

校園土地產權紛爭與解決策略之評析

林志臻

地政事務所技士

銘傳大學教育研究所碩士在職專班

一、前言

學校是培育莘莘學子成為未來國家棟樑的重要場所，然而近年來卻屢屢發生部分校園土地與民間產生土地產權爭議的問題，協商處理過程中容易導致民怨，或造成社會觀感不佳，有時甚至會有民眾或原有產權地主到學校抗爭，嚴重影響到校務行政運作且有可能損及學生的受教和學習權益。

一般來說，校園土地產權紛爭問題來源有二：一是學校公用土地遭到民眾占用，另一是學校之校地占用私人土地。只是，為何學校公用土地會遭到民眾占用？以及究竟是何特殊原因下，造成學校占用私人土地？上述問題實有必要進一步探究背景脈絡並釐清原因。

一旦當學校想要規劃增加硬體設施時，如果遇有校地滋生土地產權爭議，往往就會受限於建築、地政、都市計畫或教育等相關法規，因為無法改善或施作，造成學校硬體資源使用上的困難，進而對於形塑優質教學環境來說影響甚鉅。

基於上述，本文聚焦於校園土地產權紛爭進行相關問題評析，其次提出問題解決策略，最後針對中央、地方政府及學校層面提出相關建議。

二、校園土地產權紛爭問題釐析

綜觀國內目前有關校園土地爭議，筆者認為其大致可分為「學校公用土地遭到民眾占用」、「學校之校地占用私人土地」兩大類，內涵及問題歸因探究闡述如下。

（一）學校公用土地遭到民眾占用

因學校為公用土地（國有財產法，2018），卻遭民眾私自占用，這除損及公眾之權益外，也會影響校園之完整性，而其主因乃是臺灣土地資源有限，隨著經濟的發展，土地的價值也隨著水漲船高，加上私有土地取得不易，故有些民眾便將目光轉到占用公有土地上，而占用校地之問題，因受限法令規定，僅能以收取使用補償金，直至拆除騰空後為止，也因此，往往使學校與周遭民眾產生對立的情況。

另再仔細探究何以學校公用土地會遭到民眾占用，筆者認為可歸因如下：

1. 校區範圍未釐清

部分老舊學校，校區是以舊有圍牆做為校地範圍，而未釐清其土地地界範圍，或雖已釐清，卻常肇因於該校行政人員異動，且後續業務未交接確實，或書面資料建檔不夠完備，而使接續之承辦人員不甚瞭解校地相關沿革。

2. 校區使用未落實

受少子女化影響，使得部分校地被閒置而未充分使用，加上有些學校因礙於經費問題或受輿情考量，不但未能有效運用還遭他人占用，如國立屏東高工就因校區內土地遭長期被占用，其已影響到校園之完整性（林曉雲，2020），就是一個典型的例子。

3. 民眾法治觀念不足

許多人法治觀念欠缺，常誤聽他人說占用公有土地是可採租用方式解決，其實校園用地屬公用土地，只能以收取使用補償金至拆遷為止處理；又有部分有心人士明知占用公有土地屬違法行為，卻也常利用社會輿論或找民意代表進行關說，如此討價還價，往往造成拆遷耗時冗長。

(二) 學校之校地占用私人土地

此問題乃源自臺灣光復後，人口迅速成長，許多地方士紳有感於自己的子女及左鄰右舍的學子，其求學必須長途跋涉，可謂極不方便，於是，便紛紛捐地辦學，以方便周遭學子可就近入學。惟部分學校因特殊原因，且相關法令及程序不夠完善，使得該土地當時未能收為國有；儘管現今教育主管機關雖想加以解決，卻受限於相關法令規定，且擔憂產生政府與民爭地的負面觀感，故大都以被動方式處理校園土地產權紛爭。

有關學校占用私人土地，筆者認為可做以下歸因：

1. 校區產權未辦理鑑界，即施作地上物

此案例通常是都發生於老舊學校，因早期對於土地界址不夠重視，便常以當時現況之地貌（如竹林邊），就進行地上物之施作（如圍牆），然該土地地籍範圍卻已非現有校區範圍。後來，隨著時代變遷土地價值提高，以及民眾土地私有之意識抬頭，而於辦理鑑界後，才知道占用私有地，所幸現今隨著工程施作程序的完善，此情況已較少發生。

2. 以前鑑界錯誤，以致校地占用他人土地

早期之地籍圖為紙圖，因長期翻閱或受潮，此紙圖易伸縮變形，再經由人工描繪進行鑑界，如此可知，該地籍圖之精確度一定不高；此外再加上受限於當時科學技術發展，其測量儀器的精密度不足，如以平板及拉皮尺方式進行丈量，其誤差所差至幾米的事件，也就時有所聞，如新北市泰山區義學國小就因當年測量有誤，造成占用私有地之情事發生（陳心瑜，2017）。

3. 共有土地產權複雜

早期部分共有人是以公益目的捐地辦學，或者是後期的以地抵稅，而使有些學校土地為共有土地，國有僅持有部分持分，又隨著後代繼承或者移轉等原因，共有人數增加，其因受限於《土地法》第 34 條之 1 的規定，如此，也就難以有效整合並進行處分。

4. 買賣或徵收價購之辦理手續未完成

當土地買賣或徵收協議價購時，雖有契約或其他約定事項，但因以下原因造成土地移轉未完成，雖日後校方主張有買賣契約關係，但依《民法》第 125 條規定：「請求權，因 15 年間不行使而消滅」及第 144 條規定：「時效完成後，債務人得拒絕給付」，於是，使得於法院進行訴訟時，常造成校方立場正當性不足，如桃園市富岡國小就有此情事之發生（TNEWS 聯播網，2022）。

有關該土地產權移轉不成功之可能原因，筆者歸納如下：(1)部分價金尚未繳付完畢。(2)對雙方繳納完竣之認知有誤差。(3)土地所有權人在移轉過程中過世，後續未予處理。(3)其他原因僅先提供使用權，而尚未移轉為國有。

三、校園土地產權紛爭解決策略

教育是百年樹人的大業，為提供學子一個良好學習環境，有關校園土地產權紛爭的問題，一定要盡快設法謀求解決，筆者依校園土地遭私人占用、校園土地占用私有地兩種類型，分別提出以下解決策略：

(一) 校園土地遭私人占用之解決方式

被非政府機關占用之國有不動產，依據財政部訂頒之《各機關經管國有公用被占用不動產處理原則》第 3 點規定（各機關經管國有公用被占用不動產處理原則，2017），校園土地應依下列方式進行收回：

1. 與民眾協調請其自行拆除。
2. 配合權責單位以違建方式拆除。
3. 進行民事或刑事訴訟來加以排除，如以不當得利、竊占罪等方式處理之（國有財產署，2019）。
4. 尋找其他能排除遭占用之適宜處理方式。

有關為降低校地遭占用之情形，地方政府與學校應積極著手進行以下事項以改善之：

1. 各校應確實釐清自己的產權範圍

可利用地政相關網站，如地籍圖資網路系統或桃寶網等，將航照圖套繪地籍圖，以粗略瞭解校地土地範圍，如仍有疑慮也可函請直轄市、縣（市）各地政事務所協助釐清，並於鑑界時埋設界標，立即拍照建檔，以利後續承辦人員瞭解地界範圍。

2. 各校應對校園土地做有效之管理與利用

校地荒廢未使用，易造成民眾產生侵占之誘因，所以應積極籌措相關經費，從原有預算、補助或運用民間資源（如家長會、志工等），去施作圍牆、圍籬或植栽以區隔範圍，如因經費拮据，針對雜草叢生未使用之土地，也應加設告示牌，以提醒民眾切勿觸法。

3. 應定期清查校地範圍

除各地方政府應訂定清查計畫外，學校亦應按時清查校園土地範圍，當查有被新占用之部分，應立即告知占用人盡速排除；至於針對原占用部分，則應依妥適及相關規定辦理排除，惟透過訴訟往往曠日費時，且有輿情壓力，故使用之補償金應確實加以收取，以嚇阻占用人；另各地方政府也應將被占用這個問題進行列管，以利定期追蹤處理（江金郎，2004）。

（二）校園土地占用私有地之解決方式

公有校地不可讓民眾侵占，相對的，學校亦不可占用私人土地，如遇有相關問題，亦應主動尋找解決途徑，筆者提出可行的參考作法如下：

1. 減少因鑑界錯誤，造成占用鄰地

可商請地政機關加速釐清舊有圖籍，再配合地籍圖重測或辦理三圖作業，將

地籍紙圖之精密度提升為數值化精密度；另針對校地圍牆之施作，則可盡量自主退縮 20 至 30 公分，以避免因測量或施工誤差，造成越界之情事。

2. 共有土地辦理共有物分割

有關共有土地辦理共有物分割之事宜，以將產權單純化辦理之，通常有三種處理方式：

- (1) 協議分割：共有人有相同共識時，得辦理分割。
- (2) 調解分割：共有人不能自行協議分割時，得到鄉鎮市公所調解委員會或直轄市、縣（市）不動產糾紛調處委員會進行調解。
- (3) 判決分割：共有人不能協議分割時，得聲請法院為裁判分割。

一般採用協議分割與調解分割是學校較佳的處理方式，惟公立學校為公家單位，應善盡維護公用土地，又避免與其他共有人因配地產生歧見，建議可尋找能維護學校權益又具地方威望之人士，與各共有人進行溝通協調分割方式，非必要不以法院判決進行處理，以免耗時爭訟，且容易產生民怨。

3. 設法有效處理該私有之校地

此部分之處理方式，不外可透過以下方式處理之：

- (1) 與所有權人協商以無償、無條件移轉所有權登記，或出錢辦理取得仍為私有之校地，但實務上因經費等考量有其難度性。
- (2) 於辦理繼承時，建議繼承人評估是否能以該私有之校地辦理遺產抵稅，然後將之收為國有（遺產及贈與稅法，2021）。
- (3) 因校地屬公益教育需要，最終可採協議價購、徵收、區段徵收、市地重劃等方式處理，惟利用公權力強制取得，應評估其必要性，如少子女化使得學校使用需求降低，就應評估屬產權複雜之學校，是否作為未來優先退場之學校。

四、結論與建議

（一）結論

學校原本應該專注於增進校務經營績效並營造良好的教學與學習環境，然而有些學校卻會因為校地產權問題與民間處於紛爭、找不到解套方法，甚至與社區

民眾產生許多官司糾紛。如此一來，不但容易導致影響校務運作、教學及學習品質，也會威脅到校園的安全性。是故，校地產權問題一定要特別重視並設法加以解決，而解決之道，則不外是應積極釐清問題之所在，然後加強溝通協調，並在情、理、法都站得住腳的前提下，政府部門、學校和利害關係人都能體察：留給學校完整教育空間的重要性。總之，大家都應努力為其貢獻心力設法解決，尤其校方更應運用智慧積極進行溝通協調，好讓政府與民間能找到雙贏的策略。

（二）建議

有關校地產權問題，有的是因歷史共業所造成，有的則是因為人為的疏失，此棘手的校地爭議，則是要靠政府與利害關係人做正向合作方能解套，因此，筆者提出以下幾項參考建議：

1. 在中央單位方面

- (1) 應提升民眾法治觀念：利用多媒體進行宣導，以建立民眾土地地籍觀念，且切勿隨意占用公立學校之公有土地，以免觸法。
- (2) 應適時修改相關法令：有部分法令規範及執行方式已不合時宜，就應立即檢討加以修正，以降低民眾惡意占用，惟應在不違反兩公約居住權之前提下進行，如修法加重收取使用補償金之相關措施，就是可行之道（李俊彥，2022）。

2. 在地方政府方面

- (1) 訂定清查計畫：統一訂定相關計畫，請各校按時清查校地，查有新占用部分，應立即進行排除；針對舊占用部分，應依妥適及相關規定辦理排除；此外，亦要清查有無未登記之土地，如有，就應請國產署辦理新登記。
- (2) 建立校地管理資訊系統：此系統除針對校地，也可結合校園建物及動產等，以便於地方政府管理；且因凡是訴訟必定費時，故可利用該系統將占用部分進行建檔及列管，以利定期追蹤。
- (3) 辦理教育訓練：因校地爭議並非是常態案件，透過教育訓練除可提升學校行政人員校產管理能力外，也可收集轄區內各校土地爭議之概況，以做為未來處理相關案例之參考借鏡。
- (4) 加速釐整地籍圖籍：請地政機關應盡速完成地籍圖重測，如果是已辦理圖解化重測區者，則可改辦理三圖整合，以便使測量成果一致化。

3. 在學校方面

- (1) 依計畫定期辦理清查：按時清查校園範圍，以防止校園土地被新占用。

- (2) 土地資料應確實建檔存參：即總務部門之相關承辦人，對學校土地資料一定要確實建檔，並落實行政業務交接，好讓後續之承辦人能瞭解校園範圍及土地沿革，以避免有認知斷層。
- (3) 有效管理尚未使用之校地：如籌措經費，針對該範圍施作圍牆或綠美化；同時，亦可配合相關教育內容，將其打造成適宜之教學場所，諸如開辦「快樂農場」、「開心學園」等；另其經費或所需之人力，除以公家預算支應外，亦可善用各項捐款或結合民間資源為之。

參考文獻

- TNEWS 聯播網（2022.07.14）。土地爭議難解，富岡國小通學步道遭封。取自 <https://www.youtube.com/watch?v=xG3Jn6kuhPA>
- 各機關經管國有公用被占用不動產處理原則（2017.04.25）。取自 <https://esvc.fnp.gov.tw/singlehtml/159d8b2e54cd4bceaf7c28729b89c0b>
- 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（未出版之碩士論文）。國立東華大學公共行政研究所，花蓮。
- 李俊彥（2022）。排除公有不動產被占用法制之研究－以雲林縣政府為中心（未出版之碩士論文）。國立雲林科技大學科技法律研究所，雲林。
- 林曉雲（2020.06.16）。屏東高工校地徵收案，地主今再到教育部陳抗。取自自由時報，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3199095>
- 陳心瑜（2017.04.29）。占用私地，義學國小恐挨告。取自中時新聞網，<https://tw.news.yahoo.com/占用私地-義學國小恐挨告-215007486.html>
- 財政部國有財產署（無日期）。便民服務－業務問答。取自 <https://www.fnp.gov.tw/htmlList/62d21cef1c2842ae9507f96546a1c743>
- 國有財產法（2018.11.21）。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=G0370001>
- 遺產及贈與稅法（2021.01.20）。取自 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=G034007>

