

「研商如何就排除國有不動產占用衍生居住者安置問題，建立符合國際人權原則及標準之安置及救濟機制及檢討現行實務窒礙問題」會議紀錄

壹、會議時間：107年8月2日（星期四）上午9時30分

貳、開會地點：本部國有財產署(下稱國產署)第2辦公室3樓會議室

參、主席：國產署邊副署長子樹

肆、出席者：詳會議簽到單

記錄：陳玟伶

伍、相關機關說明事項及意見：

- 一、「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」(下稱兩公約)有關適足居住權保障及強制驅逐應遵循之正當程序：

法務部(書面意見)

(一)按兩公約施行法第5條第1項規定：「各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；(略)。」，又同法第3條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」有關「適足住房與土地權」之保障，經濟社會文化權利國際公約(下稱經社文公約)第11條第1項、及其第4號與第7號一般性意見亦有相關闡釋(上揭一般性意見請參閱本部人權大步走網站/兩公約相關規定及研究/兩公約一般性意見及準則)。是以，各機關於辦理相關案件時，自應適用前揭規定，本於權責落實兩公約所定保障事項。

(二)另查 Miloon Kothari (聯合國人權理事會適足生活水準權所含適足住房問題特別報告員)於2007年人權理事會第4屆會議提交報告(英文版詳附件1、簡體中文版詳附件2)，提供切合實際又可操作的工具，以促進、監測及落實適足住房權，該報告所附

「關於出於發展目的的搬遷和遷離問題基本原則和準則」(Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement)，就搬遷之一般性義務、各搬遷階段之處置及反迫遷之補救，著有詳盡說明，併請參酌。

二、中央住宅、社福等主管機關有無可協助國有不動產占用居住者(下稱占居者)之措施：

(一)內政部

1. 有關各機關處理國有不動產占用須安置之占居者，可否列入社會住宅(下稱社宅)優先出租對象，說明如下：

(1)依住宅法第4條第1項規定，社宅應提供至少30%以上比率出租予經濟或社會弱勢者；同條第2項規定有12款經濟或社會弱勢者。同法第25條規定，社宅承租者，應以無自有住宅或一定所得、一定財產標準以下之家庭或個人為限。社宅承租者之申請資格、程序、租金計算、分級收費、租賃與續租期限及其他應遵行事項之辦法或自治法規，由主管機關定之。綜上，社宅之出租係由主管機關將承租資格、租金、租期等事項向一般不特定之民眾公告後，以抽籤或評點方式決定入住者。如占居者符合相關規定，自得申請入住社宅。

(2)本部、臺北市政府及新北市政府訂定之社宅出租辦法均有專案核准使用部分(詳如下述)，惟目前社宅存量有限，可否將占居者列入社宅優先出租對象，仍須視當時社宅供給狀況而定。故建議需地機關或開發單位亦應積極協助安置占居者。

甲、「內政部興辦社會住宅出租辦法」第2條第3款規定，本部興辦之社宅，為本部專案核准使用者，依核准內容辦理出租。

乙、「臺北市社會住宅出租辦法」第 20 條規定，臺北市政府興辦之社宅因配合老舊住宅更新改建或協助該市重大災害災民安置，經該府專案核准供安置使用之部分，不適用該辦法規定。

丙、「新北市社會住宅承租辦法」第 3 條第 2 項規定，公辦社宅經新北市政府專案核准使用之部分，不適用該辦法之規定。

2. 關於可否延長每年受理申請住宅補貼期間：

(1) 依住宅法意旨，為優先協助社會、經濟弱勢者減輕居住負擔，住宅補貼採評點制。因政府住宅補貼資源有限，每年訂有計畫辦理戶數，故須訂定受理申請期間，受理截止後辦理評點，使社會、經濟弱勢者優先獲得補貼。

(2) 在不增加計畫戶數前提下，即使全年受理申請，亦可能當年度一月份即額滿，延長受理期間並無實益。

(3) 住宅補貼屬長期性自立協助，對有急迫性安置需求者，建議由社政單位或需地機關等予以協助。

3. 關於如何協助占居者維繫原有社區網絡、有無其他可協助安置措施：本部目前推動之住宅政策以社宅、包租代管^註為主、住宅補貼為輔，建議考量藉由包租代管方式租到合適居所。

(二) 衛生福利部

1. 如何協助機關安置占居者（例如提供補助、補貼或津

^註依「內政部不動產資訊平台」，包租代管辦理方式如下：

包租：政府獎勵及補助租屋服務事業(下稱業者)承租住宅，由業者與房東簽訂 3 年包租約後，於包租約期間內業者每月支付房租給該房東，再由業者以二房東角色，將住宅轉租給房客(一定所得以下或弱勢者)，並管理該住宅。

代管：業者協助房東出租住宅給房客(一定所得以下或弱勢者)，由房東與房客簽訂租約，業者負責管理該出租住宅。

貼)：本部建議機關可結合地方社會局(處)瞭解占居者之家庭及生活概況，若符合法定福利資格，則協助申請福利身分及相關補助；倘否，則評估能否提供急難救助緩解其經濟困境、協助其租屋，或轉介民間單位提供一次性或中、長期現金救助，以確保占居者之居住權。

2. 如何協助占居者維繫原有社區網絡：以同理心理解占居者需求，並提出有助維繫原有網絡協助或建議，如：未來仍可透過電話或其他方式維繫感情、協助占居者於鄰近地區租屋或以集體安置方式，儘量尊重其生活方式。

(三)國軍退除役官兵輔導委員會(下稱退輔會)

1. 本會所屬榮譽國民之家(下稱榮家)安置退除役官兵及其眷屬入住條件：本會訂有「國軍退除役官兵就養安置辦法」，退除役官兵年滿 61 歲，得依規定申請安置入住榮家；其配偶年滿 50 歲或父母年滿 60 歲無固定職業者，得申請自費併同安置。
2. 榮家可否釋出部分空間供占居者入住：榮家以照顧榮民(眷)為優先。依行政院 105 年 10 月核定「國軍退除役官兵輔導委員會榮譽國民之家辦理自費入住業務試行計畫」，本會 16 所榮家得視收住能量，提供總床位 2%至 5%予年滿 65 歲且符合下列條件之一之一般民眾申請自費入住：
 - (1) 安養：需他人照顧、無扶養義務親屬或扶養義務親屬無扶養能力，且日常生活能自理。
 - (2) 養護：生活自理能力缺損，需他人照顧，或需鼻胃管、導尿管護理服務。
 - (3) 失智：經神經科、精神科等專科醫師診斷為失智症中度以上、具行動能力，且需受照顧。

三、地方政府保留一定數量社宅供占居者優先承租之可行性及其他可協助安置占居者之措施：

(一)臺北市政府

1. 依住宅法規定，社宅以提供予一定所得以下之家庭或個人為限，故本府依住宅法規定，於本市社宅出租辦法訂有相關資格條件規定。依該辦法第 11 條及第 20 條規定，社宅辦理出租應以公開抽籤為之，尚難保留一定比率優先供占居者安置使用，惟就配合老舊住宅更新改建得採專案核准使用安置，不受該辦法社宅出租資格規定限制。
2. 本市社宅租金採市價 85 折訂定，對不同家庭所得及人口數訂有公共住宅分級租金補貼制度。受理租金補貼期間除配合內政部營建署期程辦理，於每年 1 月至 2 月間另有租金補貼加班列車，可供民眾提出申請。

(二)新北市政府

1. 財政局：本市青年社宅出租對象，係依住宅法及「新北市社會住宅承租辦法」規定辦理，符合資格者即可申請，並優先提供 30% 以上比率予社會及經濟弱勢者。住宅補貼為每年 7 月至 8 月配合中央政策受理申請，符合資格者皆可申請租金、自購及修繕住宅貸款利息補貼。今年起推動包租代管試辦計畫，可幫助市民有更多元的居住協助選擇、減輕負擔。
2. 社會局
 - (1) 本市依住宅法規定，提供一定比率社宅優先供弱勢民眾承租，惟仍須依評點制辦理。對一定經濟條件以下的民眾提供住宅補貼(每年 7 月至 8 月申請)或提供身心障礙者房屋租金補助(全年均可申辦，無名額限制)。
 - (2) 以本市處理經驗，即使已協助提供占居者包含社宅

或住宅補貼等各項福利資訊，甚或提供合適安置場地及結合民間資源協助其經濟困境，惟許多占居者並不接受，強烈要求政府提供公有土地，並補助其建屋經費供其維持既有或希望的生活模式。

(三)桃園市政府

1. 本府訂定「桃園市社會住宅出租辦法(草案)」(下稱出租草案)於107年4月30日預告期滿，刻正排入本府法規會審查。本府規劃住宅戶數70%提供予一般戶，租金為市價8折；30%提供予政策戶，租金為市價6折。
2. 占居者如屬財政部訂頒「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」(下稱公用占用處理原則)第3點第2項規範之弱勢身分者，除依出租草案第5條以一般戶申請承租社宅，另依第7條第1項第5款規定(社宅出租公告事項含供住宅法第4條第1項所定經濟或社會弱勢者承租之戶數)，可以政策戶身分申請，並評點排序後入住。
3. 因配合本府老舊住宅更新改建、重大災害災民安置、實施重大建設或其他經主管機關專案公告核准使用本府興辦之社宅者，可依出租草案第17條規定由各目的事業主管機關以專案方式申請入住，不受第5條承租資格規定限制。

(四)臺中市政府(書面意見摘要)

「臺中市社會住宅出租辦法」目前尚無提供占居者優先承租及租金優惠或補貼之相關規定。倘確有安置該等占居者需求，建議土地權管單位向本府提案以參建或長期租賃社宅方式，提供部分社宅作安置使用，且應自行訂定相關申請資格、租期、租金等規範。

(五)臺南市政府

本府社宅目前尚於規劃階段，無興辦完成者可供安置，另本府已訂定「臺南市社會住宅出租辦法」，屆時占居者如符合規定均可申請。

(六)高雄市政府

1. 公用占用處理原則第 3 點規定略以，排除占用前，調查占用者是否需協助安置，並就需協助者協助依法向目的事業主管機關或民間機構申請公共租賃住宅、社宅、榮家、社福機構或護理機構等進行安置。
2. 依住宅法第 4 條規定，社宅提供至少 30% 以上比率出租予經濟或社會弱勢者。同法第 25 條規定，社宅承租者，應以無自有住宅或一定所得、一定財產標準以下之家庭或個人為限。另依本市社宅出租辦法第 4 條規定，申租條件之一為家庭年所得低於本市公告受理申請當年度 50% 分位點家庭之平均所得，且所得總額按家庭成員人數平均分配，每人每月不超過最低生活費 3.5 倍。
3. 爰此，占居者得否申請承租社宅，仍應回歸其是否屬住宅法所定經濟或社會弱勢、無自有住宅情形，及符合家庭平均所得標準等規定。
4. 本府興辦社宅現有 315 戶，全數出租中。

(七)連江縣政府

本府經管國有不動產無被占用作居住使用。本府社宅仍在規劃階段(約 20 戶)，目前僅辦理租金補貼。

(八)金門縣政府

本府無社宅可供安置占居者，且興建社宅非本府財力可負擔。目前未就住宅補貼另定相關規定。

(九)屏東縣政府

本府位於屏東市之社宅尚在規劃階段，倘日後興建完成，將優先提供原獲租金補貼之弱勢者居住。

(十)臺東縣政府

本府約有 40 戶社宅，但本縣住宅市場租金不高，故民眾對社宅需求不高。目前本府亦未因公共建設或排除占用而衍生須安置情況。

(十一)花蓮縣政府

本府協助經濟社會弱勢者申請租金補貼，倘弱勢者不符內政部所定租金補貼規定，本府設有身心障礙補助。

(十二)新竹市政府(書面意見)

本府目前尚未興建社宅，後續將評估住宅供應狀況再行研議興建。

四、其他意見：

(一)退輔會

排除占居者案例分享：

1. 本會板橋榮家經管國有土地遭占用案，經法院判決定讞，79 戶違規占用戶均須拆屋還地、繳交不當得利，目前 28 戶完成點交。
2. 自法院判決定讞，本會數次偕同新北市政府有關單位召開安置協調會，說明社宅、包租代管、租金補貼政策之申請資格及方式，本會李副主任委員亦親自率重要主管拜會新北市政府城鄉發展局、社會局協商放寬資格及緊急安置相關事項，以上作為均遭占用戶自救會及住民否決，堅持原地續住、拆遷補償、召開學者專家會議。
3. 107 年 5 月 4 日再次協同新北市政府城鄉發展局、社會局召開住戶安置協調會，主持人李副主任委員釋出善意表示，違規占住戶倘屬弱勢，板橋榮家願協助收住，但仍遭現場自救會人員率住戶悍然拒絕，堅持原地續住、拆遷補償、召開學者專家會議。
4. 綜上，當窮盡一切協商，現行政策仍無法滿足違規占

用戶需求時，政府機關究應繼續召開會議想盡辦法滿足占用戶？或應依法院判決執行？

(二)國防部

本部配合依規定處理所管國有不動產被占用問題。

(三)司法院

1. 依據兩公約施行法，保障人民適足住房權是國家義務，依經社文公約第 4 號及第 7 號一般性意見，有關住房使用權之保障，以保證得到「法律」保護、免遭強制驅逐；另公民與政治權利國際公約第 17 條，關於住宅之侵擾，人人有受「法律」保護之權利，依上述內容觀之，住房權似屬法律保留事項，宜以法律定之，建議應修正國有財產法、住宅法或訂定專法，以法律規範統合中央及地方資源，以免陷於現在中央、地方不同調之窘境。現行處理被占用國有不動產之規範，僅有公用占用處理原則、國有非公用不動產被占用處理要點(下稱非公用占用處理要點)，性質係行政法規，位階過低，保障層面亦有不足。
2. 關於兩公約之效力位階，參照最高法院 105 年台上字第 984 號判決(本判決係針對宣告死刑之存廢)，認為「兩公約人權事務委員會之解釋，均具有我國內國法之效力。至其與我國其他法律之效力位階如何，法無明文。於二者發生法律衝突時之適用順序，基於人權保障之法治國原則，自應優先適用人權保障密度較高之兩公約規範。從而兩公約內國法化後，已生實質限縮刑法死刑規定適用範圍之效果。」，準此，有關住房權之保障，兩公約及相關解釋之位階優於國內法，即可排除民法、土地法、國有財產法之適用，即兩公約之相關規定會限縮機關主張民法等權利。
3. 有關占用人得否對機關主張權利?依最高行政法院

103 年 8 月第 1 次庭長法官聯席會議決議：「兩公約所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求作成一定行為之請求權，仍應視此兩公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。」。觀諸兩公約關於住房權之規定，似無具體規範相關內容、要件。雖可認占用人不能對機關請求為一定行為，但機關仍有保障占用人住居權之義務。

4. 現行公用占用處理原則採協商、安置前置原則，雖可認係保障住居權之實現，但執行面上，因占用人不配合，造成時程延宕，綿綿無盡期，並有強制執行時效消滅問題；而在法之效力上，協商安置前置形成行政先例，對於機關產生拘束力(行政自我拘束原則)，長此以往，造成機關處理相同占用事件，基於憲法平等原則而形成「應踐行的正當程序」，即機關依民法第 767 條請求返還被占用國有不動產，法院可能會要求機關必須先踐行兩公約保障住房權之正當程序。
5. 依據財政部 105 年 8 月 19 日公聽會中專家、民團之建議，對於占用人之協助不應限於低收入等弱勢者，但如此造成安置占用人排擠其他社會經濟弱勢團體權益之情形，應審慎考量就有限之公共資源，究應優先保障占用人或是其他社會經濟弱勢者？此一問題之前提是占用人是否值得保護？或保護的程度？建議對占用人之占用原因、時間、及其社經現況，做分級處理，不應齊頭式一律保障，否則造成外界誤認鼓勵國產先占先贏的印象，不僅不利機關管理，疲於奔命，且易引起社會輿論反彈政府任憑占用人予取予求。

(四)考試院(考選部)

本部業依公用占用處理原則第 3 點規定，瞭解占用成

因，並陸續函詢相關單位，調查占用戶是否屬社會經濟弱勢族群，俾協助其依法向目的事業主管機關申請相關補助、補貼或津貼。經查本部管有土地之占居者不具社福身分，若依前述內政部、衛生福利部及地方政府說明，囿於社會資源有限，若占居者不具社福身分，將無法獲得相關安置資源的情況下，則本部倘洽詢占居者有無安置需求，獲復有需求，惟礙於其不具社福身分而無法提供安置措施，反易遭質疑。另調查占用戶資料時，將涉及個人資料保護法及隱私權問題，亦須謹慎處理。

(五)立法院

本院及所屬經管國有不動產無被占用作居住使用情形。

(六)教育部

本部依法處理國有不動產被占用事宜，遭遇窒礙為占用者要求拆遷補償。

(七)交通部

1. 針對現行實務執行部分，本部暨所屬皆依公用占用處理原則等規定，對占居者於排占前，調查需否協助安置，並就需協助者協助依法向目的事業主管機關或民間機構申請公共租賃住宅、社福機構或護理機構等進行安置，爰財政部就內政部等機關業管事項予以綜整，建立相關具體作法，確有助執行，本部暨所屬當全力配合辦理。
2. 本案經討論獲有共識之具體作法，建議納為通案規範，以資憑辦。

(八)科技部

公用占用處理原則第3點第2項規定，管理機關於「排除占用前」，調查占居者需否協助安置一節，其調查時點為何？係指寄發限期搬遷通知函(或存證信函)前、起訴前或強制執行前？另調查占居者需否協助安置，係由

管理機關主動函詢相關機關、由占居者檢附證明文件向管理機關提出安置申請，或由管理機關視狀況彈性辦理？建請提供作業流程，供管理機關依循辦理。

(九)經濟部

1. 本部標準檢驗局經管被占用之臺北市 3 筆道路用地，目前正與共同被占用之國立臺灣大學訴請占用人拆屋還地，法院審理中，占用人以兩公約辯稱拆除房屋（違章建築）占用部分，將侵害其適足居住權，並動輒向立法委員陳情以阻擾訴訟程序進行。其中部分占用人係將房屋出租收益，卻利用兩公約維護其不當得利，致非法者反較守法者獲得更大保護，變相鼓勵投機取巧者侵占公產以取得利益，實有劣幣驅逐良幣之遺憾。
2. 各機關對兩公約詳細內容不甚瞭解，可否協助提供說明資料，以利實務作業。

(十)海洋委員會

本會及所屬目前無排除占用衍生安置需求。

(十一)原住民族委員會

本會經管國有原住民保留地占用排除事宜，係由地方政府及公所執行，其類型大多屬占用農牧用地或林業用地作為耕作使用的型態，如占用案件逾刑事竊佔罪追溯期，則循民事訴訟途徑訴請占用人返還土地。過去實務上法院大多判決本會勝訴，但近期臺東縣發生一案例，二審法院引用人權公約，認為國家必須保障人民適足居住權、工作權、財產權，應先行與受影響者磋商，使其有表達意見的機會，並探求妥適解決方案，因而認定該案於起訴前未踐行正當程序，判決本會敗訴。本會已提起上訴，然如最高法院贊同二審判決見解，甚至形成通案，未來必須逐案協商及保障占用人權利後始得排占，

在地方政府及公所對原住民保留地業務承辦人力及預算普遍不足情形下，恐嚴重影響占用排除業務執行。

(十二)行政院農業委員會

本會及所屬經管國有不動產較少遭占用作居住使用，在排占過程中，本會督導所屬依公用占用處理原則規定，與占用者溝通協調，惟遇占用者拒絕配合或協調無效，最終仍須進入訴訟程序。

(十三)國產署

1. 財政部為回應各界建言，106年修正公用占用處理原則及非公用占用處理要點，增訂國有不動產遭私人占用，管理機關應加強對占居者協助安置，並將過程作成紀錄，以利日後查考。現行各目的事業主管機關主政之各項社宅、社福及社會救助等措施皆訂有申請資格條件限制，且政府資源有限，難以滿足占居者所需，惟政府有踐行兩公約義務，公用占用處理原則及非公用占用處理要點未對排除國有不動產占用訂有期限，請各機關確實落實兩公約保障人民適足居住權意旨，以避免占居者流離失所為前提，本權責妥處占用。
2. 兩公約所揭示保障人權之規定，部分涉及資源分配政策及所謂人民適足生存標準之衡平，也涉及多元利益價值之衝突，各國政治經濟文化條件不一，尚無舉世皆然之統一標準（最高行政法院104年度判字第543號判決意旨參照）。行政院106年9月13日召開兩公約第二次國家報告國際審查會議結論性意見與建議跨部會點次審查會議第3場次會議，部分專家及民間團體代表主張「現在許多住宅、租屋資源無法接軌…建議政府劃定標準，在標準以下的非正式占用者基於居住權需要照顧，實質上能提供何種照顧。」「…已

多次向財政部建議標準劃定可參考地方政府社宅入住資格…」。

與會機關不斷強調社宅等資源有限，應優先提供予社經弱勢者。

3. 經與會機關說明，申請社宅、榮家、護理機構等進行安置，及申請相關補助、補貼或津貼已定有申請資格、程序（申請期間及受理窗口等），為回應總統府人權諮詢委員會、專家學者及民間團體等關切訴求，宜以上述「實質上能提供何種照顧」為重點，是否具體彙整得依法申請社福資源，交由國產管理機關運用，使「有資源」、「有資格」、「願安置」者，得到安置或補助，並持續蒐集、交流實務案例及執行窒礙。
4. 內政部 107 年 6 月 4 日修正發布「自建自購住宅貸款利息及租金補貼辦法」及「修繕住宅貸款利息及簡易修繕住宅費用補貼辦法」，明定家庭成員僅持有經政府「公告拆遷」之住宅，視為無自有住宅，以利民眾另覓他處居住時能申請住宅補貼。各機關限期占居者搬遷之公文書，得否視同上述辦法規定之「公告拆遷」文件，得由占居者據以依規定申請住宅補貼，請內政部惠予釋明。

陸、結論：

- 一、有關兩公約適足居住權保障及強制驅逐應遵循之正當程序，請參考法務部書面意見。
- 二、本部為回應各界建言，106 年修正公用占用處理原則及非公用占用處理要點，增訂國有不動產遭私人占用，管理機關應加強對占居者協助安置，並將過程作成紀錄，以利日後查考。請各機關確實配合辦理，妥為評估處理方式並注意兩公約有關居住權保障意旨，對需協助安置之占居者，積極媒合政府或民間安置資源妥予協助；屬弱勢占用戶，協助依法申請各項補助、補貼或津貼。公用占用處理原則或非公用占用

處理要點未對排除國有不動產占用訂有處理期限，請各機關避免於處理過程中造成社會問題，引起民怨。

三、請相關機關依下列事項協助後續：

(一)請內政部、衛生福利部及退輔會就主管業務依附件 3 查填社會福利措施相關資訊，函送國產署彙整轉知各機關，以利處理占用時適時協助占居者及弱勢占用戶。

(二)占居者安置攸關我國住宅政策整體方向，內政部 107 年 6 月 4 日修正發布「自建自購住宅貸款利息及租金補貼辦法」及「修繕住宅貸款利息及簡易修繕住宅費用補貼辦法」，增訂家庭成員僅持有經政府「公告拆遷」之住宅，視為無自有住宅，得依規定申請住宅補貼。為利機關協助占居者於另覓他處居住時得依規定申請住宅補貼，請內政部就機關限期占居者搬遷之公文書得否認屬上述辦法所稱「公告拆遷」文件釋示，函復國產署，以利轉知各機關。

四、本部依行政院 106 年 9 月 13 日兩公約第二次國家報告國際審查會議結論性意見與建議跨部會點次審查會議(第 3 場次)決議，調查並歸納各機關協助占居者進行安置過程遭遇窒礙之建議處理方式詳附件 4。

五、各機關協助占居者安置過程遭遇甚多困難，機關如有安置成功案例(含具體作法)，請提供國產署彙整作為實務執行參考。

六、請國產署適時辦理教育訓練，持續宣導兩公約保障適足居住權意旨。

柒、散會：上午 11 時 50 分。