

調 查 報 告

壹、案由：據訴，政府對嘉南漁民爭取海埔新生地之所有權，政策反覆，且相關主管單位推諉塞責，究竟實情如何？應予深入瞭解乙案。

貳、調查意見：

基於嘉南縣市等沿海人民胼手胝足圍墾海埔地已有數百年歷史，台灣省政府為賡續促進海埔新生地之開發利用及有效管理，爰自民國（下同）44年至47年間訂頒開發程序及開發後土地所有權歸屬之辦法，並受理人民申請開發登記，惟該辦法旋於48年廢止後，人民已投入人力資本所開發海埔新生地之權屬問題卻久懸迄今仍未獲解決，民怨既深且久。究政府對嘉南漁民爭取海埔新生地之所有權，有無政策反覆及推諉塞責等情？實有深入瞭解之必要。案經本院函請內政部說明並提供卷證資料，嗣經約詢該部次長林慈玲、地政司司長蕭輔導、營建署組長陳繼明，以及財政部國有財產署（102年1月1日改制前為國有財產局，下稱國產署）署長周後傑及該署南區分署分署長吳宗明等相關人員，爰經調查竣事，茲將調查意見列敘於下：

一、台灣嘉南沿海之早期海埔新生地，多係沙洲瀉湖地形浮覆後經當地居民辛苦圍墾而私有原生，其胼手胝足之勞，對當時漁業發展貢獻良多：

（一）按沙洲、瀉湖為台灣嘉南海岸景觀之一大特色。在發展較早之台南地區（古稱南瀛），沿海自北到南更是擁有綿延之沙洲（如現今王爺港汕及青山港汕等）、瀉湖及海岸溼地（包括北門瀉湖區、七股瀉湖區及八掌溪、急水溪、將軍溪與曾文溪等4條主要河川之出海口沼澤地）。該等沙洲主要係因颶風豪雨沖刷而經溪水所夾帶之巨量泥沙於海濱堆積，

再經夏季西南季風吹拂，而於近岸處所形成，其因形似巨鯨狀而平行於海岸線，當地居民乃稱之為「鯤鯨」，又稱「汕」。而沙洲與海岸所形成之海域即為瀉湖，其因長久容納溪流不斷沖刷而來之泥沙，加以地表營力運作下，終被淤積之泥沙填滿，稱為「浮覆」，而浮覆地則稱為「海埔」。

(二) 回溯自 17 世紀，台南地區於古曾文溪即漚汪溪(今將軍溪)三角洲向西北所延伸之半島，將沿海上下分成倒風及台江二處內海(即瀉湖)，倒風內海範圍包含現今台南市北門區、學甲區、鹽水區、新營區、佳里區、下營區及麻豆區一帶，其於清領時期即海汊港分布密集，較著名的有鹽水港、鐵線橋港、茅港尾港和麻豆港等擁有港口機能的市街聚落。惟在 1731 年之後因急水溪等溪流改道淤積逐漸陸化，港口數持續下降，1904 年日據時期之《臺灣堡圖》中已無倒風內海。而台江內海約在古曾文溪至二仁溪出海口間，19 世紀時，因許多海埔新生地已浮出，而有官方招墾台江內海浮埔之歷史，嗣在曾文溪改道及連年暴雨的攜沙沖積之下，台江內海亦終於淤塞成陸，並遺留台南沿海之魚塭及鹽田，此從 1904 年《臺灣堡圖》亦可一探變遷。

(三) 揆諸上述海岸變遷及先民開發歷史可知，台灣嘉南沿海早期之海埔新生地，多係因沙洲、瀉湖浮覆而經當地居民辛苦圍墾而成，且當地居民祖居此一私有原生之地已久，其胼手胝足之勞，貢獻良多，此一自然及社經歷史淵源，實不容抹煞。

二、台灣省政府於 44 年至 47 年間受理人民申請登記開發海埔新生地，並公告開發區域圖及訂頒「台灣省海埔新生土地開發辦法」，以為人民開發後取得土地所有權之依循，嗣該府因 48 年間廢止該辦法後未克盡善

後職責，致土地權屬爭議延宕數十年，民怨既深且久，惟內政部未思此一前車之鑑，於承受該業務並自 89 年訂頒「台灣省嘉南三縣市海埔新生地所有權取得作業要點」後，因循敷衍，致十餘年來仍無具體作為，終因計畫廢止該要點而激發人民對政府出爾反爾、罔顧其權利之積怨，核有怠失：

- (一) 查台灣省政府為賡續促進海埔新生地之開發利用及有效管理，前於 45 年 12 月 14 日以四五府秘法字第 129250 號函訂頒「台灣省海埔新生土地開發辦法」。依該辦法規定，將海岸一定限度內土地劃定後編定為禁止開發區、限制開發區及開發區。開發區土地由人民申請承墾開發，承墾人於墾竣後得申請登記耕作權，並於繼續耕作滿 10 年後無償取得土地所有權；限制開發區土地在未確定實施工程前，得由人民申請許可開發，開發竣工後，准予承租使用，但均不得妨碍工程之實施；而於該辦法施行前未經呈准擅自開發之土地，如編定為禁止開發區者，應無償收回；經編定為開發區或限制開發區者，省主管機關得規定期限准原使用人補繳土地使用費後，分別申請承墾或承租，逾期視為放棄，收回土地另行處理。嗣該府於 47 年 12 月 1 日以（四七）府民丁字第 3748 號公告「公布海埔新生地開發區域圖並受理申請」，規定受理申請時間自 47 年 12 月 15 日至 48 年 1 月 13 日，由人民向土地所在縣市政府提出申請。
- (二) 實則前台灣省政府民政廳地政局（下稱前台灣省地政局）及相關縣市政府於上開開發區域圖公布前，已先於 44 年至 47 年間受理人民申請開發登記，嗣依上開辦法規定，於 47 年 6 月 25 日以地丁字第 6027 號函通知相關人繳清 5 年之土地使用費及土地開發

管理費後辦理承墾手續，並於上開海埔新生地開發區域圖公布後，再次受理補辦正式申請手續。而據行政院 48 年間提出之前台灣省地政局統計資料所載，本案在開發區域公布前已申請開發案共 662 件，經審核後，准予補辦正式申請手續者共 202 件；准予補辦申請面積共 5,722 公頃，但在上開台灣省政府公告之申請期限內，正式補辦申請手續者僅有 43 件，申請面積共為 1,595 公頃，占開發總面積 24.8%，而該 43 件申請開發人向指定金融機關自行繳存之 6 成公共工程費用共計新台幣(下同)991 萬 0,990 元。另人民擅自開發之土地面積共 2,806 公頃，經縣市政府與使用人訂定租約並辦理土地登記者，計 1,480.5 公頃，已繳土地使用費及管理費共 445 萬 0,740 元。

- (三)嗣前台灣省地政局辦理海埔新生地開發事宜，因事前計畫及辦理經過諸多失當，致糾紛迭起，經本院內政委員會 48 年 2 月 20 日第 140 次會議決議通過糾正，相關人員並經本院彈劾在案，行政院爰於 48 年 7 月 28 日以台四十八內 4114 號令台灣省政府廢止上開「台灣省海埔新生土地開發辦法」，並將所有申請開發案件一律退還，對上開辦法第 11 條所稱之擅自開發之土地，則指示：「其已經放租者，仍由縣市政府繼續放租。未經放租者，一律辦理放租手續。原申請開發人或承租人已繳之土地使用費及管理費一律發還。此項放租土地將來應否放領，俟統一規劃時，將實際情形查明後再行決定辦法處理。此項擅自開發之土地，並須注意顧及插蚵養蛤漁民之生活。」查該辦法實施未及 3 年即因行政機關執行過程之失當而遭廢止，致海埔地開發人喪失繼續開發後得取得土地所有權之權益，惟台灣省政

府於當時既未將前揭海埔新生地開發區域圖及相關清冊等文件妥予備份保存，且事後數十年內對本案竟置之不理而未採取補救措施或研究放領之可行性，致本案在時移事遷且原始文件因之闕如之下，衍生諸多問題並埋下民怨，已有違失。

- (四)次查本案延宕至 79 年間，因嘉南三縣市漁民結合展開爭產護權行動，台灣省政府乃由該府地政處進行土地現況調查，惟鑑於土地開發資料於事隔 30 餘年後多已闕如或因殘缺而難以辨識，該府爰於 81 年 4 月 18 日函報行政院比照前台中縣示範林場辦理專案放領，惟未獲同意（按內政部於 78 年間函頒「專案辦理台中縣示範林場等 3 處放領工作要點」據以辦理放領工作，計放領約 11,601 公頃土地）；嗣 81 年 7 月 6 日立法院內政、經濟、財政委員會聯席會議決議：「海埔新生地宜由內政部為中央主管機關，由各有關機關於 3 個月內提出解決辦法，並於 1 年內研修相關法令，解決海埔新生地開發事宜，保障民眾權益。」內政部乃經會商相關機關後於 83 年 11 月 1 日及 84 年 2 月 20 日先後函報行政院略以：建請參酌 45 年之「台灣省海埔新生土地開發辦法」准予補繳土地使用費及開發管理費後，依程序取得所有權，並基於：1、一體適用，2、符合 45 年台灣省海埔新生土地開發辦法規定，3、應有證明文件等 3 項原則辦理，經該院於 84 年 3 月 4 日函復內政部依上開 3 原則本諸職權辦理在案。惟揆諸上開原則所示，政府機關未善盡相關圖說清冊建檔保存之責於先（詳前述），卻於事隔 30 餘年後逕以上開原則將舉證責任加諸人民，其是否確有解決本案海埔新生地所有權爭議之真意，無不令人質疑。

(五)再查台灣省政府為處理本案海埔新生地所有權爭議，前於 87 年 2 月 20 日訂頒「台灣省嘉南三縣市海埔新生地所有權取得作業要點」，嗣內政部於該府組織精簡後，再於 89 年 7 月 6 日重新訂頒（下稱嘉南海埔地所有權作業要點）。惟該部於訂頒上開要點後，遲至 93 年 1 月 5 日始召開研商「嘉南三縣市海埔新生地所有權取得之相關執行疑義會議」，嗣經嘉南三縣市政府依該會議結論於同年提報人民所申請案件之土地清冊，合計 576 筆（約 548.33 公頃，按該等土地係 40 年間至 70 年間登記為國有，經國產署剔除已移撥其他機關使用部分並依地號比對後，目前由該署經管中者計 534 筆，各該地號全筆土地之面積合計約 563.29 公頃）其中嘉義縣計 11 人申請，共 18 筆土地（坐落布袋鎮及東石鄉，面積約 10.51 公頃）；原台南縣計 569 人申請，共 328 筆土地（坐落改制後之北門區、將軍區及七股區，面積約 242.96 公頃）；原台南市計 321 人申請，共 230 筆土地（坐落安南區，面積約 294.86 公頃）。惟上開清冊提報迄今又已越 9 年餘，本案仍毫無進展，而內政部終以執行困難及案涉法律依據等由，在無其他替代措施或研議另立新法以資解決之下，即以 101 年 10 月 19 日台內營字第 1010808745 號函報行政院廢止該要點，並建議本案回歸國有財產法辦理。至此，陳訴人等當地漁民因殷切期盼數十年後卻獲此一結果，乃群情激憤，無不認政府機關出爾反爾，久積民怨因之而沸騰。

(六)案經詢據內政部相關人員指稱，本案迄無進展之原因不外乎：1、47 年公告之海埔新生地開發區域圖迄未能尋獲；2、相關證明文件闕失或政府機關無

法認定人民所提殘缺文件之真偽；3、上開嘉南海埔地所有權作業要點欠缺法律授權，如擬單獨作為人民取得土地所有權依據，似有疑義；4、高雄高等行政法院亦曾據上開適法性疑義駁回相關人黃○英等人援引該要點取得土地所有權之訴訟，並指明內政部訂定該要點，有違事務管轄之規定，且被告台南市政府亦無處理本案事務之權限（高雄高等行政法院98年6月25日96年度訴字第756號判決參照）。惟查台南市政府早於95年11月14日即以南市地權字第09514533150號函報上開作業要點涉有法位階過低、缺乏法律授權等疑義，且所受理之申請資料查證困難；又前揭高雄高等行政法院之判決亦已歷經多年，乃內政部於知悉上情後卻仍因循敷衍而不及時另謀對策或另立新法解決，任令本案延宕迄今卻毫無具體作為，遑論其89年訂頒上開嘉南海埔地所有權作業要點之有欠週妥，其後知與後覺，要不足取。

(七)綜上，基於嘉南縣市等沿海人民胼手胝足圍墾海埔新生地已有數百年歷史，台灣省政府為賡續促進海埔新生地之開發利用及有效管理，乃於44年至47年間受理人民申請開發（含補辦）登記，並公告開發區域圖及訂頒「台灣省海埔新生土地開發辦法」，以為人民開發後取得土地所有權之依循，嗣該府因48年間廢止該辦法後未克盡善後職責，致土地權屬爭議延宕數十年，民怨既深且久，惟內政部未思此一前車之鑑，於承受該業務並自89年訂頒「台灣省嘉南三縣市海埔新生地所有權取得作業要點」後，因循敷衍，致十餘年來仍無具體作為，遑論其89年訂頒上開嘉南海埔地所有權作業要點之有欠週妥，況該部如面臨窒礙難行之處，自應及早

另謀有效對策或另立新法以資解決，該部不思此途，竟於人民殷切期盼數十年後，遽認本案土地所有權爭議非涉該部業務而應改循國有財產法等相關規定辦理，終因計畫廢止該要點而激發人民對政府出爾反爾、罔顧其權利之積怨，核有怠失。

三、基於憲法保障人民生存權與財產權之精義，政府應排除困難，從速解決本案海埔新生地權屬問題；另國產署除應積極配合解決本案海埔新生地權屬爭議外，針對人民要求於該爭議獲解決前先承租該等土地一節，亦應本諸上開保障人民生存權、財產權，以及行政一體之原則，按人民意願及參酌相關事證積極協助並依法妥處：

(一)詢據財政部國有財產署相關人員指稱，依國有財產法第 42 條及國有非公用不動產出租管理辦法（以下簡稱出租管理辦法）等相關規定，於 82 年 7 月 21 日以前已實際使用國有非公用土地者，現使用人（地上倘為建築改良物則為該建物所有權人）得於繳清歷年使用補償金後，承租所使用之非公用國有土地。經查本案原經人民提出申請取得所有權而目前仍由該署經管之土地計 534 筆（各筆土地全筆面積合計 563.29 公頃），其中被歸屬占用之 168 筆土地（各筆土地實際占用面積仍待實地勘查），因部分位屬地下水管制範圍，致依上開出租管理辦法 20 條第 1 項第 5 款規定，不得新辦出租。惟該署刻正研議修正出租管理辦法中，依該辦法修正草案，地下水管制區範圍倘經相關目的事業主管機關認定無保護需要及安全之虞，且非位屬行政院核定「以國土保育為先之區域重建綱要計畫」所規定重建規劃分區範圍內列屬第 1 類及第 2A 類策略分區之公有土地、水庫集水區，以及國家公園範圍內生態

保護區、特別景觀區、史蹟保存區等涉政策禁止出租土地者，仍可依國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款規定辦理出租，俟修正完成後，本案當可依上開規定辦理等語。

- (二)基於憲法保障人民生存權與財產權之精義，政府應排除困難，從速解決本案海埔新生地權屬問題；另國產署除應積極配合解決本案海埔新生地權屬爭議外，針對人民要求於該爭議獲解決前先承租本案土地一節，亦應本諸上開保障人民生存權、財產權，以及行政一體之原則，按人民意願並參酌相關事證，積極協助依法妥處，至相關法令之修訂及需協調其他機關配合辦理部分，亦應妥速處理，以暫解久積之民怨，保障民權。

調查委員：吳 豐 山

尹 祚 芊

錢 林 慧 君

劉 玉 山

相關參考文獻：

- 1.中央研究院，台灣歷史文化地圖查詢系統。
- 2.方偉達、楊孟潭，2007，台南地區海岸變遷與永續發展策略，土地研究學術研討會-城鄉治理與永續發展論文集，國立台北大學不動產與城鄉環境學系編印。
- 3.張瑞津、石再添、陳翰霖，1996，台灣西南部台南海岸平原地形變遷之研究，國立台灣師範大學地理研究報告第 26 期。

4. 王俊凱，2010，北門地方的發展與聚落變遷，國立台南大學台灣文化研究所碩士論文。
5. 許少華、張義興、葉治宏、翁毓秀，2009，由台江內外海之淤積演變探討曾文溪的歷史輸砂量，第 13 屆海峽兩岸水利科技交流研討會。