

公有土地管理問題初探—以花蓮市自由街(溝仔尾)排水整治工程用地撥用案為例

韋丁鳳、朱景鵬*

要 目

- | | |
|-------------------|---------------|
| 壹、前言 | 肆、個案背景及相關爭點探討 |
| 貳、公有土地管理制度文獻回顧 | 伍、結論與建議 |
| 參、公有土地使用原則與地上負擔處理 | |

提 要

為推動公共建設，公部門常以撥用方式取得公有不動產，惟近年民眾對私有財產權保障意識高漲，致土地取得及處理地上負擔困難。本文以花蓮市自由街(下稱溝仔尾)排水整治工程用地撥用案為例，探討公有土地撥用及依法撥用後地上負擔處理問題，借鏡該案於執行過程因與溝上人家住戶未能獲取共識，歷經陳情、請願、訴願、訴訟等冗長行政救濟程序，耗費10年時間處理地上負擔，最終為利拆遷作業，支付非合法私有地上改良物補償費用，為非徵收私有不動產卻給予長期占用者補償救濟之特例。本文透過文獻研究及個案分析方式，提出改善公有土地管理相關建議，期供各級政府機關於執行公有土地管理政策參考。

壹、前言

公有不動產之撥用旨在使公有非公用不動產獲得最有效利用，以快捷簡便不動產撥用流程，將公有非公用不動產撥給需地機關興辦地方公共建設。惟公地撥用之法令及程序，除「土地法」及「國有財產法」有原則性規定外，多散

* 本文作者分別為花蓮縣政府地政處科員及國立東華大學公共行政學系歐盟莫內講座教授。

見於行政命令，不僅需地機關難以適從，經辦公地撥用各級承辦人員亦因法令繁雜而不易掌握。又實務上，財政部國有財產署(下稱國產署)或地方政府行政機關對於管有公有非公用土地，因業務繁重及承辦人員更迭頻繁，多以整理產籍及被動式清理公有土地被占用情形為首要業務。因此，當需地機關奉行政院准予撥用取得公有土地後，因原土地管理機關未有效管理被占用土地，致需地機關後續處理排除占用戶困難重重。爰此，公有不動產撥用制度有3面向值得關注：

一、公有不動產撥用機制影響土地資源利用效率

按「國有不動產撥用要點」第12點規定，奉撥公有不動產應於1年內按撥用計畫開始使用，但得申請展期半年。實務上需地機關往往為快速取得公有土地興辦地方建設，多未與民眾充分溝通，因此，奉行政院准撥後於處理地上物拆遷補償作業時，因與民眾未達共識，陳情¹、請願、行政訴訟、民事訴訟、地方民代關心等情形不斷發生，致拆遷作業困難。

二、撥用公地上無權占用之私有土地改良物不得辦理徵收

需地機關奉行政院准撥後，土地上原有租賃權或他項權利負擔，除依「耕地三七五減租條例」所訂定公有耕地租約應依「平均地權條例」第11條規定補償承租人改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物外，並按奉准撥用當期該土地公告土地現值減除土地增值稅後餘額三分之一補償予承租人，對於其他非屬上開規定之私有租賃關係及負擔處理方式，相關法律尚未明確規範²，執行實務難以處理地上私有土地改良物。

三、強化公有財產管理及運用效益

公有財產所產生效益是國家重要資源，應由全民共享，過去偏重靜態管理，現轉為活化運用，以提升財務效能、增加資產價值及創造永續財源。又公有不動產具有「示範」、「調節」、「財政」、「公益」及「政策」等作用，其中「政策作用」係為實現政策發揮引導產業發展效果。為促進經濟成長、增加就業機會

¹ 民眾陳情訴求重點多為補償金額過低、安置地點不滿意、強制驅離及漠視民意等。

² 如公地上未取得合法使用權源之地上改良物可否發放救濟金之法令依據並不明確，實務上多依行政院秘書長函示「撥用公地上未取得合法使用權之農作改良物、建築改良物可否發放救濟金，由需地機關視財力狀況及具體事實，本於權責自行核處。」辦理。

及滿足地方產業發展需要，公有不動產利用可配合公共政策，以多元開發創造亮點方式積極活化公有不動產，以造就政府、人民及業者三贏局面。

本文以溝仔尾排水整治工程用地撥用案為例，就以上3面向，從公有土地管理、撥用、法制爭議及解決方案等進行分析，最後提出綜合政策反思及建議。

貳、公有土地管理制度文獻回顧

一、公地撥用之流程再造

為使非公用土地獲得最有效利用，應透過撥用流程再造使其符合經濟效益與程序正義。廖淑紋(2009)指出，「流程再造與全面品質管理密切相關，在公共組織結構和程序僵化之際，重新設計流程較採行逐步漸進全面改善品質管理措施更為恰當。流程再造主要面向是將資訊科技運用於提升組織中所有層級員工的才幹與技能，進而引發大幅突破和創新。」劉維真(2008)提出以流程再造理論，建構公地撥用管理模式，其認為行政革新主要內容係引進私人企業之經營管理方式，減少施政成本提高施政品質，藉由企業流程再造概念進行公地撥用之流程再造理念，使公部門能以更有效率行政方式管理使用閒置及占用公有土地。李順典(2021)也指出，我國公有土地管理集中在中央，由國產署直接管理，雖有利使用群體間平等及減少地方歧視問題，但因無法因地制宜，將增加中央和地方在公有土地政策上緊張關係。因此，公有土地管理是否應下放，讓地方政府有廣泛自由裁量權，依市場因素或社區共享共同價值觀而決定土地用途，值得深究。此外，公有土地管理與處分亦宜兼顧生態環境保護，以符合當代社會、環境和企業治理理念要求。

二、公有土地占用問題

公有不動產是全民共有財產，各項重大行政計畫、工程標的，常以公有不動產作為執行基礎。因此，允宜透過各式管理法規，由各管理單位落實管理公產。惟實務上，卻常見公有土地被民間占用或檢舉公地被占用情形。江金郎(2004)形容「占用公地如同養隻會生金雞蛋的母雞，人人將公有土地視為可任意挖掘的礦藏，只要有機會占用，就不會輕易放棄。」。劉思章(2005)指出，為改善公有土地被占用問題，除須完善政策和法制，實務方面，為加速獲得公共工程用

地發揮土地效用，對於無權使用土地之占用人，提供有條件之合法使用權(承租、承購)或以發給獎勵金及救濟金為誘因，期以政策等誘因機制和平解決糾紛消弭衝突。

三、公有土地管理問題

公有土地管理與處分影響國家財政，也關係地方政府向中央提報計畫爭取經費挹注基礎建設，同時亦與人民權益息息相關。

金家禾(2002)認為，公有不動產管理機關不當作為加上若干地方首長因執政政策藍圖觀念偏頗，常常會忽略應為公產管理者應堅持之政治策略及目標，反導致偏向財政化或功利化面向。有論者批評，公產管理機關多不具有公用不動產為國家整體性資源概念，甚至基於本位主義，將公有財產閒置或低度利用，不主動依「國有財產法」等相關規定，將公用財產變更為非公用財產移還國產署接管。王鎮耀(2007)研究指出，我國目前公有土地管理制度最大問題在於地方政府無法自由對其轄境內公有土地，進行有效和全盤規劃與利用，致使公地經營缺乏效率，導致不動產資源閒置浪費。其研究從地方分權角度研提公有土地撥用對策，建議中央應權力下放給地方政府規劃使用其管理之公有土地，讓公有土地使用更趨合理化。如此，除可增進國有土地所有權中各種權能發展空間，亦可防止國有土地制度之流弊，以達地盡其利、地利共享目標。

政府機關在擬定或推動各項公共建設工程規劃時，允宜透過各種機制或場合，邀請一定範圍內之居民參加政府舉行各種公共目的或公共事務活動與會議，藉此讓居民得以表達不同意見及反映其心聲與需求，避免所謂黑箱作業情形發生。李錦煌(2017)指出，民主國家公共政策、公共議題之制定與協商是極其自然情形，但在臺灣卻不易獲得公共團體及民間支援。究其爭點，在於政府部門「封閉思維」認為公共政策在制定過程中，應多所保密，以致減少與民眾雙向對話機會。

此外，我國撥用制度土地之取償，係依行政院訂頒之「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」辦理，並以無償為原則，有償為例外。李順典(2021)認為我國現行公有土地撥用制度分為有償撥用跟無償撥用，就不同公法人間之有償撥用實應移轉其所有權，建議參考美國公有土地轉讓法，修正

我國相關法律。其研究指出，我國「公有土地經營及處理原則」仍以公地公用為原則，但是各公產管理機關經營缺乏效率，經管之土地閒置、低度利用或被占用，導致不動產資源閒置浪費，雖然國產署呼籲各公產管理機關「活化公產」已數十年，但成效相當有限，解決之道為儘量保留公用和非公用中為國土保育所必要公有土地，將其餘非公用土地(即邊際土地)私有化，有效利用國土資源以減少行政負擔。

叁、公有土地使用原則與地上負擔處理

一、公有土地使用原則

公地撥用有助於各級行政機關經管之非公用土地流用、促進公地公共使用效率，並符合公地應優先公用之原則。在各級政府機關財政日趨困難、公共建設興建經費有限下，為避免徵收私有土地(市價補償)之龐大費用排擠其他建設經費，對於公共工程建設所需用地之取得，莫不以公有土地為優先考量，並以無償撥用為最主要手段。公地撥用乃政府行使公法上之權力，除依法令規定辦理有償撥用，應移轉所有權外，以無償撥用為原則，其性質為使用權之讓與，而非物權變更。

二、公有土地地上負擔之處理

依現行法令規定，需地機關依法奉准撥用取得所需用地後，地上原有他項權利或租賃權之負擔，除屬依「耕地三七五減租條例」訂定之公有耕地租賃契約，應依「平均地權條例」第11條第3項及同條例施行細則第9條第2項規定，補償承租人改良土地所支付費用及尚未收穫之農作改良物外，並按奉准撥用當期該土地公告土地現值減除土地增值稅後餘額三分之一補償予承租人；另「農業發展條例」第20條規定，自民國89年1月4日修正施行後所訂立之耕地租賃契約，應依本條例之規定，不適用「耕地三七五減租條例」規定；至於其他租賃契約及他項權利等負擔，相關法律並未訂有明確規範處理方式，使得各需地機關依法奉准撥用後，往往不知如何處理，遂產生不能立即使用，甚或無法使用情事，對承租人及他項權利人財產權保障亦有不足。另耕地承租權應為財產權之一種，涉及權利人之財產應以法律直接規定，方符合法律保留原則。

次依行政院秘書長90年11月19日台90交字第66881號函示「撥用公地上未取得合法使用權之農作改良物、建築改良物可否發放救濟金，由需地機關視財力狀況及具體事實，本於權責自行核處。」即「救濟金」之發放，係由需地機關本於權責視財力狀況核處。按「行政程序法」第10條規定行政裁量之界限「行政機關行使裁量權，不得逾越法定裁量範圍，並應符合法規授權之目的」。簡言之，行政機關行使裁量權並非有絕對自由，除須遵守一般法律原則外，還必須依其執行公務情形視法律所授權旨由，即不得逾越裁量權範圍。惟實務上，因救濟金發放無法據規定，地方政府往往礙於經費有限未能發放救濟金而招致民怨，遂有陳情、請願、民意關說施壓等情形阻撓公務進行。又既為未取得合法使用權之土地改良物，何以發放補償救濟金？是否有鼓勵民眾非法占用公地之嫌？補償機制不明確與發放救濟金無法令依據可循，往往令承辦員執行撥用業務時產生法令適用困擾而舉棋不定。

再依「國有財產法」第36條規定「主管機關基於事實需要，得將公務用、公共用財產，在原規定使用範圍內變更用途。」同法第39條第2款規定「非公用不動產經撥為公用後，如有變更原定用途情事，應由財政部呈請行政院廢止撥用。」故各機關依法撥用取得之國有不動產，如擬變更用途，得否逕依第36條規定辦理，或應依第39條規定辦理廢止撥用後，再就新用途依第38條規定重新辦理撥用，仍有如何適用之疑義。

三、小結

如前所述，公地撥用旨在使公有非公用土地得到最有效之利用，惟由於現行公地撥用相關法律概念並不明確，適用法令規範亦不完備，致各級政府機關辦理公地撥用過程，無論是徵詢管理機關同意撥用階段面臨之有償或無償撥用爭議，或依法撥用取得用地後土地上原有負擔之後續處理，抑或依撥用計畫使用後擬變更用途應否辦理廢止撥用，及併案辦理撥用土地使用地類別變更編定為適當用地時，應提興辦事業計畫書並獲興辦事業目的事業主管機關之同意等問題，均面臨不少爭議，如何辦理撥用並順利取得所需用地，益顯重要。

肆、個案背景及相關爭點探討

一、個案背景

溝仔尾在日治時期稱為「福住通」，當時酒樓、茶室、冰果室、旅館、戲院、撞球間、小吃店、西服店林立，景象熱鬧繁華。光復後，臨河兩側道路改名為自由街與明義街，紅毛溪更名為自由街大排，或是溝仔尾排水溝。(林炬璧，2012)

民國40年10月22日花蓮發生大地震，政府為安置災民，由花蓮縣商會在中正路及南京街間之自由街排水溝搭建木造臨時房舍並出售。民國58年間住民為配合花蓮縣政府(下稱縣政府)進行河川疏濬工程，無償遷移後重建。嗣後於民國66年間房屋因發生火災遭焚毀，因受制於當時「建築法」規定，水溝上立柱建築物基礎僅限行政機關始得為之，住戶乃與當時中國國民黨臺灣省花蓮縣委員會及花蓮市公所(下稱市公所)進行協調，會中住戶與市公所達成協議，由各住戶自行負擔重建之工程款，產權歸市公所所有，並約定政府如興建完成永久性建築物可供營生另予安置時，各住戶應配合拆除、封閉及自行遷離，後由市公所印製統一格式之切結書供住戶簽認並向臺灣花蓮地方法院辦理工證。

民國69年，北迴鐵路正式通車，隨著花蓮市舊火車站西移遷址至花蓮新火車站，因市中心轉移，原本是花蓮交通商業核心之舊火車站及其周邊地區受到極大衝擊，再加上當時政府掃盪特種行業政策，對溝仔尾風化區進行強力取締，使得溝仔尾不復見昔日繁華榮景。迄至民國93年，時任花蓮市市長蔡啟塔帶團赴韓國考察首爾市清溪川後決定借鏡仿效，爰產生在城市裡打造水岸廊道，拆除溝上人家，重新整頓溝仔尾之議。

市公所於民國93年奉行政院准予撥用自由街大排國有土地，為興建公共工程，曾於民國96年8月及11月間展開強制拆除，因居民激烈抗爭而暫緩。臺灣高等法院花蓮分院判決指出，光復初期是國窮民困年代，地方政府在重大災害發生後，為避免災民流離失所，因而安置災民在國有地上興建違章建築之情形十分常見，案經審視社會情勢及住戶們家庭狀況、生活條件早已大不相同，房屋甚至已多次易手、出租，當初政府安置、照顧住戶之理由已不復存在，住戶拒絕返還公有土地，顯屬無據。民國103年5月16日市公所完成拆除遷移工程，曾經繁榮一時溝仔尾溝上人家正式走入歷史(楊均濶，2014)。

二、溝上人家拆遷案相關爭點

(一)執行拆除之依據及理由

按前述本文個案背景歷史，住戶循相關行政救濟及民事上訴判決尚未確定前，市公所即欲執行拆遷作業，縣政府認為法定程序尚未完成，爰滋生訟爭。

市公所原以「花蓮縣興辦公共工程用地拆遷物拆遷補償救濟自治條例」為辦理依據，請求訴願人等自行搬遷，惟該自治條例僅為發放補償費之標準，尚不足以作為拆遷依據，顯見市公所之拆遷處分欠缺依據，且不具行政處分性質，縣政府96年訴字第8號訴願決定已明確指出前揭市公所函文非屬行政處分，市公所卻據以進行拆遷，其合法性自有不足，市公所應循訴訟途徑取得執行名義後再行拆遷方屬合法。嗣後市公所以96年8月29日函請溝仔尾住戶自行搬遷，並改以「都市計畫法」第42條、第50條、第52條、「都市計畫公共設施保留地建築使用辦法」第11條及「下水道法」第7條為處分之依據，惟查實際得作為拆遷依據者應屬「都市計畫法」第50條，惟同法第4條規定，「本法之主管機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」故縣政府為拆遷處分之主管機關，對於市公所之處分，自有督導指揮權限，市公所不顧縣政府暫緩執行拆除命令及再行協商之要求，難謂符合法定程序。

拆遷戶暫緩執行之聲請雖經行政法院裁定駁回，依「訴願法」第93條、「行政執行法」第9條及「行政訴訟法」第116條規定，於上級或執行機關認為執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，仍得依職權或依申請停止執行。市公所為促進都市發展及確保人民生命財產安全，辦理溝仔尾排水系統工程納入美崙溪治水方案與縣政府立場一致，惟該方案尚於規劃階段，執行經費亦未定案，並無立即執行之迫切需要，市公所在拆除前應擬妥相關配套措施後再執行。又依住戶陳情及情資，據以執行勢必發生嚴重衝突，為縣政府所不樂見，爰有冷靜協商、達成共識，建立祥和社會之呼籲。

次按「行政執行法」第3條規定「行政執行應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度。」此係縣政府說明國家高權行政強制力之行使，對於非達緊急迫切程度者，仍應循法令規定及正當程序妥慎辦理。溝仔尾排水整治工程拆遷作業，顯將產生強

烈警民肢體衝突，損害人民對行政機關之信賴，爰命令市公所暫緩執行。依溝上人家現住戶當初與市公所簽訂公證書，市公所應向司法機關提起民事訴訟或聲請強制執行。復按「地方制度法」第20條、「都市計畫法」第42條、第50條、第52條、「都市計畫公共設施保留地建築使用辦法」第11條、「下水道法」第7條、「花蓮縣興辦公共工程用地拆遷補償救濟自治條例」等中央及縣法令規定，市公所執行事項即屬「地方制度法」第2條第3款之委辦事項，應經縣政府同意。

另市公所稱溝仔尾水患工程未依預定期限執行，即有水患之虞，且危及大眾生命財產安全等疑慮部分，經查縣政府均已撥付預算由市公所趕工執行溝仔尾清淤工程，工程用地之現況亦存在數十年，市公所如切實辦理清淤工程，應即無所敘疑慮，無不受縣府指揮監督之理。其次，縣政府認為市公所應遵守程序正義、恪守比例原則，尊重拆遷戶使用權，待行政程序完備後再執行拆除遷移程序。

(二) 拆遷補償爭議

1. 工程拆遷過程認知不同、補償機制不透明

拆遷過程中，民眾知的權利(民眾參與)及行政機關裁量權對於被拆遷戶權益有直接重要影響。在都市計畫階段公開展覽說明會，須通知用地範圍內每一位民眾參與，並將其意見全數納入審議檢討。對於公有土地之占有人非屬合法使用，發放法定損失補償以外之給付，例如拆遷獎勵金、補助金及救濟金，係因認其內容屬規範人民生存照護之給付行政事項，且補助金額有限，於不違反法律強制或禁止規定及一般法律原則，由需地機關自行斟酌財力狀況及實際情形，依具體個案事實認定。本文個案大部分居民都支持配合都市計畫更新及未來都市發展性，但對拆遷過程及補償多有可議之處。

2. 補償標準名義不符實際

政府辦理公用徵收是對受憲法保障之財產權合法侵害，故只有合法取得財產權，始受憲法保障而能作為徵收補償之標的，發放合法補償費名義可分為地價補償費、建築改良物或農作改良物補償費、土地改良費、營業損失補償費及遷移費。而違章建築係未經申請主管機關審查許可、發給執照而擅自建造之建築物，類似建築物因係違法建築，非合法取得，不在憲法財產權保障範圍，即

非屬我國中央法規規範之徵收補償範疇，應不在補償之列；但需地機關為順利拆遷、避免抗爭及配合公共工程興建時程等政策考量因素，參行政院秘書長函示規定，依行政裁量權發放救濟金。本文個案補償名義失真，誤繕「救濟金」為「補償費」。

三、個案爭議之檢討

(一)居民安置問題與居住權爭議

1. 住民財產權及非正規居住權意識抬頭

本文個案最終經法院判決溝上人家敗訴必須拆屋還地。市公所雖曾提出中央市場、重慶市場及彩虹夜市等安置方案，但均遭住戶否決。溝上人家住戶拆遷案係強制性政策推動，然人民受憲法保障之財產權不僅蒙受嚴重剝奪，亦對人權造成影響侵害。近年來民眾對於憲法所賦予人民基本權保障意識抬頭，政府施政與服務品質面臨前所未有挑戰，爰政府土地政策應與時俱進、因地制宜以保障人民基本需求為觀點出發，除強化土地徵收公益性與必要性外，並且加強土地徵收配套措施³。

2. 主動公開政府資訊，降低政府與民眾資訊不對等

面對政府與民眾擁有相關資訊不完全或資訊不對等問題，政府應扮演資訊提供者或建立資訊平臺之角色，藉由建立相關機制，以降低資訊不完全及政府失靈機會。本文個案溝上人家拆遷案主要爭點係國內法對居住權補償尚無相關保障規定，僅在「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」有該概念。民眾所獲得資訊跟政府機關資訊處於不對等地位，若無人權宣言方面資訊，難以協助溝上人家主張居住權。

3. 政府執行公權力與住戶權利之公平性

溝上人家被拆遷戶為維護渠等居住權，向市公所爭取安置，居民從各自零散主張到組成自救會，凝聚共識進而有強勢作為，同時民意代表衡量選票利益而出面協助居民擴大抗爭，使得安置問題推升衝突強度，復因居民阻撓及興訟延宕施工工程，使得政府部門必須正視面對，尋找相關法規令予以救濟補償解決問題，俾順利推動公共建設。因此，政府在擬定或推動各項土地利用規劃時，

³ 例如保障居住權、住宅安置、補償、避免迫遷遠離生活圈、維護民眾工作權及生存權。

應透過各種機制或場合邀請一定範圍內之居民參加政府舉行各種公共目的或公共事務活動與會議，藉此讓居民各種不同意見得以表達，反映居民心聲與需求，避免所謂黑箱作業情形發生，落實地方自治精神與民主真諦。

4. 公有不動產應積極管理，落實公地公用以提升效能

各公產管理單位常被輿論詬病公有不動產管理效能不彰，無論公有土地占用情形造成政府無法順利推動重大公共建設，抑或公有土地閒置期間，衍生出市容環境髒亂問題；即便排占問題經過多年訴訟終獲得解決取得公有土地，但又因查估補償機制僵化、不符合時宜，造成基層查估人員或承辦公務人員，無法做出適當且合情、合理、合法補償，致重大公共建設進度持續延宕。如果不加以深切探討，制定解決及配套措施，將影響未來公有地開發績效，另民眾也會產生政府機關無用地需求卻強制徵收或徵收土地而不善用土地之誤解，有濫用公權力或行政效率不彰之不良觀感。

(二)公地管理與查估標準作業之爭議

1. 及早引入民間參與土地政策規劃與制定

民眾參與土地政策規劃與制定程序已為世界潮流，為確保土地資源永續利用，民眾參與有其必要性與合理性。在民主潮流及現代化土地政策規劃程序下，及早提供民眾參與瞭解機會，使其得監督政府制定土地政策之決策、規劃和施行過程，減少政府失靈機率，為土地政策成功之必要條件。

2. 查估補償標準與民眾認知不一致

政府部門辦理查估拆遷作業係依行政程序法等相關規定辦理，相關程序包括辦理公聽會及對工程單位先期解說，再透過第二次說明會，與民眾做好雙向溝通，以瞭解民眾需求。但真正落實到查估作業時，常因民眾心態及查估標準認知問題而產生衝突。

民眾忽視法治或法治觀念薄弱，長期占有公有土地，認為先占先贏，待政府須收回時，存有應受補償心態。即便發放補償金民眾仍認為不符市價，續行抗爭之實，甚或聯合其他民眾一起抗爭，倘又有民意代表介入給予行政機關壓力，將使政府部門之查估人員處於困境，也因雙方不斷衝突，讓查估作業無法圓滿順利完成。

民眾都希望以最高評點價格補償，惟實務上因地域不同補償標準必有所差異。查估過程中彼此認知如有差距，應該要加強雙方法令見解之溝通。

實務上地上物查估有2種方式，第一是評點計價法，依每棟建築物之材料及結構訂定固定評點，評點加總後即該建物之總評點，評點各有單價，其係根據物價指數列算，單價乘以建築物總評點再乘以面積即為查估價格。第二是面積單價計算法，依建築物結構及裝修材料分為上、中、下級，訂定不同單價，再乘以面積。中央宜透過查估專責單位研究分析制定統一標準，每年依物價指數調整，再交由各縣市政府評估，地方政府可委託專業機構協助辦理查估補償作業，避免徵收戶對政府查估人員專業質疑，及被徵收戶欲透過陳情或抗爭以獲得更高補償之預期心態。

伍、結論與建議

公有不動產是全民共有財產，需地機關以撥用方式取得土地，應即依撥用計畫興辦地方公共建設，並落實管理責任，以避免公產不當處理或無效管理。本文經文獻研究及個案分析，綜整相關結論並提出改善公有土地管理建議，俾供各級政府機關於執行公有土地管理政策參考。

一、建立義務律師扶助機制

土地徵收案件政府與民眾資訊處於不對等角色關係，民眾常因不瞭解行政程序、徵收法律及補償機制被迫妥協，或無法獲知正確行政救濟管道到處陳情，且因不清楚自身權利義務而與政府處於對立狀況，浪費行政資源，為有效減少不動產徵收或撥用案件爭議，提高行政效能，建議建立義務律師扶助機制，提供被徵收或撥用者正確法律意見，保障渠等權益。

二、辦理公聽會邀請多方角色共同參與政策規劃

及早引入民間參與及監督力量，促進政府為民服務效能已為公共政策決策重要過程，為使政府部門規劃或執行政策評估時有效吸納社會創新思維，建議辦理公聽會擴大社會參與基礎，開放溝通大門以廣納各界意見，匯集社會人力、物力資源，創造政策利基，並與相關部門維持互動、降低政策成本，達集中事權效果。

三、查估方式整合與提升

目前各縣市政府皆有各自拆遷補償救濟自治條例，其補償標準、計價模式及查估方法等差異甚大，為提升各縣市政府地上改良物查估補償客觀公正性，建議中央政府整合各縣市政府地上物拆遷補償標準，依不動產估價技術規則規定，訂定建築改良物之重建價格覈實估價標準，供各縣市政府參考依循。

四、藉公私協力及流程再造，提升公產管理效能

過去我國公共設施建設，多以政府部門提供為主，隨民營化思潮提升及民營化概念日漸推廣，為有效發揮民間資源、提高經營效益，突破政府財力限制及加速推動公共建設，民間參與公共建設案例日益增加，藉公私協力合作，建立標準作業程序，減少人力與資源浪費，避免官民直接衝突。爰此，為使公部門以更有效率行政方式管理公有不動產，符合經濟效益與程序正義，建議引進企業流程再造概念於公地撥用作業流程，加強公有財產管理，降低閒置、低度利用或占用等情形，提升公部門行政效率、減少施政成本並提高施政品質。

五、公權力執行應兼顧公共利益與維護人民權益

按「行政執行法」第3條規定「行政執行應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度。」各級政府機關於執行土地管理政策，除政策目的須符合公共利益，執行方法應公平合理，符合比例原則，兼顧人民權益，降低民眾衝突，避免政府失靈，以利政策順利推動。

參考文獻

一、專書

1. 李鴻毅(1988)，*土地法論*，臺北：三民書局。
2. 吳定(2008)，*公共政策*，臺北：五南。
3. 林育智(2011)，*地政法典*。臺北：一品。
4. 林炬璧(2012)，*花蓮講古*，花蓮：花蓮市公所。
5. 羅傳賢(2004)，*立法程序與技術*，臺北：五南。

6. 顧蕭、劉雪梅譯(2010)，*羅爾斯與正義論*，臺北：五南。

二、期刊

1. 蘇南(2014)，「論公私協力公共建設的土地徵收問題」，*台灣環境與土地法學雜誌*，12，110-140。

三、學位論文

1. 王鎮耀(2007)，「從地方分權角度探討國有土地撥用之問題與對策」，*立德大學(2011年改名康寧大學)地區發展管理研究所碩士論文*。
2. 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」，*國立東華大學公共行政碩士在職專班碩士論文*。
3. 李錦煌(2017)，「國土計畫法對國土功能分區之研究：以流程治理觀點」，*東海大學公共事務碩士專班論文*。
4. 李順典(2021)，「公有土地管理與處分的理論與實務—以美國法的比較為中心」，*國立中正大學法律學系博士論文*。
5. 林建勳(2003)，「企業流程再造之方法與應用」，*中原大學工業工程學系碩士學位論文*。
6. 林岳賢(2010)，「洛爾斯《正義論》的政治哲學」，*東海大學哲學研究所碩士論文*。
7. 侯瓊林(2009)，「我國現行公有土地撥用制度相關問題之探討」，*國立政治大學地政研究所碩士論文*。
8. 廖淑紋(2009)，「企業型政府模式下公有不動產管理之研究—以公路總局公用不動產為例」，*中華大學行政管理學系研究所碩士論文*。
9. 劉思章(2005)，「國防用地被占用與排除之研究」，*國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文*。
10. 劉維真(2008)，「台灣公有土地行政管理之研究」，*國立臺灣師範大學政治學研究所博士學位論文*。

四、會議或研討會論文

1. 金家禾(2002)，「加強國有公用不動產之有效管理」，行政院財政改革委員會，臺北大學地政系。
2. 張隆盛(2002)，「國有資產的管理應放大格局」，*國政評論*，9月30日。
3. 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*，臺北。

五、電子化資料

1. 人權公約施行監督聯盟(2016)，回應兩公約初次國家報告結論性意見與建議，人權公約施行監督聯盟，<https://covenantwatch.org.tw>。
2. 施正鋒(2015)，程序正義的適義，台灣法律網，<http://www.lawtw.com>。
3. 楊均維(2014)，訴訟多年溝上人家今天拆了，洄瀾網，<http://poja.com.tw/>。
4. 監察院(2016)，調查報告，監察院全球資訊網，<https://www.cy.gov.tw/>。
5. 監察院(2019)，糾正案文，監察院全球資訊網，<https://www.cy.gov.tw/>。