

# 新北市政府 110 年度自行研究報告

## 私用徵收與公共利益衡量及審議 之探討

研究機關：新北市政府地政局

研究人員：傅瀨萱

研究期程：110 年 2 月至 110 年 10 月

## 新北市政府 110 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	私用徵收與公共利益衡量及審議之探討
期 程	自 1 1 0 年 0 2 月 至 1 0 月
緣 起 與 目 的	<p>區段徵收為國家因公共事業或其他公益目的之必要，得依法取得民眾財產權，以期促進地用，帶動地方均衡發展，節省政府龐大公共設施用地徵收及公共工程建設經費支出，另亦促使土地所有權人享公共設施完善及居家環境品質提昇之效益。</p> <p>惟近年因多個區段徵收開發案如苗栗大埔、彰化相思寮及南科特定區等，因地主反彈引起社會輿論負面觀感，此等以經濟發展為目的之區段徵收被評為強制性合作開發事業，甚至將區段徵收與財團利益並論，造成政策推動困難，更有廢除區段徵收制度之聲浪，其根源係因實務上徵收個案「公益性」判斷多存有疑義。故本研究係探討私用徵收(聚焦於以經濟發展為目的之徵收)所產生之問題，及檢視我國法制審查徵收公益性之情形，藉相關案例分析及建立公益性衡量及審議基準，同時尋求徵收以外方式解決產業用地不足困境，俾利後續區段徵收推動順遂。</p>
方 法 與 過 程	<p>本計畫運用「文獻分析法」、「案例比較法」及「綜合歸納法」，參照國內外案例公益性衡量、審議機制及理論，檢討現行區段徵收制度爭議與執行所面臨的困境，並衡酌我國私用徵收(聚焦於以經濟發展為目的之徵收)性質及運作模式，就不同性質徵收案件建立明確公益性衡量及審議機制，有系統性衡量及審議不同類別徵收之公益性，解決區段徵收公益性不足之爭議，同時滿足產業需求，達到促進地用、保障人民基本權及提升產業發展之多重目標。</p>

經	費無
研究發現及建議	<p>現行私用徵收，特別以經濟發展為目的之徵收於公共利益判斷存有相當爭議，考量美國及德國徵收發展歷程均先於我國，且歷經公用徵收轉為公益徵收之過程，是以，藉由分析與比較兩國與我國案例、判決及文獻理論，發現我國區段徵收實務案例中，將區段徵收適用於產業創新條例易造成爭議及法令扞格，宜由地政主管機關先辦竣區段徵收作業後，續將配餘地專案讓售予經濟主管機關辦理報編工業區較為合宜；另於法制層面，應確立我國區段徵收核心觀念為「漲價歸公」抑或「開發利益共享」，促使法制面與執行面具一致性，並就公用徵收及私用徵收採不同審查密度，對私用徵收訂定管控機制，建立一套系統性公益性衡量及審議機制，同時採徵收以外產業用地供給方案，如盤點公私有、國營事業閒置產業用地、更新並開闢產業基礎設施、建立媒合溝通平台、產業合併或垂直利用、強制拍賣閒置土地，以促進區段徵收推展並得滿足產業用地需求。</p>
備	註

## 目錄

目錄.....	1
圖目錄.....	2
表目錄.....	2
壹、研究動機與目的 .....	3
貳、研究範圍與方法 .....	5
參、文獻整理及回顧 .....	7
肆、國內外私用徵收案例及公益性衡量和審議.....	10
伍、私用徵收實務執行疑義及解決方案 .....	15
陸、結論與建議.....	18
柒、參考文獻.....	19

## 圖目錄

圖（一）：區段徵收案件數趨勢圖(單位：區).....	4
----------------------------	---

## 表目錄

表（一）：土地徵收條例與產業創新條例徵收競合對照表.....	13
--------------------------------	----

# 壹、研究動機與目的

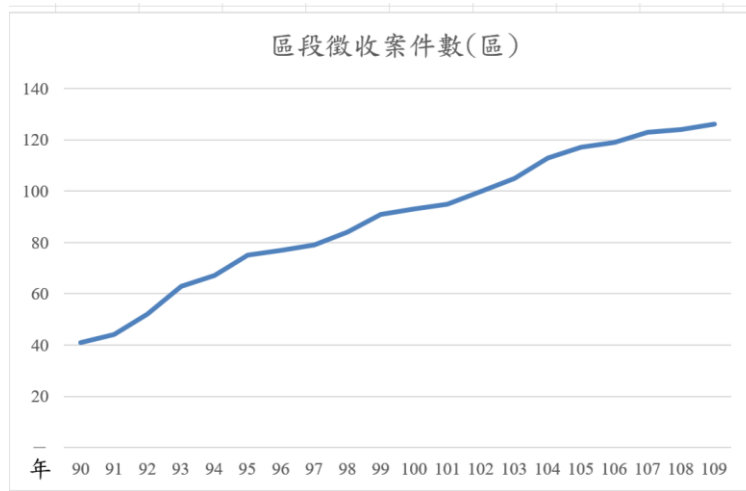
## 一、研究動機

土地徵收是國家基於公共利益之目的，而對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之制度。由於人民受憲法保障之財產權蒙受強制性之侵犯，國家必須有「合法」之理由，此合法之理由，即須為「公共利益」之故(陳新民，1990:355)，即我國憲法第 15 條已賦予人民財產權保障之基礎，然隨時代更迭，財產權概念已逐漸強調實現公共任務之社會義務，於憲法第 23 條、第 143 條及第 145 條即明文限制私有財產權，蓋政府得因公共利益或公共事業所需，非經當事人同意而依法律規定取得憲法保障之財產權，使事業主體取得特定權利，並於一定期間內給予原權利人合理補償，是以，土地徵收涉及「財產權保障」及「公共利益」之衡量，興辦事業是否具有足夠公共利益需以強制手段剝奪財產權成為審查徵收案之重要課題。

我國憲法第 108 條第 1 項第 14 款雖提及「公用徵收」字句，惟其未予詳細規範及定義，關於土地徵收發動事由、要件及程序主要規範於土地法及土地徵收條例，然針對徵收態樣是否僅限於「公用徵收」尚有疑義，諸如：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。」，該法條係將徵收發動事由限定於「公共事業」及「公共使用」；惟同法第 209 條規定：「政府機關因實施國家經濟政策，得徵收私有土地。但應以法律規定者為限。」及土地徵收條例第 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。」，似趨向適格之興辦事業具公共利益者即符合徵收要件，法令未明確定義，而實務上已由「公用徵收」逐漸演變為「公益徵收」。「公益徵收」涵蓋「公用徵收」及「私用徵收」，其中以土地徵收條例第 3 條第 10 款「其他依法得徵收土地之事業」授權範圍寬廣，促使以經濟發展為徵收目的之法令興起，如科學園區設置管理條例、農業科技園區設置管理條例、產業創新條例等，然此等徵收係屬私用徵收，易掀起激烈抗爭而成為社會關注議題。

苗栗大埔土地徵收(竹科竹南基地周邊地區區段徵收案)未衡量徵收之公益性及必要性(鍾麗娜、徐世榮，2011:22)、彰化相思寮土地徵收(中科四期二林園區土地徵收案)徵收利益首要挹注於企業，公益性質為間接影響而非直接歸屬公眾(康賢綜，2013)，臺南科學工業園區特定區計畫(新市區建設地區開發區塊 L 及 M 地區)區段徵收案將讓售對象開放於私部門，產生公共利益不足之疑慮，截至 109 年底全國已完成區段徵收區共計 126 區(如圖一)，總面積約 9,555 公頃

<sup>1</sup>，影響範圍龐大，土地徵收涉及財產權、生存權及工作權，倘僅形式審查徵收是否符合法律所定興辦事業，未實質審查公益性要件，易引發民眾抗爭行為。



圖（一）：區段徵收案件數趨勢圖(單位：區)

資料來源：內政部地政司

以產業創新條例為例，該條例第42條第1項規定：「中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關為開發產業園區需用私有土地時，得徵收之。」，經濟部工業局於105年函示前開規定並無排除以區段徵收方式取得土地，惟地政司表示徵收後土地供產業興辦人使用不無疑義，迄今中央經濟及地政主管機關針對產業創新條例適用區段徵收開發方式仍未有定論，後續章節將再予詳述。

綜上，土地徵收多因公益性不足而產生爭議，現今土地徵收相關法令多為程序及補償層面之改革，惟確立徵收目的具充分公益性始為杜絕浮濫徵收之根本方法，為因應公益多樣性及避免以經濟目的之徵收引發民眾陳抗，將公益性此一概念具體化成為重要思索之課題，爰本計畫係探討私用徵收(聚焦於以經濟發展為目的之徵收)所產生之問題，及檢視我國法制審查徵收公益性之情形，藉相關案例分析及建立公益性衡量及審議基準，同時尋求徵收以外解決產業缺地之方式。

## 二、研究目的

土地徵收條例為我國辦理土地徵收作業之統一規範，為解決實務執行所生問題，我國於101年公布修正該條例，其中增訂第3之1條第2項及第3之2條，係規範需用土地人應衡量徵收及興辦事業之公益性及必要性，並列舉評估分析因子，而該條例修正後理應平息抗爭事件，惟實務上區段徵收個案「公益性」判斷多存有疑義，爰本計畫聚焦於我國現行公益性衡量及審議之問題，釐清私用徵收(著重於以經濟發展為目的之徵收)爭議，進而提出建議方式，茲臚列本計畫研究目的如下：

<sup>1</sup> 詳參內政部地政司網站(網址：<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/report>；檢索日期：110年7月28日)

### (一) 以經濟發展為目的區段徵收公益性之檢視

土地徵收係為國家基於公共利益，依法剝奪人民受憲法保障之財產權所衍生之制度，故政府欲啟動徵收手段需具有「公益性」要件，然公共利益為不確定法律概念，為因應社會價值變化而具抽象性及多樣性，故法律多為彈性而非剛性規定，卻致公益此概念淪為各自表述而無法達成共識，近年來政府以經濟發展為由區段徵收，然法律並無具體化公共利益之規定，且經濟發展涵蓋層面寬廣，是否區段徵收符合土地徵收條例所列適格事業即具公益性？本計畫欲具體化公益性之概念，藉以檢視私用徵收(聚焦於以經濟發展為目的之徵收)是否皆符合公益性。

### (二) 分析我國公益性衡量及審議情形，提出衡量及審議改進方向

依現行土地徵收條例規定，興辦事業如以徵收方式辦理用地取得者，應綜合評估公益性及必要性因素，並在審議都市計畫前，先向內政部土地徵收審議委員會報告，嗣於提出徵收計畫書時一併檢附公益性及必要性報告書，並由中央機關受理徵收申請時予以審核，故衡量公益性為准駁徵收案重要因素，然土地徵收條例僅建立評估因子，立法者未明定公益實質衡量內容及評估方式，而土地徵收之公益性需進行專業判斷，未明定衡量方式致司法機關無所適從，有鑑於美國及德國與我國同為公用徵收擴張至公益徵收，本計畫欲參酌他國公益徵收案例及理論之公益性內涵及衡量審議情形，分析我國公益性評估所遭遇困境，建立公益衡量及審議機制，使行政、立法及司法機關就徵收公益評估得各司其職。

### (三) 提出改善產業缺地之解決方式

由於臺灣產業用地一向需求大於供給，近年因國際貿易問題而提升臺商返臺投資機會，目前產業發展確有缺地之情形，經濟部工業局、科技部紛紛於各地廣設工業區及科學園區，而用地取得依據多為產業創新條例、科學園區設置管理條例等法令，惟其涉及以經濟發展為目的徵收土地之爭議，為避免抗爭層出不窮並同時解決缺地問題，本計畫就我國現有資源尋求徵收以外之用地取得方式，以達產業需求滿足及降低侵害人民財產權之雙重目標。

## 貳、研究範圍與方法

### 一、研究範圍

本計畫研究內容主要為「徵收」及「公共利益」兩大課題，惟其所涉及層面廣泛，本計畫囿於篇幅限制，爰就研究範圍臚列如下：

#### (一) 法令

土地徵收之公益性於計畫法制及地政法規均有相關規定，本計畫主要以憲法所保障之財產權架構下，研議土地法、土地徵收條例、及以經濟發展為目的之事業法規中涉及徵收公共利益概念為範疇，其中因經濟發展而徵收土地之事業法規中，又以產業創新條例涵蓋範圍較廣，故本計畫聚焦於該條例涉及徵收之疑義。



## (二) 徵收標的

土地徵收以土地及土地改良物所有權為標的，在特定情形如興辦公共事業，得以特定不動產物權如地上權為標的，本計畫著重於土地所有權徵收之議題。

## (三) 徵收種類

依土地法及土地徵收條例等規定，徵收因性質、目的、範圍及時間不同，分為一般徵收及特殊徵收，其中特殊徵收包含區段徵收、一併徵收及保留徵收；另依徵收後土地權利歸屬及使用，土地徵收在最廣義「公益徵收」之架構下分為「公用徵收」及「私用徵收」(楊松齡，2013)。在徵收種類中，以區段徵收影響範圍較高，而現行以經濟發展為目的徵收土地又多以區段徵收方式辦理，並屬私用徵收，後續章節將再予詳述，故本計畫聚焦於「區段徵收」、「私用徵收」及「以經濟發展為目的徵收」之公益性分析，並將區段徵收簡稱為徵收。

## (四) 案例選取

本計畫集中探討實務上區段徵收適用於產業創新條例所衍生之疑義，藉由美國及德國類似案例及理論，檢視行政、立法及司法對於上開案件公益性審議及衡量之情形。

## 二、研究方法

本計畫前已確立研究動機及目的並匡列研究範圍，而研究應利用系統化之方式蒐集、分析及解釋資料與問題，故列舉本計畫所採用之研究方法，以有效歸納研究內容並尋求適宜解決方案，茲分述如下：

本計畫將採用三種研究方法，分為「文獻分析法」、「案例比較法」及「綜合歸納法」，相關內容參見如下：

### (一) 文獻分析法

本計畫採用文獻分析法加強論述國內外涉及公共利益定義、公私利益價值判斷、公用徵收及私用徵收、徵收公益性衡量及審議之文獻，歸納並整理學者專家及實務對於區段徵收公共利益之見解，以分析現行以經濟發展為目的之區段徵收所遭遇公益性不足之問題。

### (二) 案例比較法

考量德國及美國徵收制度均先於我國，且亦由公用徵收演變為公益徵收，兩國均已修正徵收公益性之認定，相關案例之判決及見解均對後續徵收公益性判斷影響深遠。考量我國從過往公用徵收演變至現今以經濟發展為目的之徵收，如依產業創新條例徵收取得產業園區土地，與前開兩國徵收發展歷程相似，故將比較國內外案例之相同及相異處，並參酌其判決及見解，作為本計畫研究參考依據。

### (三) 綜合歸納法

透過文獻分析法整理參考文獻之理論，並運用案例比較法分析國內外案例之

異同後，據以歸納國外徵收涉公益性判斷之判決及見解，並與我國審查個案公益性現況、法令及見解相互印證，期藉由國外經驗建立衡量及審議徵收公益性標準及解決產業缺地之方案。

## 參、文獻整理及回顧

本計畫參照私用徵收，特別為以經濟發展為目的徵收之學術論文及期刊，汲取其精華並適時加入想法，同時藉由審視上開資料，瞭解該領域重要議題與本計畫之相關性，並尋找該議題所衍生尚未解決之爭議。茲就本計畫所涉價值內涵將文獻回顧分為三大點，各點內容詳述如下：

### 一、公共利益內涵

政府公權力係由全體國民所賦予，故公共利益為政府推行國家政策所追求之任務，考量社會事實複雜且政府公共任務多元，公共利益概念涉及層面廣泛，爰立法者利用立法技術賦予公共利益不確定法律概念，而具一般性、抽象性、多義性，其所具備多元化觀點及內涵以及充分彈性特色足以保證得因應社會及經濟變化(黃兆偉，2012)，亦隨不同時期思潮及價值觀念而改變，並因地區歷史、價值觀念、宗教習俗和地理差異而有特殊意涵(丁月姿，2009)。

公共利益就文義解釋其內涵，「公共」為不特定群體難以界定其範疇，目前尚未有所定論，歸納學者對於公共之論述，具有兩項判斷標準，一為非隔離性，即任何人在群體都得自由進出，具有流動及開放性，二為不確定多數人，即以受利益效果所及之範圍為基礎，受益人為範圍內不特定多數人即合乎公共之定義；「利益」則為主體對客體之享有，或主客體間存有價值評判及判斷(康賢綜，2013)，故公共利益具不確定性除因法律規定不明確，亦因受益群體及利益內容無法具體敘述，缺乏標準判斷基準，促使公共利益從不同面向產生多元判讀方式。

政府推動公共政策需判斷公共利益是否存在，惟公共利益具抽象性及不確定性，為將複雜社會事實及涉多方利益之政策簡化，傳統上採取多數決「功利主義」比較效用，以受益人的數量優勢作為公益判斷基準，追求最多數人的最大幸福，即為「數量論」；惟倘採多數決方式決定政策，將導致多數人短暫不具急迫性之公共利益優先於憲法所保障少數人基本權利，且功利主義只強調數量最大化之結果，而忽略主觀狀態以外事務內涵，難以遵守公平公正原則，故功利主義僅為公益判斷方式之一，雖得簡化複雜政策問題，惟尚需輔以其他衡量基準，始得具體判斷公共利益。是以，近年來已認為公益並非整個社群或其中大部分成員利益的總和，而為各成員事實上利益，經由複雜的交互影響過程，所形成理想的整合狀態，公公益關係由過去「公公益對立論」調整為「公公益併行論」(劉宇誠，2021；黃兆偉，2012；康賢綜，2013；楊松齡，2013)。

### 二、區段徵收之意義

現行區段徵收係為政府基於新都市開發建設、舊都市更新、農村社區更新或其他開發目的需要，對於一定區域內之土地全部予以徵收，並重新規劃整理。開發完成後，由政府直接支配使用公共設施用地，其餘可供建築土地，部分供作土地所有權人領回抵價地之用，部分作為開發目的或撥供需地機關使用，剩餘土地則辦理標售、標租或設定地上權，並以處分土地之收入抵付開發總費用。有關區段徵收制度演變過程略分為三個時期，分述如下：

### (一) 漲價歸公時期(民國 75 年以前)

區段徵收規定最早出現於民國 19 年所公布之「土地法」(即舊土地法)，明定實施國家經濟政策、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得為區段徵收，民國 35 年修正公布之土地法主要承襲舊土地法規定，惟將舊土地法涉公共利益字詞予以刪除，顯見區段徵收制度設計之始，係為政府取得土地因開發地價上漲之不勞獲利，另為保障被徵收人財產權，區段徵收土地於重新分段徵收後，將土地放領出賣或租賃時，原土地所有權人或土地他項權利人有優先承受之權。民國 43 年公布實施之「實施都市平均地權條例」規定政府得視都市建設發展之需要，選擇適當地區實行區段徵收，而區段徵收後分宗放領與需用土地人，每戶承受土地面積以三公畝為限，故此時期區段徵收制度著重合理分配土地、平均地權、防止土地投機壟斷，期達漲價歸公之政策目標，嗣於民國 66 年將「實施都市平均地權條例」修訂為「平均地權條例」，明定原土地所有權人得按其原有土地價值比例優先買回，而優先買回面積應由實施區段徵收機關依徵收目的及地方實際情形，訂定最高及最低標準，趨向保障原土地所有權人權益，惟因徵收補償費過低，且限制私人持有面積最高額，促使土地所有權人偏好同為整體開發之市地重劃，致區段徵收推動成效不彰，故內政部為提高民眾參與意願，於民國 69 年訂頒「實施區段徵收改進要點」，訂定「以抵價地抵付徵收補償地價」及「放寬原土地所有權人領回面積之限制」兩項突破性措施，使區段徵收保障措施趨近於市地重劃，惟該要點係為行政命令，與平均地權條例及土地法牴觸，而有適用上之疑慮。(楊松齡，2013；吳聲緯，2018)

### (二) 平均地權條例抵價地模式時期(民國 75~89 年)

民國 75 年政府將實驗性質之「實施區段徵收改進要點」相關規範增訂於「平均地權條例」，係確立區段徵收抵價地制度，土地所有權人補償地價得申請現金補償或領回抵價地，大幅開放領回土地面積，保障原地主權益而提升參與意願。

民國 80 年代因應不動產價格飆漲，及配合政府所推動國家建設六年計畫經濟發展所需，故規劃大量國民住宅及公共建設土地以區段徵收方式取得，且行政院以台內字第 23088 號函規定：「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。」，更確立區段徵收為推動公共建設

之首要手段，臺灣省政府續於 82 年訂定「臺灣省實施區段徵收五年計畫」，區段徵收案乃大為盛行，政府除可無償取得公共設施用地，減少籌措財源之壓力，原地主亦可藉由領回土地共享開發利益。(楊松齡，2013；吳聲緯，2018)

### (三) 土地徵收條例公布後之時期 (民國 89 年~迄今)

區段徵收採抵價地方式補償被徵收人，政府為取得公共建設所需用地，訂定各項啟動區段徵收開發之法源，其中以促進經濟發展為大宗，如：科學園區設置管理條例、農業科技園區設置管理條例、產業創新條例，造成區段徵收相關規定落於不同目的事業法規，程序及補償規定混亂而有執行疑義，故於 89 年制定土地徵收條例，惟該條例實行後仍有為人詬病之處，如原平均地權條例第 55 條之 2 第 1 項第 4 款規定：「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。」，而土地徵收條例第 44 條第 1 項第 4 款則刪除「需地機關」一詞，區段徵收制度建立之初係為平均地權、地利共享而採強制性手段，惟現行藉由引進民間資源降低政府籌措資金之財務風險，成為聯合開發事業，本質已有所不同，是以，現行土地徵收條例針對區段徵收制度之規定尚有待改善之處。(楊松齡，2013；吳聲緯，2018)

## 三、區段徵收之公益性檢視

現行學說如何判斷徵收具公共利益?倘採狹義觀點，係社會所有成員均可平等且自由分享與普遍使用及接近，促使一般大眾得實際使用徵收後之成果，建立於「實際使用理論」之「公共使用」；若採廣義觀點認定，不論徵收後權屬或使用權歸屬為政府或私部門，只要為社會群體帶來利益，促使大多數社會成員可共享徵收利得，即採「公共獲益理論」之「公共目的」。(楊松齡，2013)

由於區段徵收相關規定散落於土地法、土地徵收條例及各目的事業法規，其啟動事由及目的相當繁多，須先就區段徵收進行分類始得判斷是否具有公共利益，依徵收目的、徵收後使用權限及產權歸屬狀態區分，土地徵收於廣義「公益徵收」範疇下，可再分為「公用徵收」及「私用徵收」，茲分述如下：

### (一) 公用徵收

公用徵收又稱為公徵收，係國家基於公共目的，以公權力取得私人產權後成為公有土地，並直接由政府提供公共使用，其產權變化過程為「私有—公有—公用」(楊松齡，2013)，如政府為興辦大眾捷運系統或興建河道及防洪設備所需用之土地，得分依大眾捷運法及水利法規徵收私人土地，並由政府提供社會大眾平等且自由使用該公共設施，即屬「實際使用理論」之「公共使用」。

### (二) 私用徵收

私用徵收又稱為私徵收，係政府依法取得私人產權後成為公有土地，而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

(陳仲嶙，2011)，其產權變化過程可分為「私有—公有—私用」及「私有—公有—私有(用)」，故又稱為「政府中介之私徵收」或「公—私徵收」(楊松齡，2013)，如科學園區設置管理條例第13條第1項賦予政府徵收私有土地作為園區之依據，並於同條第4項規定園區事業得依其需要向管理局申請租用園區土地；另產業創新條例第42條規定政府為開發產業園區得徵收私有土地，並於第46條規定政府得租售、配售或設定地上權予私人，即屬「公共獲益理論」之「公共目的」，不論徵收後產權之歸屬，只要使用衍生之效益有利於大眾，即可認定具有徵收之公益性。

查現行除憲法未明確定義徵收概念，司法院釋字及土地法規針對公用或公益徵收定義亦不明確，以司法院釋字為例，釋字第400號規範徵收人民之財產係因「公用或其他公益目的之必要」始得為之，亦即只要為「公共目的」即可，將徵收定義為「公益徵收」，然釋字第409號卻規範國家需因「公用需要」依法限制或取得人民土地所有權，另釋字第425號亦規定土地徵收須建立於「公共事業」之需要，此二號釋字限縮於「公共使用」始得啟動徵收手段，而將徵收定義為「公用徵收」；另以土地法規為例，土地法第208條將土地徵收限縮於公共事業，然同法第209條及土地徵收條例第3條分以實施國家經濟政策及公益需要為徵收要件(劉宇誠，2021)。綜上，我國徵收應限縮於公用徵收抑或擴增至公益徵收，實務上仍有所爭論，然觀現行以經濟發展為目的之區段徵收，除由政府無償取得公共設施用地係供公共使用外，另抵價地發還及贖餘可供建築土地以標租、標售或設定地上權均供私人使用，實務上已擴增至公益徵收，且認定私用徵收之存在。

## 肆、國內外私用徵收案例及公益性衡量和審議

### 一、美國

#### (一) Kelo 案

##### 1. 事實背景及發展過程

2000年美國康乃狄克州紐倫敦市市議會通過一項發展計畫，規劃將九十英畝區域作為飯店、餐廳、購物中心、遊憩與商業使用的水岸、河岸步道、高級住宅、研發辦公大樓之用，以期創造就業及增加稅收，本發展計畫由私人非營利組織規劃及執行，亦受市議會授權以該市名義購買及徵收不動產，該組織雖經協議價購取得大部分土地，惟因 Kelo 等九人拒絕出售不動產而發動徵收程序，其所擁有不動產部分規劃作為辦公使用，部分未具明確規劃，Kelo 等人爰提起訴訟並主張徵收土地之使用，非屬美國憲法增補條文第5條所訂「公共」使用，經康乃狄克州最高法院判決認為徵收屬有效，Kelo 等人爰上訴至聯邦最高法院(陳仲嶙，2011)。

## 2. 法院判決

2005 年聯邦最高法院認定 Kelo 等人敗訴，法院判決指出美國判例長期均非將憲法增補條文第 5 條「公共使用」僅解釋為「由公眾所使用」，且面對多樣化社會需求，僅解釋由公眾使用為不切實際之標準，故擴大解釋為「公共目的」，並賦予立法者廣泛權利，定義何者為徵收之公共需求，且該市已謹慎研擬該發展計畫。綜上，法院認為該發展計畫係為追求公共目的，符合憲法第 5 條增補條文之規定(陳仲嶙，2011)。

### (二) Kelo 案對於美國徵收公益性衡量及審議之影響

美國聯邦憲法第 5 修正案係將公共利益限縮於公共使用，過往美國最高法院針對公共利益判決採狹義認定，惟 20 世紀中期實務上已擴及至公益徵收，公共使用逐漸轉為公共目的，因而產生改善城市衰敗、老舊城區更新和城市美化之判決，惟 Kelo 案觸發公眾憤怒與立法反擊，美國開始檢討擴張徵收適用範圍。

Kelo 案引發美國 45 州興起程度不等制度改革，係避免濫用徵收，各州改革可區分成四種類型，分為「嚴格限制」、「中級限制」、「微弱限制」和「維持原狀」，「嚴格限制」係嚴格限制徵收目的需具明確公共利益，並嚴格規定「衰敗」徵收適用範圍，公共使用目的不得為經濟發展和增加稅收；「中級限制」係指從憲法、立法修正案或司法命令禁止私人使用，如規定「公共利益不包含經濟發展之公共用途，即不包括增加稅基、稅收、就業或經濟」，加以限制徵收應用於特定層面，促使徵收適用範圍更為嚴謹；「微弱限制」係指從立法和司法層面限制，以最小層面變化規範徵收適用範圍；而「維持原狀」僅以司法判決加強徵收權適用，除了維持原狀外，其餘方式皆對以經濟發展為目的徵收訂有不同程度禁止，廠商需自行取得所需土地，政府無法再以徵收方式取得用地。

雖然許多州已進行立法改革，惟 Kelo 所引發法制改革對於限制以經濟發展為目的之徵收有限，根據 2009 年統計，僅 14 州對以經濟發展為目的之徵收加以禁止或給予實質限制，部分州法雖立法禁止以經濟發展為目的之徵收，實際卻因廣泛例外條款該種徵收以「衰敗」或「社區發展」徵收名義存在，欠缺實效而使本質僅具象徵意義，然 Kelo 原土地並未開發作任何用途，計畫所承諾新工作機會及稅收亦未實現，惟 Kelo 所帶來美國對於徵收公共利益衡量可作為後續法制借鏡(陳仲嶙，2011；劉宇誠，2021)。

## 二、 德國

### (一) Mercedes-Benz 於 Boxberg 興建測試跑道判例

#### 1. 事實背景及發展過程

1980 年 Mercedes Benz 計畫於 Boxberg 設置測試用車道與測試中心，Boxberg 基於聯邦法典授予該公司都市計畫權，並協助 Mercedes Benz 擬

定特定專用區，Mercedes Benz 雖先行購買所需土地，仍有農民不願賣地，故 Boxberg 以公共利益名義辦理徵收，行政法院認為 Boxberg 為人口遞減的發展虛弱地區，其國土計畫與區域計畫明列為優先協助發展地區，徵收土地作為 Mercedes Benz 設置測試中心可帶來就業機會，符合公共利益，因而核准徵收，嗣由被徵收地主上訴至聯邦憲法法院(李玉竹，2014)。

## 2. 法院判決

被徵收地主係基於基本法第 14 條第 1 項第 1 款（財產權與繼承權受保障）基本權益，請求撤銷土地徵收主管機關徵收處分，經審判後決定撤銷徵收之理由如下(李玉竹，2014)：

- (1)徵收公共利益無法由私人企業直接產出，而僅由企業經營間接產生。
- (2)受益對象為私益徵收，因而使公財產強制性轉移他人，此徵收帶來間接性公共利益。
- (3)公共利益為徵收強制性基本前提，此公共利益必須在徵收理由中位於強調而突顯的地位。

### (二) 案例意義及德國徵收公益性衡量及審議情形

德國由古典徵收理論公用徵收之概念，演變為威瑪憲法認定具公益即符合徵收要件，其法制係為對財產權尊重與保障之制度，除為公共利益之目的，國家不得任意對私人財產權為徵收，土地徵收目的須為滿足公共任務，非單純「公共利益」，而為「公共福祉」，「公共福祉」不僅具備「公共利益」性質，更需具備「重大性」與急迫性，否則不得徵收，實務上聯邦憲法法院與學界對公共利益之界定仍採具體個案界定，亦即公共利益價值標準需為「量」最「廣」，且「質」最「高」。(李玉竹，2014)

## 三、 我國

我國以經濟發展為目的之徵收是否具公益性，實則可從實務上區段徵收適用於產業創新條例衍生疑義之案例觀之。

依產業創新條例第 42 條第 1 項規定：「中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關為開發產業園區需用私有土地時，得徵收之。」，經濟部工業局於 105 年函示上開規定並無不排除區段徵收方式取得土地<sup>2</sup>，另有關產業創新條例第 46 條是否與區段徵收配地規定抵觸一節，工業局表示該條文係為產業園區內土地、建築物及設施之使用、收益或處分之規範，與區段徵收抵價地折算抵付地價補償之規定不同，故逕依土地徵收條例規定辦理區段徵收開發及後續土地處分事宜。故新北市政府經濟發展局前於 108 年至 109 年間欲依上開規定以區段徵收方式辦理

---

<sup>2</sup> 臺中市政府於 104 年 12 月針對產業創新條例第 42 條、44 條及 46 條規定適用於區段徵收執行疑義函請該條例主管機關經濟部說明。

泰山楓江、樹林柑園及淡海新市鎮後期開發區報編工業區作業，惟其需面對依產業創新條例辦理區段徵收執行之疑義，爰多次邀集經濟部工業局、內政部地政司、營建署及新北市政府地政局研議，會中經濟部工業局表示可參照臺中大里夏田產業園區及高雄科學園區，但其尚未進行公益性及必要性審查作業，仍無具體案例可供參酌，惟新北市政府地政局表示產業創新條例與土地徵收條例所訂程序、土地處分及盈餘運用等內容相異，適用上多有相互扞格之處，而地政司更表示徵收後之產業園區土地提供予產業興辦人使用，政府並未取得完整產業用地，與徵收應基於公益需要之目的相違，除無法有效符合產業創新條例之立法目的，更產生擴大徵收、公益性及必要性審查問題，至今經濟及地政主管機關仍未有所定論，實務上兩項條例多有競合處歸納如下表一，參照產業創新條例有關報編工業區土地配置規定，為使區段徵收抵價地及公共設施比例取得平衡，以區段徵收通案財務假設條件試算，部份開發區有財務不可行之疑慮，需併同周邊土地劃設為開發區，始有足夠開發量體支撐財務，衍生地政司所稱公必性不足及擴大徵收爭議。

表（一）：土地徵收條例與產業創新條例徵收競合對照表

項次	產業創新條例	土地徵收條例
立法意旨	為促進產業創新及改善產業環境，由政府、公民營事業或興辦產業人勘選一定規模土地作為產業園區，並完成 <u>用地及其地上建築物之設置</u> 。	係政府基於新都市開發建設、舊都市更新、農村社區更新或其他開發目的需要，將一定區域內 <u>土地重新整理規劃開發</u> 。
分區配置規定	產業園區得規劃 <u>產業用地、社區用地、公設用地</u> 及其他經核定之用地，前三項用地所占面積 <u>分別不得低於全區土地總面積 60%、10%及 20%</u> 。	—
公有土地參與開發方式	由各該出售公地機關逕行辦理讓售。	管理機關應以作價或領回土地方式撥供區徵主管機關，但區徵前已作為 <u>九項公設用地</u> 使用者，應無償撥供主管機關統籌規劃開發。
土地處分方式	<u>一、產業用地及其地上建</u>	除依土地徵收條例第 43



項次	產業創新條例	土地徵收條例
	<p><u>建築物</u>：租售、設定地上權或其他經核定之方式。</p> <p><u>二、社區用地</u>： 依序按「<u>配售被價購或徵收土地或房屋所有權人</u>」、「出售園區內企業興建員工住宅及售供員工興建住宅」、「出售供興建住宅」方式辦理。</p> <p><u>三、公設用地、公共建築物及設施</u>：租售、設定負擔、收益或無償提供使用。</p>	<p>條配回原管理機關及第43-1 條配售外，其處理方式如下：</p> <p><u>一、抵價地</u>：被徵收<u>土地所有權人</u>領回。</p> <p><u>二、九項公設用地</u>：無償登記為當地直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。</p> <p><u>三、非九項公設用地</u>：有償或無償撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用。</p> <p><u>四、國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准</u>所需土地得以讓售。</p> <p><u>五、其餘可供建築土地</u>，得予標售、標租或設定地上權。</p>
開發費用	產業園區開發建設費用，由開發產業園區之各該主管機關審定。	現金補償地價、補償費及遷移費、協議價購地價、公有土地作價提供使用之地價款、公設費用、公設管理維護費、土地整理費用及貸款利息總額。
地主配售或領回規定	被價購或徵收之 <u>土地或房屋所有權人</u> 得以 <u>配售</u> 方式取得 <u>社區用地</u> (約全區面積 <u>10%~20%</u> )	<p><u>一、土地所有權人</u>得申請以徵收後可建築之<u>抵價地</u>折算抵付地價補償。</p> <p><u>二、抵價地總面積</u>，以徵收總面積 <u>50%</u>原則(最低不少於 <u>40%</u>)</p>
權利價值計算	被徵收所有權人受配社區用地權利價值：以被徵	按土地所有權人應領 <u>地價補償費</u> 與區段徵收補

項次	產業創新條例	土地徵收條例
	收 <u>土地及房屋權利價值</u> 總和計算。	<u>償地價總額之比率</u> 計算其應領之權利價值。
盈餘	開發後結餘款、處分收入及其他產業創新條例第49條所定收入應撥予 <u>產業園區開發管理基金</u> 。	土地處分收入優先抵付開發總費用，如有盈餘，除另有規定外， <u>全部撥充實施平均地權基金</u> 。

資料來源：本計畫彙整

#### 四、小節

參考美國及德國案例及實務公益性衡量及審議情形，倘將區段徵收適用於產業創新條例，將衍生下列爭議，爰宜由地政主管機關先行辦竣區段徵收作業後，續將配餘地專案讓售予經濟主管機關辦理報編工業區較為合宜。

##### (一) 易生擴大徵收疑慮

考量開發目的係為取得產業園區用地，為使區段徵收區內抵價地、基礎公共設施用地比例取得平衡，另需將周邊土地一併劃設為住商用地，惟泰山楓江及樹林柑園報編工業區周邊已具相當住商空間，疑無具足夠需求支撐開發量體，致開發範圍除目的所需用地外，亦因衍生性原因擴大面積，而較一般徵收開發範圍廣，產生擴大徵收疑慮，造成後續區段徵收公必性必要性報請內政部審議時遭受質疑，進而影響開發期程。

##### (二) 開發公益性及必要性易受質疑

現行報編工業區擬以區段徵收方式辦理開發作業，考量區段徵收係以強制方式取得開發土地，為最後迫不得已手段，需具備強烈公益性必要性之政策目的，今報編工業區擬以經濟開發目的而徵收，未來產業園區土地將提供予產業興辦人使用，與區段徵收基於公益之目的相違，將衍生輿論爭議進而影響開發期程，產業園區開發宜循一般徵收方式取得。

##### (三) 都市計畫方向及期程尚未明確：

考量泰山楓江地區都市計畫及樹林柑園新訂都市計畫內容及期程未明確，另樹林柑園周邊其餘整體開發案(樹林防洪3期及三峽麥仔園地區)亦未啟動；如先行辦理報編工業區並保留其參與區段徵收權利，考量其都市計畫方向及期程均不明確，將提升開發時程之不確定性，而影響報編工業區內地主配地及開發權利。

### 伍、私用徵收實務執行疑義及解決方案

#### 一、區段徵收制度核心觀念確認

在探討以經濟發展為目的之區段徵收是否符合公益性前，須先行確認區段徵收制度本質，依土地徵收條例第 4 條第 1 項規定，得發動區段徵收事由包含新市鎮開發、舊市區更新、非建地開發變更、非都市土地開發及建設公共設施等，由此觀之，區段徵收制度之產生，係國家欲將低度轉換成高度使用衍生非因土地所有權人勞力所獲取之漲價歸公；嗣於 75 年修訂平均地權條例，區段徵收得以抵價地抵付徵收補償地價，突破傳統以現金補償之作業模式，政府除可無償取得公共設施用地，原土地所有權人亦可藉由領地享有開發利益，然政府為解決財政問題，更引進民間資源以籌措開發成本，綜上，區段徵收制度本質已由「漲價歸公」演變為「開發利益共享」並擴及至「公私合夥」概念(楊松齡，2013)。

依行政院 91 年 12 月 6 日院臺內字第 0910061625 號函示，除符合函示八點情形(開發面積小於 1 公頃、計畫書圖不符、公共設施比例過高…等)外，原則以區段徵收方式開發，如有不符合函示所列八點情形，且不以區段徵收開發之都市計畫案，直轄市、縣(市)政府應就其開發方式確實無法依函示規定辦理之理由，專案層報行政院核示。從法律層級而言，都市計畫及地政法規皆無前開函示之規定，亦無法律授權得以行政命令決定上開情況之開發方式，而有違反法律保留原則之疑慮；就區段徵收本質而言，該函示應為確保非土地所有權人投入勞力所獲得之利益歸屬於全體人民，爰以區段徵收手段漲價歸公，惟現行區段徵收已成為利益共享之開發事業，倘限制土地使用方式則有徵收本質矛盾之情形；另以執行面觀之，倘遭遇區段徵收爭議時，中央主管機關表示該函示僅為原則性指示，倘地方政府有無法辦理區段徵收之理由得依該函示第二點提報核准，當區段徵收案件提報內政部審議時，土地徵收審議小組始提出公益性及必要性不足之問題，方建議地政機關補充論述，且囿於該函示規定較難改以其他開發方式辦理，未由源頭妥為管控，於審議程序始釐清問題根源，並進行無實益計畫退補作業，致民眾反映整體開發案延宕多年而影響權益，並質疑行政效率。

綜上，在審視以經濟發展為目的之區段徵收是否符合公益性，須確認我國法制所賦與區段徵收本質為漲價歸公或開發利益共享，並與執行面具一致性，該函示隱含漲價歸公及平均地權意涵，惟執行上逐漸演變為公私合作。倘確立區段徵收為漲價歸公，需具明確公益性及必要性，且為最後開發手段；反之，區段徵收倘為開發利益共享，上開函示之強制手段不符聯合開發意旨，建議得參酌新北市於 104 年向內政部提出「整體開發法」<sup>3</sup>，本計畫建議應確立我國區段徵收制度核心觀念，促使法制及執行面涉區段徵收本質具一致性，以降低抗爭。

---

<sup>3</sup> 近年地方政府面對區段徵收及拆遷補問題處理失當，內政部審議標準已趨嚴，惟批評聲浪未因此稍歇，故新北市政府於 104 年提出研究報告，綜整區段徵收及市地重劃開發方式之意涵與目的，比較其實施方式及地主負擔情形等差異，研擬整合二開發方式之建議方案，限縮區段徵收僅得適用於具公必性及急迫性之國家建設，公必性較低者則採新設之整體開發方式，以降低執行疑義。

## 二、 建立公益性衡量及審議機制

興辦事業如以徵收手段取得所需用地，不僅應具法律適格性，更應存在足以徵收之具體公共利益。依司法院釋字第 409 號解釋：「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。」，該意旨即敘明應由法律明確建立徵收公益衡量標準，爰於土地徵收條例增訂第 3 之 2 條規定需用土地人應評估公益性及必要性，續由內政部據以審核其合理性，惟實務上仍發生眾多執行疑義，蓋因公益性為抽象概念，相關法令未明確規範公共利益實質內涵，該條例未具體落實前開釋字應明確規範之意旨，未具體說明評估方式及標準，且未明訂公益衡量及審議基準及方式，故為避免土地徵收條例第 3 之 2 條規定流於形式，宜於源頭詳細規範公益性衡量方式，並於後端建立公益性審議標準，使行政機關更有效評估區段徵收案公益性，亦使土地徵收審議委員會及法院檢視公益性有所依循，具一致審查標準而具公平性，並就個案性質及法律程序履行採不同審查方式，宜參照國外公益性衡量及審議機制，如美國歸類特定案件類型，採相對應違憲審查標準，針對公私用徵收採用不同審查標準，建立適合我國之公益性衡量及審議機制，並針對私用徵收訂定管控規範，防止浮濫徵收發生。

## 三、 我國產業用地供需情形並改善缺地問題

鑑於新冠疫情引發全球供應鏈斷鍊疑慮及中美貿易戰所帶來影響，促使臺商加速整合全球產線佈局，將部份產能遷回臺灣，讓缺地問題更為迫切。就現行臺灣工業區及產業專用區土地使用情形觀之，內政部營建署於 108 年多次召開「都市計畫工業區及產業專用區活化及更新轉型公共建設計畫(草案)」會議，會中即敘明國發會曾委託調查都市計畫內工業區土地開闢利用情形，都市計畫工業區目前規劃面積計 19,189 公頃，其中未開闢使用約 5,524 公頃，約佔都市計畫工業區 28.8%，且有 14 個縣市為中低度利用，歸納其低度利用之原因，大致為產業用地空間策略未與中央政策銜接、主管機關權責分散、工業區規劃內容不適宜、基礎建設不足、公共設施老舊或未開闢、缺乏發展市場、產權整合開發不易及區位不佳等原因；另就工業區土地價格而言，CBRE 世邦魏理仕所發佈《2020 年上半年台灣工業地產市場報告》指出，2020 上半年全台工業地產交易活動熱絡，總成交金額達新台幣 396.2 億元，其中工業土地交易較上年同期成長 21%，北部工業

地價年增率為 1.8%，中、南部工業區年增率達 4% 以上，全台工業區土地平均地價已連續 6 年呈成長趨勢<sup>4</sup>。

綜上，臺灣工業及產業用地現存有土地閒置及地價飆漲之問題，導致用地長期供不應求，閒置原因除前開所提及規劃及基礎設施不符合需求，更可能潛藏投機因子，故應同時解決土地低度使用之情形，政府應依現況及面臨問題分類並擬定對應策略，如盤點現有公私有、國營事業閒置工業及產業用地基礎資料，促進工業或產業用地活化再利用、更新並開闢設施以符合產業實際需求、建立媒合溝通平台降低供需雙方交易成本、產業合併或垂直利用以提高供給量，另應監督依產業創新條例取得之土地後續利用情形，倘在一定期間內無故閒置低度使用，則應積極依該條例拍賣釋出土地，藉由上開方式提升產業用地供給及遏止地價飆漲，促進土地有效利用，並嚴整投機歪風。

## 陸、結論與建議

土地徵收乃國家基於公共利益之目的，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之制度，現行我國區段徵收制度已從「公用徵收」演變為「公益徵收」，近年以經濟發展為徵收目的之法令興起，促使「私用徵收」成為政府取得產業用地及促進經濟發展之重要手段，然其易產生爭議係因徵收公益性不足。

為解決前開所述公益性不足之問題，我國已於土地徵收條例第 3 之 2 條增訂需用土地人應衡量徵收及興辦事業之公益性及必要性規定，惟執行成效不彰，係因區段徵收實務上已由「漲價歸公」演變為「開發利益共享」並擴及至「公私合夥」，而 91 年院臺內字第 0910061625 號函示卻隱含漲價歸公及平均地權意涵，導致區段徵收制度面及執行面本質不一致，致審查徵收案件產生疑義；次因公共利益具抽象多變性，立法者訂有概括性要件以應社會多元需求，惟公益性衡量及審議機制卻未具體規範，另「公用徵收」、「私用徵收」及「公益徵收」所擁有公共利益密度相異，相關釋字及土地法規卻無明確定義，上開不確定法律概念及不明確規定均易造成爭議，故宜確立我國區段徵收核心觀念為「漲價歸公」抑或「開發利益共享」，促使法制面與執行面具一致性，並建立一套公益性衡量及審議機制，可參照德國基本法有關財產徵收需為公共福祉之規定，在徵收質的程度要求須為「選擇的、重大的、特別的公益」（劉宇誠，2021；黃兆偉，2012；康賢綜，2013；楊松齡，2013），就公用及私用徵收採不同審查密度，並針對私用徵收訂定管控規範，同時可尋求徵收以外產業用地供給方案，以期解決區段徵收公益性

---

<sup>4</sup>自由時報，109 年 8 月 25 日（網址：<https://estate.ltn.com.tw/article/10254>；檢索日期：110 年 8 月 13 日）

不足之爭議，同時滿足產業需求，達到促進地用、保障人民基本權及提升產業發展之多重目標。

## 柒、參考文獻

### 一、專書：

陳新民，1990，『憲法基本權利之基本理論上冊』，臺北市：三民書局。

### 二、期刊文章

陳仲麟，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』，40(3)，1029-1088。

黃兆偉，2012，「我國土地徵收法制中公益事業範圍之檢討」，『土地問題研究季刊』，11(2)：42-50。

楊松齡，2013，「區段徵收本質之探討」，『臺灣環境與土地法學雜誌』，第8期：141-155。

鍾麗娜、徐世榮，2011，「省悟-土地徵收問題之根源所在」，『土地問題研究季刊』，10(3)：22-31。

### 三、學位論文

丁月姿，2009，「都市計畫審議中計畫變更合理性之研究-烏日都市計畫前竹區段徵收地區之案例分析」，逢甲大學都市計畫學系碩士在職專班碩士論文。

李玉竹，2014，「土地徵收評估指標建立之研究-以苗栗大埔土地徵收為例」；中國文化大學環境設計學院市政暨環境規劃學系碩士論文。

吳聲緯，2018，「區段徵收制度之研究」，中原大學財經法律學系碩士論文。

康賢綜，2013，「從憲法上財產權保障論我國公益徵收-以有益於私人之徵收為中心」，國立中正大學法律學系研究所碩士論文。

劉宇誠，2021，「現行區段徵收公益性之探討」，中國文化大學環境設計學院都市計畫與開發管理學系碩士論文。