

東海大學公共事務碩士在職專班  
碩士論文

指導教授：溫豐文教授

國有土地被占用問題之研究



研究生：蔡信三

中華民國八十九年七月二十二日

# 博碩士論文電子檔案上網授權書

(提供授權人裝釘於紙本論文書名頁之次頁用)

本授權書所授權之論文為授權人在東海大學公共事務碩士學  
程在職進修專班八十八學年度第二學期取得碩士學位之論文。

論文題目：國有土地被占用問題之研究

指導教授：溫豐文

茲同意將授權人擁有著作權之上列論文全文(含摘要)，非專  
屬、無償授權國家圖書館及本人畢業學校圖書館，不限地域、時  
間與次數，以微縮、光碟或其他各種數位化方式將上列論文重製，  
並得將數位化之上列論文及論文電子檔以上載網路方式，提供讀  
者基於個人非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印。

讀者基於非營利性質之線上檢索、閱覽、下載或列印上列論文，  
應依著作權法相關規定辦理。

授權人：蔡信三

簽名：\_\_\_\_\_

中華民國 89 年 7 月 28 日

## 謝 詞

日子一天一天飛馳而過，真沒想到在我生命的晚春，還有機會考進東海大學公共事務碩士學程在職專班攻讀碩士學位。胡適有言：「要怎麼收穫，就要怎麼栽。」研究所的課程隨著論文的付梓而告一段落。此篇碩士論文之得以順利完成，實受惠於諸師長、長官及同事的鼓勵、指導、協助，有以致之。

首先，應特別感謝指導教授溫主任豐文之指導、啟發、審閱，特別辛苦。以及口試委員黃教授啟禎、李教授惠宗提供寶貴意見，特於卷首致申謝意。此外，班上諸位師長專業知識之傳授，使學生受益良多，一併致謝。

其次，要特別感謝恩師歐主任信宏之教導與啟發，尤其，鼓勵我在學校規定期限內提出論文，接受挑戰；還有史老師、張淑芬小姐等之協助與服務，在此一併致謝。

再次，要感謝我服務機關財政部國有財產局李局長瑞倉，多次的提拔與鼓勵，尤其，同意薦送就讀，帶給我莫大的精神鼓勵。知遇之恩，當善盡最大的努力，做好「為民服務」工作，庶不負所望。

第三；要感謝同事會計室廖主任松桐，因同校同時段上課，提供搭車之便，使我節省了許多時間及免除等候公車之苦；更應該感謝的是同事卓專員翠雲，幫忙蒐集本研究論文相關之文獻、期刊、碩、博士論文參考。

第四，班代珊蓉同組兩篇（電腦及次級資料）研究報告的費心整理，及口試時的幫忙；同學為恭、瑞玄、同事純德、麗莉、秀子等的關心與鼓勵，一併感謝。

第五，當然也要感謝我的家人：照子、明庭、秋蘭的支持，自應在此附記，以示不忘。

本論文如仍有疏失，當屬個人力有未逮，尚請惠予指正，是所至盼。

今年是民國八十九年，歲次庚辰年（龍年）。

蔡信三 謹誌  
七月二十二日

# 摘 要

論文題目：國有土地被占用問題之研究

學校：東海大學公共事務學程碩士在職專班

畢業時間：八十八學年度第二學期

研究生：蔡信三

指導教授：溫豐文

論文提要：

台灣地區土地總面積為三萬六千平方公里，其中公有土地就占了 68.3%，私有土地約佔 31.6%，公私共有土地僅占 0.09%，公有土地中國有土地就占了 66.45%。而國有土地被占用筆數和面積，由統計資料顯示，可以說是一年比一年增加，累計至民國八十八年底止：被占用筆數高達 34 萬餘筆，面積八萬多公頃，究其原因，乃政府實施精省，原由省政府 302 個機關管理之 38 萬 9,703 筆，面積 7 萬 9,663 公頃省有土地變更登記為國有，移交國有財產局接管。加之，該局將原委託各縣市政府代管、土地銀行代營之國有土地亦全部收回，有以致之。

國有土地被占用問題，由來已久，它一直是國有財產局最感棘手的問題，歷年來，雖訂定了許多三年、五年全面清查、處理計畫執行，惟至今被占用問題依然存在，無法有效消弭國有土地被占用。真是「野火燒不盡，春風吹又生」。

如今，國有財產法已修正，大幅度放寬占用地申租條件，凡在民國 82.7.21 以前已實際使用者，即得申租，建議國有財產管理機關應主動展開清查，訂定處理計畫，積極處理，使被占用土地早日納入正常管理，同時，對於修法後仍不符合申租條件者，並輔以訴訟排除收回被占用土地，今後，亦應加強國有土地之改

良利用，耕、林、養地之放租俾免土地閒置，再遭人占用，斯乃根本解決國有土地被占用問題之要道。

# 目 次

第一章 緒論 . . . . .	1
第一節 研究動機與目的 . . . . .	1
第二節 研究方法與限制 . . . . .	3
第三節 研究範圍與架構及相關名詞定義 . . . . .	5
第四節 文獻回顧與理論基礎 . . . . .	10
第二章 國有財產管理概論 . . . . .	29
第一節 國有土地經營管理法規概述 . . . . .	33
第二節 處理國有土地被占用之原則 . . . . .	44
第三節 學者專家對解決國有土地被占用問題之看法 . . . . .	45
第三章 國外（美、日、中國大陸）公地管理制度之概況 . . . . .	51
第一節 美國公地管理制度 . . . . .	51
第二節 日本的公地管理制度 . . . . .	55
第三節 中國大陸的土地管理制度 . . . . .	58
第四章 國有土地被占用分佈情形及處理績效之分析 . . . . .	68
第一節 被占用分佈情形之分析 . . . . .	68
第二節 處理績效之分析 . . . . .	87
第五章 國有土地被占用相關問題之探討 . . . . .	106
第一節 對放寬國有基地申租條件問題之探討 . . . . .	106
第二節 追收使用補償金問題之探討 . . . . .	108
第三節 時效取得地上權登記問題之探討 . . . . .	109

第四節 高爾夫球場夾雜或占用國有地問題之處理分析 . . .	115
第六章 結論與建議 . . . . .	123

附錄：

一：民法相關條文（節錄）. . . . .	137
二：刑法相關條文（節錄）. . . . .	139
三：土地法相關條文（節錄）. . . . .	140
四：平均地權條例施行細則相關條文(節錄) . . . . .	143
五：國有財產法相關條文(節錄) . . . . .	144
六：公有土地經營及處理原則 . . . . .	150
七：國有非公用不動產被占用處理要點 . . . . .	153
八：各機關經管國有公用被占用不動產處理原則 . . . . .	156
九:工商綜合區或山坡地開發範圍內國有土地合併開發案件處理要點	159
十：國有耕地放租實施辦法 . . . . .	162
十一：國有非公用海岸土地放租辦法 . . . . .	166

參考書目 . . . . .	169
----------------	-----

# 表 圖 目 次

表：

- 一、八十九年度臺閩地區公有土地面積統計表 . . . . . 31
- 二、財政部國有財產經管各縣市國有土地管理區分統計表 . . . . . 70
- 三、各機關經管國有公用土地被占用暨處理情形統計表 . . . . . 81
- 四、國有非公用土地數量暨國有非公用被占用土地數量分年度統計表 . 89
- 五、財政部國有財產局處理被占用國有非公用土地成果統計表 . . . 100

圖：

- 一、政府採補貼方式干預私經濟供需圖形 (圖 1-1) . . . . . 21
- 二、政府採課稅方式干預私經濟供需圖形 (圖 1-2) . . . . . 22
- 三、羅倫茲曲線 (圖 2) . . . . . 23
- 四、八十九年度臺閩地區公、私有土地面積統計圖 (圖 3) . . . 32
- 五、八十九年度公有土地所有權主體統計圖 (圖 4) . . . . . 32
- 六、財政部國有財產局經管國有非公用土地各管理區分比例圖 (按戶數計)(圖 5) . . . . . 73
- 七、財政部國有財產局經管國有非公用土地各管理區分比例圖 (按面積計)(圖 6) . . . . . 74
- 八、財政部國有財產局經管國有非公用土地各管理區分比例圖 (按價值計)(圖 7) . . . . . 75
- 九、被占用國有土地戶數占該縣(市)國有土地總戶數百分比圖 (圖 8) . . . . . 76
- 十、被占用國有土地面積占該縣(市)國有土地總面積百分比圖 (圖 9) . . . . . 77
- 十一、被占用國有土地價值占該縣(市)國有土地總價值百分比圖 (圖 10) . . . . . 78
- 十二、各機關經管國有公用土地被占用面積統計圖 (圖 11) . . 83



十三、各機關經管國有公用土地被占用尚未處理百分比圖（按面積計）（圖 12）. . . . .	84
十四、各機關經管國有土地被占用處理情形圖（圖 13）. . .	85
十五、各機關處理結案所經管被占用國有公用土地百分比圖（以面積計）（圖 14）. . . . .	86
十六、占用訴訟排除流程圖（圖 15）. . . . .	99

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與研究目的

### 一、研究動機

大家都明白，土地、人民與主權，是構成國家的要素，三者鼎足而立，缺一不可。早在二千餘年以前，孟子就已經說過：「諸侯有三寶，土地、人民、政事」，而孔子則說：「有人此有土，有土斯有財。」管子則說：「地者，萬物之本原，諸生之根菀也」。可見我國古聖先賢，他們不但視土地為立國要素，而且視之為一切財富的根源，足證土地關係國計民生至鉅。

一個國家，土地問題如能適當解決，社會即隨之安定，否則，往往會擾亂社會的秩序，動搖國家的基礎。這種例證，在歷史上不勝枚舉，例如：蔣夢麟氏在其所「土地問題與人口」一文中即稱：「土地問題，為吾國自漢朝迄今最感痛苦的問題。西漢土地兼併，形成「富者田連阡陌，貧者無立錐之地」。王莽知形勢嚴重，便設法補救，於是收天下之田為王田，希圖將土地重行分配，但積重難返，卒遭天下大亂。．．．．．」。美國德莫埃記事報 Des Moines Register and Tribune 的記者羅塞爾 (J. S. Russell) 稱：「亞洲土地問題威脅世界和平」。德國農政學權威艾立貝 (F. Aereboe) 甚至說：「整個人類歷史，就是一部土地鬥爭的記載。」由此可見，土地問題不僅關係一個國家的興亡，且與世界安全有密切的關係，良有以也 (註 1)。

臺灣地區土地總面積為三萬六千平方公里，其中，公有土地就占了 68.3%，私有土約占 31.6%，公私共有土地僅占 0.09%。而如以測量登記與否為標準，則已完成登記之土地 1,869,475 公頃，猶待開發，尚未登記之土地面積為 1,688,602 公頃，各占總面積的 52.54%及 47.46% (註 2)。若就上述已完成登記之公有土地中，

屬國有土地者，約有 37 萬餘公頃之多，其中國有公用土地有 13 萬餘公頃，分別由 284 個直接使用機關管理，國有非公用土地約有 23 萬餘公頃，由財政部國有財產局管理。由於上述尚未登記土地面積日後仍將陸續清理，登記為國有，因之，國有土地實際面積高達 239 萬餘公頃，占臺灣地區土地總面積 66%，幾乎占了一半以上。依照我國當前土地所有權之理論，係本孫中山先生平均地權之主張，有關土地所有權之確立，亦以平均地權土地記載為最高指導原則。憲法第一四三條第一項規定：「中華民國領域內之土地屬於國民全體．．．．．」。土地法第十條亦規定：「中華民國領域內之土地屬於中華人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地。」上開兩條文，均在表明土地之最高所有權屬於人民全體，亦即屬於國家。在平均地權制度之下，國家代表人民全體，對於土地握有最高所有權。（註 3）

如上所述，臺灣地區總面積不過三萬六千平方公里，但卻擁有 2,211 萬人口，密度之高，居全世界第二位，可謂地狹人稠。因此而形成的土地問題特別嚴重、複雜，而至須由政府召開全國土地問題會議來研商對策，以謀解決的地步。內政部於民國七十九年三月十二至十四日在台北召開全國土地問題會議，與會學者專家 200 人，討論題綱多達八大項三十四小項，這可以說是臺灣當前土地問題的總彙編。是我們研究土地問題或執行土地業務者必然要關心的課題。上述討論題綱第八項：「確立公有土地政策，加強公有土地管理利用」，有五個子項：其中第 4 子項：『如何解決公有土地被占用問題』是本研究的主题。上述土地問題會議之議題（包括本第 4 子項），雖然已經過了十多年，惟原討論的結論不僅未見解決，至今問題依然存在，而且更出現許多新的土地問題。尤有甚者，國有土地被占用之具體數字，截至民國八十八年底止被占用之國有非公用土地已高達 34 萬餘筆，占全部國有非公用土地 97 萬餘筆的 37%；被占用面積八萬多公頃，占國有非公用土地

總面積 23 萬餘公頃的 20%，由此具體數據可知：被占用問題非但沒有減少，反而，一年比一年多，比起十年前更加嚴重、惡化。到底是何原因造成？何以至此惡化之地步？究竟真正解決國有土地被占用問題的渠道為何？抑或被占用問題已然成為社會痼疾？是永遠沒有解決的一天？舊的問題解決了，新的問題又出現，如此惡性循環？筆者忝為國有財產局的一份子，懍於職責，爰擬以本文研究主題。毋寧乃引起本研究之動機所在也。所謂「不識廬山真面目，只緣身在此山中」。惟當儘量跳脫國產局的框框，期使把問題看得遠、看得透澈一點。

## 二、研究目的

基於上述動機，本研究之目的為：

- (一) 探討國有土地被占用問題發生之原因，並針對國有財產局處理國有土地被占用之法令規定及處理績效深入檢討分析。
- (二) 研提有效解決國有土地被占用問題的具體結論與建議，提供政府參考。
- (三) 期使所研提之建議，能為政府採行，對維護寶貴的國有土地資源作一些貢獻。

## 第二節 研究方法與限制

### 一、研究方法

本研究主要採文獻分析及跨國性比較法，蒐集國內外相關論文、書籍及各國土地管理經驗，將所蒐集到的資料再做深入的分析、探討，以抽繹其異同。另外，並採歷史分析法，就我國國有土地管理的沿革及處理成果作一回顧，以與現行規定及環境需求有所對照。

- (一) 文獻分析法：就國內外相關理論與文獻之政府報告、出版品及碩、博士論文等文獻資料，分別進行理論與實務之分析。
- (二) 比較觀察法：依據文獻分析所得經驗資料，針對其觀點及建議，加以觀察和比較。並試圖建立比較之指標，「他山之石可以攻錯」，希望借之能更全盤性地了解他國之精華所在。
- (三) 歷史分析法：透過國有土地管理機關 - 國有財產局歷年處理被占用國有土地之經驗、困境及成效，檢討、分析，進而研提有效解決國有土地被佔用問題的建議，提供政府參考、採行。

## 二、研究限制

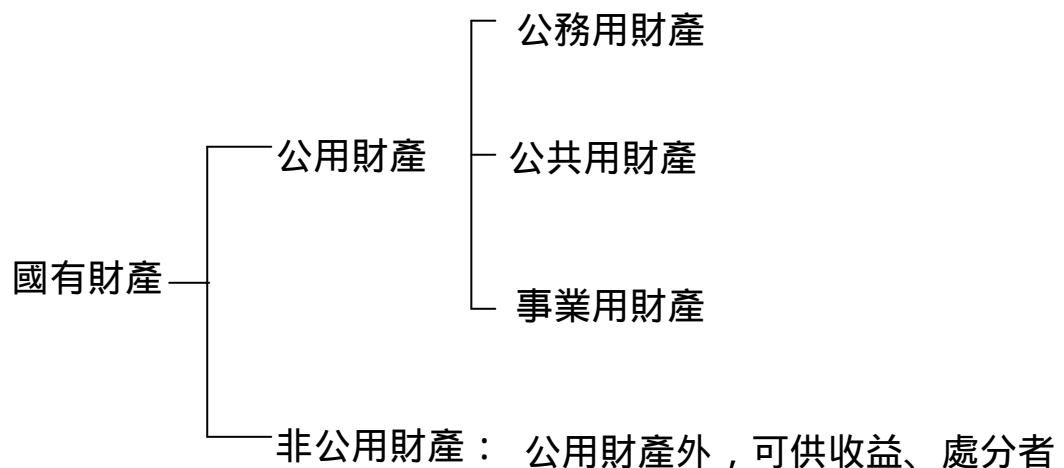
- (一) 大家都明白，民國七十九年三月間召集全國有關土地問題方面的專家學者及學者代表齊聚一堂，共商解決土地問題之大計方針，對八大項討論題綱都作了結論。全國土地問題所獲結論可說是土地問題的總彙編，該項結論實際執行結果如何？時過十年，社會環境也有了很大的變化，原有結論是否還符合時代環境需要？這些問題都是執行土地政策以及研究土地問題的人，應該深入了解的。本擬設法蒐集上述資料，嗣因適逢精省，原有臺灣省政府地政處已裁撤，改組成立內政部中部辦公室（地政），人事已非，資料不全，上述結論也沒有再加管制。加之，內政部又遠在台北，因此，無法蒐集到上述後續執行情形的資料，以供深入探討，毋寧乃本研究的一大限制。
- (二) 雖然，本研究所蒐集到國有土地被占用問題相關之一些文獻、次級資料，它是最近的、最新的資料。原擬針對國有土地占用人隨機抽樣，進行質性訪問，以實際了解

民眾占用國有土地之原因，以之驗證國有土地管理機關 - 國有財產局歷次對國有土地被占用原因之分析是否正確？有無偏頗之處？想藉質性訪問，了解民眾占用國有土地的真實情況，由於國有土地遍布各地，所在都有，受限於時間之緊迫，故無法進行質性訪問，只好以政府文獻、檔案資料等，作為分析研究，此也是本研究之限制。

### 第三節 研究範圍與架構及相關名詞定義

#### 一、研究範圍

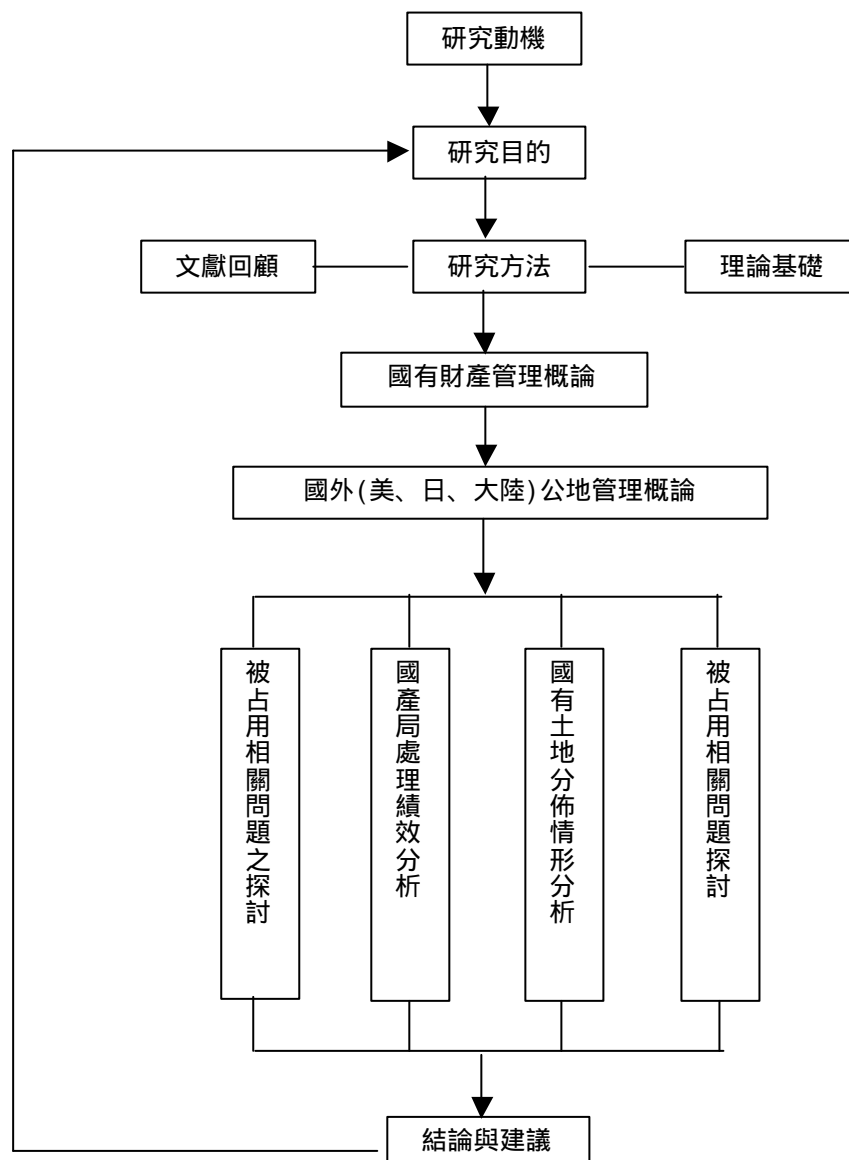
依照國有財產法第四條規定，國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類；公用財產係指公務用財產、公共用財產、事業用財產（國營事業為公司組織者，係指其股份而言）；非公用財產係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。列表如下：



公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理；非公用財產則以財政部國有財產局為管理機關。該局管理之國有非公用土地截至民國八十八年底止合計 97 萬 6,946 筆（戶），面積 23 萬 1,410 公頃，帳面價值 7,330 億餘元，被占用者有 34 萬餘筆、8 萬

餘公頃，帳面價值 15,589 億餘萬元；國有公用土地截至民國八十八年六月底止被占用土地尚未處理結案者計有 2,531 筆，面積 335 公頃。一般人稱國有土地並不去區分公用或非公用，蓋因各直接使用管理之公用土地也屬於國有，因此本研究範圍涵蓋國有非公用土地與國有公用土地，亦即兩類一併研究，才不致偏頗。

## 二、研究架構：如下表



### 三、相關名詞定義

- (一) 占有：占有 ( Besitz ) 為民法上的制度，各國立法例不同，德國民法認為占有是一種對於物的事實上管領力；瑞士民法亦認為占有是一種事實；日本民法明定占有為一種權力；我國民法明定占有為對於物的事實上管領力 ( 民法 940 條 )。而依「國有非公用不動產被占用處理要點」內所稱占用，係指無權占有或使用國有非公用不動產而言。
- (二) 占用：依民法第九百四十條規定：「對於物有事實上管領之力者，為占有人。」若以占有權利之有無為標準，可分為有權占有與無權占有；依據「國有非公用不動產被占用處理要點」第二點：「本要點所稱『占用』係指無權占用或使用國有非公用不動產而言。」，故在國有財產業務處理上所稱之占用係指無權占用而言。
- (三) 竊佔：依刑法第三百二十條規定：「意圖為自己或第三人不法之所有而竊取他人之動產者，為竊盜罪，處五年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。意圖為自己或第三人不法之利益，而竊佔他人不動產者，依前項之規定處斷。前二項之未遂犯，罰之。」由上規定可知，竊佔為刑法上就意圖為自己或第三人不法之利益，而竊佔他人不動產者，為竊佔。

以上占有、占用、竊佔三者加以比較如下：

1. 占有係指對於物事實上之管領力；被管領之物，稱為占有物，為占有的客體；管領其物之人，稱占有人，為占有的主體。是以，不論是有權或無權、善意或惡意皆屬占有之範疇，其範圍最為廣泛。
2. 占用係指無權占用而言，所有權人有請求返還占有物之權利，占用人有返還之義務，其範圍較占有為小。



3. 竊佔係指意圖為自己或第三人不法之利益，而竊佔他人之不動產者；是以，其屬於無權占用內之惡意占用並且以不動產為客體，範圍最為狹隘。

(四) 土地：在經濟上，土地與勞力、資本合稱生產三要素，在政治學上，土地與人民、政府、主權合稱國家構成四要素，其涵義有三：

1. 最廣義之土地：指水陸及天然資源

2. 廣義之土地：指地球表面之陸地與水地

3. 狹義之土地：指地球表面之陸地

經濟學上所謂土地，多從最廣義解釋，政治學上所稱土地係指領土而言，而一國之領土，除陸地外，尚包括領海、領空，法律上所稱土地，依我國土地法第一條規定謂水陸及天然資源，係採最廣義（註4）。

(五) 撥用：依國有財產法第38規定，非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用，於報奉行政院核准撥用後，亦將管理機關變更登記為撥用機關，由其管理使用之謂。

(六) 公用財產：指公務用、公共用、事業用（國營事業公司組織者，僅指其股份而言）稱為公用財產。

(七) 非公用財產：指公用財產以外，可供收益或處分之一切國有財產。

(八) 訴訟排除：

對於無權占用且占用情節重大或影響公共安全或不配合辦理申租、購者，將依民法第七百六十七條：「所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之。有妨害其所有權之虞者，得請求防止之。」，並依第一百七十九條：「無法律上之原因而受利益，致他人受損害者，應返還其利益。雖有

法律上之原因，而其後已不存在者，亦同。」及第一百八十一條：「不當得利之受領人，除返還其所受之利益外，如本於該利益更有所取得者，並應返還。但依其利益之性質或其他情形不能返還者，應償還其價額。」，請求返還土地及不當得利。

(九) 出租：

依民法第四百二十一條：「稱租賃者，謂當事人約定，一方以物租與他方使用、收益，他方支付租金之契約。前項租金，得以金錢或租賃物之孳息充之。」。依國有財產法第四十二條出租之規定：非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理，但有下列各款之一者，得逕予出租：

1. 倘於民國八十二年七月二十一日前已實際使用並願繳清歷年使用補償金者。
2. 原有租售期限屆滿，未逾六個月者。
3. 依法得讓售者。

是以，國有基地之出租有逕予出租和標租兩種方式，而對於國有耕地、邊際及海岸地則稱為「放租」兩者並無二致（國產法 46 條），不論是出租或放租，都屬上述民法上租賃之範疇。

(十) 讓售：

依民法第三百四十五條：「稱買賣者，謂當事人約定，一方移轉財產權於他方，他方支付價金之契約。當事人就標的物及其價金互相同意時，買賣契約即為成立。」，復依國有財產法第四十九條之規定：已有租賃關係者或經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用者，得讓售與承租之直接使用人或有合併必要之鄰地所有權人，另依同法第五十條、五十一條、五十二條、五十四條第一項

第一款，同法施行細則第一項第四款，建築法第四十五條第三項、農產品市場交易法,第十五條規定都得讓售國有土地。所稱讓售，亦即上述民法上所稱之買賣之範疇。

(十一) 專案讓售：

符合國有財產法第五十二條之一第二項規定之非公用財產之不動產，基於國家建設需要，不宜標售者，得報請專案讓售。專案讓售之程序應報經行政院核准。

(十二) 標售：

符合國有財產法第五十三條或五十四條第一項、或同法施行細則第一項第二款、五十條第三項及國有非公用不動產被占用處理要點第六點規定之非公用財產之不動產者得辦理標售，標售係以公開方式招標，參加投標者，不限定特定人。

(十三) 現狀標售：

國有財產法第五十四條第二項規定：經財政部核准按現狀接管處理等三種情形者，得經財政部按現狀標售，亦即不必拆除地上物。

## 第四節 文獻回顧與理論基礎

### 一、文獻回顧

(一) 依照民國七十九年三月十二至十四日由內政部主辦在台北召開全國土地問題會議，與會專家學者共有 200 人討論題綱共八大項三十四小項，其中討論題綱第八項：確立公地政策，加強公地管理私用方面，因與本研究相關，所以特別提出來探討。本項有以下五個子題：

1. 如何確定公有土地政策。
2. 如何加強公有土地之開發利用。

3. 如何加強公有土地之租賃。
4. 如何解決公有土地被占用問題。
5. 如何建立公有土地之完整產籍資料及資訊系統。

上述問題之主要結論如次：

1. 關於政策方面：

- (1) 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，開發利用，以增進人民福祉，並維持土地之永續使用為目的。
- (2) 公有土地應配合區域計畫、都市計畫及各種建設計畫，分別由政府或由政府聯合民間或出租與民間開發使用。
- (3) 有效運用照價收買、區段徵收、優先購買等方式取得土地，建立公有土地儲備制度，依照使用計畫，有效利用。

2. 關於出售方面：

- (1) 公有土地應予保持公有，以後不再辦理標售。
- (2) 現行建築法第四十五條規定公有畸零地以公告現值讓售，肇致私地細分，利用合併使用方式以公告現值蠶食公有土地之投機情形，應即修法更正。

3. 關於出租方面：

- (1) 為加強公有土地管理及有效利用，並增進人民福祉，應修訂相關法律，使耕、林、養等直接生產用地，得辦理出租，空置之建築基地，允許辦理標租。
- (2) 投標者須先提具使用計畫，經審核通過者，始可參加投標，得標者應於一年內，依使用計畫使用土地，未依限使用者，終止租約。
- (3) 考慮地價、承租人負擔能力、土地使用特性、財

政收入狀況、賦稅成本及管理成本因素，訂定合理之公有建築基地全金率。

4. 關於占用方面：

- (1) 解決公有土地被占用問題，應自防止新占用與處理舊占用兩方面著手，對於新占用，應即依「違章建築處理辦法」優先強制拆除，對於久被占用之公有土地，公產管理機關應兼顧情理法，公正處理。
- (2) 公地管理機關應定期清查經管之土地，嚴禁占用或違規使用。
- (3) 對於既有之占用情形，應積極清理，訂定規約，納入管理。

5. 關於開發利用方面：

- (1) 公產管理機關應配合國家長期整體開發建設需要，重視土地使用性質，優先開發使用。
- (2) 公有土地得由公產管理機關透過與民間企業合作或土地信託方式進行開發並經營管理。
- (3) 為加強公有土地之開發，政府應儘速修訂法規以資配合。

6. 關於產籍管理方面：

- (1) 對於公有土地，公產管理機關應逐筆設立產籍資料。
- (2) 加強與相關機關之連繫，及時取得異動資料，據以釐正產籍。
- (3) 建立公有土地管理資訊系統，以達科學化管理之目標。
- (4) 加速辦理公有未登記地之測量登記。

綜觀七十九年三月間全國土地會議對於公有土地之上述各

項結論，其中最大的突破是：主張公有土地不予出售，將土地所有權維持公有，而以撥用或出租方式分別提供政府或民間開發利用。占用問題是當前公有土地管理機關最感棘手的問題。全國土地會議雖作成防止新占用與處理舊占用兩方面著手；對於新占用之公有土地，公產機關應兼顧情理法，公正處理。此外，應定期清查，嚴禁占用，對既有占用應積極清理，使之納入管理。惟上述結論，大都是公產機關日常已在執行的事務，對於新占用，應即依「違章建築處理辦法」規定執行拆除乙節，眾所周知，國產管理機關國產局目前最感困難的，就是沒有「公權力」可資執行，使此規定形同具文。

依照全國土地會議，關於公有土地政策方面的結論，是確立公有土地保持公有，「只租不售」的主張，且透過照價收買、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；公有土地的開發與經營管理透過公開方式與民間企業合作，或以信託方式委由民間企業經營，但與民間企業合作開發、經營與建築都不出售公有土地；對於被占用之既有公有土地應限期租用，納入管理，其租金與補償費，應加重計收等等。上述公有土地政策的構想中，透過幾種方式建立土地儲備制度是有「創新」的理念，這與過去公有土地政策，以出售公有土地，增加國家財政收入，以及降低管理國有土地的政策是極大的逆轉。惟如今，整個國家財稅資源的運用已出現匱乏、不均與浮濫的現象，公有土地又再度被視為增加財稅收入以彌補財政赤字的重要來源。前行政院長連戰宣告出售公有土地以增加財源的政策走向（中國時報，1994/6/22），也顯與郝前院長「公有土地只租不售」的政策是完全相反的，而新任唐院長曾於民國八十九年六月七日行政院第二六八五次院會的提示：「目前尚有不少國有財產，尤其是原屬臺灣省有部分閒置，請財政部清理，如能加以處分，將可使緊繃的財務情況，獲得舒緩」。財政

部國有財產局已擬訂五年作業時程，以每年處分國有土地三百億元，五年一千五百億元為目標（註 5）。我們由唐院長的上述提示可知：國有土地又將再度被視為增加政府財政收入，以彌補財政赤字的重要來源。未來，國有土地大筆的釋出（標售或放寬出售面積最高限制等），是可以預期的，至於其他在國有土地的管理，尤其是在防止國有土地新占用及處理舊占用的執行方面，由於並沒有給予國有財產管理機關足夠的人力及預算資源（徒有組織編制員額，沒有預算員額）配合的革新措施，因國有財產局又不具公權力，無法對於新占用應即依「違章建築處理辦法」優先拆除，而上述處理原則，雖為行政院核定，然各縣市政府並不受該條文之拘束，使得一個構想良好的政策實踐機會變低。總之，公有土地政策方向是多變的，可是，其變化的邏輯恆受其他被政府視為更重要的政策所支配。公有土地政策本身是不一致的，而與其他相關的土地政策所支配更缺乏整合的機制。因此，無法在維護公眾利益上發揮太大的功能。加之，執行機關權力與資源有限（人力及經費）積極的公有土地政策，諸如，土地儲備制度等均無法具體付諸落實。是以，公有土地政策勢必仍然保有其消極的性格。

（二）依劉維真所撰：「國有土地被占用問題之分析研究」一文，政大地政研究所碩士論文（民國八十六年六月），在此篇碩士論文中，雖蒐集了許多當時財政部國有財產局實施全面清查發現被占用情形、國有土地被占用之原因、國有土地被占用之實際處理情形、處理流程、處理方式、處理成果等諸多次級資料，內容頗豐，並根據這些次級資料，針對：1. 是否放寬現行出租限制問題；2. 使用補償金加重計收問題；3. 出租能否替代出售問題，深入探討，雖不無見地。惟對其研究結果所提出之建議事項，惟仍有部分值得斟酌：

1. 有關使用補償金的加重計收方式，該研究著重於占用時間之長短來判斷加重計算的倍數，惟查政府向占用人追收使用補償金，目前係依照財政部訂頒之「國有及公有被占用土地清理及處理方案」中明訂：「對於被占建之土地，在未依法處理前，應依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金」。至於追收年限，依照最高法院四十九年台上字第一七三號判例有民法第一二六條規定之適用，亦即，因五年間不行使而消滅。所以，依照現行法令，追溯時間最長以五年為限。該研究擬以占用時間長短來判斷，加重計收之倍數，非但與民法上述請求權時效有悖，且如按時間長短作為計算之標準，是則，占用人所舉證的文件必然不會有超過五年以上之證明者，在執行上勢必不可行，至於加重計收方式則可再研究。
2. 有關國有土地的價值是由公告地價來表現，是以，公告地價應能切實反映土地價值這點；查公告地價乃是指重新規定地價時（依平均地權條例第十四條規定，每三年重新規定地價一次），政府為方便百姓申報地價而估定並經公告之土地價格，其作用乃是供土地所有權人申報地價之參考，並據以課徵地價稅之用。故公告地價必低於公告現值（公告地價每三年公告一次；公告現值每年調整一次），而公告現值必也低於市價。而國有土地之估價，依照行政院核定之「國有財產計價方式」之規定：應參考市價，逐筆查估（市價為市場正常交易價格）。依上述法令規定及實際情況可知，國有土地之價值是由市價來表現，而非由三年才公告一次，並作為課稅依據的「公告地價」來表現。這點，諒必是該研究者對公告地價公告時間以及其作用之誤



解。

3. 關於現行租率較市場上的租率偏低甚多，應謀求一合理的租金率這點，依寇斯定理：「在沒有交易成本的情形下，不論財產權如何界定，資源的運用都會達到最有效率的境界」(註 6)。寇斯定理的啟示是：在設計制度或界定權利時，要預為之計的設法使將來的交易成本愈低愈好。由這個角度來體會寇斯定理，事實上剛好能呼應寇斯在 1937 年發表那篇文章裡所表達的觀念；人可以(或應該)有意識的設法使行為、組織、制度所隱含的成本愈低愈好。而現行租率，依照行政院八十二年四月二十三日台八十二財字第一一一五三號函規定：國有土地出租基地，自民國八十二年七月一日起，一律依照土地申報地價年息百分之五計收租金；下列國有出租基地，均依前述租金額百分之六十計收租金：

- (1) 政府機關、非營利法人、慈善機關、公益團體，學校作事業目的使用者。
- (2) 外交使領館、代表處所之館舍及外僑學校使用者。
- (3) 殘障同胞或其配偶，作自用住宅使用者。
- (4) 獎勵民間投資興建公共設施使用者。
- (5) 農民租用與農業經營不可分離之土地。

由行政院上述租金率之規定，係在土地法第九十七條規定：「城市地方房屋之租金，以不超過土地及其建築物申報總價額年息百分之十為限」範圍內，或許較市場上之租率低許多，但其符合寇斯定理，成本愈低愈好的理論。何況，所謂市場沒有一定標準，政府機關為了計算租率，要去調查、蒐集市場價格，當勢不可能。

此外，依照財政部國有財產局委託中國土地經濟學

會，針對「公有基地租金率之研究」，依據該學會於民國八十四年五月十六日所提出之研究結果：對於國有土地租金率，係建議成立委員會訂定及調整租金率，俾有較客觀之租金水準。另其對國有出租基地，面積在一百平方公尺以內，供承租人自用住宅使用者，按租金額百分之六十計收租金之規定，其基地面積狹小之使用限制考量，予以百分之六十折扣，較屬合理。惟關於照顧國民基本居住需求之政策，而將公有基地之租賃當作社會福利政策或政治考量，並不公平，且亦有待商榷。研究者認為，有關租金率問題，現行行政院之規定頗為合理，亦符合寇斯定理之理念。惟對以公有基地之租賃當作社會福利政策或政治之考量，本研究亦認為不公平，且亦不合理，應加以檢討改進。

## 二、理論基礎

關於占有在民法物權編之體系地位，各國立法例不同。德國民法認為占有是一種對於物之事實上管領力，於物權編第一章設有規定；日本民法明定占有為一種權利，於物權編第二章加以規定；瑞士民法認為占有是一種事實，但其規定於物權編最後一章。我國民法持與德國、瑞士相同之看法。

### （一）占用的基本理論

依民法第 940 條規定：「對於物有事實上管領之力者，為占有人」。由此可知，占有指對物有事實上之管領力；被管領之物，稱占有物，為占有之客體，管領其物之人，稱為占有，為占有的主體。茲分析如下：

#### 1. 對於有事實上之管領力

##### （1）認定標準

##### a. 概說

對於物有事實上之管領力，指對於物得為支

配、排除他人之干涉。占有為社會事實，須依社會觀念斟酌外部可以認識的空間關係、時間關係，就個案加以認定。

空間關係，指人與物在場合上須有一定結合關係，是認其物為某人事實上所領。例如居住於房屋，耕作於土地，固為占有；農夫於置農具於田中，建商放材料於工地，亦屬占有。遺忘錢包於車站，離去後數小時發覺其事，因車站人潮來往，依社會觀念，可認定喪失占有，錢包成為遺失物。反之，停放汽車於路旁，出國數日，乃不失其占有。

時間關係，指人與物在時間上須有相當的繼續性，是認其物為某人事實上所管領，其僅具短暫性的，不成立占有。例如在飯店使用酒杯餐具，在公園坐臥長椅，均不取得占有。反之，親友被招待在家中客房過夜，對客房則不成立占有。

除空間和時間關係外，法學秩序亦屬重要，路不拾遺的盛世與盜賊橫行的年代，對占有的認定應有不同。停車於路旁，出國數日，時空遠隔，所以仍可肯定對於該車的事實管領力，乃基於一般社會和對他人財產的尊重。

#### b. 實務上案例分析

茲以最高法院 72 年台上字第 1654 號判決分析：

最高法院 72 年台上字第 1654 號判決謂：「對於物有事實上管領之力者，為占有人，民法第 940 條定有明文，上訴人既主張伊係以瀨南街 137-2 號房屋占有訟爭土地，該房屋雖已被燒毀，然伊並未拋棄對於訟爭土地之占有，故立即以原房屋所有之

地位向高雄縣政府申請准予照舊復建，業據提出高雄市政府工務局函為證據方法，原審未予斟酌，遽認上訴人已不占有訟爭土地，即不無判決不備理由之違法。」

占有土地的情形甚多，如堆積材料，耕作畜牧，種植花木，但以建築房屋為最常見。房屋燒毀，是否因此喪失對於土地的事實上管領力，應就個案認定之。在本件，原房屋所有人既已立即申請照舊復建，應不發生拋棄事實上管領力，致占有消滅的問題，最高法院判決可資讚同，自不待言。

## (2) 占有意思

### a. 學說與立法例

占有，除對於物有事實上管領力外，是否尚須有「占有意思」為要件，係占有理論最有名的爭議問題，學說上有主觀說、客觀說、與純粹客觀說三種見解。主觀說認為占有的成立須具事實上管領力與占有意思；至於此項占有意思究屬何種意思，有主張須為所有人意思，有主張須為支配意思，也有主張須為自己意思而占有。客觀說認為占有係對於物有事實管領力，不須特別的意思，僅須有管領意思即可，此為管領事實的一部分，而非獨立的要素。純粹客觀說認為占有純為客觀地對於物為事實上的管領，不以占有意思為必要。立法例上，1804年的法國民法採取所有人意思說。1896年的日本民法第180條規定：「占有權因以為自己之意思，持有該物而取得。」明定採自己意思說。德國民法第854條第1項規定「對於物有事實上管領力者，取得該物之占有」。

## b. 我國民法規定

民法第 940 條規定，占有係對物有事實上管領力。我國學者認為德國民法係採純粹客觀說，現行民法從之。

## 2. 占有的客體

占有之標的以物為限，對於不須占有其物而可行使權利之財產權，僅能成為準占有之標的物（民九六六），非此所稱之占有。至所稱物，固無論動產或不動產、固體、氣體或液體，均包括在內，此與法律上物之觀念，並無差異。惟得為占有標的物與權利標的物之物，卻有下列區別：

- (1) 就物之性質言，得為權利標的物者，固得為占有標的物，但不得為權利之標的物者，卻有得為占有標的物，例如土地法第十四條所列之公共通道、礦泉地、瀑布地等，如非私有者，均不得為私權之標的物，然得為占有之標的物，即其適例。
- (2) 私權之標的物除法律另有規定外，必須為獨立物，然占有之標的物則不以此為限，物之一部或構成部分，亦得為占有之標的物（註 7）。

## 3. 占有的主體

### (1) 自然人：

任何權利主體皆得為占有人，包括自然人和法人。

### (2) 法人：

法人得為占有人，經由機關管領其物。機關為法人行使對於物的事實上管領力，使法人為占有人（註 8）。

## (二) 占用與資源配置理論

稀少性的基本經濟問題，為研究財政學邏輯上的出發點，在任何社會裡可資利用的生產經濟財貨的資源，無論在質量和數量上都是有限的。如何以有限的經濟資源，來滿足人類無窮的「慾望」，則必須對稀少的資源，在各種使用上加以妥當的配置。為使部門間資源做最有效率的配置，若能經由市場機能而實現，則無須政府之政策來調整，惟因實際市場上此種狀態不易達成，因此，必須運用財政操作加以調整。而可資運用的財政措施很多，主要的有：1. 實施反獨占措施。即在完全競爭條件有欠缺的情況下對於成本遞減或有自然獨占性質之產業，由政府予以管制，甚至收歸國營。2. 提供市場情報或直接調整供需。3. 對外部性之產業，應採取課稅或補貼的方式，使其外部成本或效益內部化。所謂外部性，係指當私人成本或私人利益與社會利益背離時之現象，可分為外部經濟（external economic）與外部不經濟（external diseconomic）兩種，前者指一項經濟行為所發生的社會利益大於私人利益，例如受教育的利益應不只是接教育之個人而已，政府為了鼓勵類似這樣有外部經濟的經濟行為，達到一個最適當的數量，應酌予補貼。如右圖 1-1，當政府對此種經濟行為未予補貼，整個受教育數量會依供需原理而決定於  $E_1$  點，此時數量  $OQ_1$ ，若政府給予每單位  $E_2F$  的補貼，則可使供需在  $E_2$  點達成，整個社會教育數量變為  $OQ_2$ 。後者則指一項經濟行為所發生的社會成本大於私人成本，例如抽煙的人，不但他個人健康受損，在其週遭生活的人健康亦會受損，例如此

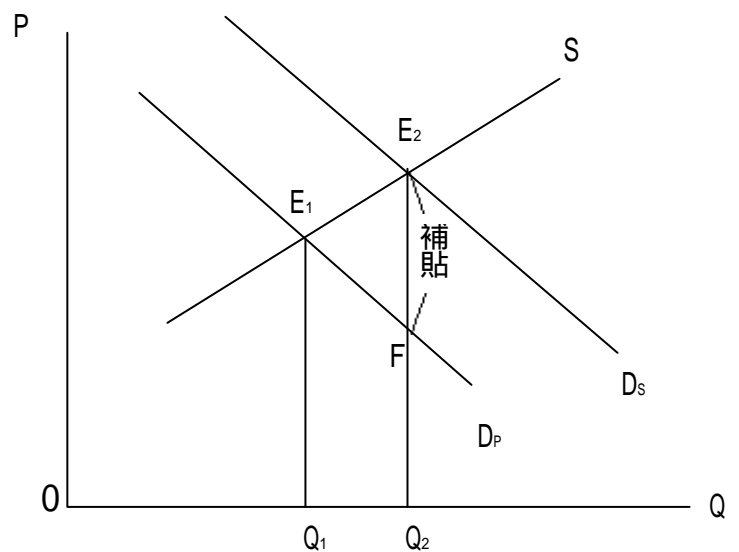


圖1-1

種行為，不從整個社會觀點觀之，抽煙總數量過多，如右圖 1-2 抽煙總數量以租稅，亦將其課徵之租稅數量減少為  $OQ_2$ 。4. 適當的提供公共財，由於私經濟難以提供公共財，因公共財的偏好難以在私經濟市場上顯示，大部分的消費者都有免費使用的心態，以致公共財無法以有效率的方法予以提供，此時透過表決及預算過程來提供公共財是必要的手段。

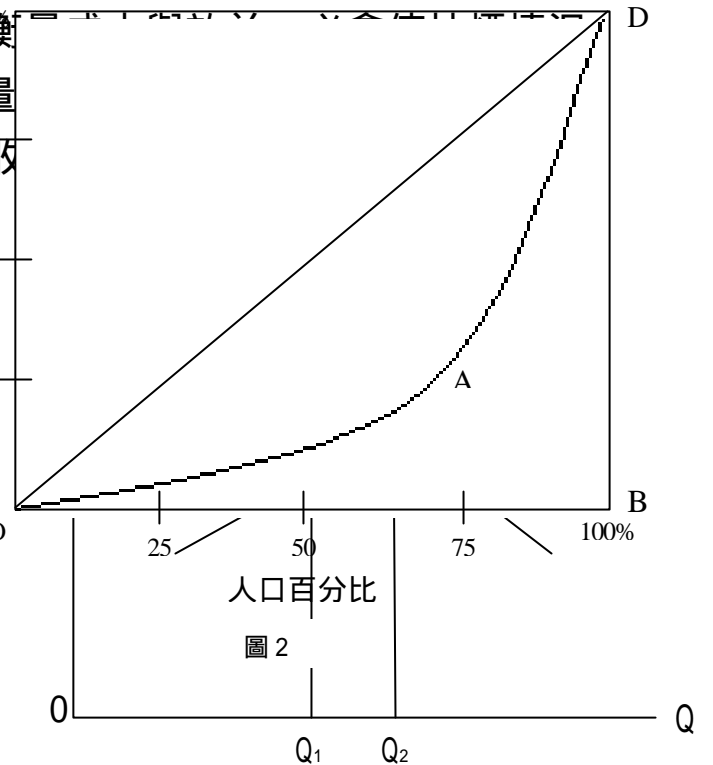


圖1-2

### (三) 所得分配 - 公平原則

古典學派的學者主張自然的公平，亦可說是絕對公平。當時主張相等貨幣貢獻，故有人頭稅、定額稅，頂多亦只有比例稅。晚近學者則主張社會的公平，亦即修正的公平原則，主張對高所得及非勤勞所得課徵累進稅，並且還認為應加強移轉性支出，使所得差距減少。於是認為應達到「對於具有同等經濟能力者給予同等待遇之水平公平 (Horizontal equity)，及對於不同等經濟能力者給予不同等待遇之垂直水平 (Vertical equity)」。

如右圖 2 中 OD 線表示人口所佔比率恰好等於所得佔百分比，因之，社會所得分配剛好在 OD 線上，表示社會之分配最平均，假定 OAD 曲線為社會實際分配線，政府應使用政策工具，使 OAD 曲線向 OD 曲線移動，以使社會所得分配愈趨於平均。此種測量方式即所謂的羅倫茲曲線 (Lorenz curve) 法，為進一步測量所得是否平均，可將直角三角形 O B D 分為二部分，其

中 OAD 以  $\frac{A}{B}$  表示，OBDA 以  $\frac{B}{A}$  表示，則面積愈小，面積愈大，表示分配平均。可見  $\frac{A}{B} + \frac{B}{A}$  的值愈小，則一國的所得分配狀況愈平均，此值稱為吉尼係數(Gini coefficient)。(註 9)

由上述政治學上的資源配置一效率原則，嚴所得分配 - 公平原則，運用到國有土地被占用問題，雖然，國有土地被占用筆數龐大，但占用國有土地社會民眾，畢竟佔全台灣地法律全部 2,211 萬人口中仍是極少數，到絕大多數其他守法未占用國有土地的民眾而言，當然是不公平。這些占用人既是無權占用，顯已侵害了全體國民權益，依法律規定，原應全部訴諸於法，或依刑事竊佔罪起訴、判刑，或循民事進行訴訟排除，或民、刑併法律合理，違法者少，令占戶法律過嚴，違法者眾為最後目標。資料來源：本研究自繪（根據黃教授啟禎課堂講授整理）地（包括國產局自管及收回各縣市政府代管土地，土銀代營移回以及精省後，接管省有財產被占用部分）而言，被占用者即高達 34 萬餘筆，每筆土地被占用人數保守估計以三位民眾計算，被占用人將高達一百萬人之多。（註 10）人民違法者眾，亦即法外者多，法律規範嚴苛，在處理上就無法純從法律之觀點、公平面著眼，而忽略了成本效益觀念了，違法占用國有土地多達近一百萬人口，全部訴諸於法，因所要付出的各種成本如社會成本、政治成本、行政成本等等，勢必難於執行，而必是違法者占少數，然後集中力量依法訴訟、排除才有效果，如下圖。



何況全部收回後，土地又無法加以利用，勢將任其閒置，毫無利用效率可言，是以，現行國有土地被占用的：「占用 - 承租 - 承購」處理『模式』，應該是國產局本於『兩害相權取其輕』的原則所作的最佳抉擇。然而，就上述財政學上資源配置的效率原則，用在國有土地被占用問題上也可適用，亦即，對於占用國有土地者，固可循上述合法的模式完成承租，甚或承購手續，但對於其他無法獲得此一機會者應給予補償，因此，對占用人應該加重其應收之使用補償金，以資彌補，而這些使用補償金可用之於政府各種公共建設之用途上，供全體國民共享之，以收平衡。

#### （四）占用與社會之公平理論

公平與正義是社會生活中非常重要的價值觀念，我們希望社會的每一個成員都能享有同樣的地位、財富與尊嚴。當我們談到追求社會的公平與正義時，其實已經顯示出社會有不公平與不正義的現象存在，社會學家感興趣的問題就在社會不公平的現象為什麼會發生？一個社會可能追求「齊頭式」的平等嗎？社會學家的研究已經明白的指出社會不平等存在是必然的，而社會學家也用比較中性的名詞「社會階層化」來描述社會成員階級高低分化的現象。社會階層分化主要是根據財富（Wealth）、權力（Power）及地位聲望（Prestige）。由於每個人擁有的聰明才智、成就動機、工作的努力等條件不同，自然而然在這三個面向會有所區分。因此，社會學家不但強調在現代社會透過個人的努力，每個人都應有充份的機會賺取更多的財富、擁有更大的權力與受到崇高的推崇與尊敬。而且，另一方面社會學家也指出；現代社會，仍然存在著許多限制，使得

貧窮的人一直都處貧窮狀態，因此，惟有打破這些限制，才有可能達成一個所謂「立足點」式的平等（註 11）。

### 1. 公平的內涵

Keleson (1976) 認為公平的問題應是一種公道的問題，而公道的問題，乃是價值判斷上的問題，既然是價值判斷就會有不同之看法，例如自由主義者認為個人自由為公道之標準，社會主義者則以社會安全與平等為公道之標準。

Rawls 在其正義理論一書中，利用社會契約理論 (Social Contract Theory) 提出分配公平問題新的分析法。其觀點是起於「原始情境」(Original Position)，並以傳統社會契約理論中之自然態為其假設環境。為了說明原始情境，提出「無知面紗」(Veil of Ignorance) 的概念，假設每個人對他們所屬的社會地位、種族、階級、財富 等都不確定的情況下，理性人們會尋求財富、權力、地位、機會作到公平的分配，並驅使自己設法提昇社會中最不利分子的條件與環境，讓他們擁有最基本的資財。相對應上述理念所提出兩項正義原則如下：

- (1) 每個人都有平等權利，享有一完備體系下的各項平等基本自由權，而且其所享有自由與其他每個人所擁有相同體系下各項自由權利並行不悖（稱之為平等自由權原則）
- (2) 社會及經濟的不平等必須滿足下列兩項要件：
  - a. 各項職位和地位必須在公平的機會平等下，對所有人開放（稱為絕對公平原則）。
  - b. 使社會中處境最不利的成員，獲致最大的利益（稱為差異公平原則）。

在適用先後順序上，則是第一項原應優先於第二項原則。意即不得以改善社會及經濟不平等為由，而侵害各項不平等自由權；其次，第二項原則中之第 1 項條件也優於第 2 項條件，意即不得為處境最不利的成員，獲致最大的利益，而限制或阻礙了某些人或團體，公平參與職位或地位的競爭。差異公平原則之涵意；簡言之，就是規定社會，應按照「小中取大」(Maximin) 之原則分配經濟福利。

2. 除了 Rawls 之公平理論外，Hagman 和 Mischynski (1978) 從收入分配的觀點、功利主義的觀點、規則的觀點和自利的觀點去探討公平問題。其中，和占用地處理比較相關的是規則觀點之論述，該論點所關心的是遊戲如何進行，並涉及兩個公平問題：

(1) 資源起初的分配公平否？

(2) 決定資源移轉的規則公平否？

如果以上兩個答案都是肯定的，則該便稱之為公平，否則即不公平，Nozick 則以程序的觀點來看公平。如果一種分配是由其他公正的分配經由合法程序運作後而得到的，則為公平的分配，亦即決定一個人財產的公平有三個原則：

(1) 財產獲得的原則。

(2) 財產移轉的原則。

(3) 違反以上二原則時的矯正原則。

對於第三個原則，Nozick 認為；如果不公平已經發生，則應將其矯正到不公平未發生時的狀況（邊泰明，民 84）。

國有土地權益屬國民全體，而由國產局代表國家或全體國民管理，應本著「公開、公平、公正」之原

則，善盡管理之職責，其收益亦歸全民共享，國有土地若被民眾無權占用，很明顯地，違反了 Rawls 所稱的平等自由權原則；同時引用 Nozick 的程序性公平理論，亦違反了財產獲得的原則，係屬不公平的現象，將其理論應用到本研究，國有土地被占用若屬不公平，則應加以矯正處理，亦即應予矯正。

## 註 釋

- 註 1：林英彥，土地經濟學通論。台北：文笙書局，民 88 年 5 版第 14 頁。
- 註 2：原臺灣省政府地政處，臺灣省地政統計年報。第 16 期，民國 88 年 5 月，第 2 頁。
- 註 3：溫豐文，現代社會與土地所有權理論之發展。台北：五南公司，民 73 年 2 月第 22 頁。
- 註 4：溫豐文，土地法。台北：三民書局，1999 修訂版第 21 - 27 頁。
- 註 5：中央日報，89 年 7 月 16 日，版 4。
- 註 6：熊秉元，尋找心中的那把尺。台北：天下文化出版，民 82 第 272 頁。
- 註 7：謝在全，民法物權論。台北：三民書局，民 86 修訂，第 477 - 478 頁。
- 註 8：王澤鑑，民法物權。台北：三民書局 1993 . 3 . 第 13 - 22 頁。
- 註 9：吳家聲、張家儀，財政學。台北：五南公司，民 89，第 37 - 40 頁。
- 註 10：依據國有財產局各地區辦事處辦理清勘查之實務經驗，一筆國有土地有被二人、三人甚或十人占用者，平均每筆至少應有三人占用。
- 註 11：詹火生等人，社會學概論。台北：匯華公司，民 88，第 177 頁。

## 第二章 國有財產管理概論

國有財產，係指國家依據法律規定，或基於權力之行使，或由於預算支出，或由於接受捐贈所取得之財產，均屬之。另外，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。為求管理有效及經濟，通常將國有財產之範圍分類如下：

- 一、不動產：指土地及其改良物暨天然資源。
- 二、動產：指機械及設備、交通運輸及設備，暨其他雜項設備。
- 三、有價證券：指國家所有之股份或股票及債券。
- 四、權利：指地上權、地役權、典權、抵押權、礦業權、漁業權、專利權、著作權、商標權及其他財產上之權利。

以上各類公有財產，其中仍以土地為最重要、也最複雜，爰就公有土地之管理加以介紹。

### 一、公有土地權屬之分析

凡經政府依法取得所有權之土地、不得為私有之土地、未經人民依法取得所有權之土地或私有土地之所有權消滅者，為「公有土地」(Public Owned Land)。依八十九年一月二十六日新修正公布之土地法第四條規定：「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」。已刪除省有土地，取而代之者為直轄市有土地。因此，所稱公有土地所有權之主體有四：即國有、直轄市有、縣(市)有及鄉(鎮、市)有是。

在公有土地中，何者應劃為國有？何者應劃為省(市)有、縣(市)有或鄉(鎮、市)有？土地法並未明定劃分標準。依行政院三十六年三月七日訂定，七十二年九月二十三日廢止之「公有土地管理辦法」第四條規定：「曾經省(市)、縣或鄉(鎮)依法呈准使用收益之公有土地，為省(市)、縣或鄉(鎮)有土地，其餘均為國有土地。省(市)

縣或鄉（鎮）依法取得或徵收之土地，為省（市）縣或鄉（鎮）有土地。依法沒收暨由國家徵收或依法應屬國家之土地，為國有土地。」惟本條權屬界限劃分標準，過於籠統，實際執行，頗多窒礙。行政院乃於三十七年四月二十九日頒布「公有土地劃分原則」五項，作明確之區分，但對鄉（鎮）有土地，則略而未提。

臺灣光復後，因情形特殊，故經行政院於三十七年八月二十四日修正公布之「臺灣省土地權利清理辦法」，對臺灣省公有土地劃分，曾另訂標準，部分原應劃歸國有之土地，改歸省（市）縣（市）或鄉（鎮、市）有。爾後五十八年一月二十七日制定公布之「國有財產法」，其第二條第一項及第二項對於國有財產明定為：「國家依據法律規定，或基於權力行使，或由於預算支出，或由於接受捐贈所取得之財產，為國有財產。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。」國有財產之範圍非常廣泛。

## 二、公有土地面積之分析

臺閩地區土地面積計有三百六十餘萬公頃，至八十九年會計年度止，其中公有土地面積約二百四十六萬公頃，占全部面積的百分之六十八；而私有土地面積約一百十四萬公頃，占百分之三十二。公有土地中：國有土地面積約二百三十九萬公頃，其中有七萬七千公頃，為八十七年十二月二十一日精省後，依「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」第八條規定，移轉為國有之財產；國有土地占臺閩地區全部面積的百分之六六，而占公有土地面積的百分之九七，惟其中仍以林地為最大宗；且國有土地中大部分，仍未經重測及登記。臺灣省縣（市）有土地面積約三萬公頃，占百分之一；臺灣省鄉（鎮、市）有土地面積約三萬公頃，占百分之一；臺北市有土地面積約五千公頃，占百分之 ．一；高雄市有土地面積約二千公頃，占百分之 ．一；福建省縣有土地面積為一千公頃，占百分之 ．四。至於各級政府

公有土地分類明細，詳如下表：

八十九年度臺閩地區公有土地面積統計表（表一）

單位：公頃；%

權 屬	分類項目	面 積	占全部面積百分比
公 有 私 有 總 計	公有土地	2,461,060.1256	68.36
	私有土地	1,138,941.4544	31.64
	合計	3,600,001.5800	100.00
一、國有	公用土地	180,048.6218	5.00
	非公用土地	2,212,028.8784	61.45
	合計	2,392,077.5002	66.45
二、臺北市有	公用土地	4,073.0861	0.11
	非公用土地	659.6005	0.02
	合計	4,732.6866	0.13
三、高雄市有	公用土地	2,278.3075	0.06
	非公用土地	186.7917	0.01
	合計	2,465.0992	0.07
四、臺灣省縣（市）有	公用土地	23,489.1296	0.65
	非公用土地	7,837.4541	0.22
	合計	31,326.5837	0.87
五、臺灣省鄉（鎮、市）有	公用土地	20,656.5755	0.57
	非公用土地	8,506.0818	0.24
	合計	29,162.6573	0.81
六、福建省縣有	公用土地	290.8484	0.00
	非公用土地	1,004.7502	0.03
	合計	1,295.5986	0.04

資料來源：內政部、財政部國有財產局、省（市）政府、金門縣政府及連江縣政府



### 八十九年度臺閩地區公、私有土地面積統計圖

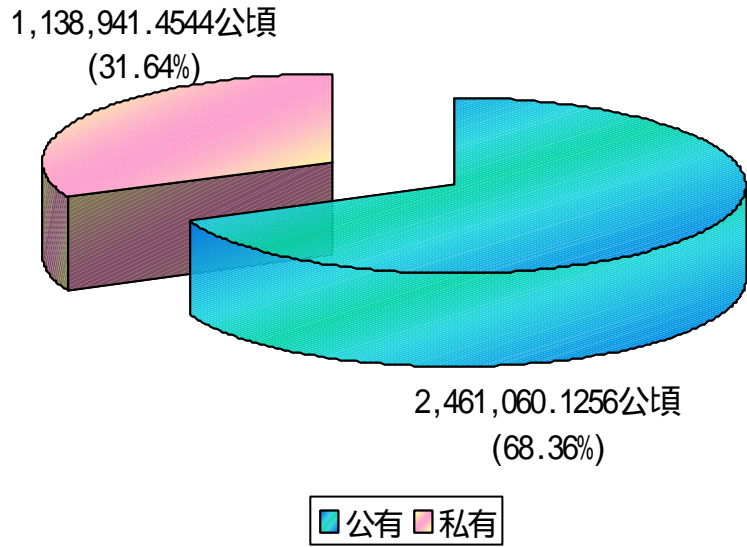


圖 3

### 八十九年度公有土地所有權主體統計圖

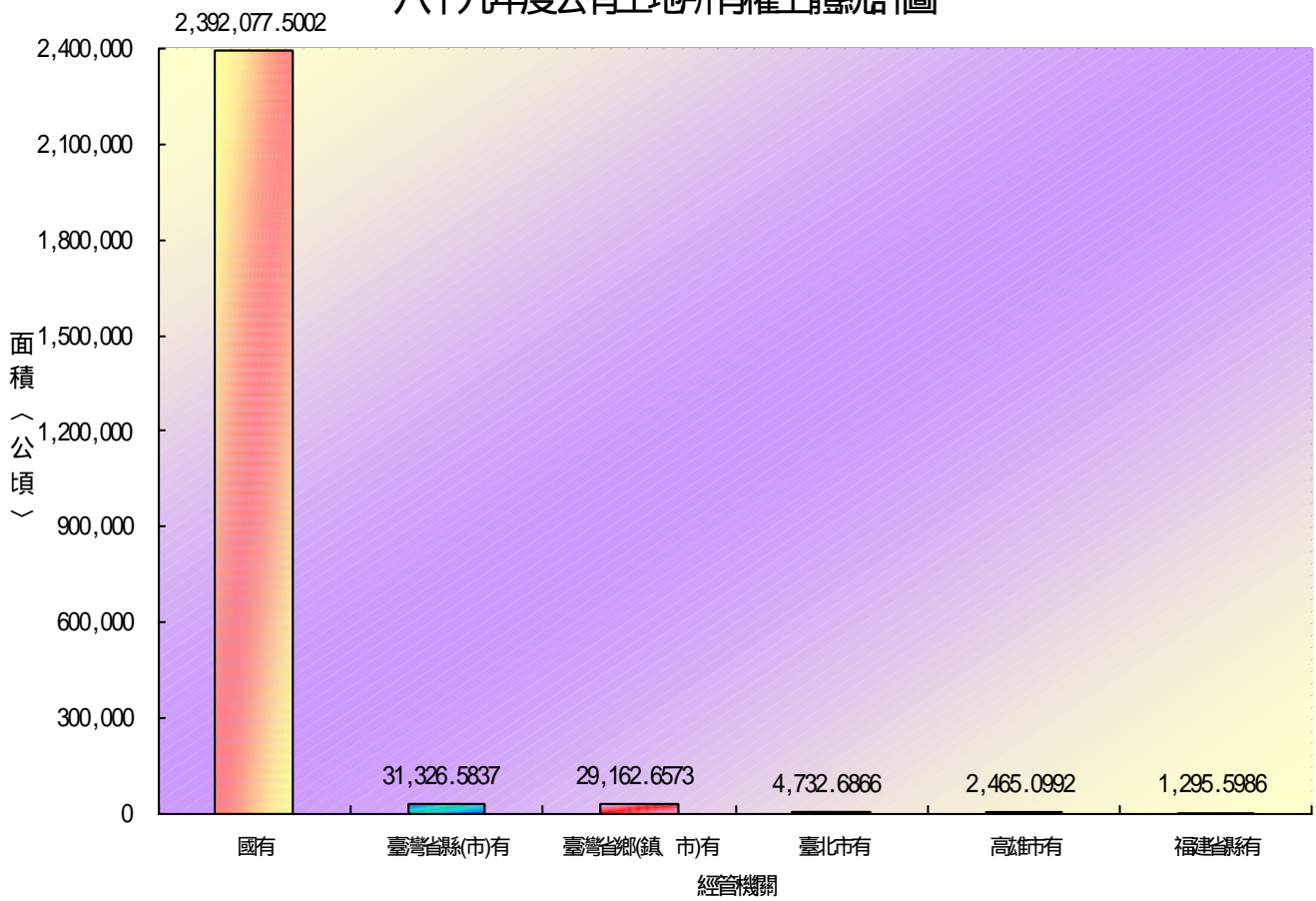


圖 4

## 第一節 國有土地經營管理法規概述

### 一、國有財產法部分條文修正重點

為配合社會及經濟發展，並加強國有非公用土地的經營管理，經財政部研擬「國有財產法部分條文修正案」業經 總統於八十九年一月十二日公布施行。該法修正後，對國有財產經營管理，尤其是對處理被占用國有土地有極大之助益，並得以更多元化的途徑將國有土地提供給民眾及業者使用。爰將此次國有財產法修正之重點分述如下：

- (一) 放寬國有土地出租條件：依修正前國有財產法規定，必須在五十九年三月二十七日以前已被實際使用的國有非公用土地，始得以出租；修正後，放寬為八十二年七月二十一日以前已被實際使用者，即得辦理出租，將二十餘萬筆被占用國有土地納入有效管理。
- (二) 國有土地得主動辦理招標出租，增加需地人取得國有土地之合法途徑。
- (三) 光復前已為民眾建築、居住使用迄今的國有不動產，其面積在五百平方公尺以內者，得以第一次公告土地現值優惠價格讓售予直接使用者，解決民眾於光復初期因法律、制度變革，致未能及時取得合法權利，而形成長年占（使）用國有土地的問題。
- (四) 增加國有不動產以委託、合作或信託方式藉重民間充沛的人力、財力與經營能力、加強辦理改良利用，以提昇國有土地使用效能。
- (五) 國有非公用不動產得與私有不動產辦理交換，促進國私有土地有效利用。

為配合國有財產法之修訂，國產局刻正積極研訂「國有非公用不動產出租管理辦法」草案層報行政院核定中；研修「國有耕

地放租實施辦法」及「國有耕地放租實施事項」相關規定，函報財政部函請內政部陳報行政院核定中；訂定「九二一地震災區國私共有土地交換作業辦法」(草案)層報行政院核定中。另並訂定新修的「國有財產法第五十二條之二讓售案件處理注意事項」中，俟上項新訂、修訂法令奉核定後，即可據以執行國有土地之出租、標租、讓售及國私有土地交換等等各項國有財產事務。上項修正後「國有財產法」與本研究相關條文詳如附錄五。

## 二、公有土地經營及處理原則

行政院於民國八十二年七月二十一日核定「公有土地經營及處理原則」，嗣於八十三年二月、八十五年七月間兩度修正其中部分條文。上述原則實乃目前國有財產局在國有土地之產籍管理、開發經營、出租、標租、撥用、出售、放領等等各項國有土地經營及處理的準據。上項「公有土地經營及處理原則」詳如附錄六，茲分述如下：

- (一) 依上述處理原則規定，對於被占用國有土地之處理，應以積極的處理之態度、處理方法，依法令得予出租者，限期辦理租用；逾期不承租者，應予收回；依法令不得出租者，限期收回；其非法地上物洽請業務主管機關依法排除。國有財產法修正放寬國有基地出租條件後，估計約有三十四萬餘筆被占用之國有土地都應展開清理，限期辦理租用手續，惟依國有土地之分布情況，這三十多萬筆國有土地遍布台閩地區各縣市，自非短期內即可清理、辦妥出租，可謂茲事體大。惟應把它當做一個極其重要的工作目標執行。對占用時間不符合申租規定，依上述原則規定，洽請業務主管機關依法排除。這項工作，因涉及各縣(市)政府執行公權力的問題，根據國產局各地區辦事處以往實際執行結果，凡發現新占用，函請土地所轄縣市政府查明如係違建物，請其本於建築主管機關立場，動用公權力強制

拆除，惟因各縣市政府配合意願極低，能循此方式拆除國有土地上違建物者幾希？可說是少之又少。是以，上述處理原則第一條第（三）項末段之規定形同具文，對具有公權力可執行的各縣市政府毫無拘束力可言，致使發現國有土地上之違建物，實際上無法做到即報即拆，無法有效遏阻國有土地新占用案件之發生。此項執行上之困境亟待設法突破。

- （二）國有土地早期因管理機關眾多，且是代管，事權不統一，以致漏管、失管情形極為嚴重，被民眾占建、濫墾，亦未加清查、處理，為建立統一的管理制度，以維護及適當利用國有土地資源，行政院乃本著財物並重原則，於民國四十九年十二月十二日核准財政部設立國有財產局，將國有財產收回中央管理，將原由原省府財政廳、土銀前公產代管部代營之國有特種財產及一般國有財產、地產與財政部國庫署原主管之國有財產業務，一併移歸國產局管理，此乃國產局第一批接管的國有財產。

國產局之成立，主要是清理、處理、管理國有土地，其餘有價證券及權利等之處理業務較少，而以國有土地為大宗，且較繁複。成立後，國有財產處理之法令依據，是已廢止之行政院五十年二月二十三日台五十財字第一一六九號令頒布之「國有財產處理辦法」、及行政院五十二年六月二十七日修正頒布之「國有財產現行管理範圍區分辦法」、行政院六十一年三月七日台六十一財字第二一三號令核備之「財政部國有財產局成前被人使用之國有房地產清理辦法」等法令。

依上述國有財產處理辦法規定：國有房地產出售價格，實施都市平均地權範圍內建地之讓售價格及標售底價，參照縣、市（局）政府公告之當期土地現值表計算，

其餘土地之標售底價及讓售價格，必均由國產局估價委員會估定之（第六條）；現役軍人或軍人遺屬讓售按八折優待（第八條）；未經放租之山林地、林產物均予標售（第二十條）；林地已有租賃關係．．．者，讓售與承租人；未經出租之林地．．．讓售（第二十條）。如因地價下跌，得由國產局參照市價，分區擬定申購期限及折扣優待辦法（第八條）另依上述清理辦法規定：國有土地使用人（即占用人）在通知限期內（四十日為限）檢證申辦租、購手續者，得按歷年租金標準追收近五年之歷年使用補償費，減半計收，即二年半（第十二條）；因有建築用地或其他可變更為「建」地目之土地，地上已有建築改良物，其建築改良物所有權人未經合法程序使用者，均得申請租、購，如不合承租規定者，按現狀標售（第八條），由上述國有土地管理及處分之法令規定可知，當時大開租、購國有土地之門，讓售價格尚有優待辦法，使用補償金尚有減半計收之鼓勵租、購。此外，尚可租購併辦，預繳價款承購，（此項機制徒貽往後數十年尚在清理預收價款承購未結案，甚至訴訟）。

尤有甚者，國產局尚得在售價收入中抽取一定比例充當國產局同仁福利金，並有固定加班費（不必加班）午餐費、三節慰勞、加菜金等等福利措施，凡此種種，可知成立當時以及往後數年，國產局主要任務及目標，在於爭取財產售價收入，以挹注民國五十年代國家財政困難，國庫需款孔急之窘境。

過去以出售、出租為主的國有財產處理辦法，可以說決定了國有財產局的走向。迨至民國五十八年一月二十七日「國有財產法」公布，國有財產之管理才有更進一步之法定依據，同時，亦較前上軌道。此時國產法雖亦列有開

發利用土地之條文（係民國六十、六十一年間，現任土銀董事長的陳棠先生當時即任職國產局開發小組，從事土地開發工作），是時由於開發之專業知識、執行依據及人力、開發基金極為有限，原思開發利用之推展成果極為有限，因此，實乃延續過去以出租、售國有土地為大宗，惟在民國六十年代以後，國有土地之處理雖仍列為每年度施政項目之一，但已非主要任務，況且，歷經數十年之清理、處理，都市土地大面積、較高價值之國有土地，可說早已出售貽盡，所餘土地率多地形畸零不整、狹小者多，雖每年售價收入數字較成立後幾年為多，但占國家歲入比例已微不足道，最近十年每年度售價收入占國家歲入比率約在0.8%—2.0%之間，因此，財產售價收入之重要性已日漸式微矣！

迨至民國七十八年以後，政府對於國有土地的政策方向漸引起立法院及各界之重視。就七十八年以後之政策方向及轉變過程詳述分析如下：

1. 立法院於民國七十八及七十九年度審查中央政府總預算案報告中提到注意事項分別有：「政府機構今後如非必要，不得隨意出售公有土地」及「國有土地除畸零地外，不宜出售，應作為公共設施或國民住宅用地」。
2. 行政院經建委員會積極推動行政院七十九年九月十九日核定之「改善當前住宅問題重要措施」，邀集有關機關舉行會議時亦提出「公有土地以不標售為原則，必要時得予標租」之意見。
3. 財政部依照行政院七十八年十一月間核定之「國有非公用土地處理原則」規定：「國有土地，除抵稅地，經核准現狀標售土地等特殊情形外，均暫停標售，而讓售部分則以畸零地、出租之建築用地為主。至工業用地、國宅用地、

公營事業所必需之土地及教育團體興辦學校用地之專案讓售，則仍繼續辦理。」

4. 行政院前院長郝柏村於七十九年七月十七日聽取財政部一年來工作簡報後，指示：「加速規劃開發國有土地，並採只租不賣之原則。」
5. 民國七十九年三月十二日全國土地問題會議討論題綱八「確立公地政策，加強公地管理利用」第一子題「如何確立公有土地政策」獲致結論五點：
  - (1) 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。
  - (2) 公有土地之開發使用，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使用。
  - (3) 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。
  - (4) 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。
  - (5) 貫徹公有土地政策，應依憲法及上列原則，分別訂定、修訂有關法律或管理辦法。
6. 內政部根據行政院七十九年八月十日台內字第二三八八號函核定「全國土地問題會議重要結論執行措施」。關於公有土地應配合國家整體建設及經建發展需要，儘量保持公有，提供公用一項，為落實執行，經內政部擬具「公有土地經營及處理原則」草案，報奉行政院八十二年七月二十一日台八十二內字第二五七三四號函核定。為全國公有土地經營及處理的最高指導原則。  
關於出售方面，依照上述原則第七條原條項次摘錄如下：

公有土地應以不出售為原則。但合於左列情形之一者，得予出售：

- (一) 經地方政府認定與鄰接土地合併建築使用，或面積在五百平方公尺以下且無鄰接公有土地可合併建築使用之土地。
  - (二) 與農業經營不可分離之公有出租地。
  - (三) 抵稅地。
  - (四) 依法不得分割、分割後無法單獨使用或公有持分面積在五百平方公尺以下之公私共有土地，其公有持分部分。
  - (五) 因土地徵收、重劃、照價收買、價購取得或變產置產，經列入營運開發之土地。
  - (六) 興建國民住宅用地或經行政院核定編定為工業區之土地。
  - (七) 因情況特殊或政策需要經該管政府核定者。該管政府於國有土地指行政院，省（市）有土地指省（市）政府，縣（市）有土地指縣（市）政府，鄉（鎮市）有土地指鄉（鎮市）公所。
- (三) 關於公地放領方面，查臺灣地區放領公有耕地扶植自耕農工作先後實施已有九期，共計放領面積十三萬八千餘公頃，承領戶二十八萬五千餘戶，已然完成了第一階段農地改革工作，對繁榮農村，安定社會，貫徹耕者有其田政策。奠定臺灣地區工商業發展基礎，貢獻良多，可謂完成了農地改革的階段性任務。民國六十五年九月十六日行政院第一四九三次院會，乃作成：「今後公地不宜再辦放領，而應依照公地公用原則，儘先用於公共造產或興建國民住宅等公益有關之事業，為公眾造福謀利。」之政策決定。內政部旋即以六十五年九月二十四日台內地字第六九四一一五號函規定：「公地放領工作自民國六十六年起一律停止辦理」之政策方向。



此後，台中縣示範林場等三處土地林農，積極爭取續辦放領；(1) 台中縣示範林場原由日人財產尤寶農林部、南榮產學株式會社及台中州地方課北溝造林所等財產合組而成，光復後期以實施造林計畫並從事試驗研究，但因該林場被濫墾嚴重，難以收回，經行政院六十四年十一月十七日台六十四內字第八六三二號函示已區分為宜農地部分原則可准予放領。惟因台中縣政府辦理上之稽延，致未辦理放領，多年來承租人乃一再陳情放領；(2) 南投縣瑞竹、頂林、大鞍等三林業生產合作社承租土地，原係當地居民數代耕種竹林，日據時代被三菱造林株式會社強行徵收，光復後由政府接收為國有。當時墾民陳情所耕種土地為其祖先所有，並數度推舉代表向政府陳情歸還林地。經多年協商，分別成立上開合作社與政府訂立合約；(3) 台大實驗林地，於民國七十一年間於南投縣政府發表「台大實驗林與墾民糾紛」後，要求林地放領之聲首見於報端，民國七十七年五月十一日南投縣政府復以(七七)投府農字第 五 一三九號函行政院農委會略稱：「李總統日前蒞縣訪問時，口頭指示：『對於台大實驗林內一八二公頃宅地．．．至遲於今年底前辦理放領工作．．．』」，林地放領遂再為各界所重視。上述三處林地承租戶陳情放領，民國七十七年間李總統再度蒞臨南投、台中兩縣巡視時，甚為關切，指示由行政院、省府通盤研究處理，嗣內政部以七十八年八月十七日台內地字第七三二二四號函頒「專案辦理台中縣示範林場等三處土地放領工作要點」，以為該三處土地專案辦理放領之法令依據。(註1)

由上述可知，台中縣示範林場等三處土地林地，在李前總統「民之所欲，長在我心」之理念下，對人民陳情極為重視，在李前總統指示下，變更了行政院民國六十五年

所作停止辦理公地放領的政策。然而，不容諱言，與其說是重視人民陳情、請願案，倒不如說是在選舉期間，為了討好選民，爭取選票下的所作之抉擇。上述三處林地辦理專案放領後，猶如黃河決堤般，一瀉千里，不可收拾。令臺灣各地區未獲放領的林農無不大串連，群起仿效，集體陳情，爭取比照放領，其訴求放領之強烈，可謂空前，尤以政府舉辦選舉期間為最。

原台灣省政府為期照顧承租農民於民國八十二年六月間研提「台灣省政府對公地放領處理原則之意見」陳報行政院研訂「公有土地經營及處理原則」時參採。行政院在八十二年七月三十一日訂頒之「公有土地經營及處理原則」第八點明定公地「續辦」放領之基本原則茲照原條文，項次摘敘下：

八、公有土地以不放領為原則。但在民國六十五年以前，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，其具體作法如次：

- (一) 民國六十五年以前，經行政院或台灣省政府核准放領有案而迄今未辦理者，於第(五)款放領辦法訂定後，先行辦理放領。
- (二) 各目的事業主管機關為水源涵養、國土保安、環境保護及公共建設之需要，應先依規定劃定或編定各該使用區或用地。
- (三) 各公產管理機關應即清查檢討評估，擬具放領或公用之處理意見。
- (四) 由內政院邀集財政部、經濟部、行政院經建會、行

政院農委會、行政院環保署、台灣省政府等有關機關成立「公地放領審議委員會」審議後決定之。

(五)由內政部依山坡地保育利用條例第二十條第三項及國有財產法第四十六條第一項規定訂定放領辦法，明定放領對象、資格條件、放領地價、土地使用及移轉限制等，以為執行之依據。

內政部乃根據上述原則第八條第(五)項之規定，以83.11.7內政部台(83)內地字第8387040號函頒「公有山坡地放領辦法」83.11.19內政部台(83)內地字第8385252號函頒「公有山坡地放領先期作業聯繫要點」作為執行及聯繫之準據。依上述放領辦法規定，公有山坡地放領對象為：民國六十五年九月二十四日以前已承租該公有山坡地，至本辦法發布時仍繼續承租使用之農民(含合作社社員農民，農業團體會員農民)，依法換約承租使用之農民或由其繼承人繼承承租使用之農民。放領地價以七十九年之公告土地現值為計算標準，並按年利率百分之三本利合計，分十五年每年上下二期均等攤繳，但承領人得提前繳清地價。

根據上述放領之規定，則得辦理放領的土地包括了原台拓地，雲林縣經濟農場，土銀承受泉興茶葉公司之擔保地，嘉義赤司農場等共計二萬三千五百五十九公頃，為公地放領開了一扇門。

根據中興大學農經系教授徐享田在環保署、環境工程學會舉辦的「山坡地開發行為環境影響評估討論會」中指出之台灣地區山坡地超限利用面積共五萬九千九百八十八公頃，山坡地之開發由低海拔地區逐漸走向高海拔，濫墾問題日益嚴重，高山菜和夏季蔬菜在高海拔地區的擴充，最為嚴重。根據林務局的統計資料顯示，超限利用面

積最大的縣市依次是南投縣、台中縣、屏東縣。復依同校同系副教授蕭景楷說後，近年來山坡地之開發，造成水土流失，使下游居民飽受威脅。台灣是一個天災頻仍的地區，君不見，每遭颱風，或豪雨，甚至僅下幾天大雨，就必定發生嚴重水患，洪水暴發，山崩地裂，土石流由上滾滾而下，猶如脫野馬。造成道路坍塌、橋樑斷裂，民房被埋沒，影響人民生命財產者，莫此為甚。究其原因，實乃山坡地被濫墾、山林被濫伐以及河川被占用、被濫採砂石，嚴重破壞大自然生態環境，所造成的惡果。而我們與其怨天尤人，倒不如反求諸己，不要為了私利，在山坡地上濫墾、濫伐、超限利用，以及不要在河川上濫採砂石，唯有珍惜寶貴的土地資源，千萬不要破壞大自然，要與之和平共處，如此，人民的生命財產才有能獲得保障，良有以也。

民國 45 年，胡適先生寫了一篇文章祝賀總統蔣中正七秩大壽，他引用「淮南王」中『重為善，著重為暴』的話，期盼蔣總統做一個守憲守法的領袖。這樣的期勉，不僅適用於蔣總統，也適用於任何民主法治國家的元首。當然更包括李前總統在內。重是不輕易的意思，做領袖的人，要能管制自己，不輕易做一件好事，正如不輕易做一件壞事。善易未明，理未易察，領袖原以為做了一件好事，結果可能是一件壞事。「重為善，若重為暴」，此言實頗堪三思。

從事政治的人，應該通情達理，遵守法律，不應該隨便做一些討好民眾的事，那樣的話，有時會造成不可收拾的後果的。由此，我們不難理解：「討好」是政客；「求好」，才是政治家。

### 三、各機關經管國有公用被占用不動產處理原則

國有財產法部分條文修正公布施行後，已然使國有財產管理處分方式發生了重大改變，國產局爰報請財政部核定修正「各機關經管國有公用被占用土地處理原則」有關條文之規定。經修正後，大幅度放寬公用財產變更為非公用財產移交國產局接管時，應騰空土地之規定，對解決各機關經管之國有土地被占用問題，頗多助益。換言之，以往公用土地被占用，無法解決的問題，此次修正後，都可以獲得解決。上項「各機關經管國有公用被占用土地處理原則」詳如附錄六。

## 第二節 處理國有土地被占用之原則

全國土地問題會議於民國七十九年三月十二至十四日為期三天，假劍潭青年活動中心召開，該次會議共分八大題綱討論，並經邀集學者專家及學界代表先行舉行先期會議，然後作成總結論。土地問題會議所作成之結論，可供參考之處甚多，是當前土地問題的總彙編。題綱八：「確立公地政策，及加強公地管理利用」，其中第四子題：「如何解決公有土地被占用問題」，其所提示的處理原則及其結論，對本研究有啟發作用，極具參考價值，爰分述之：

### 一、公產管理機關處理久被占用公地之處理時應兼顧之四項原則：

解決公有土地被占用問題，應自防止新占用，處理舊占用兩方面著手；由於新近占用者之土地建物均屬違建，故防止公有土地被占用最為直接且效果顯著之方式，為建築機關於接獲公產管理機關處理通知時，即依「違章建築處理辦法」優先強制拆除，以有效遏止占用。對於久被占用之公有土地，

公產管理機關於處理時，則應兼顧左列原則：

- 1.公平正義原則：解決占用問題之方法固多，惟不論選擇何種方法，公產管理機關應對於占用者，給予相當程度之懲罰，以示公平，避免引發鼓勵占用之弊。
- 2.法理情兼顧原則：公產管理機關不得為解決占用問題，而違反相關法令規定，如相關法令規定窒礙難行，影響處理成效，應即檢討修正，俾資配合。
- 3.儘量避免造成社會不安原則：社會輿論常有同情弱者之趨向，故公產管理機關為解決占用問題所採用之措施，如過於強烈，不僅難獲輿論支持，且易引發抗爭，造成社會問題，故解決占用問題，宜採溫和方式，非不得已儘量避免循訴訟途徑解決。
- 4.訂定排除計畫執行原則：解決占用問題為一艱鉅工作，且需持續進行，始能見效，惟現行公產管理機關之人員額編制及經費預算有限，自宜擴充及增編，於未擴充及增編前，可採階段性、重點式及分期分區作業方式，逐步清理解決。

二、對「如何解決公有土地被占用問題」之結論有二點：

- 1.現有被占用之公有土地，應限期辦理租用納入管理，其租金及土地使用補償費，應加重計收。
- 2.公地管理機關應定期清查經管之公有土地，發現有新占用情形者，應即排除。

### 第三節 學者專家對解決國有土地被占用問題之看法

國有土地被占用問題，長期以來，一直無法有效解決、遏阻，國產局為借重學者專家專長，亟思突破，曾在民國七十九年間先

後分二次邀請具有地政、法律背景之學者、專家多人，在國產局舉開「國有土地被占用問題研討會」，與會學者專家知無不言，言無不盡，提示了諸多見解，本研究認極具參考價值，爰摘錄其發言重點如下（註2）：

國有土地之被占用問題非常嚴重，但有無力感，遏阻被占用是當務之急，國有財產局於民國七十五年已訂定全面清查計畫；自民國七十六年起訂定排除計畫五年計畫，宜俟全部清查處理完竣後，整理分析。將出售、不出售、讓售、不讓售、自行開發利用等建立資料分別處理，如排除被占用怕引起社會問題。愈怕愈會被占用，應負起責任作有效排除（李鴻毅）。

解決國有土地被占用問題，要從根本著眼，因國有財產法之規定，只要占用即可承租，承租後即給占用人優惠價格承購，由利誘主導，造成私人千方百計占用國有土地，因此，要解決國有土地被占用問題，應先驅除利誘條件，並加重處罰。由國有土地全面清查二十七萬餘筆，竟有七萬七千筆被占用，這表示占用比例之高及其問題之嚴重性。同時亦顯示出法令架構之不適當，應清除法令對占用人之有利因素。至於細節問題，如延後占用時間，可以考量，但對長期占用人，應加重收取補償金，以示懲罰，才有嚇阻作用（吳家昌）。

國有土地五年清查計畫，永遠跟不上繼續被占用之事實，建議國有財產局健全組織功能，尤其，資訊部分之功能或利用專案經費，積極完成清查工作，以作為研訂國有財產管理決策之參考（林建元）。

在處理被占用國有土地方面：一般人認為係公權力不張，本人非常感慨。究其原因，乃未將法規訂得周延，才讓人民鑽法律漏洞，逃避法律責任。而法規欠周延的原因，是由於時代變遷，相關客、主觀環境影響，相對的，法規應適時加以修正，才是正確的辦法。法規健全，人民自然不會占用，否則，延長使用時間

得以申租，將永遠不能將占用國有土地案件處理完畢，反而增加更多問題，所以，應在法上紮實才是正辦（李述德）。

依所附解決非法占用國有土地之數字：筆數占 4.67%，面積占 1.03%，由此數字顯示績效並不理想。被占用之國有土地解決方案，全國土地會議所為之初擬意見（題綱（八）第 70 頁以下）基本上應屬可行，不過，尚有下列補充：

1. 應分別國有非公用土地之性質，分別其為應收回可出租、可讓售之部分予以清理之。
2. 租用部分，依現行國有財產法規定得過嚴，可適用者機會甚少，似應在此方面謀求突破之道。
3. 基於公產之追回與保護，賦予國有財產局一定程度之司法權，尚不可行，因其違反三權分立之原則故也。不過如透過立法，使之專門因應公有地之追回與保護，並賦予司法單位一定之專責，加以處理者，應屬可行（朱柏松）。

在防止被占用方面：1. 落實租賃管理；2. 加強改良利用，以免閒置被占用；3. 未登錄地應加強申辦測量登記。在清理被占用方面，應按都市繁榮程度，訂定優先順序，積極排除（陳銘福）。

加強處理被占用國有土地，應與地方建築管理機關聯繫，運用其公權力執行，問題在於地方建築管理單位份內的案件，在處理上尚有無力感，恐無法配合國有財產局處理違建，建議以刑法「竊占罪」起訴排除，刑法還是有其效力的（吳光陸）。

國有土地有待實施清查，而且排除方面也有待加強，必要時應該用刑法第三百二十條第二項，有關竊占不動產之規定辦理。另可選擇其有惡意占用案例，作加強取締之參考（王輔仁）。

國有財產法是否應訂定罰鍰條文問題：人民無權占用國有土地與有無違犯公法上義務，是兩回事，不能因此罰鍰。按罰鍰的基礎是違反公法上義務為前提，不能任意罰鍰。因此，用罰鍰以遏阻占用，有欠適當。從政策上考量放寬申租條件是正確的，但



是立法理由不妥當，因被占用土地太多，用訴訟排除會肇致民怨之說法有欠妥當，以訴訟排除占用是國有財產局之職責，應切實執行排除工作（廖義男）。

對公有土地未開發前，應作適當之管理，俾免被占用後處理困難。建議以圍籬、綠化、標示等簡易方式公示人民不可占用，否則依訴訟排除，以收警惕之效（李維廉）。

國有土地被占用，在法律上的觀點是違法，但若一直以息事寧人的態度不加處理；是不妥當的，為表彰公權力，應以訴訟排除侵害。如有重大案例，可以殺雞儆猴，將會有幫助。許多國有土地，人民只知利用，不知其屬國有，建議於國有土地上豎立界碑，以示公有土地，遏阻占用（吳坤山）。

被占用國有土地上之地上建築改良物是否屬違建，宜先查明，如非屬違建，移請建築管理機關也無法處理。放寬申租占用時間可以檢討，至於加收補償金是否適當應再酌（殷章甫）。

對於被占用問題的處理，將時間放寬以七十四年六月十七日為申租條件是否適當應予考慮。懲罰違法占用者，可否利用建管單位之公權力處理被占用問題，及採用斷水斷電之可行性（張金鶚）。

國有非公用土地之被占用，由五十九年三月二十七日前占用者始能承租之條件，放寬至七十四年六月十七日為準，至今又有五年之時間及以後再被占用之國有土地，應如何解決？建議對修正所訂時間應儘量再延後，以澈底解決被占用問題（陳欽賢）。

處理國有非公用土地被占用問題，把時間延後，如仍不能解決問題，反會增加問題，對放寬時間應再慎重考慮（劉春堂）。

綜合以上國內知名地政、法律學者專家針對國有土地被占用問題的解決辦法，提示了許多具體可行的思考方向，彌足珍貴，謹歸納分析之：

（一）可考慮修法放寬國產法申租條件、幅度延後或再考慮。

- (二) 應對國有土地占用人加重收取使用補償金，以示懲罰。
- (三) 健全國有財產局組織編制，發揮組織功能。
- (四) 依刑法竊佔罪、民法訴訟排除，不宜再息事寧人。
- (五) 加強與建管單位聯繫，運用其公權力拆除違建物，並採斷水、斷電措施。
- (六) 罰鍰遏阻占用不妥。
- (七) 落實租賃管理，並加強改良利用，免土地閒置被占用。
- (八) 修法賦予國產局具有追回與保護國有財產權責，應屬可行。

研究者認為上述解決國有土地被占用之辦法非常具體均能切中時弊，既無隔靴搔癢，不切實際之弊，亦無理念、陳義過高，難於實現之處。另有教授提示以罰鍰遏阻占用不妥，研究者亦持同一看法。蓋因無權占用國有土地係觸犯了刑法竊佔罪，自應依同法第三二 條第二項竊佔罪移送；另觸犯了民法第七六五條所有權人之保障規定，得依同法第七六七條依民事訴訟排除收回，或可循上述民、刑併行排除均無不可，而其與國家係基於一般統治權，對違反公法上義務，亦即行政法上之義務，觸犯了行政罰，應科以罰鍰（例如違反行政上之程序法，如違警罰法上處以罰鍰、罰役等是），兩者性質迥異，故非所宜也。

上述解決辦法，國產局或已實施；或有其他考量仍未實施者，研究者當參考上述意見，尚未接納部分再深入檢討分析，如認其意見可貴，仍有繼續提出必要者，當於本研究最後之建議項下提出，促請主管當局參採。

註 釋

註 1：省政府地政處，臺灣省政府地政處誌。民 86 年 9 月第 340 頁。

註 2：見財政部國有財產局民國七十九年十二月研修國有財產法座談會紀錄。

# 第三章 國外（美、日、中國大陸）公地管理制度之概況

## 第一節 美國公地管理制度

### 一、二次大戰前

在英國統治時期，全美國的土地均屬於英皇所有。英皇可以將土地賜給占有者或者公司，附著於土地的各种權利就隨著轉移，占有者再把土地出售或讓與。美國獨立後，不僅在政治上取得自由，還一舉掃除封建式土地法的束縛。土地上的財產逐漸變得與其他財產一樣，可以自由移轉和繼承。革命後，美國聯邦政府變成英皇室的繼承人，擁有廣大的公有土地。

在 1872 年以前，除了軍事、要塞和郵政等目的外，聯邦政府並沒有要保留任何一部份土地的跡象，基本上是採取轉給私人占有的政策。1872 年黃石公園被提出要保留，方成為聯邦政府森林政策的肇始。

根據美國土地經濟學大師伊黎和魏爾萬教授的說法：「支持轉讓政策的哲學，是相信私有財產可以創造一國自由保有土地者，他們因個人利益所在，將給吾人以最高的生產量，自動的保存天然資源，並且每個所有者都在『他自己的葡萄樹和無花果樹之下』，便是某種平均財富的保證。倘若還有不平均的情事發生，那將全然歸因占有者的優良技術、節儉和辛苦勞動的結果。此外由稅收所取得的財富，即用於維持地方的政府和機關」。

當時對農業土地有這樣的看法，森林土地和礦業土地亦然。當時美國國會的意旨亦適用到各州，並且把出售土地的所得用到法定的目的上。許多公有土地就被出售，不過從財政收入觀點言，因為土地價格只有每畝 1.25 元以下，故若把測量和管理費一併計入，美國政府從出售土地所得到的收入，誠屬甚少（註 1）。

移居者要移往公共土地必須是合法的取得土地所有權，而不能單憑非法的占有。合法的途徑包括購買、取得先買權、設定家宅和其他土地法所規定的合法方法。1841 年的優先購買法案 (The Preemption Act) 規定對移住者可以在土地拍賣前選取一塊土地開始墾殖，並且在土地出售時，他可以按每畝 1.25 元官價購買 160 畝的獨佔權。政府當局雖然將生荒地自由的分給移居者，但地價仍是造成他們不悅的事實，因為他們認為理想的是免費的土地。

1862 年美國的宅地法 (Homestead Act) 還規定，任何一個移住者若是依法居住在那裡，並曾加以墾殖，可以無償 (註冊費除外) 分得一塊 160 英畝的土地。在 5 年終了時，經過一次例行的驗證，便可取得特許狀。但移住者可用折償方法，縮短期限，即照付每畝 1.25 元的地價或某些地方規定的 2.5 元。

宅地法對於土地的分配，原本是要阻止土地的投機和使私有土地的價格維持在合理的價位。然而實際上宅地法並未能擺脫土地的投機和欺騙。因為當移住者利用折償的方法，在交納每畝 1.25 元的地價後，領得土地，只做最低限度的改進，安置上住宅，然後便以約每畝 3 元的代價，轉售給土地的投機者、牧場經營人、採木公司以及其他大片土地的人。最後當移住者移墾到美國半乾燥的西部時，這個法案就不再適用了。

美國除了一些公地釋出法案外，基本上公地的利用是以出租放牧為主，這需要取得森林處 (Forest Services) 的許可。1935 年美國成立放牧處 (Grazing Services) 大抵上仍依循此原則。不過此時宅地法和土地的其他處置，在國有林和國家公園以外仍適用，但因政治和經濟上的理由反對額外的處理。

## 二、二次大戰後

1946 年放牧處和土地總辦公室 (General Land Office) 合併成土地管理局 (Bureau of Land Management)。在 1976 年以前，國會並未關閉土地管理局的土地給宅地和其他的處理方

式，所以屬於此類的土地大多由土地管理局管理。

## 二、1976 年後的公地管理

1976 年美國國會通過聯邦土地政策和管理法 (Federal Land Policy and Management Act)。按照該法的規定，公共土地以聯邦所有制的形式保留，除非某一特定土地的處置，依本法土地利用計畫程序是有利於國家利益。公共土地主要是為保護科學的、景觀的、歷史的、生態的、環境的、大氣和水資源和人類學上的價值，維護公共土地的自然情況，以為提供魚類、野生動物和本土動物的食物和棲息環境，從而提供戶外遊憩和人們的占有與使用。

基本上土地座落於國家野生物保護區、國家原野和景觀河流區、和國家試驗用的土地不可以出售，此外依據本法土地利用規劃，美國國務院認為符合下列準則者，可以出售：

1. 因區位和其他特性之故，很難做為公地管理和經營，和其他不適合由聯邦部會或單位管理者。
2. 作為特定用途，或不再作為此用途或任何其他聯邦用途。
3. 作為重要公共標的，包括但侷限於社區開發和經濟發展，經過審慎和可行評估，非經使用公地不可，且可能超越其他公共標的和價值，包括但不侷限於以聯邦所有權保有的遊憩和景觀價值。

合於上述規定的農地轉讓，需依法律規定辦理。特定是面積超過 2,500 英畝的農地必須由國務院在做成決定的 90 天內送交國會，並於 30 日內做成同意與否的決定。公地出售的價格以不低於國務院做成決定時的公平市價 (fair market value) 為原則。一般而言，國務院需依據土地使用的可能性和發展需要決定和建立公共土地出售的大小。尤其當國務院決定出售的土地是有農業價值時，其規模不大於支持一個家庭農場的需要為限。

為使出售的公地能接近公平市價，通常是採取競標的手段。

然而當國務院認為如此出售土地可使土地的購買人的土地分配更平均和使公共政策更公平，可以不必然要透過競標，而對偏好的使用人採取修訂的競標作法。在考慮到公平政策時，國務院主要優先考慮下列的潛在購買人：

1. 土地所在的州。
2. 靠近該土地的地方政府。
3. 鄰接的地主。
4. 個人。
5. 其他人。

國務院對提供欲購買土地的競標人在書面資料提出後，30 天內答覆出售與否，但大於 2,500 英畝的土地至少需等待 120 天。其間擬購買土地的人可在此限期的到期前 30 天決定是否撤回。

### 三、公地概況

目前美國聯邦政府擁有的 6.5 億英畝土地言，除國防用地外，主要分成四個單位管理。亦即農業部的森林處（Forest Service）主管 1.92 億英畝的國有林地、和內政部的土地管理局主管 2.7 億英畝的一般公地、內政部國家公園處（National Park Service）主管 0.8 億英畝的公園、山地、歷史古蹟和遊憩用地，和內政部美國魚類和野生動物處（U.S. Fish and Wildlife Service）主管 0.9 億英畝的原始地。這些公地約佔美國全國森林面積的 75 %、國家公園面積的 90 %、而且土地管理局管理土地的 99 % 是座落在 12 個西部州。

根據資料顯示，這些公地的管理是極無效率的。因為每年花費約 50 幾億美元，但每個管理單位每年的收入在 6 至 20 億元之間。顯然無人會無同意美國聯邦的土地管理政策是有效率的。即使聯邦土地管理單位的環境狀況也是很差，例如森林枯死和草原過牧（overgrazed）；即使在國家公園也有生態危機。對各土地管理單位而言，他們振振有詞的認為收入不及他們的支出，是造福

民眾和放牧者，但亦經常又批評為管理沒有效率。儘管如此，自 1976 年起美國聯邦政府還是制訂了以聯邦所有制為主的公有土地管理政策。

## 第二節 日本的公地管理制度

### 一、戰前的日本土地制度

根據研究（註 2），日本在德川時代，全部的土地是被封建領主占有。占有 80 % 以上的農民沒有土地，他們只能作為領主的世襲租佃者。日本在明治維新後，在 1872 年開始進行土地改革，承認土地的私有權。承認實際占有土地的人是土地的所有人，廢除舊領主的土地所有權。1872 年租佃土地占全部耕地的 30.3 %。不過由於 1983 年日本的土地稅制改革，並未能減輕農民的負擔，反而使三分之一的農民喪失土地變成佃農，再加上商人的高利貸，亦迫使自耕農淪為佃農。1892 年佃租土地占全部耕地反而提高到 40 %，1903 年再升到 44.5 %。農民由舊領土佔領的土地再淪落到地主手中。

### 二、戰後的日本土地制度

二次世界大戰以後，日本政府強制收買不在村地主超過 1 公頃和自耕農超過 3 公頃的土地，並轉賣給原佃耕農民。經歷 5 年的土地改革，至 1950 年 7 月先後共進 16 次的收買土地，和 20 萬公頃的國有土地，共計 194 萬公頃的土地賣給 420 萬戶的農民。轉賣的土地約佔租佃土地的 80 %。經過此次土地改革，日本佃農戶數的比例由 48 % 劇降為 12 %。租佃土地在耕地總面積的比例由 46 % 減至 10 % 以下，而自耕農在總農戶的比例則提高到 88 %。

日本現有國土面積 3,778 萬公頃，其中國有地 894 萬公頃，占 23.66 %；都道府縣和市町村的公有地 223 萬公頃，占 5.9 %；私有地為 2,115 萬公頃，占 55.98 %。至於在國有地中，屬於國



有林野地的面積為 857 萬公頃（日本國土廳土地局土地情報課，1997 年 11 月，210 - 213 頁）。

### 三、日本國有農地買賣相關規定

日本在二次大戰後，曾將 20 萬公頃的國有農地出售給農民，以配合當時的土地改革。為了執行農業的振興，日本在 1971 年頒佈了「國有農地買賣相關特別措置法」（日本國土廳土地局土地情報課，1997 年 11 月，240 頁）。日本「國有農地買賣相關特別措置法」是依據日本 1962 年頒佈的農地法（1997 年最新修訂）78 條第 1 項農林水產大臣掌理的土地、立木、工作物和權利及同法 80 條有關買賣的特殊規定而制訂的特別法。

基本上農地的買賣主要受到農地法、國有財產法等諸多法律的相關限制。日本農業土地在限制土地的轉用限制下，依法可出售給農民、農業合作社或農業生產法人。日本亦鼓勵自耕農以及其穩定經營設有農地買賣的相關規定，例如其中出售的農地主要來自收買的農地。雖然依據農地法第 61 條第 4 項的規定，所出售的土地亦不乏來自農林水產大臣所管理的土地。農林水產大臣或都道府縣知事會將擬出售的土地做成「土地分配計畫」，然後依權責或由農林水產大臣或擬處分的農地的都道府縣公告。

有意購買者可在公告 30 日內，經由所在市町村向所屬的都道府縣提交申購書。都道府縣知事在聽取農業委員會議對申請者的耕作能力的意見，如認為適切，則發與「賣渡預約書」。申請農民在依規定持此賣渡預約書向該土地所在的市町村所設置的農業委員會提出購買申請書。農業委員會將出售的土地的姓名、住址和土地所在面積、座落、立木數量、種類等等資料載明，轉送都道府縣知事，再由其載明前述的資料和土地的用途、買賣日期、價款及交付方法、農地開墾和其他必要事項等內容的賣渡通知書，並經由農業委員會交付。

日本農地的出售後，要經過檢查，如違反規定政府可對出售

的農地加以買回。而出售的農地在處分上亦有相關的限制。不過比較值得關心的是買賣地價的規定。依照「國有農地買賣相關特別措置法」第 2 條的規定，國有農地的出售是以政府所訂的規定求算出的「適正的價額」為地價。依據日本農地法第 41 條的規定，一般而言地價的交付期是 30 年，以年息 5.6 % 計息，每年均等支付。而依據「國有農地買賣相關特別措置法」第 3 條的規定，對於國有農地的買方，如支付地價有困難者，在取得擔保和加息的情況下，可延長 5 年交付。

綜合以上美、日制度分析可知：

- (一) 美國崇尚個人主義，但對於公有土地的管理，雖然亦曾執行出售和移住者優先購買和宅地法，但是這些作法因為受到土地投機和不當轉賣的影響，自 1976 年開始，聯邦公有土地原則上以公共所有為主。主要的考慮是基於為科學、景觀、歷史、生態、環境、大氣和水資源、和人類學上的價值，來維護土地的自然狀況，必做為魚類、野生動物和本土動物的食物及棲息環境，從而提供遊憩及人類的占有與使用。
- (二) 聯邦公有土地管理亦有面臨無效率的難題，是以有將聯邦土地移轉給各州政府管理的呼籲。但州政府的管理未必全然都是有效率的。資料顯示，如果州政府的公有土地管理是有效率，主要是歸因於州政府採用信託的管理作法。將聯邦土地移轉給州政府的最大疑慮是州政府會將土地再轉賣給私人。對於美國聯邦公有土地的管理，最重要的莫過於改善土地的管理方式。有人建議採用信託的方式加以管理。但要注意一些重點。
- (三) 目前美國聯邦政府的公有土地雖以公共財產權的方式持有，但如有必要仍會加以出售。出售是以公告方式為之，其價格是接近市價。但對於農業土地的出售，原則上以不

低於國務院所定公平價格為原則，除非是其他公平上的考量。國務院決定出售的土地是有農業價值時，其規模以不大於支持一個家庭農場的需要為限。

- (四) 當代日本的農地政策仍然是扶持自耕農和維持農業的穩定經營為原則，亦不排除農業法人的參與農業經營，但是對於農地的轉用仍有相當的限制。基本上日本官方對農地的買賣訂定相關規定，所以即使農民要購買政府有計畫的釋出國有農地，基本上仍適用於一般農地的買賣，只是在付款的條件上稍有優待。
- (五) 財產可以說是控制一切經濟財貨的獨佔權，布賴斯敦（Sir William Blackstone）更是誇大地說，「這是一個人對世界外在事物所要求與行使唯一與專制的統治權。此種權利的總稱，排除宇宙任何其他入」（註3）。財產權雖然具有各種不同內涵的權利，然而這種權利亦隨著社會的法律和制度不同，隨時在變。
- (六) 大部份資本主義的國家，大多數的財產都是屬於私人所有，此外還有部分的土地，屬於公地用途和其他未經登記為私人所有的土地，則劃歸為公有土地。至於在社會主義國家為幾乎是所有土地均屬於國家或公共所有。然而在土地這種特有的財產權具有一束權利的特質，亦逐漸發展出土地的所有權分離以外的其他權利。（註4）

### 第三節 中國大陸的土地管理制度

中國大陸實行的是社會主義制度。其基本特徵是生產資料的社會主義公有制。土地作為最重要的生產資料也實行公有制，分全民所有制和勞動群眾集體所有制兩種形式。

【中華人民共和國憲法】第十條規定：「城市土地屬於國家所有。農村和城市郊區的土地，除由法律規定屬於國家所有的以外，屬於集體所有；宅基地和自留地。也屬於集體所有。」第九條規定：「礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗等自然資源，都屬於國家所有，即全民所有；由法律規定屬於集體所有的森林和山嶺、草原、荒地、灘塗除外。」

大陸在這種憲法體制下，從 1954 年至 1986 年的三十多年時間，土地使用一直處於分散多頭管理的狀態。宏觀管理失控，微觀管理不嚴，土地浪費嚴重，耕地急劇減少。從人口多，人均土地少，耕地資源不足的基本國情和經濟體制改革的需要考慮，建立全國土地統一管理體制已成客觀必然。

1986 年，國務院決定成立國家土地管理局，作為國務院直屬機構負責全國土地、城鄉地政的統一管理工作，同年發出【關於加強土地管理，制止亂占耕地的通知】，強調指出：在國家統一管理的前提下，各有關部門要認真做好本部門用地的規劃、利用、保護和建設。所有土地的權屬變更，都必須報土地管理部門審查，統一辦理批准手續。縣級以上地方各級人民政府都要根據統一管理土地的原則，建立健全土地管理機構。1986 年 6 月，第六屆全國人民代表大會常務委員會通過了【中華人民共和國土地管理法】，國家以法律形式確認了全國城鄉土地統一管理體制。國家土地管理局的主要職責是：貫徹執行國家關於土地的法律、法規和政策主管全國土地的調查、登記和統計工作，組織有關部門編制土地利用總體規劃；管理全國的土地徵用和劃撥工作，負責需要國務院批准的徵用、撥用地的審查、批准；調查研究，解決土地管理中的重大問題；對各地、各部門的土地利用情況進行檢查、監督，並做好協調工作；會同有關部門解決土地糾紛，查處違法占地案件。

可見大陸之土地管理法是規範土地利用管理的根本大法，閱

讀其內容，必然對大陸土地制度之理解會有很大幫助，故以下特就 1988 年 8 月 29 日第三次修訂公布，並自 1999 年 1 月 1 日起實施之土地管理法內容作概略說明。

## 1. 總則

在總則中他們聲明土地管理的基本理念有以下幾點：

- (1) 制定土地管理法的目的是為了加強土地管理，維護土地的社會主義公有制，保護、開發土地資源，合理利用土地，確保保護耕地，促進社會經濟的可持續發展。（舊條文稱為適應社會主義現代化之需要）。
- (2) 實行社會主義公有制，即全民所有制和勞動群眾集體所有制。由國務院代表國家行使土地所有權。任何單位和個人不得侵占、買賣或者以其他形式非法轉讓土地，但土地使用權可以依法轉讓。
- (3) 國家為公共利益的需要，可以依法對集體所有土地實行征用，國家土地實行有償使用制度，但劃撥國有土地使用權的除外。
- (4) 珍惜土地、合理利用、保護耕地是基本國策。
- (5) 國家編制土地利用總體規劃，規定土地用途，嚴格限制農用地轉為建設用地，控制建設用地總量，對耕地實行特殊保護。
- (6) 任何單位和個人都有遵守土地管理法規的義務，並有權對違規者提出檢舉和控告。
- (7) 對保護和開發用土地有貢獻者，給予獎勵。

## 2. 土地的所有權和使用權

- (1) 城市市區的土地屬於國家所有，農村和城市郊區土地，除由法律規定屬於國家所有之外，屬於農民集體所有，宅基地和自留地、自留山屬於農民集體所

有。

- (2) 單位或個人可依法使用國有土地和集體所有土地。
- (3) 農民集體所有的土地，由村集體經濟組織或者村民委員會經營、管理。
- (4) 農民集體所有的土地，由縣級人民政府登記造冊，核發證書，確認所有權，用於非農業建設的，確認建設用地使用權。
- (5) 依法改變土地權屬和用途的，應當辦理土地變更登記。
- (6) 依法登記的土地所有權和使用權受法律保護，任何單位和個人不得侵犯。
- (7) 農民集體所有的土地由本集體經濟組織的成員承包經營，期限為三十年。
- (8) 國有土地可以由單位或個人承包經營。
- (9) 農民集體所有的土地由本集體經濟組織以外的單位或個人承包經營的，必須經村民會議三分之二以上成員或三分之二以上村民代表的同意。
- (10) 土地所有權和使用權爭議，由當事人協商解決，協商不成由人民政府處理。單位之間的爭議由上級人民政府處理，不服者可向人民法院起訴。爭議解決前，任何一方不得改變土地利用現狀。

### 3. 土地利用總體規劃

- (1) 各級人民政府應當依據國民經濟和社會發展規劃，國土整治和資源環境保護的要求，土地供給能力以及各項建設對土地的需求，組織編制土地利用總體規劃。
- (2) 地方各級人民政府編制的土地利用總體規劃中的建設用地總量不得超過上一級土地利用總體規劃確定

的控制指標，耕地保有量不得低於上一級土地利用總體規劃確定的控制指標。

- (3) 土地利用總體規劃原則有以下五點：
  - a. 嚴格保護基本農田，控制非農業建設占用農地。
  - b. 提高土地利用效率。
  - c. 統籌安排各類、各區域用地。
  - d. 保護和改善生態環境，保障土地的可持續利用。
  - e. 占用耕地與開發復墾耕地相平衡。
- (4) 縣級土地利用總體規劃應當分土地利用區，明確土地用途。  
鄉(鎮)級土地利用總體規劃應當劃分土地利用區，根據土地使用條件，確定每一塊土地用途，並予公布。
- (5) 土地利用總體規劃實行分級審批，一經批准，必須嚴格執行。
- (6) 城市建設用地規劃應當符合國家規定標準，充分利用現有建設用地，不占或儘量少占農用地。
- (7) 江河、湖泊綜合治理和開發利用規畫應當與土地利用總體規劃相銜接。
- (8) 各級人民政府應當加強土地利用計畫管理，實行建設用地總量控制。
- (9) 國家建立土地調查制度，及全國土地管理信息系統，對土地利用狀況進行動態監測。

#### 4. 耕地保護

- (1) 實行占用耕地補償制度，非農業建設經批准占用耕地的按照「占多少、墾多少」的原則，由占用耕地的單位負責開墾與所占用耕地的數量和質量相當的耕地，或繳納耕地開墾費。

- (2) 占用耕地耕作層的土壤用于其他耕地的土地改良。
- (3) 新開墾耕地的數量不足以補償所占用耕地的數量者，必須經國務院批准減免本行政區域內開墾地的數量，進行易地開墾。
- (4) 下列農地應當劃入基本農田保護區，嚴格管理。
  - a. 經政府批准確定的糧、棉、油生產基地內的耕地。
  - b. 有良好的水利設施與水土保持設施的耕地。
  - c. 蔬菜生產基地。
  - d. 農業科研、教學試驗田。
  - e. 國務院規定應當劃入基本農田保護區的其他耕地。
- (5) 基本農田應當占本行政區域內耕地的 80 % 以上。
- (6) 維護排灌工程設施，改良土壤，提高地力，防止土地荒漠化、鹽漬化，水土流失和污染土壤。
- (7) 禁止占用耕地建窯，建墳或者擅自在耕地上建房，控砂、採石、採礦、取土等，並禁止占用基本農田發展林果業和挖塘養魚。
- (8) 禁止任何單位和個人閑置、荒蕪耕地，違者要收閑置費或收回土地使用權。
- (9) 國家鼓勵單位和個人開發未利用地，適宜開發為農用地的，應當優先開發成農用地。
- (10) 禁止毀壞森林、草原開墾耕地，禁止圍湖造田和侵占江河灘地。對破壞生態環境開墾、圍墾的土地，有計畫有步驟地退耕還林、還牧、還湖。
- (11) 國家鼓勵土地整理，改善農業生產條件和生態環境。
- (12) 因挖損、塌陷、壓占等造成土地破壞者，應負責復墾。

## 5. 建設用地



- (1) 任何單位和個人進行建設，需要使用土地的，應申請使用國有土地或國家征用的原屬於農民集體所有的土地。
- (2) 建設占用土地，涉及農用地轉為建設用地的，應當辦理農用地轉用審批手續。
- (3) 征用土地的，按照被征用土地的原用途給予補償。補償費用包括土地補償費、安置補助費以及地上附著物和青苗的補償費。但土地補償費和安置補助費的總和不超過土地被征用前三年平均年產值的三十倍。
- (4) 地方各級人民政府應當支持被征地的農村集體經濟組織和農民從事開發經營，興辦企業。
- (5) 建設單位使用國有土地，應當以出讓等有償使用方法取得，但下列建設用地，可以劃撥方式取得。
  - a. 國家機關用地和軍事用地。
  - b. 城市基礎設施用地和公益事業用地。
  - c. 國家重點扶持的能源、交通、水利等基礎設施用地。
  - d. 法律、行政法規規定的其他用地。
- (6) 新增建設用地的土地有償使用費，百分之三十交上繳中央財政，百分之七十留給有關地方政府，都專項用于耕地開發。
- (7) 農村村民一戶只能擁有一處宅基地，其宅基地的面積不得超過規定的標準。
- (8) 農民集體所有的土地使用權不得出讓、轉讓或者出租用于非農業建設。
- (9) 在土地利用總體規劃制定前已建的不符合土地利用總體規劃確定的用途的建築物、構築物不得重建、

擴建。

## 6. 監督檢查

- (1) 縣級以上人民政府土地行政主管部門對違反土地管理法律法規的行為進行監督檢查，發現土地違法行為構成犯罪的，應當將案件移送有關機關，依法追究刑事責任，不構成犯罪的，應當依法給于行政處罰。
- (2) 縣級以上人民政府土地行政主管部門履行監督檢查職責時有權採取下列措施。
  - a. 要求被檢查單位或個人提供有關土地權利的文件和資料，或就有關土地權利的問題作說明。
  - b. 進入被檢查單位或者個人非法占用的土地現場勘測。
  - c. 責令非法占用土地的單位或者個人停止違反土地管理法律、法規的行為。

## 7. 法律責任

本章對於違反土地管理法之規定的各種行為，定有詳細的處罰辦法。（註5）

由以上中國大陸土地制度可知，海峽兩岸差異頗大。依大陸制度，無論是國家元首或是億萬富翁，想要在大陸擁有土地所有權，那是絕對不可能實現的夢想。蓋由於大陸土地法制實施國有土地所有權與使用權分開，土地所有權永遠屬於國家，土地使用者只能取得國有土地的使用權。大陸將土地分為兩類，一類是國有土地，一類是集體所有土地，國有土地是指城市土地，農村地區國有企業單位所占的土地，荒山、河流、礦藏、森林、山嶺、草原、荒地、灘涂等自然資源，都屬國家所有，即全民所有。集體所有是指農村和城市郊區土地除由法律規定屬於國家所有外，屬於集體所有。宅基地和自留地也屬集體所有。根據城市規劃擴

展及社會公共利益的需要，國家也可以將農村集體所有的土地徵收為國家所有。大陸對國有土地實行無償劃撥、有償出讓，即批租給土地使用者使用。至於集體所有土地是農村土地，大陸對農村集體經濟組織，即鄉、鎮、村等。大陸土地使用權可以出讓，同時，堅持土地使用權只有人民政府可以代表其出讓，而非任何機關均可，且採取有償出讓之原則，亦即必須支出代價。

註 釋

- 註 1：伊黎、魏爾萬著 李樹青譯，土地經濟學。台北：台灣商務  
1969 第 88 頁。
- 註 2：丁寶山、牛仁亮，土地制度的國際比較。中國審計出版社，  
1991 第 225-226 頁。
- 註 3：同註 1，第 77 頁。
- 註 4：葉新興，公地放領政策之研究 1。中華經濟研究院，民 89  
第 17 - 24 頁。
- 註 5：林英彥，土地經濟學導論。台北：文笙書局，民 88 第 335  
- 341 頁。

## 第四章 國有土地被占用分佈情況及處理績效之分析

### 第一節 被占用分佈情況之分析

國有土地，依據國有財產法第四條之規定分為國有公用及國有非公用土地兩類。國有公用土地，係指供公務用（各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用）、公共用（國家直接供公共使用）及事業用（非公司組織之國營事業機關使用）之國有土地，由各使用機關直接管理；國有非公用土地，係指公用土地以外，可供收益或處分之國有土地，以財政部國有財產局為管理機關。截至民國八十八年十二月底止，財政部國有財產局管理之國有非公用土地共計有 976,946 筆，面積 231,410 公頃，帳面價值 733,009,416,635 元，依產籍資料管理區分別為「占用」科目者，已高達 340,014 筆，面積 83,536 公頃帳面價值 158,984,729,118 元；而各機關管理之國有公用土地，經清查至民國八十三年六月底已被占用筆數為 10,337 筆，面積 2,749 公頃，經各管理機關積極處理結果，至八十八年六月底止尚未處理者尚有 2,531 筆，面積 335 公頃。國有土地遍佈台灣各縣市範圍遼闊，可說所在都有，管理極為不易，難免發生被占用情事。惟最近幾年來，經國產局以及各管理機關採行各種措施，積極展開清查，處理結果，仍有上述為數龐大的國有土地被占用，而且被占用現象有增無減，不容諱言，國有土地被占用問題，已到相當嚴重的地步。值得政府甚至國人加以重視，如上所述，依國有土地分為國有非公用土地及國有公用土地，在管理及處理上，兩者迥異，所以，現在就按該兩類不同性質之國有土地，分別敘述之：

## 一、國有非公用土地

首先，將財政部國有財產局所經管各縣市國有土地，依土地管理區分詳如統計表（表二）、圖（圖 5 至圖 10）。





















- (一) 若按產籍資料各管理區分別分析結果：「占用」面積佔全部管理區分的 36.1%為最多；「出租」面積佔 22.17%次之，「保留」面積佔 19.8%又次之，「改良利用」僅佔 0.01%最少，在理論上，各管理區分之比重，應該努力管理，使「出租」科目之比率高愈好，愈高正表示管理績效向上提升，納入租賃管理者多，而「占用」科目比重應使之愈小愈好。
- (二) 若按被占用國有土地筆(戶)數分析：在台閩地區台北市、高雄市及台灣省 22 縣市中，國有土地被占用佔該縣總筆數以澎湖縣 50.44%為最高，花蓮縣 46.01%次之，屏東縣 44.31%又次之，最小為金門縣 11.24%。而台北市、高雄市兩院轄市比率分別為 28.91%及 34.4%，其比率亦頗高。澎湖縣被占用百分比最多，究其原因，在該縣屬國產局南區辦事處管轄，但因未在該縣成立分支機構，亦即國產局並未派員駐在該縣管理、處分(僅於最近委託縣政府派員代為收件而已)，鞭長莫及，談不上管理，有致之者北、高兩院轄市，民眾、文化、生活、教育等各方面水準應較其他縣市為高，惟占用筆數仍不少，值得注意。
- (三) 若按被占用國有土地面積占該縣市國有土地總面積分析結果以宜蘭縣的 50.27%為最多；屏東縣的 46.61%次之；花蓮縣的 44.87%又次之，面積最少者為台北市 7.4%，由此資料顯示，位於邊陲地帶之東部及最南部被占用面積最多。
- (四) 若按被占用國有土地價值占該縣市國有土地總價值分析結果，以澎湖縣的 57.6%最高；金門縣的 46.8%次之；嘉義市的 4.49%為最少。

## 二、國有公用土地



國有公用土地截至民國八十八年六月底止尚未處理結果之數量統計有 2,531 筆，面積 335 公頃，有關國有公用地被占用筆數、面積暨處理情形，詳如統計表（表三）圖（圖 11 至圖 14）。













- (一) 若按尚未處理數量分析：以考試院、勞委會兩機關都達到 100%為最多，該兩機關被占用筆數、面積雖不多，但迄今全部尚未處理；高雄市政府 84.7%次之，衛生署 65.84%又次之，桃園縣、新竹、屏東縣政府都已全部處理完畢屬於績效最好。
- (二) 若按各機關經管國有公用土地面積分析結果：以國防部 904 頃最多；台灣省政府 760 公頃次之；退輔會 391 公頃又次之；僑務委員會僅 0.0029 公頃為最少。
- (三) 若按各機關處理所經管被占用國有土地之績效，則以國防部 35.01%最高，臺灣省政府 29.94%次之，法務部 12.75%又次之，其經驗可供其他機關學習、參考。

## 第二節 處理績效之分析

### 一、國有非公用土地

如前所述國有非公用土地截至民國八十八年底止共計 976,946 筆，面積 2,314,140 公頃，帳面價值 733,009,416,635 元，數量龐大，遍佈台灣地區各地，範圍遼闊，管理不易，難免發生被占用情事，國產局基於管理職責，近年來採取多項措施，積極清理、處理，尚具成效，茲分別就國有非公用土地被占用之原因、歷年清理、處理情形暨積極有效解決占用問題之方向等析述。

#### (一) 被占用之原因分析

##### 1. 接管當時即有被占用之事實：

國有土地原多為光復時接收日本政府或人民之財產，當時因時間緊迫，人力不足，制度不全，致接收之



初，即有被占用情事發生。

2. 編制員額有限：

國有土地筆數眾多，且分佈廣闊，已如上述國產局各地區辦事處編制員額極其有限，而事實上亦無法每筆土地派員日夜巡邏看管，即時舉報排除占用。

3. 受國有財產法對出租條件之限制：

國有財產法對出租條件原有規定限制嚴格，依原規定必須於五十九年三月二十七日前已有使用事實，或原有租賃關係，租期屆滿未逾六個月者，始符合申請承租條件。因此，不合此項規定之民眾，無合法管道取得使用權源，仍處於占用國有土地之狀態，直至民國八十九年元月間才經立法院三讀通過修正上述時間，延後至民國八十二年七月廿一日以前。

4. 國產局不具公權力：

國產局代表國家執行國有土地之出租、出售行為，乃屬於私經濟行政，亦可稱為「國庫行政」，係處於與私人相當之法律地位、平等關係，同受私法支配。而非居於公權力主體地位。亦即非公權力行政，故對於被占用土地，必須循司法程序，訴經法院判決確定後，取得執行名義，始得強制執行排除，無法如同具有公權力之各縣市政府可對占用人即占即拆，所可比擬，致令占用人心存僥倖，使占用之風難以全面遏阻。

5. 民眾缺乏守法觀念：

民眾認為逕自使用國有土地不屬違法，或見他人占用國有土地並未遭受懲罰而使其餘民眾亦互相效尤，以致占用戶數年有增加；俟國產局發現而本於職責依法請

求拆屋還地時，占用人則又到處陳情，指責國產局是政府機關，都不顧民間疾苦，與民爭訟，社會大眾及輿論亦多賦予同情，而對於占用為違法之觀念則未加指正。

(二) 被占用土地清理情形分析：

1. 國產局為確實掌握國有土地之使用狀況，以利管理及占用之處理，自七十九年度至八十五年度執行「國有土地全面清查計畫」，另為因應業務需要或據檢舉占用，均隨時派員現場勘查，並根據清、勘查結果，其屬占用者，均輸入電腦列管。茲將各年度之占用數量及佔國有非公用土地數量之比例，列表如下：

國有非公用土地數量暨國有非公用被占用土地數量分年度統計表(表四)  
面積單位：公頃

年度	國有非公用土地數量		被占用國有非公用土地數量		被占用國有非公用土地數量佔國有非公用土地數量比例(%)	
	筆數(A1)	面積(B1)	筆數(A2)	面積(B2)	筆數 A2/A1	面積 B2/B1
79	465,452	69,502	9,803	587	2.10	0.84
80	515,439	78,024	55,353	3,216	10.74	4.12
81	549,642	76,541	61,561	3,422	11.20	4.47
82	555,010	76,852	70,146	3,879	12.63	5.05
83	575,000	76,882	81,624	5,129	14.20	6.67
84	621,505	79,396	115,269	9,790	18.54	12.33
85	688,497	86,790	147,093	12,827	21.36	14.78
86	673,849	88,795	169,874	14,170	25.21	15.96
87	881,628	181,042	249,939	42,542	28.35	23.50

資料來源：財政部國有財產局提供。

2. 被占用土地數量逐年增加之原因分析如下：

(1) 陸續實施清查時發現占用。

- (2) 新登記土地接管時已被占用。
  - (3) 其他機關或機構移交國產局時已被占用。
  - (4) 民眾檢舉派員勘查時發現占用。
  - (5) 受理申租、申購及撥用案件勘查時發現占用。
  - (6) 辦理國有土地分割勘查時發現占用。
3. 至於八十七年度以後占用土地數量不減，反而大幅增加之原因，係八十六年六月底國產局依收回自管方案，將原委託縣市政府代管之國有非公用土地收回自行管理，及將原委託土地銀行代營國有土地收回自管；八十八年七月一日精省之後，省有土地應變更登記為國有，接管省有土地時，即已被占用所致。

### (三) 國有土地被占用地地上物情形之分析

國有土地筆數眾多，面積龐大，除已完成登記土地外，尚包括未登記土地，而零星遍佈臺閩地區各縣市，可謂所在都有；有公用土地，有非公用土地；有都市土地，有非都市土地；有市區之建築用地，也有山坡上之林地，可說上至山林，下至河海，深至埋沈物資。因此，被占用情況複雜，茲針對以往清查、勘查過之實際被占用情況，按土地類別及其使用分區或編定種類，分析地上物被占用之各種不同狀況，可說不一而足，列表分析如下：

土地類別	土地使用分區及編定	土地使用性質	土地非法被占用實際狀況	
都市土地	住宅區	供住宅使用之建築基地	住宅之主建物、附屬建物、庭院、車庫等使用。	
	商業區	供店鋪使用之建築基地	店鋪之主建物、附屬建物、庭院、出入口等使用。	
	工業區	供廠房使用之建築基地	廠房之主建物、附屬建物、庭院、出入口、車庫等使用。	
	行政區	供機關辦公廳舍使用之建築基地	廣場、車庫、出入口等使用。	
	文教區	供學校使用之土地	運動場、校舍、車庫等使用。	
	風景區	維護自然景觀，遊憩環境之土地	住宅之主建物、附屬建物、林作之樹等使用。	
	農業區	供農業使用之土地	多為耕作使用（如水田、園、雜作等）部分亦有住宅使用。	
	保護區	保護特定事物之土地	使用情形較為多樣化，有住宅、耕作、堆放廢棄物等使用。	
	倉儲區	供倉庫使用之土地	庫房、廣場、耕作等使用。	
	特定專用區	供特定用途使用之土地	廠房、廠院、集貨場、住宅等使用。	
	公共設施保留地（道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、停車場、學校、市場等等）	依各編定之土地使用	住宅、廠房或堆放雜物、廢棄物、垃圾或耕作使用等等。	
非都市土地	特定農業區	甲種建築用地	供農業區內建築使用之基地	住宅之主建物、附屬建物、庭院、曬場等使用。
		乙種建築用地	供鄉村區內建築使用之基地	住宅之主建物、附屬建物、庭院、曬場等使用。
	一般農業區	丙種建築用地	供森林區、風景區、山坡地保育區內建築使用之基地	住宅之主建物、附屬建物、庭院、園等使用。
		丁種建築用地	供工廠及工業設施用地建築使用之基地	廠房之主建物、附屬建物、廠院、出入口、車庫等使用。
	鄉村區	農牧用地	供農牧生產及其設施使用者	多為耕作使用（水田、園、雜作等）部分亦有住宅使用。
	工業區	林業用地	供營林及其設施使用者	多為林作使用，少部分亦有住宅及高爾夫球場使用。
	森林區	養殖用地	供水產養殖及其設施使用者	魚池、畜禽舍、集貨場等使用。
	風景區	鹽業用地	供製鹽及其設施使用者	魚池、畜禽舍、集貨場等使用。
	山坡地保育區	礦業用地	供礦業實際使用者	廠房、廠院等使用。
國家公園區				
特定專用區				

非 都 市 土 地	特定農業區	窯業用地	供磚瓦製造及其設施使用者	廠房、廠院、集貨場等使用。
	一般農業區	交通用地	供鐵、公路、氣象、郵政、電信等及其設施使用者	住宅、耕作、養殖、採取土地、廠房及砂石場等使用。
	鄉村區	水利用地	供水利及其設施使用者	住宅、耕作、養殖等使用。
	工業區	遊憩用地	供國民遊憩使用者	住宅、林作、娛樂場等使用。
	森林區	古蹟保存用地	供保存古蹟使用者	廣場、住宅等使用。
	風景區	生態保護用地	供保護生態使用者	耕作、養殖、堆放廢棄物等使用。
	山坡地保育區	國土保安用地	供國土保安使用者	耕作、林作等使用。
	國家公園區	墳基用地	供喪葬設施使用者	無主墓、耕作、祠廟等使用。
	特定專用區	特定目的事業用地	供各種特定目的之事業使用者	鐵塔、防空洞、墳場、耕作等使用。
其 他	未登記土地		使用情形亦為多樣化，有住宅、耕作或養殖（未登記之海岸地）等情形，未登記之山溝亦有丟棄大量廢棄物堆積成山之情形。	

資料來源：本研究整理

#### （四）被占用土地之處理情形：

1. 國產局於人力有限情形下，對被占用之國有非公用土地，為善盡管理職責，仍積極處理，處理經過、方式及成果如下：

##### （1）歷年處理經過情形

a. 七十三年九月訂定「被人占用國有非公用不動產處理計畫」，對於被占用土地不符合出租規定或雖符合出租規定但占用人拒不辦理租用者，按都市繁榮程度、土地面積、價值等排定優先順序，分期以訴訟方式排除占用。

b. 七十四年六月訂定「國有非公用不動產被占用處理要點」，明確規範被占用國有非公用土地辦理出租、讓售、現狀標售及專案讓售之各項規則，以為執行之依據。

- c. 依據各地區辦事處近年清查結果，初步查定無法辦理租、售而需訴訟排除侵害之土地，七十五年訂定「處理被占用國有非公用不動產排除侵害五年計畫」，按都市繁榮程度、地形、面積、價值、占用複雜情形，訂定優先順序，分年辦理訴訟排除。
- d. 七十六年起逐年訂定「加強處理被占用國有非公用不動產計畫」，確立計畫目標，加強處理，並管制考核。

## (2) 處理方式

按處理被占用土地，旨在消除非法之使用關係，故凡能達成此一目的之合法手段均得為處理之方式。依現行法令規定，適法之處理方式計有出租、讓售、專案讓售、視同空地辦理標售、現狀標售、委託代管、勸導自行拆除或騰空交回、移送建築主管機關以違建拆除，撥用以及訴訟等共十種，處理時，除考慮適法外，為免增加不必要之困擾及阻力並兼顧占用人權益，以選擇最溫和有效者執行為原則，亦即儘量以非訴訟方式處理，非不得已，不循訴訟途徑解決。至其處理方式及優先順序如下：

### a. 處理之方式：

#### (a) 出租：

使用如符合下列情形之一者，得辦理出租：

- 原有租賃期限屆滿，未逾六個月者。
- 八十二年七月二十一日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。
- 依法得讓售者。
- 其他依法令規定得出租者。

#### (b) 標租：

非公用不動產之出租，得以標租方式辦理。

(c) 讓售：

有下列情形之一者，得辦理讓售：

符合國有財產法申租規定，辦妥租賃手續者。

被占用國有土地如屬畸零地，鄰地所有權人於取得地方政府核發之合併使用證明及願自行排除地上物之承諾書，檢證申購者。

其他法令規定得讓售者。

(d) 專案讓售：

被占用國有房地為國營事業機關或地方公營事業機構如因業務上必須使用者。

被占用國有房地為社會、文化、教育、慈善、救濟財團法人舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必需者。

本案在核定前，即民國七十四年六月十七日前占用，符合下列情形之一者，得辦理專案讓售。

農、漁、工、水利會等法人，為拓展與成立宗旨相符之業務所需，經該法人之業務主管機關核准興建之建築物，其基地為國有者。

興辦工業人持工業用地證明書或在依法編定之工業用地內購買之設廠用地，其間所夾業經廢棄之道路、水溝等國有土地，經劃入都市計畫工業區，或經解除編定後仍可供工業使用，而無法再依獎勵投資條例第六十九條規定逕予讓售者。

股份有限公司組織之事業單位，配合國家經

建發展政策，經其中央主管機關核准投資設置之廠場內所夾雜之國有土地。

□在完成土地總登記為國有之前，經地方政府核發河川公地使用許可，其建築設施與原准許用途相符，目前仍繼續使用且不違反有關禁止為私有之規定者。

□經主管機關依都市計畫或區域計畫規定，核准由私人或團體以大街廓或開發區整體開發，其開發範圍內所夾已廢棄道路、水溝等國有土地。

□七十四年六月十七日以後（含當日）占用，其使用或位置情形特殊或價值較鉅。在處理前有先行規劃必要或基於政策需要不宜標售者。

(e) 視同空地辦理標售：

對簡易占用，得視同空地方式依國有財產法第五十三條規定辦理標售。

(f) 現狀標售：

無法依前四種方式辦理，如使用符合下列情形之一者，得依國有財產法第五十四條第二項第三款規定辦理現狀標售：

□一棟國有房屋被數戶使用，無法辦理分割或無法取得協議共同辦理補辦租賃手續者。

□原屬國有房屋業已出售，其尚未併售之建築基地，未經該房屋現所有人依限承購者。

□數戶使用一筆或數筆土地，如按被占用情形分割後，不能單獨建築使用之各筆土地合併面積超過占用總面積二分之一以上者。



- 地上房屋所有權人或其家屬具現役軍人身份，受「軍人及其家屬優待條例」保障，在優待期間內不得請求強制執行者。
- 被占建國私共有土地，如分割後國有部份因面積過小不能單獨使用，而鄰地亦非屬國（公）有者。但他共有人得按最高標價優先承購。
- 占建國有土地，坵形畸零不能單獨建築使用，而地方主管機關限於規定不發合併使用證明者。
- 以造林、養殖、耕作名義出租之國有土地，在本要點核定前，承租人違反租賃目的作建築使用，經終止租約，但拆除收回困難者。
- 七十四年六月十七日前，已為寺廟或教堂占用之國有土地，地上建物拆除困難者。
- 七十四年六月十七日前已被占建之國有土地地上房屋拆除困難，占建人具結承諾「地上建物任憑土地所有權人拆除」，經辦妥認證手續者。
- 其他不屬前九款情況，而使用情形確屬複雜，短期內無法騰空標售，有報請現狀標售必要者。

(g) 勸導自行拆除或騰空交回：

為期政府不與民爭訟，社會和諧，對於無法依前述方式處理之被占用國有土地，得先派員訪問，儘量與占用人協調、溝通，勸導占用人自行拆除，騰空交回。

(h) 移送地方建築主管機關以違建拆除：

無法依前述方式處理，如占用之地上房屋屬違

章建築者，移請地方建管機關按違建拆除。

(i) 撥用：

占用人為政府機關，如其因公共或公務需要而使用者，得由占用機關依國有財產法第三十八條規定辦理撥用。

(j) 訴訟：

對於新占用、或刁頑之占用人或無法依前述各種方式處理者，得循左列方式辦理之：

民事訴訟：依民法第七六七條之規定訴請法院排除侵害，並依民法第一七九條規定請求返還不當得利。

刑事訴訟：依刑法第三二 條規定移請地方警察機關偵辦或逕向法院告訴。

b. 訴訟排除占用優先順序標準：

訴訟排除，應將新占用列為最優先；占用時間在民國 82.7.21 之後者次之；申租後未依限期繳費者或合於承租規定而拒絕申租者又次之，其餘者就下列因素以考慮：

(a) 使用分區管制：不能處理之土地，如公共設施預定地，農業區土地，可暫緩排除，餘依都市計畫內商業區、住宅區、工業區及都市計畫外建築用地等順序考慮其先後順序。

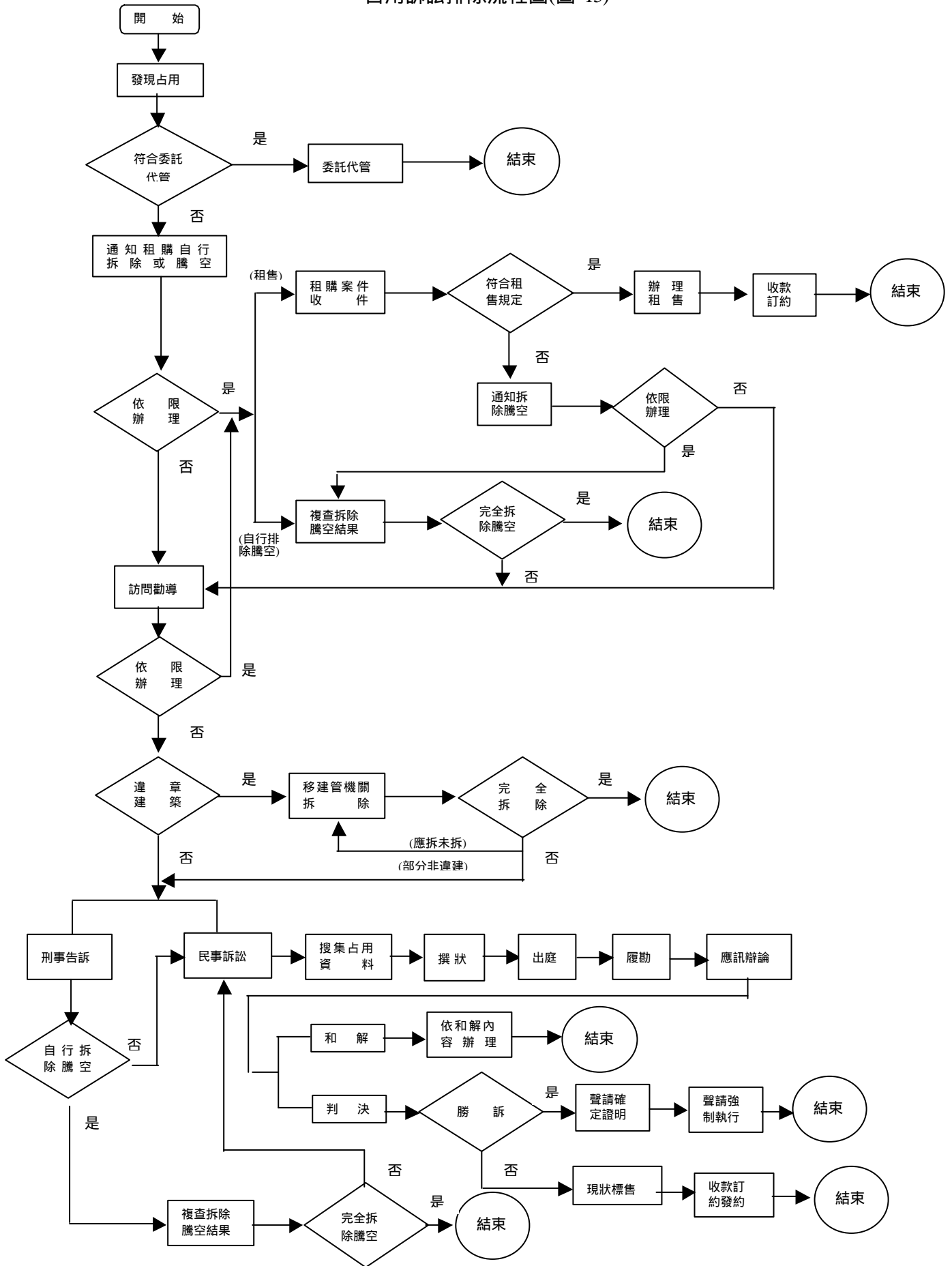
(b) 地形：地形方整或規則，易於規劃建築者，列為優先。

(c) 面積：面積大、利用價值高者，較易於處理，宜優先排除。

(d) 價值：土地價值及使用價值愈高，愈容易處理，應優先排除。

訴訟排除流程如下圖：

占用訴訟排除流程圖(圖 15)



#### (4) 近十年度處理成果

國產局最近十年度共計處理、完成被占用國有非公用土地一一萬三、七二三筆，二萬、三八九公頃。按處理方式比較，以出租方式處理之筆數最多，佔百分之四一．八一七；以撥用方式處理之面積最大，佔百分之四六．一五一，而以違建拆除方式處理之筆數，面積均極低，比例均未超百分之一。

茲將近十年度處理成果分列如下表：

財政部國有財產局處理被占用國有非公用土地成果統計表（表五）

##### （一）年度別統計（78 年度至 87 年度）：

年度別	筆數	面積（公頃）
78	9,673	601.9
79	9,492	416.0
80	10,033	462.8
81	12,330	1,709.5
82	12,952	3,299.3
83	10,512	858.1
84	10,875	1,289.9
85	12,536	3,489.9
86	12,522	2,437.6
87	12,798	5,824.9
合計	113,723	20,389.9

##### （二）依處理方式別統計（78 年度至 87 年度）：

處理方式	筆數	%	面積	%
出租	47,556	41.817	4,743.4	23.261
讓售	24,040	21.139	1,333.3	6.539

視為空地標售	345	0.303	5.3	0.027
現狀標售	115	0.101	1.7	0.008
委託代管	2,732	2.403	4,593.6	22.529
自行排除	518	0.455	167.1	0.820
違建拆除	273	0.241	56.3	0.276
撥用	36,959	32.499	9,410.2	46.151
訴訟排除	984	0.865	71.8	0.353
其他	201	0.177	7.2	0.036
合計	113,723	100.000	20,389.9	100.000

資料來源：財政部國有財產局提供，本研究整理。

(四) 執行「國有及公有被占用土地清理及處理方案」情形：

1. 為通盤有效解決被占用問題，財政部於八十三年九月訂定「國有及公有被占用土地清理及處理方案」，依占用人為政府機關、公營事業機構、私人，分別訂定加強處理措施如下：

(1) 被政府機關占用

- a. 通知各占用機關限期依法申請撥用或騰空交還土地，經申請撥用而不合撥用規定者，應依限騰空交還土地。
- b. 未處理結案土地，除有正當理由外，對未積極辦理之占用機關，由財政部陳報行政院轉飭其主管機關查明有關人員責任，依規定議處。

(2) 被公營事業機關占用：

- a. 通知各占用機構限期申請租、購或騰空交還土地，經申請租、購而不合租、購規定者，應依限騰空交還土地。
- b. 未處理結案土地，除有正當理由外，對未積極辦理之占用機構，由財政部陳報行政院轉飾其主管機關

查明有關人員責任，依規定議處。

### (3) 被私人占用

- a. 國產局應繼續訂定「年度加強處理被占用國有非公用不動產計畫」，就被占用土地積極處理。其中位於商業區、住宅區內之被占用土地，選定面積較大、價值較高，且收回後有處理或標租、設定地上權之價值者，循司法途徑優先訴訟排除侵害。
- b. 對於被占建土地，在未依法處理完成前，國產局應依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金。倘拒不繳納者，即訴請排除侵害並請求損害賠償及返還不當得利。
- c. 為有效遏阻新占用之滋生，嗣後發現有新占建使用國有土地者，國產局除聯繫地方政府以違章建築處理辦法逕予拆除或依山坡地保育利用條例等有關規定逕予取締外，均應依刑法第三百二十條規定移請地方警察機關偵辦或逕向法院告訴。

## 2. 執行成果

本案執行至八十七年六月底之成果如下：

- (1) 被政府機關占用者，已處理結案四、五六四筆，面積六三五公頃；尚未處理結案二、四二五筆，面積二一九公頃。
- (2) 被公營事業機構占用者，已處理結案五四三筆，面積四公頃；尚未處理結案一三九筆，面積三二公頃。
- (3) 被私人占用
  - a. 八十七年度處理（收回）一二、七九八筆，面積五、八二五公頃，其中以訴訟排除占用者二十七筆，面積二公頃。

b. 向占建使用國有土地之占用人追溯收取五年使用補償金，共計已收取一五億九千餘萬元。

(4) 對於發現新占建使用國有土地者，依刑法第三百二十條規定移請警察機關偵辦者共計四一 件。

(5) 尚待處理之被占用土地，計二四萬九、九三九筆，面積四萬二、五四二公頃。

### 3. 後續列管考核措施

對未處理結案之國有非公用土地，則訂定後續列管考核措施如下：

#### (1) 被政府機關、公營事業機構占用者

a. 督促占用機關、機構對未處理結案之土地，應列管積極處理，依法辦理撥用、承租、承購或騰空交還土地。

b. 對未積極處理之占用機關、機構，國產局將陳報財政部，建請行政院轉飭其主管機關查明業務主管人員及承辦人員責任，依有關規定議處。

#### (2) 被私人占用者

由國產局依加強處理措施，訂定年度計畫，積極執行。

## 二、國有公用土地

### (一) 國有公用土地管理情形

#### 1. 數量：

國有公用土地共計二五萬三、八三六筆，面積一二萬二、八八六公頃，分由二六六個機關管理。

#### 2. 由各管理機關直接管理使用，其主管機關應為定期與不定期檢查

依國有財產法第十一條及第三十二條規定，應由管理機關直接管理使用，並依預定計畫及規定用途或事業目的



使用。其主管機關對於管理機關有關公用財產保管、使用、收益及處分情形，依本法第六十一條規定應為定期與不定期之檢查，以督促健全財產管理。

### 3. 財政部及國產局得為查詢及檢核

依國有財產法第九條、第六十二條暨本法施行細則第六十五條規定，財政部暨國產局對於各主管機關管理公用財產情形，得採用派員查訪或書面查詢各機關管理公用財產之情形。財政部並訂定國有公用財產管理情形檢核計畫，對管理機關管理財產之情形實施檢核作成紀錄，並就所發現之缺失彙整後，函請各公用財產主管機關督促所屬管理機關速予改進。

## (二) 被占用土地之處理情形

國有公用土地應由管理機關使用，如無公用必要，依法應報經行政院核准變更為非公用土地後移交國產局管理，倘有被占用情形，公用土地管理機關基於管理職責應予排除。財政部為通盤解決國有公用土地被占用問題，八十三年九月訂定之「國有及公有被占用土地清理及處理方案」明定公用被占用土地之加強處理措施，並分函各機關執行，茲將其加強處理措施、執行成果以及後續列管考核措施分述如下：

### 1. 加強處理措施

#### (1) 被政府機關占用：

依法令規定可撥用或借用者，管理機關應通知占用機關辦理撥用、借用；依法令規定不能辦理撥用、借用者，管理機關應洽占用機關騰空交還土地。

#### (2) 被公營事業機構或私人占用：

管理機關應通知占用者限期騰空交還土地，逾期未交還，管理機關即提起訴訟排除侵害。

#### (3) 對於未處理結案土地，除有正當理由外，由財政部

建議行政院，對未積極處理之管理機關查明相關人員責任，依規定議處。

## 2. 執行成果

至八十七年六月底已處理結案七、四三一筆，面積二、二九九公頃；尚未處理結案二、九 六筆，面積四五 公頃。

## 3. 後續列管考核措施

各機關經管國有公用被占用土地尚未處理結案者，由財政部依據各機關所送未能處理完成之原因邀集各相關單位研議協助解決。如仍未能解決，則由各主管機關自行訂定計畫繼續列管，直到處理完成為止。財政部並將視需要，篩選被占用數量較大之機關列為年度國有非公用財產管理情形實地訪查之對象予以協助解決。

## 第五章 國有土地被占用相關問題之探討

### 第一節 對放寬國有基地申租條件問題之探討

對於占用國有基地申租之要件，依照國有財產法第四十二條原規定必須要在民國四十九年十二月十二日以前實際使用，且使用之始為善意者，始符合申租規定，民國六十一年間行政院並核定「國有財產局成立前被人使用之國有房地產清理辦法」，優惠占用人，只要在限期內檢證申租者，使用補償金減半計收（即僅收取二年半），並鼓勵申請租購，使之納入管理。上項辦法訂頒後，確實也使眾多之占用戶完成承租或承購手續。不過，在上項清理辦法期限屆滿停止實施後，仍有 14,000 筆不符合申租建築使用時間之規定，因筆數眾多，也未進行訟訴排除收回，仍任其占用。

國產局為解決這一萬多筆占用問題，於是在民國六十四年間修訂國有財產法，將占用發生時間延後至民國五十九年三月二十七日以前，已實際使用國有土地者，得申請租用，以減少占用，使占用人得以申租，取得合法承租權，納入正常管理或承購。亦即循“占用 承租 承購”模式解決占用地問題。修法後，固然解決了放寬以後，亦即五十九年三月二十七日以前占用者之問題，熟料，修法以後，又陸續被人占用；日復一日，年復一年，持續不斷被占用的結果，使得在五十九年三月二十七日以後被占用者比以前 14,000 筆更多，國產局為思解決對策，於是在民國七十九年間先後分兩批，邀請地政方面之專家學者就「如何有效解決國有土地被占用問題」舉行座談會，與會學者專家一致認為可以考慮再次放寬申租使用時間限制，以解決問題。

國產局採納大多數專家學者之意見，於民國八十九年元月再次修訂國有財產法，惟申租使用時間再延後至民國八十二年七月二十一日以前（即與國有耕地申租之使用時間相同），實際使用

者，得申請租用，先後兩次放寬申租條件（49.12.12. 59.3.27. 82.7.21.）表列如下表：

次別	修正時間	放寬申租使用時間	備考
第一次	民國 64 年 1 月	由民國 49.12.12 放寬至 59.3.27.	解決 14,000 筆被占用問題
第二次	民國 89 年 1 月	由民國 59.3.27.放寬至 82.7.21.	1. 使用時間與耕地相同。 2. 解決被占用戶數比上次更多。

資料來源：本研究整理。

在民國六十四年間修法放寬申租使用時間為民國五十九年三月二十七日前，即得申租之修法意旨，原為解決當時受限於占用時間不符合申租規定之 14,000 筆被占用問題，經修法後，該 14,000 筆原受使用時間不符合申租規定者，固可獲得解決，得辦理申租，使之納入管理，熟料，修法後，無法遏阻新的占用，於是，在民國五十九年三月二十七日以後，被占用之案件更多，而至難以解決，必須再度修法。這種『削足適履』的作法，不但沒有辦法解決被占用問題，反而產生鼓勵民眾占用的作用，在民眾心理上產生占了國有土地雖然一時之間不合申租規定，但若假以時日，占用人眾多，政府勢必再修法，使之就地合法。如此，不啻助長占用國有土地之惡風，如此惡性循環之結果，勢必使國有土地被占用問題，更加惡化，而至永遠無法解決的境地，當非拘人憂天。「往者已矣，來者可追」。此次修法後，政府允宜痛定思痛，記取失敗教訓。允宜應主動積極，擬訂清理、處理及法令宣導計劃，付諸實施，千萬勿使上述放寬後之法令形同具文，必早日使得在 82 年 7 月 21 日以前占用者，全部納入租賃管理，當然，更要緊的，對於占用時間在 82 年 7 月 21 日以後者，必須要有貫徹執行法令，下定決心，進行訴訟排除收回，同時，嚴防再被占

用，免重蹈覆轍，唯其如此，此次修法放寬出租條件才能發揮管理的功能，才有意義，否則，必將治絲益棼。

## 第二節 追收使用補償金問題之探討

為通盤有效解決國有土地被占用問題，財政部於八十三年九月即已訂定「國有及公有被占用土地清理及處理方案」，明定處理措施及處理期限，加強處理。自八十五年六月至八十九年三月共計處理被占用國有土地四萬二、一八二筆，面積一萬一、二一五公頃。另基於公平正義原則，並增裕國庫收入，依行政院核定之「加強向私人占建國有非公用土地者追收補償金實施計畫」，積極向占用人追收使用補償金，統計自八十五年六月起自八十九年三月止，共計收取一八億五、〇一九萬元。

按國產局針對國有土地追收使用補償金之理由，認為占用國有土地者，占用人可獲得相當於租金之利益（最高法院民國六十一年台上字第一六九五號判例參照），故依民法第一七九條不當得利法則，請求返還不當得利，而通知占用人繳納使用補償金。

一、就法律層而言，於尚未依法訴請排除侵害前，向土地占用人收取使用補償，應不致造成與占用人間有租賃關係，蓋使用租賃物而支付之對價即為租金，其約定之名稱如何，故非所問（最高法院民國四十六年臺上字第五一九號判例參照），為民法第四百二十一條第一項明定，稱租賃者為當事人約定，一方以物租與他方使用、收益，他方支付租金之契約。而租金應以當事人雙方意思之合致定之（最高法院民國十七年上字第一一六五號及民國三十三年上字第六三七號判例參照）。茲占用國有土地者，可獲得相當於租金之利益（最高法院民國六十一年台上字第一六九五號判例參照），依據不當得利法則返還不當得利，而通知占用人繳納使用補償金，與前

述民法規定之租賃及租金應由當事雙方意思之合致之有別，似無造成與占用人間有租賃關係之虞。

二、就事實而言，國有非公用土地，其使用情形不符承租、承購規定，占用人亦不自行拆除地上物者，以及符合承租、承購規定，但占用人拒予申辦且不自行拆除地上物者，固均得依民法第七百六十七條規定訴請排除侵害，並依同法第一百七十九條規定請求返還不當得利，惟受限於人力，無法全部立即辦理，而依都市繁榮程度、地形、面積、價值等排定優先順序，分年納入年度訴訟排除計畫處理。對於尚未納入年度訴訟排除計畫者，倘任令繼續無償占用，自有違公平、正義原則，故除通知占用人限期檢證申租、申購或自行拆除地上物外，並宜通知其繳納使用補償金，以加強被占用地之管理，並維國庫權益。

惟有關追收之長短，以及是否加重計收問題，政府機關之決策與一般專家學者或研究者迥異，有研究者認應按其占用時間並加倍計收，符合社會公平正義。本研究者認宜採中庸之道；即追收時間自應按民法時效以及最高法院判例為依據，亦即維持現行規定，最長追收五年，惟為維護公平正義，爰應建議行政院核定按照一般定之標準，加重計收，例如加重二分之一，予以矯正，俾收平衡，否則按一般標準計收，等於讓非法占用國土者，沒有受到應有的懲罰。

### 第三節 時效取得地上權登記問題之探討

一、時效取得之定義：

依民法第七六九條規定：「以所有之意思，二十年間和平公然

繼續占有他人未登記之不動產者，得請求登記為所有人」依上規定可知，時效取得不動產須具下列要件：

- (一) 須以所有之意思為占有者
- (二) 須和平占有。
- (三) 須公然占有。
- (四) 一般須繼續占有二十年以上，如其占有之始為善意並無過失，則為十年（民七七 ）。
- (五) 須占有他人未登記之土地。

時效取得，僅得請求登記為所有人，故未辦妥登記（非移轉登記，而為所有權第一次登記）之前，尚不能認其已取得該不動產所有權，本處所稱「他人未登記之不動產，係指該不動產自始未經地政機關就其所有權之歸屬登記於土地登記簿而言（司法院七十九年六月五日秘台廳字第 一六三八號）」。

## 二、占有時效之中斷：

所有權占有時效之中斷，是指在取得時效進行中，有與取得時效要件相反之事實發生，使得已經過的期間無其效力而必須重新計算之謂。依民法第七七一條規定：「占有人自行中止占有或變為不以所有之意思而占有，或其占有為他人侵害者，其所有權之取得時效中斷。但依第九四九條或第九六二條之規定，回復其占有者不在此限」。由上述規定可知取得時效中斷須具備下列要件：

- (一) 占有人自行中斷者。
- (二) 變為不以所有之意思而占有。
- (三) 其占有為他人侵奪者。

此外，在訴訟上，時效取得雖未經占用人援用，法院亦得依職權認定並據以裁判。與消滅時效不同。

## 三、所有權以外財產權取得時效：

依民法第七七二條規定：「民法七百六十八至七百七十一條之規定，於所有權以外財產權之取得，準用之」故所有權以外之財

產權如地役權、抵押權、債權、地上權等，與和平公然繼續占有而取得之所有權無異。

#### 四、占有之原始取得：

依民法九四三條規定：「占有人於占有物上行使之權利，推定其適法有此權利」此即為占有權利之推定。蓋因外表之現象與實質之內容，通常八九不離十，社會之現況，大抵亦復如此。占有乃是權利存在之外觀，占有存在時，通常均有實質或真實之權利為其基礎。占有權利之推定，係指占有人於占有物行使之權利，推定其適法有此權利而言。是以，占有人於占有物上行使之權利，凡是以占有標的物為內容者，均在推定範圍之內。無論其為物權或債權則在所不問。例如占有人於占有標的物上行使所有權時，即推定其有所有權是。

占有之原始取得，乃非基於他人既存之占有而取得之占有。此與物權之原始取得之意義並無不同，因之對於任何標的物，凡非基於他人既存之占有，而是以自己對之有事實上之管領力者，均係原始取得對該物之占有。

#### 五、占有之合併

占有之合併即占有之繼承人或受讓人，得就自己之占有與前占有之占有之占有合併而主張之謂。占有合併之實益，主要見之於時效取得。例如，前占有人占有動產，以所有的意思，和平、公然為之，業已經歷四年，則該占有之繼承人，於以同樣狀態之占有經過一年後，即得合併前占有之占有而主張已完成動產所有權之取得時效，取得該動產之所有權是（民七六八）。

#### 六、地政機關審查之重點：

對於時效取得地上權登記案件，內政部函頒「時效取得地上權登記審查要點」供各地政機關執行之準據。時效取得地上權，事關國產權益，影響深遠，站在維護人民全體權益之立場，在國



產局工作的同仁不可不知，所謂「知己知彼」，才能做好防禦、維護的效果。爰就其審查重點，與國產局息息相關者，摘錄如下：

(一) 占有人有下列情形之一者，不得申請時效取得。

1. 占有之土地屬土地法第十四條第一項規定不得私有之土地。
2. 占有土地屬農業發展條例第三條第十一款所稱之耕地。
3. 占有土地供墳墓使用者。
4. 使用違反土地使用管制法令者。

(二) 占有人占有之始，須有意思能力，如為占有之移轉，具有權利能力者得為占有之主體。

(三) 占有人占有之始有行為能力者為限。

(四) 有下列情形之一者，占有時效中斷：

1. 土地所有權人或管理者，已向占有人收取占有期間損害賠償金，占有人亦已於占有時效日期未完成前繳納者。
2. 占有時效未完成前，土地所有權人或管理者對占有人提起排除占有之訴，經判決確定者。

(五) 土地所有權人或管理者公告期間內有異議，應附具文件，向該管縣市登記機關以書面提出。因異議而生土地權利爭執時，依土地法第五十九條第二項及土地登記規則第七十條處理。

七、國有非公用土地除不得私有及供公用者外，得作為地上權取得時效之客體（司法院字二一七七號）。

八、土地法第十條規定：中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體。而國有財產局為非公用國有土地之管理機關，並承辦國有財產事務，亦即國有財產局代表國家管理國有土地，自應負有維護、保管國有土地之職責。

依照國有財產法第二條第二項規定：凡不屬於私有或地方所

有之財產，除另有規定外，均應視為國有財產，同法第十九條規定，尚未完成登記應屬國有土地，除公用財產依前規定辦理外，得由財政部國有財產局或其所屬分支機構囑託該管直轄市、縣（市）地政機關辦理國有登記；必要時得分期、分區辦理。另依土地法第五十三條規定：無保管或使用機關之公有土地及因地籍整理而發現之公有土地，由該管市縣地政機關逕為登記，其所有權人欄位註明為國有。由以上法律規定可見，未登記土地應屬國有。

由於臺灣地區地狹人稠，全國人口密度今年達到每平方公里 613 人，為歷年最高（註 1）寸土寸金，因此，民眾申請依時效取得地上權登記之案件亦屢見不鮮，而依現制，國有非公用財產，仍得為時效取得之標的（院字第四五三、二一七七及院解字第三三八六號），雖然上述司法院之解釋作成於大陸淪陷之前，未利用之土地或疏於管理之土地遍佈全國各地，依然適用。國有非公用土地得為取得時效之客體，固勿論矣，而長期失管或漏未管理之國有非公用土地，也可能因長期遭受占有而可能發生『默示廢止公用』之法律結果（司法院院字第二六七 號解釋、最高法院七十二年度台上字第五 四 號判決），其不利於國有財產權益，頗值注意。遇有占有人聲請地上權登記時，即使依土地登記規則第一四四條第三項規定提出異議後，依土地法第五十九條第二項規定辦理，亦不易阻卻地上權登記，維護國有財產之困難，由此可見。

因此，國產管理機關應廣續實施全面清查工作，追收使用補償金，訴訟排除，或限期占有人申租，占有人一旦提出申請承租，可能發生民法第七七一條規定之效果。尤其，民眾向地政機關提出申請時效取得之申請案件，國產局應切實掌握時效，在期限內提出，如地政機關調處結果不利於國有財產局時，此時亦應把握時間，於接到調處通知後十五日內向司法機關訴請處理，進入訴

訟程序，而在防禦的技術上，有幾點值得提出來參考：

一、提供土地之公共目的之資料。

二、占有意思之防禦主張：

(一) 一般占有人於占有之始，往往不明瞭其占有的意思，而非必以行使地上權之意思而占有，或以所有之意思而占有，或以租賃之意思而占有，或根本不具以發生何種法律效果意思而占有，而純占有而已，因此，可主張應由占有人負責舉證之責。

(二) 於訴訟上，如說法引導占有人說明其非以行使地上權之意思而占有，即無從主張因時效取得地上權登記請求權。

(三) 提出中止占有意思或變更占有意思之事實。

(四) 聲請調閱占有人向地政機關申請地上權登記資料。就其提出之四鄰證明人調查其如何知悉占有的意見( 往往無法確證 )。

(五) 聲請調查占有人之地上建物、竹木或工作物為其所有或取得事實上處分權之證明( 往往不易證明 )，但地上建物之合法性已非地上權取得時效之要件( 司法院大法官會議釋字第二九一號解釋 )。

(六) 依土地登記規則第十一條( 土地上有建物者，應於土地所有權登記後，始得為建物所有權登記 ) 抗辯，實務上未為所有權之登記，地上權之登記即無從辦理。

三、占有事實上之防禦主張：

(一) 否認占有事實。

(二) 對於占有人之主張，儘可能否認之。

(三) 舉證證明不得為地上權登記之事實，此乃客觀舉證責任。

總之，為維護全體國民權益，對於現行民法第七六九、七七〇、七七一條規定，實有將公有土地排除其適用之必要。

## 第四節 高爾夫球場夾雜或占用國有土地問題之處理分析

### 一、原受理開發之高爾夫球場案件情形：

在教育部已核准籌設之八十二家以及已撤銷籌設許可之淡水濱海、長安二家高爾夫球場中，有七十三家球場範圍內，發現夾雜國有土地（含未登記地）。該等國有土地多為地形狹長或零星分散，非畸零不整，即與各球場之私有土地犬牙交錯，大多為無法單獨開發利用之土地合計六四三筆，面積約一六二．五九五 公頃，占各球場核准籌設之面積比例不大。其中部分球場或尚未開發、或雖已開發惟國有土地仍為原來之使用狀態（如溝、道、荒蕪地等）或已承租。經統計，該七十三家球場中有二十四家球場夾雜國有土地，但尚無占用情事；其餘四十九家球場有占用國有土地之嫌，共五 三筆、面積約一 三．八四七 公頃。

### 二、核發同意合併開發證明書，供業者申請開發之用：

為便於此類案件之審核與處理需要，行政院乃於民國七十七年七月七日以台七十七財一九一五七號函訂定「山坡地開發範圍內所夾國有土地合併開發案件處理要點」，規定國有土地得予同意合併開發之情形。該要點嗣經四項修正，最後於民國八十五年十月十五日台八十五財字第三五五五五號修正為「工商綜合區或山坡地開發範圍內國有土地合併開發案件處理要點」，依該要點第二點規定：「國有土地地形狹長或零星分散者，其面積合計不超過開發範圍總面積三分之一；地形方整或坵塊集中者，其面積合計小於五公頃並不超過開發範圍總面積十分之一」，得向國有財產局各地區辦事處申請發給同意合併開發證明書，經直轄市、縣（市）主管建築機關核發開發許可者，以其位置情形特殊，得依國有財產法施

行細則第五十四條第三項規定辦理專案讓售。

### 三、高爾夫球場涉及及主管機關之權責：

關於高爾夫球場之核准設立、開放許可及其他管理，主管機關為教育部；山坡地之開發許可，主管機關為地方政府建築主管機關；而開發高爾夫球場若有妨害水土保持、不當使用農藥等環保問題，則由各權責機關依相關法令予以處理。

### 四、整頓高爾夫球場應著重於執行有關山坡地開發許可法令之規定：

高爾夫球場多位屬山坡地，其開發面積均在數十公頃以上，確對於生態、環境有重大影響。地方建築主管機關於核發山坡地開發許可及雜項執照前，自應依有關法令嚴格審核；於各球場施工時亦應依法隨時抽查，發現有不合格或有危害公共安全、衛生、交通之虞者，應限期令其改善，必要時令其停工。完工後，其使用如違反所核定之開發許可內容者，應依建築法令處理或處罰。此方為整頓高爾夫球場，保護生態環境之正途。

### 五、國有財產局對於被占用國有土地之處理原則：

- (一) 國有財產局為積極處理被占用不動產，消除非法之使用關係，以納入正常之管理，經報奉財政部於民國八十九年六月二十二日修正通過「國有非公用不動產被占用處理要點」。依該處理要點規定被占用國有土地之處理原則要為：使用情形依照法令規定，占用人得承租、承購者，均先通知占用人限期檢證申請承租或承購；不符合承租或承購規定者，則通知占用人限期自行拆除地上物返還土地；倘占用人逾期拒不申辦租購，或逾期不自行拆除地上物，始進一步按占用狀況排定優先順序，納入訴訟排除計畫處理。蓋國有財產局管理及委託地方政府管理、委託台灣土地銀行經營之國有非公用土地，被占用

者高達十七萬筆，倘均以訴訟方式排除占用，不僅國有財產局現有之人力、經費、編制難以負荷，且增加法院民刑事案件負擔，同時，因與民興訟容易遭致民怨，難獲輿論之認同。故除非不得已，均儘量避免採取訴訟方式排除占用。又，國有財產法及相關法令並無限制占用人申請承租、承購之規定，故對於符合出租、出售規定之被占用土地，於依法向占用人追收其占用期間之使用補償金後，始同意占用人承租、或承購，併予敘明。

- (二) 鑑於各界對公有地被占用之處理極為重視，財政部復於民國八十三年九月九日核定「國有及公有被占用土地清理及處理方案」並分行各公地主管機關照辦。其中國有非公用土地被私人占用之處理，除仍照前述處理原則積極辦理外，另增加兩項措施，其一為對被占建土地，在未依法處理完成前由國有財產局向占用人追溯收取使用補償金；其二為有效遏阻新占用之滋生，嗣後發現有新占建使用國有土地者，該局除聯繫地方政府依有關行政法規逕予取締外，均依刑法第三百二十條規定移請地方警察機關偵辦或逕向法院告訴。

#### 六、高爾夫球場夾雜或占用國有土地之處理原則：

- (一) 高爾夫球場應否允許設立，是否於山坡地設立、及山坡地應否許可開發，應各權責機關依相關法令規定予以處理，並非國有財產局之職掌。
- (二) 球場業者依法令規定申請設立高爾夫球場，如經主管機關教育部核准籌設，該球場如有夾雜或占用國有土地，該等土地究應予收回或讓售，國有財產局處理時，係基於土地整體規劃利用考量，並以促進公、私有土地合理利用為原則。如國有土地形狀方正、坵塊完整，面積達一定標準以上，可單獨開發、利用，自應排除占用，予

以收回，另行依法處理。如此，既不妨礙鄰接私有地之開發、利用，就國庫權益而言，亦較為有利。反之，如國有土地為畸零、狹長、零星分散，並無法單獨開發利用，就土地整體規劃利用考量，自宜併同鄰接私有地開發利用。

- (三) 至高爾夫球場之開發如有破壞水土保持等環保問題，應由權責機關依法令規定予以處罰或處理。否則將妨礙整個球場私有土地之開發利用。

#### 七、位於山坡地高爾夫球場所夾國有土地之處理：

- (一) 高爾夫球場如位屬山坡地，且所夾雜之國有土地合於該要點第二點規定：「地形狹長或零星分散者，其面積合計不超過開發範圍總面積三分之一；地形方整或坵塊集中者，其面積合計小於五公頃並不超過開發範圍總面積十分之一」，自得向國有財產局各地區辦事處申請同意合併開發證明書；於向教育部申請許可設立或變更球場設立範圍，以及經地方建築主管機關審核其開發建築計畫、水土保持計畫等合格並取得開發許可後，再申請讓售開發許可範圍內之國有土地。換言之，國有財產局所發給之「同意合併開發證明書」，僅提供申請人向主管機關申請山坡地合併相鄰私有土地開發之用；至於該等土地可否設立球場或准許開發，仍應由主管機關依有關法令本於職權核處。倘經教育部核准設立或變更球場籌設範圍，並於取得地方政府主管建築機關核發之開發許可後，始得向國有財產局各地區辦事處申請專案讓售。倘不合於前述要點規定，或地方建築主管機關未核准開發，如有占用情形者，當由國有財產局依法訴請排除占用收回土地，並請求返還不當得利及損害賠償。因此，涉嫌占用國有土地之高爾夫球場，並非因占用國有土地

方可獲同意合併開發或讓售，乃係因其私有土地須併同國有土地開發，而國有土地無法單獨開發利用，始同意合併開發、讓售，故有無占用並非國有土地同意合併開發或讓售之必要條件，惟占用者，須付出慘痛的代價，不僅需依占用期間繳納使用補償金，且須承擔竊占刑責之追訴。蓋依最高法院民國六十六年台上字第三一一八號判例，刑法第三百二十條第二項之竊占罪，為即成犯，於其竊占行為完成時，犯罪即成立，是球場業者如觸犯竊占罪，縱於事後取得占用土地之所有權，仍無法免除其刑責，並不影響檢調單位之偵辦工作，自不可能幫助球場業者脫罪，應無所謂就地合法或違法變合法之問題。

(二) 如無法依上述規定辦理專案讓售(如屬河川用地等，依法不得為私有)，或因業者無購買意願者，依財政部八十八年四月二十七日台財產改第八八 一 三三四號函規定，業者亦得另依「國有非公用財產委託管理辦法」相關規定申請專案委託經營。

#### 八、國有財產局之處理情形：

目前依財政部國有財產局各地區辦事處對於臺灣地區高爾夫球場案件處理情形統計表可知：業者申請開發案件歷經多年處理的結果，原申請開發之高爾夫球場案件，或因部分經業者撤回，或因開發許可經撤銷改依占用地處理，故下表之數據與前申請開發之高爾夫球場案件數目略有出入，詳如下表：

各地區	總 數	總 數	總開發面積 (公頃)	已完成專案讓 售件數	已完成委託 經營件數	未完成處分之國有土地
-----	--------	--------	---------------	---------------	---------------	------------



辦事處	開發球場數	開發筆數	(公頃)	售作業		經營作業		占用(已收使用補償金)		夾雜		合計	
				筆數	面積(公頃)	筆數	面積(公頃)	筆數	面積(公頃)	筆數	面積(公頃)	筆數	面積(公頃)
北區辦事處	26	322	49.503069	120	18.0234	17	3.5442	172	26.998769	13	0.9367	185	27.935469
中區辦事處	22	270	59.650372	84	17.016376	19	2.4724	157	39.018696	10	1.1429	167	40.161596
南區辦事處	7	77	10.5303	22	2.5758	14	1.7077	41	6.2468	0	0	41	6.2468
合計	55	669	119.683741	226	37.615576	50	7.7243	370	72.264265	23	2.0796	393	74.343865

註：專案讓售係報奉行政院核准在案。

資料來源：財政部國有財產局

## 九、檢討分析：

依上述法令規定及實際處理情形，作以下之分析：

- (一) 高爾夫球場核准設立、開放許可主管機關屬教育部；山坡地開發許可主管機關為地方政府建築主管機關；而開發球場均若有妨害水土保持不當使用農藥及環保問題，則應由各權責機關依其法令查處。
- (二) 高爾夫球場夾雜或使用國有土地，大多為地形狹長或零星分散，非畸零不整，即與各球場之私有土地犬牙交錯，不一而足，且國產局核發「同意合併開發山坡地範圍內國有土地證明書」供業者申請開發之用。
- (三) 基於國有土地使用效率及地盡其利之觀點，合併開發之政策屬正確。
- (四) 高爾夫球場乃結合運動與休閒，提供國人運動、休閒之用，其開放家數自屬教育部政策決定權責，是否開放過多或宜依臺灣地區實際狀況作最適當之抉擇。
- (五) 有關山坡地之開發許可自應由地方政府建築主管機關，本其職責、專業素養，依法嚴格審核、檢查。尤其，有無妨礙水土保持及環境影響等更加重要，尤應從嚴把關，使之確實做好水土保持及環境影響評估工作。

(六) 對高爾夫球場夾雜或占用國有土地，國產局依現行國產法法令規定處理，事實上並無不法或不當之處，惟部分學界、輿論或中央民代及一般社會民眾因不甚了解，而頗多批評、指責。因此，國產局宜深化國產法令之宣導工作，多宣導、多溝通，俾眾周知。

註 釋

註 1：中央日報，89年7月16日，版4。

## 第六章 結論與建議

綜上所述可知，國有土地被占用問題一直是國產局最感棘手的問題，歷年來雖經訂定了「國有非公用不動產被占用處理要點」、「處理被占用國有非公用不動產排除侵害五年計畫」及「國有及公用被占用土地清理及處理方案」等等各種要點、計畫、方案執行，惟因國有土地被占用問題，由來已久，尤其，早期國產局成立初期，人事組織不健全，人力不足，國產業務之重點是側重在出售國有財產，以挹注國庫，彌補國家歲入之不足為施政目標，對被占用問題未加重視；民眾不守法，並不以竊佔國有土地為恥，加上刑法竊佔罪刑度極低(註1)，對占用人毫無嚇阻作用；國產局本身不具公權力，移請各縣市政府依違章建築拆除辦法拆除國有土地上違建物往往如石沈大海，各縣市政府以各種理由婉拒，不願配合，究地方政府運用其公權力拆除國有土地上違建物案件幾希？可說是寥寥無幾。加之，當時，產籍資料不全，無法掌握正確資料，國產局對占用人申租條件限制過嚴，難於納入正常租賃管理等等這些錯綜複雜的因素，致使國有土地被占用之處理績效不彰，始終難於解決，無法有效遏阻占用，就這樣，日復一日，年復一年，至今(八十八年止)被占用之國有非公用土地已高達三十四萬餘筆，占用面積達八萬多公頃；國有公用土地2,531筆，面積335公頃尚未處理結案。國有土地被占用真是「野火燒不盡，春風吹又生」。而已至積重難返的地步。

俗云：「天下之難事，必作於易；天下之大事，必作於細」。解決國有土地被占用問題，亦復如此，非知之艱，乃行之惟艱。被占用問題已到這麼嚴重的地步，如一仍舊慣，不能主動積極創新作為，善盡最大之努力去謀求解決之道，則河清無日。職是之故，國產局應把此項工作列為極其重要的施政目標執行，俾竟事功。本研究從國產局歷年來解決國有土地被占用問題的法令規

定、模式（占用 承租 承購），及其實際處理績效深入分析、探討。「他山之石，可以攻錯」，因此，在就所蒐集到的國家（美、日）及中國大陸等國家公地管理的經驗之文獻、地政、法律學者專家對解決國有土地被占用問題提供給國產局的寶貴意見，深入探討研究，從而獲致以下的結論與建議：

## 一、結論

- （一）國有土地被占用筆數、面積數量龐大，積重難返，而絕大多數占用戶其占用時間都在民國五十九年三月二十七日以後，不符合國有財產局第四十二條申租之規定，致無法納入正常管理，因不合法令申租之要件，人民違法者眾，即法外者多，法令過於森嚴，若全部依法訴訟排除，必須考慮到政府所要付出的社會成本，這麼多人違法，如何去執行？國產局有鑒於此，乃採納大多數專家學者所提示之意見，從修法著手。而今，國產法第四十二條修正案業經通過，並且公布施行，經修法後，國有基地申租條件已放寬至民國八十二年七月二十一日以前已實際使用者，即符合申租條件。因之，今天，國產局所面臨的最大挑戰，就是如何讓這三十四萬餘筆占用戶都能依法申請承租，納入正常租賃管理，消弭占用關係，無疑這是一個艱巨，而且具有意義的任務。
- （二）同時，對於占用時間在民國八十二年七月二十一日以後者，因其不合申租要件，亦即非法占用，不能就地合法，對於這些無法納入租賃管理的占用戶，勢不能再像以往，僅以收取占用人使用補償金為已足，因為，那將讓占用人產生期待心理：假以時日，國產局會再循修法方式解決。是則，占用問題將惡性循環，永無寧日，當不可採。究國有基地在民國八十二年七月二十一日以後被占用者若干？如何妥適解決這些占用戶以及如何有效防

止新占用？這個課題應與上述符合申租要件者應早日納入管理同等重要，因此，必須實施清查後，視被占用情況分析，對惡性者採行依刑法竊佔罪嫌移送、民事訴訟排除『雙管齊下』方式執行，方竟事功。

(三) 對於國有土地上違建物，其占用時間不合國產法申租規定者，最有效的解決辦法，乃運用各縣市政府公權力，查明如屬違章建築，則依「違章建築處理辦法」規定執行拆除，乃最有效的處理方式，但因各縣市政府未能配合，以致無法運用政府公權力執行，弔詭的是，也使得行政院核定的「公有土地經營及處理要點」第一條第三項之規定，因各縣市政府不依，形同具文，如何使本條規定落實執行？俾收事半功倍之效，亦是國產局今後應該努力設法突破、解決的重要事項。

(四) 針對占用人或申租者，追收五年（最高）使用補償金問題。查目前對使用補償金之計算，係比照租金計算，國有出租基地租率，依國有財產法第四十三條第二項規定，非公用財產類之不動產租金率，依有關土地法律規定；土地法律未規定者，由財政部斟酌實際情形擬定，報請行政院核定之。係依照土地申報地價年息百分之五計收。而追收最高年限也以五年為限（註2），由此以觀，國產局向占用人追收使用補償金其計算標準，完全依照現行法令規定辦理執行。顯然的，並未考慮到維護社會公平與正義的問題，而未採納部分學者專家建議加重計收，仍按政府現行規定計收。雖在土地法規定之限度內，而較民間租金率為低。占用人應徵之使用補償金不高，應也是國有土地被占用之原因之一。為厲行「使用者付費」的理念，為使「天下沒有白吃的午餐」、「沒有不勞而獲的財富」的觀念深植人心，提高占用國有土地應徵

納之使用補償金額，亦即加重計收使用補償金，使違法占用者不因其違法行為而相對於其他守法國民造成不公平，所引起的社會成本，形塑政府重視社會公平正義之形象。

- (五) 國有財產法條修正後，申租條件固然已經鬆綁，但是，「徒法不足自行」良法美制，要付諸施行，才能解決問題，才有意義。若沒有人力資源去執行，法令規章便形同具文。而今，被占用國有土地數量高達三十四萬多筆，被占用面積多到八萬餘公頃；數量這麼龐大，執行力是一個很大的問題，雖然，「財政部國有財產局各地區辦事處組織通則」經奉 總統於民國八十六年四月十六日公布施行，依該通則規定，國產局所屬北區、中區、南區三個辦事處同列為一等辦事處，配置員額為 193 - 208 人，惟預算員額，國產局及三個辦事處僅給 14 人，亦即以預算員額控制，故實際上人力並有獲得適當之補充。西諺有句話說：「只有穿鞋的人，才知道鞋的鬆緊」。去年間國產局長行政院核定由副局長李瑞倉先生接任，因李局長具有曾任臺灣北、中、南三個地區辦事處處長之經歷，對各地區辦事處之問題及實際需要知之甚深。故渠接任後，咸認目前各地區辦事處人力嚴重不足，影響國產業務推動至深且鉅，尤以，站在為民服務第一線的基層勘查人力不足為最，乃主動積極，親自向行政院人事行政局張前局長、主計長等長官陳明、爭取，獲得重視，行政院乃在今（八十九）年五月間核定在八十九、九十兩年度准予補充八十八人勘查人力之預算員額，此項突破，實得之不易，對國產局基層人力不足問題稍獲紓解，惟仍有不足。國產業務關係國庫及人民權益至巨，尤其，被占用土地若不儘速解決，會使問題日益嚴重，將導致

「不可治理」的危機。因之，對於實際執行國產事務之基層人力資源之補充，實乃不容忽視的課題。

(六) 占用(有)是一種事實，是一種動態，它是變動不居的。由上述被占用國有土地之筆數、面積逐年增加，歷年來國產局實施了許多個三年清查計畫，清不勝清，查不勝查的事實應可以了解，國有土地清查之非階段性的工作，訂一個三年或五年清查計畫，執行完畢就好了，清、勘查是一個經常性、長期性持續不斷的基礎工作，為切實掌握國有土地動態，清查工作不可一日或缺。

『千江有水千江月，萬山生嵐萬山虹』這是一句佛家偈子。意謂世事雖多變，人事雖複雜，但做人做事的道理卻很簡單。這就像「水流江中，一月照映千江水；嵐生山上，一日遍現萬山虹」。一盤日，可以反映在千條有水的江上；一輪日，可以讓萬座生嵐的高山出現彩虹。政治上的道理亦復如此。管理眾人的事，看似複雜，彷彿千頭萬緒，但有水則月映，有嵐則虹生，找到了對的路，就不難矣！

「一月照遍千江水」。同樣的，國有土地被占用問題的解決，雖然千頭萬緒，任重道遠，但只要國產局同仁，上下一心，善盡最大的努力去鑽研、求創新，必能找到釜底抽薪的解決辦法。

## 二、建議

### (一) 在修法方面

#### 1. 修改刑法，加重竊佔罪刑度，嚇阻占用：

依現行刑法第 320 條第 2 項竊佔罪：「意圖為自己或第三人不法之利益，而竊佔他人之不動產者，處五年以下有期徒刑、拘役或五萬元以下罰金」之規定，因其刑度過輕，對意圖竊佔國有土地者難收嚇阻之效，若能將上述條文處罰之刑度，由現行五年以下提高為：「一年以上七年以下」之中等刑度，並將竊佔國有土地案件



列為重大經濟犯罪查辦，果能如此，必可有效遏阻竊佔國有土地案件之發生。

2.增訂國有財產法，將國有土地排除時效取得之適用：

國有土地被占用之發生，應與民法揭糶的以占有時效取得所有權，乃至他項權利之現行法制有關。此一制度，於蠻荒時期，民智未開或新移民開發地區，或有其適用之餘地，目前，我們由台灣已是高度開發之地區，不動產價值極高，未登記土地權屬依法應屬國有，且國有土地是全民所有，政府早已實施完善的土地登記制度（見土地法第 10、53、54、57、60 各條及國有財產法第二條），是以，宜修正增訂國有財產法對於時效取得不動產所有權者應排除其國有土地之適用，以特別法優先適用之法則，強化維護國產權益，俾免造成民眾覬覦國有土地，造福全體國民。

3.增訂國有財產法，賦予國產局具有公權力拆除違建，以有效維護國有土地

對於國有土地被新占建或不合申租規定之地上違建物拆除工作，最直接、迅速、有效，並且能收到立竿見影、嚇阻效果的處理辦法，就是運用公權力執行，亦即各縣市政府之拆除大隊執行拆除，並配合採取斷水、斷電措施。惟國產局與各縣市政府間並無上下級關係，兩機關不相隸屬。要運用其公權力，只有靠溝通協調。然而，以目前臺灣官僚體系，仍充滿著本位主義，政府在組織上雖有分工，但欠缺彼此合作、配合執行政務法令與機制，於是，各機關各行其事，無法發揮整體功能。加之，各縣市政府限於人力，及經費有其優先順序，要配合國產局拆除國有地上違建。坦言之，也有其困難情形，為勢不可能。也因此，過去幾年來，國產局函送案

件如石沈大海，毫無回應。

根本解決問題之道，如能透過修法，增修國有財產法，在保管、維護章、節中新訂，賦予國產局具有公權力，可對國有土地被人新占或不合租條件者，指揮拆除大隊予以拆除。當然，除了國產法之增修外，亦涉及組織法規，應同時修正，請准予在國產局各地區辦事處成立拆除大隊執行。唯有如此，方克事功。

(二) 在行政管理方面：

1. 廣續實施全面清查，掌握國有土地現況：

國有土地舉凡辦理出租、讓售、標售、委營、撥用、借用、改良利用、占用處理以及地政機關辦理土地重劃、重測、或逕為分割、變動地籍資料，乃至各機關移交接管、新登記土地等各項工作，而是在在都需要派員實地清、勘查，掌握國有土地最新現況，亦作為執行上述各項業務之準據。因此，國有土地清查絕非階段性工作，而是經常性、持續性、長期性之基礎工作，它是不可一日或缺的。無乃上級機關（行政院相關部會如研考會、主計處、人事行政局）未盡了解，誤以為是階段性工作。國產管理機關應加強上行溝通，使其充分了解，清查工作之性質，以爭取上級機關之支援、協助，使清查工作能順利執行，不致中斷，才能發現占用，切實掌握國有土地現況，加以處理。

2. 對已被占用三十四萬筆土地，積極處理納入租賃管理：

國產局管理國有非公用土地累計至民國八十八年十二月底止國有土地被占用筆數已高達 34 萬餘筆，面積八萬多公頃。現在，國產法第四十二條申租條件已放寬自民國 59.3.27 以前始得申租，向後延至民國 82.7.21 前已實際使用者即得申租。「徒法不足以自行」為早日

使為數龐大的占用戶納入正常管理，國產局應儘速研訂，清理處理計畫執行，發揮法令功能，使占用戶早日納入租賃管理，消弭占用關係。

### 3.對不合法占用，採取訴訟排除，收回土地：

德儒耶林（Jhering）嘗謂：「勿寬容不法」，因如對不法寬容，不啻對違法犯紀之人予以鼓勵，要建立法治社會，必須養成尊重別人權利，獲得自己權利的觀念與習慣。任何是非曲直須自客觀合理標準加以衡量，而任何爭端亦宜辨個是非曲直。蓋不問是非曲直，只圖擺平，易助長不法，壓抑合法，馴致無公是公非，引起行為標準與價值觀念的混淆，這是推行法治教育之大忌（註3）。因此，國產管理機關對於修法後仍不符合申租條件，而屬違法占用者，允宜訴訟排除。

然而，『物有本末，事有終始，知所先後，則近道矣』。訴訟排除要分別輕重緩急，把急待優先排除的占用案件，諸如對於新占用，或都市土地標的較大、或其占用危害社會等較重大者，列為優先排除對象，如此可快而易見的成果，並讓民眾知道，國產管理機關已在持續地對占用人進行訴訟收回，以收遏阻占用之效。

### 4.編足組織編制預算員額，提升執行力：

有了健全的組織，足夠的人力資源，才能發揮組織中每一職位的功能。「人多事少」則浪費人力；「人少事多」，則影響效率。Peter Drucker 認為「本世紀建構的大政府，無論是在道德上或財政上都已破產，但它的繼承者不可能是小政府。國內和國際上都有太多的工作要做，我們需要有效的政府，這正是所有已開發國家的選民所大聲疾呼的（Peter Drucker 1995.9）」台灣的環保、健保、水災、土石流、震災、治安、交通等問題，又豈

是「小而能政府」所能解決的。尤其，國有財產數量龐大，必須要配置足夠的國產專業人員才能有效管理。因此，國產局亟健全組織編制，補足預算員額，才能發揮國有財產管理之效能。

5. 人民申請租、購案件，依限辦結：

根據洛桑國際發展學院發表的年度「全球競爭力」排行，新加坡再度名列第二，而我台灣摔到 22 名（註 11）。新加坡前總理李光耀曾說：「只要你合法，新加坡不會讓你多等一分鐘」這句名言，說明了新加坡的成就，是建立在高度的行政效率及人民切實守法之上的，而我們政府機關的行政效率常為民眾所詬病，無怪乎全球競爭力排行，一直退步。因此，政府機關受理人民各項申請案件應消弭停滯、間歇、延宕的流弊，保持「川流不息」、「細水長流」的正常化的狀態，才能符合人民的需求。

6. 加強國產法令宣導，使人民養成守法觀念：

自清末民初變法維新以來至今，傳統的禮教與道德觀念雖已解體，而新的行為標準與價值觀念尚未建立，社會處處顯示國民守法精神與公德心異常薄弱，國人未能如歐美人士將法律當作行為規範身體力行，亦未能如日本人能吸取歐美長處並能保存優良傳統並行不悖，社會上充滿青黃不接的脫序現象，此種情形隨著近年來經濟之發展與功利思想之瀰漫更形嚴重。而如果我們國民沒有守法的精神，則勢必影響社會公益，例如竊佔國有土地之行為，影響了國民全體之權益，因此，法令的宣導、教育不可或缺。就國有土地被占用問題而言，國有財產管理機關，應針對國有財產法修正，放寬申租條件之規定及其申請手續，乃至刑法關於竊佔罪的有關規

定，分別縣、市或鄉鎮市作一有計劃、有系統的宣導活動，大力倡導守法觀念、公德心、尊重別人權益．．．等新倫理觀念，建立一套新的價值觀念與行為標準，養成人民守法的精神，同時，鼓勵全體國民共同維護、監督國有土地資源，發現有被占用情事，立即通知國產局，俾能適時、及時處理，以期消弭不法占用於無形。

7.運用地方政府公權力，拆除國有土地上違建物：

依照行政院核定之「公有土地經營及處理原則」第一條第五項規定，「國有土地被占用，其非法地上物，洽請業務主管機關依法排除」。由於長期以來各機關各自為政，本位主義濃厚，彼此之間相互支援，配合者究有幾希？不容諱言，除了縣市政府本身需要利用那塊國有土地，不然願意配合排除者，可說少之又少。法令有時而窮，為今之計，國產管理機關應自求多福，主動積極，邀請具有公權力之各縣市政府協商，共同訂定「國有土地上違章建築拆除聯繫要點」，層報行政院核定後執行。當然，拆除所需之費用允宜由國產管理機關編列預算支應，只有各有關機關彼此通力合作，充分發揮整體的功能，才能達到立竿見影，消除國有土地被占用的目標。

8.積極辦理改良利用及耕、林、養地放租，俾免閒置：

依新修正之國有財產法第四十七條規定：非公用財產類之不動產，得依法改良利用，財政部國有財產局得以委託、合作或信託方式，配合區域計畫、都市計畫辦理：1.改良土地。2.興建公務或公共用房屋。3.其他非興建房屋之事業。修正後國有非公用土地改良利用開發方式，已多元化，應主動積極尋找可供改良利用之國有土地，積極開發國有土地，使土地能充分利用，造福全民，

避免閒置，遭人占用。

其次，應依「國有耕地放租辦法」規定，積極執行耕地放租，並研究簡化放租程序，儘量做到「簡化便民」；同時，協調推動「國有邊際林地及養殖用地放租辦法」(草案)，儘早核定，俾便早日辦理養地、林地之放租。

再者，目前依「國有非公用財產委託經營辦法」規定，辦理國有土地委託經營之案件仍極其有限，允宜針對該辦法實際執行上所發現之缺失，儘速檢討修正，使之切合時需。又，招標設定地上權計畫也應早日付諸實施。

以上改良利用國有土地；儘速辦理國有耕地、林地、養殖地放租，招標設定地上權等等各項業務之推動、執行，都是充分利用國有土地，增益國庫收入的作為，尤其，對於有效解決國有土地被占用，甚有幫助。

#### 9.加重計收使用補償金，租率提升為 7.5% 以示懲處

占用國有土地顯屬侵權行為，站在維護國有財產、社會公平的觀點，自應訴訟排除收回，以維護社會正義，惟鑒於占用戶數達三十四萬餘筆，如全部訴之於法，訴訟排除收回，因違法者眾，非但非國產局人力資源、經費，法院人力所能負荷，且所引發之社會問題必將更嚴重，為勢不可行。但占用人占用行為依前述 Nozick 的公平理論，違反了財產權獲得之原則，係屬不公平。是以，對占用人占用行為應給予矯正處理。

而民眾占用國有土地資源時，亦應建立「使用者付費」之觀念。因此，對占用人追收使用補償金應加重計收，並促進資源的運用較有效率，將使土地資源流向價值最高的使用途徑，以此矯正才能真正符合社會正義。

現行國有基地租金率，依國有財產法規定（第四十三條第三項），係依有關土地法律規定，土地法律未規定者，由財政部斟酌實際情形擬訂，報請行政院核定之。但以標租方式出租或出租係供作營利使用者，其租金率不受土地法律規定之限制。依土地法第一五條規定：「第九十七條及第九十九條之規定，於租用基地建築房屋均準用之」。依此規定，基地最高租金額，以不超過基地申報地價年息百分之十為限。依行政院核定之基地租金率定為 5%，尚在土地法規定限度以內。故對加重計收占用人使用補償金，其租金率宜調高二分之一，為年息 7.5%，尚未超過土地法規之上限，堪稱合理。

至於國有耕地租金，依行政院八十七年五月四台八十七財二 九一五號函規定：即耕地三七五減租條例施行區域內按主要作物正產品年收穫總量千分之二百五十；國有養地，參照土地法一 六條，耕地三七五減租第一條規定及行政院七十七年六月十七日台七十七財一六二四號函示，應視同耕地租用，故其租金標準自與耕地相同。此外，租地造林其林產物則採按比例分收：

- (1) 林木以立木材積分收，出租人為百分之二十，租地造林人為百分之八十。
- (2) 竹林以株數按其種類、長度及徑級別計算分收，出租人為百分之十，租地造林人為百分之九十。
- (3) 竹筍按重量計算分收，出租人為百分之十，租地造林人為百分之九十。
- (4) 樹按林木分收率辦理。
- (5) 子按查定之每株平均生產量分收，出租人為百分之二十，租地造林人為百分之八十。

上述耕地、林地、養地則免予加重計收，按上述規

定標準計收即可。



## 註 釋

- 註 1：有關竊佔罪之刑度，依照國產局台灣中區辦事處最近三年對占用人依竊佔罪移送法辦結果最多判刑三月，大部都緩刑。
- 註 2：參照最高法院判例：按租金之請求權因五年間不行使而消滅，既為民法第 126 條所明定，則凡無法律上之原因而獲得相當於租金之利益，致他人受損時，該他人之返還利益請求權已逾租金短期消滅時效之期間，債務人並為時效之抗辯者，其對於該相當於租金之利益，不得依不當得利之法則，請求返還（85 台上 711）
- 註 3：中國時報，民 73 年 8 月 5 日，楊崇嘉（建立一個言而守法的社會）。

# 附 錄

## 附錄一：民法相關條文（節錄）

### 第二編 債

#### 第一章 通則

第一百七十九條 無法律上之原因而受利益，致他人受損害者，應返還其利益。雖有法律上之原因，而其後已不存在者，亦同。

第一百八十一條 不當得利之受領人，除返還其所受之利益外，如本於該利益更有所取得者，並應返還。但依其利益之性質或其他情形不能返還者，應償還其價額。

第二百二十九條 給付有確定期限者，債務人自期限屆滿時起，負遲延責任。

給付無確定期限者，債務人於債權人得請求給付時，經其催告而未為給付，自受催告時起，負遲延責任，其經債權人起訴而送達訴狀，或依督促程序送達支付命令，或為其他相類之行為者，與催告有同一之效力。

前項催告定有期限者，債務人自期限屆滿時起負遲延責任。

#### 第二章 各種之債

第三百四十五條 稱買賣者，謂當事人約定，一方移轉財產權於他方，他方支付價金之契約。

當事人就標的物及其價金互相同意時，買賣契約即為成立。

第四百二十一條 稱租賃者，謂當事人約定，一方以物與他方使用、收益，他方支租金之契約。

前項租金，得以金錢或租賃物之孳息充之。

### 第三編 物權

#### 第二章 所有權

- 第七百六十五條 所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。
- 第七百六十七條 所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之。有妨害其所有權之慮者，得請求防止之。
- 第七百六十九條 以所有之意思，二十年間和平繼續占有他人未登記之不動產者，得請求登記為所有人。
- 第七百七十條 以所有之意思，十年間和平繼續占有他人未登記之不動產，而其占有之始為善意並無過失者，得請求登記為所有人。
- 第七百七十一條 占有人自行中止占有，或變為不以所有之意思而占有，或其占有為他人侵奪者，其所有權之取得時效中斷。但依第九百四十九條或第九百六十二條之規定，回復其占有者，不在此限。

#### 第十章 占有

- 第九百四十條 對於物有事實上管領力者，為占有人。

附錄二：刑法相關條文（節錄）

第二編 分則

第二十九章 竊盜罪

第三百二十條 意圖為自己或第三人不法之所有，而竊取他人之動產者，為竊盜罪，處五年以下有期徒刑、拘役或五百元以下之罰金。

意圖為自己或第三人不法之利益，而竊佔他人之不動產者，依前項之規定處斷。

前二項之未遂犯罰之。

### 附錄三：土地法相關條文（節錄）

中華民國八十九年一月二十六日公布

- 第 四 條 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。
- 第 十 條 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。私有土地之所有權消滅者，為國有土地。
- 第二十五條 直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。
- 第五十二條 公有土地之登記，由原保管或使用機關囑託該直轄市或縣（市）地政機關為之，其所有權人欄註明為國有、直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。
- 第五十三條 無保管或使用機關之公有土地及因地籍整理而發現之公有土地，由該管直轄市或縣（市）地政機關逕為登記，其所有權人欄註明為國有。
- 第五十七條 逾登記期限無人聲請登記之土地或經聲請而逾限未補繳證明文件者，其土地視為無主土地，由該管直轄市或縣（市）地政機關公告之，公告期滿，無人提出異議，即為國有土地之登記。
- 第五十九條 土地權利關係人，在前條公告期間內，如有異議，得向該管直轄市或縣（市）地政機關以書面提出，並應附具證明文件。  
因前項異議而生土地權利爭執時，應由該管直轄市或縣（市）地政機關予以調處，不服調處者，應於接到調處通知後十五日內，向司法機關訴請處理，逾期不起訴者，依原調處結果辦理之。
- 第七十三條之一 土地或建築改良物，自繼承開始之日起逾一年

未辦理繼承登記者，經該管直轄市或縣市地政機關查明後，應即公告繼承人於三個月內聲請登記；逾期仍未聲請者，得由地政機關予以列冊管理。但有不可歸責於聲請人之事由，其期間應予扣除。

前項列冊管理期間為十五年，逾期仍未聲請登記者，由地政機關將該土地或建築改良物清冊移請國有財產局公開標售。繼承人占有或第三人占有無合法使用權者，於標售後喪失其占有之權利；土地或建築改良物租賃期間超過五年者，於標售後以五年為限。

依第二項規定標售土地或建築改良物前應公告三十日，繼承人、合法使用人或其他共有人就其使用範圍依序有優先購買權。但優先購買權人未於決標後十日內表示優先購買者，其優先購買權視為放棄。標售所得之價款應於國庫設立專戶儲存，繼承人得依其法定應繼分領取。逾十年無繼承人申請提領該價款者，歸屬國庫。

第二項標售之土地或建築改良物無人應買或應買人所出最高價未達標售之最低價額者，由國有財產局定期再標售，於再行標售時，國有財產局應酌減拍賣最低價額，酌減數額不得逾百分之二十。經五次標售未標出者，登記為國有並準用第二項後段喪失占有權及租賃期限之規定。自登記完畢之日起十年內，原權利人得檢附證明文件按其法定應繼分，向國有財產局申請就第四項專戶提撥發給價金；經審查無誤，公告九十日期滿無人異議時，按該土地或建築改良物第五次標售底價分算發給之。

第九十七條 城市地方房屋之租金，以不超過土地及其建築物申

報總價年息百分之十為限。

約定房屋租金，超過前項規定者，該管直轄市或縣（市）政府得依前項所定標準強制減定之。

第一百零五條 第九十七條、第九十九條及第一百零一條之規定，於租用其他建築房屋均準用之。



附錄四：平均地權條例施行細則相關條文(節錄)

第二十一條 公有土地及依本條例第十六條照價收買之土地，以各該宗土地之公告地價為申報地價，免予申報。



## 附錄五：國有財產法相關條文(節錄)

### 第一章 總則

第 二 條 國家依據法律規定，或基於權力行使，或由於預算支出，或由於接受捐贈所取得之財產，為國有財產。

第 三 條 依前條取得之國有財產，其範圍如左：

- 一、不動產：指土地及其改良物暨天然資源。
- 二、動產：指機械及設備、交通運輸及設備，暨其他雜項設備。
- 三、有價證券：指國家所有之股份或股票及債券。
- 四、權利：指地上權、地役權、典權、抵押權、礦業權、漁業權、專利權、著作權、商標權及其他財產上之權利。

前項第二款財產之詳細分類，依照行政院規定辦理。

第 四 條 國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類。

左列各種財產稱為公用財產：

- 一、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。
- 二、公共用財產：國家直接供公共使用之國有財產均屬之。
- 三、事業用財產：國營事業機關使用之財產均屬之。

但國營事業為公司組織者，僅指其股份而言。

非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。

### 第二章 機構

第 十 一 條 公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。

第 十 二 條 非公用財產以財政部國有財產局為管理機關，承財政部之命，直接管理之。

第十三條 財政部視國有財產實際情況之需要，得委託地方政府或適當機構代為管理或經營。

### 第三章 保管

第十八條 不動產之國有登記，由管理機關囑託該管直轄市、縣(市)地政機關為之。

動產、有價證券及權利有關確定權屬之程序，由管理機關辦理之。

依本條規定取得之產權憑證，除第二十六條規定外，由管理機關保管之。

第十九條 尚未完成登記應屬國有之土地，除公用財產依前條規定辦理外，得由財政部國有財產局或其所屬分支機構囑託該管轄市、縣(市)地政機關辦理國有登記；必要時得分期、分區辦理。

第二十八條 主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。

### 第四章 使用

第三十三條 公用財產用途廢止時，應變更為非公用財產。但依法徵收之土地，適用土地法之規定。

第三十四條 財政部基於國家政策需要，得徵商主管機關同意，報經行政院核准，將公用財產變更為非公用財產。公用財產與非公用財產得互易其財產類別，經財政部與主管機關協議，報經行政院核定為之。

第三十五條 公用財產變更為非公用財產時，由主管機關督飭該管理機關移交財政部國有財產局接管。但原屬事業用財產，得由原事業主管機關依預算程序處理之。非公用財產經核定變更為公用財產時，由財政部國有財產局移交公用財產主管機關或管理機關接管。

第三十八條 非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。但有左列情形之一者，不得辦理撥用：

一、位於繁盛地區，依申請撥用之目的，非有特別需要者。

二、擬作為宿舍用途者。

三、不合區域計畫或都市計畫土地使用分區規定者。前項撥用，應由申請撥用機關檢具使用計畫及圖說，報經其上級機關核明屬實，並徵得財政部國有財產局同意後，層報行政院核定之。

第四十條 非公用財產得供各機關、部隊、學校因臨時性或緊急性之公務用或公共用，為短期之借用；其借用期間，不得逾三個月。如屬土地，並不得供建築使用。前項借用手續，應由需用機關徵得管理機關同意為之，並通知財政部。

#### 第五章 收益

第四十二條 非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理。但合於左列各款規定之一者，得逕予出租：

一、原有租賃期限屆滿，未逾六個月者。

二、民國八十二年七月二十一日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。

三、依法得讓售者。

非公用財產類之不動產出租，應以書面為之；未以書面為之者，不生效力。

非公用財產類之不動產依法已為不定期租賃關係者，承租人應於規定期限內訂定書面契約；未於規定期限內訂定書面契約者，管理機關得終止租賃關係。

前項期限及非公用財產類不動產出租管理辦法，由財政部擬定報請行政院核定後發布之。

第四十三條 非公用財產類之不動產出租，應依左列各款規定，約定期限：

一、建築改良物，五年以下。

二、建築基地，二十年以下。

三、其他土地，六年至十年。

非公用財產類之不動產租金率，依有關土地法律規定；土地法律未規定者，由財政部斟酌實際情形擬訂，報請行政院核定之。但以標租方式出租或出租係供作營利使用者，其租金率得不受有關土地法律規定之限制。

第四十六條 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訂，報請行政院核定之。

邊際及海岸地可闢為觀光或作海水浴場等事業用者，得提供利用辦理放租；可供造林、農墾、養殖等事業用者，得辦理放租或放領。其辦法由財政部會同有關機關擬訂，報請行政院核定之。

第四十七條 非公用財產類不動產，得依法改良利用。

財政部國有財產局得以委託、合作或信託方式，配合區域計畫、都市計畫辦法左列事項：

一、改良土地。

二、興建公務或公共用房屋。

三、其他非興建房屋之事業。

經改良之土地，以標售為原則。但情形特殊，適於以設定地上權或其他方式處理者，得報請行政院核定之。

第二項各款事業，依其計畫須由財政部國有財產局負擔資金者，應編列預算。

## 第六章 處分

第四十九條 非公用財產類之不動產，其已有租賃關係者，得讓售與直接使用人。

前項得予讓售之不動產範圍，由行政院另定之。

非公用財產類之不動產，其經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用者，得讓售與有合併使用必要之鄰地所有權人。

第一項及第三項讓售，由財政部國有財產局辦理之。

第五十條 非公用財產類之不動產，為國營事業機關或地方公營事業機構，因業務上所必需者，得予讓售。

前項讓售，分別由各該主管機關或省(市)政府，商請財政部核准，並徵得審計機關同意為之。

第五十一條 非公用財產類之不動產，為社會、文化、教育、慈善、救濟團體舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必需者，得予讓售。

前項讓售，分別由各該主管機關或省(市)政府，商請財政部轉報行政院核定，並徵得審計機關同意為之。

第五十二條之一 非公用財產類之不動產，有左列各款情形之一者，得專案報經財政部核准讓售：

- 一、使用他人土地之國有房屋。
- 二、原屬國有房屋業已出售，其尚未併售之建築基地。
- 三、共有不動產之國有持分。
- 四、獲准整體開發範圍內之國有不動產。
- 五、非屬公墓而其地目為「墓」並有墳墓之土地。
- 六、其他不屬前五款情況，而其使用情形或位置情

形確屬特殊者。

非公用財產類之不動產，基於國家建設需要，不宜標售者，得專案報經行政院核准讓售。

非公用財產類之不動產，為提高利用價值，得專案報經財政部核准與他人所有之不動產交換所有權。

其交換辦法，由財政部擬訂，報請行政院核定之。

第五十二條之二 非公用財產類之不動產，於民國三十五年十二月三十一日以前已供建築，居住使用至今者，其直接使用人得於本法修正施行日起三年內，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在五百平方公尺以內部分，得按第一次公告土地現值計價。

第五十三條 非公用財產類之空屋、空地，並無預定用途者，得予標售。

前項標售，由財政部國有財產局辦理之。

第五十四條 非公用財產類之不動產，使用人無租賃關係或不合第四十二條第一項第二款之規定者，應收回標售或自行利用。

其有左列情形之一者，得經財政部核准辦理現狀標售：

- 一、經財政部核准按現狀接管處理者。
- 二、接管時已有墳墓或已作墓地使用者。
- 三、使用情形複雜，短期間內無法騰空辦理標售，且因情形特殊，急待處理者。

前項標售，由財政部國有財產局辦理之。

## 附錄六：公有土地經營及處理原則

行政院八十五年七月三日臺八十五內字第二一九七五號函修正

- 一、公有土地管理機關依左列規定實施產籍管理並限期完成：
  - (一) 全面清查公有土地，逐筆建立產籍卡、冊，一有異動，應即辦理釐正，並加速產籍資料電腦化。
  - (二) 加強土地檢核，定期或不定期派員逐筆查對使用情形。
  - (三) 積極處理被占用之土地，依法令得出租者，限期辦理租用，逾期不承租者應予收回；依法令不得出租者，限期收回；其非法地上物洽請業務主管機關依法排除。
- 二、公有土地主管機關對公有土地之管理與利用情形，應定期或不定期檢核，並督導管理機關或代管機關之管理。
- 三、公有土地應儘量保持公有，由公有土地管理機關依相關法令規定自行辦理、提供各級政府辦理或出租、設定地上權、信託、聯合民間為左列之開發經營事項：
  - (一) 興辦公共設施。
  - (二) 興建國民住宅或軍、公、教住宅。
  - (三) 興建辦公大樓。
  - (四) 開發工業區。
  - (五) 開發休閒遊憩設施。
  - (六) 公共造產或造林。
  - (七) 其他配合政府經濟政策及產業發展需要之開發經營。
- 四、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。

前項依法得辦理出租或標租之土地，必要時公產管理機關得要求承租人或投標人於承租或投標時，提出土地使用計畫。於核准承租後，應按核准計畫及年限使用；違反者，終止租約收回土地。

已核定列入臺灣省國有原野地與區外保安林解除地清理測量計畫之公有土地，得依計畫繼續辦理出租。

五、私人或團體為公用事業、公共事業，公共利益或防制公害需使用之公有土地，得以優惠或其他獎助方式優先供其租用。

六、公有土地之撥用，應依左列規定辦理：

(一) 公共建設需用公有土地，依法辦理撥用，於未核准撥用前，公產管理機關應同意先行使用。

(二) 公共建設需用公有土地，其有償無償之認定，應確實依「各級政府機關互相撥用公有土地有償與無償之撥用原則」辦理。

(三) 公有土地有償撥用，應以核准撥用日當期公告土地現值為計算標準。

七、公有土地應以不出售為原則。但合於左列情形之一者，得予出售：

(一) 經地方政府認定與鄰接土地合併建築使用，或面積在五百平方公尺以下且無鄰接公有土地可合併建築使用之土地。

(二) 與農業經營不可分離之公有出租建地。

(三) 抵稅地。

(四) 依法不得分割、分割後無法單獨使用或公有持分面積在五百平方公尺以下之公私共有土地，其公有持分部分。

(五) 因土地徵收、重劃、照價收買、價購取得或變產置產，經列入營運開發之土地。

(六) 興建國民住宅用地或經行政院核定編定為工業區之土地。

(七) 因情況特殊或政策需要經該管政府核定者。該管政府於國有土地指行政院，省(市)有土地指省(市)政府，縣(市)有土地指縣(市)政府，鄉(鎮市)有土地指鄉(鎮市)公所。



八、公有土地以不放領為原則。但在民國六十五年以前，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，其具體作法如次：

- (一) 民國六十五年以前，經行政院或臺灣省政府核准放領有案，而迄今未辦理者，於第(五)款放領辦法訂定後，先行辦理放領。
- (二) 各目的事業主管機關為水源涵養、國土保安、環境保護及公共建設之需要，應先依規定劃定或編定各該使用區或用地。
- (三) 各公產管理機關應即清查檢討評估，擬具放領或公用之處理意見。
- (四) 由內政部邀集財政部、經濟部、行政院經建會、行政院農委會、行政院環保署、臺灣省政府等有關機關成立「公地放領審議委員會」審議後決定之。
- (五) 由內政部依山坡地保育利用條例第二十條第三項及國有財產法第四十六條第一項規定訂定放領辦法，明定放領對象、資格條件、放領地價、土地使用及移轉限制等，以為執行之依據。

九、為配合本原則之執行，各權責機關辦理左列事項：

- (一) 制定或修正有關法令。
- (二) 訂定相關機關聯繫要點。
- (三) 充實公產管理人員。

## 附錄七：國有非公用不動產被占用處理要點

財政部八十九年六月二十二日台財產管第八九

一六三九五號函修正

- 一、財政部國有財產局為積極處理被占用國有非公用不動產，以維護國產權益，並促進土地合理利用，特訂定本要點。
- 二、本要點所稱「占用」，係指無權占有或使用國有非公用不動產而言。
- 三、國有非公用不動產被占用，不違反土地分區使用管制，無須保留公用或保留政府開發利用，且占用人願繳清歷年使用補償金者，得依本要點規定處理。  
前項所稱無須保留公用或政府開發利用，係指非屬公共設施用地，未經其他政府機關或公營事業機構函請保留，國有財產局亦無自行開發利用計畫者。
- 四、占用期間使用補償金，應按行政院核定之租金率計算，向實際占用人追收。占用人如未於限繳期限內繳納者，應另依民法第二百二十九條第一項請求其支付自限繳期限屆滿後至實際繳交之日之遲延利息。
- 五、被占用國有非公用不動產，符合國有財產法第四十二條第一項二款規定者，得補辦租賃手續後，依規定辦理讓售。  
前項畸零地，占用人非屬鄰地所有權人，亦無租賃關係，鄰地所有權人檢附地方主管機關核發之公有畸零地合併使用證明書及願自行排除地上物之承諾書，申請讓售時，得予讓售。  
前二項畸零地讓售時依規定應追收之歷年使用補償金，應併入售價收繳之。
- 六、被占用國有非公用不動產符合左列情形之一者，得視為空地，依國有財產法第五十三條規定辦理標售：
  - (一) 地上種植蔬菜、水稻、竹類、果樹者。
  - (二) 地上有簡易之鐵架棚或木造棚者。
  - (三) 地上有簡易之畜禽舍者。

- (四) 地上有水井、蓄水池、晒谷場或庭院者。
- (五) 地上有廢置之防空洞或碉堡者。
- (六) 地上有駁嵌、圍籬、擋土牆或廣告牌者。
- (七) 地上有廢棄物或堆置物者。
- (八) 其他經財政部國有財產局認定與前七款情形類似者。

七、被占用國有非公用不動產，符合左列情形之一者，得依國有財產法第五十四條第二項第三款規定由財政部核准辦理現狀標售。

- (一) 一棟國有房屋被數戶使用，無法辦理分割或無法取得協議共同補辦租賃手續者。
- (二) 原屬國有房屋業已出售，其尚未併售之建築基地，未經該房屋現所有人依限承購者。
- (三) 數戶使用一筆或數筆土地，如按被占用情形分割後，不能單獨建築使用之各筆土地合併面積超過占用總面積二分之一以上者。
- (四) 地上房屋所有權人或其家屬具現役軍人身份，受「軍人及其家屬優待條例」保障，在優待期間內不得請求強制執行者。
- (五) 被占用建築房屋之國私共有土地，按持分分割後，國有部分面積過小不能單獨使用，而鄰地亦非屬國（公）有者，但他共有人得按最高標價優先承購。
- (六) 被占用建築房屋之國有土地，坵形畸零，經地方主管機關認定不能單獨建築使用，而限於規定不發公有畸零地使用證明書者。但鄰地所有權人與地上房屋所有權人同屬一人時，應於標售公告內註明該鄰地所有權人得依同樣條件按最高標價優先承購。
- (七) 以造林、養殖、耕作名義出租之國有土地，在本要點核定前，承租人違反租賃目的作建築使用，經終止租

約，但拆除收回困難者。

(八) 本要點核定前，已為寺廟或教堂占用之國有土地，地上房屋拆除困難者。

(九) 本要點核定前已被占用之國有土地，地上房屋拆除困難者。

(十) 其他不屬前九款情況，而使用情形確屬複雜，短期內無法騰空標售，有報請現狀標售必要者。

八、本要點核定前，已被占用國有非公用不動產，具有左列情形之一者，准依國有財產法施行細則第五十四條第三項規定辦理專案讓售，除第三款情形外，並依行政院授權由財政部國有財產局代擬院稿報請財政部代判核定。

(一) 農、漁、工、水利會等法人，為拓展與成立宗旨相符之業務所需，經該法人之業務主管機關核准興建之建築物，其基地為國有者。

(二) 興建工業人持工業用地證明書或在依法編定之工業用地內購買之設廠用地，其間所夾業經廢棄之道路、水溝等國有土地，經劃入都市計畫工業區，或經解除編定後仍可供工業使用，而無法再依獎勵投資條例第六十九條規定逕予讓售者。

(三) 股份有限公司組織之事業單位，配合國家經建發展政策，經其中央主管機關核准投資設置之廠場內所夾雜之國有土地。

(四) 在完成土地總登記為國有之前，經地方政府核發河川公地使用許可，其建築設施與原准許用途相符，目前仍繼續使用且不違反有關禁止私有之規定者。

(五) 經主管機關依都市計畫或區域計畫規定，核准由私人或團體以大街廓或開發區整體開發，其開發範圍內所夾已廢棄道路、水溝等國有土地。

## 附錄八：各機關經管國有公用被占用不動產處理原則

### 一、通案之處理原則

- (一) 各機關經管之國有公用不動產，其無需繼續公用者，應變更為非公用財產移交本部國有財產局，除下列情形之一者外，應騰空點交。但移交本部國有財產局接管後，符合申租購條件之占用人未配合申請承租、購者，應由原管理機關負責代為排除地上物併追收不當得利：
1. 管理機關辦理撥用前，該國有不動產即已被占用，管理機關並無使用之情事。
  2. 符合國有財產法第五十條、第五十一條、第五十二條之一、第五十二條之二得予出售規定，且政府機關無開發經營或使用計畫之國有不動產，由具備承購條件者提出申請。
  3. 符合國有財產法第四十九條第三項規定，由鄰地所有權人檢具地方政府核發之畸零地、裡地合併使用證明書或應合併建築之函件申購。
  4. 有租賃關係或其他法律上原因無法騰空。
  5. 管理機關於國有財產法施行後因接收、沒收、徵收（無土地法第二百十九條適用之情形者）價購或第一次登記取得之國有不動產，從未供公用者。
  6. 符合國有耕地放租實施辦法規定得予出租者。
  7. 符合國有財產法第四十二條第一項但書第一款至第三款規定得逕予出租者。其地上房屋為公有，且使用人因職務身分配住者，不適用之。
  8. 符合其他法律規定得予租、售者。
- (二) 各管理機關於國產法施行前經管之國有不動產（撥用取得之不動產，應併辦撤銷撥用手續），從未供公用者，得檢具原始登記簿謄本並敘明從未供公用之事實後，依國

有財產法施行細則第七十二條規定移交本部國有財產局審核接管。(註：各管理機關經管之國有土地上之公有房舍，係使用人因職務身分配住者，該土地之性質，係屬公用土地，仍應因管理機關依雙方法律關係及相關法令予以處理或騰空移交。)

(三) 為落實執行「國有及公有被占用土地清理及處理方案」，各管理機關已進行之各項措施尚未結案者，請依下列方式積極處理：

1. 現正辦理訴訟排除者，請各管理機關繼續列管，俟判決確定即予執行。
2. 現正編列訴訟排除(或補償地上物)經費之預算者，請各管理機關協調財政、主計單位盡力予以納編，以利執行。
3. 現正移送地方政府以違建拆除者，請各管理機關協調地方政府積極配合拆除；若延宕已久，仍未拆除時，則請各管理機關另循訴訟程序排除占用。
4. 現正辦理改建中者，請配合改建計畫予以拆除；倘計畫變更而不再辦理改建者，應訴訟排除占用。
5. 被政府機關占用者，由管理機關將占用土地清冊函送占用機關及其主管機關列管；占用機關及管理機關之主管機關均應切實督導積極處理。
6. 如有符合前述通案處理原則第(一)(二)點規定者，管理機關得停止或撤銷排除占用之措施，辦理變更非公用財產及移交事宜。(註：管理機關對於正辦理訴訟排除或判決確定之案件，在決定採行停止或撤銷排除占用之措施前，應先協調占用人取具相關證明文件，洽國產局確定得予出租、出售後再行辦理，並得於訴訟進行中與占用人合意停止訴訟或在不損及國庫之權益下，附條件

循和解途徑處理。 )

二、被地方政府或中央機關占用者之處理原則：

- (一) 土地管理機關確有需保留使用者，應速協調占用機關騰空遷讓，否則應訴訟排除。
- (二) 土地管理機關無需繼續使用者，應請通知占用機關表示同意，其辦理撥用，由占用機關依國有財產法、國有不動產撥用要點等相關規定辦理撥用。其與現行都市計畫（或區域計畫）不符者，並請需地機關儘速協調主管機關辦理都市計畫變更事宜。

三、道路用地被占用者之處理原則：

- (一) 其屬都市計畫道路用地者，請通知地方政府辦理撥用。
- (二) 其屬經地方政府認定之供公共通行既成巷道者，請通知地方政府辦理撥用；如拒絕撥用時，循程序移交本部國有財產局。
- (三) 其屬特定之私人通行者，由管理機關勸導排除占用，占用人如拒絕不辦理者，應訴訟排除。
- (四) 前述需地方政府辦理撥用之土地，應依國有不動產撥用要點及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等相關法令規定辦理；其需有償撥用者，土地管理機關應於通知地方政府撥用時，說明請依規定編列預算辦理。

## 附錄九：工商綜合區或山坡地開發範圍內國有土地合併開發案件處理要點

行政院八十五年十月十五日臺八十五財字第三五五五五號函修正

- 一、為便利工商綜合區或山坡地範圍內國有土地之開發、促進公、私有土地經濟合理利用，特訂定本要點。
- 二、依工商綜合區開發設置管理辦法規定申請開發之工商綜合區或依山坡地開發建築管理辦法規定申請整體開發山坡地，其範圍內之國有土地有左列情形之一者，得依本要點處理。
  - (一) 地形狹長或零星分散，其面積合計不超過開發範圍總面積三分之一者。
  - (二) 地形方整或坵塊集中，其面積合計小於五公頃，並不超過開發範圍總面積十分之一者。
  - (三) 基於政策需要，經目的事業主管機關報請行政院專案核定者。

前項第(一)款及第(二)款之國有土地，合計面積不得超過開發範圍總面積三分之一。

國有土地如屬都市計畫商業區或住宅區，可單獨建築，且面積超過五百平方公尺者，不適用本要點之規定；其經目的事業主管機關認定確有配合提供開發之需要者，得辦理標售或現狀標售。

- 三、財政部國有財產局各地區辦事處受理申請發給同意合併開發工商綜合區或山坡地範圍內國有土地證明書時，應辦理勘查。經審查符合第二點第一項及第二項之規定者，得與申請人簽定同意合併開發契約，載明第四點及第六點至第八點所列有關事項，並於申請人預繳保證金後發給之。其有占有者，應於收取占有期間使用補償金後發給之。

前項保證金按該國有土地申請當期之公告現值核計；使用補償金按國有出租基地之租金標準核計。



第一項勘查如界址不明，無法確知是否占用者，應向地政機關申請鑑界，其費用由合併開發之申請人負擔。但申請人承認占用者，免予申請鑑界。

四、同意合併開發證明書，僅提供申請工商綜合區或山坡地合併開發之用，其有效期間為一年。但有正當理由者，得申准展期，逾期證明書作廢。

五、經直轄市、縣（市）主管機關核發開發許可者，得由財政部代擬代判院稿，依國有財產法施行細則第五十四條第三項規定核定專案讓售。

六、同意合併開發之國有土地，如經第三人占用，其地上物之排除、補償等，應由申請開發人於價購取得土地後，自行解決。

七、有左列情形之一者，財政部國有財產局各地區辦事處應即通知申請人解除同意合併開發契約，無息退還申請人之保證金，並副知直轄市、縣（市）政府及其他有關機關。

（一）未於同意合併開發證明書有效期間內為設立許可或推薦設置或開發許可之申請時。

（二）申請人未獲准許可設立或推薦設置或開發許可時。

（三）開發許可逾期有效期間，經主管建築機關公告作廢時。

（四）獲准許可開發範圍內之國有土地不合第二點第一項及第二項規定或有第二點第三項規定之情形時。

前項應退還申請人之保證金，因申請人擅自變更國有土地地形、地貌或違法使用，致不能回復原狀或需投資改良始能回復原狀時，應扣除損害賠償金額後無息退還；若有不足，仍得依法請求申請人補足。

前項損害賠償金，按國有土地公告地價百分之二十五核計。

八、申請人於收受開發許可通知之日起三個月內應申請承購，逾期未申請承購者，財政部國有財產局各地區辦事處得按月照保證金加收百分之一違約金，未滿一個月者，以一個月計。

前項違約金於申購時繳交，如申請人拒繳或於開發許可經主管建築機關公告作廢前仍未申購時，得以保證金抵充。

## 附錄十：國有耕地放租實施辦法

內政部八十六年五月七日臺八十六內地字第八六七七六六八號令發布施行

- 第 一 條 本辦法依國有財產法第四十六條第一項規定訂定之。
- 第 二 條 本辦法所稱國有耕地，指下列國有土地：
- 一、依區域計畫法編定之農牧用地。
  - 二、依都市計畫法編為農業區、保護區之田、旱地目之土地。
  - 三、未依法編定而土地登記簿記載為田、旱地目土地。
  - 四、國家公園區內經國家公園管理處會同有關機關認定之耕地。
- 第 三 條 下列各款國有耕地不予放租。但本辦法施行前已放租之國有耕地，不在此限：
- 一、都市計畫地區範圍內之土地。
  - 二、政府計畫開發為新市區、新社區、新港口、風景區、工業區或其他非供農業使用之土地。
  - 三、政府計畫供公共使用或開發利用之土地。
  - 四、非都市土地劃定為工業區、鄉村區、風景區或非供耕作使用之特定專用區之土地。
  - 五、經劃設為原住民保留地之土地。
  - 六、影響水源涵養之土地。
  - 七、經認定適宜造林之土地。
  - 八、經認定影響國家公園經營管理之土地。
  - 九、其它依法令規定禁止農耕或不得放租之土地。
- 前項第二款、第三款、第六款及第九款之國有耕地，計畫主管機關或法令主管機關應將計畫或法令限制範圍，通知財政部國有財產局。

- 第 四 條 國有耕地在未依法完成總登記前或第二條第三款之國有耕地在未依法編定為農牧用地前，不得放租。但本辦法施行前已放租之國有耕地，不在此限。
- 第 五 條 依本辦法辦理國有耕地放租機關為財政部國有財產局及其所屬分支機構，或受託管理、經營土地之機關、機構。
- 第 六 條 國有耕地放租對象及順序如下：
- 一、民國八十二年七月二十一日前已實際耕作、其耕作之始為善意並願繳清歷年使用補償金之現耕農民。
  - 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。
  - 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。
- 第 七 條 國有耕地之承租人，其承租面積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。
- 山坡地範圍內農牧用地之放租面積、依山坡地保育利用條例第二十條規定辦理。
- 第 八 條 國有耕地放租程序如下：
- 一、勘查現況。

二、公告放租並徵詢異議。

三、受理申請。

四、審查。

五、核定放租。

六、訂定租約。

前項第二款公告期間為三十日。

第九條 國有耕地應依現狀辦理放租。

第十條 國有耕地放租，其租佃之相關事項，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。

山坡地範圍內國有耕地之放租，其租約之終止、承租權之撤銷、補償、水土保持與維護，並應依山坡地保育利用條例及水土保持法相關規定辦理。

第十一條 國有耕地地租，應於開始繳納日起一個月內繳清。

逾期繳納者，應按下列規定加收違約金：

一、逾期繳納未滿一個月者，照所欠租額加收百分之二。

二、逾期繳納在一個月以上者，每逾一個月，照所欠租額加收百分之五。但加收之違約金總額不得超過所欠租額。

第十二條 承租人承租耕地，因災害或其他不可抗力致農作物歉收，得依有關規定申請減免當期地租。

承租人承租之耕地，參加重劃或實施水土保持處理，其實施期間致無法耕作或不能為原來之使用，經該管重劃或水土保持機關證明一部或全部無收益者，承租人得申請減免其地租。

第十三條 放租耕地因天然災害或其他不可抗力事由，致土地一部或全部崩塌或流失時，承租人得請求變更或終

止租約，放租機關不負回復原狀之義務。

第十四條 第九條至第十三條規定之事項，應於耕地租約中定明之。

前項耕地租約之格式，由財政部國有財產局定之。

第十五條 本辦法有關實施事項，由內政部會商財政部定之。

第十六條 省（市）有、縣（市）有及鄉（鎮、市）有耕地之放租，得比照本辦法之有關規定辦理。

第十七條 本辦法自發布日施行。

## 附錄十一：國有非公用海岸土地放租辦法

財政部八十七年五月二十九日台財產二第八七 九八一—號令發布

第一條 本辦法依國有財產法第四十六條第二項規定訂定之。

第二條 本辦法之執行機關為財政部國有財產局（以下簡稱國產局）。

第三條 本辦法所稱海岸土地，除其他法令另有規定外，指低潮線至土地法第十四條第一項第一款規定海岸一定限度內而尚無特定用途之土地。

前項土地依本辦法放租時，其鄰近之海岸一定限度範圍外國有土地，經各目的事業主管機關認定非一併放租無法達租賃目的者，得併案依本辦法辦理。

第四條 依本辦法放租之海岸土地，除應符合編定用途外以供觀光、浴場、造林、養殖事業使用者為限。

第五條 海岸土地之放租對象，以經各目的事業主管機關核准籌設或經營者為限。

各目的事業主管機關於核准前，應先會同有關機關及國產局分支機構勘查，確定其經營之範圍及用途。有二以上機關、團體或個人同時請求核准籌設或經營時，依左列規定定其優先順序，但本辦法施行前已使用者，以現使用者為優先。

一、觀光、浴場、造林用地：

- （一）政府機關。
- （二）公營事業機構。
- （三）人民團體。
- （四）具有經營事業能力之營利法人。
- （五）具有經營事業能力之自然人。

- 二、養殖用地：依漁業法第十八條規定。
- 第 六 條 海岸土地之租金，依左列規定定之：
- 一、觀光、浴場及造林用地，由財政部參照鄰近土地平均公告地價及收益狀況核定之。
- 二、養殖用地，由國產局會商省、市有關機關比照公有養殖地租金之核計方式擬案，報請財政部核定後行之，但對小規模經營之農漁民，應予以適當之優惠。
- 第 七 條 海岸土地租賃期限，依國有財產法及其施行細則關於非公用土地出租之規定。
- 第 八 條 承租人對於承租之海岸土地擅自變更用途，或自承租之日起一年內未使用者，國產局得通知終止租約。
- 第 九 條 依本辦法放租之海岸土地，承租人為達成經營目的而須營建時，應先經國產局徵得有關單位同意，並於承租人提出適當之保證金後始得動工，其為實施建築管理之地區，並應依建築法等有關規定辦理。
- 前項保證金，以足供回復土地原狀所需為限，承租人於建築完工或中途放棄原營建計畫，經自動回復土地原狀，通知國產局檢查無訛後，無息退還。
- 第 十 條 承租人請求終止租約或租期屆滿不再續租時，應無償返還土地，但經國產局許可建築或改良部分，國產局得於重新放租後，依退租人之請求，按土地改良物餘值補償之。
- 第 十一 條 承租人對承租之土地應盡善良管理維護之責，在使用土地期間因不可抗力致發生土地流失、淹沒或地形變更等情事時，應即時通知國產局會同查勘，



國產局得視土地變動及災歉情形，減免地租，改訂或終止租約。

第 十二 條 依據本辦法放租海岸土地所需各種租賃契約書由國產局依據租用性質分別定之。

第 十三 條 本辦法有關實施事項由國產局擬訂，報請財政部核定之。

第 十四 條 本辦法自發布日施行。

# 參考書目

## 壹、中文部分

### 一、書籍

- 丁寶山、牛仁亮，土地制度的國際比較。王先進編，中國土地使用制度改革 - 理論與實踐，中國審計出版社，民 80，219-229。
- 王寶輝，地上權之時效取得專題報告。國產局臺灣中區辦事處印。
- 王澤鑑，民法物權。台北：三民書局，民 88。
- 史尚寬，土地法原論。台北：正中書局，民 53。
- 李鴻毅，土地法。台北：三民書局，民 80。
- 李瑞倉譯，新加坡的土地管理與規劃。民 88。
- 吳啟賓，租賃法論。台北：五南公司，民 87。
- 林本炫，國有土地問題之政治經濟分析。張榮發基金會國家政策研中心，民 82。
- 章英華、蔡勇美，台灣的都市社會。台北：巨流，民 86 年。
- 陳東升，金權城市。台北：巨流，民 84。
- 張金鑑，行政學新論。台北：三民書局，民 71。
- 張人傑，國有土地問題之政治經濟分析。台北：國家政策研究中心，民 80。
- 溫豐文，現代社會與土地所有權理論之發展。台北：五南公司，民 73。
- 溫豐文，土地法。台北：三民書局，民 88。
- 詹火生，社會學概論。台北：匯華公司，民 88。

### 二、研究報告

- 李瑞倉，比利時、荷蘭、瑞士國有土地經營管理制度考察報告。財政

部國有財產局，民 82。

林森田，公有基地租金率之研究。中國土地經濟學會，民 84 年。

陳芳雪，日本國公有土地管理及經營制度（研習報告）。財政部國有財產局，民 82。

劉金標，美國公有財產管理制度（研習報告），財政部國有財產局，民 80。

蔡信三，如何有效解決國有非公用土地被占用問題之研究（專題報告），財政部國有財產局臺灣中區辦事處，民 82。

### 三、碩、博士論文

劉維真 國有土地被占用問題之分析研究。政大地政研究所碩士論文，民 80。

陳獻明 台灣日據時期被強占土地問題之研究 - 從財產權保障觀點。政大碩士論文，民 87。

鄭明安 國有土地使用權制度之研究。政大博士論文，民 85。

## 貳、英文部分

### ( I ) Books

Drucker, Perter 1995 “Managing in a Time of Great Change, The Perguim Group, Big Apple Tuttle Agency”。