

調 查 報 告

壹、案由：據訴，為坐落新北市○○區○○段○○、○○、○○、○○地號等土地，原屬未登錄土地，於83年始登記為國有土地，並於85年將使用分區編為「國家公園」，相關行政機關為前揭行政行為時，均有通知渠鄰居陳述意見，惟渠並未接獲任何通知；且財政部國有財產署（下稱國產署）於103年移交系爭土地與行政院農業委員會林務局時，並未依「財政部國有財產局經管國有林地移交林務機關接管計畫」辦理；又林務局羅東林區管理處未與渠協調，或查明是否符合「國有林地濫墾地補辦清理實施計畫」，即率予訴請法院請求渠拆屋還地，均損及權益等情。究系爭土地登記為國有及國產署移交林務局之始末經過及相關法令依據為何？於登記為國有土地及使用分區為國家公園時，有無通知陳訴人表示意見之必要？以及該林區管理處處理系爭土地的過程是否妥適等疑義，實有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案經調閱行政院農業委員會林務局（下稱林務局）、財政部國有財產署（下稱國產署）等機關卷證資料，並於民國（下同）107年12月21日與陳訴人前往現場履勘，並詢問林務局、國產署、內政部營建署陽明山國家公園管理處（下稱陽管處）、新北市三芝區圓山里辦公室等機關人員，業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、國產署北區分署於83年間辦竣陳訴人占用之土地所有權第一次登記，依法令規定無需通知地上物使用

人，且陳訴人並未因時效取得地上權登記，亦不符合「國有林地濫墾地補辦清理作業要點」得予補辦清理訂約之規定；又該占用土地於51年即已公告為水源涵養保安林，屬國有區外保安林範圍，並不適用國有林地接管計畫，經檢討無法解除保安林，仍應由林務局接管；該占用土地因屬水源涵養保安林，為涵養水源、保存風景所必要者，仍有繼續存置之必要及公用使用之需求，故在公用財產用途未廢止之情況下，應不得變更為非公用財產移交國產署接管，亦無法依國有財產法相關規定辦理出租，陳訴人所訴各項違失情節，容有誤解。

- (一)依國有財產法(下稱國產法)第2條第2項規定：「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。」第19條規定：「尚未完成登記應屬國有之土地，得由財政部國有財產局或其所屬分支機構委託該管直轄市、縣(市)地政機關辦理國有登記。……」土地法第53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。」另依內政部69年3月6日台(69)內地字第2691號函「……，國有財產局發現之未登記土地，應依國有財產法第19條之規定，由財政部國有財產局或其所屬分支機關囑託該管直轄市，縣(市)地政機關辦理國有登記。」
- (二)國產法第42條規定：「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、82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。」國有非公用不動產租賃作業程序第10點規定：「申租人依國產法第42條第1項第2款規

定（民國82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者）申租國有非公用不動產，應填具申請書、檢附身分證明文件及國有非公用不動產出租管理辦法（以下簡稱出租管理辦法）第22條規定之實際使用時間證明文件、房地登記謄本、地籍圖謄本、都市計畫土地使用分區證明（有效期限內），並視申請類別檢附下列證明文件……。」

- (三)陳訴人陳稱，其自68年1月1日與當時使用原臺北縣○○鄉○○○○段○○○小段○○-○地號土地之○○簽訂土地租賃契約書，陸續於該地上設置魚池、房舍及工寮等地上物，而其建物於68年2月25日建造完成，申請補辦設籍登記，經原臺北縣稅捐稽徵處淡水分處¹核定房屋坐落為「○○鄉○○村○○鄰○○○（未編）○○號旁、面積58.20平方公尺」，70年間國家公園曾經來查過，實已知悉陳訴人確有使用該土地並設置地上物之情形。該土地於83年3月31日始登記為「國有土地」，管理機關為林務局，再於85年7月4日登記地目：「林」，使用分區：「國家公園」。斯時之前該土地係屬「未登錄」土地，均由陳訴人使用，不論陳訴人係自主占有或以地上物占有之意思，原無不法可言，僅因陳訴人未諳法令而未辦理地上權登記；該土地於編定國有土地之過程未通知陳訴人陳述意見而有重大行政上疏失；林務局未查明是否符合「國有林地濫墾地補償清理實施計畫」，得辦理租用或予以補償，即率爾訴請司法機關拆除地上物；該土地既經陳訴人興建有魚池、房舍及工寮等地上物，依「財政部國有財產局經管國有林地移交林務機關接管計畫」〔下稱國有林地接管

¹ 原臺北縣稅捐稽徵處淡水分處77北縣稅淡二字第20350號函。

計畫)不應移交林務機關接管,應由國產署依照國產法之相關規定將系爭土地出租予陳訴人等語。

(四)詢據國產署表示,陳訴人占用之土地係該署北區分署(下稱北區分署)依國產法第2條第2項及第19條規定,於83年間就原臺北縣淡水鎮、三芝鄉等地區未登記土地列冊分批辦理之新登記地,登記後為原臺北縣○○鄉(改制後為新北市○○區)○○段○○、○○、○○、○○地號土地(下稱系爭土地),當時因土地筆數多,未辦理勘查,不知悉地上物狀況;北區分署依法申辦國有登記,並無法令規定需通知地上使用人;行政院77年1月21日²函示,國有林之土地管理機關應登記為林務局,以利經營管理。林務局羅東林區管理處(下稱羅東林管處)為接管系爭國有區外保安林地,於96年9月19日函請北區分署辦理管理機關變更登記為林務局;系爭土地未經主管機關依法變更為非林業用地及解除保安林前,不得變更為非公用財產移交該署接管,該署無法受理承租等語。

(五)另該署表示,本院調查該署經管之國有原野地管理情形,其調查意見亦認該署經管之國有原野地,因該署並無林業相關人員編制,且管理不善問題嚴重,應無需待政府再造即應立刻移交林務機關接管。故該署與林務局多次召開會議檢討移交原則及程序,並依歷次會勘及會議結論擬具「財政部國有財產局經管國有林地移交林務機關接管計畫」(下稱「國有林地接管計畫」),報奉行政院94年1月26日³同意在案。依羅東林管處96年9月19日⁴函載,系爭

² 77年1月21日臺77經字第1959號函。

³ 94年1月26日院臺農字第0940002138號函。

⁴ 96年9月19日羅政字第0961211379號函。

土地屬國有區外保安林範圍，屬林務局經管公用土地，不適用「國有林地接管計畫」等語。

(六)又據林務局表示，系爭土地於51年間即已經臺灣省政府公告編訂為原臺北縣境內保安林地⁵，係屬新北市編號第1026號水源涵養保安林⁶，依據該局92年間召開「研商如何收回委託各縣市政府代管之區外保安林地相關事宜會議」決議，類此由各縣市政府代管之區外保安林地，如屬無法回復營林使用者，依相關規定辦理解除保安林並辦理分割登記後，就營林使用或可回復營林者洽各該管理機關辦理管理機關變更登記；另依據該局96年6月28日⁷函示，辦理接管管理機關登記為國產署之區外保安林地，如現況屬無法營林者，應由各林管處辦理現況檢討，經檢討無法解除保安林者，於當年9月30日前辦竣管理機關變更為林務局，系爭土地非屬國有林地接管計畫之範疇等語。

(七)該局復表示，系爭土地地上物於移交該局接管前即已存在，但經該局羅東林管處檢討，該地區涉及經濟部93年公告之老梅溪上游自來水水質水量保護區⁸，且部分屬陽明山國家公園核心特別景觀區⁹，尚有公用需求，無法解除保安林，因此仍於96年9月19日造冊函¹⁰送國產署辦理管理機關變更，並於96年10月1日辦竣管理機關變更為林務局，後續並依規定排除占用收回林地。至於得否辦理承租一節，依據

⁵ 臺灣省政府51年10月4日府農林字第71727號公告。

⁶ 臺灣省政府74年11月18日府農林字第157036號公告。

⁷ 96年6月28日林政字第0961720589號函。

⁸ 93年9月14日經授水字第09320222280號公告。

⁹ 經查陽明山國家公園計畫土地使用分區，系爭13地號土地屬生態保護區及核心特別景觀區、14地號土地屬第四種一般管制區、16地號土地屬核心特景觀區及第三種第四種一般管制區、17地號土地核心特別景觀區及第三種一般管制區。

¹⁰ 96年9月19日羅政字第0961211379號函。

臺灣森林經營管理方案第10點「國有林事業區之林地、除依森林法第8條規定辦理，配合政策之推行經行政院專案核准，及已出租林地另案檢討者外，不再放租、解除或交換使用。」查森林法第8條其本質係為公共利益而設，具有強烈公益性質，或本質相當而歸為公共設施者為限，系爭土地係屬一般占用案件，應依法排除並收回林地，不再辦理放租等語。

(八)此外，該局表示系爭土地因屬水源涵養保安林，編入之目的為涵養金山區、石門區、三芝區灌溉用水水源及保護以大屯山為中心之國家公園風景，為涵養水源、保存風景所必要者，仍有繼續存置之必要及公用使用之需求，無法解除保安林，故在公用財產用途未廢止之情況下，應不得變更為非公用財產移交國產署接管等語。而陽管處於履勘時亦表示，陽明山國家公園成立時間為74年，與陳訴人所稱曾有該處人員於69年告知系爭土地上之魚池得維持現狀等情事之時點有所落差。系爭土地上之魚池部分坐落於該公園特別景觀區，部分座落於一般管制區。特別景觀區以天然景緻維護，有關範圍內資源與土地利用，該處贊同林務局建議處理方向，以國土保安、生態保育、水源涵養及自然景觀維護等面向進行考量等語。

(九)經查羅東林管處於101年提起民事訴訟，請求陳訴人交還占用系爭土地，經臺灣士林地方法院（下稱士林地院）101年度訴字第879號民事判決，陳訴人應自行拆除騰空地上物返還系爭土地及繳交不當得利，陳訴人不服提起上訴，迭經臺灣高等法院102年度上字第370號民事判決、最高法院102年12月30日102年度台上字第2426號民事裁定駁回確定在案。上開臺灣高等法院判決理由略以：「……上訴人

(即陳訴人)在原審陳稱其曾以具備時效取得地上權要件為由，向地政機關申請登記為地上權人，惟嗣已撤回申請……；後改稱被地政機關駁回申請云云……，姑不論係何情形，上訴人並未因時效取得地上權登記，或在本件訴訟繫屬前已向地政機關申請為地上權登記，經地政機關受理……上訴人既未取得地上權登記，所辯稱其業已因時效取得地上權，非屬無權占有云云，顯非可採。」故陳訴人所稱因未諳法令而未辦理地上權登記云云，並非事實。

(十)另依「國有林地濫墾地補辦清理作業要點」第2點規定：「民國58年5月27日以前，在國有林地內已存在下列占用事實，且能以第一版航空照片判釋認定者，由農委會林務局各林區管理處（以下簡稱林區管理處）進行補辦清理。(第3款)興設建物、水池、闢為水田等。」第3點規定：「補辦清理方式：(第3款)興設建物、水池、闢為水田等者，由占用人提出舉證文件以證明係屬民國58年5月27日前舊濫建案件，經林區管理處確認面積，並由占用人繳納5年之使用費後，予以補辦清理訂約。」陳訴人係自68年起即使用系爭土地設置之魚池等地上物，與上開要點規定之占用事實時間不符，自無法依該規定予以補辦清理訂約。

(十一)綜上所述，國產署北區分署於83年間辦竣系爭土地所有權第一次登記，依法令規定無需通知地上物使用人，且陳訴人並未因時效取得地上權登記，亦不符合「國有林地濫墾地補辦清理作業要點」得予補辦清理訂約之規定；又系爭土地於51年即已公告為水源涵養保安林，屬國有區外保安林範圍，並不適用國有林地接管計畫，經檢討無法解除保安林，仍應由林務局接管；系爭土地因屬水源涵養保安

林，為涵養水源、保存風景所必要者，仍有繼續存置之必要及公用使用之需求，故在公用財產用途未廢止之情況下，應不得變更為非公用財產移交國產署接管，亦無法依國有財產法相關規定辦理出租，陳訴人所訴各項違失情節，容有誤解。

二、陳訴人在占用系爭土地時，因地號、權屬、界址不明，復以羅東林管處於100年提出告訴前，並未有管理機關與其接洽，採取相關作為，致無從知悉有占用國有土地之情事，縱使確有無權占用之行為，政府部門長期以來未善盡管理之責，亦難脫其咎；系爭土地興建魚池已逾30年，期間國內歷經多次重大風災水患，並未見其蓄積大量水體，對水土保持產生嚴重破壞之情事，究其影響水土保持之嚴重性與急迫性，仍有待釐清；如破壞魚池等占建物原有功能之主要目的，係為避免再遭違法使用，權責機關於執行前，允應依循「經社文公約」相關意見意旨，考量有否其他替代方案，採漸進式之方式處理，盡可能避免搬遷或減少強制手段之使用。尤以考量當地居民取水需求，仍有保留既有水道並設置淨水池之必要，該等設施如屬陳訴人多年興建與維護之成果，允應注意其財產權益。

(一)按「公民與政治權利國際公約」已於1976年3月23日生效，「經濟社會文化權利國際公約」(以上合稱「經社文公約」)則在1976年1月3日生效(下稱兩公約)。我國之兩公約施行法於98年4月22日公布，第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」第4條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」另「經社文公約」第7號一般性意見第13條規定，政府在執行任何驅逐行動之前，必

須與受影響的人商量，探討所有可行的替代方案，以便避免、或盡可能地減少使用強迫手段的必要；也應保證所有有關的個人對他們本人和實際所受的財產損失得到適當的賠償¹¹。

(二)依國產署107年8月2日召開「研商如何就排除國有不動產占用衍生居住者安置問題，建立符合國際人權原則及標準之安置及救濟機制及檢討現行實務窒礙問題」會議¹²結論略以：「一、有關兩公約適足居住權保障及強制驅逐應遵循之正當程序，請參考法務部書面意見。二、……公用占用處理原則或非公用占用處理要點未對排除國有不動產占用訂有處理期限，請各機關避免於處理過程中造成社會問題，引起民怨。」而法務部書面意見表示，兩公約施行法第5條第1項規定：「各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；(略)。」又同法第3條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」有關「適足住房與土地權」之保障，「經社文公約」第11條第1項、及其第4號與第7號一般性意見亦有相關闡釋。是以，各機關於辦理相關案件時，自應適用前揭規定，本於權責落實兩公約所定保障事項。

(三)據林務局表示，羅東林管處於103年2月17日向士林地院聲請強制執行，經陳訴人表示願意配合拆除騰空相關建物，並自行拆除一間倉庫及移除魚苗寮之魚缸等。該處爰依強制執行法第10條規定向法院具狀同意至106年3月1日止暫緩執行，並附帶要求陳訴

¹¹ 「公民與政治權利國際公約、經濟社會文化權利國際公約」一般性意見，法務部編印，101年12月，第172頁。

¹² 財政部108年2月15日台財產公字第10835001480號函。

人應於暫緩之期間內將本案之所有占用、廢棄物及私人物品等自行移除並拆除騰空返還土地，復應清償本案之不當得利、訴訟費用及相關之執行費用等，屆期如未完成，羅東林管處即續提執行。嗣該處於106年3月再次現場查察，陳訴人未有後續拆除動作，該處遂於106年3月2日再具狀請法院執行處繼續執行，士林地院民事執行處於106年7月6日就案內占用辦公室1間進行拆除。迄今尚有28座魚池未拆除，陳訴人於107年7月28日向法院提起債務人異議之訴¹³，以魚池之整體拆除將有造成水土保持破壞為由，聲請依強制執行法第18條第2項規定暫停執行程序，經106年8月4日士林地院民事裁定，本強執案於異議之訴判決確定、和解或撤回起訴前應暫予停止，惟107年11月1日士林地院駁回陳訴人異議之訴確定。陳訴人尚積欠104年1月至107年12月期間之不當得利、訴訟費用、利息及測量費等，總計新臺幣257,255元等語。

- (四) 惟查羅東林管處於100年間發現陳訴人占用系爭土地情事，即以竊佔為由向臺灣士林地方檢察署提出告訴，案經該署偵查後認為，陳訴人至遲於73年7月15日即已完成魚池、房舍、工寮及魚池聯絡道路之興建，其擅自占用上開土地之行為，顯已逾10年，縱使確有無權占用系爭土地之犯行，惟追訴權時效業已完成，自應為不起訴之處分¹⁴。事實上，陳訴人自認於68年1月1日即已向他人承租系爭土地使用，當時系爭土地尚屬「未登錄」之土地，嗣後國產署於83年間辦理第一次登記時，並不知悉地上物狀況，更未通知陳訴人，嗣後北區分署於經營期間

¹³ 106年度補字第886號。

¹⁴ 臺灣士林地方檢察署101年偵字第754號不起訴處分書參照。

亦不知系爭土地有地上物存在情形。顯見陳訴人在使用系爭土地之初，因地號、權屬、界址不明之情況下，誤認均由其向他人承租使用，復以羅東林管處於100年提出告訴前，並未有機關與其接洽，採取相關作為，致其無從知悉有占用國有土地之情事，縱使確有無權占用之行為，實難以自始即有竊佔國有土地之意圖相繩。羅東林管處本於管理機關立場，於101年續提民事訴訟請求陳訴人交還系爭土地並聲請強制執行，雖非無由，然系爭土地既屬保安林地且為陽明山國家公園核心特別景觀區及經濟部水質水量保護區，長年卻未見相關機關進行管理，致陳訴人自認其有使用系爭土地之權利長達30年後，遽遭政府要求拆屋還地並強制執行，多年來費心經營之魚場(飼養珍貴魚類)因此化為烏有，此與政府部門長期以來對系爭土地未善盡管理義務，難謂毫無關係。

- (五)又林務局表示，羅東林管處針對系爭土地上之魚池拆除是否會對當地水土保持造成影響，於106年9月15日邀集相關專家學者會勘結果，認為魚池蓄積大量水體，對於水土保持是一負面影響，應予拆除，而經評估現場狀況，在現地上尚無樹木生長保護情況下，建議強制執行時先就魚池建物等無水保功能之占用設施拆除，保留具水保功能之設施，而魚池底部及其他水泥鋪面依適當間距打洞破碎，以增加透水性，亦避免積水產生環境衛生問題，現場植栽作業將採交互排列方式進行復舊造林，循序恢復原有生態環境。該處將依照專家學者意見，規劃在不影響當地水土保持前提下，以破壞魚池等占建物之原有功能，避免再遭違法使用，達收回林地為目的，並於拆除後進行造林，植穴面積至少1平方公尺以

上，期能循序恢復原有之生態地貌及保安林功能等語。

(六)惟按陳訴人興建魚池已逾30年，期間國內歷經多次重大風災水患，似未見因蓄積大量水體，對水土保持產生嚴重破壞，專家學者所稱「魚池蓄積大量水體，對於水土保持是一負面影響，應予拆除」，是否具有嚴重性與急迫性，仍有進一步釐清之必要；如若破壞魚池等占建物原有功能之主要目的，係為避免再遭違法使用，該處允應依循「經社文公約」第7號一般性意見第13條之意旨，以及「公用占用處理原則或非公用占用處理要點未對排除國有不動產占用訂有處理期限」意旨，於執行任何驅逐行動之前，先與陳訴人商量，探討所有可行的替代方案，而採漸進式之方式（例如：以收取使用補償金之方式，給予相當之經營期間）處理，亦即盡可能避免搬遷或減少強制手段之使用。尤以，陳訴人之漁池經營對於地區之水質過濾淨化或申請鋪設道路交通，非無貢獻，而羅東林管處考量當地居民取水需求，亦認有保留陳訴人開闢之既有水道並設置淨水池供民眾使用之必要，該等設施如屬陳訴人多年興建與維護之成果，自應於法許可之範圍內，保障其應有之權益。

(七)綜上所述，陳訴人在占用系爭土地時，因地號、權屬、界址不明，復以羅東林管處於100年提出告訴前，並未有管理機關與其接洽，採取相關作為，致無從知悉有占用國有土地之情事，縱使確有無權占用之行為，政府部門長期以來對系爭土地未善盡管理義務，難謂毫無關係；陳訴人興建魚池已逾30年，期間國內歷經多次重大風災水患，並未見其蓄積大量水體，對水土保持產生嚴重破壞之情事，究其影

響水土保持之嚴重性與急迫性，仍有待釐清；如破壞魚池等占建物原有功能之主要目的，係為避免再遭違法使用，於執行前允應依循「經社文公約」以及「公用占用處理原則或非公用占用處理要點未對排除國有不動產占用訂有處理期限」意旨，先與陳訴人商量，探討所有可行的替代方案，而採漸進式之方式處理。尤以考量當地居民取水需求，仍有保留既有水道並設置淨水池之必要，該等設施如屬陳訴人多年興建與維護之成果，允應注意其財產權益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見二，函請林務局確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

調查委員：瓦歷斯·貝林

中 華 民 國 1 0 8 年 8 月 7 日