

壹、案由：目前政府徵收私有土地，是否符合憲法第 15 條、司法院大法官釋字第 400 號、第 425 號、第 516 號解釋等規定，給予相當或合理補償，以及政府長期未取得都市計畫公共設施保留地，影響土地所有權人權益等情，均有深入瞭解之必要乙案。

## 貳、調查意見：

政府徵收私有土地為一種強制之行政行為，對被徵收土地之所有權人而言，形同被強迫出售土地，如果政府無法給予合理補償，自易引發民怨。目前政府徵收私有土地，是否符合憲法第 15 條、司法院大法官釋字第 400 號、第 425 號、第 516 號解釋等規定，給予相當或合理補償，以及政府長期未取得都市計畫公共設施保留地，影響土地所有權人權益等情，均有深入瞭解之必要。業經調查竣事，茲臚述調查意見如後：

一、政府徵收私人土地，因技術性與制度面等因素，造成實際補償實難謂已具相當及合理，為落實憲法第 15 條關於人民財產權應予保障及符合司法院大法官相關解釋之意旨，洵應妥適處理。

(一)按憲法第 7 條規定：「中華民國人民，無分男女，宗教，種族，階級，黨派，在法律上一律平等。」、第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」。復查司法院大法官第 400 號、第 425 號、第 516 號解釋意旨略以，國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民之財產，對被徵收財產之權利人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償，且補償與損失必須相當。據內政部表示，土地徵收條例第 30 條規定：「被徵收之土地，應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，應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；其加成補償成數，由直轄市或縣(市)主管機關比照一般正常交易價格，提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評定之。」；徵收私有土地，為達成公用需要土地手段之一種，而徵收補

償係採相當補償，而非完全補償，有司法院釋字第409、425、440及516號等解釋可資參照；至於徵收土地補償費是否相當合理，係委由法律予以規範，於補償地價部分即依土地徵收條例第30條規定辦理，此觀之該條文立法說明：「為在不損及土地所有權人權益及兼顧取得公共建設原則下，使政府徵收民地給予合理補償，……」，乃係徵收補償採相當補償之體現。又該條文之立法意旨係按照公告土地現值為徵收補償地價，但由於諸多因素，公告土地現值與市價有相當差距，土地所有權人無法以補償金額另購回同等性質之土地，以致常發生抗爭阻擾情事，不僅妨礙公共建設之推展，且造成民怨，影響政府形象甚鉅。「為在不損及土地所有權人權益及兼顧順利取得公共建設用地」原則下，使政府徵收民地給予合理補償，爰於第2項規定，徵收補償地價，必要時得加成之。又基於目前直轄市或縣（市）公告土地現值與市價之差距各有不同，故另規定加成成數，由直轄市或縣（市）主管機關參照正常交易價格（即市價），提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時，視其實際價格差距，予以合理評定。若土地所有權人不服徵收補償價額時，得依該條例第22條規定，提起行政救濟等語。

(二)惟查現行徵收土地之補償地價，係按照徵收當期之公告土地現值，並比照一般正常交易價格予以加成。惟所謂公告土地現值，乃係直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年1月1日公告之土地現值（平均地權條例第46條參照）。而現階段直轄市、縣（市）地政機關對於不動產交易價格之

來源，多係根據稅捐機關移送之土地所有權移轉現值申報書中之買賣案件，經過篩選取樣後，再向當事人、四鄰、仲介業、地政士、金融機構、公有土地管理機關等進行查價工作，據以估計土地之正常交易單價，並將其調整至查估當年9月1日之估價基準日，並非翌年1月1日公告當時之土地「現值」，故「公告土地現值」洵名不符實。

- (三)由於政府對於不動產交易，尚未建立強制申報實際交易價格之機制，缺乏不動產實際市場交易價格之資料庫，地政機關僅以取樣方式進行查價，難以全面廣泛地取得正常交易價格，且經查價所獲得之價格，亦未能據以確認即為真實交易價格。查我國現行地價查估制度係採區段估價法，該方法係將價格相近、性質相同、地段相連之土地劃歸為同一地價區段，再查估區段之價格，代表全區各筆土地之宗地單位地價。地價區段原則上可分成一般地價區段、公共設施保留地地價區段、一般路線價區段及繁榮街道路線價區段等。惟除繁榮街道路線價區段內之宗地，有考量臨街位置及深度因素外，其他區段之土地，均以其區段地價作為區內各筆土地之宗地單位地價。換言之，公告土地現值之查估，有查估影響地價之區域因素，卻未查估個別因素，所以同一地價區段內，每一筆土地之單位地價均相同，不論臨街情形、形狀、面積等，均不在考慮之列，以致同一區段內每筆土地被徵收時，其補償之單位地價均相同。因此自宗地價格觀點而言，公告土地現值忽略不動產交易市場上個別宗地交易考量之個別因素。顯示均一性之區段地價與市價有別，以之為計算徵收補償地價之基準，其公平性與精確性實難謂允當。

- (四)又據內政部表示，公告土地現值及徵收補償地價之加成補償成數，係由直轄市及縣（市）政府提請地價評議委員會評議，地價評議委員會組成機制之設計，除政府各相關單位代表外，並聘任專家學者、當地相關業界、公會、代表地方公正人士等，期經由不同屬性、專業之代表，綜合考量不同之見解及專業建議，獨立行使職權，共同作成決定，依此機制運作之評議結果應屬客觀等語。惟查目前全國約有 1,400 萬筆土地，劃設之地價區段數約 10.6 萬個。全國 25 個直轄市及縣（市）政府提請地價評議委員會評議之地價區段，平均每個委員會評議 4,240 個地價區段、區段地價。雖地價評議委員會委員係由對於不動產賦有專業之人士所組成，然冀望該委員會於有限之時間確實審議每一地價區段之劃設、區段地價之訂定及徵收補償加成之成數等，洵有困難，故其評議功能自難謂周延妥適。
- (五)另雖據內政部表示，土地徵收補償應比照一般正常交易價格予以補償，被徵收土地所有權人對於徵收補償價額不服者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，土地所有權人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。查行政法院只能就行政機關判斷時，有無遵守法定秩序、有無基於錯誤之事實、有無遵守一般有效之價值判斷原則、有無夾雜與事件無關之考慮因素等事項審查，其餘有關行政機關之專業認定，爰行政法院均予尊重（最高行政法院 96 判字第 1970 號判決意旨參照）。易言之，司法實務多認為，公告土地現值及補償成數之評定，涉及專業知識，法令上已設有「地價評議委員會」專責辦理，則土地所有權人對於不服徵收補償價額復議者，行政法院往往採取尊重地價評

議委員會之專業認定，而地價評議委員會評議功能流於形式，已如前述。是以，被徵收土地之所有權人對徵收補償價額不服者，欲循行政救濟途徑獲得應有之權益，有如緣木求魚。

(六)公告土地現值為徵收土地補償地價加成之基礎，然公告土地現值係於每年1月1日公告，公告後適用1年。但市價卻係經常變動，故就同一筆土地於同一年內之不同時點徵收，其補償價額如均相同，而未考量土地正常交易價格之變動情形，即難謂合理。無怪乎本院諮詢專家學者，有指出依據財政部國有財產局之「國有非公用不動產標售情形月報表」，其中列有「公告土地現值」、「土地標售底價」、「土地決標底價」、「土地決標價格超出公告土地現值百分比」、「土地決標價格超出標售底價百分比」，即可看出內政部提供資料據以表示公告土地現值加成後作為補償地價已接近市價之百分比，與事實應有很大出入。是以，內政部雖稱徵收補償地價係依法按照徵收當期之公告土地現值，並比照一般正常交易價格予以加成，然根據上述，其欠缺合理性，已不待言。另觀諸英國之土地徵收補償制度，關於地價補償係以土地之市價為補償標準。其估價日期為：1、補償金額為雙方當事人同意時，則同意以土地徵收之通知日期為估價日期。2、徵收機關占有之日。3、土地徵收補償爭議案繼續上訴至上訴法院及上議院時，其估價日期則以土地法庭聽證之最後1日為估價日期。其以市價為補償標準，估價日期又較具彈性，對被徵收土地所有權人之權益似較有保障，值得借鏡。

(七)我國目前土地徵收補償，依據土地徵收條例規定，除地價補償外，雖尚有土地改良物、土地改良費用

及營業損失、遷移費等 5 項補償費。惟本院諮詢學者專家時，有表示徵收補償應不只前述 5 項，亦即針對土地被徵收，所造成之損失，應不只有前述 5 項。例如：生活權補償、精神補償等尚未能納入，應給予適度考量云云。

(八)綜上，國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民之財產，對被徵收財產之權利人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償，且補償與損失必須相當。惟政府徵收補償地價，係按照徵收當期之公告土地現值，並比照一般正常交易價格予以加成，但卻面臨土地市場交易價格查估之困難、區段估價法忽略土地個別因素、地價評議委員會功能流於形式、行政法院之審判往往著重是否踐行地價評議程序，以及公告土地現值與徵收時點之市價有落差、土地徵收所導致其他損失之補償項目似尚不周延等技術性與制度面之多重因素影響，造成實際補償顯失公平及合理性，實難謂徵收私有土地之補償已具相當及合理。故為落實憲法第 15 條關於人民財產權應予保障及符合司法院大法官相關解釋之規定意旨，洵應妥適處理。

二、政府對公共設施保留地問題之處理，允應儘速檢討改進，建立妥適周延之機制，如經檢討，認定因時空環境改變，已無保留必要，應予解編，以保障人民權益、消彌民怨並紓解未來財政負擔。

(一)所謂「公共設施保留地」係指，主管機關為實現都市有計畫之均衡發展，依都市計畫法在都市計畫地區範圍內設置公共設施用地，以為都市發展之支柱，此種用地在未經取得前稱之。按都市計畫法於 53 年 9 月 1 日增訂，公共設施保留地徵收之期間，不得超過 5 年，逾期不徵收，視為撤銷；但有特殊情

形，經上級政府之核准得延長之，其延長期間，至多 5 年。嗣因都市計畫公共設施用地種類繁多，面積甚大，所需經費甚多，地方政府財政困難無法因應，爰於 62 年 9 月 6 日該法再修正，公共設施保留地應自公布之日起 10 年內取得之。但有特殊情形，經上級政府之核准，得延長之；其延長期間至多 5 年。逾期不徵收，視為撤銷。復因內政部統計臺灣地區 424 處都市計畫地區至 77 年 9 月 6 日，將有 1 萬 3 千餘公頃私有地因逾保留期限而撤銷；一旦撤銷，則數十年來逐步所建立之都市計畫體制及發展規模，將面臨瓦解之命運，爰於 77 年 7 月 15 日刪除都市計畫法有關公共設施保留地取得期限之規定。

- (二)復按「都市計畫法於中華民國 77 年 7 月 15 日修正公布之第 50 條，對於公共設施保留地未設取得期限之規定，乃在維護都市計畫之整體性，而都市計畫之實施，則為增進公共利益所必要，與憲法第 23 條及第 143 條並無抵觸。」，雖經司法院大法官釋字第 336 號排除政府對於公共設施保留地如期取得之義務，惟該號解釋亦指出「公共設施保留地，經通盤檢討，如認無變更之必要，主管機關本應儘速取得之，以免長期處保留狀態。若不為取得（不限於徵收一途），則土地所有權人既無法及時獲得對價，另謀其他發展，又限於都市計畫之整體性而不能撤銷使用之管制，致減損土地之利用價值。其所加於土地所有權人之不利益將隨時間之延長而遞增。雖同法第 49 條至第 50 條之 1 等條文設有加成補償、許為臨時建築使用及免稅等補救規定，然非分就保留時間之久暫等情況，對權利受有個別損害，而形成特別犧牲者，予以不同程度之補償。為兼顧

土地所有權人之權益，如何檢討修正有關法律，係立法問題。」。

(三) 依據內政部查復資料，行政院為協助地方政府辦理徵收取得公共設施保留地，分別於 78~82 年及 84~86 年間執行「加速都市計畫公共設施用地取得及財務計畫」及「臺南縣永康交流道特定區等 8 處都市計畫請優先補助徵收其超過 8 公尺以上道路用地案」。另都市計畫法於 77 年 7 月 15 日修法訂定提高徵收地價補償費、放寬保留地得申請臨時建築使用及徵收加成補償免徵所得稅、繼承或因配偶、直系血親間之贈與而移轉者，免徵遺產稅或贈與稅等稅賦稅優惠。復於 91 年 12 月 11 日修法訂定放寬公共設施用地之使用限制、公有非公用土地交換私有公共設施保留地，及私有公共設施保留地得將其容積移轉至其他建築基地建築使用等規定。此外，行政院 81 年 7 月 28 日業已核示：因都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者，應辦理區段徵收，該部已依照核示辦理並遏止公共設施保留地問題之擴大。另該部業依行政院 90 年間核定執行之「都市計畫公共設施保留地問題處理方案」，根據行政院秘書長 98 年 9 月 3 日函示，正進行檢討修正相關對策，以賡續處理公共設施保留地問題。

(四) 查政府為因應都市計畫法對於公共設施保留地取得期限之刪除，並遵大法官會議解釋，為兼顧土地所有權人之權益，主管機關應檢討修正有關法律。惟都市計畫法修正後，關於提高徵收地價補償費及徵收加成補償、免徵所得稅措施等，於土地未被徵收前，對土地所有權人並無助益；又，放寬保留地得申請臨時建築使用，對於土地所有權人財產權損害

之彌補，乃有不足；另，雖可放寬公共設施用地之使用限制，但仍須考量用地之區位及條件；至於公有非公用土地交換私有公共設施保留地等，成效亦屬有限。另政府於 91 年 1 月至 97 年 6 月期間，執行「都市計畫公共設施保留地問題處理方案」結果，僅取得公共設施保留地約 2,250 公頃。據內政部統計資料，截至 97 年尚未取得之公共設施保留地面積約 25,713 公頃，預估徵購所需費用約新臺幣 6.36 兆元。

- (五) 綜上，公共設施用地係都市發展之支柱，攸關人民生活環境品質及都市健全發展至深且鉅。經劃設為公共設施保留地者，雖得為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，但不得為妨礙其指定目的之使用，土地所有權人之使用收益不但遭受限制，復因無法撤銷使用管制，土地價值深受重大影響，甚至對土地所有權人之不利益，亦隨時間而遞增。惟長久以來，政府取得公共設施保留地之面積卻極為有限，此外，地價如隨時間而繼續增漲，則政府財政負擔將不斷增加。故對公共設施保留地問題之處理，允應儘速檢討改進，建立妥適周延之機制，如經檢討，認定因時空環境改變，已無保留必要，應予解編，以保障人民權益、消彌民怨並紓解未來財政負擔。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請行政院確實檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。