

## 調 查 報 告

壹、案由：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，以維國產權益等情案。

貳、調查意見：

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處長蕭家旗及財政部國有財產署(下稱國產署)署長莊翠雲暨相關業務主管人員。全案經本院調查完畢，調查意見如下：

- 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<sup>1</sup>，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，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(

---

<sup>1</sup> 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。」

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。

四、財政部及所屬國產署雖積極處理被占用國有非公用土地，但去化面積有限，主要關鍵在於設定年度計畫清理及「處理」被占用國有非公用土地之目標仍屬保守，且未建立妥適機制增加清查及處理量能，致使實際清理及「處理」效能偏低；對占用人不詳問題，未研訂具體有效措施，以驅除民眾畏懼心理及增加民眾主動檢舉占用之動機，均有疏失。

(一)財政部為加速清查及處理占用，前於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。嗣財政部依「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」規定，函報「被占用國有非公用不動產加強清理計畫」，經行政院於102年11月4日核定。該計畫自103年1月1日起至108年12月31日止，預定清查24萬6,514筆(錄)及處理27萬筆(錄)之被占用土地。103年編列1億5,000萬元、104年及105年分別編列1億4,751萬6千元經費推動執行。

(二)自101年至104年10月底止清查勘查被私人占用國有非公用土地之情形如下：

- 1、101年底清查勘查計1萬8,988筆(錄)、面積1,222公頃；5年(含)以內曾清查勘查者計8萬1,084筆(錄)、面積5,706公頃；5年以上未再清查勘查者計9萬2,100筆(錄)、面積4,688公頃，詳表三。101年底清查勘查之筆(錄)、面積，分別占當年底被私人占用國有非公用土地26萬4,181筆(錄)、面積2萬2,077公頃之7.18%、5.53%。
- 2、102年底清查勘查計2萬5,432筆(錄)、面積1,548公頃；5年(含)以內曾清查勘查者計9萬2,449筆(錄)、面積6,350公頃；5年以上未再清查勘查者計10萬2,772筆(錄)、面積5,355公頃，詳表三。102年底清查勘查之筆(錄)、面積，分別占當年底被私人占用國有非公用土地27萬2,178筆(錄)、面積2萬2,344公頃之9.34%、6.92%。
- 3、103年底清查勘查計3萬1,593筆(錄)、面積2,476公頃；5年(含)以內曾清查勘查者計11萬3,135筆(錄)、面積7,341公頃；5年以上未再清查勘查者計11萬3,239筆(錄)、面積6,572公頃，詳表三。103年底清查勘查之筆(錄)、面積，分別占當年底被私人占用國有非公用土地27萬5,764筆(錄)、面積2萬1,679公頃之11.45%、11.42%。
- 4、104年迄10月底清查勘查計3萬4,869筆(錄)、面積3,284公頃；5年(含)以內曾清查勘查者計13萬5,729筆(錄)、面積9,301公頃；5年以上未再清查勘查者計12萬6,685筆(錄)、面積7,506公頃，詳表三。104年迄10月底清查勘查之筆(錄)、面積，分別占當年10月底被私人占用國有非公用土地27萬5,287筆(錄)、面積2萬1,420公頃之12.66%、15.33%。
- 5、清查勘查乃「處理」被占用國有非公用土地之先

前步驟，根據上述清查勘查之數據，顯示自101年至104年10月底止清查勘查被私人占用國有非公用土地面積之比例從5.53%逐年增加至15.33%。

(三)101年至104年被占用國有非公用土地之年度「處理」<sup>2</sup>計畫目標及「處理」、「新增」情形如下：

- 1、101年度「處理」計畫目標為3萬2,076筆(錄)、面積2,782公頃；101年底「處理」4萬4,754筆(錄)、面積4,172公頃，「處理」之總數占101年初被占用國有非公用土地筆(錄)、面積之13.73%、14.40%；但101年底「新增」占用6萬4,068筆(錄)、面積3,879公頃，詳表四。故101年底被占用國有非公用土地較101年初實際增加1萬9,314筆(錄)、面積減少293公頃。
- 2、102年度「處理」計畫目標為4萬1,816筆(錄)、面積3,326公頃，102年底「處理」4萬0,938筆(錄)、面積3,546公頃，「處理」之總數占102年初被占用國有非公用土地筆(錄)、面積之11.85%、12.37%。但102年底「新增」占用4萬4,729筆(錄)、面積3,387公頃，詳表四。故102年底被占用國有非公用土地較102年初實際增加3,791筆(錄)、面積減少159公頃。
- 3、103年度「處理」計畫目標為4萬2,559筆(錄)、面積3,114公頃；103年底「處理」4萬6,413筆(錄)、面積4,265公頃，「處理」之總數占103年初被占用國有非公用土地筆(錄)、面積之13.29%、14.96%。但103年底「新增」占用4萬6,930筆(錄)、面積3,488公頃，詳表四。故103年底被占用國有非公

---

<sup>2</sup>所謂「處理」，僅指除去占用關係而言，並非指「『收回』作最佳使用」。

用土地較103年初實際增加517筆(錄)、面積減少777公頃。

- 4、104年度「處理」計畫目標為4萬1,823筆(錄)、面積2,665公頃；104年底「處理」4萬3,033筆(錄)、面積4,164公頃，「處理」之總數占104年初被占用國有非公用土地筆(錄)、面積之12.31%、15.01%。但104年底「新增」占用4萬0,044筆(錄)、面積3,850公頃，詳表四。故104年底被占用國有非公用土地較104年初實際減少2,989筆(錄)、減少面積314公頃。
- 5、綜上，自101年至104年，「處理」計畫目標計15萬8,274筆(錄)、面積1萬1,887公頃；每年度平均「處理」目標計3萬9,568.5筆(錄)、2,971.75公頃。實際完成「處理」被占用土地17萬5,138筆(錄)、面積1萬6,147公頃；每年度平均完成「處理」4萬3,784.5筆(錄)、4,036.75公頃。每年度實際完成「處理」之總數雖均超過當年初被占用國有非公用土地筆(錄)、面積之10%。但「處理」總數與「新增」總數相抵消結果，被占用國有非公用土地筆(錄)數實際增加20,633筆(錄)，面積只減少1,543公頃，僅占101年初被占用國有非公用土地面積2萬8,958公頃之5.32%，依此數據，委實無法達成立法院96年間決議要求於10年內收回被占用國有非公用土地之目標。

(四)財政部表示國產署每年除依預算編列情形訂定占用處理目標處理占用外，亦因他機關移交、民眾抵稅、拋棄無人承認繼承收歸國有等原因接管取得國有土地。嗣經清查勘查發現占用，須予列管並依占用要點規定處理，是以國產署雖積極處理占用，每年仍因新接管土地經清查勘查發現占用，而有「新增」

占用數量高於「處理」數量之情形；占用人不詳之國有非公用土地筆(錄)數、面積偏高之原因之一，乃民眾多有「多一事不如少一事」心態，國產署各分署勘查人員現場訪查時，縱然鄰戶知悉使用人，基於敦親睦鄰或害怕遭挾怨報復，致現場調查時無人提供使用人資料。國產署各分署為解決占用人不詳問題，已建立處理內控機制，提出對策，將按占用人不詳型態，透過資料充分及廣泛蒐集並協調警察機關、當地村里長、村里幹事等提供協助等方式處理。至於毗鄰土地所有權人或使用人因畏懼心理而無法協助查明占用人身分時，清查勘查人員仍將持續協調民眾或會同村里長提供協助云云。

(五)經核，自101年至104年，財政部及所屬國產署雖積極處理被占用國有非公用土地，但實際上筆(錄)數增加2萬633筆(錄)，面積只減少1,543公頃，僅占101年初被占用國有非公用土地面積之5.32%，其理由除人力及經費不足外，主要關鍵在於清理及「處理」被占用國有非公用土地之目標保守，未考量當年「新增」被占用土地數量將抵消去化量，造成實際去化量之減少，設定年度計畫清理及「處理」之目標量偏低，立法院只能以該目標量審核所需預算金額；如有人力、資源欠缺等問題，亦未報請行政院積極協助妥處，且未建立妥適機制增加清查及處理量能，致使實際清理及「處理」效能偏低。此外，對占用人不詳問題，財政部以有民眾因心態畏懼致無法查明之困難置辯，但對於如何驅除民眾畏懼心理，如何增加民眾主動檢舉占用之動機，未研訂具體有效措施，均有疏失。

五、財政部及所屬國產署「處理」被私人占用國有非公用土地，未以「收回作最佳使用」為主要處理方式，有

違反96年立法院決議之虞，且102、103年有關排除占用收回土地後之施政績效說明似有誇飾情形，另未能提供以「公告現值」呈現被占用國有非公用土地地價之相關表格數據，均有待改進。

- (一)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，表示收回被占用國有非公用土地與房舍之目的係「為確保國有財產得到最佳使用」。惟查占用要點第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。……」且詢據財政部表示，占用人不詳在占用上有4成比例，增加處理困難度，而處理占用又是所有業務之核心，現行既有人力絕對無法負荷，所以現行占用儘量以現狀標租處理，而現狀標租之條件在104年也報行政院核定，希望減少現況占用之處理云云。顯示財政部及所屬國產署「處理」國有非公用被私人占用土地，主要僅是除去占用關係，且係儘量以現狀標租，並不以「收回作最佳使用」為主要處理方式。因此造成私人占用都市地區高價值之國有非公用土地，搭蓋磚造、木造一、二層樓房或鐵皮平房等低度利用之地上物，經財政部及所屬國產署「處理」之後，由占用人以現狀標租，結果使該國有非公用土地繼續作低度利用之情形。事實上，其他政府機關許多公共建設需地孔急，卻無適當土地可用，國有非公用土地乃全體國民之財產，實可扮演重要角色，必要時可提供

其他政府機關作最佳使用，以加速推動公共設施之興建。故財政部及所屬國產署「處理」被私人占用國有非公用土地，未以「收回作最佳使用」為主要處理方式，有違反上開立法院決議之虞，顯有待改進。

- (二)國產署102年施政績效敘明「排除占用收回土地後，除收益使用外，並提供綠美化，累計至102年12月底止，計辦理面積約545.6公頃，相當於21座臺北市大安森林公園之綠美化，不僅增加城市綠肺面積，吸收相當於3,819公噸CO2排放量，兼顧生態保育，同時改善都市景觀營造新風貌。」103年施政績效敘明「排除占用收回土地後，除收益使用外，並提供綠美化，累計至103年12月底止，計辦理面積約681.07公頃，相當於26座臺北市大安森林公園之綠美化，不僅增加城市綠肺面積，吸收相當於4,768公噸CO2排放量，兼顧生態保育，同時改善都市景觀營造新風貌。」<sup>3</sup>財政部表示，依國有非公用土地提供綠美化案件處理原則規定，國有非公用土地，在無處分、利用計畫前，得同意他人以委託管理或認養方式施以綠美化、代為整理維護環境；被占用土地經收回後，以委託管理或提供認養方式綠美化，可增進管理效益，避免土地再次被占用等語。故國產署收回被占用國有非公用土地後，尚未作最佳使用前，提供作綠美化用途，殊值肯定。尤其，倘能撥給需要綠美化公共設施用地之其他政府機關使用，對改善城市「水泥森林」型態，讓居民得到優質舒適之生活環境，將有更大助益。惟上開102、103年有關排除占用收回土地後之施政績效未說明綠美化種植樹

---

<sup>3</sup>取自施政績效報告－財政部國有財產署網站，網站位址  
[http://www.fnp.gov.tw/AR.php?page=ARList&cat\\_id=111](http://www.fnp.gov.tw/AR.php?page=ARList&cat_id=111)，取用日期：105年3月15日。



木數量及時間，僅依行政院農業委員會公布每公頃森林可吸收7公噸CO2排放量推算。如果種植樹木數量不多亦未長大，且綠美化並不同於森林，實際是否能吸收3、4千公噸CO2排放量，令人存疑。故上開施政績效說明似有誇飾情形，亦有待改進。

(三)又本院函請財政部提供被占用國有非公用土地相關表格數據之地價以「公告現值」呈現。惟財政部表示，地價資料係依「占用地數量增減原因分析表」(國產署總表)填製，因該表係以公告地價統計，未統計公告現值，且國產署國有非公用財產管理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，故統計數據只列出公告地價云云。按財政部承行政院之命綜理國有財產事務，而國產署乃承辦國有財產事務，且承財政部之命，直接管理國有非公用財產。為確保國有財產得到最佳使用及維護全體國民財產權益，財政部及所屬國產署對所管國有非公用土地之價值允應確實掌握，倘若未能充分瞭解其市價，至少應掌握其公告現值，始能規劃其作最佳之利用，使不致於閒置或作低度使用。故財政部及所屬國產署無法提供以「公告現值」呈現被占用國有非公用土地地價之相關表格數據，實有待改進。

六、行政院核定被占用國有非公用不動產加強清理計畫，未注意財政部及所屬國產署歷年執行結果距96年立法院決議之目標落後甚多，適時要求該部增加清理及「處理」之目標量，亦未就人力、資源欠缺、「新增」被占用土地等問題，主動積極協助該部解決，且評估考核主要係以該部自訂之目標量為評估標準，未考量「新增」被占用土地抵消去化量，容有欠妥，顯有待改進。

- (一)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。然財政部及所屬國產署對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等情，均有違失，前經本院於99年糾正。為加強處理被占用土地，行政院於101年4月27日行政院內部控制推動及督導小組會議決議，請財政部研擬被占用國有非公用不動產加強清理計畫。經財政部研擬後報行政院，經行政院於102年11月4日核定該清理計畫為行政院所屬各機關中長程個案計畫。該計畫執行期間為103年至108年。該計畫自103年1月1日起至108年12月31日止，預定清查24萬6,514筆(錄)及處理27萬筆(錄)之被占用土地。103年編列1億5,000萬元、104年及105年分別編列1億4,751萬6千元經費推動執行。
- (二)惟查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，平均每年僅約去化2.7%之被占用國有非公用土地面積，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執行目標尚遠，依該進度10年內委實無法收回大部分被占用國有非公用土地。財政部及所屬國產署雖積極處理被占用國有非公用土地，但去化面積有限，主要關鍵在於設定年度計畫清理及「處理」被占用國有非公用土地之目標量保守偏低，立法院只能在該目標量下審核所需預算金額，且未建立妥適機制增加清查及處理量能，致使實際清理

及「處理」效能偏低。以上開清理計畫為例，該計畫自103年1月1日起至108年12月31日止，預定清查24萬6,514筆(錄)及處理27萬筆(錄)之被占用土地。換言之，平均每年清理4萬1千餘筆(錄)及處理4萬5千餘筆(錄)之被占用土地。再以101年至104年之實際執行情形為例，4年之間「處理」計畫目標計15萬8,274筆(錄)、面積1萬1,887公頃；每年度平均「處理」目標計3萬9,568.5筆(錄)、2,971.75公頃。而4年之間實際完成「處理」被占用土地17萬5,138筆(錄)、面積1萬6,147公頃；換言之，平均每年度完成「處理」4萬3,784.5筆(錄)、4,036.75公頃。因此表面上看似每年度實際完成「處理」之總數均超過當年初被占用國有非公用土地筆(錄)、面積之10%，然「處理」總數與「新增」總數相抵消結果，被占用國有非公用土地筆(錄)數實際只減少1,543公頃，僅占101年初被占用國有非公用土地面積2萬8,958公頃之5.32%。故無論依此數據或依上開清理計畫之目標量，顯然皆無法達成96年立法院決議要求於10年內收回被占用國有非公用土地之目標。然行政院於102年11月4日核定該清理計畫時，卻未注意財政部及所屬國產署歷年執行結果距96年立法院決議之目標落後甚多，適時要求該部增加清理及「處理」被占用國有非公用土地之目標量，亦未就該部及所屬國產署人力、資源欠缺等問題主動積極協助妥處，督導不周，容有欠妥。又該部表示，國有非公用土地被占用情形多樣，處理難易差距甚大，易者如占用人願依規定申請承租承購，難者如墳墓、寺廟占用，遍尋不著占用人或處理過程屢遭陳抗；國產署自立法院96年決議每年至少收回10%以上被占用國有非公用土地，加強處理占用迄今，所餘案件處理

難度日益增加，執行目標數難以再調高；清理時往往又發現新占用，但因限於量體太大、且面臨人力不足問題，處理占用實務上確實有其困境云云乙節，行政院允宜詳加瞭解問題所在，並主動協助該部及所屬國產署克服困難，以維護全體國民財產權益。

- (三) 行政院在評估考核清理與處理被占用國有非公用土地績效上，亦有待改進。查國產署依國有非公用被占用不動產處理要點規定積極處理被占用國有非公用土地，102年度共「處理」收回4萬0,938筆(錄)被占用土地，達成率為97.9%。經行政院評估，綜合意見為：在積極處理被占用土地部分，未達年度目標，宜加速處理收回事宜，以利政府整體國有土地活化作業。評估結果為黃燈，表示績效合格。國產署103年度共「處理」收回4萬6,413筆(錄)被占用土地，達成率為109.06%。經行政院評估，綜合意見為：在積極處理被占用土地部分，每年約「處理」收回4萬多筆被占用土地，然迄今仍約有近30萬筆被占用土地，考量中央政府財政困窘，請加強每年清查及「處理」被占用不動產數量，以儘早收回被占用不動產，並積極推動多元方式運用排除占用收回後國有土地，以有效利用土地並增加收益。評估結果為綠燈，表示績效良好。嗣上開清理計畫歸由行政院所屬各機關施政計畫、施政績效評估及中長程個案計畫研考制度綜合管控。行政院表示，財政部104年度施政績效報告業經國家發展委員會複核後報經該院核定，並由該會代擬代判該院函於105年5月18日函送各機關104年度行政院及所屬機關施政績效評估報告，並公開於該會全球資訊網；104年度執行成果財政部處理收回4萬3,033筆(錄)被占用土地，面積約4,164公頃，關鍵績效指標目標達成度

102.89%，執行績效良好，向無權占用人追收使用補償金8.69億元(較103年超出0.89億元)，排除占用收回後土地，以委託經營、改良利用、出租等多元方式活化利用，為國庫增加31.21億元(較103年超出5.88億元)收入云云。顯示行政院評估國產署清理及處理國有非公用被占用土地之施政計畫，主要係以財政部自訂之當年清理、處理目標量為評估標準，如目標達成度超過100%，即評為「績效良好」，並未考量當年「新增」被占用土地數量抵消去化量，造成實際去化量之減少。然而實際上每年卻有許多「新增」被占用土地去化不及，造成無法達成上開立法院決議之目標。故為維護全體國民財產權益，除加速清理及「處理」被占用國有非公用土地外，行政院允宜調整考核清理與處理被占用國有非公用土地績效之評估標準，並積極協助該部解決「新增」被占用土地之處理問題，以提升清理及處理效能。

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。

表三 101-104年10月底被私人占用國有非公用土地之清查勘查情形一覽表

單位：筆（錄）；公頃；億元

年	當年底清查勘查總數			無清查勘查附表號者			5年(含)以內曾清查勘查者			5年以上未再清查勘查者		
	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
101	18,988	1,222	45.93				81,084	5,706	159.09	92,100	4,688	112.30
102	25,432	1,548	55.70				92,449	6,350	190.42	102,772	5,355	126.25
103	31,593	2,476	97.66				113,135	7,341	260.27	113,239	6,572	159.36
104	34,869	3,284	123.65	12,096	1,404	29.21	135,729	9,301	350.11	126,685	7,506	179.75

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，且本表係就目前產籍系統資料依年度分別統計。
- 3、「無清查勘查附表號者」欄，係指當年度無勘查表號之數量。因101年至103年間原無清查勘查附表號者，嗣後如有實地勘查，已以當年度勘查表號取代，爰無法提供101年至103年之「無清查勘查附表號者」數量。
- 4、「5年(含)以內曾清查勘查者」欄，以101年度為例，係指被私人占用國有非公用土地於96年至100年間曾清查勘查者；「5年以上未再清查勘查者」欄，以101年度為例，係指被私人占用國有非公用土地於95年（含）以前曾清查勘查者。
- 5.已清查勘查之被私人占用國有非公用土地，如已奉准撥用、出售及合法提供使用者，已非屬「占用」，爰未納入統計。



表四 101-104年被占用國有非公用土地之「處理」與「新增」情形一覽表

單位：筆（錄）；公頃；億元

年	當年初國有非公用土地總數			當年初被占用國有非公用土地總數			各年度計畫之年度「處理」計畫目標			當年底被占用國有非公用土地「處理」總數			當年底被占用國有非公用土地「新增」總數		
	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	筆錄數	面積	公告地價
101	1,439,910	216,972	7,408.46	325,940	28,958	822.50	32,076	2,782		44,754	4,172	392.15	64,068	3,879	380.36
102	1,469,672	216,044	7,048.09	345,254	28,665	810.71	41,816	3,326		40,938	3,546	251.76	44,729	3,387	283.41
103	1,503,538	217,496	7,594.88	349,045	28,506	842.36	42,559	3,114		46,413	4,265	229.91	46,930	3,488	207.71
104	1,536,660	218,104	7,671.56	349,562	27,729	820.16	41,823	2,665		43,033	4,164	179.06	40,044	3,850	163.60

資料來源：財政部。

備註：

- 1、本表係依「土地管理區分報告表」(署總表)及「占用地數量增減原因分析表」(署總表)填製，因該2表係以公告地價統計，未統計公告現值，且國產署國有非公用財產管理系統（下稱產籍系統）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。
- 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。

調查委員：李月德

陳慶財

楊美鈴