

調 查 報 告

壹、案由：交通部公路總局為處理經管省道私有既成道路土地取得問題，於103年訂定「交通部公路總局經管之省道私有既成道路土地取得處理要點」，惟該局迄今據以編列預算或以輔助性方式取得私有既成道路土地之成效為何？另該局除省道私有既成道路土地外，於路權範圍內，尚未取得之其他土地情形又為何？均認有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見

司法院於民國(下同)85年4月12日作成釋字第400號解釋，交通部公路總局(下稱公路總局)為取得其所經管省道私有既成道路土地，曾研訂相關取得計畫與方案，並至103年9月30日訂定發布「交通部公路總局經管之省道私有既成道路土地取得處理要點」，惟執行至今，取得土地情形與成效為何？另該局除省道私有既成道路土地外，於路權範圍內，尚未開闢使用之私有土地情形又為何？本院認有深入瞭解之必要，爰立案進行調查。而為釐清相關案情，經函請該局於111年4月7日、111年10月查復相關資料到院，嗣本院再就案關事項，於111年8月24日詢問行政院政務委員吳澤成及交通部、公路總局、國家發展委員會及行政院主計總處等機關主管人員，業調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、公路總局執行所經管省道私有既成道路土地之取得，無論是處理方案或後續訂定之處理要點，均僅是規範取得土地原則，並非積極解決問題，迄乏逐年辦理取得的具體作法與處理計畫；又，省道私有既成道路土地面積龐大，橫跨16縣市，經統計公路總局自98年迄111年2月28日止，12年來只取得24.18公頃土地，成效

明顯不彰，至今仍有高達538.55公頃之土地未取得。縱然省道私有既成道路土地有公用地役關係，然於土地上無償或未經所有權人同意使用從事路面改善、管線鋪設更新工程，雖符合公益需求，仍有侵害財產權之慮。行政院及交通部應督促公路總局依照司法院釋字第400號解釋文之意旨積極研擬計畫，訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法予以補償。

- (一)按長久以來道路用地已開闢卻未徵收補償之問題，司法院於85年4月12日作成釋字第400號解釋文略以：「既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。至於因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止。」
- (二)行政院因應司法院釋字第400號解釋，該院秘書長於85年12月14日函頒「依司法院大法官決議第400號解釋對既成道路取得問題之處理情形」案，其中針對有關「由各級地方政府衡酌財政狀況，訂定私有既成道路分年分期取得計畫，自行編列預算逐步加以取得」，已准內政部87年11月11日函請遵照行政院主計處¹意見，儘量檢討以地政手段取得，並依訂定的分年分期取得計畫編列預算積極辦理。經查公路總

¹ 101年2月6日行政院主計處改制為行政院主計總處。

局為取得經管之省道私有既成道路土地，迄今提出相關計畫、方案及訂定規定如下：

1、89年研訂「省道私有既成道路土地取得計畫」：

交通部公路局²(下稱公路局)於89年間調查其經管省道公路系統私有既成道路土地有736公頃，為避免長期不予徵收，影響所有權人之權益，經概估所需補償經費高達新臺幣(下同)2,386億1,511萬元³，惟囿於無自有財源，該局爰擬訂「省道私有既成道路土地取得計畫」，自91年度開始分15年編列預算支應補償費用。該計畫經交通部於89年11月10日轉報行政院核定。案經行政院經濟建設委員會⁴邀集相關機關會商獲致結論略以：該計畫所需經費2,300餘億元，每年需150餘億元，占交通部公路建設年度預算3分之1強，而該局目前並無財源，如列入公務預算，勢必對其他交通建設產生嚴重排擠效應，應請該局針對既成道路之分布情況，及其對經濟發展、社會安全、人民權益之影響等，訂定優先順序及配套措施，將各年度計畫辦理項目、面積及所需經費提報該部，在該部年度交通預算額度內作整體考量，勻支辦理。嗣行政院秘書長於90年1月12日函復交通部，照上述會商結論辦理。

2、90年研擬「交通部公路局經管省道私有既成道路土地取得處理方案」：

公路局再於90年調查經管省道私有既成道

² 91年1月30日交通部公路局改制為交通部公路總局。

³ 88年公告現值加5成(以各縣市政府自行評定之加成數平均為5成左右)之總價，按15年為期限之分年辦理取得計畫求出平均數，如以預估每年公告現值1成之調幅，概估所需經費計達2,386億1,511萬元。

⁴ 103年1月22日行政院經濟建設委員會與行政院研究發展考核委員會合併改制為國家發展委員會。

路土地有501公頃，取得補償需600億2,092萬餘元⁵，該局爰擬訂「交通部公路局經管省道私有既成道路土地取得處理方案」，依據該方案之規劃，未來5年內已有計畫辦理拓寬改善工程之省道路段，可一併列入取得私有既成道路土地有32公頃，經費為24億5,021萬元，此部分擬優先辦理取得；短期內未有拓寬改善計畫路段內之私有既成道路土地469公頃，所需經費575億7,071萬元，擬俟前揭拓寬改善工程完成後再視財源狀況，逐年編列預算辦理取得。案經該局於90年10月19日函請交通部轉報行政院，經行政院秘書長於90年12月31日核復，仍請照90年1月12日函示原則，針對既成道路實際狀況，訂定優先順序及配套措施，並研擬各種取得管道，諸如市地重劃、區段徵收，容積移轉獎勵、抵稅等處理方式後，在年度交通預算額度內作整體考量，勻支辦理。

3、93年研擬「交通部公路總局經管省道私有既成道路土地取得處理方案」：

公路總局基於省道私有既成道路土地取得所需經費龐大，囿於財源，短期間無法全面取得，為逐步解決，遂於93年11月1日研訂「交通部公路總局經管省道私有既成道路土地取得處理方案」，經執行後再於98年進行調查，省道公路系統私有既成道路土地有659公頃，取得土地所需補償經費為769億9,160萬元⁶，並於98年10月1日修正該方案，經交通部98年10月30日同意備查，分主要取得方式，即併入年度工程計畫編列預算取得

⁵係按89年公告現值加各縣市政府自行評定之加成數計算。

⁶係按98年公告現值加各縣市政府自行評定之加成數計算。

；另有輔助性取得方式，包括：依「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」申請交換取得、依「都市計畫容積移轉實施辦法」申請容積移轉取得，以及接受捐贈取得。

4、103年訂定「交通部公路總局經管之省道私有既成道路土地取得處理要點」：

公路總局為取得所經管省道私有既成道路土地，於103年9月30日訂定發布「交通部公路總局經管之省道私有既成道路土地取得處理要點」，第2點及第3點規定，土地取得方式如下：

(1) 主要取得方式：主管機關於辦理道路工程計畫時，應將其工程計畫範圍內之私有既成道路土地列入取得補償，以併入年度工程計畫編列預算之方式取得。

(2) 輔助性取得方式：

〈1〉申請交換取得：都市計畫內之省道公共設施保留地，所有權人得依「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」申請交換。

〈2〉申請容積移轉取得：都市計畫內之省道公共設施保留地，所有權人得依「都市計畫容積移轉實施辦法」申請容積移轉，並將土地贈與登記為國有。

〈3〉接受捐贈取得：所有權人同意將省道私有既成道路土地贈與為國有者，得以受理。並依國有財產法規定層報。

〈4〉依相關法規規定抵繳稅款移轉登記為公有之土地：抵繳稅賦者，當將納稅義務人抵繳之土地移轉登記為公有土地。

(三)由上可見，公路總局為解決其經管之省道公路系統

私有既成道路土地長期未予徵收、補償之問題，雖曾於89年及90年2度研擬處理計畫/方案，經交通部轉報行政院核定，惟當時皆因全數採以經費補償方式而費用龐大之故，未能獲行政院同意，經該院核復交通部依既成道路實際狀況，訂定優先順序、配套措施及提出各種可行補償方案。嗣後該局卻未依照行政院核復意見再提出處理計畫，而係以便宜行事之作法自行訂定「交通部公路總局經管省道私有既成道路土地取得處理方案」、「交通部公路總局經管之省道私有既成道路土地取得處理要點」，僅是規範取得土地之原則，並非積極解決的具體作法與處理計畫，既無逐步、逐年辦理取得之具體期程，亦欠缺配套措施。公路總局執行「交通部公路總局經管省道私有既成道路土地取得處理方案」，98年至102年取得7.98公頃土地⁷；而後續依據「交通部公路總局經管之省道私有既成道路土地取得處理要點」，自103年至111年2月28日取得16.20公頃土地，總計12年來僅取得24.18公頃土地，顯見成效不彰，至今仍有高達538.55公頃省道私有既成道路土地未取得完成；又該要點以補償作為土地取得之主要方式，卻限縮在拓寬改善工程範圍內的既成道路，始被動編列預算辦理補償，若無工程，土地所有權人即無法獲得任何補償，交通部於本院111年8月24日詢問時亦坦言：103年後因辦理之省道拓寬改善工程案件較少，以致取得面積較少等語；而縱使可另循輔助性方式為之，亦是被動等待由土地所有權人自行提出申請，以致迄今透過此方式取得土地亦僅有3.61公頃，加上有高達8成既成道路係位在都市計畫外，根本無法透過「交

⁷ 本院103內調0041調查案

換」及「容積移轉」等輔助性方式取得。益見公路總局上述作法，完全不符合司法院釋字第400號解釋之意旨。

- (四)省道私有既成道路迄今尚有多達538.55公頃土地仍未取得完成，且橫跨16縣市，估計補償費844.57億元(詳下表)。惟對於公路總局未能落實依照釋字第400號解釋文之意旨逐步辦理取得省道私有既成道路土地之處理計畫，交通部於本院111年8月24日詢問時表示：本案行政院分別於111年8月12、18日召開會議，並獲致決議略以，目前對於私有既成道路之取得缺乏整體性、有計畫的作法，所訂定之相關規範著重於取得原則，爰請該局擬定省道私有既成道路土地取得處理原則(包括取得方式、優先順序、經費來源及期程等完整配套)，洽與會機關檢視內容妥適性後，再據以訂定詳細的處理計畫報行政院核定後據以執行等語。行政院政務委員吳澤成亦表示：「本人已召開2次會議進行本案的處理，過去雖訂有取得原則、方式、要點等，但欠缺取得處理計畫，所以將來會整合出取得計畫，明訂取得優先順序、取得方式、期程及經費來源等，並採主動的態度為人民處理問題，而不是被動的等待，我們會積極的處理這件事。」顯見長久以來行政院及交通部均疏於督導公路總局，迨至本院調查並為此詢問，行政院與交通部始召開會議檢討目前對於私有既成道路之取得欠缺整體性、有計畫之具體作法。

**公路總局經管省道中私有既成道路未取得之土地
估計所需補償費-按縣市區分**

單位：平方公尺；萬元

縣市別	尚未取得土地面積	估計補償費
新北市	786,240.28	2,884,589
桃園市	382,577.00	1,703,263
新竹縣	293,125.00	280,967
苗栗縣	409,721.77	234,356
南投縣	302,576.46	434,017
臺中市	1,032,213.25	441,285
彰化縣	141,346.09	239,410
雲林縣	291,264.49	127,481
嘉義縣	366,247.32	179,535
臺南市	659,524.55	736,219
高雄市	156,787.84	430,166
屏東縣	214,428.55	306,467
臺東縣	89,369.69	75,873
宜蘭縣	171,609.41	230,986
花蓮縣	88,423.59	141,110
總計	5,385,455.29	8,445,723

資料來源：整理自公路總局查復之資料。

(五)綜上，公路總局執行所經管省道私有既成道路土地之取得，無論是處理方案或後續訂定之處理要點，均僅是規範取得土地原則，並非積極解決問題，迄乏逐年辦理取得的具體作法與處理計畫；又，省道私有既成道路土地面積龐大，橫跨16縣市，經統計公路總局自98年迄111年2月28日止，12年來只取得24.18公頃土地，成效明顯不彰，至今仍有多達538.55公頃之土地未取得。縱然省道私有既成道路土地有公用地役關係，然於用地上無償或未經所有權人同意使用從事路面改善、管線鋪設更新工程，雖符合公益需求，仍有侵害財產權之慮。行政院及交通部應督促公路總局依照司法院釋字第400號解釋文之意旨積極研擬計畫，訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法予以補償。

二、公路總局為省道公路系統之主管機關，對於路權範圍

內私有既成道路土地面積之歷次統計結果，竟相差懸殊；而路權內未開闢使用之土地調查，亦付之闕如，且仍有他機關管理之公有土地尚未辦理撥用，顯見該局怠於詳實清查及建置土地基礎資料，不利土地取得經費籌措與計畫之擬定，均核有疏失。

(一)公路總局前於89年、90年及98年對於其經管省道公路系統私有既成道路土地面積進行統計之結果，分別為736公頃、501公頃、659公頃，至本院調查本案時，該局統計103年未取得土地面積為554.74公頃，歷次統計結果相差懸殊；另省道路權範圍內，除私有既成道路土地外，尚未開闢使用之私有土地情形，經該局查復本院表示，因土地面積及補償費資料數量龐大，且大部分土地並未辦理分割，故無法統計，該局係於辦理拓寬改善工程可行性評估時，始就該路段之私有土地資料逐筆進行調查，故目前無全國各省道未開闢使用之私有土地資料；另於省道路權範圍內亦仍有他機關管理之公有土地，而該局尚未辦理撥用情形。

(二)另關於省道私有既成道路土地之補償費，公路總局參考內政部公布之各縣市公告土地現值與市價差之比率換算估計已高達844.57億元，然此類已供公眾通行之既成道路，係源於日治時期已開闢成道路，或早期土地所有權人同意無償提供使用、捐贈，但未辦理產權移轉登記。是以，具有公用地役關係的既成道路土地，是否適用土地徵收條例第3條並依第30條應依市價補償其地價之規定，尤值得主管機關商榷。又對於有心人士以低於公告現值的價格購入既成道路土地，再以公告現值捐贈予政府，以抵減稅額，形成謀利空間，於擬定計畫時亦應予注意。

(三)綜上，公路總局為省道公路系統之主管機關，對於路權範圍內私有既成道路土地面積之歷次統計結果，竟相差懸殊；而路權內未開闢使用之土地調查，亦付之闕如，且仍有他機關管理之公有土地尚未辦理撥用，顯見該局怠於詳實清查及建置土地基礎資料，不利土地取得經費籌措與計畫之擬定，均核有疏失。

參、處理辦法

- 一、調查意見，函請行政院督同所屬確實檢討改進見復。
- 二、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：施錦芳

鴻義章

郭文東

中 華 民 國 1 1 1 年 1 2 月 1 3 日