

監察院111年度通案性案件調查研究報告

壹、題目：「國有土地使用管理之檢討」通案性案件調查研究
貳、結論與建議：

一、國有土地乃重要的全民資產，具有促進社會與全民福祉之使命，社會大眾對其管理運用抱有高度期許，然實務上每因缺乏上位引導與整體規劃，不僅遭占用、閒置、低度利用情形層出不窮，亦常淪為單純配合提供土地之被動角色，顯與人民期待有所落差。國產管理機關除須確實檢核、有效控管、積極處理遭占用、閒置、低度利用之國有土地外，更應評估研擬政策性的上位指導規範，發揮「引導」與「示範」功能，使其切合社會發展趨勢（如少子化、高齡化等）及迫切需要（如長期照顧、社會住宅等），盤點整合、統籌調配國有土地，進行前瞻規劃與最適運用，並建立成本績效量化指標，俾創造國家資產最大效益，促進國土有序及健全發展，進一步增加社會與全民福祉。

（一）我國國有土地數量龐大，占臺灣已登記土地總面積64.19%¹，加上許多坐落於都會區，潛在價值與開發效益難以估量。經統計，截至民國（下同）110年12月底止，我國國有土地總面積共計225萬7,282.62公頃，如以109年申報地價計算，土地總價值達新臺幣（下同）5兆4,896億8,921萬8,696元，其中公用土地²165萬4,272筆，土地面積203萬9,293公頃，土地價值4兆6,259億5,347萬9,915元；非公用土地

¹ 據內政部統計，截至110年底止，臺灣地區（包含臺灣本島、澎湖縣、金門縣及連江縣）土地總面積約361萬9,706.69公頃，已完成測量登記之土地面積約351萬6,480.46公頃，占土地總面積約97.15%。

² 國有公用土地包括：（1）公務用土地：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有土地均屬之；（2）公共用土地：國家直接供公共使用之國有土地均屬之；（3）事業用土地：國營事業機關使用之土地均屬之。

³180萬7,543筆，土地面積21萬7,989.29公頃，土地價值8,637億3,573萬8,781元（詳表1）。

表1 國有土地數量及價值統計表

單位：筆；公頃；元

分類項目		筆數	面積	價值（申報地價）
公用土地	公務用	752,520 (21.74%)	301,890 (13.37%)	2,483,473,403,889 (45.24%)
	公共用	852,787 (24.63%)	1,732,115 (76.73%)	1,704,240,559,862 (31.04%)
	事業用	48,965 (1.41%)	5,288 (0.23%)	438,239,516,164 (7.98%)
	小計	1,654,272 (47.79%)	2,039,293 (90.34%)	4,625,953,479,915 (84.27%)
非公用土地		1,807,543 (52.21%)	217,989 (9.66%)	863,735,738,781 (15.73%)
合計		3,461,815 (100.00%)	2,257,282 (100.00%)	5,489,689,218,696 (100.00%)

資料時間：110年12月底。

資料來源：財政部依110年度國有財產總目錄整理製作。

(二)按國有土地係國家重要資產，屬全體國民共有，政府機關對其經營之國有土地，應依法進行清理、保管、使用、收益、處分、排他、檢核、稅賦等工作，以維護國產權益並進行有效運用，故在靜態管理方面，應避免其遭受閒置、占用或不當使用。惟實務發現，我國國有土地閒置或低度利用情形屢見不鮮，違規使用或被占用等情事更時有所聞。以本院100年起至111年9月底止提出之調查案件為例，針對國有土地涉有違失之調查報告合計61案，其中以占用24案、租售問題10案、效益不彰9案等三大類型為大宗（詳表2），顯示我國國有土地在靜態管理上確實存在嚴重問題，且未能建立成本績效量化指標，亟待研謀改善。

³ 國有非公用土地：係指公用土地以外可供收益或處分之一切國有土地。

表2 本院調查報告涉及國有土地違失類型一覽表

單位：案

國有土地	違失類型	案件數	小計
國有公用	占用	12	35
	效益不彰	8	
	租售問題	2	
	眷村改建	3	
	都市更新	1	
	其他	9	
國有非公用	占用	12	26
	效益不彰	1	
	租售問題	8	
	都市更新	1	
	其他	4	
合計			61

資料時間：100年至111年9月。

註1：租售問題包括：得否租售、片面調整租約、租金及權利金之計算、差別待遇、讓售政策等。

註2：其他部分多為個別性問題，包括：地上物補償費、墓政管理、土地撥用、地上權區分所有建物使用權、公用地役權、原住民保留地、都市計畫、河川浮覆地、原住民保留地、國有林、重測、土地總登記等。

資料來源：本調查研究報告整理製作。

(三)再以國有非公用土地招標設定地上權為例，據財政部國有財產署（下稱國產署）統計，自99年起至112年5月止，公告招標設定地上權土地495宗，面積182.08公頃，標脫181宗，面積約60.9公頃，決標權利金總金額達1,194億2,029萬餘元⁴。然而立法委員及論者則指出，政府輕易設定地上權，美其名是活

⁴ 資料來源：<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/129?cntId=1183>；最後瀏覽日期為112年7月6日。

化資產，實際上是出脫地上權的短期利益，甚至認為政府把整體開發地區公有土地透過標售模式進行處分，導致推升地價、疊高房價，因而呼籲政府應該將國有土地優先用於社會住宅等具有公益性的政策，並且應該基於居住政策與居住正義的角度，重新思考國、公有土地的處分或使用方式。⁵

(四) 隨著臺灣都市化與經濟發展進程，都會區土地供不應求、寸土寸金、取得不易，不動產價格節節攀升，導致民眾生活壓力與產業經營成本與日俱增，不僅引發民怨，更為國家長期發展埋下不穩定的負面因子。鑒於國有土地具有調控土地供需、協助政策推動之功能，消極靜態的管理顯已不符大眾期待，無法因應社會經濟變化步調，故如何強化國有土地動態管理，主動扮演「引導」與「示範」角色，進一步整合國家資產、創造多元價值，以促進國土有序及健全發展，增加社會與全民福祉，實乃國產管理機關如今所須面對的重要課題與當務之急。

(五) 經查，行政院於106年1月將「積極推動活化國有土地與閒置公共設施」列為重要政策⁶。該政策以「多元活化國有土地，創造資產效益」作為國有土地運用之政策方向，並分別就國有公用土地及國有非公用土地制定執行策略，情形如下：

1、國有公用土地：

(1) 推動「加強國有不動產活化運用計畫」：督促各部會對管有國有不動產積極活化運用，提升收益。

⁵ 參見立法委員邱顯智與OURs都市改革組織112年2月15日在立法院舉行「社宅進度大落後，國有地標租助炒房？」記者會。資料來源：

<https://udn.com/news/story/6656/6972687>；最後瀏覽日期：112年7月6日。

⁶ 資料來源：行政院全球資訊網，<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/4af4d8a6-5267-4a59-9b0d-8455b6bf751e>，瀏覽日期：111年10月13日。

(2) 督促閒置公用土地儘速移交接管：檢討大面積國有公用建築用地辦理活化運用，由財政部選列各機關經管閒置、低度利用國有建築用地，協調管理機關釋出，變更為非公用財產，由國產署辦理招標設定地上權、標租、參與都市更新等予以活化。

(3) 引進民間資金，參與公共建設：依促進民間參與公共建設法等特別法規定辦理BOT⁷、BTO⁸、ROT⁹、OT¹⁰等活化土地價值。

(4) 依國有財產法第28條¹¹但書等法律規定活化利用，促進資產運用效益。

(5) 調配中央機關辦公廳舍。

2、國有非公用土地：以「賣小留大重點開發、以地易屋互利共享、長期開發與短期留用」為活化策略：

(1) 維持大面積500坪（1,650平方公尺）以上國有土地不出售政策。

(2) 配合行政院施政方針活化土地。

(六)然而，「多元活化國有土地，創造資產效益」政策提出迄今已逾6年，期間財政部固然針對「國有土地運用」相繼提出若干措施¹²，但是卻將「國有土地運用」

⁷ BOT：Build - operate - transfer；由民間機構投資新建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。

⁸ BTO：Build-Transfer-Operate；由民間機構投資新建完成後，政府無償或一次或分期給付建設經費取得所有權，並由該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

⁹ ROT：Rehabilitate-Operate-Transfer；民間機構投資增建、改建及修建政府現有建設並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

¹⁰ OT：Operate-Transfer；民間機構營運政府投資興建完成之建設，營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

¹¹ 國有財產法第28條規定：「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。」

¹² 以國產署111年度施政計畫為例，該署年度施政目標及策略為：1.積極接管不動產，以利後續各項業務推動。2.配合各級政府機關公務或公共建設提供需用國有不動產，加速國家建設。3.深化機關管理國有公用財產知能，強化多元活化運用，提升資產運用效益，充裕庫收。4.以出租、招標設定地上權、改良利用等多元方式釋出國有土地供民間活化使用，

歸類為「健全房市相關措施」之一環，且從財政部相關新聞稿顯示，國有土地似乎變為配合性的業務，變成只是站在被動的角色配合國家政策，提供政府機關運作所需實體建設之用，未能積極主動扮演「引導」與「示範」的角色。

(七)本院諮詢之專家學者即表示：「我認為目前國有土地沒有上位政策，加上所有的公地管理機關超過3千多個，一律類比適用相關法規（如土地法25條僅針對公地原則訓示、國有財產法則偏向財產管理處分操作規範），忽略層級化的法律保留原則，顯非妥適。……有關多元活化政策方向與內容，似宜考量專法，以增進實施成效，更充實施政內容」；「少子化為趨勢所在，如何因應於國有土地之管理？須對此發展趨勢及早因應，尤其是對學生數銳減之學校，如何加強監管其對國有土地及校舍之運用」；「朝建立指標之方向努力，以了解國有土地使用效益之情形」；「有關國有土地『管理機關』應建立成本效益觀念，此以『如實管用』為本，其檢視評估，似需要完備規範與專業，始克有成」；「公有土地活化問題應配合政策（如長期照顧、光電、社會住宅或產業發展），不會一味追求利益最大化。但過程中如涉及都更、產業園區開發，宜注意以小吃大問題」。

(八)綜上，國有土地乃重要的全民資產，具有促進社會與全民福祉之使命，社會大眾對其管理運用抱有高度期許，然實務上每因缺乏上位引導與整體規劃，

帶動民間投資，增裕國庫財源。5.積極執行「被占用國有非公用不動產加強清理第二期計畫」，活化運用收回土地，提高使用價值，增加國庫收入。6.協同分工辦理海岸環境清理工作，維持海岸土地乾淨整潔。7.辦理國有非公用文化資產修復及管理維護，落實文化資產保存精神，提升外界活化意願。8.興建政府辦公大樓成本以搭配國有土地設定地上權權利金作為對價，創造土地利用最大價值。

不僅遭占用、閒置、低度利用情形層出不窮，亦常淪為單純配合提供土地之被動角色，顯與人民期待有所落差。國產管理機關除須確實檢核、有效控管、積極處理遭占用、閒置、低度利用之國有土地外，更應評估研擬政策性的上位指導規範，發揮「引導」與「示範」功能，使其切合社會發展趨勢（如少子化、高齡化……等）及迫切需要（如長期照顧、社會住宅……等），盤點整合、統籌調配國有土地，進行前瞻規劃與最適運用，並建立成本績效量化指標，俾創造國家資產最大效益，促進國土有序及健全發展，進一步增加社會與全民福祉。

二、國有非公用土地雖然眾多，惟建築用地僅占3.76%，故其運用應以永續經營、促進最大公益為目標。然實際發現，民間透過都市更新、產業創新園區等開發方式，以小吃大，蠶食鯨吞國有建地之情形時有所聞，導致國有建地持續流失，嚴重影響國土儲備與永續經營，甚至造成外界產生政府配合財團建商炒作不動產之質疑。鑒於國有土地乃全民之重要資產，國產管理機關允應深自檢討並儘量保持其公有，逐步降低所有權出售比例，配合國家重大政策，進行循環活化，俾進一步落實國土儲備與永續經營。

（一）我國國有非公用土地數量龐大，惟建築用地僅占其中3.76%（如圖1），且許多坐落於寸土寸金的都會區，潛在價值與開發效益難以估量，故其管理策略與運用方式之良窳對國家、社會、經濟之永續發展至關重要。

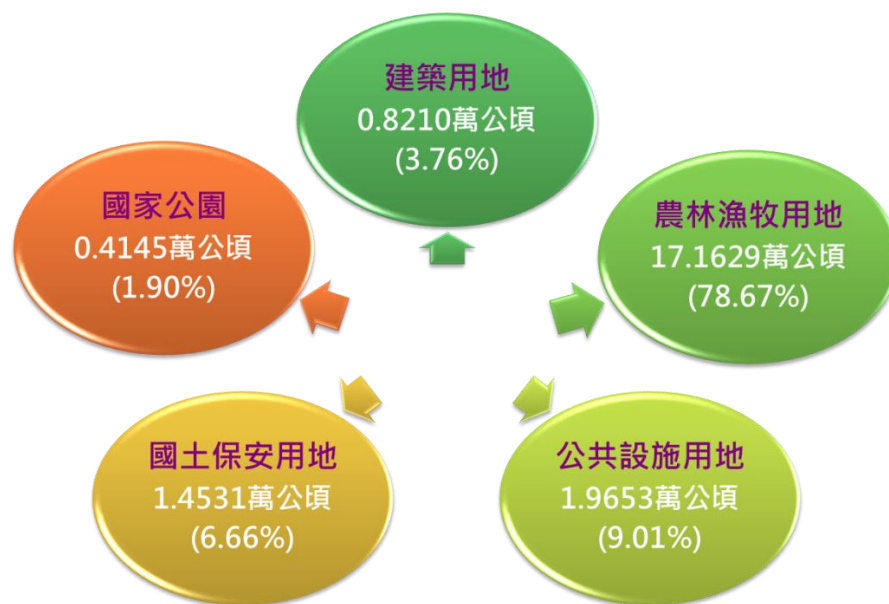


圖1 國有非公用土地各類用地面積與占比

註：面積統計至111年9月30日。

資料來源：國產署簡報資料。

- (二)依據國有財產法第53條規定，目前國有非公用土地雖以「賣小留大」為活化策略，維持大面積500坪（1,650平方公尺）以上國有土地不得標售，然實際執行發現，特定有心人士鑽營法律漏洞，以小吃大，蠶食鯨吞國有建地，屢屢引發政府圖利財團、忽略弱勢照護等疑慮。社會住宅推動聯盟即提出質疑：「在『活化國有土地』口號下，政府成了賣祖產的敗家子，大量公有土地被標售、被BOT、被都更，淪為財團建商房產炒作之禁臠，更是房價不斷推高的重要原兇之一。」¹³
- (三)按國有非公用建地數量有限且為全民重要資產，其管理運用應以促進國家發展與公共利益為首要考量。然以「都市更新」為例，都市更新條例第46條

¹³ 資料來源：社會住宅推動聯盟網站，http://socialhousingtw.blogspot.com/2014/08/blog-post_94.html，瀏覽日期：112年2月1日。

規定，都市更新事業計畫範圍內公有土地及建築物，應「一律」參加都市更新，惟主管機關卻未針對是否具備必要性、公益性，公共利益有無明確化、最大化，訂定審認標準，致特定有心人士藉此將精華區國有建地劃入都市更新事業計畫範圍，以致國有財產無法發揮公共利益之用途，反成為私人開發房地產尋租之手段；再以「產業園區開發」為例，依產業創新條例第42條第2項規定：「中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關為開發產業園區需用公有土地時，由各該出售公地機關逕行辦理讓售，不受土地法第25條及地方政府公產管理法令規定之限制。」第43條第3項規定：「公民營事業或興辦產業人為開發產業園區需用公有土地時，應由出售公地機關辦理讓售，其公有土地面積不超過設置總面積十分之一或總面積不超過5公頃者，不受土地法第25條及地方政府公產管理法令規定之限制。」明定開發產業園區需用公有土地時，由各該出售機關逕行辦理讓售，以促進土地有效利用，並加速開發時程，然實際發現，興辦產業人得以直接選定國有土地劃設產業創新園區，形同政府大開國產之門，任令私人進行圈地運動。上述情形長此以往，皆將侵蝕國產資源，加速地方土地投機炒作之風氣。

- (四)據國產署統計，截至112年5月底止，國有土地參與都市更新案件中，國有土地占都市更新範圍面積過半者計19案，其中14案係由私人公司擔任實施者，5案由國家住宅及都市更新中心（下稱住都中心）擔任實施者，又國有土地比例超過8成者有8案（其中4案係由私人公司擔任實施者），詳表3。

表3 國有土地參與都市更新案件中占更新面積過半案件一覽表

單位：m²；%

編號	地區	實施者	都更範圍面積	國有非公用土地面積	國有公用土地面積	國有土地比例	都更事業計畫申請報核日期
1	臺北市中正區	私人公司	5,299.00	4,819.00	0.00	90.94	94.6.1
2	臺北市大同區	私人公司	1,672.00	1,140.00	0.00	68.18	100.12.9
3	臺北市松山區	私人公司	11,114.00	7,677.50	0.00	69.08	95.1.12
4	臺北市松山區	私人公司	5,227.87	3,794.87	896.00	89.73	96.8.15
5	臺北市中山區	私人公司	1,353.00	761.00	0.00	56.25	103.4.22
6	臺北市大安區	私人公司	1,704.00	1,311.00	203.00	88.85	101.3.3
7	臺北市中正區	私人公司	4,159.00	2,395.98	282.02	64.39	100.4.25
8	新北市板橋區	私人公司	3,056.43	1,740.43	0.00	56.94	102.1.16
9	臺北市文山區	私人公司	2,193.36	1,160.00	30.43	54.27	106.1.25
10	臺北市松山區	私人公司	4,174.00	1,677.40	2,030.00	88.82	108.7.5
11	臺北市中正區	私人公司	4,346.54	2,931.00	0.00	67.43	尚未報核
12	臺北市中山區	私人公司	517.16	342.16	0.00	66.16	110.10.25
13	臺北市大安區	私人公司	661.00	424.00	0.00	64.15	尚未報核
14	臺北市中正區	私人公司	1,870.00	1,044.00	0.00	55.83	尚未報核
15	臺北市中山區	住都中心	34,400.00	9.00	21,503.81	62.54	尚未報核
16	臺北市南港區	住都中心	3,728.00	3,518.00	0.00	94.37	111.6.15
17	新北市中和區	住都中心	10,099.53	9.84	10,087.44	99.98	110.12.10
18	新北市板橋區	住都中心	2,867.00	14.00	2,585.00	90.65	尚未報核
19	臺北市大安區	住都中心	7,179.00	34.50	6,327.00	88.61	尚未報核

資料時間：112年5月。

資料來源：本調查研究報告依國產署提供資料整理製作。

(五)另據國產署統計，截至112年5月底止，興辦產業人依產業創新條例第33條規定申請設置產業園區尚未核定之案件中，國有土地達開發總面積50%以上者計3案；另外，國有土地占園區總面積比例未達50%，但國有土地面積超過1,650平方公尺者，則有17案，詳見表4、表5。

表4 國有土地占產業園區申請開發面積50%以上案件一覽表

單位：m²；%

編號	案名	地區	產業園區面積	國有土地面積 (含公用及非公用)	國有土地 面積比例
1	鎧全 產業園區	臺中市清水區	265,577	265,577	100.00
2	清水科技 產業園區	臺中市清水區	279,439	274,623	98.28
3	福豐 產業園區	苗栗縣竹南鄉	98,347	95,679	97.29

資料時間：112年5月。

資料來源：本調查研究報告依國產署提供資料整理製作。

表5 國有土地面積超過1,650平方公尺且占產業園區總面積50%以下案件一覽表

單位：m²；%

編號	案名	地區	產業園區面積	國有土地面積 (含公用及非公用)	國有土地 面積比例
1	東大科技 產業園區	臺中市西屯區	296,252	61,435	20.74
2	創奕智能 科技產業 園區	新竹縣新埔鎮	269,800	4,729	1.75
3	冠軍 產業園區	苗栗縣造橋鄉	248,512	20,964	8.44
4	勝暉 產業園區	苗栗縣銅鑼鄉	145,576	54,840	37.67
5	龍盟 產業園區	臺南市關廟區	284,100	10,200	3.59
6	新竹縣湖口 鄉八德段	新竹縣湖口鄉	105,868	6,482	6.12

編號	案名	地區	產業園區面積	國有土地面積 (含公用及非公用)	國有土地 面積比例
	產創園區				
7	新竹縣竹東鎮明星段產業園區	新竹縣竹東鎮	60,900	2,393	3.93
8	智慧產創園區	桃園市新屋區	96,310	3,189	3.31
9	華新麗華產業園區	臺南市鹽水區	341,315	15,682	4.59
10	泉葉高科技產業園區	臺南市七股區	96,848	1,916	1.98
11	大江AI智造產業園區	臺南市官田區	95,758	5,556	5.80
12	烏日區高學田段產業園區	臺中市烏日區	110,689	8,901	8.04
13	大豐原產業園區	臺中市豐原區、神岡區	293,913.37	22,023.09	7.49
14	東茂新經濟產業園區	新竹縣峨眉鄉	135,220.84	13,067.07	9.66
15	草漯工業園區	桃園市觀音區	51,643.1	9,070.5	17.56
16	蓮花產業園區	新竹縣新豐鄉	158,262	12,034.51	7.60
17	通和產業園區	臺中市清水區	221,771.47	1,945.21	0.88

資料時間：112年5月。

資料來源：本調查研究報告依國產署提供資料整理製作。

(六)有鑑於此，本院諮詢之專家學者即表示：「有關都更條例等法規，在其範圍內公有土地『一律參加開發』，其衍生問題，涉及較多屬開發範圍內，都市計畫變更與公共設施用地配置，以及『可抵充』事項，應於各該法規中，再檢視其合理性」；「國有土地目前的都更個案，常由土地較小的建設公司主導，政府可以考慮主動提供住宅，滿足目前年輕世代對住宅的需求，並透過市場機制讓住宅價格調整」；「公

有土地必須參與開發的規定，是在官方主導的條件下，在開放民間主動開發之後，法規有必要考慮再修正。建議在有關國有土地活化的部分，與社會住宅有關應以都會區優先（特別是在雙北地區），並由國家主導開發，才不會發生私部門鑽法律漏洞謀取不當利益，或外行領導內行的問題」；「公有土地活化問題應配合政策（如長期照顧、光電、社會住宅或產業發展），不會一味追求利益最大化。但過程中如涉及都更、產業園區開發，宜注意以小吃大問題」。專家學者並進一步提出：「我國國有土地很多，但處分管理缺少地上權的運用（如眷改土地），非常可惜；相對地，新加坡很有意識的去徵收土地收歸國有，再興建組屋進行地上權買賣，以此方式進行國產管理，不僅可以維持國土儲備，也可增加不動產稅收（新加坡約27%，臺灣僅10%）。建議進一步探究新加坡好的國產管理制度，並釐清為何在臺灣無法推行的癥結點，以為學習借鏡的他山之石」等意見，殊值審酌。

（七）又參照陳麟隴¹⁴之考察研究指出：「新加坡現有國土逾80%歸國家所有，然而其獨立之初，政府並未從英國手中接收如此高比例的土地。從獲得自治地位起，新加坡就不師法多數發展中國家培植本土民間產業的老套，反而創造獨特的『兩腳走路』模式：一腳是外資，另一腳則是國家機關，各自擔負重要角色。人民行動黨政府在西元（下同）1966年通過『土地取得法』（Land Acquisition Act），規定凡為興建工商及公共設施或住宅，政府有權以低於市

¹⁴ 陳麟隴「研究大陸地區及新加坡地上權制度與金融活動現況」（臺灣土地銀行出國考察報告，104年）第21、25頁。

價的價格徵收私人土地。其後陸續實施配合興建組屋和都市計畫等政策之土地取得制度，政府擁有的土地遂逐年增加，1968年時還只擁有全國26.1%的土地，到1980年上升到67%，2005年則高達87%！稀有的土地資源大部分為政府直接掌控，土地取得制度併與政府興建公共住宅和擴展公積金制度兩項政策搭配，結合成舉世罕見的社會穩定機制。……自1967年起，新加坡政府即不再出售永久持有（freehold）的地契，而改以出售土地定期租賃權（leasehold），即有期限持有之地契。土地租賃權的使用期限，依各類用途分別訂定：住宅、商業及飯店使用為99年、工業使用為60年（或30+30）、休閒、娛樂、遊憩、教育及社會福利使用之土地為30年、農業及停車場等短期使用則為10~20年。……國有土地所有權、定期租賃權與拍賣制度對於新加坡經濟社會發展之穩定具有重大成效。第一，土地國有可以避免大型財團囤地與壟斷；第二，透過租賃契約之約束，土地必須依照約定用途開發使用，減少投機買賣之可能；第三、土地拍賣制度使私人發展商互相競標，國家可獲取最大利潤，長期可收回土地再出讓，為政府穩定之財源。」

(八)綜上，國有非公用土地雖然眾多，惟建築用地僅占3.76%，故其運用應以永續經營、促進最大公益為目標。然實際發現，民間透過都市更新、產業創新園區等開發方式，以小吃大，蠶食鯨吞國有建地之情形時有所聞，導致國有建地持續流失，嚴重影響國土儲備與永續經營，甚至造成外界產生政府配合財團建商炒作不動產之質疑。鑒於國有土地乃全民之重要資產，國產管理機關允應深自檢討並儘量保持其公有，逐步降低所有權出售比例，配合國家重大

政策，進行循環活化，俾進一步落實國土儲備與永續經營。

三、國有財產之檢核及統籌調配為國產署法定職掌事項，惟國有公用土地管理機關多達3,673個，且經管土地筆數眾多、面積龐大，分散各地，而國產署協助各機關處理國有公用財產管理、使用、活化運用等業務之編制人力僅有5人，因此如何落實國有公用土地檢核、有效發揮國有財產統籌調配功能，避免相關機制流於形式，為國產署公用土地管理業務所需面對之重要課題。

- (一)按財政部國有財產署組織法第1條、第2條明定：「財政部為辦理國有財產業務，特設國有財產署（以下簡稱本署）。」、「本署掌理下列事項：一、國有財產之清查。二、國有財產之管理。三、國有財產之處分。四、國有財產之改良利用。五、國有財產之資訊業務。六、國有財產之檢核及統籌調配。七、國有財產之估價。八、國有財產法令與法務案件之研議及處理。九、其他有關國有財產事項。」
- (二)為利國有土地循環使用，國有公用土地以各直接使用機關為管理機關，依預定計畫及規定用途或事業目的使用；各級政府為公務或公共所需，得申請撥用非公用土地；而當公用土地用途廢止時，除法律另有規定外，依國有財產法相關規定，申請變更為非公用財產或廢止撥用，移交國產署接管，進一步發揮國有財產統籌調配之功能（國有財產之循環如圖2）。

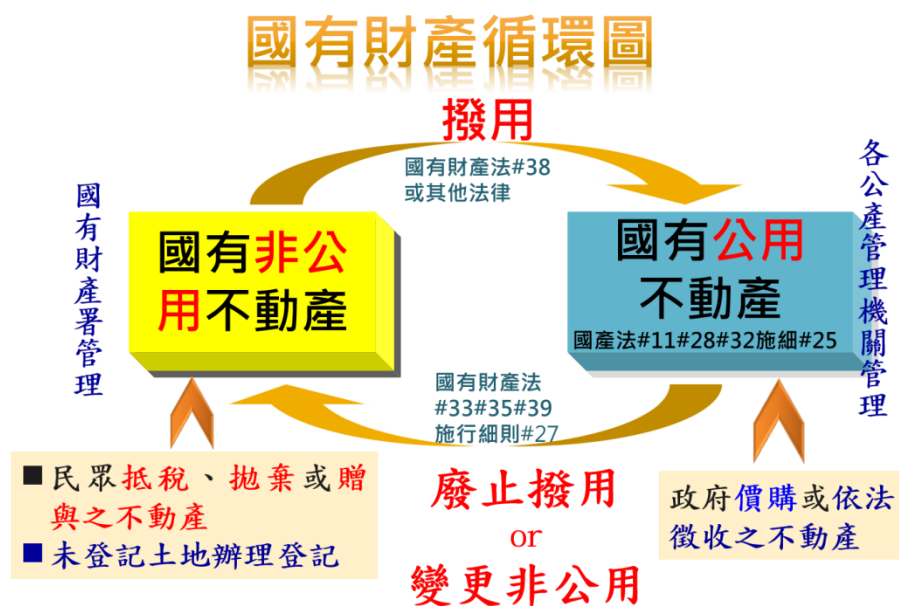
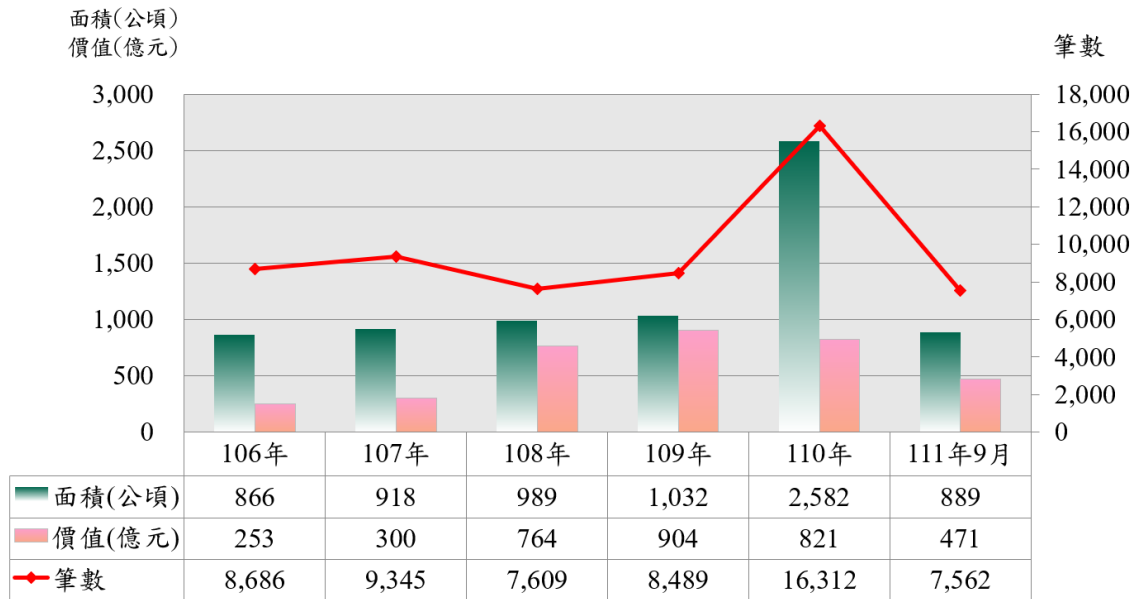


圖2 國有財產循環圖

資料來源：國產署簡報資料。

(三)經查，自106年起至111年9月止，各級政府機關撥用國有土地合計5萬8,003筆，土地面積7,276公頃；平均每年撥用約9,667筆，1,213公頃（各年度撥用筆數、面積，詳圖3）。國產署對於國有不動產撥用後依計畫使用情形之管控，係依國有不動產撥用作業注意事項，採書面複查方式辦理。除每年篩選前1年奉准撥用及歷年撥用不動產進行查核外，各分署並組成專案小組，定期盤點撥用逾3年之查核不合格案件，邀機關與會說明未依計畫使用原因，輔導儘速依計畫使用，確無法依計畫使用者，要求依國有財產法及相關規定變更為非公用土地，移交國產署接管。經國產署查核結果，截至110年止，機關撥用國有土地後，未依計畫使用之不合格案件，共列管327件，其中撥用逾3年仍為不合格案件者計109件（如表6）。



註：「價值」欄107年（含）以及按申報地價計列，108年起按公告現值計列

圖3 近6年（106年至111年9月）國有土地撥用情形

資料來源：國產署簡報資料。

表6 國產署110年列管撥用國有土地查核不合格案件數一覽表

撥用件數	行政院核准撥用年度				合計
	106年以前	107年	108年	109年	
總計	69	40	64	154	327

資料來源：財政部提供。

(四)財政部亦篩選適宜變更為非公用土地交由國產署活化開發之建築用地（以都市計畫商業區、住宅區，大面積土地為主）合計107處，經邀主管機關與管理機關現勘及協調處理方式，截至111年10月止，扣除已完成收回活化、解除列管者，尚待協商相關機關循序辦理者計11處（如表7）。

表7 財政部列管適宜變更為非公用土地之處理情形

辦理情形	處數
移交國產署或奉准撥予他機關	45
同意機關留用	41
解除列管	7
變更非公用中	3
待協商期程	11
合計	107

資料時間：111年10月。

資料來源：財政部提供。

(五)經核，國有財產之檢核及統籌調配為國產署法定職掌事項，國產署為健全國有公用土地管理，每年訂定檢核及實地訪查計畫，然因國有公用不動產管理機關多達3,673個，且分散各地，加上經管土地數量龐大（165萬餘筆、近204萬公頃），如何督促國有公用土地管理機關落實土地健全管理，已非易事。復因國產署為三級機關，與各管理機關間無隸屬關係，加以該署協助各機關處理國有公用財產管理、使用、活化運用等業務之編制人力僅有5人（公用財產組公用科），故目前實際作業，係由管理機關自我書面檢核財產管理情形（包含有無閒置未利用等），並由主管機關複核及實地訪查所屬管理情形，如有缺失，督導依規定檢討改正；財政部並擇部分機關實地訪查，檢視及協助精進實務作業，透過分層負責督導機制，期國家資產有效管理。倘實務發現個案疑有管理不善或不符規定情形，財政部或國產署以公函請機關說明或派員現勘等方式，隨時查明實情，依規定妥處。由此可知，目前國有公用土地之管理，實際上仍取決於各主管機關能否確實督導所屬依規定辦理。

(六)綜上所述，國有公用土地管理機關多達3,673個，且經管土地筆數眾多、面積龐大，分散各地，而國產署協助各機關處理國有公用財產管理、使用、活化運用等業務之編制人力僅有5人，人力相對不足，故如何落實國有公用土地檢核、有效發揮國有財產統籌調配功能，避免相關機制流於形式，為國產署公用土地管理業務所需面對之重要課題。

四、國有土地數量龐大，使用情形複雜，且分散各地，各機關經管人力相對有限，不僅影響國有土地管理成效，亦限制排除占用處理量能，在目前政府組織員額管控之原則下，如何有效因應，實為國有土地管理重要課題。國有土地管理機關允應妥善利用相關資訊科技，輔助土地管理，以提升工作效率。

(一)國有土地係國家重要資產，屬全體國民共有，政府機關對其經管之國有土地，應依法進行清理、保管、使用、收益、處分、排他、檢核、稅賦等工作，以維護國產權益並進行有效運用，故在靜態管理方面，應避免其遭受閒置、占用或不當使用。惟實務發現，我國國有土地閒置或低度利用情形屢見不鮮，違規使用或被占用等情事更是時有所聞。

(二)以國有非公用土地為例，截至110年底止，國有非公用土地面積21萬7,989公頃，國產署列管被占用土地面積1萬8,396公頃，占用比例為8.44%。再從國有公用土地來看，國防部軍備局經管之國軍營產土地列管被占用面積計133.94公頃，教育部經管之學產土地列管被占用面積53.94公頃，行政院農業委員會農田水利署（下稱農水署）經管之農田水利用地列管被占用面積88.55公頃。各管理機關雖然均有訂定多項措施，分年、分期擬訂計畫清查及處理，

然而占用情況依然存在，占用情形難以消弭仍持續發生。

- (三)進一步探究國有土地被占用之原委，概可分為日產接收後早年私人占建占耕；民眾不諳法令及不守法；國有土地未有效管理；管理機關人力不足；社會、經濟及政治結構轉變，土地需求日切；違章建築查報後無法有效配合強制拆除等，以致國有土地長久以來形成被占用問題。其中管理機關人力有限，不僅影響國有土地管理成效，對於排除占用收回土地之處理量能，亦受限制。本院進行調查研究期間，各管理機關即紛紛表示，其等人力有限，管理負擔繁重。
- (四)例如國產署即表示：國有非公用土地數量龐大，遍布全國，管理負擔繁重，各分署雖訂有年度巡管計畫，仍無法即時掌握土地現況，落實實質管理。農水署亦表示：該署成立之際，因籌備時程較為急迫，且因主要業務職掌為農田水利設施之興建、更新改善、灌溉管線管理等業務，爰僅評估需較多水利土木工程、農業技術等職系之員額，未考量到改制後納入農田水利事業作業基金之土地、土地改良物、房屋建築及設備等數量龐大，不僅須辦理基金資產管理、排除占用等作業，亦需持續辦理活化收益事宜(包括自行開發、合建、設定地上權等開發作業)，相關作業均有賴地政、都市計畫、公產管理等專業人力訂定政策據以執行。又該署辦理不動產相關業務，隸屬於綜合企劃組財務科，惟其辦理人力含科長僅有3人，每年數百筆土地處分、撥用案件，均需由各管理處報署逐案審核；各項管理、開發作業亦須制定標準作業流程，均須耗費大量人力。
- (五)經以國軍營產土地、國軍老舊眷村改建土地(下稱

眷改土地)、學產土地、農田水利用地，以及國有非公用土地為例，如按其等負責經辦土地管理之現有員額計算，平均每人經管土地筆數4,432筆(最少為248筆，最多為6,182筆)，平均每人經管土地面積2,640公頃(最少為41公頃、最多為4,031公頃)。平均每人管轄土地筆數、面積，詳表8。

表8 各機關轄管國有土地數量與現有員額比較表

單位：筆；公頃；人；筆/人；公頃/人

用地類別	土地筆數 (A)	土地面積 (B)	現有員額 (C)	人均筆數 (A) / (C)	人均面積 (B) / (C)
國軍營產土地 (軍備局)	60,233	25,221	156 ^{註1}	386	162
眷改土地 (政治作戰 局)	6,986	898	16 ^{註2}	437	56
學產土地 (教育部)	4,966	811	20 ^{註3}	248	41
農田水利用地 (農水署)	343,641	25,823	123 ^{註4}	2,794	210
國有非公用土 地 (國產署)	3,461,815	2,257,282	560 ^{註5}	6,182	4,031
總平均				4,432	2,640

註1：含軍備局工程營產中心下設北、中、南地區工程營產處。

註2：政治作戰局軍眷服務處承辦眷改土地業務之現員人數。

註3：教育部秘書處學產管理科負責學產土地管理業務之現有人數(含科長)。

註4：含農水署綜合企劃組財務科(3人)，以及所屬各管理處負責管理土地業務(120人)之現有人數。

註5：指國產署暨所屬北、中、南區分署之現有員額，但不含聘僱人員、工友、臨時人員等¹⁵。

資料來源：本調查研究報告依機關提供資料整理製作；資料時間為111年底112年初。

¹⁵ 國產署暨所屬北、中、南區分署編制員額647人、預算員額622人、現有員額560人；另外聘僱人員、工友(含技工、駕駛)、臨時人員合計為539人。

- (六) 國有土地數量龐大，使用情形複雜，然而管理機關人力有限，管理負擔繁重，加上部分國有土地尚有位於深山及偏遠地區等情形，囿於人力巡管範圍有限，因此傳統的人工巡查、圍籬施設等方式，已不足因應國有土地日常巡管需求，亟需妥善利用相關資訊科技，輔助土地管理，以提升工作效率。據悉，國產署已加入國土利用監測整合作業，透過衛星影像監測，即時發現國有土地異常狀況，俾即時制止並採取行動，避免違失情事擴張後，需耗費更多成本排除或補救。另為解決勘查人力不足問題及無法勘查困境，該署近年已開始運用無人飛行載具（UAV）輔助巡管國有非公用土地作業，利用無人機正射影像，套疊地籍圖，並判識及繪製建物外框、材質，藉以推估建物面積、高度與樓層數，俾全方位查察及管控國有土地使用情形，掌握處理先機¹⁶。
- (七) 綜上所述，國有土地數量龐大，使用情形複雜，且分散各地，經管人力相對不足，不僅影響國有土地管理成效，亦限制排除占用處理量能，在目前政府組織員額控管之原則下，如何有效因應，實為國有土地管理重要課題。國有土地管理機關允應借鏡相關成功案例，妥善利用資訊科技，輔助土地管理，以提升工作效率。

五、為利國有土地統籌調配，有賴透過資訊化的方式，讓國土資源公開透明。國產署雖已建置「國有公用財產管理系統網路版」，期藉由系統操作，建立正確之財產管理觀念，提升財產管理人員專業知能，降低維運人

¹⁶ 資料來源：國產署新聞稿，<https://www.fnp.gov.tw/singlehtml/1fac3fb0c18443dfb9a1fbc45742acd6?cntId=0277e38bd3b6438c8698db54200245ef>，最新瀏覽日期：112年7月2日。

力成本，簡化資訊管理流程，然而截止111年底止，該系統使用率僅14.05%，不僅使用比率不高，且該系統無法協助國產署統籌各機關公用不動產使用及管理之資料，國有土地管理資料庫系統之建立，有待積極改善。

- (一)按國有財產之管理，首重產籍管理之健全，因此產籍管理工作繁雜瑣碎，且須隨時更新財產帳籍資料，俾供財產管理運用決策參考。
- (二)國產署鑒於許多機關以人工或套裝系統管理國有財產，作業負擔沉重，且缺乏遠端連線功能，不僅耗時費工亦難符合規定，因此運用雲端科技概念，並依國有財產管理相關法規設計開發「國有公用財產管理系統網路版」(下稱財網系統)，提供國有公用財產管理機關透過網際網路直接連線到國產署遠端資料庫，在無須安裝應用軟體及支付維護費用下，於網頁輸入財產資料後，即可產製財產管理工作所需之相關財產帳、卡、表冊，進行財產資料建置、統計、帳務處理等管理工作，除節省各機關因使用不同財產系統，分別編列預算管理維護系統之成本，且藉由系統操作建立財產管理人員正確之財產管理觀念，提升財產管理人員專業知能，降低維運人力成本，該系統同時結合自然人憑證登入機制，不論身在何處，都能透過網際網路直接連線輸入及上傳相關財產資訊。
- (三)然而截至111年底止，全國3,673個管理機關中，只有516個單位上線使用，使用比率僅約14.05%。以本案調查研究範圍為例，國防部、農水署均未使用財網系統，而係運用其等各自建立之國軍營產管理系統、農水署財物管理系統，進行財產管理；教育部亦僅就經管之國有公用財產部分，使用財網系統，

至於學產基金之產籍管理，教育部則另外建置學產基金財產管理系統及學產房地資料庫管理系統。

- (四)財網系統或因無法滿足各公產管理機關各自不同的使用需求，以致使用比率不高，例如涉及國家機密、軍事機密、國防機密或公務秘密之公產管理機關，保密要求相對較高；財網系統僅具備財產¹⁷管理功能，未包含物品管理功能；公產管理機關經管土地類型眾多，除國有土地外，還包括其他直轄市有、縣市有、鄉鎮市有土地等。
- (五)惟按國有土地之管理，尤其是機關間相互調配運用，有賴建立完善的資料庫管理系統，透過將現況資料精確且及時的數位化、資訊化，以便作為統籌管理及調整規劃之依據。姑且不論財網系統使用比率不高之原因為何，財網系統設計開發之初衷，主要是為了節省各公產管理機關個別開發維護財產系統之成本，以及便於產製財產管理工作所需之相關財產帳、卡、表冊。因此，即便提升財網系統使用比率，國產署仍然無法藉由財網系統，統籌各機關公用不動產使用及管理之資料，對於國有土地管理資料庫系統之建立，未盡完善。
- (六)綜上所述，為利國有土地統籌調配，有賴透過資訊化的方式，讓國土資源公開透明。國產署雖已建置財網系統，期藉由系統操作，建立正確之財產管理觀念，提升財產管理人員專業知能，降低維運人力成本，簡化資訊管理流程，然而截止111年底止，該系統使用率僅14.05%，不僅使用比率不高，且該系

¹⁷ 所謂「財產」，係指包括土地、土地改良物、房屋建築及設備暨單價金額超過1萬元以上且使用年限在2年以上之機械及設備、交通及運輸設備、什項設備。至於「物品」則指金額未達1萬元，或使用年限未達2年之設備、用品等，並按性質、效能及使用期限分類為消耗用品、非消耗品。

統無法協助國產署統籌各機關公用不動產使用及管理之資料，國有土地管理資料庫系統之建立，有待積極改善。

六、目前國有土地遭占用案件中，不乏因歷史因素與法令限制，導致使用人無法取得合法權利之情形。以日治時期私人土地於臺灣光復後未辦理憑證繳驗及土地登記，以致被當作無主土地收歸國有為例，涉及光復初期國民政府辦理相關作業之時空背景存在不公平、不正義等因素，加上現行法律對日治時期土地制度變遷較少整體考量，以致民眾陳情訴訟不斷。國產管理機關於排除占用前，允應了解占用成因，分類處理，以符合國際人權原則與標準，同時亦應進行專案研討，由「歷史脈絡」的檢視與「轉型正義」的觀點，有效處理日治時期私人土地因光復後未完成憑證繳驗及土地登記程序，被當作無主土地收歸國有之問題，以落實憲法保障人民財產權之宗旨。

(一)按《經濟社會文化權利國際公約》第11條，以及第4號、第7號一般性意見對於適足住房權（居住權）及禁止強迫驅逐有重要規範，旨在保護個人財產權和居住權，並要求政府在執行拆除占用政策時遵守合法程序、公平補償和符合公共利益等原則。其內涵所要求的是，任何人有和平、安全而有尊嚴的居住在某處的權利，即使缺乏某塊土地的所有權，仍應有一定程度的保障。

(二)復按國有非公用不動產被占用處理要點第5點規定：「(第1項)國有非公用不動產被公司組織之公營事業或私人占用，執行機關應瞭解占用成因，分類處理，妥為評估處理方式，並避免紛爭；其符合國有財產法及相關法令規定者，得以出租、讓售、專案

讓售、視為空地標售、現狀標售或委託經營等方式處理。(第2項)被占用不動產無法依前項後段方式處理者，應通知占用人自行拆除或騰空交還，並得依下列方式處理：(一)違反相關法律或土地使用管制者，通知或協調主管機關依法處理。(二)以民事訴訟排除。(三)依中華民國刑法第三百二十條、第三百四十九條規定移請地方警察機關偵辦或逕向檢察機關告訴。占用情形影響國土保安或公共安全者，優先移送。(第3項)對占用作居住使用者，執行機關於排除占用前，調查占用人是否需協助安置，並就需協助者協助依法向目的事業主管機關或民間機構申請公共租賃住宅、社會住宅、榮民之家或社會福利機構或護理機構等進行安置，相關過程作成紀錄，以利日後查考。(第4項)占用人有下列情形之一者，執行機關於排除占用前，協助依法向目的事業主管機關申請相關補助、補貼或津貼，並將過程作成紀錄，以利日後查考：(一)屬社會救助法規範之低收入戶或中低收入戶。(二)屬特殊境遇家庭扶助條例規範之特殊境遇家庭成員。(三)依身心障礙者權益保障法領有生活補助費。(四)依老人福利法領有中低收入老人生活津貼。」國有土地管理實務作業中不乏排除占用、拆除地上物、強制民眾搬遷等案例。當排除占用衍生強制搬離問題時，必須注意適足住房權之規範，以符合國際人權原則與標準。

(三)如前述，國有土地遭占用問題長年存在，而爬梳本院歷年調查相關案件發現，國有土地被占用問題不易解決之主要原因，除因(1)占用數量龐大，管理人力不足；(2)土地界址不明，易被占用；(3)接管來源及占用成因複雜；(4)產籍列管占用資料待

釐清；(5) 占用事實查證不易；(6) 排占程序冗長；(7) 公權力不彰等技術性問題難以克服，肇致占用處理量無法趕上新增占用量之外，尚有礙於歷史因素與法令限制，導致使用人遲遲無法取得合法權利之情形，而此類案件明顯與非法占用不同，涉及民眾財產權保障，亟待政府提出合理有效的解決對策。

(四) 本院諮詢之專家學者即表示：「『占用』是國有土地最大的課題。有關占用與提升其使用效益一節，更需從『占用情形分類』，整合民法等相關法律與規章，以利配合個別處理條件處之，當可提升使用效益」；「『日治時期已辦竣登記土地』於光復後所有權並未消滅，只因未辦憑證繳驗，即被當作無主土地收歸國有，違反公平正義」；「針對所謂非法占用，必須做歷史因素的釐清，可以避免長期使用（包括百年以上）的弱勢者的迫遷問題（如規定何時進行收回問題）」；「占用及排除占用的情況複雜，再者排占的法律程序冗長，也涉及人權的問題」。

(五) 茲以「日治時期私人土地於臺灣光復後未依規定辦理憑證繳驗及土地登記，以致被當作無主土地收歸國有，導致使用人（原所有權人或其繼承人）無法取得合法權利，形成占用國土」之情形為例：

1、34年10月25日臺灣光復後，臺灣省行政長官公署旋於35年4月5日發布卯微卅五署民字第2896號「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記公告」，開宗明義提到：「查本省地籍制度，雖有成規可循，惟光復伊始，百事待興，推行土地政策，為當前急務。欲求此一政策得以推行順利，而適切實際需要，自須充分明瞭關於土地的客觀和主觀的最近狀況，始可審慎設計，按

序執行，爰特規定，自本年4月21日起至5月20日止，在此1個月期間內，無論公有、私有土地，凡已經取得關係土地上各種權利的團體，或個人，各應填妥申請書(……)，並檢齊有關土地權利憑證，持向土地所在地土地整理處，審驗無疑義的，於加蓋『驗訖』……，凡已為是項申報者，均得視同已為土地法規定之第一次所有權申請登記，此後政府即可依法辦理各項權利登記，並籌備發給土地所有權狀，和他項權利證書，以期確定產權，發揮效力。」據上可知，該公告限期所有土地權人辦理土地權利憑證繳驗，原目的在於充分明瞭臺灣土地產權近況，以利後續審慎設計相關制度辦法，按序執行土地政策。

- 2、又35年4月29日修正公布之土地法第57條雖規定：「逾登記期限無人聲請登記之土地……，其土地視為無主土地，由該管市縣地政機關公告之，公告期滿無人提出異議，即為國有土地之登記。」然同法第36條、第38條及35年4月29日修正公布之土地法施行法第11條另闡明：「(第1項)地籍除已依法律整理者外，應依本法之規定整理之。(第2項)地籍整理之程序，為地籍測量及土地登記。」、「(第1項)辦理土地登記前，應先辦地籍測量，其已依法辦理地籍測量之地方，應即依本法規定辦理土地總登記。(第2項)前項土地總登記，謂於一定期間內就市縣土地之全部為土地登記。」、「在土地法施行前業經呈准依據單行法規辦理土地登記之地方，得免予重辦……。」可知當時土地總登記規範對象係以從未辦理地籍整理之地區，而臺灣在日治時期曾實施地籍測量及土地登記之地區，應屬「土地法施行前業經辦竣

土地登記者」。最高法院60年度台再字第69號、79年度台上字第1360號、82年度台上字第3167號等民事判決即認為，土地總登記係地政機關清查土地的一種程序，不影響物權設定登記，若所有權於日治時期即經辦理登記，則為已取得之權利，不因未依土地法辦理總登記而被否認。根據王瑞棟、李志殷研究¹⁸更發現，臺灣省政府要求各縣市政府應於36年8月中旬以前完成編造土地登記總簿，各地政事務所為爭取成績，將日治時期土地台帳或不動產登記簿內容，抄錄於所編造的土地登記總簿中之情形相當普遍。

- 3、按土地乃人民生活必需的基本資源，因其價值昂貴，一般人常窮盡畢身積蓄始能擁有，故為人民賴以生存發展的重要財產。而地籍清理與土地總（第一次）登記係以確定地權真實歸屬為目的，其程序理應極盡一切可能方法，方能確保真正權利人之財產權。故臺灣省行政長官公署35年4月5日發布之「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記公告」即欲透過地籍清理與土地第一次登記，來明瞭臺灣土地產權近況，以利後續審慎設計、按序執行相關土地政策與辦法。而土地法第57、58條¹⁹之設計，基本上係針對國家設立之初，依土地法第37條²⁰辦理地籍測量時無人申請登記之土地，為儘速確認產權，以利推行土地政策。然前揭公告卻於第10點規定：「在規定申

¹⁸ 王瑞棟「台灣未登記土地清理之研究」（國立政治大學地政學系碩士論文，62年）第66頁；李志殷「臺灣土地登記制度變遷之研究」（國立政治大學法律學院碩士論文，99年）第149頁參照。

¹⁹ 35年4月29日修正公布之土地法第58條規定：「依第55條及第57條所為公告，不得少於2個月。」

²⁰ 35年4月29日修正公布之土地法第37條規定：「土地登記，謂土地及建築改良物之所有權與他項權利之登記。」

報期間，不申報的土地，將一律依法作為公有土地，由政府代管。」36年5月2日公布之臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法第14條更規定，逾期無人申請驗證之土地視為無主土地，經公告程序無人異議即為國有土地之登記，無異變相剝奪人民於日治時期已登記產權之土地，不僅手段與地籍清理暨土地總登記之目的顯不相當，更有侵害人民財產權之虞。

- 4、再者，日治初期，日本政府上尚且沿用清治時期舊慣多年，西元1922年（大正11年）9月18日公布之關於民事之法律施行於臺灣之件（敕令第406號）規定，始將日本民法、民法施行法、不動產登記法以及其附屬法律自西元1923年（大正12年）1月1日起，施行於臺灣。然戰後臺灣政權交替，臺灣法體系，發生了某程度的「法規範斷裂、法社會連續」，按法規範上係屬於兩個不同的國家法體制（法秩序），於政權轉替時，常見之將部分舊有法律納入新政權法律之內，如日治前期之依用舊慣，未發生於國民黨政府統治初期。除極少數例外，日治法令自西元1946年（即民國35年）10月25日起即完全失效。執法者文化背景的不同，也可能造成對抽象法規範內容理解上的差異。惟在法社會生活，本省人於日治時期已形成的法律觀及法律運作模式，並未因政權轉替而旦夕間劇變²¹；再者，臺灣光復不久，旋即開始實施地籍清理暨土地總（第一次）登記，卻因社會動盪、經濟蕭條引發二二八事件之際，臺灣省行政

²¹ 王泰升「法律史專題講座-第陸講：台灣近代法律體系的確立」收錄於《月旦法學雜誌》第66期（89年出版）第170頁參照。

長官公署宣布戒嚴，同時進行大規模武力掃蕩、血腥鎮壓與長期清鄉，一般民眾人心惶惶、行蹤不定，相關政令規定可否宣達週知，不無疑義。此外，地籍清理與土地總（第一次）登記工作浩繁，有賴健全制度、嚴謹法令與專業人員方能順利推動，而反觀臺灣戰後推動地籍清理與土地總（第一次）登記之時代背景，在社會混亂，以及相關法制、經費、人力、訓練皆有不足之情況下，要限時、正確辦理全島性、大規模地籍清理與土地總（第一次）登記確有困難。

（六）本調查研究112年4月12日諮詢專家學者時，政治大學地政學系徐世榮教授更進一步指出：

- 1、臺灣省行政長官公署在35年4月5日發布「所有土地權利人應依限向所在地土地整理處申報登記」公告，……當時的土地權利憑證主要為日治時期的土地台帳、法院登記濟證、最近3年納租收據、及其他足資證明權利文件。惟因為準備工作根本沒有到位，政府接收時的錯誤認知，及許多課題都沒有預作準備，例如土地登記制度不同、語言不同、資訊傳播不足、交通不便、不同土地權利如何轉換及登記、臺人及法人改名、日台合資、及土地整理處缺乏人力等，情況可謂是一團混亂，因而也產生了許多嚴重的問題。
- 2、若以土地登記制度為例，臺灣總督府於西元1922年9月公布「關於民事之法律施行於臺灣文件」，將日本民法、民法施行法、不動產登記法以及其附屬法律自西元1923年1月1日起施行於臺灣，也就是不動產物權移轉因當事人意思合致，即生效力，登記僅為對抗第三人之要件，並非強制登記。因此當時的土地權利出現3種情形：（1）有登錄於

土地台帳，但因未申請登記或不屬於登記區之範圍，以致於尚未造具此筆土地之土地登記簿；(2)有土地登記簿及土地台帳；(3)未經測量之土地，無土地台帳且無土地登記簿。

- 3、但是國民政府卻是採取強制登記制度，即所謂的登記生效主義，這有很大差別。土地權利憑證繳驗應僅只適用於在日治時期已辦理不動產測量及登記之區域，但很不幸的，臺灣省行政長官公署竟誤以為全臺在日治時期已辦理完土地登記，因此對於前述第(3)項，由於無法提出符合的權利憑證，致使土地整理處皆無法受理申請。此外，日治時期土地買賣未必要進行登記，加上還有許多難以克服的前述問題，因此，第(1)及(2)項的實際權利人也未必能夠登記。
- 4、嗣後，臺灣省行政長官公署於35年10月7日發布署令，「逾登記期限無人申請登記之土地，或經申請而逾限未補繳證明文件者，其土地視為無主土地，由該管縣市地政機關公告2個月，公告期滿無人提出異議者，即為國有土地之登記。」這使得許多臺人的土地權利強行遭致剝奪，縱然後來在民意代表的建議下延至38年底，但已是無力可回天了。
- 5、也就是說，臺灣省行政長官公署推動的土地權利憑證繳驗工作，用不到1年的時間，就強行將許多臺人的土地無償變更為國有，這是對人民財產權的不當侵害，也形同是視那些土地為敵產，進行實質的沒收。這樣剝奪基本人權的殘酷作為，造成了臺人極大的痛苦與不滿，成為引發臺人抗暴行動的重要因素。

- (七)臺灣大學法律系王泰升教授著作²²亦指出：「國民黨政權於35年4月公告要求人民申報土地權利，再於36年3月通過臺灣省權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法，規定人民於申報期限內，繳交原權利憑證，經公告、異議等程序後，換發權利書狀，載入土地登記簿，視為已完成『土地總登記』，具有登記公信力。若原所有人未辦理土地總登記，該地即被登記為國有。按當時正逢二二八事件後社會動盪時刻，國民黨政權竟急忙地辦理這項攸關人民私法上權利的土地總登記，並課以不申報者極大的民事法上不利利益，實不合理。……即令原所有人援引前揭土地總登記不影響私權的見解，主張所有物妨害除去請求權，也將因其土地所有權屬『未登記』而須適用15年的消滅時效（民法676，釋164）。臺灣人何其不幸，每因政權易手導致法制更替，私權陷入險境。」
- (八)由於類似問題層出不窮，政府為解決人民申請發還因逾限申報或補繳文件而私人土地被收歸國有之爭議，行政院及內政部多次發布解釋函令，並陸續頒布逾總登記期限無人登記土地處理原則、臺灣光復初期誤以死者名義申報土地總登記處理要點、土地總登記登記名義人之資料不全或不符申辦登記審查注意事項等後續清理規定，再於79年全國地政會議決議擬訂法律以解決相關問題。嗣於96年3月21日制定公布地籍清理條例（97年7月1日起施行），規定主管機關為清查權利內容不完整或與現行法令規定不符之地籍登記，經釐清權利內容及權屬後，應重新辦理登記；89年1月12日增訂之國有財產

²² 王泰升《台灣法律史概論（六版）》（臺北：元照出版，109年）第301-303頁。

法第52條之2，亦規定讓人民得按第一次公告土地現值計價，申請讓售其於35年12月31日以前已供建築、居住使用至今已登記國有之土地。然而，上開補救方案效果有限，迄今仍有諸多案件未獲妥處。

(九)綜上，目前國有土地遭占用案件中，不乏因歷史因素與法令限制，導致使用人無法取得合法權利之情形。以日治時期私人土地於臺灣光復後未辦理憑證繳驗及土地登記，以致被當作無主土地收歸國有為例，涉及光復初期國民政府辦理相關作業之時空背景存在不公平、不正義等因素，加上現行法律對日治時期土地制度變遷較少整體考量，以致民眾陳情訴訟不斷。國產管理機關於排除占用前，允應了解占用成因，分類處理，以符合國際人權原則與標準，同時亦應進行專案研討，由「歷史脈絡」的檢視與「轉型正義」的觀點，有效處理日治時期私人土地因光復後未完成憑證繳驗及土地登記程序，被當作無主土地收歸國有之問題，以落實憲法保障人民財產權之宗旨。

七、眷村改建工作已近尾聲，惟經國防部列為不辦理改建眷村者仍有12處(包含4處眷村與8處散戶)，列管眷戶549戶。國軍老舊眷村改建條例廢止後，其等居住權益如何保障，允應預為因應。

(一)國軍眷村係政府遷臺初期，為使三軍官兵無後顧之憂，安心執行戰備任務所作之安頓軍眷措施。早年興建眷村，由於經費有限，多以克難方式建造，不僅缺乏衛浴、防火設施，而且各戶面積僅有6至12坪，空間狹小，時隔多年成為都市窳陋地區。

(二)國防部自69年起，訂頒國軍老舊眷村重建試辦期間作業要點，試辦眷村改建工作，嗣自85年起，陸續

制定國軍老舊眷村改建條例（下稱眷改條例），訂定國軍老舊眷村改建計畫，編列國軍老舊眷村改建特別預算與設置改建基金，規劃以縣市為單位，採先建後拆或建大村併小村之方式執行眷村改建，改建範圍以「國軍老舊眷村改建總冊」（下稱眷改總冊）土地清冊列管有案之土地及原眷戶、違占建戶。

（三）由於國防部係採自籌財源辦理眷村改建工作，先以土地作價向銀行融資借款興建住宅安置眷戶，再將騰空之眷地，處分得款挹注基金及償還銀行融資，故於105年完成眷改階段性目標後，持續辦理土地處分。嗣前揭融資於107年6月完成清償，按行政院110年3月17日院授主預國字第1100100599號函示，毋須再處分眷地及營地。

（四）按眷改條例第22條第2項至第4項規定：「（第2項）原眷戶未逾三分之二同意改建之眷村，應於本條例中華民國98年5月12日修正之條文施行後6個月內，經原眷戶二分之一以上連署，向主管機關申請辦理改建說明會。未於期限內依規定連署提出申請之眷村，不辦理改建。（第3項）主管機關同意前項申請並辦理改建說明會，應以書面通知原眷戶，於3個月內，取得三分之二以上之書面同意及完成認證，始得辦理改建；對於不同意改建之眷戶，依第1項規定辦理。但未於3個月內取得三分之二以上同意或完成認證之眷村，不辦理改建。（第4項）經主管機關核定不辦理改建之眷村，依第11條第1項第6款規定辦理都市更新時，原眷戶應由實施者納入都市更新事業計畫辦理拆遷補償或安置，不得再依本條例之相關規定請領各項輔（補）助款。」眷改條例施行細則第20條第2項規定：「原眷戶未達三分之二同意改建之眷村，不辦理改建，於本條例廢止後，依國

有財產法有關規定辦理。」經國防部統計結果，截至112年6月底止，列為不辦理改建眷村者仍有12處（包含4處眷村與8處散戶），列管眷戶549戶（詳表9）。俟眷改條例廢止後，將依國有財產法相關規定變更為非公用財產移交國產署接管。

表9 不辦理改建眷村統計表

縣市別	眷村名稱	眷戶數
臺北市	劉○散戶	122
	姚○散戶	47
	懷仁新村	37
新北市	炎明新村	35
高雄市	明德新村	28
	自強新村	267
	吳○○等2戶散戶	2
	鄒○散戶	1
	黃○等3戶散戶	3
	李○○等5戶散戶	5
	汪○○散戶	1
基隆市	焦○○散戶	1
合計	12處（4村8散戶）	549

資料時間：112年6月。

資料來源：國防部提供。

(五)惟查國有財產法施行細則第27條規定，國有公用不動產奉准變更為非公用財產移交該署接管，除情形特殊經商得該署同意報經財政部核准者外，應騰空點交。另外，各機關經管國有公用被占用不動產處理原則對國有公用被占用不動產按現狀移交該署接管，亦有相關規定，例如該原則第4點第1項但書第1款及第2款規定，國有公用被占用不動產屬地上

建物現為公有宿（眷）舍，或於管理機關經管期間曾供公有宿（眷）舍使用（不含該不動產全部位於都市計畫公共設施用地）者，應由管理機關排除占用騰空，再辦理變更為非公用財產移交該署接管。

(六)換言之，不辦理改建眷村之原眷戶於眷改條例未廢止前，雖可續住原地，然於眷改條例廢止後，將變更為非公用財產並騰空移交國產署接管，且除依眷改條例第11條第1項第6款規定參與都市更新者外，其餘均無相關權利。果若如此，對於不辦理改建眷村之原眷戶而言，影響將極其深遠，是否符合眷改條例照顧軍眷身家安全之立法精神，實有疑義，未來如何兼顧其等居住權益，並與已辦理改建眷村之同意戶、不同意戶，甚至是違占建戶之權益有所衡平，不致產生差別待遇，允應預為因應。

(七)另查現屬國安系統列管之軍眷村，包括群治新村(文山區)、光復新村(松山區)、居安新村(士林區)、忠孝新村(士林區)、忠孝二村(士林區)、芝玉新村(士林區)等6村(簡稱國安6村)，合計約343戶，其等對於未被納入眷村改建，認為損及權益，經陳情多年，均被敷衍推託，爰於近日成立國安6村眷改孤兒自救會並陳情抗爭不斷²³。相關機關允應正視歷史脈絡，積極協調處理相關事宜，以兼顧眷戶權益之保障。

八、農水署無償照舊使用私人土地約2,858公頃，惟憲法法庭近日已作出判決，認為農田水利設施無償照舊使用私人土地，已形成個人之特別犧牲，應儘速取得土地合法使用權源，俾符合憲法第15條保障人民財產權

²³ 該自救會已先後於111年8月25日、112年1月12日、112年4月11日召開記者會。參見：<http://www.cooloud.org.tw/taxonomy/term/32643>；最近瀏覽日期為112年7月4日。

之意旨，農水署允應審慎研謀因應對策。

- (一) 行政院農業委員會（下稱農委會）為「強化農田水利會功能，擴大對農民服務」、「建構國家水資源公共化管理體制」、「農田水利會資源共享，提升服務水準」、「建構專業化組織」等理由及目標，規劃辦理農田水利會改制。107年1月31日農田水利會組織通則修正公布第23、35、40條條文，農田水利會將在109年10月1日起改制為公務機關，會長任期屆滿由政府指派。根據該通則第40條第3項規定「農田水利會之改制及其資產處理、職員工作權益保障等事項，另以法律定之」，行政院擬具農田水利法草案，於109年7月2日經立法院三讀通過，109年7月22日總統制定公布，並經行政院109年9月9日院臺農字第1090029805號令定自109年10月1日施行。
- (二) 自109年10月1日起，農田水利會正式改制為公務機關；農委會農田水利處更名為農水署，升級為三級機關；全臺17個農田水利會則更名為管理處（灌溉管理組織設置辦法第2條），原本農田水利會長的職務及職稱，也由管理處處長所取代。至於機關內職員工作權益部分，則是採公務人員及水利會人員雙軌制運作，現有農田水利會人員比照農田水利會原人事制度繼續任用；資產處理部分，農田水利會之資產及負債均由國家概括承受，並納入農田水利事業作業基金管理，不受國有財產法限制，並由政府繼續撥補經費，專款專用於農田水利事業。
- (三) 本院就農田水利會規劃改制為公務機關，前已提出調查報告（108財調0077），並針對人事雙軌雙流制度、作業基金之運作、擴大灌區服務、照舊使用他

人土地等情，提出調查意見²⁴，請農委會妥為審慎因應。如今農田水利會已改制成為公務機關，除應注意上述意見外，在履行職務時更須遵守正當法律程序，確保組織運作的公開透明與廉潔操守，並注意資產管理責任，落實灌溉渠道安全防護，避免相關人員不慎觸法或因未注意造成人民受到損害，進而維護農民權益，成為高效能的政府組織。

(四)另按農田水利法第11條第1項規定：「本法施行前提供農田水利會水利使用之土地，應照舊使用。」第26條規定：「農田水利事業作業基金每年應提撥部分財產處分所得價款，辦理依第11條第1項規定照舊使用土地之承租或用地取得。」據審計部統計²⁵顯示，截至109年底止，農水署（原農田水利會）無償照舊使用私有土地者，計15萬3,556筆，面積2,858.53公頃（詳表10）。

²⁴ 調查意見略以：(一)農委會為保障農田水利會現有員工權益，衡平各農田水利會福利待遇差距，據以規劃所採之人事雙軌雙流制度，與現行公務人員體制及分工型態迥異，復因分署公務人員組織法尚未完成確立，未來如何落實公務人員與農田水利事業人員之管理，並將原有權益保障資訊透明公開以獲取最大支持諒解，均亟待農委會妥適處理。(二)各農田水利會未來資產及負債由國家概括承受，並將原各農田水利會成立17個分署及非事業用資產成立作業基金，惟各地農田水利會非事業用資產條件不一，各處作業基金財務狀況恐差異甚大，部分區域可能需要高度仰賴政府補助，因而對未來公務預算分配公平性，作業基金、分基金又如何運作避免互相流用疑慮，農委會應妥為審慎因應。(三)目前屬會籍灌區外之優良農地廣大，農委會雖已擬定灌區外農地灌溉政策，然迄今對於所需人力及預算之缺口，似尚未擬訂因應方案及策略，且農田水利會改制公務機關後政府欲擴大灌區，對其距離水利會原灌區較為偏遠之地區，卻由農民自行維護管理，是否符合農民對政府之期待（擴大灌區服務），亟待審慎因應。(四)依農委會規劃對於現階段各農田水利會無償照舊使用他人土地提出自作業基金內提撥價款辦理照舊使用土地之承租或用地取得之相關規定，惟該等使用私有土地情形，於農田水利會改制公務機關後，隨即形同全國尚未取得之既成道路或公共設施保留地徵收補償等問題，若未能提前預為準備，有計畫的取得土地合法使用，累計之金額恐將隨時間增加而鉅額滾動，未來勢必造成政府財政沉重之負擔，農委會允宜預為籌謀妥慎因應。

²⁵ 參見審計部109年度中央政府總決算審核報告-各公務機關重要審核意見（第2冊）。

表10 農水署無償照舊使用私有土地情形統計表

單位：公頃

區別	管理處	無償照舊使用私有土地面積
北區	瑠公	0.84
	北基	2.77
	七星	0.22
	桃園	192.09
	石門	554.71
	新竹	0.05
	苗栗	35.98
中區	臺中	6.47
	雲林	360.05
	彰化	127.03
	南投	17.35
南區	嘉南	950.17
	高雄	19.00
	屏東	306.59
東區	宜蘭	55.39
	花蓮	147.23
	臺東	82.59
合計		2,858.53

資料時間：109年底。

資料來源：本調查研究報告依審計部109年度中央政府總決算審核報告整理製作。

(五)然而憲法法庭業於111年8月12日作出111年憲判字第15號判決，認為59年2月9日修正公布之農田水利會組織通則第11條第2項前段規定：「原提供為水利使用之土地，應照舊使用」(109年7月22日制定公布之農田水利法第11條第1項規定：「本法施行前提供農田水利會水利使用之土地，應照舊使用。」意旨相同)。其應照舊使用之土地，如屬人民所有，而未以租用、價購或以其他方式取得權源，因其已形成個人之特別犧牲，即應依法徵收，給予相當之補償，

並於3年內擬定徵收補償相關計畫，籌措財源，俾於合理期限內逐步完成徵收補償，始符憲法第15條保障人民財產權之意旨。該判決進一步指出，公物係為達成行政目的、實現公共利益而設，於公物關係消滅前，自應維持其運作。農田水利用地既為公物，係推行農田水利事業所不可或缺者，而與國家經濟及民生息息相關，攸關特別重要公益，且歷經久遠年代未曾中斷作為農田水利之用，除非情事變更，已無繼續作為農田水利之必要而廢止其公物關係，否則即應維持其公物之使用，以確保特別重要公益之實現；照舊使用土地之權源取得緩慢、成效有限，且照舊使用土地之用地，專戶餘額不足，顯然無法因應照舊使用土地之承租或用地取得所需。有鑑於此，主管機關應訂定期限，積極籌措財源，或思考以全部徵收所有權以外之其他方式取得權源之可行性，儘速完成照舊使用土地之權源取得，俾符合憲法第15條保障人民財產權之意旨；又照舊供農田水利使用之人民所有土地，僅能作農田水利目的之使用、須遵守最小侵害原則（不得妨礙土地所有權人無礙於農田水利使用之權利行使），且其現況是否仍供農田水利使用或有無其他替代方案，為落實人民財產權之保障，主管機關應就具體情況通盤檢討，如已無繼續作為農田灌溉排水使用之必要，應即辦理公物之廢止事宜。為避免公務預算編列不及或作業基金提撥不足，造成取得土地合法使用權源之累計金額隨時間滾動增加，形成政府財務沉重負擔，農水署允應審慎研謀因應對策。

(六)綜上所述，全國17處農田水利會已改制成為公務機關，並納入農水署轄下管理，於履行職務時須遵守正當法律程序，確保組織運作公開透明與廉潔操

守，並注意資產管理責任，落實灌溉渠道安全防護，避免相關人員不慎觸法或因未注意造成人民受到損害。另外，農水署無償照舊使用私人土地約2,858公頃，惟憲法法庭近日已作出判決，認為農田水利設施無償照舊使用私人土地，已形成個人之特別犧牲，應儘速取得土地合法使用權源，俾符合憲法第15條保障人民財產權之意旨，農水署允應審慎研謀因應對策。

九、當私有土地長期處於未辦繼承登記狀態，不僅影響地籍與稅籍之正確性，亦容易形成閒置或遭他人占用，土地無法有效利用。為此，土地法第73條之1對未辦繼承登記土地乃以「查明」、「列冊管理」、「公開標售」與「歸屬國庫」等手段，其目的雖然是為了促使繼承人儘速申辦繼承登記，以免造成地籍紊亂、稅籍失實、政府施政等困擾，但如此規定，實有違反憲法保障人民財產權之高度疑義，引發學界及司法實務諸多探討，不無商榷之餘地。

(一)按土地法第73條之1第1項及第2項分別規定略以：
「(第1項)土地或建築改良物，自繼承開始之日起逾1年未辦理繼承登記者，經該管直轄市或縣市地政機關查明後，應即公告繼承人於3個月內聲請登記，並以書面通知繼承人；逾期仍未聲請者，得由地政機關予以列冊管理。但有不可歸責於聲請人之事由，其期間應予扣除。(第2項)前項列冊管理期間為15年，逾期仍未聲請登記者，由地政機關書面通知繼承人及將該土地或建築改良物清冊移請財政部國有財產署公開標售。……」

(二)土地法第73條之1增訂及修正之沿革整理如下：

1、土地法第73條之1係於64年所增訂，當時條文內

容略以：「(第1項)土地或建築改良物，自繼承開始之日起，逾1年未辦理繼承登記者，經該管市縣地政機關查明後，應即公告繼承人於3個月內聲請登記；逾期仍未聲請者，得由地政機關予以代管。(第2項)前項代管期間為9年，逾期仍未聲請登記者，逕為國有登記。……」立法理由為：依民法第759條規定，物權因繼承而取得者，不以登記為生效要件，土地法雖已明定聲請登記之期限及逾期聲請得科處登記費罰鍰，但對於繼承人逾期仍怠不聲請繼承登記者，迄無有效之解決辦法，以致未辦繼承登記之土地建物，與年俱增。導致地籍失實，亟應力謀防止，爰增訂該條文。

- 2、嗣於89年修正條文內容略以：「(第1項)土地或建築改良物，自繼承開始之日起逾1年未辦理繼承登記者，經該管直轄市或縣市地政機關查明後，應即公告繼承人於3個月內聲請登記；逾期仍未聲請者，得由地政機關予以列冊管理。但有不可歸責於聲請人之事由，其期間應予扣除。(第2項)前項列冊管理期間為15年，逾期仍未聲請登記者，由地政機關將該土地或建築改良物清冊移請國有財產局公開標售。……」立法理由為：將「代管」修正為「列冊管理」，並延長管理期間為15年。另為免侵害人民財產權，造成執行機關無法執行，對無法辦理繼承之土地或建築改良物之逕為國有登記之相關規定予以刪除，修正為由地政機關將清冊移請當時之國有財產局公開標售。

- 3、再於111年修正該條文，包括：

- (1) 第1項及第2項分別增列地政機關應「書面通知繼承人」聲請繼承登記及已逾列冊管理期間15年，仍未聲請繼承登記者。

- (2) 第3項，依規定於標售土地或建築改良物前應公告期間修正為3個月，及優先購買權人於決標後表示優先購買之期限修正為30日。
- (3) 第2項及第5項中機關名稱「國有財產局」等文字，均修正為現行名稱「財政部國有財產署」。
- (三)換言之，土地法第73條之1之立法意旨及目的，在於土地法第73條雖已明定聲請繼承登記之期限及逾期聲請得科處登記費罰鍰，惟仍有繼承人逾期怠未聲請繼承登記致地籍失實，爰為督促繼承人申請登記，該法條明定地政機關藉由公告及書面通知繼承人申辦繼承登記及列冊管理，以健全地籍管理及保障繼承人權益，並於列冊管理15年後仍未聲請繼承登記者，移請國產署公開標售，以促進土地利用，且繼承人得就標售所得之價款依其法定應繼分領取，俾利繼承人處分遺產。
- (四)國產署基於未辦繼承登記土地仍屬私有財產，且相關地籍清理業務，宜有一致性之處理，因此建議修法，改由直轄市、縣（市）主管機關辦理未辦繼承不動產標售作業。國產署理由如下：
- 1、地籍清理條例、祭祀公業條例、土地法第73條之1之立法目的均係為健全地籍管理，同屬地政業務環節，且均涉及私地主權益。
 - 2、依地籍清理條例、祭祀公業條例規定清理之土地，其標售作業皆由直轄市、縣（市）主管機關辦理；土地法第73條之1是針對未辦繼承不動產之清理，非屬國有財產，卻由國產署協助代為標售。
 - 3、為避免標售機關及作業方式不一，易遭外界混淆及質疑，宜有一致性之處理。
- (五)本院諮詢之專家學者進一步表示：「繼承人僅因逾期

辦理繼承登記，其財產極可能遭國家標售，實屬不可思議，實務上亦頗多爭議」、「有關土地法對於『逾期未辦繼承登記不動產標售業務回歸地政機關』，為符合憲法保障人民財產權之規定，以及司法院釋字第443號：『層級化法律保留原則』，應慎重處理，回歸地政機關，統一事權。」

(六)對此，內政部則復稱：

1、該法條並無違反憲法保障人民財產權：

(1) 該部以黃瑞明大法官提出之司法院釋字第773號解釋協同意見書為例，認為該法條之立法目的乃因不動產是社會重要資源，其管理與利用不僅涉及私權，且與鄰近土地之開發與利用息息相關，若因無人繼承、無人管理而任其荒蕪，不僅造成社會問題，而且無法發揮地盡其利之功能，有損社會公益。是以，為達成該法條為促進土地利用及增進公共利益之立法目的，標售手段有其必要性及正當性。

(2) 又該法條於歷次修法後，已藉由通知機制強化對繼承人程序之保障，尚符合憲法第23條規定，並無違反憲法第15條保障人民財產權之意旨。

2、藉由通知機制強化對繼承人權益之保障，現行制度應予維持：

(1) 列冊管理前通知及公告機制：土地法第73條之1第1項規定，繼承人逾1年仍未辦理繼承登記者，地政機關書面通知繼承人並公告3個月後予以列冊管理，該部在未辦繼承登記土地及建築改良物列冊管理作業要點第5點規定，地政機關向戶政機關或稅捐機關查詢繼承人及其住址，以雙掛號通知辦理繼承登記。

(2) 列冊管理期滿通知機制：土地法第73條之1第2

項規定，經列冊管理15年期滿仍未聲請繼承登記者，地政機關書面通知繼承人並移請國產署辦理公開標售。為督促繼承人儘速辦理繼承登記，地政機關2次書面通知繼承人機制，強化對繼承人權益保障，已善盡移請國產署公開標售前通知繼承人之義務。

(3) 該法條規定，地政機關列冊管理15年期滿仍未聲請繼承登記者，移請國產署辦理公開標售，繼承人得於10年內領取標售價金，逾期無人領取則歸屬國庫。因係比照無人承認繼承以國產署為遺產管理人，以及無主土地視為國有財產之精神，由該署辦理標售尚無不妥。又地政機關雖非標售主管機關，亦協助列冊管理期滿前清查是否屬公共設施用地、有無價購或徵收計畫等，移送標售時一併檢附列冊管理單、土地或建物登記資料及地籍圖或建物平面圖等，以利國產署所屬分署或辦事處後續作業。又自89年起迄今均由國產署辦理標售，相關標售作業極為熟稔，為維護繼承人權益，仍應維持現行各階段權責分工機制。

(七) 查司法院釋字第773號解釋之爭點在於，未辦理繼承登記土地或建築改良物之合法使用人，依土地法第73條之1第3項前段規定行使優先購買權所生爭議，其訴訟應由普通法院或行政法院審判？因此，該號解釋係就土地法第73條之1優先購買權爭議審判權之歸屬進行審理。嗣經大法官會議作出解釋，認為性質上屬私法關係所生之爭議，其訴訟應由普通法院審判，先予敘明。

(八) 經查，黃瑞明大法官提出之司法院釋字第773號解釋協同意見書，並未針對土地法第73條之1有關標售

未辦繼承土地之規定是否違憲表示意見，黃大法官雖稱：「土地法第73之1規定之立法目的乃因不動產是社會重要資源，其管理與利用不僅涉及私權，且與鄰近土地之開發與利用息息相關，若因無人繼承、無人管理而任其荒蕪，不僅造成社會問題，而且無法發揮地盡其利之功能，有損社會公益」，惟黃大法官重點在於其結論：「故主管機關造冊列管及移請標售之行為，均係對未辦理繼承登記之不動產產生法律效果之單方行政行為。故如對造冊列管或移請標售之行為有爭議，應由行政法院審理。」

(九)反而是羅昌發大法官提出之司法院釋字第773號解釋協同意見書，認為該法條有關拍賣繼承人土地之規定，在實體上，涉及有無違反憲法第15條保障人民財產權之疑義。該意見書內容略以：

- 1、土地法第73條之1第2項規定，實際上係以公開標售方式，剝奪人民不動產財產權。
- 2、司法院以往對於國家徵收人民土地，設有諸多嚴格條件，包括徵收前之國家義務（實體上義務，包括徵收必須符合公用或其他公益目的之必要，且應給予合理相當之補償，並儘速發給等要件；程序上義務，例如徵收計畫確定前，國家應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，及辦理徵收時，應嚴格要求國家踐行公告及書面通知之正當法律程序等）及徵收後之國家義務（實體上義務，包括國家在徵收人民土地後，如有喪失正當性之情形時，有義務返還土地予人民；程序上義務，例如國家徵收完成時起一定期限內，定期通知原土地所有權人，使其適時知悉被徵收土地之後續使用情形；若有不能個別通知之情事，應依法公告）均有嚴格之要求（參見羅大法官於司法

院釋字第763號解釋所提出之意見書)。

- 3、土地法第73條之1第2項所規定之公開標售人民土地及建築物，性質上雖非國家徵收，然其效果與國家徵收人民不動產並無實質上之差別，均係使人民喪失財產權。惟其公開標售之制度，看不出係為達成何種「公益目的之必要」，且對繼承人並無任何程序保障可言（例如地政機關僅須公告，而無須持續催告並告知繼承人可能之不利後果等）。繼承人僅因16年3個月（即未辦理登記之1年期間，加上公告3個月之申請登記期間，加上15年之列管期間）怠於辦理繼承登記，其財產即可能遭國家標售；標售之後，不但使繼承人喪失所有權，且繼承人原占有不動產者，於標售後更喪失其占有之權利。換言之，自己居住在自己繼承的房屋或在自己繼承之土地上耕作，只因怠於辦理繼承登記，即可能面臨遭逐出之命運。依土地法第73條之1第3項之規定，繼承人、合法使用人或其他共有人就其使用範圍雖依序有優先購買權，然繼承人必須出資將自己繼承的財產買回，實屬不可思議。土地法第73條之1第2項有關公開標售人民土地及建築物之規定，甚難通過憲法之檢驗；該條實有違反憲法保障人民財產權之高度疑義。

(十)除此之外，學術界對於逾期未辦繼承登記土地逕為辦理標售，亦有諸多非論，其理由略以：

- 1、未辦繼承登記之土地數量，在土地法89年修訂後，未見有減少之跡象，可知民眾並不會因為土地法規定將移請國產署辦理標售等因素，而考量辦理繼承登記。如果無法辦理繼承登記之原因或問題無法獲得根本解決，即使政府立法強制規

定，亦無法促使民眾申辦繼承登記。法條之修正無法解決實質問題，問題之本質仍在²⁶。

- 2、繼承人應經登記始得處分不動產，逾期申請登記已有罰鍰之規定，公開標售是否因而可界定為只為催促繼承人儘速辦理繼承登記之工具，即懲罰沒有依時登記之手段。若此公開標售之目的僅係為促進土地利用，而其性質係為消滅繼承人之所有權，此種措施是否符合公法上之比例原則，即有從財產權保障之觀點來檢驗該條文合憲性之餘地。²⁷
- 3、土地法第73條之1立法目的旨在敦促繼承人儘速申辦繼承登記，以免造成地籍紊亂、稅籍失實、政府施政之困擾，但繼承人不就遺產為繼承登記，必有其原因存在，法律不就其原因加以探究與協助解決，而一味祭以強制代管或後來的列冊管理，甚至於列冊管理滿後，有被移請國產署公開標售強制賤價出售的命運，如此規定，是否符合憲法第23條所定之「必要性」原則，不無商榷之餘地。²⁸
- 4、不論土地法第73條之1於64年增訂之源起，抑或99年修訂之立法宗旨，其初衷皆在於促使繼承人儘速申請繼承登記，以保障其土地權利，並釐正地籍，而非「逕為標售」甚而「登記為國有」。準此，針對逾期未辦繼承登記土地之法制規範，政府應謹遵立法宗旨，促使繼承人儘速申請繼承登

²⁶ 盧素珍《逾期未辦繼承登記土地處理問題之研究》（國立政治大學地政研究所碩士論文，96年）。

²⁷ 黃月娥《論逾期未辦繼承登記土地公開標售合憲性之研究》（逢甲大學土地管理所碩士論文，99年）。

²⁸ 蔡伯倉《土地法「逾期未辦繼承登記」法制之研究》（國立中正大學財經法律學研究所碩士論文，103年）。

記，在政府主管機關已知土地所有權人死亡而未辦繼承時，應竭盡所能協助繼承人申辦繼承登記，以儘量減少未辦繼承登記情形。畢竟，基於憲法保障人民的財產權，對逾期未辦繼承登記者，不僅不該是形式上的列冊管理，更非強制性的「逕為標售」，甚而登記為國有。而今，政府主管機關查知土地所有權人已死亡，不僅未主動協助其等辦理繼承登記，反而徒具形式的予以列冊管理，並守株待兔式的，於列冊管理15年後，將逾期未辦繼承登記者予以逕為標售，甚而將原本即不是國有財產的私人土地登記為國有，此政府無為消極的作法，進而損及人民的財產權，無怪乎，土地法第73條之1之增修始終存在「合憲性」的爭議。²⁹

- 5、土地法第73條之1對未辦繼承登記土地所為管制措施乃係屬增訂者，相較於修訂前應已較能符合憲法上「比例原則」之意旨，然而於為相關行政管制（尤其是公開標售）時，基於未辦繼承登記土地之所有權人將失去其所有權（若無法行使先買權）、且其標售價款最終將被「歸屬國庫」（無補償喪失土地所有權），則於標售之前置程序中，應先由不動產專業估價師依據相關規定估算其正常（市場）價格，以作為標售之重要依據，而非由標售機關（如國產署）單方決定其標價（人為價格）。³⁰

（十一）綜上所述，當私有土地長期處於未辦繼承登記狀

²⁹ 鍾麗娜「逾期未辦繼承登記土地逕為標售相關課題之探討」收錄於《台灣法學雜誌》第301期（105年8月出版）第7-25頁。

³⁰ 陳明燦「我國逾期未辦土地繼承登記法律問題分析—兼論釋字第773號解釋」收錄於《月旦法學雜誌》第288期（108年4月出版）第115-130頁。

態，不僅影響地籍與稅籍之正確性，亦容易形成閒置或遭他人占用，土地無法有效利用。為此，土地法第73條之1對未辦繼承登記土地乃以「查明」、「列冊管理」、「公開標售」與「歸屬國庫」等手段，其目的雖然是為了促使繼承人儘速申辦繼承登記，以免造成地籍紊亂、稅籍失實、政府施政等困擾，但如此規定，實有違反憲法保障人民財產權之高度疑義，引發學界及司法實務諸多探討，不無商榷之餘地。

參、處理辦法：

- 一、本通案性調查研究報告之結論與建議部分，送請行政院及審計部參處。
- 二、本通案性調查研究報告之案由、結論與建議及處理辦法部分，於個資隱匿後，上網公布。

調查研究委員：施錦芳、賴振昌、
鴻義章、趙永清