

調 查 報 告

案由：全國各市縣都市計畫劃定之公共設施保留地，經劃定後歷數十年迄未徵收使用之個案甚多，致積累民怨已深，事涉憲法保障之人民生存權與財產權，究實情如何？認有深入瞭解之必要。

調查意見：

全國各市縣都市計畫劃定之公共設施保留地，經劃定後歷數十年迄未徵收使用之個案甚多，致積累民怨已深，事涉憲法保障之人民生存權與財產權，究實情如何？認有深入瞭解之必要乙案，經函請內政部提供數據及說明，並諮詢學者專家意見及約詢內政部部長。茲已調查竣事，爰臚述調查意見如下：

一、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，內政部及各級地方政府實有嚴重怠失。

(一)都市計畫法第 5 條、第 15 條第 2 項規定：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計二十五年內之發展情形訂定之。」、「前項主要計畫書，…；其實施進度以五年為一期，最長不得超過二十五年。」同法第 26 條規定：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」表示都市計畫前瞻 25 年，應有其意義，都市計畫編定公共設施用地，最長應於 25 年內完成，逾 25 年仍未取得開發之公共設施用地，理應限期檢討，對不必要的部分應儘速解編，如逾 3、40 年仍不取得使用，更表示已無公共設施用地保留之必要。

- (二) 憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」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。
- (三) 根據內政部統計資料，截至 100 年，都市計畫公共設施保留地未徵收面積達 25,714 公頃，預估徵購所需費用約新臺幣 7 兆餘元。內政部提供之 100 年底各縣市未徵收都市計畫公共設施用地面積及項目如表 1、2。其中，未徵收都市計畫公共設施用地以新北市最多，面積達 6,328.69 公頃，占 24.61%，其次為臺中市，面積達 2,965.55 公頃，占 11.53%，第三為臺南市，面積達 2,460.44 公頃，占 9.57%。未徵收都市計畫公共設施用地之項目，則以道路為最多，面積達 8,654.97 公頃，占 33.66%；其次為公園，面積達 4,465.94 公頃，占 17.37%；第三為學校，面積達 1,977.69 公頃，占 7.69%。顯示長久以來，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，內政部及各級地方政府實有嚴重怠失。

表 1 100 年底各縣市未徵收都市計畫公共設施用地面積統計表

縣市別	未徵收面積(公頃)	百分比(%)	縣市別	未徵收面積(公頃)	百分比(%)
新北市	6,328.69	24.61	宜蘭縣	596.41	2.32
臺中市	2,965.55	11.53	屏東縣	560.00	2.18
臺南市	2,460.44	9.57	新竹市	480.21	1.87
高雄市	2,222.92	8.64	雲林縣	450.67	1.75
桃園縣	1,776.99	6.91	花蓮縣	432.59	1.68
基隆市	1,441.22	5.60	新竹縣	363.50	1.41
彰化縣	1,295.89	5.04	南投縣	324.62	1.26
嘉義縣	1,096.64	4.26	嘉義市	256.98	1.00

苗栗縣	1,038.15	4.04	金門縣	176.37	0.69
臺東縣	702.61	2.73	澎湖縣	82.85	0.32
臺北市	660.80	2.57	總計	25,714.09	100.00

表 2 100 年底未徵收都市計畫公共設施用地項目統計表

項目	未徵收面積(公頃)	百分比(%)	項目	未徵收面積(公頃)	百分比(%)
道路	8,654.97	33.66	市場	247.25	0.96
公園	4,465.94	17.37	停車場	264.67	1.03
學校	1,977.69	7.69	廣場	156.76	0.61
綠地	1,171.16	4.55	體育場	134.11	0.52
機關用地	1,156.42	4.50	公用事業用地	231.03	0.90
墓地	809.85	3.15	港埠	113.24	0.44
河道	771.32	3.00	其他	4,697.40	18.27
鐵路	477.92	1.86	總計	25,714.09	100.00
兒童遊戲場	384.36	1.49	—	—	—

註：表 1、表 2，連江縣資料統計、檢討中未提出

二、鑒於人口結構與產業結構已生重大變遷，內政部允應督促各級地方政府從速全盤檢討原有都市計畫，對不再需要之公共設施保留地，限期辦理解編及改編。

(一)臺灣人口有結構性變化，年齡結構出現少子化和老齡化現象。依內政部統計處資料及行政院經濟建設委員會 2012-2060 人口推計，截至 100 年，高齡人口(65 歲以上)達 253 萬人，中小學人數(7-15 歲)達 245 萬人；至 115 年，推估高齡人口增為 492 萬人，中小學人數減為 179 萬人；至 125 年，推估高齡人口增為 647 萬人，中小學人數減為 170 萬人。又，臺灣產業於 50 年代至 60 年代初期，順利完成工業化，由農業順利轉移至輕工業為主的製造業體系。第一次能源危機之後，製造業結構逐步轉向重化和技術密集產業，製造業比重於 75 年達到最高峰。75 年以後，製造業比重雖開始下滑，但產業勞動生產力和競爭力則進一步提

高，尤其電子和資訊產業結構升級。而服務業產值的比重亦開始明顯上升，服務業產值比重於 84 年達 73.3%。75 年以後，臺灣對外投資出現以服務業為主體的經濟體系，80 年起亦開始對大陸投資，加上全球化下，產業大量外移（參莊奕琦、林祖嘉「台灣產業結構變化分析與因應策略：『去工業化與空洞化之剖析』」）。顯見我國人口、產業結構已產生重大變遷。

(二)據內政部提供之資料，截至 100 年底，全國各縣市都市計畫區計畫人口數與現況人口數差距已超過 638 萬人（如表 3）。顯示長期以來，部分都市計畫區計畫人口及公共設施有高估現象，卻未因應人口變遷趨勢檢討調整。為因應高齡少子化，超過未來需求之公共設施用地應檢討調整，以因應未來實際需求。未徵收之公共設施用地，應配合各主管機關之整體建設計畫檢討之，如於一定期間內無取得計畫與具體事業及財務計畫者，應予以檢討變更。人口成長未如預期之都市計畫區，應考量發展趨勢核實檢討計畫人口，並依檢討後人口重新檢核公共設施用地需求，撤銷不必要之公共設施。綜上，鑒於人口結構與產業結構已生重大變遷，內政部允應督促各級地方政府從速全盤檢討原有都市計畫，對不再需要之公共設施保留地，限期辦理解編及改編。

表 3 100 年底各縣市人口數、都市計畫區計畫人口數、現況人口數統計表

縣市別	縣市人口數	都市計畫區人口數	
		計畫人口數	現況人口數
新北市	3,916,451	4,087,546	3,790,440
臺北市	2,650,968	3,414,000	2,650,968
臺中市	2,664,394	3,000,600	2,328,893
臺南市	1,876,960	2,261,900	1,592,637

高雄市	2,774,470	3,763,307	2,520,708
宜蘭縣	459,061	438,320	299,724
桃園縣	2,013,305	1,869,400	1,484,756
新竹縣	517,641	423,700	290,829
苗栗縣	562,010	480,300	297,790
彰化縣	1,303,039	907,650	645,518
南投縣	522,807	420,655	281,094
雲林縣	713,556	518,700	290,717
嘉義縣	537,942	558,600	220,051
屏東縣	864,529	666,500	487,208
臺東縣	228,290	342,600	151,987
花蓮縣	336,838	542,225	250,815
澎湖縣	97,157	79,034	35,397
基隆市	379,927	511,900	379,927
新竹市	420,052	360,500	344,008
嘉義市	271,526	373,100	271,526
金門縣	103,883	83,000	103,319
連江縣	10,106	11,550	10,014
總計	23,224,912	25,115,087	18,728,326

三、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。

(一)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 條並無牴觸。」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。復雖同法第 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。」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、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，仍有不足。

(二) 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。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。

調查委員：吳豐山
劉玉山
李炳南