

調 查 報 告

壹、案由：審計部稽察各市縣政府經管公務用、公共用及非公用房地管理情形，發現部分市縣政府未能積極排除占用或遏止新占用，清理成效欠佳，涉有未盡職責及效能過低之情事乙案。

貳、調查意見：

按審計部查核各市縣政府對其經管房地遭占用案之處理，認有未盡職責及效能過低情事，違失對象涵蓋各市縣政府，且占用案之處理情形仍由各地方審計單位追蹤查核中，本院為避免逐一重覆調查之不經濟及時效問題，爰選取臺北市、新北市、臺中市、臺南市及高雄市等改制後之5都市府，深入調查公產管理機關對於占用案之處理政策及執行成效。全案歷經函詢、調卷查核及約詢等諸項調查作為發現，各市縣政府對於公有房地遭占用案件之處理核心事務，主要為「占用排除」及「追收使用補償金」二大部分，各市縣政府列管占用案件係就「尚未騰空返還者」，至於使用補償金之追收係屬帳務列管事宜，亦即不問地上物是否業已騰空返還，管理機關均應就無權占用公產相當於租金之不當得利，向占用人追收使用補償金，而此等因占用問題衍生之二大核心處理事務，5都俱有缺失，且大致相同，顯見亦為各市縣政府普遍存在之問題。又調查發現，各市縣政府查報統計數據迭有錯誤或統計基礎不一情事，加以公產管理機關於近年愈積極清查現勘者，列管占用件數或因此增多，而怠於清查者，列管占用件數反而較少，僅憑占用統計數據，難以客觀呈現各市縣政府間之違失情節輕重，對於近來積極清查公產現況者，亦恐生不平。茲就相關調查實情及意見，綜整分述如下：

一、各市縣政府經管公有房地，怠於積極清查，即時處理，致遭長期占用情形普遍，公產管理成效不彰，肇生後續處理難題，實屬不當

(一)據審計部查核資料，截至 99 年 10 月底，各市縣政府經管公務用、公共用及非公用房地被占用情形，總計土地 1 萬餘筆、面積 518 萬餘平方公尺、帳列價值 146 億 4,323 萬餘元；房屋建築及設備 155 棟、面積 1 萬餘平方公尺、帳列價值 4,395 萬餘元。各市縣政府經管公有房地均存在遭無權占用情事（詳見表 1，調查報告第 4 頁）。

(二)本院深入調查 5 都截至 100 年 3 月底之列管占用案件，僅就「單筆被占用面積較大」案件，即發現多起占用期間長達十餘、甚至數十年。核管理機關久未辦理清勘查，自無從即時發現占用情事並予排除，肇生後續逾竊佔罪追訴時效、僅能追溯收取 5 年使用補償金及案件久懸難解等諸多爭議問題，公產管理成效不彰，實屬不當。

二、各市縣政府處理市有房地遭占用事宜，雖各自訂有財產檢核或清查處理計畫，然仍有部分案件無正當理由卻未積極處理，占用清理成效之督管考核機制有待檢討落實

(一)據審計部查核資料，截至 94 年底各市縣政府被占用土地總計筆數及面積分別為 10,987 筆、7,945 千平方公尺，截至 98 年底，總計被占用土地之筆數及面積僅分別減少 5.49%、29.02%；另依 98 年底至 99 年 10 月底之統計數據相較，被占用土地總計筆數反而增加 3,693 筆、面積減少 499 千平方公尺。顯見清理成效有限，甚有不減反增情事。

(二)本院調查 5 都市府 99 年 10 月與 100 年 3 月底列管占用案件之統計數據消長情形，臺北市政府被占用

土地之筆數減少 3.33%、面積增加 84.71%（臺北市政府表示，土地面積部分，前函報臺北市審計處截至 99 年 10 月底之統計資料有誤）；新北市政府被占用土地筆數增加 10.48%、面積增加 40.05%；臺中市政府被占用土地筆數減少 6.89%、面積減少 27.85%。臺南市政府因查報審計單位截至 99 年 10 月之數據未含各鄉鎮市公所，高雄市政府則因調查時點相近，未重為更新截至 100 年 3 月之統計數據，故改制後之臺南市與高雄市政府均因統計基礎問題，無從客觀顯示占用數據之消長情形。

(三) 詢據 5 都市府多表示，為解決占用問題，對於經管之市有房地均訂有市有財產管理自治條例、占用處理要點、清理及處理計畫、市有財產檢核計畫等相關法令或督考措施。臺北市政府及新北市政府並表示，近年來已積極清查及處理占用案件，目前列管占用案件，多為複雜難解，或實質上已處理完竣，僅因政策考量而以「按期繳納使用補償金」現狀列管案件。新北市政府另表示，被占用數據增加之主要原因，係改制後接收各公所管理土地所致等語。惟本院調查 5 都「單筆被占用面積較大」案件之處理情形，其中不乏並無窒礙難行之處，管理機關卻延宕多年，於審計單位查核或本院調查後，始於本年度辦理會勘或函請占用人辦理撥用（例如，臺北市政府大地工程處經管多筆土地遭軍事機關占用案）、或占用多時始派員現勘清查（例如，改制前臺中縣政府地政局經管多筆土地遭占耕案）等消極情事，對照近年各市縣政府占用案統計數據未見顯著降低之事實，顯見各市縣政府占用清理成效欠佳，督管考核機制有待檢討落實。

三、各市縣政府經管之國有土地均有少部分存在長期占

用問題，有違原定公用計畫用途，財政部應本於國有土地主管機關權責，督促各市縣政府儘速妥處並檢討是否撤銷撥用移還接管事宜

- (一)按各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用土地，惟撥用後，遇有用途廢止、或擅自讓由他人使用、或建地空置逾1年尚未開始建築等情形時，應由財政部查明呈請行政院撤銷撥用，為國有財產法第38、39條所明定。各市縣政府機關學校撥用國有土地後，當確實依照原定公用計畫用途使用，善盡管理職責，縱於撥用土地時，現況已有占用情事，亦當儘速排除。
- (二)惟本院調查5都經管公有房地情形，以權屬而言，被占用者雖以市有房地為多數，然亦均有經管之國有土地遭占用情事。5都市府查復最近一次（100年6月）彙報國有財產局之數據，各該經管國有土地被占用之比例分別為：臺北市筆數0.1%、面積0.01；新北市筆數0.7%、面積1.72%；臺中市筆數0.22%、面積0.86%；臺南市筆數0.23%、面積0.48%；高雄市筆數0.1%、面積0.071%。另據國有財產局提供資料，除5都外，其餘市縣政府亦均有經管國有土地遭長期占用情事。雖詢據臺北市及新北市政府表示，該等國有土地之所以被占用，多因撥用當時，現況本已存在占用情事等語。然撥用機關長期任令經管土地遭人無權占用，自未善盡管理機關職責，又揆諸前開國有財產法規定，撥用國有土地後，既遭長期占用未予排除，是否仍有繼續維持公用之必要，亦非無疑，財政部應本於國有土地主管機關權責，促請各市縣政府儘速排除占用，並依法檢討是否撤銷撥用，移還接管事宜。

四、各市縣政府對於不合出租規定之新增占用案件，或混

淆民刑事手段之目的，或怠於積極清查，疏於注意研判是否惡意占用，致未能視個案情節適度依竊佔罪移送，無從發揮遏阻占用之效，核有未洽

- (一)按刑法第 320 條第 2 項明定有竊佔罪。各市縣政府為處理占用問題所訂清查處理方案或法令，亦明訂得依竊佔罪移送。而依一般社會常情判斷，占用公地建築使用者，未必屬於社會經濟弱勢族群，倘對惡意占建、甚至營私牟利者，僅令其自行拆遷，恐助長心存僥倖之投機心態。又民事與刑事之目的有別，採民事措施處理占用，旨在回復公產權益，爰可要求拆屋還地、追討使用補償金；然刑事手段（竊佔罪）之目的，除維護所有權人之財產法益外，主要在制裁重大惡意占用人之違法行為，維持社會秩序。是以，公產管理機關對於不符合出租規定之新增占用案件，本應視個案情節，注意研判是否惡意占用（例如：顯非越界建築、大面積占建營私牟利、無正當理由拒不騰空返還），適度依竊佔罪移送偵辦，方能有效遏阻占用。
- (二)經查 5 都對於市有房地被占用之處理方式及法源依據，均參照國有財產法第 42 條規定，對於 82 年 7 月 21 日前即存在占用事實之早期占用案件，占用人並願繳清占用期間之使用補償金者，准予辦理出租；於此時點後之新增占用案件，除臺北市政府於「臺北市政府加強清理及處理被占用市產計畫」明定 84 年 1 月 1 日以後之新占建始採排除占用之手段外（82 年 7 月 21 日至 83 年 12 月 31 日期間占用案件以按期繳納使用補償金方式列管），其餘新北市、臺中市、臺南市及高雄市政府原則上均要求排除占用。而 5 都對於排除占用之方法，均明訂得「命占用人限期自行騰空返還」、「移請建管機關以違建拆除」

、「依竊佔罪移送檢調偵辦」，採取多元方式排除占用。

(三)惟據審計部查核情形，以 98 年度為例，各市縣政府將占用人依竊佔罪移送案件之比例明顯偏低，總計僅有 4 件（桃園縣 1 件、改制前臺中縣 2 件、澎湖縣 1 件），多數市縣均未移送。5 都對於依竊佔罪移送案件比例明顯偏低之原因，於本院函詢時多略稱：「命自行拆遷或提民事訴訟已足以保障公產」、「占用者多屬經濟弱勢」、「司法實務常因已逾追訴時效而不起訴」等語，殆至本院約詢時，始改稱邇後對於重大惡意占用者，將循竊佔罪移送偵辦。

(四)綜上，公產管理機關以多元方式排除占用，並無不妥，惟應斟酌個案情形，採取合宜處理措施，對於新增占用案件，不宜概將刑事措施作為最後手段。惟參照 5 都對於依竊佔罪移送比例明顯偏低之檢討說明，或混淆民、刑事措施之目的有別，或將自身怠於積極清查處理致生逾越追訴權時效問題推諉於司法實務，對照各市縣政府清理占用多年未見顯著成效，甚有不減反增情事，益見各市縣政府處理占用案件，未能視個案情節適度依竊佔罪移送，致無從發揮遏阻占用之效，核有未洽。

五、部分市縣政府循民事訴訟途徑排除占用，卻於取得勝訴判決後，歷經多年復以占用情節輕微、避免損鄰等情理考量，准改以繳納使用補償金方式現狀列管，顯見事前欠缺周詳評估，徒耗訴訟資源，核有未當

(一)各市縣政府對於市有房地遭占用之處理，究有無採循民事訴訟途徑排除占用之必要，當應審慎評估，避免占用人、管理機關及法院三方徒經訟累，耗費社會資源。

(二)惟據審計部查核資料，臺北市、高雄市、基隆市、

(改制前)臺北縣、臺中縣、彰化縣、雲林縣、(改制前)臺南市政府等，均有取得勝訴判決多年後，仍以占用列管情形(詳見表5，調查報告第12頁)。經查上開案件中，部分業經管理機關聲請強制執行中，部分考量占用人拆遷後之住居問題而暫緩執行，此尚難遽指怠失。惟部分案件於取得勝訴判決歷經多年後，始以「會勘結果，占用係屬廚房一角且面積不大，為免局部拆除造成建物結構損壞」為由，擬改以按期繳納使用補償金方式列管(臺北市政府經管之該市文山區指南段3小段210、372地號、同段4小段407、472地號、老泉段3小段211地號)，顯見部分市縣政府對於占用之處理，事前欠缺周詳評估，徒耗訴訟資源，核有未當。

六、市有房地部分未結占用案件，或出於通案管理政策、或本於個案特殊背景因素之情理考量，而採取按期繳納使用補償金現狀列管之權宜措施，並認實質上已處理完竣，各市縣政府應確實檢討區分未結案件原因類型，並加強內部督導管控機制，避免個案處理因缺乏準則而流於行政恣意

(一)按各市縣政府列管占用案件未能結案之原因不一，屬於尚待處理或訴訟中等情形者，當儘速排除占用。倘若出於通案管理政策、或本於個案特殊背景因素考量，而採取「按期繳納使用補償金」方式現狀列管之權宜措施者，苟無行政恣意或違法濫權情事，尚難指摘不當。

(二)本院深入調查5都目前列管占用案件未能結案之原因，發現均存在不符合租購規定，卻准占用人以按期繳納使用補償金方式列管，而暫緩勒令拆除。核其原因略為：

1、臺北市政府考量在尚未有處理計畫前，為避免強

制收回土地後仍將閒置而增加管理問題，對於 83 年 12 月 31 日前占用，且無水土保持、環境景觀、公共安全及其他特殊考量案件，占用人願繳交使用補償金者，允許該府各機關簽報市長核准暫以按期使用補償金方式處理，為期個案處理一致，並明訂於「臺北市政府加強清理及處理被占用市產計畫」中。另詢據該府財政局表示，截至 100 年 3 月底該府列管被占用之 1,000 筆市有土地中，多數（計 869 筆）屬於按期繳納使用補償金之早期占用案件，該局經管之 4 筆市有非公用不動產亦為准以繳納使用補償金之現況列管案件，目前該府係將「按期繳納無權占用使用補償金」案件歸類為已處理完竣案件，審計單位及市議會未對此項處理方式表示不同意見。

- 2、新北市政府未明訂准予按期繳納使用補償金列管案件之一致性標準，惟查該府列管「單筆被占用面積較大」案件，亦有多筆屬 82 年 7 月 21 日前占用，原符合出租要件，嗣因配合「國土復育策略方案暨行動計畫」不再對位處山坡地案件辦理出租，該府考量現況使用維持占建當時原貌並無擴建，爰專案簽准暫不排除，以收取使用補償金方式列管。另該府財政局於本院約詢時亦表示，該府係將「按期繳納使用補償金」案件列為已處理完竣，僅以占用列管。
- 3、臺中市政府表示，對於舊占用案件，占用人多屬經濟弱勢，於政府未推動建設需用土地前，考量收回土地將遇管理人力及維護經費不足問題，除有惡意積欠使用補償金，只要占用人按期繳納使用補償金，則未全然以拆屋還地排除占用。
- 4、臺南市政府未明訂准予按期繳納使用補償金列管

案件之一致性標準，惟查其「單筆被占用面積較大」案件，亦有多筆屬於 82 年 7 月 21 日前遭作魚塭占用案件，因配合國家風景區之整體規劃，該府基於眾多漁民生計考量，於尚未有開發行為前，同意以繳納使用補償金列管。

- 5、高雄市政府未明訂准予按期繳納使用補償金列管案件之一致性標準，惟改制前高雄市、縣政府「單筆被占用面積較大」案件，亦有多筆於 82 年 7 月 21 日前占用，因故未能出租而改以使用補償金長期列管案件（中油煉油廠廢水沉澱池占用案、自來水公司占用案）。

(三)綜上，5 都均有出於情理考量，暫不排除占用，採取「按期繳納使用補償金」現狀列管之權宜措施，部分管理機關（臺北市、新北市政府）並將之歸列為已處理完竣案件，苟無恣意濫權違法情事，尚難遽認不當。各市縣政府目前列管占用未結案件之原因類型，有待究明，應請確實檢討說明，並加強內部督導管控機制，避免所屬各機關單位對於占用個案之處理，因缺乏準據而流於行政恣意之缺失。

- 七、各市縣政府未列管追收使用補償金之原因，部分係未積極清查處理占用問題所致，自有未洽；部分則出於特殊政策之情理考量而未追收，此等作為固難遽指怠失，然久任大片公產長期遭人「無償占用」，終影響政府威信並易滋生公平性爭議，應儘速研擬妥處方案

(一)按無法律上之原因而受利益，致他人受損害者，應返還其利益。雖有法律上之原因，而其後已不存在者，亦同。民法第 179 條定有明文。無權占有他人土地，可能獲得相當於租金之利益為社會通常觀念，故司法實務上，對於確屬無權占用案件，向來判准所有權人向占用人追收相當於租金之不當得利。各

市縣政府對於經管之公有房地，當積極清查是否遭無權占用，本於維護公產權益，除排除占用外，並應覈實列管追收使用補償金。

- (二)惟據審計部查核資料，截至 98 年底各市縣政府被占用公有房地總計 1 萬餘筆，面積 534 萬餘平方公尺，其中已列管追收使用補償金者，以筆數及面積統計，僅分別為被占用房地之 67.95%、72.75%，反之，約有 3 成案件迄該統計日期為止，尚未向占用人追收使用補償金。本院深入調查 5 都截至 100 年 3 月底之列管統計情形，除臺北市政府外，新北市、臺中市、臺南市及高雄市政府均存在尚未列管追收使用補償金案件，以土地筆數計之，占各該被占用列管案件比例，分別約為 5.17%、5%、2%、71.65%，其中，高雄市政府未追收使用補償金案件高達 3 千餘筆（合併前高雄縣政府管轄列管部分計 101 筆、合併前高雄市政府管轄部分計 3,221 筆）。
- (三)本院針對部分案件未列管追收使用補償金之原因，詢據新北市、臺中市、臺南市府檢討說明，多數略稱：撥用土地時即已存在占用情形、占用現況不明尚存爭議，刻待辦理清查及陸續開單追繳中等語。核其原因，顯係疏於清查處理占用問題致未能即時追收使用補償金。而統計數據相形之下較為嚴重之高雄市政府，核其「公用房地」部分，遲自 100 年起始陸續追繳使用補償金，顯亦疏於積極清查處理占用問題，又其他「非公用房地」多數案件雖緣於早期外來求職工人聚居新草衙地區，形成集體大違建，該府考量該等違建戶屬於經濟弱勢，為避免引發更嚴重之社會問題，而未列管追收使用補償金之作為，縱難遽以指摘有所怠失，惟歷經 40 餘年，久任大片公產遭人無權占用而未追收使用補償金，終

影響公產管理機關威信，並易滋生公平性爭議。

(四)綜上顯見，各市縣政府尚未列管追收使用補償金案件，怠於積極清查處理者普遍，縱有出於情理考量而未追收使用補償金情事，惟久任大片公地遭人無償占用，終非妥適，應儘速研擬妥處方案。

八、占用人積欠或拒繳使用補償金普遍，累積金額甚鉅，部分案件歷經冗長訴訟程序，惟強制執行結果多以查無占用人財產作收，徒勞無功，凸顯追繳作為流於按期寄發通知單之形式列管，催收成效欠佳，應確實檢討改進，建立預警機制，適時採取保全債權相關措施

(一)據審計部查核資料，各市縣政府截至 98 年底，已列管追收使用補償金案件中，占用人積欠或拒繳金額總計達 7 億 239 萬餘元，為該年度已收使用補償金 3 億 8,307 萬餘元之 1.83 倍（詳見表 7，調查報告第 20 頁）。積欠金額遠高於實際收得金額，顯見各市縣政府對於占用公有房地案件，縱已列管追收使用補償金，惟占用人積欠情形嚴重，追繳作為徒勞無功。

(二)另本院深入調查 5 都市府「單筆應收未收使用補償金較大」案件（即已開單追收，但占用人逾期積欠或拒繳使用補償金）之因應處理情形，發現諸多案件雖經強制執行，然查無占用人財產，僅能以取得債權憑證方式列管，其中不乏單一占用個案積欠金額高達數百萬、甚達上千萬元。對於積欠大戶可能脫產問題，雖詢據 5 都市府表示：已積極催收；取得勝訴判決後，將查詢債務人（占用人）財產狀況聲請強制執行；已向法院聲請核發取得債權憑證，將定期列管查詢債務人財產，再據以聲請強制執行等語。惟稅捐稽徵法第 33 條第 1 項第 8 款規定，並不以債權人已取得民事確定判決為查詢財產之要件，

取得「其他執行名義者」，亦得為之。民事訴訟程序冗長，倘一概俟取得勝訴確定判決後，再查詢債務人財產據以聲請強制執行，對於防止占用人脫產問題並無實益，又占用人如有意規避繳納鉅額使用補償金，管理機關縱取得債權憑證，其後通常難以受償。尤本院調查發現，單一占用案之所以積欠達數百萬、千萬元鉅額使用補償金，多因累積欠繳多年、多期所致。顯見各市縣政府公產管理機關對於公有房地遭無權占用之使用補償金追繳實務作業，或流於按期寄發通知單，為形式列管，對於積欠達一定期數或金額之占用人，如何積極追討、即時採取保全債權之相關措施（如聲請假扣押）以避免脫產，欠缺建立預警機制，或雖有預警機制卻怠未落實執行，使用補償金追收成效欠佳，應確實檢討改進。

調查委員：杜善良