

## 調 查 報 告

壹、案 由：據南投縣長李朝卿等陪同南投縣魚池鄉、埔里鎮農林公司土地耕農自救會陳訴：早年政府相關機關未依規定，將耕作之土地放領給現耕農民；今台灣農林公司卻以農民違約為由，要求返還土地，均涉有不公乙案。

貳、調查意見：

案經函據行政院、內政部、財政部國有財產局、南投縣議會及南投縣政府查復到院，並於民國（下同）98年10月29日約詢內政部地政司、財政部國有財產局、南投縣政府及陳訴人南投縣魚池鄉、埔里鎮農林公司土地耕農自救會等相關人員後，爰經調查竣事，茲將調查意見列述如下：

- 一、政府機關對於農林公司所有系爭土地未放領或未徵收放領與現耕農民，核與「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」及「實施耕者有其田條例」等相關法令規定，尚難認有違誤。惟農林公司移轉民營時未作價移轉之未登錄土地，是否仍有部分土地由農林公司保管使用放租於耕農，政府主管機關應儘速查明妥處。另有關農林公司應向南投縣政府繳納相當於租金之使用費部分，南投縣政府亦應予儘速查明依法處理。
  - (一)按憲法第143條第4項規定：「國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。」政府為實施「耕者有其田」政策，先後實施公地放租、耕地三七五減租、公地放領及私有耕地徵收放領等各項扶植自耕農之措施。另按台灣省政府40年6月27日（40）府綱地丙字第1425號令頒「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」第2條規定：「放領公地應

以本省境內屬於中央及省之公有耕地為限。」，合先敘明。

(二)查農林公司接管之土地，係於台灣光復後，於 35 年間登記為「台灣農林股份有限公司茶業分公司」所有，該公司當時係公營事業機構，其經營之土地本質上係屬公有土地。40 年間，政府開始辦理公地放領時，各公營事業所有耕地第 1 期應提出放領面積之單位，依行政院台 40 內字第 4829 號訓令原擬為台糖等 11 單位，最後核定為台糖、台電、台紙等 3 公司，其中並未包括農林公司在內。復查台灣省政府 41 年 4 月 4 日肆壹卯支府綱地丙字第 0835 號函頒「台灣省各縣市(局)辦理公營事業機關劃出放領耕地接收工作須知」第 11 點第 1 項規定：「接收土地，應以田、畑地目而現為耕地使用者為限。」第 5 項規定：「一筆土地有一部為非耕地或保留地，應經分割測量後就耕地部分予以接收。」依上揭規定意旨觀之，本案系爭土地於農林公司公營時期，或非為田、畑地目作耕地使用者，或屬供應原料所需依規定申報之保留地者，故當時並未提撥辦理公地放領。

(三)又 42 年間，政府辦理私有耕地徵收放領時，依「實施耕者有其田條例」第 5 條規定：「本條例所稱耕地，指私有之水田(田)及早田。」第 7 條第 1 項規定：「依本條例徵收及保留耕地之地主，以 41 年 4 月 1 日地籍冊上之戶為準，……」第 9 條第 1 項第 5 款規定：「左列耕地經省政府核准者，不依本條例徵收：……五、公私企業為供應原料所必需之耕地。」查農林公司所有土地於 41 年 4 月 1 日尚屬公有土地，故無「實施耕者有其田條例」之適用，自無法辦理私有耕地徵收放領。迨 44 年間，農林

公司既依「公營事業移轉民營條例」移轉為民營，其依該條例規定移轉所有之土地乃屬私有土地，無從再辦理公地放領。

(四) 至於農林公司移轉民營時未作價移轉之未登錄土地(於 50 年、56 年及 59 年間，先後實測登錄為中華民國所有)，原亦屬農林公司保留使用，其地上物茶樹，因已分別估價計值由民營之農林公司繳交同等額股票承受，該公司以該等土地為其茶菁原料之主要產地，多年來陳請政府協助處理。65 年間行政院雖核示准予專案讓售予該公司，嗣因與茶農發生糾紛，該院於 66 年 10 月 19 日台 66 財 8729 號函註銷專案讓售原案，並於 67 年 2 月 13 日以台 67 財字第 1127 號函核示，由代管機關南投縣政府查明實際使用情形，依法管理。86 年後，財政部國有財產局陸續終止委管收回自行管理。經國有財產局比對產籍資料結果，目前為國有財產局經管面積約 176 公頃，無法核對地籍資料之未登記地面積約 10 公頃，林地目假編地號者面積約 2 公頃，移交行政院農業委員會林務局管理面積約 12 公頃，讓售予台灣電力公司面積 0.0235 公頃。惟收回自管範圍核與台灣省政府 66 年 8 月 5 日 66 府民地三字第 76661 號函報行政院，有關農林公司擬承購魚池茶場保留使用之已登記國有原野土地，與該地茶農姜讚等 163 人發生糾紛案調查報告所示，農林公司移轉民營時未作價移轉之未登錄土地約 210 餘公頃有距，其中是否仍有部分國有土地由農林公司保管使用而放租於耕農者，政府機關應儘速予以查明妥處。

(五) 另有關南投縣政府於 60 年間代繳農林公司田賦代金部分，依南投縣政府 98 年 12 月 22 日府地用字第 09802647740 號函復略以：經函詢本府稅務局埔里

分局略謂，因田賦代金已自 76 年停徵，76 年以前資料已逾課稅資料保存年限 10 年，且因 921 地震，資料滅失無法查證。惟依台灣省政府 66 年 8 月 5 日 66 府民地三字第 76661 號函報行政院之前開調查報告所載：「本案土地經正式辦理地籍登記之後，已由公地管理機關照章按年繳田賦，農林公司既已將該地放租茶農按年收茶菁，視為得有收益，自應由農林公司自各該筆土地辦理登記完畢之日起向南投縣政府繳納相當於租金之使用費（損害賠償金）至處理讓售（承租）完畢或交還土地放租與現使用人時為止。」南投縣政府亦應予儘速查明依法處理。

(六)綜上，本案耕農自救會現耕農民使用農林公司所有之系爭土地，於 40 年間，農林公司公營時期，系爭土地或非為田、畑地目作耕地使用者，或屬供應原料所需依規定申報之保留地者，故政府機關未依「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」之規定，辦理放領與現耕農民；而於 41 年間，政府依「實施耕者有其田條例」辦理私有耕地徵收放領時，當時該公司所有系爭土地屬公有土地，故無從辦理徵收放領；迨 44 年間，農林公司依「公營事業移轉民營條例」規定移轉為民營後，該公司所有系爭土地，已屬私有土地，亦無從再辦理公地放領。是政府機關對於農林公司所有系爭土地未放領或未徵收放領與現耕農民，核與上開法令規定，尚難認有違誤。惟農林公司移轉民營時未作價移轉之未登錄土地，是否仍有部分土地由該公司保管使用放租於耕農，及該公司應向南投縣政府繳納相當於租金之使用費部分，政府主管機關應儘速查明妥處。

二、現耕農民與農林公司間之土地糾紛問題，由來已久，

各級政府機關雖曾有所調查或協調，然卻疏於持續追蹤辦理，難謂無處事不力之失；內政部及南投縣政府應本主管機關立場，速予積極協調處理，以紓解民怨。

- (一)查現耕茶農與農林公司之土地糾紛問題，於 65 年間，當時現耕茶農姜讚等 163 人深恐所承耕魚池茶場之茶園將被收回終止租約影響將來生活，乃分向各機關陳情制止讓售，企盼政府將該國有土地放租放領與該茶場現耕農戶，以維生活。案經台灣省政府於 66 年 8 月 5 日 66 府民地三字第 76661 號函，報經行政院以 67 年 2 月 13 日台 67 財 1127 號函核復略以：「所報台灣農林股份有限公司擬承購原魚池茶場保留使用之已登記國有原野地，與該地茶農姜讚等發生糾紛，……經轉據財政部國有財產局台灣中區辦事處函報，已於接管後……委託南投縣政府代管，應由代管機關查明實際使用情形，依法管理，以息紛爭。」然土地承租人與農林公司間之糾紛並未止息，且四處陳情。81 年 1 月 8 日立法院第 88 會期內政、經濟、財政、司法委員會第 2 次聯席會議並作成：「有關南投、苗、桃、北等縣數千農戶與農林公司懸宕 40 年未解決之土地糾紛案，應由行政院專案研究辦理。……本案應考量依台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法之意旨研究辦理。」之決議，惟台灣省政府審酌後，函報行政院秘書處及內政部，農林公司為民營私法人，因政府並未再有徵收放領私有土地之政策，公地放領亦已於 65 年一律停辦，故在政策及法律適用上，均無從再辦理放領。且其與佃農訂定之租賃契約為私權關係，似應由佃農代表與該公司溝通研商解決，行政機關無權干涉。

(二)及至 82 年間，薛永衡君等為農林公司與承租人之土地糾紛，請安排會見有關機關首長一案，經台灣省政府地政處許前處長松於 82 年 7 月 27 日接見薛君及佃農代表多人，並作成：「……2. 本案經統計，出租耕地有 1,992 公頃，已向該管鄉鎮公所辦理租約登記者僅有 59.2508 公頃，為維護承租人之權益，由地政處函請有關縣市政府協助辦理耕地租約登記。3. 為處理農林公司與承租人之土地爭議，由地政處協調農林公司以公告現值讓售，或以公告現值 1/3 補償承租人後終止租約，以結紛爭。……」之結論。該處嗣於 82 年 8 月 31 日邀集農林公司、請願人及相關機關研商獲致結論(三)略以：「農林公司代表表示該公司願以系爭土地公告現值扣除增值稅後 1/3 補償承租人終止租約，承租人如同意該公司所提終止租約之意見者，請逕與該公司洽商辦理，至承租人希望以公告現值價購者，請農林公司參酌辦理。」然上開各項結論似未落實執行，以致佃農與農林公司間之土地糾紛，迄今仍層出不窮。南投縣政府為協調處理佃農與農林公司間之土地糾紛，於 95 年 10 月 27 日、96 年 1 月 15 日、96 年 8 月 30 日及 97 年 4 月 7 日召開協調會議，惟並無具體結果；僅於 97 年 4 月 7 日協調會中作成：「請農林公司代表回去向董事會說明，是否能再出租，且以土地公告現值及土地法第 110 條規定(地租不得超過地價 8%)作為續租之基準或其他方案，並惠請儘速將結論送本府參考。有關承購案以個案做標準，似不太合理，請提公司董事會討論，希望研究以公告現值為標準加成之可行性。」之決議，並經該府以 97 年 11 月 11 日府地用字第 09702150350 號函請農林公司儘速將處理情形送該

府續處，然亦似無後續進展。

(三)按現耕農民與農林公司間之土地糾紛問題，緣自政府實施土地改革所致，初則因地目非屬田、畑，而未能辦理公地放領，繼則於私有耕地徵收放領時，尚屬公地之故，亦無法辦理放領；終則因地已屬私有，亦無從辦理公地放領。一波三折，民將焉歸？迄今已逾 50 年。因此，耕農自救會認為此一土地糾紛，係導因於政府早年未及辦理公地放領及徵收私有耕地放領，所屬不平之鳴，要非無理。各級政府機關雖曾於 60、80 及 90 年間，有所調查或協調，然亦議而未決，或決而未行，未能持續追蹤辦理，以致迄無具體結果，相關政府機關難謂無處事不力之失。現農林公司雖已為民營之私法人，其與耕農間之租賃契約關係，固屬私權範圍，行政機關無權干涉；惟鑑於系爭土地為耕農自救會耕農賴以為生之土地，及渠等長期於該土地辛勤耕作改良之事實，內政部及南投縣政府對於農林公司以農民違約為由要求返還土地一事，應本主管機關立場，發揮為民服務的精神，速予積極協調處理，藉贖前愆，而紓民怨，並促進地方和諧。

三、至於已為私法人之農林公司與耕農自救會耕農間所引發之土地租賃糾紛，無論為：(一)該項租約為「茶場茶園放租合約」抑為「茶場土地租賃契約」；(二)農林公司得否以承租耕農改植其他作物為由而終止放租合約；(三)該公司得否以「積欠應繳茶菁達 2 年總額」為由拒絕續租等情。均屬私權關係，自非監察權行使之所能及。其是非曲直，最終仍應由司法機關依法處理，附此說明。

參、處理辦法：

一、調查意見一，函請行政院轉飭所屬內政部、財政部、

南投縣政府妥速辦理見復。

二、調查意見二，函請內政部、南投縣政府速予協調處理見復。

三、調查意見一至三，函復本案陳訴人。

四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

