

## 調 查 報 告

壹、案由：據訴，渠向財政部國有財產署申請專案讓售宜蘭縣○○鄉○○段○○地號國有土地，詎該署疑違反國有財產計價估價相關規定，致損及權益等情乙案。

貳、調查意見：

本案經函請財政部國有財產署查復到院，並於民國（下同）103年1月9日約詢財政部國有財產署署長莊○○及所屬相關主管人員，業經調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、財政部國有財產署北區分署宜蘭辦事處辦理宜蘭縣○○鄉○○段○○地號國有土地專案讓售過程，與國有財產法等相關法令規定，尚無不合。

（一）按國有財產法第52條之1條規定：「非公用財產類之不動產，有左列各款情形之一者，得專案報經財政部核准讓售：……四、獲准整體開發範圍內之國有不動產。……」；國有財產法施行細則第15條之1規定：「依本法第五十二條之一第一項辦理讓售，其讓售對象如下：……四、獲准整體開發範圍內之國有不動產，為開發人。……」；國有非公用土地提供開發案件處理要點（財政部100年9月15日台財產管字第10040023001號令廢止，下稱開發案件處理要點）第10點第1項規定：「依本要點申請開發案件經各目的事業主管機關或直轄市、縣（市）主管機關審查結果許可開發、籌設或設置者，其範圍內之國有土地，開發人應於獲得許可之次日起三個月內，依國有財產法規定向執行機關申請專案讓售；無法辦理專案讓售者，由執行機關另依規定提供使用。」；另按行政院農業委員會訂頒「休閒

農業輔導管理辦法」第 13 條規定：「申請籌設休閒農場，應填具申請書，並檢具下列文件：一、申請人為自然人者，應檢附身分證明文件；申請人為法人者，應檢附負責人身分證明文件及法人設立登記文件。二、經營計畫書。……」、第 14 條規定：「申請籌設休閒農場，申請面積未滿十公頃者，由直轄市或縣（市）主管機關農業單位會同相關單位審查符合規定後，核發休閒農場籌設同意文件；申請面積在十公頃以上者，應由直轄市或縣（市）主管機關審查後，報請中央主管機關核發休閒農場籌設同意文件。……」

(二)陳訴人為籌設「○○休閒農場」，於 97 年 11 月 10 日依行為時之開發案件處理要點規定向財政部國有財產局（102 年 1 月 1 日改制後為財政部國有財產署，下稱國產署）所屬北區辦事處宜蘭分處（102 年 1 月 1 日改制後為北區分署宜蘭辦事處，下稱宜蘭辦事處）申請提供開發上開休閒農場範圍內宜蘭縣○○鄉○○段○○地號國有土地（下稱系爭土地），經審查符合規定，宜蘭辦事處遂於 98 年 1 月 5 日與陳訴人簽訂「國有非公用土地同意申請開發契約書」（契約存續期間自 98 年 1 月 5 日至 103 年 1 月 4 日止計 5 年）及「國有非公用土地同意申請開發證明書」。陳訴人遂依「休閒農業輔導管理辦法」第 13 條規定，檢附經營計畫書及上開契約書等相關文件，向宜蘭縣政府申請籌設休閒農場，案經該府依同辦法第 14 條規定，以 98 年 6 月 10 日府農輔字第 0980071032 號函同意在案。陳訴人即於同年 9 月 7 日依開發案件處理要點第 10 點規定，向宜蘭辦事處專案讓售。

(三)又按國有財產法第 58 條規定：「國有財產計價方式

，經國有財產估價委員會議訂，由財政部報請行政院核定之。」、第 59 條規定：「非公用財產之預估售價，達於審計法令規定之稽察限額者，應經審計機關之同意。」；財政部訂定「國有非公用不動產讓售作業程序」第 4 點第 1 項規定：「受理申購國有非公用不動產案件之處理程序如下：（1）收件。（2）勘查、分割。（3）審查。（4）計（估）價。（5）通知繳款（6）核發產權移轉證明書及辦理產權移轉登記。」、第 18 點第 2 款規定：「預估之售價經評定後，其金額超過新台幣伍仟萬元者，應經審計部同意。」；另依「國有財產計價方式」第 8 點規定：「依本計價方式查估之各項國有財產價格，財政部國有財產署所屬各分署應循估價作業程序提交所屬各分署國有財產估價小組審核，並依規定將審核結果報由國有財產署提交國有財產估價委員會評定。他機關或機構查估之國有財產價格，經行政院或財政部交付複估者，得由國有財產署逕提國有財產估價委員會評定。」、「申購案件經審查有下列情形之一，得註銷申購案並敘明理由通知申購人：……（四）經通知繳款，逾期未繳款或未繳清應繳價款者。……」

- （四）宜蘭辦事處為辦理陳訴人申購系爭土地案，即依上開國有非公用不動產讓售作業程序審核，並報奉財政部 98 年 9 月 1 日核准專案讓售後，再依國有財產計價方式規定，自行查估系爭土地售價為每平方公尺○○○元（總價為○,○○○萬○,○○○元），並經 99 年 4 月 13 日國有財產估價小組（下稱估價小組）99 年第 4 次會議審核後，提報國產署國有財產估價委員會（下稱估價委員會）同年 4 月 27 日第 488 次會議決議評定通過。因系爭土地售價已逾稽

察限額，國產署北區分署另依國有財產法第 59 條規定報請審計部同意，經審計部以 99 年 6 月 15 日函復：產價如與市價相當，可予存查。宜蘭辦事處乃於 99 年 8 月 30 日檢送繳款通知書通知陳訴人於同年 9 月 29 日前完成相關補正事項及繳納系爭土地價款。惟陳訴人於接獲通知繳款通知書後，即向國產署陳情系爭土地售價過高，經該署交宜蘭辦事處於同年 7 月 14 日函復陳訴人，敘明系爭土地計價之依據及辦理程序等，並說明無估價過高情事，仍請陳訴人依限辦理。陳訴人復於同年 9 月 27 日向宜蘭辦事處申請展延繳款期限，經該處於同年 10 月 1 日函復同意展延繳款期限至同年 11 月 30 日，惟陳訴人仍未於展延之繳款期限內繳清價款，宜蘭辦事處乃依「國有非公用不動產讓售作業程序」第 24 點第 4 款規定於 99 年 12 月 6 日註銷系爭土地申購案<sup>1</sup>。

(五)復按國有財產法第 13 條規定：「財政部視國有財產實際情況之需要，得委託地方政府或適當機構代為管理或經營。」；另「國有財產計價方式」第 9 點規定：「國有財產價格經評定後，遇有市價急劇波動、法令變更等影響計價之事由，或其評定逾六個月者，應循估價程序重新查估。」；財政部 100 年 9 月 15 日訂頒（101 年 6 月 4 日修訂）「許可開發範圍內國有非公用土地處理原則」第 3 點規定：「國有非公用土地符合下列情形之一，依國有財產法第五十二條之一第一項第四款及同法施行細則第五

---

<sup>1</sup>依財政部 101 年 10 月 16 日台財產管字第 10140020242 號函及國產署同日台財產局管字第 10140020241 號函示，國有非公用不動產奉行政院或財政部核准讓售案件，經書面通知申購人限期或繳價承購，逾期未檢證申購或未繳價承購者，原同意承購之通知即失其效力，國產署所屬分署、辦事處不再受原核准讓售函拘束，亦無需辦理註銷原核准讓售函。原申購人經註銷申購案後再重新申購者，應循序重新報核。故系爭土地雖經宜蘭辦事處通知陳訴人繳價承購，惟陳訴人未於通知繳款期限內繳清應繳價款，宜蘭辦事處即不再受原財政部 98 年 9 月 1 日核准專案讓售函拘束，該核准讓售函亦無需辦理註銷。

十五條之一第一項第四款規定辦理讓售：……（二）國有非公用土地面積合計未達一千六百五十平方公尺，且併計鄰接許可開發範圍外國有公用及非公用土地面積未達一千六百五十平方公尺者。（三）本原則訂定發布前，申請人占用國有土地，經目的事業主管機關列為輔導合法化之對象及表明以取得所有權方式處理，且已簽訂國有非公用土地同意申請開發契約書，發給國有非公用土地同意申請開發證明書者。」、第4點規定：「國有非公用土地不辦理讓售或經申請人提出申請者，得依國有非公用財產委託經營實施要點規定辦理委託經營。」陳訴人於系爭土地申購案遭註銷後，復於100年1月6日向宜蘭辦事處重新提出申請，該處受理後鑑於系爭土地原評定之售價已逾6個月，乃依「國有財產計價方式」第9點規定，重新估價，並委託○○不動產估價師事務所辦理查估之土地售價為每平方公尺○○○元，該處復依程序規定送請估價小組100年第10次會議審核後，提報該署估價委員會100年10月25日第507次委員會議評定售價仍為每平方公尺○○○元。

（六）因系爭土地售價已逾稽察限額，國產署北區分署復於100年11月18日報請審計部同意，案經該部於同年11月25日函復略以：本案國有土地面積達84,599平方公尺，是否應受行政院長98年10月8日第3165次會議「500坪以上的國有土地不出售」提示之限制；另系爭土地前已函該部審核讓售價格事宜，並經該部核復存查在案，重新評定售價原委為何；同一地號土地公告現值單價調高，出售之單價卻與前函報讓售價格相同，未隨之調增，以上各項請查明見復。案經該署北區分署查明相關事項後

，再於同年 12 月 12 日重新報請審計部審核。復經該部於同年 12 月 21 日號函復略以：系爭土地申購人逾期未繳價，前申購案予以註銷，嗣申購人於 100 年 1 月 6 日重行申購，即為一新申購案件，北區分署仍採用財政部 98 年 9 月 1 日函辦理專案讓售為由，不受行政院長 98 年 10 月 8 日第 3165 次會議「500 坪以上的國有土地不出售」提示之限制，似有未洽，……本案請俟財政部確定處理原則後再行核處。嗣財政部於 101 年 2 月 1 日函再次報請審計部同意，該部復於同年 2 月 8 日函復略以：系爭土地為山坡地保育區農牧用地，查財政部前於 100 年 12 月 28 日台財產管字第 10000360600 號函稱業於 100 年 11 月 25 日將會商相關機關所獲致國土保育政策納入考量處理原則之執行方式結論函報行政院，請轉知所屬俟行政院核復後，據以續處。

- (七)嗣財政部依內政部 100 年 12 月 22 日區域計畫委員會第 303 次審查會議紀錄報告事項第 1 案決定，以 101 年 2 月 6 日台財產管字第 10100020011 號函示水庫集水區範圍之國有土地，除都市計畫範圍內之可供開發地區（如住宅區、商業區及工業區等）外，停止辦理出租、出售、提供開發、委託經營等。國產署爰於同年 9 月 19 日函請宜蘭辦事處查明系爭土地是否位於水庫集水區、海岸及嚴重地層下陷地區，如位屬該等地區應依財政部相關核示事項辦理；如非屬該地區，則依規定續處讓售案。案經經濟部水利署北區水資源局於同年 10 月 1 日及 11 月 9 日函復查詢結果，系爭土地位於○○○○○集水區範圍。據此，陳訴人於 100 年 1 月 6 日重新申購系爭土地，因面積已逾 1,650 平方公尺，且該休閒農場籌設案並非屬「許可開發範圍內國有非公用土地

處理原則」第 3 點第 1 項第 3 款規定，於該處理原則訂定發布前，經目的事業主管機關表明以取得所有權方式處理之案件，故無法辦理讓售。宜蘭辦事處爰依國有非公用不動產讓售作業程序第 24 點第 1 項第 1 款不合讓售法令規定，於 102 年 8 月 6 日敘明理由註銷該專案讓售申請案。嗣財政部於 102 年 11 月 19 日函示，依內政部 102 年 10 月 17 日公告實施之「全國區域計畫」，已刪除水庫集水區公有土地出租、讓售限制相關規定，水庫集水區範圍內之國有非公用土地之處理方式回歸國有財產法相關規定辦理。系爭土地既屬宜蘭縣政府同意籌設「○○休閒農場」，且經宜蘭辦事處向宜蘭縣政府確認上開同意籌設仍存續有效，符合「國有非公用財產委託經營實施要點」第 5 點第 1 項第 2 款規定，該處即於 102 年 8 月 6 日函請陳訴人成立法人，並向宜蘭縣政府申請變更許可開發人後，再向該處申辦委託經營。

(八)綜上所述，宜蘭辦事處辦理陳訴人申請專案讓售系爭土地之過程，與國有財產法等相關法令規定，尚無不合。

**二、國產署辦理類此讓售案時，允宜檢討更為周延之估價程序，以獲得合理之讓售價格，同時兼顧國家與人民權益，並促進土地有效利用。**

(一)按國有非公用財產類不動產之處分，國有財產法第 6 章第 1 節及其所授權立法之相關規定，有明確規範。國產署為執行國有非公用不動產之讓售，依國有財產法施行細則第 74 條規定，訂有「國有非公用不動產讓售作業程序」，以國產署所屬分支機構為承辦單位，並詳細規定國有土地讓售案件之處理程序，俾資遵循。因此，有關國有非公用不動產之

讓售方式、對象、價格等締約前「決定」階段程序，除法規有賦予裁量之權限者外，國產署所屬分支機構均須依法辦理，並無締約自由原則之適用。而一旦審核申請案件符合讓售之資格與條件，即須依規定評定讓售價格，因此，如何評定一合理的讓售價格，影響申購者之購買意願，至為重大。

(二)又按國有財產法第 58 條第 1 項規定：「國有財產計價方式，經國有財產估價委員會議訂，由財政部報請行政院核定之。」行政院依此訂頒「國有財產計價方式」第 2 點規定：「國有財產估價之標準，應參考市價查估。……前項所稱市價，係指市場正常交易價格。」、第 4 點規定：「國有財產價格，必要時得委託政府機關、適當機構、不動產估價師或其他專業人士查估。」、第 5 點第 2 款規定：「屬於取得開發許可範圍內之國有土地，其價格以開發後之價值計估，並得按國有土地占整體開發面積之比例減除開發成本；所減除之金額，不得超過該國有土地計估價格之百分之三十。」故國有非公用不動產之售價，係以市價為查估標準，並以自行查估為原則，必要時亦得委託政府機關、適當機構、不動產估價師或其他專業人士查估。同時，若屬於取得開發許可範圍內之國有土地，其價格應以開發後之價值計估。

(三)復按國有非公用不動產之估價雖以市價為標準，惟形成價格的要素有「效用」、「價值」、「價格」、「成本」等，故必須考量被查估土地本身之價值，並參考影響其價值之各項因素加以修正，綜合判斷以形成其合理價值，再以貨幣金額表示之。此外，不動產估價技術規則規定，就估價目的（種類）不同而區分為「正常價格」、「限定價格」、「特



定價格」、「特殊價格」等 4 種（第 2 條）。依估價方法區分為「比較價格」、「收益價格」、「成本價格」、「土地開發分析價格」（第 18、28、48、70 條）；國財署為辦理國有財產之估價，更依國有財產法施行細則第 74 條規定，訂定「國有財產估價作業程序」，依該程序第 5 點第 6 款規定：「運用估價方法推算勘估標的之價格。」、第 10 點第 2 款規定：「1. 取得開發許可範圍內國有土地之價格，應依開發許可之效用予以查估。2. 該國有土地，得比較相同使用性質之土地交易價格，據以推算勘估標的之價格。3. 運用之估價方法未減除開發成本者，其查估價格，得按國有土地占整體開發面積之比例，減除開發成本，……」故國有非公用不動產之估價，必須依照國有財產計價方式、不動估價技術規則及國有財產估價作業程序等相關規範之估價原則、程序及方法予以評估，不僅須有理論基礎，更須經由實際作業將蒐集資料整理、比較、分析，運用適當之估價方法以推算其價格，合先敘明。

- (四) 詢據國產署表示，宜蘭辦事處前於 98 年底自行查估系爭土地售價為每平方公尺○○○元，並依國有財產計價方式第 8 點規定，提經估價小組 99 年第 1 次會議審核後，提報估價委員會 99 年 1 月 26 日召開之第 485 次會議審議，依提案所製地價調查表記載，系爭土地面積○○,○○○平方公尺，係屬山坡地保育區農牧用地，當期公告現值每平方公尺○○○元，查訪鄰近土地市場正常交易價格每平方公尺○○○元。其說明欄略以：「……2. 本案勘估標的已核准籌設『○○休閒農場』，惟受限於面積未達 10 公頃，不得設置『休閒農業輔導管理辦法』第 19 條第 1 項第 1 款至第 4 款所列之各項設施，使用強

度僅比山坡地保育區農牧用地略高，經查附近同段○○地號土地(案例)，屬山坡地保育區農牧用地，97年公告現值為○○○元(98年公告現值為○○○元)，面積○○○○○.○○平方公尺，97年8月成交總價○,○○○,○○○元，經換算後每平方公尺○○○元，爰作為比較標的。查該地區1年4個月來地價並無明顯之波動，故期日因素修正不調整，另勘估標的之地勢及坡度均較比較標的佳，故區域因素是調升10%。再查勘估標的面臨7公尺寬之產業道路連接○○路○段為主要出入通道臨且各條件較比較標的佳，爰個別因素擬調升10%。又本案土地業獲准籌設休閒農場，使用強度較農牧用地佳，故產價擬酌調升15%，……取整為○○○元。……」

- (五)案經估價小組99年第1次會議審核後，提請估價委員會99年1月26日第485次會議審議，審查結果決議保留，說明內容為「宜蘭縣○○鄉○○段○○小段○○地號(重測前，重測後為宜蘭縣○○鄉○○段○○地號)土地專案讓售案，予以保留。本案土地屬山坡地，請北區辦事處查明坡度及分析是否影響土地價格，並重新估價後再提會討論。」惟宜蘭辦事處重新查估時，卻以第1次估價時採用○○鄉○○段○○地號(重測前為○○段○○小段○○地號)為比較案例，其使用性質非屬休閒農場為由，改以使用性質相同之○○鄉○○段○○小段○○及○○地號作為比較案例，查估售價為每平方公尺○○○元，提經估價小組99年第4次會議審核後，提請估價委員會99年4月27日第488次會議決議評定通過。依提案所製地價調查表說明欄記載：「……經查附近○○鄉○○段○○小段○○及○○地號

(○○休閒農場)前經本處估價小組 98 年第 12 次會議審核為每平方公尺○,○○○元,並報奉本局國有財產估價委員會第 484 次會議評定通過在案,申請人逾期未繳價。屬山坡地保育區農牧用地,98 年及 99 年公告現值均為○○○元,面積○○○○○.○○及○○○○○.○○平方公尺,因其使用性質相同,爰作為比較標的。……」

(六)惟上開宜蘭辦事處 98 年底自行查估系爭土地產價為每平方公尺○○○元,其所製地價調查表業已載明:「使用強度僅比山坡地保育區農牧用地略高」、「本案土地業獲准籌設休閒農場,使用強度較農牧用地佳,故產價擬酌調升 15%」,顯示該次查估認為系爭土地雖獲准籌設休閒農場,但因實際上使用強度,受限於法律規定,僅比非屬休閒農場之山坡地保育區農牧用地略高,故以鄰近同屬山坡地保育區農牧用地之同段○○地號土地作為比較標的,並於價格上酌予調升 15%,此一查估結果,業經估價小組審核後,再提報估價委員會第 485 次會議審議,而該次委員會雖決議予以保留,惟其保留原因係因系爭土地屬山坡地,故要求承辦單位應再查明其坡度並分析是否影響系爭土地價格,並非就系爭土地與比較標的使用性質不同而提出質疑,宜蘭辦事處重新查估時,竟完全推翻原先自行查估之論據,僅以使用性質相同為由,改採與系爭土地相去甚遠之○○鄉○○段○○小段○○及○○地號作為比較標的,重新查估價格遽增為每平方公尺○○○元,超過原查估價格 1 倍多。

(七)又上開比較標的○○鄉○○段○○小段○○及○○地號國有土地售價,雖經估價委員會評定通過,惟因申請人逾期未繳價而讓售案並未成立,遽將此評

定價格視為國有財產估價作業程序第 10 點規定「相同使用性質之土地交易價格」是否妥適，實質商榷<sup>2</sup>；況其與系爭土地相去甚遠，是否屬同一供需圈而能成立替代關係，不無疑議；此外，其使用性質雖與系爭土地相同（均做為休閒農場使用），惟其實際上使用強度與系爭土地是否相同，以及是否應依國有財產估價作業程序第 10 點規定減除開發成本，均未加以說明；而系爭土地前、後 2 次查估價格相差 1 倍多之主要原因，就在於所選擇的比較標的不同，惟估價委員會前（第 485 次）、後（第 488 次）2 次審議，對於承辦單位選用不同比較標的造成如此大之差異，於會議記錄中卻未見任何說明理由，亦有疏漏。

(八) 綜上，系爭土地係屬山坡地做為休閒農場使用之開發案件，個別性非常強，且坡度之平緩或陡峭，對未來土地可利用率影響非常大，況系爭土地雖具有國有財產估價作業程序第 10 點規定，屬於開發許可範圍內土地之估價條件，惟尚未為休閒農場之實現，仍具有相當之不確定性存在，因此，查估價格上更具有高度專業性與個別性，尚非能以一般之「正常價格」<sup>3</sup>衡量其價值，亦難以尋得適切之標的加以比較。據此，國產署辦理類此讓售案時，允宜檢討更為周延之估價程序，以獲得合理之讓售價格，同時兼顧國家與人民權益，並促進土地有效利用。

調查委員：錢林慧君

---

<sup>2</sup> 陳訴人於 100 年 1 月 6 日向宜蘭辦事處重新提出申請系爭土地，宜蘭辦事處即委託○○不動產估價師事務所辦理查估，該查估報告將○○鄉○○段○○小段○○及○○地號國有土地評定價格列為「待售價格」，並認為有 10% 議價空間。

<sup>3</sup> ○○不動產估價師事務所辦理查估報告，認為應屬「特定價格」。