

監察院 103 年度專案調查研究報告

壹、題目：「以區段徵收方式辦理都市計畫整體開發成效與問題」專案調查研究。

貳、結論與建議：

一、結論：

(一)區段徵收長期以來成為政府快速無償取得公共設施用地或挹注財政之手段，惟已流於浮濫，並造成社會激烈衝突，允應配合時空環境變遷，適時檢討其實施時機與目的。

1、區段徵收係國家基於區域性整體開發之需要，就一定區域範圍內之私有土地，全部予以徵收（其地價補償費得以將來領回該區域規劃整理後土地之方式，折價抵付）；於重新規劃整理後，就公共設施需用之土地，由政府直接支配使用，可供建築之土地，部分由原土地所有權人折算抵付補償地價領回，部分由政府供作開發目的使用，其餘土地則予標售、標租或設定地上權，以償還開發成本（土地徵收條例第 4、37~48 條參照），為一綜合性土地開發事業¹，原屬都市計畫整體開發手段之一。近年來各直轄市、縣政府舉凡河川整治計畫、科學工業園區、高速鐵路站興建，所需用地大都以區段徵收方式取得，是以運用區段徵收進行都市土地開發建設，已成為現階段實現都市計畫，展現都市整體建設新面貌最主要的方式。

2、依本專案調查研究統計，截至 103 年 3 月底止，全國辦理中及已辦理完成之區段徵收地區計

¹ 林旺根「現行都市土地整體開發法制之檢討—以比較臺、日市地重劃與區段徵收法制

107區，總面積約7,832.26公頃，提供可建築用地面積約4,126.61公頃，取得道路、溝渠等公共設施用地約3,414.72公頃，節省政府建設費用約2,853.27億元。乍看之下，似乎區段徵收已成為政府提振經濟發展、促進都市整體建設、提昇市容及民眾生活品質，並且能開源節流之利器。尤其區段徵收範圍內土地因政府可統籌規劃開發，且係自償性，故於土地利用上，優於一般徵收。目前除都市計畫法第48條、第58條及第60條，以及土地徵收條例第4條規定有區段徵收辦理依據外，另獎勵民間參與交通建設條例第12條、促進民間參與公共建設法第13條、新市鎮開發條例第6條、大眾捷運法第7條、國民住宅條例第10條、發展觀光條例第14條、都市更新條例第25條、農業發展條例第61條、水利法第83條之1及國際機場園區發展條例第11條等規定，亦有區段徵收之辦理依據。於政府面臨財政困窘無力推動建設，區段徵收遂演變成各地方政府取得公共設施用地，挹注財政的最佳利器。

- 3、惟自99年大埔事件引發國人關注之後，內政部因應社會各界批評與建議，於101年1月4日修正土地徵收條例，雖曾修正包括如加強保護優良農地，避免徵收優良農田、訂定徵收之公益性及必要性評估因素、改採市價徵收補償、針對中低收入戶訂定安置拆遷計畫及得劃設農業專用區以保障地主繼續耕作權利等檢討改進措施。但陸續進行之開發案，包括新竹璞玉計畫、桃園機場捷運A7站、桃園航空城等，仍

屢遭質疑辦理區段徵收之適法性、必要性、土地正義淪喪等情，也繼續讓社會陷入紛紛擾擾危機中。102年1月16日立法委員李應元邀請內政部、營建署與相關學者舉行公聽會，討論「區段徵收存廢之檢討」時，與會學者紛紛指出台灣地區辦理區段徵收已造成浮濫，區段徵收游走在違憲邊緣，應立即廢除，但內政部則強調，透過區段徵收可讓政府公共設施的開發與民眾權益間能夠兼顧，還是有其存在必要²，凸顯近年來政府面臨財政困窘，無力協助各地方政府推動建設，不得不藉助區段徵收快速無償取得公共設施用地，因此現行區段徵收制度究竟出了甚麼問題，如認為仍有存在之必要時，應如何檢討改進，值得政府主管機關予以正視並深思。

- 4、由我國區段徵收法制演變過程，即可瞭解其為我國獨創的制度。依學者之研究，認為可溯及10年國父孫中山先生所訂之「實業計畫」及國父遺教中所主張仿效德國人於膠州灣之前例，於地方建設開始之前，由政府「照價收買」擬建設地區之全部土地，以控制建設所需之土地，防止私人壟斷土地，以收土地之自然增值全部歸公及掌握建設所需土地之效³，其原意在於實現漲價歸公之精神。惟在台灣地區的實施，因不同階段的政經背景及法律規範，而產生不同結果。基本上，區段徵收為土地徵收之一種，僅其所欲實施之開發建設、實施更新及

² 參考「台灣醒報」102年1月16日苗栗大埔事件引發社會對於土地區段徵收制度的關注報導。

³ 同註1。

補償方法，與一般徵收稍有不同而已，就取得私有土地所有權之目的言，則無不同⁴。依藍瀛芳⁵分析，可分為 3 個時期，1、漲價歸公的區段徵收。2、平均地權條例抵價地模式的區段徵收。3、土地徵收條例公布後的區段徵收。楊松齡⁶則區分為：1、漲價歸公的區段徵收。2、開發利益分享之區段徵收。3、公私合夥之區段徵收。林旺根⁷及李素蘭⁸則區分為：1、傳統式的區段徵收。2、抵價地式的區段徵收。3、被扭曲的區段徵收。惟無論如何區分，可歸納如下：

- (1) 第 1 個時期，即傳統式的區段徵收時期，著重於國父漲價歸公之政策理想及地權調配，當時區段徵收補償偏低、且可優先承購之面積過於狹小，無異以政府公權力剝奪原土地所有權人之權益，實際上地方政府大都裹足不前。
- (2) 第 2 個時期，即 75 年修正平均地權條例時，將兩項創舉立法，一為改以「抵價地」抵付徵收補償費，一為放寬原土地所有權人領回土地面積之限制，改進後之區段徵收範圍內原土地所有權人對其應領補償地價，得自行選擇全部領取現金補償或全部申請領回抵價地，而領取現金補償者將來還可以再申請優先買回土地，對土地所有權人合法權益更有保障，以致能獲得大多數民眾認同，加以

⁴ 參考土地徵收條例第 4 條規定；最高行政法院 93 年度判字第 1395 號判決；台中高等行政法院 99 年度訴字第 358 號判決。

⁵ 參照林旺根前註 1 文章所引用之資料。

⁶ 楊松齡「區段徵收本質之探討」『台灣環境與土地法學雜誌』（第 8 期，102 年 12 月）。

⁷ 同註 1，第 55-57 頁。

⁸ 參考李素蘭『台灣區段徵收制度之政經分析』（臺灣大學政治學研究所在職專班碩士論文，99 年）。

可帶動地方整體建設發展，地方政府乃相繼開辦⁹。

- <1>此一時期，「本質雖仍為政府以公權力強制取得土地之徵收性質，但事實上，已演變為另一種形式之『強制性合作開發事業』。」從此，政府將區段徵收視為是民間合建的土地開發，以此來規避土地徵收必備之徵收要件，區段徵收逐漸成為公部門取得公共設施用地及挹注財政的最主要方式¹⁰，79年行政院亦核定「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發」。
- <2>由於區段徵收開發後土地常為倍數的增值，地主受益程度高；而政府透過公權力提高土地使用強度，無償取得公共設施用地及建設經費，呈現地主與政府「雙贏」的局面。故此時期區段徵收的施行，具有高度的政治經濟效益。
- <3>然抵價地式區段徵收之自償性的財務設計，卻常受到外在經濟景氣良善與否所制約，而陷入運作困境¹¹。也就是說，所有區段徵收開發的經費，都在地主領回土地後剩下的可建築用地，透過土地的出售，來滿足開發財務需求，支應開發經費。因此不動產市場的景氣好壞與否，會影響土地的標售收入，以淡海第一期新市鎮計畫及台北大學的開發案為例，均曾面臨抵價

⁹ 參考內政部地政司全球系訊網，區段徵收簡介。

¹⁰ 參考本院 103 年 3 月 5 日專案諮詢會議，徐世榮教授書面發言紀錄。

¹¹ 同註 1，第 57 頁。

地無法順利賣出的困境。

(3) 第 3 個時期，即 89 年土地徵收條例公布後，有關區段徵收之主要規定仍沿續平均地權條例之精神，惟其中最大差異就是將開發完成後可建築用地，改為得「專案讓售」此一轉折，使得區段徵收開發後可建築用地之處理，得「經行政院專案核准所需土地得以讓售」¹²。

5、因此，從南科特定區 L&M 區段徵收開發案開始，開發後可建築用地除可公開標售開發商，政府也就不必負擔開發後土地銷售風險，從此一演變過程以觀，整個區段徵收制度慢慢的已經在質變了。原來「漲價歸公」理念的開發方式，進化到「開發利益分享」的開發方式¹³，再到「公私合夥」的開發方式，而引進民間資源參與區段徵收開發作業之公私協力區段徵收，已使地主與政府合作開發分享開發利益之模式，轉變為地主、政府與開發商三方之間的利害糾葛，尤其土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款有關「專案讓售土地」之規定，將公權力主導的區段徵收業務委託民間開發商辦理，可將開發後剩餘可建築用地專案讓售與開發商以抵付開發總費用，於寸土寸金之都會區，開發商可藉著參與區段徵收機會，取得大面積建築用地，獲取巨大商機，更催化帶動房價上漲，如此政府若未能落實區段徵收所應踐行之法律程序，並確實審議相關權利價值，將使區段徵收開發後原本應歸全民所共享的利益，大部分歸

¹² 同註 1，第 58 頁。

¹³ 同註 1，第 59 頁。

開發商所有，已不符合公平正義。

- 6、而在非都會區，這類開發案往往為了擴張都市，而在農業用地與都市邊緣進行用地徵收，如新竹璞玉開發案、竹東二重埔開發案、竹科特定區開發案，臺中大雅開發案、烏日溪南產業特定區計畫案、彰化田中高速鐵路彰化車站特定區計畫等，皆有部分用地屬特定農業區¹⁴。為因應全球氣候變遷及糧食供應不穩定，維持國家糧食安全，各國莫不對糧食自給率，以國安層級視之，而我們的政府卻以經濟發展為由，放任各地方政府逐漸啃蝕長期以來嚴格保護的優良農田，除剝奪社會弱勢與農民財產與生存權外，也造就財團及地方派系「圈地」、「炒地皮」、「養地」之機會，使得區段徵收原所欲達成之公共利益目的遭受嚴重的扭曲，並衍生諸多不公不義情事。
- 7、按政府因公益需要，為取得公共事業所需用地，得採行協議價購、土地交換、土地重劃、接受捐贈或徵收、區段徵收等多種方式。根據憲法第 15 條及司法院釋字第 400 號、第 409 號等相關解釋意旨，土地徵收係基於興辦公共事業需要，為實現公益目的而侵害人民財產權之不得已措施，其實施將對人民應受國家保障之財產權發生嚴重影響。故土地徵收依理自應為政府為取得公共事業所需用地，已窮盡各種可能之較為溫和之方式而仍未能取得者，始得採行之不得已措施。惟截至 102 年 12 月底，計畫以區段辦理都市計畫地區，仍有高達 49.42% 之計畫面積完全未予開發，其中，91 年 7 月以前

¹⁴ 同註 1，第 59 頁。

核定者，甚至高達 55.07%未予開發；91 年 7 月以後核定者，未開發之比率雖有下降，惟仍有 35.77%之高比率，顯見我國以區段徵收方式辦理都市計畫，不無流於浮濫之嫌，且實際開發效能多有不彰¹⁵。基此，政府允應配合時空環境變遷，適時檢討區段徵收實施辦理時機與目的，以避免流於浮濫。

(二)區段徵收雖與一般徵收有別，本質上屬於土地徵收之一種，其實施仍須嚴格遵守憲法對人民生存權、工作權及財產權保障的規範，並符合正當法律程序及公益性與必要性等徵收要件。

1、區段徵收雖與一般徵收有異，但它本質上仍屬土地徵收之一種，是對人民財產權、生存權及工作權的剝奪，則政府縱將區段徵收制度定位為「合作開發」，但土地所有權人既被強迫參加，完全沒有拒絕的權利，顯攸關憲法第 15 條、第 23 條、及相關大法官解釋文（釋字第 409 號、第 516 號、第 652 號等）之適用。因此，本案專案諮詢時與會學者專家一致主張，區段徵收仍然必須嚴格遵守土地徵收所必備的嚴謹前提要件，如符合增進公共利益、必要性、比例性、最後迫不得已手段、及完全補償等¹⁶。學者甚至認為，過去因為法令並未明確規定有關區段徵收「公益性、適當性、必要性、最後手段、以及完全補償」等之評估準則與程序，以及要求區段徵收一定要通過「公益性、適當性、必要性、最後手段、以及完全補償」之審查始得為之。所以，過去政府所辦理之區段徵

¹⁵ 本專案調查研究統計。

收案中，不符「公益性、必要性、適當性、最後手段、以及完全補償」原則者，都應該要被認定為浮濫之區段徵收¹⁷。為落實憲法保障人民財產權、生存權及工作權之精神，並建議區段徵收應以法令明定，得辦理徵收之適用範圍、應該通過「公益性、適當性、必要性、最後手段、以及完全補償」之測試、明定「公益性、適當性、必要性、最後手段、以及完全補償」之評估準則與操作方法、棄除區段徵收之「強制性」，妥善處理或安置不願意參與區段徵收之地主¹⁸。因此，論者即謂政府機關長期以來為人所詬病之徵收問題。諸如：需用土地人於申請徵收前未確實踐行協議價購之程序，未具體於區段徵收計畫書具明徵收之必要性及公益性為何，而內政部土地徵收審議小組，亦未本於職責，就前揭要件落實審查，即難謂適法¹⁹。

- 2、內政部 93 年 3 月 25 日台內地字第 0930060635 號函亦自承：「…按『需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。』為土地徵收條例第 11 條所明定，協議價購或以其他方式取得為徵收前之必要程序，需用土地人應體認徵收係取得土地

¹⁶ 本院 103 年 3 月 5 日專案諮詢會議，徐世榮、楊重信教授書面報告。

¹⁷ 本院 103 年 3 月 5 日專案諮詢會議，楊重信教授書面報告。

¹⁸ 本院 103 年 3 月 5 日專案諮詢會議，楊重信教授書面報告。

¹⁹ 鍾麗娜、徐世榮「大埔區段徵枝葉張藥房等四戶逆轉勝的悲歌(臺中高等行政法院 101 年度訴史一字第 47 號判決之省思)」『土地問題研究季刊』(13 卷 1 期)第 44 頁。

之最後手段而非優先手段，參與協議之人員，應詳予溝通交涉，不得以徒具形式之開會，虛應故事，使得因土地徵收而對人民受憲法保障之財產權嚴重侵害之損害減至最輕。…」

- 3、以本院調查大埔案為例，該案係苗栗縣政府為擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區之都市計劃，面積 154.13 公頃並以區段徵收方式辦理，全區有 852 筆，合計 124.61 公頃之私有土地。該計畫原係為擴大「竹南科學園區—園區事業專用區」擬定，最初全案僅規劃 23.14 公頃「園區用地」僅佔 15%。98 年 4 月 8 日內政部土地徵收審議委員會第 210 次會議審議通過本案區段徵收，後群創因被併購並說明已不需用地，國科會亦澄清該徵收地並非竹南科學園區擴廠範圍，則本案徵收的公益性、必要性幾已消滅，惟苗栗縣政府仍執意進行，內政部徵收主管機關亦照准通過，顯未善盡把關之責。
- 4、再者，以本院 101 年調查糾正「機場捷運 A7 站區段徵收預標售案」為例，該案諮詢學者表示，行政機關評估區段徵收後興建合宜住宅和產業專區，可以增加產值 1100 億和 2300 個工作機會，似符合徵收的公益要件，惟是否符合必要性、比例性依法仍有斟酌餘地。因本案土地非全為公用，被徵收土地一部分作合宜住宅用地，一部分作產業專區，僅供少部分人使用，被徵收土地權利人有無必要承擔此種非最後手段的徵收，而被迫徵收且內政部於都市計畫變更案通過後，於尚未徵收前，就預為標售 36 計畫區內「產業專用區」與「合宜住宅」用地，已明顯違反一般徵收之正當程序，非但不符公

平正義，更嚴重損及憲法保障人民基本權利(參照本院 101 內調 65 及 101 內正 20)。

- 5、另 99 年調查「新竹縣政府辦理變更新竹科學工業園區特定區主要計畫(第二次通盤檢討)，漠視民意，未就開發方式之差異向地主充分溝通，逕自採區段徵收土地，損及權益」案，即發現本案陳訴人訴求之部分重點，涉及計畫範圍內現有之客家文化及歷史人文建築物，是否有歷史的深度及代表性而具有保存與教育的價值，以及當地優良農田是否應予保留繼續從事農作，以維護農業生產所需及兼顧環境生態保育等事宜，惟於內政部都委會歷次審議過程中，未見充分討論，亦未見徵詢相關主管機關意見。
- 6、101 年 1 月 4 日修正土地徵收條例，政府雖因應各界要求，修正土地徵收條例，然而，後續辦理的開發案如苗栗大埔、新竹竹東二重埔、新竹竹北璞玉計畫、淡海新市鎮第二期、機場捷運 A7 站區、桃園航空城等爭議不斷。尤其最高行政法院 101 年度判字第 953 號，有關大埔區段徵收案張藥房等四戶判決廢棄，發回台中高等行政法院重審，明白指出，土地徵收審議的時候必須要判斷公益性、必要性等，以及要由內政部所設的土地徵收審議委員會(101 年改為土地徵收審議小組)來作判斷；而 103 年 1 月 3 日台中高等行政法院 101 年度訴更一第 47 號確定判決，張藥房等 4 戶勝訴，徵收案應撤銷等情，學者亦指出：「內政部與苗栗縣政府的徵收過程有瑕疵，未落實協議價購的程序，且偽冒開發科學園區之名行一般的開發計

畫，致徵收目的與用途不符，及未實質審查土地徵收之公益性與必要性。」²⁰

- 7、另本院調查大埔特定區區段徵收案「撤銷區段徵收之訴」最高行政法院於 101 年 11 月 18 日作出「原判決廢棄，發回臺中高等行政法院」之判決，臺中高等行政法院訂 102 年 8 月 30 日宣判，詎該縣縣長劉政鴻於法院裁判確定前逕於 102 年 7 月 18 日下令拆除，造成社會混亂不安乙案，亦指出，目前既有之區段徵收審查方式，不足以落實兩公約對國民居住權保障之要求，內政部應就此確實檢討，強化對區段徵收案公益性及必要性之審查，審查決定並允宜記明准駁之理由，俾利後續行政爭訟程序得以確認。另苗栗縣政府辦理本件區段徵收案，率以土地徵收條例第 30 條之法定補償地價為協議價購之買價，強制被徵收土地所有權人僅具接受或不接受之選擇，致使協議價購流於形式，其徵收之手段，不但欠缺最後手段性，更與正當法律程序有違。雖然這只是針對大埔案之調查，但這些問題，事實上也是存在於其他個案。
- 8、綜上，基於近年來數起區段徵收個案，所造成社會激烈衝突，以及各界對區段徵收制度存廢或修正土地徵收條例等議題，以及現行制度、政策面、法令面之徵收要件與程序，皆有檢討修正並制定更嚴謹、周延的制度規範之必要。尤其是，面對土地徵收所面臨爭議問題，如所謂之徵收「公益性、必要性及比例原則」等不確定之法律規範，於兩公約施行法施行後之今天，已不足以落實兩公約對國民住居權保障之

²⁰ 同註 19。

要求，政府主管機關應儘速綜合憲法關於人民財產權保障、人民行使權利限制及徵收私有土地之規定與司法院判決與解釋意旨，積極檢討並修正相關法規，並研議具體可行機制，以供徵收及審查評估之參考。

(三)現行土地徵收條例有關土地徵收審議小組之專業性、審查機制、審議程序，仍有檢討改進之必要，俾能發揮獨立審議之功能。

- 1、土地徵收，係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂²¹。又徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用²²。區段徵收雖其所擬實施之開發建設、實施都市更新等原因及補償方法與一般徵收稍有不同，就強制取得私有土地所有權之目的言，並無不同，故其本質仍屬土地徵收，而應同受土地徵收應有要件之拘束。
- 2、基於土地徵收乃對人民受憲法保障之基本權利予以強制性之侵犯，依憲法第 23 條規定，國家必須有正當之理由，而且要有法律依據，方得為之。亦即，土地徵收之前提，是所擬興辦之

²¹ 司法院釋字第 425 號解釋參照。

公共事業或徵收之目的須存在足以剝奪私人財產權之公共利益。由於徵收行為，係以人民基本權利具體的損失為其代價，故其所應具備之公共利益於「質」上之要求較嚴格，是屬經過「選擇的、重大的、特別的公共利益」始足當之；於是此公共利益，須經過一個具體的公益與私益衡量之方式來肯定之。準此，土地徵收條例第 3 條雖明定國家因公益需要，興辦國防事業、交通事業、公用事業等公益事業，得徵收私有土地；另依同條例第 4 條第 1 項規定，為新設都市地區實施開發建設等事業，得為區段徵收。然而，就土地徵收法理而言，此等法定公益事業或都市開發事業，亦僅具抽象的公共利益；而其得徵收私人土地以供使用者，則必須具有經過與私益間比較衡量後之具體的公共利益。所定各項事業，僅不過是限定「徵收適格事業」之範圍，並不能謂凡興辦此等法定事業，均得發動徵收；縱為興辦此等法定事業之需，仍應就個案經嚴謹、正當程序為利益衡量，認定其確實具有具體之公共利益以及符合比例原則之要求後，始得以強制性之徵收方式剝奪私人權利²³。

- 3、至於擬取得私人土地時，其方法、手段乃為多元；諸如：協議價購、以地易地、設定地上權（或區分地上權）或其他可行方法等。擬採行徵收方式時，應具備其手段上之必要性。論者有謂土地徵收應為達成徵收目的（取得公益事

²² 司法院釋字第 409 號解釋參照。

²³ 陳立夫「現行區段徵收制度若干法律議題之分析」『中國土地改革協會第 24 屆第 1 次會員大會暨【區段徵收】研討會大會手冊』（103 年 4 月）。

業用地)之「最後手段」或「不得已手段」，興辦事業人於取得所需用地過程中，應優先採行徵收以外其他各種較溫和、侵害較小之方法，盡客觀、可能之努力以達目的，必待客觀上無法達成以合意方式取得所需用地時，始得採行徵收方式²⁴。

- 4、有關衡量公益之標準，即興辦事業之公益性，規定於土地徵收條例第3條之2，應依下列因素綜合評估分析：一、社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。二、經濟因素：包括徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。三、文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。四、永續發展因素：包括國家永續發展政策、永續指標及國土計畫。五、其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。至於徵收急迫性因素，亦即其必要性，除上開條例第3條之2規定應予綜合評估外，同條例第3條之1另規定應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地，且除國防、交通、水利事業、公用事業供輸電線路使用者所必須或經行政院核定之重大建設所需者，或零星夾雜難以避免者外，不得徵收特定農業區農牧用地。

²⁴ 同註 23。

- 5、上開條例第 13 條規定：「申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。三、該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。四、該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。六、依本條例第三十四條之一提出之安置計畫是否合理可行。七、其他依法應為或得為審查之事項。」同條例第 15 條規定：「中央主管機關為審議徵收案件，應遴聘（派）專家學者、民間團體及相關機關代表，以合議制方式辦理之。前項專家學者應由地政、環境影響評估、都市計畫、城鄉規劃等專業領域學者組成，其中專家學者及民間團體代表不得少於二分之一」。
- 6、內政部為審議土地徵收案件，依據上開規定訂頒「內政部土地徵收審議委員會組織規程」，設置土地徵收審議委員會，委員 13 人至 15 人。101 年 1 月 4 日土地徵收條例修正公布後，同年 1 月 6 日訂定「內政部土地徵收審議小組設置要點」，將「土地徵收審議委員會」修正為「土地徵收審議小組」，委員人數增加至 17 人，之後又因應民間團體所提之建言，要求審議小組組成委員應更專業、多元及具民意之基礎，爰

於 102 年 12 月 5 日再修正上開設置要點，將委員人數修正為 21 人至 31 人；目前土地徵收審議小組中，機關代表為 8 名，專家學者及民間團體代表 13 名，計 21 名。

- 7、土地徵收審議小組於審議徵收案件時，應審查上開條例第 13 條所規定之項目，其中是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理，則須依同條例第 3 條之 2 規定之要件加以判斷。惟依同條例第 15 條規定，土地徵收審議小組遴聘（派）專家學者、民間團體，僅包含地政、環境影響評估、都市計畫、城鄉規劃等專業領域，難以審查所有項目，故「內政部土地徵收審議小組設置要點」第 3 點乃修正增加專業領域之規定，遴聘具有「地政、法律、環境資源、都市計畫、城鄉規劃、公共行政、農業、經濟、交通運輸規劃及其他相關專門學識經驗之專家學者及民間團體代表」使土地徵收審議小組成員之專門學識經驗背景更具代表性，惟該項規定似與上開條例第 15 條規定不一致而有逾越法律授權之疑慮，據此，上開條例第 15 條規定應予修正補充，始為妥適。
- 8、再按司法實務見解，內政部土地徵收審議小組乃土地徵收條例因「徵收私有土地，關係人民權益甚鉅，為保障私有財產權益」而設，專司「審議土地徵收案件」，為行政程序上執行特定職務之組織，屬行政程序法第 114 條第 1 項第 4 款所稱「參與行政處分作成之委員會」。該小組「為審議土地徵收有關案件，得推派委員或商請業務有關機關指派人員實地調查，或組成專案小組審核」、並得「邀請需用土地人或與徵

收業務有關機關、人員列席說明，並於說明後退席」，「決議事項應作成紀錄」。準此，該小組審議土地徵收案件，自應針對各該徵收案件之具體情形，核實審議需用土地人於申請徵收前已否確實踐行協議價購之程序？該土地徵收案件之徵收範圍是否為其事業所必需？是否就損失最少之地方為之？興辦事業所造成之損害與欲達成目的之利益有無顯失均衡？倘未落實審查上開所舉各項而徒具審議形式，其審議程序，即難謂適法²⁵。

9、而內政部在審核該申請徵收案時，應先由土地徵收審議小組開會審議該申請徵收案之公益性、必要性及是否符合比例原則，並作成紀錄，送交內政部辦理；內政部審查核定土地徵收審議委員會審議決議各具體申請徵收案件時，基於中央主管機關之權責，仍應就審議委員會審議該土地徵收議案之組織及決議是否合法？已否就申請徵收公益事業用地之程序（如申請前之協議價購）與實體要件（徵收土地之公益性、必要性及是否符合比例原則）為實質審議、判斷及其判斷有無基於錯誤之事實或違反經驗法則與論理法則？有無夾雜與該具體徵收事件無關之考慮因素等事項予以全面審查、確認後，作成決定，始稱完備²⁶。

10、綜上所述，土地徵收是公益、私益經充分衡量後所得之結果。現行土地徵收條例雖明文課予需用土地人應綜合評估分析其辦事業須徵收土地之公益性及必要性；並應將評估報告事項

²⁵ 最高行政法院 101 年判字第 953 號判決參照。

²⁶ 同註 25。

載明土地徵收計畫書中而成為審查項目之一。惟土地徵收是否具有公益性及必要性，並非需用土地人自行評估分析即可，仍須經徵收核准機關（即內政部與土地徵收審議小組）之審查、判斷。然而，實務上對於土地徵收所應具備之公益性、必要性，卻僅要求需用土地人應評估分析，而忽視徵收審議機關應有之審查機制，致審議過程對各該徵收案件之具體情形，與應審查之項目，未能具體呈現其實質審查之內容，造成僅徒具審議形式之結果，據此，現行土地徵收審議程序，仍有檢討改進之必要。

（四）內政部以「法無明令禁止」為由，同意區段徵收案件，得採預標售方式處理「其餘可供建築土地」，不僅違反徵收之正當程序，且一再擴張其適用範圍，更損及被徵收土地所有權人之權益，允應檢討改進。

1、按土地徵收條例第44條第1項規定：「區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除依第43條規定配回原管理機關及第43條之1規定配售外，其處理方式如下：一、抵價地發交被徵收土地所有權人領回。其應領回抵價地之面積，由該管直轄市或縣（市）主管機關按其應領地價補償費與區段徵收補償地價總額之比率計算其應領之權利價值，並以實際領回抵價地之單位地價折算之。二、道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校用地，無償登記為當地直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。三、前款以外之公共設施用地，得由主管機關依財務計畫需要，於徵

收計畫書載明有償或無償撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用。四、國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地得以讓售。五、其餘可供建築土地，得予標售、標租或設定地上權。」

- 2、原臺南縣政府為強化南科附近生活機能，擬委託開發商擬定都市計畫細部計畫草案及辦理區段徵收業務，於 92 年 5 月間就民間參與方式及區段徵收後土地處理方式等事宜，報請行政院同意依土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款規定辦理。並經行政院於同年 8 月 25 日函示「同意照內政部研商結論辦理」。臺南縣政府即將南科特定區計畫採公開徵選方式，由民間開發商自行籌措開發資金參與辦理區段徵收，並於規劃整理後取得之全部剩餘可建築土地，以吸引民間投資。
- 3、嗣原臺北縣政府以轄區內都市計畫規劃尚須辦理整體開發地區，截至 93 年 5 月尚有板橋江翠區段徵收等 29 案，總開發面積高達 1,654 公頃，預計開發費用高達 3,821 億元，每月貸款利息約需 15.92 億元，無力負擔財政為由，擬比照臺南縣政府上開南科特定區開發模式，依政府採購法規定，公開評選最優開發商，由得標開發商自籌資金辦理市地重劃或區段徵收開發作業，並將開發完成以後之重劃抵費地或區段徵收可建築土地，以專案讓售方式由該開發商承受，以抵付應支付之委辦費用及代墊開發費用，爰報請行政院核准。案經內政部開會研商獲致結論略以：「基於減輕該府之人力及財力負擔，及促進都市土地整體開發利用，且臺南

縣南科特定區及變更新市都市計畫第二案已有先例在案，本案比照辦理尚屬可行」復經行政院函請原臺北縣政府以個案方式逐案報院專案核准。原臺北縣政府旋即著手勘選中和環快一華中橋西側等地區辦理區段徵收，擬以統包及最有利標方式公開評選優勝開發商，即訂定工程採購及可建築土地標售平均底價，再由採購評審委員會依據投標開發商提報之企劃書內容、統包工程及土地標價等綜合評選最優開發商之模式處理。該府認為評選機制係屬不特定對象、不特定價格之土地標售，符合土地徵收條例第 44 條第 1 項第 5 款公開標售土地之規定，無須依同條 1 項第 4 款報請行政院准予專案讓售。案經內政部開會研商獲致結論略以：「臺北縣政府擬依政府採購法規定，採統包及最有利標方式，公開評選最優開發商參與區段徵收開發，前經行政院公共工程委員會表示尚屬可行在案，又嘉義縣醫療專用區亦辦理預先標售有案，本案臺北縣政府結合土地預售及工程統包作業，辦理公開招標，投標資格不限定對象，並將預售土地之標價列為評分項目且加重計分，其擬爰前例依土地徵收條例第 44 條第 1 項第 5 款有關『公開標售』之規定辦理乙節，經查法無明令禁止。…」並於 94 年 9 月 9 日函復臺北縣政府：「原則同意」。

- 4、嗣內政部為「配合林口地區都市發展，及機場捷連系統將於 103 年全線通車，結合大眾運輸導向發展模式 (TOD) 與生活機能」、「為供給合理價格之房屋」、「型塑北臺灣『產業創新走廊』、引領臺商鮭魚返鄉投資建設，提供產業專

用區土地吸引臺商及科技廠商進駐」等因素，選定機場捷運 A7 站區周邊土地，研擬「改善庶民生活行動方案－機場捷運沿線站區周邊土地開發－A7 站區開發案興辦事業計畫」案經行政院秘書長於「研商機場捷運沿線站周邊土地開發相關事宜」會議指示略以：「…有關本計畫經費支用，宜評估以產業專用區土地預為標售方式辦理，俾加速帶動產業發展，並多引進民間資金，以降低政府財政負擔。…」，並經行政院指示：「…開發採預標售方式辦理，並引進民間投資興建開發，以減少政府之財務壓力，區段徵收則採政府辦理為原則，並請內政部辦理。…6. 採先行區段徵收方式辦理，計畫期程應配合調整，並有效配合預標售之時程作業。…」內政部爰依上開行政院院長之政策指示，研擬計畫報奉行政院 99 年 3 月 10 日核定，並於該計畫玖、二、預定工作進度表載明：「(三) 區段徵收…本計畫因產業專用區土地之預標售關乎成敗關鍵，故採『先行區段徵收』方式辦理…(四) 平價住宅(即合宜住宅)興建…依據土地徵收條例辦理平價住宅用地預標售…」即採先行區段徵收及預標售方式辦理開發。

- 5、綜合上述，抵價地係經土地所有權人申請以徵收後可供建築之土地折算補償費給付，因此抵價地之本質，屬補償方式之一種，應為憲法保障財產權之範疇內。又依土地徵收條例第 44 條第 1 項規定，其中公共設施用地、農業專用區、國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地等用途，因該範圍之建築受特定目的限制，非一般被徵收土地所有權人得任意申

請建築者，故不能用以代替補償價發給原權人。除前述範圍以外之土地，僅剩供抵價配回與標售、租或設定上權兩種用途，故彼此間存有互斥之關係，且依區段徵收實施辦法第 28 條第 1 項規定，被徵收所有權人有自由選擇街廓的權利，依此，有關土地徵收條例第 44 條第 1 項第 5 款規定「其餘可供建築土地」之標售作業，應依規定於完成徵收程序並確定抵價地之數量與位置後，以公開標售之方式進行，始符法令規定，並確保被徵收所有權人之財產權益，惟內政部以「法無明令禁止」為由，同意地方政府依政府採購法規定，結合上開規定「其餘可供建築土地」預售及工程統包作業，公開評選最優開發商參與區段徵收開發，以及採預標售方式辦理開發「機場捷運沿線站區周邊土地開發—A7 站區開發案」合宜住宅及產業專用區土地。不僅違反徵收之正當程序，且擴張解釋土地徵收條例第 44 條第 1 項第 5 款規定之適用範圍，更損及被徵收土地所有權人之權益。

(五)現行都委會與土地徵收審議小組之權限與審議事項不相同，如何於法制上整合其審議程序並賦予其法律上之效力，以提升審查之品質與效率，實有進一步檢討之必要。

1、我國早期以區段徵收方式辦理都市計畫整體開發之程序，均係於都市計畫審議通過後即發布實施，再進行區段徵收評估作業，如經詳細評估確認規劃內容不可行或因其他因素無法執行時，則須俟都市計畫通盤檢討或個案變更時再予以修正，不僅延宕開發時程，更嚴重影響土

地所有權人權益。為此，內政部乃訂定「區段徵收與都市計畫業務聯繫作業要點」修正作業程序，改為都市計畫審議時，由地政單位評估區段徵收可行後，始得審議通過並發布實施，以提高區段徵收辦理之可行性。

- 2、惟嗣後發現有部分都市計畫雖已發布實施，政府機關礙於人力及財力，仍無法依時程推動辦理，土地所有權人權益仍受到損害。內政部遂配合修正土地徵收條例先行區段徵收之規定，即都市計畫經審議通過後，不立即發布實施，並提出「都市計畫書規定以區段徵收方式開發之處理原則」作為因應：(1) 如無法於委員會審議通過紀錄文到 3 年內完成者，應於期限屆滿前敘明理由，重新提會審議延長上開開發期程。(2) 委員會審議通過紀錄文到 3 年內未能依照前項意見辦理者，仍應維持原土地使用分區或公共設施用地，惟如有繼續開發之必要，應重新依都市計畫法定程序辦理檢討變更²⁷。
- 3、苗栗大埔區段徵收爭議事件發生後，社會各界迭有反映民眾期待於都市計畫審議階段充分參與提供相關意見，且更重視徵收是否具公益性及必要性相關議題，為此，內政部爰研訂「都市計畫草案以區段徵收方式辦理開發應行注意事項」規定於都市計畫公展說明會時，應通知區內土地所有權人到場，除由都市計畫單位說明計畫草案規劃內容外，另地政單位亦應配合說明區段徵收實施依據、補償費發放情形及抵價地領回程序及作業等事項。另並配合土地徵收條例之修正，於內政部都委會專案小組審議

²⁷ 參閱內政部都市計畫委員會第 562 次會議紀錄。

時，需用土地人應先向土地徵收審議小組報告公益性及必要性，並提供初步建議意見供都委會審議之參考²⁸，以提高都市計畫規劃之必要性外，並確保區段徵收執行之可行性。

4、惟司法實務認為，都委會係依據都市計畫法第74條及其授權訂定之「各級都委會組織規程」而設置，職掌關於「都市計畫擬定變更；舊市區更新計畫；新市區建設計畫」等審議事項，與內政部土地徵收審議小組係依據土地徵收條例第11條及其授權訂定之「內政部土地徵收審議小組設置要點」所設置，專司關於「申請徵收土地或土地改良物；土地或土地改良物徵收失效或撤銷徵收；申請收回被徵收土地或土地改良物；申請區段徵收土地或土地改良物；土地或土地改良物區段徵收失效或撤銷區段徵收」案件之審議不同²⁹。故都市計畫階段對於土地利用所為利益之衡量，與土地徵收階段衡量徵收之公益性、必要性，目的並不相同，難以於申請開發時所已為之衡量逕作為徵收階段之擔保³⁰。

²⁸ 區段徵收實施辦法第4條第2項規定：「需用土地人應於內政部都委會或內政部都委會審議通過前，向內政部報告其公益性及必要性。」

²⁹ 「都委會係依據都市計畫法第74條及其授權訂定之「各級都委會組織規程」而設置，職掌關於「都市計畫擬定變更；舊市區更新計畫；新市區建設計畫」等審議事項，與「內政部土地徵收審議委員會」係依據土地徵收條例第11條及其授權訂定之「內政部土地徵收審議委員會組織規程」所設置，專司關於「申請徵收土地或土地改良物；土地或土地改良物徵收失效或撤銷徵收；申請收回被徵收土地或土地改良物；申請區段徵收土地或土地改良物；土地或土地改良物區段徵收失效或撤銷區段徵收」案件之審議不同。被上訴人土地徵收審議委員會審議系爭之徵收案時，自應本其職掌，就需用土地人申請之系爭土地徵收案件是否合於前揭徵收私有土地之各項要件予以調查、審議、判斷，始稱適法。非可僅憑系爭特定區都市計畫業經被上訴人「都委會」前開會議審議通過由需用土地人苗栗縣政府適用上開土地徵收條例第4條規定先行辦理區段徵收，且該區段徵收範圍嗣經被上訴人依據被上訴人「都委會」前後3次審議通過予以核定…，援為通過系爭徵收案之理由。」（最高行政法院101判字第935號判決參照）。

³⁰ 本案特定區計畫屬新訂都市計畫案，規劃中將執行包括開發新市鎮、產業專區之開

5、綜上，土地徵收條例先行區段徵收之規定，以控管區段徵收時程，避免影響土地所有權人權益，立意良善，惟有關審議通過後3年內未辦理區段徵收，將回復原使用分區之規定，僅係內政部都委員會通過之「都市計畫書規定以區段徵收方式開發之處理原則」，此攸關人民權益之重大事項，允宜於法律中予以明文規定。此外，以區段徵收方式開發之都市計畫案審議通過前，需用土地人應先向內政部土地徵收審議小組報告其公益性及必要性，並由該審議小組提供建議，作為都委會審議之參考，惟該建議屬於諮詢性質，未來需用土地人辦理區段徵收時，土地徵收審議小組，仍應依土地徵收條例第13條規定，審查徵收之公益性及必要性，屆時該小組對於徵收之公益性及必要性如有疑義時，除可要求需用土地人再配合補正釐清疑義外，甚可駁回其申請而退回重新檢討都市計畫，不僅延宕都市計畫與徵收辦理之時程，更使都市計畫階段之審查失去實益，且司法實務認為，都委會與土地徵收審議小組之權限與審議事項之目的均不相同，如何於法制上整合都市計畫與土地徵收之審議程序並賦予其法律上之效力，以提升審查之品質與效率，實有進一步檢討之必要。

(六)現行土地徵收審議程序，對於相關資訊之公開與土地所有權人或其他相關利害人實質參與之機會，仍

發行為，雖該開發案業經被上訴人之都委會審查通過，然於申請開發非都市土地時，被上訴人之都委會對土地利用所為利益之衡量，與於徵收階段，被上訴人之土地徵收審議委員會應衡量徵收之公益性、必要性及符合比例原則等，目的並不相同，因此，尚難以於申請開發時所已為之衡量逕作為徵收階段之擔保。（最高行政法院101判字第935號判決參照）。

有不足；有關民間要求土地徵收前應依行政程序法舉行聽證，允應一併納入研處。

1、依現行都市計畫法第 19 條規定，主要計畫擬定後，送該管政府都委會審議前，應公開展覽 30 天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都委會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。而依各級都委會組織規程第 10 條規定，都委會開會時，得允許與案情有關之公民或團體代表列席說明。惟土地徵收條例第 10 條僅規定，需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，或與所有權人協議價購或以其他方式取得前（興辦之事業無須報經目的事業主管機關許可者），應舉行公聽會，並未有公開展覽之程序；而內政部雖訂有「土地徵收審議小組之專案小組作業方式」，特定之徵收審議案件³¹得組成專案小組，並「得視案件需要於聯席或單獨聽取簡報時邀請土地所有權人及利害關係人陳述意見，並做意見整理。」³²惟該規定僅適用於特定之徵收審議案件，且僅能向專案小組陳述意見，相較於都市計畫審議

³¹ 依「土地徵收審議小組之專案小組作業方式」規定，組成時機有：（一）地政司幕僚單位逕行簽報召集人：1.徵收事業計畫屬於特定興辦事業。所稱特定興辦事業，指依科學工業園區設置管理條例、加工出口區設置管理條例、農產品市場交易法、都市更新條例、離島建設條例、國際機場園區發展條例（第 11 條除外）、產業創新條例、農業科技園區設置管理條例、促進民間參與公共建設法等法律規定申請徵收土地之興辦事業。2.事業計畫開發面積達 30 公頃以上，但交通或水利建設事業以線狀方式開發且未涉爭議者，不在此限。3.新訂、擴大都市計畫、都市計畫個案變更及都市計畫通盤檢討案以區段徵收作為用地取得方式。（二）審議小組會議決議：審議小組審議徵收案件，認為案情複雜或涉爭議，得決議交由專案小組研擬處理意見供審議小組參考。

³² 「土地徵收審議小組之專案小組作業方式」四、工作項目、（四）。

過程「得允許與案情有關之公民或團體代表於都委會開會時列席說明」仍顯不足。

- 2、綜上，就人民權利之保障而言，現行土地徵收審議程序，對於相關資訊之公開與土地所有權人或其他相關利害人實質參與之機會，仍顯不足。另民間要求土地徵收前不僅需舉行公聽會，更應依行政程序法舉行聽證乙節³³，二者召開之必要性以及其時機與效果等，允應一併納入研處。

(七)區段徵收與市地重劃之辦理結果，對土地所有權人財產權益之保障有極大差距，允應檢討並整合二者之開發方式與制度。

- 1、按都市計畫法第 48 條規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」同法第 58 條規定：「(第 1 項)縣(市)(局)政府為實施新市區之建設，對於劃定範圍內之土地及地上物得實施區段徵收或土地重劃。」又按平均地權條例第 53 條規定：「(第 1 項)各級主管機關得就左列地區報經行政院核准後施行區段徵收：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。三、都市土地開發新社區者。四、農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要、或配合農業發展之規劃實施更新或開

³³ 現行土地徵收條例第 10 條第 1 項規定，僅有特定農業區經行政院核定為重大建設須

發新社區者。」同法第 56 條規定：「(第 1 項)各級主管機關得就下列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通或促進土地合理使用之需要者。三、都市土地開發新社區者。四、經中央主管機關指定限期辦理者。」再按都市更新條例第 25 條規定：「(第 1 項)都市更新事業計畫範圍內重建區段之土地，以權利變換方式實施之。但由主管機關或其他機關辦理者，得以徵收、區段徵收或市地重劃方式實施之；其他法律另有規定或經全體土地及合法建築物所有權人同意者，得以協議合建或其他方式實施之。」

- 2、由上述法律規定可知，現行都市計畫以整體開發者，主要有「區段徵收」與「市地重劃」二種制度（該二種制度之比較，如表 7）。惟依平均地權條例第 53 條第 1 項第 1 款³⁴與第 56 條第 1 項第 1 款規定，就「新設都市地區之全部或一部，實施開發建設」之目的，均得以區段徵收或市地重劃方式辦理開發，故在現行法規範下，區段徵收及市地重劃兩種方式，均可達成「新設都市地區之全部或一部，實施開發建設」或「新市區之建設」之相同目的，實現都市計畫目標之公共利益。然而細繹其開發方式，仍有諸多不同之處，例如：「公共設施取得」、「開發費用負擔」項目，尤以「負擔情形」對土地所有權人權益之影響最大。於採行區段徵收

辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。

³⁴ 土地徵收條例第 4 條第 1 項第 1 款亦為相同之規定。

時，申請領回抵價地者，其抵價地比例以 50% 為原則，惟不得低於 40%；但採行市地重劃時，土地所有權人負擔上限原則為 45%，亦即於提供抵費地負擔後，平均至少得分配回 55% 可供建築之土地，惟區段徵收分配回之可供建築之土地，則在 40%-50% 之間，而市地重劃地主領回比例高於區段徵收約 10% 至 15%，仍有 15% 之差距，且市地重劃區尚有獎勵土地所有權人自辦之機制。準此，其對土地所有權人財產權之影響程度，區段徵收顯大於市地重劃。

- 3、此外，就「分配位置」而言，市地重劃後土地所有權人之土地分配係採原位次分配原則；而區段徵收對於原土地所有權人之領回抵價地，則採公開抽籤及自由選擇街廓。是以，區段徵收對於原土地所有權人在財產權、工作權面向上之影響程度，亦將甚於市地重劃。從而於相同目的達成上，市地重劃相對於區段徵收，應屬較溫和之手段，對土地所有權人之侵害較小。
- 4、綜上，區段徵收與市地重劃均屬土地開發之一種方式，在新設都市地區之開發建設或都市更新者或新社區之開發者，均能夠實現都市計畫之目的，然對地主權益的保障卻不相同，對於政府日後施行區段徵收將造成阻力。區段徵收與市地重劃二種開發方式，雖各有不同之法源依據、規劃設計制度及分配計算方式，比較二者之實施時機，實無明顯差別，但對土地所有權人之權益而言，卻有極大差距，內政部允應調整此二種開發方式內容，使其對於土地所有權人之財產權保障趨於一致，或研議將二者整合為單一之土地開發制度。

(八)現行徵收前協議價購程序流於形式；另徵收補償地價是否會符合真正之市價，以及直轄市、縣（市）政府本身，如同時為徵收需用土地人與徵收執行機關時，其所查估之徵收補償地價，卻仍交由本身核定，致生球員兼裁判疑慮，其妥適性與合理性，亦有檢討改進之必要。

1、土地徵收條例第 11 條規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」故土地徵收之申請，係採協議前置主義，必待需用土地人先以協議價購或以其他方式，而無法取得私有土地時，始得為之。如未踐行協議程序，即逕行為徵收者，將屬違法。惟現行實務上，需用土地人於申請徵收前，一般均與土地所有權人進行協議價購，鮮有以其他方式取得之程序，而協議價購之方式均以召開會議之形式為之，並以法定徵收補償金額作為協議價購金額，通知全體被徵收土地所有權人到場予以說明，並要求土地所有權人表示同意按法定徵收補償價格出售土地，否則，即認為協議不成立。

2、內政部於其 93 年 12 月所編之「區段徵收作業手冊」雖特別載明：「需用土地人應體認徵收係取得土地之最後手段而非優先手段，參與協議之人員，應詳予溝通交涉，不得以徒具形式之開會，虛應故事，使得因土地徵收而對人民受憲法保障之財產權嚴重侵害之損害減至最輕。

又土地徵收條例第 11 條雖規定得以開會方式為之，但至少開會時之人數、空間、事項等，需用土地人之承辦人員得為交涉、說服土地所有權人出售或以其他方式取得土地之程度，如共同或相類地價區段之所有權人一起開會，若僅通知召集多數或全部被徵收土地所有權人，並告知土地徵收條例第 30 條之法定補償地價，自難謂係合法之協議價購或以其他方式取得。近日已有行政法院判決認為協議價購會議未依上開土地徵收條例第 11 條意旨辦理，而判定徵收處分違法之案例，請需用土地人參酌前開土地徵收條例協議價購或以其他方式取得之立法精神，積極辦理用地取得，無法達成協議者，始得申請徵收並應於協議價購會議紀錄敘明與土地所有權人協議價購或以其他方式取得之詳細經過情形。」

- 3、惟近日司法實務判決，認為上開條例規定之意旨即在盡溫和手段以取得公共事業所需之土地，避免強制剝奪人民之財產權，達成最少損害之原則。因此，需用土地人於辦理協議價購或以其他方式取得公共事業所需土地時，自應確實踐行該條所定協議之精神，不得徒以形式上開會協議，而無實質之協議內容。在以區段徵收方式取得用地者，雖土地所有權人得選擇領取補償費，亦得申請發給抵價地，但需用土地人仍應依土地徵收條例第 48 條之規定準用同條例第 11 條之規定，於申請徵收前，與土地所有權人進行協議價購或以其他方式取得之程序。並以此理由判決徵收違法（最高行政法院 102 年度判字第 371 號判決參照）

- 4、又土地徵收條例於 101 年修正後，雖改以市價辦理地價補償³⁵，就土地所有權人之權益，已較過去獲得更多的保障，惟需用土地人一般均以徵收補償價格做為協議價格，與一般土地所有權人對於個別財產價格的認知並不相同，且係處於被迫出售之狀態，因此在協議價購過程，仍否提供優於徵收補償之誘因，使土地所有權人願意出售土地，自有商酌之於地。據此，現行徵收前協議價購程序之相關作業規定，仍有未盡周延之處。
- 5、另有學者認為，所謂徵收土地之市價，固然規定預定徵收土地宗地市價應以比準地為基準，參酌宗地條件、道路條件、接近條件、周邊環境條件及行政條件等個別因素調整估計之，但對於都市計畫公共設施保留地之宗地地價，仍是依區段地價為準。且整體上，其查估評定地價之方法、程序可謂與現行依地價調查估計規則查定公告土地現值者，幾無差異，對於未來之徵收補償地價是否會符合真正之市價，持質疑之態度，此部分對於土地所有權之補償（無論是一般徵收之現金補償或區段徵收之抵價地補償）均相當重要，該查估規範是否妥適，仍待觀察。
- 6、此外，於直轄市、縣（市）政府本身即為需用土地人之情形，所查估之徵收補償地價，仍由同一直轄市或縣（市）政府核定。亦即，實質上是同一行政主體。於此情事下，縱使代表需

³⁵ 土地徵收條例第 30 條第 1 項規定：「被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。」本條文業於 101 年 9 月 1 日施行。

用土地人之直轄市或縣（市）政府與徵收執行機關之直轄市或縣（市）政府，係不同之業務承辦部門；但在行政一體之觀念下，此種「球員兼裁判」容易產生不客觀疑慮或被質疑偏頗之立法設計，其妥適性與合理性實有進一步商榷之必要³⁶。

（九）區段徵收範圍之勘定，乃為區段徵收準備作業之首要步驟，惟現行並無區段徵收範圍劃（選）定原則之明確規範，本調查研究發現，部分區段徵收區之範圍並非完整區塊，部分邊界地區甚至有狹長不整，不易利用等情事。

1、依土地法第 212 條第 2 項規定：「前項區段徵收，謂於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之徵收。」參照內政部之說明，區段徵收係政府基於都市開發建設、舊都市更新、農村社區更新或其他開發目的需要，對於一定區域內之土地全部予以徵收，並重新加以規劃整理後，由政府取得開發目的所需土地及公共設施用地，其餘可供建築土地，部分供作原土地所有權人領回抵價地之用，部分讓售或撥供需地機關使用，剩餘土地，則辦理公開標售、標租或設定地上權，以處分土地之收入償還開發總費用之謂。因此上述所稱之「一定區域」攸關區段徵收辦理範圍，至關重要，參照區段徵收實施辦法第 2 條第 1 款規定，乃為區段徵收準備作業之首要步驟。

2、惟查現行法令，除跨區區段徵收外³⁷，並無區段

³⁶ 同註 23。

³⁷ 內政部訂有「辦理跨區市地重劃及跨區區段徵收作業規範」以為辦理跨區區段徵收之作業準據，依該規範，勘選辦理跨區區段徵收時，應注意其相連之土地宜以同一都市

徵收範圍劃（選）定原則之明確規範，僅於區段徵收實施辦法第3條規定：「都市計畫規定應辦理區段徵收地區，其細部計畫已發布實施且明確記載區段徵收範圍者，依其範圍辦理；未明確記載區段徵收範圍者，由需用土地人會同當地直轄市或縣（市）主管機關及其他相關機關勘選。」並於同辦法第4、5條規定：都市計畫之變更、新訂、擴大或農村社區實施更新或非都市土地實施開發建設，擬以區段徵收方式開發時，由需用土地人會同當地直轄市或縣（市）主管機關及其他相關機關勘選區段徵收範圍，並填寫區段徵收評估報告書，作為各級都委會審議都市計畫或區委會審議區域計畫之參考；該區段徵收評估報告書應記載區段徵收範圍勘選原則、四至及面積等事項。

- 3、案經本院履勘發現，部分區段徵收區如：新埔田新地區、竹北斗崙（臺科大）地區、烏日前竹地區、太平新光地區等，其範圍卻有非完整區塊，有跨區區段徵收，邊界部分甚至有狹長不整，不易利用等情事。究其原因或為延續、配合都市整體發展，而透過新訂、擴大都市計畫方式將其納入區段徵收範圍內。
- 4、按區段徵收除有加速公共建設、促進地區發展提昇土地利用價值等效益外，實施區段徵收，地籍將重新整理，爰亦負有消除地形畸零不整，建全地籍管理等效益。又區段徵收範圍內之公共設施用地係由區內土地所有權人共同負

計畫或興辦事業計畫區域為原則，位置不宜相距過遠，且應考量區內土地之地價差異及區內可建築用地之比例。惟該規範是否明確具體，足茲實務操作落實，亦非無進一步檢討之必要。

擔³⁸，因此實務執行上，應注意跨區劃入同一區段徵收區之合理性、彼此間地價之均衡性，與公共設施負擔之公平性，且區段徵收後之土地應避免產生畸零不整不易利用等情事，以免產生爭議。

- 5、綜上，區段徵收範圍之勘定，乃為區段徵收準備作業之首要步驟，惟現行並無區段徵收範圍劃（選）定原則之明確規範，案經調查研究發現，部分區段徵收區之範圍即有非完整區塊，部分邊界地區甚至有狹長不整，不易利用等情事。

(十)現行區段徵收尚有 424.97 公頃土地尚未完成處分，又現行法令規定對於標售取得之可處分土地，並無限期建築使用等管制措施，致成為閒置、養地或將其作為投機炒作之標的，均核與區段徵收促進土地有效利用之政策目的悖離，允應檢討妥處。

- 1、查土地徵收條例第 44 條第 1 項規定略以：「區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除依第 43 條規定配回原管理機關及第 43 條之 1 規定配售外，其處理方式如下：一、抵價地發交被徵收土地所有權人領回。…二、道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校用地，無償登記為當地直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。三、前款以外之公共設施用地，得由主管機關依財務計畫需要，於徵收計畫書載明有償或無償撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用。四、國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土

³⁸ 區段徵收範圍內應共同負擔之公共設施用地包括：道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊

地得以讓售。五、其餘可供建築土地，得予標售、標租或設定地上權。」

- 2、截至 103 年 3 月底止，政府透過區段徵收取得之可處分土地面積達 1,916.09 公頃(部分地區尚未配地，暫無數據)，惟尚有 424.97 公頃土地尚未完成處分。按區段徵收地價補償方式於 75 年改為土地所有權人得申領抵價地後，因區段徵收開發後土地由非建地變為建地，開發利益高，價值倍增，具有高度經濟效益，加上區段徵收開發目的多元，政府未能嚴守開發之公益性與必要性審慎採行，進而大量規劃執行(75 年修正前公告區段徵收者計有 13 處、75 年修正後計有 94 處)，造成開發後政府取得之可供建築土地未能即時處分，而為閒置，除違反區段徵收促進土地利用之政策目標，未完成處分之土地亦造成開發單位背負鉅額開發成本，致有財務無法平衡之虞。
- 3、再按政府透過區段徵收取得之可處分土地，一般係以標售方式進行處分，惟現行法令規定對其並無限期建築使用等之管制措施，且區段徵收亦無收回權規定之適用，造成標售後，產權易手，該等土地是否積極利用，有無閒置、囤積、養地等情事，政府難以介入，如未建全相關管控及土地稅制，易淪為利益團體汲取土地開發利得之工具，甚至淪為哄抬地價之幫兇。學者即指出，實際上常見土地閒置、養地或將其作為投機炒作之標的，而未建築利用，顯與區段徵收之目的乖離³⁹。

樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校用地。

³⁹ 同註 23，第 99 頁。

- 4、末按土地儲備係政府部門利用各種機制，取得預為儲備之各種土地，以作為都市未來發展或滿足產業需求及興辦各種公共設施之用，區段徵收即目前取得儲備土地機制其中之一。有論者即指出：自償性的財務設計，使區段徵收制度土地儲備功能大為降低。區段徵收開發之目的及效益通常為多元化，政府不應以財務平衡或取得盈餘為開發決策之主要考量，況且現行抵價地式區段徵收方式已可以有效降低政府公共建設之支出，故應藉由區段徵收土地已移轉為公有時，建立土地儲備。觀察抵價地式區段徵收開發案例，雖有虧損，但產生盈餘之案例亦不在少數，故政府應視財務平衡情況，建立土地儲備制度。⁴⁰
- 5、綜上，政府透過區段徵收取得之可處分土地仍有大量土地尚未完成處分，而為閒置，又現行法令規定對於標售取得之可處分土地，並無限期建築使用等之管制措施，以致常見土地閒置、養地或將其作為投機炒作之標的，均與區段徵收促進土地有效利用之政策目的悖離。

(十一)區段徵收為自償性事業，政府為確保財務回收，有刻意壓低地主得領回抵價地比例之情事；又現行法令雖然明定抵價地總面積不得少於 40%，惟被徵收土地所有權人個別所應領回之抵價地面積卻係以權利價值換算，所涉地價合理性，允應檢討處理。

- 1、按區段徵收之補償地價，得經土地所有權人之申請，以徵收後可供建築之抵價地折算抵付。抵價地總面積，以徵收總面積 50%為原則；其

⁴⁰ 同註 8。

因情形特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得低於 40%。至於被徵收土地所有權人，其應領回抵價地之面積，由該管直轄市或縣（市）主管機關按其應領地價補償費與區段徵收補償地價總額之比率計算其應領之權利價值，並以實際領回抵價地之單位地價折算之，均為平均地權條例第 54 條及土地徵收條例第 39 條所明文規定。

- 2、據本院諮詢學者表示，雖然法令規定被徵收地區之「抵價地總面積」不得少於 40%，但這並非表示原土地所有權人實際領回的土地面積為 40%，因抵價地領回面積係根據權利價值折算，許多經驗顯示領回之土地面積大概約為 30% 而已，甚且是更低（僅有 22%），也就是說，土地所有權人因為「得利」，必須捐獻約 70% 左右的土地給予政府。
- 3、經本院函請內政部調查發現，全國各區段徵收區之抵價地比例，全區平均比例幾乎皆核定為底限即 40%，僅有少部分核定為 50%（如臺中市、金門縣）、45%（如臺南市、臺義市）、苗栗縣則核定為 43.5%。另以近 5 年有辦理土地分配公告者為例，雖然全區平均比例幾為 40%，但區內個別最低領回比例，仍有不足 30% 者，例如：臺北港特定區（24.08%）、新莊北側知識產業園區（28%）、士林官邸北側地區（24%）、高速鐵路雲林車站特定區（25.22%）、斗六市朱丹灣體育生活園區（21.8%）。區內個別最高領回比例，竟有超過 100% 者，例如臺北港特定區（176.64%）、士林官邸北側地區（127%）、高速鐵路雲林車站特定區（119.88%）、斗六市朱丹

灣體育生活園區（158.1%）；亦有超過70%者，例如中和華中橋西側（79%）、南港車站特定專用區（73%）。

- 4、按現行抵價地式區段徵收乃地主提供土地、政府提供技術與資金強制合作開發之事業，雙方透過抵價地比例分配開發利益。由於區段徵收為自償性事業，主要以標售政府取得之可建築土地來回收其先行墊付之開發成本，自上述統計資料可以發現，政府之財務計畫係以回收成本為原則，基於財務回收，甚至為取得盈餘，刻意（保守）壓低地主領回之抵價地比例，以減輕財務負擔。另從上開個案資料亦發現，同一區段徵收地區，民眾領回比例最低有至21.8%，最高卻可領回158.1%，兩者相差幾達7倍之多。由於抵價地計算基準涉及區段徵收前、後地價、領回抵價地坐落位置及其應領之權利價值，因此政府對於區段徵收區內地價之合理性，允應審慎處理。
- 5、綜上，區段徵收為自償性事業，政府為確保財務回收，有刻意壓低地主得領回抵價地比例之情事；又現行法令雖然明定抵價地總面積不得少於40%，惟被徵收土地所有權人個別所應領回之抵價地面積卻係以權利價值換算，其涉及區段徵收區內地價之合理性，相關主管機關允應審慎處理，以避免不公情事發生。

（十二）都市計畫規劃須辦理區段徵收地區，卻尚未辦理者，為數眾多且延宕多年，內政部雖一再督促各縣市政府積極檢討辦理，仍成效不彰，允應迅行檢討評估，避免限制開發，影響民眾財產權益。

- 1、經本案調查研究發現，都市計畫規劃應辦理區段徵收，但尚未辦理者，總計有 3,597.11 公頃。其中已有預計辦理期程者計 758.30 公頃、尚無預計辦理期程者計 2,838.81 公頃。針對上開尚無預計辦理期程地區（2,838.805 公頃），究其尚未辦理之原因，主要有區段徵收財務評估不可行、尚未擬定細部計畫、地主反對、尚無開發需求、開發面積過小不符開發效益等。惟查其都市計畫發布實施日期最早有自 68 年 6 月，最新則為 97 年 7 月，據此政府延宕開發，短則 5 年，長則已超過 35 年。
- 2、據內政部復稱，為協助地方政府儘速妥善解決都市計畫書附帶規定整體開發之問題，內政部於 91 年訂頒「都市計畫整體開發地區處理方案」並成立「都市計畫整體開發地區處理方案技術服務暨執行督導團」協助地方政府推行相關業務，並於 98 年 11 月另訂頒「都市計畫整體開發地區處理方案應行注意事項」接續推行都市計畫整體開發案件之檢討工作之進行。依前開處理方案就未能依規定辦理整體開發之成因問題予以分析，並擬定解決對策，如積極辦理市地重劃及區段徵收、改以都市更新方式辦理整體開發、降低容積率後解除整體開發限制、提高財務計畫之自償性、改採開發許可或使用許可方式、或恢復原來使用分區。對於都市計畫書規定以區段徵收辦理開發之案件，內政部已納入「都市計畫整體開發地區處理方案」列管案件，請地方政府每年度 6 月及 12 月底將檢討辦理情形函報內政部列管。內政部每年度皆訂定督導計畫至地方政府辦理督導查核，以

瞭解實際執行情形及輔導解決個案遭遇之問題等語。

- 3、惟查內政部雖一再督促各縣市政府積極檢討辦理，仍成效不彰，各直轄市及縣（市）政府已發布都市計畫須辦理區段徵收地區，卻尚未辦理者，為數眾多且延宕多年。對於類此地區，各級政府除未能積極檢討因應外，尚且一再提出新的區段徵收規劃案，造成政府資源排擠，使上開地區開發案更加遙遙無期。各級政府允應迅行檢討評估，如開發可行且有開發之必要者，則積極辦理；若評估不可行或無開發之必要者，則研擬相關解決對策（如改採都市更新、市地重劃、開發許可、回復原使用分區等），避免限制開發，無法建築使用，影響民眾財產權益。另外，對於新區段徵收案之可行性評估作業允應更為審慎周全，俾使開發計畫更具可行性。
- 4、綜上，都市計畫規劃須辦理區段徵收地區，卻尚未辦理者，為數眾多且延宕多年，內政部雖一再督促各縣市政府積極檢討辦理，仍成效不彰，各級政府允應迅行檢討評估，避免限制開發，影響民眾財產權益。

（十三）為衡平區段徵收範圍內被徵收人財產權益之損失，且維持其原有生活水準，除依法補償外，允應妥善擬定安置計畫，落實執行。

- 1、查土地徵收條例第 34 條之 1、第 13 條之 1、第 13 條分別規定，徵收公告一年前有居住事實之低收入戶或中低收入戶人口，因其所有建築改良物被徵收，致無屋可居住者，或情境相同經

直轄市或縣（市）政府社會工作人員查訪屬實者，需用土地人應訂定安置計畫，並於徵收計畫書內敘明安置計畫情形。前項安置，包括安置住宅、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼等；徵收計畫書，應記載安置計畫；申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。中央主管機關為前項審核時，應審查其中之安置計畫是否合理可行。

- 2、惟查截至 103 年第 1 季止，核定低收入戶 14 萬 3,418 戶（34 萬 7,107 人）、中低收入戶 10 萬 1,136 戶（31 萬 1,980 人），合計 24 萬 4,554 戶（65 萬 9,087 人）⁴¹，占全國總戶數（830 萬 560 戶）及總人口數（2,337 萬 9,594 人）⁴²之比率僅分別約 2.95%、2.82%，均不足 3%，顯示內政部雖於 101 年修正公布上開規定，針對低收入戶或中低收入戶應訂定安置計畫，惟能適用該條件者，其比例過低，有失照顧被徵收拆遷戶之意旨，允應研議擴大適用對象。
- 3、據本院諮詢學者表示，辦理中之區段徵收作業程序，建議應包含安置計畫與程序之規定；現行區段徵收制度是一種「強制性」合作開發事業，地主不同意也可強制執行。為減少區段徵收阻力，建議於作業過程中盡量減輕「強制性」，並給予地方政府在土地及建物改良費用補

⁴¹ 資料來源：衛生福利部統計處之社會福利統計月報，

http://www.mohw.gov.tw/cht/DOS/Statistic.aspx?f_list_no=312&fod_list_no=4192。

⁴² 資料來源：內政部統計處之內政統計月報，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/month/list.htm>。

償、拆遷費、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼、其他安置條件與救助救濟手段上有較大彈性空間等語。

- 4、內政部則復稱，對於經核定之區段徵收範圍內無法剔除或原位置保留之建物，基於原住戶居住權保障之原則，內政部已要求需用土地人應擬訂妥善的安置計畫，即在財務可行前提下，需用土地人可考量發給獎勵金、救濟金或房租補助費等措施。亦可於區段徵收範圍內劃設安置街廓，讓地主能先行配地及建築使用，至於是否可辦理先建後拆，則由需用土地人視該區公共工程施工及拆遷之情形個別考量擬訂。至耕作權（工作權）保障部分，目前土地徵收條例業參考大埔區段徵收案規劃農業專用區讓售予地主從事耕作之案例，於條例中明定區段徵收範圍內得劃設農業專用區配售予有意願繼續從事農業耕作使用之被徵收地主，讓地主耕作權利得以繼續延續。對於反對參加區段徵收者，可於都市計畫、土地徵收審議時，考量是否不納入變更都市計畫區段徵收範圍。
- 5、茲以桃園航空城特定區計畫為例，該計畫已研擬住戶安置計畫、農業安置計畫、教育安置計畫、工廠安置計畫、弱勢家戶扶助照顧計畫、宗教場所安置計畫、墳墓安置計畫。其中住戶安置計畫執行措施包括：現有建物保留、規劃安置街廓、安置合宜住宅、給予現金補償及救助（地上物補償費、房租補助費、低收入戶或中低收入戶家發救助金），並以就近安置（一村一安置）及先建後遷為原則。
- 6、按現行區段徵收制度係一種強制性合作開發事

業，仍屬土地徵收之一環。由於區段徵收於徵收土地時，其改良物應一併徵收，因此徵收區內現有建物之現住戶即須被迫拆遷，另覓居所，對其權益影響深遠。為維持被徵收人及被拆遷戶原有之生活水準，政府除應依法補償外，更應保障其獲得安置之權益。基此，政府允宜對拆遷安置訂定完整之法令規範，俾使拆遷安置對象與方式，符合損失補償與公平正義原則；於執行上，除加強拆遷戶之參與及溝通，更應採行彈性多元安置方式，以確保拆遷安置作業符合拆遷戶實際需要，發揮區段徵收拆遷安置之實質目的。

- 7、綜上，區段徵收現有建物拆遷作業，乃政府公權力強制執行與人民財產權益保障之激烈衝突，為衡平被徵收人財產權益之損失，且維持其原有生活水準，政府除依法補償外，並應妥善擬定安置計畫，落實執行。

(十四)區段徵收制度自 58 年施行迄今，已完成將近百案，惟近來政府辦理案件卻日趨浮濫，影響人民財產權益甚鉅，允應檢討歷年區段徵收成功與失敗案例，研擬相關配套措施，以避免重蹈覆轍。

- 1、縱觀區段徵收業務自 58 年開始施行迄今，已超過 40 餘年，據內政部到院簡報時表示，截至 102 年 12 月底止，全國已辦竣區段徵收區合計為 97 區，面積 7,819 公頃。如以開發目的類型區分，可分成大學城開發、新市鎮開發、交通建設需要、河川整治需要、科學園區周邊、取得政府機關用地需要、取得藝文用地需要、取得環保設施用地需要、以及興建國宅（含中低

收入、合宜住宅)等。

- 2、區段徵收制度自 58 年施行迄今，已完成將近百案，惟近來政府辦理案件卻日趨浮濫（如結論第 1、10 點所示），影響人民財產權益甚鉅，社會各界檢討聲浪迭起，相關主管機關允應積極正視，持續與各界充分溝通意見，檢討釋疑，並針對歷年區段徵收成功與失敗案例，妥為檢討，完善相關配套措施，避免重蹈覆轍。

調查研究委員：馬以工、林鉅銀、杜善良
劉玉山、葉耀鵬、李炳南
吳豐山、洪昭男、沈美真

中 華 民 國 1 0 3 年 6 月 2 6 日