

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

國有土地係國家的重要資產，其面積與產值均甚龐大，如能充分利用，對國家財政收入及經濟、社會公共政策之實施，有重大的影響¹，應為調整土地供需及協助推動政策之良好工具，不應任其遭受占用，致損害國家國民之福祉，尤其逢國家財政收支惡化之際，國有被占用土地處理尤應避免少數人損社會大眾之利益之不公平現象，國有土地處理應適時扮演守衛國家資產的角色，實為當前國有土地管理工作責無旁貸之責。

財政部國有財產局自民國 49 年成立以來，為國有土地之最高管理機關，綜理國有土地處理問題，針對國有土地被占用的問題採溫和處理，都是訂立租賃契約，納入正常管理，另內政部召開之全國土地問題會議，曾就「如何解決公有被占用問題」²，提示 4 項處理原則及 2 項結論：對於就被占用之公有土地，公產管理機關於處理時應兼顧公平正義原則、法理情兼顧原則、儘量避免造成社會不安原則及訂定排除計畫執行原則 4 項原則；對於如何解決被占用土地問題則提出 2 點：

1. 現有被占用之公有土地，應限期辦理租用納入管理，其租金及土地使用補償金，應加重計收。
2. 公地管理機關應定期清查經管之公有土地，發現有新占用情形者，應即清除。

由上述結論可知，該次會議對於被占用之公有土地，區分為已發生被占用事實之公有土地及透過清查方式預防新占用公有土地兩大類，其中對於已被占用之公有土地，強調納入租賃管理之處理方式，以及納租後之占用土地其租金及土地使用補償金要加重計收。是以，遂引發本研究的動機，究竟台灣國有土地被占用的原因是什麼？強調納入租賃管理之處理方式，是否能有效解決國有被占用土

¹ 廖蘇隆，2004，國有非公用土地推動委託經營之問題與對策研究，逢甲大學土地管理系碩士論文：台中，第 1 頁。

² 民國 79 年 3 月 12 日至 14 日在台北召開，與會學者既有 200 人，討論題綱計 8 大項 34 小項，其中討論題綱第 8 項「確立公有土地政策，加強公有土地管理利用」，有 5 個子項，「如何解決公有被占用問題」為這當中第 4 子項，詳參「全國土地問題會議實錄」，內政部編印，1990 年 12 月，第 885-893 頁。

地問題？以將國有被占用土地納入租賃處理方式處理成效如何？又現在占用土地租金及土地使用補償金之規定，是否已落實加重計收？是否符合公平正義原則下，加強處理被占用不動產，懲罰非法占用，健全管理，保全全體國民的公共財產之目的？

按國有財產法第 1 條規定：國有財產之取得、保管、使用、收益及處分，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律。同法第 76 條規定：本法施行細則，由行政院定之。是以，有關國有財產處理事宜，以國有財產法本身為主，輔以其他相關規定補充規定，國有財產局本於主政機關之行政權所制定之行政規章，亦在適用之列。現行國有財產局經管被占土地之主要處理依據為國有財產法³以及國有財產法施行細則⁴規定，而財政部函頒之「國有非公用不動產被占用處理要點」更是維護國產權益，並促進土地合理有效利用之處理要點⁵，另有相關作業程序或辦法為執行規範⁶，細究國有土地遭占用之問題，目前處理類案主要依據「國有非公用不動產被占用處理要點」⁷，歸納該要點規定內容，目前國有財產局對於被占用之國有土地所採行之處理方式共計有以下 10 種：出租、讓售、專案讓售、視同空地標售、現況標售、委託經營、勸導自行拆除或騰空交回、移送建築機關以違建拆除、撥用及訴訟等，由於占用國土係屬侵害國家資產權益之不法行為，同時破壞了公、私法保護財產權的法益，而為刑法上之犯罪行為與民法之侵權行為，此種不法行為具有雙重的法律效果，亦即同時發生刑法、回復原狀與損害賠償的法律責任⁸。基上，由於近年來，土地價格昂貴，取得不易，土地逐漸成為社會大眾所關注焦點，國有非公用土地之動向及管理方針亦為社會大眾所重視，國有土地出售消息迭成國人專注焦點⁹，基於國有土地的主權屬於國

³ 詳參國有財產法第 13 條、第 38 條、第 42 條、第 49 條、第 50 條、第 51 條、第 52 條及第 54 條規定。

⁴ 詳參國有財產法施行細則第 10 條、第 27 條、第 31 條、第 32 條、第 33 條、第 34 條、第 35 條、第 36 條、第 37 條、第 38 條、第 39 條、第 40 條、第 41 條、第 42 條、第 43 條、第 44 條、第 45 條、第 46 條、第 47 條、第 48 條、第 49 條、第 50 條、第 51 條、第 52 條、第 53 條、第 54 條、第 55 條、第 56 條之 1 及第 57 條規定。

⁵ 另財政部國有財產局編印有「國有非公用土地被占用處理作業手冊」，作為承辦人員參循有據。

⁶ 相關處理方式之執行規範，如：「國有非公用不動產租賃作業程序」、「國有非公用不動產標售作業程序」、「國有非公用不動產讓售作業程序」、「國有不動產撥用要點」、「國有非公用財產委託管理或經營辦法」、「國有房屋與國有土地上非國有房屋毀損處理作業程序」、「國有非公用土地全面清查作業要點」等。

⁷ 財政部九十三年九月二十四日臺財產管字第 0930028254 號令修正定自九十三年十月一日生效。

⁸ 倘有涉及民事責任，依民法第 767 條規定訴請法院排除侵害，辦理強制執行騰空地上物收回，並依民法第 179 條規定請求返還相關租金之不當得利等規定辦理；若有涉刑事責任，係依刑法第 51 條、水土保持法規定第 33 條為處理之依據。參閱李康，2003，「占用國有土地刑事竊占罪法官量刑審酌法則之研究」，長榮大學土地管理與開發學系碩士論文：台北，第 5 頁。

⁹ 近期台北市博愛路 203 巷附近坐落於中正區南海段五小段 26 地號，台北市議員李慶元會勘指

民全體¹⁰的前提下，國有土地的權益不容非法侵犯，非法侵占國有土地屬違法行為，理應將其全面排除占用，強制收回，惟因占用型態繁多、占用用途不同，處理規定或有不同，目前國有財產局在民法不當得利之法義下，針對國有被占用土地係採收取使用補償金及符合相關規定時納入租賃管理、讓售及排除占用等途徑處理，並以「國有財產法」及「國有非公用不動產被占用處理要點」等規定為主要處理法規範，以塑造政府重視社會公平正義的形象，以達到有效的消弭占用問題之立法目標。針對現行國有財產法及國有非公用不動產被占用處理要點等行政規章相關規定，仍有下述值得進一步加以思索的課題，並作為後續論述基礎。

針對占用之土地，政策上強調應限期辦理租用納入管理，歷年承租規定中「符合承租之占用期限」認定，係依據國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款規定，58 年 1 月 27 日頒訂之國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款：「財政部國有財產局成立前，已實際使用…」，承租認定期限為 49 年 12 月 12 日，迄 64 年 1 月 17 日修正之國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款：「本法施行前…」時，已放寬為 59 年 3 月 27 日；89 年 1 月 12 日修正之國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款則再放寬為 82 年 7 月 21 日，納管時間一再推延是否合理？納入租賃管理能否遏阻新的占用？不無疑義。

另針對被占用之國有非公用不動產，在未依法處理完成前之占用期間，前述處理要點第 5 點第 2 項規定，係依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金。故可謂所稱使用補償金之性質實際係為收取占用人於占用期間所得之不當得利，而依民法第 179 條之規定：「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。」，而不當得利之內涵又可區分為占用人所受利益與被占用人所受損害兩部分來看，倘依國有土地被占用成因不同，則現行處理要點是否應針對占用用途別，計收標準而有所不同之必要？

前述使用補償金計收標準，依「國有非公用不動產被占用處理要點」第 6 點規定，按行政院核定之租金率計算。前稱之「行政院核定之租金率」，依「國有

出國有財產局不顧地上 18 戶住戶民國 35 年居住迄今之事實，拒絕住戶之承租承購權，卻將面積 210 坪土地切成 23 塊畸零地，創造畸零地 1.2 坪與 23.8 坪，以每坪 93 萬元讓售方式出售於特定公司，涉及圖利財團以小吃大，要求國有財產局須優先讓售現住戶或公開標售，詳自由時報，2010 年 1 月 13 日 A8 版及聯合報 2010 年 1 月 13 日 B1 版。

¹⁰憲法第 143 條第 1 項規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」土地法第 10 條規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地。私有土地所有權消滅者，為國有土地」是以，凡中華民國領土地內之土地，未為人民依法取得所有權者，均為公有土地，屬於國民全體，故可謂公有土地為全體國民的公共財產。

非公用不動產出租管理辦法」第 5 條規定，建築基地之基準為當期土地申報地價總額，另依「國有非公用不動產租賃作業程序」第 55 點規定，建築基地之年租金為當期土地申報地價總額乘以 5%，則對於遏止私人占用國有土地之現象，計算基準之租金率及以當其土地申報地價總額等標準，與土地法等規定有無扞格？是否偏低？使用補償金僅追收發現日期起 5 年之追收年限等，與占用人因占用所獲取利益是否對等？亦不無疑義。

由於社會上每個個體存在天生的不公平，所謂的公平正義並非要求採取一種機械式、不容有差別待遇的平等，因為齊頭式的平等，是一個假公平而非真正的公平。故法律行為制度欲發揮規範效力，必須具備倫理上的正當性，及必須正義性的要求¹¹。法律規定必須能保障每一國民能具公開機會去取得他應有的權利，而不被不當剝奪其自由，為達到這樣的公平機會均等，有必要對造成這樣機會不均等的因素加以清除，而制度上只要是正義的程序即保證了公平的結果，但在制度之前，因資源有限，如果一部份人將世界上美好的東西都占為己有，而使他人的生活比以往差，則這些占有者的行為將被認定是違反正義，亦即占用資源者必須在程序上必須符合占取正義原則，故國有土地被占用處理規定，應符合平等自由、機會公開、平均分配及占取正義，易言之，國有土地為全民之共同資產，其處理規定應落實公平正義的精神，使所有人得公平承擔其應享之權義及社會利益，並且對於違法者得到應得之處罰，是以，本文擬以前述國有財產法及國有非公用不動產被占用處理要點等相關處理規定為探討課題，探究前述處理要點規定在立法及實踐過程中，是否貫徹實踐公平的法律價值目標？國有土地被占用處理規定與發生原因是否有合理關聯性，而且處理規定處理方式的選擇，是否符合機會公平與移轉正義之原則，公平之判斷，以其是否偏離程序或規則的公平，是否違反機會公平來判斷，另有關使用補償金的收取應依占用成因、占用時間獲利性、占用時間長短而在規定上而為不同的處理。而由於公平正義是一種價值評價的方式，因此不論在定義上或判斷基準方面，亦難以得出一概括性、全面性的論述，所以在進行分配性公平課題的探討評述時，必須建立一套準則，以闡明有關什麼是資源分配的公平或不公平的共同判斷原則¹²，故本文將歸納西方學說，過西方學說正義理論內容之探討作為討論公平之概念基礎，嘗試將主要學者的正義概念梳理出重心所在，並以此檢視國有土地被占用處理規定，是否達到有效的消弭占用國

¹¹財政部 93 年研究報告，第 16 頁。

¹² 楊松齡，1994，「平均地權制度公平原則之探討」，『經社法制論叢』，第 13 期，第 146 頁。

土問題之立法目標。

二、研究目的

本研究之目的在於釐清國有被占用土地緣起、處理規定及程序，並歸納分析國有被占用土地處理及使用補償金的相關問題，從而釐清前等問題癥結並提出建議，提供未來政府修改相關法令之參考，期有助於現況之改善。



第二節 研究內容與研究範圍

一、研究內容

- (一) 結合歷史回顧，闡明國有土地管理制度背景、瞭解國有被占用土地形成原因、各階段法規處理情形，藉以掌握政策法規形成脈落及增訂補救法規據以矯治等處理內涵。
- (二) 探討國有被占用土地納入租賃管理問題處理內容及影響，評述 現行規定問題及改進建議。
- (三) 探究現行國有被占用土地使用補償金相關規定，能否達到消弭占用問題之目標，並提出本文之建議。

二、研究範圍

公有土地依其所有權之歸屬區分，可以區分為國有土地、直轄市有土地、縣(市)有土地及鄉(鎮)有土地，四者之中，以國有土地占台灣區公有土地百分之八十九以上¹³。

國有財產依其用途別，可分為「國有公用」與「國有非公用」，國有公用財產之所有權屬於國家，且撥歸各政府機關供公共目的使用，相對地，國有非公用財產之其使用、收益、處分，各級公有土地之管理法令及國有公用土地又多根源國有財產局對於非公用土地處理法規，至國有非公用處理方式動見觀瞻。因此，本文係以國有非公用財產之處理為探討範圍¹⁴。

而國有非公用土地除建築用地外，也包括農牧用地，限於研究時間及能力，國有公用土地農牧用地不在討論之列。

¹³根據內政部與財政部國有財產局統計，截至 98 年底，台灣土地總面積 3,600,814.11 公頃(包含海埔新生地)，已完成登記的土地面積有 3,486,527.17 公頃，其中登記公有土地面積為 2,248,663.17 公頃，公有土地中登記為國有之土地有 2,007,715.15 公頃，國有土地占公有土地 89% 以上。參見內政部，《內政部統計年報》，<http://www.moi.gov.tw/stat/>，造訪日期：99 年 6 月 20 日；財政部國有財產局，《財政部國有財產局業務年報》，<http://www.mofnpb.gov.tw/Web/Data/Statistics/6/2693-7.xls>，造訪日期：99 年 6 月 20 日。

¹⁴國有公用財產面積為 1,785,647.80 公頃，國有非公用土地面積 222,067.15 公頃，而國有非公用被占用土地 31,183.52 公頃，占國有非公用土地 14.04%，計有 314,074 筆，價值為 88,732,606,000 元，這還不包括各國營事業、林地，以及隱而未報等被占土地面積。國有財產局雖積極處理，且審計部時而糾正各管理機關執行不力，惟一直無法有效解決與遏止，仍時而可聞占用公有地之情事發生，對國家資產而言，可謂損失慘重。

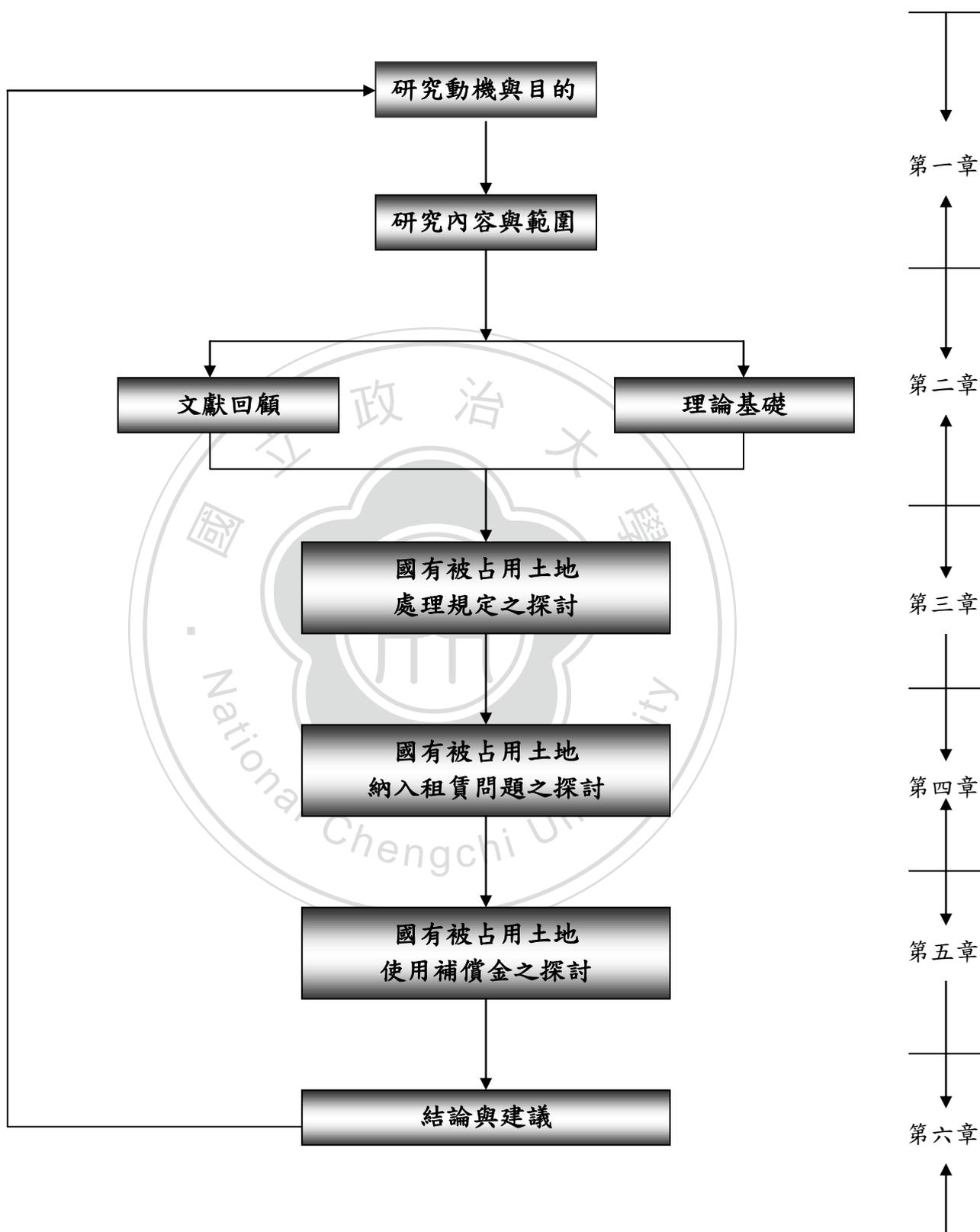
第三節 研究方法與流程

一、研究方法

本文研究方法以文獻分析法為主，蒐集國內專家、學者與本研究有關之學術期刊、專書、碩博士論文、政府文獻等資料，系統的歸納與整理後，將其予以歸納分析國有被占用土地處理主要爭議課題，進而探究行政機關及實務議題之妥適性，藉以檢視本研究所提出之被占用土地納入租賃處理及其使用補償金等問題，期有助於提出本文之結論。



二、研究流程



第二章 文獻回顧與理論基礎

第一節 文獻回顧

有關被占用土地之文獻眾多，其內容包羅萬象，學者紛從不同面向深入研究，著有成效。本文為能瞭解國有被占用土地處理歷程與問題之意涵，俾能對國有被占用土地處理問題之研究有所助益，從與該議題相關之文獻中，整理分析，以期作為後續研究之參考。

一、占用國有土地之相關文獻

(一) 占用土地處理體系

探討政策上國有土地被占用問題與租售之論者，管理方面，改善占用管理制度，必須持續辦理國有土地清查作業；落實標租制度，朝向多元化用途使用國有土地及透過修法方式賦予國產局具有拆除權力等方式，來杜絕占用之情事新增及強化處理¹⁵；土地在劃定使用用途上，可能有值得商榷之處，致使人民占用國有土地而作為其他使用，觀察政府過去執行土地政策的情況來看，常讓人覺得沒有所謂的「原則」存在，所以無須過分相信政策上所謂的「只租不售原則」，另主張追懲被占用國有地，被占用土地以收回為原則，所有權不應讓售，除要對違法者開罰單外，並應進入訴訟程序。後續國有土地的管理宜朝法制、組織及加強開發等方向改進¹⁶。針對現今國有被占用土地之專案讓售規定，認為讓售已違反國有財產法應盡量維持公有之原則，為防讓售與標售之缺失，陳教授提出以地易地的看法，由於土地資源稀少，公有土地取得不易，讓售土地之行為使得準備土地減少，故可由占用人另行購買他區位土地與政府進行交換¹⁷

組織方面，認為國有財產數量龐大而且種類複雜，以現行公用財產管理機關各持本位主義，確有資源難以統合，造成浪費之情形，需建立效率化的管理制度，為政府必須迫切解決問題。行政院於民國 91 年間積極成立「國家資產經營管理

¹⁵江金郎，2004，「公有土地管理之研究-以國有土地被占用問題處理為例」，第 119-120 頁。

¹⁶李承嘉教授由法律面看被占用問題之意見，詳參吳雅雯，1995，「專家學者談國有土地的管理與改進」，『人與地』，第 143、144 期，第 119 頁。

¹⁷陳明燦教授認為，讓售之缺點在於人民可先補繳占用期間之補償金訂立租約取得租賃權，進而取得讓售權，造成社會投機；另外讓售價格偏低，政府喪失珍貴的土地資源，卻只換得微薄的財政收入，有圖利他人之嫌；而標售因土地使用條件無限制，造成人民將標售所得之土地待價而沽，任其閒置，吸收漲價之私利，就地盡其力、地利共享而言，皆無達成政策上之目標，詳參吳雅雯，1995，「專家學者談國有土地的管理與改進」，『人與地』，第 143、144 期，第 123 頁。

委員會」，應可提高國有財產管理用效率；另強調遏止占用之效果有限主因在於民眾缺乏合法途徑取得土地，故國有財產局已訂定標租辦法，建立標租制度，使得需要國有土地之民眾，得於支付對價後，取得立足之地以謀生計，另一方面，國庫亦有收益，歸全民共享¹⁸。

對於占用國有地所涉及之刑事竊佔罪法官量刑審酌的影響因子，以「犯罪經濟模型」歸納出法官量刑的4項主要影響因子：「地理位置」、「面積大小」、「危害程度」、「利用類型」，並建立其審判法則、同時建立檢舉制度外同時加強清查作業，亦可有助解決被占用問題¹⁹。

（二）使用補償金計收標準方面

國有非公用不動產凡被公司組織之公營事業機構或私人占用，在未依法處理完成前，先依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金，占用期間使用補償金的收取標準係按行政院核定之租金率計算²⁰。析言之，「使用補償金」其性質即屬不當得利的返還，占用之不當得利係由占用面積乘上公告地價與固定5%比率來收取，換句話說，使用補償金計算時僅考量占用面積大小、公告地價、並不考量占用國有土地之期間長短而作差別處理；或視占用用途之使用強度或收益高低之商業、住宅、工業不同，來律定收取不同標準之使用補償金，現行規定有無違背公平正義原則之不同的事務為不同處理呢？雖無以立法形成自由之角度論之，惟以往研究，針對使用補償金收取規定部分，從公平與使用效率考量的觀點，建議配合承認占用期限的放寬，對在59年3月27日以後發生的占用，提出應視占用時間的長短，分級加倍計收，以示懲戒，不論該占用是否得以符合承租期限規定辦理出租，均需對其占用行為付出代價，而得申辦租用的占用，其租金尚須加重計收，使用補償金的計收方式，占用時間越長者，其使用補償金的加重計收應越重²¹。

有關使用補償金計收標準部分，有基於國有土地的價值係由公告地價來表現，故建議公告地價應能切實反應土地價值，再則針對租金率偏低部分，建議應謀求

¹⁸李瑞倉，如何加強國有財產管理及運用，主計月刊，第559期，2002年7月，第2頁。

¹⁹參閱李康，2003，「占用國有土地刑事竊佔罪法官量刑審酌法則之研究」，長榮大學土地管理與開發學系碩士論文：台北，第5頁。

²⁰國有財產法第42條第1項第2款及國有非公用不動產被占用處理要點第4點規定。

²¹劉維真，1991，「國有土地被占用問題之分析研究」，第84頁；另鄭明安於「國有土地管理之研究」一文中，針對已被占用之國有土地符合出租條件者，除公告通知限期辦理承租，並加倍徵收使用補償金。

一合理的租金率²²。另有研究以占用管理的觀點，論國有土地所有權與使用權分離，提出占用問題本質上是一個使用權源問題，建議將土地使用權獨立為物權，在公開市場上由取得使用權人，以最有效率、合法且最佳的方式使用國有土地；其次，國家基於國庫立場，將土地使用權出售，納入物權制度化管理，並賦予占用期間社會責任，收取使用補償金，則可消弭占用於無形²³。亦有對於現行向占用人追收使用補償金標準偏低，建議加重計收使用補償金，修改國有財產法將國有土地排除時效取得之適用，以收懲罪之效，形塑政府重視社會公平正義之形象。

（四）符合承租之占用期限

自民國 49 年財政部國有財產局成立以來，處理國有土地被占用的問題較溫和之處理，都是訂立租賃契約，納入正常管理，而符合承租規定的占用期限，則數異其規定²⁴來放寬，針對此節，單就效率面以觀，倘不放寬出租條件，皆以拆屋還地方式處理，如收回土地不能作有效利用，倒不如遷就事實，因循過去法令規定，悉以現使用人亦即占用人為申請承租對象為條件²⁵。倘以法律及公平正義原則等面向，則認為國有財產法承租時間修正放寬為民國 82 年 7 月 21 日前已實際使用者及符合申租條件，使得 30 萬多筆占用戶皆可依法申請承租，不但加重國產局現有人力管理負擔且對於占用時間在民國 82 年 7 月 21 日以後者，產生期待心理，假以時日國產局會再循修法解決，故建議對於惡性占用者採行依竊佔罪嫌移送、民事訴排除侵害「雙管齊下」方式執行。增訂國有財產法賦予國有財產局具有公權力拆除違建；修改刑法，加重竊佔罪刑度等方式辦理。另有不做政府原取得國有土地為正義持有之假設，針對於政府因不正義而持有之國有土地部分，民國 89 年 1 月 12 日公佈增訂國有財產法五十二條之二後，民眾申請買回請求讓售，可否達成『返還土地』的立法目標，認為依目前相關配套規定審核可能產生分配不正義的問題，認為增訂特殊讓售法條以矯正政府按『歷史脈絡』中的不正義持有，是有其必要性。但該類法條為立法院財政委員會少數委員連署提出經『黨團協商』增訂，未交立法技術部門先行審查，立意甚好有失周延，故建議

²² 詳參劉維真，前揭文，第 52 頁。

²³ 鄭明安，1996，「國有土地使用權制度之研究」，第 297-298 頁。

²⁴ 詳如本文第三章第二節。

²⁵ 邊泰明在「公有土地被占用問題之研究---從土地最可能使用與管理組織功能觀點分析」中，探究土地「最可能使用」、「最高與最佳使用」、「最合適使用」三種概念，最後以「最可能使用」及管理組織功能的觀點，主張可以放寬占用出租條件，來解決部分目前占用問題，但長遠之途，則是透過公地積極開發利用才可減少占用情形。

應就讓售標的暨法令實施時間、適用讓售對象之認定暨讓售價格、讓售範圍暨使用時間證明之認定等面向，繼續應用正義來引導，使得這個別的案仍然可以得到公平正義的結果²⁶。

二、小結

綜上歸納，以往研究者可歸結出歷史因素、政策因素及組織因素等 3 個方面，闡明目前國有土地被占用問題成因與處理執行之因果關係：

（一）歷史因素：

從制度歷史沿革與變遷過程中，因接受日產，政府移轉之際，制度銜接時並未成立專責機關，且因人力短缺、缺乏完善之法令規章，致使接收之初，即有被占用情事的發生。

（二）法令、政策因素：

前人針對國有土地現有統計資料統合分析，來了解國有土地管理政策規劃的取向；另依現行國有財產管理各項制度運作，例如：土地清查、土地出租、讓售作業及撥用問題等，來探究非法占用的問題何以遲遲未能解決，前述研究發現，實際是因產籍資料清查未能落實、民眾缺乏法治觀念、管理機關沒有公權力使執行的能力有限，特別是現行法律與行政命令的限制，例如：占用地准租的條件限制僅侷限在國有財產法第 42 條的被動式出租，無法採行主動出租等積極處理作為。

（三）組織因素：

或從國有財產制度歷史沿革與政策導向下檢視組織功能時代變遷任務調整的狀況及組織結構設置之基本原則（例如：員額編制、專業素養、作業設備及組織地位）發現，各管理機關有無充分人力、物力與財力取締無權占用，且因管理機關於無公權力，而有公權力的地方政府建築主關機關，卻未能於舉發後隨報隨拆，失去強制拆除的先機。

檢視過去有關國土被占用問題處理之研究，針對本研究議題，多屬國有財產法修改前為之研究，時代久遠，與現今處理現況已有時空及情事變更之落差，或偏重在刑事竊占罪探討、處理政策構面的探討，研究結論未涉及對現行法條設計

²⁶ 詳參蘇昱彰，2006，「國有非公用財產特殊讓售之研究」，第 83-85 頁。

的建議、針對國有被占用土地使用補償金多僅就政策意義表層探討，未有就法理與現況層面進行深入研究，亦未以國有被占用土地的占用原因與處理計畫、處理規定間的關聯性、國有被占用使用補償金規定之公平等深入探究。



第二節 理論基礎

正義一詞，在生活的應用中，一般而言，通常較注重於分配性公平的探求²⁷。「公平」一詞，在現實中往往與「公道」、「公正」、「正義」、「平等」等各個用辭互為援用，因此不論在定義上或判斷基準方面，亦難以得出一概括性、全面性的論述，所以在進行分配性公平課題的探討評述時，必須建立一套準則，以闡明有關什麼是資源分配的公平或不公平的共同判斷原則²⁸。在學術上，對於正義理論的探討，也多以「公平」、「平等」為追求目標，故本文在歸納西方學說時，係透過西方學說正義理論內容之探討作為討論公平之概念基礎，另正義問題向為政治、社會和道德哲學探討的重心，西方學說上有關正義理論之論述浩繁，由於理論出發點不同，各時期對正義概念的詮釋，也出現不同的脈絡若要一一評述，恐力有未逮，本文嘗試將主要學者的正義概念梳理出重心所在，分別摘要其精義予以陳述，以見其真義所在。

一、正義概念²⁹的意義與演進

如果沒有對正義具備一些先前的認識，那麼投射光線到西洋法哲學使二千多年累積的智慧之海中，是根本找不到啟航點的³⁰。「正義」(Justice)，時常被視為一種理念或理想，在西方政治哲學史上，早在古希臘羅馬時期，柏拉圖(Plato)提倡「正義」觀念，及亞里斯多德(Aristotle)主張「至善」，皆可視為正義觀念最早的起源，西方學者雖然作深入及系統的剖析，但何謂「正義」？從柏拉圖、亞里斯多德，至十七世紀的霍布斯(Thomas Hobbes)、邊沁、彌爾、迄今的羅爾斯(John 羅爾斯)、諾錫克(Robert Nozick)、華爾澤等重要學者，對「正義」一詞的界定，隨不同時代背景而有不同的觀念與詮釋，古典學派的學者主張自然的公平，晚近的學者則主張社會的公平，認為應達到「對於具有同等經濟能力的給予同等待遇的水平公平，及對於不同等經濟能力者給予不同待遇的垂直公平」

³¹。茲摘要就正義概念之觀點，歸納整理如下：

²⁷楊松齡，1994，「平均地權制度公平原則之探討」，『經社法制論叢』，第13期，第146頁。

²⁸楊松齡 上揭文，第146頁。

²⁹ 不同的正義(justice 亦有學者譯為公正)思想體系或理論，提出不同的正義原則，雖彼此不相容，但不同的正義理論對於正義這個概念卻有一個最低度的共同瞭解，關於這個了解稱之為「正義概念」，參照石元康，1989，「洛爾斯」，台北：東大，第7頁。

³⁰洪惠平，1990，「正義理念的歷史面向-由西洋法哲學史的角度觀察」，中興大學法律研究所碩士論文，第2頁。

³¹ 陳思燕，2008，「台北市市有非公用土地租占問題之研究」，元智大學管理研所碩士論文，第7

(一) 功利主義的正義概念

- 1、功利主義的中心思想是追求功利的最大化，在此一中心思想下的正義，邊沁強調的正義是一種用「快樂最大」的計算法，這是一種「齊頭式的平等」，他忽略了每個人能力上及需要上的差異。彌爾提出了「法律平等」、「道德平等」、「按能力分配」與「機會平等」等原則，補充功利主義對正義概念以及對個別差異性之不足。
- 2、功利主義的正義原則，至少具備了「齊頭式的公平」、「法律公平」、「道德公平」、「按能力分配之公平」等原則。但當上述各項原則與「功利原則」之間相互衝突時，功利主義會犧牲公平、正義、平等以維護功利的決定。

(二) 自由主義的正義概念

- 1、自由主義的中心思想在於自由的追求及個人權利的維護，在個人權利至上的限制下，提出消除不正義的方法。羅爾斯提「法律平等」與「差異原則」的正義概念，來調和自由與平等；諾齊克則是強調物品持有歷史過程是否合乎正義原則，因物品的持有正義來自個人努力結果及權利歷史反映，故違反歷史原則的「模式化分配」是不正義的。因為。德沃金的正義概念透過「忌妒檢測」來驗證分配結果是否公平，但其資源平等觀卻忽略了配排除在假設性拍賣市場外的弱勢者對於資源也有同樣的需求之事實。而且政府每個人都同等的關懷與尊重對，只是強調同情況的水平式公平，沒有考慮到不同情況的垂直公平。所以德沃金的正義概念只有「法律公平」及「形式上分配公平」之正義概念。
- 2、自由主義的正義原則，歸納諸位學者的主張，在自由的限制下需具備了、「法律公平」、「差異公平」、「按能力分配公平」、「形式上分配公平」等原則。這些原則的預設條件，雖然和現實狀況不符，但是著重個人權利正義及個人努力結果的公平保障，雖頗值得 不同時代社會的參考。

(三) 社群主義的正義概念

- 1、社群主義的中心思想在「複合的平等」及具多樣性的公平分配原則，也要求處理不同社群有關公平觀點的內容差異問題。華爾澤認為正義分配原則包括自由交換、應得、需要三個原則，「複合平等原則」要求考慮不

同物品的社會，根據不同的社會意義及不同情形，採取不同的分配原則。

2、社群主義的正義原則，至少具備了「複合式公平」、「自由交換」、「應得」、「需要」等原則。雖然複合式平等仍有物品多種社會意義解決的疑義，以及相互矛盾的分配原則難題，但是呈現各種公平原則多元並存的主張，頗能因應多元社會下，對不同意義的分配採取不同社會公平的需要。

由上述整理歸納，即可概略瞭解西方思想家對正義概念之界定，可謂眾說紛紜，並無一致觀點，其係因渠等思想家同的歷史時空背景或對問題思考解決切入點之差異，導致正義呈現出不同之觀點與面向。

二、羅爾斯的正義觀（西元 1921-2002）

羅爾斯（John Rawls）在 1971 年發表了「正義論」，他主張的正義理論所關切的問題是：社會合作（social cooperation），究竟應該在怎樣的公平條件下（fair terms）進行合理，他試圖提出一套專門用來規範這種「社會基本結構」（Basic structure of society）的正義原則，而這基本結構就是個社會組織之間互相協調而成為一個系統，進而分配根本的權利、責任、利益、財富、自尊等。

³²羅爾斯的正義理論一開始便十分嚴正的表明其立場，「正義是社會制度的首要價值，正如真理是思想體系的首要價值一般。…某些法律和制度，不管他們是多麼有效率和有條理，只要是不正義的，就必須加以改變或廢除。每個人都擁有一種基於正義的不可侵犯性，這種不可侵犯性即使以社會整體利益之名也不能逾越。」

³³對於羅爾斯而言，正義的主要問題是社會的基本結構，也就是社會的分配基本權利與義務，決定由社會合作產生利益劃分的方式³⁴，羅爾斯採用了社會契約的方式來解決³⁵。他設計了一個原初狀態（original position），而在作為公平的正義中，平等的原初狀態相應於傳統的社會契約理論之自然狀態，而應被理解為一種用來達到某種確定正義觀的純粹假設狀態，³⁶在這種假設狀態之中羅爾斯將其成員設定為自律的（autonomy），具有理性而互相冷淡（mutually disinterested）³⁷。為了說明在這種狀態下的成員將如何選擇其社會結構，以及在這種狀態中所認為的正義和非處於此種狀態時的正義理念又有什麼關係，羅爾

³²張延廷，1996，「由正義思潮論現代社會應有之公道」，『復興崗論文集』，第 18 期，第 88 頁。

³³黃丘隆譯，1990 年，羅爾斯，正義論，台北：結構群，第 1 頁。

³⁴黃丘隆譯，1990 年，羅爾斯，正義論，台北：結構群，第 5 頁。

³⁵石元康，1995，「當代自由主義理論」，台北：聯經，第 109 頁。

³⁶黃丘隆譯，1990 年，羅爾斯，正義論，台北：結構群，第 9 頁。

³⁷黃丘隆譯，1990 年，羅爾斯，正義論，台北：結構群，第 11 頁。

斯引進了「反思的平衡」(reflective equilibrium) 這個概念。有關正義理論的主要內容，兩個正義原則暨程序正義原則，茲依序分述如下³⁸：

(一) 兩個正義原則

羅爾斯認為從道德人要進入良序社會的過程中，人們處於原初立場的情境中，必然會選擇這些所謂的「正義原則」，換句話說，一個正義的社會的基本結構應實現下列兩項原則，並且也要遵守「先後次序規則」³⁹：

1. 第一原則⁴⁰—自由平等原則 (the greatest equal liberty principle)

亦即每個人都有同等權利擁有最大程度的基本自由，羅爾斯所謂基本自由權利，包括政治自由（選舉與被選舉權）、言論與集會自由、良心自由、思想自由，以及在法治保障下免於被任意逮捕拘禁及剝奪財產之自由。這些基本自由權利在一個合乎正義的社會中，每個公民都必須平等，不得以任何理由（包括促進經濟繁榮或社會與經濟不平等的改善等理由）侵犯這些基本的自由權利。

2. 第二原則⁴¹—社會與經濟上的不平等應滿足兩個條件：

此原則通稱為差異原則，事實上包括兩個原則：A. 差異原則 (the different principle)；B. 公平的機會均等原則 (the principle of fair equality of opportunity)。

在這個原則中，羅爾斯認為社會與經濟上的不平等必須合乎下列兩個條件：A. 使社會中處境最不利的成員獲得最大的利益；B. 社會的各項地位與職務必須在公平的機會均等原則下對所有的人開放。羅爾斯認為就這兩個條件而言，第二個條件優先於第一個條件，也就是說，不平等的分配若能使社會中的弱勢階級獲得最大利益，則是容許此種不平等的存在的，但是前提條件就是不能因此而限制、阻礙某些人或團體公平參與地位（選舉產生之外的政經地位）或職務的競爭。根據容許不平等的兩個條件，羅爾斯提出「民主的平等」(democratic equality) 觀念，認為既能滿足使社會中處境最不利的人獲得最大利益，又能符合公平的機會均等原則。在此，為了達成公平的機會均等，有必要對造成機會不均等的因素

³⁸Rawls, John, 1971, A Theory of Justice. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, pp. viii.。

³⁹石元康，1995，「當代自由主義理論」，台北：聯經，第 113 頁。

⁴⁰李少軍、杜麗燕、張虹譯，2003 年「正義論」，台北：桂冠，第 56、114 頁。

⁴¹李少軍、杜麗燕、張虹譯，2003 年「正義論」，台北：桂冠，第 56-57 頁。

加以清除。羅爾斯認為以能力為標準，固然比較接近正義原則，然而仍然不合理，諸如自然的、社會的與家庭的環境，包括營養狀況、生活方式、文化氣氛，以及受教育的機會等等，都對個人能力造成重大影響，使社會弱勢階級處於不利的地位。因此，民主的平等觀念主張消除造成個人能力差異的根源與條件，政府應該致力於縮小貧富差距，改善社會弱勢階級的生活條件，而不應該由社會的或自然的機運來決定個人在社會中利益與負擔的分配⁴²。

在應用時，第一原則與第二原則之間有一種「辭典式的序列」(lexical order)關係⁴³，也就是說，第一原則優先於第二原則；而且第二原則中的 A 與 B 亦具有此種關係，亦即公平的機會均等原則優先於差異原則。

(二) 程序正義原則 (principle of justice)⁴⁴

羅爾斯認為分配要達到公平、正義，必須從分配的程序來著手，只有在分配的程序上公平，則不論結果對誰較為有利都是合乎正義。而所謂「程序正義」，在羅爾斯看來可以將之區分為三種不同的意義⁴⁵：

1. 完善的程序正義 (perfect procedural justice)

完善的程序正義有兩個特點：第一，在公平分配前就已經存在一個獨立的標準，這個標準決定了公平的分配程序；第二，根據預先規定的標準，人們可以設計一個程序去達到預期的結果。對於程序結果的公正性有獨立客觀的標準來判定，而且透過完全的程序，必然會導致公正的結果⁴⁶。完全的程序正義雖然很理想，

⁴²蘇昱彰，2006，「國有非公用財產特殊讓售之研究」，政治大學地政研究所碩士論文：台北，第 2-8 頁。

⁴³lexical order 的正確術語應是 lexicographical。簡單的說就是援引字典編輯的排列方式，要求第一原則滿足後，才可進入到第二原則，第二原則滿足後，才可進入到第三原則，以下類推。這種安排，可以除去一開始就衡量所有原則的麻煩。徐振雄，2005 年，「法治視野下的正義理論」，台北：洪葉，19 頁，亦有譯為「先後次序規則」，石元康，1995，「當代自由主義理論」，台北：聯經，第 113 頁。

⁴⁴吳老德，2000，「正義理論與福利國家」，台北：五南，第 121-122 頁。

⁴⁵國內學者一般在探討羅爾斯的程序正義觀點時，往往只就完善的程序正義、不完善的程序正義，以及純粹程序正義等三方面來說明探討，而羅爾斯在其立憲四階段主張中便採用準純粹程序正義的觀念。準純粹程序正義係指在不確定的正義情境當中選擇規則的運用；也就是說，在允許的範圍內，各種制度都是等因地正義的，亦即各種制度都能被選擇，並和正義論的所有約束相協調。為解決社會、經濟、政策的各種問題，我們必須轉而回溯一種準純粹程序正義的觀念：即只要各種法律和政策處在允許的範圍內，並且在正義憲法所授權的立法機構事實上制定了這些法律和政策的話，這些法律和政策就是正義的。蘇昱彰，2006，「國有非公用財產特殊讓售之研究」，政治大學地政研究所碩士論文：台北，第 2-9 頁。

⁴⁶羅爾斯以分蛋糕為例，為使每塊蛋糕分得一樣大，就規定切蛋糕的人最後拿；為了不願意吃虧，這位切蛋糕的人一定會謹慎地將每塊蛋糕分得一樣大，才能保證最後一塊蛋糕不會比前面拿的

但是在實際生活中並不多見，所以只能稱作「完美的」、「完全的」。

2. 不完善的程序正義 (imperfect procedural justice)

不完善的程序正義對於結果的判定也有獨立客觀的標準，但是無法設計一套有效的程序來保障結果的公正性。例如，司法審判有預先規定的法律標準，但是司法部門卻不能設計一個程序，使審判結果完全符合法律規定，進而造成司法審判不能完全避免誤判的原因。人們無法完全排除環境中的客觀因素對人為規定的程序的干擾，司法程序本身並不能完全實現預先規定的關於正義的標準。有罪判刑、無罪開釋是公正的結果；但是，在司法審判過程中，可能因為罪證不足而使有罪者一樣獲得釋放，因此，不完善的程序不必然導致公正的結果。

3. 純粹程序正義 (pure procedural justice)

純粹的程序正義對於結果的公正性沒有獨立客觀之標準，但有一套正確的或公正的程序，只要此程序被恰當地遵循，則產生的結果及可稱為正義。例如：參與賭博者都必須遵守共同的規則，其規則規定了賭博的程序，但並不是按照某個特定標準來設計賭博的程序，因此其結果是不可預料的。賭博的程序規則是公平的，不偏袒任何人，因此不管結果為何，都是公正的，畢竟，公正的程序保證了公正的結果。

在寫作「正義論」的羅爾斯看來，分配正義永遠是政治的一個中心議題，他認為，分配決不僅僅是經濟過程的一個環節，而是一切政治問題的核心。一個國家最為本質的活動，其實就是對財富的分配。分配正義簡單地說就是要給予一個人他應得的那一部分⁴⁷，羅爾斯理論遭致的批評在於所假設的論證基礎-原初狀態、無知之幕等乃出於主觀的假定，以及正義兩大原則的分配正義只是羅爾斯是個人預定的結果等，而對理論提出最大的批判，莫如諾齊克。

三、諾齊克的正義觀 (西元 1938-2002)

諾齊克 (Robert Nozick) 是另一位自由主義的代表人物，諾齊克不但在觀點上和羅爾斯尖銳對立，而且在風格上也和羅爾斯迥然不同，其實，諾齊克和羅

人少。由上例可以了解，要區分每塊蛋糕都相等，事實上是不可能的，吳老德，2000，「正義理論與福利國家」，台北：五南，第 122 頁。

⁴⁷參見葉匡政，2010 年 1 月 7 日，「尋求土地分配正義的解決」，『社會科學報』，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/xsbs/1230630.htm>，造訪時間 2010.01.31。

爾斯面臨的問題是一樣的，那就是，在一個市場經濟比較完善，法治比較健全的社會，面對人們經濟不平等的現實，如何評價再分配，它符合還是不符合正義⁴⁸？以下針對諾齊克的最小限度的國家主張、反對模式化的分配理論及其提出的賦予「權利理論」—持有的正義原則（The Entitlement theory）⁴⁹ 分別予以探討：

（一）最小限度的國家主張

不同於霍布斯的利維坦等同於「國家巨人症」般擁有巨大的無限權力，18世紀自由主義者，都主張把國家權利縮小⁵⁰，但雖然諾齊克與羅爾斯都將「權利」列為政治哲學的首要問題，但兩人的著眼卻極不相同，羅爾斯關心社會權利的分配，並以正義原則來保證社會權利分配的公正性，諾齊克關於權利的概念則完全是個人主義，並認為任何權利都是個人權利，個人權利不是社會全力中分割出來，而是個人在發揮與生俱來的能力過程中獲得的，國家的功能在保護個人權利，而不是對個人權利進行再分配。任何妨礙個人追求自己目標的政府機構或社會機構，均是不正義、不合法。若要判斷一個政治權力和社會制度是否合乎正義，不是端看它是否最大限度滿足人們的需要，更要看它是否尊重、保護每個人的權利⁵¹。諾齊克同意洛克（Locke）關於政府起源於保護財產權之需要的看法，在書中他具體描述了自然的無政府狀態向政府管理過渡的過程。在自然狀態中，基於保護人們勞動成果及財產權的需要，許多保衛機構（protective association）便應運而生，此類機構乃代理個人行使保護委託人財產權的權利，只是這些機構不能，也沒有必要去干涉個人的權利⁵²。諾齊克在「最低限度的國家」⁵³中，認為政府的功能及權力只限於防止暴力、竊盜、欺詐、以及要求契約之履行等，即國家的職責是扮演一個守門人的角色，任何政府如果擁有比守門人更多權力的話，將會侵犯到個人所擁有的自然人權⁵⁴。

（二）反對模式化的分配理論

⁴⁸諾齊克：實現平等不能侵犯權利，http://www.csspw.com.cn/News/Article_Detail.aspx，造訪時間2010.01.31。

⁴⁹羅伯特·諾齊克著，王建凱譯，1996，「無政府、國家與烏托邦」，台北：時報，第164頁。

⁵⁰余麗嫦，1995，「托馬斯·霍布斯」，台北：東大，第234頁。

⁵¹張延廷，1996，「由正義思潮論現代社會應有之公道」，『復興崗論文集』，第18期，第92頁。

⁵²諾齊克(Nozick, Robert)著，王建凱譯，〈無政府、國家與烏托邦〉，第11-26頁。

⁵³羅伯特·諾齊克著，王建凱譯，1996，「無政府、國家與烏托邦」，台北：時報，第120-121頁。

⁵⁴張延廷，1996，「由正義思潮論現代社會應有之公道」，『復興崗論文集』，第18期，第90頁。

諾氏認為，幾乎有史以來人類所提出的正義原則全部都是模式化的理論（patterned theory），如：根據個人需要、個人的優點長處、個人對社會的貢獻、個人的努力、平等原則等，如果我們採取其中任何一個原則或兩個以上原則作分配時，我們只需了解每個人在該方面的得分如何？就知道如何分配才合乎正義⁵⁵。諾齊克認為一般的模式化分配（patterned distribution）是以「目的—結果」原則（end-result principle）的正義觀點來看待社會資源的分配方式，也就是一種只看結果的即時原則（current time-slice principle）⁵⁶。此種分配方式是採用某種既定的標準，對目前所有的社會資源進行分配，也就是這種分配正義理論的任務有一個填空公式，此填空公式為：「按照每個人的○○給予每個人」。這個公式的錯誤在於把生產和分配視為兩個分離且獨立的問題，似乎分配與生產者努力的生產過程無關，只要符合某項社會標準作結果上的處理就算是符合正義要求；但是按照權利的觀點，這並不是兩個分離的問題。無論誰生產出何種東西，只要某人是經由購買或與其他有資源用於此一過程的人簽約，他就對此一東西擁有權利⁵⁷。基此，模式化分配原則基本上否定人們擁有對自身及勞動所得的權利，對於個體目的進行控制。這樣的社會控制手段認為某些人可以為另一些人（整體利益）犧牲，在此情形下個體淪為工具而非目的，個人權利是被置於某些社會目標之下的，以社會評定的方式不斷對個人選擇進行干涉；此外，由於未考慮到財物取得的過程，將使個人無論是否付出努力，對於生產總額都有強行要求的權利，諾齊克認為這才是不道德的分配方式。

諾齊克認為我們可以將所有的分配原則劃分為以下四種類型⁵⁸：1. 歷史性且模式化的原則；2. 歷史性且非模式化的原則；3. 結果性且模式化的原則；4. 結果性且非模式化的原則。依據諾齊克之觀點，只有第二個類型——歷史性且非模式化的原則才是合乎分配正義原則的。

（三）權利理論（The Entitlement Theory）

⁵⁵張延廷，1996年，「由正義思潮論現代社會應有之公道」，『復興崗論文集』，第18期，第90-91頁。

⁵⁶羅伯特·諾齊克著，王建凱譯，1996年，「無政府、國家與烏托邦」，台北：時報，第167-169頁。

⁵⁷羅伯特·諾齊克著，王建凱譯，1996年，「無政府、國家與烏托邦」，台北：時報，第172-173頁。

⁵⁸余桂霖，1996年，「從羅爾斯與諾錫克的正義理論看國家政策的走向」，『復興崗論文集』，第18期，第216-217頁。

諾齊克對「正義的擁有」(justice in holding) 提出一個歸納性的定義⁵⁹：

- (1) 「占取正義的原則」(the principle of justice in acquisition)：一個人在符合占取正義原則下獲取一些東西的話，則他有權擁有這些東西。
- (2) 「轉讓正義的原則」(the principle of justice in transfer)：一個人在符合轉讓正義原則下獲取一些東西的話，亦有權擁有這些東西。
- (3) 如果擁有者自願同意 (voluntary consent) 將他的一項擁有物送給別人、或與別人交換某物，則後者便有權擁有該物。只要他們的交易行為沒有危害到第三者，就沒有任何人有權禁止他們這項交易。

諾氏認為在物質資源有限的情況下，資本主義財產權中的無限制累積是很難被人接受，如果一部份人將世界上美好的東西都占為己有，而使他人的生活比以往差，則這些占有者的行為將被認定是違反正義。如果占取行為可以對別人提出補償的話，則雖然占取行為是剝奪其他人在占有該東西的可能，但這個補償本身卻可以將它們帶回到基點，或甚至高出基點的地方，可認為此占有之行為以為人產生足夠的補償作用。諾氏認為政府是一種「必要之惡」(necessary evil)，此觀點的要點在於：人類為了達到某種目的，不得不組織政府，而政府一定要有權力才能運作，但是權力如雪球般越滾越大，當政府或個人權力太大時，便會損及別人權力，故惟一的辦法變是對權力加以限制，即基本上政府不能侵犯人民的自然權利⁶⁰。諾齊克對「正義的擁有」(justice in holding) 提出一個歸納性的定義，應滿足(1)「占取正義的原則」(the principle of justice in acquisition)：一個人在符合占取正義原則下獲取一些東西的話，則他有權擁有這些東西。(2)「移轉正義的原則」(the principle of justice in transfer)：一個人在符合轉讓正義原則下獲取一些東西的話，亦有權擁有這些東西。(3) 如果擁有者自願同意 (voluntary consent) 將他的一項擁有物送給別人、或與別人交換某物，則後者便有權擁有該物。只要他們的交易行為沒有危害到第三者，就沒有任何人有權禁止他們這項交易⁶¹，

⁵⁹張延廷，1996，「由正義思潮論現代社會應有之公道」，『復興崗論文集』，第18期，第91頁。

⁶⁰張延廷，1996，「由正義思潮論現代社會應有之公道」，『復興崗論文集』，第18期，第91頁。

⁶¹張延廷，1996，「由正義思潮論現代社會應有之公道」，『復興崗論文集』，第18期，第91頁。

四、小結

羅爾斯強調的是結果的公平，諾齊克正視的是公平另一個涵義，就是程序正義或遊戲規則的公平。由於社會上每個個體存在天生的不公平，所以所謂的公平正義並非要求採取一種機械式、不容有差別待遇的平等，因為齊頭式的平等，是一個假公平而非真正的公平。故法律行為制度欲發揮規範效力，必須具備倫理上的正當性，及必須正義性的要求⁶²。而由上述羅氏及諾氏之公平正義論述可知，法律規定必須能保障每一國民能具公開機會去取得他應有的權利，而不被不當剝奪其自由，為達到這樣的公平機會均等，有必要對造成這樣機會不均等的因素加以清除，而制度上只要是正義的程序即保證了公平的結果，但在制度之前，因資源有限，如果一部份人將世界上美好的東西都占為己有，而使他人的生活比以往差，則這些占有者的行為將被認定是違反正義，亦即占用資源者必須在程序上必須符合占取正義原則，故國有土地被占用處理規定，應符合平等自由、機會公開、平均分配及占取正義，易言之，國有土地被占用處理規定應與發生原因有合理關聯性，而且處理規定處理方式的選擇，皆應符合機會公平與移轉正義之原則，公平之判斷，以其是否偏離程序或規則的公平，是否違反機會公平來判斷，另有關使用補償金的收取應依占用成因、占用時間獲利性、占用時間長短而在規定上而為不同的處理。以下各章節將依上揭正義原則，針對國有土地被占用歷年來處理規定及施行後是否又造成另一種不正義的問題發生，提出因應方法或建議。

⁶²財政部 93 年研究報告，第 16 頁。

第三章 國有被占用土地處理規定之探討

第一節 國有被占用土地產生之背景

我國被占用土地問題及處理，隨時代演進，有其特殊之形成背景，若僅表列目前規定，而將產生之背景條件略而不談，恐有見樹不見林的問題，故本章擬先就述及國有財產占用成因的特殊背景、處理規定及所生問題一一說明。

一、 國有土地來源

(一) 接收日產為國有土地

依據憲法第 143 條規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制」。且土地法第 10 條規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地。私有土地之所有權消滅者，為國有土地。」而國有財產法第 2 條規定：「凡不屬於私有或地方所有之財產除法律另有規定，均應視為國有財產」，由此可知，我國土地政策允許私有土地的存在，且同時受到法律的限制，若私人未能依法取得土地所有權，則土地仍屬於人民全體，即為國有；所謂「依法取得」，乃指依我國民法、土地法中有關土地取得之任何規定在無禁止或相反規定下即可⁶³。

而民國 34 年 8 月日本戰敗，國民政府設置臺灣行政長官公署，台灣開始以本國法制治理，當時日人在台之公私產業，全部由政府接收，成為現今政府國（公）有財產之主要來源⁶⁴，前述日據殖民政府藉由土地調查、林野調查、林野整理等土地改革措施與進行『理番事業』、『移民事業』、『拓殖事業』等措施，藉由總督府、地方官廳及警察權利來強制買賣及徵收台灣人民的土地，因接收一併成為現今之國有財產。日人公有產業，於民國 34 年 11 月由台灣省接收委員會分組接收或派員監理；民國 35 年 1 月日產處理委員會成立，開始接收日人私有產業，所有接收工作，除由行政長官公署視台灣省各官業務需要而指定接收者外，一律由日產處理委員會各縣市分會負責辦理。台灣省接收日人財產，可分為日本政府公有財產、日人私有財產及企業財產三大類，其種類與範圍分述如下：

1. 日本政府公有財產

⁶³參閱楊松齡，2000 年，實用土地法精義，台北：五南，第 51 頁。

⁶⁴參閱財政部國有財產局，國有財產現況（增訂本），1998 年，第 16 頁。

台灣省各機關接收之前總督府及其下各單位公有財產，不作抵充賠償之用，由日產處理機關登記後，移交各級財政主管機關接管，依「收復區敵偽產業處理辦法」規定劃分，凡其為省屬機關、學校接收之前總督府所有財產，屬省有；縣市政府接管之前州廳所有財產，屬縣市有。至於中央機關原接管之公有財產，則屬國有，也就是今日公用財產之主要來源。

2. 日人私有財產

一般日人私有財產經依接管程序接管後，即交付處理，處理後剩餘之財產及出租之財產，為現有國有非公用財產來源之一。該等財產，當時由日產處理委會等機構負責管理，總計有房屋 2 萬餘棟；土地近 2 萬甲。

3. 企業財產

接收之日人企業，有純日產企業、日台合資企業及無日資企業三種，經接收機關根據接管清冊查明後，股權為純日資者，收歸國有；無日資者，發還原股東；日台合資者，則依台灣省政府 39 年 5 月 4 日修正公布之「台灣省日產清算規則」加以清算，確認日人與國人之資本後，將日人股份收歸國有，國人股份予以發還或換發新股；其他組合財產為日台合資者，依合作組織法之規定，得改組繼續經營，並清算其中日人股份予以退出，經接收之企業，總計 1265 單位，其中純日資者 643 單位，日台合資者 622 單位，除撥歸公營或轉撥各機關外，其餘收歸國有，而為現有國有非公用財產來源之一，而日據時期被殖民政府強占之土地在台灣光復後絕大部分被接收為公有土地⁶⁵，而日本殖民政府在得到大量公有土地的適法性與公平性正當性，卻為後續國有被占用土地處理增添處理困難及隱憂。

(二) 光復後無主土地處理

1. 光復初期土地接管

光復初期，國民政府為處理台灣土地問題，即設立「台灣省土地委員會」，其中〈台灣接管計畫綱要〉除作為接收台灣各項業務計畫之指導綱要，更是未來台灣行政長官公署直行接管台灣土地之法律依據⁶⁶。而〈台灣接管計畫綱要〉第 10 項規定農業接管原則⁶⁷，同綱要第 19 項則規定土地接管原則⁶⁸，此原則規定國民政

⁶⁵陳獻明，1998，「臺灣日據時期被強占土地問題之研究---從財產權保障觀點」，政治大學地政研究所碩士論文：台北，第 125 頁。

⁶⁶陳俊涵，2003，「國際法上國家繼承制度：論日據時期與光復初期臺灣土地所有權之問題」，第 305 頁。

⁶⁷該法令第 58 條規定：「敵國人民私有或與臺民合有之農林、漁牧資產利益，一律接收，經調查

府針對台灣總督府所屬官有、私有之土地，接管後完全劃歸為國有土地，日據時期日本人民私有地分為兩部分，一是其為合法取得者收歸為國有土地，二則為非法取得者經調查屬實後，發還原土地所有權人的台灣人民，關於日據時期已屬台灣人民所有之私有地，該所有人依憑地權證據向國民政府主管機關辦理重新登記，該土地權狀經審查無誤者，確定土地所有權人。依據民國 35 年 4 月 22 日公布〈台灣省公有土地處理規則〉第 7 條規定⁶⁹：「凡屬本國人民在民國 34 年 8 月 14 日以前被日政府依法給價徵收或以交換土地房屋，經接管後，即為公有土地，概不發還，但被日政府或日人強制徵收未經給價或未予交換，經該管縣市政府查實有據彙送地政局轉陳長官公署核准者，不在此限」，此規定台灣人民於日據時期台灣總督無以價金施行土地徵收，或未曾以地易地方式，始符合申調發還土地原所有人之條件，似乎較〈台灣接管計畫綱要〉第 79 條規定之「非法取得」為嚴苛狹義，使得台灣人於光復初期不如預期取得所失去的土地⁷⁰。

2. 土地憑證繳驗措施

台灣光復後，鑑於台灣已有日治時期之地籍整理制度及不動產登記，台灣省行政長官公署發布公告，於民國 35 年 4 月 5 日開始，以土地權利憑證繳驗方式，替代土地法所規定之第一次所有權登記。然因地政署指正其程序違法，而後始訂定「台灣地籍釐正辦法」及「台灣土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法」，使取得合法之執行法源，其辦理程序為接收申請文件、審核、公告，而後發給權利書狀，另對於逾期申請未申報土地權利憑證繳驗，或經申請但逾期未補繳證件之土地，則視為無主土地處理，經公告期滿後登記為國有，而後 36 年 7 月，行政院令示無主土地公告期限得酌予延至二年，至 38 年 11 月時，台灣省政府復因各

後分別處理」；第 59 條規定：「接管後，應特別注重保障農民、漁民利益，實施恢復耕作、貸給供應種子、牲畜、農具，保護佃農各項。」；第 60 條規定：「盟國或中立國人民在台之工礦農林漁牧商業等公司之權益，應即予重新登記，分別處理。」

⁶⁸該法令第 78 條規定：「土地行政於接管後，由省政府設置機關管理之」；第 79 條規定：「國人民私有之土地，接管後應調查其是否非法取得，分別收歸國有，或發還臺籍原業主。」；第 80 條規定：「前條以外之私有土地，其原有之土地權益憑證，在新憑證未發給以前，經審查後，暫准有效。其權利尚未確定者，由地政機關分別查明處置之。」；第 81 條規定「接管後應即整理地籍，原有地籍圖冊，在未定以前暫行有效，如有散佚，迅予補正，一面清理地權，調查地價，以為實施平均地權之準備。」；第 82 條規定：「日本佔領時代之官有、私有土地，及其應行歸公之土地，應於接管台灣後，一律收歸國有，依照我國土地政策及法令，分別處理。」

⁶⁹有關〈台灣省公有土地處理規則〉全文，參閱何鳳嬌，1993、1995，「光復初期土地接收與處理（一）」，『台灣土地資料彙編第 1 輯』，第 28-32 頁。

⁷⁰因土地法規定之公有土地範圍涵括國有土地，故有一併適用，另規則與綱要位階相同，針對同一事項而有不同規定，通說雖採對人民較有利者，惟實務作業上，公務部門亦採較嚴峻標準辦理，以避免遭受圖利之質疑。

縣市參議會以部分業主避居鄉間不及趕辦，或證件失散不全，而延誤申請期限，復規定「凡土地申報時因證件不全未及申請，各縣市一律限本年 12 月底前，逾期決不展延，應即依法作為國有土地登記」，但土地權利憑證繳驗之結果，使不少於日治時代已持有土地所有權人之私人，因未於 38 年 12 月 31 日前申報檢驗權利憑證，致喪失所有權⁷¹。

二、國有土地管理機關

有關國有土地之事務，係由財政部承行政院之命而綜理之，財政部並設有國有財產局承辦是項業務。而國有土地，區分為公用土地與非公用土地兩類，其中，國有公用土地係由各直接使用機關為管理機關，直接管理之；國有非公用土地則由國有財產局為管理機關，直接管理。

(一) 國有財產局成立前

財政部國有財產局設立於民國 49 年 12 月 12 日⁷²，前身曾經歷台灣省日產管理委員會、台灣省日產清理處、台灣省公產管理處、臺灣土地銀行公產代管部等多次更迭，茲分述如下⁷³：

34 年 11 月，臺灣行政長官公署與警備總司令部組織臺灣接收委員會，於同年 11 月 1 日開始接收日產工作，此時所接收之日產以日人公有產業為主；迨 35 年 1 月，復開始接收日人私有財產。鑑於數量龐大，內容又極複雜，非有專責機構不足以適應，乃於接收委員會下，設置日產處理委員會，專責處理日人財產接收事宜；嗣後又因日產標售及清算事務的日益繁重，復於 35 年 7 月 1 日在日產處理委員會下，另設日產標售委員會及日產清算委員會，掌理接受日產之估價、標售、及日台人民合資企業及金融機構一切債權、債務之清算事宜。迨至 36 年 4 月，台灣省日僑除少數技術人員留用外，全部遣送完竣，日產接收工作遂告完成，日產處理委員會及所屬各機構，於 36 年 4 月底呈准一律結束⁷⁴。

日產處理委員會結束後，自民國 36 年 5 月起，公有財產之清理工作由財政主管單位接辦。日人私有財產之清理工作，另設日產清理處接辦，並設日產清理

⁷¹參閱陳立夫，2007，「台灣光復初期土地總登記（權利憑證繳驗）問題之探討」，『土地法研究』，第 56-61、70 頁。

⁷²依行政院 49 年 11 月 24 日台四十九財字第六五八六號令核定之「財政部國有財產局組織規程」規定設立。

⁷³詳參財政部國有財產局，國有財產現況（增訂本），1998 年，第 23-24 頁。

⁷⁴在日產處理委員會存在同時，台灣省行政長官公署另成立一臨時性機構「台拓地清理處」，負責處理台拓地中由政府各機關接管之剩餘土地，該處於民國 36 年 2 月 1 日撤銷後，原由該處經管之台拓地改由台灣土地銀行成立之「墾殖部」接管經營。

審議委員會，審議日產清理事項及糾紛案件，經辦業務以出售動產及企業為主，房地產出租、出售為次。旋以各項清理工作過繁，經將房屋基地之估價、出售業務，委託公產公物整理委員會代辦⁷⁵。

民國 38 年 1 月，台灣省政府為劃一事權，提高工作效率，爰將日產清理處及公產公物整理委員會合併，改組為台灣省公產管理處，隸屬於財政廳，掌理全省公產整理、日產清理事宜，其業務著重於加速出售房屋、基地及審查產權案件；並另設公產管理審議委會，主持有關公產案件審議事項，而各縣市（局）政府加設公產室（股），民國 40 年時，因部分縣市清理日產工作將近終了階段，依各單位清理進度採取 3 階段分期結束辦法⁷⁶，於 41 年 9 月底，公產管理處結束，其行政部業務移交財產廳公產室接辦；清理日產未了業務，移交臺灣土地銀行接辦。同年 12 月底，公產管理審議委員會議亦予結束。

民國 41 年 7 月，臺灣土地銀行奉令接辦台北市等九縣市局日產房屋及基地之出租、出售業務，設立公產代管部承辦。同年 10 月又接辦公產管理處移交之企業及日人債務清理及房地產囑託登記、移轉登記事宜。及至民國 42 年，各縣市局境內尚未出售之日產房屋基地，經台灣省政府核定，一律無條件撥贈所在地鄉鎮（市）公所，扶植公共造產，至民國 49 年，因監察院以國有財產係國家重要資源，決議「應設立專責機構管理」，財政部爰設立國有財產局，以掌理全國國有財產之管理事務。

由上可知，因接收及清理單位再三更易、對國有非公用財產的掌握頗有影響，且演變頻仍的各接管單位，最多只能行接收、清理、出租及出售等工作而已⁷⁷。

（二）國有財產局成立後

行政院為了建立統一的管理制度，於民國 49 年 11 月 24 日核准財政部設立國有財產局，該局於同年 12 月 12 日設立，其組織條例依據修正前之財政部組織法第 5 條規定制訂，民國 50 年 7 月 10 日另成立「國有財產估價委員會」，為國

⁷⁵ 國有財產局，國有財產現況（增訂本），1998 年，第 28 頁。

⁷⁶ 40 年 9 月，將澎湖、苗栗、台中、台南、桃園等五縣公產室（股）先行結束；民國 41 年 1 月，南投、雲林、彰化、台北、台東、高雄、屏東、宜蘭等八縣公產室（股）續以結束；同年 7 月，復將高雄、台中、台南、基隆市、新竹、花蓮、嘉義縣及陽明山等八縣公產室（股）結束，此八縣市局及台北市之房地出租、出售業務，一律移交臺灣土地銀行接辦。

⁷⁷ 詳參林本炫、董娟娟、張人傑合著，國有土地問題之政治經濟分析，台北：業強，1993 年，第 37 頁。

有財產估價專責機構，由國有財產局局長兼任主任委員，至民國 58 年 1 月 27 日國有財產法頒佈，依據國有財產法第 9 條規定，由財政部承行政院之命，下設國有財產局承辦之，依同法第 12 條規定，國有財產局遂成為國有非公用土地之管理機關。

綜上，國有財產局先期之國有財產管理機關之組織，具有下列共同特性，此揭特性，除增加國產局成立後清查與被占用業務處理問題外，也因路線相依之特性，深刻地影響後續國有財產局成立後的業務功能導向：

1. 具有臨時性

國產局前期之機關，從接收日產到公產清理及管理機關，凡階段性任務目標達成後，即撤銷並移交其未完、後續工作，演變頻仍的管理機關(單位)，最多僅能處理接收、清理、出租與出售的工作，而這樣的公產管理的業務型態及以租售為處理公產主要管理措施也深為國有財產局所承繼⁷⁸。

2. 隸屬財政系統

除初期接收時之軍、政體系外，公地處分及管理皆配屬財政系統，而獨立於地政體系之外，而財政體系之政策指導難免偏向財政性格及功能性處理，加上國有土地被占用之處理涉及法令專業性，致使國有被占用土地處理有其特殊之歷史背景。

三、國有被占用土地產生原因

經上述國有土地來源之歷史背景之陳述，復經學者之研究發現，國有土地被占用之原委，不外乎以下之原因：

(一) 接收日產前之占用

國有土地原多為光復時接收日本政府或人民之財產，當時因時間緊迫，人力不足，制度不全，致接收初，即有被占用情事發生⁷⁹。即民國 34 年台灣光復，接收日人在台之公司產業時發生之占用，稱「原始之占用」⁸⁰。而占用之發生，或由於日人統治下既已存在，或由於接收當時，局勢尚未安定，因而遭竊占；或由於日人之私有財產，因當時時間緊迫，人力不足，點收未盡清楚，致應收歸國

⁷⁸其時所依據之法令為民國 50 年 2 月 23 日公布之「國有財產處理辦法」，全文 27 條，直接關係土地處理的 19 項條文中，有 18 條皆為出租或出售的規定；及至 91 年 4 月 24 日修正之「國有財產法」，全文 77 條中有關出租、出售規定也有 14 條規定，冠於其他處分方式規定。

⁷⁹蔡信三，前揭文，第 87 頁；劉維真，前揭文，第 18 頁。

⁸⁰劉維真，前揭文，第 18 頁。

有部分遭占用。當時接收日人之財產，包括日本政府公有財產、日人私有財產及企業財產。接收日本政府公有財產，依接管程序接管後，再依土地之性質，分別辦理放租、出租、出售、撥用。日人私有土地。原屬耕地、林地者，則辦理放領；礦區則由建設廳登記後出租；日產基地則以出售為原則，各級政府所需之公用土地，則以撥用為原則。企業財產之接收，則須先辦理企業清算，非屬日人投資之股權，則發還原股東，其餘撥歸公營或出售民營⁸¹，此一部分被占用土地，源於民國 34 年台灣光復接收財產，歷史的影子涉入很深⁸²。

政府對於日據時代之占用人，曾決心一次解決，此觀台灣省於 39 年頒定之「台灣省日產基地出售辦法」規定：被占用建築之土地，應查明占用人於一個月內承購，逾期未承購者，以竊佔罪訴請法院追究，並得拆除其建築物。可知當時，政府為解決占用問題，而將被占用之土出售予占用人，旨在重新釐定土地權利關係，惟可能宣導不夠或占用人不願購買，致實施的結果終究有餘案，而淪為占用案⁸³。

（二）產籍資料不全及管理機關更迭

國有土地係多接收日產而來，接收當時，基本的產籍資料因局勢混亂即已散失不全。接收日產中屬於國有非公用之管理機關，最早為民國 34 年 11 月成立之「臺灣省接收委員會」、民國 36 年 5 月成立「台灣日產清理處」、民國 38 年 11 月設置「台灣省公產管理處」、民國 41 年 7 月成立之「臺灣土地銀行公產代管部」，及至民國 49 年 12 月 12 日正式成立之「財政部國有財產局」，歷 15 個年頭，換了 5 個管理機關，而國有財產局成立迄今凡 30 年餘，卻成為擔負清理、處理此一難產的工作者⁸⁴。因土地之產籍資料為處理占用之根本依據，如不健全或闕漏，形成失管現象，而淪為被占用。

（三）逾總登記期限無人聲請登記之土地

根據行政院於民國 62 年公布實施行之「逾總登記期限無人申請登記之土地處理原則」第 1 條規定，已完成無主土地公告及代管程序，並已登記為國有之土地，應不再受理主張權利與補辦登記。實務上為加速無主土地之清理，兼顧人民

⁸¹楊錫圳，2004，公產清理之研究---地方政府如何追回台灣光復後被占用之財產，佛光人員社會學院公共事務學研究所碩士論文，第 39 頁。

⁸²參閱鄭明安，1992，「國有土地被占用之處理」，『人與地』，第 101 期，第 16 頁。

⁸³參照劉維真，前揭文，第 19 頁；楊錫圳，前揭文，第 40 頁；辛旻娟，前揭文，第 47 頁。

⁸⁴參照劉維真，前揭文，第 18 頁；楊錫圳，前揭文，第 39 頁；辛旻娟，前揭文，第 47 頁。

合法權益，無主土地公告及代管期間為一年，逾期登記為公有，致有些真正的土地所有權人，可能因此淪為占用人⁸⁵。

（四）管理法規限制及人力不濟之後果

國有土地分佈遼闊、數量龐大，管理不易，雖國有財產局歷年來不斷陸續清理，惟被占用情形仍不絕於斯，被占用問題之成因癥結，分述如下⁸⁶：

1. 管理機關能力有限及民眾法治觀念待加強

公產管理機關人員編制有限⁸⁷，且管理人員業務均偏重於文書資料之管理，實際查勤人員少，以委託代管之各縣市而言，均屬業務兼辦人員，無暇實地勘察，發現占用事實予以舉發。由於國有土地之性質及利用種類繁多、遍佈各處，國民守法觀念不彰或因地籍不清而誤將國有土地當為己有而占用，由於民眾認知的偏差，不以占用為非法，更視占用為一種權利，主張所謂的占有權、先占權者，亦為現行國有土地被占用問題無法根絕的緣由。

2. 公權力不彰，難以有效排除

國有財產局為行政機關，本身不具公權力⁸⁸，代表國家行使私權，對於被占用土地不符申租、購規定者，須循司法程序訴經法院判決勝訴確定後，始能申請強制執行⁸⁹，被占用之國有土地以訴訟方式解決時，往往因訴訟排除程序曠日廢時，難以全面辦理；復因新違建層出不窮，地方政府無法即報即拆，公權力難以遂行於國有被占建之拆除業務。另外，公務機關占用國有土地，因占用機關往往以有使用事實，撥用與否不生影響，或以不需要再作公共或公務用而不辦理撥用，或因仍有公用需要，然基於另行覓地興建不易，或協調現住人遷讓困難等原因而不辦理撥用，又不騰空交還，將之拖延擱置，導致占用問題無法解決。

3. 現行法令限制，難作有效管理

⁸⁵參照楊錫圳，前揭文，第 40 頁；辛旻娟，前揭文，第 47 頁。

⁸⁶國立政治大學社會科學院國土政策研究中心，各國國有土地經營管理制度之比較分析---以英國、日本及新加坡為例，2006 年 9 月，第 17-18 頁。

⁸⁷國有財產局歷經 2 次組織調整，73 年第 1 次修正後，因展開全國國有土地之全面清查作業，清出諸多未登記土地，亦查出甚多國有土地被民眾違法占用之情事，此後隨之而生者係占用人大量提出申租、申購案，以致造成業務量乃益形膨脹，既有組織結構與編制人力無法負荷之窘況。爰於 86 年 4 月 16 日公布施行維持設三個業務組，但將各組名稱分別改為「接收保管組」、「管理處分組」、「改良利用組」，以資識別，另增設「法制室」、及「資訊室」，將原設二級單位之七科，擴增為十四科。增設政風室，原秘書室，人事室及會計室依舊。新增下列職掌：國有財產依法改良利用事項；國有財產資訊業務事項；國有財產檢核及統籌調配事項；編制員額由 98 人擴增為 127 至 148 人，人員多為財稅行政、地政、一般行政等職系。詳參財政部國有財產局網站，<http://www.mofnpb.gov.tw/Introduct>。

⁸⁸參閱鄭明安，1993，「認識國有土地管理」，『現代地政』，第 143 期，第 7 頁。

⁸⁹參閱鄭明安，1992，「國有土地被占用之處理」，『人與地』，第 101 期，第 17 頁。

國有土地被占用的歷來處理方式大多遷就事實、承認現狀，如為私人占用則設法便利占用人承租、承購；若為政府機關占用則辦理撥用，化非法為合法，此種做法反而易造成投機、鼓勵之作用，無法有效解決占用問題。國有土地由於使用機關或管理機關，因缺乏機會成本的概念，往往造成國有土地閒置不用或低度利用，而造成人民占用或誤占。再者，部分被占用土地縱經訴訟排除收回，因法令限制不能作任何處理，因此即使收回後，仍常再被占用，徒增管理上之困擾。

四、小結

本章主要由台灣歷年來的土地政策，探討國有土地的來源、國有地管理機關特性以及國有被占用土地形成原因，可知台灣由於曾為日本殖民地，日據殖民政府藉由土地調查、林野調查、林野整理等土地改革措施與進行『理番事業』、『移民事業』、『拓殖事業』等措施，藉由總督府、地方官廳及警察權利來強制買賣及徵收台灣人民的土地，因日本殖民政府高壓統治手段及土地政策，日人及日本政府財產多有強占臺灣既有財產，民國 34 年光復後，隨著殖民者的退出，留下大批日本殖民政府之公產或日人私有財產及企業財產，在光復後均被視為「敵產」為戰勝國政府接管之公產，視為公有土地⁹⁰，負責接收日人或日本政府財產的機關，再三更迭，針對國有土地之掌握或因組織更替太快，或因人力受限致使無法難免在接管單位交替時，產生所謂占用之情事。在又復因光復初期土地申報登記採「無主土地國有」時，人民若未依「臺灣省土地權利憑證繳驗及換發權利書狀辦法」規定申報權利，逾期收歸國有之政策。從歷史發展軌跡來看，國有被占用土地產生成因如上所述，除了接收日產時即有之原始占用、接管機關更迭造成失管淪為被占，及逾總登記期限無人申請登記之土地外，產籍資料不健全，使得國有土地未能有確實有效的管理，而管理機關的能力有限，人手不足，對於國有土地未能善盡管理利用之責，加上國產局不具強制執行之公權利，又囿於人民缺乏法治觀念，及國有財產局承繼前期之機關業務以租售為處理公產主要管理措施及配屬財政系統，而獨立於地政體系之外，偏向消極租售管理及法令對國有土地處

⁹⁰依據民國 19 年公布，民國 25 年施行之《土地法》，其中第 10 條規定：「中華民國領域內土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地。私有土地之所有權消滅者，為國有土地。」而同法第 4 條規定：「本法所稱公有土地，為有國有土地、省有土地、市縣有土地或鄉鎮有土地」，《國有財產法》第 2 條規定：「凡不屬於私有或地方所有之財產除法律另有規定，均應視為國有財產。」由此可知，凡是未經私人依法取得之土地，即為公有土地。而公有土地可再分為四級，即國有、省有、市縣有、鄉鎮有，後三者須依法取得所有權，而不屬於私有或地方所有，即為國有土地。

理利用之限制，加上國有土地被占用之處理涉及法令專業性，致屬國有被占用土地處理有其特殊之歷史背景。



第二節 國有被占用土地處理變遷之分析

針對這樣國有土地被占用成因複雜的背景，在立法規定及處理實務上，又是作何種處理？由於民國 49 年國產局成立初期，因局長多為軍人背景出任，對國有財產並未建立現代化的管理措施，雖將國有被占用土地列為業務重點，惟直至民國 73 年才將國產局的業務正常化，針對接管以來之占用問題，國有財產局一方面清查產籍，一方面針對清查所發現之問題採取一連串計畫措施，茲就歷年處理計畫及法令規定分述如下。

一、歷年處理法令與計畫

(一) 處理法令變遷部分

國有財產法未制頒前，「國有財產處理辦法」為處理依據，此辦法中有關國有被占用土地規定，凡在 47 年 2 月 10 日以前已占建房屋者，補繳自 38 年 7 月起之歷年使用費後，即准占用人承租承購。此一規定開啟以符合特定日期作為處理國有被占用土地以納入租賃管理之濫觴。

國有財產局於民國 49 年 12 月 12 日成立，國有財產法於民國 58 年 1 月 27 日總統制定公布後，先後於 60 年、70 年、81 年、89、91 及 92 年等 6 度修頒⁹¹，國有財產法於民國 58 年 1 月 27 日經總統公布全文時僅 77 條，依該法第 42 條第 1 項第 2 款規定為「財政部國有財產局成立前已實際使用，其使用之始為善意且無過失者」，當時針對國有被占用土地處理，以國有財產局之成立日，即 49 年 12 月 12 日作為將國有被占用土地納入租賃管理時間區分標準，其應繳使用費經行政院核准自該局成立時按歷年租金標準計收。國有財產法在民國 64 年 1 月 17 日修正時，乃將該法第 42 條第 1 項第 2 款中之「財政部國有財產局成立前已實際使用」，修改為「本法施行前已實際使用」，則而以國有財產法施行細則之頒行日，因此，原訂之租購條件，亦由原訂之 49 年 12 月 12 日推延為 59 年 3 月 27

⁹¹58 年 1/27 總統制定公布國有財產法全文 77 條，60 年 5/5 總統(60)台統(一)義字第 810 號令修正公布國有財產法第 60 條條文；64 年 1 月 17 日總統(64)台統(一)義字第 0283 號令修正公布第 8、32、38、42、44、46、47、50、52、54 條條文；並刪除第 15 條條文；70 年 1/12 總統(70)台統(一)義字第 0182 號令修正公布第 13、42 條條文；81 年 4/6 日總統(81)華總(一)義字第 1783 號令修正公布刪除第 74 條條文；89 年 1/12 總統(一)義字第八九〇〇〇〇二二六〇號令修正公布(修正公布第 42、43、46、47、49、52、58 條條文；並增訂第 52-152-2 條條文)；91 年 4/24 總統(91)華總一義字第 09100075640 號令修正公布第 50、51 條條文；92 年 2/6 華總一義字第〇九二〇〇〇一七七二〇號令修正公布國產法第 52 條之 2，其中 60 年及 81 年修正內容與本文無涉故略以，相關修法內容陳述如下與本文無涉者。

日。

配合國產局民國 73 年業務正常化後，為積極管理國有土地，國有財產局於民國 74 年 6 月 17 日首度發布「國有非公用不動產被占用處理要點」，在該處理要點中明定立法意旨在於「維護公產權益，並促進土地合理利用」，凡無權占用或使用國有土地之被占用之國有土地，在不違反土地分使用管制；無須保留公用及占用人願繳清歷年使用補償金之 3 項要件者，可循出租、讓售、現況標售及專案標售之處理方式。而且針對使用補償金計算方式，規定凡符合補辦租賃規定，按行政院核定之租金計收；不符補辦租賃規定者，以行政院核定之租金再加 1/2 計收。

此一處理要點為國有財產局處理之行政命令，其重要意義在於確認使用補償金之名稱及計算方式，並且為國有土地被占用處理，確認可循出租、讓售、現況標售及專案標售等 4 類處理方式。規範之內容奠定後續國有土地被占用之主要框架，惟對於國有被占用土地符合補辦租賃規定之認定期限，該要點並未明定，而須則回歸國有財產法第 42 條規定，亦即以 59 年 3 月 27 日為認定標準。

78 年起，國有財產局一方面透過清查計畫發現問題，一方面於 76 年至 83 年又執行「加強處理被占用國有非公用不動產計畫」，國有非公用不動產被占用處理要點規定於其後民國 75 年 4 月 25 日修正現況標售中，74 此年 6 月 17 日前已被占建者，占建人承諾書由修正為須先經認證。之後又於 78 年 11 月 2 日修正要點規定，修正重點如下：

1. 增明定要點適用前提 3 要件中：無須公用之適用情形⁹²。
2. 修正使用補償金計算方式，將符合補辦租賃規定，於起訴後始予申租者，新增加計 1/2 之始用補償金規定。
3. 新增得視為空地辦理標售之 8 款情形⁹³。主要針對國有土地遭簡易占用情事之處理。

⁹²所稱「無須保公用或保留政府開發利用」係指非屬公共設施用地，經其他政府機關或公營事業機構函請保留，國有財產局亦無自行開發利用計畫者。

⁹³要點第 7 點規定，被占用國有非公用不動產有下列情形者，得視為空地，依國有財產法第 53 條規定辦理標售之情形：

(1) 地上種植蔬菜、水稻、竹類、果樹者。(2) 地上有簡易之鐵架或木造棚者。(3) 地上有簡易之畜禽舍者。(4) 地上有水井、蓄水池、晒穀場或庭院者。(5) 地上有廢置之防空洞或碉堡者。(6) 地上有駁嵌、圍籬、擋土牆或廣告牌者。(7) 地上有廢棄物或堆置物者。(8) 其他經財政部國有財產局認定與前 7 款情形類似者。

4. 刪除現狀標售中，74年6月17日前已被占建者，占建人承諾書由須先經認證之程序。

5. 修正國有非公用畸零土地循讓售之處理方式。

民國78年修法內容幅度較大，不論新增視同空地標售、刪除國有基地占建人承諾書認證程序等處理方式，或修改符合補辦租賃規定卻未於起訴前申租之占用人，其使用補償金須加1/2計收之規定，皆可謂係維護公產權益，並促進土地合理利用方式改進。

但至83年12月5日，國有非公用不動產被占用處理要點修正該要點第4點規定為：「應按行政院核定之租金率計收，占用人如未於限繳期限內繳納者，應另依民法第229條第1項請求其支付自限繳期限屆滿後至實際繳交之日止之遲延利息。此次修法刪除使用補償金加重1/2計收之規定，凡國有土地被占用期間，使用補償金之計收標準統一，改加計限繳期限屆滿後至實際繳交之日止之遲延利息」。

民國89年1月12日公布修正國有財產法⁹⁴，本次修法將國有被占用土地得逕予出租規定修正，該法第42條第1項第2款中之「本法施行前已實際使用」，修改「民國82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者」，因此，原訂之租購條件，再度由原訂之59年3月27日推延為82年7月21日。此外，89年修法另一主要特色，新增非公用財產類之不動產，於民國35年12月31日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於本法修正施行起3年內，檢具有關文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在500平方公尺以內部分，得按第1次公告土地現值計價。另係依國產法52條之2規定，售價按第一次公告土地現值計價，售價非常低廉不到目前市值百分之3⁹⁵，其申請讓售的要件為符合民國35年已供建築的長期占用至今者即可，比前民國59、61、64年等3次國產法等相關辦法的增修訂，對占用地租售條件更優渥，是為非常特殊之規定，實有別於國有財產法第49條第1項一般占用地租購案，以市價讓售⁹⁶的規定，以申請條件來看屬前述一般占用（租用）地讓售

⁹⁴合計修正第42條、第43條、第46條、第47條、第49條、第52條、第58條等7條條文，另新增第52條之1與第52條之2等2條條文。

⁹⁵國有財產法第52條之2出售國有土地，依國產局統計平均每平方公尺售價不到230元（引於「建立國有土地提供開發利用機制之研究」，2003年11月，頁25）；而同一時間國有非公用土地，平均每平方公尺讓售價格約8,000元，所以是以市價百分3弱的價格讓售。

⁹⁶租用地讓售：依國有財產法第49條第1項規定，非公用財產類之不動產，其已有租賃關係者，

中的特例。

之後，國有非公用不動產被占用處理要點於 89 年修正，除刪除國有非公用畸零土地循讓售之處理方式外，主要針對國有非公用被占用土地，新增占用間使用補償金應按行政院核定之租金率，向實際占用人收取之規定。占用人如未於限繳期限內繳納者，應依民法第 229 條第 1 項請求其支付限繳期限屆滿後至實際繳交之日之遲延利息。民國 91 年大幅修正，修正重點為：

1. 新增國有財產局應擬定國有非公用被占用不動產加強處理計畫，列入年度施政計畫，加強處理之規定。
2. 新增國有非公用不動產被公司組織之公營事業機構及政府機關占用之處理方式。
3. 新增被占用土地符合國有財產法及相關法令規定者，優先以出租、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。無法依前項方式處理之被占用不動產，再應通知占用人自行拆除或騰空交還。占用人拒不配合辦理者，再斟酌占用情節，依下列方式處理：
 - (1) 違反相關法律或使用管制者，通知或協調主管機關依法處理。
 - (2) 以民事訴訟排除。
 - (3) 依刑法第 320 條規定移請地方警察機關偵辦或逕向檢察機關告訴。

國有非公用不動產被占用處理要點此次修正，首見針對被政府機關或非公司組織之公營事業占用情形，提出處理方式規定，並將國有被占用土地處理律定各處理方式之優先次序，原則上第 1 步驟先採出租、讓售、專案讓售、視為空地標售、現狀標售或委託經營等；第 2 步驟係針對無法依 6 項處理方式處理之被占用不動產，再應通知占用人自行拆除或騰空交還。倘占用人拒不配合辦理者，再斟酌占用情節，採通知或協調主管機關依法處理或提起民事訴訟排除。或依刑法第 320 條規定移請地方警察機關偵辦或逕向檢察機關告訴。至此，確認現今國有土地被占用 10 種處理方式之情形，並以行政處理為主、協調占用人騰空為次，以公權力拆除及循民刑法訴訟之強烈手段為最之處理方式。而

93 年針對使用補償金減收或免收規定及使用補償金之遲延利息免收規定，已屬補充性質。有關國有被占用土地處理法令彙整如表 3-1。

得讓售與直接使用者。依國有財產法 58 條國有財產計價方式以市場價格讓售。

表 3-1 歷年國有被占用土地處理法令變遷一覽表

法令名稱	發布(修正)時間	重 要 內 容
國有財產處理辦法	50.2.23	凡在 47 年 2 月 10 日以前已占建房屋者，補繳自 38 年 7 月起之歷年使用費後，即准占用人承租承購。
國有財產法	58.1.27	第 42 條第 1 項第 2 款規定為「財政部國有財產局成立前已實際使用，其使用之始為善意且無過失者」，當時針對國有被占用土地處理，以國有財產局之成立日，即 49 年 12 月 12 日作為將被納入租賃管理時間區分標準，其應繳使用費經行政院核准自該局成立時按歷年租金標準計收。
國有財產法	64.1.17 修正	第 42 條第 1 項第 2 款中之「財政部國有財產局成立前已實際使用」，修改為「本法施行前已實際使用」，則而以國有財產法施行細則之頒行日，原訂之租購條件修正為 59 年 3 月 27 日。
國有非公用不動產被占用處理要點	74.6.17	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明定立法意旨在於「維護公產權益，並促進土地合理利用」。 2. 定「占用」，係指無權占用或使用。 3. 明定適用要點規定之 3 要件：1. 不違反土地分使用管制、2. 無須公用、3. 占用人願繳清歷年使用補償金者。 4. 明定使用補償金計算方式，凡符合補辦租賃規定，按行政院合訂之租金計收；不符者，再加 1/2 計收。 5. 明定公有非公用畸零土地循讓售之處理方式。 6. 明定被占國有土地循出租、讓售、現況標售及專案標售之處理方式。
國有非公用不動產被占用處理要點	75.4.25 修正	修正現狀標售中，74 年 6 月 17 日前已被占建者，占建人承諾書由原先須經公證，修正為須先經認證。
國有非公用不動產被占用處理要點	78.11.2 修正	<ol style="list-style-type: none"> 1. 新增明定適用前提 3 要件中：無須公用之適用情形。 2. 修正使用補償金計算方式，將符合補辦租賃規定，於起訴後始予申租者，新增加計 1/2 之使用補償金規定。 3. 新增得視為空地標售之 8 款情形。 4. 刪除現狀標售中，74 年 6 月 17 日前已被占建者，占建人承諾書由須先經認證之程序。 5. 修正國有非公用畸零土地循讓售之處理方式。
國有非公用不動產被占用處理要點	83.3.22 修正	新增公有裡地採現狀標售處理之規定。

國有非公用不動產被占用不處理要點	83.12.5 修正	修正第 4 點規定為：占用期間使用補償金應按行政院核定之租金率計收，占用人如未於限繳期限內繳納者，應另依民法第 229 條第 1 項請求其支付自限繳期限屆滿後至實際繳交之日止之遲延利息。
國有非公用不動產被占用不處理要點	84.12.1 修正	刪除現狀標售中，74 年 6 月 17 日前已被占建者，占建人須檢附承諾書之規定。
國有財產法	89.1.12	1. 修改租購條件 第 42 條第 1 項第 2 款中之「本法施行前已實際使用」，修改「民國 82 年 7 月 21 日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者」，因此，原訂之租購條件，再度由原訂之 59 年 3 月 27 日推延為 82 年 7 月 21 日。 2. 新增國產法 52 條之 2 特殊讓售規定 非公用財產類之不動產，於民國 35 年 12 月 31 日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於本法修正施行起 3 年內，檢具有關文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在 500 平方公尺以內部分，得按第 1 次公告土地現值計價。 3. 新增標租制度。
國有非公用不動產被占用不處理要點	89.6.22 修正	1. 新增占用間使用補償金應向實際占用人收取之規定。 2. 配合國產法修正，刪除國有非公用畸零土地循讓售之處理方式。
國有非公用不動產被占用不處理要點	91.8.29 修正	1. 新增國有財產局應擬定國有非公用被占用不動產加強處理計畫，列入年度施政計畫，加強處理之規定。 2. 新增國有非公用不動產被公司組織之公營事業機構及政府機關占用之處理方式。 3. 新增被占用土地符合國有財產法及相關法令規定者，優先以出租、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。無法依前項方式處理之被占用不動產，再應通知占用人自行拆除或騰空交還。占用人拒不配合辦理者，再斟酌占用情節，依下列方式處理： （一）違反相關法律或使用管制者，通知或協調主管機關依法處理。 （二）以民事訴訟排除。 （三）依刑法第三百二十條規定移請地方警察機關偵辦或逕向檢察機關告訴。
國有非公用不動產被占用不處理要點	93.9.24 修正	1. 新增使用補償金減收或免收規定。 2. 新增使用補償金之遲延利息免收規定。

本研究整理

(二) 清理及處理計畫變遷部分

國有土地被占用問題，早於民國 61 年間即受管理機關之重視，當局擬訂「國有財產局成立前被人使用之國有房地產清理辦法」，鼓勵使用人自動申請租、購，俾納入正常管理⁹⁷。但占用問題仍日趨嚴重，財政部國有財產局遂自 70 年代起，採取一連串清理被占用非公用土地採取之措施，民國 73 年 9 月訂定「被人民占用國有非公用不動產處理計畫」，對於被占用土地不符出租規定，或雖符合出租規定而占用人拒不辦理租用者，按都市繁榮程度、土地面積、價值等排定優先順序，分期以訴訟方式排除占用。

嗣後於民國 75 年 7 月 5 日頒定「國有非公用土地全面清查作業要點」後，復於民國 78 年 7 月擬訂「國有土地全面清查計畫」，針對國有公用及國有非公用土地進行清查。截至民國 84 年 4 月止，國有公用土地共清查 204,822 筆，清查面積 99,855 公頃，國有非公用土地共清查 525,339 筆，清查面積 168,860 公頃⁹⁸。清查發現國有土地被機關及人民占用情形相當嚴重，處理績效普遍不彰。配合國有非公用土地全面清查計畫，對清查後發現被占用土地予以列管，並自民國 76 年起逐年訂定「加強處理被占用國有非公用不動產計畫」加強處理，並按都市繁榮程度、地形、面積、價值、占用複雜情形，排序優先順序，進行訴訟排除。計畫自民國 76 年 7 月至民國 83 年 6 月止⁹⁹。

民國 83 年時，訂定「國有及公有被占用土地清理及處理方案」訂定之處理方式如下：

1. 國有非公用被占用土地之處理，屬被政府機關或公營事業機構占用者，除辦理撥用、借用手續外，應騰空收回土地或訴請排除侵害。
2. 被私人占用者，由管理機關積極依法令處理，並選定商業區、住宅區內面積較大、價值較高，收回後有處理或標租、設定地上權之價值者，優先訴訟排除侵害。
3. 對於被占建土地，在未依法處理完成前，管理機關應依民法不當得利之規定，向占用人追訴收取使用補償金。

⁹⁷ 參閱鄭明安，1995，「從占用管理之觀點論國有土地所有權與使用權分離」，『財稅研究』，第 8-9 頁。

⁹⁸ 行政院研究發展考核委員會編，1997，「國有土地全面清查計畫之評估」，第 1 頁。

⁹⁹ 詳參財政部編印，1994 年 8 月 31 日，「國有及公有被占用土地清理及處理方案」，第 6 頁；蔡信三，「國有土地被占用問題之研究」，第 92-93 頁。

國家資產經營管理期間¹⁰⁰，財政部國有財產局依據「國家資產經營管理一元化執行要點」及「國家資產經營管理原則」，接管各機關、學校、國營事業機構經營之國家資產，檢討收回各管理機關不再作為公用或不作價投資或留用，由國產局依法處理之不動產，積極處理被占用不動產，依法辦理出租、出售或排除占用，並追收使用補償金，以增裕庫收，兼顧社會公平正義。該執行要點對於國有被占用土地處理方式如下：

1. 依「國有非公用不動產被占用處理要點」第 5 點規定，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。無法依上述方式處理之被占用不動產，應通知占用人自行拆除或騰空交還。占用人拒不配合辦理者，得斟酌占用情節，以民事訴訟排除，違反相關法律或使用管制者，通知或協調主管機關依法處理；或依刑法第 320 條規定移請地方警察機關偵辦或逕向檢察機關告訴。
2. 並揭示次國有非公用不動產以出租方式提供需用者使用，為促進土地有效利用方式之一，依據現行法令規定出租方式，即符合國有財產法第 42 條第 1 項但書各款規定或其他法令得予出租規定者，得辦理出租。

自 96 年 1 月 1 日起至 97 年 12 月 31 日止，共 2 年辦理「國有機關用地清查計畫」，清查坐落都市計畫機關用地及行政區之國有土地合計 20,962 筆，面積 5,082.560269 公頃。依據國有土地地理資訊系統篩選結果，國產局經營之國有非公用機關用地及行政區土地計 2,419 筆，面積 264.866125 公頃。

自 97 年起，國有財產局推動「強化國有財產管理及運用效益方案」，該方案指出國有土地租售向為國有財產局之主要核心業務，對於符合出租、出售規定之被占用國有非公用土地，以租售方式辦理；不符租售規定者，列入年度加強處理被占用國有非公用不動產計畫及年度訴訟排除計畫處理，在未完成處理前，依民法第 179 條不當得利返還規定，向占用人追收使用補償金。自 85 年至 97 年 3 月加強處理被占用土地結果，已收取 97.7 億元之使用補償金。但因地方政府未能落實違建拆除，公權力執行不力，助長民眾不守法之僥倖心態。循司法途徑排除占用，程序冗長，費時耗力且各方阻力大，迄 97 年 5 月止，國有財產局經營之非公用不動產中，尚有 12,074 公頃屬被占用者。針對遭地方政府闢建作為公共

¹⁰⁰ 因財政部國有財產局層級屬行政院轄下 3 級政府機關，為有效統籌處理包括公營事業不動產在內之國家資產，行政院自民國 90 年起，由行政院長擔任召集人，成立國家資產經營管理委員會，以國有財產局人員為幕僚單位，審理各機關公用不動產及國產局經營之非公用不動產處理，惟迄民國 97 年止，完成階段任務而暫告停止。

設施使用者，計有 11 萬 7,073 筆，國有財產局為加速落實管用合一，雖已精簡撥用文件，並督促各地區辦事處訂定執行計畫加強清理並積極通知地方政府辦理撥用，惟迄 97 年度 6 月 30 日止，完成 7,163 筆，完成率僅 6.1%，地方政府配合辦理意願不高。且依國有財產法第 42、49 規定，就占用國有土地者依其實際使用範圍辦理出租、讓售，造成國有土地細碎分割；且因地上物多屬違章建築，在使用面積狹小、改建困難之情形下，實不利市容整頓，同時亦引發占用國有土地享有租購特權之不公平議論。該方案預計加強處理被占用國有非公用不動產，達成每年處理被占用國有非公用房地總數 10% 之預定目標。改善占用問題處理方式如下：

1、遏止新占用

擴大參與內政部營建署辦理之「國土利用監測計畫」，加強巡查、通報作業，聯繫地方政府即報即拆，並追究竊佔刑責。

2、輔導占用人取得合法使用權

積極追收被占用期間之土地使用補償金，對於使用狀況符合承租規定者，輔導取得合法使用權。預計 98 至 101 年收取 105 億元租金及使用補償金。

3、會同地方政府辦理管理機關變更登記，解決機關占用情形

4、加強排除占用，恢復國有土地原有風貌

對於不符承租規定，或不願繳交使用補償金者，加強辦理訴訟排除占用，並執行多項按專案計畫¹⁰¹。歷年國有土地清理計畫或方案彙整如附表 3-2。

表 3-2 歷年國有被占用土地清理及處理計畫一覽表

計畫或方案名稱	發布時間	重 要 內 容
被人民占用國有非公用不動產處理計畫	73.9.1	對於被占用土地不符出租規定，或雖符合出租規定而占用人拒不辦理租用者，按都市繁榮程度、土地面積、價值等排定優先順序，分期以訴訟方式排除占用。
國有非公用土地全面清查作業要點	75.7.5	全面清查國有非公用不動產，及明定清查作業方式。

¹⁰¹ 該方案亦辦理：(1) 辦理「國土保育範圍內現有超限利用、濫墾、濫建限期拆除、廢耕執行計畫」，預計 97 年至 100 年收回遭濫墾、濫建之國有山坡地 1,932 公頃。(2) 辦理「違法濫墾濫建地區鼓勵人民配合返還林地拆除濫墾、濫建執行計畫」，預計 97 年至 100 年收回需保育造林之國有土地 581 公頃。以及(3)辦理「高雄縣田寮、大寮鄉等地區事業廢棄物場址清理執行計畫」，清理棄置於國有土地之有害廢棄物，預計 97 年至 100 年清理廢棄物總量 239,000 立方公尺。

加強處理被占用 國有非公用 不動產計畫	76.7.1	加強處理，並按都市繁榮程度、地形、面積、價值、 占用複雜情形，排序優先順序，進行訴訟排除。計畫 自民國 76 年 7 月至民國 83 年 6 月止。
國有土地全面 清查計畫	78.7.1	針對國有公用及國有非公用土地進行清查。清查發現 國有土被機關及人民占用情形相當嚴重，處理績效普 遍不彰。配合國有非公用土地全面清查計畫，對清查 後發現被占用土地予以列管，並自民國 76 年起逐年訂 定「加強處理被占用國有非公用不動產計畫」加強處 理，並按都市繁榮程度、地形、面積、價值、占用複 雜情形，排序優先順序，進行訴訟排除。
國有及公有被 占用土地清理 及處理方案	83.12.31	1. 國有非公用被占用土地之處理，屬被政府機關或公 營事業機構占用者，除辦理撥用、借用手續外，應騰 空收回土地或訴請排除侵害。 2. 被私人占用者，由管理機關積極依法令處理，並選 定商業區、住宅區內面積較大、價值較高，收回後有 處理或標租、設定地上權之價值者，優先訴訟排除侵 害。 3. 對於被占建土地，在未依法處理完成前，管理機關 應依民法不當得利之規定，向占用人追訴收取使用補 償金。
原台灣省有土 地全面清查作 業原則	90.5.3	清查 89 年凍省接管自原省有土地之狀況。
財政部國有財 產局接管國家 資產處理要點	92.2.19	占用處理及訴訟作業： 依「國有非公用不動產被占用處理要點」第五點規定， 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。 無法依上述方式處理之被占用不動產，應通知占用人 自行拆除或騰空交還。占用人拒不配合辦理者，得斟酌 占用情節，以民事訴訟排除，違反相關法律或使用 管制者，通知或協調主管機關依法處理；或依刑法第 三百二十條規定移請地方警察機關偵辦或逕向檢察機 關告訴。 國有非公用不動產以出租方式提供需用者使用，為促 進土地有效利用方式之一，依據現行法令規定出租方 式如下： 1、逕予出租：符合國有財產法第四十二條 第一項但書各款規定或其他法令得予出租規定者，得 辦理出租。
國有機關用地 清查計畫	96.7.1	清查坐落都市計畫機關用地及行政區之國有土地合計 20,962 筆，面積 5,082.560269 公頃。依據國有土地 地理資訊系統篩選結果，國產局經管之國有非公用機 關用地及行政區土地計 2,419 筆，面積 264.866125 公頃。
強化國有財產 管理及運用效 益方案	97.9.17	1、遏止新占用 擴大參與內政部營建署辦理之「國土利用監測計畫」， 加強巡查、通報作業，聯繫地方政府即報即拆，並追 究竊佔刑責。 2、輔導占用人取得合法使用權 積極追收被占用期間之土地使用補償金，對於使用狀 況符合承租規定者，輔導取得合法使用權。預計 98 至 101 年收取 105 億元租金及使用補償金。 3、會同地方政府辦理管理機關變更登記，解決機關占 用情形

	4、加強排除占用，恢復國有土地原有風貌 對於不符承租規定，或不願繳交使用補償金者，加強 辦理訴訟排除占用。
--	---

本研究整理

(三) 歷年處理變遷之特性

由前述可知，在國有財產局成立後，為加強處理國有土地被占用情形，自民國 70 年代起，該局始針對國有土地進行各項清查以及處理計畫，為處理被占用國有非公用土地，先後訂定許多「計畫」、「要點」、「計畫」或「方案」，歷年處理方式，主要採行「清查」與「處理」作業方式，清理方面，民國 75 年 7 月 5 日頒定「國有非公用土地全面清查作業要點」；民國 79 年 2 月 23 日之「委託管理國有非公用土地全面清查作業要點」；民國 79 年 6 月 4 日之「國有非公用委託經營土地全面清查作業要點」；83 年 9 月 9 日之「國有及公有被占用土地清理及處理方案」；民國 90 年 5 月 3 日之「原台灣省有土地全面清查作業原則」；民國 92 年 5 月 1 日之「國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案」；97 年 9 月訂頒「強化國有財產管理及運用效益方案」。另處理方面，分別有民國 74 年 6 月 17 日施行之「國有非公用不動產被占用處理要點」及民國 89 年 6 月 22 日訂定，94 年修訂之「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」；根據階段清理結果，制定不同處理方式，但各階段處理計畫處理方式主要仍回歸處理規定。

處理規定上，綜觀上述占用處理方式，主要採消極的協調騰空交回管理機關或訴請司法排除侵害，此與處理績效之不彰或應不無關係¹⁰²。國有財產法歷年之修正，主要為國有土地納入租賃管理之認定期限放寬，及新增被占用處理方式，歷年處理要點之修正重點在於現況標售適用情形做小幅度修正；使用補償金由加收規定演變為取消，改收取遲延利息；畸零地處理；律定處理上之適用優先次序，民國 74 年 4 種處理方式新增視為空地標售及委託經營等合計在內 6 種之處理方式，故國有財產局針對國有被占用土地歷年處理特性為：

1. 採清理與處理兩項作業方式交互運用外，處理規定主要有將已清理發現之國有被占用土地納入租賃管理，及新增占用排除等兩大處理主軸，規定對於符合出租、出售規定之被占用國有非公用土地，以租售方式辦理；不符租售規定者，列入年度加強處理被占用國有非公用不動產計畫及年度訴訟排除計畫

¹⁰² 同前註，第 2 頁。

處理。惟納入租賃管理之期限，國有財產法歷次修法迭有放寬。

2. 使用補償金由由 74 年 6 月 17 日首度發布「國有非公用不動產被占用處理要點」第 4 點針對占用期間使用補償金計算方式，規定凡符合補辦租賃規定，按行政院核定之租金計收；不符補辦租賃規定者，以行政院核定之租金再加 1/2 計收。及至民國 78 年該要點修正使用補償金計算方式，將符合補辦租賃規定，於起訴後始予承租者，新增加計 1/2 之使用補償金規定。91 年時，規定占用期間使用補償金應按行政院核定之租金率計算，占用人如未於限繳期限內繳納者，應依民法 229 條第 1 項請求其支付自繳納屆滿後至實際繳交日之遲延利息，現行使用補償金並訂有減、免收規定以及遲延利息免收規定。
3. 89 年國有財產法修法除修改國有被占用土地租購條件外，另新增兩項配套措施：
 - (1) 新增 52 條之 2¹⁰³ 規定，新增申請讓售的要件為符合民國 35 年 12 月 31 日已供建築的長期占用至今者即可，比前民國 59、61、64 年等 3 次國產法等相關辦法的增修訂，對占用地租售條件，有別於國有財產法第 49 條第 1 項一般占用地逕予租購以市價讓售的規定，民國 35 年 12 月 31 日已供建築的長期占用至今之讓售以第一次公告土地現值計價，對占用地租售條件更優渥，其申請條件屬前述一般占用（租用）地讓售中的特例。
 - (2) 新增第 42 條第 1 項前段及第 43 條後段規定，國有非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理，以標租方式出租或出租係供作營利使用者，其租金率得不受有關土地法律規定之限制。

二、現行處理規定與方式

經過前述法規變遷，目前國有財產局對於被占用之國有土地所採行之處理方式，主要處理依據為國有財產法規定，另實務操作上，財政部函頒「國有非公用不動產被占用處理要點」作為維護國產權益，並促進土地合理有效利用之操作依

¹⁰³非公用財產類之不動產，於民國三十五年十二月三十一日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於本法修正施行日起三年內，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在五百平方公尺以內部分，得按第一次公告土地現值計價。

據，相關作業程序或辦法為執行規範¹⁰⁴，依據國有財產法及其相關規定，計有出租、標租、讓售、專案讓售、視同空地辦理標售、現況標售、勸導自行拆除或騰空經回、移送建築機關以違建拆除、撥用及訴訟等 10 種處理方式，處理時係以選擇最溫和有效為原則，非不得已，不循訴訟途徑解決¹⁰⁵，至其處理方式其適用時機說明如下：

1. 出租

公司組織之公營事業機構或私人占用時，被占用之土地，其使用情形如符合下列情形之一者，得辦理出租。(國產法第 42 條第 1 項)

- (1) 原有租賃期限屆滿，未逾 6 個月者。
- (2) 82 年 7 月 21 日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。
- (3) 依法得讓售者。
- (4) 其他依法令規定得出租者。

2. 標租

國有非公用不動產之出租，得以標租方式辦理。

3. 讓售

有下列情形之一者，得辦理讓售：

- (1) 非公用財產類之不動產，其已有租賃關係者，得讓售於直接使用者。(第 49 條第 1 項)
- (2) 非公用財產類之不動產，經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用者，得讓售予有合併使用必要之鄰地所有權人。(第 49 條第 2 項)
- (3) 非公用不動產類之不動產，為社會文化教育慈善救濟團體舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必須者，得予讓售。(第 51 條第 1 項)
- (4) 非公用財產類之土地，經政府提供興建國民住宅或獎勵投資各項用地者，得予讓售。(第 52 條第 1 項)

4. 專案讓售

非公用財產類之不動產，有下列情形之一者，得專案報經財政部核准讓售：

- (1) 使用他人土地之國有房屋。
- (2) 原屬國有房屋業已出售，其尚未併售之建築基地。

¹⁰⁴相關處理方式之執行規範，如：「國有非公用不動產租賃作業程序」、「國有非公用不動產標售作業程序」、「國有非公用不動產讓售作業程序」、「國有不動產撥用要點」、「國有非公用財產委託管理或經營辦法」、「國有房屋與國有土地上非國有房屋毀損處理作業程序」、「國有非公用土地全面清查作業要點」等。

¹⁰⁵ 此優先次序觀之「國有非公用不動產被占用處理要點」第 4 點及第 5 點規定甚明。

- (3) 共有不動產之國有持分。
- (4) 獲准整體開發範圍內之國有不動產。
- (5) 非屬公墓而其地目為「墓」並有墳墓之土地。
- (6) 其他不屬前五款情況，而其使用情形或位置情形確屬特殊者。
- (7) 非公用財產類之不動產，於民國三十五年十二月三十一日以前已供建築、居住使用至今者，其直接用人得於民國一百零四年一月十三日前，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在五百平方公尺以內部分，得按第一次公告土地現值計價。

5. 視同空地辦理標售

被占用國有非公用不動產得視為空地，依國有財產法第 53 條規定辦理標售之情形：

- (1) 地上種植蔬菜、水稻、竹類、果樹、雜木或其他農林作物者。
- (2) 地上為非供居住使用之簡易棚架（屋）或貨櫃屋。
- (3) 地上有簡易之畜禽舍者。
- (4) 地上有水井、蓄水池、漁池、晒場、庭院或鋪設水泥、柏油者。
- (5) 地上有廢置之防空洞或碉堡者。
- (6) 地上有駁嵌、花台、圍籬、護坡、擋土牆或廣告牌者。
- (7) 地上有堆置物者。
- (8) 地上有簡易攤位、停車場及其設施者。
- (9) 地上為私設之水溝、巷道使用者。
- (10) 其他經標售機關認定占用情形簡易者。

6. 現況標售

非公用財產類之空屋、空地，並無預定用途者，得予標售（第 53 條），被占用國有非公用不動產，符合下列情形之一，並急待處理者，得依國有財產法第 54 條第 2 項第 3 款規定由財政部核准辦理現狀標售：

- (1) 一棟國有房屋被數戶使用，無法辦理分割或無法取得協議共同補辦租賃手續者。
- (2) 原屬國有房屋業已出售，其尚未併售之建築基地，該房屋現所有人未無限承購者。
- (3) 地上房屋所有權人或其家屬具動員時期應徵召服役之軍人身份，受「軍

人及其家屬優待條例」保障，在優待期間內不得請求強制執行者。

(4) 被占用建築房屋之國有土地，坵形畸零，經地方主管機關認定不得單獨建築使用，而限於規定不發公有畸零地合併使用證明文件者。

(5) 以造林、養殖、耕作名義出租之國有土地，承租人違反租賃目的作建築使用，經終止租約，但短期內無法騰空者。

(6) 已為寺廟或教堂占用之國有土地，短期內無法騰空者。

(7) 其他經標售機關認定使用情形確屬複雜，短期內無法騰空標售者。

7. 勸導自行拆除或騰空交還

為期政府不與民爭訟，社會和諧，對於無法依前述方式處理之被占用國有土地，得先派員訪問，儘量與占用人協調、溝通，勸導占用人自行拆除，騰空交回。

8. 移送建築機關以違建拆除

如占用之地上房屋屬違章建築者，移請地方建管機關按違建拆除。

9. 撥用

占用人為政府機關，如其因公共或公務需要而使用者，得由占用機關依國有財產法第 38 條規定辦理撥用。

10. 訴訟

對於新占用或久占之占用人或無法依前述各種方式處理者，得循下列方式辦理之：

(1) 民事訴訟

依民法第 767 條規定訴請法院排除侵害，並依民法第 179 條規定請求返還不當得利。

(2) 刑事訴訟

依刑法第 320 條規定移請地方警察機關偵辦或逕向法院告訴。

綜上，目前國有財產局對於被占用之國有土地所採行之處理方式共計有出租、讓售、專案讓售、視同空地標售、現況標售、委託經營、勸導自行拆除或騰空交回、移送建築機關以違建拆除、撥用及訴訟等 10 種，其中針對具有歷史用因素之原始占用，在民國 89 年修訂國有財產法時後，現行處理規定已規定得以專案讓售之方式辦理，故現今國有被占用土地之占用，乃是民法第 767 所稱之「無權」占用，又稱無合法權源，亦即是指無所有權或所有權以外之他項權利而言，由於占用國土係屬侵害國家資產權益之不法行為，同時破壞了公、私法保護財產

權的法益，而為刑法上之犯罪行為與民法之侵權行為，此種不法行為具有雙重的法律效果，亦即同時發生刑法、回復原狀與損害賠償的法律責任¹⁰⁶，故對於被占用國有土地之處理方式選擇，有行政處理、民事方面的處理、刑事方面的處理，與被占用情形排除後的管理處理¹⁰⁷，處理上，必須重視個案多元性與有效性，即一種占用情形，不應拘泥某種解決方式，而能採多種方式同時進行，謀求最有效之處理方式以解決問題。現行國有被占用土地處理方式整理如表 3-3。相關處理流程詳圖 3-1。

表 3-3 現行國有被占用土地處理方式整理表

占用種類	處理方式	適用情形及法令依據
被政府機關占用	撥用	符合公共或公務需要而使用者
	強制收回	協調自行拆除或騰空交還土地
被公營事業機關或私人占用	出租	符合國有財產法第 42 條或其他法令規定者，得辦理出租。
	出售	1. 讓售—畸零地，取得合併使用 行政院核定專案讓售 依國有財產法第 49、52 條及其他法令的讓售者 2. 專案讓售—國有財產法第 50 條、51 條及施行細則第 54 條 3. 視同空地辦理標售—簡易占用 4. 現況標售
	強制收回	1. 勸導自行拆除或騰空交還土地 2. 移送建築主管機關以違建拆除 3. 訴訟—民事訴訟與刑事訴訟 4. 標租或設定地上權—呈報行政院核定

資料來源：本研究整理

¹⁰⁶ 參閱李康，2003，「占用國有土地刑事竊占罪法官量刑審酌法則之研究」，長榮大學土地管理與開發學系碩士班碩士論文：台北，第 5 頁。

¹⁰⁷ 參閱江金郎，2004，「公有土地管理之研究-以國有土地被占用問題處理為例」，東華大學公共行政研究所碩士論文：花蓮，第 101 頁。

三、使用補償金之規定

(一) 使用補償金計收標準

由於行政法院判決讓現行使用補償金的計收標準，係援引現有制度中國有非公用土地租金相關規定，故必須先對國有非公用土地計收標準及租金率之相關規定進行掌握。

1. 租金之標準

查目前對使用補償金之計算，係比照租金計算，國有出租基地租率，依國有財產法第 43 條第 2 規定，非公用財產類之不動產租金率，依有關土地法律規定；土地法律未規定者，由財政部斟酌實際情形擬定，報請行政院核定之。係依照土地地價年息百分之五計收，而追收最高年限也以五年為限。

2. 租金率的變遷

由民國 38 年迄今，國有公用基地租金率的變動，以其法律依據來劃分，大抵可分為以下階段¹⁰⁸：

(1) 適用土地法時期（民國 38 年 7 月至 47 年 6 月）

在民國 38 年 7 月以後，租金率的變動基本上適用在土地對租金率不得超過申報地價額年息百分之 10 之限制下，租金率為縣市政府規定地價年息 8%，至民國 45 年間，租金計算方式改為以申報地價為標準，且同年並將租金率提高為 10%。

(2) 適用實施都市平均地權條例時期（民國 47 年 6 月至 53 年 7 月）

在民國 47 年 7 月 2 日，實施都市平均地權條例第一次修訂時，為配合都市平均地權政策之實施，進行管理房地租賃之相關事宜，特於條文中增列有關建築基地租金率限制之條文，其中規定都市平均地權條例施行之地區，建築基地租金，以不超過該宗土地申報價額年息 2% 為限，而公有非公用基地出租之租金率遂配合其變動，修改以土地申報地價把八折後年息 2% 計算，調整幅度相當大。

(3) 適用行政院之行政命令調整之時期（民國 53 年 8 月迄今）

民國 53 年 8 月起，公有非公用基地租金率之適用，改為以行政院函令方式，進行較為機動的調整，而期間租金率的變化，又大致畫分為以下階段：

¹⁰⁸中國土地經濟學會，1995 年，「公有基地租金率之研究」，第 12-19 頁。

53年8月至80年6月：此段期間內，租金率之變動數值較小，較低之時期為土地申報地價年息3%，最高時期亦僅為土地申報地價年息4%，租金率之調高與降低，主要係隨著重新規定定價的時間而變動，在民國53、63、67、76年重新規定地價後，相較下租金上升，因而租金率即調降，並有打八折、打六折計收之現象；而在重新規定地價數年後，尚未進行下次重新規定地價時，相形之下租金水準太低，因而將租金率提高。

80年7月至82年6月：由於部分地方政府向中央建議將租金率調高，且台北市政府提出「因地制宜採利率自由化」之意見，行政院於民國80年2月12日函示各級政府，將以往固定且全國統一的租金率，改為以「由地方政府斟酌當地經濟、財政之狀況，及土地利用之情形，於申報地價年息3%至10%間自行訂定。」因而台北市、台灣省與高雄市分別擬定租金率之新標準。

82年7月起，行政院復函令各級政府比照國有出租基地租金率之調整，將租金率改為土地申報地價年息5%計收租金。

由上可知，歷年使用補償金收取標準，為每年公告地價3%至5%間不等，現行之使用補償金之計算，在未完成處理前，依民法第179條不當得利返還規定，向占用人追收使用補償金，使用補償金之計收依「國有非公用不動產被占用處理要點」第6點前段規定，揭明占用期間使用補償金按行政院核定之租金率計算。前述規定所稱之「行政院核定之租金率」，依「國有非公用不動產出租管理辦法」第5條之規定，建築基地租金率之基準為當期土地申報地價總額。另依「國有非公用不動產租賃作業程序」第52點規定，建築基地之年租金為當期土地申報地價總額乘以5%。

（二）使用補償金追收之年限

自民國50年2月23日頒布的「國有財產處理辦法」及58年1月17日頒布的國有財產法第42條規定，使用補償金收取年限追溯至財政部國有財產局成立時49年12月12日止；嗣61年3月7日頒布「財政部國有財產局成立前被人使用國有房地清理辦法」為鼓勵民眾租用納管，通知其限期申租，若能按規定申請收取5年使用補償金，符合承租減半收取；否則按規定收取使用補償金至49年12月12日止。

迨至64年1月17日修正國有財產法42條規定，使用補償金依民法125條

規定收取 15 年；嗣 74 年 9 月 16 日行政院 74 財 18288 號函修改占用房地收取使用補償金收取年限為 5 年；89 年 1 月 12 日修正國有財產法 42 條亦為引用。而收取之起迄時間，係自通知占用人追收使用補償金前一個月底開始起算。國有房地排除占用追收使用補償金之期間，應由開始占用日起計至起訴日止，但占用期間超過 5 年者，以追收最近 5 年為限，至於占用人於起訴後至拆屋還地前之不當得利，亦應於起訴時一併請求返還¹⁰⁹。對於租賃關係中斷戶於租賃關係終止後檢證申租之案件，追收租期屆滿之使用補償金及租期屆滿前積欠之租金，其期間於併計後以 5 年為限¹¹⁰。對於公司組織之公營事業機構占用迨至 84 年 6 月底未處理結案，及嗣後發現其占用國有非公用土地者，均依國有基地租金標準向該等公司收取使用補償金至依法處理完成者，並對其歷年來之占用追收使用補償金，最長以 5 年為限¹¹¹。

（三）使用補償金追收之對象

無權占用國有非公用土地者，應以地上物所有權人為請求對象追收使用補償金，如地上物現所有權人其取得地上物之所有權未及 5 年者，得按其實際取得所有權之時日起計收使用補償金，並另向地上物原所有權人追收前占用期間未逾 5 年部分之使用補償金¹¹²。

有關被占用國有公用不動產之出售、撥用、設定地上權及委託經營等，其占用期間應收之使用補償金，除占用人為政府機關免收占用期間之使用補償金外，應向實際使用人追收¹¹³。

¹⁰⁹ 參照「國有財產有關法令解釋彙編」，第 257 頁。

¹¹⁰ 參照「國有財產有關法令解釋彙編」，第 256 頁。

¹¹¹ 參照「國有財產有關法令解釋彙編」，第 258 頁。

¹¹² 參照「國有財產有關法令解釋彙編」，第 262 頁。

¹¹³ 參照 89 年 6 月 22 日修正「國有非公用不動產被占用處理要點」之第四點規定

第三節 國有被占用土地相關處理問題

一、處理成效

經彙整國有財產局歷年業務年報如表 3-4，顯示國有被占用土地面積於民國 83 年、87 年及 89 年皆有大幅成長，及至民國 90 年而達到歷年之冠，被占用土地數量逐年增加之原因，國有財產局的說法是¹¹⁴：1. 陸續清查發現占用。2. 新登記土地接管時已被占用。3. 他機關移交國產局時已被占用。4. 民眾檢舉發現占用。5. 受理申租、申購及撥用案件勘查時發現占用。6. 辦理土地分割勘查時發現占用。另 87 年度被占用土地數量大幅增加之原因，係 86 年 6 月底收回自管原委託縣市政府代管土地，由國產局收回自行管理，將縣市政府代管期間之被占用土地一併納入統計¹¹⁵，而 89 年係因凍省因素，將原屬省級管有之被占土地一併納入統計之故。而處理成效上，以 79 年、83 年處理成效較弱、89 年處理成效成效急遽拉升且居歷年之冠，由於相關統計資料未揭示原因所在，本文以為除因凍省因素，將原省管有之資料一併納入統計外，另一原因恐亦與 89 年修法將國有被占用土地符合承租日期大舉修正為 82 年 7 月 21 日及新增光復初期因法規、制度變革之故，而未能及時取得合法使用權利，形成長期占用國有土地特殊讓售規定不無關係。但因國有財產局處理成效統計數據並未進一步區分 10 種處理方式之成效，故上不易研判各種處理方式之具體成效為何，不免有所遺憾。

表 3-4 國有被占用土地歷年現況、處理情形及以訴訟處理成效表

	國有被占用土地情形		國有被占用土地處理情形		國有被占用土地訴訟處理情形	
	筆數	面積(公頃)	筆數	面積(公頃)	筆數	面積(公頃)
76	25309	538	4078	616	89	2.3648
77	21797	717	3474	1472	544	8.9570
78	15365	648	9673	602	209	34.0009
79	9931	308	9942	416	173	3.9406
80	55383	3216.9080	10033	462.8553	81	0.8676
81	61561	3422.3130	12330	1709.5265	45	0.4904
82	70146	3879.2515	12952	3299.3980	31	0.4244

¹¹⁴財政部國有財產局，1995 年 4 月，「84 年業務年報」，第 42 頁。

¹¹⁵財政部國有財產局，1998 年 4 月，「87 年業務年報」，第 40 頁。

83	81624	5129.2447	10512	858.1361	52	1.0756
84	115269	9790.1719	13227	1885.4122	86	7.5302
85	147093	12827.0001	12536	3489.9230	43	1.8220
86	169874	14170.2904	12522	2437.6571	45	2.0038
87	249939	42542.4578	12798	5824.9615	27	2.1294
88	262259	45940.6156	10366	1894.9398	30	3.1842
89	340783	73017.5131	30366	10232.2100	13	0.4707
90	355399	70536.2516	33437	5812.9967	20	2.0000
91	368941	66564.8305	25728	4932.6670	48	12.0489
92	375969	64161.4556	24675	3658.2222	6	1.1691
93	354564	60237.6162	28296	4690.9163	14	4.7391
94	324925	48159.8900	20720	3135.6116	2	0.5569
95	323969	43395.4521	18112	1991.6809	11	0.8426
96	312484	34169.5104	17984	2226.2472	無	無
97	313392	33332.6067	18390	2518.9852	無	無

附註：1. 80 年處理數據，國有財產局 84 年業務年報數據，與 80 年及 81 年業務年報數據不同（該年國有被占用土地筆數 11128 筆、面積為 281 公頃；該年度處理 9927 筆、情形 國有被占用土地訴訟處理情形，面積 449 公頃），本欄資料本研究係以 84 年業務年報數據為準。

2. 89 年依據 91 年業務年報顯示，係指 88 年下半年至 89 年。

資料來源：本研究整理

二、處理方式之特性與問題

現行解決國有非公用土地已被私人非法占用之方法，可歸納為二，其一為給與占有人合法使用權源。另一為收回土地。前者之具體方法為，將被占用土地出租或讓售與占用人；後者之具體方法為：通知、勸導占用者自行騰空交還土地，或循訴訟程序排除侵害，強制收回土地；或協調建築管理機關將占地上物，已違建處理，予以拆除後，收回土地。現行之處理方式特性如下：

（一）給予占有人合法使用權源：以占用-租賃-出售為處理模式

針對國有被占用土地，歷年來雖訂定計畫，分期分區執行國有土地全面清查，但歷年來修改之處理規定，俱以時間認定作為劃分占用及租賃之分野，依現行規

定國有非公用土地於民國 82 年 7 月 21 日前被占建、符合出租之規定者，如占用人繳清最近 5 年之使用補償金，辦理承租手續，則取得合法使用國有公用土地之權利。現行國有被占用土地處理方式似有以占用為租賃為前提之導向，國產局針對已有租賃關係者，非以拒絕占用人申請出售為處理方式，亦非選擇以公開市場為之的標售，歷年規定皆以讓售於占用人為處理方式。

另針對前述日本占領台灣後實施專制的殖民統治掠奪人民土地，賡續台灣光復後國民政府將臺灣總督府及日人公私產業的土地一律視為敵產收歸國有，進而將逾期未繳驗權利憑證申報者視為無主土地，逕為登記國有等行為等因歷史因素所產生之特殊占用，因屬國家對人民為以非自願的互動強奪土地，為與一般人民占用國有土地之處理方式區別，國有財產法於 89 年修法時，增訂國有財產法 52 條之 2，嗣於民國 92 年 02 月 06 日修正¹¹⁶，有助於解決多年來民眾於光復初期因法規、制度變革之故，而未能及時取得合法使用權利，形成長期占用國有土地及解決多年來民眾陳情發還土地懸案。

符合公平正義之法律規定，必須能保障每一國民能具公開機會去取得其應有的權利，而不被不當剝奪其自由，為達到這樣的公平機會均等，有必要對造成這樣機會不均等的因素加以清除，但在制度之前，因資源有限，如果一部份人將世界上美好的東西都占為己有，而使他人的生活比以往差，則這些占有者的行為將被認定是違反正義，亦即占用資源者必須在程序上必須符合機會公平原則，是以，國有土地被占用處理規定應與發生原因有合理關聯性，而且處理規定處理方式的選擇，皆應符合移轉正義與差異公平之原則，根據第一節有關國有被占用土地產生原因，接收之土地及先占之承襲等類型之國有被占用土地，當可循由國有財產法 52 條之 2 之處理；則其餘國有被占用土地不論係因公權力不彰、法令限制或人力不足、組織因素所造成，然論其性質可謂屬無使用權源類型，此類土地皆一體適用於納入租賃管理方式處理，進而讓占用國有土地人取得所有權，這種不論占用發生原因為何、占用時是時間長短等不同，皆一律納入租賃管理之處理方式是否符合移轉正義、機會公平與差異公平等原則，本文將於第三章深入論述。

(二) 不論符合承租條件皆收取使用補償金

¹¹⁶其相關配套規定有民國 89 年 11 月 15 日增訂之國有財產法施行細則五十五條之三（以下簡稱細則五十五條之三）、民國 93 年 9 月 3 日歷經第三次修正之「辦理國有財產法第五十二條之二讓售案件注意事項」（以下簡稱注意事項）、民國 93 年 9 月 3 日「審查國有財產法第五十二條之二讓售案件補充規定」（以下簡稱補充規定）、民國 98 年 12 月 31 日再度修正「辦理國有財產法第五十二條之二讓售案件注意事項」等。

由於社會上每個個體存在天生的不公平，所以所謂的公平正義並非要求採取一種機械式、不容有差別待遇的平等，因為齊頭式的平等，是一個假公平而非真正的公平。故法律行為制度欲發揮規範效力，必須具備倫理上的正當性，及必須正義性的要求，國有財產局對占用國有土地之占用人追收使用補償金，現行使用補償金比照租金標準計算，有一致性之計算方式及租金率，納租後之占用土地之土地使用補償金之收取是否能符合加強處理被占用不動產，懲罰非法占用，保全全體國民的公共財產之目的，有關使用補償金的收取應依占用成因、占用時間獲利性、占用時間長短而在規定上而為不同的處理，方符差異公平原則，本文將於第四章，針對占用期間之使用補償金計收標準及計算方式進行深入論述。



第四章 國有被占用土地納入租賃問題之探討

第一節 國有非公用土地租賃處理內容

依民法第 421 條規定：「稱租賃者，謂一方以物租與他方使用收益，他方支付租金之契約」，故國有財產局與人訂定租賃契約，將國有財產供他人使用收益，國產局收取出租金之行為即屬「出租」。國有財產局管理國有非公用土地，出租規定於國有財產法第 42 條至第 45 條、其施行細則第 43 條之 1 至 47 條，及財政部訂頒之「國有非公用不動產出租作業程序」，相關租賃處理措施說明如下。

一、國有土地出租方式

依據現行國有財產法第 42 條規定，國有非公用財產類之不動產得以標租方式辦理。但原有租賃期限屆滿未逾 6 個月者，或民國 82 年 7 月 21 日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者，或依法得讓售者，得逕予出租；又非公用財產類之不動產依法已為不定期租賃關係者，應於規定期限內訂定書面契約。故國有財產局管理之國有非公用土地合於上開規定者，均依承租人意願辦理出租。故國有非公用土地出租方式有逕予出租、專案出租和公開標租等 3 種¹¹⁷，分析如下：

(一) 逕予出租

所稱逕予出租，係指依法得出租之土地，得由財政部國有財產局各地區辦事處或分處逕為辦理出售處分，免經由行政院或主管機關財政部核准者稱之，如國有被占用土地承租等即屬此類，租賃契約種類概分為基地、耕地、林地、養殖地出租 4 種。

其中「基地出租」係指依國有財產法第 42 條第 2 項規定，非公用財類之不動產，於民國 82 年 7 月 21 日以前已實際建築、居住使用至今者，實際使用人得檢附房屋所有權狀及時間證明文件向國有財產局各地區辦事處或分處申請基地承租者。所稱「民國 82 年 7 月 21 日以前已實際建築、居住使用至今」，係指門牌、戶籍、稅籍、水電或政府機關證明等文件得以證明該使用時間者¹¹⁸；

¹¹⁷ 另為增進耕地管理效益，使農民取得耕地使用權，改善期生活並增進農業生產，針對國有耕地，現行國有財產法第 46 條及國有耕地放租實施辦法訂有相關國有土地放租之規定；另海岸地，符合「國有非公用海岸土地放租辦法」規定者，得辦理放租。惟因國有耕地及海岸土地被占用處理非本文探討範圍，故省略不列述。

¹¹⁸ 依本法第 42 條第 1 項第 2 款規定申請租用非公用不動產者，應檢附下列實際使用之時間證明

所稱「實際使用者」，意指國有土地上之實際占用人；前述所稱「占用人」係指民法第 940 條所定義之對物有事實上管理能力之人，同指民法第 184 條所謂之無權占用人¹¹⁹。

另依國有財產法第 42 條第 2 項規定，非公用財產類之不動產，於民國 82 年 7 月 21 日以前已實際耕作、林作、養殖使用至今者，實際耕作、林作、養殖權利及時間證明文件，向國有財產局各地區辦事處或分處申請耕地、林地、養殖地承租。所稱「民國 82 年 7 月 21 日以前已實際耕作、林作、養殖使用至今者」，係指以四鄰、村里長、地方耆老或政府機關證明等文件得以證明該使用時間者；所稱「實際使用者」，意指國有土地上之實際占用人；前述所稱「實際耕作林作養殖人」，意指在國有土地上實際耕作、林作、養殖使用人。

再依國有財產法第 49 條規定，非公用財產類之不動產，其已有租賃關係者，得讓售與直接使用者。前項得予讓售之不動產範圍，由行政院另定之。非公用財產類之不動產，其經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用者，得讓售與有合併使用必要之鄰地所有權人。第 1 項及第 3 項讓售，由財政部國有財產局辦理之。故此條規定開啟占用國有土地人承購之法源依據。

（二）專案出租

「專案出租」，係指經權責機關專案核准專案出租或專案讓售之土地，得辦理或改辦出租於受核准人。如國、公營或公益性法人事業土地專案出租或專案讓售之專案出租，及國私共有土地之讓售共有人、核准整體開發土地之讓售開發人、地形畸零夾雜土地之讓售鄰地之所有權人、及依土地法第 34 條之 1 處分之讓售第三人等核准專案讓售均屬之¹²⁰。

（三）公開標租

係指國有財產局各地區辦事處或分處，依國有財產法第 42 條規定選列標的或經民眾申請標租土地，經勘查、審查、公告及開標、通知得標人訂約承租

文件。但出租機關得審認實際使用時間者，免予檢附：一、租用建築基地：戶籍證明、房屋稅繳納證明、水電費收據或其他政府機關、公營事業機構出具之證明文件。二、租用建築改良物或建築改良物連同基地：戶籍證明。

¹¹⁹詳參王樹穩，2007，「國有地租售法律定性之研究」，逢甲大學土地管理學系碩士論文：台中，第 48 頁。

¹²⁰詳參國有財產法第 52 條之 1 規定。

等法定程序，並移轉使用權於承租人。國有土地標租一律以公開招標為限¹²¹。

二、出租期間

非公用財產類之不動產出租，應依下列各款規定，約定期限¹²²：

1. 建築改良物，5 年以下。
2. 建築基地，20 年以下。
3. 其他如耕地、養地、林地土地，6 年至 10 年。

約定租賃期限屆滿前，得更新之。

三、租金及租金率之計算標準

(一) 租金計算標準

國有財產法第 43 條第 3 項前段規定，國有非公用財產類之不動產租金率，依有關土地法律規定，但以標租方式出租或出租係供作營利使用者，其租金得不受有關土地法律規定之限制。是以，有關國有土地之租金，均留待各類別土地之規範法規加以規定，國有財產法並不加限定，惟為免各該法律漏未規定，或根本無其他規範之法律，造成租金難以計算，同條項後段復規定：「土地法規為規定者，由財政部斟酌實際情形擬定，報請行政院核定之」。行政院於民國 83 年 7 月 14 日以台（83）財字第 27162 號函核示國有出租基地租金率調整案，將公有土地之租金率訂為按申報地價年息百分之五計收租金。故目前國有非公用房地局租之租金率，基地按土地申報地價年息 5% 計算；房屋按課稅現值年息 10% 計算¹²³。

(二) 租金率計算標準

其中國有建築地的租金率較常調整，由民國 38 年迄今，國有非公用基地租

¹²¹ 詳參國有財產法第 43 條第 1 項規定。

¹²² 詳參國有非公用不動產租賃作業程序第 28 點規定。

¹²³ 其他耕、養、林、礦等土地之租金，亦有其一定計算標準。依「國有非公用不動產租賃作業程序」第 55 點規定，出租不動產之租金，除另有規定外，依下列計算方式計收：

1. 基地：年租金為當期土地申報地價總額乘以百分之五。
2. 房屋：年租金為當期房屋課稅現值乘以百分之十。
3. 農作地（含原林乙地）、畜牧地、養地及養殖地：年租金為地方政府公告當期正產物單價乘以租約約定之正產物收穫總量乘以千分之二百五十。
4. 礦業用地：年租金為依國有財產計價方式評定之市價乘以百分之四。
5. 造林地（含原林甲地）：於地上林木依法砍伐時，按造林利益分收百分之一。

另國有耕地及海岸土地，得分別依國有財產法第 46 條規定訂定之「國有耕地放租實施辦法」及「國有非公用海岸土地放租辦法」規定辦理放詳參財政部國有財產局，2010，98 年度業務年報，第 30 頁。

金率的變動，以其法律依據來劃分，大抵可分為以下階段：¹²⁴

(1) 適用土地法時期（民國 38 年 7 月至 47 年 6 月）

在民國 38 年 7 月以後，租金率的變動基本上適用在土地對租金率不得超過申報地價額年息百分之 10 之限制下，租金率為縣市政府規定地價年息 8%，至民國 45 年間，租金計算方式改為以申報地價為標準，且同年並將租金率提高為 10%。

(2) 適用實施都市平均地權條例時期（民國 47 年 6 月至 53 年 7 月）

在民國 47 年 7 月 2 日，實施都市平均地權條例第一次修訂時，為配合都市平均地權政策之實施，進行管理房地租賃之相關事宜，特於條文中增列有關建築基地租金率限制之條文，其中規定都市平均地權條例施行之地區，建築基地租金，以不超過該宗土地申報價額年息 2% 為限，而公有非公用基地出租之租金率遂配合其變動，修改以土地申報地價把八折後年息 2% 計算，調整幅度相當大。

(3) 適用行政院之行政命令調整之時期（民國 53 年 8 月迄今）

民國 53 年 8 月起，公有非公用基地租金率之適用，改為以行政院函令方式，進行較為機動的調整，而期間租金率的變化，又大致畫分為以下階段：

53 年 8 月至 80 年 6 月：此段期間內，租金率之變動數值較小，較低之時期為土地申報地價年息 3%，最高時期亦僅為土地申報地價年息 4%，租金率之調高與降低，主要係隨著重新規定定價的時間而變動，在民國 53、63、67、76 年重新規定地價後，相較下租金上升，因而租金率即調降，並有打八折、打六折計收之現象；而在重新規定地價數年後，尚未進行下次重新規定地價時，相形之下租金水準太低，因而將租金率提高。

80 年 7 月至 82 年 6 月：由於部分地方政府向中央建議將租金率調高，且台北市政府提出「因地制宜採利率自由化」之意見，行政院於民國 80 年 2 月 12 日函示各級政府，將以往固定且全國統一的租金率，改為以「由地方政府斟酌當地經濟、財政之狀況，及土地利用之情形，於申報地價年息 3% 至 10% 間自行訂定。」因而台北市、台灣省與高雄市分別擬定租金率之新標準。

82 年 7 月起，行政院復函令各級政府比照國有出租基地租金率之調整，將租金率改為土地申報地價年息 5% 計收租金。

¹²⁴中國土地經濟學會，1995，公有基地租金率之研究，第 12-19 頁。

目前租金率¹²⁵，指依下列基準計算年租金之比率。但在造林地者，為林木砍伐時，出租機關應分得造林利益之比率：

1. 建築基地：當期土地申報地價總額。
2. 建築改良物：當期房屋課稅現值。

除以標租方式出租或出租係供作營利使用者，其租金率得不受有關土地法律規定之限制外，依土地法 105 條準用同法第 97 條規定，建築基地租金以不超過土地申報地價總額年息 10% 為限，而公有建築基地租金之計收標準，歷年來均以土地申報地價為計算基礎，其間租金率最高時為 10%，最低為 2%，茲將歷年租金計收標準列表如下¹²⁶。是以，國有非公用基地出租租金率之決定，基本上係採全國統一之租金率，且其租金水準一般而言均較民間為低，致使政府在扣除應負擔之人事費等支出後，其租金收入對國庫之挹注，極為有限。此外如果國有非公用基地租金水準長期較民間偏低，恐將使國有土地承租人因固定成本之降低，而據此優勢從事競爭，不僅形成國有土地與私有土地承租人間之不公平，甚至因而破壞整體市場之生產效率。

自過去租金率調整情形以觀，多半遷就重新規定地價之實施，並且往往因重新規定地價之時間未能定期舉行，導致在重新規定地價未能進行前，即已調高租金率，以避免承租國有土地之租金與民間市場之租金水準相差過大，等到重新規定地價後，發現原調幅有誤差，遂有調低租金率，甚至採行打折扣計收租金的不正常現象。

¹²⁵詳參「國有非公用不動產出租管理辦法」第 5 條規定，另養地及其他農業用地：地方政府公告當期正產物收穫總量折算代金。

¹²⁶參閱財政部國有財產局，1998，國有財產現況（增訂本），第 67 頁。

表 4-1 國有建築基地歷年租金計收標準表

起迄時間	租金計算標準
38 年 7 月-45 年 3 月	依照當地縣市政府規定土地地價年息 8% 計算。
45 年 4 月-45 年 6 月	依申報地價年息 8% 計算。
45 年 7 月-47 年 6 月	按土地申報地價年息 10% 計算。
47 年 7 月-53 年 7 月	按土地申報地價打八折後依年息 2% 計算。
53 年 8 月-60 年 6 月	按土地申報地價年息 3% 計算。
60 年 7 月-63 年 12 月	按土地申報地價年息 4% 計算。
64 年 1 月-64 年 12 月	按土地申報地價年息 4% 計算租金額後 6 折計收。
65 年 1 月-65 年 12 月	按土地申報地價年息 4% 計算租金額後 8 折計收。
66 年 1 月-76 年 6 月	按土地申報地價年息 4% 計算。
76 年 7 月-77 年 12 月	按土地申報地價年息 3% 計算租金額後 6 折計收。
78 年 1 月-78 年 12 月	按土地申報地價年息 3% 計算租金額後 8 折計收。
79 年 1 月-82 年 6 月	按土地申報地價年息 3% 計算。
82 年 7 月起迄今	按土地申報地價年息 5% 計算。

資料來源：本研究整理自國有財產現況

四、辦理成效

根據國有財產局 49 年成立後，歷年出租數量及租金收入表統計如表 3-2，由統計資料顯示，國產局剛成立時，對於出租數量並無全面性建立資料管理，至 58-59 年國有財產法與其施行細則管理法規相繼公布後，租賃問題於民國 60 年代方逐漸重視，直至民國 73 年才將業務正常化，雖然統計資料因統計形態部分有所缺漏，民國 58 年及 64 年將符合承租認定日期放寬，出租土地數量及金額並無顯著之增加。

表 4-2 國有財產局歷年出租數量及租金收入統計表

年度別	出租數量			租金收入 (千元)
	戶數	筆數	面積(公頃)	
50				12201
51				20918
52				131511
53				14480
54				26593
55				29004
56				31787
57				35755
58				50837
59				58664
60				62645
61				71245
62				97653
63	20936		5190.2441	97316
64	24070		6012.3816	107398
65	26844		6264.9548	148395
66	28147		6695.1197	190521
67	28999		6856.9577	218945
68	29140		7425.4946	267191
69	27533		9268.1721	372545
70	27776		9291.2764	372501
71	28829		9417.6475	325600
72	30177		9523.7213	376125
73	28948	3491	9318.9318	367946
74	32270	38870	9670.5176	394869
75	34470	41669	9812.4596	511620
76	33614	40552	9985.2640	411863
77	35630	42748	10160.0592	577385
78	36714	43084	10297.8778	694791
79	34861	41302	10077.2126	608191
80	35128	41969	10180.7264	586930
81	34176	49264	10986.4092	647454
82	35094	50151	10962.9025	662930
83	37116	55959	11999.7000	934331
84	39261	57546	11488.4679	1111610
85	41102	68886	11664.7173	1500965
86	40254	47318	1404.6297	1367820
87	66836	50422	1474.2393	1542045
88		52821	1593.4135	1723681
89		167668	62337.1794	2722606
90		208180	74277.5176	2382821
91		227615	80475.2608	2719570
92		242145	83630.1422	2909121
93		262747	95598.6116	2983531
94		274825	100320.9569	3190294
95		270882	88559.6900	3037082
96		270753	81226.6806	3082240
97		270638	77246.7498	2917267
98		272150	74766.7580	2835904

資料來源：本研究整理自歷年國有財產局業務年報

五、小結

由前述租賃方式可知，所謂國有土地租賃模式，即國有財產局（出租者）約定將國有土地出租予人民（承租者）使用、收益，人民支付租金予國有財產局之管理模式。就消極與積極的性質區分，出租係屬消極性質的管理模式，即原承租人辦理續約、申請者符合法定認定期限的占用事實並願繳清歷年使用補償金或依法得讓售者，均須主動向國有財產局提出申請承租，經國有財產局及其各辦事分處審查符合出租規定後辦理，凡占用人占用時間符合合法承租期限規定，可依「國有非公用不動產出租管理辦法」規定，出具政府機關證明文件佐證，且保證願意繳清使用補償金，則國有財產局及其所屬機關於受理此類申租土地時，僅能被動受理，出租機關並無法任意選擇出租之對象及租售方式。而針對國有被占用土地之占用戶所提出之租賃案件，國有財產局係處於被動審理占用人得否符合申租要件之地位。另一方面，89 年國有財產法修法新增之標租則屬積極性質的管理模式，國有財產局得以主動、公開底價招標辦理出租，在此租賃模式下，政府係處於積極主動蒐尋符合市場需要之國有土地，並透過市場對於該宗土地之最有效利用原則下進行租金競標。

又藉由表 3-2 得知，民國 58 年及 64 年將符合承租認定日期放寬，出租土地數量及金額並無顯著之增加，及至 89 年國有財產法修法後，國有財產局經管出租土地爆量遽增，同時，租金收入已逐年增加，可知，89 年大幅度將國有被占用土地認定標準放寬，確實讓許多被占用土地就地合法化，收取之租金也挹注國庫甚多，然納入租賃管理的法規制度設計，也埋下隱憂。

第二節 國有被占用土地納入租賃爭議之分析

國有土地為政府重要資源之一，在土地市場運作過程中，扮演提供公共目的需用之土地，引導都市有秩序發展並作為健全土地市場的工具、調節土地供給、抑制地價上漲以避免不勞而獲及漲價歸公等許多重要功能。故目前國有被占用土地納入租賃管理之規定，爭議問題說明如下。

一、歷次符合承租認定期限與發生原因之缺乏關聯性

依前章研究發現，國有被占用土地因歷史因素，形成占用原因複雜，國有財產局的現行作法是以日期認定方式來處理，凡符合占用期限，為合法的租賃關係，租賃滿一定期限，尚可優先承租¹²⁷；凡不符合占用期限者，依國有財產法之規定，即為通知占用人自行拆除或騰空交還。倘占用人拒不配合辦理者，則依占用情節不同，分別採違反相關法律或使用管制者通知或協調主管機關依法處理以民事訴訟排除；或依刑法第 320 條規定移請地方警察機關偵辦或逕向檢察機關告訴。

探究符合承租期限 82 年 7 月 21 日認定之分類標準，是否與積極處理被占用國有非公用不動產，形成合理關聯性，首要回復本文在前文對現行國有土地被占成因掌握，被占用成因為不外民國 34 年 8 月 14 日台灣光復，接收日人在台之公司產業時發生之「原始占用」；未及於 35 年 4 月 5 日逾期申請未申報土地權利憑證繳驗，或經申請但逾期未補繳證件之土地，則視為無主土地處理，經公告情滿後登記為國有之土地；未及於民國 39 年頒定之「台灣省日產基地出售辦法」規定時 1 個月內辦理者；以及民國 59 年 3 月 27 日國有財產法施行細則公佈施行，並以施行日以前已實際使用，其使用之始為善意並願繳清歷年使用補償金者之准許取得合法權源之機會；在民國 62 年公布實施行之「逾總登記期限無人申請登記之土地處理原則」無人聲請登記土地的結果，故國有土地占用國有土地幾個處理法源時間分別為民國 34 年、38 年 12 月 31 日、39 年、59 年及 62 年。而國有財產局歷年修法之符合承租之認定日期分別為 47 年 12 月 12 日、49 年 12 月 12 日、59 年 3 月 27 日、74 年 6 月 17 日及 82 年 7 月 21 日，對照前述或可歸類為

¹²⁷依「國有非公用不動產租賃作業程序」規定，可以申請租用國有土地之情況計分四大類，分別為 1.依國有財產法第四十二條第一項第一款規定(原有租賃期限屆滿，未逾六個月者)承租者。

2.依國有財產法第四十二條第一項第二款規定(民國八十二年七月二十一日前已實際使用，並願繳清歷年使用償金者)承租者。

3 依國有財產法第四十二條第一項第三款規定(依法得讓售者)承租者。

4.依其他法律承租者。

原始或善意取得之占用成因，符合承租日期之認定，並無與國有被占用土地之發生原因有所關聯。

二、符合承租認定期限推延不當

88 月年 12 月 28 日立法院完成三讀，89 年 1 月修正通過之國有財產法第 42 條出租時間由原 59 年 3 月 27 日延後至民國 82 年 7 月 21 日以前，已實際使用者，得申請承租。修法後，固然將 82 年 7 月 21 日以前占用者的問題，納入管理，並收取租金挹注國家財源¹²⁸，但 89 年修法針對符合承租認定期限之推延，使得在民國 59 年 3 月 27 日至民國 82 年 7 月 21 日期間之國有土地占用人取得合法申請承租的權源，由前一節統計資料可知，88 年出租面積為 1593 公頃，修法後暴增至 6 萬 2337 公頃，因修法而符合承租之占用土地，就增加 6 萬 1 千多公頃，足足有台北市土地面積¹²⁹的兩倍大。

進一步言之，歷年國有土地被占用符合承租規定中「符合承租之占用期限」認定，58 年 1 月 27 日頒訂之國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款：「財政部國有財產局成立前，已實際使用…」，承租認定期限為 49 年 12 月 12 日，迄 64 年 1 月 17 日修正之國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款：「本法施行前…」時，已放寬為 59 年 3 月 27 日；89 年 1 月 12 日修正之國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款：「本法施行前…」，則再放寬為 82 年 7 月 21 日，占用人取得承租承購權由早先 49 年 12 月 12 日，修法一路放寬至、59 年 3 月 27 日及現今之 82 年 7 月 21 日，詳附表 3-3。放寬認定占用人取得承租承購權利之處理規定更迭，時間一再推延，符合承租時間之認定，依據國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款規定，國有非公用財產類不動產於民國 82 年 7 月 21 日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者，得逕予出租。此款規定主要著眼於解決國有財產局成立之前，因歷史因素導致之特殊占用使用所設計之特別處理條款。然就前述章節分析可知，歷年來的屢次放寬符合承租期限，均是為了徹底有效的解決國有土地被占用問題，但放寬迄今，占用問題並無被有效的解決，準此以言，國有被占用土地制度因時空背景的轉換，已漸次失去其正當性，從而瀕臨違反公平原則的地步。就公平的觀點來說，對全體國民最公平合理的交待，就是對不法的占用人施以嚴懲，全部拆屋還地，收歸

¹²⁸由表 3-2「國有財產局歷年出租數量及租金收入統計表」可知，因此，民國 88 年度國有非公用土地出租筆數為 5 萬 2821 筆，至民國 89 年度國有土地公用土地出租筆數則大幅增加至 16 萬 7768 筆，同時租金收入由 17 億 2368 萬 1 千元增加為 27 億 2260 萬 6 千元。

¹²⁹台北市面積為 27179.97 公頃。

國有¹³⁰。從上述立法歷史沿革析之，系爭規定係屬對制度建立前既存權益者給與特別保護，對於既存占用國有土地人之保護方式，占用人優先承租日期從原本 47 年 12 月 12 日，轉變為 49 年 12 月 12 日，放寬為 59 年 3 月 27 日、轉變為 74 年 6 月 17 日，最終則是系爭規定之 82 年 7 月 21 日，其保護之程度，一再提高，國有被占用土地一旦符合國有財產法第 42 條第 2 項之申租規定，非法占用國有土地人便可以優先租用該占用土地，排擠其他人民承租該國有土地之權利，此為另一重不合理。

表 4-3 國有被占用土地「符合承租之占用期限」認定修訂一覽表

符合承租規定的占用期限	法 令 依 據
47 年 12 月 12 日	國有房地產處理辦法
49 年 12 月 12 日	58 年 1 月 27 日頒訂之國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款：「財政部國有財產局成立前，已實際使用…」
59 年 3 月 27 日 ¹³¹	1. 64 年 1 月 17 日修正之國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款：「本法施行前…」 2. 有關使用補償金追收年限，係財政部 74 之台 74 財 17288 號函。
82 年 7 月 21 日	1. 89 年 1 月 12 日修正之國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款：「本法施行前…」

資料來源：本研究整理

三、納入租賃後採逕予出租不當

按國有土地之出租制度，依國有財產法第 42 條規定，區分為逕予出租及標租制度，雖均屬提供土地收取使用對價，但其內涵不同，依表 3-4 顯示，被占用之國有土地納入租賃管理後，於訂約前需繳納以往已使用之 5 年使用補償金，無需繳納履約保證金，訂約後，每年需繳納按當期公告地價 5% 計算之租金，每次訂約 10 年，租期屆滿後得更新契約。而國有財產法於 89 年修法時納入之標租制度，標租方式採政府採購法之精神，放諸公開市場求取最適租金之性質，並按訂約當期土地公告現值 10% 收取履約保證金，租期屆滿後重新辦理標租時，原承租人得以得標之同一租金率優先承租，則，揆諸占用國有土地人占用行為即屬無

¹³⁰劉維真，前揭文，第 41 頁。

¹³¹ 這項時間依條文原意，應以國有財產法第 58 年 1 月 27 日之公布日為施行日，而不應以施行細則 59 年 3 月 27 日之公布日為施行日，惟此項日期之認定標準，已行之有年，且地方政府之財產管理法規亦參照此項日期訂定相關條文，因影響層面廣泛，乃將錯就錯。詳參劉維真，前揭文，第 39 頁。

權占用，將國有被占用土地納入租賃管理後，同樣以租賃方式管理，但於出租處理方式選擇上，採標租方式處理，提高申請承租之競爭者參與率，除可以挹注財政收入外，亦可避免採取逕予出租，讓占用國有土地者優先取得國有土地產權，防止國家資產私有化之不合理現象，是以，相關標租作業程序規範既已具備，允宜積極落實標租制度，有關國有非公用土地未取得合法使用權之占用，宜積極採標租方式執行，導以合法化，並限制租賃權之轉讓，以避免得標者藉機獲取不當利益，並促進土地利用之公平性，提升土地利用價值¹³²。

表 4-4 國有土地出租方式比較表

	依據法令	租金	履約保證金	租賃期限	續約	備註
逕予出租	國有財產法第 42 條第 1 項第 1. 2. 3 款	按當期公告地價 5 % 計收	無	10 年	無限制，尚可依國有財產法申請讓售	前提須繳交 5 年使用補償金
標租	國有財產法第 42 條第 1 項前段及第 43 條後段	按當期公告地價乘以得標之租金率	按訂約當期土地公告現值 10%	20 年	重新辦理標租時，原承租人得以得標之同一租金率優先承租	

本研究整理

四、讓售占用之承租人不當

依照現成國有財產法第 42 條第 1 項第 2 款國有公用土地在民國 82 年 7 月 21 日以前占用者，追收占用期間補償金，補訂租賃契約後，復依據國有財產法第 49 條規定，已有租賃關係者，國有財產局可將該宗土地「直接讓售」與直接使用人。此一規定實有檢討必要，以現行國有財產法之設計觀點為例，係以處分國有土地所有權為主要目的，對於被占用土地之處理，係先提供租賃權，繼之給與因占用而變成租賃之承租人優先購買占用土地之權利。揆諸其原本之目的係在處理既成占用問題，故因而疏於提升土地利用機制，但該政策之外部性，反而衍生鼓勵不肖民眾占用公有土地，加以 89 年 1 月 12 日修訂國有財產法第 42 條規定，更將承租條件由 59 年 3 月 27 日前占用，大幅放寬至 82 年 7 月 21 日前占用

¹³² 參閱楊一芳、楊敏英，2007，「國有非公用土地經營管理審計之探討-以被占用土地為例」，『政府審計季刊』，第 27 期，第 18 頁。

即具有承租資格，就地合法，實為誤導占用可以低價取得國有土地使用權制度所存在的最惡劣示範作用¹³³。畢竟納租後之承租人權利取得係源於非法占用，換言之，非法占用國有土地可以取得租賃權，進而取得讓售權，此在租金和地價均偏低的情況下，許多人為利之所趨，往往運用各種手段鑽法律漏洞，先占用國有土地並蓋上違章建築，然後迫使政府承認其占用事實，進而達成租用目的。依照土地法第 104 條規定，也僅僅給承租人優先購買權，非若給予承租人讓售之權¹³⁴。

就符合承租之占用期限規定，從法規表面觀察可以發現，考量將占用納入租賃管理制度之緣起，除如前述章節國有土地來源及國有財產局與其前之處理單位之路線相依的因素外，另一則乃因早期未有特殊讓售之規定之輔助，衡之當時的時空背景與情境，自屬正當且有必要，然則，由前述制度演進以觀，可知歷次放寬申請租用期限，致占用人心存僥倖，此一制度隨著國產法第 52 之 2 規定之矯正措施訂頒，占用等原因權利轉換所得之合法使用之地位，為第一重之不公平；第二重不公平，當追償占用人之使用補償金，卻採用短期之消滅時效，而非由其繳驗之占用證明文件之時間追償悉當於租金之價金；第三重不公平，占用人納入租賃管理後，承租之租金計算相較市價偏低，則賦予占用人得較一般市民以更低廉之使用成本使用國有土地，此皆為立法制度上之不公平，環環相扣演進為實質之不公平對待。目前國有被占用土地將租賃權誤用為解決占用土地，處分占用土地之所權之臨時措施，且嚴格劃分占用時間與條件等不公平且無效率的處理方式，導致：占用—出租—出售模式為取得國有土地所有權的捷徑。

五、占用越久懲罰效果越小

按為促進國有土地最大邊際效用，國家資產租售比照政府採購法之精神¹³⁵，以公開且維護公共利益及公平合理，以於公開市場標租方式為之，透過經紀市場正常運作，依處理要點第 1 點規定，該要點之目的在於積極處理被占用國有非公用不動產，以維護國產權益。凡占用之始於民國 82 年 7 月 21 日之前，可納入國有土地租賃管理，取得合法使用國有土地之權源；凡占用於民國 82 年 7 月 21 日之後者，則必須隨時面對國家本於物上請求權要求之拆屋還地。

因為現行規定及處理方案，不論占用時間長短皆因無權占用之事實，致生符

¹³³ 林鼎鈞，2006，「以平衡計分卡之觀點探討公有土地管理績效之研究」，第 24 頁。

¹³⁴ 吳家昌，1990，「公有土地處分問題與對策」，『台灣土地金融季刊』，第 104 期，第 7 頁。

¹³⁵ 政府採購法第 6 條規定，機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。

合優先承租規定與否之不同待遇，無權占用國有土地與合法承租國有土地皆可依相同計算標準承租國有土地，承租成本皆相同，另占用人占用國有土地始於 82 年 7 月 21 日，則可較一般國民優先取得國有地承租權。



第三節 小結

本章主要探討國有被占用土地納入租賃管理問題處理內容及影響，經由評述現行規定，經由本章研究有以下問題及建議：

- 一、一套土地政策之擬定，必須分成政策目標、政策手段、可能引起之影響、配合措施、預期成果等幾個層次加以深入檢討分析，並經過充分之辯論後才可定案¹³⁶。針對國有被占用之土地，現行制度強調應限期辦理租用納入管理，按已納入租賃管理來處理占用土地，而國有土地被占用雖有其歷史原因，倘就諾齊克「正義的擁有」(justice in holding) 角度觀之，為了對那些因歷史因素所導致原合法土地所有人淪為國有土地的占用人身分來講，為填補對這些符合合法持有物資格的原始所有權人，符合移轉正義的制度設計，國有財產局歷年修法之符合承租之認定日期，應與「原始占用」幾次造成錯置的時間點一致，亦即承認承購之日期認定標準，應進一步探究造成無權占有之原因，而與國有被占用原因形成合理關聯性，但現況符合承租賃定日期為民國 82 年 7 月 21 日，與「原始占用」幾次造成錯置的時間點民國 34 年、38 年 12 月 31 日、39 年、59 年及 62 年並不一致，已明顯違反諾齊克所主張的合法持有物資格之移轉正義原則¹³⁷。
- 二、再則占用人取得承租承購權由早先 47 年 12 月 12 日，修法一路放寬至 49 年 12 月 12 日、59 年 3 月 27 日及現今之 82 年 7 月 21 日，時間一再推延，而占用問題並未有效解決，已漸失其正當性，系爭規定之制度形同對非法占用人之照顧與保障，亦不符合羅爾斯所主張的自由平等原則¹³⁸。

¹³⁶參閱林英彥，1998，「土地亂象批判」，台北：中華徵信，第 67 頁。

¹³⁷諾齊克對「正義的擁有」(justice in holding) 提出一個歸納性的定義，應滿足 (1)「占取正義的原則」(the principle of justice in acquisition)：一個人在符合占取正義原則下獲取一些東西的話，則他有權擁有這些東西。(2)「移轉正義的原則」(the principle of justice in transfer)：一個人在符合轉讓正義原則下獲取一些東西的話，亦有權擁有這些東西。(3) 如果擁有者自願同意 (voluntary consent) 將他的一項擁有物送給別人、或與別人交換某物，則後者便有權擁有該物。只要他們的交易行為沒有危害到第三者，就沒有任何人有權禁止他們這項交易，詳參張延廷，1996，「由正義思潮論現代社會應有之公道」，『復興崗論文集』，第 18 期，第 91 頁。

¹³⁸羅爾斯對於「公平」之定義。羅爾斯認為一個正義的社會的基本結構應實現下列兩項原則，並且也要遵守「先後次序規則」：

- (1) 第一原則——自由平等原則 (the greatest equal liberty principle)

亦即每個人都有同等權利擁有最大程度的基本自由，羅爾斯所謂基本自由權利，包括政治自由 (選舉與被選舉權)、言論與集會自由、良心自由、思想自由，以及在法治保障下免於被任意逮捕拘禁及剝奪財產之自由。這些基本自由權利在一個合乎正義的社會中，每個公民都必須平等，不得以任何理由 (包括促進經濟繁榮或社會與經濟不平等的改善等理由) 侵犯這些基本的自由權利。

- (2) 第二原則——社會與經濟上的不平等應滿足兩個條件：

此原則通稱為差異原則，事實上包括兩個原則：A. 差異原則 (the different principle)；B. 公

三、目前國有被占用土地將租賃權誤用為解決占用土地，處分占用土地之所有權之臨時措施，嚴格劃分占用時間與條件等原為便於公務執行，有統一認定標準，但卻形成非法占用國有土地人便可以優先租用該占用土地，排擠其他人民承租該國有土地之權利，嚴格劃分占用時間與條件等不公平且無效率的處理方式，導致：占用—出租—出售模式為取得國有土地所有權的最佳捷徑，放寬認定占用人取得承租承購權利之處理規定更迭，一再放寬占用人取得承租承購權利之時間，形成保護占用人之不合理現象，容易導致：占用—出租—出售模式為取得國有土地所有權的最佳捷徑，引起爭議。

四、占用—租賃—讓售之處理違反移轉正義及機會公平原則

從占用人優先讓售角度而言，尤其是哪些強有力的財團或惡意占用者搭弱勢族群便車，占全民的便宜，就可能違反社會正義。占用人占用國有土地者，依國有財產法第 42 條規定，民國 82 年 7 月 21 日以前已實際使用，可申請承租，復依同法第 49 條規定，已有租賃關係者，得讓售與直接用人。此一處理機制，以「占用」為唯一讓售要件，及以「占用者」為唯一讓售對象，非法占用人非但未受懲罰，且又享有依法優先讓售之權，讓守法且須用國有土地之人，無任何購買機會及權利，違反移轉正義及機會公平原則，不符公平正義原則，建議應刪除國有土地讓售以占用為先決要件之規定，杜絕占用人之投機心理。

四、占用—租賃—讓售之處理違反差異公平之正義原則

89 年的修法，係針對占用公用土地及不動產至今者，可以購買該土地，此

平的機會均等原則（the principle of fair equality of opportunity）。

在這個原則中，羅爾斯認為社會與經濟上的不平等必須合乎下列兩個條件：A.使社會中處境最不利的成員獲得最大的利益；B.社會的各項地位與職務必須在公平的機會均等原則下對所有的人開放。羅爾斯認為就這兩個條件而言，第二個條件優先於第一個條件，也就是說，不平等的分配若能使社會中的弱勢階級獲得最大利益，則是容許此種不平等的存在的，但是前提條件就是不能因此而限制、阻礙某些人或團體公平參與地位（選舉產生之外的政經地位）或職務的競爭。根據容許不平等的兩個條件，羅爾斯提出「民主的平等」（democratic equality）觀念，認為既能滿足使社會中處境最不利的人獲得最大利益，又能符合公平的機會均等原則。在此，為了達成公平的機會均等，有必要對造成機會不均等的因素加以清除。羅爾斯認為以能力為標準，固然比較接近正義原則，然而仍然不合理，諸如自然的、社會的與家庭的環境，包括營養狀況、生活方式、文化氣氛，以及受教育的機會等等，都對個人能力造成重大影響，使社會弱勢階級處於不利的地位。因此，民主的平等觀念主張消除造成個人能力差異的根源與條件，政府應該致力於縮小貧富差距，改善社會弱勢階級的生活條件，而不應該由社會的或自然的機運來決定個人在社會中利益與負擔的分配。

在應用時，第一原則與第二原則之間有一種「辭典式的序列」（lexical order）關係，也就是說，第一原則優先於第二原則；而且第二原則中的 A 與 B 亦具有此種關係，亦即公平的機會均等原則優先於差異原則。詳參李少軍、杜麗燕、張虹譯，2003，「正義論」，台北：，桂冠，第 56-57 頁。

等於給非法占用者就地合法化的原考量將占用納入租賃管理制度之緣起，乃因早期未有特殊讓售之規定之輔助，衡之當時的時空背景與情境，自屬正當且有必要，然則，由前述制度演進以觀，可知歷次放寬申請租用期限，致占用人心存僥倖，此一制度隨著國產法第 52 之 2 規定之矯正措施訂頒，占用等原因權利轉換所得之合法使用之地位，當追償占用人之使用補償金，卻採用短期之消滅時效，而非由其繳驗之占用證明文件之時間追償相當於租金之價金；又占用人納入租賃管理後，承租之租金計算相較市價偏低，則賦予占用人得較一般市民以更低廉之使用成本使用國有土地，此皆為立法制度上之不公平，環環相扣演進為實質之不公平對待，並為違反了羅爾斯的差異公平原則。

- 五、建議國有被占用土地納入租賃管理之處理方式，可由現行逕予出租改採標租方式，由於標租放諸公開市場求取最適租金之性質，若採標租處理除可以挹注財政收入外，亦可避免讓占用國有土地者優先取得國有土地產權，防止國家資產私有化之不合理現象。

第五章 國有被占用土地使用補償金內容之探討

為積極處理被占用國有非公用不動產，以維護國產權益，國有財產局訂定「國有非公用不動產被占用處理要點」，對於被占用之不動產，在未依法處理完成前，先依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金。故可謂所稱使用補償金之性質實際係為收取占用人於占用期間所得之不當得利，另不當得利依民法第 179 條之規定：「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。」，基此，針對現行使用補償金標準及構成要素規定，是否能達成積極處理，維護國產權益之目標，將於本章進行探究。

第一節 使用補償金計收標準之分析

一、使用補償金之意義與內涵

依「國有非公用不動產被占用處理要點」第 5 點第 2 項前段規定，對於被占用之不動產，在未依法處理完成前，先依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金。但公有土地放租前追收使用補償金或不當得利，目前實務作法係參據最高法院 19 年上字第 343 號¹³⁹、33 年上字第 637 號¹⁴⁰及 46 年臺上字第 519 號判例¹⁴¹等判例，認定為「租金」¹⁴²。

二、使用補償金之請求權基礎

國有土地被占用後，依現行民法規定，財政部國有財產局本於國有非公用土地管理機關地位，可依據民法第 767 條規定，行使所有權人之物上請求權，請求排除侵害外，對於占用人之不當得利可以請求返還，對於占用國有土地人之侵權行為，亦可以請求侵害行為之損害。

（一）物上請求權

根據民法第 767 條規定：「所有權人對於無權占有或侵害其所有物者，得請

¹³⁹該號判例要旨：使用租賃為諾成契約，一造約明以某物租與相對人使用，其相對人約明支付租金，即生效力。參閱最高法院判例要旨（民國 16-94 年民事部分），第 208 頁。

¹⁴⁰該號判例要旨：使用租賃為諾成契約，當事人約定一方以物租與他方使用，他方支付租金，即生效力，不以押金之交付為成立要件。參閱最高法院判例要旨（民國 16-94 年民事部分），第 209 頁。

¹⁴¹該號判例要旨：因使用租賃物而支付之對價，即為租金，其約定之稱如何，原非所問。上訴人使用系爭房屋，依調解結果，按月應給付被上訴人稻谷一百五十台斤，不得謂非使用房屋之對價，應不因名為補貼而謂非屬租金性質。同前揭書，頁 209。

¹⁴²參閱財政部國有財產局，2005，「國有非公用土地被占用處理作業手冊」，第 10 頁。

求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之。有妨害其所有權之虞者，得請求防止之。」，即承認土地所有權雖然受到外在之法令限制與內在之事實限制，但其本身仍不失為一自由之權利，亦即承認土地所有人對自己所有之土地，原則上得自由使用、收益、處分，例外情形，其使用、收益、處分等權能才受到限制。土地使用權在構造上具有：私的性質、觀念性、絕對性三種特質，所謂所有權「私的性質」係指所有權具有排他獨占性，使得土地所有權人，原則可得基於自己之自由意思使用、收益、處分土地。而所有權之觀念性，係指所有權是「觀念」存在，其構成不以物的現實之支配為必要，所有權之絕對性，包含絕不可侵犯性、所有人對自己所有物之使用處分具有絕對自由、所有權與利用權對立時，所有權處於絕對優越地位¹⁴³。而國有土地的所有權亦同樣具有上述種種特質，即國有土地之管理機關可向非法占用者主張物上請求權，要求返還占用土地及騰空遷讓。

（二）不當得利請求權¹⁴⁴

按我國民法第 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。」由此可知，不當得利請求權的成立，須具備四項要件：1. 受利益；2. 致他方受損害；3. 受利益與受損害之間必須有因果關係；4. 無法律上之原因。不當得利之成立，以「無法律上之原因」而受利益，致人受損害為基本要件。「無法律上原因」雖為不當得利之核心概念，判斷標準有就一切之不當得利其共通之觀念者（統一說），亦有就各種觀念，例如：公平、正義、權利、或債權等，學界與實務界採非統一說，蓋欲求法律適用之安定，須依特定之觀點，將不當得利之情形組成類型化¹⁴⁵。不當得利之補償範圍為所受利益及所受損害：

1. 所受利益

關於使用他人之物所受之利益，依最高法院五〇台上字第一四〇二號判決¹⁴⁶、六一台上字第一六九五號判決¹⁴⁷、五一台上字第一四五〇號判決¹⁴⁸係指「消極地減免其應支付使用土地之代價」，或「可能獲得相當於租金利益」，其措詞用語雖

¹⁴³參閱溫豐文，1984，「現代社會與土地所有權理論之發展」，第 32-37 頁。

¹⁴⁴我國民法關於不當得利制度亦詳設制度，計有 5 個條文，多為概括抽象條款，參閱王澤鑑，1996 年，「民法債編總論（第二冊）」，台北：三民，第 109 頁。

¹⁴⁵參閱王澤鑑，1996 年，「民法債編總論（第二冊）」，台北：三民，第 101 頁。

¹⁴⁶中華民國裁判類編，民事法（六），第 748 頁。

¹⁴⁷司法院公報，1973，第十五卷，第 10 期，第 7 頁。

¹⁴⁸中華民國裁判類編，民事法（六），第 138 頁。

有不同，但基本觀念無二致，即以使用代價或費用之節省為所受之利益。惟民法第 179 條及第 181 條規定所稱之「受利益」，係指因損益變動變成直接獲得之利益而言。至於使用或消費他物品而言，其所受之利益應為「物之使用或消費本身」，「相當於租金之利益」之減免，則屬不當得利請求權之範圍。物之使用，通常需支付對價，得為交易契約之客體，具有財產價值，故使用或消費他人物品之本身即屬財產之增加，受有利益¹⁴⁹。

2. 所受損害

不當得利之一方受利益，致他方受「損害」，非係指實際財產的減少，所有人對其所有物依法有使用收益的權能，對無權使用者得為禁止，得將所有物讓與人使用者，通常亦得請求支付對價，因此，無法律上之原因而使用他人之物時，客觀上侵害他人權利之「歸屬內容」，其使用本身即屬致他人受損害。物之所有人（或其他權利人）是否因此而不得利用或出租，是否原有使用計畫，均非所問¹⁵⁰。

不當得利返還客體 不當得利之受領人，除返還其所受之利益外，如本於所取得者，並應返還。但依其利益之性質，或其他情形，不能返還者，應償還其價額（民法第 181 條）。受領人應償還之價額，應依交易上客觀情形定之，原則上係相當於使用人物品通常所需支付之對價（資金或價金）。

（三）侵權行為損害賠償請求權¹⁵¹

依民法第 184 條第 1 項規定：「因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任。故意以背於善良風俗之方法，加損害於他人者亦同。」故一般侵權行為之成立應具備，1. 需有加害行為；2. 行為須不法；3. 須權利或利益受侵害；4. 須致生損害；5. 須有責任能力；6. 須有故意或過失。損害賠償的範圍與方法，根據被害的法益不同而不同，當不法毀損他人之物者，被害人得請求賠以其物因毀損所減少的價額，依民法第 196 條規定，賠償方式可以恢復原狀或以金錢為之。有關損害賠償請求權之時效，依民法第 197 條規定：「因侵權行為所生之損害賠

¹⁴⁹參閱王澤鑑，2004 年，「民法學說與判例研究（第三冊）」，第 93-94 頁。

¹⁵⁰參閱王澤鑑，前引書，第 97 頁。惟關於無法律上之原因而受利益，致「他方受損害」，最高法院四六台上字第一〇八一號判決及五〇台上字第六八八號判決，係傾向於認為其意義相當於損害賠償法上之損害，即需土地或房屋被占用而不得利用或不得出租，或所有人已有使用之計畫，始得認為受有損害。

¹⁵¹侵權行為可分為一般侵權行為與特殊侵權行為兩種，前者規定於民法第 184 採過失責任主義；後者規定於民法第 185 條至 191 條之 3，並非採單純過失責任主義，詳參劉宗榮，1999，「民法概要」，台北：三民，第 152 頁。

償請求權，自請求權人知有損害及賠償義務人時，2 年間不行使而消滅，自有侵權行為時起，逾 10 年者亦同」。無權占用國有土地，當然不法侵害國家之權利，占用人自應對國家負損害賠償責任，對國有財產局而言，無法出租所減少之租金收入，即為所受損害，自可以此請求損害賠償，惟國有土地被占用，大多是尚未納入管理出租者，要證明有租金損失較不易，因此均以不當得利之法律關係請求較單純¹⁵²。

侵權行為法之基本功能在於填補損害，損害者，權益受侵害時所生之損失者，損害事實發生前之狀況，與損害事實發生後之情形，兩相比較，被害人所受之損失，即為損害之所在。在財產損害之賠償範圍，包括所受損害及所失利益，惟所失利益，必須依通常情形，或依已定之計畫、設備或其他特別情事可得預期為限（民法第 216 條）。至於不當得利之基本功能，非在於填補因侵害他人權益所生損害，而是在於使受領人返還無法律上之原因所受之利益。侵權行為請求權之成立，須以行為人有主觀（故意或過失）及客觀（義務之違反）之歸責因素；不當得利起請求權之成立，則以損益變動客觀上無法律上之原因即為已足，利得人主觀上有無故意過失，在所不問。不當得利與侵權行為法之基本功能不同，因此不當得利所謂一方受利益，致「他方受損害」與侵權行為法之「損害」，自應惟不同之解釋。

（四）請求權行使順序

檢查請求權基礎，原則上循物上請求權、不當得利請求權及侵害行為賠償請求權之次序，原因係基於目的性之考量，即儘量避免於檢討某特定請求權基礎時，需以其他請求權基礎作為前提¹⁵³。而物上請求權應先於不當得利或侵權行為請求權加以檢討，其主要理由係後兩者請求權均與物權之變動，具有密切關係，為方便檢討，宜先行檢討物上請求權。而侵權行為損害賠償請求權之所以列為最後，主要原因在其不為其他請求權之前提問題¹⁵⁴。

（五）請求權競合時

數個請求權競合時，以同一給付目的之數個請求權之併存，當事人得選擇行使之，其中一個請求權因目的達到而消滅時，其他請求亦因目的達到而消滅，反

¹⁵²參閱陳欽賢，1996，「被占用土地之處理與追收不當得利法律行為之探討」，『財政部國有財產局國有土地管理計畫研習講習』，第 1-14 頁。

¹⁵³參閱王澤鑑，1994，「民法實例研習（基礎理論）」，台北：三民，第 42 頁。

¹⁵⁴參閱王澤鑑，1994，「民法實例研習（基礎理論）」，台北：三民，第 45 頁。

之，就一個請求權因目的達到以外之原因而消滅（例如罹於時效）時，則仍得行使他之請求權¹⁵⁵。亦即侵權行為發生之同時，若加害人因受有利益而符合不當得利之要件時，則發生侵權行為與不當得利請求權競合之情形，此時，請求權人可擇一行使，侵權行為請求權不論是自請求人知有損害及賠償義務人起算之 2 年，或自有侵權行為時起算之 10 年，其請求時效都較之不當得利為短，因不當得利請求權依民法第 125 條規定，因 15 年不行使而消滅，故當侵權行為時效完成，不當得利請求權仍未消滅時效，民法第 197 條第 2 項規定，損害賠償之義務人，因侵權行為受利益，致被害人受損害者，於前項時效完成後，仍應依關於不當得利之時效，返還其所受之利益於被害人。綜上，不當得利請求權與侵權行為請求權之競合問題時，請求權人擇一為之時，會因不同請求權之時效而不同，並且因不當得利之基本功能，在於使受領人返還無法律上之原因所受之利益，而非填補因侵害他人權益所生損害，故國有土地被占用時，占有人所得利益超過被占人已受之損害賠償金時，被占人似尚得依不當得利規定請求之¹⁵⁶。

三、本文見解

依前述請求權基礎分析可知，現況「國有非公用不動產被占用處理要點」第 5 點第 2 項前段規定，對於被占用之不動產，在未依法處理完成前，先依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金之範圍，倘逕以不當得利法理觀之，必須至少包含占用人所受利益、孳息及倘有損害時之賠償，且所受利益，應以個別具體事實判斷是否受有利益¹⁵⁷。再則，國有土地被占用之行政管制處理，必須面臨的思考主要有兩個面向，其一是正義的要求，制度處理是否符合一般社會通念之正義要求，或可稱為「損害填補效果」；另一效率是如何透過現行管制規定，達到預防未來同樣情事再次發生之效率，亦即所謂「嚇阻效果」¹⁵⁸。

進一步分析現行使用補償金計收標準是否能達到「所受利益」、「損害填補」及「嚇阻」效果，誠如前述，被占用之國有非公用不動產，在未依法處理完成前之占用期間，「國有非公用不動產被占用處理要點」第 5 點第 2 項規定，係依民法不當得利之規定，向占用人追溯收取使用補償金。同規定第 6 點前段，揭明占

¹⁵⁵ 參閱王澤鑑，1994，「民法實例研習（基礎理論）」，台北：三民，第 86 頁。

¹⁵⁶ 參閱劉春堂，1979，「不當得利返還請求權與其他請求權之競合」，『法學叢刊』，第 94 期，第 109 頁。

¹⁵⁷ 參閱呂偉誠，1994，「不當得利制度之理論建構與實務問題之研究」，文化大學法律學研究所碩士論文，第 40 頁。

¹⁵⁸ 參閱張英磊，2000，「由經濟分析之觀點談損害填補制度與行政管制之關係」，『月旦法學雜誌』，第 75 期，第 129-130 頁。

用期間使用補償金按行政院核定之租金率計算。前述規定所稱之「行政院核定之租金率」，依「國有非公用不動產出租管理辦法」第5條之規定，建築基地租金率之基準為當期土地申報地價總額。另依「國有非公用不動產租賃作業程序」第52點規定，建築基地之年租金為當期土地申報地價總額乘以5%。故可知國有土地遭占建時，使用補償金計收標準為占用面積×當期土地申報地價總額×5%×使用年限。而依前述規定可知，此為國有土地被占用時之使用補償金唯一之收取標準，即不論占用國有土地係供住宅自用，或供出租、營業使用，占用人所支付之成本皆為固定，可得知使用補償金之計收為齊頭式標準，則現成規定是否能達到「所受利益」、「損害填補」及「嚇阻」效果，謹就占用國有土地及私有土地分供住宅及營業使用之情形，分析如下：

同屬占用行為，占建私有土地之不當得利，依最高法院61年臺上字第1695號判例¹⁵⁹，占用人自用且供住宅之用，有土地法第105條¹⁶⁰之法定最高限額租金之限制，私有土地所有權人向占用人收取租金計算標準不得超過過申報地價×10%；倘占用人自用但非住宅用，依最高法院94年度第2次民事庭會議決議，則依一般正常租金計算¹⁶¹；若占用人非自用時，則無須區分用途，以占用人所得租金利益，扣除房屋部分之租金所得之土地部分租金為範圍。然依前述國有土地被占用使用補償金之計收標準及實務作法，國有土地被占建時，不論占建人自用或出租或用途為何，遽採土地申報地價總額×5%之一致性租金收取方式，則顯然占建國有土地較占建私有土地具較佳之利益，使用補償金之規定易導引民眾以為占用國有地較有利可圖，而產生尋租行為。

占建國有土地者，或為占用人自住或為占用人出租，仍前述立法則不論占用人用途為何，政府占用人對占用人收取之租金計算標準卻仍維持一致，形成對占用人自住或占用人出租兩種情形適用同一使用補償金標準之現象。根據民法第

¹⁵⁹最高法院61年臺上字第1695號判例：「…無權占有他人土地，可能獲得相當於租金利益為社會通常之觀念，是被上訴人抗辯其占有系爭土地所得之利益，僅相當於法定最高限額租金之數額，尚屬可採。」

¹⁶⁰土地法第105條準用第97條規定。土地法第97條第1項規定：「城市地方房屋之租金，以不超過土地及其建築物申報總價年息10%為限」。

¹⁶¹最高法院94年3月1日第2次民事庭會議決議：土地法第97條房屋租金最高限額只適用於一般住宅房屋，營業用房屋則不受限制，有關土地法第97條應只適用住宅用途，而不適用於營業房屋之類此法律見解，亦可見於54年6月24日最高法院54年台上字第1528號判例、最高法院72年台上字第4278號判決、92年5月22日最高法院92年台簡上字第20號判決，又因為土地法第105條規定基地租賃準用土地法第97條規定，故關於營業用基地租賃之租金，不受土地法第97條租金限制，詳參黃虹霞，2005，「土地法第97條租金限制應不適用於營業用房地」，『萬國法律』，第141期，第100-105頁。

765 條、773 條規定，即承認土地所有權雖然受到外在之法令限制與內在之事實限制，但其本身仍不失為一自由之權利，亦即承認土地所有人對自己所有之土地，原則上得自由使用、收益、處分，例外情形，其使用、收益、處分等權能才受到限制。土地使用權在構造上具有：私的性質、觀念性、絕對性三種特質，所謂所有權「私的性質」係指所有權具有排他獨占性，使得土地所有權人，原則可得基於自己之自由意思使用、收益、處分土地。而所有權之觀念性，係指所有權是「觀念」存在，其構成不以物的現實之支配為必要，所有權之絕對性，包含絕不可侵犯性、所有人對自己所有物之使用處分具有絕對自由、所有權與利用權對立時，所有權處於絕對優越地位¹⁶²。而國有土地的所有權亦同樣具有上述種種特質，據此，不論占建之標的為私有或國有，同屬占用行為侵害到所有權之權能，可依物上請求權排除侵害外，對於占用人之不當得利請求返還，應認彼等具有可相提並論性。

查不當得利之返還範圍，依民法規定，可包含所受利益及致他人受損害者。依民法第 181 條規定，占用他人所受利益為使用土地，故應予返還，惟依其性質，該利益不能返還時，則應償還相當之價額。最高法院 61 年臺上字第 1695 號判例明示其為「相當於租金之利益」，故占用他人土地，不論為私人有國有土地，占用興建房屋為自用者，該利益之性質不能返還，則為相當於租金之利益；倘為出租者，該利益之性質係可返還，則應返還出租之租金，亦即前述判例所稱之「對方所受之利益為度」¹⁶³。另占用他人土地是否必然產生他人受損害，最高法院 60 年台上字第 101 號判決認為倘為空地而無計畫予以使用，則被占用即無請求填補損害及所失利益可言，另 72 年台上字第 3705 號判決採不同之見解¹⁶⁴，不以有使用計畫為要件。惟學者認為，凡侵害應歸屬於他人之權益而受利益者，即當然致他人受損害¹⁶⁵。

以此觀之，國有土地遭占用興建房屋，為達積極維護國產權益之目標，本於物上請求權要求占建人返還之不當得利，使用補償金之標準應以能追收占建國有土地占用人所受之利益，其計收方式應能考慮占用人實際所獲之利益，並應符民

¹⁶²參閱溫豐文，1984，「現代社會與土地所有權理論之發展」，第 32-37 頁。

¹⁶³徐士堯，2006，「國有被占用土地追收使用補償金之探討」，『土地問題研究季刊』，第 5 頁。

¹⁶⁴該號判例之裁判要旨：「查系爭土地因上訴人之無權占用，致被上訴人無法為有效之利用，不能謂無損害於被上訴人之權益，上訴人猶以系爭土地為公園預定地不能出售出租，無須繳稅等詞指謂並無損害發生，不無誤會」。

¹⁶⁵參閱王澤鑑，「民法債篇總論第二冊不當得利」，第 154 頁。

國 79 年 3 月 12 月至 14 日在台北召開全國土地問題會議¹⁶⁶，對於如何解決被占用土地問題之會議決議：現有被占用之公有土地，……其租金及土地使用補償金，應加重計收。然現行之使用補償金係比照租金，即每年為當期土地申報地價總額乘以 5%，此項規定不顧占用人間占建國有土地之可能不同用途與實際所獲之不當得利利益差異，卻一律比照國有土地租金，除可能造成公私土地間的租金差異容有套利空間，也會造成占用人間占用利得差異，因此，合法承租與非法占用適用相同計算標準，顯有違衡平。

易言之，國有被占用土地處理規定，必須符合要點第一點所揭明之「為積極處理被占用國有非公用不動產，以維護國產權益」目的，但現今處理規定不論占建者所獲實際利益高低，皆課以相同於租金之額度，與處理要點之目的適屬相互衝突，手段與目的顯失衡平。



¹⁶⁶內政部編印，1990 年 12 月，「全國土地問題會議實錄」。

第二節 使用補償金計算之分析

一、前言

追收歷年使用補償金，參酌最高法院 61 臺上 1695 號判例及 49 年臺上字第 1730 號判例¹⁶⁷，使用補償金之追收係依不當得利法則請求返還相當租金之利益，名稱雖與租金異，實質上為使用土地之代價，有關租金給付請求權，依民法第 126 條規定¹⁶⁸，因 5 年不行使而消滅。故使用補償金之計收標準，參照國有出租基地及房屋租金標準，土地每年以當期土地申報地價總額乘以 5%，房屋每年以當期房屋課稅現值乘以 10%計收。其追收期間，應按實際使用期間計算，即由開始占用日起至起訴日或追償之日止。惟倘占用人主張或提起時效抗辯，則歷年使用補償金最長以追收 5 年為準，至占用人於起訴或追償日起至騰空遷讓前之不當得利，應一併請求返還。¹⁶⁹。故以國有基地為例，使用補償金計算公式：

土地使用補償金＝使用面積×每年當期土地申報地價總額×5%×使用年限

由此公式，土地使用補償金的主要構成要件為使用面積、公告地價、租金率及使用年限。私人租賃土地係由租賃雙方協議決定，而一般估價理論上，運用積算法求估之租金係以勘估不動產基準價格乘上期待報酬率加上必要費用，其中所稱之必要費用，包含課稅、管理費、維修費、保險費、減價折舊費用，各項費用並非全然必要，隨勘估不動產本身狀況而異¹⁷⁰，占用私人土地係以土地市價為基準，占用國有土地時，占用人支付之使用補償金係以申報計價為計算基準，公告地價與市價有落差為不爭事實，套利空間。

占用國有土地時，占用人支付國家之使用補償金之租金率不論占用土地使用分區用途，均固定採 5%，有別於占用私人土地並無確定的租率限制，一般而言，總與銀行利率水準一致¹⁷¹。租金給付請求權，依民法第 126 條規定，因 5 年不行使而消滅，則同屬占用國有土地之占用人，占用時間超過 5 年者，等同免收使用補償金，而與占用時間未超過 5 年之占用人形成追收年限之差別待遇。

¹⁶⁷最高法院 49 年台上字第 1730 號判例：「租金的請求權，因五年不行使而消滅…，其他無租約關係之賠償，名稱雖與租金異，然實質上仍為使用土地之代價，不因其契約…或未成立，而為其時效之計算應有不同」。

¹⁶⁸民法第 126 條規定：「利息、紅利、租金、贍養費、退職金及其他一年或不及一年之定期給付債權，其各期給付請求權，因五年不行使而消滅。」

¹⁶⁹詳參財政部 97 年 8 月 12 日台財產接字第 0973000668 函說明三。

¹⁷⁰參見林英彥，「土地估價」，1990，第 343 頁。

¹⁷¹吳家昌，1988，「調整公地租率應考量之重要課題」，《地政論壇》，第 10 期，第 34 頁。

查使用補償金收取制度之目的，係使占用人須付出無償使用國有土地及侵犯國有土地之權益之代價外，尚須付出因其占用的行為而擁有優先取得承租使用國有土地的權利之代價，而國產局代全國國民處理國有土地之法律關係，當可對於無權占用國有土地之占用人，一方面依民法第 184 條第 1 項規定，主張依侵權行為之法律關係，請求損害賠償；另一方面可依民法第 179 條規定，主張依不當得利法律關係，請求占有人返還其所得的利益。國產局追收占用人使用補償金，一則維護國家權益，一則確保社會公平，乃符合憲法第 7 條及第 143 條之意旨¹⁷²。

二、以土地申報總額為基準之分析

依現行國有非公用不動產出租管理辦法第 5 條規定，建築基地租金係以當期土地申報地價總額作為計算年租金之比率之基準，復依照平均地權條例第 16 條的規定，舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人未於公告期間申報地價者，以公告地價百分之八十為其申報地價，土地所有權人於公告期間申報地價者，其申報之地價超過公告地價百分之 120 時，以公告地價百分之 120 為其申報地價；申報之地價未滿公告地價百分之 80 時，得照價收買或以公告地價百分之 80 為其申報地價。亦即舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人祇能在公告地價上下 20% 的範圍內申報，如果申報地價超過公告地價 120% 時，是以公告地價 120% 作為申報地價；相反的申報地價未滿公告地價 80% 時，政府以公告地價 80% 作為申報地價。是以，申報地價與公告地價之差距只在公告地價上下 20%。

表 5-1 公告地價占一般正常交易價格百分比統計表

年期	89	93	96	99
總計		17.35	19.04	21.96
臺北市	29.6	34.4	34.48	31.47
高雄市	20	28	29.51	27.49
臺北縣	19.8	20.9	21.75	22.30
宜蘭縣	9	12	10.61	10.71
桃園縣	12.16	16.61	18.72	20.49
新竹縣	15.34	16.86	20.82	10.38
苗栗縣	15.1	14.82	16.72	17.40
臺中縣	11.9	13.21	13.28	13.59

¹⁷²附帶澄清，國產局代全國國民處理國有土地之法律關係，核其性質，乃是私法上的契約關係，則其中是否違反平等原則的問題，俟需借助所謂「基本權利對國庫效力」理論，予以處理。「雙階關係」亦即：就能否撥租部分，屬公法關係（核駁關係）；就與政府間成立之使用補償金關係，則屬私法關係（私法契約關係），類此「雙階理論」的運用，亦為司法院大法官所承認，參閱司法院大法官釋字第 540 號解釋。

彰化縣	11.18	12.97	16.91	17.63
南投縣	11.62	12.95	14.18	14.60
雲林縣	14.12	20.8	24.58	26.00
嘉義縣	15	17.45	20.00	20.29
臺南縣	15.1	14.52	17.11	16.56
高雄縣	12.55	15.35	18.43	18.04
屏東縣	14.3	19.52	20.60	20.47
臺東縣	11.54	12.98	14.70	15.19
花蓮縣	7.37	15.3	15.24	14.46
澎湖縣	5.97	11	10.79	9.29
基隆市	16.85	19.38	23.95	20.29
新竹市	17.96	23.8	24.25	20.15
臺中市	11.5	15.6	16.88	14.00
嘉義市	19	24	26.42	26.06
臺南市	18.75	26.25	24.83	24.32
金門縣	4.41	6.56	8.11	7.42
連江縣	17.9	25.6	30.89	34.55

資料來源：內政部網站 <http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/newpage.asp>

表 5-2 公告土地現值占一般正常交易價格百分比統計表

年期	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
總計	58.45	59.34	63.88	65.00	67.49	68.37	71.36	74.26	75.98	78.53	79.29
臺北市	80.00	84.00	84.16	84.16	84.16	86.41	87.20	88.00	88.80	85.82	85.85
高雄市	60.00	60.00	70.00	72.00	74.00	76.61	78.63	79.97	81.00	81.22	82.19
臺北縣	77.80	75.85	76.00	77.00	79.30	79.30	82.00	83.61	85.83	84.74	85.08
宜蘭縣	48.00	43.00	56.00	55.00	58.00	58.00	64.43	66.85	68.00	68.17	68.11
桃園縣	42.96	46.00	53.87	56.56	61.64	66.62	70.26	74.65	78.84	78.99	79.67
新竹縣	53.80	53.58	54.98	58.90	60.10	57.78	58.38	58.96	57.14	49.10	48.73
苗栗縣	63.22	59.42	61.31	53.76	57.61	60.60	64.96	68.40	71.23	74.92	77.05
臺中縣	53.43	54.18	55.84	56.35	58.36	57.87	61.44	67.70	70.09	71.46	73.29
彰化縣	53.49	55.26	58.64	60.87	62.79	64.00	67.73	71.79	71.89	75.32	76.98
南投縣	59.98	60.01	67.03	67.00	67.00	67.00	72.00	74.00	75.00	76.89	78.94
	47.59	50.00	56.06	61.42	65.30	66.00	68.90	72.42	73.92	77.51	79.14
嘉義縣	58.50	60.00	65.77	63.10	65.70	67.02	70.43	72.89	75.02	77.42	79.21
臺南縣	70.71	68.33	74.52	77.60	79.65	80.47	83.22	85.64	86.12	84.41	84.81

高雄縣	75.38	79.83	74.45	74.90	72.45	72.53	75.47	78.50	81.32	81.20	81.44
屏東縣	65.86	66.72	73.03	72.02	75.60	74.93	77.08	79.37	79.87	80.33	80.57
臺東縣	60.10	62.76	65.10	67.36	68.68	69.93	71.68	74.54	76.92	78.90	80.86
花蓮縣	46.46	50.46	55.56	56.00	61.31	60.54	63.52	66.80	69.74	72.84	74.09
澎湖縣	17.13	19.43	30.75	30.76	31.50	38.32	43.85	43.96	44.77	41.65	41.63
基隆市	65.67	68.34	73.64	74.34	71.41	75.00	76.93	78.89	79.98	81.07	82.19
新竹市	50.00	63.50	60.99	62.10	62.40	58.40	61.23	64.84	66.22	59.09	60.37
臺中市	42.20	44.00	48.00	52.00	54.00	54.20	58.82	63.43	66.54	64.80	65.72
嘉義市	56.00	56.00	60.00	62.00	67.00	68.47	70.00	72.81	77.58	72.91	79.58
臺南市	62.80	64.65	74.13	81.34	88.30	90.17	88.00	87.25	86.89	84.91	85.73
金門縣	21.88	20.18	20.87	27.96	31.54	37.07	34.77	40.55	43.75	50.87	55.43
連江縣	34.7	36.64	37.5	37.9	45.98	45.93	50.35	54.82	59.16	72.60	72.66

資料來源：內政部網站 <http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/newpage.asp>

由表 4-2 內政部公告的公告地價佔一般正常交易價格百分比之資料可知，近 10 年之公告地價水準不到一般正常交易價格之二成，部分離島公告地價有僅為正常交易價格的 7% 至 35%，本島部份各縣市公告地價也僅為正常交易價格的 10% 至 27%，整體來說，政府每三年調整一次的公告地價普遍在一般正常交易價格的 17% 至 21% 之間，公告地價與市價落差達 4 倍。而表 4-2 內政部公告的公告現值佔一般正常交易價格百分比之資料可知，近 10 年之公告現值水準雖不到一般正常交易價格，部分離島公告地價有僅為正常交易價格的 17% 至 41%，本島部份各縣市公告地價也僅為正常交易價格的 42% 至 85%，整體來說，政府每年調整一次的公告現值普遍在一般正常交易價格的 58% 至 79% 之間，公告現值與市價落差達 3-4 成。

按使用補償金之性質為占用人使用國有土地之使用代價。國有土地出租可依使用類別不同，大致可分為住宅、商業及工業等使用。由於其使用類別不同，自然代表著不同的收益能力，而對於不同之收益能力是否應採不同之租金率，有謂公告地價已反映此收益能力之差異，故不宜採不同之租金率。也有持不同看法認為，現行之公告地價制度無法反映出真實之收益能力，且不同使用類別之土地各有其不同之政策涵義，故不宜採相同之租金率¹⁷³。

目前公有非公用基地租金之計算標準為公告地價，公告地價主要為課徵地價稅時之稅基，理論上以反映收益能力為主，但實際上目前採行兩價分離制度及避

¹⁷³中國土地經濟學會，1995 年，「公有基地租金率之研究」，第 19 頁。

免人民稅負過重引發反彈之考量下，未來公告地價可能採取低水準之方式，且各地區因估價人員之不同，可能產生公告地價之差異等。故公告地價之理念是否適合作為「租金計算標準」，及在公告地價可能長期偏離市價，甚至收益價格之時，公告地價之定位在探討之必要¹⁷⁴。對於因占用而出租者，仍依現行規定繼續出租之公有基地，認同以公告地價為期租金計算標準者，主要原因在於現存之各項制度中，除公告地價外，短期內實難找到可供政府部門共同依循之標準，而公告地價制度原本應能反映土地收益能力，故尚可接受以為租金之計算基礎¹⁷⁵。

本文以為，國有財產局受理申租國有建築基地時，經管國有土地僅以約市價落差達4倍作價，申租國有土地較一般自由市場的租賃成本為低，無權占用國有土地納入租賃管理，雖可節省行政成本，但是就社會水平公平而言，國有被占用土地納入租賃管理，卻容易形成另一種不公平，符合承租期限之不法占用國有地之租金負擔反而與合法承租國有土地作相同之處理，且較一般市場正常租金為低，不但無法預防不法占用國有土地情事，反而形成占用國有土地有所利得之現象，就社會整體利益言，政府負有適當分配資源，規劃國家長短期發展建設之責任。政府機關所用之公有土地，因無費用負擔，且缺乏機會成本觀念，故缺乏積極提高土地利用強度之作為，不僅未能發揮市地利用之效率，以為促進土地有效利用之表率，也忽略公有公用土地之管理與利用。

三、使用補償金之計算方式分析

占用國有土地時，占用人支付國家之使用補償金之租金率不論占用土地使用分區用途，均固定採5%，有別於占用私人土地並無確定的租率限制，一般而言，總與銀行利率水準一致¹⁷⁶。雖然公告地價未能完全反映地價或收益能力，但公告地價查估時已分別考慮分區編訂使用及收益情形，並將情況相同或相類似之土地，劃為同一區段及地價等級。其次關於現行土地使用管制並未嚴謹，混合使用及違規使用之事實多，尤其承租使用之土地，故就使用類別而言，於計算租金率時似可不必再考量因使用類別之不同，所產生之不同收益能力之差異¹⁷⁷。國有非公用基地而言，國有財產法第43條第3項中即規定，非公用財產類之不動產租金率，依有關土地法律規定；土地法律未規定者，由財政部斟酌實際情形擬定，報請行

¹⁷⁴中國土地經濟學會，1995年，「公有基地租金率之研究」，第18頁。

¹⁷⁵中國土地經濟學會，1995年，「公有基地租金率之研究」，第95頁。

¹⁷⁶吳家昌，1988，「調整公地租率應考量之重要課題」，『地政論壇』，第10期，第34頁。

¹⁷⁷中國土地經濟學會，1995年，「公有基地租金率之研究」，第96頁。

政院核定之。依土地法第 105 條準用第 97 條規定，公有非公用基地出租之租金率，不得超過申報總價額年息的百分之 10。目前國有財產局辦理出租之國有非公用房地，其租金率，基地按申報地價年息百分之 5 計算¹⁷⁸，而使用補償金比照租金之標準，形成合法承租與非法占用適用相同計算標準，亦即依據不當得利法則返還不當得利，而通知占用人繳納使用補償金，與前述民法規定之租賃及租金應由當事人雙方意思之合致之事實狀態顯然有別，然租金率上採一致標準，未見依事實本質不同為合理性差別，顯不合理，且該項標準亦低於土地法第 105 條規定。

再則依不當得利「利益返還」之法理，占用人返還之標的除民法 181 條前段之原物返還外，尚包括本於利益更有所得，此部分則包括孳息、使用利益及營利所得等¹⁷⁹，占用人使用之用途不同期租金率自因不同，實不宜皆採 5% 之齊一標準。

四、使用補償金之追收年限分析

依據最高法院 49 年台上字第 1730 號判例：「租金的請求權，因五年不行使而消滅…，其他無租約關係之賠償，名稱雖與租金異，然實質上仍為使用土地之代價，不因其契約…或未成立，而為其時效之計算應有不同。」所以使用補償金雖屬不當得利之性質，不當得利之請求時效可達 15 年，但於無權占用土地，其請求基礎依前述判例，係建立在租金利益及租金損失上，而租金請求權期間依民法第 126 條規定：「利息、紅利、租金、贍養費、退職金及其他一年或不及一年之定期給付債權，其各期給付請求權，因五年不行使而消滅。」，故在將使用補償金視為租金性質，超過 5 年部分即不得在行請求¹⁸⁰。又有關租金給付請求權，因 5 年不行使而消滅。故凡超過 5 年的占用，只能向其追收至多 5 年的使用補償金，細究現況國有土地被占用其間會有三種事實態樣，卻都收一樣年限的使用補償金：

1. 占用未超過 5 年，收取其使用年限之使用補償金。
2. 占用超過 5 年且不符合承租之規定，收取 5 年之使用補償金，惟超過 5 年部份不計收。
3. 占用超過 5 年且符合承租之規定（82 年 7 月 21 日前實際使用者），收

¹⁷⁸ 參閱 96 年度業務年報，第 37 頁。

¹⁷⁹ 參閱劉昭辰，2005，「利益返回範圍」，『月旦法學教室』，第 28 期，第 52-53 頁。

¹⁸⁰ 參閱陳欽賢，1996，「被占用土地之處理與追收不當得利法律行為之探討」，『財政部國有財產局國有土地管理計畫研習講習』，第 1-14 頁。

取 5 年之使用補償金，不僅超過 5 年部份不計收使用補償金，尚享有承租權利及後續依國產法第 49 條第 1 項讓售之規定。

由上述分析可見，針對非法占用國有土地者，國產局依法追收 5 年使用補償金，在法制上，依最高法院 49 年台上字第 1730 號判例及民法第 126 條規定，並無不妥；惟事實上，未能依據占用時間長短計收或加重計收占用國有土地人之使用補償金，形成國有土地占用人使用國有土地所享受之利益高於其所之付之代價，且占用越久所獲之利益越大，這種少數人擷取全體國民利益，不僅是占用人與一般國民間之不公平，使得全體國民雖擁有土地所有權，卻未能享受到國有土地帶來之相對利益，也形成占用人間，占用越久暴利越大之現象，顯然，這種占用人所獲利益與所支付代價並不對等，處理要點在此項規範上，顯然忽略維護國產之目標，實應針對前述占用時間長短及是否符合承租規定之利益，尋求配套之法。

有鑒於使用補償金之性質不論單屬民法上不當得利之性質，仍兼具侵權行為法制之損害賠償的意念在內，倘依不當得利之返還標的及範圍，不當得利的善意受領人僅就現存利益負返還責任；而惡意受領人返還之範圍，除所受利益為外，因受害人之受害大於受益人之受益者，返還範圍則由現存利益，附加利息，擴大於損害應賠償，惟仍受租金收取 5 年之請求權時效限制。倘依侵權行為論，依最高法院 60 年台上字第 3051 號判例：「無權占用土地者，於損害發生後，如有回復原狀之可能，受害者請求加害人之賠償，應先請求為原狀之回復，倘非法律另有規定或契約另有訂定，不得逕行請求金錢賠償。」則透過修法或契約訂定，則可根據占用時間長短及實際所獲利益，可依不當得利之追收客體，非惡意占用者，依國有土地所失利益為準，可比照租金之標準；惡意占用之使用補償金之收取應加重，加重之範圍，則以占用人因占用國有土地所得之利益為準。

第三節 小結

就羅爾斯的差異公平之正義觀，來檢視占建國有土地之使用補償金，從法規範表面觀察可以發現，其分別涉及占建國有土地與私有土地間之外部不合理待遇，以及占建國有土地不同實際使用用途間的內部不合理處理。參酌民法不當得利，占建國有土地之返還範圍至少應以占用者所得之利益，甚者包含因被占用致所失之損害為度，國有被占建之使用補償金收取標準，就占建國有土地與占建私有土地間之外部差別待遇方面來說，由於占建私有土地除有考量用途與出租自有之間的實際所獲利益而為收取不同價額之不當得利，占建國有地卻無依實際所獲利益來設分類標準外，國有土地遭占建時所收使用補償金標準為每年為當期土地申報地價總額乘以 5%，反較占用私有土地之標準更為寬鬆，不僅損及國庫利益，亦可能造成鼓勵私人占建國有土地之結果；就內部差別待遇而言，現行制度計算標準並未考慮占建國有土地可能自用或出租；其用途可能作為住宅或營業，不論占建國有土地之用途與實際所獲之利益，卻一律比照國有土地租金計收，易造成民眾以為占用國有土地有利可圖。現行使用補償金之計收標準之內涵除無法達成不當得利之「所受利益」返還效果，進而無法有「懲罰」及「嚇阻」效果。易言之，國有被占用土地處理規定，必須符合要點第一點所揭明之「為積極處理被占用國有非公用不動產，以維護國產權益」目的，但現今處理規定不論占建者所獲實際利益高低，皆課以相同於租金之額度，與處理要點之目的適屬相互衝突，手段與目的顯失衡平，有違羅爾斯的差異公平原則。

就使用補償金收取內涵與期限所涉之規定而言，從法規範表面觀察可以發現，其分別涉及占用人與一般國民間之外部差別待遇，以及占用國有土地不同實際使用時間間的內部差別待遇。外部差別待遇方面，雖然國產局規定之使用補償金計算標準符合民法不當得利及土地法最高限額租金規定，但以申報地價計算出之租金水準遠低於一般正常租金，倘土地所有人未申報地價，則申報地價係以公告地價八成為申報地價¹⁸¹為計算標準，依目前使用補償金規定之計算內涵來看，顯難謂符合羅爾斯的差異公平原則，惟現存之各項制度中，公告地價制度原本應能反映土地收益能力，但目前顯與一般正常土地價格有所背離，短期內倘需找到可供政府部門共同依循之標準，除縮短公告地價重新規定時間，或可考慮與市場價格背離度較小的公告現值取而代之。

¹⁸¹依具平均地權條例第 16 條規定：「舉辦規定地價或重新規定地價時，土地所有權人未於公告期間申報地價者，以公告地價 80% 為其申報地價。」

至於使用補償金比照租金之標準的租金率，形成合法承租與非法占用適用相同計算標準，參酌民法不當得利之返還範圍至少應以占用者所得之利益，甚者包含因被占用致所失之損害為度，故為符合差異公平之原則，使用補償金之計算應較租金率提高收取標準。

至於不論占用時間長短具追繳 5 年之規定，追償之消滅時效適用民法短期之規定，亦無顯赫阻效果。應針對各機關占用國有非公用土地之情形，建議透過修法屏除 5 年追繳期限之規定，則可根據占用時間長短及實際所獲利益，在處理規定給以合理差別對待之空間。

另針對占用人或申租者，追收五年（最高）使用補償金問題。查目前對使用補償金之計算，係比照租金計算，國有出租基地租率，依國有財產法第 43 條第 2 規定，非公用財產類之不動產租金率，依有關土地法律規定；土地法律未規定者，由財政部斟酌實際情形擬定，報請行政院核定之。係依照土標地價年息百分之五計收，而追收最高年限也以五年為限¹⁸²。

¹⁸²參照最高法院判例：按租金之請求權因五年間不行使而消滅，既為民法第 126 條所明定，則凡無法律上之原因而獲得相當於租金之利益，致他人受損時，該他人之返還利益請求權已逾租金短期消滅時效之期間，債務人並為時效之抗辯者，其對該相當於租金之利益，不得依不當得利之法則，請求返還。（85 台上 711）

第六章 結論與建議

第一節 結論

由於近年來，土地價格昂貴，取得不易，土地逐漸成為社會大眾所關注焦點，國有非公用土地之動向及管理方針亦為社會大眾所重視，因國有土地的權益為國民全體的前提下，國有地的權益不容非法侵犯，非法侵占國有土地屬違法行為，理應將其全面排除占用，強制收回，惟因占用型態繁多、占用用途不同、目前國有財產局在民法不當得利之法義下，針對國有被占用土地係採收取使用補償金及符合相關規定時納入租賃管理、讓售及排除占用等途徑處理，並以「國有非公用不動產被占用處理要點」為主要處理法規範，前述國有土地被占用處理規定，應符合平等自由、機會公開、平均分配及占取正義，方屬立法及實踐過程中，貫徹實踐公平正義的法律價值目標，檢視研究探討現有國有土地被占用處理規定與發生原因的合理關聯性、符合相關規定時納入租賃管理、納租後之處理方式選擇、以及使用補償金的收取等規定後，所得結論如下：

一、以納入租賃管理方式處理國有被占用土地

- (一) 國有土地被占用雖有其歷史原因，倘就諾齊克「正義的擁有」(justice in holding) 角度觀之，為了對那些因歷史因素所導致原合法土地所有人淪為國有土地的占用人身分來講，為填補對這些符合合法持有物資格的原始所有權人，符合移轉正義的制度設計，國有財產局歷年修法之符合承租之認定日期，應與「原始占用」幾次造成錯置的時間點一致，亦即承認承購之日期認定標準，應進一步探究造成無權占有之原因，而與國有被占用原因形成合理關聯性，但現況符合承租賃定日期為民國 82 年 7 月 21 日，與「原始占用」幾次造成錯置的時間點民國 34 年、38 年 12 月 31 日、39 年、59 年及 62 年並不一致，已明顯違反諾齊克所主張的合法持有物資格之移轉正義原則。
- (二) 占用人取得承租承購權由早先 47 年 12 月 12 日，修法一路放寬至 49 年 12 月 12 日、59 年 3 月 27 日及現今之 82 年 7 月 21 日，時間一再推延，而占用問題並未有效解決，已漸失其正當性，系爭規定之制度形同對非法占用人之照顧與保障，亦不符合羅爾斯所主張的自由平等原則。
- (三) 目前國有被占用土地將將租賃權誤用為解決占用土地，處分占用土地之所

有權之臨時措施，嚴格劃分占用時間與條件等原為便於公務執行，有統一認定標準，但卻形成非法占用國有土地人便可以優先租用該占用土地，排擠其他人民承租該國有土地之權利，嚴格劃分占用時間與條件等不公平且無效率的處理方式，導致：占用—出租—出售模式為取得國有土地所有權的最佳捷徑，放寬認定占用人取得承租承購權利之處理規定更迭，一再放寬占用人取得承租承購權利之時間，形成保護占用人之不合理現象，容易導致：占用—出租—出售模式為取得國有土地所有權的最佳捷徑，引起爭議。

(四) 占用—租賃—讓售之處理違反移轉正義及機會公平原則

從占用人優先讓售角度而言，尤其是哪些強有力的財團或惡意占用者搭弱勢族群便車，占全民的便宜，就可能違反社會正義。占用人占用國有土地者，依國有財產法第 42 條規定，民國 82 年 7 月 21 日以前已實際使用，可申請承租，復依同法第 49 條規定，已有租賃關係者，得讓售與直接使用者。此一處理機制，以「占用」為唯一讓售要件，及以「占用者」為唯一讓售對象，非法占用人非但未受懲罰，且又享有依法優先讓售之權，讓守法且須用國有土地之人，無任何購買機會及權利，違反移轉正義及機會公平原則，不符公平正義原則，建議應刪除國有土地讓售以占用為先決要件之規定，杜絕占用人之投機心理。

(五) 占用—租賃—讓售之處理違反差異公平之正義原則

89 年的修法，係針對占用公用土地及不動產至今者，可以購買該土地，此等於給非法占用者就地合法化的。原考量將占用納入租賃管理制度之緣起，乃因早期未有特殊讓售之規定之輔助，衡之當時的時空背景與情境，自屬正當且有必要，然則，由前述制度演進以觀，可知歷次放寬申請租用期限，致占用人心存僥倖，此一制度隨著國產法第 52 之 2 規定之矯正措施訂頒，占用等原因權利轉換所得之合法使用之地位，當追償占用人之使用補償金，卻採用短期之消滅時效，而非由其繳驗之占用證明文件之時間追償相當於租金之價金；又占用人納入租賃管理後，承租之租金計算相較市價偏低，則賦予占用人得較一般市民以更低廉之使用成本使用國有土地，此皆為立法制度上之不公平，環環相扣演進為實質之不公平對待，並為違反了羅爾斯的差異公平原則。

二、現行占用國有土地納入管理後之土地使用補償金規定

- (一) 公平的制度是為了追求更有效率的世界，現行占用案件處理機制中，規定以「收取使用補償金」為主，「拆屋還地」為輔，無法遏止國有土地新增占用，有違平均與分配之正義原則，為追求社會公平，國有被占用土地應針對無權占用人實際占用國有土地收取使用補償金，使用補償金既依不當得利法理收取，則為維護國有土地利益，現行使用補償金一律以公告地價5%作為追收的計徵標準。不區分使用用途別，僅具有水平公平，但違反「依能力差異」分配的差異公平正義概念，但就懲罰機制及預防國有土地被占用角度觀之，亦不具效率與公平。
- (二) 就國有被占用土地做建築使用之使用補償金，參酌民法不當得利之返還範圍至少應以占用者所得之利益，甚者因被占用致所失之損害為度，使用補償金收取標準，一般占建私有土地除有考量用途與出租自有間的實際所獲利益而為收取不同價額之不當得利，占建國有地卻無依實際所獲利益來設分類標準外，國有土地被占建時所收使用補償金標準為每年為當期土地申報地價總額乘以5%，反較占用私有土地之標準更為寬鬆，不僅損及國庫利益，亦可能造成鼓勵私人占建國有土地之結果；另現行制度計算標準並未考慮占建國有土地可能自用或出租；其用途可能作為住宅或營業，不論占建國有土地之用途與實際所獲之利益，卻一律比照國有土地租金計收，違反差異公平之正義原則。
- (三) 使用補償金收取內涵與期限，雖然國產局規定之使用補償金計算標準符合民法不當得利及土地法最高限額租金規定，但以申報地價計算出之租金水準遠低於一般正常租金，倘土地所有人未申報地價，則申報地價係以公告地價八成為申報地價為計算標準，依目前使用補償金規定之計算內涵來看，顯難謂符合差異公平原則，建議現存之規定制度中改進。
- (四) 使用補償金比照租金之標準的租金率，形成合法承租與非法占用適用相同計算標準，參酌民法不當得利之返還範圍至少應以占用者所得之利益，甚者包含因被占用致所失之損害為度，使用補償金之計算應較租金率提高收取標準。至於不論占用時間具追繳5年之規定，無顯赫阻效果，同樣亦不具效率與公平。建議透過專案修法排除5年追繳期限之規定，則可根據占用時間長短及實際所獲利益，處理手法靈活，以遏止占用國土之現象。

第二節 建議

應本於公平正義之關懷與尊重，使所有人得公平承擔其應享之權義及社會利益。立法者應自覺法的理性與正義，以一致、等價和可預測性為標準，區別不同事理之行為和動機，使違法者得到應得之處罰。根據本研究結果顯示，國有土地的權屬是屬於全體國民所有，國有土地一旦被少數人無權占用，很顯然已違反羅爾斯所主張的機會公平原則，而制度上對這些占用人收取的使用補償金及納租後的租金水準，亦顯然較一般市場行情為低，也違反了羅爾斯所主張的差異公平原則，另外，這些無權占用人使用國有土地，也違反諾齊克所主張的合法持有物的資格。現行國有被占用土地納入租賃處理及使用補償金之計收標準及內容，確有不合理之處，建議應將占用者所獲得之利益移轉於大眾所有，以達到相對的公平，建議修法參考方向如下：

一、以納入租賃管理方式處理國有被占用土地

- (一) 國有被占用土地納入租賃管理，非無不可，但納入租賃管理來之國有被占用土地，占用人可申請承租占用地之日期認定標準為通案固定，應與國有土地被占用發生原因形成合理關聯性。
- (二) 為避免占用—出租—讓售模式為取得國有土地所有權的捷徑，建議修正國有財產法第 42 條有關「原有租賃期限屆滿，未逾 6 個月者；民國 82 年 7 月 21 日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償者」得以出租國有土地的限制要件，改善現行僅有占用國有土地始得承租國有土地的情形，並刪除國有財產法第 49 條有關「非公用財產類之不動產，其已有租賃關係者，得讓售與直接使用人」規定，消除承租人承購國有土地之特權。
- (三) 為改善現行國有非公用出租淪為解決占用問題之消極管理模式，建議將國有被占用土地納入租賃管理後，處理方式選擇上，宜積極採標租方式執行，導以合法化，並限制租賃權之轉讓，以避免得標者藉機獲取不當利益，並促進土地利用之公平性，提升土地利用價值，是以，建議修正國有財產法第 42 條標租制度適用情形。

二、現行占用國有土地納入管理後之土地使用補償金規定

- (一) 為維護國有土地利益，現行使用補償金改進部分，建議財政部協調內政部縮短公告地價重新規定時間，或可考慮修正「國有非公用不動產租賃作業程序」第 55 點規定，使用補償金改以與市場價格背離度較小的公告現值取

而代之。

- (二) 一律以公告地價 5% 作為追收補償金的計徵標準，不區分使用用途別，就懲罰機制及預防國有土地被占用角度觀之，不僅不具效率，且有違機會公平與差異公平原則，建議應該視占用土地時間、用途及獲利性，區分不同使用補償金標準方符公平且有遏阻效果。
- (三) 受租金收取 5 年之請求權時效限制，鑒於使用補償金之性質不論單屬民法上不當得利之性質，仍兼具侵權行為法制之損害賠償的意念在內，倘依不當得利之返還標的及範圍，不當得利的善意受領人僅就現存利益負返還責任；而惡意受領人返還之範圍，除所受利益為外，因受害人之受害大於受益人之受益者，返還範圍則擴大於損害之填補，則建議透過修法或契約訂定，則可根據占用時間長短及實際所獲利益，可依不當得利之追收客體，非惡意占用者，依國有土地所失利益為準，可比照租金之標準；惡意占用之使用補償金之收取，應有加重之必要性，加重之範圍建議以占用人因占用國有土地所得之利益為準。

參考文獻

一、專書

- 中華民國裁判類編，民事法（六），頁 138。
- 王澤鑑，1994，「民法實例研習（基礎理論）」，台北：三民。
- 王澤鑑，1996，「民法債編總論（第二冊）」，台北：三民。
- 王澤鑑，2004，「民法學說與判例研究（第三冊）」，台北：三民。
- 石元康，1989，「洛爾斯」，台北：東大。
- 石元康，1995，「當代自由主義理論」，台北：聯經。
- 何鳳嬌，1993、1995，「光復初期土地接收與處理（一）」，『台灣土地資料彙編第 1 輯』，台北：國史館。
- 余麗嫦，1995，「托馬斯·霍布斯」，台北：東大。
- 吳老德，2000，「正義理論與福利國家」，台北：五南。
- 李少軍、杜麗燕、張虹譯，2003，「正義論」，台北：桂冠。
- 林山田，1999，「刑法各罪論（上冊）」，台北：林山田。
- 林本炫、董娟娟、張人傑合著，1993，「國有土地問題之政治經濟分析」，台北：業強。
- 林英彥，1990，「土地估價」，台北：中華徵信。
- 林英彥，1998，「土地亂象批判」，台北：中華徵信。
- 邱聰智，1986，「民法研究（一）」，台北：輔仁大學法學叢書編輯委員會。
- 財政部國有財產局，1990，國有財產現況。
- 財政部國有財產局，1998，國有財產現況（增訂本）。
- 財政部國有財產局，2005，國有財產有關法令解釋彙編。
- 陳立夫，2007，「土地法研究」，台北：新學林。
- 黃丘隆譯，1990 年，羅爾斯，正義論，台北：結構群。
- 楊松齡，2000，「實用土地法精義」，台北：五南。
- 楊松齡，2001，「國有土地管理政策之檢討與建議」，2001 年中國土地經濟學會年會暨研討會論文集，台北。
- 溫豐文，1984，「現代社會與土地所有權理論之發展」，台北：五南。

劉宗榮，1999，「民法概要」，台北：三民。

劉清波，1986，「民法概論（上冊）」，台北：五南。

羅伯特·諾齊克著，王建凱譯，1996，「無政府、國家與烏托邦」，台北：時報。

二、期刊、報告

內政部編印，1990年12月，「全國土地問題會議實錄」。

中國土地經濟學會，1995年，公有基地租金率之研究，財政部國有財產局委託。

司法院公報，1973，第15卷，第10期：7。

行政院研究發展考核委員會，1997年，國有土地全面清查計畫之評估。

行政院研究發展考核委員會，1998年，公有土地信託之研究。

余桂霖，1996，「從羅爾斯與諾錫克的正義理論看國家政策的走向」，『復興崗論文集』，第18期：216-217。

吳家昌，1988，「調整公地租率應考量之重要課題」，『地政論壇』，第10期：34。

吳家昌，1990，「公有土地處分問題與對策」，『台灣土地金融季刊』，第104期：113-128。

吳雅雯，1995，「專家學者談國有土地的管理與改進」，『人與地』，第143、144期：119-124。

李淑芳，1995，「遊樂區開發覬覦國有地不落人後」，『人與地』，第143、144期：109-110。

李瑞倉，2002，「如何加強國有財產管理及運用」，『主計月刊』，第559期，第2頁。

林明祈，2005，「『公法上不當得利』之體系思考」，『月旦法學教室』，第36期：81-92。

林英彥，2002，「談公部門之土地估價」，『鑑定論壇』，第5期：4-5。

林英彥，2004，「論公告地價與公告現值之分合問題」，『土地問題研究季刊』，第9期：106-107。

洪寶川，1986，「論重新規定地價應否以收益價格為查估公告地價之標準」，『人與地』，第31期：16-17。

徐士堯，2006，「國有被占用土地追收使用補償金之探討」，『土地問題研究季刊』，第18期：2-10。

- 財政部國有財產局，1991，「國有財產現況」。
- 財政部國有財產局，1992，「81年業務年報」。
- 財政部國有財產局，1993，「82年業務年報」。
- 財政部國有財產局，1995，「84年業務年報」。
- 財政部國有財產局，1998，「87年業務年報」。
- 財政部國有財產局，1998，「國有財產現況（增訂本）」。
- 財政部國有財產局，2000，「88年業務年報」。
- 財政部國有財產局，2002，「90年業務年報」。
- 財政部國有財產局，2004，「92年業務年報」。
- 財政部國有財產局，2005，「93年業務年報」。
- 財政部國有財產局，2005，「國有非公用土地被占用處理作業手冊」。
- 財政部國有財產局，2006，「94年業務年報」。
- 財政部國有財產局，2007，「95年業務年報」。
- 財政部國有財產局，2008，「97年業務年報」。
- 財政部國有財產局，2009，「98年業務年報」。
- 財政部編印，1994，「國有及公有被占用土地清理及處理方案」。
- 高金桂，2008，「侵占罪之構成要件分析」，『月旦法學雜誌』，第163期：18-32。
- 國立政治大學社會科學院國土政策研究中心，2006，「各國國有土地經營管理制度之比較分析——以英國、日本及新加坡為例」。
- 張延廷，1996，「由正義思潮論現代社會應有之公道」，『復興崗論文集』，第18期，第18期：81-101。
- 張英磊，2000，「由經濟分析之觀點談損害填補制度與行政管制之關係」，『月旦法學雜誌』，第75期：128-146。
- 陳立夫，2007，「台灣光復初期土地總登記（權利憑證繳驗）問題之探討」，『土地法研究』：56-61、70。
- 陳國元，2006，「土地公告現值及公告地價有無偏低之探討」，『財稅研究』，第6期：183-193。
- 陳欽賢，1996，「被占用土地之處理與追收不當得利法律行為之探討」，『財政部國有財產局國有土地管理計畫研習講習』。

- 游佳瑜，1995，「政府如何因應國有地的管理暨占用問題-專訪財政部國有財產局
洪主任秘書寶川」，『人與地』，第 143、144 期：112-118。
- 黃金河，1995，「蠶食國有地，各出奇招」，『人與地』，第 143、144 期：99-104。
- 黃虹霞，2005，「土地法第 97 條租金限制應不適用於營頁用房地」，『萬國法律』，
第 141 期，頁 100-105。
- 楊一芳、楊敏英，2007，「國有非公用土地經營管理審計之探討-以被占用土地為
例」，『政府審計季刊』，第 27 期：10-18。
- 楊松齡，1994，「平均地權制度公平原則之探討」，『經社法制論叢』，第 13 期：
146。
- 劉昭辰，2005，「利益返回範圍」，『月旦法學教室』，第 28 期：52-61。
- 鄭明安，1992，「國有土地被占用之處理」，『人與地』，第 101 期：16-22。
- 鄭明安，1993，「認識國有土地管理」，『現代地政』，第 143 期：4-7。
- 鄭明安，1994，「國有土地使用權之建立與土地供給導向」，『臺灣土地金融季刊』，
31 卷 3 期：2-7。
- 鄭明安，1995，「從占用管理之觀點論國有土地所有權與使用權分離」，『財稅研
究』：7-24。
- 邊泰明，1995，「公有土地被占用問題之研究-從土地最可能使用與管理組織功
能觀點分析」，中國地政研究所，土地經濟年刊第 6 期：215-232。
- 邊泰明，1996，「如何有效收回被占用之省有河川浮覆新生地」，『研考報導』，第
32 期：33-51。

三、碩、博士論文

- 王樹穩，2007，「國有地租售法律定性之研究」，逢甲大學土地管理學系碩士論文：
台中。
- 江金郎，2004，「公有土地管理之研究-以國有土地被占用問題處理為例」，東華
大學公共行政研究所碩士論文：花蓮。
- 何銘欽，2001 年，「由占用處理與防制論國有土地管理政策」，東華大學公共行
政研究所碩士論文：花蓮。
- 呂偉誠，1994，「不當得利制度之理論建構與實務問題之研究」，文化大學法律學
研究所碩士論文：台北。

- 李康，2003，「占用國有土地刑事竊佔罪法官量刑審酌法則之研究」，長榮大學土地管理與開發學系碩士班碩士論文：台北。
- 李志殷，2003，「台灣光復初期土地權利憑證檢驗工作之研究」，政治大學地政研究所碩士論文：台北。
- 辛旻娟，2006，「地方政府公有土地被占用問題之政經分析」，成功大學政治經濟研究所碩士論文：台北。
- 林鼎鈞，2006，「以平衡計分卡之觀點探討公有土地管理績效之研究」，政治大學地政研究所碩士論文：台北。
- 洪惠平，1990，「正義理念的歷史面向—由西洋法哲史的角度觀察」，中興大學法律研究所碩士論文：台北。
- 莊育焜，1984，「臺灣現行國有土地管理與利用問題之研究」，政治大學地政研究所碩士論文：台北。
- 陳俊涵，2003，「國際法上國家繼承制度：論日據時期與光復初期臺灣土地所有權之問題」，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文：台北。
- 陳思燕，2008，「台北市市有非公用土地租占問題之研究」，元智大學管理研所碩士論文：台北。
- 陳獻明，1998，「臺灣日據時期被強占土地問題之研究——從財產權保障觀點」，政治大學地政研究所碩士論文：台北。
- 楊錫圳，2004，「公產清理之研究——地方政府如何追回台灣光復後被占用之財產」，佛光人員社會學院公共事務學研究所碩士論文。
- 萬素華，2008，「從公供選擇觀點探討國有土地之出售」，銘傳大學公共事務學系碩士論文：台北。
- 廖蘇隆，2004，「國有非公用土地推動委託經營之問題與對策研究」，逢甲大學土地管理系碩士論文：台中。
- 劉維真，1991，「國有土地被占用問題之分析研究」，政治大學地政研究所碩士論文：台北。
- 蔡信三，2000，「國有土地被占用問題之研究」，東海大學公共事務研究所碩士論文：台中。
- 鄭明安，1996，「國有土地使用權制度之研究」，政治大學地政研究所博士論文：台北。

魏家弘，1996，「臺灣土地所有權概念的形成經過-從業到所有權」，台灣大學法律研究所碩士論文：台北。

蘇昱彰，2006，「國有非公用財產特殊讓售之研究」，政治大學地政研究所碩士論文：台北。

四、網頁參考文獻

內政部，《內政部統計年報》，<http://www.moi.gov.tw/stat/>，造訪日期：99年6月20日。

財政部國有財產局，《財政部國有財產局業務年報》，

<http://www.mofnpb.gov.tw/Web/Data/Statistics/6/2693-7.xls>，造訪日期：99年6月20日。

財政部國有財產局，網站，<http://www.mofnpb.gov.tw/Introduct>，造訪日期：97年7月14日。

葉匡政，2010年1月7日，「尋求土地分配正義的解決」，『社會科學報』，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/xxsb/1230630.htm>，造訪時間2010.01.31。

諾齊克：實現平等不能侵犯權利，

http://www.csspw.com.cn/News/Article_Detail.aspx，造訪時間2010.01.31。