

調 查 報 告

壹、案由：財政部暨所屬國有財產局經營國有非公用土地，主要以出售土地方式挹注財政收入，未能秉持永續經營理念，謀求國有土地利用效率及公義之平衡，更造成部分國有土地出售後，遭長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利，似有未善盡經營管理之責等情乙案。

貳、調查意見：

財政部暨所屬國產局經營國有非公用土地，主要以出售土地方式挹注財政收入，未能秉持永續經營理念，謀求國有土地利用效率及公義之平衡，更造成部分國有土地出售後，遭長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利，似有未善盡經營管理之責任等情，經函請財政部國有財產局（下稱國產局）、臺北市政府查復，並於99年8月23日諮詢政治大學地政系張金鶚教授、臺北大學不動產與城鄉環境學系李承嘉教授、新加坡國立大學不動產系程天富教授，財政部常務次長、國產局局長並列席該會。並於99年9月15日約詢財政部部長暨中央銀行、行政院金融監督管理委員會等相關機關業務主管人員。茲已調查竣事，爰提出調查意見如下：

- 一、財政部暨所屬國產局長久以來經營國有非公用土地，主要係以出售土地方式挹注財政收入，獲取短期利潤之極大化，未能秉持平均地權之理念與憲法其他相關規定，以永續經營與全民福祉為依歸，謀求國有土地利用效率及公義之平衡，更造成部分國有土地出售後，遭長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利，未能善盡經營管理之責任，顯有疏失。

(一)按憲法第142條規定：「國民經濟以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。」及第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。」。其中「平均地權」為解決土地問題之最重要方法。「平均地權」之土地私有制度，是以「地盡其利、地利共享」為基本原則，揆其精神乃在於建立土地財產權公私均權之體制，亦即土地為國家所有之原則下，允許私有財產制度（包括土地所有權）之合理存在，國家依法授予私人之土地

所有權，係以提供自行使用土地並達到有效生產使用所必要，並使土地所產生之利益能歸國民所共享。要言之，就取得土地所有權或使用權者而言，必須以直接自行使用為條件，以避免少數人長期持有囤積而不使用，以壟斷土地市場，待價而沽，俟其轉售或設定使用權於真正需地使用者時，即要求更高之售價或租金，致使用土地者須支付更高之使用成本，但最終卻反應於大眾所需產品之價格上。易言之，囤積土地之人不勞而獲取土地所產生之高額增值利益，高額成本，係由社會大眾共同負擔。申言之，平均地權之市地政策，乃強調都市土地之直接合理使用，讓真正需要使用該項土地且有充分使用能力者，均有相等機會取得所需土地。

(二)再者，國家所擁有之土地乃全民之資產，更為國家經營發展之重要資本。國有土地管理機關之經營管理目標，應首重提供公共使用為優先，如經檢討，尚無公共使用需要，而得提供私人使用時，尤應秉持上述平均地權之理念與憲法相關規定，以永續經營與全民福祉為依歸，提供有能力且真正需用土地者，均衡取得土地使用之機會，充分發揮土地之經濟效益，並藉此獲取長期穩定之收益，同時保有永續利用土地之彈性，避免私人取得國有土地後，長期囤積而不直接使用，待價而沽不勞而獲，以謀取國有土地利用效率及公義之平衡，達成「地盡其利」、「地利共享」之目標。

(三)依國有財產法第 2 條規定：「國家依據法律規定，或基於權力行使，或由於預算支出，或由於接受捐贈所取得之財產，為國有財產。凡不屬於私有或地方所有之財產，除法律另有規定外，均應視為國有財產。」、第 3 條規定：「依前條取得之國有財產，

其範圍如左：一、不動產：指土地及其改良物暨天然資源。…」、第 4 條規定：「國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類。…非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。」、第 9 條規定：「財政部承行政院之命，綜理國有財產事業。財政部設國有財產局，承辦前項事務；其組織以法律定之。」、第 11 條規定：「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。」、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。」。故依現行行政組織，財政部承行政院之命，綜理國有財產事業，所屬國產局為國有非公用土地之直接管理機關。

(四)有關國有非公用不動產之處分，依國產法第 49 條至第 54 條及同法施行細則第 53 條至第 57 條規定，可分為兩大類。第一類為讓售或專案讓售，係指民眾依法申請承購者；第二類為標售，係指民眾需用國有土地，因未能符合讓售或專案讓售之規定而申請標售，或由國產局各分支機構就當地社會、經濟或都市發展情形，主動篩選土地列入標售。讓售及標售，分別規定於同法第 49 條至第 52 條之 2 及第 53 條、第 54 條。另，其他法律亦有明定國有財產之出售者，例如：都市更新條例第 27 條第 3 項第 4 款及第 5 款、產業創新條例第 43 條、發展觀光條例第 45 條第 1 項等規定。

(五)依國產局提供近 10 年國有土地收入（含出售、出租、設定地上權、委託經營等）資料顯示，每年總金額約新臺幣（下同）171 億元～423 億元，占中央政府歲入決算之比例約 0.85%～2.99%，比例並不高。但每年出售國有土地之總金額約 132 億元～390

億元，占中央政府歲入決算之比例約 0.65%~2.67%，出售國有土地之收入占國有土地收入之比例，相對於出租、設定地上權、委託經營等，仍屬最高。簡言之，近 10 年中央政府歲入，國有土地收益部分仍以出售為最大宗，為挹注財政收入之主要來源。

(六)復據國產局提供近 10 年(89 年至 98 年)出售土地之資料顯示，共計 76,621 筆，面積 2,473 公頃，金額 2,606.57 億元，其中部分出售案件係依法令或配合國家政策，對於公共福祉具有積極正面之作用。另就臺北市、**新北市**內出售之國有土地進行分析，其合計筆數、面積占全國之比例並不高(分別為 15.27%、5.7%)，惟合計金額卻占全國之 60.89%，尤以臺北市更達 49.69%，顯示臺北都會地區房地產上漲情形遠超過其他縣市，其出售後是否合理使用更有深入了解之必要。據該局等政府單位所提供之臺北都會區國有土地出售資料分析結果，自 92 年發生 SARS 後之 93 年起至 98 年底為止，共計出售 199 案，出售總面積約 19.1 公頃。其中迄 98 年底未曾申請建築執照者共有 62 案，另已申請建築執照而尚未開工者有 13 案；尚未開發案，共計 75 案。這些仍未開發之土地，占全部出售案之 37.69%，面積約 6.4 公頃，占全部出售面積之 33.67%。又，未曾申請建築執照之 62 案中，有 32 案已轉手他人，占未曾申請建築執照案總數之 51.61%，面積約 3 公頃，占未曾申請建築執照案總面積之 54.15%；而且土地取得之時間越久者，未開發而轉手他人之情形亦越多，部分案件更已轉手多次(轉手 3 次者計 6 案、轉手 4 次以上者計 8 案)。

(七)以國產局於 95 年 3 月間標售之坐落臺北市大安區瑞安段 1 小段 220 地號等 5 筆土地及同小段 220-2 地

號等 3 筆土地（簡稱信義聯勤俱樂部土地）2 案為例，面積合計 7,690 平方公尺（約 0.77 公頃，2,326 坪），標售總金額為 63 億 8,476 萬元。得標者於陸續取得毗鄰私有畸零地後，未經開發使用即於 97 年 7 月間轉售，轉售單價分別超出國產局原標售單價 42.5% 及 54.8%。顯示臺北都會區國有土地出售後，遭長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利之情形確實存在。而此等案件國產局當初出售之目的，大多主要係為挹注財政收入。

（八）綜上所述，財政部暨所屬國產局長久以來經營國有非公用土地，取得國有非公用土地之收入（含出售、出租、設定地上權、委託經營等）占中央政府歲入之比例並不高，但其中仍以出售國有土地之收入所占比例為最高，故其經營策略主要仍以出售土地方式挹注財政收入，並獲取短期利潤之極大化。然此部分珍貴之全民資產，出售之後，已無法再由國家永續經營，無疑將本屬於全民所共享之未來長期穩定收益，全部歸於少數私人享有，嚴重悖離以永續經營與全民福祉為依歸、謀求國有土地利用效率及公義平衡之平均地權理念與憲法其他相關規定，更造成部分國有土地出售後，遭長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利，財政部暨所屬國產局未能善盡經營管理之責任，顯有疏失。

二、財政部等相關單位，對於現今已存在之國有非公用土地出售後，遭囤積獲利之情況，雖已採取部分金融管制措施；而財政部僅以研擬「國有非公用土地出售後之原價買回辦理原則」為對策，並期盼由地方政府配合課徵空地稅等事後補救措施以為防止，惟成效均相當有限，核財政部暨所屬國產局出售國有非公用土地，事前既未設立相關機制，出售後又缺乏妥善監督機

制，洵有疏失。

- (一)按平均地權之市地政策強調都市土地之直接合理使用，惟國產局以挹注財政收入為出售國有非公用土之主要目的，致部分國有土地出售後，遭長期囤積獲利，已如前述。政府相關單位對類此已發生之情形是否有所因應，經詢據行政院金融管理委員會表示：中央銀行依中央銀行法第 28 條、第 29 條、第 31 條及銀行法第 37 條第 2 項、第 40 條之規定，於 99 年 6 月 24 日發布「中央銀行對金融機構辦理特定地區購屋貸款業務規定」，對金融機構承作特定地區（臺北市、板橋市、三重市、中和市、永和市、新莊市、新店市、土城市、蘆洲市、樹林市、汐止市）購屋貸款，借款人本人已有 1 戶以上房屋（含基地）為抵押之擔保放款，限制其貸款條件，該會配合「中央銀行對金融機構辦理特定地區購屋貸款業務規定」，持續加強金融檢查，金融機構辦理本規定如有違反情事，該會將依據銀行法等相關規定予以懲處云云。另詢據中央銀行則表示：主管機關就銀行授信風險控管是否審慎及營運健全等原則，得進行一般例行性金檢。基於總體金融穩定之考量，曾對銀行辦理高價標脫土地之土地融資進行道德勸說，促請銀行設定較嚴格貸款條件（較高利率、較低成數等），覈實評估建商提出之土地開發計畫及擔保品價值，以避免建商養地或炒作土地，並提醒銀行應加強注意授信風險云云。又該二機關均表示，國有土地之標售及後續開發利用事宜，係屬財政部之職權。
- (二)詢據財政部表示，依平均地權條例第 26 條、第 71 條、第 72 條針對私有空地及超額未建築土地之限期利用已有相關規定，為防止類此情形發生，國產局

業依該部指示，擬訂「國有非公用土地出售後之原價買回辦理原則」，並自 99 年 5 月 13 日起，就臺北市、**新北市**都市計畫地區內國有土地面積在 100 坪以上者辦理預告登記，於利用（即取得建造執照並開工）前禁止移轉予第三人，未於 2 年內（須經都市設計審議者為 3 年）利用即以原價買回。

- (三) 惟查上述行政院金融管理委員會、中央銀行之相關措施，對於遏止長期囤積獲利之實際成效尚屬有限。又，平均地權條例規定有關私有空地及超額未建築土地限期利用之主管機關為直轄市或縣（市）等地方政府。而地方政府是否願意配合國有土地出售而劃定區域限期建築，並課徵空地稅，尚屬未知。縱地方政府配合課徵空地稅，亦涉及「空地」實際認定及相關配套措施是否妥適之問題。例如：有些建地申請建造執照後，在審核通過前，將土地之使用用途申請變更為臨時停車場使用；或雖有建造執照且已申報開工，但實際上並無施工利用，是否能認定為空地；此外課徵之稅額是否足以達到遏止類此情形發生之效果，地方政府是否有能力照價收買等，均有待協調與評估。另國產局所訂「國有非公用土地出售後之原標售價格買回辦理原則」，其適法性似值商榷，一旦發生爭議，猶賴司法途徑解決，曠日費時，且如遇市場不景氣而土地價格下跌，依契約竟需由政府照原標售價格買回，無疑保證得標者之虧損反由全民共同負擔。而且依國產局所訂上開原則，國有非公用土地出售後，如果取得建造執照並開工，便不禁止移轉予第三人；惟取得建造執照並申報開工後，實際上仍可不施工、不利用，必要時可變更設計，增加建築期限，以避免建造執照失效，繼續囤積獲利，故該原則之相關規範有欠周延。

(四) 綜上，財政部等相關單位，對於現今已存在之國有非公用土地出售後，遭囤積獲利之情況，雖已採取部分金融管制措施，惟成效相當有限。更重要者，財政部為防止未來類此情形發生，僅研擬「國有非公用土地出售後之原價買回辦理原則」，並由地方政府配合課徵空地稅等事後補救措施以資因應，顯不周延。按平均地權之理念，既在強調都市土地之直接合理使用，財政部及所屬國產局，於研擬國有非公用土地供私人使用時，例如：設定使用人所應具備之資格，以避免挾龐大資金而非真正自行使用之業者（據國產局提供臺北市都會區國有土地出售資料，出售予壽險公司即有 11 案、面積 35,235.42 平方公尺，占出售總面積 18.45%）標購國有土地，取得土地權利後卻不開發之情形發生，並要求申請人提出土地開發計畫，組成專家委員會審查其開發內容及效益、時程等，經由事前嚴格之篩選與評估，務期真正需要且有充分使用能力者取得土地權利。惟查現行國有非公用土地之收益與處分程序，於上述預先管制機制均付之闕如，以標售為例，僅係以出價最高者得標，一旦土地標售完成後，對該土地之後續使用、移轉等均無法加以約束，此為造成得標者長期囤積等待價格上漲後再推案，或直接交易土地獲利之重要原因。是以，財政部暨所屬國產局出售國有非公用土地，事前既未設立相關機制，出售後又缺乏妥善監督機制，洵有疏失。

三、財政部暨所屬國產局所管國有土地之經營管理原則與政策，缺乏整體性與一貫性，其出售條件隨著歷任行政院長之更替，因人、因時而異，未有完整分析評估之依據；又，財政部雖擬訂「強化國有財產管理及運用效益方案」，但如何具體落實，制度設計上顯然

欠缺經營管理與執行成果之評估機制，核均有未當。

- (一)依國產局提供之資料觀之，該局經管之國有非公用土地面積合計 22 萬餘公頃，其中應留供公用、撥用者之面積，分別為國家公園用地 4,727 公頃、國土保安用地 2 萬 5,353 公頃、公共設施用地 1 萬 8,688 公頃，其餘農林漁牧用地、建築用地則分別為 16 萬 5,101 公頃、8,202 公頃，為龐大之全民資產，對國家整體發展之推動具有重大之影響力。而其中仍有將近 4 成之土地未提供利用，在這些土地中，又以占用、閒置、待勘查為最大宗，約占 96.96%。此部分國有土地如何提供利用，以謀取效率及公義之平衡，達成「地盡其利」、「地利共享」之公共利益極大化之目標，至為重要。
- (二)然而，公共利益之產出，與政府財政目的並非全然相容，亦即該土地利用若非以提供政府所需財源或提升財政收入為主要目的，究應如何處理，尚待對於國有土地進行完整之調查與分類，並進一步形成各地區國有土地對公共利益提供潛能之評估，始能發展出各地區國有土地之最適使用原則。
- (三)據財政部提供 20 年來國有土地經營管理原則與政策之演變資料顯示，內政部於 79 年召開全國土地問題會議，即揭示公有土地儘量保持公有，並加強開發利用之政策方向。惟行政院於 82 年 7 月 21 日訂頒「公有土地經營及處理原則」之第 7 點規定：「公有土地應以不出售為原則，但合於特定條件者，得予出售。」，嗣後又多次修正得予出售之條件，並核定「國有宿舍及眷舍房地加強處理方案」、「國土復育策略方案暨行動計畫」等多項重大政策。至 98 年 10 月 8 日吳院長指示「500 坪以上國有土地不辦理標售」後，99 年 2 月 3 日再修正發布「出

租之國有非公用不動產得予讓售範圍準則」，同年3月2日、5月13日又指示國產局「停止標售臺北市區國有土地」並建立「國有非公用土地出售後之買回機制」。審視上述各項政策內容，雖尚能秉持公有土地不出售之原則，惟缺乏整體性與一貫性，尤以例外得出售之條件隨著歷任行政院長之更替，因人、因時而異，其政策決定過程更缺乏完整分析評估之依據。

- (四)另財政部為回應社會各界對以往以出售方式處理國有土地之批評，乃擬訂「強化國有財產管理及運用效益方案」，以期兼顧經濟發展、社會公益及環境永續三者，並提升國有財產之運用效益。該方案在非公用土地部分，提出「加強開發利用、創造永續財富」策略及「公用優先，落實成本效益觀念、加強以設定地上權方式辦理開發利用、積極參與都市更新、結合目的事業主管機關合作開發、多元化運用國有土地，提高孳息收入」等多項措施。審其內容，雖尚能秉持國有土地利用效率及公義之平衡，惟該等方案與措施如何具體落實，標的如何篩選，使整體國有土地開發利用之效率極大化，其相關評估機制仍付之闕如。
- (五)以上述信義聯勤俱樂部土地出售案為例，92年間行政院游前院長指示國產局儘快尋找臺北市可興建旅館之公有土地，經該局選定6處土地，其中1處即為信義聯勤俱樂部土地。惟94年5月27日行政院經濟建設委員會召開會議，卻基於國家資產最佳利用原則，以擬釋出之國有土地均位於臺北市區極佳之地段，不宜開放民間招商投資平價旅館為由停辦，國產局旋於94年7月22日函請該局臺灣北區辦事處盡速研議處分信義聯勤俱樂部土地事宜。嗣於94

年10月26日經行政院核定改納入營改基金，於95年3月2日完成標售程序。審其決策過程，從最初興建平價旅館至最後納入營改基金而採公開招標方式出售，均未見提出何謂「國家資產最佳利用原則」之評估依據，亦未見完整而詳細之評估程序與資料，未採永續經營原則，將未來長期穩定之利益歸全民共享，最後竟以納入營改基金為由，將如此精華之國有土地出售，任令取得者坐擁其後續不斷增值之利益。

- (六) 國有土地之管理涉及土地使用規劃、資產投資經營管理、公共服務成本效益分析等各項專業領域，不同類型之國有土地應給予不同之經營管理規範標準，各種經營處分方式亦須有配套機制。依現行行政組織，財政部雖為國有土地之經營管理原則與策略之擬定機關，惟缺乏上述之相關專業評估機制。另行政院為統合國家資產之經營管理、強化資產之運用效益，雖於91年4月成立國家資產經營管理委員會，惟該委員會之組成主要為行政院所屬各相關部會之正（副）首長，其主要功能在於處理資產管理一元化之問題，並無法擬訂實質經營管理之策略。故如何透過相關制度與專業評估機制，發揮公有土地效率，並提升公共利益，實為公有土地經營管理之根本原則。綜上，財政部暨所屬國產局所管國有土地之經營管理原則與政策，缺乏整體性與一貫性，其出售條件隨著歷任行政院長之更替，因人、因時而異，未有完整分析評估之依據；又，財政部雖擬訂「強化國有財產管理及運用效益方案」，但如何具體落實，制度設計上顯然欠缺經營管理與執行成果之評估機制，核均有未當。

參、處理辦法：

- 一、調查意見第一項至第三項，提案糾正財政部暨所屬國有財產局。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。