

第一章 緒論

第一節 研究動機

在全球化(Globalization)浪潮的衝擊下，以公私夥伴關係為公共政策發展主軸的新公共管理(New Public Management)理論，正風起雲湧地影響著全世界各個國家的政府再造運動，近幾年來，台灣亦無例外地，不斷在公共安全、環境保護、衛生醫療、都市發展與社會服務等各個不同公共政策領域中，引進市場機制或民間社會的協力治理力量，而這種新的治理概念，是否在我國政府的各個公共領域中提昇了治理效能，殊值進一步檢視。

所謂治理是指各種公共的或私人的機構和個人管理其共同事務的諸多方式的總和。它是一種調和相互衝突的或不同的利益並且採取聯合行動的持續過程。因此治理強調國家與社會合作過程中，模糊了公私機構之間的界限與責任，強調國家與社會組織間的相互依賴關係。土地問題的研究與探討，在國內不管是學界或是實務界的專家，大部分都從法規面、經濟面、執行面等方向來思考及解決，極少會從治理的角度來切入，大家換個層面來思考，如果能從治理的層面來分析問題或研擬政策，我們或許會得到更好的解決方案。¹

邁向「良善治理」(good governance)，乃是世界各國為因應全球化變遷之挑戰，所推動各項政府改造工程的具體指引方針。根據聯合國對良善治理的定義，主要內涵包括：(一) 分享全球性的共識，並落實於政府實際政策執行之中；(二) 國家層次的政府組

¹ 林中森，〈土地倫理與土地政策〉，《土地問題研究季刊》，第5卷，第4期，民95，頁2-9。

織，應與民間企業、公民社會積極締結夥伴關係；(三) 鼓勵政府與社會的各階層組織，共同對治理問題提供意見；(四) 在都市層次中，強化夥伴關係將有助於處理生態與社會等公共政策問題；(五) 經由政府部門、民間企業，及公民社會彼此間的密切結合，有效提升民眾能力。²這種對良善治理運作模式的殷切期待，正如 Anthony Giddens 在「第三條路」(The Third Way)一書所言，已經成為當今全球「新型民主國家」(或沒有敵人的國家)所應積極推動的政府改造形式；至於其具體的行動綱領，在國家機關的職能革新方面，大致應該遵循下列幾個方向：權力的下放、雙重的民主性、公共領域的更新與透明度、行政效率、直接民主機制、政府作為風險管理者。³

美國學者彼得斯(G. Guy Peters)曾提出了四類公共行政改革的治理模式，即市場式政府(Market Government)、參與式政府(Participative Government)、彈性式政府(Flexible Government)、解制式政府(Deregulated Government)⁴這四個治理的願景都各自蘊含其公共利益的概念，亦即，如何締造一個好政府的綜合性理念(見表 1-1)，⁵這些概念是蘊藏在這些模式中的，但藉由下表可以讓它們更顯而易見，「政府應該如何來治理，以及它應該做什麼？」每個問題都有個答案。公共利益大概是探討整個治理模式時最重要的部份，它提出一個根本的問題，亦即，當任何政府採用改革方案和政策方案時，都應該先問這些方案對大眾會有什麼利益，而不是急著聲稱他們可以革除那些舊習。⁶所有改革者都相信他們所推動的變革可以獲致最佳的成果，儘管他們採取頗為不同的公共

² 呂育誠，〈地方治理意涵即其制度建立策略之研究：兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景〉，《公共行政學報》，第 14 期，民 94，頁 4。

³ 鄭武國譯，《第三條路：社會民主的更新，Anthony Giddens 著》。台北：聯經，民 88，頁 79-110。

⁴ 參見孫本初 (2000)，《政府未來的治理模式》，台北：智勝。

⁵ 許道然、劉坤億、熊忠勇與黃建銘譯，孫本初審定，B. Guy Peters 原著，《政府未來的治理模式》。台北，智勝，民 89，頁 35。

⁶ 同上註。

利益的概念。

表 1-1：彼得斯四個新治理模式的主要特徵

	市場式政府	參與式政府	彈性化政府	解制式政府
主要的診斷	獨占	層級節制	常業化	內部管制
結構	分權化	平坦式組織	虛擬組織	沒有特別的建議
管理	績效薪給制：運用其他私部門的管理技術	全面品質管理：團隊	採行臨時雇用制的人事制度	最大的管理自由
決策	內部市場：市場誘因	協議：磋商	實驗性的應變式決策	企業型政府
公共利益	低成本	員工投入：諮商	低成本：協調	創新：行動力

資料來源：許道然等譯，Guy Peters 原著，民 89，頁 35。

藉由表 1-1 的預覽，可以顯現這四個新治理模式和四個評估面向的梗概，並可藉此評估國有土地的管理政策應有的走向。

土地是資源？還是資產？生態學先驅阿道·李奧波(Aldo Leopold)提出「土地倫理」概念，⁷他認為如果把土地只當成財產，

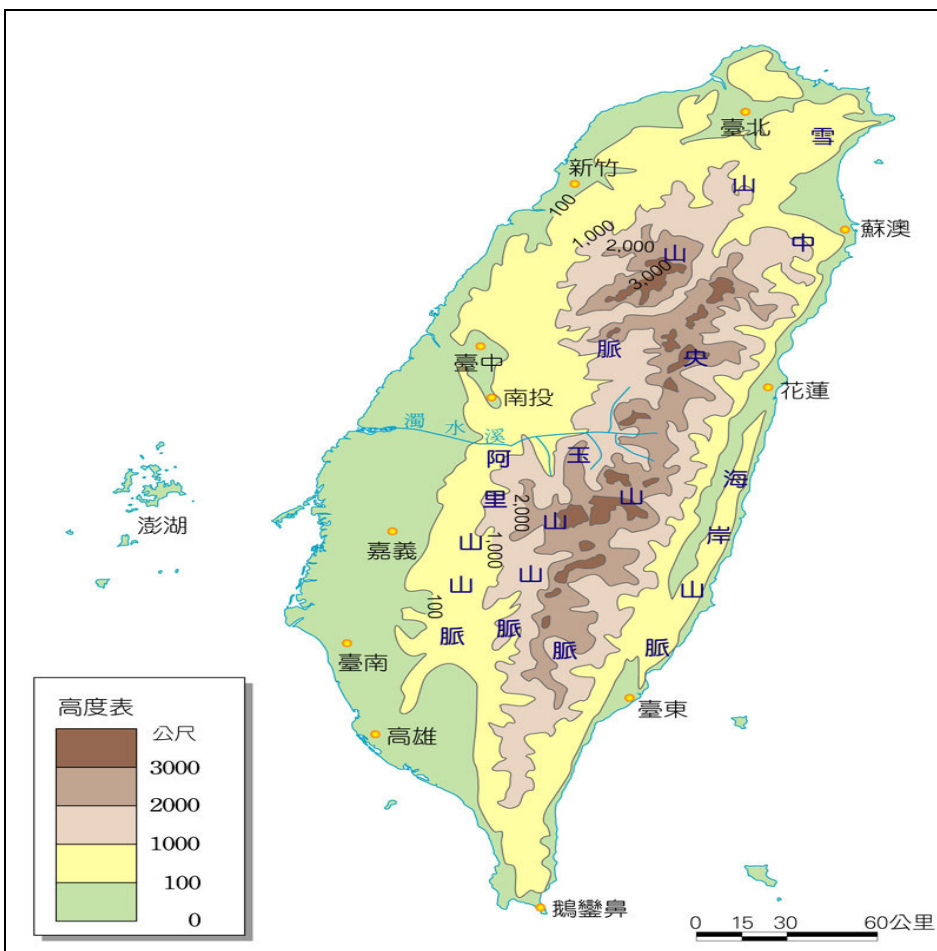
⁷ 阿道·李奧波(Aldo Leopold 1887-1948)，美國生態保護先驅，最重要的著作有《砂地郡曆誌》(A Sand County Almanac)，1948，臺灣遲至 1987 年也就是作者誕生 100 週年紀念時使由費張心漪完成中譯本出版，本書被稱為生態保育學界的聖經，書中所提到的「土地倫理」觀念對本文的寫作方向有極重要的影響。

那麼處置財產是「權宜」的問題，與「是非」無關，更不用說涉及「倫常」。李奧波提出土地倫理，是基於人類濫用土地資源，其「土地」的定義包括土壤、水及生存其間的野生物。基本上，土地具有數量固定、位置不變與不毀滅性等特性，⁸由於人類與動植物的生存不可須臾離開土地，土地為人類與萬物居住生存的基地，其重要性不言可喻。

臺灣土地面積僅 3 萬 6 千餘平方公里，地區包括了臺灣本島與澎湖群島，大小島嶼共 86 個，其地理位置，四面環海。本島多高山，高度在 500 公尺以上之山地丘陵占總面積 45%，中央山脈諸主峰高度均在 3,000 公尺以上，其周邊更有高度不相上下的雪山山脈、玉山山脈、阿里山山脈等。臺灣叢爾小島，3,000 公尺以上高聳入雲的高山就有 100 餘座，平原、河谷地或盆地等適宜耕作居住的土地面積僅占全島面積的 55%，如圖 1-1 地勢自中央山脈以西，高度節節下降，越過阿里山山脈再向西時高度陡降，或降為山麓台地，或降為平原。面積較大的平原與盆地大部分分佈於西部，計有台北盆地、台中盆地、嘉南平原與屏東平原。中央山脈東側則有台東海岸山脈，之間有花東縱谷與如宜蘭平原等零星之河川沖積地。上述臺灣地區之平原、盆地與縱谷為主要的農耕資源與人口聚居區域。而其間居住了 2,300 萬人，人口密度高居世界第 2 位，縝密的國土治理與生態資源保護，更是我們的當務之急。

⁸ 于宗先等，《臺灣土地問題》。台北：聯經，民 90，頁 10。

圖 1-1：臺灣土地資源分佈圖



資料來源：高雄市大有國中網站⁹

管理土地，不光是國有土地，最重要的是建立一些對土地倫理的觀念，不要認為這些土地是我的，我隨便怎麼用都可以，別人管不著，一定不能有這樣的觀念。¹⁰如果純粹從經濟的角度來看國有財產的管理，一切以經濟發展的角度來利用國有土地，容易自私的從「人」的角度來開發運用，但是自然界的資源並不是那麼取之不盡用之不竭的。如果視野拉廣一點，大地不只是土壤，

⁹ 高雄市大有國中網站 http://class.dyjhs.tyc.edu.tw/classweb/UploadDocument/46_4.doc，檢視日期 96.08.21。

¹⁰ 費張心漪譯，阿道·李奧波(Aldo Leopold 1887-1948)著，《砂地郡曆誌》。台北：新環境雜誌社，民 76，頁 218。

它是熱能量的泉源，流過土壤，植物和動物的循環建立起生命的金字塔，生養了萬物。對於土地，人們在肆無忌憚的開發攫取之後，是否也該想想，我們要留些什麼給後代子孫？¹¹

國家基於公權力機關地位在制訂國有財產管理政策的時候，應該懷抱經世濟民的政治家的眼光，建立可長可久的土地管理方式，執行機關在政策執行的手段上，更應該對環境多付出些心力。臺灣自民國 71 年頒佈國家公園法，並於民國 73 年起分別設立了墾丁、玉山、太魯閣、陽明山及金門 5 個國家公園，¹²並規劃了福山、龍坑等自然生態保護區，30 餘年以來自然生態保育的觀念已有雛形，雖現有的政策及作為，尚不能完全令人全然滿意，至少還能提出來討論。

國有財產局管理的國有土地，政策目的雖然不同於國家公園、森林保育、或水資源管理等機關的任務，但是就公有土地管理機關的地位，掌握了龐大的國家資源，對於如何能建立一個土地管理政策的良善治理模式是站在制高點的位置。公有土地是屬於全民所共有的資源（包括我們這一代與世世代代生活在這塊土地的所有人），就永續利用土地資源的概念下，我們如何從原本的土地管制政策走向公私協力的治理模式，政府與人民如何從土地的利害關係人立場，轉變成共同經營的夥伴關係，本文試著從治理的角度來探索國有土地管理政策這一個引人深思的問題。

¹¹ 同註 10，頁 220。

¹² 參內政部營建署國家公園網站，<http://np.cpami.gov.tw/about/02.asp>，檢閱日期：95.11.03。

第二節 研究問題

依管理權屬，我國的土地分別屬於公部門與私人所管有，而公有土地受全民付託除了少數由地方政府管有及公用土地分別由各該管理機關直接管理使用外，其餘均屬國有財產局管理之國有非公用土地，因此就公有土地管理政策的建立，該局占有動見觀瞻的位置。民國 59 年「國有財產法」頒佈施行，是國有財產管理的重要分水嶺，也是國有財產法治化的重要關鍵。

自民國 34 年國民政府獲得抗戰勝利派員來接收臺灣伊始，由於臺灣經過半個世紀的殖民經營，農工產業格外發達，¹³其他方面的一切土地利用措施嚴重偏廢，¹⁴再加上戰後接收的重點在接收其管理制度與體制本身，並不在土地房舍部分，然而卻以原有制度決定爾後臺灣公有土地管理的型貌。臺灣接收不出五年，中央政府即倉皇撤退來台，二百萬人口撤退到臺灣，政府、軍隊及難民的安頓問題，台海兩岸的緊張對峙，及中央與地方的互動方式，直接衝擊了臺灣的政經結構及公共政策的制訂，¹⁵而公有土地的管理政策，更是在一切以「求生存」前提下，未曾用心在法制的建立，迄至民國 59 年 3 月 27 日頒佈施行「國有財產法」始見以制度面來規範國有土地的管理。歷經石油危機、臺灣經濟起飛、解嚴、政黨輪替等重大政治經濟變革之後，國有財產的管理政策也隨著時間的轉變，作了多次修正，臺灣的國有財產管理也引進了不少先進國家的觀念，不再是政府的囊中之物，而較能以永續經營的態度來面對。此結構轉型的時期，重新檢討過去的發展，將

¹³ 日據時期臺灣經濟政策之轉變，以及產業規模大要，可參見：楠井隆三，《戰時臺灣經濟論》。台北：南方人文研究所，昭和 19 年。

¹⁴ 臺灣省接收委員會日產處理委員會，臺灣省接收委日產處理委員會總結報告，頁 1。

¹⁵ 林本炫、董娟娟與張人傑，《國有土地管理問題的政治經濟分析》。台北：業強，民 71，頁 50。

有深遠的意義。¹⁶

目前國有財產局自管的國有非公用土地雖多達 128 萬餘筆，將近 27 萬公頃，¹⁷但是大多是散佈全國各處，且多屬畸零狹小或夾雜於私有土地間不易管理之被占用土地，偶有面積較大者多位處都市計畫外之直接生產用地或利用價值較低之土地。而國有公用土地更因管理機關龐雜且分散，管理方式普遍欠缺成本與公共治理的觀念，徒然讓龐大國家資源閒置、低度利用或被占用，或屬位於老舊市區中心之低度利用眷舍，並因無人管理而顯破敗，形成市區髒亂的死角。國有土地既屬國民全體所有，其經營管理之利益本歸全民共享，¹⁸對於國有土地的規劃利用除了需配合國家整體建設、經濟發展外，更應本著維護世代公平的原則兼顧永續發展，妥善運用，促進土地有效利用，以謀求國家利益與人民福祉。

臺灣在經濟發展過程中，「以農業發展工業」一直是執政者所重視及追求的目標，農業部門發展的成功為經濟發展的成功奠下深厚的基礎。在經濟發展的過程中，由於土地數量固定，為了提高生產量，就必須要在有限的土地資源上做最有效的土地利用方案。臺灣土地的資源相對不豐富，地狹人稠更是不爭的事實，因此在發展的過程中，單純的農業用地所產生的經濟效益，已無法滿足供應居住在這些土地上的人口所需。臺灣隨著工業化與服務業化的快速發展，土地使用也起了變化，種植的農作物趨向多樣化，農業用地的利用也趨向多樣化；水田不斷變更為非農業使用，為使經濟發展住宅、工商業、交通與公共設施等使用的土地不斷增加，由表 1-2 近五年臺灣地區各類土地使用的變化，可以看出土

¹⁶ 李允傑，《臺灣工會政策的政治經濟分析》。台北：商鼎，民 88，頁 1。

¹⁷ 國有財產 95 度年報。

¹⁸ 鄭俊杰，〈國有土地經營管理策略對都市發展影響之研究〉，碩士論文，逢甲大學都市計畫研究所，民 95，頁 15。

地使用的梗概。建築用地逐年增加，而因為未登記土地大多屬於林地或道路、河川、溝渠使用的土地，且因地權概念的加重，原先的未登記土地，近期積極辦理登記後，直接生產用地及交通水利用地的面積也有增加的趨勢，因此農地政策在我國的土地政策中占著極其重要的地位。

表 1-2：臺灣地區歷年土地使用分類

單位：公頃

	已登記土地						未登記土地
	建築用地	直接生產用地	交通水利用地	其他土地	都市土地	合計	
91 年	118,956	1,737,185	90,744	414,389	598,599	2,959,873	242,169
92 年	119,981	1,747,373	72,064	397,978	592,826	2,930,222	271,820
93 年	119,717	1,762,958	72,424	376,465	601,598	2,933,162	268,880
94 年	122,838	1,769,342	92,815	377,650	618,837	2,981,482	220,560
95 年	123,712	1,783,952	83,269	394,385	647,995	3,043,313	168,729
95 年各類土地占已登記土地面積比例	4.08%	58.46%	2.75%	13.35%	21.36%		

資料來源：作者整理自行政院主計處土地統計資料網站¹⁹

另外，依據國有財產法第 46 條第 1 項規定「國有耕地得提供為放租或放領之用；其放租、放領實施辦法，由內政部會商財政部擬定，報請行政院核定。」，另依「公有土地經營及處理原則」第 4 點第 1 項規定「政府機關無開發經營或使用計畫之公有土地，除未出租之耕地、林業用地及養殖用地應交由林務機關實施造林

¹⁹ 行政院主計處土地統計資料網站，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y05-01.xls> 檢視日期：96.08.25

外，得配合都市計畫或區域計畫，依法辦理出租或標租。」財政部鑒於各縣市政府對受委託管理國有土地意願低落，且立法院、監察院曾要求其應廢除代管制度，為加強國有耕地管理，並因應委託管理終止後收回自行管理之國有耕地辦理放租作業時，能有法令依據以為遵循，乃建議內政部訂定「國有耕地放租實施辦法」（以下簡稱放租辦法），放租辦法所稱「耕地」係以修正前農業發展條例第3條第1項第11款規定之耕地之定義為範圍，實施至今，確將部分國有邊際土地納入正常管理之效，但卻產生更多的違規使用、超限利用等問題，因而大幅提高管理機關的管理成本。

國有土地的管理問題在學界中，是較少人研究的一個領域，土地問題是一個複雜的社會問題，況且公有土地的利用更涉及到社會公平與經營效率必須兼顧等諸多政策面、執行面及法律面的問題，致使許多學者不願花費精力來研究它，身為公有土地經營與管理者的立場，如何讓社會大眾清楚認知公有土地的經營管理方向，筆者認為我們責無旁貸。民國95年7月行政院召開的「臺灣經濟永續成長會議」國有土地利用問題終於在沈寂多年後被搬上檯面作公開的討論，這是一個值得關注的現象，本文擬就該次會議所做成的結論及相關文獻試著用公共治理的角度，探討國有土地在我國土地政策中的轉變，以及之所以如此的歷史背景，同時透過國有財產管理組織結構探討，解析目前國有土地所面臨的一些問題。

國家機關對國有土地的態度，不論就管制時期或是進展到管理時期，都呈現了國家公權力積極介入國有土地的管理政策中，但是公共治理既然甚囂塵上，且為政府奉為圭臬，因此以國家機關為中心的國有土地管理政策而延伸出本文的以下研究問題

- 一、國有土地的管理政策走向，是否朝向 Guy Peters 的治理模式？
- 二、國有土地政策經歷了從管制到管理，如何才能走向公共治理？

三、公私協力或夥伴關係治理國有土地可能性與適應性？

第三節 研究架構與研究方法

壹、研究架構

謂國有財產者，其範圍有：1.不動產，指土地及其改良物暨天然資源。2.動產，指機械及設備、交通運輸及設備，暨其他雜項設備。3.有價證券，指國家所有之股份或股票及債券。4.權利，指地上權、地役權、典權、抵押權、礦業業、漁業權、專利權、著作權、商標權及其他財產上之權利。²⁰又依國有財產法第4條，國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類。其中稱為公用財產為1.公務用財產，各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有財產均屬之。2.公共用財產，國家直接供公共使用之國有財產均屬之（如公園、道路、河川、溝渠等）。3.事業用財產，國營事業機關使用之財產均屬之。公用財產各依其使用性質分別歸各使用機關管理。²¹4.非公用財產由國有財產局承財政部之命負管理之責。²²臺灣地區土地總面積約360萬公頃，其中已登記土地面積298萬公頃，未登記土地面積約62萬公頃。

依土地法第4條規定，公有土地包括國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地及鄉（鎮、市）有土地。已登記土地中，公有土地面積178萬公頃，其中國有土地面積約為169萬公頃，又依

²⁰ 國有財產法第3條有明訂。

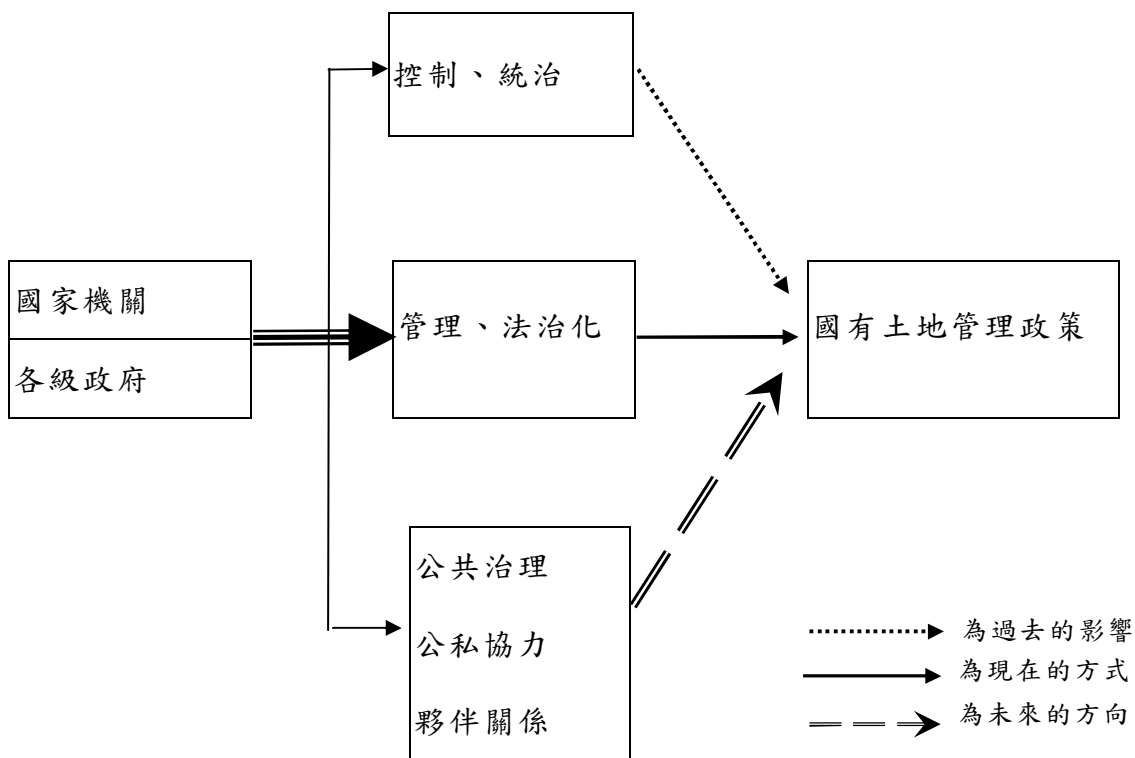
²¹ 國有財產法第11條。

²² 國有財產法第12條。

國有財產法第 2 條及同法施行細則第 3 條規定，未登記之土地視為國有土地，亦即公有土地總面積約 240 萬公頃，國有土地總面積約 231 萬公頃。就比例而言，公有土地占臺灣地區土地總面積 66.7%，其中國有土地面積占臺灣地區土地總面積 64%、占公有土地總面積 96%。

如此高比例的國有土地在過去一向都是以管制的手段來處理，但晚進學者將公共治理理論引進臺灣後，「公私協力」或是「夥伴關係」被政府高度重視，究竟以控制、管理或是治理等何種方式經營管理是較為符合社會公義，是本文所要處理的中心議題，研究架構如下

圖 1-2 研究架構圖



貳、研究方法

社會科學的研究方式概可分為兩大類：一為質化研究法，一為量化研究。量化研究是針對社會事實的變量及其相互間量的變化作分析。其優點是可根據數據的變化做為判斷的依據，較不會受到研究者主觀因素的影響；但是主要的缺點在於，社會現象或是政策走向是很難以用「量」表達出來，量化研究易流於「數量」的迷思，將人性面的因素簡化，甚或忽略。既然對「人」的因素無法排除，質化研究是以大量的文獻資料、研究者的訪談、描述，以研究者的眼光來看世界，目的在解釋真實世界的現象。

在質化研究中，通常是由三個部分所組成：1.資料；2.分析或解釋程序；3.口頭作成的報告或寫成的文章。資料可藉由各種來源來獲得，最常見的是經由訪問與觀察所取得，另外也可經由既有的文獻、紀錄或是圖像的收集，因此資料的形式不限，它包含了深度(in-depth)、開放式訪談(open-ended interviews)、直接觀察(direct observation)，以及書面文件等資料收集的方式，優點是無須受到資料分析的數量化限制，資料內容較為豐富多樣。

但是相對於量化研究者由其方法立場出發，對質化研究不免常有以下的疑慮：1.樣本代表性 2.自由度 3.操作化 4.信度。²³然而，藉由研究者將大量、繁雜的資料分析、歸納成有系統的結果或理論，有關操作化、抽樣與代表性、信度與效度的評估、價值中立等問題都可以得到適當的解決方案。

本研究是運用質化研究法中的文獻分析、參與觀察等方法進行資料蒐集與分析，以達研究目的。蒐集的資料，量化研究法一

²³ 劉仲冬，〈量與質社會研究的爭議及社會研究未來的走向及出路〉，收錄於胡幼慧主編之《質性研究理論、方法及本土女性研究實例》。台北，巨流，民94，頁121-137。

一般是數字，而質化則一般以文字敘述、對話、敘說、圖片、影像甚至音樂等。在研究方面，量化研究使用統計技巧分析問卷調查的結果，而質化研究則以文獻資料或參與觀察來獲取上述所提到的質化的資料，分析的方式則多元而沒有固定的格式。

參、歷史分析的研究

一門科學是否具有的地位，不是由其內容來決定，而是由其方法論來統合的。方法論是探討各種研究方法的利弊得失。²⁴尤其要追根究底，質疑各種理論背後的各種假定。本文主要的研究方法為：

一、法制研究法

科學的方法論是研究者根據一套明確的規則與程序，來論證研究對象的邏輯性。關於法治研究，在方法上可以從存在論為觀察，即從國家政治實體整體存在的架構中（如國家統治權力之結構和法治在政治形成之過程等），去探討法治的概念和原理，並藉由法令的演變，可以清楚探討某一機關或管理政策的的演進與變革。在論述國有財產管理制度的演進過程，藉由從 1945 年接收日產因地制宜所制訂的《臺灣省接收日人財產處理辦法》開始，1947 年制訂《臺灣省公有耕地放租辦法》、《公有土地管理辦法》，1961 年訂定《國有財產處理辦法》，1963 年制訂《國有財產現行管理範圍區分辦法》、迄 1969 年頒佈《國有財產法》，並於 1970 年制訂《國有財產法施行細則》，直至 2003 年闡釋「還地於民」觀念的《國

²⁴ 吳瓊恩，《行政學》。台北：三民，民 91，頁 211。

有財產法》修正案止，其間法規命令的制訂沿革，探究國有財產管理政策的轉變歷程。

二、個案分析法

藉由國有財產管理機關的遞嬗沿革，探討有關組織變革的相關問題，一個組織可能歷經組織生命週期的四個主要階段：創生、成長、衰敗與死亡。²⁵不同的組織經歷各個階段時所費的時間不同，也有些組織不會歷經所有的階段。但有些組織甚至是由創生直接邁向死亡。政府是一個組織，也可以說是最大企業，有投入(input)與產出(output)，民眾與企業是政府的顧客，GNP 就是政府的營收。政府職能從傳統無所不包的「大有為政府」，「萬能政府」，逐步轉向靈活彈性，快速應變的「小而能」、「小而精」的政府。我國在此國際競爭中自不能落於人後，更要突破創新，在進行政府再造的過程與目標上，希望引進企業管理精神，以競爭的市場機制與具體的重整政策，期能建立一個，有效率效能，具應變與危機處理能力，與創新精神的政府，以因應快速發展與變遷的社經結構與政治環境，及高漲的人民參與意識與期望。

三、參與觀察法

本文作者任職國有土地管理部門十餘年，親身觀察到國有財產管理機關隨著時代的演進及各時期的政策目標不同而有所調整，從 1945 年成立的「臺灣省接收委員會」伊始，1947 年的「臺灣省日產清理處」、「日產清理審議委員會」，1949 年為了整合管理機關而成立的「臺灣省公產管理處」，嗣於 1960 年中央政府為了

²⁵ 洪榮昭，《知識創新與學習型組織》。台北：五南，民 92，頁 47。

將國有財產收歸自管成立「國有財產局」迄今。因此，要瞭解國有財產管理的政策方向，瞭解其管理機關的沿革是必要的研究方法。然而，國有財產的管理政策千頭萬緒，各種政策的制訂及執行均各有不同時期的政策考量，一篇文章無法全面涵蓋，值此國有耕地放租問題的檢討聲浪四起的時候，以該政策的變更走向作為國有土地管理政策的治理模式分析，卻也不失為一個適當的個案討論

第四節 研究目的與研究範圍

壹、研究目的

我國土地所有權雖屬私有制，惟公有土地為最大宗，而公有土地中絕大多數為國有土地。²⁶因此，研究公有土地，事實上等同研究國有土地，為了避免失去焦點，本文主要針對國有非公用土地管理政策作研究分析，並就行政院民國 91 年成立「國家資產經營管理委員會」迄今，所涉及的一些國有財產法規定變革部分，進行歷史分析研究，本文的研究目的主要有三

- 一、針對戰後接收日產所產生的政治經濟糾葛探討，重新審視國有財產管理應有的態度。
- 二、透過國有財產管理法治化，探究國有土地如何透過治理的模式，以達永續經營之目的。
- 三、以財政部國有財產局辦理國有耕地放租所產生的窒礙疑難與問題為例，分析國有土地管理政策有無適用治理模式的可

²⁶ 整理自中華民國統計資訊網，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y05-02.xls> 檢視日期：96.04.05。

能，治理模式對國有土地的管理是否真的有所助益。

貳、研究範圍

為利研究進行及資料蒐集，本文擬匡界國有財產局管理之國有非公用土地為主要研究範圍，並選擇民國 89 年農業發展條例修訂後辦理的國有耕地放租所產生的窒礙與問題做為主要探討標的，並從下列方向進行資料的蒐集與研究：

- 一、我國公有土地研究及政策相關文獻。
- 二、臺灣地區國有土地經營管理變革過程及現況。
- 三、民國 95 年臺灣經濟永續發展會議及國家資產經營管理委員會各次會議對國有土地管理政策影響之探討。
- 四、從公共治理的角度探討臺灣農地問題與國有耕地放租問題

第五節 章節安排與研究流程

壹、章節安排

治理理論之不同於傳統行政理論就在於認為政府並不是國家唯一的權力中心，各種機構（包括社會的、私人的）只要得到公眾的認可，就可以成為社會權力的中心。因此，治理意味著來自政府又不限於政府的社會公共機構和行為者。長久以來，探討國有土地管理政策問題之相關文獻，多集中在政策面、經濟面與法

規的發展與概念介紹，較缺乏統整性的治理模式研究。基於此，本文擬從國有土地管理政策的治理模式，並以國有耕地放租政策為例，來檢視國有土地的管理政策是否有治理理論的適用。

為達上述研究目的，本文擬從下列幾個方面來進行：

第二章在文獻探討中整理歷年專家學者對國有土地管理政策曾提出的一些見解，試著從中理出國有土地管理的脈絡，並就前人所缺漏的部分給予深入探討。

第三章分別探討國有土地管理機關的變革與管理相關法令的演變，藉此探究政府對國有土地的基本政策及管理態度，並試著運用公共治理的相關理論來解釋之所以如此的原因，並針對戰後接收日產所產生的政治經濟糾葛探討，重新審視國有財產管理應有的態度。另外，擬以其他先進國家對其國有土地的管理方式，做為我國國有土地管理的借鏡。而民國 95 年 7 月行政院召開的「臺灣經濟永續成長會議」關係到國有土地管理政策方向至鉅，擬就該次會議所做成國有土地管理的結論及相關文獻用公共治理的角度，試著探討國有土地在我國土地政策中的轉變，以及之所以如此的歷史背景，借鏡先進國家的國有土地管理政策，檢視我國國有土地管理政策的相關問題與困境，並透過國有財產管理法治化，探究國有土地如何配合國土規劃，以達永續經營之目的。

第四章從我國農地政策的變革從三七五減租、耕者有其田一直到耕地放領的政策，與訂定農業發展條例等的演變，其間國有耕地扮演著何種角色，那些政策對國有土地管理政策造成什麼樣的影響。並以財政部國有財產局辦理國有耕地放租所產生的窒礙疑難與問題為例，分析國有土地管理政策有無適用治理模式的可能，治理模式對國有土地的管理是否真的有所助益。

第五章總結以上研究發現，歸納出國有土地管理政策的定位

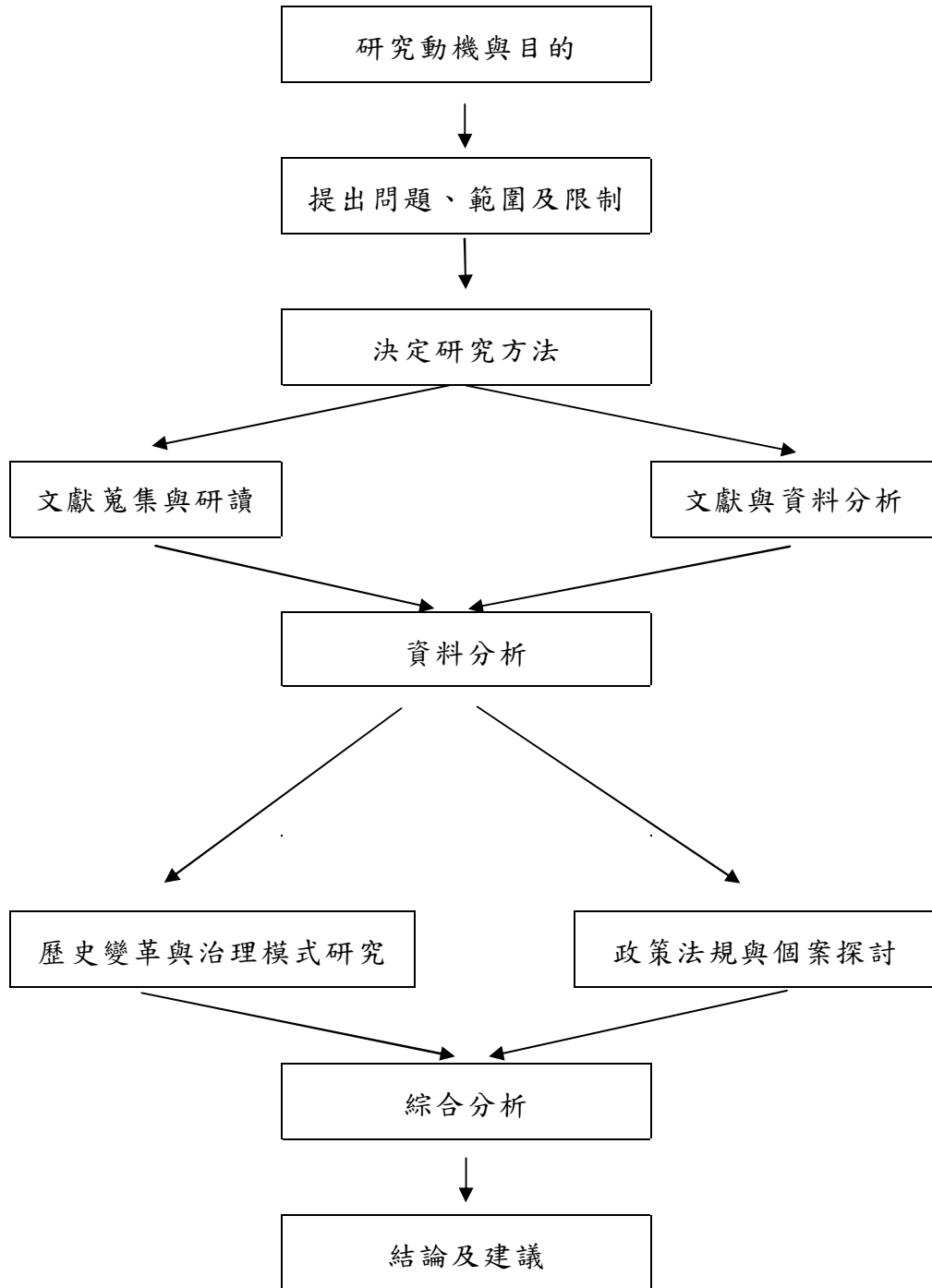
與治理理論、國家永續發展與生態保育目標，是否相違背，並探討現階段管理政策上的問題，以提供給後續研究者做為日後研究的參考。

貳、研究限制與流程

研究歷程為問題形成、問題診斷、行動方案、實踐行動、問題解決的一種循環。本研究採用上述四階段進行研究，但由於相關研究文獻不多，部分資料取得不易，所列各項數據大部分均來自財政部國有財產局業務年報或相關會議的會議資料。有關國有財產管理政策之變革部分，主要亦從筆者國有財產局任職迄今這十餘年期間所蒐集相關文獻資料為範圍。²⁷基於此，本文主要雖在探討國有土地管理政策的治理模式，但受到篇幅的限制，乃將研究範圍限縮在國有非公用土地的治理模式、及其對國家永續發展所能提供的貢獻二個部分，並以國有耕地放租問題來討論此二部分所以能影響三十餘年來，國有土地管理政策的成因，及其未來的影響，研究流程如下圖：

²⁷ 俗諺：人在公門好修行，近幾年政府由於財政困窘，為了籌措財源於是有積極處分國有土地的舉措，筆者僅身為國有財產管理部門的一棵小螺絲丁，對於政策方向並無太大的發言權，但仍願貢獻一己之力，提出一些個人的看法與關心此一議題的朋友共同分享。

圖 1-3 研究流程圖



第二章 理論基礎與文獻探討

第一節 理論基礎

公共性政策的本質在對現存或生產過程中的社會價值做權威性的分配。這種權威性的價值分配對於政治經濟體系中身處不同結構性地位的利益涉及者發生不同的影響。²⁸在分析政治經濟現象時，必須考慮以人與資源為核心而展現的經濟理性與政治權力邏輯；經濟行為者必須要依據他的經濟稟賦才能從事經濟行為；同樣的，政治行為者的政治行為也要依據他的政治稟賦。稟賦，隱含行為者從事經濟行為或政治行為所具有的機會與所面對的限制。同時，唯有針對特定立場的行為者及其稟賦來討論，兩種邏輯的運作才有意義。²⁹因此，從整體結構的觀點，來釐清各行為者間的靜態結構關係與動態互動變遷過程，³⁰將有助於我們解決政策制訂所衍生的問題。

就國有財產管理政策的演變發展過程而言，我們觀察到一個擁有龐大稟賦的行為者（相對於民間社會）--國家機關，如何透過其強大的國家職能與高度的自主性，來重塑內部的政治、經濟與社會結構關係，從過去戰後初期一切以求生存為發展目標，國家利益極大化的管制措施，到訂頒國有財產法與創設專責管理機關國有財產局的管理時期，現在該是探索公私協力治理國有土地的可能性與適應性的時機，因此本研究主要的理論基礎是公私協

²⁸ 同註 16，頁 24。

²⁹ 蕭全政，《權力與利益—政治與經濟的整合基礎》，公共政策學報，第 10 期，台北，中興大學公共政策研究所民 77，頁 66-69。

³⁰ 同註 16，頁 27。

力、夥伴關係的公共治理理論。

壹、治理理論

1989年世界銀行在概括當時非洲的情形時，首次使用了「治理危機」(crisis in governance)，此後『治理』一詞便廣泛地被用於政治發展研究中，特別是被用來描述後殖民地和發展中國家的政治狀況。³¹英語中的治理一詞也可以稱為「統治」(government)源於拉丁文和古希臘語，原意是「掌舵」、「引導」和「管理」之意。³²長期以來它與統治(government)一詞交叉使用，並且主要用於與國家的公共事務相關的管理活動和政治活動中。但是，自從90年代以來，西方政治學和經濟學家賦予governance以新的含義，不僅其涵蓋的範圍遠遠超出了傳統的經典意義，而且其涵義也與government相去甚遠。它不再只侷限於政治學領域，而被廣泛作用於社會經濟領域。³³

羅茨(R. Rhodes)認為，治理意味著「統治的含義有了變化，意味著一種新的統治過程，意味著有序統治的條件已經不同於前，或是以新的方法來統治社會」。接著，他還詳細列舉了六種關於治理的不同定義。這六種定義是：1.作為最小國家的管理活動的治理，它指的是國家削減公共開支，以最小的成本取得最大的效益。2.作為公司管理的治理，它指的是指導、控制和監督企業運行的組織體制。3.作為新公共管理的治理，它指的是將市場

³¹ 孫本初、鍾京佑，〈治理理論初探：政府、市場與社會治理〉，《公共行政學報》，第16期，頁94.9，頁107-134。

³² 同註5，審定者的話。

³³ 俞可平，〈治理和善治引論〉，網頁，檢視日期：96.07.07
http://sex.ncu.edu.tw/course/Michel%20Foucault/link/fou_link02.htm

的激勵機制和私人部門的管理手段引入政府的公共服務。4.作為善治的治理,它指的是強調效率、法治、責任的公共服務體系。5.作為社會-控制體系的治理,它指的是政府與民間、公共部門與私人部門之間的合作與互動。6.作為自組織網路的治理,它指的是建立在信任與互利基礎上的社會協調網路。³⁴

而庫伊曼(J. Kooiman)和範·弗利埃特(M. Van Vliet)則指出「治理的概念是,它所要創造的結構或秩序不能由外部強加;它之發揮作用,是要依靠多種進行統治的以及互相發生影響的行為者的互動」。³⁵

1990年代以降,公共與私人夥伴關係的形成,已成為世界各國政策執行的主流工具,它不僅被視為控制成本與效率的有效機制,更被認為是發展社會資本的基石。夥伴關係的建立是否能成功遂行公共政策,成為新治理工具,深受期待,而解釋協力治理夥伴關係的理論文獻,也相當多元與分歧。而「治理」概念的出現,意味著政府部門從事改革思維的一種演變。³⁶治理理論之所以在經濟社會發展到20世紀末期才逐漸出現,並被作為傳統政府統治理論和市場模式理論的替代,有著特定的社會根源和時代背景。

西方學者認為,用治理理論來代替統治理論,是一種歷史的進步,是民主發展的一種趨勢。在世界經濟、政治一體化的大潮流下,各國的行政管理會經歷一個從統治到治理的過程。³⁷如果我們分析一下治理理論的提出和發展歷程,可以歸納出該理論產生和發展的一些條件和誘因:(一)最為根本的因素之一是國際

³⁴ 同註 33。

³⁵ 同註 33。

³⁶ 同註 31, 頁 107。

³⁷ 俞可平、王穎,〈公民社會的興起與政府治理〉,《中國改革》,第6期,北京,民90。

經濟一體化及全球化給社會帶來的全面影響，尤其是對公共行政管理的影響。(二)工業主義和理性主義對於公私管理的共同啟示，這個趨同化的過程同時也是對官僚體制進行改革的一個過程。(三)治理理論的出現是一種對國家傳統的官僚制度和市場形式的批評的回應。治理的出現，在某種程度上是對政府失敗和市場失靈的一種反應，它旨在彌補兩者的缺陷，尋求兩者之外的第三條道路。(四)世界各國民主化進程的推進和市民社會的發展也推動了治理理論的產生。³⁸這些發展趨勢都為治理理論的產生提供了現實的需要和動力。

美國學者彼得斯(G. Guy Peters)曾提出了四類公共行政改革的治理模式，即市場式政府、參與式政府、彈性化政府以及解制式政府。³⁹這四個治理的願景都各自蘊含其公共利益的概念，亦即，如何締造一個好政府的綜合性理念。「政府應該如何來治理，以及它應該做什麼？」每個問題都有個答案。公共利益大概是探討整個治理模式時最重要的部份，它提出一個根本的問題，亦即，當任何政府採用改革方案和政策方案時，都應該先問這些方案對大眾會有什麼利益，而不是急著聲稱他們可以革除那些舊習。⁴⁰所有改革者都相信他們所推動的變革可以獲致最佳的成果，儘管他們採取頗為不同的公共利益的概念。

史美強、蔡武軒認為，隨著社會環境持續變遷之發展，政府職責必須因應公共事務日益複雜化以及人民需求日漸增加而不斷持續擴張。然而，如此擴張的結果除造成各國政府之不可治理性(ungovernability)危機，⁴¹公部門在解決及設計公共事務與問題，無論是政策的制訂與執行均需反應社會的本質與價值，以提

³⁸ 同註 37。

³⁹ 同註 5，頁 35。

⁴⁰ 同註 5，頁 35。

⁴¹ 史美強等，〈網絡社會與治理概念初討〉，《中國行政評論》，第 10 卷第 1 期，民 89，頁 35。

升社會之公平與正義，並兼顧效率與目標的達成。⁴²傳統型政府已經失去與社會的連結關係，以致孤立於社會環境之中而無法取得社會的信賴，因此當公共治理理論興起，社會型態進入網絡社會後，政府必須以治理模式來代替傳統的管理模式，政府所扮演的角色是「引導」、「領導」，而非「統治」與「管制」，公私部門的二分的原則是不合時宜的想法。在治理的觀念下，政府並非絕對的無能，而是以影響力(the capacity for influence)取代過去直接控制的能力。⁴³政府對私部門或第三部門所應採取的行動是平等式的協商，引入私部門參與政府以及解除過多的管制作為。公私部門間相互依賴、相互合作和共享資源，甚至形成夥伴關係(partnerships)，藉由夥伴關係的形成公部門與私部門更利於合作達成公共目標與公共利益。

貳、公私協力與治理

本文所引用的治理理論，主要是參考美國學者彼得斯(B. Guy Peters)的治理理論來探討政府的治理模式，因為這位學者被評為當代有關公共管理及行政革新的重要巨擘，並被推崇博學而專精地處理近二十年來全球性的政府變革運動，他歸納出四個新治理模式：市場式政府、參與式政府、彈性化政府與解制式政府。他在《政府未來的治理模式》中先行刻意的說明傳統治理模式的六個主特徵：政治中立的文官體制、科層體制與法規命令、常業化與穩定性、制度化的文官體制、內部管制及平等，並藉由這些特徵的分析，進一步鋪陳治理模式變革的理由及新治理模式的改革分析。也因為人民渴望的不是一個完美的政府，而是一個不斷精

⁴² 同註 41，頁 35。

⁴³ 同註 41，頁 54。

進及治理能力的政府。⁴⁴

另外，參與市政府要求消除層級節制、團隊全面品質的管理方式，以協商代替下命令的決策模式；以及解除內部管制，追求企業決策模式，在國有財產的管理政策或許是可行的方式。國有財產管理政策的不斷精進，不斷變革，是否正朝向著彼得斯所謂的參與式政府與解制式政府兩個的治理模式邁進，而彼得斯的治理理論，能否藉由國有土地管理政策的變革得到進一步的印證，是本研究觀察的重點。另外，傳統上國家與政府在政策制定與公共事務處理上具有較高的主導性角色，但是隨著國際環境的變遷，各國的治理結構均產生了適應性的變化，由以「政府」為中心，到強調「政府與社會共治」的互動，亦即所謂的「從政府到治理」(from government to governance)⁴⁵，「公私協力」逐漸取代了市場機制成為政府尋求提升治理能力、改善治理效應的思維主流，國有土地的管理有否朝這個方向前進的可能，則是本研究另一個思考方向。

李宗勳則認為，「公私協力」(public-private partnership)是近年來政府尋求提升治理能力、改善治理效果的主流思維，⁴⁶強調與凸顯的是一種基於相互認同的目標，建立在相對自主、公平參與、明確課責與透明程序。公共利益的目標不再僅是政府的責任，公共行政人員建構一個共同分享立意和分擔責任的平台後，政府的角色改變成帶領人民去建立社會，確保其公平與正義，並使得政府、市場與社會共構的治理得以運轉。

並表示，長期以來，市場機制一直市政府推動業務委外經營

⁴⁴ 同註 5，審定者的話。

⁴⁵ P. S. Adler and S. W. Kwon, "Social Capital: Prospects for a New Concept" *Academy of Management Review*, 27(1), 2002, pp20-21.

⁴⁶ 李宗勳，〈公私協力與為外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程〉，《公共行政學報》，第 12 期，頁 93，頁 42。

的主要考量，然而隨著治理理念的遞移，「公私協力」逐漸取代市場機制成為政府尋求提升治理能力、改善治理效應的思維主流，⁴⁷強調與凸顯的是一種基於相互認同的目標，而建立在不同行動者間(政府、營利部門與第三部門)「協力夥伴」(collaborative partnerships)的動態「互動」關係。其關鍵在於從市場的「契約文化」(contract culture)「夥伴文化」(partnership culture)⁴⁸，透過共同參與，協力同工以營造互信互惠，風險共同承擔的夥伴關係之治理效應。如果治理能夠理解，反應並利用現代社會的動態性、複雜性與多樣性的特徵，透過有機會讓民間當家作主、主動經營，養塑「公共服務民間化」(public service privatization)與「公共管理社會化」(public management privatization socialization)，⁴⁹的治理場域，那麼這個社會將有機會走向積極的社會，這個社會也將是一個能自我控制的社會。

Fredrickson 觀察,公共事務管理行動朝合作的理論、網絡、治理、制度建立和維護以回應、司法和公共管理之間衰退的關係，並處在分裂和脫節狀態，⁵⁰他強調形式主義、公部門網絡理論和治理理論對未來公共行政的研究是有關連的。在探討「治理」的問題時，必須強調非營利／非政府組織所扮演之重要角色。⁵¹有別於政府（第一部門）、企業（第二部門），非營利／非政府組織構成了所謂的「第三部門」(the third sector)。活躍在「公共領域」(public sphere)中的各種非營利／非政府組織，本著「社會自治」(social self-governance)的精神，可以視作是現代「公民社會」的

⁴⁷ 同上註，頁 48。

⁴⁸ C. Glendinning, M. Powell and Kir Rummery, *Partnership: New Labour and Governance of Welfare.*, Southampton, Hobbs the Printers, 2002, pp. 7-11.

⁴⁹ 同註 46，頁 48。

⁵⁰ H. Frederickson *Toward a New Public Administration*, in Frank Marini(ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton, PA: Chandler, 1971, pp.309-331.

⁵¹ L. Bingham, B. T. Nabatchi and R. O'Leary, "The New Governance: Practice and Processes for Stakeholder and Citizen participation in the Work of Government", *RAR(Public Administration Review)* Vol.65, 2005, pp. 547-558.

中流砥柱。也正是由於全球的所有公共議題，幾乎都少不了公民們透過非營利／非政府組織參與決策，因此「全球治理」也逐漸幫助「全球公民社會」(global civil society)或「地球村」(global village)的形成。

Salamon 定義新治理為「在現代努力的合作本質中發現人的需要、參與複雜的公、私網絡以廣泛使用活動方式、產生不同風格的公共管理與公共部門、強調協力合作和賦予能力而非階層和控制」⁵²。治理應可視為一種新的「統治模式」或「管理型態」，其隱含一整套不同於傳統的政治、經濟與社會互動關係，尤其特別強調「跨域」(crossing boundaries)性質的連結、互動、交換與合作關係⁵³。

Pierre & Peters 認為從國家機關（或是中央政府）權力轉移觀點，分項列舉向上移轉至國際組織，向下移轉至區域機關、地方政府、社區組織，以及向外移轉至非政府組織、民營化、行政法人化等，三種不同分析層次與變革面向的新治理運作模式。該書內容係從國家財政危機、意識型態轉向市場、全球化、政府失靈、社會變遷日益複雜等背景因素，⁵⁴論述治理概念何以會受到各界重視的原因。並提示所謂「治理的權變關係」，強調不論採取何種治理型態，包括：政府重新控制，允許市場經濟等其他形式的治理體制，或採行社群主義、審議式民主、直接民主等治理模式，都必須重新思考國家機關的統合角色，並且具體連結到特定的公共政策課題，方有助於真正提升治理能力

⁵² L. M. Salamon, *The Tools of Government: A guide to the New Governance*, Oxford Univ Pr, 2002.

⁵³ J. Kooiman, *Governing as Governance*, London; SAGE Publications, 2003, pp.3-10.

⁵⁴ J. Pierre, and B. G. Peters *Citizens vs. the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment*. Paper, University of Gothenberg, Sweden.

第二節 文獻探討

壹、國有土地管理政策相關文獻回顧

一、學者專家對於國有土地經營管理之相關論述

- (一) 莊育焜所撰「臺灣現行國有土地管理與利用問題之研究」之研究結論，認為國有土地應遵循公地公用原則，對於非公用土地除消極管理外，應積極經營開發，俾以長期的收益替代短期的財政收入。並建議以設定地上權及標租方式提供需地使用人積極經營開發都市地區國有土地，並成立專責機構以企業方式經營規劃開發國有非公用土地。⁵⁵而國有非公用土地委託經營乃藉民間資源參與經營開發，除可提升土地利用價值外，也可以長期的收益替代短期的財政收入。
- (二) 謝清煌所撰「國有財產管理理論與現況問題之研究」主張國有財產的經營管理具有財政、經濟與社會的功能，不應僅著重財政收入，今後應更重視經濟及社會的功能。⁵⁶而國有非公用土地委託經營以公開及專案方式，已考量財政、經濟與社會的功能。
- (三) 張治祥所撰「臺灣地區國有土地利用策略之研究」認為國有土地數量龐大，除屬環境敏感地區之土地應以保育重於開發外，其餘土地應依其自然條件、區位、配合各種活動需要、國家建設需要，積極規劃開發，一方面鼓勵墾植、減少荒地，

⁵⁵ 莊育焜，〈臺灣現行國有土地管理與利用問題之研究〉，碩士論文，政治大學地政研究所，民 73。

⁵⁶ 謝清煌，〈國有財產管理理論與現況問題之研究〉，碩士論文，政治大學財政研究所，民 73。

提供各類產業所需用地，避免閒置；二方面提高土地利用效益，增加土地利用價值，⁵⁷國家因而獨得土地改良利用之效益，使社會全體共享開發成果。

(四) 鄭明安所撰「國有土地之管理研究」一文，認為有土地租售政策的基本原則為

1. 配合國家整體建設，社會經濟發展及環境保育之需求。
2. 促進土地有效利用，以謀求國家利益與人民福祉。
3. 配合區域計畫、都市計畫之編定使用性質，優先提供公共使用。
4. 直接耕作農民及需要土地使用人，取得國有土地之使用權。
5. 避免因承受國有土地面積獲致暴利，以求社會公平。⁵⁸

國產局於全國土地問題會議先期會議所研提之公有土地基本原則亦採同一看法。

(五) 林本炫、董娟娟、張人傑三人所撰「國有土地問題的政治經濟分析」一書認為藉由國有土地制度的剖析，⁵⁹可使社會和政府能認清國有土地內涵，以健全其應有的角色、定位與功能，並建議

1. 各機關管理之公務用土地應建立所有權與使用權合一的制度，機關間如相互需用土地則以價購方式辦理，免除「有償撥用」、「無償撥用」與「讓售」等複雜的不平等關係。
2. 統整國有土地開發、管理、使用機關的權責，避免造成權責不符或是功能重疊的現象，建議應該成立「國土綜合開發委員會」或「國土署」，國有財產局應改名為「國有土地管理局」，專司國有土地之清查、管理，並削弱各使用機關之管理權，使後者

⁵⁷ 張治祥，〈臺灣地區國有土地利用策略之研究〉，碩士論文，政治大學地政研究所，民 79，頁 108-109。

⁵⁸ 鄭明安，〈國有土地之管理研究〉，政大公企中心編印行政與政策論文集 4，民 84，頁 49。

⁵⁹ 同註 15。

只負「維護」之責任。

- 3.通盤檢討「公務用」之土地，避免各使用機關閒置浪費或是以土地為籌碼圖利自身。
- 4.國營事業土地應納入國有土地管理制度，避免各國營事業以接收而來的土地，以公司法人的地位自由處分或經營，造成社會之不公平。

(六) 蔡信三所撰「國有土地被占用問題之研究」認為國有財產局對非法占用國有土地者，採取一再寬容的方式，放寬承租規定，使其就地合法。雖可將占用土地納入管理，但卻也間接鼓勵占用，致民眾有期待之心理。且可建築土地取得承租權後，依法即可申請承購，對國有土地管理造成一大困擾。並建議修正國有財產法使國有財產局具有公權力，可逕行排除占用，並加重竊占國有土地之刑責，應可降低國有土地的占用情形。⁶⁰

(七) 鄭雪梅，認為從國有土地管理、使用現況，檢討國有土地管理課題，尋求解決對策，應強化國有土地管理模式，重新規範國有土地經營管理範疇及事業計畫，建立國有非公用土地處分多元化途徑，擴大民間參與開發國有土地。⁶¹

(八) 廖蘇隆所撰「國有非公用土地推動委託經營之問題與對策研究」，認為國有土地係國家重要資產，面積與產值均甚龐大，有效妥善利用，對國家財政收入及經濟、社會公共政策之實施有重大的影響，藉由個案調查分析及歸納遭遇問題研提對策，做為修正委託經營相關作業規範之參考。並借重民間資源參與經營國有非公用土地，可避免土地閒置、促進土地利用、降低管理成本，增裕國庫收入。因此，除保留供他

⁶⁰ 蔡信三，〈國有土地被占用問題之研究〉，碩士論文，東海大學公共行政研究所，民 88。

⁶¹ 鄭雪梅，〈國有土地管理之研究〉，收錄於立法院法政局專題研究報告，民 89。

機關公用者，可採委託經營方式釋出，供民間開發，藉以增加收益及提高土地利用效率。⁶²

(九)鄭俊杰在「國有土地經營管理策略對都市發展影響之研究」表示，政府主要功能就是為社會制定及執行政策與法律，並對社會作權威性分配。同時結合各方力量以滿足民間對公共服務殷切的需求。並認為由於國有土地衍生之潛在產值無可限量，且與政策推動及都市發展息息相關，自應配合國家整體建設及經濟發展需求，並兼顧資源永續發展。他建議，為落實國家資產有效管理、永續運用與支援都市有利發展政策目標，應強化其管理機關統籌調配權能與提供更多元、寬廣的國有土地利用途徑，引進民間技術、資金、人力以及企業經營理念，參與國有土地經營，以加速國有土地之開發及減輕政府管理負擔，並創造社會整體財富。⁶³

(十)王躍生在「耕地三七五租約問題之研究」指出，三七五租佃制度之建立為強制性制度變遷，並未付出龐大的協調成本與排除既得利益的成本，效率高且政府明顯收益。另外，鑑於我國已加入世界貿易組織，促進農地利用效率以提升農業競爭力，⁶⁴然現行耕地租佃制度無法滿足業佃雙方需求，且亦不符合社會大眾對農地使用及農業發展之期望，實有深入徹底解決之必要。

(十一)葉裕洲在「終止耕地三七五租約補償問題之研究」認為，農地政策經由耕地三七五減租、公地放領及耕者有其田，已達農地農有農用之農地改革。政府於民國 42 年推行第一期

⁶² 廖蘇隆，〈國有非公用土地推動委託經營之問題與對策研究〉，碩士論文，逢甲大學土地管理研究所，民 93。

⁶³ 鄭俊杰，〈國有土地經營管理策略對都市發展影響之研究〉，碩士論文，逢甲大學都市計畫研究所，民 95。

⁶⁴ 王躍生，〈耕地三七五租約問題之研究〉，碩士論文，台北大學地政研究所，民 86。

四年經濟建設計畫，除致力於農業發展外，並配合國內資源優勢，發展勞動密集工業，經濟結構在五十年代有明顯之改變。農家之農業所得未隨經濟發展而提高，究其原因，主要是因農場規模未能隨經濟發展而擴大。農地改革後，法令對佃農之保護過渡，農地制度形成僵化。⁶⁵耕地三七五減租條例之實施，雖有其時代背景因素，然而，社經環境之變更，致使耕地租佃制度必須隨之變更或廢止，遂有農業發展條例之公布實施，導入委託經營取代耕地租佃，又將耕地租賃由特種租賃回歸至一般租賃。

綜觀以上各學者或前輩的研究，印證了本文在前言就已提出永續經營國有土地的「土地倫理」觀念，這是一個相當值得欣喜的發現。國有土地管理機關紛雜，管理法令各異，造成各自為政的土地管理亂象，因此統一國有土地管理權責機關，也是本文與各前輩一致的看法。另外在國有土地的制度面、管理面及政策面等三個面向來看，已不乏有相關研究者提出許多見解。但是，國有財產管理政策走向，應該是走向放任式，任由自由市場需求來決定國有土地的利用方式與價格？或是應該做更嚴格管制，所有公有土地一律限於公共用或公務用，以兼顧全體國民的公共利益？然而，限縮使用就是對國有土地最好的利用嗎？綜合以上分析大部分學界及實務界的共識是國有土地應該合理有效的利用，而不是一味的限縮使用，但是合理有效的使用應該是用管制、管理或是治理的方式，卻不曾有人提出來討論。本文，主要就是針對各研究者所缺漏的研究方式，依循公共治理理論的模式試著找出國有土地管理政策的方向。

⁶⁵ 葉裕洲，〈終止耕地三七五租約補償問題之研究〉，碩士論文，逢甲大學土地管理研究所，民 93。

二、機關研究報告

(一) 國產局編撰「國有土地開發業務之導向」之研究結論，認為國有土地之管理原則在於保持公有，加強開發利用。其有特定用途者，應由目的事業主管機關發揮權責進行開發利用，無特定用途者，屬國有財產局之開發權責，應積極進行開發經營，增加收益。換言之，國有財產之開發經營，僅限於促進地利及增加收益。因此，未來國有財產之開發係以收益為導向，其業務範圍須加以減縮，以具有高收益潛力之土地為限。惟開發及經營規模應加以擴大，以提高效率，累積成果。但為兼顧國有財產之特性，亦須配合推動各種政策目標，以充分發揮業務功能。

(二) 行政院研究發展考核委員會編印「國有土地全面清查計畫之評估」研究報告，⁶⁶其結論認為國有土地之處理與管理之策略為：

1. 強化今後國有土地產籍管理。
2. 防止國有非公用土地被占用之發生。
3. 徹底解決國有非公用土地被私人占用之問題。
4. 積極促進國有非公用閒置土地之處理與開發。

(三) 內政部提出「地方公有土地有效經營管理之研究」，⁶⁷認為地方公有土地閒置者，可推行綠美化或做停車場使用等短期利用方式，或檢討優先提供公共使用，免去政府再予徵收私有土地。如原係屬公用財產者，亦可檢討變更為非公用

⁶⁶ 行政院研究發展考核委員會，〈國有土地全面清查計畫之評估〉，民 86。

⁶⁷ 內政部，〈地方公有土地有效經營管理之研究〉，民 90。

財產後予以處理。並認為：

- 1.地方公有土地產籍應精確、清楚，以為經營管理之基礎。
- 2.地方公地在挹注財政收入部分，可積極利用上網招商等方式。

本文認為欲使公有土地管理機關有效經營管理公地應建立經營管理績效指標、給予實質獎勵制度及成本觀念，公有土地性質上是民眾所共有之財產，為了公益及往後世代的福祉（世代間的公平），公有土地有條件地限制處分，就公地政策所應具備的長遠性及前瞻性而言，仍是有必要的。

第三章 國有土地管理政策治理模式

第一節 國有土地政策的歷史分析

壹、國有土地管理政策沿革

日治時期日人所有的公產或私產，在臺灣光復後，由國民政府接收，成為國有財產的主要來源。當時接收之原則為「工廠不停工、商店不停業、學校不停課」，⁶⁸循序進行處理。管理機關從最早的「臺灣省接收委員會」，直至今日的「國有財產局」，其間歷經了四次變革。這些管理機關的職掌、任務是什麼？執法依據為何？組織目標是否達成？臺灣光復及中央政府遷台已 60 年，時過境遷下原本賦予機關的任務應否調整？分述如下：

一、日產接收時期(1945~1960 年)

臺灣省境內之國有土地，多係政府接收之日產，其管理機關最早為民國 34 年 11 月成立之「臺灣省接收委員會」，其後經歷四次變動，依序為 36 年 5 月成立之「臺灣省日產清理處」，38 年 11 月設置之「臺灣省公產管理處」及 41 年 7 月設置之「臺灣土地銀行公產代管部」，至 49 年 12 月 12 日成立「國有財產局」，⁶⁹開中央政府設置國有財產管理機關之先河。

民國 34 年(1945 年)臺灣行政長官公署與警備總司令部組織

⁶⁸ 林本炫等，《國有土地管理問題的政治經濟分析》。台北：業強，民 87，頁 36。

⁶⁹ 國有財產局，〈國有財產現況〉(增訂本)，民 87，頁 23。

「臺灣省接收委員會」，依據行政院 34 年 11 月頒佈之《收復匪敵偽區產業處理辦法》規定將原接收自日本政府，原屬公共用、公務用、事業用之土地，經依規定程序撥供各級政府機關（構）繼續為公用，故此類土地，以各直接使用機關為管理機關，除少數機關因組織變更或裁撤致管理機關有變動外，公有土地管理機關變動較少。一般日人私有財產，及日人在台官署公有財產（國庫地）中未經本省各級機關接管使用者，前者稱「國有特種財產」，後者列入「一般國有財產」均由接收委員會代管，⁷⁰為日後之國有非公用財產，由 36 年 5 月成立之「臺灣省日產清理處」掌理，以出售動產、企業為主，房地產出租、出售為次，隸屬於臺灣省政府財政廳。嗣因清理工作繁重，房屋、基地之估價、出售，另委託「公產公物整理委員會」代辦。

民國 38 年 11 月為劃一事權、提高效率，裁併「臺灣省日產清理處」及「公產公物整理委員會」，改組成「臺灣省公產管理處」，仍隸屬於臺灣省政府財政廳，掌理全省公產整理、日產清理事宜，其業務著重於加速出售房屋、基地及審查產權案件，此外並設置「公產管理審議委員會」主持有關公產案件審議事項。並在各縣市政府加設公產室（股）。

民國 40 年秋，因部分縣市清理日產工作將近終了階段，先後將各縣市公產室（股）、「公產管理審議委員會」結束。所遺公產行政部門業務移交臺灣省政府財政廳接辦，並由臺灣土地銀行成立「公產代管部」，辦理國有及省有房地租售業務、日人企業財產及日人債務清理等。為處理日產收所制訂的法規、補充及解釋有關日產處理之法令經收錄在《臺灣省日產處理法令彙編》及《臺灣省公產管理法令彙編》共有三百多種，⁷¹由此可見日產處

⁷⁰ 同註 69，頁 35。

⁷¹ 同註 69，頁 37。

理之繁複。然因接收及清理機關再三更迭，缺乏統一常設的管理機關，對國有非公用財產的掌握影響極大。⁷²

二、國有財產局成立時期(1960~1969 年)

國有土地因管理機關眾多事權不統一，漏管失管的情形嚴重，因而遭民眾占建濫墾。為建立統一的管理制度，以維護及適當利用國有土地資源，⁷³監察院乃決議「應設立專責機構管理；政府亦應建立永久性之國產管理制度」。行政院本著財物並重原則，飭令財政部參考各國國有財產管理制度，設立國有財產局，以掌理全國國有財產之管理事務。原由臺灣省政府財政廳、臺灣土地銀行公產代管部所代管之國有特種財產及一般國有財產，與財政部國庫署原主管的國有財產業務，一併歸國有財產局管理，成為國產局第一批接管的國有財產。由於數量龐大，冊籍浩繁，在接管前部分資料已散失遺漏，殘缺不全；加以對財產之保管、使用、處分，又缺乏完善之法令規範，以致於管理上遭遇不少困難。

嗣後，國有財產局依據《國有財產現行管理範圍區分辦法》，再依法陸續接管原臺灣省政府代管的國有土地、都市平均地權實施範圍內的國有養地、國有林地，這是第二批大規模接管的財產。再加上民國 60 年代，政府陸續推動都市計畫之制訂、公共設施保留地之測量分割、土地重劃以及地籍圖之全面重測等，因地籍變動頻繁，國有不動產之基本資料亦隨之不斷發生變動，對管理工作之執行影響頗巨。

⁷² 日據時期臺灣經濟政策之轉變，以及產業規模大要，可參見：楠井隆三，《戰時臺灣經濟論》，台北，南方人文研究所，昭和 19 年。

⁷³ 莊育焜，〈臺灣現行國有土地管理與利用問題之研究〉，國立政治大學地政研究所碩士論文，民 83，頁 19。

因此，國有財產局成立初期主要任務是清查、管理、處理國有土地，其餘動產有價證券及權利等之處理業務較少，其所持憑的法令依據如表 3-1 有民國 50 年(1961 年)2 月 23 日公佈之《國有財產處理辦法》及 52 年 6 月 20 日通過的《國有財產現行管理範圍區分辦法》，大多為國有房地產出售或出租的規定，並無言及任何開發利用的條文，迨至 58 年立法院三讀通過《國有財產法》，隔年頒佈《國有財產法施行細則》，國有財產的管理才算是上了軌道。

表 3-1：國有財產管理機關之演變及重要法令依據

年代	管理機關	重要法令依據
1945	臺灣省接收委員會(1945.11) 日產處理委員會 日產標售委員會 日產清算委員會	行政院頒《收復匪敵偽區產業處理辦法》(1945.11.23) 臺灣省日產處理法令 臺灣省日產處理法令
1947	臺灣省日產清理處(1947.5) 日產清理審議委員會 公產公物整理委員會	《臺灣省公有耕地放租辦法》(1947.11) 《公有土地管理辦法》(1947.3.4)
1949	臺灣省公產管理處(1949.11) 公產管理審議委員會 各縣市政府公產室(股)	
1952	臺灣土地銀行公產代管部(1952.7)	
1960 1961 1963 1969 1970	國有財產局(1960.12)	《國有財產處理辦法》(1961.2.23) 《國有財產現行管理範圍區分辦法》(1963.6) 《國有財產法》(1969.1) 《國有財產法施行細則》(1970.3)

資料來源：林本炫等，《國有土地管理問題的政治經濟分析》，民 87，頁 36。

國有財產局在建立健全之國有財產管理制度與加強國有土地開發利用，為遂行任務故其職掌主要為國有財產之清查、管理、處理改良利用國有財產及國有財產相關法令與法務案件的研議及處理。後來為了出售國有財產議訂公平合理之國有財產價格需要，民國 50 年 7 月並成立「國有財產估價委員會」，為國有財產估價之專責機構，由國產局局長兼主任委員。此外尚於台北市、台中市、高雄市及台東縣各設立辦事處，⁷⁴分別掌理該區國有財產管理事宜。也因為管理財產大幅增加，國有財產局的組織架構於 50 年 8 月完成法治化後，陸續又作了二次組織結構調整，以強化執行任務的能力，但是業務重點仍是著重於財政功能的國有財產出租、出售等相關管理、處分工作，對於國有土地的開發利用，或建立永續發展的國有土地資源再利用，仍無法符合社會的期待。

三、國有財產管理法治化時期(1969～)

一般而言，當國內因為社會變動產生某種特定法令課題需求，而必要進行法令制度脈絡制訂時，基本上循著三種途徑為之：其一為單獨立法，第二種為整體相關法令條文同時修訂，第三種藉著法令體系中對「不確定概念」、「特殊情境與條件」以及「因應社會變動需求」所提供的例外允許，⁷⁵進行限制性法令的排除，而另定相關管制規範。國有財產的管理政策從民國 34 年（1945 年）行政院頒《收復匪敵偽區產業處理辦法》以來，一直都是以行政規則作為財產管理的依據，缺乏相關支撐性法令環境的建構，及民意的支持，執行上似乎欠缺應有的正當性原則⁷⁶，

⁷⁴ 國有財產局，〈國有財產現況〉（增訂本），民 87，頁 2-7；惟後來因東部地區業務萎縮，已改為分處，隸屬於北區辦事處。

⁷⁵ 羅傳賢，《立法程序與技術》，台北，五南圖書，民 86，頁 25。

⁷⁶ 正當性（legitimacy）的概念係指，社會成員一般認為政府制訂和執行法律的權力是適當

因此有必要根據其社會特性、成本、時間要素等，來決定法制建構的有效途徑，並建立國有財產管理政策的法律規範，以符合法治國家的要求。

過去以出租、出售為主的《國有財產處理辦法》，決定了國有財產的利用方向。至民國 58 年(1969 年)1 月 27 日《國有財產法》頒佈，59 年 3 月 27 日《國有財產法施行細則》亦公佈，國有財產管理才有更進一步的依據，也才算完成正式的法治化工作，並在 60 年迄 92 年間為了因應時代的需求作了八次的修正。《國有財產法》的頒佈，雖然不再以過去處分『戰利品』的心態，處理國有土地，並增加了

- (一) 公有財產不動產之統一管理。
- (二) 陸續接管地方政府代管之國有非公用財產。
- (三) 國家有價證券及權利之管理。
- (四) 國有財產會計制度之建立。
- (五) 國有財產產籍管理之加強等新增業務。

民國 89 年大幅放寬得出租國有非公用土地的時間，從原本 59 年 3 月 27 日前放寬至 82 年 7 月 21 日前已使用即可承租，增訂第 52 條之 1 放寬得予專案讓售國有非公用土地之條件，及第 52 條之 2 在 35 年 12 月 31 日前已建築使用者，得以第一次公告土地現值承購國有土地等規定，⁷⁷然出租、出售條件一再放寬，除了確實可符合民眾期待並增加財政收入外，亦可能造成民眾投機心理（先行占用再等待修法，藉以取得國有土地），因此，欲以此建立國有土地的全面管理，仍多有限制。

的、具有法律效力的並且應予服從的。 A. Ranny, *Governing*, Pearson Education, 8 -edition, p30.

⁷⁷ 參見國有財產法暨同法施行細則各規定。

貳、我國公有土地現況

依據民國 19 年(1920 年)公布，25 年施行的《土地法》，其中第 10 條規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地。私有土地所有權消滅者，為國有土地。」而同法第 4 條規定：「本法所稱公有土地，為國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地或鄉（鎮、市）有之土地。」又《國有財產法》第 2 條規定：「凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財產。」由此可知，凡未經人民依法取得之土地，即為公有土地。而依《土地法》第 4 條規定，公有土地可在分為四級，為國有土地、直轄市有土地、縣（市）有土地或鄉（鎮、市）有之土地。後三者需依法取得所有權，不屬於私有或地方所有者，即為國有土地。

一、公有土地的規模與結構

國有財產，是由國家依據國有財產法第 2 條及同法施行細則第 2 條、第 3 條規定所取得之一切財產均屬之，其來源有下列數種：（一）依據法律規定取得其財產權之財產。（二）基於公權力之行使，經接收、沒收或徵收而取得財產權之財產。（三）依預算撥款而營建或購置之財產。（四）國內外以中華民國為動向而捐贈之財產。（五）凡未經登記之不動產或未確定權屬為私有或地方有之財產。由上列各點觀之，國有土地在四級公有土地中所佔的比例最大，因此，在某些國有土地查無可對比的統計資料的情況下，本文以全國公有土地的規模與結構作分析，亦可藉此推估國有土地狀況，就以「公有」和「私有」這一區分來瞭解目前公有土地之現況。

從表 3-2 我們可以看出，公有土地占全國土地總面積達 70%，有相當大的比例，而就「已登記土地」來說，從民國 36 年的 11.13%，76 年以後積極清理全國土地資料，到民國 95 年已登記公有土地達 1,838,555 公頃，占全國已登記土地面積的 74.82%，顯見公有土地在我國土地庫存量中佔了相當重要的地位。

表 3-2：臺灣公有土地狀況

單位：公頃

年度	臺灣地區土地現況			公有地			公有土地在全國土地中百分比 (%)	已登記公有地在全國已登記土地 (%)
	總計	已登記地	登記百分比 (%)	總計	已登記地	登記百分比 (%)		
36	3,596,121	1,319,813	36.70	2,561,050	285,050	11.13	71.23	21.60
56	3,589,422	1,394,143	38.84	2,509,746	314,647	12.53	69.08	22.56
76	3,600,704	1,727,038	47.83	2,457,172	611,268	25.23	68.24	35.09
93	3,600,704	2,953,164	82.00	2,457,172	1,765,183	71.83	68.24	60.04
94	3,600,704	2,981,483	82.80	2,457,172	1,782,578	72.55	68.24	60.04
95	3,600,704	3,043,313	84.52	2,457,172	1,838,555	74.82	68.24	60.04

76 年起未再變更國土總面積及公有土地總面積，對本表分析影響不大。

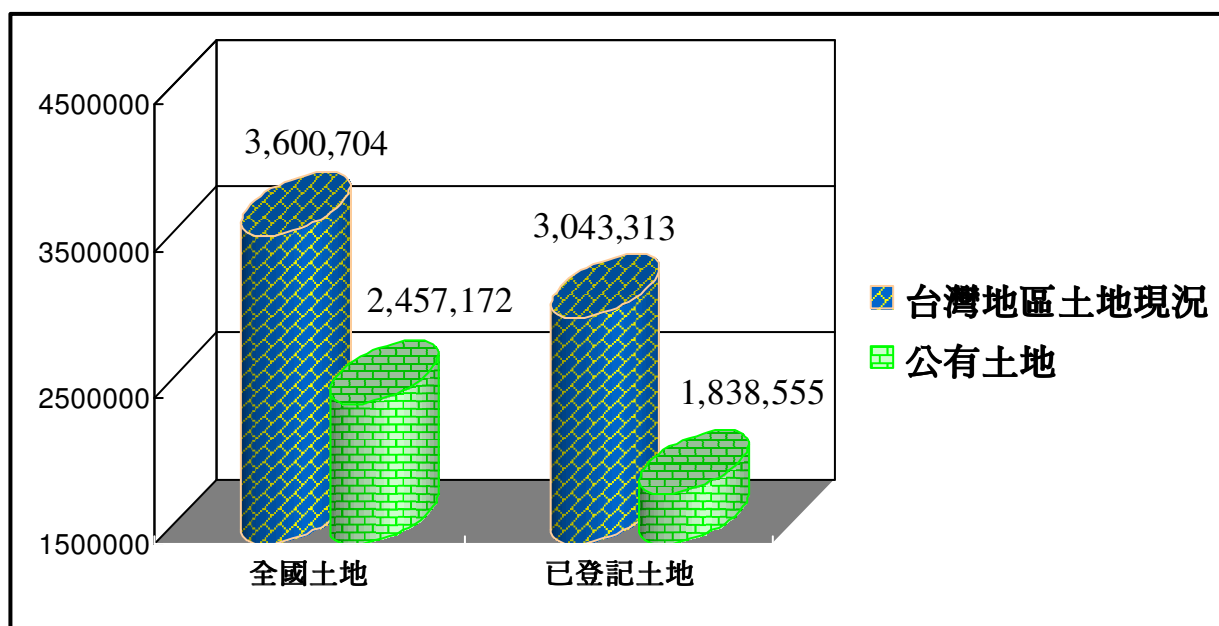
資料來源：作者整理自《臺灣省地政統計年報》⁷⁸ 《內政統計年報-地政》⁷⁹

⁷⁸ 臺灣省地政處，〈臺灣省地政統計年報〉，民 78。

⁷⁹ 內政統計年報-地政，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y05-01.xls>，檢視日期：96.04.05。

依國有財產法第 2 條規定，凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財產。即將未登記土地概括認定為「國有土地」，依此，民國 36 年已登記土地占全國土地面積比例 36.70%，迄民國 76 年僅達 47.83%，其間專司國有財產管理的國有財產局於民國 49 年成立，成立後似僅著重在土地的處分，對未登記之「國有土地」並未付出太多關心。幸而在民國 70 至 90 年間年臺灣經濟飛躍成長，土地問題變成全國民眾關注的議題，也促使有關機關加速辦理土地測量登記，從圖 3-1 可以看出來，迄至民國 95 年已完成登記土地占全國土地總面積已達 84.52%，其餘未登記土地大都屬於直接生產用地中的林業用地，及交通水利用地等，使公有土地的管理能更上軌道。

圖 3-1：臺灣地區土地登記現況圖



資料來源：作者整理自《內政統計年報-地政-95》

二、國有土地使用情形

就公有土地四級制所有權來看，截至民國 95 年為止，在已完成登記之 1,838,555 公頃之土地中，屬國有且已完成登記的有 1,709,209 公頃⁸⁰占已登記公有土地面積比例為 92.96%，換句話說，在討論公有土地使用狀況，幾乎等同是研究國有土地使用狀況。且由中央所推動的若干公共政策，如土地政策、國民住宅、交通建設、眷村改建，乃至經濟發展所需的工業用地等，皆與國有土地有密切關係，所以本文乃選擇國有土地作為研究對象。

國有土地依管理權責及用途區分為下列二類：1.公用土地，包括公務用、公共用及事業用土地，面積為 146.5 萬公頃，由直接使用機關管理，依預定計畫及規定用途或事業目的使用，目前管理機關有 5,302 個。公用土地面積較大且較完整，並以公共設施用地及保育使用之土地居多。2.非公用土地，指公用土地以外可供收益或處分之國有土地，面積為 24.5 萬公頃，由國有財產局管理。⁸¹其分布遼闊，散佈於全國各地區，面積大者多屬農、林、養殖使用之土地，而屬都市計畫建築用地者，多以畸零狹小，呈點、線狀分布，或夾雜於私有土地之間者居多。依據國有財產法第 4 條，國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類。

前者又可區分為「公務用財產」、「公共用財產」與「事業用財產」三類。「公務用財產」是指各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有財。「公共用財產」則指國家直接供公用使用之國有財產，如道路、河川、公園等。「事業用財產」則是指國營事業機關使用之財產，但國營事業為公司組織者，僅指其股份而言。另外，上述公用財產以外可供收益或處分之一切國有

⁸⁰ 國有財產局，〈95 年度業務年報〉，頁 15。

⁸¹ 同上註。

財產則稱為「非公用財產」。

在此使用分類之區分，我們可以從表 3-3 看出，在前述四類國有土地中，民國 87 年以前國有非公用土地占了 65.1% 相當高的比例。民國 93 年國有土地大幅增加，特別是公務用與公共用土地比例更是提高不少，其原因有二，其一，民國 88 年的九二一大地震後，由於地籍錯置而展開全國性的地籍整理，並藉此登錄了許多原來未辦登記的國有土地；再則為民國 87 年臺灣省政府組織功能精簡後，大批原來省有的公務用或公共用土地變更為國有公務用或公共用土地，致使國有公務用土地大幅成長，而事業用土地，卻因正值極力推動國營事業民營化，相關國營事業民營化後減資繳回，使其比例降至極低。

表 3-3：歷年國有土地使用分類統計

單位：公頃

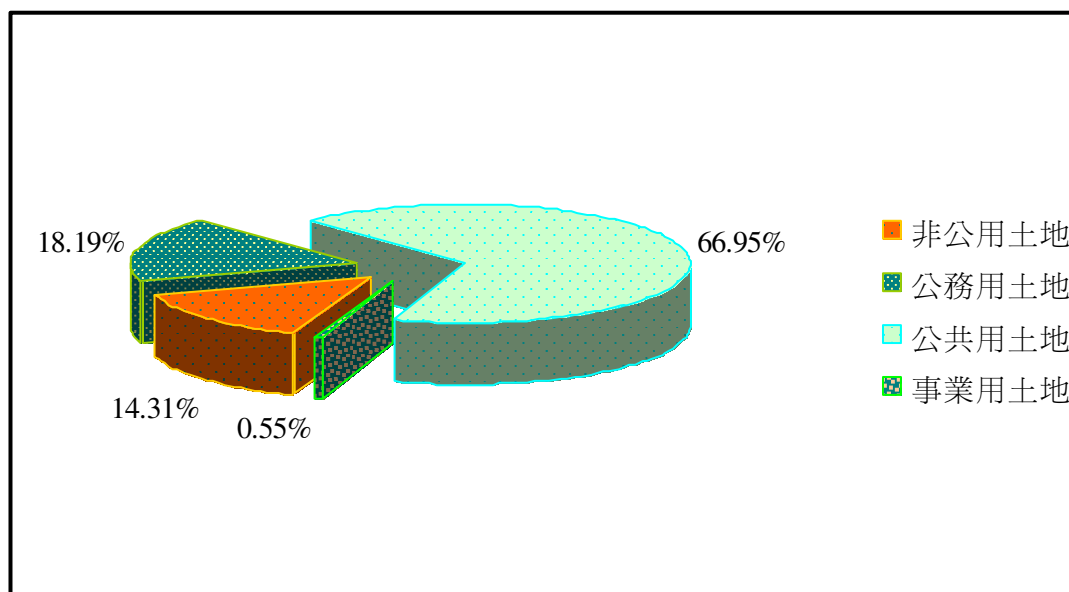
年 度	總 計	公務用		公共用		事業用		非公用	
		面積	百分比 (%)	面積	百分比 (%)	面積	百分比 (%)	面積	百分比 (%)
75	308,800	104,847	34.00	6,252	2.00	8,119	2.60	189,582	61.40
87	352,740	110,632	31.40	12,085	3.40	8,168	2.32	229,855	65.10
93	1,612,150	1,030,545	64.00	302,832	18.70	9,370	0.58	269,402	17.20
94	1,693,966	1,103,399	65.14	310,172	18.31	9,346	0.55	271,043	16.00
95	1,709,209	310,829	18.19	1,144,397	66.95	9,383	0.55	244,600	14.31

資料來源：作者整理自國有財產局業務年報 75，87，93、94、95 年

因此以圖 3-2 來看，就比例來說，國有土地中以「非公用」及「公務用」最為重要，且非公用土地是可以使用收益處分的土地，而公務用土地由各使用機關直接管理，也造成許多低度利用

或不當使用的問題，這些問題在國家資產管理委員會成立後，作了不小管理政策上的修正，容後再討論。

圖 3-2：國有土地使用分類圖



資料來源：作者整理自國有財產 95 年度業務年報

三、國有土地管理現況

在國有非公用土地部分，行政院於民國 82 年 7 月訂頒之「公有土地經營及處理原則」，已明確定出國有土地經營管理之方向，規定國有土地面積在 330 平方公尺以上者（85 年 7 月 3 日修正放寬為 500 平方公尺），除符合特定條件，或因情況特殊或政策需要經行政院核定者外，應以不出售為原則。其中情況特殊之認定，已授權由財政部核定。但經過十幾年來的運作，社會環境變遷，時空背景已大不相同，有部分不合時宜，再加上國有財產法已於 89 年 1 月 12 日公布修正，為配合經濟發展及社會環境的

變遷，大幅放寬國有土地之出租及出售條件，「公有土地經營及處理原則」亦於民國 90 年 3 月 15 日再度修正有關公有土地出售的規定。增列依其他經營權責機關依法律或地方公產管理法規規定核定者，亦得出售。

另，依國土保育、公用優先、促進地利之國有土地運用原則，對於無國土保育及公用目的之其餘可供處理之土地，依國有財產法等規定以出租、出售、委託經營及改良利用等多元化、公開化方式釋出，提供各級產業使用，避免任其閒置荒廢，以促進地利、增加政府收入，並減少政府管理成本，開源與節流兼俱。儘管犬儒學者與懷疑論者習慣指陳政府的施政缺失，然而在這些詆毀與批評之下，國有土地的管理者仍不斷嘗試去克服那些個人是非，懷抱勇氣與擔當，研擬出符合社會期待的國有土地管理政策。但是根據國有財產法及公有土地經營及處理原則相關規定，歸納出現階段國有土地經營管理的四個政策方向是否符合治理的要求，仍待逐一檢驗。⁸²

（一）善用電子資訊健全國有土地產籍資料

國有土地為國家重要資產，政府為確實掌握國有土地資源，已自民國 75 年起陸續辦理全面清查，並依據清查結果，建立國有公用土地檔案及強化國有非公用土地電腦檔案資料，可提供政府相關機關執行業務及施政參考，有助於評估及測定國產業務方針。由於每年均有未登記土地辦妥國有登記，而已建檔之國有土地其標示常因土地分割、共有物分割、合併、重測、重劃而發生變動，其使用情形亦經常變更；因此，其資料有必要隨時更新，保持正確而完整，而資訊化時代，電子化政府不單是民眾殷切的

⁸² 本節有關政策規劃與公共管理的觀念主要來自李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：國立中正大學，民 88。吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，《公共管理》。台北：智勝文化公司，民 90。李允傑，《臺灣工會政策的政治經濟分析》。台北：商鼎出版社，民 88。

期盼，更是順應世界潮流的趨勢，地政機關已建立有全國地政資料電子資料庫，國有土地僅是該資料庫的一部份資料，妥善建立良好溝通平台，分享彼此資訊，將可共同提高行政效能。

（二）共享國家資源永續利用國有土地

依國產法及土地法規定，各級政府機關為公務或公共所需國有土地，得申請撥用。另，特別法明定各項公共建設所需用地為國有土地得撥用者，亦可辦理撥用。而在核准撥用前，應同意先行使用，以加速公共建設；並依行政院訂頒《各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則》規定辦理，有償撥用以核准撥用日期公告土地現值為計算標準。由於撥用係基於公地公用原則，透過行政程序，由行政院核定，將國有不動產提供各級政府機關、學校及部隊作公共或公務使用，或訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出租方式提供民間機構使用。因而，國有土地之撥用，可協助各項公共設施加速興建，節省各級政府公庫支出，並避免大量徵收私有土地。其他屬於林業用地、養殖用地、農牧用地等邊際土地，應一律撥歸各相關業務主管機關，依法管理使用。

（三）運用民間資源開發利用國有土地

國有土地的管理，依治理的概念不一定要由國家管理使用，在國家保持土地所有權前提下，為有效促進土地利用，提昇國有土地經營績效，有必要引進民間技術、資金、人力以及企業經營理念，參與國有土地經營，以創造社會整體財富，得以委託、合作、信託或設定地上權、委託經營等方式，提供國有土地由民間產業投資開發，不僅可促進大面積土地有效利用，且可增加國庫收入，更可應社會、經濟發展之需要。

（四）閒置之可建築用地交由民間開發利用

由於國有土地數量龐大，分布廣闊，性質、形狀互異，倘全數保留為國有不予出售，任其閒置，勢將造成國家資源浪費，不僅加重政府管理土地之負擔，更妨礙毗鄰私有土地之整體規劃開發利用。為使國有土地達到地盡其利，地利共享，可基於國庫之收入，將政府機關無開發經營或使用計畫之國有建築用土地或其他零星土地，以出租或出售方式釋出供民間開發與利用，收取租金及售價，增裕國庫收入。⁸³

第二節 跨國國有土地管理政策比較分析

國有資產一般而言分為營業性國有資產與非營業性國有資產，非營業性資產係指土地、資源、行政事業資產、基礎建設及社會共事業。營業性資產主要係指國營企業。⁸⁴茲就日本、美國及英國三個國家的國有資產管理政策作一簡介如次：

壹、日本之國有財產管理

臺灣經過日本半個世紀的殖民經營，再加上戰後國府接收的重點在接收其管理制度與體制本身，並不在土地房舍部分，日人建立的財產管理政策決定而後臺灣公有土地管理的型貌，因此，

⁸³ 本段有關國有土地管理的觀念主要參考 廖蘇隆，〈國有非公用土地推動委託經營之問題與對策研究〉，逢甲大學土地管理碩士論文，民 93。陳玉峰，〈土地倫理與 921 大地震〉。台北：前衛出版社，民 89。覃怡輝，〈社會安全政策的公平和效率問題〉，中央研究院中山人文社會科學研究所，民 88。

⁸⁴ 劉厚連，〈國家資產經營管理委員會組織功能與相關問題評析〉，立法院研究成果報告，民 92，頁 253。

要瞭解臺灣的國有財產管理制度，似乎不能忽略掉對日本的國有資產管理政策的研究。日本的國有資產所包含的範圍之廣泛，用途多樣，為了統一管理和有效利用國有財產，在法律中明訂財務省為國有財產管理管轄及執行機關，並在財務省內設置有國有財產審議委員會負責國有財產管理諮詢，此外，國有財產的管理處分另受國會、會計檢查院等機關監督。相關政策茲分述如下：

一、國有財產之法制化

1872年（明治5年），日本政府為了對民有地課徵「地租」以為財源之財政上理由，承認土地私有權，開始私有財產制度。翌年，訂立區別民有地及公有地，課稅地及非課稅地之基準，對全國土地、林野等進行調查。辦理結果，國有財產範圍確立，同時因不動產中區分出國有財產之觀念，進而形成法律上之概念。此後，為建立國有財產統一管理之會計制度整備需要，於現金、物品外，就土地、建物、船舶等制訂管理規則，由最初之官有財產管理規則，演進為1921年舊國有財產法，乃至1948年制訂之國有財產法，為國有財產之法制化。⁸⁵

二、管理機制方面

- （一）財務省總轄及綜合管理國有財產，統一制訂國有財產管理與處置事務文件；建立及健全國有財產制度。
- （二）各省廳管理屬於其主管行政財產，各省廳長官對於財產管理內容只包括取得、維持、保存及運用。在用途廢止而成為

⁸⁵ 陳芳雪，〈日本國公有土地管理及經營制度〉，研習報告，民82，頁7。

普通財產時，需馬上向財務大臣轉交該財產。(類似我國公用財產的管理方式)

(三) 國有財產審議委員會負責國有財產管理諮詢，於中央、地方及舊軍港城市等均設置相當等級審議會，可以對國有財產管理處置的必要事項提出意見，並接受財務大臣和財務局長官及各省長官的決策諮詢。

三、日本國有財產管理政策

就縱向而言，以財政法為基本法，屬會計制度之一環；就橫向而言，乃以國有財產法為中心，含括國有財產法之特別法及其他關於國有財產之特別規定，形成一套法制體系。但僅就其作為國有財產管理及處分之一般行政規定，而對於與國有財產特質無關之事項，委由民法、商法等私法規定。

貳、美國公有土地之管理

基本上歐美國家之租賃制度並不因土地權屬而有不同，此與國內公有土地出租與民間私有土地出租適用二套不同標準有很大的差異。⁸⁶其公有土地有美國聯邦財產、州有財產及市有財產，視財產類別採集中及分管兼而有之。以聯邦財產為例，土地部分以內政部公地管理局為主，另屬該部國家公園管理局及農業部森林管理局、住宅及都市發展部等目的事業之土地分別由各該機關管理。至於其他財產，由總務署統籌並由各直接使用機關管理

⁸⁶ 國產局委託中國土地經濟學會研究，〈公有土地租金率之研究〉，民 84，頁 55。

之。與我國國有財產之管理機關體系，大同小異。美國 1976 年〈聯邦土地政策與管理法-國家資源之平衡〉，明示公有土地之管理應顧及科學、景觀、歷史、生態、環境、大氣與太空、水資源之品質，及考古價值之保護；對於具備特殊自然條件之公有土地之保存與維護；提供魚類、野生動物及家禽之食物及住所；提供戶外休閒及人類之居住及使用。⁸⁷茲就美國公有土地之出售及出租說明如下：

一、出售

公有土地雖可出售，但限制條件甚嚴，禁止讓售予不具公民身分者，或不依州或聯邦法律組成之公司；得限制特定用途以保障公共利益；出售前應通知州或地方政府規劃分區使用或其他土地使用規範；准許非故意（或無過失、善意）占有國有土地者，得以該土地 1973 年 9 月 26 日之公平市價優先承購占用之土地。與我國國有財產之管理，以先占為逕予出租要件，並於承租後辦理讓售之制度有異曲同工。

二、出租

在美國幾乎各類公有土地均可出租，提供個人作為居住、農業及小規模工商業之用，其出租方式有空地標租、空間租賃等，租期有短期（10 年以下），長期（10 年以上，甚至於 60、70 年），視土地使用性質而定，⁸⁸租約內容鉅細無遺，長期租約於租期屆滿，地上建物歸屬公有；其租金收入供行政費用。尤其是空間租

⁸⁷ 劉金標，〈美國公有財產管理制度〉，研究報告，民 80。

⁸⁸ 鄭明安，〈國有土地使用權制度之研究〉，政治大學博士論文，民 84，頁 59。

賃，值得我國借鏡，以解決公營事業民營化，公共事業之水、電、油、瓦斯、電話、有線電視等管線，以往無償使用國有土地空間之問題。

三、開發

美國公有土地之開發，政府著重於事前之規劃，決定開發目的及需求，而實質工程設計施工，甚至開發完成後經營管理，則儘量以公開招標方式委由民間機構承包辦理。例如：大峽谷國家公園之服務設施、火魯奴奴市之中低收入住宅、舊金山市之停車場等公有財產，由政府委託民間房地產管理服務公司，績效良好，其運用民間人力、資源及經營能力，減輕政府負擔，一舉數得，值得我國參採。⁸⁹

參、英國

一、國有資產管理機制

英國公有財產管理的中央主管機關為環境部，環境部於 1990 年將原財產事務局(The Property Services Agency)更名為財產控股局(Property Holding Agency)其目的在協助政府部門妥善管理財產，以達到下列目標：

(一) 滿足各部會設備需求。

⁸⁹ 廖蘇隆，〈國有非公用土地推動委託經營之問題與對策研究〉，逢甲大學土地管理研究所碩士論文，民 93。

- (二) 降低公用財產經營成本。
- (三) 處理剩餘財產。
- (四) 管理公用財產。
- (五) 從維護與服務收取利潤。⁹⁰

後來國家財政吃緊，倡導「小而美、小而廉」之政府，財產控管局利用集中管理，提供政府各部門經濟而有效率的財產管理，位於倫敦的總部負責政策及主要專案計畫的推動，對於財產的管理係由座落於英國各區域的分區財產管理機關執行任務。

二、國有不動產管理

英國土地資產管理強調集權化之策略性土地資產管理，其特色為研擬土地資產管理策略、擬定年度不動產取得及出售計畫、擬定年度不動產維護整修計畫、監督各部門於不動產使用上之財政支出、定期監測土地資產之實質狀況及維護績效、建立不動產使用標準、掌控與管理地方政府所有閒置之土地資產、管理出租於私部門及慈善團體或其他非營利組織之土地資產。英國財政部對於公有不動產所採取的是動態管理之概念，亦即除了清查造冊防止被占用之外，必須隨時檢討政府各級機關所管有之土地，是否達到最有效利用。

肆、啟發與借鏡

⁹⁰ 同註 88，頁 70。

從以上三個國家的國有財產管理政策回顧(如表 3-4),可以發現英國的國有資產管理機關為環境部,美國為內政部,日本為財務省,其與我國目前法制上之管理機關財政部位階相當。另就國有不動產經營管理而言,英、美、日三國都採取了動態管理的制度,從取得、維護、保存、動用到處置各個環節都加以規範並制度化,與我國的管理方式大同小異。

但是我國在 2002 年以行政命令於行政院下設「國家資產經營管理委員會」,雖著眼於財政目的及統合各公有財產管理機關所管理之國有資產,用心值得嘉許,但此一任務編組能否取代已法制化的國有財產局並有效解決國有土地管理政策的沉痾?本文稍後會作討論。

表 3-4：跨國比較國有土地管理政策

	我國	日本	美國	英國
政策面	公有土地以公用為原則，但仍得依法出租、出售或為其他使用。	國有財產管理屬會計制度的一環，以國有財產法為中心。	與私有土地之管理方式並無不同，適用同一法規。	公有土地以公用為原則，但仍得依法出租、出售或為其他使用。
管理機制	國家資產經營管理委員會政策指導，執行機關財政部國有財產局。	財務省總轄及綜合管理國有財產，建立國有財產管理制度。	聯邦、州、市政府是財產類別各自管理、運用、處分其所轄土地。	在中央由財產控制局統籌管理。
執行面	公用土地求其永續經營，非公用土地則以財政收入為主要目標。	各省、廳管理其主管之行政財產，內容僅包括取得、維持、保存及運用。	具有保存價值之公用土地由各主管機關經營管理，其他財產則依據民事法規處理，但不得出售予不具公民身分者。	採動態管理，定期監測土地資產之實質狀況、建立不動產使用標準。

資料來源：本研究自行整理

第三節 國有土地管理政策分析

壹、召開全國土地問題會議

民國 89 年召開全國土地問題會議，確立之公有土地管理政策，並探討國有土地經營管理政策之發展；確定以下公地管理目標：

- 一、公有土地應配合國家長期整體社會經濟發展及環境保育之需要，保持公有。
- 二、公有土地之開發利用，應配合區域計畫、都市計畫及各種建設計畫，分別由政府自行出租或聯合民間開發。
- 三、政府應積極以照價收買、區段徵收、土地重劃或優先購買等方式取得土地，建立土地儲備制度，依照使用計畫有效利用。
- 四、利用公有土地興建之國民住宅及其他住宅，應以不售地為原則。

貳、設置國家資產經營管理委員會

前述國有土地管理目標經執行結果，一再修正，發展到國家資產管理一元化，且國家資產除了國有財產法規範之國有財產外，尚包括公司組織之國營事業、銀行法人所有之財產，其種類龐雜且分屬不同機關管理，致資源無法統籌運用，造成浪費，且各機關對資產管理運用重視程度不一，目前亦缺乏有效的考核機

制，致國家資產仍存有低度利用、閒置、被占用及不當利用之情形。有鑑於此，行政院認為有必要透過經營管理一元化決策機制之運作，以加強統合國家資產之經營與管理，提昇資產運用效率，⁹¹故於民國 91 年 4 月 13 日成立「國家資產經營管理委員會」（以下簡稱國資會），其主要目的如下：

- 一、國有非公用財產收益、處分之督導。
- 二、國有公用財產取得、管理、使用、收益之協調及督導。
- 三、國有公用財產變更為非公用財產之協調及督導。
- 四、特種基金經營管理之協調及督導。
- 五、國營事業資產取得、處分之協調及督導。
- 六、其他有關國家資產政策及經營管理事宜之協調及督導。⁹²

國有土地之經營管理，應以成本及效益為指標，其有閒置或低度利用、或非業務必要之建置或使用、或生產使用成本過高、面積過大，或單位成本生產力過低、員工每人平均使用辦公面積過大，或租金負擔過重、宿舍使用人資格不符、層級不當或使用面積過大、其他使用不合一般經濟原理原則之情事者，應予檢討並為適當處理。因此，各機關、學校、部隊管理之國有公用財產，有用途廢止或閒置或低度利用之土地，經檢討已無公用必要或經排除占用之土地，已無公用必要之情形者，應變更為非公用財產，移交國有財產局依法處理；位於都市計畫商業區、住宅區或其他可建築使用之國有眷舍房地，應由行政院人事行政局督導各管理機關限期騰空收回，並由國有財產局積極處理。非公司組織國營事業改制為公司時，其原管理非營業所必需之國有土地不得作價投資公司。

⁹¹ 同註 84，頁 12。

⁹² 參見國家資產經營管理委員會設置要點。

國營公司釋股或民營化前，將非營業所必需之土地移交國有財產局。國營銀行法人，應適時通盤檢討處理計畫，將非營業所必需之土地移交國有財產局。⁹³

參、國有土地經營管理政策分析

國有財產的管理政策雖然是一種行政措施，但是因為它的交易性質，使用價值與一般私有土地無異，若要探討其治理模式，在彼得斯所提出的四個新治理模式，分別為處理獨占問題的「市場式政府」、減低層級節制的「參與式政府」、處理僵化常業文官問題的「彈性化政府」及為減輕內部管制的「解制式政府」，是最符合國有土地管理的情況的。「公私協力經營」是世界潮流所趨，國有土地的管理政策除必需留設做為公共設施之土地，以及為保持國土安全不宜開發利用的邊際土地（如國土保安用地、農、林、漁業用地及保護區等土地）外，減輕內部管制，放開獨占行為，讓一切回歸市場運作，自然有一隻看不見的手，讓國有土地得到最大的經濟效益。

此時，行政院成立「國家資產經營管理委員會」，不諱言的其主要目的係為增加國庫財政收入。直接增加國庫收入之措施為處分國有土地，例如，將各機關管理之閒置、低度利用的公務用土地或國營事業機構的土地資產先行繳庫，再併同國有非公用土地逐步處分釋出，以換取民間資金。事實上，國家資產的經營除了追求效益以外，依公平正義原則，⁹⁴國家資產既屬全體國民所

⁹³ 參見國家資產經營管理原則，國家資產經營管理一元化執行要點。

⁹⁴ Legrand and Robinson 為社會安全的「公平」提出了以下四個基準，能滿足任何一個基準就是公平，不能滿足就是不公平：一、完全相等—也稱為「數字上的相等」，亦即社會上的每一個人，不論其地位和能力，都應該擁有相同的所得和享受到相等的健康服務、教育。

有，仍應負有社會性及公共性，亦具有調解市場的機能。因此，僅以增加財政收入為著眼點的處分行為，實際可能產生的負面影響不應加以忽視。國有土地的釋出如不能配合景氣循環，靈活調度，只忙著找錢，則可能會打擊市場或有賤賣國產的問題。

國資會依其法律位階屬行政院下之特種委員會，為一任務編組型態上之組織，在組織地位法上非屬「機關」層次，相對於目前國有財產的經營、管理已有國有財產法之法令依據及權責單位，另外再成立一個專責機構或立專法來處理國有資產問題，是否有疊床架屋的問題？且其召集人為最高行政首長，各個國有資產管理機關難免會受制於權威，對國有土地管理政策的長遠規劃未必是一件好事。國有土地如果有整體的、合理的配套作法及運用藍圖，並事先對全國的國家資產進行清查，將不具保存價值或人文歷史意義的國有土地妥善有效運用，相信沒有人會反對；但現階段的國有土地經營管理作法，似乎只從市場價值的成本效益出發，忽略國有土地其實是多元的，不能僅以市場價值看待。其次，行政院在回收國有土地後的處分，卻是將其大量標售，使快速私有化。這一連串的釋出國有土地，讓人不得不質疑國家資產經營管理委員會成立目的，只是為了方便處分、變賣國有土地。

土地具有獨占、稀少、不可移動等市場特性，現行的國有土地處理方式中，政府的角色卻多仍停留在單純的土地提供者，獲利多來自土地處分價值收益，而非實質開發的效益，這樣的作法不僅未能符合「良善治理」(good governance)⁹⁵的世界潮流，並

二、最低標準—任何人的所得都不應低於社會所規定的最低水準，以根絕社會的貧窮問題。三、不平等—也稱為「比例上的相等」，亦即所得的分配或重分配應依據需要或功績的不同而有所差異。四、相等，但是—即原則上應該相等，但是要以不犧牲其他的基準，如效率和自由等為條件，否則就會有損於工作和儲蓄的誘因。 覃怡輝，〈社會安全政策的公平和效率問題〉，中央研究院中山人文社會科學研究所，民 88，頁 376-377。

⁹⁵ 俞可平，《治理與善治》，北京，社會科學文獻出版社，民 89，頁 32。 李景鵬，〈中國走向“善治”的路徑選擇〉，中國行政管理第 9 期，民 90，頁 25。

造成了二項不良的後果：一是國有土地的開發收益經常為實際進行開發的特定財團所壟斷，而無法將公地開發的效益真正的回歸到人民身上。二是這樣的處分模式，使得公部門並未在公地的開發過程中取得發言地位，⁹⁶也因而喪失了國有土地所擔負的都市空間規劃及政策意義。從經營的角度而言，國有資產的變現，並非經營國有土地的正確方向，如何提高國有土地的有效利用率，才是開源節流之道。

而且，國有土地經營管理上，處分的效益屬短期，為了公益及往後世代的福祉（世代間的公平），國有土地有條件的限制處分，就公地政策所應具備的長遠性及前瞻性而言，仍是必要的。對政府的決策者而言，國有資產私有化，並無經濟上的誘因，較有可能是政治上的考量，企圖用私有化解決政權眼前的財政或政治上的問題，用出售公地所得來彌補預算赤字。對這些屬於全民及其未來子孫的資產，是否事宜為了這一代籌措財源之需要，而將其處分殆盡，是值得爭議的。

⁹⁶ 林雲鵬，〈新的公私合作模式--公有土地信託之研究〉，_國立臺灣大學/建築與城鄉研究所碩士論文，民 87，頁 4。

第四章 國有耕地放租問題分析

第一節 農地租賃變遷之法制探討

壹、臺灣的農業土地資源

農業在整體經濟活動上一直都扮演著重要的角色，尤其對政治經濟的發展與社會的安定，更有著不可抹滅的貢獻。近年來，我國農業在經濟繁榮、科技進步的衝擊下，正面臨著環境污染及農民所得偏低等問題，由於耕地面積太小使得生產成本過高，影響農民所得，加以年輕勞力外移，農業工作者平均年齡老化及市場自由化的壓力，農業面臨的困境日益加深。臺灣是個土地狹小而人口密度大的海島國家，更凸顯了土地問題的經濟性和社會性。在人均土地面積不斷下降的情況下，土地面積不變，但人口卻快速成長，人口密度僅次於孟加拉國，高居世界第二位。況且，由表 4-1 看出，耕地（以農牧用地推估）面積僅約占全國土地面積的 23%，由此可以推知，即便是生產力加倍，也沒有辦法解決人民溫飽的問題，因此，直接生產用地大量變更為較高利用價值的建築用地，並藉以發展工商業與解決大量人口居住及經濟的問題，似乎是可以理解。

表 4-1：臺灣地區直接生產用地分類

單位：公頃

	農牧用地	林業用地	養殖用地	鹽業用地	礦業用地	窯業用地	合計
91 年	810,462.77	893,285.23	27,301.26	4,830.71	1,004.14	301.4099	1,737,185.52
92 年	811,937.86	901,900.20	27,399.33	4,825.59	1,014.17	296.3444	1,747,373.50
93 年	807,556.26	921,778.19	27,483.31	4,813.83	1,039.13	287.4746	1,762,958.19
94 年	813,638.99	922,052.40	27,535.52	4,779.79	1,056.31	279.6178	1,769,342.64
95 年	813,863.45	936,428.18	27,567.19	4,589.68	1,076.83	427.1921	1,783,952.53
95 年各類直接生產用地面積比例	45.62%	52.49%	1.55%	0.26%	0.06%	0.02%	100.00%
95 年各類直接生產用地占全國土地面積比例	22.61%	30.77%	0.77%	0.13%	0.03%	0.01%	

資料來源：作者整理自行政院主計處土地統計資料網站⁹⁷

對臺灣而言，20 世紀是農業、工業經濟為主的時代，農業發展由初期的粗放式經營，發展成精緻生產，農業的發展不僅是為了生產所需的糧食，以供應島內居民的糧食，更是為了維護臺灣土地的生態環境，因此，農業土地的維護是不可輕忽的工作。到了 21 世紀，儘管工商業的發展已臻成熟，大量進口糧食以供應 2,300 萬居民所需，不再依賴島內農業生產，但是，農地的分配與利用，仍然是不應被忽視的社會經濟問題，因為它涉及到生活環境與投資環境的優與劣的問題。

⁹⁷ 同註 19。

貳、耕地三七五減租條例

臺灣於日本殖民統治期間，在「工業日本，農業臺灣」的汲取性發展政策下，在經濟上，透過民生用品的專賣、運輸通訊的獨占、山林耕地的搜刮，配合種種保護、管制和壟斷措施，建立配合日本產業發展的需要，且利於日本民族資本家利益的米糖經濟體制。在政治上，對內高壓及懷柔並施，殖民政府不久即在政治上控制了全島。⁹⁸在這種殖民政經體制下，臺灣農業儘管在道路、水庫、灌溉溝渠等基本設施的興建、肥料的施用、人力資源的開發與農業生產力的提高有相當程度的提昇，但卻是一種不平等和汲取性的發展。根據統計，在 1930 年代，臺灣供應日本百分之七十五的糖、百分之三十的米，日本回銷的是一些資本財、消費品。基本上，日本是榨取臺灣農業剩餘，以利其本國的工業發展。

日本無條件投降，正式結束在臺灣長達五十年的殖民統治後，整個經濟結構仍以農業型態為主。然由於大戰的破壞，農業基本設施尚未恢復，農業生產不足，民生物資奇缺。加上接收政府在政經措施的不當及大陸政治、經濟和軍事的混亂，使得臺灣在光復初期的社會益加紛亂不安。來台接收的陳儀政府，依據民國 34 年 9 月 20 日國民政府公佈的「臺灣省行政長官公署組織條例」中第 2 條規定：「臺灣省行政長官公署，於其職權範圍內，得發布署令，並得制定臺灣省單行法規」，賦予行政長官公署極大的權力，確保接收的完整，也使其利於對民間社會資源的汲取及對臺灣經濟的控制。

隨著內陸戰事逆轉，大陸在政經極度混亂下，位於邊陲的臺

⁹⁸ 吳生賢，《台灣光復初期土地改革實錄專集》，地政叢書第 1 輯，內政部，民 81，頁 132。

灣被迫捲入這場風暴。為了支持中央在大陸上的需要，自民國 35 年起一連串的資源汲取正加緊進行，包括田賦徵實、土地附加捐、隨賦徵購及各種換穀計畫。依調查，民國 35 年，自臺灣輸出的稻米為 2,128 公噸，到民國 38 急速增加到 3 萬 8,000 公噸，⁹⁹這些輸出完全是為了支持在大陸上的情勢需要。更使得戰後原本農業生產不足的臺灣，受大陸情勢連累所及，通貨膨脹急速惡化，各地缺糧告急，社會人心浮動。

為配合國家情勢需要，政府決定實施土地改革，於 38 年開始推行三七五減租政策，先後公布實施「臺灣省私有耕地租用辦法」等規則，並於 40 年經過立法程序完成「耕地三七五減租條例」。就臺灣租佃制度變遷歷程而言，實施三七五減租係屬於新制度建立，惟在國民政府而言，則本質上並非正式規則改變，而係執行地點與內容的改變，¹⁰⁰「臺灣省私有耕地租用辦法」為行政法規性質，於 38 年公布實施後，對於減免地租的規定相當完備，惟關於佃權之保護及違反減租之制裁，仍沿用土地法及其他有關法令，有鑒於耕地租用辦法實施後少數地主為保護自身利益以強迫利誘手段，收回出租耕地之情事時有發生，且對於出租人收回耕地之限制、承租人佃權之保障均有效力不足之憾。

為確保推行的成果，乃由行政院擬定「耕地三七五減租條例」，咨請立法院完成立法程序，由總統於民國 40 年 6 月 7 日明令公布，將減租的法令依據從省府的行政命令提升至中央政府的

⁹⁹ 同註 84，頁 347。

¹⁰⁰ 何宇明、林森田，在〈制度選擇與契約選擇－戰後臺灣農地制度變遷之分析〉，高雄應用科技大學學報，第 30 期，民 89，頁 361-387。提到在民國十五年，中國國民黨即將二五減租列為政綱之一。民國十九年，國民政府制頒土地法時，即參照二五減租，採取限制最高租率辦法，規定地租不得超過耕地正產物收穫總額千分之三百七十五，此即三七五地租名稱之由來。在民國三十六年，乃由國防最高委員會第二二三次常務會議決議：「各地耕地佃農應繳之地租暫仍依正產物千分之三七五計算。」並由行政院於同年三月，以從貳字第一〇〇五〇號訓令，通飭各省辦理。臺灣省政府民國三十八年四月公布之「臺灣省私有耕地租用辦法」，即根據該訓令而來。如上，臺灣於三十八年實施的農地改革，其本質上規則並未變更，僅係執行方式的調整。

法律位階，嗣後所有的減租工作之執行，乃以此條例為依據，從收回自耕限制、補償性支付的禁止、違反減租之制裁等方面，加強對佃權的保障。如第 2 條規定「耕地地租租額，不得超過主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五；原約定地租超過千分之三百七十五者，減為千分之三百七十五；不及千分之三百七十五者，不得增加。前項所稱主要作物，係指依當地農業習慣種植最為普遍之作物，或實際輪植之作物；所稱正產品，係指農作物之主要產品而為種植之目的者」，及第 7 條規定之「地租之數額、種類、成色標準、繳付日期與地點及其他有關事項，應於租約內訂明；其以實物繳付需由承租人運送者，應計程給費，由出租人負擔之。」

同條例第 14 條規定「出租人不得預收租金及收取押租金」，第 15 條「承租人應自任耕作，並不得將耕地全部或一部轉租於他人。承租人違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕種或另行出租。承租人因服兵役致耕作勞力減少而將承租耕地全部或一部託人代耕者，不視為轉租。」等規定，均對承租人極盡保護之能事。確實鼓勵了佃農較敢投施勞力資本於耕作上，也大幅提高農業產能。但是，就憲法個人保障財產權的法意，本條例的施行對土地所有權能的保障卻付之闕如，間接也造成地主寧願將耕地任其荒廢，不敢或不願出租他人從事農耕生產。

參、農業發展條例

耕地三七五減租條例於民國 40 年 6 月 7 日制定公布，是政府遷台後最重要的土地改革政策之一，¹⁰¹佃農承租耕作的土地種

¹⁰¹ 王躍生，〈終止耕地三七五租約問題之研究〉，台北大學地政學系碩士論文，民 91，頁 4。

類分為公有地和私有地，承租公有地在 42 年公地放領政策措施下大多已成為自耕農，且依據臺灣省政府 64 年 6 月 19 日府民地丙字第 38749 號函規定，公地放租不必依耕地三七五減租條例第 6 條規定向租約登記主管機關申請登記。而承租私有土地之佃農，有一部分經耕者有其田措施已成為自耕農，其餘的佃農除轉業外仍有一部分為純佃農，不擁有耕地；另外有一部分兼具自耕農及佃農身分，除擁有自己的土地外，尚承租了部分耕地從事耕作。¹⁰²耕地三七五減租條例所規範之耕地出租範圍以前述未取得耕地所有權之純佃農及兼具自耕農與佃農身分的半自耕農而言，89 年以後才承租公有地及承租私有土地已成為自耕農者不包括在內。

為什麼在 89 年以後會檢討耕地放租政策？究其原因，既有的三七五租佃耕地，一方面地主收回土地不易，¹⁰³另一方面佃農雖缺乏耕作意願，卻也不願放棄耕作權利，因為不論地主要終止租約或收回自耕，如非歸責於佃農，地主應依當期之公告土地現值，減除土地增值稅後餘額三分之一補償佃農，該項補償金均遠高於年租金，加上公告土地現值時有調整，使得此一照顧佃農之美意，反而成為耕地有效利用之絆腳石。地主難以收回租耕地自由使用、收益、處分，三七五租約土地流通率降低，發生阻礙，廢除或凍結「耕地三七五減租條例」之呼聲連迭而起，為使租佃制度能滿足人民需求，政府 89 年 1 月 26 日新公布之農業發展條例第 20 條第 1 項規定：「本條例中華民國 89 年 1 月 4 日修正施行後所訂立之耕地租賃契約，應依本條例之規定，不適用耕地三七五減租條例之規定。本條例未規定者，適用土地法、民法及其他有關法律之規定。」

¹⁰² 同上註，頁 3。

¹⁰³ 按，承租人只要不刻意違反依耕地三七五減租條例第 16、17 條各項規定，出租人是很難收終止租約回土地的。

另依第 21 條規定「本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後所訂立之農業用地租賃契約之租期、租金及支付方式，由出租人與承租人約定之，不受土地法第一百十條及第一百十二條之限制。租期逾一年未訂立書面契約者，不適用民法第四百二十二條之規定。前項農業用地租賃約定有期限者，其租賃關係於期限屆滿時消滅，不適用民法第四百五十一條及土地法第一百零九條、第一百四十四條之規定；當事人另有約定於期限屆滿前得終止租約者，租賃關係於終止時消滅，其終止應於六個月前通知他方當事人；約定期限未達六個月者，應於十五日前通知。農業用地租賃未定期限者，雙方得隨時終止租約。但應於六個月前通知對方。」明定新簽訂之耕地租賃契約不再適用耕地三七五減租條例規定，並將耕地的租賃規範回歸民法，是管理上的常軌，惟卻未積極的對既有耕地三七五租約如何處理進行研議，使現仍適用耕地三七五減租條例之佃農與地主，如欲處理租約，依舊無法獲得有效解決，對舊有租佃問題之解決助益有限。

第二節 國有耕地放租治理模式之演變

對於臺灣光復初期的土地改革，一般內政或土地行政研究論者，多會以三七五減租、公地放領和實施耕者有其田三項為主要論述；關於公有耕地（大多為國有耕地）放租則多在公地放領乙項中，以放領的準備工作輕輕帶過。但依史實資料及政府的主要文獻查證，無論就辦理過程的繁雜、對於困難的克服、政策辦法的制定以及受益農民和耕地面積的眾多，都以公有耕地放租為最重要。¹⁰⁴尤其是在臺灣光復之初，不僅我國接收機關眾多，意見

¹⁰⁴ 張維一，〈公有耕地放租-臺灣土地改革的第一大步〉，《土地問題研究季刊》，2 卷 3 期，

紛繁，甚至遠自日治時期即假手包租轉佃的地方豪紳、卸職官吏、退伍軍警，更藉機侵佔或脅迫鄉民，從中阻撓，¹⁰⁵均非政府以最大的決心和明確的政策，無以克服。臺灣光復後經過一、二十年的土地接收、公地清查、農戶登記以至放租辦法的擬訂和核定等過程，都可以充分證知，這在本研究的第二、三、章都已詳細說明，本章不再贅述。

壹、日治時期的公有耕地放租

臺灣在日治時期，公地大都屬於總督府管有，統稱為國有財產。其來源係利用政治或經濟力量，榨取人民開墾成熟之土地，經地籍調查或林野調查後逕為收歸國有。其間雖亦有依照法律向人民徵收而來，惟為數極少。其榨取方式：(1)沒收無斷開墾地；¹⁰⁶(2)榨取預約賣渡地或預約貸渡地；¹⁰⁷(3)圈佔民地；(4)強制徵收。¹⁰⁸此等土地出租，佃租任意增加，佃權沒有保障。出租對象係一般退伍或退休之日人文武官吏以及財閥集團，及其御用之士紳。承租之後包租、轉佃、層層剝削，真正出力耕作之佃農，倍受苦楚。

一、出租對象

民 92，頁 3。

¹⁰⁵ 同註 104，頁 3。

¹⁰⁶ 日治時期之「無斷開墾地」指未經許可私自占用開墾之土地。

¹⁰⁷ 1895 年臺灣進入日治時代，臺灣總督府透過一連串的土地調查、林野整理等工作，將無主地或不能提出地權證明的土地收歸國庫所有。總督府透過「預約貸渡」、「預約賣渡」等規則，將土地以承租的方式，提供當地資本家及州政府經營管理，在開墾成功或按照計畫實施造林後，將業主權放領給資本家及州政府；同時，總督府為確保本島樟樹供應源源不絕，頒佈「樟樹造林獎勵規則」，以無償貸付方式鼓勵民間申請造林，日資企業進駐本區進行造林的工作，並依此規則取得本區大面積之業主權。

¹⁰⁸ 同註 104，頁 5。

在日治時期，公有耕地放租對象受到嚴格管制，絕大部分均由日人退伍、退休之文武官吏與日人財閥集團（即日人會社）以及一部份御用士紳等包攬承租，再轉租與農民耕作，從中取利。而一般農民欲直接承租公地，絕無可能。¹⁰⁹此等中間階級，利用公地、高租轉租、剝削貧農、坐享其利。全省農民數百萬人，在日治時期五十年間，大都成為無耕地的佃農，受盡中間階級之剝削，深重壓迫。

二、租額負擔

由於毫無私部門參與或協商的可能性，臺灣在日治時期，公有耕地地租負擔平均高達正產物全年收穫量 55% 以上，尚有磧地金、¹¹⁰預繳地租與額外負擔，較之一般私地佃租負擔有過之而無不及，而中間階級從日治政府租來的租率為正產物年收穫量的 30%，其轉租出去轉租率 55%，從中榨取 25%，¹¹¹層層剝削農民，極為明顯

三、租佃期限

公有地之租佃期限，多是不定期限，且亦無正式之租約，對佃耕農民毫無保障，之所以採取此種制度，主要原因在於中間人便於撤佃、轉租更便於增加租金；造成這種制度的原因在於，藉著對公有耕地的利用及臺灣農民的剝削，以擴張日本人在臺灣的經濟實力及統治力量，再則利用豢養中間人，亦可幫助殖民政府統治臺灣農民。

¹⁰⁹ 同註 98，頁 93。

¹¹⁰ 「磧」音同「契」，指淺水中的砂石；磧地金日治時期泛指押租金而言。

¹¹¹ 同註 101，頁 365。

臺灣光復之初，包租、轉租之風依然，且地方仕紳仍有乘機侵佔公地情事。其時當於戰爭破壞、工廠損毀、生產停頓、人民生活陷於痛苦，面對此種情況，政府若不先求改革，則無以展現推行土地改革的誠意，若遽行私有耕地減租，亦無法取得私有土地地主（大多為日治時期殖民政府豢養的地方仕紳）的誠服和支持，也無法辦好公地放領工作，更難以獲得私有耕地主和廣大的社會群眾的信賴和支持，以徵收放領方法實施耕者有其田政策。所以執政當局為求生產基礎重立，安定農村社會，處理公有耕地問題實為刻不容緩之舉。民國 35 年 10 月，前臺灣省行政長官公署，乃積極舉辦公地清查、農戶登記及分配社租等三大步驟，順序推進，¹¹²並倡導組織合作農場經營，剔除中間剝削，以為推行土地政策之序幕。

貳、光復初期之公地放租辦法

臺灣省行政長官公署於民國 35 年 10 月除訂頒「臺灣省公有耕地緊急清查辦法」及「臺灣省公有耕地農戶登記規則」，動員省、縣、鄉鎮人力，徹底清查公有耕地接收使用情形，並全面辦理公有耕地現耕農戶及待耕農戶之登記與審核，以為實施公有耕地放租之準備。就此同時，行政長官公署並研訂「臺灣省公有耕地放租辦法」呈請行政院核定，於民國 36 年 1 月 1 日正式公布施行。本辦法全文 13 條，簡明扼要。為執行順利，臺灣省行政長官公署又於民國 36 年 1 月 30 日制定「臺灣省公有耕地放租辦法施行細則」，並先後另行訂定「制行程序」、「各縣市公有耕地放租委員會組織規程」、「公地土地佃租徵收辦法」、「獎勵檢舉非

112 同註 104，頁 6。

法租用公地辦法」等補充規定三十餘種，¹¹³督促各縣市政府及有關機關、部隊、學校切實辦理，並從嚴處理冒名頂替、超額租用以及非法轉租轉讓等違法案件。公有耕地放租原則一律放租合作農場使用，目的是為了改善經營方法及耕作技術，以期達到增加農業生產並剔除中間者的剝削，增進農民利益。

一、出租對象

（一）合作農場場員：

- 1.現耕農戶無其他土地耕作者；
- 2.現耕農戶雖有其他土地耕作，但未超過規定面積標準者。

（二）零星土地之放租：

- 1.現耕農戶；
- 2.雇農；
- 3.佃農；
- 4.半自耕農。

所謂現耕農戶，以合法登記之現耕農戶有優先分配權利。其餘雇農、佃農、半自耕農，以列為待耕農戶依放租有餘土地，辦理分配放租。

二、放租面積限制

- （一）公有耕地相連面積在三百畝以上，而農戶十戶以上且集中一處者，得設置合作農場，由合作農場承租。

¹¹³ 台灣省民政廳地政局，〈台灣省地政法令輯要〉，民 37，頁 90-147。

(二) 零星土地，由個別農戶承租，每戶承租面積，以田地十五畝至四十五畝、旱地以三十畝至七十五畝為限。

三、放租租額

(一) 公地地租額，一律以正產物年收穫總量四分之一為準。

(二) 為求合作農場順利推行，政府得就各該合作農場所收租額內提出十分之二，供該農場為生產改良及公益費用。

四、放租期限

(一) 合作農場之租期定為九年。

(二) 一般個別農戶原定為五年。後為配合耕地三七五減租條例之規定，亦將租期改為六年。

土地分配放租確定後，即由縣（市）政府與承租人之間，訂立租約。但是合於組織合作農場之條件者，由合作人員輔導組織合作農場，再以合作農場名義訂立租約。

公有耕地放租辦法之實施，主要目的在杜絕包租轉佃和減輕承租農民之地租負擔，以改善其生活。另一重要目的在獎勵合作經營，以改進農業生產方式。由表 4-2 可知依據該辦法重新放租者，占全部公有耕地 58.9%。其餘 41.1%，則為各公營事業機構供應原料之自營農場及政府機關或職業學校為農事示範、實驗、育苗等而留用之耕地。

公有耕地實施放租以後，嚴禁包租轉佃，承租人必須自為耕

作，且租額減低至年收穫量的 25%，租期又固定為 5 年或 9 年，農民不但免除額外苛擾，且對合作農場更將所收取租額的 20%撥回該農場，以協助其改進經營和增加生產。自此，奠定了後續實施耕地三七五減租、公地放領及耕者有其田等相關土地改革政策的成功。

表 4-2：臺灣省公有耕地之放租及自營留用面積

類別	面積（甲）	百分比	說明
公營事業機關自營農場及政府機關學校留用耕地	74,531	41.1%	自營農場耕地計 59,606 甲，屬臺灣糖業公司。
放租耕地	106,959	58.9%	內臺糖公司之放租
縣市政府放租耕地	58,851	32.3%	耕地計 42,771 甲。
公營事業機關放租耕地	48,378	26.6%	
總計	181,490	100%	

資料來源：張維一，〈公有耕地放租-臺灣土地改革的第一大步〉，《土地問題研究季刊》，2 卷 3 期，民 92，頁 9。

參、國有耕地放租作業規定

一、國有耕地放租實施辦法

依行政院 83 年 2 月核定修正之「公有土地經營及處理原則」第 8 點規定，公有土地以不放領為原則，但在民國 65 年以前，已有租賃關係之非都市化地區公有宜農、牧、林山坡地及都市計

畫地區外適當範圍之公有耕地，在不影響水源涵養、國土保安、環境保護及公共建設原則下，得視實際狀況按公告土地現值依規定辦理放領。內政部依上開原則，並依國有財產法第 46 條第 1 項規定「國有耕地得提供為放租或放領之用；其放租、放領實施辦法，由內政部會商財政部擬定」，於 83 年 11 月訂定發布「公有山坡地放領辦法」及「國有耕地放領實施辦法」據以執行公地放領先期作業。公地放領暫告完成後，為因應民眾使用國有土地的需求，依國有財產法前開規定及行政院核定之「公有土地經營及處理原則」第 4 點第 1 項規定：「政府機關無開發經營或使用計畫之公有土地，除未出租之耕地、林業用地及養殖用地應交由林務機關實施造林外，得配合都市計畫或區域計畫，依法辦理出租或標租。」爰於 86 年 5 月 7 日發布「國有耕地放租實施辦法」，作為各公產管理機關辦理耕地放租之依據。

另外，為了配合行政院 94 年 1 月 19 日核定「國土復育策略方案暨行動計畫」明定，高海拔山區、中海拔山區、低海拔山區、海岸地區及嚴重地層下陷地區，不得新辦出租或放租之規定，並因應農業發展條例 92 年 2 月 7 日修正第 3 條第 11 款耕地之定義及實務作業需要，研商修正部分條文，本章主要討論集中在修正中的草案內容。

二、放租範圍

配合農業發展條例修正耕地的定義所為之國有耕地放租範圍即未登記土地之清理，以放租之未登記土地應依法完成完成土地所有權第一次登記，所為之之修正：本辦法得為放租之國有耕地係指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區之農牧用，且不得為

- (一) 經劃設為原住民保留地之土地。
- (二) 經認定影響水源涵養之土地。
- (三) 經認定為保安林之土地。
- (四) 其他依法令規定禁止農作、畜牧、放租或經放租機關認定不適宜出租之土地。
- (五) 國有耕地在未依法完成所有權第一次登記前，不得放租。但本辦法施行前已放租者，得於租期屆滿時申請續租

三、放租對象

參照民法第九百四十七條規定，增列八十二年七月二十一日前實際耕作人之受讓人亦得以優先順位承租，以避免八十二年七月二十一日前實際耕作人之繼承人或受讓人，於八十二年七月二十一日後繼受使用，因不符合原規定，需與其他順位申請人評比而發生糾紛，修正國有耕地放租對象及順序如下：

- (一) 中華民國八十二年七月二十一日前已實際耕作，或繼受該使用，並願繳清歷年使用補償金之現耕者。
- (二) 實際耕作毗鄰耕地之耕地所有權人。
- (三) 實際耕作毗鄰耕地之耕地承租人。
- (四) 農業學校畢業青年或家庭農場從事農業青年。
- (五) 其他農民。(96年11月2日修正為「最近五年內取得農業主管機關農業專業訓練四十小時以上證明文件者。」)

（六）合作農場。

同一筆耕地，依前項第二款至第六款同一順序有二以上之申請人同在受理申請期間內申請時，抽籤決定之。

第一項第一款所定歷年，最長不得超過五年。

四、放租面積之限制

依學理，一般耕地的耕作經濟規模為二十五公頃，然而為了因應台灣地區地狹人稠，避免產生土地壟斷，訂定國有耕地之承租人，其承租面積除其他法令另有規定者外，每戶合計不得超過五公頃。但得視土地坵形為百分之十以內之增加。本辦法施行前，原承租面積已超過前項規定面積標準者，其面積不受前項規定之限制，並不得再增加承租面積。如此雖可兼顧社會公平，但卻也因此限制了大規模經營農業的可能性，削弱了農民的經濟競爭力量。

五、租額及租期之限制

國有耕地放租，其租佃之相關事項，依農業發展條例規定辦理。但於中華民國八十九年一月二十八日前已承租國有耕地者，依耕地三七五減租條例規定辦理；非屬耕地三七五減租條例之施行區域，依土地法及其他有關法律規定辦理。國有財產局現行耕地放租租額限制為土地主要作物正產品全年收穫總量四分之一折算代金計收。租期一般是六年以上。

坡地範圍內已放租之國有耕地，應依山坡地保育利用條例及水土保持法相關規定辦理水土保持與維護。

當政府從威權管理遞移到平權管理的過程中，國家與社會的關係需要在國家「信度」上維護其「公共性」，以及在國家「效度」上如何提昇其「效率效能」與「治理能力」兼籌並顧，¹¹⁴更重要的功夫是在實現決策民主化，真正去面向社會的需求，回應民眾，凸顯從強勢國家單獨統治，轉變為國家社會共同治理的模式，才能在協力合作的基礎上建立互信，一起連結資源，共同承擔責與任共享利益。

上述各條文的精神，基本上仍維持以農立國、保護佃農的精神，耕地三七五減租條例的不合理性與過度保護承租人的相關規定，修訂或廢止的聲音雖然喊得震天價響，修正後的國有耕地放租實施辦法，對於原來依耕地三七五減租條例規定取得承租權的部分，依然沒有做處理。這究竟是何因素使然？維持法律的安定性，對於既有的租賃關係依循法治國家原則，仍有繼續保護的必要，新成立的租賃關係才依新的法律關係，本研究認為這是國家機關對於民眾的信賴表現，¹¹⁵雖然會有短暫的陣痛，但是民眾對於國家公權力的信任而積極為財產上的支出或針對該公權力行為採取其他相對應的行為，使其在法律上產生重大之地位產生重大轉變，國家原則上就有義務加以保護。

對於當初因歷史因素的需要而訂定的耕地三七五減租條例，雖然現階段它的政策性功能已經式微，也不能就此否定他的歷史價值，更不能否定民眾因為信賴本條例所投施之勞力、資本於土地，而斷然予以終止或改訂對其不利的租約，因此，不管是農業發展條例或是國有耕地放租實施辦法，都無法訂定出可以完全取代耕地三七五減租條例的法規，而這歷史因素使然的國有土地管理政策，卻也是由管理、統治走向治理的一個困境。

¹¹⁴ 同註 5，頁 52。

¹¹⁵ 李惠宗，《行政法要義》。台北：五南，民 93，頁 130。

第三節 國有耕地放租政策治理模式分析

國有耕地管理政策有無適用治理模式的可能，治理模式對國有耕地的使用是否真的有所助益？從表 4-3 得知截至 95 年底為止，出租的國有非公用土地總計有 27 萬 513 筆，面積 8 萬 8,574 公頃，占全部國有非公用土地的 36.21%；耕地租約便占了 33,223 公頃，占出租土地的 37.51%，其中符合耕地三七五減租條例的租約共有 7 萬 7,492 筆，面積合計 2 萬 4,823 公頃，占已出租國有非公用土地 28.03%；農業發展條例修正後放租的國有耕地共有 3 萬 3,183 筆，面積合計共 8,400 公頃，占已出租國有非公用土地 28.03%。

表 4-3：國有耕地出租情形統計表

單位：公頃

	戶數	筆數	面積		備註
非公用土地		1,379,755	244,600		
出租土地	155,338	270,513	88,574	36.21%	占非公用土地面積比例
出租耕地合計	58,385	110,675	33,223	37.51%	占已出租土地面積比例
符合耕地三七五減租條例之出租耕地	37,079	77,492	24,823	74.72%	占已出租耕地面積比例
農業發展條例修正後之放租耕地	21,306	33,183	8,400	25.28%	占已出租耕地面積比例

資料來源：作者整理自國有財產局 95 年度業務年報及歷次局務會報資料

由上表可知，依據耕地三七五減租條例、農業發展條例、國有耕地放租實施辦法等法規出租的國有耕地合計共有 5 萬 8385 戶，11 萬 675 筆，面積合計 3 萬 3,223 公頃，占全部已出租土地的三分之一強，在出租土地當中占了極大的比例。然而，屬於邊際土地的農業用地，租金收益著實有限，而且農業用地最大的特性就是轉用容易，承租人如果法紀觀念較為淡薄，很輕易的就可以將國有耕地違規使用，造成管理上更大的困擾，實務上確實也如此，可是如果不出租，國有財產局以有限的人力，能做好管理工作嗎？公共行政改革的治理模式，是否對國有土地管理政策有所助益？本研究將試著從中尋求一些解答。

壹、出租國有耕地違約或違法之變更使用問題

截至 95 年底為止，財政部國有財產局出租的國有非公用土地總計有 27 萬 513 筆，面積 8 萬 8,574 公頃，其中，依據耕地三七五減租條例、農業發展條例、國有耕地放租辦法等法規出租的國有耕地合計共有 5 萬 8385 戶，11 萬 675 筆，面積合計 3 萬 3,223 公頃，占全部已出租土地的三分之一強，在出租土地當中占了極大的比例，所以管理出租國有耕地本身就是一個相當吃重的工作。目前，因承租人受到僅作農業經營不敷成本，再加上近年來功利主義掛帥，社會風氣敗壞國人唯利是圖，造成違反耕地租約使用情形層出不窮。而土地管理機關國有財產局因不具有執法的公權力，對於違約之承租人如逕依耕地三七五減租條例認定有無違反租約而收回土地，常因租佃雙方的認知差異而對簿公堂，所以對於承租人違反租約約定，其所涉及的法律效果為何，是公有土地管理機關的重要課題。

對於承租人因違約或違法所造成的租約「無效」或「終止」，雖然在耕地三七五減租條例有明確的規定，但是因為租約爭議是屬於私權性質的爭議，出租機關並無強制性的行政處分行為，承租人如果對於出租機關的決定有所不服，僅得依循司法程序進行訴訟，而冗長的訴訟程序不僅延宕行政作業流程，相對的也付出相當的社會成本。如果以「治理」的角度來審視對於承租人違法或違約使用時，在為社會和經濟問題尋求解決方案的過程中，存在著界線和責任方面的模糊性，這時候代表國家管理國有土地的國有財產局正在把原先由它獨自承擔管理國有土地的責任藉由出租轉移給公民社會，即各種私人部門和公民自願性團體，後者正在承擔越來越多的原先由國家承擔的責任，國家與社會之間、公共部門與私人部門之間的界限和責任便日益變得模糊不清。

此時，國有財產局既要負擔維護社會公平正義的角色，同時又具有土地管理者立場的私部門角色，本文認為處理類似問題最好的方式就是把國有財產局所管理的國有非公用土地交由市場來決定它的最佳使用效率，使用紛爭也是透過市場機制及司法途徑加以處理，國有財產局去除公務機關的外衣，依循法律交付的任務，以企業化的方式來經營管理國有非公用土地，這正符合了美國公共行政學者彼得斯所提出的市場型政府及解制（非管制）型政府的要求，也是國有財產局走向「良善治理」（Good Governance）重要一步。

貳、在管制和統治理論的國有耕地租約處理

一、適用三七五減租條例之國有耕地租約範圍

- （一）89年1月26日以前以「國有耕地放租實施辦法」放租之國有耕地。
- （二）86年國有財產局收回自管前，原委託管各縣市政府管理已出租之國有耕地。
- （三）87年國有財產局收回自管前，原委託台灣土地銀行管理已出租之國有耕地。
- （四）原台灣省政府管有之省有土地，89年組織精簡後國有財產局接管已出租之國有耕地。
- （五）他機管管理移交國有財產局前已出租之耕地。
- （六）民眾抵繳遺產稅或贈與稅移轉國有前，已出租之耕地。¹¹⁶

¹¹⁶ 蘇昱彰，〈國有耕地承租人違約情事實務處理之探討〉，《土地問題研究季刊》，2卷4期，民92，頁126-127。

二、承租人涉及租約無效或終止租約之處理原則

(一) 耕地租約無效或終止租約之事由

- 1.依耕地三七五減租條例第 16 條規定，承租人應自任耕作，並不得將耕地之全部或一部轉租於他人。違反前項規定時，原訂租約無效，得由出租人收回自行耕作或另行出租。
- 2.土地法第 108 條規定，承租人縱經出租人承諾，仍不得經耕地全部或一部轉租於他人。
- 3.台灣高等法院 70 年台上字第 4637 號判例及 80 年度台上字第 15 號判決，承租人違反上揭應自任耕作並不得將耕地全部或一部轉租於他人之禁止規定，除有耕地三七五減租條例第十六條第三項規定情形外，原訂租約全部歸於無效。
- 4.台灣高等法院 75 年度台上字第 813 號判決及 81 年台上字第 1709 號判決，實務上認為所謂「不自任耕作及轉租」，係指承租人「故意」不自任耕作及轉租者而言，倘非有積極的故意違反租約不自任耕作或轉租，即不屬於「租約無效」，而應歸於「終止租約」範疇。
- 5.耕地三七五減租條例第 17 條規定，耕地租約在租佃期限未屆滿前，非有左列情形之一不得終止：承租人死亡而無繼承人時，承租人放棄耕作權時，地租積欠達兩年之總額時，非因不可抗力繼續一年不為耕作時，經依法編定或變更為非耕地使用時。

(二) 耕地租約無效或終止租約之法律效果

- 1.按民法上之無效可分為絕對無效與相對無效，所謂絕對無效係指法律行為欠缺成立要件，自始、確定、當然不生法律上之效力，任何人皆得主張無效，該無效得對抗任何第三人。而相對

無效係指法律行為「原則上」無效，但第三人可選擇該法律行為為有效或無效。緣此，耕地租約之無效，係指自始、絕對、當然無效而言。同一租約數筆耕地，其中一筆無效則其他耕地同歸於無效，¹¹⁷出租機關自得收回另行核辦出租或依據法律為其他處分。原承租人如繼續使用該等耕地，自屬無權占有，出租機關得依侵權或不當得利對其提起訴訟請求賠償。

2. 承租人違反耕地三七五減租條例第 17 條所定事項，僅得終止租約，租約經終止者，自終止後向後失其效力。又，台灣高等法院 82 年 11 月 16 日 82 年度第 11 次民事庭會議決議，承租人就承租土地中之一部有違約事由，出租人亦得終止全部租約。¹¹⁸

（三）耕地租約無效或終止租約之處理

國有財產局對於前揭承租人違反耕地三七五減租條例第 16 條規定原訂租約無效者及第 17 條規定得終止租約者，一般的處理方式都希望能以涉及刑事案件，先迫使違反租約之無權占有人主動回復原狀，交還土地並繳交相關損害賠償金，如無法成立再依循民法第 767 條前段之所有權返還相關規定，請求無權占有人回復原狀返還土地。但是，租約無效或終止租約後真能順利以刑事或民事訴訟提起訴訟？其間仍有些許疑義。

依台灣高等法院 66 年台上字第 3118 號判例意旨，違約之原承租人於占有國有土地並納入自己管領範圍時，並非屬竊佔，而係本於租賃之法律關係為合法占有。因此土地管理機關即使主動對占有人提起公訴，原承租人仍可獲不起訴處分。¹¹⁹因民法第 179 條不當得利之請求，不須就對方之故意或過失為舉證，所以實務

¹¹⁷ 台灣高等 66 年台上字第 761 號判例。

¹¹⁸ 同註 116，頁 130。

¹¹⁹ 同註 116，頁 131。

上國有財產局通常對租賃契約不成立、租約無效或被撤銷均援引民法第 179 條請求援承租人應依不當得利之規定返還其所受相當五年租金之利益。然而，國有耕地承租人之違約常因涉及違反公法，如違反都市計畫法、區域計畫法、建築法之違法建築使用，森林法、水土保持法之濫墾濫建，尤有更甚者違反廢棄物清理法之任意掩埋廢棄物..等，才是國有財產局最大的痛處，也因此正積極檢討國有耕地放租的相關規定。

參、治理理論下的的國有耕地租約處理

在一個全球化和不確定性日增的大變格時代，各個發達國家和發展中國家都在尋求一種更好的、更能適應環境的治理模式，以便在經濟競爭中贏得優勢，並且讓公共政策發揮最大效能。我國的國有耕地放租政策雖然無法全部開放讓私部門參與或直接交由市場來決定它的最佳使用效率，但是也都盡其可能在考量最大的公共利益。而影響國有耕地放租政策的農業發展條例也順應人民的呼聲在民國 89 年作了部分修正，農業發展條例第 20 條規定，「本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後所訂立之農業用地租賃契約，應依本條例之規定，不適用耕地三七五減租條例之規定。本條例未規定者，適用土地法、民法及其他有關法律之規定。本條例中華民國八十九年一月四日修正施行前已依耕地三七五減租條例，或已依土地法及其他法律之規定訂定租約者，除出租人及承租人另有約定者外，其權利義務關係、租約之續約、修正及終止，悉依該法律之規定。本條例中華民國八十九年一月四日修正施行前所訂立之委託經營書面契約，不適用耕地三七五減租條例之規定；在契約存續期間，其權利義務關係，依其約定；未約定之部分，適用本條例之規定。」

另外第 22 條規定，「本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後所訂立之農業用地租賃契約，其租賃關係終止，由出租人收回其農業用地時，不適用平均地權條例第十一條、第六十三條、第七十七條、農地重劃條例第二十九條及促進產業升級條例第二十七條有關由出租人給付承租人補償金之規定。」上述二個條文已將新成立的耕地租賃契約清楚排除在耕地三七五減租條例的適用，沒有了歷史的包袱，或許更能活化農地的利用率，使耕地所有人更有意願將耕地放租他人耕作使用。本研究認為這是政策隨著時代的演進而更生，應當是更符合市場需求的政策。

第四節 國有耕地放租問題研析與對策

「制度」是一社會於某段時間內所認同的任何可循行為模式，一個制度的建立，除了強制性的法令外，更有著長久生活習慣約定成俗的規律。因此，人類在社會中的行為受到了不同制度的限制與規範，而若沒有制度的限制，根據經濟學人類是有限理性(limited rational)的假設下，一般人都會依照其所認定的最大利益去行為，¹²⁰但是個人因為有限理性，並無法了解真正最大利益之真正意涵，加上現實的世界上並不如古典經濟學理論中有明顯的最大利益，因之，人類的效用函數與所面對的環境將是異常複雜，且資訊不完全的狀態下，決策上將有許多不確定性。¹²¹因此，不但個人行為可能會因為有限理性的關係做出損己行為，或是在社會上與人類互動的過程中，個人常因自己的行為而對他人帶來負面影響。因此，社會需要一個穩定的規範以減少不確定性之產

¹²⁰ 黃振德，〈農業發展條例立法決策過程之研究〉，台大農經所博士論文，民 83，頁 23。

¹²¹ 同上註，頁 24。

生，由此產生了制度存在的必要性。

一般而言，制度的限制包括兩種，一種是什麼行為個人不准去做，另一種是何種條件下個人可以從事某些行為，因此制度的面向除了有可以在複雜的人類活動中帶來秩序(order)以及可預測性(predictability)之「指導性」面向外，尚擴及規則以及授權(entitlement)等限制個人的選擇集合之「限制性」面向，¹²²通常指導性的面向在於減低人類互動過程中的不確定性與資訊不對稱所產生的交易成本，而限制性的授權以及規則在功能上則是提供人類特定的選擇集合。國有耕地放租政策之所以產生問題，或許是執行上有不完備的地方，不過究其原因，制度的設計才是正本清源之道。

壹、國有耕地放租問題

依國有財產法第 46 條第 1 項規定「國有耕地得提供為放租或放領之用；其放租、放領實施辦法，由內政部會商財政部擬定，報請行政院核定。」，另依「公有土地經營及處理原則」第 4 點第 1 項規定「政府機關無開發經營或使用計畫之公有土地，除未出租之耕地、林業用地及養殖用地應交由林務機關實施造林外，得配合都市計畫或區域計畫，依法辦理出租或標租。」財政部鑒於各縣市政府對受委託管理國有土地意願低落，且立法院、監察院曾要求其應廢除代管制度，為加強國有耕地管理，並因應委託管理終止後收回自行管理之國有耕地辦理放租作業時，能有法令依據以為遵循，內政部於 86 年 5 月 7 日倉促訂定「國有耕地放

¹²² 劉瑞華 譯，North, D.C. 原著，《制度、制度變遷與經濟成就》(Institutions, Institutional Change and Economic Performance)。台北：遠流，民 82，頁 7。

租實施辦法」並發布實施，也因此種下了執行窒礙的苦果。

截至 95 年底止，國有財產局依據耕地三七五減租條例、農業發展條例、國有耕地放租實施辦法等法規出租的國有耕地合計共有 5 萬 8385 戶，11 萬 675 筆，面積合計 3 萬 3,223 公頃，占全部已出租土地的三分之一強，在出租土地當中占了極大的比例。然而，屬於邊際土地的農業用地，租金收益著實有限，而且農業用地最大的特性就是轉用容易，承租人如果法紀觀念較為淡薄，很輕易的就可以將國有耕地違規使用，造成管理上更大的困擾，也發生了下列問題：

一、國有耕地放租對象及順序，依放租辦法第 6 條第 1 項規定計有 6 款，其中符合第 1-4、6 款規定申租人類別檢證申租者，其為實際耕作且有意願耕作國有土地之農民、團體，或為經農業學校專業訓練後有意願務農之農民，較符合該辦法之立法用意。可是國有財產局出租的國有耕地中約有 95% 以上耕地申請人都以第 5 款其他農民及現耕人資格申請。因制度面設計的缺失造成了在執行業務上易發生下列情事：

(一) 依國有耕地放租實施事項第 5 點 1 項第 6 款規定，該款申請人所需檢附證明文件僅為身分證明文件及實際從事農業生產之切結書，其申請資格過於寬鬆，且具結實際耕作之切結書，僅得書面審核有無虛偽不實之情事，至是否確為申租人實際耕作使用，無法實際查證，時有冒名承租，導致使用糾紛時有所聞，尤以都市邊緣地帶土地為最。

(二) 該條第 2 項規定同一筆耕地，除第 1 項第 1 款外其他各款同一順序有二人以上之申請人同在受理期間內申請時，抽籤決定之。該規定常遭現耕申租人質疑，為何現耕人無法優先承租，反而需與非現耕人抽籤決定？且抽籤結果如由非使用

人承租，易肇致現耕人與承租人糾紛，並製造承租人牟利空間。

(三) 其他農民資格須有實際耕作事實，如申請人未耕作他筆土地，往往選擇先占用國有土地再申租，似有鼓勵民眾占用國有土地之嫌。

二、耕地放租後承租人未妥善管理或違約、違法使用以謀私利，以致有挖取土石或堆置廢棄物之情事，以國有財產局管理的新竹縣竹東鎮雞油林段某宗地號國有放租耕地為例，該土地即為放租後，遭承租人掩埋廢棄物的案例，其預估掩埋之廢棄物量約 2 萬公噸，所需清理費用初步估計約 2 千萬元以上，該案經地方主管機關新竹縣環境保護局開立裁處書共計 33 張，每張罰鍰 6,000 元，雖該二筆出租耕地已收租金及使用補償金，惟收入僅為新台幣 77,446 元，處理成本與收入不成比例。

貳、國有耕地放租問題對策研析

一、就政策面來說：

國有財產法 89 年 1 月 12 日修正後，放寬國有非公用財產逕予出租規定，另申租耕、林、養地所應提出使用時間證明文件，亦因國有非公用不動產出租管理辦法訂定較原規定放寬，國有耕、林、養、基地出租、放租均已納入正常化，且現行耕地放租對象及順序較不合資源的有效配置下，易形成社會資源浪費，為避免農地使用之無效率及達到最適配置，除確實夾雜在私有耕地間之國有耕地外，其餘國有耕地應開放競爭，以負擔地價愈高

者，擁有該地的使用權，藉提高負擔成本，提高土地獲利能力，發揮土地有效利用。

二、就實務面而言：

農業發展條例於民國 92 年 2 月 7 日修正公佈，其中針對第 3 條耕地定義亦修正為：「指依區域計劃法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區之農牧用地。」惟同條例第 20 條規定，該條例民國 89 年 1 月 4 日修正施行後所訂之農業用地租賃契約不適用耕地三七五減租條例之規定。另同條第 22 條規定，修正施行後所訂之農業用地租賃契約，其租賃關係終止，由出租人收回其農業用地時，不適用平均地權條例第 11 條、63 條、77 條、農地重劃條例第 29 條及促進產業升級條例第 27 條有關由出租人給付承租人補償金之規定。國有耕地如不釋出，勢必導致遭占用數量大增。為能使國有土地納入正常管理，及增加國庫收入，並考量釋出公平正義，宜將國土復育策略方案暨行動計畫範圍以外之耕地及農業用地辦理標租。

三、就執行面而言：

本研究認為除國土復育策略方案暨行動計畫範圍內之耕地及農業用地外，其餘地區之非公用耕地及農業用地宜採公開標租方式釋出，但考量占用問題處理之困難，及法令頒佈之時間，占用之土地宜依下列方式之處理

- (一) 民國 82 年 7 月 21 日以前占用之國有耕地及農業用地，回歸國有財產法第 42 條規定，逕予出租。

- (二) 民國 82 年 7 月 21 日至國有耕地放租實施辦法發布實施日 86 年 5 月 9 日前之占用，採公開標租，但給予占用人優先承租權。
- (三) 合作農場場員對耕地的使用有集體制約的力量，對合作農場因擴大耕作面積需用國有耕地時，仍依國有耕地放租實施辦法給予放租，其餘零星承租戶則依前開方式辦理。
- (四) 限制承租國有耕地者，需在農政單位或農業學校接受過一定課程及時數的農民，藉此篩選出有心務農者，避免假借承租耕地名義違約或違法使用，牟取不當利益。

第五節 小結

從橫向的臺灣農地分佈、使用分類，以及縱向的耕地放租沿革來探討，發現從日治時期的耕地放租政策迄國民政府遷台後所訂定的耕地三七五減租條例，整個政策走向都是以國家為主體對民間提供管制(control)、統治(govern)，沒有治理(governance)的概念，在僵化的行政體制下所制訂的政策短期內或許可以見到顯著的成效，但人畢竟是理性自利的，這也是為什麼何以相同的制度，相同的耕地三七五減租條例，在以往被認為是土地改革成功的重要因素，並為世界各國爭相仿效的典範，而現在卻變成業佃雙方及政府欲予修正之對象。

又，新修正之農業發展條例規定新訂立之耕地租賃契約不再適用耕地三七五減租條例，顯示政府曾嚴肅探討此耕地三七五減租條例確有不妥之議題，但是，整部法典共七十七條，對耕地租

賃的規範與檢討只有短短的三個條文，¹²³且在民國 96 年 11 月 2 日修正公布的國有耕地放租實施辦法裡，有關放租對象與租額及租期的限制仍是以「管制」為主要方式，出租人（公部門）與承租人（私部門）就國有耕地放租政策的制定仍屬於不對等地位。

治理理論的出現，是一種對國家傳統的官僚制度和市場形式的批評的回應。治理的出現，在某種程度上是對政府失敗和市場失靈的一種反應，它旨在彌補兩者的缺陷，尋求兩者之外的第三條道路。美國學者彼得斯(B. Guy Peters)曾提出了四類公共行政改革的治理模式，即市場式政府、參與式政府、彈性化政府以及解制式政府。¹²⁴這四個治理的願景都各自蘊含其公共利益的概念，亦即，如何締造一個好政府的綜合性理念。

而 Adler and Kwon 則認為，隨著國際環境的變遷，各國的治理結構均會產生適應性變化，由以「政府」為中心到強調「政府與社會」持續增加的互動，即所謂「從政府到治理」，¹²⁵因此近年來，我國政府在議題設定與政策制定上，均強調中央與地方、政府與民間的夥伴關係(partnership)，即是根源於這樣的理念。而公共利益大概是探討整個治理模式時最重要的部份，它提出一個根本的問題，亦即，當任何政府採用改革方案和政策方案時，都應該先問這些方案對大眾會有什麼利益，而不是急著聲稱他們可以革除那些舊習。

由此觀之，國有耕地放租問題，並不是那麼容易處理，而且又隱含著擔負社會公義與國有土地儲備的責任。本研究認為，國有耕地放租除了是國有財產法、國有耕地放租實施辦法等法令規

¹²³ 指農業發展條例第 20 條至第 22 條的各規定，其餘各條文並未提即予耕地租賃有關的詞彙。

¹²⁴ 同註 5，頁 35。

¹²⁵ Adler, P. S. and S. W. Kwon, *Social Capital: Prospects for a New Concept*, *Academy of Management Review*, 2002, 27(1): 20-21.

範必須辦理的一項工作外，就參與式、解制式的治理模式而言，將國家暫時不開發使用或不保留公共用途的農牧用地等邊際土地，透過市場法則提供給需用土地的私人，依照租約約定及法定用途規劃使用，也是協助國家管理國有土地的一種方式。國家提供土地，收取一定的租金，利用民間的力量、資金有效使用閒置不用的國有土地，除可避免國有土地荒廢閒置外，更可杜絕大部分違法占用所衍生的濫墾、濫建情形，如此雖不完全符合「夥伴關係」的真意，但本研究認為這也是另一種形式的「公私協力」；至於少部分承租人違約、違法使用承租之國有耕地，除了依其違約情節輕重提起民事訴訟，情節重大涉及違反森林法、水利法、水土保持法及廢棄物清理法等法令者，直接訴請主管機關依法追究，應可有效遏止承租人違法犯紀的行為，國有財產管理機關無需因噎廢食的停止辦理國有耕地放租，這一個利用民力提高地利管理國有土地的良善政策。

第五章 結論與建議

治理理論認為國家權力的分散化是必然的趨勢，但從國有土地管理政策的分析結果，否定了此項命題。國家掌握了公權力與許多政策工具，依然居於絕對主導地位。特別是國有土地隱含著維護社會公義與土地儲備的責任與義務，與私有土地的利用畢竟不同。雖說官僚體制與管制政策都是時代的產物，在分析完國有土地管理政策與治理模式的比較之後，我們發現國有土地的管理政策不全部符合治理的要求，有時候適度的管制與統治方式更甚於治理的成效，而且治理也未必能符合國有土地管理政策的需要。

其次，以國有財產管理組織隨著時代的演進而不斷變革，並且不斷釋出部分業務交由民間處理，調整組織型態就是走向「彈性化政府」的方向；同時，也確實出現了「參與型政府」的現象，即所謂跨域(crossing boundaries)協調，但絕大多數是府際間的（中央政府部會間或中央與地方政府間）參與國有土地管理政策的制定，非政府組織參與的數量與範圍反而相當有限。至於市場式政府則視個案而論，將部分國有土地的管理交由市場機制來處理，土地的標售與標租就是最明顯的例證。

可惜的是，國有耕地放租經歷了數十年的政策演進，仍無法修訂出可以讓民間參與的方式，承租人的條件、租約的訂定、租金的繳交、違約處理仍只是一種管制措施。綜上所述，治理理論雖然因傳統公共官僚的政府失靈問題而受到重視，強調公私部門的協調與互動，以及非政府組織力量的引進；但在國家重大政策議題上，政府的角色與力量仍是居於主導地位。因此，治理理論並非行政改革與政府再造的萬靈丹，然而卻是可以努力的方向。

在臺灣，從事地政工作者，大都是以 國父孫中山先生平均地權的理想作為一個最高目標，什麼叫「平均地權」呢？平均地權之意義：憲法第 124 條規定：「國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。」明定「平均地權」為我國基本國策之一，亦為我國最高的土地政策指導原則。而「平均地權」究其真義為全體國民平均享受土地資源產生之利益。如果將平均地權的意涵引伸到國有土地上來，土地國有是不是將土地全部歸於國有呢？應該不是的。孫中山先生只是認為國家所需要的土地收歸為公有，其他的部分還是屬於私人的。

本研究發現由於歷史因素使然，國有土地來源的最大宗是從日治時期接收而來的『戰利品』，政府一直以國家機關地位處分國有財產，但國有土地屬於「國家機關」所有？還是「全體國民」所有？國有土地究竟是我這一代的「資產」？還是應該永續經營的「資源」？這個觀念將直接影響國有土地管理政策形成與訂定。就國土的規劃運用，我國不乏相關的學者專家，但是本研究從公共治理的角度看待這件事情確有迥然不同觀點，在研究的過程中發現了一些問題可提以出來討論。

第一節 研究發現

壹、國有土地管理機關的各自為政

從以上的討論分析，我們可以知道，臺灣今日國有土地的處境與制度轉變，有其深厚的歷史基礎，就是從日治時期殖民體制

遺緒與中央政府對台接收的態度，與國民政府撤退遷台後的政策方針所形成的特殊政經體制。在國有財產法頒佈施行以前，政府在管理占臺灣土地極高比例的國有土地時，正因為是『接收』而來，於是在其後的管理制度上，充滿了因襲殖民體制的影子，同時將接收而來的土地房舍視為『戰利品』，以『戰利品』的心態來處理龐大的國有土地，況且官僚體制經常會藉由機關預算規模極大化，來增加個人的權力和收入，以致使得中央及各級地方政府間，及中央政府各機關間，各自擁地自重的競爭局面，將「政治擺中間，專業放一邊」，在這樣的時空背景，如何奢求能有完善且長遠的國有土地政策呢？

在國有公用土地中，國有財產法得以規範的事業用土地並沒有包含以公司型態成立的國營事業的土地在內，然而這些國營公司所擁有的土地數量卻相當龐大，光是台糖一家公司就有高達 6 萬 5 千多公頃，國有財產局對其經營管理並無統籌之權責，實為制度尚有待商榷的地方。另外，在公務用土地中，國防部所管理的老舊眷村改建以及老舊營舍改建的土地最為人詬病，雖然有「國軍老舊眷村改建條例」的法律規範，但是，眷改或營改土地的處理中，在「變產置產」的原則下，軍方或眷村住戶往往可以獲得相當比例的補助，以全國人民所共有的資產，補助少數特定族群，是否恰當經歷這許多年到現在都還很有爭議。

貳、資產化的國有土地管理政策

國有土地中，非公用財產應該是具備了調撥與開發的彈性運用空間，亦即性質上應該是具有「土地儲備」的功能，土地本身具有商品的特性與自然資源的特性，就商品的特性而言，在效率

的目標下可以經由市場價格機制的運作，使其達到最有效應用；就自然資源的特性而言，在永續經營發展的目標之下，市場法則有其窮盡之處，更有賴於建立健全的管理制度來解決其外部性的問題，¹²⁶當前的土地管理政策，對於上述土地之雙重特性，並無法透過制度的建立予以有效掌握，國有財產局的組織功能與定位仍然偏向財政化的導向，主要是以滿足中央政府的財政收入為首要目標。

在國有財產法頒佈施行後，雖然不再以過去處分『戰利品』的心態，處理國有土地，並增加了一、國有非公用財產不動產之統一管理；二、陸續接管地方政府代管之國有非公用財產；三、國家有價證券及權利之管理；四、國有財產會計制度之建立；五、國有財產產籍管理之加強等新增業務。並於民國 82 年制訂了「公有土地經營及處理原則」以歸納國有土地經營管理未來之方向。「國有財產法」並經歷八次修正，但仍然是以出租、出售為國有土地主要的管理政策方向，雖然國有財產局成立及國有財產法制訂以後國有土地的管理政策已產生制度化、法治化的成長綜效，也能有效遏止各機關對國有土地的不當掠奪，或是不肖人員的上下其手。

然而，除了第 52 條之 2 是基於歷史的反省，將原本在日治時期可能是臺灣人民的土地以極低價格讓售原住居者，隱含有「還地於民」的概念，受限於執政當局的政策方針、國有財產法的法律位階究屬私法或公法？與國有財產局的機關定位係屬具公法權力的行政機關？或僅是國庫行政的賬房？仍未能明確劃分，致使國有土地管理政策看不到為國有土地規劃出可長可久的經營方向，也看不到為後代子孫建立土地管理典範的精神。

¹²⁶ 如發展林業、保護水源、道路溝渠所使用的土地，對自由市場而言都是沒有效率的應用。

參、權責不清的管理機關

從長遠的角度而言，國家資產的管理，應負有一定的社會責任與輔助政策執行之角色，其管理組織必須具有事權集中，權責分明，指揮靈活，管理具效率及合理監督的要求。行政院 91 年成立「國家資產經營管理委員會」，在政府組織上的主要特色在於由行政院長親自召集，並由各部會首長參加，進行跨部會的討論，並透過專屬的行政幕僚單位，設定議題與進度控管，密集彈性召開各項委員會議、小組工作會議、專案小組會議。雖然國資會屬於臨時性的任務編組，但由於透過各項會議直接進行跨部會之公開討論並透過行政院長直接裁示，減少由個別行政單位政策制訂所衍生之跨部會爭議透過公文旅行方式處理的問題，因此各項議題的政策討論與確定在時效上能有明顯的提升。國資會與所屬幕僚單位之高度決策能力與執行力，應為政府各單位所效法。但也凸顯未來組織調整後如何延續高決策與執行力之問題，以非正式組織的委員會性質效率是提昇了，在政府組織編制及功能運用上是否合宜，是值得討論的。

而國資會成立的主要目的亦著眼於財政功能，執行機關國有財產局，以該局現有的地政及測量職系人員為主編制方式，對於個別機關繳回的財產，仍僅能以出租，出售為主要方式。那麼，成立國資會除了將決策層級拉高以外，其它的工作，以國有財產局組織功能及國有財產法的規範就足以處理，只是各國有公用土地管理機關堅持的本位主義視國有土地為機關私產；只要適度修正國有財產法有關公用土地管理機關權限，再加強國有財產局一些執行法律所需強制性的權力或提升其組織位階，國有財產局就可以成為國有土地管理政策的決策中心，並依法負起應有的責任，何需疊床架屋另外再成立一個委員會，而且要國家最高行政

首長跳到第一線來處理國有土地呢？法律制度不是問題，最大的問題在執政者能否以正確的觀念來做正確的事，看待國有土地的態度是資產？還是資源？。

第二節 政策建議

壹、建構國有非公用土地多元化治理途徑

在新公共服務或跨域管理的治理新視野中，政府不應該僅止於將公民「帶位入座」，更應該積極告知或輔導在多元且複雜的公共事務系絡中，如何與公部門對話，並且參與公共事務的運作。國有非公用土地的管理政策目標主要在財政目的，且數量龐大，分佈遼闊，其地形有方正完整者，有狹長畸零者，或夾雜於私有土地間，或成點狀分佈，不一而足，管理上較之公用土地紛雜而多樣，因此應「純化」非公用土地的類別，就建築用地等可出租、出售或其他可提供私人利用之土地而言，處分時應視土地之區位、地形等各方條件及政策需要分別以出售、提供與私有土地或其他公有土地合併開發、交換、設定地上權、委託經營與委託管理等方式辦理，除了可增裕國庫收入增加全民福祉外，並藉以因應民間需要，促進土地合理有利用，更可引進民間的活力，以「公私協力」的方式，與私部門共同經營管理國有土地。

但是，適宜造林的土地應盡量移交林務機關造林使用維護，屬河川水道或水源區之土地，應移交水利機關依其法規使用維護，其他應保留公用之土地均變更為公用土地移交給各權責機關使用維護，以使地盡其利，國有財產局及全民共同依法監督其使

用情形，如此使「非公用」與「公用」土地作明確劃分，非公用土地則只管財政目的，其他公用土地則只能依各使用機關預算規定使用，並不得任意變更其原定用途。

貳、「所有權」、「管理權」與「使用權」分離的國有土地管理政策

憲法第 143 條：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」明確的揭示了國有土地的「所有權」屬『國民全體』，而非『國家機關』，政府只是受全體國民委託善盡管理人責任，以使該項資源獲得最大之利用、增進全體國民福祉，因此國有土地所扮演的角色，自然與私有地不同。在自由經濟制度下，私有土地的所有權、管理權與使用權合一，當然就擁有了開發權，可依據相關法律自由開發利用其所有土地。

然而，國有公用土地管理機關擁有了管理權與使用權後，卻不當擴張其管理權，以所管理之國有土地視為機關『私有』之土地而任意開發使用，嚴重者更將之視為『私有財產』而任意處分，特別是以公務用及事業用國有土地為甚。為避免紛雜的管理方式浪費國家資源，使國有土地有永續經營的可能，應可修訂國有財產法部分條文，賦予國有財產局更大的管理權限，將各國有土地使用機關的管理權作適度限縮，國有非公用土地由國有財產局依國有財產法經營管理；至於國有公用土地，則由國有財產局成立公用財產管理部門負責監督管理該等國有土地，使用機關則僅得依據各業務相關法令使用維護國有土地，並受預算程序之監督。

參、強化政府與民間夥伴關係，共同經營國有土地

國有土地是屬於全國民眾共有的財產，應當由全民共同來經營，因經營效率及效能問題，因之由全民委託政府為代理人，代為管理國有土地，然而政府官僚組織偏重控制、技術、效率、理性與穩定等概念，無意間常會將人視為控制的對象，限制了人的才能發展，對於國有土地等不動產的管理更是會有如此的盲點。近年來我國在政府改造規劃策略過程，強化中央與地方夥伴關係、政府與民間夥伴關係與社區互動的探討。

這種精神與治理模式應該引進到國有土地管理政策的規劃與制定。民間不乏土地開發利用、都市計畫、都市更新、市地重劃等各項土地規劃利用的專才，政府應該要結合私人、非營利團體和組織，以尋求國有土地管理所面對之問題的解釋，並積極回應人民的需求。許多住宅區、商業區、工業區的國有土地，由政府來經營其效益通常是比不上民間的，但是也不是把他賣掉就是最好的方式，如何才能大到最佳的使用效能並且能兼顧永續經營，建立「公私協力」的夥伴文化，透過共同參與、協力同工以營造互信互惠、共同承擔的夥伴關係，引進民間能量注入國有土地管理的新元素，應該是可以發展的方向。

肆、建立永續經營國有土地管理政策

在土地經濟學理論中，土地的利用會產生「報酬遞減律」，當我們把土地視為「財產」時，是看不到這一點的，我們濫用土地，因為我們視它為自己的物品。不管是私有地或是公有地，擁有「開發權」的人，都想在最短時間內挖掘出土地最大的利用效

能，我們都是以土地征服者的姿態在利用它。國有土地及國家資產無法隨意增加，但卻可能在不恰當的經營管理政策下，容易就政治因素或經濟誘因，割裂成無法復原的拍賣土地或過度商業化的經營管理。

當私有土地所有人因利之所趨而濫墾、濫建或超限利用土地資源，而政府部門難以取締或有效遏止時，掌握龐大土地資源的國家機關，便是維護國土完整的最後一道防線。土地具有不可回復性，一旦流失便很難回復，我們應重新以永續發展理念經營臺灣的國土，以適地適用方式經營管理我們的土地。畢竟，國土規劃或是國有土地的管理都是高度專業的工作，不能僅以政治因素或是經濟誘因做為考量，回歸專業的規劃與管理才是建立永續經營國有土地管理政策的唯一方向。

事實上，人只是生物隊的一個成員，人和生物以及賴以立足生存的土地應該是互助的，土地是『全體人類及一切生物』（包含往前的祖先及往的後子孫）的共同資源，我們沒有權利在這一代就把它消耗殆盡的。幸虧有九二一大地震，幸虧有土石流，大自然的反撲提醒了我們，再不歇手開發濫用土地資源，受害的將是我們自己。鄉野村民的土地倫理觀念，直接照映了臺灣土地的性格，按著土地的性格、季節的更替來利用土地資源，才是正本清源之道。臺灣土地的生產目的，在日本殖民時期「農業臺灣，工業日本」，以及國民政府遷台初期「以農業扶植工業」政策的過渡開發之下，早已千瘡百孔，趁著近年國人生態保育觀念的萌芽時期，就從國有土地做起，不應再繼續以財政為主要目的來處分，而應肩負起道德義務，為後世立下良好典範，該種樹的土地就努力種樹，該農耕的土地就拿來耕作使用，其他的土地在處分時就應該依照國家法令處理，一再便宜土地占用者，占用情形只會更加普遍，更加惡劣。

當然要這麼做，涉及到許多法令的整合與機關間的協調，本文研究發現，中華民國的公務員，特別是管理國有土地的這一群專業又勤奮的工作人員，一直都是盡心盡力默默在為建立良善的管理制度而努力，愛之愈深責之愈切，我們更期待國有土地的管理政策在注入公共治理與土地倫理這兩個元素之後，能有突破性的發展與政策品質的提昇。