

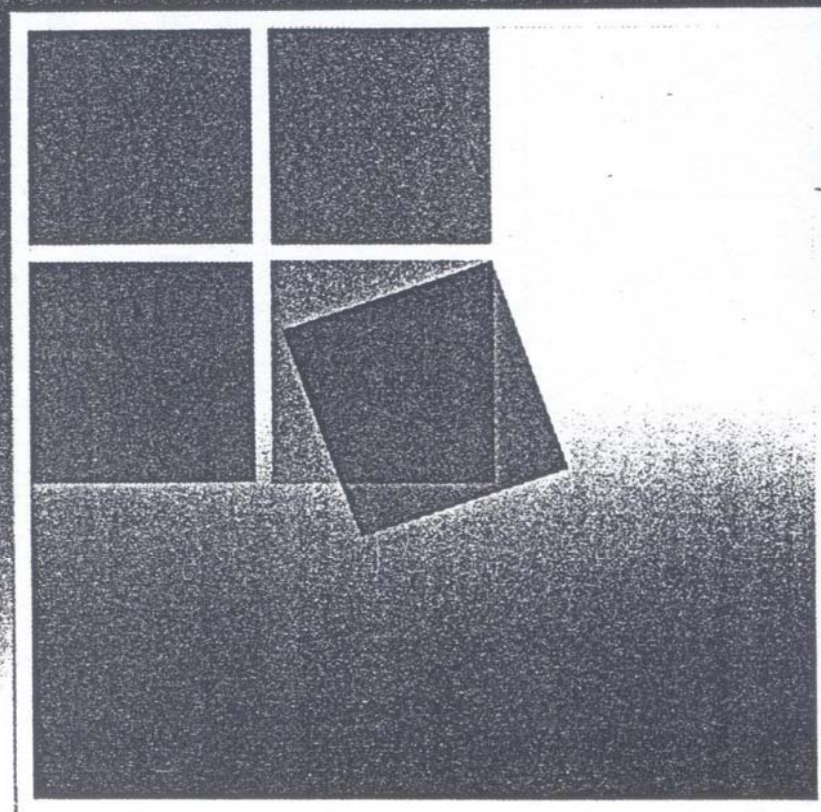
違建及民房民地之收購——
國立台灣海洋學院之經驗

抽印自

研考月刊第十卷第九期
中華民國七十五年九月

研考

月刊



第十卷第九期

中華民國七十五年九月出版
行政院研究發展考核委員會

派平奇保
號 橋

(函) 部 育 教

送 別	密 等	解 密 條 件	公 布 後 解 密 附 件 抽 存 後 解 密	年 月 日 自 動 解 密
受 文 者	如 行 文 單 位			
行 文 單 位	正 本	各 國 立 大 專 院 校		
批 示	副 本			
批 示				
文 附 件	發 文 附 件	日 期	中 華 民 國 七 十 五 年 十 一 月 廿 九 日	
		字 號	台 內 總 字 第 五 四 八 二 八 號	

主旨：檢送「違建及民房民地之收購——國立台灣海洋學院之經驗」影印本乙冊

請參考。附件如文。

部長 李 煥

保存年限	
號	格

教育部 (函)

送	受文者	國立台灣海洋學院	發日期	中華民國三十三年九月廿三日
行	正本	國立台灣海洋學院鄭院長森雄	字號	台(79)人 11592
單	副本	國立台灣海洋學院	文附件	
批	示	批	封	
主旨：貴院處理校區內三十餘年違建民房一〇八戶，民地一九二三坪之拆除及				
收購等工作，未發生任何糾紛事端。順利完成任務，使校區建築及美化				
工程能順利開工，除有關人員已另案敘獎外，貴院長督導有方，特函嘉				

勉請 查照。

部長 李 煥

違建及民房民地之收購—— 國立台灣海洋學院之經驗

鄭森雄·田詒銘

壹、前言

國立台灣海洋學院創校於民國四十二年，創校之初僅有校地數百坪，隨後日漸增購土地，並獲撥用校地，至民國六十六年校地已近二十公頃。在校區北面有一公路（北寧路）通往宜蘭，公路外為岩石海灘。

民國四十年代，此處海灘為基隆市全市糞便傾倒之處，後經學校交涉，乃改為傾倒基隆市垃圾之用，並言明垃圾填海後，所產生之海埔新生地，撥交海洋學院使用。歷經近十年之填海，於民國五十年初，海灘終於成為新生土地。但是撥交海洋學院使用一事，却因基隆市政府人事更易，及其他各種因素，遲至民國六十六年，方由學校價購此一佔地近七公頃之海埔新生地。同年，基隆市政府亦劃定都市計畫，將此新生地

列入學校用地，連同此新生地及其附近之地，學校用地乃共有三十二公頃。

此海埔新生地及其附近土地共十餘公頃雖然於民國六十六年劃為學校用地，但是學校却無法使用。因為在填海過程，及其後交涉撥地之二十餘年間，因無人管理，道路兩旁及海埔新生地上竟有九十戶違章民房，加上舊有部份住戶十八戶，全部共有民房一百零八戶。另外，學校用地上亦雜有民地一、九二三坪，此等違章建築之處理及校區內民房民地之收購，乃為學校發展上必先解決之要事。

海洋學院由民國七十年開始計畫處理此等民房民地，經申請預算，至民國七十三年正式進行收購，以至民國七十五年完成作業，前後共歷時近五年。在收購民房民地之作業中，因居民之合作，基隆市政府及

其他政府機關之協助，加上學校本身許多工作人員之努力，終於和平而順利的全面解決一百零八戶之民房，及一、九二三坪民地之收購。以下謹記收購之過程，及困難之解決，以供其他單位在處理民房地時之參考。

貳、地上物、土地及居民之狀況

一、地上物：

(一)民房：共住居民一〇八戶，計有四九一人，每戶平均四・六人居住。其中十八戶為合法房屋，九十戶為違章建築。除有數戶為鋼筋水泥之二層樓房或磚造房屋，多數為簡易之一層磚瓦或木造房屋。

(二)軍用設施：警備總部所屬軍用班哨一座（駐一班兵力），軍用碉堡三座。

(三)其他：鋸木場一處，民間垃圾收集場一處。

二、土地：

(一)民地：共計三十七筆，合計面積一、九二三坪，由五十四人持有。

(二)公營機構土地：中國石油公司所有土地二筆，共計七九九坪。

三、居民之分析：居民所得多數不高，其職業以從事雜工、漁民及計程車司機為多。

叁、收購作業之準備階段（民國七十年八月至七十三年一月）

一、擬訂計畫

海洋學院由民國七十年八月至十二月，經四個月規劃，擬定了「中長程發展計畫」，決定積極發展此占地十餘公頃之海邊校區，並將其定名為「濱海校區」。並由院長於民國七十年十二月向教授聯誼會說明整體計畫。

二、查估收購地上物及土地所需之經費
為編列預算收購地上物及土地，必須先了解所需經費，因此乃與各機關協商，進行初步查估。

(一)民房：於民國七十年十二月，委託基隆市政府，依「基隆市政府實施都市建設拆遷房屋等補償辦法」估價，計需三千二百七十五萬元。

(二)民地：依基隆市政府於民國七十一年三月公告地價加二成獎勵金估價，計需二千九百三十一萬元。

(三)軍用設施：經與基隆守備區指揮部協商，遷移班哨、碉堡，估價計需二百五十萬元。

(四)中油公司土地：與中油公司協議後，依公告地價，計需一千二百萬元。

以上經查估共需七千四百七十萬元。

三、向主管機關（教育部）申請預算

了解收購此等地上物及土地所需經費後，乃編列預算：

(一)於民國七十一年八月申請民國七十二年會計年度預算，至民國七十二年一月接獲通知，所列預算未獲通過。

(二)民國七十二年八月再度提出預算，編列第一期收購款五千四百四十七·七萬元。申請民國七十三年會計年度預算。至民國七十三年一月接獲教育部通知，預算已獲行政院初步核定。

(三)民國七十三年八月提出申請編列第二期收購款三千四百二十二·九萬元，獲得核准編列七十四會計年度預算。

(四)在實際作業時，所需補償金額較最初預估稍高，因此乃於民國七十四年五月申請第二預備金一千

零八十九·六萬，實際全部預算達九千九百六十·二萬元。

四、收集有關法令

為順利完成收購，乃積極收集有關法令，其重要者為：

(一)地上物之收購法令：目前台灣省各縣市在實施都市建設，拆遷民房之補償費，依各縣市之狀況，有不同之補償金額。基隆市之辦法係民國六十九年市議會審查通過之：「基隆市政府實施都市建設拆遷房屋等補償辦法」。

(二)土地法：依土地法第二〇八、二一五條之規定「土地徵收及改良物之一併徵收」及其他相關作業規定，如第二二二及二二五、二三六條等規定。

五、與地方各界溝通

(一)向各階層民意代表，如基隆市議員、省議員、立法委員及大眾傳播界、報社、電視台之記者等說明，海洋學院為求發展，必須擴建濱海校區，而收購民房、民地，一定本著以居民之利益為利益，在法令許可範圍內，給予最高補償，請民意代表，新聞界予以協助。

(四)請市政府有關單位，如地政科(主管土地徵收)，建管課(主管地上物查估)，都市計畫課(主管土地地區區分)，國宅局(協助居民購買國宅，以便順利遷出，中正區公所(基層市政單位)，正濱派出所(基層警察單位)，社會局(給予低收入民衆補助)，農林科(查估農作物補償)，以及其他單位，如退除役官兵輔導委員會(協助安置退除役官兵)給予協助。

六、以協商態度請居民合作

在擬定整個計畫之初，海洋學院即先確立一項大原則，本項收購民房民地，主要態度應為請求居民及地主協助學校發展，將房屋、土地讓售學校，而非學校趕走居民。因此，學校可協助居民者，皆積極辦理。如1主動為居民查詢法令，找出法令內可給予之最高補償。2協助居民尋找新居，安頓之處。3進行收購作業時，發揮最高效率，隨到隨辦。此項處理原則，不但行之於學校之教職員，亦向學校週會中向學生說明，使學生了解及配合。

肆、協商階段(民國七十三年一月至七月)

一、與居民之第一次協調會議

民國七十三年初，學校得知預算已獲初步審查通過，乃正式與居民、地主進行協商。民國七十三年五月三日，召開第一次收購協調會，參加居民有三十餘人，基隆市議員謝建政，海濱里里長亦同時參加，在協調會中居民提出以下數點要求：

(一)速發補償明細表，以便住戶能了解補償內容

(二)若要申購國宅，請校方向市府爭取最優先承

購權。

(三)工廠部份要求校方請市府另行計算收購方式

。四若承購國宅，請安排就近為原則，以免工作不便。

(四)請校方要求市府估價時務必秉持公正、公平

、公開之原則辦理。

二、與市政府等有關機關協商

為使日後學校辦理收購時，政府單位之立場及意見能夠一致，海洋學院乃於民國七十三年六月三十日邀集基隆市政府地政科、建管課、國宅局、社會局、

都計課、農林課、中正區公所、正濱派出所以及國軍退除役官兵輔導委員會等九個相關單位到校研商有關收購作業及交換有關法令、規章及居民意見處理事宜。

三、正式召開協調大會

民國七十三年七月二十一日，於基隆市政府大禮堂召開校區內所有民房、民地所有人與市府、校方之協調大會，當日由學校派出校車三部運載居民前往市政府參加協調大會。協調會共有一百多位住戶代表出席，由海洋學院院長鄭森雄、市政府工務局長高獻能、市議員謝建政、中正區公所區長及市府各有關單位列席說明。如新聞報導所稱，本次會議「一直在很平和的氣氛下進行，可謂相當成功」。檢討此次協調會之進行，學校對於出席者十分禮遇，提供茶水、交通工具及其他便民服務措施，對降低民衆之情緒化及對立之觀念似乎甚有助益。另外，協調會中所提供簡明易懂之書面資料，減少了溝通不良之現象。會中，以國、台語宣達會議內容，使民衆徹底了解，減少阻力。因民意代表及其他意見領袖之參加，而減少誤會，增加溝通，亦為協調順利之重要因素。

伍、民房之正式收購（民國七十三年至民國七十四年十二月）

在本案中，民房之收購比土地之收購較為困難，因民房係居民直接居住，必須居民內心同意，並且找到適當去處，方願辦理搬遷。在一〇八戶住戶，各戶居民之狀況不同，對學校收購民房之態度及反應亦不相同。依收購之時期及居民之態度而言，可以分為三個階段：

- 一、初期（歷時三個月，收購之民房，占總數百分之三十）：此期遷出之居民，共有三十餘戶，此部份之居民或為個性較乾脆；或為知識水準較高，願與政府配合；或為生活較寬裕有去處；或為住在較偏僻處，認為補償金額超過其現在住屋價值。在協調會完畢後三個月內即順利搬遷他去，此類居民係最合作者。
- 二、中期（歷時四個月至一年期間，收購之民房，占總數百分之六十）：此部份之居民，約有六十餘戶。其想法據了解：或為等待看補償費是否會提高；或為新購房屋，需等新居整頓好；或為經濟上不方便。

，需時間籌款另遷；或心存觀望，能夠居住一些時候，就多住一段時間；或者看看別人搬遷與否，才決定搬。此類居民需要半年至一年之緩衝時間，或溝通時間，但基本上是可以協商的居民。

三、後期（歷時一年至一年半，收購之民房，占總數百分之十）：整個收購過程中最爲困難者爲此類居民，其戶數雖然只有十戶左右，但所需之時間，所花之心血却爲最多，其主要原因係該等居民認爲補償費太低，所以不願搬遷，尤以其中有多戶爲合法房屋，認爲政府所給予之補償費太低，不合理，所以拒搬。另有二戶住戶，產權必須辦理各項繁雜法律手續，需時頗久。

陸、收購民房困難之解決

一、誠懇之態度與言辭

處理此等違章建築及民房，自居民立場而言，是要其搬離居住已久的家園。因此，學校的每一個工作人員，是否都能以誠懇與諒解之心處理此項工作，是成功與否最主要的關鍵。在處理過程中，工作人員不止一次遭到詰問、謾罵，但最後都能化解，皆因能設

身處地，了解居民心情之故。

二、以行動表示學校之決心

本院濱海校區中，雖有民屋百餘戶，但另有近二公頃校地，地上無民房，可以先建校舍。因此學校即先對濱海校區做全盤規劃，並在無糾紛之處先依計畫蓋校舍。以此方式，一方面向教育部申請預算補償居民，一方面在無民房之土地興建行政大樓及航運大樓。雖然在四年之內，校舍與民房難處，觀瞻不良，但是如此使居民了解學校解決民房之決心，對解決此案，頗有助益。

三、一俟居民搬離，立即整理該地

收購民房時，約有百分之三十之居民較爲合作，在其領取補償費搬遷之後，學校即刻整理該處，一則以免另有他人又再遷入，此外對觀望之居民，亦有正面促進之作用。

四、公正及前後一致之態度

有些居民之所以遲遲不搬，主要是以往某些機構在收購民房時，因居民爭取，越後搬者補償費越高，因此心存觀望。爲使收購公平，海洋學院在收購之初即主動向住戶說明，補償費一定公平發放、前後一致

，學校並在協議書上加註：「本案日後如補償費提高，一定將差額補足」，以使合作先搬之人安心，事後證明此種政策極為重要。

五、耐心處理

收購期間，某些住戶已答應搬遷，補償費亦已領取，但屆約定時間，却遲不搬遷，此時學校皆耐心先了解其理由。經了解某些個案係新居尚未落成，或家中有突發事件，此時只有候其解決，甚或協助其解決。某些住戶認為市政府之查估錯誤，將其房屋面積丈量少了，只有重新為其再度測量，最多竟有測量四次者。

六、與居民為友，以居民之立場為學校之立場

民房收購工作，基本上不是解決「房屋」之問題，而是解決「人」之問題，因此需以居民之立場為立場，將心比心。上述最困難、最後搬遷之居民，大多以此方式，最終得到解決。認為補償費太低之居民，認為政府不公之居民，原則上在處理過程中，學校並未以法律或壓力強迫其搬遷。在整個過程中，學校只是做居民之朋友，在漫長的三、五年中，一面解決問題較少之民房，一面以誠意替居民解決問題。只要居

民提出之問題，學校一定積極處理。居民或有提出「其他縣市補償費較多」、「此項目應可補償」、「該等手續不合理」……等，學校皆一一設法處理，證明其他縣市並無較高補償費，此等項目只能補償此等數目，某些項目傳說可補償係傳言有誤，使其心服口服。遇居民婚喪喜慶，皆向其表示關心、祝福，如此三、五年來，最後與居民皆成為朋友，許多住戶因是學校的朋友，為協助朋友而搬離。

柒、土地之收購

一、民地與民房收購之不同

除民房外，海洋學院學校用地內亦有民地一、九二三坪，除其中有二八四坪，地上有民房，必須民房與民地共同解決外，其他共有一、六三九坪，土地上並無建築物，屬於空地。此等空地，部份為居民之祖產，其他多數為民國六十年左右國有財產局標售之土地，間有民衆種菜於其上。

民國六十六年，都市計畫將此等土地劃為學校用地之後，土地所有人即無法做為私人用途使用。因此多數地主希望政府能夠早日收購。並希望收購之金額

能夠提高，因此收購價格是主要之關鍵。地主之此種心態與民房之居民需遷居，基本心態大不相同。

二、與土地所有人之協商

民國七十三年七月二十一日，海洋學院舉行校區內民房地收購協商大會中，發現地主與民房居民之著眼點不同之後，即分別與居民及地主舉行協調會。計與土地所有人共舉行了四次協調會。

(一)綜合地主所提之要求為：

1 請以地換地方式解決，即學校另尋土地與地主互相交換。

2 如照公告地價加二成獎勵金收購，則價格太低，不合理，地主要求：

(1)校方比照二重疏洪道洲後村之補償金額辦理。

(2)等下年度，請市政府將地價調高之後再辦理，因地主懷疑該區土地列為校區後，政府故意不調高地價。

(二)事實上，學校之情況為：

1 海洋學院現在土地是國有財產局所有，學校只是管理機關，因此無權交換。

2 部份地主要求比照二重疏洪道補償方式辦理一節，因上級已有明文規定嗣後所有收購、徵收土地不得比照二重疏洪道例辦理，因此無法辦理。

3 本區土地經學校向地政機關調查結果，自民國六十二年至七十三年間，地價之增幅約在五倍左右，非地主所懷疑滯留不增。

4 本校奉教育部核定之補償費，因有會計年度之限制，無法等地價調高之後再辦理。

以上各項狀況雖經本校說明，但地主意見紛紛，並無一致之意見，因此未達成協議。

三、以徵收方式收購民地

經過四次之協調會後，因無法達成協議。經學校研究，以徵收土地方式，地主所交稅金，似乎較依買賣契約方式為少，學校乃決定以土地法二〇八條法令，徵收此區民地。

民國七十四年一月二十九日本校將三十七筆民地及附帶十八幢建物呈報教育部轉呈行政院，同年三月六日奉行政院核准予徵收，三月三十一日至四月二十九日，基隆市政府正式公告徵收上項土地，五月一日至五月十五日全部土地所有人領取土地補償費，順

利解決。

四、順利完成收購民地原因之探討

(一)都市計畫公告學校用地已屆四年，地主無法使用，希望盡速解決。

(二)近年來景氣低迷，土地市價不但沒有上升，還有下降趨勢，擁有土地不一定能增值。

(三)本校作業誠意甚殷，公告地價外另加二成獎勵金，收購價格合理。

(四)部份有識地主，支持學校作業，先行領取補償費，起了重要之帶頭作用。

捌、海洋學院作業編組

為解決此項民房地之收購，海洋學院投下了龐大的作業人力。各單位除正常之行政工作外，尚需以相當多之心力與時間，處理此項工作。主要之作業單位為：

一、作業小組：以事務組為執行單位。並指派事務主任為小組負責人，負責法令之收集、解釋、作業方針之說明、校外協辦單位之連繫、作業檢討等工作，並向總務長負責總體績效事宜。另派三人，一人負

責民房地收購後環境之整理與維護工作。一人擔任發放補償費一切文書作業工作。一人擔任學校與住戶間連繫工作。

二、協辦單位：包括秘書室、會計室、財產保管組、出納組等各單位全體同仁，在聯繫、協商、申請預算、核撥經費，辦理土地過戶等事項通力合作。

三、決策單位：由院長、總務長及主任秘書綜理整個工作之擬定與進行，各項狀況之督導與解析。

玖、檢討與心得

一、目前政府對民房之收購價格大致合理

以海洋學院收購民房為例，可說政府所提供之補償金額大致合理。如基隆市政府所能付給之補償費，加上五成獎勵金，最高為鋼筋混凝土造房屋一坪可得一萬七千八百元。普通磚瓦房屋一坪約可得一萬三千元至一萬元左右。磚木房屋一坪九千一百元至六千八百元左右。海洋學院收購民房之大小不一，小者一戶只有五坪，大者為三十三坪，平均以在十至二十坪為多。因此一戶居民之房屋補償費最少者可領取十萬，最多者領取七十八萬，大約以三十萬元者為多。除了

民房補償費外，另外有安置費，人口搬遷費，營業損失補償費等，如與市面房屋造價（不含土地）比較，基隆市政府所訂之搬遷補償辦法大致合理。

二、收購民房地應有之心態

由本案之收購，海洋學院深深體會到在處理違章建築與收購民房地時，在心態上應該以居民之心為己之心，以居民之利益為自己之利益。在態度上要誠懇、公正，以使民衆信任。並有耐心、恒心，心理上要有三、五年長期作業之準備，方能解決困難。整體而言，民房地之收購是處理「人」之問題，不僅是處理「事」而已。

三、收購作業上之心得

(一)應與各界有良好溝通：在執行收購作業時，如何與地方民意代表、大眾傳播界及其他意見領袖之溝通非常重要。溝通成功，阻力將減去大半。

(二)收購期間，應一面展開建設：在收購期間，應積極進行已計畫之建設，以實際建設行動取信於民，得到配合。

(三)補償應公正及前後一致：為補償民房而進行之查估與補償要公正，並且前後一致，不可因民衆有

所不滿而任意變更，以免民衆對政府失去信心，以為陳情抱怨拖延可以獲得高補償。

四、收購需政府各機構協調一致，用地單位上下

一心

在收購作業時，需要許多政府機構配合，及步調一致，方可減少許多不必要之困擾。另外，用地單位本身之上一心最為重要。並需時時檢討作業細節，修正不合宜措施，方能達成任務。

五、違建之收購，費心費時，應事先防範之

由於居民之合作，本單位之努力，本案之民房最後雖然終能順利而和平解決，但所費之精神與時間，至大且鉅。建議各級政府能事先防範各種違建發生，以免事後費心費時。

□

（作者鄭森雄現任國立台灣海洋學院院長
作者田詒銘現任國立台灣海洋學院事務主任）