

調 查 意 見

一、金門縣政府辦理「東洲至酒廠」道路拓寬整建計畫，協議價購陳訴人所有坐落金寧鄉東洲段○○○地號土地，未先辦理逕為分割確認道路用地面積，復未提供陳訴人正確的「道路占用土地面積」資訊，肇致陳訴人配合政府公共建設，卻依據錯誤訊息，同意該府價購東洲段○○○地號全部範圍，因而降低其與祖宅土地整體使用效益。金門縣政府允應妥謀補救之道，避免因行政作業疏失造成民眾財產權益受損。

(一)金門縣政府為辦理「東洲至酒廠」道路拓寬整建工程，協議價購陳訴人所有坐落金寧鄉東洲段○○○地號整筆土地，總面積 88.21 平方公尺¹。根據該府工務局(現改制為工務處)94 年 8 月 22 日辦理本案「土地價購協議會」會議紀錄簽呈(縣長於 94 年 8 月 29 日核准)說明略以：「本路段共需價購取得土地計 38 筆，並俟地政局完成道路用地面積逕為分割後，將依實際面積辦理用地價購，另整筆土地經道路分割後，造成殘餘部分面積，擬依地主意願一併辦理價購。」惟查，該府辦理協議價購時，並未先完成道路用地面積逕為分割，再根據分割後之道路實際使用系爭土地面積，與陳訴人進行協議價購，而係陳訴人 106 年表示有意購回系爭土地屬「自然村專用區」之範圍時，該府始將系爭土地逕為分割成○○○、○○○-1 地號等 2 筆土地。系爭土地分割後之○○○地號土地面積為 55.04 平方公尺，目前作為「道路用地」(占原價購土地面積之 62.4

¹ 陳訴人主張分割前東洲段 450 地號土地面積為 88.57 平方公尺，惟依地籍謄本登載，系爭土地面積為 88.21 平方公尺。

%)；○○○-1 地號土地面積為 33.17 平方公尺，目前為「自然村專用區」（占原價購土地面積之 37.6%），顯示並非系爭土地全筆 88.21 平方公尺皆供作「東洲至酒廠道路」使用，合先敘明。

(二)據陳訴人主張：

- 1、95 年 11 月需地機關與陳訴人協議價購東洲段○○○地號土地當時，並未逕為分割土地，同時承辦人亦未以任何書面文字或口頭告知陳訴人道路用地實際使用面積，僅告知陳訴人東洲段○○○地號土地全部需要用於道路使用。此由需地機關原協議價購清冊上註明之系爭土地面積『88.21』平方公尺，使用分區為『道路用地』，權利範圍為『全部』，價購原因為『工程用地』，即可知道，承辦人當時並未依照縣政府長官核示，應先完成道路用地面積逕為分割後，再與地主協議殘餘部份面積是否一併價購之意願。
- 2、退一萬步而言，若需地機關承辦人員價購前有先逕為分割東洲段○○○地號土地，並明確告知陳訴人公共使用面積僅需 55.04 平方公尺，陳訴人斷不會同意讓售全部土地給需地機關，因為剩餘部分 33.17 平方公尺(即逕為分割後之東洲段○○○-1 地號)，與陳訴人祖宅土地完整連接，尚有使用價值。

(三)金門縣政府則稱²：

- 1、本案協議價購已有明確告知原地主系爭土地之道路用地面積與價購之地價，如所附「用地徵收土地清冊」。陳訴人所有土地為東洲段○○○地號

² 本院 110 年 10 月 29 日詢問金門縣政府相關主管人員說明，以及金門縣政府 110 年 9 月 27 日府工土字第 1100079119 號函查復本院內容參照。

，土地使用分區原為道路用地及自然村專用區，面積為 88.21 平方公尺，用地面積(使用面積)為 75.59 平方公尺(已顯示沒有整塊使用)。

- 2、經檢視案內用地價購清冊，於 94 年辦理用地取得時均尚未辦理道路用地逕為分割，即私有土地使用分區除了道路用地外，還有其它分區土地(如自然村專用區、農業區等)，該府一般性作法為就前述清冊所列土地面積、用地面積(使用面積)向地主說明及溝通協調取得用地，再依地主意願續辦，例如：一塊私有土地，使用分區為道路用地及農業區，經與地主溝通協調後，地主覺得因道路用地切割後所剩之農業區土地不大，不易使用，請該府一併辦理價購，在這種情況下，私有土地不會辦理道路用地逕為分割作業，由該府價購整塊私有土地(道路用地及農業區)；若經溝通協調後，地主只要道路用地由該府辦理價購，餘土地要保留所有權，該府會先辦道路用地逕為分割後，價購道路用地，餘土地仍由地主所有(即此部分該府不辦理價購)。
- 3、規劃階段東洲段○○○地號依規劃需求，道路部分使用面積為 75.59 平方公尺，該府亦將該道路使用面積等資料於 94 年 8 月 10 日說明會時與地主說明，並經多次溝通後，地主同意將該地號全部土地(即 88.21 平方公尺)予該府價購取得，後因本工程案於 99 年 12 月 29 日簽准依現況公地可使用範圍調整線型，故東洲段○○○地號價購取得後使用面積仍於取得範圍內，據此，該府續行辦理工程作業，後於 106 年間辦理逕行分割道路用地及自然村專用區位置範圍。
- 4、至於陳訴人所提「購置財產清冊」，係為該府完

成土地價購程序後，繕製辦理土地產籍資料建帳作業，故此清冊係該府辦理土地建帳管理作業使用，屬該府內部管控資料，不會提供給地主。…
…本案東洲段○○○地號經與地主溝通協調結果係整筆土地由該府辦理價購，該筆土地使用分區為道路用地和自然村專用區，本欄位建帳時該府誤植為道路用地，應填入道路用地和自然村專用區。

- (四)對比上開陳訴人與金門縣政府說法，對於「本案辦理協議價購時，金門縣政府究係告知陳訴人道路需用系爭土地『全部』或『部分』」，雙方各執一詞，明顯各持己見。然而，退一步言，即使金門縣政府提出「用地徵收土地清冊」，以茲證明協議價購時確有告知陳訴人道路非使用系爭土地整筆範圍，然查該「用地徵收土地清冊」所載「道路占用土地面積」為 75.59 平方公尺，明顯與實際「道路用地」面積 55.04 平方公尺有巨大落差，不論造成差異原因為何，金門縣政府未提供正確的「道路占用土地面積」資訊，俾利陳訴人據以做出理性決策，實難卸責；再者，按金門縣政府工務局 94 年 8 月 22 日簽呈載明：「俟地政局完成道路用地面積逕為分割後，將依實際面積辦理用地價購，另整筆土地經道路分割後，造成殘餘部分面積，擬依地主意願一併辦理價購」，推其用意係欲透過逕為分割確定道路實際使用面積與範圍，避免因作業錯誤導致協議價購土地不在道路工程用地內之情事發生，惟金門縣政府不僅未依前揭簽呈規定辦理，反砌詞強調其一般性作法對於請求一併價購殘餘土地者不會辦理道路用地逕為分割云云，明顯避重就輕、本末倒置；此外，金門縣政府雖稱陳訴人所提該府 95

年 11 月 27 日購置土地財產清冊為「該府內部管控資料，不會提供給地主」，然該清冊確實將全部「使用分區」誤植為「道路用地」，內容事實即有爭議。以上種種，均顯示該府未能提供正確資訊，恐導致陳訴人在不知實情的狀況下，為配合政府公共工程，不得已做出自損利益之不利決定。

(五)綜上，金門縣政府辦理「東洲至酒廠」道路拓寬整建計畫，協議價購陳訴人所有坐落金寧鄉東洲段○○○地號土地，未先辦理逕為分割確認道路用地面積，復未提供陳訴人正確的「道路占用土地面積」資訊，肇致陳訴人配合政府公共建設，卻依據錯誤訊息，同意該府價購東洲段○○○地號全部範圍，因而降低其與祖宅土地整體使用效益。金門縣政府允應妥謀補救之道，避免因行政作業疏失造成民眾財產權益受損。

二、依土地徵收條例規定，需用土地人申請徵收土地前，應先與土地所有權人協議價購，未能達成者，始得申請徵收，故「協議價購」為「徵收先行程序」，其最終目的與徵收無異，皆係為取得興辦公用事業土地，乃人民為公益之特別犧牲。然實務上，當土地未依核准計畫目的、期限使用，或有作業錯誤、工程變更設計、興辦事業改變、情事變更等情形時，「被價購」之原土地所有權人卻不能如同「被徵收」一般，可以申請收回其土地、或請求撤銷、廢止，實難謂公平合理。詢據內政部表示，該部已就此議題檢討相關作業，刻正收集各界意見研議中。又為確保被協議價購民眾之財產權益，該部允宜加速辦理研討修正作業，俾使相關法令規定臻至公平合理。

(一)按土地法第 219 條及土地徵收條例第 9 條規定，土地被徵收後，如未依照核准計畫之目的或期限實

行使用，原土地所有權人得申請收回其被徵收之土地；次按已公告徵收之土地，如有作業錯誤、工程變更設計、興辦事業改變或情事變更等情形，原土地所有權人得請求撤銷或廢止徵收，土地徵收條例第 49 條及第 50 條定有明文，查其目的在於防止行政機關濫權恣意徵收，以保障人民之財產權。

- (二)又土地徵收乃因公用或其他公益目的之需要，藉由公權力之行使，強制取得人民之財產權，因對人民之財產權發生嚴重影響，為不得已之手段，爰於土地徵收條例第 11 條明定需用土地人申請徵收前，應先與所有權人以協議價購等方式取得。可知協議價購為申請徵收前之法定作業程序，旨在盡力採溫和手段以取得事業所需土地。
- (三)經查，陳訴人發現金門縣政府協議價購渠所有坐落金寧鄉東洲段○○○地號土地(總面積 88.21 平方公尺)後，僅將其中 55.04 平方公尺供作「道路用地」(約 62.4%)，其餘 33.17 平方公尺部分(約 37.6%)則作為「自然村專用區」(於 106 年自○○○地號逕為分割成為○○○-1 地號)。陳訴人認為此係金門縣政府承辦人員作業錯誤，致部分價購土地不在公共工程範圍內，爰依土地徵收條例規定，向金門縣政府申請撤銷徵收及收(買)回非公共工程使用東洲段○○○-1 地號 33.17 平方公尺之土地。嗣金門縣政府以 110 年 6 月 7 日府工土字第 1100028276 號函否准陳訴人申請，理由略謂：本案係該府辦理「東洲至酒廠道路拓寬整建工程」以價購方式取得，非採土地徵收方式辦理，故無土地徵收條例第 9 條及第 49 條之適用(即無撤銷徵收之適用)。

(四)為釐清相關法令適用疑義，經本院函詢內政部，該部以110年9月27日台內地字第1100275077號函查復說明略以：

- 1、查土地法第219條及土地徵收條例第9條、第49條、第50條規定係以被徵收之土地為適用之標的，因本案屬協議買賣取得，並無涉徵收處分，爰無上開規定適用。
- 2、協議價購取得之土地係經需用土地人與土地所有權人雙方就標的物及價金達成合意，係屬民法第345條規定買賣雙方意思合致之私法行為，而完成土地權利之移轉，與土地徵收係以公權力強制取得私有土地情形有別。故土地徵收條例訂定有關徵收之收回權或撤銷徵收權之規定係以被徵收之土地為適用之標的，倘屬以協議取得之土地，因屬私法買賣契約，無涉徵收處分，尚無上開規定之適用。若契約簽訂後雙方就契約之標的、價金等內容發生爭執，目前宜依契約雙方當時協議約定事項或另循民事程序規定以解紛爭。
- 3、因協議價購係為私法買賣契約，基於私法自治及契約自由原則，即成為當事人間契約相關行為之規範，除依法定程序變更外，雙方均應受其拘束，不得任意排除約定之法效，故有關協議價購之土地原所有權人是否得予收回等事項，仍應依循契約雙方合意約定事項，或循民事程序處理。

(五)然而，根據王珍玲、顧明河研究指出³，協議價購或強制徵收，其終極目的都在於取得興辦公用事業之土地，以增進公共利益，土地取得方式雖然不同，但其目的則為同一。需地機關與土地所有權

³ 王珍玲、顧明河，民國102年，「土地徵收條例中協議價購之性質及收回權之行使」，『台灣土地研究』第16卷第1期：第59-79頁。

人依徵收前置程序所訂之協議價購契約，如因該協議移轉土地所有權之目的不能達成致使契約無效時，應享有與被徵收土地所有權人一樣，可以主張收回土地所有權之權利，理由如下：

- 1、需用土地人取得興辦公共事業用地後，如有土地法第 219 條及土地徵收條例第 9 條所定：一定時間內不依原計畫使用；或未依核准徵收原定興辦事業使用；或雖依原徵收計畫開始使用後未滿 5 年即不繼續依原徵收計畫使用之情形，原土地所有權人即得依法申請收回被徵收之土地所有權，並繳回原徵收補償價額。而協議價購土地與一般之私法買賣契約不同，有代替徵收行政處分之用，應具有行政契約之公法屬性，是以需用土地人依協議價購方式取得土地後，未依原計畫興辦公共事業，或僅依計畫作短期使用後即改變用途，顯與原契約目的不符，構成該協議價購之行政契約無效，基於無效行政契約所為之給付，原則上應回復原狀，已為給付之行政契約當事人，應有公法上之返還請求權。因此，需地機關與土地所有權人依徵收前置程序所訂之協議價購契約，既屬代替徵收處分之行政契約，則因該協議移轉土地所有權之目的不能達成致使契約無效時，原土地所有權人應可主張回復原狀，而有與被徵收土地所有權人一樣有收回土地所有權之權利。
- 2、雖有論者以為將協議價購解為民事契約，直接適用民法第 259 條規定也能達到解除契約之結論，無需如此大費周章將協議價購解為行政契約，然後再依行政程序法準用民法第 259 條規定解除契約。惟如此將協議價購解為民事契約，除非訂約雙方於協議價購契約中將土地徵收條例第 9 條規

定之情形定為契約解除之事由，否則原土地所有權人無法據以解除契約，且民事契約之請求回復原狀係屬債權，不若土地徵收條例第 9 條賦予原土地所有權人得申請依法繳回徵收補償費後，即可收回其被徵收之土地所有權。故將土地徵收之先行程序協議價購解為行政契約，讓實質上與土地被徵收人權益相當之因協議價購而移轉土地之所有權人，於該移轉之土地有土地徵收條例第 9 條規定之情形時，與土地被徵收人一樣享有收回權，應較能保障因協議價購而移轉土地所有權人之權利。

- 3、竊以為此亦臺北高等行政法院之所以於該 98 年度訴更一字第 66 號判決中稱：「我國法制有關收回權之規定，旨在需用土地人於徵收完成後，不依原來核准徵收目的事業使用，或徵收完成後一定期間內不實行使用時，使原土地所有權人得請求收回其被徵收之土地，以保障其權益，是收回權之行使，係請求原徵收核准機關廢止原徵收處分之意。該權利之性質，係基於土地徵收關係所衍生出專屬原被徵收土地所有權人之公法上請求權，與民法之買回權由買賣雙方於契約中明定方式有間，兩者本質上應不同」之意，蓋此應較符合土地徵收條例將協議價購定為徵收必要先行程序之目的，俾以實現憲法保障人民財產權之意旨耳。

- (六)為進一步了解相關法令有無檢討改進之必要，本院復於 110 年 10 月 29 日約請內政部地政司到院說明，據相關主管人員表示，近期該部已就此議題檢討相關作業，研議協議契約內容之訂定事項，刻正收集各界意見研議中。

(七)綜上，依土地徵收條例規定，需用土地人申請徵收土地前，應先與土地所有權人協議價購，未能達成者，始得申請徵收，故「協議價購」為「徵收先行程序」，其終極目的與徵收無異，皆係為取得興辦公用事業土地，乃人民為公益之特別犧牲。然實務上，當土地未依核准計畫目的、期限使用，或有作業錯誤、工程變更設計、興辦事業改變、情事變更等情形時，「被價購」之原土地所有權人卻不能如同「被徵收」一般，可以申請收回其土地、或請求撤銷、廢止，實難謂公平合理。詢據內政部表示，該部已就此議題檢討相關作業，刻正收集各界意見研議中。又為確保被協議價購民眾之財產權益，該部允宜加速辦理研討修正作業，俾使相關法令規定臻至公平合理。

壹、處理辦法：

- 一、調查意見一，糾正金門縣政府。
- 二、調查意見二，函請內政部檢討改進見復。
- 三、抄調查意見，函復陳訴人。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：賴鼎銘

案 名：金門縣金寧鄉東洲段○○○地號土地協議價購爭議案

關鍵字：協議價購、強制徵收、收回權、撤銷徵收、東洲至酒廠道路拓寬整建