

實務論著

國有地之被占與排除—弱勢占用者之觀點

The Unauthorized Use and Subsequent Exclusion from Government-owned Land: The Viewpoint of the Disadvantaged Minority

郭瑞坤* 賴正能** 劉思章***

Jui-Kun, Kuo*, Cheng-Neng, Lai**, Szu-Chang, Liu***

摘要

占用，向為國有土地管理機關難以處理之問題。現有探討國有土地被占與排除之文獻，大都以管理者之角度出發，本研究透過文獻分析、深度訪談，從占用者為出發點，探討目前處理占用問題與合宜的排除之道。

經研究發現，某軍事院校土地主要占用者為榮民，多以居住為目的。而對占用無法順利排除之原因，以占用人受不平等待遇、經濟上困頓和對占用土地周邊環境之依賴性為主，軍方對營地疏於管理則為主要助力。研究中又發現占用人之要求大多以提供住所及補償為訴求，而軍方則朝向以民事訴訟為最後手段。本研究建議彈性解決土地占用問題，並協助因環境因素所導致之違法占用者能回歸正常社會，消弭此類衝突，以促進國有地管理之效能。

關鍵詞：占用、國有土地

ABSTRACT

The unauthorized use of land is one of the most difficult problems faced by the government-owned land authorities. While most research on exclusion from land due to unauthorized use focuses on the part of the management sector, this study takes into consideration the unauthorized land-users' viewpoint when discussing the land problem. After analyzing the literature and interviewing relevant people, some practical solutions are suggested.

This study finds that land belonging to the Chinese Military Academy was illegally taken, mostly by veterans, who used the land mostly for housing. The main reasons for this illegal action given by the unauthorized users were that they felt unequally treated, their financial situation required it, and they depended on the land. Of course, the military authorities' negligence only made the situation worse. This study also finds that most unauthorized users asked for alternative housing and compensation, while the military wanted to resort to law. In this way, we can elastically solve the unauthorized-use problem, help those illegal-land users abide by the law, resolve the conflicts between the military and civilians, and promote the efficient management of land used for national defense purposes.

Key words: Unauthorized use, Government-owned land

(本文於2008年12月3日收稿，2009年6月30日審查通過，實際出版日期2009年12月)

* 國立中山大學公共事務管理研究所副教授。高雄市鼓山區蓮海路70號。

Associate Professor, Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-Sen University.

** 世新大學公共關係暨廣告學系助理教授。台北市木柵路一段17巷1號。

Assistant Professor, Department of Public Relations and Advertising Shih Hsin University, E-mail: layjn@cc.shu.edu.tw

*** 國立中山大學公共事務管理研究所碩士。

Master, Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-Sen University.

前言

台灣本島面積3萬5,823平方公里，人口已超過2,300萬，人口密度極高。台灣全島有52%之面積係屬森林，因此實際上適合開發及居住之面積不到總土地之一半。依據內政部「台灣地區主要都市及都會區人口密度之統計資料」顯示，主要都市及都會區人口密度占台灣地區總人口數之49.09%，而這些適宜居住和開發土地之所有權中，國有土地約有216萬1,317公頃，其中非公用財產計有23萬3,579公頃(國有財產局，2008)。國有土地遭占用之問題，任何管理國有土地之機關均不應等閒視之，若經管不慎，不僅徒費人力、物力及財力，甚至擴大民怨，招致各方壓力，迫使管理機關行違法之承諾或導致主管機關不斷檢討修法，屈服於占用之事實而讓違法行為就地合法，不僅有違公平正義原則，更嚴重影響國有土地之管理與運用，亦將造成國土整體開發效益無法落實。縱使是向來戒備森嚴軍事營區，長期以來卻仍然有大片或零星土地遭到占用，無法及時排除。

依此，本研究一方面透過個案—某軍事院校營區周邊營地占用者之組成型態、對占用事件的認知及其對土地管理機關排除占用之態度，來探究占用形成之原因；一方面對管理機關之實際管理人員在進行排除作業時，其面對占用者的反應和對實際排除作業時所遭遇的壓力，進行深刻的探討，期能在瞭解用地之占用原因和現行排除作業程序之同時，站在持平之立場尋求較適合之解決機制，希能藉此調整現行管理模式及處理策略，以改善用地管理上之沉疴。

某軍事院校位於高雄縣，面積約235公頃，因大部分邊界均缺乏圍籬，占用營地事件不曾中斷。造成營地被占之原因，除地緣關係外，亦有其時空背景。大多數單身榮民仍然無法融入台灣民間社會，除了依附榮民之家就養外，自難以脫離營區和同袍而去，於是營區和眷村週遭之環境遂成為榮民之最佳居留處所，再者加上長官部屬間的袍澤之情，和占用與被占兩者均缺乏法律觀念之狀況下，占用營地事件於焉生起。有鑑於此，本研究特針對某軍事院校所列管之營產糾紛處理作業中之「占用」案件為例，分析占建案之成因、現行法令對占用人保障不足之處，探討某軍事院校在處理占用案件之程序上是否有改進之處，並研擬合理之解決模式，使之既不失之偏頗，又符合排除作業上之效率原則。

問題陳述

一般而言，私有土地遭到占用者極少，反之；公有土地受到私人覬覦而企圖占用者則眾，而一般政府機關所保管維護之其他公有土地，因屬公產，管理機關開發利用之權限較大，亦較少有被占之問題，國有土地範圍擴及全島，管理機關人力有限，巡查看管不易，又無法有效開發運用，因此，在土地資源日益珍貴的情況下，國有土地被占之情形屢見不鮮。國防用地雖屬國有土地之範疇，然被占之議題較少出現於文獻之中。「占用」係指「無權占用」而言，「國有非公用不動產被占用處理要點」第二點：「本要點所稱『占用』係指無權占用或使用國有非公用不動產而言。」故在國有財產之管理範疇中所謂「占用」，係指「無權占有」或使用公有土地而言。換言之，凡無合法使用權源而「占有」或使用國有土地者皆屬之，不論人民「占用」或機關「占用」均涵蓋在內(何銘欽，2001)。

探討排除國有土地被占之現況，蔡信三(2001)在「國有土地被占用問題之研究」中明確指

出在法令放寬承租門檻後，約有43萬筆被占用之國有土地占用人有資格申請合法承租權。而也有部分人主張這些被占用的國有土地，能租則租，能讓售則讓售，該開發則開發，儘量減少管理標的，甚至可以科技管理、委託經營，而對無法租售之被占用地，則集中火力排除占用(何銘欽，2001；鄭炳源、紀雲曜，2001)。另外，江金郎(2004)認為應積極落實標租制度，另方面可朝修訂相關法令來建構多元化途徑，以達到委託經營、合作開發、合作經營、設定地上權等模式，及將國有非公用土地以被動被占化為主動出租、標租等方式提供民間使用，充分將國有土地達到有效靈活運用，讓全民共享利益。而李康(2003)則認為占用國土係屬侵害國家資產權益的不法行為，對於整個社會及享有土地主權的全體國民造成不公。許文昌(2001)則從「預防被占」和「排除被占」兩方面來分析，在預防被占方面，他認為應該做到避免閒置、加強巡查看管和嚴懲新占用人；在有效處理被占方面則應該加強辦理出租、配合建管單位加強拆除、公務單位占用應騰交或撥用、增加管理人力和宣導法治觀念。學者大多朝管理方向著眼，因在政策不變之原則下，如何管理變得十分重要，加強巡查作業、增加管理人力和朝多元化經營，都是學者討論之重點。

各國有土地管理機關對所保管維護之國有土地均有不同之土地問題，其中「被占」就是最嚴重的問題與糾紛，而國有地中之國防用地亦面臨相同的問題。國防部暨所屬陸、海、空軍、聯勤總部之營產管理業務，曾在2004年遭監察院糾正(監察院，2004)，理由是各軍總部所經管土地，迄2003年度，仍有多達2,617筆被占用，面積244.5467公頃，被占用情形仍相當嚴重，某軍事院校即是其中的一例。某軍事院校之行政轄區屬高雄縣鳳山市，地理位置則實跨鳳山市及大寮鄉，鳳山市範圍屬於一般教學營區，有完整之圍牆與外界隔離，因此幾無土地被占之問題，而大寮鄉範圍則為與眷村相鄰之訓練場地，附近居民俗稱為後山，並無完整圍籬區隔，因此自1951年復校以來，與當地眷村居民、退伍軍人及農民產生諸多土地糾紛。

某軍事院校從1951年至1981年間為被占用的高峰期，被占比例高達10.32至11%，之後逐漸將部分被占營地透過不適用營地處理程序，納入非公用財產(註1)(第一、三、六、七批)移交國有財產局，因此從1982至1992年期間，被占比例大幅降到至6.37至4.78%。從1995年到2000年期間除營地面積大幅減少外，被占面積也大幅降低至1.51至1.72%，被占面積之所以減少，並呈現穩定狀態，原因係在1995年應陸軍總部之要求完成營地之清查，此後到2001年再度檢討第十一批非公用財產(註2)移交國有財產局，但有部分早年放租營地卻在此時期因傳統農耕方式已無法營生而變更用途，官校因此將此部分糾紛土地改列為被占，致被占面積比例稍增加到2.66至2.28%，但卻因此得以有效處理，有別於其他早年放租營地因維持耕作，而無法逕行收回的僵持狀態。經過長時期清查測量、分案列管、協調溝通和透過訴訟程序，至2005年時被占比例已降至1.59%。

某軍事院校在1999年占用人之意見調查中發現(國防部，1999)，在73份的有效問卷中，其中有關「國防用地占用人之組成型態」，係以具榮民身份之90.41%為主，其他一般民眾次之；占用目的以居住為主，比例高達98.63%，其他耕作或工廠為次。就「占用人對現行排除方式之態度」方面，有56.16%占用人希望獲得補償金(含依現值補償)，有16.43%的占用人希望提供棲身之處。而具榮民身份的占用人之中僅有1.51%的比例願意接受到榮家的安排，其餘榮民即便有資格亦不願到榮家就養。

從上述某軍事院校的例子中，某軍事院校周邊營地之占用者，經統計約有90%為退伍軍

人，均從附近之部隊營區退伍後就近定居，其中95%占用之目的僅為居住，在眷村分配不足，退伍軍人輔導制度或社會福利未臻完善的年代，就近占用營地的案例層出不窮，不論是袍澤之情難斷或社會接納不易，事實上都存在於各種土地被占的案例之中。本研究因此希望透過對占用人之深度訪談，以實際瞭解其心中之感受，以有別一貫地以管理者依法行事之立場所建立之占用排除機制。

研究設計

本研究以國防用地之占用問題為出發點，透過文獻探討、深度訪談及個案研究，並以憲法對人民財產權之保障和國軍在解決軍民土地糾紛有效管理土地之原則(註3)下，探求有別於目前處理模式之較適作法，形成具有參考價值之建議論述。

本研究係採質性研究之方法，其目的在從占用人之立場檢視土地管理者排除占用之機制，以有別於諸多從管理者立場探討占用行為及制訂排除方案之研究。欲瞭解占用機制，需從占用人發生占用行為之原因探討起，因此在研究的方式上，將實際對個案單位某軍事院校之占用人進行訪談，希望能藉由訪談，從受訪者身上獲得有關管理者在處理占用事件時之印象及看法，最終將讓占用者表達心中所希望獲得之處置方式；再佐以過去的研究理論作歸納分析，希望能夠達到實務上與理論上的相互契合與對話，並有系統的分析出國防用地之占用人組成、占用原因、占用目的及占用人所希冀之處置方式，供政策制訂單位參考。

深度訪談可強化由占用人之觀點來檢視國防用地被占之處置機制，純粹占用人之觀點，亦可能受到第一線管理者之影響，因此，本研究之深度訪談之占用人對象，包含現占用人和曾占用人，將本研究所欲瞭解及澄清之占用原因及其背景，做樣本式之資料蒐集，訪談人數因受到受訪者身份及立場因素，並考量地緣關係(鳳山市、大寮鄉)和身份別(占用人、關係人)，故訪談七人。表三為受訪者之基本資料。由於占用人之生活型態、占用背景等情況不一而同，對於占用形成原因，及可能的占用排除認知與觀感也有所不同，因此本研究將5位占有人的背景資料載於附錄。

實證結果與分析

本研究探求占用事件中，占用人對占用原因及占用排除機制不同之觀點。最主要之研究方法即為深度訪談，透過開放式之深度訪談，從占用人訪談結果，獲致占用原因、對排除作業之觀感、因排除過程中所產生之壓力及對排除所產生的訴求。

(一) 占用人自承之占用原因

一般國有、公有土地之占用原因，不外民眾守法精神不足及不諳法令(鄭明安，1996；何銘欽，2001；江金郎，2004)，本研究經過訪談占用人及相關地域之關係人後，發現會占用某軍事院校營地之原因，包括遭受不公平待遇、私相授受、貧窮、受騙、貪念、管理不善和依賴性等七種，雖然在訪談內容中可依受訪者所陳述之占用類別區分各類占用所佔之比重，但基於人性之複雜，實際上有可能各類原因均同時存在，以下區分各類加以說明。

1. 因不公平而形成占用

表一 受訪者基本資料表

代碼	立場	身 份	階層／區域	占用時間
B1	占用人	民眾，59歲	鳳山市	13年
B2	占用人	榮民，83歲	大寮鄉	34年
B3	占用人	榮民，77歲	大寮鄉	25年
B4	占用人	榮民，83歲	大寮鄉	33年
B5	占用人	榮民，84歲	大寮鄉	30年
B6	關係人	鄉民代表，45歲	大寮鄉	40年
B7	關係人	佃農代表，72歲	鳳山市	72年

說明：B6及B7之占用時間為居住某軍事院校附近之時間

未分配到眷舍的退伍軍人，以及受到日據時期日軍強迫交換土地；致喪失土地所有權的農民是不公平待遇的受害者。部分職業軍人退伍前並未分配到眷村宿舍，就在營區附近找塊空地或承接既有房屋定居，轉眼數十年，並不知占用到國有土地，在國家清理公有土地和國軍排除土地糾紛的政策下，面臨某軍事院校「拆屋還地」的訴求。

「他當兵…沒有領到公家厝，他那時就還沒有結婚，沒結婚就沒有分到公家厝。」(B5)

1942年(昭和17年)因日軍擴建射擊場，以交換土地的方式，將日據以前即耕居在某軍事院校訓練場地內相思林附近(現為某軍事院校靶場)的四十幾戶人家，迫遷到現在的鳳山市灣頭南巷附近，但是並未給予所有權，包括相思林及灣頭南巷交換耕作土地之所有權均為日軍所有。該批遷出戶以不繳租金之方式在灣頭南巷附近繼續耕作，住家則遷至鳳山市瑞昌路一帶。迄抗戰勝利台灣光復後，軍方接收日軍遺留土地，未分來源逕納為軍用地，對於繼續耕作之軍用地，則陸續以放租方式提供農民耕作。

「當時移民，被日本民國三十二年，我那個所有權狀，那時剛剛搬出來，就是我的祖公地，上面的紀錄就是民國十七年嘛？！昭和十七年民國三十二年(應為三十一年)，那時我就聽到家人哭得很厲害，說壞了！我們房子都要…，第二次世界大戰發生得太快，一個…，就是所有的國民，現在他也把台灣人當作日本的國民就對了，所有的人有錢出錢；有力出力。…所有的祖產都提供給國家，現在是靶場，那裡是房子，四周為是山跟田，我們的地方在空軍油庫後面那裡，我阿公所有權狀現在還有咧！…有的人不會整理，也沒有資料，你沒資料就是沒憑沒據，我這是有部分還有留下來的啦！」(B7)

2. 因私相授受而形成占用

退伍軍人離開營區後，由長官基於袍澤之情授予營區空地建屋圍住，在早年司空見慣，且在當時屬無可厚非；但因此類占用人對於土地得來全不費功夫，部分人見有利可圖，便產生轉售、讓渡之牟利行為，其利用某軍事院校訓練場地與眷村間之隙地為占用或轉手圖利之標的，不僅不易被發現，且往往被誤認為眷舍，在土地清查不易、沒有圍籬、交接頻繁、管理不易的年代，要發現違法並不容易。

「五十歲就退伍，房子也沒有，還是那個校長就說咧！你到那山上蓋個房子住不就好了，那個校長很好！」(B2)

「我的房子是一個貴州人賣給我的，我六十九年退伍啊，貴州人賣給我的房子。」(B3)

「我是民國五十八年離開部隊，…，剛好這裡(商協新村旁營地)一群退伍軍人由一個退役上校帶領開設蚊香、殺蟲劑工廠，我就在這裡待下來做工，就住在工廠裡以廠為家。」(B4)

3. 因貧窮而導致所致

沒有分配到眷舍的退伍軍人，單憑微薄的退伍金，不易買到房子，只能以租賃方式獲得住所，但是單身退伍軍人要租屋並不容易，為了安頓退伍後的生活，許多退伍軍人會在營區週邊就近占一塊地；或承接讓渡的房屋，因此，貧窮也是導致占用的原因之一。

「三十幾年囉！真的！一百多塊錢，好苦喔！沒有辦法沒有錢，那時從某軍事院校退伍下來沒什麼錢都沒有。」(B2)

「這裡是買的，是人家的權利的木板厝。」(B5)

4. 因受騙而導致占用

退伍軍人服役時，生活、工作均仰賴部隊，離開部隊自謀生活並非易事，會受騙的原因，主要是基於知識水準不高和社會經驗不足，導致有人會利用退伍軍人這種單純的特性和剛退伍時對於「成家」的需求，而從中牟利。

「我們就是傻傻的，不知道這邊是軍校的土地，如果知道，你把我打…，打死，我我也不會來買，不要錢我也不敢來這裡住。」(B5)

5. 因貪念而導致占用

一般民眾會到偏僻的鄉下山坡占用營地，未必全是為了謀生或居住，有部分是為了嚮往鄉村的田園生活，具有這種目的的占用人通常已瞭解土地所有權並不易獲得，但往往抱持著期待，希望有朝一日能夠獲得放領、補償、承租或購買之機會；取得土地的合法所有權或使用權，此種人性中之貪念，也提供有心人士從中獲利的機會。

「我是規劃是說，我走出去有一塊地，有一塊田，我有一塊地，我會種果子，我有一個花園，喔！很好！所以那當時的想法就是這樣。」(B1)

6. 因軍方管理不善而占用

縱使占用人有諸多占用之理由，沒有管理者的積極成全或消極放任，亦不可能成功占用，因此，對占用人而言，會導致投資失利；以致於造成拆屋還地之後果，咸認當初的管理者要負絕大部分的責任。

「你(指占用人)今天會遭到這麼大的困境…，一方面是軍方，不要說官商勾結，難聽啦！」(B1)

「當初的話，如果有人來管理，像現在那麼嚴謹的話，今天就不會衍生那麼多問題。」(B6)

7. 因依賴環境而占用

當退伍軍人完全脫離部隊掌握後，其原本賴以維生、習以為常的環境驟然改變，這些人原本應該重新調整生活的步驟和方式，但是在經濟和人際關係上卻無法如願以償，此時只好在行為舉止、語言溝通和環境互動上重新適應，但結果往往是適應不良。因此，他會選擇回到距離部隊營區最近的地方，依賴仍在部隊中的同袍和眷村周遭與他特質類似的族群，張結或修補他的人際網絡，展開他的新生活。

「他的服務的單位如果說就在這附近，比如說以往在某軍事院校、或者在步兵學校、或者在預備班，這些等等的軍事單位，他當初又沒有抽到房子，那他的老長官、老部屬，甚至於老鄉又住在這附近。」(B6)

「當初可能是屬於軍方的土地，那管理上也不怎樣，那就這樣我先占一塊，就先用木板圍起來了，上面就寫幾個忠黨愛國的標語嘛！這樣子啊！圍了一個階段，沒有聲音，那我今天來裡面就起磚啦！」(B6)

「因為他們只能住在眷村裡面，眷村這個框框裡面，這個框框裡面的話環境不是很好，但是最起碼它可以碰到他的老長官、老同事，他在這裡的話可以跟你談的來，來的話還可以喝兩杯，這個就是說…老長官對她一個照顧，甚至於說，有機會的話，還可以為他介紹老伴。」(B6)

由上述歸類分析結果可以得知，榮民身份之占用人，主要係基於未分配眷舍、私相授受、貧窮、受騙和依賴之理由而占用營地；農民則是基於日據時代受殖民政府所迫所延續而來之冤屈無處可申；一般民眾則是基於貪念所致；但最大部分之責任則應歸咎於營地保管單位的管理不善，使得占用情形更加嚴重，此一原因亦受時代背景和環境因素之影響，在營產管理逐漸走向正常化之現今，只要占用排除未盡，其他占用因素就會依然存在。

(二) 對占用排除作業之觀感

某軍事院校在進行排除作業時，係依循既定的作業程序去進行，即(1)清查對象；(2)申請鑑界；(3)辦理公告；(4)存證信函；(5)建案列管；(6)報警處理；(7)刑事訴訟；(8)開協調會；(9) 調解會議；(10)民事訴訟到(11)強制執行，除第(3)至(5)步驟未直接與占用人接觸外，其餘程序均會與占用人直接接觸，直接感受第一線管理者對占用人之態度和在排除占用之立場。

透過訪談發現，由占用人看占用排除作業，可分為四類，包括對軍方不作為的失望、不滿意但願接受、不滿意也沒辦法、比較後所產生之失望，以下就各類加以說明。

1. 對軍方不作為的失望

遭軍方賦予「占用人」罪嫌之民眾，通常會有「早知如此，何必當初」之遺憾，而會引起此種遺憾之原因，在於當事人自行占用或受讓系爭營地之初，管理者未適時阻止、告知，待長時間使用，身家財產均已投注其間後，突然被告知該土地係「無權占有」，應儘速返還官校，此種打擊將引起對管理機關之不滿，但此僅是第一次對管理機關不作為的不滿；第二次對管理機關不作為之不滿，發生在已經完成拆屋還地後，經過一段時間，仍然未見積極規劃運用時，民眾對管理機關因不作為所產生的失望再次降臨。

「我們的觀念中，你有需要用到的時候，如果真正你需要用，你就給我討回去，因為這個說起來不是我們的東西！…但是你打官司收回之後，結果你也沒用到，也都沒有整理，…人都是有一種僥倖的心裡，都想說有可能我再拖幾年，有可能我有怎樣怎樣！大家可以說，當時如果軍方有嚴，沒有造成這堆人財產的損失…」(B1)

「這邊這塊土地在以前(民國六十年)就打過官司，那時軍校打贏了，法官判給兩年時間(實際為三個月)自行拆除，兩年過了，軍校沒有主動來拆。」(B4)

「因為如果說今天占了你們學校的場地，那是對學校相當重要的訓練場，或是一個軍事設施，將來有發展，那沒話講，這些人必須要有按照…給他們有期限的時間叫他走，你們有的土地收回來，事實上都荒廢再那裏，那你們這樣就會讓人家感覺到就似乎到似乎用不太到。」(B6)

2. 不滿意但願接受

占用人之中，有兩種人會有不滿意但願意接受的態度，其中一種人是因為明白自己理虧；且損失不大，而願意放棄占用的土地。另一種占用人則是瞭解收回及處理被占用之國有土地是國家現行政策，某軍事院校並非故意針對其而來，因此願意接受調處而放棄繼續占用。

「大家心血都在這裡，所以你今天聽到說軍方真的要討，我們也是還給你！不會說要怎樣，你就按照你們的程序把界址釘一釘，哪裡是你們的！…反正就是你們來…真的界址弄下去，真的要做的時候，就隨你們拿去。」(B1)

「其實如果說，不光只是針對我們的，都有公平性的話，我想站在我們立場，我們也會跟所有的這些違建戶，也讓他們平常有認知，甚至也跟他講說，這不光是對你們，這是全國性的，也不只說你占到官校的土地，軍方土地的，也包括台糖、或者水利會的，都逐步來處理他的土地問題，很多人就會認為，我為什麼不能住在這裡，他為什麼可以住，這是每個人為了保護自己的一個基本的說詞。」(B6)

3. 不滿意也沒辦法

有部分占用人體認占用公地，必須拆屋還地的必然性，但也因無力抗拒及無力他遷，而順其自然，此種占用人以單身榮民居多，因年歲已長，對未來無所企盼，只好任事件發展。1999年時任立法委員之蕭金蘭女士接受占用人陳情時，曾邀集國防部、國產局代表主張以時間換取空間的「自然凋零法」，讓某軍事院校的占用人中具有榮民身份者之占用案件，遞延收回時間。

「就找房子嘛，看那邊有房子嘛！」(B2)

「現在租房子租不到啊！民進黨陳水扁當總統，將來連眷村都沒有，沒有房子住？租房子租不到，拿金錢也租不到房子啊！你叫我搬哪去？沒有地方住啊！」(B3)

4. 比較後所產生之失望

同樣是占用公有土地，但是不同管理機關就有不同的作法，拆屋還地，事關占用人之利益，甚至身家財產，而軍方現行作業程序並沒有補償或其他配套措施，又因受限於國產法之規定，無法處分及收益，相對於有補償機制或配套措施的其他管理機關而言，軍方排除占用之程序，只有依法辦理。占用人若能在進入訴訟程序前自願歸還，尚能將損失降至最低；一旦進入訴訟程序，占用人便毫無勝訴之希望，這是占用人對軍方的相對失望。

「一樣房子要被拆，一樣事情的發生，政府處理原則好幾樣！方式有沒有比較圓滑，還是用強硬的，引起民怨來說方式太多種。…你處理什麼方式，你如果說一個比較婉轉，尤其你營產官，就是說大家態度很重要，因為大家也不是說一個很惡的人硬要跟你抗爭，大家叫流氓，不是，大家都是很善良的百姓。…軍方的管理不好，軍方對這方面採取的行動跟採取的一切，使人不滿，很多方式，國有的為什麼有辦法對這個國泰路這件案子的處理，做到讓大家覺得說怎麼這麼好的事情。」(B1)

「人家那個如果有當官的領三百多萬，安那沒有的也有一百多萬，他說是公家有案啦！啊這也是公家有案，這也是一樣當兵。…講起來也不公平，我們吃虧有夠大的，厝自己買的不打緊，要趕我們走沒半毛錢。」(B5)

綜觀占用人對排除占用作業之觀感，以對管理機關之不作為感受最深，影響亦最大，若能適時防範占用，當可避免占用人之損失，此或為占用人規避占用責任、模糊焦點之用語；然而，軍方若能在防範被占上有所良策，當能避免此類軍民間之衝突，如此，則無事後耗盡人力、物力、財力收回失土之困擾。

(三) 占用人排除過程中所產生之壓力

經過訪談發現，占用人受到排除過程中，會產生六種壓力，包括 (1) 經濟困頓；(2) 無處申冤；(3) 精神上；(4) 失去自由；(5) 期待破滅和 (6) 不甘受騙的壓力或苦楚，以下分項說明之。

1. 經濟困頓之壓力

大部分之占用人均有貧窮的問題，無論是榮民或農民，在軍方排除過程中所造成的壓力，首推搬遷問題，對其而言購屋並不容易；租屋者，年紀大且單身者較有眷者更不易，至眷村以外之環境，較在眷村裡租到房子的機率還低，此為榮民占用人經濟上的困頓。至於農民，無固定收入，儘管傳統農業在台灣早已不足以餬口，臨老還要為保衛祖產而繼續保持耕作；不放棄取回所有權的希望，在土地被軍方收回後，經濟上同樣將形成壓力。

「他那個房子，我不吃飯也租不起啊！幾千塊錢一個月，飯都不吃也住不起。」(B3)

「現在房子拆了，還要跟我要訴訟費，我這邊要付四萬多塊…，哪裡來的錢可以給他？」(B4)

2. 無處申冤之無奈

遭日軍強迫交換土地後的耕作人最感無助者，即為無處申冤，隨著年代久遠、資料散佚

和老者漸逝，對於收回先祖遭日人侵佔之土地，逐漸力有未逮，在日漸衰老的過程中，尚須面對占用營地的土地糾紛訴訟程序，倍感壓力。

「還有人說那是日本人把你那個的，你去找日本人討！…這些話要說起來說一整天都說不完！」(B7)

3. 精神上之壓力

部分占用人人在占用之處住了許久，年老需面對被拆除收回的現實，原本身體已經開始退化，在接收到軍方各項排除占用處理程序之要求後，往往會帶來精神上之壓力，加劇病情。

「本來是沒有這麼嚴重(病情)，那時候說要拆要拆，很緊張！後來他就說到時候再講了，活一天算一天，已經到這邊了！不要煩惱了。…我們這個三天兩頭就說要來給你拆厝，就像人家說的…要整理也不是，不整理也不是，不知道要怎麼說，要用也不是，不用也不是，也不知道要怎樣…」(B5)

「一天到晚他會煩惱這些事情，那碰到這些事情，只會加重他精神…他如果說有一些心事沒辦法紓解、沒辦法排除的話，都會受到…」(B6)

4. 失去自由、期待破滅和不甘受騙之情緒

在其他產生之壓力方面，有的榮民會擔心營地被收回後，將被迫回到榮民之家後，延續規律的生活模式而失去自由；有的民眾在已知情之下承接讓渡之土地，在接到軍方「違法占用，將依法收回」的訊息後，對占用之初合法取得使用權的期望瞬間破滅；亦有可能因受騙承接土地，在確定無法取得合法使用權時，對受騙之事實亦難以承受。

「不是說我們惡意要給你用這塊地，還是怎麼樣，我們是認為說我們有權力去承租，可能租來因為大部分國有的去…？如果沒有…？我有租我也可以繼續使用，所以我們就變成說一種日後有機會可以去租，這就是一個期待！…個人有個人的很多苦衷，不是我們應該要死的，不是這樣。」(B1)

「這些伯伯以前當兵，在這邊住慣了，又怕回復像榮家那種生活，講不好聽，怕跟當兵生活模式一樣，不太習慣，就不太接受啦！」(B6)

由以上得知，當占用人人在面臨占用土地被收回之狀況時，各自產生不同之壓力，雖然壓力來源都是使用多年的土地即將失去，但是因個人因素所產生的壓力，則各有不同，榮民所產生的壓力為失去自由和精神上的壓力；農民所產生之壓力為無處申冤；而榮民和農民均會產生之壓力為經濟困頓；一般民眾則會產生期待破滅和不甘受騙憤怒。

(四) 對排除所產生之訴求

此部分可區分為三類，一類為抗爭行為，另一類為提出要求獲得之補救措施，其次為不予理會。

1. 抗爭行為

最多之抗爭行為則屬陳情，某軍事院校因土地糾紛案件而遭受陳情單位要求澄覆之案例極多。軍方屬於層層節制之科層式組織，抗議僅能紓一時之氣，並不能有效解決問題，因此

占用人多用理性、且得以明白表達訴求之方式，文情並茂之書面陳情即為此中最有效之方法之一。

「如果說有變相的抗爭，你某軍事院校就會上報，那時候水泥車叫一台，大門把他灌下去，馬上就上報了，水泥車一車幾千塊而已。」(B1)

「萬一有的人不瞭解這個狀況，就會說開什麼玩笑，為什麼今天上面不拆除他們的？為什麼要拆我的，那這樣子的話就會產生一個誤會。」(B6)

2. 要求補償

在要求補償方面，包括兩個主要需求，一是補償金，另一則是居住場所，有部分人認為土地是屬國家的，但是地上物是屬於占用人的，國家要收回土地的同時，應該要對地上物予以補償；另一部份人則認為，地上物係提供我居住的場所，就算給予補償金也未必能換得另一個永久的住所，因此，不如讓渠等住用到百年之後無條件歸還，或直接提供住所以交換占用土地。

「對這個土地的管理實在是要進步，不能說好幾時年前說你占我的東西我就要採用什麼手段來對付你，可以換一個方式，換一個的時候大家就…你拿到錢，反正真的這個地方需要用到，我還給你，你賠償我地上物就好，地上物我起的，皆大歡喜！所以對這個大家也是…我說這個有一些社會問題是這個法律規劃沒弄好，才有可能，就是沒有符合社會現況，脫節！」(B1)

「有一張…還有一張立法院有，如遭…五十九年前『遭』…『遭』就是『遭』(台語)，若是給你們起房子你們就可以承租，『遭』是使用不正常的手段，『遭』蓋房子，所以這也很那個…」(B7)

「我們這邊是沒有分到房子，我們還要自己買，你要趕我走也要給我一個交代，你給我一間房子就好。」(B5)

「當初如果說，就算是要原地改建的話，我們也都希望這些違建戶也能夠納近來。」(B6)

3. 不予理會

有部分年老之榮民，既無恆產，也無妻兒，孑然一生，官校要求拆屋還地，民事訴訟終局敗訴後，尚須被追繳訴訟費用、土地使用補償費和延遲給付之利息，對人生已不抱持希望的此類占用人，只得任由排除程序進行，不予理會。

「到那個時候再說嘛！那裡有十多家空屋一樣，借兩年房子住嘛！」(B2)

「我跟法官說房子不是我蓋的，我只是借住，他們不相信，現在房子拆了，還要跟我要訴訟費，我這邊要付四萬多塊…，我每個月就那麼多錢(一萬三千多元)，哪裡來的錢可以給他！」(B4)

在占用人遭排除所產生之反應中，以透過陳情手段來希望獲得補償和提供住所的訴求最多，直接抗議和不予理會之兩極化反應均屬於少數，因為大多數占用人身家財產均投入此

中，能夠以陳情手段得到同情，俾獲得補償或住所較為划算，在現行法治社會裡，以積極抗爭行動或消極不予理會均不是最好之反應，能夠繼續保有一個生存的空間，才是最佳選擇，但是，在軍方的現行作業程序中，並沒有辦法補償；也沒有權責提供住所。

研究發現與建議

(一) 研究發現

1. 榮民為國防用地之主要占用人

一般而言，眷村之人際關係是占用人賴以維持正常生活之社會依賴之一，除營產管理人員外，包含營區內其他現役軍人在內，對這些占用人而言，並未產生任何對立立場，反而因長年相處而有緊密之相依關係，例如部隊長或教官在帶領學生部隊訓練時，常在占用人之住家或耕作地附近穿越、休息、活動。因此，會發生占用事件，某軍事院校、眷村之軍民及占用人均負有一部份之責任。

國有地之占用原因，不論占用人或管理者多認為早期軍方疏於管理，是為營地遭占用之主要原因，長官因不諳法令而私相授受；亦為造成占用之重要因素；另外在占用人的心態方面，大多數占用人是基於貪念和迫於貧窮的現實壓力所造成。除早年放租變更改用途之占用人有其受日軍脅迫交換營地之歷史因素外，榮民多屬退役前因低階或其他緣故未分配眷舍，退役後長官基於同袍之情誼，安排渠等就地覓地定居，因附近部隊營區及眷村林立，無論在人、地、物之環境上均能立即融入，無適應之問題。

2. 占用人會產生實質上與精神上之壓力

從占用人之觀點來檢視，在占用排除協調或調解過程，除了申明國有土地的所有權和管理機關的管理職責的嚴正的、強勢的立場外，並無談判之籌碼和自動返還營地的誘因可言，往往引發占用人認為沒有誠意解決糾紛，不問原因，一味依法排除占用並不公平。因此，本研究發現，占用人受到排除過程中，會產生兩種壓力，包括：

- (1) 實質上之壓力：包括經濟困頓、失去自由。
- (2) 精神上之壓力：包括無處申冤、期待破滅和不甘受騙。

部分占用人認為軍方在其占用營地之初，並非不知情，卻未加以阻止或警告，如果一開始就阻止占用，其自知理虧並無怨言。在收回營地的協調過程中，軍方並未提出令占用人能接受之財產補償或安排住處之配套措施。在占用人面臨占用土地被收回時所產生之壓力方面，基於個人因素而各有不同，榮民為失去自由和精神上的壓力，農民為無處申冤的壓力，兩者均會有經濟上之壓力，一般民眾除了經濟和精神上之壓力外，有時會轉化為期待破滅和不甘受騙之憤怒。

3. 占用人對排除作業會產生抗爭行為和補救訴求

研究發現，占用人排除作業中會產生抗爭行為和補救訴求兩種反應：

- (1) 抗爭行為：抗爭行為包括直接抗議與書面陳情兩種，在占用人的抗爭行為中，鮮少直接抗議，因為效果不彰；故通常以書面陳情之方式為之，此為反映民眾想法最方便有效之方法，且各單位對於民眾陳情必定會慎重處置回應。

- (2)補救訴求：在補救訴求方面，通常包括兩種，一是補償金，一是住所，部分占用人認為土地雖屬國有，然地上物則是屬占用人所有，國家要收回土地，理應對地上物提供補償；另有占用人認為，與其僅給予微薄之金錢補償，不如提供住所來得直接。

(二) 建議

目前處理土地占用之手段，常以民事訴訟為主，其亦對占用人所造成極大之損害，因此若能在進入訴訟程序前即去除占用人之占用原因，以平和、理性之方式去瞭解；並協助其獲得因特殊原因或歷史因素所造成之損失，恢復其應有之生活機制，儘速回歸正常社會；如此，不但能有效收回營地、減少爭訟、降低處置成本，又能消除彼此壓力、促進和諧，因此，擬具建議如下：

1. 建立信託委任經營挹注基金模型

法律係為維繫社會安定，律定倫理及習慣以外之行事規則，服務對象為人民，亦為執政者統治國民之工具，服務對象為政府。因此，當環境、經濟和社會發展模式變遷的同時，法令必須隨之修改，以符合人民之需求，亦便於政府之管理。

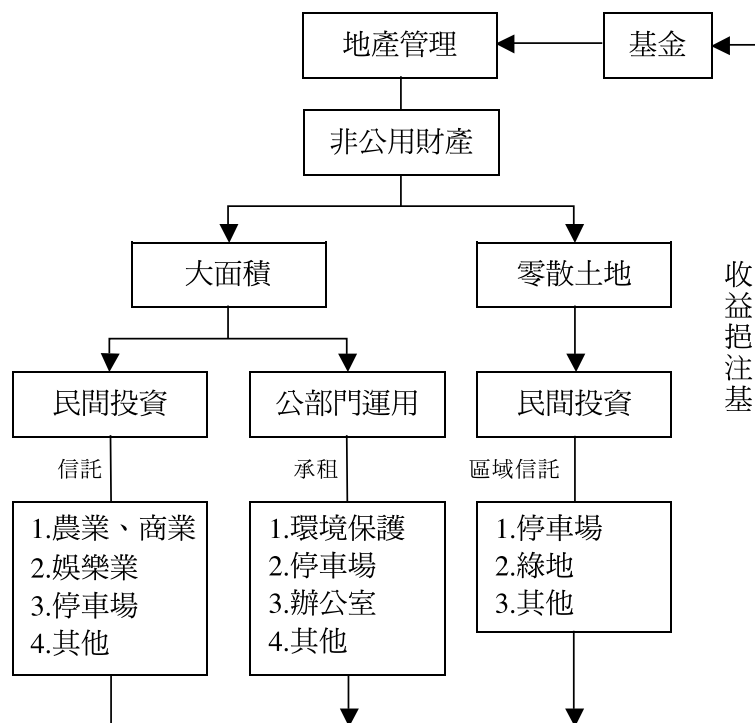
1945年抗戰勝利後，雖國家機關代表國庫接收敵偽不動產，係基於國家之權力關係而為接收，並非依法律行為而取得不動產所有權，依民法第七百五十八條之反面解釋，既無須登記已能發生取得所有權之效力，自得本其所有權對抗一般人(司法院，1951)，但國家接收敵偽不動產係基於收復失土和對國家主權之維護，對於人民財產權因敵人所受之損害，自當主動恢復和保障。

如以本研究之範圍為例，某軍事院校屬於國防用地，而國防法第二十二條僅規定「為發展國防科技工業及配合促進相關產業發展，得將所屬研發、生產、維修機構及其使用之財產設施，委託民間經營」，其中之「財產設施」已包含土地，但僅限於發展國防科技工業和促進相關產業發展之目的，如能修法將範圍擴大，應可大幅解決目前的占用排除處理困境。

在取得法律依據後，可規劃以時間點劃分，被占用土地在某時間點之前者，可逕行由國產局授權於追繳五年土地使用補償金後，放租予占用人；如為保留處分中之出售行為，維持仍以非公用財產交由國產局標售，以使國有不適用之土地，做更有效之運用，其相關收益，則依「中央政府特種基金管理準則」，挹注設立之基金帳戶。本建議所稱適宜維持現況之不適用土地之操作機制如圖一。

針對此一模型，茲說明如下：

- (1)現有因占用所發生之糾紛事件，可要求占用人給付懲罰性之補償金，並委以民間土地信託業統一管理，收益則挹注「基金」。
- (2)現有因國有財產法施行以前所發生早年放租所肇致之糾紛土地，仍繼續耕作者，除已規劃運用之外，宜以維持現況為原則，重新訂定租約，委由信託業者管理，收益挹注「基金」。
- (3)零散地區之土地，經地籍重測後或異動後新增之畸零地，以區域性統包委託經營之方式辦理，如公車站之廣告招牌、各高樓大面積之廣告招牌等經營方式均屬之。
- (4)大面積之非公用財產，可放租予其他公部門收取租金，亦可放租或設定地上權之方式民間業者開發營運，唯仍以招標方式統交由民間信託業者辦理，收益挹注「基金」。



圖一 非公用財產以信託委任經營挹注基金模型

2. 對僅需求住所之占用者提供協助

本研究中之榮民占用人，占用成因大都具有非自願之特殊背景，與1997年3月台北市政府強制拆除十四、十五號公園預定地之居民或有不同，但不同之背景，不同之組成，卻有相同安置之需求，除住所外，亦需有維持人際關係之機制，方符合人性上之基本需求。經查迄2006年11月30日止，全國尚有2,701戶國宅(不含店鋪住宅)待售中(營建署，2006)，某軍事院校這群以榮民為主在眷村與營地間生活之的占用人，若能在眷村改建之同時，亦能透過協商配合眷村同時遷購，則除地理位置不同外，仍可保有大部分之人際關係，有家眷者由退輔會協助與金融機構建立彈性貸款機制，並輔導年輕一輩就業；單身者則鼓勵以租賃方式辦理。如此，既可解決榮民不習慣榮民之家就養之問題，亦能維繫部分在占用營地上之社會依賴關係，再者，可同時解決一部份國宅滯銷問題，這些榮民大多領有半年俸，必須考量提供合理適當之租金，否則在經濟上仍然無法負擔，而國宅係政府所興建，對於此類僅有低度慾望，但在經濟能力上、社會適應上處於弱勢之族群，政府應可考量採取提供國宅租售優惠之機制，以化解占用營地之軍民衝突，並符合「住者有其屋」之原則。

如以榮民為例，退輔會目前尚有「國軍退除役官兵安置基金」和「榮民醫療作業基金」兩種基金(趙揚清，2003)，其中「國軍退除役官兵安置基金收支保管及運用辦法」第十五條明訂安置基金之用途為：

- (1) 投資安置退除役官兵就業有關之事業所需資金。

- (2) 貸款與輔導會所屬生產事業及就業農場榮民因農墾必須之資金。
- (3) 各項安置就業計畫有關經費。
- (4) 管理及總務支出。
- (5) 其他有關支出。

本基金之目的以安置就業為主，並未涵蓋就養之目的，建議退輔會可就此部分修改或增列基金之用途，將協助外住及其他因故未住榮家；或經查實有居住上困難之榮民提供租賃津貼之目的納入「收支保管及運用辦法」中。

(三) 研究限制與後續研究建議

本研究以某軍事院校之校地占用為例，事實上，占用之類型多元，占用之目的包含住宅、耕作、墳墓、廠房、球場等，其間之差異性頗大。唯因本研究範圍之限制，故主要以探討住宅及耕作之占用類型，探討對象亦為社會地位較為弱勢之榮民與農民。雖然研究未能廣泛含括各種占用對象與類型，然在操作占用排除時，弱勢占用者之觀點與處境，是在公共政策制定時，思考公正公平與社會福利所不可忽視的重點。因為本研究以陸官校地之占用為例，故所涉之對象主要為榮民，但社會中尚包含其他之弱勢占用者，如遊民街友等，不同的身份會因其相異的生活背景，而產生不同的占用理由，且有不同的占用排除狀況，其間之異同，亦為後續研究者可思索之處。

註 釋

註1：「某軍事院校管用營地現況簡報資料」(1987)：移交國產局之第一批非公用財產52筆，面積24.3706公頃；第三批非公用財產20筆，面積12.8097公頃；第六批非公用財產9筆，面積0.5570公頃；第七批非公用財產3筆，面積0.435公頃。

註2：「某軍事院校88年度營產工作執行成效」(1999)：第十一批非公用財產移交21筆，面積3.7322公頃。

註3：中華民國九十三年國防報告書中有關國防用地之策進方向共兩項，其一明述；秉持「崇法務實」之精神，遵循既定法令、政策，妥善規劃處理國防用地。除依各項工作管制時程，積極處理，落實營產管理工作，並儘速澈底解決軍民土地糾紛，以保障國軍及人民財產權益。

參考文獻

全國法規資料庫

1951 〈最高法院 40 年台上字第 1912 號裁判 ([http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query1A.asp?no=4A&N1=台上 &N2=1912](http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query1A.asp?no=4A&N1=台上&N2=1912))

Laws & Regulations Database of The Republic of China

1951 *Supreme Court Case 1912*. ([http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query1A.asp?no=4A&N1=台上 &N2=1912](http://law.moj.gov.tw/Scripts/Query1A.asp?no=4A&N1=台上&N2=1912))

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》碩士論文，國立東華大學公共行政研究所。

Chiang, C. L.

2004 *The Public Land Management- To Cope with the Occupancy Problems of Public Lands*, Master's Thesis, National Dong Hwa University.

何銘欽

2001 《由占用處理與防制論國有土地管理政策》碩士論文，國立東華大學公共行政研究所。

Ho, M. C.

2001 *Government-Owned Land Management Policy on the Unauthorized Use*, Master's Thesis, National Dong Hwa University.

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》碩士論文，私立長榮大學土地管理與開發學系。

Kang, L.

2003 *A Study on the Criminal Embezzlement Entscheidungsnorm for Occupation Government-Owned Land*, Master's Thesis, Chang Jung Christian University.

許文昌

2001 《土地政策解析》台北：文笙書局。

Hsu, W. C.

2001 *Land Policy Analysis*. Taipei: Wensheng Book Store.

監察院

2004 093 財正字第 0038 號糾正 (http://www.cy.gov.tw/eDocForm_Read.asp?AP_Code=eDoc&Func_Code=t02&case_id=093000147)

Control Yuan

2004 *No.0038 Correction case*. (http://www.cy.gov.tw/eDocForm_Read.asp?AP_Code=eDoc&Func_Code=t02&case_id=093000147.)

趙揚清

2003 〈非營業基金之設置及相關問題之探討—以中央政府為例〉《國家政策論壇》93: 178-192。

Chao, Y. C.

- 2003 "Research of Problem in the Establishment of Non-Profit Funds: The Case of Central Government," *National Policy Forum*. 93: 178-192.

蔡信三

- 2001 《國有土地被占用問題之研究》碩士論文，私立東海大學公共事務研究所。

Tsai, H. S.

- 2001 *Research of Problem in Occupation Government-Owned Land*, Master's Thesis, Tunghai University.

鄭明安

- 1996 《國有土地使用權制度之研究》博士論文，國立政治大學地政研究所。

Zheng, M. A.

- 1996 *A Study of the National Land Use Rights System*, Ph.D. Dissertation, National Chengchi University.

鄭炳源、紀雲曜

- 2001 〈公有土地之占用及租賃問題之探討〉《全國土地管理與開發學術研討會論文集》私立長榮大學。

Cheng, P. Y. & Y. Y. Chi

- 2001 "The Study on Unauthorized Use and Lease of Public Land," *Proceedings of National Conference on Land Management and Development*. Tainan: Chang Jung Christian University.

營建署

- 2006 台灣省各縣市政府直接興建國宅待售餘屋資料表取自內政部營建署住宅資訊之國民住宅情報 (<http://www.cpami.gov.tw/rinfo/rinfo2-1.php>)

Construction and Planning Agency

- 2006 *Unsold Public Housing Amount in Taiwan*. (<http://www.cpami.gov.tw/rinfo/rinfo2-1.php>.)

附錄 研究受訪者背景資料介紹

代號	背景資料	占用緣由
B1	女性，59歲	已有居住所，占用目的為種植耕種。對於占用土地認為若軍方有需要時，應當歸還，但仍存有僥倖使用之心態。認為所占土地屬國有財產，占用之後即可取得租用或是購買的權力。對於占用排除的方式，認為軍方的態度極為重要，應委婉說明，並且以補償方式執行之
B2	男性，83歲，榮民，獨居，患有眼疾	50歲退伍時，因長官說可在官校附近蓋房子住，為以居住為目的之占用，無意願至榮民之家居住。其友人亦為相同之占用型式，且認為與附近的人民相處融洽。對於另覓居所感到困難，並無返還占地之想法
B3	男性，77歲，榮民，獨居	占地為居住性質，占用時為購買同袍自建之房屋。終身俸為半年一領，但認為其金額不足以至他處租賃房屋。認為有能力的占用人多已透過依親等方式離開，目前留下者除占用外，無其他生存方式。自覺政府對於榮民無照顧措施
B4	男性，83歲，榮民，獨居	於占地附近工廠工作，擇一空屋做為居所。自認僅借住卻遭訴訟為其自建，房舍遭拆除並被追討相關費用。認為先前該占地即已被法院判定屬於某軍事院校，當時即應進行拆除卻未有相關行動，反而將責任歸究於之後的居住者，極不合理
B5	男性，84歲，榮民，已婚，患有帕金森症	夫妻同住於占用地點。原購有住宅，拆遷後至占用處購買他人搭建之木板屋。自稱不知占地為官校所有。目前所領取之俸額不足以至他地租賃房舍。認為占用之房舍若需返還某軍事院校，應該分配新的居住所

