

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：財政部及所屬國有財產署。

貳、案由：財政部及所屬國有財產署處理被占用國有非公用土地績效偏低，未達立法院決議要求每年至少收回10%以上的被占用國有非公用土地之目標；應列管迄未列管收取使用補償金之面積數仍多達6成，催收積欠使用補償金不力，致已列管追收使用補償金惟尚累計積欠使用補償金高達99億餘元，有損國庫權益，並使國有土地被占用情況持續惡化；且未積極循司法途徑處理被占用國有非公用土地，均核有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

民國(下同)96年6月15日立法院第6屆第5會期第18次會議審核通過之「中華民國96年度中央政府總預算案審查總報告」決議略以：「為確保國有財產得到最佳使用，特提案要求國產局每年至少收回10%以上的被占用國有非公用土地與房舍。」嗣據審計部函報：稽察財政部國有財產局(下稱國產局，自102年1月1日起改制為財政部國有財產署)經管國有非公用土地被私人占用部分，涉有清理及處理效能過低及未盡職責情事案予本院，經本院調查於99年8月間糾正財政部及所屬國產局。本案係本院財政及經濟委員會104年10月7日第5屆第19次會議，審議據審計部103年度中央政府總決算審核報告，國有非公用土地被長期不法占用問題，前經本院調查糾正，惟被不法占用情形仍多，允應妥為清查及處理，以維國產權益等情，決議推派委員調查。案經函請財政部說明，並於105年5月9日邀同行政院財政主計金融處及

財政部，赴坐落新北市、臺北市之被占用國有非公用土地現場會勘，同年月17日約詢行政院財政主計金融處及財政部國有財產署（下稱國產署）相關業務主管人員。全案經本院調查完畢，發現財政部及所屬國產署確有違失，應予糾正促其注意改善。事實與理由如下：

一、財政部及所屬國產署處理被占用國有非公用土地，自99年6月起迄104年底止，平均每年僅約去化2.7%之面積，距立法院96年間決議要求每年至少收回10%以上的被占用國有非公用土地之目標尚遠，執行績效偏低，核有違失。

（一）依國有財產法第9條規定：「財政部承行政院之命，綜理國有財產事務。財政部設國有財產局，承辦前項事務；其組織以法律定之。」故國有財產事務由財政部承行政院之命綜理之，而國產署之業務職掌乃承辦國有財產事務。復依同法第12條規定：「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。」故國產署承財政部之命，直接管理國有非公用財產。

（二）96年6月15日立法院第6屆第5會期第18次會議審核通過之「中華民國96年度中央政府總預算案審查總報告」決議略以：「為確保國有財產得到最佳使用，特提案要求國產局每年至少收回10%以上的被占用國有非公用土地與房舍。」根據該決議，表示10年內應收回全部被占用國有非公用土地與房舍。惟財政部及所屬國產局經管國有非公用土地之監督管理長期未依法善盡職責，對被私人占用國有非公用土地之清理及處理效能偏低，經本院調查於99年8月間糾正後，財政部即邀集相關機關通盤檢討，於99年10月21日核定「被占用國有非公用土地加強處理方案」，國產署並依該方案於100年、101年及102年訂

定當年度「被占用國有非公用不動產加強處理計畫」據以推動執行，以加速占用之清理與處理。為加強被占用國有非公用不動產之清查及處理效能，落實實質管理，報經行政院102年11月4日核定「被占用國有非公用不動產加強清理計畫」，由國產署自103年起按該計畫所列目標(依立法院法定預算調整辦理清查、處理數量)辦理，並訂定各年度作業計畫。

(三)財政部於99年間經本院糾正被私人占用國有非公用土地之清理及處理效能偏低。截至99年5月底，被占用國有非公用土地計31萬3,354筆(錄)、面積3萬1,217公頃、公告地價新臺幣(下同)901.52億元。占用者包括機關(機構)、私人及占用人不詳。其中「被機關(機構)占用」計1萬1,240筆(錄)、面積1,452公頃、公告地價137.77億元；「被私人占用」計24萬4,232筆(錄)、面積2萬2,650公頃、公告地價542.12億元；「占用人不詳」計5萬7,882筆(錄)、面積7,115公頃、公告地價222.63億元。時間推移，截至104年底，被占用國有非公用土地計34萬6,573筆(錄)、面積2萬7,415公頃、公告地價804.70億元。其中「被機關(機構)占用」計9,316筆(錄)、面積793公頃、公告地價94.12億元；「被私人占用」計27萬5,618筆(錄)、面積2萬1,371公頃、公告地價514.52億元；「占用人不詳」計6萬1,639筆(錄)、面積5,251公頃、公告地價196.06億元，詳表一。其中以「被私人占用」為最大宗，占當年底被占用國有非公用土地之筆(錄)、面積、公告地價之79.52%、77.95%、63.93%。第2大宗為「占用人不詳」，占當年底被占用國有非公用土地之筆(錄)、面積、公告地價之17.78%、19.15%、24.36%。相較於99年5月底之上開數據，截至104年底被占用國有非公用土地計增加3萬

3,219筆(錄)、面積減少3,802公頃、公告地價減少96.82億元。其中「被機關(機構)占用」計減少1,924筆(錄)、面積減少659公頃、公告地價減少43.65億元；「被私人占用」計增加3萬1,386筆(錄)、面積減少1,279公頃、公告地價減少27.60億元；「占用人不詳」計增加3,757筆(錄)、面積減少1,864公頃、公告地價減少26.57億元。顯示面積及公告地價均減少，筆(錄)數則增加。

(四)綜上，財政部及所屬國產署處理被占用國有非公用土地，自99年6月起迄104年底止，歷經4年7月，總共減少面積3,802公頃，占99年5月底被占用國有非公用土地面積3萬1,217公頃之12.17%，平均每年約去化2.7%之面積，距立法院96年間決議要求每年至少收回10%以上的被占用國有非公用土地(亦即於10年內收回全部被占用國有非公用土地)之目標尚遠，依此進度10年內委實無法收回大部分被占用國有非公用土地，顯示財政部及所屬國產署處理被占用國有非公用土地執行績效偏低，核有違失。

二、財政部及所屬國產署經管被占用國有非公用土地，應列管迄未列管收取使用補償金之面積數約6成，已列管追收使用補償金惟尚累計積欠使用補償金，高達99億餘元，顯示財政部及所屬國產署催收積欠使用補償金不力，且無具體追收計畫，不僅有損國庫權益，更使國有土地被占用情況持續惡化，洵有違失。

(一)依「國有非公用不動產被占用處理要點」(下稱占用要點)第6點規定：「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，應依民法第229條第1項請求其支付自繳納期限屆滿後至實際繳交之日之遲延利息。……」復依民法第126條規定：「利息、

紅利、租金、贍養費、退職金及其他1年或不及1年之定期給付債權，其各期給付請求權，因5年間不行使而消滅。」

(二)本院99年糾正時，已列管追收使用補償金之被私人占用之國有非公用土地，累計積欠使用補償金即達42億餘元。然截至104年10月底，被占用國有非公用土地有列管追收使用補償金中，累計欠繳使用補償金之土地共計10萬2,106筆(錄)、面積6,488公頃，已列管追收使用補償金惟尚累計積欠使用補償金已高達99億餘元。而該等列管追收使用補償金案件，逐年將產生已逾消滅時效(5年)部分，占用人依法得拒絕給付該部分，此有損國庫權益；倘政府強要追收該部分，占用人可能提訟，將徒增政府人力、物力之浪費。又國產署對於國有非公用土地被占用而有民法第126條規定罹於時效情形者，未予統計相關量值，致無數據可參，如予以統計，其數額可能非常龐大。此外，被占用國有非公用土地尚無使用補償金列管號者，截至104年10月底，共計18萬4,404筆(錄)、面積1萬7,148公頃，分別占迄104年10月底國有非公用土地34萬7,312筆(錄)、面積2萬7,571公頃之53.09%、62.19%。其中政府機關(機構)占用部分，依占用要點第6點第1項第1款及第2款均有免收使用補償金之規定(第2款係針對地方政府占用土地，倘有收益始追收使用補償金)，原則上無需產生使用補償金列管號。惟查截至104年10月底，政府機關(機構)占用國有非公用土地計9,216筆(錄)、面積788公頃，分別占迄104年10月底國有非公用土地筆(錄)及面積之2.65%、2.85%，比例並非很高。因此，即使扣除被政府機關(機構)占用之全部國有非公用

土地，國有非公用被占用且尚無使用補償金列管號之土地面積，仍占59.34%。

(三)綜上，財政部及所屬國產署經管被占用國有非公用土地，應列管迄未列管收取使用補償金之面積數，仍將近6成，比例甚高；對於未能即時列管要求占用人支付使用補償金及已列管追收使用補償金仍積欠不繳，已逾5年消滅時效者，竟未予統計相關量值，至無法估計國庫權益之損失。又本院99年糾正時，已列管追收使用補償金之被私人占用之國有非公用土地，累計積欠使用補償金即達42億餘元，然截至104年10月底，累計欠繳使用補償金之土地面積達6,488公頃，累計積欠使用補償金高達99億餘元，顯示財政部及所屬國產署催收積欠使用補償金不力，且無具體追收計畫，無異增長占用人有恃無恐之心理，認為政府依法最多只能收5年使用補償金，能拖過1年就可獲得1年之使用補償金不當利益，如此不僅有損國庫權益，更使國有土地被占用情況持續惡化，洵有違失。

三、財政部及所屬國產署未積極就循司法途徑處理被私人占用國有非公用土地之比例極低問題，謀求具體有效改善之道，且缺乏具體處理計畫，選列優先處理標的之程序亦未公開透明，顯有怠失。

(一)依占用要點第5點¹，被占用之國有非公用不動產，其符合國有財產法及相關法令規定者，得以出租、出售等方式處理。無法以出租、出售等方式處理者，

¹ 占用要點第5點規定：「國有非公用不動產被公司組織之公營事業機構或私人占用，其符合國有財產法及相關法令規定者，得以出租、讓售、專案讓售、視為空地標售、現狀標售或委託經營等方式處理。被占用不動產無法依前項方式處理者，應通知占用人自行拆除或騰空交還。並得依下列方式處理：(一)違反相關法律或土地使用管制者，通知或協調主管機關依法處理。(二)以民事訴訟排除。(三)依中華民國刑法第320條、第349條規定移請地方警察機關偵辦或逕向檢察機關告訴。占用情形影響國土保安或公共安全者，優先移送。」

應通知占用人自行拆除或騰空返還，並得循民事訴訟排除、移送檢警機關偵辦竊佔罪責、通知或協調主管機關依法處理。故以訴訟方式排除占用，乃消除非法使用關係之積極手段之一。101年至104年10月底，被私人占用國有非公用土地循司法途徑處理之情形如下：

- 1、101年底被私人占用國有非公用土地計26萬4,181筆(錄)、面積2萬2,077公頃，其中提民事訴訟者計154筆(錄)、面積19公頃，提刑事告訴者計262筆(錄)、面積41公頃，兩者合計416筆(錄)、面積61公頃，占當年底被私人占用國有非公用土地筆(錄)及面積之0.15%、0.27%，詳表二。
- 2、102年底被私人占用國有非公用土地計27萬2,178筆(錄)、面積2萬2,344公頃，其中提民事訴訟者計160筆(錄)、面積54公頃，提刑事告訴者計328筆(錄)、面積49公頃，兩者合計488筆(錄)、面積103公頃，占當年底被私人占用國有非公用土地筆(錄)及面積之0.17%、0.46%，詳表二。
- 3、103年底被私人占用國有非公用土地計27萬5,764筆(錄)、面積2萬1,679公頃，其中提民事訴訟者計341筆(錄)、面積43公頃，提刑事告訴者計456筆(錄)、面積89公頃，兩者合計797筆(錄)、面積132公頃，占當年底被私人占用國有非公用土地筆(錄)及面積之0.28%、0.60%，詳表二。
- 4、104年迄10月底被私人占用國有非公用土地計27萬5,287筆(錄)、面積2萬1,420公頃，其中提民事訴訟者計207筆(錄)、面積20公頃，提刑事告訴者計336筆(錄)、面積206公頃，兩者合計543筆(錄)、面積226公頃，占當年底被私人占用國有非公用土地筆(錄)及面積之0.19%、1.05%，詳表二。

5、綜上，自101年至104年10月底止，被私人占用國有非公用土地循司法途徑處理之案件合計僅2,244筆(錄)、面積約522公頃。每年循司法途徑處理之土地筆(錄)及面積占當年被私人占用國有非公用土地筆(錄)及面積之比例極低。

(二)據財政部表示，被占用地之處理，旨在消除非法使用關係並納入管理，而消除非法使用關係非僅民事訴訟一途。全面以訴訟方式排除占用，所需經費龐大，有實質之困難。國產署對於被私人占用之國有土地，乃先輔導占用人依法取得使用權，無法取得使用權者，依行政院核定之清理計畫規定，被占用國有非公用土地高價值、大面積及影響水土保持、國土保安及涉及生態敏感或景觀維護者(如位屬林地、國家公園區、河川區、山坡地、海岸地區、嚴重地層下陷地區、國家風景區、森林遊樂區、水庫集水區等)列為優先處理標的。國產署各分署、辦事處循司法途徑處理之案件，即依據上開規定篩選標的，循委外訴訟策略處理，並為簡化委外訴訟辦理程序，透過訂定開口契約方式，簡化流程，增加占用處理能量。再者，被占用國有非公用土地案件類型繁雜，有種植農林作物占用、濫墾濫伐、私有房屋占用、私有房屋越界建築占用、圈圍作停車占用、荒廢房屋占用、接管(他機關變更為非公用財產、民眾抵繳稅款、拋棄等情形)前即有被占用情形、國私共有土地遭占用情況複雜(有共有人使用或非共有人使用)、墳墓或無管理人之廟宇等，尚非全部案件皆適宜移送法院訴請拆屋還地，且該占地上物為民眾居住或賴以維生時，貿然提起訴訟恐引發社會批評云云。另詢據財政部表示，司法途徑比例不高原因，主要是處理時間相當長，歷年案件數可

能一直有累加之效應，亦無形增加承辦人業務之負擔；通常國產署處理訴訟案件是以臨時人員之人力（法律專長）為主要主力；該署無公權力，實務上執行仍以訴訟為宜，目前也有尋求其他方式解決云云。

- (三)不過，國產局曾為如何處理國有土地上簡易占用物疑義，函詢法務部，經該部100年3月25日法檢字第1000005487號函復略以，該局所詢以公告方式限期命占用人移除，逾期未移除者，視為無主物，而逕予處理之，此等做法是否可行，須視相關法令有無明文規定而斷。蓋民法上所稱之無主物，係指現在不屬於任何人所有之物而言，若經所有人拋棄之物固屬無主物，惟所有權人是否有拋棄意思，仍應依具體情形探求當事人之真意定之，故如可推知其所有人者，即非屬無主物。又公告限期移除之方式，係屬行政行為，若無法令明文規定，又無其他特別規定可資適用，則與依法行政原則有悖，難以片面之公告而逕將他人所有之物視為無主物，並排除刑法侵占、毀棄損壞罪之適用。況且，若可查知占用人，應透過民事途徑請求返還或排除之，若在無法令依據情形下，以公告方式逕予處理，無異架空法定請求返還所有物及排除占有之司法程序，適法性恐有疑義等語。顯見國產署處理被私人占用國有非公用土地，仍應以依法請求返還所有物及排除占有為正辦。財政部雖以非全部案件皆適宜移送法院置辯，然國產署循司法途徑處理被私人占用國有非公用土地之比例極低乃不爭之事實，且財政部亦自承國產署無公權力，實務上執行仍以訴訟為宜。是以，財政部及所屬允應就循司法途徑處理被私人占用國

有非公用土地之比例極低問題，謀求具體有效改善之道。

(四)此外，國產署對於被私人占用之國有土地，雖按年選列高價值、大面積之被占用土地及影響水土保持、國土保安及涉及生態敏感或景觀維護者（如位屬林地、國家公園區、河川區、山坡地、海岸地區、嚴重地層下陷地區、國家風景區、森林遊樂區、水庫集水區等）列為優先處理標的。然國產署及所屬分署、辦事處按年選列優先處理標的之程序並未公開透明，且未就國有非公用被私人占用土地，需循司法途徑處理者，訂定具體之處理計畫，也未將符合優先處理條件之全部標的資訊予以公開，並排出預定處理之順序及時程，通知占用人自行拆除或騰空返還否則將依法循司法途徑處理，難免讓外界誤認有立意選擇或針對性提訟之虞，洵屬不當。

(五)綜上，財政部及所屬國產署未積極就循司法途徑處理被私人占用國有非公用土地之比例極低問題，謀求具體有效改善之道，對於被私人占用國有非公用土地循司法途徑處理，缺乏具體計畫，選列優先處理標的之程序亦未公開透明，顯有怠失。

綜合上述，財政部及所屬國產署處理被占用國有非公用土地，自99年6月起迄104年底止，平均每年僅約去化2.7%之面積，未達立法院96年間決議要求每年至少收回10%以上的被占用國有非公用土地之目標，執行績效偏低；應列管迄未列管收取使用補償金之面積數仍多達六成，催收積欠使用補償金不力，且無具體追收計畫，致已列管追收使用補償金惟尚累計積欠使用補償金高達99億餘元，不僅有損國庫權益，更使國有土地被占用情況持續惡化；未積極就循司法途徑處理被私人占用國有非公用土地之比例極低問題，謀求具體有效改善之道，

且缺乏具體處理計畫，選列優先處理標的之程序亦未公開透明，均核有違失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：李月德

陳慶財

楊美鈴

表一 99年5月底及104年底被占用國有非公用土地類別一覽表

單位：筆（錄）；公頃；億元

年	被占用國有非公用土地 A(即B+C+D)			機關(機構) B			私人 C			占用人不詳 D		
	筆錄數	面積	公告地價	筆錄數	面積	公告地價	筆錄數	面積	公告地價	筆錄數	面積	公告地價
99 5月底	313,354	31,217	901.52	11,240	1,452	137.77	244,232	22,650	542.12	57,882	7,115	222.63
104 年底	346,573	27,415	804.70	9,316	793	94.12	275,618	21,371	514.52	61,639	5,251	196.06
增減 情形	+33,219	-3,802	-96.82	-1,924	-659	-43.65	+31,386	-1,279	-27.60	+3,757	-1,864	-26.57

資料來源：財政部。

備註：

1、「機構」包括「公司組織之公營機構」、「非公司組織之公營機構」及「其他公法人」；「占用人不詳」係指其他占用。

2、「公頃」計算至個位數，小數點以下四捨五入；「億元」計算至小數2位，以下四捨五入。

表二 101-104年10月底被私人占用國有非公用土地依法訴訟情形一覽表

單位：筆（錄）；公頃；億元；%

年	當年底被私人占用國有非公用 土地總數 A			民事訴訟 B			刑事告訴 C			合計 D(即B+C)		
	筆錄數	面積	公告地價	筆錄數	面積	公告地價	筆錄數	面積	公告地價	筆錄數 (D/A)	面積 (D/A)	公告地價
101	264,181	22,077	492.78	154	19	0.73	262	41	1.13	416 0.15%	61 0.27%	1.86
102	272,178	22,344	529.85	160	54	1.38	328	49	0.55	488 0.17%	103 0.46%	1.93
103	275,764	21,679	515.66	341	43	3.04	456	89	0.64	797 0.28%	132 0.60%	3.68
104	275,287	21,420	520.33	207	20	1.90	336	206	1.44	543 0.19%	226 1.05%	3.34

資料來源：財政部。

備註：

- 1、「公告地價」計算至小數2位、四捨五入；「公頃」計算至個位數，小數以下四捨五入。104年統計至10月底。
- 2、國產署產籍系統建置之資料隨時因相關管理、收益等而異動，已無法再重新統計以前年度、月份之公告現值，故本表之統計數據只列出公告地價。