

調 查 報 告

壹、案由：據訴，為渠所有坐落高雄市鳳山區頂庄段8筆土地，遭高雄市政府劃設為道路及兒童遊樂場用地達40餘年，迄未徵收補償，損及權益，陳請該府辦理都市計畫檢討變更、優先以市有非公用土地辦理交換或依法徵收等情案。

貳、調查意見：

本案係據訴，渠所有坐落高雄市鳳山區頂庄段等8筆土地（下稱系爭土地），遭高雄市政府劃設為道路及兒童遊樂場用地達40餘年，迄未徵收補償，損及權益等情。案經函請高雄市政府查復說明，嗣於民國（下同）108年5月27日前往現場履勘並於隔日詢問高雄市政府相關業務主管人員，再函請內政部就都市計畫法第45條¹規定說明相關執行情形，業已調查竣事。茲將調查意見臚述如下：

- 一、系爭土地早於68年間即被劃設為公共設施用地，歷經40年，迄未徵收開闢，土地所有權人使用收益之權利長期受到都市計畫法相關規定之限制。高雄市政府歷經多次都市計畫通盤檢討，縱然認為系爭土地仍有維持作為公共設施用地之必要，卻屢以財政拮据為由，既無開闢計畫，亦未要求目的事業機關提出具體明確之財務計畫，從未追蹤查考。尤其，頂庄段000-0、000、000-0及000地號等4筆土地位於過雄街上，其東西兩側之道路均已全寬開闢，北側道路半寬部分亦已

¹ 都市計畫法第45條：「公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場，應依計畫人口密度及自然環境，作有系統之布置，除具有特殊情形外，其佔用土地總面積不得少於全部計畫面積百分之十。」

開闢通行，僅餘該路段遲未徵收開闢。該府對於系爭土地使用權能大幅限縮，已形成人民財產之變相剝奪，既未積極研處救濟之道，亦未對受影響土地所有權人之財產權益如何維護保障，給予必要之協助，缺乏尊重人民財產權之觀念，消極被動，殊有未當。

(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。」司法院釋字第400號解釋文進一步指出：「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，並免於遭受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。」其後，司法院釋字第709號、第732號及第747號解釋更於理由書一再闡述相同之觀點。

(二)復按都市計畫法第6條規定：「直轄市及縣(市)(局)政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」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。」第50條規定：「公共設施保留地在未取得前，得申請為臨時建築使用。前項臨時建築之權利人，經地方政府通知開闢公共設施並限期拆除回復原狀時，應自行無條件拆除；其不自行拆除者，予以強制拆除。都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法，由內政部定之。」第51條規定：「依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」

(三)再按都市計畫定期通盤檢討實施辦法第25條規定：「已劃設而未取得之公共設施用地，應全面清查檢

討實際需要，有保留必要者，應策訂其取得策略，擬具可行之事業及財務計畫，納入計畫書規定，並考量與新市區建設地區併同辦理市地重劃或區段徵收，或舊市區地區併同辦理整體開發，以加速公共設施用地之取得開闢。」²

- (四)由於都市計畫法指定之公共設施保留地，雖得申請為臨時建築使用（參照都市計畫法第50條），或得繼續為原來之使用，或改為妨礙目的較輕之使用，但均不得為妨礙其指定目的之使用（參照都市計畫法第51條），因此，土地所有權人對其土地之使用與收益不僅遭受限制，又因都市計畫使用管制之限制，致其土地價值大幅降低。司法院釋字第336號解釋理由書乃進一步指出：「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，為公共設施保留地。同法第6條、第51條等有關規定，限制土地使用人為妨礙保留目的之使用。而都市計畫有其整體性，乃預計25年內之發展情形訂定之，同法第5條規定甚明。……都市計畫既係預計25年內之發展情形而為訂定，依都市計畫法第26條規定，每5年至少應通盤檢討一次。其中公共設施保留地，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

² 現行條文係內政部100年1月6日台內營字第0990810923號令修正發布。修正前之條次則為第24條，係內政部86年3月28日修正發布，當時條文內容為：「已劃設而未取得之公共設施用地，應全面策訂其取得策略，擬具可行之事業及財務計畫，納入計畫書規定，並考量與新市區建設地區併同辦理市地重劃或區段徵收，以加速公共設施用地之取得開闢。」條文意旨均係為妥善處理公共設施保留地，並兼顧該保留地所有權人之權益。

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。……」

(五)查系爭土地早在68年間，即於「高速公路五甲交流道附近特定區計畫」中，被劃設為道路用地、公園兼兒童遊樂場用地（詳表1）。嗣後該地區歷經3次都市計畫通盤檢討，系爭土地仍維持作為道路用地與公園兼兒童遊樂場用地（目前編號為公兒97），迄未變更，亦未徵收開闢。

表1、系爭土地公共設施用地類別一覽表

地段	地號	面積 (m ²)	公共設施用地類別
鳳山區 頂庄段	000	707.80	公園兼兒童遊樂場用地 (公兒97)
	000	51.17	道路用地
	000	124.84	
	000	3.39	
	000	99.78	
	000	0.50	
	000-0	1.87	
	000-0	795.97	

資料來源：高雄市政府。

(六)陳訴人曾於101年、102年、104年間，先後向高雄市政府陳情，請該府儘速依法徵收或檢討變更都市計畫，該府雖將其陳情意見納入鳳山都市計畫第三次通盤檢討案中研議，並於104年10月1日鳳山都市計畫第三次通盤檢討第9次專案小組會議邀請陳訴人到場說明案情。惟104年11月6日高雄市都市計畫委員會第50次會議時，仍以考量道路系統完整性、周邊道路通行需求及鳳山都市計畫區內公園、兒童遊樂場、綠地、運動場、廣場等5項公共設施用地面

積仍低於都市計畫法第45條所規定之比例（不得少於全部計畫面積10%），且經目的事業主管機關（該府交通局、工務局養護工程處）表示建議保留、不同意變更為由，決議不予變更，仍維持原都市計畫。

(七)嗣於本案調查期間，該府仍稱，本案道路屬於整體系統之一環，為地區出入道路之必需，應劃為道路用地，其徵收事宜，將綜合救災安全、交通需要及平衡各區域發展等因素，並視財源狀況逐年通盤檢討研議；復稱，鳳山現行都市計畫區面積約2,476公頃，其中公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場面積約185公頃，占全部計畫面積7.47%，尚未符合都市計畫法第45條之規定，本案公園兼兒童遊樂場用地之徵收事宜將由該府工務局依道路、公園等徵收開闢計畫原則，並視該府財源狀況逐年通盤檢討研議云云。惟嗣後該府亦自承，囿於市府財源拮据，目前尚無經費辦理系爭土地之開闢，亦無開闢計畫。系爭土地中，僅頂庄段000-0、000、000-0、000地號等4筆土地，已由該府工務局錄案預計辦理「鳳山區過雄街東段開闢工程」，並曾於104、106、107、108年提報編列預算，然經該府內部預算檢討後，最終並未核列經費，因此迄今尚未徵收開闢。

(八)惟查，過雄街為東西向道路，計畫寬度為12公尺，其中坐落過昌街與過勇路間之路段，其北側道路半寬部分，因位於鳳山區過埤（二）重劃區內，早於99年間即已竣工，目前該路段僅剩南側6公尺寬部分尚未開闢完成。鑑於該路段前後兩端，亦即過勇路以東與過昌街以西，均已全寬開闢並開放通行使用，僅該路段尚未全寬開闢，不僅形成交通瓶頸，對於路況不熟者或於視線不清的情形下，易因路寬突然縮減，而肇生意外事故，存有儘速開闢之必要

情形。

(九)再查，本院前已就「各級都市計畫權責機關任令部分都市計畫公共設施保留地長達3、40年迄未取得，嚴重傷害憲法保障人民之生存權與財產權」一情，於102年5月9日審議通過糾正內政部及各級地方政府（102內正22）。該案並提出調查意見略以，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。故經全盤檢討後，如認原劃定之公共設施保留地仍有需要保留者，政府應窮盡一切辦法，補償人民損失，以全公義（102內調40）。內政部嗣為妥善解決公共設施用地經劃設保留而久未取得之問題，除以102年11月29日台內營字第10203489291號函訂定「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」，作為各該都市計畫擬定機關辦理檢討都市計畫公共設施保留地作業之參據，並核定補助各地方政府加速辦理公共設施保留地專案通盤檢討作業。

(十)揆諸內政部102年11月29日訂定之「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」已指出，應「以生活圈模式檢討公共設施用地」，並認為「公共設施應由生活圈觀點整體考量，分析分布區位及服務範圍人口規模，在服務範圍內有功能、規模相近之公共設施時，雖位於不同都市計畫區，仍應跨區檢討，取消功能重疊之公共設施用地」，復於該作業原則「伍、公共設施用地檢討變更原則」中，針對公園、

綠地、廣場、兒童遊戲場之檢討，明定：「未徵收之公園、綠地、廣場、兒童遊戲場用地，應依照各該都市計畫地區之特性及人口集居、使用需求及都市發展情形，核實檢討之。例如：風景特定區計畫外圍已有空曠之山林或農地者，即可核實檢討其現況人口集居情形及使用需求，予以檢討變更。」同時該作業原則之「陸、配套措施」，並規定：「一、辦理跨區整體開發：經檢討可變更公共設施用地為住宅區、商業區或其他使用分區之土地，應併同檢討後仍保留為公共設施用地之土地，評估可行之整體開發方式（區段徵收或市地重劃）及整體開發範圍……」。甚且內政部在召開各地方政府提報公共設施用地整體檢討構想相關審查會議中，對於經檢討仍予以保留之公共設施保留地，亦已提示：如經檢討仍有需要保留由主管單位編列經費取得之公共設施保留地，應請目的事業機關提出具體明確之財務計畫，並納入公開展覽草案之計畫書敘明，以利後續追蹤查考。

(十一)系爭土地早於68年間即被劃設為公共設施用地，歷經40年，迄未徵收開闢，土地所有權人使用收益之權利長期受到都市計畫法相關規定之限制。高雄市政府歷經多次都市計畫通盤檢討，縱然認為系爭土地仍有維持作為公共設施用地之必要，卻屢以財政拮据為由，既無開闢計畫，亦未要求目的事業機關提出具體明確之財務計畫，從未追蹤查考。尤其，頂庄段000-0、000、000-0及000地號等4筆土地位於過雄街上，其東西兩側之道路均已全寬開闢，北側道路半寬部分亦已開闢通行，僅餘該路段遲未徵收開闢。該府對於系爭土地使用權能大幅限縮，已形成人民財產之變相剝奪，既未積極研處救

濟之道，亦未對受影響土地所有權人之財產權益如何維護保障，給予必要之協助，缺乏尊重人民財產權之觀念，消極被動，殊有未當。

二、高雄市政府自94年之後，已長達10餘年未再提供適當之市有非公用土地作為公私土地交換標的。該府未積極辦理市有非公用土地與私有公共設施保留地交換，逕以籌措市政建設財源為由，寧將適當之市有非公用土地優先辦理標售，放任人民財產權受損之情形持續發生，造成陳訴人求助無門，釀成民怨，相關法令規定形同具文，核有怠失，允應積極改善。

(一)按都市計畫法第50條之2規定：「(第1項)私有公共設施保留地得申請與公有非公用土地辦理交換，不受土地法、國有財產法及各級政府財產管理法令相關規定之限制；劃設逾25年未經政府取得者，得優先辦理交換。(第2項)前項土地交換之範圍、優先順序、換算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部會商財政部定之。(第3項)本條之施行日期，由行政院定之³。」

(二)復按都市計畫私有公共設施保留地與公有非公用土地交換辦法第2條規定：「本辦法所稱執行機關，為直轄市、縣(市)政府。」第3條規定：「都市計畫私有公共設施保留地與公有非公用土地交換，以屬同一直轄市、縣(市)行政區域內者為限。」第6條第1項規定：「公有土地管理機關應定期清查可供交換之公有非公用土地，並將其標示、面積、公告現值、權利狀態及使用現況等資料製作成冊，於每年3月底前送執行機關。」第7條第1項規定：「執行

³ 該條文於91年12月11日總統華總一義字第09100239060號令增訂，並經行政院93年2月27日院臺內字第0930006376號令定自93年3月1日施行。

機關接獲可供交換之公有非公用土地清冊後，得視實際需要會勘確認，並應於每年6月底前整理成適當之交換標的，於各該機關網站、公布欄及各該鄉（鎮、市、區）公所公布欄公告受理私有公共設施保留地交換資格審查（以下簡稱交換資格審查），並將公告日期、地點登報周知。」該辦法另於第6條第2項規定：「公有非公用土地有下列情形之一者，不予列入交換：一、公共設施保留地。二、依法不得為私有之土地。三、已有處分、利用等計畫或限制用途。四、抵稅土地。但經稅捐稽徵主管機關同意者，不在此限。五、已設定他項權利。但經他項權利人同意者，不在此限。六、已出租。但經承租人同意者，不在此限。七、依建築法指定建築線有案且已建築完成之現有巷道或具公用地役關係之既成道路。」

(三)經查，自93年起至107年底止，高雄市政府就其經營之市有非公用土地公告可供與私有公共設施保留地交換者，僅有93年度7筆、94年度4筆⁴，合計11筆土地（詳表2）。其他年度或因公告停辦、或因市有土地管理機關所提供之市有非公用土地為畸零地、裡地，經評估後，認為非屬都市計畫私有公共設施保留地與公有非公用土地交換辦法第7條所稱「適當之交換標的」，為避免交換後產生爭議，而未辦理公告。

⁴ 93年至107年間，財政部國有財產署亦提供經營之國有非公用土地數筆，作為私有公共設施保留地交換之標的。惟參酌都市計畫私有公共設施保留地與公有非公用土地交換辦法第5條第2項規定：「應由直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所取得之私有公共設施保留地，以直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有非公用土地交換……」故此處僅論述高雄市市有非公用土地，而不含國有非公用土地。

表2、高雄市市有非公用土地公告作為私有公共設施保留地交換標的一覽表

土地管理機關	年度	鄉鎮市區	地段		地號	土地面積 (m ²)	使用分區	備註	
			段	小段					
高雄市政府財政局	93	前鎮	仁愛		000-000	66	住四	成功交換	
		前鎮	仁愛		000	286	商三		
		前鎮	獅甲	二	000	264.97	住四		
		前鎮	獅甲	三	000	132.11	特商二		
		苓雅	成功		000	59	商五		
		苓雅	成功		000	130	商五		
		苓雅	成功		000-0	179	商五		
	94	左營	菜公	二	000	527	工業區	無人投標	
		三民	澄清	一	000-0	51	住五	成功交換	
		三民	澄清	一	000-0	72	住五		
		三民	澄清	一	000-0	33	住五		
	小計					11筆	1,800.08		

資料來源：本院依高雄市政府提供資料整理製作。

(四)再查，近5年，高雄市政府財政局標售市有非公用土地計179筆，面積達107,608.32平方公尺；其中，位於鳳山區者，計9筆，土地面積3,187.27平方公尺。另外，截至108年4月止，高雄市政府財政局經營之市有非公用土地仍有1,185筆，面積263,054.90平方公尺。其中，位於鳳山區者，則有33筆，土地面積4,318.71平方公尺。由上述統計數據，足見高雄市政府並非毫無適當之市有非公用土地可供私有公共設施保留地辦理交換。

(五)經詢問高雄市政府為何不將相關市有非公用土地列入交換，據該府表示，都市計畫私有公共設施保留地與公有非公用土地交換辦法第6條第3款規定，公有非公用土地已有處分、利用計畫者，不予列入交

換。市府因財政拮据，須透過多元管道籌措財源。該府財政局辦理標售之市有非公用土地，係以重劃完成分回之土地、各機關交回宿舍、眷舍及排除占用收回之商業、住宅區市有土地為主。為籌措市政建設財源，是類土地分回或交回後即列為處分標的，爰依上開規定不予列入交換云云。

- (六)惟查，政府面對公共設施保留地經劃設保留卻久未取得之問題，為緩和私有公共設施保留地土地所有權人財產權能因長期受到限制所形成個人權益之特別犧牲，特於都市計畫法增訂第50條之2，不僅規定在不影響公共設施保留地所有權人權益情形下，政府可依相關法令採取以地易地，辦理公私土地交換外，更明定「劃設逾25年未經政府取得者，得優先辦理交換」，期各直轄市、縣（市）政府能積極辦理公有非公用土地與私有公共設施保留地交換，以達保障人民財產權益之目的。陳訴人所有之系爭土地被劃設為公共設施保留地已逾40年，本可藉由上述相關法令規定之切實執行，讓其受限之財產權益獲得些許舒緩。然而高雄市政府卻不思此途，自94年之後，已長達10餘年未再提供適當之市有非公用土地作為公私土地交換標的。該府未積極辦理市有非公用土地與私有公共設施保留地交換，逕以籌措市政建設財源為由，寧將適當之市有非公用土地優先辦理標售，放任人民財產權受損之情形持續發生，造成陳訴人求助無門，釀成民怨，相關法令規定形同具文，核有怠失，允應積極改善。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，提案糾正高雄市政府。
- 二、調查意見，函復陳訴人。
- 三、調查意見，移請本院人權保障委員會參處。

調查委員：蔡培村、楊美鈴

中 華 民 國 1 0 8 年 9 月 日