審計部專案審計報告

市縣政府被占用公有房地清理情形





民國 105 年 2 月

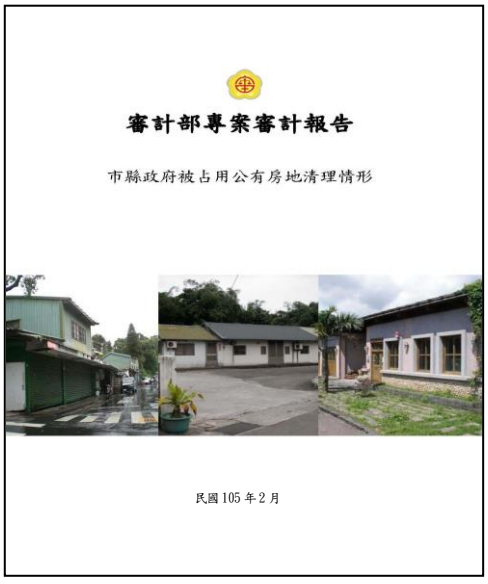
審計部　印

中華民國審計部及其所屬機關民國 105 年度審計人力計有 731 人(預算員額)，隸屬於監察院，獨立行使審計職權，監督政府及其所屬機關預算之執行，並就其運用資源之經濟性、效率性及效果性進行考核。

審計部及其所屬機關民國 103 年審計結果可量化財務效益約 240 億 2 千 5 百萬餘元，平均每花費政府預算 1 元至少可節省政府支出或增加收入 18.55 元。

本專案審計報告揭露各市縣政府公務用、公共用及非公用房地管理情形，部分市縣政府經管之公有房地，遭長期不法占用，未能積極依法有效排除，清理效能欠彰；占用人欠繳使用補償金金額龐大，未依法積極有效追償清理等情事，相關執行缺失已依審計法第 69 條規定陳報監察院，經監察院函請行政院督促各市縣政府就所指缺失確實檢討，已加強經管房地被占用案件之清理，維護公產權益，且提升被占用房地使用補償金追收之績效。

更多有關審計部之資訊，請參閱審計部全球資訊網(www.audit.gov.tw)



目　　錄

壹、總述 …… 1
一、調查原委…… 1
二、調查範圍…… 1
三、調查方法及限制…… 2
四、主要調查發現…… 2
五、調查意見處理情形…… 3
貳、專案調查辦理情形…… 3
一、前言…… 3
二、調查重點及發現…… 4
三、調查意見及建議…… 8
四、監察院調查意見…… 16
參、行政機關回應情形…… 17
肆、後續改善及整體效益情形… 20
伍、結語 …… 21

圖　目　錄

圖 1　市縣政府被占用房地追收使用補償金情形…… 20

表　目　錄

表 1　市縣政府 94 及 98 年底被占用房地情形表…… 3
表 2　市縣政府 98 年底至 99 年 10 月底經管公有房地被占用案件處理情形表 …… 5
表 3　公有土地占用者類別分析表 · 6
表 4　被私人占用土地面積逾 10 萬平方公尺之市縣政府明細表 ·· 6
表 5　被私人占用單筆面積逾 5 萬平方公尺之土地明細表 …· 11
表 6　被占用國有土地檢討處理結果表…… 18
表 7 市縣政府被占用公有房地清理情形表…… 20

市縣政府被占用公有房地清理情形

壹、總述

一、調查原委

近年來，政治、經濟及社會情境變遷快速及資訊科技發達，人民對於公共資源之配置使用效能與政府治理作為，有高標準期待及縝密監督。而公有土地、房屋之運用管理效能，向為民眾及輿論關注之焦點，促使政府機關重視妥適規劃運用，以增進房地公義及人民福祉。然因歷年部分直轄市、縣(市)政府(下稱市縣政府)對公有不動產之管理未盡嚴謹，未落實公有房地之充分利用及定期檢核，致迭有各機關經管之公有房地遭長期占用情形，未積極清理有效排除，亦未確實列管及追收使用補償金，有限土地資源在房地價值隨經濟發展逐年攀升之際，嚴重影響公產權益，並有損社會之公平正義。

依審計法第 2 條第 5 款、第 65 條第 2 款及第 67 條第 3 款至第 5 款規定，審計機關職司政府財務效能之考核，辦理各計畫實施進度、收支預算執行情形及其績效之審計，並應注意各計畫已成與未成、經濟與不經濟及其施政效能之程度。審計部各地方審計處室(下稱各地方審計處室)於民國(下同)94 年度起即加強辦理市縣政府公務用、公共用及非公用房地(下稱公有房地)管理情形之查核，並按年賡續追蹤改善情形，促請提升公有房地管理績效。惟鑑於歷年被占用面積龐大，清理效能偏低，為深入瞭解發掘問題癥結，嗣於 99 年度再規劃辦理公有房地管理情形專案調查，賡續查核各市縣政府被占用房地案件清理情形，適時提出適切之建議意見，俾促請有效清理。爰追蹤查考歷次通知事項改善成效，謹彙整各市縣核處結果，以策進確實提升公產管理效能，發揮審計積極功能。

二、調查範圍

各地方審計處室於 99 年度調查各市縣政府 98 至 99 年度被占用公有房地處理、依法訴追及追收使用補償金等情形，並賡續追蹤 100 至 103 年度各市縣政府改善情形。

三、調查方法及限制

(一)調查方法

本案於調查前先蒐集公有房地管理及被占用案件處理相關法令規定，並調閱以前年度查核結果，俾瞭解市縣政府辦理公有房地被占用案件清查及清理情形，研析存在之問題及風險，擬定查核重點後，設計調查表由各市縣政府查填據以審核；復於辦理就地查核時，採用調閱文件、訪談、實地訪查等方式，深入瞭解其實際執行情形，針對所發現缺失事項，提出客觀之審核意見。

(二)調查限制

各市縣公有房地被占用相關數據係由各市縣政府查報提供，囿於公有財產管理業務繁雜，且部分市縣尚未建置電腦資訊系統嚴密控管，暨各地方審計處室人力及時間限制，本專案調查僅就所提供之相關表報及文件資料予以書面審核，再輔以就地抽查，未能進行全面普查，亦無法勾稽所提供各項被占用案件相關數據資料有無錯漏情事。

四、主要調查發現

本案經各地方審計處室專案調查結果，發現各市縣政府辦理被占用公有房地清理情形有下列缺失：

(一)部分市縣政府經管之公有房地，遭長期不法占用，未能積極依法有效排除，肇致不法占用問題長年存在。

(二)部分市縣政府長期以來未積極處理被私人占用之公有房地，清理效能欠彰，未積極維護公產權益。

(三)各市縣政府對所經管被占用房地，循司法途徑處理案件數偏低；部分市縣政府雖已循司法途徑並取得勝訴判決，惟未依法聲請強制執行程序，並積極確實管控處理收回被占用房地；部分被私人占用長達10年以上，多數已罹於刑法竊佔罪之追訴時效。

(四)部分市縣政府公有房地占用人欠繳使用補償金金額龐大，未依法積極有效追償清理。

五、調查意見處理情形

本案調查發現之缺失，審計部經依審計法第 69 條規定於 100 年 2 月 14 日報告監察院，案經監察院立案調查後，於同年 11 月 15 日提出調查報告，並函請行政院督促各市縣政府檢討改善。

貳、專案調查辦理情形

一、前言

依地方制度法第 18 條及第 19 條規定，財產之經營及處分為直轄市、縣(市)自治事項。各市縣政府所經管房地之面積及價值均頗為龐大，如能妥適規劃運用，將可挹注財政收入，促進地方發展，對政府財政收入及經濟發展均產生重大影響。惟部分房地因早期產籍資料不全及管理機關更迭、地籍變動、公權力不彰、民眾法治觀念待加強等諸多因素，致遭占用情事，市縣政府亦未能積極排除或遏止新占用，被占用房地之筆數及面積仍龐巨(詳表 1)，除影響市縣政府財產之使用收益外，亦有違社會公平正義原則。

表 1　市縣政府 94 及 98 年底被占用房地情形表

單位：筆、棟、千平方公尺

項目	94 年底		98 年底		98 年底較 94 年底增減數	
	數量	面積	數量	面積	數量	面積
土地	10,987	7,945	10,384	5,639	-603	-2,306
房屋	325	21	208	59	-117	38

資料來源：整理自各市縣政府提供資料。

(一)各市縣政府解決公有房地占用之規範

各市縣政府為解決占用問題，參照各機關經管國有公用被占用不動產處理原則、國有非公用不動產被占用處理要點之規定，並考量各市縣之特性，對於經管之房地各自訂有財產管理自治條例、占用處理要點、清理及處理計畫、財產檢核計畫等相關法令或督考措施，對於未能依相關法令辦理撥用、出租、出售或提供有償使用者，主要依下列方式處理：1.協調占用者騰空遷讓；2.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；3.循司法途徑以民事訴訟或刑事告發等方式處理；4.依民法不當得利規定，向占用人請求給付使用補償金。

(二)向公有房地占用者收取使用補償金之依據

依據民法第 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。」同法第 229 條規定：「給付有確定期限者，債務人自期限屆滿時起，負遲延責任；給付無確定期限者，債務人於債權人得請求給付時，經其催告而未為給付，自受催告時起，負遲延責任。……。」同法第 233 條第 1 項規定：「遲延之債務，以支付金錢為標的者，債權人得請求依法定利率計算之遲延利息。……。」另依最高法院 61 年臺上字第 1695 號判例：「依不當得利之法則請求返還不當得利，以無法律上之原因而受利益，致他人受有損害為其要件，故其得請求返還之範圍，應以對方所受之利益為度，非以請求人所受損害若干為準，無權占有他人土地，可能獲得相當於租金之利益為社會通常之觀念，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。」故各市縣政府對於被占用房地，在未依法處理完成前，多依民法不當得利之法則，依租金計收之計算方式，向占用人收取使用補償金及遲延利息。

二、調查重點及發現

各市縣政府為維護公產權益，逐年投入人力清理被占用房地，惟未能積極有效排除，清理成效欠彰。經各地方審計處室歷年辦理公有房地清理情形專案調查，就發現之缺失通知各機關積極研謀改善，妥適處理，惟被占用房地筆數、面積及帳列價值仍龐大。審計部為提升被占用房地清理效能，並追蹤各市縣政府改善情形，於 99 年度賡續規劃辦理專案調查，就(一)各市縣政府經管之公有房地有無長期遭不法占用情形；(二)各市縣政府長期以來被私人占用公有房地之處理情形；(三)各市縣政府對於被占用公有房地依法訴追情形；(四)各市縣政府公有房地占用人欠繳使用補償金追繳情形等重點事項深入查核，略述如次：

(一)各市縣政府經管之公有房地有無長期遭不法占用情形

1.98 年底各市縣政府經管之公有土地被占用筆數、面積、帳列價值,較 94 年底清理減少之比率各僅為 5.49%、29.02%及 6.94%;房屋被占用棟數、面積、帳列價值之清理比率各為減少 36%、增加 182.46%及 1,539.31%,顯示占用之處理成效欠佳。

2.98 年度公有土地被占用面積逾 10 萬平方公尺者,計有原臺南市等 13 個市縣政府,房屋被占用面積逾 3 千平方公尺者,計有原高雄市等 5 個市縣政府。

(二)各市縣政府長期以來被占用公有房地之處理情形

1.截至 99 年 10 月底止,各市縣政府經管之公有土地被占用筆數為 1 萬 4 千餘筆、面積 518 萬餘平方公尺、帳列價值 146 億 4,323 萬餘元;房屋被占用棟數為 155 棟、面積 1 萬 1 千餘平方公尺、帳列價值 4,395 萬餘元(詳表 2)。

2.土地部分

依占用者類別觀之,以被私人占用比率最高,又諸多市縣政府遭私人占用土地面積龐大,清理不易,茲分述如下:

(1)以「占用者之類別」分析:被政府機關、非公司組織之公營機構、公司組織之公營機構、私人、占用人不詳等占用者,占各市縣政府被占用公有土地筆數分別為 0.37%、0.06%、0.36%、98.07%及 1.14%,面積分別為 0.21%、

表 2　市縣政府 98 年底至 99 年 10 月底經管公有房地被占用案件處理情形表

單位:筆、棟、千平方公尺、新臺幣萬元

項目	98 年底			99 年 10 月底			99 年 10 月底較 98 年底增減數		
	筆(棟)數	面積	帳列價值	筆(棟)數	面積	帳列價值	筆(棟)數	面積	帳列價值
土地	10,384	5,639	1,728,394	14,133	5,187	1,464,323	3,749	-452	-264,071
房屋	208	59	108,920	155	11	4,395	-53	-48	-104,524

資料來源:整理自各市縣政府提供資料。

0.06%、1.65%、97.38%及 0.70%，帳列價值分別為0.41%、0.10%、1.91%、97.01%及0.57%(詳表 3)。

(2)以「私人占用情形」分析：被私人占用之土地面積逾 10 萬平方公尺者，計有原臺南市等 11 個市縣政府(詳表 4)，土地帳列價值逾 3 億元者，計有臺北市等 6 個市縣政府；單筆被占用土地面積逾 5 萬平方公尺者，計有 8 筆，分屬原臺南市及屏東縣等2個市縣政府；單筆被占用土地帳列價值逾4千萬元者，計有 6 筆土地，分屬臺北市及原高雄市等 2 個市政府。

表 3　公有土地占用者類別分析表

占用者類別	占用比率%		
	筆(棟)數	面積	帳列價值
合計	**100.00**	**100.00**	**100.00**
政府機關	0.37	0.21	0.41
非公司組織之公營機構	0.06	0.06	0.10
公司組織之公營機構	0.36	1.65	1.91
私人	98.07	97.38	97.01
占用人不詳	1.14	0.70	0.57

資料來源：整理自各市縣政府提供資料。

表 4　被私人占用土地面積逾10萬平方公尺之市縣政府明細表

單位：萬平方公尺

地方政府別	被占用面積	地方政府別	被占用面積
合計	**445**	彰化縣	30
原臺南市	89	前桃園縣	27
屏東縣	86	嘉義市	23
嘉義縣	69	前臺中縣	21
花蓮縣	39	前臺北縣	17
原高雄市	30	南投縣	14

資料來源：整理自各市縣政府提供資料。

3. 房屋部分

被占用房屋全數為私人占用，以「市縣別」分析，被私人占用房屋之面積逾 1 千平方公尺者，計臺北市、基隆市及雲林縣等 3 個市縣政府；被私人占用房屋之帳列價值逾 3 百萬元者，亦為臺北市、基隆市及雲林縣 3 個市縣政府。

(三)部分市縣政府對於被占用公有房地依法訴追情形

1. 各市縣政府 98 年度對被占用房地提起民事訴訟者 215 筆(棟)(土地 179 筆、房屋 36 棟)、提刑事告發者 4 筆(均屬土地)，合計 219 筆(棟)，僅占當年

度被占用公有房地 14,148 筆(棟)[1]之 1.55%(土地 1.31%、房屋 17.48%)，移送比率偏低，苗栗縣等 6 個縣市政府甚或未有提起民事訴訟及刑事告發案件。

2. 截至 98 年底部分市縣政府被占用之公有房地已取得勝訴判決，惟迄 99 年 10 月底止，仍被占用者共計 53 筆(棟)，面積 1 萬 8 千餘平方公尺，帳列價值為 1 億 8,811 萬餘元。按取得勝訴判決至 99 年 10 月底止年數分析，取得勝訴判決逾 10 年以上者共計 8 筆。

3. 又部分市縣政府將占用人依竊佔罪嫌移送偵辦案件，因逾追訴權時效期間，經檢察官為不起訴處分，致無法追究相關責任情事者，間有發生，如：高雄市左營區等 6 筆被占用土地案，面積為 7,900 平方公尺；臺北市大安區等 2 棟被占用房屋案，面積為 69 平方公尺。

(四)各市縣政府公有房地占用人欠繳使用補償金追繳情形

1. 截至 98 年底止，各市縣政府被占用公有房地，仍有 4 千餘筆(棟)，面積 145 萬餘平方公尺，未向占用人列管追收使用補償金；且全部被占用公有房地已列管追收使用補償金部分，積欠金額 7 億 239 萬餘元，約為各市縣政府 98 年度收取之使用補償金收入 3 億 8,307 萬餘元之 1.83 倍，使用補償金催收成效欠佳。

2. 另各市縣政府截至 99 年 10 月底止被占用土地之應收未收使用補償金，單筆金額逾 1 千萬元者，計有 5 筆，分屬臺北市、原臺南市及原高雄市等 3 個市政府。被占用房屋之應收未收使用補償金，單筆金額逾 1 百萬元者，計有 2 筆，分屬臺北市及原高雄市政府。

3. 又截至 99 年 10 月底止，各市縣政府對於被占用公有房地使用補償金之追收，間有雖經法院判決勝訴，惟未繼續處理強制執行

[1] 本頁所列各市縣政府截至98年底止，被占用公有房地14,148筆(棟)，係依據各市縣政府99年11月15日查填資料。

事宜之情事，計有 53 筆(棟)，其中僅 11 筆(棟)無欠繳使用補償金，其餘 42 筆(棟)仍有累計欠繳使用補償金計 5,224 萬餘元，甚有前臺北縣政府經管之臺北市文山區土地，面積 430 平方公尺，帳列價值 907 萬餘元，欠繳使用補償金 366 萬餘元，占用人已將地上建築物所有權辦理過戶予第三人；原臺南市政府經管之臺南市中西區土地，面積計 207 平方公尺，帳列價值為 528 萬餘元，欠繳使用補償金 232 萬餘元，占用人已將地上建築物所有權與銀行設定高額第一順位抵押權。惟截至 99 年 10 月底止，上述積欠之使用補償金仍未收取。

三、調查意見及建議

前述各項缺失，審計部依審計法第 69 條規定於 100 年 2 月 14 日將彙整結果陳報監察院外，並分別由各地方審計處室函請各地方政府就相關缺失事項查明妥處及研擬具體改善措施。茲將調查意見分述如次：

(一)部分市縣政府經管之公有房地遭長期不法占用，未能積極依法有效排除，肇致不法占用問題長年存在

1.98 年底各市縣政府經管之公有土地 58 萬餘筆、面積 4 億 5,649 萬餘平方公尺、帳列價值 6 兆 4,496 億餘元，被不法占用者計有 1 萬餘筆、面積 563 萬餘平方公尺、帳列價值 172 億 8,394 萬餘元，較 94 年底被不法占用者 1 萬餘筆、面積 794 萬餘平方公尺、帳列價值 185 億 7,246 萬餘元，僅減少 6 百餘筆、面積 230 萬餘平方公尺、帳列價值 12 億 8,852 萬餘元，清理減少比率各僅為 5.49%、29.02%及 6.94%；98 年底各市縣政府經管之公有房屋 15 萬餘棟、面積 6,870 萬餘平方公尺、帳列價值 4,761 億餘元，被不法占用者計有 208 棟、面積 5 萬餘平方公尺、帳列價值 10 億 8,920 萬餘元，較 94 年底被不法占用者 325 棟、面積 2 萬餘平方公尺、帳列價值 6,644 萬餘元，

僅減少 117 棟、面積則增加 3 萬餘平方公尺、帳列價值亦增加 10 億 2,276 萬餘元，清理比率棟數減少 36%、面積及帳列價值增加 182.46%及 1,539.31%，顯示占用之處理進度緩慢。

2. 次查各市縣政府 98 年度土地被占用面積逾 10 萬平方公尺者，計有 13 個市縣政府，依序為原臺南市、屏東縣(各為 87 萬餘平方公尺)、前臺中縣(72 萬餘平方公尺)、原高雄市(65 萬餘平方公尺)、花蓮縣(38 萬餘平方公尺)、彰化縣(29 萬餘平方公尺)、前桃園縣(27 萬餘平方公尺)、嘉義市(24 萬餘平方公尺)、前臺北縣(21 萬餘平方公尺)、南投縣、前臺南縣(各 13 萬餘平方公尺)、臺北市(12 萬餘平方公尺)及苗栗縣政府(10 萬餘平方公尺)；房屋被占用面積逾 3 千平方公尺者，計有 5 個市縣政府，依序為原高雄市(3 萬餘平方公尺)、彰化縣(6 千餘平方公尺)、基隆市(4 千餘平方公尺)、雲林縣及宜蘭縣政府(各為 3 千餘平方公尺)，被占用情形仍未改善。

3. 綜上，部分市縣政府經管之公有房地被占用問題存在已久，雖迭經審計部各該審計處室函請各相關市縣政府檢討改善，惟各該市縣政府對於既有被占用公有房地，未能積極有效排除占用，致公有房地被占用問題長年存在。

(二)部分市縣政府長期以來未積極處理被私人占用之公有房地，清理效能欠佳，顯未積極維護公產權益

1. 截至 99 年 10 月底止，各市縣政府經管之公有土地被占用者為 1 萬 4 千餘筆、面積 518 萬餘平方公尺、帳列價值 146 億 4,323 萬餘元；房屋被占用者為 155 棟、面積 1 萬 1 千餘平方公尺、帳列價值 4,395 萬餘元。

2. 土地部分

(1)以「占用者之類別」分析：

A. 被政府機關占用者為 53 筆、面積 1 萬 1 千餘平方公尺、帳

列價值 6,038 萬餘元，分別占市縣政府被占用公有土地筆數、面積、帳列價值之 0.37%、0.21%及 0.41%。

B. 被非公司組織之公營機構占用者為 8 筆、面積 2 千餘平方公尺、帳列價值 1,466 萬餘元，分別占市縣政府被占用公有土地筆數、面積、帳列價值之 0.06%、0.06%及 0.10%。

C. 被公司組織之公營機構占用者為 51 筆、面積 8 萬 5 千餘平方公尺、帳列價值 2 億 7,946 萬餘元，分別占市縣政府被占用公有土地筆數、面積、帳列價值之 0.36%、1.65%及 1.91%。

D. 被私人占用者為 1 萬 3 千餘筆、面積 505 萬 1 千餘平方公尺、帳列價值 142 億 516 萬餘元，分別占市縣政府被占用公有土地筆數、面積、帳列價值之 98.07%、97.38%及 97.01%。

E. 占用人不詳者為 161 筆、面積 3 萬 6 千餘平方公尺、帳列價值 8,355 萬餘元，分別占市縣政府被占用公有土地筆數、面積、帳列價值之 1.14%、0.70%及 0.57%。

(2)以「私人占用情形」分析：

A. 被占用之土地面積逾 10 萬平方公尺者，計有 11 個市縣政府，依序為原臺南市(89 萬餘平方公尺)、屏東縣(86 萬餘平方公尺)、嘉義縣(69 萬餘平方公尺)、花蓮縣(39 萬餘平方公尺)、原高雄市、彰化縣(30 萬餘平方公尺)、前桃園縣(27 萬餘平方公尺)、嘉義市(23 萬餘平方公尺)、前臺中縣(21 萬餘平方公尺)、前臺北縣(17 萬餘平方公尺)及南投縣政府(14 萬餘平方公尺)。被占用之土地帳列價值逾 3 億元者，計有 6 個市縣政府，依序為臺北市(51 億餘元)、原高雄市(42 億餘元)、原臺南市(7 億餘元)、前臺北縣(6 億餘元)、屏東縣(4 億餘元)及嘉義市政府(3 億餘元)。

B. 私人占用之土地，單筆被占用面積逾 5 萬平方公尺者，計有 8 筆土地，分屬 2 個縣市政府，依序為土地座落屏東縣部分 11 萬 4 千餘平方公尺、11 萬 2 千餘平方公尺及 10 萬 2 千餘平方公尺、土地座落原臺南市部分有 9 萬 8 千餘平方公尺、9 萬 5 千餘平方公尺、8 萬 6 千餘平方公尺(2 筆土地)及 7 萬 1 千餘平方公尺(詳表 5)；單筆被占用土地帳列價值逾 4 千萬元者，計有 6 筆土地，分屬 2 個市政府，土地座落臺北市部分 5 億 6,368 萬餘元、8,748 萬餘元，土地座落原高雄市部分 1 億 4,380 萬餘元、9,636 萬餘元、4,912 萬餘元及 4,144 萬餘元。

表 5　被私人占用單筆面積逾 5 萬平方公尺之土地明細表

單位：千平方公尺

編號	地方政府別	土地坐落地段	面積
1	屏東縣	佳冬鄉佳農段 200 地號	114
2	屏東縣	高樹鄉東振新段 707 地號	112
3	屏東縣	高樹鄉東振新段 706 地號	102
4	原臺南市	鹽田段 1041 地號	98
5	原臺南市	鹽田段 1041-2 地號	95
6	原臺南市	鹽田段 1041-3 地號	86
7	原臺南市	鹽田段 1041-4 地號	86
8	原臺南市	鹽田段 1041-5 地號	71

資料來源：整理自各市縣政府提供資料。

3. 房屋部分

被占用房屋全數為私人占用，以「市縣別」分析：(1)被占用房屋之面積逾 1 千平方公尺者，計有 3 個市縣政府，依序為雲林縣(3 千 3 百餘平方公尺)、臺北市(1 千 1 百餘平方公尺)及基隆市政府(1 千餘平方公尺)；(2)被占用房屋之帳列價值逾 3 百萬元者，計有 3 個市縣政府，依序為雲林縣(2,348 萬餘元)、臺北市(938 萬餘元)及基隆市政府(320 萬餘元)。

4. 綜上，部分市縣政府長期以來未積極處理被私人占用之公有房地，清理效能偏低，未能有效遏止私人不法竊佔，未積極維護公產權益。

(三)部分市縣政府對所經管公有被占用房地，循司法途徑處理案

件件數極低，又縱然已循司法途徑並取得勝訴判決，仍有已歷經10餘年，未聲請強制執行事宜，且未積極確實管控收回被占用房地；部分被私人占用長達10年以上，多數已罹於刑法竊佔罪之追訴時效

1. 按解決公有房地被占用問題，應從防止被占用及有效處理已被占用之公有房地著手，包括：對於新占用事件，適時以刑法第320條第2項竊佔罪嫌移送偵辦，以有效遏止竊佔情事發生；對於私人非法占用者，除有賴於加強與建管機關聯繫，依相關規定強制拆除外，惡性重大者則應循司法程序強制執行，請求拆屋還地。惟據各地方審計處室所提供各市縣政府資料顯示，以98年度為例，當年度提起民事訴訟者215筆(棟)(土地179筆、房屋36棟)、提刑事告發者4筆(均屬土地)，合計219筆(棟)，僅占當年度被占用公有房地14,148筆(棟)[2]之1.55%(土地1.31%、房屋17.48%)，移送比率偏低，苗栗縣、彰化縣、嘉義市、前高雄縣、臺東縣及金門縣等6個縣市政府甚或未有提起民事訴訟及刑事告發案件。

2. 截至98年底部分市縣政府被占用之公有房地已取得勝訴判決，惟迄99年10月底止，仍被占用者共計53筆(棟)，面積1萬8千餘平方公尺，帳列價值為1億8,811萬餘元。按取得勝訴判決距99年10月底止之年數分析，取得勝訴判決已逾10年以上者共計8筆，其中87年以前取得勝訴判決迄仍被占用者計5筆；取得勝訴判決已逾1至5年者共計44筆(棟)；取得勝訴判決未逾1年者1筆。另以上述案件最近1次清勘查日期分析，88年間清勘查者共計4棟；98年間清勘查者共計5筆；99年間清勘查者共計44筆(棟)。

[2] 本頁所列各市縣政府截至98年底止，被占用公有房地14,148筆(棟)，係依據各市縣政府99年11月15日查填資料。

3. 次查部分市縣政府將占用人依竊佔罪嫌移送偵辦案件，因逾追訴權時效期間，經檢察官為不起訴處分，致無法追究相關責任情事者，間有發生，如：高雄市左營區左西段 9-1、9-3、10 地號、前桃園縣觀音鄉樹林子段樹林子小段 828-2 地號、彰化縣社頭鄉埤清段 46-1 地號、澎湖縣白沙鄉吉貝段 1701 地號等 6 筆被占用土地案，面積為 7,900 平方公尺；臺北市大安區基隆路 2 段、臺中市東區進化路等 2 棟被占用房屋案，面積為 69 平方公尺，各該市縣政府雖將占用人依竊佔罪嫌移送轄區警察機關或檢察機關偵辦，惟經檢察官偵查結果，均因被告無權占用公有房地已逾 10 年以上，追訴權時效已完成，而獲不起訴處分，不僅難以發揮嚇阻占用之警示作用，且凸顯部分市縣政府長期疏於確實掌握公有房地現況，未及時依規定處理，致錯失處理先機。

4. 綜上，部分市縣政府對所經管公有被占用房地，循司法途徑處理案件件數極低；又部分市縣政府縱然已循司法途徑並取得勝訴判決，仍有 8 筆土地已歷經 10 餘年，未依法院勝訴判決聲請強制執行事宜，且未積極確實管控收回被占用房地；部分被私人占用長達 10 年以上，多數已罹於刑法竊佔罪之追訴時效，損及政府權益，核有未盡職責情事。

(四)部分市縣政府公有房地占用人欠繳使用補償金金額龐大，未依法積極有效追償清理

1. 依據民法第 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。」第 229 條規定：「給付有確定期限者，債務人自期限屆滿時起，負遲延責任；給付無確定期限者，債務人於債權人得請求給付時，經其催告而未為給付，自受催告時起，負遲延責任。……。」同法第 233 條第 1 項規定：「遲延之債務，以支付金錢為標的

者，債權人得請求依法定利率計算之遲延利息。……。」及同法第 203 條規定：「應付利息之債務，其利率未經約定，亦無法律可據者，週年利率為百分之五。」另對於仍不繳納者亦應積極依同法第 767 條第 1 項規定：「所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之。……。」辦理。按承租非公用房地者，須繳付租金；各市縣政府將收取之租金，悉數解繳市(縣)庫，歸全民共享，對私人占用公有房地者，自不宜任其無償使用，允應依民法不當得利法則向占用人追溯收取使用補償金，倘拒不繳納，即訴請排除侵害並返還不當得利。

2. 據各地方審計處室提供各市縣政府迄至 98 年底止被占用公有房地，計有 1 萬餘筆(棟)、面積 534 萬餘平方公尺[3]，其中已列管追收使用補償金者 9 千餘筆(棟)、面積 388 萬餘平方公尺，僅為被占用房地之 67.95%、72.75%，仍有 4 千餘筆(棟)，面積 145 萬餘平方公尺被占用房地，未向占用人列管追收使用補償金；又全部被占用公有房地已列管追收使用補償金部分，積欠金額 7 億 239 萬餘元，約為各市縣政府 98 年度收取之使用補償金收入 3 億 8,307 萬餘元之 1.83 倍，使用補償金催收成效欠佳。

3. 另據各地方審計處室提供各市縣政府截至 99 年 10 月底止被占用土地之應收未收使用補償金，單筆金額逾 1 千萬元者，計有 5 筆，分屬 3 個市縣政府，依序為 7,594 萬餘元(土地座落高雄市朝陽段 840 地號)、4,905 萬餘元(土地座落高雄市朝陽段 839 地號)、1,933 萬餘元(土地座落臺北市大同區雙連段 2 小段 454-1 地號)、1,405 萬餘元(土地座落前臺南縣經管之臺南市東區竹篙厝段 2091-1、2091-3 地號)及 1,054 萬餘元

[3] 本頁所列各市縣政府截至98年底止，被占用公務用、公共用及非公用房地面積534萬餘平方公尺，係依據各市縣政府99年11月15日查填資料。

(土地座落臺北市士林區光華段2小段70地號)。被占用房屋之應收未收使用補償金,單筆金額逾1百萬元者,計有2筆,分屬2個市政府,依序為1,399萬餘元(原房屋座落臺北市大同區雙連段2小段454-1地號土地)及145 萬餘元(房屋座落高雄市前金區中正四路),顯示使用補償金追收欠積極。

4. 次查截至99年10月底止,各市縣政府對於被占用公有房地使用補償金之追收,間有雖經法院判決勝訴,惟未繼續處理強制執行事宜之情事,計有 53 筆(棟),其中僅11筆(棟)無欠繳使用補償金,其餘42筆(棟)仍有累計欠繳使用補償金計5,224萬餘元,又欠繳使用補償金金額(按個別判決案件區分)逾3百萬元者,計有5件,分屬3個市縣政府,依序為前臺北縣三重市二重埔段頂崁小段447-7地號(1,460萬餘元)、前臺北縣三重市二重埔段頂崁小段 438、438-6、438-20、438-21、438-22、447-6及447-8等地號(901萬餘元)、臺北市士林區光華段4小段571地號(406萬餘元)、臺北市文山區興隆段3小段67-1地號(366萬餘元)、臺南市中西區白金段 3 小段121-2、101地號(其中面積128平方公尺,欠繳使用補償金313萬餘元),以上經各該地方法院判決確定、或核發民事判決確定證明書、或核發民事裁定證明書、或核發和解筆錄。另甚有前臺北縣政府經管之臺北市文山區興隆段3小段67-1地號,面積430平方公尺,帳列價值907萬餘元,欠繳使用補償金 366萬餘元,占用人已將地上建築物所有權辦理過戶予第三人;臺南市政府經管之臺南市中西區白金段3小段121-2、101地號,其中面積207平方公尺,帳列價值為528萬餘元,欠繳使用補償金232萬餘元,占用人已將地上建築物所有權與銀行設定高額第1順位抵押權。惟截至99年10月底止,上述積欠之使用補

償金仍未收取，顯示各該市縣政府後續處理有欠積極。

5. 綜上，各市縣政府未依法積極追償公有房地占用人積欠之使用補償金，截至 98 年底止，累計欠繳金額 7 億 239 萬餘元，不僅嚴重影響公產權益，並形成不法占用者能長期無償使用公有房地之不公允現象。

四、監察院調查意見

本案經審計部於 100 年 2 月 14 日將各地方審計處室專案調查所發現之缺失，依審計法第 69 條規定陳報監察院，案經監察院立案調查後，於同年 11 月 15 日提出調查報告(100 財調 0118 號)，其調查意見內容略以：

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

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

(三)各市縣政府經管之國有土地均有少部分存在長期占用問題，有違原定公用計畫用途，財政部應本於國有土地主管機關權責，督促各市縣政府儘速妥處並檢討是否撤銷撥用移還接管事宜。

(四)各市縣政府對於不合出租規定之新增占用案件，或混淆民刑事手段之目的，或怠於積極清查，疏於注意研判是否惡意占用，致未能視個案情節適度依竊佔罪移送，無從發揮遏阻占用之效。

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

(六)市有房地部分未結占用案件，或出於通案管理政策、或本於個案特殊背景因素之情理考

量，而採取按期繳納使用補償金現狀列管之權宜措施，並認實質上已處理完竣，各市縣政府應確實檢討區分未結案件原因類型，並加強內部督導管控機制，避免個案處理因缺乏準則而流於行政恣意。

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

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

監察院業於100年11月16日將上開調查意見函請行政院督促各市縣政府就所指缺失確實檢討，於半年內彙整改善情形見復。

參、行政機關回應情形

本案有關各市縣政府相關缺失，經行政院彙整各市縣政府改善情形於101年5月2日函復監察院。茲將其相關改進措施摘述如次[4]：

一、市縣政府對於經管之公有房地，業已加強辦理房地清查及被占用案件清理作業，並落實清理成效之管考機制

(一)加強辦理房地清查及被占用案件清理作業

各市縣政府分別訂定相關公有房地清理計畫，依排定期程加強清查房地有無被占用情事及依規定查報處理，以即時處理房地被占用情形，提升管理績效。

(二)落實清理成效之管考機制

各市縣政府依所訂財產管理檢核要點等規範，加強辦理財

[4] 整理自行政院101年5月2日交據財政部101年4月18日台財產接字第1013000364號函。

產檢核工作，對於查核發現之缺失，列管改善情形，並定期檢討被占用土地處理進度及占用排除之解決方式，落實追蹤管考。

二、財政部已督促各市縣政府針對遭長期占用之國有土地儘速妥處，並檢討是否廢止撥用移還接管事宜，改善長期占用問題

各市縣政府經管之國有土地，依國有財產法第 11 條及第 32 條規定，應依預定計畫及規定用途直接管理使用，於發現被占用時，應即檢討處理，仍有公用需要者，應協調占用者騰空遷讓、或通知權責單位以違建拆除、或以訴訟排除等適當方式，收回依計畫使用。已無公用需要者，應依國有財產法第 33 條、第 35 條、第 39 條及財政部訂頒之「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」第 2 點規定，辦理廢止撥用或變更為非公用財產，移交財政部國有財產署接管，惟屬都市計畫法第 52 條規定應留供地方政府闢建之道路用地、公園用地、學校用地等公共設施用地，於都市計畫變更前，仍須由撥用者妥為管理，於都市計畫變更為非公共設施用地後，再申請辦理廢止撥用或變更為非公用財產。財政部業於 100 年 12 月 14 日函請各市縣政府依前揭規定檢討處理，經統計截至 100 年底止，屬國有公用被占用土地者，總計 445 筆，面積約 94 萬餘平方公尺(詳表 6)。

表 6　被占用國有土地檢討處理結果表

單位：筆、千平方公尺

檢討處理結果		筆數	面積
合　　計		445	946
A	仍有公用需要，應排除占用者。	178	630
B	已無公用需要，惟屬公共設施用地，需辦理都市計畫變更後，再廢止撥用或變更為非公用財產者。	77	71
C	已無公用需要，且非屬公共設施用地，應廢止撥用或變更為非公用財產者。	185	243
D	已無公用需要，部分屬公共設施用地，需辦理都市計畫變更，再廢止撥用或變更為非公用財產者；部分非屬公共設施用地，應廢止撥用或變更為非公用財產者。	5	0.3

資料來源：整理自財政部 101 年 4 月 18 日台財產接字第 1013000364 號函。

三、各市縣政府於清查發現新增占用者，將審慎評估事實情節及訴訟實益，以刑事竊佔罪嫌告發，發揮遏阻占用之效，並避免徒耗訴訟資源

(一)各市縣政府於定期清查時發現有新增被占用情節者，將斟酌個案情節，研判是否惡意占用或有妨礙公共安全之虞，審慎以刑事竊佔罪嫌告發，以發揮遏阻占用之效。

(二)對於擬以訴訟方式處理者，將審慎評估事實情節及訴訟實益，避免徒耗訴訟資源。截至99年10月底止，各市縣政府被占用公有房地取得勝訴判決後，仍以占用列管者計44件，截至100年12月底止，已收回或輔導占用人依法承租計 25件，占57%。

四、部分未結被占用案件因通案管理政策或個案特殊背景之情理考量，採按期繳納使用補償金現狀列管者，將定期召開會議，逐案檢討未結原因，並加強內部督導控管機制

對於列管未結被占用案件，因通案管理政策或個案特殊背景之情理考量等，當再確認其占用緣由及事實，區分類型做適當處理，採按期繳納使用補償金現狀列管者，將定期召開會議，逐案檢討未結原因並追蹤辦理情形，加強內部督導控管機制。

五、公產長期遭人「無償占用」，已督促經管機關學校催繳使用補償金，針對積欠或拒繳一定金額或期數以上之使用補償金者，依規定聲請核發支付命令，逾期將移送強制執行

(一)將督促經管機關學校於釐清被占用事實後，開單催繳使用補償金，並針對尚未排除占用之公有土地亦未追收使用補償金者，瞭解原因請管理單位確實積極辦理。

(二)對於積欠或拒繳使用補償金累計達一定金額或期數以上者，依規定聲請核發支付命令，支付命令經確定即促請債務人依限履行義務，逾期即聲請強制執行。倘占用人有資力惟無償

還誠意經催繳未果，或具體掌握占用人之財產且有脫產之虞等情形，即採取假扣押或假處分等保全措施。

肆、後續改善及整體效益情形

本案經各地方審計處室賡續追蹤各市縣政府研擬改善措施執行結果，100 至 103 年度共收回被占用公有房地 5,988 筆(棟)，面積 519 萬餘平方公尺，土地公告現值及房屋帳列價值合計 290 億餘元，已獲致初步成效，茲列述如次：

一、各市縣政府加強經管房地被占用案件之清理，維護公產權益

各市縣政府 100 至 103 年度被占用公有房地清理結果，共收回土地 5,673 筆，面積 516 萬餘平方公尺，公告現值 288 億 9,918 萬餘元；房屋 315 棟，面積 3 萬餘平方公尺，帳列價值 1 億 4,868 萬餘元(詳表 7)，已具體提升清理效能。

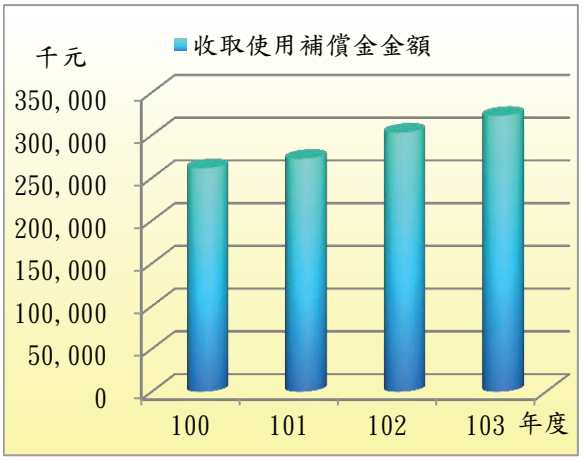
二、各市縣政府針對被占用房地追收使用補償金之績效，已逐年提升

各市縣被占用房地，經各市縣政府依法追收使用補償金，100 至 103 年度先後收取 2 億 5,126 萬餘元、2 億 6,238 萬餘元、2 億 9,299 萬餘元及 3 億 1,263 萬餘元(詳圖 1)，合計 11 億 1,927 萬餘元，追收金額已逐年增加。

表 7　市縣政府被占用公有房地清理情形表

年度	筆(棟)數	面積(千平方公尺)	價值(新臺幣千元)
合　　計	**5,988**	**5,194**	**29,047,866**
土地小計	**5,673**	**5,163**	**28,899,185**
100 年	2,095	2,576	10,385,922
101 年	1,425	1,336	9,483,279
102 年	1,227	553	4,474,635
103 年	926	696	4,555,348
房屋小計	**315**	**31**	**148,680**
100 年	78	7	66,146
101 年	61	7	26,019
102 年	55	4	24,251
103 年	121	12	32,262

註：1. 土地價值以各該年底公告現值計列，房屋價值以帳列價值計列。
2. 資料來源：整理自各市縣政府提供資料。



資料來源：整理自各市縣政府提供資料。

圖 1　市縣政府被占用房地追收使用補償金情形

伍、結語

國際最高審計機關組織(International Organization of Supreme Audit Institutions，簡稱INTOSAI)於西元1977年利瑪宣言(Lima Declaration)指出，政府審計為任何管理制度下不可或缺的一環，審計本身並非最終目的，而是為了及早發現違反法令規定，及財務管理未具經濟、效率、效果性等情事，俾利及時督促採取改正行動、促使相關人員負責、督促研謀預防措施，或至少降低發生的可能性。各市縣政府每年均投入大量人力、物力清理經管房地被占用案件，惟部分市縣政府經管之公有房地，遭長期不法占用，未積極依法有效排除及處理，清理效能欠佳；對所經管公有被占用房地，循司法途徑處理案件件數偏低，部分雖已循司法途徑並取得勝訴判決，未依法院勝訴判決聲請強制執行事宜；占用人欠繳使用補償金金額龐大，未依法積極有效追償清理。經各地方審計處室查核結果，依審計法第69條規定報告監察院，嗣經行政院督促各市縣政府檢討後採行各項改善措施，並經各地方審計處室賡續追蹤結果，地方政府業已加強經管房地被占用案件之清理，追收使用補償金金額亦逐年提升，惟被占用房地之件數、面積及價值仍龐巨，尚待各市縣政府依研訂之清查處理計畫、檢核機制及所建立預警機制，落實執行，以維公產權益及社會公平正義。

未來，審計機關除將持續追蹤本案辦理成效外，對於政府其他重要施政工作，亦將持續扮演監督(oversight)、洞察(insight)及前瞻(foresight)的治理角色，並促進行政機關之透明與確保課責機制之建立，暨針對計畫之經濟、效率及效能(果)性，提出改進意見，以協助行政機關聚焦於未來的挑戰，並本「獨立、廉正、專業、創新」之核心價值，「善盡審計職責，發揮監察功能」之使命，持續審核監督，發掘問題癥結，提出建議意見，期達成審計機關「實踐優質審計服務，創造最大審計價值」與「提升政府施政績效，促進政府廉能政治」之願景，實現審計機關成為對人民生活改善產生正面影響機關之目標。

審計部專案審計報告
市縣政府被占用公有房地清理情形

編　者：審計部

發行人：林慶隆

查核團隊：審計部各地方審計處室(宜蘭縣審計室彙整)

出版者：審計部

地　址：臺北市杭州北路 1 號

電　話：(02)2397-1366

網　址：http：//www.audit.gov.tw

印刷者：禾泰印刷設計有限公司

地　址：臺北市懷寧街 76 號 3F

電　話：(02)2314-0386

經銷處：五南文化廣場

地　址：臺中市中山路 6 號

電　話：(04)2226-0330

國家書店松江門市

地　址：臺北市松江路 209 號 1 樓

電　話：(02)2518-0207

出版年月：中華民國 105 年 2 月初版

定　價：新臺幣 100 元整

GPN：1010500196　　ISBN：978-986-04-8037-5

著作權管理訊息：

著作權人：審計部

＊欲利用本書或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權

回饋單

您好：

審計部為持續提升審計工作之價值與效益，誠摯地邀請您填寫這份回饋單，讓我們瞭解您對本專案審計報告的想法與建議。填寫完後，請傳真至 02-23977889。您所填寫的資料不會對外公開，請安心作答。

- 報告名稱：NAO-105-04 市縣政府被占用公有房地清理情形
- 性別：□男 □女
- 您的身分：□公部門(□行政機關□立法機關□監察院□審計機關) □媒體工作者 □私部門 □學術單位 □一般民眾 □其他：_____
- 從何處取得此份報告：□審計機關或人員贈閱 □審計部全球資訊網 □圖書館 □書店 □其他：_____

1. 您覺得此份報告是否具有價值：□是 □否

   _____

2. 您覺得此份報告對您幫助最大的地方是：

   _____

3. 您覺得此份報告可以再增加或減少哪些內容，使其更具可讀性：

   _____

4. 您認識對此份報告可能有興趣的人（請提供電子郵件信箱）：

   _____

5. 其它建議：

   _____



獨立·廉正·專業·創新

ISBN 978-9-86048-037-5
9 789860 480375

GPN：1010500196
定價：新臺幣100元
NAO-105-4