

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報，財政部國有財產署經營國有非公用土地遭砂石場長期占用違法經營，疑有效能過低等情。究該署目前列管及提起排除侵害訴訟之辦理情形為何？是否仍有新增占用土地之不法情事？有無其他配套措施能有限控管？與相關目的事業主管機關有無建立橫向聯繫機制或建立相關占用人之輔導方案？攸關國有非公用土地使用補償金之國庫收益及如何避免國有土地遭違法占用、減少耗費政府訴訟能量等，有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案緣於審計部前以民國（下同）111年6月9日台審部三字第1110059645號函，指出財政部國有財產署（下稱國產署）經營國有非公用土地遭砂石場長期占用違法經營，涉有效能過低等情，並依審計法第69條第1項前段規定¹，通知財政部，同時副知本院。嗣經本院監察業務處持續追蹤多年，惟該署於處理效能及使用補償金計收基準等面向，仍有未盡明確之處，爰申請自動調查。案經函請國產署、經濟部地質調查及礦業管理中心（下稱地礦中心）說明處理情形並提供卷證資料，再於115年3月30日詢問國產署相關業務主管人員，復經該署於115年4月16日補充說明到院，業已調查完畢。茲將調查意見臚述如下：

一、國產署對於砂石場占用國有非公用土地案件，長期採取「優先輔導合法化」之處理模式，雖係配合國家砂

¹ 審計法第69條第1項規定：「審計機關考核各機關之績效，如認為有未盡職責或效能過低者，除通知其上級機關長官外，並應報告監察院……。」

石供應政策及產業管理需求，並稱近年已強化巡查、列管及科技監測等管理措施，使列管案件數逐步下降。然而，截至114年6月底止，列管案件仍高達92家，占用面積達116萬餘平方公尺，規模龐鉅，且其中仍有25家尚未提起排除侵害民事訴訟，另有6家列管逾20年迄未有效排除，部分案件更因延宕處理而罹於刑事追訴時效。顯示該署對於砂石場違規占用行為，長期欠缺積極有效之遏止及究責作為，未能充分落實國有財產管理責任，洵有未當。

- (一)按國有非公用不動產被占用處理要點第5點第1項規定：「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。」同點第2項規定：「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320條、第349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。」是以，國產署處理國有非公用土地被占用案件，係以輔導占用人依法取得合法使用權源為優先措施，無法合法化者（包括審查不符規定或不配合申請者）始辦理排除占用，並得視個案情形提起民事訴訟或移送刑事偵辦。該署對於砂石場占用案件，係以專案列管方式追蹤處理進度，其處理方式與其他類型占用案件均採一致標準。

- (二)依統計資料顯示，國產署近年列管之砂石場占用案

件數，已由111年底之133家，下降至114年6月底之92家，列管占用面積亦由126萬8,204平方公尺，減少至116萬5,147平方公尺。所列管之92家案件中，已提起排除侵害民事訴訟者計67家，惟仍有25家尚未提起民事訴訟，占用面積合計38萬7,189平方公尺。其未提起訴訟原因，包括申請合法使用權審辦中21家；因占用人配合繳交使用補償金及承諾相關配合事項，而暫緩提起民事訴訟者1家；占用人配合自行騰空返還者1家；另有2家尚在查找占用人中。

(三)國產署針對國有非公用土地遭砂石場占用案件之巡查、列管及提起排除侵害民事訴訟等具體作為，進一步表示如下：

- 1、為提升國有非公用不動產巡管量能及建立後續管控機制，該署訂有相關巡查及列管書表，並依土地現況辦理定期巡查。針對砂石場占用案件，已納入專案巡管，其中列管中案件每季巡管1次，已排除占用並收回土地案件則每半年巡管1次；如發現擴占或複占情形，除循民、刑事途徑處理外，並通報主管機關依相關法令查處，以防杜砂石場擴大占用或收回土地後再行占用。
- 2、由於國有非公用土地數量龐大且分布零星，囿於管理人力及經費有限，難以全面仰賴人力辦理高頻率巡管，爰已導入衛星監測、航照影像及即時通報等科技系統，以掌握國有土地利用及變異情形，並於發現地形地貌異常變異時即啟動查察機制，以即時防杜違規占用。近年亦運用無人飛行載具（UAV）輔助巡管，提升監測效能並節省人力。
- 3、該署並指示各分署及辦事處，就列管案件通知地方政府依法查處或取締；另函請經濟部及地方政

府，如查獲涉及國有非公用土地之砂石場案件，應即時通報並提供相關事證資料，以利列管處理。同時，亦定期彙整砂石場占用案件清冊及處理情形，函送地礦中心及經濟部產業發展署參處，以強化跨機關資訊交流及橫向協調聯繫。

- 4、配合經濟部基於國家整體建設砂石供應需求所研議之「既存未合法或合法另有擴大使用土地之砂石碎解洗選場輔導方案」（下稱輔導方案），國產署於111年輔導方案核定前之過渡期間，建立暫緩提起排除侵害民事訴訟及辦理訴訟上和解等配套措施，以配合政策輔導占用人取得合法使用權，並藉由要求占用人出具切結書或辦理訴訟和解筆錄，確保占用人不得擴大占用及繳納使用補償金，以兼顧國產權益保障及減輕訴訟負擔。其後，行政院於114年7月18日核定「砂石碎解洗選場強化經營及管理方案」（下稱經營管理方案），該署並依該院指示之處理原則調整後續作法，即對於經營管理方案適用對象中，已經法院判決確定或調解成立之案件，依判決或調解內容辦理；如訴訟繫屬中者，則於判決確定前撤回起訴。
- 5、國產署另表示，列管砂石場占用案件多屬建物、機具占用或堆置砂石等情形，未涉及挖掘土石致損害國有土地地形地貌，爰對於有意配合政策取得合法使用權之占用人，並未全面採取移送檢警機關偵辦竊佔罪之方式處理。

（四）惟查：

- 1、國產署對於砂石場占用國有非公用土地情形，長期未能有效遏止，截至114年6月底止，列管案件仍高達92家，占用面積達116萬餘平方公尺（以大安森林公園面積約25.9公頃計算，占用面積約

相當於4.5座大安森林公園)，規模龐鉅，且其中仍有25家尚未提起排除侵害民事訴訟。尤有甚者，列管期間逾20年者計有6案，其中1案更已逾30年（詳如下表），顯示部分案件長期處於占用狀態而未能有效排除。

國產署列管逾20年仍未排除占用之砂石場案件一覽表

資料時間：截至114年6月底止

項次	占用人	占用列管起日 (年.月.日)	辦理情形
1	中○砂石企業股份有限公司	92.2.1	暫緩提起民事訴訟 ^{註1}
2	高○砂石企業股份有限公司	95.5.1	申請 合法使用權中
3	威○企業股份有限公司	89.6.1	
4	富○開發實業股份有限公司	95.1.1	
5	鳳○實業股份有限公司	80.7.1	
6	信○工程行(祥○砂石場更名)	94.5.1	

註1：因占用人配合繳交使用補償金及承諾相關事項而暫緩提起民事訴訟。

資料來源：依國產署提供資料整理製作。

- 2、又上述92家列管案件中，移送刑事偵辦者僅11件（包括偵辦中1件、起訴3件及不起訴7件），其中因追訴權時效完成而經檢察官為不起訴處分者即有3件，占不起訴案件比率超過4成，亦證該署對於砂石場違規占用案件之排除及責任追究，欠缺積極有效之執法作為。
- 3、國產署雖於110年間邀集法務部等相關機關研議重大占用案件差異化處理機制，並函示各分署得視個案情節，依民法第184條請求損害賠償，或於刑事程序中主張沒收不法所得，以加強對重大違規案件之追償及究責，惟據該署說明，截至目前為止，尚無針對砂石場占用案件實際請求損害

賠償或成功沒收犯罪所得之案例，亦顯示相關差異化處理機制迄未具體落實，對重大違規占用行為之嚇阻效果洵屬有限。

- 4、國產署對於砂石場占用國有非公用土地案件，長期採取「優先輔導合法化」之處理模式，雖有配合國家砂石供應政策及產業管理需求之考量，並有助於案件列管及後續管理，然而對於長期占用、面積龐大或情節重大之案件，如未能建立並落實採取具體明確且積極有效之遏止及究責機制，易使違規業者產生「先占用、後合法化」之預期心理，不僅弱化國有土地管理機關之權責，亦難杜絕「先占先贏」之道德風險。

(五)綜上所述，國產署對於砂石場占用國有非公用土地案件，長期採取「優先輔導合法化」之處理模式，雖係配合國家砂石供應政策及產業管理需求，該署並稱近年已強化巡查、列管及科技監測等管理措施，使列管案件數逐步下降。然而，截至114年6月底止，列管案件仍高達92家，占用面積達116萬餘平方公尺，規模龐鉅，且其中仍有25家尚未提起排除侵害民事訴訟，另有6家列管逾20年迄未有效排除，部分案件更因延宕處理而罹於刑事追訴時效。顯示該署對於砂石場違規占用行為，長期欠缺積極有效之遏止及究責作為，未能充分落實國有財產管理責任，洵有未當。

二、國產署係本於民法第179條不當得利返還請求權規定，以無權占有土地所受相當於租金之利益，作為使用補償金計算基礎，並依國有非公用不動產被占用處理要點第6點、第7點規定，按占用土地類型及法定租金基準，向占用人追收使用補償金。是以，國有非公用土

地遭占用所應計收之使用補償金，與其法定租金標準密切相關。惟查，國產署未衡酌砂石場屬高營利產業，長期固定以申報地價年息5%計收租金及使用補償金，除難以反映國有土地實際經濟價值，亦致違規占用成本偏低，對於長期、大面積且高獲利之占用行為，難以發揮嚇阻效果，不利國有財產權益之維護，殊值檢討。

- (一)按國有非公用不動產被占用處理要點第6點第1項前段規定：「被占用之不動產，在占用人未取得合法使用權源或騰空交還前，執行機關先依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金。」第7點第1項前段規定：「占用期間使用補償金，按占用情形依附表基準向實際占用人追收。占用人如未於限繳期限內繳納者，應依民法第229條第1項請求其支付自繳納期限屆滿後至實際繳交之日之遲延利息。」準此，被占用之國有非公用不動產，於占用人尚未取得合法使用權源或騰空返還前，國產署各分署及辦事處應依民法不當得利規定，向實際占用人追溯收取使用補償金；其計收方式，則依占用情形按附表所定基準辦理。前開附表並依占用態樣，區分為房地、基地、農作、畜牧、養殖及造林等類型，分別訂定使用補償金計收基準。以「房地或基地」占用為例，其土地部分之使用補償金，係按「當期申報地價總額5%」計收。
- (二)國產署進一步表示，其向占用人追收使用補償金，係本於民法第179條²不當得利返還請求權規定辦理，並參照最高法院61年台上字第1695號判例意旨，以

² 民法第179條規定：「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。」

無權占有土地所受相當租金利益作為計算基礎。另外，該署前於87年11月24日以台財產局管第87026724號函示略以，考量採取訴訟方式排除侵害案件，多屬面積大、價值高、收回後具處理價值，或積欠使用補償金額較高、占用情形嚴重者，且法院判決占用人返還不當得利之認定標準，時有低於起訴請求金額之情形，爰規定各分署及辦事處於提起排除侵害民事訴訟時，得以當期公告地價10%作為請求返還不當得利之計算標準，以發揮警示作用。惟後續司法實務多認為國有土地使用補償金應按法定租金標準計算，逾越該範圍之請求欠缺依據，致該署屢遭敗訴，並須負擔相應訴訟費用。該署爰於102年6月4日以台財產署管字第10240012390號函示各分署及辦事處，辦理訴訟排除侵害案件時，請求返還不當得利之計算標準，應依國有非公用不動產被占用處理要點第7點規定辦理，並將前開87年11月24日函示停止適用。

(三)惟查，行政院雖於82年4月23日以台82財字第11153號函訂頒「國有出租基地租金率調整方案」，並於第1項規定：「國有出租基地，自82年7月1日起，一律依照土地申報地價年息5%計收租金。」然砂石場屬高營利性產業，其土地用途涵蓋砂石堆置、碎解洗選加工、車輛進出及廠區使用等，營運收益遠高於一般土地利用型態，加以申報地價本低於市場正常交易價格，復以年息5%作為租金及使用補償金計收基礎，其所得金額與砂石場實際營運利益，顯不相當，能否確切反映國有土地之經濟價值及應有收益，殊值商榷。

(四)再查，審計部於106年間查核國有土地逕予出租供營業使用之租金計收情形，發現部分機關經管國有

土地逕予出租供特定對象經營旅館、觀光飯店等營利使用時，未考量土地使用用途或經濟效益，一律按公告地價年息5%計收年租金，間有承租面積廣大、租金異常低廉等情事，與承租人營利所獲收益顯不相當。財政部隨即於106年3月28日以台財產公字第10635003300號函示略以：「國有公用不動產收益原則第4點所定租金為最低標準，各機關得考量出租標的區位條件、市場行情、承租人是否作營業使用等因素酌予調高。」嗣於109年8月13日修正國有公用不動產收益原則，並於修正後第5點第1款第4目明定：「前3目年租金計收基準，得由管理機關考量不動產使用方式、區位條件、市場行情、稅費支出等因素（以下統稱定價因素）調高之。」顯見財政部已肯認國有公用不動產如出租供營業使用，倘仍僅按固定且偏低之標準計收租金，恐難合理反映土地利用價值及國家應有收益，爰授權管理機關得視個案情形彈性調整租金標準。

- (五)然而，上述修正僅適用於國有公用不動產，至於國有非公用不動產部分，並未一併納入修法範圍。國產署對於國有非公用基地出租及占用案件使用補償金之計收，長期沿用申報地價年息5%之固定標準，未衡酌土地用途、產業特性、使用強度及實際獲利情形進行區分，不僅難以充分反映國有土地實際經濟價值，亦造成違規業者占用成本偏低，對於長期、大面積且高獲利之違規占用行為，難以形成嚇阻效果，無法發揮遏止占用及維護國產權益之功能。
- (六)綜上所述，國產署係本於民法第179條不當得利返還請求權規定，以無權占有土地所受相當於租金之利益，作為使用補償金計算基礎，並依國有非公用不動產被占用處理要點第6點、第7點規定，按占用

土地類型及法定租金基準，向占用人追收使用補償金。是以，國有非公用土地遭占用所應計收之使用補償金，與其法定租金標準密切相關。惟該署迄未衡酌砂石場屬高營利產業，長期固定以申報地價年息5%計收租金及使用補償金，除難以反映國有土地實際經濟價值，亦致違規占用成本偏低，對於長期、大面積且高獲利之占用行為，難以發揮嚇阻效果，不利國有財產權益之維護，殊值檢討。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請財政部督促所屬國有財產署確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函復審計部。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：蔡崇義

陳景峻