

RDEC-RES-100-018（委託研究報告）

# 我國土地徵收制度之評估

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 101 年 3 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



RDEC-RES-100-018（委託研究報告）

## 我國土地徵收制度之評估

受委託單位：元貞聯合法律事務所

研究主持人：藍律師瀛芳

協同主持人：詹律師順貴、何講師彥陞

研究員：趙律師珮怡、翁律師國彥、陸律師詩薇

研究助理：李律師明芝

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 101 年 3 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



## 提 要

關鍵字：土地徵收、區段徵收、公共利益、民眾參與、公益衡量

### 一、研究緣起

我國土地徵收制度自土地徵收條例公布施行以來，運作已逾 10 年，伴隨社經結構變化及公民社會意識之提升，對於私有土地徵收，屢生公權力侵害人民財產權及工作權等爭議。尤其因一次大面積就一定區域內私有土地全部予以徵收之「區段徵收」作法，極易產生民眾抗爭情事。近來因苗栗大埔事件與各地被徵收農地的農民自救會集結夜宿凱道事件，更引起社會各界對於政府在私有土地徵收所引發經濟發展與環境保護利益權衡上高度爭議，進而要求檢討現行土地徵收制度。

本研究認為因公益需要所進行之土地徵收，屬最後手段，因此發動徵收時有必要就公益與私益加以權衡並兼顧，進而妥適評估相關政策或計畫推動之必要性及合理性；而且在土地徵收程序上，如何落實制度保障原則，強化民眾參與機制，均為本研究考量重點。有鑑於此，本研究計畫主要為檢視我國區段徵收制度公共利益衡量之現況與問題，並參考美國、英國、日本及德國等國制度，以研提改進我國土地徵收制度公共利益衡量相關政策及配套措施。

### 二、研究方法及流程

#### （一）深度訪談

本研究擇定區段徵收相關利害團體，包括主管區段徵收業務、擬定都市計畫相關機關，及土地徵收條例公布施行前後 3 階段具經驗之執行區段徵收人員、被徵收人以及熟稔本項實務之學者專家等，就我國土地徵收制度演變及改進議題，已進行 14 人次之深度訪談。

#### （二）焦點團體座談會

邀集中央及地方行政機關、民間團體代表、學者專家舉辦 3 場次焦點團體座談會，計有 16 人參與討論，就本研究關注議題，包括土地徵收現況、

## 我國土地徵收制度之評估

土地徵收過程公私利益衡量情形、辦理土地徵收實際遭遇問題及改善方式等，廣徵意見加以整合分析，並納入研究報告。

### (三) 文獻探討

蒐集既有碩博士論文、期刊論文、專書及實務上法令，包括民國<sup>1</sup>101年12月13日立法院第7屆第8會期第14次會議通過之土地徵收條例部分修正條文、行政函令如內政部民國99年7月26日函、民國99年12月29日號令、民國100年1月18日函、民國100年7月20日函等，及民國100年4月20日「都市計畫草案以區段徵收方式辦理開發應行注意事項」等資料，深入探討區段徵收程序及公共利益評估衡量實際操作問題所在，並探詢目的事業主管機關與「土地徵收審議委員會」間協調與審議現況，進而省思抽象公共利益概念予以具體化議題，作為制度性設計之參考依據。民國101年1月4日經總統華總一義字第10000300191號令公布部分修正條文，由於本研究計畫期程為2011年4月28日至12月27日，計畫完成時土地徵收條例尚未修正公布，因而本研究內容所稱的土地徵收條例皆指「尚未修正之土地徵收條例」。本研究為因應新法，該修正條文於2012年12月13日午夜立法院完成審議後，遂於翌日緊急蒐集甫三讀通過之新法，並於本研究第六章「政策分析與制度設計之建議」就部分修正條文進行研究分析。

### (四) 比較法研究

針對美國、英國、日本及德國等國土地徵收相關理論及實務，及其發展歷程，進行比較法研究，納為公、私利益衡量改進機制相關政策及配套措施之參考。本研究業蒐集上述國家土地徵收過程與公私利益衡量相關司法判例、立法例及相關案例，並進行比較分析。

### (五) 問卷調查規劃及執行構想

本研究問卷調查對象係以學者專家為主，包括國內地政、法律及都市計畫相關系所學者專家，其他尚有經區段徵收土地的利害關係團體，包括

---

<sup>1</sup> 因應行政通例，本研究報告描述我國法律及函令的年份皆為民國，除此之外，其餘年份單位皆指西元。

土地或房屋被徵收人及中央與地方政府地政單位人員、都市計畫單位人員等為調查對象。本研究計畫就目前中央與各直轄市及縣（市）政府地政單位、中央與直轄市及各縣（市）政府都市計畫單位共 42 個單位（每機關或單位規劃主管職位人員 2 位及基層承辦人員 3 位），進行問卷調查。另在土地或房屋被徵收人部分，係以最近發生且較具代表性之區段徵收案例作為調查對象，例如苗栗縣新竹科學園區竹南基地周邊特定區計畫，又稱竹南大埔區段徵收案，及高速鐵路彰化車站特定區計畫區段徵收案，以此作為本問卷土地或房屋被徵收人母體，藉由面訪方式計調查 151 人，以瞭解受訪人員看法及意見，進而探討我國區段徵收實施現況及問題，研擬相關機制與配套措施。

### 三、重要發現

#### （一）國外土地徵收制度在公益衡量理念及制度發展歷程之案例方面

本研究發現，目前雖無法確定其他國家土地徵收相關法令是否尚存有類制度，但影響臺灣法令制度較深之國家，如美國、英國、日本及德國等皆無區段徵收制度或已廢除。檢視各國土地徵收制度在公益衡量理念及制度發展歷程，近年透過立法、修法與司法實務累積案例，建立司法審查基準，相關公益衡量理念大抵將經濟發展及促進就業等要素排除於土地徵收所需之公共利益範圍之外。其中美國制度更討論「窳陋建物」(blight) 與「經濟發展」間及土地徵收之關係，尤其在賦予土地被徵收人程序保障部分，包括美國、英國及德國均以舉行聽證會形式加以呈現，日本則在事業計畫申請許可階段時，賦予土地所有權人及利害關係人表達意見的機會。

#### （二）我國區段徵收制度「公共利益」現況與問題部分

1. 本研究發現區段徵收具備強制性侵害人民財產權之性質，屬公益徵收的一種，惟審視我國區段徵收相關法條，均未規定公益性及必要性等要件，其發動目的亦過於寬廣或鬆散，甚至未以法律位階規定範圍勘選方式，致需用土地機關或地方機關裁量空間甚大。雖然主管機關函令及新修定之土地徵收條例部分修正條文，業明訂未來需用土地機關須製作公益性及必要性評估報告書，至於如何具體審酌公益性及必要性之規定，仍未臻明確。

2. 本研究發現目前行政及司法實務經常混淆都市計畫與區段徵收的公共利益，將都市計畫的內容視為區段徵收的擔保，況都市計畫因民眾參與程序保障不足，實無法作為區段徵收中公私利益衡量之擔保基礎（透過被徵收人或其他關心民眾自為意見進而呈現多元聲音與公平情勢），且目前都市計畫與區段徵收實務上權責劃分不明，如未能建立有效對話與溝通之平臺，恐難深入瞭解相關計畫推動與執行之全貌。又因區段徵收公聽會及陳述意見機制係由需用土地機關舉辦，亦欠缺實質溝通與辯論機制，未能反映被徵收人之需要與心聲，尤其經「土地徵收審議委員會」通過之區段徵收案，如未記載通過理由，被徵收人（甚至司法機關）無從檢驗審議過程瑕疵，並具體判斷其間公共利益所在。

#### 四、主要建議事項

##### （一）立即可行的建議：

1. 建議研訂統一公益性及必要性之評估規範，提供土地徵收案件需地機關予以遵循，避免因無具體規範而各行其事，致評估審查機制流於形式。關於公益性的評估與審議，應建構三個步驟：第一、確定徵收的公益為何，亦即支持徵收的正面效益及反對徵收的負面衝擊都必須納入考慮，不可任意偏廢；第二、確定土地所有權人對於財產存續的利益為何，即確認該所有權人對於財產具體存續的法律上利益有多大，或財產被徵收將帶來多大的法律上不利利益；第三、將前兩步驟所確認的公、私利益加以衡量<sup>2</sup>，建立評估模式，將已具體化的公共利益衡量標準再加以系統化的分析，並以此研擬評估或審議規範。〔主辦機關：內政部〕
2. 都市計畫階段與區段徵收程序應各自嚴格審酌公共利益，由於土地徵收審議小組的權責，如可否刪減面積等，事涉公共利益及土地所有權人的權利，為合於法律保留原則，建議未來內政部應修正土地徵收條

---

<sup>2</sup> 劉如慧，〈都市計畫之附屬徵收—最高行政法院 96 年度判字第 1442 號判決評析〉，《月旦法學雜誌》第 201 期，2012 年 2 月，頁 232-233。

例，增訂審議原則，包括需用土地人有無落實土地徵收條例第 11 條規定與前引區段徵收作業手冊的指示，並可據此作為退件或准駁徵收申請的判斷依據之一，及如明訂審議小組有增刪徵收面積、限定徵收時程或為附加附款之徵收處分的職權，以改善審議小組（前稱土地徵收審議委員會）流於形式的審查模式。〔主辦機關：內政部〕

3. 針對新修正土地徵收條例第 3 條之 1 第 3 項但書所定「重大建設」，建議研訂其認定標準與核定程序，並兼顧爭議產生後，舉行聽證之判斷標準。民國 101 年 2 月 20 日內政部公告之「土地徵收條例施行細則」部分條文修正草案，雖於第 2 條第 3 項嘗試規定何謂「重大建設」，但並未對何謂「重大建設」明確定義，甚至還將定義的權責轉給中央目的事業主管機關另訂子法，實已違反司法院大法官解釋第 524 號「禁止轉授權」的意旨，實有再為檢討的必要。〔主辦單位：內政部；協辦單位：行政院經濟建設委員會〕
4. 針對新修正土地徵收條例第 10 條所定「若有爭議」，建議研議判斷標準，並函釋相關部會與各級地方政府，避免相關爭議無所適從。民國 101 年 2 月 20 日內政部公告的「土地徵收條例施行細則」部分條文修正草案，雖於第 10 條之 1 規定「若有爭議」的定義，但因設定雙重限制（徵收計畫範圍內特定農業區農牧用地所有權人過半數及應有部分面積合計過半數），要件過嚴；且內政部前部長江宜樺與民間團體代表協商時，曾明確表示「只要有一人反對」即謂「若有爭議」。此限制過嚴的要件實已增加法律所無的限制，有違反法律保留原則之嫌，實有再為檢討的必要。〔主辦機關：內政部；協辦機關：各直轄市、縣（市）政府〕
5. 建議就正在進行之都市計畫審議或土地徵收審議重大爭議案件，邀集中央及地方政府試辦聽證程序，一則評估其成效與人力負荷情形；二則兼顧各地方政府對聽證制度之認識，並對執行人員聽證程序主持能力之提升部分進行培訓。〔主辦機關：內政部、行政院人事行政局；協辦機關：各直轄市、縣（市）政府〕
6. 承上，有關試辦聽證之結果，建議評估其成效（包括瞭解是否有助於

## 我國土地徵收制度之評估

釐清爭點、增加意見表達管道、減少抗爭、增進行政效率，以及人力負荷情形等），並檢討目前正在審議中之案件，針對符合新修正通過之土地徵收條例第 10 條第 3 項規定特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收且有爭議者，應辦聽證之案件數量，作為評估土地徵收條例是否再行修正該條規定改由「核准徵收機關舉辦聽證」之作法，以符合聽證制度本質。〔主辦機關：內政部；協辦機關：各直轄市或縣（市）政府〕

7. 有關高階公務人員行政聽證主持人培訓計畫，前由法務部研議推動，建議涉及都市計畫或土地徵收相關部門主管人員均接受相關培訓計畫進行培訓。〔主辦機關：內政部、各直轄市或縣（市）政府；協辦機關：法務部〕
8. 建議未來內政部應盡快依新修正的土地徵收條例第 30 條第 4 項規定之授權，訂定市價查估程序、方法及應遵行事項等辦法以資遵循。民國 101 年 2 月 13 日內政部雖公告「土地徵收補償市價查估辦法」草案，但學者批評，其查估方式仍與現行依地價調查估計規則查定公告土地現值者，幾無差異，實有再為檢討的必要。〔主辦機關：內政部〕

### （二）中長期建議：

1. 為落實「極重要公共利益」的憲法誠命，由於現行土地徵收條例第 4 條第 1 項第 6 款幾乎可以任意擴大或新訂都市計畫、擬定特定區計畫而徵收人民的土地，建議應予刪除。而同條項第 2 款、第 4 款、第 5 款的規定，由於已有都市更新條例、農地重劃條例及農村社區土地重劃條例作為規範，且有更侵害人民權益較小的用地取得方式，應可刪除。至於同條項第 1 款及第 3 款規定，皆與都市計畫有關，為避免要件不夠明確具體，建議應於土地徵收條例第 4 條第 1 項後段增訂但書，限制原有都市計畫人口進駐率尚未達目標人口八成以上，不得再以新訂或擴大都市計畫（包含特定區計畫）或開發都市土地農業區、保護區為由，辦理區段徵收。〔主辦單位：內政部〕
2. 應盡速通過國土計畫法，性質上屬於德國學說所稱空間秩序規劃；而都市計畫在土地利用計畫體系中屬下位計畫，其規制內容已具詳細

性，尤其在區段徵收程序中被定性為興辦事業計畫，因此都市計畫應可認為是土地利用的專門計畫。制度設計上，應可將都市計畫及徵收等作為專門計畫審議項目，邀集各機關參與（包括都市計畫委員會及內政部土地徵收審議小組，甚至納入行政院環境保護署政策環評的環評委員）一併於計畫確定裁決中討論都市計畫與區段徵收的公共利益、環境影響等。若計畫裁決通過上開行政計畫，則區段徵收的審議程序可簡化為協議價購及補償費是否合法的審議（相當於日本第二階段的收用裁決程序），由內政部土地徵收審議小組（原土地徵收審議委員會）審查徵收程序是否合法及補償費是否合理。建議未來可修正行政程序法行政計畫章的規定，於法條中明文規定行政計畫的擬定、確定及廢棄程序；並於專業行政法規（如都市計畫法）決定是否適用行政程序法的計畫確定程序，由專業法規的指引回歸適用行政程序法的原則性規定。〔主辦單位：行政院、內政部。〕

3. 行政程序法第 164 條第 1 項雖規定行政計畫確定裁決須經聽證程序，惟如何決定聽證的主辦機關？聽證機關與裁決機關是否同一機關？聽證程序的進行是否適用行政程序法第 54 至 66 條的規定，或應因應行政計畫確定裁決的特殊性而應另外明文規範？此皆為落實民眾參與的重要問題。法務部雖曾基於行政程序法第 164 條第 2 項的授權，訂定「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法」，惟此辦法涉及許多公益性及人民權益事項，此子法的規定是否合於法律保留原則及授權範圍，實有疑慮。基此，建議未來可修正行政程序法行政計畫章的規定，於法條中明文規定行政計畫確定裁決的聽證程序及主辦單位等相關事項。〔主辦單位：行政院〕
4. 有關新修正土地徵收條例第 3 條之 1 第 4 項但書「重大建設得徵收特定農業區」之例外規定，建議予以刪除或賦以更嚴格之限制條件，以落實糧食安全提升為國家安全，優先加強保護優良農地之政策。〔主辦機關：內政部、行政院農業委員會；協辦機關：行政院經濟建設委員會〕
5. 新修正土地徵收條例第 3 條之 2 已明訂需地機關辦理土地徵收時，須進行公益性及必要性評估，惟仍宜有母法授權較為妥適，建議於土地

## 我國土地徵收制度之評估

徵收條例第 3 條之 2 增訂一項授權研議訂定公益性及必要性評估規範之（子法）法源，以避免發生類似地方政府不服中央機關命令，而提起行政救濟之情形。〔主辦機關：內政部；協辦機關：各直轄市或縣（市）政府〕

6. 土地徵收條例第 3 條之 2 已規定公共利益評估因素，建議未來可修法將聯合國人權公約納入，作為公共利益評估因素之一。〔主辦單位：內政部〕
7. 參考美國、英國、日本及德國等國家似已無區段徵收或類似制度，考量區段徵收制度仍含有土地聯合開發性質，及公、私部門或被徵收人互蒙其利之優點，建議深入評估在區域計畫（未來為國土計畫）使用分區管制下，研議以類似土地開發條例取代現行區段徵收制度之可行性，跳脫區段徵收須接受土地徵收本身審視發動徵收事業或機關應具公益性及必要性之要求。〔主辦機關：內政部〕

## 目次

提 要 .....	I
目 次 .....	IX
表 次 .....	XIII
圖 次 .....	XV
<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>1</b>
第一節 研究主旨與背景：主題、緣起與目標 .....	1
第二節 研究方法 .....	5
第三節 研究架構 .....	11
第四節 研究範圍及限制 .....	12
<b>第二章 國外土地徵收法制之分析 .....</b>	<b>15</b>
第一節 美國土地徵收法制分析 .....	15
第二節 英國土地徵收法制分析 .....	32
第三節 日本土地徵收法制分析 .....	48
第四節 德國土地徵收法制分析 .....	76
第五節 小結 .....	97
<b>第三章 我國區段徵收制度之形成與公共利益 .....</b>	<b>105</b>
第一節 區段徵收制度介紹 .....	105
第二節 區段徵收制度理念之變遷 .....	120
第三節 區段徵收與公共利益衡量基本概念之探討 .....	134

## 我國土地徵收制度之評估

第四節	現行區段徵收制度與公共利益衡量問題之探討 .....	153
第五節	司法實務對區段徵收公共利益及比例原則的審查 .....	170
第六節	小結 .....	182
<b>第四章</b>	<b>深度訪談與焦點團體座談會說明與結果分析 .....</b>	<b>185</b>
第一節	深度訪談說明 .....	185
第二節	深度訪談個案訪談分析 .....	188
第三節	深度訪談研究發現 .....	209
第四節	焦點團體座談會說明 .....	213
第五節	焦點團體座談會意見分析與研究發現 .....	218
第六節	小結 .....	220
<b>第五章</b>	<b>問卷說明及結果分析 .....</b>	<b>223</b>
第一節	問卷說明 .....	223
第二節	土地或房屋被徵收人之問卷調查結果分析 .....	234
第三節	專家學者之問卷調查結果分析 .....	264
第四節	行政機關人員之問卷調查結果分析 .....	282
第五節	綜合分析 .....	301
<b>第六章</b>	<b>政策分析與制度設計之建議 .....</b>	<b>307</b>
第一節	研究發現 .....	307
第二節	行政實務及立法政策研究分析 .....	311
第三節	制度設計建議 .....	322
<b>參考書目</b>	<b>.....</b>	<b>339</b>

附錄

附錄 1	以「區段徵收」和「公共利益」為關鍵字查詢的區段徵收案件判決內容整理表.....	357
附錄 2	以「徵收」和「公共利益」為關鍵字查詢的判決要旨整理表	365
附錄 3	深度訪談紀錄.....	373
附錄 4	第一次焦點團體座談會會議紀錄.....	493
附錄 5	第二次焦點團體座談會會議紀錄.....	511
附錄 6	第三次焦點團體座談會會議紀錄.....	527
附錄 7	已辦理區段徵收地區的土地或房屋被徵收人調查問卷.....	537
附錄 8	專家學者調查問卷.....	543
附錄 9	行政機關人員調查問卷.....	549
附錄 10	竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表.....	555
附錄 11	彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表.....	581
附錄 12	專家學者調查問卷各題次數分配表.....	605
附錄 13	行政機關人員調查問卷各題次數分配表.....	633
附錄 14	各調查問卷開放性題目受訪者答覆彙整表.....	661
附錄 15	民國 100 年 12 月 13 日立法院三讀通過修正的「土地徵收條例」.....	691
附錄 16	工作會議紀錄.....	707

我國土地徵收制度之評估

附錄 17 期末報告審查意見回應對照表..... 729

## 表 次

表 1	損失補償分類表 .....	60
表 2	各組回收資料之信度檢測 .....	232
表 3	竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對現行區段徵收制度 與流程瞭解程度的認知調查表 .....	236
表 4	彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對現行區段徵收制度 與流程瞭解程度的認知調查表 .....	237
表 5	竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對實施區段徵收目的 因素的認知程度表 .....	239
表 6	彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對實施區段徵收目的 因素的認知程度表 .....	243
表 7	竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收可達成效 益因素的認知程度表 .....	247
表 8	彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人土地或房屋被徵收人 對區段徵收可達成效因素的認知程度表 .....	250
表 9	竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收過程中與 自身權益相關各項事項的認知程度表 .....	254
表 10	竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收過程 中，政府是否充分保障人民參與程序及充分回應民眾意見的 感受程度表 .....	254
表 11	竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收案補償 方式的感受程度表 .....	255
表 12	竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收案是否 充分保障民眾權益的感受程度表 .....	255
表 13	彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收過程中	

我國土地徵收制度之評估

與自身權益相關各項事項的認知程度表 .....	256
表 14 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收過程中，政府是否充分保障人民參與程序及充分回應民眾意見的感受程度表 .....	256
表 15 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收案補償方式的感受程度表 .....	257
表 16 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收案補償方式的感受程度表 .....	257
表 17 專家學者對實施區段徵收目的因素的態度程度表 .....	265
表 18 專家學者對區段徵收可達成效益因素的認知程度表 .....	269
表 19 專家學者對區段徵收制度的態度程度表 .....	272
表 20 專家學者對過去政府實施區段徵收成效的認同程度表 .....	273
表 21 專家學者對過去政府實施區段徵收是否合於正當法律程序的認同程度表 .....	274
表 22 行政機關人員對實施區段徵收目的因素的認知程度表 .....	283
表 23 行政機關人員對區段徵收可達成效益因素的認知程度表 .....	287
表 24 行政機關人員對區段徵收制度的態度程度表 .....	290
表 25 行政機關人員對過去政府實施區段徵收成效的認同程度表 .....	291
表 26 行政機關人員對過去政府實施區段徵收是否合於正當法律程序的認同程度表 .....	292
表 27 2008 年至 2011 年（1 月至 10 月）土地徵收審議委員會通過案件數表 .....	330

## 圖 次

圖 1 問卷架構 .....	10
圖 2 研究架構 .....	11
圖 3 日本土地收用法土地徵收程序簡單流程 .....	53
圖 4 德國土地徵收程序簡單流程 .....	96
圖 5 區段徵收流程圖 .....	119
圖 6 我國土地規劃與管制體系 .....	142
圖 7 專家學者對區段徵收公共利益評估指標的態度調查圖示 .....	278
圖 8 行政機關人員對區段徵收公共利益評估指標的態度調查圖示 .....	296
圖 9 土地徵收公益性、必要性審查相關作業流程（區段徵收） .....	315

我國土地徵收制度之評估

## 第一章 緒論

### 第一節 研究主旨與背景：主題、緣起與目標

#### 一、研究主旨與背景：

我國土地徵收制度自土地徵收條例公布施行以來，運作已逾 10 年，伴隨經社結構變化及公民社會意識的提升，對於私有土地的徵收，尤其「區段徵收」部分，因一次大面積就一定區域內的私有土地全部予以徵收，屢生公權力侵害人民財產權等基本人權的爭議。近來因苗栗大埔事件與各地被徵收農地的農民自救會集結夜宿凱道事件，使這股以農民為主的反對浮濫徵收的力量加以凝聚，導致社會抗爭與成本之增加。由於土地徵收相關議題引起社會各界高度關注，並引發人民對政府及憲政法治制度之不信任，區段徵收制度的合理性與合法性已備受質疑，實到了需要重新檢討的時刻。

民國 89 年 2 月 2 日「土地徵收條例」公布施行後，第 1 條第 3 項規定：「其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例牴觸者，優先適用本條例。」，使目前有關土地徵收的公共利益、程序及補償費相關規定皆應優先依土地徵收條例辦理。<sup>3</sup>土地徵收條例第 1 條第 1 項規定：「為實施土地徵收，促進土地利用，增進公共利益，保障私人財產，特制定本條例。」，民國 101 年 1 月 4 日修正後的土地徵收條例第 1 條第 1 項則規定：「為規範土地徵收，確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利益，特制定本條例。」<sup>4</sup>無

---

<sup>3</sup> 土地徵收條例於 2011 年 12 月 13 日立法院第 7 屆第 8 會期第 14 次會議修正通過，並於 2012 年 1 月 4 日經總統華總一義字第 10000300191 號令公布部分修正條文。由於本研究計畫期程為 2011 年 4 月 28 日至 12 月 27 日，計畫完成時土地徵收條例尚未修正公布，是以本計畫所稱之土地徵收條例皆指「尚未修正之土地徵收條例」、所稱之土地徵收制度或制度現況亦指修正前之徵收制度與運作情形。若指稱 2012 年 1 月 4 日總統公布之土地徵收條例，本計畫將以「修正後的土地徵收條例」表示。

<sup>4</sup> 修正理由為：「現行條文將『實施土地徵收』列為本條例立法目的之一，實有不妥，蓋徵收土地僅屬於取得土地之手段、方法之一，應非本條例之終極目的。再者，因徵收土地乃強制剝奪土地所有權，對於人民之財產權侵害甚鉅，應屬所有取得土地方法中，最不得已之最後手段，故土地徵收首應著重者，乃公共利益之

論修法前後，「增進公共利益」應為土地徵收的立法目的之一，惟觀諸一般徵收及區段徵收的「公共利益」規定，僅在第 3 條明定國家因「公益」之需，得徵收私有土地；同條例第 4 條則規定區段徵收的發動要件，惟檢視土地徵收條例有關區段徵收條文部分，卻未看到「公共利益」字眼，僅規定為新設都市土地實施開發建設等事業，得為區段徵收，因而無從推斷行政機關於審議區段徵收案件時，是否會具體判斷「公共利益」的存否。學者陳仲嶙即指出現行的土地徵收條例並未按司法院大法官會議釋字第 409 號解釋理由書意旨立法，土地徵收條例第 3 條及第 4 條未規定衡量公共利益的標準，且徵收急迫性的要求也付之闕如。<sup>5</sup>因此，有關一般徵收及區段徵收的立法，實有通盤加以檢討的必要。

依上開司法院大法官會議第 409 號解釋理由書最後一段所載：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」，不僅有關徵收的目的及用途的具體明確，衡量公益的標準及徵收的急迫性等，法律規定應該不厭其詳，為落實對人民基本權利的保障，更應藉由保障資訊公開與民眾參與程序的強化，以確保「公共利益」判斷的透明化、公開化與合理化。惟制度施行至今，被徵收人時常反應目前的程序無法明確表達他們的心聲，意見也未被充分處理因而迭生爭議，因此區段徵收制度是否足以保障人民的程序參與，實有一一檢討的必要。

有鑒於此，本研究計畫將檢視我國區段徵收制度的公共利益衡量機制與問題，並研提改進區段徵收在落實公共利益衡量制度的相關政策配套措施。

## 二、計畫預期目標

---

審慎考量、正當法律程序之確實踐行，如此方能落實憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。為避免土地徵收過度浮濫，爰修正第一項，明定以保障人民財產權為宗旨，並因應此次修法具體化許多應踐行之正當法律程序，爰作文字之調整。

<sup>5</sup> 陳仲嶙，〈徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心〉，《臺大法學論叢》第 40 卷第 3 期，2011 年 9 月，頁 1070。

民國 89 年 2 月 2 日土地徵收條例公布施行，第 4 條第 1 項明定發動區段徵收的要件：「有下列各款情形之一者，得為區段徵收：一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。二、舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。三、都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。四、非都市土地實施開發建設者五、農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新者。六、其他依法得為區段徵收者。」並未定義何謂「區段徵收」。但若從法體系以觀，區段徵收既規範於土地徵收條例，且亦為強制取得私有土地，並給予徵收補償的制度，則應為「徵收」的一種。

由於徵收人民土地的要件，包含公共利益、正當法律程序及公正補償，<sup>6</sup> 區段徵收自應以合於「公共利益」為前提。惟目前土地徵收條例的區段徵收未明定「公共利益」的要件，亦未具體建立「公共利益」的評估標準與保障機制。本研究會針對以下問題持續不斷提問，以此為問題意識，以回答此些問題並提出改進我國區段徵收落實公私益衡量機制，作為主要計畫預期目標：

(一) 研提區段徵收公共利益評估機制

為落實區段徵收的「公共利益」保障，首先須問的是何謂區段徵收的「公共利益」？需用土地人申請區段徵收時，是否需證明事業主體及內容具備嚴密的「公共利益」？是否需建立及如何建立「公共利益」的具體評估標準？

(二) 建立區段徵收的民眾參與機制

透過充分的民眾參與程序，我們將可檢視整個區段徵收程序是否確實「增進公共利益」，亦可進一步具體化公共利益之概念。本研究將檢討我國現行區段徵收制度是否已建立充分的民眾參與程序，並研究應如何建立民眾參與機制，始能讓需用土地人與土地被徵收人在「公共利益」論述競技舞台上公開透明地辯論，以確切形塑區段徵收中的公共利益。

(三) 參酌國外徵收法制以進行我國區段徵收法制的在地化研究

---

<sup>6</sup> 關於徵收應具備公共利益、正當法律程序及公正補償的論述，參照第三章第一節及第四節。

## 我國土地徵收制度之評估

國外關於土地徵收的公共利益判斷標準已漸趨嚴格，以日本為例，由於經歷土地徵收案件大規模激烈抗爭、付出社會慘痛教訓的影響，又為因應社會經濟情勢變化所衍生的課題，公共利益的判斷日趨複雜，關於事業認定程序（即公共利益的判斷程序）有必要藉由保障資訊公開與民眾參與加以強化，遂大幅修正日本土地收用法。<sup>7</sup> 基此，我國土地徵收條例的不完備，或實際操作上所產生的問題，應得參酌外國的法例，來思考與補充我國法律的不足。是以，本研究其中一個目的，即為藉著美國、英國、日本及德國等國學者相關理論及實務，做比較法研究，以其發展歷程及相關理論，加以在地化適用，作為建立區段徵收公共利益衡量及我國土地徵收條例修法之參考。

---

<sup>7</sup> 楊松齡，〈區段徵收制度之公平性與分配內涵之分析〉，《臺灣地政》第 101 期，1994 年 7 月，頁 7。

## 第二節 研究方法

本文擬先研究美國、英國、日本及德國的徵收與公共利益的關係，繼之介紹臺灣區段徵收制度的歷史進程，以了解目前土地徵收條例的區段徵收制度起源為何，接續以文獻分析方式從憲法建立區段徵收公共利益的價值理念，並從文獻研究的成果、深度訪談及問卷調查的方式提出目前區段徵收制度產生的問題（即是否有公共利益的具體評估標準？是否存在維護公共利益的制度性保障機制？）此外，由於近年區段徵收案件屢經反對民眾的抵抗，實務上已有許多案例可資參酌，故本研究計畫亦將配合前揭流程中所產生的問題，擇定最適當且貼切的案例予以說明。

最後，在明瞭外國土地徵收判斷公共利益的程序及我國現行運作的缺點後，評析並建議適合我國的修法方向及其配套措施，俾利主管機關參考。以下介紹本研究所採取的研究方法及研究進程。

### 一、深度訪談與座談會

（一）深度訪談：深度訪談的用意是讓研究者與個案樣本以對話的方式，收集特定主題的訪談資料，藉以觀察樣本對特定議題的個人意見。本研究擬擇定區段徵收相關利害團體〔包括內政部地政司區段徵收科、縣市政府地政處（局）、縣市政府專責擬定都市計畫之局（處）、內政部土地徵收審議委員會、具區段徵收經驗的被徵收人、漲價歸公的區段徵收或平均地權條例抵價地模式區段徵收及土地徵收條例公布後的區段徵收三個時期舉辦或承辦區段徵收人〕及專家學者，就土地徵收制度演變等議題，探詢過往具實務經驗的當事人意見，本案將進行至少 10 人次到 15 人次的深度訪談，力求客觀公平。在訪談規劃上，擬先以綱要的形式明定主題，依不同訪談對象，以訪談導引法決定問題的順序來進行對話，藉此得知其對區段徵收公共利益衡量機制（包括目前現狀及未來如何改進）的意見及土地徵收制度的演變，必要時將訪談參與各階段的行政主管機關與相關專家，尋求公正客觀與嚴謹的建議。本研究分為兩階段的深度訪談，第一階段完成 13 份深度訪談，深

度訪談時程為 2011 年 6 月 30 日至 2011 年 8 月 18 日，共計 2 個月，第二階段於 2011 年 11 月 22 日完成第 14 位的深度訪談。訪談對象為縣市政府地政處（局）2 人、縣市政府城鄉發展處（局）1 人、內政部地政司 1 人、專家學者 4 人、土地徵收審議委員會 2 人、被徵收人 2 人、1986 年至 2000 年承辦區段徵收人 2 人，共計 14 人。

- (二) 座談會：邀請委託機關、行政機關、相關團體、學者專家舉辦至少 3 場次焦點團體或學者專家座談會，廣徵意見加以整合分析並納入研究報告。謹詳述本研究計畫舉行的 3 次焦點團體座談會如下：
1. 2011 年 7 月 26 日舉行第一次焦點團體座談會，與會者包括國立政治大學地政學系徐世榮教授、義守大學公共政策與管理學系鄭安廷助理教授、內政部地政司區段徵收科林慶玲科長、內政部營建署綜合計畫組林世民專門委員及雲林縣政府地政處張志銘處長，議題包括：(1) 臺灣區段徵收制度的起源及變遷；(2) 臺灣區段徵收制度之現況及引起重大爭議的原因；(3) 內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函之修正方向及對公益性評估判斷之建議；(4) 區段徵收民眾參與機制與民國 99 年 12 月 29 日台內地字第 0990257693 號令「申請徵收需用土地人舉行公聽會與給予所有權人陳述意見作業要點」的探討；(5) 先行區段徵收制度的合憲性。
  2. 2011 年 9 月 26 日舉辦第二次焦點團體座談會，與會者包括國立臺北大學都市計劃研究所周志龍教授、國立清華大學科技法律研究所陳仲麟副教授、淡江大學建築系黃瑞茂副教授、真理大學法律學系張英磊助理教授、臺北市政府地政處土地開發總隊區段徵收科蔣門鑑科長、新北市政府城鄉發展局都市計畫科陳玉矯正工程司及新竹縣政府國際發展處林賢聲處長。議題包括：(1) 目的事業主管機關與內政部「土地徵收審議委員會」間協調與審議現況；(2) 研提改進我國於土地徵收制度之區段徵收公、私益衡量制度。
  3. 2011 年 11 月 25 日舉辦第三次焦點團體座談會，與會者包括國立中興大學法律系李惠宗教授、中原大學財經法律學系傅玲靜副教授、中部科學工業園區管理局建管組陳季媛組長及內政部營建署都市計畫組廖

耀東副組長。議題包括：(1) 何謂區段徵收的公共利益？(2) 是否應擬定公共利益評估報告書？(3) 如何確立審議區段徵收公益性及必要性的權責機關？

(三) 研究團隊研究期間將每月辦理工作小組會議，告知及邀請委託機關參與列席，就會議之重要議題進行研析，並提出具體說明與對策。本研究計畫已於 2011 年 5 月 6 日、2011 年 5 月 27 日、2011 年 6 月 13 日、2011 年 6 月 28 日、2011 年 7 月 12 日、2011 年 7 月 28 日、2011 年 8 月 12 日、2011 年 8 月 23 日、2011 年 9 月 7 日、2011 年 9 月 14 日、2011 年 10 月 14 日、2011 年 10 月 28 日、2011 年 11 月 4 日、2011 年 11 月 17 日、2011 年 12 月 19 日及 2011 年 12 月 22 日，每月舉辦兩次報告研究團隊的研究進度及工作方針。

## 二、文獻分析法

就「區段徵收公共利益的判斷標準」、「區段徵收公共利益制度性保障機制」及「區段徵收民眾程序參與權」等議題及相關案例，由各研究人員分別蒐集、整理相關案例及既有文獻，分析現行區段徵收的公共利益問題，將其內容類型化，以掌握其癥結所在。本研究擬藉由既有碩博士論文、期刊論文、專書研究及實務上法令、行政函釋及法院判決等作為研究的基礎及對象，以深入區段徵收程序及公共利益評估實際操作可能的問題所在，先試圖初步將抽象「公共利益」的概念具體化，繼之以既有文獻作為制度性設計的參考。本研究計畫已蒐集及整理國內與議題有關的期刊論文、碩博士論文、專書研究及注意最新函文（如內政部民國 99 年 7 月 26 日台內地字第 0990152284 號函、內政部民國 99 年 12 月 29 日台內地字第 0990257693 號令「申請徵收需用土地人舉行公聽會與給予所有權人陳述意見作業要點」、內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函、內政部民國 100 年 4 月 20 日「都市計畫草案以區段徵收方式辦理開發應行注意事項」及內政部民國 100 年 7 月 20 日台內地字第 1000132057 號函）、相關新聞與研討會訊息，以做為本研究的素材之一。

## 三、比較法研究

目前雖無法確定其他國家土地徵收相關法令是否尚存有類似制度，但影

響臺灣法令制度較深之國家，如美國、英國、日本及德國等皆無區段徵收制度或已廢除。日本過去曾有類似區段徵收制度，有學者稱其為「地帶收用」，此外，1963年公布的「新住宅市街地開發法」，乃是為興辦新住宅市街地開發事業，規範對於一定施行區域內土地全面收購，輔以徵收方式取得土地、整理開發、同時興建各項公共設施後，以土地取得成本加上開發費用價格，處分區域內可供建築使用的土地的法令，惟事實上該法自制定公布以來，未曾被適用過(詳細參照第二章第三節)。<sup>8</sup>

由於區段徵收為「徵收」方式的一種，在公共利益論述與正當法律程序的保障上，與一般徵收應無過多差異，僅是按區段徵收與一般徵收制度的不同處，而有保障程度上的差別，是以本研究計畫將藉由美國、英國、日本及德國等國學者就「土地徵收」的相關理論及實務，以其發展歷程及相關理論，做比較法研究，加以在地化適用，作為我國土地徵收條例修法的參考及研提改進落實公私益衡量制度相關政策配套措施的依據。本研究計畫已蒐集美國法制、英國法制、日本法制及德國法制與土地徵收公共利益有關的案例及理論，做為本研究的基礎。

#### 四、問卷調查規劃及執行構想

本研究的目的既係為建立區段徵收公私益衡量制度及制度性保障機制，而公共利益乃抽象的不確定法律概念，本文將先釐清公共利益的概念，並探討具體化公共利益的方式，除先初步以既有文獻及比較法研究嘗試將公共利益的概念具體化外，再以問卷調查的方式，藉由學者專家及區段徵收階段的各個利害關係團體（包括中央、地方政府機關及土地或房屋被徵收人）的意見徵詢，試圖了解各個利害團體在區段徵收程序及結果上的損益得失，及具體參與區段徵收的經驗。本研究計畫再依據座談會及深度訪談結果試擬問題及執行調查訪問、資料分析處理。

##### (一) 調查方法與樣本母體

本研究問卷調查的對象擬以學者專家（包括目前國內地政、法律及都

---

<sup>8</sup> 陳立夫，〈日本新都市基盤整備事業制度〉，《人與地》第179期，1998年11月，頁46-48。

市計畫相關系所學者)、業經區段徵收土地的利害關係團體(包括土地或房屋被徵收人及中央與地方政府地政單位人員、都市計畫單位人員)為母體。

依據本問卷調查對象不同,選取資料進行問卷調查的方式亦不相同,分述如下:

1. 專家學者:

本研究計畫從目前國內地政、都市計畫相關系所及國內法律系所對土地徵收或都市計畫有所關注及研究的學者為對象共 217 位,將問卷全部寄出予 217 位學者後,共回收 55 份。

2. 中央與直轄市或縣(市)政府地政單位人員、都市計畫單位人員:

本研究計畫統計目前中央與直轄市或縣(市)政府地政單位及中央與直轄市或縣(市)政府都市計畫單位共 42 個單位,將問卷全部寄出予 42 個單位,每單位寄送 5 份問卷,並請各單位至少安排主管職位人員 2 位及基層承辦人員 3 位協助填寫問卷。共回收 34 個單位,170 份問卷。

3. 土地或房屋被徵收人:

由於臺灣業經辦理區段徵收的地區不勝枚舉,本研究計畫將問卷調查的對象鎖定最近發生且較具代表性的區段徵收案例。「竹南大埔(苗栗縣新竹科學園區竹南基地周邊特定區計畫)區段徵收案」(下稱竹南大埔區段徵收案)及「高速鐵路彰化車站特定區計畫區段徵收案」(下稱彰化高鐵區段徵收案),上開兩案以及相思寮聚落反對中科二林園區開發案一般徵收案件,由於部分農民地主的反對運動,不僅開啓社會對土地徵收合理性及合法性的重視,同時象徵人民權利意識的崛起,更可充分展現不同利害團體的公共利益觀點為何,實具代表性,因本研究目標設定在區段徵收公共利益的探討,因此選定前兩件案例為本計畫研究的主要案例。由於本研究團隊擬施測的問卷題目較多,而恐土地或房屋被徵收人無法理解問卷涵義而降低信度,因而本研究團隊以面訪的方式進行問卷施測,亦於實際施測前先行對本研究團隊的面訪員進行行前訓練。

(二) 問卷內容規劃方向

本研究問卷調查的目的係藉由問卷的方式,瞭解我國區段徵收的實施

## 我國土地徵收制度之評估

現況，藉此得知目前區段徵收制度的問題，進而歸納出區段徵收公共利益可能的評估指標及判斷標準，並了解區段徵收過程中實質決策機關及現行問題為何，藉此制定區段徵收民眾參與的程序。是以本研究問卷的內容規劃方向，將以了解各個問卷調查對象在區段徵收程序及結果上的損益得失，及參與區段徵收之經驗為方向，做為設計問卷問題的主要依據。

### (三) 資料處理及分析方法

訪問問卷對象的成果，將先以填答不完整（一大題沒填或填相同答案者）為標準，先行篩選出無效問卷，再者以 SPSS Statistics 17.0 為軟體進行統計分析。有鑑於土地或房屋被徵收人的樣本數較少，本研究計畫僅會針對問卷統計的結果進行敘述性分析，而無法作推論性分析。

簡單將本研究問卷架構以圖 1 表示如下：

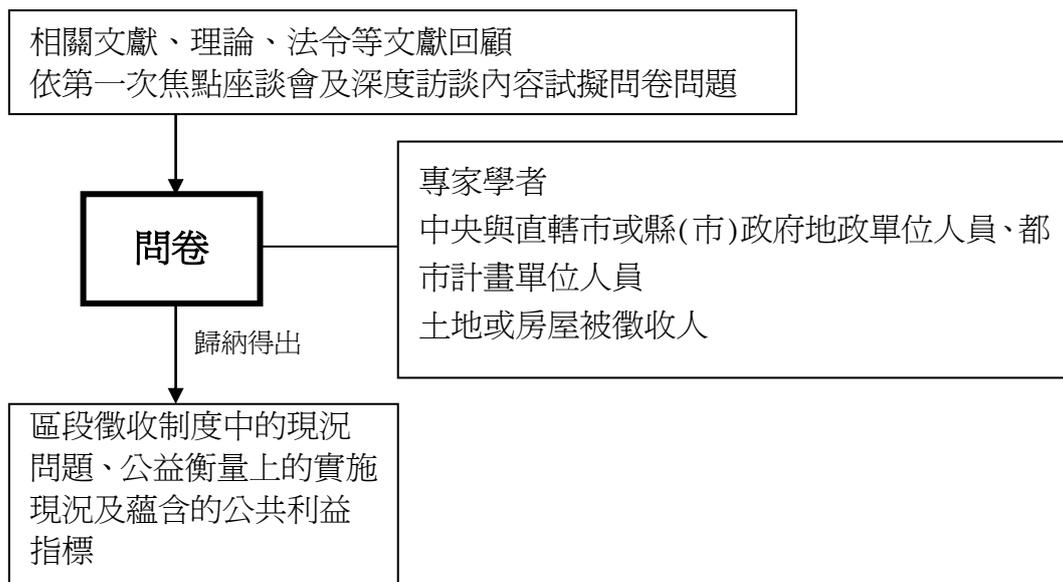


圖 1 問卷架構

### 第三節 研究架構

本研究計畫的研究架構，以圖 2 表示如下：

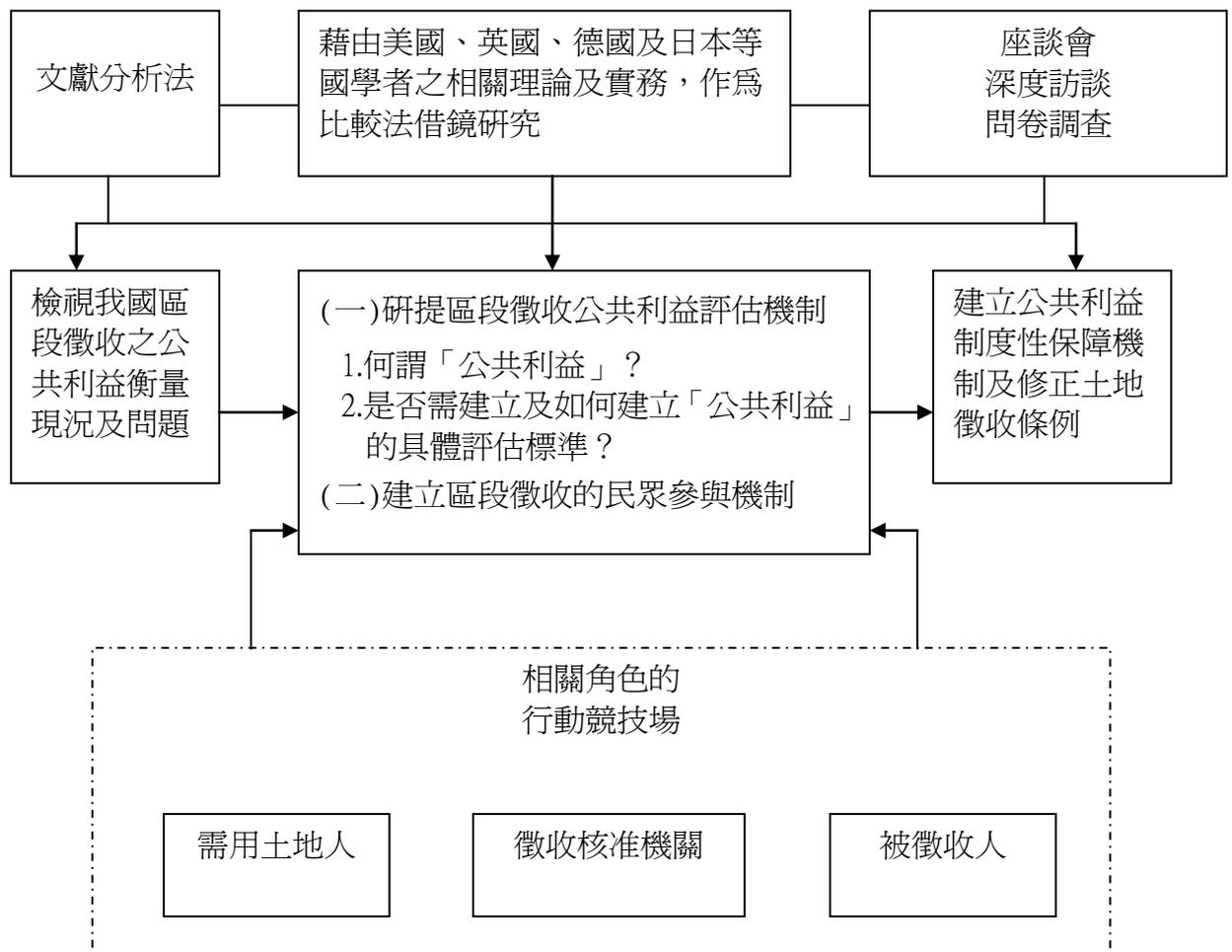


圖 2 研究架構

## 第四節 研究範圍及限制

### 一、研究範圍

(一) 以土地徵收中的「區段徵收制度」作為研究範圍：

本研究名稱雖訂為「我國土地徵收制度之評估」，惟委辦單位行政院研究發展考核委員會將研究範圍著重在「區段徵收」的部分，包括我國區段徵收制度的介紹、區段徵收公共利益衡量機制的建立及民眾參與機制的檢視。

委辦單位主要是考量區段徵收於辦理過程中所產生的爭議與民眾抗爭，且因內政部 2010 年度委託財團法人中國地政研究所辦理「我國現行土地徵收法制及實務執行作業檢討及改進措施」的研究計畫，已充分將一般徵收制度的爭議問題作一完整的檢討與建議，為使本研究更為聚焦，且與內政部委託計畫作區隔，本研究爰基於此針對區段徵收制度的問題進行檢視，就公私利益衡量、機關間協調及住民參與等問題進行研討，並對此作制度上的建議。

(二) 以「竹南大埔（苗栗縣新竹科學園區竹南基地周邊特定區計畫）區段徵收案」及「高速鐵路彰化車站特定區計畫區段徵收案」作為研究案例：

於擇定研究案例作為研究分析對象上，委辦單位行政院研究發展考核委員會原建議以苗栗大埔事件及田寮洋溼地徵收作為案例進行研討。但因貢寮田寮洋溼地已被排除在東北角興辦事業計畫之外，且該東北角興辦事業計畫仍在擬定階段，尚未送內政部都市計畫委員會審查及進入徵收階段，不符本研究擇定徵收案例檢討區段徵收的運作，以建立制度的研究目的，因而非本研究計畫欲討論之案例。

由於竹南大埔區段徵收案與彰化高鐵周邊特定區區段徵收案等案例不僅開啓社會對土地徵收合理性及合法性之重視，同時象徵人民權利意識之崛起，更可充分展現不同利害團體之公共利益觀點為何，實具代表性，亦

有研究之必要，本研究於第三章「我國區段徵收制度之形成與公共利益」及第五章「問卷說明及結果分析」將兩案作為分析對象，並藉此檢視區段徵收制度的問題。

## 二、研究限制

(一) 民國 101 年 1 月 4 日土地徵收條例部分修正條文經總統公布施行：

民國 100 年 12 月 13 日土地徵收條例部分條文修正草案於立法院第 7 屆第 8 會期第 14 次會議審議通過，並於民國 101 年 1 月 4 日經總統華總一義字第 10000300191 號令公布部分修正條文。配合土地徵收條例之修正，內政部已於民國 101 年 1 月 12 日以同年 1 月 6 日台內地字第 1000250475 號函發布「內政部土地徵收審議小組設置要點」(原內政部土地徵收審議委員會組織規程已廢止)，並以民國 101 年 2 月 13 日台內地字第 1010085618 號函公告「土地徵收補償市價查估辦法(草案)」及以同年 2 月 20 日台內地字第 1010102334 號函公告「土地徵收條例施行細則」部分修正條文草案。由於本研究計畫期程為 2011 年 4 月 28 日至 12 月 27 日，計畫完成時土地徵收條例尚未修正公布，上開相關子法及草案亦尚未發布或公告，因此無法以修正後的土地徵收條例為基底，作完整的分析研究，此為本研究之研究限制。是以，研究內容所稱之土地徵收條例皆指「尚未修正之土地徵收條例」，所稱之土地徵收制度或制度現況亦指「修正前之徵收制度運作情形」。第三章「我國區段徵收制度之形成與公共利益」的內容，主要是就修正前之區段徵收制度作分析及檢討；第四章「深度訪談與焦點座談會說明與結果分析」及第五章「問卷說明及結果分析」的內容，亦是就修正前的區段徵收制度請教專家學者、被徵收人及行政機關人員。

因修正後的土地徵收條例已對土地徵收公益性及必要性評估因素有所著墨，且亦局部修正民眾參與程序，本研究為因應新法，於民國 100 年 12 月 13 日午夜立法院完成審議後，遂於翌日緊急蒐集甫三讀通過之新法，並於第六章「政策分析與制度設計之建議」就部分修正條文進行研究分析，此為本研究計畫面對新法最大的侷限。

(二) 問卷調查的結果僅能作為輔助性資訊，無法代表母體：

本研究採問卷調查作為研究方法，訪問土地或房屋被徵收人、專家學

者及中央與直轄市或縣(市)政府地政單位人員、都市計畫人員，以了解區段徵收制度運作情形及其看法，並以竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵站周邊特定區區段徵收案的土地或房屋被徵收人作為問卷調查的母體。

但因竹南大埔區段徵收案業於民國 98 年 4 月 21 日徵收公告，彰化高鐵站周邊特定區區段徵收案則於民國 99 年 11 月 1 日徵收公告，兩案皆已發放補償費完竣或核定發給抵價地。由於政府機關對於個人身分資料有保密義務，加上本研究團隊為民間單位，無從取得兩案土地或房屋被徵收人名單，是亦無法得知土地或房屋被徵收人的居所或是否已經搬遷，此為本研究計畫在問卷調查上的研究限制。

有鑒於上開研究限制，為盡力求取問卷調查的客觀公平，本研究團隊共計 8 人，分別於 2011 年 10 月 29 日及 10 月 30 日就竹南大埔區段徵收案，於苗栗縣竹南鎮大埔里區段徵收範圍內的現存聚落（主要集中在科學路、公義路及仁愛路）挨家挨戶探訪，若遇到在家者則詢問是否為土地或房屋被徵收人，再詢問施測意願，以此共調查 85 份問卷，有效問卷為 78 份，無效問卷則為 7 份。

另於 2011 年 11 月 5 日、11 月 6 日及 11 月 29 日就彰化高鐵站周邊特定區區段徵收案進行問卷施測。因彰化高鐵站周邊特定區區段徵收案被徵收的土地大部分為農地，大部分土地所有權人居住於徵收範圍外，如何得知農地的土地所有權人資訊，誠為一大限制，是以本研究團隊僅能透過田中鎮現任里長及前彰化縣田中鎮農會理事長提供的資訊，大致得知該案區段徵收土地或房屋被徵收人為何，並於彰化縣田中鎮及社頭鄉區段徵收範圍內分成三大區塊以進行問卷施測。以此方式共調查 64 份問卷，有效問卷為 58 份，無效問卷為 8 份。

基於上開問卷調查的研究限制，本研究問卷訪問的結果僅能得知兩案區段徵收的相關資訊，作為輔助資料，無法代表全國土地或房屋被徵收人的意見，亦無法作交叉分析的推論，僅以敘述性分析呈現問卷結果。

## 第二章 國外土地徵收法制之分析

土地徵收涉及公共利益與人民財產權利，在私有財產權保障的意識日益高漲之下，如何平衡公共利益與人民財產權利，是各國關於土地徵收法制的重要議題。因此本研究將檢討美國、英國、日本及德國等國在土地徵收法制的相關規範內容，俾利本研究後續提出我國土地徵收制度調整或修改的方向。

### 第一節 美國土地徵收法制分析

美國雖然允許國家以徵收方式（Condemnation），<sup>9</sup>發動國家徵收權（Eminent Domain）以剝奪人民對私有財產的權利，<sup>10</sup>但對於聯邦政府與州政府發動強制徵收的行為，<sup>11</sup>設有三道門檻予以節制：「正當法律程序（Due Process of law）」、「公共使用（public use）」以及「公正補償（just compensation）」。<sup>12</sup>雖然美國法上所討論的徵收概念較我國廣泛，包括物理上的徵收（physical taking）和管制上的徵收（regulatory taking），<sup>12</sup>徵收對象並不限於土地或不動產之所有權，其他權利（如類似我國地役權之 easement）亦可能成為徵收的標的，縱使未剝奪人民所有權，但如因限制過多，仍應給予人民嚴謹之正當法律程序保障，包括陳述意見，甚至召開聽證

---

<sup>9</sup> 就合法強制剝奪人民私有財產之國家行為，依各國法制不同而有相異之英文正式名稱，如 condemnation、compulsory purchase、acquisition、taking、expropriation 等，美國法上係使用 condemnation。

<sup>10</sup> 國家徵收權（Eminent Domain）源自拉丁文的 *dominium eminens*，可意譯為「最高之所有權（Supreme lordship）」，在美國法的脈絡下，指的是國家發動強制徵收、剝奪人民所有權的權源，至於發動強制徵收的正式國家行為，則稱為 condemnation。

<sup>11</sup> 由於美國為聯邦國家，此部分涉及美國憲法上聯邦主義（Federalism）的結構，於本節第二部份將有詳細說明。

<sup>12</sup> 物理上的徵收係指國家直接行使高權，物理上地剝奪人民的財產所有權，並剝奪該財產的佔有，而管制上的徵收未必剝奪所有權，而是指人民對於財產的管理使用或其他權利受到限制而言。本節中所討論之美國法上徵收，如未特別指明，係指物理上的徵收。

會的機會。<sup>13</sup>

本節共分兩大部分，第一部份詳論美國聯邦憲法就土地徵收法制的規範要件；第二部份則以美國聯邦及各州最高法院指標性判決為主，輔以學說見解，分析近年來各徵收要件判斷標準之內涵，並特別著重於「公共使用」要件內涵之發展。綜觀美國聯邦最高法院及各州法院的判決內容，長年來對於公共使用要件內涵的看法莫衷一是，雖然大體而言，較趨向擴張公共使用要件的內涵，但即使在採擴張解釋的指標性案件如 Kelo 案中，仍有許多大法官持不同意見，Kelo 等指標性案件亦未使公共使用要件的內涵定於一尊，反而引發了後續行政、立法、甚至其他司法判決立場歧異的批判與反省，進一步言之，即使在這些採取擴張性解釋的案件中，仍然可歸納出一些法院並未棄守的核心判準，可供我國參考。

### 一、發動土地徵收之要件

美國係一聯邦國家，因而在垂直的權力分立體制上有著特殊的聯邦主義（Federalism）制度，除了聯邦憲法外，各州亦有州憲法，且聯邦與州政府都可以發動徵收權。學者 David L. Callies 即指出，聯邦（federal）、州政府（state）及下級地方（local）都可以基於「公共使用」目的而實施徵收權。<sup>14</sup>目前學者已不認為徵收是爲了政府特權，所以，徵收不再是基於國家的終極所有權（ultimate ownership by the state），而是透過立法權授權，由行政權執行，而且必須是爲了各政府所代表的所有人民的利益。<sup>15</sup>

#### （一）聯邦政府層級之法律規範

如前所述，聯邦層級對於財產權的三大保障，係規範於憲法增補條款第 5 條與第 14 條，徵收的發動直接涉及人民的財產權，就此聯邦憲法增補條款第 5 條明文設下「公共使用」與「正當補償」兩道保障門檻：「非爲公

---

<sup>13</sup> 鄧煜祥，《從財產權保障之觀點論土地使用管制與損失補償－美國法管制準徵收概念之引介》，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，2007年，頁56-57。

<sup>14</sup> David L. Callies, *The Compulsory Purchase of Private Land in the United States*, in TAKING LAND 350-355 (Tsuayoshi Kotaka & David L. Callies ed., 2002)

<sup>15</sup> *Id.*, at 356

共使用，並提供公正補償，不得徵收私有財產。」<sup>16</sup>而第三道門檻則是聯邦憲法增補條款第 14 條的正當法律程序：「不得未經正當法律手續使任何人喪失其生命、自由或財產」。<sup>17</sup>由此可歸納政府得發動徵收的三大要件：「公共使用」、「公正補償」以及「正當法律程序」。有學者特別指出，聯邦層級許多限制土地使用的法律都是為了保護自然環境與資源的目的，包括聯邦清淨空氣法(Federal Clean Air Act)、聯邦清淨水法(Federal Clean Water Act) 等等，賦予政府採取管制上徵收的方式，限制土地使用方式的權源。

18

## (二) 各州層級之法律規範

如前所述，美國聯邦憲法第 5 與第 14 增補條款規定就土地徵收設下了三大要件，而透過聯邦最高法院在 *Chicago B. & Q.R. Co. v. Chicago* 一案中所揭示的選擇性合併原則 (selective incorporation)，美國聯邦憲法的規定內化為各州的法規範，而有拘束各州政府的效力。<sup>19</sup>因而上述要件有拘束各州政府的效力，故各州政府也不得在違反上述三要件的情況下，任意發動徵收，剝奪人民的財產權。<sup>20</sup>

## 二、近年美國法院實務就徵收要件的見解

---

<sup>16</sup> 美國聯邦憲法增補條款第 5 條就此部分之規定為「非為公共使用，並提供公正補償，不得徵收私有財產。」(英文原文：“nor shall private property be taken for public use, without just compensation.”)。

<sup>17</sup> 美國聯邦憲法增補條款第 14 條就此部分之規定為：「凡出生或歸化於美國並受其管轄之人，皆為美國及其所居之州之公民。無論何州，不得制定或執行損害美國公民特權或豁免權之法律；亦不得未經正當法律手續使任何人喪失其生命、自由或財產；並不得否定管轄區內任何人法律上平等保護之權利。」(英文原文：“All persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the state wherein they reside. No state shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States; nor shall any state deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.”) 此處中文翻譯係引用自我國司法院全球資訊網，<http://www.judicial.gov.tw/db/db04/db04-03.asp> (最後瀏覽日期：2011/12/25)。

<sup>18</sup> Callies, *supra* note 14, at 353-355.

<sup>19</sup> See JOHN E. NOWAK & RONALD D. ROTUNDA, CONSTITUTIONAL LAW

<sup>20</sup> See *Chicago B. & Q.R. Co. v. Chicago*, 166 U.S. 226 (1897)

徒法不足以自行，美國係一不成文法（common law）國家，法律要件的內涵有賴長久及大量的法院判決形成。美國聯邦與各州法院關於徵收制度的判斷，核心關懷都集中在公共使用的內涵究竟為何，因此也可以說，公共使用要件內涵的發展，可以大略總括過去一世紀以來美國徵收制度的重要發展趨勢。<sup>21</sup>

### （一）「公共使用」要件發展內涵簡介

#### 1. 廣義解釋趨勢

美國聯邦憲法增補條款第 5 條並未就「公共使用」為明確定義，因此，法院時常必須就個案情況，認定是否符合公共使用的定義，也因而時常導致判斷困難或見解分歧。例如美國聯邦最高法院曾在 Clark v. Nash 案中指出，由於社會不斷變遷，因此何謂公共使用或公共利益，必須依賴個案認定，並透過「每個社會隨著時代演進而生的需要」與「各地相異的民情」而判斷，因此，要抽繹出一般法律原則十分困難。<sup>22</sup>

然而，從美國聯邦最高法院 1954 年的 Berman v. Parker 案<sup>23</sup>與 1984 年的 Hawaii Housing Authority v. Midkiff 案<sup>24</sup>以降，直至密西根州最高法院 1981 年指標性的 Poletown Neighborhood Council v. City of Detroit 案與美國聯邦最高法院的 Kelo v. City of Bew London，都一再擴張「公共使用」的意義，而且強調「司法尊重（judicial deference）」精神，認為徵收目的到底是不是公共使用，原則上給予立法判斷較大範圍的尊重，使得聯邦憲法第 5 增補條款的公共使用要件，幾乎等同於「公共利益」，而使都市更新、提振失業率、促進經濟發展等目的都可以符合「公共使用」的標準。

#### 2. 核心原則的堅持

值得注意的是，雖然近年來美國司法實務傾向採取較有彈性、較寬

---

<sup>21</sup> See Alisa Hardy, *More than just a plot of Land: Ohio's Rejection of Economic Development Takings*, 38 Cap. U. L. Rev. 79, 108 (2009)

<sup>22</sup> See Clark v. Nash, 198 U.S. 361 (1905)

<sup>23</sup> 348 U.S. 26 (1954)

<sup>24</sup> 467 U.S. 229 (1984)

鬆、並尊重立法決定的見解，但同時，法院也透過了許多判決確立了許多重要的界限和判斷準則，試圖使政府公共目的與被徵收人的財產權得以調和並存。這些原則主要可以分成兩大部份觀察：司法尊重的界限與公共使用核心判準的提出。

首先，就是否公共使用要件是否符合，雖然給予立法者較高尊重空間，但本質上仍認為是司法問題。聯邦最高法院在 *Rinde* 案中，雖然放寬公共使用的內涵，認定如果俱備「未來可正當預期」(fairly anticipated) 的利益，<sup>25</sup>即使並非所有人或大多數人直接享受其利益，也符合公共利益要件，但依然強調「是一個司法問題」。<sup>26</sup>學者陳志民教授並指出，這些較早期的聯邦最高法院判決認定公共使用要件是司法問題，明顯表示仍然期待法院擔任人民財產權的最終守護者，<sup>27</sup>而其後的案件（如 *Berman* 案）對於司法尊重的操作過於粗糙，對於利益衡量、最後與最小手段的判斷等都一筆帶過，侵蝕聯邦最高法院作為法律最終詮釋者的功能。<sup>28</sup>

再者，在案例長期累積的過程中，美國司法實務在放寬公共使用要件時，也同時提出了許多具體判斷公共使用要件的判準。這些具體限縮的判準，由密西根州最高法院的 Ryan 法官在 *Poletown* 案不同意見書中歸納整理為三大「商業工具例外 (instrumentality commerce exception)」，影響最為深遠，包括：一、該受益私人提供極端必要的公共服務，例如鐵路與運河，二、可對被徵收財產後續使用進行持續的監督，三、徵收標的選擇，是基於獨立且重要的公共性考量，而非私人使用的考量。這三大要件，不但為 *Kelo* 案的不同意見書所援用，在密西根州最高法院晚於 *Poletown* 案 23 年的 *Wayne* 案中更成為多數見解，可說影響深遠，在接下來的案例介紹中，將詳述其內涵。

## (二) 從五大案例分析「公共使用」內涵之發展

---

<sup>25</sup> *Rindge Co. v. Los Angeles County*, 262 U.S. 707, 693 (1923)

<sup>26</sup> *Id.*, at 705; *see also Cincinnati v. Vester*, 281 U.S. 439, 446 (1930)

<sup>27</sup> 陳志民，〈當強制徵收成為政府補貼？美國聯邦最高法院 *Kelo v. City of New London* 案之評析〉，《中原財經法學》第 19 期，1997 年 12 月，頁 38。

<sup>28</sup> *Id.*, at 37

1. Berman v. Parker 案<sup>29</sup>

(1) 背景事實：

本案涉及華盛頓哥倫比亞特區依據 1945 年「哥倫比亞特區再發展法」(District of Columbia Redevelopment Act) 之授權，擬定都市更新計畫，藉由土地徵收與再規劃的方式，解決特區內因社會或經濟條件改變導致發展落後之社區犯罪與公共衛生問題，依該計畫，主管機關有權將被徵收土地移轉給公部門興建新住宅、學校、教堂、購物中心等，<sup>30</sup>並可將其餘土地出租或出售給私人公司或個人管理使用，<sup>31</sup>原告主張本件徵收違反聯邦憲法第五條修正案之規定，特別是徵收後土地歸私人公司管理及使用，不符合憲法「公共使用」之要求。<sup>32</sup>

(2) 法院見解：

本案 Douglas 大法官所代表的多數意見，可說是司法尊重的典型。法院首先明白指出，公共使用的概念是廣泛且有涵括性的 (broad and inclusive)，公共使用概念包括物質的 (physical)、美學的 (aesthetic)、金融的 (monetary)。並且，只有立法者才有權決定決定這個社區要變得美觀、健康、乾淨、發展平衡並有良好巡邏制度，在本案中既然立法者已經納入這些廣泛的價值並做出決定，那麼法院就不應該推翻這樣的決策。<sup>33</sup>確立這些公共價值後，是否透過移轉給私人企業或個人的手段來達到，也是國會可決定的手段，法院「不能說只有公有所有權是唯一能達到促進社區更新公共目的之手段」。<sup>34</sup>

(3) 本案意義：

美國聯邦最高法院於 1954 年以絕對多數做成本案，將憲法第五增

---

<sup>29</sup> 348 U.S. 26 (1954)

<sup>30</sup> *Id.*, at 35

<sup>31</sup> *Id.*, at 30

<sup>32</sup> *Id.*, at 31

<sup>33</sup> *Id.*, at 33.

<sup>34</sup> *Id.*, at 34. “We cannot say that public ownership is the sole method of promoting the public purposes of community redevelopment projects.”

補條款的公共使用要件放寬至只要有「公共目的」即可，而且肯認其內涵的多元性，其後的Midkiff、Poletown、Kelo都是延續這種「公共利益」取向的解釋，而且更進一步放寬解釋的要件。

## 2. Hawaii Housing Authority v. Midkiff 案<sup>35</sup>

### (1) 背景事實：

至 1960 年代中期為止，由於夏威夷州早年實施封建制度，有 49% 土地是公有，有 47% 的土地掌握於 72 位私人地主手中，其中有 18 位地主總計持有約 40% 的土地所有權，面積超過 21,000 英畝。酋長全盤掌握土地所有權及分配權，導致土地高度集中，過度富裕而引發諸多社會與經濟問題，<sup>36</sup>夏威夷州議會於是在 1967 年通過「土地改革法」(Land Reform Act)，凡現居住於社區開發面積超過五英畝的單一家庭承租人，得向夏威夷住宅處 (Hawaii Housing Authority, 簡稱 HHA) 申請徵收出租人之住宅，經過公聽程序 (public hearing)，決定該筆徵收申請是否能「實現公共利益」，<sup>37</sup>並給予被徵收地主公正補償後，即得移轉系爭土地所有權給申請徵收人，<sup>38</sup>以達到重新分配的效果，以解決土地寡占之負面衝擊。本件上訴人因為與承租人在 HHA 的協調下仍然無法協調出雙方有共識的出售價格，因此主張「土地改革法」不符合「公共使用」的要求。

### (2) 法院見解：

本件聯邦最高法院以無異議的判決，再次確認 Berman 案的司法尊重原則，法院除了明白指出「僅僅是被徵收財產移轉給私人受益者的事實，並不等於該徵收只有私益目的」<sup>39</sup>，更認為本案並非純粹的私益徵收，立法者通過土地改革法的，並非為了使特定的個人獲益，而是為

---

<sup>35</sup> 467 U.S. 229 (1984)

<sup>36</sup> *Id.*, at 232

<sup>37</sup> *Id.*, at 233

<sup>38</sup> *Id.*, at 234

<sup>39</sup> *Id.*, at 243 “The mere fact that property taken outright by eminent domain is transferred in the first instance to private beneficiaries does not condemn that taking as having only a private purpose.”

了打擊土地過度集中的惡害，法院認為這是合法的公共目的，而且使用徵收作為達到這個目的的手段，並非不合理（irrational），<sup>40</sup>因此司法者必須尊重。

（3）本案意義：

本案延續了 Berman 案的見解，採用「公共目的」概念解釋公共使用的內涵，雖然認為單純的私人使用無法符合徵收要件，但只要政府的目的是「正當、可理解、非不合理」，就可符合合法性要求。<sup>41</sup>其後，Poletown 和 Kelo 案即延續本案的見解，進一步認定經濟發展價值係屬「正當公共目的」。

3. Poletown Neighboring Council v. City of Detroit 案<sup>42</sup>

（1）背景事實：

底特律市政府依州議會所制定之「經濟發展公司法」（Economic Development Corporations Act）的授權，徵收了 4,200 多位居民的家園，徵收標的還包括小教堂、小企業、以及學校，移轉給通用汽車公司（General Motor Corporation），作為公司建造汽車裝配廠之用。<sup>43</sup>原告主張，不論此一徵收計畫有何附帶的公共利益，將土地移轉通用汽車，使通用汽車得為不受限制的使用（uncontrolled use），因為通用汽車此一私人企業是徵收的主要受益者，使得本件成為私益徵收，而非公共使用。<sup>44</sup>

（2）法院見解：

本案的關鍵問題是，通用汽車是一私人公司，若實施徵收計畫，將使此一特定的私人公司得利，是否符合「公共目的」？密西根州最高法院指出，「經濟發展公司法」的立法目的在提供更多工作機會、提振地

---

<sup>40</sup> *Id.*, at 245

<sup>41</sup> *Id.*, at 241, 245

<sup>42</sup> 304 N. W. 2d 455 (Mich. 1981)

<sup>43</sup> *Id.*, at 457

<sup>44</sup> *Id.*, at 458

方產業經濟、促進都市重新發展、提供公共衛生、安全與福祉，既然本件徵收的首要利益（primary benefit）仍將歸屬於公眾，<sup>45</sup>雖然也確實使通用汽車此一私人公司獲利，但這只是一種「非預期的私人獲利」（incidental private gain），法院認為，如果非預期的公共利益不能用以合法化私益徵收，那麼非預期的私人獲利也不應用以質疑本質上符合公共目的的徵收。<sup>46</sup>除非法院發現徵收機關所稱之公共目的僅屬臆測（speculative）或微不足道（marginal），否則法院應尊重立法者的決定。<sup>47</sup>

（3）本案意義：

此案於 1981 年做成，直至 2004 年 Wayne 案作成前，幾乎完全主導了美國法院對於「公共使用」要件之闡釋。但值得注意的是，本案有 Fitzgerald 和 Ryan 兩位大法官提出不同意見書，Fitzgerald 法官對於批判多數意見，認為如果稅收增加、提供工作機會等都可算是合法的公共使用目的，那麼既然所有私人企業都會對社會創造經濟利益，法院形同認為所有政府利用徵收協助私人企業取得土地的行為，都符合公共使用的要件而合法，政府只要證明另一私人就該不動產可以為「更高度的利用」（higher use）即可，Fitzgerald 法官尖銳地批評，「現在我們是授權地方立法者去決定，把系爭不動產做不同的商業或工業使用，相對於現在的使用而言，可以創造更大的公共利益。任何家用、商用或工業用的私人財產，無論它對於原所有人而言多麼有生產性，多麼有價值，都無法倖免於徵收命運，只因為其他私人使用可以創造所謂『更高的使用價值』」。<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> *Id.*, at 458

<sup>46</sup> *Id.*, at 458 “condemnation for a private use cannot be authorized whatever its incidental public benefit and condemnation for a public purpose cannot be forbidden whatever the incidental private gain.”

<sup>47</sup> *Id.*, at 459-60

<sup>48</sup> *Id.*, at 464. “Now that we have authorized local legislative bodies to decide that a different commercial or industrial use of property will produce greater public benefits than its present use, no homeowner's, merchant's or manufacturer's property, however productive or valuable to its owner,

而 Ryan 法官更直言，本案多數意見根本是為達目的不擇手段 (the end justifies the means)，<sup>49</sup>他認為公用與公共目的根本是不同的概念，依照密西根州憲法，政府有權基於「公共目的」發動徵稅權 (taxing power)，而政府卻僅得基於「公用目的」發動徵收權，徵收權對於人民侵害較高，所以公用應較公共目的更為限縮解釋；<sup>50</sup>另外關於司法尊重的問題，Ryan 大法官也認為，所謂的司法尊重，並不是指對於州立法機關的尊重，而是指對於州法院就州憲法中何謂公共使用的法律解釋，應該予以尊重。<sup>51</sup>而 Ryan 法官的不同意見書影響最深遠的部分，是歸納過去的判決，提出三種「商業工具例外 (instrumentality of commerce exception)」，換言之，如果將被徵收財產移轉私人使用，只有在第一、受益私人事業提供極端必要、不可或缺的公共使用 (public necessity of the extreme sort)，例如鐵路與運河等，<sup>52</sup>二、可對被徵收財產後續使用進行持續的監督 (continuing accountability to the public)，以確保該財產的運用持續創造公共福祉，<sup>53</sup>三、對於徵收標的的選擇，是基於獨立且重要的公共目的的考量 (selection of land according to facts of independent public significance)，而非以私人使用的考量，<sup>54</sup>只有在這三種例外情形，才能允許徵收私人財產提供另一私人使用，Ryan 大法官此種見解，在其後密西根州最高法院的 Wayne 案中成為多數意見。

#### 4. Kelo v. City of New London 案<sup>55</sup>

---

is immune from condemnation for the benefit of other private interests that \*645 will put it to a “higher” use.」”

<sup>49</sup> *Id.*, at 465

<sup>50</sup> *Id.*, at 473-74

<sup>51</sup> *Id.*, at 475. “But deference is paid not to the decisions of state legislatures but to the judgments of state courts pertaining to the public use question in the context of state law. The distinction is critical and, in this case, makes the whole difference.”

<sup>52</sup> *Id.*, at 478

<sup>53</sup> *Id.*, at 479

<sup>54</sup> *Id.*, at 480

<sup>55</sup> 545 U.S. 469 (2005)

(1) 背景事實：

自 1990 年代，位於康乃狄克州的新倫敦市 (City of New London)，即被列為經濟衰退地區，不僅失業率增加，人口數也降至 24,000 人，為自 1920 年以來的最低紀錄。<sup>56</sup>為改善此一現象，州政府授權一家私人非營利組織「新倫敦開發公司」(New London Development Corporation)，負責設計與執行有助於該市經濟開展的開發計畫，該公司認為本開發計畫案可增加稅收與就業機會、提供市民休閒空間與改善城市的外觀美感，<sup>57</sup>部分土地所有權人因而提起訴訟。

(2) 法院見解：

聯邦最高法院認為「公用」不得僅從文義上去解釋而將其限於「公共使用」，否則政府徵收權力很難被實施，也無法符合不斷進化的社會需求，<sup>58</sup>本案法院認為促進「經濟發展」傳統上即屬政府存在的功能之一，無法與過去法院所支持的其他「公共目的」類型分類。<sup>59</sup>政府在實現公共目的的過程中，通常會創造對私人有利的效果，模糊傳統公用與私用概念的界線，這是難以避免的，<sup>60</sup>因此重申 Berman 與 Midkiff 案的原則，亦即司法應尊重立法者的決定。<sup>61</sup>

但值得注意的是，Kelo 案中有四位大法官提出嚴厲的不同意見，O' Conner 大法官、Renquist 大法官、Scalia 大法官和 Thomas 大法官共同提出由 O' Conner 大法官主筆的不同意見書，她除了直接引用 Ryan 法官所歸納的三大例外要件外，也明確指出，從過去聯邦最高法院的案例可看出，只有三類徵收符合公共使用的要件，第一是典型的將被徵收物所有權收歸公有，第二是雖然將被徵收物所有權移轉給私人，但是該被徵收物仍提供公共服務或使公眾得以使用，第三則是「為了公

---

<sup>56</sup> *Id.*, at 472

<sup>57</sup> *Id.*, at 473

<sup>58</sup> *Id.*, at 475

<sup>59</sup> *Id.*, at 483-84

<sup>60</sup> *Id.*, at 485

<sup>61</sup> *Id.*, at 481

共目的」的徵收，例如麻陋建物的徵收，她指出，若是第三類的徵收，必須「消除目前的有害使用」(eliminated a harmful use)，並且「直接達到公共利益」(directly achieved a public benefit)，而多數意見引用 Berman 和 Midkiff 根本是不當引用，因為 Berman 是對於極度貧困地區麻陋建物的徵收，Midkiff 是為了解決土地過度集中的壞處，兩者的原有狀況對社會都是積極傷害 (affirmative harm)，藉由徵收也可以直接實現公共利益，所以既然具有公共利益在前，後續是否移轉私人使用，並不影響徵收的合法性。但本件 Kelo 案中，被徵收物並不屬於貧困或麻陋建物，僅僅以可以創造稅收、增加工作等經濟發展目的將被徵收物移轉私人，完全架空了聯邦憲法第五增補條款保障人民財產權的意旨。<sup>62</sup>另外，Thomas 大法官又另提出不同意見書，採取嚴格的文義解釋立場，根本反對 Berman 和 Midkiff 等案將公共目的 (public purpose) 納入公共使用要件的範疇。<sup>63</sup>

### (3) 本案意義：

在本案中，聯邦最高法院明確肯認「經濟發展」符合憲法上「公共使用」的要件，可謂對公共使用採取廣義解釋的指標性案件。然而，本案作成後，反對聲浪之高，甚至也迫使行政權作出回應，當時的小布希總統都在 2006 年簽發一份執行令 (executive order)，指出不得徵收私人土地「僅為了促進私人的經濟利益，使這些私人得以使用或取得被徵收物的所有權」。<sup>64</sup>

在立法行動上對 Kelo 的反動更是風起雲湧，在 Kelo 案作成之前，全美只有 8 個州明文禁止以經濟發展作為發動徵收的理由，但直到 2010 年，已經有 43 個州立法限縮政府徵收權之行使，禁止州政府單獨為了地方經濟發展而透過徵收手段，將私人土地從某一所有權人手中移轉至另一所有權人手中。<sup>65</sup>同時，根據美國公民草根組織 The Castle

---

<sup>62</sup> *Id.*, at 499-502

<sup>63</sup> *Id.*, at 507

<sup>64</sup> Executive Order: Protecting the Property Rights of the American People, 71 FR 36973, Exec. Order No. 13406, 2006 WL 1746929 (Pres.)

<sup>65</sup> 賴宗裕，〈土地徵收制度的改革還有一段艱難的路要走〉，《地政學訊》第 25

Coalition<sup>66</sup>提出的評比報告，在 Kelo 案作成後，美國各州不但沒有順應 Kelo 案對於公共使用的寬鬆見解，反而有至少半數以上的州採取了修法行動，限縮公共使用要件內涵，拒絕單純以經濟發展正當化公共使用內涵，以保障人民的財產權，<sup>67</sup>如果政府對於徵收土地的使用一旦失去公共使用性質，原則上亦應該將之返還或使其以合理市價優先承購。

<sup>68</sup>

學界方面，雖然近年來美國司法實務對於「公共使用」要件的放寬在 Kelo 案達到高峰，<sup>69</sup>但各界對於 Kelo 案的回應多數都是反省與批判<sup>70</sup>，如同學者 David Schultz 所注意到的，「後 Kelo 時期」的論述幾乎呈現一面倒的批判趨勢，<sup>71</sup>學者 Steven J. Eagle 即明確指出，Kelo 案的論理讓「公共使用 (public use)」向「公共目的 (public purpose)」傾斜，並進而影響了許多後續判決，已經完全逸脫了聯邦憲法原本的意旨，因為公共使用概念的內涵過於廣泛而不確定。<sup>72</sup>

---

期，2010 年 11 月，頁 13。

<sup>66</sup> The Castle Coalition 是美國公益訴訟律師事務所 Institute for Justice 的草根性的公民行動計畫，以「反抗徵收的公民們」自許，關注全美各地的土地徵收案，除了提出下述各州評比報告外，也編寫教導人民對抗土地徵收的法律教戰手冊，詳細資料可參考其網站 <http://www.castlecoalition.org/> (last visited: 2011/08/11)

<sup>67</sup> See Castle Coalition, *50 States Report Card- Taking Eminent Domain Reform Legislation since Kelo*, [http://www.castlecoalition.org/pdf/publications/report\\_card/50\\_State\\_Report.pdf](http://www.castlecoalition.org/pdf/publications/report_card/50_State_Report.pdf) (last visited: 2011/08/11)

<sup>68</sup> Callies, *supra* note 14, at 355, *see also* Strong' s Marine Center, Inc v. White, 630 N.Y.S.2d 788 (1995), *see also* Scoqlio v. County of Suffolk, 651 N.E.2d 1249 (NY 1995)

<sup>69</sup> R. Benjamin Lingle, Post-Kelo Eminent Domain: A Double-edged Sword for Historic Preservation, 63 Fla. L. Rev. 985, at (2011), generally *see also* Ellen Frankel Paul, *Public Use: A Vanishing Limitation on Governmental Takings*, 4 Cato J. 835 (1985)

<sup>70</sup> 對於 Kelo 案各界回應的探討，參見 Michael Allan Wolf, Hysteria Versus History: Public Use in the Public Eye, in PRIVATE PROPERTY, COMMUNITY DEVELOPMENT, AND EMINENT DOMAIN 15, 15-17 (Robin Paul Malloy ed., 2008)

<sup>71</sup> *See generally* David Schultz, *Evaluating Economic Development Takings: Legal Validity Versus Economic Viability*, 4 Alb. Gov' t L. Rev. 186 (2011)

<sup>72</sup> Steven J. Eagle, *Public Use in the Dirigiste Tradition: Private and Public Benefit in an Era of Agglomeration*, 38 Fordham Urb. L. J. 1023, 1044 (2010-2011)

但也有學者從其他角度探討 Kelo 案放寬公共使用見解的意義。如 David Schultz 認為，包括 Kelo 案與 Poletown 案所顯示的真正問題是在於，政府在這些案件所宣稱的「經濟發展」根本沒有促進或活化經濟發展的實效<sup>73</sup>；Ann Marie Cavazos 則以佛羅里達州的修法為例，認為對於 Kelo 案不當的過度恐慌，導致州政府的立法模式，對以經濟發展為目的，移轉被徵收物所有權給私人的徵收一律禁止，而導致窳陋建物的徵收 (blight condemnation) 也遭到無差別禁止，如此無意間反而因為過度限制，反而阻礙了公共利益的落實；<sup>74</sup>學者 R. Benjamin Lingle 以歷史建物保存 (historic preservation) 為例，說明強制徵收其實是雙面刃，<sup>75</sup>手段如果運用得宜，可以在歷史建物保存和窳陋建物的重建或改善上發揮很好的功能，但如果對於何謂「窳陋建物」(blight) 的定義不清，或完全無差別、無條件禁止將私人財產移轉其他私人的徵收，反而無法達成公益性的目的。<sup>76</sup>

#### 5. County of Wayne v. Hathcock 案<sup>77</sup>

##### (1) 背景事實：

韋恩郡 (Wayne County) 發動一徵收案，欲建造一商業科技園區，內有旅館、會議中心等等，能夠增加數千工作機會、創造龐大稅收，並且提升當地形象，促進經濟成長。<sup>78</sup>韋恩郡政府認為，此一開發案所能創造的工作機會與稅收，應該符合「公共使用」的要件。

##### (2) 法院見解：

法院在本案中明白指出，密西根州憲法第 10 條第 2 項的要求，並

---

<sup>73</sup> Schultz, *supra* note 71, at 210

<sup>74</sup> Ann Marie Cavazos, *Beware of Wooden Nickles: The Paradox of Florida's Legislative Overreaction in the Wake of Kelo*, 13 U. Pa. J. Bus. L. 685, at 687, (2010-2011).

<sup>75</sup> See generally R. Benjamin Lingle, *Post-Kelo Eminent Domain: A Double-edged Sword for Historic Preservation*, 63 Fla. L. Rev. 985 (2011)

<sup>76</sup> *Id.*, at 987-88

<sup>77</sup> 684 N.W.2d 765 (Mich 2004)

<sup>78</sup> *Id.*, at 770-71

非絕對禁止將被徵收財產移轉給私人，但若移轉給私人，供其私人使用，則非法所許。<sup>79</sup>法院採納 Ryan 大法官於 Poletown 案中的不同意見，認為若要徵收私人財產，提供另一私人為私人使用，應符合三項要件：第一，該私人事業係提供極端且不可或缺的公共必需使用，例如高速公路、鐵路等等；第二，公眾對於該私人使用，仍有一定的控制與監督機制，以確保該財產的運用持續創造公共福祉；第三，徵收本身即有獨立的公益目的，私人使用只是附隨結果。<sup>80</sup>而本件徵收案並不符合以上三種例外情況。

(3) 本案意義：

Poletown 案中認定將被徵收土地移轉給私人企業也可符合「公共使用」的見解，主導「公共使用」的解釋內涵二十多年，直至密西根州最高法院於 2004 年作成本案，終於打破 Potetown 案所設下的原則，明文強調一般性經濟發展的利益，不足以符合「以公共使用為目的方可徵收」的憲法誠命。本案最重要的意義，除了推翻 Poletown 案以外，更重要的是法院指出，每個私人生產單位都以不同的方式貢獻於社會的經濟利益，如果純粹以私人使用有助於經濟發展，就足以作為徵收的正當理由，那麼任何為了私人使用而發動的徵收，都會因為可以創造公共利益而是合法的，如此一來，憲法上為了節制徵收所提出的「公共使用」要件就形同具文，因為政府隨時可以任意決定，對於某塊土地，大企業能比個人為「更好的利用」。<sup>81</sup>法院甚至指出，Poletown 的見解違背憲法，Wayne 案應適用於所有尚未終結的案件。<sup>82</sup>而後，密西根州於 2006 年以公民投票方式修正憲法，明文規定，憲法所謂「公共使用」要件，「不包括基於經濟發展與增加稅收的目的」。<sup>83</sup>

(三) 美國法院實務對其他徵收法定要件之看法

---

<sup>79</sup> *Id.*, at 781

<sup>80</sup> *Id.*, at 781-83

<sup>81</sup> *Id.*, at 784-86

<sup>82</sup> *Id.*, at 787

<sup>83</sup> Mich. Const. art.X§2

## 1. 正當法律程序

正當法律程序 (Due process of law) 在財產權保障上的意義，係指政府必須於事前賦予財產權人充分之程序保障，例如舉行聽證會，使人民的異議得以表達，方得剝奪人民的財產權。然而，近年來，除了典型的徵收，亦即完全剝奪人民所有權之情況，美國聯邦最高法院也日漸肯定就算不是直接剝奪人民所有權，但由於「限制太過」而構成「管制準徵收」時，也應該踐行正當法律程序，給予當事人充分程序保障，例如表達意見的機會。也有學者指出，公共使用的要件其實起源於實質正當法律程序的保障，<sup>84</sup>美國聯邦最高法院早在 1843 年的 Taylor v. Porter & Ford 等案件中，就已明確指出正當法律程序和公共使用要件的密切關聯：「如果立法者可以把 A 的財產拿走，交給某 B，他們顯然也可以把某 A 關進監獄，或判他死刑。但這些都不能僅交由立法者決定，一定必須要有『正當法律程序』。」<sup>85</sup>學者 Christopher D. Cutting 在論及各州立法對 Kelo 案的反動時也指出，真正的問題是，大眾認為決定該徵收是否符合公共使用的機制是不公平的，<sup>86</sup>他認為真正能獨立行使審查職權的法院是確保程序透明公正最好的方式，亦能有效地保障人民的財產權。<sup>87</sup>

## 2. 公正補償

早在 1934 年 Olson v. United State 案中，聯邦最高法院就已確認美國憲法第五增補條款中所稱的合理補償，是一種完全補償，使被徵收人回到最初完整的情況。最佳的補償方法是使被徵收人回到徵收前之財務情況 (Put the owner of condemned property in as good a position pecuniarily as if his property had not been taken.)<sup>88</sup>，而且學者也認為此一補償可包括與財產有連結的主觀價值<sup>89</sup>；次佳方法則是使被徵

---

<sup>84</sup> Steven J. Eagle, *supra* note 72, at 1039

<sup>85</sup> Taylor v. Porter & Ford, 4 Hill 140 (N.Y. Sup. Ct. 1843), at 147

<sup>86</sup> Christopher D. Cutting, *Independent Judicial Determination: How Courts Can Use the Standard of Review to Uphold Private Property Rights Without Undermining Public Use*, 4 Phoenix L. Rev. 677, at 678 (2010-2011)

<sup>87</sup> Id., at 698-99.

<sup>88</sup> Olson v. United States, 292 U.S. 246, 255 (1934)

<sup>89</sup> TERRY LEE ANDERSON & FRED S. MCCHESENEY, PROPERTY RIGHTS:

收人主觀上感到無差別，又依照聯邦最高法院於 1897 年的 *Bauman v. Ross* 案中所提出的標準，理想的補償原則至少應該包括被徵收財產本身的價值，加上非市場價值的損失，並扣除被徵收人因徵收所獲得的利益。<sup>90</sup>但是，也有學者批評，目前美國的徵收補償實務只注重公平市場價值（fair market value），而不注重非市場價值的損失，<sup>91</sup>學者亦指出，就因徵收所獲得的利益而言，雖然有難以量化的困境，但如果不加以計算，因為許多無形成本都未計入，常常會有高估徵收利益的風險，例如主觀附加價值、徵收而喪失工作機會、商譽損失、遷移成本、另覓住所的價差成本等等，此外還討論對交易成本的負面影響，特別是訴訟成本未被納入<sup>92</sup>而且也無法檢驗徵收利益是否足以彌補被徵收人的損失。至於究竟要如何補償，才能符合完全補償精神，學者有各種建議，<sup>93</sup>包括用土地上功能性構造物（functioning structure）的有無，來判斷被徵收人與該土地的情感聯繫與投資成本的多寡，建有住宅或營業所的被徵收人，可合理推定受到較高的主觀損害，<sup>94</sup>甚至有學者提出相當基進的見解，可用政府實施徵收所獲得的利益，作為徵收補償的基礎。<sup>95</sup>

---

COOPERATION, CONFLICT, AND LAW 318 (2003)

<sup>90</sup> *Bauman v. Ross*, 167 U.S. 548, 574-75. (1897)

<sup>91</sup> 陳志民，*supra* note 27, 頁 26。

<sup>92</sup> Brett Talley, *Restraining Eminent Domain Through Just Compensation: Kelo v. City of New London*, 29 HARV. J. L. & PUB. POL'Y 759, 766 (2006); *see also* Bell, A. and Parchomovsky, G. *Taking Compensation Private*, 59 STNLR 871 (2007)

<sup>93</sup> 此部分的整理，可參陳志民，*supra* note 27, 頁 28-29, 註 81。

<sup>94</sup> Thomas W. Merrill, *The Economics of Public Use*, 72 CORNELL L. REV. 61, 103 (1986)

<sup>95</sup> James E. Krier & Christopher Serkin, *Public Ruses*, 2004 MICH. ST. L. REV. 859, 870-73 (2004)

## 第二節 英國土地徵收法制分析

英國的土地徵收制度，主要是透過「強制購買命令」(compulsory purchase order，一般簡稱 CPO) 的概念實施。在英國，相關法制雖已建構頗為完備的土地強制購買要件及程序規範，但實際上不論是中央或地方政府，利用 CPO 強制收購私人土地的情形並非常見。原因之一，固然是公部門必然需要支出相當的財政資源，但另一重要影響因素則是政府在決定發出 CPO 時，負有義務證明相關案例事實已符合土地強制購買的要件；而政府經常擔心在要件證明或徵收程序上衍生可能無法收拾的不良結果，因此 CPO 鮮少被運用。<sup>96</sup>不過實際上，英國其實擁有非常悠久的強制購買法制史，因此不只是大英國協國家或往日的英國舊殖民地屬國，世界上許多其他國家其實會在建構內國土地強制徵收制度時，參考英國目前的法制內容及判決發展。

在英國的土地徵收法制上，學者認為「強制購買命令」是國家透過給予所有權人財物補償，進而取得私人土地的一種「委婉方式」(euphemism)。此一購買命令是國家保障人民財產權的例外狀況，是以其正當性基礎，只能源於此時存在高於土地所有權人利益的公共利益。換句話說，在英國的土地徵收制度中，公共利益 (public interest) 的解釋與判斷，絕對居於最關鍵樞紐的地位<sup>97</sup>。以下即分別就英國辦理土地徵收的法令依據、徵收條件的設定、司法體系在個案中對強制購買令的審查以及對公共利益概念的發展，以及徵收程序等四大部分，逐一進行說明。

### 一、英國土地徵收法令的依據

#### (一) 法律規範

英國土地徵收法制目前最主要的法律依據是 2004 年規劃與強制性購

---

<sup>96</sup> Edwards, Martin. (2007). What now for the Doughty Fighter? - The Citizen and Compulsory Purchase in the Age of the Pathfinder. *A lecture for the City of Westminster & Holborn Law Society in memory of Nigel Mayhew*. Retrieved June 28, 2011, from [http://cwhls.org.uk/mayhew/nm\\_070924.pdf](http://cwhls.org.uk/mayhew/nm_070924.pdf).

<sup>97</sup> See Roots, Guy, and *et al.* (2008). *The Law of Compulsory Purchase*, p.15.

買法 (Planning and Compulsory Purchase Act 2004)。英國對土地徵收是一種『土地的強制性購買』(compulsory purchase)的概念，其強制徵購土地制度起源於 19 世紀，當時爲了促進鐵路、運河和其他基礎公共建設之開發。此後又陸續制定了相關之法律。<sup>98</sup>迄今英國涉及土地強制購買的法律達 550 多項。<sup>99</sup>

該等法律中，除了各目的事業對於用地取得之規定外，較重要的土地徵收原則性規範是：1845 年頒佈的《土地條款統一法》(The Land Clauses Consolidation Act 1845)、1961 年的土地補償法 (The Land Compensation Act 1961)、1965 年的《強制購買法》(The Compulsory Purchase Act 1965)、1973 年的土地補償法 (The Land Compensation Act 1973)、1981 年的《土地取得法》(The Acquisition of Land Act 1981)、1990 年的《城鄉規劃法》的第四部分 (part IX of the Town and Country Planning Act 1990)、1991 年的規劃和補償法 (Planning and Compensation Act 1991)、1992 年頒佈的《交通與工程法》(The Transport and Works Act 1992)。

2004 年英國公布了「規劃與強制性購買法」，該法規範了空間規劃以及相關的土地取得等規定，並引入全新的空間規劃架構。此爲 1947 年城鄉規劃法以來最大的變革。該法的體系以可持續發展爲原則，修改了原本地方政府架構，更強調如何發揮政府之效能與社會公眾參與。由於規劃與強制性購買法主要是協助完成區域的空間策略，新的規劃體系對於配合空間規劃的土地取得部分亦有著墨，以有助於區域階層規劃作業及公共設施的開發。<sup>100</sup>

規劃與強制性購買法旨在使強制性購買制度更簡單、公平、快捷，並

---

<sup>98</sup> Agnew J. (1999). Mapping political power beyond state boundaries: territory, identity and movement in world politics. *Millennium*. 28: 499-521.

<sup>99</sup> Alexander, E. R. and A. Faludi. (1996). Planning doctrine: its uses and implications. *Planning Theory Newsletter*. 16: 11.

<sup>100</sup> Allmendinger, P., J. Morphet and M. Tewdwr-Jones. (2004), The changing nature of development planning and local government in a devolved UK. *Town and Country Planning*. October. Allmendinger, P. and M. Tewdwr-Jones. (2000). New Labour, new planning? The trajectory of planning in post-New Right Britain. *Urban Studies*. 37 (8) : 1379-1402.

## 我國土地徵收制度之評估

協助需用土地的主管機關更快取得所需土地，以利於推動新的大型基礎設施項目和其他計劃。地方政府、聯合規劃單位和國家公園管理處將有權強制收購土地，如果該等單位認為收購土地將促進發展、改善土地並符合經濟、社會和環境效益。

該法第八部分是強制性購買之規範，該部分有以下之規定：

1. 收購土地的開發：第 99 條規定強制收購土地的開發等。
2. 授權強制收購：第 100 條規定授權機關以外部長的授權程序、第 101 條規定部長授權程序、第 102 條規定應通過收購主管機關之確認。
3. 估值日：第 103 條規定評估補償的估值日。
4. 預付款：第 104 條規定補償：相關權利人的期前支付。
5. 資訊：第 105 條規定要求提供資料的權利。
6. 賠償給付：第 106 條規定基本損失的支付、第 107 條規定居住使用人的損失支付、第 108 條規定賠償給付的排除、第 109 條規定賠償給付的補充。
7. 其他成文法則的相應修訂：第 110 條規定相應修改其他成文法則。

## 二、徵收條件之認定

英國土地徵收的目的也強調必須是為了公共利益，惟英國法制並未對於公共利益的形式進行表列，亦未限定該公共利益必須是直接供公共使用（狹義的公共利益定義）。

### （一）1990 年城鄉規劃法<sup>101</sup>

根據 1990 年修訂之城鄉規劃法，經由內政大臣之許可，地方政府得於其管轄範圍內強制購買土地。除了用於公共利益之外，也可以基於調和地區規劃要求或確保土地最經濟有效的利用：

1. 該用地或其相鄰土地對於將要進行的開發、再開發或改善是合適的土

---

<sup>101</sup> U.K.government,Town and Country Planning Act 1990.

地；

2. 該用地可以實現該地區合理的規劃目的；
3. 該用地合適用來交換公共或開放空間所需；
4. 該用地合適於能源及廣場綠地開發所需。

#### (二) 2004 年規劃與強制購買法

2004 年的規劃與強制購買法對地方政府強制購地以實施城市開發的目的有所調整，其規定為：<sup>102</sup>

1. 地方政府認定該土地對於將進行之開發、再開發或改善有益的情形；
2. 該地對於保護與改善當地經濟、社會或環境良好狀態將有所貢獻的情形。

此部法典的規定有相當之彈性，然而，英國的中央政府或地方政府強制性收購私人土地仍具有相當的困難度。由於要說明強制性收購所帶來的公共利益需要超過被剝奪所有權之人受到的損失，實非易事。再加上公部門強制性收購需要相當的財政資源，故強制購買土地並非經常運用之手段。<sup>103</sup>

#### (三) 司法裁判對於徵收條件的發展與適用

作為國際上最富指標性意義的不成文法國家之一，在觀察英國的土地徵收制度時，絕不可忽視法院的判決發展歷程。換言之，英國土地徵收法制中的成文法令，固然已經臚列相當細緻的徵收或強制購買要件；但對不成文法國家而言，法院在具體案例中如何適用該等要件、如何透過司法機關裁量權的行使，而將裁判潮流調整為保護土地所有權人的財產權利或協助行政機關取得土地，毋寧對法制發展更具備實務研究上的意義。因此，除了成文法令臚列的徵收要件之外，法院經常會在判決中宣示一些法令上

---

<sup>102</sup> 請參 2004 年規劃與強制性購買法第 99 條之規定。

<sup>103</sup> Ward, K. and A. Jonas. (2004). Competitive city regionalism as a politics of space: a critical reinterpretation of new regionalism. *Environment and Planning A*. 36 (12) :2119-2139.

無從觀察得知的必要條件，但該等條件卻會頻繁出現在每一個相關徵收判決中，而成爲實務工作者不可忽視的法制發展潮流。

### 1. *Wednesbury* 原則

如上所述，「公共利益」一直是英國土地徵收法制的核心爭議，是以行政機關在辦理徵收案件時，如何對公共利益進行解釋與判斷，也就不可避免地涉及行政機關裁量權限的運用、界限，以及司法機關的審查門檻。在此，首先必須說明英國行政法學理上關於行政機關行使裁量權限時的傳統法則：*Wednesbury* 原則。

在 1948 年的 *Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation* 判決<sup>104</sup>中，Greene 法官指出行政機關作成強制購買命令時的裁量權限行使方式，應遵守下述法則：

- (1) 土地徵收機關在行使裁量權限時，不得拒絕考量依法應予考量的因素；相反地，也不能斟酌依法不得考量的因素；
- (2) 即使符合以上第一原則，最後的裁量決定也不能過於恣意，而成爲一般理性的徵收機關絕不會作出的決定。

*Wednesbury* 原則在 1965 年的 *Ashbridge Investments v Minister of Housing and Local Government* 案件<sup>105</sup>中，獲得進一步的闡釋。在該案判決中，英國近代極知名的法官 Lord Denning 的以下這段話，日後成爲土地徵收法制中經常被引用的法理：「只有在徵收機關行使權力已超出法令規定範圍或未遵循法令的要求時，法院才能介入審查。舉例而言，徵收機關的決定欠缺證據作爲基礎，或作出依據現有證據無法合理推得的結論，或對法令文字進行錯誤解讀，或斟酌依法不得斟酌的因素（反之亦然），或其他違法狀況時，法院才能進行干預。」此一原理，日後被學者合稱爲「*Wednesbury / Ashbridge* 原則」。

---

<sup>104</sup> *Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223.

<sup>105</sup> *Ashbridge Investments v Minister of Housing and Local Government* [1965] CA.

## 2. *Prest* 判決

上述經過多年裁判實務發展而奠基的 *Wednesbury* 原則，並非從未受到挑戰。對此，在英國近代與土地徵收相關的重要裁判中，就不能不提及 1982 年的 *Prest v Secretary of State for Wales and another* 案。<sup>106</sup> 在該判決中，Lord Denning 法官進一步明確宣示：「我國憲法的原則之一是：沒有人民可以在違反其意願的情形下，被行政機關強制剝奪土地權利，除非（1）行政機關已獲得國會的明確授權，（2）重要的公共利益有此一徵收需求，以及（3）人民已獲得適當補償。在具體案件中，若對於以上要件是否吻合發生任何疑義，法院在利害衡量上應該傾向於保護人民。」在同一判決中，Watkins 法官認為：「違反意願而剝奪人民的土地權利，是對其財產權的嚴重侵害，是以行政機關行使此種破壞性的權力時，應接受最嚴格的審查。法院必須謹慎確認該等權力未被濫用，並且行政機關是本於正確的法律原則、適切的證據、妥適地裁量各項因素，而作成決定。」

*Prest* 判決在日後的土地強制購買裁判中被頻繁地引用，是因為該判決揭示法院的心證門檻應偏向於保護土地所有權人的利益，而增加強制購買命令遭到法院撤銷的可能性。此外，此一判決進一步宣示了徵收機關在進行公益、私益衡量時裁量權限的運用標準，以及相應之下司法機關進行監督的心證方向。這些標準或方向存乎一心，都不是具體的成文法令所能夠宣示，也因而提昇了司法裁判在不成文法國家中的重要性。不過值得注意的是，1980 年代中後期英國在首相柴契爾夫人的領導下，逐漸進入新自由主義以及加速資產私有化的年代，司法機關也隨之開始適度調整、甚至嘗試扼制 *Prest* 原則的適用。舉例而言，在 1998 年的 *De Rothschild and Eranda Herds Limited v Secretary of State for Transport and another* 案件<sup>107</sup>中，法院認為 *Prest* 原則只是法制發展上的「特殊案例」；在具體案例中，法院仍應回歸英國行政法學理上傳統的 *Wednesbury* 原則。易言

---

<sup>106</sup> *Prest v Secretary of State for Wales and another* [1982] 81 LGR 193.

<sup>107</sup> *De Rothschild and Eranda Herds Limited v Secretary of State for Transport and another* [1989] 1 EGLR 19.

之，傳統的 *Wednesbury* 原則適用在土地強制購買案件上時，仍要求行政機關必須確認個案中存在實質的公共利益，或該公益重於土地所有權人的利益；即使該等公益確實存在，司法機關仍須進一步審視徵收決定是否出於裁量濫用，亦即法院必須要求行政機關證明個案中存在實質的公共利益，足以使徵收決定取得合法基礎。但 *Wednesbury* 原則與 *Prest* 原則的差異，在於舉證責任的分配基準存有重大差異：*Prest* 原則要求法院在進行 CPO 的合法性要件審查時若發生合理懷疑，或徵收機關與民眾方面的舉證勢均力敵時，心證應傾向土地權利受到影響的人民；而傳統的 *Wednesbury* 原則並無此要求，法院的判決方向也就容易傾向於保護希望取得土地的行政機關<sup>108</sup>。

由以上說明可知，在處理土地徵收爭議及強制購買令的合法性時，英國法院對於心證門檻究竟應如何挑整，半世紀以來確實經過一番掙扎與探索。法院由早期奠基的傳統「*Wednesbury / Ashbridge* 原則」，來到上世紀 80 年代嘗試要求法官心證應偏向土地所有權人的 *Prest* 判決，再到 90 年代因新自由主義思想，而逐漸回歸較保守的傳統原則，可明顯見到法院依違在公共利益與私人利益之間的搖擺與難題。對此，學者就認為這兩個對立的原則究竟應如何適用與選擇，英國最高法院遲早必須作出具體決定，以徹底解決爭議<sup>109</sup>。

### 3. *Bexley* 等判決

邁入 21 世紀，英國雖然處於首相 Blair 以及 Brown 領導的工黨時代，但政府卻顯得比保守黨首相柴契爾夫人、Major 更支持私人資本介入公共開發案中。舉例而言，在 2001 年的 *London Borough of Bexley v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions* 案件<sup>110</sup>中，即使反對開發的人民已提出不需要 CPO 的替代方案，但高等法院認為行政機關仍可基於促成更有利的開發方式，而允許行政機關的徵收決定。在相

---

<sup>108</sup> Denyer-Green, Barry (2009). *Compulsory Purchase and Compensation*, p. 53.

<sup>109</sup> *Id.*

<sup>110</sup> *London Borough of Bexley v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions* [2001] EWHC Admin 323.

似的 2005 年 *Alliance Spring Co Ltd and others v First Secretary of State* 判決<sup>111</sup>中，即使中立第三人執行的調查報告已指出兵工廠足球隊（Arsenal）建立新場館的開發計畫並無法達到最為全面的更新結果，但高等法院仍支持行政機關為辦理而作成的徵收決定。

#### 4. *Lisa Smith* 等判決

除了關於徵收替代方案的爭議外，英國法院也面臨了徵收決定是否為最小限制手段的挑戰。舉例而言，在 2007 年 *Lisa Smith and others v Secretary of State for Trade & Industry and the London Development Agency* 案件<sup>112</sup>中，倫敦市政府為舉辦 2012 年奧運，準備強制購買一群吉普賽住民的土地。高等法院認為即使該 CPO 已被確認並非最小限制手段，但因市政府已依據歐洲人權公約（ECHR）第 8 條衡量包括居民權利在內的所有因素，因此該 CPO 及內政大臣（Home Secretary）的核准決定應符合比例，屬於合法、妥當。相同結果的案例另有同年的 *John Sole v Secretary of State for Trade & Industry and the London Development Agency* 判決。<sup>113</sup>

#### 5. *Pascoe* 判決

由以上說明可知，英國法院實際上日益傾向於不欲過問政府提出的開發或徵收計畫。不過，近年仍有少數案例顯示英國法院不時積極、主動介入，甚至嚴格審查政府開發或徵收案的合法性。舉例而言，在 2006 年的 *R (Elizabeth Susan Pascoe) v First Secretary of State and English Partnerships and Liverpool City Council* 案件<sup>114</sup>中，高等法院認為行政機關的徵收程序及要件認定有誤，因而依據 1993 年的《住屋與都市發展法》（Housing and Urban Development Act 1993）第 159 條撤銷徵收

---

<sup>111</sup> *Alliance Spring Co Ltd and others v First Secretary of State* [2005] EWHC 18.

<sup>112</sup> *Lisa Smith and others v Secretary of State for Trade & Industry and the London Development Agency* [2007] EWHC 1013.

<sup>113</sup> *John Sole v Secretary of State for Trade & Industry and the London Development Agency* [2007] EWHC 1527.

<sup>114</sup> *R (Elizabeth Susan Pascoe) v First Secretary of State and English Partnerships and Liverpool City Council* [2006] EWHC 2356 (Admin).

決定。高等法院除了在判決中強調公益目的並不能正當化有疑義的強制徵收手段，並指出在土地徵收爭議中，徵收機關負有舉證義務說明徵收決定的必要性及合法性。本案該 CPO 已侵犯人民的土地權利，依據歐洲人權公約第一修正案（First Protocol to the ECHR）及 Human Rights Act 1998 的規定，徵收決定並非依法辦理（not in accordance with the law），自應認定為違法。

#### 6. *Hall* 判決

在 2007 年的 *Hall and another v First Secretary of State and Hillingdon LBC* 案件<sup>115</sup>中，法院進一步宣示行政機關在訴訟中關於徵收必要性的舉證責任內涵為何。該案涉及英國航空公司(BA)準備在 Green Belt（以環狀圍繞城市週邊的綠地區域，避免都市過度開發、擴張）中興建企業總部；為避免違反 Green Belt 政策，政府要求英航應盡適當努力取得被徵收民眾的土地。對於此一徵收爭議，上訴法院認為不論依據英國國內法或歐洲人權公約第一修正案第 1 條規定，行政機關基於公益目的決定剝奪人民的土地權利時，都負有義務證明：(1) 該公益所涉之事屬急迫（a compelling case in the public interest）；(2) 該公益目的已達到充分、正當的程度，而足以證成此一權利侵害措施。

#### 7. *Clays Lane Housing* 判決

實際上在近年土地徵收的相關爭議中，英國法院的裁判重點都環繞此一「公益所涉之事屬急迫（a compelling case in the public interest）」的要件解讀與適用。在 2005 年的 *R (Clays Lane Housing) v Housing Corporation* 案件<sup>116</sup>中，上訴法院認為不論在 Human Rights Act 1998 正式引入歐洲人權公約的人權條款之前或之後，政府的 CPO 若要通過司法審查監督，都必須證明徵收機關已有合理的依據足以認定該案件中存在實質的公共利益，且該公益確實重於土地所有權人的利益。不過值得注意的是，英國法院受到 1986 年歐洲人權法院（ECtHR）*James v UK* 判決的影

---

<sup>115</sup> *Hall and another v First Secretary of State and Hillingdon LBC* [2007] EWCA Civ 612.

<sup>116</sup> *R (Clays Lane Housing) v Housing Corporation* [2005] 1WLR 2229.

響，相對而言，較強調行政機關在具體案件中是否確實進行公益與私益的衡量活動。因此在 *Clays Lane Housing* 判決中，上訴法院不但宣示「利益衡量是比例原則的核心內容」(striking of a fair balance lies at the heart of proportionality)，甚至認為法院審查時的重心應置於行政機關的衡量活動，而非確認系爭 CPO 是否屬於最小侵害手段。

#### 8. *De Rothschild* 案件中的原告陳述

總而言之，近年英國法院固然仍維持一貫的心證基礎審查相關土地徵收爭議，但面對進入司法程序的訴訟案件，仍有學者認為法院心態有過於保守、偏向保護企圖取得土地的資本家之嫌 (Edwards, 2007)。對此，早在上述 1998 年的 *De Rothschild* 案件中，代理土地被徵收民眾一方的知名皇室大律師 Jeremy Sullivan QC，就嘗試提出五項「特別法則」以強化行政機關在徵收爭議中的舉證義務，以及對民眾土地權利的保護：

- (1) 徵收機關負有舉證義務說明 CPO 的合法性，內政大臣 (Home Secretary) 也必須證明核准此一 CPO 的正當基礎為何。
- (2) 唯有確屬急迫 (a compelling case in the public interest)，CPO 才屬合法。
- (3) CPO 的合法性要件審查若發生合理懷疑，法院心證應傾向於土地權利受到影響的所有權人。
- (4) 若發現有具有可替代性的土地也同樣適合行政機關的徵收目的，且不需透過作成 CPO 即可取得該土地時，行政機關原本作成 CPO 的裁量權行使應屬違法濫用。
- (5) 無論如何，徵收機關至少必須證明 CPO 的必要性，而不是由土地所有權人證明其權利保護的必要性。

Sullivan QC 認為上述五項「特別法則」不但源自於大憲章 (Magna Carta)、歐洲人權公約第一修正案第 1 條，更可在 *Prest* 以及 *Brown v Secretary of State for the Environment*<sup>117</sup> 等重要判決中尋得根據。雖

---

<sup>117</sup> *Brown v Secretary of State for the Environment* [1978] 40 P & CR 285.

然最後上訴法院拒絕適用這些「特別法則」，認為 *Prest* 等判決純屬偶然例外、審判上應回歸傳統的 *Wednesbury* 原則，但有學者認為 Sullivan QC 的上述原則極具參考價值，而應作為未來英國法院在具體審判事件中的判決基礎及審判潮流<sup>118</sup>。

#### 9. 法院對強制購買令的違法審查態樣

英國行政法學者整理法院近年對於強制購買令的違法審查態樣，約有以下數種：(1) 違反法令 (illegality)；(2) 欠缺合理性或顯然不適當 (irrationality)；(3) 裁量濫用或怠惰 (ultra vires)；(4) 違反程序要求；(5) 其他法律上的錯誤<sup>119</sup>。以下僅就較常見的前三種狀況進行說明。

**違反法令：**態樣包括土地的使用方式不符法令規定，徵收機關錯誤解讀法律文字等。甚至 1998 年公布、將歐洲人權公約正式內國法化的「人權法令」(Human Rights Act 1998)，也可能成為徵收機關違法的根據。舉例而言，歐洲人權公約內已揭示對個人財產權及家庭生活的保護，而強制購買令勢必侵害人民此一權利。此外，歐洲人權公約內也宣示國家採取的侵害措施必須符合比例原則，亦即必須是對人民權利限制最小的手段。在上述 *Bexley* 及 *Lisa Smith* 判決中，民眾一方都引用歐洲人權公約作為保護論據，法院也適用比例原則進行審查；雖然最後法院都支持徵收機關的決定，但仍指明在個案中必須存在強而有力的公共利益，方能證成強制購買令。

**欠缺合理性或顯然不適當：**如上所述，目前英國法院傾向於繼續適用傳統的 *Wednesbury* 原則，其中法則之一為「徵收決定必須是一般理性機關也會作出相同決定，導致個案中徵收機關只要找得到些微的證據支持徵收，即有機會通過法院審查。也因此，實務上因為強制購買令內容欠缺合理性或顯不適當、遭到撤銷的案例，也就少之又少<sup>120</sup>。

---

<sup>118</sup> See Edwards, 2007.

<sup>119</sup> See Denyer-Green, Barry (2009). *Compulsory Purchase and Compensation*, p.55-62; Roots, Guy, and *et al.* (2008). *The Law of Compulsory Purchase*, p.211-223.

<sup>120</sup> See Roots, Guy, and *et al.* (2008). *The Law of Compulsory Purchase*, p.215

**裁量濫用或怠惰：**因為徵收機關斟酌不得斟酌的因素，或未依法調查應予斟酌的事項，導致強制購買令遭到撤銷，是實務上最常見的違法類型。對此，已有學者嘗試整理常見的違法態樣：(1) 徵收機關未依據 *Wednesbury* 原則調查依法必須斟酌的因素（反之亦然）；(2) 徵收機關若斟酌某一因素，可能獲致不同結論，卻未予調查<sup>121</sup>；(3) 有其他可替代強制購買令的選擇，徵收機關卻未予考慮<sup>122</sup>；(4) 若存在其他取得徵收土地費用較低廉的選項，徵收機關卻仍選擇徵收系爭土地。以最後者為例，在知名的 *Prest* 判決中，土地被徵收的民眾提出二塊土地供徵收機關選擇，徵收機關卻選擇徵收費用較高的土地，法院因此認定徵收機關未將斟酌經費、財務問題納入考量，存在裁量怠惰的狀況，因而撤銷強制購買令<sup>123</sup>。

#### 10. 小結

綜上，在近年的重大土地徵收爭訟事件中，除了 2006 年著名而特殊的 *Pascoe* 判決之外，英國法院其實並未、也似乎不欲提供土地所有權人積極而正面的協助。此一現象，不但表現在利益衡量結果日益遠離 Lord Denning 及 Watkins 法官在 *Prest* 判決中所宣示法院的積極任務，而且也顯示法院的心證方向逐漸移動朝向協助徵收機關及資本家取得所需土地。不過在觀察英國法院的判決方向時，不能忽略的事實是英國基於其極深厚、嚴謹的法治基礎，行政機關相當嚴守作成各式行政決定前的要件契合。換言之，雖然法院的裁判結果似乎日益傾向保守、鮮少介入審查徵收決定，但此一現象可能相當程度立基於行政機關的「行政自制」或自我審查：為避免徵收決定發生錯誤、被法院撤銷後而衍生不可收拾的結果，行政機關在自身作成決定前就已從嚴審查徵收要件、從嚴確認個案中確實存在符合上述要件的公益，或從嚴進行利益衡量活動。此亦為英國實務上鮮少使用 CPO 的原因；畢竟一旦使用，行政決定的正確性提升，相對獲得法院支持之可能性偏高，也就毋須法院一再介入從嚴審查。

---

<sup>121</sup> See *Bolton MBC v Secretary of State for the Environment*, (1990) 61 P&CR 343.

<sup>122</sup> See *Brinklow v Secretary of State for the Environment*, (1976) 241 Estates Gazette 461.

<sup>123</sup> See *Prest v Secretary of State for Wales and another* (1983) 1 EGLR 17.

因此，目前英國法院雖暫時放棄 Lord Denning 在 *Prest* 判決中宣示法院的心證應調整為傾向於保護土地權利受到影響的人民，但即使在土地徵收爭議中繼續適用一般行政法裁量理論中的 *Wednesbury* 原則，徵收機關仍負有相當強烈而吃重的積極義務，必須舉證說明徵收決定的合法性、妥適性及必要性，亦即個案中確實存在實質的公共利益，或該公益已重於土地所有權人的利益。而對於後者的利益衡量活動，英國法院建立的判斷基礎則要求徵收機關必須證明該公益所涉之事屬急迫(a compelling case in the public interest)，以及該公益目的已充分到足以正當化系爭徵收決定。以上舉證及說理義務，均為英國法院透過長期裁判發展而形塑而成的基本法理，不但已成為徵收機關在具體事件中必須遵循的行政義務，相信同時也足以作為我國土地徵收法制建構上的借鏡。

### 三、徵收之作業程序<sup>124</sup>

英國關於徵收程序之規定，可分為以下幾個階段：

#### (一) 徵收之聲請<sup>125</sup>

在英國，需要用地的機關為了興辦公共事業而需要徵收私有土地者，應擬具「強制收買令」(Compulsory purchase order) 草案。該草案應說明需要徵收土地之位置、面積等基本資料與圖說，並具體說明其計畫用途，向當地強制性購買主管機關（蘇格蘭設有土地徵收局）提出聲請。該申請有制式的格式，包括用地的圖說、強制徵購土地的目的、收購必要性的證明文件等。與此同時徵收機構須在當地報紙公告強制徵購計畫，以保證土地持有人、佔有人以及利益相關人對此事的充分知情。

需用土地機關於提出命令草案之前，應先公示三個月，並刊登在一份以上的地方報紙，並持續兩周。需用土地機關並應通知所有與計畫徵收土地有關的土地所有人、承租人和使用人等關於該命令草案的提出時間、閱覽圖說地點、土地所有權人提出異議期限等。

#### (二) 徵收之條件<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> 請參考規劃與強制性購買法第八部分之規定（PART 8—Compulsory Purchase）。

<sup>125</sup> 請參 2004 年規劃與強制性購買法第 100、101、102 條規定。

2004 年修訂的規劃與強制購買法第 99 條，針對強制徵收的條件進行重大的調整。條文原文內容如下：

a local authority must not exercise the power under paragraph (a) of subsection (1) unless they think that the development, re-development or improvement is likely to contribute to the achievement of any one or more of the following objects—(a)the promotion or improvement of the economic well-being of their area;(b)the promotion or improvement of the social well-being of their area;(c)the promotion or improvement of the environmental well-being of their area.

若我們逐一拆解上開法令的修訂內容，有以下數點值得關注：

1. 修正後的規定，對於地方政府基於開發或計畫的目的強制徵收土地的措施，揭示了以下三項條件：
  - (1) 該措施有助於促進或改良該區域的經濟條件；
  - (2) 有助於促進或改良該區域的社會條件；
  - (3) 有助於促進或改良該區域的環境條件。
2. 更重要的是，本次修正扭轉了列舉徵收條件的基本架構，改以原則禁止、例外允許的模式進行立法。易言之，地方政府原則上不得基於開發或計畫的目的強制徵收土地，除非這些開發、再開發或改善的計畫，將可促進以上所列舉的三項目標。
3. 固然以上所列舉的三項徵收事由及條件，內容可謂相當抽象模糊，但如果對照「原則禁止、例外允許」的立法模式修正，即可突顯徵收機關在土地徵收爭議目前必須負擔的重要舉證義務。如上所述，作為不成文法國家，上述三項徵收事由已透過法院在長年的審判過程中逐漸獲得具體化，徵收機關必須舉證說明徵收決定的合法性、妥適性及必要性，亦即個案中確實存在實質的公共利益。由於 2004 年規劃與強制

---

<sup>126</sup> 請參 2004 年規劃與強制性購買法第 99 條規定。

購買法第 99 條原則禁止徵收決定，是以徵收機關負有責任證明該條所列三項徵收的條件確實存在，並且達到上述法院建構「該公益所涉之事屬急迫 (a compelling case in the public interest)」的要件，方能使強制購買決定獲得合法基礎。

### (三) 徵收聲請之審查程序

當地強制性購買主管機關收到前述的聲請書與強制收買令草案後，要徵詢土地所有權人與相關權利人的意見。此時須視是否存在反對意見，以決定後續如何處理：

1. 如果聲請已符合強制購買要件，且並無相關反對強制購買的意見時，主管機關可予以核准 (confirmed)。在主管機關的審核階段中，可通知提出反對之人以書面陳述反對意見。
2. 如果仍有相關反對意見，主管機關應任命獨立督察員召開公開的地方聽證會，聽取各方對於動用強制性購買權的意見。有權參與聽證程序者，包括「每一位」反對強制購買之人、聲請人，以及其他主管機關認為適當之人。
3. 當地強制購買主管機關根據聽證報告結果，得修改該命令草案，或核准原案，或逕予駁回。若強制購買聲請獲得核准，當地主管機關應發佈強制購買令 (compulsory purchase order)，並提請議會確認。需用土地機關除應登報公告外，並應通知土地所有權人及利害關係人。該公告之內容須包含：土地內容、已獲得核准之事實，並教示後續救濟方式。
4. 若土地所有人或利害關係人對強制購買令有異議，得向內政大臣提出申訴。督察員將向內政大臣提出報告，由內政大臣判斷該案是否適用強制徵購土地法。向內政大臣申訴後若仍有異議者，得直接向高等法院 (High Court) 起訴。

### (四) 強制收購金額之確定

原則上，需用土地機關在沒有確定補償額之前，不能獲得土地權利，也不得進入土地進行開發行為。例外情形，需用土地機關可向土地利益相

關人進行「入駐通知」，待土地利益相關收到通知一定期限後，需用土地之機關即取得入駐土地的權利。

強制收購令公告之後，需用土地機關應通知土地所有權人及其他權利人協商強制收購的金額，價金額度先由政府評估專員提出，並協商相關權利人的權利主張與費用。當收購金額確定後，以土地估價基準日為補償額利息起算日。若需用土地機關與土地所有權人及其他權利人就收購的金額不能獲得共識，可以聲請土地法庭裁決。<sup>127</sup>

#### （五）讓與契據與收購金額

需用土地機關與土地所有權人及其他權利人就收購金額獲得共識，或經由土地法庭裁決收購金額之後，土地所有權人應交付土地讓與契據予需用土地機關；而需用土地機關交付收購價金後，取得該筆土地。

英國強制購買土地的程序看似簡單，其實是涉及的法律關係相當複雜。除了程序面的議題之外，由於強制性購買的成本較高，因此需用土地機關通常運用多種土地取得手段，而強制性購買的僅是用地取得的一部分，再將所有土地合併為一個完整計畫所需土地以實施開發。強制性購買較為複雜的是協商與補償費用的訂定，複雜的法律問題與程序使強制購買的時程相當長。英國強制購買土地的平均所需時程為：高速公路的強制性購買需要 9 年時間；因土地規劃而需強制性購買所需的時間為 6 年（英格蘭地區與威爾斯地區）；因住宅興建而需強制性購買的時間為 4 年；因為公用事業而需強制性購買的時間為 3 年。

---

<sup>127</sup> Massey, D. (2004). Geographies of responsibility. *Geografiska Annaler*, 86 (B): 5-18.

### 第三節 日本土地徵收法制分析

#### 一、日本土地徵收相關法令依據之說明

日本學說上，向來將「土地徵收」定義為：「為供特定公共事業或其他公益需要，以公權力強制地剝奪（取得或消滅）私人財產（土地）權利之謂」。<sup>128</sup>日本土地徵收的法律主要規範於土地收用法，作為規範土地徵收要件、程序等之基準法。茲簡單就土地收用法制分為以下三個階段。

##### （一）明治初期

日本關於土地徵收法制可早於明治 5 年（1872 年）2 月 15 日太政官布告第 50 號解除了土地永世不得買賣的禁令，承認可以自由交易，確立了土地所有權的概念，但也因而產生了為了公共公益事業而有強制取得土地的情形產生，故於同年 9 月頒定了大藏省布達第 126 號。此即為日本最早的土地徵收法。<sup>129</sup>

##### （二）明治 22 年（1889 年）土地收用法時期

明治憲法依普魯士憲法為模範，關於所有權之保障，明治憲法第 27 條係對應普魯士憲法第 9 條，但在為了公益而為的必要處分所應給與的損失補償，未有規定，而變成屬於立法裁量問題。明治 22 年（1889 年）的土地收用法則係繼受 1874 年普魯士土地徵收法，此法重要性在於將當時明治憲法第 27 條無損失補償的明文，明定於第 17 條，規定徵收土地應予補償。<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> 陳立夫計畫主持，《土地徵收補償合理性審查之研究—公告土地現值定性及其與土地徵收補償之關聯問題》，司法院行政訴訟及懲戒廳委託行政訴訟土地事件專題研究計畫，2010 年 6 月 30 日，頁 44。

<sup>129</sup> 小澤道一『<第二次改正版>逐條解說土地收用法上卷』（ぎょうせい、2003 年），頁 2 以下。

<sup>130</sup> 西埜章＝田辺愛壹、『損失補償法 理論と実務の架橋』（一粒社、2000 年），頁 37-39。明治憲法依普魯士憲法為模範，關於所有權之保障，明治憲法第 27 條係對應普魯士憲法第 9 條，但在為了公益而為之必要處分所應給與之損失補償，未有規定，而變成屬於立法裁量問題。關於明治 22 年土地收用法第 17 條原文可參考該書第 39 頁。

(三) 昭和 26 年 (1951 年) 土地收用法<sup>131</sup>

現行主要法律則為昭和 26 年所制定的土地收用法，此法因應日本國憲法之制定，取代了明治時期的土地收用法。此法後來經過無數次修法，主要代表性的修正如下：

1. 昭和 42 年 (1967 年) 修正：導入土地價格固定制。

土地補償金額的計算時點，從土地徵收裁決時回溯至事業認定宣告時，使開發利益歸公。

另外，為保障被徵收人，使其及早取得土地補償金，將徵收及使用分為二個裁決，關於土地權利的得喪及補償內容早期裁決，而移轉費及營業補償因為調查及審理費時，另以他裁決為之。前者稱權利取得裁決，後者稱為明渡裁決。

2. 平成 13 年 (2001 年) 修正

本法修正立法背景，在於對公共事業的社會意識產生變化，對於效果小的公共事業批判，以及事業及環境的調和關心高漲。日本土地收用法於 1951 年制定公布，自 1967 年修正以來，迄今未有全盤檢討修正，然而多年來，經歷諸如：東京立川基地（砂川事件）、熊本下笠水庫（蜂巢城事件）、千葉成田國際機場（三里塚事件）等土地徵收事件長期大規模激烈抗爭，各公共建設事業的需用土地人始認清不得輕易利用徵收機制，且由於日本社會經濟情勢已產生諸多變化，尤其認為事業公共利益的判斷，相較於以往，日益趨於難度高且複雜化，已非既有土地收用法內容所得因應，因此於 2001 年 7 月 11 日完成大幅修法程序。<sup>132</sup>

本次修法重點有二：

(1) 事業認定階段公正性及透明性的加強

---

<sup>131</sup> 小澤道一『<第二次改正版>逐條解說土地收用法上卷』（ぎょうせい、2003 年），頁 10 以下。

<sup>132</sup> 陳立夫，〈大埔·相思寮土地徵收事件雜感〉，《臺灣法學雜誌》第 158 期，2010 年 8 月 15 日，頁 7；陳立夫計畫主持，〈日本土地徵收制度之研究－以 2001 年修正之土地收用法為中心〉，行政院國家科學委員會專題研究計畫 研究報告，2005 年 10 月 31 日，頁 1。

以往在公共事業公益性判斷的事業認定程序上，因為無法充分去聽取周邊居民以及環境領域專家的意見，以致於引起反對運動，並造成事業大幅地遲延，此類情形頻生。故此次修正即係為了因應此一情事並力圖在事業認定階段強化公正性及透明性。

甲、課予事業計畫者必須為事業說明之義務。

乙、規定主管機關在為事業認定時應明記其理由，此可以便於日後利害關係人對事業認定違反公益性提起行政爭訟時，由法院去審查主管機關是否有裁量違法或不當。

丙、如有利害關係人要求，必須召開公聽會。

丁、主管機關必須聽取獨立第三者機關的意見並加以尊重。

#### (2) 土地徵收裁決不審理事業認定的違法性認定

另外，因為在土地徵收裁決階段，有多數反對權利人於收用委員會的審理時，主張事業認定違法性及不當等，由於收用委員會的權限事項在於審理損失補償，對此一爭執實不勝其擾，故藉由此次修法，明定不得在收用委員會審理時主張與前階段事業認定有關之事項。

## 二、類似區段徵收制度

日本過去曾有類似區段徵收制度，有學者稱其為「地帶收用」。日本政府為因應 1950 年代開始工商業發達、居住環境不良的困擾，並大規模取得優良建築用地，乃於 1963 年 7 月制定「新住宅市街地開發法」，而據以興辦新住宅市街地開發事業。<sup>133</sup>所謂「新住宅市街地開發事業」，乃對於一定施行區域內土地以「全面收購」方式，並輔以徵收方式取得土地、整理開發、同時興建各項公共設施後，原則上以土地取得成本加上開發費用的價格，處分區域內可供建築使用的土地；且土地處分時，原土地權利人享有一定面積土地的優先承買權利。<sup>134</sup>

---

<sup>133</sup> 陳立夫，〈日本新都市基盤整備事業制度〉，《人與地》第 179 期，1998 年 11 月，頁 46。

<sup>134</sup> 同上註。

於 1960 年代以後至 1970 年初期之間，日本全國各地以新住宅市街地開發事業制度開發建築用地的案例相當多，但其後此一的新開發案例，即有顯著減少的傾向。<sup>135</sup>主要原因是因以土地收購方式進行開發，提供土地的所有權人因而失去生活根據地，且也難以分享土地開發的利益，更況依法優先承購的土地面積有限，土地所有權人多不易配合；雖依據「新住宅市街地開發法」第二章「新住宅市街地開發事業」第 17 條「為新住宅市街地開發事業土地之徵收」規定：「施行者為施行新住宅市街地開發事業之必要的情形下，對新住宅市街地開發事業所應需一定區域內之土地或該土地上符合土地收用法第 5 條之權利者，得收用之。」<sup>136</sup>得以徵收的方式取得土地，但事實上日本於施行新住宅市街地開發事業時，以徵收方式取得仍為極少數例外，<sup>137</sup>該法因遇上開瓶頸與困難，現已全面廢止。

### 三、日本現行土地徵收制度簡要

土地收用法程序主要係由「事業認定」及「收用委員會之裁決」二階段程序所構成，「事業認定程序」即為判斷「公共利益」之機制。因應日本民間機構等興建公共設施的增多、資源再利用設施等新種事業的登場，導致傳統的公益概念改變，及日本行政手續法已制定土地徵收程序應透明化及明確化，為使土地徵收制度程序能具體確保及增進公共利益，日本土地收用法規定：

- (一) 起業者（興辦事業人）擬申請事業認定時，應事先舉行說明會或採取其他措施，將興辦事業目的及內容向土地權利人及事業地周邊的住民等有利害關係人說明；
- (二) 事業認定申請書公開展覽期間，事業認定的主管機關（國土交通大臣或都道府縣知事），於有利害關係人請求召開公聽會時，應即召開，以

---

<sup>135</sup> 陳立夫，〈日本新都市基盤整備事業制度〉，《人與地》第 179 期，1998 年 11 月，頁 46。

<sup>136</sup> 新住宅市街地開發法：「第 17 条 施行者は、新住宅市街地開発事業の施行のため必要がある場合においては、新住宅市街地開発事業を施行すべき土地の区域内の土地又はその土地にある土地収用法第五条第一項各号に掲げる権利を収用することができる。」

<sup>137</sup> 陳立夫，〈日本新都市基盤整備事業制度〉，《人與地》第 179 期，1998 年 11 月，頁 46-47。

## 我國土地徵收制度之評估

廣泛聽取一般意見，俾供公益私益之審酌；

- (三) 國土交通大臣或都道府縣知事擬為事業認定處分時，應事先聽取社會資本整備審議會（或土地收用事業認定審議會）的意見，並尊重其意見（但於事業認定書類公開展覽期間內，並無人對於事業認定處分提出異議時，則不在此限。）；
- (四) 國土交通大臣或都道府縣知事，於為事業認定後，應即將事業認定的理由予以公示。<sup>138</sup>

茲將整個日本土地收用法流程簡單以圖 3 表示如下：

---

<sup>138</sup> 陳立夫計畫主持，《日本土地徵收制度之研究－以 2001 年修正之土地收用法為中心》，行政院國家科學委員會專題研究計畫 研究報告，2005 年 10 月 31 日，頁 2。

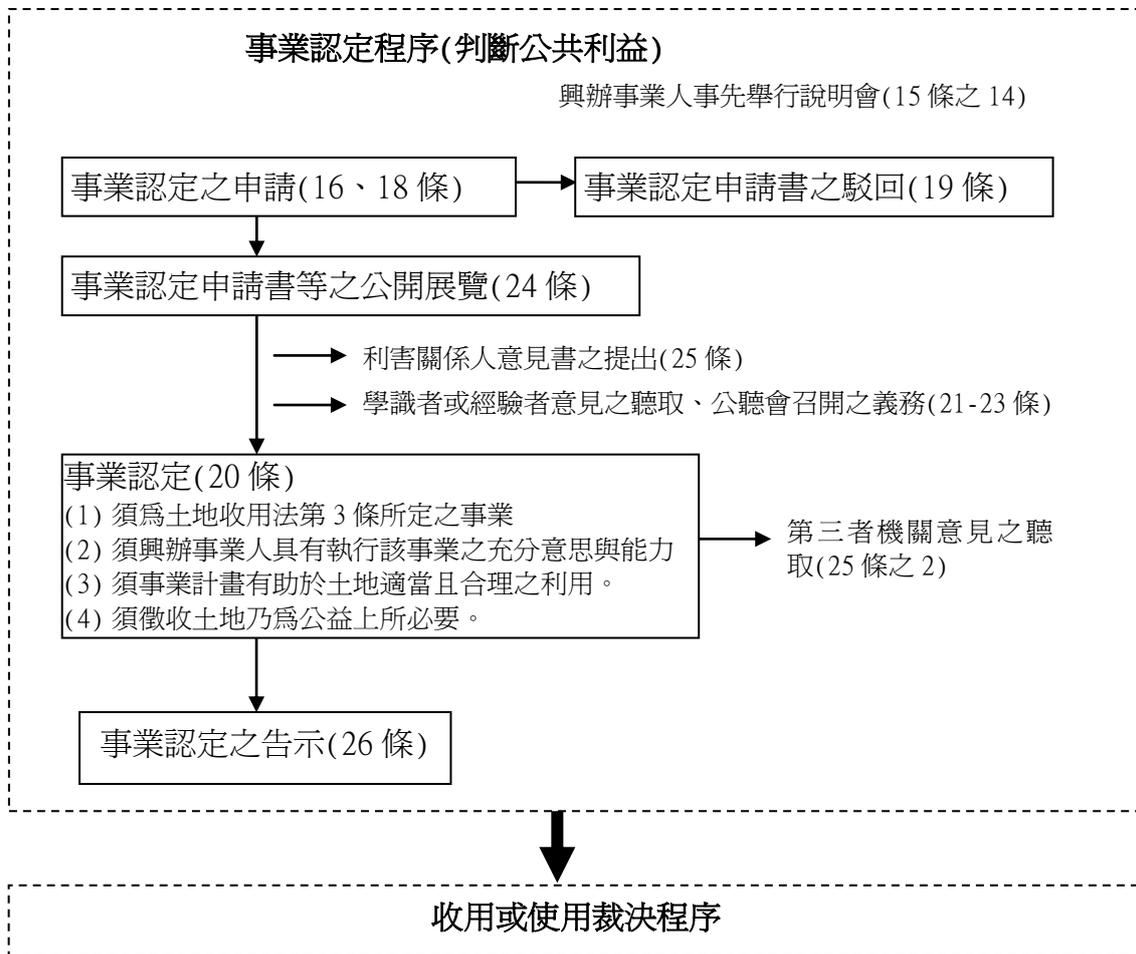


圖 3 日本土地收用法土地徵收程序簡單流程

資料來源：整理自陳立夫計畫主持，土地徵收補償合理性審查之研究—公告土地現值定性及其與土地徵收補償之關聯問題，行政訴訟土地事件專題研究計畫案，99年6月30日

#### 四、日本法土地徵收要件

##### (一) 列舉主義

日本土地收用法對於得辦理土地徵收的公共事業，係採限制列舉主義，必須符合土地收用法第3條所定事業，每一項都有其法律依據。例如依道路法興建的道路，依停車場法興建的路外停車場。如此明確規定依據

何種法律興建何種設施，始可收用或使用私有土地，無模糊空間，對避免侵犯私有財產較能收到具體效果。<sup>139</sup>

反觀我國土地徵收條例第 3 條、第 4 條規定過於抽象，造成政府強制徵收土地的權力無限擴張，無法給予人民權利保障，尤其是該法第 3 條第 10 款：「其他依法得為徵收土地之事業」、第 4 條第 1 項第 6 款規定：「其他依法得為區段徵收者」，概括授權使土地徵收條例成為霸王條款，實有反省檢討之必要。<sup>140</sup>

## (二) 公益性

承前述，日本土地徵收，自立法以來，均以公益為前提要件，惟何謂公益，公益之認定時點，公益由誰來認定，在立法及實務操作上，自有檢討之必要，以供我國修法及運用之參考。

### 1. 主要相關法條規定：第 1 條、第 2 條、第 3 條、第 20 條第 3 款及同條第 4 款

日本土地收用法第 1 條至第 3 條均一再強調均須為公共利益所需，<sup>141</sup>故在第 20 條關於事業認定之要件中，其中有二項要件即為「事業計畫有助於土地適當且合理的利用」以及「須徵收土地乃為公益上所必要」。<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> 林英彥計畫主持，《我國現行土地徵收法制及實務執行作業之檢討及改進措施，內政部委託研究報告》，2011 年 4 月 14 日，頁 129 以下，將日本收用法可用之土地之公益事業分為交通物流關係、國土保全、農業關係、國家地方公共團體之公用設施等計 12 大項。

<sup>140</sup> 同前註，頁 131。

<sup>141</sup> 土地收用法第 1 條：「この法律は、**公共の利益**となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、その要件、手続及び効果並びにこれに伴う損失の補償等について規定し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もつて国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的とする。」第 2 條：「**公共の利益**となる事業の用に供するため土地を必要とする場合において、その土地を当該事業の用に供することが土地の利用上適正且つ合理的であるときは、この法律の定めるところにより、これを収用し、又は使用することができる。」第 3 條：「土地を収用し、又は使用することができる**公共の利益**となる事業は、次の各号のいずれかに該当するものに関する事業でなければならない。」

<sup>142</sup> 土地收用法第 20 條：「国土交通大臣又は都道府県知事は、申請に係る事業が左の各号のすべてに該当するときは、事業の認定をすることができる。  
一 事業が第三条各号の一に掲げるものに関するものであること。  
二 起業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力を有する者であること。」

第 20 條第 3 款「事業計畫有助於土地適當且合理的利用」之判斷，係以擬徵收土地供該事業使用時，就其「所得之公共利益」與「所失之利益」綜合比較衡量，須前者較後者優越時，始足當之。實務通例上，判斷此要件時，對於事實計畫的替代方案亦予以比較檢討，藉以審查事業計畫的合理性。<sup>143</sup>日本實務上有名的判決莫過於昭和 48 年（1973 年）「日光太郎杉事件判決」<sup>144</sup>此為 2001 年修法前判決。法院在解釋第 20 條第 3 款的要求上，認為公益性判斷除了因事業所帶來經濟效果的正面因素，關於該事業對於周遭環境及文化財等所帶來的負面影響亦應廣納入考慮，針對前述各種價值間予以總合考量。<sup>145</sup>

第 20 條第 4 款「須徵收土地乃為公益上所必要」則須廣泛地就為該事業而為土地徵收的必要性，以及其是否符合公益目的，為自由裁量；其具體的判斷方法，例如：考量即使事業計畫有助於土地適當且合理之利用，然是否確無協議收購取得私有地，或利用現有公有地以取得所需用地的其他可能替代方案存在等。<sup>146</sup>

## 2. 認定時點：公益性認定限於事業認定階段

土地收用法程序主要係由「事業認定」及「收用委員會之裁決」二階段程序所構成，「事業認定程序」即為判斷「公共利益」之機制。依通說，土地收用委員會並無權限推翻事業認定廳的判斷，故關於公益性的認定，收用委員會必須以事業認定廳的認定係正確為前提。故收用委員會所進行的判斷，實際上僅限於損失補償額的計算為中心。依土地收用法第 63 條第 3 項，在土地收用裁決時，只能提出關於損失補償的主張，而不可以提

---

三 事業計畫が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること。

四 土地を収用し、又は使用する公益上の必要があるものであること。」

<sup>143</sup> 陳立夫計畫主持，《土地徵收補償合理性審查之研究—公告土地現值定性及其與土地徵收補償之關聯問題》，行政訴訟土地事件專題研究計畫案，2010 年 6 月 30 日，頁 48。

<sup>144</sup> 判決全文請參閱東京高判昭 48.7.13 行裁判集，24 卷 6=7 號，頁 533。

<sup>145</sup> 藤田宙靖「改正土地収用法をめぐる若干の考察」同氏『行政法の基礎理論 下巻』（有斐閣、2005 年），頁 350。

<sup>146</sup> 陳立夫計畫主持，《土地徵收補償合理性審查之研究—公告土地現值定性及其與土地徵收補償之關聯問題》，行政訴訟土地事件專題研究計畫案，2010 年 6 月 30 日，頁 48。

出與事業認定有關的主張。<sup>147</sup>

在 2001 年舊法時代，事業計畫擬定階段，未能充分反映被徵收土地居民的意見，以致在居民不知情之下，突然有一天面臨自己的土地被徵收的情勢時所多有，以致於爲了阻止不具公益性的事業計畫的土地徵收，迫不得止，只好在最終程序，即土地收用委員會的裁決程序上提出爭執，別無他法。而過去實務上，法院也承認可以因事業認定違法爲理由，撤銷收用委員會裁決（此即所謂「違法性承繼」）。在 2001 年修法時，立法者爲了解決此一問題，如係對事業認定不服者，不用等到土地收用裁決，規定直接可以針對事業認定的行政處分提起行政爭訟的程序。但關於事業認定之公益性是否有違法一點，則不能於土地徵收裁決時再予爭執。<sup>148</sup>

### 3. 認定機關

依土地收用法第 17 條第 1、2 項條規定，視事業興辦主體及事項之不同，分別由國土交通大臣或是都道府縣知事爲之。並在 2001 年修法時，強化事業認定程序，要聽取並尊重（送交國會時追加）獨立第三者機關（同法第 25 條之 2）。

### 4. 整合性國土計畫程序應納入公益性認定

學者認爲，土地徵收的前提要件，如何認定公益性，實際上，不論是協議價購，或是土地徵收，其本質上都係爲了計畫實施某一特定公共事業，如何去調和地區住民的利益等相關利害關係的利益問題。<sup>149</sup>

日本卻因在公共事業計畫擬定時，未能調和前述利益，以致此一問題留到土地徵收階段反而易生爭議，故於土地收用法 2001 年修正案時，爲

---

<sup>147</sup> 土地收用法第 63 條：「2 起業者、土地所有者及び關係人は、損失の補償に関する事項については、収用委員會の審理において、新たに意見書を提出し、又は口頭で意見を述べることができる。3 起業者、土地所有者及び關係人は、事業の認定に対する不服に関する事項その他の事項であつて、収用委員會の審理と關係がないものを前二項の規定による意見書に記載し、又は収用委員會の審理と關係がない事項について口頭で意見を述べることができない。」

<sup>148</sup> 藤田宙靖「改正土地收用法をめぐる若干の考察」同氏『行政法の基礎理論 下巻』（有斐閣、2005 年），頁 347-348。

<sup>149</sup> 同上註，頁 357 以下。

了使整個程序更完備（其施行細則第6條也隱含此意），其重點即在於要求公共事業計畫擬定及實施程序的完備亦即要求符合整合性國土計畫程序或整合性土地利用計畫程序。而所謂利益調和，應注意的是，如何在有限土地資源如何進行利用才是最適切的，換言之，也要考慮未來子孫的利益，如何適切而正當地分配資源，不可忽略。<sup>150</sup>此外徵收只是為實施公共事業的其中一個手段，也可以將現行土地徵收法單純化，限於解決收用委員會進行裁決及損失補償內容之規定，而將現行法事業認定程序的相關法制與土地收用法分離，加入「公共事業實施程序法」，使事業認定程序更加完備。<sup>151</sup>

## 五、日本憲法關於財產權之說明

財產權剝奪產生徵收補償的問題，在財產權限制的情形，亦產生應否予以補償的判斷問題。目前日本通說採特別犧牲說，認為對特定人所生之特別犧牲應由社會全體負擔補償，始合乎公平與正義的要求。<sup>152</sup>但對於何種損失始謂特別犧牲而有予以補償的必要，日本學說上的判斷標準主要受德國學說理論之影響。茲說明如下。<sup>153</sup>

### （一）形式、實質基準說

此說代表人物為田中二郎先生，其認為徵收與財產權社會義務之區分以是否構成特別犧牲為斷，至於何者始該認為是特別犧牲，則應依侵害行為的對象係一般或個別的（形式基準），以及侵害行為的輕重與範圍，亦即是否侵害到財產權的本質而已逾越財產權的社會義務（實質基準）等兩種標準加以客觀合理之判斷<sup>154</sup>。為利於具體運用該判斷標準，田中先生進一

<sup>150</sup> 藤田宙靖「改正土地收用法をめぐる若干の考察」同氏『行政法の基礎理論 下巻』（有斐閣、2005年），頁363，註11。

<sup>151</sup> 同上註，頁364。藤田宙靖認為在現行土地收用法去規範事業，充其量僅是點與線，故建議仿德國聯邦建設法在地區計詳細計畫擬定階段即進行利益調整（此為面的開發）頁365，註17參照。

<sup>152</sup> 日本傳統學說略有：既得權說、恩惠說、公用徵收說等，惟此等學說已為現代學者所不採。詳參葉百修，〈從財產權保障觀點論公用徵收制度〉，國家責任叢書（一），初版，1989年，頁108以下。

<sup>153</sup> 郭素君，〈從財產權保障之觀點論公共設施保留地使用限制與損失補償〉，土地管理學系碩士論文，2009年6月，頁30-38。

<sup>154</sup> 葉百修，〈從財產權保障觀點論公用徵收制度〉，《國家責任叢書（一）》，初版，

步說明：一般為維護公共安全秩序、確保社會生活安全等消極性目的，對於一般財產權所為輕微且必要之限制，原則上不構成特別犧牲，但若其限制程度已形同剝奪財產權本質時，仍應予補償；若是為發展公益事業、開發都市或國土綜合利用等積極性目的，對於特定財產權所為必要限制，應認為是特別犧牲而須給予補償，但若只是輕微侵害則可不予補償。<sup>155</sup>

## （二）實質基準說

此說代表人物為今村成和先生，其認為由於基於形式標準之個別行為的財產權侵害不一定要補償，因此對一般財產權侵害應否補償的問題，應以實質標準定之。是以其提出下列判斷方式：首先，對於剝奪財產權或對財產權原來效用之發揮有妨礙之情形時，只要無財產權人應忍受之事由，<sup>156</sup>則對此侵害行為自應予以補償；其次，未達此限制程度者，加以考量財產權之限制目的與社會關聯性，若該當財產的存在，係為保存社會共同生活的調和所必要時，應屬財產權之社會義務，但若是為其他與該財產權本來社會效用無關聯之特定公益目的，<sup>157</sup>而偶然的限制財產權時，則應予補償。

## （三）警察限制、公用限制說

此說之解釋如同美國法上之徵收（taking）是依據徵收權（Eminent Domain），而無補償之財產權限制則是依據警察權（police power），一般區分為公用限制與警察限制。所謂公用限制，是為增進公共利益、公共福祉等積極目的所為財產權之限制，除限制程度輕微外，原則上須予以補償；至於所謂警察限制，則是指財產本身或財產權之行使將對社會有所妨害，為維持公共安全秩序、確保社會生活之調和、防止災害之發生等目的，乃對財產權加以限制，此種消極限制所造成之損失，不須給予補償。

---

1989年，頁109；陳立夫，〈土地利用限制與是否應予損失補償－日本法立論之介紹〉，《人與地》，1995年4月，第140期，頁41；王榆評，〈財產權之保障與限制－以土地財產權為中心〉，逢甲大學土地管理系碩士論文，2000年，頁60-61。

<sup>155</sup> 陳立夫，〈土地利用限制與是否應予損失補償－日本法立論之介紹〉，《人與地》，第140期，1995年4月，頁41。

<sup>156</sup> 所謂財產權人應予忍受的理由，例如租稅、受益者負擔、國家基於刑罰權或行政處分所為之沒收、罰金、危險物品之除去、社會有害行為之限制等理由。

<sup>157</sup> 其他特定公益目的，例如為保全重要文化財產之環境、維護國家公園自然景物等目的。

#### (四) 綜合判斷說

此說認為財產權限制應否補償的判斷，不能以單一基準來認定，應採複合基準。此種觀點雖為日本學界所支持，但因判斷基準及觀察角度之差異而呈現多樣化，有主張以利用規制之形態、原因、損失程度、社會通念等相互關係綜合判斷；或有認為以侵害行為之一般性或個別性、侵害行為之強弱、侵害目的之消極性或積極性與必然性或偶然性、既得權之侵害、現狀保全等；亦有認為應考慮從來之利用方式、限制期間、被限制者所受利益等等各種基準綜合判斷。<sup>158</sup>此學說之出發點固然是為更周全的設想影響財產權限制程度之因素，但在運用上，應採取哪些基準來判斷？各種基準之間的比重又如何？實際上該學說並未明確探討。

日本田中二郎教授認為對於財產權限制是否構成特別犧牲，應兼採形式基準與實質基準，以為客觀、合理之判斷。<sup>159</sup>近年來，學者多數傾向主張對於財產權限制是否構成特別犧牲，應採複數基準綜合判斷之。荒秀教授認為，應考慮限制之目的、形態、程度、社會需要，以及替代金錢補償方式的各種行政措施、國家財政等因素。<sup>160</sup>日本之國家補償責任除憲法第29條第3項所要求之損失補償外，另有所謂「政策性補償」者，於憲法解釋上，尚未逾財產權之社會責任，構成特別犧牲，而為財產權人所應忍受的範圍內者，惟基於立法政策或社會政策等政策面之考量，爰於法律中明定予以補償。<sup>161</sup>日本法中，對於財產權（土地利用）限制，致生損失時，有明文規定得請求補償者。<sup>162</sup>

#### 六、損失補償之認定

日本 2001 年修法改正另外一重點，即是以政令規定補償基準的細目以及

---

<sup>158</sup> 詳細說明請參陳立夫，〈土地利用限制與是否應予損失補償—日本法立論之介紹〉，《人與地》，1995年4月，第140期，頁43；王榆評，財產權之保障與限制—以土地財產權為中心，逢甲大學土地管理系碩士論文，2000年，頁66。

<sup>159</sup> 參閱田中二郎「行政法（上卷）」（弘文堂，1974年全訂第2版），頁214以下。

<sup>160</sup> 參閱荒秀「土地利用規制と補償」，雄川一郎、鹽野宏、園部逸夫（編）『現代行政法大系6 國家補償』（有斐閣、1983年），頁266。

<sup>161</sup> 參閱西埜章「損失補償の要否と内容」（一粒社、1991年），頁87。

<sup>162</sup> 參閱陳立夫，形成公用地役關係既成道路之損失補償，臺灣法學會「既成道路相關法令研討會」報告資料，2004年4月，頁7-11。

生活重建措施法文明定化。<sup>163</sup>茲以下表 1 說明。

表 1 損失補償分類表

損失補償分類一 依方法	金錢補償	
	現物補償	替地補償，農地造成補償
損失補償分類二 依內容	財產權補償	土地・建物補償、附隨損失補償等
	生活補償	生活費補償、少數殘存人補償、生活重建措施等
	事業損失補償	日照陰影・噪音・振動等所致損失補償
	精神損失補償	水庫淹沒等場合之精神補償

資料來源：陳立夫計畫主持，土地徵收補償合理性審查之研究－公告土地現值定性及其與土地徵收補償之關聯－，行政訴訟土地事件專題研究計畫案，99 年 6 月 30 日第 53 頁。西埜章＝田辺愛壹、『損失補償法 理論と實務の架橋』（一粒社、2000）第 78 頁。

#### （一）採完全補償說

早先在昭和 28 年（1953 年）12 月 23 日判例「正當的補償」僅限於農地，惟實務上具有指標性的見解為昭和 48 年（1973 年）10 月 18 日判決，採完全補償說。本判決指出：「土地收用法上之損失補償，及於土地因特定公益上所必要事業之所需，而被徵收之場合，以謀求因徵收而致該土地所有權人等蒙受之特別犧牲得以回復為目的，是以為完全地補償。換言之，應使徵收前後被徵收人的財產價值得以相等之補償；於以金錢補償之場合，必須要以使被徵收人鄰近取得同寺於被徵收土地之替代地之補償金額為必要」，近年最高法院平成 9 年（1997 年）1 月 28 日第三小法庭亦重申上開判決意見，並加以引用。<sup>164</sup>

#### （二）以金錢補償為原則，現物補償為例外

<sup>163</sup> 藤田宙靖「改正土地收用法をめぐる若干の考察」同氏『行政法の基礎理論 下巻』（有斐閣、2005 年），頁 358 以下。

<sup>164</sup> 西埜章＝田辺愛壹、『損失補償法 理論と實務の架橋』（一粒社、2000 年），頁 76。

此為土地收用法第 82 條第 2 項所明定，目的在考慮被徵收土地人的生活重建，維持同程度的生活，比金錢補償來得有效而適切此一要求為適當，而且替代地的移轉不會對事業者及其業務執行帶來阻礙。實務上，神戶地判平成 8 年（1996 年）8 月 7 日判決針對替地補償相當性「替地要求為適當，被徵收人，因金錢補償而取得替代土地有困難，而且，如不在現實上取得替代土地無法維持以往生活及生計為限，在客觀上承認有特殊事由存在」，而以本案請求人欠缺此一客觀特殊事由而駁回。<sup>165</sup>

（三）價格認定時點：事業認定時期

此為土地收用法第 71 條所規定從事業認定告示時起，至權利取得裁決時止，鄰近土地及類似土地之市場交易價格往往產生變動，故引發本條是否符合憲法第 29 條第 3 項規定之爭議，對此最高法院平成 14 年（2002 年）6 月 11 日第三小法判決採合憲見解。<sup>166</sup>

（四）通損概念

依土地收用法第 88 條規定損失補償不只是回復與徵收前的財產狀態，尚必須回復被徵收前之生活狀態，故在此概念下，有必要合理解釋生活補償的理念而予以擴充。學者主張從日本收用法第 88 條通常受有之損失導出可以請求生活補償請求權依據，依據憲法 29 條第 3 項財產權保障及同法第 14 條平等原則觀點，肯認可請求除財產權之外，生活補償，事業損失甚至精神補償都可以請求。<sup>167</sup>

（五）損失補償採當事人主義

依土地收用法第 48 條第 3 項規定，認為補償屬於私益，故採當事人主

---

<sup>165</sup> 西埜章 = 田辺愛壹、『損失補償法 理論と実務の架橋』（一粒社、2000 年），頁 79。

<sup>166</sup> 陳立夫計畫主持，土地徵收補償合理性審查之研究—公告土地現值定性及其與土地徵收補償之關聯問題—，行政訴訟土地事件專題研究計畫案，2010 年 6 月 30 日，頁 54-55。

<sup>167</sup> 西埜章 = 田辺愛壹、『損失補償法 理論と実務の架橋』（一粒社、2000 年），頁 134。

義。<sup>168</sup>不論收用委員會認定補償額大於或少於當事人（起業者・被徵收土地人）申請裁決金額，均須於當事人申請金額範圍內下裁決。<sup>169</sup>

## 七、關於公益性認定之重要實務介紹

### （一）日光太郎杉判決<sup>170</sup>

#### 1. 事實：

被徵收土地被指定為日光國家公園特別保護地區，中央政府欲藉由拓寬馬路改善交通，節省通行時間，帶來產業經濟及觀光利益。惟被徵收人東照宮，反對中央政府道路拓寬之事業，要求撤銷事業認定、地目認定以及土地徵收三個行政處分。

#### 2. 判決摘要：

（1）本件本身在疏解交通流量，從交通安全及防止人物的損害來看，的確有公共性。

然而本件土地附近，存在國家重要文化財，以及鬱蒼的巨杉來及大谷川等自然美景，兩者渾然一體形成莊重優美景觀，堪稱國家公園的菁華地而屬特別保護地區，而且土地附近除了有日光發祥地的忠實傳說，與宗教淵源極深外，以太郎杉為首的巨木群，與被指定為特別史跡及特別天然紀念物的日光杉並木街道，被一般國民評價為具有同等文化價值。

（2）此一風土景觀一旦施以人工作為即幾乎無法回復原狀。此一土地所有權屬於被上訴人（即土地被徵收人東照宮）所有，此一景觀、風土、宗教及歷史的價值為國民所共有文化財產，而應永世維持保存。此土地附近相當於全民休憩場所日光國立公園的正面玄關，不論從自然環境保全的觀點，或是觀光資源保全的觀點，都應盡可能

---

<sup>168</sup> 小澤道一『<第二次改正版>逐條解説土地収用法上巻』（ぎょうせい、2003年），頁674。

<sup>169</sup> 西埜章＝田辺愛壹、『損失補償法 理論と実務の架橋』（一粒社、2000年），頁77。

<sup>170</sup> 判決全文請參考東京高判昭48.7.13行裁判集24卷6=7號，頁533。

保持自然環境的原狀。但是一旦實施本事業計畫，景觀將面目全非，地形產生重大變化，即使依事業計畫的修復亦無法回復。更不用談伴隨道路拓寬帶來車流量的增加，將有害環境的靜謐。

- (3) 本件是否符合土地收用法第 20 條第 3 款所定「有益於土地適當且合理的利用」要件時，不僅只看本件事業計畫可以因應道路交通流量增加公共性，是否有須犧牲本件土地、景觀、風土、文化價值實施可行的必要性，也必須加以考慮。
- (4) 計畫有四方案，只以費用最小，工期最短的方案為採用理由，並未考量如何維持前述價值不被毀損的建設可能性。本件土地具有無可取代價值，環境保全的要求，在行政上必須給與最大的尊重，不應不當地過度輕視本件土地的價值，且本件以拓寬道路解決交通的方法，也未經充分檢討。

綜上，中央政府在為事業認定的公益性要件判斷上，在裁量判斷的方法及過程上有錯誤，故維持原審認定事業認定不適法的見解。

### 3. 分析：

- (1) 判決首先肯認上訴人建設大臣在事業認定上具有裁量判斷餘地，並為分析本件土地徵收是否合法，首先從事業認定處分上，主管機關建設大臣在關於適用土地收用法上要求公益性考量之裁量上有無違法不當，分別從甲、事業計畫的內容；乙、事業計畫達成所生之公共利益；丙、事業計畫擬定及事業認定之經過；以及丁、事業計畫預定徵收的土地狀況等四個面向予以討論。
- (2) 本案重要性在於關於公益性內涵的檢討

關於土地收用法第 20 條公益性的要求，向來認為此要件係要求土地在提供事業所用所生的公共利益，與因提供事業所用所失的利益（此私益不限於私人，有時也包含公共利益）在兩相衡量之下，前者遠大於後者時，方可認為符合該法之要件。

惟自本案開始僅以積極地經濟利益為絕對判斷要素，由於被徵收土地被指定為日光國家公園特別保護地區，法院特別引用厚生省國立

公園部作成手冊所謂特別保護地區的定義，著眼於「屬於自然公園區中之菁華區，最應予以嚴正的保存，採取必要的措施．．．（中略），無論是森林經濟的經營或是礦業及水力發電之開發及開拓都不應實施，即使是微小的改變都應採取極力避免的方針」，強調，一旦准予事業許可，即造成不可復之局面，而受影響之人，亦不限於被徵收土地所有權人，因景觀具有風土、宗教及歷史的價值為國民所共有之文化財產，而應永世維持保存。故法院認定此一事業計畫，關於對周遭環境影響及文化財所帶來的消極負面的影響遠大於馬路拓寬的利益。而欠缺公益性。

(3) 此外事業計畫提出有四個方案，卻只考量到支出工程勞費最少的方案，並未考量如何維持前述價值不被毀損的建設可能性。而指摘事業在申請認可時，對於本件以拓寬道路解決交通的方法，也未經充分檢討。

(4) 綜合以上分析，法院認定在中央政府在為事業認定的公益性要件的判斷上，甲、最應重視事項反被不當輕視，以致未充分檢討；乙、不應考量事項納入考量；丙、不應過大考量事項而過大考量。以致在裁量判斷上產生錯誤，而應解為違法，故維持原審認定事業認定不適法之見解，此一論理分析過程深值我國參考。

## (二) 二風谷水壩判決<sup>171</sup>

### 1. 事實：

被徵收土地屬於北海道原住民阿依奴族的聖地在阿依奴文化的傳承<sup>172</sup>具有相當重要的地位，中央政府（事實上是北海道開發局）為了改善北海道日高地方的洪水，同時為了提供工業用水的目的，想要建設水壩，惟由於當地二位阿依奴人即原告堅持不接受補償，交涉無法達成土地取得之

<sup>171</sup> 札幌地裁平成 9 年（1997 年）3 月 27 日平成 5 年（行ウ）第 9 号權利取得裁決等取消請求事件，判決全文請參考判例時報 1558 號号，頁 33 以下。亦可以參考 <http://www.geocities.co.jp/HeartLand-Suzuran/5596/>

<sup>172</sup> 該地係阿依奴文化進行「チプサンケ」之處，意指船下水式，依造古法打造的船灌入靈魂的儀式，每年 8 月中旬在沙流川進行，是阿依奴族的傳統活動，說明來源：<http://japan.arukikata.co.jp/events/info/101972/>

協議，中央政府依土地收用法申請事業認定。就此，原告反對土地強制徵收，要求撤銷本件事業認定及土地徵收裁決而提起本訴訟。

2. 判決摘要：

- (1) 基於當時土地收用法的撤銷收用裁決的訴訟上，可以爭執前階段處分即事業認定的違法性。判斷基準時點應解為事業認定時。基於土地收用之事業認定及收用裁決，屬於事業爲了取得土地之一連串之法效果的行政行爲，如果先行處分有違法，其違法性當然由其後行處分所承繼。在撤銷收用裁決的訴訟時，得以爭執先行處分的事業認定違法性。而其判斷基準則爲事業認定時。
- (2) 國家應對原住民少數民族阿依奴族獨自文化盡最大的考量，然而，因爲建設二風谷水壩而獲得的洪水調節等公共利益，與因此而失去的阿依奴民族文化享有權等價值的判斷，怠於進行必要之調查，本來最應重視之各種價值，被不當地輕視甚至是漠視，而進行本件之事業認定，其認定處分爲違法，而此一違法由本收用裁決所承繼。

在事業認定是否符合土地收用法第 20 條第 3 款之要件時，其要件必須是以該事業的用地提供事業用時，所得的公共利益及因此而失去的利益或價值加以比較衡量，前者必須比後者優越來判斷。

本件因爲達成事業計畫時，可以透過洪水調節，確保沙流川流域住民的生命、身體及財產安全的同時，又可以維持正常的水流及灌溉用水、水道用水、工業用水及發電等可能，此一事業計畫達成具有高度公共性。

但另一方面，因爲此一計畫之實施，所失之利益或價值爲依公民權利和政治權利國際公約（又稱 B 公約）<sup>173</sup>第 27 條及憲法第 13 條應保障

---

<sup>173</sup> 2009 年 3 月 31 日，我國立法院通過「經濟社會文化權利國際公約」及「公民與政治權利國際公約」兩項聯合國人權公約。2009 年 05 月 14 日，[中華民國總統馬英九](#)簽署該項公約的批准書，並於 2009 年 05 月 22 日公布。頒布全國正式施行。施行法生效後，公約已變成我國地方法的一部分，執法人員可直接適用。「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」規定，各級政府機關法令及行政措施，有不符兩項公約規定者，應於本法施行後 2 年內完成制訂法令、修正或廢止及改進行政措施。

作為少數民族的阿依奴民族的文化享用權，其權利只有在必要的最小限度內才能受到限制。阿依奴民族在我國統治前一直居住於北海道，形成獨自的文化，在我國統治後，受到經濟社會上的打擊，仍一直保持民族的獨自性，而該當於先住民。

(3) 惟二風谷水壩既然已完成蓄水，撤銷本收用裁決不符合公共福祉，而決定情況判決。

綜合以上分析，法院駁回原告之訴，但同時宣告土地徵收裁決之違法，故訴訟費用係由被告及參加人即國家負擔。

### 3. 分析：

(1) 由於本判決為土地收用法改正前舊法時期，原告因逾誤了事業認定不服的期間，直接在撤銷土地收用裁決階段爭執事業認定之的違法。法院採較寬容的態度，肯認原告可以在撤銷土地收用裁決時點去爭執事業認定的違法性。

(2) 關於土地收用法第 20 條關於公益性考量之裁量上有無違法不當，法院援用日光太郎杉事件所建立之分析手法，予以討論。在建立水壩之公益性以及因此而失之阿依奴文化保護之衡量，前者遠大於後者時，方可認為符合前法之要件。

法院特別引用日本憲法及國際公約 B 公約保護原住民的條文，肯認阿依奴民族及其固有之文化應受保障。此外，由於被徵收地二風谷地域近年進行之「チプサンケ」<sup>174</sup>作為日本人和阿依奴人的交流場合，有助於日本人理解其文化，以及使阿依奴人再次認識其阿依奴人自身的民族歸屬的意義，而其地域上存在的「ユオイチャシ」「ポロモイチャシ」等遺蹟則是關於了解阿依奴族歷史的重要遺蹟，「チノミシリ」則為二風谷地域的阿依奴人的重要聖地。此外，阿依奴族的「ポロモイチャシ」文化是從與自然文化共生而把大自然作為神明崇拜所生，所以該地域之

---

<sup>174</sup> 阿依奴語「チプサンケ」意指船下水式，依造古法打造的船灌入靈魂的儀式，每年 8 月中旬在沙流川進行，是阿依奴族的傳統活動，說明來源：  
<http://japan.arukikata.co.jp/events/info/101972/>

阿依奴文化及孕育之土地，自然具有密切之關係，本件事業計畫所欲實施之二風谷地域因為廣範地域而沈入水中，前述之阿依奴文化的民族上，文化上以及歷史、宗教等價值要留存後世會變得困難。

因此事業之進行而造成少數原住民阿依奴民族特有文化衰退的話，應盡最大之考量，法院質疑本件在事業計畫之執行所得喪之利益判斷之際，怠於為必要的調查及研究，以致於：甲、本來應最重要之諸要素、諸價值被不當地輕視或漠視，而未能判斷；乙、未能提出對阿依奴文化影響最小的對策；而進行本件事業之認定，屬於土地收用法第 20 條第 3 款裁量違法。

- (3) 遺憾的是在收用判決審理進行中，二風谷水壩之工程一直持續進行，雖然判決結果認定主管機關在事業認定上違法，但因水壩已完成蓄水，若撤銷本收用裁決反而對公共福祉造成更大影響，雖然阿依奴文化保護之方案不盡理想（遺跡在某程度受到保存，而進行チブサンケ儀式也有檢討其替代場所），而依行政事件訴訟法第 31 條第 1 項為情況判決。但札幌地院所引用行政事件訴訟法第 31 條第 1 項，卻是長年為學者垢病的庸法，政府機關任何徵收處分就算違法，但只要造成既成事實，便可以「撤銷處分將不利公共利益」為由逃避責任，而司法機關也淪為行政權的背書機關。<sup>175</sup>
- (4) 雖然形式上是敗訴判決，惟原告藉由此判決向世人達到了宣揚保護阿依奴文化運動的目的。1997 年 5 月 8 日，日本國會廢止「北海道舊土土人保護法」，另訂「阿依奴文化振興法」承認阿依奴族為「民族」，但卻仍未明記其為「先／原住民族」。這個戲劇性的轉變，說明了二風谷判決雖然仍存在許多缺點，但的確大大影響了日本政府的態度。<sup>176</sup>
- (5) 附帶一提的，當初事業計畫中欲達成日高地區的洪水水量調節之目標，除了建立二風谷水壩同時尚須於另一處同步興建平取水壩

---

<sup>175</sup> 吳豪人，〈文化權做為一種複合性權利：以日本阿依奴族文化權發展史為例〉，《臺灣原住民族研究季刊》第 4 卷第 3 期，2011 年秋季號，頁 15。

<sup>176</sup> 前揭註，頁 17。

才能竟其功，惟二風谷水壩建立之初，當地阿伊奴族長期抗爭，加上 2003 年日高地區發生大水患，其使用年限更加速縮短，建立水壩的成效嚴重遭到質疑。此外，其欲提供用水的工業用地使用率卻不到一成，種種因素之下，以致姐妹案之平取水壩工程長期被擱致，進一步隨著 2009 年日本民主黨取得政權，其工程預算完全被凍結。<sup>177</sup>

### (三) 圈央道事件<sup>178</sup>

#### 1. 事實：

本件為貫穿高尾山隧道工程相關的圈央道工程事業認定訴訟案的第一案<sup>179</sup>。被徵收土地位在距離東京都心約 40 至 60 公里的地域，中央政府及道路公團欲建立一個環狀中央連絡車道，簡稱圈央道的建設，部分地主不同意土地買收，因此進入土地徵收程序。地主認為此一事業認定時未充分聽取當地地主的意見，並且認為由於建設此一圈央道會對大自然造成破壞，而事業本身亦不符合土地收用法徵收要件故，要求撤銷事業認定及土地收用裁決，而提起本訴。

#### 2. 判決摘要：

(1) 本件基於當時的土地收用法規定，撤銷收用裁決的訴訟上，可以爭執前階段處分即事業認定的違法性。

(2) 關於事業認定的違法性，依照土地收用法第 20 條第 3 款要件，有

---

<sup>177</sup> <http://ja.wikipedia.org/wiki/%E4%BA%8C%E9%A2%A8%E8%B0%B7%E3%83%80%E3%83%A0>  
二風谷ダム

<sup>178</sup> 首都圈中央連絡自動車道意指神奈川縣橫濱市金澤區開始，經過東京都，埼玉縣，茨城縣，到達千葉縣木更津市，離東京都心約半徑 40 至 60 公里，的環狀高規格幹線道路。簡稱圈央道。

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%A6%96%E9%83%BD%E5%9C%8F%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E9%80%A3%E7%B5%A1%E8%87%AA%E5%8B%95%E8%BB%8A%E9%81%93> 東京地裁平成 16 年 04 月 22 日平成 12（行ウ）349

判決全文見日本裁判所網頁或判例時報 1856 号，頁 32。

[http://www.courts.go.jp/search/jhsp0010?action\\_id=first&hanreiSrckbn=01](http://www.courts.go.jp/search/jhsp0010?action_id=first&hanreiSrckbn=01)

<sup>179</sup> 關於圈央道工程由於建設貫穿東京近郊高尾山之隧道，環境保護團體發起長期抗爭，主張此一工程造成水脈、景觀、大氣污染、噪音，反之高尾山被譽為世界遺產米其林三顆星之美景，卻因此工程被破壞，接連起行政及民事爭訟，目前亦仍在進行中，詳細請見 <http://homepage2.nifty.com/takao-san/saiban.html>。

三個前提：第 1，必須被徵收地提供事業所得之公共利益與因此而失之利益兩相衡量下，前者比後者優越；第 2，作為默示前提要件，公共事業於本案為道路，如有發生公害等瑕疵時，應認為事業認定無裁量餘地，有違法；第 3，第 20 條各款要件定在判斷過程上有無違誤。

- (3) 由前述三前提之檢討下，本件道路事業造成容忍限度以上的噪音公害，應認為不符合前述第 2 默示要件，屬於違法。此外，在接地逆轉層發生影響以及浮遊粒子狀物質 (SPM) 未進行高準確度的調查，有判斷怠惰之違法。
- (4) 關於此一事業計畫，被告主張可以解消東京都心的交通，但其事業計畫的說明欠缺根據，費用<sup>180</sup>計算過程不明確，與現有之交流道距離不到 2 公里，未檢討其他代替案而進行本件事業認定，其認定處分為違法，而此一違法由本收用裁決所承繼。
- (5) 至於本事業現在雖在進行中，是否有適用行政訴訟法第 31 情況判決一節。本件如於一審中止，亦可避免無益之投資，況且被告未主張，此外，本件判被告敗訴，有鑑本案涉訟經過亦難以想見被告會不再爭執而於本審定讞，故沒有適用的必要。
- (6) 關於計畫行政，都市計畫事業有必要在早期設置一爭訟手段。

在計畫行政擬定階段，由於處於任意買收階段而進行事業之準備，如本件居住於計畫區的住民，關於都市計畫決定，即使受其影響也無爭訟的機會。直到本件事業認定後才能就此不服爭訟，但一旦提起，也無法停止事業之進行，而不得不忍受強制徵收（從本件可以清楚看出現行執行停止機制無法有效運作）。而在計畫行政的領域，司法無法充分予

---

<sup>180</sup> 在建設道路時，依日本國土交通省道路局所作成的「費用便益分析手冊」（[http://www.mlit.go.jp/road/ir/hyouka/plcy/kijun/bin-ekiH20\\_11.pdf#search='国土交通省 費用便益分析マニュアル'](http://www.mlit.go.jp/road/ir/hyouka/plcy/kijun/bin-ekiH20_11.pdf#search='国土交通省 費用便益分析マニュアル')），道路建設及維持之費用與因道路建設生之便益之比較。依該局的「客觀評價指標」，便益／費用大於 1 則屬於必要。但有學者批評，此一評價手法尚未成熟，在檢討事業可否時，重視定量費用便益分析是有其危險性。大塚直＝北村喜宣編『環境法ケースブック第二版』（有斐閣、2009 年）頁 190 Column 以下。

以審查，國民只能任行政為所欲為。實有必要在都市計畫法等關於事業計畫適當與否新設一早期司法判斷之爭訟機制，如此一來，例外才動用的情況判決也無庸予以檢討。

(7) 綜合以上分析，法院判原告勝訴，撤銷事業認定及土地收用裁決。

### 3. 分析：

(1) 本判決之事業認定為平成 12 年 1 月 19 日仍在土地收用法改正前舊法時期，法院肯認原告可以在撤銷土地收用裁決時點去爭執事業認定之違法性。

(2) 本件事業計畫係為了建設環繞都心的環狀快速道路，目的係為了解消都心的交通流量，惟此一建設卻會對東京近郊國家公園高尾山的大自然環境造成破壞。同時，政府在決定此一事業計畫是否有充分檢討其必要性及替代方案一點，亦即關於土地收用法第 20 條關於公益性考量之裁量上有無違法不當，法院持續援用日光太郎杉事件所建立的分析手法，予以討論。在建立道路及因此而失去的大自然環境等利益之衡量，前者遠大於後者時，方可認為符合法定要件。簡而言之，事業認定過程上對被徵收人之說明不足，未檢討代替方案，應考慮事項之不充分，判斷過程有違誤而認定有裁量怠惰之違法。

(3) 本案受到矚目之點有三：第 1，對於無謂的公共事業之批判；第 2，本件係日光太郎杉事件以來，撤銷認定事業認定及土地收用裁決之判決（二風谷水壩雖然認定事業認定違法，惟依情況判決而駁回原告之訴）；第 3，本件承審法官後續所審理的案件均係判行政機關敗訴。<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> 見上崇洋、「土地収用における公益性判断の裁量統制」『立命館政策科学 13 卷 3 号,2006』,頁 165 以下。

全文 PDF [http://www.ps.ritsumei.ac.jp/assoc/policy\\_science/](http://www.ps.ritsumei.ac.jp/assoc/policy_science/)

（確認時間 2011 年 8 月 111 日）；關於承審法官藤山雅行所在之民事第 3 部，被稱為國破 3 部，（源自杜甫「國破山河在」），在日本行政訴訟上大多有利於行政機關之中，由於其判決對行政機關採取較為嚴格立場而受到矚目除本案之外，小田急高架橋訴訟等，因此，一部分市民團體為求能分案到民事第 3 部以得到較易

(4) 另外，法院特別指出，不限於道路建設，關於公共事業計畫的適當與否，應在早期階段提供一可以讓司法判斷的程序，如此可以避免事後再動用情況判決。

(5) 本件果然如承審法官所料，行政機關不服提起上訴，詳後述。

(四) 圈央道事件上訴審<sup>182</sup>

1. 事實：同前。

2. 判決要旨：

(1) 事業認定廳在進行事業認定時，只要檢討土地收用法第 20 條各款如果是與事業認定有關的營造物有重大缺陷或是完成後在利用上產生噪音等危害（即供用關連的瑕疵存在有無），不應解為第 20 條的默示要件，而應從事業認定申請資料上，如可以看出該建物會產生噪音等危險時，則該當同法第 20 條第 3 款的判斷要素。

(2) 所謂土地收用法第 20 條第 3 款要件，依同法第 1 條，該土地提供事業之用所生之公共利益及因此而失之私利及公共利益，兩者比較衡量之下，前者優於後者時，可解為滿足此一要件。

如何判斷，具體來講，從事業認定有關的事業計畫的內容，事業計畫達成所生之公共利益，被徵收地之狀況等各價值的比較衡量進行綜合判斷。

在判斷是否該當土地收用法第 20 條第 3 款要件時，需要比較衡量多樣的公共利益及私益，在公共利益及私的利益的內容及價值上，有各種多樣，有同質的也不在少數，在判斷充足性時，作為其前提的各要素，各利益的比較衡量上，在其性質上勢必伴隨著專門技術，政策的判斷，在此一意義上，事業認定廳被賦與裁量權。

---

勝訴之判決，不惜撤回重行起訴。惟其上訴審往往被上級所廢棄，本件亦然。  
<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%97%A4%E5%B1%B1%E9%9B%85%E8%A1%8C>

<sup>182</sup> 東京高等裁判所平成 18 年（2006 年）02 月 23 日平成 16（行コ）205

判決全文見日本裁判所網頁

<http://www.courts.go.jp/search/jhsp0030?hanreiid=33434&hanreiKbn=05>

但是，如果事業認定廳，最應重視的各要素，各價值不當地輕視，以致於應考慮事項未盡，或把不應考慮之事項納入考慮，或是把不應過大評價之事項過度評價，以致於對結果判斷產生影響時，應解爲此一事業認定，有逸脫裁量權，濫用裁量之違法。

(3) 提供事業而得之公共利益

因爲圈央道的整備，從首都圈全體來看促進地域間的交流，並調和首都圈的交通集中，此係源自昭和 60 年建設省之事業計畫，於昭和 61 年擬定爲首都圈基本計畫，於平成元年 3 月 13 日由東京都知事依都市計畫法第 4 條第 5 項，定爲「首都圈中央連絡道路」。

依前述全國總合開發計畫及首都圈整備計畫等基本目的，首都圈從極端依賴首都中心之構造意圖轉型爲一網路型的地域構造，緩和東京都心的交通，並和圈央道附近的都市間達到互補交流之公共利益。

(4) 關於浮遊粒子狀物質 (SPM)，其造成原因多樣，不能因爲在本件環境影響評價當時，因爲未預測未來的浮遊粒子狀物質 (SPM) 而認爲欠合理性。

(5) 自然環境，文化遺產的破壞

甲、自然環境的破壞：依本件環境影響評價，對於陸上植物，陸上動物，水生生物，進行現況調查及將來預測，其結果，只要採行必要的環境保全措施，可認爲不會因本事業而受到大的影響。而此一調查及預測，在手法及內容上也沒有特別不適切或不合理之點，因此本件環境影響評價所示採取適切保全措置，可認爲不會對自然環境造成太大的影響。

乙、文化遺產的破壞：關於計畫道路沿線地下有指定文化財等，已與各單位充分協議，採取不破壞之施工法，若真發現有文化財也會依文化財保護法採取移存之方式，故因本件事業而破壞文化遺產的可能性甚低。

丙、地下水位變低，水枯等爲事業認定：因爲工程施工之方法所生的問題，不能率即連接到事業之違法性。只要經過專門的調查或是

由專家所組成的委員會之指導，變更施工方法等予回復水位的適切因應，難認事業認定為違法。

丁、其他：關於在本件環境影響評價之際，水質污濁，振動，低周波空氣振動，日照阻害，電波障害，地形・地質，景觀等，現況調查及將來預測進行調查，認為符合環境基準，對環境造成影響小，而其評價手法及內容也無特別不適切或不合理之處，足認對環境影響少。

(6) 至於替他案檢討之必要

土地徵收法第 20 條第 3 款「事業計畫有助於土地適當且合理的利用」的要件判斷上，有與事業計畫不同的替代案時，可以藉由比較有效審理事業計畫的合理性。但是在前述要件判斷上，此一比較之義務並無法令上之依據，除了可從事業起業人的資料中，可以明顯看出他案更為優秀的特別情形之外，不應只因未考慮代替案的比較衡量，率即認定事業認定為違法。

(7) 以上本事業不論是從首都圈整體來看，或是從周邊地域來看，具有作為道路的重要機能，被徵收人因此而失去不動產所有權，依法受有補償，而未受有特別損失，因本事業而生之噪音，大氣污染等認為低於環境評價基準等等，足請本件事業所生之公益大於所失私益，難認事業認定應在土地收用法第 20 條第 3 款之要件判斷上有裁量濫用。

(8) 被上訴人同時主張本件都市計畫違法，而本件事業認定亦承繼其違法性一節，都市計畫及事業認定各有其法定要件其效力亦應依法認定，無法解為事業認定可承繼都市計畫之違法性。

3. 分析：

(1) 本件上級審：在抽象論要件的討論上，雖然仍依照日光太郎杉判決建立的理論，來檢測事業是否符合土地收用法第 20 條第 3 款的公益性，但卻採取與原審完全不同之認定。關於原審備受爭議之默示要件，上級審將之解釋為「如果是與事業認定有關的營造物有重

大缺陷或是完成後在利用上產生噪音等危害(即供用關連的瑕疵存在有無),不應解為第 20 條的默示要件,而應從事業認定申請資料上,如可以看出該建物會產生噪音等危險時,則該當同法第 20 條第 3 款的判斷要素,亦即,對於事業認定違法性時點,回歸到事業申請認定時之觀點來解釋。

- (2) 惟關於具體認定時,在因事業所生之公益,作為道路機能上判決全盤引用上訴人的主張,但在所失公益,特別是關於自然環境所受影響的認定上,以及水位變低等,卻僅以「依本件環境影響評價,對於陸上植物,陸上動物,水生生物,進行現況調查及將來預測,其結果,只要採行必要的環境保全措施,可認為不會因本事業而受到大的影響」或是「只要經過專門的調查或是由專家所組成的委員會之指導,變更施工方法等予回復水位的適切因應,難認事業認定為違法。」帶過,為何環境影響評價可以採用,或是施工法改變即可以改善並沒有清楚的論理說明。此亦深受被上訴人等自然保護團體大力抨擊,司法淪為行政背書,一切以公共事業為優先。
- (3) 有被上訴人主張的都市計畫法違法,在法令未修正前,事實上如原審法院所言,並無法予以爭執,只能有待在都市計畫階段提供早期司法爭訟機制一點,上級審雖以都市計畫法擬定過程有使民眾表示意見之機會云云,惟如民眾不服都市計畫時仍無法及早阻止事業計畫之進行。
- (4) 本件之後,本事業後續各段工程的相關訟爭,結果亦均為國家勝訴,目前第 4 段工程的行政訟爭仍在進行中。<sup>183</sup>

## 八、小結

日本法可資我國借鏡學習之處茲簡單整理以下幾點：

- (一) 明定可動用土地徵收手段之公共事業

---

<sup>183</sup> 高尾山天狗裁判  
<http://homepage3.nifty.com/takaosan-tengusaiban/nittei.html>

日本土地收用法對於得辦理土地徵收之公共事業，係採限制列舉主義，必須符合土地收用法第 3 條所定事業，每一項都有其法律依據以符合法律保留原則，毫無模糊空間，對避免侵犯私有財產較能收到具體之效果。反觀我國土地徵收條例第 3 條及第 4 條規定過於抽象，造成政府強制徵收土地的權力無限擴張，無法給予人民權利保障，實有檢討之必要。

(二) 規定土地徵收必以公益性為前提

日本土地徵收並無區段徵收，任何土地如欲發動強制徵收手段均須以符合公益性為前提，而關於公益性之判斷，自昭和 48 年（1973 年）日光太郎杉案件以來，由於日本國民環境意識高漲，不再僅追求經濟之成長，也考慮到土地被徵收之後，對於環境，文化所造成的負面影響，兩者相比之下須前者利益遠遠優於後者時，才肯認事業計畫具有公益性而允許發動徵收機制。

(三) 加強利害關係人表示意見之機制

此外日本自 2001 年修法後，在事業計畫申請許可階段即賦與土地所有權人及利害關係人參與表示意見的機會，並要求主管機關必須聽取獨立第三者機關之意見，避免行政機關在進行事業認定時作業黑箱化，足資我國借鏡。

(四) 公益性考量不以經濟發展為限

由此日光太郎杉案件以來確立司法審理行政機關事業認定時的裁量有無違法的理論架構，不僅只著眼經濟利益及實際土地被徵收人的利益，亦不可忽略對環境及文化的負面破壞。而公益性之考量，固然係事業為了取得土地要求國家允許發動土地徵收的強制性手段，惟學者建議事業計畫的擬定，應更往更上位階的概念，即整體性國土開發計畫程序之際，即應納入評估，方為正辦。我國當主管機關擬定都市計畫時，在公益性考量，利害關係人民眾是否表達意見的機會，深值我國立法者引以為借鏡。

## 第四節 德國土地徵收法制分析

### 一、德國土地徵收相關法令依據之說明

德國就土地徵收的規範，可大分為聯邦層級與地方層級的法律。聯邦層級與徵收有關之規定分見於不同的法律。例如與徵收有關的上位原則規定在德國基本法（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland）與建設法典（Baugesetzbuch）。至於徵收之原因、發動的條件規定於各目的事業相關法律，如交通事業相關法律中。至於較為細緻的程序面規定，則是由各個邦訂定自己的徵收法律。

#### （一）聯邦之法律規範

##### 1. 德國基本法第 14 條

德國土地徵收最上位的法律是德國基本法第 14 條第三項，該項規定，只有符合公共利益時，方可准許徵收財產。其執行，必須透過法律 或基於法律始得為之，此項法律應規定補償之形式與範圍。補償（形式與範圍）之決定應公平衡量公共利益與關係人的利益。補償額度如有爭執，得向普通法院提起訴訟。

準此可知，對於財產的徵收，必須符合公共利益。<sup>184</sup>其土地徵收的執行，必須是依據法律規定的賠償之性質與範圍，始得為之。<sup>185</sup>

##### 2. 建築法典

建築法典較具體的規定了土地徵收的原則與重要程序，該法訂定了為執行開發計畫而徵收之原則與重要程序要求，也是各邦的徵收法律之上位依據。建築法典關於徵收的規定主要在第 1 章第 5 部分的第 85 條至第 122

---

<sup>184</sup> Helge Sodan, Grundgesetz, Beck'scher Kompakt-Kommentar, Art. 14, Rr. 39-44, S. 174f, 2009.

<sup>185</sup> Michael Sachs, Grundgesetz Kommentar, 4. Aufl., Art. 14, Rn. 164, 2007

條，<sup>186</sup>並且分爲可容許徵收節（Zulässigkeit der Enteignung）、補償節（Entschädigung）、徵收程序節（Enteignungsverfahren）等三個節。

### 3. 其他法律

涉及全國一般性的各種不同開發行爲發動徵收之條件如交通、國家安全等事項，則由各種不同目的事業之法律定之。例如德國的一般鐵路法、聯邦水路法、國防用地法、德國遠程公路法、電氣、天然氣供應法、聯邦礦山法、水土協會法、航空交通法、客運法等等，該等法律將規定不同開發行爲下，土地徵收的條件。

## （二）地方之法律規範

### 1. 徵收程序與執行方式

由於土地管理的權限是掌握在各邦政府，故對於徵收的程序內容以及應遵循之具體事項，主要是各邦的徵收法。如巴伐利亞邦（Freistaat Bayern）就有其專屬的巴伐利亞邦徵收法（Bayerisches Gesetz über die entschädigungspflichtige Enteignung, BayEG）。各邦的徵收立法，會規定徵收申請、調查、民眾參與、決定、補償等事項。

### 2. 可以徵收之開發條件

除了程序的規範之外，徵收需用地的條件設定，邦層級也可以立法規定之，例如各邦的鐵路法和公路法；此外，對於公共利益的規定也不限於是交通或國家安全等，如巴伐利亞邦水法第 72 條規定基於水產業利益、水路利用、漁業資助以及抗洪、水利設施保護以及港口維護、水供應等公共利益可以進行徵收。另外，巴伐利亞邦文物保護法第 25 條規定基於文物保護目的也可以徵收；下薩克森邦（Niedersachsen）自然保護法第 49 條規定基於自然保護目的可以進行徵收。

## 二、徵收條件之認定

---

<sup>186</sup> 相關條文參考自德國聯邦司法部之網站，網址爲 <http://bundesrecht.juris.de/bbaug/index.html#BJNR003410960BJNE014503301>，參訪時間：2011 年 12 月 25 日。

徵收所必須具有的其它一系列形式和實質限制，比如必須符合比例原則，<sup>187</sup>必須要有充分的補償，且不能違反所有權的基本制度保障。<sup>188</sup>建築法典對於徵收之發動，主要規範在可容許徵收（Zulässigkeit der Enteignung）一節中，有以下的規定：§ 85 徵收之目的、§ 86 徵收客體、§ 87 受理徵收的要求、§ 88 因急迫的城市發展之徵收理由、§ 89 處置義務、§ 90 徵收土地的土地補償、§ 91 權利徵收之補償、§ 92 限制和徵收之範圍與程度。

### （一）徵收的基本原則

根據德國的聯邦憲法—基本法（Grundgesetz）之規定，德國公民享有擁有財產的基本權利，該基本權利包括對於土地、土地之上的建築物所有權，以及自由使用這些財產的權利。<sup>189</sup>是以，德國的不動產所有權人對於其財產有最大與最絕對之權利。<sup>190</sup>基本法第 14 條規定了對私人土地所有權的保護是最基本國策，同時也確定了私人土地所有權的內容和限制。<sup>191</sup>由於德國對所有權的保護是最基本的國策，而土地徵收係對所有權最嚴重之干預，所以德國就該干預行為設置較高的限制規範。<sup>192</sup>

土地徵收於學說及實務見解上均認為<sup>193</sup>國家於實施土地徵收時，應符合以下之基本原則：

1. 公共利益原則（Gemeinwohlvorbehaltssgrundsatz）：土地徵收之目的必須是為了公利益；德國建築法典第 85 條，第 86 條和 87 條規定，為了公眾利益（Das öffentliche Interesse）與公共福祉（Das Wohl der Allgemeinheit），始得徵收土地。<sup>194</sup>如建築法典（Baugesetzbuch）第

---

<sup>187</sup> Michael Sachs, Grundgesetz Kommentar, 4. Aufl., Art. 14, Rn. 164, 2007.

<sup>188</sup> Helge Sodan, Grundgesetz, Beck'scher Kompakt-Kommentar, Art. 14, Rn. 39-44, S. 174f, 2009.

<sup>189</sup> 德國民法典第 903 條對所有權有如下的定義：以不違反法律和第三者的權利為限制，物的所有人可隨意處分其物，並排除他人的任何干涉。

<sup>190</sup> Alpmann Brockhaus, 2004: 366

<sup>191</sup> Manfred Aust, Rainer Jacobs, 1997: 137-142

<sup>192</sup> Max Layer, Principien des Enteignungsrechts, S. 189ff, 1902.

<sup>193</sup> Von Munch/Kunig, Grundgesetzkommentar, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 82, 2000

<sup>194</sup> SCHMIDT—EICHSTAEDT, G. (1994): Die Kommunen zwischen Autonomie und (Über-)Regelung durch Bundes- und Landersrecht sowie durch EG-Normen; in: Roth,

87 條第 1 項謂：「土地徵收之核准僅於個案上，且須符合公共福祉以及無法以其他合理方式實現其目的者為限。」<sup>195</sup>。徵收制度是一種限制財產權的制度，為了尊重與保障財產權，國家除非而且僅限於公益之目的，否則不得任意對財產權為徵收；<sup>196</sup>

2. 無其他方法可以取代；土地徵收是政府土地取得方式中的最後手段，亦即沒有其他更好的土地取得方案；
3. 法律保留原則：土地徵收必須是有法律明文規定的情形才可以進行；
4. 補償合理原則：土地徵收必須要提出公平合理的補償，以彌補所有權人的損失。

#### (二) 徵收的法律要件

德國建築法典第 87 條規定了受理徵收主要有四項條件：

1. 徵地只允許在個別情況下，因為公共利益之需要；且除了徵收之外，沒有其他任何合理的方法者。
2. 徵地要求申請人必須依據法律規定，預先認真地對需被徵收的土地所有權人，於合理的條件下進行收購。在該自由協議取得土地的方案經過努力之後仍然無效，才可以申請徵收。<sup>197</sup>
3. 徵收土地之目的只能是造福於社區或公眾要求、或支持發展準備而需要建設用地 (§85 第 1 項第 1 句) 或返還建設和土地利用 (§85 第 1 項第 2 句)。
4. 徵收的可能性不影響本法第 6 部分第 2 章的相關規定。

---

R./Wollmann, H. (eds.) :Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Opladen,SS. 234-242.

<sup>195</sup> 公眾利益與公共福祉兩者概念不同，司法實務認為公共福祉須符合「重大性」(Schwerwiegendlichkeit)與「急迫性」(Dringlichkeit)，如德國聯邦憲法法院裁判 (BVerfGE 74, 264) 以及德國聯邦行政法院裁判 (BVerwGE117, 135/140)。詳可參陳明燦，土地徵收、公共利益意涵及其衡斷機制-德國法觀察，地政學訊，第25期，2010年11月11日，頁6-8。

<sup>196</sup> Robert Uerpmann, das öffentliche Interesse, S. 35, 1999.

<sup>197</sup> Wilhelm Schmidbauer, Enteignung zugunsten Privater, S. 86f, 1989

至於更細緻的規範，則規定於邦徵收法中。例如德國巴伐利亞邦的徵收補償法<sup>198</sup>第 1 條第 1 項與第 2 項即規定：徵收之目的，係為實現最大公共福祉為目的之計畫項目。尤其在下列的情形，可予徵收：

- (1) 為建造或改建供健康、衛生等醫療作用之設施；
- (2) 為建造或改建學校、大學及其他文化、學術研究設施；
- (3) 為建造或改建公用交通工具之設施；
- (4) 輸電線路設施之建立或變更；
- (5) 為建造或改建維持公共治安之設施；
- (6) 各級政府及公法人團體達成法定任務之需，以滿足民眾所需；
- (7) 其他法律有規定徵收之情形者；
- (8) 土地購置或補償；
- (9) 為補償因徵收而損失土地及其他權利者。

### 三、公共利益的內涵

#### (一) 公共利益的定義

##### 1. 基本法第 14 條對於公共利益之規範

基本法第 14 條第 1 項第 1 句明文規定所有權受到保障。國家原則上不能侵犯私人所有權，只有在特殊的法律授權之下才能夠侵犯私人所有權。因此，從本質上說，公共利益條款構成對於國家侵犯私人所有權的基本授權。<sup>199</sup>

基本法第 14 條第 1 項的基本任務就是保障所有權的存在利益，對於所有權的存在利益的保障優先於所有權的價值保障。<sup>200</sup>只有在徵收的情況下，對於所有權的存在保障才轉變為對於所有權的價值保障。聯邦憲法法

---

<sup>198</sup> Bayerisches Gesetz über die entschädigungspflichtige Enteignung (BayEG)

<sup>199</sup> Wilhelm Schmidbauer, Enteignung zugunsten Privater, S. 86f, 1989

<sup>200</sup> Nu.gens/Boujong, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, S. 155, 1987

院在判決中明確認定，對於所有權的存在保障，而不僅僅是所有權價值的法律保障構成所有權保障的本質元素。<sup>201</sup>

從基本法第 14 條第 2 項和第 3 項的對比中會更為清晰地理解公共利益條款的功能。國家只有在符合公共利益的條件下才可以徵收土地，違反了這個條件，所有的徵收都是違憲的。而且就公共利益作為徵收的構成要件而言，一項徵收如果不是服務於公共利益，則該項徵收作為一項行政行為根本不能成立。<sup>202</sup>而第 3 項就完全不同了。該項的公共利益從本質上說是出於保護所有權，而不是為了使某人受益。<sup>203</sup>

在授權與限權的同時，公共利益條款充當了化解社會利益衝突的重要工具。私人利益和公共利益被在最完美的條件下調和，一方面私人利益在特殊的情況下，也就是公共利益要求的情況下要作出犧牲，但是這種犧牲不是無條件的，而是在最大限度內不損害其物質利益的範圍內進行。<sup>204</sup>

## 2. 公共利益之內涵

公共利益作為基本法第 14 條所明確使用的法律概念。公共利益指稱的是大家共同的利益，只有那些共同的利益才能構成公共利益。<sup>205</sup>所以說兩者在本質上不同。

公共利益作為一個法律概念，被認為是一個法律要件，也就賦予了法院以充分的審查權，來審查行政執法者對於該概念的裁量是否妥適。對於公共利益的最終審查決定許可權在法院的手中，而不是行政官員手中。這是將公共利益認定為一個法律構成要件的最主要意義。<sup>206</sup>

在公共利益概念內涵變動這個意義上說，法律也就不得不事實上賦予有權作出徵收決定的機構一定的裁量權，他們必須在將要進行徵收的時候

---

<sup>201</sup> BverfGE 24, 367

<sup>202</sup> Schmidbauer, S. 89

<sup>203</sup> Böhmer, BverfGE 56, 249 (275)

<sup>204</sup> Schmidbauer, S. 90.

<sup>205</sup> Robert Uerpmann, das öffentliche Interesse, S. 35, 1999.

<sup>206</sup> Uerpmann, S. 226f

具體來裁量或者說具體化公共利益。<sup>207</sup>一項徵收不應該僅僅因為法律中的抽象的規定就被允許。

## (二) 公共利益之考量標準

在德國基本法誕生之後不久，學界就產生了對於《基本法》第 14 條所使用的概念「公眾福祉 (Wohl der Allgemeinheit)」與「公共利益 (das öffentliche Interesse)」概念是否有區別的爭論。事實上在德國歷史上的憲法文件中，眾多概念經常被混同使用，比如「公共福祉」、「共同好處」、「公共目的」等。<sup>208</sup>最後學者 Layer 提出「公共利益」概念，獲得多數學者之認同，而被認定為徵收之基礎。<sup>209</sup>

德國通說認為，第 14 條第 3 項第 1 句中的「公眾福祉」必須在一種特殊的涵義之下來理解，<sup>210</sup>純粹的「公共利益」並不能滿足「公眾福祉」這個徵收的基本構成要件。<sup>211</sup>基本法除了在第 14 條第 3 項使用了公眾福祉這個概念之外，在第 2 項同樣明文使用了這一概念。然而依據通說，兩個概念在這裡所承擔的作用完全不同，在第 2 項中該概念僅僅是作為立法的一個價值導向而被提及，目的是對一個合理的所有權秩序作出價值指導，而在第 3 項中公眾福祉的概念則構成徵收的合法基礎。因此關於公眾福祉的理解必須要從第 3 項的保護功能出發做更為狹義的闡釋。<sup>212</sup>

土地徵收的目的必須是滿足公共任務，並以之「造福於社區或公眾要求或支持發展」為限，否則不得為之。此並不是單純的「公共利益」，而是一種「公共福祉」，兩者內涵有所不同。「公共福祉」不僅僅是需要具備「公共利益」之性質，更需要具備「重大性」與「急迫性」(dringend)。<sup>213</sup>若

---

<sup>207</sup> Von Munch/Kunig, Grundgesetzkommentar, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 82, 2000

<sup>208</sup> Schmidbauer, S. 81

<sup>209</sup> Max Layer, Principien des Enteignungsrechts, S. 189ff, 1902.

<sup>210</sup> Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 2. Aufl., S. 445, 1966

<sup>211</sup> Schmidbauer, S. 83

<sup>212</sup> Dietmar Honig, Fachplanung und Enteignung, S. 95, 2001.

<sup>213</sup> Battis/Krautzberger/Löhr (2009), Baugesetzbuch, Kommentar, 11. Auflage, §87, 邊碼 2 以下

沒有具備這二個條件，就不是「公共福祉」，自然不可以徵收。<sup>214</sup>

憲法法院則完全遵從憲法原文的用語，但同時強調，並非所有的「公共利益」都服務於「公眾福祉」。只要想一想日常生活中經常出現的國家各個部門之間利益經常處於衝突之中，也就可以理解不可能所有公共利益都和公眾福祉完全統一。<sup>215</sup>透過聯邦憲法法院的探討，而對公共利益的內涵進行確認。亦即單純地滿足某項公共利益，而徵收一塊土地並不合於徵收之要求。唯有在實現特別重要的、迫切的公共利益，才可以徵收。<sup>216</sup>

亦即，將該條項中的公共利益概念做狹義理解，這種觀點就其實質而言值得贊同，因為事實上作為構成要件而言，的確並非所有的公共利益都能夠符合徵收的構成要件，法律對徵收規定了更加嚴格的要件，更為有力地保護所有權的存在利益。

### (三) 公共利益之界線

#### 1. 公共利益的界定

對於徵收中的公共利益，聯邦憲法法院在最先的審判中，儘量避免作出明確之界定，僅就徵收行為是否有法律之基礎予以判斷。<sup>217</sup>後來，在個案的判斷上，部分案件涉及了公共利益的認定問題，因此聯邦憲法法院開始認為，單純地為了滿足某項公共利益，而需要徵收特定土地並不足以該當徵收之要件。並且認為，只有該個案是為了實現特別具有重要性、急迫性的公共利益，才符合徵收之要求。<sup>218</sup>

聯邦憲法法院與學界對公共利益之界定，仍避免做出直接之界定，而是採取負面排除的方式，亦即在何種情形之下，就不構成公共利益之內涵。此外，在描述公共利益時，應以具體法律予以闡釋，並且在個案中進

---

<sup>214</sup> Nu·gens/Boujong, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, S. 155, 1987.

<sup>215</sup> B·hmer, BverfGE 56, 249 (274) .

<sup>216</sup> BverfGE 74, 264, S. 289

<sup>217</sup> Herbert Bachs, Handbuch des Eigentums- und Entsch? digungsrechts, S. 456, 1996.

<sup>218</sup> BverfGE 74, 264, S. 289

行界定。<sup>219</sup>

## 2. 公共利益的界限

由於公共利益的界定並非容易，因此學界針對公共利益的一些適用原則，有部分的共識，如何種利益並不構成徵收要件中的公共利益。以下是屬於直接應排除之負面情形，亦即如果有下列情形者，應認為非公共利益：

### (1) 無明確目的之徵收：

徵收必須有明確達成某具體公共利益的目的，該目的必須是完成或達成某一具有公共利益性質的行為或建設。若該徵收之目的並沒有明確的公共利益目的，即不符合徵收要件。倘若僅是基於純粹的主觀因素，例如主管機關的業務達成之訴求、基於擴張或彰顯業績等原因的徵收將被禁止。<sup>220</sup>

### (2) 純粹擴充國庫財產之徵收：

徵收之目的不得僅爲了增加國家財富，亦即徵收不得爲增加國家收入的工具，否則將與憲法保障財產權的規範價值背道而馳。因此，徵收不應該具有公共稅收之機能。<sup>221</sup>縱使該項徵收沒有進行將使國家出現嚴重的財政負擔，該項徵收亦不得進行。<sup>222</sup>

### (3) 基於持有權力者或私人個人利益之徵收：

純粹出於持有權力者或私人利益的徵收，應嚴格限制。<sup>223</sup>亦即，純粹私人的利益並無法使得徵收具有法律上意義。<sup>224</sup>聯邦憲法法院在個案

---

<sup>219</sup> Peter H? berle, öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung, S. 520, 1970.

<sup>220</sup> Axel Jackisch, Die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater, S. 113, 1995

<sup>221</sup> Schmidbauer, S. 93f.

<sup>222</sup> BverfGE 38, 175, 180.

<sup>223</sup> Schmidbauer, S. 111f

<sup>224</sup> Martin Bullinger, Die Enteignung zugunsten Privater, in Der Staat, S. 449, 1962

中亦肯認純粹服務於私人利益的徵收並不被允許。<sup>225</sup>

任何私人的利益，不應該因為其是私人，就直接排除其具有公共利益的可能。<sup>226</sup>因此，在個案中仍存有一些特殊的有利於私人利益的徵收案件。雖然學界有許多不同之見解<sup>227</sup>，惟若該私人之職責亦屬於公共利益之服務時，該徵收可能就具有公共利益。

例如：非公有之能源供應廠商或是交通運輸國有企業，基於法律規定或依法律承擔某程度的公共義務時。<sup>228</sup>此時該能源供應廠商或是交通運輸國有企業，用地取得之徵收，可能被認為是合於公共利益。<sup>229</sup>至於沒有法律規定或依法律並沒有承擔某程度的公共義務時，一般私人企業並無會因為有單純法律上的防範措施即滿足徵收的條件。<sup>230</sup>

除了上述基於法律規定或依法律承擔某程度公共義務的情形，私有企業利用「增加產能」、「增加社會產出」、「增加工作機會」、「改善社會經濟發展」等間接達成公共利益之事由，提出用地徵收的請求時，是否可合於公共利益之界定，聯邦憲法法院最終並未形成見解，部分學者仍肯定其合於公共利益。<sup>231</sup>惟隨著該私人企業規模的增加，其需要提供的公共利益強度亦會增加。<sup>232</sup>如私人企業以提供就業機會的方式，達成改善地區經濟狀況為目標，而需要一定範圍的用地徵收。此時聯邦憲法法院認為該項徵收的目的並不完全合致於公共利益之判斷，而應進一步思考該項允許徵收的法律，是否對於該「改善地區經濟狀況」的間接目的有明確的規定，亦即該法律是否允許用徵收為手段，間接達成公共利益目的之實現。另外，亦需考量該法律是否對於確保該項目的有任何保證

---

<sup>225</sup> BverfGE 38, 175, 180.

<sup>226</sup> Uerpmann, S. 317.

<sup>227</sup> Bullinger, S. 449f ; Böhmer, BverfGE 56, 249, 266.

<sup>228</sup> Michael Frenzel, Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung, S. 148, 1978.

<sup>229</sup> BverfGE 66, 248, 257f; Eschenbach Jura 1997, 519, 522.

<sup>230</sup> BverfGE 74, 264, 285f.

<sup>231</sup> NJW, 1987, 1588.

<sup>232</sup> Frenzel, S. 97.

之措施。<sup>233</sup>

#### 四、公共利益界線之個案說明

##### (一) 法源

德國基本法第 14 條規定，保障財產權及繼承權，其內容與限制由法律規定之。財產權負有義務。財產權之行使應同時有益於公共利益。只有符合公共利益時，方可准許徵收財產。其執行，必須透過法律或基於法律始得為之，此項法律應規定補償之形式與範圍。補償（形式與範圍）之決定應公平衡量公共利益與關係人之利益。補償額度如有爭執，得向普通法院提起訴訟。<sup>234</sup>

##### (二) 案例說明

根據基本法第 14 條，財產權的內容與限制（Inhalt und Schranken）可分為三大類，其相關判決摘要如下：<sup>235</sup>

##### 1. 不須補償的內容規定（entschädigungslose Inhaltsbestimmung，財產權的社會拘束（Sozialbindung））

##### (1) 綠地判決，德國聯邦最高法院，1956（Grünflächen-Urteil, BGH 1956）

土地所有權人對於其截至目前為止農業使用的土地（在市郊）被納入（土地使用計畫的）綠地，提起補償之訴。

原告起訴的理由為，這是一種相當於財產權限制的徵收，應該以補償地方通常購買建地的價格與耕地價值間的差價衡平之。

雖然聯邦最高法院認為，把一塊土地登錄為綠地等同是禁建（Bauverbot），但聯邦最高法院否定其滿足「具補償義務的徵收」的要件，並指出土地作為普遍性休閒的特殊功能（die besondere Funktion

---

<sup>233</sup> BverfGE 74, 264, 264.

<sup>234</sup> 中譯參考修改自德國司法院官方提供的中文簡體版  
<http://www.bmj.bund.de/media/archive/715.pdf> 及臺灣司法院中文版。

<sup>235</sup> Hogel Magel, Vortrag zur Bodenpolitik und Bodenordnung, 2010.

der Grundstücke für die allgemeine Erholung)。

理由：

鑑於這類的土地一旦這個財產權人被禁止其未來的，至今尚未實現的使用方式，而其他來自於財產權權限的滿足-所有權、管理權、處分權及其他使用權並未被縮減時，其實其權利並沒有被損害與限縮，因為此理由並不夠充分。對於機會與期望的損失 (für den Verlust von Chancen und Hoffnungen) (=未來的升值) 不補償。

(2) 櫟木判決，德國聯邦最高法院，1957 (Buchendom-Urteil, BGH 1957)

土地所有權人對因自然保護而被禁止砍伐與經濟利用的櫟木樹群 (Buchenbaumgruppe) 提起補償之訴。

原告起訴的理由為，這是一種相當於財產權限制的徵收。財產權人的地位基本上也包含經濟地使用財產的可能性。

聯邦最高法院判決，此為非具補償義務的徵收，而只是一種不須補償而附加的財產權限縮。

理由：

地景 (Landschaft) 中基於自然給出的土地立地條件，或是基於自然特殊性及稀有性而衍生出財產權外部構成的特殊型態，此財產權可依其「天性」被課予有限的義務 (könne das Eigentum seiner „Natur nach“ mit einer begrenzten Pflichtigkeit „belastet“ sein)，該義務經由法律規定被強化。

一個例如基於自然保護的原因而規定的使用或利用的限制非屬徵收，而只是社會拘束的表現 (lediglich Ausdruck der Sozialbindung)。

(3) 濕採砂石判決，德國聯邦憲法法院，1981 (Nassauskiesungsurteil, BVerfG 1981)

砂石場所有人對在一土地的地下水界線以下部分開採砂石之水資

源法的許可之拒絕，以致迄今只能在地下水線以上的部份進行砂石開採，提起補償之訴。

理由：

水資源法將地下水置於與土地所有權分離的公法使用規定下，以確保有效的水資源管理，特別是公共的供水，是與基本法一致的。

基於社會拘束，為一種不需要補償而附加的財產權限縮。

## 2. 具補償義務的內容規定

(1) 總裁別墅判決，德國聯邦憲法法院，1999(Direktorenvilla-Urteil (Rasselstein-Urteil) 總裁別墅判決

一間公司對基於古蹟保護為由而拒絕一間屬於公司繁榮時期 (Gründerzeit, 1870 年代) 所興建的別墅的拆除許可，提起補償之訴。

理由：

立法者必須在財產權的內容與限制的規定 (基本法第 14 條第 1 項第 2 句) 對於具被保護價值利益的財產權人與公共利益之間進行權衡。因此財產權人在社會拘束的範圍，基本上必須接受對於古蹟的拆除禁止。

但社會拘束不能如此擴張，讓私益完全沒有空間 (keinerlei Raum mehr für die Privatnützigkeit) (本文中該別墅完全沒有有意義的利用可能性)

本案為社會拘束與私益的權衡 (Abwägung von Sozialbindung und Privatnützigkeit)，本文中私益經由社會拘束如此地受到限制，因而認定這是具有補償義務的內容規定。

## 3. 非屬公共利益的徵收判例

(1) Dürkheim 纜車判例，德國聯邦憲法法庭，1981 (Dürkheimer-Gondelbahn-Urteil, BverfG 1981)

一間公司與 Dürkheim 市簽署了一個關於纜車建造與經營的契約。

以自由購地的方式無法完全成功獲得所需的土地。剩下土地被徵收，或是違反其意願登記地役權（Grunddienstbarkeit，即 Überflurrecht 空權），財產上的補償已經完成，11 位土地所有權人對徵收提起訴訟。

聯邦憲法法院撤銷徵收，理由：

若沒有額外存在重大公共利益的理由，以私人企業利益對個別公民徵收是無論如何不被允許的。公共利益對於徵收是強制性的基本前提（必要條件）（*zwingende Grundvoraussetzung (conditio sine qua non)*）本文中，不具備（必要的）重大公共利益的理由此一要件（*wurden die (erforderlichen) gewichtigen Gründe für das Gemeinwohl verneint*）。

(2) Mercedes-Benz 於 Boxberg 投資興建研究中心判例，德國聯邦憲法法院，1987（Boxberg-Urteil, BVerfG 1987）

Mercedes Benz 意圖在 Boxberg 鎮（巴登福騰堡邦）設置一個附帶有測試跑道的研究中心，以自由購地的方式無法完全成功獲得所需的土地，剩下的財產權人的土地被徵收，其中部份的土地所有權人對徵收提起訴訟。

聯邦憲法法院撤銷徵收，理由：

有利於私人的徵收（*Eine Enteignung zugunsten Privater*），在財產權強制地由一方移轉到另一方時，若只間接有助於公共利益（研究中心→就業機會→居民獲利=間接），是不允許的（基於現行法）。（*die nur mittelbar dem Gemeinwohl dient ist nicht zulässig (auf Grundlage des geltenden Rechts)*）。公共利益對於徵收是強制性的基本前提（必要條件）（*zwingende Grundvoraussetzung (conditio sine qua non)*）。此公共利益必須在決定徵收的理由中的顯著位置，而不應該只是在邊緣上（=間接）（*nicht nur am Rande (= mittelbar)*）。

本文中，基於公共利益的理由雖然是被承認的，但是沒有重要到足以徵收合法化（*nicht gewichtig genug, um eine Enteignung zu rechtfertigen.*）。

## 五、徵收之作業程序

徵收程序(Enteignungsverfahren):在徵收程序一節中,有以下的規定:§ 104 徵收管理單位、§ 105 徵收申請、§ 106 利害關係人、§ 107 聽證會準備工作、§ 108 徵收程序的起始,並對言詞審理日期的要求;徵收的通知、§ 109 許可的規定、§ 110 協議、§ 111 部分協議、§ 112 徵收的決定權、§ 113 強制決議、§ 114 期限、§ 115 其他權利的補償程序、§ 116 財產移轉指令、§ 117 執行徵收決定、§ 118 擔保、§ 119 分配過程、§ 120 廢除該徵收決定、§ 121 費用、§ 122 可實施條款。

### (一) 土地徵收前的協商購買階段

開發單位在進行土地徵收的程序之前,必須踐行自由協商收購的階段。亦即開發單位必須先與土地及建物所有權人、地上權所有者協商購買開發計畫所需要之土地。如果經過充分的協商之後,仍然無法取得計畫中所需要的土地,才可以進入土地徵收之程序。

陳明燦(1993)翻譯德國建設法典,其中針對土地徵收協議部份,指出該法第一百一十條第一項規定:「徵收機關應促使關係人之間達成協議」。此項規定的主要目的在於期望減少進行土地徵收過程的摩擦,藉以停止紛爭。而關係人若對於徵收原因及補償事項並未達成協議,而只是一部份完成協議,關係人中就以取得協議部份具有終止該部份徵收之效力,其未達協議之部份,依法仍繼續進行徵收程序。

由以上德國現行的土地徵收程序,其協議內容含徵收原因及徵收補償事項兩項,另協議未完全達成時,可就其完成部份先行辦理補償,未達成的部份依法仍繼續進行徵收程序。由此觀之,德國的制度,仍是注重協議取得土地為優先考量。

為貫徹最小侵害原則,使得徵收措施是國家不得已的最後手段,德國的許多徵收法律即明定所謂的「協議價購」制度。此條款,政府在實行徵收以前,有義務先進行價購的協議程序,以及運用買賣及互易(以公地換私地等)以獲得徵收計劃所需要的土地,因此,價購程序即成為徵收行為的程序要件。

西德聯邦憲法法庭在 1981 年的判決中，表示這種協議價購的方式，是政府應儘量不要使用的諸如徵收的強硬手段來取得土地，因此，徵收制度即成爲國家爲達成公共福祉任務的「輔助性手段」。<sup>236</sup>

## (二) 土地徵收程序

在自由協商購買沒有效果後，開發單位即可以向邦政府的主管機關提出土地徵收的申請。<sup>237</sup>由於德國各邦的土地徵收法略有差異，邦政府的組織架構亦不盡一致。然而徵收之程序與應具備之條件則大致相同。茲以建築法典以及北萊茵—威斯特法倫邦的法律說明之。在一般的土地徵收程序可分爲以下數個階段：

### 1. 申請徵收 (Enteignungsantrag) 階段

開發單位提出土地徵收之申請，邦政府主管機關進行審查。徵收土地之機關是土地所在轄區內之邦政府。提出申請的需地單位係爲執行建築法典第 86 條第一項規定之事項，提出開發計畫而需要土地之人。徵收申請人 (需地單位) 大多是行政機關 (聯邦、邦、鄉鎮市政府)，例外情形下可能是非行政機關 (如民間機構)。邦政府主管機關收到申請之後，主要之審查內容有：

- (1) 在自由協商購買時是否認真地努力協商；
- (2) 是否於協商時提供了合適價錢；
- (3) 土地徵收是否屬於最後手段；
- (4) 徵收之目的是否屬於爲了公眾福祉；
- (5) 是否與邦的發展規劃和鄉鎮市土地利用計畫相符。

該階段的程序應快速進行，徵收機關會在言詞審理前，備齊一切必要措施與文書，以使得程序可以盡可能地在一個期間內結束。若土地徵收申請案通過初步審查，邦政府主管機關將開始制定該次土地徵收案的程序與

---

<sup>236</sup> 黃馨，〈公共工程建設推動過程中土地徵收補償之研究〉，國立東華大學公共行政研究所碩士論文，2009 年 6 月，頁 10-11。

<sup>237</sup> Dietmar Honig, Fachplanung und Enteignung, S. 95, 2001.

文書，做出一個徵收決定，並應發佈公告。

徵收機關應給予徵收申請單位、所有權人、該徵收對其權利義務範圍意義重大之單位或個人等發表意見之機會。如果位於建設規劃地區範圍以外的農業用地，需要被徵收以作為土地補償時，徵收機關應聽取農業機關的意見。邦政府主管機關要以書面方式通知相關利害關係人，該書面通知的內容應包括：徵收土地申請者名稱、欲徵收之土地名稱、徵收土地申請書主要內容、被徵收土地所有權人之意見。相關利害關係人可以閱讀土地徵收之申請書全文和申請書相關附件。

徵收機關在調查事實時，應就剝奪所有權或應設定地上權者委託地價評估委員會做出價值估算。

如果土地所有人、地上權所有人不同意該次土地徵收的決定，可向邦政府主管機關提出不同意見，要求收回該次土地徵收決定。若邦政府主管機關在考量所有的意見之後，仍認為有土地徵收之必要者，土地所有人、地上權所有人得向地區高等行政法院提出行政爭訟。

若高級行政法院作出有利於土地所有人、地上權所有人之判決時，邦政府主管機關該次之土地徵收決定即無效，該次土地徵收程序中止。倘若高級行政法院作出有利於邦政府主管機關之判決，而土地所有人、地上權所有人仍不服高級行政法院之判決者，土地所有人、地上權所有人得向聯邦行政法院提出上訴。聯邦行政法院所作出之判決，即為最終之裁決。

## 2. 土地徵收階段

### (1) 徵收程序的開始與言詞審理

徵收程序之開始 (Einleitung des Enteignungsverfahrens)，是向參加人確定言詞審理 (mündlichen Verhandlung) 的日期起算。邦政府徵收主管機關應以當地慣常方式予以公告，並註明相關土地名稱和土地登記簿上所有權登記人名稱以及與參與人進行第一次言詞審理的日期。參加之人包含申請人、相關所有權人、土地登記簿上登記之其他參加人、鄉鎮市政府參加言詞審理。

該公告應要求所有參與人最遲於言詞審理中主張其權利，並說明：

即使有關之當事人不出席，該言詞審理仍得對徵收申請和其他事項中需要解決之申請做出決定。同時，徵收機關應將該次徵收程序之開始通知土地登記機關。另外，在土地登記簿上登記有強制拍賣或強制管理令者，徵收機關應將徵收程序的開始告知強制執行法院。

#### (2) 許可義務 (Genehmigungspflicht)

自公告開始徵收程序之時起，徵收之行爲、計畫和分割等，應得到徵收機關的書面許可。僅在有理由認爲該法律行爲、計畫和分割會導致無法實現徵收目的或對其造成實質困難時，徵收機關始得不予頒發許可。在公告前期待實施上述的法律行爲或計畫者，徵收機關可以命令、許可義務提前產生。該命令應以當地慣常的方式公告，並通知土地登記機關（建築法典 109 條）。

#### (3) 協議之達成

徵收機關應促使參加人之間達成共識並將協議以文書表示。參加人達成協議者，徵收機關會就協議的內容製作詳實之筆錄，並由參加人簽名。製作成文件的協議書可以視爲不可撤銷的徵收決議。參加人僅就所有權人或所有權上設定的負擔轉讓給應予徵收的土地達成協議，該協議不包含預先支付，<sup>238</sup>但合意有其他之約定者不在此限（建築法典第 110 條、第 111 條）。

#### (4) 徵收機關的決議

未達成協議者，徵收機關依據言詞審理之結果，以決議的方式對徵收申請、其他申請以及被提出之異議等事項做出決定。如果有一名以上之參加人申請，徵收機關可以進行「預先支付」。詳言之，徵收機關應預先就所有權或所有權上設定之負擔轉讓給應予徵收的土地，或者就其他因徵收所導致的權利變更做出決定。此時，徵收機關應命令，以可能獲得的補償數額爲限向權利人預先支付。

---

<sup>238</sup> 所謂之預先支付，係指當事人決定可以在補償數額的範圍內，先向權利人做預先支付。

徵收機關所做之決議應通知所有參加人。該決議應說明參加人如有不服時，得向法院提出爭訟之形式和期間等內容。由於該決定是一種行政行為，該決議應可被法院審查和撤銷。

當徵收機關在徵收未被法院撤銷，且已經支付補償之後，徵收機關應發佈正式徵收命令，該徵收之決議才能生效並且交付執行（建築法典 117 條）。執行命令直接導致可預測的法律狀態變更（117 條第 5 項第 1 款）。如果徵收目的被取消或是沒有實現（如開發計畫變更或計畫目的不再需要徵收之土地），必須回復被徵收的不動產（第 102 條、第 103 條）。

### 3. 補償階段

在德國，由於徵收的範圍必須限制在需地機關所提開發計畫之內容，並且需要將徵收之不動產之範圍、事由等明確提出，因此徵收後之土地利用大多數即為開發計畫的需用土地，並且為興建公共建設之用地。

在例外的情形下，徵收的土地可以拿來當成徵收補償的對價。詳言之，依德國建設法典之規定，徵收補償可以分成「金錢補償」<sup>239</sup>以及「土地補償」<sup>240</sup>兩種。原則係以「金錢補償」為主，僅在土地所有權人不同意時才可以進行「土地補償」。在建築法典第 85 條第一項針對徵收之目的規定中，第 3 款即為「徵收土地以替代徵收補償之實施」。

第 90 條與第 100 條規定，在合於特定情形之下，在聯邦政府、邦政府、地區主管機關、開發單位以及其他法人沒有合適的土地可以提供，而土地所有權人或農林用地之使用權利人，其職業係依恃於被徵收地且衡諸其企業之繼續經營亦不應放棄需要被徵收之用地，而徵收機關與所有權人已就該土地用協議方式提供合理的條件來價購仍然無法達成共識，補償之標的得依所有權人之請求以合適替代地為之，才可以徵收耕地作為土地補償。

建築法典第 93 條第 2 項規定，應補償以下之內容：

---

<sup>239</sup> 德國建設法典第 99 條參照。

<sup>240</sup> 德國建設法典第 100 條參照。

- (1) 因徵收造成的權利損失
- (2) 因徵收造成的其他財產損失。

對細節的問題、特別是不需要或是只需要附帶性考慮之估價方法，建築法典第 96 條規定『其他財產損失』是指結果費用。此部份最重要的是做出徵收決定時之市場價格。與不動產有關之權利或權益，如抵押、負擔、租賃關係等，原則上因徵收而終止，但必須同樣受到補償。

補償採取金錢的方式，但可能時也可以採取調換土地、提供其他權利的方式（99 條、101 條）。開發單位在 2 個月內支付或交付賠償費。若是在提前佔有的情形下，仍然以決定時的價格為準。在徵收回復的情形下，對於以前的財產所有人必須補償與徵收回復有關的損失。補償數額根據市場價格確定，但是不得超過第一次徵收時的不動產價格（103 條）。

如果土地所有權人不同意邦政府主管機關的賠償方式和數額，可以依循民事訴訟方式請求救濟。此與徵收程序的行政行為爭議不同，如果是基於行政行為所生的爭議是向行政法院提起救濟；但是如果是賠償價額者，應向普通法院提起救濟。是以本部分是向邦的普通法院提起訴訟；邦普通法院作出判決；如果土地所有權人不服邦普通法院的判決，可上訴邦高等法院；邦高等法院作出判決；如果土地所有權人不服邦高等法院的判決，可上訴聯邦法院；聯邦法院的判決為最終裁決。

茲將上述之德國土地徵收程序，以簡單流程表示如下：

我國土地徵收制度之評估

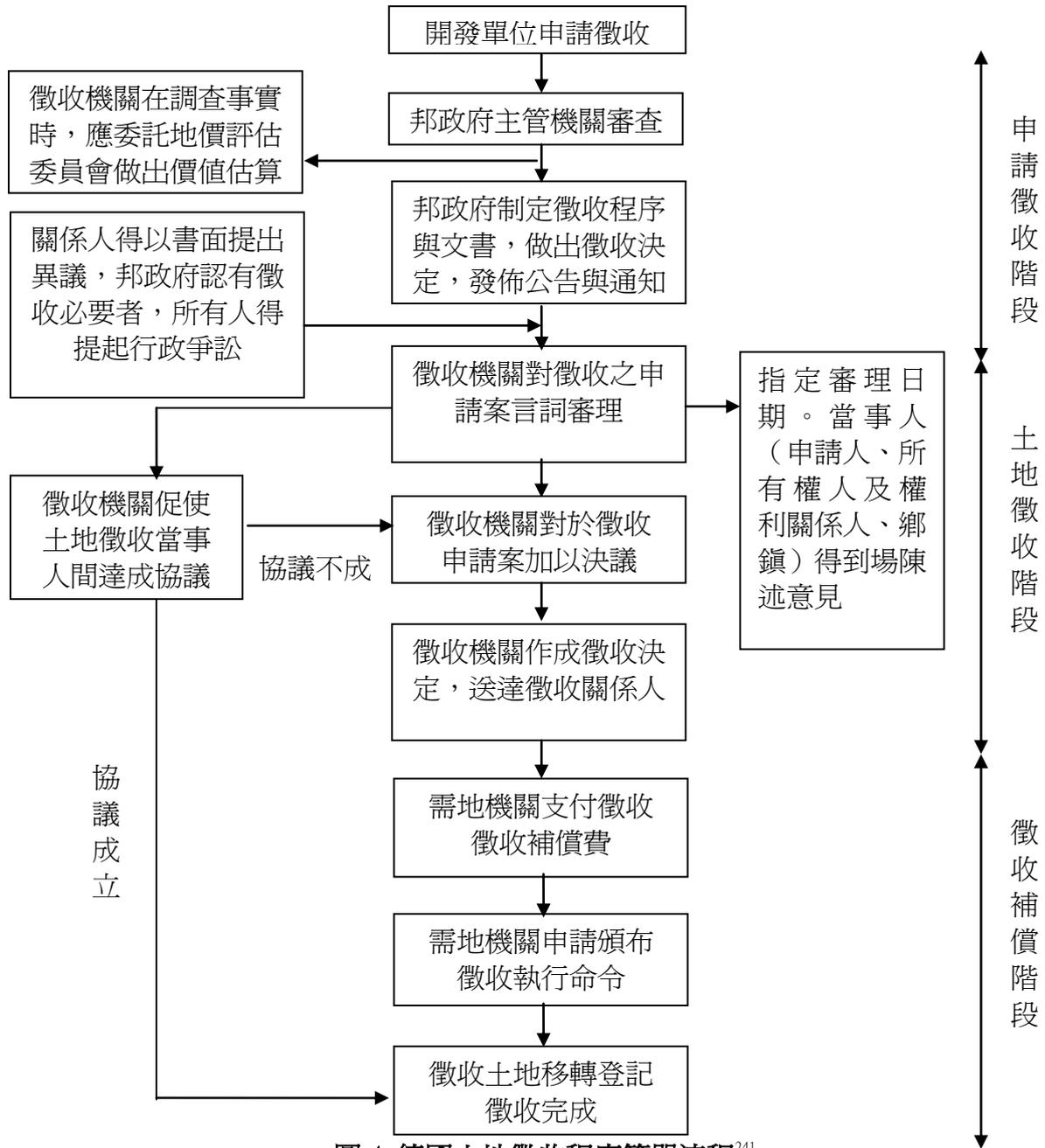


圖 4 德國土地徵收程序簡單流程<sup>241</sup>

<sup>241</sup> 修改自李茂雄，重大公共工程建設土地徵收課題之研究，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，2001年6月，頁26。

## 第五節 小結

### 一、公共利益的考量

#### (一) 美國

美國憲法增補條款第 5 條與第 14 條就政府發動強制徵收的行為，設有三道門檻予以節制：「正當法律程序 (Due Process of law)」、「公共使用 (public use)」以及「公正補償 (just compensation)」。<sup>97</sup>聯邦 (federal)、州政府 (state) 及下級地方 (local) 可以基於「公共使用」目的而實施徵收權。徵收不再是基於國家的終極所有權 (ultimate ownership by the state)，而是透過立法權授權，由行政權執行而必須是爲了各政府所代表的，所有人民的利益。

美國聯邦憲法增補條款第 5 條並未就「公共使用」爲明確定義，美國聯邦最高法院指出，由於社會不斷變遷，因此何謂公共使用或公共利益，必須依賴個案認定，並透過「每個社會隨著時代演進而生的需要」與「各地相異的民情」而判斷，因此，要抽繹出一般法律原則十分困難。多數法院傾向採取較有彈性、較寬鬆的認定標準，但在此同時，法院也透過了許多判決確立公共使用要件的核心判準：「公眾對徵收標的是否具有事實上使用的權利」，而使此一要件不致無限制放寬。

美國聯邦最高法院在 2005 年的 *Kelo v. City of New London* 案中指出，一般而言，公共使用的核心精神是「對公眾開放」。密西根州最高法院於 2004 年強調一般性經濟發展的利益，不足以符合「以公共使用爲目的方可徵收」的憲法誡命。根據美國公民草根組織 *The Castle Coalition* 提出的報告，在 *Kelo* 案作成後，美國有至少半數以上的州採取了修法行動，限縮公共使用要件內涵，拒絕單純以經濟發展正當化公共使用內涵，以保障人民的財產權。小布希總統都在 2006 年簽發一份執行令 (executive order)，指出不得徵收私人土地「僅爲了促進私人的經濟利益，使這些私人得以使用或取得被徵收物的所有權」在 *Kelo* 案作成之前，全美只有 8 個州明文禁止以經濟發展作爲發動徵收的理由，但直到直到 2010 年，至少

有 43 個州修正或通過了新的徵收法制，禁止以「經濟發展」作為發動徵收的理由。

## (二) 英國

在英國的土地徵收法制上，學者認為「強制購買命令」是國家透過給予所有權人財物補償，進而取得私人土地的一種「委婉方式」(euphemism)。此一購買命令是國家保障人民財產權的例外狀況，是以其正當性基礎，只能源於此時存在高於土地所有權人利益的公共利益。

英國土地徵收的目的亦強調必須是為了公共利益，惟英國法制並未對於公共利益的形式進行表列，亦未限定該公共利益必須是直接之公共使用（狹義的公共利益定義）。

2004 年的規劃與強制購買法對地方政府強制購地以實施城市開發之目的有所調整，其規定為：「地方政府認定該土地對於將進行之開發、再開發或改善有益之情形；該地對於保護與改善當地經濟、社會或環境良好狀態將有所貢獻之情形。」

2004 年修訂的規劃與強制購買法第 99 條，針對強制徵收的條件進行重大的調整。本次修正扭轉了列舉徵收條件的基本架構，改以原則禁止、例外允許的模式進行立法。易言之，地方政府原則上不得基於開發或計畫的目的強制徵收土地，除非這些開發、再開發或改善的計畫，將可促進以上所列舉的三項目標。

英國之中央政府或地方政府強制性收購私人土地仍具有相當之困難度。由於要說明強制性收購所帶來的公共利益需要超過被剝奪所有權之人受到之損失，實非易事。再加上公部門強制性收購需要相當之財政資源，故強制購買土地並非經常運用之手段。

目前英國法院雖暫時放棄 Lord Denning 在 Prest 判決中宣示法院的心證應調整為傾向於保護土地權利受到影響的人民，但即使在土地徵收爭議中繼續適用一般行政法裁量理論中的 Wednesbury 原則，徵收機關仍負有相當強烈而吃重的積極義務，必須舉證說明徵收決定的合法性、妥適性及必要性，亦即個案中確實存在實質的公共利益，或該公益已重於土地所有權

人的利益。而對於後者的利益衡量活動，英國法院建立的判斷基礎則要求徵收機關必須證明該公益所涉之事屬急迫（a compelling case in the public interest），以及該公益目的已充分到足以正當化系爭徵收決定。

### （三）日本

日本土地收用法對於得辦理土地徵收之公共事業，係採限制列舉主義，必須符合土地收用法第 3 條所定事業，每一項都有其法律依據。符合法律保留原則毫無模糊空間，對避免侵犯私有財產較能收到具體之效果。

日本土地徵收均須以符合公益性為前提，而關於公益性之判斷，不再僅追求經濟之成長，也考慮到土地被徵收之後，對於環境，文化所造成的負面影響，兩者相比之下，須前者利益遠優於後者時，才肯認事業計畫具有公益性而允許發動徵收機制。

日本土地收用法 2001 年修正案時，即在於要求公共事業計畫擬定及實施程序的完備，也就是需合於整合性國土計畫程序與整合性的土地利用計畫程序。應注意的是，如何在有限土地資源如何進行利用才是最適切的，換言之，也要考慮未來子孫的利益，如何適切而正當地分配資源，不可忽略。

此外，徵收只是為實施公共事業的其中一個手段，也可以將現行土地徵收法單純化，限於解決收用委員會進行裁決及損失補償內容之規定，而將現行法事業認定程序的相關法制與土地收用法分離，加入「公共事業實施程序法」，使事業認定程序更加完備。

司法審理行政機關事業認定時的裁量有無違法的理論架構，不僅只著眼經濟利益及實際土地被徵收人的利益，亦不可忽略對環境及文化的負面破壞。而公益性之考量，固然係事業為了取得土地要求國家允許發動土地徵收的強制性手段，惟學者建議事業計畫的擬定，應更往更上位階的概念，即整體性國土開發計畫程序之際，即應納入評估。

法院認為在中央政府在為事業認定之公益性要件之判斷上：1. 最應重視事項反被不當輕視，以致未充分檢討；2. 不應考量事項納入考量；3. 不應過大考量事項而過大考量，以致在裁量判斷上產生錯誤，而判定事業認

定為違法。

#### (四) 德國

徵收制度係限制財產權之制度，爲了對財產權之尊重與保障，除了公益之目的外，國家不得任意對財產權爲徵收。德國建築法典規定，爲了公眾利益 (Das öffentliche Interesse) 與公共福祉 (Das Wohl der Allgemeinheit)，始得徵收土地。如建築法典 (Baugesetzbuch) 第 87 條第 1 項謂：「土地徵收之核准僅於個案上，且須符合公共福祉以及無法以其他合理方式實現其目的者爲限」。

土地徵收之目的必須是滿足公共任務，並以「造福於社區或公眾要求或支持發展」爲限。此並不是單純的「公共利益」，而是一種「公共福祉」。「公共福祉」不僅僅是需要具備「公共利益」之性質，更需要具備「重大性」與急迫性 (dringend)。若沒有具備這二個條件，就不是「公共福祉」，自然不可以徵收。

至於公共利益之界定爲何，聯邦憲法法院與學界仍未直接做出界定，而是採取負面排除的方式，亦即在何種情形之下，就不構成公共利益；並且在具體個案中進行界定。

而基於私人利益之徵收，除了基於法律規定或依法律承擔某程度之公共義務之情形之外，私有企業利用「增加產能」、「增加社會產出」、「增加工作機會」、「改善社會經濟發展」等間接達成公共利益之事由，提出用地徵收之請求時，聯邦憲法法院並未就是否可合於公共利益做出肯定見解，部分學者仍肯定其合於公共利益。更重要的是必須要注意，該項允許徵收的法律，是否對於該「改善地區經濟狀況」之間接目的有明確之規定，亦即該法律是否允許用徵收爲手段，間接達成公共利益目的之實現。另外，亦需考量該法律是否對於確保該項目的有任何保證之措施。

## 二、土地所有人意見之提供

### (一) 美國

正當法律程序 (Due process of law) 在財產權保障上的意義，係指政府必須於事前賦予財產權人充分之程序保障，例如舉行聽證會，使人民

的異議得以表達，方得剝奪人民的財產權。

美國聯邦最高法院也日漸肯定就算不是直接剝奪人民所有權，但由於「限制太過」而構成「管制準徵收」時，也應該踐行正當法律程序，給予當事人充分程序保障，例如表達意見的機會。

## （二）英國

英國需要用地的機關爲了興辦公共事業而需要徵收私有土地者，應擬具「強制收買令」(Compulsory purchase order) 草案。該草案應說明需要徵收土地之位置、面積等基本資料與圖說，並具體說明其計畫用途，向當地強制性購買主管機關（蘇格蘭設有土地徵收局）提出聲請。該申請有制式之格式，包括用地之圖說、強制徵購土地之目的、收購必要性之證明文件等。與此同時徵收機構須在當地報紙公告強制徵購計畫，以保證土地持有人、佔有人以及利益相關人對此事的充分知情。

需用土地機關於提出命令草案之前，應先公示三個月，並刊登在一份以上之地方報紙，並持續兩周。需用土地機關並應通知所有與計畫徵收的土地有關之土地所有人、承租人和使用人等關於該命令草案之提出時間、閱覽圖說地點、土地所有權人提出異議期限等。

當地強制性購買主管機關收到前述之聲請書與強制收買令草案後，要徵詢土地所有權人與相關權利人之意見。此時須視是否存在反對意見，以決定後續如何處理：

如果聲請已符合強制購買要件，且並無相關反對強制購買的意見時，主管機關可予以核准 (confirmed)。在主管機關的審核階段中，可通知提出反對之人以書面陳述反對意見。

如果仍有相關反對意見，主管機關應任命獨立督察員召開公開的地方聽證會，聽取各方對於動用強制性購買權的意見。有權參與聽證程序者，包括「每一位」反對強制購買之人、聲請人，以及其他主管機關認爲適當之人。

## （三）日本

日本自 2001 年修法後，在事業計畫申請許可階段即賦與土地所有權人

及利害關係人參與表示意見的機會，並要求主管機關必須聽取獨立第三者機關之意見。

以往在公共事業的公益性判斷之事業認定程序上，因為無法充分去聽取周邊居民以及環境領域專家的意見，以致於引起反對運動，並造成事業大幅地遲延，此類情形頻生。故此次修正即係為了因應此一情事並力圖在事業認定階段的公正性及透明性。例如，課予事業計畫者必須為事業之說明義務、規定主管機關在為事業認定時應明記其理由，此可以便於日後利害關係人對事業認定違反公益性提起行政爭訟時，由法院去審查主管機關是否有裁量違法或不當、如有利害關係人要求，必須召開公聽會、主管機關必須聽取獨立第三者機關之意見並加以尊重等。

#### (四) 德國

在徵收作業開始前，徵收機關應給予徵收申請單位、所有權人、該徵收對其權利義務範圍意義重大之單位或個人等發表意見之機會。邦政府主管機關要以書面方式通知相關利害關係人，相關利害關係人可以閱讀土地徵收之申請書全文和申請書相關附件。

如果土地所有人、地上權所有人不同意該次土地徵收之決定，可向邦政府主管機關提出不同意見，要求收回該次土地徵收決定。若邦政府主管機關在考量所有的意見之後，仍認為有土地徵收之必要者，土地所有人、地上權所有人得向地區高等行政法院提出行政爭訟。

此外，在徵收程序之開始(Einleitung des Enteignungsverfahrens)，邦政府徵收主管機關應以當地慣常方式予以公告，並註明相關土地名稱和土地登記簿上所有權登記人名稱以及與參與人進行第一次言詞審理的日期。參加之人包含申請人、相關所有權人、土地登記簿上登記之其他參加人、鄉鎮市政府參加言詞審理。所有參與人最遲於言詞審理中主張其權利。

### 三、徵收價格之計算

#### (一) 美國

早在 1934 年 Olson v. United State 案中，聯邦最高法院就已確認美國憲法第五增補條款中所稱的合理補償，指使被徵收人回到最初完整的情

況。最佳的補償方法是使被徵收人回到徵收前之財務情況。

學者認為可以包括與財產有連結的主觀價值；次佳方法則是使被徵收人主觀上感到無差別。然不論係採主觀或客觀價值，美國法上徵收補償原則仍以完全補償精神為核心。

如何恢復水準向有爭議，多數認為應以公平、效率或兩者兼具的方式，使被徵收人感到徵收無差別，實務上以市價作為補償依據。以市價作為補償標準廣受學者批評，認為以此標準忽略了部分被徵收人之利益，指出實務上徵收補償運作的缺點，且強調被排除在補償範圍外的主觀附加價值（surplus subjective value）、商譽、社區溢酬（community premiums）、訴訟成本等。

## （二）英國

強制收購令公告之後，需用土地之機關應通知土地所有權人及其他權利人協商強制收購之金額，價金額度先由政府評估專員提出，並協商相關權利人之權利主張與費用。當收購金額確定後，以土地估價基準日為賠償額利息起算日。若需用土地之機關與土地所有權人及其他權利人就收購之金額不能獲得共識，可以聲請土地法庭裁決。

需用土地之機關與土地所有權人及其他權利人就收購之金額獲得共識，或經由土地法庭裁決收購金額之後，土地所有權人應交付土地讓與契據予需用土地之機關；而需用土地之機關交付收購價金後，取得該筆土地。

## （三）日本

早在 1953 年即有「正當補償」的判例，實務上具有指標性的見解為 1973 年判決採完全補償說。即土地收用法上之損失補償，及於土地因特定公益上所必要事業之所需，而被徵收之場合，以謀求因徵收而致該土地所有權人等蒙受之特別犧牲得以回復為目的，是以為完全地補償。換言之，應使徵收前後被徵收人的財產價值得以相等之補償。

依日本土地收用法第 88 條規定損失補償不只是回復被徵收前的財產狀態，尚必須回復被徵收前之生活狀態，故在此概念下，有必要合理解釋生活補償的理念而予以擴充。學者主張從日本收用法第 88 條通常受有之損

失導出可以請求生活補償請求權依據，依據憲法 29 條第 3 項財產權保障及同法第 14 條平等原則觀點，肯認可請求除財產權之外，生活補償，事業損失甚至精神補償都可以請求。

#### (四) 德國

德國基本法第 14 條第 1 項的基本任務就是保障所有權的存在利益，對於所有權的存在利益的保障優先於所有權的價值保障。只有在徵收的情況下，對於所有權的存在保障才轉變為對於所有權的價值保障。聯邦憲法法院在判決中明確認定，對於所有權的存在保障，而不僅僅是所有權價值的法律保障構成所有權保障的本質元素。

至於補償內容，由於德國採行完全補償之理念，因此需要思考被徵收人在生活上是否得以再次建立，亦即補償必須回復被徵收人在徵收發生前的生活狀態，故需要考量公眾利益、關係人權益之後，適當斟酌後予以確定。因此，補償需要與私人財產之損失達成對等。在計算價額時，應評估被徵收財產之價值，其關鍵在於市場價額。

## 第三章 我國區段徵收制度之形成與公共利益

### 第一節 區段徵收制度介紹

#### 一、區段徵收定義

區段徵收制度於 18 世紀首先創行於法國，其後比利時、英國等相繼實施，初始對都市內房屋建築不合衛生的區域或改良都市全部或一部的建築，得實施區段徵收，重加規劃改良後，再行出售；後擴大施行於公共事業所需的土地、建設都市或住宅、公園等。<sup>242</sup>

我國關於區段徵收的理念，早在 1921 年 國父孫中山先生所撰的「實業計畫」中，即已具體提出， 國父為發達我國工商業，曾主張「在建設之前，先劃分若干平方里土地，由政府照所定地價全部收買，而建設完成後，自然土地增值利益，可盡歸之公家」，將「擬建設開發地區之土地全部收買」，其基本精神即為區段徵收制度的根本理念，即在配合都市建設開發的規劃，預防私人獨占、投機土地、漲價全部歸公，政府亦可完全掌握開發建設所需土地。<sup>243</sup>

綜觀目前現行法規區段徵收的條文，有提及區段徵收的定義者，僅土地法 92 條第 1 項規定：「新設之都市，得由政府依都市計畫法，將市區土地之全部或一部依法徵收，整理重劃，再照徵收原價分宗放領，但得加收整理土地所需之費用。」及同法第 212 條第 2 項定：「區段徵收，謂於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之徵收。」學者及內政部地政司進一步將之定義為「政府就一定區域內私有土地全部予以徵收並重新加以規劃整理開發，開發完成後，由政府支配使用公共設施用地，其他可供建築使用

---

<sup>242</sup> 李鴻毅，《土地法論》，臺北：三民書局股份有限公司，1992 年 7 月修訂版，頁 900-911。

<sup>243</sup> 楊松齡，〈區段徵收制度之公平性與分配內涵之分析〉，《臺灣地政》第 101 期，1994 年 7 月，頁 11。

土地，一部分由土地所有權人按一定比例領回，部分作為開發目的或撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用，剩餘土地則辦理公開標售、標租或設定地上權，並以處分土地所得收入償還開發成本之一種綜合性土地改良措施」。<sup>244</sup>區段徵收實施至今，歷經法律之修法及變革，從上開定義可以得知，現行區段徵收制度強調「重新規劃整理」、「政府可無償取得公共設施，節省龐大經費」及「土地所有權人可享有土地價值增漲、公共設施完善」等特質，是以常被定位為「一種自償性開發事業」、「公私互蒙其利」及「政府與民眾雙贏」的措施。<sup>245</sup>

## 二、區段徵收與一般徵收之異同

由於本文目的是檢討目前區段徵收的規定，並建立區段徵收公共利益的評估機制，因而在區段徵收強調「自償性開發事業」、「公私互蒙其利」及「政府與民眾雙贏」性質的前提下，必須先理解其與一般徵收的差別，進一步思考區段徵收是否需適用公益徵收的概念，始能藉此進一步開展區段徵收公共利益制度性的檢討與建立。所謂「一般徵收」，依土地法第 208 條及土地徵收條例第 3 條的規定，是指國家因公益或公共事業等需要，在事業所必須的範圍內，強制取得私有土地，並給予徵收補償費的制度；<sup>246</sup>區段徵收的意義已如上述，其性質可說是具強制性土地合作開發事業性質的制度，與一般徵收存在制度上的差異。

---

<sup>244</sup> 陳明燦，〈都市計畫農業區變更為建築用地一律採區段徵收之合法性分析〉，《臺灣法學雜誌》第 158 期，2010 年 8 月 15 日，頁 76；張元旭總編輯，〈區段徵收作業手冊〉，臺北：內政部，2004 年 12 月；內政部、內政部土地重劃工程處、中國土地改革協會、土地改革紀念館及中國地政研究所，〈「土地利用政策之規劃及展望」研討會紀錄〉，2011 年 8 月 5 日。

<sup>245</sup> 王月娥等，〈麻雀地變鳳凰城—臺灣區段徵收案例實錄〉，臺北：內政部地政司出版，2005 年 10 月 1 日，頁 17；「土地利用政策之規劃及展望」研討會，2011 年 8 月 5 日，內政部地政司總說明，頁 3。

<sup>246</sup> 土地法第 208 條規定：「國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定，徵收私有土地。但徵收之範圍，應以其事業所必需者為限。一、國防設備。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生。六、政府機關地方自治機關及其他公共建築。七、教育學術及慈善事業。八、國營事業。九、其他由政府興辦以公共利益為目的之事業。」土地徵收條例第 3 條規定：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：一、國防事業。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生及環境保護事業。六、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。七、教育、學術及文化事業。八、社會福利事業。九、國營事業。十、其他依法得徵收土地之事業。」

民國 89 年 2 月 2 日土地徵收條例公布施行，除將區段徵收的要件明文規定於第 4 條外，由於本質上為強制性剝奪人民財產權的手段，程序上和一般徵收相同，即需於辦理徵收前舉行公聽會、協議價購、相關徵收的申請要件與徵收的執行程序等（參照土地徵收條例第 48 條：「區段徵收之程序及補償，本章未規定者，準用第二章及第三章規定。」）；惟區段徵收因強調強制性土地合作開發的特質，除補償費外，被徵收人可申領抵價地作為替代以展現區段徵收地主「受益與付費」及「利益均霑」的性質，又由於區段徵收後的土地在設計上部分會用作標售、標租或設定地上權以挹注開發成本費用所需，是以區段徵收在勘選徵收範圍時，區內被徵收的土地經常與所欲興辦的事業及原發動徵收目的不完全一致，也無法適用土地徵收條例第 59 條「私有土地經都市計畫變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，被徵收之原土地所有權人或繼承人有依同樣條件優先承買權」的規定，比例原則的要求較一般徵收為薄弱。

雖區段徵收與一般徵收制度理念及設計上有所不同，但學者多認為區段徵收仍為強制性剝奪人民財產權的手段，雖為特殊性質的「徵收」，仍是「徵收」的一種。<sup>247</sup>如學者陳明燦指出區段徵收「性質雖與一般土地徵收無異，但仍存有實施地區與法定功能等不同處」；<sup>248</sup>學者楊松齡則認為「區段徵收乃在於一整個區域內之土地為全部徵收，重新規劃整理後，再行支配使用，係屬特殊性質之土地徵收」，<sup>249</sup>是以區段徵收仍為公益徵收制度的一環，除需合於公益徵收應具備公共利益與比例原則、程序需符合正當法律程序及給予人民公正補償的要件外，亦須符合土地徵收的法理、理論及要件，其獨特性不應異於徵收制度一般法理之外，應無疑義。

### 三、目前辦理區段徵收之法源依據

---

<sup>247</sup> 何憲棋，《區段徵收制度土地分配方式之研究》，國立政治大學地政學系碩士論文，2001 年。鍾麗娜，〈區段徵收法制變遷之回顧與展望〉，《土地問題研究季刊》第 8 卷第 3 期，2009 年 9 月。李建良，〈損失補償〉，《行政法（下）》，2000 年。李鴻毅，《土地法論》，自版，增修訂第 24 版，1999 年 9 月。

<sup>248</sup> 陳明燦，〈都市計畫農業區變更為建築用地一律採區段徵收之合法性分析〉，《臺灣法學雜誌》第 158 期，2010 年 8 月 15 日，頁 76。

<sup>249</sup> 楊松齡，〈區段徵收制度之公平性與分配內涵之分析〉，《臺灣地政》第 101 期，1994 年 7 月，頁 11。

民國 89 年 2 月 2 日土地徵收條例雖公布施行，並於第 1 條第 2 項及第 3 項規定：「土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例牴觸者，優先適用本條例。」但卻沒有將區段徵收的辦理目的統一規範，使得迄今仍呈現法條規範紊亂的情形。就目前法律上辦理區段徵收的法令依據臚列如下：<sup>250</sup>

(一) 土地徵收條例第 4 條：

有下列各款情形之一者，得為區段徵收：

1. 新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
2. 舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。
3. 都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。
4. 非都市土地實施開發建設者。
5. 農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新者。
6. 其他依法得為區段徵收者。

(二) 平均地權條例第 53 條：

各級主管機關得就左列地區報經行政院核准後施行區段徵收：

1. 新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
2. 舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。
3. 都市土地開發新社區者。
4. 農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要、或配合農業發展之

---

<sup>250</sup> 整理自張元旭總編輯，《區段徵收作業手冊》，臺北：內政部，2004 年 12 月，頁 3-4。

規劃實施更新或開發新社區者。

(三) 土地法第 212 條：

因左列各款之一徵收土地，得為區段徵收。

1. 實施國家經濟政策。
2. 新設都市地域。
3. 舉辦第 208 條第 1 款或第 3 款之事業。

(四) 都市計畫法第 48 條、第 58 條、第 68 條：

1. 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與以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：二、區段徵收。
2. 縣（市）（局）政府為實施新社區之建設，對於劃定範圍內之土地及地上物得實施區段徵收或土地重劃。
3. 辦理更新計畫，對於更新地區範圍內之土地及地上物得依法實施徵收或區段徵收。

(五) 獎勵民間參與交通建設條例第 12 條：取得交通路線、場站、交流道、服務區、轉運區、港埠及其設施、觀光遊憩設施、橋樑及隧道與其毗鄰地區用地。

(六) 促進民間參與公共建設法第 13 條、第 19 條：取得公共建設所需用地。

(七) 新市鎮開發條例第 6 條：開發新市鎮。

(八) 大眾捷運法第 7 條：取得大眾捷運系統開發所需用地。

(九) 國民住宅條例第 10 條：取得國民住宅用地。

(十) 發展觀光條例第 14 條：開發風景特定區。

(十一) 都市更新條例第 25 條：實施都市更新。

(十二) 農業發展條例第 61 條：實施農村社區更新。

(十三) 水利法第 83 條之 1：取得尋常洪水位行水區域限制使用之私用土地。

綜上整理，可得知我國目前辦理區段徵收的目的約略有以下 16 項：1. 開發新設都市地區。2. 舊都市地區更新。3. 都市土地之農業區、保護區變更爲建築用地或工業區變更爲住宅區、商業區。4. 非都市土地實施開發建設。5. 農村社區爲加強公共設施、改善公共衛生之需要或配合農業發展之規劃實施更新。6. 開發新社區者及實施新社區建設。7. 實施國家經濟政策。8. 舉辦國防設備事業。9. 舉辦公用事業。10. 取得都市計畫公共設施保留地。11. 取得交通路線、場站、交流道、服務區、轉運區、港埠及其設施、觀光遊憩設施、橋樑及隧道與其毗鄰地區用地。12. 取得公共建設所需用地。13. 取得大眾捷運系統開發所需用地。14. 取得國民住宅用地。15. 開發風景特定區。16. 取得尋常洪水位行水區域限制使用之私用土地。

從我國規範區段徵收的法律可以得知，目前可發動區段徵收的目的繁雜。雖不排除非都市土地的開發建設或更新作爲區段徵收的辦理依據，但我國辦理區段徵收的原因實際上幾乎皆以「擴大、擬定或變更都市計畫」爲理由。在我國都市計畫法第 3 條「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言」、第 12 條「爲發展工業或爲保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，應擬定特定區計畫」及第 27 條「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、爲避免重大災害之發生時。三、爲適應國防或經濟發展之需要時。四、爲配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。」的規定下，得作爲擴大、擬定或變更都市計畫的原因可謂相當廣泛，連帶使得區段徵收的辦理目的亦較上述 16 種原因爲多（例如以擬定或擴大都市計畫之名爲縣治遷建、配合大學設立開發大學城新社區及設立特定產業專區等），是否皆合於公共利益？實有待討論。

#### **四、目前土地徵收條例及相關子法規範之區段徵收程序**

爲了解我國區段徵收程序以便後續檢驗區段徵收制度，本文擬依目前土地徵收條例、土地徵收條例施行細則及區段徵收實施辦法的規定，略述目前現行法制訂的程序規範。由於我國目前大多以新訂、擴大或變更都市計畫爲由發動區段徵收已如前述，本研究計畫僅先就「涉及新訂、變更或擴大都市

計畫再由主管機關辦理區段徵收」的情形加以介紹，其他非涉及新訂、變更或擴大都市計畫及先行區段徵收的情形，詳參照附圖 5 區段徵收作業流程圖。

(一) 區段徵收的準備作業（區段徵收實施辦法第 2 條）<sup>251</sup>

1. 範圍勘選

由需用土地人會同當地直轄市或縣（市）主管機關及其他相關機關勘選區段徵收範圍，並填寫區段徵收評估報告書，作為各級都市計畫委員會審議都市計畫或區域計畫委員會審議區域計畫的參考。<sup>252</sup>範圍勘選原則上應選擇較具發展潛力、地形、地勢及地質等自然條件較佳，及土地使用現況單純地區，並應避免將既成社區、聚落、建物密集地區、公墓及曾經經過農、市地重劃及其他土地開發或投資改良地區列入區段徵收範圍。換言之，區段徵收範圍的勘選，應按區段徵收的目的，依當地自然及社會條件作判斷。

2. 辦理變更、新訂或擴大都市計畫作業

區段徵收範圍選定後，應辦理變更都市計畫者，依都市計畫法第 26

---

<sup>251</sup> 區段徵收實施辦法第 2 條：「區段徵收作業程序如下：一、準備作業：（一）範圍勘選。（二）辦理變更、新訂或擴大都市計畫作業。（三）範圍邊界分割測量。（四）建築改良物禁止事項之報核及公告。（五）地籍資料整理、調查及繕造清冊。（六）徵收補償費查估及繕造清冊。二、正式作業：（一）核定抵價地比例。（二）召開協議價購會議。（三）召開區段徵收說明會。（四）區段徵收計畫書之報核、審議及核准。（五）區段徵收公告及通知。（六）異議處理及通知。（七）發給抵價地案件之申請、審查及核定。（八）徵收補償費之發放或存入保管專戶。（九）公有土地及未登記土地之處理。（一〇）囑託辦理區段徵收土地所有權移轉登記、公有土地所有權移轉或管理機關變更登記、他項權利塗銷或變更登記、建物滅失或標示變更登記。（一一）工程施工。（一二）辦理抵價地分配。（一三）地籍整理。（一四）囑託辦理開發完成後土地所有權登記或管理機關變更登記。（一五）辦理抵押權或典權登記。（一六）土地之處分。（一七）財務結算。（一八）撰寫成果報告。」

<sup>252</sup> 區段徵收實施辦法第 3 條：「都市計畫規定應辦理區段徵收地區，其細部計畫已發布實施且明確記載區段徵收範圍者，依其範圍辦理；未明確記載區段徵收範圍者，由需用土地人會同當地直轄市或縣（市）主管機關及其他相關機關勘選。」第 4 條：「都市計畫之變更、新訂、擴大或農村社區實施更新或非都市土地實施開發建設，擬以區段徵收方式開發時，由需用土地人會同當地直轄或縣（市）主管機關及其他相關機關勘選區段徵收範圍，並填寫區段徵收評估報告書，作為各級都市計畫委員會審議都市計畫或區域計畫委員會審議區域計畫之參考。」

條規定辦理通盤檢討變更，但符合合同法第 27 條者，得辦理迅行變更。<sup>253</sup>應辦理新訂或擴大都市計畫者，直轄市或縣（市）政府應先依規定層報核可後，再依都市計畫法定程序辦理之。<sup>254</sup>若經直轄市、縣（市）政府完成整體開發地區可行性評估認有窒礙難行或缺乏財源開發者，得依都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 14 條第 1 項第 4 款規定辦理專案通盤檢討，不受都市計畫發布實施未滿 2 年不得辦理通盤檢討的限制。<sup>255</sup>

### 3. 建築改良物禁止事項之報核及公告

區段徵收範圍勘定後，該管直轄市或縣（市）政府主管機關得視實際需要，報經上級主管機關核定後，分別或同時公告禁止建築改良物新建、增建、改建、重建或以人為方式改變原有地形、地貌，而致妨礙區段徵收的實施。<sup>256</sup>

### 4. 地籍資料整理與調查及區段徵收補償費查估與繕造清冊

區段徵收範圍勘定後，應描繪區段徵收範圍地籍圖、摘錄地號、調查地籍資料等，並就地價、建築改良物、土地改良費、營業損失補償及遷移費等進行查估。

## （二）區段徵收的正式作業

### 1. 核定抵價地比例

需用土地人訂定抵價地總面積時，應考量各地區特性、開發目的、開

---

<sup>253</sup> 區段徵收實施辦法第 7 條：「區段徵收範圍勘定後，應配合辦理變更都市計畫者，直轄市或縣（市）政府應依都市計畫法第二十六條規定辦理通盤檢討變更。但符合合同法第二十七條規定者，得辦理迅行變更。」

<sup>254</sup> 區段徵收實施辦法第 8 條：「區段徵收範圍勘定後，應配合辦理新訂或擴大都市計畫者，直轄市或縣（市）政府應先依規定層報核可後，再依都市計畫法定程序辦理之。」

<sup>255</sup> 參照整體開發地區專案辦理都市計畫通盤檢討原則（內政部 2003 年 1 月 10 日台內營字第 0920084109 號函）及都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 14 條第 1 項第 4 款：「都市計畫發布實施後有下列情形之一者，應即辦理通盤檢討：四、經內政部指示為配合都市計畫地區實際發展需要應即辦理通盤檢討者。」

<sup>256</sup> 土地徵收條例第 37 條：「區段徵收範圍勘定後，該管直轄市或縣（市）主管機關得視實際需要，報經上級主管機關核定後，分別或同時公告禁止建築改良物之新建、增建、改建或重建及採取土石或變更地形。前項禁止期間，不得超過一年六個月。」及內政部 1993 年 8 月 10 日台內地字第 8285838 號函。

發總費用、公共設施用地比例、土地使用強度、土地所有權人受益程度及實際發展狀況等因素，抵價地總面積以徵收總面積百分之五十為原則。因情況特殊，經上級主管機關核准者，不在此限，但不得少於百分之四十，曾經農地重劃區者，該重劃地區部分不得少於百分之四十五。<sup>257</sup>

## 2. 召開協議價購會議

需用土地人先以雙掛號郵寄通知土地及土地改良物所有權人召開協議價購會議，並檢附會議說明資料供所有權人事先了解。<sup>258</sup>召開協議價購說明會時，需用土地人應就開發目的、開發範圍、開發方式、協議價購價格詳為說明，並應確實體認區段徵收是取得土地的最後手段，而非優先手段，參與協議的人員，應不厭其煩予以溝通及交涉。<sup>259</sup>又為避免協議價購流於形式，需用土地人與土地所有權人協議價購時，應以不低於徵收補償費的價格協議辦理。<sup>260</sup>再者，如需用土地人給予所有權人陳述意見的機會是與協議價購一併為之者，其書面通知內容應參照行政程序法第 104 條規定為之並合法送達；協議時，除就協議取得事宜詳為說明外，並應就如協議不成時，將依法辦理後續徵收的程序、相關補償規定，及其得行使的權利等事項，併予說明，使所有權人確實知悉，如所有權人對於其協議取得或徵收有意見陳述時，並應於協議紀錄中一併述明，於徵收案件送核准徵收機關核准時，應附具前開協議紀錄，惟如所有權人未參與協議，於其得提出陳述書期間內提出陳述書者，該陳述書亦應於申請徵收時一併檢附，俾於內政部審議徵收案件時，併予考量。<sup>261</sup>

---

<sup>257</sup> 區段徵收實施辦法第 16 條：「需用土地人訂定抵價地總面積時，應考量各地區特性、開發目的、開發總費用、公共設施用地比例、土地使用強度、土地所有權人受益程度及實際發展狀況等因素。」土地徵收條例第 39 條第 2 項：「抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十為原則。因情況特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之四十。曾經農地重劃者，該重劃地區部分不得少於百分之四十五。」

<sup>258</sup> 張元旭總編輯，《區段徵收作業手冊》，臺北：內政部，2004 年 12 月，頁 61。

<sup>259</sup> 同上註。

<sup>260</sup> 參照內政部 2001 年 5 月 18 日台內地字第 9072972 號函。

<sup>261</sup> 參照內政部 2001 年 1 月 31 日台內地字第 9064202 號函及土地徵收條例第 11 條：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成

### 3. 召開區段徵收說明會

需用土地人申請區段徵收土地，應檢具區段徵收計畫書、徵收土地圖冊及土地使用計畫圖，送由當地直轄市或縣（市）主管機關邀集需用土地人及土地所有權人舉行說明會，說明會應說明區段徵收目的、各項補償標準、抵價地比例及申請程序、地價稅與土地增值稅的減免及扣繳、耕地租約處理、他項權利或其他負擔處理等事項。<sup>262</sup>區段徵收需舉辦說明會，乃是一般徵收所為的規定，此是基於區段徵收規定土地所有權人得選擇領回抵價地，因此需特別辦理說明會以說明抵價地比例及申請程序事項。<sup>263</sup>

### 4. 區段徵收核准及公告

需用土地人應擬具區段徵收計畫書、徵收土地圖冊及土地使用計畫圖報請中央主管機關即內政部核准，<sup>264</sup>經內政部土地徵收審議委員會審議通過後由內政部核准，並將原案通知該管直轄市或縣（市）政府，請其應即

---

協議者，始得依本條例申請徵收。」土地徵收條例施行細則第 13 條：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，應以書面通知被徵收土地或土地改良物所有權人陳述意見。但有前條情形者，不在此限。前項通知所有權人陳述意見，得於協議價購或以其他方式取得土地或土地改良物時，或舉辦區段徵收說明會時一併為之。」

<sup>262</sup> 土地徵收條例第 38 條第 1 項：「需用土地人申請區段徵收土地，應檢具區段徵收計畫書、徵收土地圖冊及土地使用計畫圖，送由當地直轄市或縣（市）主管機關邀集需用土地人及土地所有權人舉行說明會後，報請中央主管機關核准。」土地徵收條例施行細則第 39 條：「直轄市或縣（市）主管機關依本條例第三十八條第一項規定舉行說明會時，應說明下列事項：一、區段徵收目的。二、各項補償標準。三、抵價地比例及申請程序。四、地價稅與土地增值稅之減免及扣繳。五、耕地租約之處理。六、他項權利或其他負擔之處理。七、其他事項。」

<sup>263</sup> 何憲棋，《區段徵收制度土地分配方式之研究》，國立政治大學地政學系碩士論文，2001 年，頁 41。

<sup>264</sup> 土地徵收條例第 38 條及土地徵收條例施行細則第 36 條：「本條例第三十八條第一項規定之區段徵收計畫書，應載明下列事項：一、徵收土地或土地改良物原因。二、徵收土地或土地改良物所在地範圍及面積。三、辦理區段徵收之法令依據。四、徵收範圍內土地權屬及面積統計。五、土地使用之現況及其使用人之姓名、住所。六、一併徵收土地改良物。七、四鄰接連土地之使用狀況及其改良物情形。八、徵收土地區內有無古蹟，並註明其現狀及維護措施。九、與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之情形。一〇、土地或土地改良物所有權人或管理人姓名、住所。一一、都市計畫或興辦事業計畫概略。一二、徵收範圍內土地之使用配置。一三、原位置保留分配土地之差額地價減輕比例。一四、合法建物拆遷安置計畫。一五、公有土地以作價或領回土地方式處理及其協調情形。一六、抵價地比例。一七、開發完成後道路等九項以外之公共設施用地預定有償或無償撥用或讓售情形。一八、財務計畫，包括預估區段徵收開發總費用、預算編列情形及籌措方式及償還開發總費用分析。一九、預計區段徵收工作進度。」

辦理公告徵收等手續。直轄市或縣（市）主管機關於接到內政部通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。<sup>265</sup>

## 5. 區段徵收的執行

### （1）異議處理及通知

土地權利關係人對徵收公告的土地標示、權屬或徵收補償價額有異議者，應於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知土地權利關係人。<sup>266</sup>

### （2）徵收補償費發放、保管及受理發還抵價地申請

實施區段徵收時，原土地所有權人可選擇領取徵收補償費，或得於徵收公告期間內，就其全部或部分被徵收土地應領的補償地價向徵收機關申請發給抵價地。<sup>267</sup>徵收土地或土地改良物應發給的補償費，應於公告期滿後 15 日內發給，若原土地所有權人有受領遲延、拒絕受領或不能受領的情形，直轄市或縣（市）主管機關應於國庫設立土地徵收補償費保管專戶並予以保管。<sup>268</sup>

---

<sup>265</sup> 土地徵收條例第 18 條：「直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。前項公告之期間為三十日。」

<sup>266</sup> 土地徵收條例第 22 條第 1 項：「土地權利關係人對於第十八條第一項之公告有異議者，應於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知土地權利關係人。」

<sup>267</sup> 土地徵收條例第 20 條第 1 項：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後十五日內發給之。但有第二十二條第四項之情形者，不在此限。」土地徵收條例第 40 條第 1 項及第 2 項規定：「實施區段徵收時，原土地所有權人不願領取現金補償者，應於徵收公告期間內，檢具有關證明文件，以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關申請發給抵價地。該管直轄市或縣（市）主管機關收受申請後，應即審查，並將審查結果，以書面通知申請人。土地所有權人依前項規定申請發給抵價地時，得就其全部或部分被徵收土地應領之補償地價提出申請。」

<sup>268</sup> 土地徵收條例第 26 條第 1 項：「直轄市或縣（市）主管機關應於國庫設立土地徵收補償費保管專戶，保管因受領遲延、拒絕受領或不能受領之補償費，不適用提存法之規定。直轄市或縣（市）主管機關應於本條例規定應發給補償費之期限屆滿次日起三個月內存入專戶保管，並通知應受補償人。自通知送達發生效力之日起，逾十五年未領取之補償費，歸屬國庫。」

(3) 辦理產權移轉或變更登記

直轄市或縣(市)主管機關應於地價補償費發給完竣或核定發給抵價地通知送達土地所有權人後，囑託該管登記機關辦理所有權移轉登記或他項權利塗銷或變更登記。區段徵收範圍內已辦理建物登記的建築改良物，因妨礙都市計畫或區段徵收計畫應予拆除者，直轄市或縣(市)主管機關應於補償費發給完竣並予拆除後，囑託該管登記機關辦理建物滅失或標示變更登記。<sup>269</sup>

(4) 工程規劃、設計及施工

需用土地人須於補償費發給完竣或核定發給抵價地後，始得進入被徵收土地內工作，<sup>270</sup>並應依區段徵收計畫書及都市計畫書內所載工作施作工程。

(5) 辦理抵價地分配

原土地所有權人領回抵價地的面積，由該管直轄市或縣(市)主管機關按其應地價補償費與區段徵收補償地價總額的比例計算。<sup>271</sup>

(6) 地籍整理

直轄市或縣(市)主管機關於抵價地及管理機關領回土地分配完竣後，應依分配結果清冊及分配結果圖，實地理設界標，辦理地籍測量，故直轄市或縣(市)政府應於區段徵收範圍地籍圖，依各所有權人抵價地分配位置、面積，繪製土地分配結果圖，於土地分配結果公告確定後，辦理確定測量。<sup>272</sup>

---

<sup>269</sup> 參照區段徵收實施辦法第 24 條。

<sup>270</sup> 土地徵收條例第 27 條：「需用土地人應俟補償費發給完竣或核定發給抵價地後，始得進入被徵收土地內工作。但國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需先行使用者，不在此限。」

<sup>271</sup> 土地徵收條例第 44 條第 1 項第 1 款：「區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除依前條規定配回原管理機關外，其處理方式如下：一、抵價地發交被徵收土地所有權人領回。其應領回抵價地之面積，由該管直轄市或縣(市)主管機關按其應領地價補償費與區段徵收補償地價總額之比率計算其應領之權利價值，並以實際領回抵價地之單位地價折算之。」

<sup>272</sup> 區段徵收實施辦法第 33 條：「直轄市或縣(市)主管機關於抵價地及管理機關領回土地分配完竣後，應依分配結果清冊及分配結果圖，實地理設界標，辦理地

(7) 土地處理

區段徵收範圍內土地處理方式如下，<sup>273</sup>區段徵收土地的處分收入，應存入區段徵收帳戶，並優先償還開發總費用：<sup>274</sup>

- 甲、區段徵收範圍內公有土地，管理機關應以作價或領回土地方式撥供該管區段徵收主管機關統籌規劃開發及分配。
- 乙、抵價地發交給被徵收土地所有權人領回。
- 丙、道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校用地，無償登記為當地直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。其他公共設施用地，得由主管機關依財務計畫需要，於徵收計畫書載名有償或無償撥供需地機關或讓售公營事業機構使用。
- 丁、國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地得以讓售。
- 戊、其餘可供建築用地，得以讓售、標租或設定地上權。

(8) 財務結算及撰寫成果報告

需用土地人於完成土地處分及清償區段徵收開發總費用清償後，或於工程驗收及土地接管後一年內辦理區段徵收開發區應財務結算，如有盈餘，除其他法令另有規定外，應循程序編列預算，撥入實施平均地權

---

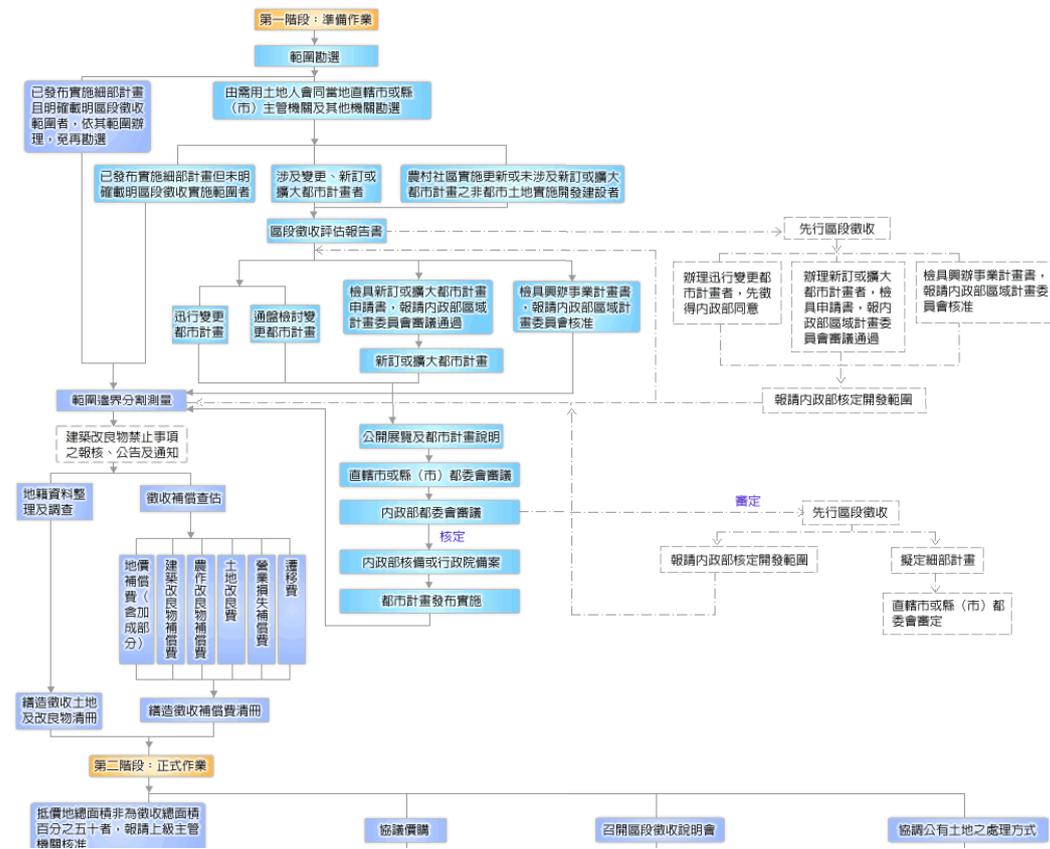
籍測量。」第 34 條規定：「地籍測量之面積與抵價地及管理機關領回土地分配結果清冊所載面積不符時，直轄市或縣（市）主管機關應依地籍測量結果釐正分配結果清冊面積。地籍測量後，主管機關應以實際測量之面積核計土地所有權人實際領回抵價地之面積，並依本條例第四十六條規定核算差額地價，通知土地所有權人繳納或領取。土地所有權人應繳納之差額地價，逾期未繳納者，依本條例施行細則第五十三條規定辦理；應領取之差額地價，逾期未領取者，依法提存。前項核計差額地價之土地面積增減未達零點五平方公尺者，其地價款得免繳納或發給。但土地所有權人請求發給者，應予發給。管理機關領回土地者，準用前二項之規定。」第 35 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關於辦竣地籍測量後，應將土地分配結果清冊、分配結果圖等資料送交該管登記機關，囑託辦理所有權登記，並將原地籍資料各部別截止記載。前項登記，登記機關應依分配結果清冊重造土地登記簿辦理登記。」

<sup>273</sup> 參照土地徵收條例第 43 條第 1 項前段及第 44 條第 1 項。

<sup>274</sup> 張元旭總編輯，《區段徵收作業手冊》，臺北：內政部，2004 年 12 月，頁 183。

我國土地徵收制度之評估

基金，<sup>275</sup>並應於完成結算報告後三個月內撰寫區段徵收成果報告，並報請中央主管機關備查。<sup>276</sup>



<sup>275</sup> 張元旭總編輯，《區段徵收作業手冊》，臺北：內政部，2004年12月，頁183。

<sup>276</sup> 區段徵收實施辦法第41條：「需用土地人於完成土地處分及區段徵收開發總費用清償後，應即辦理財務結算。但土地處分或費用清償無法於工程驗收及土地接管後一年內辦理完竣者，得於區段徵收其他程序均完成後先行擇期辦理，並於結算書中載明土地處分及費用清償方式。」第42條第1項規定：「需用土地人應於完成財務結算後三個月內撰寫區段徵收成果報告，報請中央主管機關備查。」

### 第三章 我國區段徵收制度之形成與公共利益

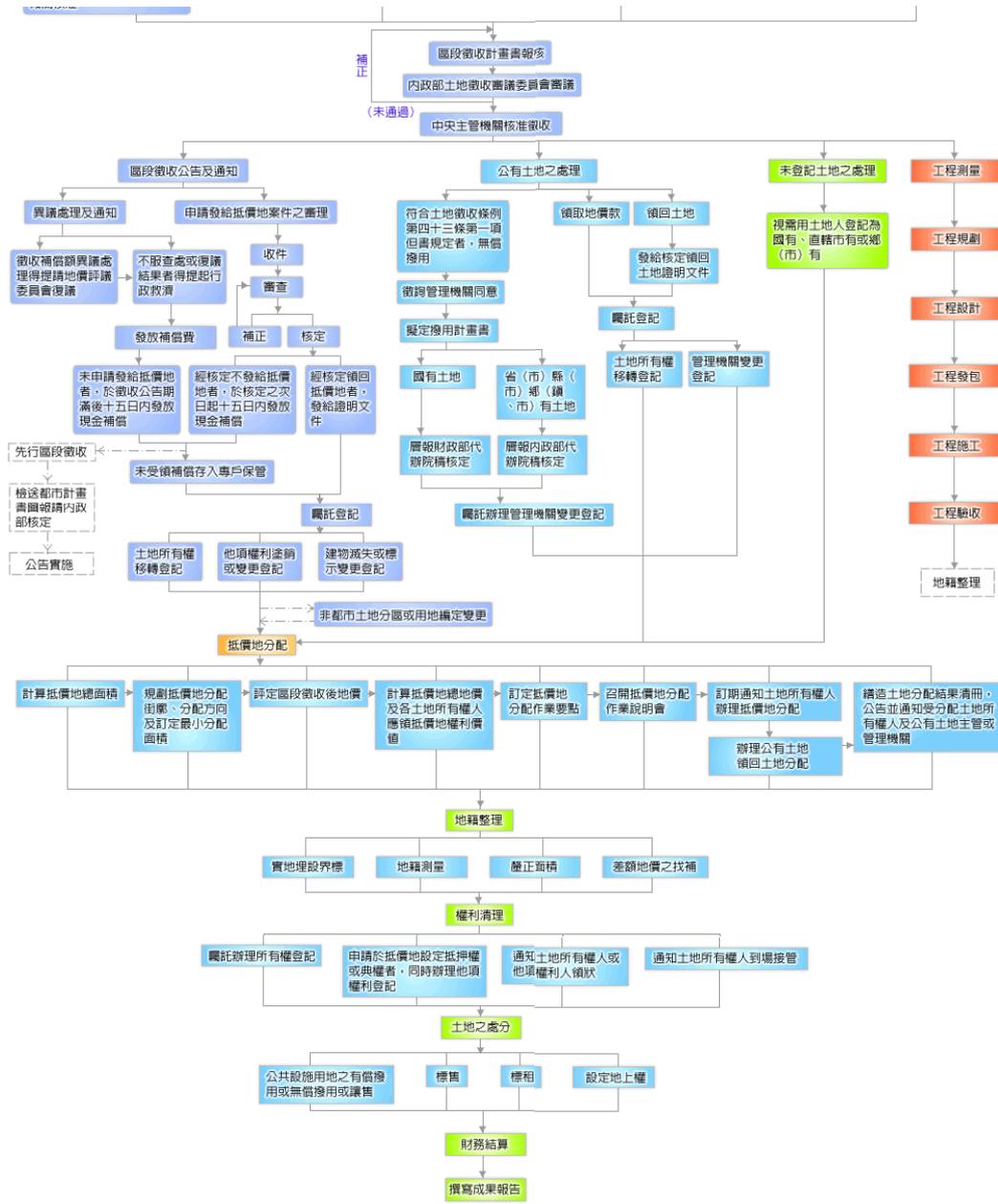


圖 5 區段徵收流程圖

資料來源：中華民國 93 年 12 月內政部編印之區段徵收作業手冊

## 第二節 區段徵收制度理念之變遷<sup>277</sup>

以下將區段徵收制度的演變概略分為三個時期，並介紹現行即土地徵收條例公布施行後區段徵收制度的優點及缺失：

### 一、漲價歸公的區段徵收（1986 年前）：

此階段可分為「土地法時期」、「實施都市平均地權條例時期」、「平均地權條例時期」及「實施區段徵收改進要點時期」等四期。有關區段徵收的相關規定，最早係民國 19 年 6 月 30 日國民政府制定公布之「土地法」（即舊土地法），見於「第五編、土地徵收」「第一章、通則」之第 343 條及第 348 至 350 條，明訂政府機關需基於「公共利益」的目的始得為區段徵收。<sup>278</sup>其後，民國 35 年 4 月 29 日國民政府令修正公佈之土地法雖主要延續舊土地法的規定，惟卻頗耐人尋味的將舊土地法中有關區段徵收的重要理念「公共利益」之字眼於條文中刪除，這也使得後續在區段徵收法制的演變過程中「公共利益」之精髓漸漸被淡化。<sup>279</sup>

依「都市平均地權條例省市施行細則」規定，區段徵收後，原土地所有權人優先承購的土地面積，一律以 3 公畝（約 90 坪）為限，由於買回面積過小，且市地重劃的實施時機與區段徵收又相差無幾，故原土地所有權人皆偏好市地重劃而極力排拒區段徵收的實施，再加上區段徵收所需經費龐大，籌措不易，致地方政府大都裹足不前，故當時區段徵收工作相形之下績效不彰。

---

<sup>277</sup> 目前區段徵收文獻大部分係就既有區段徵收制度之概念、補償費及抵價地比例作深入研究，且大部份關於區段徵收之文獻集中於 1990 年代，即平均地權條例修正後、土地徵收條例公布前，區段徵收制度本質上之探討、公共利益衡量及評估、民眾參與制度之文獻較不多見。本研究計畫試圖以既有期刊論文、碩博士論文及內政部地政司出版之書籍，於本節先就區段徵收制度作一歷史性之考察。

<sup>278</sup> 鍾麗娜，〈區段徵收法制變遷之回顧與展望〉，《土地問題研究季刊》第 8 卷第 3 期，2009 年 9 月，頁 90。舊土地法第 343 條規定政府機關實施國家經濟政策、調劑耕地、國防軍備、交通事業、公共衛生、改良市鄉，及其他以公共利益為目的之事業之徵收土地，於必要時，得為區段徵收。

<sup>279</sup> 同上註。

<sup>280</sup>1982年臺灣省政府研考會委託報告指出，此時期區段徵收案例不多，主要原因有二：「一、原地主可以買回的面積受限，市地重劃可以分配到60%土地相較相差太多，所以受到地主們普遍反對。二是區段徵收必須事先籌措鉅額資金，財政短絀的地方政府很難辦到」。<sup>281</sup>政府為加強區段徵收的實行，內政部便於民國69年7月訂頒「實施區段徵收改進要點」，提出兩項創舉的改進原則：一為得改以「抵價地」抵付徵收補償地價；一為放寬原土地所有權人領回土地面積的限制，但因「實施區段徵收改進要點」僅是行政命令，增加「抵價地」抵付徵收補償地價的規定，嚴重抵觸平均地權條例與土地法，迭生適用上的困擾。

臺北市華江地區（第一期）是臺灣第一個區段徵收地區，於1969年公告徵收，接續辦理者為1972年基隆市安樂社區，<sup>282</sup>1980年至1986年的區段徵收案例計有十處，共243餘公頃，其中最著名者為「新竹縣治遷建計畫區段徵收案」，曾為各縣市競相學習觀摩的對象。<sup>283</sup>此階段區段徵收的制度理念延續國父遺教，以徵收手段強制取得私有土地所有權，開發建設後分宗出售或租賃予需用土地人，以防止私人壟斷土地及達成漲價歸公的目的，至於增加土地利用價值的角色為附帶價值，<sup>284</sup>而受限於漲價歸公的制度理念，原土地所有權人的權益在此時期亦較不受保障。

## 二、平均地權條例抵價地模式區段徵收（1986年至2000年）：

民國75年6月29日修正「平均地權條例」規定，修訂重點如下：1.增訂可以抵價地代替地價補償，抵價地並有下限規定；2.明文規定可取得的公

---

<sup>280</sup> 楊松齡，〈區段徵收制度之公平性與分配內涵之分析〉，《臺灣地政》第101期，1994年7月，頁12；王月娥等，《麻雀地變鳳凰城—臺灣區段徵收案例實錄》，內政部地政司出版，2005年10月1日，頁19。

<sup>281</sup> 蔡添璧計畫主持，《都市計畫公共設施保留地取得方式—土地徵收、區段徵收、市地重劃之比較研究》，臺灣省政府研究考核委員會之專案研究報告第34輯，1982年。

<sup>282</sup> 王月娥等，《麻雀地變鳳凰城—臺灣區段徵收案例實錄》，內政部地政司出版，2005年10月1日，頁19。

<sup>283</sup> 何憲棋，《區段徵收制度土地分配方式之研究》，國立政治大學地政學系碩士論文，2001年，頁27。

<sup>284</sup> 何憲棋，《區段徵收制度土地分配方式之研究》，國立政治大學地政學系碩士論文，2001年，頁28。

共設施項目；3. 特定用地須有償撥用；4. 明文規定區段徵收的開發成本項目及標讓售底價的訂定原則；5. 明列抵價地的計算式，<sup>285</sup>立法明確制定抵價地模式區段徵收制度。王月娥等人認為此制度形成政府與地主強制合作的開發事業，除免除政府籌措鉅額經費及汲取土地資源的自利考量外，另大幅放寬地主得領回的面積，區段徵收範圍內原土地所有權人對應領補償地價，得自行選擇全部領取現金補償或申請領回抵價地，而領取現金補償者將來還可以再申請優先買回土地，對土地所有權人合法權益更有保障，以致能獲得大多數民眾認同，加以可帶動地方整體建設發展，地方政府乃相繼開辦，<sup>286</sup>地主開發利益的分配，從傳統式區段徵收大部分由政府取得歸於共享，轉為政府與地主同霑開發利益。<sup>287</sup>此點可由行政院民國 73 年 10 月 18 日台 73 內字第 16998 號函送立法院「平均地權條例第二次修訂草案總說明」修正要點第 16 點得知：「現階段平均地權政策，係以促進地盡其利為首要目標，尤以區段徵收較之市地重劃，因未採原位次土地分配方式，更可達成整體規劃有效利用之目的。另為保障土地所有權人之財產權，增訂抵價地比例之原則性規定，使區段徵收土地所有權人之權益與市地重劃盡量相近。」另第 17 點更說明其轉變：「區段徵收改採抵價地補償，形同土地所有權人與政府『合作開發』，由土地所有權人提供土地，政府提供開發費用。開發後，土地所有權人可領回抵價地作為補償，並可享受開發利益。…又區段徵收，在促進土地利用，以配合都市發展，不以營利為目的。」<sup>288</sup>學者楊松齡更進一步指出：

「改進後之現行區段徵收制度，本質上雖仍然為政府以公權力強制取得私人土地之區段徵收性質，惟實質上，已演進為另一種形式的強制性、合作性的整體開發。其政策功能，乃有逐漸降低其達到漲價歸公、利益共享之訴求，而轉以促進土地整體開發利用功能的發

---

<sup>285</sup> 參照 1986 年修正的平均地權條例第 54 條第 1 項、第 55 條之 2 第 1 項第 3 款、第 55 條之 2 第 1 項第 4 款規定。

<sup>286</sup> 王月娥等，《麻雀地變鳳凰城—臺灣區段徵收案例實錄》，臺北：內政部地政司出版，2005 年 10 月 1 日，頁 19。

<sup>287</sup> 李素蘭，《臺灣區段徵收制度之政經分析》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，2010 年，頁 61。

<sup>288</sup> 立法院秘書處，法律案專輯第 95 輯「平均地權條例修正案」，1986 年 9 月，頁 7-8；行政院經建會健全經社法規工作小組，平均地權條例立法沿革及理由，1988 年 3 月，頁 55-56。

揮。」<sup>289</sup>

1986年變革初始仍具試辦意味，主要以公有土地及國營事業（臺糖）所有土地為對象，配合政府「興建中低住宅方案」，以開發新社區為目的。<sup>290</sup>

1990年因全國土地問題會議、地價飆漲、無住屋者運動的影響，及政府全力推動國家建設計畫，必須取得大量土地，作為興建國民住宅及其他重大公共建設之用，故行政院以民國78年9月19日台78內地字第23088號函強制規定：「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發。」「施行區段徵收時原土地所有權人申請領回抵價地比例，最高不得超過徵收土地總面積百分之四十。」

1993年至2003年之十年間，為區段徵收政策落實的巔峰期。<sup>291</sup>行政院於1991年1月31日第2218次會議通過「國家建設六年計畫」，其子計畫之一「區段徵收六年計畫」主要目的是在配合國家建設所需，以區段徵收方式取得公共建設用地。<sup>292</sup>另臺灣省政府亦配合於1993年間訂定「臺灣省實施區段徵收五年計畫」，計畫自1993年起至1997年度止，在新北市（原臺北縣）等14縣市以區段徵收方式開發25區，總面積3,330公頃；復為因應都市整體建設發展需要，並達成以地政手段開源節流的省政建設目標，其後臺灣省政府地政處遂於1995年8月依「臺灣省改善省財政結構加強開源節流措施」方案研提「加速都市整體建設發展計畫」，計畫於1996年起至1999年止。<sup>293</sup>至此，全國各級政府大力推動區段徵收，以區段徵收方式辦理都市土地整體開

---

<sup>289</sup> 楊松齡，〈區段徵收制度之公平性與分配內涵之分析〉，《臺灣地政》第101期，1994年7月，頁12。

<sup>290</sup> 楊松齡，《以市地開發配合都市發展之研究—區段徵收與市地重劃之比較分析》，新北市（原臺北縣）政府委託研究，1995年，頁229。開發案例有：1988年臺中市國安段新社區開發，開發總面積為26.12公頃，其中臺糖土地佔25.49公頃；1990年高雄市（原高雄縣）鳳山農場，開發總面積為66.86公頃，其中臺糖土地佔66.58公頃；1985年嘉義縣治新社區開發第一期，開發總面積23.40公頃，其中臺糖土地佔21.75公頃。

<sup>291</sup> 謝宜臻，《都市土地整合開發之研究：以臺灣區段徵收為例》，華梵大學建築學系碩士論文，2005年，頁68。

<sup>292</sup> 鍾麗娜，〈由權力的觀點審視抵價地式區段徵收制度之研究〉，《土地經濟年刊》第22期，2011年7月，頁113。

<sup>293</sup> 「土地利用政策之規劃及展望」研討會，2011年8月5日，內政部地政司總說明，頁5。

發建設，冀能提供低價的國民住宅用地及中低收入住宅用地，協助解決房地產價格飆漲問題，並加速取得公共建設用地，促進地方建設發展。<sup>294</sup>臺灣高鐵桃園等五站亦於此段時期完成區段徵收公告作業（1999年2月20日至3月29日），徵收面積總計高達1,348.58公頃，土地所有權人近4,700人，建物1,500戶，開發後計取得公共設施用地699.8公頃，提供可建築用地面積714.8公頃，節省政府建設經費493億3,006萬元，降低政府對高鐵建設的投資額。<sup>295</sup>鄭明安指出此階段採取區段徵收手段的意涵表示：

「當前臺灣土地整體開發改以區段徵收方式達到新都市開發的構想，其蘊含的意義有三：1. 在解決大規模土地取得問題，一舉完成多項目標開發建設事業；2. 加速實現都市計畫構想；3. 尋求『受益與付費對等原則』的開發模式，達成土地的公平與效率之目標。」<sup>296</sup>

綜上，抵價地模式的區段徵收本質雖仍為政府以公權力強制取得土地的徵收性質，惟實際上已演變為另一形式的強制性合作開發事業，區段徵收的目的乃演變為以促進土地利用及公共設施用地、特定目的事業用地的取得為首要目標。<sup>297</sup>

### 三、土地徵收條例公布後的區段徵收（2000年迄今）

#### （一）制度介紹：

由於我國關於土地徵收的法律，除土地法外，尚有促進產業升級條例、科學工業園區設置管理條例、平均地權條例、國民住宅條例等多項法律列有特別規定，由於規定分歧，而有不同的程序與補償標準，為整合相關徵收法律補償標準，<sup>298</sup>內政部遂有研擬制定土地徵收條例的發想。民國89年

---

<sup>294</sup> 「土地利用政策之規劃及展望」研討會，2011年8月5日，內政部地政司總說明，頁5。

<sup>295</sup> 同上註。

<sup>296</sup> 鄭明安，〈區段徵收基本理論分析〉，《臺灣地政》第86期，1993年4月，頁5。文中所謂「當前臺灣土地整體開發」指1993年。

<sup>297</sup> 鍾麗娜，〈區段徵收法制變遷之回顧與展望〉，《土地問題研究季刊》第8卷第3期，2009年9月，頁99。

<sup>298</sup> 陳立夫，〈評「土地徵收條例草案」〉，《月旦法學雜誌》第42期，1998年11月，頁97。

2月2日公布施行的「土地徵收條例」，在徵收程序上規定需用土地人於報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人的意見，並設立土地徵收審議委員會，凡需地機關申請徵收案件，需經各委員審核及質詢，以避免徵收權濫用；在區段徵收規定上，刪除領取現金補償得再申請優先買回土地的規定，以鼓勵地主直接選擇領回抵價地，減少政府機關籌措大筆現金補償的困擾，並增訂土地所有權人應領的地價補償可依個人意願選擇全部或部分領取現金補償或領回抵價地，增加土地所有權人選擇彈性，另規範政府所取得的剩餘可建築土地，除公開標售外，亦可採標租或設定地上權等多樣化方式處理，以配合市場需要，有利開發成本的回收。<sup>299</sup>

有關區段徵收開發後可建築用地的處理，鍾麗娜指出，依土地徵收條例第44條第1項規定，首先是抵價地發交給被徵收土地所有權人領回，而後依序為公共設施用地處理、國民住宅或安置原住戶用地等公益性使用之讓售，最後為其餘可建築用地之標售、標租或設定地上權。<sup>300</sup>而平均地權條例第55條之2第1項第4款原將「專案讓售」的條件規定為「國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地讓售需地機關」，後經民國89年土地徵收條例修正為「國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地得以讓售」，<sup>301</sup>刪除「需地機關」，擴大專案讓售的對象，使區段徵收開發後可建築用地的處理，不限讓售予「需地機關」，亦可讓售予開發商，與平均地權條例第55條之2第1項第4款形成不同表述方式。有論者指出，就專案讓售的立法精神來看，土地徵收條例對專案讓售的規定應與平均地權條例作相同的解釋。<sup>302</sup>

惟在臺南科學工業園區特定區新市區建設地區開發區塊L&M區段徵收開發案，卻誤解土地徵收條例第44條第1項第4款專案讓售的規定，使區

---

<sup>299</sup> 王月娥等，《麻雀地變鳳凰城—臺灣區段徵收案例實錄》，臺北：內政部地政司出版，2005年10月1日，頁19。

<sup>300</sup> 鍾麗娜，〈由權力的觀點審視抵價地式區段徵收制度之研究〉，《土地經濟年刊》第22期，2011年7月，頁124。

<sup>301</sup> 參照立法院公報，第89卷第6期，2000年1月3日院會紀錄，頁155。

<sup>302</sup> 鍾麗娜，〈區段徵收法制變遷之回顧與展望〉，《土地問題研究季刊》第8卷第3期，2009年9月，頁99。

段徵收進入「公私合夥」的方式。該案先以公開徵選方式，由民間自籌資金參與辦理區段徵收，將規劃整理後剩餘的可建築土地，先行通案准予全部以讓售方式由參與的開發商承受，「抵付」投入的開發費用。<sup>303</sup>換言之，即是將土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款的專案讓售視為「抵付」開發費用的方式，顯已與國民住宅、安置原住戶用地等公益性使用有違，更使得開發後的大部分剩餘土地歸開發商獲得，而無法落實地利共享原則。雖行政院以民國 97 年 4 月 10 日院臺建字第 0970012285 號函指出「爾後不適合繼續辦理」在案，但此一開發方式，卻成為區段徵收開發後可建築用地預標售的導火線。<sup>304</sup>

上開南科特定區新市區建設地區開發區塊 L&M 區段徵收開發案已誤解土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款的規定，新北市政府(原臺北縣政府)卻效法並改以區段徵收開發後剩餘全部可建築土地的公開標售與統包工程採購併同辦理招標作業，公開評選最優開發商，由得標者自籌資金辦理區段徵收作業，並由得標開發商按土地平均標價全部剩餘可建築土地，將最後階段的公開標售提前於開發完成前將全部土地欲先標售予得標開發商，<sup>305</sup>從抵價地式的區段徵收，轉型成為「預標售式的區段徵收」。2005 年辦理的新北市(原臺北縣)中和環快華中橋西側地區區段徵收開發案及 2011 年依 2010 年 3 月 10 日行政院核定「改善庶民生活行動方案—機場捷運沿線站區周邊土地開發—A7 站區開發案興辦事業計畫」辦理的區段徵收案即為顯例。

鍾麗娜指出，抵價地式的區段徵收已由漲價歸公漸漸轉變為土地所有權人與政府合作開發同霑開發利益的趨勢，但隨著政經環境的變遷，在臺灣新的政商關係下，卻因政府財政窘困，亟需民間資金的挹注，而逐漸轉變為以政府、民間企業雙方為主所謂「公私合夥」區段徵收方式。

---

<sup>303</sup> 鍾麗娜，〈區段徵收開發後土地之處理從專案讓售到預先標售之省思〉，《土地問題研究季刊》第 38 期，2011 年 6 月，頁 93。

<sup>304</sup> 鍾麗娜，〈區段徵收制度之政經分析〉，《土地問題研究季刊》第 39 期，2011 年 9 月，頁 44。

<sup>305</sup> 鍾麗娜，〈區段徵收開發後土地之處理從專案讓售到預先標售之省思〉，《土地問題研究季刊》第 38 期，2011 年 6 月，頁 100。

#### 四、現行區段徵收制度之效益及批評

##### (一) 現行區段徵收制度之效益

依內政部地政司的說明，自 1969 年起至 2010 年底，臺灣地區已辦理完成區段徵收地區計 88 區，總面積約 7,315 公頃，提供可建築用地約 3,940 公頃，取得道路、溝渠等公共設施用地約 3,375 公頃，共節省政府建設費用約 2,623 億元。<sup>306</sup>此外，內政部於 2004 年 12 月編印的區段徵收作業手冊指出，區段徵收所能達成的效益為：<sup>307</sup>

##### 1. 對區內土地所有權人而言

###### (1) 提高土地利用價值

原土地所有權人領回的抵價地面積，雖較原有土地少，但因其容許使用強度提高及反應整體開發建設成果，大大提高土地利用價值。

###### (2) 節省土地稅賦

原土地所有權人參加區段徵收，無論是領取現金補償或是申請領回抵價地，皆可免徵土地增值稅；申請領回抵價地者，於領回抵價地後第一次移轉時，亦可減徵土地增值稅 40%；又區段徵收完成後，地價稅還可減半徵收 2 年，地主享有減稅優惠。

###### (3) 提升居住品質

區段徵收開發完成後，各項公共設施完備，地籍完整，建物美觀，居住環境品質提升，居民可享有完善生活空間。

##### 2. 對社會整體層面而言

###### (1) 加速公共建設

透過區段徵收政府可取得公共設施用地並施作相關公共工程，有效

---

<sup>306</sup> 「土地利用政策之規劃及展望」研討會，2011 年 8 月 5 日，內政部地政司總說明，頁 6-7。

<sup>307</sup> 以下區段徵收的效益皆引用自張元旭總編輯，《區段徵收作業手冊》，臺北：內政部，2004 年 12 月，頁 1-2。

加速公共建設的興建。

(2) 促進地區發展

區段徵收可促進土地整體開發利用，帶動地方經濟成長並促進地區均衡發展。

(3) 節省政府財政支出

政府可無償取得公共設施用地，節省巨額購地及建設經費支出，有效減輕政府財政負擔。

(4) 符合漲價歸公社會公平原則

土地所有權人原有的農業區、保護區或原為不可建築的土地，透過都市計畫變更為住宅區、商業區或其他可建築土地等，地價大幅提高，其價值的增漲並非地主單獨努力取得，故規定於參加區段徵收後原則可領回百分之五十抵價地，符合漲價歸公及社會公平、正義原則。

(5) 健全地籍管理

區段徵收後地籍重新整理，可消除畸零不整地形，並減少土地界址糾紛。

針對行政院民國 78 年 9 月 19 日台 78 內地字第 23088 號函：「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發。」的規定，內政部地政司蕭輔導司長指出：「行政院民國 81 年函示『凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為可建築土地時，一律以區段徵收方式辦理』之意旨，係在防止投機性之土地炒作變更，將土地變更後所產生之漲價利益，以區段徵收方式收歸供大眾所享有，除可達到平均地權之目的，並有隱含政府實施土地儲備制度之效用，並非僅為減輕政府財政負擔，無償取得公共設施用地並挹注財政需要而辦理。」<sup>308</sup>指出我國區段徵收制度的實施成果及效益。

---

<sup>308</sup> 「土地利用政策之規劃及展望」研討會，2011 年 8 月 5 日，蕭輔導司長與談，頁 18。

(二) 現行區段徵收制度之批評及問題

自 1986 年平均地權條例修正後，確立了抵價地模式的區段徵收，此制度雖然主管機關一再指出存在上開種種效益等，但仍有許多學者提出此制度的缺點及問題。

首先，針對行政院民國 78 年 9 月 19 日台 78 內地字第 23088 號函：「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發。」的規定，學者則有不同的見解，學者陳明燦認為可能會造成土地投機的現象：「都市計畫內農業區變更為建築用地之所以規定『一律』採區段徵收為整體開發方式，旨在貫徹土地漲價歸公與打擊土地投機炒作，蓋所謂『農業區』者必其土地使用強度不高，多為『素地』（農林用地）且地價偏低，是以一旦變更為高使用強度如建築用地者，在我國尚無課徵『土地變更使用稅』之前提下，由於伴隨鉅額利潤，都市計畫農業區常為土地投機者之溫床。」<sup>309</sup>於 1993 年擔任臺中市中山地政事務所的秘書吳存金及臺中市政府地政科科員鍾正光則批評「農業區變更為住宅區，地主可坐享地價暴漲之不當得利，此舉固然可抑阻上開弊端，惟以區段計畫、都市計畫等空間配置計畫體系觀之，原規劃、計畫預估若無重大錯誤，現有建築用地應已足夠，放棄已規劃住宅區之建築用地，改利用使用強度較差之農業區、保護區土地，是否破壞原計畫之完整性？造成都市蛙躍式之發展。何況農業土地負有涵養水源、植被、提供糧食，綠化…等功能，一旦變更為建地，勢難回復原來使用，於無法確實掌握真正供需數據前，變更農業區、保護區實須審慎評估。以全國而言，六年國建計畫概估計畫各項住宅約為 90 萬戶，其中 60 萬戶鼓勵民間投資開發，另 30 萬戶由政府辦理區段徵收興建提供。而政策面是否考量現存之空屋戶數？（據報載業由 45 萬戶提高至 60 萬戶？）假性需求者有多少？貿然興建是否有供過於求之虞？各地區之需求並不相同，興建地點人口社會成本是否一致？」<sup>310</sup>點出「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區

<sup>309</sup> 陳明燦，〈都市計畫農業區變更為建築用地一律採區段徵收之合法性分析〉，《臺灣法學雜誌》第 158 期，2010 年 8 月 15 日，頁 77。

<sup>310</sup> 吳存金、鍾正光，〈推動區段徵收之研究—以臺中為個案研究地區〉，《臺灣地政》第 86 期，1993 年 4 月，頁 16。

段徵收方式開發」的政策使得當時土地使用計畫未經審慎評估，概以「六年國建計畫」取得住宅用地為由，濫用區段徵收手段將農業區及保護區變更為建築用地的弊端。

其次，李素蘭指出，經過案例之實證，自 1986 年以來，從抵價式區段徵收開發案例的抵價地比例、公共設施用地負擔比，以及本益比來看，行政院抵價地比例一律訂為 40% 的規定，制約地主分享開發利益的權益，政府對開發利益的分配有壓抑地主、甚至汲取開發盈餘自利的現象。<sup>311</sup> 林國演則點出在此政策下遭遇之被徵收土地所有權人抗拒拆遷問題：「部分依該原則劃入都市計畫擴大、新訂或變更地區需實施區段徵收者，其中已存在合法建築之零星社區，土地所有權人認為實施區段徵收開發，對其等土地使用權並無幫助，反而必須損失部分土地或金錢，故紛起抗拒區段徵收，而要求繼續保有其合法建築權益。」<sup>312</sup> 而鍾麗娜更指出抵價地式區段徵收走向預標售式區段徵收，有更多誘因擴大剩餘可建築用地的面積，削減抵價地面積，而更損及土地所有權人的利益，使得徵收的公益性及必要性更加淡化：「因個案採預先標售方式以抵付開發總費用，在標售價格與開發總費用確定下，如地方政府為減輕自身財務負擔，唯有降低所有權人申領抵價地之比例，以增加開發後剩餘可建築用地面積。」<sup>313</sup>、「政府機關與民間開發商各自盤算，以能否獲利為主要考量的思維及運作模式下，將區段徵收土地開發所創造之社會財，在所謂程序正當的掩飾下，注入利益操弄者的手中，使得區段徵收成為政府機關與民間開發商基於自利心的驅動下尋租競利的場域。」<sup>314</sup>

再者，2000 年「土地徵收條例」公布施行後，因為土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款將專案受售對象大為放寬予一般經行政院核准的他人（包括私人在內），既有文獻指出土地開發的利益成為政府及建商合作的極大誘

---

<sup>311</sup> 李素蘭，《臺灣區段徵收制度之政經分析》，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，2010 年，頁 91。

<sup>312</sup> 林國演，〈簡介區段徵收〉，《臺灣地政》第 101 期，1994 年 7 月，頁 8。

<sup>313</sup> 鍾麗娜，〈區段徵收開發後土地之處理從專案讓售到預先標售之省思〉，《土地問題研究季刊》第 38 期，2011 年 6 月，頁 101。

<sup>314</sup> 鍾麗娜，〈由權力的觀點審視抵價地式區段徵收制度之研究〉，《土地經濟年刊》第 22 期，2011 年 7 月，頁 139。

因，更因為清償區段徵收開發成本的壓力，需用土地人經常會提升標售及讓售面積以增加收入，導致被徵收人可領回抵價地總面積比例變少，甚至使區段徵收成為變更土地利用、土地開發及地方政府籌措財源的手段。<sup>315</sup>鍾麗娜即指出：「綜觀整個區段徵收制度之運作，影響所有權人申領抵價地之關鍵因素，如抵價地比例的核定、都市計畫、開發成本、土地公告現值、評定地價等等卻為政府機關所掌控，所有權人完全沒有參與權，此不僅影響所有權人申領抵價地的意願，更影響抵價地配置的結果。」<sup>316</sup>、「就區段徵收制度運作過程中，雖然所有權人擁有領取地價補償或申請抵價地之選擇權，惟在本身毫無參與權，及土地之使用規劃設計掌控在政府手中之情況下，此一選擇權實質意義並不大。」<sup>317</sup>學者陳東升則認為：「土地利益極容易透過地方政府公權力的行使來創造，…臺灣的威權政體及國家結構配置的特性，影響國家協助地方派系汲取龐大的經濟租金，而透過土地來獲取經濟利益的優點為：第一、國家投資改造空間環境的過程與結果都可讓不同的利益團體獲得利益…；第二、利益的獲得速度快而利益團體付出的成本低；第三、在環境利用與開發、規劃的過程所製造的利益多半是隱藏的…一般大眾只能忍受剝削而無法看出其不合理性；第四，對國家而言，並不需要直接付出現有的資金或利益；第五、開發國有土地、濫墾山坡地、環境開發敏感地帶及放任公私有土地的汙染大多因為沒有直接而立即的受害者，其假想的社會成本低…；第六、透過壟斷的經濟權力賦予利益，其控制權主要仍掌握在國家機器。」<sup>318</sup>

另外，由於區段徵收制度的設計模式，透過讓售及標售的方式回收開發成本，既有文獻亦指出區段徵收常造成土地投機與供給過剩的現象，使得區段徵收後的土地供過於求，造成土地所有權人的土地被徵收，卻大量閒置的情形：「目前區段徵收個案土地面積之劃設，通常是由主辦機關依據

---

<sup>315</sup> 內政部、內政部土地重劃工程處、中國土地改革協會、土地改革紀念館及中國地政研究所，〈「土地利用政策之規劃及展望」研討會紀錄〉，許仁舉提案內容，2011年8月5日，頁32。

<sup>316</sup> 鍾麗娜，〈區段徵收開發後土地之處理從專案讓售到預先標售之省思〉，《土地問題研究季刊》第38期，2011年6月，頁100-101。

<sup>317</sup> 同上註。

<sup>318</sup> 陳東升，《金權城市－地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析》，巨流圖書有限公司，2003年3月1版，頁147-148。

『臺灣省實施都市計畫地區容積率訂定與獎勵規定審查作業要點』規定，先決定欲引進之人口數量及住宅區與商業區容積率，再以引進人口數乘以每人平均五十平方公尺之居住樓板面積，推算區內住宅區與商業區土地面積。至於區內各項公共設施…，則依據『都市計畫定期通盤檢討實施辦法』第三章公共設施用地之檢討標準相關規定推算。…透過以上規劃與評估流程，區段徵收個案面積得以決定，其方法表面上看來非常合理且科學，其實卻不然。實際上，評估過程中『引進之人口數』與『住宅區與商業區容積率』是決定區段徵收範圍大小最關鍵之兩個因素，但其數量大小如何決定，於區段徵收計畫書內鮮少被提及，或者僅提及乃依據相關法令規定辦理含糊帶過，但主辦單位為合乎前述各項規定，常採取擴大區段徵收範圍，同時降低引進人口數及住宅區與商業區容積率之策略。…區段徵收範圍大小，除欠缺理論根據外，更因一些有心人士，常利用區段徵收名義，進行土地投機，使得區段徵收範圍超出原來需求。如此一來，區段徵收完成後，土地大量釋出，造成供給過剩，與土地價格低落，結果使得政府取得剩餘可建地，無法如期標售完畢（如臺北大學特定區與新北市（原臺北縣）淡海新市鎮），嚴重影響區段徵收資金回收。」<sup>319</sup>上開文獻指出地方政府、財團及派系緊密合作的結果，可能導致徵收後土地閒置率高、使用率低。以臺中烏日高鐵站周遭土地為例，由於至今仍多數閒置荒涼，無明顯規劃的景象（部分勉強充作收費停車場），可證區段徵收的制度設計確有可能造成土地無法合理使用的現象。

## 五、小結

我國區段徵收制度於土地法訂定之初，承襲國父遺教之主張，由政府照價收買擬建設地區的土地，以防止私人壟斷土地，進而實現漲價歸公的理想。迄至 1986 年修正平均地權條例時，創設抵價地模式的區段徵收，而漸漸將其政策性功能轉變為公部門藉由公權力行使，強制取得私人的土地所有權，以促進土地利用價值的強制性土地開發事業。<sup>320</sup>換言之，現階段區段徵收的設

---

<sup>319</sup> 黃坤省、王慈徽，〈臺灣區段徵收實務之優缺點探討〉，《土地問題研究季刊》第 1 卷第 1 期，2002 年 3 月，頁 68-69。

<sup>320</sup> 鍾麗娜，〈區段徵收法制變遷之回顧與展望〉，《土地問題研究季刊》第 8 卷第 3 期，2009 年 9 月，頁 106。

計理念，是由土地所有權人提供土地，政府提供開發費用，強調土地所有權人與政府共需利益「合作開發」的性質。

雖區段徵收可能具備上開效益，但由於區段徵收具強制性的特質，為徵收的一種態樣，屬公益徵收制度的一環，其獨特性不應異於徵收制度的一般法理之外，仍須一一檢視是否合於公益徵收的要件。例如區段徵收的公共利益應如何思考及判斷？以下將進一步加以論述。

### 第三節 區段徵收與公共利益衡量基本概念之探討

就與土地徵收公共利益相關的國內既有文獻而言，學者陳新民（1986）先就德國財產權保障加以探討，進而論及公益徵收概念的形成與發展；<sup>321</sup>李建良（1986）雖非針對土地徵收的公共利益做分析，惟其就公益概念作完整的探討，亦提出公共利益具體化的方式，對區段徵收未來公共利益如何具體化及制度上的保障頗有助益；<sup>322</sup>吳鋼立（1998）奠基於公共政策的立場，論述公共利益的定義及與規劃思潮的關係，指出公共利益的界定應經由公開論辯產生，而此定義應建構在真正社會共識的基礎上；<sup>323</sup>林圭宏（1999）從公共利益定義、具體化及實踐來探討民間參與公共建設土地徵收的申請及土地徵收的正當程序；<sup>324</sup>鍾麗娜（2009）則先將我國區段徵收法制度的變革做歷史性的考察，並以此為基礎研究區段徵收公共利益的缺失，包括開發完成後可建築用地處理方式的曲解及區段徵收地價補償標準的缺憾；<sup>325</sup>陳仲嶙（2011）從我國土地徵收相關法律及相關大法官解釋出發，討論「私用」徵收的違憲審查標準議題，並認為私用徵收的發動必須出於「追求極為重要的政府利益」始為合憲；<sup>326</sup>陳文棋（2011）從土地徵收的要件及程序探討公共利益衡量標準及機制。<sup>327</sup>鍾麗娜（2011）則由權力的觀點檢視區段徵收制度，認為過去政府在辦理區段徵收時，未確實合於公共利益，在權力操作下，原

---

<sup>321</sup> 陳新民，〈憲法財產權保障之體系與「公益徵收」之概念〉，《政大法學評論》第 33 期，1986 年 6 月。

<sup>322</sup> 李建良，《從公法學的觀點論公益之概念與原則》，中興大學法律學研究所碩士論文，1986 年 6 月。

<sup>323</sup> 吳鋼立，〈規劃思潮與公共利益概念的演變—建構一個新的規劃典範來尋找公共利益〉，《人與地》第 179/180 期，1998 年 11/12 月。

<sup>324</sup> 林圭宏，《土地徵收程序之研究—由民間參與公共建設觀點論之》，1999 年 7 月 1 日，國立政治大學地政學系碩士班碩士論文。

<sup>325</sup> 鍾麗娜，〈區段徵收法制變遷之回顧與展望〉，《土地問題研究季刊》第 8 卷第 3 期，2009 年 9 月。

<sup>326</sup> 陳仲嶙，〈徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心〉，《臺大法學論叢》第 40 卷第 3 期，2011 年 9 月。

<sup>327</sup> 陳文棋，《土地徵收法制有關公共利益衡量之研究》，國立政治大學碩士在職專班碩士論文，2011 年 6 月。

土地所有權人被排除於區段徵收決策過程。<sup>328</sup>本研究計畫將以既有文獻為基礎進行區段徵收公共利益的研究，先討論公共利益的意涵，並從立法、行政及司法三個層面談論區段徵收的公共利益，以作為本研究論述的基礎。

### 一、「公益徵收」的概念

從憲法與法律的角度評析土地徵收制度，土地徵收制度僅於憲法第 108 條第 1 項第 14 款「中央與地方權限」中出現「公用徵收」的字眼。國家因「公共事業」的需要，對人民受憲法保障的財產權，以法定程序予以剝奪，調和私權與公益而生的制度，即所謂「公用徵收」，<sup>329</sup>目的是將被徵收的標的物提供公共事業所欲實現公共任務的使用。<sup>330</sup>此概念源自「古典公用徵收理論」，其主要特徵之一，即僅有為「公共事業」的目的時，始能徵收。惟早於我國憲法制定（民國 35 年 12 月 25 日）前，中華民國（舊）土地法已於民國 19 年公布，並於第五編第 335 條以下專章規定「土地徵收」的要件，第 335 條規定：「國家因公共事業之需要，得依本法之規定，徵收私有土地。」第 336 條第 12 款規定：「前條所稱公共事業，以適合於左列各款之一者為限。十二、其他以公共利益為目的之事業。」雖公用仍是徵收目的中的基本假設，但徵收概念的範疇已擴充至「公共利益」所必須，<sup>331</sup>似乎實質承認「公益徵收」的概念。

而後與徵收有關的大法官解釋已突破憲法「公用徵收」的概念，而將範圍擴及於「公益徵收」。首先，司法院釋字第 400 號解釋提到：「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。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權

---

<sup>328</sup> 鍾麗娜，〈由權力的觀點審視抵價地式區段徵收之研究〉，《土地經濟年刊》第 22 期，2011 年 7 月。

<sup>329</sup> 陳立夫，〈析論我國土地徵收法制上之爭議問題〉，《臺灣土地研究》第 11 卷第 1 期，2008 年 5 月，頁 4-5

<sup>330</sup> 葉百修，〈行政院公用徵收裁判之研究〉，1994 年 6 月，行政院印行，頁 14。

<sup>331</sup> 陳新民，〈公益徵收之目的〉，《憲法基本權利之基本理論（上冊）》，1990 年 1 月出版，頁 356。

之意旨。」其他尚有數號解釋，有「為公用之需要」<sup>332</sup>、「應以興辦公共利益為目的之公共事業或公用事業之必要者為限」<sup>333</sup>或「因公共事業之需要」<sup>334</sup>的文字，與釋字第 400 號解釋的「公用或其他公益目的」(釋字第 516 號及釋字第 652 號解釋同此意旨)<sup>335</sup>用語略有不同，但釋字 400 號所定義的徵收目的為涵蓋範圍最廣者，確立了「公益徵收」的概念。<sup>336</sup>若從現行土地法第 208 條的「公共利益」及土地徵收條例第 3 條的「公益」字眼以觀，條文解釋上亦非僅限於「公用」的情形，應可認為已承認「公益徵收」的概念。由於憲法第 23 條對限制人民自由權利的政府行為，在目的上以「防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益」為要求，且「公用徵收」無法配合現代國家面對的複雜而快速變化的社會經濟環境，因而現代國家從「公用徵收」邁向「公益徵收」似乎為不得不然的結果。<sup>337</sup>所謂「公益徵收」，基於保障人民財產權的精神，徵收的要件需合於公共利益與比例原則<sup>338</sup>、程序需符合正當法律程序及給予人民公正的補償。換言之，公益徵收必須以符合公共利益及正當法律程序作為前提，非謂給予公正的補償即無侵害人民的財產權。學者陳新民更進一步指出，由於徵收是以「人民財產權具體的損失」為代價，土地徵收的公共利益與一般公共利益所指涉的範圍應不盡相同。以下將先介紹公共利益的意涵，繼之討論區段徵收公共利益的概念。

## 二、公共利益之意涵

探討公共利益議題，須將此問題分為兩個層次，第一：有無公共利益存

---

<sup>332</sup> 司法院大法官解釋釋字第 236 號。

<sup>333</sup> 司法院大法官解釋釋字第 409 號。

<sup>334</sup> 司法院大法官解釋釋字第 425 號。

<sup>335</sup> 司法院大法官解釋釋字第 516 號及第 652 號解釋：「國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。」

<sup>336</sup> 陳仲嶙，〈徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心〉，《臺大法學論叢》第 40 卷第 3 期，2011 年 9 月，頁 1040。

<sup>337</sup> 同上註，頁 1057。

<sup>338</sup> 所謂「比例原則」，本身包括三個次要概念：妥當性原則、必要性原則及狹義比例原則。妥當性原則是一種目的導向的要求，要求侵犯人權的措施必須確實能達到立法目的；必要性原則是指在所有能夠達到立法目的的方式中，必須選擇予人民最少侵害的方法；狹義比例原則是指對人民所為限制，即使已合乎公益考量，或依法律所決定的目的、手段皆為恰當，但是否與其所追求的公益間取得均衡，仍須進一步審酌。(參照陳新民著，《中華民國憲法釋論》，2002 年 4 月修正 4 版，頁 170-171。)

在？此為本質上的問題；第二：如果有公共利益，何謂公共利益？應如何解釋公共利益？徵收的公共利益與一般公共利益有何不同，應如何制度化區段徵收公共利益的判斷？由於區段徵收制度涉及國家對土地如何規劃使用及如何向人民取得土地的政策選擇，亦涉及法律適用問題，以下將以公共政策、都市計畫規劃及法學的觀點討論此議題。

(一)「公共利益」是否存在？

公共政策學者卡門(Gerald Column)曾提出四個論點來支持公共利益的存在：

1. 一個多元的社會中必須存在一些共同的價值觀，才能維持此社會的運作，而此共同的價值觀就是公共利益的基礎。
2. 社會成員在大眾表決時，除了支持自己的個人利益外，也會支持建構一個好社會的構想，而這動機就是公共利益的表徵。
3. 保障公共利益可減少外部成本的存在及維持必要公共財。
4. 公共利益是維持公共政策合理性及社會正義的基礎。<sup>339</sup>

(二)「公共利益」可否定義？

雖不少學者支持公共利益的存在，但對公共利益如何定義及解釋，卻有相當大的差異，大部分學者雖試圖將公共利益加以闡釋，但仍無法獲得具體的內涵。李建良指出：

早期學者如 Fleiner, Lauer, Neumann 等認為對於公共利益概念而言，一個絕對普遍有效且可適用於任何情況的定義，是不可能的。其理由主要有二：一是個別法律領域之本質及目的並不相同；二是，公共利益概念之內涵往往會受到當時社會關係之影響與限制，而社會、文化、政治之結構卻往往快速的變遷。因此，任何嘗試去求得

---

<sup>339</sup> Gerald Colm. 1967. "The Public Interest: Essential Key to Public Policy," in the Public Interest, edited by C.J.Freidrich. New York: Atherton Press. 轉引自吳鋼立，〈規劃思潮與公共利益概念的演變—建構一個新的規劃典範來尋找公共利益〉，《人與地》第 179/180 期，1998 年 11/12 月，頁 75。

絕對普遍有效的定義，一定會觸礁而失敗。Von Laun 更激烈地表示，不僅無法得到一般且絕對有效之定義，甚至個別的定義都不可能。<sup>340</sup>

至於近期學者如 H. H. Rupp 則認為，公益無法定義，必須隨不同時代從社會大眾的理解來認定，若硬性定義可能會喚回個人主義決定論（individualistischer Dezisionismus）的幽靈，不利民主社會的發展。

341

陳新民則進一步指出公益表現在其內容具有高度的「不確定性」，這種內容不確定性，可以表現在「利益內容」及「受益對象」的不確定性，即公益內容隨著發展的及動態的國家社會情形而有所不同，且愈處於變動迅速的社會，愈價值多元化的社會，對於「利益」的價值判斷標準愈不一，共識愈難求。<sup>342</sup>

### （三）公共利益的價值判斷

陳新民認為公益是經過「價值斟酌」後的產物，公益受益人不以「數量優勢論」，只要基於一個已獲憲法或法律所承認的價值標準，則受益人即使只居社會上的少數，亦不失為公益，<sup>343</sup>換言之，此是由「人」的受益轉化為「目的」的「價值」之上，是憲法內不涉及「多數利益人」的「價值決定」，得以具有「公益」的價值。<sup>344</sup>其次，從歷史潮流來看「公共利益」與「私益」的關係，大致可分為兩種不同觀點，一派認為公共利益超越個人利益，公共利益與個人利益必然對立，此為「對立論」或稱「國家主義

---

<sup>340</sup> 李建良，《從公法學的觀點論公益之概念與原則》，中興大學法律學研究所碩士論文，1986年6月，頁108。

<sup>341</sup> 李建良，《從公法學的觀點論公益之概念與原則》，中興大學法律學研究所碩士論文，1986年6月，頁109。

<sup>342</sup> 陳新民，《中華民國憲法釋論》，臺北：三民書局，2002年4月修正4版，頁163。

<sup>343</sup> 同上註，頁164。

<sup>344</sup> 以土地徵收為例，土地徵收之制度乃國家為了某些「目的」之需要，對於人民財產權（土地所有權）有償的予以剝奪。而國家實行此一「強制性」的權力，按法理來說，乃國家必須基於「公共利益」之故，而且必須基於「重大」之公益方得為之。於此對於可行徵收權之「公益」而言，其在「層次上」必須有足夠的理由使之居於被剝奪之私人權利或其他公共利益之上。引自林圭宏，《土地徵收程序之研究—由民間參與公共建設觀點論之》，國立政治大學地政學系碩士班碩士論文，1999年7月1日，頁37。

及單一觀」的觀點；另一派認為公共利益是個人利益的集合，因公共利益與個人利益得以相互調和，此為「併合論」或「個人觀」的觀點。<sup>345</sup>「對立論」的觀點因壓抑個人權益，容易成為極權主義的立論基礎；<sup>346</sup>反觀「併合論」因強調「公共利益是根基於個人權益」，較能彰顯現代公民社會的特色，以此作為公共利益價值判斷的思維根本，可得到一種具體化公共利益的機制，即在一個多元的社會中，以經充分公共意識溝通的方式，來找尋公共利益。

由於公共利益僅能透過價值衡量及價值判斷的方式試圖拼湊全貌，而此內容需彈性的由社會、國家法秩序的價值加以決定，而國家公益的需求，往往因不同的價值標準而有所差異，以致在相同事件，發生公共利益衝突的現象，此時僅能透過社會共識的討論，在諸多待斟酌的價值標準中，選擇一個最優先的價值標準，<sup>347</sup>此即「公共利益衡量機制」，而創造一個讓公眾得以溝通的平臺及管道，是制度化建立公共利益的重要方式。此與目前西方一派新的公共利益理論，即主要是以哈伯瑪斯（Jürgen Habermas）的批判理論所發展的「溝通理性」（communicative rationality）理論相符，該理論強調一個無權力壓迫的環境中，藉由解放的認知興趣（emancipator knowledge interest）及開放、互動的程序，讓社會大眾及決策者共同來界定公共利益，並討論其實踐方法。<sup>348</sup>至於雖有理論認為應以統計計量模式及系統分析方法來將公共利益予以量化，惟自然科學所用的實證方法不適用於動態、多變的決策環境，當決策者面臨相抵觸的目標與對立的價值觀時，很難客觀決策而不受個人價值觀影響，<sup>349</sup>是以強求將公共利益量化常會因過多失真的假設及控制變數，而失去客觀真實，且更容易導致以專業之名，行中央集權、由上而下的決策模式，反不利於公共利益的發現。

---

<sup>345</sup> 陳新民，〈公共利益的概念〉，《憲法基本權利之基本理論（上冊）》，臺北：元照出版公司，1990年1月出版，頁166-170。

<sup>346</sup> 江明修，《公共行政學－理論與社會實踐》，五南圖書出版公司，2003年3月初版，頁47。

<sup>347</sup> 陳文棋，《土地徵收法制有關公共利益衡量之研究》，國立政治大學碩士在職專班碩士論文，2011年6月，頁25。

<sup>348</sup> 吳鋼立，〈規劃思潮與公共利益概念的演變－建構一個新的規劃典範來尋找公共利益〉，《人與地》第179/180期，頁81。

<sup>349</sup> 同上註，頁78。

是以或以哈伯瑪斯批判理論為基礎所發展的溝通理性理念為基礎來界定公共利益，該理論主要特點有二：<sup>350</sup>

1. 強調藉由語言學的溝通理論及理想言詞情境的假設，達到一種真誠、非扭曲的溝通 (undistorted communication)；
2. 強調藉由解放的知識認知 (emancipator knowledge interest)，去對既有不合理社會權力結構予以解構與重建，並將應得的權力還給弱勢團體 (empower the powerless)。

雖然溝通理論所預設的「理想言詞情境」於現實社會不存在，而飽受批評，但該理論蘊含決策者不應由上而下、中央極權地單向方式決定公共利益，指出公共利益的界定應該是在公平、公開、雙向互動的程序中產生，公共利益必須不斷地界定，而此必須建構在社會脈動與社會大眾基礎上，<sup>351</sup>此種思想也與前述的公益與私益「併合論」的觀點相符。

#### (四) 從法律體系看公共利益的具體化

從以上討論可以得知公共利益無法定義，在面對眾多價值選擇時，僅能透過社會討論、溝通試圖探詢最為優先的利益或價值。若以此觀點在法學領域內討論，可從憲法及立法、司法、行政作為進一步談論如何具體化公共利益。法律體系內所追求的公益，最重要的決定因素，便是由憲法所導源出的公益理念，憲法本身就包含許多「價值要素」，可作為公益具體化的出發點，但為了不使憲法所揭櫫的公益概念成為空泛條文，必須藉由立法使其具體化。<sup>352</sup>立法過程形諸的另外一個意義是透過成文化過程的公開討論以界定公共利益，F. M. Marx 教授指出：

「公共利益的『內容拘束力』，必須在一個開放的社會中，用以論究一個公益可能達成目的與否的資訊，必須廣為大眾所週知，大眾方可藉此形成正確的價值判斷，來影響立法者之立法行為。因而藉『公

---

<sup>350</sup> 吳鋼立，〈規劃思潮與公共利益概念的演變—建構一個新的規劃典範來尋找公共利益〉，《人與地》第 179/180 期，頁 81。

<sup>351</sup> 同上註，頁 82。

<sup>352</sup> 陳新民，〈公共利益的概念〉，《憲法基本權利之基本理論（上冊）》，臺北：元照出版公司，1990 年 1 月出版，頁 141-160。

開討論』，也就是民主程序來決定公益，使該公益之形成，更具說服力。」<sup>353</sup>

再者，因公共利益屬不確定法律概念，立法者僅是以概括的「價值觀念」予以立法，<sup>354</sup>為使公共利益的實現能被充分討論並加以落實，於行政程序過程中，仍應不斷地與價值被侵害及犧牲的人進行公平、雙向的溝通，以確定個案的公共利益符合憲法及立法體現的公共利益；至於司法作為的審判行為，P. Häberle 教授指出法院的審判行為，可促使公益概念在個案中具體實現，學者 Erik Wolf 則謂法官負有在個案，依其法學者共通的「內在客觀感覺」來對公益條款為「價值之充實」。<sup>355</sup>

### 三、區段徵收應符合的公共利益

土地徵收制度涉及土地利用，為土地開發及使用分區、用地別變更的一環，需「興辦事業計畫」或「土地使用計畫」（如都市計畫）作為指導。由於土地徵收是在土地使用計畫指導下，就已依土地使用規劃劃定的各種土地使用方式類別，不得以所採行的用地取得方式之一，區段徵收的公共利益為何？判斷的時機是否應明確區隔？以下將先就區段徵收與都市計畫（通常即為區段徵收的土地使用計畫作介紹），繼之分析區段徵收應符合的公共利益。

（一）都市計畫階段與區段徵收程序的公共利益有所不同，應分別審查

#### 1. 都市計畫與區段徵收的關連性

我國司法院大法官釋字第 513 號明文指出：「都市計畫法制定之目的，依其第一條規定，係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展。都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律別有規定外，各級政府所為土地之使用或徵收，自應符合已確定之都市計畫，若為增進公共利益之需要，固得徵收都市計畫區域內之土地，惟因其涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照

---

<sup>353</sup> 陳新民，〈公共利益的概念〉，《憲法基本權利之基本理論（上冊）》，臺北：元照出版公司，1990年1月出版，頁160。

<sup>354</sup> 同上註，頁165。

<sup>355</sup> 同上註，頁165。

都市計畫法之相關規定。」都市計畫法第 1 條及第 3 條明文規定，都市計畫目的是為改善居民生活、促進市、鎮、鄉街有計畫的均衡發展，就一定地區內有關都市生活的經濟、交通、衛生、保安、國防、文教及康樂等重要設施，作有計畫的發展，並藉由管制土地使用分區，對土地作合理的規劃，明白指出都市計畫為土地政策裏作為一種土地使用計畫的位階。我國的土地規劃及管制體系大抵可以附圖 6 來予以呈現，目前最為上位的「國土計畫法」仍屬草案階段，尚未經立法院審查通過，因此現階段的法定計畫大抵為區域計畫及都市計畫：<sup>356</sup>

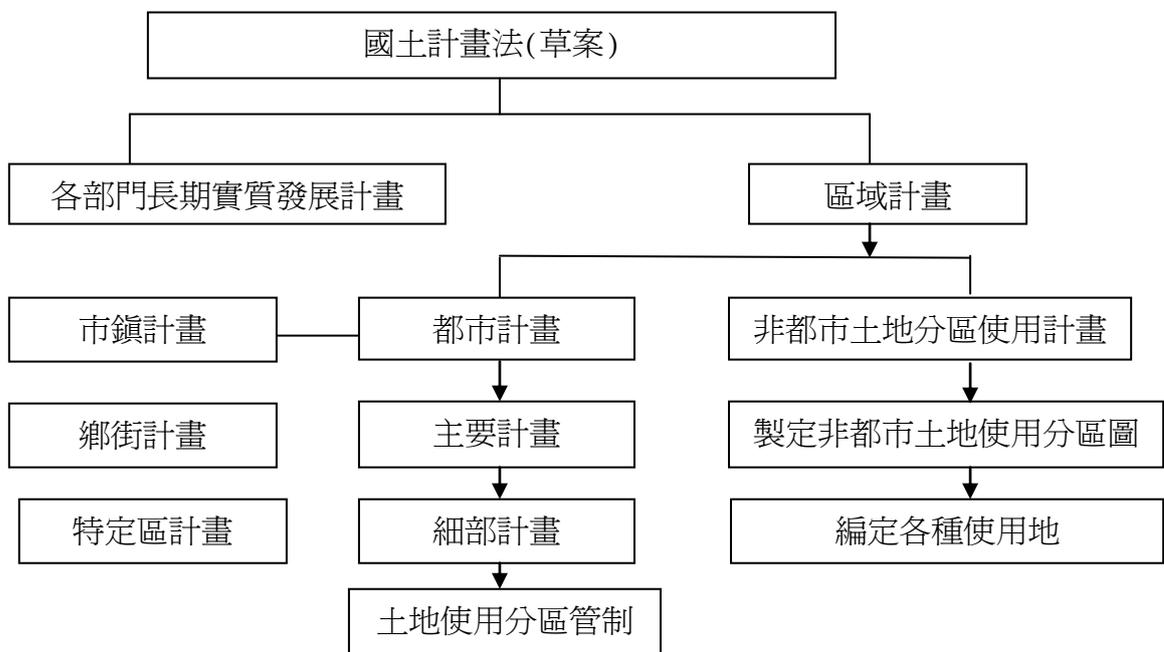


圖 6 我國土地規劃與管制體系

資料來源：徐世榮、廖麗敏著，〈建構民主人權的土地政策〉，《臺灣社會研究季刊》第 84 期，2011 年 9 月，頁 406。

都市計畫法第 52 條前段規定：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。」可看出都市計畫指導徵

<sup>356</sup> 徐世榮、廖麗敏著，〈建構民主人權的土地政策〉，《臺灣社會研究季刊》第 84 期，2011 年 9 月，頁 406

收的進行；而都市計畫法第 58 條第 1 項規定：「縣（市）（局）政府為實施新市區之建設，對於劃定範圍內之土地及地上物得實施區段徵收或土地重劃。」亦可看出徵收是作為都市計畫用地取得的手段之一，徵收與都市計畫實具密切關係。

區段徵收作為徵收形式的一種，雖從我國區段徵收的法源可知（參照第三章第一節）辦理區段徵收的目的不排除非都市土地的開發建設或更新，但行政院以民國 78 年 9 月 19 日台 78 內地字第 23088 號函強制規定：「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發。」後，我國辦理幾乎皆以「擴大、擬定或變更都市計畫」作為區段徵收辦理依據。從本章第一節區段徵收的流程說明與流程圖及區段徵收實施辦法的規定，可得知區段徵收的準備作業程序，包括區段徵收範圍勘選須依已發布實施的細部計畫辦理<sup>357</sup>或擬辦區段徵收地區，應由區段徵收單位會同需地機關及都市計畫、環保、交通等相關單位配合都市計畫發展之需要勘選<sup>358</sup>等的規定，與都市計畫審議內容息息相關，而區段徵收後土地的分配設計均須依照各該都市計畫土地使用分區管制及建築設計辦理，更可看出都市計畫與區段徵收的緊密關係。

## 2. 都市計畫階段與區段徵收程序的公共利益

都市計畫與區段徵收具緊密關係，徵收往往依附於土地使用計畫之下，都市計畫審議通過的內容是否能作為區段徵收公共利益擔保的問題遂迭生爭議，以下整理學者對此問題的見解。

### （1）都市計畫與區段徵收審查的公共利益不同：

學者楊松齡指出，在土地徵收計畫的整體制度下，土地使用計畫與土地徵收於公共利益的判斷，大致可分為三個階段：一為在土地使用計

---

<sup>357</sup> 區段徵收實施辦法第 3 條規定：「都市計畫規定應辦理區段徵收地區，其細部計畫已發布實施且明確記載區段徵收範圍者，依其範圍辦理；未明確記載區段徵收範圍者，由需用土地人會同當地直轄市或縣（市）主管機關及其他相關機關勘選。」

<sup>358</sup> 區段徵收與都市計畫業務聯繫作業要點第 3 點規定：「擬辦區段徵收地區，應由區段徵收單位會同需地機關及都市計畫、環保、交通等相關單位配合都市計畫發展之需要勘選之。」第 4 點第 1 項規定：「經選定辦理區段徵收地區，直轄市或縣（市）政府區段徵收單位應會同需地機關及都市計畫單位適時提供區段徵收評估分析報告書，供都市計畫作業及審議之參考。」

畫階段，考量分區是否合於土地利用的公共利益，著重在「地用」的思考；二是就該土地興辦事業判斷是否合於公共利益，就已確定土地使用的興辦事業主體，進行合理及適當性的審查；三是考慮徵收的公共利益，對徵收手段的急迫及必要性為審查。<sup>359</sup>學者認為土地使用計畫的公共利益為徵收的背景公益，與徵收公益的價值判斷並不相同，無法作為土地徵收公共利益的擔保。<sup>360</sup>

學者劉如慧則指出，「土地徵收雖然是實施都市計畫的工具之一，但能否採行，端視徵收的各項要件是否滿足而定，單是都市計畫本身並不足以正當化徵收處分。」<sup>361</sup>「都市計畫是以大範圍的整體空間作為規劃對象，從計畫觀點考慮公共福祉，具有抽象性，計畫形成過程中並未考慮個案徵收之各項要件是否具備。」<sup>362</sup>是以，徵收階段是否合於公共利益、比例原則及必要性須獨立判斷，非謂都市計畫審議通過後，即不必審查徵收階段的公共利益。

以區段徵收程序來看，由於都市計畫為土地使用計畫，其公共利益的審查應著重於「土地利用」的公共利益，且因區段徵收的辦理依據，大致為「擴大、擬定或變更都市計畫」，其興辦事業通常即是「都市計畫」。是以辦理區段徵收時，於「都市計畫」階段應同時考量第一階段「地用」的問題及第二階段「事業計畫合理性及適當性」的問題，與區段徵收公共利益的審查應分別而論，不能以都市計畫審議通過的內容作為區段徵收公共利益的擔保。

(2) 若都市計畫合於一定條件，原則上可作為徵收的擔保：

另有文獻指出都市計畫理論上可作為區段徵收公共利益的擔保。<sup>363</sup>

---

<sup>359</sup> 楊松齡，〈土地徵收之公共利益判斷〉，發表於臺灣土地法學雜誌社 2012 年 2 月 18 日舉辦之「土地五法修法研析研討會—土地正義與居住正義之實踐」，預計於 2012 年 3 月刊登於臺灣環境與土地法學雜誌創刊號。

<sup>360</sup> 同上註。

<sup>361</sup> 劉如慧，〈都市計畫之附屬徵收—最高行政法院 96 年度判字第 01442 號判決評析〉，《月旦法學雜誌》第 201 期，2012 年 2 月，頁 229。

<sup>362</sup> 同上註。

<sup>363</sup> 陳立夫，〈土地徵收·都市計畫與徵收前之協議程序〉，《土地法研究（二）》，臺北：新學林出版股份有限公司，2011 年 6 月，1 版 1 刷，頁 249；何憲棋，〈區

但學者進一步指出，以目前臺灣都市計畫法的立法設計及運作情形來看，都市計畫是否能作為徵收公共利益的擔保，應從下列幾個面向觀察：「有關都市計畫之形成過程中，民眾參與程序是否充分？計畫之內容是否確實具有經公私益比較衡量後之公共利益？乃至其救濟機制如何？」<sup>364</sup>

首先，學者陳立夫指出由於我國都市計畫的內容是依據現在及既往情況，並預計 25 年內的發展情形而訂定，<sup>365</sup>而都市計畫經發布實施後，往往因社會、經濟、產業等發展情況，未必與計畫擬定之初所預測者相同，致有對於實施中的計畫內容為檢討修正的必要，但我國現有的都市計畫不乏長時間未依法定期通盤檢討並為必要的變更者，不合於現實實際情況與需求，若依其計畫逕予區段徵收時，是否能作為區段徵收公共利益的擔保，實有疑義。<sup>366</sup>

學者林明鏘亦指出都市計畫審議時，經常是就土地整體規劃的角度出發，考慮制定都市計畫的法令依據、計畫年期、計畫範圍、政策計畫、都市發展預測及分析、土地使用、交通運輸和公共設施等，另亦包含財務計畫、實施進度及經費等非屬實質規劃等部分，做整體土地使用分區的劃設，較未實質考量原土地所有權人房地財產權保障，即私人權益的部分，遑論實質將公共利益比較衡量。更何況由於都市計畫與政策決定息息相關，經常給予外界「都市計畫是政策決定的下游工程」的誤認，<sup>367</sup>沒有發揮自身的自主性，是否有確實依照專業考量各個涉及都市計畫的利益，備受質疑。另外，現行都市計畫程序原則上包含「擬定階段」、由都市計畫委員會審議都市計畫的「審議階段」、於地方政府公開展覽

---

段徵收制度土地分配方式之研究》，國立政治大學地政學系碩士論文，2001 年，頁 48。

<sup>364</sup> 陳立夫，〈土地徵收·都市計畫與徵收前之協議程序〉，《土地法研究（二）》，臺北：新學林出版股份有限公司，2011 年 6 月，1 版 1 刷，頁 249。

<sup>365</sup> 都市計畫法第 5 條：「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況訂定之。」

<sup>366</sup> 陳立夫，〈土地徵收·都市計畫與徵收前之協議程序〉，《土地法研究（二）》，臺北：新學林出版股份有限公司，2011 年 6 月，1 版 1 刷，頁 250。

<sup>367</sup> 林明鏘，〈都市計畫法與現代法治國家〉，《國土計畫法學研究》，臺北：元照出版有限公司，2006 年 11 月 1 日，頁 46。

30 日並舉行說明會的「公開階段」、「核定階段」及因重大事由或通盤檢討變更都市計畫的「變更程序」，<sup>368</sup>我國討論都市計畫的文獻指出我國都市計畫階段及審議過程中未落實民眾參與機制。以下主要整理林明鏘所指出目前都市計畫程序上的問題，並參照內政部民國 100 年 4 月 20 日台內營字第 1000802567 號函加以介紹：

甲、都市計畫委員會獨立性不足：

(甲) 依都市計畫法第 74 條<sup>369</sup>的規定，目前中央及地方皆設有都市計畫委員會，但目前都市計畫委員會如何有效進行審議或研究、各級都市計畫委員會層級是否應該簡併、權責應該如何劃分等，都市計畫法皆付之闕如。<sup>370</sup>

(乙) 各級都市計畫委員會理論上應該斟酌都市發展的利益，獨立行使職權，但因各級都市計畫委員會委員皆由行政機關任命<sup>371</sup>，都市計畫委員會與各級行政機關彼此間存在緊密關係，如何在審議過程中確保各級都市計畫委員會的獨立性，而避免淪為行政機關首長貫徹施政理念，而被犧牲的背書機關，實為一大難題。<sup>372</sup>

乙、缺乏民眾參與機制：

(甲) 都市計畫擬定階段沒有任何人民可以參與表示意見，於審議階段始舉行說明會，及以書面表示意見，不僅未能事先有效地彙集各方面利益及意見，而無法使人民共同決定當地規劃

---

<sup>368</sup> 同上註，頁 49。

<sup>369</sup> 都市計畫法第 74 條第 1 項規定：「內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。」

<sup>370</sup> 林明鏘，〈都市計畫法與現代法治國家〉，《國土計畫法學研究》，臺北：元照出版有限公司，2006 年 11 月 1 日，頁 48。

<sup>371</sup> 各級都市計畫委員會組織規程第 4 條第 3 項：「都市計畫委員會委員，由內政部、各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別就左列人員派聘之：一、主管業務機關首長或單位主管。二、有關業務機關首長或單位主管或代表。三、具有專門學術經驗之專家。四、熱心公益人士。」

<sup>372</sup> 林明鏘，〈都市計畫法與現代法治國家〉，《國土計畫法學研究》，臺北：元照出版有限公司，2006 年 11 月 1 日，頁 48。

內容，也變相拖延決定（即核定）的時程。<sup>373</sup>

(乙) 都市計畫法第 19 條前段<sup>374</sup>規定，主要計畫送該管政府都市計畫委員會審議前，應先公開展覽及舉行說明會，並由人民在公開展覽期間以書面表示意見。由於該條文僅規定登報週知，並未規定一一通知未來可能因此都市計畫而將執行區段徵收的被徵收人，許多土地所有權人於區段徵收階段始知都市計畫及區段徵收案，喪失於都市計畫階段表達意見之機會，現行都市計畫階段民眾參與保障頗為不足。

內政部民國 100 年 4 月 20 日台內營字第 1000802567 號函訂定「都市計畫草案以區段徵收方式辦理開發應行注意事項」，第 4 項規定：「都市計畫主管機關辦理都市計畫草案公開展覽事宜，應依規定公告及登報週知，並印製公開展覽說明會及地點之傳單，責請村（里）幹事轉發至計畫區內住戶，同時依三個月內之土地登記簿所載住所，以平信書面通知以區段徵收方式辦理開發範圍內之土地所有權人。」明定於都市計畫階段須通知區段徵收被徵收人，始被徵收人能得知都市計畫內容，並於審議期間表示意見，以修正都市計畫法第 19 條的缺失。但因目前人民無法於「擬定階段」參與都市計畫的程序，以共同形塑都市計畫內容的形成，縱以書面表示意見仍無法獲得充分回應，為減少未來紛爭，應仍有再進一步改善的可能與必要。

### 丙、缺乏資訊公開制度

我國都市計畫階段民眾缺乏面對面協商及理性溝通的機會，且我國都市計畫個案的規劃作業因採保密方式，相關資訊於規劃階段取得不易，計畫公開展覽後，民眾又需定點向展覽機關申請閱覽書圖，此

---

<sup>373</sup> 同上註，頁 50。

<sup>374</sup> 都市計畫法第 19 條規定：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報週知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。」

等資料的製作對民眾而言不易閱覽且不易了解，民眾經常處於嚴重資訊不足及參與不足的情況。<sup>375</sup>

#### 丁、擬定或審議標準不明

依我國都市計畫相關法律規定，無論是擬定都市計畫或核定都市計畫的標準，目前皆未有明確的審查或擬定標準。<sup>376</sup>學者周志龍指出，由於臺灣都市計畫的規劃主要是考量「都市活動系統的空間需求分析」及「密度參數及區位需求條件」，因而都市計畫制度成爲因應臺灣工業化過程中，人口與經濟活動在都市快速集結擴充的治理制度，被簡化成爲是一個支配在「人口導向的土地使用規劃」上，全然是一個強調「量」的變遷管制性機制。<sup>377</sup>依據行政院經濟建設委員會統計資料顯示，2001 年全臺總人口爲 2,234 萬人，但發布了 451 個都市計畫，面積 44.7 萬公頃，都市計畫的目標人口爲 2,482 萬人，但當時的都市計畫實際人口卻僅 1,741 萬人（約 500 萬人居住於鄉村），兩者落差高達 741 萬人，且當時全國總人口亦不過爲 2,234 萬人；2009 年全臺總人口爲 2,311 萬人，發布的都市計畫減爲 435 個，但面積卻增爲 47.5 萬公頃。再依其 2010 年的最新人口推估，全臺人口最高峰約在 2025 年達 2,357 萬人（之後開始減少），已低於 2001 年所發布都市計畫目標人口 2,482 萬人，但卻仍不斷擬定「新訂或擴大都市計畫」。<sup>378</sup>學者周志龍指出，此已導致臺灣「過度的都市計畫」與「土地的過度消耗」，<sup>379</sup>不僅是未顧及環境的開發方式，更使得土

---

<sup>375</sup> 楊福銘，《從公共利益觀點探討都市計劃之民眾參與》，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文，2003 年 7 月，頁 51-52。

<sup>376</sup> 林明鏘，〈都市計畫法與現代法治國家〉，《國土計畫法學研究》，臺北：元照，2006 年 11 月 1 日，頁 50。

<sup>377</sup> 周志龍，〈臺灣新都市主義與都市規劃的挑戰〉，《都市與計劃》第 31：3 期，2004 年 10 月，頁 195-213。

<sup>378</sup> 鍾麗娜，《都市政治與土地政策之政經結構分析—以臺南科學工業園區特定區開發案爲例》，國立政治大學地政學系及私立中國地政研究所博士論文，2012 年 1 月，頁 49。

<sup>379</sup> 周志龍，〈臺灣新都市主義與都市規劃的挑戰〉，《都市與計劃》第 31：3 期，2004 年 10 月，頁 198。

地成爲地方派系的炒作工具，顯已悖離都市計畫本質與理論。<sup>380</sup>是以，現行都市計畫程序是否確實審議及衡量公公益，實有疑問。

綜上，由於都市計畫委員會獨立性不足、未給予人民充分理解都市計畫內容及參與決策的過程，審議的原則及核定的標準更付之闕如，都市計畫實無法作爲區段徵收公共利益的擔保。學者林明鏘進一步指出，以我國目前都市計畫的立法設計及運作現況來看，由於我國都市計畫法制立法密度不高，加上行政權濫用計畫形成的自由或專業裁量<sup>381</sup>似僅考慮「政策」或「效益」的問題，未考慮「人權」的問題，人民財產權的內容未受到立法者有效的保障。

### 3. 小結

無論是認爲都市計畫與區段徵收的公共利益應分別視之的見解，或認爲應從都市計畫程序是否完備而論斷都市計畫是否能作爲區段徵收擔保的見解，從我國都市計畫的審議現況來看，皆難以作爲徵收公共利益的擔保，區段徵收的公共利益應獨立審查。

本研究以爲，從都市計畫審議通過的內容以觀，由於其所考慮的是使用分區劃定、土地使用變更，及對社會、經濟、文化、環境等影響的問題，是以都市計畫階段重視的公共利益，應爲土地使用規劃及是否合理適當等的判斷。區段徵收因直接剝奪人民的財產權，所重視的是「人權」的問題，而非「規劃」或「效益」的問題，因而其所考慮的公共利益，如同學者楊松齡所述，應爲「徵收計畫是否符合公益性」及「對徵收手段急迫性及必要性的審查」，亦即就「徵收方式取得用地的公共利益」進行審查。<sup>382</sup>本研究認爲應分成「都市計畫」與「區段徵收」兩種不同公共利益的審查，並以此爲立論基礎，作爲建立區段徵收公共利益制度性保障的參考。

---

<sup>380</sup> 周志龍，〈臺灣新都市主義與都市規劃的挑戰〉，《都市與計劃》第 31：3 期，2004 年 10 月，頁 201。

<sup>381</sup> 林明鏘，〈從我國大法官解釋論都市計畫之基本問題〉，《國土計畫法學研究》，臺北：元照，2006 年 11 月 1 日，頁 79。

<sup>382</sup> 楊松齡，〈土地徵收之公共利益判斷〉，發表於臺灣土地法學雜誌社 2012 年 2 月 18 日舉辦之「土地五法修法研析研討會—土地正義與居住正義之實踐」，預計於 2012 年 3 月刊登於臺灣環境與土地法學雜誌創刊號。

## （二）區段徵收的公共利益

由於土地徵收奠基於剝奪人民的財產權之上，進而可能影響人民工作權及生存權，「公益徵收」為現代國家面對快速變遷的社會局勢所導致的公權力擴張。而因公益的概念相當廣泛，幾乎所有徵收政府均可找到公益的理由，是以徵收所應具備的「公共利益」，實應於法律中明文規定，並建立具體的違憲審查標準。司法院大法官釋字第 409 號解釋理由書明定：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」；釋字第 513 號解釋文則指出：「都市計畫法制定之目的，依其第一條規定，係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展。都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律別有規定外，各級政府所為土地之使用或徵收，自應符合已確定之都市計畫，若為增進公共利益之需要，固得徵收都市計畫區域內之土地，惟因其涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照都市計畫法之相關規定。」以上是司法院大法官對土地徵收法制牽涉公共利益衡量所為的闡釋，可看出我國大法官認為「土地徵收需為增進公共利益，除須提出具體判斷公共利益之標準外，因徵收涉及對人民財產權之剝奪，應有嚴格之行政程序加以制度性保障」，此亦應為土地徵收條例立法及解釋上的最高指導原則。

針對土地徵收公共利益的討論，學者陳新民指出，由於徵收是以「人民財產權具體的損失」為代價，與一般的「公益」概念不同，且為使國家不能任意為了達到任務而動輒辦理徵收，侵害人民的財產權，應於「質」的要求特別嚴格，需屬經過「選擇的、重大的、特別的公共利益」，始能辦理徵收，<sup>383</sup>學者楊松齡認為公共利益的價值判斷及徵收方式剝奪私人產權

---

<sup>383</sup> 陳新民，〈公益徵收之目的〉，《憲法基本權利之基本理論（上冊）》，1990年1月出版，頁358。

公共利益的價值判斷，皆應符合「選擇的、重大的、特別的公共利益」。<sup>384</sup>

學者陳仲嶙則從「私用徵收」的公共利益開始談起，其認為所謂「私用徵收」，其認為「意指徵收財產之目的，在移轉所有權給私人或透過租賃、借貸、特許、許可等私法或公法行為供私人特別使用，而不提供公眾使用」<sup>385</sup>之情形，其進一步從「效率之觀點」、「公平性之觀點」及「政治程序健全性之觀點」論證「私用徵收」應以「嚴格審查標準」加以檢驗。具體而言，其認為從效率觀點來看，經濟學原則表明「資源總會趨於朝向其最有價值的使用」，因此法律應盡可能去除自由交換的障礙，讓市場導引資源的有效歸屬，並提問「在私用徵收的情形，既然該財產的歸屬將流向某一或某些私人，為什麼不是適用財產規則？讓那一或那些私人直接向財產所有人出價購買？」<sup>386</sup>透過政府使用強制性的方式移轉某一財產權予其他私人，是否與經濟學資源有效配置的原則有違而無法促成效率？再者，從公平的觀點來看，私用徵收常常發生在經濟弱勢者身上，經濟上的優勢者往往是後續取得財產的人，況且徵收的結果將對被徵收的窮人已弱勢的地位造成進一步財產上的損失、生活上的困難及文化上的衝擊，造成劫貧濟富的結果，不合於公平，更不符合正義。<sup>387</sup>最後，其再從政治程序健全性的觀點，認為私用徵收具備利益集中之少數過度代表與利益分散之多數代表不足的現象，此將導致政治程序的持續扭曲，無法公平地反應公眾的集體利益，司法應於此時介入以導正政治程序失靈的現象，綜上三個層面，應以嚴格審查標準審查私用徵收，動用徵收的手段需是出於「追求極為重要的政府利益」為目的始合憲。<sup>388</sup>

我們可以從學者的研究中得知土地徵收至少需追求「選擇的、重大的、

---

<sup>384</sup> 楊松齡，〈土地徵收之公共利益判斷〉，發表於臺灣土地法學雜誌社 2012 年 2 月 18 日舉辦之「土地五法修法研析研討會—土地正義與居住正義之實踐」，預計於 2012 年 3 月刊登於臺灣環境與土地法學雜誌創刊號。

<sup>385</sup> 陳仲嶙，〈徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心〉，《臺大法學論叢》第 40 卷第 3 期，2011 年 9 月，頁 1032。

<sup>386</sup> 陳仲嶙，〈徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心〉，《臺大法學論叢》第 40 卷第 3 期，2011 年 9 月，頁 1059。

<sup>387</sup> 同上註，頁 1062。

<sup>388</sup> 同上註，頁 1062-1066。

特別的公共利益」，而在私用徵收情形則需追求「極為重要的政府利益」(嚴格審查標準)始能發動徵收手段。由於區段徵收取得的土地部份是作為興建公共設施之用，學者陳仲嶙及鍾麗娜指出其餘往往是用作「私用」，<sup>389</sup>因此同時帶有公用與私用之性質。區段徵收既帶有「私用」的性質，應認為區段徵收亦須採嚴格審查標準，追求的公共利益應為「極為重要的公共利益」始能剝奪人民的財產權。

本文以為，由於區段徵收涉及大範圍地徵收私人土地，除興建公共設施及基於新訂、擴大或變更都市計畫的特定目的專案讓售予特定人外，其餘大範圍的用地皆是為平衡開發成本標售及讓售用作「私用」，本研究於第二章檢討分析美、英、日、德等各國法制與司法判決意旨趨向，已發現「財政目的」不該作為徵收的公共利益，「平衡開發成本」無法正當化徵收的進行，且區段徵收的制度設計隱含極大誘因使政府及建商密切合作，甚至造成土地投機的可能，區段徵收制度「標售、讓售予其他私人」以助於「節省政府財政收入」的本質似乎與公共利益自始不相符合。若在肯定區段徵收制度應存在的立場討論，為避免浮濫徵收的情形，並考量土地被徵收人財產權的保障，區段徵收所追求的應為「極為重要的公共利益」(包括都市計畫階段與區段徵收程序)，須較一般徵收的私用情形須更高及更為嚴密。

至於何謂「極為重要的公共利益」，應藉立法過程中的充分討論，進一步加以確立，如是否類型化；於行政程序過程中，行政機關亦須不斷地與價值被侵害及犧牲的人進行雙向的溝通，以確定個案的公共利益符合「政府極為重要的公共利益」；從事司法作業進行審判的法官也應進一步藉由審判具體化及細緻化呈現區段徵收的公共利益。

---

<sup>389</sup> 陳仲嶙，〈徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心〉，《臺大法學論叢》第40卷第3期，2011年9月，頁1066；鍾麗娜，〈由權力的觀點審視抵價地式區段徵收制度之研究〉，《土地經濟年刊》第22期，2011年7月，頁132。

## 第四節 現行區段徵收制度與公共利益衡量問題之探討

### 一、區段徵收要件與「公共利益」衡量

#### (一) 現行土地徵收條例中「公共利益」及「必要性」要件之探討

從「公共利益」及「必要性」規範之異同來看，土地徵收條例在一般徵收與區段徵收的要件上有所不同。首先，在徵收的公共利益上，比較土地徵收條例第3條及第4條所列舉兩種徵收的公益類型，在一般徵收係以興辦特定事業為限，亦明定國家因「公益」之需，得徵收私有土地，而區段徵收從舊土地法規定中強調「公共利益」，繼而將之刪除，及至實施都市平均地權條例規定擴大為「都市發展之需要，選擇適當地區」施行，<sup>390</sup>乃至現行土地徵收條例以進行特定地區的土地開發事業為主，而未於條文中看到「公共利益」的字眼，立法者針對兩種徵收制度所設計的公益類型已顯有不同。其次，在徵收的比例原則上，差異更為明顯，在一般徵收係以「徵收之範圍，應以其事業所必需者為限」規範之，而在區段徵收則無明文規定。

區段徵收因強調「合作開發」及「互蒙其利」的特色，因而較為忽視「強制性」「剝奪人民財產權」的性質，是以區段徵收本身設計規範即缺乏「公共利益」及「必要性」的思維，惟區段徵收仍屬徵收手段的一種，其獨特性不應異於徵收制度一般法理之外，已如前述。現今土地徵收條例第4條區段徵收的規範，不僅未具體規定公共利益的要件，且需用土地人對區段徵收範圍有廣大的裁量權亦與比例原則相違，實有加以檢討的必要。

#### (二) 現行區段徵收制度操作是否符合「公共利益」及「必要性」？

##### 1. 區段徵收辦理目的與公共利益

從目前法規規範的區段徵收辦理目的來看，不僅法令依據繁多，顯現

---

<sup>390</sup> 鍾麗娜，〈區段徵收法制變遷之回顧與展望〉，《土地問題研究季刊》第8卷第3期，2009年9月，頁100。

我國區段徵收制度立法設計並未就公共利益作嚴格討論，更遑論以「極重要的公共利益」為出發點限縮區段徵收的適格事業。

從目前法令規範的開發目的來看，包括土地徵收條例第 4 條第 1 項第 1 款、第 2 款、第 3 款、第 4 款及第 5 款「新設都市地區開發」、「新社區開發」、「舊市區更新」、「農業區變更為建築用地」、「農村社區實施更新」等目的、平均地權條例第 53 條、土地法第 212 條「實施國家經濟政策」與「新設都市地域」等目的、都市計畫法第 58 條與 68 條、新市鎮開發條例第 6 條、都市更新條例第 25 條及農業發展條例第 61 條皆較為著重「開發」及「經濟發展」，是否合於區段徵收公共利益？換言之，此涉及「經濟發展」能否作為土地徵收公共利益的問題。學者陳新民認為「不可使任何一個經濟政策直接合乎徵收之公益需求」，況「國家經濟發展所帶來之公益，其重要性之層次對現今之社會而言絕非高於其他的公益價值，如環境權、勞工基本權等之上」，所以，要符合徵收目的的經濟政策，必須具有「更高」的憲法理念要求始可；學者陳仲嶙則認為「經濟發展」是一個極度寬廣的概念，即使特定或不特定產業欠缺政府扶植，也不必然對人民福祉造成重大損害或違背政府核心任務，因此經濟發展連「實質重要的公共利益」可能都不構成，更遑論合於私用徵收的公共利益。<sup>391</sup>是以，上開土地徵收條例第 4 條規範的目的是否合於區段徵收要求的「極重要的公共利益」誠屬可疑，況早於 1993 年就有地政承辦人員質疑政府是否未審慎評估空屋率及住宅需求，逕自區段徵收取得住宅的建築用地是否有必要，並提出是否應該保留農業區及保護區土地的質疑。<sup>392</sup>

更況土地徵收條例第 4 條第 1 項第 6 款概括規定「其他依法得為區段徵收者」連結到都市計畫法第 12 條，幾乎可以任意透過擴大或新訂都市計畫、擬定特定區計畫而徵收人民的土地充作私人企業的資本，且目前行政實務上只要經都市計畫審議通過及符合法律形式要件即核准區段徵收，更常以行政院函令「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為

---

<sup>391</sup> 陳仲嶙，〈徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心〉，《臺大法學論叢》第 40 卷第 3 期，2011 年 9 月，頁 1067。

<sup>392</sup> 吳存金、鍾正光，〈推動區段徵收之研究—以臺中為個案研究地區〉，《臺灣地政》第 86 期，1993 年 4 月，頁 16。

建築用地時，一律採區段徵收方式辦理開發」為由正當化辦理區段徵收的依據，區段徵收目的範圍相當空泛，是否該當「極重要的公共利益」非無疑問。

以苗栗大埔區段徵收案為例，辦理目的是因為竹科竹南基地用地不足，產業發展需要新增用地而擬定特定區計畫；彰化高鐵區段徵收案則是為配合高速鐵路未來設站後可能帶來的經濟發展用地需求，及輔助高鐵未來通車後服務機能的提供而擬定都市計畫，目的也是朝向「產業發展」為主。但此兩案特定區計畫以「產業發展」或「經濟」導向的開發目的是否合於「極重要的公共利益」？似有深思的必要。

## 2. 區段徵收範圍劃設、勘選與必要性

區段徵收實施辦法第 3 條規定，需用土地人應會同直轄市或當地縣市政府主管機關辦理區段徵收的範圍勘選。而區段徵收作業補充規定第 2 點則規定：「區段徵收範圍之勘選，應由興辦目的事業主管機關會同當地直轄市或縣(市)政府地政機關及相關業務機關勘定之，並填製『區段徵收勘查報告表』如附表二」，區段徵收勘查報告表的勘查項目包括「一、興辦事業之性質與計畫概要」、「二、區段徵收之法律依據」、「三、區段徵收範圍」、「四、土地權屬面積」、「五、土地使用狀況」、「六、都市計畫地區土地分區使用情形」、「七、非都市地區之土地使用規劃情形」、「八、區段徵收開發總費用概估」、「九、預期效益」、「十、勘查人員意見」及「十一、勘查日期」。惟此規定僅是就土地使用狀況、權屬面積、使用規劃情形及開發總費用作描述與記載，並未規定如何「決定」區段徵收的範圍，亦即就區段徵收的「勘選原則」作規範。

區段徵收範圍的勘選，通常是從現有都市計畫劃設範圍內，作進一步剔除，以確定被徵收的土地範圍。2004 年 12 月由內政部編印的區段徵收作業手冊中指出考量原則為：1. 選擇較具潛力或周邊已有相關建設計畫地區；2. 開發規模應符合開發目的實際需要，並兼顧土地供需平衡；3. 範圍力求完整，並儘量避免將既成社區、聚落、建物密集地區及公墓用地納入；4. 儘量避免將曾經辦過農、市地重劃及其他土地開發或投資改良地區列入區段徵收範圍，以免重複投資；5. 優先選擇地形、地勢及地質等自然條件

較佳，及土地使用現況單純地區；6. 開發地區如有尚未整治之河川或溪流流經時，應先估算整治經費及期程，倘整治經費龐大非區段徵收開發總費用所能負擔，且開發期程無法配合區段徵收作業進度時，儘量避免將該河川或溪流或環境敏感地區列入區段徵收範圍；7. 不相連地區合併辦理區段徵收時，應考量土地位置遠近、公告土地現值差異等因素。<sup>393</sup> 以上原則如「儘量避免將既成社區、聚落、建物密集地區及公墓用地納入」、「儘量避免將曾經辦過農、市地重劃及其他土地開發或投資改良地區列入區段徵收範圍」或「儘量避免將該河川或溪流或環境敏感地區列入區段徵收範圍」等因素雖已慮及比例原則要求的「最小損害性」原則，但由於上開原則僅是供需用土地人參考，並未以「法律」加以規範，需用土地人仍有勘選區段徵收範圍的裁量權過廣，而違背比例原則的風險。

區段徵收範圍勘選的大小如欠缺理論根據，容易使區段徵收範圍超出原來需求，致使政府取得剩餘可建地無法如期標售完畢，<sup>394</sup>而當初申領抵價地的地主，從原來免徵田賦的農地變成可建築之住、商用地後，經前兩年的地價稅減免，如尚未「享受」開發的成果，可能因遲遲無法開發而反受其害。此觀臺中烏日高鐵站周邊經區段徵收後所規劃的住、商土地，至今仍多閒置即為一例證。是以都市計畫為開發目的所劃設的土地使用分區及區段徵收範圍，若欠缺劃設大小的依據，則是否合於開發目的所欲達到的公共利益？手段是否有助於目的的達成？甚至能否達成促進土地整體開發利用、提高土地價值等區段徵收的效益即屬可疑。

以竹南大埔區段徵收案為例，依據 2008 年 9 月的區段徵收評估報告書<sup>395</sup>所載，其辦理區段徵收範圍勘選處理原則為：

- (1) 既有建物密集及已編定為可建築用地的地區，在不妨礙都市計畫及區段徵收作業原則下，不納入區段徵收範圍，惟不納入區段徵收範圍之劃設，除考量其周邊納入區段徵收範圍土地之配地可行性，並

---

<sup>393</sup> 張元旭總編輯，《區段徵收作業手冊》，臺北：內政部，2004 年 12 月，頁 12。

<sup>394</sup> 陳東升，《金權城市－地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析》，巨流圖書有限公司，2003 年 3 月 1 版，頁 147-148。

<sup>395</sup> 苗栗縣政府，「擬定苗栗縣新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區計畫」區段徵收評估報告書，2008 年 9 月，頁 3。

考量原地籍之完整性，故必要時得將既有建物密集地區及已編定為可建築用地者之周邊土地一併劃入為不納入區段徵收範圍之地區。

- (2) 已開闢完成之公共設施用地、公用設備（含允許民營事業機構經營者），原則上建議不納入區段徵收範圍。
- (3) 規劃為農業區者，原則上建議不納入區段徵收範圍。

從竹南大埔區段徵收案的區段徵收勘選範圍以觀，盡量避免「可建築用地」及「農業區」尚屬慮及比例原則「最小損害性」的要求。但該案經勘選後不納入區段徵收範圍的面積僅為 17.51 公頃（都市計畫劃設面積為 154.13 公頃，剔除後的區段徵收範圍為 136.62 公頃），仍有高達 109.95 公頃的農業區土地<sup>396</sup>被納入區段徵收範圍，仍無法得知篩選的原因及依據為何，亦無法知道篩選的過程是否符合比例原則。是以從目前都市計畫劃設及區段徵收範圍勘選的程序來看，由於欠缺劃設及篩選的明確準則，容易使得行政權的裁量空間過大，而忽略比例原則最小損害性的要求。

另以彰化高鐵區段徵收案為例，依據該案 2009 年 8 月區段徵收報告書<sup>397</sup>「三、區段徵收範圍勘選原則、四至及面積」載明：「高速鐵路彰化車站特定區計畫範圍東以縱貫鐵路為界，西至斗中路（縣 150 線），南、北兩側以『擬定高速鐵路彰化車站特定區計畫（主要計畫）』範圍為界，面積為 203.93 公頃，扣除已徵收之高鐵車站專用區與高速鐵路用地（面積計約 14.01 公頃），以及第二種住宅區與零星工業區部分（面積計約 6.49 公頃），實際參與區段徵收面積為 183.43 公頃。」未指出勘選原則及原因為何，嗣後彰化縣政府都市計畫委員會於 2010 年 6 月 30 日審議通過修正該案有關區段徵收剔除原則，<sup>398</sup>載明既有密集聚落用地且現況已有結構完整的合法建物及已有具規模的工廠者，得劃設為剔除區，因而變動該案區段徵收案範圍。顯見我國區段徵收制度面積勘選範圍原則，未明文化及制度化、未有準則的結果，導致區段徵收面積選擇流於變動，不確定性高，

---

<sup>396</sup> 同上註，頁 10。

<sup>397</sup> 彰化縣政府，「高速鐵路彰化車站特定區」區段徵收評估報告書，2009 年 8 月，頁 3。

<sup>398</sup> 參照彰化縣都市計畫委員會 2010 年 6 月 30 日第 193 次會議紀錄。

可能存在徵收面積與實際需求不符的現象。

### (三) 小結

由於現今區段徵收於法條未規定「公共利益」及「必要性」的要件，區段徵收的發動目的亦過於寬廣，甚至因沒有法律位階的規範明文規定「範圍勘選原則」，致使需用土地人或地方機關就區段徵收範圍的裁量空間過大，整個制度理念及操作上是否與「公共利益」與「必要性」相符，誠有疑問，實有從整體制度面及立法面加以檢討的必要。鍾麗娜便指出「過去政府機關在實施區段徵收時，似亦顯少論及公益與私益的均衡，且以強調政府與所有權人合作開發利益均霑的抵價地式區段徵收，所謂的公共利益似乎又更被淡化了，則區段徵收在政府公權力的運作下，是否確實符合公共利益，即不無疑義。而正因公共利益的迷失，使得公共利益形同國家機器意識形態的霸權」。<sup>399</sup>

## 二、區段徵收程序與公共利益的探討

### (一) 現行土地徵收條例規範的區段徵收程序是否落實公共利益？<sup>400</sup>

「公益徵收」的第二個要件是「程序需符合正當法律程序」，依據司法院大法官解釋釋字第 610 號大法官許玉秀、林子儀、許宗力於部分協同意見書的解釋：「正當法律程序原則的原始意涵是，關涉人民權利的公權力運作，應該設置合理正當的法定程序，俾保障人民有合理、公平參與及異議的權利」。如同前所敘及，透過人民參與區段徵收程序表達意見，始有可能將區段徵收的公共利益進一步具體化，「極重要的公共利益」始能透過民眾參與加以形塑。是以，如何給予人民一個充分參與即表達意見的管道極為重要，本研究計畫將以程序保障的觀點檢討現行區段徵收民眾程序參與、土地徵收審議委員會現況。

#### 1. 目前區段徵收制度似未能形成需用土地人及被徵收人對「公共利益」

---

<sup>399</sup> 鍾麗娜，〈由權力的觀點審視抵價地式區段徵收制度之研究〉，《土地經濟年刊》第 22 期，2011 年 7 月，頁 132。

<sup>400</sup> 有關土地徵收程序保障的文獻，大致都集中在土地徵收條例第 10 條即公聽會規定的檢討，區段徵收文獻甚少針對民眾陳述意見及說明會的機制著墨。

論辯的競技場域

土地徵收條例第 10 條第 2 項(土地徵收條例第 48 條準用)規定：「需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人的意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」；土地徵收條例第 38 條第 1 項規定：「需用土地人申請區段徵收土地，應檢具區段徵收計畫書、徵收土地圖冊及土地使用計畫圖，送由當地直轄市或縣(市)主管機關邀集需用土地人及土地所有權人舉行說明會後，報請中央主管機關核定。」；土地徵收條例施行細則第 13 條第 1 項前段規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，應以書面通知被徵收土地或土地改良物所有權人陳述意見。」及同條第 2 項規定：「前項通知所有權人陳述意見，得於協議價購或以其他方式取得土地或土地改良物時，或舉辦區段徵收說明會時一併為之。」

由土地徵收條例相關規定可知，在區段徵收通常進行的程序為：需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前先舉辦「公聽會」，由需用土地人召開「協議價購」會議，並請被徵收人「陳述意見」，需用土地人於申請區段徵收土地時，由當地直轄市或縣(市)主管機關邀集需用土地人與土地所有權人舉行「說明會」後，再經土地徵收審議委員會審議，最後報由中央主管機關核准。「公聽會」、「說明會」及「陳述意見」為土地徵收條例所規定的土地所有權人參與行政程序的機會，「協議價購」則為公益徵收比例原則中必要性的展現。從上程序可發現目前區段徵收判斷公共利益的幾個問題而有加以研究的必要，惟現行法制有下列問題無法使被徵收人的意見充分表達，以致程序上無法形塑區段徵收的公共利益：

(1) 徵收公聽會的問題：<sup>401</sup>

甲、土地徵收條例第 10 條第 2 項、第 48 條規定，報請事業計畫於目

---

<sup>401</sup> 2012 年 1 月 4 日總統公布施行增訂土地徵收條例第 10 條第 3 項，規定：「特定農業區經行政院核定為重大建設需辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證會。」惟因本研究的研究期程為 2011 年 4 月 28 日至 12 月 27 日，研究完成之時上開土地徵收條例條文尚未修正，是以本研究對區段徵收程序公聽會的研究，仍以修正前之土地徵收條例為對象，並檢討其運作情形，以作為第六章制度設計建議的參考。

的事業主管機關許可前，需用土地人應舉行公聽會；但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。由需用土地人舉行公聽會，由於利益立場相反，難以保證需用土地人會如實反應土地所有權人意見予徵收核准機關，公聽會舉辦主體應為「徵收核准機關」。另依司法院大法官釋字第 409 號解釋：「徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見」實應於「徵收計畫核准」前使民眾有參與程序之機會，而非於「興辦事業計畫報請許可」前舉行，本條規定無法促進「區段徵收」公共利益之具體呈現。<sup>402</sup>再者由於區段徵收程序中，都市計畫程序業已辦理過公開展覽及說明會，依土地徵收條例施行細則第 11 條第 1 項第 2 款<sup>403</sup>之規定，為土地徵收條例第 10 條第 2 項但書的「已舉行公聽會或說明會」情形，是以無需再行辦理公聽會，更讓土地徵收條例第 10 條第 2 項之「公聽會」於區段徵收程序成為有名無實之規定。

乙、惟上開規定並非沒有例外，內政部民國 100 年 7 月 20 日台內地字第 1000132057 號函指出：「都市計畫法第 26 條規定都市計畫擬定機關每 3 年內或 5 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；另同法第 15 條第 1 項第 9 款亦規定都市計畫實施進度以 5 年為一期。是以，都市計畫未依上開規定進行檢討者，與實際發展情況及需要恐有所差距，則其公開展覽或說明會，應不得認係土地徵收條例第 10 條但書規定已舉辦公聽會之情

---

<sup>402</sup> 陳明燦，〈我國土地徵收若干問題之探討：以財產權保障觀點為基礎〉，《財產權保障、土地使用限制與損失補償》，臺北：翰盧圖書出版股份有限公司，2001 年 3 月 1 版，頁 240。

<sup>403</sup> 土地徵收條例施行細則第 11 條 1 項：「本條例第十條第二項但書所稱具機密性之國防事業，指具有軍機種類範圍準則規定之機密性國防事業；所稱已舉辦公聽會或說明會，指下列情形之一：一、興辦事業計畫於規劃階段已舉行規劃說明會者。二、已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者。三、依其目的事業法令已舉辦公聽會或說明會者。四、原事業計畫範圍內部分土地需補辦徵收者。五、原興辦事業為配合其他事業需遷移或共構，而於該其他事業計畫舉辦公聽會或說明會時，已就原興辦事業之遷移或共構，聽取土地所有權人及利害關係人之意見者。」

形。」因長時間未依法定期通盤檢討為必要變更的都市計畫，與現實實際情況不符，若依此辦理區段徵收，將嚴重侵害人民的財產權，因此於此情況下，不能認為都市計畫公開展覽說明會足以替代土地徵收的公聽會，仍須再依土地徵收條例第 10 條舉行公聽會。

- 丙、內政部民國 99 年 12 月 29 日台內地字第 0990257693 號令「申請徵收前需用土地人舉行公聽會與給予所有權人陳述意見機會作業要點」第 2 點規定，需用土地人於興辦事業計畫報經許可前，應至少舉行 2 場公聽會，第 2 點第 2 款規定公聽會應說明事業計畫的公益性、必要性、適當性及合法性，<sup>404</sup>第 2 點第 3 款則規定公聽會紀錄應記載事業計畫的公益性、必要性、適當性、合法性，土地所有權人及利害關係人的意見（包括言詞及書面意見），及對其意見的回應與處理情形。
- 丁、在上開兩個函令的規定之下，都市計畫未按都市計畫法第 26 條辦理通盤檢討變更者，若要辦理區段徵收，仍須辦理公聽會，且至少須辦理兩場，舉行公聽會應審慎衡酌公益性及必要性，並應明確回應及處理土地所有權人及利害關係人的意見。雖適度改善目前區段徵收不需辦理公聽會的現況，但因目前土地徵收條例第 10 條仍是由需用土地人於「興辦事業計畫報請許可」前舉行公聽會及聽取意見，而非於「徵收計畫核准」前使民眾參與程序，且對於人民於公聽會所表達的意見，需用土地人如何回應始屬明確，及徵收核准機關能否充分確實審酌人民的意見，是否能保障人民財產權、促成區段徵收公共利益的實現，仍有可疑，有進一步觀察的必要。

---

<sup>404</sup> 需用土地人依土地徵收條例第 10 條第 2 項規定舉行公聽會，應至少舉行二場的規定，已經內政部 2012 年 2 月 20 日台內地字第 1010102334 號函公告之「土地徵收條例施行細則」部分修正條文草案明定於第 10 條第 1 項，並於同條第 3 款規定，需用土地人舉辦公聽會時需說明事業計畫之公益性、必要性、適當性及合法性。

(2) 協議價購會議<sup>405</sup>與陳述意見的問題：

甲、依土地徵收條例施行細則第 13 條之規定，需用土地人可於舉辦協議價購時，一併通知土地被徵收人陳述意見。內政部於 2004 年 12 月編印的區段徵收作業手冊載明協議價購暨陳述意見的程序：如需用土地人給予所有權人陳述意見的機會是與協議價購一併為之，協議時，除就協議取得事宜詳為說明外，並應就如協議不成時，將依法辦理後續徵收的事項，併予說明，使所有權人確實知悉，如所有權人對於其協議取得或徵收有意見陳述時，並應於協議紀錄中一併述明，於徵收案件送核准徵收機關核准時，應附具前開協議紀錄，惟如所有權人未參與協議，於其得提出陳述書期間內提出陳述書者，該陳述書亦應於申請徵收時一併檢附，俾於內政部審議徵收案件時併予考量，已如本章第一節所述。

乙、土地徵收條例規定的協議價購，是徵收程序比例原則中之必要性具體體現的制度，只有在無法以其他較輕微的手段取得土地時，始能發動徵收。<sup>406</sup>惟學者陳立夫即明白指出目前徵收實務上的協議價購因需用土地人認為協議價購曠日費時，往往主觀上自始設定以徵收方式取得用地為前提，但為配合法律規定，所以進行流於形式及虛應故事的協議價購。<sup>407</sup>且經常以相當於公告土地現值（如竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵區段徵收案）<sup>408</sup>或補償費的

---

<sup>405</sup> 2012 年 1 月 4 日總統公布施行修正之土地徵收條例第 11 條，明定協議價購的內容應作成書面，並應記名協議的結果。如未能達成協議，應記名未能達成協議的理由，於申請時送交中央主管機關。新增訂之土地徵收條例第 13 條之 1 規定，徵收計畫書應記載與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得的經過情形及所有權人陳述意見的情形。惟因本研究的研究期程為 2011 年 4 月 28 日至 12 月 27 日，研究完成之時上開土地徵收條例條文尚未修正，是以本研究對協議價購程序的研究，仍以修正前之土地徵收條例為對象，並檢討其運作情形，以作為第六章制度設計建議的參考。

<sup>406</sup> 參照臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1642 號及同年度訴字第 3968 號判決

<sup>407</sup> 陳立夫，〈土地徵收·都市計畫與徵收前之協議程序〉，《土地法研究（二）》，臺北：新學林圖書出版股份有限公司，2011 年 6 月，1 版 1 刷，頁 254。

<sup>408</sup> 參照 2009 年 2 月 10 日苗栗縣政府府地權字第 0980021351 號函，2008 年 12 月 25 日及 26 日苗栗縣竹科竹南基地周邊地區區段徵收協議價購暨區段徵收說明會會議紀錄所載：「本區協議價購補償金額均依據苗栗縣政府 97 年公告現值來計算，依照土地徵收條例第 30 條規定，被徵收之土地，應按照徵收當期之公告現值，補償其地價。…前項徵收補償地價，必要時得加成補償地價；其加成補償成

價格詢問原土地所有權人是否接受。在原土地所有權人表示不接受後，需用土地人頂多僅簡單地於協議會議紀錄記載諸如：「經與土地所有權人協議價購，惟未能達成協議，爰依土地徵收條例規定申辦徵收」<sup>409</sup>，此一程序實已違反比例原則的必要性。且現今土地徵收實務上經常將協議價購程序、陳述意見程序及區段徵收說明會一起召開（由於需用土地人經常即為當地直轄市或縣（市）主管機關，會議名稱為協議價購暨區段徵收說明會，如竹南大埔區段徵收案），造成原土地所有權人時常無法理解會議目的為何？縱使至會議現場也應需用土地人未明白解釋會議內容、何謂協議價購等而犧牲自身權利，實質上等於並無與原土地所有權人進行協議價購。

丙、土地徵收條例施行細則第 13 條規定的「陳述意見」，聽取意見人為需用土地人，而非「徵收核准機關」，<sup>410</sup>難以期待需用土地人將如實、客觀地反映及處理被徵收人的意見予徵收核准機關，<sup>411</sup>

---

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現值時評定之。」，有關本縣辦理區段徵收之地價不加成補償案，業經本府地價及標準地價評議委員會評議通過；準此，本府辦理區段徵收之協議價購金額，係依上開規定辦理。但本區徵收方式為區段徵收，所以公告現值並無任何加成補償，主要考量為降低開發成本，較低的開發成本直接影響開發後評定地價，最終目的是希望能給各位土地所有權人較高的抵價地比例。」及 2010 年 4 月 28 日彰化縣政府府地價字第 0980102655 號函，2010 年 4 月 19 日、21 日「高速鐵路彰化車站特定區區段徵收開發土地取得協議價購會議」會議紀錄。

<sup>409</sup> 陳立夫，〈土地徵收·都市計畫與徵收前之協議程序〉，《土地法研究（二）》，臺北：新學林圖書出版股份有限公司，2011 年 6 月，1 版 1 刷，頁 254。

<sup>410</sup> 參照法務部 2001 年 3 月 28 日 90 年律字第 909 號函：「行政程序法第 102 條規定：『行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。』其立法目的係為避免行政機關恣意專斷，並確保相對人之權益。是行政機關於作成行政處分前，就同一事件之重要事項，已依同法第 39 條規定基於調查證據之必要通知相對人陳述意見，或依同法第 1 章第 10 節舉行聽證，或依同法第 102 條規定給予處分相對人陳述意見機會，如踐行上開程序之機關係有權為之，則作成行政處分縱非踐行上開程序之機關，尚符合本法第 102 條規定，毋庸於作成行政處分前再給予相對人陳述意見。故有關核准徵收案於核准徵收前，需用土地人已依土地徵收條例第 10 條及第 11 條之相關規定給予相對人充分陳述意見之機會，並作成紀錄於徵收計畫書內併送核准機關考量，則作核准徵收處分前，毋庸再重複踐行同法第 102 條陳述意見之程序。」

<sup>411</sup> 魏念銘，《土地徵收條例及其修正草案之研究》，國立政治大學地政系碩士在職專班論文，2008 年 6 月，頁 31。

故此程序亦有缺憾，人民程序參與的保障有所不足。內政部民國 99 年 12 月 29 日台內地字第 0990257693 號令「申請徵收前需用土地人舉行公聽會與給予所有權人陳述意見機會作業要點」第 3 點第 3 項規定：「所有權人以言詞陳述意見者，需用土地人應作成書面，經向所有權人確認內容無誤後，由陳述人簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記名事由。所有權人對紀錄有異議者，應更正之。」於第 4 款規定需用土地人以書面或言詞陳述的意見應以書面回應或處理，並將所有權人的意見及回覆情形供核准徵收機關審核參考。惟因受理陳述意見者仍為需用土地人，無法使徵收核准機關直接聽取土地所有權人意見，且現行行政實務經常是協議價購及陳述意見的程序一起進行，在土地徵收計畫書尚未擬定前，土地所有權人應如何表達意見？<sup>412</sup>根本之計似乎應回歸行政程序法第 102 條的規定，由作成處分的機關聽取土地所有權人的意見或許始為妥適。

- (3) 土地徵收條例第 38 條第 1 項後段規定，<sup>413</sup>由當地直轄市或縣（市）主管機關邀集兩造，即需用土地人及土地所有權人舉行說明會，在區段徵收案件，需地機關通常即為在地直轄市或縣市政府，說明會通常是上對下，即讓土地所有權人「聽取說明」的方式進行，似無助於公共利益的增進及檢視。

司法院大法官釋字第 409 號解釋理由書表明：「於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」上開解釋於民國 85 年 7 月 5 日公布，土地徵收條例於民國 89 年公布、土地徵收條例施行細則於民國 91 年發布，兩者公布期間皆晚於上開 409 號解釋，卻未能依上開解釋落實人民程

---

<sup>412</sup> 陳立夫，〈我國土地徵收制度上若干爭議問題之探討〉，《土地法研究》，臺北：新學林出版股份有限公司，2007 年 8 月 1 版，頁 233-234。

<sup>413</sup> 2012 年 1 月 4 日總統公布施行土地徵收條例部分修正條文，並將第 38 條第 1 項原「說明會」的規定修正為「公聽會」。惟因本研究的研究期程為 2011 年 4 月 28 日至 12 月 27 日，研究完成之時上開土地徵收條例條文尚未修正，是以本研究仍以修正前之土地徵收條例為對象，並檢討其運作情形，以作為第六章制度設計建議的參考。

序參與權、賦予人民完整陳述意見的權利，實有再修正的必要。徵收侵害人民財產權、生存權及工作權甚鉅，區段徵收所涉法令繁複，人民經常處於資訊嚴重不對等的情形下參與說明會，無從檢視所接收資訊的真實性，且程序經常流於形式，民眾程序保障嚴重不足，不利於區段徵收公共利益共識的形成。

## 2. 中央主管機關土地徵收審議委員會組織及審議過程的問題<sup>414</sup>

目前中央主管機關土地徵收審議委員會組織成員的相關規定係規範於內政部土地徵收審議委員會組織規程，觀其內容，可明顯發現如下缺失：

- (1) 土地徵收條例第 15 條規定：「中央主管機關應設土地徵收審議委員會，審議土地徵收案件；其組織規程，由中央主管機關定之。」內政部土地徵收審議委員會組織規程第 3 條規定：「本會置委員 13 人至 15 人，其中一人為主任委員，由內政部（以下簡稱本部）常務次長兼任，其餘委員，由本部就下列人員派兼或遴聘之：一、本部主任秘書。二、本部地政單位主管。三、行政院經濟建設委員會、行政院環境保護署、行政院公共工程委員會、行政主計處、法務部、本部營建署等相關業務主管。四、具有專門學術經驗之專家學者。」從以上規定可知，內政部土地徵收審議委員會的委員組成主要是來自內政部本身及行政院所屬相關部會所派兼的業務主管，共占 9 名，而非屬行政機關所派兼的委員則為內政部遴聘具有專門學術經驗的專家學者，占 4 到 6 名，並未確切規定具專門學術經驗的專家學者須佔總體委員的比例為何，因此內政部土地徵收審議委員會可說是一以「各行政機關代表」為主體所組成的委員會<sup>415</sup>。加上內政

<sup>414</sup> 土地徵收條例第 15 條的修正條文業於 2012 年 1 月 4 日經總統公布施行，將原土地徵收審議委員會修正為內政部土地徵收審議小組，並要求審議小組中民間專業學者或團體不得少於二分之一；另內政部於 2012 年 1 月 12 日以同年 1 月 6 日台內地字第 1000250475 號函發布「內政部土地徵收審議小組設置要點」，廢止原內政部土地徵收審議委員會組織規程。惟因本研究的研究期程為 2011 年 4 月 28 日至 12 月 27 日，研究完成之時上開土地徵收條例條文尚未修正、內政部土地徵收審議小組設置要點亦尚未發布，是以本研究對內政部核准機關的研究，仍以修正前之土地徵收審議委員會及內政部土地徵收審議委員會組織規程為對象，並檢討其運作情形，以作為第六章制度設計建議的參考。

<sup>415</sup> 周信燮，《由權力觀點審視臺灣土地徵收制度之研究》，國立政治大學地政研究所碩士論文，2004 年，頁 82。

部土地徵收審議委員會組織規程第 6 條規定：「本會需有過半數委員的出席，始得開會，並有出席委員過半數的同意始得決議，可否同數時，由主席裁決。」在行政機關委員占多數，且又只要過半數委員出席即得開會的情況下，內政部自行委託研究報告便指出：「由於行政機關的委員占多數，使得議決的主導權操在行政人員手中，尤其主席更具影響力，這難免有球員兼裁判之嫌疑。」<sup>416</sup>

- (2) 關於土地徵收審議委員會的現況，礙於政府未將審議狀況的資訊公開，亦未上網公告，是以本研究僅能以文獻分析來加以檢視。既有文獻就內政部土地徵收審議委員會自 2000 年 4 月 27 日第 1 次召開會議至 2003 年 12 月 24 日第 89 次會議止，每年審議土地徵收案件的總數量、開會次數、平均每次開會審議數量及平均每個案件所必須花費時間做整理研究，發現內政部土地徵收審議委員會開會時，委員們皆在「少於平均五分鐘」的急迫情況下就必須將「一件土地徵收案件」研讀、討論、審議及作出核准或駁回的決議。<sup>417</sup>可看出我國專職土地徵收審議單位的內政部土地徵收審議委員會，未有充分的開會時間可嚴格審酌及討論區段徵收案件，且本研究亦未搜尋到土地徵收審議委員會有任何駁回區段徵收案件的個案，縱開會前可能經過文件的補正，但整體委員會的開會過程仍流於形式而無法確實保障被徵收人的權益
- (3) 內政部土地徵收審議委員會組織規程第 9 條規定：「本會開會時，得邀請需用土地人或與徵收業務有關機關、人員列席說明，並於說明後退席。前項同一案件人員為多數人時，僅得指定二人以下之代表列席。」僅規定需用土地人及辦理徵收的行政機關可列席說明，惟卻未強制規定被徵收人須列席說明或陳述意見，可能導致土地徵收審議委員會只能聽到片面的資訊或訊息，無法完整形塑區段徵收的公共利益。

---

<sup>416</sup> 林英彥計畫主持，《我國現行土地徵收法制及實務執行作業之檢討及改進措施》，內政部委託研究報告，2011 年 4 月 14 日，頁 216。

<sup>417</sup> 周信燉，《由權力觀點審視臺灣土地徵收制度之研究》，國立政治大學地政研究所碩士論文，2004 年，頁 83。

3. 目前未規範區段徵收的審核原則，區段徵收亦未附核准理由，無從檢視區段徵收的公共利益是否已被具體判斷

現今內政部土地徵收審議委員會組織規程第 2 條僅規定：「內政部土地徵收審議委員會（以下簡稱本會）掌理下列事項的審議：1.關於申請徵收土地或土地改良物案件。2.關於土地或土地改良物徵收失效或撤銷徵收案件。3.關於申請收回被徵收土地或土地改良物案件。4.關於申請區段徵收土地或土地改良物案件。5.關於土地或土地改良物區段徵收失效或撤銷區段徵收案件。6.關於申請一併徵收殘餘土地或建築改良物案件。7.關於本條例第 57 條準用徵收規定取得地上權案件。8.關於本條例第 58 條徵用土地或土地改良物案件。9.其他依法辦理土地或土地改良物徵收或區段徵收相關案件。」惟有關土地徵收審議委員會審議區段徵收時，審議的原則及是否可為修正的裁決，例如刪減徵收面積，調整補償內容與金額，限定徵收時程等，不僅未予規定，<sup>418</sup>而且土地徵收審議委員會審議通過區段徵收案時，亦未說明理由，內政部核定區段徵收的公文復未記載理由，人民及司法機關無從檢驗區段徵收審議過程的瑕疵及審議過程是否具體判斷公共利益。既有文獻精確指出：「內政部土地徵收審議委員會組織規程係就土地徵收審議委員會的組織予以規範，故並未對徵收案的審查標準加以規範。而徵收案的核定原則，除土地徵收條例第 16 條…外，如同土地法般，並無其他規定。則土地徵收審議委員會於審議徵收案件的核定原則究應為何？」。<sup>419</sup>

(二) 小結

從上開研究可以得知，目前區段徵收程序（土地徵收條例第 10 條、第 11 條、第 38 條、第 48 條、土地徵收條例施行細則第 13 條）無法使被徵收人或原土地所有權人完整及充分參與程序及表達意見，是以依目前區段徵收程序的規定，公共利益是否被妥適判斷備受質疑。另外，我們可看出

---

<sup>418</sup> 林英彥計畫主持，《我國現行土地徵收法制及實務執行作業之檢討及改進措施》，內政部委託研究報告，2011 年 4 月 14 日，頁 217。

<sup>419</sup> 張嘉紋，《我國土地徵收法制之探討－以行政法院裁判為中心》，國立政治大學地政研究所碩士論文，2001 年 7 月，頁 30。

內政部土地徵收審議委員會審議與核准徵收過程的結構性問題，名義上的需用土地人是政府行政機關（如為區段徵收則幾乎都是直轄市或縣市地方政府），而審議、核准機關也是政府機關，且審議過程亦不客觀透明，如何客觀中立地審查判斷徵收案件的公共利益與必要性，似有疑問。因此，周信燉即指出：「擁有權力者利用所謂『客觀中立』之土地徵收審議委員會來壟斷土地徵收程序中最關鍵之『核准土地徵收』權限，並透過事前議題設定之機會，在立法過程與行政過程中，即已刻意預留日後操控內政部土地徵收審議委員會之彈性空間，且運用各種制度上之技巧將任何有關『民眾參與』之管道排除在土地徵收程序之外。」<sup>420</sup>

鍾麗娜更進一步點出原土地所有權人於區段徵收程序中「民眾參與」的問題：「研究發現，在抵價地式區段徵收制度運作中，土地所有權人對於這些政策的影響及改變的力量極為有限，因為他們在政策制定的過程就被制度性的排除在參與的行列之外，加以他們組織動員的能力低，且他們也沒有什麼政治與經濟的資源來影響政府，或者對抗有權勢的土地利益團體，使得所有權人成為土地開發中，最沒有發言權及最弱勢的一群。」<sup>421</sup>

以竹南大埔區段徵收案為例，內政部土地徵收審議委員會審議該案時，當次會議（即內政部土地徵收審議委員會第 210 次會議）審議的案件高達 35 件，審議案件過多。區段徵收及一般徵收案件共 18 件於當次會議全數通過，但從會議紀錄及內政部核定函中皆看不出審議通過的理由為何，竹南大埔區段徵收案的初審意見亦隻字未提本案所欲促進之公共利益為何，無法得知內政部土地徵收審議委員會就區段徵收案件的審核原則，無從檢視區段徵收的公共利益是否已被具體判斷。另外，從內政部土地徵收審議委員會第 210 次會議簽到簿<sup>422</sup>來看，僅需地機關苗栗縣政府列席參與，卻無土地所有權人參與列席，可能導致土地徵收審議委員會的委員僅聽到一方說詞，無法全盤掌握資訊的情形，如此該區段徵收案的程序是否

---

<sup>420</sup> 周信燉，《由權力觀點審視臺灣土地徵收制度之研究》，國立政治大學地政研究所碩士論文，2004 年，頁 88。

<sup>421</sup> 鍾麗娜，〈由權力的觀點審視抵價地式區段徵收制度之研究〉，《土地經濟年刊》第 22 期，2011 年 7 月，頁 132。

<sup>422</sup> 參照 2009 年 4 月 8 日內政部土地徵收審議委員會第 210 次會議紀錄。

能透過不同立場的參與者互相溝通及討論，更使區段徵收的公共利益更為具體化及達成一定的共識，實值得懷疑。

另以彰化高鐵區段徵收案為例，經內政部土地徵收審議委員會第 237 次會議及第 240 次會議審議通過該案區段徵收。第 237 次會議審議案件為 35 件，區段徵收案件及一般徵收案件共 22 件全數通過，第 240 次會議審議案件則為 58 件，皆有審議案件過多的問題，且亦有無法從會議紀錄及內政部核定函中得知審議通過的理由為何的問題，土地徵收審議委員會從審議到決定的過程中，資訊不公開且不透明，無法建立健全的管道供土地所有權人與需用土地人等相關利害團體雙向溝通及討論公共利益的平台。

## 第五節 司法實務對區段徵收公共利益及比例原則的審查

### 一、行政法院得審查土地徵收的公共利益及必要性

P. Häberle 教授指出法院的審判行為，可促使公益概念在個案中具體實現，學者 Erik Wolf 則謂法官負有在個案，依其法學者共通的「內在客觀感覺」來對公益條款為「價值之充實」，<sup>423</sup>是以行政法院作為徵收合法性的審查機關，應該秉持憲法的精神，審酌土地徵收案件是否具備公益性，以使土地徵收的公共利益進一步具體化。

由於公共利益屬「不確定法律概念」，依據行政法學者的見解，人民對行政機關根據不確定法律概念所作的行政決定提起行政爭訟時，基於憲法保障人民基本權利及訴訟權的精神，行政法院原則上得審查該行政決定的合法性。<sup>424</sup>司法院大法官釋字第 553 號解釋對不確定法律概念的審查密度，提出數點見解，供行政法院受理案件時的參考：(1) 事件之性質影響審查之密度，單純不確定法律概念之解釋與同時涉及科技、環保、醫藥、能力或學識測驗者，對原判斷之尊重即有差異。又其判斷若涉及人民基本權利之限制，自然應採較高之審查密度。(2) 原判斷的決策過程，係由專業及獨立行使職權之成員合議機構作成，均應予以考量。(3) 有無應遵守之法律程序？決策過程是否踐行？(4) 法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無錯誤？(5) 對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範，及其他重要事項漏未斟酌。<sup>425</sup>

---

<sup>423</sup> 陳新民，〈公共利益的概念〉，《憲法基本權利之基本理論（上冊）》，臺北：元照出版公司，1990年1月，頁165。

<sup>424</sup> 陳敏，《行政法總論》，臺北：自版，2007年10月第5版，頁197。例外為「判斷餘地」的情形，意即不確定法律概念的運用，如須超越法律的考量，以評價方式作預見及指引方向的判斷，從而存有多數皆為可接受的決定可能性時，行政機關所具有的判斷標準，並非行政法院所能掌握。基於憲法的功能分配，行政法院僅能審查行政機關的決定是否合法，而非以其本身的見解取代行政機關的判斷。一般認為屬於判斷餘地的事項包括：考試或課業之評分、公務員之考績、環保或經濟法規上危險預估或價值判斷、專業性及獨立性委員會所作之決定等事項。

<sup>425</sup> 參照司法院大法官釋字第 553 號解釋理由書及吳庚，《行政法之理論與實用》，臺北：自版，2008年10月增訂10版，頁132。

另依我國目前行政法院的實務見解，不確定法律概念，行政法院以審查為原則，但對於具有高度屬人性之評定（如國家考試評分、學生之品行考核、學業評量、教師升等前之學術能力評量等）、高度科技性之判斷（如與環保、醫藥、電機有關之風險效率預估或價值取捨）、計畫性政策之決定及獨立專家委員會之判斷，則基於尊重其不可替代性、專業性及法律授權之專屬性，而承認行政機關就此等事項之決定，有判斷餘地，對其判斷採取較低之審查密度，僅於行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事時，得予撤銷或變更，其可資審查之情形包括：（1）行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或不完全之資訊；（2）法律概念涉及事實關係時，其涵攝有無明顯錯誤；（3）對法律概念之解釋有無明顯違背解釋法則或牴觸既存之上位規範；（4）行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準；（5）行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止；（6）行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序；（7）作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限；（8）行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等（最高行政法院 98 年度判字第 475 號及 99 年度判字第 30 號判決、司法院大法官釋字第 382 號、第 462 號、第 553 號解釋理由書，及釋字第 319 號翁岳生等 3 位大法官所提不同意見書參照）。

依上開實務及學者見解，若行政機關所作的判斷不合於公共利益或比例原則，該行政處分即非行政法院不能審查的範疇。若以此為基礎討論，我國行政法院判決是否已實質審查土地徵收的公共利益及比例原則，並因此認為行政機關核准徵收的行政處分違法？

## 二、2000 年至今我國行政法院對土地徵收公共利益及比例原則的審查

根據學者陳新民的觀察，實務界迄今仍未見諸支持人民否認徵收計畫的公益性欠缺的案例。<sup>426</sup>既有文獻也指出，行政法院基本上採取的見解（行政法院 71 年判字第 1533 號、74 年判字第 718 號、77 年判字第 1370 號、78 年判字第 2019 號、79 年判字第 770 號、79 年判字第 1499 號、80 年判字第 1689 號、87 年判字第 2581 號）為，需地機關的使用目的，概括地認為只要符合

---

<sup>426</sup> 陳新民，《憲法學釋論》，臺北：自刊，修正 6 版，2008 年，頁 314。

土地法第 208 條所列的公共事業的需要，便符合徵收的要件，法院並不進一步審酌徵收目的是否確為該公共事業所需，及該公共事業是否確實具備公共利益，行政機關在實務上便出現「只要是法所規定的公共事業所需便得依法徵收」的作法。<sup>427</sup>

為進一步了解我國行政法院對區段徵收公共利益及比例原則的審查情形，以下將以司法院法學資料檢索系統作為檢索平台，<sup>428</sup>並以「區段徵收」和「公共利益」查詢我國臺北高等行政法院、臺中高等行政法院、高雄高等行政法院及最高行政法院案例，輔以「徵收」和「公共利益」為關鍵字查詢最高行政法院案例，以研究我國實務目前運作情形。

以「區段徵收」和「公共利益」為關鍵字，在區段徵收案例中，判決中有討論到徵收公益性者，有最高行政法院 100 年度裁字第 2407 號裁定（臺中高等行政法院 100 年度停字第 17 號裁定）、臺中高等行政法院停更一字第 1 號裁定、臺中高等行政法院 99 年度訴字第 315 號判決；討論到比例原則者有最高行政法院 96 年度裁字第 3967 號裁定（臺北高等行政法院 94 年度訴字第 2263 號判決）、臺北高等行政法院 94 年度訴字第 3417 號判決；討論到區段徵收概念者有最高行政法院 95 年度判字第 2199 號判決（臺北高等行政法院 91 年度訴字第 4035 號判決）<sup>429</sup>；討論到正當法律程序者有最高行政法院 96

---

<sup>427</sup> 張嘉紋，《我國土地徵收法制之探討：以行政法院裁判為中心》，國立政治大學地政學研究所碩士論文，2001 年 7 月，頁 43

<sup>428</sup> 由於司法院法學資料檢索系統從 1998 年始將最高行政法院判決上網，及從 2000 年始將高等行政法院判決上網，而土地徵收條例於 2000 年 2 月 2 日始公布施行，本文將從 2000 年迄今在最高行政法院及高等行政法院判決的區段徵收案件為範圍進行研究，由於區段徵收案件實務涉及公共利益及比例原則的案件不多，是以本研究將輔以在最高行政法院的一般徵收案件進行研究。

<sup>429</sup> 臺北高等行政法院 91 年度訴字第 4035 號判決之理由指出：「一個區段徵收計劃到底有無『效益』，最終仍須由市場決定，以上之成本收入規劃，畢竟均是理論上之紙上作業評估，未必能通過市場考驗（所以平均地權條例施行細則第 80 條明定平均地權基金之盈虧調節功能），不過不管如何，至少在紙上作業階段，區段徵收之成本必須低於其開發完畢後之收益，才有進行之實益，如果一開始之作業計劃即顯示『區段徵收開發土地後之全部土地價值比開發以前還低』時，這個區段徵收計劃即應停止。」並以區段徵收的法理性質推論被告機關在同一時段內，針對同一開發計劃，重疊地（「重疊」是從時間的角度立論）實施二個區段徵收，明顯違法。但最高行政法院 95 年度判字第 2199 號判決不採此見解，認為：「法律並無禁止分 2 區區徵收之規定，且分 2 區區徵收之行政處分，亦與平均地權條例第 53 條之規定相符，因此『是否分 2 區區徵收』實為行政機關依法律規定，在為達成行政目的範圍內所得裁量之事項。」

年度裁字第 3967 號判決(臺北高等行政法院 94 年度訴字第 2263 號判決)。<sup>430</sup>

以「徵收」和「公共利益」為關鍵字搜索最高行政法院判決，一般徵收案件中，判決中有討論到徵收公益性者，有最高行政法院 100 年度判字第 1450 號判決、99 年度判字第 1276 號判決、99 年度判字第 200 號判決、99 年度判字第 199 號判決、98 年度裁字第 481 號裁定、96 年度判字第 1604 號判決、最高行政法院 96 年判字第 1442 號判決、95 年度裁字第 1593 號裁定(臺中高等行政法院 93 年度訴字第 394 號判決)、95 年度判字第 383 號判決(臺北高等行政法院 91 年度訴字第 3968 號判決)；討論到比例原則者，有最高行政法院 100 年度裁字第 1854 號裁定、99 年度判字第 200 號判決、99 年度判字第 199 號判決、96 年度判字第 1604 號判決、95 年度判字第 852 號判決。<sup>431</sup>

#### (一) 都市計畫作為區段徵收公共利益及比例原則擔保之案例介紹

2000 年迄今我國行政法院實務就區段徵收的案件，審酌公共利益及必要性者不多，但大致上可觀察出一個現象，即通常會認為區段徵收前經都市計畫階段，歷經縣市政府及內政部都市計畫審議，因而應可認為已具備徵收的公益性及必要性，而不實際介入個案判斷是否具備「公共利益」及「比例原則」的論述。如竹南大埔區段徵收案的部分被徵收人就徵收處分提起撤銷之訴，並主張該徵收案未就當地是否有徵收土地實施開發建設的需求作綜合評估，亦未審酌徵收範圍內曾辦理農地重劃的一般優良農地達總私有土地面積的四分之三，僅以廠商的建廠營運個別私益與籠統的「創造優質產業環境」為考量出發點，而逕自徵收優良農地，無綜合具體衡量環境、自然空間及主觀的地方認同空間等各種利益而判斷是否符合「公共利益」，且亦未仔細評估是否有徵收農地的必要性及最後手段性等違法情事。案經臺中高等行政法院 99 年度訴字第 315 號判決認為：「都市計畫之主要計畫、細部計畫，分別經內政部都委會、苗栗縣都委會核定及審定，區段徵收計畫書亦經內政部土地徵收審議委員會審議通過。故被告內政部已就本件徵收之公益性及必要性，予以考量後核准徵收，即無不合，亦無違反比例原則之規定。」

---

<sup>430</sup> 判決內容整理表請見附錄 2。

<sup>431</sup> 判決內容整理表請見附錄 3。

另外彰化高鐵區段徵收案的部分被徵收人，對該案徵收處分提起撤銷之訴，並聲請停止執行，於聲請理由中主張依司法院大法官釋字第 409 號解釋理由書的意旨，區段徵收為徵收的一種，應符合公益性及必要性，且內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函，將土地徵收條例原本即規定之「公益性」、「必要性」之評估細目，明確納入向土地徵收審議委員會報告之項目，是以應由行政機關負舉證責任證明本案具備公益性及必要性，再者由於臺灣高鐵自 2007 年通車試營運至今，各站周邊特定區土地，至今仍多閒置而未加利用，本件區段徵收的必要性並不存在。而且彰化高鐵站特定區所徵收的土地，幾乎均為特定農業區，為全國聞名之濁水溪良質米之產地，一旦發動徵收，不僅對於當地農田生態破壞殆盡，亦將減少臺灣糧食優質產量的來源，其公益性之考量亦顯有欠缺，是核准徵收的利益衡量顯失均衡。案經臺中高等行政法院 100 年度停字第 17 號認為：「臺灣高鐵為國家重大建設，已通車數年，其有快速便捷性，於彰化地區設置車站，可使彰化地區民眾利用高鐵，短時間前往臺灣西部地區其他重要城市，而有莫大之便利及貢獻，系爭計畫除興建高鐵站，又配合高鐵設站及產業進駐所需，預留未來相關公共設施需求、轉運機能及聯外道路，並劃設電力事業專用區、污水處理廠用地、廣場用地兼供停車場使用及轉運專用區等，並基於彰化地區之產業特性，以國家花卉城為發展定位，藉由各項重大建設發展並整合地區花卉產業，以朝向生態及觀光休憩發展。是原處分如停止執行，將造成系爭計畫工程停工，而影響彰化地區民眾對高鐵之利用及產業進駐投資之意願，對於公益自有重大影響。」臺中高等行政法院停更一字第 1 號裁定亦指出：「都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律別有規定外（如土地徵收條例第 4 條第 2 項有關先行區段徵收之規定），各級政府所為土地之使用或徵收，以及民眾土地之使用，自應符合都市計畫規範內容，以發揮土地經濟效能及提升人民生活環境品質，實現都市計畫之目的，業經司法院釋字第 513 號解釋有案，其具有公益性自不待言。」推論上的邏輯似乎是特定區計畫既已擬定各項土地使用規劃，則具備徵收的公共利益，一旦停止徵收的進行，當然會對公共利益產生重大影響。

至於臺北高等行政法院 94 年度訴字第 3417 號判決針對原告提出是否

具有徵收必要性的問題，亦認為「臺北市 89 年 2 月 24 日府都 2 字第 8900902130 號公告實施『變更臺北市士林官邸暨附近地區主要計畫案』、93 年 1 月 30 日府都 2 字第 09302268800 號公告實施『變更臺北市○○區○○段 2 小段 159 之 1、160 之 2 地號土地文教區為住宅區主要計畫案』及 93 年 2 月 23 日府都 2 字第 09 305141100 號公告實施『擬訂臺北市士林官邸北側住宅區細部計畫案』變更為住宅區，並規範以區段徵收方式整體開發，原告所有系爭土地位於上開計畫範圍內，需用地人臺北市區段徵收系爭土地，自有必要。」亦直接將都市計畫內容當作區段徵收實施必要性的擔保。

即便從一般徵收來看，亦有此現象，如最高行政法院 95 年度裁字第 1593 號裁定及臺中高等行政法院 93 年度訴字第 394 號判決即指出，土地徵收條例第 3 條規定，國家因公益需要，興辦其他依法得徵收土地之事業，得徵收私有土地，為在中部地區開發第三個科學工業園區，臺中市遂依據都市計畫法第 27 條第 1 項第 3 款規定，基於適應經濟發展需要，採迅行變更都市計畫方式辦理。該判決理由中明文寫道「足見系爭土地之徵收，確係因臺中市政府因經濟發展之目的，興辦以公共利益之需，並按都市計畫之規劃進行，並由需用土地人行政院國家科學委員會所屬科學工業園區管理局為開發中科園區臺中基地，檢附徵收土地計畫書及圖等有關資料，由行政院國家科學委員會報請被告核准徵收。」直接認為徵收若照都市計畫辦理，即合於公益。

## （二）實際審酌「公共利益」及「比例原則」的判決介紹

縱使目前行政法院實務上，法院的態度幾乎不太介入個案審酌公共利益及比例原則，而以都市計畫或興辦事業審定的結果直接認定具備徵收的公共利益，縱使審酌徵收的必要性，亦僅輕描淡寫交代，未具體就「用地選址、需用範圍及對於人民造成之損失等事項」做具體審查，<sup>432</sup>如最高行政法院 99 年度判字第 199 號判決：「本件原徵收該道路之處分，對於中部科學工業園區之對外交通及當地之發展，有莫大利益，且規劃路線係依地

---

<sup>432</sup> 傅玲靜，〈土地徵收與情況判決—評最高行政法院九十九年度判字第一九九號判決〉，月旦法學雜誌第 199 期，2011 年 12 月，頁 208-209。

勢爲之，非刻意而徵收上訴人即原審原告之土地，且新案道路較原案爲直且坡度較無陡峭，該徵收具處分必要性」，未就當地現有道路情形及需用程度作論證。但仍有判決具體討論公益與私益的衡量，亦具體判斷是否具備徵收的比例原則或必要性的問題。

在區段徵收案件，如最高行政法院 100 年度裁字第 2407 號裁定，即就彰化高鐵區段徵收案的公益性提出質疑，並具體指出徵收後產業進駐明確性及將犧牲特定農業區優良農地之問題：「相對人（本文註：內政部）於原審自承高鐵臺中烏日站開發 200 公頃，則本件區段徵收開發土地面積與之相當。而眾所周知，高鐵臺中烏日站近臺中都會區，其週邊開發之土地，至今尚仍多閒置未利用，此亦有抗告人於原審提出之照片爲證，彰化高鐵站設於彰化縣田中鎮，同屬位於臺灣中部，惟遠離都會區，其土地開發後能否立即有產業進駐，實有可疑。何況本件區段徵收土地如屬於特定農業區土地，則系爭計畫之土地開發係以犧牲屬於特定農業區之優良農地爲代價，值此世界糧食短缺，國家重視糧食自足之時，原處分之停止執行，就此而言，反有助於公益。是原裁定以系爭計畫停工，影響產業進駐意願，原處分停止執行於公益有重大影響，亦有未合。」

在一般徵收案件，最高行政法院 96 年度判字第 1442 號判決先說明「土地徵收是對財產權具目的性之侵害，而非國家純粹取得財產權之工具，更非調整私益衝突之手段，而是爲實現公益之最後不得已措施。」繼之對徵收比例原則的確立作了精闢的推論：「國家對興辦公共事業所需之土地，必須用盡所有法律之手段，均不可得，最後始得以徵收方式爲之。準此，需用土地機關倘有適當之公有土地足供所需興辦公共事業之需求時，需用土地機關自應優先利用其公有土地，不得任意讓公有土地閒置，再假借徵收手段，以取得公共事業所需之私有土地，否則即有違比例原則之要求，並與都市計畫法第 42 條之立法精神不符。需用土地機關有公有土地可供事業使用，需用土地機關不先行使用該公有土地，逕行申請徵收系爭私有土地，有違都市計畫法第 42 條規定等情。由是，需用土地機關是否具有如上訴人所稱之公有土地；倘有，該公有土地是否適宜供本件公共事業使用（諸如：該公有土地是否鄰『墓二』、是否屬都市計畫道路用地、如非道路用地可否經由都市計畫予以變更、利用該公有土地與徵收系爭私有土地供墓二聯外

道路使用，在公益與私益之衡量上何者較適當等)，原審法院均未調查認定，亦未於判決理由中說明不予採信之依據。而上該事實認定，事關本件土地徵收是否符合比例原則之判斷，本院無從據以判斷。上訴人執此指摘，尚非全無理由，自應由本院將原判決廢棄，發回原審法院。」亦明確指出「土地徵收乃藉國家公權力之行使，強制取得人民之財產權，對於人民之財產權發生嚴重影響，為不得已之手段，應受比例原則之限制，故土地徵收條例第 11 條規定協議價購或以其他方式取得程序，即在盡溫和手段以取得公共事業所需之土地，避免強制剝奪人民之財產權，達成最少損害之原則。因此，需地機關於踐行協議價購或以其他方式取得公共事業所需土地時，自應確實踐行該條所定協議之精神，不得徒以形式上開會協議，而無實質之協議內容，否則即與正當法程序有違。本件需地機關固曾於 93 年 11 月 16 日邀集被徵收土地所有權人舉行協議價購會議，惟觀該會議紀錄僅記載『1. 地主意見：蔡天賀：不同意價購及徵收；2. 結論：本案因用地取得協議價購不成立，報請上級政府核准辦理徵收』等事項，顯係僅就土地徵收條例第 30 條規定之法定地價為宣示價購，而未及以其他方式取得土地。因而需地機關對整個協議取得系爭土地之經過，是否確實落實，非無疑義。上訴人雖未指摘及此，惟此與徵收是否合法之認定有關，原審法院於審理時，應一併注意及之。」

觀諸最高行政法院 96 年度判字第 1442 號判決理由，自始至終扣緊徵收的公共利益及比例原則作推論及論述，認為在「需用土地機關自應優先利用其公有土地，任意讓公有土地閒置，再假借徵收手段，以取得公共事業所需之私有土地」及「徒以形式上開會協議，而無實質之協議內容的協議價購」違反徵收的比例原則。另外學者陳立夫指出本判決的另一重大意義是在徵收處分進行都市計畫內容適法性的審查：「細繹本判決之意旨，其雖是指摘原審判決之事實認定未明、不備理由，而予廢棄之（行政訴訟法第 209 條第 3 項、第 243 條第 2 項第 6 款參照），但另一方面，應可認為實質上其意旨中蘊含有關土地徵收事件之爭訟，法院仍應就據以辦理徵收之都市計畫內容之適法性進行審查之意涵。是以，本判決之此一寓意，是值

得注目」<sup>433</sup>殊值贊同。

(三) 以公益性論證違法徵收處分的存在：情況判決

在一般徵收案件中，較常討論到公共利益問題者，為徵收處分有違法瑕疵時，法院有時會依行政訴訟法第 198 條的規定：「行政法院受理撤銷訴訟，發現原處分或決定雖屬違法，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回原告之訴。」在判決主文中諭知原處分或決定違法，卻駁回原告之訴。從 2000 年至今，我國行政法院實務判斷徵收案件是否具備情況判決要件的判準並不一致，最高行政法院 100 年度判字第 1450 號判決、99 年度判字第 199 號判決及 99 年度判字第 200 號判決認為，在徵收土地上的道路工程如果已經施工完畢，且通車一段時間，此時撤銷徵收並重新為徵收，將導致對公共利益造成極大損害；最高行政法院 95 年度判字第 383 號判決亦採類似見解，指出：「徵收系爭土地，供為北宜高速公路之一段使用，具有公共交通之利益。去此一段，縱有一般道路可供通行，其設施狀況，行車動線與速度，差異均大，難以替換，無從達開闢該高速公路之目的，於公益顯有重大損害。」皆是將「交通便利」視為重大公共利益，及認為耗費時間成本將擴大公共利益的違害，以此來維持原徵收處分的存在。

但最高行政法院判決亦有直接認為原審判決逕以情況判決維持原處分乃違法者，如最高行政法院 99 年度判字第 1276 號判決即明確指出：「情況判決屬例外規定，宜審慎為之，如違法之行政處分之撤銷，尚未達與公益相違，自不宜作成情況判決，以符法制。查本件若判決撤銷原處分再重新辦理徵收，固然將需一定時間辦理，惟本件張平岳等人所共有系爭土地上所建之電塔，參加人已取得該土地分管人張金池等人民國 79 年 12 月間之切結書及土地使用同意書，經彼等同意進入系爭土地施工，民國 80 年 6 月間興建電塔完成，迄經作供電之使用已達 10 餘年，即便內政部為重新徵收，何以對供電之使用發生影響，又

---

<sup>433</sup> 陳立夫，〈土地徵收·都市計畫與徵收前之協議程序〉，《土地法研究（二）》，臺北：新學林出版股份有限公司，2011 年 6 月，1 版 1 刷，頁 252。

該電塔設立處是否即無取代處所，所造成對公益是否重大？原審泛稱對於大臺中地區民生及工業用電，有莫大利益，此為眾所周知之事實云云，惟未見其詳述得心證之理由，此攸關本件是否符合情況判決之適用，尚待查明。張平岳等人指摘原判決有不備理由之違法，為有理由。」

又如最高行政法院 96 年度判字第 1604 號判決：「依據行政訴訟法第 198 條第 1 項明定，行政法院應『斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事』。惟就上開法定應斟酌情事，原審完全沒有任何調查或明，即遽以認定『原告（即甲○○）因本件被告（即內政部）核准徵收土地之處分，縱受有損害，其損害亦屬輕微。』其心證從何而來，不得而知；究竟憑何事證，或依何理論，原審並未說明，顯屬理由不備等語。」

### 三、2000 年至今我國行政法院在徵收案件審查公共利益及比例原則的分析

行政法院作為徵收合法性的審查機關，應該秉持憲法的精神，審酌土地徵收案件是否具備公益性，以使土地徵收的公共利益進一步具體化，並充實公共利益的價值內容。惟如前所述，目前司法實務甚少獨立在個案作公共利益的判斷，時常以都市計畫或興辦事業計畫的內容正當化徵收的公共利益，更遑論否認徵收計畫的公益性而認為徵收處分違法，此不僅無助於徵收公共利益價值內涵的充實，更由於目前我國都市計畫立法及行政實務出現都市計畫委員會獨立性不足、缺乏民眾參與機制、缺乏資訊公開制度及擬定或審議標準不明的問題（詳如第三章第四節），形成公共利益共識的管道缺乏，是否足以擔保徵收的公共利益及比例原則非無疑問，況都市計畫與徵收的公共利益所考量的項目並不相同，不宜以都市計畫的內容作為徵收公益性的擔保。學者楊松齡即指出，實務上視土地使用計畫為徵收處分公共利益之擔保，難以土地使用的公共利益價值判斷，視為土地徵收公共利益的價值判斷。<sup>434</sup>此時法院若退位不具體審查徵收的公益性，將無法確保徵收公共利益的實現。

況長久以來，實務上一方面視都市計畫為徵收處分公共利益的擔保，一

---

<sup>434</sup> 楊松齡，〈土地徵收之公共利益判斷〉，發表於臺灣土地法學雜誌社 2012 年 2 月 18 日舉辦之「土地五法修法研析研討會—土地正義與居住正義之實踐」，預計於 2012 年 3 月刊登於臺灣環境與土地法學雜誌創刊號。

方面傾向認為不能執都市計畫的瑕疵作為土地徵收處分違誤的理由，不在徵收處分中審酌都市計畫是否違法，在司法院大法官解釋釋字第 148、156 號解釋僅承認個案變更都市計畫為行政處分的前提下，人民既無法對新訂或擴大都市計畫提起訴訟，又無從在徵收處分的訴訟中主張都市計畫的違法瑕疵，人民的權利出現無法救濟的窘境。然此情況最近似有變化，首先，臺北高等行政法院 93 年度訴字第 2755 號判決採學理上的「違法性承繼理論」審認個案變更的都市計畫違法，後續據以所為的徵收處分亦屬違法；再者最高行政法院 96 年度判字第 1442 號判決亦在徵收處分中審酌都市計畫內容，而認為原徵收處分違反比例原則，後續司法實務是否亦採此一見解，值得觀察。

就我國土地徵收的情況判決作分析，最高行政法院 100 年度判字第 1450 號判決、99 年度判字第 199 號判決及 99 年度判字第 200 號判決作出情況判決，認為道路施工已通行餘年，若撤銷徵收處分將導致公益遭受極大損害，因而作成原徵收處分存在的判決結果。學者傅玲靜指出最高行政法院 99 年度判字第 199 號判決，「行政法院認為工業區對外交通及當地發展之需求為應考量之公益，逕行認定撤銷原處分將造成工業區交通及經濟發展的重大損害，卻忽略系爭土地屬於山坡地保育區農牧用地而因此得以受到維護之環境及生態保育、災害防治及水土保持等公益，對於公益的認定不僅過於狹隘，亦為利益衡量之瑕疵。」<sup>435</sup>，並進一步指出我國行政法院運用情況判決的現況：「在土地徵收案件，即使徵收處分違法，亦往往以徵收計畫之事業內容已完工或已執行完畢為由，輕率認定撤銷原處分將對於既存之事實及公益造成重大損害，卻未縝密思考作成情況判決之要件、徵收處分所應思考之公益以及徵收必要性」<sup>436</sup>；學者李建良並指出，99 年判字第 200 號判決所應處理的是國家是否合法剝奪人民財產權的問題，而非公益凌駕於人民財產權及「損失補償」之問題。<sup>437</sup>本文以為，公益徵收應具備的要件為「公共利益及比例原則」、「正當法律程序」及「公

---

<sup>435</sup> 傅玲靜，〈土地徵收與情況判決一評最高行政法院九十九年度判字第一九九號判決〉，月旦法學雜誌第 199 期，2011 年 12 月，頁 207。

<sup>436</sup> 同上註，頁 209。

<sup>437</sup> 李建良，〈公法類實務導讀〉，《臺灣法學雜誌》第 155 期，2010 年，頁 113、114。

正補償」，由於情況判決發生的前提是，行政機關已違反正當法律程序，而造成徵收處分的違法，公益徵收已然缺了一個要件，此時在論證徵收公共利益的具備上應更加謹慎，而非以既存事實合理化徵收公共利益的存在。如最高行政法院 99 年度判字第 1276 號判決所明示的，情況判決屬例外規定，宜審慎為之，並應具體調查及斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事。

至於未來法院審酌區段徵收的公共利益及比例原則所應具備的審查標準，本文以為區段徵收因具備私用徵收的性質，因而所追求的公共利益應為「極重要的公共利益」始為合憲，是以未來法院在審查區段徵收的公共利益時，可參酌學者陳仲嶙的意見，嚴格審查徵收案件是否合於土地徵收的一般規範，包括土地徵收條例第 3 條「應以興辦事業所必須者為限」、土地法施行法第 49 條「徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少知地方為之，並應儘量避免耕地。」及行政程序法第 7 條比例原則的規定，<sup>438</sup>本文以為此也將有助於區段徵收公共利益的類型化及比例原則的具體，或可以此負面排除得發動區段徵收公共利益的事由。另外，行政機關並應提出充分的證據說服法院該徵收案是在追求極為重要的政府利益，並應說服法院徵收手段與目的確實緊密結合，手段須為必要的、最小的損害，以做為司法機關審查徵收處分之適法性的依據。<sup>439</sup>除此之外，本文以為行政法院實應嚴格審查行政機關辦理徵收時，是否落實正當法律程序，包括就各個民眾的程序參與作具體審酌，視行政機關是否辦理公聽會、說明會、協議價購會議時是否虛應故事或流於形式，如沒有實質讓被徵收人發表意見或充分回應，應認為該行政機關未踐行正當法律程序，該徵收處分即有違法。經過此些嚴格審查，始能落實憲法保障人民財產權的意旨，亦有助於公共利益的具體化及形成。

---

<sup>438</sup> 陳仲嶙，〈徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心〉，臺大法學論叢第 40 卷第 3 期，第 40 卷第 3 期，2011 年 9 月，頁 1071。

<sup>439</sup> 同上註，頁 1072-1074。

## 第六節 小結

本章從第一節及第二節開始探討區段徵收的制度介紹及歷史變遷，目的是在對區段徵收先作一個全觀式的理解，繼之於第三節藉由學者論述區段徵收所欲追求的公共利益為何，藉此檢視我國區段徵收的現況。第四節則一一檢視區段徵收制度是否合於公共利益及必要性，並檢視目前區段徵收程序是否足夠提供予民眾充分的程序保障，並以竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵區段徵收案作為案例研究。第五節則整理司法案例，看實務是否具體審查區段徵收的公共利益。

本文認為未來或可以「極重要的公共利益」作為價值核心，先進一步立法限縮區段徵收的辦理目的，以落實憲法的公共利益價值理念，並在行政、立法及司法透過與土地所有權人溝通的方式進一步促成公共利益的實現。另外針對「如何確保民眾確實參與行政程序」的問題，由於在區段徵收民眾參與及正當法律程序的制度選擇上，有說明會、公聽會及聽證程序三種民眾參與程序，比較三種制度可以發現，「說明會」是單向傳播以「上對下」的方式，以「民眾聽取」說明的方式進行，民眾接觸到的僅為片面的政策說明，民眾和政府間較難有對話及溝通；公聽會是行政機關作成行政命令、行政計畫或其他影響多數人權益的處分時，向相對人、利害關係人或專家學者、社會公正人士，甚至一般民眾在內的多數人廣泛蒐集意見，以資為參考的制度，最主要的特徵是以「廣泛、多數的利害關係人或一般人等為對象」及以「聽取各種意見」為主要目的。無論是說明會或公聽會，皆是以單向的方式舉行，程序保障較不嚴密，作成的結論僅是行政機關參考之用，沒有法律上拘束力。但聽證程序與公聽會、說明會截然不同，行政程序法第 54 條至 66 條規定的聽證程序，讓相對人及利害關係人陳述意見，可提出文書及證據，亦可提供參與聽證者辯論的機會。聽證程序保障嚴謹，事前必須記載特定事項通知當事人、亦有預備聽證程序，甚而行政機關作成經聽證的行政處分時，須斟酌聽證的結果（行政程序法第 108 條）。

本文以為，由於區段徵收制度事涉重大人民基本權與公共利益，需建立人民與需用土地人公平、公開、雙向互動的程序，在討論、溝通過程中一起

尋找公共利益，聽證程序的制度設計規定行政機關應公告週知、主持人中立立場、會前會的議程設定、面對面互動及政府回應等，能杜絕行政權專擅、強化溝通及充分保障人民行政參與權，達至彙整、溝通及協調各種相關衝突的功能，是以本文初步建議區段徵收程序實應明定踐行聽證程序，較能使公共利益藉由辯論被發現，進一步具體化，而落實公益徵收的本旨，未來於第六章將會再深入探討。

我國土地徵收制度之評估

## 第四章 深度訪談與焦點團體座談會說明與結果分析

### 第一節 深度訪談說明

#### 一、訪談對象與過程

本研究計畫主題是針對區段徵收公共利益之衡量及民眾參與機制作檢討，並研提制度建議方針。本研究擬擇定區段徵收相關利害團體（包括內政部地政司區段徵收科、縣市政府地政處（局）、縣市政府專責擬定都市計畫之局（處）、內政部土地徵收審議委員會、具區段徵收經驗的被徵收人、漲價歸公的區段徵收或平均地權條例抵價地模式區段徵收及土地徵收條例公布後的區段徵收三個時期舉辦或承辦區段徵收人）及專家學者，就土地徵收制度演變等議題，探尋過往具實務經驗的當事人意見，本案將進行至少 10 次到 15 人次的深度訪談，力求客觀公平。本研究計畫深度訪談的規劃共分為兩個階段，第一階段為 2011 年 6 月 30 日至 8 月 18 日，共計 2 個月完成 13 份深度訪談，第二階段於 2011 年 11 月 22 日完成第 14 位的深度訪談。訪談對象為縣市政府地政處（局）2 人、縣市政府城鄉發展處（局）1 人、內政部地政司 1 人、專家學者 4 人、土地徵收審議委員會 2 人、被徵收人 2 人、1986 年至 2000 年承辦區段徵收人 2 人，共計 14 人。

#### 二、訪談內容大綱

因本研究計畫預計訪談的對象包括區段徵收程序及影響所及的各個利害團體，每個利害團體處於不同之位置，對區段徵收的經驗及感受皆不相同，且因深度訪談強調先以綱要的形式明定主題，依不同訪談對象，以訪談導引法決定問題的順序來進行對話，重視開放性之問答。因而本研究計畫即以訪談內容大綱，即下列五個問題作為基礎進行訪談，但個別訪談內容大綱及訪問問題會隨著受訪者之答案及經歷有所變化，每個個案著重之重點皆有差異。由於本研究計畫之研究重點在從我國區段徵收制度之變化當中，探求公共利益及程序保障機制，且內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函皆針對公共利益及程序保障機制有下一步之變革，為了解上

## 我國土地徵收制度之評估

開函示於實務上操作結果及各個利害關係人之意見，亦將此列為本次深度訪談之重點問題，以視是否能對改善區段徵收制度提出更妥適之建議。本研究計畫深度訪談內容大綱的五個問題如下：

### (一) 問題一

從您接觸的歷年區段徵收案件中，區段徵收利害關係團體對區段徵收之觀感及意願如何？

### (二) 問題二

土地徵收審議委員會審議案件過程中所考量之因素為何？包括哪些面向？有否包括公共利益及比例原則的評估及審酌？從歷年區段徵收案件，土地徵收審議委員會審議區段徵收時斟酌的因素是否不同？從臺灣歷年區段徵收時期來看，土地徵收審議委員會是否曾具體審查「公共利益」？

### (三) 問題三

您認為目前決定土地徵收時，有權在徵收過程中做出關鍵性影響力的人是誰？土地徵收審議委員會是否有民眾參與程序之機會？您認為臺灣目前區段徵收制度對民眾程序參與權的保障是否充足？如認為不足，應如何改進較為妥適？民眾應從哪個程序即表達意見，較能確保區段徵收已充分考量多元及多源的意見？

### (四) 問題四

您認為目前臺灣區段徵收制度的問題為何？您認為行政機關發動區段徵收時，應考量之因素為何？又您認為若要改進區段徵收制度，應如何改進較為妥適？

### (五) 問題五

內政部民國100年1月18日台內地字第0990261119號函明確指出：「為審酌區段徵收之公益性及必要性，未來在審議都市計畫前，針對以區段徵收方式開發者，應先向本部土地徵收審議委員會報告」，並須檢附區段徵收土地之公益性及必要性評估報告作為區段徵收需用土地人據以執行之規範，亦於「公益性評估」項目中具體指出須衡酌社會、經濟、文化及生態、

#### 第四章 深度訪談與焦點團體座談會說明與結果分析

永續發展及其他因素等，請問就您的認知，訂定此函之背景及因素為何？您對此函之意見為何？學界及專家人士對此函之意見為何？選取社會、經濟、文化及生態、永續發展及其他因素的標準及緣由為何？土地徵收審議委員會是否已適用該函在具體個案進行審酌？成效如何？

## 第二節 深度訪談個案訪談分析

以下針對深度訪談問題及回答作分析，受訪者皆以英文字母代號標示：縣市政府地政處（局）2人（代號A和B）、縣市政府城鄉發展處（局）1人（代號C）、內政部地政司1人（代號D）、專家學者4人（代號E、F、G和N）、土地徵收審議委員會2人（代號H和I）、被徵收人2人（代號J和K）、1986年至2000年承辦區段徵收人2人（代號L和M）。按受訪者問題分析，主要可分為三大議題：區段徵收制度本質的討論、民眾參與現況與檢討及公益性、必要性審議現況與未來改進方式。

### 一、區段徵收制度本質之討論

#### （一）我國區段徵收制度設計理念

1. 中央及地方行政機關地政及都市計畫單位承辦人員偏向將「區段徵收制度」視為強調「財務平衡」的「開發手段」

分析14份深度訪談紀錄，可發現受訪者認定的「區段徵收制度」本質皆不同。中央及地方行政機關地政單位及都市計畫單位承辦人員率皆認為區段徵收乃「一種自償性開發事業」、「公私互蒙其利」及「政府與民眾雙贏」的措施，偏重將區段徵收視為一種強調「財務平衡」的「開發手段」，而較為忽略區段徵收「強制性」的性質。

「區段徵收是自償性開發，抵價地比例大部分都是40%至50%間，如果公共設施用地所佔比例高，抵價地佔總面積比例就會變低，如果公共設施用地所佔面積超過50%，我們就會衡量不要開發，因為會賠錢，如果公共設施地佔50%，抵價地就不可能給50%，因為要有10%作為開發成本之填平。」（受訪者A）

「區段徵收是為補足土地公告現值偏低、對人民財產權保障不足之缺失，以領地的方式補償，開發就是政府無償取得公共設施用地，人民土地點石成金。」（受訪者A）

「區段徵收其實比較像市地重劃，是土地開發的手段，前幾天內政

部有開一個區段徵收業務研討會，也有些縣市提出建議說區段徵收跟市地重劃應該獨立立法，不應該稱作『徵收』，放在土地徵收條例裡面。」(受訪者 B)

「區段徵收其實就是涉及財務平衡，如果公共設施用地很大，相對你的範圍就會劃得很大」(受訪者 L)

「區段徵收的效力很好，但是名稱很不好，落到徵收法令的範圍裡去，比較沒有彈性。」(受訪者 M)

「由於區段徵收財務比較能夠平衡，因此民國 79 年時行政院就有一個決議，所有農地的開發變更一律採用區段徵收，抵價地比例一律以 40% 為準。在很多案例裡面，40% 的比例絕對是夠的。後來這些規定都訂入土地徵收條例裡面。」(受訪者 M)

「像是這種整體開發方法，我覺得我們應該一直走這條路，否則開發很難。像是德國政府就會一直買地，進行土地交換，我們就沒有辦法這樣做。沒有人願意做農地重劃，因為地價會下跌。所以負擔不要太多，法令不要太死，不要總是規定特定農業區什麼能做什麼不能做。」(受訪者 M)

## 2. 學者專家多認為將區段徵收視為一種「強制性」的「徵收」手段

學者專家及土地徵收審議委員會(專家學者代表)多指出區段徵收作為一種「強制性」的「徵收」手段，本應注意公共利益及必要性。有受訪者認為區段徵收是過去強調平均地權、漲價歸公理念的制度，是否符合現今社會制度有所疑問，且亦有受訪者認為區段徵收的制度本旨就是「徵收」超過「必要徵收範圍」，波及不符合興辦事業目的的土地，受訪者 G 甚至直言抵價地模式的區段徵收是違憲的制度。

「區段徵收有什麼優點？第一個，徵收的範圍雖然很大，但是被徵收人可以分回一些土地，區段徵收的目的要是用來做正面的土地開發，這個時候被徵收人的土地會漲價，大家也都不會失去土地，所以被徵收人看起來損失沒那麼大。第二個，因為區段徵收後，將來增漲的地價可以用平衡開發財務，所以政府不用花那麼多錢，財務

負擔不會那麼重。第三個，有被徵收跟沒被徵收者之間的利益損失，或者獲得的利益，不會落差很大。大概有這三個好處，可是這是以前非常強調公平的那個年代，也就是我們講說被徵收人他土地的利益要維持一個平衡，政府可以減少支出，如果有漲價政府也可以獲得一些好處，所以是在這樣的一個前提之下去做的。…可是現在平均地權、漲價歸公政府幾乎都沒在做啦，土地的暴利也到處都是，於是現在區段徵收不應該那樣普遍」(受訪者 E)

「那個年代，他是強力維護平均地權的，其實他的一貫邏輯沒有錯，土地不應該完全私有化，漲價要歸公，這個邏輯一貫是 OK 的。可是我們現在不是阿，現在對窮人採取的平均地權那一套，但是對財團卻縱容其歸私，這兩套標準啦，我們最厭惡就這樣子。」(受訪者 E)

「沒有人把徵收拿來當開發的工具，為了開發來徵收，這講不過去。」(受訪者 E)

「區段徵收根本沒有公共利益的問題，我應該反過來說，區段徵收如果要考慮公共利益，區段徵收根本就辦不成，因為說徵收要符合公共利益，且以必要範圍為限…供作抵價地、開發後有多的政府還可以讓售、標售賺錢的配餘地，它怎麼會跟公共利益有關呢？顯然不是公共利益的問題，而是要平衡開發財務的問題，這一土地就沒有必要性，也沒有公共利益的問題，它已經擴大到原來不需要被徵收的人了，所以談區段徵收還要談公共利益，這是衝突的。」(受訪者 E)

「只是說區段徵收作為一種開發方式的時候，跟強制性又結合在一起，這點是比較會讓人覺得有點好像跟公平正義比較有點那個(註：違背)。」(受訪者 F)

「原本徵收僅限於必要用到的部分，但是區段徵收一定會超越必要徵收範圍，因為如果不多徵額外土地，在炒高地價，就無法靠發抵價地就可以完成補償。這一點提醒我們，在徵收上，必要性的判斷，除了公共利益所涉及的目的必要性外，還有使用(徵收)範圍的必要性問題必須一併考量，而區段徵收的抵價地制度完全破壞了必要

性原則，是違憲的。」(受訪者 G)

「區段徵收實施之後的確可以透過抵價地領回、配餘地標售，標售所得可以 cover 當初辦理區段徵收的經費，因此很多地方政府把它當作一個金雞母，重要取得資金的手段；可是一旦說到這也是徵收的一種，就應該要審慎！早年我們受到（教育，或教化）的影響，覺得這是很好的地政手段，可取得很多公共建設用地，政府也可以藉由這樣的方式達到收支平衡，更好的話還會有盈餘。」(受訪者 I)

「區段徵收就是徵收，是剝奪人的財產，不過現在類似於合建，可領回一部分可建置用地，與一般徵收不一樣，但就是徵收。」(受訪者 N)

### 3. 土地被徵收人認為被徵收後不會因為區段徵收而「蒙其利」

土地被徵收人指出區段徵收對地主而言並無「蒙其利」的情形，甚至指出被徵收過程中的「不得不配合政府的心情」，更可點出區段徵收屬「強制性」剝奪人民財產權之手段，應符合土地徵收的法理、理論及要件，獨特性不應異於徵收制度一般法理之外。

「整體來看，這對被徵收人整體生活型態都改變了。人跟人之間原本和善的農村都被破壞掉了，現在見面都不會講話。」(受訪者 J)

「被徵收區的地主根本無法受益」(受訪者 J)

「很多都是不得不的（註：贊成徵收），有一個地主他配合拆遷，已經一年半了，他在外租房子一個月要一萬多，可是政府每個月都只補助 8,000 元，那要他怎麼辦？還有就算拿回土地，但是沒錢蓋房子，能怎麼辦？只能賣土地。」(受訪者 J)

「我的損失很多。本來我是水利委員，現在不能給人家選，投票權就沒有了（要有土地才能當選水利會的委員）。農保也沒有了，沒再買土地就沒有了。問題是政府照他的公定價萬餘元，要到哪裡去買？沒處買！田是用多少苦心才圍起來的，以前是溝底，我花多少錢在那裡。」(受訪者 K)

「建地沒有生活更好，三不五時以後時機如果不好，至少有米可以

吃，吃飯配白蘿蔔乾也有！種田的人絕對不會餓死。現在外面的菜你敢買喔？自己種的菜比較好吃啦，比較沒蟲啦。」(受訪者 K)

## (二) 區段徵收制度和一般徵收制度的比較

### 1. 中央及地方行政機關地政單位人員指出區段徵收相較於一般徵收，較受地主歡迎

訪問中央及地方行政機關地政單位人員以比較區段徵收及一般徵收兩種制度，受訪者皆指出一般徵收和區段徵收相比，地主較喜歡區段徵收制度，原因為相較於低廉之補償費，區段徵收設有領回抵價地的制度，地主較為歡迎，可減少用地開發的阻力。

「和一般徵收制度相比，地主較喜歡採用區段徵收方式…如果用區段徵收制度，若需要 10 公頃公共設施用地，可能就要用到 100 公頃以上的地進行開發，這些地會變更為建地，整區都會變更，但因地主可以領回抵價地，原來農業區的地主會覺得自己一夜致富，土地增值情況明顯，可以減少用地開發的阻力。」(受訪者 A)

「區段徵收比較好，一般徵收只能領現金，區段徵收則可以領回土地，比一般徵收多一條路好走。區段徵收爭議性比較大的是在地價補償跟抵價地比例，還有沒有辦法在原位置配地的部分有比較多的反彈。」(受訪者 B)

「在地方縣市的大型開發案，比較市地重劃和區段徵收這兩種開發方式；後者相對來講，在執行上對政府機關而言比較單純。由於區段徵收和一般徵收不同，可以領回土地，因此比較能夠獲得地主認同，反對聲浪通常較低。當然，並不是所有案件都適用於辦理區段徵收，單純施作公共設施，只需要辦理一般徵收；但區段徵收還需要有一些整體性的，例如說經濟性的考量、大面積的新社區開發等條件，才可以辦理區段徵收。」(受訪者 D)

### 2. 區段徵收具有可進行完善地區規劃、節省開發費用及無償取得用地等優勢，故政府偏好使用區段徵收作為整體開發之手段

有受訪者認為區段徵收較能完善規劃整個地區，且一般徵收可能會有

土地價值暴漲之不公平現象，另有受訪者直接點出因區段徵收可替政府節省費用，政府可無償取得用地，是以政府較喜歡使用區段徵收的手段作整體開發。

「一般徵收，沒有辦法很完善地以都市計畫的方式來規劃道路跟公共設施，變成是一條兩條路、一個兩個停車場這樣去徵收；另外一般徵收也可能造成不公平，例如像以前都市計畫就是用一般徵收去做，造成被劃到住宅區的人土地價值暴漲、被劃到公共設施的人土地價值暴跌，區段徵收的話是用權利價值去算，那大家分的比例就一樣。」(受訪者 B)

「為什麼我們只要徵收一小塊為甚麼要劃這麼大一塊，徵收這一塊要花多少錢，隨便一個機關用地都要上億，如果不採整體開發某些住宅區去標售來無償取得這些土地，因為區段徵收最主要好處就是這些公共設施用地是由這個區內的人共同去負擔的，政府當然是可以無償取得這個用地，現在一般都沒有都採這個整體開發的原因就是現在包括道路用地或者公園用地沒有徵收取得的，受限於政府財力的都還非常多，那個都是用好幾千億的來算。」(受訪者 C)

### (三) 區段徵收近年案件是否變多？原因為何？歷年變化為何？

訪問中央及地方行政機關承辦人員我國區段徵收制度歷年變化，率皆提及行政院民國 78 年 9 月 19 日台 78 內地字第 23088 號函之強制規定：「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發。」，而有受訪者更明白指出，區段徵收案件歷年增多，實質上與「縣市政府需要政績，卻又苦無財源」相關。

「民國 79 年行政院強制規定：『凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發』，不論範圍大小都要以區段徵收為手段開發，區段徵收案件因此開始變多。」(受訪者 A)

「這是因為法令規定。農業區、保護區變更為住宅區、建築用地要採區段徵收方式辦理。現在新增的特定區計畫或都市計畫都一定要用區段徵收，也不能用市地重劃辦。」(受訪者 B)

「區段徵收之前辦理較少，是因為大家不夠熟悉，缺乏辦理技術，因為區段徵收制度比較不同，還需要工程施工，以及配地，再加上法令不夠健全。但慢慢地一些地方，例如臺中辦理的成效出來，各縣市就會紛紛去仿效。這邊還有一個現實的考量，縣市長需要政績，但是政績需要預算，需要錢去做，而大家又沒有錢，就會慢慢會轉到市地重劃和區段徵收。另因後來要求非都市土地變更不管是都市計畫擴大，或者是新訂都強制要求辦理區段徵收，因此，相對之下區段徵收的面積就會增加。」(受訪者 D)

#### (四) 區段徵收之需求機關及決策者

本次深度訪談的結果，雖無法明確指出用地需求之肇始，如為何需要在某地興建某重大建設，並以區段徵收方式辦理，但有多位受訪者指出，此與「高層政策」及「地方首長與政績」有不可分之關係。

「其實政府也沒有說一定要去那麼強烈的一直去開發一些土地，事實上有些也是地方的需求…是有重大需要才會去特別考量。一個是重大建設，一個就是市場…一方面就考慮到整個都市發展事實上有那個需要…，一方面是重大建設，二方面就是說其實這個都市本來就有成長的壓力還不再幫它規劃一些用地進去也是蠻奇怪的。」(受訪者 C)

「地方縣市為了自己的政績當然會去開發，縣市的整體開發部分，縣市首長可以為了自己的開發，向都委會、區委會施壓，到後來可能就要辦理徵收。像是這種縣市首長，好像就沒有很具體有力的層級或單位去監督他們。」(受訪者 D)

「我記得我們那時候幾乎不討論公共利益，因為徵收，特別是區段徵收，大概都是比較高層級的決定，譬如說高鐵的場站、大學開發，那大概都是高層決定，什麼是公共利益，高層就是公共利益。」(受訪者 E)

「地方首長如果有企圖心就會拜託委員，或者像我們會問區段徵收地方經費夠不夠，承辦人員就會回答，平均地權基金還有多少錢，這些都是要地方首長同意的。」(受訪者 H)

## 二、區段徵收民眾參與現況與檢討

### (一) 區段徵收民眾參與現況

由於區段徵收通常係依據都市計畫內容而來，是以討論區段徵收民眾程序參與時，需連同都市計畫階段一併討論。區段徵收民眾參與程序的討論可概分為「都市計畫階段、區段徵收說明會與陳述意見」、「土地徵收審議委員會民眾列席陳情情形」及「土地徵收審議委員會審議現況」三個問題作說明，以下分述之。

#### 1. 都市計畫階段、區段徵收說明會與陳述意見

地方及中央政府機關地政人員及土地被徵收人皆指出，由於都市計畫法僅規定登報周知，並未通知土地所有權人，因而民眾時常錯過於都市計畫階段陳述意見之機會，土地被徵收人通常於區段徵收協議價購會議或區段徵收說明會始得知整件都市計畫及區段徵收案件。但地政人員皆指出，真正發揮決定性作用者為都市計畫階段，到區段徵收階段已是執行階段，無力改變整個土地使用規劃。

「目前都市計畫都是紙上畫畫、長官一句話…，跟都市計畫比起來，我們嚴謹多了，他們都不通知的，我們都會通知被徵收的地主。其實到區段徵收說明會這個階段，已經是必然要開發的，不可能不開發。」(受訪者 A)

「協議價購才知道(註：區段徵收)。我們有去(註：說明會)，並表示不贊同、不會簽名。」(受訪者 J)

「如果要用區段徵收去開發，都市計畫階段因為公展期間要開說明會，就會通知我們一起參加說明會，他們會把傳單交給當地區公所，由區公所去發，但有時因為地主不住在那裡，現況是很多地主常常不知道，地主就會跟我們抱怨說『你們應該在變更都市計畫時通知我們』」(受訪者 L)

另受訪的被徵收人亦指出，目前區段徵收說明會及陳述意見流於形式，只提到「依法辦理」，而未認真審酌地主之意見。

「政府什麼都沒說明，只是讓地主表達，沒有當場答覆通過或不通

過，只說會後會再答覆，也說反正 6 月 3 日就是要繳所有權狀，要不就不能配地，只能領錢。」(受訪者 J)

「我們都有寫，他們也有回應，但回應的內容都是『你們講的我們知道了』，照單行事。」(受訪者 J)

「沒有溝通啦，全部說明會開一開就好了，有什麼溝通。只有寫信來說依法辦理就好了，還和你溝通，溝通什麼？草草的說什麼，沒有一個人答覆你啦。」(受訪者 K)

由於地政人員及被徵收人皆指出都市計畫階段讓民眾參與程序的保障不足，是以本研究計畫特別訪問地方政府城鄉發展局人員，試圖詢問其觀點以得知如何改善目前區段徵收民眾程序參與之機制。都市計畫承辦人員先指出民眾參與都市計畫委員會的現況，民眾若在公開展覽期間陳情並勾選要列席，政府就會通知民眾在專案小組表達意見，其認為雖有許多地主抱怨無法得知都市計畫內容、無從參與程序等的現況，但卻解釋這是都市計畫的特質使然，有無法完全落實通知利害關係人到場之難處。另針對地政人員指出區段徵收問題通常都是在都市計畫階段就已決定，區段徵收階段已無力回天，地政人員只是執行業務等言，都市計畫承辦人員認為都市計畫階段就會通知地政人員出席一同研擬，應不可推說不知道、不清楚都市計畫內容等，把錯誤推給都市計畫階段，這正好可呈現我國區段徵收法律制度在行政執行上的紊亂及職權不分。

「民眾如果有勾選要列席就會通知來專案小組就會來。一般都是專案小組就會通知，如果民眾還是堅持還要在大會表達或者問題已經幫他處理了大會就不用再通知他來。如果民眾的意見不被採納又說要在大會就會通知他在大會再去申訴一遍。事後才會有紀錄出現，因為當場就只是讓他陳述 5 分鐘。」(受訪者 C)

「因為以前都是比較民眾在參與的話他可能比較不知道他的權益，但是現在大家都很關心土地的權益所以都會來參與，當然也會有人說只是登報也看不到報紙，說明會也沒完全通知到所有權人，上網又不會使用電腦，里幹事發傳單也說沒收到，都會有點種種爭議，但是依法都市計畫就是登報和說明會，目前都市計畫法是明訂的，

那為什麼沒有辦法像地政單位這樣通知到所有所有權人，這個部份我們也很清楚的去研究這個部份，因為甚至連內政部都有想說是否來討論一下要比照地政單位來通知到所有權人，讓民眾不要一直再說他也沒有參與到，事實上後來內政部研議的結果是說因為我們這個都市計畫的擬定、變更或檢討，事實上它影響的對象是不太確定的，那萬一如果我們通知到這一個，另外一個沒通知到，他也說他是利害關係人，那是不是又會影響到都市計畫的一個效力，未被通知到的會說你沒通知到我，這個都市計畫無效要重來，一方面是這樣子，二方面是我們影響的層面太大」(受訪者 C)

「地政局都要全程參與，就不會說有所謂地政司說都不知道，民眾也沒有辦法調整，應該就是在都市計畫規劃階段，你就要把開發的問題就已經要想進去，地政司所謂的那種可能早期的時候那些可能承辦人比較沒有那麼...就是民眾在陳述意見的機會可能也沒那麼多，但是現在這社會資訊都很公開、透明，所以我們在做這種事都很審慎，因為如果這個規劃不好，到時候地政單位也會來怪我們說都是你們規劃，所以我們現在也都會審慎，都請他們一起來討論，共同研擬一個比較可行的方案，不然民眾到時候說有意見的話沒辦法改，到時候回頭來說我們都市計畫也是很麻煩。」(受訪者 C)

## 2. 土地徵收審議委員會民眾列席陳情情形：

中央政府機關地政人員及曾擔任或現擔任土地徵收審議委員會的受訪者皆指出，在區段徵收審議過程中，甚少讓民眾參與土地徵收審議委員會之程序，亦很少讓其陳述意見。亦有土地徵收審議委員會委員指出，由於所看到的資料皆是需地機關陳報的資料，包括被徵收人陳述意見內容等，但因為沒有實質接觸、親自聽被徵收人的意見，也不清楚需地機關報告的資料是否正確。

「過去我們並沒有同意讓被徵收人來陳情。我們的機制是說明會的時候，人民可以陳述意見，需地機關必須對這些陳述意見有很好的回覆。所以這應該是一開始的時候就要處理，無論是需地機關或是目的事業主管機關辦理的說明會都要給予支持。」(受訪者 D)

「次數也不是很多，除非我們強力要求才會。」(受訪者 E)

「很少，有時候或許是透過管道，才讓關係人列席陳述意見。」(受訪者 E)

「有時候我們會聽取他的意見，根據他的表達與法律規範去做權衡，如果的確公務人員有一些問題，例如(土徵條例)第 49 條徵收失效的情況，最後還是會判定徵收失效；沒有一些(違法)情況的話，還是會同意縣政府。」(受訪者 I)

「區段徵收幾乎沒有甚麼民眾到徵審會，通常都是一般徵收才會來陳述意見。」(受訪者 I)

「他們大概在之前說明會有陳述意見，但就算有報上來，頂多是摘述其中的一些陳述意見；到底全部的意見是甚麼，我們也不大清楚，幾乎都是聽縣政府報告人的講法。你看：『本計畫酌採公民或團體陳情...』這一段話的意思好像是有聽他們的反對意見，他說有參考，寫得也是很簡單，到底有沒有甚麼蹊翹也不知道。」(受訪者 I)

### 3. 土地徵收審議委員會審議現況：

從受訪者的訪談內容可印證第三章的我國土地徵收審議委員會的問題，包括：(1) 土地徵收審議委員會可說是一以「各行政機關代表」為主體所組成之委員會；(2) 內政部土地徵收審議委員會開會時，委員們皆在急迫情況下將「一件土地徵收案件」研讀、討論、審議及作出核准或駁回之決議(內容詳如第三章第四節)。另在區段徵收案件，因為前經內政部都市計畫委員會審議通過，受訪者皆指出土地徵收審議委員會僅能類似橡皮圖章，未發揮其實質功能。但現任土地徵收審議委員會的受訪者亦提出，內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函指出需用土地人需製作區段徵收公益性及必要性評估報告及先向土地徵收審議委員會報告後，土地徵收審議委員會開始實質審議公益性及必要性(內容詳如第六章第二節)，但實際執行及成效如何，仍有待後續追蹤及研究。

「我曾聽過土地徵收審議委員說：『都市計畫都過了，我在這裡反對有用嗎？那我土地徵收委員會是替你背書囉？』徵審會委員也很無

力，除非是肩膀夠硬，但現在行政體系上，土地徵收審議委員會不敢這樣做。以現況程序來看，都委會審議後，徵審會表示反對讓都市計畫重新檢討、重新公展，整個制度就會亂掉。」(受訪者 A)

「在沒有要求公益性、必要性審議的時候，只針對區段徵收計畫書的審議。區段徵收是執行都市計畫，都市計畫怎麼規劃，區段徵收就怎麼辦，所以徵審會其實不同意也不行。」(受訪者 B)

「徵審會這裡應該是針對整個案子是否同意徵收做一個最後的判斷，因此過去在徵審會中會看的是徵收是否有法源、程序是否完整、是否符合法令，所以(人民陳述意見)若在前階段已經完成的話，徵審會這邊就不會再有很大的爭議需要去花時間處理。有人會質疑徵審會這邊怎麼這麼快就審結一件案子，其實是因為前面階段該做的已經都做過了。」(受訪者 D)

「那時候第一屆大家也不太清楚要怎麼做，但是案件越來越多，開會開一整天，一天經常 30 至 40 件案件，而且幾乎都通過，沒有過下次補件也一樣過，就補到過為止的居多。其實徵審會原意應該是很好，但是在制度設計上應該更健全一些，比如說它的組成，官方的人太多，幾乎沒有用到表決權，就算用到，表決反對的人也不夠多，還是會過。…我記得我們那時候幾乎不討論公共利益，因為徵收，特別是區段徵收，大概都是比較高層級的決定，譬如說高鐵的場站、大學開發，那大概都是高層決定，什麼是公共利益，高層就是公共利益。」(受訪者 E)

「現在的審查方式，主要有三種，一個是一般徵收，內部承辦人員會先看有沒有合法性，如果有就會告訴我們，那就通過。以前古早時代真的是一案一案審，從早上 9 點審到下午 6 點還沒審完；比較有爭議的案件就會提會討論，像我們今天大概是 40 件，有 3 至 4 件提會討論，一個是國防部的案件，另一個是彰化的案件。以前是案子是『咻~』就過去了，現在有公益性必要性要報告，所以今天開會就開到兩點。」(受訪者 I)

「在審這些案子的時候常常聽到一句話說：『那都市計畫不是我們審

的啦！我們這個（徵審會）只審土地徵收。」…有些委員就認為不應該審土地使用計畫。但區段徵收也是徵收的一種，那依法就應該要去看啊！」（受訪者 I）

## （二）被徵收人陳述意見之內容

觀諸受訪者提及被徵收人所陳述的意見，不外乎為反對徵收、都市計畫規劃不當及補償費等相關問題，有受訪者亦表示民眾不清楚哪些事項屬於都市計畫階段內容，哪些屬於區段徵收階段內容。惟此適足以表明目前都市計畫階段與區段徵收階段之職權及執掌事項不清，各階段民眾參與嚴重不足，程序無法妥適反應民眾之意見。

「地主們對抵價地比例的意見較多」（受訪者 A）

「說明會一開始是訂好時間地點，用雙掛號通知地主來開會；然後開會時會先說明都市計畫的內容與規定為何，因為地主可能之前都不清楚有這個都市計畫；接下來是說明一些區段徵收的相關規定，例如地上物怎麼查估、怎麼補償、怎麼領地、有甚麼異議要在公告期間書面提出來，這些都會在說明會的時候說明。地主的意見大概可以整理成 10 項：1. 提高地價補償。2. 區段間地價補償不公平 3. 提高抵價地比例。4. 說明抵價地比例訂定的過程。5. 改以市地重劃方式辦理。6. 農保續保 3 年應延長。7. 農舍興建事宜。8. 都市計畫規劃不當。9. （以高鐵站為例）先行設站，暫緩辦理區段徵收：在高鐵的案子，被徵收的地主並非反對設站，而是認為應該先設站，之後再辦區段徵收。之所以會提出這些要求，是看烏日站、嘉義站、臺南站等辦理了區段徵收，但看起來很荒涼，地主認為這個辦了之後也不會有甚麼發展，所以希望先設站、以後有需要再辦區段徵收。這個訴求是比較特別，我們也有行文高鐵局跟臺高公司去問，但是他們認為一個站出來都是田地不可能去設站，對方認為不可行所以我們還是辦理區段徵收。10. 縮小區段徵收面積：高鐵的區段徵收面積沒有很大，大概 184 公頃，有的區段徵收是 2、3 百公頃；當事人是要求說先辦到某個地方就好，不要辦那麼大。」（受訪者 B）

「普遍的意見大部分都是要提高容積率，第二點就是不要拆他的房

子，另外就是增加補償費，他會把地政一些問題在這邊（註：都市計畫階段）也一併提出，民眾分不清楚這個是地政還是都市計畫的」（受訪者C）

「我太太和我弟弟有上去表達不要拆除房屋的意見，但還是不行；我隔壁的顏先生有說『反對徵收』。」（受訪者J）

### （三）區段徵收民眾參與檢討與未來制度建議

#### 1. 受訪者指出應於都市計畫階段即通知土地所有權人或被徵收人陳述意見

受訪者皆指出都市計畫階段就應通知土地所有權人或被徵收人陳述意見，內政部在民國 100 年 4 月 20 日訂立「都市計畫草案以區段徵收方式辦理開發應行注意事項」（內容詳如第三章第四節），規定未來必須於都市計畫階段以平信書面通知以區段徵收方式辦理開發範圍內之土地所有權人，實際執行及成效如何，仍有待後續追蹤及研究。

「都市計畫階段讓民眾說話是最好的，要讓民眾知道整件案件，因為這是他的財產，但很多地主常常不知道都市計畫內容，會先看都市計畫的人通常是土地開發業者、大地主，如果都市計畫階段就通知地主，小地主的聲音就可以被聽到。」（受訪者A）

「我覺得應該要在都市計畫階段就讓地主充分了解。若是都市計畫定案，決定了公共設施，抵價地比例變動的可能也微乎其微。…說明會時地主有來反應一些地方不好或不適宜，我們有就此跟建設處反應，後來有變更細部計畫。主要計畫變更是要送內政部都委會，不過細部計畫變動縣府就可以做了，那如果本來會拆到房子，可以微調讓房子不要拆到。」（受訪者B）

「內政部在民國 100 年 4 月 20 日有定一個『都市計畫草案與區段徵收辦理應行注意事項』，這個針對區段徵收的有規定要通知地主，都計單位要會同地政單位辦理說明會，告訴地主相關的法令。依照這個注意事項的規定，也是有要說明公益性、必要性送徵審會審議，才能把都市計畫送內政部審議。」（受訪者B）

「我認為應該在一開始都委會或區委會在審的時候，民眾就參與，或是地政司要有人去說明，民眾知道後就會充分表達意見。現在小組會議沒有，現勘也沒有，除非他們來抗議，到大會民眾才進入，但民眾講的資訊不完整，我們講的或問的也不完整，所以應該一開始就參與然後留下紀錄，他們來陳情時我們心裡就有底，知道他們意見是什麼，委員就比較充分掌握，如果大會才有民眾參與，可能只聽到片段，所以我覺得要多幾次讓委員瞭解，這樣討論才可以聚焦，這樣才可以補公益性、必要性的不足」(受訪者 H)

「協議價購之前就要通知我們，不要等協議價購後已經定案了，我們才知道。我們沒事不會上網看都市計畫，是收到協議價購通知書公文後，比較一下才知道哪些地號及房子才被拆。我們現在就是講歸講，他不理我們也不能怎樣，主導權就是在他們手上阿，那就只能訴諸別的方法，如搞自救會。」(受訪者 J)

「現在有個規定是說，都市計畫階段一定要通知，請地政機關把名冊給他們，由他們去通知。」(受訪者 L)

2. 都市計畫承辦人員認為保障民眾權益重要的是如何將徵收補償費公平調整，因為縱使於都市計畫階段使民眾知悉都市計畫內容及參與程序，仍無法解決問題。

由於受訪者概皆指出行政機關需於都市計畫階段通知民眾參與程序陳述意見，是以本研究計畫特別訪問地方政府城鄉發展局人員，試圖詢問其觀點以得知如何改善目前區段徵收民眾程序參與之機制。但都市計畫承辦人員卻認為「就算民眾知道都市計畫也不能發揮太多效果，重點還是後階段徵收補償費如何調整成公平」，這又再顯示出都市計畫承辦人員與區段徵收承辦人員對整體制度的觀點不一及權責不清的情形。

「一方面是都市計畫當然要讓民眾盡量知道，二方面就算知道了又能怎樣，路還是得劃，其實某方面的因素是後面配套措施就是徵收補償是不是有調整成比較公平的，…如果拆遷補償是很公平合理的話民眾根本不用抗議拆，因為民眾可以獲得原先相同水準的一個保障，那都市計畫空間就會比較大。事實上那些民眾都有來都委會陳

述過意見，都委會也審酌說也經過交通局評估這個道路還是有維持的必要，所以就是都會有這種問題。」(受訪者 C)

3. 曾任或現任土地徵收審議委員會委員的受訪者認為應使土地被徵收人直接至土地徵收審議委員會陳述意見

關於土地徵收審議委員會未來民眾程序參與如何改進的問題，現任土地徵收審議委員會的受訪者提到與被徵收人接觸的重要性，應該要讓被徵收人直接到土地徵收審議委員會陳述。現在由需地機關彙整報告的模式，有可能會隱藏對需地機關不利的資料，無法如實將土地被徵收人的意見完整呈現。

「區委會還有現勘，徵審會卻像衙門一樣，你來說一說就可以走了。公益性、必要性評估來跟我報告，我聽了之後又沒有現勘，又沒有跟地主接觸，而且公益性、必要性是不確定法律概念，我們無從審查，我覺得這是制度上的問題。」(受訪者 H)

「在第一個審公益性、必要性的案子，我就跟報告人說，你這樣列我不知道問題是什麼，你要用問題導向，什麼樣的問題有多少人陳情，後來的案子他有改過，我就知道有什麼樣的問題，但是這裡看不出來他們有什麼回應，而且重要的是我覺得最大的盲點就是我最一開始建議的，應該要把地主找來直接跟委員接觸，現在只有來一個報告。」(受訪者 H)

「報告公益性、必要性的時候，應該區段徵收範圍內的地主也應該一起來，來聽聽看他們有沒有說謊，應該是兩造雙方都來，而不是球員兼裁判」(受訪者 H)

### 三、公益性及必要性審議現況與未來改進方式

#### (一) 區段徵收公益性及必要性審議現況

地方政府地政人員及都市計畫承辦人員指出現階段都市計畫及區段徵收只是概括地說明「開發的原因」，既然要擬訂都市計畫、要開發，這一定有它的公益性及必要性。

「目前只是籠統地講說為什麼要開發，不會區分公益性、必要性，

只是以後會就各個點去說明。既然要開發，這本來就是適當的，要不然幹麻開發？」(受訪者 A)

「今天擬定一個都市計畫或是特定區計畫本來就會有他的公益目的，現在民意監督之下，行政機關哪有可能去做甚麼偷雞摸狗的事；不過如果今天一些反對地主的聲音登上媒體版面，即使我們的公益性說得再完整，徵審會也會有壓力。」(受訪者 B)

「劃設這些都市計畫都是有些政策性的考量，所以要找到說有沒有必要性的東西其實是蠻難的，通常都是有必要的，不然都市計畫不可能隨便這樣去調整。」(受訪者 C)

(二) 區段徵收公益性及必要性評估報告實施現狀及建議 (對內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函之意見)

1. 徵收公益性及必要性內容：

由於「公共利益」是不確定的法律概念，對於(區段)徵收公益性及必要性評估報告要評估什麼因素，並認為哪些因素對都市計畫的劃設及區段徵收的辦理是重要而絕對要考量的，縣市政府地政單位及都市計畫單位人員皆表示這是「很難回答的問題」。

「那至於以後要怎麼處理公益性必要性的問題，因為沒有處理過所以不是很了解。」(受訪者 B)

「公益性當然是要第一個是不是有提供比較區域型的公共設施的需要，例如可能設置一個運動休閒中心、運動設施、體育場館或是比較大型的公園，這個在政策上當然是比較有公益性。另外的部份就是說這個變更是不是對於大多數的人都是比較好的，這是另外一個公益性，可能還有... 這個不好回答。然後還有什麼必要性，如果沒有必要當然就都不會提，通常都是有必要的，所以這個我比較不知道要怎麼回答。」(受訪者 C)

有受訪者雖對(區段)徵收公益性及必要性評估報告書中衡量因素提出建議，但大多對於因素本身認知不清，如常有問何謂「人口結構」？或認為縱使評估報告書列舉因素，還是無法避免定義空泛的問題。亦有認為

公共利益無法定義，因而必須於程序確保或只論斷比例原則即可。但縱使討論制度保障，另還涉及民眾如何參與程序的問題，需進一步具體化。內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函的（區段）徵收公益性及必要性評估報告實際執行及成效如何，仍有待後續追蹤及研究。

「我認為取得國土保育、生態保護是有其必要，土地有必要全部開發嗎？…公共利益是指什麼？政府的公共利益？地主的公共利益還是全體國民的公共利益？其實沒有必要開發這麼多。…我認為公共利益評估報告書或公共利益最要衡量的是『弱勢地主的安置計畫』或『住者有其屋』，但是問題是要如何安置？」（受訪者 A）

「第一個困難是範圍的劃定，第二個就是，程序上應該具備哪些東西使得範圍內人民權益得以確保。我覺得我們法制化的不是『何謂公共利益』，那個不可能，那個不確定法律概念能夠確定的話早就確定了。參與的時點、參與的程度，以及法律效力，這三項是『民眾參與』的重點，德國也是一樣。第一個，哪些人可以參與？第二，什麼時點可以開始參與？第三，參與權限有多大？他的意見只是諮詢還是已經是法律上承認的權利？還是只是意見表達？資訊的蒐集？像我們的公聽會是一種資訊的蒐集啊，我可能採、可能不採，我不採你也不能怎麼樣。」（受訪者 F）

「我覺得『永續發展因素評估』才應該放在第一位，永續發展、國土計畫，這是最上位的；然後是『經濟因素評估』、『社會因素評估』，最後是『文化及生態因素評估』。範圍選定的前提應該是『區位』的選定吧！另外，『轄區內以區段徵收方式開發地區之辦理情形』跟『區段徵收財務計畫之可行』怎麼會是必要性評估啊？」（受訪者 F）

「就徵收的發展歷程來看，現在已經從古典徵收進入公益徵收，然而何謂純公益、公用在意義上本來就不存在清楚的界限，因而以公共利益作為徵收依據是可以的。但現在的土徵條例完全沒有談何謂公共利益，只規定徵收主體適格的機關，好像你只要是這些事業，就符合公益，這種法律上擬制是錯誤的。徵收機關適格和徵收合法性，是分別獨立的，不可以混為一談。問題不在於有無公益性，而

是這公益性現在並沒有任何組織或程序加以確認或制衡。接下來，要有何種程度的公益才可以徵收呢？公益本來就是不確定的法律概念，要受到憲法比例原則的拘束，我個人認為，或許不需要在公共利益有那麼多的著墨，在每個個案透過比例原則來檢驗，其實已經足夠，而且可以非常個案操作」(受訪者 G)

「這個公益到底是誰的公益？是那個(區段徵收)範圍裏面的公益？還是整個都市計畫範圍的公共利益？當然我們不用擴大到『臺灣』，但還是要去問：到底是哪個範圍之內的公共利益？目前看起來不是很清楚。目前民間版土地徵收條例修正草案有提到應該要有『公益性』跟『必要性』，但如果沒有一個比較具體的評斷指標出來的話，到最後就是各自表述。像現在就是！審查實際上沒那麼多時間一個個去對。你們研究可以去列舉個案的說法，不過其實看起來都滿空泛的。」(受訪者 I)

「你如果用市價，說政府要規劃什麼，例如做路啦。蓋工廠啊，好像不好。這高級污染啦，前面那條水溝的魚不敢吃喔！你如果像雲林六輕那樣，你要同意喔？你如果說變電廠什麼的，你也不同意。要看說做什麼，不是你要買我就賣。有在說崎頂要蓋大學，很好嘛！絕對同意的啊，大學還是什麼大醫院來，這樣就好啦。你要蓋什麼、污染最好都不要來。」(受訪者 K)

「公益性必要性如何建立指標，如果不量化我認為很難。初期可量化的程度也許不高，但總比沒有好，若還是用抽象項目來處理，一定流於形式，如果現在還維持抽象標準，即便加幾個細項，仍沒有具體東西。」(受訪者 N)

## 2. (區段)徵收公益性及必要性評估之權責機關及程序

由於(區段)徵收公益性及必要性評估報告對行政機關而言為新的制度，因而各縣市政府仍在摸索中。但經本次深度訪問發現，縣市政府地政單位受訪者表示以地政專業沒有能力評估公益性及必要性的各項因素，因而會交由建設處撰寫，但縣市政府都市計畫單位受訪者卻表示應交由地政單位撰寫。未來區段徵收公益性及必要性評估報告的權責機關為何，需再

進一步研擬釐清。

「縣府是協調說，公共利益評估的是建設處要負責，去說明他們擬定的都市計畫或特定區計畫要達成的願景等等。畢竟他們才是擬定都市計畫的人，可以把這個說得比較清楚，在徵審會報告的時候我們則是會一同列席報告。」(受訪者 B)

「地政機關做不出這些公共利益評估報告書，因為我們真的不知道糧食安全怎麼評估，用地機關擬公共利益評估報告書，應該就是各縣市格局處去討論彙整。」(受訪者 L)

「應該是都發局那邊要去做公共利益評估，應該要訂基準，然後再去給都委會審議，我覺得給徵審會評估公共利益會有些太晚。」(受訪者 L)

「由地政單位幫忙做的，他當然是依照這些要件來做，有些都市計畫原先擬定都市計畫時候有些相關背景資料就可以提供給地政單位。」(受訪者 C)

針對內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函提出需地機關應先向土地徵收審議委員會報告公益性及必要性，再由都市計畫委員會審議，中央主管機關地政人員於受訪時補充具體程序內容：

「我們要求開發單位自己進行分析，分析報告則送給徵審會委員，再由徵審會委員對分析報告提出質疑與檢視。如果有疑義，就回歸都市計畫去檢討。預審的幾件案子中，徵審會委員是要求對於社會、經濟、環境、文化等各方面的影響要以條列的方式表現出來。委員們較為重視的部分，例如徵收後的安置計畫，如果沒有提出來，委員會要求在區委會或都委會時必須加強補充。大體上委員都會給一些回饋與建議，要求開發單位在都委會或區委會時補充完整。」(受訪者 D)

「一來需地機關本來就必須把意見自行帶回，二來地政司的代表也一樣會在區委會或都委會提供意見」(受訪者 D)

「公共利益預審，我們的次長不將其界定為預審，而只是純報告階

段；我們可以提供意見但不作出任何決定，因為都委會還沒有通過任何計畫。」(受訪者 D)

至於上開函示將土地徵收審議委員會調至都市計畫委員會前先行審查公共利益及必要性之程序，縣市政府地政單位人員受訪者表示贊同，但仍有受訪者認為內政部都市計畫委員會及內政部土地徵收審議委員會皆為內政部轄下之委員會組織，應可聯席或並席審查一起解決問題，但亦有認為聯席審查不妥者。未來程序如何變革較符合權責，有待後續的觀察與研究。

「這個函示(註：內政部民國 100 年 1 月 8 日台內地字第 0990261119 號函)出來後，變成先向土地徵收審議委員會報告，程序顛倒，這樣整個制度會比較順，土地徵收審議委員會已經審過了，我們報區段徵收計畫書給內政部就會比較順利。」(受訪者 A)

「理想上來看應該是可以利用聯席會議來解決問題，讓某些部分的考慮可以更周詳。但問題又來了，時間上配合困難。又或許，有需要溝通協調的時候，可以透過一個平臺去凸顯問題交換意見，不過這個平臺怎麼運作，可能是交給更高位的長官去掌控，這就是我們平常如果平輩吵架誰也不服誰，會需要有一個長輩出來說話。總之一定要有一個溝通平臺的建置。」(受訪者 I)

我覺得把徵審會往前調有些奇怪，公益性及必要性應該是都委會要去審議的，而且徵審會和都委會都是內政部的委員會，只是一個隸屬地政司、另一個是營建署而已，應該要聯合審查。地政司是區段徵收業務問題，都委會才是考慮公益性、必要性的機制。」(受訪者 L)

「我覺得並席審查也是會有他的困擾。因為他兩個是不同的一個單位，一個是地政司的一個是內政部營建署的，這些制度本來就行之有年，找幾個委員來這邊一起討論倒是可以，公益性跟必要性就是以地政單位為主體，可以找當初審查的專案小組來一起參與」(受訪者 C)

### 第三節 深度訪談研究發現

一、政府機關人員、專家學者及被徵收人對「區段徵收」制度之本質及定位觀念不同。政府機關偏向認定「區段徵收」為一種「開發手段」並視之為財務平衡之方式，專家學者認為「區段徵收」就是一種「徵收手段」，由於對於區段徵收定位觀念的不同，導致後續制度設計上亦顯現不同的見解。

若將之定位為「開發手段」，很容易將「開發」與「公共利益」等同視之，未具體判斷區段徵收各案是否具備公共利益即據此辦理區段徵收，不利於區段徵收公共利益衡量機制的建立。且容易認為以「財務平衡、填平開發成本」考量因素劃設區段徵收範圍，無法具體判斷區段徵收範圍是否合於比例原則。「按我國早期都市計畫之形成過程並不嚴謹甚至粗糙，實已是不爭事實，此亦波及其範圍內土地開發方式之決定，是以，往往於都市計畫書上僅以『本地區開發方式採區段徵收或市地重劃』一語帶過，究其原因為何，則未置一詞」<sup>440</sup>惟縣市政府地政人員卻忽視此點，逕認為「既然要開發，這本來就是適當的，要不然幹麻開發？」但矛盾的是其中一位縣市政府地政處受訪者表示：

「也是如此造成現在很多開發區都造成很多欠債…。其實這樣是不好，地主本來務農的沒辦法務農，縣府負擔了沉重的財務負擔（借款來辦理區段徵收），徵收來的土地又荒廢著，講起來也可能是政策的錯誤。」（受訪者 B）

是以如同第一章及第三章所述，由於區段徵收帶有「強制性」的性質，仍應認為區段徵收為徵收的一種形式，自需具備公益徵收的要件，考量其直接侵害人民財產權的特色，否則無法追本溯源改正區段徵收之缺失。

二、雖行政院以民國 78 年 9 月 19 日台 78 內地字第 23088 號函強制規定：「凡

---

<sup>440</sup> 楊福銘，《從公共利益觀點探討都市計劃之民眾參與》，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文，2002 年。

都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發」，但不代表於此種情況下一律皆需使用區段徵收手段，但深度訪談的受訪者（縣市政府地政人員）常將之視為唯一達成目的事業需要之手段，但亦有受訪者表示該函示須被檢討，初步檢討如下。

內政部為提高行政效率，因應社經條件變動，早於民國 88 年 3 月 8 日台內營字第 8803091 號函指出除有下列特殊情況免辦區段徵收而授權由原都市計畫核定或備案機關之都市計畫委員會依法定程序決定其適當之土地開發方式之外（但仍應有適當之回饋措施），仍應續採區段徵收：一、民國 78 年 9 月 19 日行政院核定「改善當前住宅問題重要措施」前，業經各級都市計畫委員會審決或本部已同意採市地重劃方式辦理者；二、面積過於狹小（0.5 公頃以下），難以區段徵收方式辦理者；三、計畫書圖不符、發照錯誤或地形修測等因素所致變更都市計畫者；四、變更都市計畫地區公共設施用地比例過高，分回地主抵價地面積不足百分之四十，須併鄰近地區辦理市地重劃者；五、現有聚落合法建築密集者；六、除政府有整體開發計畫者外，依據部頒相關之都市計畫農業區、保護區檢討變更審議規範或處理原則辦理者；以及七、屬於教育文化、醫療服務社會福利、公益事業或零星工業區就地擴大毗鄰土地為工業區使用者。是以學者指出「只要能具有適當增值回饋措施以因應農地變更為建地者，『區段徵收』並非為唯一之開發方式（工具）。」<sup>441</sup>

但政府機關未考慮「只要能具有適當增值回饋措施以因應農地變更為建地者」之情形，率以上開函示認定農業區變更為建築用地需採用區段徵收之方式，依縣市政府都市計畫單位人員受訪者之說法，僅考量「規劃困難」而逕採區段徵收方式，顯已違反區段徵收的必要性原則，是否合於公共利益的要求也大有疑問。縣市政府都市計畫單位人員受訪者指出：

「如果是說他沒有這個函示的話可能變成有的農業區回饋 30%，有的回饋 40%，我們在規劃上會有壓力。因為會有民眾來吵說為什麼他是 30%，甚至連 40%和 55%採區段徵收或市地重劃會有人來吵了，更何況中央完全沒有任何的限制條件的話可能大家各自表述」

---

<sup>441</sup> 陳明燦，〈都市計畫農業區變更為建築用地一律採區段徵收之合法性分析〉，《臺灣法學雜誌》第 158 期，2010 年 8 月 15 日，頁 77-78。

(受訪者 C)

現任或曾任土地徵收審議委員會委員的受訪者亦對上開函示作出批評：

「函要檢討，根據函示來的條文也應該要修正。這當初的意思是農地變更使用會引發土地價值增長，一方面會有漲價歸公或歸私的問題，二方面是變更使用後是高密度使用，引進住商人口，相應需要公共設施，產生誰來負擔公共設施的問題，所以後來才認為說應該由區段徵收範圍裏面這些土地所有權人來負擔部分的公共設施。我不知道你們有沒有在研究這個，這是可以去研究一下當初的目的跟現在我們實務上操作的，時空背景完全不一樣，那時候地價上漲很厲害，現在除了臺北市這種首善地區可能還在漲，中南部地區真的有漲那麼厲害嗎？或是如問現在都民國 100 年了，時空轉變後那個函示的合理性何在？以前是民智未開，現在民眾也懂得爭取自己的權益，應該要回頭去檢視，函令的目的跟我們現在強調的公益性到底中間有沒有關聯。這些是目前為止看到的一些問題。」(受訪者 I)

顯示該函令應有重新檢討的必要，審查區段徵收案件時，應重新實質審視該整體地區是否有區段徵收之必要。

三、內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函明定需用土地人需訂定「(區段)徵收土地公益性及必要性評估報告」，就公益性評估部分，該評估報告需記載社會因素、經濟因素、文化及生態因素、永續發展因素及其他因素，<sup>442</sup>依據深度訪談受訪者的經驗及建議，仍需配套措施，如具體民眾參與機制的建立，才能避免流於各說各話、空泛審查的情形。由於如何進行公益性及必要性評估，各該縣市及中央政府皆表示處於摸索階段，有待進一步追蹤研究及觀察。

四、都市計畫與區段徵收為前後位階的關係，經由深度訪談可發現地政單位與都市計畫單位在權責劃分上有明顯紊亂的情形，及都市計畫與區段徵收公共利益混淆的問題。

---

<sup>442</sup> 內政部 2011 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函內容詳如第六章第二節的介紹。

## 我國土地徵收制度之評估

- (一) 地政人員指出區段徵收問題通常都是都市計畫階段決定，區段徵收已無力回天，地政人員只是執行業務；都市計畫承辦人員認為都市計畫階段就會通知地政人員出席一同研擬，地政單位應不可推說不知道、不清楚都市計畫內容等，把錯誤推給都市計畫階段。
- (二) 地政人員概皆指出需於都市計畫階段通知民眾參與程序陳述意見，才能保障被徵收人的權利。但都市計畫承辦人員卻認為「就算民眾知道都市計畫也不能發揮太多效果，重點還是後階段徵收補償費如何調整成公平」。
- (三) 針對區段徵收公益性及必要性評估報告之撰寫，縣市政府地政單位人員表示以地政專業沒有能力評估公益性及必要性的各項因素，因而應交由建設處或都市發展局撰寫，但縣市政府都市計畫單位受訪者卻表示該縣市是交由地政單位撰寫，此充分顯示目前實務上將都市計畫的公共利益與區段徵收的公共利益混淆，而未認清兩者所考慮的公益並不相同。
- (四) 針對區段徵收公益性及必要性之審查機關，依內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函是先由需地機關向土地徵收審議委員會報告公益性及必要性，再由都市計畫審議，但土地徵收審議委員會是否有能力審查或提供意見，甚或是要與都市計畫委員會聯席審查，都牽涉土地徵收審議委員會與內政部都市計畫委員會之職權劃分。

由於重新建立區段徵收制度，使之合於人權保障、公共利益及比例原則，需建立完整的程序及審查機制，是以為保障人民的程序參與權，都市計畫及地政單位或都市計畫委員會及土地徵收審議委員會如何劃分職權，如何審查公共利益，實有釐清的必要。

## 第四節 焦點團體座談會說明

本研究除以深度訪談方式，另外於 2011 年 7 月 26 日、2011 年 9 月 26 日及 2011 年 11 月 25 日舉辦三次焦點團體座談會，由研究單位就區段徵收制度的定位、與都市計畫的相關性、其公共利益為何、應如何具體說明判斷等設定討論議題，邀集法律、地政與都市計畫相關專家學者，以及中央與地方政府辦理區段徵收之實務工作者，透過各方之對話討論更加釐清問題之思考層次與核心所在；另外討論議題之設定隨著研究計畫進行的程度而有些微不同。本節將分別介紹三次座談的議題規劃，並以區段徵收制度與公共利益之討論為核心整理、分析先進之意見。

### 一、2011 年 7 月 26 日第一次焦點團體座談會

#### (一) 討論大綱

由於本研究計畫目的是為「研提改進我國於土地徵收制度之區段徵收在落實公益衡量制度的相關政策配套措施」，在舉行第一次焦點團體座談會前，本研究計畫已先進行法制上相關比較研究及部分深度訪談，為瞭解區段徵收制度的本質，及將最新行政實務納入分析，本次座談規劃上羅列出六項較為概括的討論大綱，希望能進一步在對談中聚焦區段徵收之公共利益為何、近來引起農民抗爭之問題何在？

1. 臺灣區段徵收制度之起源及變遷。
2. 臺灣區段徵收制度之現況及引起重大爭議的原因為何。
3. 內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函之探討、修正方向及對公益性評估判斷之建議。
4. 區段徵收民眾參與機制及民國 99 年 12 月 29 日台內地字第 0990257693 號令「申請徵收需用土地人舉行公聽會與給予所有權人陳述意見作業要點」之探討。
5. 先行區段徵收制度之合憲性。

6. 其他區段徵收制度相關議題之討論。

(二) 討論要點

在討論區段徵收制度起源時，地政相關之政府機關人員提及因臺灣過去經濟快速發展，以區段徵收方式取得公共設施用地並進行都市規劃開發，是以將此定位為土地開發手段。抵價地以及新訂都市計畫、農業區或保留區變更時必須以區段徵收方法進行均包含其時土地開發後漲價歸公、平均分配開發利益之意旨。主要服務於都市計畫單位之政府機關人員在討論時，並未特別區分一般徵收與區段徵收，似將區段徵收亦看作徵收之一種。而學者部分則均認為，基於區段徵收之強制性，應視之為徵收，應提供人民相關法制上對基本權利之保障。

而相應於制度定位的不同，在公共利益與近來抗爭頻傳之解讀上，政府機關人員較多提及在補償不足、民眾參與制度薄弱；相較之下學者提出之觀點較以人民基本權利如財產權等之保障為核心。其中一位地方政府之地政機關人員則另外指出，現行的都市計畫與區段徵收制度間，不同單位欠缺充足的對話機制，就都市是否適合如此規劃、是否適合辦理徵收等問題討論，僅是依照法定程序辦理，而在後階段的程序中就可能出現抗爭或其他問題。

學者與政府機關於本次討論中提及臺灣欠缺國土計畫、現行土地分區編定有紊亂或與事實落差之狀況，使得區域計畫委員會、都市計畫委員會或土地徵收審議委員會欠缺依據為土地把關，這也是近來農民抗爭所要求「保留優良農地」的癥結所在。

二、2011年9月26日第二次焦點團體座談會

(一) 討論大綱

奠基於前次焦點團體座談中討論區段徵收與都市計畫的關係，本次焦點團體座談之議題擬定除了在公共利益、公益性必要性之評估審議，更就都市計畫審議與土地徵收審議間的互動，邀請過去參與內政部都市計畫委員會審議之學者，以及地方政府辦理都市計畫與區段徵收之政府機關人員，從實務經驗提供看法意見。另外就民眾參與之部分，過高密度的民眾

參與有損行政效率，而過低則有損人民權益，並在後續發展中爲了不妥適的政策或計畫付出即大的社會成本，如何在二者間求取平衡，亦希望作爲本次座談之重點。綜此，本次座談議題規劃如下：

1. 區段徵收之目的事業主管機關多半爲都市計畫規劃單位，其都市計畫須經內政部都市計畫委員會審議，與內政部「土地徵收審議委員會」間權責劃分爲何？協調與審議現況？
2. 研提改進我國於土地徵收制度之區段徵收公、私益衡量制度
  - (1) 如何具體判斷區段徵收的公共利益？
  - (2) 是否應擬定公共利益評估報告書？若肯定，應由誰製作、如何評估審查？
3. 目前民眾程序參與的機制有公聽會、說明會及聽證程序，哪一種程序較能落實區段徵收民眾程序參與機制？於都市計畫或區段徵收又分別應於何程序中有民眾參與？

## (二) 討論要點

就都市計畫與辦理區段徵收之關係，地方政府地政單位人員認爲應屬前後階關係，由都市計畫擬定，透過區段徵收取得土地，而都計單位人員與都計學者則認爲都市計畫之規劃落實，必須區段徵收在財務上或規劃上可行，二者間存在緊密連結，是以在都市計畫規劃時即會邀請地政單位列席發言，而土地徵收審議委員會亦可能在劃定範圍的審議時，納入財務是否可能自償的考量，調整徵收範圍，現行制度上流於文字修改、數字遊戲之缺漏，應透過制度上對審查要件有更加清楚之規定，加以修正。惟本次邀集兩位法律學者均認爲徵收審議過程與都市計畫審議有事件性質上的區別，不若都市計畫須就整體發展的規劃是否妥適、可行加以考量，一旦動用徵收，土地徵收審議委員會應定位爲保護人民財產權之關卡，以土地徵收之程序與實質是否侵害被徵收人之基本權利爲念，目前對此之討論尙且較著重於土地所有權之財產權面向，但實務經驗者則點出在現況尙有許多問題發生於僅有土地上房屋所有權，甚至在土地上違建之情形，現地使用之人民應如何保障就這兩個部分還沒有很好的論述與討論出現。

公共利益部分，具有實務經驗之都計學者就區段徵收提出「大公/小公」的區辨，大公指的是區域性經濟發展、防災、環保等思考，在民眾參與的程序規劃上應納入有代表性民間團體的意見，而小公則是針對特定計畫的規劃中是否有合理的區位配置、民眾是否有意願等。對此區分，大部分與會者均表贊成，在大公部分，多位學者均指出實際落實上，在都市計畫規劃階段即應廣泛納入各界意見，例如聯席會議、就區域性產業進行論辯分析、公民會議或其他方式納入在地民眾與公民團體之意見。小公部分之探討，地方政府地政人員就其過去辦理案件之經驗，認為僅是通知、說明並不能真正探知民眾意願，應就整個都市計畫為何開發、區段徵收制度內容等等詳細與民眾進行溝通，在民眾對於政府推動中、即將發生的變化完全了解後方能確知民眾是否願意接受區段徵收、應如何調整；以其所經辦的一件區段徵收為例，工作小組對每一戶被徵收人均逐戶拜訪溝通，在後續的推動上完全沒有民怨發生。

至於目前內政部函文中提到的公益性必要性評估報告，在審查項目部分，學者建議應將公共利益類型化，明確表列不應徵收之利益：如促進就業、擴大稅基等；而在報告書由誰製作的問題上，都計單位認為應由負責辦理徵收的地政單位負責，地政單位則認為應由熟悉該開發目的的都計單位負責，學者則認為由開發單位提出過於偏頗，應另由其他單位或機制提出公益評估報告，討論呈現相當分歧的狀況。

本次有學者提出，目前的審議或開發告一段落後，並無事後追蹤監查機制去確認原來的都市計畫是否落實，以免使得就公共利益、審議方式的討論，最後仍流於理論紙上談兵之危險，雖非本計畫所能處理之重點，亦為一重要意見。

### 三、2011年11月25日第三次焦點團體座談會

#### (一) 討論大綱

本次座談會就前次未能聚焦之公益性必要性評估報告，再度提出作為討論重點。本次之議題設定如下：

##### 1. 何謂區段徵收的公共利益？

2. 如何確立審議區段徵收公益性及必要性的權責機關？應由內政部都市計畫委員會或由內政部土地徵收審議委員會審查區段徵收的公共利益，或應聯席審查？民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函所規劃之審議方式是否可行？
3. 是否應擬定公共利益評估報告書？由誰製作公共利益評估報告書？擬定公共利益評估報告書後，應如何評估該案是否具備區段徵收的公共利益？是否應以量化方式？目前區段徵收案件依民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函所製作公共利益評估報告書的辦理成效如何？

## (二) 討論要點

就公共利益部分，除了重要性、影響性等程度上的差異，本次座談學者特別提出「時間」的意義，公共利益評估應加上期間久暫，如 7 年或 12 年，與社會現況連結。有多位與會者均提出，針對應否開發的公共利益應該在都市計畫乃至於政策擬定的過程中就應加以討論，即不應再更動，執行時則應著重當事人的權益保障，現行法制下規範過於僵固，補償費以公告地價加 4 成爲上限，對於被徵收人權益侵害甚大，政府單位卻無法就個案提高補償或擬定更恰當的安置方式。

實務工作者在審議或公益性評估的部分，認爲現行土地使用的審議與規劃制度權責紊亂、因民主制度不夠健全而限於短期或片段式的思考，往往在後階段程序中尙在就政策擬定問題進行爭執，付出過大行政資源與社會成本。在都市計畫與區段徵收中，後階段的徵收就應該立基於完整的、有中長程規劃的區域或都市計畫，僅就徵收對於人民權益的侵害與補償加以討論考量，提供全面的生活照護，不僅限於財產權的補償，在農村對農人造成生活方式改變、產業衝擊的損害也要有妥善的處理。

本次座談也再度提出區段徵收的性質並不適合規範於土地徵收條例，應另行立法規範土地開發相關手段。法律學者則認爲，土地徵收條例應規定爲普通法，讓有不同徵收需求的事件規範於相關法規，現行的「基準法」立法模式會造成相當多事理判斷差異甚大的案件均以土地徵收條例爲準，產生許多問題。

## 第五節 焦點團體座談會意見分析與研究發現

### 一、制度與程序面向

#### (一) 都市計畫擬定時應有廣泛討論：

第二次與第三次焦點團體座談會，均有多位與會者提到，目前臺灣在政策擬定的階段沒有足夠的討論，導致擬定出來的政策、由此所生的區域計畫，都市計畫往往會面臨後續程序冗長繁雜、爭議不斷的情形；乃至於第一次焦點團體座談所提到國土規劃的欠缺亦屬此一面向。目前區段徵收的運行吸納過多前階政策與計畫擬定溝通討論不足的負擔，是爭議不斷的問題癥結之一。

而廣泛討論的內涵，除了政府機關間需要有足夠的橫向連結溝通外，尚需與民間有充足對話，納入在地民眾對於區域發展的理想，以及公民團體對於公共利益的考量與建議，方能充足完備。

附帶一提，廣泛討論所擬定的計畫亦有其社會的時限，討論中有許多提及過去的計畫長達 20 年未更動，執行已經失去社會連結的計畫當然會造成需多問題；但除了過長，計畫擬定過短對於長期的區域發展亦容易產生浪費與消耗資源的狀況。

#### (二) 都市計畫之程序與區段徵收之程序應依事理性質有別：

雖有許多論者指出，區段徵收其本質在於土地開發，惟目前修法過後仍將區段徵收規範於土地徵收條例內，以強制的徵收方式進行土地開發，則在程序上，都市計畫所應考量的區域發展，即應與區段徵收涉及人民基本權利保障有別，明確點出都市計畫與區段徵收所考量的公共利益不同。

#### (三) 民眾參與除通知、說明與意願調查之外，應有具體溝通：

如同地方政府實務上所提供之經驗，經實質溝通的民眾參與方能竟其功，否則在人民對於制度一知半解之情況下，到徵收公告、補償費發放之階段才發現民眾是基於對於制度的錯誤理解才表示同意，發生民眾的抗爭，不僅是在社會成本的消耗，也是對於人民權益保障的缺漏。

(四) 目前並未建構公益性必要性評估報告的審議機制：

根據內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函，目前區段徵收案件須先向內政部土地徵收審議委員會報告公益性與必要性，再由內政部審議都市計畫，綜合三次討論可以發現，與談專家學者均認為現階段沒有明確的審議準則、欠缺實質的審議權責。

由於對公共利益的實質審議有限，在未來賦予機關確實權責以前，可能對於減緩徵收所起的抗爭幫助不大。

## 二、公共利益

(一) 區域性公共利益與個人公共利益衡量有別：

第二次焦點團體座談所聚焦的公共利益應區分為大公/小公，所指即是區域性的公共利益與個人或是計畫執行技術面之公共利益。在討論間特別提及公民團體對於區域性公共利益的建議與在地民眾的意見可能有別，政府未來參採意見時，為使兩方的重要意見都能夠被充分考量，或可採取聽證或其他的意見蒐集模式，來納入兩方意見進行計畫擬定或是徵收。

(二) 應將公共利益與非公共利益加以類型化區辨：

如同前述，修法後區段徵收仍規範於土地徵收條例中，多位與談者均提及就強制徵收而言，非公共利益而發動之徵收需嚴格限制，或可參考各國法制，將目前發動之非公共利益徵收加以類型化，如擴大稅基、增加就業等，採負面表列方式，排除此類徵收。

## 第六節 小結

從 14 份深度訪談及 3 次焦點團體座談會可以發現，關於區段徵收本質的討論，有受訪者及焦點團體座談會與會者認為區段徵收屬徵收的一種形式，亦有認為區段徵收是土地開發手段的一種，不應該規定在土地徵收條例，應另外立法，此可顯示目前區段徵收立法定位不明。本文認為，區段徵收除非另外立法與定名，否則因目前仍規定在土地徵收條例內，性質上仍屬強制性剝奪他人財產權的手段，自仍應符合徵收的各項法律規範。

再者，由於公共利益難以定義，內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函所訂的（區段）徵收公益性及必要性評估報告雖明定公益性評估因素及必要性評估因素，但因在公益衡量上仍不具體，需配套措施，如民眾程序參與機制或以負面表列排除不得徵收的項目，才能避免空泛審查的情形。至於是否應該將之量化，有受訪者認為量化至少可相對具體化公共利益的評估，但較多數認為用表格或量化都無法達成公共利益的實現。另外，依據受訪者及焦點團體座談會與會者的意見，有認為如促進就業、擴大稅基等不應列為得徵收的目的；至於公益性評估因素，有認為弱勢地主的安置計畫應列為衡量因素，亦有認為永續發展因素應為公益性評估因素最重要的事項。

最後，受訪者及焦點團體座談會與會者一概認為，都市計畫牽涉到區段徵收的興辦事業目的、範圍的劃設及區段徵收財務可行性的問題，兩者實具緊密關係。從深度訪談及焦點團體座談會內容可以得知，目前都市計畫與區段徵收實務上出現權責劃分紊亂及應審查項目混淆的情形，且雖都市計畫階段會邀請地政單位列席參加，但據深度訪談及參與焦點團體座談會的地政單位人員指出，很多縣市地政主管在都市計畫規劃階段沒有參加也沒有發言權，兩個單位間沒有確實對話及溝通，更重要的是，政府機關與民間沒有充足的對話，造成在計畫形成階段因民主制度不夠健全而陷於片段式的思考，導致徵收階段仍對計畫爭議及抗爭的情形。在此種情形下，焦點團體座談會的與會者提到或許可以參酌德國法上計畫裁決程序，在政策或行政計畫形成階段進行聽證程序，廣泛收集意見，作成適當及民眾支持的政策。另由於都

市計畫考量的是區域發展及土地合理利用規劃，區段徵收考量的是人民財產權的保障問題，土地徵收審議委員會應定位為保護人民財產權之關卡，都市計畫階段與區段徵收程序的公共利益應有不同。

深度訪談及焦點團體座談會與會者提及目前區段徵收的現況與問題，大致與第三章我國區段徵收之形成與公共利益章節所獲致結論相同，而受訪者及與會者提供的建議可作為第六章我國區段徵收制度公益衡量制度化建立的參考。

我國土地徵收制度之評估

## 第五章 問卷說明及結果分析

### 第一節 問卷說明

#### 一、問卷調查對象及目的

##### (一) 調查對象：

1. 土地或房屋被徵收人。
2. 目前國內地政、都市計畫相關系所學者及曾經擔任土地徵收審議委員會委員的國內法律系所學者。
3. 中央與直轄市或縣（市）政府地政單位人員、都市計畫單位人員。

##### (二) 調查目的：

1. 瞭解已辦理區段徵收地區的土地或房屋被徵收人對政府實施區段徵收制度的認知程度與經驗，及對區段徵收公共利益評估的看法，以作為對區段徵收制度改進的參考。
2. 瞭解目前國內地政、都市計畫相關系所學者、曾經擔任土地徵收審議委員會委員的國內法律系所學者對區段徵收公共利益、制度的認知與看法及對於過去政府實施區段徵收案件相關作為的認同度。
3. 瞭解目前中央與直轄市或縣（市）政府地政單位人員、都市計畫單位人員對區段徵收公共利益、制度的認知與看法及對於過去政府實施區段徵收案件相關作為的認同度。

#### 二、母體及樣本

由於本研究之調查對象共計三群，因此，在母體、樣本及抽樣方法的介紹上，將分開陳述。

##### (一) 土地或房屋被徵收人：

1. 母體：

由於臺灣業經辦理區段徵收的地區不勝枚舉，本研究計畫將問卷調查的對象鎖定在最近發生且較具代表性的區段徵收案例，分別是竹南大埔（苗栗縣新竹科學園區竹南基地周邊特定區計畫）區段徵收案（以下稱竹南大埔區段徵收案）及擬定高速鐵路彰化車站特定區計畫區段徵收案（以下稱彰化高鐵區段徵收案）。

因本研究目標設定在區段徵收公共利益的探討，上開兩案與相思寮聚落反對中科二林園區開發案一般徵收案件，均由於部份農民地主的反對運動，不僅開啓社會對土地徵收合理性及合法性的重視，同時象徵人民權利意識的崛起，更可充分展現不同利害團體所持之公共利益觀點，實具代表性，因此選定前兩件案例為本計畫研究的主要案例。不過，因為此二案例之徵收目的與區位均不相同，因此，本研究將把兩案例之土地或房屋被徵收人分別視為一獨立母體，而不混在一起進行研究。

## 2. 抽樣方法及樣本：

在樣本抽樣方面，由於竹南大埔區段徵收案業於 2009 年 4 月 21 日徵收公告，而彰化高鐵區段徵收案則於 2010 年 11 月 1 日徵收公告，兩案皆已發放補償費完竣或核定發給抵價地，一方面由於本研究團隊為民間單位，無法取得兩案土地或房屋被徵收人的詳實名單；另一方面則亦無法得知這些土地或房屋被徵收人的居住處所在哪？是否已搬遷？故在抽樣方法上極為受限。基於上開限制，本研究團隊最後決定採取「滾雪球抽樣」（Snowball Sampling）的非隨機抽樣法，來進行問卷施測。

在竹南大埔區段徵收案的樣本取得方面，為盡力求取問卷調查的客觀公平，避免樣本集中於區段徵收範圍內的某一區塊或某一族群，本研究團隊於苗栗縣竹南鎮大埔里區段徵收範圍內的現存聚落（主要集中在科學路、公義路及仁愛路）挨家挨戶一一探訪，若有在家者則先詢問是否為竹南大埔區段徵收案的土地或房屋被徵收人，若回答「是」則請其協助進行施測，待施測結束後，再詢問其是否有鄰居或認識的人同樣為該案的土地或房屋被徵收人，以滾雪球方式，儘可能延伸接觸最多可能的樣本。

考慮當地的鄉村生活型態，土地或房屋被徵收人於週末假日較有可能在家或返家，是以本研究團隊分別於 2011 年 10 月 29 日星期六及 10 月

30 日星期日，由 8 位研究同仁針對竹南大埔區段徵收範圍內現存的建築聚落一一進行訪查，採取上開滾雪球抽樣方式對竹南大埔區段徵收案的土地或房屋被徵收人進行施測，最後共計取得 85 份問卷，扣除填答不完整（即一大題沒填答或全部答題一樣者）的無效問卷 7 份後，共計取得有效樣本 78 份。

在彰化高鐵區段徵收案部分，則因被徵收的土地大部分為農地，且土地所有權人泰半居住於徵收範圍之外，無法精確得知農地的土地所有權人是誰。為克服此困難，本研究團隊請求田中鎮里長及前彰化縣田中鎮農會理事長協助提供資訊，最後取得彰化高鐵區段徵收案部份土地或房屋被徵收人的名單及可能的現居地址。

為避免本研究施測範圍侷限於某一特定區塊而有失客觀，本研究團隊於施測前先將該案區段徵收範圍區分成三大區塊，並在彰化縣田中鎮及社頭鄉進行問卷施測。本研究團隊共計 6 人，分別於 2011 年 11 月 5 日星期六、11 月 6 日星期日及 11 月 29 日星期二至當地尋找該區段徵收案的土或房屋被徵收人。

本研究於調查過程中，先詢問受訪者是否為該區段徵收案的土或房屋被徵收人，若回答「是」，再請求其協助施測，並待施測結束後，詢問其是否有鄰居或認識的人亦為適合接受訪問的對象，以盡最大可能接觸最多的樣本。最後，本研究共計回收 64 份問卷，扣除填答不完整（及一大題沒填答或全部答案均填一樣）的無效問卷 6 份後，共計取得 58 個有效樣本。

## （二）專家學者：

### 1. 母體：

在專家學者方面，由於本研究想瞭解的是具有地政或都市計畫相關專業知識背景的學者及具有土地徵收實務經驗之法律學者對於區段徵收公共利益議題的看法，因此，本研究計畫以目前任教於國內地政、都市計畫相關系所的專任學者及曾經擔任土地徵收審議委員會委員之國內法律系所的專任學者作為研究母體。

2. 抽樣方法及樣本：

在專家學者的抽樣方面，由於目前國內地政、都市計畫相關系所及曾經擔任土地徵收審議委員會委員的國內法律系所學者相當多，無法取得精確的母體個數與資料，因此，本研究團隊採取「立意抽樣 (Purposive Sampling)」的非隨機抽樣法進行。

首先，本研究透過教育部網站之 101 學年度大學網路博覽會 (<http://univ.edu.tw/GroupView.asp>) 搜尋國內目前設有土地及都市計畫相關系所之大學院校，然後再透過這些大學院校的網頁，取得相關學者的連絡資訊。為確保樣本符合研究目的，各大專院校學者之專業背景是否符合本研究需求之認定，乃由本研究團隊顧問團國立政治大學地政學系徐世榮教授、德國慕尼黑工業大學博士候選人吳勁毅 (上述兩人皆具備地政及土地政策專業) 及本研究計畫之協同主持人詹順貴律師 (曾任行政院環境保護署環境影響評估審查委員會委員、內政部國家公園計畫委員會委員，甫卸任內政部區域計畫委員會委員，此兩委員會皆涉及土地使用計畫的形成，與土地利用相關法令息息相關) 共同擔任，經充分討論及溝通後，挑選出具有代表性的專家學者代表共計 217 位。本研究針對這 217 位人選分別寄出研究問卷，最後共計回收 55 份，有效樣本數為 55 份，回收率為 25.35%。

(三) 行政機關人員：

1. 母體：

本研究計畫在行政機關人員方面，以目前中央與直轄市或縣 (市) 政府地政單位及中央與直轄市或縣 (市) 政府都市計畫單位的從業人員作為本研究之研究母體。

2. 抽樣方法及樣本：

在抽樣方面，本研究針對行政機關人員亦採取「立意抽樣」(Purposive Sampling) 的非隨機抽樣法來進行本研究團隊首先從中央單位中篩選出內政部地政司區段徵收科、內政部營建署都市計畫組及內政部營建署綜合計畫組等幾個與區段徵收與都市計畫相關的單位，然後再從全國各直轄市或

縣(市)政府的網站中，搜尋全國與地政及都市計畫相關的單位，最後共計挑出 42 個單位。

本研究採每單位 5 份問卷的方式，將問卷寄發予上述蒐集的 42 個單位，共計寄出 210 份問卷。問卷中註明，請各單位至少安排主管職位人員 2 位及基層承辦人員 1 位協助填寫問卷。最後回收的問卷分別來自 34 個單位，有效樣本 170 份，回收率為 81.95%。

### 三、問卷設計

由於本研究之目的，在針對「土地或房屋被徵收人」方面，主要是想瞭解土地或房屋被徵收人的區段徵收實質經驗與感受，及其對現行區段徵收制度與流程的瞭解程度；但在針對「目前國內地政、都市計畫相關系所學者及曾經擔任土地徵收審議委員會委員的國內法律系所學者（以下簡稱專家學者）」及「中央與直轄市或縣(市)政府地政單位人員、都市計畫單位人員（以下簡稱行政機關人員）」方面，想瞭解的則是這些專家學者與行政機關人員對於區段徵收公共利益及制度的認知與看法，及其對於過去政府實施區段徵收案之相關作為的認同度，在研究目的上實有所不同。

基此，本研究團隊在經過縝密討論及詢問相關專家後，決定將「土地或房屋被徵收人」視為一研究類群，針對其設計一問卷（以下稱問卷 A，請參閱附錄 7）；另將「專家學者」及「行政機關人員」視為另一研究類群，針對其設計另一問卷（以下稱問卷 B，請參閱附錄 8、9）。另外，在問卷格式的設设计上，由於本研究一方面希望受測者可以輕鬆快速表達個人的看法與意見、資料分析者可以利用電腦統計分析軟體快速分析資料，另一方面又希望受訪者可以完整表達其對於本研究之相關議題的觀點與建議，故將研究問卷 A 與 B 均設計成半結構式的問卷，<sup>443</sup>問卷內容中包含結構化的封閉式問題與非結構化的開放式問題，以利蒐集完整之資訊，茲將兩份問卷之詳細設計內容說明如下：

---

<sup>443</sup> 在王雲東所著之《社會研究方法：量化與質性取向及其應用》一書中提到，問卷格式一般可分為結構性問卷（structured questionnaires）、非結構式問卷（non-structured questionnaires）及半結構式問卷（semi-structured questionnaires）三種，臺北：威仕曼文化事業股份有限公司，2010 年 1 月初版 2 刷，頁 106。

(一) 問卷 A 之設計 (針對土地或房屋被徵收人)

本問卷的主要目的是用來瞭解已辦理區段徵收地區的土地或房屋被徵收人對政府實施區段徵收制度的認知程度與經驗，及對區段徵收公共利益評估的看法，研究結果將作為日後區段徵收制度改進之參考。

本研究之問卷總長度共計 6 頁，內容分為三大部份，各部份之細節如下：<sup>444</sup>

第一部份：土地或房屋被徵收人的認知調查

此部份的問項以李克特五等第量表進行測量，選項分為「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」等五種不同程度，請受訪者依照個人的認知程度進行回答。問項內容又細分為下列三小節：

1. 對現行區段徵收制度與流程的瞭解：(10 題)

此小節問項的設計，主要以土地徵收條例及相關子法規定的程序為基礎，目的在瞭解土地或房屋被徵收人是否真的清楚區段徵收制度及其施行政程。

2. 政府可基於何種目的實施區段徵收：(16 題)

此小節問項的設計，主要參考第三章目前辦理區段徵收的法源依據及已完成區段徵收地區的辦理目的，目的在瞭解土地或房屋被徵收人可接受之區段徵收的公共利益前提。

3. 對區段徵收所產生之影響的看法：(13 題)

此小節問項的設計，主要依據內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函的公益性評估標準，目的在瞭解土地或房屋被徵收人對區段徵收公共利益的認知。

第二部份：土地或房屋被徵收人的區段徵收實質經驗

此部份的問項又細分為下列兩小節：

---

<sup>444</sup> 正式問卷內容如附錄 7、8、9 所示。

1. 政府徵收我家土地或房屋時的經驗與感受：(23 題)

此小節問項的設計，主要在瞭解土地或房屋被徵收人過去實際經歷區段徵收案的感受，題目以李克特五等第量表進行測量，選項分為「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」等五種不同程度，請受測者依照個人的認知程度進行回答。

2. 其他與徵收經驗相關的問題：(24 題)

此小節的問項設計，包含選項數量不等的單選題與複選題，並包含跳答題、開放式問答題等，主要目的希望透過非結構化的方式，協助挖掘出更多土地或房屋被徵收人對現有區段徵收制度與過程的認真與感受。

第三部份：基本資料：(7 題)

此部份包含性別、年齡、教育程度、職業、土地何時擁有、是否居住於徵收範圍內、及現址居住時間等，共計 7 題，除性別與是否居住於徵收範圍內為名目尺度的題項外，其餘題目均以區間尺度格式詢問。

(二) 問卷 B 之設計 (針對專家學者及政府機關人員)

本問卷的主要目的是用來瞭解地政及都市計畫專長的專家學者以及承辦區段徵收業務的實務工作者對於「區段徵收公共利益、制度的認知及看法」及「對於過去政府實施區段徵收案之相關作為的認同度」。

問卷總長度共計 6 頁，內容分為四大部份，各部份之細節如下：

第一部份：對於區段徵收制度及其相關公共利益議題的認知與態度

此部份的問項以李克特五等第量表進行測量，選項分為「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」等五種不同程度，請受訪者依照個人的認知程度進行回答。問項內容又細分為下列三小節：

1. 政府可基於何種目的實施區段徵收：(16 題)

此小節問項的設計，主要參考第三章目前辦理區段徵收的法源依據及已完成區段徵收地區的辦理目的，目的在瞭解受訪者可接受之區段徵收的公共利益前提。

2. 對區段徵收所產生之影響的看法：(13 題)

此小節問項的設計，主要依據內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函的公益性評估標準，目的在瞭解受訪者對區段徵收公共利益的認知。

3. 請問您對區段徵收制度的看法：(10 題)

此小節問項的設計，主要是以公益徵收的角度為出發點設計問項，目的是為瞭解受訪者對區段徵收未來制度建議的看法。

第二部份：對於過去政府實施區段徵收案之相關作為的認同度：(45 題)

此部份問項的設計，主要在瞭解受訪者對過去政府所執行的區段徵收案的看法，題目以李克特五等第量表進行測量，選項分為「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」等五種不同程度，請受訪者依照個人的認知程度進行回答。

第三部份：其他與區段徵收制度相關的問題：(14 題)

包含選項數量不等的單選題與複選題，並包含跳答題、開放式問答題等，主要目的希望透過非結構化的方式，協助挖掘出更多受訪者對現有區段徵收制度與過程的認真與感受。

第四部份：基本資料：(專家學者：4 題；行政機關人員：6 題)

此部份包含性別、年齡、教育程度、職業等，共計 4 題；行政機關人員問卷另加單位別及職等別，共計 6 題。其中，性別以名目尺度衡量，其餘則以區間尺度衡量。

#### 四、問卷施測

本研究的問卷 A 與問卷 B，分別採用不同的問卷施測方式來進行。在問卷 A，也就是針對「土地或房屋被徵收人」的部份，由於樣本的教育水準普遍較低，而本研究所擬之問卷題項多且又涉及艱深之專業詞彙，為避免因填卷者無法充分理解題項意義而導致問卷填答率低或信度不足之問題，本研究特以面訪方式進行調查。於問卷正式施測前，先訓練 8 位面訪員，待他們完全清楚本研究之目的及問卷各題目欲詢問之問題涵義後，才由這 8 位面訪員

至現場進行調查。於施測過程中，受訪者若對題目有疑問，可現場詢問面訪員，而面訪員若發現受訪者有填卷前後不一或隨便草率的情況，亦可當場進行提醒與確認，以提升填答之信度。

在問卷 B，也就是針對「專家學者」及「行政機關人員」的部份，由於這兩類研究對象的學識及專業能力均較充足，故本研究乃直接採「郵寄」問卷方式進行調查。

## 五、資料分析

本研究之問卷調查資料回收後，首先以 Microsoft Excel 進行原始資料的編碼 (coding) 與建檔，其後再使用統計套裝軟體 SPSS (Statistical Package for the Social Science) Statistics 17.0 for Windows 進行信度檢測與統計分析。

本研究採問卷調查的母體為土地或房屋被徵收人、專家學者及中央與直轄市或縣(市)政府地政單位人員、都市計畫人員。但因本研究團隊為民間單位，無從取得竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵周邊特定區區段徵收案的土地或房屋被徵收人名單，是亦無法得知土地或房屋被徵收人的居所或是否已經搬遷，此為本研究計畫在問卷調查上的研究限制，已如第一章第四節所述。基此，本研究團隊於竹南大埔區段徵收案僅能調查 85 份問卷，於彰化高鐵周邊特定區區段徵收案亦僅能調查 64 份問卷，由於樣本數不足的限制，本研究透過問卷擬得知兩案區段徵收的相關資訊，作為比對兩案徵收文件的輔助性資料，無法反應母體，更無從代表全國土地或房屋被徵收人的意見。

而專家學者部分，由於回收問卷率僅為 25.35%，是否足以代表母體意有疑問。基於上開樣本代表性不足的研究限制，若進一步作推論性分析將可能產生偏誤，作比較性的推論亦可能失真，是以本研究將以「敘述性分析」為主要分析方法，描述問卷對象反應在各個問題的結果。

在研究效度方面，由於本研究於問卷初稿完成時，已有邀集地政、法律、土地政策、統計等專長背景的專長共計 4 位，針對本研究問卷初稿之內容及語意提供修正意見，並參酌他們所提供之意見進行修正，後亦與研考會長官們進行會議討論，又做了進一步的細部修訂與確認，故此問卷已具備良好的表面效度與內容效度。

## 我國土地徵收制度之評估

在研究信度方面，本研究採取在問卷中設計反向題的方式，來檢測填卷者的「測試－再測信度」，此題目均被設計在兩份問卷的「對區段徵收所產生之影響的看法」這個小節中。在此小節中，第 2 題問的是「可提供被徵收地區居民工作機會」，在第 13 題刻意再問「將對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響」，此兩題想問的事情是一樣的，但以不同的問句來呈現。填答者在答題時，若第 2 題答了「非常同意」或「同意」，則第 13 題就應該答「非常不同意」或「不同意」，這樣的問卷答案才具有一致性。若答案是「沒意見」，勉強尚可接受，但若答的是「非常同意」或「同意」，這份問卷的一致性顯然就有問題。若回收的樣本中，具一致性的問卷未達 80% 以上，則該調查就不具信度。

本研究以此方式檢測「竹南大埔區段徵收案」之「土地或房屋被徵收人」的回收資料，結果發現，在 78 份問卷中，一致性不足之問卷共有 13 份，具一致性的問卷佔總問卷數的 83.3%，故此份資料的信度可被接受。至於在「彰化高鐵區段徵收案」之「土地或房屋被徵收人」的回收資料中則發現，在回收的 58 份問卷中，有 8 份問卷的一致性較不足，具一致性的問卷佔總問卷數的 86.2%，故此份資料的信度亦可被接受。綜合言之，「土地或房屋被徵收人」的回收資料具有可信度。

其次，檢測「專家學者」的回收資料，結果發現在回收的 55 份問卷中，一致性不足之問卷有 11 份，具一致性之問卷剛好佔總問卷數的 80%，勉強可接受。至於「行政機關人員」方面，回收 170 份問卷，一致性不足之問卷有 21 份，具一致性之問卷佔 87.6%，可見本研究具有良好信度。

表 2 各組回收資料之信度檢測

組別	回收樣本數	一致性不足之樣本數	具一致性之樣本數	具一致性之樣本所佔比率
土地或房屋被徵收人－竹南大埔	78	13	65	83.3%
土地或房屋被徵收人－彰化高鐵	58	8	50	86.2%

專家學者	55	11	44	80.0%
行政機關人員	170	21	149	87.6%

資料來源：本研究自製。

在信效度檢測之後，本研究接著採用基本的描述性統計分析 (Descriptive Statistics)，來進行各組問卷資料的分析，並搭配次數分配表 (Frequency Distribution) 來呈現問卷資料。最後再佐以專業知識，針對蒐集與整理後的資料進行解讀與分析，並提出後續的策略性建議。

## 第二節 土地或房屋被徵收人之問卷調查結果分析<sup>445</sup>

### 一、受訪對象基本屬性分析

本部分包含變數，包括：性別、年齡、教育程度、職業、何時取得被徵收土地、是否居住於被徵收範圍內、現址居住時間等項目，以了解本問卷所施測樣本的土地或房屋被徵收人基本資料，茲說明如下：

(一) 竹南大埔區段徵收的土地或房屋被徵收人：<sup>446</sup>

#### 1. 性別：

於 78 份有效樣本中，性別以男性填答比率較高，「男性」有 54 位，佔有效樣本 69.2%；「女性」有 24 位，佔有效樣本 30.8%。

#### 2. 年齡：

於 78 份有效樣本中，各年齡層之人數分佈以「61 歲以上」為最高，共 28 人，佔有效樣本 35.9%。其次為「41~50 歲」，共 24 人，佔有效樣本 30.8%。

#### 3. 教育程度：

於 78 份有效樣本中，教育程度以「高中（職）」最多，共 30 人，佔有效樣本 38.5%。其次為「小學以下」，共 23 人，佔有效樣本 29.5%。

#### 4. 職業：

---

<sup>445</sup> 由於土地或房屋被徵收人的問卷題目共 6 頁，待分析的項目可分為 6 個項目，即「對現行區段徵收制度與流程的瞭解」、「認為政府可以基於何種目的實施區段徵收（對區段徵收公共利益的態度）」、「對區段徵收的看法（對區段徵收公共利益的認知）」、「政府徵收我家土地或房屋時的經驗或感受」及「其他與徵收經驗相關的問題及基本資料」。由於竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵區段徵收案為兩個個別案件，抽樣及實際施測的執行亦不相同，是以需分成兩個案例個別分析。由於分析問題及項目過多，且需分成兩個案例分析，為避免本章篇幅過多，若分析因素容易表格化者，本研究將會將「次數分配表」表格化放在本文，其餘則放在本研究計畫附錄以供參酌。

<sup>446</sup> 參照附錄 10，編號 C1-C7

於 78 份有效樣本中，職業以「農林漁牧鹽礦業從事人員」為最多，共 21 人，佔有效樣本 26.9%。其次為「退休/無業/待業」，共 13 人，佔有效樣本 16.7%，其中有部分表示土地被徵收前是從事農業，土地被徵收後因失去農地，現為無業。

5. 何時取得被徵收土地：

於 78 份有效樣本中，全部皆在徵收前即擁有土地達三年以上，佔有效樣本 100%。

6. 是否居住於被徵收範圍內

於 78 份有效樣本中，居住於被徵收範圍內者為 64 人，佔有效樣本 82.1%。64 人中有 50 人現址居住超過 10 年，佔 78.1%。

(二) 彰化高鐵區段徵收的土地或房屋被徵收人：<sup>447</sup>

1. 性別：

於 58 份有效樣本中，性別以男性填答比率較高，「男性」有 48 位，佔有效樣本 82.8%；「女性」有 10 位，佔有效樣本 17.2%。

2. 年齡：

於 58 份有效樣本中，各年齡層之人數分佈以「61 歲以上」為最高，共 38 人，佔有效樣本 65.5%。

3. 教育程度：

於 58 份有效樣本中，教育程度以「小學以下」最多，共 24 人，佔有效樣本 41.4%。其次為「高中(職)」，共 16 人，佔有效樣本 27.6%。

4. 職業：

於 58 份有效樣本中，職業以「農林漁牧鹽礦業從事人員」為最多，共 36 人，佔有效樣本 62.1%。

5. 何時取得被徵收土地：

---

<sup>447</sup> 參照附錄 11，編號 C1-C7

## 我國土地徵收制度之評估

於 58 份有效樣本中，全部皆在徵收前即擁有土地達三年以上，佔有效樣本 100%。

### 6. 是否居住於被徵收範圍內：

於 58 份有效樣本中，非居住於被徵收範圍內者為 33 人，佔有效樣本 56.9%。

## 二、受訪對象對現行區段徵收制度與流程了解程度的認知調查

此部分是透過次數分配表中各因素「同意」及「非常同意」次數的加總，及佔全部樣本百分比的高低，來理解受問卷調查的土地或房屋被徵收人對都市計畫及區段徵收制度的了解程度。

### (一) 竹南大埔區段徵收案

表 3 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對現行區段徵收制度與流程瞭解程度的認知調查表<sup>448</sup>

問項	「同意」及 「非常同意」人數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分比 (%)
都市計畫在送都市計畫委員會審議前，會先公開展覽與登報	36	46.1
都市計畫在送都市計畫委員會審議前，會先舉行都市計畫說明會	40	51.3
土地所有權人可以在都市計畫委員會陳述意見	43	55.1
辦理區段徵收，政府應先與土地所有權人協議購買土地	39	50.0
辦理區段徵收，政府應先舉行區段徵收說明會	58	74.3
土地所有權人可以在土地徵收審議委員會陳述意見	36	46.2
土地所有權人可以選擇申領抵價地或現金作為補償方式	56	71.8
土地所有權人可以在不妨礙都市計畫的情形下申請房地原位置保留	56	71.7
政府實施區段徵收必須符合公共利益	56	71.8
區段徵收案中的公共設施用地須由區段徵收範圍內的地主共同承擔	25	32.0

資料來源：本研究自製。

<sup>448</sup> 參照附錄 10，編號 Aa1-Aa10

## (二) 彰化高鐵區段徵收案

表 4 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對現行區段徵收制度與流程瞭解程度的認知調查表<sup>449</sup>

問項	「同意」及 「非常同意」 人數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分 比(%)
都市計畫在送都市計畫委員會審議前，會先公開展覽與登報	7	12.0
都市計畫在送都市計畫委員會審議前，會先舉行都市計畫說明會	10	17.2
土地所有權人可以在都市計畫委員會陳述意見	10	17.2
辦理區段徵收，政府應先與土地所有權人協議購買土地	16	27.6
辦理區段徵收，政府應先舉行區段徵收說明會	31	53.5
土地所有權人可以在土地徵收審議委員會陳述意見	9	15.5
土地所有權人可以選擇申領抵價地或現金作為補償方式	48	79.3
土地所有權人可以在不妨礙都市計畫的情形下申請房地原位置保留	19	32.8
政府實施區段徵收必須符合公共利益	16	27.6
區段徵收案中的公共設施用地須由區段徵收範圍內的地主共同承擔	14	24.1

資料來源：本研究自製。

## (三) 受訪對象對現行區段徵收制度與流程瞭解程度的認知調查分析

從竹南大埔區段徵收案來看，經過區段徵收程序後，受訪者對都市計畫及區段徵收程序的理解程度皆頗高，各項認知程度幾乎皆超過 50%。但值得注意的是受訪者中約略有 50% 上下的人理解都市計畫中的公開展覽、登報、說明會及陳述意見等程序，約略有 70% 左右理解區段徵收的各項程序（扣除「協議價購程序」及「在土地徵收審議委員會陳述意見」<sup>450</sup>），對都市計畫程序的認知較區段徵收程序為低，顯現我國都市計畫程序似有程序不夠公開及民眾參與程序相對較低的情形。

<sup>449</sup> 參照附錄 11，編號 Aa1-Aa10

<sup>450</sup> 由於我國目前土地徵收條例及相關子法皆未規定土地徵收審議委員會審議徵收案件時，需通知土地所有權人列席陳述意見，是以在竹南大埔區段徵收案（50.0%）及彰化高鐵區段徵收案件（82.8%）中超過 50% 的受訪者皆表示不知道可以土地徵收審議委員會陳述意見。

從彰化高鐵區段徵收案來看，經過區段徵收程序後，相較於竹南大埔區段徵收案，受訪者對都市計畫及區段徵收理解程度仍屬有限，由於受訪者中約略只有 10% 至 20% 之間理解都市計畫中的公開展覽、登報、說明會及陳述意見等程序，同樣顯現的是我國都市計畫程序似有程序不夠公開及民眾參與程序相對較低的情形。受訪者中超過 50% 的人瞭解的程序，僅有「區段徵收說明會」(53.5%) 及「被徵收人可以選擇申領抵價地或補償費」(79.3%)。

較值得注意的是，協議價購程序與區段徵收說明會同屬土地徵收條例規定的法定程序，但竹南大埔區段徵收案的受訪者中只有 50.0%、彰化高鐵區段徵收案的受訪者只有 27.6% 瞭解協議價購程序，相對於區段徵收說明會在竹南大埔區段徵收案有 74.3%、彰化高鐵區段徵收案有 53.5% 的受訪者理解，可謂相當低。如同第三章所述，竹南大埔區段徵收案協議價購及區段徵收說明會是一起舉行；彰化高鐵區段徵收案是同天（2010 年 4 月 19 日）先舉行協議價購會議（下午 2 時 30 分），再舉行區段徵收說明會（下午 3 時 30 分），<sup>451</sup>在此情形下兩案受訪者卻能認知區段徵收說明會，無法理解協議價購程序，可見在辦理協議價購會議時，似無向土地被徵收人充分說明協議價購的內容或進行實質議價，以致受訪者於區段徵收後，仍不明白有此協議價購的程序。

### 三、受訪對象對實施區段徵收目的因素的認知程度調查

此部分是透過次數分配表中各因素「同意」及「非常同意」次數的加總，及佔全部樣本百分比的高低，來理解受問卷調查的土地或房屋被徵收人較能認同政府基於何種目的為區段徵收案件。另透過「不同意」及「非常不同意」次數的加總及佔全部樣本百分比的高低，來瞭解受訪者最不能認同政府基於何種目的的辦理區段徵收案件。

---

<sup>451</sup> 參照擬定高速鐵路彰化車站特定區計畫區段徵收案 2010 年 4 月 19 日協議價購會議紀錄及區段徵收說明會會議紀錄。

## (一) 竹南大埔區段徵收案

表 5 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對實施區段徵收目的因素的認知程度表<sup>452</sup>

問項	認知程度	次數 (N)	百分比 (%)	「同意」及「非常同意」佔樣本百分比(%)	「不同意」及「非常不同意」佔樣本百分比(%)
提供人民更多工作機會	非常不同意	26	33.3	32.0	56.4
	不同意	18	23.1		
	無意見	9	11.5		
	同意	21	26.9		
	非常同意	4	5.1		
	總和	78	100.0		
提振地方產業經濟	未填答	1	1.3	24.3	59.0
	非常不同意	19	24.4		
	不同意	27	34.6		
	無意見	12	15.4		
	同意	15	19.2		
	非常同意	4	5.1		
促進國家經濟成長	非常不同意	22	28.2	24.3	65.4
	不同意	29	37.2		
	無意見	8	10.3		
	同意	15	19.2		
	非常同意	4	5.1		
	總和	78	100.0		
提升財政收入	非常不同意	39	50.0	14.1	82.1
	不同意	25	32.1		
	無意見	3	3.8		
	同意	7	9.0		
	非常同意	4	5.1		
	總和	78	100.0		
改善城市的景觀	非常不同意	27	34.6	25.6	67.9
	不同意	26	33.3		
	無意見	5	6.4		

<sup>452</sup> 完整內容參照附錄 10，編號 Ab1-Ab16

我國土地徵收制度之評估

	同意	15	19.2		
	非常同意	5	6.4		
	總和	78	100.0		
改善交通便利性	非常不同意	24	30.8	39.8	55.2
	不同意	19	24.4		
	無意見	4	5.1		
	同意	25	32.1		
	非常同意	6	7.7		
	總和	78	100.0		
改善人民生活環境	非常不同意	24	30.8	43.6	44.9
	不同意	11	14.1		
	無意見	9	11.5		
	同意	28	35.9		
	非常同意	6	7.7		
	總和	78	100.0		
開發新市鎮或新社區	非常不同意	29	37.2	30.8	61.6
	不同意	19	24.4		
	無意見	6	7.7		
	同意	18	23.1		
	非常同意	6	7.7		
	總和	78	100.0		
取得政府機關用地	未填答	1	1.3	21.7	67.9
	非常不同意	33	42.3		
	不同意	20	25.6		
	無意見	7	9.0		
	同意	14	17.9		
	非常同意	3	3.8		
	總和	78	100.0		
設立開發大學城	非常不同意	27	34.6	41.1	51.3
	不同意	13	16.7		
	無意見	6	7.7		
	同意	25	32.1		
	非常同意	7	9.0		
	總和	78	100.0		
舊市區更新/都市更新	非常不同意	32	41.0	26.9	62.8
	不同意	17	21.8		
	無意見	8	10.3		
	同意	15	19.2		

	非常同意	6	7.7		
	總和	78	100.0		
興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅	非常不同意	28	35.9	28.2	59.0
	不同意	18	23.1		
	無意見	10	12.8		
	同意	21	26.9		
	非常同意	1	1.3		
	總和	78	100.0		
河川整治	非常不同意	13	16.7	53.9	35.9
	不同意	15	19.2		
	無意見	8	10.3		
	同意	36	46.2		
	非常同意	6	7.7		
	總和	78	100.0		
重大建設用地	非常不同意	15	19.2	41.0	44.8
	不同意	20	25.6		
	無意見	11	14.1		
	同意	27	34.6		
	非常同意	5	6.4		
	總和	78	100.0		
特定產業專區(如:科學工業園區)	非常不同意	46	59.0	9.0	83.4
	不同意	19	24.4		
	無意見	6	7.7		
	同意	6	7.7		
	非常同意	1	1.3		
	總和	78	100.0		
開發成本的考量	非常不同意	47	60.3	11.6	82.1
	不同意	17	21.8		
	無意見	5	6.4		
	同意	7	9.0		
	非常同意	2	2.6		
	總和	78	100.0		

資料來源：本研究自製。

對 16 題辦理區段徵收的原因，受訪者較能認同的前五題依序是：1. 「河川整治」，回答「同意」與「非常同意」者為 42 人，佔 78 份樣本數共 53.9%；2. 「改善人民生活環境」，回答「同意」與「非常同意」者為 34 人，佔 78 份樣本數共 43.6%；3. 「設立開發大學城」，回答「同意」與「非

常同意」者為 32 人，佔 78 份樣本數共 41.1%；4. 「重大建設用地」，回答「同意」與「非常同意」者為 32 人，佔 78 份樣本數共 41.0%；5. 「改善交通便利性」，回答「同意」與「非常同意」者為 31 人，佔 78 份樣本數共 39.8%。但需注意的是，除了「河川整治」超過半數外，其餘皆低於總樣本數 50%，受訪者不認同「改善人民生活環境」、「設立開發大學城」、「重大建設用地」及「改善交通便利性」作為區段徵收辦理原因的人數佔總樣本比例較認同者為高，顯示總體而言受訪者對辦理區段徵收的認同度仍偏低。

受訪者較不認同的區段徵收辦理目的的前五題依序為：1：「特定產業專區（如科學工業園區）」，回答「不同意」與「非常不同意」者為 65 人，佔 78 份樣本數共 83.4%；2. 「開發成本考量」及「財政收入」，回答「不同意」與「非常不同意」者為 64 人，皆佔 78 份樣本數共 82.1%；3. 「改善城市的景觀」及「取得政府機關用地」，回答「不同意」與「非常不同意」者為 53 人，佔 78 份樣本數共 67.9%；4. 「促進國家經濟成長」，回答「不同意」與「非常不同意」者為 51 人，佔 78 份樣本數共 65.4%；5. 「舊市區更新/都市更新」，回答「不同意」與「非常不同意」者為 49 人，佔 78 份樣本數共 62.8%。其餘超過 50%的受訪者較不能認同的區段徵收辦理原因為：提供人民更多工作機會（56.4%）、改善交通便利性（55.2%）、開發新市鎮或新社區（61.6%）、設立開發大學城（58.3%）、舊市區更新或都市更新（52.8%）、興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅（59.0%）。由於竹南大埔區段徵收案辦理目的為「因應新竹科學園區竹南基地未來用地需求」而擴大都市計畫，受訪者有高達 8 成的土地或房屋被徵收人表示不能認同特定產業專區作為區段徵收的理由，似也表示大部分的受訪者無法認同竹南大埔區段徵收案的進行。

## (二) 彰化高鐵區段徵收案

表 6 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對實施區段徵收目的因素的認知程度表<sup>453</sup>

問項	認知程度	次數 (N)	百分比 (%)	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分 比 (%)	「不同意」及 「非常不同 意」佔樣本百 分比 (%)
提供人民更多工作機會	非常不同意	21	36.2	29.3	60.3
	不同意	14	24.1		
	無意見	6	10.3		
	同意	15	25.9		
	非常同意	2	3.4		
	總和	58	100.0		
提振地方產業經濟	非常不同意	16	27.6	46.5	43.1
	不同意	9	15.5		
	無意見	6	10.3		
	同意	25	43.1		
	非常同意	2	3.4		
	總和	58	100.0		
促進國家經濟成長	非常不同意	15	25.9	43.1	51.8
	不同意	15	25.9		
	無意見	3	5.2		
	同意	23	39.7		
	非常同意	2	3.4		
	總和	58	100.0		
提升財政收入	非常不同意	28	48.3	12.0	79.3
	不同意	18	31.0		
	無意見	5	8.6		
	同意	6	10.3		
	非常同意	1	1.7		
	總和	58	100.0		
改善城市的景觀	非常不同意	13	22.4	36.2	48.3
	不同意	15	25.9		
	無意見	9	15.5		
	同意	18	31.0		

<sup>453</sup> 完整內容參照附錄 11，編號 Ab1-Ab16

我國土地徵收制度之評估

	非常同意	3	5.2		
	總和	58	100.0		
改善交通便利性	非常不同意	9	15.5	67.2	25.8
	不同意	6	10.3		
	無意見	4	6.9		
	同意	31	53.4		
	非常同意	8	13.8		
	總和	58	100.0		
改善人民生活環境	非常不同意	17	29.3	50.0	43.1
	不同意	8	13.8		
	無意見	4	6.9		
	同意	25	43.1		
	非常同意	4	6.9		
	總和	58	100.0		
開發新市鎮或新社區	非常不同意	16	27.6	56.9	34.5
	不同意	4	6.9		
	無意見	5	8.6		
	同意	27	46.6		
	非常同意	5	10.3		
	總和	58	100.0		
取得政府機關用地	非常不同意	16	27.6	36.2	48.3
	不同意	12	20.7		
	無意見	9	15.5		
	同意	20	34.5		
	非常同意	1	1.7		
	總和	58	100.0		
設立開發大學城	非常不同意	11	19.0	56.9	32.8
	不同意	8	13.8		
	無意見	6	10.3		
	同意	18	31.0		
	非常同意	15	25.9		
	總和	58	100.0		
舊市區更新/都市更新	非常不同意	16	27.6	29.3	46.6
	不同意	11	19.0		
	無意見	14	24.1		
	同意	15	25.9		
	非常同意	2	3.4		
	總和	58	100.0		

興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅	非常不同意	17	29.3	29.3	58.6
	不同意	17	29.3		
	無意見	7	12.1		
	同意	14	24.1		
	非常同意	3	5.2		
	總和	58	100.0		
河川整治	非常不同意	6	10.3	75.9	17.9
	不同意	4	6.9		
	無意見	4	6.9		
	同意	36	62.1		
	非常同意	5	13.8		
	總和	58	100.0		
重大建設用地	非常不同意	13	22.4	44.8	43.1
	不同意	12	20.7		
	無意見	7	12.1		
	同意	24	41.4		
	非常同意	2	3.4		
	總和	58	100.0		
特定產業專區(如:科學工業園區)	非常不同意	25	43.1	32.7	55.2
	不同意	7	12.1		
	無意見	7	12.1		
	同意	17	29.3		
	非常同意	2	3.4		
	總和	58	100.0		
開發成本的考量	非常不同意	29	50.0	12.1	74.1
	不同意	14	24.1		
	無意見	8	13.8		
	同意	7	12.1		
	非常同意	0	0.0		
	總和	58	100.0		

資料來源：本研究自製。

對 16 題辦理區段徵收的原因，受訪者較能認同的前五題依序是：1. 「河川整治」，回答「同意」與「非常同意」者為 44 人，佔 58 份樣本數共 75.9%；2. 「改善交通便利性」，回答「同意」與「非常同意」者為 39 人，佔 58 份樣本數共 67.2%；3. 「開發新市鎮或新社區」及「設立開發大學城」，回答「同意」與「非常同意」者為 33 人，佔 58 份樣本數共 56.9%；

4. 「為了改善人民生活環境」，回答「同意」與「非常同意」者為 29 人，佔 58 份樣本數共 50.0%；5. 「為了提振地方經濟」，回答「同意」與「非常同意」者為 27 人，佔 58 份樣本數共 46.5%。

受訪者較不認同的辦理目的前五個為：1. 「財政收入」，回答「不同意」與「非常不同意」者為 44 人，佔 58 份樣本數共 79.3%；2. 「開發成本考量」，回答「不同意」與「非常不同意」者為 43 人，佔 58 份樣本數共 74.1%；3. 「提供人民更多的工作機會」，回答「不同意」與「非常不同意」者為 35 人，佔 58 份樣本數共 60.3%；4. 「興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅」，回答「不同意」與「非常不同意」者為 34 人，佔 58 份樣本數共 58.6%；5. 「為了特定產業專區（如：科學工業園區）」，回答「不同意」與「非常不同意」者為 32 人，佔 58 份樣本數共 55.2%。其餘超過 50% 的受訪者較不能認同的區段徵收辦理原因為：促進國家經濟成長（51.8%）。

### （三）受訪對象對實施區段徵收目的因素的認知程度調查分析

從竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵區段徵收案受訪者的問卷施測中可以得知，兩案受訪者較能認同辦理區段徵收的理由為「河川整治」；兩案超過 50% 的受訪者較不能認同的區段徵收辦理目的為「提升財政收入」、「開發成本考量」、「提供人民更多的工作機會」、「興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅」、「為了特定產業專區（如：科學工業園區）」及「促進國家經濟成長」。由此可從受訪者對區段徵收辦理目的的意見，進一步具體化區段徵收所追求的公共利益為何，如限縮在為河川整治時可辦辦理區段徵收（本研究團隊推測此可能與河川整治涉及防洪防災，亦即保障人民生命財產有關），或以負面表列的方式將「提升財政收入」、「開發成本考量」、「提供人民更多的工作機會」、「興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅」、「為了特定產業專區（如：科學工業園區）」及「促進國家經濟成長」等目的排除在區段徵收範圍外，以作為未來修法確立區段徵收發動原因的參考。

## 四、受訪對象對區段徵收可達成效益的認知程度調查

此部分是透過次數分配表中各因素「同意」及「非常同意」次數的加總，

及佔全部樣本百分比的高低，來理解受問卷調查的土地或房屋被徵收人認為區段徵收較能達成的正面效益<sup>454</sup>及負面效益<sup>455</sup>為何。

(一) 竹南大埔區段徵收案

表 7 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收可達成效益因素的認知程度表<sup>456</sup>

問項	認知程度	次數 (N)	百分比 (%)	「同意」 及「非常 同意」佔 樣本百分 比(%)
可促成地方經濟繁榮	非常不同意	28	35.9	34.6
	不同意	27	34.6	
	無意見	8	10.3	
	同意	14	17.9	
	非常同意	1	1.3	
	總和	78	100.0	
可提供被徵收地區居民工作機會	非常不同意	13	16.7	19.2
	不同意	25	32.1	
	無意見	6	7.7	
	同意	28	35.9	
	非常同意	6	7.7	
	總和	78	100.0	
可改善被徵收地區的周邊交通便利度	非常不同意	18	23.1	44.6
	不同意	32	41.0	
	無意見	8	10.3	
	同意	16	20.5	
	非常同意	4	5.1	
	總和	78	100.0	
可改善被徵收地區的週遭生活環境	非常不同意	18	23.1	25.6
	不同意	32	41.0	
	無意見	8	10.3	
	同意	16	20.5	
	非常同意	4	5.1	

<sup>454</sup> 參照附錄 10，編號 Ac1-Ac6

<sup>455</sup> 參照附錄 10，編號 Ac7-Ac13

<sup>456</sup> 完整內容參照附錄 10，編號 Ac1-Ac13

我國土地徵收制度之評估

	非常同意	4	5.1	
	總和	78	100.0	
可使被改善地區的土地增值	非常不同意	20	25.6	35.9
	不同意	22	28.2	
	無意見	8	10.3	
	同意	20	25.6	
	非常同意	8	10.3	
	總和	78	100.0	
可改善被徵收地區居民的經濟情況	非常不同意	28	35.9	24.3
	不同意	23	29.5	
	無意見	8	10.3	
	同意	15	19.2	
	非常同意	4	5.1	
	總和	78	100.0	
將使被徵收地區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫	非常不同意	8	10.3	78.3
	不同意	7	9.0	
	無意見	2	2.6	
	同意	25	32.1	
	非常同意	36	46.2	
	總和	78	100.0	
將使被徵收地區的居民失去原有生活型態	非常不同意	4	5.1	78.3
	不同意	7	9.0	
	無意見	6	7.7	
	同意	25	32.1	
	非常同意	36	46.2	
	總和	78	100.0	
將使被徵收地區的居民的健康風險變大	非常不同意	4	5.1	75.6
	不同意	9	11.5	
	無意見	6	7.7	
	同意	27	34.6	
	非常同意	32	41.0	
	總和	78	100.0	
將使被徵收地區居民的生態環境產生不良影響	非常不同意	1	1.3	85.9
	不同意	8	10.3	
	無意見	2	2.6	
	同意	34	43.6	
	非常同意	33	42.3	
	總和	78	100.0	

將影響被徵收地區的糧食生產	非常不同意	3	3.8	83.3
	不同意	6	7.7	
	無意見	4	5.1	
	同意	31	39.7	
	非常同意	34	43.6	
	總和	78	100.0	
將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居	非常不同意	3	3.8	82.0
	不同意	6	7.7	
	無意見	5	6.4	
	同意	33	42.3	
	非常同意	31	39.7	
	總和	78	100.0	
將對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響	非常不同意	3	3.8	74.4
	不同意	11	14.1	
	無意見	6	7.7	
	同意	25	32.1	
	非常同意	33	42.3	
	總和	78	100.0	

資料來源：本研究自製。

就 6 題<sup>457</sup>「區段徵收可達成的正面效益」問題中，受訪者認為較能達成的正面效益前三者依序為：1.「改善被徵收地區的周邊交通便利度」，回答「同意」與「非常同意」者為 34 人，佔 78 份樣本數共 43.6%；2.「可使被徵收地區的土地增值」，回答「同意」與「非常同意」者為 28 人，佔 78 份樣本數共 35.9%；3.「可促進地方經濟繁榮」，回答「同意」與「非常同意」者為 27 人，佔 78 份樣本數共 34.6%。值得注意的是，由於上開三個效益皆未佔受訪者過半數的同意，顯示受訪者對區段徵收帶來的正面效益似仍有疑慮。

就 7 題<sup>458</sup>「區段徵收可達成的負面效益」問題中，受訪者認為區段徵收所造成的負面效益前三者依序為：1.「將對被徵收地區居民的生態環境產生不良影響」，回答「同意」與「非常同意」者為 67 人，佔 78 份樣本數共 85.9%；2.「將影響被徵收地區的糧食生產」，回答「同意」與「非常

<sup>457</sup> 參照附錄 10，編號 Ac1-Ac6

<sup>458</sup> 參照附錄 10，編號 Ac7-Ac13

我國土地徵收制度之評估

同意」者為 65 人，佔 78 份樣本數共 83.3%；3. 「將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居」，回答「同意」與「非常同意」者為 64 人，佔 78 份樣本數共 82.0%。至於其他負面效益，即將使被徵收地區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫（78.3%）、使被徵收地區的居民失去原有生活型態（78.3%）、使被徵收地區的健康風險變大（75.6%）、對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響（74.4%）等，皆有超過 50%的受訪者認為區段徵收可能會造成此些負面影響。

(二) 彰化高鐵區段徵收案

表 8 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人土地或房屋被徵收人對區段徵收可達成效益因素的認知程度表<sup>459</sup>

問項	認知程度	次數 (N)	百分比 (%)	「同意」 及「非常 同意」佔 樣本百分 比(%)
可促成地方經濟繁榮	非常不同意	9	15.5	32.8
	不同意	14	24.1	
	無意見	16	27.6	
	同意	16	27.6	
	非常同意	3	5.2	
	總和	58	100.0	
可提供被徵收地區居民工作機會	非常不同意	12	20.7	25.8
	不同意	22	37.9	
	無意見	9	15.5	
	同意	13	22.4	
	非常同意	2	3.4	
	總和	58	100.0	
可改善被徵收地區的周邊交通便利度	非常不同意	6	10.3	63.8
	不同意	4	6.9	
	無意見	11	19.0	

<sup>459</sup> 完整內容參照附錄 11，編號 Ac1-Ac13

第五章 問卷說明及結果分析

	同意	25	43.1	
	非常同意	12	20.7	
	總和	58	100.0	
可改善被徵收地區的週遭生活環境	非常不同意	9	15.5	24.1
	不同意	17	29.3	
	無意見	18	31.0	
	同意	12	20.7	
	非常同意	2	3.4	
	總和	58	100.0	
可使被改善地區的土地增值	非常不同意	11	19.0	36.2
	不同意	13	22.4	
	無意見	13	22.4	
	同意	20	34.5	
	非常同意	1	1.7	
	總和	58	100.0	
可改善被徵收地區居民的經濟情況	非常不同意	21	36.2	13.8
	不同意	23	39.7	
	無意見	6	10.3	
	同意	7	12.1	
	非常同意	1	1.7	
	總和	58	100.0	
將使被徵收地區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫	非常不同意	3	5.2	74.1
	不同意	7	12.1	
	無意見	5	8.6	
	同意	21	36.2	
	非常同意	22	37.9	
	總和	58	100.0	
將使被徵收地區的居民失去原有生活型態	非常不同意	5	8.6	79.4
	不同意	4	6.9	
	無意見	3	5.2	
	同意	19	32.8	
	非常同意	27	46.6	
	總和	58	100.0	

我國土地徵收制度之評估

將使被徵收地區的居民的健康風險變大	非常不同意	4	6.9	56.9
	不同意	6	10.3	
	無意見	15	25.9	
	同意	26	44.8	
	非常同意	7	12.1	
	總和	58	100.0	
將使被徵收地區居民的生態環境產生不良影響	非常不同意	2	3.4	63.8
	不同意	6	10.3	
	無意見	13	22.4	
	同意	28	48.3	
	非常同意	9	15.5	
	總和	58	100.0	
將影響被徵收地區的糧食生產	非常不同意	1	1.7	87.9
	不同意	4	6.9	
	無意見	2	3.4	
	同意	17	29.3	
	非常同意	34	58.6	
	總和	58	100.0	
將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居	非常不同意	3	5.2	70.7
	不同意	10	17.2	
	無意見	4	6.9	
	同意	22	37.9	
	非常同意	19	32.8	
	總和	58	100.0	
將對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響	非常不同意	2	3.4	86.2
	不同意	5	8.6	
	無意見	1	1.7	
	同意	25	43.1	
	非常同意	25	43.3	
	總和	58	100.0	

資料來源：本研究自製。

就 6 題<sup>460</sup>「區段徵收可達成的正面效益」問題中，受訪者認為較能達成的正面效益前三者依序為：1.「改善被徵收地區的周邊交通便利度」，回答「同意」與「非常同意」者為 37 人，佔 58 份樣本數共 63.8%；2.「可使被徵收地區的土地增值」，回答「同意」與「非常同意」者為 21 人，佔 58 份樣本數共 36.2%；3.「可促進地方經濟繁榮」，回答「同意」與「非常同意」者為 19 人，佔 78 份樣本數共 32.8%。值得注意的是，除「改善被徵收地區的周邊交通便利度」有超過 50%的受訪者認為具正面效益外，「可使被徵收地區的土地增值」因素，有 41.4%的受訪者認為不具此正面效益及有 22.4%表示該地區區段徵收尚未開發完成，無法得知有無此效益，而回答「無意見」；「可促進地方經濟繁榮」因素，則有 39.6%的受訪者認為不具此正面效益及有 13.8%表示「無意見」。由於受訪者的回答較為分散，可見對受訪者可言區段徵收是否可達「可使被徵收地區的土地增值」及「可促進地方經濟繁榮」，尚有疑慮也需再觀察。

就 7 題<sup>461</sup>「區段徵收可達成的負面效益」問題中，受訪者認為區段徵收所造成的負面效益前三者依序為：1.「將影響被徵收地區的糧食生產」，回答「同意」與「非常同意」者為 51 人，佔 58 份樣本數共 87.9%；2.「對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響」，回答「同意」與「非常同意」者為 50 人，佔 78 份樣本數共 86.2%；3.「使被徵收地區的居民失去原有生活型態」，回答「同意」與「非常同意」者為 46 人，佔 78 份樣本數共 79.4%。至於其他負面效益，即將使被徵收地區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫（74.1%）、使被徵收地區的健康風險變大（56.9%）、將對被徵收地區居民的生態環境產生不良影響（63.8%）、將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居（70.7%）等，皆有超過 50%的受訪者認為區段徵收可能會造成此些負面影響。

## 五、受訪對象對區段徵收案實質經驗的調查

此部分是透過次數分配表中各因素「同意」及「非常同意」次數的加總，及佔全部樣本百分比的高低，來理解受問卷調查的土地或房屋被徵收人對政

---

<sup>460</sup> 參照附錄 11，Ac1-Ac6

<sup>461</sup> 參照附錄 11，Ac7-Ac13

我國土地徵收制度之評估

府徵收土地或房屋時的經驗，以得知政府在辦理竹南大埔區段徵收案時，是否有充分說明相關程序使民眾瞭解、有無充分保障人民的程序參與權，及有無充分回應人民的意見。

(一) 竹南大埔區段徵收案

表 9 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收過程中與自身權益相關各項事項的認知程度表<sup>462</sup>

問項	「同意」及 「非常同意」 人數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分 比(%)
我清楚該區段徵收案的目的	29	37.2
我清楚區段徵收案的範圍	25	32.0
我清楚區段徵收案的補償標準	22	28.2
我清楚區段徵收案的執行期間	16	20.5
我清楚區段徵收案的抵價地比例	28	35.9
我清楚區段徵收案的抵價地申請程序	18	23.1
我清楚該區段徵收案的稅收減免事項	14	18.0

資料來源：本研究自製。

表 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收過程中，政府是否充分保障人民參與程序及充分回應民眾意見的感受程度表<sup>463</sup>

問項	「同意」及 「非常同意」 人數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分 比(%)
政府有及早通知我，讓我瞭解有此區段徵收案	20	25.6
政府機關有就區段徵收案與在地居民進行充分溝通	12	15.3
我沒有感受到政府機關強迫我一定得接受區段徵收案的感覺	14	17.9
在區段徵收說明會中，政府人員講解清楚且詳細	9	11.6
在區段徵收說明會中，政府人員對於區段徵收的相關事項都很瞭解	10	12.8
在區段徵收說明會中，在地居民所提的意見有當場獲得答覆	6	7.7

<sup>462</sup> 參照附錄 10，編號 Ba1-Ba7

<sup>463</sup> 參照附錄 10，編號 Ba8-Ba20

政府機關有就現金及抵價地申領異議事件充分處理	6	7.7
政府機關對於我們對在地居民的意見都很重視，沒有敷衍我們	6	7.7
政府機關有給予我充足的時間考慮要選擇哪種補償方案	17	21.7
政府是否在徵收過程中有顧及到在地居民與土地間的情感	4	5.1
我覺得政府機關徵收我家土地的主要目的，是要改善我們在地居民的生活，而不是為了提升個人政績或為在地政府籌措財源	5	6.4
我覺得政府機關徵收我家土地，是出於充分正確的資訊才決定徵收	7	9
我覺得政府機關徵收我家土地，是經過嚴格的審查才決定徵收	5	6.4

資料來源：本研究自製。

**表 11 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收案補償方式的感受程度表<sup>464</sup>**

問項	「同意」及 「非常同意」 人數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分比 (%)
我覺得政府機關提供給我們的徵收補償費，數額很合理	5	6.4
我覺得政府機關提供給我們的抵價地，比例很合理	8	10.3

資料來源：本研究自製。

**表 12 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收案是否充分保障民眾權益的感受程度表<sup>465</sup>**

問項	「同意」及 「非常同意」 人數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分比 (%)
政府在徵收過程中，是否充分保障在地居民的權益	4	5.1

資料來源：本研究自製。

<sup>464</sup> 參照附錄 10，編號 Ba21-Ba22

<sup>465</sup> 參照附錄 10，編號 Ba23

我國土地徵收制度之評估

(二) 彰化高鐵區段徵收案

表 13 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收過程中與自身權益相關各項事項的認知程度表<sup>466</sup>

問項	「同意」及 「非常同意」 人數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分 比(%)
我清楚該區段徵收案的目的	26	44.8
我清楚區段徵收案的範圍	38	65.5
我清楚區段徵收案的補償標準	30	51.7
我清楚區段徵收案的執行期間	16	27.6
我清楚區段徵收案的抵價地比例	30	51.8
我清楚區段徵收案的抵價地申請程序	13	22.4
我清楚該區段徵收案的稅收減免事項	10	16.9

資料來源：本研究自製。

表 14 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收過程中，政府是否充分保障人民參與程序及充分回應民眾意見的感受程度表<sup>467</sup>

問項	「同意」及 「非常同意」 人數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分 比(%)
政府有及早通知我，讓我瞭解有此區段徵收案	9	15.5
政府機關有就區段徵收案與在地居民進行充分溝通	7	12.1
我沒有感受到政府機關強迫我一定得接受區段徵收案的感覺	4	6.9
在區段徵收說明會中，政府人員講解清楚且詳細	4	6.9
在區段徵收說明會中，政府人員對於區段徵收的相關事項都很瞭解	3	5.2
在區段徵收說明會中，在地居民所提的意見有當場獲得答覆	7	12.0
政府機關有就現金及抵價地申領異議事件充分處理	6	10.3
政府機關對於我們對在地居民的意見都很重視，沒有敷衍我們	0	0.0
政府機關有給予我充足的時間考慮要選擇哪種補償方案	19	32.7

<sup>466</sup> 參照附錄 11，編號 Ba1-Ba7

<sup>467</sup> 參照附錄 11，編號 Ba8-Ba20

政府是否在徵收過程中有顧及到在地居民與土地間的情感	0	0.0
我覺得政府機關徵收我家土地的主要目的，是要改善我們在地居民的生活，而不是爲了提升個人政績或爲在地政府籌措財源	5	8.6
我覺得政府機關徵收我家土地，是出於充分正確的資訊才決定徵收	2	3.4
我覺得政府機關徵收我家土地，是經過嚴格的審查才決定徵收	1	1.7

資料來源：本研究自製。

**表 15 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收案補償方式的感受程度表<sup>468</sup>**

問項	「同意」及 「非常同意」 人數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分比 (%)
我覺得政府機關提供給我們的徵收補償費，數額很合理	3	5.2
我覺得政府機關提供給我們的抵價地，比例很合理	4	6.9

資料來源：本研究自製。

**表 16 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對區段徵收案補償方式的感受程度表<sup>469</sup>**

問項	「同意」及 「非常同意」 人數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分比 (%)
政府在徵收過程中，是否充分保障在地居民的權益	2	3.4

資料來源：本研究自製。

### (三) 受訪對象對區段徵收案實質經驗的調查分析

在 78 位竹南大埔區段徵收案的受訪者中，僅有 18%到 37%的受訪者認爲在區段徵收過程中，清楚與自身權益相關的各項事項；僅有 5.1%到 25%的受訪者認爲在區段徵收過程中，政府有充分保障人民參與程序的權

<sup>468</sup> 參照附錄 11，編號 Ba21-Ba22

<sup>469</sup> 參照附錄 11，編號 Ba23

利；僅有 6.4%到 10%的受訪者認為在區段過程中，區段徵收案補償方式合理；僅有 5.1%的受訪者認為政府在區段徵收過程中有保障居民的權益。

在 58 位彰化高鐵區段徵收案的受訪者中，超過 50%的受訪者清楚「區段徵收案的範圍」、「區段徵收案的補償標準」及「區段徵收案的抵價地比例」，其他「區段徵收執行期間」、「抵價地申請程序」及「稅收減免事項」僅有 16.9%到 27.6%的受訪者清楚此些事項；除受訪者中有 32.7%贊同「政府有給予被徵收人充足的時間選擇哪種補償方案」外，其餘僅有低於 15.5%的受訪者認為在區段徵收過程中，政府有充分保障人民參與程序的權利，甚至沒有受訪者認為「政府對在地居民意見都很重視」及「政府在徵收過程中有顧及到在地居民與土地間情感」。另外，僅有 5.2%到 6.9%的受訪者認為在區段過程中，區段徵收案補償方式合理；僅有 3.4%的受訪者認為政府在區段徵收過程中有保障居民的權益。

綜上，從竹南大埔區段徵收及彰化高鐵區段徵收案的問卷施測可得知，認為政府在辦理區段徵收時，有給予人民充份程序參與的機會，與人民充分溝通及處理人民的意見者不到樣本數的 3 分之 1；另外，認為補償方式很合理及充分保障民眾權益者不到樣本數的 10 分之 1。

## 六、土地或房屋被徵收人其他與徵收經驗相關問題的調查

### (一) 竹南大埔區段徵收案

1. 就「是否贊成區段徵收制度」問題的調查，<sup>470</sup>回答「贊同」者有 2 位，佔 78 份樣本中的 2.6%；回答「有條件贊同」者為 21 人，佔 78 份樣本中的 26.9%；回答「不贊同」者為 51 人，佔 78 份樣本中的 65.4%。

(1) 回答「贊同」的 2 人中，贊同區段徵收的原因為「土地可以增值」、「不想繼續從事農業」、「可以改善生活」、「子女將願意回鄉工作」、「將可以帶給居民更多工作機會」及「其他（配合都市發展及更新）」。

(2) 回答「有條件贊同」的 21 人中，認為如果「政府充分保障在地居

---

<sup>470</sup> 參照附錄 10，編號 Bb2-Bb5

民的權益」則贊同區段徵收為最多，佔 21 人中的 95.2%；次之為如果「政府有與在地居民進行充分溝通」的情形，佔 21 人中的 85.7%；再者「政府對在地居民的意見都很重視」則會贊同區段徵收者，佔 21 人中的 66.7%。其餘 47.6%認為如果「政府有顧及到在地居民與土地間的情感」則贊同區段徵收，52.3%認為如果「區段徵收範圍內已有多數居民贊成」則會贊同，勾選「其他」的 3 位受訪者中，提到如果政府可以讓「抵價地、補償費與市價相當」、「充分照顧到居民的生活起居」及「溝通到大家都同意」的情形，則會同意區段徵收。

- (3) 回答「不贊同」的 51 人中，最多不贊同區段徵收的原因為「政府不該用強制手段取得土地」，佔 51 人中的 84.3%；次之為「不想離開家園」及「徵收後生活不見得會變好」，佔 51 人中的 62.7%；再者為「徵收目的的公益性不夠明確」，佔 51 人中的 52.9%。其餘不贊同原因包括：「想繼續務農」(41.2%)、「補償費或抵價地比例太低」(35.3%)、「將失去農保」(25.5%)、「將使稅賦增加」(13.7%)、回答「其他」者包括「導致生活不安定」、「只拆我家不公平」及「不想失去土地」。
2. 就「如何得知自家土地或房屋面臨徵收」<sup>471</sup>的調查，在 78 個樣本中有 43 人收到區段徵收通知後才得知，佔 55.1%；次之為「鄰居告知」，在 78 個樣本中有 19 人，佔 24.4%。
3. 就「參與區段徵收說明會的經驗」的調查，<sup>472</sup>78 個樣本中有 43 人知道也有參加說明會，佔 55.1%；有 4 人不知道但有參加說明會，佔 5.1%；有 5 人知道但沒參加說明會，佔 6.4%；26 人不知道也沒參加說明會，佔 33.3%。總體而言，有參加說明會者為 47 人、佔 60.2%，沒參加說明會者為 31 人、佔 39.7%。就「如果參加區段徵收說明會，最希望得知事項」的調查，最多受訪者想得知者前三項依序為「各項補償標準」(61.5%)、「區段徵收目的」(55.1%)及「區段徵收範圍」

---

<sup>471</sup> 參照附錄 10，編號 Bb6

<sup>472</sup> 參照附錄 10，編號 Bb7 及 Bb9

(52.6%)。

4. 就「協議價購」經驗的調查，<sup>473</sup>超過半數的受訪者勾選沒有參加政府所辦理的協議價購，佔 78 個樣本中的 52 人，佔 66.7%；有參加政府辦理的協議價購的 26 人中，皆認為政府沒有和被徵收人進行實質議價。

## (二) 彰化高鐵區段徵收案

1. 就「是否贊成區段徵收制度」<sup>474</sup>問題的調查，回答「贊同」者有 2 位，佔 58 份樣本中的 3.4%；回答「有條件贊同」者為 16 人，佔 58 份樣本中的 27.6%；回答「不贊同」者為 34 人，佔 58 份樣本中的 58.6%。

(1) 回答「贊同」的 2 人中，贊同區段徵收的原因為「年事已高，體力不濟無法徵收」。

(2) 回答「有條件贊同」的 16 人中，認為如果「政府充分保障在地居民的權益」則贊同區段徵收為最多，佔 16 人中的 81.2%；次之為如果「政府有與在地居民進行充分溝通」的情形，佔 16 人中的 62.5%；再者「政府對在地居民的意見都很重視」則會贊同區段徵收者，佔 16 人中的 31.2%。其餘 25%認為如果「政府有顧及到在地居民與土地間的情感」則贊同區段徵收，18.8%認為如果「區段徵收範圍內已有多數居民贊成」則會贊同，勾選「其他」的 7 位受訪者中，提到如果政府可以讓「補償要比現在好（不然要再買農地買不到）」、「有實際開發，不能像臺中高鐵烏日站」、「農保或農民身分（農會成員）的保留」、「有用到地才做，這次範圍太大」、「必須能依原計畫能發展成功」及「補償金額要足夠」的情形，則會同意區段徵收。

(3) 回答「不贊同」的 34 人中，最多不贊同區段徵收的原因為「政府不該用強制手段取得土地」，佔 34 人中的 82.3%；次之為「補償費或抵價地比例太低」及「徵收後生活不見得會變好」，佔 34 人中的 58.8%；再者為「將失去農保」，佔 34 人中的 55.9%。其餘不

---

<sup>473</sup> 參照附錄 10，編號 Bb10-Bb12

<sup>474</sup> 參照附錄 11，編號 Bb2-Bb5

贊同原因包括：「想繼續務農」(55.8%)、「不想離開家園」(47.1%)、「徵收目的的公益性不夠明確」(38.2%)、「將使稅賦增加」(20.6%)，回答「其他」者包括「是祖產，不想在我手中不見了」、「失去工作」及「想再去買田，但都沒有近的、喜歡的田」、「原有土地很好」。

2. 就「如何得知自家土地或房屋面臨徵收」<sup>475</sup>的調查，在 58 個樣本中有 44 人收到區段徵收通知後才得知，佔 75.9%；次之為「其他（收到區段徵收說明會通知）」，在 58 個樣本中有 8 人，佔 13.8%。
3. 就「參與區段徵收說明會的經驗」<sup>476</sup>的調查，58 個樣本中有 39 人知道也有參加說明會，佔 67.2%；有 3 人不知道但有參加說明會，佔 5.2%；有 8 人知道但沒參加說明會，佔 13.8%；8 人不知道也沒參加說明會，佔 13.8%。總體而言，有參加說明會者為 42 人、佔 72.4%，沒參加說明會者為 16 人、佔 27.6%。就「如果參加區段徵收說明會，最希望得知事項」的調查，最多受訪者想得知者前三項依序為「各項補償標準」(69.0%)、「抵價地比例及申請程序」(63.8%)及「區段徵收目的」、「區段徵收範圍」(46.6%)。
4. 就「協議價購」<sup>477</sup>經驗的調查，超過半數的受訪者勾選沒有參加政府所辦理的協議價購，佔 58 個樣本中的 53 人，佔 91.4%；有參加政府辦理的協議價購的 5 人中，皆認為政府沒有和被徵收人進行實質議價。

## 七、小結

透過對竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵區段徵收案的問卷施測來看，相對於區段徵收程序，我國都市計畫程序似有程序不夠公開及民眾參與程序相對較低的情形。

再者，如同第三章所述，竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵區段徵收案協議價購及區段徵收說明會皆是一起舉行（會議名稱：協議價購暨區段徵收說

---

<sup>475</sup> 參照附錄 11，編號 Bb6

<sup>476</sup> 參照附錄 11，編號 Bb7 及 Bb9

<sup>477</sup> 參照附錄 11，編號 Bb10 及 Bb12

明會)，彰化高鐵區段徵收案是同天（2010年4月19日）先舉行協議價購會議（下午2時30分），再舉行區段徵收說明會（下午3時30分），<sup>478</sup>在此情形下兩案卻有超過6成的受訪者認為自己沒有參加協議價購程序，縱有受訪者勾選有參加協議價購程序，亦認為政府並未與其實質議價，可見兩案在辦理協議價購暨區段徵收說明會時，似無向土地被徵收人充分說明協議價購的內容或進行實質議價，此與第三章第三節「學者指出目前徵收實務上的協議價購因需用土地人認為協議價購曠日費時，往往主觀上自始設定以徵收方式取得用地為前提，但為配合法律規定，所以進行流於形式及虛應故事的協議價購」<sup>479</sup>的說法相符。

另外，兩案受訪者較能認同辦理區段徵收的理由為「河川整治」；超過50%的受訪者較不能認同的區段徵收辦理目的為「提升財政收入」、「開發成本考量」、「提供人民更多的工作機會」、「興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅」、「為了特定產業專區（如：科學工業園區）」及「促進國家經濟成長」。竹南大埔區段徵收案的受訪者雖因徵收辦理原因是新竹科學園區竹南基地的擴大，而對於「特定產業專區（如：科學工業園區）」的徵收目的相對不能認同，但是超過半數的受訪者認為在「極重大的公共利益」，如「河川整治」時，仍可以辦理徵收。由此可從受訪者對區段徵收辦理目的的意見，進一步具體化區段徵收所追求的公共利益應為嚴格或極重大的公共利益；或以負面表列的方式將「提升財政收入」、「開發成本考量」、「提供人民更多的工作機會」、「興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅」、「為了特定產業專區（如：科學工業園區）」及「促進國家經濟成長」等目的排除在區段徵收範圍外，以作為未來修法確立區段徵收發動原因的參考。

至於區段徵收公共利益達成的效益方面，只有彰化高鐵區段徵收案有超過50%的受訪者認為區段徵收「可改善被徵收地區的周邊交通便利度」，至於「將影響被徵收地區的糧食生產」、「對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響」、「使被徵收地區的居民失去原有生活型態」、「將使被徵收地

---

<sup>478</sup> 參照擬定高速鐵路彰化車站特定區計畫區段徵收案2010年4月19日協議價購會議紀錄及區段徵收說明會會議紀錄。

<sup>479</sup> 陳立夫，〈土地徵收·都市計畫與徵收前之協議程序〉，《土地法研究（二）》，臺北：新學林圖書出版股份有限公司，2011年6月，1版1刷，頁254。

區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫」、「使被徵收地區的健康風險變大」、「將對被徵收地區居民的生態環境產生不良影響」、「將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居」等，皆有超過 50%的受訪者認為區段徵收可能會造成此些負面影響。值得注意的是，從彰化高鐵問卷結果顯示約有超過 50%的受訪者表示，政府可基於改善交通便利性實施區段徵收，也認為區段徵收可改善被徵收地區的周邊交通便利度，而多數受訪者在問卷施測時提及「不反對徵收土地用作蓋高鐵或聯外道路，但為何要徵地徵這麼廣？」，可證受訪者並非反對彰化高鐵站體本身及配合高速鐵路未來設站後建立聯外道路，只是對徵收範圍廣達 174 公頃的原因有所顧慮。

最後，關於區段徵收經驗中是否給予人民充分的程序及權益保障問題，兩案的受訪者認為政府在辦理區段徵收時，有給予人民充分程序參與的機會，與人民充分溝通及處理人民的意見者不到樣本數的 3 分之 1；另外，認為補償方式很合理及充分保障民眾權益者不到樣本數的 10 分之 1。而兩案的受訪者中，超過 8 成的受訪者認為在「政府充分保障在地居民權益」的條件下可以贊同區段徵收，可見在受訪者的經驗感受中，政府實應從程序加強與民眾的討論及溝通，回應人民的意見，並應改善各項補償標準及方式，使民眾感受權益完整地被考量，不僅可藉此形塑區段徵收的公共利益，更可以因充分溝通凝聚較大共識而降低區段徵收執行的阻力。本研究認為行政效率的真諦並非僅在表面上行政決策作成的速度，而是應連同執行過程中的順遂與否為綜合的觀察判斷。

### 第三節 專家學者之問卷調查結果分析

#### 一、受訪對象基本屬性分析

本部分包含變數，包括：性別、年齡、教育程度、職業等項目，以瞭解本問卷所施測樣本，即目前國內地政、都市計畫相關系所學者及曾經擔任土地徵收審議委員會的國內法律系學者(專家學者)的基本資料，茲說明如下：

480

##### (一) 性別：

於 55 份有效樣本中，性別以男性填答比率較高，「男性」有 38 位，佔有效樣本 69.1%；「女性」有 17 位，佔有效樣本 30.9%。

##### (二) 年齡：

於 55 份有效樣本中，各年齡層之人數分佈以「41~50 歲」為最高，共 27 人，佔有效樣本 49.1%。其次為「51~60 歲」，共 16 人，佔有效樣本 29.1%。

##### (三) 教育程度：

於 55 份有效樣本中，教育程度以「研究所以上」最多，共 54 人，佔有效樣本 98.2%。

##### (四) 職業：

於 55 份有效樣本中，職業以「大專院校教授」為最多，共 51 人，佔有效樣本 92.7%。

#### 二、受訪對象對實施區段徵收目的因素的認知程度調查

此部分是透過次數分配表中各因素「同意」及「非常同意」次數的加總，及佔全部樣本百分比的高低，來理解受問卷施測的專家學者較能認同政府基

---

<sup>480</sup> 參照附錄 12，編號 D1-D4

於何種目的為區段徵收案件。另透過「不同意」及「非常不同意」次數的加總及佔全部樣本百分比的高低，來瞭解受訪者最不能認同政府基於何種目的辦理區段徵收案件。

表 17 專家學者對實施區段徵收目的因素的態度程度表<sup>481</sup>

問項	認知程度	次數 (N)	百分比 (%)	「同意」及「非常同意」佔樣本百分比(%)	「不同意」及「非常不同意」佔樣本百分比(%)
提供人民更多工作機會	遺漏值	1	1.8	32.8	34.5
	非常不同意	6	10.9		
	不同意	13	23.6		
	無意見	17	30.9		
	同意	14	25.5		
	非常同意	4	7.3		
	總和	55	100.0		
提振地方產業經濟	遺漏值	1	1.8	70.9	12.8
	非常不同意	3	5.5		
	不同意	4	7.3		
	無意見	8	14.5		
	同意	29	52.7		
	非常同意	10	18.2		
	總和	55	100.0		
促進國家經濟成長	遺漏值	1	1.8	61.8	18.2
	非常不同意	3	5.5		
	不同意	7	12.7		
	無意見	10	18.2		
	同意	28	50.9		
	非常同意	6	10.9		
	總和	55	100.0		
提升財政收入	遺漏值	1	1.8	23.7	49.1
	非常不同意	7	12.7		
	不同意	20	36.4		
	無意見	14	25.5		
	同意	10	18.2		

<sup>481</sup> 完整內容參照附錄 12，編號 Aa1-Ab16

我國土地徵收制度之評估

	非常同意	3	5.5		
	總和	55	100.0		
	遺漏值	1	1.8		
	非常不同意	4	7.3		
	不同意	7	12.7		
改善城市的景觀	無意見	9	16.4	61.9	20.0
	同意	25	45.5		
	非常同意	9	16.4		
	總和	55	100.0		
	遺漏值	1	1.8		
	非常不同意	3	5.5		
	不同意	6	10.9		
改善交通便利性	無意見	7	12.7	69.1	16.4
	同意	26	47.3		
	非常同意	12	21.8		
	總和	55	100.0		
	遺漏值	2	1.8		
	非常不同意	2	3.6		
	不同意	2	3.6		
改善人民生活環境	無意見	4	7.3	81.8	7.2
	同意	34	61.8		
	非常同意	11	20.0		
	總和	55	100.0		
	遺漏值	1	1.8		
	非常不同意	3	5.5		
	不同意	12	21.8		
開發新市鎮或新社區	無意見	10	18.2	52.7	27.3
	同意	23	41.8		
	非常同意	6	10.9		
	總和	55	100.0		
	遺漏值	1	1.8		
	非常不同意	5	9.1		
	不同意	16	29.1		
取得政府機關用地	無意見	9	16.4	43.6	38.2
	同意	19	34.5		
	非常同意	5	9.1		
	總和	55	100.0		
設立開發大學城	遺漏值	1	1.8	34.6	38.2

第五章 問卷說明及結果分析

	非常不同意	9	16.4		
	不同意	12	21.8		
	無意見	14	25.5		
	同意	16	29.1		
	非常同意	3	5.5		
	總和	55	100.0		
	遺漏值	1	1.8		
舊市區更新/都市更新	非常不同意	3	5.5	60.0	20.0
	不同意	8	14.5		
	無意見	10	18.2		
	同意	24	43.6		
	非常同意	9	16.4		
	總和	55	100.0		
	遺漏值	1	1.8		
興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅	非常不同意	5	9.3	49.9	26.0
	不同意	9	16.7		
	無意見	13	24.1		
	同意	23	42.6		
	非常同意	4	7.3		
	總和	55	100.0		
	遺漏值	1	1.8		
河川整治	非常不同意	3	5.5	70.9	9.1
	不同意	2	3.6		
	無意見	10	18.2		
	同意	24	43.6		
	非常同意	15	27.3		
	總和	55	100.0		
	遺漏值	1	1.8		
重大建設用地	非常不同意	3	5.5	72.7	11.0
	不同意	3	5.5		
	無意見	8	14.5		
	同意	33	60.0		
	非常同意	7	12.7		
	總和	55	100.0		
	遺漏值	2	3.6		
特定產業專區(如:科學工業園區)	非常不同意	4	7.3	43.6	30.9
	不同意	13	23.6		
	無意見	12	21.8		

我國土地徵收制度之評估

	同意	19	34.5		
	非常同意	5	9.1		
	總和	55	100.0		
	遺漏值	3	5.5		
	非常不同意	13	23.6		
	不同意	24	43.6		
開發成本的考量	無意見	5	9.1	18.2	67.2
	同意	9	16.4		
	非常同意	1	1.8		
	總和	55	100.0		

資料來源：本研究自製。

對 16 題辦理區段徵收的原因，受訪者較能認同的前五題依序是：1. 「爲了改善人民的生活環境」，回答「同意」與「非常同意」者爲 45 人，佔 55 份樣本數共 81.8%；2. 「爲了重大建設用地」，回答「同意」與「非常同意」者爲 40 人，佔 55 份樣本數共 72.7%；3. 「爲了河川整治」及「爲了提振地方經濟」，回答「同意」與「非常同意」者爲 39 人，佔 55 份樣本數共 70.9%；4. 「改善交通便利性」，回答「同意」與「非常同意」者爲 66 人，佔 55 份樣本數共 69.1%；5. 「改善城市的景觀」，回答「同意」與「非常同意」者爲 32 人，佔 55 份樣本數共 61.9%。其餘超過 50% 的受訪者贊成的區段徵收辦理原因爲：促進國家經濟成長（61.8%）、開發新市鎮或新社區（52.7%）、舊市區更新或都市更新（60.0%）。

受訪者較不認同的區段徵收辦理目的的前五題依序爲：1. 「爲了開發成本的考量」，回答「不同意」與「非常不同意」者爲 37 人，佔 55 份樣本數共 67.2%；2. 「財政收入」，回答「不同意」與「非常不同意」者爲 27 人，皆佔 55 份樣本數共 49.1%；3. 「爲了設立大學城」，回答「不同意」與「非常不同意」者爲 21 人，佔 55 份樣本數共 38.2%；4. 「爲了取得機關用地」，回答「不同意」與「非常不同意」者爲 21 人，佔 55 份樣本數共 38.1%；5. 「爲了提供人民更多的工作機會」，回答「不同意」與「非常不同意」者爲 19 人，佔 55 份樣本數共 34.5%。需注意的是，受訪者中超過半數認爲較不能認同的區段徵收辦理目的爲「開發成本的考量」，其餘各項開發目的表示不同意者皆未超過受訪者的半數。

## 三、受訪對象對區段徵收可達成效益的認知程度調查

此部分是透過次數分配表中各因素「同意」及「非常同意」次數的加總，及佔全部樣本百分比的高低，來理解受問卷調查的專家學者認為區段徵收較能達成的正面效益<sup>482</sup>及負面效益<sup>483</sup>為何。

表 18 專家學者對區段徵收可達成效益因素的認知程度表<sup>484</sup>

問項	認知程度	次數 (N)	百分比 (%)	「同意」 及「非常 同意」佔 樣本百分 比 (%)
可促成地方經濟繁榮	非常不同意	0	0	56.4
	不同意	8	14.5	
	無意見	16	29.1	
	同意	28	50.9	
	非常同意	3	5.5	
	總和	55	100.0	
可提供被徵收地區居民工作機會	非常不同意	5	9.1	25.4
	不同意	21	38.2	
	無意見	15	27.3	
	同意	13	23.6	
	非常同意	1	1.8	
	總和	55	100.0	
可改善被徵收地區的周邊交通便利度	非常不同意	1	1.8	67.3
	不同意	7	12.7	
	無意見	10	18.2	
	同意	33	60.0	
	非常同意	5	7.3	
	總和	55	100.0	
可改善被徵收地區的週遭生活環境	非常不同意	1	1.8	65.5
	不同意	5	9.1	
	無意見	13	23.6	
	同意	27	49.1	

<sup>482</sup> 參照附錄 12，編號 Ab1-Ab6

<sup>483</sup> 參照附錄 12，編號 Ab7-Ab13

<sup>484</sup> 完整內容參照附錄 12，編號 Ab1-Ab13

我國土地徵收制度之評估

	非常同意	9	16.4	
	總和	55	100.0	
可使被改善地區的土地增值	非常不同意	0	0.0	67.2
	不同意	5	9.1	
	無意見	13	23.6	
	同意	30	54.5	
	非常同意	7	12.7	
	總和	55	100.0	
可改善被徵收地區居民的經濟情況	遺漏值	1	1.8	12.7
	非常不同意	2	3.6	
	不同意	25	45.5	
	無意見	20	36.4	
	同意	5	9.1	
	非常同意	2	3.6	
	總和	55	100.0	
將使被徵收地區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫	非常不同意	0	0.0	80.0
	不同意	5	9.1	
	無意見	6	10.9	
	同意	37	67.3	
	非常同意	7	12.7	
	總和	55	100.0	
將使被徵收地區的居民失去原有生活型態	非常不同意	1	1.8	87.3
	不同意	3	5.5	
	無意見	3	5.5	
	同意	42	76.4	
	非常同意	6	10.9	
	總和	55	100.0	
將使被徵收地區的居民的健康風險變大	遺漏值	1	1.8	7.3
	非常不同意	2	3.6	
	不同意	16	29.1	
	無意見	32	58.2	
	同意	4	7.3	
	非常同意	0	0	
	總和	55	100.0	
將使被徵收地區居民的生態環境產生不良影響	遺漏值	1	1.8	27.3
	非常不同意	1	1.8	
	不同意	16	29.1	
	無意見	22	40.0	

	同意	14	25.5	
	非常同意	1	1.8	
	總和 1	55	100.0	
將影響被徵收地區的糧食生產	遺漏值	1	1.8	
	非常不同意	2	3.6	
	不同意	9	16.4	
	無意見	20	36.4	41.8
	同意	18	32.7	
	非常同意	5	9.1	
	總和	55	100.0	
將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居	非常不同意	3	5.5	
	不同意	21	38.2	
	無意見	21	38.2	18.2
	同意	9	16.4	
	非常同意	1	1.8	
	總和	55	100.0	
將對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響	非常不同意	2	3.6	
	不同意	10	18.2	
	無意見	20	36.4	41.9
	同意	20	36.4	
	非常同意	3	5.5	
	總和	55	100.0	

資料來源：本研究自製。

就 6 題<sup>485</sup>「區段徵收可達成的正面效益」問題中，受訪者認為較能達成的正面效益前三者依序為：1.「改善被徵收地區的周邊交通便利度」，回答「同意」與「非常同意」者為 37 人，佔 55 份樣本數共 67.3%；2.「可使被徵收地區的土地增值」，回答「同意」與「非常同意」者為 37 人，佔 55 份樣本數共 67.2%；3.「可改善被徵收地區的周遭生活環境」者為 36 人，佔 55 份樣本數共 65.6%。其餘超過受訪者半數認為區段徵收可帶來的正面效益為「可促進地方經濟繁榮」(56.4%)。

就 7 題<sup>486</sup>「區段徵收可達成的負面效益」問題中，受訪者認為區段徵收所造成的負面效益前三者依序為：1.「將使被徵收地區的居民失去原有生活

<sup>485</sup> 參照附錄 12，編號 Ab1-Ab6

<sup>486</sup> 參照附錄 12，編號 Ab7-Ab13

型態」，回答「同意」與「非常同意」者為 48 人，佔 55 份樣本數共 87.3%；2. 「將影響被徵收地區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫」，回答「同意」與「非常同意」者為 44 人，佔 78 份樣本數共 80.0%；3. 「對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響」，回答「同意」與「非常同意」者為 23 人，佔 55 份樣本數共 41.9%。

#### 四、受訪對象對區段徵收制度看法的調查

此部分是透過次數分配表中各因素「同意」及「非常同意」次數的加總，及佔全部樣本百分比的高低，來理解受問卷調查的專家學者對區段徵收制度的看法，以利於未來區段徵收制度的修正與建立。

表 19 專家學者對區段徵收制度的態度程度表<sup>487</sup>

問項	「同意」及 「非常同意」 人數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分 比(%)
政府必須充分確認該徵收具有公共利益後，才可以實施區段徵收	52	94.6
政府必須基於徵收目的的必要性，才可以實施區段徵收	53	96.4
政府必須是在最小損害範圍的前提下，才可以實施區段徵收	52	94.6
政府依需用土地人的財務計畫來劃設區段徵收範圍的裁量權，是違反比例原則的	39	70.9
政府應於都市計畫階段通知人民參與各級都市計畫委員會	49	89.1
政府應於區段徵收階段通知人民參與內政部土地徵收審議委員會	51	92.7
內政部土地徵收審議委員會應可進行修正的裁決	49	89.1
內政部土地徵收審議委員會應可刪減徵收的面積	46	83.6
區段徵收制度應採市價補償	45	81.9
區段徵收制度若採市價補償，將可減少區段徵收案件的數量	34	61.8

資料來源：本研究自製。

就 55 位受訪者中，超過 9 成的專家學者認為區段徵收的實施需具備公共利益及必要性，並有 7 成的受訪者認為政府依照需地機關的財務計畫劃設區段徵收範圍是違反比例原則的。超過 8 成的受訪者認為，政府須通知人民參

<sup>487</sup> 參照附錄 12，編號 Ac1-Ac10

與都市計畫委員會，亦有超過 9 成的受訪者認為政府須通知人民參加內政部土地徵收審議委員會。另有超過 8 成的專家學者認為內政部土地徵收審議委員會應可對徵收計畫進行修正，亦可刪減徵收的面積。

### 五、受訪對象對過去政府實施區段徵收案相關作為的認同度調查

此部分是透過次數分配表中各因素「同意」及「非常同意」次數的加總，及佔全部樣本百分比的高低，來理解受問卷調查的專家學者對過去政府實施區段徵收案相關作為的認同度，以瞭解區段徵收制度運作的現況。

表 20 專家學者對過去政府實施區段徵收成效的認同程度表<sup>488</sup>

問項	「同意」及 「非常同意」 次數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分 比(%)
有促成地方經濟繁榮	25	45.4
有提供被徵收地區居民工作機會	8	14.5
有改善被徵收地區的周邊交通便利度	33	60.0
有改善被徵收地區的週遭生活環境	30	54.5
有使被改善地區的土地增值	41	74.5
有改善被徵收地區居民的經濟情況	10	18.2
有使被徵收地區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫	36	65.4
有使被徵收地區的居民失去原有生活型態	43	78.2
有使被徵收地區的居民的健康風險變大	9	16.3
有負面影響被徵收地區居民的生態環境	27	49.1
有影響糧食生產	22	40.0
有導致被徵收地區居民流離失所、無處可居	15	26.3
有影響被徵收地區居民的工作或收入來源	26	47.2
政府徵收後的土地，有部分目前處於閒置的狀況	47	85.4

資料來源：本研究自製。

<sup>488</sup> 參照附錄 12，編號 B2-B14 及 B44

表 21 專家學者對過去政府實施區段徵收是否合於正當法律程序的認同程度表<sup>489</sup>

問項	「同意」及 「非常同意」 人數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分 比(%)
有充分討論徵收的公共利益	8	14.6
政府基於充分及正確的資訊來決定是否辦理區段徵收	13	23.7
政府有考慮是否符合徵收的必要性	16	29.1
政府有考慮是否符合徵收的最小損害性	8	14.5
政府是基於平衡開發財務成本的前提來決定徵收範圍的	29	52.7
政府有與被徵收人協議購買土地或房屋的價格	17	31.0
政府有通知被徵收人參與都市計畫說明會	23	41.9
政府有通知被徵收人參與各級都市計畫委員會	15	27.3
政府有通知被徵收人參與協議價購說明會	28	51.0
政府有通知被徵收人參與區段徵收說明會	34	61.8
政府有通知被徵收人參與內政部土地徵收審議委員會	9	16.3
政府有向被徵收人說明徵收的目的	38	69.2
政府有向被徵收人說明徵收的範圍	39	71.0
政府有向被徵收人說明徵收的補償標準	43	78.2
政府有向被徵收人說明徵收的抵價地比例	40	72.8
政府有向被徵收人說明抵價地的申領程序	37	67.3
政府有向被徵收人說明各項稅收減免事項	32	58.1
政府有告知被徵收人可在不妨礙都市計畫的情形下申請房地原位置保留	22	40.0
政府有跟被徵收人進行充分溝通	6	10.9
政府有確定被徵收人已對區段徵收事項充分了解	11	20.0
政府很重視被徵收人的意見	9	16.3
政府對於被徵收人的意見的確有充分回應	7	12.8
政府曾因為被徵收人反對徵收的意見而變更開發計畫	28	51.0
政府曾因為被徵收人反對徵收的意見而停止徵收	21	38.1
政府有給被徵收地區居民充足的時間考慮要選擇哪種補償方案	9	16.3
政府有對於現金及抵價地申領異議事件充分處理	9	16.3
政府有充分保障在地區居民的權益	6	10.9
目前內政部土地徵收審議委員會的審議執行情況良好，未流	7	12.7

<sup>489</sup> 參照附錄 12，編號 B11、B15-B39、B43 及 B45

---

於形式

資料來源：本研究自製。

---

針對過去政府實施區段徵收的正向效益<sup>490</sup>問題中，超過半數的受訪者認為「有使被改善的土地增值」(74.5%)、「有改善被徵收地區的周邊交通便利度」(60.0%)、「有改善被徵收地區的週遭生活環境」(54.5%)。至於負向效益，超過半數的受訪者認為過去政府實施區段徵收造成「被徵收地區的居民失去原有生活型態」(78.2%)、「被徵收地區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫」(65.4%)。值得注意的是，超過 8 成的受訪者認為政府徵收後的土地，有部分目前處於閒置的狀況。

針對過去政府審酌區段徵收公共利益及必要性的情形，僅有 14.5%到 29.1%的受訪者認為政府有充分審酌，整體認同度不到 3 成，且有超過半數的受訪者認為「政府是基於平衡開發財務成本的前提來決定徵收範圍的」。至於過去政府辦理區段徵收時，是否有充分保障被徵收人的民眾參與的問題，雖有超過半數的受訪者認為政府有通知被徵收人參與協議價購會議及區段徵收說明會，並說明徵收的目的、範圍、補償標準、抵價地比例、抵價地申領程序及稅收減免事項等，但僅有 10%到 20%的受訪者認為政府有與被徵收人充分溝通並加以回應，並確認被徵收人已對區段徵收事項充分理解，且只有 12.7%的受訪者認為土地徵收審議委員會的審議情況良好，亦只有 10.9%的受訪者認為政府有充分保障在地居民的權益。

## 六、專家學者其他與徵收經驗相關問題的調查

(一) 就「是否贊成區段徵收制度」問題的調查，<sup>491</sup>回答「贊同」者有 11 位，佔 55 份樣本中的 20.0%；回答「有條件贊同」者為 39 人，佔 55 份樣本中的 70.9%；回答「不贊同」者為 5 人，佔 55 份樣本中的 9.1%。

1. 回答「贊同」的 11 人中，贊同區段徵收的原因為「政府和人民可以互蒙其利」最多，佔 11 人中的 81.8%；次之為「土地可以增值」及「可以促進當地經濟發展」，佔 11 人中的 54.5%。其餘的原因為「被徵收

---

<sup>490</sup> 參照附錄 12，B2-B7

<sup>491</sup> 參照附錄 12，編號 C1-C4

地區居民可以改善生活」(11 人中的 27.2%)、「將可以帶給被徵收地區居民更多工作機會」(佔 11 人中的 11.1%)及「其他(區段徵收較之一般徵收,領取抵價地是安置原土地所有權人最佳措施)」。

2. 回答「有條件贊同」的 39 人中,認為如果「政府充分保障在地居民的權益」則贊同區段徵收為最多,佔 39 人中的 89.7%;次之為如果「政府有與在地居民進行充分溝通」的情形,佔 39 人中的 87.2%;再者「政府有顧及到在地居民與土地間的情感」則會贊同區段徵收者,佔 39 人中的 61.5%。其餘 41.8%的受訪者認為如果「政府對在地居民的意見都很重視」則贊同區段徵收,勾選「其他」的 6 位受訪者中,提到「徵收目的的必要性及公益性,土地終非流入私人企業而產生犧牲原所有權人去成就企業」、「補償標準及數額應提高」的情形,則會同意區段徵收。

3. 回答「不贊同」的 5 人中,最多不贊同區段徵收的原因為「政府不該為平衡開發成本而大範圍徵收人民土地,有違比例原則」,佔 5 人中的 80.0%;次之為「目前法令規範的區段徵收目的有違公益原則」及「徵收後被徵收地區居民生活不見得會變好」,佔 5 人中的 60.0%。其餘不贊同原因包括:「政府不該用強制手段取得土地」(20.0%)、回答「其他」者包括「政府為增加地方稅收與財團偽善之政治目的,濫用區段徵收」。

(二) 就「是否應製作公共利益評估報告書」問題的調查,<sup>492</sup>答「贊同」者有 46 位,佔 55 份樣本中的 83.6%;回答「不贊同」者為 2 人,佔 55 份樣本中的 3.6%。回答贊成應製作公共利益評估報告書的 46 人中,認為「應將所有指標列表並勾選影響程度後綜合考量」的人次最多,佔 46 人的 52.1%;次之為「訂立子法規範評估細節」,佔 46 人的 32.6%;再者為「將所有指標量化」,佔 46 人中的 23.9%。回答「其他」的 1 位認為應正面表列項目。

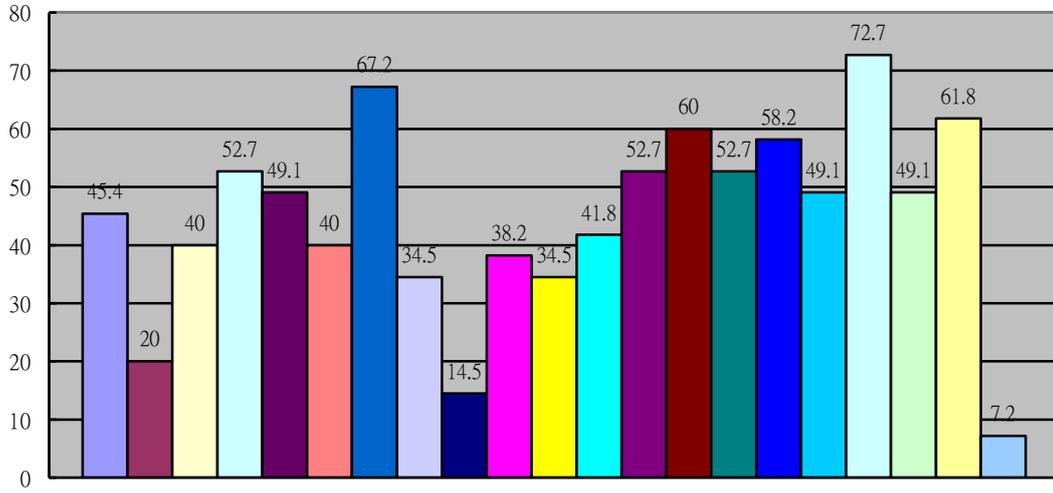
(三) 就「區段徵收公共利益評估指標應包括的項目」,55 個受訪者中,有

---

<sup>492</sup> 參照附錄 12, 編號 C5-C7

40 人認為應包括「對該地區生態環境的影響」，佔總樣本數 72.7%；有 37 人認為應包括「對弱勢住民、族群生活型態的影響」，佔總樣本數 67.2%；有 34 人認為應包括「國家永續發展政策、永續指標與國土計畫」，佔總樣本數 61.8%；有 33 人認為應包括「對被徵收地區農林漁牧生產及土地利用完整性等影響之效益及代價」，佔總樣本數 60.0%；有 32 人認為應包括「對文化古蹟的影響」，佔總樣本數 58.2%；有 29 人認為應包括「對被徵收地區居民謀生方法及失業人數的影響」、「各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形」、「對被徵收地區城鄉自然風貌的影響」，佔總樣本數 52.7%。圖示如下：

我國土地徵收制度之評估



公共利益評估指標

- 徵收所影響人口之多寡
- 對被徵收地區居民年齡結構的影響
- 重新建構社會關係之難易程度
- 對被徵收地區居民謀生方法及失業人數的影響
- 重新建立或取得謀生方式之難易程度
- 對周圍社會現況的影響
- 對弱勢住民、族群生活型態的影響
- 對被徵收地區居民健康風險的影響程度
- 對被徵收地區居民稅收的影響
- 對被徵收地區糧食安全的影響
- 是否增減就業或獨立謀生人口
- 徵收費用高低
- 各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形
- 對被徵收地區農林漁牧生產及土地利用完整性等影響之效益及代價
- 被徵收地區城鄉自然風貌的影響
- 對文化古蹟的影響
- 對被徵收地區生活條件或模式的影響
- 對該地區生態環境的影響
- 對周邊居民或社會整體的影響
- 國家永續發展政策、永續指標與國土計畫
- 其他

圖 7 專家學者對區段徵收公共利益評估指標的態度調查圖示

資料來源：本研究自製。

(四) 就「您認為應由誰審查區段徵收的公共利益」的調查，<sup>493</sup>回答由「內政部都市計畫委員會與內政部土地徵收審議委員會」聯席審查者為最多，共 38 人，佔 55 人中的 69.1%。回答「其他」的 7 人，則認為「內政部都市計畫委員會與內政部土地徵收審議委員會聯席審查，並接受民間推薦之專家代表」、「內政部都市計畫委員會與內政部土地徵收審議委員會聯席審查，必要時可外聘委員進行審查評估」、「內政部都市計畫委員會、各級都市計畫委員會、區域計畫委員會。(區段徵收是達成土地利用具體規劃利用方法之一，而土地利用規劃之基礎理論是公共利用。）」、「提升至行政院層級」。

(五) 就「區段徵收民眾參與程序」的調查：<sup>494</sup>

1. 針對「民眾參與程序的形式」，回答「公聽會」者為多，受訪者中有 27 人勾選此項，佔 55 個樣本中的 49%，理由為「說明會與聽證會都過度寬鬆或嚴竣，因此選擇中間的公聽會，但要嚴謹的辦理」、「先收集各方意見，以促成議題上的角度聚合」、「符合行政程序，較能反映民意及專業，並做適當處理」、「應充分動員通知管道並善用對的時間（晚上、週末等），才能提高參與率」；次之為「聽證會」，佔 55 個樣本 38.2.1%，理由為「充分針對問題爭議點陳述意見與實質回應」、「可免於形式，且具准駁功能」、「充分意見交流並具體回應」、「有法律上效力的保障」、「透過較為嚴謹的程序」。
2. 針對「民眾參與程序的時點」，回答「都市計畫與區段徵收階段皆須辦理說明會/公聽會/聽證會」者為最多，受訪者中有 46 人勾選此項，佔 55 個樣本中的 83.6%。
3. 針對「舉辦說明會/公聽會/聽證會」的次數，回答「其他」者為最多，55 人中有 25 人勾選此項，佔總樣本的 45.5%，有 9 人認為「視需要決定」，有 3 人認為「至少 2 次以上」，其餘為「1 次聽證會，但應先行舉辦預備聽證會」、「先期、規劃中、審議階段都需要」、「直至民眾充

---

<sup>493</sup> 參照附錄 12，編號 C9

<sup>494</sup> 參照附錄 12，編號 Bb7 及 Bb9

分瞭解」、「依個案特性決定，每次變更計畫都應該重開」、「徵收是針對個別所有權人，而個別所有權人常有個別問題，說明會往往不能解決所有權人問題，建議成立臨時編組（窗口），接受陳情並協助說明解決問題」、「越多越好」、「需地機關的心態比辦理幾次會議來的重要」、「說明會、公聽會、聽證會至少各 1 次」、「除例行之說明會或公聽會外，應視居民的反應來舉辦溝通、協商等會與居民充分交流取得共識」、「次數並非重點，而是能夠真正收集到民意」。其次為回答「3 次」者，佔 55 人中的 34.5%。

## 七、小結

從專家學者的問卷調查結果可知，受訪者對區段徵收實施的目的的態度，除「開發成本」、「提升財政收入」、「提供更多人民工作機會」、「取得政府機關用地」、「設立開發大學城」、「興建國家住宅/合宜住宅/社會住宅」、「特定產業專區（如：科學工業園區）」未超過受訪者超過半數的認同外，其餘皆有相對較高的認同度。至於受訪者對區段徵收可達成的效益，及過去政府辦理區段徵收所達成效益的看法，大多都認為從過去經驗來看，區段徵收可促進周邊交通便利度、使被徵地區的土地增值及改善被徵收地區的週遭生活環境，但卻可能有使被徵收地區居民失去原有生活型態及失去原有左鄰右舍情感的問題。

再者，關於「區段徵收公共利益」的問題，受訪者中認為過去政府有在區段徵收案件審查公共利益的比率不到 3 成。至於未來如何具體化區段徵收的公共利益的審查，受訪者中有 8 成贊同應製作公共利益評估報告書，8 成中有 5 成認為應該將所有公共利益評估指標列表，勾選影響程度後綜合考量。為確保公共利益評估報告書客觀可信，受訪者的意見較為分歧，<sup>495</sup>有受訪者指出可由「多元獨立專業的評估團隊」、「公正第三人機構」、「學術研究機構」製作，亦有指出應由「需用土地人研提報告書初稿，送經其上級目的主管機關核可，再由主管徵收機關、都計單位會同需用土地人、相關機關及學者專家評估（學者專家成員不得少於二分之一）」，但另有指出「應避免政

---

<sup>495</sup> 參照附錄 12，編號 C8

府委託製作報告書」者。超過半數的受訪者認為公共利益評估報告書的審查應由「內政部都市計畫委員會與內政部土地徵收審議委員會聯席審查」，部分受訪者提出，聯席審查時可由民間推薦的專家代表或外聘委員與會。最後關於公共利益評估指標應包括的項目，超過半數的受訪者認為應包括的因素為：「對該地區生態環境的影響」、「對弱勢住民、族群生活型態的影響」、「國家永續發展政策」、「對被徵收地區農林漁牧生產及土地利用完整性」、「文化古蹟的影響」、「對被徵收地區居民謀生方法及失業人數的影響」、「政府興建公共設施與財務支出及負擔情形」及「被徵收地區城鄉自然風貌的影響」，未來或可考慮將此些因素加權或在公共利益評估報告書中特別交代、具體敘明此些因素的影響結果。

另外，關於「區段徵收民眾參與程序」的問題，雖有超過半數的受訪者認為政府有通知被徵收人參與協議價購會議及區段徵收說明會，並說明徵收的目的、範圍、補償標準、抵價地比例、抵價地申領程序及稅收減免事項等，但僅有 10% 到 20% 的受訪者認為政府有與被徵收人充分溝通並加以回應，並確認被徵收人已對區段徵收事項充分理解，顯示大多數受訪者認為目前區段徵收程序並未嚴格保障被徵收人的程序參與權。由於 55 位受訪者中有相對多數的專家學者認為如果「政府充分保障在地居民的權益」及如果「政府有與在地居民進行充分溝通」的情形，則會贊同區段徵收，但因 55 位受訪者中只有 10.9% 的專家學者認為政府有跟被徵收人進行充分溝通及充分保障在地居民的權益，是以如何改善目前區段徵收民眾參與程序的問題即屬重要。就「區段徵收民眾參與程序」的建議，受訪者中有 83.6% 的專家學者認為以「公聽會」的「形式」舉辦較妥，有受訪者指出「公聽會」可避免聽證程序的繁瑣及說明會的簡陋，但指出如何妥適回應人民的意見才屬重要；關於民眾參與程序的「時點」，受訪者中有超過 8 成的專家學者認為應在「都市計畫與區段徵收階段」都給予人民參與程序的機會。關於人民應如何參與程序的具體建議，有受訪者指出「1. 確認通知已送達被徵收人。2. 充分告知表達意見的重要性。3. 確保意見能被充分討論及回應。4. 應就討論內容作詳細之紀錄。」

496

---

<sup>496</sup> 參照附錄 12，編號 C13

## 第四節 行政機關人員之問卷調查結果分析

### 一、受訪對象基本屬性分析

本部分包含變數，包括：性別、年齡、教育程度、職業、單位別、職等等項目，以瞭解本問卷所施測樣本，即中央與直轄市或縣（市）政府地政單位人員、都市計畫單位人員（行政機關人員）的基本資料，茲說明如下：<sup>497</sup>

#### （一）性別：

於 170 份有效樣本中，性別以男性填答比率較高，「男性」有 105 位，佔有效樣本 61.8%；「女性」有 62 位，佔有效樣本 36.5%。

#### （二）年齡：

於 170 份有效樣本中，各年齡層之人數分佈以「31~40 歲」為最高，共 76 人，佔有效樣本 44.7%。其次為「41~50 歲」，共 55 人，佔有效樣本 32.4%。

#### （三）教育程度：

於 170 份有效樣本中，教育程度以「研究所以上」最多，共 85 人，佔有效樣本 50.0%。

#### （四）職業：

於 170 份有效樣本中，職業以「公務人員」為最多，共 168 人，佔有效樣本 98.8%。

#### （五）單位別：

於 170 份有效樣本中，以地政相關為最多，共 98 人，佔有效樣本 57.6%；都市計畫相關共 72 人，佔有效樣本 42.4%。

#### （六）職等：

---

<sup>497</sup> 參照附錄 13，編號 D1-D6

於 170 份有效樣本中，以基層承辦人員最多，共 106 人，佔有效樣本 62.4%。

## 二、受訪對象對實施區段徵收目的因素的認知程度調查

此部分是透過次數分配表中各因素「同意」及「非常同意」次數的加總，及佔全部樣本百分比的高低，來理解受問卷施測的行政機關人員較能認同政府基於何種目的為區段徵收案件。另透過「不同意」及「非常不同意」次數的加總及佔全部樣本百分比的高低，來瞭解受訪者最不能認同政府基於何種目的的辦理區段徵收案件。

表 22 行政機關人員對實施區段徵收目的因素的認知程度表<sup>498</sup>

問項	認知程度	次數 (N)	百分比 (%)	「同意」及「非常同意」佔樣本百分比(%)	「不同意」及「非常不同意」佔樣本百分比(%)
提供人民更多工作機會	非常不同意	5	2.9	51.7	22.9
	不同意	34	20.0		
	無意見	43	25.3		
	同意	73	42.9		
	非常同意	15	8.8		
	總和	170	100.0		
提振地方產業經濟	非常不同意	3	1.8	82.9	7.4
	不同意	10	5.9		
	無意見	16	9.4		
	同意	107	62.9		
	非常同意	34	20.0		
	總和	170	100.0		
促進國家經濟成長	非常不同意	3	1.8	81.2	6.5
	不同意	8	4.7		
	無意見	21	12.4		
	同意	102	60.0		
	非常同意	36	21.2		
	總和	170	100.0		
提升財政收入	非常不同意	10	5.9	51.7	25.3

<sup>498</sup> 完整內容參照附錄 13，編號 Aa1-Ab16

我國土地徵收制度之評估

	不同意	33	19.4		
	無意見	39	22.9		
	同意	73	42.9		
	非常同意	15	8.8		
	總和	170	100.0		
改善城市的景觀	非常不同意	2	1.2	88.3	5.9
	不同意	8	4.7		
	無意見	10	5.9		
	同意	97	57.1		
	非常同意	53	31.2		
	總和	170	100.0		
改善交通便利性	非常不同意	2	1.2	89.4	5.9
	不同意	8	4.7		
	無意見	8	4.7		
	同意	103	60.6		
	非常同意	49	28.8		
	總和	170	100.0		
改善人民生活環境	非常不同意	2	1.2	88.8	5.9
	不同意	8	4.7		
	無意見	9	5.3		
	同意	91	53.5		
	非常同意	60	35.3		
	總和	170	100.0		
開發新市鎮或新社區	非常不同意	1	0.6	89.4	3.5
	不同意	5	2.9		
	無意見	12	7.1		
	同意	98	57.6		
	非常同意	54	31.8		
	總和	170	100.0		
取得政府機關用地	非常不同意	7	4.1	63.0	18.8
	不同意	25	14.7		
	無意見	31	18.2		
	同意	71	41.8		
	非常同意	36	21.2		
	總和	170	100.0		
設立開發大學城	遺漏值	1	0.6	49.4	18.2
	非常不同意	7	4.1		
	不同意	24	14.1		

第五章 問卷說明及結果分析

	無意見	54	31.8		
	同意	64	37.6		
	非常同意	20	11.8		
	總和	170	100.0		
舊市區更新/都市更新	非常不同意	8	4.7	69.4	11.2
	不同意	11	6.5		
	無意見	33	19.4		
	同意	83	48.8		
	非常同意	35	20.6		
	總和	170	100.0		
興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅	非常不同意	6	3.5	63.5	12.9
	不同意	16	9.4		
	無意見	40	23.6		
	同意	78	45.9		
	非常同意	30	17.6		
	總和	170	100.0		
河川整治	非常不同意	9	5.3	60.0	17.1
	不同意	20	11.8		
	無意見	39	22.9		
	同意	71	41.8		
	非常同意	31	18.2		
	總和	170	100.0		
重大建設用地	非常不同意	2	1.2	86.5	5.3
	不同意	7	4.1		
	無意見	14	8.2		
	同意	105	61.8		
	非常同意	42	24.7		
	總和	170	100.0		
特定產業專區(如:科學工業園區)	遺漏值	1	0.6	71.8	11.1
	非常不同意	5	2.9		
	不同意	14	8.2		
	無意見	28	16.5		
	同意	94	55.3		
	非常同意	28	16.5		
	總和	170	100.0		
開發成本的考量	遺漏值	1	0.6	43.5	27.7
	非常不同意	9	5.3		
	不同意	38	22.4		

## 我國土地徵收制度之評估

無意見	48	28.2
同意	56	32.9
非常同意	18	10.6
總和	170	100.0

資料來源：本研究自製。

對 16 題辦理區段徵收的原因，受訪者較能認同的前五題依序是：1. 「爲了開發新市鎮或新社區」及「爲了改善交通便利性」，回答「同意」與「非常同意」者爲 152 人，佔 170 份樣本數共 89.4%；2. 「爲了改善人民的生活環境」，回答「同意」與「非常同意」者爲 151 人，佔 170 份樣本數共 88.8%；3. 「爲了改善城市的景觀」，回答「同意」與「非常同意」者爲 150 人，佔 170 份樣本數共 88.3%；4. 「爲了重大建設用地」回答「同意」與「非常同意」者爲 147 人，佔 170 份樣本數共 86.5%；5. 「爲了提振地方經濟」，回答「同意」與「非常同意」者爲 141 人，佔 170 份樣本數共 82.9%。其餘超過 50% 的受訪者贊成的區段徵收辦理原因爲：促進國家經濟成長（81.2%）、促進特定產業專區（如：科學工業園區）（71.8%）、舊市區更新或都市更新（69.4%）、興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅（63.5%）、取得政府機關用地（63.0%）、河川整治（60.0%）、提供人民更多的工作機會（51.7%）、提升財政收入（51.7%）。

受訪者較不認同的區段徵收辦理目的的前五題依序爲：1：「爲了開發成本的考量」，回答「不同意」與「非常不同意」者爲 47 人，佔 170 份樣本數共 27.7%；2. 「財政收入」，回答「不同意」與「非常不同意」者爲 43 人，皆佔 170 份樣本數共 25.3%；3. 「提供人民更多工作機會」，回答「不同意」與「非常不同意」者爲 39 人，佔 170 份樣本數共 22.9%；4. 「爲了取得機關用地」，回答「不同意」與「非常不同意」者爲 32 人，佔 170 份樣本數共 18.8%；5. 「爲了設立大學城」，回答「不同意」與「非常不同意」者爲 31 人，佔 170 份樣本數共 18.2%。需注意的是，各項開發目的表示不同意者皆未超過受訪者的半數，各項勾選不同意及非常不同意者甚至都在總樣本數的 3 分之 1 以下。

### 三、受訪對象對區段徵收可達成效益的認知程度調查

此部分是透過次數分配表中各因素「同意」及「非常同意」次數的加總，

及佔全部樣本百分比的高低，來理解受問卷調查的行政機關人員認為區段徵收較能達成的正面效益<sup>499</sup>及負面效益<sup>500</sup>為何。

表 23 行政機關人員對區段徵收可達成效益因素的認知程度表<sup>501</sup>

問項	認知程度	次數 (N)	百分比 (%)	「同意」 及「非常 同意」佔 樣本百分 比 (%)
可促成地方經濟繁榮	非常不同意	1	0.6	82.4
	不同意	4	2.4	
	無意見	25	14.7	
	同意	105	61.8	
	非常同意	35	20.6	
	總和	170	100.0	
可提供被徵收地區居民工作機會	非常不同意	7	4.1	32.9
	不同意	41	24.1	
	無意見	66	38.8	
	同意	40	23.5	
	非常同意	16	9.4	
	總和	170	100.0	
可改善被徵收地區的周邊交通便利度	非常不同意	1	0.6	91.8
	不同意	3	1.8	
	無意見	10	5.9	
	同意	111	65.3	
	非常同意	45	26.5	
	總和	170	100.0	
可改善被徵收地區的週遭生活環境	非常不同意	1	0.6	93.5
	不同意	3	1.8	
	無意見	7	4.1	
	同意	109	64.1	
	非常同意	50	29.4	
	總和	170	100.0	
可使被改善地區的土地增值	非常不同意	0	0.0	88.8

<sup>499</sup> 參照附錄 13，編號 Ab1-Ab6

<sup>500</sup> 參照附錄 13，編號 Ab7-Ab13

<sup>501</sup> 完整內容參照附錄 13，編號 Ab1-Ab13

我國土地徵收制度之評估

	不同意	4	2.4	
	無意見	15	8.8	
	同意	99	58.2	
	非常同意	52	30.6	
	總和	170	100.0	
可改善被徵收地區居民的經濟情況	遺漏值	1	0.6	
	非常不同意	3	1.8	
	不同意	32	18.8	
	無意見	64	37.6	41.1
	同意	57	33.5	
	非常同意	13	7.6	
	總和	170	100.0	
將使被徵收地區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫	遺漏值	1	0.6	
	非常不同意	1	0.6	
	不同意	31	18.2	
	無意見	59	34.7	45.9
	同意	69	40.6	
	非常同意	9	5.3	
	總和	170	100.0	
將使被徵收地區的居民失去原有生活型態	非常不同意	3	1.8	
	不同意	14	8.2	
	無意見	49	28.8	
	同意	92	54.1	61.2
	非常同意	12	7.1	
	總和	170	100.0	
將使被徵收地區的居民的健康風險變大	非常不同意	11	6.5	
	不同意	71	41.8	
	無意見	67	39.4	
	同意	15	8.8	12.3
	非常同意	6	3.5	
	總和	170	100.0	
將使被徵收地區居民的生態環境產生不良影響	非常不同意	9	5.3	
	不同意	50	29.4	
	無意見	68	40.0	
	同意	36	21.2	25.3
	非常同意	7	4.1	
	總和	170	100.0	
將影響被徵收地區的糧食生	非常不同意	4	2.4	32.4

產	不同意	50	29.4	
	無意見	61	35.9	
	同意	45	26.5	
	非常同意	10	5.9	
	總和	170	100.0	
將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居	非常不同意	14	8.2	
	不同意	69	40.6	
	無意見	52	30.6	20.6
	同意	27	15.9	
	非常同意	8	4.7	
總和	170	100.0		
將對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響	非常不同意	11	6.5	
	不同意	54	31.8	
	無意見	65	38.2	23.5
	同意	35	20.6	
	非常同意	5	2.9	
總和	170	100.0		

資料來源：本研究自製。

就 6 題<sup>502</sup>「區段徵收可達成的正面效益」問題中，受訪者認為較能達成的正面效益前三者依序為：1.「可改善被徵收地區的周遭生活環境」者為 159 人，佔 170 份樣本數共 93.5%。；2.「改善被徵收地區的周邊交通便利度」，回答「同意」與「非常同意」者為 156 人，佔 170 份樣本數共 91.8%；3.「可使被徵收地區的土地增值」，回答「同意」與「非常同意」者為 151 人，佔 170 份樣本數共 88.8%。其餘超過受訪者半數認為區段徵收可帶來的正面效益為「可促進地方經濟繁榮」（82.4%）。

就 7 題<sup>503</sup>「區段徵收可達成的負面效益」問題中，受訪者認為區段徵收所造成的負面效益前三者依序為：1.「將使被徵收地區的居民失去原有生活型態」，回答「同意」與「非常同意」者為 104 人，佔 170 份樣本數共 61.2%；2.「將影響被徵收地區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫」，回答「同意」與「非常同意」者為 78 人，佔 170 份樣本數共 45.9%；3.「將影響被徵收地區的糧食生產」，回答「同意」與「非常同意」者為 55 人，佔 170 份

<sup>502</sup> 參照附錄 13，編號 Ab1-Ab6

<sup>503</sup> 參照附錄 13，編號 Ab7-Ab13

樣本數共 32.4%。

#### 四、受訪對象對區段徵收制度看法的調查

此部分是透過次數分配表中各因素「同意」及「非常同意」次數的加總，及佔全部樣本百分比的高低，來理解受問卷調查的行政機關人員對區段徵收制度的看法，以利於未來區段徵收制度的修正與建立。

表 24 行政機關人員對區段徵收制度的態度程度表<sup>504</sup>

問項	「同意」及 「非常同意」 人數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分 比(%)
政府必須充分確認該徵收具有公共利益後，才可以實施區段徵收	167	98.2
政府必須基於徵收目的的必要性，才可以實施區段徵收	166	97.7
政府必須是在最小損害範圍的前提下，才可以實施區段徵收	148	87.0
政府依需用土地人的財務計畫來劃設區段徵收範圍的裁量權，是違反比例原則的	82	48.2
政府應於都市計畫階段通知人民參與各級都市計畫委員會	137	80.6
政府應於區段徵收階段通知人民參與內政部土地徵收審議委員會	107	62.9
內政部土地徵收審議委員會應可進行修正的裁決	115	67.7
內政部土地徵收審議委員會應可刪減徵收的面積	99	58.2
區段徵收制度應採市價補償	90	52.9
區段徵收制度若採市價補償，將可減少區段徵收案件的數量	78	45.9

資料來源：本研究自製。

就 170 位受訪者中，超過 9 成的行政機關人員認為區段徵收的實施需具備公共利益及必要性。超過 8 成的受訪者認為，政府須通知人民參與都市計畫委員會，而超過 6 成的受訪者認為政府須通知人民參加內政部土地徵收審議委員會。另有超過半數的行政機關人員認為內政部土地徵收審議委員會應可對徵收計畫進行修正，亦可刪減徵收的面積。需注意的是，行政機關人員中的 170 位受訪者認為「政府依需用土地人的財務計畫來劃設區段徵收範圍的裁量權，是違反比例原則的」只有 48.2%，未超過受訪者的 50%。

<sup>504</sup> 參照附錄 13，編號 Ac1-Ac10

### 五、受訪對象對過去政府實施區段徵收案相關作為的認同度調查

此部分是透過次數分配表中各因素「同意」及「非常同意」次數的加總，及佔全部樣本百分比的高低，來理解受問卷調查的行政機關人員對過去政府實施區段徵收案相關作為的認同度，以瞭解區段徵收制度運作的現況。

表 25 行政機關人員對過去政府實施區段徵收成效的認同程度表<sup>505</sup>

問項	「同意」及 「非常同意」 次數	「同意」及 「非常同意」 佔樣本百分 比(%)
有促成地方經濟繁榮	139	81.8
有提供被徵收地區居民工作機會	44	25.9
有改善被徵收地區的周邊交通便利度	156	91.8
有改善被徵收地區的週遭生活環境	154	90.5
有使被改善地區的土地增值	147	86.4
有改善被徵收地區居民的經濟情況	60	35.3
有使被徵收地區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫	60	35.3
有使被徵收地區的居民失去原有生活型態	86	50.6
有使被徵收地區的居民的健康風險變大	20	11.8
有負面影響被徵收地區居民的生態環境	50	29.4
有影響糧食生產	37	21.7
有導致被徵收地區居民流離失所、無處可居	32	18.8
有影響被徵收地區居民的工作或收入來源	39	23.0
政府徵收後的土地，有部分目前處於閒置的狀況	96	56.5

資料來源：本研究自製。

<sup>505</sup> 參照附錄 13，編號 B2-B14 及 B44

表 26 行政機關人員對過去政府實施區段徵收是否合於正當法律程序的認同程度表<sup>506</sup>

問項	「同意」及 「非常同意」人數	「同意」及 「非常同意」佔樣本 百分比(%)
有充分討論徵收的公共利益	62	36.4
政府基於充分及正確的資訊來決定是否辦理區段徵收	84	49.4
政府有考慮是否符合徵收的必要性	105	61.8
政府有考慮是否符合徵收的最小損害性	96	56.5
政府是基於平衡開發財務成本的前提來決定徵收範圍的	96	56.5
政府有與被徵收人協議購買土地或房屋的價格	84	49.4
政府有通知被徵收人參與都市計畫說明會	86	50.6
政府有通知被徵收人參與各級都市計畫委員會	60	35.3
政府有通知被徵收人參與協議價購說明會	138	81.2
政府有通知被徵收人參與區段徵收說明會	144	84.7
政府有通知被徵收人參與內政部土地徵收審議委員會	30	17.6
政府有向被徵收人說明徵收的目的	152	89.4
政府有向被徵收人說明徵收的範圍	154	90.6
政府有向被徵收人說明徵收的補償標準	156	91.7
政府有向被徵收人說明徵收的抵價地比例	151	88.8
政府有向被徵收人說明抵價地的申領程序	153	90.0
政府有向被徵收人說明各項稅收減免事項	143	84.2
政府有告知被徵收人可在不妨礙都市計畫的情形下申請房地原位置保留	127	74.7
政府有跟被徵收人進行充分溝通	95	55.9
政府有確定被徵收人已對區段徵收事項充分了解	59	34.7
政府很重視被徵收人的意見	79	46.5
政府對於被徵收人的意見的確有充分回應	90	53.0
政府會因為被徵收人反對徵收的意見而變更開發計畫	86	50.6
政府會因為被徵收人反對徵收的意見而停止徵收	72	42.3
政府有給被徵收地區居民充足的時間考慮要選擇哪種補償方案	77	45.3

<sup>506</sup> 參照附錄 13，編號 B11、B15-B39、B43 及 B45

政府有對於現金及抵價地申領異議事件充分處理	101	59.4
政府有充分保障在地區居民的權益	71	41.8
目前內政部土地徵收審議委員會的審議執行情況良好，未流於形式	58	34.1

資料來源：本研究自製。

針對過去政府實施區段徵收的正向效益<sup>507</sup>問題中，超過半數的受訪者認為「有改善被徵收地區的周邊交通便利度」(91.8%)、「有改善被徵收地區的周邊生活環境」(90.5%)、「有使被改善地區的土地增值」(86.4%)、「有促成地方經濟繁榮」(81.8%)。至於負向效益，超過半數的受訪者認為過去政府實施區段徵收造成「被徵收地區的居民失去原有生活型態」(50.6%)。

針對過去政府審酌區段徵收公共利益及必要性的情形，36.4%到 56.5%的受訪者認為政府有充分審酌，整體認同度約略在 5 成左右，且有超過半數的受訪者認為「政府是基於平衡開發財務成本的前提來決定徵收範圍的」。至於過去政府辦理區段徵收時，是否有充分保障被徵收人的民眾參與的問題，超過半數的受訪者認為政府有通知被徵收人參與都市計畫說明會、協議價購會議及區段徵收說明會，並說明徵收的目的、範圍、補償標準、抵價地比例、抵價地申領程序及稅收減免及可在不妨礙都市計畫的情形下申請房地原位置保留事項等，並與人民進行充分溝通、確切回應被徵收人的意見，並充分處理現金及抵價地異議申領案件。但須注意的是，雖超過半數的受訪者認為現今區段徵收實務已有通知人民參與說明會，並充分說明，及進行充分溝通與回應，似認為已給予人民充足程序保障的機會。惟仍有未超過半數的受訪者認為「政府有與被徵收人協議購買土地或房屋價格」，而認為內政部土地徵收審議委員會審議執行情況良好者，亦僅佔受訪者的 34.1%。

## 六、行政機關人員其他與徵收經驗相關問題的調查

- (一) 就「是否贊成區段徵收制度」問題的調查，<sup>508</sup>回答「贊同」者有 76 位，佔 170 份樣本中的 44.7%；回答「有條件贊同」者為 84 人，佔 170 份樣本中的 49.4%；回答「不贊同」者為 7 人，佔 170 份樣本中的 4.1%。

<sup>507</sup> 參照附錄 13，編號 B2-B7

<sup>508</sup> 參照附錄 13，編號 C1-C4

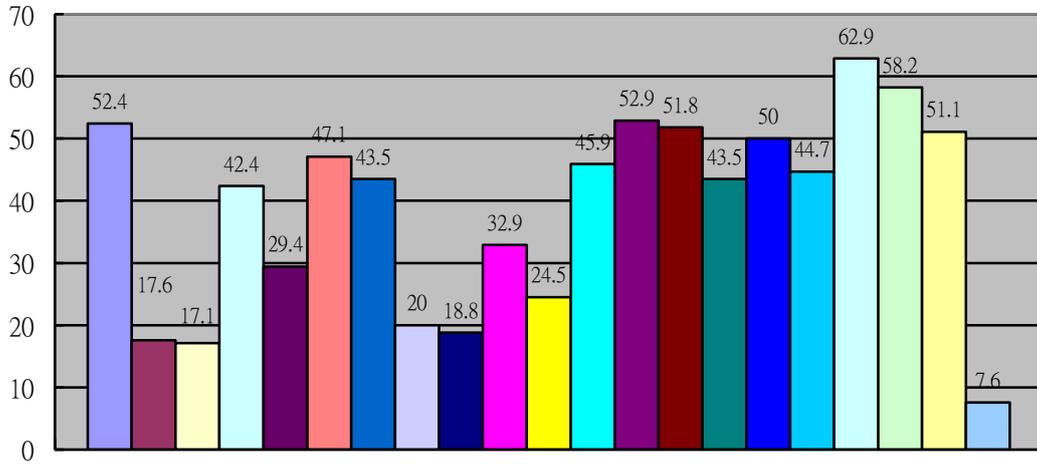
1. 回答「贊同」的 76 人中，贊同區段徵收的原因為「政府和人民可以互蒙其利」最多，佔 76 人中的 84.2%；次之為「可促進當地經濟發展」，佔 76 人中的 78.9%；再者為「土地可以增值」，佔 76 人中的 71.1%。其餘的原因為「被徵收地區居民可以改善生活」（76 人中的 64.4%）、「將可以帶給被徵收地區居民更多工作機會」（佔 76 人中的 25.0%）。回答「其他」的 7 人中認為區段徵收可以「取得必要性公共設施用地，增進公眾利益」、「達成公共建設之政策目的」、「依社會環境變化，將土地作更有效使用」。
2. 回答「有條件贊同」的 84 人中，認為如果「政府充分保障在地居民的權益」則贊同區段徵收為最多，佔 84 人中的 82.1%；次之為如果「政府有與在地居民進行充分溝通」的情形，佔 84 人中的 78.6%；再者「政府對在地居民的意見都很重視」則會贊同區段徵收者，佔 84 人中的 46.4%。其餘 38.1% 的受訪者認為如果「政府有顧及到在地居民與土地間的情感」則贊同區段徵收，勾選「其他」的 13 位受訪者中，提到「充分具公益性及必要性」、「在地居民意願強烈」、「反應開發需求者，由民眾整合後申請，否則應屬具重大公共利益政策目的者，始由政府發動辦理」、「國家重大建設，促進地區繁榮情況下」、「權利損害補償合理保障」、「政府經評估確可改善居民生活環境，及促進經濟發展…等」的情形，則會同意區段徵收。
3. 回答「不贊同」的 7 人中，最多不贊同區段徵收的原因為「政府不該用強制手段取得土地」、「政府不該為平衡開發成本而大範圍徵收人民土地，有違比例原則」及「徵收後被徵收地區居民生活不見得會變好」，佔 7 人中的 42.9%；次之為「補償費或抵價地比例太低」，佔 7 人中的 28.6%。其餘不贊同原因包括：「目前法令規範的區段徵收目的有違公益原則」（14.3%）、回答「其他」者包括「有替代方式（土地重劃）」、「單純化僅徵收需徵收之土地範圍即可（ex：道路、公共設施…等）」、「可由一般徵收替代」。

- (二) 就「是否應製作公共利益評估報告書」問題的調查，<sup>509</sup>答「贊同」者有 135 位，佔 170 份樣本中的 79.4%；回答「不贊同」者為 15 人，佔 170 份樣本中的 8.8%。回答贊成應製作公共利益評估報告書的 135 人中，認為「應將所有指標列表並勾選影響程度後綜合考量」的人次最多，佔 135 人的 54.1%；次之為「訂立子法規範評估細節」，佔 135 人的 31.1%；再者為「將所有指標量化」，佔 135 人中的 21.5%。
- (三) 就「區段徵收公共利益評估指標應包括的項目」，170 個受訪者中，有 107 人認為應包括「對該地區生態環境的影響」，佔總樣本數 62.9%；有 104 人認為應包括「國家永續發展政策、永續指標與國土計畫」，佔總樣本數 61.1%；有 99 人認為應包括「對周邊居民或社會整體的影響」，佔總樣本數 58.2%；有 90 人認為應包括「各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形」，佔總樣本數 52.9%；有 89 人認為應包括「徵收所影響人口之多寡」，佔總樣本數 52.4%；有 88 人認為應包括「對被徵收地區農林漁牧生產及土地利用完整性等影響之效益及代價」，佔總樣本數 51.8%；有 85 人認為應包括「對文化古蹟的影響」，佔總樣本數 50.0%。回答「其他」13 人中，認為公共利益評估指標應包括「地主離農、牧意願，土地炒作情形，都市化程度，受污染，故意破壞農地情形，地主受益程度」、「對該地區生態環境影響之補償措施」、「促進地方繁榮，增加工作機會，改善交通便利，促使土地利用價值提高，改善居民生活環境」、「安置問題」、「新增交通建設等公共設施對地區之影響」、「都市的發展潛力及取得何種公保地」。圖示如下：

---

<sup>509</sup> 參照附錄 13，編號 C5-C7

我國土地徵收制度之評估



公共利益評估指標

- 徵收所影響人口之多寡
- 對被徵收地區居民年齡結構的影響
- 重新建構社會關係之難易程度
- 對被徵收地區居民謀生方法及失業人數的影響
- 重新建立或取得謀生方式之難易程度
- 對周圍社會現況的影響
- 對弱勢住民、族群生活型態的影響
- 對被徵收地區居民健康風險的影響程度
- 對被徵收地區居民稅收的影響
- 對被徵收地區糧食安全的影響
- 是否增減就業或獨立謀生人口
- 徵收費用高低
- 各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形
- 對被徵收地區農林漁牧生產及土地利用完整性等影響之效益及代價
- 被徵收地區城鄉自然風貌的影響
- 對文化古蹟的影響
- 對被徵收地區生活條件或模式的影響
- 對該地區生態環境的影響
- 對周邊居民或社會整體的影響
- 國家永續發展政策、永續指標與國土計畫
- 其他

圖 8 行政機關人員對區段徵收公共利益評估指標的態度調查圖示

資料來源：本研究自製。

(四) 就「您認為應由誰審查區段徵收的公共利益」的調查<sup>510</sup>，回答由「內政部都市計畫委員會與內政部土地徵收審議委員會」聯席審查者為最多，共 128 人，佔 170 人中的 75.3%。回答「其他」的 8 人，則認為「學術團體及內政部都市計畫委員會」、「內政部都市計畫委員會、內政部土地徵收審議委員會與民眾代表共同審查」、「都委會應審查變更之公利(益)性，區段徵收公益性由土地徵收委員會」、「內政部都市計畫委員會、內政部土地徵收審議委員會與當地縣市政府共同審查」。

(五) 就「區段徵收民眾參與程序」的調查<sup>511</sup>：

1. 針對「民眾參與程序的形式」，在「說明會」、「公聽會」與「聽證會」當中，回答「說明會」者為多，受訪者中有 66 人勾選此項，佔 170 個樣本中的 35.3%，受訪者提到的原因<sup>512</sup>為「在前置作業時充分說明並回應人民意見」、「因為大多數民眾並不了解何謂區段徵收」、「辦理小區域、多場次的說明會使民眾能有真正參與的機會」、「藉由政府先行說明程序及相關事宜後，再由土地所有權人提問並表達意見，另可視徵收範圍決定說明會召開的場次數量」；次之為「公聽會」，佔 170 個樣本 25.3%，受訪者提到的原因<sup>513</sup>為「除當地土地所有權人外，另邀請各相關的利害關係人參與」、「非個案，涉及大量不同利益人員、團體」、「程序較說明會嚴謹」。
2. 針對「民眾參與程序的時點」，回答「都市計畫與區段徵收階段皆須辦理說明會/公聽會/聽證會」者為最多，受訪者中有 121 人勾選此項，佔 170 個樣本中的 71.2%。
3. 針對「舉辦說明會/公聽會/聽證會」的次數，回答「2 次」者為最多，170 人中有 77 人勾選此項，佔總樣本的 45.3%，有 33 人勾選「其他」，有 19 人認為「視需要決定」，其他包括「分階段辦理，因區段徵收程序冗長，應視辦理階段另開專題說明會」、「5 次，都市計畫階段應有 1

---

<sup>510</sup> 參照附錄 13，編號 C5-C7

<sup>511</sup> 參照附錄 13，編號 Bb7 及 Bb9

<sup>512</sup> 參照附錄 13，編號 C10

<sup>513</sup> 參照附錄 13，編號 C10

至 2 次（研議及公展階段），區段徵收階段 3 次（區段徵收說明會、協議價購說明會、抵價地分配說明會）、「次數非重點，而應由充分溝通管道來溝通」、「說明會、公聽會、聽證會各 1 次」。

## 七、小結

從行政機關人員的問卷調查結果可知，受訪者對區段徵收實施的目的的態度，除「設立開發大學城」、「開發成本的考量」未超過受訪者超過半數的認同外，其餘皆有相當高的認同度，尤其「提振地方產業經濟」、「促進國家經濟成長」、「改善城市的景觀」、「改善交通便利性」、「改善人民生活環境」、「開發新市鎮或新社區」及「重大建設用地」等甚至有超過 8 成的受訪者認同此些開發目的。至於受訪者對區段徵收可達成的效益，及過去政府辦理區段徵收所達成效益的看法，大多都認為從過去經驗來看，區段徵收可促進周邊交通便利度、使被徵地區的土地增值、改善被徵收地區的週遭生活環境及可促成地方經濟繁榮等，但卻可能有使被徵收地區居民失去原有生活型態。

再者，關於「區段徵收公共利益」的問題，受訪者中認為過去政府有在區段徵收案件審查公共利益的比率約略 5 成。至於未來如何進一步具體化區段徵收的公共利益的審查，受訪者中有約有 8 成贊同應製作公共利益評估報告書，8 成中有 5 成認為應該將所有公共利益評估指標列表，勾選影響程度後綜合考量。為確保公共利益評估報告書客觀可信，受訪者的意見較為分歧，<sup>514</sup>但大多數的受訪者皆是從如何建立健全管道讓民眾參與程序及由誰製作的角度思考此問題。有受訪者指出可以「委託具專業的學術單位從各方角度評估」、「1. 報告書由外聘委員主導製作。2. 問卷調查應達區內土地二分之一人數」、「專業技師認證」、「應於與民眾進行深度訪談，並進行專家學者問卷調查後建立評估準則及權重，綜合民眾與專業之意見，所評估之公共利益較為客觀可信」，亦有指出應由「需用土地人研提報告書初稿，送經其上級目的主管機關核可，再由主管徵收機關、都計單位會同需用土地人、相關機關及學者專家評估（學者專家成員不得少於二分之一）」、「1. 應表達對徵收居民生活素質之關心與重視。2. 對未來發展之確切目標誠實的呈現」、「先委由學術單

---

<sup>514</sup> 參照附錄 13，編號 C8

位或財團法人機構實際進入開發區與地主、居民接觸溝通已充分瞭解地區現況，再根據各項指標進行評鑑，將評鑑報告送內政部都市計畫委員會與內政部土地徵收審議委員會聯席審查」等。但反對製作公共利益評估報告書者則指出「與其製作公共利益報告書，不如由中央政府訂定合理國土計畫並做總量管制來的恰當，如此一來不會讓各縣市政府超量開發」。

關於公共利益評估指標應包括的項目，超過半數的受訪者認為應包括的因素為：「對該地區生態環境的影響」、「國家永續發展政策」、「對周邊居民或生活環境的影響」、「對被徵收地區農林漁牧生產及土地利用完整性」、「文化古蹟的影響」、「徵收所影響人口之多寡」、「政府興建公共設施與財務支出及負擔情形」，未來或可考慮將此些因素加權或在公共利益評估報告書中特別交代、具體敘明此些因素的影響結果。

另外，關於「區段徵收民眾參與程序」的問題，超過半數的受訪者認為政府有通知被徵收人參與都市計畫說明會、協議價購會議及區段徵收說明會，並說明徵收的目的、範圍、補償標準、抵價地比例、抵價地申領程序及稅收減免及可在不妨礙都市計畫的情形下申請房地原位置保留事項等，並與人民進行充分溝通、確切回應被徵收人的意見，並充分處理現金及抵價地異議申領案件，受訪者似認為目前區段徵收實務大致可以保障民眾的程序參與。由於 170 位受訪者中近半數的行政機關人員選擇「有條件贊同區段徵收制度」，並認為如果「政府充分保障在地居民的權益」及如果「政府有與在地居民進行充分溝通」的情形，則會贊同區段徵收，但 170 位樣本中認為目前徵收實務「已充分保障在地居民的權益者」卻不到受訪者的半數（41.8%），顯示目前區段徵收實務上對在地居民權益的保障仍有問題。再者，170 位受訪者中有超過 6 成的行政機關人員認為政府應於都市計畫階段通知人民參與程序及參與土地徵收審議委員會，但受訪者認為目前實務上政府已於都市計畫階段及區段徵收審議階段踐行通知程序者，皆未超過受訪者的半數；另外，受訪者中亦有超過半數的行政機關人員認為內政部土地徵收審議委員會應可進行修正裁決及刪減徵收面積，但僅有 3 成的受訪者認為目前土地徵收審議委員會執行情況良好，是以改善目前區段徵收民眾參與程序的問題仍屬重要的問題。

就「區段徵收民眾參與程序」的建議，受訪者中有 35.3%的行政機關人

## 我國土地徵收制度之評估

員認為以「說明會」的「形式」舉辦較妥，有受訪者指出由於被徵收人對區段徵收的相關事項皆不了解，因而舉行說明會較能充分說明使民眾了解，並回應意見；關於民眾參與程序的「時點」，受訪者中有超過 7 成的行政機關人員認為應在「都市計畫與區段徵收階段都給予人民參與程序的機會」，受訪者並於「您認為應如何保障被徵收人表達意見的程序參與權」問題<sup>515</sup>中強調，「政府應於都市計畫公聽會階段，確實通知土地所有權人參與」、「於都市計畫階段舉辦之公聽會或聽證會應避免流於形式，確實通知地主參與會議」、「區段徵收範圍內非僅被徵收人，尚有活動人口亦宜納入考量，且地上物拆遷厥為影響成敗因素，是否在都市計畫決定階段即應辦理公聽會等，並透過問了解受徵收影響民眾意見」、「都市計畫審查階段、區段徵收協議價購及說明會階段、施工、查估、配地皆應與民眾充分說明，並詳時解說民眾所提疑義及意見之重視」。

---

<sup>515</sup> 參照附錄 13，編號 C13

## 第五節 綜合分析

本研究以竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人、地政或都市計畫背景的專家學者及行政機關人員為問卷施測對象，經過滾雪球抽樣及立意抽樣確認樣本進行訪調，得出的結果僅是顯示問卷樣本的意見，並作為輔助資訊，用來與文獻分析及深度訪談的結果作為對照使用。綜合前四節的問卷調查結果分析，可以下列幾個主題分別說明

### 一、受訪對象對實施區段徵收目的的認同程度：

從竹南大埔區段徵收案的調查結果可知，除「河川整治」外，其餘各項開發目的皆未超過受訪者半數的認同，顯示受訪者對辦理區段徵收的認同度相對較低；彰化高鐵區段徵收案除「河川整治」、「改善交通便利性」、「改善人民生活環境」、「開發新市鎮或新社區」、「設立開發大學城」外，其餘開發目的也未超過受訪者過半數的認同。兩案受訪者較能認同辦理區段徵收的理由為「河川整治」，可能原因在於兩案受訪者認為「河川整治」屬「極重大的公共利益」，因而在此情形下仍可以辦理徵收。

而在彰化高鐵周邊特定區區段徵收案，有超過 60%的受訪者表示，政府可基於改善交通便利性實施區段徵收，但經問卷調查者進一步詢問受訪者的結果顯示，亦有多數受訪者提及「不反對徵收土地用作蓋高鐵或聯外道路，但為何要徵地徵這麼廣？」，是以或可推論受訪者並非反對蓋彰化高鐵站體本身及配合高速鐵路未來設站後建立聯外道路，只是對徵收範圍廣達 174 公頃的原因有所顧慮。另外，從彰化縣政府戶政人口數統計來看，由於彰化縣田中鎮近 10 年人口數從 46,421 人逐年銳減至 43,652 人，人口有明顯外移情形，可能因此較多受訪者可以贊同以「改善人民生活環境」、「開發新市鎮或新社區」及「設立開發大學城」等，可以避免人口持續流失甚至增加人口的項目作為區段徵收的原因。

足見受訪者中被徵收人、專家學者及行政機關人員對區段徵收辦理目的的認同度存在落差，如被徵收人相對較能認同設立開發大學城作為徵收目的，但專家學者及行政機關人員的受訪者卻相對較不能認同設立開發大學城

作為開發目的。由於一個徵收案的擬定與進行牽涉被徵收人、行政機關人員及其他相關利害關係人，目前區段徵收案的進行，從文獻分析來看，經常是行政機關認定認為符合開發目的後，則開始進行區段徵收案件，缺乏相關利害關係人共同討論，從問卷調查來看，樣本中的被徵收人、行政機關人員、專家學者既存在對開發目的不同的看法及落差，則更需在個案開發民眾參與，透過共同討論，以瞭解該案開發目的是否合於利害關係人的想望，不僅有助於藉由溝通形塑公共利益，更可避免區段徵收執行時面臨的阻礙。

另外，由於竹南大埔區段徵收案、彰化高鐵區段徵收案、專家學者及行政機關人員對「河川整治」作為開發目的都有超過受訪者半數的同意，似可認為此與「河川整治」涉及防洪防災及保障人民生命財產有關；另外，在竹南大埔區段徵收案、彰化高鐵區段徵收案、專家學者及行政機關人員的受訪者中具較高認同度的有「改善人民生活環境」、「重大建設用地」、「改善交通便利性」。反面來看，從受訪者回答「不同意」及「非常不同意」來統計，竹南大埔區段徵收案、彰化高鐵區段徵收案、專家學者及行政機關人員對「開發成本的考量」作為徵收目的皆有超過半數的受訪者不能認同，似應將「開發成本的考量」剔除在開發目的的範圍外，另外「提升財政收入」、「為了取得政府機關用地」、「提供人民更多工作機會」亦有較多的受訪者表示不能認同此作為徵收目的，以上較為認同及較不能認同的調查結果，似可作為未來修法的參考。

## 二、區段徵收落實正當法律程序的現況與建議：

### （一）區段徵收實務現況與正當法律程序

#### 1. 都市計畫階段未落實民眾參與：

從竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵區段徵收案的問卷施測來看，相對於區段徵收程序，受訪者對我國都市計畫程序的認知程度較低，且兩案的受訪者在都市計畫階段就已經知道徵收案件者皆僅有不到 10%。至於專家學者及行政機關人員，超過半數的受訪者認為政府應於都市計畫階段通知人民參與程序，但認為目前實務上政府已於都市計畫階段踐行通知被徵收人參與都市計畫委員會者，皆未超過受訪者的半數，且部分行政機關人員的受訪者並於「您認為應如何保障被徵收人表達意見的程序參與權」問

題中強調「政府應於都市計畫公聽會階段，確實通知土地所有權人參與」，可見無論從被徵收人、專家學者及行政機關人員的問卷結果來看，我國都市計畫法第 19 條雖規定都市計畫應公開展覽並舉行說明會，但目前我國的都市計畫程序似有程序不夠公開及民眾參與程序相對較低的情形。

## 2. 政府機關未落實與民眾實質協議購買土地：

再者，如同第三章所述，竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵區段徵收案協議價購及區段徵收說明會皆是一起舉行（會議名稱：協議價購暨區段徵收說明會），彰化高鐵區段徵收案是同天（2010 年 4 月 19 日）先舉行協議價購會議（下午 2 時 30 分），再舉行區段徵收說明會（下午 3 時 30 分）<sup>516</sup>，在此情形下兩案有超過半數的受訪者知道政府應舉行區段徵收說明會，但知道政府應與土地所有權人協議購買土地者卻未超過受訪者的 5 成，甚至兩案皆有超過 6 成的受訪者認為自己沒有參加協議價購程序，縱有受訪者勾選有參加協議價購程序，亦認為政府並未與其實質議價。至於專家學者及行政機關人員，雖有超過半數的受訪者認為「政府有通知被徵收人參與協議價購說明會」，但認為「政府有與被徵收人協議購買土地或房屋」者卻不到半數，可見政府在辦理協議價購會議時，似無向土地被徵收人充分說明協議價購的內容或進行實質議價，此與第三章第三節「學者指出目前徵收實務上的協議價購因需用土地人認為協議價購曠日費時，往往主觀上自始設定以徵收方式取得用地為前提，但為配合法律規定，所以進行流於形式及虛應故事的協議價購」<sup>517</sup>的說法相符。

## 3. 政府機關在區段徵收過程與民眾溝通的情形：

關於區段徵收經驗中是否給予人民充分的程序保障問題，竹南大埔區段徵收案的受訪者就是否清楚該區段徵收案的目的、範圍、補償標準、抵價地比例、抵價地申領程序的問題，僅有約略 3 成的受訪者表示清楚上開事項，對稅收減免事項只有 1 成 8 表示清楚；彰化高鐵區段徵收案的受訪

---

<sup>516</sup> 參照擬定高速鐵路彰化車站特定區計畫區段徵收案 2010 年 4 月 19 日協議價購會議紀錄及區段徵收說明會會議紀錄。

<sup>517</sup> 陳立夫，〈土地徵收·都市計畫與徵收前之協議程序〉，《土地法研究（二）》，臺北：新學林圖書出版股份有限公司，2011 年 6 月，1 版 1 刷，頁 254。

者則有超過 5 成的受訪者表示清楚「該區段徵收案的目的、範圍、補償標準、抵價地比例」，卻只有約略 2 成的受訪者了解「該區段徵收案的抵價地申領程序及稅收減免事項」；至於專家學者對政府是否說明「區段徵收目的、範圍、補償標準及抵價地比例」等事項，有超過 7 成的受訪者表示同意，但對於政府是否說明抵價地申領程序及稅收減免等事項，則有約略 6 成的受訪者表示贊同；至於行政機關人員對政府是否說明「區段徵收目的、範圍、補償標準、抵價地比例、抵價地申領程序、稅收減免事項」等，皆有超過 8 成、近 9 成的受訪者表示同意。從以上問卷調查結果來看，專家學者及行政機關人員大致都肯定過去政府有說明區段徵收的目的、範圍、補償標準、抵價地比例、抵價地申領程序及稅收減免事項等，彰化高鐵區段徵收案的受訪者也大多表示清楚區段徵收的目的、範圍、補償標準、抵價地比例等事項，但竹南大埔區段徵收案的受訪者對上開事項的了解程度不高，且兩案的受訪者對抵價地申領程序及稅收減免事項的理解程度皆不高，這可能顯示的是不同區域的地方政府機關在辦理區段徵收案件時，有否確切說明上開事項有所差異；亦有可能表示的是政府機關雖有說明上開事項，但沒有確認被徵收人是否理解，尤其是稅收減免事項及抵價地申領程序，此或許可從專家學者及行政機關人員對「政府有確定被徵收人已對區段徵收事項充分了解」的認同度不到 4 成而得此推論。

就「政府機關有就區段徵收案與在地居民進行充分溝通」、「在區段徵收說明會中，在地居民所提的意見有當場獲得答覆」、「政府機關有就現金及抵價地申領異議事件充分處理」、「政府機關對於我們的意見都很重視，沒有敷衍我們」的問題，竹南大埔區段徵收案和彰化高鐵區段徵收案的受訪者只有約略 1 成的被徵收人表示贊同。專家學者對「政府有跟被徵收人進行充分溝通」、「政府很重視被徵收人的意見」、「政府對於被徵收人的意見的確有充分回應」、「政府有對於現金及抵價地異議事件充分處理」等問題，只有約略 1 至 2 成表示同意；行政機關人員對「政府有跟被徵收人進行充分溝通」、「政府對於被徵收人的意見的確有充分回應」、「政府有對於現金及抵價地異議事件充分處理」等問題有超過 5 成的受訪者表示同意，對「政府很重視被徵收人的意見」的問題同意程度卻未超過 5 成。顯示被徵收人、專家學者及行政機關人員對「政府很重視被徵收人的意見」問題

的認同度不高，而對於政府是否充分與被徵收人溝通及處理被徵收人的意見等問題，被徵收人與專家學者的意見較為接近，而與行政機關人員的調查結果有所落差，似可推論目前區段徵收程序應具體落實重視人民的意見，而如何充分保障被徵收人的程序參與則仍有改善的空間。

#### 4. 政府機關在區段徵收過程中是否充分保障民眾權益：

針對「政府在徵收過程中，是否充分保障在地居民權益」的問題，竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵區段徵收案的受訪者皆只有不到 5% 的認同度，專家學者則亦只有 10.9%，行政機關人員則有 41.8% 的認同度，表示同意的皆未超過受訪者的 50%。對於是否贊成區段徵收制度的問題，專家學者與行政機關人員回答「有條件贊成」的最多，而在「在何種『條件』下您會贊同區段徵收制度」，專家學者及行政機關人員回答「政府充分保障在地居民的權益」者為最多。由於在地居民的權益涉及正當法律程序的進行及公正的補償方式，政府實應從程序加強與民眾的討論及溝通，回應人民的意見，並應改善各項補償標準及方式，使民眾感受權益完整地考量，不僅以此具體化區段徵收的公共利益，更可以降低區段徵收執行的。

#### (二) 區段徵收正當法律程序未來制度的設立

就「區段徵收民眾參與程序形式」的建議，專家學者與行政機關人員的意見較為分歧，專家學者的部分，有 83.6% 的受訪者認為以「公聽會」的「形式」舉辦較妥，行政機關人員的受訪者中則有 35.3% 的行政機關人員認為以「說明會」的「形式」舉辦較妥。專家學者的受訪者指出「公聽會」可避免聽證程序的繁瑣及說明會的簡陋，但指出如何妥適回應人民的意見才屬重要；行政機關人員的受訪者指出有受訪者指出由於被徵收人對區段徵收的相關事項皆不了解，因而舉行說明會較能充分說明使民眾了解，並回應意見。

就「區段徵收民眾參與程序時點」的建議，專家學者及行政機關人員都有超過 7 成的受訪者認為應在「都市計畫與區段徵收階段」都給予人民參與程序的機會。

(三) 區段徵收公共利益評估的具體化

關於「未來如何具體化區段徵收的公共利益的審查」的問題，專家學者及行政機關人員的受訪者中皆約有 8 成贊同應製作公共利益評估報告書，8 成中有 5 成認為應該將所有公共利益評估指標列表，勾選影響程度後綜合考量，超過半數的受訪者皆認為公共利益評估報告書的審查應由「內政部都市計畫委員會與內政部土地徵收審議委員會聯席審查」。

至於「公共利益評估指標」應包括的項目，專家學者及行政機關人員的受訪者中超過半數認為應包括的因素為：「對該地區生態環境的影響」、「國家永續發展政策、永續指標與國土計畫」、「對被徵收地區農林漁牧生產及土地利用完整性」、「對文化古蹟的影響」及「政府興建公共設施與財務支出及負擔情形」，未來或可考慮將這些因素加權或在公共利益評估報告書中特別交代及具體敘明這些因素的影響結果。

## 第六章 政策分析與制度設計之建議

### 第一節 研究發現

本研究計畫已於第二章介紹美國、英國、德國及日本等國土地徵收法制的相關理論及實務，以其發展歷程及相關理論，作為建立區段徵收公共利益衡量及我國土地徵收條例修法的參考；繼之於第三章、第四章及第五章以我國既有文獻、深度訪談、焦點座談會及問卷調查作基礎，研究臺灣區段徵收制度的歷史進程及目前我國區段徵收現況問題，藉此分析改善區段徵收制度的方法。本節將先從第三章、第四章及第五章研究成果，整理出我國區段徵收制度公共利益審查機制的現況與問題，並從第四章深度訪談及焦點座談會的研究及第五章問卷說明及結果分析中歸納未來可能的改進方式，繼之從第二章各國徵收法制與中，歸納分析可供我國區段徵收法制借鏡之處。

#### 一、我國區段徵收制度「公共利益」問題與可能改進方式

區段徵收因強調「合作開發」及「互蒙其利」的特色，因而較為忽視「強制性」「剝奪人民財產權」的性質，惟學者及深度訪談的受訪者皆指出，「區段徵收屬徵收手段的一種」，其獨特性不應異於徵收制度一般法理之外，自須符合「公共利益」、「正當法律程序」及「公正補償」的要件，並以此原則設計區段徵收制度。有學者進一步指出，由於區段徵收取得的土地部分用作興建公共設施之外，其餘往往是用作「私用」，同時帶有公用及私用的性質，應認為其追求的公共利益須合於「極為重要的公共利益」，始能剝奪人民的財產權。是以，本研究即以此作為核心思想，檢視我國區段徵收制度的問題，並進一步作為制度設計的基礎。

但從既有文獻分析以觀，抵價地式的區段徵收制度實行以來，無論是立法、行政與司法實務的運作上，似與公共利益及必要性的要求不符。從現行條文來看，不僅未於規範區段徵收的條文中看到「公共利益」的字眼，在區段徵收目的的立法上，亦因法令依據繁多，且目的寬廣，而未明確及具體的規定，是否合於極重要的公共利益，似有疑問。而在區段徵收比例原則的規

範上，因無法律位階的規範明文規定「範圍勘選原則」，致使需用土地人或地方機關就區段徵收範圍的裁量空間過大。

更因區段徵收的辦理依據經常為「都市計畫的擬定或擴大」，行政及司法實務常率以都市計畫的內容視為區段徵收公共利益的擔保，不僅混淆都市計畫階段與區段徵收的公共利益，更因目前我國都市計畫僅審議土地使用分區等效益問題，而未顧及徵收的公共利益即人權問題，整體程序似未對區段徵收公益性及必要性為具體衡量。由於上開都市計畫階段與區段徵收程序審議項目無法釐清之故，依深度訪談及焦點座談會的研究結果來看，目前都市計畫與區段徵收實務上出現權責劃分紊亂的情形，且都市計畫單位與地政單位並未充分溝通，導致民眾於徵收階段仍對計畫爭議及抗爭，而地政單位又無法解決問題的窘境。

再者，行政程序法第 102 條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」區段徵收的前階段，通常即為都市計畫的審議程序。在此前階段的審議程序主要是土地利用規劃的合理性問題；而區段徵收審議階段主要則是核准徵收與否，此部分乃涉及私有財產權之限制或剝奪的行政處分階段，性質上與前階段的都市計畫審議性質迥然不同。此階段理當由作成行政處分的內政部或其土地徵收審議委員會直接聆聽需用土地機關與被徵收人等利害可能相反的雙方意見，方符合上開立法意旨。但從我國區段徵收民眾參與的現況以觀，區段徵收說明會及陳述意見的通知皆由需地機關舉辦，既有文獻及擔任土地徵收審議委員會的深度訪談受訪者亦指出，被徵收人幾乎無法直接向審核徵收案件的土地徵收審議委員會陳述意見，土地被徵收人、專家學者與行政機關人員的問卷調查結果即指出，人民的意見是否受重視實為可疑。綜觀整體區段徵收程序，本質上仍是由想徵收人民土地建物的需地機關以說明會、公聽會方式去傾聽被徵收人的意見，迭有「球員兼裁判」、「聊備形式」之譏，在民眾參與程序的保障實稍嫌不足過去的土地徵收實務做法。基此，深度訪談及焦點座談會的與會者指出，應在都市計畫擬定階段給予人民充分討論的機會，而更有與會者認為或可參酌德國法上計畫裁決程序，在政策或行政計畫形成階段進行聽證程序，廣泛蒐集意見。

## 二、參考各國徵收法制以建立我國區段徵收公益審查的機制

從第二章美國、英國、日本及德國的土地徵收法制可以看出，雖無法直接對公共利益定義，但仍從立法及法院判決，落實公益徵收的本旨，限縮發動徵收的要件；而關於民眾參與的部分，各國法制皆於徵收核准前訂嚴格的民眾參與機制，以避免偏聽或不公正的結果，達到由各個利害團體共同界定「公共利益」的目的，足值我國徵收法制借鏡參考。

區段徵收因大範圍地徵收人民的土地，涉及範圍內土地所有權人的財產權，且因可將剩餘土地標讓售予私人，因而在公共利益的追求上，應以「極重要的公共利益」為前提。是以，無論是公共利益的衡量上及民眾參與的保障上，都應以較為嚴格的制度及程序加以規範，始合於公共利益。

在徵收目的的立法上，由於目前土地徵收條例第 4 條規定區段徵收的興辦事業過於廣泛，例如於同條第 1 項第 6 款規定：「其他依法得為區段徵收者」（參照第三章第四節）。為合於公共利益的要求，應可參考日本土地收用法的立法模式，採限制列舉主義，明確規定依據何種法律興建何種設施，並具體規範可作為區段徵收目的的興辦事業內容，避免模糊空間，始可徵收私有土地，對避免侵犯私有財產較能收到具體效果。另亦可參考美國藉由長年司法案例累積所達成的成果，排除「經濟發展」作為徵收興辦事業，並參照德國將「國庫利益」排除在徵收目的之外，並明確規範於我國土地徵收條例中。

在公共利益的審查上，我國行政及司法常以都市計畫的內容作為區段徵收公共利益的擔保，由於目前我國都市計畫僅審議土地使用分區等效益問題，而未顧及徵收對人民財產與生活等基本人權的影響。目前行政及司法實務見解實已混淆都市計畫與區段徵收的公共利益（參照第三章第四節），整體程序未對區段徵收公益性及必要性為具體衡量。因都市計畫的公共利益為區段徵收的背景公益，且區段徵收又依附於都市計畫之下，如何明確於二階段建立公共利益的審查機制，實有困難。基此，日本土地收用法明確將事業認定程序與徵收程序作二階段的區分，並於事業認定程序同時注意國土計畫及調和地區住民的利益，亦即考量土地使用計畫、事業計畫及徵收公共利益的制度，可作為我國建立區段徵收公共利益法制的參考，並在此基礎上建立更完備的公共利益審議機制。至於我國司法實務亦應參考美國及德國徵收法

### 我國土地徵收制度之評估

制，審查行政機關對區段徵收公共利益的認定是否妥適，應具備徵收公共利益的最後審查權，以監督並具體化公共利益的判斷。

在民眾參與的建構上，可參考美國、英國及德國法制舉辦聽證程序，以最嚴格的程序保障土地所有權人的意見能充分陳述，及確保行政機關能充分審酌該意見，始合於「極重要公共利益」的要求。

## 第二節 行政實務及立法政策研究分析

### 一、內政部民國 99 年 7 月 26 日台內地字第 0990152284 號函

該函主旨明示：「各目的事業主管機關於核定興辦事業時，應審慎衡酌其所需用地以徵收方式取得之必要性及公益性，並請督促所屬，於辦理土地徵收作業時，應充分與土地所有權人協調溝通，請查照。」於「說明」中指出，土地徵收是最後不得已的手段，非有必要，應以土地徵收條例第 11 條的價購或其他途徑，如聯合開發、設定地上權等方式取得所需土地；再者，若輿論質疑其徵收土地使否符合「公共利益」，應請各該法律的主管機關適時就其立法的政策目的妥為向社會各界說明其必要性及公益性；另外，各目的事業主管機關於核定興辦事業時，應審慎衡酌其需徵收土地的必要性及公益性，督促需用土地人廣納各界意見並做適當的處理以爭取支持，非謂有法律依據即實施徵收，並應注意徵收土地應按事業性質及實際需要，就損失最少的地方勘選適當用地及範圍，儘量避免耕地，以兼顧土地所有權人權益的保障；最末，執行土地徵收相關作業時，應請需用土地人充分與被徵收土地所有權人協調溝通，以減少民怨。

上該函令就「公共利益」及「必要性」的本旨，要求政府機關辦理徵收時應確實審酌，且需用土地人應充分與土地所有權人溝通，殊值讚許。但由於該函僅是就徵收的公共利益及必要性就宣示性規定，是否有助於現行土地（區段）徵收的公共利益及必要性制度化的實現，仍有待觀察。

### 二、內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函

內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函明定需地機關須擬定「(區段)徵收土地公益性及必要性評估報告」並規定公益性評估因素，與民間團體於 2010 年 11 月 12 日提出的民間版土地徵收條例第 4 條之 1 相當一致。另該函亦明確指出：「為審酌區段徵收之公益性及必要性，未來在審議都市計畫前，針對以區段徵收方式開發者，應先向內政部土地徵收審議委員會報告」，需用土地人須訂定及檢附區段徵收土地公益性及必要性評估報告，相關區段徵收土地公益性及必要性評估報告的內容，包括「公益性評估」及

「必要性評估」等列於該函示的附件，另外亦於該函示附圖 2 詳列「先行向內政部土地徵收審議委員會的作業流程」。<sup>518</sup>

詳言之，該函令規定需用土地人若依「新訂、擴大都市計畫，或農業區、保護區變更爲可建築土地」申請區段徵收時，須擬定區段徵收土地公益性及必要性評估報告，並在審議都市計畫前，應先向內政部土地徵收審議委員會報告（作業流程如以下附圖 9），嗣後再由內政部地政司派員與會，就該計畫於土地徵收審議委員會報告公益性及必要性的審議情形提供內政部都市計畫委員會參考。報告書內容須包括：<sup>519</sup>

- （一）報告機關（區段徵收需用土地人）；
- （二）法令依據；
- （三）開發目的；
- （四）區段徵收預計範圍及面積；
- （五）土地權屬及其面積情形；
- （六）土地使用現況概述；
- （七）都市計畫或土地使用配置規劃情形；
- （八）都市計畫召開說明會情形；
- （九）公益性評估：
  1. 社會因素評估：（例如 1. 影響人口結構（年齡、人數）、2. 影響謀生方

---

<sup>518</sup> 內政部 2011 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函主旨：「爲落實土地徵收符合公益性、必要性，以徵收方式辦理用地取得之事業計畫屬特定興辦事業、開發面積 30 公頃以上、新訂、擴大都市計畫等者；或事業計畫以區域徵收方式辦理開發者，應於本部都市計畫委員會、區域計畫委員會審議前，就公益性及必要性先行向本部土地徵收審議委員會報告乙案，請依說明二查照轉行辦理。」函示所規範的對象包括一般徵收及區段徵收，由於本研究計畫是就檢討目前區段徵收公共利益的評估現況，並進一步制度化公共利益的評估機制，因而本文僅就函示內容就區段徵收的部分作介紹及評述。

<sup>519</sup> 由於「公益性評估」及「必要性評估」是本研究計畫的研究重點，以下僅列出內政部 2011 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函區段徵收土地公益性及必要性評估報告書內容的一至八項目及十一項目，不列子項目。至於「九、公益性評估」及「十、必要性評估」的子項目將會完整列出。

法及失業之人數、3.重新建構社會關係、建立或取得謀生方式之難易程度、4.對周圍社會現況、弱勢住民、族群之生活型態及居民健康風險之影響程度。)

2. 經濟因素評估：(例如：1.對稅收、糧食安全、增減就業或獨立謀生人口影響、2.徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、3.對周邊社會型態、農、林、漁、牧生產及土地利用完整性等影響之效益及代價。)
3. 文化及生態因素評估：(例如.1.因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變，2.對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。)
4. 永續發展因素評估：(例如：1.國家永續發展政策、2.永續指標、3.國土計畫。)
5. 其他因素評估：(依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。)

(十) 必要性評估：

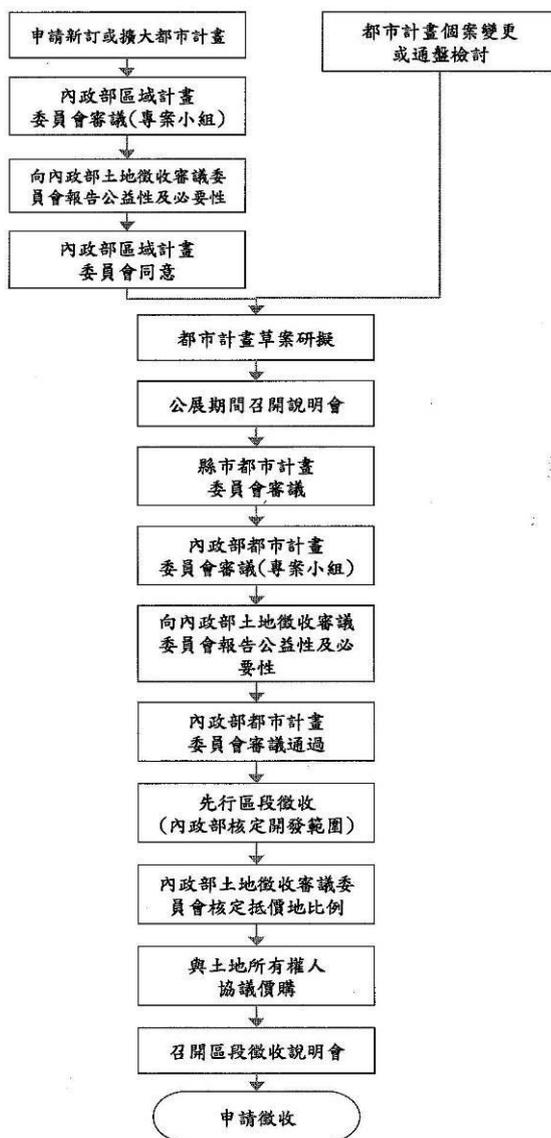
1. 必要性評估：
2. 用地範圍有無其他可替代地區。
3. 是否可改以其他方式取得。
4. 轄區內以區段徵收方式開發地區之辦理情形。
5. 區段徵收財務計畫之可行。

(十一) 土地所有權人權益保障情形。

內政部上開函令試圖藉由公共利益評估報告書將區段徵收公共利益具體化，立意雖佳，但仍有許多問題有待進一步克服。首先，區段徵收土地公益性及必要性評估報告雖詳列公益性評估標準，但如何評估各項指標及如何確認個案符合公共利益的規定卻付之闕如，甚至每個公益性評估指標的重要性是否皆相同？又如「徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形」能否作為公共利益項目的一部？評估結果是否為「極重要的公

共利益」？由於上開問題，導致現行實務適用困難，經常出現以「程度」「勾選」決定該因素是否存在的結果，不僅無法具體並嚴謹評估，甚至可能導致流於形式的後果。再者，由於目前法令對區段徵收勘選原則無明文規定，導致需用土地人經常以開發成本的回收作為區段徵收範圍的勘選標準已如前述，函令以「開發範圍之選定及面積規劃是否合理」及「區段徵收財務計畫之可行」作為必要性評估的標準之一，卻沒有進一步限制需用土地人的裁量權，而「合理」與否又如何判斷？將使得區段徵收範圍勘選的問題持續存在，而與比例原則中的必要性相違。另外函令將原本都市計畫與區段徵收流程最末端的內政部土地徵收審議委員會，提前至內政部都市計畫委員會審議前，由需用土地人向土地徵收審議委員會報告公益性及必要性，再由內政部地政司派員至內政部都市計畫委員會報告土地徵收審議委員會審議情形，但此一作法，將出現下列問題：土地徵收審議委員會在徵收審議前，此種有關公益性及必要性判斷意見的性質為何？如該委員會認為此都市計畫欠缺公益性或必要性，效果為何？內政部土地徵收審議委員會的建議對內政部都市計畫委員會的效力為何？後者能否作出相反的審議結論？在在有待內政部進一步釐清。

附圖 2



註：已於新訂或擴大都市計畫審議階段向內政部土地徵收審議委員會報告公益性及必要性者，都市計畫審議階段免再提報。

圖 9 土地徵收公益性、必要性審查相關作業流程（區段徵收）

資料來源：內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函之附圖 2

### 三、民國 100 年 12 月 13 日立法院第 7 屆第 8 會期第 14 次會議通過之土地徵收條例部分修正條文<sup>520</sup>介紹與評述

由於近來因苗栗大埔事件與各地被徵收農地的農民自救會夜宿集結凱道事件，引起社會各界對於政府在私有土地所引發經濟發展與環境保護利益權衡的高度爭議，而有要求檢討現行土地徵收制度的聲浪。面對社會各界要求檢討的聲音，2010 年 11 月 12 日民間團體提出土地徵收條例修正草案，內政部及行政院亦各自提出修正版本。2011 年 12 月 13 日立法院以行政院提案的土地徵收條例為基礎，通過部分修正條文，共修正第 1 條、第 5 條、第 7 條、第 10 條、第 11 條、第 13 條、第 15 條、第 20 條、第 22 條、第 25 條、第 27 條、第 29 條、第 30 條、第 33 條、第 38 條、第 40 條、第 44 條、第五章章名、第 49 至 52 條、第 53 條至第 55 條、第 58 條、第 59 條及第 63 條條文；並增訂第 3 條之 1、第 3 條之 2、第 13 條之 1、第 18 條之 1、第 34 條之 1、第 43 條之 1 及第 52 條之 1 條文，並於民國 101 年 1 月 4 日經總統華總一義字第 10000300191 號令公布部分修正條文。由於本次修正條文涉及土地徵收公共利益及必要性的問題，亦修正部分區段徵收條文，修正後的土地徵收條例是否有助於土地徵收公共利益制度化的實現，有必要加以研究及檢討。

由於本研究計畫的重點在「研提改進我國於土地徵收制度之區段徵收在落實公、私益衡量制度之相關政策配套措施」，因而以下僅將本次土地徵收條例修正條文有關「公共利益」、「民眾參與程序」及「區段徵收」相關條文加以介紹並進一步分析。

#### (一) 土地徵收條例修正條文介紹<sup>521</sup>

1. 「公共利益及必要性」部分：(第 1 條、第 3-1 條、第 3-2 條、第 7 條、第 13 條及第 13-1 條)

- (1) 需用土地人興辦徵收土地時，應製作公益性及必要性評估報告，內容應包括社會因素、經濟因素、文化及生態因素、永續發展因素及

---

<sup>520</sup> 2012 年 1 月 4 日經總統華總一義字第 10000300191 號令公布部分修正條文。

<sup>521</sup> 參照附錄 15，修正條文引自法源法律網，為公報初稿資料，正確條文以總統公布的條文為準。

其他等綜合評估分析，並將之列入徵收計畫書送核准徵收機關審核。

(2) 需用土地人勘選適當用地及範圍：

- 甲、按事業性質及實際需要。
- 乙、儘量避免耕地及優先使用無使用計畫的公有土地或國營事業土地。
- 丙、勘選農業用地免經區域計畫擬定機關許可者，變更爲非農業使用時，應先徵得直轄市或縣（市）主管機關同意。
- 丁、特定農業區農牧用地，除零星夾雜難以避免者外，不得納入勘選用地範圍。但國防、交通、公用事業、水利事業、公共衛生及環境保護事業所必須或經行政院核定之重大建設所需者，不在此限。
- 戊、應於可能範圍避免徵收遇有土蹟、遺址或登錄的歷史建築的土地，如果不能避免者，需用土地人應先擬定保存計畫，徵得目的事業主管機關同意，始得徵收。

2. 徵收公共利益及必要性的程序保障機制：（第 10 條、第 11 條、第 13 條、第 13-1 條、第 15 條及第 38 條）

(1) 協議價購程序：

- 甲、限縮需用土地人可以不先行協議價購的範圍，即只能因國防、交通或水利事業等因公共安全急需使用的情況下始能免除協議價購程序。
- 乙、需用土地人應以市場正常交易價格與所有權人協商，若協議不成，應記明未能達成協議的理由，於申請時送交中央主管機關。

(2) 公聽會及聽證程序：

- 甲、需用土地人興辦的事業無須報經目的事業主管機關許可者，除有機密性國防事業或已舉行公聽會或說明會者外，應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會。

- 乙、特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。
- 丙、於區段徵收案件，當地直轄市或縣（市）主管機關邀集需用土地人及土地所有權人舉行公聽會後，報請中央主管機關核准徵收。
- 丁、明定需用土地擬具徵收計畫書應記載事項及中央主管機關應審核事項。
- 戊、明定中央主管機關以合議制審議徵收案件時，應遴聘（派）專家學者、民間團體及相關機關代表，專家學者及民間團體代表不得少於二分之一。

3. 區段徵收修正條文：（第 38 條、第 40 條、第 43-1 條、第 44 條）

- （1）若已領補償費者可以申請改領抵價地，以減少民怨，並有利於開發成本的平衡。
- （2）各級主管機關得依原土地所有權人繼續從事耕作的需求，於原區段徵收範圍內規劃配置農業專用區。

（二）條文評釋

觀諸土地徵收條例修正條文，新增需用土地人應製作公益性及必要性評估報告書，訂立公益性及必要性評估因素，並規定需用土地人在勘選用地範圍時應避免的事項及不得徵收特定農業區之農牧用地，似有將現行土地徵收公共利益機制加以明確化的趨向。但由於第 3 條之 1 第 4 項但書明定經國防、交通、水利事業、公用事業供輸電線路使用所必須及行政院核定的重大建設所需要者，可徵收特定農業區的農牧用地，此但書規定的事業範圍不僅過廣，學者陳立夫並指出「立法說明逕指此等事業是具有較大公共利益之事業。何以見得？」。<sup>522</sup>另外，由於何謂「行政院核定的重大建

---

<sup>522</sup> 陳立夫，〈土地徵收補償問題之探討—修正土地徵收條例之問題點〉，2012 年 2 月 22 日第二十三屆第一次會員大會暨臺灣土地政策何去何從研討會大會手冊，中國土地改革協會舉辦，頁 91。

設所需要」並未定義，<sup>523</sup>似給予行政機關過多的裁量空間，將可能導致「特定農業區之農牧用地不得徵收」的規定流於形式，無法達成保護特定農業區的目的。<sup>524</sup>

其次，本次土地徵收條例修正條文雖參酌民間團體提出的土地徵收條例修正草案<sup>525</sup>明定徵收計畫書應記載事項及中央主管機關應審核事項，但民間團體所提出的版本基於個案徵收欠缺總量統計，稍不注意，對族群人數極少之特定原住民族之生活文化即可能產生重大影響，因而原於修正草案第 1 條之 1 第 2 項規定：「計畫徵收之土地，如屬原住民族之土地，應與中央原住民主管機關諮商，並取得其同意。」因此方於徵收計畫書應記載事項中配套明定：「如涉及原住民土地之徵收，應檢附中央原住民族主管機關之書面同意文件。」惟本次土地徵收條例修正條文並未參酌民間團體所提版本增訂上開第 1 條之 1 第 2 項的規定，卻於第 13 條之 1 第 1 項第 18 款增訂「涉及原住民土地之徵收，應檢附中央原住民族主管機關之書面同意文件。」前後配套未併同規定，此立法上的疏漏將可能造成未來法律適用上的困擾。

再者，從徵收公共利益及必要性的程序保障機制來看，雖新增聽證的規定，並將區段徵收說明會修正為區段徵收公聽會，但因舉行公聽會與聽證之人仍為需用土地人，且規定特定農業區經行政院核定的重大建設「如有爭議」時始舉行聽證，則無論聽證程序或公聽會皆非由核准徵收機關舉行，仍無法避免球員兼裁判的現況。更何況何謂「如有爭議」始辦理聽證，概念太過模糊而留有太多解釋空間，似無法建立客觀中立給予人民程序參與管道。而學者陳立夫則指出為何只有「特定農業區經行政院核定為重大建設需辦理徵收者」始須辦理聽證：「其他之土地使用分區，或興辦國防、

---

<sup>523</sup> 雖行政院提出的土地徵收條例修正草案第 3 條之 2 修正說明提及：「至有關經行政院核定之重大建設之定義，將於本條例施行細則另定之」惟土地徵收條例施行細則是由內政部訂定發布，非如法律經由立法院審議通過，由行政機關自行定義何謂「重大建設」是否無法保持客觀中立仍使重大建設的定義過廣？有待觀察。

<sup>524</sup> 學者徐世榮及鍾麗娜亦採此見解，參照徐世榮、鍾麗娜，〈省悟－土地徵收問題之根源所在〉，《土地問題研究季刊》第 39 期，2011 年 9 月，頁 30。

<sup>525</sup> 即立法委員田秋堇等 22 人提案版本。

交通、水利等事業，為何不需要？」<sup>526</sup>

接著，本次土地徵收條例雖已規範中央主管機關以合議制審議徵收案件時，專家學者及民間團體代表的比例，但如同前述，因都市計畫及區段徵收具連動關係，都市計畫前經地政、都市計畫、城鄉規劃、交通等專業領域學者等相關背景的都市計畫委員審議通過，且環境影響評估法及政府政策環境影響評估作業辦法等相關法規規定新訂或擴大都市計畫（僅適用面積十公頃以上），於報請內政部核定前，應先舉行政策環境影響評估作業，而區段徵收因強制性、直接侵害人民的財產權，應符合公共利益及比例原則、正當法律程序等要件始合於公益徵收的概念，中央主管機關審核區段徵收時，應具體審酌區段徵收過程是否未充分保障人民參與的權利、是否違反正當法律程序等的問題，以確實保障區段徵收過程已充分凝聚對徵收個案的公共利益，是以審議徵收案件的專家學者，具備「法律」背景之人，相對於地政、環境影響評估、都市計畫、城鄉規劃等背景不僅更為重要，更應為相對多數，始能妥適於審議徵收案件中確實保障土地所有權人的財產權。惟本次土地徵收條例修正條文第 15 條經與民間團體協商，參照民間團體的土地徵收條例修正草案版本規定專家學者及民間團體代表比例，卻只規範專家學者應為「地政、環境影響評估、都市計畫、城鄉規劃」專業領域背景的人，將民間團體提出修正草案列為第一順位的法律背景拿掉，「地政、環境影響評估、都市計畫、城鄉規劃」專業領域背景之人，既在都市計畫或政策環境影響評估作業階段參與審議，則再參與審議區段徵收案件，亦可能導致疊床架屋的結果，本次修正條文第 15 條第 2 項未明定專家學者應具備「法律」背景，殊為可惜；且由中央主管機關遴聘專家學者及民間團體，是否能確保參與合議制成員的獨立性，亦有待觀察。

最後，可為徵收之標的包括土地、土地改良物（如建築改良物與農作改良物），惟同為徵收的標的，為何僅有土地部分以市價補償？是現有地上改良物查估補償方式已屬市價補償？或是立法上的疏漏？或是立法上刻意

---

<sup>526</sup> 陳立夫，〈土地徵收補償問題之探討—修正土地徵收條例之問題點〉，2012 年 2 月 22 日第二十三屆第一次會員大會暨臺灣土地政策何去何從研討會大會手冊，中國土地改革協會舉辦，頁 91。

認為土地改良物的徵收無市價補償之必要？不管是基於上述何種原因，理由何在？至少依目前實務上的經驗，土地改良物的補償與市價亦頗有差距，如竹南大埔區段徵收案中一被徵收人原在徵收前花費新臺幣 1000 萬餘元建屋，相隔數月，其後苗栗縣政府查估之建築改良物補償費僅有 400 萬餘元。<sup>527</sup>

附帶一提，本次修法在第 63 條增訂第 2 項，將第 30 條有關市價徵收的施行日期授權行政院另外訂之，是否妥適？已非無討論餘地，立法院竟然附帶決議：「臺中市政府辦理臺中市都會區大眾捷運系統烏日文心北屯線建設計畫工程，內政部核准土地後，臺中市政府已公告徵收，惟尚未發放補償費，倘土地徵收條例部分條文修正草案修正通過，針對上開被徵收土地，應適用修正後以市價補償之規定。」此項附帶決議本身效力如何？是否違反行政程序法第 6 條行政作為，非有正當理由，不為差別待遇的規定，亦大有疑義。

---

<sup>527</sup> 參照關魚/兩百年祖傳良田，苗栗縣政府怪手強奪/2010 年 6 月 19 日（網址：<http://www.taiwangoodlife.org/story/20100619/2128>）

### 第三節 制度設計建議

本研究綜合國外徵收法制、深度訪談、焦點座談會及問卷調查的結果，藉由專家學者的建議及被徵收人的意見，試圖建立區段徵收公共利益審查的機制，以下將概述制度設計原則及框架，繼之結合 2011 年 12 月 13 日立法院立法通過及 2012 年 1 月 4 日總統公布土地徵收條例部分修正條文所遺留或另外引發的爭議問題，從法制、政策與實務等面向予以分析，並進一步從制度面具體提出設計建議。

#### 一、對區段徵收目的的建議：(中長期建議)

為落實「極重要公共利益」的憲法誠命，從區段徵收的目的來看，由於現行土地徵收條例第 4 條第 1 項第 6 款「其他依法得為區段徵收者」，幾乎可以任意擴大區段徵收人民土地的藉口，建議應予刪除。而同條項第 2 款「舊都市地區為公共安全、衛生、交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者」之規定，由於都市更新已有都市更新條例作為法律依據，該條例除定有各項獎勵容積的誘因外，更有容許公辦或自辦都市更新的規定，為落實比例原則，回歸都市更新條例規範即可，應可刪除。另外同條項第 4 款關於非都市土地開發，對照同條項第 1、3 款規定可知係屬新訂或擴大都市計畫以外之開發，則採一般徵收即可；第 5 款農村社區實施更新的規定，由於已有農地重劃條例及農村社區土地重劃條例作為用地取得的規範，亦均可刪除。至於同條項第 1 款及第 3 款規定，皆與都市計畫有關，為避免如前所述過於浮濫，建議應於土地徵收條例第 4 條第 1 項後段增訂但書，限制原有都市計畫人口進駐率尚未達目標人口八成以上，不得再以新訂或擴大都市計畫(包含特定區計畫)或開發都市土地農業區、保護區為由，辦理區段徵收。此外配合以上關於第 4 條第 1 項的修正建議，一併刪除第 2 至 5 項規定。〔主辦機關：內政部〕

另從問卷調查結果以觀，由於無論土地或房屋被徵收人、專家學者及行政機關人員皆有超過半數無法接受「開發成本的考量」作為徵收目的，德國法制亦認為徵收目的應明確排除「國庫利益」。基此，為避免現行抵價地式區段徵收逐漸走向預標售式區段徵收，而使得公共利益漸趨淡薄，也影響原土

地所有權人分配抵價地的權利，使「專案讓售」回復至「公益性使用」的本旨，建議未來可修正土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款，使其與平均地權條例第 55 條之 2 第 1 項第 4 款作相同規定，修正為「國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地讓售需地機關」，並刪除土地徵收條例第 44 條第 1 項第 5 款「其餘可供建築土地，得予標售、標租或設定地上權。」的規定，避免開發成本的考量而徵收土地，始合於公益徵收的法制。〔主辦機關：內政部〕

## 二、公共利益衡量機制的建立：

不問內政部 2011 年 1 月 18 日主動要求需地機關應事先做公益性與必要性評估報告供土地徵收審議委員會參酌（已有受訪委員提出質疑，此項在都市計畫審議前，交由土地徵收審議委員會提供有關公益性及必要性的意見，性質為何？僅是諮詢？或得以不具公益性或必要性為由直接予以駁回？），或新修正通過的土地徵收條例第 3 條之 2 正式以法律要求應進行公益性與必要性評估，雖然該條定有五大項目及諸多細目，但如何評估？應否及能否量化？仍有疑義。基此，建議如下：

### （一）立即可行建議：

建議研訂統一公益性及必要性之評估規範，提供土地徵收案件需地機關予以遵循，避免因無具體規範而各行其事，致評估審查機制流於形式。既有文獻及焦點座談會與會者指出，公益性及必要性評估指標量化將可能導致失真的結果，且容易導致以專業之名，行中央集權、由上而下的決策模式，是以本研究認為原則上不宜全採量化及加權模式進行公益性及必要性評估。但或可以以下三個步驟：<sup>528</sup>第一，先釐清此項區段徵收的公益為何？此所稱之公益，不僅包括徵收後依事業計畫為開發所帶來之利益，例如增加交通便利、改善都市基礎建設等，因事業計畫開發帶來之負面影響如環境保護、文化資產或優良農地的衝擊，也必須評估在內（也必須一併審查），正反評估比較，才能反映真實。第二，再釐清土地所有權人對於財產存續

---

<sup>528</sup> 以下三個步驟整理自劉如慧，〈都市計畫之附屬徵收—最高行政法院 96 年度判字第 1442 號判決評析〉，《月旦法學雜誌》第 201 期，2012 年 2 月，頁 232-233。

的利益如何？此步驟應評估每筆土地之所有權人對於該財產具體存續的法律上利益有多大？反之，被徵收後的影響又有多大？此因個案及不同個人而異，應詳加調查分析與審查。第三，再將前二步驟所確定的公私利益加以綜合衡量比較，以判斷整體區段徵收案件的公共利益是否存在（即為正數）？以此建立評估模式，將已具體化的公共利益衡量標準再加以系統化的分析。至於必要性的評估與審議，因徵收為最後不得已之手段，所以此部分建議明訂依下列方式審酌：第一，該事業計畫有無替代方案？第二，有無其他公有土地可以優先利用？第三，是否已盡協議價購或其他方法取得需用土地而不可得？第四，有無選擇對人民權益侵害最小的方式為之（包括徵收範圍的勘定）？以此為基礎研擬評估或審議規範。〔主辦機關：內政部〕

（二）中長期建議：

1. 新修正土地徵收條例第 3 條之 2 已明訂需地機關辦理土地徵收時，須進行公益性及必要性評估，惟仍宜有母法授權較為妥適，建議於土地徵收條例第 3 條之 2 增訂一項授權研議訂定公益性及必要性評估規範之（子法）法源，以避免發生類似地方政府不服中央機關命令，而提起行政救濟之情形。〔主辦單位：內政部〕
2. 土地徵收條例第 3 條之 2 已規定公共利益評估因素，建議未來可納入國際人權公約作為公共利益評估因素之一：〔主辦機關：內政部〕

我國已於 2009 年 5 月 14 日簽署「公民與政治權利國際公約」(ICCPR) 及「經濟社會文化權利國際公約」(ICESCR, 下稱經社文公約)，並訂同年 12 月 10 日正式施行。依「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」第 2 條、第 3 條及第 4 條之規定，兩公約之人權條款及公約委員會之一般性意見具有等同於國內法律位階的效力，可拘束所有行政機關之行政措施、司法機關之審理及判決。經社文公約委員會第 7 號「適足住房權—強迫驅逐」的一般性意見指出：「所有人均應擁有一定程度的住房使用權的保障，以保證得到法律保護，免遭強迫驅逐、騷擾和其他威脅。」另外，為保障人免受強迫驅逐，締約國應立法對房屋和土地的居住者盡可能提供最大之使用保障，並須嚴格規範強制遷移人民的要

件。

有鑑於我國已逐漸簽署或批准人權公約，如「公民與政治權利國際公約」（ICCPR）及「經濟社會文化權利國際公約」，亦已訂立公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法確認兩公約所揭示保障人員之規定，具有國內法律之效力，又因土地徵收嚴重影響人民財產權，除依司法院大法官解釋第 409 號解釋理由書的要旨由法律明訂有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素外，更應符合國際人權規範，如經社文公約的一般性意見，已經明文寫道所有人有適足住房權而免遭強迫驅逐。

基此，新修正的土地徵收條例已於第 3 條之 2 雖已訂定許多公共利益評估因素，建議未來可於土地徵收條例第 3 條之 2 納入人權公約，如經社文公約作為公共利益評估因素，如此始能貫徹人民財產權、工作權及相關權利的保障，並合於徵收應合於公共利益的目的。〔主辦機關：內政部〕

### 三、公共利益審查的權責機關與民眾參與程序的建立：

#### （一）公共利益審查的權責機關

本研究認為，都市計畫考慮的是使用分區劃定、土地使用變更，及對社會、經濟、文化、環境等影響的問題，是以都市計畫階段重視的公共利益，應為土地使用規劃及是否合理適當等的判斷。而區段徵收因直接剝奪人民的財產權，所重視的是「人權」的問題，而非「規劃」或「效益」的問題，是以其所考慮的公共利益與都市計畫階段的公益截然不同，並因此為立論基礎，建立區段徵收公共利益的審查機制。

因都市計畫的公共利益為區段徵收的背景公益，且區段徵收又依附於都市計畫之下，如何明確於二階段建立公共利益的審查機制，實有困難。日本土地收用法明確將事業認定程序與徵收程序作二階段的區分，可作為我國建立區段徵收公共利益法制的參考，已如第一節所述；在此前提下，或可進一步以德國法上「行政計畫」確定裁決程序」作為基礎，建立區段徵收公共利益審查機制。

#### 1. 以計畫確定裁決程序建構區段徵收公共利益的審查：（中長期建議）

關於計畫確定裁決程序之性質及如何適用等問題，法務部「考察德國行政程序法『行政計畫確定裁決程序』之實施情形報告」引用聯邦內政部行政暨行政程序法規處處長 Heribert Schmitz 及副處長 Lorenz Prell 的話指出：「此一方案通常與土地使用相關，將影響多數人民的權利、多數土地的利用、環境甚至經濟發展，因此有必要建置一種程式，於此一程序中就所有相關事項集中決定，其後即不須面對諸多質疑。」<sup>529</sup>；柏林洪堡大學法律系 Ulrich Battis 教授及哥廷根大學法律系退休教授 Christian Starck 教授更進一步指出計畫確定裁決程序須一併考量自然保護、文化資產保護及徵收的問題，必須適用的法規經常高達 30 甚至是 40 多種，所有這些考量皆應整合進計畫確定程序內：「如無計畫確定程序，簡直難以想像；在情事日益複雜化、牽涉法規日益增多的情況下，此制度的必要性更為顯著。然而應該留意，程序無論如何都只是從屬的、次要的，更重要的是：如何在程序中確保，法律上重要的實體要求可以被適當地導入到程序之內，進而加以考量。」<sup>530</sup>

但在建立整體土地使用的計畫確定裁決程序上，德國法制將整體土地使用規劃制度，分成空間秩序的相關程序（Raumordnungsverfahren）與計畫確定程序，空間秩序的相關程序通常先於計畫確定程序來進行，Kopp/Ramsauer 指出「在聯邦與邦的空間秩序法律裡規定的空間秩序、邦土規劃，特別是對於邦空間秩序方案、區域性計畫的相關規定，並不屬於計畫確定程序。其部分雖然對計畫確定程序而言有拘束力的目標規定、必須加以考量的原則，但其程序本身是獨立不受影響的。」<sup>531</sup>初步觀察德國行政計畫裁決法制，可知德國是先於空間秩序的相關程序就空間的要求，總體性計畫的形塑特定地區結構性的整體關係，而計畫確定裁決程序則是與空間有關的專門計畫，強調形塑一個方案，<sup>532</sup>就徵收、環境影響、文化古蹟等充分考量。

---

<sup>529</sup> 法務部法律事務司，考察德國行政程序法「行政計畫確定裁決程序」之實施情形報告，2011年9月2日，頁6。

<sup>530</sup> 同上註，頁31-32

<sup>531</sup> 同上註，頁26。

<sup>532</sup> 陳愛娥，〈行政計畫確定程序法制的建構—法律制度繼受的案例〉，《月旦法學雜誌》第180期，2010年5月，頁164。

我國行政程序法第 163 條及 164 條雖繼受德國行政確定裁決程序的制度，但在構成要件上卻與德國法制大相逕庭，學者更指出行政程序法第 164 條第 1 項對適用計畫確定程序對象的界定方式，其顯然未能留意到空間計畫與空間有關的專門計畫間的差異，更將空間計畫納入計畫確定程序的適用範圍。<sup>533</sup>由於此些缺失，面對我國都市計畫能否為計畫確定裁決客體的問題，則產生爭論。而學者林錫堯教授更明白表示：「規範行政計畫有關事項之現行法律規定的行政程序，例如都市計畫變更程序、環境影響評估程序、土地徵收程序等是否均可納入行政計畫確定程序之『程序的集中』？亦或係與行政計畫確定程序併行之程序？仍有待深入分析並於法規中明文規定。」<sup>534</sup>

由於德國法制的計畫確定裁決程序亦在處理土地使用規劃的問題，一併討論環境保護與徵收等專門計畫的公共利益，目前備受爭議的區段徵收案件，能否在其前階段考量各階段的公共利益，一併為公開聽證程序，一次性處理所有可能爭議，不失為可以考慮採取的制度，可為區段徵收制度權責劃分不清的妥適解決方式，更可於上開程序中同時審查所涉及各階段的公共利益。於制度設計上，實應盡速通過國土計畫法，在國土計畫法架構下，全國性國土計畫與直轄市、縣市的國土計畫（現行法架構則是區域計畫），性質上即屬於德國學說所稱空間規劃；而每個縣市國土計畫之下，可能有十數乃至數十個都市計畫，在土地利用計畫體系中屬下位計畫，規制內容已具詳細性，尤其在區段徵收程序中屬興辦事業計畫，因此將都市計畫認為是土地利用的專門計畫，似無不可。是以應可將都市計畫及徵收等作為專門計畫審議項目，邀集各機關參與（包括都市計畫委員會及內政部土地徵收審議小組，甚至納入行政院環境保護署政策環評的環評委員）一併於計畫確定裁決中討論都市計畫與區段徵收的公共利益。若計畫裁決

---

<sup>533</sup> 同上註。相關問題例如，行政程序法第 164 條規定：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序」。何謂「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置」，不僅不明確，更難以說明符合此定界之計畫何以即應適用計畫確定程序。由於本研究計畫的目的不在探討行政程序法第 163 條及第 164 條要件的評釋與問題，僅帶出此問題。

<sup>534</sup> 林錫堯，《行政法要義》，臺北：元照三版，2006 年，頁 473。

通過上開行政計畫，則區段徵收的審議程序可簡化為協議價購及補償費是否合法的審議（相當於日本第二階段的收用裁決程序），由內政部土地徵收審議小組審查徵收程序是否合法及補償費是否合理。如此即可明確劃分權責，而避免人民權利救濟訴求無門的情形。

但目前行政程序法第 163 條及第 164 條規定的仍有許多疑問，致目前遲難確實落實及適用，而 164 條第 2 項規定：「前項行政計畫之擬定、確定、修訂及廢棄之程序。」更遭學者批評違反法律保留原則及授權母法授權範圍，<sup>535</sup>建議未來可修正行政程序法行政計畫章的規定，於法條中明文規定行政計畫的擬定、確定及廢棄程序；並於專業行政法規（如都市計畫法）決定是否適用行政程序法的計畫確定程序，由專業法規的指引回歸適用行政程序法的原則性規定。〔中長期建議，主辦機關：行政院、內政部〕

## 2. 於都市計畫階段與區段徵收程序各自審酌公共利益：（立即可行建議）

若認行政計畫確定裁決程序與目前法制難以配合而有窒礙難行之處，由於都市計畫與區段徵收階段的公共利益並不相同，可回歸現有機制，但須於各階段明確審酌公共利益。

新修正之土地徵收條例第 3 條之 2 已規範需用土地人須訂定公益性及必要性評估報告，土地徵收條例第 15 條亦將土地徵收審議委員會修法為合議制組成的審議小組，但並未規定如何審查公共利益及權責，例如刪減徵收面積，調整補償內容與金額，限定徵收時程等。<sup>536</sup>內政部雖於民國 100 年 1 月 6 日以台內地字第 1000250475 號函訂定內政部土地徵收審議小組設置要點，但卻僅就審議對象、組成人數等加以規定，仍未規範如何審議及權責。由於土地徵收審議小組的權責，如可否刪減面積等，事涉公共利益及土地所有權人的權利，為合於法律保留原則，建議未來內政部應修正土地徵收條例，增訂審議原則，如明訂審議小組有增刪徵收面積及限定徵

---

<sup>535</sup> 陳愛娥，〈行政計畫確定程序法制的建構－法律制度繼受的案例〉，《月旦法學雜誌》第 180 期，2010 年 5 月，頁 162。傅玲靜，〈計畫確定程序法制之實然與應然－以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心〉，《中原財經法學》第 16 期，2006 年 6 月，頁 11-16。

<sup>536</sup> 林英彥計畫主持，〈我國現行土地徵收法制及實務執行作業之檢討及改進措施〉，內政部委託研究報告，2011 年 4 月 14 日，頁 217。

收時程及為附加附款之徵收處分的職權，以改善審議小組（前稱土地徵收審議委員會）流於形式的審查模式。〔主辦機關：內政部〕

## （二）民眾參與程序的建立

### 1. 行政計畫確定裁決程序的聽證：（中長期建議）

行政程序法第 164 條第 1 項規定：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序。」惟如何決定聽證的主辦機關？聽證機關與裁決機關是否同一機關？聽證程序的進行是否適用行政程序法第 54 至 66 條的規定，或應因應行政計畫確定裁決的特殊性而應另外明文規範？此皆為落實民眾參與的重要問題。

法務部雖曾基於行政程序法第 164 條第 2 項的授權，訂定「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法」，惟此辦法涉及許多公益性及人民權益事項，此子法的規定是否合於法律保留原則及授權範圍，實有疑慮。基此，建議未來可修正行政程序法行政計畫章的規定，於法條中明文規定行政計畫確定裁決的聽證程序及主辦機關等相關事項。〔主辦機關：行政院〕

### 2. 於都市計畫階段與區段徵收程序各自審酌公共利益，並於區段徵收程序舉行聽證：（立即可行建議）

由於區段徵收制度事涉重大人民權利與公共利益，需建立人民與需用土地人公平、公開、雙向互動的程序，在討論、溝通中一起尋找公共利益，在人民程序參與的形式上，聽證程序的制度設計規定行政機關應公告週知、主持人中立立場、會前會的議程設定、面對面互動及政府回應等，較公聽會及說明會更能達到「溝通」及「辯論」的目的，區段徵收程序實可參考美國法制及英國法制明定踐行聽證程序，始能使公共利益藉由討論被發現。

「從灣寶來看只有兩造，一個是權力絕對的擁有者，即苗栗縣政府，另外一個是非常弱勢的灣寶社區，開多少次公聽會都沒有用，這是結構的不平等，所以我們要聽證。就像 A7，程序跑得非常快，我們都是權力的擁有者和權力的弱勢，姑且不論公共利益評估報告書的

內容是什麼，但更重要的我們很難判斷及具體化，這時我們就要仰賴程序，透過民眾參與來對公共利益形成共識。公共利益不是客觀中立的，公共利益和私人利益往往是重疊的，公共利益是共同決定、討論出來的，它不是外在現行的人之外的東西，不是透過委員會決定的。我們希望中央政府是客觀中立的第三者，我們現在沒有客觀中立的第三者可以把兩邊的權力拉平。在現有的制度上，人民是沒有位置的，所以我們一定要在制度上幫他們保留一個位置，聽證會就是幫他們保留位置的設計。」<sup>537</sup>（黑底線為筆者所加）

依行政程序法第 55 條至第 66 條規定，行政聽證應由利害相反雙方為一定程度的辯論，以做為行政處分作成機關在作成行政處分時的參考，但新修訂的土地徵收條例第 10 條第 3 項規定「特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。」對照其他項次規定，顯然仍是交由需地機關辦理，如此一來，如何達到有辯論效果的聽證，令人費解。

況且，依本研究團隊成員直接面談結果得知，內政部地政司反對由其舉辦聽證的最大疑慮，在於目前臺灣每年徵收案件逾 500 件，其人力有限，不足以支撐此項「新增業務」，但新法的限制規定，其實需辦聽證的區段徵收案件，依據內政部地政司的統計，依過去 4 年的案件類型分析，2008 年區段徵收件數為 8 件、2009 年區段徵收件數為 20 件、2010 年區段徵收件數為 8 件，2011 年 1 月至 10 月區段徵收件數為 5 件，<sup>538</sup>每年未超過 20 件，表示如下：

表 27 2008 年至 2011 年（1 月至 10 月）土地徵收審議委員會通過案件數表  
2008 年度

<sup>537</sup> 本研究計畫 2011 年 7 月 26 日第一次焦點團體座談會徐世榮教授發言紀錄。

<sup>538</sup> 2008 年度區段徵收件數為 8 件，面積為 248 餘公頃；2009 年度區段徵收件數為 20 件，面積為 337 餘公頃；2010 年度區段徵收件數為 8 件，面積為 309 餘公頃；2011 年 1 月至 10 月區段徵收件數為 5 件，面積為 464 餘公頃。可見我國每年區段徵收案件數雖不超過 20 件，但總面積卻相當大。

案件類別	件數	筆數	面積（公頃）
一段徵收	510	12607	881.2668167
一併徵收	49	132	1.679996
區段徵收	8	3535	248.00066

## 2009 年度

案件類別	件數	筆數	面積（公頃）
一段徵收	602	19443	1409.794424
一併徵收	61	168	0.6668895
區段徵收	20	2201	337.133861

## 2010 年度

案件類別	件數	筆數	面積（公頃）
一段徵收	699	17492	1185.915773
一併徵收	112	427	1.8734416
區段徵收	8	2335	309.731582

## 2011 年度（1-10 月）

案件類別	件數	筆數	面積（公頃）
一段徵收	316	7676	549.3515348
一併徵收	87	261	1.7787589
區段徵收	5	4386	464.223753

資料來源：內政部地政司統計資料

因此，如何舉行聽證應有再檢討改進的空間。建議如下：

- （1）針對新修正土地徵收條例第 10 條所定「若有爭議」，建議研擬判斷標準，並函釋相關部會與各級地方政府，避免相關爭議無所適從。2012 年 2 月 20 日內政部公告之「土地徵收條例施行細則」部分條文修正草案，雖於第 10 條之 1 規定：「本條例第 10 條第 3 項所稱特定農業區係指特定農業區農牧用地。所稱爭議係指徵收計畫範圍內特定農業區農牧用地之私有土地所有權人過半數且應有部分面積合計過半數提出異議，經需用土地人詳實說明後，仍有異議者。」但此「若有爭議」的定義設定雙重限制（徵收計畫範圍內特定農業區農牧用地所有權人過半數及應有部分面積合計過半數），要件過嚴；且內政部江前部長宜樺（現任行政院副院長）與民間團體代表

（其中二人為本研究團隊成員，一為協同計畫主持人詹順貴律師，一為研究助理陳平軒）協商時，曾明確表示「只要有一人反對」即謂「若有爭議」。此限制過嚴的要件實已增加法律所無的限制，實已違反法律保留原則，實有再為檢討的必要。〔主辦機關：內政部；協辦機關：各直轄市、縣（市）政府〕

- （2）建議就正在進行之都市計畫審議或土地徵收審議重大爭議案件，邀集中央及地方政府試辦聽證程序，一則評估其成效與人力負荷情形；二則兼顧各地方政府對聽證制度之認識，並對執行人員聽證程序主持能力之提升部分進行培訓。〔主辦機關：內政部、行政院人力行政局；協辦機關：各直轄市、縣（市）政府〕
- （3）承上，有關試辦聽證之結果，建議評估其成效（包括瞭解是否有助於釐清爭點、增加意見表達管道、減少抗爭、增進行政效率，以及人力負荷情形等），並檢討目前正在審議中之案件，針對符合新修正通過之土地徵收條例第 10 條第 3 項規定特定農業區經行政院核定為重大建設需辦理徵收且有爭議者，應辦聽證之案件數量，作為評估土地徵收條例是否再行修正該規定改由「核准徵收機關舉辦聽證」之作法，以符合聽證制度本質。〔主辦機關：內政部；協辦機關：各直轄市或縣（市）政府〕
- （4）另外，有關高階公務人員行政聽證主持人培訓計畫，前由法務部研議推動，建議涉及都市計畫及土地徵收相關部分主管人員均接受相關培訓計畫進行培訓。〔主辦機關：內政部、各直轄市或縣（市）政府；協辦機關：法務部〕

#### 四、針對新修正土地徵收條例第 3 條之 1 第 4 項規定的建議：

行政院農業委員會於 2011 年 5 月 10、11 日舉行「全國糧食安全會議」，其重要結論包括訂定國內糧食自給率在 2020 年從現有 32% 提高至 40%。馬英九總統親臨大會閉幕式，提示「水資源」和「糧食安全」都屬國安問題，

不能年復一年危機處理，應有長期規劃。<sup>539</sup>同年月 19 日行政院長吳敦義在行政院會聽取農委會「全國糧食安全會議結論」報告案後也表示，糧食安全是國家安全層級的問題，應全面提升農業用水及農地之利用效率，以維護優質糧食生產所需的水土資源。<sup>540</sup>

此外，依內政部統計資料，目前已完成之都市計畫，預計可以引進的人口已達 2,500 萬人，而目前臺灣居住於都市的人口僅為 1,800 萬人，<sup>541</sup>即使把全臺 2,300 萬人口全部遷往都市地區，仍有餘綽。但彰化以北各地大面積的新訂或擴大都市計畫不僅仍如雨後春筍不斷冒出，而且幾乎都是位於緊鄰都市地區的平整優良農地上，例如：高速鐵路彰化車站特定區計畫範圍內有 97.16% 是特定農業區<sup>542</sup>；新訂臺灣知識經濟旗艦園區特定區計畫（原名璞玉計畫）<sup>543</sup>範圍的特定農業區依反對徵收的自救會資料所示更高達 99%、新竹二重埔、三重埔（原竹科三期預定用地，但使用分區變更後，迄未完成徵收）的變更新竹科學園區特定區計畫，原本也有大面積的特定農業區，其中農民田守喜尚且屢屢獲得神農獎，未來卻面臨無地可耕的窘境等等，<sup>544</sup>顯見政府最高層的政策宣示，仍未能改變目前地方政府早已逸脫人口成長需求而單純

---

<sup>539</sup> 參照行政院農業委員會網站，新聞與公報/農業新聞/全國糧食安全會議圓滿閉幕 2020 年將提高國內糧食自給率至 40%，（網址：[http://www.coa.gov.tw/show\\_news.php?cat=show\\_news&serial=coa\\_diamond\\_20110511150551](http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20110511150551)，最後瀏覽日：2011 年 12 月 26 日）。

<sup>540</sup> 參照中華民國行政院新聞局網站，吳院長聽取「全國糧食安全會議結論」報告案，（網址：<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=89214&ctNode=3852&mp=1>，最後瀏覽日：2011 年 12 月 26 日）。

<sup>541</sup> 參照內政部 2010 年度統計年報：都市計畫區人口密度（網址：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y08-02.xls>，最後瀏覽日：2011 年 12 月 26 日）。

<sup>542</sup> 彰化縣政府 2010 年 12 月修訂之《擬定高速鐵路彰化車站特定區計畫書》，頁 27。

<sup>543</sup> 新竹縣政府 2008 年 7 月新訂臺灣知識經濟旗艦園區特定區計畫申請書（核定本）第 3-25、3-26 頁描述如下：「本計畫區內產業主要以農業為主，由於本地水源豐富，灌溉水圳便利，因此，水稻產量極高，品質極佳，早期所產的良質米素有『貢米』的美譽。在日本時代因為日本政府極力發展糖業，所以在 1930 年代此區也隨之改種甘蔗，並有輕便鐵路經過區內通達關西，當時甘蔗皆送往新竹糖廠，六家、芎林一帶均是甘蔗田。據說種植甘蔗的收益不高，生活並不好過，光復之後，居民又繼續種稻米。大致來說，水稻為農作生產的大宗，不論第一期稻作或第二期稻作，均約有 87% 的農地在種植水稻，其他則部分種植蔬菜、水果等作物。……本計畫區屬於非都市土地，用地編定多為農牧用地，使用現況以農業使用為主，主要為特定農業區。」

<sup>544</sup> 此二案，未來如獲通過，也將進行區段徵收。

熱衷於藉區段徵收「改善財政」的土地開發行政行爲。

此現象也反應在此次甫修正通過的土地徵收條例第 3 條之 1 第 4 項：「特定農業區農牧用地，除零星夾雜難以避免者外，不得徵收。但國防、交通、水利事業、公用事業供輸電線路使用者所必需或經行政院核定之重大建設所需者，不在此限。」條文之內。其中主要的爭議即爲目前並無具體認定標準的「重大建設」，過去備受學者、農民質疑徵收過於浮濫的案件，都冠有國家重大建設的名義。如依字面文義理解，國家安全層級的問題，其重要性或公益性理應大於單純的經濟發展。尤其糧食安全問題，一則是攸關未來國人生理基本需求的問題，二則目前新自由主義經濟發展模式所產生資源或經濟發展成果分配相當不均的後遺症，在歐美普遍備受詬病，臺灣也未能倖免。所以爲經濟發展而進行的「重大建設」，是否得以做爲發動徵收特定農業區的理由，非無深究之餘地。基此，建議如下：

(一) 立即可行建議：

1. 行政院農業委員會完成農地資源總盤查後，應盡速與各部會討論如何落實農地管理，以此爲基礎將優良農地確實劃入特定農業區，並將現存特定農業區內已非屬優良農地的土地劃出特定農業區的範圍，以確實達到特定保護優良農地的目的。〔主辦機關：行政院農業委員會〕
2. 基於例外從嚴的法理，針對新修正土地徵收條例第 3 條之 1 第 4 項但書所定「重大建設」，建議明確研訂其認定標準與核定程序，並兼顧爭議產生後，舉行聽證之判斷標準。土地徵收條例第 3 條之 1 之立法理由已明確記載「有關經行政院核定之重大建設之定義，將於本條例施行細則另定之。」2012 年 2 月 20 日內政部公告之「土地徵收條例施行細則」部分條文修正草案，於第 2 條第 3 項規定：「所稱行政院核定之重大建設，係由中央目的事業主管機關訂定相關認定準則及範圍，並針對建設計畫之政策方向、總量管控、計畫合理性及使用特定農業區農牧用地之無可替代性進行審定，循程序報請行政院核定。」上開條文並未對何謂「重大建設」明確定義，甚至還將定義的權責轉給中央目的事業主管機關另訂子法，實已違反司法院大法官解釋第 524 號「禁止轉授權」的意旨，實有再爲檢討的必要。〔主辦機關：內政部；協辦

機關：行政院經濟建設委員會〕

(二) 中長期建議：

有關新修正土地徵收條例第 3 條之 1 第 4 項但書「重大建設得徵收特定農業區」之例外規定，建議予以刪除或賦以更嚴格之限制條件，以落實糧食安全提升為國家安全，優先加強保護優良農地之政策。〔主辦機關：內政部、行政院農業委員會；協辦機關：行政院經濟建設委員會〕

## 五、其他立即可行建議

(一) 具體落實土地徵收條例第 11 條的協議價購程序

土地徵收條例第 11 條規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」協議價購是徵收程序比例原則中之必要性具體體現的制度，只有在無法以其他較輕微的手段取得土地時，始能發動徵收。內政部編印的區段徵收作業手冊明白寫道：「召開協議價購說明會時，需用土地人應就開發目的、開發範圍、開發方式、協議價購價格詳為說明，並應確實體認區段徵收是取得土地的最後手段，而非優先手段，參與協議的人員，應不厭其煩予以溝通及交涉」。<sup>545</sup>又為避免協議價購流於形式，需用土地人與土地所有權人協議價購時，應以不低於徵收補償費的價格協議辦理。<sup>546</sup>惟學者陳立夫即明白指出目前徵收實務上的協議價購因需用土地人認為協議價購曠日費時，往往主觀上自始設定以徵收方式取得用地為前提，但為配合法律規定，所以進行流於形式及虛應故事的協議價購，<sup>547</sup>而臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1642 號判決、91 年度訴字第 3968 號判決、最高行政法院 94 年度判字第 1709 號判決、95 年度判字第 383 號判決及 96 年度判

<sup>545</sup> 張元旭總編輯，《區段徵收作業手冊》，臺北：內政部，2004 年 12 月，頁 61。

<sup>546</sup> 參照內政部 2001 年 5 月 18 日台內地字第 9072972 號函；臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1642 號及同年度訴字第 3968 號判決。

<sup>547</sup> 陳立夫，〈土地徵收·都市計畫與徵收前之協議程序〉，《土地法研究（二）》，臺北：新學林圖書出版股份有限公司，2011 年 6 月，1 版 1 刷，頁 254。

字第 1442 號判決已認為徒具形式的協議價購程序與正當法律程序有違。

基此，需地機關實應具體落實協議價購程序，不僅應不厭其煩地與被徵收人交涉，並應以不低於徵收補償費的價格協議辦理。新修正土地徵收條例第 30 條第 1 項前段規定「被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價」，雖第 2 項「由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定」的規定因需地機關通常為地方政府，估價者亦為直轄市或縣（市）政府地價評議委員會而有「球員兼裁判」的疑慮，但由於目前立法已趨於「市價補償」，且於第 43 條之 1 規定「區段徵收範圍內得規劃配設農業專用區，供原土地所有權人以其已領之現金地價補償費數額申請折算配售土地，作為農業耕作使用。」提供「以地易地」的模式供被徵收人申請，與一般通常交易的差別不遠，將能促使需地機關未來積極與被徵收人協議購買土地，不僅可減少徵收案件，亦能落實比例原則及正當法律程序。基此，建議如下：

1. 建議未來內政部應盡快依新修正的土地徵收條例第 30 條第 4 項規定之授權，訂定市價調查估計程序、方法及應遵行事項等辦法以資遵循。2012 年 2 月 13 日內政部雖公告「土地徵收補償市價查估辦法」草案，但學者陳立夫指出「其所謂徵收土地之市價，乃是按查定區段地價，以區段地價作為宗地單位市價；其查估評定地價之方法、程序與現行依地價調查估計規則查定公告土地現值者，幾無差異」<sup>548</sup>，實有再為檢討的必要。〔主辦機關：內政部〕
2. 依據新修正之土地徵收條例第 13 條第 1 項，需用土地人應擬具詳細徵收計畫書送由核准徵收機關審查核准；及依同法第 13 條之 1 第 1 項第 5 款規定徵收計畫書應記載與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過情形及所有權人陳述意見之情形等，內政部應盡速重新研訂同法第 15 條所定民間專家學者與相關機關代表所組成之合議制審議小組（前稱土地徵收審議委員會）之審議項目，

---

<sup>548</sup> 陳立夫，〈土地徵收補償問題之探討—修正土地徵收條例之問題點〉，2012 年 2 月 22 日第二十三屆第一次會員大會暨臺灣土地政策何去何從研討會大會手冊，中國土地改革協會舉辦，頁 92。

包括需用土地人有無落實土地徵收條例第 11 條規定與前引區段徵收作業手冊的指示，並可據此作為退件或准駁徵收申請的判斷依據之一，以貫徹徵收的最後手段性。〔主辦機關：內政部〕

#### 六、其他中長期建議：

參考美國、英國、日本及德國等國家似已無區段徵收或類似制度，考量區段徵收制度仍含有土地聯合開發性質，及公、私部門或被徵收人互蒙其利之優點，建議深入評估在區域計畫（未來為國土計畫）使用分區管制下，研議以類似土地開發條例取代現行區段徵收制度之可行性，跳脫區段徵收須接受土地徵收本身審視發動徵收事業或機關應具公益性及必要性之要求。〔主辦機關：內政部〕



## 參考書目

### 一、專書

- 張元旭總編輯（2004）。**區段徵收作業手冊**。臺北：內政部。
- 王月娥等（2005）。**麻雀地變鳳凰城—臺灣區段徵收案例實錄**。臺北：內政部地政司。
- 王雲東（2010）。**社會研究方法：量化與質性取向及其應用**。臺北：威仕曼文化事業股份有限公司。
- 江明修（2003）。**公共行政學—理論與社會實踐**。臺北：五南圖書出版公司。
- 李鴻毅（1992）。**土地法論**。臺北：三民書局股份有限公司。
- 李鴻毅（1998）。**土地法論**。臺北：自版。
- 吳庚（2008）。**行政法之理論與實用**。臺北：自版。
- 林明鏘（2006）。**國土計畫法學研究**。臺北：元照出版有限公司。
- 林錫堯（2006）。**行政法要義（三版）**。臺北：元照出版有限公司。
- 陳立夫（2007）。**土地法研究**。臺北：新學林出版股份有限公司。
- 陳立夫（2011）。**土地法研究（二）**。臺北：新學林出版股份有限公司。
- 陳明燦（2001）。**財產權保障、土地使用限制與損失補償**。臺北：翰廬圖書出版股份有限公司。
- 陳東升（2003）。**金權城市—地方派系、財團與臺北都會發展的社會學分析（一版）**。臺北：巨流圖書有限公司。
- 陳敏（1990）。**行政法總論**。臺北：元照出版有限公司。
- 陳新民（1986）。**憲法基本權利之基本理論（上冊）**。臺北：自版。
- 陳新民（2002）。**中華民國憲法釋論（修正4版）**。臺北：三民書局。
- 葉百修（1989）。**從財產權保障觀點論公用徵收制度**。臺北：自版。
- 葉百修（1994）。**行政法院公用徵收裁判之研究**。臺北：行政法院印行。

我國土地徵收制度之評估

小澤道一（2003）。**逐条解説土地収用法上下巻（第二次改正版）**。ぎょうせい。

西埜章＝田辺愛壹（2000）。**損失補償法理論と実務の架橋**。一粒社。

松下一成（2008）。**土地収用の実務**。学陽書房。

松下一成（2008）。**土地収用の実務**。学陽書房。

藤田宙靖（2005）。**行政法の基礎理論下巻**。有斐閣。

日本弁護士連合会編（2006）。**環境法第2版**。日本評論社。

Agnew, J. A. (1987). *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*. Boston: Allen & Unwin

Alpmann Brockhaus (2004). *Recht, Fachlexikon, F.A. Brockhaus, Leipzig /Mannheim*, S. 366f.

Axel Jackisch (1995). Die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater, S. 113f.

David L. Callies (2002), *The Compulsory Purchase of Private Land in the United States, in* Taking Land, edited by Tsuyoshi Kotaka, David L. Callies, Univ of Hawaii Pr.

Denyer-Green, Barry (2009). *Compulsory Purchase and Compensation*, London: Estates Gazette.

Dietmar Honig (2001). *Fachplanung und Enteignung, Universitätsverlag Rasch Osnabrück*, S. 95f.

Gerald Colm (1967). *“The Public Interest: Essential Key to Public Policy,” in the Public Interest*, edited by C.J.Freidrich. New York: Atherton Press.

GLA, G. Haughton and D. Counsell. (2004). *Regions, Spatial Strategies and Sustainable Development*, London: Routledge.

Greater London Authority (GLA). (2004). The London Plan.

Herbert Bachs (1996). Handbuch des Eigentums- und Entschädigungsrechts, S. 456f.

Hogel Magel (2010). Vortrag zur Bodenpolitik und Bodenordnung.

John E. Nowak & Ronald D. Rotunda (2004). *Constitutional Law (7<sup>th</sup> ed.)*, MN: West

Manfred Aust, Rainer Jacobs(1997). *Die Enteignungsentschaedigung, Walter de Gruyter*, Berlin/New York, S.137-142ff.

Michael Allan Wolf(2008). *Hysteria Versus History: Public Use in the Public Eye*, in Private property, community Development, and Eminent Domain, edited by Robin Paul Malloy, Ashgate.

Michael Frenzel(1978). Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung, S. 148f.

Max Layer(1902). Principien des Enteignungsrechts, S. 189ff.

Nugens,Boujong(1987). Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, S. 155f

Peter Häberle(1970). öffentliches Interesse als juristisches Problem. Eine

Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung, S. 520f.

Robert Uerpmann(1999). *das öffentliche Interesse*, S.35f.

Roots, Guy, Michael Humphries, Robert Fookes and James Pereira (2008), *The Law of Compulsory Purchase*. West Sussex: Tottel.Wilhelm Schmidbauer(1989). *Enteignung zugunsten Privater*, S. 86f.

Terry Lee Anderson, Fred S. Mcchesney(2003), Property Rights: Cooperation, conflict, and Law, Princeton University Press.

Wilhelm Schmidbauer(1989). *Enteignung zugunsten Privater*, S. 86f.

## 二、期刊論文

我國土地徵收制度之評估

- 李建良（2010）。公法類實務導讀。**臺灣法學雜誌**，第 155 期，頁 113-130。
- 吳存金、鍾正光（1993）。推動區段徵收之研究—以臺中為個案研究地區。**臺灣地政**，第 86 期，頁 13-22。
- 吳鋼立（2005）。規劃思潮與公共利益概念的演變—建構一個新的規劃典範來尋找公共利益。**人與地**，第 179/180 期，頁 74-86。
- 吳豪人（2011）。文化權做為一種複合性權利：以日本阿依努族文化權發展史為例。**臺灣原住民族研究季刊**，第 4 第 3 期，頁 1-32。
- 周志龍（2004）。臺灣新都市主義與都市規劃的挑戰。**都市與計劃**，第 31:3 期，頁 195-213。
- 林建伸（2001）。以區段徵收取得河川治理用地之探討。**人與地**，第 214/215 期，頁 17-25。
- 林國濱（1994）。簡介區段徵收。**臺灣地政**，第 101 期，頁 5-10。
- 徐世榮（2011）。建構民主人權的土地政策。**臺灣社會研究季刊**，第 84 期，頁 403-429。
- 徐世榮、鍾麗娜（2011）。省悟—土地徵收問題之根源所在。**土地問題研究季刊**，第 39 期，頁 30。
- 傅玲靜（2006）。計畫確定程序法制之實然與應然—以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心。**中原財經法學**，第 16 期，頁 11-16。
- 傅玲靜（2011）。土地徵收與情況判決—評最高行政法院九十九年度判字第一九九號判決。**月旦法學雜誌**，第 199 期，頁 198-209。
- 陳立夫（1995）。土地利用限制與是否應予損失補償—日本法理論之介紹。**人與地**，第 140 期，頁 39-51。
- 陳立夫（1998a）。評「土地徵收條例草案」。**月旦法學雜誌**，第 42 期，頁 97-104。
- 陳立夫（1998b）。日本新都市基盤整備事業制度。**人與地**，第 179 期，頁 46-48。
- 陳立夫（2008）。析論我國土地徵收法制上之爭議問題。**臺灣土地研究**，第 11 卷第 1 期，頁 1-35。

- 陳立夫(2010)。大埔、相思寮土地徵收雜感。**臺灣法學雜誌**，第158期，頁4-7。
- 陳仲嶙(2011)。徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心。**臺大法學論叢**，第40卷第3期，頁1029-1088。
- 陳明燦(2010)。都市計畫農業區變更為建築用地一律採區段徵收之合法性分析。**臺灣法學雜誌**，第158期，頁75-80。
- 陳新民(1986a)。憲法財產權保障之體系與「公益徵收」之概念。**政大法學評論**，第33期，頁193-231。
- 陳新民(1986b)。「公共利益」的概念及「公益徵收」之目的。**政大法學評論**，第34期，頁217-263。
- 陳志民(1997)。當強制徵收成為政府補貼？美國聯邦最高法院 *Kelo v. City of New London* 案之評析。**中原財經法學**，第19期，頁1-57。
- 陳愛娥(2010)。行政計畫確定程序法制的建構－法律制度繼受的案例。**月旦法學雜誌**，第180期，頁162-164。
- 黃坤省、王慈徽(2002)。臺灣區段徵收實務之優缺點探討。**土地問題研究季刊**，第1卷第1期，頁64-70。
- 楊松齡(1994)。區段徵收制度之公平性與分配內涵之分析。**臺灣地政**，第101期，頁10-16。
- 劉如慧(2012)。都市計畫之附屬徵收－最高行政法院96年度判字第01442號判決評析。**月旦法學雜誌**，第201期，頁229-233。
- 劉基益(2001)。土地徵收條例頒布後對需地單位取得用地影響之分析。**人與地**，第212/213期，頁77-83。
- 鄭明安(1993)。區段徵收基本理論分析。**臺灣地政**，第86期，頁5-10。
- 賴宗裕(2010)。土地徵收制度的改革還有一段艱難的路要走。**地政學訊**，第25期，頁13。
- 鍾麗娜(2009)。區段徵收法制變遷之回顧與展望。**土地問題研究季刊**，第8

卷第 3 期，頁 89-109。

鍾麗娜(2011a)。區段徵收開發後土地之處理從專案讓售到預先標售之省思。  
**土地問題研究季刊**，第 38 期，頁 93-101。

鍾麗娜(2011b)。由權力的觀點審視抵價地式區段徵收制度之研究。**土地經濟年刊**，第 22 期，頁 113-139。

Agnew J. (1999). Mapping political power beyond state boundaries: territory, identity and movement in world politics. *Millennium*. 28: 499-521.

Alexander, E. R. and A. Faludi. (1996). Planning doctrine: its uses and implications. *Planning Theory Newsletter*. 16: 11.

Alisa Hardy(2009), More than just a plot of Land: Ohio' s Rejection of Economic Development Takings, *Capital University Law Review*, Volume 79 , 38-107

Allmendinger, P. and M. Tewdwr-Jones. (2000). New Labour, new planning? The trajectory of planning in post-New Right Britain. *Urban Studies*. 37(8): 1379-1402.

Allmendinger, P. (2003). Re-scaling, integration and competition: future challenges for development planning. *International Planning Studies*. 8(4): 323-328.

Allmendinger, P., J. Morphet and M. Tewdwr-Jones. (2004), The changing nature of development planning and local government in a devolved UK. *Town and Country Planning*. October.

Amin, A. (2004). Regions unbound: towards a new politics of space. *Geografiska Annaler*. 86(B): 33-44.

Ann Marie Cavazos (2010-2011), Beware of Wooden Nickles: *The Paradox of Florida' s Legislative Overreaction in the Wake of Kelo*, University of Pennsylvania School University of Pennsylvania

- Journal of Business Law, 13:685.
- Bell, A. and Parchomovsky, G.(2007), Taking Compensation Private, *Stanford Law Review*, Volume 59 , 871—906
- Brenner, N. (2000) The urban question as a scale question: reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale. *International Journal of Urban and Regional Research*. 24: 361-78.
- Brett Talley, Restraining Eminent Domain Through Just Compensation: *Kelo v. City of New London*, *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 29:759
- Christopher D. Cutting(2010-2011), Independent Judicial Determination: How Courts Can Use the Standard of Review to Uphold Private Property Rights Without Undermining Public Use, *Phoenix Law Review*. 4:677
- Counsell, D., G. Haughton, P. Allmendinger and G. Vigar. (2003). New directions in UK strategic planning: from development plans to spatial development strategies. *Town and Country Planning*. 72:15 - 19.
- David Schultz(2011), Evaluating Economic Development Takings: Legal Validity Versus Economic Viability, *Albany Government Law Review* , 4:186.
- Ellen Frankel Paul (1985), Public Use: A Vanishing Limitation on Governmental Takings, *Cato Journal* 4:835
- Helge Sodan(2009), *Grundgesetz, Beck' scher Kompakt-Kommentar*, Art. 14,Rr. 39-44,S. 174f.
- James E. Krier and Christopher Serkin(2004). Public Ruses, *Michigan State Law Review*, 2004:859
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure:

the case of economic development. *International Social Science Journal*. 155: 29-45.

Laura Mansnerus (1983), note, Public Use, Private Use, and Judicial Review in Eminent Domain, *New York University Law Review*, Volume 58, 409-456

Mangoldt, Klein (1966), *Das Bonner Grundgesetz*, Bd. 1, 2. Aufl., S. 445.

Michael Sachs (2007), *Grundgesetz Kommentar*, 4. Aufl., Art. 14, Rn. 164.

Munch, Kunig (2000), *Grundgesetzkommentar*, 5. Aufl., Art. 14, Rn. 82

R. Benjamin Lingle (2011), Post-Kelo Eminent Domain: A Double-edged Sword for Historic Preservation, *Florida Law Review*, 63:985

Schmidt-Eichstaedt (1973), *Beurteilungsspielraum und eigen-verantwortliches Handeln der Verwaltung*, AöR 98, S. 234—242ff.

Steven J. Eagle (2010-2011), Public Use in the Dirigiste Tradition: Private and Public Benefit in an Era of Agglomeration, *Fordham Urban Law Journal*, 38: 1023

Thomas W. Merrill (1986), The Economics of Public Use, *Cornell Law Review*, 72:61

Ward, K. and A. Jonas. (2004). Competitive city regionalism as a politics of space: a critical reinterpretation of new regionalism. *Environment and Planning A*. 36(12):2119-2139.

### 三、會議或研討會論文

內政部地政司 (2011 年 8 月)。「內政部地政司總說明」。收錄於土地利用政策之規劃與展望研討會文章，臺北：內政部、內政部土地重劃工程處、中國土地改革協會、土地改革紀念館、中國地政研究所。

楊松齡 (2012 年 2 月)。「土地徵收之公共利益判斷」。發表於土地五法修法研析研討會—土地正義與居住正義之實踐，臺北：台灣土地法學雜誌社。

預計於 2012 年 3 月刊登於臺灣環境與土地法學雜誌創刊號。

陳立夫 (2012 年 2 月), 「土地徵收補償問題之探討—修正土地徵收條例之問題點」, 收錄於第二十三屆第一次會員大會暨台灣土地政策何去何從研討會大會手冊, 臺北: 中華土地改革協會。

#### 四、研究計畫

林英彥 (2011)。我國現行土地徵收法制及實務執行作業之檢討及改進措施。內政部委託研究報告 (報告編號: PG9912-0023), 未出版。

陳立夫 (2005)。日本土地徵收制度之研究—以 2001 年修正之土地收用法為中心。行政院國家科學委員會專題研究計畫 (報告編號: NSC93-2414-H-004-050), 未出版。

陳立夫 (2010)。土地徵收補償合理性審查之研究—公告土地現值定性及其與土地徵收補償之關聯問題。司法院行政訴訟及懲戒廳委託報告, 未出版。

楊松齡 (1995)。以市地開發配合都市發展之研究—區段徵收與市地重劃之比較分析。新北市 (原臺北縣) 政府委託研究, 未出版。

蔡添璧 (1982)。都市計畫公共設施保留地取得方式—土地徵收、區段徵收、市地重劃之比較研究。臺灣省政府研究考核委員會之專案研究報告 (報告編號: 30174730020), 臺北: 行政院研究發展考核委員會。

#### 五、學位論文

王榆評 (2000)。財產權之保障與限制—以土地財產權為中心。臺中: 逢甲大學土地管理系碩士論文。

何憲棋 (2001)。區段徵收制度土地分配方式之研究。臺北: 國立政治大學地政學系碩士論文。

李建良 (1986)。從公法學的觀點論公益之概念與原則。臺中: 中興大學法律學研究所碩士論文。

李素蘭 (2010)。臺灣區段徵收制度之政經分析。臺北: 國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

## 我國土地徵收制度之評估

周信燉(2004)。**由權力觀點審視臺灣土地徵收制度之研究**。臺北：國立政治大學地政研究所碩士論文。

林圭宏(1999)。**土地徵收程序之研究—由民間參與公共建設觀點論之**。臺北：國立政治大學地政學系碩士班碩士論文。

郭素君(2009)。**從財產權保障之觀點論公共設施保留地使用限制與損失補償**。臺中：土地管理學系碩士論文。

陳文棋(2011)。**土地徵收法制有關公共利益衡量之研究**。臺北：國立政治大學碩士在職專班碩士論文。

黃馨(2009)。**公共工程建設推動過程中土地徵收補償之研究**，國立東華大學公共行政研究所碩士論文。

張嘉紋(2001)。**我國土地徵收法制之探討—以行政法院裁判為中心**。臺北：國立政治大學地政研究所碩士論文。

楊福銘(2002)。**從公共利益觀點探討都市計劃之民眾參與**。臺南：國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。

鄧煜祥(2007)。**從財產權保障之觀點論土地使用管制與損失補償—美國法管制準徵收概念之引介**。臺北：國立臺灣大學法律學研究所碩士學位論文。

謝宜臻(2005)。**都市土地整合開發之研究：以臺灣區段徵收為例**。新北市：華梵大學建築學系碩士論文。

鍾麗娜(2012)。**都市政治與土地政策之政經結構分析—以台南科學工業園區特定區開發案為例**。臺北：國立政治大學地政學系及私立中國地政研究所博士論文。

魏念銘(2008)。**土地徵收條例及其修正草案之研究**。臺北：國立政治大學地政系碩士在職專班論文。

## 六、報紙

呂雪慧(2011年8月23日)，「徵收市價補償 8月25日政院拍板」。工商時報，A16版。

Ilya Somin(2004) , *Michigan Should Alter Property Grab Rules*, *Detroit News*, Jan. 8, 2004, at A11

## 七、網路等電子化資料

司法院法學資料檢索系統

<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>

關魚/兩百年祖傳良田，苗栗縣政府怪手強奪/2010年6月19日

<http://www.taiwangoodlife.org/story/20100619/2128>

行政院農業委員會網站，新聞與公報/農業新聞/全國糧食安全會議圓滿閉幕 2020年將提高國內糧食自給率制40%

[http://www.coa.gov.tw/show\\_news.php?cat=shownews&serial=coa\\_diamond\\_20110511150551](http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=shownews&serial=coa_diamond_20110511150551)

中華民國行政院新聞局網站，吳院長聽取「全國糧食安全會議結論」報告案 <http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=89214&ctNode=3852&mp=1>

行政院內政部 2010 年度統計年報：都市計畫區人口密度

<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y08-02.xls>

日本大阪市立大學大學院法學研究科 平岡久教授個人網頁

<http://www.hiraoka.rose.ne.jp/index.html>

高尾山天狗裁判原告部落格

<http://homepage3.nifty.com/takaosan-tengusaiban/gyo-sei.html>

靜岡機場建設公聽會發言議事錄

<http://www.s-jichiroren.com/airport/kochokai.html>

靜岡機場建設中止會 HP，關於土地收用法第 20 條第 4 項公益性之分析

上崇洋、「土地収用における公益性判断の裁量統制」『立命館政策科学 13 卷 3 号,2006』全文 PDF

[http://www.ps.ritsumeit.ac.jp/assoc/policy\\_science/](http://www.ps.ritsumeit.ac.jp/assoc/policy_science/)

二風谷判決之後，田中宏，二風谷ダム判決とその後，全文 PDF（2007年

我國土地徵收制度之評估

12月25日)

<http://www.juris.hokudai.ac.jp/~academia/booklet/doc/25.pdf#search='二風谷ダム裁判判決文'> (確認時間 100年12月21日)

由喜門眞治, 二風谷ダム事件判決 環境法研究 第26号 2001.4.30 pp.52-58, 30-Apr-2001 全文 PDF <http://hdl.handle.net/10112/2388> (確認時間 100年12月21日)

Castle Coalition, *50 States Report Card- Taking Eminent Domain Reform Legislation since Kelo*, Retrieved August 11, 2011, form Castle Coalition  
[http://www.castlecoalition.org/pdf/publications/report\\_card/50\\_State\\_Report.pdf](http://www.castlecoalition.org/pdf/publications/report_card/50_State_Report.pdf)

Edwards, Martin. (2007). *What now for the Doughty Fighter? - The Citizen and Compulsory Purchase in the Age of the Pathfinder*. A lecture for the City of Westminster & Holborn Law Society in memory of Nigel Mayhew. Retrieved June 28, 2011, form [http://cwpls.org.uk/mayhew/nm\\_070924.pdf](http://cwpls.org.uk/mayhew/nm_070924.pdf).

Lopez, Edward J. Jewell, R. Todd; and Campbell, Noel D. *Pass a Law, Any Law, Fast! State Legislative Responses to the Kelo Backlash*, Review of Law & Economics: Vol. 5: Iss. 1, Article 5. Retrieved August 11, 2011, form The Berkeley Electronic Press, <http://www.bepress.com/rle/vol5/iss1/art5> (last visited: 2011/08/11) <http://www.bmj.bund.de/media/archive/715.pdf>

## 八、其他

立法院秘書處 (1986), 法律案專輯第95輯「平均地權條例修正案」。

立法院公報 (2000), 第89卷第6期, 2000年1月3日院會紀錄。

法務部法律事務司 (2011), 考查德國行政程序法「行政計畫確定裁決程序」之實施情形報告。

苗栗縣政府 (2008), 「擬定苗栗縣新竹科學園區竹南基地暨週邊地區特定區

計畫」區段徵收評估報告書。

彰化縣政府（2009），「高速鐵路彰化車站特定區」區段徵收評估報告書。

Executive Order: Protecting the Property Rights of the American People,  
71 FR 36973, Exec. Order No. 13406, 2006 WL 1746929 (Pres.)

## 九、法院判決

### （一）我國

行政法院 71 年判字第 1533 號

行政法院 74 年判字第 718 號

行政法院 77 年判字第 1370 號

行政法院 78 年判字第 2019 號

行政法院 79 年判字第 770 號

行政法院 79 年判字第 1499 號

行政法院 80 年判字第 1689 號

行政法院 87 年判字第 2581 號

最高行政法院 95 年度判字第 383 號判決

最高行政法院 95 年度 852 號判決

最高行政法院 95 年度裁字第 1593 號裁定

最高行政法院 95 年度判字第 2199 號判決

最高行政法院 96 年度判字第 1442 號判決

最高行政法院 96 年度判字第 1604 號判決

最高行政法院 96 年度裁字第 3967 號裁定

最高行政法院 98 年度判字第 475 號

最高行政法院 98 年度判字第 1604 號判決

我國土地徵收制度之評估

最高行政法院 99 年度判字第 30 號判決

最高行政法院 99 年度判字第 199 號判決

最高行政法院 99 年度判字第 200 號判決

最高行政法院 99 年度判字第 1276 號判決

最高行政法院 100 年度判字第 1450 號判決

最高行政法院 100 年度裁字第 1854 號裁定

最高行政法院 100 年度裁字第 2407 號裁定

臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1642 號判決

臺北高等行政法院 91 年度訴字第 3968 號判決

臺北高等行政法院 94 年度訴字第 2263 號判決

臺北高等行政法院 94 年度訴字第 3417 號判決

臺北高等行政法院 91 年度訴字第 4035 號判決

臺中高等行政法院 93 年度訴字第 394 號判決

臺中高等行政法院 99 年度訴字第 315 號判決

臺中高等行政法院 100 年度停字第 17 號裁定

臺中高等行政法院 100 年度停更一字第 1 號裁定

高雄高等行政法院 93 年度訴字第 715 號判決

高雄高等行政法院 96 年度訴更一字第 33 號判決

(二) 美國

Chicago B. & Q.R. Co. v. Chicago, 166 U.S. 226

Clark v. Nash, 198 US 361

Cincinnati v. Vester, 281 U.S. 439

Berman v. Parker, 348 U.S. 26

Hawaii Housing Authouity v. Midkiff, 467 U.S. 229  
Brown v. Gerald, 100 Me 351, 61 A 785.  
Bauman v. Ross, 167 U.S. 548, 574-75  
Poletown Neighboring Council v. City of Dertroit, 304 N.W. 2d 455  
Kelo v. City of New London, 545 U.S. 469  
County of Wayne v. Hathcock, 684 N.W.2d 765  
Olson v. United States, 292 U.S. 246, 255  
Rindge Co. v. Los Angles County, 262 U.S. 707  
Strong' s Marine Center, Inc v. White, 630 N.Y.S.2d 788  
Scoqlio v. County of Suffolk, 651 N.E.2d 1249  
Taylor v. Porter & Ford, 4 Hill 140 (N.Y. Sup. Ct. 1843)

(三) 英國

Alliance Spring Co Ltd and others v First Secretary of State [2005]  
EWHC 18.  
Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation [1948]  
1 KB 223  
Brown v Secretary of State for the Environment (1978) 40 P & CR 285.  
De Rothschild and Eranda Herds Limited v Secretary of State for  
Transport and  
another [1989] 1 EGLR 19.  
R (Elizabeth Susan Pascoe) v First Secretary of State and English  
Partnerships and Liverpool City Council [2006] EWHC 2356 (Admin)  
Hall and another v First Secretary of State and Hillingdon LBC [2007]  
EWCA Civ 612.

我國土地徵收制度之評估

John Sole v Secretary of State for Trade & Industry and the London Development Agency [2007] EWHC 1527.

Lisa Smith and others v Secretary of State for Trade & Industry and the London Development Agency [2007] EWHC 1013.

London Borough of Bexley v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions [2001] EWHC Admin 323.

Prest v Secretary of State for Wales and another (1982) 81 LGR 193.

R (Clays Lane Housing) v Housing Corporation [2005] 1WLR 2229.

(四) 日本

日光太郎杉判決

二風谷水壩判決

圈央道事件

圈央道事件上訴審

(五) 德國

Grünflächen-Urteil, BGH 1956

Buchendom-Urteil, BGH 1957

Nassauskiesungsurteil, BVerfG 1981

Direktorenvilla-Urteil, BverfG 1999

Dürkheimer-Gondelbahn-Urteil, BverfG 1981

Boxberg-Urteil, BVerfG 1987

**十、重要法規與函令**

司法院大法官解釋第 409 號

土地徵收條例

土地徵收條例施行細則

區段徵收實施辦法

都市計畫法

行政程序法

內政部民國 99 年 7 月 26 日台內地字第 0990152284 號函

內政部民國 99 年 12 月 29 日台內地字第 0990257693 號令「申請徵收前需用  
土地人舉行公聽會與給予所有權人陳述意見機會作業要點」

內政部民國 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函

內政部民國 100 年 4 月 20 日台內營字第 1000802567 號函

內政部民國 100 年 7 月 20 日台內地字第 1000132057 號函

我國土地徵收制度之評估

附錄 1 以「區段徵收」和「公共利益」為關鍵字查詢的區段徵收案件判決內容整理表

	判決	理由
徵收公益性	<p>最高行政法院 100 年度裁字第 2407 號裁定（臺中高等行政法院 100 年度停字第 17 號裁定）<sup>549</sup></p> <p>臺中高等行政法院 100 年度停更一字第 1 號裁定</p>	<p>臺中高等行政法院 100 年度停字第 17 號裁定：「臺灣高鐵為國家重大建設，已通車數年，其有快速便捷性，於彰化地區設置車站，可使彰化地區民眾利用高鐵，短時間前往臺灣西部地區其他重要城市，而有莫大之便利及貢獻，系爭計畫除興建高鐵站，又配合高鐵設站及產業進駐所需，預留未來相關公共設施需求、轉運機能及聯外道路，並劃設電力事業專用區、污水處理廠用地、廣場用地兼供停車場使用及轉運專用區等，並基於彰化地區之產業特性，以國家花卉城為發展定位，藉由各項重大建設發展並整合地區花卉產業，以朝向生態及觀光休憩發展。是原處分如停止執行，將造成系爭計畫工程停工，而影響彰化地區民眾對高鐵之利用及產業進駐投資之意願，對於公益自有重大影響。至原告雖稱報載高鐵因嚴重地層下陷，超出安全範圍，壽命只剩十年，且若抽水問題不解決，則有可能無法支持十年云云，然此係高鐵應如何改善地層下陷之問題，並非有上開情形，高鐵即應停駛無法再行使用，或不應予建設，自不足以影響本件處分具有重大公益性，併予敘明。」</p> <p>最高行政法院 100 年度裁字第 2407 號裁定廢</p>

<sup>549</sup> 此為本研究計畫研究案例擬定高速鐵路彰化車站特定區計畫區段徵收案的司法案件。彰化高鐵區段徵收案部分被徵收人就徵收處分提起撤銷訴訟，目前正由臺中高等行政法院審理中，另徵收案的部分被徵收人就上開徵收處分聲請停止執行，案經臺中高等行政法院 100 年度停字第 17 號裁定駁回聲請人之聲請，經抗告後由最高行政法院 100 年度裁定第 2407 號裁定廢棄原裁定，並發回臺中高等行政法院更為裁定，臺中高等行政法院 100 年度停更一字第 1 號裁定仍駁回聲請人的聲請，聲請人已再次提起抗告。

	<p>棄原裁定，發回臺中高等行政法院更為裁定：「相對人（本文註：內政部）於原審自承高鐵臺中烏日站開發 200 公頃，則本件區段徵收開發土地面積與之相當。而眾所周知，高鐵臺中烏日站近臺中都會區，其週邊開發之土地，至今尚仍多閒置未利用，此亦有抗告人於原審提出之照片為證，彰化高鐵站設於彰化縣田中鎮，同屬位於臺灣中部，惟遠離都會區，其土地開發後能否立即有產業進駐，實有可疑。何況本件區段徵收土地如屬於特定農業區土地，則系爭計畫之土地開發係以犧牲屬於特定農業區之優良農地為代價，值此世界糧食短缺，國家重視糧食自足之時，原處分之停止執行，就此而言，反有助於公益。是原裁定以系爭計畫停工，影響產業進駐意願，原處分停止執行於公益有重大影響，亦有未合。」</p> <p>臺中高等行政法院 100 年度停更一字第 1 號裁定：「都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律別有規定外（如土地徵收條例第 4 條第 2 項有關先行區段徵收之規定），各級政府所為土地之使用或徵收，以及民眾土地之使用，自應符合都市計畫規範內容，以發揮土地經濟效能及提升人民生活環境品質，實現都市計畫之目的，業經司法院釋字第 513 號解釋有案，其具有公益性自不待言。（略）原處分如停止執行，暫停本案區段徵收開發，將造成系爭計畫工程停工，進而導致高鐵彰化站無道路可供進出、無公共設備（如水、電、電信、瓦斯、停車場等）可用之窘境，甚至將因道路進出之困難及無維生管線可用，亦將連進行站體建設工程形成困難之進行，是本件聲請停止執行，核與首揭停止執行之要件不符，且對於公益自有重大影</p>
--	--

附錄 1 以「區段徵收」和「公共利益」為關鍵字查詢的區段徵收案件判決內容整理表

	<p>臺中高等行政法院 99 年度訴字第 315 號判決<sup>550</sup></p>	<p>響。」</p> <p>「本案特定區計畫前循非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業且經內政部區域計畫委員會審議通過後，再循都市計畫法定程序辦理，並依內政部都委會第 689 次會議審定內容據以執行區段徵收作業。依其計畫目的係有鑑於竹科竹南基地之開發，將使周邊地區之使用、交通運輸及都市發展結構帶來重大影響，故為因應竹科竹南基地未來用地需求及周邊地區整體發展，將周邊地區進行整體規劃及開發新社區，以期有計畫之發展，除為滿足竹科竹南基地擴建所需用地需求外，亦期藉由完善公共設施及生活服務機能之提供，創造優質的產業與生活環境。而上開都市計畫之主要計畫、細部計畫，分別經內政部都委會、苗栗縣都委會核定及審定，區段徵收計畫書亦經內政部土地徵收審議委員會審議通過。故被告內政部已就本件徵收之公益性及必要性，予以考量後核准徵收，即無不合，亦無違反比例原則之規定。另有關群創公司及原告之陳情意見，皆係於內政部都委會第 672 次會議後都市計畫二次公開展覽期間所提出，並經該都委會第 679 次、第 687 次及第 689 次會議討論審議修正通過。是本區段徵收案之核准及辦理依據，係依上開第 689 次會議審定內容辦理，並非未經審慎評估即逕自辦理區段徵收作業，亦非為個別廠商利益而為土地使用配置之調整。至於原告主張其他工業區尚有多餘之閒置土地可供廠商建廠使用，並無再辦理</p>
--	--	--

<sup>550</sup> 此為本研究計畫研究案例擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊特定區計畫區段徵收案的司法案件。竹南大埔區段徵收案的部分被徵收人就徵收處分提起撤銷訴訟，案經臺中高等行政法院 99 年度訴字第 315 號判決駁回原告之訴，現正由最高行政法院審理中。

		<p>本案區段徵收之必要。惟本件區段徵收係就竹科竹南基地周邊地區進行整體規劃及新設都市地區之開發，與其他工業區之開發並不相同，且無必然之關係，尚不得以其他工業區尚有閒置土地可供廠商建廠使用，即認本件無徵收之必要。」</p>
比例原則	<p>最高行政法院 96 年度裁字第 3967 號裁定（臺北高等行政法院 94 年度訴字第 2263 號判決）</p>	<p>「原告主張本件參加人實施『南崁新市鎮都市計畫』，其方式有重劃及徵收二種，參加人未體恤土地所有權人之財產權，採取大量強制剝奪土地所有權之區段徵收方式，有違「比例原則」云云，惟其主張為被告（本文註：內政部）及參加人（本文註：桃園縣政府）所否認。經查，本件區段徵收範圍內，其公共設施用地中包括 5.16 公頃藝文展演用地，因其非屬土地所有權人共同負擔之公共設施用地，若採用市地重劃之方式，則依前揭規定，位於藝文展演用地上之土地所有權人將仍分配於該用地上；然而藝文展演用地為公共設施用地，將來參加人需再辦理徵收，方能取得該用地，是以依市地重劃之方式，並無法一次達到開發之目的；且就土地所有權人而言，參加市地重劃後仍分配於公共設施用地上，將來再被徵收，權益更無法獲得保障；由上以觀，本件系爭都市計畫之實施，並不適合採取市地重劃之方式辦理開發；參加人以區段徵收方式為之，並無違反比例原則」（最高行政法院 96 年度裁字第 3967 號判決，最高行政法院 96 年度裁字第 3967 號判決維持原判決）。</p>
	<p>臺北高等行政法院 94 年度訴字第 3417 號判決</p>	<p>「需用地人臺北市政府為辦理士林官邸北側原保護區開發為住宅區，於 89 年 2 月 24 日府都 2 字第 8900902130 0 號公告實施『變更臺北市士林官邸暨附近地區主要計畫案』、93 年 1 月 30 日府都 2 字第 09302268800 號公告實施『變更臺北市○</p>

附錄 1 以「區段徵收」和「公共利益」為關鍵字查詢的區段徵收案件判決內容整理表

		<p>○區○○段 2 小段 159 之 1、160 之 2 地號土地文教區為住宅區主要計畫案』及 93 年 2 月 23 日府都 2 字第 09 305141100 號公告實施『擬訂臺北市士林官邸北側住宅區細部計畫案』變更為住宅區，並規範以區段徵收方式整體開發，原告所有系爭土地位於上開計畫範圍內，需用地人臺北市區徵收系爭土地，自有必要，原告主張僅徵收公共設施保留地為已足，不必徵收系爭土地云云，尚不足採。」</p>
<p>正當法律程序</p>	<p>最高行政法院 96 年度裁字第 3967 號判決（臺北高等行政法院 94 年度訴字第 2263 號判決）</p>	<p>臺北高等行政法院 94 年度訴字第 2263 號判決理由：「有無未履行法定程序，如未召開公聽會給予人民陳述意見之機會，未踐行協議價購程序，未經審議委員會合法決議，及未報經目的事業主管機關（被告）（本文註：內政部）核准之違法？（一）（略）。公聽會係就計畫書內容之目的、用途，及徵收之必要及所欲實現之公益等，讓地主及利害關係人有表示意見之機會，避免發生手段與目的不符及不必要之徵收等情事；又都市計劃公開展覽時所舉辦之說明會（都市計畫法第 19 條參照），亦屬對系爭土地之使用計畫、目的用途做說明；故已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者，其作用可代替土地徵收之公聽會，應認其符合於土地徵收條例第 10 條第 2 項但書之已舉辦公聽會或說明會之規定。（略）。由此以觀，參加人就南崁新市鎮都市計劃(多功能藝文園區)細部計劃書之目的、用途、徵收之必要與欲實現之公益等，已依法舉辦公開展覽及說明會，以讓土地所有權人及利害關係人有表示意見之機會。（二）（略）。參加人（本文註：桃園縣政府）曾於 93 年 3 月 16 日公告，通知系爭土地及建物所有權人參加於 93 年 4 月 10 日上午 10 時由參加人之地政局長康秋桂主持之協議價</p>

	<p>購會議及區段徵收說明會，（略）；而協議價購會議當日，係由由參加人地政局長康秋桂主持，出席人員有縣議員黃景熙、李曉鍾、桃園縣警察局、城鄉發展局等分別派員出席，系爭土地所有權人包括原告在內計有 216 名到場；嗣參加人又以 93 年 6 月 15 日府地區字第 0930148218 號函，通知各土地所有權人出席 93 年 6 月 26 日上午 10 時在桃園市同安國民小學大禮堂召開之「桃園南崁新市鎮都市計劃（多功能藝文園區）特定區區徵收第二次說明會，該次會議由參加人副縣長廖正井主持，並就系爭土地開發緣起、協議價購程序、區段徵收目的、各項補償標準及土地所有權人陳述之意見等，進行充分之陳述討論，所有權人林清標等 88 人或於協議價購說明會前或於會後 1 週內陳述意見，參加人並就地主之陳述意見，作成答覆及處理等情，有該等函文、會議紀錄、會議照片、撤銷協議價購申請書及委託書等件影本附本院卷可證。由上觀之，本件參加人於系爭土地區段徵收前，核已依法踐行協議價購之程序。（三）（略）。經查，被告所屬土地徵收審議委員會，於第 107 次會議當時，有委員 15 位，該次會議有 8 位委員出席，已達半數以上等情，有該會議紀錄影本附被告機關卷可稽，其開會與決議人數，與前開組織規程之規定，核無不合；其決議自屬有效，並無違誤。原告僅以委員出席為 8 位，即認該決議不符人民利益云云，尚非有據。（四）（略）。經查，本件都市計畫係經參加人都市計畫委員會評議通過，再報由被告都市計畫委員會核准實施，其中都市計畫之財務計畫已詳細說明系爭土地係採取區段徵收方式為之等情，有被告 94 年 8 月 19 日內授中辦地字第</p>
--	--

附錄 1 以「區段徵收」和「公共利益」為關鍵字查詢的區段徵收案件判決內容整理表

		<p>0940050492 號函（同意更正區段徵收面積）及核准「南崁新市鎮都市計畫（多功能藝文園區）特定區區徵收公文及區段徵收計畫書等件影本附被告機關卷可按，足證本件系爭土地之區段徵收業經目的事業主管機關（被告）之核定。且依土地徵收條例第 4 條第 3 項及第 4 項之規定，辦理區段徵收之土地，若屬非都市土地，需擬具興辦事業計畫書報經中央主管機關核定後方得據以實施；反之，若屬都市土地，依前揭規定，則依都市計畫規劃內容辦理即可，無需再依土地徵收條例第 10 條第 1 項規定擬具興辦事業計畫報核；本件參加人為促進都市整體發展，增進土地利用，擬訂本件都市計畫之細部計畫，並配合變更主要計畫，因該都市計畫即為本件區段徵收之興辦事業計畫，依法並無需再擬具興辦事業計畫報核。（五）綜上以觀，原告主張本件區段徵收，有未履行法定程序，舉如未召開公聽會給予人民陳述意見之機會，未踐行協議價購程序，未經審議委員會合法決議，及未報經目的事業主管機關核准之違法云云，依據前揭規定及說明，原告主張，均非可採。」最高行政法院 96 年度裁字第 3967 號判決維持原判決，裁定駁回上訴本件區段徵收。</p>
--	--	--

我國土地徵收制度之評估

附錄 2 以「徵收」和「公共利益」為關鍵字查詢的判決要旨整理表

	判決	理由或要旨
徵收公益性	<p>最高行政法院 100 年度判字第 1450 號判決、99 年度判字第 199 號判決、99 年度判字第 200 號判決</p> <p>最高行政法院 95 年度判字第 383 號判決</p>	<p>依行政訴訟法第 198 條為情況判決。</p> <p>最高行政法院 100 年度判字第 1450 號判決、99 年度判字第 199 號判決、99 年度判字第 200 號判決：「原審認該道路工程，業經徵收土地及拆除地上物，施工完畢，並已通車一段期間，若判決撤銷原處分，再重新辦理徵收程序，將延宕時日，對於公共利益有重大損害，如撤銷再審原告對系爭土地之核准徵收處分，將與公益相違背。」</p> <p>最高行政法院 95 年度判字第 383 號判決：「按行政訴訟法關於情況判決之規定，在於社會整體利益之維護，以經衡量個人權益因違法處分所受損害，及撤銷處分所致社會整體利益之損害，斟酌結果，為避免社會公益受重大損害，僅宣告處分違法而不撤銷違法處分（第 198 條），另給予個人損害之救濟（第 199 條），以維持公私利益之均衡。查上訴人內政部核准徵收系爭土地之處分及訴願決定違法，已如上述。原判決僅宣告其違法而駁回上訴人甲○○請求撤銷之聲明，已論述撤銷對公益有重大損害，並衡量上訴人甲○○因違法處分所受損害、得受賠償、違法緣由、工程進行等情事，認為予以撤銷與公益相違背等情由，尚無違誤。查徵收系爭土地，供為北宜高速公路之一段使用，具有公共交通之利益。去此一段，縱有一般道路可供通行，其設施狀況，行車動線與速度，差異均大，難以替換，無從達開闢該高速公路之目的，於公益顯</p>

		<p>有重大損害。且參加人已進行工程，建造交通設施，成為公共財，如撤銷原處分而回復原狀，於社會經濟之公益顯然有害。上訴人甲○○上訴意旨認為本件無公益存在，不能犧牲其權益以實現公益，指原判決駁回其訴為違法，求予廢棄，亦非所許。」</p>
	<p>最高行政法院 99 年度判字第 1276 號判決 最高行政法院 96 年度判字第 1604 號判決、高雄高等行政法院 96 年度訴更一字第 33 號判決及 98 年度判字第 1604 號判決</p>	<p>認為原審法院依行政訴訟法第 198 條為情況判決違法。</p> <p>最高行政法院 99 年度判字第 1276 號判決：「查撤銷或變更違法原處分，是否於公益有重大損害，事實審行政法院應依職權查明認定。如經查明確有此情形，即應依上開規定辦理，庶能維護公益。然情況判決屬例外規定，宜審慎為之，如違法之行政處分之撤銷，尚未達與公益相違，自不宜作成情況判決，以符法制。查本件若判決撤銷原處分再重新辦理徵收，固然將需一定時間辦理，惟本件張平岳等人所共有系爭土地上所建之電塔，參加人已取得該土地分管人張金池等人 79 年 12 月間之切結書及土地使用同意書，經彼等同意進入系爭土地施工，80 年 6 月間興建電塔完成，迄經作供電之使用已達 10 餘年，即便內政部為重新徵收，何以對供電之使用發生影響，又該電塔設立處是否即無取代處所，所造成對公益是否重大？原審泛稱對於大臺中地區民生及工業用電，有莫大利益，此為眾所周知之事實云云，惟未見其詳述得心證之理由，此攸關本件是否符合情況判決之適用，尚待查明。張平岳等人指摘原判決有不備理由之違法，為有理由。」</p> <p>最高行政法院 96 年度判字第 1604 號判決：「依</p>

附錄 2 以「徵收」和「公共利益」為關鍵字查詢的判決要旨整理表

	<p>據行政訴訟法第 198 條第 1 項明定，行政法院應『斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事』。惟就上開法定應斟酌情事，原審完全沒有任何調查或明，即遽以認定『原告（即甲○○）因本件被告（即內政部）核准徵收土地之處分，縱受有損害，其損害亦屬輕微。』其心證從何而來，不得而知；究竟憑何事證，或依何理論，原審並未說明，顯屬理由不備等語。2、經核甲○○所述，並非無稽，揆之前開規定及說明，原判決於此部分容有應調查事項未予調查，及理由不備之違誤。甲○○上訴意旨就此為指摘，求予廢棄，為有理由，應由本院將原判決此部分予以廢棄，另因前開事實猶有待原審法院調查審認，爰予發回原審法院。」高雄高等行政法院 96 年度訴更一字第 33 號判決：「被告本件徵收原告系爭土地之目的，僅在單純維持其原貌，且於為徵收處分後，迄今並未於系爭土地上從事任何積極之行爲，是本件並無以被告該違法徵收處分為前提，致累積法律上或事實上之諸多事實，進而需除去該已累積之事實，在社會經濟面，可能存在顯著困難或為不可能狀態之情事甚明。次查，原告所有之系爭土地，迄今並未違反國家公園法第 13 條、第 17 條等相關規定，而遭追究刑責或遭參加人處罰，且參加人於 92 年度之所以請求被告徵收原告系爭土地，係配合參加人該年度經費狀況，以補償地價額度較小（在 1,000 萬元以內者）及土地上無建築物者為優先徵收之標的乙節，為參加人所是認，並經參加人於該徵收土地計畫書第 2 項備註欄詳述明確，亦足認參加人於 92 年度請求被告徵收原告系爭土地，</p>
--	--

		<p>並非有何其他公益上重大之理由，於該年度有急迫徵收系爭土地之必要性無訛。另如前述，國家公園內之特別景觀區雖嚴格限制開發，但在不妨礙國家計畫原則下，仍得保留作私人原有之使用，僅其使用權受法律之限制，自不得以若未徵收，則所有權人仍得為合法之管理使用，而認係有徵收之急迫性。」（最高行政法院 98 年度裁字第 481 號判決維持原判決，裁定駁回上訴）</p>
	<p>最高行政法院 96 年度判字第 1442 號判決</p>	<p>「土地徵收是對財產權具目的性之侵害，而非國家純粹取得財產權之工具，更非調整私益衝突之手段，而是為實現公益之最後不得已措施。」</p>
	<p>最高行政法院 95 年度裁字第 1593 號裁定 （臺中高等行政法院 93 年度訴字第 394 號判決）</p>	<p>臺中高等行政法院 93 年度訴字第 394 號判決：「按依首開土地徵收條例第三條第十款之規定，國家因公益需要，興辦其他依法得徵收土地之事業，得徵收私有土地。又依卷附變更臺中市都市計畫（中科園地臺中基地）案書（本院卷一五六頁），為在中部地區開發第三個科學工業園區，落實綠色矽島的政策走向，開發目標在充分利用臺中都會既有交通、生活服務及產業發展基礎，創造中部地區高科技產業發展核心，進而達成臺灣地區產業升級之願景，並依據都市計畫法第二十七條第一項第三款規定，基於適應經濟發展需要，採迅行變更都市計畫方式辦理。足見系爭土地之徵收，確係因臺中市政府因經濟發展之目的，興辦以公共利益之需，並按都市計畫之規劃進行，並由需用土地人行政院國家科學委員會所屬科學工業園區管理局為開發中科園區臺中地基，檢附徵收土地計畫書及圖等有關資料，由行政院國家科學委員會報請被告核准徵收，自無不合。」（最高行政法院 95 年度</p>

附錄 2 以「徵收」和「公共利益」為關鍵字查詢的判決要旨整理表

		裁字第 1593 號裁定維持原判決，裁定駁回上訴)
比例原則	最高行政法院 99 年度判字第 199 號判決、99 年度判字第 200 號判決	最高行政法院 99 年度判字第 199 號判決：「本件原判決業已詳論本件原徵收該道路之處分，對於中部科學工業園區之對外交通及當地之發展，有莫大利益，且規劃路線係依地勢為之，非刻意而徵收上訴人即原審原告之土地，且新案道路較原案為直且坡度較無陡峭，該徵收具處分必要性，自無上訴人即原審原告主張之本徵收處分不具必要性之問題。」
	最高行政法院 96 年度判字第 1442 號判決	「因此，國家對興辦公共事業所需之土地，必須用盡所有法律之手段，均不可得，最後始得以徵收方式為之。準此，需用土地機關倘有適當之公有土地足供所需興辦公共事業之需求時，需用土地機關自應優先利用其公有土地，不得任意讓公有土地閒置，再假借徵收手段，以取得公共事業所需之私有土地，否則即有違比例原則之要求，並與都市計畫法第 42 條之立法精神不符。需用土地機關有公有土地可供事業使用，需用土地機關不先行使用該公有土地，逕行申請徵收系爭私有土地，有違都市計畫法第 42 條規定等情。由是，需用土地機關是否具有如上訴人所稱之公有土地；倘有，該公有土地是否適宜供本件公共事業使用（諸如：該公有土地是否鄰『墓二』、是否屬都市○○道路用地、如非道路用地可否經由都市計畫予以變更、利用該公有土地與徵收系爭私有土地供墓二聯外道路使用，在公益與私益之衡量上何者較適當等），原審法院均未調查認定，亦未於判決理由中說明不予採信之依據。而上該事實認定，事關本件土地徵收是否符合比例原則之判斷，本院無從據以判斷。上訴人執此指摘，尚非全無理由，自應由本院將原判決

		廢棄，發回原審法院。」
最高行政法院 95 年度 852 號 判決（高雄高 等行政法院 93 年度訴字第 715 號判決）		高雄高等行政法院 93 年度訴字第 715 號判決：「經查，琉球鄉都市計畫，其將該鄉『墓一』『墓二』（即系爭土地所在區域）及『墓三』用地劃為都市計畫公墓用地，乃因考量公墓用地為一嫌惡性公共設施，劃設在何處，必遭鄰近居民抗爭，故各該公墓用地於規劃時大抵皆以現已存有之用地規劃配設。（略），於 92 年 6 月間以個案變更方式辦理變更琉球風景特定區計畫「部分『墓一』用地為機關用地」案，並於 93 年 6 月 8 日公告實施在案；其上原有之納骨塔於興建完成時即因民眾抗爭，一直無法啓用，現亦已變更為機關用地，將予拆除。而鑑於琉球鄉自 86 年至 91 年之人口數，約維持在一萬二千五百餘人至一萬四千餘人之間，事實上並未減少，且隨著人口老化，墳墓設施有需求增加，加以琉球鄉為一離島，全島面積約 6.8 平方公里，最長地方 3 公里，最寬地方 2 點多公里，適合之墓地不多，其中『墓三』用地，因無輪葬方式，已趨於飽和；為解決琉球鄉殯葬及濫葬問題，已有數屆鄉長及鄉民代表提案要求改善，故有使用系爭『墓二』用地之必要等情，（略），參加人琉球鄉公所基於琉球鄉整體開發之考量，以及解決鄉民殯葬及濫葬問題，並斟酌其他公墓用地之變更及使用現況，認有需要使用系爭土地設置公墓。」（最高行政法院 95 年度 852 號判決同此見解）
最高行政法院 100 年度裁字 第 1854 號裁定		「系爭稻香黃宅業經花蓮縣文化資產審議委員會 99 年度第 2 次會議審查結果，暫緩登錄為歷史建築，足見系爭稻香黃宅非屬文化資產保存法第 3 條第 1 款、第 2 款、第 3 款、第 7 款規定所列之

附錄 2 以「徵收」和「公共利益」為關鍵字查詢的判決要旨整理表

		<p>古蹟、遺址、文化景觀及自然地景，經指定或登錄之資產，自無土地徵收條例第 7 條及相對人內政部 98 年 2 月 9 日台內地字第 0980019609 號函釋：</p> <p>『……有關申請徵收土地除古蹟外，如遇有文化資產保存法第 3 條第 2 款、第 3 款、及第 7 款規定所列遺址、文化景觀及自然地景，經指定或登錄之資產情形者，……應請比照土地徵收條例第 7 條規定辦理』之適用」</p>
正當法律程序	最高行政法院 96 年度判字第 1442 號判決 <sup>551</sup>	<p>「土地徵收乃藉國家公權力之行使，強制取得人民之財產權，對於人民之財產權發生嚴重影響，為不得已之手段，應受比例原則之限制，故土地徵收條例第 11 條規定協議價購或以其他方式取得程序，即在盡溫和手段以取得公共事業所需之土地，避免強制剝奪人民之財產權，達成最少損害之原則。因此，需地機關於踐行協議價購或以其他方式取得公共事業所需土地時，自應確實踐行該條所定協議之精神，不得徒以形式上開會協議，而無實質之協議內容，否則即與正當法程序有違。本件需地機關固曾於 93 年 11 月 16 日邀集被徵收土地所有權人舉行協議價購會議，惟觀該會議紀錄僅記載</p> <p>『1. 地主意見：蔡天賀：不同意價購及徵收；2. 結論：本案因用地取得協議價購不成立，報請上級政府核准辦理徵收』等事項，顯係僅就土地徵收條例第 30 條規定之法定地價為宣示價購，而未及以其他方式取得土地。因而需地機關對整個協議取得系爭土地之經過，是否確實落實，非無疑義。上訴人雖未指摘及此，惟此與徵收是否合法之認定有關，原審法院於審理時，應一併注意及之。」</p>

<sup>551</sup> 相同判決意旨：最高行政法院 95 年判字第 383 號判決。

我國土地徵收制度之評估

## 附錄 3 深度訪談紀錄

訪談對象	受訪者 A
採訪者	李明芝律師
時間	民國 100 年 7 月 11 日上午 10 時
紀錄	李明芝律師

## 訪談紀錄：

**問：請問您辦理區段徵收業務多久時間？**

答：民國（下同）94 年開始接辦區段徵收案件，之前在省政府待過，後來才轉至○○市政府。

**問：近年來區段徵收案件是否有變多之趨勢？**

答：79 年行政院強制規定：「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發」，不論範圍大小都要以區段徵收為手段開發，區段徵收案件因此開始變多。

**問：以○○市來看，一般徵收、區段徵收與市地重劃制度相比，較常使用哪一手段作為開發手段？區段徵收是否較能填平開發成本？是否以一般徵收取得用地會使政府須自行負擔較多開發成本，導致政府較傾向使用區段徵收之開發方式？**

答：土地徵收是政府為某種目的要發展建設，如機場，且區段徵收有一定的強制力來進行整區開發；市地重劃是原位置分配。地主較傾向採用市地重劃方式進行開發，但近年來○○市主要以區段徵收作為開發方式。和一般徵收制度相比，地主較喜歡採用區段徵收方式，因土地公告現值太低，而區段徵收可以領地，河川整治如果用一般徵收，就只能取得河邊土地，但其他土地還是維持農業區，對地主較沒影響，但因溪旁土地公告現值低，補償費領得少，地主就會抗爭，但補償費又不可能加到地主滿意；如果用區段徵收制度，若需要 10 公頃公共設施用地，可能就要用到 100 公頃以上的地進行開發，這些地會變更為建地，整區都會變更，但

因地主可以領回抵價地，原來農業區的地主會覺得自己一夜致富，土地增值情況明顯，可以減少用地開發的阻力。使用哪種手段的主要考量是在「地主的抗爭」，一般徵收補償費太低，區段徵收可以領地。

**問：○○市目前補償費之計算為何？以○○經驗，被徵收之地主是否對抵價地意願很高？但經權利價值換算後，抵價地領回面積沒有這麼多，地主得知此事，會不會有所抗拒？**

答：目前○○土地公告現值占市價 6 成，加 4 成後差不多與市價相符，區段徵收為鼓勵大家領地，所以過去補償費都不加成，但現在制度有調整，如果地主認為土地公告現值與市價差不多，他們也可能會選擇補償費。區段徵收是自償性開發，抵價地比例大部分都是 40 至 50% 間，如果公共設施用地所占比例高，抵價地占總面積比例就會變低，如果公共設施用地所占面積超過 50%，我們就會衡量不要開發，因為會賠錢，如果公共設施地占 50%，抵價地就不可能給 50%，因為要有 10% 作為開發成本之填平。以○○市為例，抵價地比例差不多為 42%，不可能到 50%，因為現在的生活水平使得公共設施用地的比例提高，大概都維持在百分之四十幾，所以抵價地比例不可能再提更高。地主當然會喜歡抵價地比例越高越好，比如說 50%，但我們都會說服他，如果抵價地要求到 50%，整個區段徵收就辦不下去，就會採用一般徵收的方式領取補償費來開發。

**問：內政部欲修改土地徵收條例，將補償費要修正為市價補償，您的意見為何？政府進行開發會不會較為窒礙難行，因為開發成本變高？**

答：區段徵收是為補足土地公告現值偏低、對人民財產權保障不足之缺失，以領地的方式補償，開發就是政府無償取得公共設施用地，人民土地點石成金，如果修正為市價補償，政府就直接跟人民買地就好，人民一定會欣然同意，那區段徵收與市地重劃就失去它的意義，用市價跟人民買，而且也會希望政府趕快跟他買。用市價補償，人民一定會領錢，政府取得這麼多地，賣得出去嗎？如果賣不出去，政府還要做嗎？目前因為土地公告現值太低，因為這個誘因而區段徵收還能作，但如果之後以市價補償，政府就要自己拿錢出來，不會替地主整理地、劃設道路作整體

開發。

**問：您認為目前區段徵收案件引起軒然大波之原因為何？**

答：一個開發案會涉及到社會公益性的問題，可能十人裡面有一個人是弱勢。我們開發過程中有遇到小地主地不多，無法領地或領回來的地不夠蓋房，雖然我們也會把小地主整合在一起協助他們。開發案若是 9 成以上的民眾想要開發及領地，我們還是會去做，地主的土地如果是在河川旁邊當然會樂觀其成，因為這個地如果賣給別人，別人也不要；如果土地本來在大馬路旁邊的地主就會反對區段徵收，要如何照顧弱勢地主是我們目前所有開發案面臨到的問題。

**問：如果這涉及公共利益問題，您覺得應該在哪一個環節或階段解決？去年行政院長說盡量不要徵收優良農地，您認為農耕地之價值曾經在區段徵收階段被衡量過？辦理區段徵收時是否曾經考量公共利益？內政部 100 年 1 月 8 日台內地字第 0990261119 號函明訂需用土地人須撰寫公共利益評估報告書的重點，您認為哪些因素一定要被提及？**

答：區段徵收的爭議在○○很少發生，如果他們持續抗爭，我們就會調整，甚至可以不要做。地主有很多反對意見，如果我們沒有辦法說服大家的話，就暫時先擺著，要不就政府花錢徵收。我認為取得國土保育、生態保護是有其必要，土地有必要全部開發嗎？政府可能認為都市更新比較困難，區段徵收變更農業區比較快，如果政府以市價徵收土地，就可以扭轉政府一直開發的誘因，如果用一般徵收可能要花 20 幾億，但用區段徵收不必花錢，自償性不用出半毛錢，地主也很高興。公共利益是指什麼？政府的公共利益？地主的公共利益還是全體國民的公共利益？其實沒有必要開發這麼多。市價徵收可能就可以逼著政策變更，我也有遇過地主世代都住在這裡，對家裡有感情，他們不願意開發的。我認為公共利益評估報告書或公共利益最要衡量的是「弱勢地主的安置計畫」或「住者有其屋」，但是問題是要如何安置？政府的國宅政策讓人家可以住，國有閒置土地拿來蓋國宅？如果區段徵收是自償性的開發，補償費沒有這麼多，在目前的公務體制之下，要如何進行？如果給予補助，可能會被質疑，為什麼只補助他，不補助別人，這樣有可能會變成圖利他人，重

點是政府在社會救助上有沒有什麼補救的措施？

**問：**目前區段徵收民眾參與狀況為何？地主接受到區段徵收資訊時的反應為何？區段徵收目前是以怎樣的形式的進行說明會？您辦理說明會遇到這樣的陳情，會重新考慮興辦計畫的合理性嗎？會重新考量公益性及必要性嗎？

**答：**在都市計畫階段即會開始溝通，地主看到都市計畫變更會很高興，表示樂觀其成，但會質疑為何不用市地重劃，我們會告知農業區變更就是要採用區段徵收，然後告知抵價地比例怎麼算、民眾對地上物補償費，地主們對抵價地比例的意見較多。其實到區段徵收說明會這個階段，已經是必然要開發的，不可能不開發，要否開發應該是都市計畫的階段，以前都市計畫不用通知土地所有權人，現在都市計畫都要通知所有權人，讓他們都知道。要否開發是政策性的決定，不是我們可以決定的，都市計畫程序已經走完，要翻過來很困難。

**問：**「申請徵收前需用土地人舉行公聽會與給予所有權人陳述意見機會作業要點」要說明事業計畫之公益性、必要性、適當性及合法性，您的意見為何？○○市是否有落實這個作業要點？目前陳述意見的民眾有對公益性、必要性、適當性及合法性爭執嗎？

**答：**依都市計畫法規定，都市計畫階段要舉行公聽會，區段徵收階段還是會開協議價購說明會及區段徵收說明。作業要點規定須說明公益性、必要性、適當性及必要性等，這些在公部門本來就是沒有問題的，要寫都可以寫出來的。另外目前我們報區段徵收計畫書給內政部時，本來就有交代對陳述意見人之回應，尤其是行政程序法發布後更會注意這點，只不過在作業要點特別強調而已。目前只是籠統地講說為什麼要開發，不會區分公益性、必要性，只是以後會就各個點去說明。既然要開發，這本來就是適當的，要不然幹麻開發？反對徵收的民眾的理由也不外乎公益性、必要性、適當性及合法性，他們會說：「這有必要嗎？」針對公益性，他們會說：「捷運是全○○市民來負擔的，為何只有我這地主要負擔？」針對適當性，他們會認為「不要拿我的地就是適當」，贊成的民眾就會都認為合法，反對的民眾怎樣都不合法。

**問：您對內政部 100 年 1 月 8 日台內地字第 0990261119 號函之意見為何？**

答：我非常贊同此函文之意見。目前都市計畫都是紙上畫畫、長官一句話，跟都市計畫比起來，我們嚴謹多了，他們都不通知的，我們都會通知被徵收的地主。都市計畫階段讓民眾說話是最好的，要讓民眾知道整件案件，因為這是他的財產，但很多地主常常不知道都市計畫內容，會先看都市計畫的人通常是土地開發業者、大地主，如果都市計畫階段就通知地主，小地主的聲音就可以被聽到。我曾聽過土地徵收審議委員說：「都市計畫都過了，我在這裡反對有用嗎？那我土地徵收委員會是替你背書囉？」徵審會委員也很無力，除非是肩膀夠硬，但現在行政體系上，土地徵收審議委員會不敢這樣做。以現況程序來看，都委會審議後，徵審會表示反對讓都市計畫重新檢討、重新公展，整個制度就會亂掉。這個函示出來後，變成先向土地徵收審議委員會報告，程序顛倒，這樣整個制度會比較順，土地徵收審議委員會已經審過了，我們報區段徵收計畫書給內政部就會比較順利。

**問：執行區段徵收業務上遇到最大的困難為何？**

答：最大的困難就是如何照顧小地主。大地主都樂觀其成，我們要如何落實安置計畫？包括要不要蓋國宅？是否要在區段徵收範圍內劃一塊地蓋國宅的問題。

訪談對象	受訪者 B
採訪者	李明芝律師、鄧筑媛研究助理
時間	民國 100 年 7 月 29 日下午 3 時
紀錄	鄧筑媛研究助理

**訪談紀錄：**

**問：請問您辦理區段徵收經驗有多久？您覺得這幾年區段徵收在○○或全臺灣區段徵收的案件有變多嗎？**

答：從民國（下同）87 年第一次辦理區段徵收到現在斷斷續續辦理區段徵收業務。最近這幾年配合國家建設或縣市政府政策的需要，是有增加的現象；不過就○○來說，除了 87 年辦理區段徵收、到了今年才辦理第二件的區段徵收，沒有明顯的變多。

**問：您認為為什麼跟其他的取得用地手段（例如一般徵收、市地重劃）相比，這兩年區段徵收的案件會增多？**

答：這是因為法令規定。像是 81 年行政院의 函示之後，還有現在的土地徵收條例第 4 條就規定，農業區、保護區變更為住宅區、建築用地要採區段徵收方式辦理。現在新增的特定區計畫或都市計畫都一定要用區段徵收，也不能用市地重劃辦。

**問：您認為一般徵收跟區段徵收哪一個比較好？那您認為區段徵收有那些缺點？就您的實務經驗，一般地主會認為採一般徵收比較好還是比較接受區段徵收？**

答：區段徵收比較好，一般徵收只能領現金，區段徵收則可以領回土地，比一般徵收多一條路好走。區段徵收爭議性比較大的是在地價補償跟抵價地比例，還有沒有辦法在原位置配地的部分有比較多的反彈。一般徵收本來就只能針對公共設施，住宅區、產專區這些都以區段徵收來做，相對來說區段徵收的影響面積就比較大，那抗爭的問題也會比較大老實說，地主多半認為區段徵收是惡法。因為市地重劃的配地比例多半是 55

%以上，區段徵收只能領 4 成，現在一些是 4 成多一點；地主會覺得同樣是土地開發，為什麼區段徵收領回地的比例就比較低，所以認為是惡法。

**問：請問說明會是否有一個一貫的流程去辦理？地主聽完後表達的意見大多為何？**

答：說明會一開始是訂好時間地點，用雙掛號通知地主來開會；然後開會時會先說明都市計畫的內容與規定為何，因為地主可能之前都不清楚有這個都市計畫；接下來是說明一些區段徵收的相關規定，例如地上物怎麼查估、怎麼補償、怎麼領地、有甚麼異議要在公告期間書面提出來，這些都會在說明會的時候說明。

地主的意見大概可以整理成 10 項：1. 提高地價補償。 2. 區段間地價補償不公平：例如說有的區段是 2,300 元(每平方公尺)，有的是 1,800 元(每平方公尺)，地主就會覺得這樣不公平。事實上這個地價可能已經二三十年都有這個差距，但是地主在徵收的時候就會很在意。3. 提高抵價地比例。4. 說明抵價地比例訂定的過程：區段徵收辦法第 16 條規定要依照開發目的、地區的特性訂定抵價地比例，一開始可能無法跟地主說得太明白，但地主會要求說明這個過程。5. 改以市地重劃方式辦理。6. 農保續保 3 年應延長：一般區段徵收都是非都變為都市土地，多半是農地，就會有農保的問題，除非被徵收人還有其他農地，否則徵收過 3 年後就沒有農保。7. 農舍興建事宜：因為依法農舍興建有面積（0.25 公頃）以及移轉後一定期限內不得興建的問題（2 年），一般徵收在農地興建農舍辦法當中有取消這樣的限制（被徵收一年內購置自有農地），但農委會特別解釋說區段徵收不適用這個農地興建農舍辦法的規定，仍然受法規在面積跟期限上的限制。8. 都市計畫規劃不當：本來是房子如果規劃成道路，當事人多半會認為這樣規劃不當。9.（以高鐵站為例）先行設站，暫緩辦理區段徵收：在高鐵的案子，被徵收的地主並非反對設站，而是認為應該先設站，之後再辦區段徵收。之所以會提出這些要求，是看烏日站、嘉義站、臺南站等辦理了區段徵收，但看起來很荒涼，地主認為這個辦了之後也不會有甚麼發展，所以希望先設站、以後有需要再辦區段徵收。這個訴求是比較特別，我們也有行文高鐵局跟臺高公司去問，

但是他們認為一個站出來都是田地不可能去設站，對方認為不可行所以我們還是辦理區段徵收。10. 縮小區段徵收面積：高鐵的區段徵收面積沒有很大，大概 184 公頃，有的區段徵收是 2、3 百公頃；當事人是要求說先辦到某個地方就好，不要辦那麼大。

**問：請問您面對反彈意見如何處理？如果還是沒有辦法取得共識，例如有些地主認為街廓太小，或是說他就是想要種田不想被徵收，這個部分會怎麼處理？**

答：以高鐵徵收案為例，除了一般書面的答覆，我們有由處長、副處長、當地地政事務所的主任、秘書、承辦單位等等組成「溝通說明小組」，去拜訪里長或是自救會幹部等意見領袖，進行雙向溝通。我們溝通到後來也會跟地主成為朋友。因為不可能因為少數人不同意就不辦徵收，我們溝通也溝通了，像是高鐵的案子，我們也辦了 7 次的說明會，每個村里去說明，還是不同意的話，徵收畢竟是強制手段，還是要公告區段徵收。

**問：就初步了解，○○高鐵路本身是一般徵收，後來有周邊地區跟連外道路**  
**的區段徵收。比較好奇的是一般徵收也可以達到同樣的目的，為什麼外圍的區域就是用區段徵收？為何不能就以一般徵收的方式辦理周邊區域**  
**所需要的道路或公共設施？**

答：站區大概是 7.8 公頃，特定區是 203 公頃。地主的意見是設站就好，旁邊的住宅區產專區都不要劃，但是高鐵公司認為沒有這些公共設施去吸納人口，出來都是田地，也就沒有設站的必要。聯外道路不是我們辦理的，是另外的單位來辦理。那這樣說，一旦擬了特定區計畫就要用區段徵收，這是法令規定；那如果一般徵收，沒有辦法很完善地以都市計畫的方式來規劃道路跟公共設施，變成是一條兩條路、一個兩個停車場這樣去徵收；另外一般徵收也可能造成不公平，例如像以前都市計畫就是用一般徵收去做，造成被劃到住宅區的人土地價值暴漲、被劃到公共設施的人土地價值暴跌，區段徵收的話是用權利價值去算，那大家分的比例就一樣。

**問：那地價部分，現在擬定的修法方向是以市價補償，您認為這是否可以使地主比較滿意，在實務上也減少區段徵收的使用？**

答：市價的困難是怎麼去擬定這個市價。如果要辦理徵收，那土地價格就會哄抬，在一個浮動的狀態要怎麼去定市價會是個問題。徵收強制特定人爲了多數人的利益犧牲，像是開路，某些人就要犧牲他的地來給多數的人通行，我認爲除了地價，給的補償要超過被徵收人財產上的損失，可能就不會反對了。只是困難會在本來兩百萬的地，因爲徵收而上漲到三百五十萬，那兩百萬去徵收就會受到反對。人家是舉日本跟法國爲例，說被徵收都會很高興，因爲徵收補償的價值會超過本來財產價值的好幾倍。要說市價，還是有盲點，畢竟市價一直都在浮動。

**問：如果是超過價值去徵收，是否會造成政府的負擔？**

答：那就要納入開發成本阿！以區段徵收爲例，因爲是自償性，一定是符合成本回收才會辦，那不管補償是多少錢，在徵收之前就會訂出來，就要通通納入開發成本，如果合乎自償性才來辦。

**問：會不會有變相去徵收更多土地來彌補開發成本上升的問題？**

答：不一定，可能還是要看有沒有效益阿。

**問：目前的制度似乎沒有辦法評估效益這件事？**

答：也是如此造成現在很多開發區都造成很多欠債，像伸港的案件現在還有土地沒有出售完成。其實這樣是不好，地主本來務農的沒辦法務農，縣府負擔了沉重的財務負擔（借款來辦理區段徵收），徵收來的土地又荒廢著，講起來也可能是政策的錯誤。

**問：高鐵○○站您認爲是否也會有這麼多的虧損？**

答：目前擬定是要招商，不過如果沒有招商成功也是有風險。雖然有時候是盈虧的考量，不過像高鐵設站一方面是政策上一定要去做的話，那也要考量政策的目的性。

**問：是否可以請您介紹一下 87 年區段徵收的案件？當時地主對於區段徵收的抵價地、補償費等等反彈的聲浪會很高嗎？跟現在相比，地主對區段徵收的反應是否有不同？**

答：那時候是因爲工業區開發，在該地區劃定一個都市計畫，裡面有住宅區、

商業區跟公共設施用地（學校、道路、公園、停車場等）。當初也是一樣有抗爭，跟現在這個一樣，也都有到縣府來抗議，還動用警察來維持秩序。有時候會覺得辦理區段徵收被抗爭好像是正常的。

**問：您認為區段徵收引起地主最大反彈的部分在哪裡？是否有些部分改革後會改善？**

答：目前內政部有做出一些規範，可能也會有一些改變；我覺得應該要在都市計畫階段就讓地主充分了解。若是都市計畫定案，決定了公共設施，抵價地比例變動的可能也微乎其微。

**問：之前有一些了解，都委會那邊認為區段徵收財務計畫分析應該在區段徵收計畫書當中寫，不過剛剛您提到的，似乎是在都市計畫就已經決定好，那麼財務計畫這個部分在實務上的權責劃分是如何？**

答：擬都市計畫的時候就會有一個財務計畫，預計開發成本、抵價地比例是多少。財務分析在都市計畫的階段是建設處擬好後，送給我們審核，我們去看如果符合我們區段徵收的開發成本，就認可，那他們就送都委會去審。

**問：若您認為整個案子在都委會的階段就已經定案，那麼您認為徵審會的角色會是甚麼？**

答：在沒有要求公益性、必要性審議的時候，只針對區段徵收計畫書的審議。區段徵收是執行都市計畫，都市計畫怎麼規劃，區段徵收就怎麼辦，所以徵審會其實不同意也不行。像是○○高鐵站的案子，因為高鐵每個站都有特定區計畫，那我們區段徵收就是照著特定區計畫去辦，去徵審會做業務簡報；其他有的區段徵收審議就可能就要縣長出面才會過。

**問：請問會不會到了徵收的階段發現用地的配置有不妥適之處，若有，縣府這邊通常會怎麼處理？這個部分還是可以翻轉？**

答：有。例如高鐵○○站在區段徵收計畫書公告前，因為說明會時地主有來反應一些地方不好或不適宜，我們有就此跟建設處反應，後來有變更細部計畫。主要計畫變更是要送內政部都委會，不過細部計畫變動縣府就可以做了，那如果本來會拆到房子，可以微調讓房子不要拆到。高鐵的

案子有個地主就來陳情說，他的兩棟房子正好都畫在道路上要拆除，但家裡母親生病，小孩又沒有在工作，我們後來也是說把旁邊的住宅區做一點延伸，保留他的兩棟房子。能夠考量的我們都會盡量考量。另外一個是目前的一個墳墓用地，本來劃定是住宅區，後來也有改變。

問：之前看一些區段徵收計畫書，裡面有些會表示：原本都市計畫設定的區段徵收範圍是多少，但經過縣府審核發現只需要徵收部分等等；對於行政實務上如何做篩選感到好奇。如果土地目前的使用狀態符合都市計畫中對於該土地的使用分區設定（例如本來就是建地，都市計畫中擬定為住宅區），那麼在辦理徵收時會徵收，或是因為符合都市計畫土地使用分區而不徵收？

答：他說的應該是整體的都市計畫是多少公頃，剔除像是建物密集等等地區後是多少公頃。所以剔除的時候並不是在區段徵收，是在都市計畫的時候決定的。不過所謂的剔除區還是在整個都市計畫或特定區所設定的範圍之內，如果之後有要加蓋或重建，必須要符合特定區或是都市計畫對於容積率、建蔽率的限制，也可能要遵守都市計畫的規定繳交代金或是回饋金。要不要徵收應該要看都市計畫的規定，當初都市計畫在劃定的時候會避開建物密集的地區，那個階段如果已經決定要納入都市計畫的開發範圍，那就會依照計畫來辦理徵收，到了區段徵收的時候不能再來變更那個範圍。

問：在我們的研究計畫中，主要針對徵收的公益性跟必要性，在您所處理過這兩個區段徵收的案件中，您認為過程中公益跟必要性是個重要的、被審酌過的問題嗎？

答：87 年到現在，區段徵收也沒有很大變化，大概有三個改變，一個是選擇領抵價地或是補償金的部分，以前只能擇一，現在可以部分配地或部分補償；另外一個以前依照平均地權條例沒有協議價購的程序；還有就是以前沒有先行區段徵收，一定要都市計畫先審定再來區段徵收。之前其實沒有討論，那至於以後要怎麼處理公益性必要性的問題，因為沒有處理過所以不是很了解。

問：剛剛提到先行區段徵收的部分，想請問您認為先行徵收的好處是？

答：可以確保都市計畫可行，不會說都市計畫公告了，區段徵收如果沒辦法辦，還要回頭去修都市計畫，以前有些案子就是公告後，地主抗議等等使得整個都市計畫案無疾而終，那當初的審議就沒有用。所以現在的做法是，都市計畫已經可以了（應指通過審核），但先不發布，等區段徵收完成發價程序，確定可以開發了再來公告，就不會有法律效力的問題。

問：所以可能會因為地主抗議而停辦？

答：地主抗議也有，或是到了區段徵收發現財務不可行，不敢辦下去。

問：先行區段徵收可以防止都市計畫公告後，發現不可行還要辦理變更，讓整個審議過程重頭來過，不過如此人民是否更難知道自己為什麼被徵收？

答：都市計畫雖然沒有公告，在擬定的階段是都有公告草案，也有開說明會，所以其實也是會知道。只是以前在開說明會或是公展的時候不會通知地主，所以地主都不知道；內政部在 4 月 20 日有定一個「都市計畫草案與區段徵收辦理應行注意事項」，這個針對區段徵收的有規定要通知地主，都計單位要會同地政單位辦理說明會，告訴地主相關的法令。依照這個注意事項的規定，也是有要說明公益性、必要性送徵審會審議，才能把都市計畫送內政部審議。

問：目前實務上是否因為都市計畫辦過公聽會，所以在區段徵收部分只要辦說明會就可以？

答：以前是這樣，但現在不行。

問：那您認為目前的這些規定是否足以保障民眾？

答：可以讓民眾在公聽會或說明會表達意見，不過也還是要看民眾所提的意見是否可行，畢竟地主提的意見是針對他的利益，我們是考量全區的利益，那如果對方的意見辦理上有困難，我們還是要繼續辦下去，最後還是無法達成協議。

問：現在的程序是在都委會之後，如果把徵審會的程序放在都委會之前是否比較能夠發揮徵審會的功能？這樣制度上的變革您認為在實務上可行嗎？

答：公益性跟必要性的審議是否能夠有用，還是受到地主意願、媒體報導種種壓力影響。如果媒體有加以報導，顯示出有很大的反對聲浪，在審議上就會拖比較久或是最後不通過，相對來說媒體或民意壓力小的案子就會很快通過。真的要說公益性，今天擬定一個都市計畫或是特定區計畫本來就會有他的公益目的，現在民意監督之下，行政機關哪有可能去做甚麼偷雞摸狗的事；不過如果今天一些反對地主的聲音登上媒體版面，即使我們的公益性說得再完整，徵審會也會有壓力。

問：因為之前看到一些特定區計畫是寫得很籠統，例如「為了發展經濟」，公益性、必要性在程序上不是那麼凸顯，也很籠統，內政部的函示所要求要準備的公共利益評估報告，怎麼樣去寫這個報告才能去凸顯這個公益性，讓公共利益是可以被衡量的？

答：因為這個頒布之後我們是沒有寫過，所以不是很清楚。我們縣府是協調說，公共利益評估的是建設處要負責，去說明他們擬定的都市計畫或特定區計畫要達成的願景等等。畢竟他們才是擬定都市計畫的人，可以把這個說得比較清楚，在徵審會報告的時候我們則是會一同列席報告。

問：公益性的評估，您認為各種不同的因素是否有可能量化去處理？

答：實務上沒有經歷過，真的要去做也不是很了解，怎麼去評估。

問：請問您是否認為地政機關負責這項報告會有太大的壓力？

答：還是都市計畫的單位會有比較多的資料。區段徵收承辦單位其實只是開發單位，負責的是開發完成，至於都市計畫要怎麼去擬定、開發之後都市是否發展，那就不是我們開發單位可以做的。

問：如果土地徵收只是一個開發手段，目前的變革是否會使得土地徵收制度被賦予過多的功能，而有超載的問題？

答：目前是法律規定要區段徵收，將來如果有其他改變，也不一定會用區段徵收的方式來做土地開發。區段徵收其實比較像市地重劃，是土地開發的手段，前幾天內政部有開一個區段徵收業務研討會，也有些縣市提出建議說區段徵收跟市地重劃應該獨立立法，不應該稱作「徵收」，放在土地徵收條例裡面。

**問：如果朝向市地重劃，在配地的部分是否改變為以原位置配地為主？如此是否造成用地配置的困難？**

答：其實在市地重劃實務上辦理的時候，地主有的也是要求不要原位置分配，而是把其名下分散各處的好幾筆土地分配在一起；在區段徵收，有些地主則是因為他的土地鄰近道路、位於劃定的商業區等等而主張要原位置分配，表示沒有原位置分配就不參加區段徵收；這有時候是因為區位的問題。像我們員林辦理市地重劃也是受到很多抗爭。好像辦理開發，有抗爭已經是正常的事。

很多問題也還是在都市計畫，徵收已經是後續的手段。

訪談對象	受訪者C
採訪者	李明芝律師
時間	民國100年8月18日下午5時30分
紀錄	李明芝律師

## 訪談紀錄：

**問：接觸都市計畫業務有多長時間？**

答：從民國（下同）91 年到 96 年是當承辦員，有兩年到桃園縣政府也是接受都市計畫的業務，又回到○○市政府擔任兩年股長，但是最主要就是目前這個 C 先生職位大概只有兩個半月，接觸都市計畫業務超過五年以上。

**問：地政人員會說在都市計畫的時候就已經決定好整個內容，在區段徵收他們可能只是執行而已，所以想問 C 先生，比如以□□為例，那這樣子的一個用地需求一開始會怎麼樣成形？會怎麼樣開始一個比如說特定區計畫或是一個都市計畫的擬定？**

答：配合□□的設立，周邊當然要做整體的規劃，除了考慮到港埠的一些產業的需要，可能會畫一些產業的分區，或者是說考慮到這邊的一些公共設施的需要，公共設施大概都會有一定的比例，劃設相關的綠地、公共設施，或者是說這邊可能如果有一些重大的建設的話，可能也會畫一些重大建設所需要的用地，一般來說都市計畫在劃設的話，會考慮到都市計畫公共設施的量是不是也可以配合開發，區段徵收後續開發的，因為區段徵收開發一般都領地至少要領 4 成，讓民眾可以領回 4 成的土地，剩下的 6 成就是可以讓我們規劃公共設施，最一定要是住宅區或者是可建築的分區，那 6 成是做公共設施，還有部份就是做開發備用，所以一般劃這個□□一般就會劃大概 45%到 50%以上的公共設施，那當然這些公共設施除了滿足一些公園、綠地、廣場，它有規定要佔 10%以上，有五項公共設施，這是都市計畫法第 45 條有規定，就是五項公共設施的比

例要達到 10%，其他的公共設施當然就是看我們的需地的需要，可能有些重大建設需要，有些需地機關需要這個土地，公共設施部分是這樣子。另外的是土地使用分區的部份，就會考慮到說到底是這邊是要適合產業發展，還是適合做住宅的使用？那很顯然的□□這邊一定會有港區的一些附屬的產業可能會需要，所以我們在這邊有劃設了一些產業專用區，包括產一、產二，產二的话就是可能做為一些比較高階的就是企業總部的比較偏向三級產業的產業用地，產一的話就是把原本的工業區轉型做文創園區，另外就劃設一些住宅區可以讓民眾領回，因為辦理區段徵收他就會有民眾要領回，所以必須要劃設大概將近 4 成的一個可以領回的土地，那如果這邊有公有土地多一點就可以劃少一點這樣子，大概是這樣一個原則。

**問：**□□的需地機關是哪一個單位？□□要設立這樣的一個想法，最源頭是從哪邊開始？

**答：**需地機關有很多，例如說道路。所以說在做一個規劃的時候，通常都會開一個像公共設施的協調會，所以會把所有的機關都找來，電力、電信、道路的相關公共設施的主管機關、教育的學校、鄰近可能比較牽涉到的機關找來開一個會，就會提出需求，甚至我們在這邊可能也為了公所的一些需地需求，公所那塊地建築已經比較老舊也劃設了一個機關用地給公所。這個計畫推動將近十年，本來是只有一個都市計畫，但是它把周邊的一個非都市土地和農業區做一個檢討，也把它納進去，所以變成一個新訂的□□特定區計畫，它的程序比較繁雜一點，就是說它要經過新訂都市計畫的申請，再過來就是要都市計畫的擬定的作用，再過來它又分為主要計畫跟細部計畫，擬定完成之後，這個部份新訂都市計畫申請要經過內政部區域計畫委員會同意之後，才能新訂這個都市計畫，新訂同意之後，都市計畫開始做擬定，擬定草案完成之後，就會辦理公開展覽，公開展覽完之後就會開始進入前縣都委會大會和內政部都委會的討論，包括小組跟大會的討論，再過來就會發布實施。

**問：**請問整個配地，比如□□有產一、產二，在整個配地的過程當中，是如何決定這塊地要拿來做怎麼樣的作用？就是說如果以□□為中心，旁邊是住宅區或聯外道路這件事情是以什麼樣的元素去決定它的使用分區配

置？

答：這個分爲既有的跟新的部分，其實□□特定區看面積好像大概是 4 千 4 百多公頃，其中包括港區的部份就是有 3 千 1 百多公頃，陸域有 1 千 3 百多公頃，其中大部分都是既有的，就是原來的都市計畫，新的部份就是把一部分農業區劃設爲都市發展用地，所以剛剛說新的跟舊的不一樣，舊的部分當然就是盡量去參酌他原來的都市的發展紋理，因爲有的已經都是既成的發展社區，只能做一些微調，例如說把原來的乙種工業區調整成產一，讓它的使用項目比較可以調整，有些公有地部分我們可以劃設爲公園或者是調整爲一些公共設施，或者是說某些道路的路形沒那麼好，旁邊又可以有調整的空間，我們把它做一個調整，像臺 15 線就有做一些調整串連，這是既有的部份的檢討就是像一般的通盤檢討一樣，就比較沒有彈性，就是說有需要或者是說有方法就去做調整，倒是沒有說完全性、一致性的原則。農業區的部分變成可建築用地這邊是規定要以區段徵收方式開發，所以剛剛您說跟區段徵收有關係的徵收制度就是這一塊 126 公頃左右，也就是我們地政局現在正在辦的，這些農業區的規劃當然除了剛剛我有講過要考慮到財務的，至少我們評估在財務上這開發是可行的，當然公共設施的部分我們會考慮到這是一個新社區，我們應該要怎麼樣去配置這個東西，考慮的因素應該是蠻多的，針對這個部份應該有書面資料可至網站上下載。其實我們農業區當然盡量都不要去調整，農業區因爲是都市計畫暫時發展的用地，就我們○○市來講因爲我們還沒有開發的整體開發區還有好幾千公頃，還有很多像這樣的區域都等於已經規劃好了，地政單位都還沒有去處理，還沒有去辦區段徵收，因爲地政單位一年能夠處理的量也是有限，但是早期來說劃了很多像這樣的整體開發區，爲什麼會有整體開發區就是有農業區去變更或由保護區去變更作整體規劃的，像□□是因爲劃了之後現在地政單位來開發了，還有一種已經劃了都沒有開發，像這種很多，所以對農業區我們在變更上也都是非常審慎的，除非是有重大建設，配合一些重大建設需要整體開發的，不然一般不會平白無故讓它去變更爲...

問：地政司或是地政局的人都會講說地方使用分區配置已經決定了，所以我們只能夠繼續後續的辦區段徵收，可是可能土地所有權人他們對於土地

使用分區配置有疑問的時候，他們就是已經來不及去陳述他們的意見。

答：這個部份主要問題是說地政人員在我們都市計畫階段的時候，我們應該都是會邀請他們來共同參與，尤其是這一種區段徵收的，因為這涉及到後續要開發，所以他們這樣講的話應該是說不是我們單一就可以決定的，而且我們委員會也是會有地政局的代表來參與，甚至地政局局長通常都是委員會的一個成員之一，專案小組大部分有涉及到區段徵收的一定都是會找他們來提供意見，因為我們都市計畫的人對於開發畢竟沒有他們熟，哪樣的街廓深度的調整、劃設要符合他配地的線，配地要怎麼配，比較符合他們配地比較漂亮的，如果我們劃一個奇形怪狀，它就不好配，地政單位當然就可以在委員會給我們建議，所以地政司的意見我可能並不是很理解，因為像□□這個案子都是很密集的跟地政局討論。我們是一體來面對這個東西，因為都會互相影響到，如果都市計畫的前面在擬定時，地政單位少參與一點可能問題就會多一點，如果都市計畫沒有多去邀請地政單位多關心這個案子，可能到後續推動也會有比較大的問題，所以本來計畫案如果涉及到整體開發地政單位和都市計畫都要密切的配合，本來就是會有聯繫的要點，但是通常都是沒有那麼...因為有時候地政單位說你都決定了，事實上有時候他們到會場上因為大家業務都很忙都只會比較關心到自己的意見，如果地政單位沒有很清楚的表達或積極的參與，到時問題發生也沒辦法就會產生剛剛說到後面才來說這規劃不好，不是呀，因為我們都市計畫不可能就是完全地政所有的疑難雜症都會知道，所以一定在規劃階段一定要當作自己的案子一起來共同面對，事實上我們都市計畫現在問題就是常常都會被人家...其實不是都市計畫人員是當初應該所有單位都要共同來參與，但是找來的時候可能如果沒有很積極的研究這些東西，大家都會怪罪到這個都市計畫，事實上不是，有的是道路本來可以規劃的更好的，當初規劃成這樣子，交通局如果沒有提出一些比較專業的建議，如果單純都由比照顧問公司來處理可能就比較沒有那麼好。

問：所以說其實是在擬定跟到都委會審議的時候其實就會有地政局人員參與？

答：地政局都要全程參與，就不會說有所謂地政司說都不知道，民眾也沒有

辦法調整，應該就是在都市計畫規劃階段，你就要把開發的問題就已經要想進去，地政司所謂的那種可能早期的時候那些可能承辦人比較沒有那麼...早期都市計畫或者是政府機關在辦事情相對可能沒有現在嚴謹，民意可能沒有那麼...就是民眾在陳述意見的機會可能也沒那麼多，但是現在這社會資訊都很公開、透明，所以我們在做這種事都很審慎，因為如果這個規劃不好，到時候地政單位也會來怪我們說都是你們規劃，所以我們現在也都會審慎，都請他們一起來討論，共同研擬一個比較可行的方案，不然民眾到時候說有意見的話沒辦法改，到時候回頭來說我們都市計畫也是很麻煩。

**問：**因為這個還牽扯到另外一個問題就是有關於開發手段的選擇，因為都市計畫這邊其實某種程度上也是可以去決定說要不要用一般徵收或者是區段徵收，為什麼不直接用一般徵收去決定他這塊用地就好，為什麼說我們要整個把旁邊的農業用地也納進去？

**答：**其實整個土地使用的調整不單只是用公共設施用地的取得而已，它還是要根據都市的發展，□□在這裡旁邊還都是農業區，或者是都市計畫都沒有做一個整體考量也不可能，所以這時候就會做一個整體的規劃，倒不是說我只是為了取得這個公共設施然後就採一般徵收，另外一方面採行什麼方式來開發的話，事實上不是我們都市計畫單位就可以決定的，因為行政院明白的就有規定，農業區、保護區變更一律採區段徵收，所以行政院本來就有函示，一般會採區段徵收當然就是農業區、保護區，所以就沒有所謂的一般徵收的問題，因為農業區一變更採區段徵收一定是有住宅區的，一定有一定的比例公共設施，因為住宅區這個一定要配回去。

**問：**您覺得農業區變更成建築用地一定要採區段徵收這樣一個行政院函示的意見？如果沒有這個函示的時候是不是就可以有更多種手段上面的選擇？這時候是不是就可以不用劃那麼大範圍的一個社區？

**答：**但是這個要考慮到市場，這個東西當然是要兼顧到公平性所以才會規定說一律採這個東西。公平性就是說不要讓你去劃設...區段徵收有一定的分配比率 40%或者是重劃 55%領回的比例，至於這兩個不一致就不討

論，你們都知道的問題，至少能夠規範農業區變更能夠有公平合理的回饋，如果是說他沒有這個函示的話可能變成有的農業區回饋 30%，有的回饋 40%，我們在規劃上會有壓力。因為會有民眾來吵說為什麼他是 30%，甚至連 40%和 55%採區段徵收或市地重劃會有人來吵了，更何況中央完全沒有任何的限制條件的話可能大家各自表述，只要農業區有開發需求有那個市場，就會源源不斷有很多案子會進來。

**問：**如果今天我們不要有這個函示的時候，不就是能夠回到說如□□在設立的時候直接就是那塊拿來做公共設施用地就好，旁邊的部份可能可以再繼續討論要用一般徵收去做？

**答：**因為為什麼我們只要徵收一小塊為甚麼要劃這麼大一塊，徵收這一塊要花多少錢，隨便一個機關用地都要上億，如果不採整體開發某些住宅區去標售來無償取得這些土地，因為區段徵收最主要好處就是這些公共設施用地是由這個區內的人共同去負擔的，政府當然是可以無償取得這個用地，現在一般都沒有都採這個整體開發的原因就是現在包括道路用地或者公園用地沒有徵收取得的，受限於政府財力的都還非常多，那個都是用好幾千億的來算，如果後續農業區把它限制就是這一塊就好，不要劃那麼大，那是考慮到政府財政問題，現在就已經劃了那麼多一般徵收的公共設施都沒辦法取得了，但是沒有另外的整體開發的話，又把它有那個公共設施可以去取得的機會又不劃那也蠻奇怪的，反而去用一般徵收來處理，一方面另外對地主的保障也沒有保障，地主就說這邊沒有一個整體規劃都還是做農業區使用。

**問：**因為區段徵收本身帶有強制性的性質，就是本身其實還是個徵收，在這種時候其實不是所有地主都可能這麼地願意去說我願意把我的土地拿出來變更成爲一個住宅區或什麼的，在這種時候我們就必須要回到一個很上位的概念去討論說我們是不是真的有必要去用劃這麼大的土地，然後就只是爲了要讓政府的財務可以達到一個平衡。

**答：**其實政府也沒有說一定要去那麼強烈的一直去開發一些土地，事實上有些也是地方的需求不是說...這跟大埔那個完全有點是兩個不同的情況，那個是人家不想去區段徵收，然後我們硬是去做區段徵收。○○市

的情況剛好不一樣，是大家都搶著要做而是我們政府考量到說都市發展的壓力，盡量說都市要有秩序的去發展，然後市區裡面還有很多土地都劃了還沒有開發，所以變成我們不是那麼想說一定要去把農業區規劃成整體開發區，而是有重大需要才會去特別考量，所以一般來說不是我們一定說要去把他劃為整體開發區。

**問：**所以您覺得是說我們今天應該是要重大的建設這件事情才可以去劃這個區段徵收的一個範圍，把整個其他的...

**答：**一個是重大建設，一個就是市場，如果那一個...市場就是○○市已經發展那麼快，在都市發展那麼密集的話還有一些農業區也沒有去做整理規劃，事實上只是造成它沒有管制的...其實都市計畫不是等同土地開發，都市如果沒有整體規劃反而他會做一些違規使用，因為他那時候有開發的一個建設的壓力，周邊都已經發展成這樣子還保留幾塊這樣的農業使用，民眾一定會想要去利用這一塊土地，所以一方可能要考慮到整個都市計畫發展的狀況，當然比如說土地是比較偏遠的金山、萬里那另外一回事，一方面就考慮到整個都市發展事實上有那個需要，需要在最農業區再做一些規劃，一方面是重大建設，二方面就是說其實這個都市本來就有成長的壓力還不再幫它規劃一些用地進去也是蠻奇怪的，比如說捷運周邊、重大公共設施周邊，如果土地使用還是不合理的話就是要做一些調整。

**問：**院長可能就有指示說以後特定農業區盡量不要徵收，這樣的一個指示對於都市計畫業務就是在擬定整個範圍的時候會有產生什麼樣的影響？

**答：**連帶影響應該蠻大的，因為特定農業區除非定義的很清楚，事實上有些特定農業區好像現況感覺就不像是特定農業區，如果真的是優良農田當然說不要規劃倒是很清楚，民眾就是做農業生產的，而且又是優良的特定農業區，有些現況上只是冠一個名字叫特定農業區，所以這個部份可能就是如果單一限制特定農業區，除非他是一個規模很明確的、很集中的，不然零零散散特定農業區不能規劃，我們這一塊如果有幾筆特定農業區不就是整個都沒辦法動，事實上這個農地的部份到底要不要保留或者怎麼樣，就是農業主管機關應該要有一個比較明確的原則，甚至做一

些調查還是怎麼樣會比較好一點，不然如果說特定農業區不能動，是不是很多東西都沒辦法去處理。

**問：**假設我們今天是問選地的問題，就是比如說我們為什麼會把□□設立在那個區塊裡面，就是我們為什麼要選這個地方當作我們建立公共設施的用地，這部份是怎麼樣去決定的？

**答：**□□的話，如何決定公共設施當然是透過我們專業的顧問公司來評估，各機關有提出特別的需求當然也參考他們的意見，例如道路要怎麼規劃也參考交通局的意見，學校要設在哪裡或多大也會參考教育局的意見，所以都市計畫事實上只是一個平臺而已，它要考慮到各個機關的需要、民眾的需要，所以是整合各方不同的意見然後才規劃出來的。

**問：**剛講到劃設道路的問題，您這邊會親自去看還是說其實不是，比如說我們這個路要畫直原來可能是斜的，然後我們今天把它畫直，這樣一個劃設...

**答：**道路劃設通常就是專業的公司會去，事實上有的東西是不用去現場看，因為從地形圖上就可以判斷，從圖面上就可以判斷，當然有些問題不是從圖面看就得到現場去看，一個都市計畫擬定過程通常都很久，那個不是一個人就可以決定的東西，而且它都要經過委員會的審查。

**問：**在公展說明會的時候，民眾的參與程度高嗎？

**答：**民眾參與的程序我們在都市計畫的階段是有幾種方式，一個就是所謂的登報，一個就是開說明會，讓民眾了解資訊的，甚至在通盤檢討案還有一個叫做公告徵求意見，草案前的公告徵求意見，等於草案之前民眾有什麼意見可以提供。我們現在還要把草案上網供民眾下載，另外再過來就是會請里幹事散發傳單，在區公所也會有公告，大概民眾參與是這個事項。說明會的話如果透過這樣子的程序一般來說民眾參與度又越來越高了，因為以前都是比較民眾在參與的話他可能比較不知道他的權益，但是現在大家都很關心土地的權益所以都會來參與，當然也會有人說只是登報也看不到報紙，說明會也沒完全通知到所有權人，上網又不會使用電腦，里幹事發傳單也說沒收到，都會有點種種爭議，但是依法都市計畫就是登報和說明會，目前都市計畫法是明訂的，那為什麼沒有辦法

像地政單位這樣通知到所有所有權人，這個部份我們也很清楚的去研究這個部份，因為甚至連內政部都有想說是否來討論一下要比照地政單位來通知到所有權人，讓民眾不要一直再說他也沒有參與到，事實上後來內政部研議的結果是說因為我們這個都市計畫的擬定、變更或檢討，事實上它影響的對象是不太確定的，那萬一如果我們通知到這一個，另外一個沒通知到，他也說他是利害關係人，那是不是又會影響到都市計畫的一個效力，未被通知到的會說你沒通知我，這個都市計畫無效要重來，一方面是這樣子，二方面是我們影響的層面太大，例如設一個變電所，影響的可能是全○○市的，是不是 400 萬的人口都要通知，所以事實上是通知到所有權人是有困難的，因為影響層面太廣了，而且都市計畫這個東西是一個比較委員會來決定的一個事情，事實上民眾有時候到場來陳述他的意見，委員會也有他的定見，只是說民眾多來參與當然是多多讓委員會知道一些不同的看法，但是事實上這個是蠻專業的一個東西，當然民眾會有各種不同的意見來，委員會都會一一來去檢討，倒不是說一個都市計畫擬定就是要全部所有人的意見都要考慮，這個是我特別要說明的部份。

**問：**可是因為今年 4 月是不是有一個函，申請徵收前需用土地人舉行公聽會與給予所有權人陳述意見作業要點規定以後一定要通知。

**答：**對，那個部份針對區段徵收的部份現在已經有改進了，我剛剛說是通案性的，通案性當然不可能全部通知到，但是他現在針對區段徵收有是需要通知到全部所有權人，因為這個土地很明確了，就是這個範圍的所有權人會影響到。市地重劃為什麼還沒納進去也考慮到影響性，但是市地重劃不是像區段徵收是剝奪你的所有權，市地重劃是盡量原位置分配，只是你負擔一些費用而已，所以現在中央也是有考量到這一點。

**問：**剛剛有提到那個說明會，參與的民眾和利害關係人他們的意見普遍都會是哪些？

**答：**普遍的意見大部分都是要提高容積率，第二點就是不要拆他的房子，另外就是增加補償費，他會把地政一些問題在這邊也一併提出，民眾分不清楚這個是地政還是都市計畫的，當然他也有可能要求說他要配地怎

麼樣的，配地提高配地的比例，但是當然這些都是跟都市計畫無關的，跟都市計畫比較有關的他就是會提高容積率，增加容積獎勵，反正都是對他自己比較有利的部份。

**問：**補償費跟抵價地的部分雖然在執行上就是由縣市政府的地政局去做，但是也牽扯到財務分析的部份，就是公共設施比例多少，抵價地比例多少，所以在這部份如果在這個階段就這個意見去做一個就是民眾發表這個意見的時候是不是還是可能對於都市計畫這邊會有影響？就是還是是都市計畫那邊可以決定的部份？

**答：**抵價地的比例我們沒有權去決定，因為我們通常劃的都足夠，因為抵價地的比例是 4 成，原則上以 4 成，那我們通常除非我們劃的超過讓他根本連 4 成都弄不到，應該都還有一個彈性的空間，就是說通常地政單位除了扣除到他的開發費用之外，事實上他有 4 成到 5 成的一個彈性，但是大部分的...，這點可能要保留，會有爭議，因為我們大部分都是原則維持是 4 成，因為是考慮到開發財務的風險，風險性比較低就讓民眾領比較多，萬一市場的風險反轉，我們馬上就會面臨虧錢的問題，所以我們地政單位通常都是維持一致的原則。他們都會一直扯到源頭，但是事實上就是雙方的立場是不一樣的，都市計畫一定是要考慮它的公益性，道路不可能因為某些人...當然盡量避免當然是盡量要去避免，但是如果是主要幹道的話也不可能去避免，有調整空間當然是盡量去調整，當然地政單位也應該要在會上表明說這樣規劃的話可能會造成後續區段徵收執行上的不容易執行，都可以表達都可以討論的，所以不是說我們這邊怪他們，他們那邊怪我們，不是這樣子的因素，應該是說雙方要共同來合作，因為大家都是會共同面對可能民眾會怪前面也可能怪後面，如果規劃不當或者是怎麼樣的話，到後面他們開說明會也是會蠻辛苦的。

**問：**那民眾會參加都委會去表示他們的意見？

**答：**可以，因為我們有一個人民陳情的意見單，在說明會上都會發，或者是說他也可以到我們網路上下載，民眾可以把陳情意見一定要用書面寫下來，有一個欄位就是會勾是否列席都委會，如果勾的話就要通知他，所以民眾是可以來的，但是有時候民眾沒有填這個東西他也要過來，我

們就會請他推派代表，如果意見是差不多的就是推派代表，有些是權宜方面，但是他如果有勾我們一定會通知。

**問：因為最近有關於人民去抗議徵收的事件越來越多，如果民眾要去參與程序，您覺得在哪個階段就讓民眾去陳述意見或是公聽會會是對他們權益最好的保障？**

答：因為如果要每個民眾都去考量的話，都市計畫基本上就不用做了，事實上有有的時候都是覺得都市計畫資訊沒有讓民眾清楚的了解，所以才導致民眾抗爭，但是事實上都市計畫就是一個公益性的東西，要劃設道路勢必是有人會被影響，不劃也會有人也會受影響因為沒有路可以走，所以一方面都市計畫當然要讓民眾盡量知道，二方面就算知道了又能怎樣，路還是得劃，其實某方面的因素是後面配套措施就是徵收補償是不是有調整成比較公平的，例如只要採區段徵收民眾一定抗議公告現值太低、配地比值要改成重劃配地回去比較多，就是會吵來吵去的，所以事實上如果說...為什麼民眾房子被拆就是因為不是都市計畫劃設的問題，而是說拆了之後，如果拆遷補償是很公平合理的話民眾根本不用抗議拆，因為民眾可以獲得原先相同水準的一個保障，那都市計畫空間就會比較大。事實上那些民眾都有來都委會陳述過意見，都委會也審酌說也經過交通局評估這個道路還是有維持的必要，所以就是都會有這種問題。

**問：通常一個案子在委員會審查、都委會審查一個案子通常審多久的時間？**

答：不一定，因為有的案子快的話像個案變更是 3 到 6 個月左右，單純的個案變更。如果案子有爭議也有可能審都審不過，像有可能有些變電所的用地是涉及到一些政策的問題，有的民眾會抗爭或什麼的，沒辦法有一個比較好的答案可能就會擱置，或者暫緩再研究更好的方案。一般像這種有涉及到整體開發因為它會涉及到很多民眾的權益，而且案子的規模也比較大，所以這個案子就會比較久，光都市計畫的程序就已經要很久了，可能有的要到三年，有的要兩年。

**問：假設舉例來講面臨這塊農地變更成保護區的時候，變更成可以讓很多人的公共利益，可能很多人在這邊陳情，這種時候我們面對兩派的事情或**

者是說要怎麼樣去決定一個地區應該要用怎麼樣的土地使用分區配置，他的公益性跟必要性您覺得是什麼？或者是說我們應該要怎麼樣去落實？或者說現在有一個函示有講到可能有很多的像公共利益評估報告書，您覺得都市計畫的一個制度是要怎麼樣去落實公益性跟必要性？因為區段徵收畢竟牽扯到人民財產權的問題。

答：對，公益性當然是要第一個是不是有提供比較區域型的公共設施的需要，例如可能設置一個運動休閒中心、運動設施、體育場館或是比較大型的公園，這個在政策上當然是比較有公益性。另外的部份就是說這個變更是不是對於大多數的人都是比較好的，這是另外一個公益性，可能還有... 這個不好回答。然後還有什麼必要性，如果沒有必要當然就都不會提，通常都是有必要的，所以這個我比較不知道要怎麼回答。

問：比如說在都委會審議的現狀來講，我們在決定比如□□可能這個公共設施在這邊，假設可能本來就沒有太多的疑慮說有沒有公益性、必要性的問題，但是附近這一整塊我們決定這個範圍，為什麼決定這個地方的農業區要變成爲一個建地來配合□□的開發？那時候在決定旁邊這些範圍或者是決定要不要做區段徵收，他們有沒有曾經審議過有沒有公共利益跟必要性？就是說衡量過很多的因素才決定這個土地是要怎麼樣去使用變更配置？

答：我另外來講好了，因爲你這個就說可能有很多地讓你去規劃，要怎麼去挑選那些東西，但是我們的情況比較不一樣，從 91 年到現在我們所做的東西大部分都是既有的規劃的檢討，因爲○○市都市發展比較快，通常都已經是規劃完了，但是可能早期規劃沒那麼... 根據情勢變化又不太一樣做調整，很少有比較新的開發案，如果比較新的開發案像□□就是配合港區的周邊的有公益性很清楚，捷運周邊的土地是要怎麼要作調整，捷運周邊的土地如果還是維持農業使用的話那也是很奇怪，可能要作一個規劃案研究。其他的部份通常都是有政策目的的，所以通常劃設這些都市計畫都是有些政策性的考量，所以要找到說有沒有必要性的東西其實是蠻難的，通常都是有必要的，不然都市計畫不可能隨便這樣去調整。

問：請問內政部 100 年 1 月 18 日函示要做公共利益評估報告的意見？

答：對，我們最近有做。知識園區就是要做公共利益評估報告，由地政單位幫忙做的，他當然是依照這些要件來做，有些都市計畫原先擬定都市計畫時候有些相關背景資料就可以提供給地政單位。我們規劃單位提供給地政單位好讓他們去...，但是有些像問卷調查要了解民眾的意願是由地政單位去處理，跟內政部地政司報告也是由地政單位去報告。我們有的像人口在我們計畫上一定會有的就會提供給地政單位，像一些土地比例、利用現況，像有的部份可能就沒辦法就是由地政單位來提供。

問：因為這研究計畫其實也是想試圖去把公益性評估建立的更完整，這些因素可能是既有的還有包括民間版的土地徵收條例裡面有一些這樣的因素，只是我們就實務上來講希望它是可行的，所以才想問 C 先生意見是覺得哪一些因素您覺得對於整個土地使用管制上是好的、是有用的？可是哪一些因素可能對於使用管制不是這麼有用，它對於使用管制的公共利益的衡量不是那麼有幫助或根本很難去衡量？哪些因素您覺得的可以再加進去覺得這裡可能還不足的地方之類的？

答：像這個影響人口結構就只是我們的現況分析的資料而已，那也是會寫一些可以支持這個案子的人口的成長，影響謀生或失業也是會考量，這個部分如果劃工業區把它做調整會影響原先的產業這個當然都會考量，這本來就是我們都會考量的因素。大部分都會考量，我們可能這些方面比較不會考量...什麼增加稅收，像這個東西有的都太...就是層次都比較高一點，就是感覺操作性比較還不算那麼具體，例如說對稅收的影響，例如劃知識產業園區就會去算引進多少人口、多少產業，那當然這樣就是比較...就反而是說什麼糧食安全，現在糧食安全其實很難評估。

問：在劃一個產業專區時候通常會想到的因素會是什麼？比如說可能我們有很多的廠商很願意進來這個產業專區，可是可能因為像高鐵站附近就是很荒涼，可是我相信那時候在做評估時候可能會覺得可以引進很多的商機...

答：人口一直在成長就會去劃設一個產業專區嗎？不是嘛。產業專區就是配合我們產業的需要，設廠的需求。可能就是有很多產業界都有跟我反應說他們希望在這邊設廠，所以我們在規劃上就可能去研究是不是人口的

關係，然後跟我們要規劃的內容，例如我們另外要開發□□，要規劃這個東西也不會去管他人口是怎麼樣。有一些可能就是還沒有發展潛力的城市硬是要做一些規劃，所以才分析說現在人口結構好像也沒成長那麼快，又要劃那麼多都市發展用地，類似像這樣子。

**問：**剛剛講到產業專區的問題就是如果今天劃了一個專區知道有很多廠商都願意進來，可是當地的居民一直不斷的反抗就是要保留這塊農業區，您作為都市計畫擬定的專業這時候要怎麼樣去衡量這兩邊的因素做最後去劃設這樣一個區塊的決定？

**答：**民眾一直在反對的情況會蠻多的，有的可能是租的會被趕走，有的可能是地主也不是反對開發是覺得分回去的比例不好在反對，所以我們當然就衡量是除非真的像那個農地真的是要耕種使用或者什麼，不然通常也不會因為他特別...要看他的訴求，要明確看他訴求是不是有合理性然後有沒有需要，有需要當然是會特別去考量，但是原則上還是要以重大...這個計畫案的最終的一個目的和一些我們本來原先要規劃的原由來考量這個東西，而不是說因為個案來考量，應該是說這個部分就像道路要這樣劃，不可能因為這些民眾會有什麼樣的...變成要有一致性的規定。

**問：**C 先生意思應該是說如果今天我們就是為了一個重大公共設施就是要做這一塊，其實基本上其他的部份就是應該要配合這個重大公共設施而去做規劃就對了？

**答：**是重大政策。如果可行性會被影響到的話，當然民眾如果講的合理我們又必須要有一個配套措施。合理的狀況...例如說有的民眾已經有給他一些比較好的一個方案了，但是他要的更多那就是不行。如果遇到大埔狀況的話當然我們要有政策上的決定，是不是政策上要配合來留設這個東西，高層來決定或者是由委員會來決定，所以一方面規劃人員沒辦法去決定是不是要配合民眾把他劃出去，一方面都是政策或委員會來決定。通常那種民眾抗爭都是在規劃階段民眾知道的時候...因為草案我們當然會盡量去審慎去避免那些狀況，通常到了民眾參與的時候就會知道影響到權益開始就會反映，當然委員會就會有審慎的一個處理，規劃人員當然就會提出建議方案，說這個要怎麼處理會比較好，所以現在還沒遇

到這個問題，所以變成比較難去回覆，最重要還是要政策去決定要採什麼方式，強硬的要拆也是沒有辦法的，因為這個就是沒辦法...都市計畫劃上去之後而且交通有需要就不可能去配合調整。大埔部分是還有調整空間，因為農地還可以劃出去，大不了就是那段不要開發而已，影響不大。

問：可是政策決定不穩定，是一個配合每個可能執政者或是不一樣的一個狀況才會有這樣一個決定，如果就法制面不要有政策決定您覺得應該要怎麼樣才能避免掉很不穩定的政策決定的狀況？如果像有國土計畫法這樣的東西出來？

答：其實他的問題就是很不明確，各式各樣的問題都可能發生。在規劃時隨時都可能遇到不同的問題。我們當然都希望把原則都訂得非常非常清楚，如果你們能夠想出那些原則當然對我們執行單位是最好，大家都白紙黑字該怎麼樣就怎麼樣，也不會這個東西就是該拆的就跟民眾說清楚就是這樣子，就不用有那麼多模稜空間，變成各種可行方案，但是問題是怎麼可能事先預定好這種東西是不是該拆還是不拆，不可能呀，都還沒規劃怎麼知道這個農地就一定要保留。不單純是政策決定，因為問題的多樣化可能也沒辦法說...比較難，除非是遇到很多當然有很多有經驗的人遇到過很多狀況，但是每個人遇到狀況，像○○市的問題跟桃園縣的問題搞不好也許都不一樣，或者是到更偏遠的地方每個問題都不一樣，大埔農地有農地要維持的，我們這邊的農地根本就顛倒全部要開發。

問：桃園縣會不會有比較多這樣類似的狀況？

答：桃園縣應該也是有農地都很想要開發的，土地價值越高的地方當然越想要開發。

問：可是都委會的...我相信您的專業就是一樣剛剛講就是您可能會請其他的交通局其他來討論，可是那...因為我只有參加過一次都委會，可能我就會覺得都委會委員可能對案子也不是這麼的熟悉，可是他們就是這樣子的決定下來，您覺得都委會其實它本身是不是有這樣的一些問題，它可以更好或者去解決的方式？

答：都委會事實上委員應該都是蠻專業的，當然如果說有一些不熟悉的案情

的，那當然也是少數，我覺得一般都是還蠻專業的，只是說這些作業單位應該要很審慎的，因為委員不可能所有的案情都了解，他只是經驗比較豐富，所以變成前置作業就是專案小組的時候應該要很審慎的去開、討論。內政部和市都委會都會有專案小組，等到專案小組討論到成熟之後才會提大會討論。一般都會尊重專案小組，除非專案小組沒辦法決定的才會提到大會。

**問：像專案小組都是怎樣的委員，也是都委會裡面的委員去參加嗎？**

答：對，像我們就會組成 3 個組，每個組都會有 4 到 5 個人。每個成員都要有都計的、地政的、專業的，有建築的或者土地使用交通、公共設施、開發的，但是都市計畫的和地政的一定都要有。

**問：在專案小組就通知民眾來列席嗎？您覺得是不是應該讓民眾在專案小組就發表意見會比較好？通常在專案小組不採納會當面跟民眾講還是事後才會寄書面跟民眾說？專案小組的會議紀錄有放在網路上嗎？好像是只有大會才有？**

答：公開展覽完之後就召開專案小組，民眾如果有勾選要列席就會通知來專案小組就會來。一般都是專案小組就會通知，如果民眾還是堅持還要在大會表達或者問題已經幫他處理了大會就不用再通知他來。如果民眾的意見不被採納又說要在大會就會通知他在大會再去申訴一遍。事後才会有紀錄出現，因為當場就只是讓他陳述 5 分鐘。大會紀錄才會放，專案小組要放也是可以，但是目前還沒有放上去。

**問：所以您已有參加專案小組，就一個案子討論時間會很久嗎？討論內容大概都是一些使用分區問題嗎？**

答：一個案子都討論半天，一次會議都是 4 個小時左右。細節全部都要討論，所以不是都沒有看，都要看的很清楚。因為都市計畫本來就很複雜，會覺得有的委員好像沒有很清楚，但事實上是討論過很多次，因為還有一個問題沒辦法處理。

**問：您覺得徵審會跟都委會聯席審查如何？**

答：因為通常都市計畫擬定都是花很多努力去審查了，到這邊在跟人家說這

個不行就很困難，老實說是蠻困難的，等於大家政策上都討論了很多次，都市計畫也審議了，在這邊說沒有必要老實說內政部這邊也很難去提出沒有必要或沒有公益，那是不是應該可以早一點啓動？我覺得並席審查也是會有他的困擾。因為他兩個是不同的一個單位，一個是地政司的一個是內政部營建署的，這些制度本來就行之有年，找幾個委員來這邊一起討論倒是可以，公益性跟必要性就是以地政單位為主體，可以找當初審查的專案小組來一起參與，把這兩個委員會都併在一起我個人是認為太耗費行政成本，因為找其他委員來又能怎麼樣？例如說有參與這個案子的委員來討論，像現在環保署在審查不是都會找一些區域計畫委員也是找幾個委員來一起審查，就當作聯席審議了。而且機關都各有立場，所以要把它併在聯席審議好像...因為內政部這邊一定是持著一定要開發的立場，一定要推動的立場，因為都已經通過了。

**問：通常在開啓一個變更都市計畫的機制會是什麼？通常通盤檢討會真的參考人民建議去做變更？**

答：有兩種途徑，一個是通盤檢討，一個就是個案變更。通盤檢討就是都市計畫每三到五年就是要檢討，這是一個例行性，這比較沒有問題。個案變更是依據 27 條的幾種狀況，第三款就是配合經濟發展需要，例如像一些工業區變更就是配合經濟，第四款就是配合中央或縣市的重大建設，前面就是防天然災害、配合國防的需要那些比較少用到，大部分都是用重大建設或是經濟發展需要。除非人民建議不合理，有些人要需索無度，怎麼可能完全照民眾的意思。合理的定義見仁見智，所以才會有委員會的機制，大家共同來決定這個東西是怎麼樣的，而且是不同的專業來決定，所以人民常常就問說為什麼畫這條路，是大家決定的。

訪談對象	受訪者 D
採訪者	詹順貴律師、陸詩薇律師、陳平軒研究助理、鄧筑媛研究助理
時間	民國 100 年 7 月 20 日上午 10 時
紀錄	陳平軒研究助理

訪談紀錄：

問：1 月 18 號內政部發佈了一道函令，要求計畫案件在內政部都委會、區委會審查前，要先送到內政部地政司來進行公共利益評估報告，我們想要了解，這道函令形成的過程，以及發佈至今約半年的時間，實際案件操作的狀況。

答：在大埔事件發生後，我們一直有在研究。其實區段徵收的歷史已經很久了，關於徵收我們一直都很審慎；只是在地方縣市的大型開發案，比較市地重劃和區段徵收這兩種開發方式；後者相對來講，在執行上對政府機關而言比較單純。由於區段徵收和一般徵收不同，可以領回土地，因此比較能夠獲得地主認同，反對聲浪通常較低。當然，並不是所有案件都適用於辦理區段徵收，單純施作公共設施，只需要辦理一般徵收；但區段徵收還需要有一些整體性的，例如說經濟性的考量、大面積的新社區開發等條件，才可以辦理區段徵收。

近年來由於經濟上的需要，以及執行上的單純性，部分縣市首長爲了地方發展的需求，往往趨向辦理區段徵收。區段徵收所牽涉的土地面積較大，辦理次數一多，難免就會產生一些反彈。過去反彈聲浪比較沒那麼大，一來是因爲區段徵收辦理次數不多，二來老百姓好像也比較不會主張自己所謂的權益；但現在越來越多人要去爭取。我們也有意識到人民的反彈，因此現在我們也會回頭去想，作爲整體大面積開發的區段徵收，在劃定範圍的時候，是否真的具有公益性與必要性？在大環境下，地方縣市首長爲了自己的政績，或爲了當地人民的要求，有時候很難細微地去區分哪一塊土地是最適合（辦理區段徵收）的，所以我們也會去思考公益性和必要性到底是到何種程度。當然，民間也有提出一些關於

公益性和必要性的標準。

一般徵收比較沒有問題，區段徵收由於涉及大面積土地，案子從都委會或區委會一路來到徵審會，計畫都已經定案了，甚至有時是政府的重大計畫，如果徵審會說不能辦，這對政府的整體施政，或是人民對政府施政的信賴，都會有不好的影響。所以我們才會要求計畫擬定的單位，在計畫擬定的過程中，必須先把公益性和必要性提出來。

有些民間人士主張，應該就要由內政部徵審會舉辦聽證會，或讓人民陳述意見，但我們認為如此作法並不是很恰當。公益性、必要性有時候會涉及比較多專業的部份，例如科學園區的經濟規模、廠房、規劃設計圖的要求等等，不見得所有徵審會委員都有相關的專業背景。所以人民參與在程序上應該往前推，在計畫擬定的過程中，需地機關就應該要出來說明（公益性與必要性）。因此 1 月份那道函令的構想就是，把關於公益性和必要性的討論提前到程序的前階段；需地機關在計畫開始的時候就要開兩次以上的說明會，而且目的事業主管機關也要出面背書，在都市計畫的過程中，事先向徵審會委員報告是否具備公益性與必要性，好讓徵審會委員先行把理念告知需地機關，例如特定農業區最好不要徵收。在徵收前，還必須先進行協議價購。

有些人會覺得把整個程序弄得越完整，甚至越困難，例如有些人說的以價制量，需地機關就比較會先去考量其他取得土地的方法。當然，我們不認為徵收制度是萬惡之源，但我們也會去思考制度落實到地方的時候，是否讓人民覺得不夠受尊重，因為行政機關沒有與之進行充分的溝通。這就是 1 月份那道函令為什麼會形成的過程。

**問：**常見地方政府說明不夠、協議價購流於形式，照現況結構來看，協議價購的開價也不可能完全按照市價，但至少在溝通的部份多盡一點心力，民怨會稍微少一點。您提到（區段徵收）之前辦得比較少，後來慢慢變多，不知原因為何？雖然人口增加可能是原因之一，但從曲線圖來看，近來趨向持平；都會區地價上漲，不知是否是另一個原因？司裡是否有對此作出分析？

**答：**區段徵收之前辦理較少，是因為大家不夠熟悉，缺乏辦理技術，因為區

段徵收制度比較不同，還需要工程施工，以及配地，再加上法令不夠健全。但慢慢地一些地方，例如臺中辦理的成效出來，各縣市就會紛紛去仿效。這邊還有一個現實的考量，縣市長需要政績，但是政績需要預算，需要錢去做，而大家又沒有錢，就會慢慢會轉到市地重劃和區段徵收。比較起來，市地重劃分回土地的比例比較高，因此大家會比較喜歡。但是到民國七十幾或八十幾年左右，開始有一些非建地直接轉為建地。這種以前不論市地重劃或區段徵收都可以，在都市計畫裡面就把開發方式定下去，但後來發現區段徵收與市地重劃畢竟發回的比例不同，市地重劃可以配回 50%，區段徵收只能配回 40%，大家都比較喜歡市地重劃。然而，都市土地中有些部分已經是都市使用了，再從都市計畫去做變更，跟以往從非都市土地轉成都市計畫土地，從中間獲取因為土地使用強度增加，而對土地所有權造成的利益畢竟有所不同。因此後來就要求非都市土地變更不管是都市計畫擴大，或者是新訂都強制要求辦理區段徵收，因此，相對之下區段徵收的面積就會增加。

**問：**憲法理論上是要平均地權。郝柏村院長有下函令，從非都地轉為都地，尤其是農轉建，用土地重劃分回建地，原有地主的獲利非常的高，有的獲利會這麼高是府努力的結果。爲了貫徹平均地權與漲價歸公的概念，後來統一用區段徵收，比較能夠衡平利益。政府可能抵價地配得較少外，還會有一些配餘地拿來標售，等於是挹注他們的財源。

**答：**(區段徵收的)盈餘要回歸平均地權基金，這基金最後還是回歸到社會大眾。

**問：**我知道這個設計理念是這樣而來，近日慢慢人民較會爭取權益，因此有一些雜音出來。

**答：**爭取權益其實很難講，應該是說社會上有一些人心態轉變，以前要變更都市計畫，不管要弄市地重劃還是區段徵收，大家都很开心，大家都希望變為可建地，即使是大埔，大部分的人也是想要轉成建地。今天出來吵的那些人，我們側面了解到，有些也是想要領回抵價地，只是受到一些人的影響，造成他沒有去申請，使得時間經過，而原來的補償價格低很多，所以他們就想要出來抗議。

問：一直以來，臺灣平均地權和漲價歸公的制度都做得不錯，社會結構上相對很穩定，後來民眾比較懂得爭取權益、進行抗爭。加上現在全球貿易自由化的結果，資本主義強調私有財產保護的概念。在歐美國家，私有財產被放在至高無上的地位，這部份其實是可以檢討的。然而，隨著市場開放，歐美的觀念慢慢會進到臺灣，再加上學者與媒體的鼓吹，全球都在強調私有財產保護的同時，漲價歸公和平均地權的觀念在民間就會變得比較淡薄，而人民也比較會出來爭取自己的權益。

答：這部份我比較持保留態度。例如大埔，會出來爭取或較有意見的民眾大多是老農，他們比較不是吸收到歐美思想的群體。在都市裡面，有很多容易吸收歐美思想的知識份子，若要徵收這些人的地，他們會如此抗議，或許還有可能；但今天出來的人其實都不是這種人，反而大部分會想要被區段徵收，好讓土地可以轉為建地，因此不盡然如你所說。

問：內政部徵審會是區段徵收主辦的業務機關，每兩週開一次徵審會，過去以來，被徵收人來此陳情比例是否高？

答：過去我們並沒有同意讓被徵收人來陳情。我們的機制是說明會的時候，人民可以陳述意見，需地機關必須對這些陳述意見有很好的回覆。所以這應該是一開始的時候就要處理，無論是需地機關或是目的事業主管機關辦理的說明會都要給予支持。徵審會這裡應該是針對整個案子是否同意徵收做一個最後的判斷，因此過去在徵審會中會看的是徵收是否有法源、程序是否完整、是否符合法令，所以（人民陳述意見）若在前階段已經完成的話，徵審會這邊就不會再有很大的爭議需要去花時間處理。有人會質疑徵審會這邊怎麼這麼快就審結一件案子，其實是因為前面階段該做的已經都做過了。當然我們可以去質疑前階段做得是否足夠，開說明會、與人民溝通、陳述意見的時候是否有誠意並審慎處理；但案子來到徵審會已經是最後階段，要看事業計畫是否被核可、是否有法令依據、大體上看起來是否可以通過等等。若在這個階段開放人民陳情可能會回到最原始的程序狀況，因此這個部分比較沒有讓人民來陳情。

問：所以你們是期待環評審查或區委會的初審，以及都委會的審查等，從中檢討計畫的合理性與必要性。徵審會現在平均兩週召開一次，每次的案

**件量大約是多少？**

答：今年案件量比較少，前幾年大概都有幾十到一百多件；年底也會比較多。這也取決於當年度是否有什麼重要的計畫，例如前幾年有高鐵興建計畫，案子就會很多。只要是區段徵收的案子，即使很小，例如地方的道路或堤防，都一定要經過徵審會審查。所以案件量還是要取決於當年度是否有重要計畫。

**問：所以就是要看政府是否有公共建設。現在徵審會委員民間學者有幾位？**

答：6位專家學者、9位機關代表，徵審委員一共15位。

**問：是否有時會有立委前來關切個案？**

答：應該不會吧？如果立委要對這種案子關切，他會是在什麼方向？真正有利益的部份都在前階段，例如區委會、都委會，或是計畫的成立階段。開發方式在前階段都已經定了，來到我們這邊，幾乎沒有什麼會特別涉及利益變動的。只有地方首長會來關切案子是否可以儘快審結，因為要配合公共建設計畫的預算或期程，所以他們會希望能儘快，如果太慢的話會影響整體的進度。

**問：1月18日那道函令之後，有沒有實際案例對公共利益做預審評估報告分析，等於是預審給都委會參考？**

答：有，桃園三件，新北市一件。

**問：進行的方式是按照我們列的項目要求提交公共利益評估報告書，再給徵審會委員表示意見與參考嗎？是什麼樣的運作方式？**

答：目前我們還在摸索嘗試階段，我們要求開發單位在都市計畫或區域計畫變更過程時，就來我們這邊做報告。報告的內容，其實我們都有參考民間版的公益性和必要性的項目，比方說對社會造成的衝擊，或者經濟上是否有必要。我們要求開發單位自己進行分析，分析報告則送給徵審會委員，再由徵審會委員對分析報告提出質疑與檢視。如果有疑義，就回歸都市計畫去檢討。預審的幾件案子中，徵審會委員是要求對於社會、經濟、環境、文化等各方面的影響要以條列的方式表現出來。委員們較為重視的部分，例如徵收後的安置計畫，如果沒有提出來，委員會要求

在區委會或都委會時必須加強補充。大體上委員都會給一些回饋與建議，要求開發單位在都委會或區委會時補充完整。

**問：徵審會委員的看法與見解，是否行文到區委會或都委會給他們作為審查參考，還是只是給需地機關或民間計畫機關的一些建議？**

答：地政司在都委會中也有委員，會將我們的意見在都委會中表達，也會給需地機關參考。雖說是參考，但（徵審會）委員既然有意見，需地機關就要進行調整，否則意見不會消失。所以委員給予的意見，雖然不是下決定，但還是會有它的功效在。需地機關會考慮委員的意見，去調整規劃。

**問：公共利益評估報告未來是要給區委會或都委會在審查時作為參考，這些審查意見、包含需地機關是否已做調整等著眼於公共利益的意見，提供給區委會或都委會作為參考時，會用正式行文的方式嗎？**

答：我們目前應該只是放在徵審會的會議結論，並沒有正式行文給都委會或區委會做參考。

**問：那麼區委會或都委會應該如何去掌握這些訊息？**

答：需地機關本身要來報告，報告完畢後結論要帶回去，除了我們地政司在都委會或區委會有委員外，都委會或區委會要得到徵審會委員的看法後才會繼續審查下去。所以一來需地機關本來就必須把意見自行帶回，二來地政司的代表也一樣會在區委會或都委會提供意見，區委會或都委會是否能夠充分了解徵審會委員的看法與意見，我想應該是沒有問題。

**問：這套制度還在摸索階段，如何使其運轉下去，我想研考會也會很有興趣。預審時公共利益的評估報告，應該以什麼方式或如何呈現在都委會或區委會那裏？目前似乎比較像是地政司的當然委員在會議上發言，而民間版則是要求把回覆意見附在計畫書裡，這兩種都是可行的方法。預審的目的是要提供給都委會和區委會作為參考，但如何讓都委會和區委會能夠很清楚且完整地掌握這些資訊，看到預審時對公共利益評估報告的看法與意見呢？**

答：目前我們還沒有採用回覆意見附在計畫書裡的機制，但我們開會的時候

會請需地機關與承辦區段徵收的業務單位前來，把回覆意見落實在文字裡，然後還會開大會並在會中進行報告。地政司會有委員在其中表達意見，徵審會對於案子的公益性與必要性評估，也會有一個會議紀錄。只是這個紀錄是否有需要用正式行文的方式給都委會或區委會作為參考，或者是否有需要放在徵收計畫書裡？我們目前的作法是，只有要求需地機關帶回去報告，至於未來是否要使它成為一個既定形式，或把它附為必要文件，都還可以再討論。

**問：**區委會目前還在跟農委會溝通，希望農委會關於農發條例第 10 條之事項，要在區委會開會前就很清楚地決定，也必須要有書面。其實我們看到有那樣的公文會覺得很高興，我們也覺得公共利益應該要預審。只是這個制度成立後，具體上要如何去呈現？農委會企劃處處長是官方代表，只要表達是否同意變更即可。綜計組那邊，國土計畫法什麼時候會通過還不知道；要求地方的區域計畫趕快出來，又覺得有違法令。新嘗試的制度畢竟涉及制度上的變革，具體究竟要如何運轉呢？

**答：**這涉及徵審會和都委會、區委會彼此如何配合運作。這套制度目前還只是在嘗試的階段，所以我們並沒有採用什麼正式行文或其他的方式；但現在意見表達的作法還是可以達到一定的功效。當然，往後是否要使其制式化，例如一定要提出一個報告，我覺得都還可以再作改進。

**問：**剛提到幾個案件有進行這樣的預審，您的意見為何？

**答：**公共利益預審，我們的次長不將其界定為預審，而只是純報告階段；我們可以提供意見但不作出任何決定，因為都委會還沒有通過任何計畫。我們要求需地機關提出公益性和必要性評估，有幾個方向，需地機關本來就必須針對這些方向提出一個分析。但接下來還要經歷都委會、區委會審查階段，所以「預審」這樣的字眼是比較敏感的。我們是把這個制度的性質界定為需地機關在這個階段前來進行報告，而我們會去審核計畫的公益性與必要性，但不會去決定計畫是否通過。我們把審核結論送給都委會、區委會作為參考。

**問：**我們就這麼說，他是一個對公益性與必要性的初步說明，徵審會是進行初步評估，提供給區委會和都委會進行更進一步審查的參考因素之一。

答：對。這類似一個初步檢視，也不能算是審查。因為計畫還會再做修改，所以比較不像是對一個案子的初審複審。

問：另外引申想到，我們也會再向都委會詢問，興辦事業計畫的目的，以後在計畫書圖的章節中，是否將具不具備公共利益等安排一個專章進行說明，再把徵審會的意見做修改後放進其中？

答：我覺得很好啦，都市計畫說明書就是一個法定的格式，如果裡面有對於整個都市計畫的新訂、擴大、或變更，提出符合我們所謂公益性、必要性的說明，我覺得很好。除了強調這個都市計畫的變更、新訂、或擴大，因為經濟、人口的增加而有變更、擴大的需求外，還能同時符合公益性與必要性的要求。這樣的作法很好，但都委會是否會改變，我就不知道。

問：對於土地徵收制度，尤其是區段徵收的制度，研考會舉了兩個例子，一個是大埔，一個是東北角改善庶民生活行動方案，後者是一個擴大變更的都市計畫。通常區段徵收一定跟前面的新訂或擴大都市計畫有關，就土地徵收條例第 4 條而言，單純興辦公共設施的計畫比較少見，大都是第 1 款或第 2 款的情況。我想請教的是，關於土地徵收制度或者前階段，就現狀而言是否有一些可以建議的部分？不管是土地徵收制度本身，或是新訂、擴大、變更都市計畫的部份都可以。本來我們問題應該是比較聚焦於區段徵收，但其實區段徵收和都市計畫脫離不了關係。所以想請教看看有沒有什麼建議？

答：是指針對區段徵收跟都市計畫的建議，或是哪方面的建議？

問：像是現在在制度操作上，反對的人越來越多，制度面上或整個操作程序上，從徵收計畫的擬定到審查，最後送到徵審會，這整個流程中，制度上是否有什麼略作修改的建議，讓未來類似的爭議或人民抗爭可以少一些？

答：目前我們認為可以改善的都已經做了。未來如果需地機關想要徵收土地，或是辦理區段徵收，不知道研考會是不是能夠要求各個目的事業主管機關，對於其審核興辦目的事業計畫這個部分，以什麼方式嚴加督促。剛才一直提到的是我們要求需地機關或目的事業主管機關對於自己提出來的案子應該要多負一些責任，當然我們徵審會未來在審的時候一定會

嚴加審核，但畢竟徵審會這邊比較沒有所謂的行政能力，去督導目的事業主管機關是否針對於相關事業計畫的提出具不具備公益性和必要性落實審查。比方說國防事業或科技事業，提出來的事業計畫是否需要這麼多的地，中央目的事業主管機關一定最為熟悉，若一開始就用很寬鬆的態度去接受它，案子到我們徵審會，我們對於這方面的專業並不一定這麼清楚，要如何完全去判斷真的有此必要性？這部分的拿捏我覺得目的事業主管機關的態度最重要。

問：徵審會的審查，不管一般徵收或區段徵收都是土地開發的最末節，若此時推翻了前面好幾階段的審查，政府機關間的和諧或信譽，其實都會受到影響。因此理論上，在前階段應就要有更嚴謹的審查與篩選。就我個人的看法，不一定是在環評，或者區委會或都委會，而是目的事業主管機關應該要做更嚴格的把關。例如科學園區計畫是國科會要把關、省道以上計畫是交通部要先把關，之後區委會、都委或環評會時，大家的壓力才不會這麼大。如果到最後，前階段程序都已經通過了，徵審會要再去推翻的話，那麼可能要承受難以想像的壓力。

答：徵審會雖然在內政部，但內政部無法指揮工業局等部門應該如何做。所以我們希望研考會在這些案子里能夠做一些發揮，看能不能用什麼方式要求或有其它的機制，而各部會應該對這個機制特別審慎。不應該由內政部一個部會來承擔這些責任。如果每一個部會都說他們的案子很有必要，全部丟到徵審會，即便想要非常嚴謹地去把關，終究不可能要求內政部的委員擁有所有專業的背景。

問：尤其同樣在內政部，如果案子都委會通過了，而徵審會不通過，就會更奇怪。我們也是覺得會有這樣的問題，在計畫的結論與建議部分，我們會盡可能去反映。目的事業主管機關在第一時間應該要把關，但他們似乎都在踢皮球，某些開發建案他們也不管對環境好不好，反正只要環評通過就沒問題。科學園區或工業區到底有沒有必要，反正區委會或都委會可以通過就好。自己做好人，不想去得罪興辦事業人。最後就把責任都推到幾個法定應該要審的機關，因此環保署和徵審會常常成為環保團體和地主的箭靶。這個部份我們會放在結論與建議，試著把這樣的問題突顯出來，主張目的事業主管機關要多負一些責任。

答：地方縣市政府爲了自己的政績當然會去開發，縣市的整體開發部分，縣市首長可以爲了自己的開發，向都委會、區委會施壓，到後來可能就要辦理徵收。像是這種縣市首長，好像就沒有很具體有力的層級或單位去監督他們。即便是都委會，也會覺得縣市發展是縣市長的裁量；因爲縣市是在地方的層級上經營，所以縣市首長如果認爲應該要招商或興辦其他事業，比較沒有具體的辦法去反對或質疑。在都委會中大概會有一些意見，但這些意見不見得抵擋得了縣市首長的選票壓力、爲地方造福等。區段徵收有很多面積範圍比較大的案件，都是從地方縣市來的，這部份我們還在想要如何去約制。我們一直都在強調要保護優良農地，這部份農委會應該要負起權責，到底什麼是所謂優良農地？哪些地方一定要保存、一定不可以變更，要明確標示出來，要賦予他們這些責任。這部份以我們跟他們接觸，他們對這方面也很保留。一直強調優良農地，但優良農地是哪些、在哪裡，要求他明確說明，卻又不說明。明確指出哪些土地是優良農地，必須被保護，以維護糧食供應安全，保護民眾生活所需等，因此絕對不可以變更用途。只要能夠說明清楚，大家都會去保護它，不會任意變更使用。談到最後又關係到國土規劃，到底農地要留多少，都市土地要留多少。縣市的綜合開發計畫是有總量管制，但要如何去落實管制，可能又要回到國土規劃問題。

問：就我了解，農委會現在的說法是農地資源總盤查年底會確定。他們委託中央大學用航照圖，把面積比較大，上面也沒有什麼農舍等違章工廠的地表示出來，大約 6、7 月就會結案給農委會，讓他們把一定要保留下來的農地，在年底前標示出來，這樣以後大家要審案子就會很容易，除非是線性開發道路或水利設施等特殊行政院核定工程之外，其他都不要妄想，連地方也不能做。另外營建署綜計組那邊，國土計畫法什麼時候會通過還不知道，但是希望透過區域計畫法要求地方的區域計畫趕快出來。有了地方的區域計畫，做一個總量管制，區委會和都委會要審查就會簡單很多。這兩個措施如果建立好，後面就會少很多困擾。徵審會真的是開發計畫的最末端，前面如果好好管制，末端爭議就會少很多，也不需要整天跳出來說要以地易地。以地易地畢竟不是常態。

答：這樣的狀況一直持續，到後來總是會說徵收侵害人民的生存權、財產權，

不符合基本人權。當然這是一個議題，但是不應該無限上綱，否則乾脆都不要徵收，但是國家是否要對人民的生命、安全、衛生、道路、堤防等等進行建設？還是要啊。如果需要建設的時候要不要辦理徵收？當然還是要啊。世界各國沒有都不徵收的，所以議題一直停滯在徵收對不對，我覺得沒有意義。應該反過來說，目的事業主管機關徵收的程序就是要很審慎，該做的還是得做。

問：日本也有土地徵收制度，非不得已就盡量少用，我們把公共利益和必要性機制建立好，讓需地機關能用買的就用買的。當然都市計畫不可能用買的，那就如前所述，前階段就該把沒必要的篩選掉，至少讓爭議可以大幅減少。各國都有徵收制度，只是我們希望使用上可以更謹慎，爭議更少。大家都是想把整個制度安排得更好而已。

答：我們也是一般老百姓，我們的親朋好友也有被徵收的，只是有時候需地機關做得不落實，或是像都市計畫裡面要徵收的時候不用辦說明會，因為都市計畫辦公展的時候就有了。但公展時只是做一個公告，雖然有實際上通知，但有人就會說他自始至終都不知道。所以我們現在要求都市計畫辦公展的話要辦說明會、公聽會，每個人都要通知到。如果在前階段讓人民都清楚，大家可以充分溝通，我覺得我們臺灣一般老百姓很善良。

問：我們在田野上的經驗，人民最氣的往往就是接到徵收通知之前為什麼都沒有機會講話。

答：要殺我之前好歹讓我叫幾聲。如果有都市計畫變更或其他計畫，一般人沒有仔細去注意，怎麼會知道？每個人都要上班，自己有自己的事要忙，又沒有接到通知，就算告訴他哪裡有公告等等，誰會去看？就連我們自己可能都無法很確切地掌握這些資訊。如果我家對面有公園，覺得居住環境很好，結果都市計畫突然變更，說公園要減半了，我也會覺得不滿，也會想抗議。所以有時候是（溝通）落實與否的問題。

問：有些事情就是將心比心的問題。程序上稍微周延一點，爭議確實可以少很多。

答：我們現在就是這樣做啊。

問：舉辦公聽會我們也是給予肯定。行政院研考會也會覺得這樣至少是一個比較不錯的作法，有助於消弭爭議。前幾天我們去面見吳院長記者會後，隔天營建署就登了很多廣告，我就跟他們說這登出來一定會被罵。要登的應該是回應了哪些訴求，不要一直強調個案已經以地易地，因為還是有留下一些爭議沒解決。而且自救會成員是像生命共同體那樣綁在一起，大埔 24 戶還剩下 4 戶沒解決，另外的 20 戶就很難不管剩下的那 4 戶。單純點講關於制度性的變革，例如以後開發建案在區委會、都委會審查時，就會要求需地機關進行初步的公共利益評估分析，一般人民反而比較聽得進去。但營建署覺得以地易地他們有功勞，甚至還沒通過的案子也先說要如此處置，這樣一定會被罵。這可能是民間和官方思考上有落差。

答：如您所說，大家最想知道的是，這麼多的抱怨，到底有沒有被回應？如果真的有回應，人家就會覺得你有善意，說了就有改，這樣大家也比較能夠接受。

訪談對象	受訪者 E
採訪者	詹順貴律師、何彥陞研究員、林昶燁律師
時間	民國 100 年 6 月 30 日下午 2 時 30 分
紀錄	林昶燁律師

**訪談紀錄：**

**問：就您的教學或者經驗當中，就土地徵收有沒有一些制度上的問題？**

答：區段徵收有很長的歷史背景，之前我們有平均地權，平均地權就是漲價歸公，土地的利益要均衡分配。我記得最我們的區段徵收，最早是模仿自法國的區段徵收。區段徵收有什麼優點？第一個，徵收的範圍雖然很大，但是被徵收人可以分回一些土地，區段徵收的目的要是用來做正面的土地開發，這個時候被徵收人的土地會漲價，大家也都不會失去土地，所以被徵收人看起來損失沒那麼大。第二個，因為區段徵收後，將來增漲的地價可以用平衡開發財務，所以政府不用花那麼多錢，財務負擔不會那麼重。第三個，有被徵收跟沒被徵收者之間的利益損失，或者獲得的利益，不會落差很大。大概有這三個好處，可是這是以前非常強調公平的那個年代，也就是我們講說被徵收人他土地的利益要維持一個平衡，政府可以減少支出，如果有漲價政府也可以獲得一些好處，所以是在這樣的一個前提之下去做的。那個時候比較沒有考慮到被徵收人的心理或人權問題，像是用一般徵收跟用區段徵收的差異，在於有一些人的土地如果不用區段徵收可能就不會被徵收到，這之間的問題可能以前沒有考慮到。因為以前那個大框架是增值不能歸私，漲價要歸公，這樣銜接我覺得有點道理，也就是徵收對財產權的侵奪或侵害，以前沒考慮那麼多，因為以前有很高的社會化的意義，就是說私人的土地的財產權應該被限縮，在那個前提下我覺得還情有可原。可是現在平均地權、漲價歸公政府幾乎都沒在做啦，土地的暴利也到處都是，於是現在區段徵收不應該那樣普遍，所以這個問題應該是從我們國家財產權，它怎麼去界定著手。憲法上雖然還掛著實施平均地權，可是現在根本沒在作。所以

我們從現在資本主義來看，財產權的個人保障應該獲得更多國家保障的話，我覺得區段徵收根本不應該有，區段徵收應該廢掉。財產權保障既然重要，要動用到徵收的話，應該給他很合適的補償。如果給被徵收人的補償跟他主動賣出的價格一樣或更多，被徵收人就不會有那麼多異議。

**問：E 先生之前有當過徵審會委員嗎？**

答：我是第一屆的。我跟陳立夫老師都是第一屆的，但也是最早被換掉的兩個，因為一天到晚提意見（猜測？）。

**問：在您擔任徵審會委員的經驗中，被徵收人陳述意見的機會多不多？**

答：我跟陳立夫老師反映的時候，他們就會說下一次開會再請他們來，可是次數也不是很多，除非我們強力要求才會。

**問：地政司的幕僚單位會不會主動去通知被徵收的地主？或是地主會主動要求列席？**

答：很少，有時候或許是透過管道，才讓關係人列席陳述意見。那時候第一屆大家也不太清楚要怎麼做，但是案件越來越多，開會開一整天，一天經常 30 至 40 件案件，而且幾乎都通過，沒有過下次補件也一樣過，就補到過為止的居多。其實徵審會原意應該是很好，但是在制度設計上應該更健全一些，比如說它的組成，官方的人太多，幾乎沒有用到表決權，就算用到，表決反對的人也不夠多，還是會過。

**問：不管是主動通知或地主自己來到現場，那他們比較關切的或比較想表達給委員聽的是什麼？**

答：其實很多面，譬如說徵收後他就沒地了，還有的是補償費太低，徵收他就沒辦法生活，其實意見蠻多元的。

**問：有沒有印象比較深刻的？會讓你要主動通知地主來？**

答：一方面是地價補償有點低，像都市居民遇到徵收時比較會去爭取權益，有些是鄉村的居民，比較老實，他就覺得國家需要就給他；另外有一些是敏感的案子，有時候看到報紙有一些問題的時候，就會考慮請他們來。

**問：會議前有把資料寄給你們看，還是當天？**

答：大部分會寄，問題是前一天或兩天來根本沒時間看。

問：案件那麼多，審議過程大概是怎麼樣？

答：就一案一案來。

問：在過程中，對於有沒有公共利益，還是大法官會議 409 號說的必要性等有沒有討論？

答：我記得我們那時候幾乎不討論公共利益，因為徵收，特別是區段徵收，大概都是比較高層級的決定，譬如說高鐵的場站、大學開發，那大概都是高層決定，什麼是公共利益，高層就是公共利益。

問：從好處來想的話那就是他前面有一個都市計畫或特定區計畫，那個來作為公共利益的擔保，但是那個前置的政策本身，如果真的去檢驗可能也是一個問號，是不是可以這樣講？

答：也可以這樣講，所以我覺得公共利益很值得探討。怎麼樣去說公共利益是存在的，或者說比沒有徵收更大，如果沒有的話，那就不必辦徵收。

問：剛剛您有提到法國的部分，就一般徵收或區段徵收國外制度有沒有值得我們做借鏡的？

答：我想現在應該是沒有區段徵收，後來都沒有聽過。

問：好像在美國他們比較是去貧化的徵收，或是比較侷限在環境保護、生物多樣性，都是這部分的，他們才會去徵收，把人類使用的部分收歸公有，保護不要讓他過多人為使用。

答：區段徵收我想其他國家都沒有，可是我們國家把他當寶。國家不用花錢，還可以收到很多土地增值的利益。沒有人把徵收拿來當開發的工具，爲了開發來徵收，這講不過去。不過這問題是腦筋的問題，如果是國家至上的想法，就會覺得徵收很好。我剛到德國的時候，我覺得我們國家不錯啊，徵收辦那麼多，好像很有效率，我那時候還覺得蠻光榮。可是年紀越大就覺得很丟臉，那是很可恥的事情。所以是腦筋的問題。

問：即便說其他國家廢掉，我國現在還是有區段徵收，那麼區段徵收要有公共利益，不知道 E 先生有沒有覺得說哪些項目可以放進去公共利益判

斷？

答：區段徵收根本沒有公共利益的問題，我應該反過來說，區段徵收如果要考慮公共利益，區段徵收根本就辦不成，因為說徵收要符合公共利益，且以必要範圍為限，譬如我們開發一個地方，我們可能只要 20 公頃就夠了，那必要就是 20 公頃而已，這 20 公頃開發是為公共利益。可是它現在用區段徵收，假定要擴大徵收到 80 公頃，那多徵收的 60 公頃，供作抵價地、開發後有多的政府還可以讓售、標售賺錢的配餘地，它怎麼會跟公共利益有關呢？顯然不是公共利益的問題，而是要平衡開發財務的問題，這一土地就沒有必要性，也沒有公共利益的問題，它已經擴大到原來不需要被徵收的人了，所以談區段徵收還要談公共利益，這是衝突的。那根本是兩個矛盾的東西，不會成立的。也就是說，區段徵收不是為了公共利益而辦的。如果談公共利益這一塊，那區段徵收根本站不住腳。

問：既然區段徵收裡面公共利益很難判斷，那麼有沒有其他的理由，除了剛剛說財務平衡的部分之外，有沒有什麼可以支撐區段徵收這個制度繼續維持的理由？

答：沒有，我原本就不支持區段徵收，所以我想不出來。

問：以現在的制度來看，如果是一般徵收的話，當然公共利益就比較好檢驗，如果可以有一個公共利益的判斷標準，那這個公共利益的判斷標準或是闡釋權，是只有官方片面闡釋，讓官方闡釋之後，讓徵審會委員做決定，當然現在徵審會官方佔多數，我上次去參與徵審會開會，民間委員好像只有五個但是官方可以到十幾個，還是說用一個平衡機制，例如讓民眾參與，民眾參與不是說環保團體去遊說，而是被徵收的地主等利害關係人進來，等於至少讓他們闡述自己的意見，可以挑戰需地機關，像這樣子的制度，有沒有可能比較平衡這個問題？

答：這個問題，我覺得哪些情況可以辦徵收，在法規裡面就要去規定了。法規裡面說可以辦徵收的時候，就代表了是符合公共利益，譬如說一些公共設施，這是大眾必要的，至於說一些什麼園區，本來就不應該辦徵收，就不應在法規中規定可以辦徵收。什麼是公共利益，不是放諸四海皆準

的，臺灣的公共利益指的是什麼，可能要好好去調查。如果在法規上規定的比較清楚，就比較好做，如果規定不清楚，要讓誰來判斷有沒有公共利益的時候，我覺得誰都很难做啦。你說徵審會，剛剛講大部分都是官方代表，它們常認為，爲了經濟發展就是公共利益，公共利益給他們決定，也沒有意義。所以，這個問題應該回到法規怎麼樣去制訂，模糊地帶越少越好。如果萬不得已，我是覺得，公共利益恐怕不是徵審會可以決定的，有爭議的話我覺得送外審，讓外面具有專業素養的專家或學者，讓他們去決定，選的時候由徵審會建立專家學者名單資料庫後抽籤決定，這樣比較難單一由誰來控制的問題，不能指定誰。

**問：雖然說區段徵收跟公共利益是有矛盾的，但是短期內要廢掉區段徵收也不太可能，那有沒有可能在區段徵收的時候，給他一個不同於一般徵收的公共利益標準，限制他只有哪些情況才能區段徵收？**

答：我覺得很難耶，爲什麼要土地徵收，重劃就好啦。那個年代，他是強力維護平均地權的，其實他的一貫邏輯沒有錯，土地不應該完全私有化，漲價要歸公，這個邏輯一貫是 OK 的。可是我們現在不是阿，現在對窮人採取的平均地權那一套，但是對財團卻縱容其歸私，這兩套標準啦，我們最厭惡就這樣子。

訪談對象	受訪者 F
採訪者	詹順貴律師、李明芝律師、王晴怡律師
時間	民國 100 年 7 月 15 日下午 4 時
紀錄	王晴怡律師

## 訪談紀錄：

受訪者 F：德國的建設法裡面有，跟我們的土地法很像，他的徵收也是在這裡面；據我所知，他們補償是比較好，公益性、必要性的審查方式會比較嚴謹，規定其實是差不多，最大的差別其實是補償的部分，像我們的話就只有現金補償嘛，那區段徵收當然還有抵價地，可是對於因為工作改變而產生的損失，那個損失補償我們是沒有，德國是有的，不過這個也是看國家財政，他在威瑪那時候給的是很多的，之後就越來越限縮，而且徵收看你是把徵收認定是哪一種，如果你把他認定是土地改革的話，一毛都不會給。

可是現代的徵收大概就是說，不是土改，是爲了公益必要、做一些公共設施嘛，所以會有所謂的「特別犧牲」或「損失補償」，如果你用對岸想的話，怎麼可能給你錢？不會給你錢，不可能給。那是一種土地的重新分配。當然我們現在不是土地的重新分配，臺灣也已經分配過了，之前國民政府剛來的時候就已經分配過一次了。

問：關於土改那部分，就是德國的那個是不是，是那這樣不是跟我們的平均地權有點像？會不會跟我們區段徵收早期的思想有點像？

答：對，可是他用徵收的方式弄的。然後比我們更嚴。區段徵收其實同時具有兩個性質，一個是重劃、一個是徵收，所以才會有人講說他是一種土地開發的方式，徵收拿來做土地開發方式還得了？所以像政大徐世榮老師就很反對區段徵收，因爲他認爲，既然具有強制性怎麼可以拿來做開發的方式？因爲普通徵收就是公益性、必要性，拿來做開發方式的時候，

那個公益性跟必要性就會膨脹，就不可能那麼嚴謹。但我個人比較在乎的事是，既然作為一種開發方式的時候，這時「強制性」跟這個我覺得是有點不相容的，因為普通徵收之所以會有強制性，他的公益是放在第一位，他必要性是很確定的，那我們叫他「特別犧牲」，然後給予補償費，當然你也可以易地，但我們現行土地徵收條例是沒有易地啦，如果說我們以後改可以讓他以地換地的話，我想這個糾紛會減少很多。區段徵收跟普通徵收最大的一點差別就是說，區段徵收你可以拿至少 40% 的抵價地回來，可是我覺得這個不是重點，因為普通徵收也可以這樣做，所謂可以這樣就是說，現在法規沒有，可是如果修法是可以的，因為他其實就是一種補償的方式嘛！現在問題是錢給得不夠多啊，所以我覺得那其實不是重點啊，重點是那個「強制性」。那徵收本身具有強制性，所以我們說他是「特別犧牲」；那區段徵收如果是一種開發方式的話，憑什麼叫我「特別犧牲」啊？我不開發行嗎？當然如果我們還是回到徵收本質來看的話，他當然還是具有一定的公益性啊，他不是私人開發、是國家開發嘛，其實只要是國家做的事情，一定可以跟公益扯上關係嘛。所以公益原則和必要性原則，我覺得在區段徵收裡面還是可以講得通的，只是說區段徵收作為一種開發方式的時候，跟強制性又結合在一起，這點是比較會讓人覺得有點好像跟公平正義比較有點那個（註：違背）。可是很弔詭的是，實務上去看，區段徵收的反彈聲浪一般來講是比徵收來得少很多的，就是因為他可以換地嘛！雖然他只拿 40% 回來，可是他因為開發了之後整個地價是提高的。

**問：你們那邊應該有機會處理到徵收補償的問題？**

答：補償價基本上是跟公告現值掛勾的，因為是公告現值加幾成嘛，所以我們審的時候一定是看說你這個公告現值、這個區段，比如說他可能區位、區段劃錯了，說我這個區段為什麼跟隔壁的價錢不一樣，最常見的是這種；或者說，我這個區段的公告現值太低了，他所謂的太低、太高，一定是跟之前的比，或跟他隔壁的比；或是他覺得說，我這個區段是應該這個錢沒錯，可是我根本就不應該在這個區段、我應該是在隔壁那個區段。可是這種翻盤機會是很少的，除非地價評議委員會講不出所以然來，如果地價評議委員會講出他的理由、依照地價調查估計規則考量交通區

位等等，言之成理，人民不可能會贏。

**問：在大埔案件中申領抵價地，只交土地所有權狀影本或沒有交的，苗栗縣政府就取消了申領抵價地的資格，後來你們（訴願委員會）就廢棄了苗栗縣政府的行政處分。關於這種申領抵價地的問題？**

答：那是上一屆的時候，我們就認為不合理，因為看登記清冊就很清楚所有權人是誰了，你自己都查得到，你可以叫人家附，可是沒有理由說人家沒附就喪失了資格。所以這個已經改掉了。

**問：土地徵收像這樣的類型，在訴願的案件中比例如何？**

答：比例其實滿大的，可是類型的話，上次你說的那一波已經過了，而且那個因為已經改過，所以之後應該也不會有什麼了，因為我們已經放寬、人民要提（申領）的文件已經極小化了。其他的其實沒有得吵，因為第一個他沒有徵收請求權、他當然也沒有否決徵收的請求權，就算他要爭執也不會到我們這邊來，就是說如果他爭執公益性、必要性，那是到行政院不會到我們這邊來。會到我們這邊的是徵收補償費，要嘛就是說自己被劃的區段不對，或者是他自己覺得明顯的，比如說前五年是一個價、然後怎麼徵收我的時候是一個價？現在也不會犯這種技術錯誤啦。一、兩年前，偶爾還會看到，比如說公告地價是五千元，到徵收的前一年或兩年就變成三千！這種就太明顯啦，所以現在有調低的話，大概都是徵收前 5、6 年吧，而且都講得出理由，比如說莫拉克颱風啊，天災地變、地形地貌改變了之類的，所以他區段改了。像這種爭議，其實有、可是有理由的不多，基本上是沒有看到過，那程序上有問題的也少，因為有異議的話一定是先到地價評議委員會，地價評議委員會一定會講個道理出來，那些都是專家，那我們審查的話一定是形式審查，看他形式上有沒有符合程式啊，基本上沒有太離譜的話你也不可能去質疑他。

**問：關於地價補償的部分，常看到公告現值加幾成，通常的考量因素會是什麼？有什麼考量因素會變成是不合理或違法？**

答：違法是不可能的，因為依照土地徵收條例就是公告現值，所以本來法律上就沒有義務要加成，那是因為公告現值跟市價有很大差距，按照公告現值的話絕對會反彈，所以就加 4 成。那為什麼加 4 成呢？因為他們算

過，加 4 成之後，正常情況下就跟市價差不多，所以變成一個慣例、不是法律規定。他不正常的地方是我們的公告現值跟市價差太多了，所以實務上就想個方法，也就是加成。所以妳問說加成有沒有違法的問題，他不可能有違法的問題。可是加幾成才合理呢？這個就因地而不同，在徵收的時候便會估計、請人估價，因為政府機關要編預算嘛，所以大概會算出一個大家都可接受的、財政可以負擔的金額。

我們會覺得說農人很反彈啊什麼的，可是如果我們再往前推個十幾、二十年想的話，那時候的農人巴不得你趕快徵收呢！因為他的地可能一毛不值。老實講也不過這幾年，不一樣了，大家開始重視糧食問題，不然你看農業人口是大量流失的啊，他寧可休耕去領休耕的錢。所以徵收的反彈也只不過就那幾個特定的區域，特定的地、特定的時點，要選舉了或幹嘛的。我覺得這沒什麼對錯的問題，就是來看法制上、實際上有什麼問題，對這些特別犧牲的人有無合理補償。我不是說這些人不值得同情，我是說可能不用太一面倒。

區段徵收的反彈聲浪一向是比徵收少很多，如果從理論上看的話可能會覺得奇怪，因為區段徵收徵的量是比一般徵收多很多的，那為什麼反彈聲浪小？因為開發後價值會往上跑嘛！而且跑很多嘛！即便拿 40% 回來都很划算。開發之後農地就可能變更成建地，差太多了。我認為這是人性、很正常，每個人都很正常的想讓生活好一點，如果你跟我講說，不要作農，這個地開發之後馬上就變成田橋仔，身價暴漲，你看臺中重劃區本來都田地啊，每個都變成千萬、億萬富翁。你就問他「你要農地還是建地」啊，我敢說 80% 絕對跟妳說我要變建地，不然宜蘭就不會有那麼多違法農舍了，農舍哪來的？不是都是從農人手上買來的嗎？他們為什麼賣？而且價值還滿低廉的，我們覺得低廉，但一定比他原來的多很多，不然為什麼賣？

**問：根據我們之前作的一些研究，好像其他國家沒有區段徵收的制度？**

答：對，德國也沒有區段徵收。我說很弔詭的一點，我們那麼反彈區段徵收，但有些東西你從理論上看好像不大對，怎麼可以把徵收這樣有強制性的東西拿來開發？可是你去問一下那些被區段徵收的人，他會要！像重劃

幾乎聽不到反對的！爲什麼？價值提高！本來不值錢的地重劃、開發之後，不是十倍、二十倍，是百倍、千倍的跑！我就是還你 50% 你都賺翻了。區段徵收其他國家沒有，我們國家有，那就不對嗎？如果你說區段徵收不應該存在是因爲他有強制性，不應該成爲開發手段，這個我可以接受，可是你不能說因爲其他國家沒有、我們就不應該有。具有強制力的區段徵收，他其實不應該成爲開發方式，可是我要問：如果這個開發方式廣受被徵收人的歡迎呢？

**問：那就區段徵收制度的目的而言，我們只以地主的意願去考量嗎？我們應該考量什麼因素？**

答：不，當然不會以地主爲目的。國家的行政行爲，管你是叫徵收也好、或開發也好，有什麼不是爲了公益？重點是這個公益性能不能爲大家所接受？可是地主是站在自己利益上，管你崇高或卑劣，反正我得到更好的利益，管你拿去幹嘛，買賣土地也是一樣。徵收或區段徵收跟一般買賣最大差別是，不賣也得賣，這個「強制性」是他的特點，就是因爲這個強制性所以我們要求要有「必要性」跟「公益性」，公益在前面，因爲沒有公益，有什麼必要可言？那「必要性」跟「公益性」在區段徵收有沒有呢？當然有啊！只是說這個「必要性」跟「公益性」能不能爲大部分人所接受。在普通徵收，這要件是很嚴的，因爲他不給地，我覺得如果今天是以地易地的時候，未必就會這麼嚴謹，除非換給他的是爛地，如果換的是差不多一樣…差不多一樣可能還是會有爭議啦，如果換的是比你以前好的，少數情況會有反彈，比如說還有情感因素，不然大部分人都是利之所趨。

那區段徵收有沒有公益性呢？區段徵收是政府開發，政府的行政行爲你很難講說他沒有公益性，只是這個公益能不能說服你。像中科四期，弄了一個科學園區，讓國家經濟起來，怎可能沒有公益性？政府看的是，我爲什麼扶植這些企業？因爲這些企業可以幫我創造 GDP 啊，創造就業機會啊，這當然是公益啊，可是我們會覺得你爲某些企業量身打造。我們通常不會質疑的就是交通、公共建設，可是我們會去質疑這些以外的，例如工業區。可是我覺得搞不好過了幾年連交通我們都會質疑他。像核四就是一個好例子，核四就是個很大的公共設施啊、發電啊，可是我們

說核能有問題。以前開路理所當然，現在有人覺得說，爲什麼要開？開路絕對有公益，我們不是質疑路的公益性，我們是質疑路的必要性，好好的山爲什麼要開路，可是如果早個十年、二十年，絕對不會有人質疑開路的必要性。蘇花高就是個例子，大家覺得說不要弄啊，火車過去就好啦，這是環保人士的看法，可是你如果去問花蓮在地人，可能就兩派意見。我覺得這沒有對錯問題，我覺得是價值觀的問題，憑什麼我們說我們的價值判斷是比較好的？

**問：如果每個年代對公共利益的想像不一樣，那要如何去制度化「公共利益」的衡量？讓很多人心服口服。像大埔是說，我們要從事整個特定區的開發，可是這是非常泛稱的，沒有經過審慎跟嚴謹的評估。**

**答：**我覺得「公共利益」是很難具體化的，基本上我個人認爲不可能！時移世易，每個時代、每個時點、每個區域的在地生活的人，他們價值觀可能都不一樣。從字面上看「公共利益」，很清楚嘛，就你這一區的、只是說那個範圍，到底是多少人、哪一個範圍區域的人，如果說多數決、50%以上的人說是就是，所以是範圍劃定的問題，因爲其實就是多數決嘛，搞不好少數才是真理啊。

但是多數決，不可能放大到全世界嘛，什麼事項是全島的人？什麼事項是區域的？而那個區域多大？我個人認爲最困難的就是範圍的劃定。當然我們可以歸類影響的層面，可是我個人還是覺得很困難。以核四爲例，大家會說這跟全島有關，跟貢寮的人一定有關，但不會有人質疑說你高雄人吵什麼，因爲他一爆大家全部都完蛋。可是如果拿蘇花高來看，蘇花高只跟花蓮人有關嗎？應該不只吧！可是我們不會把他放在全島、拿來公投，即便我們把他法制化，也不會擴充到這麼大。所以可以看出，不是應不應該，而是說在做類型化的時候就因爲事件的影響的大小，而這個影響大小是很粗面、形式的，因爲核爆全部都會完蛋，所以就說這是全島人都要參與的；如果是蘇花高我們就覺得是區域的，雖然其實他某層次來講，我個人覺得嚴重性也沒比他（核四）少多少。所以第一個困難是範圍的劃定，第二個就是，程序上應該具備哪些東西使得範圍內人民權益得以確保。我覺得我們法制化的不是「何謂公共利益」，那個不可能，那個不確定法律概念能夠確定的話早就確定了。

參與的時點、參與的程度，以及法律效力，這三項是「民眾參與」的重點，德國也是一樣。第一個，哪些人可以參與？第二，什麼時點可以開始參與？第三，參與權限有多大？他的意見只是諮詢還是已經是法律上承認的權利？還是只是意見表達？資訊的蒐集？像我們的公聽會是一種資訊的蒐集啊，我可能採、可能不採，我不採你也不能怎麼樣。我覺得德國在這方面算是做得比較全，他也不是所有的民眾參與都有法律效力，有法律效力的也只有聽證而已，他也不是所有的事項民眾都享有聽證權，有些只有閱覽權、有些只有諮詢權，他分很多種。

若說跟土地相關的話，比如說全國性的計畫、區域計畫或全國性的空間計畫，他都一樣有民眾參與的機制，可是不是聽證權，他讓你表達意見，其實資訊的廣泛收集會對決策有好處的，因為這種決策是抽象的、整體的，可參與的人數一定是多啦，所以他其實可以類似像是一個民意調查，可是他也分，一般民眾的參與和地方政府的參與，權限就不一樣，因為他事件性質不一樣。土地徵收的話，如果是這麼具體的行政處分，直接對人民發生法律效力的，這時候只給公聽會是不是太少了？好歹應該給他聽證權吧！

差別在於這個權利是法律上承認的，所以如果權利受侵害是可以到法院訴訟的，可是如果只是公聽會的話，沒有權利受侵害！這聽證權所謂可參與民眾的範圍，可能除了地主之外，還有他項權利人、鄰地的、可以舉出法律上具有利害關係的人，你舉得出來徵收跟你有利害關係，就應該納進來。

我就覺得德國立法滿好的，因為他用「法律上利害關係人」這幾個字，你舉得出來就把你放進來，我們現在也是這樣啊，你要申請訴願，可以主張是利害關係人。我們承襲德國法，基本上思維是差不多的，德國比我們多想了幾百年，應該不會比較差吧。

**問：老師那您覺得在區段徵收時，考慮的公益的範圍，侷限在當事人跟利害關係人嗎？**

答：不是，我是說所謂是否具有公共利益，我覺得「公共利益」這幾個字，他應該不是跟「被徵收的範圍」掛勾的，不管是普通還是區段徵收。既

然講「公共利益」就是整體的，所以開發工業區也好、蓋馬路或鐵路也好，難道只有那地方的人能用嗎？不是啊！公共利益是以全體來考量，那為什麼被選定的地方的人才會有參與權？別人不能吭聲呢？我覺得，第一個，經濟上的考量，因為大家都在吭聲，搞都搞死了！勞民傷財的事情茲事體大，經濟上做不到啊！直接被影響的人應該要讓他吭聲，間接被影響的人就看情況啊。具有法律上利害關係的人，其實利害關係就是間接了，可是因為他舉得出來利害關係在哪裡，再納可不可以？那麼有錢有時間就納吧！不可能嘛。

**問：是不是可以讓徵審會成員去解決這一塊？比如說，不是當事人、利害關係人，而是徵審會的委員可能是環保或經濟的專家之類的？**

答：我覺得這是另外一個層次的問題，「民眾參與」跟「決策機關的成員」是不同面向的事，我個人比較認同在民眾參與除了當事人外，「利害關係人」應該要進來。至於「決策機關」，我不是特別在乎是什麼人，當然這句話是有語病的，我們會考慮把什麼面向的人放進來，其實目的是覺得公正，所以我覺得公正最重要。理論上為了達到公正，讓各方代表進來才會公正，可是實際上真的這樣嗎？不是這樣的話我寧可不要。以前我們不會質疑，只要是學者專家我們就覺得公正，可是現在是這樣嗎？就算是，我看公信力也沒有了。如果制度抄得再漂亮，可是已經失去信心了，還是沒有解決問題啊。

**問：如果說決策機關這部分是「人」的因素的話，那有沒有什麼制度上、形式化的層面是可以改善的？如何建立制度？比如說現在行政機關對於「公益」的衡量沒那麼足夠，都是泛泛的去講說有公益，有沒有一些比較具體的標準？**

答：徒法不足以自行，不要覺得制度可以解決一切，人還是最根本的，可是我們要人治嗎？當然不要，因為制度的建立還是很重要。美國就是因為有制度，所以即使找了一個演員雷根來當總統都沒有關係，怎麼爛也不會爛到哪去，制度上就是要設計到即使是一個阿斗來，也不會做到太差。不過制度只能防弊、不可能興利。公益雖然抽象，但是某程度上還是有量化的可能，例如可以創造多少 GDP，可以算出來；要扶植什麼產業；

創造就業機會，那數據是怎麼出來的？犧牲了多少、付出的環境代價有多少，都算得出來，這時候才能利益衡量，利大於弊你才會講說有公共利益嘛。我覺得之所以有這麼多爭議，是因為沒辦法理性的吵，而是有意識型態的吵，你如果有數據、有根據，大家就可以很理性的來討論這件事情。例如核四，核四可以創造多少電能？犧牲了多少環境的代價？兩邊列出來就很清楚了嘛，一下說只佔2%、一下說拿掉我們就活不了，那就前後矛盾了嘛，這種就是很不理性的討論。像德國就有很清楚的一套，你要考量哪些、哪些因素，類型化出來，那就是制度化的建立；沒有辦法類型化的就在個案再去衡量。至少他可以把他分類出來共通的原則、基本的、一定要做到的，我們缺的就是這個。

**問：老師，我們目前內政部有個函列出一些對於公益性、必要性的評估因素，是不是請老師看一下？**

**答：**我建議評估應該要依照重要性的順序排一下，決策的時候一定有照順序的啊，比如說真的像馬英九喊環保救國，那環保要放最前面啊！有一天搞不好我們是環保放前面，如果達到共識的話，但以目前來講，我覺得經濟因素大概還是會放最前面，但德國就不是這樣，德國可能經濟因素放第二位、環境因素放第一位，可是當他哪一天失業率破20的時候搞不好他經濟因素又放前面。順序是應該要排的，就這個時代的共識覺得那個因素是最重要的。「稅收」拿出來？也不能說錯啦！沒有稅收怎麼做事呢？「增減就業或獨立謀生人口影響」這個真的有嗎？我很懷疑耶。我覺得「徵收費用」才是他第一個考量；「文化及生態因素」應該要考量，但絕對就沒考量過！我覺得「永續發展因素評估」才應該放在第一位，永續發展、國土計畫，這是最上位的；然後是「經濟因素評估」、「社會因素評估」，最後是「文化及生態因素評估」。社會因素評估裡的「影響人口結構」我不相信他有考量。「影響謀生方法及失業之人數」應該是要先考量的，這是直接衝擊的。「人口結構」這個根本就沒有考量，你說他會考量這個嗎？我不相信，而且我也不覺得這是什麼必要因素，徵收下去會影響什麼「人口結構」的年齡和人數呢？還是他是說這塊地被徵收走了後，這些人要搬到什麼其他地方去呢？那也不是啊。（接下來看「必要性評估」）範圍選定的前提應該是「區位」的選定吧！另外，

「轄區內以區段徵收方式開發地區之辦理情形」跟「區段徵收財務計畫之可行」怎麼會是必要性評估啊？

問：其實他寫得不夠清楚啦，應該是依都市計畫去講說你原有的新訂或擴大都市計畫原先預定引進的人口有沒有超過 80% 以上，如果已經超過，因為要預估人口成長趨勢，要預先規劃嘛，那時候才有他的必要性，如果引進人口連 50% 都沒有，那顯然沒有必要性，表示原都市計畫可以預計引進的人口，還有很大的未納量。

答：問題是區段徵收也不是只爲了都市計畫擴大在辦的啊！可能以前是，可是以後不可能發生，因爲人口都負成長了，現有的都市計畫人都放不夠了，所以以前爲了擴大都市計畫來做區段徵收這個理由其實已經可以拿掉了。這個辦理情況跟必要性有什麼關係。

問：原先我看到就是從剛那個角度去理解。另外一種區段徵收就是公共設施不足他專門辦公共設施，如果公共設施已經開發夠了，那也沒有必要性。

答：我覺得如果是這樣又回到都市計畫裡面，老實講做都計的時候你就要把公共設施的地先算好，怎麼會說你一開始都計的時候公共設施、公共設施保留地不算好，然後之後再用區段徵收的方式搞，那不是很怪嗎？如果是這樣就是倒果爲因啊！用區段徵收的方式來補，那都計就有問題啊！「一般徵收：指特定興辦事業、開發面積 30 公頃以上、新訂、擴大都市計畫等涉及土地開發者」而且這個 30 公頃以上就可以辦一般徵收？憑什麼？我覺得土地徵收最大的問題就是特別法太多，開太多後門，這些特別法刪掉問題就解決一大半了。

訪談對象	受訪者 G
採訪者	詹順貴律師、陸詩薇律師
時間	民國 100 年 7 月 21 日下午 1 時
紀錄	陸詩薇律師

**訪談紀錄：**

**問：**您曾提到您有到過一些徵收案例的現場，現在也擔任區委會的委員。能不能本於這些經驗大致和我們談談土地徵收條例的問題？

**答：**首先從徵收的特性來看，徵收本來就是違反財產被徵收人意願的行政行為，是侵害性的，因此對財產被徵收人談徵收案的可接受性，邏輯上是不通的，畢竟，如果財產被徵收人都可以接受，那用價購就可以了，何必動用徵收。但針對急迫、極端重要的事由，徵收制度作為最後手段，其存在是必要的，所以，徵收如果要談可被接受性，應該是就社會尺度來看，徵收的合理性；而徵收案的合理性必須透過制度、程序的確保，因此也可以說徵收的可接受性談的其實是制度設計的合理性。

從這裡來看，現在土地徵收條例整個核心精神就有問題，而不只是區段徵收。我們從徵收的基本精神來看，「為什麼要保障財產權？」這個問題，在臺灣並沒有被好好討論；保障人民財產權的出發點，其實和人民生存是有關係的，至於你要獲利多少，根本不是重點，在確保人民社會生活的基本經濟資源（也就是財產）之後，才可能進一步談財產對人民經濟生活發展的促進，換言之，財產權的保障的基底與生存問題是緊密連結在一起的。反觀現在的土地徵收條例，並沒有真正考慮「為什麼要保障人的財產權？」而是企圖積極提供政府機關已強制力取得土地的依據，對於破壞、剝奪人民之私有財產權的面向，彷彿只要有合理補償就可以，就這個角度來說，土地徵收條例所代表的價值觀和憲法保障人民私財產權是背道而馳的。因此如前述，保障財產是導源於因為要保障人的生存，因此我認為，土地徵收條例終極的立法目的的核心價值不應該是提供法源讓政府機關辦徵收，而是如何去節制減少徵收的發生。

我覺得現在在談徵收問題時，有幾個關鍵始終沒被談清楚，第一就是公共利益。就徵收的發展歷程來看，現在已經從古典徵收進入公益徵收，然而何謂純公益、公用在意義上本來就不存在清楚的界限，因而以公共利益作為徵收依據是可以的。但現在的土徵條例完全沒有談何謂公共利益，只規定徵收主體適格的機關，好像你只要是這些事業，就符合公益，這種法律上擬制是錯誤的。徵收機關適格和徵收合法性，是分別獨立的，不可以混為一談。問題不在於有無公益性，而是這公益性現在並沒有任何組織或程序加以確認或制衡。接下來，要有何種程度的公益才可以徵收呢？公益本來就是不確定的法律概念，要受到憲法比例原則的拘束，我個人認為，或許不需要在公共利益有那麼多的著墨，在每個個案透過比例原則來檢驗，其實已經足夠，而且可以非常個案操作，比例原則在臺灣的操作很薄弱，比例原則、平等原則都必須內化在系統裡，制度設計上，例如有沒有辦法避免委員的自由心證這一類問題，其實立法技術上要注意的事項不少，困難度不低。其實在德國立法例上像對檢查公共利益就沒有特別去處理，因為他們對於土地徵收案件的處理很嚴格，不可能為了小小的案子就可以動用徵收。比例原則同時放在徵收的目的與後段處理作為檢查的基準，這有討論的空間，甚至可以討論有沒有中立的第三部門組織來處理這個問題。但在源頭的管制上，一定要能以比例原則去檢查徵收目的才行，才不會有徵收氾濫的現象出現，基於對國外相關法律的了解，德國、英國的公務員不會隨便動用徵收，因為徵收程序常常一弄就是十幾年，通常還會打官司，都是在爭執徵收目的必要性，因此才根本性的減少徵收案。

還有，目前依照我國司法及行政實務，徵收行政處分做成者，是內政部而不是需地機關。學理上這其實也很有問題，我們可以問徵收行政處分做成的對象是誰？是提出徵收計畫的需地機關還是被徵收人？如果是被徵收人，那何不由內政部直接為處分之送達？如果是需地機關，這還是個行政處分嗎？徵收如果是內政部所為之行政處分，性質上是下命性還是形成行行政處分？以目前結構來看，內政部、縣市政府、需地機關同時在對被徵收人作用，但是在整個程序上，需地機關從來沒有對人民做出任何處分，也沒發生任何直接關聯；其實冤有頭債有主，現在的情況這

麼複雜，人民遭受財產被強制剝奪之下，又如何有效尋求救濟呢？這可以從以下看出來：徵收既是原始取得，私有財產權消滅，依土地法第十條直接變成國有，此時需地機關如果不是中華民國的直屬機關，而是地方自治團體的機關，如縣市政府，那要不要再移轉呢？偏偏實務上在這裡往往一徵收就直接登記給需地機關，這樣對嗎？因為如果徵收以後變成國有的，照理應該還要透過其他程序，例如撥用等等程序才能給需地機關，但現在實務上，直接登記就登記到需地機關去，這是制度上非常混亂之處。況且現在救濟的單位也很混亂，現在是說，對補償有意見找縣市政府，對徵收有意見，找內政部，但人民根本搞不清楚。原始的制度設計上，內政部應該是一個 check point，制度設計上來看，能不能改成由內政部來把關徵收計畫，如果通過了，然後才由需地機關自己去依計畫辦理徵收。這樣在辦徵收時，直接由需地機關作聽證會，然後行政處分就決定了，根本沒有公告的問題。

假設我們把徵收的公告與通知當成一種送達，但涉及個人權利的東西，為什麼是用公示送達呢？為什麼不是以個別送達辦理呢？財產權是很個人的權利，我不是以通知你的內容為準，竟然是以公告為準，這仍然是以行政便利為導向的立法方式，因為這樣做，通知書就算和公告內容不同，人民信賴通知，竟然不能受到信賴保護！

上面的問題也進一步影響到徵收效力到底什麼時候開始？到底誰才是徵收機關？徵收處分是下命性的，還是具有形成效力？以現在的制度來看，因為規範不完整、不明確以致完全亂成一團。而效力問題也會進一步影響到補償和失效，因為公告滿 30 天後 15 天內必須補償完竣，否則徵收失其效力，司法實務上認為這是向未來失效，而非回溯自始無效，我個人同意這樣的解釋。而至少徵收從公告時起，應該對外發生效力，但公告到底是另一個行政處分呢？還是單純對外送達？連這都不規定清楚，源頭這麼亂，訴訟上怎麼可能不亂？因此，我認為土徵條例如果要屈就現有條件修法，不嘗試根本地全面檢討，這些問題還是無解。

至於補償的部份，補償乃以徵收的存在為前提，若無徵收，根本不用談補償。徵收既然產生土地被徵收人的補償債權，但是債的內容要確定，因此必須思考，補償之債的內容要在申請徵收時就決定好，不受徵

收行政處分的時機所影響？還是補償應該根本是另外一個行政處分，要獨立另就徵收時機去確定其債之內容，如補償金額？照理說，應該是後者才對，但是尤其在區段徵收情形，需地機關往往強調依照送核獲准的徵收計畫辦理，這看起來又比較像前者。就徵收程序上而言，先有徵收計畫提出，然後內政部審查，再由縣市政府公告徵收。關鍵在於依照徵收公告時間決定地價和不動產價值，如果原徵收計畫所提的補償計畫跟徵收公告的時間差會跨過公告現值調整的時機，則補償金的價額會跟原本徵收計畫的內容根本不一樣的。易言之，徵收計畫裡對補償頂多是初估的情形，否則也不用明訂補償基準為徵收公告當期公告現值，也因此，徵收處分衍生國家的補償債務，然後必須確定補償額及具體如何補償（區段徵收也是如此），並發出補償以完成補償債務的清償，所以事實上補償是另一個獨立的行政處分。

**問：實務上他們會先做地上物查估。**

答：但一般民眾根本分不清楚，徵收是一個處分，補償卻原來是另外一個行政處分，事實上司法實務也是這樣認定，但是這點連承辦徵收業務的地政行政人員也欠缺這樣的認知，我覺得將來法規應該要談清楚。

**問：我們苗栗大埔的案子，法官和對造就一直問，訴願對象到底針對哪一個？**

答：這個部份，我覺得當年沒有清楚的立法概念，土地徵收條例就這麼定了。所有念憲法的都知道，無補償就無徵收，談補償沒有意義，必須有效控制徵收才能來談補償，存續保障應該優先，存續保障受侵害才轉換為價值保障，可是現在完全沒有受控制，內政部的徵審會，控制非常難。而且我們不可能用量來控制徵收。只能透過人為制度設計去控制。而公共利益的內涵也無法明訂，因為個案都不一樣，否則如果明訂，也可能認為只要符合這些就好，不用去管實質內涵上有否符合比例原則。

**問：現在連民間版土地徵收條例的第一條，官方都有意見。**

答：我傾向制訂一部新法，因為如果只是修法，結構性設計不良的制度和程序仍然存在。幾乎每個現行條文都需要動。整個土徵條例應該要重來，立法的觀念應該要回歸到憲法對財產權、生存權的保障，而不是從國家建設。

問：我們民間版土地徵收條例現在把補償費計算的審查納到徵審會，這樣的制度設計您覺得如何？

答：我覺得這是合理的要求。不同的地價、時間，要有調整的機制，這是機制設計的面向，而這是建立在[補償合不合理也牽動徵收合不合理]的觀念上，而徵審會如果確認一個徵收案已經必要，就同時去考量補償的合理性，可以兼顧個案的實質關聯，因此我認為這是可接受的原因。其實，光就不動產價值來說，另有一種問題，也就是現在城鄉在地價調整的進程上已經開始出現差距，都市地區年年都在調地價，有些都市地區的公告地價已經達到市價的 8 成，但鄉下地區並沒有，這導致以迄今公告現值加成計算的方法在城鄉產生不應有的差別，也是影響補償的公平性。就補償來說，理論上應該有多種補償方式，可以考慮納入更多樣更靈活的補償方式。例如，對於特殊條件的土地，是否應該採取類似生態補償的方式？又例如，徵收農地，是不是應該再闢一塊農地出來補償？當然這邊或許會遇到國有財產的處分，需要有法律保留的問題，或許可以在國有財產法等處為調整。此外，補償不一定要是金錢，站在合理補償的角度來看，更不應該只是錢。因為被徵收人有些人為了錢，但有些人是為了生活。大法官解釋釋字 400 號以降，都認為臺灣是相當補償，其實到底有沒有真正的客觀價值或絕對價值？這很難說。德國聯邦憲法法院也認為，我們無法完全知道補償的絕對值，只能趨近於合理、相當的補償，補償的質與量都值得我們關注，而非囿於絕對補償或相對補償的文義。如果有鑑價制度，就有比較好的監督，但我仍要強調，補償已經是最後端的問題了，因此補償的可行性與方法，甚至實際如何補償，可以被主管審查徵收計畫的單位一併處理，自有其一貫性的好處。

如果徵收的目的不存在，徵收就該失效。換言之，一旦不再具有必要性或當時辦理徵收的那個特定目的已然消失，就應該返還所徵收的私有財產，這是憲法法理上的基本要求。有關此點，土徵條例有收回權和撤銷徵收的規定，衡諸前述情形，在憲法法理上，完全沒有不歸還被徵收財產的道理，而法理上的差別只在於，人民有沒有直接依據憲法請求返還被徵收財產之可能？還是一定要依國會法辦理。其實，縱使學理上選擇後者，國會法部規定返還義務或是返還的規定不符合憲法的意旨，

還是違憲的。以我來看，現在的土徵條例對於返還被徵收財產的規定，也就是撤銷徵收與收回權的部分，牴觸憲法財產權保障的意旨。我們可以看，撤銷徵收後，土地被徵收人在 6 個月內拿不出錢，不只地拿不回來，連收回權都喪失，而在法律上撤銷徵收應從內政部撤銷就開始生效，如何可以繼續合法保有徵收所得土地？如果這樣，徵收起不是跟徵收目的、必要性鬆綁了？說穿了這樣做法近乎是綁架勒贖，即使是為了確保國家能夠收回已發放之補償，仍是違反不當連結禁止的。我認為這根本違憲，應該要徹底解決。至於區段徵收，我認為徹頭徹尾就違憲。不否認，區段徵收如果都是以金錢補償或許還好，真正有違憲問題的，就是抵價地式區段徵收。區段徵收對被徵收人來說很不利，連土地都無法收回，因為這是不能收回的徵收，這種徵收是不應該的。看區段徵收要分成兩個階段，徵收和類似重劃的分配，我們大概是唯一有抵價地式區段徵收的國家；原本徵收僅限於必要用到的部分，但是區段徵收一定會超越必要徵收範圍，因為如果不多徵額外土地，在炒高地價，就無法靠發抵價地就可以完成補償。這一點提醒我們，在徵收上，必要性的判斷，除了公共利益所涉及的目的必要性外，還有使用（徵收）範圍的必要性问题必須一併考量，而區段徵收的抵價地制度完全破壞了必要性原則，是違憲的。也因此，任何抵價地式區段徵收都一定要炒土地，因為如果你不炒土地，連補償金都發不夠，所以這制度本身就變成炒作土地的方法。更存心不良的是，炒高以後每個人拿到的土地更少，剩一堆殘餘地還可以拿去賣（標售），需地機關甚至可以賺錢。換句話講，只要有這個制度存在，就是把徵收涉及的問題只和金錢畫等號，變成了只要在價值上我能補償，就可以無所謂地盡量徵收，所以在其本質、精神上是完全違憲的東西！這在將來會造成的問題，也還有因區段徵收沒有一般徵收那 45 天內補償完竣的限制所衍生的，因為區段徵收抵價地的核發是地籍作業，根本沒有那 45 天的限制，因此官方可能很快就進入被徵收土地，大埔事件就是這麼來的。所以我寧可把區段徵收當成「多筆一般徵收的集合」，因為這樣才能一筆筆收回補償。如果區段徵收是一筆處分，它要怎麼撤銷，部份撤銷嗎？

**問：可能連都市更新的案子都值得釋憲。**

答：都更是改善整個區域，才會採多數決的模式，單一的建物使用改建，怎麼可以使用都更制度呢？還有，我們長期不落實行政聽證，如果能夠落實行政聽證，應該就會好很多。聽證起碼有影音紀錄，以後拿來當證物用都好，所以即使是 6、70 分的聽證，我也要它。策略性的運用也是重要的，但學界很多人都反對。

問：其實現在政府的經濟部貿調會、公平交易委員會等部門，針對反傾銷、違反公平交易法的調查事件，聽證其實都辦得很嚴謹。

答：合理的國土規劃，開發許可是用來 check 是否符合既有的規範，而不是來改變既有的規劃。應該是用計畫去引導開發。

訪談對象	受訪者 H
採訪者	詹順貴律師、林昶燁律師
時間	民國 100 年 7 月 26 日下午 2 時 00 分
紀錄	林昶燁律師

**訪談紀錄：**

**問：**H 先生是現任徵審會委員，想請教 H 先生，被徵收人陳情的案件多不多，如果有的話，大部分是什麼樣的狀況？徵審會討論案件大約有多久的時間，能不能充分討論？

**答：**一般民眾陳情常有，如果有陳情我們就列入討論案，有的是歷史公案，已經 40、50 年了，他們說補償費沒有領到，這種情形要政府找資料也找不到，所以就會用推算的，像是鄰居都有領，你怎麼會沒有，是這樣子推算的。有的是提徵收無效，這種案子也常有。至於討論時間很難講，我們案子分兩種，一種是前面講的討論案，另一種是承辦人員可以自己裁量的，他就會一個一個口頭報告，還有他的承辦意見是什麼，我們委員就做確認，那個就很快，而且都是一般徵收，像是道路拓寬等等，真的有必要性比較沒有爭議的。

**問：**以現在徵審會的組織，我側面瞭解應該是民間的專家學者是 6 個，機關代表是 9 個，在討論過程中，有沒有需要動到表決的案件。

**答：**我印象中沒有表決過，那表決也是輸。除非有時候話講硬一點，像上一次我就連續講了三次「徵收不是兒戲」，我只能話講硬一點而已，有點無奈。

**問：**有沒有讓你比較印象深刻的案件？譬如像剛剛講會提醒或挑戰他們送進來的案件。

**答：**區段徵收有一個，就是苗栗遠雄健康園區，我覺得有的委員觀念不對，他認為都委會、區委會通過的，徵審會無置喙之餘地，我覺得這是錯誤的觀念。像遠雄健康園區都委會已經通過，但我在那個案子簡報當中看

到他竟然說「配合遠雄」，有一次我問都委會委員，他說他們委員也是有意見，但還是都沒有修正。這就講到區段徵收作業程序，這我也有意見，因為案子來的時候，是先審它的比例，或是財務計畫，再回去依照這個比例協商，但我就覺得這樣不對，程序應該是先跟地主協商，對區段徵收有沒有意見，再定百分比，它卻不是這樣。遠雄健康園區就是先討論比例，他們初步可能有去徵詢，但我們不知道書面是否真實，他們只會寫有開過公聽會，但是它的真實性是什麼，委員不得而知，區委會還有現勘，徵審會卻像衙門一樣，你來說一說就可以走了。公益性、必要性評估來跟我報告，我聽了之後又沒有現勘，又沒有跟地主接觸，而且公益性、必要性是不確定法律概念，我們無從審查，我覺得這是制度上的問題。

**問：**這套徵收制度，到徵審會的審查，如果前面都委會、區委會沒有好好審查，到徵審會就會變成制度的超載，尤其依土地徵收條例他要通知當事人，但是其他程序被徵收的人不見得會知道，可能因為這樣，抗爭就聚焦在徵審會。如果我們去細分，確實都委會、區委會和徵審會的面向不太一樣，從三個委員會各自有不同面向來看，要請教 H 先生，就印象比較深刻的討論案裡面，有沒有徵審會委員特別關心的面向。

**答：**現在大家觀念也慢慢覺得徵收對於被徵收人是不利益的行為，所以委員也慢慢想到要替他們考慮一下，譬如像是一併徵收，但是我們會心態上跟決議有落差，一方面覺得他就是被你徵收不完全，剩一點點，不能合理利用，但是又覺得，如果面積太大，或者可以合併使用，我們就不通過，或者是可能變成通案的適用，怕茲事體大，也不通過，這樣就會有個困境，個案來講本來就應該這樣做，但全國那麼多變成通案怎麼辦。就我觀察這幾年慢慢考慮到公益性跟必要性，但是它是不確定法律概念，你很難去論述這樣的東西，很難讓大家無異議接受。

**問：**像現在會優先審公益性跟必要性的評估，以前的話就像 H 先生說要不要一併徵收會不會變成通案是討論因素，那麼徵審會從去年 717 之後，被拿出來討論的因素有沒有明顯不同？有什麼改變？

**答：**因為我也兼區委會委員，像大家要抗爭都會衝到營建署，他們也會有點

無奈的是我們土地徵收的時程的問題，因為徵審會在等區委會，區委會的權責就是在空間的計畫，其中有一項就是土地所有人的同意，區委會一直在拿捏這怎麼解釋，可是我覺得區委會在審議前，如果知道這個案子會涉及徵收，就應該讓被徵收人知道，不然就會變成例如要蓋工廠讓地方繁榮，這個大家都歡迎，等到歡迎之後才知道要徵收自己的土地，所以制度上如果案子涉及徵收，應該讓權利受損的人一開始就參與審議這個案子。後來終於有公益性、必要性的定案，一開始就提公益性、必要性，乍看好像很好，但我原來的想法是以被徵收人的影響為主要對象，應該提早讓他們知道，結果現在的情形，卻變成可能蓋過真實的地主的意見表達的機會，因為他只是列陳情意見。在第一個審公益性、必要性的案子，我就跟報告人說，你這樣列我不知道問題是什麼，你要用問題導向，什麼樣的問題有多少人陳情，後來的案子他有改過，我就知道有什麼樣的問題，但是這裡看不出來他們有什麼回應，而且重要的是我覺得最大的盲點就是我最一開始建議的，應該要把地主找來直接跟委員接觸，現在只有來一個報告。我那時候是建議應該提早到區委會讓地主知道，我們現在幾乎是到抗爭才有機會去介入，不讓地政司一開始向地主說明徵收程序是什麼，而是案子已經進行到一半再來報告，我們看也是紙上作業。另外像第一個案子有公益性、必要性評估，我就問我們的定位在哪裡，結果我們是定位在諮詢，那諮詢就是一次而已，既然不是討論案我們就很難要求再來一次，我那時候就很擔心我們委員變成背書，那這會誤導，我認為公益性必要性並不是承辦人員來報告，而是徵審會委員要問的。例如當初有個安坑事業廢棄掩埋場，那個案子我是第一次問公共利益在哪裡，以前都沒有委員問，結果兩造都回去算，下次開會都算出來了，我覺得這樣才有交集而不是各說各話，因為公共利益是比較，廣義的公共利益應該包括私益的損失、環境破壞等，這些都是要經過比較，現在卻沒有，而且都是個別來看，沒有區域性的累積評估。現在是有進步，地方政府報告之後，委員們會提出質疑，但是質疑之後怎麼辦，這套制度不知道，所以這套制度有盲點，會讓民意以為你們都有充分討論公益性、必要性，但卻不知道它成為徒具形式的東西，像是你提出公益性、必要性的疑問後，請問到都委會、區委會怎麼處理，我是擔心一切歸零。所以我們當初審第一個案子的時候我們有擔心，就要求

雖然是報告案，但是委員的要求跟處理的紀錄要給我們，這樣我們如果後續要注意，或者其他委員會也可以做個參考。

問：現在地政司要怎麼運作這個制度，他們現在也還在摸索，不過看來是流於形式，理論上依照我們一開始的想像，一個評估報告出來，應該讓被徵收人參與，這樣才有檢驗，這樣來看才會準，而不是報告完就算了。

答：對。就像你在報告公益性、必要性的時候，應該區段徵收範圍內的地主也應該一起來，來聽聽看他們有沒有說謊，應該是兩造雙方都來，而不是球員兼裁判，你認為有公益性、必要性再來告知我們，我覺得這是一個盲點。

問：內政部在 99 年 12 月 29 號有一個函文，現在要求送進都委會區委會審查前，要開兩次公聽會，而且要書面通知被徵收人。如果以我個人的想像，我覺得光公聽會還是流於形式，應該要有適度的辯論，但這至少比原來跨進一步。但政府機關到底有沒有聽進去，這都還是問題。

答：我看都是「不予採納」，你看陳情後面是建議，都建議「不予採納」，我沒看到過有採納的。我們現在是行政程序 164 條有行政計畫的公聽，那是政府辦的，但是我認為業者還沒送件之前要先辦說明會，最後的問題是我們怎麼看待公聽會的作用，現在都是不予採納不予處理，政府都要硬幹，那叫公聽會叫聽證都沒有用。

問：應該透過這個制度去形塑共識比較高的計畫內容，之後就會比較順利一點。

答：對。我強調一下民眾參與的重要性，之前有一個學甲的案子，他只是一個染料工廠要擴廠，很單純吧，我們去現場看也很單純，等到我們現勘回來第一次小組會議的時候，學甲鎮鎮長帶民眾來陳情，我就讓他們講話，一聽不得了，來的人都是親戚朋友都有得癌症，包括鎮長的親戚也有得癌症，他們說學甲鎮是臺灣致癌率最高的一個鄉鎮，我就說委員如果不重視這些民意，那真的是謀財害命，幫業者謀財，害這些民眾的命。我一聽之下就要求開發業者提供過去十年員工的健康紀錄，離職員工的離職原因，結果他提不出來，知難而退，那就表示有問題，所以我更確定了民眾一定要參與，因為除了被徵收人以外，周圍的人也有生命的危

害，所以每次開會一定要傾聽民眾的聲音，而且要做處理。我們現在慢慢有聽民眾的聲音了，但是不做適當處理，適當處理很重要。

**問：區段徵收裡面，發動機關是地方政府，H先生覺得最有決定權的人是誰？**

答：我覺得是地方首長。地方首長如果有企圖心就會拜託委員，或者像我們會問區段徵收地方經費夠不夠，承辦人員就會回答，平均地權基金還有多少錢，這些都是要地方首長同意的。最近還有看到一個，這也讓我感慨，大概是民國 92 年，臺南大學要在七股設分校，全部區委會委員只有我一個反對，我在最後寫了 4 頁不同意見書，我的標題是「拒絕浪費公帑的案子」，附在開發許可報告書後面，為什麼，他找了 100 多公頃，只能用 27 公頃，27 公頃還要做地質改良要花 2 億，你找一個黑面琵鷺附近，地又有問題，你要在那裡開大學，這一定有問題。結果現在證明我是對的，那塊地不能用，臺南大學現在回頭在臺南市找了一塊 14 公頃的地，要辦區段徵收，你看浮不浮濫，那花了幾十億不就泡湯了。我那時候敢下那樣的標題是因為我算過，你要用 27 公頃，如果用兩億的地質改良費，我同樣在七股，我可以買 50 公頃的地，所以我說這案子背後一定有不可告人的秘密。回到必要性的問題，區段徵收通常要徵收到二到三倍的地，最近幾個機場捷運站體的徵收，委員們都在質疑量太大。這就跟高鐵一樣，農地變更如果 OK 的話地主不會反對，因為它馬上增值，但是問題就在必要性，公益性很難量化，但必要性就可以量化。

**問：既然 H 先生同時身兼區委會委員跟徵審會委員，以現階段來說，有沒有覺得現在區段徵收或是土地徵收最大的問題在哪裡。**

答：有很多問題，如果以剛剛討論的範圍來看，我認為應該在一開始都委會或區委會在審的時候，民眾就參與，或是地政司要有人去說明，民眾知道後就會充分表達意見。現在小組會議沒有，現勘也沒有，除非他們來抗議，到大會民眾才進入，但民眾講的資訊不完整，我們講的或問的也不完整，所以應該一開始就參與然後留下紀錄，他們來陳情時我們心裡就有底，知道他們意見是什麼，委員就比較充分掌握，如果大會才有民眾參與，可能只聽到片段，所以我覺得要多幾次讓委員瞭解，這樣討論才可以聚焦，這樣才可以補公益性、必要性的不足，不然我現在看到，

都是不予採納，我們也問不到，難道這樣就有公益性嗎？

問：所以 H 先生希望直接聽到民眾的聲音？

答：當然，徵審會既然在判民眾財產權之有無，當然要直接聽民眾的聲音，用同理心來想，民眾也會希望徵審會在判他財產權有無的時候，見個面聽聽他的意見，同不同意再說，但至少委員不會被蒙蔽。民眾參與就很重要，而且還要提前參與，參與了之後意見處理也很重要，如果都是不予採納，那來一百次也都一樣。對，因為沒有委員會像徵審會一樣，要決定人民財產權之有無，不是更應該慎重嗎？另外也許我們也可以明定公益性必要性的定位，不然現在只是聊備一格，只是程序上的一個階段而已。（詹：就是如何讓他法治化、制度化）對，像我剛剛講的民眾參與的建議跟公益性必要性結合，這樣就很好，像一些官員覺得這樣很麻煩，如果反過來講，徵的是那些官員的土地呢，那就一點都不麻煩，還嫌人家一次敷衍而已。有的行政機關把民眾參與視為政府的行政成本，所以就敷衍了事。

問：所以 H 先生最期待的是不管有沒有公益性、必要性評估，一定要儘早有民眾參與，聽到民眾的聲音，甚至民眾要包含被徵收土地周邊的人？

答：對，而且民眾參與還有消極意義，因為行政機關把這個當作行政成本，如果我們把民眾參與設計很周全，行政機關覺得麻煩就會慎重，就不會沒有成本就隨便徵收。另外還有一些問題，像是要不要用市價補償，我覺得應該是要市價加成，這樣最好。

問：像現在我有個想法是補償費雙軌制，一種是公共建設，像道路等公共設施，它的公共利益比較少人會去質疑，但另外像區段徵收就不一定有必要，這兩種補償，即便都是市價補償，也有做不同處理的可能，像是精神補償等，例如徵收老農，他地上物是老房子可能不值錢，徵收之後沒辦法在原地買房子，就要到比較偏遠的地方，要換到一個新的環境、重新建立人際關係等等，他的生活就會比較苦悶，像這樣精神上的問題都應該要考慮放入補償之內。

答：對阿，像是被徵收的周邊，因為徵收而土地增值，這部分是從被徵收人的財產權換來的，那被徵收人不但要到其他地方居住，還喪失了增值的

### 我國土地徵收制度之評估

條件，所以我說要市價加成補償，把你剛剛講的那些跟社會成本、心理補償、發展機會剝奪等等，都放進去，這樣才對。

訪談對象	受訪者 I
採訪者	何彥陞研究員、王晴怡律師、鄧筑媛
時間	民國 100 年 7 月 13 日下午 4 時
紀錄	鄧筑媛研究助理

### 訪談紀錄：

受訪者 I：土地徵收條例第4條是區段徵收適用時機，可以看出來雖名為區段徵收，實為土地開發，第1項第1款是開發、第2款等於是都市更新，也是開發的一種、第3款是農業區或保護區變更為建築使用、工業區變作住商；第4款與第一款相同，是清楚告訴你：這就是土地開發；第5款勉強是說要配置公共設施，另外有其他（第6款）。可是去看我們區段徵收跟市地重劃的要件，請問有哪一個不同？長得差不多，那就是「土地開發手段」，而非創造甚麼公共利益。我們今天有個案子就是在談都市的土地，農業區、保護區要變更為住商用地。目前來說對農地的變更使用，因為有大埔農地徵收事件後，顯得比較慎重，所以要求農業主管機關的同意，這個案子因為旁邊都已經是發展地區，要保留作農業使用不容易，所以農業主管機關有同意。

對於公益性、必要性有要求當然也跟大埔農地事件有關係，可是最主要是因為某一次，遠X集團在苗栗要做一個生活園區，後面有一個國家的衛生研究院，生活園區旁邊提了區段徵收案，理由是為配合區外「生活園區」的開發，可能引進人口，有住商需求，因而要將農地變更使用。這個區段徵收跟公共利益完全沒有關係嘛！後來案子退回去，重新把理由改寫成是因為未來都市發展、周邊產業開發、需要引進人口，所以有住宅需求，配合住宅需求也需要有商業機能等等，才把案子轉折一下。當時我就有提到，從（法條規定）區段徵收的幾個時機，幾乎看不出跟公共利益、必要性有甚麼關係。這個事件加上後來的大埔事件，徵審委員就強力要求，

區段徵收也要有「合目的性」，合目的性也就是需要有公共利益，沒有公共利益怎麼可以辦理土地徵收！

今天這個案例，在公益性評估舉了很多因素，必要性的評估也舉了一些例子；有趣的就是說，他在公益性評估的「社會因素」部分，舉了兩個不利條件—「社會關係」與「弱勢住民」。弱勢的多半就是住在鐵皮屋、經濟力沒有那麼好的一些人，可能開發後面對拆遷，那時候我有問他：「如何減緩？有甚麼樣的措施？」，原本我是想他們對於這個部分可以提到說救濟、安置計畫（後面幾頁的簡報有提到的補償安置等），在這裡做連結，但他沒有連結過來；社會關係那部分，也講得不清不楚，把甚麼TOD導向拿來講；我就問他說：「你這個社會關係跟TOD有什麼關係？」後來這個案子就是要他回去補充資料。

雖然目前法律沒有訂得很清楚，但經過這些事件後，幾乎每個案子都一定要報告公益性、必要性，必要性的部分則應該是說，無可取代，就是說用其他方式購買其他土地已經不可能。委員就會從他提出來的社會因素、經濟因素、文化生態、永續發展、其他因素等等審視。今天這個案子在其他因素居然提的是交通；必要性部分，「是否可改其他方法取得」應該要是「否」，他居然沒有寫，在答覆民間建議的時候，他的回答是根據81年的這個函（81年7月28日（81）內字第26274號函）：「都市計畫之擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地者」要辦理區段徵收，而不是依據土地徵收條例第4條第1項第3款。事實上這一款也是根據這個函示來的，今天我在會議上講，函要檢討，根據函示來的條文也應該要修正。這當初的意思是農地變更使用會引發土地價值增長，一方面會有漲價歸公或歸私的問題，二方面是變更使用後是高密度使用，引進住商人口，相應需要公共設施，產生誰來負擔公共設施的問題，所以後來才認為說應該由區段徵收範圍裏面這些土地所有權人來負擔部分的公共設施。我不知道你們有沒有在研究這個，這是可以去研究一下當初的目的跟現在我們實務上操作的，時空背景完全不一樣，那時候地價上漲很厲害，現在除了臺北市這種首善地區可能還在漲，中南部地區真的有漲那麼厲害嗎？或是如問？現在都民國

100年了，時空轉變後那個函示的合理性問在？以前是民智未開，現在民眾也懂得爭取自己的權益，應該要回頭去檢視，函示的目的跟我們現在強調的公益性到底中間有沒有關聯。這些是目前為止看到的一些問題。

另外一個比較大的問題是，都市計畫範圍內如果是以市地重劃作為整體開發手段之一，不只是都市計畫公布，還要細部計畫公布才可以實施市地重劃。最近營建署想要打破這個規範，不過這個是另外一件事，這裡不提。如果從這裡來看的話，會覺得很奇怪：區段徵收（土地徵收條例第4條）第二項有提到，前項第1款到第3款實施區段徵收的時候，可以先區段徵收，公告期滿1年內再去發布都市計畫，所以（區段徵收）裡面會有的土地使用計畫不需要遵照都市計畫，為了方便起見，管他三七二十一，先做區段徵收。這到底是誰在引導誰？也就是說，（都市計畫）有沒有一個承上啓下、引導發展的功能在？顯然是沒有！後面（土地徵收條例第4條）第3項有提到「需用土地人得會同有關機關研擬開發範圍，並檢具經上級目的事業主管機關核准之....先行區段徵收，...」這跟第2項是很接近的，也是說先做區段徵收，再按照土地使用計畫做非都的用地變更。本來，如果區段徵收的這個土地使用計畫很嚴謹，可能問題不大；問題就是往往去看區段徵收的計畫書，裡面的土地使用計畫根本就只有簡單的標示區塊跟答色，到底目前的使用概況是甚麼、劃定區塊的發展性...（問：只是配置完，沒有真正去分析說怎麼配置）對！如果從嚴謹性來看，區段徵收與市地重劃相較之下是有問題的。

以上的這些問題，可能要去思考這樣一個變更土地使用的方式，會不會到最後是政府主動帶領開發，使得地價調高的後果；這樣的後果是我們希望的嗎？

當然是說，區段徵收實施之後的確可以透過抵價地領回、配餘地標售，標售所得可以cover當初辦理區段徵收的經費，因此很多地方政府把它當作一個金雞母，重要取得資金的手段；可是一旦說到這也是徵收的一種，就應該要審慎！早年我們受到（教育，或教化）的影響，覺得這是很好的地政手段，可取得很多公共建設用地，

政府也可以藉由這樣的方式達到收支平衡，更好的話還會有盈餘。但現在回頭思考市地重劃跟區段徵收沒有甚麼差別。適用時機一樣，市地重劃是一種開發手段，區段徵收難道不是嗎？在檢討區段徵收的時候也要去看一下市地重劃。當我們把區段徵收當作是徵收手段來看，很直接地跟公共利益畫等號，那就要謹慎評估公益性、必要性。我先開場白到這裡。

問：老師剛剛點到一個很重要的問題就是，區段徵收剛開始的目的有一大部分是爲了財務平衡、財源考量，抵價地的方式讓政府的負擔變得很少，所以如此進行；那如果再加上公益的考量，到底甚麼是區段徵收的公益？這顯出一個兩難，一般徵收要公益沒有錯，那區段徵收，土地所有權人還拿回了土地，當初公益那條線該怎麼畫，變得很不清楚。剛剛我也有看到這個案子，有提出公益評估，不過這個評估似乎不是真正的很「公益」？

答：對啊！今天這個案的公益性評估：他說對於「人口結構」沒有影響，奇怪，引進（住商人口）來以後會沒有影響？今天是不想跟他繼續抬槓... 因爲... 他也是依法過來的，當然現在民間有訴求是要在修法前，所有的案子要凍結，但事實上是真的很困難，每次來審都是一堆的案件。開發單位現在也急著要取得用地，就會去中央 push。當然我也贊同社會運動應該要去爭取，不過現實面考量的話，有很多限制。你們做研究的，也是可以看一些實務的案件去批判。像（公益性評估的因素中）「就業條件」，他說要引進智慧園區之類的，會創造就業機會...，「居民健康風險」他說都沒有影響，這也有待保留，我們當年講「高科技」園區開發也聲稱沒有負面影響，現在這些甚麼「知識園區」是不是像他說的沒有影響？「經濟因素」裡面爲什麼「徵收費用」是個有利條件？是說現在拜託大家都領地，如果 8 成領地，就只需要準備 2 成的現金，然後跟各位地主說：「請等一等，我們的金雞母馬上就要下蛋了！蛋生出來以後，我們都可以領回高價的土地！一片美好的願景！」可能是這樣，不然「徵收費用」怎麼是有利條件，看不太懂。

也還可以再去想，這個公益到底是誰的公益？是那個（區段徵收）範圍裏面的公益？還是整個都市計畫範圍的公共利益？當然我們不用擴

大到「臺灣」，但還是要去問：到底是哪個範圍之內的公共利益？目前看起來不是很清楚。

目前民間版土地徵收條例修正草案有提到應該要有「公益性」跟「必要性」，但如果沒有一個比較具體的評斷指標出來的話，到最後就是各自表述。像現在就是！審查實際上沒那麼多時間一個個去對。你們研究可以去列舉個案的說法，不過其實看起來都滿空泛的。

今天另外一個案例是要開一條便道，把吉洋人工湖挖出來的砂石外運，所以辦理土地徵收（雖然跟區段徵收好像沒甚麼關係），那個案子也很奇怪，他是附著在吉洋人工湖要開發的基礎之上，但目前經建會只有說：「會開發」；那通過沒有？沒有！這是非常奇怪的案例，不過我們政府現在常做這種事情。所以難怪我們徵收委員會被學者罵，說我們做了很多奇怪的事情。不過像我們提出公益性必要性，也有委員表示反對... 那反對歸反對，我們還是要他（開發單位）做。

以上所談大概是目前比較嚴重的問題，應該要改善，尤其是公益性是不是可以有一些比較具體的指標，容易去判斷。

**問：**確實這也是困難的。即使是徵收，公共利益到底是甚麼？如問去界定？當初在德國，老師應該也知道，基本法（德國基本法第 14 條第三項）出來的時候，大家就在討論甚麼是公共利益，甚麼情況下可以徵收？這到底是公共利益還是公共福祉？兩者概念是完全不一樣的。而且另外在德國有討論到的問題是：如果是有利於私人的徵收，公共利益的範圍是否應該更侷限，例如說科技園區聽起來好像是公益，其實是私人...

**答：**對啊！科技園區阿、產業園區通通都是爲了私人！大學甚麼的勉強可以，不過那個清華大學的宜蘭校區也是很怪異。還有城南基地，當初也是用徵收，這可能跟區段徵收沒有直接相關，不過也是順便講給你們聽，當初我們要求他只能做研發，那時候他們答應，但後來我在網路上看到說他提出變更的計畫，說要量產。後來區委會有沒有同意我不知道，那時候我就退場了。這裡可以發現，很多開發許可一開始承諾：一定會引進這麼多工業園區、創造當地福祉等等，講得很好聽，最後這些興辦工業的廠商到底進來沒有？看中科就知道，大部分都沒有進來。會提到這個，

因為這影響到必要性！那時候我們有去問過陳立夫老師：你覺得土地徵收有沒有必要性？他說必要性可以從總體的觀點去看：科學園區徵收那麼多土地，使用率有多高？一看，好像還是滿低的。當現有的土地使用率這麼低，又要去徵收開發為科學園區，這是滿有問題的。

問：那必要性可能就會跟各目的事業主管機關的權責有關係。可是如果土地徵收條例去要求各目的事業主管機關必須提出必要性說明，好像又有點逾越土地徵收條例可以規範的範圍？我們可不可以這樣要求？

答：他要去徵收，那總是要把公共利益在哪裡要講得清楚。像你在德國就知道，徵收是最後的手段，那你總要告訴我這個已經到了最後的階段是甚麼樣的道理？例如說你可能說其他手段我買不到這麼大片的土地來做工業園區等等。

問：我的意思是說，例如，要在宜蘭辦一個科技園區；工業局的確是興辦事業的目的主管機關，這興辦事業可能是宜蘭縣政府要辦的，如果我們要求工業局去看用地的必要性，那他會說，這是縣政府的事啊！是他要提不是我要提。如果土地徵收條例要求說：那你要審！但工業局可能會說：我依法無據啊！像這樣法律的規定上該如問處理？

答：可是他是工業的主管機關，即便是地方政府開發的工業區，按理說他應該要有審查機制。我們現在最大的問題就是說：國科會搞他的，地方政府也不理你工業局，這是目前誰也不讓誰，很奇怪的體制。

問：而且中央目的事業主管機關也不做總量管制，也不去調查整體需求是不是已經足夠，不需要再有就不放了。很多都是地方要提，只形式審查，沒有違法的就送了。很多都是這樣進行的。

答：坦白講，地方機關站在第一線，如果可以嚴格把關，也不會有那麼多的案子送到中央來。他們案子一看：辦交通、辦區段徵收...都符合就丟上來。將來要怎麼修得周延一點，在第一次審查的時候就比較嚴格的把關。（對問）像你也可以給一些建議啊！德國他們很少用徵收手段（問：沒幾乎不用。）因為他們認為那是強制取得人民土地。也可以這樣想：他們為了社會和諧，盡量少用那樣的手段。

問：(德國) 盡量是用重劃，不得不才用徵收，若是徵收被法院判這是不對的徵收，所有的計畫都要重來，對公部門來說這個風險跟成本、不確定性太高，他們寧願在前面用重劃就把問題處理掉。

答：他們對判定徵收，是不是有要求合憲性？還是適當性？我記得它們有一些判例，判例的結果好像都是要被撤回吧！上次吳勁毅有舉一個例子，一個賓士跑道的案子。這案子如果在臺灣一定說好！歡迎。後來德國還是認為這不到公共利益，連公共福祉都好像不算嘛！

問：現在徵審會一次開會基本上要審幾個案子？

答：不一定，最近稍微少一點，大概 30 至 40 個。現在的審查方式，主要有三種，一個是一般徵收，內部承辦人員會先看有沒有合法性，如果有就會告訴我們，那就通過。以前古早時代真的是一案案審，從早上 9 點審到下午 6 點還沒審完；比較有爭議的案件就會提會討論，像我們今天大概是 40 件，有 3~4 件提會討論，一個是國防部的案件，另一個是彰化的案件。以前是案子是「咻~」就過去了，現在有公益性必要性要報告，所以今天開會就開到兩點。這個彰化的案件，政府給人家徵收土地，那個民眾就很生氣！要規劃路也不稍微偏一點，偏偏從我家的雞舍開一條路過去。結果這邊（約 2/3 的建物）拆掉了，另一邊說要補強，那這個補強的錢是誰付？上次就是彰化縣政府一直不說他們要付錢，那就（請他們）回去再查一查，要不要給他付錢。這次說要付了。

問：審案子的過程中會碰到被徵收人或辦理徵收的行政人員每次都會列席嗎？

答：會。他們會列席，所以可以看得出來有的承辦人員比較認真，會去準備相關資訊；我們同樣也會看到一些承辦人員，一問三不知，問有沒有跟土地所有權人協調，結果說好像不太清楚這件事有沒有發生；請地方政府或是相關目的事業主管機關承辦人員說明徵收目的何在，有時候也說不清楚。今天看到彰化縣政府的承辦人員是態度很強硬，他不是好好去跟民眾溝通說：雖然拆了房子，但有幫你把支架補起來、也會幫你把牆補上去；你的經營規模可能縮小，但應該還是在某一個程度之內繼續。他不是這樣，他說：我們這個都按照法律規定，沒有問題！路這樣開也

沒有問題！都已經評估過！這會讓民眾的觀感不好，民怨因此產生。

**問：那會在徵審會中碰到土地所有權人列席表達意見嗎？**

答：會。有時候我們會聽取他的意見，根據他的表達與法律規範去做權衡，如果的確公務人員有一些問題，例如（土徵條例）第 49 條徵收失效的情況，最後還是會判定徵收失效；沒有一些（違法）情況的話，還是會同意縣政府。比方說剛剛舉的彰化案例：這個太太他申請一併徵收殘餘的建築物，她說，本來 3,000 多平方公尺的雞舍剩 900 平方公尺，那我還養甚麼？！乾脆一併徵收！但彰化縣政府堅持說，剩下的 977 平方公尺還是可以繼續營業，不給他一併徵收。後來我們聽一聽彰化縣政府的意見，他們有幫人家補強，看起來好像該盡的責任都有盡到，所以就決定縣政府不用一併徵收。

當然在過程中沒有辦法 100% 的 perfect，還有那麼多的委員，常常是我們幾個專家學者的意見會比較一樣，另外兩位專家在行政機關待過，他們的意見會比較跟行政機關一樣。我們在講一些什麼公益性的概念，也有時候會被說是不食人間煙火。

**問：在民眾參與的部分，老師剛剛提到徵審會也會採信一部分土地所有人的意見**

答：對，有一部分會採信，一部分可能就...像今天國防部軍備局的案子，我看資料看到中間有一句：「...軍備使用...徵用...」，寫了徵用兩個字，後面又寫了「...土地絕賣...」這個絕賣就類似徵收，性質判斷上應該是徵收，可是軍備局搞不清楚狀況，在上面寫「土地買賣契約書」，民眾也很好笑，在民國 42 年，可能是他的祖先，價款都已經領到了，可是沒有囑託登記，或說地政機關其實應該本於職權辦理土地的權屬變更登記，可是當時地政機關沒有辦理變更登記。民眾很明顯是看到政府當年很多事情搞不清楚狀況的時候，寫了一個買賣契約，說這是買賣而非土地徵收；最要命的是錢都已經拿到了，結果沒有土地移轉登記，民國 42 年的，到現在來說你土地沒有移轉，是不是要再徵收一遍。很多這種陳年舊帳，也是很要命。有時候可以看到...這個...人性啊！有些民眾是滿...。像這個事情我是比較同情那個軍備局，當初可能真的錢有給人

家，但就沒有登記。

**問：那區段徵收的部分，民眾參與大概在甚麼情況？**

答：區段徵收幾乎沒有甚麼民眾到徵審會，通常都是一般徵收才會來陳述意見。應該是區段徵收在一開始的時候就要去...（問：前置的同意書就要簽到了）...今天還有一個是...（翻資料）...（指出區段徵收案簡報的某個頁面）這邊（標題）寫：「你同意以區段徵收方式辦理開發嗎？」，同意（40%左右）、不同意（45%左右）用紅字標出來，我說：「如果我只看你的紅字的話，那民眾是不同意啊！」他下面寫說：「以土地持分計，同意已逾半數，約占 59.7%，超過不同意 2.55%。」這裡的同意以「同意」加「無意見」來算，我說：「那我也可以把不同意跟無意見加起來啊！那就超過「同意」啦！怎麼可以把無意見加進來！」所以我說論述要清楚嘛！你拿這個馬上就抓包了嘛！

他後來有解釋，這些所謂不同意中，有的表示說希望以市地重劃。其實，真的不能用市地重劃嗎？這其實都可以去 argue 的啦！他（行政機關）可能會說那個地方還沒頒布細部計畫所以無法用市地重劃。他當時沒想到這一點，這是我後來幫他想的；但不管怎麼樣，他這裡應該要去回應民眾的不同意：為什麼我們不能用市地重劃，而要用區段徵收，是不是區段徵收對土地所有權人比較有利。提到這個要說的是：他要告訴我們，他的確有讓土地所有權人出席、讓土地所有權人表述意見，卻非常詭異的是不同意的比例比較多。然後呢，so what，還是徵收了！是不是？我們是不是可以解釋這是虛晃一招？表面說我有讓你參與、有讓你表述意見啊！（土地所有權人：）「那我就跟你說我不同意啊」so what，沒有（用）啊。大概民國 93、94 年有一次也是被我抓到，需地機關在整個協議價購說明會的過程裡說：「如果你們不同意，就按照公告土地現值來徵收，結果是一樣的！」（留在需地機關所報上來的紀錄當中）後來我有糾正說不可以這樣寫。應該要跟民眾好好溝通：「我們很抱歉，雖然你不同意，但是因為公共利益的需要所以我們必須使用這塊地」，要很謙卑。現在整個過程，說是讓民眾表達意見，但對整個問題的解決、或說對於徵收衝擊性的減緩，能達到甚麼效果？可能還是有限。

**問：那有沒有改善的方式？例如在更早之前就要具備某個門檻，才能做區段徵收。**

答：現在區段徵收沒有規定，所以...你們也可以研議看看，要不要有一定數量的土地所有權人同意...因為土地重劃還有（人數門檻）1/2 什麼的，（區段徵收）就是強制的，管你多少人。這（剛剛統計同意比例的資料）是給你 favor 耶，雖然到最後是虛晃一招，還有問一下。但這樣對嗎？當然如果要與重劃有所區隔，門檻可以稍微低一點，重劃好像是 1/2，不然就 1/3 或是其他。另外，出席會議的比率也沒有規定，換句話說，開說明會只要有一兩個人簽名就算是辦過了。有時候明明被徵收的土地所有權人有千餘個，簽名的才三四個、或是十幾二十個；一大堆所謂的 "stakeholder"（利害關係人）通通都不知道嗎？還是故意挑在上班的時間，那是不是還要請假兩個小時去，要不要付人家工錢？變成是這樣子。這些都可以考慮，是不是要設門檻什麼的。

**問：區段徵收如果在徵審會時不會有民眾列席，會不會看得到一些民眾陳述的意見？**

答：他們大概在之前說明會有陳述意見，但就算有報上來，頂多是摘述其中的一些陳述意見；到底全部的意見是甚麼，我們也不大清楚，幾乎都是聽縣政府報告人的講法。你看：「本計畫酌採公民或團體陳情...」這一段話的意思好像是有聽他們的反對意見，他說有參考，寫得也是很簡單，到底有沒有甚麼蹊蹺也不知道。這些案子來報告，不是來審議的，審議是在基層就要審議，到徵審會也只是公益性、必要性；通常他們的講法是說區段徵收後面還會有都市計畫甚麼的。在審這些案子的時候常常聽到一句話說：「那都市計畫不是我們審的啦！我們這個（徵審會）只審土地徵收。」我相信這句話像陳明燦老師也是不贊成，我們看一下土地法施行法第 50 條，說徵收土地計畫書應有的事項，（第 12 款）「被徵收土地使用配置」，像我們那些委員可能就覺得：「這裡就只有說被徵收土地使用配置...」，若像立夫兄的意思是，憑甚麼我們徵審會不能審人家的土地使用計畫？因為要看被徵收土地使用配置的合理性！要判斷合理性當然要看土地使用計畫！為甚麼不能審土地使用計畫。我是同意他的看法，但也會被其他委員罵：所有權責都攬在身上。這東西就是個兩難的

問題。

聽說日本土地徵收委員會的委員，地位相當崇高，當然公共利益是審的必要內容，他們也可以去審土地使用計畫；我們到這裡就自廢武功。有些委員就認為不應該審土地使用計畫。但區段徵收也是徵收的一種，那依法就應該要去看啊！一般徵收也是去看那個都市計畫合不合理，區段徵收又是徵收完了才發布都市計畫。不管如問，你去看這中間錯綜複雜，很奇怪。現在聽說營建署想比照區段徵收的方式，先把市地重劃的配置合理與否丟到土地重劃委員會審，審完了再去都市計畫發布。奇怪！不是我們要先看你的都市計畫，再來根據你的都市計畫裡的細部計畫再來審合理性；怎麼叫我們先決定是不是合理配置。我們的政府機關，是不是到現在要急於表現的時刻就不管，先把事情做了就好，發布這些函示合法嗎？我現在是還沒有找到法令依據，我有叫他們去找，找到了 mail 給我，那我再 mail 給你們。這當然跟區段徵收沒有直接關係，但可以協助你們去判斷現在很多不合理的現象。

**問：都是先開發為主，甚麼都市計畫、細部計畫、土地使用計畫都是後來才配上去做的。先有建設、政績再說。**

答：我們地政的總是被法律罵說創造一些怪胎，地政界是覺得這些都市計畫界最不守法，不管三七二十一先開發、迎合我的需求就好。但還是把這些很怪異的東西訂到法律裡面去，這才是更奇怪的。區段徵收的手段要檢討，但本來有，一下子要廢掉...可能..想怎麼導正過來，在實施的時候有他的一些特性。

**問：對徵審會實務上運作有些好奇，剛剛提到如果審到土地使用配置的狀況的話，有沒有可能反過來發現他不合理或是怎樣不對？**

答：其實我們都有發現不合理，但在（徵審會）內部協調時認為不應該審到那一塊。現在看得最多的就是一條道路，縣政府現在有錢就徵收到一半，另一半就：沒錢！抱歉。常常都是這樣，應該要徵收一整條，只徵收一半，這按理來說就是土地使用配置的合理性問題。徵審會會發現這些極端的不合理性，但一些委員認為只能審徵收是否符合法律規範，最後還是同意徵收。還有一個很可憐的是，既成道路不徵收。8 米以下的既成

道路全部不徵收，除非是在都市計畫範圍內才給你順便徵收，土地所有權人的公道無解！地方政府兩手一攤：抱歉！沒錢！

後來我們在訴願會我就建議說，我們也要來做一次壞人！撤銷（行政處分）一次，讓你來說你怎麼可以這樣做？政府還是有責任要去解決這個問題，可是...這是我們徵審會無奈的地方...

**問：是說土地使用配置的部分交給計畫？**

答：對，就會說他有計畫，但沒錢啊，所以路開一半。當然奇怪的事也很多啦。最近土地重劃委員會，有個案子是某個重劃範圍只畫到一條路的一半（兩線道只畫了一線在內），剩下另一邊要拿市地重劃抵費標售的錢拿來「徵收」。爲什麼不能整個畫起來，一定要畫一半呢？另外還有，這樣畫一半（只畫一線道）不行，那就畫另外一半（將一條直線的路從中間畫一半），那不是更沒有辦法出來了嗎？很多很好笑的事情啊！沒有在地方政府參與這些實戰經驗，真的不知道這些怪異的事情。徵審會本來可以處理這些事，要求錢全部籌完了、可以一起徵收的時候再來提。但需地機關會說：「你快點給我核准，我只有現在有錢，今年不徵收明年沒錢了！」這也是我們預算編列的不合理性。常常是因爲功能劃分產生這樣的問題。理想上來看應該是可以利用聯席會議來解決問題，讓某些部分的考慮可以更周詳。但問題又來了，時間上配合困難。又或許，有需要溝通協調的時候，可以透過一個平臺去凸顯問題交換意見，不過這個平臺怎麼運作，可能是交給更高位的長官去掌控，這就是我們平常如果平輩吵架誰也不服誰，會需要有一個長輩出來說話。總之一定要有一個溝通平臺的建置。

**問：在德國也是這樣。**

答：據我所了解他們是有。像甚麼部長會議之類的。

**問：如果是在邦的層級，他們有一個跨所有單位的平臺，因爲土地有關的是個政治問題，就一定是上面的人要一起列席，一起討論。**

答：而且討論了，回去一定要真正執行。我們這邊...我是沒做過官不太清楚...有時候是不是來討論一下，回去有沒有做也不知道有無管控的機制。我

所知道德國是有的，一旦交辦下去結論就一定要實行。理論上是要有，實際上如問我就不清楚。

**問：謝謝老師給我們這麼多指導。**

答：上次請蔡老師來討論土地徵收條例，她一看到就說這我連看都不想，哪有第一條就說：為實施土地徵收...，你都沒有去檢討公益性必要性，就以「為實施土地徵收...」認為有正當性。她講得也不是沒有道理，起碼是要說些甚麼為了公共利益。民間版有納入公共利益我有看到，不過好像沒有提出公共利益的具體判準？（跟老師說明內政部 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 函對公益性評估的建議）這也是公部門的便宜性啦，跟你們說有照你們說的做了，總沒話說了。那你們可以看一下，實際上你們設定的宗旨跟意涵是不是在實例上面有在審視，符合你們的訴求。從實例上去審視更會知道哪裡不合理，你們研究起來會更有說服力。像日本的操作，如果我沒記錯那是 case by case，每一個案例去判斷各種情況、比對各種不同，最後才有結論。大概也是因為這樣很難，所以他們的徵收案件很少；像我們就太隨便的認定，上有政策下有對策，好像考試，答案有寫出來就通過。我也沒辦法去全盤否定，就只能去要求他們補充。

訪談對象	受訪者 J
採訪者	李明芝律師、陸詩薇律師、鄧筑媛研究助理
時間	民國 100 年 7 月 19 日下 5 時
紀錄	李明芝律師

**訪談紀錄：**

**問：請問您從何時得知自己家裡可能要被徵收及被拆除的狀況？**

答：是收到協議價購通知書才知道。我那時在臺北上班，星期天才回去，那時候爸爸及弟弟看到公文時根本不知道是什麼地號、也不知道在哪裡，就只是放在旁邊，我拿起來看一下，比對了我們幾個的地號後，發現弟弟比我多一筆，我覺得很奇怪，仔細翻了一下，才發現公義路旁的土地，包括旱地及建地還有房子都要被徵收。我太太及我爸爸去地政事務所問他們為何要拆公義路旁的房子，他們也講不出原因，後來我們就一直寫異議書，大概寫了 5 次。寫到最後，他們說是亞興公司測量錯誤，把建地還給我們，但旱地（也就是 73-1 地號）沒有還。是收到協議價購通知書，看到徵收明細表，比較一下才知道房子要被拆。

**問：您在都市計畫階段完全不知道家裡可能會被拆？**

答：只有協議價購才知道。

**問：當時您得知這件事時，是否有問其他鄰居？其他大埔被徵收的地主差不多是什麼時候得知此事的？**

答：其他人有去某個會，鎮長有鼓吹大家說這裡以後換地會很好，這裡以後會發展。他們會把土地分成好幾份，分割給好幾個兄弟，以後抽籤配地就比較容易抽到好的地方。政府會找地方有力人士說服反對徵收的地主，他們就用這種方式說服我爸爸，所以我爸爸才覺得這樣子不錯，便把農地分割給我們兄弟三人，但那時候不知道家裡全部會被拆，只想到農地可以配合。

**問：有去參加協議價購說明會嗎？說明會形式如何舉行？政府在說明會中是**

**否有說明什麼事項？**

答：我們有去，並表示不贊同、不會簽名。那時候好像就是分成三場，因為被徵人太多，大家去就是排排坐，政府官員就開始朗讀說現在會議開始，讓地主表達意見，每個人都有上去講。我太太和我弟弟有上去表達不要拆除房屋的意見，但還是不行；我隔壁的顏先生有說「反對徵收」。縣議員說他贊成徵收，那我們也不能說什麼。政府什麼都沒說明，只是讓地主表達，沒有當場答覆通過或不通過，只說會後會再答覆，也說反正 6 月 3 日就是要繳所有權狀，要不就不能配地，只能領錢。會後有給我們公文，但是我們的意見還是沒有被採納。繳所有權狀這件事情也很不公平，我聽到有一個人只繳所有權狀影本就可以申領抵價地，為什麼有的人可以，有的人不行？

**問：整個區段徵收過程當中有幾次給予地主們說話的機會？**

答：只有協議價購那一次，後面就陸陸續續都在寫異議書。一開始鎮民代表組自救會，很多人都有去，但是他們卻說只能就地上物補償爭執，說不要講土地的部分。我們幾個，包括葉家和陳家，覺得很奇怪，為什麼不能講土地的部分，要講就應該一起講，像葉家，他們有好幾筆農地，就是想要種田，那為什麼要跟地上物做切割，所以後來我們就退出，另外自己組自救會了。

**問：曾經聽到很多人說「農地變建地」很好，區段徵收是皆大歡喜的開發機制，在大埔區段徵收案其他 98% 的地主，有多少是真的認為這樣很好的？您對這樣的說法的意見為何？**

答：我們有算過，用人頭算跟用土地算會不一樣。我們那裡有兩個家族，有姓李的家族和姓蕭的家族，姓蕭的家族因為已經好幾代了，早就在外面工作，他們可能有土地在這裡，但是因為隔了好幾代，土地在哪裡都不知道，他們的土地可能就只有一點點，可是有所有權狀。這時候政府來徵收，他們覺得平白無故多了一筆錢，他們覺得很高興，問題是這些人都算在 98% 裡面，所以用人頭來算當然是不行。像我們那邊，單獨持有、面積比較大的，當然不會同意政府徵收。如果用人頭來算這 98%，這樣是有偏頗的；但如果用土地面積來算，就不會是 98% 了。因為他們不住

在那裡，又平白無故收到一筆錢，當然會答應。

**問：您覺得整個區段徵收制度最不公平的地方是什麼？**

答：拆別人房子，十幾年就住在這裡，為什麼要拆我房子。另外像農地，我媽媽也會覺得很不捨。贊成徵收的人會覺得我們很笨，農地可以變建地有什麼不好？但這是個人價值觀的問題，但我們覺得不用這樣子，我媽媽覺得看到果子出來，對她而言快樂，你不能隨便剝奪別人的這種樂趣。有一個人住我旁邊，曾經也跟我說換建地很好，但很奇怪的是，他現在還是每天跑很遠去種田。他只想到他可以賺一筆錢，可是他卻沒有想得很遠，他只會種田，錢花光了怎麼辦？他只能每天坐在那裡。所以整體來看，這對被徵收人整體生活型態都改變了。人跟人之間原本和善的農村都被破壞掉了，現在見面都不會講話。

**問：竹南基地廠商進駐後，大埔地區是否有變得較為繁榮？人潮較多？**

答：有阿，不過都是外地人。他們說可以促進在地就業，但是我看來附近租房子的都是外地人，在地人是有，但比例很少，年輕人比較有可能，老年人能做什麼？打掃。被徵收區的地主根本無法受益。

**問：竹南基地進駐後，是否可以促進在地年輕人就業，有助於人口回流？可以到您家買東西，甚至可以出租房屋阿？**

答：我有認識一個被徵收戶，他就住在竹南基地附近，他只會作水電，面對徵收他根本不知道該怎麼辦，他也不懂抗爭和爭取權利，他家被拆後，我不曉得他要住哪裡、還能作什麼工作。

**問：贊成徵收的地主，是否有很多都是勉為其難？**

答：很多都是不得不的，有一個地主他配合拆遷，已經一年半了，他在外租房子一個月要1萬多，可是政府每個月都只補助8,000元，那要他怎麼辦？還有就算拿回土地，但是沒錢蓋房子，能怎麼辦？只能賣土地。

**問：大埔區段徵收案是指標性案件，如何知道要組成自救會的？怎麼知道要出來主張權益的？**

答：我那時候根本什麼不知道，在臺北的時候看了一部電影叫做檸檬樹，因

為以色列政府要徵收他們的檸檬樹，他們就起來反對，我一開始很好奇這為什麼會成爲一個事件，看到後來才知道有一個關鍵存在。以色列政府跟媒體說：「這個事情你不要報，把事情壓下來就沒事」，後來我就知道關鍵在把事情鬧大，你要讓大家都知道這件事。後來我就採取的方式就是，人來了，我就檔；你來拆，我就報警局。我們是反對徵收的人聚在一起，大概有 20、30 戶，聽葉秀桃說三峽徵收的事情，才知道這樣子不行，後來就慢慢形成，也一直採把事情鬧大的方式。不知道是不是因爲我們一直這樣，後來 99 年 6 月 8 日就有紙條來說「明天要封路了」，6 月 9 日他們就進來了。

**問：是否有寫陳述意見書？政府的回應爲何？**

答：我們都有寫，他們也有回應，但回應的內容都是「你們講的我們知道了」，照單行事。

**問：區段徵收的問題是否是被徵收人常常都不知道、也沒有什麼表示的機會？**

答：我們都不知道阿，像灣寶他們是知道怎麼抗爭，他們會把錄音帶送到中央主管機關，但我們根本不知道要怎麼做。後來就是透過葉秀桃，參加土城彈藥庫自救會活動，才知道自救會怎麼做，要不以前都是散戶一群，哪會知道什麼都委會網站，看了也根本看不懂，再說很多人根本不會上網。

**問：區段徵收實施辦法規定必須先調查土地所有權人之意願，本案區段徵收評估報告書上說土地所有權人贊成徵收者占 7 成，您是否得知政府有在做這個調查？**

答：本來要徵收公義路東邊和西邊，範圍很大。那時候大埔自救會會長是一個女的，他們反對非常激烈，就跑去灑銀紙，後來政府就嚇到了吧，就說不徵收公義路西邊。太多人反對，所以就不要西邊，只要東邊，可能覺得這理比較好徵收吧。

**問：是否能接受安置計畫的配套措施？**

答：還是要看個人。因爲有時候是習慣的問題，一旦搬走，整個家裡環境都變了。舉一個例子，我認識一個人，他的農地被徵收，他兒子幫她買了

一個林口的房子，但她真的不適應，常常回來哭訴。現在已經不住在林口，因為她認識的人都在這裡。就算有安置計畫，還是會有人的生活型態改變及適應不適應的問題。農村不適合高樓大廈，這是跟土地的感情。像我認識一個人，60 幾歲，每天都早上都回去他的農地看。那像太子爺廟旁邊（在公義路西邊）現在還在測量，聽說之後可能會開路或設置交流道，他們還在擔心他們家以後會不會怎樣，那裡有一個小聚落，很多仲介去找他們叫他們賣房子，那個廟已經幾百年了，真的徵收不知道會怎麼辦。

**問：您有遇到很多房屋或土地仲介找您？**

答：每天幾乎都會收到，就是想要買我們的權利，不知道他們的資料哪裡來的，我弟住新竹，還是會被按門鈴。

**問：以一個土地所有權人的立場，您認為怎樣的程序對您是比較尊重的、可以接受？時間和方式要怎麼進行會比較好？**

答：協議價購之前就要通知我們，不要等協議價購後已經定案了，我們才知道。我們沒事不會上網看都市計畫，是收到協議價購通知書公文後，比較一下才知道哪些地號及房子才被拆。我們現在就是講歸講，他不理我們也不能怎樣，主導權就是在他們手上阿，那就只能訴諸別的方法，如搞自救會。那天好像是 99 年 6 月 26 日，怪手又在挖，我跟我老婆就去「扣押」怪手，反正就跟他們拚了，警察就來了，把司機帶走，但派出所又去找其他司機把怪手帶走，但那時候我就跟司機說：「你下來，你不能把怪手帶走」。反正就是你來，我就找一堆人來，逼你出來解決。但是像我這種能撐這麼久的人真的很少，我那天回來也是滿身泥土，但旁邊的人就是看笑話、看戲，都不會講話，還會說：「你們交一交阿，幹麻這麼難看」，那這樣我們心理壓力很大，看法不一樣了，別人看你的眼光就是會不一樣，但我就是已經決定了，就不管別人的眼光了。

**問：以一個土地所有權人的立場，您認為土地徵收條例要如何修比較好？**

答：以桃園地鐵為例，本來要高架，但為什麼又要地下化？應該是要不得已，應該是要找到不能找的路，或沒有別的方式時，才能動地主的土地。這個計畫會影響到你，就是要來通知你，大家一起來表達意見，大家一起

來討論影響最小的方法，不能等到事情都已經定案了才來通知。像現在很有多不是自救會的人，也不讓政府做，打算跟政府拚，我不知道之後會怎麼樣；還有抵價地比例不如地主預期，根本不可能到 46%，權利價值換算後會變很低，之後真的要配地時，我不知道之後會發生什麼事。

訪談對象	受訪者 K
採訪者	李明芝律師
時間	民國 100 年 7 月 28 日下午 5 時
紀錄	李明芝律師

**訪談紀錄：**

**問：K 先生你在大埔住多久？**

K：出生就住在這裡了，我 70 歲了。

**問：那這樣聽到徵收這件事情應該是…**

K：徵收就反抗，反抗你也拿他沒辦法…以前還是小孩子的時候，怎麼會想到這些田會被徵收？這田是我們的、永遠就是我們的，怎可能被徵收？我們的土地他要來搶就來搶啦…

**問：那些被徵收而很高興的人，他們為什麼會覺得徵收這件事很不錯？**

答：他們土地都是持分，一塊地至少都二、三十張的權狀，要蓋一間房子，就差不多要蓋一百多個印章，所以他們高興政府收去，分得好好的，政府來給他們分好好的，他們就不用再去蓋印章。還有財團來買土地買很多去了，財團來買當然是高興要被徵收。財團的、跟這些持分的合起來，已經一半再多一些了，所以 98% 的半數就是這樣來的。

**問：我想問一下 K 先生，你的土地大概是幾筆土地被徵收？**

答：我土地有三筆，但有一筆已經分給我小孩了。

**問：您兒子對於徵收這件事情的意願是什麼？**

答：本來我就不要徵收了，3 個小孩、4 分地，一人一分地來蓋農舍，旁邊還可以種菜幹什麼都可以，我現在 1 甲地剩下 4 分 1 而已，分給那些小孩，一個人蓋一間房子剛剛好，自己蓋房子若剛剛好，你 1 坪 100 萬也是沒有用。

**問：那當初爲什麼沒有加入自救會？**

答：有，一開始我有加入，但是我看到不行了，這些民意代表沒來，沒有人要理我們，我就感覺沒有用。現在人只是跟你講一講、頭一轉就自顧自的走了，不是要帶你抗爭的人。我看我就知道，在這些農民面前說得這麼好聽，講一講他後面就不理你了，哪有用。我就覺得這抗爭沒有用就是這樣。要是劉政鴻慢一個月割稻子、剷平土地，那時候就沒用了，不會引起那個公憤。現在網路太厲害了，而且有這裡的照片上到網路去，半夜來剷地、又稻子正在出穗，引起整個臺灣的公憤，才有辦法抗爭成這樣。

**問：請問 K 先生什麼時候知道自己的土地被徵收這件事情？**

答：財團來要買的時候、財團來搶土地的時候，差不多就全部曉得了。徵收講兩次了，一次抗爭過、一次大徵收，那時候很多人抗議，才改區段（徵收），那時候還縮小（範圍），一個一個、徵收得順利又到那邊去（徵收），個個擊破。

**問：你覺得徵收對你而言最大的損失是什麼？**

答：我的損失很多。本來我是水利委員，現在不能給人家選，投票權就沒有了（要有土地才能當選水利會的委員）。農保也沒有了，沒再買土地就沒有了。問題是政府照他的公定價萬餘元，要到哪裡去買？沒處買！田是用多少苦心才圍起來的，以前是溝底，我花多少錢在那裡。我一間寮百餘坪，只賠 70 萬啦！之前颱風來還重新整修，花 20 幾萬，現在只賠 70 萬啦。以前溝仔蓋起來花幾十萬，現在沒賠我一毛錢耶，差很多。田地，我留到我孫子還有田啦，建地以後繳稅金就沒辦法。空地稅一繳下去，你就跑沒路。

**問：你覺得現在你的生活跟被政府徵收之前，有沒有什麼改變？比如說，可能情緒上、或是在鄰居或整個家庭的關連上，有沒有很大的影響？**

答：改變很多。現在起來沒有事，以前 5 點趕快起來了，種菜、種什麼，現在到 7 點還沒有什麼，小孩沒有讀書、不在的時候還不想爬起來。以前 5 點多、4 點多天亮的時候就去種菜啊，晚上也還沒回來。改變太多了。

問：他們說大部分年輕人都是想要變建地，因為這樣子可以促進回流，蓋工業區生活會變好。像新竹科學園區在旁邊蓋起來的時候，有覺得這裡變得比較多人、比較繁榮、生活有比較好嗎？

答：建地沒有生活更好，三不五時以後時機如果不好，至少有米可以吃，吃飯配白蘿蔔乾也有！種田的人絕對不會餓死。現在外面的菜你敢買喔？自己種的菜比較好吃啦，比較沒蟲啦。以前蕃薯銷到臺北去，現在沒半樣了。現在起來就不知道要做什麼，生活改變很多。現在科學園區蓋起來，大埔的人在那邊生活的人很少。科學園區他也不（聘）請這附近的啦，工廠沒用附近的人啦，附近稍微放個空氣什麼的，人就會回來講，一講就會抗爭，所以他不要用你這裡的人，工廠來不用高興啦。

問：如果今天政府願意以市價買的話，就覺得可以嗎？

答：市價也還可以喔。你政府有要用到，用市價來跟我們買，當然是要配合他。你不是啊，你要百姓死啊，百姓要配合你？你如果用市價，說政府要規劃什麼，例如做路啦。

問：如果政府用市價買您的土地，只是爲了要讓某個廠商在這邊蓋個工廠，您覺得您會願意嗎？

答：蓋工廠啊，好像不好。這高級污染啦，前面那條水溝的魚不敢吃喔！

問：那如果政府蓋高鐵或是做鐵路？

答：做馬路還是做那個高速公路還可以。

問：那如果是政府用地呢？比如說想在這邊蓋總統府？

答：你如果像雲林六輕那樣，你要同意喔？你如果說變電廠什麼的，你也不同意。要看說做什麼，不是你要買我就賣。有在說崎頂要蓋大學，很好嘛！絕對同意的啊，大學還是什麼大醫院來，這樣就好啦。你要蓋什麼、污染最好都不要來。

問：如果有好的安置計畫，比如說可能給 K 先生在頭份給他一個家、或是差不多面積的一塊田，但不是在大埔。這樣你願意嗎？

答：住不合啦！不可能啦！這裡住得很習慣，出去外面哪有辦法，也不認識

人，絕對住不合的啦。政府看是要換什麼，用來幹什麼啊！還是要瞭解他做什麼的啊。

問：在徵收的過程中，有沒有覺得政府對我們地主的態度都是怎麼樣？有好好的跟地主溝通過嗎？還是沒有、都是很強硬的？那說明會的時候就讓大家這樣子吵吵鬧鬧？他們也沒有要有回應？

答：沒有溝通啦，全部說明會開一開就好了，有什麼溝通。只有寫信來說依法辦理就好了，還和你溝通，溝通什麼？草草的說什麼，沒有一個人答覆你啦。

問：您覺得在怎樣的條件之下，您會覺得「好」我可以把我的土地，就是我生活的根本，願意把這一切交給政府。就是，您覺得政府要立下怎麼樣的一些條件？在怎樣的前提之下？會願意把家園讓給你？

答：農民都是這樣啦，若是合法，不要那麼鴨霸，不要說明會開一下就說依法辦理這樣。我這間房子如果你喜歡，看多少我也可以賣給你啊，你就是鴨霸、要搶去的，誰要給你？就好像你的東西如果我想要，我喜歡的，我要跟你買，也要講到你喜歡。你不是啊，兩句話就依法辦理。講不得，一講下去他就說你這違建…。以前鄉下搭一間寮就不用申請的啊，搭寮沒有牽電，等到有需要才牽電，好比我們 70 年搭的，到 80 年才接電，他（卻）照電力公司電費單（查估）你的年資，哪有效，我沒有在那邊住我就不必用電啊。

問：現在看到農地集中劃設，例如把朱家的土地集中在一塊，對於這樣子，假設您一直有在繼續抗爭好了，您會覺得這樣是好方法嗎？

答：集中在一塊…這是沒有辦法的辦法啦！要是我不要，我在這裡好好的，為什麼分到那裡去？像福記他們在路邊為什麼分到那裡去？公義路那裡比較值錢啊。我現在要看一下田裡的水路，我走路就到了，現在要跑到那裡去，誰要分到那裡，這是沒有辦法的辦法。分到那裡去，你不得不接受，對啊，不然誰要？以地換地喔？沒有人要啦！以地易地，那是沒辦法的，抗爭到現在來，現在分這樣你不接受也沒辦法。

問：那些贊成徵收的人有給你們壓力嗎？

我國土地徵收制度之評估

答：我們不贊成的沒有給他們壓力，他們要什麼給我們壓力？不會啦。他們跑到縣政府去叫劉政鴻加油啊，怎麼沒有。不贊成的去抗議、贊成的去加油啊，兩樣情啦。

問：那以前這邊都好鄰居，現在有因為這樣子感情變差嗎？

答：贊成的全部搬出去了，沒有在這裡了。

訪談對象	受訪者 L
出席人員	李明芝律師、許嘉容律師
時間	民國 100 年 8 月 10 日下午 2 時 30 分
紀錄	李明芝律師

**訪談紀錄：**

**問：請問您辦理區段徵收經歷多久？**

答：民國（下同）86 年底從○○市政府地政處開始。

**問：89年土地徵收條例公布前，您曾辦理哪些案件？公布後曾辦理哪些案件？**

答：○○市皆在都市計畫內 所以都是辦理都市計畫變更，將農業區或保護區變更爲建築用地。89 年土地徵收條例公布前，曾辦理 A 區段徵收案。至於土地徵收條例頒行後的第一個承辦的案件爲 B 區段徵收案。○○市最近辦的區段徵收案件，包括 C、D、E 及 F 區段徵收。

**問：就上開區段徵收案件來看，土地被徵收人對區段徵收的意見爲何？**

答：就 B 案來看，地主反彈聲浪滿大的。因爲中山北路那邊有士林官邸，因而附近被劃成保護區，土地沒辦法使用，頂多只能種簡單農作物，但是中山北路另外一側地主不用捐地，就可以蓋大樓，B 被徵收人難免會覺得不公平，這是地主和地主之間相比較的問題，會覺得隔一條路爲什麼對面地主不用提供負擔。那邊是保護區變更爲商業區，所以只能用區段徵收開發，地主會反對區段徵收的原因，一方面是因爲土地被徵收人要繳 60% 土地出來，另外一方面是因爲對土地感情很深。至於目前正在進行的 C，泰北中學旁邊的建物很密集，以前是軍眷，地主相對水準較高，會精算及關心人口搬遷費及安置要如何做。每個人的觀點皆不同，有的是投資客，他們當然會希望快一點，投資客當然是認爲開發地價會變高，像 D 大概只有一個反對，理由是當初那些水溝是未登記土地，都是他們的地，爲什麼不登記給地主，而是登記爲公有。

**問：投資客跟早期農民比較起來，是否在接受度會有差異？**

答：投資客會出席說明會，但他們都不會表達意見。現住戶比較會有聲浪，因為直接面臨未來沒屋可住；一般有土地所有權、但不住在那裡的地主都不會反對，重點是拆遷安置的部分要處理好。

**問：請問您通常如何處理反對聲音？如果面臨跟土地感情較深的地主，該怎麼解決？**

答：辦理區段徵收都是按照都市計畫內容來處理，如果土地被徵收人在都市計畫階段沒有表達意見，其實到地政處這裡，我們就已經使不上力，雖然經過很多次陳情，因為都市計畫已經定案，儘管他怎麼陳情，好像就沒有作用。但如B區段徵收，原來土地要退縮留設供車行空間，因留設要有共通的管線，所以就會做一些公共管線在抵價地土地下面，因為地主一直陳情，所以有做變更都市計畫，但是抵價地比例及面積都沒有變，他們表達的意見有：1. 區段徵收是不公平的，因為他們的土地只剩40%；2. 配回的抵價地有管線，影響土地使用，後來還有按照他希望的部分去變更都市計畫，將原留設空間變更為道路用地。已經劃為區段徵收範圍，或已經辦理區段徵收作業，實際上地主都會迫於無奈只能接受，那這時候只能溝通，像E，我們就類似小蜜蜂，挨家挨戶地去跟他們說明，或是作一些比較貼心的、在地的服務，我們的小蜜蜂計畫還有獲得行政院獎，就是要花時間跟他們溝通、了解他們的想法及回答他們的問題。

**問：如果您辦理區段徵收時，認為土地使用分區配置真的有問題，是否會去跟都發局討論，再報請變更都市計畫？**

答：都市計畫變更有兩種，第一種是地主陳情，我們配合他的陳情去做調整，我們如果覺得人民的陳情有道理，政府本來就應該要檢討。另外一種是政府自己調整，如D，區段徵收已經公告實施，○○市都市計畫比較特別，施工之前須都市設計審議通過，送都審時，委員去看現場，看到很大的水池或樹木，委員覺得要保留原有生態，反而是委員覺得都市計畫做得不好，是委員自己覺得要檢討，那個案子94年10月就公告，但到98年整個都市計畫才修過。其實辦理區段徵收階段，會希望都市計畫不

要變更，要不牽涉層面很廣。

**問：適用平均地權條例的A區段徵收案跟適用土地徵收條例的B區段徵收案有何明顯區分？**

答：第一個差別是優先買回。優先買回是抵價地全部分配完之後，剩下的土地由領補償費的地主自己選，要多少錢政府再通知地主來繳費。以前適用平均地權條例時，如果被徵收人沒有申領抵價地，那就領現金補償，政府在配完地後，會主動去問領補償費之地主要否優先買回？現行土地徵收條例是沒有優先買回制度。第二個差別是，以前土地所有權人一定要全部領錢或全部領地；現在可以部分領錢、部分領地。第三個差別是，如果公共設施用地有 9 項，以前平均地權條例是由公有土地無償撥用給那 9 項公共設施使用，其他公有土地只能領現金；現在土地徵收條例，公有土地無償撥用後，其他可以領地或領現金，土地徵收條例規定的結果公有土地和私有土地的處理方式已經沒有什麼不同。

**問：89年頒佈土地徵收條例的背景為何？**

答：89 年前徵收相關程序及補償主要是適用土地法及平均地權條例，平均地權條例規定比較少，可能是因為想要規定地比較周延 所以才會頒佈土地徵收條例。

**問：被徵收的地主通常什麼知道得知自身土地房屋面臨徵收？**

答：都市計畫階段。如果要用區段徵收去開發，都市計畫階段因為公展期間要開說明會，就會通知我們一起參加說明會，他們會把傳單交給當地區公所，由區公所去發，但有時因為地主不住在那裡，現況是很多地主常常不知道，地主就會跟我們抱怨說「你們應該在變更都市計畫時通知我們」，現在有個規定是說，都市計畫階段一定要通知，請地政機關把名冊給他們，由他們去通知。

**問：區段徵收說明會舉行的方式？**

答：寄雙掛號通知給被徵收人，協議價購說明會通常都不會協議，我們會跟他們說領地對他們比較有利。協議價購說明會開完，我們會開區段徵收說明會，介紹都市計畫規劃內容、區段徵收作業程序，開完可能會有申

## 我國土地徵收制度之評估

領抵價地的問題，包括抵價地比例、拆遷時程、哪些費用要領取、還有自行拆遷獎勵金。一下告訴他們太多，他們也不會理解，所以我們會作成書面資料，作業程序會盡量站在他們的立場想事情。

**問：「申請徵收前需用土地人舉行公聽會與給予所有權人陳述意見機會作業要點」規定要舉行兩場公聽會，您認為就民眾參與機制而言，公聽會和聽證制度哪一種較為可行？**

答：現在區段徵收都有說明會，就沒有舉行公聽會，地主陳述意見的機會其實滿多，都市計畫程序就可以讓地主充分表達。都市計畫定案後，地主在區段徵收階段表達意見已經沒有什麼用，在都市計畫階段就要讓地主表達意見。

**問：目前○○市辦理區段徵收之補償費所加成數為何？**

答：區段徵收不加成，一般徵收加兩成。區段徵收規定要整體開發，整體開發就是地主可以享受未來的好處，那抵價地是按照土地補償費去配售，所以加成數加很多對地主沒有意義；那小地主就是申領抵價地還是很低，就會乾脆領現金 對他們比較吃虧。

**問：目前○○市辦理區段徵收之抵價地比例為何？**

答：40%。因為要配合都市計畫，公共設施都是 40%，還有一些開發費用，像南港車站案，加上南側捷運機廠用地，公共設施變高，那抵價地發還比例就會低。我們在都市計畫階段就會作財務分析，然後報告都發局，盡量在案子和案子間不要差太多。

**問：內政部欲修改土地徵收條例，將補償費要修正為市價補償，您的意見為何？**

答：我不知道市價是要怎麼估，因為我們不論怎麼估，地主都會覺得跟市價有差。就○○市而言，地主還是覺得領地比較有利，因為他們還是覺得會有增值空間，每一案申領抵價地的比例都是百分之九十幾。如果真的用市價補償，可能對外縣市而言會有所差別，但以○○市而言真的不太有影響，因為政治經濟環境的關係，區段徵收對地主還是較有利。

**問：就您辦理區段徵收之經驗，程序上是否有審酌公共利益？您認為未來應**

要如何評估公共利益？內政部100年1月8日台內地字第0990261119號函明訂需用土地人需撰寫公共利益評估報告書的重點，您認為哪些因素一定要被提及？對此意見？

答：○○市除非像社子島或關渡平原，我們現在在做區段徵收的範圍都是都市邊緣的山坡地，是否適合開發，都市計畫委員也都很有意見。像木柵路五段，到底是否開發，我們也有些懷疑。如果涉及山坡地，也涉及環評、水保等才能開發，我雖然不知道公共利益要如何具體，但有些地主也會覺得為什麼我家要是農業區，不能開發？權益之間的衡量很難。以○○市來講，開發應該是對他們最有利的，但像E為產業的開發，是否需要這麼多開發，在都市計畫變更是比較沒有看到的。地政機關做不出這些公共利益評估報告書，因為我們真的不知道糧食安全怎麼評估，用地機關擬公共利益評估報告書，應該就是各縣市格局處去討論彙整。區段徵收其實就是涉及財務平衡，如果公共設施用地很大，相對你的範圍就會劃得很大，不能為了地方選舉，很多人就是希望開發，如果可以避免各地方政府無限制擴張他的範圍，或沒有必要投資的浪費，有評估的機制當然是最好。

問：目前土地徵收審議委員會功能、職權為何？內政部100年1月8日台內地字第0990261119號函將徵審會往前調，認為要要先向徵審會報告公益性及必要性，您認為如何？

答：應該是都發局那邊要去做公共利益評估，應該要訂基準，然後再去給都委會審議，我覺得給徵審會評估公共利益會有些太晚。我覺得把徵審會往前調有些奇怪，公益性及必要性應該是都委會要去審議的，而且徵審會和都委會都是內政部的委員會，只是一個隸屬地政司、另一個是營建署而已，應該要聯合審查。地政司是區段徵收業務問題，都委會才是考慮公益性、必要性的機制。

問：先行區段徵收問題？

答：先行區段徵收制度對地主不會有影響，真正有影響的是都市計畫的內容。因為內政部都委會規定很清楚，內政部都委會審定主要計畫後，縣市政府再審定細部計畫，我們再去辦先行區段徵收。重要的是審定的內容會

否對地主不利。

**問：區段徵收制度哪一個部份需要被檢討？**

答：我覺得目前沒有什麼問題，我真的覺得最需要的檢討的地方就是都市計畫。我覺得各縣市沒有處理好的應該是跟民眾溝通和拆遷安置的部分，因為其他縣市真的是較為缺乏拆遷安置的部分。像○○市政府就會給地主現金安置或安置住宅，無論如何讓他們有地方可以住。安置是一律平等的，安置本來就應該納入財務規劃裡，像士林官邸北方蓋安置住宅，用成本價賣給地主。不想安置的地主其實還是覺得很無奈，他們對土地的感情也很深，但因為開發就是要進行，只能迫於無奈接受，這真的是兩難，也滿殘忍。

訪談對象	受訪者 M
採訪者	詹順貴律師
時間	民國 100 年 8 月 17 日上午 9 時
紀錄	陳平軒助理

### 訪談紀錄：

**問：想要請教您，在竹北辦理區段徵收的經驗。**

答：民國 71 年縣市分家，縣政府要搬到新竹縣，當時省府核定升格的條件，第一是縣府用地要無償取得（捐獻或辦理市地重劃），第二是建築物由市政府變產置產。71 年 4 月縣市分家前，我從內政部地政司調到到新竹縣，接到這樣的任務。依照當時的法令，取得土地的途徑第一是仰賴捐獻，許多人爲了爭取縣政府在本地設立，表示願意捐獻，但地湊在一起，根本不完整；而且有些人後來又反悔。第二個可以使用的手段就是徵收，但從長遠來看，爲了機關用地而進行小規模徵收，宏觀來說對地方發展沒有好處。第三是市地重劃，市地重劃要有都市計畫，區內土地共同開發，開發過程中再捐出土地，這樣就比較完整，因爲都市計畫面積可以達到 30、50 公頃，因此可以根據縣政府的使用需求來做整體規劃。但市地重劃有其限制，按照當時法令規定，機關用地的捐獻必須取得居民百分之百的同意，這就面臨與單純捐獻相同的問題。第四是當時的平均地權條例有區段徵收制度（民國 19 年已存在），由於區段徵收早期辦理基於平均地權理念，將大地主的土地面積壓低，放大小地主的土地面積，但幾個案例下來，顯示這樣的作法很難辦。

69 年內政部公布了一個要點，區段徵收得不發放地價，而以補償費折領開發後的土地，折領的面積比例是開發後可供建築用地的 60%。這個辦法出來之後情況有比較紓解一點，開發單位不需要籌措徵收費用，地主也可以享受開發後的利益，當時臺中特二號等幾個案子都是用這個方法辦的。於是我就想說我們是不是可以按照這個方法來辦？但辦理的過程之中我們一定要跟地主說清楚，日後會將土地放還。然而有人認爲，

放還面積以土地價值比例決定，而可供建築用地的價值政府可以自行決定，因此不能放心。於是我們一方面與老百姓協調，一方面請交大以都市的概念幫我們規劃，規劃了整理 350 公頃，第一期 100 多公頃的都市計畫，以區段徵收方式辦理。當時我們的策略是放大面積、分期開發、區段徵收，為了避免地皮炒作，有些人投機失敗沒買好地又會抗爭，所以我們無論哪裡的土地都徵收起來，開發完畢後再放還回去，如此不但可以無償取得用地，開發費用也可以從中攤平。

我們一面協調一面規劃，結果規劃了 52% 的公共設施面積，剩餘 48% 的住宅區，再以可供建築用地的 60% 下去計算，可發還土地只剩下不到 30%。於是我們本著平均地權條例的精神重新計算，扣除公共設施面積和開發成本後，剩下全部可配回的土地面積比例是 33%。我計算給居民看，當時農地 1 公頃頂多 500 萬元，區段徵收後可配回 1/3，大約 1,000 坪；隔壁豆仔埔重劃區建地 1 坪大約 2~3 萬元，若以 2 萬元計，配回來的地價值就有 2,000 萬元。但居民仍然認為太少，因為豆仔埔重劃區分配比例是 70%，我們分配的比例不到他們的一半。居民要求將區內縣有地提供出來作為遷建用地，如此可以釋出較多的可供建築用地進行分配。於是我再回去計算，結果分配比例可以達到 37.5%，但居民表示開發費用可以向政府爭取，分配比例希望可以再高一點。然而這樣一來財務無法平衡，我這個科長要承擔財務責任。於是我就向縣長表示分配比例以 40% 為目標，但不能由行政機關承擔全部責任，民意機關也要分擔一些。所以我們就向議會提案，日後類似的個案抵價地分配比例都以 40% 為原則，議會也立法通過；若未來財務不平衡，縣議會同意編列預算挹注，另外責成縣政府，務必向上級機關爭取財務補助。

對於我們的作法，當時很多政府單位都反對，要求不要做得這麼大，以一般徵收辦理就好。於是我們就越級，直接向省主席詢問有沒有辦法協助這個個案？主席也是有所疑慮，要求縮減第一期規模，但我們表示要有這個規模才能做得起來，如果再壓低，無法取得足夠的公共設施用地。後來主席便同意了，說會再向行政院長做簡報。簡報時，內政部長吳伯雄表示支持這個案子，核定了 6 億補助款，一半由中央補助，一半由省府補助。

這個方案的過程，我們和地主都有充分溝通，絕大部分的人都是支持的，但是當時我天天被抗爭，天天跑法院，天天寫陳情書。我覺得很納悶，明明大家都說好了，為什麼還會如此？之後聊天詢問，得到的回答是，抗爭「加減討，有討才有」。

**問：所以抗爭主要不是反對，而是想要爭取更多？**

答：是的，抗爭者認為分配比例太低。當時我算給一些人看，跟他們說照市價來看，政府這樣的開發方式是賠本的，他們也同意。但他們說如果不跟隨抗爭，會被人家說受政府收買，所以在這當中有些居民也是很為難。

我在開發過程中都和居民充分溝通。有些人問我開發後可以分到多少土地，我回答按價值比例計算，但他們不同意，堅持要保證 100 坪配回 40 坪，我說配回比例的 40% 是總面積的 40%，可是他們要求每個人都要配回 40%，還要求公文要蓋上縣長和科長的私章，以防日後人事調動找不到人。

當時我們是採用用合建的概念，較好的地段所能分配的面積較少，較差的地段所能分配的面積較多，大部分的人也認為合理，因為我們追求的是相對公平，而不是絕對公平，假如大家都想分配商業區，那就用抽籤的方式，開發出來的可分配地區都讓地主自由選擇，如果好幾個人要選同一塊地，那就抽籤，這樣縣政府就沒有藏私，不是黑箱作業。當時大家都要搶商業區，40 個人分一塊地，我也預計大家會先選商業區，再從中間慢慢往外擴張；商業區約可配回 3 成的面積，邊緣的住宅區可以配回 5 成，但是大家還是都選商業區。

當時的地主需求和社會變遷後的價值觀很不一樣，例如當時很多地主要把土地細分，我本來也有想過是不是把地整合在一起，能夠蓋得比較漂亮，但地主不同意，像是有人說他有 3 個兒子，想要每個人給他一棟房子，於是我就同意他們細分。從現在的眼光來看，當時好像做得很差，也導致現在建商要花很大的力氣整合才能蓋大樓。後來二期就改變作法，土地集中劃分，但也是有人有意見。

**問：30年前的觀念，不能用現在的觀念來評斷。**

答：沒有 10 年 20 年，人口怎麼會成長呢？如果當時沒有招商，現在怎麼會有加油站、銀行、電力公司、電信局、郵局？當時我土地先賣，賣得價格都比市價高，當初拜託人家買，現在人家都說怎麼當初不讓我不多買一點。我覺得最有眼光的是簡易法庭，那塊地當初招商後剩下來沒有人要。有一天我在法務部的同學來找我，跟我說現在有個政策，要設簡易法庭，要去哪裡找地？我說我帶你去看，他問我要多少錢，我說一坪至少要 6 萬，他問我有多少面積？我說兩三千坪，他說那全部給我。

每一個階段的需要是沒辦法預估的，但是一旦有需要，就得提供足夠的土地。當時我們也是背負很大的壓力，根據區段徵收法令，要辦理標售，怎麼可以用讓售的方式？所以我們就引用公營事業土地可以讓售的規定，把它當作縣政府的土地來賣。這些都是跳脫行政規則來做，如果一定要按照法令，施政會沒有效果。像前面談的那個法院的案子，我們全部都被處分，因為違反審計規定。

**問：您說從地政司調過去，原來是擔任什麼職務？**

答：原來是專員，從五職等的科員升到八職等的專員，再調任九職等的科長。

**問：是什麼科？**

答：地政科，就是現在的地政處。

**問：（區段徵收）在當時是比較先進的制度，現在很多制度都是參考這個作法？**

答：例如老百姓要求抵價地要用面積去計算分配比例，不要用價值去計算分配比例，於是我就提出一個過渡辦法，我還是用價值（公告現值）計算，但把土地按價值劃分為 4 級，價值越高的分配面積加成越多。我原本以為這種作法會引起爭議，結果辦法一出來大家沒有異議。

另外像是區段徵收，有人說徵收太厲害，把人掃地出門，我說徵收只是一種手段，大家達成共識的手段，因為土地開發的過程，大家意見不一樣，比方說現況房屋，都市計畫套下去，一定要拆房子，所以我們就訂了一個原則，如果房子是在都市計畫的住宅區或商業區，那就以保留為原則，反正拆了也還是要蓋，那就讓地主優先分配在原地；如果是

房子是在機關用地上，那就一定要拆，就往安置的方向走，先找一塊地給原地主建屋，拆遷補償費按照政府規定，再加發房屋津貼，居民也覺得這樣做可以，所以才會說沒拆到的是一坯還一坯。至於農地，就大家一起去分。

我在辦理之前會先測量，以防搶建，但這樣還是被一些人說我計較。所以就是不必拆的人保留，要拆的人也沒有辦法，但當時又引起其他問題，說為什麼可以保留的人不用負擔（開發費用），是不是應該酌收受益費，可是受益費要收多少也是個問題，只好以後再講。後來由於道路施工會墊高，那些被保留的房屋只要颱風一來就淹水，保留戶陳情，我們還沒受益就受害，於是我跟縣長建議不要收受益費，這是一個處理的氛圍，因為當時大家覺得同情，後來也就沒有收受益費。

佃農的問題比較難以解決，因為根據法令規定，佃農只有 1/3 的補償請求權，沒有土地分配權，所以他們覺得這樣不公平。我說這是法令問題，沒辦法，最後只好拜託縣長出面，去找許水德部長。部長找來地政司長問，但這個問題只能依靠修法解決，但修法又牽涉太大。開發過程中佃農常常表達意見，我就把地主通通找來，一個一個個案去談。但每次都只有佃農來，地主不來，總是說根據現有的法令辦理就好了。我實在協調不下去，最後決定使用救濟金的方式，議會編列了一千多萬預算。

當時抗議最多的是地上物補償，像農機具、遷移費等，但制度我又不想去破壞。於是我就跟他們說，你們自己去算一算，從有利的地方去想，不要一直想要更多補償費，不能一直要我突破法令的事，因為議會通過的徵收補償標準是一致性的。其實基本問題就是，從土地徵收所有人的需求、地方發展公共建設，財務規劃等層面去考量規劃。

**問：所以佃農的問題就沒有再特別解決？**

答：對，我們一直幫他們爭取，但是有法令問題。這個問題到今天也還無法解決。

**問：現在也還是有地主的三七五減租受害自救會。**

答：地主和佃農一直都是在對抗的。我這個案 74 年公告，還好抵價地比例

40%立法院沒再有異議。還有別的問題。76、77年土地分配，78年標售，狀況都很好。所以最後財務的部份，聽說就沒有用到貸款，因為中央有補助款下來。

當初還有一個很特別的現象，平均地權條例規定徵收要給徵收補償，當時發了好幾億，但是地主卻抗議，說把我土地徵收走，我要吃什麼？我說我貸款給你徵收，地上物給你一筆（補償費），地價又給你一筆（補償費），你記得拿去放定存。當時定存利息都還有8%，平常生活怎麼會有問題？至於土地太小的我就沒有辦法了。

**問：**所以當時的作法是，錢先給，日後放還土地時，再用優先買回的方式辦理？

**答：**當時要用這種方式辦理，我要背很多責任。優先買回要在公告期間一個月內先申請，結果很多人受到政治氛圍影響，都不來申請。後來在分配前我就沒有去計較他們有沒有申請，反正開發目的本來就是要讓地主優先買回。

區段徵收的效力很好，但是名稱很不好，落到徵收法令的範圍裡去，比較沒有彈性。法令定得那麼死，跟現在一樣，公告期間不申請就沒有權利，打訴願又不一定會贏，看了也是讓人覺得很不忍。我還會去注意有些人怎麼沒回來繳錢，登報三天找他們回來，有的人看到報紙才回來。所以我說這個開發性的東西，法律實在不能定得太多太細，沒有彈性，政府也要多承擔一點。

**問：**照您這樣講，當時的縣長很有擔當，請問姓名？

**答：**陳進興。聽說是當時桃竹苗最紅的律師，這個人很有擔當。當時的開發案如果依法辦理就不用辦，很多案子我呈上去他都批照辦，說責任我來承擔，這樣才能做得下去。國營事業土地按照我的處理方法，同時開發同時招商，財務才能平衡，這以開發理論來說是對的，如此才能縮短開發時程。其他像受益費等問題，他全部承擔，這樣才做得下去。只有佃農問題，他不敢承擔。

**問：**聽M先生講，用了很多時間跟民眾溝通？

答：當然是這樣的。當時我 34 歲，一個人帶著簡報去跟大家溝通，有人就說少年科長不怕死，讓他去搞，其實大家想要幫忙也沒辦法幫，因為我們提出一個新的理念、新的架構，當時沒有人這樣做。剛好我當科長這個角色，有那個職權，比方說調事務所來測量，其他人沒有辦法。當時我常常跳脫我地政科長的角色去做，彷彿兼任建設局長，但沒有人扮演這種整合性的角色，案子沒有辦法做；如果全部按照行政法規去處理，很難成功，這些我都要去超越。像前面法院那個案子，其實我賣得是比市價高的，只是我指定對象讓售；這是選擇性的適法。所以當時我總是被審計室糾正，縣長就要幫我說明。

**問：M先生說當時原屋保留怕有有搶建問題，所以地政處要去做全面測量，當時區段徵收難道沒有類似現在的禁限建規定？**

答：當時有沒有這個規定我也忘了，但是我也需要知道面積，否則會有爭議，如果有人把豬舍牆壁補強一下變成倉庫，好像也是合理的建築。我們認定上主要是以供居住用的建築物為主，所以要先測量，避免爭端。

**問：從當時看，區段徵收是很成功的案例。但從現在看，一些引起爭議的案例，比方說大埔、璞玉，M先生有什麼看法？**

答：我覺得結構上都是一樣的。79 年有無殼蝸牛運動，政府就想說要不要用比較便宜的地來建設，所以淡海新市鎮也是用區段徵收。由於區段徵收財務比較能夠平衡，因此 79 年時行政院就有一個決議，所有農地的開發變更一律採用區段徵收，抵價地比例一律以 40% 為準。在很多案例裡面，40% 的比例絕對是夠的。後來這些規定都訂入土地徵收條例裡面。

在土地徵收條例尚未制定之前，省府有一個區段徵收辦法，這些規定也有訂在裡面，這是政府解決公共建設一個很好的手段。之後內政部修法，制定土地徵收條例，他們就把我的辦法拿去，接著淡海新市鎮就開始按此辦理，再後來的高鐵車站也都是用這麼模式去做。

79 年到 80 年之間，那時候我們有在建議，地政單位應該建立土地儲備制度，但政府沒有買地的習慣，要如何儲備？因此區段徵收就是儲備土地的方法之一。40% 的土地分配給地主，40% 的土地進行公共建設，10% 的土地當做開發費用，剩下 10% 的土地就可以拿來做社會福利，現

在 A7 站就是照此辦理。

當時我們地政處說要建立土地儲備制度，擬一個 5 年計畫，但這必須要都市計畫配合，要從都市發展的角度去看，所以這個 5 年計畫後來做得不順利，因為都市計畫的概念，必須要有必要才可以做，我們不能倒果為因，要真有必要才能區段徵收。郝柏村當院長時，也是認為說一定要儲備土地；再接下來李總統提的，配合整個農地政策釋出農地；因為農地如果不釋出，開發用地會不足。再接下來還有勞工住宅政策，喊出一坪 6 萬，我們算過一定要蓋在農地上才有辦法做到。工商綜合區也是類似的案例，但工商綜合區就沒有辦得那麼成功，因為工商綜合區涉及到比較困難的經營問題。再接著農業發展條例，開放農地買賣、集村農舍，這都是農地釋出政策。於是現在我們就面臨一個問題，我們是不是要保留農地，保留多少，限制開發是不是要給他補償？這些問題都沒有被回答。我是覺得在這個地方我們就是沒有辦法很明確的講說，要保留多少農地，因為涉及限制開發要不要補償的問題，就會馬上卡住，所以國土規劃這塊一直沒辦法做。

一個綜合計畫，都市、農村、養殖場等等，一定要大面積去弄，這就會就涉及權益問題，還有地主意願，這就很難做，所以每次計畫提了就沒有做下去。還有治水，每次淹水要遷村，就得辦理區段徵收，不然沒有辦法遷村。一定要釋出一些便宜免費的地，才有辦法遷，這就涉及權利平衡的問題。以前我要辦農地重劃，所有人都反對，因為這樣以後農地不能變更，地價會下跌。

像是這種整體開發方法，我覺得我們應該一直走這條路，否則開發很難。像是德國政府就會一直買地，進行土地交換，我們就沒有辦法這樣做。沒有人願意做農地重劃，因為地價會下跌。所以負擔不要太多，法令不要太死，不要總是規定特定農業區什麼能做什麼不能做。

**問：請教M先生，是否當過徵審會委員？**

答：沒有

**問：您之前承辦經驗這麼豐富，地政司沒有聘您？**

答：我們辦的案子地政司反而關注比較少，都市計畫單位關注比較多，因為辦這些案子比較重要的是財務規劃問題。我們一直在倡導的是開發成本內部化，這種理論在國外很盛行。老百姓權益方面，我覺得現在法令已經有了，而且有一些弱勢你要怎麼去照顧？我常常說你跟人家合建，出多少地就分多少，如果每個人都想要分好多，這樣要怎麼分？另外公共設施保留地徵收的案例，那是採用一般徵收，徵收區裡面的弱勢就是房屋都很破爛，價值很低，要他們怎麼搬遷？於是我們就從社會福利方面去處理。還有像佃農問題，我們就從開發計畫裡面去規劃安置，政府多承擔一點。區段徵收的好處就在這裡，一般徵收就沒有辦法做到這些，每次我都會提安置計畫，但也怕說如果明訂在法律裡面，變成一定要提安置計畫，我們也會很頭痛。我再舉一個例子，當時我辦北二高徵收，雖然事先把地價調高，但還是跟不上市價波動，於是我就訂了一個辦法，讓土地被徵收的地主可以到區域外的農地去蓋房子。結果很多人都把權利賣掉，讓建商去蓋，有的就蓋在璞玉計畫區內，這些都是我們去爭取來的。法規內如果有辦法，我們就盡量去做，像是現在土地徵收法規裡面有安置相關規定，就是參考我們的作法來的。

我再講工業區徵收。工業區徵收只能從地價調漲去做，沒有其他辦法，但地價調漲再怎麼樣地主也不會滿足。當初我調漲地價，議會做了一個決議說我調漲太多，傷害人民權利，增加老百姓買賣負擔；等到老百姓抗議了，卻反過來指責我地價調漲太少。二重埔三重埔那邊（要做工業區徵收），居民表示竹北縣治可以分四成土地，我們這邊可以不可以分三成就好；辦理區段徵收，我們沒意見。我說沒有辦法，因為法令限制做不到。最後我只好調整公告現值，結果被丟雞蛋。當時很多地價評議委員會委員不敢評定地價，後來地價越調越高，科學園區就不做了，問題持續到今天。

86年促產條例，有人提案讓工業區可以辦理區段徵收，結果沒有通過。有的工業區地主會主張，不能低價徵收去給廠商補貼。我就用財產轉換的概念跟他們說，你們現在拿到的補償都比公告現值好，也不會比市價差；這個案子政府就是要做，真的遇到了也沒有辦法，所以你們現在用這個價格，想種田的趕快去外面買農地。結果他們現在都很感謝我，

因為賺了很多。再說科學園區，區段徵收沒有辦成，案子就一直擱著，後來鄭永金上任，說要開發工業區，但一直沒辦法做，國民黨的智庫就來問我該怎麼解決。於是我就寫了一個評估，第一是時程、第二是老百姓意願、第三是地方未來發展方向。後來跟管理局協調，管理局表示沒有錢辦徵收，所以我就一邊規劃一邊跟老百姓協調，用都市計畫變更去做區段徵收，一部分保留做工業區，一部分做住宅區，以符合老百姓需求。現在園區就業人口很多，光復路那邊很常塞車，所以我就想說是不是弄一些比較優質的住宅區，滿足他們的居住需求。另一方面，工業區的保留面積，管理局一直讓步，甚至還說不要工業區；但是不要也不行，所以最後工業區保留 50%，其他地方就拿去做公園、綠地。

璞玉這個案子我比較沒有參與，但林光華也覺得我的辦法很好。地方有大學比較好發展，交大要從知識園區的角度來規劃，我是覺得很好。如果一個地區可以這樣發展營造，科學園區、交大、清大都往這邊集中，就算現在開發早了一點，但我剛剛講的理論，如果需要才來開發，就會來不及。如果開發是用一般徵收我就反對，但如果是區段徵收我就贊成。區段徵收基本上來說就是產權的重新分配，只是這個分配對地主來說是好的，而且可以讓政府得回更多的土地，這無形中是一種把民間財產拿回來，公私財產重新分配的方法。區段徵收唯一的缺點就是有可能過分樂觀，會不會面積過大？開發過早？這些都是要在都市計畫時去考其規模、範圍、可行性。例如璞玉計畫就是這樣，規模，農地面積，都要去做考量，地主權益平衡一下就好了。這些我覺得是在土地規劃的層次上談，而不是在區段徵收的層次上談。在區段徵收的層次，只要做到在區內公平合理就好了。所謂公平，就是每個人都一樣；有特殊情況的要特殊處理，不要影響到公平原則。

我覺得區段徵收是有很多好處的。在我那個年代，李登輝、宋楚瑜、連戰、郝柏村，都說要辦區段徵收。我調到省府後，每個人都認識我，所以我到省府就開始講習，開課，講策劃區段徵收。（區段徵收）要怎麼策劃？就是秉持公平正義、土地合理使用、財務規劃可行的原則。至於策劃出來後，則要考量到執行，執行面的問題要納到策劃範圍內，這樣才好解決。

訪談對象	受訪者 N
採訪者	詹順貴律師
時間	民國 100 年 8 月 17 日上午 9 時
紀錄	陳平軒助理

## 訪談紀錄：

問：請問您在地政處見過很多徵收，我們想跟您請教對區段徵收的看法，我們知道您之前在地政學會大概有表示看法，我後來有看了會議資料，但這部分想請您扼要說明一下，另外，內政部 100 年 1 月 18 日有補充說明公聽會事宜，舉辦公聽會以及需地機關要做公益性必要性的說明，讓徵審會做參考，想請教制度面，如果要嚴格評估區段徵收的話，官方版草案跟林英彥老師所做的法條又差很多，但都有帶到公益性、必要性，想請問您對公益性是否有具體評估項目的建議。大概兩點，想請教您對區段徵收的看法。

答：首先，我個人認為是這樣，土地政策是希望達到地盡其利的終極目標，土地要有效開發利用，像一般徵收就是個別取得私有土地然後再去開闢道路、公園等。但若要發揮它較為完整的績效，在當前的法制下，還是以區段徵收較為適合，區段徵收制度雖不見得大家都滿意，但是卻不失為顧及公共利益的重要手段。因此，長期以來還是以實施區段徵收做為促進土地有效利用，達到地利共享的重要方法。土地越是地盡其利能夠達到的地利共享的質與量就會越高，若土地不能有效利用，那地利共享的目標就達不到。即使勉強達到也有限，我覺得地盡其利還是最優先的，因此區段徵收就顯得非常重要。因為區段徵收制度也一直在改，在過去實施平均地權時代，平均地權條例在區段徵收這方面就逐漸在改了，即改採抵價地式的開發手段，這或許是環境使然，一個制度的推行不可能永遠一成不變，就是要把它更完整化、法制化。區段徵收即使不能盡如人意，但眼前還是必須往這方向走，雖然你們可能也有一些意見，但以現在的民主政治，短期內要整個推翻，在立院也不容易通過。第二點提

到評估的問題，民間版土徵條例修正草案第四條徵收前提要件公益性，即國家因公益上需要及徵收使用範圍以必須者為限之規定，同一條文的段首部分已表明清楚，您提到的公益性、必要性就法的本意是理所當然。土地法沒說沒經過協議就不能辦徵收，現在土徵條例則有明確規定，徵收是不得已的，在很多用地取得手段都用盡後，不得已經過協議價購也不成後才使用徵收，我認為是進步的做法，問題是我們真正做到沒。十一年來施行土徵條例，程序與補償標準是優先適用土徵條例，排除其他條例，是優先適用的，因此就先行程序來說，的確有在做，問題是有沒有落實做到？若真正做到，法制設計這麼替民眾設想，為什麼民眾還要抗爭？除了一些群眾運動外，多少也反映了一些民眾的不滿，現階段你們的研究計畫我認為是有必要的，比較站在民眾的立場來考量也不為過，因為公權力本來就掌握在政府手裡，有權就要有責任，甚至要多照顧民眾，因為他們被剝奪後，即使有補償，區段徵收還好一點，若是一般徵收，領到的補償要再另外購買相同使用性質的土地很難。一旦被徵收，沒有享受到徵收的好處，才會有抗爭，民眾也傷政府也傷，對於第三者的一般民眾，土地沒有如期取得，也無法及時享受到開發後的利益，三方皆輸，我覺得要改革是對的。問題是公益要如何衡量？徵收範圍以必須者為限，那必須又到什麼程度？例如三年內一定要開發，若不開發就撤銷原徵收，放個5年10年都不用，其實興辦事業人不用即表示不需要，然究以面積或什麼去界定以「必須者」為限？而民間版則是對社會因素、經濟因素、生態因素、文化因素、文化遺產等因素，作為公共利益之內涵，至少比原規定來得具體，內政部也認同，一方面是要平息民怨，立法院與民眾都有壓力，加上起草民間版修正案的你們幫民眾發聲，政府自然就會顧慮到這些因素。因為我只看到你們的報告，如何把裡面的小項量化，必須集思廣益。例如在內政部當科長或當司長，與在民間想法就會有不同，一個是從管理立場，一個則是從民眾利益出發，但起碼要建立共識。假定因為社會、財政、經濟、生態等因素考量，優良農地變更、糧食安全等，在裡面都可以考慮，但要量化不易。不過以現在經濟效益分析技術言，並非不可能做到，量化東西如政策價值確實不易量化，但用間接的替代指標還是可以測量出高低。不過在沒有更好的辦法前，至少這套修正制度可以替代原本什麼都沒有，例如公文只要

載明興辦事業用地，只要經濟部同意興辦生產事業或財政部同意財務經濟事業、或是交通事業交通部同意後，一報到內政部大概都可以同意徵收，很少因為中央目的事業主管機關核准的事業計畫，內政部不同意徵收所需用地的。因此，換句話說，這個公益性、必要性評估報告也許不夠周延，因為剛草創，很難面面俱到，因為實際要應用，面對民眾、國會、面對自己及相關機關，周延的評估報告是有他的難度，但完全沒有評估報告也不合理。什麼叫公共利益？是很抽象的。現在，一個都市計畫，只要先把它劃定用地範圍，比如說國中、國小用地，都市計畫已註明要用區段徵收開發取得，或一定要用市地重劃開發。亦即在都市計畫擬定時就已經定死了，完成都市計畫後只是個後續執行手續而已，無法否定原來都市計畫核定之用地範圍，這樣就把徵收附屬在都市計畫下，但事實上都市計畫與徵收本是兩個東西，法律依據也不同，主管機關一個是地政機關，一個是都市計畫機關，要結合起來不是不行，那就是要讓土地徵收審議委員會跟都市計畫委員會事先整合，如此就不會有各自為政或互相牽就的情況。由於公益性是比較抽象的，長期的運作結果勢必較偏向目的事業主管機關有需要，都市計畫又已經決定了範圍，中央地政機關就不得不核准徵收，所以我覺得此時的确是應該要改進了。

問：在我們改民間版時，我們也事先訪問其他教授，有些教授主張直接廢區段徵收，後來民間版沒有廢，我們覺得可能還是比較務實，可能在眼前這個節骨眼它還有存在的必要，但目前徵收案件太多。

答：你說的案件太多是指徵收案件太多還是面積太多？

問：案件太多。案件多相對面積多，但個案面積也有不同，譬如在新竹有 4、5 區段徵收，都是都市計畫，有大有小，如芎林鄉公所覺得用地不夠，徵收 20 公頃，留下 2~3 三公頃，剩下做公共設施或其他。我們後來區段徵收還是保留，但人民可能疑慮比較大，像我們在做問卷，問說如果為了交通或大學城，即便反對徵收的人，如果有大選要來辦區段徵收，他們也會覺得支持，我們後來想回溯問題，可能因為現在政府要辦區段徵收，交代的用途不夠清楚，或不是每種用途人民都可以接受，如何透過公益性必要性去篩選時，我們嘗試去思考，如何建立評估標準，因為公益性是很抽象的法律概念，如何用比較具體的項目來適度的篩選，讓機

關不要動不動徵收，們檻較高，機關比較願意進行協議架構的程序，不然現在協議價購的都流於形式居多，讓政府機關願意改變，也可以用協議架構，讓反彈比較少，希望公共利益可以做基礎的評估，我們有提出幾大因素與細目，內政部也有把五大因素抄進來，究竟是量化的比較好，還是跟民眾充分溝通，獲得比較多共識，公共利益就比較沒問題。公共利益到底要如何衡量？

答：土地徵收地價補償標準，規定歸規定，實務作業時往往有落差，市價也好，正常交易價格也好，或土地實價、公告土地現值（根據一年來的土地買賣實例循序評定）也好，其實基本上是一樣的，但為什麼民眾還是不能滿意，因實際評價作業跟法定評價標準是有相當落差的，因此一旦土地被徵收民眾就會覺得吃虧，若單從被徵收人利益來看，大多數人不會選擇一般徵收，如果是改採抵價地，即使只有一半或40%，不管多少比例，終歸他也拿回一部分土地，土地是會增值的，總比拿現金要好得多。如果拿到不管40～50%的地，總比本來的農地價值高，可建築用地，可以高度利用，建蔽率、容積率比原來的區段好，因此比較要看是哪種情況，但為什麼也會有人抗爭，因為不同利益的關係。看你從什麼角度看，但若當下要廢掉區段徵收制度，我認為也不太可能。政府也不太可能支持，因很多的公共建設需要開發，若予廢掉政府便寸步難行。土地整體開發落空，不太可行，何況現在是法治政治，所以要變只能一步一步調整。例如林英彥老師及部分學者專家曾提過建議把區段徵收制度改成土地開發條例，因為一般徵收與區段徵收都是徵收，地主領回抵價地是否滿意成為關鍵，其實就是因為地主不滿意才会有問題，所以把徵收兩字拿掉，變成土地開發條例，名實似較相符。我是覺得是可以研究調整，環境畢竟變了，所以比較革新式的創新有必要，林老師所說我可認同。但因現在土地法制架構下，有兩個比較整體式的開發，公辦私辦市地重劃，另一個就是區段徵收，市地重劃部分在開發過程比較尊重土地所有權人的意願，重劃後有較高的比例土地可以領回。至於區段徵收，係政府強烈的公權力行使，即使地主不同意，中央主管機關依法核准一樣照做，但對民眾來說，我私有土地財產權，徵收後將來領回的抵價地不是原來的全部，盡管說領回來按照地價計算綽綽有餘，但面

積跟地價在民眾心裡並不是這麼清楚。100 坪剩 50 坪怎麼說都是不一樣。因此何不把區段徵收與市地重劃這兩個制度結合，另定「區域土地開發條例」，一方面整合兩種土地開發制度，應該可評估其可行性。這是最近研討會 11 月 11 日地政節，請我去對談，把現有的市地重劃制度，都是土地整體開發利用，變更成可建築用地，都是針對私有不動產的取得，其實如果覺得改革有困難，也要評估可行性，包括公益性、必要性如何建立指標。初期可量化的程度也許不高，但總比沒有好，若還是用抽象項目來處理一定流於形式，如果現在還維持抽象標準，即便加幾個細項仍沒有具體東西，個人認為以現在的效益分析，或者分析的技術應該不難，可用間接或直接的因素量化。現在的審查標準較為籠統，土地徵收審議委員會只有一個組織規程，這種算不算合議制我不知道，照理應該有審查機制，具體的審查標準，如果可量化會必較好執行。現在我看你們題目提到，尤其評估報告應由誰提，誰審核，誰決定？我個人看法應該還是尤需用土地人去擬評估報告，因為要辦事業的是需用土地人，也就是興辦事業人，他不能置身事外，將來的評估報告，應該是興辦事業人去擬，但他應報經上級目的事業主管機關審核。辦事業需要私有土地時，應進一步核准才可以。評估報告應該經同意後再送內政部核定，我初步想法是上級目的事業主管機關通過後，再連同徵收計畫書圖，送至內政部核定。因涉及都市計畫範圍大小還有徵收範圍大小，所謂必要性與公益性，等於事先去審核，因為各搞各的將來很難統合，所以事先都市計畫與土地徵收兩個委員會可有機制的事先審核，沒問題再依程序報請徵收。另外就是公聽會問題，一般徵收現在是要有公聽會，土地徵收作業程序中已明定要有公聽會，但如果是區段徵收變成是說明會，說明會與公聽會在行政程序法中看起來應該不一樣，若真的要顧及民眾權益，因公聽會可請學者專家參與，說明會是讓你知道我的計畫，但說明會及公聽會屬性與對象，就行政程序法來看應屬不同，否則為何要弄成兩個東西。應該是在制度設計時他們有不同的想法，區段徵收就是徵收，本質上是有償的剝奪人民的財產，不過是類似於合建，可領回一部分可建築用地，是比一般徵收不一樣，但就徵收言仍是公權力的行使問題，所以反對也沒用，區段徵收若政府已經決定，並不容易改變。我覺得就長遠的土地開發而言，還是需要區段徵收這種架構與理念，也應該

要維持，但做法或法制的配合，我覺得是可以用較為嚴謹的態度做評估與建立。貴研究團隊現在研究的是整個制度，但比較關鍵的部分，後續可以再研究，擬出具體辦法，比方說土地徵收審議委員會，為何都是官方意見？應該讓成員來源多元化並展現自主性，以免委員會變成一言堂。

問：目前的土地徵收審議委員會是官方 9 個，民間 6 個。民間不到一半，我們那些委員任職以來，所以案子都是報告完，提供一點意見，主席就很快通過了，報告完問題就過了。

答：審查程序應像立法院一樣，要有會議規則以及審議準則，要有具體規範，同時外部委員宜有三分之二以上比例。也許過去可以不必那麼嚴謹，但現在環境變了，行政程序法既明定要透明化、標準化，要公正公平，因此公務員心態也要調整，否則徒然延誤土地開發，抗爭導致政府退讓，是否合理也不見得。

問：剛剛老師有提到關於公聽會與說明會的部分，不知老師認為引進聽證制度可以充分表現人民的意思。

答：我認為公聽會制度不要只辦一次，密度可以增加，不要老是一樣的對象，可換不同角度。我認為政府的施政，不能像以前一樣以上對下的態度，或我心意已決，或已定案，而應採較為超然立場，政府是因人民而存在，應顧慮民眾權益，不能只是口號，這次不是土徵條例逕付二讀，為什麼不一條一條審？法制的作業程序，法制化應是立法院大會報告後交付委員會審查，很奇怪這次為什麼在野黨沒意見呢？

問：上禮拜五臺灣農村陣現有開記者會，因為 7 月 14 日吳敦義院長接見農民，承諾經行政院會同意官方版定稿後，要跟民間版比較後華山論劍，但沒有論劍沒關係，連一讀的逐條討論都沒有。

答：因為土徵條例已經 11 年沒有修改，只有在民國 90 年修改一條，既然一個法實行 10 年都沒甚麼修改，因此應該利用 11 年來實行結果，做一個比較完整細膩的診斷，針對重點部分，修正草案到立法院後，為期集思廣益也應該舉行公聽會。

問：由委員會決定開公聽會。

答：對啊，似可不必急著審，現因為明年 1 / 1 4 即將大選投票，所以急著現在透過協調逕付二讀。這應是選舉的心態，雖然行政工作有其難處，但長遠的制度仍應兼顧，尤其法制作業程序更應特加注意。

問：在選舉時候可能國民黨立委，程序委員會的召集人張慶忠，可能是個人覺得要立功或其他考量，沒跟行政部門其他人溝通。

答：應該不是張召集人個人問題，此或與選舉及時間壓力有關。

問：我們是希望寧可拖到下個會期慢慢來。

答：對原有制度的設計添補，實宜更加周延，但行政院要的是早日通過，經媒體報導後，希望對選舉有所助益，站在執政黨立場可以理解，但徵收制度涉及政府政策、民眾財產權益，何等重大，十一年沒完整修過，只修一條無關痛癢，照理應該審慎處理才對。

問：林英彥老師的版本到了行政院官方版出來，光條文就 2 / 3 以上條文都不見。

答：林老師是留日的，對日本的土地徵收法制研究比較多，日本許多制度性做法我們沒做到，現在修法可以補其優點。比如：因為現在土地徵收審議委員會沒具體法定職權，一方面系運作制度導致，另一方面是現實上何必得罪其他部會，因此，內政部很少說不准，徵收審核流於形式。現在都已二十一世紀，就不能再因襲以前傳統的做法，應該要提升，委員會成員照理至少要有半以上是行政部門以外的學者專家。相關條文建議應導入不動產估價師估價制度，按照不動產估價師法，民間估價也許會比較持平一點，不再只有縣市政府的地價評議委員會，因為縣市政府會考慮到本身的財政，同樣的徵收案，如果是中央的可能就不那麼在乎，如果是縣市、鄉鎮公所將來的徵收案，可能就會在當年度公告土地公告評議會多考慮一下，難免就會失真。如把徵收補償脫鉤，不要完全以公告現值為基本標準，導入民間估價師制度，被徵收人會比較能接受。

問：因為您之前有當過省府地政處處長，所以想請問您的意見。您的經驗跟一般老師或政府機關不同，教學也跟這些有關。

答：我擔任省地政處長時，當時土地徵收制度正在研究改革，區段徵收，在

民國 80 年左右，本來都要先完成都市計畫，但當時急著要實施區段徵收，積極規畫推展公共建設，而都市計畫往往需要一至兩年時間，來完成都市計畫擬定、審議及核定程序，造成空有區段徵收計畫，都市計畫難以配合，拖一年半載就沒有時效了，所以後來省府跟內政部黃昆輝部長報告後，建議基於省政上的需要，能否在都市計畫未完成前，先經過勘估範圍後，適宜做區段徵收、開發新社區、或新都市等公益上需要者，同意先辦理區段徵收，但一年內要完成都市計畫圖作業程序；換句話說，基於整體作業需要，都市計畫要配合區段徵收去追認。當時內政部原不同意，其後經過多次溝通後，黃部長終於同意，並基於方便土地所有權人選擇領回抵價地及順利區段徵收計畫的遂行，對省府的建議，可以在同一縣市範圍內跨區實施區段徵收，表示支持。這在當時的區段徵收作業上，是一大突破。剛剛前面所提到兩個委員會聯繫是有必要的，就是這個道理。因為至少在行政上不要各自為政，徒拖時間，如果都市計畫範圍或用何種手段取得用地，可事先跟地政銜接，做好評估，認為是最恰當的，那大家有共識做起來就會很順，所以制度應該要不斷的檢討改進。

## 附錄 4 第一次焦點團體座談會會議紀錄

時間	民國 100 年 7 月 26 日星期二早上 9 時 30 分至 12 時 30 分
地點	元貞聯合法律事務所
主持人	協同主持人詹順貴律師
與會人員	國立政治大學地政學系徐世榮教授 義守大學公共政策與管理學系鄭安廷助理教授 內政部地政司區段徵收科林慶玲科長 內政部營建署綜合計畫組林世民專門委員 雲林縣政府地政處張志銘處長
列席人員	行政院研究發展考核委員會吳怡銘科長、許智閔專員
紀錄	研究助理李明芝律師

### 詹順貴律師：

目前深度訪談及資料索引，發現幾個議題想要就教於各位機關代表及專家委員：

- (一) 內政部民國（下同）100 年 1 月 8 日台內地字第 0990261119 號函明訂需用土地人需撰寫公共利益評估報告書。我們就此深度訪談內政部地政司王靚秀副司長，她指出目前桃園縣好像有 3 個案件、新北市各有 1 至 2 個案例在執行，她也表示會提供 1 至 2 個案例給我們作為研究依據，我們希望進一步了解如何操作，並深入了解此議題，並呈現在研究計畫中。
- (二) 去年及今年農民聚集凱道守夜反對，顯示土地徵收浮濫的問題。我們看起來目前土地徵收確有制度超載之情形，不該讓此制度責任過大。因為一個土地開發案在一開始就有興辦事業計畫，土地徵收是土地開發流程的最末端。在一般徵收情形，國科會或交通部為目的事業主管機關，形成一個事業計畫；而在區段徵收之情形，先由各地縣市政府

## 我國土地徵收制度之評估

擬定新訂或擴大都市計畫，由內政部都市計畫委員會（下稱都委會）審議通過及核定，內政部土地徵收審議委員會（下稱徵審會）要完全否准都委會或區域計畫委員會（下稱區委會）相當困難。土地徵收制度確實有超載，研究計畫對此將進行反思，案件是否應該從源頭作嚴格的篩選，程序最末端相對較能落實法律給他的任務。

- (三) 現行土地徵收制度還是有他的問題，如公共利益的判斷。我們深度訪談徵審會委員，發現如果某幾年重大公共建設工程特別多，當年度或隔年度區段徵收案件特別多，有好幾十件的狀況下，沒有時間去審議存否公共利益，他們也認為公共利益在前階段已經審酌過。民間對土地徵收公益性及必要性有很大的期待，也希望回應大法官解釋 409 號解釋對公共利益的要求，希望機關代表及專家學者給我們許多意見，讓我們可以考慮更周全，在制度上做討論及建議。

### **行政院研究發展考核委員會吳怡銘科長：**

本會負責委託研究係針對行政院跨部會及跨議題的研究，本研究計畫之研究背景在制度面上，係依司法院大法官會議第 409 號解釋為基礎，對我國土地徵收制度的公、私利益衡量進行探討與規劃。以下說明本研究計畫主要研究方向：

- (一) 檢視我國土地徵收制度之區段徵收，及其公共利益衡量現況與問題。
- (二) 瞭解美國、日本及德國等國土地徵收制度在公益衡量理念及制度發展歷程之案例及實際政策成效評估，供我國參考。
- (三) 研提改進我國於土地徵收制度之區段徵收在落實公、私利益衡量制度之相關政策配套措施。

### **內政部營建署綜合計畫組林世民專門委員：**

土地徵收的發展走向，是從公共事業走到公益事業，再走向發展國家經濟政策，公益性變得浮濫，這是引起爭議的原因。我想就我觀察的問題表示意見如下：

- (一) 協議價購流於形式，像相思寮事件的一般徵收協議價購程序就是例子。

- (二) 補償費價格過低：目前補償費的計算大概為公告現值加四成，通常低於市價。顯示的問題是估價制度不妥適及公信力不足，70年代、80年代估價師的名額很少，好像只有一個，估價專業從90年代才開始，院長也特別提到市價估價的問題。另外，土地徵收條例的補償費、救濟金與安置計畫有否落實也是一個問題，是否有達成大法官解釋579號之相當補償？有學者講需要「完全補償」，但做到完全補償有些困難，這是因案而異，也可能要參考國外制度，這是國內制度較為不足的部分。
- (三) 公益性及私益性的衡量顯失均衡：以前說要「公而忘私」，現在是人民當家的時刻，公益與私益需要機制衡量，這也是目前缺乏的。區委會衡量的土地的適宜性及整體週遭的環境，我們在區委會有想過公私益衡量機制，但這部分還需要再深入探討。
- (四) 從大埔相思寮案件來看，行政程序法施行前，80年代民眾參與的觀念很缺乏，行政程序法立法過程，民智思想有漸漸發展，很多學者引進相關思維，80年代以後民眾參與機制才漸漸受到重視，但要行政部門要接受很難，近年才逐漸接受。關於徵收案件我就亦認同及主張利害關係人有知的權利，那也是未來民主趨勢。但民眾參與也不能無止盡的，這樣會影響開發時程，如果漫無目的、太過冗長也會影響開發者的利益。
- (五) 區段徵收或一般徵收，行政機關與民眾缺乏溝通的平臺。平臺不能靠熱心人士處理，怎樣建立平臺我們內部有在自省，像聽證會就是兩造兼聽，是否能找一個中間溝通的平臺，讓兩造得以信任，社會上好像對這塊還沒有深入探討。其實如果前面我講的幾個問題可以在前階段解決，如果可以照顧到民眾的財產權，敏感性政治議題便不會發酵。

**詹順貴律師：**

關於剛剛提到建立溝通平臺的問題，法務部曾舉辦過聽證主持人的培訓，主要是以中高階的文官為對象，每一梯次開放2到3位名額給民間NGO代表推薦過去，我曾參與第一期聽證主持人的培訓。去年我曾參加新竹璞玉計畫的公聽會，登記80幾個發言人，到30幾個的時候突然停電，主持人就說臺電

現在要維修，就說會開到這裡。這樣說明會和公聽會有什麼實質的意義？所以我們可以思考，是否可以由非需地機關的中間人擔任公聽會或說明會主持人？

**義守大學公共政策與管理學系鄭安廷助理教授：**

土地徵收問題本質點在源頭，如果源頭沒有找出來，那後面的修正就只能是回頭一直追溯源頭。回到第一個問題，為何區段徵收會引起重大爭議，我想問的是：「為何區段徵收不會引起爭議？」現代社會根植於市場經濟，市場經濟是私有權的保障，任何侵犯私有權的政府裁量行動，都會引起人民大小不同的反彈。區段徵收作為一種強制性手段，本來一定會受到民眾反彈。80年代為何沒有受到民眾抗爭，一方面是因為民情，另外一方面因為當時的時空背景，政府強勢的作為，民眾大概沒有發言的空間。現在回歸到民主時代，我們現在還將民眾的財產看成是國家遂行某個公益目的的一部分，很容易就會產生衝突。民眾所有權保障是除了共產國家，所有歐美國家很在意的一點，我舉個例子，西元2004年英國的規劃和強制徵收法案（Planning and Compulsory Purchase Act），裡面有一個章節在講Compulsory Purchase，就是我們說的強制徵收，以我在英國的十年經驗，我沒有遇過英國強制徵收人民土地的狀況。先進國家對碰觸人民財產權，他是非常謹慎的。我們的思維和先進國家的思考是逆向而行的，我們思考為何區段徵收會引起爭議，但卻沒有思考到為什麼不引起爭議？我們去影響企業經營的時候，我們理所當然會覺得他們一定會反彈；那為什麼現在我們要跟農民要地時，我們理所當然覺得他們會配合？這是本質上的差異。

現在我們來思考徵收手段來取得農民土地的目的為何？理由不外乎：

- （一）產業發展的必要，產業喜歡素地及比較容易取得的土地；
- （二）地方政府財源的考量，一方面取得財源，一方面取得土地，還可以順便處理都市規劃想處理的議題；
- （三）公共利益，如高鐵興建。

但我們平心而論，真正為了公共利益的案件有多少？如果我們為了前兩點，這都不算是公共利益，我這裡指的是歐洲國家的判定。跟各位念一下英

國強制徵收的法案，三個因素可以動用強制徵收：

- (一) 爲了當地區域經濟全體福祉；
- (二) 爲了當地社會全體福祉；
- (三) 爲了環境全體福祉。

我國區段徵收前兩項理由是完全不符合英國可以動用強制徵收的三項因素，特別是爲了企業業主或產業專區。如果我們未來還是大規模地去徵收農地作爲產業園區，不管技術面再怎麼修正，問題始終會存在，因爲政府在兩個私有權上已經介入，作爲其中一方的執行者。在保障財產權的世界，兩造是平等的，除非例外，歐洲的例外指的是爲了重大公共建設，適度地政府可以介入、避開上面三個條款，但這些例外是非常嚴格的，英國有一個文獻叫做國家規劃聲明NPS (National Planning Statement)，裡面詳列了哪些政策不宜由地方開發，而應由中央主導，可以適度避開強制徵收法的規定，這些公共建設一定是跟軍事、跟能源有關，例如核能發電及交通，這中間不包括產業園區，因爲產業園區相對來說有替代性。徵收在什麼狀況下可以用？區委會委員都認同徵收要有公益性及必要性，但問題是每個人的公益性及必要性不同，徵收是最後的手段，但每個人認定「最後」的定義不同。臺灣在制度面有三個欠缺：

- (一) 欠缺全國的國土性的計畫：所有都委會、區委會和徵審會最大的問題就是欠缺依據，開發許可是 20 幾年前留英的老師帶回來的，但他們其實忘記了開發許可是建立在清楚的計畫引導。也就是說如果我們的國土計畫很明確的說「這裡是未來要保育的農地」，那就不會有任何開發許可的可能性。因爲沒有國土計畫可以依循，我們只好參考各中央目的事業主管機關的意見，但中央目的事業主管機關會隨著時空作一些巧妙的轉變，像農委會從大埔事件之後，態度就變得強硬許多，但這不是很穩定及具有依據的。整個背景是因爲臺灣是發展導向的國家，即 Development State，這種國家的特色是沒有清楚明確的法定計畫，但有很清楚的策略，就是經濟發展，這個狀況下經濟會引導規劃，規劃再影響土地，地政司其實沒有辦法爲土地作把關，他只有蓋印章的份。地方在這種思維模式下，也只「已發展」爲導向，只要有空地，

就把它當作土地提款機。土地問題是原則問題，不是技術問題。

(二) 欠缺公益性及必要性的評估的法制基礎：不過這也是回到欠缺國土計畫的問題。

(三) 政府欠缺自身中立的主體性：要求變更的機關都是地方政府，地方政府其實自己已經選邊站，大概都是選在產業專區，在運作成熟的國家，地方政府就是他第一道的協商平臺，不應該是熱心人士做為平臺。

**詹順貴律師：**

都市計畫其實有明確的土地使用分區配置，但是非都市土地卻缺乏功能分區的指導，在指導性不足的情形下，偏偏我們開發許可非常強，只要不是限制發展區，大概都可以作部分變更。民間版土地徵收條例第1條揭示立法目的，我們希望第1條立法目的應該不是執行土地徵收，應該是為了嚴格遵循正當法律程序，保障人民財產權。政府應該是作為兩邊仲裁者的角色，我們已經提供很多租稅優惠，如果政府還站在另外一邊協助徵收，確實就會成為變成被抗爭的對象，就會成為公親變事主的一個現象。

**雲林縣政府地政處張志銘處長：**

就今天的三點議題我提供一點想法。

(一) 區段徵收問題引起討論及地政單位職責問題：其實去年凱道遊行的農民不多，沒想到之後演化出院長的接見等等，並說特定農業區要特別保護，沒想到苗栗大埔和二林相思寮事件會發酵。另外去年監察院 99 年 9 月 8 日的調查報告，認為農舍造成優良農地的流失；再來是去年天下雜誌多次報導農地政策、國土規劃及水災，農委會政策決定：「特定農業區和臺糖用地不能輕易釋出」。目前一般徵收、區段徵收和市地重劃三種制度，區段徵收和一般徵收都在地權科辦，但雲林縣政府比較特別有一科叫作土地開發科，負責區段徵收和市地重劃業務，我很高興明年中央會整併叫做國土署。區段徵收和市地重劃是較類似的，都可以配回土地，那現在區段徵收和一般徵收都是規定在土地徵收條例，我認為區段徵收不是一般的徵收，它應該要特別看待。中科四期是一般徵收，後龍科技園區也是一般徵收，這兩個徵收都面臨少部分

土地所有權人不同意的問題。我認為這跟區段徵收不一樣的地方是，像苗栗大埔，或是我們雲林縣上個月送了一個 23 公頃的區段徵收，也是要寫公共利益評估報告，苗栗大埔和區段徵收的個案，他們都是在都市計畫的位階下，雲林縣那個案子很特別，它位在斗六，它現況是沒有從事農業生產的墓地，大概其中只有 1 公頃種水果，其中有一條路都是棺材店，也都是違章建築。我曾經為這個案子在縣長面前和城鄉發展處處長槓上，我認為這個案子是計畫規劃不當，將來地政人員沒辦法執行，但城鄉發展處處長認為這個案子是經過都委會委員精心指導才有今天的結果，不能破壞。地政其實在整個區段徵收程序裡面只有接受的份，甚至很多縣市地政主管在都市計畫規劃階段沒有參加甚至沒有發言權，我同事說很多地政處長在都委會是不出席也不講話的，區段徵收很重要的聯結是都市計畫，甚至無法改變都市計畫。所以我認為在區段徵收階段強調公聽會及說明會，實質意義都已經不大，地政是挨打的份。

- (二) 國土規劃和土地管制問題：剛剛鄭老師有提到欠缺國土計畫的問題，雲林縣都市計畫農業區裡面有 4,500 公頃，裡面都違章建築，縱使現在採區段徵收或市地重劃，也會面臨很大的問題；雲林縣裡面有 93% 是非都市土地，其實特定農業區並不代表優良農地，非都市土地編定也很有問題。現在縱使讓縣市自己作國土計畫，我們地方其實沒有人力有能力做這個，最多只是縣長任期還有三年，這三年我們可以做什麼而已。非都市土地編定的僵化及缺乏計畫引導是事實，現在的問題是現在很多政策是以目前非都市土地的編訂作為基礎，以前我也認為特定農業區就是優良農地，現在回到縣市來看，不必然特定農業區就是優良農地，也不必然一般農業區就是較差的土地，所以我一直鼓吹農業主管機關要重視農業發展條例第 25 條。我覺得我們分區檢討存在很大的問題。
- (三) 現行組織和對話問題：用一個例子來說明，後龍科技園區是一般徵收，其實就專業來看那裡不應該開發，但因為縣長的壓力，所以朝向開發的角度，一直到去年事件發生後，縣長態度轉變，農委會態度也跟著轉變，才有所謂「特定農業區不得徵收」。長期以來在環評或都委會，

組織內部是缺乏對話，也沒有共識的。在區委會，如果當天開會縣長有來，主持人是朝向使命必達的態度的話，那個案子會傾向讓它過關；會過關不代表程序走完，有時候是後面的程序反撲回來。所以我認為區段徵收不是區段徵收本身的問題，而是前階段要解決的。再來就是產業規劃和民眾權利要如何確保，如果就一個都市計畫者的角度來看苗栗大埔，就土地管制觀點來看，我不認為農業專用區應該劃設在科技園區裡，只是為滿足土地被徵收人的權利，所以這部分應該是一開始就應該要針對都市計畫劃設強化對話機制。現行各地政府組織分工是很奇怪的，就我了解，明年中央會成立國土署，會把區段徵收、農村社區土地重劃、土地使用編定納入國土署，就地方來講，明年可能會有一段陣痛期，會有如何強化橫向聯繫的問題。過去區委會地政司的代表都是土地管制的人員，他們不會報告公益性的問題，我曾經問過「你們認為適合徵收嗎？」但他們都認為法令如果規定了，就是可以徵收，那很多縣長是很強勢的，他就是要讓它過，他有很多管道從上而下。部裡面有希望我們明年要訂定縣級的區域計畫，以我的了解，縣市政府裡面知道先是區域計畫、都市計畫，然後區段徵收的，知道這個流程的人很少，將來怎麼強化中央督導還有讓學者專家進來，我認為是很重要的一塊。

- (四) 法制面的問題：我們最近辦區段徵收，所有的民眾都認為那是一般徵收。雲林縣的區段徵收和市地重劃沒有太多抗爭，因為雲林能辦的很有限，我們也是盡量避開特定農業區。協議價購和市價補償是來自一般徵收的邏輯，我們談區段徵收很容易和一般徵收混淆，我一直覺得「區段徵收」這個名詞不好，它應該是跟市地重劃比較像。

**詹順貴律師：**

剛剛張處長有提到土地徵收制度有超載還有土地編定的問題。據我了解，年底農委會會進行全國農地資源總盤查，可能有些特定農業區會解除編訂，甚至不用這個名詞，而改用優良農地。這就要看年底的結果，內政部營建署好像有委託中央大學作一個調查，不曉得農委會是否會參採？

**義守大學公共政策與管理學系鄭安廷助理教授：**

我有兩個點想要回應：

- (一) 剛剛張處長有提到要將區段徵收和一般徵收分開來談，就技術面上我覺得是可以的，但就精神面來講，它們其實都改變了人民的財產權。
- (二) 農委會也知道剛剛張處長提到的問題，就是特定農業區不必然適合農業使用。但在目前農地快速流失的狀況下，是先以「特定農業區和臺糖用地不得徵收」來止血，再輔以農地盤查，年底會有初步的結果出來。

**雲林縣政府地政處張志銘處長：**

經濟部上個月好像又發布釋出臺糖土地小組，去年是檔下來。如果是透過經濟部審議小組通過的計畫，承租土地還可以和臺糖談價格，會比較優待。

**義守大學公共政策與管理學系鄭安廷助理教授：**

如果它要變更，區委會應該會尊重農委會的政策？可能是不同部會對政策意見不同。

**內政部營建署綜合計畫組林世民專門委員：**

- (一) 集中事權與民眾參與時機：行政程序法第 164 條有規範行政計畫，有關行政計畫裁決這部分的規定付之闕如。由於現行行政程序法關於行政計畫裁決的形成及廢止沒有這麼健全，有時候是問題是在源頭，人民在都委會或區委會陳述意見又如何？應否在計畫形成前就讓民眾參與，更往源頭拉。
- (二) 農地編地與土地管制問題：我們營建署從福衛二號於今年 6 月份完成農地破碎、切割、穿孔之研究，並設定參數如 10 公頃，看它農地是否完整及縣市農地存量，將來從參數改變（如 1 公頃、2 公頃等），可以看有哪些可利用農地，小地主大佃農還有多少可以做。我們會將這個研究成果交給農委會，可能農委會目前資料還不是那麼健全，或許再過一兩年各縣市農地總量有多少，縣市農地分配總量及全國有多少糧食的資料就會漸漸完整。將來基礎資料出來之後，國土計畫就會漸漸成熟，再慢慢教育民眾，這樣未來土地徵收侵犯人民財產權的問題就會減少，也不會任意地侵犯不可侵犯區域，如保育地區，因為資料已

經很清楚告訴你這就是要保留下來不宜開發的。

**詹順貴律師：**

計畫裁決程序本來法案比較完整，後來被拿掉，甚至原來行政程序法第163條及164條也有想拿掉，那因為164條需要子法，法務部一直都有子法，只是不敢拿出來。去年底法務部有研究計畫，希望教授去德國取經，再重新討論行政程序法第164條的計畫裁決程序，只是後來如何可能還要再持續追蹤。

**內政部地政司區段徵收科林慶玲科長：**

區段徵收是土地開發方式的一種，係依據上位計畫（都市計畫）的規劃來辦理，不應該到了要徵收的程序，才考量公益性及必要性問題，進而否決整個開發案。過去到現在辦理區段徵收之類型可約略分成兩類：一是「政策性或特定開發目的需要」，又可再分為配合「中央的重大建設」或「地方建設」需要，早期有民國75年配合取得新竹縣、嘉義縣的縣治遷建用地，還有後來的臺北大學及高鐵5個車站等皆屬此類的開發，除了開發新社區外，都附帶政策目的需要；至配合地方建設部分的有雲林縣為了解決斗六社口地區為墓地的遷建及發展而辦理區段徵收等。因此，很多開發區可能都是有特定的政策目的，然後再配合新訂或擴大都市計畫，最後才以區段徵收方式開發。另一類是「配合都市發展的需要」，例如都市計畫通盤檢討時或是既有都市計畫已經發展到80%、90%以上，需要再向外擴充，開發新社區或新市鎮，並沒有特定的政策目的，只是配合都市發展的需要。

以土地徵收條例來看，其內容包括徵收程序和徵收補償二大部分，在審查徵收案件時，第一個要檢視的是其程序是否完備，就是是否依法令規定辦理，該開的會有沒有開，該辦協議價購或說明會及陳述意見有沒有做，還有興辦事業計畫或都市計畫是否已完成法定程序、預算有沒有編等；第二個就是補償的部分，中央訂的是補償的基準，實質的補貼內容及標準還是要依縣市政府訂定的自治條例辦理，其實很多土地所有權人不滿徵收的，其實是補償的問題。接下來看今天討論的議題：

- （一）75年辦理抵價地式的區段徵收到現在，已經那麼久了，為何最近才聽到被徵收人反對的聲音？這也是我們想探討的問題，75年新竹縣開始辦理抵價地式的區段徵收，當時是滿成功的案例，且後來新竹縣政府

周邊一直陸續在辦區段徵收，高鐵新竹站開發後，下一個就是璞玉計畫。早期政府的公共建設多是以一般徵收取得，後來有市地重劃，市地重劃因為地主可以分配土地，受到土地所有權人的歡迎，但市地重劃的問題是原位次分配，如果地主原有土地位於商業區，就配回商業區，那如果是位在公共設施用地，就比較倒楣須調配到鄰近的商業區或住宅區，無法原位次分配，地主間的權益較不公平，而重劃後政府取得的是零星的或剩餘的土地，很難利用，只能標售；區段徵收配地是採公開抽籤，所以地主間權益相對來說比較公平，這也是 79 年全國土地問題會議決議「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發」。

到民國92年以後，多採先行區段徵收方式辦理，即都市計畫審定後，先不發布實施，俟完成徵收法定程序後，再發布都市計畫，因為過去都市計畫先發布，地價就會先反映都市計畫規劃內容上漲，土地位在商業區的地價就會比較高、住宅區地價比較低，這時再辦理區段徵收，會影響到土地所有權人配回土地的公平性；另一方面是考量到過去很多都市計畫發布實施後，縣市政府因故無法辦理開發，影響土地所有權人權益甚巨，所以92年以後才改由都市計畫審定未發布實施前，先行辦理區段徵收，這樣對地主來說會比較公平。

最近很多地方政府在推動地方建設時，多採區段徵收方式來辦理開發，故這幾年區段徵收案件較以往多，現在因大埔事件的發生，正好讓大家有機會省思一下。

另有人批評，區段徵收明明就是一種土地開發方式，用徵收來辦理土地開發是否妥適？全國歷年來辦理區段徵收共計有91區，建議本研究計畫可就其開發情形加以整理分析，哪些是爲了中央重大建設？哪些是爲了地方建設？哪些是因應當地都市發展需要？民國80幾年也有一些研究案係以區段徵收開發個案研究，分析結果多認爲土地變更利益太大了，地主領回抵價地地價上漲倍數很大，每個地主都賺翻了，所以那時行政院特別函示：「區段徵收抵價地比例一律只能訂爲百分之四十」，就是考量到這個利益，有的地價上漲幅度高達5倍或還有10倍以上的。我想這也是爲什麼過去辦理區段徵收較少會有反對的聲音，因爲地價的增漲幅度太大。民國80年到90

年，常會聽到很多公共建設要進行徵收，地主都反對，改而要求辦理區段徵收，他們覺得這樣他們的權益較有保障。近年來，因為社會發展進步及居民權利意識抬頭，又給了區段徵收重新檢討的機會，現在又加入了糧食安全、經濟及社會等議題，難度很高。另地政司也委託了中國地政研究所林英彥老師，針對土地徵收條例修正部分，提供了許多修正的建議。

(二) 再來是有關公益性及必要性部分，我們已參考民間版土地徵收條例修正草案建議，訂定公益性的評估項目。因為公益性和必要性是不確定的法律概念，每個人對於公益性及必要性的定義看法都不太相同，其實過去的徵收案也不是沒有考慮到這個問題，現在只是把這個問題凸顯出來，尤其在決策的過程中，若擬以徵收或區段徵收方式取得土地，就要優先考量公益性和必要性。

另縣市政府在做公益性必要性簡報時，必然會說明其開發案的優勢，有其開發的必要等，但我們有沒有一個客觀的標準來衡量這部分。地方政府在財政困難時，為了推動地方建設，因區段徵收是自償性的，是最好用的開發方式。現在要特別提醒地方政府的是，被徵收人的權益有沒有被照顧到？在沒有明確客觀的衡量標準前，僅能先藉由委員會審查時來決定，如果年底農委會的優良農田資料出來，就可以很清楚知道哪裡可以開發，哪裡的農田要保護，多一項可以依循的標準。如果公共利益評估標準能夠量化，比如說60分以上就是可以徵收？或是50以下就不能徵收？會比較客觀，因為一個開發案不太可能完全沒有公益性和必要性。如果沒有量化，最後還是很模糊的概念。像機場捷運車站，從A1到A22站，剛好有7個車站規劃在農業區，我們不瞭解車站為何會劃在農業區，但現在縣政府基於車站開發的需要，就劃了一個個新社區在車站的週邊，開發規模的大小不一，就交由委員會去審查，還有就是徵審會聽取公益性及必要性報告後所提意見，都委會如何處理徵審會所提意見，這些都還需要觀察及整合，也是我們還在思考的問題。

(三) 另內政部營建署今年已配合訂定「都市計畫草案與區段徵收辦理應行注意事項」，以後都市計畫辦理公展說明會時，須由地政單位提供擬辦區段徵收範圍內土地所有權人名冊給都計單位，郵寄通知給土地所有權人。這對我們地政單位來說是非常大的突破，過去辦理區段徵收說

明會時，可能 90%的地主都是收到通知才知道土地要被徵收，之前在都市計畫規劃審議階段，他完全不知道土地即將被徵收。因為地政單位辦區段徵收說明會時一定會以雙掛號寄給所有土地所有權人，地主才知道有開發案，所有的抗爭及意見才反應出來，但因都市計畫已經定案，往往為時已晚。以前都市計畫辦理公展說明會時，只會發文通知公所，由公所張貼公告通知，也會登報周知，但所知者有限。將來公展說明會都通知地主後，就可以在都市計畫公展期間提陳情意見，俾於審議時供委員參考，或在審議期間通知其到場陳述意見，都委會委員也可以聽到民眾的意見，目前東北角風景特定區正在辦理都市計畫公展，就有寄通知給地主，讓其提供意見。另為妥為安置區內原住戶，本部亦發函給縣市政府和需用土地人，要求將來徵收時要擬訂安置計畫，這當然是對政府增加負擔，且相關政府單位也沒有太多資源可供作安置，但仍應努力去做。

- (四) 民間版土地徵收條例修正草案修正重點之一，就是「市價補償」。一般社會大眾多有徵收補償標準偏低之印象，因此，若改採市價徵收，多採贊同，對大家的權益比較有保障。其實目前土地徵收條例第 30 條的規定，就是比照一般正常交易價格補償其地價，即為市價，而加成補償的成數，是由縣市政府地價評議委員會決定。但將來徵收若採所謂的市價補償，對區段徵收影響很大，因為區段徵收和一般徵收不同，一般徵收多為點及線的徵收，區段徵收則是面的徵收，開發後成爲一個新社區，因大家預期未來公共設施完善，地價就會上漲，以 A7 爲例，原來是農業區和保護區，大家都知道那裡在蓋捷運，地價就開始漲了，縣政府不能不調整公告土地現值，隔年就調漲一倍，不管是辦區段徵收說明會或公展說明會，外面都圍了一堆仲介，全部都在收購土地，價格從去年開始，一坪 8 萬、9 萬，現在喊到一坪 12 萬，仲介手上還有桃園縣未來一系列要辦理開發的名單，連航空城的搜購價碼都出來了。我們要用這個價格徵收嗎？今天一塊素地從每坪 4 千元喊到 12 萬，這個價值是地主創造的嗎？這是他們該領的補償標準嗎？市價補償是否要包含未來預期上漲的價格，這個市價是地主應得的嗎？我們擔心的是未來沒有辦法作一個區隔，哪一些是地主該得的補償價格，

哪一些是預期上漲、炒作的部分？因為 A7 站地區的仲介都說，未來一坪 30、40 萬元跑不掉，我們常常接到區內地主的電話問說：「什麼時候要禁止移轉阿？我們的土地要賣還來不來得及？」當然不是每個區段徵收區都如此，像璞玉計畫中的確實是有很多農民是不希望搬遷的，也有祖父母不贊成開發，但晚輩卻贊成要開發的，所以就會有許多不同的意見進來。對於開發案中不願意搬離的人，我們應該考量到他的需求，給他更好的照顧，在興辦事業計畫報核階段就認為公益性、必要性有爭議的案件，就應該要停下來，經由大埔事件，我們可以再重新檢視這些問題。

另有一些是制度性的問題，有些案件興辦事業計畫已經報准，比如說行政院已經決定高鐵車站要用區段徵收方式開發，接下來都市計畫才配合規劃定案，怎麼可能到徵收時才檢視，本案有沒有公益性和必要性，或者再去翻案。這個部分其實是有問題的，所以在機制上公益性及必要性之評估應該要在事業計畫時就予以考量，而不是到徵收階段才評估。還有另外一個迷思是，開說明會的時候，往往聽得到反對者的聲音，聽不到贊成者的聲音，那我們如何知道反對與贊成的比例真正有多少？我們現在常常都收到兩方不同意見的陳情書，不知道各自所佔的比例有多少，因此意願調查也是很有必要的。

#### **國立政治大學地政學系徐世榮教授：**

我對徵收的概念，在出國前和出國後有很大的改變，出國前我接受臺灣這套論述，出國後我看了一些文獻，還有親身的接觸，回國後跟系上的老師，尤其是陳立夫老師有一些請教，對徵收的概念有很大的轉變。

- (一) 一般徵收和區段徵收確實不同，但我仍然覺得它是土地徵收的一種；像橘子和蘋果味道不一樣，但它們確實都是水果。所以區段徵收仍須符合非常嚴謹的要件，不能因為它和一般徵收不同，就可以忽略憲法對人民權利的保障。
- (二) 區段徵收雖然是比較後段，它的前置是都市計畫，地政機關會把階段推到都市計畫，世民兄方才提到應該要更往前推到興辦事業計畫去談，這可能陷入一個迷思。我認為興辦事業計畫和都市計畫是可以採

取比較民主的方式來運作，土地徵收階段的層級應該拉高，這不只是民主的問題，而是人權的問題。我們現在通俗的概念是認為，都市計畫審定的案件，土地徵收審議委員會只能遵循，但這兩個階段應有層次上的差別，一個是民主協商機制，但我們現在沒有做好民主協商傾聽的機制，徵收是人民權利的保障，是憲法第 15 條財產權、生存權與工作權的保障。提到人權，就不是 95% 或百分之幾的問題，江國慶只有一個人，卻引起社會這麼大的反感，因為他的人權被侵犯了。如果沒有符合徵收嚴謹的前提要件，我們就因為大部人都說要開發，就犧牲少部分人的權益，我覺得非常值得商榷。

- (三) 出國前我接受的觀念是：區段徵收就是一個替政府籌措財源的制度。區段徵收其實就是要人民捐地，而政府擁有行政上的高權，我們的高權一直沒有放下，我們沒有根據都市計畫法 3 到 5 年檢討，當地人民只能做一堆違章建築。都市計畫是政府使用高權限制人民使用，人民只能違規，這時候政府再像救世主一樣，我要讓你們生活更好，但你們要捐地給我，這就是英文的 *dedication*。我要舉美國兩個很重要的判例，一個是西元 1987 年發生在加州的判例；另一個是西元 1994 年的判例，這樣的案例能進入聯邦最高法院的機會其實不多，但這兩個案例時間這麼近就進入聯邦最高法院，相當值得我們參考。加州這個案子是因為民眾的舊房子要翻修，在海岸邊，州政府海案管理委員會就要求地方民眾要捐地，讓當地民眾有公共道路到海邊享受風光，很多戶都同意了，只有一戶不同意，他認為這侵害到他的財產權，聯邦最高法院站在土地所有權人這邊，認為要求民眾捐地是違反美國憲法第五修正案，主要理由是：「民眾要求要把舊房子變更，變更土地使用相關計畫，但要求人民捐地，這兩者沒有必要性的聯結」，英文叫做 *essential nexus*。另外一個案子是西元 1994 年，一個賣鉛管的公司，他想要擴充停車空間，縣政府要求他捐地，來做自行車道及疏洪道，法院也認為要求人民捐地違反財產權的保障。這兩個案子供大家參考，雖然不見得一定要適用在臺灣，但值得我們反思。美國的開發都是民眾提出的，你想變更 *downzoning* 變成 *highzoning*，就要求你捐地，但這兩個案子都被認為是侵害人民財產權；我國區段徵收是政府

提出說要土地開發，政府說利益多少，都是政府說的。美國這兩個案子甚且是人民提出要開發，政府要求回饋，都被認為違憲；臺灣是政府強迫你要參加開發、要參加、要回饋。

(四) 我們的徵收面臨結構性的問題。從灣寶來看只有兩造，一個是權力絕對的擁有者，即苗栗縣政府，另外一個是非常弱勢的灣寶社區，開多少次公聽會都沒有用，這是結構的不平等，所以我們要聽證。就像 A7，程序跑得非常快，我們都是權力的擁有者和權力的弱勢，姑且不論公共利益評估報告書的內容是什麼，但更重要的我們很難判斷及具體化，這時我們就要仰賴程序，透過民眾參與來對公共利益形成共識。公共利益不是客觀中立的，公共利益和私人利益往往是重疊的，公共利益是共同決定、討論出來的，它不是外在現行的人之外的東西，不是透過委員會決定的。我們希望中央政府是客觀中立的第三者，我們現在沒有客觀中立的第三者可以把兩邊的權力拉平。在現有的制度上，人民是沒有位置的，所以我們一定要在制度上幫他們保留一個位置，聽證會就是幫他們保留位置的設計。

(五) 我們發現很多問題要解決，徵收計畫前有土地使用計畫，土地使用計畫前有興辦事業計畫。我們不要等待興辦事業及都市計畫的改變，而是透過土地徵收制度的改變，我們去改變它們，這是我們能掌握的，我希望土地徵收能發揮相對自主的角色。土地問題是社會問題的重要關鍵，我們過往太過忽略我們能扮演的功能，有無可能發揮相對自主性，地政司及土地徵收審議委員會要考量的是人權的問題。我現在希望的是，我投進去的東西是一個觸媒，其它也能跟著改變，我們不能再等待，區段徵收真的非常浮濫。現在全世界民主國家，只有我們還有區段徵收，為什麼葡萄牙、西班牙和法國會廢除？它原來是 19 世紀的產物，國父把它引入，但只有我們現在還有。土地徵收應該是備而不用的尚方寶劍，我們卻把它當成是菜刀一直砍砍砍。

**雲林縣政府地政處張志銘處長：**

(一) 公共利益一定是主觀的，如果用公共利益評估報告書，用表格、或是量化，可能會讓大家照著格式寫，會缺少社會和當地民眾的交流。

- (二) 研究團隊要用案例的話，我認為雲林未來 5 到 10 年不會有區段徵收的案子，是否能研究高鐵沿線或是機場捷運，機場捷運本來就是位在農業區，是希望透過財務計畫來平衡支出，這跟大眾捷運法很像。我建議案例選擇可集中在高鐵沿線和機場捷運。
- (三) 我認為民眾的意見應該要在法律上很明確地被處理，我們現在很常是「我讓你表達了，但你的意見沒有處理」。
- (四) 市地重劃的法源是平均地權條例，區段徵收的法源是土地徵收條例，但都規範很技術面的事情，我們地政處就是每天都在處理很技術的東西，已經沒有辦法思考上位的事情。
- (五) 大家可能都很側重農委會的農地資源總調查，我個人沒這麼樂觀，各縣市及承辦人員沒有很重視農地資源的規劃。
- (六) 我們作區段徵收的目的就是財務要平衡，機關不能花錢取得，我們很容易陷入技術面處理，沒有拉高層次。

**內政部營建署綜合計畫組林世民專門委員：**

土地徵收制度除了侵犯人民財產權之外，如果財產權侵犯讓人民覺得得到利益，何樂不為？其實就是財產權侵犯過程中沒有照顧到應有的權益。我們被既有思維框架局限住，國父雖然可能參考各國法律而有這樣的制度（照價收買、漲價歸公），但我們應該可以拋開傳統思維，並大步往前走。把制度更往前推，從源頭處理（計畫裁決過程），比較有利於後半段行政程序之續行，拋開傳統的著力點應該要往上改變。

**義守大學公共政策與管理學系鄭安廷助理教授：**

徐老師的結論和我開始講的是非常相像的。英國西元 2004 年規劃和強制收買法案裡，花了一個章節(part 8) 在講徵收，但我過去在歐洲卻鮮少遇到以強制徵收處理的案件，這就是徐老師講的備而不用，甚至是詹律師說的，這個章節不是作為徵收的準則，而是限制政府去進行徵收的動作。我們到底還需不需要區段徵收？區段徵收是工業革命後的產物，在區段徵收這支尚方寶劍下，政府本身是最大的土地開發公司，沒有辦法去檢討制度面和結構面的問題，因為從上到下都在做土地開發，中央政府有什麼資格要求地方政府

不要濫行區段徵收的手段？本來它應該是非不得已的狀況，如高鐵，爲了國計民生非不得已，遇到這種狀況，民眾抗爭的也是少之又少，我們遇到的問題都是政府機關要找財源的情形。即便找到公益性和必要性，要怎麼找？依英國的定義，它起碼要滿足社會、滿足產業和滿足環境的全體福祉，必要性是要符合上位計畫及當地土地使用，且考慮到環境的影響及社會鄰里的衝擊，它沒有具體的量化。公共利益和必要性是社會整體的總體結合，它會隨著時代改變，20年前獲得民眾的支持，和現在完全不一樣，這是動態的，沒有辦法量化，但是可以訂立指標。真正問題是政策原則，如果經行政院核定，區委會、都委會及徵審會到底有無可能推翻？如果政府跳下來站在某個東西背後了，我們還希望下面的各級委員會發揮什麼樣的功用？這本身就有結構性的矛盾問題，這個問題一提出來，會動搖整個規劃和土地開發體系，它需要全盤和縝密性的檢視，它和我們國家定位爲發展國家有很大的關係。這幾年我們民眾的想法有慢慢改變，再過幾年也許就是全盤檢討的一個契機。在歐洲它們有額外的仲裁者，也就是法院，我們民眾也開始對環評提起訴訟，我們應該要有司法監督行政權合不合法，如訂立土地法庭或規劃法庭。

**行政院研究發展考核委員會吳怡銘科長：**

有關本次會議學者專家所提相關具建設性或前瞻性意見，未來可納入本會明（101）年度選題作業參考。

## 附錄 5 第二次焦點團體座談會會議紀錄

時間	民國 100 年 9 月 26 日星期一上午 9 時 30 分至 12 時 30 分
地點	元貞聯合法律事務所
主持人	協同主持人詹順貴律師
與會來賓	國立臺北大學都市計劃研究所周志龍教授 國立清華大學科技法律研究所陳仲嶙副教授 淡江大學建築學系黃瑞茂副教授 真理大學法律學系張英磊助理教授 臺北市府土地開發總隊蔣門鑑科長 新北市政府城鄉發展局陳玉矯正工程司 新竹縣政府國際產業發展處林賢聲處長
列席人員	行政院研究發展考核委員會許智閔專員
紀錄	研究助理鄧筑媛

### 詹順貴律師：

本計畫第一次焦點團體座談集中在區段徵收的現況問題，例如：是否在規劃時就考慮並論及公共利益、民眾參與機制是否完備等具體等問題。本次座談延續上次座談討論，仍有兩個議題想進一步就教各位專家學者：

- (一) 內政部 100 年 1 月 8 日台內地字第 0990261119 號函要求需地機關提供公共利益評估報告，但就本研究所取得之 3 個個案，以及深度訪談土地徵收委員會委員時發現，報告書之形式不一，審查過程有流於為需地機關修改公共利益說明之虞，想請教各位認為關於審查機制之具體形構應如何為之？近兩年引起爭議的土地徵收公共利益、必要性，若都市計畫主要審議已經經過都委會通過，同為內政部下的土地徵收審議委員會是否可能推翻都委會之決定？在行政一體之下，若土地徵收審議委員會推翻都委會的決定，是否有行政倫理的扞格？在此問題

下，目的事業主管機關（通常為內政部）所要審議的項目與土地徵收審議委員會是否重疊？彼此如何協調？由於涉及制度面，想請教各位專家學者及第一線實務工作者。

- (二) 土地徵收需有公共利益，而此公益應大於可能因此損害的私益，則在我國的區段徵收法制內應如何對公、私益間做妥適的衡量？目前地政司所頒布的函令，具體的判斷標準為何？
- (三) 在衡量之機制上，目前民眾參與的制度有公展、說明會等等，但過去歷次民眾抗爭均有表示，直至拿到核准徵收之書面通知才知道要被徵收，對此不滿而後進行抗爭，社會成本相當大；但若民眾參與密度過高亦可能影響行政效率，民眾參與機制應如何規劃方能在社會成本與行政效率間取得折衝？

各位對此應都不陌生，尤其機關代表有第一線實務上經驗，若可能都希望不吝提供寶貴的意見給我們作為研究參考。

**國立臺北大學都市計劃研究所周志龍教授：**

就區段徵收，我對農陣有一些意見，我認為區段徵收不可以廢除。

- (一) 臺灣在土地改革後土地零碎，區段徵收可以有一個大的基地去做完整的規劃，也因此區段徵收和都市計畫會相連，若是市地重劃、整體開發或最爛的開發許可，東一塊西一塊，弄得很零星，大一點的幹道、上下水道、區域性公園都弄不出來；如果有發生災害，也找不到是哪個計劃錯了，誰應該負責。市地重劃也是大範圍劃設，相較徵收雖然公權力介入較少，民眾比較有主動權，但是否辦理多半看政府首長要不要辦，地主很少主動將土地整合，地方政府才會因需要公共建設弄一個區段徵收，否則就算有都市計畫也開發不起來，若廢除會使很多具有公共利益的地方建設停頓。另外要辦理也需要地方政府有個完整計畫，主動編預算去執行，中央要層層審查，大家可以睜大眼睛看。程序上都市計畫生效時點要在區段徵收確定可行以後，不然都市計畫已經發布，地皮炒起來，需要的補償太高，區段徵收不可行就無法實施都市計畫。

- (二) 過去執行上出現許多偏差，特別是選舉時，爲了政見進行都市計畫，將農地變建地。有些是具有公共利益的地方建設，例如焚化廠、棒球場。某次嘉義要取得 5 公頃的垃圾焚化廠，爲了要免費取得用地圈了 300 多公頃的農地進行徵收；斗六爲了建棒球場，圈了 5、600 公頃要進行區段徵收。這裡就關係到「必要性」，其中範圍最重要：要講整個計畫有沒有必要大家都會講，但小小的棒球場、垃圾掩埋場的必要範圍到底要畫到哪裡很重要。
- (三) 區段徵收要考量的公共利益主要從經濟面去看，因爲區段徵收要自償，很少會因爲環境保護做區段徵收，一般來說地價會上漲的才有希望，如果是跌，大家都領現金，政府就垮了。公共利益又分成大公跟小公，大公就是對整體、區域性以上，在國家經濟面的、或是防災的需要等等，例如傳統工業區垮掉，就需要整理出新的經濟空間，政府需要做一些土地上的協助，公權力就要介入。小公則是像我們在審查時要求調查地主是否同意，另外要看計畫內公共設施配置的數量是不是合理，要越高越好但不可以讓成本高到區段徵收不可行的地步，種類還有區位也要合理；這又牽涉到大公：即整體空間設置的品質與效率。這些實在地去做會比現在亂七八糟來得好。由此也可看出公共利益區分的困難：大公與小公會相互影響。
- (四) 重點會在執行的時候，由誰判斷、報告，不應該只有開發單位的支持角度。例如大公部分，我認爲規模達到數百公頃的就應該要全部公告，讓民間團體可以提出自己的評估報告，進到委員會來做報告；小公則應邀請在地民眾，一般 98% 左右的地主都會同意，但會有一些比較自利的，或是特殊狀況例如目前土地有建物的地主會反對。這樣委員的判斷才有憑據。會議裡政府單位的代表有長官交付任務，多半不會反對，要靠其他委員找理由反對不合理的案子。
- (五) 目前審查過程，我們會先看地主同意的人還有面積的百分比有多少；接下來再看負擔，有些數字沒辦法一項項查核開發單位的說法，大概負擔算到近 40% 左右就不錯了；再來圖攤開看公共設施的配置區位、數量是不是有助於地方，一般委員要求多劃設道路比較沒問題，但鄰里性公園等地方會不太願意，整體調整後負擔可能會高過 40%，使得

地政人員認為不可行，委員就會在財力無法負擔這個點上面卡。如果地方拿不出來，就從中央拿；很多中央政府要做的，內政部也就不會反對，審議制度中出現球員兼裁判的情形。所以我認為重點在要件應該清楚規定，例如工程費應該依照開發範圍有一定比例，地方經費若不足應該自己負擔；過程中參與應該更開放，大公要納入團體，小公則除了地主參與，也要看地方政府財務、人力、負債是否可以足以負擔整個地方要做的所有區段徵收。實務上如果要阻擋案件，通常是讓審查程序冗長，但這特權有利，若有特權壓力再怎麼冗長也可以變快；其他的案子若冗長，就會不利一般人。基於應該實質審查，我比較偏向由各相關代表出席的聯席審查，專案小組先做成細部審查，以免拿到大會後之前都做白工，最後決策則是拿到大會公開做成決議。

**詹順貴律師：**

請教周老師，目前的土地徵收審議委員會的核准只有准否的全有全無決定，以您當過都市計畫委員經驗，除了建議制度上採聯席審查，在聯席審查還沒付諸實行前，徵收審議委員會是否可能做部分許可或是以土地徵收核准權限適度修改都市計畫委員會的決定，例如衡量徵收範圍必要性？

**國立臺北大學都市計劃研究所周志龍教授：**

這要看區段徵收審查要看些甚麼，我認為先是看計畫財務是否可行、再來看看有沒有人反對、必要性範圍有多大，這些可以做一點處理。裡面區位的配置還是都市計畫小組去處理。

**新竹縣政府國際產業發展處林賢聲處長：**

先感謝周老師指導過去幾個案子。以竹北臺灣知識旗艦園區為例，總共徵收447公頃，是經建會核定的國家重大建設，過去叫做璞玉計畫，還沒徵收的時候地價是6,000到7,000，但炒到現在已經是60,000到70,000，相差十倍，若土徵條例要通過「市價徵收」，市價為何？若是6、7萬，地主都會要領現金，不像按照公告現值加四成時大家都會選擇配地，會有比較大的利潤。

公益性必要性，地方政府或開發單位都可以寫得出很多理由，財務計畫不可行的也都可以修正到剛好可以通過。剛剛說的公益性，確實小的就是地

主，臺知園區中，有85%同意，一些是炒地皮的人進去動員；另外有一些被徵收地主則是堅持要務農，不願被徵收，對這些地主，縣政府的做法是劃定「休閒農業專用區」配給農地，可能對他們還是不公平，本來田地房屋旁邊，現在要去二、三公里外專用區耕作，行政院長吳敦義說以後特定農業區不同意徵收，很多徵收計畫可能就會不徵收。；還有些是要求補償費高一點。據知日本被徵收補償會比地價高，所以被徵收都會滿高興；不然如果建物、土地按照市價去賠償，拆掉後可能另蓋也要花費很長一段時間。

竹北這邊是六個高鐵站裡是發展最快的，商業區標售一坪80幾萬，住宅區一坪60幾萬；我記得嘉義太保、臺中烏日那邊大概是一坪大概6萬，差別懸殊。

臺知園區中規畫交大第二校區40公頃，另外新竹在工業方面有科技園區、清交大學、工研院等，工業區需求大，所以規劃82公頃的工業區；又因鄰近高鐵，爲了不要小面積開發弄得千瘡百孔，進行整體開發。

**詹順貴律師：**

剛剛林處長提到的日本，一般會盡可能用市價去買，不得已才會徵收；另外德國如果用徵收，有一套換算公式，相對於市價會高很多，以彌補其他損害。

**淡江大學建築學系黃瑞茂副教授：**

像璞玉這樣的案件，應該要回到當初規畫目的何在，如果是在當時臺灣要競爭力的情況下，現在的競爭力在哪裡？同樣的問題不只在農村，也在都會區，長期我們的都市計畫最後都只剩下空間的計畫，缺乏產業計畫，這可能是臺灣未來比較關鍵的部分。接下來有幾點建議：

- (一) 在都市計畫程序的前端建立討論產業規畫之機制：都市計畫裡有個事業計畫的程序，這個部分應在前端，透過比較大的參與跟討論，比如聽證方式，各方的人來發表意見，再由地方政府來推動。像捷運開發可能都會想畫一大塊來做共構、開發；例如中央操作 A7，在林口的合宜住宅旁邊畫一個很大的產專區，形成一個社會住宅被綁架變成合宜住宅，合宜住宅又被綁架變成產專區的圈地故事。每個地方政府提聯

開計劃都會有他的規範，最近看到交通部網站有個大眾捷運建設及周邊土地開發申請辦法，這對民間來說或許是個施力點，好好就此監督！所以第一個建議是在計畫形成之前，從產業的角度來做一個討論。不過產業是區域性，臺灣廢省後從國家直接到地方，如何進行討論可能會有困難。

- (二) 公共利益討論前應先確保現地以及鄰近住民保障：在都市計畫談公共利益之前，還是要談對現地的人保障，如果直接在都市計畫談好像變成另一件事。目前在都市看起來影響最大是開店的商家，對農村可能是還耕種的，需要有一些配套；地方政府不要只把土地變更當作是取得土地的方式，土地上都會有問題需要照顧；以都市來說，承租的住戶或商家以土地為謀生必要都需要配套。除了直接範圍內居民，有時候旁邊居民傷害更大，例如都市計畫本來畫 2,000 人，但聯開加後來的容積獎勵等弄了 7,000-8,000 人進來，對鄰近的住戶造成影響很大；當然我也不是主張民粹、讓每個人都站在自己角度去看，而是計畫可以去算容積，至少在談公共利益之前要把相關人的權益談清楚。
- (三) 公共利益良好的制度設計，以利實質審議：公共利益是一連串的過程，不會在都市計畫跟土地徵收就解決完，以都市為例，重點不在籠統的主要計畫，而是授權到細部計畫裡面放送容積，常常是開放空間全部圍起來，都市設計審議過程當中給予的容積量，以臺北用兩倍容積、免計容積可能會到 0.3、0.4，的話，應該是 2 乘以 1.3 或 1.4，幾乎是增加本來都市基準容積所容許將近 3 倍的容積，即使居住人口不會真的到 3 倍，對於居住環境的衝擊仍然很大：水電、垃圾、消防通道畫不出來，這恐怕是最核心的公共利益。所以公共利益從都市來看這些都至少應該提出來，我是希望都市計畫還是要回到一個規範裡，而不是鬆綁到把很多事情都放在細部計畫以及後階的操作。

另外，從一個參與或資訊開放的角度，我們也質疑都市計畫或區段徵收的會議主席是誰？常常最後主席會說「裁量」，就會像剛剛周老師提到的，會議變成專家委員抗爭的場域，我想這也不是制度設計的目的。美河市的個案可以參考：徵收本來是為了蓋廠站的公共目的，但後來變成跟建商聯合開發，原地主沒辦法參與。這我想也是公共利益最誇張的一個案例。現在十四

張捷運局不敢這麼明目張膽，住戶看他們的意願也可以參與到聯合開發裡面。在事業計畫裡，後續程序上談公共利益的照顧時，先把實質上的公共利益照顧好，在程序上有一些社會辯論的機制，也不走向民粹。但我也相信，如果前面沒有照顧好、政府沒有做好，只有民粹等另外的力量處理。

**詹順貴律師：**

目前政府的產業政策的確有無法聚焦的缺點。目前許多特定區計畫都引用都市計畫法第12條爲了工業發展的名目，而非回歸原本都市計畫因爲人口或是公共設施改善必要。

**臺北市政府土地開發總隊蔣門鑑科長：**

我們是土地開發總隊，我是負責區段徵收，相較於公益性討論主要聚集的都市計畫是上游，我們是下游的執行單位，我想在都市計畫或區段徵收中民眾參與的部分提出意見：

- (一) 以機關角度，我們建議民眾參與應該提前到都市計畫階段，讓民眾了解可能會面對的情況：由於民眾在都市計畫公展參與機會非常低，一直到區段徵收進入的時候才知道狀況，此時很多條件已經沒有彈性，只是必然要完成的程序，又或者都市計畫公告因居民反對區段徵收致都市計畫無法執行，以捷運奇岩站附近的奇岩新社區爲例，81年公告主計跟細計，經問卷調查多數民眾對抵價地比例不滿意反對區段徵收，因而85年重新變更，恢復爲農業區，這是公告後不能執行又變更恢復的例子，但當地的土地因爲已經難以農耕使用，多半是垃圾場等低度使用，在90年以後又因地主要求開發重新提出都市計畫，進行區段徵收。從這個案子，我們後續如北投士林科技園區、社子島、關渡平原等幾個計畫的操作，地政單位都是在都市計畫階段就進入，並且進行與民眾溝通。
- (二) 就我個人經驗來說，我認爲區段徵收是個強制性的共同開發，既是徵收也是重劃，這兩種角色造成其特殊狀態，若能朝共同開發，很多問題會比較容易解決；我認同周老師提到的大公小公，民眾參與屬於小公的部分，例如社子島民眾參與在都市計畫，比較關心抵價地分配比例、拆遷補償、安置資格等等自身權益，大公如環境、區域、資源配

置等是專家學者較關心；二者間會有對立，像民眾會抱怨專家不要只關心水鳥，要關心在地人的心聲；對立其實是溝通不足的問題，解決是困難但我們應該去做的，目前採取的方式是逐戶拜訪，例如北投士林區 4、500 個門牌挨家挨戶解釋遊戲機制是如何，參加後相對的權利義務如何。進行後雖民眾不滿意，但至少了解。有了溝通，民眾參與才不會只是淪為工具。

我認為公聽會或聽證都是好的機制，但區段徵收是複雜的機制，民眾直接跳下來玩這個機制有困難，所以我認為應該先跟民眾溝通，若是在民眾都不了解的狀態下，公聽會就會流於某種的工具化。

**淡江大學建築學系黃瑞茂副教授：**

補充奇岩的狀況，我一開始有去參與，形式上有點類似公民會議，最後生產出幾頁的民眾意見，討論的並非個人，而是區域的發展，這就可以當作民眾與政府對話的機制。雖然不是全部，後來有些有被政府接受，居民也會認為花的時間有得到回應，政府未來進行都市規劃時也可加以考量

**新北市政府城鄉發展局陳玉矯正工程司：**

剛剛黃老師提到新北市案例、臺北市地政單位也有一些意見，新北市站在都市計畫立場會有些不同立場。先跟大家報告幾個數值，新北市大約是2052平方公里的土地，59%是都市土地，人口接近390萬，其中360萬居住在都市土地，都市土地內的農業區、保護區加起來約9萬公頃，就都計所學，農業區保護區與非都土地都是都市土地的儲備用地，若都市發展土地不足，就會往農業區保護區發展。

- (一) 大小公：新北市升格之後，為了取得公共設施、相關產業發展土地，必須進行區段徵收；我們都努力思考如何符合大小公，好像一些老師都會認為我們向建商傾靠，大公的思考比較少。但到底甚麼是大公、如何認定？雖然認同周老師提出具有公益性、代表性的團體參與的看法，但最近一些案子如國光石化等，我們發現反對的都不是在地的地主，大部分的地主對區段徵收後土地從農業區、保護區變更為建地等可發展用地都表示高興。一般反對的都是環保團體，我們也為難：經濟發展、環境保護、社會公平這三個如何權衡？這是政府部門應該思

考，所以也肯定內政部 1 月 20 號函頒的原則。這個新北市的第一個案例是新莊知識產業園區。

剛剛印給大家的是內政部考量到土地所有權人之權益，要求地方政府爾後新劃定區段徵收一定要通知範圍內的土地所有權人，以往操作機制都是貼公告、公開展覽的說明會請里長轉知，不一定所有地主都知道。內政部 4 月份函頒這份注意事項，要求通知每個所有權人，只是新北市所劃定的範圍比較大，像新莊知識園區有上千位地主，難像臺北市逐戶拜訪，但當初是有與地政單位合作通知土地所有權人。在陳情的部分，也有分塊處理，該是地政的就請地政單位研議，歸都市的就請都計單位處理；此外，我們也有訂出拆遷補償條例，針對建物有比一般高的補償費，希望兼顧土地所有權人權益。

- (二) 都計與地政：營建署 4 月份訂定都計跟地政兩個單位應如何聯繫的作業流程，當初開會的時候找了地方政府的都計跟地政單位，針對公益性計畫誰應該提，會場上我們新北市政府地政局發言表示應由都計單位來提，所有縣市政府的都計單位都反對，這可以看到都計跟地政單位間的思考有些不同。我不是很認同蔣科長說都市計畫跟地政是前後位階，實施進度與經費、事業與財務計畫是區段徵收與都市計畫的關聯所在，為了促成計畫，避免區段徵收不可行，許多都要求要等細部計畫可以、區段徵收可行性評估完成，主要計畫才發布；我們現在的做法是：新增區段徵收或市地重劃地區，在小組一定會把地政單位拉進來請他們表達意見，大會委員中也一定會有地政單位參與。剛剛大家好像是對內政部所訂的流程有些誤解，現在是內政部都委會的小組審送大會之前，要經土地徵收審議委員會的同意，同意後才到大會尤其決定，並非都委會審定才要土地徵收審議委員會來背書。
- (三) 剛剛黃老師提到幾個案例我補充一下：目前地方開發的資源有限，而中央政府考量到財源有限無法提供各地方，需要地方政府擬一些土地開發計畫，地方爲了要拿到中央補助，本來不可能的計畫就去修到可行。例如萬大線的財務計畫，中央要求自償率要到 29% 才提供補助，我們也因此在做一些數字遊戲。即使我們認爲捷運真的是地方所必要建設，但計畫到底是真是假...我們認爲中央政策應考量實際可行與必

要性，而非玩財務數字遊戲。美河市以及十四張也是我們在捷運建設與土地所有權人權益保護間折衝的兩難部分。美河市因為當初的發展情勢以及聯開規範不完備造成缺陷，我們後續案子會去避免。老師剛剛提到消防通道等都市設計問題我們也是很擔心，但不是所有土地都要都市設計，這我們也有在修都市設計審議原則；有看到我們會盡量去做，那區段徵收的部分我們是認為有必要性，操作上盡量朝大公去努力。

**詹順貴律師：**

當然若地政機關的意見在都計審議過程就納入會最好，但在內政部的函文之後，目前土地徵收審議委員會還沒有很具體的審議標準跟方法，有的可能是協助修正讓計畫到了都委會比較容易過，有的是隨意勾選選項級距等，是否真的納入地政意見有些問題，想請問若已經通過都市計畫開始進行土地徵收審議時，要不要再給土地徵收審議委員會一些權限進行修改，例如認為必要性的範圍應縮小、附條件等？也想釐清機關間如果有不同意見應該如何協調。

**新北市政府城鄉發展局陳玉矯正工程司：**

範圍調整跟公設比負擔直接影響財務計畫，財務計畫可行性就影響此開發方式是否可以推動，如果土地徵收委員敢做這樣範圍調整的建議，那也應該是詳細的考量到我們地方未考量到的部分，如果到最後案子是這樣過，我們當然是完全尊重。

**國立清華大學科技法律研究所陳仲麟副教授：**

我是從憲法角度做一些徵收的研究，在都市計畫或是實務運作理解不全，若發言不周請包涵並指正。幾位先進都提到審查的公益與私益，不過從憲法保障人民參與權的角度來看，更著重人民對自身財產的支配權利，若國家要介入應為例外，其中會有許多公益的考量，我個人研究則是進一步區分公用徵收與私用徵收。

- (一) 公用徵收是古典徵收概念中為了公共使用而徵收，私用徵收則是擴張至不限於公用，徵收後的使用收益權限經由其他公/私法關係移轉給私

人，例如像我國現在許多園區規畫就會落入這個範疇。區段徵收後土地一部分給公共建設，一部分重新分發給私人，混和公用與私用兩種元素，其中私用比公用應受到更高強度的憲法管制，因而區段徵收應視為私用。對私用徵收我有下列三點論理：

1. 違反經濟效益：財產權本來由個人決定價值，移轉也應該由私人間進行協商，強制的私用徵收會造成許多不符合經濟效益的問題；這也是目前一些土地閒置狀況的理論上依據。
2. 公平性：私用徵收實施的結果常常都朝向劫貧濟富的方向，違反分配正義，應受更高管制。
3. 政治程序失靈：從政治學角度分析，對政治程序有較大影響力的人較可能使用私用徵收制度，而政治程序上利益分散、不易參與的人更容易受到更多限制。這在法學上意義則是：因著政治程序失靈，司法應該有更高強度的介入，提高違憲審查標準。

整體來說，不管是區段徵收還是其他的私用徵收制度都會有其制度設計的理由跟考量，良好使用確實有助社會公益，但即使學理上認為制度有好處，從上述幾個因素可看出制度很可能被濫用，而濫用將造成對私人財產權的侵害等不良影響，在法律設計或個案決定上都應該要更認真看待。

- (二) 回到討論的主題，我好奇為什麼都市計畫的新訂擴大或變更跟區段徵收非綁在一起不可？只有「財務」考量似乎不是很充分的理由，例如只徵收公共設施部分也可以達成某種公益性追求，不需使用區段徵收。假如這兩者一定要綁在一起，我想進一步釐清二者權限劃分的問題，照理說分成兩個機關審查，則審查重點就應不同：土地徵收審查委員與都市計畫委員會所必須考量整體規劃的公共利益不同，應作為個人財產權的關卡，若對人民財產權損害過大的手段根本就不應該通過，不管都市計畫規劃得有多好。實務操作或可將此區分加以考量。
- (三) 公益性判斷類型化：美國 2005 年 Tom Kelo v. City of New London 案之後民意強烈反彈，後續有立法改革，雖然大部分從財產權保障的角度來看並不是很有實效，但從某些州的立法來看，他們希望以類型化的方式將某些理由直接排除作為合法的經濟發展徵收或私用徵收的理

由，包括擴大稅收、促進就業、經濟發展等。我的觀點與此相似，剛剛專家學者們都有提出公共利益的模糊籠統，實務操作上難以釐清，好像把報告寫得漂亮就可以過公益性這關，結果使得這個保護人民財產權的重要關卡被徹底架空；既然如此，是否透過一定程度的類型化將某些情形劃分成是正當性事由、某些情形排除；當然未必是個完美的制度設計，但至少可以讓現在的操作更合於憲法考量下對徵收的拘束力。

- (四) 關於評估報告書的製作者，以及民眾參與制度的設計，有很多可能性，以環境影響評估為例，若環境影響評估說明書由開發單位提出必然會產生偏頗，所以學說討論是建議改由行政機關來做；公聽會或是聽證程序的舉辦，如果是由需地機關或開發單位舉辦，先天上比較不會納入相反意見考量。目前實務運作我沒有很清楚，但建議由審議機關來籌辦民眾參與，納入不同考量。

**詹順貴律師：**

陳教授剛剛問到為什麼新訂或擴大都市計畫要與區段徵收綁在一起，我嘗試回答：第一是財務考量，若所有公共建設都要用一般徵收，政府沒有那麼多錢，區段徵收可以減輕政府財務負擔；再者憲法還有平均地權漲價歸公的概念，道路以一般徵收規劃對鄰近的居民會有潛在的不公，而區段徵收進行區域性開發及公共建設，可以使區域土地共享公共設施完善的土地增值利益。這是過去的緣由，近來我們擔心是有把手段當成目的的倒置情況產生。

雖然法律設計上、理論上土地審議應該有獨立的空間，但現況有人的關係，土地徵收審議委員會與都市計畫委員會在同一個機構，又都官方代表多於民間，實際上確實困難，這次研究我們參考過去的研究計劃以及訪談發現，過去土地徵收審議平均每5分鐘審一件，一定無法深入，可能就是看完就過了。剛剛提及的類型化我們在整理外國文獻時有整理出來，在期末報告時結論建議會提出。

**新竹縣政府國際產業發展處林賢聲處長：**

區委會、徵審會、都委會等委員目前都由主管機關聘任，是不是建議將來由社會團體如環團等來推薦委員，將來審議時會較為公正。另外聯席審議

也有道理，可能這幾個委員會的委員可以就某個案子聯席審查，會比較有公信力。

**真理大學法律學系張英磊助理教授：**

- (一) 土地徵收制度為我國現行法制中侵害人權最鉅，政商勾結、濫用權力最鉅，近來在土地運動之壓力下有正面發展值得慶賀
- (二) 強化公共參與程序：參與程序可以區分為政策型，目的周全政策思考，則設計應越多元、越廣泛越好；權利保護型的目的則在特定權利保護，則應該由可能的受害者參與，並越嚴謹越好。都計程序較偏向前者，但土地徵收審議則趨向後者。程序設計後可能被架空，或可參考美國法以司法審查事後強化實質對話。
- (三) 雖然已非這個研究的核心，不過未來程序越來越多，例如政策環評、個案環評、都市計畫、徵收程序等等，如何避免疊床架屋？應加以整合。
- (四) 事後監督：目前大家討論的是事前討論有無公共利益的問題，但少論及事後監督機制，有量化或可追蹤的指標檢驗當初計畫設定目標是否達成，若無達成則有課責機制。課責機制若只是內部考核可能缺乏實益，是否加入公民團體、賦予訴權等，如何設計可以再思考。
- (五) 比較法上美國有以經濟發展名義而「私用徵收」者，此一發展備受批評，參考應注意是否適合臺灣本土環境。

**詹順貴律師：**

如各位提到，都市計畫與徵收程序確實並非上下位階，而是上下游，制度上應有明顯差別。在參與上，美國的聽證程序是有一個行政法官，中立主持會議的制度。

**真理大學法律學系張英磊助理教授：**

另外回應陳正工程司提到反對團體非在地，這觀念要溝通一下，社會學在環保團體發展的研究指出都會型環團較注重公共利益，Local的較屬於爲了個案、鄰避而組成，論述能力較不足，臺灣慢慢發展出都市支援助地方的互動

模式，這個發展不應負面評價，而應肯定這個互動模式所帶給機制活化的正面力量。

**新北市政府城鄉發展局陳玉矯正工程司：**

並非反對，而是擔心環保團體的聲音抹殺在地的聲音。

**淡江大學建築學系黃瑞茂副教授：**

當我們直接談程序，國家政府握有資源卻沒有做到對人民基本的保護配套，人在其中就很容易被分成兩種，目前農村跟都市迫遷都是政府沒有做好，專家學者進行論述、被與開發者對立，政府躲起來。國家我們可能選擇對抗、放棄要求，但地方政府應該要更照顧自己的市民，從城市治理角度民眾參與很重要，政府行為對市民有立刻且劇烈的衝擊。臺灣正走上進步化，都市發展就是一個產業問題，應該來進行辯證；如新莊或三峽大學城，只能變成地皮、住宅區卻無產業。政府取向已經慢慢模糊，例如都市計畫跟區段徵收也沒甚麼好吵，政府發明了一個預標售，我們今天討論就歸零。

**何彥陞助理教授：**

臺灣目前其他推動政策的手段不多，比起一般徵收或重劃，區段徵收作為土地取地的方式的確是比較好用，但問題也比較複雜。誠如周老師與蔣科長提及，區段徵收性質介於重劃與徵收間，涉及公部門政策執行與人民財產權保障問題，有時又具有私用性質，從土地所有權人取得的利益來看，在財產權上的剝奪不如一般徵收那麼嚴重，在這之下要討論公共利益就變得相當困難。大小公的確是很好的區分方式，產業發展、土地合理配置使用的大公討論應該是由都市計畫去做，小公則主要由地政處理。如果能互相合作當然是最好的處理模式，但在實務上兩者在公共利益的範圍與處理方式都不很具體，要如何運作是困難的問題。

**臺北市政府土地開發總隊蔣門鑑科長：**

請教一個問題，剛剛我們討論公益性必要性關注在土地所有權人的保障情形，但實務上比較多問題會出現在有屋無地或是無屋無地的狀況。

**詹順貴律師：**

官方版土地徵收條例草案對中低收入戶有規定提安置計畫，不過理論上不管是否中低收入戶，政府透過公權力侵入人民生活都應安置，尤其是有屋無地者即使並非中低收入戶，也相對經濟弱勢，例如十四張。有屋的部分也還要看是不是違建。

謝謝各位參與。

我國土地徵收制度之評估

## 附錄 6 第三次焦點團體座談會會議紀錄

時間	民國 100 年 11 月 25 日星期五上午 9 時 30 分至 12 時 30 分
地點	元貞聯合法律事務所
主持人	協同主持人詹順貴律師
與會來賓	國立中興大學法律學系李惠宗教授 中原大學財經法律學系傅玲靜副教授 中部科學工業園區管理局建管組陳季媛組長 內政部營建署都市計畫組廖耀東副組長
列席人員	行政院研究發展考核委員會許智閔專員
紀錄	研究助理鄧筑媛

### 詹順貴律師：

本次座談會的議題包括：

- (一) 何謂區段徵收的公共利益？
- (二) 是否應擬定公共利益評估報告書？
  1. 由誰製作公共利益評估報告書？
  2. 擬定公共利益評估報告書後，應如何評估該案是否具備區段徵收的公共利益？是否應以量化方式？
  3. 目前區段徵收案件依 2011 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函製作公共利益評估報告書的辦理成效。
- (三) 如何確立審議區段徵收公益性及必要性的權責機關？
  1. 應由內政部都市計畫委員會或由內政部土地徵收審議委員會審查區段徵收的公共利益？或應聯席審查？
  2. 目前區段徵收案件依 2011 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函審查公共利益的方式（即先向內政部土地徵收審議委員會報告公益性及

必要性，再由縣市政府及內政部都市計畫審議委員會審議)是否可行？

**國立中興大學法律學系李惠宗教授：**

- (一) 公共利益並非「有」、「無」的問題，而是比較上「公益大於既有狀態繼續維持」，係屬程度的問題。
- (二) 公益性評估應加上期間的久暫，例如以 7 年、10 年或 12 年為一期間。
- (三) 區段徵收的評估報告書可否量化可以考慮，但如何確認其量化的標準。
- (四) 在集中事權效果下，都市計畫委員會與土地徵收審查委員會宜共同審查公益評估報告書。

**中原大學財經法律學系傅玲靜副教授：**

- (一) 區段徵收之性質，本質為地用之規劃，而非地權之取得，屬於都市計畫之層次，因此都計委員會向徵收委員會報告體制不符，而且報告之法律性質為何？拘束力為何？實有疑義，較像為諮詢之性質，如此，是否須應有法律明文規定，疑似無必要，如此設計混亂機制。
- (二) 都市計畫具有徵收先行效，因此不宜將征收的問題過於強調於徵收程序。
- (三) 需地機關或審議委員會來舉行聽證各有利弊，前者可經由收集意見後自行調整計畫，加強計畫可接受度。後者則可自行聽取意見，作為審議參考，德國法制由前者為之，後者於審議程序中仍可依行政程序法相關規定舉行聽證或陳述意見。
- (四) 在評估中，建議加上評估計畫後計畫的確保承諾，而此評估書的功能並非供徵收委員會參考，而是作為聽證時向民眾說明的依據。
- (五) 具體修法建議：
  1. 土地徵收條例第 3 條第 10 款，有可能連結到其他非依公共利益，而只是為經濟發展而徵收取得人民土地之法令（如工業園區等），超乎土地徵收須符合公益性及比例原則之要求，為合乎法制，建議本款宜刪除，並同時檢討其他規範得徵收之法令，如有徵收之必要，須另行依其性質於個別法中規範徵收之程序及效果，亦即不宜將土地徵收條例作為

徵收之基準法。

2. 承上，土地徵收條例第 1 條第 2、3 款中應給予特別法存在之空間，應強化特別法中的征收法制規範，而不宜將土地徵收作為徵收固定須遵守的僵化法制。
3. 大膽的修法建議：區段徵收本須為都市計畫中的地用規劃，不宜規範於土地徵收條例中，而是規範在地用法規中（國土、都計等法令中），避免外界以辭害義，認為「區段徵收」是一種徵收，而認為應規範於土地徵收條例中。

#### 中部科學工業園區管理局建管組陳季媛組長

- （一）徵收並非所有地主都會反對，徵收過程中每一場對地主的說明會我們都碰上一樣的劇碼：地主與關心議題的人來參加，關心者就不應該進行開發案發言。但這應該是個上位的政策問題，提升到行政院去處理，可能可以採取各部會聯審的方式，決定政策值不值得進行，決定後人民再用選舉機制去評斷。地主說明會中，多數地主還是會提出錢跟安置兩個問題。
- （二）委員會審議權責：我們在每個委員會常常都碰到一樣的問題提出一樣的答案，像是打仗般走完所有程序，但我想問審議委員會的權責到底為何？是審技術還是審政策還是都審？每個組成委員會的行政單位有沒有給審議委員明確規範與權責？我自己認為政策已經決定後，審議委員會應該是審技術的，例如都委會就建蔽率容積率等技術指導，環評則針對減量部份去做處理，關懷弱勢當然也是應參考，但主要是措施。
- （三）關於聽證會，我認為應該由最熟悉業務的擬定、執行單位來辦。那也當然應該接受公評。
- （四）公共利益：並非單純計算地主損失多少錢，目前地政司的審查主要還是在地主是否權益被保護，如果真的有徵收必要，那麼補償跟安置是重要要做的。就我認為，補償費給到市價的數倍都應該，但是公務員也有公務員的規範，協議價購就只能給公告現值加四成。

制度改革上，我建議是一點一點改革，徵收的問題一下跳到公益性必要性，會變成都是在修改報告，對於補償安置卻沒有幫助。

**詹順貴律師：**

如陳組長提到，應該在政策階段就進行可行性評估，或許像兩位老師提到的計畫裁決程序，在政策或行政計畫形成階段進行聽證程序，廣泛收集意見，做成適當、民眾支持的政策，一方面使公務員執行時順利，也可以達成在審議過程中就技術審議。審議權責不清另外也是現行法規定的問題，例如環評法第4條第2款、區域計畫法第15條之2等，定義審議範圍除了模糊也常常重疊，要改革應由修法進行。

我額外提一下，中興新村地主雖因可由機關用地解套而同意徵收，反對者是在文史角度認為應保留重要聚落，這些在計畫時或許就應納入，減低後續成本。

**行政院研究發展考核委員會許智閔專員：**

大略說明本研究案研究意旨，依據司法院大法官會議409號解釋理由書中：「土地徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，…。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」，我國現行土地徵收制度主要區分為「一般徵收」、「區段徵收」及「市地重劃」3類，惟近年土地徵收進行時屢有侵害人民財產權及生存權的爭議，如徵收農地所引發的苗栗大埔事件及後續農民自救活動，有必要在人權保障、環境保育、經濟發展與公平正義等不同價值間尋求平衡點，以滿足各方利益需要。又由於公共利益係屬不確定法律概念，在形式的法律條文適用上，難以作成對應時空環境的妥適結果，而需結合土地徵收實際規劃與參與機關及被徵收人之意見，例如對於公共利益衡量概念，內政部地政司與營建署即有不同的理解與作法。本研究強調跨機關間協調與統合，以求深入瞭解我國土地徵收制度公、私利益衡量相關問題。

有鑑於新修訂的土地徵收條例已納入市價徵收機制，後續影響值得關注。另本研究涉及到民眾參與部分，可參考德國斯圖加特（Stuttgart）高鐵地下化計畫案例（簡稱S21計畫），該案於2010年10月22日曾召開第1次調解會，

現已作出符合各方利益的決定，提供研究團隊參考。

**國立中興大學法律學系李惠宗教授：**

這是組織體制、國家理性與民眾理智的問題。

- (一) 德國是有計畫裁決程序，決定前可以吵，但定下來就是定了。我們的計畫形成很將就，法規也容許計畫可以一變再變，不嚴格要求執行，造成很多計劃都沒有計畫，計畫趕不上變化，只要政權轉移或有人抗議就會改變。這與國家理性有關，太多不同利益在其中，特別是地方政府，如果連縣長自己都會去圈地，計畫執行起來一定不正確、不理性。要把國家理性放到程序裡還是要透過法律，計劃確定應有執行力才能落實，把各個機關權責定清楚。
- (二) 內政部的函我看不出來主詞，好像是需用土地人在進行計畫之前除了向都委會也要向徵審會報告，但到底誰是報告義務人沒有很精確表達。
- (三) 我贊同陳組長的說法，大部分的徵收其實跟錢最有關係，有了錢安置就會好辦；徵收是特別犧牲，就應享受特別利益，此概念下應修法把公告現值加四成的規定廢掉，提高為兩倍或三倍，讓執行的困難減少。

**中原大學財經法律學系傅玲靜副教授：**

我個人對於土地徵收條例修法的想法：

- (一) 第 3 條第 10 款「其他依法可以徵收」不明確，有許多法律都規定可以徵收例如科學園區，土地徵收既是為了公益，就不應該超載，應予刪除。
- (二) 連結到第 1 條第 2、3 項，將土徵條例定義為基準法而非普通法，我建議若有純粹公益以外其他利益如科學園區需要徵收，應該依照事業性質在相關法令明定徵收程序與應注意事項，不要把土地徵收條例放大成基準法，讓土地徵收條例過載其他與土地徵收性質不相近的其他情況。
- (三) 區段徵收並非徵收，應該另外規定在適合的地方，從土徵條例中刪除。

**詹順貴律師：**

地政學者也有許多認為區段徵收是政府與地主聯合開發模式，應另立土地開發法，土徵條例就單純規範一般徵收。政府在區段徵收往往為了取得小塊土地框更大的面積，在特定目的上的必要性就會被挑戰，若在區段徵收整個拿掉另立土地開發法會比較完整。

**內政部營建署都市計畫組廖耀東副組長：**

- (一) 地政與都計分立：如幾位所述，這是長期法令制度與國家體系的問題，日治時都市計畫跟土地開發還在同一個系統中，但現在的行政組織中計劃的體系是營建署（以後叫國土管理署），開發則是地政系統，長期以來把都市計畫與土地開發切割；從歷史去看，制度一開始從大陸來臺就分成兩塊，可能因為三民主義有漲價歸公平地權，地政體系下包括土地開發方式，〈實施平均地權條例〉後有〈平均地權條例〉，裡面就已經有區段徵收、市地重劃、徵收、漲價歸公，但補償標準沒有統一規定，審核機制是行政審核，土地徵收條例則立下了只要實施土徵都必須遵守的霸王條款，規定了徵審會；都市計畫以前則是土地法；後來有認為區段徵收科跟土地重劃科要拉到國土署，但目前還是規定在地政。
- (二) 土地徵收制度與土地開發：之前參與法務部廖大法官義男草擬行政程序法時，有機會請教德國法治的問題，發現很有趣的現象，德國政府要做一個政策、施政計劃要有公聽會，要有行政程序，考量到行政效率，是以一次聽證過程整合所有意見，統一事權。但我國現況前段完全沒有參與，民眾都不知道，政策都決定了，民眾到被徵收才被告知，像是在治療過程中都沒有跟患者溝通，進開刀房了才跟他說要全部割掉，無法扭轉。相關的抗爭中，區段徵收是一個樣態，另外很多治水的抗爭，例如新竹的客雅溪上要蓋一個高架橋，地方來營建署抗爭，表示就算有公益沒錯，但走對面那條比較不會淹水。都計委員也不是水利專家，公共利益說了算？這地區每年淹水，不會沒有徵收公益性必要性，可是當初水利單位規劃的時候有沒有機會聽取意見？
- (三) 過去為什麼很多抗爭跑到都市計畫？因為 90 年以前的民眾參與只有都市計畫有說明會、陳述意見，其他都沒有。過去就算都市計畫是 25

年前劃定，可能以都計變更時有說明會而主張徵收不需要再辦，但今年 8 月規定改變，如果是 5 年前的都市計畫要重新舉辦說明。

(四) 現在實務上遇到的問題是：要辦一般徵收但人民要求要可以配地的區段徵收；被區段徵收則要求要市地重劃，因為比例有到 5 成 5，還可以原位置分配。土地開發方法到底要選哪個，應該回到計畫屬性。

(五) 不同類型抗爭：

1. 第一類是像最近農民抗爭，不願放棄農地。像我南部一些親戚做田喬仔，錢領一領 3、5 年花完，父親老淚縱橫認為回去無法對祖先交代。我父親是跟現在這些農民一樣，不願意放棄農地。這種價值我們要尊重，處理上就留農地給他。
2. 第二類則是針對地價不公，例如區段徵收 200 公頃裡有 5 種價格，權利價值在算的時候到底怎麼分？
3. 第三種類型是弱勢，就只有一間房子，徵收就得跑路了，像桃園有個案子，三代同堂住在三合院裡，老先生對房子有感情不願被徵收。士林北投辦區段徵收有安置住宅，中國大陸有的還有轉業輔導，但我們最常見的就是公告地價加四成，不領提存。這種處理上最困難，小地主很可憐。過去徵審會沒有審這種實質內容，所以他現在要辦這些公益性必要性報告。
4. 第四種類型是公有耕地三七五租約的承租人，縣政府很高興是公有地可以用，但承租人一輩子生計所繫被拿走就失去生活依存的能力。

(六) 都委會一年 300 案，徵審會一年三倍都說不定，沒有甚麼問題大概很快就過了。

**中原大學財經法律學系傅玲靜副教授：**

我研究的時候要了解一個徵收案，請學生去徵審會問哪裡有公告，他們回應說沒有公告，要哪個案可以私底下給。這完全違反政府資訊公開法相關規定。

**內政部營建署都市計畫組廖耀東副組長：**

詹律師敢接這個案子我很佩服，因為這是個尾端的題目，但問題從頭開始有很多層次。如果把所有壓力放在都委會，很多案子都已經確定了；像那個治水，老人家來一把鼻涕一把眼淚，如果要跟他說你要犧牲，特別犧牲有沒有特別救濟？他一生的家當有沒有安置？徵審會也有壓力，目前是採用報告的方式，人力時間有限，一次都是上百案子在審。也有建議讓民眾陳述意見，但在沒有增加半個人的情況下這樣業務只會越來越多。雖然開頭的問題無法解，但尾端制度可能靠各位先進的意見可以改變。國家這樣該發展卻發展不起來、錯誤的投資浪費、該照顧沒照顧而產生內耗不是長久之福。

#### **中部科學工業園區管理局建管組陳季媛組長**

如果委員會權責劃分完全那就沒有誰為誰背書的問題。另外內耗，可能也是民主制度不良，大家都在很短的時間裡面要衝政績，無法有完善的計畫。

#### **國立中興大學法律學系李惠宗教授：**

整個體制問題啊！在國外聽證是他們民主的傳統，但我們是威權體制下。

#### **內政部營建署都市計畫組廖耀東副組長：**

徵審會怕踩到線問過我：公益性、必要性我們怎麼能審？這是你們都委會、區委會還是部門計畫一開始就要審的。我說委員不好意思，角度不同，部門計劃的時候一定會說有公益性、必要性，但都委會、區委會是經濟環保等平衡考量，層次又不同；到土地徵收是剝奪人民財產權，角度又不同。就像訴願委員會不會跟行政部門同一看法。我當時有提議，如果案子非做不可，那就從範圍去檢討是不是畫太大，如果規劃的確已經最佳，妥適的生活照顧、安置配套是否足夠就是土地徵收可以著墨的，不只有價格而已。

我自己也來自農村知道弱勢的困難，過去政府就是提存，30天時間一到就喪失領抵價地資格，徵收制度的法令扣得很緊，事情都沒有轉圜空間，那是問題，透過研究計畫可以用比較高的視野來瞭解問題。

公益性、必要性現在是採報告形式，委員意見照例進入都委會，但其實眾人期待的是為民眾把關公益性、必要性，為民眾多想一點，這與都委會角色不同。

#### **詹順貴律師：**

每個審查委員會本來就不同，目前政府的作法在安置計畫等對人民的情感考量的確不夠細膩、欠缺溝通。前次座談會時臺北市提到士林有逐戶拜訪溝通，整個徵收過程就沒有民怨。我們計畫在彰化縣與苗栗縣進行問卷，有許多老人家即使搬走都要走回原來的地去看一看。

**中部科學工業園區管理局建管組陳季媛組長**

- (一) 誰是專業？剛剛治水的例子，理論上水利署經過水利計算會認為有一個最佳方案。但專業是甚麼？像剛剛老師提到，計畫如果認定就不要變來變去。
- (二) 跟地主說明，我們都有去，大部分地主在當下都同意。但這個溝通程序到底完不完整？
- (三) 最後寄予這個研究計畫，雖然不可能一步到位，但希望可以有一個步驟，讓相對的團體可以有共識逐步去執行。

**詹順貴律師：**

像剛剛諸位提到，如果計畫形成階段花多一點時間，有多一點民眾參與加上細膩處理，執行的阻力跟期程都會大幅減少，才是真的有行政效率。中國大陸過去在土地徵收反抗很大，最近看到幾個案例都補償得很用心，除了市價有良好的安置計畫。目前還在研究，如果可以掌握得好或許期末報告中可以呈現。另外就專業部分，我們希望政府都是專業考量，但現在常見民意機關施壓，政府機關一旦屈服，其專業性就會被挑戰。這也是很難解決的民主之惡。

**內政部營建署都市計畫組廖耀東副組長：**

我們做這麼久常常被抗爭，但除了區段徵收、市地重劃難道我們沒有其他的路？尤其像產業園區，難道沒有合作開發的機會？例如上海昆山的案子是工業跟地主租地。我們的國情難道沒有可能有這個機制？

**中部科學工業園區管理局建管組陳季媛組長**

確實在民情上難以執行：對大廠商來說無法忍受水、電、土地有不確定性。

我國土地徵收制度之評估

**內政部營建署都市計畫組廖耀東副組長：**

聯合開發必須有長期配套，以免地主今年租明年不租、或是廠商因為景氣不好隔年就倒了，那就沒有辦法。

**詹順貴律師：**

感謝各位。

## 附錄 7 已辦理區段徵收地區的土地或房屋被徵收人調查問卷

敬啟者您好：

行政院研究發展考核委員會於 100 年 4 月 28 日委託本所，就土地徵收制度之區段徵收公共利益及民眾參與程序的議題，整理國內外文獻、針對區段徵收利害關係團體作深度訪談，並實地進行問卷調查訪問，以瞭解目前區段徵收於我國之現況與問題，並進一步研議改善我國土地徵收制度。

本問卷為「我國土地徵收制度之評估」研究計畫的一部分，主要目的是用來瞭解已辦理區段徵收地區的土地或房屋被徵收人對政府實施區段徵收制度的認知程度與經驗，及對區段徵收公共利益評估的看法，研究結果將作為日後區段徵收制度改進之參考。

本問卷調查結果僅供學術之用，所有資料絕對保密。您的寶貴意見對本研究極為重要且深具價值，感謝您撥冗填答本問卷。

研究單位：元貞聯合法律事務所

研究人員：藍瀛芳律師、詹順貴律師、何彥陞助理教授

聯絡電話：(02)2391-3808 #217

### 一、土地或房屋被徵收人的認知調查

說明：本部分選項分為「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」等五種不同程度的描述，請依照您個人的認知程度，在適當的□內打✓。

非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
------	----	-----	-----	-------

#### (一)對現行區段徵收制度與流程的瞭解

- |                                     |                          |                          |                          |                          |                          |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1.我知道都市計畫在送都市計畫委員會審議前，會先公開展覽與登報     | <input type="checkbox"/> |
| 2.我知道都市計畫在送都市計畫委員會審議前，會先舉行都市計畫說明會   | <input type="checkbox"/> |
| 3.我知道土地所有權人可以在都市計畫委員會陳述意見           | <input type="checkbox"/> |
| 4.我知道要辦理區段徵收，政府應該先與土地所有權人協議購買土地     | <input type="checkbox"/> |
| 5.我知道要辦理區段徵收，政府應該先舉行區段徵收說明會         | <input type="checkbox"/> |
| 6.我知道土地所有權人可以在土地徵收審議委員會陳述意見         | <input type="checkbox"/> |
| 7.我知道土地所有權人可以選擇申領抵價地或現金作為補償方式       | <input type="checkbox"/> |
| 8.我知道土地所有權人可以在不妨礙都市計畫的情形下申請房地原位置保留  | <input type="checkbox"/> |
| 9.我知道政府實施區段徵收必須要符合公共利益              | <input type="checkbox"/> |
| 10.我知道區段徵收案中的公共設施用地須由區段徵收範圍內的地主共同承擔 | <input type="checkbox"/> |

我國土地徵收制度之評估

	非常 同意	無 意見	不 同意	非 常 不 同意
<b>(二)請問您認為政府可以基於何種目的實施區段徵收（對區段徵收公共利益的態度）</b>				
1.為了提供人民更多工作機會	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.為了提振地方產業經濟	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.為了促進國家經濟成長	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.為了提升財政收入	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.為了改善城市的景觀	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.為了改善交通便利性	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.為了改善人民的生活環境	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.為了開發新市鎮或新社區	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.為了取得政府機關用地	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.為了設立開發大學城	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11.為了舊市區更新/都市更新	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.為了興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13.為了河川整治	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14.為了重大建設用地	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15.為了特定產業專區(如：科學工業園區)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16.為了開發成本的考量	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	非常 同意	無 意見	不 同意	非 常 不 同意
<b>(三)請問您對區段徵收的看法（對區段徵收公共利益的認知）</b>				
1.可促進地方經濟繁榮	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.可提供被徵收地區居民工作機會	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.可改善被徵收地區的周邊交通便利度	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.可改善被徵收地區的周遭生活環境	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.可使被徵收地區的土地增值	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.可改善被徵收地區居民的經濟情況	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.將使被徵收地區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.將使被徵收地區的居民失去原有生活型態	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.將使被徵收地區居民的健康風險變大	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10.將對被徵收地區居民的生態環境產生不良影響	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11.將影響被徵收地區的糧食生產	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12.將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13.將對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

二、土地或房屋被徵收人的區段徵收實質經驗

說明：本部分選項分為「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」等五種不同程度的描述，請依照您個人的瞭解程度，在適當的□內打✓。

(一)政府徵收我家土地或房屋時的經驗與感受

	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
1.我清楚該區段徵收案的目的	<input type="checkbox"/>				
2.我清楚該區段徵收案的範圍	<input type="checkbox"/>				
3.我清楚該區段徵收案的補償標準	<input type="checkbox"/>				
4.我清楚該區段徵收案的執行期間	<input type="checkbox"/>				
5.我清楚該區段徵收案的抵價地比例	<input type="checkbox"/>				
6.我清楚該區段徵收案抵價地的申請程序	<input type="checkbox"/>				
7.我清楚該區段徵收案的稅收減免事項	<input type="checkbox"/>				
8.政府有及早通知我，讓我瞭解有此區段徵收	<input type="checkbox"/>				
9.政府機關有就區段徵收案與我們在地居民進行充分溝通	<input type="checkbox"/>				
10.我沒有感受到政府機關強迫我一定得接受區段徵收案的感覺	<input type="checkbox"/>				
11.在區段徵收說明會中，政府人員講解清楚且詳細	<input type="checkbox"/>				
12.在區段徵收說明會中，政府人員對於區段徵收的相關事項都很瞭解	<input type="checkbox"/>				
13.在區段徵收說明會中，在地居民所提的意見有當場得到答覆	<input type="checkbox"/>				
14.政府機關有就現金及抵價地中領異議事件充分處理	<input type="checkbox"/>				
15.政府機關對於我們在地居民的意見都很重視，沒有敷衍我們	<input type="checkbox"/>				
16.政府機關有給予我充足的時間考慮要選擇哪種補償方案	<input type="checkbox"/>				
17.政府機關在徵收過程中有顧及到在地居民與土地間的情感	<input type="checkbox"/>				
18.我覺得政府機關徵收我家土地的主要目的，是要改善我們在地居民的生活，而不是為了提升個人政績或為在地政府籌措財源	<input type="checkbox"/>				
19.我覺得政府機關徵收我家土地，是出於充分正確的資訊才決定徵收	<input type="checkbox"/>				
20.我覺得政府機關徵收我家土地，是經過嚴格的審查才決定徵收	<input type="checkbox"/>				
21.我覺得政府機關提供給我們的徵收補償費，數額很合理	<input type="checkbox"/>				
22.我覺得政府機關提供給我們的抵價地，比例很合理	<input type="checkbox"/>				
23.政府機關在徵收過程中，有充分保障在地居民的權益	<input type="checkbox"/>				

(二)其他與徵收經驗相關的問題

1. 請問您家土地或房屋被徵收的原因為何？
- |                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> 新訂、擴大或變更都市計畫 | <input type="checkbox"/> 設置工業區或科學園區     |
| <input type="checkbox"/> 興辦公共建設       | <input type="checkbox"/> 舊都市地區或農村社區實施更新 |
| <input type="checkbox"/> 不知道          | <input type="checkbox"/> 其他_____        |

## 我國土地徵收制度之評估

2. 您是否贊同區段徵收制度？
- 贊同(請續答第 2-1 題，免答第 2-2 題及第 2-3 題)
- 有條件贊同(請跳答第 2-2 題，免答第 2-3 題)
- 不贊同(請跳答第 2-3 題)
- 無意見(請跳答第 3 題)
- 2-1. 您贊同區段徵收制度的原因為何？(可複選)
- 土地可以增值 不想繼續從事農業
- 可以改善生活 年事已高，體力不濟無法務農
- 子女將願意回鄉工作 年事已高，子女無返鄉務農意願
- 將可以帶給居民更多工作機會 想支持政府政策 其他\_\_\_\_\_
- 2-2. 在何種「條件」下您會贊同區段徵收制度？(可複選)
- 政府有與在地居民進行充分溝通 政府對在地居民的意見都很重視
- 政府充分保障在地居民的權益 政府有顧及到在地居民與土地間的情感
- 區段徵收範圍內已有多數居民贊成 其他\_\_\_\_\_
- 2-3. 您不贊同區段徵收制度的原因為何？(可複選)
- 不想離開家園 政府不該用強制手段取得土地
- 徵收目的的公益性不夠明確 想繼續務農
- 徵收後生活不見得會變好 補償費或抵價地比例太低
- 將失去農保 將使稅賦增加 其他\_\_\_\_\_
3. 您如何得知自家土地或房屋面臨徵收？
- 都市計畫公開展覽及登報周知階段 收到區段徵收通知
- 鄰居告知 收到不動產仲介公司信件
- 新聞報導 其他\_\_\_\_\_
4. 您是否有參加政府辦理的區段徵收說明會？
- 知道也有參加(請續答第 4-1 題) 知道但沒參加(請跳答第 5 題)
- 不知道但有參加(請續答第 4-1 題) 不知道也沒參加(請跳答第 5 題)
- 4-1. 政府辦理區段徵收說明會時，說明了哪些事項？(可複選)
- 區段徵收目的 區段徵收範圍 各項補償標準 抵價地比例及申請程序
- 各項稅收減免 不知道 其他\_\_\_\_\_
5. 如果您參加區段徵收說明會時，最希望得知的事項為何？(可複選)
- 區段徵收目的 區段徵收範圍 各項補償標準 抵價地比例及申請程序
- 各項稅收減免 其他\_\_\_\_\_
6. 您是否知道政府有辦理協議價購？是 否
7. 您是否曾經參加政府所辦理的協議價購？是(請續答第 7-1 題) 否(請跳答第 8 題)
- 7-1. 政府辦理協議價購時，是否與您進行實質議價？是 否

附錄 7 已辦理區段徵收地區的土地或房屋被徵收人調查問卷

8. 請問您所領取的徵收補償項目有哪些？(可複選)
- 地價補償    建築改良物補償    農作改良物補償    營業損失補償  
遷移費    抵價地    其他\_\_\_\_\_
9. 請問您選擇領取地價補償的原因為何？(可複選，未領「地價補償」者免答)
- 劃設抵價地的區域生活環境不佳    徵收後土地增值幅度有限    抵價地比例太低  
領了抵價地也沒錢蓋屋    領的抵價地未必賣得出去    原有土地面積太小  
官員未能告知領回抵價地的實際面積或位置    其他\_\_\_\_\_
10. 請問您選擇申領抵價地的原因為何？(可複選，未領「抵價地」者免答)
- 地價補償數額太低    土地會增值    配地後才有土地可供建屋  
其他\_\_\_\_\_
11. 在您所遭遇的徵收案中，政府有無提出安置計畫？
- 有(請續答第 11-1 題)    無(請跳答第 12 題)    不知道(請跳答第 12 題)
- 11-1. 政府提給您的安置計畫措施為何？(可複選，無安置計畫或不知道者免答)
- 發給搬遷費    發給生活輔導金    發給房屋補助費  
租金補貼    購屋自備款補貼    購屋貸款利息補貼  
住宅優先承購權    農業用地集中劃設    其他\_\_\_\_\_
- 11-2. 政府提給您的安置計畫是否有效減低徵收對您生活所帶來之衝擊？(無安置計畫或不知道者免答)
- 非常有效    有效    還可以    無效    非常無效
12. 請問，您被徵收之土地是否有按照需地機關之原訂計畫使用？
- 是(請跳答第 13 題)    否(請續答第 12-1 題)    不知道(請跳答第 13 題)
- 12-1. 請問，您知道政府如何處理該未按原訂計畫使用之土地嗎？
- 發還原地主    移作他用    閒置    其他\_\_\_\_\_
13. 請問您認為徵收後對生活造成的最大幫助為何？\_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
14. 請問您認為徵收後對生活造成的最大衝擊為何？\_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
15. 請問您對土地徵收條例修正方向的建議？\_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
16. 請問您認為政府辦理徵收的公共利益是什麼？\_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

## 我國土地徵收制度之評估

### 三、基本資料

1. 性別：男 女
2. 年齡：30歲以下 31~40歲 41~50歲 51~60歲 61歲以上
3. 教育程度：小學以下 國(初)中 高中(職) 大專或大學 研究所以上
4. 職業：公務人員、警察 軍人 中小學教師 高中教師、大專院校教授  
受僱於國營事業 民營、工商機構主管 民營、工商機構普通職員  
勞動工人、工頭、領班 自由業 文化工作者 研究人員  
雇主/企業家 自營商<含獨資公司> 運輸業<包括計程車司機>  
工程師、專業技師 農林漁牧鹽礦業從事人員 學生  
退休/無業/待業 家管/家庭主婦 其他\_\_\_\_\_
5. 您的土地是何時擁有的？徵收前三年內 徵收前三年以上
6. 您是否居住於被徵收範圍內？是 否
7. 現址居住時間：(非居住於被徵收範圍內者免答)  
未滿1年 1~2年 2~5年 5~10年 10年以上 其他\_\_\_\_\_

## 附錄 8 專家學者調查問卷

敬啟者您好：

行政院研究發展考核委員會於 100 年 4 月 28 日委託本所，就土地徵收制度之區段徵收公共利益及民眾參與程序的議題，整理國內外文獻、針對區段徵收利害關係團體作深度訪談，並實地進行問卷調查訪問，以瞭解目前區段徵收於我國之現況與問題，並進一步研議改善我國土地徵收制度。

本問卷為「我國土地徵收制度之評估」研究計畫的一部分，主要目的是瞭解地政及都市計畫專長的專家學者及承辦區段徵收的實務工作者對「區段徵收公共利益、制度的認知及看法」及「對於過去政府實施區段徵收案之相關作為的認同度」，研究結果將作為日後區段徵收制度改進之參考。

本問卷調查結果僅供學術之用，所有資料絕對保密。您的寶貴意見對本研究極為重要且深具價值，感謝您撥冗填答本問卷。

研究單位：元貞聯合法律事務所

研究人員：藍瀛芳律師、詹順貴律師、何彥陞助理教授

聯絡電話：(02)2391-3808 #217

### 一、對於區段徵收制度及其相關公共利益議題的認知與態度

說明：本部分選項分為「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「不同意」等五種不同程度的描述，請依照您個人的認知程度，在適當的  內打  $\checkmark$ 。

(一)請問您認為政府可以基於何種目的實施區段徵收(對區段徵收公共利益的态度)

	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
1.為了提供人民更多工作機會	<input type="checkbox"/>				
2.為了提振地方產業經濟	<input type="checkbox"/>				
3.為了促進國家經濟成長	<input type="checkbox"/>				
4.為了提升財政收入	<input type="checkbox"/>				
5.為了改善城市之景觀	<input type="checkbox"/>				
6.為了改善交通便利性	<input type="checkbox"/>				
7.為了改善人民的生活環境	<input type="checkbox"/>				
8.為了開發新市鎮或新社區	<input type="checkbox"/>				
9.為了取得政府機關用地	<input type="checkbox"/>				
10.為了設立大學城	<input type="checkbox"/>				
11.為了舊市區更新/都市更新	<input type="checkbox"/>				
12.為了興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅	<input type="checkbox"/>				
13.為了河川整治	<input type="checkbox"/>				
14.為了重大建設用地	<input type="checkbox"/>				
15.為了特定產業專區(如：科學工業園區)	<input type="checkbox"/>				
16.為了開發成本的考量	<input type="checkbox"/>				

我國土地徵收制度之評估

	非常 同意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 不 同 意
<b>(二)請問您認為區段徵收所產生的影響（對區段徵收公共利益的認知）</b>					
1.可促進地方經濟繁榮	<input type="checkbox"/>				
2.可提供被徵收地區居民工作機會	<input type="checkbox"/>				
3.可改善被徵收地區的周邊交通便利度	<input type="checkbox"/>				
4.可改善被徵收地區的周遭生活環境	<input type="checkbox"/>				
5.可使被徵收地區的土地增值	<input type="checkbox"/>				
6.可改善被徵收地區居民的經濟情況	<input type="checkbox"/>				
7.將使被徵收地區的區民失去原有左鄰右舍的情感連繫	<input type="checkbox"/>				
8.將使被徵收地區的居民失去原有生活型態	<input type="checkbox"/>				
9.將使被徵收地區居民的健康風險變大	<input type="checkbox"/>				
10.將對被徵收地區的生態環境產生不良影響	<input type="checkbox"/>				
11.將影響被徵收地區的糧食生產	<input type="checkbox"/>				
12.將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居	<input type="checkbox"/>				
13.將對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響	<input type="checkbox"/>				
	非常 同意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 不 同 意
<b>(三)請問您對區段徵收制度的看法</b>					
1.政府必須充分確認該徵收具有公共利益後，才可以實施區段徵收	<input type="checkbox"/>				
2.政府必須基於徵收目的的必要性，才可以實施區段徵收	<input type="checkbox"/>				
3.政府必須是在最小損害範圍的前提下，才可以實施區段徵收	<input type="checkbox"/>				
4.政府依需用土地人的財務計畫來劃設區段徵收範圍的裁量權，是違反比例原則的	<input type="checkbox"/>				
5.政府應於都市計畫階段通知人民參與各級都市計畫委員會	<input type="checkbox"/>				
6.政府應於區段徵收階段通知人民參與內政部土地徵收審議委員會	<input type="checkbox"/>				
7.內政部土地徵收審議委員會應可進行修正的裁決	<input type="checkbox"/>				
8.內政部土地徵收審議委員會應可刪減徵收的面積	<input type="checkbox"/>				
9.區段徵收制度應採市價補償	<input type="checkbox"/>				
10.區段徵收制度若採市價補償，將可減少區段徵收案件的數量	<input type="checkbox"/>				

二、對於過去政府實施區段徵收案之相關作為的認同度

說明：本部分選項分為「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」等五種不同程度的描述，請依照您個人的認知程度，在適當的□內打✓。

請問您對過去政府所執行的區段徵收案的看法

	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
1.有充分討論徵收的公共利益	<input type="checkbox"/>				
2.有促進地方經濟繁榮	<input type="checkbox"/>				
3.有提供被徵收地區居民工作機會	<input type="checkbox"/>				
4.有改善被徵收地區周邊交通便利度	<input type="checkbox"/>				
5.有改善被徵收地區的周遭生活環境	<input type="checkbox"/>				
6.有使被徵收地區的土地增值	<input type="checkbox"/>				
7.有改善被徵收地區居民的經濟情況	<input type="checkbox"/>				
8.有使被徵收地區的區民失去原有左鄰右舍的情感連繫	<input type="checkbox"/>				
9.有使被徵收地區的居民失去原有生活型態	<input type="checkbox"/>				
10.有使被徵收地區居民的健康風險變大	<input type="checkbox"/>				
11.有負面影響被徵收地區的生態環境	<input type="checkbox"/>				
12.有影響糧食安全	<input type="checkbox"/>				
13.有導致被徵收地區居民流離失所、無處可居	<input type="checkbox"/>				
14.有影響被徵收地區居民的工作或收入來源	<input type="checkbox"/>				
15.政府基於充分及正確的資訊來決定是否辦理區段徵收	<input type="checkbox"/>				
16.政府有考慮是否符合徵收的必要性	<input type="checkbox"/>				
17.政府有考慮是否符合徵收的最小損害性	<input type="checkbox"/>				
18.政府是基於平衡開發財務成本的前提來決定徵收範圍的	<input type="checkbox"/>				
19.政府有與被徵收人協議購買土地或房屋的價格	<input type="checkbox"/>				
20.政府有通知被徵收人參與都市計畫說明會	<input type="checkbox"/>				
21.政府有通知被徵收人參與各級都市計畫委員會	<input type="checkbox"/>				
22.政府有通知被徵收人參與協議價購說明會	<input type="checkbox"/>				
23.政府有通知被徵收人參與區段徵收說明會	<input type="checkbox"/>				
24.政府有通知被徵收人參與內政部土地徵收審議委員會	<input type="checkbox"/>				
25.政府有向被徵收人說明徵收的目的	<input type="checkbox"/>				
26.政府有向被徵收人說明徵收的範圍	<input type="checkbox"/>				
27.政府有向被徵收人說明徵收的補償標準	<input type="checkbox"/>				
28.政府有向被徵收人說明徵收的抵價地比例	<input type="checkbox"/>				
29.政府有向被徵收人說明抵價地的申領程序	<input type="checkbox"/>				
30.政府有向被徵收人說明各項稅收減免事項	<input type="checkbox"/>				
31.政府有告知被徵收人可在不妨礙都市計畫的情形下申請房地原位置保留	<input type="checkbox"/>				
32.政府有跟被徵收人進行充分溝通	<input type="checkbox"/>				

我國土地徵收制度之評估

	非常 同意	無 意見	不 同意	非 常 不 同 意
<b>請問您對過去政府所執行的區段徵收案的看法</b>				
33.政府有確定被徵收人已對區段徵收事項充分了解	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
34.政府很重視被徵收人的意見	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
35.政府對於被徵收人的意見的確有充分回應	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
36.政府曾因為被徵收人反對徵收的意見而變更開發計畫	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
37.政府曾因為被徵收人反對徵收的意見而停止徵收	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
38.政府有給被徵收地區居民充足的時間考慮要選擇哪種補償方案	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
39.政府有對於現金及抵價地申領異議事件充分處理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
40.政府所訂的徵收補償費數額的確很合理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
41.政府所訂的抵價地比例的確很合理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
42.政府有訂定安置計畫	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
43.政府有充分保障在地區居民的權益	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
44.政府徵收後的土地，有部分目前處於閒置的情況	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
45.目前內政部土地徵收審議委員會的審議執行情況良好，未流於形式	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

三、其他與區段徵收制度相關的問題

1. 您是否贊同區段徵收制度？

- 贊同(請續答第 1-1 題，免答第 1-2 題及第 1-3 題)
- 有條件贊同(請跳答第 1-2 題，免答第 1-3 題)
- 不贊同(請跳答第 1-3 題)
- 無意見(請跳答第 2 題)

1-1.您贊同區段徵收制度的原因為何？(可複選)

- 土地可以增值
- 可以促進當地經濟發展
- 被徵收地區居民可以改善生活
- 政府和人民可以互蒙其利
- 將可以帶給被徵收地區居民更多工作機會
- 其他\_\_\_\_\_

1-2.在何種「條件」下您會贊同區段徵收制度？(可複選)

- 政府有與在地居民進行充分溝通
- 政府對在地居民的意見都很重視
- 政府充分保障在地居民的權益
- 政府有顧及到在地居民與土地間的情感
- 其他\_\_\_\_\_

1-3.您不贊同區段徵收制度的原因為何？(可複選)

- 政府不該用強制手段取得土地
- 目前法令規範的區段徵收目的有違公益原則
- 政府不該為平衡開發成本而大範圍徵收人民土地，有違比例原則
- 徵收後被徵收地區居民生活不見得會變好
- 補償費或抵價地比例太低
- 其他\_\_\_\_\_

2. 您是否贊同區段徵收應訂定公共利益評估指標？
- 贊同(請續答第 2-1 題)
- 不贊同(請跳答第 3 題)
- 無意見(請跳答第 3 題)
- 2-1. 您認為應如何具體衡量公共利益評估標準？
- 將所有指標量化
- 將所有指標列表並勾選影響程度後綜合考量
- 負面表列並進一步類型化
- 訂立子法規範評估細節
- 其他\_\_\_\_\_
3. 如果要訂定公共利益指標，您認為區段徵收公共利益評估指標應包括下列哪些因素？(可複選)
- 徵收所影響人口之多寡
- 對被徵收地區居民年齡結構的影響
- 重新建構社會關係之難易程度
- 對被徵收地區居民謀生方法及失業人數的影響
- 重新建立或取得謀生方式之難易程度
- 對周圍社會現況的影響
- 對弱勢住民、族群生活型態的影響
- 對被徵收地區居民健康風險的影響程度
- 對被徵收地區居民稅收的影響
- 對被徵收地區糧食安全的影響
- 是否增減就業或獨立謀生人口
- 徵收費用高低
- 各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形
- 對被徵收地區農林漁牧生產及土地利用完整性等影響之效益及代價
- 被徵收地區城鄉自然風貌的影響
- 對文化古蹟的影響
- 對被徵收地區生活條件或模式的影響
- 對該地區生態環境的影響
- 對周邊居民或社會整體的影響
- 國家永續發展政策、永續指標與國土計畫
- 其他\_\_\_\_\_
4. 如果要製作公共利益報告書，您認為應如何確保其客觀可信？
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
5. 您認為應由誰審查區段徵收的公共利益？
- 內政部都市計畫委員會
- 內政部土地徵收審議委員會
- 內政部都市計畫委員會與內政部土地徵收審議委員會聯席審查
- 其他\_\_\_\_\_
6. 您認為政府辦理徵收過程中，應提供下列何種形式的民眾參與機會，才足以使人民的意見充分被聽見、回應及妥善決定徵收與否？
- 說明會，理由：\_\_\_\_\_
- 公聽會，理由：\_\_\_\_\_
- 聽證會，理由：\_\_\_\_\_
- 無意見

## 我國土地徵收制度之評估

7. 您認為政府辦理徵收過程中，應於何時辦理說明會/公聽會/聽證會？  
都市計畫階段    區段徵收階段    都市計畫與區段徵收階段皆需  
其他\_\_\_\_\_
8. 您認為政府辦理徵收過程中，應舉辦幾次說明會/公聽會/聽證會？  
1次    2次    3次    其他\_\_\_\_\_
9. 您認為應如何保障被徵收人表達意見的程序參與權？

---

---

10. 請問您對土地徵收條例修正方向的建議？

---

---

---

### 四、基本資料

1. 性別：男    女
2. 年齡：30歲以下    31~40歲    41~50歲    51~60歲    61歲以上
3. 教育程度：研究所以上    大專或大學    其他\_\_\_\_\_
4. 職業：公務人員    大專院校教授    研究人員    其他\_\_\_\_\_

## 附錄 9 行政機關人員調查問卷

敬啟者您好：

行政院研究發展考核委員會於 100 年 4 月 28 日委託本所，就土地徵收制度之區段徵收公共利益及民眾參與程序的議題，整理國內外文獻、針對區段徵收利害關係團體作深度訪談，並實地進行問卷調查訪問，以瞭解目前區段徵收於我國之現況與問題，並進一步研議改善我國土地徵收制度。

本問卷為「我國土地徵收制度之評估」研究計畫的一部分，主要目的是瞭解地政及都市計畫專長的專家學者及承辦區段徵收的實務工作者對「區段徵收公共利益、制度的認知及看法」及「對於過去政府實施區段徵收案之相關作為的認同度」，研究結果將作為日後區段徵收制度改進之參考。

本問卷調查結果僅供學術之用，所有資料絕對保密。您的寶貴意見對本研究極為重要且深具價值，感謝您撥冗填答本問卷。

研究單位：元貞聯合法律事務所

研究人員：藍瀛芳律師、詹順貴律師、何彥陞助理教授

聯絡電話：(02)2391-3808 #217

### 一、對於區段徵收制度及其相關公共利益議題的認知與態度

說明：本部分選項分為「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「不同意」等五種不同程度的描述，請依照您個人的認知程度，在適當的  內打  $\surd$ 。

(一)請問您認為政府可以基於何種目的實施區段徵收(對區段徵收公共利益的态度)

	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
1.為了提供人民更多工作機會	<input type="checkbox"/>				
2.為了提振地方產業經濟	<input type="checkbox"/>				
3.為了促進國家經濟成長	<input type="checkbox"/>				
4.為了提升財政收入	<input type="checkbox"/>				
5.為了改善城市之景觀	<input type="checkbox"/>				
6.為了改善交通便利性	<input type="checkbox"/>				
7.為了改善人民的生活環境	<input type="checkbox"/>				
8.為了開發新市鎮或新社區	<input type="checkbox"/>				
9.為了取得政府機關用地	<input type="checkbox"/>				
10.為了設立大學城	<input type="checkbox"/>				
11.為了舊市區更新/都市更新	<input type="checkbox"/>				
12.為了興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅	<input type="checkbox"/>				
13.為了河川整治	<input type="checkbox"/>				
14.為了重大建設用地	<input type="checkbox"/>				
15.為了特定產業專區(如：科學工業園區)	<input type="checkbox"/>				
16.為了開發成本的考量	<input type="checkbox"/>				

我國土地徵收制度之評估

	非常 同意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 不 同 意
<b>(二)請問您認為區段徵收所產生的影響 (對區段徵收公共利益的認知)</b>					
1.可促進地方經濟繁榮	<input type="checkbox"/>				
2.可提供被徵收地區居民工作機會	<input type="checkbox"/>				
3.可改善被徵收地區的周邊交通便利度	<input type="checkbox"/>				
4.可改善被徵收地區的周遭生活環境	<input type="checkbox"/>				
5.可使被徵收地區的土地增值	<input type="checkbox"/>				
6.可改善被徵收地區居民的經濟情況	<input type="checkbox"/>				
7.將使被徵收地區的區民失去原有左鄰右舍的情感連繫	<input type="checkbox"/>				
8.將使被徵收地區的居民失去原有生活型態	<input type="checkbox"/>				
9.將使被徵收地區居民的健康風險變大	<input type="checkbox"/>				
10.將對被徵收地區的生態環境產生不良影響	<input type="checkbox"/>				
11.將影響被徵收地區的糧食生產	<input type="checkbox"/>				
12.將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居	<input type="checkbox"/>				
13.將對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響	<input type="checkbox"/>				
	非常 同意	同 意	無 意 見	不 同 意	非 常 不 同 意
<b>(三)請問您對區段徵收制度的看法</b>					
1.政府必須充分確認該徵收具有公共利益後，才可以實施區段徵收	<input type="checkbox"/>				
2.政府必須基於徵收目的的必要性，才可以實施區段徵收	<input type="checkbox"/>				
3.政府必須是在最小損害範圍的前提下，才可以實施區段徵收	<input type="checkbox"/>				
4.政府依需用土地人的財務計畫來劃設區段徵收範圍的裁量權，是違反比例原則的	<input type="checkbox"/>				
5.政府應於都市計畫階段通知人民參與各級都市計畫委員會	<input type="checkbox"/>				
6.政府應於區段徵收階段通知人民參與內政部土地徵收審議委員會	<input type="checkbox"/>				
7.內政部土地徵收審議委員會應可進行修正的裁決	<input type="checkbox"/>				
8.內政部土地徵收審議委員會應可刪減徵收的面積	<input type="checkbox"/>				
9.區段徵收制度應採市價補償	<input type="checkbox"/>				
10.區段徵收制度若採市價補償，將可減少區段徵收案件的數量	<input type="checkbox"/>				

二、對於過去政府實施區段徵收案之相關作為的認同度

說明：本部分選項分為「非常同意」、「同意」、「無意見」、「不同意」、「非常不同意」等五種不同程度的描述，請依照您個人的認知程度，在適當的□內打✓。

請問您對過去政府所執行的區段徵收案的看法

	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意
1.有充分討論徵收的公共利益	<input type="checkbox"/>				
2.有促進地方經濟繁榮	<input type="checkbox"/>				
3.有提供被徵收地區居民工作機會	<input type="checkbox"/>				
4.有改善被徵收地區周邊交通便利度	<input type="checkbox"/>				
5.有改善被徵收地區的周遭生活環境	<input type="checkbox"/>				
6.有使被徵收地區的土地增值	<input type="checkbox"/>				
7.有改善被徵收地區居民的經濟情況	<input type="checkbox"/>				
8.有使被徵收地區的區民失去原有左鄰右舍的情感連繫	<input type="checkbox"/>				
9.有使被徵收地區的居民失去原有生活型態	<input type="checkbox"/>				
10.有使被徵收地區居民的健康風險變大	<input type="checkbox"/>				
11.有負面影響被徵收地區的生態環境	<input type="checkbox"/>				
12.有影響糧食安全	<input type="checkbox"/>				
13.有導致被徵收地區居民流離失所、無處可居	<input type="checkbox"/>				
14.有影響被徵收地區居民的工作或收入來源	<input type="checkbox"/>				
15.政府基於充分及正確的資訊來決定是否辦理區段徵收	<input type="checkbox"/>				
16.政府有考慮是否符合徵收的必要性	<input type="checkbox"/>				
17.政府有考慮是否符合徵收的最小損害性	<input type="checkbox"/>				
18.政府是基於平衡開發財務成本的前提來決定徵收範圍的	<input type="checkbox"/>				
19.政府有與被徵收人協議購買土地或房屋的價格	<input type="checkbox"/>				
20.政府有通知被徵收人參與都市計畫說明會	<input type="checkbox"/>				
21.政府有通知被徵收人參與各級都市計畫委員會	<input type="checkbox"/>				
22.政府有通知被徵收人參與協議價購說明會	<input type="checkbox"/>				
23.政府有通知被徵收人參與區段徵收說明會	<input type="checkbox"/>				
24.政府有通知被徵收人參與內政部土地徵收審議委員會	<input type="checkbox"/>				
25.政府有向被徵收人說明徵收的目的	<input type="checkbox"/>				
26.政府有向被徵收人說明徵收的範圍	<input type="checkbox"/>				
27.政府有向被徵收人說明徵收的補償標準	<input type="checkbox"/>				
28.政府有向被徵收人說明徵收的抵價地比例	<input type="checkbox"/>				
29.政府有向被徵收人說明抵價地的申領程序	<input type="checkbox"/>				
30.政府有向被徵收人說明各項稅收減免事項	<input type="checkbox"/>				
31.政府有告知被徵收人可在不妨礙都市計畫的情形下申請房地原位置保留	<input type="checkbox"/>				
32.政府有跟被徵收人進行充分溝通	<input type="checkbox"/>				

我國土地徵收制度之評估

	非常 同意	無 意見	不 同意	非 常 不 同 意
<b>請問您對過去政府所執行的區段徵收案的看法</b>				
33.政府有確定被徵收人已對區段徵收事項充分了解	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
34.政府很重視被徵收人的意見	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
35.政府對於被徵收人的意見的確有充分回應	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
36.政府曾因為被徵收人反對徵收的意見而變更開發計畫	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
37.政府曾因為被徵收人反對徵收的意見而停止徵收	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
38.政府有給被徵收地區居民充足的時間考慮要選擇哪種補償方案	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
39.政府有對於現金及抵價地申領異議事件充分處理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
40.政府所訂的徵收補償費數額的確很合理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
41.政府所訂的抵價地比例的確很合理	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
42.政府有訂定安置計畫	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
43.政府有充分保障在地區居民的權益	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
44.政府徵收後的土地，有部分目前處於閒置的情況	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
45.目前內政部土地徵收審議委員會的審議執行情況良好，未流於形式	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

三、其他與區段徵收制度相關的問題

1. 您是否贊同區段徵收制度？

- 贊同(請續答第 1-1 題，免答第 1-2 題及第 1-3 題)
- 有條件贊同(請跳答第 1-2 題，免答第 1-3 題)
- 不贊同(請跳答第 1-3 題)
- 無意見(請跳答第 2 題)

1-1.您贊同區段徵收制度的原因為何？(可複選)

- 土地可以增值
- 可以促進當地經濟發展
- 被徵收地區居民可以改善生活
- 政府和人民可以互蒙其利
- 將可以帶給被徵收地區居民更多工作機會
- 其他\_\_\_\_\_

1-2.在何種「條件」下您會贊同區段徵收制度？(可複選)

- 政府有與在地居民進行充分溝通
- 政府對在地居民的意見都很重視
- 政府充分保障在地居民的權益
- 政府有顧及到在地居民與土地間的情感
- 其他\_\_\_\_\_

1-3.您不贊同區段徵收制度的原因為何？(可複選)

- 政府不該用強制手段取得土地
- 目前法令規範的區段徵收目的有違公益原則
- 政府不該為平衡開發成本而大範圍徵收人民土地，有違比例原則
- 徵收後被徵收地區居民生活不見得會變好
- 補償費或抵價地比例太低
- 其他\_\_\_\_\_

2. 您是否贊同區段徵收應訂定公共利益評估指標？
- 贊同(請續答第 2-1 題)
- 不贊同(請跳答第 3 題)
- 無意見(請跳答第 3 題)
- 2-1. 您認為應如何具體衡量公共利益評估標準？
- 將所有指標量化
- 將所有指標列表並勾選影響程度後綜合考量
- 負面表列並進一步類型化
- 訂立子法規範評估細節
- 其他\_\_\_\_\_
3. 如果要訂定公共利益指標，您認為區段徵收公共利益評估指標應包括下列哪些因素？(可複選)
- 徵收所影響人口之多寡
- 對被徵收地區居民年齡結構的影響
- 重新建構社會關係之難易程度
- 對被徵收地區居民謀生方法及失業人數的影響
- 重新建立或取得謀生方式之難易程度
- 對周圍社會現況的影響
- 對弱勢住民、族群生活型態的影響
- 對被徵收地區居民健康風險的影響程度
- 對被徵收地區居民稅收的影響
- 對被徵收地區糧食安全的影響
- 是否增減就業或獨立謀生人口
- 徵收費用高低
- 各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形
- 對被徵收地區農林漁牧生產及土地利用完整性等影響之效益及代價
- 被徵收地區城鄉自然風貌的影響
- 對文化古蹟的影響
- 對被徵收地區生活條件或模式的影響
- 對該地區生態環境的影響
- 對周邊居民或社會整體的影響
- 國家永續發展政策、永續指標與國土計畫
- 其他\_\_\_\_\_
4. 如果要製作公共利益報告書，您認為應如何確保其客觀可信？
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
5. 您認為應由誰審查區段徵收的公共利益？
- 內政部都市計畫委員會
- 內政部土地徵收審議委員會
- 內政部都市計畫委員會與內政部土地徵收審議委員會聯席審查
- 其他\_\_\_\_\_
6. 您認為政府辦理徵收過程中，應提供下列何種形式的民眾參與機會，才足以使人民的意見充分被聽見、回應及妥善決定徵收與否？
- 說明會，理由：\_\_\_\_\_
- 公聽會，理由：\_\_\_\_\_
- 聽證會，理由：\_\_\_\_\_
- 無意見

## 我國土地徵收制度之評估

7. 您認為政府辦理徵收過程中，應於何時辦理說明會/公聽會/聽證會？  
都市計畫階段    區段徵收階段    都市計畫與區段徵收階段皆需  
其他\_\_\_\_\_
8. 您認為政府辦理徵收過程中，應舉辦幾次說明會/公聽會/聽證會？  
1次    2次    3次    其他\_\_\_\_\_
9. 您認為應如何保障被徵收人表達意見的程序參與權？

---

---

10. 請問您對土地徵收條例修正方向的建議？

---

---

---

### 四、基本資料

1. 性別：男    女
2. 年齡：30歲以下    31~40歲    41~50歲    51~60歲    61歲以上
3. 教育程度：研究所以上    大專或大學    其他\_\_\_\_\_
4. 職業：公務人員    大專院校教授    研究人員    其他\_\_\_\_\_
5. 單位別：地政相關    都市計畫相關
6. 職等：主管職位人員    基層承辦人員

## 附錄 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題 次數分配表

### 一、土地或房屋被徵收人的認知調查

#### (一) 對現行區段徵收制度與流程的瞭解

##### Aa1 我知道都市計畫在送都市計畫委員會審議前，會先公開展覽與登報

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	15	19.2	19.2	19.2
	2不同意	27	34.6	34.6	53.8
	3無意見	0	0	0	0
	4同意	27	34.6	34.6	88.5
	5非常同意	9	11.5	11.5	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

##### Aa2 我知道都市計畫在送都市計畫委員會審議前，會先舉行都市計畫說明會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	15	19.2	19.2	19.2
	2不同意	21	26.9	26.9	46.1
	3無意見	2	2.6	2.6	48.7
	4同意	30	38.5	38.5	87.2
	5非常同意	10	12.8	12.8	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

##### Aa3 我知道土地所有權人可以在都市計畫委員會陳述意見

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	8	10.3	10.3	10.3
	2不同意	24	30.8	30.8	41.0
	3無意見	3	3.8	3.8	44.9
	4同意	33	42.3	42.3	87.2
	5非常同意	10	12.8	12.8	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

**Aa4 我知道要辦理區段徵收，政府應該先與土地所有權人協議購買土地**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	16	20.5	20.5	20.5
	2不同意	21	26.9	26.9	47.4
	3無意見	2	2.6	2.6	50.0
	4同意	26	33.3	33.3	83.3
	5非常同意	13	16.7	16.7	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

**Aa5 我知道要辦理區段徵收，政府應該先舉行區段徵收說明會**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	8	10.3	10.3	10.3
	2不同意	11	14.1	14.1	24.4
	3無意見	1	1.3	1.3	25.6
	4同意	48	61.5	61.5	87.2
	5非常同意	10	12.8	12.8	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

**Aa6 我知道土地所有權人可以在土地徵收審議委員會陳述意見**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	20	25.6	25.6	25.6
	2不同意	19	24.4	24.4	50.0
	3無意見	3	3.8	3.8	53.8
	4同意	30	38.5	38.5	92.3
	5非常同意	6	7.7	7.7	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

**Aa7 我知道土地所有權人可以選擇申領抵價地或現金作為補償方式**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	8	10.3	10.3	10.3
	2不同意	13	16.7	16.7	26.9
	3無意見	1	1.3	1.3	28.2
	4同意	47	60.3	60.3	88.5
	5非常同意	9	11.5	11.5	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

附錄 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

**Aa8 我知道土地所有權人可以在不妨礙都市計畫的情形下申請房地原位置保留**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 . 未填答	1	1.3	1.3	1.3
1非常不同意	9	11.5	11.5	12.8
2不同意	12	15.4	15.4	28.2
3無意見	0	0	0	28.2
4同意	42	53.8	53.8	82.1
5非常同意	14	17.9	17.9	100.0
總和	78	100.0	100.0	

**Aa9 我知道政府實施區段徵收必須要符合公共利益**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1非常不同意	8	10.3	10.3	10.3
2不同意	12	15.4	15.4	25.6
3無意見	2	2.6	2.6	28.2
4同意	30	38.5	38.5	66.7
5非常同意	26	33.3	33.3	100.0
總和	78	100.0	100.0	

**Aa10 我知道區段徵收案中的公共設施用地須由區段徵收範圍內的地主共同承擔**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 . 未填答	1	1.3	1.3	1.3
1非常不同意	28	35.9	35.9	37.2
2不同意	20	25.6	25.6	62.8
3無意見	4	5.1	5.1	67.9
4同意	22	28.2	28.2	96.2
5非常同意	3	3.8	3.8	100.0
總和	78	100.0	100.0	

(二) 請問您認為政府可以基於何種目的實施區段徵收 (對區段徵收公共利益的態度)

我國土地徵收制度之評估

Ab1 為了提供人民更多工作機會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	26	33.3	33.3	33.3
	2不同意	18	23.1	23.1	56.4
	3無意見	9	11.5	11.5	67.9
	4同意	21	26.9	26.9	94.9
	5非常同意	4	5.1	5.1	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ab2 為了提振地方產業經濟

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	. 未填答	1	1.3	1.3	1.3
	1非常不同意	19	24.4	24.4	25.6
	2不同意	27	34.6	34.6	60.3
	3無意見	12	15.4	15.4	75.6
	4同意	15	19.2	19.2	94.9
	5非常同意	4	5.1	5.1	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ab3 為了促進國家經濟成長

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	22	28.2	28.2	28.2
	2不同意	29	37.2	37.2	65.4
	3無意見	8	10.3	10.3	75.6
	4同意	15	19.2	19.2	94.9
	5非常同意	4	5.1	5.1	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ab4 為了提升財政收入

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	39	50.0	50.0	50.0
	2不同意	25	32.1	32.1	82.1
	3無意見	3	3.8	3.8	85.9
	4同意	7	9.0	9.0	94.9
	5非常同意	4	5.1	5.1	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

附錄 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

Ab5 爲了改善城市的景觀

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	27	34.6	34.6	34.6
	2不同意	26	33.3	33.3	67.9
	3無意見	5	6.4	6.4	74.4
	4同意	15	19.2	19.2	93.6
	5非常同意	5	6.4	6.4	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ab6 爲了改善交通便利性

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	24	30.8	30.8	30.8
	2不同意	19	24.4	24.4	55.1
	3無意見	4	5.1	5.1	60.3
	4同意	25	32.1	32.1	92.3
	5非常同意	6	7.7	7.7	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ab7 爲了改善人民的生活環境

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	24	30.8	30.8	30.8
	2不同意	11	14.1	14.1	44.9
	3無意見	9	11.5	11.5	56.4
	4同意	28	35.9	35.9	92.3
	5非常同意	6	7.7	7.7	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ab8 爲了開發新市鎮或新社區

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	29	37.2	37.2	37.2
	2不同意	19	24.4	24.4	61.5
	3無意見	6	7.7	7.7	69.2
	4同意	18	23.1	23.1	92.3
	5非常同意	6	7.7	7.7	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Ab9 爲了取得政府機關用地

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	33	42.3	42.9	42.9
	2不同意	20	25.6	26.0	68.8
	3無意見	7	9.0	9.1	77.9
	4同意	14	17.9	18.2	96.1
	5非常同意	3	3.8	3.9	100.0
總和		77	98.7	100.0	
遺漏值 系統遺漏值		1	1.3		
總和		78	100.0		

Ab10 爲了設立開發大學城

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	27	34.6	34.6	34.6
	2不同意	13	16.7	16.7	51.3
	3無意見	6	7.7	7.7	59.0
	4同意	25	32.1	32.1	91.0
	5非常同意	7	9.0	9.0	100.0
總和		78	100.0	100.0	

Ab11 爲了舊市區更新/都市更新

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	32	41.0	41.0	41.0
	2不同意	17	21.8	21.8	62.8
	3無意見	8	10.3	10.3	73.1
	4同意	15	19.2	19.2	92.3
	5非常同意	6	7.7	7.7	100.0
總和		78	100.0	100.0	

Ab12 爲了興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	28	35.9	35.9	35.9
	2不同意	18	23.1	23.1	59.0
	3無意見	10	12.8	12.8	71.8
	4同意	21	26.9	26.9	98.7
	5非常同意	1	1.3	1.3	100.0
總和		78	100.0	100.0	

附錄 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

Ab13 爲了河川整治

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	13	16.7	16.7	16.7
	2不同意	15	19.2	19.2	35.9
	3無意見	8	10.3	10.3	46.2
	4同意	36	46.2	46.2	92.3
	5非常同意	6	7.7	7.7	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ab14 爲了重大建設用地

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	15	19.2	19.2	19.2
	2不同意	20	25.6	25.6	44.9
	3無意見	11	14.1	14.1	59.0
	4同意	27	34.6	34.6	93.6
	5非常同意	5	6.4	6.4	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ab15 爲了特定產業專區（如：科學工業園區）

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	46	59.0	59.0	59.0
	2不同意	19	24.4	24.4	83.3
	3無意見	6	7.7	7.7	91.0
	4同意	6	7.7	7.7	98.7
	5非常同意	1	1.3	1.3	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ab16 爲了開發成本的考量

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	47	60.3	60.3	60.3
	2不同意	17	21.8	21.8	82.1
	3無意見	5	6.4	6.4	88.5
	4同意	7	9.0	9.0	97.4
	5非常同意	2	2.6	2.6	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

(三) 請問您對區段徵收的看法 (對區段徵收公共利益的認知)

Ac1 可促進地方經濟繁榮

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	22	28.2	28.2
	2不同意	19	24.4	52.6
	3無意見	10	12.8	65.4
	4同意	21	26.9	92.3
	5非常同意	6	7.7	100.0
	總和	78	100.0	100.0

Ac2 可提供被徵收地區居民工作機會

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	28	35.9	35.9
	2不同意	27	34.6	70.5
	3無意見	8	10.3	80.8
	4同意	14	17.9	98.7
	5非常同意	1	1.3	100.0
	總和	78	100.0	100.0

Ac3 可改善被徵收地區的周邊交通便利度

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	13	16.7	16.7
	2不同意	25	32.1	48.7
	3無意見	6	7.7	56.4
	4同意	28	35.9	92.3
	5非常同意	6	7.7	100.0
	總和	78	100.0	100.0

Ac4 可改善被徵收地區的周遭生活環境

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	18	23.1	23.1
	2不同意	32	41.0	64.1
	3無意見	8	10.3	74.4
	4同意	16	20.5	94.9
	5非常同意	4	5.1	100.0
	總和	78	100.0	100.0

附錄 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

Ac5 可使被徵收地區的土地增值

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	20	25.6	25.6
	2不同意	22	28.2	53.8
	3無意見	8	10.3	64.1
	4同意	20	25.6	89.7
	5非常同意	8	10.3	100.0
	總和	78	100.0	100.0

Ac6 可改善被徵收地區居民的經濟情況

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	28	35.9	35.9
	2不同意	23	29.5	65.4
	3無意見	8	10.3	75.6
	4同意	15	19.2	94.9
	5非常同意	4	5.1	100.0
	總和	78	100.0	100.0

Ac7 將使被徵收地區的區民失去原有左鄰右舍的情感連繫

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	8	10.3	10.3
	2不同意	7	9.0	19.2
	3無意見	2	2.6	21.8
	4同意	25	32.1	53.8
	5非常同意	36	46.2	100.0
	總和	78	100.0	100.0

Ac8 將使被徵收地區的居民失去原有生活型態

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	4	5.1	5.1
	2不同意	7	9.0	14.1
	3無意見	6	7.7	21.8
	4同意	25	32.1	53.8
	5非常同意	36	46.2	100.0
	總和	78	100.0	100.0

我國土地徵收制度之評估

Ac9 將使被徵收地區居民的健康風險變大

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	4	5.1	5.1	5.1
	2不同意	9	11.5	11.5	16.7
	3無意見	6	7.7	7.7	24.4
	4同意	27	34.6	34.6	59.0
	5非常同意	32	41.0	41.0	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ac10 將對被徵收地區居民的生態環境產生不良影響

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	1	1.3	1.3	1.3
	2不同意	8	10.3	10.3	11.5
	3無意見	2	2.6	2.6	14.1
	4同意	34	43.6	43.6	57.7
	5非常同意	33	42.3	42.3	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ac11 將影響被徵收地區的糧食生產

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	3	3.8	3.8	3.8
	2不同意	6	7.7	7.7	11.5
	3無意見	4	5.1	5.1	16.7
	4同意	31	39.7	39.7	56.4
	5非常同意	34	43.6	43.6	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ac12 將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	3	3.8	3.8	3.8
	2不同意	6	7.7	7.7	11.5
	3無意見	5	6.4	6.4	17.9
	4同意	33	42.3	42.3	60.3
	5非常同意	31	39.7	39.7	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

附錄 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

**Ac13 將對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1非常不同意	3	3.8	3.8	3.8
2不同意	11	14.1	14.1	17.9
3無意見	6	7.7	7.7	25.6
4同意	25	32.1	32.1	57.7
5非常同意	33	42.3	42.3	100.0
總和	78	100.0	100.0	

## 二、土地或房屋被徵收人的區段徵收實質經驗

### (一) 政府徵收我家土地或房屋時的經驗與感受

**Ba1 我清楚該區段徵收案的目的**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1非常不同意	31	39.7	39.7	39.7
2不同意	15	19.2	19.2	59.0
3無意見	3	3.8	3.8	62.8
4同意	22	28.2	28.2	91.0
5非常同意	7	9.0	9.0	100.0
總和	78	100.0	100.0	

**Ba2 我清楚該區段徵收案的範圍**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1非常不同意	24	30.8	30.8	30.8
2不同意	28	35.9	35.9	66.7
3無意見	1	1.3	1.3	67.9
4同意	20	25.6	25.6	93.6
5非常同意	5	6.4	6.4	100.0
總和	78	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Ba3 我清楚該區段徵收案的補償標準

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	31	39.7	39.7	39.7
	2不同意	24	30.8	30.8	70.5
	3無意見	1	1.3	1.3	71.8
	4同意	15	19.2	19.2	91.0
	5非常同意	7	9.0	9.0	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ba4 我清楚該區段徵收案的執行期間

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	34	43.6	43.6	43.6
	2不同意	27	34.6	34.6	78.2
	3無意見	1	1.3	1.3	79.5
	4同意	15	19.2	19.2	98.7
	5非常同意	1	1.3	1.3	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ba5 我清楚該區段徵收案的抵價地比例

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	29	37.2	37.2	37.2
	2不同意	21	26.9	26.9	64.1
	3無意見	0	0.0	0.0	64.1
	4同意	24	30.8	30.8	94.9
	5非常同意	4	5.1	5.1	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ba6 我清楚該區段徵收案抵價地的申請程序

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	26	33.3	33.3	33.3
	2不同意	32	41.0	41.0	74.4
	3無意見	2	2.6	2.6	76.9
	4同意	17	21.8	21.8	98.7
	5非常同意	1	1.3	1.3	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

附錄 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

**Ba7 我清楚該區段徵收案的稅收減免事項**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	43	55.1	55.1	55.1
	2不同意	19	24.4	24.4	79.5
	3無意見	2	2.6	2.6	82.1
	4同意	13	16.7	16.7	98.7
	5非常同意	1	1.3	1.3	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

**Ba8 政府有及早通知我，讓我瞭解有此區段徵收**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	46	59.0	59.0	59.0
	2不同意	10	12.8	12.8	71.8
	3無意見	2	2.6	2.6	74.4
	4同意	17	21.8	21.8	96.2
	5非常同意	3	3.8	3.8	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

**Ba9 政府機關有就區段徵收案與我們在地居民進行充分溝通**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	52	66.7	66.7	66.7
	2不同意	12	15.4	15.4	82.1
	3無意見	2	2.6	2.6	84.6
	4同意	9	11.5	11.5	96.2
	5非常同意	3	3.8	3.8	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

**Ba10 我沒有感受到政府機關強迫我一定得接受區段徵收案的感覺**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	51	65.4	65.4	65.4
	2不同意	12	15.4	15.4	80.8
	3無意見	1	1.3	1.3	82.1
	4同意	11	14.1	14.1	96.2
	5非常同意	3	3.8	3.8	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Ba11 在區段徵收說明會中，政府人員講解清楚且詳細

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 . 未填答	1	1.3	1.3	1.3
1非常不同意	49	62.8	62.8	64.1
2不同意	13	16.7	16.7	80.8
3無意見	6	7.7	7.7	88.5
4同意	8	10.3	10.3	98.7
5非常同意	1	1.3	1.3	100.0
總和	78	100.0	100.0	

Ba12 在區段徵收說明會中，政府人員對於區段徵收的相關事項都很瞭解

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1非常不同意	40	51.3	51.3	51.3
2不同意	18	23.1	23.1	74.4
3無意見	10	12.8	12.8	87.2
4同意	10	12.8	12.8	100.0
5非常同意	0	0.0	0.0	100.0
總和	78	100.0	100.0	

Ba13 在區段徵收說明會中，在地居民所提的意見有當場得到答覆

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1非常不同意	49	62.8	62.8	62.8
2不同意	15	19.2	19.2	82.1
3無意見	8	10.3	10.3	92.3
4同意	5	6.4	6.4	98.7
5非常同意	1	1.3	1.3	100.0
總和	78	100.0	100.0	

Ba14 政府機關有就現金及抵價地申領異議事件充分處理

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1非常不同意	51	65.4	65.4	65.4
2不同意	11	14.1	14.1	79.5
3無意見	10	12.8	12.8	92.3
4同意	5	6.4	6.4	98.7
5非常同意	1	1.3	1.3	100.0
總和	78	100.0	100.0	

附錄 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

**Ba15 政府機關對於我們在地居民的意見都很重視，沒有敷衍我們**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	60	76.9	76.9	76.9
	2不同意	8	10.3	10.3	87.2
	3無意見	4	5.1	5.1	92.3
	4同意	5	6.4	6.4	98.7
	5非常同意	1	1.3	1.3	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

**Ba16 政府機關有給予我充足的時間考慮要選擇哪種補償方案**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	35	44.9	44.9	44.9
	2不同意	20	25.6	25.6	70.5
	3無意見	6	7.7	7.7	78.2
	4同意	14	17.9	17.9	96.2
	5非常同意	3	3.8	3.8	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

**Ba17 政府機關在徵收過程中有顧及到在地居民與土地間的情感**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	56	71.8	71.8	71.8
	2不同意	14	17.9	17.9	89.7
	3無意見	4	5.1	5.1	94.9
	4同意	4	5.1	5.1	100.0
	5非常同意	0	0.0	0.0	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

**Ba18 我覺得政府機關徵收我家土地的主要目的，是要改善我們在地居民的生活，而不是爲了提升個人政績或爲在地政府籌措財源**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	53	67.9	67.9	67.9
	2不同意	13	16.7	16.7	84.6
	3無意見	7	9.0	9.0	93.6
	4同意	5	6.4	6.4	100.0
	5非常同意	0	0.0	0.0	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Ba19 我覺得政府機關徵收我家土地，是出於充分正確的資訊才決定徵收

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	43	55.1	55.1	55.1
	2不同意	18	23.1	23.1	78.2
	3無意見	10	12.8	12.8	91.0
	4同意	6	7.7	7.7	98.7
	5非常同意	1	1.3	1.3	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ba20 我覺得政府機關徵收我家土地，是經過嚴格的審查才決定徵收

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	45	57.7	57.7	57.7
	2不同意	16	20.5	20.5	78.2
	3無意見	12	15.4	15.4	93.6
	4同意	4	5.1	5.1	98.7
	5非常同意	1	1.3	1.3	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ba21 我覺得政府機關提供給我們的徵收補償費，數額很合理

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	61	78.2	78.2	78.2
	2不同意	8	10.3	10.3	88.5
	3無意見	4	5.1	5.1	93.6
	4同意	5	6.4	6.4	100.0
	5非常同意	0	0.0	0.0	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ba22 我覺得政府機關提供給我們的抵價地，比例很合理

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	55	70.5	70.5	70.5
	2不同意	12	15.4	15.4	85.9
	3無意見	3	3.8	3.8	89.7
	4同意	7	9.0	9.0	98.7
	5非常同意	1	1.3	1.3	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

附錄 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

Ba23 政府機關在徵收過程中，有充分保障在地居民的權益

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	58	74.4	74.4	74.4
	2不同意	12	15.4	15.4	89.7
	3無意見	4	5.1	5.1	94.9
	4同意	4	5.1	5.1	100.0
	5非常同意	0	0	0	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

(二) 其他與徵收經驗相關的問題

Bb1 請問您家土地或房屋被徵收的原因為何？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1新訂、擴大或變更都市計畫	16	18.2	18.2	18.2
	2設置工業區或科學園區	48	54.5	54.5	72.7
	3興建公共建設	2	2.3	2.3	75
	4舊都市地區或農村社區實施更新	2	2.3	2.3	77.3
	5不知道	16	18.2	18.2	95.5
	6其他	4	4.5	4.5	100.0
總和	88	100.0	100.0		

Bb2 你是否贊同區段徵收制度？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	. 未填答	1	1.3	1.3	1.3
	1贊同	2	2.6	2.6	3.8
	2有條件贊同	21	26.9	26.9	30.8
	3不贊同	51	65.4	65.4	96.2
	4無意見	3	3.8	3.8	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Bb3 你贊同區段徵收的原因為何？

		次數	百分比
有效的	1土地可以增值	1	16.7
	2不想繼續從事農業	1	16.7
	3可以改善生活	1	16.7
	4年事已高，體力不濟無法務農	0	0.0
	5子女將願意回鄉工作	1	16.7
	6年事已高，子女無返鄉務農意願	0	0.0
	7將可以帶給居民更多工作機會	1	16.7
	8想支持政府政策	0	0
	9其他	1	16.7
	總和	6	100.0

Bb4 在何種「條件」下您會贊同區段徵收制度？

		次數	百分比
有效的	1政府有與在地居民進行充分溝通	18	23.7
	2政府對在地居民的意見都很重視	14	18.4
	3政府充分保障在地居民的權益	20	26.3
	4政府有顧及到在地居民與土地間的情感	10	13.2
	5區段徵收範圍內已有多數居民贊成	11	14.4
	6其他	3	4.0
總和	76	100.0	

Bb5 您不贊同區段徵收制度的原因為何？

		次數	百分比
有效的	1不想離開家園	32	16.2
	2政府不該用強制手段取得土地	43	21.8
	3徵收目的的公益性不夠明確	27	13.7
	4想繼續務農	21	10.7
	5徵收後生活不見得會變好	32	16.2
	6補償費或抵價地比例太低	18	9.2
	7將失去農保	13	6.6
	8將使稅賦增加	7	3.6
	9其他	4	2.0
總和	197	100.0	

附錄 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

**Bb6 您如何得知自家土地或房屋面臨徵收？**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	. 未填答	5	6.4	6.4	6.4
	1都市計畫公開展覽及登報周知階段	6	7.7	7.7	14.1
	2收到區段徵收通知	43	55.1	55.1	69.2
	3鄰居告知	19	24.4	24.4	93.6
	4收到不動產仲介公司信件	1	1.3	1.3	94.9
	5新聞報導	0	0	0	94.9
	6其他	4	5.1	5.1	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

**Bb7 您是否有參加政府辦理的區段徵收說明會？**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1知道也有參加	43	55.1	55.1	55.1
	2知道但沒參加	5	6.4	6.4	61.5
	3不知道但有參加	4	5.1	5.1	66.7
	4不知道也沒參加	26	33.3	33.3	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

**Bb8 政府辦理區段徵收說明會時，說明了哪些事項？**

		次數	百分比
有效的	1 區段徵收目的	18	20.2
	2區段徵收範圍	21	23.6
	3各項補償標準	13	14.6
	4抵價地比例及申請程序	9	10.1
	5各項稅收減免	7	7.9
	6不知道	10	11.2
	7其他	11	12.4
	總和	89	100.0

我國土地徵收制度之評估

Bb9 如果您參加區段徵收說明會時，最希望得知的事項為何？

	次數	百分比
有效的 1 區段徵收目的	43	21.0
2 區段徵收範圍	41	20.0
3 各項補償標準	48	23.4
4 抵價地比例及申請程序	39	19.0
5 各項稅收減免	24	11.7
6 其他	10	4.9
總和	205	100.0

Bb10 您是否知道政府有辦理協議價購？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1 是	29	37.2	37.2	37.2
2 否	49	62.8	62.8	100.0
總和	78	100.0	100.0	

Bb11 您是否曾經參加政府所辦理的協議價購？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1 是	26	33.3	33.3	33.3
2 否	52	66.7	66.7	100.0
總和	78	100.0	100.0	

Bb12 政府辦理協議價購時，是否與您進行實質議價？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1 是	0	0.0	0.0	0.0
2 否	26	100.0	100.0	100.0
總和	26	100.0	100.0	

Bb13 請問您所領取的徵收補償項目有哪些？

	次數	百分比
有效的 1 地價補償	15	10.6
2 建築改良物補償	27	19.0
3 農作改良物補償	35	24.6
4 營業損失補償	0	0.0
5 遷移費	16	11.3
6 抵價地	32	22.5
7 其他	17	12.0
總和	142	100.0

附錄 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

Bb14 請問您選擇領取地價補償的原因為何？

		次數	百分比
有效的	1 劃設抵價地的區域生活環境不佳	2	6.1
	2 徵收後土地增值幅度有限	3	9.1
	3 抵價地比例太低	7	21.2
	4 領了抵價地也沒錢蓋屋	4	12.1
	5 領的抵價地未必賣得出去	3	9.1
	6 原有土地面積太小	3	9.1
	7 官員未能告知領回抵價地的實際面積或位置	11	33.3
	8其他	0	0.0
總和		33	100.0

Bb15 請問您選擇申領抵價地的原因為何？

		次數	百分比
有效的	1 地價補償數額太低	24	45.3
	2 土地會增值	12	22.7
	3 配地後才有土地可供建屋	13	24.5
	4 其他	4	7.5
總和		53	100.0

Bb16 在您所遭遇的徵收案中，政府有無提出安置計畫？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	. 未填答	1	1.3	1.3	1.3
	1有	37	47.4	47.4	48.7
	2無	26	33.3	33.3	82.1
	3不知道	14	17.9	17.9	100.0
總和		78	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Bb17 政府提給您的安置計畫措施為何？

		次數	百分比
有效的	1 發給搬遷費	9	19.1
	2發給生活輔導金	1	2.1
	3發給房屋補助費	2	4.3
	4租金補貼	24	51.1
	5購屋自備款補貼	0	0.0
	6購屋貸款利息補貼	0	0.0
	7住宅優先承購權	0	0.0
	8農業用地集中劃設	9	19.1
	9其他	2	4.3
	總和	47	100.0

Bb18 政府提給您的安置計畫是否有效減低徵收對您生活所帶來之衝擊？

		次數	百分比
有效的	. 未填答	3	8.2
	1非常有效	1	2.7
	2有效	1	2.7
	3還可以	8	21.6
	4無效	14	37.8
	5非常無效	10	27.0
	總和	37	100.0

Bb19 請問，您被徵收之土地是否有按照需地機關之原訂計畫使用？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	. 未填答	2	2.6	2.6	2.6
	1是	1	1.3	1.3	3.8
	2否	10	12.8	12.8	16.7
	3不知道	65	83.3	83.3	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

附錄 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

Bb20 請問，您知道政府如何處理該未按原訂計畫使用之土地嗎？

		次數	百分比
有效的	. 未填答	2	16.7
	1 發還原地主	2	16.7
	2 移作他用	6	50.0
	3 閒置	1	8.3
	4 其他	1	8.3
	總和	12	100.0

### 三、基本資料

C1 性別

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 男	54	69.2	69.2	69.2
	2 女	24	30.8	30.8	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

C2 年齡

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 30歲以下	1	1.3	1.3	1.3
	2 31~40歲	4	5.1	5.1	6.4
	3 41~50歲	24	30.8	30.8	37.2
	4 51~60歲	21	26.9	26.9	64.1
	5 61歲以上	28	35.9	35.9	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

C3 教育程度

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	. 未填答	1	1.3	1.3	1.3
	1 小學以下	23	29.5	29.5	30.8
	2 國（初）中	11	14.1	14.1	44.9
	3 高中（職）	30	38.5	38.5	83.3
	4 大專或大學	8	10.3	10.3	93.6
	5 研究所以上	5	6.4	6.4	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

C4 職業

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1.公務人員、警察	0	0	0.0	0.0
2.軍人	0	0	0.0	0.0
3.中小學教師	0	0	0.0	0.0
4.高中教師、大專院校教授	0	0	0.0	0.0
5.受僱於國營事業	0	0	0.0	0.0
6.民營、工商機構主管	6	7.7	7.7	7.7
7.民營、工商機構普通職員	4	5.1	5.1	12.8
8.勞動工人、工頭、領班	10	12.8	12.8	25.6
9.自由業	6	7.7	7.7	33.3
10.文化工作者	0	0	0.0	33.3
11.研究人員	0	0	0.0	33.3
12.雇主、企業家	0	0	0.0	33.3
13.自營商<含獨資公司>	1	1.3	1.3	34.6
14.運輸業<包括計程車司機>	0	0	0.0	34.6
15.工程師、專業技師	6	7.7	7.7	42.3
16.農林漁牧鹽礦業從事人員	21	26.9	26.9	69.2
17.學生	1	1.3	1.3	70.5
18.退休/無業/待業	13	16.7	16.7	87.2
19.家管/家庭主婦	8	10.3	10.3	97.4
20.其他	2	2.6	2.6	100.0
總和	78	100.0	100.0	

C5 您的土地是何時擁有的？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1 徵收前三年內	0	0.0	0.0	0.0
2 徵收前三年以上	78	100.0	100.0	100.0
總和	78	100.0	100.0	

C6 您是否居住於被徵收範圍內？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1是	64	82.1	82.1	82.1
2否	14	17.9	17.9	100.0
總和	78	100.0	100.0	

附錄 10 竹南大埔區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

C7 現址居住時間：(非居住於徵收範圍內者免答)

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1 未滿1年	0	0.0	0.0	0.0
2 1~2年	5	7.8	7.8	7.8
3 2~5年	1	1.6	9.4	9.4
4 5~10年	1	1.6	11.0	11.0
5 10年以上	50	78.1	78.1	89.1
6 其他	7	10.9	10.9	100.0
總和	64	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

## 附錄 11 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題 次數分配表

### 一、土地或房屋被徵收人的認知調查

#### (一) 對現行區段徵收制度與流程的瞭解

##### Aa1 我知道都市計畫在送都市計畫委員會審議前，會先公開展覽與登報

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	37	63.8	63.8	63.8
	2不同意	14	24.1	24.1	87.9
	3無意見	0	0	0.0	87.9
	4同意	6	10.3	10.3	98.2
	5非常同意	1	1.7	1.7	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

##### Aa2 我知道都市計畫在送都市計畫委員會審議前，會先舉行都市計畫說明會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	35	60.3	60.3	60.3
	2不同意	12	20.7	20.7	81.0
	3無意見	1	1.7	1.7	82.8
	4同意	8	13.8	13.8	96.6
	5非常同意	2	3.4	3.4	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

##### Aa3 我知道土地所有權人可以在都市計畫委員會陳述意見

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	33	56.9	56.9	56.9
	2不同意	14	24.1	24.1	81.0
	3無意見	1	1.7	1.7	82.8
	4同意	8	13.8	13.8	96.6
	5非常同意	2	3.4	3.4	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

**Aa4 我知道要辦理區段徵收，政府應該先與土地所有權人協議購買土地**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	28	48.3	48.3	48.3
	2不同意	13	22.4	22.4	70.7
	3無意見	1	1.7	1.7	72.4
	4同意	12	20.7	20.7	93.1
	5非常同意	4	6.9	6.9	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

**Aa5 我知道要辦理區段徵收，政府應該先舉行區段徵收說明會**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	19	32.8	32.8	32.8
	2不同意	7	12.1	12.1	44.8
	3無意見	1	1.7	1.7	46.6
	4同意	20	34.5	34.5	81.0
	5非常同意	11	19.0	19.0	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

**Aa6 我知道土地所有權人可以在土地徵收審議委員會陳述意見**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	40	69.0	69.0	69.0
	2不同意	8	13.8	13.8	82.8
	3無意見	1	1.7	1.7	84.5
	4同意	6	10.3	10.3	94.8
	5非常同意	3	5.2	5.2	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

**Aa7 我知道土地所有權人可以選擇申領抵價地或現金作為補償方式**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	3	5.2	5.2	5.2
	2不同意	8	13.8	13.8	19.0
	3無意見	1	1.7	1.7	20.7
	4同意	26	44.8	44.8	65.5
	5非常同意	20	34.5	34.5	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

附錄 11 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

**Aa8我知道土地所有權人可以在不妨礙都市計畫的情形下申請房地原位置保留**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1	31	53.4	53.4	53.4
2	7	12.1	12.1	65.5
3	1	1.7	1.7	67.2
4	11	19.0	19.0	86.2
5	8	13.8	13.8	100.0
總和	58	100.0	100.0	

**Aa9 我知道政府實施區段徵收必須要符合公共利益**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1非常不同意	21	36.2	36.2	36.2
2不同意	16	27.6	27.6	63.8
3無意見	5	8.6	8.6	72.4
4同意	11	19.0	19.0	91.4
5非常同意	5	8.6	8.6	100.0
總和	58	100.0	100.0	

**Aa10 我知道區段徵收案中的公共設施用地須由區段徵收範圍內的地主共同承擔**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1非常不同意	26	44.8	44.8	44.8
2不同意	16	27.6	27.6	72.4
3無意見	2	3.4	3.4	75.9
4同意	13	22.4	22.4	98.3
5非常同意	1	1.7	1.7	100.0
總和	58	100.0	100.0	

(二) 請問您認為政府可以基於何種目的實施區段徵收(對區段徵收公共利益的態度)

**Ab1 為了提供人民更多工作機會**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1非常不同意	21	36.2	36.2	36.2
2不同意	14	24.1	24.1	60.3
3無意見	6	10.3	10.3	70.7
4同意	15	25.9	25.9	96.6
5非常同意	2	3.4	3.4	100.0
總和	58	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Ab2 爲了提振地方產業經濟

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	16	27.6	27.6	27.6
	2不同意	9	15.5	15.5	43.1
	3無意見	6	10.3	10.3	53.4
	4同意	25	43.1	43.1	96.6
	5非常同意	2	3.4	3.4	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ab3 爲了促進國家經濟成長

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	15	25.9	25.9	25.9
	2不同意	15	25.9	25.9	51.7
	3無意見	3	5.2	5.2	56.9
	4同意	23	39.7	39.7	96.6
	5非常同意	2	3.4	3.4	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ab4 爲了提升財政收入

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	28	48.3	48.3	48.3
	2不同意	18	31.0	31.0	79.3
	3無意見	5	8.6	8.6	87.9
	4同意	6	10.3	10.3	98.3
	5非常同意	1	1.7	1.7	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ab5 爲了改善城市的景觀

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	13	22.4	22.4	22.4
	2不同意	15	25.9	25.9	48.3
	3無意見	9	15.5	15.5	63.8
	4同意	18	31.0	31.0	94.8
	5非常同意	3	5.2	5.2	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

附錄 11 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

Ab6 爲了改善交通便利性

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	9	15.5	15.5	15.5
	2不同意	6	10.3	10.3	25.9
	3無意見	4	6.9	6.9	32.8
	4同意	31	53.4	53.4	86.2
	5非常同意	8	13.8	13.8	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ab7 爲了改善人民的生活環境

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	17	29.3	29.3	29.3
	2不同意	8	13.8	13.8	43.1
	3無意見	4	6.9	6.9	50.0
	4同意	25	43.1	43.1	93.1
	5非常同意	4	6.9	6.9	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ab8 爲了開發新市鎮或新社區

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	16	27.6	27.6	27.6
	2不同意	4	6.9	6.9	34.5
	3無意見	5	8.6	8.6	43.1
	4同意	27	46.6	46.6	89.7
	5非常同意	6	10.3	10.3	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ab9 爲了取得政府機關用地

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	16	27.6	27.6	27.6
	2不同意	12	20.7	20.7	48.3
	3無意見	9	15.5	15.5	63.8
	4同意	20	34.5	34.5	98.3
	5非常同意	1	1.7	1.7	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Ab10 爲了設立開發大學城

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	11	19.0	19.0
	2不同意	8	13.8	32.8
	3無意見	6	10.3	43.1
	4同意	18	31.0	74.1
	5非常同意	15	25.9	100.0
	總和	58	100.0	100.0

Ab11 爲了舊市區更新/都市更新

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	16	27.6	27.6
	2不同意	11	19.0	46.6
	3無意見	14	24.1	70.7
	4同意	15	25.9	96.6
	5非常同意	2	3.4	100.0
	總和	58	100.0	100.0

Ab12 爲了興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	17	29.3	29.3
	2不同意	17	29.3	58.6
	3無意見	7	12.1	70.7
	4同意	14	24.1	94.8
	5非常同意	3	5.2	100.0
	總和	58	100.0	100.0

Ab13 爲了河川整治

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	6	10.3	10.3
	2不同意	4	6.9	17.2
	3無意見	4	6.9	24.1
	4同意	36	62.1	86.2
	5非常同意	8	13.8	100.0
	總和	58	100.0	100.0

附錄 11 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

Ab14 爲了重大建設用地

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	13	22.4	22.4	22.4
	2不同意	12	20.7	20.7	43.1
	3無意見	7	12.1	12.1	55.2
	4同意	24	41.4	41.4	96.6
	5非常同意	2	3.4	3.4	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ab15 爲了特定產業專區（如：科學工業園區）

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	25	43.1	43.1	43.1
	2不同意	7	12.1	12.1	55.2
	3無意見	7	12.1	12.1	67.2
	4同意	17	29.3	29.3	96.6
	5非常同意	2	3.4	3.4	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ab16 爲了開發成本的考量

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	29	50.0	50.0	50.0
	2不同意	14	24.1	24.1	74.1
	3無意見	8	13.8	13.8	87.9
	4同意	7	12.1	12.1	100.0
	5非常同意	58	100.0	100.0	
	總和	29	50.0	50.0	50.0

（三）請問您對區段徵收的看法（對區段徵收公共利益的認知）

Ac1 可促進地方經濟繁榮

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	9	15.5	15.5	15.5
	2不同意	14	24.1	24.1	39.7
	3無意見	16	27.6	27.6	67.2
	4同意	16	27.6	27.6	94.8
	5非常同意	3	5.2	5.2	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Ac2 可提供被徵收地區居民工作機會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	12	20.7	20.7	20.7
	2不同意	22	37.9	37.9	58.6
	3無意見	9	15.5	15.5	74.1
	4同意	13	22.4	22.4	96.6
	5非常同意	2	3.4	3.4	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ac3 可改善被徵收地區的周邊交通便利度

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	6	10.3	10.3	10.3
	2不同意	4	6.9	6.9	17.2
	3無意見	11	19.0	19.0	36.2
	4同意	25	43.1	43.1	79.3
	5非常同意	12	20.7	20.7	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ac4 可改善被徵收地區的周遭生活環境

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	9	15.5	15.5	15.5
	2不同意	17	29.3	29.3	44.8
	3無意見	18	31.0	31.0	75.9
	4同意	12	20.7	20.7	96.6
	5非常同意	2	3.4	3.4	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ac5 可使被徵收地區的土地增值

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	11	19.0	19.0	19.0
	2不同意	13	22.4	22.4	41.4
	3無意見	13	22.4	22.4	63.8
	4同意	20	34.5	34.5	98.3
	5非常同意	1	1.7	1.7	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

附錄 11 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

Ac6 可改善被徵收地區居民的經濟情況

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	21	36.2	36.2	36.2
	2不同意	23	39.7	39.7	75.9
	3無意見	6	10.3	10.3	86.2
	4同意	7	12.1	12.1	98.3
	5非常同意	1	1.7	1.7	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ac7 將使被徵收地區的區民失去原有左鄰右舍的情感連繫

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	3	5.2	5.2	5.2
	2不同意	7	12.1	12.1	17.2
	3無意見	5	8.6	8.6	25.9
	4同意	21	36.2	36.2	62.1
	5非常同意	22	37.9	37.9	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ac8 將使被徵收地區的居民失去原有生活型態

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	5	8.6	8.6	8.6
	2不同意	4	6.9	6.9	15.5
	3無意見	3	5.2	5.2	20.7
	4同意	19	32.8	32.8	53.4
	5非常同意	27	46.6	46.6	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ac9 將使被徵收地區居民的健康風險變大

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	4	6.9	6.9	6.9
	2不同意	6	10.3	10.3	17.2
	3無意見	15	25.9	25.9	43.1
	4同意	26	44.8	44.8	87.9
	5非常同意	7	12.1	12.1	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

**Ac10 將對被徵收地區居民的生態環境產生不良影響**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	2	3.4	3.4	3.4
	2不同意	6	10.3	10.3	13.8
	3無意見	13	22.4	22.4	36.2
	4同意	28	48.3	48.3	84.5
	5非常同意	9	15.5	15.5	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

**Ac11 將影響被徵收地區的糧食生產**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	1	1.7	1.7	1.7
	2不同意	4	6.9	6.9	8.6
	3無意見	2	3.4	3.4	12.1
	4同意	17	29.3	29.3	41.4
	5非常同意	34	58.6	58.6	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

**Ac12 將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	3	5.2	5.2	5.2
	2不同意	10	17.2	17.2	22.4
	3無意見	4	6.9	6.9	29.3
	4同意	22	37.9	37.9	67.2
	5非常同意	19	32.8	32.8	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

**Ac13 將對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	2	3.4	3.4	3.4
	2不同意	5	8.6	8.6	12.1
	3無意見	1	1.7	1.7	13.8
	4同意	25	43.1	43.1	56.9
	5非常同意	25	43.1	43.1	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

## 二、土地或房屋被徵收人的區段徵收實質經驗

### (一) 政府徵收我家土地或房屋時的經驗與感受

#### Ba1 我清楚該區段徵收案的目的

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	11	19.0	19.0	19.0
	2不同意	20	34.5	34.5	53.4
	3無意見	1	1.7	1.7	55.2
	4同意	22	37.9	37.9	93.1
	5非常同意	4	6.9	6.9	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

#### Ba2 我清楚該區段徵收案的範圍

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	5	8.6	8.6	8.6
	2不同意	14	24.1	24.1	32.8
	3無意見	1	1.7	1.7	34.5
	4同意	31	53.4	53.4	87.9
	5非常同意	7	12.1	12.1	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

#### Ba3 我清楚該區段徵收案的補償標準

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	16	27.6	27.6	27.6
	2不同意	10	17.2	17.2	44.8
	3無意見	2	3.4	3.4	48.3
	4同意	28	48.3	48.3	96.6
	5非常同意	2	3.4	3.4	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

#### Ba4 我清楚該區段徵收案的執行期間

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	26	44.8	44.8	44.8
	2不同意	15	25.9	25.9	70.7
	3無意見	1	1.7	1.7	72.4
	4同意	15	25.9	25.9	98.3
	5非常同意	1	1.7	1.7	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Ba5 我清楚該區段徵收案的抵價地比例

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	13	22.4	22.4	22.4
	2不同意	13	22.4	22.4	44.8
	3無意見	2	3.4	3.4	48.3
	4同意	27	46.6	46.6	94.8
	5非常同意	3	5.2	5.2	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ba6 我清楚該區段徵收案抵價地的申請程序

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	.遺漏	1	1.7	1.7	1.7
	1非常不同意	25	43.1	43.9	43.9
	2不同意	15	25.9	26.3	70.2
	3無意見	4	6.9	7.0	77.2
	4同意	13	22.4	22.8	100.0
	5非常同意	0	0.0	100.0	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ba7 我清楚該區段徵收案的稅收減免事項

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	33	56.9	56.9	56.9
	2不同意	15	25.9	25.9	82.8
	3無意見	0	0	25.9	82.8
	4同意	6	10.3	10.3	93.1
	5非常同意	4	6.9	6.9	100.0
	總和	78	100.0	100.0	

Ba8 政府有及早通知我，讓我瞭解有此區段徵收

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	24	41.4	41.4	41.4
	2不同意	16	27.6	27.6	69.0
	3無意見	9	15.5	15.5	84.5
	4同意	7	12.1	12.1	96.6
	5非常同意	2	3.4	3.4	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

附錄 11 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

**Ba9 政府機關有就區段徵收案與我們在地居民進行充分溝通**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	29	50.0	50.0	50.0
	2不同意	19	32.8	32.8	82.8
	3無意見	3	5.2	5.2	87.9
	4同意	7	12.1	12.1	100.0
	5非常同意	0	0.0	0.0	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

**Ba10我沒有感受到政府機關強迫我一定得接受區段徵收案的感覺**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1	33	56.9	56.9	56.9
	2	15	25.9	25.9	82.8
	3	6	10.3	10.3	93.1
	4	4	6.9	6.9	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

**Ba11 在區段徵收說明會中，政府人員講解清楚且詳細**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	19	32.8	32.8	32.8
	2不同意	27	46.6	46.6	79.3
	3無意見	8	13.8	13.8	93.1
	4同意	3	5.2	5.2	98.3
	5非常同意	1	1.7	1.7	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

**Ba12 在區段徵收說明會中，政府人員對於區段徵收的相關事項都很瞭解**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	12	20.7	20.7	20.7
	2不同意	20	34.5	34.5	55.2
	3無意見	23	39.7	39.7	94.8
	4同意	3	5.2	5.2	100.0
	5非常同意	0	0	0.0	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Ba13 在區段徵收說明會中，在地居民所提的意見有當場得到答覆

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	12	20.7	20.7	20.7
	2不同意	21	36.2	36.2	56.9
	3無意見	18	31.0	31.0	87.9
	4同意	6	10.3	10.3	98.3
	5非常同意	1	1.7	1.7	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ba14 政府機關有就現金及抵價地申領異議事件充分處理

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	20	34.5	34.5	34.5
	2不同意	16	27.6	27.6	62.1
	3無意見	16	27.6	27.6	89.7
	4同意	6	10.3	10.3	100.0
	5非常同意	0	0	0.0	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ba15 政府機關對於我們在地居民的意見都很重視，沒有敷衍我們

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	38	65.5	65.5	65.5
	2不同意	15	25.9	25.9	91.4
	3無意見	5	8.6	8.6	100.0
	4同意	0	0	0.0	100.0
	5非常同意	0	0	0.0	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ba16 政府機關有給予我充足的時間考慮要選擇哪種補償方案

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	14	24.1	24.1	24.1
	2不同意	18	31.0	31.0	55.2
	3無意見	7	12.1	12.1	67.2
	4同意	18	31.0	31.0	98.3
	5非常同意	1	1.7	1.7	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

附錄 11 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

**Ba17 政府機關在徵收過程中有顧及到在地居民與土地間的情感**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1非常不同意	42	72.4	72.4	72.4
2不同意	13	22.4	22.4	94.8
3無意見	3	5.2	5.2	100.0
4同意	0	0	0.0	100.0
5非常同意	0	0	0.0	100.0
總和	58	100.0	100.0	

**Ba18 我覺得政府機關徵收我家土地的主要目的，是要改善我們在地居民的生活，而不是爲了提升個人政績或爲在地政府籌措財源**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1非常不同意	29	50.0	50.0	50.0
2不同意	20	34.5	34.5	84.5
3無意見	4	6.9	6.9	91.4
4同意	5	8.6	8.6	100.0
5非常同意	0	0	0.0	100.0
總和	58	100.0	100.0	

**Ba19 我覺得政府機關徵收我家土地，是出於充分正確的資訊才決定徵收**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1非常不同意	23	39.7	39.7	39.7
2不同意	15	25.9	25.9	65.5
3無意見	18	31.0	31.0	96.6
4同意	2	3.4	3.4	100.0
5非常同意	0	0	0.0	100.0
總和	58	100.0	100.0	

**Ba20 我覺得政府機關徵收我家土地，是經過嚴格的審查才決定徵收**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1非常不同意	27	46.6	46.6	46.6
2不同意	16	27.6	27.6	74.1
3無意見	14	24.1	24.1	98.3
4同意	1	1.7	1.7	100.0
5非常同意	0	0	0.0	100.0
總和	58	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Ba21 我覺得政府機關提供給我們的徵收補償費，數額很合理

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	39	67.2	67.2	67.2
	2不同意	15	25.9	25.9	93.1
	3無意見	1	1.7	1.7	94.8
	4同意	3	5.2	5.2	100.0
	5非常同意	0	0	0.0	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ba22 我覺得政府機關提供給我們的抵價地，比例很合理

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	36	62.1	62.1	62.1
	2不同意	15	25.9	25.9	87.9
	3無意見	3	5.2	5.2	93.1
	4同意	4	6.9	6.9	100.0
	5非常同意	0	0	0.0	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

Ba23 政府機關在徵收過程中，有充分保障在地居民的權益

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常不同意	39	67.2	67.2	67.2
	2不同意	15	25.9	25.9	93.1
	3無意見	2	3.4	3.4	96.6
	4同意	2	3.4	3.4	100.0
	5非常同意	0	0	0.0	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

(二) 其他與徵收經驗相關的問題

Bb1請問您家土地或房屋被徵收的原因為何？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1新訂、擴大或變更都市計畫	5	8.6	8.6	8.6
	2設置工業區或科學園區	0	0.0	0.0	8.6
	3興建公共建設	21	36.2	36.2	44.8
	4舊都市地區或農村社區實施更新	0	0.0	0.0	44.8
	5不知道	18	31.0	31.0	75.8
	6其他	14	24.2	24.2	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

附錄 11 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

Bb2 你是否贊同區段徵收制度？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1贊同	2	3.4	3.4	3.4
2有條件贊同	16	27.6	27.6	31.0
3不贊同	34	58.6	58.6	89.7
4無意見	6	10.3	10.3	100.0
總和	58	100.0	100.0	

Bb3 你贊同區段徵收的原因為何？

	次數	百分比
有效的 1土地可以增值	0	0
2不想繼續從事農業	0	0
3可以改善生活	0	0
4年事已高，體力不濟無法務農	2	100.0
5子女將願意回鄉工作	0	0
6年事已高，子女無返鄉務農意願	0	0
7將可以帶給居民更多工作機會	0	0
8想支持政府政策	0	0
9其他	0	0
總和	2	100.0

Bb4 在何種「條件」下您會贊同區段徵收制度？

	次數	百分比
有效的 1政府有與在地居民進行充分溝通	10	23.8
2政府對在地居民的意見都很重視	5	11.9
3政府充分保障在地居民的權益	13	31.0
4政府有顧及到在地居民與土地間的情感	4	9.5
5區段徵收範圍內已有多數居民贊成	3	7.1
6其他	7	16.7
總和	42	100.0

我國土地徵收制度之評估

Bb5 您不贊同區段徵收制度的原因為何？

		次數	百分比
有效的	1 不想離開家園	16	11.0
	2 政府不該用強制手段取得土地	28	19.2
	3 徵收目的的公益性不夠明確	13	8.9
	4 想繼續務農	19	13.0
	5 徵收後生活不見得會變好	20	13.7
	6 補償費或抵價地比例太低	20	13.7
	7 將失去農保	19	13.0
	8 將使稅賦增加	7	4.8
	9 其他	4	2.7
	總和	146	100.0

Bb6 您如何得知自家土地或房屋面臨徵收？

		次數	百分比
有效的	1 都市計畫公開展覽及登報周知階段	5	8.6
	2 收到區段徵收通知	44	75.9
	3 鄰居告知	1	1.7
	4 收到不動產仲介公司信件	0	0.0
	5 新聞報導	0	0.0
	6 其他	8	13.8
總和	58	100.0	

Bb7 您是否有參加政府辦理的區段徵收說明會？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 知道也有參加	39	67.2	67.2	67.2
	2 知道但沒參加	8	13.8	13.8	81.0
	3 不知道但有參加	3	5.2	5.2	86.2
	4 不知道也沒參加	8	13.8	13.8	100.0
總和	58	100.0	100.0		

附錄 11 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

**Bb8 政府辦理區段徵收說明會時，說明了哪些事項？**

		次數	百分比
有效的	1 區段徵收目的	18	17.8
	2 區段徵收範圍	24	23.8
	3 各項補償標準	23	22.8
	4 抵價地比例及申請程序	22	21.8
	5 各項稅收減免	3	2.9
	6 不知道	10	9.9
	7 其他	1	1.0
	總和	101	100.0

**Bb9 如果您參加區段徵收說明會時，最希望得知的事項為何？**

		次數	百分比
有效的	1 區段徵收目的	27	16.0
	2 區段徵收範圍	27	16.0
	3 各項補償標準	40	23.6
	4 抵價地比例及申請程序	37	21.9
	5 各項稅收減免	20	11.8
	6 其他	18	10.7
	總和	169	100.0

**Bb10 您是否知道政府有辦理協議價購？**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 是	10	17.2	17.2	17.2
	2 否	48	82.8	82.8	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

**Bb11 您是否曾經參加政府所辦理的協議價購？**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 是	5	8.6	8.6	8.6
	2 否	53	91.4	91.4	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

**Bb12 政府辦理協議價購時，是否與您進行實質議價？**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 是	0	0	0.0	0.0
	2 否	5	100.0	100.0	100.0
	總和	5	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Bb13 請問您所領取的徵收補償項目有哪些？

		次數	百分比
有效的	1 地價補償	37	29.1
	2 建築改良物補償	15	11.8
	3 農作改良物補償	44	34.6
	4 營業損失補償	1	0.8
	5 遷移費	2	1.6
	6 抵價地	24	19.0
	7 其他	4	3.1
	總和	127	100.0

Bb14 請問您選擇領取地價補償的原因為何？

		次數	百分比
有效的	1 劃設抵價地的區域生活環境不佳	4	5.7
	2 徵收後土地增值幅度有限	10	14.3
	3 抵價地比例太低	16	22.9
	4 領了抵價地也沒錢蓋屋	5	7.1
	5 領的抵價地未必賣得出去	4	5.7
	6 原有土地面積太小	4	5.7
	7 官員未能告知領回抵價地的實際面積或位置	16	22.9
	8 其他	11	15.7
總和	70	100.0	

Bb15 請問您選擇申領抵價地的原因為何？

		次數	百分比
有效的	1 地價補償數額太低	7	26.0
	2 土地會增值	3	11.1
	3 配地後才有土地可供建屋	10	37.0
	4 其他	7	25.9
總和	27	100.0	

Bb16 在您所遭遇的徵收案中，政府有無提出安置計畫？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 有	5	8.6	8.6	8.6
	2 無	30	51.7	51.7	60.3
	3 不知道	23	39.7	39.7	100.0
總和	58	100.0	100.0		

附錄 11 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

Bb17 政府提給您的安置計畫措施為何？

		次數	百分比
有效的	1 發給搬遷費	3	50.0
	2發給生活輔導金	0	0.0
	3發給房屋補助費	0	0.0
	4租金補貼	2	33.3
	5購屋自備款補貼	0	0.0
	6購屋貸款利息補貼	0	0.0
	7住宅優先承購權	0	0.0
	8農業用地集中劃設	1	16.7
	9其他	0	0.0
	總和	6	100.0

Bb18 政府提給您的安置計畫是否有效減低徵收對您生活所帶來之衝擊？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1非常有效	0	0.0	0.0	0.0
	2有效	0	0.0	0.0	0.0
	3還可以	3	60.0	60.0	60.0
	4無效	1	20.0	20.0	80.0
	5非常無效	1	20.0	20.0	100.0
總和	5	100.0	100.0	100.0	

Bb19 請問，您被徵收之土地是否有按照需地機關之原訂計畫使用？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1是	6	10.3	10.3	10.3
	2否	7	12.1	12.1	22.4
	3不知道	45	77.6	77.6	100.0
總和	58	100.0	100.0		

Bb20 請問，您知道政府如何處理該未按原訂計畫使用之土地嗎？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1發還原地主	0	0.0	0.0	0.0
	2移作他用	0	0.0	0.0	0.0
	3閒置	2	28.6	28.6	28.6
	4其他	5	71.4	71.4	100.0
	總和	7	100.0	100.0	

### 三、基本資料

#### C1 性別

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1男	48	82.8	82.8	82.8
	2女	10	17.2	17.2	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

#### C2 年齡

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 30歲以下	1	1.7	1.7	1.7
	2 31~40歲	6	10.3	10.3	12.1
	3 41~50歲	5	8.6	8.6	20.7
	4 51~60歲	7	12.1	12.1	32.8
	5 61歲以上	38	65.5	65.5	98.3
	總和	1	1.7	1.7	100.0

#### C3 教育程度

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1小學以下	24	41.4	41.4	41.4
	2國(初)中	13	22.4	22.4	63.8
	3高中(職)	16	27.6	27.6	91.4
	4大專或大學	5	8.6	8.6	100.0
	5研究所以上	0	0.0	0.0	100.0
	總和	58	100.0	100.0	

附錄 11 彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人調查問卷各題次數分配表

C4 職業

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1.公務人員、警察	0	0	0.0	0.0
2.軍人	0	0	0.0	0.0
3.中小學教師	0	0	0.0	0.0
4.高中教師、大專院校教授	0	0	0.0	0.0
5.受僱於國營事業	0	0	0.0	0.0
6.民營、工商機構主管	0	0	0.0	0.0
7.民營、工商機構普通職員	2	3.4	3.4	3.4
8.勞動工人、工頭、領班	3	5.2	5.2	8.6
9.自由業	1	1.7	1.7	10.3
10.文化工作者	0	0	0.0	10.3
11.研究人員	0	0	0.0	10.3
12.雇主、企業家	0	0	0.0	10.3
13.自營商<含獨資公司>	2	3.4	3.4	13.8
14.運輸業<包括計程車司機>	0	0	0.0	13.8
15.工程師、專業技師	1	1.7	1.7	15.5
16.農林漁牧鹽礦業從事人員	36	62.1	62.1	77.6
17.學生	0	0	0.0	77.6
18.退休/無業/待業	6	10.3	10.3	87.9
19.家管/家庭主婦	4	6.9	6.9	94.8
20.其他	3	5.2	5.2	100.0
總和	58	100.0	100.0	

C5 您的土地是何時擁有的？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1 徵收前三年內	0	0.0	0.0	0.0
2 徵收前三年以上	58	100.0	100.0	100.0
總和	58	100.0	100.0	

C6 您是否居住於被徵收範圍內？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1是	25	43.1	43.1	43.1
2否	33	56.9	56.9	100.0
總和	58	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

C7 現址居住時間：(非居住於徵收範圍內者免答)

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1 未滿1年	0	0.0	0.0	0.0
2 1~2年	0	0.0	0.0	0.0
3 2~5年	0	0.0	0.0	0.0
4 5~10年	0	0.0	0.0	0.0
5 10年以上	24	96.0	96.0	96.0
6 其他	1	4.0	4.0	100.0
總和	25	100.0	100.0	

## 附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

### 一、對於區段徵收制度及其相關公共利益議題的認知與態度

(一) 請問您認為政府可以基於何種目的實施區段徵收（對區段徵收公共利益的態度）

#### Aa1 為了提供人民更多工作機會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	6	10.9	11.1	11.1
	2 不同意	13	23.6	24.1	35.2
	3 無意見	17	30.9	31.5	66.7
	4 同意	14	25.5	25.9	92.6
	5 非常同意	4	7.3	7.4	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

#### Aa2 為了提振地方產業經濟

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	5.5	5.6	5.6
	2 不同意	4	7.3	7.4	13.0
	3 無意見	8	14.5	14.8	27.8
	4 同意	29	52.7	53.7	81.5
	5 非常同意	10	18.2	18.5	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

#### Aa3 為了促進國家經濟成長

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	5.5	5.6	5.6
	2 不同意	7	12.7	13.0	18.5
	3 無意見	10	18.2	18.5	37.0
	4 同意	28	50.9	51.9	88.9
	5 非常同意	6	10.9	11.1	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

我國土地徵收制度之評估

Aa4 爲了提升財政收入

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	7	12.7	13.0	13.0
	2 不同意	20	36.4	37.0	50.0
	3 無意見	14	25.5	25.9	75.9
	4 同意	10	18.2	18.5	94.4
	5 非常同意	3	5.5	5.6	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

Aa5 爲了改善城市之景觀

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	4	7.3	7.4	7.4
	2 不同意	7	12.7	13.0	20.4
	3 無意見	9	16.4	16.7	37.0
	4 同意	25	45.5	46.3	83.3
	5 非常同意	9	16.4	16.7	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

Aa6 爲了改善交通便利性

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	5.5	5.6	5.6
	2 不同意	6	10.9	11.1	16.7
	3 無意見	7	12.7	13.0	29.6
	4 同意	26	47.3	48.1	77.8
	5 非常同意	12	21.8	22.2	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

**Aa7 為了改善人民的生活環境**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.8	3.8
	2 不同意	2	3.6	3.8	7.5
	3 無意見	4	7.3	7.5	15.1
	4 同意	34	61.8	64.2	79.2
	5 非常同意	11	20.0	20.8	100.0
	總和	53	96.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	2	3.6		
	總和	55	100.0		

**Aa8 為了開發新市鎮或新社區**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	5.5	5.6	5.6
	2 不同意	12	21.8	22.2	27.8
	3 無意見	10	18.2	18.5	46.3
	4 同意	23	41.8	42.6	88.9
	5 非常同意	6	10.9	11.1	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

**Aa9 為了取得政府機關用地**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	5	9.1	9.3	9.3
	2 不同意	16	29.1	29.6	38.9
	3 無意見	9	16.4	16.7	55.6
	4 同意	19	34.5	35.2	90.7
	5 非常同意	5	9.1	9.3	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

我國土地徵收制度之評估

Aa10 爲了設立大學城

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	9	16.4	16.7	16.7
	2 不同意	12	21.8	22.2	38.9
	3 無意見	14	25.5	25.9	64.8
	4 同意	16	29.1	29.6	94.4
	5 非常同意	3	5.5	5.6	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

Aa11 爲了舊市區更新/都市更新

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	5.5	5.6	5.6
	2 不同意	8	14.5	14.8	20.4
	3 無意見	10	18.2	18.5	38.9
	4 同意	24	43.6	44.4	83.3
	5 非常同意	9	16.4	16.7	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

Aa12 爲了興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1	5	9.3	9.3	9.3
	2	9	16.7	16.7	26.0
	3	13	24.1	24.1	50.1
	4	23	42.6	42.6	92.7
	5	4	7.3	7.3	100.0
遺漏值	系統界定的遺漏值	1	1.8		
	總和	55	100.0		

附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

Aa13 爲了河川整治

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	5.5	5.6	5.6
	2 不同意	2	3.6	3.7	9.3
	3 無意見	10	18.2	18.5	27.8
	4 同意	24	43.6	44.4	72.2
	5 非常同意	15	27.3	27.8	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

Aa14 爲了重大建設用地

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	5.5	5.6	5.6
	2 不同意	3	5.5	5.6	11.1
	3 無意見	8	14.5	14.8	25.9
	4 同意	33	60.0	61.1	87.0
	5 非常同意	7	12.7	13.0	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

Aa15 爲了特定產業專區（如：科學工業園區）

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	4	7.3	7.5	7.5
	2 不同意	13	23.6	24.5	32.1
	3 無意見	12	21.8	22.6	54.7
	4 同意	19	34.5	35.8	90.6
	5 非常同意	5	9.1	9.4	100.0
	總和	53	96.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	2	3.6		
	總和	55	100.0		

我國土地徵收制度之評估

Aa16 爲了開發成本的考量

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	13	23.6	25.0	25.0
	2 不同意	24	43.6	46.2	71.2
	3 無意見	5	9.1	9.6	80.8
	4 同意	9	16.4	17.3	98.1
	5 非常同意	1	1.8	1.9	100.0
	總和	52	94.5	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	3	5.5		
	總和	55	100.0		

(二) 請問您認爲區段徵收所產生的影響 (對區段徵收公共利益的認知)

Ab1 可促進地方經濟繁榮

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	8	14.5	14.5	14.5
	3 無意見	16	29.1	29.1	43.6
	4 同意	28	50.9	50.9	94.5
	5 非常同意	3	5.5	5.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

Ab2 可提供被徵收地區居民工作機會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	5	9.1	9.1	9.1
	2 不同意	21	38.2	38.2	47.3
	3 無意見	15	27.3	27.3	74.5
	4 同意	13	23.6	23.6	98.2
	5 非常同意	1	1.8	1.8	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

Ab3 可改善被徵收地區的周邊交通便利度

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	7	12.7	12.7	14.5
	3 無意見	10	18.2	18.2	32.7
	4 同意	33	60.0	60.0	92.7
	5 非常同意	4	7.3	7.3	100.0
總和		55	100.0	100.0	

Ab4 可改善被徵收地區的周遭生活環境

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	5	9.1	9.1	10.9
	3 無意見	13	23.6	23.6	34.5
	4 同意	27	49.1	49.1	83.6
	5 非常同意	9	16.4	16.4	100.0
總和		55	100.0	100.0	

Ab5 可使被徵收地區的土地增值

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	5	9.1	9.1	9.1
	3 無意見	13	23.6	23.6	32.7
	4 同意	30	54.5	54.5	87.3
	5 非常同意	7	12.7	12.7	100.0
總和		55	100.0	100.0	

Ab6 可改善被徵收地區居民的經濟情況

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.7	3.7
	2 不同意	25	45.5	46.3	50.0
	3 無意見	20	36.4	37.0	87.0
	4 同意	5	9.1	9.3	96.3
	5 非常同意	2	3.6	3.7	100.0
總和		54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
總和		55	100.0		

我國土地徵收制度之評估

Ab7 將使被徵收地區的區民失去原有左鄰右舍的情感連繫

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	5	9.1	9.1	9.1
	3 無意見	6	10.9	10.9	20.0
	4 同意	37	67.3	67.3	87.3
	5 非常同意	7	12.7	12.7	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

Ab8 將使被徵收地區的居民失去原有生活型態

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	3	5.5	5.5	7.3
	3 無意見	3	5.5	5.5	12.7
	4 同意	42	76.4	76.4	89.1
	5 非常同意	6	10.9	10.9	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

Ab9 將使被徵收地區居民的健康風險變大

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.7	3.7
	2 不同意	16	29.1	29.6	33.3
	3 無意見	32	58.2	59.3	92.6
	4 同意	4	7.3	7.4	100.0
	5 非常同意	0	0.0	0.0	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

Ab10 將對被徵收地區的生態環境產生不良影響

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	1.8	1.9	1.9
	2 不同意	16	29.1	29.6	31.5
	3 無意見	22	40.0	40.7	72.2
	4 同意	14	25.5	25.9	98.1
	5 非常同意	1	1.8	1.9	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

Ab11 將影響被徵收地區的糧食生產

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.7	3.7
	2 不同意	9	16.4	16.7	20.4
	3 無意見	20	36.4	37.0	57.4
	4 同意	18	32.7	33.3	90.7
	5 非常同意	5	9.1	9.3	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

Ab12 將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	5.5	5.5	5.5
	2 不同意	21	38.2	38.2	43.6
	3 無意見	21	38.2	38.2	81.8
	4 同意	9	16.4	16.4	98.2
	5 非常同意	1	1.8	1.8	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

Ab13 將對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.6	3.6
	2 不同意	10	18.2	18.2	21.8
	3 無意見	20	36.4	36.4	58.2
	4 同意	20	36.4	36.4	94.5
	5 非常同意	3	5.5	5.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

(三) 請問您對區段徵收制度的看法

Ac1 政府必須充分確認該徵收具有公共利益後，才可以實施區段徵收

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	1	1.8	1.8	1.8
	3 無意見	2	3.6	3.6	5.5
	4 同意	21	38.2	38.2	43.6
	5 非常同意	31	56.4	56.4	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

Ac2 政府必須基於徵收目的的必要性，才可以實施區段徵收

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	0	0.0	0.0	0.0
	3 無意見	2	3.6	3.6	3.6
	4 同意	28	50.9	50.9	54.5
	5 非常同意	25	45.5	45.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

Ac3 政府必須是在最小損害範圍的前提下，才可以實施區段徵收

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	1	1.8	1.8	3.6
	3 無意見	1	1.8	1.8	5.5
	4 同意	27	49.1	49.1	54.5
	5 非常同意	25	45.5	45.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

Ac4 政府依需用土地人的財務計畫來劃設區段徵收範圍的裁量權，是違反比例原則的

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.6	3.6
	2 不同意	5	9.1	9.1	12.7
	3 無意見	9	16.4	16.4	29.1
	4 同意	28	50.9	50.9	80.0
	5 非常同意	11	20.0	20.0	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

Ac5 政府應於都市計畫階段通知人民參與各級都市計畫委員會

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
2 不同意	2	3.6	3.6	3.6
3 無意見	4	7.3	7.3	10.9
4 同意	24	43.6	43.6	54.5
5 非常同意	25	45.5	45.5	100.0
總和	55	100.0	100.0	

Ac6 政府應於區段徵收階段通知人民參與內政部土地徵收審議委員會

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1 非常不同意				
2 不同意	2	3.6	3.6	3.6
3 無意見	2	3.6	3.6	7.3
4 同意	30	54.5	54.5	61.8
5 非常同意	21	38.2	38.2	100.0
總和	55	100.0	100.0	

Ac7 內政部土地徵收審議委員會應可進行修正的裁決

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
2 不同意	0	0.0	0.0	0.0
3 無意見	6	10.9	10.9	10.9
4 同意	35	63.6	63.6	74.5
5 非常同意	14	25.5	25.5	100.0
總和	55	100.0	100.0	

Ac8 內政部土地徵收審議委員會應可刪減徵收的面積

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1 非常不同意	1	1.8	1.8	1.8
2 不同意	2	3.6	3.6	5.5
3 無意見	6	10.9	10.9	16.4
4 同意	33	60.0	60.0	76.4
5 非常同意	13	23.6	23.6	100.0
總和	55	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Ac9 區段徵收制度應採市價補償

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0.0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	3	5.5	5.5	5.5
	3 無意見	7	12.7	12.7	18.2
	4 同意	25	45.5	45.5	63.6
	5 非常同意	20	36.4	36.4	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

Ac10 區段徵收制度若採市價補償，將可減少區段徵收案件的數量

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.6	3.6
	2 不同意	1	1.8	1.8	5.5
	3 無意見	18	32.7	32.7	38.2
	4 同意	23	41.8	41.8	80.0
	5 非常同意	11	20.0	20.0	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

二、對於過去政府實施區段徵收案之相關行為的認同度（請問您對過去政府所執行的區段徵收案的看法）

B1 有充分討論徵收的公共利益

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	7	12.7	12.7	12.7
	2 不同意	33	60.0	60.0	72.7
	3 無意見	7	12.7	12.7	85.5
	4 同意	5	9.1	9.1	94.5
	5 非常同意	3	5.5	5.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

B2 有促進地方經濟繁榮

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	14	25.5	25.5	25.5
	3 無意見	16	29.1	29.1	54.5
	4 同意	24	43.6	43.6	98.2
	5 非常同意	1	1.8	1.8	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

**B3 有提供被徵收地區居民工作機會**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.7	3.7
	2 不同意	32	58.2	59.3	63.0
	3 無意見	12	21.8	22.2	85.2
	4 同意	8	14.5	14.8	100.0
	5 非常同意	0	0.0	0.0	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

**B4 有改善被徵收地區周邊交通便利度**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意				
	2 不同意	7	12.7	12.7	12.7
	3 無意見	15	27.3	27.3	40.0
	4 同意	32	58.2	58.2	98.2
	5 非常同意	1	1.8	1.8	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

**B5 有改善被徵收地區的周遭生活環境**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	9	16.4	16.4	16.4
	3 無意見	16	29.1	29.1	45.5
	4 同意	28	50.9	50.9	96.4
	5 非常同意	2	3.6	3.6	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

**B6 有使被徵收地區的土地增值**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	4	7.3	7.3	7.3
	3 無意見	10	18.2	18.2	25.5
	4 同意	35	63.6	63.6	89.1
	5 非常同意	6	10.9	10.9	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

**B7 有改善被徵收地區居民的經濟情況**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	21	38.2	38.2	40.0
	3 無意見	23	41.8	41.8	81.8
	4 同意	9	16.4	16.4	98.2
	5 非常同意	1	1.8	1.8	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

**B8 有使被徵收地區的區民失去原有左鄰右舍的情感連繫**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.6	3.6
	2 不同意	5	9.1	9.1	12.7
	3 無意見	12	21.8	21.8	34.5
	4 同意	30	54.5	54.5	89.1
	5 非常同意	6	10.9	10.9	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

**B9 有使被徵收地區的居民失去原有生活型態**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	2	3.6	3.6	5.5
	3 無意見	9	16.4	16.4	21.8
	4 同意	37	67.3	67.3	89.1
	5 非常同意	6	10.9	10.9	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

**B10 有使被徵收地區居民的健康風險變大**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	11	20.0	20.0	21.8
	3 無意見	34	61.8	61.8	83.6
	4 同意	8	14.5	14.5	98.2
	5 非常同意	1	1.8	1.8	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

**B11 有負面影響被徵收地區的生態環境**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	6	10.9	10.9	10.9
	3 無意見	22	40.0	40.0	50.9
	4 同意	21	38.2	38.2	89.1
	5 非常同意	6	10.9	10.9	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

**B12 有影響糧食安全**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.6	3.6
	2 不同意	13	23.6	23.6	27.3
	3 無意見	18	32.7	32.7	60.0
	4 同意	18	32.7	32.7	92.7
	5 非常同意	4	7.3	7.3	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

**B13 有導致被徵收地區居民流離失所、無處可居**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	20	36.4	36.4	38.2
	3 無意見	19	34.5	34.5	72.7
	4 同意	14	25.5	25.5	98.2
	5 非常同意	1	1.8	1.8	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

**B14 有影響被徵收地區居民的工作或收入來源**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	10	18.2	18.2	20.0
	3 無意見	18	32.7	32.7	52.7
	4 同意	24	43.6	43.6	96.4
	5 非常同意	2	3.6	3.6	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

B15 政府基於充分及正確的資訊來決定是否辦理區段徵收

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	7	12.7	12.7	12.7
	2 不同意	25	45.5	45.5	58.2
	3 無意見	10	18.2	18.2	76.4
	4 同意	10	18.2	18.2	94.5
	5 非常同意	3	5.5	5.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

B16 政府有考慮是否符合徵收的必要性

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	5.5	5.5	5.5
	2 不同意	28	50.9	50.9	56.4
	3 無意見	8	14.5	14.5	70.9
	4 同意	14	25.5	25.5	96.4
	5 非常同意	2	3.6	3.6	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

B17 政府有考慮是否符合徵收的最小損害性

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	5.5	5.6	5.6
	2 不同意	30	54.5	55.6	61.1
	3 無意見	13	23.6	24.1	85.2
	4 同意	7	12.7	13.0	98.1
	5 非常同意	1	1.8	1.9	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
總和		55	100.0		

B18 政府是基於平衡開發財務成本的前提來決定徵收範圍的

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	10	18.2	18.2	20.0
	3 無意見	15	27.3	27.3	47.3
	4 同意	24	43.6	43.6	90.9
	5 非常同意	5	9.1	9.1	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

B19 政府有與被徵收人協議購買土地或房屋的價格

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.6	3.6
	2 不同意	17	30.9	30.9	34.5
	3 無意見	19	34.5	34.5	69.1
	4 同意	14	25.5	25.5	94.5
	5 非常同意	3	5.5	5.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

B20 政府有通知被徵收人參與都市計畫說明會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	13	23.6	23.6	23.6
	3 無意見	19	34.5	34.5	58.2
	4 同意	20	36.4	36.4	94.5
	5 非常同意	3	5.5	5.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

B21 政府有通知被徵收人參與各級都市計畫委員會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	17	30.9	30.9	30.9
	3 無意見	23	41.8	41.8	72.7
	4 同意	12	21.8	21.8	94.5
	5 非常同意	3	5.5	5.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

B22 政府有通知被徵收人參與協議價購說明會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	8	14.5	14.5	14.5
	3 無意見	19	34.5	34.5	49.1
	4 同意	25	45.5	45.5	94.5
	5 非常同意	3	5.5	5.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

**B23 政府有通知被徵收人參與區段徵收說明會**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	6	10.9	10.9	10.9
	3 無意見	15	27.3	27.3	38.2
	4 同意	30	54.5	54.5	92.7
	5 非常同意	4	7.3	7.3	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

**B24 政府有通知被徵收人參與內政部土地徵收審議委員會**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.6	3.6
	2 不同意	23	41.8	41.8	45.5
	3 無意見	21	38.2	38.2	83.6
	4 同意	7	12.7	12.7	96.4
	5 非常同意	2	3.6	3.6	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

**B25 政府有向被徵收人說明徵收的目的**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.6	3.6
	2 不同意	3	5.5	5.5	9.1
	3 無意見	12	21.8	21.8	30.9
	4 同意	36	65.5	65.5	96.4
	5 非常同意	2	3.6	3.6	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

**B26 政府有向被徵收人說明徵收的範圍**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	2	3.6	3.6	3.6
	3 無意見	14	25.5	25.5	29.1
	4 同意	36	65.5	65.5	94.5
	5 非常同意	3	5.5	5.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

B27 政府有向被徵收人說明徵收的補償標準

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	2	3.6	3.6	3.6
	3 無意見	10	18.2	18.2	21.8
	4 同意	40	72.7	72.7	94.5
	5 非常同意	3	5.5	5.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

B28 政府有向被徵收人說明徵收的抵價地比例

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	1	1.8	1.9	1.9
	3 無意見	13	23.6	24.1	25.9
	4 同意	37	67.3	68.5	94.4
	5 非常同意	3	5.5	5.6	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

B29 政府有向被徵收人說明抵價地的申領程序

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	1	1.8	1.9	1.9
	3 無意見	16	29.1	29.6	31.5
	4 同意	34	61.8	63.0	94.4
	5 非常同意	3	5.5	5.6	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

我國土地徵收制度之評估

**B30 政府有向被徵收人說明各項稅收減免事項**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	2	3.6	3.8	3.8
	3 無意見	19	34.5	35.8	39.6
	4 同意	30	54.5	56.6	96.2
	5 非常同意	2	3.6	3.8	100.0
	總和	53	96.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	2	3.6		
	總和	55	100.0		

**B31 政府有告知被徵收人可在不妨礙都市計畫的情形下申請房地原位置保留**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.6	3.6
	2 不同意	13	23.6	23.6	27.3
	3 無意見	18	32.7	32.7	60.0
	4 同意	19	34.5	34.5	94.5
	5 非常同意	3	5.5	5.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

**B32 政府有跟被徵收人進行充分溝通**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	6	10.9	10.9	10.9
	2 不同意	26	47.3	47.3	58.2
	3 無意見	17	30.9	30.9	89.1
	4 同意	4	7.3	7.3	96.4
	5 非常同意	2	3.6	3.6	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

**B33 政府有確定被徵收人已對區段徵收事項充分了解**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	5	9.1	9.1	9.1
	2 不同意	29	52.7	52.7	61.8
	3 無意見	10	18.2	18.2	80.0
	4 同意	8	14.5	14.5	94.5
	5 非常同意	3	5.5	5.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

B34 政府很重視被徵收人的意見

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	4	7.3	7.3	7.3
	2 不同意	27	49.1	49.1	56.4
	3 無意見	15	27.3	27.3	83.6
	4 同意	7	12.7	12.7	96.4
	5 非常同意	2	3.6	3.6	100.0
總和		55	100.0	100.0	

B35 政府對於被徵收人的意見的確有充分回應

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	5	9.1	9.1	9.1
	2 不同意	23	41.8	41.8	50.9
	3 無意見	20	36.4	36.4	87.3
	4 同意	4	7.3	7.3	94.5
	5 非常同意	3	5.5	5.5	100.0
總和		55	100.0	100.0	

B36 政府會因為被徵收人反對徵收的意見而變更開發計畫

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.7	3.7
	2 不同意	15	27.3	27.8	31.5
	3 無意見	9	16.4	16.7	48.1
	4 同意	25	45.5	46.3	94.4
	5 非常同意	3	5.5	5.6	100.0
總和		54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
總和		55	100.0		

我國土地徵收制度之評估

B37 政府會因為被徵收人反對徵收的意見而停止徵收

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	3.6	3.7	3.7
	2 不同意	17	30.9	31.5	35.2
	3 無意見	14	25.5	25.9	61.1
	4 同意	19	34.5	35.2	96.3
	5 非常同意	2	3.6	3.7	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

B38 政府有給被徵收地區居民充足的時間考慮要選擇哪種補償方案

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	28	50.9	50.9	50.9
	3 無意見	18	32.7	32.7	83.6
	4 同意	8	14.5	14.5	98.2
	5 非常同意	1	1.8	1.8	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

B39 政府有對於現金及抵價地申領異議事件充分處理

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	17	30.9	31.5	31.5
	3 無意見	28	50.9	51.9	83.3
	4 同意	7	12.7	13.0	96.3
	5 非常同意	2	3.6	3.7	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

B40 政府所訂的徵收補償費數額的確很合理

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	11	20.0	20.4	20.4
	2 不同意	20	36.4	37.0	57.4
	3 無意見	18	32.7	33.3	90.7
	4 同意	5	9.1	9.3	100.0
	5 非常同意	0	0.0	0.0	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

B41 政府所訂的抵價地比例的確很合理

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	5	9.1	9.3	9.3
	2 不同意	21	38.2	38.9	48.1
	3 無意見	20	36.4	37.0	85.2
	4 同意	8	14.5	14.8	100.0
	5 非常同意	0	0.0	0.0	100.0
	總和	54	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	1.8		
	總和	55	100.0		

B42 政府有訂定安置計畫

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	5	9.1	9.1	9.1
	2 不同意	21	38.2	38.2	47.3
	3 無意見	15	27.3	27.3	74.5
	4 同意	13	23.6	23.6	98.2
	5 非常同意	1	1.8	1.8	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

## 我國土地徵收制度之評估

### B43 政府有充分保障在地區居民的權益

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	5	9.1	9.1	9.1
	2 不同意	27	49.1	49.1	58.2
	3 無意見	17	30.9	30.9	89.1
	4 同意	5	9.1	9.1	98.2
	5 非常同意	1	1.8	1.8	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

### B44 政府徵收後的土地，有部分目前處於閒置的情況

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	2	3.6	3.6	5.5
	3 無意見	5	9.1	9.1	14.5
	4 同意	30	54.5	54.5	69.1
	5 非常同意	17	30.9	30.9	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

### B45 目前內政部土地徵收審議委員會的審議執行情況良好，未流於形式

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	7	12.7	12.7	12.7
	2 不同意	20	36.4	36.4	49.1
	3 無意見	21	38.2	38.2	87.3
	4 同意	6	10.9	10.9	98.2
	5 非常同意	1	1.8	1.8	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

## 三、其他與區段徵收制度相關的問題

### C1 您是否贊同區段徵收制度？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 贊同	11	20.0	20.0	20.0
	2 有條件贊同	39	70.9	70.9	90.9
	3 不贊同	5	9.1	9.1	100.0
	4 無意見	0	0.0	0.0	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

**C2 您贊同區段徵收制度的原因為何？**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1 土地可以增值	6	23.1	23.1	23.1
2 可以促進當地經濟發展	6	23.1	23.1	46.2
3 被徵收地區居民可以改善生活	3	11.6	11.6	57.8
4 政府和人民可以互蒙其利	9	34.6	34.6	92.4
5 將可以帶給被徵收地區居民更多工作機會	1	3.8	3.8	96.2
6 其他	1	3.8	3.8	100.0
總和	26	100.0	100.0	

**C3 在何種「條件」下您會贊同區段徵收制度？**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1 政府有與在地居民進行充分溝通	34	27.9	27.9	27.9
2 政府對在地居民的意見都很重視	23	18.8	18.8	46.7
3 政府充分保障在地居民的權益	35	28.7	28.7	75.4
4 政府有顧及到在地居民與土地間的情感	24	19.7	19.7	95.1
5 其他	6	4.9	4.9	100.0
總和	122	100.0	100.0	

**C4 您不贊同區段徵收制度的原因為何？**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1 政府不該用強制手段取得土地	1	8.3	8.3	8.3
2 目前法令規範的區段徵收目的有違公益原則	3	25.0	25.0	33.3
3 政府不該為平衡開發成本而大範圍徵收人民土地，有違比例原則	4	33.4	33.4	66.7
4 徵收後被徵收地區居民生活不見得會變好	3	25.0	25.0	91.7
5 補償費或抵價地比例太低	0	0	0	91.7
6 其他	1	8.3	8.3	100.0
總和	12	100.0	100.0	

**C5 您是否贊同區段徵收應訂定公共利益評估指標？**

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1 贊同	46	83.6	83.6	83.6
2 不贊同	2	3.6	3.6	87.3
3 無意見	7	12.7	12.7	100.0
總和	55	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

C6 您認為應如何具體衡量公共利益評估標準？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1 將所有指標量化	11	18.9	18.9	18.9
2 將所有指標列表並勾選影響程度後綜合考量	24	41.4	41.4	60.3
3 負面表列並進一步類型化	7	12.1	12.1	72.4
4 訂立子法規範評估細節	15	25.9	25.9	98.3
5 其他	1	1.7	1.7	100.0
總和	58	100.0	100.0	

C7 如果要訂定公共利益指標，您認為區段徵收公共利益評估指標應包括下列哪些因素？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1 徵收所影響人口之多寡	25	4.8	4.8	4.8
2 對被徵收地區居民年齡結構的影響	11	2.1	2.1	6.9
3 重新建構社會關係之難易程度	22	4.2	4.2	11.1
4 對被徵收地區居民謀生方法及失業人數的影響	29	5.6	5.6	16.7
5 重新建立或取得謀生方式之難易程度	27	5.2	5.2	21.9
6 對周圍社會現況的影響	22	4.2	4.2	26.1
7 對弱勢住民、族群生活型態的影響	37	7.1	7.1	33.2
8 對被徵收地區居民健康風險的影響程度	19	3.7	3.7	36.9
9 對被徵收地區居民稅收的影響	8	1.5	1.5	38.4
10 對被徵收地區糧食安全的影響	21	4.1	4.1	42.5
11 是否增減就業或獨立謀生人口	19	3.7	3.7	46.2
12 徵收費用高低	23	4.4	4.4	50.6
13 各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形	29	5.6	5.6	56.2
14 對被徵收地區農林漁牧生產及土地利用完整性等影響之效益及代價	33	6.4	6.4	62.6
15 被徵收地區城鄉自然風貌的影響	29	5.6	5.6	68.2
16 對文化古蹟的影響	32	6.2	6.2	74.4
17 對被徵收地區生活條件或模式的影響	27	5.2	5.2	79.6
18 對該地區生態環境的影響	40	7.7	7.7	87.3
19 對周邊居民或社會整體的影響	27	5.2	5.2	92.5
20 國家永續發展政策、永續指標與國土計畫	34	6.6	6.6	99.1
21 其他	4	0.9	0.9	100.0
總和	518	100.0	100.0	

附錄 12 專家學者調查問卷各題次數分配表

C9 您認為應由誰審查區段徵收的公共利益？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 內政部都市計畫委員會	5	9.1	9.1	9.1
	2 內政部土地徵收審議委員會	5	9.1	9.1	18.2
	3 內政部都市計畫委員會與內政部土地徵收審議委員會聯席審查	38	69.1	69.1	87.3
	4 其他	7	12.7	12.7	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

C10 您認為政府辦理徵收過程中，應提供下列何種形式的民眾參與機會，才足以使人民的意見充分被聽見、回應及妥善決定徵收與否？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 說明會	18	25.0	25.0	25.0
	2 公聽會	27	37.5	37.5	62.5
	3 聽證會	21	29.2	29.2	91.7
	4 無意見	6	8.3	8.3	100.0
	總和	72	100.0	100.0	

C11 您認為政府辦理徵收過程中，應於何時辦理說明會/公聽會/聽證會？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 都市計畫階段	6	10.9	10.9	10.9
	2 區段徵收階段	3	5.5	5.5	16.4
	3 都市計畫與區段徵收階段皆需	46	83.6	83.6	100.0
	4 其他	0	0.0	0.0	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

C12 您認為政府辦理徵收過程中，應舉辦幾次說明會/公聽會/聽證會？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 1次	0	0.0	0.0	0.0
	2 2次	11	20.0	20.0	20.0
	3 3次	19	34.5	34.5	54.5
	4 其他	25	45.5	45.5	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

#### 四、基本資料

##### D1 性別

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 男	38	69.1	69.1	69.1
	2 女	17	30.9	30.9	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

##### D2 年齡

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 30 歲以下	2	3.6	3.6	3.6
	2 31~40 歲	6	10.9	10.9	14.5
	3 41~50 歲	27	49.1	49.1	63.6
	4 51~60 歲	16	29.1	29.1	92.7
	5 61 歲以上	4	7.3	7.3	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

##### D3 教育程度

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 研究所以上	54	98.2	98.2	98.2
	2 大專或大學	1	1.8	1.8	100.0
	3 其他	0	0.0	0.0	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

##### D4 職業

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 公務人員	0	0.0	0.0	0.0
	2 大專院校教授	51	92.7	92.7	92.7
	3 研究人員	0	0.0	0.0	92.7
	4 其他	4	7.3	7.3	100.0
	總和	55	100.0	100.0	

## 附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

### 一、對於區段徵收制度及其相關公共利益議題的認知與態度

(一) 請問您認為政府可以基於何種目的實施區段徵收（對區段徵收公共利益的態度）

#### Aa1 為了提供人民更多工作機會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	5	2.9	2.9	2.9
	2 不同意	34	20.0	20.0	22.9
	3 無意見	43	25.3	25.3	48.2
	4 同意	73	42.9	42.9	91.2
	5 非常同意	15	8.8	8.8	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

#### Aa2 為了提振地方產業經濟

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	10	5.9	5.9	7.6
	3 無意見	16	9.4	9.4	17.1
	4 同意	107	62.9	62.9	80.0
	5 非常同意	34	20.0	20.0	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

#### Aa3 為了促進國家經濟成長

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	8	4.7	4.7	6.5
	3 無意見	21	12.4	12.4	18.8
	4 同意	102	60.0	60.0	78.8
	5 非常同意	36	21.2	21.2	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Aa4 爲了提升財政收入

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	10	5.9	5.9	5.9
	2 不同意	33	19.4	19.4	25.3
	3 無意見	39	22.9	22.9	48.2
	4 同意	73	42.9	42.9	91.2
	5 非常同意	15	8.8	8.8	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Aa5 爲了改善城市之景觀

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	1.2	1.2	1.2
	2 不同意	8	4.7	4.7	5.9
	3 無意見	10	5.9	5.9	11.8
	4 同意	97	57.1	57.1	68.8
	5 非常同意	53	31.2	31.2	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Aa6 爲了改善交通便利性

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	1.2	1.2	1.2
	2 不同意	8	4.7	4.7	5.9
	3 無意見	8	4.7	4.7	10.6
	4 同意	103	60.6	60.6	71.2
	5 非常同意	49	28.8	28.8	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Aa7 爲了改善人民的生活環境

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	1.2	1.2	1.2
	2 不同意	8	4.7	4.7	5.9
	3 無意見	9	5.3	5.3	11.2
	4 同意	91	53.5	53.5	64.7
	5 非常同意	60	35.3	35.3	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

Aa8 爲了開發新市鎮或新社區

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	5	2.9	2.9	3.5
	3 無意見	12	7.1	7.1	10.6
	4 同意	98	57.6	57.6	68.2
	5 非常同意	54	31.8	31.8	100.0
總和		170	100.0	100.0	

Aa9 爲了取得政府機關用地

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	7	4.1	4.1	4.1
	2 不同意	25	14.7	14.7	18.8
	3 無意見	31	18.2	18.2	37.1
	4 同意	71	41.8	41.8	78.8
	5 非常同意	36	21.2	21.2	100.0
總和		170	100.0	100.0	

Aa10 爲了設立大學城

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	7	4.1	4.1	4.1
	2 不同意	24	14.1	14.2	18.3
	3 無意見	54	31.8	32.0	50.3
	4 同意	64	37.6	37.9	88.2
	5 非常同意	20	11.8	11.8	100.0
總和		169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
總和		170	100.0		

Aa11 爲了舊市區更新/都市更新

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	8	4.7	4.7	4.7
	2 不同意	11	6.5	6.5	11.2
	3 無意見	33	19.4	19.4	30.6
	4 同意	83	48.8	48.8	79.4
	5 非常同意	35	20.6	20.6	100.0
總和		170	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Aa12 爲了興建國民住宅/合宜住宅/社會住宅

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	6	3.5	3.5	3.5
	2 不同意	16	9.4	9.4	12.9
	3 無意見	40	23.5	23.5	36.5
	4 同意	78	45.9	45.9	82.4
	5 非常同意	30	17.6	17.6	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Aa13 爲了河川整治

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	9	5.3	5.3	5.3
	2 不同意	20	11.8	11.8	17.1
	3 無意見	39	22.9	22.9	40.0
	4 同意	71	41.8	41.8	81.8
	5 非常同意	31	18.2	18.2	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Aa14 爲了重大建設用地

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	1.2	1.2	1.2
	2 不同意	7	4.1	4.1	5.3
	3 無意見	14	8.2	8.2	13.5
	4 同意	105	61.8	61.8	75.3
	5 非常同意	42	24.7	24.7	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Aa15 爲了特定產業專區（如：科學工業園區）

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	5	2.9	3.0	3.0
	2 不同意	14	8.2	8.3	11.2
	3 無意見	28	16.5	16.6	27.8
	4 同意	94	55.3	55.6	83.4
	5 非常同意	28	16.5	16.6	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
	總和	170	100.0		

附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

Aa16 爲了開發成本的考量

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	9	5.3	5.3	5.3
	2 不同意	38	22.4	22.5	27.8
	3 無意見	48	28.2	28.4	56.2
	4 同意	56	32.9	33.1	89.3
	5 非常同意	18	10.6	10.7	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
	總和	170	100.0		

(二) 請問您認爲區段徵收所產生的影響 (對區段徵收公共利益的認知)

Ab1 可促進地方經濟繁榮

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	4	2.4	2.4	2.9
	3 無意見	25	14.7	14.7	17.6
	4 同意	105	61.8	61.8	79.4
	5 非常同意	35	20.6	20.6	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Ab2 可提供被徵收地區居民工作機會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	7	4.1	4.1	4.1
	2 不同意	41	24.1	24.1	28.2
	3 無意見	66	38.8	38.8	67.1
	4 同意	40	23.5	23.5	90.6
	5 非常同意	16	9.4	9.4	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Ab3 可改善被徵收地區的周邊交通便利度

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	3	1.8	1.8	2.4
	3 無意見	10	5.9	5.9	8.2
	4 同意	111	65.3	65.3	73.5
	5 非常同意	45	26.5	26.5	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Ab4 可改善被徵收地區的周遭生活環境

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	3	1.8	1.8	2.4
	3 無意見	7	4.1	4.1	6.5
	4 同意	109	64.1	64.1	70.6
	5 非常同意	50	29.4	29.4	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Ab5 可使被徵收地區的土地增值

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	4	2.4	2.4	2.4
	3 無意見	15	8.8	8.8	11.2
	4 同意	99	58.2	58.2	69.4
	5 非常同意	52	30.6	30.6	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Ab6 可改善被徵收地區居民的經濟情況

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	32	18.8	18.9	20.7
	3 無意見	64	37.6	37.9	58.6
	4 同意	57	33.5	33.7	92.3
	5 非常同意	13	7.6	7.7	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
	總和	170	100.0		

附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

**Ab7 將使被徵收地區的區民失去原有左鄰右舍的情感連繫**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	31	18.2	18.3	18.9
	3 無意見	59	34.7	34.9	53.8
	4 同意	69	40.6	40.8	94.7
	5 非常同意	9	5.3	5.3	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
	總和	170	100.0		

**Ab8 將使被徵收地區的居民失去原有生活型態**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	14	8.2	8.2	10.0
	3 無意見	49	28.8	28.8	38.8
	4 同意	92	54.1	54.1	92.9
	5 非常同意	12	7.1	7.1	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**Ab9 將使被徵收地區居民的健康風險變大**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	11	6.5	6.5	6.5
	2 不同意	71	41.8	41.8	48.2
	3 無意見	67	39.4	39.4	87.6
	4 同意	15	8.8	8.8	96.5
	5 非常同意	6	3.5	3.5	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**Ab10 將對被徵收地區的生態環境產生不良影響**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	9	5.3	5.3	5.3
	2 不同意	50	29.4	29.4	34.7
	3 無意見	68	40.0	40.0	74.7
	4 同意	36	21.2	21.2	95.9
	5 非常同意	7	4.1	4.1	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

Ab11 將影響被徵收地區的糧食生產

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	4	2.4	2.4	2.4
	2 不同意	50	29.4	29.4	31.8
	3 無意見	61	35.9	35.9	67.6
	4 同意	45	26.5	26.5	94.1
	5 非常同意	10	5.9	5.9	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Ab12 將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	14	8.2	8.2	8.2
	2 不同意	69	40.6	40.6	48.8
	3 無意見	52	30.6	30.6	79.4
	4 同意	27	15.9	15.9	95.3
	5 非常同意	8	4.7	4.7	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Ab13 將對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	11	6.5	6.5	6.5
	2 不同意	54	31.8	31.8	38.2
	3 無意見	65	38.2	38.2	76.5
	4 同意	35	20.6	20.6	97.1
	5 非常同意	5	2.9	2.9	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

(三) 請問您對區段徵收制度的看法

Ac1 政府必須充分確認該徵收具有公共利益後，才可以實施區段徵收

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	1	.6	.6	1.2
	3 無意見	1	.6	.6	1.8
	4 同意	115	67.6	67.6	69.4
	5 非常同意	52	30.6	30.6	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

Ac2 政府必須基於徵收目的的必要性，才可以實施區段徵收

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	0.6	0.6	0.6
	2 不同意	0	0.0	0.0	0.6
	3 無意見	3	1.8	1.8	2.4
	4 同意	111	65.3	65.3	67.6
	5 非常同意	55	32.4	32.4	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Ac3 政府必須是在最小損害範圍的前提下，才可以實施區段徵收

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	5	2.9	3.0	3.6
	3 無意見	15	8.8	8.9	12.4
	4 同意	101	59.4	59.8	72.2
	5 非常同意	47	27.6	27.8	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
	總和	170	100.0		

Ac4 政府依需用土地人的財務計畫來劃設區段徵收範圍的裁量權，是違反比例原則的

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	1.2	1.2	1.2
	2 不同意	22	12.9	13.2	14.4
	3 無意見	61	35.9	36.5	50.9
	4 同意	67	39.4	40.1	91.0
	5 非常同意	15	8.8	9.0	100.0
	總和	167	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	3	1.8		
	總和	170	100.0		

我國土地徵收制度之評估

Ac5 政府應於都市計畫階段通知人民參與各級都市計畫委員會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	10	5.9	5.9	5.9
	3 無意見	23	13.5	13.5	19.4
	4 同意	92	54.1	54.1	73.5
	5 非常同意	45	26.5	26.5	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Ac6 政府應於區段徵收階段通知人民參與內政部土地徵收審議委員會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	18	10.6	10.6	11.2
	3 無意見	44	25.9	25.9	37.1
	4 同意	82	48.2	48.2	85.3
	5 非常同意	25	14.7	14.7	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Ac7 內政部土地徵收審議委員會應可進行修正的裁決

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	4	2.4	2.4	2.4
	2 不同意	16	9.4	9.4	11.8
	3 無意見	35	20.6	20.6	32.4
	4 同意	86	50.6	50.6	82.9
	5 非常同意	29	17.1	17.1	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Ac8 內政部土地徵收審議委員會應可刪減徵收的面積

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	4	2.4	2.4	2.4
	2 不同意	27	15.9	15.9	18.2
	3 無意見	40	23.5	23.5	41.8
	4 同意	75	44.1	44.1	85.9
	5 非常同意	24	14.1	14.1	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

Ac9 區段徵收制度應採市價補償

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	9	5.3	5.3	5.3
	2 不同意	17	10.0	10.0	15.3
	3 無意見	54	31.8	31.8	47.1
	4 同意	68	40.0	40.0	87.1
	5 非常同意	22	12.9	12.9	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

Ac10 區段徵收制度若採市價補償，將可減少區段徵收案件的數量

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	9	5.3	5.3	5.3
	2 不同意	38	22.4	22.4	27.6
	3 無意見	45	26.5	26.5	54.1
	4 同意	62	36.5	36.5	90.6
	5 非常同意	16	9.4	9.4	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

二、對於過去政府實施區段徵收案之相關行為的認同度（請問您對過去政府所執行的區段徵收案的看法）

B1 有充分討論徵收的公共利益

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	43	25.3	25.4	26.0
	3 無意見	63	37.1	37.3	63.3
	4 同意	56	32.9	33.1	96.4
	5 非常同意	6	3.5	3.6	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
總和		170	100.0		

我國土地徵收制度之評估

**B2 有促進地方經濟繁榮**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	6	3.5	3.6	3.6
	3 無意見	24	14.1	14.2	17.8
	4 同意	123	72.4	72.8	90.5
	5 非常同意	16	9.4	9.5	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
	總和	170	100.0		

**B3 有提供被徵收地區居民工作機會**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	6	3.5	3.5	3.5
	2 不同意	50	29.4	29.4	32.9
	3 無意見	70	41.2	41.2	74.1
	4 同意	35	20.6	20.6	94.7
	5 非常同意	9	5.3	5.3	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B4 有改善被徵收地區周邊交通便利度**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	4	2.4	2.4	2.4
	3 無意見	10	5.9	5.9	8.2
	4 同意	123	72.4	72.4	80.6
	5 非常同意	33	19.4	19.4	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B5 有改善被徵收地區的周遭生活環境**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	4	2.4	2.4	2.9
	3 無意見	11	6.5	6.5	9.4
	4 同意	115	67.6	67.6	77.1
	5 非常同意	39	22.9	22.9	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

**B6 有使被徵收地區的土地增值**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	5	2.9	2.9	2.9
	3 無意見	18	10.6	10.6	13.5
	4 同意	98	57.6	57.6	71.2
	5 非常同意	49	28.8	28.8	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B7 有改善被徵收地區居民的經濟情況**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	32	18.8	18.9	19.5
	3 無意見	76	44.7	45.0	64.5
	4 同意	48	28.2	28.4	92.9
	5 非常同意	12	7.1	7.1	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
總和		170	100.0		

**B8 有使被徵收地區的區民失去原有左鄰右舍的情感連繫**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	25	14.7	14.7	16.5
	3 無意見	82	48.2	48.2	64.7
	4 同意	54	31.8	31.8	96.5
	5 非常同意	6	3.5	3.5	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B9 有使被徵收地區的居民失去原有生活型態**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	4	2.4	2.4	2.4
	2 不同意	21	12.4	12.4	14.7
	3 無意見	59	34.7	34.7	49.4
	4 同意	75	44.1	44.1	93.5
	5 非常同意	11	6.5	6.5	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

**B10 有使被徵收地區居民的健康風險變大**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	14	8.2	8.2	8.2
	2 不同意	59	34.7	34.7	42.9
	3 無意見	77	45.3	45.3	88.2
	4 同意	17	10.0	10.0	98.2
	5 非常同意	3	1.8	1.8	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B11 有負面影響被徵收地區的生態環境**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	7	4.1	4.1	4.1
	2 不同意	37	21.8	21.8	25.9
	3 無意見	76	44.7	44.7	70.6
	4 同意	43	25.3	25.3	95.9
	5 非常同意	7	4.1	4.1	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B12 有影響糧食安全**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	8	4.7	4.7	4.7
	2 不同意	53	31.2	31.2	35.9
	3 無意見	72	42.4	42.4	78.2
	4 同意	32	18.8	18.8	97.1
	5 非常同意	5	2.9	2.9	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B13 有導致被徵收地區居民流離失所、無處可居**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	12	7.1	7.1	7.1
	2 不同意	68	40.0	40.2	47.3
	3 無意見	57	33.5	33.7	81.1
	4 同意	26	15.3	15.4	96.4
	5 非常同意	6	3.5	3.6	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
	總和	170	100.0		

附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

B14 有影響被徵收地區居民的工作或收入來源

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	9	5.3	5.3	5.3
	2 不同意	47	27.6	27.6	32.9
	3 無意見	75	44.1	44.1	77.1
	4 同意	36	21.2	21.2	98.2
	5 非常同意	3	1.8	1.8	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

B15 政府基於充分及正確的資訊來決定是否辦理區段徵收

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	1.2	1.2	1.2
	2 不同意	26	15.3	15.3	16.5
	3 無意見	58	34.1	34.1	50.6
	4 同意	74	43.5	43.5	94.1
	5 非常同意	10	5.9	5.9	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

B16 政府有考慮是否符合徵收的必要性

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	24	14.1	14.1	14.7
	3 無意見	40	23.5	23.5	38.2
	4 同意	93	54.7	54.7	92.9
	5 非常同意	12	7.1	7.1	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

B17 政府有考慮是否符合徵收的最小損害性

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	28	16.5	16.6	16.6
	3 無意見	45	26.5	26.6	43.2
	4 同意	84	49.4	49.7	92.9
	5 非常同意	12	7.1	7.1	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
	總和	170	100.0		

我國土地徵收制度之評估

**B18 政府是基於平衡開發財務成本的前提來決定徵收範圍的**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	1.2	1.2	1.2
	2 不同意	21	12.4	12.4	13.5
	3 無意見	51	30.0	30.0	43.5
	4 同意	84	49.4	49.4	92.9
	5 非常同意	12	7.1	7.1	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B19 政府有與被徵收人協議購買土地或房屋的價格**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	4	2.4	2.4	2.4
	2 不同意	28	16.5	16.5	18.8
	3 無意見	54	31.8	31.8	50.6
	4 同意	73	42.9	42.9	93.5
	5 非常同意	11	6.5	6.5	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B20 政府有通知被徵收人參與都市計畫說明會**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	35	20.6	20.6	22.4
	3 無意見	46	27.1	27.1	49.4
	4 同意	74	43.5	43.5	92.9
	5 非常同意	12	7.1	7.1	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B21 政府有通知被徵收人參與各級都市計畫委員會**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	5	2.9	2.9	2.9
	2 不同意	44	25.9	25.9	28.8
	3 無意見	61	35.9	35.9	64.7
	4 同意	52	30.6	30.6	95.3
	5 非常同意	8	4.7	4.7	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

B22 政府有通知被徵收人參與協議價購說明會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	4	2.4	2.4	2.9
	3 無意見	27	15.9	15.9	18.8
	4 同意	104	61.2	61.2	80.0
	5 非常同意	34	20.0	20.0	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

B23 政府有通知被徵收人參與區段徵收說明會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	4	2.4	2.4	3.0
	3 無意見	20	11.8	11.8	14.8
	4 同意	105	61.8	62.1	76.9
	5 非常同意	39	22.9	23.1	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
	總和	170	100.0		

B24 政府有通知被徵收人參與內政部土地徵收審議委員會

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	11	6.5	6.5	6.5
	2 不同意	43	25.3	25.3	31.8
	3 無意見	86	50.6	50.6	82.4
	4 同意	25	14.7	14.7	97.1
	5 非常同意	5	2.9	2.9	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

B25 政府有向被徵收人說明徵收的目的

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	2	1.2	1.2	1.8
	3 無意見	14	8.2	8.3	10.1
	4 同意	116	68.2	68.6	78.7
	5 非常同意	36	21.2	21.3	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
	總和	170	100.0		

B26 政府有向被徵收人說明徵收的範圍

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	0	0.0	0.0	.6
	3 無意見	15	8.8	8.8	9.4
	4 同意	116	68.2	68.2	77.6
	5 非常同意	38	22.4	22.4	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

B27 政府有向被徵收人說明徵收的補償標準

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	2	1.2	1.2	1.8
	3 無意見	11	6.5	6.5	8.2
	4 同意	117	68.8	68.8	77.1
	5 非常同意	39	22.9	22.9	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

B28 政府有向被徵收人說明徵收的抵價地比例

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	2	1.2	1.2	1.8
	3 無意見	16	9.4	9.4	11.2
	4 同意	111	65.3	65.3	76.5
	5 非常同意	40	23.5	23.5	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

**B29 政府有向被徵收人說明抵價地的申領程序**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	0	0.0	0.0	0.0
	3 無意見	17	10.0	10.0	10.0
	4 同意	110	64.7	64.7	74.7
	5 非常同意	43	25.3	25.3	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B30 政府有向被徵收人說明各項稅收減免事項**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	5	2.9	2.9	2.9
	3 無意見	22	12.9	12.9	15.9
	4 同意	106	62.4	62.4	78.2
	5 非常同意	37	21.8	21.8	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B31 政府有告知被徵收人可在不妨礙都市計畫的情形下申請房地原位置保留**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	8	4.7	4.7	4.7
	3 無意見	35	20.6	20.6	25.3
	4 同意	91	53.5	53.5	78.8
	5 非常同意	36	21.2	21.2	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B32 政府有跟被徵收人進行充分溝通**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	1.2	1.2	1.2
	2 不同意	19	11.2	11.2	12.4
	3 無意見	54	31.8	31.8	44.1
	4 同意	77	45.3	45.3	89.4
	5 非常同意	18	10.6	10.6	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

B33 政府有確定被徵收人已對區段徵收事項充分了解

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	1.2	1.2	1.2
	2 不同意	38	22.4	22.4	23.5
	3 無意見	71	41.8	41.8	65.3
	4 同意	50	29.4	29.4	94.7
	5 非常同意	9	5.3	5.3	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

B34 政府很重視被徵收人的意見

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	4	2.4	2.4	2.4
	2 不同意	25	14.7	14.7	17.1
	3 無意見	62	36.5	36.5	53.5
	4 同意	70	41.2	41.2	94.7
	5 非常同意	9	5.3	5.3	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

B35 政府對於被徵收人的意見的確有充分回應

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	24	14.1	14.1	15.9
	3 無意見	53	31.2	31.2	47.1
	4 同意	79	46.5	46.5	93.5
	5 非常同意	11	6.5	6.5	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

B36 政府會因為被徵收人反對徵收的意見而變更開發計畫

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	1.2	1.2	1.2
	2 不同意	27	15.9	15.9	17.1
	3 無意見	55	32.4	32.4	49.4
	4 同意	78	45.9	45.9	95.3
	5 非常同意	8	4.7	4.7	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

B37 政府會因為被徵收人反對徵收的意見而停止徵收

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	1.2	1.2	1.2
	2 不同意	40	23.5	23.5	24.7
	3 無意見	56	32.9	32.9	57.6
	4 同意	67	39.4	39.4	97.1
	5 非常同意	5	2.9	2.9	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

B38 政府有給被徵收地區居民充足的時間考慮要選擇哪種補償方案

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	1.2	1.2	1.2
	2 不同意	26	15.3	15.3	16.5
	3 無意見	65	38.2	38.2	54.7
	4 同意	66	38.8	38.8	93.5
	5 非常同意	11	6.5	6.5	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

B39 政府有對於現金及抵價地申領異議事件充分處理

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	1	.6	.6	.6
	2 不同意	14	8.2	8.2	8.8
	3 無意見	54	31.8	31.8	40.6
	4 同意	86	50.6	50.6	91.2
	5 非常同意	15	8.8	8.8	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

B40 政府所訂的徵收補償費數額的確很合理

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	42	24.7	24.9	26.6
	3 無意見	77	45.3	45.6	72.2
	4 同意	38	22.4	22.5	94.7
	5 非常同意	9	5.3	5.3	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
	總和	170	100.0		

我國土地徵收制度之評估

**B41 政府所訂的抵價地比例的確很合理**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	0	0.0	0.0	0.0
	2 不同意	24	14.1	14.1	14.1
	3 無意見	90	52.9	52.9	67.1
	4 同意	47	27.6	27.6	94.7
	5 非常同意	9	5.3	5.3	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B42 政府有訂定安置計畫**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	7	4.1	4.1	4.1
	2 不同意	30	17.6	17.6	21.8
	3 無意見	63	37.1	37.1	58.8
	4 同意	58	34.1	34.1	92.9
	5 非常同意	12	7.1	7.1	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B43 政府有充分保障在地區居民的權益**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	3	1.8	1.8	1.8
	2 不同意	23	13.5	13.5	15.3
	3 無意見	73	42.9	42.9	58.2
	4 同意	61	35.9	35.9	94.1
	5 非常同意	10	5.9	5.9	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

**B44 政府徵收後的土地，有部分目前處於閒置的情況**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	2	1.2	1.2	1.2
	2 不同意	17	10.0	10.0	11.2
	3 無意見	55	32.4	32.4	43.5
	4 同意	80	47.1	47.1	90.6
	5 非常同意	16	9.4	9.4	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

B45 目前內政部土地徵收審議委員會的審議執行情況良好，未流於形式

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	11	6.5	6.5	6.5
	2 不同意	24	14.1	14.2	20.7
	3 無意見	76	44.7	45.0	65.7
	4 同意	50	29.4	29.6	95.3
	5 非常同意	8	4.7	4.7	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
	總和	170	100.0		

### 三、其他與區段徵收制度相關的問題

C1 您是否贊同區段徵收制度？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 非常不同意	76	44.7	44.7	44.7
	2 不同意	84	49.4	49.4	94.1
	3 無意見	7	4.1	4.1	98.2
	4 同意	3	1.8	1.8	100.0
	5 非常同意	0	0.0	0.0	100.0
	總和	170	100.0	100.0	

C2 您是否贊同區段徵收制度？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 土地可以增值	54	21.3	21.3	21.3
	2 可以促進當地經濟發展	60	23.7	23.7	45.0
	3 被徵收地區居民可以改善生活	49	19.4	19.4	64.4
	4 政府和人民可以互蒙其利	64	25.3	25.3	89.7
	5 將可以帶給被徵收地區居民更多工作機會	19	7.5	7.5	97.2
	6 其他	7	2.8	2.8	100.0
	總和	253	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

C3 在何種「條件」下您會贊同區段徵收制度？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 政府有與在地居民進行充分溝通	66	30.1	30.1	30.1
	2 政府對在地居民的意見都很重視	39	17.8	17.8	47.9
	3 政府充分保障在地居民的權益	69	31.5	31.5	79.4
	4 政府有顧及到在地居民與土地間的情感	32	14.6	14.6	94.0
	5 其他	13	6.0	6.0	100.0
	總和	219	100.0	100.0	

C4 您不贊同區段徵收制度的原因為何

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 政府不該用強制手段取得土地	3	20.0	20.0	20.0
	2 目前法令規範的區段徵收目的有違公益原則	1	6.7	6.7	26.7
	3 政府不該為平衡開發成本而大範圍徵收人民土地，有違比例原則	3	20.0	20.0	46.7
	4 徵收後被徵收地區居民生活不見得會變好	3	20.0	20.0	66.7
	5 補償費或抵價地比例太低	2	13.3	13.3	80.0
	6 其他	3	20.0	20.0	100.0
	總和	15	100.0	100.0	

C5 您是否贊同區段徵收應訂定公共利益評估指標？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 贊同	135	79.4	81.8	81.8
	2 不贊同	15	8.8	9.1	90.9
	3 無意見	15	8.8	9.1	100.0
	總和	165	97.1	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	5	2.9		
	總和	170	100.0		

C6 您認為應如何具體衡量公共利益評估標準？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 將所有指標量化	29	18.6	18.6	18.6
	2 將所有指標列表並勾選影響程度後綜合考量	73	46.8	46.8	65.4
	3 負面表列並進一步類型化	11	7.1	7.1	72.5
	4 訂立子法規範評估細節	42	26.9	26.9	99.4
	5 其他	1	0.6	0.6	100.0
	總和	156	100.0	100.0	

附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

C7 如果要訂定公共利益指標，您認為區段徵收公共利益評估指標應包括下列哪些因素？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
1 有效的				
1 徵收所影響人口之多寡	89	6.4	6.4	6.4
2 對被徵收地區居民年齡結構的影響	30	2.1	2.1	8.5
3 重新建構社會關係之難易程度	29	2.1	2.1	10.6
4 對被徵收地區居民謀生方法及失業人數的影響	72	5.1	5.1	15.7
5 重新建立或取得謀生方式之難易程度	50	3.6	3.6	19.3
6 對周圍社會現況的影響	80	5.7	5.7	25.0
7 對弱勢住民、族群生活型態的影響	74	5.3	5.3	30.3
8 對被徵收地區居民健康風險的影響程度	34	2.4	2.4	32.7
9 對被徵收地區居民稅收的影響	32	2.3	2.3	35.0
10 對被徵收地區糧食安全的影響	56	4.0	4.0	39.0
11 是否增減就業或獨立謀生人口	40	2.9	2.9	41.9
12 徵收費用高低	78	5.6	5.6	47.5
13 各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形	90	6.4	6.4	53.9
14 對被徵收地區農林漁牧生產及土地利用完整性等影響之效益及代價	88	6.3	6.3	60.2
15 被徵收地區城鄉自然風貌的影響	74	5.3	5.3	65.5
16 對文化古蹟的影響	85	6.1	6.1	71.6
17 對被徵收地區生活條件或模式的影響	76	5.4	5.4	77.0
18 對該地區生態環境的影響	107	7.6	7.6	84.6
19 對周邊居民或社會整體的影響	99	7.1	7.1	91.7
20 國家永續發展政策、永續指標與國土計畫	104	7.4	7.4	99.1
21 其他	13	0.9	0.9	100.0
總和	1400	100.0	100.0	

C9 您認為應由誰審查區段徵收的公共利益？

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的				
1 內政部都市計畫委員會	13	7.6	7.8	7.8
2 內政部土地徵收審議委員會	18	10.6	10.8	18.6
3 內政部都市計畫委員會與內政部土地徵收審議委員會聯席審查	128	75.3	76.6	95.2
4 其他	8	4.7	4.8	100.0
總和	167	98.2	100.0	
遺漏值				
系統界定的遺漏	3	1.8		
總和	170	100.0		

我國土地徵收制度之評估

C10 您認為政府辦理徵收過程中，應提供下列何種形式的民眾參與機會，才足以使人民的意見充分被聽見、回應及妥善決定徵收與否？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 說明會	66	35.5	35.5	35.5
	2 公聽會	47	25.3	25.3	60.8
	3 聽證會	18	9.6	9.6	70.4
	4 無意見	55	29.6	29.6	100.0
	總和	186	100.0	100.0	

C11 您認為政府辦理徵收過程中，應於何時辦理說明會/公聽會/聽證會？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 都市計畫階段	39	22.9	23.1	23.1
	2 區段徵收階段	9	5.3	5.3	28.4
	3 都市計畫與區段徵收階段皆需	121	71.2	71.6	100.0
	4 其他	0	0.0	0.0	100.0
	總和	169	99.4	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	1	.6		
	總和	170	100.0		

C12 您認為政府辦理徵收過程中，應舉辦幾次說明會/公聽會/聽證會？

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 1次	27	15.9	16.1	16.1
	2 2次	77	45.3	45.8	61.9
	3 3次	31	18.2	18.5	80.4
	4 其他	33	19.4	19.6	100.0
	總和	168	98.8	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	2	1.2		
	總和	170	100.0		

#### 四、基本資料

D1 性別

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1 男	105	61.8	62.9	62.9
	2 女	62	36.5	37.1	100.0
	總和	167	98.2	100.0	
遺漏值	系統界定的遺漏	3	1.8		
	總和	170	100.0		

附錄 13 行政機關人員調查問卷各題次數分配表

D2 年齡

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1 30 歲以下	18	10.6	10.6	10.6
2 31~40 歲	76	44.7	44.7	55.3
3 41~50 歲	55	32.4	32.4	87.6
4 51~60 歲	20	11.8	11.8	99.4
5 61 歲以上	1	.6	.6	100.0
總和	170	100.0	100.0	

D3 教育程度

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1 研究所以上	85	50.0	50.6	50.6
2 大專或大學	77	45.3	45.8	96.4
3 其他	6	3.5	3.6	100.0
總和	168	98.8	100.0	
遺漏值 系統界定的遺漏	2	1.2		
總和	170	100.0		

D4 職業

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1 公務人員	168	98.8	98.8	98.8
2 大專院校教授	0	0.0	0.0	98.8
3 研究人員	0	0.0	0.0	98.8
4 其他	2	1.2	1.2	100.0
總和	170	100.0	100.0	

D5 單位別

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1 地政相關	98	57.6	57.6	57.6
2 都市計畫相關	72	42.4	42.4	100.0
總和	170	100.0	100.0	

D6 職等

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 1 主管職位人員	64	37.6	37.6	37.6
2 基層承辦人員	106	62.4	62.4	100.0
總和	170	100.0	100.0	

我國土地徵收制度之評估

## 附錄 14 各調查問卷開放性題目受訪者答覆彙整表

### 一、已辦理區段徵收地區的土地或房屋被徵收人調查問卷

(一) 題目：13. 請問您認為徵收後對生活造成的最大幫助為何？(Bc1)

#### 1. 竹南大埔區段徵收案

編號	受訪者答覆內容
1	土地增值，增加很多有錢人，交通生活更加便利。
2	還未得什麼幫助。
3	變建地不反對。
4	政府未充分說徵收目的，所以不知道有無幫助。
5	生活條件較好。
6	農地變建地。

#### 2. 彰化高鐵區段徵收案

編號	受訪者答覆內容
1	沒有特別幫助。
2	目前不知道。
3	改善生活，繁華。
4	無田可種，勞力減少。
5	改善交通便利，促進地方繁榮。

(二) 題目：14. 請問您認為徵收後對生活造成的最大衝擊為何？(Bc2)

#### 1. 竹南大埔區段徵收案

編號	受訪者答覆內容
----	---------

我國土地徵收制度之評估

1	暫時性交通不方便，時間拖太長。
2	環境生活不滿。
3	品質降低（交通不便、空氣很差）。
4	空氣品質不好（污染），科學區噪音。
5	經濟狀況不好。
6	沒有房子可住，補償費到外面買不起相同坪數大小的房子。
7	沒有收入，沒有種地，補的錢只有一點不夠再蓋屋。
8	沒有農保，至今還沒有發還地。
9	無法耕種，缺乏生活收入來源。
10	生活環境全然改變，失去原有人情味及活動空間。
11	交通混亂、空氣污染，畸零地不徵收又沒有道路通行，減少土地面積。
12	搬遷。
13	租金補貼不足，只有 18 個月，後續沒補貼，不知後續如何，開發時間太長。
14	生活不安定，農民生活困苦，糧食減少，下一代工作機會降低。
15	造成財產損失。
16	生存權、財產權、工作權完全喪失。
17	生活變調，精神狀況受影響，生活更受影響。
18	人口較多，生活環境變複雜。
20	失業，無殼蝸牛。
21	生活沒有保障，身心靈受創，改變生活機能。
22	喪失繼續務農，以及失去左鄰右舍的情感連繫，並且造成生態環境

附錄 14 各調查問卷開放性題目受訪者答覆彙整表

	產生不良影響。
23	擔心，不知道可以配回多少土地。
24	政府沒有相對照顧，只對財團或執行計劃者照顧，造成地主損失非常大。
25	改變原本有的東西，失去很多，必須重新建立家園。
26	祖先古物、農作物破壞。
27	如被關在監獄，四面都是鐵皮，生活在工地會好嗎？
28	1.失去生活的目標，2.造成身心靈的傷害，3.愧對祖先、父母。
29	1.流離失所，徬徨無助。2.土地是我生活的寄託，失去土地等於失去生活的重心。

## 2.彰化高鐵區段徵收案

編號	受訪者答覆內容
1	沒田可播種。那時打掉房子，找房子住很煩惱，很辛苦。新的住所要花時間適應。
2	離開祖屋、地很心酸，無法守成，失去鄰居。
3	拆屋，必須另外搬家，生活很不方便。
4	沒有收成，沒有收入，以後還要繳稅。
5	家計收入減少。
6	怕會造成環境污染。
7	失去左右鄰居。
8	失去農地，拿了錢不知道要做什麼，地是過去一代一代傳下來的。
9	沒有收入，必須省吃儉用。
10	生活亂。

我國土地徵收制度之評估

11	房子不夠住，農舍增建無法取得合法。
12	因為之前租旁邊的地耕作，變要租更遠的地。
13	噪音很大，地震和高鐵經過分不清楚。
14	買不到好的田，喜歡的田又太遠。
15	沒菜可吃（本來是自己種的），工作也沒得做，補償也不確定，地上物只部分補償就挖走。
16	沒有農作，收入損失，未來不會有農保。
17	失業，補償不足。
18	噪音、污染、雜亂。
20	原定對土地使用的規劃被打亂。
21	1.失去原有工作收入。2.補償金額無法購買和先前相同大小的土地。3.住處旁設置電塔，子孫怕罹癌不敢回來住。
22	要搬家，卻沒有足夠錢可買屋而必須租屋。

（三）題目：15.請問您對土地徵收條例修正方向的建議？（Bc3）

1.竹南大埔區段徵收案

編號	受訪者答覆內容
1	不要徵收民地，有效利用國有地。
2	以地主的權益為主。
3	私有地（農地）不要輕易徵收，我們不是財團。
4	要公平一點，沒錢夠買屋，只有 18 個月租金補貼。
5	讓土地所有權人有自主決定是否要被徵收，而非由政府決定。
6	不要趕走土地上的人。

附錄 14 各調查問卷開放性題目受訪者答覆彙整表

7	增加更多機關團體的公開審議，及整個開發案的財務資金控管，以免落入地方政府的財源收入。
8	土地歸還。
9	安置計畫應再加強，溝通清楚。
10	地上物補償應與市價相當。
11	補償方式與補償標準不夠明確。
12	農作改良物補償太少，配地比例太少。
13	按市價，時程縮短，租金補助提高，申請抵價地過期限後，應給人民補件的機會。
14	百姓生命財產及工作權必須先考慮。
15	要真正是爲了公共利益，而不是圖利益。
16	建立管道和政府溝通，農民申訴管道。
17	重視當地徵收戶溝通協調，住戶有確實書面同意（非問卷同意），不能算人頭要用面積比例算同意比例。
18	要能照顧被徵收人民的實際生活需求，要尊重人民意願。
19	保護農民。
20	領地後還可以種田。
21	減少徵收土地。
22	1.補償費過低應修法。2.抵價地比率應提高。3.地價補償費應與市價相當。
23	1.必須要有公益性及必要性，2.必須與地主充分協調溝通，3.經協調溝通後，需要完全補償。
24	公聽會充分溝通，行政程序要透明。
25	訂定一套標準，地主有 2-3 個代表開會，使政府和地主充分溝通。

## 我國土地徵收制度之評估

26	採雙向互利，而非單向意願，對被徵收的地主應有相對的回饋，相對互利（益）才是雙贏。
27	規畫都沒有明確，也沒讓人民得到合理補償，不夠充分尊重人權。
28	與人民溝通清楚，要用白話，不要用文言文；公開明朗化。
29	原地原物保留，後代子孫保留。
30	土地不要被任意徵收，有土地至少可供自足自給。
31	1.要確定徵收是必要的，2.要尊重土地所有權人的意願。
32	1.土地是個人的私有財產，不可任意徵收。2.跳脫官商勾結，要公平、公開。

## 2.彰化高鐵區段徵收案

編號	受訪者答覆內容
1	溝通宣導，挨家挨戶拜訪問是否有意見。
2	徵收後餘地請政府幫共有田地分割。
3	訂定可領回抵價地的時間以及比例要高，制定公共設施完成日期。
4	政府不應完全不拿錢出來，受害的是少數人民，不該讓少數人犧牲，開路都是地主在出。
5	配地比例變高，補償費提高。
6	要合理徵收充分保障權益。
7	農人、農保身分要持續，注重農民生計。
8	對畸零地的處理要妥當。
9	政府徵收時，應跟農民合作，比例應合理，抵價地回農民太少，往後建地、建築比例要放寬大才合理。

附錄 14 各調查問卷開放性題目受訪者答覆彙整表

10	條件清楚，範圍清楚。
11	現在執行手段太粗暴，價錢太低，這要改。
12	政府對地主的權益應加強保障並加強溝通管道。
13	應該加強溝通，地上物查估、補償要公平。
14	徵收需由人民同意，市價以上購買，農保保持。
15	應該更加重視在地居民意見與保障權益。
16	土地正義，政府不能假借名義把土地取走，在做計畫時就應該把訊息給大家知道。
17	不應該用區段徵收，要和地主談多少錢買土地，多少補償費，不該用強制手段。
18	公開、公平。
19	1. 避免圖利某些人（資訊事前取得從中炒地皮牟利）。2. 徵收後要實際上產生效益。
20	喜歡做農，政府不可任意徵收，還要課稅合理嗎？
21	徵收農地除了道路、水利外，其餘都要還給農民。
22	1. 不強制徵收。2. 至少按市價徵收（聽說日本是用市價 4 倍徵收）。

（四）題目：16. 請問您認為政府辦理徵收的公共利益是什麼？（Bc4）

1. 竹南大埔區段徵收案

編號	受訪者答覆內容
1	沒有。
2	無意見。
3	無法了解。

我國土地徵收制度之評估

4	被徵收居民滿意。
5	圖利財團、建商、官員。
6	賺錢。
7	增加當地人民生活便利。
8	公平。
9	在地政府籌措財源。
10	對大家好。
11	原則上不應徵收。
12	增加地方經濟繁榮。
13	生活環境改善。
14	對百姓好，傷害減少。
15	對國家人民有保障及發展才可行。
16	政府徵收農民土地完全以農民土地去開發，做無資本開發奪農民財產。
17	如何配地，地在哪裡。
18	讓大家"好賺吃"、"好生活"。
19	國家重要建設（科學園區不是重要建設）。
20	要如國防或重大公共建設才可以徵收。
21	目前辦理徵收完全沒有公益及必要。
22	改變新社區。
23	交通。
24	公共設施。
25	1.辦理區段徵收增加財源收入。2.促進當地的繁榮。

附錄 14 各調查問卷開放性題目受訪者答覆彙整表

26	必要的道路建設及國防相關設施。
27	只要有利於國家的皆可，而非只限於或有利於地方。
28	互利為基礎。
29	應該要發展對人民有益的建設與真心、用心改善人民生活環境。
30	不要在人家建築物開馬路，馬路不應開在屋簷下。
31	對地方上根本沒有任何公共利益。
32	看不到對社會大眾的利益，只看到為了滿足個人的私慾。
33	我們都沒有得到利益。

## 2. 彰化高鐵區段徵收案

編號	受訪者答覆內容
1	讓大家安居樂業，若無再怎麼方便亦無效。
2	沒什麼想法。
3	重視地主意願，不要讓地主感覺損失。良好土地、農地要留著。應注意劣地、良地、公共設施施作，之前排水都要做好，高鐵做以後導致田地淹水，作高鐵是否有考慮安全問題、地層下陷，政府是重度開發沒注意被徵收地區人民性命，噪音太大。
4	如興建大型醫院、道路可以提供公共福利的事項。
5	讓原本務農的民眾能繼續作農。
6	地價增值。
7	被徵收土地人的意願，應是大多數人照顧少數，犧牲少數人是不符合公平正義。
8	協議讓大家同意，要有公平正義。

我國土地徵收制度之評估

9	改善交通。
10	照顧老農的生活環境，如活動中心。
11	嚴格限制徵收之利益。
12	人民生計。
13	要真正、實際上有發展。
14	要和人民配合，不可以只政府一頭去做。
15	人民福利。
16	用作公共設施（高鐵可算是）。
17	徵收案對人民有任何意義應該討論，計畫須和地主討論，形成共識決。
18	1.解決人民失去房地之後如何生活的問題。2.政府應考慮到污染的問題，是否會導致下一代無法耕作。3.範圍的劃設應有更具體的目的，有用到再徵收，沒有用道就徵收白白浪費土地。
19	優良農田不能被破壞，是否有確切目的劃設這麼大的範圍。
20	促進地方經濟繁榮（有開發實益）。
21	通盤檢討，透明公開。
22	圖利財團。
23	徵收範圍不該這麼大。
24	增加稅收。
25	應照顧所有權人後，才能講公共利益。
26	農民的生存，糧食危機。
27	道路要設計好，公共設施要按原計畫做，不要造成環境污染。
28	增加地方人民工作機會。

## 二、專家學者及行政機關人員調查問卷

(一)題目：4. 如果做公共利益報告書，您認為應如何確保其客觀可信？(C8)

### 1. 專家學者

編號	受訪者答覆內容
1	多元獨立專業之評估團隊，評估結果公佈前應接受社會公眾以透明、參與之方式予以檢驗。
2	由公正第三人機構來製作。
3	可透過專家評定公共利益報告書的合理性及公正性。
4	評列指標具體評估以最大效益為依歸。
5	具有量化指標。
6	建議按區段徵收土地的規模，土地使用的前、後編定，有無替代方案，規範要求不同分析項目的公益報告，不可無限上綱。
7	抵價地比例高低是最具體根本的評估標準。
8	成立公正小組，交由該小組審查。
9	專業、獨立的社團法人或非營利組織。
10	在徵收目的下，建立可評估、量化之指標。
11	由學術研究機構進行公共利益報告書的執行，透過公部門相關委員會審查執行，並有公聽會的舉辦。
12	很難！先界定可操作"公共利益"衡量指標。
13	審查量化基準。
14	1. 非營利組織（第三部門）督導。2. 土地徵收評議委員應有第三部門人員參與。
15	專業者完成草案，提供被徵收者交換意見，利益損補的替代方案或補救方式。

## 我國土地徵收制度之評估

16	應讓社會公正人士參與區段徵收的作業程序。
17	避免政府委託製作報告書。
18	由政府專責單位辦理。
19	宜由需用土地人研提報告書初稿，送經其上級目的事業主管機關核可，再由主管徵收機關、都計機關會同需用土地人、相關機關及學者專家評估（學者專家成員不得少於二分之一）。

## 2. 行政機關人員

編號	受訪者答覆內容
1	必須符合必要性，並由專業人員參與評估。
2	實地訪視及評估。
3	委託具專業之學術單位從各方角度評估。
4	1. 報告書由外聘委員主導製作。2. 問卷調查應達區內土地二分之一人數。
5	很難，與其製作公共利益報告書，不如由中央政府訂定合理國土計畫並做總量管制來的恰當，如此一來不會讓各縣市政府超量開發。
6	因多方面考量，而不以"土地斯有財"的觀念來評估，造成少數的人得利。
7	採合議制及公開方式辦理。
8	只要是人做的，就無法達到客觀，因為大家立場不同。
9	報告書內相關數據推估不宜過度樂觀，並得委由 2 個以上研究單位評估，作為探討比較！
10	此為高難度之制度設計，須考量參與者、參與時機、評估指標、決策機制等，似宜再做專題探討。

附錄 14 各調查問卷開放性題目受訪者答覆彙整表

11	無意見。
12	於公開說明會周知權利關係人，廣納民意，於土徵審議委員會把關。
13	訂定中央審議程序
14	專業技師認證。
15	客觀分析及詳述公共建設目的，以及徵收前、後對人民土地價值的減損情況。
16	公共利益報告書送內政部都市計畫委員會審議。
17	公開、公平與透明。並讓被徵收區居民充分參與與了解。
18	不需要
19	由公正客觀第三者評估，並有土地所有權人參與審查。
20	有一定的審查程序及規範報告書應具備的架構及內容。
21	要由相關各方，資訊對等之下討論確定。
22	應於與民眾進行深度訪談，並進行專家學者問卷調查後建立評估準則及權重，綜合民眾與專業之意見，所評估之公共利益較為客觀可信。
23	報告書內容中除需地機關及其直屬上級機關參與外，並應納入民眾對其公共利益報告之認知反應，在由學者專家提出相關意見後，奉核審議機關。
24	以整體開發利益評估，利用指標量化來確保客觀可性。
25	將公共利益評估指標由徵收區土地所有權人具名填寫，再依多數決之方式（如都市更新、市地重劃等）評估是否符合。
26	應邀集地方人士、學者專家及政府單位充分溝通後，達成共識並將報告書公告眾知。
27	1.應表達對徵收居民生活素質之關心與重視。2.對未來發展之確切

我國土地徵收制度之評估

	目標誠實的呈現。
28	召開審查會。
29	需將公共利益指標透過問卷方式由徵收地區區內、外及專家學者，統計分析結果並納入報告書內。
30	公平、公開、對公眾有益。
31	先委由學術單位或財團法人機構實際進入開發區與地主、居民接觸溝通以充分瞭解地區現況，再根據各項指標進行評鑑，將評鑑報告送內政部都市計畫委員會與內政部土地徵收審議委員會聯席審查。方可達到公正、客觀、可信（非由開發單位自行評鑑）。
32	應於都市計畫階段即由規劃單位製作公共利益報告書，經由民眾參與及各階段委員會審議，可確保其客觀可信度。
33	可分析因整體開發所帶來未來實質效益，並加以數據化。
34	由內政部都市計畫委員會與土地徵收審議委員會聯合審查。
35	建立事前審查及事後監督機制，對於與結果落差部分予以究責，以確保填報資料之客觀可信。
36	每人考量重視的部分不同，無法確保。
37	建立橫向平台協助製作公共利益報告書，並成立審查小組確實監督查核。
38	審查機制公開透明，並要公開展覽蒐集民意。
39	公共利益報告經公開閱覽及說明會程序。
40	公共利益報告書送經都委會報告認可。
41	該報告書可採公開展覽方式供民眾表示意見，並供委員會審查參考。
42	收益大於損害，由權利人投票自決。
43	分別邀請各方團體共同撰述公共利益報告書

附錄 14 各調查問卷開放性題目受訪者答覆彙整表

44	由公正之委員會審查。
45	成立委員會。
46	需結合產、官、學之經驗與實務。
47	公開徵求各相關專家學者或團體意見。
48	由審查機關委託專業顧問公司製作。
49	各項指標應詳實評估，因整體性考量分析頗為複雜，公共利益指標尤或有衝突，然開發之目的應甚為明確，且充分考量氣候變遷因素。
50	由政府製作。
51	公共利益無從評估。
52	先定義何謂”公共”利益？
53	1.明訂公共利益分析項目。2.舉辦公聽會。3.審查委員應含括地方代表、專家學者。
54	需先做市場調查，針對每各不同階級的人民的意見做出綜合評估利益考量，以達到客觀報告。

(二) 題目：6. 您認為政府辦理徵收過程中，應提供下列何種形式的民眾參與，才足以使人民的意見充分被聽見、回應及妥善決定徵收與否？(說明會)(C10)

1. 專家學者

編號	受訪者答覆內容
1	多說明，多聽百姓意見，亦即土地利用規劃可將民眾意見納入考量，而後循區段徵收辦理，而區段徵收有關安置計畫之研擬，可採納土地所有權人意見，合理、合情、合法狀況下予納入。
2	傳導徵收目的之訊息。

2. 行政機關人員

編號	受訪者答覆內容
1	在前置作業時充分說明並回應人民意見。
2	詳細說明並即時回應民眾。
3	充分告知民眾的權益。
4	因為大多數的民眾並不了解何為區段徵收。
5	辦理小區域、多場次之說明會使民眾能有真正參與的機會。
6	藉由政府先行說明程序及相關事宜後，再由土地所有權人提問並表達及意見，另可視徵收範圍決定說明會召開的場次數目。
7	重點在執政者的態度。
8	說明徵收之公益性與必要性予民眾充分了解。
9	開發前應讓民眾有知道之權。
10	都市計畫決定以區段徵收方式開發前即應個別通知範圍內地主，都計變更後已來不及和範圍內地主居民充分溝通。
11	說明會提供民眾知的來源，廣納人民或團體意見。
12	了解即可。
13	負責蒐集意見供委員會參考決議，避免受極端、不合理意見影響。
14	多元化溝通管道（如網路平台、etc）。
15	可使人民充分表達意見，亦可使民眾了解相關程序、權益。
16	區段徵收階段辦理，民眾可針對補償措施提議修正。
17	計畫尚未實施。
18	應將徵收理由詳加說明，及所影響之民眾權益。

(三) 題目：6. 您認為政府辦理徵收過程中，應提供下列何種形式的民眾參與，才足以使人民的意見充分被聽見、回應及妥善決定徵收與否？（公聽會）（C10）

1. 專家學者

編號	受訪者答覆內容
1	說明會與聽證會都過度寬鬆或嚴竣，因此選擇中間的公聽會，但要嚴謹的辦理。
2	先收集各方意見，以促成議題上的角度聚合。
3	收集正反面的意見。
4	廣納各人意見。
5	符合行政程序，較能反映民意及專業，並做適當處理。
6	但應充分動員通知管道並善用對的時間（晚上、週末等），才能提高參與率。

2. 行政機關人員

編號	受訪者答覆內容
1	除當地土地所有權人外，另邀請各相關之利害關係人參與。
2	非個案，涉及大量不同利益人員、團體。
3	使民眾意見被聽到。
4	參依內政部訂定"申請徵收前舉行公聽會與給予所有權人陳述意見機會作業要點"程序辦理。
5	聽取民眾對區段徵收的意見。
6	應由政府相關單位多次說明並彙整民眾意見，凝聚民眾意見與意願。
7	透過公開公聽會，經由權利關係人參與，提供公部門參考審議。
8	兩者取其平衡。

我國土地徵收制度之評估

9	都市計畫階段辦理，民眾可將不合理規劃或開發方式回饋修正。
10	充份了解民眾需求，並納入徵收的考量。
11	較明確具體的會議。
12	程序較說明會嚴謹。
13	政府與人民意見應雙向辯證。
14	是個公開的會議並且是政府與人民最直接的溝通方式。
15	確保各利害關係人及相關單位了解興辦事業內容。

(四) 題目：6. 您認為政府辦理徵收過程中，應提供下列何種形式的民眾參與，才足以使人民的意見充分被聽見、回應及妥善決定徵收與否？(聽證會)(C10)

1. 專家學者

編號	受訪者答覆內容
1	充分針對問題爭議點陳述意見與實質回應。
2	可免於形式，且具准駁功能。
3	除居民外，專家學者亦應列席表達意見。
4	雙方意見充分表達、溝通。
5	充分意見交流並具體回應。
6	雙方應有理性辯護制度。
7	有法律上效力的保障。
8	思辯最佳、次佳、替代等方案。
9	透過較為嚴謹的程序。
10	有法律基礎並獲保障權益。

2. 行政機關人員

編號	受訪者答覆內容
1	由專家、學者、社會賢達組成的聽證會，避免民粹與政治操作下為反對而反對。
2	程序較嚴謹，由各方提出證據並充分溝通或回應。
3	經由人民共同參與提出質疑、表達意見與期望，使徵收過程順利，加速執行成效。
4	行政程序法對於聽證程序已有明確規定。
5	由專家及關係人引述討論較具專業性。

(五) 題目：6. 您認為政府辦理徵收過程中，應提供下列何種形式的民眾參與，才足以使人民的意見充分被聽見、回應及妥善決定徵收與否？（無意見跟其他）（C10）

1. 專家學者

編號	受訪者答覆內容
1	名稱不重要，在於對意見之處理。
2	不了解此三者的差異無法選擇，但建議應收集個別住戶的意見。（尤其是弱勢無法出席者或教育程度較低者，須讓其理解被徵收的後果。）

2. 行政機關人員

編號	受訪者答覆內容
1	對結果差異不大，重點在於是否落實會議通知送達。名稱不重要，在於對意見之處理。

(六) 題目 9. 您認為應如何保障被徵收人表達意見的程序參與權？(C13)

1. 專家學者

編號	受訪者答覆內容
1	以 Aarhus 國際公約之要求為最低門檻。
2	重點在於表達意見後之處理，須有充分參與機會。
3	雙掛號送達開會通知，或提供書面陳情管道。
4	1. 確認通知已送達被徵收人。2. 充分告知表達意見的重要性。3. 確保意見能被充分討論及回應。4. 應就討論內容做詳細之紀錄。
5	明訂權利關係人參與機制。
6	無意見。
7	每宗土地所有權人（持分土地至少一持分所有權人）應書面及面告與蒐集意見及回覆。
8	徵收計畫確定前，確實落實民眾參與之程序。
9	被徵收人可以組織型式參與（如社區營造組織、團體）。
10	通知、公告。
11	1. 除說明會、公聽會...等之外。2. 辦理"公投"。
12	舉行聽證。
13	去訪談被徵收者的見解。
14	應書面通知被徵收人。
15	制定法律規定。
16	主動將資訊送達於被徵收人處，並保障其參與聽證會。
17	確保都市計畫擬訂前及實施區段徵收作業前之程序參與。
18	1. 依相關議事規定。2. 資訊公開。

附錄 14 各調查問卷開放性題目受訪者答覆彙整表

19	讓"所有"被徵收者有充分討論與相互交換意見的機會，但須防止"說話大聲者"個人操控的可能性。
----	---

2. 行政機關人員

編號	受訪者答覆內容
1	於都市計畫公展時通知被徵收人參與說明會並表達意見。
2	應於都市計畫審議階段，通知被徵收人參與說明會及審查會議。
3	目前仍以計畫書公告 30 日內可表達意見，承辦人員於程序中應對表達意見與徵收人充分溝通才能保障徵收人。
4	說明會或書面表達意見，並納入計畫書審查處理人民意見情形。
5	舉辦說明會、公聽會，傳單通知。
6	透過立法訂定。
7	於都市計畫階段舉辦之公聽會或聽證會應避免流於形式，確實通知地主參與會議。
8	2 次說明會以上的溝通（面對面）
9	區段徵收範圍內非僅被徵收人，尚有活動人口亦宜納入考量，且地上物拆遷厥為影響成敗因素，是否在都市計畫決定階段即應辦理公聽會等，並透過問卷了解受徵收影響民眾意見。
10	徵收前一定要開公聽會。
11	應有被徵收人組徵收協進會與政府對話，並應將此制度法制化。
12	於相關法令明定於公開說明會時廣納民眾意見之流程、型式等。
13	土地需用機關應盡力通知土地所有權人，並錄案各土地所有權人所提之意見。
14	個別書面通知說明會的內容及時間
15	確實依規定通知（採雙掛號）權利人出席說明會或公聽會。

我國土地徵收制度之評估

16	都市計畫發佈前公展之說明會，土地所有權人可現場說明或書面表達。
17	說明會等民眾參與會議皆須以收取回執方式通知參加。
18	參依內政部訂定"申請徵收前舉行公聽會與給予所有權人陳述意見機會作業要點"程序辦理。
19	在都市計畫擬訂階段讓被徵收人有充分表達意見的時機與方式。
20	辦理大型民眾參與會議，被徵收人表達意見的成效有限（因會議中人多口雜，且經人群鼓動後之情緒性言詞不易反應其客觀、真實意見），如主辦機關人力、時間許可，可將被徵收人分組進行小組座談會，甚至逐戶訪談。
21	對於被徵收土地所有權人之聯絡資訊應能確實掌握，除了戶役政系統與地政系統一致外，對於日據時代或地址不明者應循各合法方式通知至土地所有權人，公示送達應為最後手段。
22	徵收已是最後階段，故被徵收人表達意見的程序參與權應從都市計畫階段開始方可確保權益。
23	寄發被徵收戶意見調查表，統一整理再續辦。
24	設立單一對口單位，一定期間內隨時可表達意見並做成紀錄參辦。
25	重點是被徵收人的意見會被政府採納嗎？現在實務情況是地主說他的，政府做自己的。（地主的意見表達了，也被聽見了，但有被採納嗎？）
26	被徵收意見，有同意、反對與無聲者三種，為避免少數反對者之大聲意見操弄民意，應於徵收前需有民眾一定比例以上同意，再行徵收計畫。
27	在都市計畫變更過程中，說明會應以雙掛號方式通知區內地主參與表達意見。
28	應於都市計畫階段辦理說明會並作意願調查及意見回函。

附錄 14 各調查問卷開放性題目受訪者答覆彙整表

29	於都市計畫規劃階段建議可列席被徵收人參與。
30	於都市計畫階段即應讓民眾充分參與規劃說明會，讓民眾了解規劃草案及方向。
31	擬以區段徵收開發地區於都市計畫階段即應落實會議通知送達。
32	於都市計畫法內明訂都市計畫變更審議前即需說明日後將行程序及對民眾地主之影響。
33	說明會/公聽會應要求必須列席，未列席且未提出意見則視為同意，但開會通知以送達證明書方式送達。
34	公部門於「佈達」公告訊息，應因資訊時代，提供多元平台管道，使民眾有參與機會以表達意見。
35	文字書面初步彙整後，由 1 至 3 位代表於上開審議中陳述。
36	1. 都市計畫規劃階段即會同地政單位充分與民眾溝通。2. 都計公展說明會請里長發送住戶傳單。3. 土地開發階段應通知所有地主。
37	應同意被徵收人於土地徵收委員會完整表達意見。
38	依戶籍、所有權人、他項權利人寄達通知書函，表示意見並實體量化。
39	都市計畫審查階段、區段徵收協議價購及說明會階段、施工、查估、配地階段皆應與民眾充分說明，並詳實解說民眾所提疑義及意見之重視。
40	公投表決
41	政府於都市計畫公聽會階段，應確實通知土地所有權人參與。
42	意願調查。
43	民眾意見納入各級委員會討論。
44	辦理公聽會並將其所提意見提徵收審議委員會逐案審查。

我國土地徵收制度之評估

45	應於區段徵收作前，將區段徵收草案於都市計畫公展時由地政單位舉辦說明會。
46	問卷調查，透過書面方式逐一回覆被徵收人意見。
47	被徵收人組團體（代表窗口）參與相關審查。
48	製作陳情意見彙整表，並由審議委員逐條審視。
49	相關程序及會議公告周知。
50	應於都市計畫階段函請被徵收人參與說明會及表達意見後參酌辦理。
51	1. 區段徵收前說明會通知送交權利人。2. 徵收主辦單位對權利人意見具體回應。
52	應予於公告、舉辦公聽會及陳述意見的權利，讓人民有充裕時間做出自身利益保障和處理情形。
53	現行法令以甚完備。

(七) 題目：10. 請問您對土地徵收條例修正方向的建議？(C14)

1. 專家學者

編號	受訪者答覆內容
1	開發利益與負擔之分配應建立在環境正義 (environmental justice) 與生態保護之基礎之上。
2	強調政策執行之必要性手段，而不是便宜行事之工具。
3	區段徵收的範圍都將遠遠超過徵收目的必要範圍，而且因為抵價地之需要而擴大徵收範圍均不符公共利益，所以區段徵收不宜再實施，除非可以重新再對現行土地財產權重新界定，以及充分落實土地增值利益可由社會共享，也就是說本研究似乎有必要從土地政策的角度重新評估區段徵收的必要性。

附錄 14 各調查問卷開放性題目受訪者答覆彙整表

4	拉近徵收地價與市價差距，增加民眾參與機會。
5	1.市價徵收固然保障人民財產權益，但市價之估算仍有相當之模糊空間，因此市價估算應有一定之標準，且為納稅之依據。2.徵收土地之目的在於創造公共利益，因此當居民不認同該公共利益時，應說服之，而非採強制手段。
6	無意見。
7	1.地價之合理補償，增加地價損失之外之補償。2.以興辦事業為目的者，不得以徵收方式為之。
8	區段徵收在民國 75 年以前是被審慎運用的。基本上皆在國家級的需要下才被使用，民國 75 年為解決公共設施保留地變型本即不合理。期望能還原回原型，不是在現行做法下治絲益棼。
9	強調生態保育與永續發展的重要性，與此有衝突抵觸者不得徵收。
10	目前送審之徵收條例修訂草案各修訂方向均值考量。
11	徵收之必要性應詳以規範，非由地方政府、需地機關憑一紙公文即予徵地，徵收後才發現變成"蚊子地"，無廠商進駐。
12	排除特別法之適用，於真正符合公益目的情況下並符合必要及比例原則時，始得為之。
13	全盤考量再修正。
14	兼顧政府政策目標及被徵收者權益損補之間的平衡，也應考量社會福祉的財產權整合及經濟效率。
15	應朝公平、公正、公開原則方向修法。
16	尊重人民權益，避免國家機器淪為特定或利益團體所用，以土地區段徵收為工具。
17	對於農牧、生態用地須有明文禁止徵收之規範，確保「農牧、生態土地」不開發破壞之原則。

## 我國土地徵收制度之評估

18	充分反映民意之程序參與及徵收地價及地上物補償標準之擬訂、審定合理化，如不動產估價師法與土地徵收案例的結合（導入不動產估價師估價制度，及徵收案建範圍、安置計畫之具體化）。
19	立法者設身處地為弱勢或教育程度較低者思考較佳的方式。

## 2. 行政機關人員

編號	受訪者答覆內容
1	徵收補償改以市價為標準。
2	以公共利益為優先，尊重土地所有權人之意見加強協調溝通，儘量以協議價購完成用地取得，非有急迫性，徵收為最後之手段。
3	應隨時配合民眾需求修正，現行修正法規的速度太慢，影響民眾權益。
4	1.安置計畫應完備。2.徵收價格合理。
5	不應採市價徵收，公告現值是惟一現行標準，"市價"如何認定？在炒作之下，真正的利得被私人賺取，受害者反而是所有國民，年輕人更加買不起房子，區段徵收或有改進空間，但最大之禍害是假正義之名之政治與地方利益團體，土地非地主製造產生，而是全人類的貢獻與努力，民粹政治只是讓真正弱勢永遠隱身於社會角落。
6	不宜修正市價徵收，將造成更多作業紛爭及隱藏性不公平，更易產生勾結情事及人民對徵收價格的不滿意。
7	應於都市規劃時，就讓被徵收人表達意見。
8	1.增列讓被徵收人知的相關規範。2.以市價徵收，保障被徵收人的財產權。
9	朝提高補償方式，包括建物、地價等，甚至獎勵補償措施。
10	1.公共利益評判準則要明確。2.市價徵收配套要公平公正。

附錄 14 各調查問卷開放性題目受訪者答覆彙整表

11	放寬地上物拆遷補償現制，提高補償數額，安置方式與費用。
12	非為公共利益所必要，不得徵收私有土地，最好以協議價購來解決。
13	完全以市價徵收，並完整訂定估價方式及辦法，例如：可委託估價師辦理估價事宜。
14	市價補償加特別犧牲補償
15	土地徵收條例由內政頒訂，倘有法令難以執行需建議仍函請內政部參採。
16	確實以具公信力之正常交易價格補償地價。
17	參酌其他開發方式之優劣，研擬合理的補償標準，不要讓民眾覺得不同的開發方式差異頗大（例如分回土地比例等）。
18	對於「區段徵收後地價」之定義及求取價格方式應有更明確之條文規範。
19	補償明文化。
20	加重需用土地人之義務。
21	應考量弱勢民眾之居住與生活問題。
22	1.應符合公共利益及徵收之必要性。2.保障民眾參與權。3.檢討徵收補償費及抵價地比例之合理性。
23	充分溝通、公平、公開，以公眾利益為前提。
24	廢除區段徵收制度，整體開發均以重劃方式辦理。因民眾聞"徵收"色變，如果區段徵收真有可取之處，可將其優點納入土地重劃，整合為一種改良式的重劃制度。
25	公共建設是國家發展的基礎，好的政府應提供優良的環境予人民，惟常因政府限制管制等因素造成土地不活絡，故應朝向活化土地管制，保障人民財產方向修正。
26	問題不在區段徵收的執行，而是在都市計畫規劃的合理性，諸如變

我國土地徵收制度之評估

	更目的是否符合公益？變更範圍是否合適？源頭不釐清，光在下游枝節下功夫，是徒勞而無功的。
27	建議區段徵收以申領抵價地為原則。
28	關於以市價徵收部分，應明確作出定義，並將一般徵收與區段徵收分別制定估價方式，並加以立法，以使全國估價方式一致。
29	於兼顧政府行政作業順利推動及民眾權益下修正。一般徵收或許對民眾利益影響較大，但區段徵收係屬開發，反而可增進民眾利益，故應拆分訂定。
30	區段徵收為土地開發方式，與市地重劃、都市更新內容較為相似，與徵收所強調之公益性、損害最小原則、必要性關聯性較少，建議可將區段徵收抽離土徵條例中，與其它土地開發方式結合另立新法。
31	徵收土地是公權力之行使，該徵收的仍應徵收。
32	1. 考量各方意見修正，大幅修正可行性恐低，惟加成補償應視政府財政情形決定。2. 召開全國土地總會，廣納意見，去蕪存菁，以保障民眾權益並維持土地制度之運作。
33	1. 區段徵收仍是相對公平的開發方式，惟操作細節、時機可再調整以趨完備，誤將其污名化。2. 市地重劃地主領回土地比例應同等區段徵收領回抵價地比例。
34	區段徵收區如有農民要保留農地繼續耕種，政府得調整鄰近農地一起納入整體開發區，並將農地分配給有意耕種之農民。
35	1. 民眾參與機制。2. 保障民眾權益，減至最小損害。
36	請參酌國外相關法令規定（如：日本）
37	申領抵價地的期限放寬。
38	土地徵收條例修訂之方向，應配合爾後國土計畫法之方向及區域計畫之擬定適時適切調整。

附錄 14 各調查問卷開放性題目受訪者答覆彙整表

39	建議修正現行於區段徵收作業進行時始進行說明會，要求地政單位應於都市計畫公展時，即應將區段徵收草案提出說明，相關說明會作業均要求比照區段徵收配地說明會方式舉辦，由地政單位逐筆通知土地所有權人。
40	為產業發展而徵收土地應被刪除。
41	不動產證券化，或權利變換，或共同開發，總之讓其成為股東，共享開發利益！
42	合理補償以減少抗爭，以利公共建設之推動。
43	徵收範圍、目的更明確化。
44	程序過於繁雜是否可以簡化。

我國土地徵收制度之評估

## 附錄 15 民國 100 年 12 月 13 日立法院三讀通過修正的「土地徵收條例」

中華民國 100 年 12 月 13 日立法院第 7 屆第 8 會期第 14 次會議通過  
(公報初稿資料，正確條文以總統公布之條文為準)

**第 1 條** 為規範土地徵收，確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利益，特制定本條例。土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例牴觸者，優先適用本條例。

**第 3-1 條** 需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地。對於經依都市計畫法、區域計畫法或國家公園法劃設或變更後，依法得予徵收或區段徵收之農業用地，於劃設或變更時，應經目的事業主管機關考量徵收之公益性及必要性。需用土地人勘選用地內之農業用地，免經區域計畫擬定機關許可者，於變更為非農業使用時，應先徵得直轄市或縣(市)農業主管機關同意。特定農業區農牧用地，除零星夾雜難以避免者外，不得徵收。但國防、交通、水利事業、公用事業供輸電線路使用者所必須或經行政院核定之重大建設所需者，不在此限。

**第 3-2 條** 需用土地人興辦事業徵收土地時，應依下列因素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析：

一、社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。

## 我國土地徵收制度之評估

- 二、經濟因素：包括徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。
- 三、文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變，對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。
- 四、永續發展因素：包括國家永續發展政策、永續指標與國土計畫。
- 五、其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。

第 5 條 徵收土地時，其土地改良物應一併徵收。但有下列情形之一者，不在此限：

- 一、土地改良物所有權人要求取回，並自公告期滿之日起十五日內自行遷移。
- 二、墳墓及其他紀念物必須遷移。
- 三、建築改良物依法令規定不得建造。
- 四、農作改良物之種類或數量與正常種植情形不相當者，其不相當部分。
- 五、其他法律另有規定。

前項應徵收之土地改良物，得視其興辦事業計畫之需要，於土地徵收公告之日起三年內徵收之。但土地改良物所有權人於需用土地人報請徵收土地前，請求同時一併徵收其改良物時，需用土地人應同時辦理一併徵收。第一項第三款及第四款之土地改良物，於徵收土地公告期滿後，由該管直轄市或縣（市）主管機關通知其所有權人或使用人限期遷移或拆除之，不予補償；屆期不拆遷者，由該管直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關逕行除去。

[第 7 條](#) 申請徵收之土地遇有古蹟、遺址或登錄之歷史建築，應於可能範圍內避免之；其未能避免者，需用土地人應先擬訂保存計畫，徵得目的事業主管機關同意，始得徵收。

[第 10 條](#) 需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。需用土地人興辦之事業無須報經目的事業主管機關許可者，除有第二項但書情形外，應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會。

[第 11 條](#) 需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。

前項協議之內容應做成書面，並應記明協議之結果。如未能達成協議，應記明未達成協議之理由，於申請時送交中央主管機關。

第一項協議價購，依其他法律規定有優先購買權者，無優先購買權之適用。

第一項協議價購，應由需用土地人依市價與所有權人協議。

前項所稱市價，指市場正常交易價格。

**第 13 條** 申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣(市)主管機關。

中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：

- 一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。
- 二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。
- 三、該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。
- 四、該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。
- 五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。
- 六、依本條例第三十四條之一提出之安置計畫是否合理可行。
- 七、其他依法應為或得為審查之事項。

需用土地人有第二十七條但書之情形者，應一併載明於徵收計畫書送交審核。

中央主管機關收受第一項申請後，視需要得會同利害關係人進行現場勘查並做成勘查紀錄。勘查紀錄作成後應於十四日內寄送利害關係人。

**第 13-1 條** 前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：

- 一、徵收土地或土地改良物原因。
- 二、徵收土地或土地改良物所在地範圍及面積。
- 三、興辦事業之種類及法令依據。
- 四、興辦事業計畫之必要性說明。
- 五、與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過 情形及所有權人陳述意見之情形。

- 六、公益性及必要性評估報告。
- 七、土地使用之現狀及其使用人之姓名、住所。
- 八、土地改良物情形。
- 九、一併徵收之土地改良物。
- 十、四鄰接連土地之使用狀況及其改良情形。
- 十一、徵收土地區內有無古蹟、遺址或登錄之歷史建築，並註明其現狀及維護措施。
- 十二、舉行聽證、公聽會、說明會之情形，並應檢附會議紀錄及出席紀錄。
- 十三、土地或土地改良物所有權人或管理人之姓名、住所。
- 十四、被徵收土地之使用配置。
- 十五、興辦事業概略及其計畫進度。
- 十六、應需補償金額總數及其分配。
- 十七、準備金額總數及其來源。
- 十八、涉及原住民土地之徵收，應檢附中央原住民族主管機關之書面同意文件。
- 十九、安置計畫。

如僅申請徵收土地改良物，得免記明前項第九款及第十四款事項。

**第 15 條** 中央主管機關為審議徵收案件，應遴聘（派）專家學者、民間團體及相關機關代表，以合議制方式辦理之。

前項專家學者應由地政、環境影響評估、都市計畫、城鄉規劃等專業領域學者組成，其中專家學者及民間團體代表不得少於二分之一。

第 18-1 條 被徵收土地或土地改良物之所有權已登記者，以公告之日土地登記簿或建築改良物登記簿記載之所有權人及他項權利人姓名、住所辦理公告及通知；其效力並及於公告前因繼承、強制執行或法院之判決已取得土地或土地改良物所有權或他項權利，而尚未辦竣登記之人。

第 20 條 徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後十五日內發給之。但依第二十二條第五項規定發給應補償價額之差額者，不在此限。需用土地人未於公告期滿十五日內將應發給之補償費繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，該部分土地或土地改良物之徵收從此失其效力。但有下列各款情形之一者，不在此限：

- 一、於公告期間內因對補償之估定有異議，而由該管直轄市或縣（市）主管機關依第二十二條規定提交地價評議委員會復議。
- 二、經應受補償人以書面同意延期或分期發給。
- 三、應受補償人拒絕受領或不能受領。
- 四、應受補償人所在地不明。

第 22 條 權利關係人對於第十八條第一項之公告事項有異議者，得於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。

權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起三十日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異

議，該管直轄市或縣(市)主管機關於接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。

權利關係人對於前項查處不服者，該管直轄市或縣(市)主管機關得提請地價評議委員會復議，權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。

直轄市或縣(市)主管機關依第二十條規定發給補償費完竣後，徵收計畫之執行，不因權利關係人依前三項規定提出異議或提起行政救濟而停止。徵收補償價額經復議、行政救濟結果有變動或補償費經依法發給完竣，嗣經發現原補償價額認定錯誤者，其應補償價額差額，應於其結果確定之日起三個月內發給之。

[第 25 條](#) 被徵收之土地或土地改良物，所有權人死亡未辦竣繼承登記，其徵收補償費得由部分繼承人按其應繼分領取之；其已辦竣共同共有繼承登記者，亦同。

前項規定，於本條例施行前尚未領取徵收補償費之土地或土地改良物，適用之。

[第 27 條](#) 需用土地人應俟補償費發給完竣或核定發給抵價地後，始得進入被徵收土地內工作。但國防、交通及水利事業，因公共安全急需先行使用者，不在此限。

[第 29 條](#) 徵收範圍內應行遷葬之墳墓，需用土地人應申請當地墳墓主管機關依殯葬管理條例規定辦理，並將情形詳細記載列冊，報請直轄市或縣(市)政府備案。

第 30 條 被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。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市價補償其地價。

前項市價，由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之。

各直轄市、縣（市）主管機關應經常調查轄區地價動態，每六個月提交地價評議委員會評定被徵收土地市價變動幅度，作為調整徵收補償地價之依據。

前三項查估市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事項等辦法，由中央主管機關定之。

第 33 條 土地或土地改良物原供合法營業之用，因徵收而致營業停止或營業規模縮小之損失，應給予補償。

前項補償基準，由中央主管機關定之。

第 34-1 條 徵收公告一年前有居住事實之低收入戶或中低收入戶人口，因其所有建築改良物被徵收，致無屋可居住者，或情境相同經直轄市或縣（市）政府社會工作人員查訪屬實者，需用土地人應訂定安置計畫，並於徵收計畫書內敘明安置計畫情形。

前項安置，包括安置住宅、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼等。

第 38 條 需用土地人申請區段徵收土地，應檢具區段徵收計畫書、徵收土地圖冊及土地使用計畫圖，送由當地直轄市或縣（市）主管機關邀集需用土地人及土地所有權人舉行公聽會後，報請中央主管機關核准。

內政部申請區段徵收時，準用前項規定報請行政院核准。

**第 40 條** 實施區段徵收時，原土地所有權人不願領取現金補償者，應於徵收公告期間內，檢具有關證明文件，以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關申請發給抵價地。

該管直轄市或縣（市）主管機關收受申請後，應即審查，並將審查結果，以書面通知申請人。

土地所有權人依前項規定申請發給抵價地時，得就其全部或部分被徵收土地應領之補償地價提出申請。

申請發給抵價地者，對其土地之權利義務，於接到該管直轄市或縣（市）主管機關核定發給抵價地通知時終止。經核定發給抵價地或已領竣徵收補償地價之土地所有權人，得向直轄市或縣（市）主管機關申請，改按原徵收補償地價發給現金補償或發給抵價地，經直轄市或縣（市）主管機關徵得需用土地人同意後核准。

前項申請改發給現金補償或改發給抵價地者，應於核定發給抵價地通知之日，或現金補償發給完竣之日，或通知補償地價存入保管專戶之日起一個月內為之，並以一次為限。申請改發給抵價地者，直轄市或縣（市）主管機關應限期繳回其申請改發給抵價地之徵收補償地價後始得核准。

申請發給抵價地者，直轄市或縣（市）主管機關不受第二十條第一項發給期限之限制。

經核定發給抵價地者，其應領之抵價地由該管直轄市或縣（市）主管機關於規劃分配後，囑託該管登記機關逕行辦理土地所有權登記，並通知原土地所有權人定期到場接管。未按指定期限接管者，視為已接管。

第 43-1 條 區段徵收範圍內得規劃配設農業專用區，供原土地所有權人以其已領之現金地價補償費數額申請折算配售土地，作為農業耕作使用。

前項農業專用區規劃原則、申請配售資格、條件、面積、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由各級主管機關定之。

第 44 條 區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除依第四十三條規定配回原管理機關及第四十三條之一規定配售外，其處理方式如下：

一、抵價地發交被徵收土地所有權人領回。其應領回抵價地之面積，由該管直轄市或縣（市）主管機關按其應領地價補償費與區段徵收補償地價總額之比率計算其應領之權利價值，並以實際領回抵價地之單位地價折算之。

二、道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校用地，無償登記為當地直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。

三、前款以外之公共設施用地，得由主管機關依財務計畫需要，於徵收計畫書載明有償或無償撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用。

四、國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地得以讓售。

五、其餘可供建築土地，得予標售、標租或設定地上權。

依前項第一款規定領回面積不足最小建築單位面積者，應於規定期間內提出申請合併，未於規定期間內申請者，該管直轄市或縣（市）主管機關應於規定期間屆滿之日起三十日內，按原徵收地價補償費發給現金補償。

第一項第二款以外之公共設施用地，如該事業得許民營者，其用地應依第一項第五款之規定辦理。

依第一項第三款至第五款撥用或讓售地價及標售底價，以開發總費用為基準，按其土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展等條件之優劣估定之。

依第一項第五款標租或設定地上權時，其期限不得逾九十九年。  
第一項第五款土地之標售、標租及設定地上權辦法，由各級主管機關定之。

## 第五章 徵收之撤銷及廢止

**第 49 條** 已公告徵收之土地，需用土地人應切實按核准計畫及所定期限使用。在未依徵收計畫完成使用前，需用土地人應每年檢討其興辦事業計畫，並由其上級事業主管機關列管。有下列情形之一者，應辦理撤銷徵收：

- 一、因作業錯誤，致原徵收之土地不在工程用地範圍內。
- 二、公告徵收時，都市計畫已規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發。但以聯合開發方式開發之土地，土地所有權人不願參與聯合開發者，不在此限。

已公告徵收之土地，有下列情形之一者，應廢止徵收：

- 一、因工程變更設計，致原徵收之土地不在工程用地範圍內。
- 二、依徵收計畫開始使用前，興辦之事業改變、興辦事業計畫經註銷、開發方式改變或取得方式改變。
- 三、已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫完成使用之土地，因情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無徵收之必要。

依前二項辦理撤銷或廢止徵收之土地或土地改良物，其已一併徵收之殘餘部分，應同時辦理撤銷或廢止。但該殘餘部分已移轉或另有他用者，不在此限。

前三項規定，於本條例施行前公告徵收之土地，適用之。

**第 50 條** 撤銷或廢止徵收，由需用土地人向中央主管機關申請之。

## 我國土地徵收制度之評估

已公告徵收之土地有前條第一項或第二項各款情形之一，而需用土地人未申請撤銷或廢止徵收者，原土地所有權人得向該管直轄市或縣（市）主管機關請求之。

該管直轄市或縣（市）主管機關收受前項請求後，應會同需用土地人及其他有關機關審查。其合於規定者，由需用土地人依第一項規定申請之；不合規定者，該管直轄市或縣（市）主管機關應將處理結果函復原土地所有權人。

原土地所有權人不服前項處理結果，應於直轄市或縣（市）主管機關函復送達之日起三十日內向中央主管機關請求撤銷或廢止徵收。其合於規定者，由中央主管機關逕予撤銷或廢止；不合規定者，由中央主管機關將處理結果函復原土地所有權人。原土地所有權人不服處理結果者，依法提起行政救濟。

已公告徵收之土地有前條第一項或第二項各款情形之一，而需用土地人未申請撤銷或廢止徵收者，由該管直轄市或縣（市）主管機關會同需用土地人及其他有關機關審查後向中央主管機關申請撤銷或廢止徵收。

**第 51 條** 中央主管機關於核准撤銷或廢止徵收後，應將原案通知該管直轄市或縣（市）主管機關。

直轄市或縣（市）主管機關於收到中央主管機關通知核准撤銷或廢止徵收案時，應公告三十日，並通知原土地所有權人於一定期間繳清應繳納之價額，發還其原有土地。未於一定期間繳清者，不發還其土地，並不得依第九條規定申請收回該土地。

前項一定期間，不得少於六個月。

第二項所稱應繳納之價額，指徵收補償地價、地價加成補償及遷移費。但第三十四條第一項規定之人口或物件已遷移者，無須繳納遷移費。

前項徵收補償地價，於徵收前設定有他項權利或耕地租約者，包括他項權

利人或耕地承租人原應受領之價金。

[第 52 條](#) 撤銷或廢止徵收後，徵收前原設定之他項權利及耕地租約不予回復。但依第四十二條規定由原土地所有權人及他項權利人申請於發給之抵價地設定抵押權或典權者，其原抵押權或典權准予回復。

第 52-1 條 土地徵收處分有下列情形之一者，其徵收補償費之繳清、土地之發還、原設定他項權利及耕地租約之處理，準用前二條規定：

- 一、經中央主管機關依行政程序法撤銷或廢止。
- 二、經相對人或利害關係人依行政程序法第一百二十八條規定向行政機關申請 後予以撤銷或廢止。
- 三、經行政救濟結果撤銷或廢止。

[第 53 條](#) 前五條規定，於土地改良物撤銷或廢止徵收時準用之。

[第 54 條](#) 土地撤銷或廢止徵收時，原一併徵收之土地改良物應一併辦理撤銷或廢止徵收。但該土地改良物已滅失者，不在此限。

前項土地改良物與徵收當時相較已減輕其價值，而仍得為相當之使用者，原需用土地人得就其現存部分酌定價額，一併辦理撤銷或廢止徵收。

[第 55 條](#) 撤銷或廢止徵收之土地與一併辦理撤銷或廢止徵收之土地改良物原所有權人相同者，應同時繳清土地及土地改良物應繳納之價額後，發還其原有之土地及現存之土地改良物。

[第 58 條](#) 國家因興辦臨時性之公共建設工程，得徵用私有土地或土地改良物。

徵用期間逾三年，或二次以上徵用，期間合計逾三年者，需用土地人應於申請徵用前，以書面通知；土地或土地改良物所有權人於收到通知書之日起三十日內，得請求需用土地人徵收所有權，需用土地人不得拒絕。

依前項規定請求徵收土地或土地改良物所有權者，不得再依第九條規定申請收回其土地或土地改良物。

第二章規定，於徵用土地或土地改良物時，準用之。但因情況緊急，如遲延使用土地或土地改良物，公共利益有受重大危害之虞者，得經中央主管機關核准後，先行使用該土地或土地改良物。

徵用土地或土地改良物，應自公告徵用之日起計算使用補償費，並於公告期滿後十五日內一次發給所有權人、地上權、典權、不動產役權、農育權、永佃權或耕作權人；其每年補償費，土地依徵用公告期滿第十五日之公告土地現值百分之十計算，土地改良物依徵收補償費百分之十計算；徵用期間不足一年者，按月計算之；不足一月者，按日計算之。

前項使用補償費，經應受補償人同意者，得延期或分期發給。

因徵用致土地改良物必需拆除或未能回復為徵用前之使用者，準用第三十一條規定給予補償。但其使用方式經徵得所有權人同意者，不在此限。

[第 59 條](#) 私有土地經依徵收計畫使用後，依法變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，應公告一個月，被徵收之原土地所有權人或其繼承人有依同樣條件優先購買權。但優先購買權人未於決標後十日內表示優先購買者，其優先購買權視為放棄。

依第八條第一項規定一併徵收之土地，須與原徵收土地同時標售時，適用前項之規定。

前二項規定，於區段徵收不適用之。

[第 63 條](#) 本條例自公布日施行。

本條例中華民國 100 年 12 月 13 日修正之第三十條之施行日期，由行政院定之。

我國土地徵收制度之評估

## 附錄 16 工作會議紀錄

### 一、 5 月份第 1 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 5 月 6 日下午 2 時
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：詹順貴律師、何彥陞講師、陸詩薇律師、李明芝律師、陳平軒、鄧筑媛
- (五) 決議事項：
  - 1. 分配土地徵收國外、臺灣法制及案例工作：美國法制與案例研究由陸詩薇律師負責；德國法制與案例研究由何彥陞講師負責；日本法制、案例研究及區段徵收相關法令由趙珮怡律師負責；英國法制與案例研究由翁國彥律師負責；臺灣區段徵收法律史及公共利益法制研究由李明芝律師負責。
  - 2. 需嚴格遵守行政院研究發展考核委員會規定之格式，由何彥陞講師製作統整格式供研究團隊參考，其他重要應注意事項包括：
    - (1) 謹慎校稿，超過總數字的千分之一會被扣錢。
    - (2) 報告內容應包含之事項（封面設定、書背、字體、靠左右、目錄頁數用羅馬字內文頁碼用阿拉伯數字、大小、空格、頁楣設定要特別注意、內文註解格式[社會學或法學]、參考文獻）。
    - (3) 所有資料一定要編碼：資料夾以 01、02、03、04 照時間排序（例如 1000504）；修改過後之文件標記格式要統一（例如修一），附梓版要特別標示。
    - (4) 資料搜尋應注意事項：碩博士論文除電子檔外，應前往國家圖書館實地搜尋、資料應以五年內文獻為主較有參考性。
    - (5) 簡報檔要認真做：累積優良簡報檔和圖庫，最好能閱讀網路簡報檔教學透過簡報檔掌握節奏與報告結構。

我國土地徵收制度之評估

3. 請何彥陞講師提供工作進度表給研究團隊參考。

(六) 散會：下午 5 時

## 二、 5 月份第 2 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 5 月 27 日下午 3 時
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：詹順貴律師、李明芝律師、黃心怡
- (五) 決議事項：
  1. 由李明芝律師初步提供研究計畫深度訪談對象名單（包括漲價歸公區段徵收時期舉辦徵收人 1 人、抵價地式區段徵收舉辦徵收人員 1 人、土地徵收條例公布後時期舉辦徵收人員 1 人、內政部地政司 2 人、內政部土地徵收審議委員會 3 人、正在辦理區段徵收之縣市政府地政處 2 人、學者專家 3 人及被徵收人 3 人）。
  2. 由詹順貴律師審核及確認深度訪談名單，並進行連絡邀訪及相關後續事宜。
  3. 確認 5 月份工作進度，及決議於 6 月 13 日上午 10 時舉行 6 月份第一次工作會議，該次會議將請研究團隊就研究計畫之構想及工作進度進行報告及表示意見。
- (六) 散會：下午 5 時

### 三、 6 月份第 1 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 6 月 13 日上午 10 時
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：詹順貴律師、何彥陞講師、趙珮怡律師、翁國彥律師、陸詩薇律師、李明芝律師、陳平軒、黃心怡
- (五) 決議事項：
  - 1. 7 月 11 日前繳交所負責之國外文獻蒐集及研究初稿，並與本國做初步比較分析。
  - 2. 預計於 8 月中將深度訪談初步結果提出，盡量在 6 月底前完成深度訪談專家學者，其他需在 7 月中完成。
  - 3. 6 月 28 日上午 10 時召開本月第 2 次工作會議。
- (六) 散會：上午 11 時 30 分

#### 四、 6 月份第 2 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 6 月 28 日上午 10 時
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：詹順貴律師、趙珮怡律師、陸詩薇律師、李明芝律師、陳平軒、鄧筑媛、黃心怡
- (五) 決議事項：
  - 1. 後續邀約深度訪談的行程會寄給大家，若有興趣可一同參與。
  - 2. 7 月 11 日請繳交所負責之國外文獻蒐集及研究初稿，請聚焦在公共利益判斷部分並介紹一個個案案例，字數約 3 至 5 千字。
  - 3. 請將目前搜尋之重要法規、會議紀錄及參考書目等整理到清單內，將放入期中報告參考書目內。
- (六) 散會：上午 11 時

## 五、 7 月份第 1 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 7 月 12 日下午 3 時
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：行政院研究發展考核委員會許智閔專員、詹順貴律師、何彥陞講師、趙珮怡律師、翁國彥律師、陸詩薇律師、李明芝律師、鄧筑媛、黃心怡
- (五) 決議事項：
  1. 深度訪談部分目前已完成 2 份，於 7 月底前完成 15 份深度訪談，深度訪談及第二次焦點團體座談會邀請對象可增加需地機關。
  2. 第一次焦點團體座談會預定在 7 月 25 日至 29 日舉辦，以最多學者、官員可與會的時間為優先，本週將寄發邀請函、議題大綱及與會時間調查表給邀請與會人員。
  3. 7 月 25 日前繳交期中報告初稿，本月第二次工作會議預計於 7 月 25 日到 31 日間召開。
  4. 研考會有一個「公共政策大家談」的 Facebook，將提供相關議題一至兩則放入，歡迎大家加入參與討論。
- (六) 散會：下午 5 時

六、 7 月份第 2 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 7 月 28 日上午 10 時
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：詹順貴律師、趙珮怡律師、翁國彥律師、陸詩薇律師、李明芝律師、黃心怡
- (五) 決議事項：
  - 1. 深度訪談部分目前已完成 9 份，訪談紀錄需寄給受訪者做內容確認。
  - 2. 第一次焦點團體座談會已於 7 月 26 日召開，會議紀錄由李明芝律師摘要整理，再寄給當日與會學者及政府官員做內容確認。
  - 3. 8 月 10 日前將目前已訪談的紀錄及期中報告內外國土地徵收法制之分析完整初稿繳交。
  - 4. 8 月第 1 次工作會議暫定於 8 月 11 日或 12 日，主要討論期中報告內容。
- (六) 散會：上午 11 時

## 七、 8 月份第 1 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 8 月 12 日上午 10 時
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：行政院研究發展考核委員會許智閔專員、詹順貴律師、何彥陞講師、趙珮怡律師、陸詩薇律師、李明芝律師、陳平軒、鄧筑媛、黃心怡
- (五) 決議事項：
  - 1. 深度訪談：
    - (1) 深度訪談目前已完成 11 位，請於 8 月 19 日繳交所有深度訪談紀錄，並將訪談紀錄寄給受訪者確認是否有需修正、補充之處。
    - (2) 試邀請前省府地政處處長，目前在亞洲大學財經法律學系任教的吳容明教授，或列為焦點團體座談會專家學者名單。
    - (3) 試邀請現任徵審委員羅光宗委員，89 年版的土地徵收條例羅委員是很重要的起草人。
    - (4) 訪談試邀請需地機關，如地方政府城鄉發展局。
  - 2. 期中報告：
    - (1) 外國土地徵收法制之分析部份請於 8 月 19 日繳交完整初稿。
    - (2) 國內相關章節請李明芝律師於 8 月 22 日完成初稿。
    - (3) 請陳平軒及鄧筑媛協助校稿。
    - (4) 參考文獻請參考範例，法院判決也需分別列出，並另存檔案寄給黃心怡彙整。
    - (5) 下週工作會議會將所有紙本印出，請大家協助校稿。
  - 3. 下次工作會議時間訂在 8 月 23 日上午 10 時。
- (六) 散會：下午 12 時 30 分

## 八、 8 月份第 2 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 8 月 23 日上午 10 時
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：詹順貴律師、何彥陞講師、趙珮怡律師、陸詩薇律師、李明芝律師、陳平軒、鄧筑媛、黃心怡
- (五) 決議事項：
  - 1. 期中報告：
    - (1) 附錄二訪談紀錄皆以匿名顯示。
    - (2) 請平軒、筑媛於明日中午前校稿完成。
    - (3) 於 8 月 25 日定稿送印 10 份。
    - (4) 何彥陞講師負責彙整第二、三章。
    - (5) 李明芝律師負責整理第一、四、五章。
    - (6) 黃心怡負責附錄及格式整理。
  - 2. 第 2 場焦點團體座談會：
    - (1) 下週開始安排邀請名單及時間。
    - (2) 9 月 2 日前完成座談會議程。
  - 3. 問卷調查：下週開始擬初稿題目，預計 9 月 15 日前完成。
- (六) 散會：上午 11 時

## 九、 9 月份第 1 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 9 月 07 日下午 3 時
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：詹順貴律師、何彥陞助理教授、趙珮怡律師、陸詩薇律師、李明芝律師、鄧筑媛、黃心怡
- (五) 決議事項：
  - 1. 期中報告檢討：
    - (1) 國外土地徵收法制之分析日本部份需再搜尋廢除區段徵收的過程相關資料。
    - (2) 附錄二深度訪談紀錄內容要再做更精簡的版本。
  - 2. 第二次焦點團體座談會：
    - (1) 預計邀請 6 至 7 位專家學者及政府單位，暫定邀請名單為：中央研究院法律學研究所李建良研究員、國立臺灣大學法律系蔡宗珍教授、中央研究院法律學研究所張永健助研究員、真理大學法律學系張英磊助理教授、亞洲大學財經法律學系吳容明教授、淡江大學建築學系黃瑞茂副教授、中原大學景觀學系喻肇青教授、土地徵收審議委員會羅光宗委員或林秀蓮委員、內政部營建署都市計畫組、北部縣市之都市計畫單位及地政單位。
    - (2) 暫定徵詢可與會時間：9 月 21 日、9 月 22 日、9 月 26 日。
    - (3) 擬討論之議題：
      - 甲、目的事業主管機關與內政部「土地徵收審議委員會」間協調與審議現況。
      - 乙、研提改進我國於土地徵收制度之區段徵收公、私益衡量制度。
  - 3. 問卷調查：

- (1) 訪談份數：需兩百份有效問卷。
  - (2) 訪談對象：歷屆土地徵收審議委員會委員、利害關係團體（被徵收人之同意方及反對方、需地機關、專案讓售開發商）、相關重要的專業人士及公部門。
  - (3) 問卷調查之案例：苗栗竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵周邊特定區區段徵收案
  - (4) 問卷題目：預計於 9 月底前完成，需針對不同的訪談對象做不同的問卷題目，請研究團隊人員每人於 9 月 13 日前擬 5 個訪談題目，於下次工作會議進行討論。
  - (5) 10 月底前完成問卷調查作業。
  - (6) 預定 11 月中完成問卷調查統計。
4. 下次工作會議時間訂在 9 月 14 日下午 3 時。
- (六) 散會：下午 4 時 30 分

## 十、 9 月份第 2 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 9 月 14 日下午 3 時
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：行政院研究發展考核委員會許智閔專員、詹順貴律師、何彥陞助理教授、陸詩薇律師、李明芝律師、陳平軒、鄧筑媛、黃心怡
- (五) 決議事項：
  - 1. 期中報告檢討與補充：
    - (1) 於期末報告內補充說明一般徵收及區段徵收差異。
    - (2) 持續追蹤土地徵收條例修法進度放入期末報告中。
    - (3) 市價徵收相關資訊將於期末報告中補充
    - (4) 國外法制分析部份請多補充實例判決。
  - 2. 問卷調查題目：
    - (1) 問卷調查題目請於 9 月 19 日下班前提供。
    - (2) 選項建議增加無意見及不知道。
    - (3) 基本資料放在最後面。
  - 3. 第二次焦點團體座談會：
    - (1) 目前已連絡邀請之專家學者為：中央研究院法律學研究所李建良教授、國立臺灣大學法律系蔡宗珍教授、亞洲大學財經法律學系吳容明教授、真理大學法律學系張英磊助理教授、國立成功大學法律學系王毓正教授、淡江大學建築學系黃瑞茂副教授、中原大學景觀學系喻肇青教授、清華大學科技法律學系陳仲嶙副教授。已回覆可與會時間之專家學者為：亞洲大學財經法律學系吳容明教授、淡江大學建築學系黃瑞茂副教授、中原大學景觀學系喻肇青教授、清華大

學科技法律學系陳仲嶼副教授。

- (2) 目前已連絡邀請之行政機關人員為：內政部營建署都市計畫組廖耀東副組長、法務部法規會林秀蓮參事(土地徵收審議委員會委員)、中科管理局建管組陳季媛組長、臺北市政府地政處土地開發總隊韋彰武總隊長、臺北市政府都市法展局丁育群局長、新北市政府地政局康秋桂局長、新北市政府城鄉發展局張璠局長、基隆市政府地政處李耿南處長、基隆市政府都市發展處王翔鐘處長、桃園縣政府地政局林學堅局長、桃園縣政府城鄉發展局吳啓民局長、新竹縣政府地政處鄭福生處長、新竹縣政府國際產業發展處林賢聲處長。已回覆可與會時間之政府官員為：中科管理局建管組陳季媛組長、臺北市政府地政處土地開發總隊韋彰武總隊長、新北市政府城鄉發展局張璠局長、新竹縣政府國際產業發展處林賢聲處長。

- (3) 9月26日上午為多數可與會的專家學者與政府單位的時間,確定9月26日上午為第二次焦點團體座談會時間。

(六) 散會：下午 4:30

## 十一、 10 月份第 1 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 10 月 14 日上午 10 時
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：行政院研究發展考核委員會許智閔專員、詹順貴律師、何彥陞助理教授、李明芝律師、陳平軒、鄧筑媛、黃心怡
- (五) 決議事項：
  - 1. 問卷調查題目：
    - (1) 針對被徵收人問卷：基本資料部份，職業欄請修改。
    - (2) 問卷選項”普通”修改為”無意見”。
    - (3) 預計下週進行前測作業(璞玉計畫)確認問卷是否有需要修改的地方。
  - 2. 問卷調查對象：
    - (1) 被徵收人：預計竹南大埔、彰化高鐵兩個案例各做 70 份。
    - (2) 專家學者：先搜尋大學院校地政、都市計畫各相關系所的專任教師名單。
    - (3) 行政機關人員：搜尋中央機關及地方政府地政、都市計畫相關單位。
  - 3. 期中報告綜合審查意見：10 月 4 日研考會已將期中審查意見及期中報告審查意見回覆表格式寄出，請大家於 10 月 20 日前繳交所負責的部份，於 10 月 28 日前需送給研考會。
- (六) 散會：下午 12 時 30 分

## 十二、 10 月份第 2 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 10 月 28 日上午 10 時
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：詹順貴律師、陸詩薇律師、李明芝律師、陳平軒、鄧筑媛、傅偉哲、黃心怡
- (五) 決議事項：
  - 1. 問卷調查請訪談人員佩帶識別證。
  - 2. 竹南大埔（苗栗縣新竹科學園區竹南基地周邊特定區計畫）區段徵收案問卷調查：預計於 10 月 29、30 日（六、日）進行。
    - (1) 訪談人員共有 8 位，將分 3 至 4 組進行逐戶問卷調查。
    - (2) 訪談人員於 10 月 29 日上午 8 時於景美捷運站 2 號出口集合。
    - (3) 本次問卷調查租用 1 台 9 人座車。
    - (4) 預計從苗栗縣竹南鎮大埔里區段徵收範圍內的現存聚落，主要集中在科學路、公義路及仁愛路進行挨家挨戶拜訪。
  - 3. 高速鐵路彰化車站特定區計畫區段徵收案問卷調查：預計於 11 月 5、6 日（六、日）進行。
    - (1) 目前暫定可參加訪談人員有 6 位。
    - (2) 因絕大多數是農地徵收，將連絡田中鎮現任里長及前彰化縣田中鎮農會理事長協助提供被徵收人資訊。
  - 4. 問卷調查進行前，需向受訪者進行說明，並強調此問卷調查不會影響徵收的狀況。
  - 5. 受訪者問卷填寫完成後贈送小禮物，小禮物為原子筆及臺灣動物社會研究會”尋找幸福的翅膀”購物袋。
- (六) 散會：上午 11 時 30 分

### 十三、 11 月份第 1 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 11 月 4 日上午 10 時
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：行政院研究發展考核委員會吳怡銘科長、許智閔專員、顧尚潔副研究員、詹順貴律師、李明芝律師、黃心怡
- (五) 決議事項：
  - 1. 被徵收人問卷調查進度及狀況：
    - (1) 被徵收人問卷調查：竹南大埔（苗栗縣新竹科學園區竹南基地周邊特定區計畫）區段徵收案部分已於 10 月 29、30 日（六、日）進行，完成 85 份，初步篩選有效問卷為 78 份，無效問卷 7 份
    - (2) 高速鐵路彰化車站特定區計畫區段徵收案部分預計於 11 月 5、6 日（六、日）進行。
      - 甲、訪談人員共有 5 位，將分 3 至 4 組進行問卷調查。
      - 乙、訪談人員於 11 月 5 日上午 9 時於景美捷運站 2 號出口集合。
    - (3) 需於報告中說明為什麼要做上述兩個個案。
    - (4) 需於報告中說明為何選擇在周末進行問卷調查。
    - (5) 竹南大埔（苗栗縣新竹科學園區竹南基地周邊特定區計畫）區段徵收案問卷調查確認是否問過所有戶數，若有則為普查方式，沒有則要說明母體及選擇樣本方式。
  - 2. 專家學者問卷調查：
    - (1) 可採用郵寄方式寄給專家學者。
    - (2) 預計於今日郵寄問卷，請學者於 11 月 11 日前寄回。
    - (3) 基本資料內教育程度修改為：研究所以上、大專或大學、其他。
    - (4) 基本資料內職業欄修改為：公務人員、大專院校教授、研究人員、

其他。

3. 政府機關問卷調查：

- (1) 請研考會承辦人員協助發公文，預計 1 週後由研究團隊連同問卷 5 份一起寄出各政府機關都市計畫單位、地政單位。
- (2) 公文內說明 5 份問卷有 2 份請單位主管填寫，3 份有基層承辦人員填寫。
- (3) 基本資料內新增單位別：地政相關、都市計畫相關。
- (4) 基本資料內新增職等：主管職務人員、基層承辦人員。

(六) 散會：上午 11 時 30 分

#### 十四、 11 月份第 2 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 11 月 17 日下午 3 時
- (二) 開會地點：元培科技大學教學資源中心
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：元培科技大學教學資源中心劉雯瑜主任、李明芝律師、黃心怡
- (五) 決議事項：
  - 1. 問卷調查：
    - (1) 受訪者填答問題：原單選題若多數受訪者填答複選，可修正題目為複選題。
    - (2) 抽樣部份需再詢問被徵收受訪者被徵收的土地之面積大小及位置，可評估其樣本代表性。
    - (3) 行政機關人員問卷：基本資料可增加詢問單位（地政或都市計畫）及職等（主管職位人員或基層承辦人員）
    - (4) 被徵收人問卷調查：因高速鐵路彰化車站特定區計畫區段徵收案目前僅做田中鎮被徵收人部份，尚缺社頭鄉被徵收人部份，暫定 11 月 26 日（六）進行。
  - 2. 統計分析調查
    - (1) 目前已將有效的被徵收人問卷內資料輸入 Database。
    - (2) 專家學者的問卷已陸續寄回，訂於 11 月 18 日截止並完成輸入 Database。
    - (3) 目前有「苗栗縣竹科竹南基地周邊特定區計畫區段徵收案被徵收人、高速鐵路彰化車站特定區計畫區段徵收案被徵收人、都市計畫專長及地政專長之學者專家及公部門」三組問卷，需列出個別及共同想得到的資訊為何，並詢問研考會意見，才能進行問卷分析。
    - (4) 問卷調查有漏答題時，在 Database 時填入”.”，分析時會有兩種

作法：忽略或用平均值帶入，若是跳答題目填入” 99” 做區別。

(5) 分析預估時間：需 1~2 週，視欲得知的資訊決定。

(六) 散會：下午 4 時 45 分

## 十五、 12 月份第 1 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 12 月 19 日下午 12 時 30 分
- (二) 開會地點：中國文化大學大新館 1 樓伯朗咖啡館
- (三) 主持人：李明芝律師
- (四) 出席單位與人員：元培科技大學教學資源中心劉雯瑜主任、黃心怡
- (五) 決議事項：

問卷調查及統計分析：

1. 被徵收人、專家學者及行政機關人員問卷為半封閉、半開放性問卷。
2. 使用 SPSS 17.0 軟體進行問卷統計分析。
3. 統計分析調查：已完成被徵收人（竹南大埔（苗栗縣新竹科學園區竹南基地周邊特定區計畫）區段徵收案、高速鐵路彰化車站特定區計畫區段徵收案）、專家學者及行政機關人員問卷基本描述性分析（次數分配表）。
4. 針對被徵收人進行問卷調查，可將施測過程所遭遇的狀況或發生的問題描述於報告建議內。
5. 期末報告第五章問卷調查內容初稿於 12 月 22 日前完成寄給劉主任修改。

- (六) 散會：下午 2 時

## 十六、 12 月份第 2 次工作會議

- (一) 開會時間：100 年 12 月 22 日下午 2 時 30 分
- (二) 開會地點：元貞聯合法律事務所 301 會議室
- (三) 主持人：詹順貴律師
- (四) 出席單位與人員：詹順貴律師、何彥陞助理教授、趙珮怡律師、翁國彥律師、陸詩薇律師、李明芝律師、陳平軒、鄧筑媛、黃心怡
- (五) 決議事項：
  - 期末報告進度報告：
    - 1. 期末報告分為六章：緒論、國外土地徵收法制之分析、我國區段徵收制度之形成與公共利益、深度訪談與焦點團體座談會說明與結果分析、問卷調查、制度建立。
    - 2. 國外土地徵收法制之分析：
      - (1) 美國：新增 Poletown 案、Kelo 案相關文獻，將「徵用」一詞修改為「徵收」。
      - (2) 英國：新增「強制購買命令」、Wednesbury 原則、Prest 判決、法院對強制購買另的違法審查態樣說明，將「徵用」一詞修改為「徵收」。
      - (3) 日本：新增二風谷水壩判決、圈央道事件判決、圈央道事件上訴審案例
      - (4) 德國：新增公共利益之界線及個案說明及徵收程序流程表。
      - (5) 由何彥陞助理教授負責彙整國外土地徵收法制之分析小結。
      - (6) 於 12 月 23 日下午 6 時前完成國外土地徵收法制分析修正初稿。
    - 3. 緒論、我國區段徵收制度之形成與公共利益、問卷調查：由李明芝律師於 12 月 24 日晚上 10 時前完成修正初稿。
    - 4. 深度訪談與焦點團體座談會說明與結果分析：由陳平軒、鄧筑媛於 12

我國土地徵收制度之評估

月 24 日晚上 10 時前完成修正初稿。

5. 制度建立：由詹順貴律師於 12 月 24 日晚上 10 時前完成修正初稿。

6. 12 月 27 日前繳交期末報告初稿 25 份。

(六) 散會：下午 4 時

附錄 17 期末報告審查意見回應對照表

審查意見	回覆修正情況說明
(一) 楊教授松齡 (國立政治大學地政學系)	
<p>1、有關建立公益之評估規範建議，及其統一規定標準，是否對於公共利益的衡量具有時代意義？或可能造成僵化或形式化，請研究團隊考量並補充相關說明。</p>	<p>感謝委員指教。</p> <p>本研究綜合焦點座談會、深度訪談及問卷調查的結果發現，建立明確的公共利益衡量標準有助於公共利益的具體化。但除建立明確具體的衡量標準外，有鑑於目前如何評估？乃至於如何審查？仍莫衷一是。因此，建立公益的評估規範可使公益性及必要性評估報告有固定依循方式，供日後核准機關及司法機關審查。至於如何評估，由於量化容易導致失真的結果，是以本研究原則上認為不宜採量化的方式進行評估，而應逐案衡量及審查。但建立公私益綜合衡量的模式與步驟應有其必要，詳細內容已說明於第六章第三節第 323 頁以下。</p>
<p>2、本報告第六章政策分析與制度設計之建議部分 (第 315 頁)，認為審議徵收案件之學者專家中，未明訂應具備「法律」背景之學者專家，能否確保參與合議制成員的「獨立性」。該項論述似意味其他背景之學者專家，較易受影響之疑慮。惟該說法是否妥適，請研究團隊調整相關文字，並補充</p>	<p>感謝委員指教。</p> <p>由於都市計畫考量的是土地合理利用的效益，區段徵收考量的公共利益則是財產權侵害的人權問題，兩者應分別而論。在區段徵收公共利益的衡量上，需著重的是財產權的侵害是否合於憲法誠命，及是否合於正當法律程序等內容，相較於都市計畫階段的土地利用規劃，更需「法律」專業的</p>

<p>說明。</p>	<p>學者進行審查。本研究第六章第二節 320 頁的內容，主要是指出，由於都市計畫階段已有都市計畫、城鄉規劃、環境影響評估等學者專家進行審查，在內政部土地徵收審議小組成員的專業要求上，更須強調法律專業背景成員的重要性，而非強調其獨立性，非謂指其他背景的學者專家較容易受影響。</p>
<p>3、有關公共利益之判斷，若係由行政部門為審查機關，衡量其制度設計，在我國究應於土地使用計畫階段，或目的事業主管機關，或應由土地徵收機關進行審議，檢視本報告內容，尙未明確說明，請再補充說明。</p>	<p>感謝委員指教。 本研究認為都市計畫考量的是土地合理利用的效益，區段徵收考量的公共利益則是財產權侵害的人權問題，兩者應分別而論。此內容已補充於第三章第三節第 141 頁以下，及第六章第三節第 325 頁以下。</p>
<p>(二) 陳教授明燦 (國立臺北大學不動產與城鄉環境學系)</p>	
<p>1、本報告經由訪談所得之初級資料豐富 (包括不動產被徵收人、學者專家以及行政機關人員等三類)，惟僅列明「次數分析」殊為可惜。以「不動產被徵收人」、「彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對現行區段徵收制度與流程瞭解程度的認知」(第 230 頁) 及「彰化高鐵區段徵收案土地或房屋被徵收人對實施區段徵收目的因素的認知」(第 236 頁) 為例，對上開兩變數 (亦即「流程瞭解</p>	<p>感謝委員指教。 本研究採問卷調查的母體為土地或房屋被徵收人、專家學者及中央與直轄市或縣(市)政府地政單位人員、都市計畫人員。但因本研究團隊為民間單位，無從取得竹南大埔區段徵收案及彰化高鐵周邊特定區區段徵收案的土地或房屋被徵收人名單，是亦無法得知土地或房屋被徵收人的居所或是否已經搬遷。基此，本研究團隊於竹南大埔區段徵收案僅能調查 85 份問卷，於彰化高鐵周邊特定區區</p>

<p>程度」與「目的因素」)之交叉分析，即可獲得相關資訊（如兩者之關聯性），以作為區段徵收制度改進參考依據。又即使對於不同地區實施區段徵收予以比較，應可獲得其不動產被徵收人對於「問項」之差異性，可作為制度改進之參考，請增補「交叉分析」與「比較分析」相關說明。</p>	<p>段徵收案亦僅能調查 64 份問卷，由於樣本數不足的限制，本研究透過問卷擬得知兩案區段徵收的相關資訊，作為比對兩案徵收文件的輔助性資料，無法反應母體，更無從代表全國土地或房屋被徵收人的意見。而專家學者部分，由於回收問卷率僅為 25.35%，是否足以代表母體意有疑問。而且對於專家學者與行政機關人員的問卷，係從制度面為設計，與被徵收人部分係針對其所經歷的個案經驗所為之調查，兩者基礎不同，恐難以交叉及比較分析。基於上開樣本代表性不足的研究限制，若進一步作推論性分析將可能產生偏誤，作比較性的推論亦可能失真，是以本研究將以「敘述性分析」為主要分析方法，描述問卷調查的結果。</p> <p>相關內容已補充於第一章第四節第 13 頁以下及第五章第一節第 231 頁以下。</p>
<p>2、承上，對於上開問卷調查資料，本報告雖已進行綜合分析(第 294 頁以下)，惟似乎仍存在各自割裂問題。例如：不動產被徵收人之意見（困擾）如何作為研擬學者專家問卷之基礎，申言之，該兩問卷實施期程應有先後之別，如此才能發揮後者之「諮詢」功能，</p>	<p>感謝委員指教。</p> <p>本研究問卷調查的目的，是希望得知土地或房屋被徵收人、專家學者及行政機關人員對區段徵收公共利益及制度的認知及看法，並接受訪對象群體的不同，進一步希望了解土地或被徵收人在區段徵收個案中的經驗與感受，及專家學者與行政機關人員對</p>

<p>請補充說明。</p>	<p>過去區段徵收相關作為的認同度。基此，關於問卷問題的設計，本研究是以既有文獻的研究、深度訪談及焦點座談會等研究方法，初步得知目前區段徵收制度的現況與可能存在的問題，針對「土地或房屋被徵收人」設計問卷 A，並對「專家學者」及「行政機關人員」設計問卷 B，兩份問卷在「對區段徵收公共利益的態度」及「對區段徵收公共利益的認知」上問題皆相同。是以，在問卷設計的流程上，並非先擬定並施測完問卷 A 後，才擬定問卷 B，而是同步進行。</p>
<p>3、本報告於預期目標部分（第 2 頁至第 6 頁），第（一）與（二）點均非適切（屬「教科書」寫法），僅第（三）點始為預期目標（亦即「公益衡量機制」與「私利程序保障」）。請以「列點」方式呈現預期目標，並簡要敘述，以收提綱挈領之效。</p>	<p>感謝委員指教。</p> <p>已經本研究預期目標修正為：（一）研提區段徵收公共利益評估機制；（二）建立區段徵收的民眾參與機制；（三）參酌國外徵收法制以進行我國區段徵收法制的在地化研究，補充說明於第一章第一節，3 頁以下；並將原第（一）與（二）點修正於第三章第一節第 105 頁以下。</p>
<p>4、本報告第五章第五節一、（第 295 頁第 2 段）指出：似應將「開發成本考量」此一因素剔除於實施區段徵收「目的」之外。然在現行法制之下，區段徵收與「市地重劃」同為重要之都市整體開發工具，而「開發成本考量」仍為</p>	<p>感謝委員指教。</p> <p>1. 本研究認為，有鑑於國外法制的參考及問卷調查的結果，開發成本固然攸關都市計畫(事業計畫)的成敗，但「開發成本的考量」仍不宜納入決定區段徵收範圍之考量因素，財政因素應透過財政</p>

<p>區段徵收實施與否之重要評估因素（區段徵收實施辦法第 5 條參照），則研究團隊對於此一發現（建議）如何「落實」（修訂）於現行區段徵收相關法制中？又本報告提要（第Ⅲ頁）重要發現指出，現行法未明定區段徵收範圍勘選方式之論述，此恐有誤解之虞，蓋「區段徵收作業補充規定」第 2 點即有明定，且主管機關必須填具其勘查報告表（內容詳同規定之「附表二」），請研究團隊補充說明並調整相關文字內容。</p>	<p>手段來解決，不宜為紓解政府財政困頓而發動徵收。因此，本研究認為應將之應剔除於實施區段徵收目的之外。基此，為落實「極重要公共利益」的憲法要求，應修正土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款，並刪除同條項第 5 款的規定。相關內容補充於第六章第三節第 322 頁以下。</p> <p>2. 區段徵收作業補充規定第 2 點雖規定：「區段徵收範圍之勘選，應由興辦目的事業主管機關會同當地直轄市或縣(市)政府地政機關及相關業務機關勘定之，並填製『區段徵收勘查報告表』如附表二」，但此規定僅是就土地使用狀況、權屬面積、使用規劃情形及開發總費用作描述與記載，並未規定如何「決定」區段徵收的範圍，亦即就區段徵收的「勘選原則」作規範。是以目前區段徵收範圍的勘選原則，因沒有法律位階的規範明文規定「範圍勘選原則」，致使需用土地人或地方機關就區段徵收範圍的裁量空間過大，整個制度理念及操作上是否與「公共利益」與「必要性」相符，誠有疑問。相關內容已補充說明於第三章第四節第 155 頁以下。</p>
--	--

<p>5、本報告提及新修正「土地徵收條例」第3條之2第2項(101年1月4日公布施行)應增訂土地徵收公益性及必要性評估辦法授權規定(第V頁),惟相關授權規定內容為何?尤指各評估指標「權重」如何決定,以及是否應包括「私利」評估指標等項目,似未見於報告內文,請補充說明。</p>	<p>感謝委員指教。</p> <p>關於公共利益的評估方式,本研究認為,量化容易導致失真的結果,是以原則上不宜採量化的方式進行評估,尤其如何在個案,依其個別情形將各個指標加權比重?由誰決定其權重?實行上恐治絲益棼,因此本研究不作此建議。但本研究建議可將各個公共利益指標與土地所有權人對財產存續的利益為綜合衡量,衡量的模式與步驟,已補充說明於第六章第三節第323頁以下。</p>
<p>6、有關「行政程序法」第164條第2項所謂「計畫確定裁決程序」(Planfeststellungsverfahren),固旨在因應「多數不同利益」以及「多數不同行政機關」,而欲藉由集中事權達成行政效能提高之一種工具,確實具有參考價值,以結合都市計畫以及區段徵收計畫,進而提高行政效率。惟仍存在下列問題:(1)區段徵收(計畫)僅是都市發展重要執行工具之一(參照土地徵收條例第4條第1項第1至第3款),則如何於審查都市計畫之際即得一併審查(尚不存在)之「區段徵收」計畫(有關公益性及必要性之評估)?是否應先檢視現行「區段徵收與都市計畫業務聯繫要點」</p>	<p>感謝委員指教。</p> <p>區段徵收與都市計畫業務聯繫作業要點第4點規定:「直轄市或縣(市)政府區段徵收單位應會同需地機關及都市計畫單位適時提供區段徵收評估分析報告書,供都市計畫作業及審議之參考。」但該區段徵收評估分析報告書的內容僅是範圍面積、抵價地比例及相關財務計畫的記載,並未包括如何評估區段徵收公共利益的內容。再者,從深度訪談及焦點座談會的研究成果以觀,地政單位的受訪者及與會者皆明白指出地政與都市計畫單位缺乏溝通及聯繫的現況,更產生權責不分、混淆都市計畫與區段徵收公共利</p>

<p>此一行政規則之妥適性(尤指第 4 點)。最後，縱使上開都市計畫與區段徵收業務確可透過「計畫確定裁決程序」此一機制，提高行政效率，亦請研究團隊補充敘述相關內容。</p>	<p>益的問題。</p> <p>為解決此問題，建議應盡速通過國土計畫法，在國土計畫法架構下，全國性國土計畫與直轄市、縣市的國土計畫(現行法架構則是區域計畫)，性質上即屬於德國學說所稱空間秩序規劃；而在每個縣市國土計畫之下，可能有十數乃至數十個小型都市計畫，在土地利用計畫體系中屬下位計畫，其規制內容已具詳細性，尤其在區段徵收程序中被定性為興辦事業計畫，因此將都市計畫認為是土地利用的專門計畫，似無不可。基此立論，在制度設計上，應可將都市計畫及徵收等作為專門計畫審議項目，邀集各機關參與(包括都市計畫委員會及內政部土地徵收審議小組，甚至行政院環境保護署的政策環評)一併於計畫確定裁決中討論都市計畫與區段徵收的公共利益、環境影響等，即可達到集中事權的效果。相關內容已補充於第六章第三節第 325 頁以下。</p>
<p>(三) 張董事長元旭(財團法人國土規劃及不動產資訊中心)</p>	
<p>1、本報告僅就區段徵收部分進行探討，對於一般徵收及其他徵收相關課題，似未加以評估並探討，請再補充說明。</p>	<p>感謝委員指教。</p> <p>本研究名稱雖訂為「我國土地徵收制度之評估」，惟委辦單位行政院研究發展考核委員會將研究範圍著重在「區段徵收」的部分，包括我國區段</p>

	<p>徵收制度的介紹、區段徵收公共利益衡量機制的建立及民眾參與機制的檢視。基此，本研究爰針對區段徵收制度的問題進行檢視，就公私利益衡量、機關間協調及住民參與等問題進行研討，並對此作制度上的建議，此研究範圍的內容已補充於第一章第四節第 12 頁以下。</p>
<p>2、本報告提要三（一）提及：「本研究發現美國、英國、日本及德國等國並無建置類於我國之區段徵收制度」（第 III 頁）、第一章第二節三：「由於我國區段徵收制度起源有其獨特性…」（第 9 頁）等敘述，易誤導為區段徵收制度為我國所獨創。然依學者李鴻毅所著「土地法論」，稱該制度係 1950 年於法國首創，而日本亦有「地帶收用」相關制度，惟現已廢止（第 48 頁），請研究團隊調整上述表達方式，以避免誤解。</p>	<p>感謝委員指教。</p> <p>關於文字易於產生誤會之處，已修正於提要第 III 頁以下及第一章第二節第 7 頁以下。</p>
<p>3、我國大型公共建設往往所需經費龐大，不論係執行已完成法定程序多年之既有都市計畫開發，或是利用非都市土地變更為特定區加以開發，若採一般徵收方式辦理公共建設，衍生周邊土地外部效益歸私，亦不符合公平正義原則。日本曾有「地帶收用」制度，後因情勢改變，現已全面廢止（第</p>	<p>感謝委員指教。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 日本類似區段徵收制度的演變歷程，已補充於第二章第三節第 30 頁以下。</li> <li>2. 經本研究指出，現今抵價地區段徵收甚至預標售式區段徵收制度，已不具備漲價歸公的性質，毋寧已轉變為政府與民間企業雙</li> </ol>

<p>48 頁)，本報告亦建議以「土地開發條例」取代現行區段徵收制度（第VI頁），則日本等國法制之演變，及實務上如何平衡公共建設成本與外部效益，而達到公平正義法制，亦請補充說明，以供我國制度借鏡。</p>	<p>方為主的公私合夥區段徵收方式（參照第三章第二節第 126 頁以下），且都市計畫目標人口早已遠遠超過都市計畫實際人口數（參照第三章第四節第 148 頁以下），在此情形下是否仍須擬定及擴大都市計畫已有疑問，而目前區段徵收方式是否合於公平正義，亦可能產生問題。</p> <p>3. 各國法制已明確體認徵收須以追求經選擇的及重大的公共利益（德國法為公共福祉）為前提，德國法制已明確指出「縱使該項徵收沒有進行將使國家出現研究的財政負擔，該項徵收亦不得進行」（參照本研究第二章第四節第 84 頁以下）；美國法基於司法案例的累積，至今更有 43 州立法排除以經濟發展作為徵收原因（參照本研究第二章第一節第 26 頁以下），是以「公共建設成本」是否為徵收所追求的公益，實有待商榷。區段徵收是公益徵收的一種，基於此強制性剝奪人民財產權的本旨，需合於憲法要求，始具備合法性。由於此「徵收」的性質，深度訪談受訪者便指出，或可以土地開發條例取代現行區段徵收制度，但未來如何將此概念具體化，仍需進一步研究，此</p>
--	--

	<p>非本研究的研究範圍，有待後續研究者將之深化。</p>
<p>4、本報告所提進行土地徵收時，事業計畫應符合公益性及必要性之要求乃屬必要，且已獲共識，但認定時機應設計放在確定事業計畫階段，而不宜等事業計畫已完成法定程序，卻在執行土地徵收階段時再作認定，實屬合理。因此，有關都市計畫與土地徵收的角色設計至為重要，參考英國制度係將「規劃」與「強制性購買」（徵收）合併成一整合法案（第32頁），似可作為我國改革土地徵收制度之參考，請納入參考並補充說明。</p>	<p>感謝委員指教。</p> <p>有關都市計畫與土地徵收角色的問題，本研究認為都市計畫考量的是土地合理利用的效益，區段徵收考量的公共利益則是財產權侵害的人權問題，兩者應分別而論。建議應盡速通過國土計畫法，在國土計畫法架構下，全國性國土計畫與直轄市、縣市的國土計畫(現行法架構則是區域計畫)，性質上即屬於德國學說所稱空間秩序規劃；而在每個縣市國土計畫之下，可能有十數乃至數十個小型都市計畫，在土地利用計畫體系中屬下位計畫，其規制內容已具詳細性，尤其在區段徵收程序中被定性為興辦事業計畫，因此將都市計畫認為是土地利用的專門計畫，似無不可。基此立論，在制度設計上，可考慮於行政計畫確定裁決程序中將都市計畫及徵收等作為專門計畫審議項目，邀集各機關參與(包括都市計畫委員會及內政部土地徵收審議小組，甚至行政院環境保護署的政策環評)一併討論都市計畫與區段徵收的公共利益、環境影響等，已補充內容於第三章第三節第141頁以下，及第六章第三節第325頁以下。</p>

(四) 邱簡任視察鈺鐘 (內政部地政司)	
<p>1、本案研究計畫為我國土地徵收制度之評估，主要著重於區段徵收部分，題目是否加副標題，較為切題。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>本研究名稱雖訂為「我國土地徵收制度之評估」，惟委辦單位行政院研究發展考核委員會將研究範圍著重在「區段徵收」的部分，包括我國區段徵收制度的介紹、區段徵收公共利益衡量機制的建立及民眾參與機制的檢視。本研究爰基於此針對區段徵收制度的問題進行檢視，就公私利益衡量、機關間協調及住民參與等問題進行研討，並對此作制度上的建議，此研究範圍的內容已補充於第一章第四節第 12 頁以下。</p>
<p>2、本報告所提研究架構流程圖 (第 13 頁) 中，並未顯示出如何檢視我國區段徵收之公共利益衡量現況及問題，請補列相關內容。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>已修改於第一章第三節第 11 頁以下。</p>
<p>3、本案研究目標係以我國區段徵收制度是否符合公共利益為目標，應就我國過去辦理區段徵收之沿革、分析已辦竣區段徵收地區 (全國約 90 區) 開發目的，及對於政府及地主實質效益等進行全面探討，不宜僅就少數個案深究，以免偏頗，請補充說明。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>本研究係因 2010 年 6 月 9 日苗栗竹南大埔地區的怪手剷田事件及後序農民團體自救活動，對社會各界就土地徵收所引發經濟發展與環境保護利益權衡上的高度爭議及檢討聲浪所為之探討分析。是以，對擇定研究案例作為研究分析對象上，委辦單位行政院研究發展考核委員會原建議以苗栗大埔事件及田寮洋溼地徵收作為案例進行研討。但因貢寮田寮洋</p>

	<p>濕地已被排除在東北角興辦事業計畫之外，且該東北角興辦事業計畫仍在擬定階段，尚未送內政部都市計畫委員會審查及進入徵收階段，不符本研究擇定徵收案例檢討區段徵收的運作，以建立制度的研究目的，因而非本研究計畫欲討論之案例。</p> <p>由於竹南大埔區段徵收案與彰化高鐵周邊特定區區段徵收案等案例不僅開啓社會對土地徵收合理性及合法性之重視，同時象徵人民權利意識之崛起，更可充分展現不同利害團體之公共利益觀點為何，實具代表性，亦有研究之必要，本研究於第三章「我國區段徵收制度之形成與公共利益」及第五章「問卷說明及結果分析」將兩案作為分析對象，並藉此檢視區段徵收制度的問題。相關內容已補充於第一章第四節第 12 頁以下。</p>
<p>4、有關第二章國外土地徵收法制之分析部分，除各國制度說明外，請針對各國制度予以比較分析，並列出值得我國參採部分，方能顯現分析的結果。建議於第二章最後，整理歸納美、英、日、德等國家在處理土地徵收（尤其在考量公共利益上）方面，請補充說明我國制度可借鏡之處。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>美國、英國、日本及德國等國值得借鏡之處已歸納分析於第六章第一節，第 309 頁以下。</p>
<p>5、本報告第三章第三節三、2.（第</p>	<p>感謝指教。</p>

<p>159 頁至第 163 頁)所稱土地徵收審議委員會審議過程自始排除民眾參與一節，與實際情形不符。在實務運作上，該委員會係邀請被徵收土地權人列席陳述意見，另配合土地徵收條例修正，內政部已廢止內政部土地徵收審議委員會組織規程，亦於 101 年 1 月 6 日發布「內政部土地徵收審議小組設置要點」，請調整相關文字說明。</p>	<p>本研究因研究期程的限制，是以第三章的內容是以舊土地徵收條例及相關子法的內容加以分析，此研究限制已說明於第一章第四節第 13 頁以下。為配合 101 年 1 月 6 日「內政部土地徵收審議小組設置要點」的發布，本研究亦於第六章第三節第 328 頁以下作初步評釋。</p> <p>由於舊內政部土地徵收審議委員會組織規程的第 9 條僅規定需用土地人及辦理徵收的行政機關可列席說明，卻未強制規定被徵收人須列席說明與陳述意見，曾任土地徵收審議委員會委員的深度訪談受訪者亦指出徵審會少有區段徵收被徵收人與會參與並陳述意見，是否能完整形塑公共利益，實有疑問，此內容已說明於第三章第四節第 166 頁以下及第四章第二節第 197 頁以下。</p>
<p>6、本研究案為我國土地徵收制度之評估，惟檢視本報告研究內容與對象，均係針對區段徵收制度說明，是否與研究題目相符，且於研究主題亦未敘明為何僅針對區段徵收進行研究之原因，請補充說明。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>本研究名稱雖訂為「我國土地徵收制度之評估」，惟委辦單位行政院研究發展考核委員會將研究範圍著重在「區段徵收」的部分，包括我國區段徵收制度的介紹、區段徵收公共利益衡量機制的建立及民眾參與機制的檢視。本研究爰基此針對區段徵收制度的問題進行檢視，就公私利益衡量、機關間協調及住民參與等問題進</p>

	<p>行研討，並對此作制度上的建議，此研究範圍的內容已補充於第一章第四節第 12 頁以下。</p>
<p>7、承上，本報告研究對象為區段徵收制度，惟介紹國外土地徵收法制時，均引介國外一般徵收制度，並以之與我國區段徵收進行比較，兩種不同制度無法有效進行比較，亦無實益，請研究團隊斟酌並補充說明。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>目前雖無法確定其他國家土地徵收相關法令是否尚存有類似制度，但影響臺灣法令制度較深之國家，如美國、英國、日本及德國等皆無區段徵收制度或已廢除。由於區段徵收為「徵收」方式的一種，在公共利益論述與正當法律程序的保障上，與一般徵收應無過多差異，僅是按區段徵收與一般徵收制度的不同處，而有保障程度上的差別，是以本研究計畫將藉由美國、英國、日本及德國等國學者就「土地徵收」的相關理論及實務，以其發展歷程及相關理論，做比較法研究，加以在地化適用，作為我國土地徵收條例修法的參考及研提改進落實公私益衡量制度相關政策配套措施的依據。此內容已補充說明於第一章第二節第 7 頁以下。</p>
<p>8、本報告主要引介區段徵收案例為苗栗大埔案及彰化高鐵站案 2 案，惟上開 2 案是否具有代表性，足堪為我國區段徵收制度之表徵，尚值探究，請補充說明選擇理由。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>本研究係因 2010 年 6 月 9 日苗栗竹南大埔地區的怪手剷田事件及後序農民團體自救活動，對社會各界就土地徵收所引發經濟發展與環境保護利益權衡上的高度爭議及檢討聲浪所為之探討分析。是以，於擇定研究</p>

	<p>案例作為研究分析對象上，委辦單位行政院研究發展考核委員會原建議以苗栗大埔事件及田寮洋溼地徵收作為案例進行研討。但因貢寮田寮洋溼地已被排除在東北角興辦事業計畫之外，且該東北角興辦事業計畫仍在擬定階段，尚未送內政部都市計畫委員會審查及進入徵收階段，不符本研究擇定徵收案例檢討區段徵收的運作，以建立制度的研究目的，因而非本研究計畫欲討論之案例。</p> <p>由於竹南大埔區段徵收案與彰化高鐵周邊特定區區段徵收案等案例不僅開啓社會對土地徵收合理性及合法性之重視，同時象徵人民權利意識之崛起，更可充分展現不同利害團體之公共利益觀點為何，實具代表性，亦有研究之必要，本研究於第三章「我國區段徵收制度之形成與公共利益」及第五章「問卷說明及結果分析」將兩案作為分析對象，並藉此檢視區段徵收制度的問題。此內容已補充說明於第一章第四節第 12 頁以下。</p>
<p>9、本研究報告受委託單位元貞聯合法律事務所，並為苗栗大埔、彰化高鐵區段徵收等案抗爭民眾，委託提告內政部進行訴願及行政訴訟之代理人（因不服內政部審議通過之都市計畫案及區段徵收案），有關本報告中諸多援引該等</p>	<p>感謝指教。</p> <p>本研究係因 2010 年 6 月 9 日苗栗竹南大埔地區的怪手剷田事件及後序農民團體自救活動，對社會各界就土地徵收所引發經濟發展與環境保護利益權衡上的高度爭議及檢討聲浪</p>

<p>案例，其研究立場、研究結果及意見似產生偏頗，請研究團隊說明保持客觀公正研究立場之作法。</p>	<p>所為之探討分析。由於竹南大埔區段徵收案與彰化高鐵周邊特定區區段徵收案等案例不僅開啓社會對土地徵收合理性及合法性之重視，同時象徵人民權利意識之崛起，更可充分展現不同利害團體之公共利益觀點為何，實具代表性，亦有研究之必要。本研究團隊部分研究人員雖同時身為苗栗大埔與彰化高鐵區段徵收案訴訟代理人，但就個案說明上，皆是站在研究的立場，依現有會議資料及公文作客觀描述，況本研究團隊的顧問團及部分研究員，皆是具地政、都市計畫及法律專長的人員，應無研究立場偏頗的顧慮。</p>
<p>10、本報告所提多項論點於行政訴訟期間皆向法院提出，但未獲採信，相關訴訟案件為高等行政法院判決原告之訴駁回，詳如上開訴訟案判決書，請說明本報告論點的合法性、合理性，並補充說明。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>本研究團隊在苗栗大埔與彰化高鐵區段徵收案的個案說明上，皆是依會議資料及公文客觀描述，而該案的判決結果亦說明於第三章第五節第 173 頁以下。本研究團隊所為之評論皆是基於學者及既有文獻的論點而呈現的研究成果，應無說明合法性及合理性的必要。</p>
<p>11、本報告於第五章第五節問卷綜合分析部分（第 294 頁），所提受訪對象對實施區段徵收目的之認同程度，部分開發目的有超過半數認同者，是否說明其認同原</p>	<p>感謝指教。</p> <p>本研究基於問卷調查的研究限制，問卷訪問的結果僅能得知兩案區段徵收的相關資訊，作為輔助資料，無法代表全國土地或房屋被徵收人的意</p>

<p>因，及區段徵收是否有實質上的效益，請補充說明。</p>	<p>見，亦無法作推論性及比較研究，否則可能會有失真的結果。此部分已說明於第五章第一節第 231 頁以下。</p> <p>但本研究仍基於既有文獻資料及訪問當中所得資訊，將被徵收人對區段徵收目的的認同原因補充說明於第五章第五節第 301 頁以下。</p>
<p>12、本報告所提多為政策性建議，未達到研究目標要求列出之公共利益衡量指標，最後中長期建議係以土地開發條例取代現行區段徵收制度，似與本案預期目標有所未合，請調整相關文字並強化建議事項與預期目標之關聯性。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>新修正「土地徵收條例」第 3 條之 2 第 2 項是參考民間版土地徵收條例(為本研究團隊所草擬)第 4 條之 1 而來。而關於公共利益的評估方式，本研究認為，可將各個公共利益指標與土地所有權人對財產存續的利益為綜合衡量，衡量的模式與步驟，已補充說明於第六章第三節第 323 頁以下。</p> <p>區段徵收是公益徵收的一種，基於此強制性剝奪人民財產權的本旨，需合於憲法要求，始具備合法性。由於此「徵收」的性質，本研究基於深度訪談受訪者的意見，初步提出或以土地開發條例取代現行區段徵收制度的初步建議，但未來如何將此概念具體化，仍需進一步研究，由於此非本研究的研究範圍，有待後續研究者將之深化。</p>
<p>13、有關本報告對於區段徵收制度之批評及問題(第 125 頁至第 127</p>	<p>感謝指教。</p>

<p>頁)，經檢視報告內容後，最後結論為區段徵收制度將造成土地無法合理使用情形。惟觀報告推論過程係將計畫使用之規劃預估與土地開發手段混為一談，有無開發需求係屬規劃問題並非開發問題，請調整文字內容並補充說明。</p>	<p>此部分乃是整理學者及既有文獻對區段徵收制度的批評及問題。</p>
<p>14、有關區段徵收與都市計畫公共利益之審查，本報告尚未具體評述分析，且將區段徵收勘選原則簡化為財務可行性，與實際狀況不符，有過於主觀認定之嫌，請調整文字內容並補充說明。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>有關都市計畫與土地徵收角色的問題，本研究認為都市計畫考量的是土地合理利用的效益，區段徵收考量的公共利益則是財產權侵害的人權問題，兩者應分別而論。建議應盡速通過國土計畫法，在國土計畫法架構下，全國性國土計畫與直轄市、縣市的國土計畫(現行法架構則是區域計畫)，性質上即屬於德國學說所稱空間秩序規劃；而在每個縣市國土計畫之下，可能有十數乃至數十個小型都市計畫，在土地利用計畫體系中屬下位計畫，其規制內容已具詳細性，尤其在區段徵收程序中被定性為興辦事業計畫，因此將都市計畫認為是土地利用的專門計畫，似無不可。基此立論，在制度設計上，可考慮於行政計畫確定裁決程序中將都市計畫及徵收等作為專門計畫審議項目，邀集各機關參與(包括都市計畫委員會及內政部土地徵收審議小組，甚至行</p>

	<p>政院環境保護署的政策環評)一併討論都市計畫與區段徵收的公共利益、環境影響等。已補充內容於第三章第三節第 141 頁以下，及第六章第三節第 325 頁以下。</p> <p>至於區段徵收勘選原則的內容，已補充說明於第三章第四節第 155 頁以下。</p>
<p>15、有關區段徵收都市計畫案制定時，其公開展覽及都市計畫說明會相關事宜，內政部營建署已於 100 年 4 月另頒布新規定，請納入並予補充說明。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>此部分已撰述於第三章第三節第 147 頁以下。</p>
<p>16、本研究主要目的為具體化區段徵收公益衡量判斷標準及程序，惟本報告尚未就上開標準及程序提出具體建議，與本案研究目的不符，請補充相關內容。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>關於公共利益的評估方式，本研究認為，量化容易導致失真的結果，是以原則上不宜採量化的方式進行評估，尤其如何在個案，依其個別情形將各個指標加權比重？由誰決定其權重？實行上恐治絲益棼，因此本研究不作此建議。但本研究建議可將各個公共利益指標與土地所有權人對財產存續的利益為綜合衡量，衡量的模式與步驟，已補充說明於第六章第三節第 323 頁以下。</p>
<p>17、有關土地徵收條例修正前之內政部土地徵收審議委員會，及現行內政部新設置之審議小組成員，除依新修正土地徵收條例所</p>	<p>感謝指教。</p> <p>有關內政部土地徵收審議小組應敦聘法律專業學者的論述，依內政部土</p>

<p>規定之各類專家學者及民間團體外，皆有敦聘法律學者參與審議，請調整相關文字內容。</p>	<p>地徵收審議委員會組織規程、新修正土地徵收條例第 15 條及內政部土地徵收審議小組設置要點的規定，皆無需聘請法律專業成員的規定，應無調整文字的必要。</p>
<p>18、本報告建議事項並未區分土地徵收程序與都市計畫規劃審議程序，將造成執行上之混亂，權責不分狀況，請再釐清上開兩者審議程序並補充說明。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>有關都市計畫與土地徵收角色的問題，本研究認為都市計畫考量的是土地合理利用的效益，區段徵收考量的公共利益則是財產權侵害的人權問題，兩者應分別而論。建議應盡速通過國土計畫法，在國土計畫法架構下，全國性國土計畫與直轄市、縣市的國土計畫(現行法架構則是區域計畫)，性質上即屬於德國學說所稱空間秩序規劃；而在每個縣市國土計畫之下，可能有十數乃至數十個小型都市計畫，在土地利用計畫體系中屬下位計畫，其規制內容已具詳細性，尤其在區段徵收程序中被定性為興辦事業計畫，因此將都市計畫認為是土地利用的專門計畫，似無不可。基此立論，在制度設計上，可於行政計畫確定裁決程序中將都市計畫及徵收等作為專門計畫審議項目，邀集各機關參與(包括都市計畫委員會及內政部土地徵收審議小組，甚至行政院環境保護署的政策環評)一併討論都市計畫與區段徵收的公共利益、環境影響等。已補充內容於第三章第三節</p>

	第 141 頁以下，及第六章第三節第 325 頁以下。
19、本報告諸多建議事項為因應 100 年 12 月土地收條例修正案細節執行問題，內政部業已於研訂相關子法時與相關機關妥予討論，請更新相關資料並補充說明。	<p>感謝指教。</p> <p>由於本研究計畫期程為 2011 年 4 月 28 日至 12 月 27 日，計畫完成時土地徵收條例尚未修正公布，相關子法及草案亦尚未發布或公告，因研究內容所稱之土地徵收條例皆指「尚未修正之土地徵收條例」。本研究為因應新法，於 2011 年 12 月 13 日午夜立法院完成審議後，遂於翌日緊急蒐集甫三讀通過之新法，並於第六章「政策分析與制度設計之建議」就部分修正條文進行研究分析。此部分內容已補充說明於第一章第四節第 13 頁以下。</p>
20、本報告對於協議價購之建議事項尚未具體說明，無法得知後續需用土地人及主管機關應為之措施或行為，請補充相關內容並說明。	<p>感謝指教。</p> <p>本研究已於第六章第三節第 326 頁以下載明需具體落實區段徵收作業手冊的指示，即「需地機關應不厭其煩地與被徵收人交涉，並應以不低於徵收補償費的價格協議辦理」。</p>
21、本報告中長期建議所提行政程序法第 164 條行政計畫之聽證程序舉行，係指與土地使用有關之公共建設計畫，似應於興辦事業計畫核准前即完成相關聽證程序才能達到事權集中效果，非於後端徵收計畫舉行聽證。法務部委託研究之「行政程序法行政計畫	<p>感謝指教。</p> <p>經本研究搜尋相關資料結果，由於「行政程序法行政計畫章修正之研究-以德國法制及實務之觀察為出發點」之研究計畫公告日為 2011 年 4 月 7 日，截止投標日為 2011 年 4 月 18 日，履約期限為自簽約時間起算 8</p>

<p>章修正之研究-以德國法制及實務之觀察為出發點」，請研究團隊參考，並請釐清相關細節及補充說明。</p>	<p>個月，經本研究進一步搜尋法務部已研究完成的計畫，並未搜尋到該計畫，顯尚未研究完成。惟本研究仍參考其他文獻，包括法務部「考察德國行政程序法『行政計畫確定裁決程序』之實施情形報告」、陳愛娥「行政計畫確定程序法制的建構——法律制度繼受的案例」及傅玲靜「以行政機關建設大眾捷運系統之計畫確定程序為中心」的研究成果，就行政計畫確定裁決程序內容補充於第六章第三節第 325 頁以下。</p>
<p>(五) 林科長慶玲 (內政部地政司)</p>	
<p>1、本報告第三章我國區段徵收制度之形成與公共利益第一節關於區段徵收制度部分，引用 2004 年研究文獻 (第 113 頁)，對於區段徵收辦竣地區分類，例如有關配合大學設立開發大學城新社區等內容部分錯誤且資料過舊，請予以修正。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>經本研究團隊搜尋相關資料及官方網頁，未有 2004 至今較新的資料，且 2004 年的資料並未過舊。由於無法確認上開資料是否確有錯誤，且有無引用該文獻對本研究內容並無影響，因而爰將該內容刪除。</p>
<p>2、本報告第三章所提區段徵收後土地之處分方式(第 114 頁至第 122 頁)，如政府取得之可建築土地，為回收開發總費用辦理標售、或特定目的使用辦理讓售，及發還地主之抵價地，認為是移作私用，僅認為取得公共設施用地部分為公用。惟上開文字說明失之</p>	<p>感謝指教。</p> <p>1. 關於區段徵收取得的土地部份是作為興建公共設施之用，其餘往往是用作「私用」，因此同時帶有公用與私用性質的論述，是引用自學者陳仲麟及鍾麗娜的相關研究文獻，並無失之武斷的問題，相關內容請參閱第三章第三節第</p>

<p>武斷，請由整體制度進行分析，而非就各個土地處分方式拆開放大來看，因區段徵收土地之取得及處分互有配套，即為取得公共建設所需用地，讓地主不像一般徵收僅能領回現金補償，亦能領回部分土地共享開發後成果，才設計得領回抵價地。研究團隊對地主權益保障部分未予著墨，反而認為土地回歸私有不符公共利益，政府處分土地係為回收開發成本。且又認為此係財政目的，不符合公共利益，惟查區段徵收制度對於地主財產權及生存權，已有相當保障，請補充說明檢視之標準與理由。</p>	<p>152 頁以下。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. 由於區段徵收為徵收的一種，自須以具備公共利益及正當法律程序為前提，惟有前兩者要件皆具備後，始討論補償費的問題，惟行政實務上時常錯把補償費與公共利益劃作等號，實誤解公益徵收的意義。況關於抵價地是否能帶給地主充分保障的問題，本研究已於抵價地式區段徵收的制度充分討論，文獻指出，抵價式區段徵收演變為政府與民間企業雙方公私合夥的方式，因標售與讓售制度使得抵價地比例變少，土地所有權人因未能充分參與程序，因而權益因此亦受損失，是以學者指出抵價地式區段徵收是否能保障地主財產權及生存權，實有顧慮(參照第三章第二節第 126 頁以下)。</li> <li>3. 至於財政目的是否合於公共利益一節，各國法制已明確體認徵收須以追求經選擇的及重大的公共利益(德國法為公共福祉)為前提，德國法制已明確指出「縱使該項徵收沒有進行將使國家出現研究的財政負擔，該項徵收亦不得進行」(參照本研究第二章第四節第 84 頁以下)，是以「公共建設成本」是否為徵收所追求的公</li> </ol>
--	---

	<p>益，實有待商榷。</p>
<p>3、本報告所提區段徵收是一種開發手段，其開發範圍係依據都市計畫規劃及審議結果辦理，研究團隊在分析區段徵收是否符合公共利益時，往往將上開二者混在一起討論，或者應屬都市計畫階段須考量的部分，亦歸責於區段徵收之不當，宜將都市計畫與區段徵收階段分開檢視，較能釐清實務爭議，請修正相關內容。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>有關都市計畫與土地徵收角色的問題，本研究認為都市計畫考量的是土地合理利用的效益，區段徵收考量的公共利益則是財產權侵害的人權問題，兩者應分別而論。建議應盡速通過國土計畫法，在國土計畫法架構下，全國性國土計畫與直轄市、縣市的國土計畫(現行法架構則是區域計畫)，性質上即屬於德國學說所稱空間秩序規劃；而在每個縣市國土計畫之下，可能有十數乃至數十個小型都市計畫，在土地利用計畫體系中屬下位計畫，其規制內容已具詳細性，尤其在區段徵收程序中被定性為興辦事業計畫，因此將都市計畫認為是土地利用的專門計畫，似無不可。基此立論，在制度設計上，可考慮於行政計畫確定裁決程序中將都市計畫及徵收等作為專門計畫審議項目，邀集各機關參與(包括都市計畫委員會及內政部土地徵收審議小組，甚至行政院環境保護署的政策環評)一併討論都市計畫與區段徵收的公共利益、環境影響等。已補充內容於第三章第三節第 141 頁以下，及第六章第三節第 325 頁以下。</p>
<p>4、本報告第三章第三節(第 161 頁)</p>	<p>感謝指教。</p>

<p>及 305 頁) 提及內政部土地徵收審議委員會未具充分時間審酌區段徵收案件一節，與實情不符，目前所有區段徵收案件於公益性及必要性評估階段須報告 1 次，抵價地比例核定報告 1 次，區段徵收計畫書核准報告 1 次，每次討論時間多介於 0.5 小時至 1.5 小時之間，部分案件於報告時，亦有退補之情形，請研究團隊斟酌上開情形並予修正說明。</p>	<p>此部分論述的依據主要是參考既有文獻的研究，該研究人員是依據 2000 年至 2003 年土地徵收審議委員會會議文件及相關資料，並訪問相關土地徵收審議委員會委員，因而本研究引用此份研究報告，尚屬合理的範圍。</p>
<p>5、有關公益性為一不確定的法律概念，可能因時因案有不同衡量標準，目前僅能由行政程序上達到目的，即擴大人民參與、專家學者之審查等措施。本報告一再質疑區段徵收公益性及必要性不足部分，最後僅建議研訂統一公益性及必要性之評估規範，惟該項建議仍屬模糊，請提供較為具體之建議事項與說明，俾供參考。</p>	<p>感謝指教。 關於公共利益的評估方式，本研究認為，量化容易導致失真的結果，是以原則上不宜採量化的方式進行評估。本研究建議可將各個公共利益指標與土地所有權人對財產存續的利益為綜合衡量，衡量的模式與步驟，已補充說明於第六章第三節第 323 頁以下。</p>
<p>(六) 何視察憲棋 (內政部地政司)</p>	
<p>1、本報告第二章介紹國外土地徵收法制部分(第 15 頁至第 104 頁)，提及國外一般徵收制度，並與我國區段徵收進行比較，惟兩者間之共通性、差異性並未詳盡描述，請予釐清並補充說明。</p>	<p>感謝指教。 由於區段徵收為「徵收」方式的一種，在公共利益論述與正當法律程序的保障上，與一般徵收應無過多差異，僅是按區段徵收與一般徵收制度的不同處，而有保障程度上的差別，是以本研究計畫將藉由美國、英國、</p>

我國土地徵收制度之評估

	<p>日本及德國等國學者就「土地徵收」的相關理論及實務，以其發展歷程及相關理論，做比較法研究，加以在地化適用，作為我國土地徵收條例修法的參考及研提改進落實公私益衡量制度相關政策配套措施的依據。此內容已補充說明於第一章第二節第 7 頁以下。</p>
<p>2、本報告提要建議事項（一）5、（第 IV 頁）建議研訂統一公益性及必要性之評估規範，提供土地徵收案件需地機關予以遵循。惟檢視本報告，對於所提公益性及必要性衡量程序與具體建議尚未充分說明，請補充相關內容。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>關於公共利益的評估方式，本研究認為，量化容易導致失真的結果，是以原則上不宜採量化的方式進行評估。本研究建議可將各個公共利益指標與土地所有權人對財產存續的利益為綜合衡量，衡量的模式與步驟，已補充說明於提要第 IV 頁及第六章第三節第 323 頁以下。</p>
<p>3、本報告提要建議事項（一）1、（第 IV 頁）建議針對新修正土地徵收條例第 3 條之 1 第 3 項但書所定「重大建設」，建議研訂其認定標準與核定程序，及針對新修正土地徵收條例第 10 條所定「若有爭議」，建議研議判斷標準。惟檢視本報告，尚未對上開「重大建設」、「若有爭議」事項深入探討及說明，請補充相關內容。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>就重大建設、若有爭議事項之涵義及標準等建議及批評等，已補充內容於提要第 V 頁及第六章第二節第 318 頁以下及第三節第 331 頁以下。</p>
<p>（七）張專員玉真（法務部）</p>	

<p>1、本報告提要建議事項(二)4、(第 V 頁)建議就行政程序法第 163 條及第 164 條所規定之行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序部分，研議制定行政程序法第 164 條第 2 項授權子法。考量行政計畫之內容常須涉及環境影響評估、都市計畫變更、非都市土地使用分區變更、土地徵收等特定程序，而該等特定程序向來即有專業法律加以規範(例如環境影響評估法、都市計畫法、土地徵收條例等)，倘欲以法規命令之位階排除或取代其他專業法律所定特定程序之履行及特定主管機關之權限，其法律位階恐有不足，亦將違反法律保留原則。另目前實務上並不發生依據行政程序法所定行政計畫確定程序而加以裁決某一行政(施政)計畫，而是回歸由各個專業法律依其法定程序進行。請研究團隊斟酌並刪除上開建議事項。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>經研究德國法上行政計畫確定裁決後，本研究認為建議應盡速通過國土計畫法，性質上即屬於德國學說所稱空間秩序規劃；而在每個縣市國土計畫之下，可能有十數乃至數十個小型都市計畫，在土地利用計畫體系中屬下位計畫，其規制內容已具詳細性，尤其在區段徵收程序中被定性為興辦事業計畫，因可將都市計畫認為是土地利用的專門計畫。基此立論，在制度設計上，可考慮於行政計畫確定裁決程序中將都市計畫及徵收等作為專門計畫審議項目，邀集各機關參與(包括都市計畫委員會及內政部土地徵收審議小組，甚至行政院環境保護署的政策環評)一併討論都市計畫與區段徵收的公共利益、環境影響等。本研究據此建議，未來可修正行政程序法行政計畫章的規定，於法條中明文規定行政計畫的擬定、確定及廢棄程序；並於專業行政法規(如都市計畫法)決定是否適用行政程序法的計畫確定程序，由專業法規的指引回歸適用行政程序法的原則性規定，始合於法律保留原則。此內容已補充於第六章第三節第 325 頁以下。</p>
<p>2、本報告提要建議事項(一)6、(第 IV 頁)建議涉及都市計畫或土地徵收相關部門主管人員均接受行</p>	<p>感謝指教。</p> <p>已依建議修正於提要第 VI 頁及第六</p>

<p>政聽證主持人聽證相關培訓計畫進行培訓。並列法務部、行政院人事行政局為主辦機關，經查法務部前已於行政程序法公布施行後，94年至95年間辦理4場次公務人員第9職等以上行政聽證主持人培訓講習，未來相關培訓計畫考量其專業性需求，建議由各機關自行辦理，請免列法務部為主辦機關一項。</p>	<p>章第三節第332頁。惟因法務部曾辦理於行政程序法公布施行後，94年至95年間辦理4場次公務人員第9職等以上行政聽證主持人培訓講習，應可分享相關經驗給自行辦理的各個專業機關，爰列法務部為協辦機關。</p>
<p>3、本報告提要建議事項(二)6、(第VI頁)建議研議以類似土地開發條例取代現行區段徵收制度之可行性一節，協辦機關列為法務部，惟查法務部並無上開業務執掌，請免列法務部為協辦機關一項。</p>	<p>感謝指教。 本報告提要建議事項(二)6、(第VI頁)係誤植，已更正於第VIII頁</p>
<p>(八) 行政院經濟建設委員會(書面意見)</p>	
<p>1、區段徵收係政府早年為了實施國家經濟政策、促進都市發展，及取得興建國宅或中低收入住宅用地方式之一，早期區段徵收多由中央或臺灣省政府主導，例如民國77年行政院核定之「興建中低收入住宅方案」、79年通過之「台灣省實施區段徵收五年計畫」，或80年行政院核定之「國家建設六年計畫」中的「區段徵收六年計畫」推動多項公共建設等，有</p>	<p>感謝指教。 相關內容已撰述於第三章第二節第123頁以下。</p>

<p>其當時之政策目標和時空環境背景，請研究團隊補充相關背景資料。</p>	
<p>2、由於以往一般徵收係按當期公告現值補償，補償地價偏低，區段徵收相對於一般徵收而言，屬較易被土地所有權人接受之徵收方式。本報告也指出此為我國特有土地徵收方式，其目的除了取得公共設施用地外，其實隱含實現土地利用計畫之意義，並使被徵收之私有土地所有權人共享土地開發利益，就性質來看，其與市地重劃、開發許可類似，為眾多土地開發方式的其中一種，只是區段徵收由政府主導、具有強制性，毋須取得一定比例或全部土地所有權人同意，請再補充該制度背景資料。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>經本研究指出，現今抵價地區段徵收甚至預標售式區段徵收制度，已不具備漲價歸公的性質，毋寧已轉變為政府與民間企業雙方為主的公私合夥區段徵收方式(參照第三章第二節第 126 頁以下)。關於抵價地是否能帶給地主充分保障的問題，本研究已於抵價地式區段徵收的制度充分討論，文獻指出，抵價式區段徵收演變為政府與民間企業雙方公私合夥的方式，因標售與讓售制度使得抵價地比例變少，土地所有權人因未能充分參與程序，因而權益因此亦受損失，是以學者指出抵價地式區段徵收是否能保障地主財產權及生存權，實有顧慮(參照第三章第二節第 126 頁以下)。整體關於區段徵收制度理念的變遷及制度背景已詳細撰述於第三章第二節以下。</p>
<p>3、近年來各地方政府為了新訂、擴大都市計畫範圍，動輒辦理數百公頃的區段徵收計畫，或是目的事業機關因開發產業園區、推動促進民間參與公共建設而採區段徵收方式取得土地，由於辦理範</p>	<p>感謝指教。</p> <p>關於公共利益的評估方式，本研究認為，量化容易導致失真的結果，是以原則上不宜採量化的方式進行評估，因而若將各個指標加權比重，亦似有不當。但本研究建議可將各個公</p>

<p>圍過於龐大，以致迭有爭議與抗爭產生。因此，對辦理區段徵收時評估其是否具備公共利益，有其必要，惟衡量標準為何？則需再深入探討。如何在兼顧個別被徵收地主之權益及社會整體利益之達成，以使兩者間取得平衡，應為本報告最主要的研究重點，請強化本報告預期目標之說明。</p>	<p>共利益指標與土地所有權人對財產存續的利益為綜合衡量，衡量的模式與步驟，已補充說明於第六章第三節第 323 頁以下。</p>
<p>4、有關「行政院核定之重大建設」，行政院經濟建設委員會業已建請內政部應於施行細則中明訂重大建設認定之程序與實體內容，初步建議由中央目的事業主管機關訂定相關認定準則及範圍，並針對建設計畫之政策方向、總量管控、計畫合理性及使用特定農業區農牧用地之無可替代性等進行審定，並循程序報請行政院核定，請補充相關內容。</p>	<p>感謝指教。 此部分內容的評述已補充說明於第六章第三節第 324 頁以下。</p>
<p>(九) 行政院研究發展考核委員會意見</p>	
<p>1、本案研究期程為 100 年 4 月 28 日至 12 月 27 日，適逢 12 月間「土地徵收條例」部分條文修正草案於立法院審議，上開修正條文已於 101 年 1 月 4 日公布，對於土地徵收公益性及必要性評估因素均有規定。請研究團隊就本案研究期程及研究範疇補列研究限</p>	<p>感謝指教。 由於本研究計畫期程為 2011 年 4 月 28 日至 12 月 27 日，計畫完成時土地徵收條例尚未修正公布，相關子法及草案亦尚未發布或公告，因研究內容所稱之土地徵收條例皆指「尚未修正之土地徵收條例」。本研究為因應新法，於 2011 年 12 月 13 日午夜立法</p>

<p>制，以釐清主要研究內容時空背景與新修定土地徵收條例存在時間上落差之問題。</p>	<p>院完成審議後，遂於翌日緊急蒐集甫三讀通過之新法，並於第六章「政策分析與制度設計之建議」就部分修正條文進行研究分析。此部分內容已補充說明於第一章第四節第 13 頁以下。</p>
<p>2、本案研究名稱訂為我國土地徵收制度之評估，惟主要探討重心為區段徵收部分，係考量現行區段徵收於辦理時所產生爭議與民眾抗爭，且為區別內政部 99 年度委託財團法人中國地政研究所辦理「我國現行土地徵收法制及實務執行作業檢討及改進措施」之研究重點，接受內政部建議調整本案研究重點與預期成果內容，並針對區段徵收在公、私利益之衡量，修改計畫緣起，補充機關間協調、住民參與及衡量公共利益機制等說明，請研究團隊就研究範圍及預期目標進行補述。</p>	<p>感謝指教。 本研究名稱雖訂為「我國土地徵收制度之評估」，惟委辦單位行政院研究發展考核委員會將研究範圍著重在「區段徵收」的部分，包括我國區段徵收制度的介紹、區段徵收公共利益衡量機制的建立及民眾參與機制的檢視，本研究爰基於此針對區段徵收制度的問題進行檢視，就公私利益衡量、機關間協調及住民參與等問題進行研討，並對此作制度上的建議，此研究範圍的內容已補充於第一章第四節第 12 頁以下。</p>
<p>3、本案研究重點之一為檢視我國區段徵收制度有關公益衡量現況與問題，並將目的事業主管機關與內政部「土地徵收審議委員會」間協調與審議現況納入研究，惟檢視本報告，提及上開委員會審核方式與現況（第 159 頁至 163 頁），並指出其若干公益上衡量之缺失，例如引證上開委員會 210 次會議簽到簿上土地被徵收人未</p>	<p>感謝指教。 相關文字已修改於第三章第四節以下。</p>

<p>參與列席、行政機關人員占委員會總數比率及審議時間與數量等非直接因素，相關論述文字亦過於武斷，包括第 160 頁「使得議決的主導權操在行政人員手中，尤其主席更具影響力」，第 163 頁「如此區段徵收案審議過程是否有助於公共利益具體化，誠屬可議。」、「目前區段徵收程序規定，民眾參與『自始』被排除在外」，請調整部分文字敘述。</p>	
<p>4、有關區段徵收制度公益衡量現況部分，101 年 1 月 4 日已公布「土地徵收條例」部分修正條文，其中第 3 條之 2 規定，需用土地人興辦事業徵收土地時，應依社會因素、經濟因素、文化及生態因素、永續發展因素及其他因素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析。檢視本報告提要部分（第Ⅲ頁），提及審視我國區段徵收相關法條，均未規定公益性及必要性等評估要件。惟上開條例已經公布，並增列公益性及必要性評估因素，所述文字諒係受到本研究期程限制，請調整相關文字敘述。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>由於本研究計畫期程為 2011 年 4 月 28 日至 12 月 27 日，計畫完成時土地徵收條例尚未修正公布，相關子法及草案亦尚未發布或公告，因研究內容所稱之土地徵收條例皆指「尚未修正之土地徵收條例」。此部分內容已補充說明於第一章第四節第 13 頁以下。</p> <p>本研究為因應新法，於 2011 年 12 月 13 日午夜立法院完成審議後，遂於翌日緊急蒐集甫三讀通過之新法，並於第六章「政策分析與制度設計之建議」就部分修正條文進行研究分析。關於公益性及必要性評估因素的意見及相關建議內容已補充說明於第六章第二節及第三節第 323 頁以下。</p>
<p>5、本案研究重點之一係於區段徵收前尋求人權保障、環境保育、經</p>	<p>感謝指教。</p> <p>1. 經本研究指出，現今抵價地區段</p>

<p>濟發展與公平正義等價值的平衡點，妥切評估相關政策或計畫推動的必要性、合理性及其影響。且因區段徵收與市地重劃性質迥異，除為開發建設新社區外，尚須配合取得各項公共建設所需用地，其抵價地比率難以再提高，本身即隱含漲價歸公精神。惟檢視本報告，對於期中報告審查意見所提有關公共利益既為不確定法律概念，為何「開發」不宜為公共利益之一，尚未具體說明(第 149 頁至第 150 頁)，請補充說明。</p>	<p>徵收甚至預標售式區段徵收制度，已不具備漲價歸公的性質，毋寧已轉變為政府與民間企業雙方為主的公私合夥區段徵收方式(參照第三章第二節第 126 頁以下)，且都市計畫目標人口早已超過都市計畫實際人口數(參照第三章第四節第 148 頁以下)，在此情形下是否仍須擬定及擴大都市計畫已有疑問，而目前區段徵收方式是否合於公平正義，亦可能產生問題。</p> <p>2. 關於開發是否宜作為公共利益之一的問題，須先就「開發」的定義先作一釐清，若開發指涉的是「經濟發展」，本研究已於第二章國外土地徵收法制之分析第一節及第五節指出美國法制至 2010 年已有 43 州禁止以經濟發展作為徵收理由(第 26 頁以下)，於第三章我國區段徵收制度之形成第四節引用學者的論述指出經濟發展及開發不宜作為徵收的公共利益(第 154 頁以下)。若「開發」指涉的是都市計畫等興辦事業計畫的事實行為，則因前階段業經具體審查，而區段徵收階段重視的是侵害財產權等嚴重剝奪人民權益事項，自應具體就徵收原因作審酌，而非以都市計畫審查通過</p>
--	---

	<p>的開發行為徵收公共利益的擔保。</p>
<p>6、本案研究重點之一為瞭解美國、日本及德國等國土地徵收制度在公益衡量理念及制度發展歷程之案例及實際政策成效評估。惟檢視本報告，對各國制度雖已分別說明，尚未進行比較或歸納分析，並列出值得我國制度參採部分，請研究團隊補充說明。</p>	<p>感謝指教。 美國、英國、日本及德國等國值得借鏡之處已歸納分析於第六章第一節，第 309 頁以下。</p>
<p>7、本報告提要、第三章第三節二、(二)(第Ⅲ頁、第 151 頁至第 153 頁)，提及我國區段徵收制度面積勘選範圍原則，未明文化、制度化及未有準則，導致區段徵收面積選擇流於變動，不確定性高，存在徵收面積與實際需求不符現象，本段亦係拘於研究期程之限制。經查內政部網站，已於 101 年 1 月 11 日以台內地字第 1000250882 號令訂定「徵收土地範圍勘選作業要點」，規定勘選用地屬非都市土地範圍者應就損失最少地方，並儘量避免如耕地等土地之徵收。又規定特定農業區農牧用地，除零星夾雜難以避免者外，不得徵收。另除基於「引進人口數」等都市計畫劃設評估標準未予考量外，已規定舉辦公聽會時應揭示用地範圍之</p>	<p>感謝指教。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 關於區段徵收制度面積勘選範圍原則的相關內容，已補充說明於第三章第四節第 155 頁以下。</li> <li>2. 內政部 101 年 1 月 11 日以台內地字第 1000250882 號令訂定「徵收土地範圍勘選作業要點」第一點規定：「為規範需用土地人辦理土地徵收（不含區段徵收），應注意按事業性質及實際需要，勘選適當用地位置及範圍，特訂定本要點。」該要點明文排除區段徵收的適用，因於綜觀目前區段徵收法令，於範圍勘選上似仍無辦法符合比例原則及明文化的要求。</li> </ol>

<p>四至界線、勘選需用私有土地合理關連及已達必要適當範圍理由等，上開勘選作業要點尚能符合比例原則及明文化之要求。請研究團隊修正相關內容及文字。</p>	
<p>8、本報告第三章第五節（第 176 頁至 177 頁），提及土地徵收過程之說明會或公聽會，皆是以單向溝通方式辦理，被徵收人尚無類似聽證程序或陳述意見之權利，本段應是拘於研究期程之限制。查最新公布「土地徵收條例」第 11 條規定，需用土地人於事業計畫報經目的事業主管機關許可前應舉行公聽會，聽取土地被徵收人及利害關係人之意見，且為落實上開規定，內政部亦要求應至少舉行 2 場公聽會。另特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證（第 314 頁、第 323 頁）。又規定需用土地人申請徵收前，應先與被徵收人協議以價購或其他方式取得，協議不成始得徵收，且於協議不成申請徵收前，需用土地人並應通知被徵收人陳述意見，徵收計畫書亦須記載被徵收人陳述意見之情形。以上規定均已呈現最新法制具備公聽會、聽證、協議價購及陳述意</p>	<p>感謝指教。</p> <p>由於本研究計畫期程為 2011 年 4 月 28 日至 12 月 27 日，計畫完成時土地徵收條例尚未修正公布，相關子法及草案亦尚未發布或公告，因研究內容所稱之土地徵收條例皆指「尚未修正之土地徵收條例」。此部分內容已補充說明於第一章第四節第 13 頁以下。</p> <p>本研究為因應新法，於 2011 年 12 月 13 日午夜立法院完成審議後，遂於翌日緊急蒐集甫三讀通過之新法，並於第六章「政策分析與制度設計之建議」就公聽會、聽證及協議價購部分進行分析與建議，相關內容補充於第六章第二節第 318 頁以下及第三節第 331 頁以下。</p>

<p>見等階段與程序，請研究團隊參考並調整相關文字說明。</p>	
<p>9、本報告引用內政部委託研究報告，提及內政部土地徵收審議委員會行政機關委員占 9 人，專家委員為 4 到 6 人，並指行政機關人員占多數結果，使議決主導權操在行政人員手中，有球員兼裁判嫌疑，本段亦是拘於研究期程之限制。經查內政部網站資料，內政部業於 101 年 1 月 12 日以 101 年 1 月 6 日台內地字第 1000250475 號函，發布「內政部土地徵收審議小組設置要點」（原內政部土地徵收審議委員會組織規程已廢止），第 3 條規定該小組置委員 17 人，其中派兼或遴聘人員，具有地政、環境影響評估、都市計畫、城鄉規劃等專業之專家學者及民間團體代表，增加至 9 人，超過得置委員總數半數以上。請研究團隊更新資料，並修正相關內容及文字。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>由於本研究計畫期程為 2011 年 4 月 28 日至 12 月 27 日，計畫完成時土地徵收條例尚未修正公布，相關子法及草案亦尚未發布或公告，因研究內容所稱之土地徵收條例皆指「尚未修正之土地徵收條例」。此部分內容已補充說明於第一章第四節第 13 頁以下。</p>
<p>10、本報告於第五章問卷說明及結果分析部分（第 295 頁），發現區段徵收實施目的除「河川整治」涉及防洪防災及保障人民生命財產部分，受訪者認同度較高外，其餘有關「改善人民生活環境」（行政人員約達 9 成、專家</p>	<p>感謝指教。</p> <p>本研究基於問卷調查的研究限制，問卷訪問的結果僅能得知兩案區段徵收的相關資訊，作為輔助資料，無法代表全國土地或房屋被徵收人的意見，亦無法作推論性及比較研究，否</p>

<p>學者達 8 成以上認同、被徵收人僅為 5 成認同)、「重大建設用地」、「改善交通便利性」等亦有較高認同度。檢視本報告在土地或房屋被徵收人、學者專家及行政機關人員 3 類調查結果，對於區段徵收效益之看法與認同比率似有明顯差異，請研究團隊分析其間差異原因並補充說明。</p>	<p>則可能有失真的結果。此部分已說明於第五章第一節第 231 頁以下。</p> <p>但本研究仍基於既有文獻資料及訪問當中所得資訊，將被徵收人對區段徵收目的的認同原因補充說明於第五章第五節第 301 頁以下。</p>
<p>11、本報告第六章第三節制度設計建議（第 317 頁至第 326 頁），所提針對新修定土地徵收條例部分修正條文相關建議，包括第 3 條之 1 第 3 項但書所定「重大建設」、同條例第 10 條所定「若有爭議」事項，第 3 條之 1 第 4 項但書「重大建設得徵收特定農業區」之例外規定、第 3 條之 2 公共利益評估因素規定，及第 30 條第 4 項訂定市價調查估計程序、方法及應遵行事項之規定等。除第 3 條之 2、第 10 條規定於本文中分析較多，其餘建議事項例如重大建設、若有爭議事項之涵義及標準等，並未於本文中深入探討，應係拘於研究期程之限制，請就建議事項與本案研究重點或目的關聯性補充說明。</p>	<p>感謝指教。</p> <p>由於本研究計畫期程為 2011 年 4 月 28 日至 12 月 27 日，計畫完成時土地徵收條例尚未修正公布，相關子法及草案亦尚未發布或公告，因研究內容所稱之土地徵收條例皆指「尚未修正之土地徵收條例」。此部分內容已補充說明於第一章第四節第 13 頁以下。</p> <p>就重大建設、若有爭議事項之涵義及標準等建議及批評等，已補充內容於第六章第二節第 318 頁以下及第三節第 331 頁以下。</p>
<p>12、本報告第六章第三節制度設計建議四、(第 325 頁)，提及需地機</p>	<p>感謝指教。</p>

<p>關通常為地方政府，估價者亦為直轄市或縣（市）政府地價評議委員會，而產生球員兼裁判疑慮部分，並建議依土地徵收條例第30條第4項規定之授權，訂定市價調查估計程序、方法及應遵行事項等辦法，本段亦係受到研究期程之限制。經查內政部已於101年1月17日辦理「土地徵收補償市價查估辦法（草案）」第3次會議，未來市價的評定，係由民間專家學者、不動產估價師及地方政府組成的地價評議委員會共同評定，並將增加不動產估價師的人數，建立公平之市價評定機制。請研究團隊更新包含法規名稱並修正相關內容。</p>	<p>由於本研究計畫期程為2011年4月28日至12月27日，計畫完成時土地徵收條例尚未修正公布，相關子法及草案亦尚未發布或公告，因研究內容所稱之土地徵收條例皆指「尚未修正之土地徵收條例」。本研究為因應新法，於2011年12月13日午夜立法院完成審議後，遂於翌日緊急蒐集甫三讀通過之新法，並於第六章「政策分析與制度設計之建議」就部分修正條文進行研究分析。此部分內容已補充說明於第一章第四節第336頁以下。</p>
<p>13、有關格式修正部分：</p> <p>(1) 各項建議均應列明主辦及協辦機關，其中提要之主協辦機關部分列為主協辦單位，請統一修正為主協辦機關。</p> <p>(2) 本報告涉及法規、函令發布日期，均列為西元，與一般通例不同，請統一修正為國曆年。</p> <p>(3) 附錄第14列出問卷受訪者答覆彙整，似未整理編號，請列編號並加以整理。</p> <p>(4) 圖7、圖8有關態度調查圖示，</p>	<p>感謝指教。</p> <p>(1) 已配合更正於第六章第三節以下。</p> <p>(2) 已配合修正。</p> <p>(3) 已配合修正附錄第14。</p> <p>(4) 圖7及圖8皆是在格式要求上調整到最為清楚、最易閱讀的方式呈現。</p> <p>(5) 已配合修正。</p>

附錄 17 期末報告審查意見回應對照表

<p>上方圖示對照下方所列指標名稱，因僅以顏色標示、閱讀不易，請採便於閱讀方式呈現。</p> <p>(5) 本報告部分格式如排版、錯(漏)字等疏漏，請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究印製格式相關規定修正。</p>	
--	--