

壹、案由：據審計部函報：該部民國 98 年度辦理『各級政府徵收或購置已逾 15 年未完成產權移轉登記土地處理情形』專案調查，發現各級政府機關（構）涉有清理效能過低，及財政部、內政部等各中央主管機關未善盡督導職責等情乙案。

## 貳、調查意見：

經函據中央各部會及各級地方政府查復到院，並經於民國（下同）99年12月13日約詢內政部地政司、財政部國有財產局、法務部法律事務司等相關業務主管及承辦人員，業調查竣事，茲將調查意見列述如下：

一、各級政府機關（構）徵收及購置逾15年未完成產權移轉登記之土地，截至99年3月31日止，尚有2,612筆、面積132.9410公頃、99年公告土地現值總額1,471億2,432萬餘元，足見各該政府機關（構）早年於徵收或購置土地後，未確實依土地法、國有財產法及省（市）、縣（市）財產管理自治法規相關規定及時辦理產權移轉登記，嚴重損及國家財產權益，核有違失。

（一）按土地法第72條規定：「土地總登記後，土地權利有移轉……時，應為變更登記。」同法第37條規定：「土地權利變更登記，應由權利人及義務人會同聲請之。……前項聲請，應於土地權利變更後一個月內為之。……」國有財產法第18條第1項規定：「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。」另按臺灣省省有財產管理規則（已於92年3月1日廢止）第9條規定：「不動產應由各該管理機關或代管機關以臺灣省名義囑託該管地政機關辦理省有登記及管理機關登記。」第75條第1項規定「縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所未訂財產管理規則者，得比照本規則規定辦理。」臺北市市有財產管理自治條例第10條規定：「不動產應由管理機關以『臺北市』名義，向管轄地政機關辦理所有權及管理機關登記。」高雄市市有財產管理自治條例第11條規定：「市有不動產應由各該管理機關，以高雄市名義囑託該管地政機

關辦理所有權登記及管理機關登記。」又各縣（市）政府亦有類同規定，如新竹縣縣有財產管理自治條例第 9 條規定：「縣有不動產由各該管理單位囑託該管地政機關以新竹縣名義辦理所有權及管理機關登記。」第 13 條規定：「本府暨所屬各機關學校因徵收、新建、增建、改建、修建、購置、受贈或與他人合作興建之不動產，應於取得後三個月內依第九條規定辦理登記……。」第 77 條並規定：「本縣鄉（鎮、市）公所未訂財產管理法規者，得比照本自治條例規定辦理。」合先敘明。

- (二)查審計部於 87 年專案調查本案時，經行政院秘書處交據財政部以 87 年 12 月 30 日台財產接字第 87029616 號函復審計部稱：經邀集行政院主計處等有關部會及省（市）、縣（市）政府研商獲致會商結論略謂：「1、國有財產法第 3 章『保管』，以及臺灣省、臺北市、高雄市省（市）有財產管理規則之有關條文，對於中央各機關取得不動產及地方政府購置之不動產，應依有關法令辦理國有或省（市）有登記、產籍列管及維護，已有明確之規定。關於購置取得財產後續實務作業，則可依行政院頒事務管理手冊『財產管理』有關規定辦理。其就購置及管理之流程，從請購、招標（比價、議價）、訂約、驗收，至產權登記，填造財產增加單，及至登帳、設卡、保管、養護，以及編造財產目錄作為報告，均有詳細規定，並有財產增加處理程序圖、財產購置程序圖等可資遵循，各機關據以執行，並無困難；如未予照辦，應屬人為疏失，而非制度法令之不全。2、各機關因事業之需要辦理徵收土地，其徵收具備要件及手續，均應依照土地法第 208 條至 247 條規定辦理，亦為前述手冊『財產管理』第 42

點所明定；實務上之各項程序及相關法令規定並詳列於內政部編印之徵收作業手冊中，執行上應無疑義。縱有少數漏未辦理產權登記情形，於發現時，迅即洽地政機關辦理登記，於法令適用及實務作業上，均無困難。……」併予敘明。

(三)經查，截至 99 年 3 月 31 日止，各級政府徵收及購置逾 15 年未完成產權移轉登記土地之筆數、面積及 99 年公告土地現值總額，經依各級政府機關（構）查填之資料綜整如下：

- 1、各級政府徵收逾 15 年未完成產權移轉登記土地面積計 59.5915 公頃、99 年公告土地現值總額 961 億 4,566 萬餘元。其中各級中央政府徵收逾 15 年未完成產權移轉登記土地面積 12.7140 公頃、佔 21.3%，99 年公告土地現值總額 7 億 8,766 萬餘元、佔 0.8%；按面積計，在各級中央政府中以國防部軍備局為最多，其次是交通部公路總局，第三為交通部臺灣鐵路管理局。而各級地方政府徵收逾 15 年未完成產權移轉登記面積 46.8774 公頃、佔 78.7%，99 年公告土地現值總額 953 億 5,799 萬餘元、佔 99.2%；按面積計，在各級地方政府中以臺北市政府為最多，其次是臺中縣政府，第三為苗栗縣政府。經整理如下表：

需地機關	用地類別	筆數	%	面積(公頃)	%	99年公告土地現值總額	%
國防部軍備局	特定目的事業用地	6	3	4.166123	33	268,944,430	35
交通部公路總局	道路	121	59	4.069427	32	195,967,067	25
交通部臺灣鐵路管理局	鐵路用地	38	19	3.481808	27	304,719,576	39
經濟部水利署	堤防用地	39	19	0.996654	8	18,035,033	1
小計		204	100	12.714012	100	787,666,106	100
臺北市政府	公園、道路	328	35.2	35.110370	75	93,520,110,296	98.1
臺北縣政府	道路、學校	3	0.3	0.194353	0.4	29,132,703	0.03
新竹市政府	學校	1	0.1	0.234716	0.5	72,761,960	0.06
苗栗縣政府	道路、水溝	223	24.0	4.119613	8.8	291,293,658	0.3
臺中市政府	道路	1	0.1	0.019500	0	18,915,000	0.01

臺中縣政府	道路	217	23.3	5.661013	121	766,145,788	0.8
彰化縣政府	道路	1	0.1	0.011613	0	2,670,760	0
嘉義市政府	道路	142	15.2	1.036020	22	654,208,934	0.7
宜蘭縣政府	學校	16	1.7	0.490300	1	2,757,230	0
小計		1340	300	72.305522	100	96,933,328,541	100
總計		1,136	—	59.591510	註2	96,145,662,435	註3

註：1. 百分比低於小數點第二位者不計，填入「0」以利計算。  
2. 各級中央政府及各級地方政府徵收逾15年未完成產權移轉登記土地面積，佔各級政府徵收逾15年未完成產權移轉登記土地總面積之比例，分別為21.3%及78.7%。  
3. 各級中央政府及各級地方政府徵收逾15年未完成產權移轉登記土地之99年公告土地現值總額，佔各級政府徵收逾15年未完成產權移轉登記土地99年公告土地現值總額之比例，分別為0.8%及99.2%。

2、各級政府購置逾15年未完成產權移轉登記土地面積計73.3495公頃，99年公告土地現值總額509億7,866萬餘元。其中各級中央政府購置逾15年未完成產權移轉登記土地面積33.2611公頃、佔45.5%，99年公告土地現值總額40億5,962萬餘元、佔8%；按面積計，在各級中央政府中以國防部軍備局為最多，其次是交通部臺灣鐵路管理局，第三為行政院海巡署海岸巡防總局。而各級地方政府購置逾15年未完成產權移轉登記土地面積40.0884公頃、佔54.5%，99年公告土地現值總額469億1,904萬餘元、佔92%；按面積計，在各級地方政府中以桃園縣政府為最多，其次是臺北縣政府，第三為新竹縣政府，依次為臺北市政府、彰化縣政府及新竹市政府。經整理如下表：

需地機關	用地類別	筆數	%	面積(公頃)	%	99年公告土地現值總額	%
行政院海巡署海岸巡防總局	機關	22	5	7.071969	21	647,199,992	16
行政院退輔會	綠地、道路	33	8.2	1.982426	6	32,532,030	0.8
臺灣省諮議會	機關	6	1.5	0.449700	1	89,940,000	2.2
財政部土地銀行	宿舍	1	0.2	0.012700	0	1,981,200	0
教育部新竹高中及豐原高中	學校	3	0.8	0.404460	1	118,343,062	2.9
交通部臺灣鐵路管理局	鐵路用地	151	38	10.587940	32	1,655,115,752	40.8
國防部軍備局	機關、營區、道路等	177	44	12.549762	38	1,506,252,895	37.1

需地機關	用地類別	筆數	%	面積(公頃)	%	99年公告土地現值總額	%
經濟部中油公司及自來水公司	倉儲區及自來水設施	9	2.3	0.202100	1	8,257,000	0.2
小計		402	100	33.216057	100	4,059,621,931	100
臺北市府	學校、機關	79	7.4	1.751784	4.4	546,501,543	1.2
臺北縣政府	道路、學校、機關	236	22	8.093049	20.2	42,152,141,830	89.8
桃園縣政府	道路、學校	116	10.8	14.053082	35.0	1,607,127,466	3.4
新竹縣政府	學校、道路	137	12.8	1.872874	4.7	210,824,420	0.4
新竹市政府	學校	17	1.6	1.552149	3.9	421,616,806	0.9
臺中市政府	道路	5	0.5	0.102800	0.2	26,728,000	0.1
臺中縣政府	道路	1	0	0.033100	0	16,550,000	0.05
彰化縣政府	學校、其他	53	4.9	1.684326	4.2	216,851,247	0.5
嘉義市政府	道路	9	0.8	0.270398	0.7	4,867,164	0
嘉義縣政府	道路	6	0.6	0.017341	0	3,215,407	0
南投縣政府	道路	12	1.1	0.512102	1.3	88,094,112	0.2
臺南市政府	學校	1	0	0.067049	0.2	15,421,270	0.05
高雄市政府	學校	2	0.2	0.195300	0.5	10,741,500	0
高雄縣政府	道路、垃圾場用地	56	5.2	0.395187	1.0	189,882,842	0.4
屏東縣政府	綠地、道路、機關、學校、其他	192	17.9	3.805949	9.5	1,058,011,881	2.3
宜蘭縣政府	學校、其他	8	0.8	0.448400	1.1	9,032,000	0
花蓮縣政府	道路、其他	141	13.1	5.256383	13.1	337,929,491	0.7
臺東縣政府	市場	3	0.3	0.013204	0	620,588	0
小計		1,074	300	40.088,477	100	46,919,040,767	300
總計		1,476	—	73.349534	註2	50,978,662,698	註3

註：1. 百分比低於小數點第二位者不計，填入「0」以利計算。  
2. 各級中央政府及各級地方政府購置逾15年未完成產權移轉登記土地面積，佔各級政府購置逾15年未完成產權移轉登記土地總面積之比例，分別為45.5%及54.5%。  
3. 各級中央政府及各級地方政府購置逾15年未完成產權移轉登記土地之99年公告土地現值總額，佔各級政府購置逾15年未完成產權移轉登記土地99年公告土地現值總額之比例，分別為8%及92%。

(四) 綜上，截至99年3月31日止，各級政府機關(構)徵收及購置逾15年未完成產權移轉登記土地之案件仍多，總計2,612筆、面積132.9410公頃、99年公告土地現值總額1,471億2,432萬餘元，足見各該政府機關(構)早年於徵收或購置土地後，未確實依首揭法令規定及時辦理產權移轉登記，事後又未予追縱列管，以致發生土地現為公用，而土地權利人卻仍登記為私人之現象，嚴重損及國家財產權益，核有違失。

二、各級政府機關（構）對於徵收及購置逾 15 年未完成產權移轉登記土地之清理未盡確實，處理績效不彰，而各該主管機關復未盡督導之責，確有未盡職責情事。

(一) 查審計部於 87 年第 1 次專案調查各級政府機關徵收或購置已逾 15 年未完成產權移轉登記土地案件，依各機關填報之資料，截至 86 年 12 月 31 日止，各級政府機關徵收或購置已逾 15 年未完成產權移轉登記土地，總計 1,911 筆、面積 108.4539 公頃。經彙整如下表：

各級政府	土地筆數	土地面積 (m <sup>2</sup> )	帳列付款金額
中央政府	181	95,197.4400	967,350.08
省市政府	128	211,836.0700	48,235,365.22
縣市政府	292	382,610.2500	11,825,944.68
鄉鎮市公所	1,310	394,895.8152	82,610,498.70
合計	1,911	1,084,539.5752	143,639,158.68

註：本表未包括國防部經管之軍用土地。

(二) 90 年間，審計部賡續調查各級政府機關徵收或購置已逾 15 年未完成產權移轉登記土地之處理情形，將國防部經管之土地納入，調整後該等未完成產權移轉登記土地計 2,593 筆，面積約 223 公頃；其後又新增 454 筆，面積約 9 公頃，總計 3,047 筆，面積約 233 公頃。嗣再書面調查，截至 89 年 12 月 31 日止，尚未處理登記之土地計 2,237 筆，面積約 160.9357 公頃，自 87 年至 89 年間處理結案者計 810 筆，面積約 72 公頃，處理率依筆數計僅約 27%（依面積計亦僅約 31%），顯為偏低。經將各級政府尚未處理之土地筆數、面積及帳列付款金額，整理如下表：

各級政府	類別	土地筆數	土地面積 (m <sup>2</sup> )	帳列付款金額
中央政府	未處理案	830	659,271.09	29,588,114.36
	86 年部分	616	627,550.09	22,096,435.36
	新增部分	214	31,721.00	7,491,679.00
台北市政府	未處理案	25	14,573.14	1,329,052.00

各級政府	類別	土地筆數	土地面積 (m <sup>2</sup> )	帳列付款金額
	86 年部分	25	14,573.14	1,329,052.00
	新增部分	--	--	--
高雄市政府	未處理案	2	1,953.00	59,597.80
	86 年部分	2	1,953.00	59,597.80
	新增部分	--	--	--
各縣市政府	未處理案	327	435,093.24	20,288,415.18
	86 年部分	327	435,093.24	20,288,415.18
	新增部分	--	--	--
鄉鎮市公所	未處理案	1,053	498,467.38	63,075,900.60
	86 年部分	990	460,978.96	57,946,930.60
	新增部分	63	37,488.42	5,128,970.00
總 計	未處理案	2,237	1,609,357.85	114,341,079.94
	86 年部分	1,960	1,540,148.43	101,720,430.94
	新增部分	277	69,209.42	12,620,649.00

(三) 審計部 98 年再針對本案專案調查，財政部 98 年 3 月 31 日台財產接字第 098000275 號函，及內政部 98 年 4 月 3 日內授中辦地字第 0980724161 號函復審計部查處情形，截至 97 年 12 月 31 日止，各級政府機關(構)徵收或購置已逾 15 年仍未完成產權移轉登記土地總計 1,201 筆、面積約 56.3265 公頃。相較於 90 年間之調查資料，98 年之調查結果，其尚未處理登記之土地筆數、面積，均有明顯減少。茲將各級政府尚未處理之土地筆數、面積、98 年公告土地現值及帳列付款金額，整理如下表：

管理機關	筆數	面積 (m <sup>2</sup> )	98 年公告現值	帳列付款
各級中央政府	319	329,040.29	4,196,599,281	108,042,953
縣(市)政府	214	46,153.82	1,856,098,907	15,215,442
鄉(鎮、市)公所	668	188,070.97	8,074,116,542	16,031,437
總 計	1,201	563,265.08	14,126,814,730	139,289,832

(四) 案經本院調查結果，截至 99 年 3 月 31 日止，各級政府機關(構)徵收及購置逾 15 年未完成產權移轉登記土地計 2,612 筆、面積 132.9410 公頃。其尚未處理登記之土地筆數、面積，又大幅增加，顯見各級政府機關(構)對於徵收及購置逾 15 年未完成產權移轉登記土地之清理未盡確實，處理績效不彰，而各該主管機關復未盡督導之責，確有未盡職責情

事。

三、各級政府機關（構）徵收或購置逾 15 年未完成產權移轉登記土地案件，縱經評估確實無法解決而同意結案者，仍應本諸需地機關權責持續積極與土地登記名義人協調處理，以維國家財產權益。

- (一)按財政部 90 年 8 月 2 日台財產接字第 0900019896 號函復審計部之會商結論略以「……倘經評估的確無法解決者，各機關應查明業務主管人員及承辦人員疏失責任後，報請主管機關同意結案並副知審計部（中央政府部分）或所轄審計機關（地方政府部分）及本部（中央政府部分）或內政部（地方政府部分），解除列管。」另按內政部 91 年 4 月 8 日台內中地字第 0910083495 號函訂頒「地方政府徵收或購置已逾 15 年未完成產權移轉登記土地清理計畫」之「評估處理方案」規定，「倘經評估確實無法解決者，應敘明原因，依地方自治權責，報經該管直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所同意結案，並副知審計部所轄審計機關及內政部；鄉（鎮、市）公所應副知縣政府、審計機關及內政部。」。
- (二)又本案於本院約詢時，據財政部國有財產局代表說明：「各機關（構）徵收或購置逾 15 年未辦理產權移轉登記之土地，咸因早前不重視作業程序，未及時辦理登記，且未予專案追蹤列管，以及未適時解決問題所肇致，因個案所涉及之法律關係不一，應由各機關本於權責謀求解決，惟考量確有礙於時效及現行土地登記規則之限制，無法辦理產權移轉登記之情況，爰獲有各該機關於查明業務主管人員疏失責任後，報請主管機關同意結案，並副知審計部及財政部後，解除列管之結論。」另據內政部地政司代表說明：「地方政府依上開清理計畫本於自治

權責辦理結案者，除已實際辦理所有權移轉登記土地外，尚包括地方政府查明疏失責任後，經評估確實無法解決同意結案者。如屬經評估確實無法解決而同意結案者，土地所有權登記名義人仍屬私人。而有關於本案土地清理，如地方政府未能查明徵收部分確已發價完竣，或購置部分已逾民法第 125 條規定之 15 年請求權時效期間(土地所有權人可依法主張時效抗辯而不配合辦理土地所有權移轉登記)，處理上有其困難。……是以，本案土地之處理，地方政府機關依目前法制尚難有效解決，而辦理所有權移轉登記，一般而言，除追究原承辦人員疏失責任外，僅得基於行政面儘量與該等土地所有權人協調處理。」。

(三)綜上，各級政府機關(構)徵收或購置逾 15 年未完成產權移轉登記土地案件之「同意結案、解除列管」，除已實際辦理所有權移轉登記土地外，尚包括經評估的確無法解決，於查明業務主管人員及承辦人員疏失責任後，同意結案者，如屬後者，只是案件控管或資料顯示上之解除列管，其事實狀態並未改變，問題亦未真正解決，該等土地如再移轉於第三人，則問題可能更加複雜而難以解決。再者，經查該等尚未處理登記之土地，按用地類別分，雖以道路用地最多，面積 65.4583 公頃、佔 49.2%，但機關用地及學校用地，面積亦有 27.0899 公頃及 20.8030 公頃、分別佔 20.4%及 15.6%，依次為鐵路用地、水利用地及其他等，經整理如下表：

用地類別	筆數	%	面積(公頃)	%	99年公告土地現值總額	%
機關用地	275	10.5	27.089914	20.4	3,153,131,287	2.1
宿舍用地	8	0.3	0.262100	0.2	28,298,600	0.05
道路用地	1,653	63.3	65.458320	49.2	138,890,956,820	94.4
鐵路用地	189	7.2	14.069748	10.6	1,959,835,328	1.3
學校用地	224	8.6	20.803091	15.6	2,662,536,391	1.8
水利用地	102	3.9	2.558010	1.9	100,638,918	0.1

用地類別	筆數	%	面積(公頃)	%	99年公告土地現值總額	%
綠地	54	2.1	0.334300	0.3	28,415,500	0.05
其他	107	4.1	2.365561	1.8	300,512,289	0.2
總計	2,612	100	132.941044	100	147,124,325,133	100

且該等土地如屬機關用地或學校用地，倘遇辦公廳舍、教室或校舍老舊、破損，須申請建築執照予以增建、改建或整建時，仍須協調土地登記名義人同意配合辦理。準此，各級政府機關（構）徵收或購置逾 15 年未完成產權移轉登記土地案件，縱經評估確實無法解決而同意結案者，仍應本諸需地機關權責持續積極與土地登記名義人協調處理，以維國家財產權益。

四、各級政府機關（構）徵收或購置逾 15 年未完成產權移轉登記土地，係緣於早年各該政府機關（構）忽視作業程序，且未積極追蹤列管處理，肇致目前無法辦理產權移轉登記之窘境，各級政府機關（構）應確實檢討改進，避免再次發生類似情事，影響國家財產權益。

- (一)按土地法第 235 條規定：「被徵收土地之所有權人，對於其土地之權利義務，於應受補償發給完竣時終止，……」土地徵收條例第 21 條第 1 項復規定：「被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。」是該等未完成產權移轉登記土地如係徵收取得者，如需地機關未能提具當時之徵收補償印領清冊或證明確實已發價完竣，依上開規定無法辦理該等土地產權移轉登記。
- (二)另按民法第 125 條規定：「請求權，因十五年間不行使而消滅。……」是該等未完成產權移轉登記土地如係購置取得者，由於消滅時效已完成，債務人取得拒絕履行之抗辯權，需地機關如檢具相關買賣

契約或價金給付，要求債務人配合辦理產權移轉登記時，債務人得執以拒絕給付。惟其原有之法律關係並不因而消滅。是在土地買賣之情形，倘出賣人已交付土地與買受人，雖買受人之所有權移轉登記請求權之消滅時效已完成，惟其占有土地既係出賣人本於買賣之法律關係所交付，即具有正當權源，原出賣人自不得認係無權占有而請求返還（最高法院 69 年台上字第 1665 號判例、85 年台上字第 389 號判例參照）。準此，對於該等土地需地機關仍有正當權原，並非無權占有，僅因債務人抗辯權之行使，而無法辦理產權移轉登記。

(三) 經查各級政府機關(構)徵收或購置逾 15 年未完成產權移轉登記土地之案件，其未完成產權移轉登記之原因，有「作業疏失、漏未辦理」、「承辦人員不諳法令」、「原承辦人離職未移交」、「相關補償印領清冊遺失」、「購置當時為農地，無法辦理移轉」、「地號或面積與清冊或主管機關核准文件不符」等，不一而足。無論係徵收或購置取得，均係早年各該政府機關(構)忽視作業程序，且未積極追蹤列管處理所致，肇致目前無法辦理產權移轉登記之窘境，各級政府機關(構)應確實檢討改進，避免再次發生類似情事，影響國家財產權益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正行政院。
- 二、調查意見三、四，函請行政院轉飭所屬確實檢討改進見復。
- 三、調查意見一至四，函復審計部。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族、財政及經濟委員會聯席會議處理。

- 附表一、各級中央政府徵收逾 15 年未完成產權移轉登記土地處理情形調查表
- 附表二、各級中央政府購置逾 15 年未完成產權移轉登記土地處理情形調查表
- 附表三、各級地方政府徵收逾 15 年未完成產權移轉登記土地處理情形調查表
- 附表四、各級地方政府購置逾 15 年未完成產權移轉登記土地處理情形調查表