

## 調 查 意 見

本案經本院分別函請內政部及臺北市政府查復說明，嗣於民國（下同）102年12月5日約詢內政部營建署、財政部國庫署及臺北市政府相關業務主管人員，復於103年1月7日約詢交通部及其所屬公路總局相關業務主管人員，再於103年3月6日邀請專家學者辦理諮詢會議，業已調查竣事，茲臚述調查意見如下：

一、截至100年底止，內政部主管之都市計畫道路用地，仍有約6,123.4284公頃之已開闢道路尚未取得所有權，比例高達49.94%，政府機關缺乏主動積極作為，執行成效偏低；另對於已開闢未徵收補償道路用地，未能核實目標管理，不僅疏於建檔管理，亦未確實訂定分年分期取得計畫，均值檢討。

（一）查行政院秘書長前於85年間函頒「依司法院大法官議決釋字第400號解釋對私有既成道路取得問題之處置情形」，嗣經92年及99年修正，決定以資料清查、地政手段（市地重劃、區段徵收）、公私有土地交換、容積移轉、都市更新、徵收工程受益費、依地方稅法通則籌措財源、訂定分年分期取得計畫、加強檢討廢止喪失功能之既成道路、檢討土地現值評定及補償制度等各項處理原則，分由財政部、交通部及內政部等有關機關依權責推動辦理，以協助地方政府解決既成道路取得問題。

（二）據內政部彙整各地方政府統計結果，截至100年底，內政部主管之都市計畫道路用地中，歷年來已取得所有權之既成道路面積計6,137.3566公頃，惟尚未取得所有權者仍高達6,123.4284公頃，占全

部比例約 49.94%，所需經費以當期公告土地現值加計徵收補償成數推估，約新臺幣（下同）2 兆 3,752 億元。（有關交通部公路總局經管之省道公路系統部分，詳後述。）

（三）內政部進一步表示，已開闢未徵收道路因用地面積及徵收所需經費均甚為龐大，各級政府囿於財政困難，短期內尚難編足補償費用，目前以都市計畫或地政手段等替代方式辦理。例如，以容積移轉取得私有公共設施保留地面積者，計有 166.6228 公頃（98 至 100 年止）；以交換方式取得私有公共設施保留地面積者，計有 2.1372 公頃（93 至 100 年止）；檢討廢止喪失原有功能之既成道路者，計有 138.4570 公頃（94 至 100 年止）。

（四）按道路用地已開闢卻未徵收補償之問題，大法官釋字第 400 號解釋文明白指出：「既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。至於因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止。」又本院 91 年間，亦曾就行政院未積極落實執行該解釋意旨，且怠於督導管考，致取得既成道路之績效不彰等情，提出糾正在案（詳 091 內正 0015 號糾正案文）。惟觀諸上開統計資料，多年以來，內政部主管之都市計畫道路用地，仍有約

6,123.4284 公頃之既成道路尚未取得所有權，比例高達 49.94%，待取得道路面積甚為龐大；又其雖訂有其他替代方案，包括容積移轉、公私有土地交換、檢討廢止既成道路等，惟多屬消極措施，政府機關缺乏主動積極作為，且執行成效亦屬偏低。

(五)再查，上開統計資料係內政部為了解各地方政府解決已開闢未徵收都市計畫道路問題情形，定期請該等政府函送尚待政府取得已開闢未徵收都市計畫道路用地面積及所需經費資料，至於地主人數，囿於各地方政府人力不足，目前未有是項統計數據。惟據本院函詢臺北市政府表示，有關道路用地中已開闢尚未徵收者，因部分非屬該府主動開闢之道路，目前尚未建置該項道路用地之詳細資料，致無法提供該等地號資料，亦無從據以統計道路面積、地主人數及公告現值總額等相關資料云云。且詢據內政部營建署亦自承，目前統計資料是由地方政府函報，相關數字或許比較粗糙。若臺北市政府所稱屬實，則上開內政部統計資料，允由地方政府推估概算而得，或有粗糙不周之處，僅能供作參考，顯示政府有關機關未重視已開闢未徵收補償道路用地問題，未核實目標管理，不僅疏於建檔管理，亦未訂定分年分期取得計畫，殊有不當。

(六)另據內政部表示，已開闢未徵收補償之都市計畫道路，其類型可概略區分為二種，第一種係都市計畫發布實施前即為道路使用，於規劃道路系統時將該等道路納入都市計畫道路用地，而尚待政府徵收取得者；第二種則係政府開闢道路時，遺漏徵收所致。惟目前統計資料無法區分兩者之差異，且按「若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續

使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。」大法官釋字第 400 號解釋有案。是以，若屬上開第二種所稱，係政府開闢道路遺漏徵收所致，則其性質，顯與一般既成道路有別，內政部允宜督促各級地方政府優先列入徵收補償範圍，以維民眾權益。

(七)綜上所述，截至 100 年底止，內政部主管之都市計畫道路用地，仍有約 6,123.4284 公頃之已開闢道路尚未取得所有權，比例高達 49.94%，政府機關缺乏主動積極作為，執行成效偏低；另對於已開闢未徵收補償道路用地，未能核實目標管理，不僅疏於建檔管理，亦未區分輕重緩急等先後順序，訂定分年分期取得計畫，均值檢討。

二、交通部公路總局對於已開闢未徵收補償之私有省道公路，雖訂有處理方案作為其管控機制，惟執行成效不彰；又該處理方案已屆計畫期限，該局允應儘速妥慎檢討修正，並研議其他多元取得方式，俾加速取得已開闢未徵收之私有省道公路。

(一)有關交通部公路總局經管之省道公路系統部分，依該局調查結果，截至 102 年 3 月底止，已開闢尚未徵收之省道公路約計 624 公頃，地主人數約 3 萬餘人，以 102 年度公告現值計算，其地價總額約計 601 億元，先予敘明。

(二)查交通部公路總局鑑於權管未徵收取得之省道公路土地所需經費龐大，囿於財源，短期間內無法全面取得，前於 93 年 11 月 1 日研訂「交通部公路總局經管省道私有既成道路土地取得處理方案」，嗣於 98 年 10 月 1 日酌予修正。該處理方案，以併入年度工程計畫編列預算取得，亦即於辦理道路工程計畫時，將其工程計畫範圍內之私有既成道

路土地列入取得補償，做為其主要取得方式；另以公私有土地交換、容積移轉、接受捐贈等方式做為輔助性取得方式。

(三)依上開方案，近5年內(98年至102年)，交通部公路總局原定辦理19項工程計畫，所需經費13.501億元，可取得土地面積35.86公頃，惟實際僅辦理11項工程，取得6.51公頃土地(執行率約18.15%)，經費0.8135億元(執行率約6.03%)，成效不彰，亟待檢討改進。至於其他輔助性措施，包括容積移轉取得1.4654公頃、接受捐贈取得0.0013公頃，成效亦極為有限。據交通部公路總局辯稱，其原因係囿於預算、民眾抗爭、都市計畫變更及環境影響評估等因素，致部分工程計畫無法於預計年度辦理取得。

(四)另查上開處理方案，原係核列5年(98至102年)之預定取得計畫，目前已屆計畫期限，交通部公路總局允應儘速妥慎檢討修正，並研議其他多元取得方式，俾加速取得已開闢未徵收之私有省道公路。

(五)綜上所述，交通部公路總局對於已開闢未徵收補償之私有省道公路，雖訂有處理方案作為其管控機制，惟執行成效不彰；又該處理方案已屆計畫期限，該局允應儘速妥慎檢討修正，並研議其他多元取得方式，俾加速取得已開闢未徵收之私有省道公路。

三、內政部刻正檢討容積移轉及容積銀行等制度，相關實務操作準據目前仍在研擬規劃中，為確實保障公共設施保留地及既成道路地主財產權益，並維都市健全發展，內政部允應持續與各界充分溝通意見，積極檢討釋疑，完善配套措施，妥慎推動。

(一)由於已開闢未徵收補償道路用地面積及徵收所需

經費均甚龐大，短期內尚難徵收補償完竣，各級政府目前爰配合以都市計畫或地政手段等替代方式辦理，容積移轉即被廣泛使用，作為加速取得已開闢未徵收私有道路產權之其中一種替代措施。

(二)按都市計畫法第 83 條之 1 規定：「(第 1 項)公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。(第 2 項)前項容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、折繳代金、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部定之。」其中有關於折繳代金之規定，係於 98 年 1 月 7 日修正公布，其理由乃鑒於容積移轉因送出基地與接受基地媒合不易，或藉由第三者買賣，取得亦有難度，爰由立法委員連署提案修正。內政部嗣於 98 年 10 月 22 日配合修正容積移轉辦法第 9 條之 1，明定以折繳代金方式移入容積者，其折繳代金之金額、估價方式及代金用途等規定，使接受基地所有權人得於原有容積移轉機制外，選擇以折繳代金方式辦理容積移轉。

(三)查內政部刻正檢討容積移轉及容積銀行等制度，研議全面以折繳代金辦理容積移轉之可行措施。內政部並多次邀請相關業者及地方政府召開研商會議，惟各界尚未能凝聚共識，主要反對理由包括：全面以折繳代金方式，限制地主不能自由選擇以捐贈公設保留地申辦容積移轉，未具公平，且政府徵收期程不明，影響權益；折繳代金恐反映於建築成本，最終墊高房價；折繳代金價格評定是否妥當等問題。

(四)次查本院前針對都市容積管理失控等情，糾正內政部在案（詳本院 099 內正 0040 號糾正案文），嗣為瞭解現行容積移轉、買賣及總量管制規定，爰進行專案調查研究，並提出各項結論與建議（詳本院 102 內調 0006 號專案調查研究報告）。本次本院為調查已開闢未徵收道路用地乙案再次辦理諮詢會議，與會專家學者咸認為，容積移轉涉及都市計畫容積總量管制；容積移轉係以捐贈土地或以折繳代金方式，兩者性質容有不同，允應完善後續配套措施，避免造成都市發展之另外問題，或排擠可透過容積移轉保障產權之地主；容積移轉資訊亟待透明化；容積移轉有賴建立完善機制，以增進既成道路及公共設施保留地之取得效率。

(五)綜上所述，內政部刻正檢討容積移轉及容積銀行等制度，相關實務操作準據目前仍在研擬規劃中，為確實保障公共設施保留地及既成道路地主財產權益，並維都市健全發展，內政部允應持續與各界充分溝通意見，積極檢討釋疑，完善配套措施，妥慎推動。

四、「中央補助直轄市及縣（市）政府取得既成道路試辦計畫」對於節制捐地避稅及提供已開闢未徵收道路土地所有權人出售之管道，或有其考量及目的性，惟該試辦計畫係建立在政府怠於徵收，消極不作為，且有侵犯土地所有權人權益之虞等基礎上，其正當性顯有不足，有失公平正義。

(一)按財政部前為確保稅收，節制捐地避稅，提供有意出售私有既成道路者之出售管道，及協助地方政府取得私有既成道路，於 92 年間訂定「中央補助直轄市及縣（市）政府取得既成道路試辦計畫」

，報奉行政院 92 年 11 月 25 日院臺財字第 0920093052 號函核定在案。後續執行及預算編列，則由內政部營建署自 93 年起至 96 年止（計畫原定至 95 年止，96 年度因應地方政府要求，延長辦理 1 年，97 年度迄今未再編列預算補助地方政府辦理）合計編列 50 億元補助地方政府或其設立之財團法人，以競價方式收購都市計畫範圍內私有既成道路，由所有權人提出申請，以出價占公告現值成數最低者，優先收購。93 至 96 年度合計決標 38.5269 億元，取得既成道路 71.462 公頃，先予敘明。

- (二)次查上開試辦計畫開辦初期補助比率並未設限，由各地方政府本諸競價精神，依政府採購法規定辦理，嗣行政院 94 年 6 月 24 日院授主忠一字第 0940004970A 號函示，自 94 年 7 月 1 日起修正中央補助比率上限為收購土地公告現值 15%（超出部分由各該地方政府自籌），各地方政府嗣後之既成道路取得標案，最高收購價格均訂為公告土地現值 15%。
- (三)有關該試辦計畫是否侵害土地所有權人權益乙節，據財政部復稱，該試辦計畫係作為中央補助地方經費預算執行之依據，其性質無需以法律定之，且相關補助預算業經立法院審議通過；又該試辦計畫，在與既成道路所有權人之權利義務方面，因受契約自由原則之規範，既成道路所有權人可依其自由意願決定是否參與，不具強迫性，且收購程序相關機關仍應受政府採購法之約束，地方政府亦可訂定最低收購價格，以適度保障既成道路所有權人之權益。此外，該試辦計畫，僅係增加私有既成道路所有權人出售管道，對於行政院已核定之處理私有



既成道路應辦理項目如地方政府編列預算分年分期逐步取得、公私有土地交換、區段徵收、市地重劃、容積移轉等，中央及地方相關機關仍將積極推動辦理等語。

- (四)查現行土地徵收條例第 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。」（101 年 1 月 4 日該條例修法前，被徵收之土地，係按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，則按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價。前項徵收補償地價，必要時得加成補償。）大法官釋字第 400 號解釋亦謂，既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償。是以，基於平等原則，政府對於已開闢未徵收之道路用地，即應依法辦理徵收，並給予相當補償，以維護其權益。
- (五)惟政府卻悖離土地徵收條例及大法官釋字第 400 號解釋之規範，不僅創設上開試辦計畫，企圖將政府依法應積極執行之公權力行為，以契約自由原則為藉詞，遁入私法領域，更以與徵收補償顯不相當之低價競標方式，藉以取得已開闢未徵收道路用地之產權。
- (六)按低價競標試辦計畫對於節制捐地避稅及提供已開闢未徵收道路地主出售之管道，或有其考量；實務執行上，93 至 96 年度政府合計取得既成道路 71.462 公頃，亦可謂相當程度達到取得已開闢未徵收道路土地之目的。惟該成果卻係建立在政府怠於

徵收，消極不作為，且有侵犯土地所有權人權益之虞等基礎上。相較於被徵收土地應合理補償之規範，該試辦計畫係在政府未積極分年分期分區編列預算辦理徵收，導致無法確定徵收期程，延宕徵收補償之情形下，誘使已開闢未徵收道路之地主自行以低價競標出售其所有權，無視該等土地所有權人已特別犧牲其財產權益多年，政府不僅未積極維護其權益，反而以顯不相當之價格（最高收購價格以公告土地現值 15%為上限）辦理競價收購，其正當性顯有不足，有失公平正義。

五、為加速取得已開闢未徵收之道路用地，行政院允應督飭所屬儘速檢討修正相關處理原則，並研議其他多元取得方式，落實追蹤執行情形，以維民眾權益。

（一）查我國憲法第 15 條規定，人民之財產權應予保障。大法官釋字第 400 號解釋文亦指出，既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。至於因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止。

（二）基此，行政院秘書長前於 85 年間函頒「依司法院大法官議決釋字第 400 號解釋對私有既成道路取得問題之處理情形」，嗣經 92 年及 99 年修正，決定以資料清查、地政手段（市地重劃、區段徵收）、公私有土地交換、容積移轉、都市更新、徵收工程受益費、依地方稅法通則籌措財源、訂定分年

分期取得計畫、加強檢討廢止喪失功能之既成道路、檢討土地現值評定及補償制度等各項處理原則，分由財政部、交通部及內政部等有關機關依權責推動辦理，以協助地方政府解決既成道路取得問題。

- (三)惟查，截至 100 年底止，內政部主管之都市計畫道路用地，仍有 6,123.4284 公頃之已開闢道路尚未取得其土地所有權；至於交通部公路總局經管之省道公路系統部分，截至 102 年 3 月底止，亦有 624 公頃之已開闢省道公路尚未取得土地所有權。所需經費合計超過 2.7 兆餘元（詳調查意見一、二）。顯示政府迄今仍未能積極且有效解決道路用地已開闢卻未徵收補償之問題，行政院允應督飭所屬儘速檢討修正相關處理原則，並研議其他多元取得方式，落實追蹤執行情形，俾加速取得已開闢未徵收之道路用地，以維民眾權益。

**調查委員：吳豐山、劉玉山、李炳南、程仁宏**

中 華 民 國 1 0 3 年 4 月 1 1 日