

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報，稽察各機關經管國有公用土地被占用情形，涉有效能過低及未盡職責情事乙案。

貳、調查意見：

本案緣於審計部專案查核民國（下同）97年至99年各級政府機關經管國有公用土地被占用暨處理情形，發現有處理績效不彰，使用補償金追收成效欠佳，各該主管機關未盡督導之責等缺失。鑒於本院前已對於國有公用土地遭占用問題專案調查在案，提案糾正：行政院國軍退除役官兵輔導委員會、國防部、陸海空等三軍總司令部、聯勤總部、內政部、警政署、農委會及所屬林務局、彰化縣政府及其所屬、法務部及所屬監獄看守所、教育部等機關，甫於100年4月經本院財政及經濟委員會等聯席會議審查決議：准由行政院按年檢討自行列管。本案爰排除上開甫被糾正，刻由行政院檢討列管中之機關，就審計部函報，依被占用筆數、面積排序較高，且經管土地或有較高國土保育需求者，篩選行政院原住民族委員會（下稱原民會）、內政部營建署（下稱營建署）、經濟部水利署（下稱水利署）及交通部臺灣鐵路管理局（下稱臺鐵局）等4個管理機關進行深入調查。案經本院調卷詳核暨約詢原民會、營建署及財政部國有財產局（下稱國有財產局）等機關主管人員後，業已調查竣事，茲就相關調查實情及意見，分述如下：

- 一、原民會未結占用案件，均屬原住民保留地，且半數位於環境敏感地區，本應善盡國土保育職責，惟該會受限專責管理人力不足、占用人集結抗爭、地方政府執行不力，致占用處理績效不彰，又部分案件係待審查處理中之權利賦予案件卻誤以占用陳報列管，顯見該

會督導管控機制不佳，允應衡酌國土保育與劃設原住民保留地之立法意旨，儘速檢討妥處

- (一)查原民會經管，被占用之國有公用土地筆數及面積，97年底計18筆、面積174,634平方公尺；審計部專案查核至99年底，被占用土地筆數及面積增加為630筆、3,640,265平方公尺；本院調查截至100年7月底為止，計被占用624筆、面積3,612,993平方公尺。上開占用統計數據顯示，近3年多來，原民會經管之國有公用土地，被占用情形不減反增，處理績效不彰。
- (二)詢據該會表示，被占用之國有土地主要係屬原住民保留地，占用人及使用情形，多為原住民於取得耕作權、承租權或所有權等權利前，即非法私下轉租、轉讓予非原住民種植農作物或興闢建築物所致；被占用之原住民保留地中，位於環境敏感地區者，係為臺中市政府和平區轄內之德基水庫集水區範圍內土地，占用筆數計326筆，占總筆數624筆之比例約為52%；99年被占用筆數及面積等統計數據驟增之主要原因，係部分縣市政府對於占用案以非公用財產列管，另以專案計畫（如德基水庫集水區原住民保留地超限利用實施計畫及廬山溫泉特定區計畫）為辦理依據，而未提報原民會，經該會於99年度函請納入始增列所致；97年至100年7月占用案件處理績效不彰之原因，主要略為：案件量大處理費時、該會無附屬執行機關，處理事務仰賴地方政府執行，地方政府處理占用案時，常遭占用人集結抗爭，動用民意代表關說，又該會補助地方政府之計畫經費，依預算法須經地方民意機關（縣議會及代表會）完成程序，惟地方民意機關基於選票因素考量多予杯葛，致補助經費難以編入地方政

府預算內執行。另據原民會表示，現行部分占用列管案件，經查明係該會執行原住民保留地權利賦予案件，因未辦竣繼承登記或土地超限利用等問題，致無法辦理他項權利設定登記事宜，此類案件依原住民保留地開發管理辦法第3條規定，旨在輔導原住民開發並取得耕作權、地上權、農育權、承租權，繼續經營滿5年者取得土地所有權，是於審查核定結果尚未確定前，原不應以占用列管，亦不涉及使用補償金收取事宜，惟部分市縣政府不察，誤列為占用案件等語。

(三)綜上，原民會未結占用案件均屬原住民保留地，且半數位於環境敏感地區，本應善盡國土保育職責，惟該會受限專責管理人力不足、占用人集結抗爭、地方政府執行不力，致占用處理績效不彰，核該等被占用之原住民保留地，有較高水土保持需求及水質安全疑慮，該會允應衡酌國土保育與劃設原住民保留地之立法意旨，針對問題癥結，儘速檢討妥處。又部分案件既係待審查處理中之權利賦予案件，該會未能適時查明釐清，誤以占用陳報國有財產局列管及審計單位查核，顯見督導管控機制不佳，允應加強對地方代管機關（執行機關）有關原住民保留地管理業務之教育宣導，並從速檢討釐清非屬占用案件，陳報國有財產局及審計部，更正確切之占用及使用補償金等相關列管統計數據。

二、營建署及其所屬機關未結占用案件，多為早年私人占建、占耕，該署本於情理法兼顧考量，爰未採取積極排除作為，惟案件久懸未決，且部分未積極追收使用補償金，影響機關威信及國家財產權益，洵有未洽；內政部未能善盡主管機關職責，積極督導所屬儘速妥處，亦有不當

- (一)查營建署及其所屬城鄉發展分署、陽明山國家公園管理處（下稱陽管處）經管，被占用之國有公用土地筆數及面積，97 年底總計 2,568 筆、面積 9,861,337 平方公尺，本院調查截至 100 年 7 月底為止，被占用筆數及面積增減為 2,522 筆、9,874,700 平方公尺，處理結案率，筆數僅減少 1.79%、面積略增 0.14%（面積增加原因，係部分案件該署嗣依法院民事判決測量結果更正所致），處理績效不彰。
- (二)案經營建署查復，截至 100 年 7 月未結占用案件中，有 2 筆係該署經管，1 筆遭私人興建寺廟使用，另 1 筆則為機關整併接管前，由原管理機關本於民生需要協調遷入，該署原擬現狀移還國有財產局接管，俾占用人得申辦後續租購國有土地事宜，惟受限都市計畫土地使用分區不符，仍在占用列管中；多數被占用土地為城鄉發展分署所經管，計達 2,486 筆，主要係接管自原臺灣省有河川新生地，該等土地於辦理土地總登記前，民眾延續原河川公地許可為耕作使用，嗣辦竣登記及機關整併接管後，囿於國有財產法限制公用土地不得出租規定，致原耕作人轉為占用人，又因中央機關組織改造計畫，該分署已無國有新生地之管理及開發職掌，將來國有新生地將移併國有財產局接管，致該分署欠缺土地管理人員之配置及預算，於移交接管前，僅能以少數人力支援及勻支預算方式處理，致處理速度緩慢，目前採分期分區方式處理占用及追收使用補償金事宜；另有 34 筆為陽管處經管，均屬該處 74 年 9 月 1 日成立前既有占用案件，分別遭私人興闢建築物或作為住宅、或混雜營業使用，陽管處原於機關成立時，旋即全數提起民事騰空返還訴訟，惟

因民眾強烈反彈、民代介入關說及當時尚無一致處理準則，爰撤回訴訟，進行逐案清查測量，嗣因考量早期占建之居住需求，營建署於 88 年核定「陽明山國家公園範圍內國有土地被占用案處理原則」，並於 92 年核定撤銷撥用移交國有財產局接管方案，擬就符合 74 年 9 月 1 日陽明山國家公園計畫公布前即有建築使用之事實者，撤銷撥用，不符該條件者，發放救濟金令其返還土地，再有不從者，循司法途徑解決。詢據營建署表示，陽管處未結之 34 筆土地，有 14 筆已提起民事排除占用訴訟獲得勝訴確定，刻辦理追討使用補償金及占用排除之強制執行程序中，有 2 筆訴訟中，餘 18 筆因占用迄今久遠，資料查證費時，仍在列管審核中等語。

- (三)上情顯見，營建署及其所屬機關未結占用案件，主要基於情理法兼顧考量，爰未迅即採取排除占用之積極措施，惟營建署及陽管處經管土地部分，占用多年懸而未決，處理人員及占用現狀資料隨時間經過而異動下，徒然加深占用案件處理之複雜度，自有未洽。又營建署經管之 2 筆土地，該署表示擬俟現狀移交國有財產局接管後，再由該局一併追收使用補償金。該等作為除都市計畫使用分區可否通過通盤檢討變更仍處於高度不確定而難於短期定案，亦與財政部 98 年令頒「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」第 1 點第 2 項第 2 款第 4 目有關占用人須向管理機關繳清使用補償金後，方得函送國有財產局及財政部審查得否變更為非公用財產移交接管及租購事宜之規定有所未合，核該署遲未向占用人追收使用補償金之作為，於占用人提出時效抗辯時，將僅能自通知時起追溯收取 5 年，核其消極作為，徒使占用人獲得長期無權占用公地

之不當得利，有損國家財產權益。至於城鄉發展分署接管原省有河川地上之占耕問題，核該等土地長期未能開發，耕作復無明顯破壞水土保持疑慮，宜請該署確實檢討究有無維持公用之必要，並審慎查明占耕時點，研議可否現狀移交國有財產局接管事宜。

(四)綜上，營建署及其所屬機關未結案占用案件，處理時考量早年既存占用或有居住需求，處理不易，出於情理法兼顧之相關作為，或難謂全然無據，惟案件久懸未決，且部分未積極追收使用補償金，影響機關威信及國家財產權益，洵有未洽。內政部未能善盡主管機關職責，積極督導所屬儘速妥處，亦有不當。

三、水利署及其所屬機關未結占用案件，多為政府機關及公營事業機構未依程序辦理撥用或價購，即逕行使用，該署已通知撥用及研議中，少數遭私人占用案已全數提起民、刑事訴訟，該署近年占用處理績效有明顯改善，惟遭其他機關（構）占用未結部分，經濟部仍應本於主管機關職責儘速研議解決之道

(一)查水利署及其所屬機關經管，被占用之國有公用土地筆數及面積，97年底計307筆、197,074平方公尺，截至本院調查100年7月底止，減少為173筆、155,388平方公尺，筆數減少43.65%、面積減少21.15%。就被占用統計數據消長情形而言，有明顯改善，相較於其他同遭財政部以占用列管之管理機關，參據財政部依據「強化國有財產管理及運用效益方案」對各機關改善占用問題之考評結果，水利署及其所屬機關亦著有績效。

(二)詢據水利署表示，該署迄未結案之173筆占用案件，其中有162筆土地為政府機關或公營事業機構占

用，11 筆遭私人占用，私人占用部分已全數提起民、刑事訴訟，並追討不當得利使用補償金；遭機關（構）占用部分，現況多為道路或水庫用地使用，該署已通知占用機關辦理撥用程序中，及陳報上級經濟部評估可否轉列計價投資移轉等語。

(三)綜上，水利署及其所屬機關未結占用案件，多為地方政府及公營事業機構未依程序辦理撥用或價購即逕行使用，該署已通知撥用及研議中，少數遭私人占用案已全數提起刑事竊佔及民事訴訟。核該署近年占用處理績效已有明顯改善，惟遭公營事業機構占用未結部分，經濟部仍應本於主管機關職責儘速研議解決之道。

四、臺鐵局未結占用案件，多數均為早年地方政府未諳撥用程序逕行闢建公共設施所致，受限有償撥用經費問題未能順利結案，尚難課予怠失之責，惟國有土地長期管用不一，恐生管理維護責任歸屬爭議，交通部應本於主管機關職責會商財政部研議解決之道

(一)查臺鐵局經管，被占用國有公用土地之筆數及面積，97 年底時為 946 筆、339,867 平方公尺，截至本院調查 100 年 7 月底止，增加為 1,080 筆、377,743 平方公尺。占用統計數據呈現不減反增之情形，該局查復係於 100 年 6 月清查發現公路總局占用增列所致。

(二)詢據臺鐵局表示，迄今未結之占用案件中，有 99.15%係遭政府機關開闢作為道路或其他公共設施使用，0.85%係遭私人房屋越界建築占用。被機關占用部分，該局已每年函請占用機關辦理撥用，惟地方政府財政拮据，短期內無能力撥用國有土地，致處理成效不彰；被私人占用部分，占用人大部分為弱勢民眾，生活困窘，致阻礙執行進度。有關

撥用經費問題，本院詢據國有財產局略謂，因臺鐵路係獨立計算營虧，非公司組織之公營事業機構，依行政院訂頒之「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」第1項但書第2款規定，他機關倘需用該局經管之國有公用不動產，應辦理有償撥用。

- (三)綜上，臺鐵路被占用未結案件，絕大多數比例係遭其他機關擅自闢建公共設施使用之程序瑕疵問題，因受限占用機關難以負擔有償撥用經費而未能於短期內順利結案，是難課予該局怠於處理占用之責，惟登記名義管理人與實際使用人不同，國有土地長期管用不一，於維護管理上，恐滋生責任歸屬爭議，交通部應本於主管機關職責會商財政部研議解決之道。

五、財政部宜針對原住民保留地公用財產性質爭議、各管理機關為排除占用發放救濟金之妥適性、及占用機關難以負擔有償撥用經費致長期管用不一等問題，會商相關主管機關通盤研議解決方案

- (一)「財政部承行政院之命，綜理國有財產事務。」為國有財產法第9條第1項所明定。該部為加強處理國有公用土地被占用情形，雖自83年起，陸續訂定「國有及公有被占用土地清理及處理方案」、「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」、「強化國有財產管理及運用效益方案」，惟各該方案、原則實施迄今，各國有公用土地管理機關仍普遍存在長期占用列管未結案件，各該管理及其上級主管機關自當確實檢討，惟為落實國有土地使用之督導管控機制，財政部亦應透過實地財產檢核及定期召開檢討會議，加強宣導國有公用被占用不動產應循處理作為，確切瞭解長期未結案件癥結所在，適

時會商相關主管機關研議妥處，俾國有土地之使用規劃回復常軌。

- (二)案經本院深入調查發現，原民會認為，該會主要係依原住民保留地開發管理辦法相關規定辦理原住民保留地權利賦予事宜，並非國有財產法第 11 條所稱之「直接使用機關」，應以「非公用財產」性質管理。惟依國有財產法第 11、12 條規定，非公用財產係以國有財產局為管理機關，原民會所陳事項，已涉管理機關爭議。本院詢據國有財產局表示，原民會經管之國有財產，於未變更為非公用財產移交該局接管前，均屬國有公用財產。核原民會與國有財產局對於原住民保留地是否具公用財產性質之爭議，宜循行政協商或報請共同上級機關研議解決。
- (三)另查，營建署為處理陽明山國家公園範圍內占用排除案件所擬方案，訂有發放救濟金予占用人令其騰空返還之規定。雖詢據營建署表示，財政部修正訂頒之「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」訂有「協調占用者騰空遷讓」之規定；國有財產局亦稱：「依行政院秘書長 90 年 11 月 19 日台 90 教字第 066881 號函示略以，公地撥用時，對於地上未取得合法使用權之農作改良物、建築改良物可否發放救濟金乙案，由需地機關視財力狀況及具體事實，本於權責自行核處。」等語，是營建署發放救濟金予占用人之舉措，雖非全然無據，惟國有公用財產遭私人無權占用，一方面責令管理機關於處理結案前，須向占用人追收使用補償金，另一方面又允許管理機關發放救濟金予占用人，則救濟金之核發，自不宜漫無限制或作法不一，以免引發同屬無權占用國有土地行為，僅因管理機關不同，卻有

不當差別待遇之非議，財政部允宜通盤瞭解各該國有公用土地管理機關於處理占用排除時，發放救濟金與否、農作及建築改良物之發放標準或條件限制、與追收使用補償金額相較，核發救濟金額是否有違比例原則等事項，研議有無制定發放占用排除救濟金之一致性處理準則，俾各機關遵行辦理，以杜絕爭議之必要性。

(四)再者，調查顯示，國有公用被占用土地未能順利結案之原因類型，有相當比例係遭政府機關占用，倘屬行政院訂頒之「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」所定，須由占用機關辦理有償撥用，受限經費無著，難於短期內結案者，非但不符管用合一原則，對於遭到長期占用列管之管理機關公產管理人員之處理績效考評而言，亦有不平。此類占用列管案件，主要係國有公用土地使用程序瑕疵問題，倘經查明係在管理機關撥用前、或接管前即經其他機關闢建公共設施，此種情形下有無解除占用列管，改以其他方式補正程序瑕疵之可行性？宜請財政部研議妥處。

(五)綜上，宜請財政部針對原住民保留地公用財產性質爭議、各管理機關為排除占用發放救濟金之妥適性、及占用機關難以負擔有償撥用經費致長期管用不一等問題，會商相關主管機關通盤研議解決方案。

調查委員：錢林慧君

中 華 民 國 101 年 5 月 15 日