

## 調查報告

案由：據審計部 100 年度中央政府總決算審核報告，各級政府耗費鉅資徵收取得之土地，迄未依核准興辦事業或徵收計畫使用，任令該等土地閒置多年；復內政部為核准、撤銷及廢止徵收申請案之主管機關，是否善盡監督考核職責等情乙案。

調查意見：

有關據審計部民國（下同）100 年度中央政府總決算審核報告，各級政府耗費鉅資徵收取得之土地，迄未依核准興辦事業或徵收計畫使用，任令該等土地閒置多年；復內政部為核准、撤銷及廢止徵收申請案之主管機關，是否善盡監督考核職責等情乙案，經本院函請審計部提供相關卷證資料，嗣請內政部、經濟部及交通部查復說明，並於 102 年 3 月 18 日約請內政部李部長鴻源及行政院交通環境資源處黃處長志聰率相關業務主管到院接受委員詢問，經本院綜整相關卷證資料發現，截至 100 年 12 月底止，各級政府已徵收土地中，計有 132 案，土地面積 137 萬餘平方公尺，於徵收計畫使用期限屆滿後，迄未依核准興辦事業或徵收計畫完成使用，合計耗費公帑逾新臺幣（下同）58 億餘元，案經調查竣事，茲臚列調查意見如下：

一、中央及地方政府任令已徵收土地 137 萬餘平方公尺閒置迄今，未積極研謀因應方式，或檢討其興辦事業計畫，亦未依相關規定辦理撤銷或廢止徵收，其上級事業主管機關未能確實列管督促所屬之各需用土地人，積極依法檢討辦理，內政部身為土地徵收條例之中央主管機關，未落實要求各需用土地人及其上級事業主管機關依法辦理，均核有嚴重怠失。

（一）按土地徵收條例第 49 條第 1 項前段規定略以：「已公

告徵收之土地，需用土地人應切實按核准計畫及所定期限使用。在未依徵收計畫完成使用前，需用土地人應每年檢討其興辦事業計畫，並由其上級事業主管機關列管。」是以，需用土地人對於已公告徵收之土地，應切實按照核准徵收計畫書所定興辦事業之使用目的及用途，並於徵收計畫所訂期限內完成使用。在未依徵收計畫完成使用前，需用土地人應每年檢討其興辦事業計畫，並視情況辦理撤銷或廢止徵收，並由其上級事業主管機關列管。

- (二)經查截至 100 年 12 月底止，各級政府已徵收土地中，計有 132 件徵收案，土地面積逾 137 萬餘平方公尺，自核准徵收迄今已約 4 至 25 年餘，卻未於徵收計畫所訂期限內，按照核准徵收計畫書所定興辦事業之使用目的及用途完成使用。其中，中央政府計有 41 件（司法院 2 件、經濟部 23 件、交通部 15 件、教育部 1 件），包括尚未開闢使用 31 件、辦理中 2 件、僅部分使用 8 件，合計閒置土地面積約 553,189 平方公尺。地方政府則有 91 件（臺北市 11 件、臺中市 13 件、臺南市 7 件、基隆市 3 件、桃園縣 5 件、新竹市 3 件、苗栗縣 7 件、彰化縣 14 件、南投縣 12 件、雲林縣 4 件、嘉義縣 4 件、屏東縣 5 件、花蓮縣 3 件），包括尚未開闢使用 49 件、辦理中 3 件、僅部分使用 20 件，未依核准興辦事業計畫使用（例如原核准徵收土地應作為興建學校使用，目前卻作為籃球場、棒球場、運動場、或供民眾休閒使用）19 件，合計閒置土地面積約 817,619 平方公尺（詳表 1、2、3）。
- (三)上開各需用土地人於上開已徵收土地閒置期間，未積極研謀因應方式，或檢討其興辦事業計畫，亦未依相關規定辦理撤銷或廢止徵收，任令已徵收土地閒置迄今，又其上級事業主管機關未能確實列管督促所屬之各需用

土地人，積極依法檢討辦理，致已徵收土地閒置多年，迄未依徵收計畫完成使用，另內政部身為土地徵收條例之中央主管機關，未落實要求各需用土地人及其上級事業主管機關依法辦理，均核有嚴重怠失。

表 1、各級政府已徵收取得之土地使用期限屆滿未依核准興辦事業使用情形統計表

單位：m<sup>2</sup>、元

政府別	件數	土地面積	土地徵收補償 (A)	地上物補償費 (B)	小計 (C) = (A) + (B)
中央政府	41	553,189	1,859,918,105	170,749,572	2,030,667,677
地方政府	91	817,619	3,545,332,257	277,868,941	3,823,201,198
合計	132	1,370,808	5,405,250,362	448,618,513	5,853,868,875

資料來源：審計部及內政部

表 2、中央政府已徵收土地未依使用期限暨核准興辦事業使用情形統計表

單位：件數

主管機關	需地機關	使用情形	件數	小計
司法院(2)	臺灣桃園地方法院	辦理中	2	2
經濟部(23)	臺灣電力股份有限公司	未使用	22	22
	水利署	部分使用	1	1
交通部(15)	臺灣區國道新建工程局	未使用	3	3
	觀光局	未使用	1	1
	公路總局	部分使用	6	11
		未使用	5	
教育部(1)	國立台北教育大學附設實驗國民小學	部分使用	1	1
合計		辦理中：2 件 部分使用：8 件 未使用：31 件		41

資料來源：審計部及內政部

表 3、地方政府已徵收土地未依使用期限暨核准興  
辦事業使用情形統計表

單位：件數

主管機關	需地機關	使用情形	件數	小計
臺北市府 (11 件)	臺北市府	辦理中	1	11
		未使用	10	
臺中市政府 (13 件)	臺中市政府	未依核准興辦事業使用	2	2
	大甲區公所	未依核准興辦事業使用	2	2
	沙鹿區公所	部分使用	7	9
		未使用	2	
台南市政府 (7 件)	臺南市政府	辦理中	1	2
		未使用	1	
	麻豆區公所	部分使用	1	1
	新化區公所	部分使用	1	2
		未使用	1	
	安定國中	未依核准興辦事業使用	1	1
東山國小	部分使用	1	1	
基隆市政府 (3 件)	基隆市政府	未使用	2	3
		未依核准興辦事業使用	1	
桃園縣政府 (5 件)	桃園縣政府	未使用	1	1
	桃園市公所	未使用	3	4
		部分使用	1	
新竹市政府 (3 件)	新竹市政府	未使用	3	3
苗栗縣政府 (7 件)	苗栗縣政府	未依核准興辦事業使用	2	2
	苗栗市公所	未使用	3	3
	通霄鎮公所	未使用	1	1
	頭份鎮公所	部分使用	1	1
彰化縣政府 (14 件)	彰化縣政府	未使用	3	3
	彰化市公所	未使用	1	2
		部分使用	1	
	鹿港鎮公所	未使用	5	5
	溪湖鎮公所	未使用	1	1
	花壇鄉公所	未使用	1	1

主管機關	需地機關	使用情形	件數	小計
	社頭鄉公所	未使用	2	2
南投縣政府 (12 件)	南投縣政府	未依核准興辦事業使用	5	6
		未使用	1	
	竹山鎮公所	未使用	2	3
		未依核准興辦事業使用	1	
	集集鎮公所	部分使用	1	1
	國姓鄉公所	未使用	1	1
	水里鄉公所	未使用	1	1
雲林縣政府 (4 件)	土庫鎮公所	未使用	1	2
		部分使用	1	
	二崙鄉公所	部分使用	1	1
	麥寮鄉公所	未使用	1	1
嘉義縣政府 (4 件)	嘉義縣政府	未依核准興辦事業使用	3	3
	朴子市公所	未使用	1	1
屏東縣政府 (5 件)	屏東市公所	部分使用	2	2
	萬丹鄉公所	部分使用	1	1
	琉球鄉公所	部分使用	1	1
	崁頂鄉公所	未使用	1	1
花蓮縣政府 (3 件)	花蓮縣政府	辦理中	1	3
		未依核准興辦事業使用	2	
合計		辦理中：3 件 部分使用：20 件 未使用：49 件 未依核准興辦事業使用：19 件		91

資料來源：審計部及內政部

(四)綜上所述，截至 100 年 12 月底止，各級政府已徵收土地中，計有 132 件徵收案，土地面積逾 137 萬餘平方公尺，未於徵收計畫所訂期限內，按照核准徵收計畫書所定興辦事業之使用目的及用途完成使用。各需用土地人未積極研謀因應方式，或檢討其興辦事業計畫，亦未依相關規定辦理撤銷或廢止徵收，任令已徵收土地閒置迄今，其上級事業主管機關未能確實列管督

促所屬之各需用土地人，積極依法檢討辦理，致已徵收土地閒置多年，迄未依徵收計畫完成使用，內政部身為土地徵收條例之中央主管機關，未落實要求各需用土地人及其上級事業主管機關依法辦理，均核有嚴重怠失。

二、內政部負責核准土地徵收申請案，卻未能確實審核需用土地人執行興辦事業之能力以及興辦事業計畫之財務評估，且忽視土地徵收條例公布施行前，已核准徵收案件之實際使用情形，而未施予後續管考及監督，難辭怠失之咎。

(一)按現行土地徵收條例第13條第1項及第13條之1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。」且徵收計畫書必須載明徵收土地原因、興辦事業計畫之必要性說明、公益性及必要性評估報告、興辦事業概略及其計畫進度、應需補償金額總數及其分配、準備金額總數及其來源等事項。同條例第2條、第14條及第50條第1項又分別規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」、「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」、「撤銷或廢止徵收，由需用土地人向中央主管機關申請之。」該條例第13條第2項並規定，中央主管機關（即內政部）審核需地機關申請土地徵收時，應審查之事項，包括：1. 是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。2. 需用土地人是否具有執行該事業之能力。3. 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。4. 該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。5. 該事業計畫之財務評估是否合理可行。6. 依該條例第 34 條之 1 提出之安置計畫是否合理可行。7. 其他依法應為或得為審查之事項。依上開規定，內政部即為土地徵收條例之中央主管機關，負責核准土地徵收、撤銷徵收及廢止徵收之申請案，依法審查需用土地人所報徵收計畫之必要性，徵收範圍是否為事業所必需，取得之手段及方法是否過當，有無足夠經費得以支應補償價款等事項。

(二) 雖據內政部表示，上開已徵收土地閒置未使用情形中，大致可區分為早期配合行政院加速都市計畫公共設施保留地取得及依興辦事業計畫取得兩種。除早期配合行政院加速都市計畫公共設施保留地取得之土地，因興建計畫及經費來源未定致遭閒置外，其餘閒置未用情形，多為台電、交通事業及教育事業所需要，未使用原因多為民眾抗爭、少子化、或其他突發狀況（如被劃定為保護區）。該部自土地徵收條例施行以來，業每年定期進行現地查核，該條例 101 年 1 月 4 日修正公布後，更對徵收計畫的經費來源、財務計畫及計畫之公益性、必要性，有更嚴格的審查標準，並已訂定土地徵收損害賠償處理原則，未來各需用土地人若有因閒置未使用土地致損害民眾權益經判決確定，將責成應負責之機關編列預算辦理後續損害賠償。透過上述措施，將可有效改進各需用土地人徵收土地卻閒置未用而浪費公帑之情形等語。

(三) 惟查，上開已徵收土地之閒置，主要係因環境影響評估未通過、居民抗爭、經費不足、少子化、或交通量需求評估尚欠詳實等因素，致土地暫無使用需求或中斷使用，除顯示需地機關於申請徵收前未能妥善規劃，亦顯示土地徵收作業流於輕率，內政部未能確實審

核需用土地人執行事業之能力以及興辦事業計畫之財務評估。又內政部雖自土地徵收條例施行以來，每年定期進行現地抽核，卻忽視土地徵收條例公布施行前，已核准徵收案件之實際使用情形，而未施予後續管考及監督，難辭怠失之咎。

(四)又按徵收計畫書應載明徵收計畫使用期限，據內政部表示，基於興辦事業計畫性質各有不同，如水利工程與道路工程所需開工與完工日期有所差異，應有不同標準，因此，有關徵收計畫書所載之計畫使用期限，係由需用土地人本於權責依據興辦事業需要填寫，內政部為徵收審核機關，對於徵收計畫書所載計畫使用期限，一般係尊重需地機關興辦事業之專業判斷等語。惟查徵收計畫使用期限攸關原土地所有權人申請收回及需用土地人撤銷、廢止徵收之處理，影響誠屬重大，從內政部 72 年 2 月 22 日台內地字第 142316 號函釋：「今後各級機關徵收土地，應由上級事業主管機關列管，促其迅行在法定期限實行使用，如有不依計畫期限使用或未於法定期限內實施使用者，應追究責任議處。」，以及內政部 89 年 5 月 4 日台(89)內地字第 8972649 號函釋：「徵收土地後應注意列管在法定期限依計畫使用」，可見一斑。因此，若放任需用土地人自行填寫，而未建立客觀之審認標準，除無法掌握擬興辦事業計畫執行進度，對於人民財產權益之保障，亦有未洽。

(五)綜上所述，內政部負責核准土地徵收申請案，卻未能確實審核需用土地人執行興辦事業之能力以及興辦事業計畫之財務評估，且忽視土地徵收條例公布施行前，已核准徵收案件之實際使用情形，而未施予後續管考及監督，難辭怠失之咎。



三、對於已徵收卻閒置迄今之土地，內政部允應協助及督促各需用土地人儘速通盤檢討是否仍有興闢使用之需求。如經檢討認為，仍有使用之必要，應儘速限期完成使用；如已無使用之必要，則應依規定辦理撤銷、廢止徵收或檢討其興辦事業計畫。

(一)按憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」復查司法院釋字第 400 號及第 409 號解釋分別闡釋：「憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭收公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產權，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。」、「人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第 23 條及第 143 條第 1 項之規定自明。徵收私有土地，給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收土地之要件及程序，憲法並未規定，係委由法律予以規範，此亦有憲法第 108 條第 1 項第 14 款可資依據。土地法第 208 條第 9 款及都市計畫法第 48 條係就徵收土地之目的及用途所為之概括規定，但並非謂合於上述目的及用途者，即可任意實施徵收，仍應受土地法相關規定及土地法施行法第 49 條比例原則之限制。…」

(二)土地徵收乃政府依公權力之運作，為公益事業需要，基於國家對土地之最高主權，依法定程序，對特定私有土地，給予相當補償，強制取得之一種處分行為。惟政府徵收取得需用土地後，應切實於徵收計畫所訂期限內，按照核准徵收計畫書所定興辦事業之使用目的及用途完成使用，對於徵收所得土地之利用仍受徵

收目的之拘束，故於徵收目的不能達成或不復具有必要性之情形下，政府自應檢討其興辦事業計畫或辦理撤銷徵收或廢止徵收，將徵收所得之土地歸還予原土地所有權人，以落實保障人民財產權益。

(三)基此，對於已徵收卻閒置迄今之土地，內政部允應協助及督促各需用土地人儘速通盤檢討是否仍有興闢使用之需求。如經檢討認為，仍有使用之必要，應儘速限期完成使用；如已無使用之必要，則應依規定辦理撤銷、廢止徵收或檢討其興辦事業計畫。各需用土地人之上級事業主管機關並應確實列管督促各所屬機關，依法令規定妥慎積極辦理。

調查委員：吳豐山  
劉玉山  
洪昭男  
洪德旋  
李炳南