

東海大學
行政管理暨政策學系
碩士論文

指導教授：黃曙曜博士

從政策執行的觀點評估我國地方政府之土地徵收業務
—以彰化縣政府為例



研究生：阮士芬

中 華 民 國 九 十 七 年 七 月

謝 誌

在論文撰寫的過程中，最感謝的是恩師 黃曙曜教授的悉心教導，於論文寫作期間，不論是論文架構的建立及觀念的啟發，老師除了在百忙之中撥冗指導及建議，幫助我釐清研究的問題與方向之外，對於身兼學生及職業婦女的我，給予相當的體諒，在此致上最深的敬意與謝意。論文口試期間，承蒙李翠萍教授、潘競恒教授對論文多方指正，並對本文疏漏之處詳加指導、斧正，使得論文更臻完善，在此謹深致謝忱。

研究所修業期間，承蒙項靖老師、史美強老師、林淑馨老師、吳介英老師及諸多授課老師於專業知識的傳授及治學方法的啟發，使我受益匪淺，此外韓家瑩學姊於行政事務上的協助及情感上的鼓勵，在此亦深表謝意。

論文寫作期間，感謝王嬌香副局長、玉楨姊、亨宜、秋慧、嘉聰、佳玲、慈慧、伊若、祈均、巧欣、賜忠、惠銖的加油打氣及適鴻在文書處理上之協助，特此致謝。

最後，謝謝婆婆及媽媽，對我的照顧及包容；弟弟及妹妹-士原、能玉、軍賀，感謝你們的「加持」；女兒-樂樂，媽媽很高興人生中有妳的存在。最後要感謝老公-明修，在這將近九年的歲月裡，陪伴我品嚐生命中的悲歡離合，我只想說我的人生因為你們而更加圓滿，願與你們一起分享這份成果。

阮士芬 謹誌

97年7月20日於台中

摘要

土地取得為各項公共工程推動之重大課題，現階段政府對於土地取得仍以徵收私人土地方式辦理。然而，徵收方式為強制性手段，對於被徵收土地地主不論在情感上或是經濟上不免造成傷害，因而引起反感及抗爭。為使公共工程用地取得順利，並尋求顧及被徵收地主權益的方法，因而進行本項研究。

由於土地徵收大多由地方政府負責執行，故本研究嘗試從地方政府執行的面向進行分析，從土地徵收過程來探討被徵收土地地主所遭受的損害及補償。因此，本研究首先對於政策執行、土地徵收及補償理論等相關研究進行回顧，之後配合土地徵收過程，檢視過程中所產生的缺失，藉以釐清土地徵收問題。

本研究參考專家學者的立論，並透過與政府執行人員及被徵收土地地主的深度訪談，獲得許多意見，並彙整而得本研究的結論，提出建議，希望藉此研究，提供政府機關對於公共建設用地取得的方式可以更加完善。

關鍵字：土地徵收、政策執行、用地取得、徵收補償、補償理論

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機與目的	2
第三節 研究問題與範圍	3
第四節 研究方法.....	6
第五節 國內相關文獻回顧	7
第六節 研究流程與研究架構.....	15
第七節 研究限制.....	18
第二章 政策執行與土地徵收理論	19
第一節 政策執行相關研究	19
第二節 影響政策執行的因素.....	24
第三節 土地徵收之理論	31
第四節 土地徵收之先行程序-協議價購.....	34
第五節 土地徵收補償相關理論之探討	39
第六節 土地徵收之收回權、一併徵收	48
第三章 土地徵收實務及個案介紹	52
第一節 土地徵收作業程序及執行機關	52
第二節 現行土地徵收個案分析.....	67
第四章 研究結果與分析.....	82
第一節 影響土地徵收政策的因素.....	82
第二節 訪談內容之編製	87
第三節 結果分析.....	89
第五章 結論及建議.....	106
第一節 現行土地徵收面臨困難之分析	106
第二節 如何改善執行上的問題.....	111
第三節 建議.....	115
參考書目	118

附錄一	土地徵收條例.....	123
附錄二	土地徵收條例施行細則.....	135
附錄三	內政部土地徵收審議委員會組織規程.....	149
附錄四	土地徵收未受領補償費保管辦法.....	151
附錄五	彰化縣各地政事務所組織規程.....	153

表目錄

圖 1-1 本研究流程圖.....	16
圖 1-2 本研究架構圖.....	17
圖 3-1 土地徵收作業流程.....	53
圖 3-2 彰化縣政府地政處組織架構圖.....	62

圖目錄

圖 1-1 本研究流程圖	16
圖 1-2 本研究架構圖	17
圖 3-1 土地徵收作業流程	53
圖 3-2 彰化縣政府地政處組織架構圖	62
圖 3-3 彰化縣地政事務所組織架構圖	65

第一章 緒論

本章共分為七節，主要介紹研究背景、研究動機與目的、研究問題與範圍、研究方法、國內相關文獻回顧、研究流程與研究架構、研究限制等，茲分述如下：

第一節 研究背景

政府為致力於辦理公共建設，以因應社會發展之需求，常常需要取得土地，作為公共建設之基地。但因土地之有限性及民意高漲等種種原因，使得政府在土地取得的過程中，常常面臨阻礙，最後只得採以「土地徵收」方式取得所需土地。

土地徵收，係國家因公共事業之需要，不管土地所有權人之意思如何，而經由法定程序予以強制剝奪，使興辦事業人(即需用土地人)取得土地之謂¹。政府雖然基於公益之需要，可徵收人民土地。但為保障私人財產權，並防止假藉公共事業名義濫行徵收，或延宕興辦公共事業等事件發生，故執行土地徵收之程序應予公開、透明，不應讓外界有黑箱作業之疑惑。

現階段土地徵收的主辦機關在中央為內政部，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府，辦理土地徵收之法律依據為民國89年2月2日公布之土地徵收條例及91年4月17日發布之土地徵收條例施行細則。然而，目前各主辦機關在辦理土地徵收時仍然遭到許多阻力及抗爭，抗爭的原因除了民眾對於徵收補償價格不滿意外，更質疑徵收過程不公開、不透明，罔顧人民權益。

為使公共建設用地取得順利，並兼顧公益與私益之間的平衡，本研究擬從政策執行的觀點來探討我國現行的土地徵收政策，並對目前的土地徵收政策在執行上所遭遇的困難，參酌學界的意見，審視土地徵收時宜，提出更具彈性的用地取得方式，期使政府與人民對於公共建設的取得能達到最佳的默契。

¹ 陳立夫，〈被徵收土地人之收回權〉，《月旦法學》，第83卷，民91，頁26。

第二節 研究動機與目的

壹、研究動機

政府為推動各項建設、促進人民福利，常常需要取得土地，然而建設用地的來源除了公有土地之外，便是私有土地。公有土地的取得可依土地法第二十六條、國有財產法第三十八條規定辦理撥用，而私有土地的取得途徑包括所有權人捐贈、市地重劃、土地徵收或協議價購等手段，其中所有權人捐贈有限，而各項建設土地需求龐大，因此所有權人捐贈土地並無法滿足公共建設之需求。而市地重劃因民眾參與重劃取得相當價值的重劃後土地作為補償，所以較能為大眾普遍接受，大致並無困難；另外，土地徵收則因其強制性之性質及補償標準等問題，常遭到土地所有權人及利害關係人的詬病及抗爭；至於協議價購為土地徵收條例中規定取得私有土地的先行原則，然而，現今協議價購因議價基準訂定不易、議價法規與現行土地徵收制度相較，亦無法突顯土地徵收條例原欲鼓勵議價之政策精神等原因，故政府為了行政方便或其他因素所以甚少採取協議價購手段，而是以徵收方式取得私人土地。然而當補償金額、徵收用途、作業程序亦或是其他不利於所有權人之事項產生爭議時，將導致政府與所有權人之間的衝突，這些衝突事件對社會、經濟等方面所造成的成本及影響更是龐大，本研究藉由檢討補償機制，使徵收補償得以健全，此為筆者研究動機一。

土地徵收雖是涉及公益所必需，而人民之土地財產權亦需忍受社會義務性，惟憲法第十五條亦明文規定人民之財產權應予保障，故不得未經合理補償即剝奪人民的土地所有權且徵收之程序應符合公正透明之法定程序辦理，如此民眾對於政府公權力才能信服，各項公共建設始得順利推動，故本研究希望探討土地徵收政策的執行以了解是否有其缺點需要改進，此為研究動機二。

此外，被徵收之土地閒置未利用或是政府機關對於土地的利用與原目的不符的情況，被徵收者如何行使收回權；被徵收之剩餘土地無

法有效利用時，申請一併徵收的要件又為何？希望藉由此研究了解政府機關執行時所面臨的困難，以謀求改進，此為研究動機三。

貳、研究目的

為推動公共建設，必需取得所需土地，然而，土地取得實屬不易，尤其在地狹人窄的台灣，更是難上加難。政府在取得土地的過程中，常常面臨不同的狀況，造成執行人員在面對土地取得時，產生許多爭議。因此，透過執行的過程來探討如何降低所有權人對政府取得土地之異議、減少紛爭，使公益及私益均能兼顧，乃是本研究重點所在。

故本研究之目的可歸納如下：

- 一、了解現行土地取得之程序及面臨之困難，包括協議價購、土地徵收法令規定及實務運作情況。
- 二、研擬公開透明的土地取得機制，以改善現行用地取得方式。
- 三、對於被徵收土地的收回權、剩餘土地一併徵收等相關問題，了解其困難並思考改進之處。

第三節 研究問題與範圍

本節主要目的在瞭解本研究所欲探討的問題及範圍，因此先從宏觀面向研究政策執行及土地徵收相關理論；進而論述需用土地人如何透過政策推動土地徵收政策進而取得需用土地，另外針對一併徵收及收回權所產生的問題加以研究；最後，將研究範圍予以界定，以瞭解本文的研究目的。

壹、研究問題

土地徵收條例實施至今已有數年，本研究希望能透過執行徵收之相關機關於辦理土地徵收政策時，對面臨的情況加以探討是否符合公平、正義、公開及透明的原則，並藉由文獻回顧，整理出如何減少對立，提高行政效率並符合公平正義的方式以增進社會福祉。

本研究主、次要問題如下：

一、主要研究問題：

我國地方政府執行土地徵收政策情況如何？

二、次要研究問題：

- (一) 我國地方政府辦理土地徵收業務之程序為何？
- (二) 我國地方政府執行土地徵收政策之困難為何？又應如何改善？
- (三) 被徵收土地所有權人於何種情況下得收回被徵收之土地？另外，對於徵收後之剩餘土地得否一併徵收？
- (四) 土地徵收對於被徵收土地所有權人是否會遭受損失？若有，是何損失？

貳、研究範圍與對象

本研究乃針對政策執行的觀點來探討我國土地徵收政策之課題，如協議價購是否流於形式、徵收政策是否符合公開及正義原則、徵收補償費用是否合理等問題並研究國內相關法令、規章、文獻及學界見解，加以分析比較，期望能研擬出合法、合理、合情的因應對策，使公益及私益能有所兼顧，減少抗爭所帶來的社會成本，以利公共建設的推動。

本研究之重點在於執行土地徵收政策時，除了使政策推動順利外，更該考量如何保障人民的財產權。本研究之範圍將以彰化縣政府為案例，除了考量本研究有全體適用之性質且在人力與時間上有所限制以外，因為筆者曾經擔任彰化縣政府辦理土地徵收業務之承辦人員，對於土地徵收業務有某種程度上的認識及濃厚興趣，同時對於該議題的資料較初接觸的研究者更能掌控，故希望藉該研究結果，期望能夠作為日後其他機關辦理徵收業務時之參考。

此外訪談對象的選擇，將針對彰化縣政府主辦徵收業務之相關單位承辦人員、中央機關協助彰化縣政府辦理土地徵收業務之承辦人員及所有權人為對象，進行深度訪談，本研究規劃訪談名單如表 1-1、

表 1-2：

表 1-1 執行人員訪談名單

機關	負責業務性質	受訪者編號	學、經歷	辦理土地徵收年資	訪問方式
中央機關	工程業務單位	A1	大學土木科系畢業	11 年	面訪
中央機關	工程業務單位	A2	研究所土地管理相關科系畢業	10 年	面訪
彰化縣政府	工程業務單位	B1	大學土木科系畢業	8 年	面訪
彰化縣政府	土地徵收單位	B2	研究所公共政策科系在學	6 年	面訪
彰化縣政府	土地徵收相關單位	B3	大學地政相關科系畢業	10 年	面訪

資料來源：本研究自行整理

表 1-2 所有權人訪談名單

區域	受訪者編號	性別	年齡	職業	學歷	訪問方式
北彰化地區	C1	男	60	農	國小	面訪
北彰化地區	C2	女	45	商	高中	面訪
北彰化地區	C3	男	62	公	大學	面訪
南彰化地區	D1	男	45	商	國中	面訪
南彰化地區	D2	女	52	家管	國小	面訪
南彰化地區	D3	男	60	農	高中	面訪

資料來源：本研究自行整理

第四節 研究方法

本研究主要之研究方法為文獻分析法及深度訪談法二種，茲分述如下：

壹、文獻分析法

文獻分析法是一種探索性的研究方法，為蒐集他人所做的相關研究，分析其研究結果與建議，指出需要驗證的假設，並說明這些建議性的假設是否有價值拿來應用，而當為本身的基礎²。本研究蒐集有關政策執行、協議價購、土地徵收程序、徵收補償費計算方式等相關文獻與理論，予以整理分析，以了解問題背景，引導本研究之方向。

貳、深度訪談法

深度訪談係採無結構或是低結構式的訪問（unstructured or less structure interview），研究者只就研討題目相關的關鍵性要點形成問題，此種特色為可以去瞭解受訪者的主觀經驗，藉以探究個人在社會環境脈絡中的深度意義³，因此評估者藉由訪談，便可深入瞭解政策參與者的實際感受，同時也能從中發現若干值得進一步探究的主題，是以原有假設會隨著訪談的進行而不斷修正⁴

本研究擬與研究主題有關的執行人員及所有權人進行深度訪談，並針對文獻分析與資料蒐集所獲得的結果，透過深度訪談的機制，作為交互檢證，深入了解相關人員執行土地徵收政策時，所遇到的困難並試圖解決缺失。

² 翁芳怡，〈民主行政與電子化民主—我國地方政府網路民意論壇版面的探討〉，碩士論文，東海大學公共行政學系，民 89，頁 8。

³ 胡幼慧，〈質性研究：理論、方法及本土女性研究實例〉，台北：巨流出版社，民 86，頁 13

⁴ 陳世彬，〈知識管理之探究—我國政府研考部門之分析〉，碩士論文，國立中山大學政治研究所，民 90，頁 22。

第五節 國內相關文獻回顧

國內有關用地取得相關議題近年來增加之篇幅，較土地徵收條例尚未公布前更為迅速，窺其原因可能因土地徵收條例公布後，對於執行機關、相關領域學者、所有權人及一般利害關係人而言，有探討之必要，筆者遂將國內針對土地徵收之相關論文及文獻整理如表 1-3、表 1-4：

表 1-3 土地徵收之相關論文一覽表

作者 (學年度)	論文題目	出處	內容摘要
周信燉 (93)	由權力觀點審視台灣土地徵收制度之研究	國立政治大學地政研究所	從「權力觀點」來審視台灣的土地徵收制度，認為對國家或權力者而言，土地徵收制度邊陲性土地政策下極具手段性、工具性之制度。再加上在現行土地徵收條例之立法與行政過程中，將「公共利益」與「客觀中立」之迷思植入土地徵收條例中，使擁有權力者所掌控的「公共利益」與「客觀中立」之觀點與迷思能夠繼續穩坐意識型態霸權之地位。
葉又銘 (93)	促進民間參與公共建設法中有關用地取得之探討~以台灣高鐵開發案中政府辦理徵收為中心	世新大學法律學研究所	由促參法作為切入的角度，探討該法公權力介入的時機與正當性，土地徵收之結果將改變土地資源的配置與使用；此外，促參法的另一重心是政府對於民間投資者的融資及租稅優惠，其政策性補貼的公平性同樣令人質疑；藉著本文之探討，期望找到一公平合理的解決模式。
蔡進田 (92)	我國土地徵收補償法制之研究	國立臺灣大學國家發展研究所	土地徵收條例之規範結構，補償標準已較為合理統一，補償範圍已適度放寬，有助於減少人民抗爭。但補償與徵收之處分機關仍未合一，補償發給之逾期效果仍

			使徵收案失其效力，行政救濟之程序仍分合不明，尚有不符理論構造之處，證諸實例亦屬如此，因此研究者提出關於行政、立法、司法方面之建議。
陳瑩真 (92)	土地徵收補償中的估價問題	國立台北大學地政學系	由估價觀點出發，探求現制下的徵收補償問題。本文以行政法院裁判為研究對象，從案件中了解土地徵收補償估價的情況與爭議，接下來針對這些爭議，以估價角度分析徵收補償的問題。
張銀純 (91)	非營利組織興辦學校校地取得之研究-以嘉義縣治大專院校為例	南華大學非營利事業管理研究所	藉著土地之出租及提供設定地上權、土地徵收、區段徵收、撥用、讓售等土地取得方式中分析公立與私立大專院校校地取得之模式，並檢討現行有關法令缺失，以及土地取得過程中相關土地使用管制法令之探討，並透過個案分析，了解土地取得過程相關規定，如何運作？以及政府所扮演之角色。
張正 (90)	土地徵收過程中權利關係人行為之研究	長榮管理學院土地管理與開發學系碩士班	主要嘗試分析土地徵收過程中權利關係人之行為，希冀能進一步指出存在於我國土地徵收過程中的現象，而有助於土地徵收制度問題的省思。由於進行這樣的研究涉及各式各樣權利關係人行為的分析，本研究引用所有權人行為研究觀念與方法進行相關探討。所有權人行為研究在國外已有相當的發展，基本上該類研究認為所有權人們並非「同質」的，所有權人們對市場或政策的反應通常不會一致。
李茂雄 (90)	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	本研究認為目前政府並無一套完整的土地估價制度，致徵收土地時其補償金額與市價之差

			<p>距，有很大的落差，造成被徵收所有權人群起抗爭，導致土地徵收作業延緩。經研究發現在整個土地徵收過程中，尤其以「協議價購」此項工作爭議及爭執最多。本研究歸納出協議價購成功與否，其影響因素眾多，急需研擬一套可行之「協商機制」方案以作為協議價購施行準則。</p>
<p>王國勇 (89)</p>	<p>公共建設用地徵收前先行協議取得問題與對策之研究—以公路局辦理之省道工程為例</p>	<p>逢甲大學土地管理學系</p>	<p>本研究是以個案分析及訪查之方法進行問題之探討。並歸納上述分析結果，演繹推論初步解決對策後，進行專家學者訪談，就初擬之對策進行修正。經本研究結果發現，目前土地徵收前協議價購制度，確有對所有權人及其他權利人權益保障不足，及相關法規未就該先行協議價購制度之建立而配合檢討修訂等問題，致協議價購遭遇困難而難以達成。針對該等問題，本研究研擬對所有權人及其他權利人權益保障更為周全之對策，並對相關法規予以配合檢討改進，將有助於協議價購之達成。</p>
<p>張嘉紋 (89)</p>	<p>我國土地徵收法制之探討-以行政法院裁判為中心</p>	<p>國立政治大學地政學系</p>	<p>本文就我國土地徵收制度，依徵收程序，大致區分為「申請」、「核准」及「執行」等三部份，提出幾點改進方向；在「申請」程序中，因此，應建立一套審核事業計畫之機制，此外，申請徵收前協議價購配套措施之建構亦極為重要；在「核准」程序中，如何審核以及民眾意見之如何納入，方可在追求公益之同時，亦重視民眾權益之保障亦屬重要；在「執行」程序中，徵收案於核准後，公告與通知皆缺一不</p>

			可，應確實為之，以使民眾知有徵收案之存在而得以適時提出意見或循救濟管道以為救濟。
王嬌香 (89)	以公平正義觀點來看公共建設用地取得所有權人補償問題之研究	大葉大學 工業關係研究所	本研究以被徵收所有權人觀點及憲法保障人民財產權、工作權、生存權之精神，來探討被徵收所有權人所受財產損失及補償；現行補償制度的立論基礎、補償標準；公共財的設置公益與私利衝突時協商機制的建立；公共建設實踐是否必須由政府主辦，探討由民間參與的可行性。
林圭宏 (87)	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	本研究擬針對民間參與公共建設之潮流下，以徵收方式取得公共建設用地，其程序上應如何加以重新規劃或釐定，相關法制應如何研修，提出一個修訂之原則，以達成財產權保障以及民間參與公共建設之效率目標。
黃建豪 (86)	土地徵收補償措施適當性之政治經濟分析-臺灣地區北二高個案之研究	國立中興大學 公共行政及政策研究所	本研究乃針對用地取得補償措施之適當性加以探討，並配合公共政策理論有關政策適當且有效性之四個層次的考量：1.適宜性 2.可能性 3.可行性 4.實驗其可執行性等，探究土地徵收補償形成政治與經濟面的原因，以建立有效且適當的補償措施。
蕭仲弘 (85)	改進我國土地徵收補償制度之研究	逢甲大學 土地管理學系	本研究主要檢討土地徵收補償制度之規定，是以提出本文之看法，俾供作為未來改進土地徵收補償制度，和「土地徵收條例草案」關於補償規定之參考。
李嘉珍 (79)	土地徵收之研究-以大里溪整治計畫為例	國立政治大學 地政研究所	本文擬採個案研究的方式，選擇大里溪整治計畫的征收案，來剖析土地征收過程中，實際所遭遇的問題，並參酌現況，試擬解決對策。

資料來源：本研究自行整理

表 1-4 國內土地徵收相關文獻

作者	出版年	標題	主要論點
林榮裕	2004	土地徵收與行政爭訟問題之研究(四)–(五)	<p>探討土地徵收與行政爭訟之間的問題，並了解土地徵收為何產生行政爭訟，通常產生爭訟之原因分述如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 土地徵收先行程序重大瑕疵產生之行政爭訟。 2 補償費發給期間產生之爭訟。 3 徵收補償費提存、保管產生之行政爭訟。 4 先行進入、使用被徵收土地之爭訟。 5 地價補償費發放標準產生之爭訟。 6 土地改良物補償費發放產生之爭訟。 7 違章建築物得否發給補償費之爭訟 8 被徵收土地應有負擔處理產生之爭訟。 9 殘餘地一併徵收產生之爭訟 10 行使土地收回權產生之爭訟 11 私有既成道路未予徵收補償產生之爭訟 12 非法定補償費發放產生之爭訟 13 撤銷徵收產生之爭訟
鐘玉美	2003	土地徵收條例第十一條—協議價購執行問題之初探	<ol style="list-style-type: none"> 1 於協議過程中，除需用土地人及土地所有權人買賣雙方外，應有公正之第三人，即專業之不動產估價師協助評定。 2 建議於非都市土地有關變更編定及協議價購辦理移轉登記應備文件等相關規定應配合修正，簡化協議價購相關變更編定作業流程及產權移轉登記應附文件，以增加土地所有權人配合價購之意願。
譚國雄	2003	土地徵收地價補償問題之研究(一)–(四)	<ol style="list-style-type: none"> 1 土地徵收條例第三十條規定有關被徵收土地地價補償之加成補償成數，亟待立法機關或上級機關作成具體、明確的解釋，使各縣(市)對

			<p>於被徵收土地地價加成補償成數得以依循。</p> <p>2 在現行法規規範下，其被徵收土地補償地價及評定地價加成補償成數的標準均有差異性，因此立法機關或上級機關對於相同法規與行政規(章)定規範下應採一致性的標準，以符合法律公平原則。</p> <p>3 從地價制度檢討改進並提昇估價技術。</p>
譚國雄	2003	土地徵收地價補償問題與衝突管理之研究	<p>1 協議價購前，需地機關應建立前置調查作業，以便掌握徵收地區土地價格狀態及強化政策宣導措施。</p> <p>2 協議價購說明會，建置與土地所有權人理性雙向溝通管道，深入了解問題癥結所在。</p> <p>3 研修法令促使協議價購制度能比照土地徵收補償享有租稅減免措施、登記及其他規費等各項費用統由需地機關吸收支付，建立獎勵金制度等以提高土地所有權人接受協議價購之意願。</p> <p>4 對特殊個案的「協議價購」土地價可有爭議時，公私部門雙方能委由公正之不動產估價師鑑價。</p> <p>5 成立土地徵收仲裁專責機構，對於無法達成協議價購之土地，必須採一般徵收者，為防範減低衝突對立事件發生。</p>
陳立夫	2002	被徵收土地人之收回權	<p>1 收回權意指被徵收土地之原土地所有權人於一定之要件下，得照原徵收補償價額收回其土地，此原土地所有權人之權利，於講學上稱之為「收回權」</p> <p>2 以題設案例說明在何種情況下，被徵收土地人得依法收回被徵收之土地。</p>
周文樹	2001	土地徵收之「收	1 土地法規定之收回權，有關「開始使用」、「徵

		回權」探討	<p>收價款」等界定模糊，對於興辦事業主體工程動工後之進度應予規範。</p> <p>2 收回權的等待期限應如何合理制訂？</p> <p>3 對於收回權除外規定之都市計畫法或停車場法並未規定使用期限，造成徵收計畫使用期限漫無標準，對此應妥予訂定使用期限。</p> <p>4 收回權現行規定僅得由原土地所有權人聲請，若確有得行使收回權之原因發生時，需用土地人得否主動公告或通知原土地所有權人，以進一步保私權？</p> <p>5 需用土地人不依計畫使用或將土地移轉予第三人而造成原土地所有權人權益受損害者，應否給予相當補償。</p> <p>6 區分地上權得否亦為收回權之行使客體？</p> <p>7 協議價購有無收回權之適用？</p> <p>8 其他法律對收回權另有規定者如都市計畫法、獎勵民間參與交通建設條例、停車場法等除外規定可否回歸，以統一徵收收回權之法律體系？</p>
劉 祥 熹、黃 建豪	1999	從政經觀點論北 二高土地徵收補 償措施之適當性	<p>1 政治與經濟可行性方面：應建立土地估價制度及設立土地法庭仲裁土地爭議事件。</p> <p>2 政府機關可執行性方面：對於私人土地以徵收方式取得，須嚴訂其成立條件且機關間應就所執行政策內容溝通協調，對政策內容達成一致的認知，避免相同政策不同作法。</p> <p>3 公眾利益之考量方面：應有效的將公眾利益納入往後政策規畫所必須考量的條件之一。</p>
陳立夫	1998	評 「土地徵收條例 草案」	<p>1 我國應建構健全之土地徵收程序，如舉行公聽會、給予利害關係人陳述意見機會之必要。</p> <p>2 徵收應為取得用地之最後手段並非優先手</p>

			段，宜於難以協議價購等私法行為取得所需用地時，始得為之。但由於尚未確立有公信力之土地估價制度及協議價購體制等問題造成常以執行人員以徵收為最優先之手段。
巫慶文	1994	土地徵收程序與所有權人的權利關係	<ol style="list-style-type: none"> 1. 土地徵收既是行使公權力之一種，自應透過法定程序為之，一來符合民主政治一切依「法」行政的原則，二來亦可免於日後民眾與政府打官司的後遺症。 2. 為解決人民與政府之間的衝突解決之道，似宜增加與土地所有權人協議之程序；另外，對土地所有權人等權利關係人之財產損失，應確實予以合理補償。

資料來源：本研究自行整理

經由以上文獻的檢閱，讓筆者瞭解到以下各項：

- (一) 協議價購及估價制度的重要性：在譚國雄、鐘玉美、陳立夫、劉祥熹、黃建豪等人的論著中均有提到完善的協議價購及估價制度可減少政府與民眾在用地取得方面的磨擦。相信若能有一套合理的估價制度並針對協議價購方面給予較土地徵收補償較彈性的價格，政府的用地取得作業，不至如此為民眾所詬病。
- (二) 土地徵收法定程序的完備：巫慶文、劉祥熹、黃建豪、林榮裕等人認為在進行土地徵收及其先行程序時，應該符合法定程序，而且政府機關間在執行方面須相互協調，對政策內容達一致的認知，才能避免日後與民眾打官司的後遺症。
- (三) 徵收補償費的合理性：幾乎上述文獻中，均提及徵收補償費的問題，顯見徵收補償費的合理性，為民眾是否同意土地為政府所徵收的一大因素，民眾爭議之點不外乎，補償的金額是否合理。

(四) 收回權的運用：針對土地未依原目的使用或未使用的情形，可由原土地所有權人照原徵收補償價款買回，惟目前土地徵收條例對於收回權仍有許多缺點，針對收回權問題，周文樹一一提出現行法令所未規範明確之處。

從以上文獻的檢閱，讓筆者瞭解到土地徵收所涉及的面向相當廣泛，不僅要補償土地所有權人的損失，更應該符合公平與正義原則，除了具有強制性的徵收手段，相關研究用地取得的學者正試圖找尋其他輔助的方式，如促參、估價、協議等手段，或是在目前的徵收過程中能發現缺失，加強改進，使徵收程序更加順利。

第六節 研究流程與研究架構

在研究主題確認後，本研究乃擬訂圖 1-1 的研究流程。並在第二章檢視政策執行及土地徵收等相關理論，在第三章進行執行機關的介紹及個案分析，第四章為研究結果與分析，第五章則是本研究的結論與建議。

此外，筆者將以土地徵收制度之運作流程作為研究架構，其流程圖示意如圖 1-2，流程圖虛線框表示非必要流程，視個案情形辦理，例如在某些情況下，得免依土地徵收條例第十條第二項規定舉行公聽會。

壹、本研究之研究流程如圖 1-1：

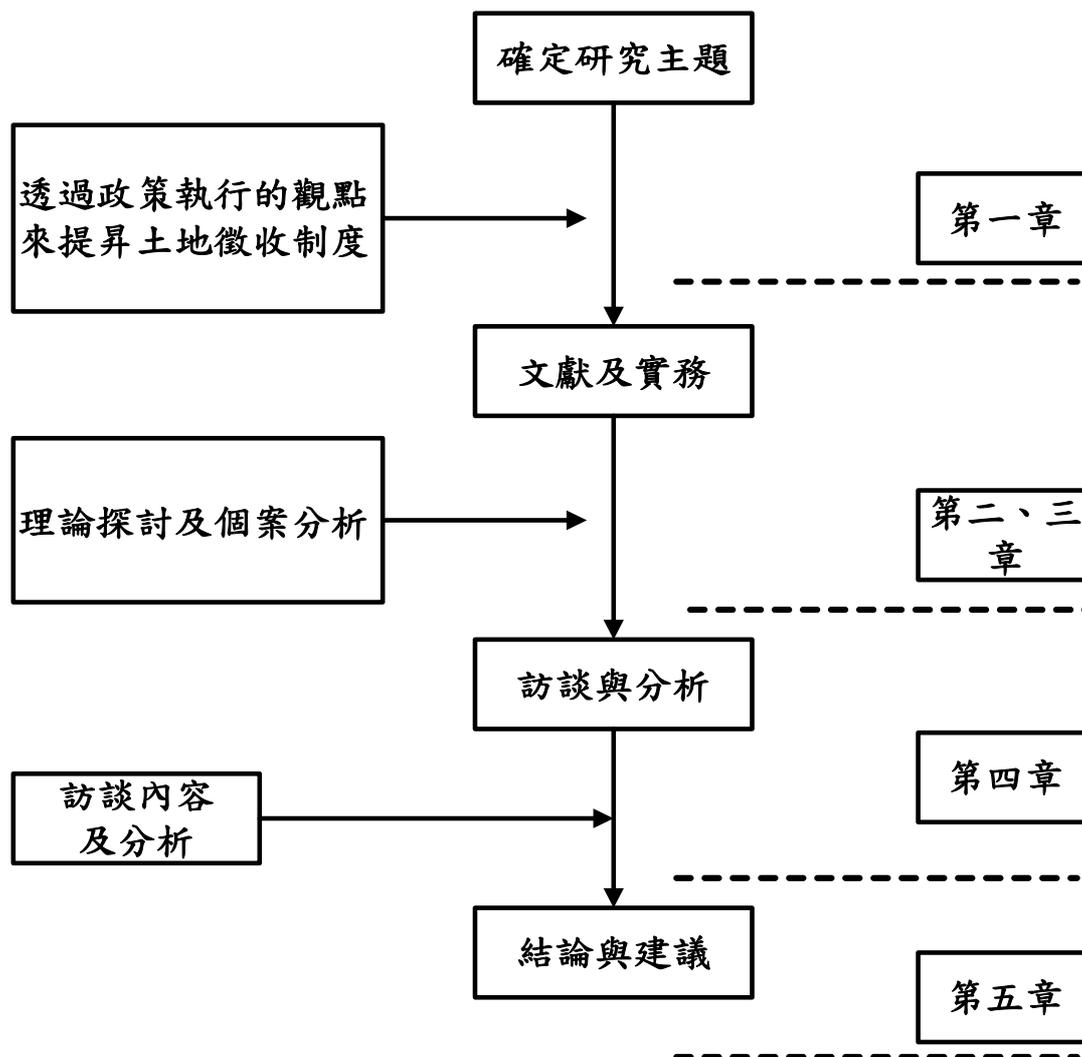


圖 1-1 本研究流程圖

資料來源：本研究自行整理

貳、研究架構

筆者於研讀政策執行相關論述中發現，我國公共政策學者林水波及張世賢的政策執行模式似可作為我國地方政府執行土地徵收業務的研究架構，如圖 1-2 所示：

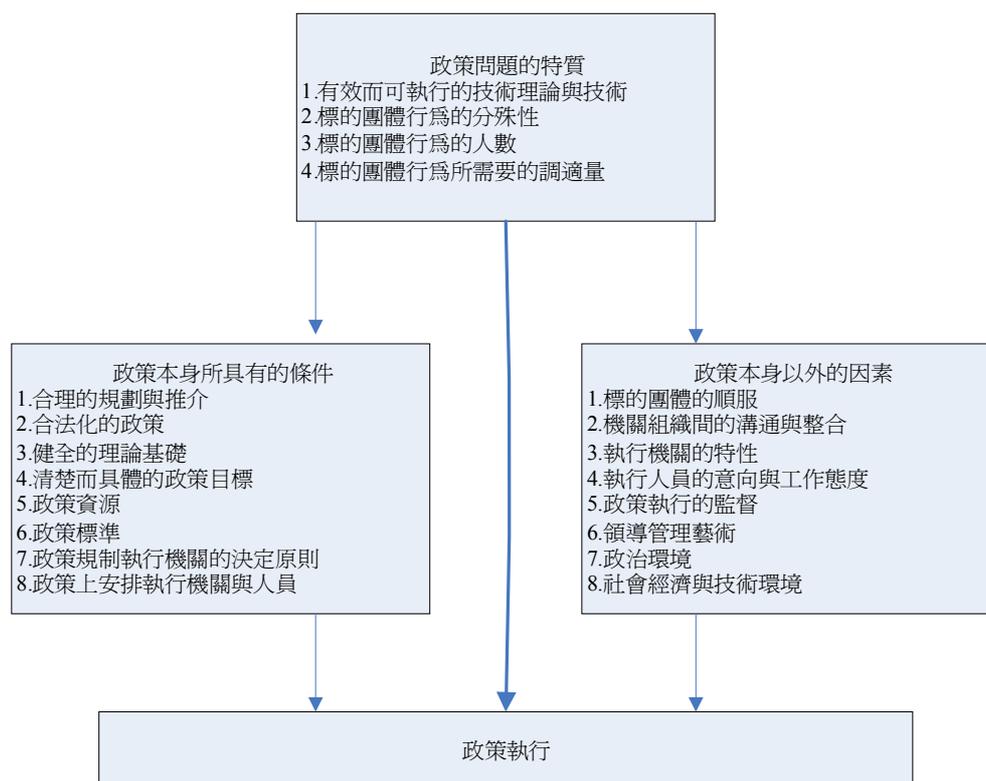


圖 1-2 本研究架構圖

資料來源：林水波、張世賢（民 90）。公共政策，頁 269。台北：五南。

第七節 研究限制

本研究採用文獻分析法與深度訪談法進行研究，在方式上仍有一些無法克服的問題而造成研究上的限制，茲將各項限制說明分述如下：

壹、研究範圍之限制

目前國內對於土地徵收的研究因土地徵收條例的訂頒，相關學術論著如雨後春筍般的產生，然而針對土地徵收之政策執行面向相關論著卻不多見，因此本論文僅能就研究目的，盡力釐清本研究之相關課題。

貳、研究對象之限制

本研究受限於人力、財力及時間等因素考量，無法針對所有執行機關及所有權人進行全面深度訪談，而僅能就彰化縣政府之徵收、業務單位、中央主辦機關及所有權人為研究對象，因此結果分析可能不能完全代表我國全體地方政府執行土地徵收政策之成效與影響。

參、研究方法之限制

本研究採用深度訪談法做為蒐集資料的方式，因受訪者易受主觀感受因而影響研究結果，對本研究的結論可能產生影響，導致發生研究上的偏差。

肆、所需資料不易取得

欲評估一項政策的執行成效，往往需要大量精確、可靠的資料，而本研究所需的資料必須使用大規模的普查或訪查，才能得到精準的答案，在人力與物力的限制，無法蒐集完整的資訊。

第二章 政策執行與土地徵收理論

本研究乃是對於土地徵收時，政府機關對於土地取得之政策執行情形作一瞭解，本章將藉由探討政策執行及土地徵收相關理論以建立本研究之中心論點。

本章共分為六節，第一、二節是介紹政策執行理論及影響政策執行的因素，第三節是土地徵收理論、第四節探討協議價購成立與否對於土地徵收的影響，第五節是徵收補償相關理論探討，第六節介紹民眾對於收回權及一併徵收申請的權利。

第一節 政策執行相關研究

為了解執行的面向，筆者將就政策的意涵、從三個角度介紹政策執行的意涵以及針對政策執行的特性做一介紹。

壹、政策的意涵

政策是執行行動的指引，它是一個人、團體或政府在固定的環境中，所擬訂的一個行動計畫。政治學的相關學術論著中，學者 T.R.Dye 將公共政策定義為：「政府選擇作為或不作為的行為」，另外 D.Easton 將其界定為：「整個社會所從事的權威性價值分配」，H.D.Lasswell 與 A.Kaplan 認為「政策為一含有目標、價值與策略的大型計劃」，C.Friedrich 也認為政策概念的基本要素，在於其必有一個目標、目的或宗旨⁵。筆者認為公共政策除了包括所有的政府活動，也包含政府的不作為行為，故 T.R.Dye 對於公共政策的意涵相較其他的學者所下的定義更為中肯、廣泛且易於了解。

⁵ 林水波、張世賢，〈公共政策〉，台北：五南，民國 82，頁 8。

貳、政策執行的意涵

政府方案在經過行政部門首長或民意機關核准後，即取得合法的地位，其後便進入政策執行（policy implementation）的階段，而政策執行之意義各學者有其不同的觀點。范米特與范洪（Van Meter and Van Horn）認為：「政策執行是指公、私人民或團體為致力使先前政策所設的目標之達成，所採取的各項作為。這些作為可分為二要項：一是將決策轉換成得以運作所作的努力；二是為成就決策所指定的變遷所作的持續性努力。」⁶普里斯曼（Jeffrey L.Pressman）與魏達夫斯基（Aaron B.Wildavsky）二人則認為「政策執行乃是設立目標與達成此項目標所採取行為的互動過程。」⁷

林水波與張世賢二人更詳細指出政策執行是一種動態過程，在這個過程中，負責執行的機關人員，組合各種必備的要素，採取各項行動，扮演管理角色，進行適當裁量，建立合理可行的例規以形塑目標與激勵士氣，應用議商化解衝突，冀以成就某特殊的政策目標⁸。政策執行的概念，可以從下列三個角度加以觀察，分述如下⁹：

一、政策執行科層體制的控制過程：由上至下模式

該角度的前提指出必須接受政策與執行是相互獨立、上下隸屬關係。上階層從事政策的制定，下階層負責政策的執行。一項政策執行能否成功完全取決於政策制定者所設計的目標是否清晰、執行計畫是否確實、能否妥善控制執行者的誘因與紀律。

這是一種計畫與控制模式（planning-and-control model），其基本立場是以政策本身的內容為核心；換言之，公共政策規劃過程中能否客觀認定利害關係人的意見、問題界定是否受到多方的支持、政策目標是否具有共識等，都是政策執行成功的關鍵，因此，有學者稱

⁶ Van Meter and Van Horn, *The Implementation of Intergovernmental Policy*, in C.O. Jone and D. Thomas, eds., *Public Policy Making in Federal System*, Beverly Hills: Sage publications, 1976, p.45.

⁷ Pressman and Wildavsky, *Implementation*, Berkeley: University of California press, 1973, p.109.

⁸ 同註 5，頁 60。

⁹ 李允傑、丘昌泰，〈政策執行與評估〉，台北縣：空大，民國 88，頁 11-14。

之為政策中心途徑（policy-centered approach）或政策制定者觀點（policy-makers perspective）的概念，其目的在於政策制定嘗試將政策付諸執行，產生效果的過程¹⁰。

二、政策執行是上下階層互動過程：由下至上模式

該角度先行否定政策本身的重要性，政策目標與執行細節不過是政策執行者彼此間相互妥協的產物，基層執行者足以決定政策目標是否能夠被實現，這種重視基層，忽視中央的模式通稱為由下至上模式（bottom-up model）¹¹。這個模式認為作為一個實際的執行模式應該協助基層官員找出執行的缺失，中央政府應給予相當的自主權與政策資源，使執行者有能力改進缺失，提高政策執行的能力。

在這樣的模式下，低階層的執行者被稱為是政策成敗的關鍵者，相反地，高階主管的政策必須考量下屬的意志與態度，才能落實公共政策制定者的意圖與目標。在他們眼中，政策執行的成功因素在於¹²：

- 第一、法律本身必須清楚、簡潔與研究的相當完整；
- 第二、在政策規劃的階段，民眾就應有強烈的支持與參與；
- 第三、資源必須提供給新的幕僚，以作為追蹤與特定的協助；
- 第四、必須成立追蹤的機制。

三、第三代政策執行模式：整合型模式

由上而下或由下而上模式可以說是各有所長，亦各有所短。第三代政策執行模式設法吸取其優點，改善其缺點，建構可行的整合模式。此模式的基本前提是：承認政策與行動的連續性（policy/action continuum），政策制定與政策執行是交互行動、相互議價的過程，一方面高層主管規範執行細節，希望政策目標能夠付諸實現；另一方面則是基層官員以自己的專業知識與經驗，選擇性地執

¹⁰ Barrett, S. and Fudge, C. eds. (1981). Policy and Action. Methuen, London.

¹¹ Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B. (1973). Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland University of California Pressman, Berkeley, CA.

¹² Weatherley, R. and Lipsky, M. (1977). "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform," Harvard Educational Review, Vol.47, No.2, May.

行政策內涵與意旨形成了自己的政策。依此，政策執行並非由上而下或由下而上的模式而是針對政策再形成新的政策，針對行動做出回應的過程；這個「時間」過程是崎嶇的動態過程，而不是平坦順利的靜態過程；因此，政策規劃與政策執行的分離是致命的。

參、政策執行的特性

根據執行研究的文獻顯示，政策執行具有下列特性¹³：

一、政策執行包含多元的行動者：

行政官員是最重要的執行公共政策者，不過，立法者、法院、利益團體與社區組織都可能在執行公共政策。唯有從不同的多元角度界定政策執行者，才能掌握政策執行的多元性質¹⁴。

二、政府規模的膨脹與公共計畫的繁複性：

新的公共問題不斷發生，公共計畫亦日趨專業性，如網路犯罪等，使傳統執行技術無法因應當代需求。而政府為因應這些新的公共問題則必須成立各式各樣的組織，引進大量的人力，增加更多的財務支出，這種特性使得政策執行系統日趨繁複。

三、政策本身具有多元的、含糊的目標與期望：

由於有許多政策參與者參與執行，加上公共計畫有其專業性及複雜性；因此，目標陳述不能過於清楚，必須儘量以「公共利益」或「於必要時」等含糊性字眼，讓執行者能夠針對不同個案需要，給予更多的裁量權。

四、政策執行必須在府際關係網絡上運作：

沒有一項公共政策的執行屬於中央政府的責任，大都須依賴地方政府的密切配合。例如，聯邦制的美國，州與地方政府本身就擁有相

¹³ 轉引自李允傑、丘昌泰，〈政策執行與評估〉，台北縣：空大，民國 88，頁 6-9。

¹⁴ Hanekom, S. X. (1987). Public Policy. New York: International Thomson Publishing Ltd.

當的地方自主權，可以決定其法定範圍內政策執行的方式，即使是中央集權的英國，近年來頻頻出現地方主義（localism）的聲浪，要求中央政府放權；甚至若干歐洲國家開始進行推動一系列的政策實驗計畫，該實驗稱為自由地方行政區實驗（free-commune experiment），其目的在於「解放地方政府」，讓地方政府能夠自己負責找錢，找人，並且決定地方事務的制定的執行方式¹⁵。

五、政策執行包括太多無法控制的外在因素：

政策執行所面臨的環境充滿不確定性，乃是一種和環境互動非常密切的開放系統，不僅國內的政經與社會因素足以影響政策執行結果，就是國際的政經與社會因素亦會牽動國內公共政策的執行成敗。

¹⁵ Stewart, John and Stoker, Gerry.(1989). "The Free Local Government Experiments and the Programs of Public Service Reform," in C. Crouch and D. Marquand, eds., *The New Centralism: Britain Out of Step in Europe*. London: The Political Quarterly Publishing Co.: pp.125-142

第二節 影響政策執行的因素

政策一經制定，即能順利的執行以實現政策影響進而達到政策目標，是所有執政者的最大希望，故如何才能令政策執行順利？又政策執行受哪些因素影響？是一值得探究的課題。根據林水波先生融合各家見解參酌國情，予以增刪之影響因素，分述如下¹⁶：

壹、政策問題的特質

政策執行的成功或失敗，時與政策所要解決的社會問題之性質密切有關。有些社會問題較易處理與解決，有的著實令人感到棘手。前者在解決上，所需標的團體的行為調適，既肯定又清楚；所需規制的行為規範簡潔明確；所牽涉到人數也不多。而標的團體必須調適的行為量亦適中，不致過於廣泛複雜，後者則反之。本研究將從下列幾個方向加以申論：

一、有效而可行的技術理論與技術

任何規制性的政策，往往假定標的團體的行為若能有所調適，政策問題就可獲得改善或迎刃而解。有效的因果理論欠缺，必要的技術不精，將對有效的政策執行加諸諸多的困難：其一、任何政策均要納稅義務人及標的團體負擔成本，設若這種負擔並未能顯著改善所要解決的問題，其支出的合理性因此就會受到懷疑。其二、當各方面爭論政策執行所需的技術是否精鍊時，社會上每每形成一股壓力，要求政策暫緩實施之聲此起彼落，以致延誤政策目標的實現。

二、標的團體行為的分殊性

政治上必須規劃的標的團體行為，其種類如愈分殊多樣，則愈難建構清楚明確的規制，用以約束標的團體的行為。如此政策執行之效果，會因無法建構劃一的規制標準，以為監督檢查的基礎，其成效必

¹⁶ 林水波，〈公共政策新論〉，台北：智勝，民國 88，頁 269-272。

定打折扣。

三、標的團體的人數

在一個政治轄區內，有多少人的行為政策執行而需要調適，對執行的成敗也有所影響。一般而言，政策涉及到的標的團體，其人數愈少愈肯定，則愈可能動員政治支持來擁護政策，也就較可能達成政策目標。

四、標的團體行為需要調適量

人民因歷史傳統的薰陶，時間的累積，而養成一套行為定向及模式，常習慣於某種成規，傾向於保守持續的狀況。據此，為了達成政策目標，標的團體行為所須調適者，其量愈小愈好，到底漸進的變革乃是歷史演展的方向，人類進步的軌跡。

貳、政策本身的條件

一、合理的規劃與推介

在決策的過程中，決策者須是理性的，不可以是情緒的、權威武斷的、或但憑臆斷直覺的。一般而言，理性有三個特性：(1)一致性、(2)工具性、(3)轉換性。政策的規劃與推介如能合乎理性，所得的支持度也就愈高。

二、合法化的政策

政策必須「遵循一般所確立的原則一般所接受的標準。」換言之，任何政策必須符合社會的傳統，歷經正當的法律程序，以及配合文化的進展而定。故政策的執行若能有合法化的基礎為之提昇，先前執行的阻力因而減低。

三、健全的理論基礎

政策的基礎必須有一套健全的理論，這套健全的理論，一方面指陳政策問題與政策方案間的因果關係，另一方面說明政策執行的標的團體，其在行為上的變更或調適，乃成就冀欲目標的手段。

四、清楚而具體的政策目標

政策目標的具體明確，並依其重要性分別列序，為政策評估不可或缺的基础，亦是執行官員有資遵循明確指令，贏取支持的泉源。誠如名管理學者 P.F.Drucker 之言：「政策執行的第一項嚴重錯誤，乃是決策者訂定超越性或籠統不具體的目標。」

五、政策資源

(一) 經費：

金錢為推動行事的根本，在政策上必須詳列經費的來源，以為聘僱工作人員，執行技術分析，管理工作進度，爭取標的團體順服之道。不過，過度的花錢造成投入過量的人力，過量的人力，又導致支援上、人事管理上的困擾，進而妨礙到政策執行。因此，適度地應用經費，有效的支出，適時適地地撥付，誘因的建立，均為政策執行所需的經費資源上，所應注意的幾個原則。

(二) 人員：

政策執行所需的第二個資源，應是聘僱質量適當的工作人員。P.Sabatier 和 D.Mazmanian 就言及：「對執行機構提供必要的財政資源，務使其足以聘僱適當的人員，用以進行技術性的分析並發展執行的規則，推動計劃的管理，督導標的團體的順服，為有效執行政策的條件之一。」

(三) 資訊：

執行與管理的運作主要基於資訊。蓋資訊足以化減任何組織所面

對的不穩定程序。當資訊充分被掌握時，執行與管理才能得到效果；古語有云：「知己知彼，方能百戰百勝」。反之，在情況不明的情形下，冒然進行決策或是執行某件事，失敗的機率定會較前者大。所以當一項政策在進行時，資料的準確度與快速取得將是成功的重要因素。

（四） 權威：

負責執行政策的人員，除了負擔履行工作的要求外，猶必須給予相對的權威，用以執行其工作上的任務。權威乃是採取行動、進行指揮、獲取資源而執行工作任務的權源。沒有給予適當的權威，負責執行政策的人員對於政策的利害相關人而言是不具有強制執行能力的執行者，可能對政策的推動上並不信任，如此一來，將造成執行上的失敗。

六、政策標準

政策標準往往知會政策本身對各級執行人員的期望，執行人員應做的事項，核辦事情的基準與條件，並指出執行人員擁有的裁量權範圍，標的團體應調適的行為內容。決策者在建立政策標準時，應注意幾個原則：(1)政策標準不得過高。(2)政策標準應指出長期的可能變化，以為遵循的方向。(3)政策標準應具有明晰性、一致性與正確性，以為評做的依據。

七、政策規制執行機關的決定原則

政策本身除了陳述清楚、明確與一致的政策目標，提供充足的政策資源，訂定適度的政策標準外，復可規定執行機關正式的決定原則，以進一步左右執行過程。反之，若政策目標含糊不清、無明確立場及標準，強制規定執行機關正式的決定原則，如此的政策是不容易被民眾所接受，更造成對抗。

八、政策上安排執行機關與人員

有效的政策執行條件之一，乃須將政策執行的責任安排給這種機關與人員——對政策目標熱衷並支持者。若機關與人員對於此政策目標是產生冷漠的現象，身為第一線的執行者，當立場不堅定時，政策的推動想必是遲緩、無法達成預期目標。所以，在此情況下，選擇對於政策具熱忱的機關與人員是相當必要。

參、政策本身以外的條件

本研究將討論政策本身以外足以影響執行機構政策產出的諸變項，透視其重要性，洞察其關係，茲分述如下：

一、標的團體的順服

標的團體乃泛指由政策制訂而須調適新的行為模式者。假如標的團體對政府所制訂的法則或規定受上述三者影響而拒絕順服，或者繼續以非政府所期待的方式行事均可能導致政策執行失敗。由是觀之，政策執行的成敗，法規的效用，標的團體的順服亦是關鍵要素，而如何誘導標的團體順服，實為重要課題。

二、機關組織間的溝通與整合

政策執行成功的條件，部份取決於有效溝通。歸究其因：一則在於政策標準本身是無生命的訊息，其必須透過傳遞系統傳播給執行政策的機構和人員；二則在於負責執行的人員與標的團體，在執行與順服之前，首要獲悉決策者的期望、政策標準與要求、所要採取的行動、所應注意的事項。而傳遞執行政令的品質，乃取決於政策溝通的明晰性、一致性、正確性、適當性以及完整性。

另外 P.Sabatier 和 D.Mazmanian 根據許多有關規制和社會服務性政策，其執行過程的研究，最後證明政策執行的主要障礙之一，乃在於執行機關或單位難以取得協調，並採取一致行動所致。故機關組織間的充分溝通，在求思想上的共同瞭解；而機關組織間的整合與協調，在謀求行動上的協調一致，兩者在政策的有效執行上，佔有一席

之地。

三、執行機關的特性

政策執行機關，其所形成的正式及非正式的特性，將影響到該機關執行政策標準的能力。當法令賦予政策執行機關正式的特性，給予其正式的權責時，人民對於執行機關的順服性較高。反之，若是該機關是非正式性的特性，則順服性較低。

四、執行人員的意向與工作態度

執行人員的意向及其工作態度之所以有其重要性，一方面執行人員在執行上，通常具有裁量權，往往對每一執行事項，考慮其個別需要，權衡其輕重，斟酌其緩急，而作各種不同的調適，俾收因事、因地、因時制宜之效；另一方面執行人員對政策的反應，諸如他們對政策標準的認知與瞭解，他們對政策的反應方向，及其反應的強度，也可能影響到其執行政策的能力或誠意。

五、政策執行之監督

行政機關冀使既定的政策付諸有效執行，有時必須訂頒具有「輔助法律性質之法規命令」然而，一則為防止行政機關對行政立法之濫用，俾使其遵循既定的政策取向；二則為增進行政立法之功能，並有助於政策的有效執行，對行政立法必須施予必要性的監督。

六、領導管理技術

一旦一項政策由適當地規劃而付諸執行，負責執行的機關，其領導者對外必須應用各種手腕及機會，用以爭取控制執行所需資源的機關支持。機關組織的領導者身兼政策執行的成敗，負有上述對外與對內的雙重領導責任，如何運用新進的管理技術，方能成就其任務，獲致政策目標，舉其要者有五：面對面會談、計劃評核術、參與管理、目標管理、與適應性領導方式。

七、政治環境

執行機關所面對的政治環境，非但可能影響政策績效的素質，而且關係到機關所採取的行動。在動態的政治環境，無論是源自於國內的壓力，或是國外的情勢所逼，均或多或少地影響到政策執行，是以執行者如何將危機化為轉機，因勢利導，順水推舟，而致政策成功之境，為一重要課題。

八、經社與技術環境

經社技術環境的變遷，甚可能引發人民在認知上、情感上及評價上的改變，致使原來甚為重視與支持的政策問題，在程度上有所貶損。若能順應經社與技術環境，則執行機關在推動政策上會較為順利。反之，若漠視環境變化，將政策推動上會較為困難。

從上述一、二節可知，政策執行已從以往的由上至下模式、由下至上模式轉變為整合的模式，即執行不再是上階層從事政策的制定，下階層負責政策的執行，或是由下至上模式的漠視政策目標與細節，而是所有執行公共政策者必須針對行動做出回應及修正。此外，筆者認為還必須針對政策執行的特性，找出影響政策執行的因素，透過對相關問題的解決及回應，才能尋求更有效的執行方式。

筆者認為，土地徵收政策的執行應遵循上述的概念，即透過執行的過程進行對話，使執行者及所有權人彼此之間可以交互行動，透過行動產生對話並做出回應，使雙方可以表達立場並尋求解決的途徑，讓政策制訂者了解執行者及所有權人的需求，並在合理的範圍內得到滿足。

第三節 土地徵收之理論

為完整了解我國土地徵收制度，筆者將先介紹土地徵收、協議價購及徵收補償理論，並針對所有權人申請土地收回權及剩餘土地一併徵收權利進行介紹，茲分述如下：

壹、土地徵收之意義

土地徵收，係國家因公共事業之需要，不管土地所有權人之意思如何，而經由法定程序予以強制剝奪，使興辦事業人(即需用土地人)取得土地之謂¹⁷。

貳、公共設施興辦主體之探討

我國土地徵收政策之執行向來由政府機關辦理取得，再由政府機關取得土地後交由需用土地人辦理公共設施之建設，因此，尚無由私人行使執行之權力。此外，用地取得之方式，土地徵收條例亦有規定需要一定之法定程序始可為之，以下將針對興辦主體及法定程序等相關規定分述如下：

一、興辦主體法令依據

依據土地法第二〇八條規定：「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。……」另依土地徵收條例第十一條規定：「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，應先於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。」

由上述法條可知，國家因興辦公共事業符合法定項目者，可以依

¹⁷ 同註 1。

法申請徵收其所需用土地，具有上述性質之公共設施，都應由國家來負擔並提供之。

二、民間參與公共建設相關規定¹⁸

事實上我國相關法令也不乏有民間參與之規定，如公路法第二條、第十四條之規定，私人團體得依法興建公路系統；水利法第十四條規定得由民間興辦水利事業；鐵路法第三條、第七條亦有國民經營之民營鐵路規定；而依照電信法第十一條、第十二條之規定，電信事業亦得由民間來經營之。

依經濟學的觀點看法，要達到民間參與公共建設之方法，有下列幾種方式，如由政府補貼、建立市場許可制度、賦於財產權模式等¹⁹。由實證上之經驗顯示，以上三種方式中以賦於民間投資機構財產權之獎勵民間興辦公共建設模式，其所能獲得之經營效率最高，而民間投資之意願亦最大，因此各國在採取民間參與興建公共建設之策略時，一般多採用此方法²⁰。

事實上，針對公共事業所必須考量的要件之一，乃興辦事業必須具有「公共利益」。然而，在時代潮流的趨勢下，公共利益之實現已非全由政府來達成不可，若能在相關制度得以配套下，政府也可以在市場或民間大眾的需求無法獲得滿足時，才介入滿足其需要。

參、用地取得方式²¹

我國取得公共建設用地的來源，分為公有土地及私有土地。公有土地通常申請辦理撥用，而私有土地取得通常採取協議價購、一般徵收、區段徵收、市地重劃、聯合開發等方式，茲分述如下：

¹⁸ 王嬌香，〈以公平正義觀點來看公共建設用地取得所有權人補償問題之研究〉，碩士論文，大葉大學工業關係研究所，民 89，頁 36。

¹⁹ 洪志強，〈獎勵民間投資公共建設策略更新之芻議〉，碩士論文，成功大學建築研究所，民 83，頁 15。

²⁰ 潘欣榮，〈獎勵民間興辦公共設施法制之研究〉，碩士論文，國立台灣大學法律學研究所，民 86，頁 12。

²¹ 同註 18，頁 40-43。

一、公有土地之取得方式

「公地撥用」，係指政府基於公法上權力，使需用土地之機關取得該土地之使用權，故僅係使用權之讓與，而非所有權之處分，亦即基於公地公用原則將使用權讓與需用土地機關；故以無償為原則，有償為例外。

二、私有土地之取得方式²²

（一）協議價購

政府協議購買土地猶如民間的土地買賣，係由政府與所有權人協議，在雙方同意的條件下作土地的交易，若協議成立，則需用土地單位依其協議可取得土地所有權。協議手續如在聲請徵收前為之，則為私法上的「買賣行為」，完全適用民法上契約之規定。如在核准徵收後，即在徵收程序中達成協議，則為公法上之契約行為，因須透過協議而移轉土地所有權，除有特約外不能認為當然有買回權，故與公法上之強制徵收有別。²³

（二）一般徵收

土地徵收乃國家因公益需要，興辦國防事業等暨實施國家經濟政策，基於公權力的行使，強制剝奪私人土地所有權，給予補償，而取消其所有權，另行支配使用之。另徵收乃透過一個利益衡量之機制，來確定所興辦之事業是否具有公益，亦即徵收計畫所達成之公共利益必須遠超過目前該私有財產保有之利益，方有徵收土地之必要。

（三）區段徵收

區段徵收，謂於一定區域內之土地，應重新分宗整理後，除供公

²² 顏愛靜，〈交通用地取得與公地配合開發處理辦法草案之研究〉，研究報告，民 83，頁 5-10。

²³ 台灣省諮議會編印，〈公共設施保留地之權益維護與補償措施之研究〉，研究報告，民 89，頁 200。

共設施需用土地由政府直接支配使用外，其中部分由原土地所有權人領回（抵價地）或優先買回，餘皆按照指定用途予以讓售供其特定事業使用（有償撥用）。此一公權力的行使，轉換了土地的公平與效率，經近代地租理論實現，且由地權分配提升為地值重新分配，顯露公私地權交換模式與公共利益共享的開發模式。

（四） 市地重劃

市地重劃，為土地重劃的種類之一。所謂「土地重劃」（Land Consolidation），乃指一定區域內之土地，分割細碎，面積狹小，形式不整，或交通不便，水利不良，而將全區土地綜合整理，並配合興建交通、水利等各項公共設施，重行劃分為合於經濟使用之標準宗地單位，再按交換方式，仍分配與原土地所有權人，利用此種方式，土地所有權人可領回被徵收總面積之 55% 之建地為原則，而政府可藉此方式取得重劃區總面積 45% 的公共設施用地。

（五） 聯合開發

「聯合開發」，係指地方主管機關依執行機關所定之計畫，與私人或團體合作開發，大眾捷運系統場、站與路線土地及其毗鄰地區之土地，以有效利用土地資源之不動產興闢事業而言。

上述的用地取得種類中，徵收因具備強制性的手段，相較其他手段而言所需花費時間較短，行政作業較為方便。以目前而言一般徵收較為政府機關所常用，因此，筆者認為應該對於目前常較為使用的一般徵收手段，進行深入探討研究，以剖析其缺失，謀求改善。

第四節 土地徵收之先行政程序-協議價購

土地徵收前需先經過協議價購手續，雙方協議價購不成時，始得辦理土地徵收。惟經查協議價購成功案例，相較以土地徵收手段而

言，仍屬少數。端究其原因，乃土地徵收條例中並未明文規定協議價購的上、下限，導致政府機關對於協議價格較高時，擔心有圖利民眾之嫌，太低又遭到所有權人反彈，故產生協議價購金額與土地徵收補償費相同。以下針對協議價購介紹如下：

壹、協議價購意義

依民法第三四五條規定，稱買賣者為當事人約定一方移轉財產權於他方，他方支付價金之契約。當事人就標的物及其價金互相同意時，買賣契約即為成立。其權利之移轉條件，悉依雙方之協議，移轉登記後，需地機關取得完全之支配使用權。²⁴

貳、協議價購用地程序²⁵

一、召開作業協調會

用地單位於協議價購前先邀集該管縣市地政、稅捐機關開會協商，相關作業聯繫，訂定預定進度。

二、申請免稅

用地單位先洽請縣市政府協助認定價購土地得適用平均地權條例第四十二條第二項規定免徵土地增值稅。

三、簽報核准議價

用地單位函報擬訂協議價購契約書及協議價購標準等由需用土地人核定後辦理。

四、進行協議

買賣雙方對於價購事宜進行協議，買方就契約書內之議價金額、付款方式、地政規費、印花稅或稅負負擔等應詳予說明，達成協議價購契約書、土地分割同意書、土地變更編定同意書。

五、用地分割

函請當地地政事務所辦理測量分割作業。

²⁴徐家昌，〈工程用地以協議價購取得問題之探討〉。《水利》，第13卷，民92，頁97。

²⁵同註18，頁97-98。

六、土地變更編定

依非都市土地變更編定執行要點第十一條第二項規定，檢附奉准興辦事業及已達成協議價購之文件，逕向縣市政府申請變更編定為適當使用地。

七、登記申請書

用地單位於簽訂協議價購契約後，即備妥土地登記申請書、土地增值稅(土地現值)申報書、土地所有權買賣移轉契約書等相關書表、訂期通知土地所有權人攜帶所有權狀、身分證等相關資料辦理簽約及用印。

八、報請核准用印

用地單位檢送土地所有權人已用印之上開文件送請需地機關核准用印。

九、申報土地現值

用地單位檢送土地增值稅(土地現值)申報書、土地所有權買賣契約書等相關證明文件，向該管稅捐稽徵處申報核算增值稅或核發免稅證明及查欠地價稅、房屋稅等欠稅，並由土地所有權人負責繳清。

十、辦理移轉登記

用地單位取得稅捐稽徵處核發現值申報書後，連同土地登記申請書、土地所有權買賣移轉契約書等相關證明文件，向該管地政事務所申請所有權移轉登記。

參、協議價購與土地徵收之比較

有關協議價購執行之相關規定與現行土地徵收制度相較，無法突顯土地徵收制度原欲鼓勵協議價購之政策精神，茲就土地徵收及協議價購二者目前執行上對關規定加以比較如下：

表 2-1 土地徵收與協議價購之比較

	土地徵收	協議價購
一、用地取得程序	<ol style="list-style-type: none"> 1. 須依法定程序及方式辦理，與協議價購相較，需時較長。 2. 非都市土地須涉及使用地種類變更編定者，得於陳執徵收時，於土地徵收計畫書敘明准予一併變更編定。依非都市土地變更編定執照要點第十一點規定：「需用土地人申請徵收或撥用土地計畫書內敘明請求一併准予變更編定者，直轄市或縣（市）政府在接到核准徵收或撥用案件時，應即依徵收或撥用土地使用性質逕為核准變更為適當使用地及辦理異動手續。 3. 由縣市地政機關囑託土地所轄地政事務所辦理所有權移轉登記。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 雙方合意並訂定契約，完成所有權移轉登記。即取得所需用益也，程序與一般買賣相同，與土地徵收程序相較，需時較短。 2. 非都市土地須涉及使用地變更編定者，須循一般變更編定程序提出申請。 3. 與一般買賣移轉登記相同，由需用土地人及土地所有權人雙方會同或委託代理人辦理。另依農業發展條例第三十一條、農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第十六條、土地登記規則第一百零一條，若屬耕地者，於申請移轉登記時，尚須提出農業用地作農業使用證明書。
二、土地所有權人所能獲得之補償	<p>地價補償標準依據土地徵收條例第三十條規定，為公告徵收當期之公告土地現值，必要時得加成補償；地上物補償則依據各直轄市或縣市主管機關訂定之查估基準辦理。</p>	<p>於實務運作上補償標準多與徵收標準相同。(其餘因價購衍生之相關登記規費、印花稅、代書費等則由需用土地人負擔)</p>

<p>三、土地所有權人享有之權利</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 申請收回權：按現行土地徵收條例第九條之設計，需用土地人若於徵收補償費發給完竣屆滿三年，未依徵收計畫開始使用、未依核准徵收原定興辦事業使用或依原徵收計畫開始使用後來滿五年，不繼續依原徵收計畫使用時，有上開情形，原被徵收土地所有權人皆得於徵收公告之日起二十年內，依法申請收回土地。 2. 撤銷徵收請求權：「撤銷徵收」一名詞在土地法本文中並未明文訂定，於土地徵收條例始正式將其具體形文字，並特設專章詳細加以規定。依土地徵收條例第四十九條之設計，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，若發現原徵收之土地不在工程用地範圍內，都市計畫規定或變更以聯合開發、市地重劃或其他方式開發、興辦之事業改變或興辦事業計畫經註銷、原徵收土地之全部或一部已無使用之必要。需用土地人應主動辦理撤銷徵收；又土地徵收條例第五十條則予土地所有權人主動請求撤銷徵收之權利，此一政策精神，亦首創於土地徵收條例。 	<p>協議價購之土地所有權人則無左開權利。</p>
----------------------	--	---------------------------

資料來源：鍾玉美，《有關土地徵收條例第十一條-協議價購執行問題之初探》。《現代地政》，第267卷，民92，頁44。

綜上可知，單單就時程考量，以協議價購方式取得土地，相較土地徵收時程短；且也因為協議價購是買賣性質，固土地所有權人也無要求收回及撤銷徵收的權利，若能善加利用協議價購，使所有權人願意與政府達成價購，將可免除後續爭議問題。

第五節 土地徵收補償相關理論之探討

土地徵收制度，濫觴於法國。法國大革命之際，倡議私有財產權為神聖不可侵犯之論盛行，西元 1789 年發表之人權宣言第 17 條規定財產權為不可侵犯之神聖權利，人民財產非因法律認定為公共需用，並先履行公平補償，不得剝奪。至此，各國開始針對私有財產權作為公用使用時，給予適當補償的規定。筆者針對土地徵收補償相關理論整理分述如下：²⁶

壹、 土地權利制度理論及所有權

因土地徵收衍生地價補償問題，其實為諸多現代土地問題中之一，究其本質應可界定為土地權利與地價（土地價值）之問題。人類對於占有土地因具有使用、收益的價值觀念，而視其為財產，希望能繼續保持占有使用，以排除他人之侵奪，於是有權利制度的建立。此發展在封建時期即以形成雛形，一直隨著封建制度之沒落，資本家透過買賣移轉，或其他方式取得土地而成為真正的所有權人。土地遂逐漸移轉為平民個別所有，一般人民可依法取得土地所有權，完全享有占有、使用、收益與處分、排他之權利。

其所有權導源於羅馬法，所有人有絕對之權限，而後經過英、法兩國在十八世紀對於所有權之強力達於最高潮。但個人利益常與社會利益相衝突，於是有財產權之社會職務說，認為財產權之所以獲得尊重，即在促進社會利益。所有權並非天賦之權利，而為社會生活之產物，因此權利之享有及行使應顧及社會之公益。如憲法第 143 條：「中華民國領土內之土地，屬於國民全體，人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。」及土地法第 10 條：「中華民國領域內之土

²⁶ 譚國雄，〈土地徵收地價補償問題之研究——以臺中縣土地徵收地價補償問題為例（一）〉。《現代地政》，第 272 卷，民 93，頁 17-19。

地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得土地所有權者，為私有土地」憲法與土地法意涵均明白承認土地私有制度存在，但國家享有最高土地所有權，對於一切私有土地保持一種最高支配權。

貳、地租理論

土地受其特性的影響，在供給方面有限，且受人口增減及經濟發展等諸多需要土地因素的影響，就有地價的漲跌的情形呈現²⁷。地租理論是地價理論的基礎，在地租理論的討論中，最具貢獻三位經濟學者以古典學派的李嘉圖（David Ricardo）、馬爾薩斯（Thomas Robert Malthus）及屠能（Johann Heinrich von Thunen）提出的地租理論最具代表性。依上述三位經濟學家的論述地租理論，各有不同的主張。茲分述如下：

一、李嘉圖（David Ricardo）的差額地租理論：

李嘉圖（David Ricardo）是從農地利用的觀點，認為「地租為土地的產物中，因使用土壤之原始的、不能毀滅的力量，而付給所有權人的部分。」依李嘉圖（David Ricardo）的解釋地租是由土地肥沃度與位置的差異，及土地收穫遞減法則的作用而產生的。李嘉圖所指的土壤肥沃度是自然的肥沃度，並不包括土地改良物所造成的人工肥沃度在內²⁸。如果所有權人提供良好的灌溉、排水及其他設施，當然農民付給所有權人的報酬也有差別，這也是地租。另外李嘉圖也認為農產品的價格是由滿足社會需要的總供給的最高成本決定，價格也是由耕種的粗放邊際才能向外延伸，此一提高的價格又使比較肥沃的土地的集約邊際提高，相對的也有利於土地的集約使用²⁹。

二、馬爾薩斯（Thomas Robert Malthus）提出剩餘（residual）的觀念，

²⁷ 林英彥，〈土地經濟學通論〉，文笙書局，民70，頁8

²⁸ 同註27，頁27、78、80。

²⁹ 林美萍，〈現行地政機關查估公告土地現值方法之評估〉。《現代政》，第256卷，民91，頁40。

預示了邊際生產力觀念的地租理論³⁰：

馬爾薩斯（Thomas Robert Malthus）認為地租係就土地的總產物價值中，支付生產費（包括以當時的通常利潤率所估計的投下資本利潤）所得的剩餘部分而歸所有權人所有。其直接原因，是土地生產物價格超過生產費，但這是由下列三種情形所形成：1. 土地的特殊生產力（即土地所具有給與耕作者以維持生活所必要以上的生活必需品的特性）。2. 生活必需品能創造它本身的需要（與其人口論相連）。3. 肥沃的土地比較少。也認為生活必需品的需要可隨生活必需品的生產而增加，但人口增加成幾何級數，而生活資源卻成算數級數的增加趨勢，故耕種由肥沃土地擴張到貧瘠土地，此種生產差額就形成地租，而地租亦因此必然繼續增加³¹。

三、屠能（Johann Heinrich von Thunen）區位地租理論

屠能（Johann Heinrich von Thunen）先假定各地的肥沃度和勞動生產力都是相等，任何一種農產物的生產，每畝產量和生產成本均相同，但當產品運到中心市場出售時，則因各地距離市場的遠近不一，運輸費用就大有差異。認為當在同品質的土地上一產穀物時，距離中心城市較近的土地，必然比較遠的土地享有地租的優勢，優勢的大小與從二地運送產品到中心市場的運輸成本高低有關。在早期以人力或畜力作為運輸工具的時代，運輸成本顯然是影響獲利的主要因素³²。

制合古典學派經濟學家的地租理論，從土地經濟學的觀點認為早期農地利用地租的產生和土地（自然資源、養力）、資本、勞力、運輸成本有密切關聯，相對的土地利用價值（土地價值）亦因之而異。

參、 區位理論³³

³⁰ 同註 29，頁 40。

³¹ 同註 27，頁 75-76。

³² 同註 29，頁 40。

³³ 譚國雄，〈土地徵收地價補償問題之研究——以臺中縣土地徵收地價補償問題為例（二）〉。《現代地政》，第 262 卷，民 92，頁 24-27。

德國經濟學家韋伯沿襲屠能（Johann Heinrich von Thunen）農業區位理論，提出工業區位理論及洛許（Losh）提出的市場區位理論。

一、韋伯（Weber）工業區位理論：

韋伯認為運輸費用決定工業區位的基本方向，理想的工業區位是運距和運量的最低點。除運費外，又增加了勞動力費用因素與集聚因素，由於這兩個的存在，對於只根據運輸費用所選擇的區位會發生變化。如果工資成本節約和集聚而產生的生產節約之和小於運輸成本的增加，則原有的區位不變。如果前者大於後者，那麼應當把工廠遷至工資較低的地方或集聚區域。主張最小的生產成本是作為廠商選擇作優區位的標準，如此可以獲得利潤的最大化。

二、洛許（Losh）市場區位理論

洛許（Losh）的市場區位理論的特點是把企業的生產區位與其市場結合起來，並把生產和消費放在市場區中去進行研究。以尋求最大利潤作為工業區位決策的出發點，認為每個企業的生產和市場範圍是由資源供應範圍和消費市場需求範圍共同決定的。特定的市場需求確定可能吸收的勞動力及其他資源的空間分布範圍，特定的資源範圍也可以確定特定的市場範圍³⁴。

由於人口不斷的增加，社會、經濟及工商業的發展趨向多元化、複雜化，企業組織邁向分工化和專業化，經濟體系朝向規模經濟及聚集經濟的發展³⁵，生產單位位追求利潤的最大化必須考慮生產成本（生產投入的要素包括土地、勞動力、資本）、交易成本、環境成本等因素而選擇最具優勢的區位；另外消費單位（個人）為追求滿足效用最大化如居住、休閒、購物、勞務等亦有區位的選擇和移動。從此一角度觀之，會造成某些特定用地需求的增加，但因土地所具有的特性，其供給量有限，土地因供需關係，地價亦隨之變動。

³⁴ 郝壽義、安虎森編著，〈區域經濟學〉，北京經濟學出版社，民88，頁15-16。

³⁵ 同註34，頁61-62。

肆、地價理論

地價係指土地的價值以貨幣表示者，通常可分為使用價值及交換價值。土地為一種自然財，但因土地具有的特性，即土地為生產要素之一，可供作使用，能產生收益才有使用價值，其於投施勞力資本以後，能提供各產物或役務滿足人類的效用。換言之，土地利用因可供作不同性質的使用，滿足人類的效用在主觀認識的程度上有差別，致對於土地使用價值也有大小的差異；無土地者欲取得土地，期於將來之有形或無形的收益，願支付相當的對價，以取得土地，故土地亦有交換價值。此種交換價值的具體表現，是以主觀使用價值為判斷基礎，以貨幣衡量土地價值之表示，即為土地價格。但土地需要法律或習慣加以區劃使成為獨立的物體，但僅此並不能形成經濟財的價格，須具備因地力與位置差異所形成的有效性，作為價值判斷的依據，才能產生土地價格³⁶，茲分述如下：

一、地價形成因素：

土地價值的判斷是以使用價值或作為不動產的價值，或由需要方面的條件為依據，故地價的形成亦呈現個別狀態³⁷。影響地價的因素大致可歸納為：

(一) 個別因素

即個別土地本身的條件使其地價形成有所影響之因素。如臨路狀態、位置、形狀、方向、面積大小、地勢、週邊公共設施情形、土地使用分區、編定使用種類及其他行政上之管制等。

(二) 區域因素

即土地所在區位對該地區地價形成有所影響之因素。如交通條件（道路設施）、環境條件（環境污染、廢水及廢棄物處理、公害防治、

³⁶ 同註 27，頁 95。

³⁷ 同註 27，頁 118。

治安情形及景觀設施...等)。

(三) 一般因素

是對於廣泛地區的地價形成有普遍性影響之因素。如社會安定、經濟景氣、人口成長、教育政策、住宅政策及政府其他政策(金融措施、稅賦措施)等，對土地需求造成影響而促使地價有上漲或下跌情形³⁸。

二、地價形成理論：

地租是地價形成的基礎，亦即所有權人所獲的報酬以土地收益資本化率(利率)還原為資本的收益價格。日本東京大學阪本楠彥教授對所謂「地價法則」認為一般認為計算地價的基本法則是將地租以流行利率還原的價格，計算公式： $B=R/Z$ ； B =地價， R =地租， Z =利率，³⁹此為運用收益還原法估價的基礎。但此還原的資本價格，如果以投資者(土地需要者)立場，其資本的目的是在於追求最大的利潤，故資本用以購買土地時，為謀取地租(即超額利潤)必要求地價低於還原之資本額。反之，所有權人估計其土地價值時並非以使用收益為基礎，而是以將來的標準性使用收益為準。換言之，土地所有人已將未實現的地租計算在內，故必以高價出售，以便取得地租⁴⁰。

三、地價的種類：

地價因評定的基礎或作用(功能)的不同，可分為下列幾種：

(一) 市價：

即為土地的市場交易價格又稱為時值地價，簡稱為時價，由於土地具有其特性，常無法透過供需均衡法則調節，致不能發生正常作用。且土地數量有限，人口不斷增長，或受經濟景氣影響、貨幣價值

³⁸ 同註 27，頁 99-100。

³⁹ 同註 27，頁 118。

⁴⁰ 同註 27，頁 132。

升貶，土地的市價可能隨時變動，故土地市價常呈現動態狀況，無恒久不變性。

(二) 收益地價：

土地因具有使用收益價值，土地的價值依據其純收益或地租，以土地收益資本化率（利率），還原為資本所有的土地價值。故土地收益多，價值高，收益少，價值低，依土地收益決的地價，實乃真實之地價。

(三) 估（鑑）定地價：

由政府機關或民間不動產估價人員，依經驗，對於個別土地實體狀態，按其具備的各種條件運用估價方法，鑑別土地價值所估計的地價。

(四) 公告地價：

即公部門依據法令規定估計的土地價值，訂定並公告的土地地價，並經法定程序評定以作為土地所有權人申報其持有土地之財產價值之地價。

(五) 申報地價：

土地所有權人依據公部門訂定並公告的地價，依法令規定申報的土地地價，以作為政府課征土地之財產稅之地價。

(六) 區段地價：

公部門依據法令規定調查一定地域內土地，影響地價各項區域因素，將地段相連，地價相近之土地劃分為地價區段，蒐集區段內買賣實例價格，求其中位數作為該地價區段之地價或選取鄰近使用性質相同已估計出的地價區段之地價，推估無買賣實例之地價區段而估計出的地價。

(七) 適當地價：

指（1）在一般不動產市場存在的相當期間內。（2）買賣雙方瞭解土地市場狀況。（3）無特別動機情況下完成的土地交易，而具有合理性、客觀性，且能受社會上一般人所採納接受，足以成為其他土地

交易的指標價格，亦稱為正常交易價格⁴¹。

(八) 公告土地現值：

即公部門依據法令規定於估計區段地價後，提經縣（市）地價評議委員會評定通過後之區段地價，據以編制公告土地現值表於每年一月一日公告之土地地價。

四、土地估價方法：

此方法是對於土地使用價值之收益情形或市場價格狀態的調查估計，一般採用估價之方法，可分為：

(一) 市價比較法：

又稱為買賣實例比較法，運用此方法估價，是將同類型、相同使用性質的土地交換條件與擬估價之土地相互比較，其理論基礎是效用相當的財貨，會有替代作用，其價格亦較接近，引用這種經濟法則即「替代原則」作為估價依據，是以市場的實際交易價格為估價的基準，具有現實性。

(二) 收益還原法：

是依據土地的純收益或地租，以土地收益資本化率（利率），還原為資本所得的土地價格。運用此方法估價，實乃真實之地價，亦有可靠的理論基礎。

(三) 土地殘餘法：

是從基地及其建築改良物合成一體時所產生的純收益中，扣除屬於建築物的部分，可求得歸屬於基地的純收益，除以土地收益資本化率（利率），而得到土地的收益價格。

(四) 路線價估價法：

即對於面臨特定同一街道而可及性相等的市街土地，設定標準深度，求取在該深度上之各宗土地的平均單價為該街道之路線價。然後據此路線價，配合深度表，計算得出臨接同一街道其他宗地之地價。

⁴¹ 同註 27，頁 96-98。

(五) 評分估價法：

此種估價方法由德國學者克拉夫托（Kraft-falke）加以應用。適用於農地估價，係將形成地價的各種因素，按其重要性分別賦於不同的分數，如土壤、表土深度、坡度、位置...等估計等每種因素，占總評分點數的百分比。若欲就估價的對象農地的各種條件加以評分，以所得的評分點數，參照等級別價格表，估算其地價⁴²。

五、土地徵收補償之原則

目前世界各國土地徵收補償之制度大多趨向於合乎人道、公正、公平為原則之補償措施，但各國對財產保障內涵及因地制宜措施而有所措異。學理上有三種學說：

(一) 完全補償理論：

依日本學者柳瀨良幹係以平等為基礎基於法律之前，人人平等之原則，徵收侵害是對平等原則之破壞，為矯正不平等之財產權侵害自應給予完全之補償。另依日本學者節城光太郎及大西芳雄係以財產保障原則為基礎，認為以私有財產權之不可侵犯原則之前提，如基於事實上之需要外，依法律准許財產權之剝奪，則應給予完全之補償。上述兩種日本學者所採用之理論基礎雖然不盡相同，但他們均一致主張完全補償制度，目前世界各國大都採用此種制度。

經查我國法律如建築法、加工出口區設置管理條例、促進產業升級條例等法律係採用完全補償原則，而且已執行多年。另有關土地徵收法令如土地法、平均地權條例、都市計畫法及已於民國八十九年二月二日公佈實施之「土地徵收條例」大致也採用完全補償原則。

綜合論之，完全補償理論是目前保障人民財產最理想學說。但因完全補償理論影響層面較廣，執行較為困難，而且有許多內容至目前為止尚無量化計算，尤其補償消極損失方面其內容尚有許多爭議之處。我國雖已採用完全補償制度，但因國內土地估價制度尚未完全建

⁴² 同註 27，頁 120-128

立，故在執行方面仍有許多困難無法突破。

(二) 相當補償理論：

依日本學者田中二郎係以特別犧牲為相當補償。至於補償判斷時按被侵害法益性質及被侵害之程度，依照補償當時之社會理念，為客觀、公正、妥當的判斷。另依日本學者佐騰功以公平和正義為原則，其主張給予相當補償，至於其正當性，應依社會觀念、正當的法律及公平正義原則，就具體事實判定之。

綜合論之，相當補償係以國家整體利益為優先考量，人民私益次之，門前未開發或開發中國家，因經濟體係較為脆弱，故大致採用相當補償辦理土地徵收補償，我國在民國八十九年前有關土地徵收制度亦採用相當補償。

(三) 折衷補償：

依日本學者橋本公互主張採具彈性折衷態度，採完全補償或不完全補償，應分別情況定之。本於憲法對於財產權及平等原則之保障，就特別財產之徵收侵害部份，應給予完全補償，但在特殊情況下而有合理之需要，雖然採用不完全補償，亦應許之。

綜合論之，採用折衷理論是理論與實際並重，不但兼顧人民私益，同時在特殊情況下亦考量國家整體利益為原則，惟經查補償內容繁雜，實無法條列式細分，何考採用完全補償何者屬不完全補償，故在執行面較為困難。目前世界大部份均不採用折衷補償方案辦理土地徵收。

第六節 土地徵收之一併徵收、收回權

除了土地徵收流程及徵收補償費問題以外，另外政府機關在取得產權之後亦可能發生一併徵收及收回權的問題，茲分述如下：

壹、一併徵收

一、意義

指徵收土地時，其殘餘土地或建築改良物之殘餘部分，因面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用時，所有權人得申請一併徵收，俾減少紛爭，增進土地使用之經濟效益。⁴³

二、一併徵收之成立要件

土地徵收條例第八條規定：「有下列各款情形之一者，所有權人得於徵收公告之日起一年內向該管直轄市或縣（市）主管機關申請一併徵收，逾期不予受理：一、徵收土地之殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用者。二、徵收建築改良物之殘餘部分不能為相當之使用者。...一併徵收的用意在於解決被徵收土地殘餘部分造成所有權人失去作為原有用途的損失；對此土地徵收法令特別規定此一救濟方式，讓符合要件的殘餘土地得讓政府徵收。」

三、爭議

一併徵收之所以會產生爭議，在於法律的制訂過於抽象，何謂面積過小、形勢不整、相當之使用等字眼，這些字眼的認定權利在於政府機關執行人員的主觀觀念中，但是實際上，所有權人的感受才是最真切的，若所有權人不能有效利用剩餘的土地，不僅產生民怨，更會造成土地利用上的閒置。

貳、收回權

一、意義：

係土地徵收完成，需用土地人取得權利之後，因事業中止、計畫變更等原因，有土地不實行使用或不供給原來徵收目的事業使用，因顯與徵收土地之意旨不符，為保障原土地所有人權益，防止政府假藉公益，濫用土地徵收權，而准許原所有權人支付相當對價金額，再取

⁴³ <http://book.sir.com.tw/pdf/B043-2.pdf>，民97。

回其土地之權利。⁴⁴

二、 收回權之成立要件：

土地徵收條例第九條規定：「被徵收之土地，除區段徵收及徵收條例或其他法律另有規定外，有下列情形之一者，原土地所有人得於徵收公告之日起二十年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地，不適用土地法第二百十九條之規定：1. 徵收補償費發給完竣屆滿三年，未依徵收計畫開始使用者。2. 未依核准徵收原定興辦事業使用者。3. 依原徵收計畫開始使用後未滿五年，不繼續依原徵收計畫使用者。該管直轄市或縣（市）主管機關收受申請後，經查明合於前項規定時，應報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於六個月內繳還原受領之補償原價及地價加成補償，逾期視為放棄收回權。第一項第一款之情形，係因不可歸責於需用土地人之事由者，不得申請收回土地。第一項第一款所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工。但依其事業性質無需興建工程者，不在此限。」

收回權的制度，乃是人民對於政府徵收土地而不按其用途執行時，得以原價買回土地的制度。當確定被徵收土地所有權人得以原價收回土地時，這代表土地徵收的目的與現況不符，亦就是代表政府原先所徵收的決定是錯誤的。

三、 爭議：

所有權人收回原被政府徵收之土地收回，並支付當時收取之價金的權利，是為保障所有權人之權利受到政府不公平的對待，並且對於被徵收之土地做更有效率的利用。現實中，有許多所有權人申請對於政府機關執行土地而未做使用或未做原來之使用之土地申請行使收回之權利，但政府機關為避免被指為錯誤徵收，便施作簡易設施，試

⁴⁴ 周文樹，〈土地徵收之「收回權」探討〉。《現代地政》，民90，頁48。

圖規避該法條的規範，如徵收作為教育用地，但逾年限仍未完成施工或未動工，而僅作簡易圍牆和教職員休息室作為規避收回之藉口，造成被徵收土地所有權人對於政府機關的爭訟。

筆者從上述土地徵收相關介紹了解，我國土地徵收政策為免人民權益受到不公平的對待，逐漸制訂法令規範土地徵收的過程並制訂人民得以行使協議價購、一併徵收、收回權等權利，此一舉動，乃民主的象徵。惟制訂過程中，仍有矛盾、條文抽象或是規範標準與期待產生落差的情況產生。例如，土地徵收條例未明文規定協議價購的上、下限，導致政府機關對於協議價格較高時，擔心有圖利民眾之嫌，太低又遭到所有權人反彈的矛盾問題。而在一併徵收及收回權的部分上，法條文義抽象，不易達成客觀的認知，造成執行人員與所有權人之間的爭議不斷。另外，關於徵收補償費的計算標準，更是時常為所有權人所垢病，認為徵收補償的金額太低，無法彌補其經濟上的損失，故以非正式管道向政府機關抗議之事，時有耳聞，更產生人民對政府的不信任感並增加社會成本。

第三章 土地徵收實務及個案介紹

本章主要目的在藉由探討實務的執行及個案介紹以了解地方政府目前執行土地徵收的情況。本章分為二節，第一節是介紹土地徵收作業程序及執行機關，第二節則是針對現行土地徵收個案進行分析，茲分述如下：

第一節 土地徵收作業程序及執行機關

土地徵收作業程序及執行機關的探討，主要是透過政府制訂的標準作業流程及確認相關執行單位，讓政府機關的執行人員在執行土地徵收政策時依法有據的，並且得以遵循步驟進行。

壹、 土地徵收作業程序

土地取得為政府機關興辦公共建設之先驅工作，而徵收私有土地，給予相當補償，係為達成公用需要手段之一種。有關徵收程序，明訂於土地徵收條例第二章，茲依據有關徵收法令及目前實際作業情形，將土地徵收之內容擇要說明並將作業流程繪制如圖 3-1：

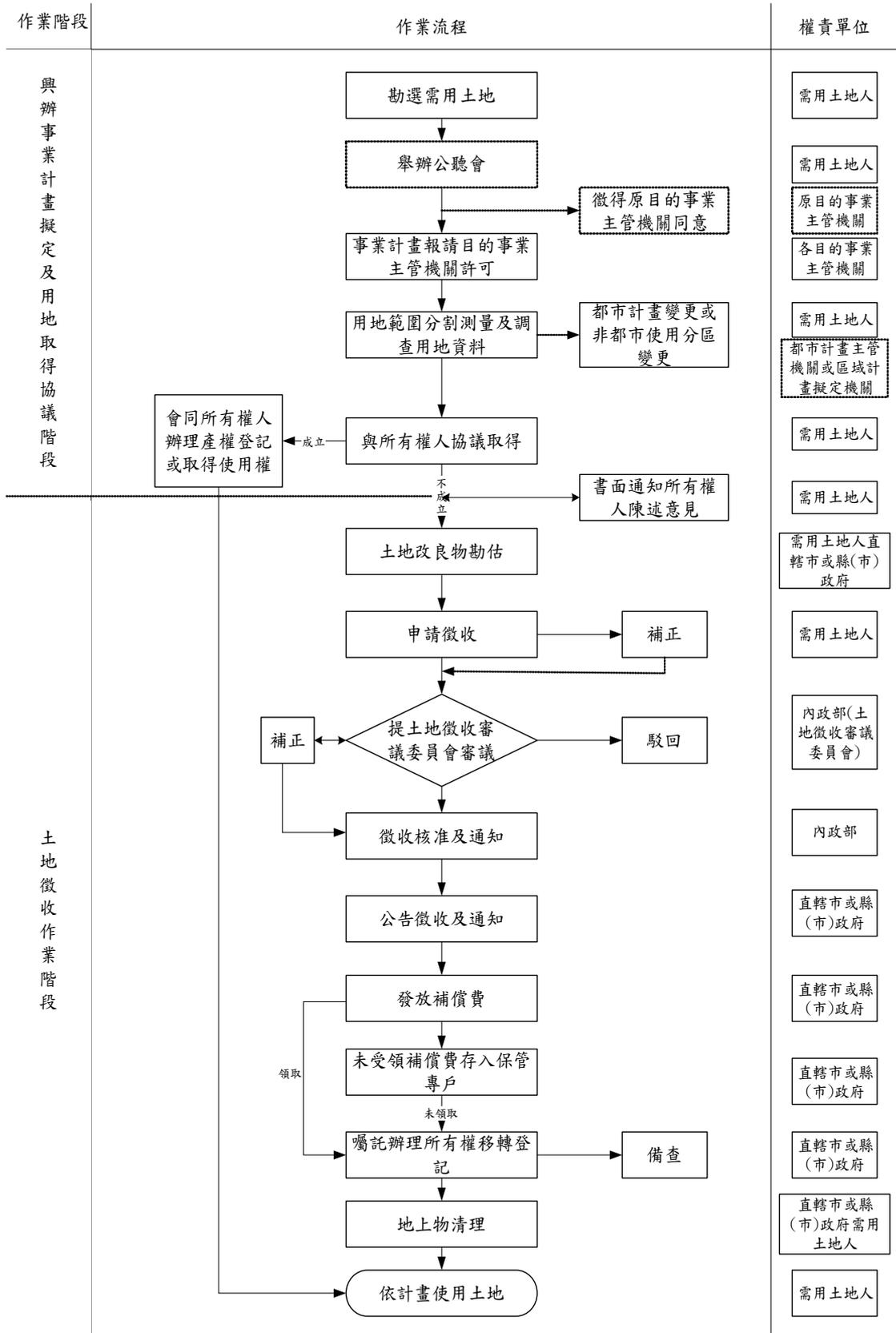


圖 3-1 土地徵收作業流程
資料來源：土地徵收手冊彙編

一、 勘選需用土地

需用土地人為公益事業需要提出需求前，應核實按興辦事業之性質及實際需要選擇用地，並向轄區地政事務所申請晒製用地範圍地籍藍晒圖，以色筆圈繪需用土地範圍，同時應該稍加調查土地有關資料(如紀錄工程用地範圍內土地地號、向轄區地政事務所請領土地登記資料、調查各筆土地地籍、地價、權屬、他項權利及三七五租約等土地登記狀態)。此外，用地範圍勘選完畢後，需用土地人宜適時邀集土地所在地地方政府等相關機關協商訂定用地取得預定時程，以利各項作業之推展。

二、 舉行公聽會

徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，法律就徵收之各項要件自應詳加規定，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，儘可能使兼顧公益與私益，且有促進決策之透明化作用。公聽會之對象，除土地所有權人外包括利害關係人，故於申請徵收前，仍應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見，其會議紀錄應載明土地所有權人或利害關係人於會中所陳述意見及其處理情形。此外針對免舉行公聽會之情形及公聽會舉行之步驟說明如下：

(一) 免舉行公聽會之情形：

1. 舉辦具有軍機種類範圍準則規定之機密性國防事業。
2. 興辦事業於規劃階段已舉行規劃說明會者。
3. 已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者。
4. 依其目的事業法令已舉辦公聽會或說明會者。
5. 原事業計畫範圍內部分土地需補辦徵收者。
6. 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。
7. 興辦事業計畫於土地徵收條例公布施行前已奉准興辦者。

(二) 公聽會舉行之步驟

1. 於公聽會七天前將舉行公聽會之事由、日期及地點公告於需用土地所在地之公共地方、當地直轄市或縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所及村(里)辦公處之公告處所，並刊登政府公報或新聞紙。
2. 說明興辦事業概況，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。
3. 對於土地所有權人及利害關係人陳述意見之處理情形作成紀錄，於事業計畫報請目的事業主管機關許可時及徵收案件送由核准徵收機關核准時一併檢附且應依行政程序法第一百零二條規定以書面給予利害關係人陳述意見之機會，並載明陳述意見之期限或其他應載明事項。

三、 事業計畫報經目的事業主管機關許可

需用土地人興辦之事業依法應報目的事業主管機關許可者，需用土地人將原興辦事業計畫或修正後之興辦事業計畫併同公聽會會議紀錄函報目的事業主管機關許可。另若徵收屬農業用地者，於報目的事業主管機關許可前，應先徵得農業主管機關同意。

四、 用地測量分割

需用土地位置及範圍決定後，如需用土地係屬都市計畫區域內公共設施保留地時，應洽由該管都市計畫單位，釘立界樁及中心樁，並計算坐標後作成紀錄點交地政機關據以辦理地籍測量、分割登記及面積核算作業。其屬都市計畫範圍外土地，應先由需用土地人至現地勘測並埋設界樁，再洽請該管轄區地政事務所據以辦理假分割(或預為分割)，施測界樁之同時並應計算坐標以作為樁位遺失補樁之依據。

經地政事務所複核接圖部分有無重複或漏摘，並予以釐正。如有徵收土地漏未分割者，需用土地人應洽轄區地政事務所補辦分割及計算面積。

五、 都市計畫變更或非都市土地使用分區及使用地變更

(一) 都市計畫變更：

依都市計畫法第五十二條規定：「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。」因此，興辦事業所需土地位於都市計畫區範圍內，如不符使用分區管制者，於用地取得前，需用土地人需洽請當地都市計畫主管機關依都市計畫法規定辦理都市計畫變更。

(二) 非都市土地使用分區及使用地變更：

興辦事業計畫範圍內土地如有非都市土地，且經查明所興辦之事業，不屬非都市土地使用分區所編定之各種使用地容許項目所容許使用者，需用土地人得於申請徵收時，於徵收土地計畫書內敘明請求一併准予變更編定者，直轄市或縣（市）政府在接到核准徵收案件時，應即依徵收土地使用性質逕為核准變更編定為適當使用地及辦理異動手續。

六、 調查用地資料

勘選用地時，所應做的用地調查資料較為簡易，而此階段用地調查資料應予以更新並且詳細記載。故需用土地人對興辦事業用地範圍內之土地，作下列各項調查即摘錄地號、調查地籍資料（他項權利、限制登記及其他加註事項、所需之土地或土地改良物如屬未辦繼承登記，經地政機關列冊管理期滿，已移交財政部國有財產局辦理標售而尚未標售者，應由需用土地人於申請徵收前將土地擬辦理徵收之情形告知財政部國有財產局，並於備考欄註明）、調查地價資料等等。

七、 協議價購或以其他方式取得

土地徵收並非國家取得土地所有權之唯一方法，而是一種最後不得已之手段，需用私有土地時，為尊重私有財產權益，非有必要，應先考量其興辦事業之性質，選擇對人民權益損害最小，且不妨礙公共

建設推行之方式，以價購或其他途徑，如聯合開發、設定地上權、捐贈等方式取得所需土地。

目前實務上，需用土地人對於土地徵收的先程序是以協議價購為主，需用土地人需以雙掛號郵寄或其他得收取回執方式通知所有權人召開協議價購會。此外，開會通知未送達者，需依行政程序法第七十八、八十一條規定辦理公示送達。

協議價購會議前，需用土地人應發給所有權人估算之補償金額資料，並告之如協議不成，將採用徵收方式取得所有權。會議紀錄內應詳加說明與所有權人溝通以協議價購或其他方式取得之經過。若雙方協議不成，應於會議中宣布及會議紀錄敘明「本協議價購未能成立，將依規定辦理徵收」。並於協議價購會議結束後，將會議紀錄以雙掛號郵寄或其他得收取回執方式函送用地範圍內之所有權人。

八、 所有權人陳述意見

需用土地人於協議價購會議後申請徵收前，儘速以雙掛號或其他得收取回執之方式寄送會議紀錄，並載明所有權人得以書面方式陳述意見之期限及陳述對象。期限之訂定須合理妥適，一般而言為為文到後七天至二星期不等且需用土地人針對所有權人之意見，應予書面妥善回覆。

九、 土地改良物勘估

依據土地徵收條例第五條：「徵收土地時，其土地改良物應一併徵收」及第三十一條：「……，建築改良物及農作改良物之補償費由直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關估定之」規定意旨，徵收土地上之土地改良物應一併徵收。

需用土地人應會同各權責單位（縣市政府查估單位）或委外單位辦理查估，將需用土地範圍內地上物分布情形、種類、規格、數量查填調查表，並作成書面紀錄，由查估人員、會辦人員及所有權人認章。需用土地人依調查土地資料估算各所有權人應領補償金額，於協議時

提供其參考。

十、 申請徵收

- (一) 由需用土地人整理協議紀錄，並將未能達成協議之土地所有權人、地上物所有權人及他項權利人等之土地地號逐筆摘錄繕造土地徵收清冊並予以編號，同時將編號註記於地籍圖上。
- (二) 將土地徵收清冊及地籍圖一併函送轄區地政事務所，核對摘錄之土地地號、位置、標示及權利人等地籍資料是否正確，並逐級認章後退還需用土地人。
- (三) 將上開資料製成土地徵收計畫書函送內政部核准辦理徵收。
- (四) 需用土地人如為縣政府以上單位，將該計畫書二份逕送內政部，並副知縣政府；需用土地人如為鄉、鎮、市公所則製作計畫書三份函送縣府先行審查後呈轉內政部核准徵收。

十一、 土地徵收審議委員會審議：

土地徵收條例第十五條規定：「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。」原則上，內政部地政司一個月召開一次土地徵收審議委員會進行土地徵收案件之審查，在審查前，由內政部地政司承辦人員對土地徵收計畫書進行書面審查，無誤後才送交委員會進行實質審核事項，例如：「徵收土地之範圍須為興辦事業所必需」等屬於行政裁量事項之判斷，理應就具體事例，依客觀情事，依法審慎裁量認定。

然而，因目前無審查標準之明確規範，且審核過程中所有權人並無列席陳述意見之機會；致核准機關有頗大之裁量權限，卻易有審核不客觀之流弊。

十二、 徵收核准及通知

經內政部土地徵收審議委員會審議通過之案件，應交內政部地政司核定，隨同徵收計畫書一份通知該管直轄市或縣（市）政府辦理徵

收公告。一般而言，徵收的對口單位為直轄市或縣(市)政府地政單位，即地政處(局)。

十三、徵收公告前資料之查對

直轄市或縣(市)政府於收到內政部核准函後，應辦理下列資料之查對：

(一) 查註三七五租約資料：

直轄市或縣(市)政府應將經該管登記機關查註三七五租約之徵收補償清冊，送請該管鄉(鎮、市、區)公所查對冊列土地之耕地三七五租約資料。

(二) 查對土地登記資料：

直轄市或縣(市)政府應於公告徵收前將核准徵收土地清冊送轄區地政事務所加註徵收戳章，並查核清冊所列土地標示、所有權人姓名、住址及他項之登記、註記等有無遺漏或錯誤。

(三) 分割登記之查註：

一宗土地部分被徵收者，直轄市或縣(市)政府應於公告徵收前，囑託該管登記機關就徵收之部分辦理分割測量登記，並以分割登記後之土地標示辦理公告徵收。

(四) 查欠稅：

直轄市或縣(市)政府公告及徵收清冊函送稅捐稽徵所查核土地所有權人有無欠繳地價稅，並開具繳款單隨同清冊函送直轄市或縣(市)政府。

十四、徵收公告與通知

(一) 於上開資料查對更正後，函送公告函及徵收清冊至徵收土地所在之鄉鎮市公所，除一份張貼於公所公佈欄供民眾查閱外，一份張貼於徵收土地所在之鄰里辦公室。

(二) 寄發徵收通知函，通知土地所有權人、地上物所有權人、三七五租約承租人及他項權利人。

(三) 公告期間為三十日，並接受民眾對徵收土地之異議，直轄市或縣（市）政府應針對異議案件依土地徵收條例第二十二條規定妥為處理。

十五、 異議案件之處理

被徵收土地與土地改良物公告徵收後，土地權利關係人對公告有異議者，應於公告期間內向該管直轄市或縣（市）政府以書面提出。直轄市或縣（市）政府接受異議後，因加以處理，並將查處情形以書面通知土地權利關係人。

十六、 撥款

徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並應於公告期滿十五日內繳交該管直轄市或縣（市）政府於期限內發給應受領補償人。

十七、 發放補償費

直轄市或縣（市）政府通知領取補償費，應以雙掛號或其他得收取回執之方式為之，並得於將核准徵收案通知土地或土地改良物所有權人或他項權利人時，一併通知其領取補償費之日期及地點，通知未能送達者，應辦理公示送達。

十八、 辦理徵收補償費保管

直轄市或縣（市）政府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。其步驟如下：

- 一、 清查未領款戶並繕造保管清冊。
- 二、 未領取之補償費於徵收公告期滿之次日起三個月內辦理存入土地徵收補償費保管專戶待領。
- 三、 以雙掛號通知受領人，其應領之補償費已移存專戶保管，並自送達發生效力之日起逾十五年未領取，該項補償費歸屬國庫。

四、對於通知未能送達之領款人，應即追查領款人現址土地徵收或其繼承人之現址後，按前項通知直到親自收迄為止，若未能送達則以公示送達方式為之。

十九、辦理囑託登記：

直轄市或縣（市）政府應於應受領之補償費發給完竣，檢附土地清冊及已收受之權利書狀，囑託登記機關為所有權移轉登記，或他項權利之塗銷或變更登記，或查封、假扣押、假處分、破產登記或其他禁止處分登記之塗銷登記。

二十、徵收成果報備：

土地徵收地價及其他補償費補償完竣並完成土地登記後，直轄市或縣（市）政府應將辦理經過情形填具備案報告表二份報內政部備查，並副知需用土地人。

二十一、地上物清理：

直轄市或縣（市）政府於應受之補償費發給完竣後，得規定期限，通知所有權人或使用人遷移完竣，以便需用土地人支配使用。

二十二、依計畫使用土地：

需用土地人應待補償費發給完竣後，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。

從上述可知，政府為讓基層執行之公務人員及民眾對土地徵收程序有所瞭解，因此在土地徵收相關法令內針對徵收流程的步驟均有所規定。不僅使基層公務人員有法得以依循並切實的執行，更能讓民眾可以透過此種法制化的方式，了解並保障自身的權益。

貳、 土地徵收執行機關

地方政府執行土地徵收業務時，大多是由縣（市）政府的地政機關及所屬的地政事務所辦理土地徵收業務。自內政部核准同意辦理土地徵收後至完成產權移轉手續，均需地方政府的地政機關及土地所轄地政事務所辦理相關手續居多，茲分述如下：

一、 彰化縣政府地政處

(一) 成立依據

彰化縣政府地政處依彰化縣政府組織自治條例八十八年十二月一日八八彰府人一字第二二五四六七號令制定公佈，其中第六條第一項第十一款規定地政處應掌理土地行政事項。

(二) 組織編制

地政處下分為地籍科、地價科、地權科、地用科、重劃科、地籍測量科等六大單位，其組織架構如圖 3-2 所示：

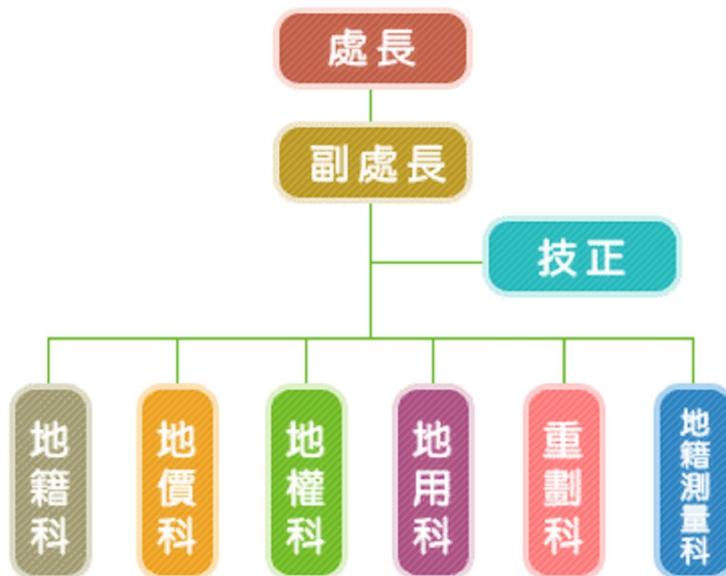


圖 3-2 彰化縣政府地政處組織架構圖

資料來源：彰化縣政府地政處網站

(三) 業務職掌

1. 地籍科業務職掌

- (1) 督導及辦理土地建物登記相關業務
- (2) 地政事務所業務督導考核
- (3) 不動產糾紛調處
- (4) 外國人取得土地權利業務
- (5) 地政士開業及異動登記管理
- (6) 不動產經紀業管理
- (7) 不動產經紀人證書請領及管理
- (8) 地政資訊電腦化業務
- (9) 未辦繼承登記土地及建物列冊管理
- (10) 一般行政業務
- (11) 地籍資料庫管理

2. 地價科業務執掌

- (1) 地價業務
- (2) 區段徵收業務
- (3) 市地重劃業務
- (4) 不動產估價師開業管理
- (5) 辦理彰濱工業區地籍整理業務

3. 地權科業務執掌

- (1) 私有耕地三七五成果管理
- (2) 土地徵收業務

4. 地用科業務執掌

- (1) 非都市土地編定及管制
- (2) 公有耕地放租
- (3) 早期公地放領清理作業

- (4) 公地放領
 - (5) 公有耕地佃租徵收
 - (6) 公地撥用
5. 重劃科業務執掌
- (1) 農地重劃
 - (2) 早期農地重劃區農水路更新改善工程
 - (3) 農地重劃區農水路管理維護工程
 - (4) 農村社區土地重劃
6. 地籍測量科業務執掌
- (1) 督導考核本縣各地政事務所辦理土地、建物測量業務
 - (2) 地籍測量業務相關法令釋疑及法令核轉
 - (3) 辦理土地再鑑界業務
 - (4) 辦理一般性地籍業務
 - (5) 辦理政策性測量業務
 - (6) 新登記土地測量成果之備查
 - (7) 地目變更(都市土地)案件處理
 - (8) 測量助理之管理

二、彰化縣地政事務所

(一) 成立依據

彰化縣轄內地政事務所之組成依彰化縣政府八十九年一月二十六日八九彰府人一字第 17802 號令發布。彰化縣政府依市鎮所在地分設彰化、員林、和美、鹿港、二林、溪湖、北斗、田中八個地政事務所，受彰化縣政府指揮、監督，辦理轄區內地政業務。

(二) 組織編制

地政事務事務所下分為第一課、第二課、第三課、第四課、人事

管理員、會計員等六大單位，其組織架構如圖 3-3 所示：

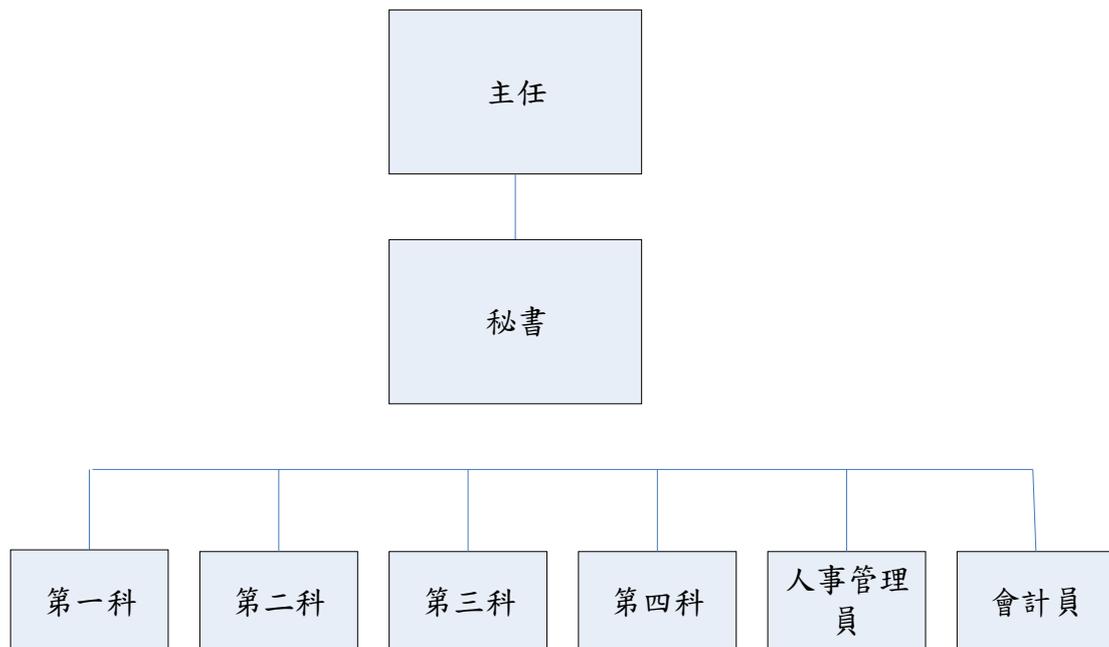


圖 3-3 彰化縣地政事務所組織架構圖

資料來源：地政事務所網站

(三) 業務執掌

1、 第一課

- (1) 土地、建物登記
- (2) 服務台諮詢服務及各類謄本核發
- (3) 地政資訊作業規劃及執行
- (4) 電腦設備及機房之管理與維護
- (5) 土地登記複丈地價地用電腦作業系統及資料庫維護管理

2、 第二課

- (1) 土地複丈
- (2) 建物測量
- (3) 地籍圖重測
- (4) 未登錄地勘測
- (5) 法院囑託測量

3、 第三課

- (1) 地價動態及市價調查
- (2) 辦理公告土地現值及公告地價
- (3) 地價冊籍訂正整理及異動通報

4、 第四課

- (1) 辦理地權、地用
- (2) 總務
- (3) 出納
- (4) 研考業務
- (5) 文書收發

5、 人事管理：

辦理人事任免遷調及公保退休撫恤福利待遇

6、 會計員

辦理預算編列決算及有關統計業務

現階段彰化縣轄內之地政事務所，與土地徵收相關的業務為地籍登記、測量、地權及地用業務為主。測量業務的主要辦理時間點為協議價購前即需辦理用地範圍分割測量，而地權業務即繕造土地徵收補償費清冊，並配合地籍登記業務清查核對徵收土地上之其他權利關係人及地政處發放補償費後的產權移轉變更作業。至於地用業務則是辦理變更編定作業等程序。

第二節 現行土地徵收個案分析

本節蒐集彰化縣土地徵收之和美污水處理廠及東西向快速公路漢寶草屯線台十九線以西路段二案徵收案例，選擇和美污水處理廠的原因在於污水處理廠為民眾普遍認為的惡鄰設施，普遍不被民眾所接受，但最終仍順利徵收；此外選擇台十九線以西路段在於想了解為何因政府政策最後會因民眾的抗爭暫緩徵收。本研究將針對案例用地取得作業之實際情形作一介紹，以了解目前土地徵收作業之實況及相關課題。

壹、和美鎮污水處理廠用地取得之案例分析

一、 案例背景

近年來，環保意識抬頭，環境衛生及河川水體水質污染問題日益受重視，而污水下水道系統為解決都市污水排放的根本對策，並為防止水域污染進而提昇生活環境品質所不可或缺的基本建設。近年來，彰化縣和美鎮之都市計畫區隨都市發展人口增加，環境污水漫流，經由各排水溝排入番雅溝，造成河川水污染問題。本案需用土地人為彰化縣政府（主辦單位為水利資源處下水道科）、辦理主要徵收作業亦為彰化縣政府（地政單位為地政處地權科），此項計畫將依「促進民間參與公共建設法」（簡稱促參法）引進民間資金、技術、財務管理等企業活力，以改善環境衛生，提升國家競爭力。

二、 用地背景

此計畫之興建營運標的為彰化縣和美鎮污水下水道系統工程，所需用所有權人要供污水處理廠及下水道管渠鋪設及揚水站或其他附屬設施之用，爰就此三方面之土地取得過程介紹如下：

（一） 污水處理廠用地基本資料

1. 地點面積：位於「和美鎮都市計畫區」西南側內，於番雅溝北岸、鹿和路西側、「和美鎮都市計畫區」界線東側之間土地，用地共有

三十九筆土地，其權屬分別有二十三筆屬民眾私有、十二筆屬彰化農田水利會及四筆屬國有土地，面積共約 3.0056 公頃。

2. 土地利用：用地原屬「和美鎮都市計畫區」之農業區，經內政部營建署於民國九十三年三月一日同意主辦機關辦理「變更和美都市計畫(部分農業區為污水處理廠用地)案」後，主辦機關於民國九十三年十二月十日辦理原屬農業用地變更為污水處理廠用地之公告。(九十三年十二月十日府城計字第○九三○二三二九一二 A 號函)。
3. 環境概況：於大部份為農田，上有少數建築物。用地南側緊鄰番雅溝(放流水承受體)，住宅區多分布於鹿和路東側及番雅溝南側，另用地北側鄰近國立和美實驗學校。
4. 交通概況：對外主要交通以鹿和路(縣道彰一三五)為主(亦為未來污水處理廠主要聯外道路)，附近道路高程約介於七.〇—七.五公尺間。

(二) 下水道管渠用地基本資料

1. 此計畫下水道管網路線所經過之範圍涵蓋「和美鎮都市計畫區」及「彰化交流道特定區(和美鎮部分)」，總長度約 46.626 公尺。
2. 管渠鋪設預定使用土地以和美鎮內之省道、縣道、鄉鎮市道及既成道路為主，民間機構亦應以使用公共道路及既成道路進行管渠路徑規劃為原則。

(三) 民間機構設計之方案有自行規劃之污水下水道管線系統用之揚水站或其他附屬設施用地之需求者：

1. 如係公有土地：主辦機關本於權責範圍內，協助取得使用權限。
2. 如係私有土地：由民間機構自行取得土地使用權限，並於許可年

限屆滿時需移轉相關權利予主辦機關並可繼續使用。

三、 土地使用性可行性分析

- (一) 污水處理廠用地：主辦機關應依相關規定方式辦理取得用地權屬後，未來即可以設定地上權方式交付民間機構承租使用。
- (二) 下水道管渠埋設用地：如須埋設管渠於公、私有土地下，則依下水道法第十四條第一項之規定，其土地所有人、占有人或使用人不得拒絕。但應擇其損害最少之處所及方法為之，並應支付償金。如對處所及方法之選擇或支付償金有異議時，應報請中央主管機關核定後為之」。

四、 用地取得方式

公共建設用地之取得方式，依公、私有土地之別有下列方式：

(一) 公有土地：

依「促參法」相關規定，主辦機關得辦理撥用，訂定期限出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利或租金方式(促參法第十五條)或讓售(促參法第八條)等方式提供民間機構使用。此案用地取得方式將採撥用方式辦理。

(二) 私有土地：

依「促參法」相關規定，公共建設所需用地為私有土地者取得方式有協議價購(促參法第十六條第一項)、徵收(促參法第十六條第二項)、區段徵收(促參法第十九條)等。本計畫採「促參法」第十六條規定由主辦機關先以協議價購辦理，協議不成再採徵收方式辦理。

五、 徵收費用

因需用土地人與土地所有權人協議價購之金額為以公告現值加四成原則辦理，此與徵收補償費相同，故後續和美污水處理廠用地取得費用則以徵收費用估計之。該用地現多屬農地，但仍有地上物(農

作物、建物與其他附屬設施)，故相關徵收費用包含有土地徵收補償費、農作物補償費、建築物補償費、建築物自動拆遷獎勵金及作業費等項目，金額共計約新台幣一億五千萬元整。

六、 用地取得過程

(一) 污水處理廠用地：

1. 勘選需用土地：

由於污水處理廠能否順利取得，為污水下水道系統能否順利進行之主要關鍵，規劃有關污水處理廠廠址之研選依下列準則辦理：

- (1) 優先使用已劃設污水處理廠之廠址。
- (2) 優先選用公地。
- (3) 儘可能尋求地勢較低，鄰近承受水體，且以經濟上的考量，避免管線埋設過長，故須尋求距離規劃區較近的廠址，惟亦應考量其遭淹水之可能性。
- (4) 儘可能避離社區、醫院、學校等較為敏感之區域，減低其可能面臨之阻力。
- (5) 用地面積以民國一百二十年最大日污水量為估算基準，並考量隔離綠帶之需求。

污水處理廠用地之選擇原以公有土地為優先考量，經查和美鎮內較完整的公有地只有一處，約 1.3 公頃，位於和美鎮西南隅，面積明顯不足，若以特殊施工方法克服用地面積不足，將造成成本增加、需另闢聯絡道路、無法設置較大的綠帶緩衝，對視覺景觀影響也很多，故廠址另選於「和美鎮都市計畫區」西南側內，於番雅溝北岸、鹿和路西側、「和美鎮都市計畫區」界線東側之間土地。

2. 舉行公聽會：

本案土地已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會，本案得免舉辦公聽會或說明會。

3. 事業計畫報請目的事業主管機關許可：

彰化縣政府將本案污水處理廠事業計畫報內政部許可，內政部於九十五年五月間同意備查。

4. 用地測量分割：

彰化縣政府函請和美地政事務所進行用地測量分割作業。

5. 都市計畫變更：

用地原屬「和美鎮都市計畫區」之農業區，經內政部營建署於民國九十三年三月一日同意主辦機關辦理「變更和美都市計畫(部分農業區為污水處理廠用地)案」後，主辦機關於民國九十三年十二月十日辦理原屬農業用地變更為污水處理廠用地之公告。(九十二年十二月十日府城計字第○九三○二三二九一二A號函)。

6. 調查用地資料：

彰化縣政府函請和美地政事務所及和美鎮公所就用地範圍內之個別土地登記狀況及地上物進行調查。

7. 協議價購：

彰化縣政府九十五年一月二十日於和美鎮公所召開，會中所有權人認為協議土地價格過低等原因，致協議不成，另未出席協議會議視同協議不成立。故縣府人員故於會議中宣布，將依土地徵收條例等法令規定申請徵收，土地依當期公告現值加四成補償，地上物依據彰化縣政府地上物查估基準計算補償，並俟內部核准後由彰化縣政府辦理公告徵收、公告期滿後十五日內發放補償費。

8. 所有權人陳述意見：

彰化縣政府於協議價購說明會時，已當場宣布於九十五年二月二十八日前，所有權人得依行政程序法第一百零五條規定，以書面向彰

化縣政府陳述意見。彰化縣政府於事後檢送之會議紀錄中亦載明得陳述意見及陳述意見之期間。

9. 土地改良物勘估：

彰化縣政府於徵收前，已函請和美鎮公所辦理土地改良物之勘估工作，並繕造清冊送縣政府。

10. 申請徵收：

彰化縣政府於九十五年八月間轉送本案徵收計畫書二份送內政部申請核准徵收。

11. 土地徵收審議委員會審議：

九十五年八月間經內政部土地徵收審議委員會第一百五十次會議決議准予辦理徵收。

12. 徵收核准及通知：

本案經內政部土地徵收審議委員會審議通過，經內政部核定，由內政部九十五年九月一日台內地字第○九五○一四三四四二號函隨同徵收計畫書一份通知彰化縣政府辦理徵收公告。

惟本案因內政部營建署計畫暫停，故發文通知彰化縣政府暫緩徵收公告，以免公告徵收後，因無法發放補償費，造成徵收失效問題。本案公告自民國九十六年七月間始辦理公告徵收（徵收文號：彰化縣政府九十六年七月二十三日府地權字第○九六○一四七三三二A號公告）。

13. 徵收公告前資料之查對：

- (1) 耕地三七五租約資料查對：彰化縣政府地政處於收到內政部函文核准徵收，將徵收清冊送請和美鎮公所查對冊列土地之耕地

三七五租約資料。

- (2) 查對土地登記資料及分割登記之查註：彰化縣政府將核准徵收土地清冊送和美地政事務所加註徵收戳章，並查核清冊所列土地標示、所有權人姓名、住址及他項之登記、註記等有無遺漏或錯誤。此外一宗土地部分被徵收者，該所就徵收之部分辦理分割測量登記，並以分割登記後之土地標示辦理公告徵收。
- (3) 查欠稅：彰化縣政府將公告及徵收清冊函送彰化稅捐稽徵處查核土地所有權人有無欠繳地價稅，並開具繳款單隨同清冊函送彰化縣政府。

14. 徵收公告與通知：

- (1) 於上開資料送還縣府並查對更正後，彰化縣政府函送公告函及徵收清冊至和美鎮公所，除一份張貼於公所公佈欄供民眾查閱外，一份張貼於徵收土地所在之鄰里辦公室。
- (2) 寄發徵收通知函，通知土地所有權人、地上物所有權人、三七五租約承租人及他項權利人。
- (3) 公告期間為三十日，並接受民眾對徵收土地異議，彰化縣政府需依土地徵收條例第二十二條規定處理。

15. 異議案件之處理：

本案異議內容，大多是異議徵收補償費過少，少數則針對用地位址不宜興建污水處理廠或應改為商業用地等陳情。經彰化縣政府函文說明，徵收補償費之標準乃法有明訂，無法同意且用地選址仍經審慎評估，並不適宜更換。

16. 撥款：

徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由內政部營建署負擔，並於公告期滿十五日內繳交彰化縣政府於期限內發給應受補償人。

17. 發放補償費：

彰化縣政府以雙掛號通知所有權人於九十六年九月六日於和美鎮公所領取補償費並於核准徵收案通知土地或土地改良物所有權人或他項權利人時，一併通知其領取補償費之日期；通知未能送達者，已辦理公示送達。

18. 辦理徵收補償費保管：

彰化縣政府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。未領取之費用於徵收公告期滿之次日起三個月內辦理存入銀行土地徵收補償費保管專戶待領並以雙掛號通知受領人，其應領之補償費已移存專戶保管，並自送達發生效力之日起逾十五年未領取，該項補償費歸屬國庫。若未能送達以公示送達方式為之。

19. 辦理囑託登記：

彰化縣政府於補償費發給完竣後，已檢附土地清冊及已收受之權利書狀，囑託登記機關為所有權移轉登記，或他項權利之塗銷或變更登記，或查封、假扣押、假處分、破產登記或其他禁止處分登記之塗銷登記。

20. 徵收成果報備：

土地徵收地價及其他補償費補償完竣並完成土彰化縣政府應將辦理經過情形填具備案報告表二份報內政部備查。

21. 地上物清理：

於應受之補償費發給完竣後，以規定期限，通知土地權利人或使用人遷移完竣，以便需用土地人支配使用。

22. 依計畫使用土地：目前尚未依計畫使用中。

(二) 下水道管渠埋設用地：下水道管渠之埋設路徑所需用地，依下水道法第十四條規定，民間機構於實際施工時得逕為使用，毋須辦理撥用或徵收。

(三) 揚水站及其他附屬設施用地：將於規劃後，用地係屬公有者，主辦機關將協助取得使用權限；若為私有土地則由民間機自行取得土地使用權限，並於許可年限屆後時移轉相關權利予主辦機關並可繼續使用。

七、 所面臨之困難

(一) 徵收補償費過低：

案內土地所有權人針對土地徵收補償費為當期公告土地現值加四成補償，通常覺得不甚滿意。所有權人希望政府的土地徵收補償費的價格應以市價計算，才能符合實際，減少所有權人之損失。

(二) 鄰避效應 (NIMBY, Not In My Back Yard)：

英文的字面意義是「不要在我家後院」，也就是具有高污染源的公共建設不要在自己居家附近興建、營運。本案用地除了土地所有權人關心徵收補償費高低以外，鄰近的居民更加擔心污水處理廠營運後會造成更大的污染源，紛紛表達抗議，更增添阻力。

八、 解決過程：

(一) 徵收補償費方面：

本案用地內之土地所有權人自民國九十二年即已獲知本案土地將做為污水處理廠基地使用，土地所有權人認為政府機關對於土地徵收的補償費過低乙事，的確有造成政府執行上的衝擊，但適逢經濟不景氣及地價從九十二年至九十六年間逐年調升至較合理價位，所有權人不論是經濟上或是心理上已調適到較能接受的範圍，且彰化縣政府徵收土地之立場明確，故至九十六年七月辦理公告徵收時，所有權人

抗爭之阻力也趨向和緩。

(二) 鄰避效應方面：

為消除民眾對於污水處理廠不佳的印象，彰化縣政府多次舉行說明會邀請土地所有權人、利害關係人及縣內民意代表進行說明及溝通，除說明污水處理廠之營運並不會影響居民之生活以及造成水源污染外，更透過其他縣市目前完成的污水處理廠設置，讓相關利害關係人及民意代表了解污水處理廠的設置可以改善服務地區之衛生情況，更可以提供附近居民另一個休憩的地方。當所有權人及民意代表漸能認同污水處理廠乃是先進國家的指標之一，能夠為社會帶來福利時，政府機關在執行上，就能減少抗爭，徵收程序就能順利。

貳、交通建設用地取得之案例分析--東西向快速公路漢寶草屯線台十九線以西路段土地徵收案

一、 案例背景

本徵收案為彰化縣埔鹽鄉連接南投縣草屯鎮的通道，原規劃西起省道台 61 線(西濱快速公路)，東至國道 3 號(二高)，全長 34 公里。此公路形成彰化縣中南部濱海以及南投山區間快速通道，大幅減少兩縣之間往來之交通時程進而增加民眾就業機會以及觀光旅遊之熱潮。惟其中台 19 線以西路段原規劃採西起下漢寶附近，長約 7.5 公里，於社尾沿員大排至台 19 線長約 5.1 公里，總長為 12.6 公里之規劃路線因地方民眾對規劃路線有異議，經多次協調無法取得共識，故暫停闢建。

二、 工程效益：

- (一) 可連絡中山高、中二高及西濱快速公路，構成便捷之高、快速網路。
- (二) 承擔彰濱等重要工業區、彰化遊憩地區、高速鐵路田中站車

站、沿海新市鎮與彰化生活圈中心都市往來之重要幹道。

(三) 可分散、紓解福興鄉、鹿港都會區車流。

(四) 縮短彰化濱海地區進出高速公路時間，促進福興鄉地區發展。

三、興建費用：

該路段(7.5 公里)，採與員林大排共構方式；社尾以西路段則採地方建議高架橋橋下增設平面道路方式佈設，所需工程費用(含規劃設計)六十八億元，用地徵收補償費十三億元，總計八十一億元。

四、用地取得過程：

本案用地取得過程，因招到當地民眾及民意代表之反對，導致用地取得暫緩，其過程如下：

(一) 本路線最初規劃依據彰化縣政府之建議及公路局研提之方案有：

1. 第一方案：由台 17 線王功外環線起，於 148 線南邊，平行 148 線另闢新線，沿線經 143 線、台 19 線、中山高速公路員林交流道附近至柳溝橋（其中經過埔心路段，利用原都市計畫 30 公尺道路在中央分隔為快速公路），自柳溝橋起利用員林大排至萬年橋後闢新線由林厝，經 137 線，開闢隧道穿越八卦山區在碧山岩經台 14 乙跨貓羅溪接新台 14 乙線止。
2. 第二方案：由下漢寶至下崙於員林大排南邊另闢新線，從下崙村至柳溝橋利用員大排，柳溝橋至新台 14 乙同第一方案。
3. 第三方案：由鹿港至柳溝橋段均利用員林大排，其中在竹頭角與下崙村之間避免拆遷過多墳墓，竹頭角與下崙村另闢新線，從柳溝橋至新台 14 乙同一方案。

經交通部運輸研究所於八十年三月十九日台灣地區西部走廊東西向快速公路建設計劃規劃審議協調小組第二次會議決議採用第二方案。

(二) 八十年七月五日於彰化縣政府召開路線協調說明會結論：利

用員林大排水路至社尾、竹頭角附近新闢路線接西濱下漢寶附近。

(三) 八十一年五月七日交通部運輸研究所召集相關單位於彰化縣政府路線協調會議決議：本路起點至社尾路線之構造方式，由縣府與鄉公所協調決定運研所所提三方案：

1. 第一方案：採高填土約二公尺方式興建，與縣鄉道相交時本路採高架方式跟越，而兩旁之農路，先分別匯集後，再利用涵洞穿越本快速公路。
2. 第二方案：採平面方式興建，中央四車道為快車道、兩邊建側車道，快車道與側車道間以圍籬分隔，並於側車道適當地點設置缺口，使一般農路可進入側車道；縣鄉道以高架方式跨越本路線，而兩旁農路不能直接穿越本路快車道，須先進入側車道後再於適當地點跨(穿)越本快速公路。
3. 第三方案：照第一案興建後，另在兩旁加做側車道。

若三方案之任一方案均無法接受時則社尾以西路段即繼續沿員木大排興建至西快速公路。

(四) 八十一年六月二日於福興鄉公所召開路線協調會議決議：不同意漢寶草屯線經過福興鄉境內。

(五) 由於在當地民眾以及民意代表的強烈抗議之下，於芳苑鄉下漢寶附近至社尾段(7.5公里)，因路線走向未能達成一致共識，致作業停頓，於是八十一年六月十七日交通路運輸研究所台灣地區西部走廊東西向快速公路建設計劃規劃審議協調小組第十七次會議決議：本路線中山高以西路段在地方政府未協商獲致具體結論前，暫緩辦理。而社尾至台19線路段(5.1公里)因需配合起點至社尾段之路線定案，方能照計畫辦理，故一併暫緩徵收。

- (六) 不過，也由於造成此一路段與其他道路無法連接，影響交通的便利性及當地的商機。因此，九十一年間因地方建議繼續辦理該路段，交通部進行重新檢討評估繼續推動本路段之可行性，故於九十一年十一月二十七日下午二時，在福興鄉管嶼國小活動中心，召開本路段公聽會，期能對路線走向及用地取得獲致具體共識，俾便彙整轉陳上級參辦裁決。惟該公聽會，因有部份人士贊成原規劃路線走向闢建，有部份人士反對，仍需溝通協調。
- (七) 經多次與地方協商後，於九十二年五月十三日再召開第二次公聽會傾聽地方意見，該公聽會結論為：「本案福興鄉境內用地請鄉公所協助逐戶問卷調查有關原規劃路線沿線土地或建物被徵收、拆遷之業主意願，並彙整轉陳上級參辦裁決。」
- (八) 經問卷調查及實際建物 GPS 測量結果，原規劃路線之抗爭因素仍存在，並無因時空之轉變而有所改變。依據八十一年六月十七日交通部運輸研究所第十七次會議決議及八十二年三月三十一日召開之「東西向快速公路漢寶草屯線規劃報告審議協調會議」結論，建議仍應由地方政府協調一可行路線，並獲沿線業主同意方能續辦。

五、 抗爭的原因：

嗣經數次地方說明會，因土地所有權人於會中提出有關徵收補償費過低、徵收程序的疑異等等且訴求需用土地人罔顧規劃路線上五十幾戶住宅之權益，在規劃十幾年後才要辦理徵收，在此期間許多民眾認為政府已放棄規劃此路線，故紛紛買地建屋，房屋建造只不過屈屈

數年，在此情形下，補償費又無法彌補其損失，故在民意代表的帶領下，向政府表達強烈抗議。

六、 結果：

- (一) 民國八十年至八十一年，在當地民眾以及民意代表的強烈抗議之下，於芳苑鄉下漢寶附近至社尾段(7.5 公里)，因路線走向未能達成一致共識，致作業停頓，於八十一年六月交通部運研所第十七次會議決議：本路段於地方政府未協商獲致具體結論前暫緩辦理。而社尾至台 19 線路段(5.1 公里)因需配合起點至社尾段之路線定案，方能照計畫辦理，故一併暫緩徵收。
- (二) 九十一年間因地方因此路段與其他道路無法連接，影響交通的便利性及當地的商機。故建議繼續辦理該路段，交通部進行重新檢討評估繼續推動本路段之可行性，經過數次與地方協調及二場公聽會，仍無法對路線走向及用地取得取得具體共識。故於九十二年決議：建議仍應由地方政府協調一可行路線，並獲沿線業主同意方能續辦。

經由二案土地徵收案例的執行，可以歸納幾點結論，首先乃土地徵收的成敗，標的團體的順服與否將是執行是否成功的重要因素。在東西向快速公路漢寶草屯線台十九線以西路段土地徵收案中，由於沿線所有權人及地方民意代表的反對下，需地機關不得不妥協，做出暫緩徵收的決議。然而，和美鎮污水處理廠用地取得之案例中，當所有權人抗議土地作為污水處理廠之用時，產生的反彈聲浪並沒有台十九線以西路段土地徵收案來得大。探究其原因，首先在於台十九線以西路段土地徵收案是在民國八十年間的案子，當時人民對於政府徵收土地的印象不佳，加以並無相關資訊得知交通便利能為當地居民帶來經

濟及觀光的價值，適逢當地民情堅毅，故造生該路段暫緩徵收之結果。

反觀和美鎮污水處理廠用地為民國九十二年間的徵收案，在其他縣市已有污水處理廠設置，且由於綠美化緣故，當地居民將其當作休閒遊憩之場所，透過媒體及需地機關的介紹，使所有權人及附近居民漸能認同土地徵收為污水處理廠之用，並不影響當地居民之生活。

第四章 研究結果與分析

本章主要目的在藉由彙整受訪者的訪談資料並利用文獻分析的結果，以了解受訪者對於目前土地徵收執行上的問題。

共分為四節，第一節是藉由探討二、三章之資料，得出影響土地徵收政策的因素，第二節則是介紹問卷內容之編製，第三節是介紹土地徵收之相關執行機關，第四節則是訪談內容及問題分析，茲分述如下：

第一節 影響土地徵收政策的因素

影響土地徵收政策的因素是指為影響我國地方政府機關執行土地徵收政策是否順利的因素，透過這些因素來檢視我國地方政府機關利用徵收來取得私人土地時，是否符合公開與正義的原則。而筆者透過文獻探討後發現可從政策問題的特質、政策本身的條件及政策本身以外的條件下進行分析：

壹、政策問題的特質

政策問題的特質可以從土地徵收是否為有效而可行的技術理論與技術、標的團體行為的分殊性、標的團體行為的人數、標的團體行為需要調適量進行評估，其分析如下：

一、有效而可行的技術理論與技術—土地徵收政策具有有效而可行的技術與理論

從文獻資料可以了解，目前的土地徵收制度，原則上採以完全補償方式，但因完全補償理論影響層面較廣，執行較為困難，而且有許多內容無法量化計算，故徵收時仍有無法涵蓋之處，但大致上是朝完全補償方式進行，另外，文獻資料提到土地徵收政策具有強制性，國家運用其強制性取得私人土地，的確快速且有效同時認為人民的損

失，是為了整體建設，不得不採取的手段。故土地徵收政策在執行上的確具備有效且可行的理論與技術。

不過，在補償消極損失方面，其內容仍有許多爭議之處，執行方面也有些許困難仍未突破，故土地徵收政策並非萬靈丹。

二、 標的團體行為的分殊性—所有權人屬性多種將影響執行推動

當所有權人的個性、可忍耐的程度、動機等因素種類多種，將影響土地徵收執行是否順利。例如，所有權人的個性較為溫和，或是土地徵收對其所造成的損失，是能忍受的範圍，則反抗的機會或是程度會降低。反之，反抗的機會或是程度會提高。

三、 標的團體行為的人數—所有權人人數較少時，執行上較為順利

雖然徵收的程序並不因所有權人人數多寡而有不同，然而當人數少時，仍將影響整個徵收時程的長短。原因乃所有權人人數少時，執行機關可以給予更仔細的解說以解決其疑惑並積極進行溝通遊說，另外行政工作方面，會較快速完成。反之，則較易延宕徵收工作的時程，造成時間、人力及財力的浪費。

四、 標的團體行為需要調適量—土地徵收政策為改革性政策，非創新性政策，所有權人在調適上較為順利

從政策執行成功的角度來衡量，改革性政策相較創新性的政策成功的機會較大。土地徵收是政府辦理土地取得以來，一種普遍且強而有力的方式，非屬創新性政策。所有權人較能接受土地徵收條例之規範，政府機關執行土地徵收的確較為順利。

貳、 政策本身的條件

政策本身的條件可以從土地徵收是否有合理的規劃與推介、合法化的政策、健全的理論基礎、清楚而具體的政策目標、政策資源、政策標準、政策規制執行機關的決定原則、政策上安排執行機關與人員

等方面進行評估，其結論如下：

一、合理的規劃與推介—土地徵收政策是不得已的情況下，所為合理的規劃與推介

在土地徵收的過程中，決策者必須是理性的，不可以是情緒的、或但憑臆斷直覺的。一般而言，理性的三個特性：一致性、工具性、轉換性。而土地徵收政策依文獻檢閱中，了解其較其他政策而言，較具合理性。

二、合法化的政策—土地徵收政策為合法化的政策

民國八十九年以前，法律並無明確規定政府機關應如何執行土地徵收政策，在此情形下，相當容易產生弊端，不僅執行人員執行上產生困難，更造成民眾權益受損。對此，筆者認為制訂土地徵收條例及相關施行細則後，不僅讓執行人員遵循上更為明確，也讓民眾更容易瞭解及清楚土地徵收的執行過程，隨時可依法捍衛自己的權益。

三、健全的理論基礎—土地徵收的補償標準仍受爭議

在文獻探討中可以了解，所有權人對於徵收的補償標準不認同。目前學理上有完全補償理論、相對補償理論及折衷補償理論。我國在八十九年前土地徵收政策即採取相對補償理論，八十九年以後大致採用完全補償理論。惟雖已採用完全補償制度，但因國內土地估價制度尚未完成建立，故在執行方面造成許多阻礙。

四、清楚而具體的政策目標-土地徵收政策具清楚而具體的政策目標

需用土地人及徵收機關需依據土地徵收條例及行政程序法之規定於土地取得的相關公聽會、說明會及與所有權人往返之公文中詳細敘明土地徵收的用途。

五、政策資源—經費為土地徵收政策資源中最為不穩定者

每一個土地徵收案，要送內政部地政司審查前，均要在所送的土

地徵收計畫書內述明經費來源，並檢附同意該項經費的開支。每個土地徵收案所需要經費動輒上千萬，甚至上億。所以，依目前的政策資源而言，經費是土地徵收政策資源中最不穩定的要素。在政策資源排擠的情況下，能取得土地徵收之經費，實屬不易。

六、 政策標準—土地徵收規定較詳細，較無許多裁量空間

土地徵收法令已規定執行人員應做的事情，核辦事情的基準與條件，並指出執行人員擁有的裁量權範圍。整體而言，土地徵收規定相較其他法令是較為完備及詳細。不過，仍有些許爭議空間，如一併徵收及收回權之規定。

七、 政策規制執行機關的決定原則—土地徵收規制執行機關的決定原則

土地徵收政策本身除了陳述清楚、明確與一致的政策目標，提供充足的政策資源，訂定適度的政策標準外，可規定執行機關的決定原則，進一步左右執行過程。

八、 政策上安排執行機關與人員—土地徵收政策並未特意選定給某些熱忱的機關與人員

土地徵收政策在縣市執行機關一般而言為各地方政府，執行人員為地方政府的基層公務人員，執行機關是法令所安排，選定的人員則是執行機關首長依業務性質分派適合人員擔任。

參、 政策本身以外的條件

政策本身以外的條件可以從土地徵收是否有標的團體的順服、機關組織間的溝通與整合、執行機關的特性、執行人員的意向與工作態度、政策執行之監督、領導管理技術、政治環境、經社與技術環境等方面進行評估。而經由文獻分析的結論如下：

一、 標的團體的順服—標的團體的順服為影響土地徵收政策的關鍵

因素

若要所有權人順服，最重要的是執行人員與所有權人間不斷的溝通，使所有權人了解法令的規定以及其權益的所在。如此，有利於所有權人釐清疑慮，有助土地徵收業務推行。

二、機關組織間的溝通與整合—機關組織間需要長期的配合，才能順利達成土地徵收政策

在土地徵收過程中，需要配合的機關有目的事業主管機關、直轄市或縣市政府、土地所轄地政事務所、鄉鎮市公所、內政部……等單位，若無長期的溝通與協調勢必延宕政策的推行。然而，實務上，機關組織間多少存在本位主義，若能設法消除此一阻礙，對於政策的推行將更顯順利。

三、執行機關的特性—執行機關具有正式的特性

執行機關是否具有正式的特性，影響執行人員執行時的正當及合理性。另外對於所有權人亦具有說服力。倘若，執行機關具非正式性的特質，將影響土地徵收政策的進行。

四、執行人員的意向與工作態度-執行人員的意向與工作態度影響政策的推動

當第一線的執行人員不認同所辦理的土地徵收案，自然將影響其工作態度，當工作態度受影響時，將導致其與民眾之間的溝通無效、行政效率不彰，最後的結果就是造成土地徵收的困難。

五、政策執行之監督

土地徵收有其時效性，且內政部每年均會派員至各地方政府辦理考核及抽查。以了解土地徵收的進行是否順利，程序是否完備。並針對缺失的地方給予執行人員建議，利求精進。

六、領導管理技術

因為土地徵收法令較為完備，故執行機關的領導者無須作強勢領導管理的工作，只有土地徵收政策執行碰到困難時仍會扮演溝通協調、解決困難的媒介。

七、政治環境

政治環境的確會影響土地徵收執行的成效，尤其當選舉期間，許多土地徵收案常常會受到民意代表「關切」。主要原因在於民意代表接受人民請託，並以關心地方事務來贏得人民選票。但是，往往此種關切通常造成執行機關的困擾。倘若，政治環境支持，土地徵收政策執行將使其成效大為提昇。

八、經社與技術環境

土地徵收政策的執行，若能順應經社與技術環境，則執行機關在推動政策上會較為順利。反之，若漠視環境變化，將政策推動上會較為困難。

第二節 訪談內容之編製

本節的訪談內容分成兩大部份，一個是針對執行人員所設計的問題內容，另一個則是針對被徵收土地所有權人所編制的問卷內容，分述如下：

壹、執行人員訪談內容

以實際訪談的方式進行實證研究，並經由第二、三章的理論探討及個案介紹後編製問卷的內容，以政策執行的影響因素（即影響政策的因素、政策本身的因素、政策以外的因素），分析政策執行人員在進行土地徵收作業中，所面臨的問題。茲將訪談題目說明如下：

一、政策問題特質的面向

（一）土地徵收作業是否具有有效而可行的理論與技術？

- (二) 所有權人的屬性差異對辦理土地徵收政策有無差異？若有差異，您覺得原因為何？
- (三) 所有權人人數的多寡，對於您在執行土地徵收政策有無影響？
- (四) 土地徵收條例頒佈後，就您了解，所有權人對於土地徵收之觀感有何影響？

二、政策本身因素的面向

- (一) 您覺得土地徵收流程中，有無讓您覺得疑異之處？若有，是何情況？
- (二) 土地徵收適用的法律為何？若與其他法律相互砥觸時，應適用何者？
- (三) 您對於每次土地徵收的用途都相當清楚嗎？例如，用地取得是做何使用？
- (四) 您在執行土地徵收政策時，所需的政策資源均充足嗎？
- (五) 您在執行土地徵收政策時，有無裁量空間？
- (六) 請稍加敘述您及單位中從事土地徵收的同仁之學經歷、從事土地徵收的時間？

三、政策以外因素的面向

- (一) 您在執行土地徵收政策時，如何尋求所有權人的配合？
- (二) 貴單位在執行土地徵收政策時，與其他機關的配合情況如何？
- (三) 您認為意向跟工作態度會影響土地徵收政策的執行嗎？
- (四) 土地徵收的執行有無監督機制？
- (五) 您的主管對於徵收政策的領導方式如何？重視程度如何？
- (六) 您認為政治環境對於土地徵收執行的影響如何？
- (七) 您認為經濟、社會等環境對於土地徵收執行的影響如何？

貳、 所有權人問卷內容

以開放性的訪談方式進行實證研究，探討所有權人在土地徵收過程中，所面臨的問題。茲將訪談題目說明如下：

- 一、 您認為協議價購是否比徵收補償更容易被接受？
- 二、 您認為徵收補償費的標準是否合理？
- 三、 您認為土地徵收的程序是否明確及公開？
- 四、 您認為土地徵收有何改進之處？

第三節 結果分析

本節主要在了解彰化縣政府在執行土地徵收作業的實際情形與做。以下將先就訪談對象與過程作一說明，之後將依據問卷所擬之政策問題的特質、政策本身的條件、政策本身以外的條件三大主題加以說明分析之。

壹、 訪談對象與過程

本研究主題係為探討地方政府如何執行土地徵收政策，理應針對全國各縣市政府進行研究，然而受限於研究人力與時間，並無法針對全國各縣市逐一訪談，故僅選擇彰化縣政府進行研究。

而本研究分成兩大部分，一個部分是針對政府機關內的執行人員進行深入訪談；另一個部分是針對被徵收土地所有權人進行深入訪談。本研究以土地徵收相關執行人員為訪談對象共有 5 人，被徵收土地所有權人為訪談對象共 6 人，訪談時間為 2007 年 11 月 28 日至 2007 年 12 月 28 日。

貳、 彰化縣政府個案訪談分析

- 一、 執行人員問卷內容訪談分析

以下將針對彰化縣政府執行土地徵收政策影響的原因(政策問題的特質、政策本身的條件、政策本身以外的條件等三大面向),來了解其實際情形與分析其作法,在引用訪談紀錄時,英文字母 A 代表配合地方政府執行徵收之中央機關人員,英文字母 B 代表彰化縣政府相關執行人員,字母後編號代表受訪者,而逗點之後所示之數字則為問卷所對應之題號。

(一) 政策問題的特質

1. 土地徵收是否具有有效而可行的技術理論與技術

受訪者普遍認為土地徵收政策是在不得已情況下,所必要之手段,其具有有效而可行的技術理論與技術,其立論依據如下:

「是,我認為土地徵收是具有有效而可行的理論與技術,它是一個為了社會公益而需要犧牲某些私人利益的制度」(A1, 1.1)。

「算得上是有效、可行的技術吧!畢竟在民眾堅持不賣出土地時,可以有效且快速的取得土地」(A2, 1.1)

「理論上可行技術上有改進空間。例如:用地分筆登記、用地變更編定、興辦事業計畫核定等之各行政機關間之縱向及橫向之聯繫」。(B1, 1.1)

「應該算吧,它具有強制力,在民眾不願意賣土地作公共使用時,可以透過強制的徵收手段來達成公共建設用地的取得,在許多國家在不得已的狀況下,也還是得這麼做」(B2, 1.1)

「是的,我認為土地徵收制度具備有效而可行的理論與技術。」(B3, 1.1)

2. 所有權人的屬性差異對辦理土地徵收政策有無差異?若有差異,您覺得原因為何?

若所有權人屬性多樣化,政府需要逐一進行溝通協調,了解其需求。此外,當標的團體內多數所有權人在基於各種考量後,最後若能接受土地徵收時,將使土地徵收過程順利,若團體內多數人仍無法接受,則將阻礙徵收,其立論依據如下:

「有差異,當所有權人的屬性不同時,會影響被徵收土地的意願。例如,本身的經濟能力,個性、法律知識均會影響,所以要進行溝通協調,了解其需要。」

(A1, 1.2)。

「差異是存在的，我認為所受到的資訊也會影響，例如，鄉村土地徵收較都市而言比較困難。或許是因為鄉村民眾對於法令及公權力的認知不夠，很容易受到煽動。一個人的不滿，很容易引起其他人的共鳴，然後，我們就得花很多時間溝通。」(A2, 1.2)。

「有差異。當所有權人的屬性多樣時，每個人所盤算的想法不一樣，有些人覺得要配合政府，有些人覺得徵收我家土地就跟政府拚命，但有些人只想著如何將自己的利益最大化、或是損失最小化等等情況均有。」(B1, 1.2)

「差異必然存在，每個人的生長背景不同、想法不同、所思考的東西也不同，但惟一相同的地方就是如何保有自己的利益或降低自己的損失。土地徵收亦是，若是能給予民眾豐厚的補償費，大部份所有權人均是能夠接受。」(B2, 1.2)

「差異是存在的，但不諱其屬性如何，若多數所有權人決定接受土地被政府徵收，則執行上將會順利，但若是多數所有權人其於個別考量最後不能接受該政策，則執行上會碰到困難，甚至徵收案無法繼續執行。」(B3, 1.2)

3. 所有權人人數多寡，對於您在執行土地徵收政策有無影響？

所有權人的人數的確有影響，但是受訪者認為只是影響的程度大小不同。但是有一種情況即所有權人中若有強而有力的意見領袖反對徵收案，則其他所有權人會支持該意見領袖，繼續反對土地徵收案，除非意見領袖的反對以嚴重影響其餘所有權人之利益，其立論依據如下：

「人數多寡有絕對影響，在土地所有權人眾多的情況下，常常會有意見分歧的狀況。在這種情況下，反對用地取得的聲音，往往會出現，並且會形成部分所有權人的認同，進而反對政府取得用地」(A1, 1.3)

「人數比較多，當然比較難執行，人多的話要注意的事項比較多，光是通知民眾的寄達規定就很繁複，不過，最麻煩的是地方有力人士的反對，這些人會影響其他所有權人之意向，但是當時間一久，有其他考量的所有權人會慢慢接受政府的徵收」(A2, 1.3)

「人數多寡影響程度較小，反倒是如有意見領袖出現之案件通常需付出較多

之心力溝通協調。不過，若能化解意見領袖的不滿，土地徵收會相當順利。」(B1, 1.3)

「人數多比較難執行，有時後人多意見就多。但是也有人少但是非常堅持不讓政府徵收土地的情況，不過，相較而言，土地所有權人多的情況下，徵收的時程比較會延宕」(B2, 1.3)

「人數多寡的確有影響，但影響並沒有很大。因為不管大小案子，土地徵收的程序還是一樣。不過，人數多要寄達的公文就比較多，要花費的時間就比較多」(B3, 1.3)。

4. 土地徵收條例頒佈後，就您了解，所有權人對於土地徵收之觀感有何影響？

多數受訪者認為土地徵收條例頒佈以來，所有權人對於土地徵收較為順服，但是順服的原因並不全然是因為土地徵收條例頒佈的原因，也，也有可能是經濟所造成的影響，其立論依據如下：

「有改變，其實從土地徵收條例頒佈以來，土地徵收條例的規定相當詳細，並且規定政府機關在辦理用地取得時，需要給民眾陳述意見的機會以及相關文件的必要送達，相較以往更有法制化。所以，現在民眾對於土地徵收較不像以往那樣認為是黑箱作業」(A1, 1.4)。

「有改變，土地徵收越來越難作，很多民眾覺得現在的建設已經飽和了！應該不用再建設了！而且未建設的土地越來越少的情況下，民眾對於自己的土地更加重視，更不願意交出土地」(A2, 1.4)

「較無改變，因一般民眾較注重於補償標準。」(B1, 1.4)

「這幾年，景氣比較低迷，強制徵收較為容易。不過，在民國八十幾年的時候，景氣很好，徵收土地常常遭到抗爭。不過，我想這幾年除了景氣比較低迷以外，土地徵收法制化以後，民眾至少比較不會說政府黑箱作業了！」(B2, 1.4)

「應該有，我覺得土地徵收法令很死，唯一可以改變的就是服務，我覺得公務人員在執行土地徵收時，如果多一點服務心，耐心的告訴民眾他們的權益。我認為民眾對於土地徵收的排斥就不會那麼強」(B3, 1.4)

(二) 政策本身的條件

1. 您覺得土地徵收流程中，有無讓您覺得疑異之處？若有，是何情況？

協議價購主要為受訪者所疑異，受訪者認為協議價購的誘引，無法滿足所有權人，其立論依據如下：

「基本上，土地徵收制度已經算是一個很死的法令了！很多事項都必須按照法律規定來辦理。但是，土地徵收的先行程序-協議價購其實相較而言，是比較有待商榷的。協議價購的加成補償成數，是由各縣市的地價評議委員會評定，而各縣市的協議價購加成成數與土地徵收的加成成數原則上是一樣的。這樣對於民眾而言，根本一點吸引力也沒有，民眾針對價錢不滿意，政府機關還是可以依強制的方法辦理徵收，所以，從這點看來協議價購的制度實在是有點多此一舉。」(A1, 2.1)。

「公示送達，我覺得對未收到通知土地徵收或是協議價購的民眾進行公示送達似乎規定不明確，不曉得是不是我們所受到的訓練不足還是土地徵收法令並沒有規定明確，才造成公示送達方面，常常會讓我們覺得是不是沒有做到完善，會不會那一天土地所有權人回來找我們異議或者訴訟。」(A2, 2.1)

「無」(B1, 2.1)

「協議價購跟一併徵收比較讓我個人覺得是比較會讓民眾詬病的，協議價購的買賣金額跟徵收補償費的金額相同，而且價購成功後要辦理的流程繁複，所以，我們這些執行人員比較傾向用強制徵收的手段，另外，一併徵收的成立要件，我覺得很模糊，基本上，法令寫得太模糊，常常讓我們准跟不准之間很兩難，如果法令可以確認面積過小的小是少於多少單位、形勢如何才算不整，我想應該會更好辦」(B2, 2.1)

「我覺得是協議價購，協議價購的加成是四成，跟現在土地徵收補償的加成一樣，要叫地方政府調高加成，大家也會怕會被認為有圖利民眾之嫌，所以寧可與土地徵收補償的成數一樣，避免圖利他人嫌疑。另外協議價購的流程並沒有很明確的訂立，許多需地土地人都不知如何透過協議價購流程去取得土地」(B3, 2.1)

2. 土地徵收適用的法律為何？若與其他法律相互砥觸時，應適用何者？

土地徵收適用之法律主要為土地徵收條例，該條例與其他法律相砥觸時，優先適用。

「土地徵收優先適用其他法律。」(A1, 2.2)

「土地徵收法令優於其他法律適用。」(A2, 2.2)

「土地征收條例。除徵收程序與補償標準依土登徵收條例規定辦理外，如其他法律有特別規定者依其規定辦理」(B1, 2.2)

「土徵法優先適用其他法律」(B2, 2.2)

「依土地徵收條例第一條明定，土地徵收條例優先適用」(B3, 2.2)

3. 您對於每次土地徵收的用途都相當清楚嗎？例如，用地取得是做什么使用？

受訪者認為土地徵收的用途都是相當清楚，用途必須清楚，才能向所有權人詳細陳述，其立論依據如下：

「當然需要相當了解，若不了解，將無法說服民眾。而且，在取得用地前需辦說明會，因此必須相當了解用地的用途以及用地週邊的人文以及生態等等。」(A1, 2.3)

「很明確，我們的做法除了了解徵收案的用途以外，還需要調查當地附近的區段價格與人文生態，在調查的過程中，我們已經在思考可能會遇到的問題，以及尋求解決的方式及說明」(A2, 2.3)

「相當清楚」(B1, 2.3)

「必須了解，如果我們都不清楚，如何告訴民眾，政府為什麼要徵收他們的地。」(B2, 2.3)

「必須清楚，這關係到我們如何和民眾解說」(B3, 2.3)

4. 您在執行土地徵收政策時，所需的政策資源均充足嗎？

受訪者普遍認為執行土地徵收政策過程中，所需的政策資源尚充足，此外，有受訪者提出應該將土地徵收與資訊相結合。其立論依據

如下：

「充足，基本上，徵收案推動前，需要報中央主管機關核定，相關的計畫所需的人員、經費等等需要在徵收前就要做好前置作業。其基本上，每個徵收案從前置作業到完成用地取得二年以上是需要的。」(A1, 2.4)

「我覺得資訊方面應該加強，例如土地徵收所需要的相關報表，聽說內政部委託廠商研究一套軟體是針對將地政事務所所提供的土地徵收資料轉檔成土地徵收所需要的相關報表。但是這套軟體仍在實驗階段，並未有效落實在相關土地徵收執行機關。」(A2, 2.4)

「資訊軟體較為欠缺」(B1, 2.4)

「應該是充足的」(B2, 2.4)

「尚可，雖然每個承辦人員手上都有好幾個徵收案，但是把時間錯開下，不至於負擔不了！」(B3, 2.4)

5. 您在執行土地徵收政策時，有無裁量空間？

受訪者，普遍認為土地徵收政策是一個非常詳盡的法律，規範相當明確，裁量的空間相當小，但是也有受訪者提出一併徵收、收回權等有其裁量，其立論依據如下：

「基本上，執行土地徵收的人員並無裁量空間，一切都按照法令的規定辦理。像最有爭議的補償費加成問題，主要關鍵在各縣市的地價評議委員會在辦理，我們可以做的是碰到不能給予法定補償費時，而又情有可原時，專案簽請給予救濟金，例如河川公地的使用。」(A1, 2.5)

「沒有裁量空間」(A2, 2.5)

「有，惟執行人員仍有裁量空間，例如一併徵收、收回權等等。」(B1, 2.5)

「其實執行人員並沒有很多裁量空間，像補償費是固定的，沒辦法改。我覺得可以裁量的地方只有一併徵收的問題可以讓執行人員裁量而已。」(B2, 2.5)

「土地徵收法令做為裁量的基準，而執行人員可以裁量的空間，只有在一些領款手續上給予便民、簡化的措施，其他大原則都需要依照土地徵收條例的規定執行」(B3, 2.5)

6. 請稍加敘述您及單位中從事土地徵收的同仁之學經歷、從事土地徵收的時間？

「我們單位就希望是具有土地管理、地政方面的學經歷的人員來加入，透過考試及履歷來錄取人員，最資淺的約五年，最資深的約十一年這方面的工作經驗」
(A1, 2.6)

「我是學土木的，我的同事有些是地政本科也有水利工程背景，從事土地徵收的時間最短約四年，最長的約十年。不過，土地徵收方面對於我而言並無太大的困難，但是在跟民眾解釋土地徵收是為了公共建設時，因為我的學歷背景，讓我有比較多的知識可以向民眾解釋未來要建造的公共建設，不影響他們的生活，或是也可以把他們的困難帶回給工程人員當建議。」(A2, 2.6)

「我的同仁大多都為土木職系背景，因流動性較高，所以最資淺的有三個月，較例外的是我，共服務八年。」(B1, 2.6)

「我們單位並不需要特別學經歷背景的人來做這個工作，我個人不是地政背景，而且這個工作也從事了將近六年，我的學經歷背景並不妨礙工作的執行，其他同事則多數為地政職系背景，徵收工作時間最資淺的是六年，最長的有十六年。」(B2, 2.6)

「多數同事為地政職系背景，我從事土地徵收的時間大約十年左右，其它同仁從事徵收業務為五年以上，最長十五年為以上。」(B3, 2.6)

(三) 政策本身以外的條件

1 您在執行土地徵收政策時，如何尋求所有權人的配合？

受訪者認為透過公聽會、說明會的場合進行與所有權人的溝通，當所有權人有疑義的時後，態度溫和和有耐心的詳加解釋，其立論依據如下：

「首先先透過公聽會的方式，了解地方民眾的心聲，碰到很多民眾抗爭時，尋求的方式是到個別民眾的家中，個別進行勸說，告訴他們，他們的後代子孫會因為這些建設而可以取得更好的就業機會等等。個別擊破是一個很好的方式，而且常常去抗爭民眾家走動、去了解。中國人的見面三分情，其實真的很有用。」
(A1, 3.1)

「在公聽會的時後進行溝通，常去用地內走動並和當地民眾互動，解決他們對土地徵收的疑惑，若是碰到比較難溝通的人，還是得告訴他，我們是依法行政，不能因為他個人而影響公共建設的推動。」(A2, 3.1)

「對徵收程序及被征收者權利義務等關係作充分說明。」(B1, 3.1)

「我們會透過溝通的方式，例如說明會、公聽會的方式來與民眾溝通，透過溝通的方式來了解彼此的立場，如果碰到強硬的民眾，還是得要跟他們一再說明，如果說明無效，還是沒辦法，還是得用強制徵收的手段。絕大部份的民眾都可以接受，比較少動用警力維持秩序。」(B2, 3.1)

「若民眾有疑義時，我會詳細的向他們解釋，但如果超出徵收範圍，亦會將這些問題向相關單位反應，要求相關單位向民眾解釋」(B3, 3.1)

2 貴單位在執行土地徵收政策時，與其他機關的配合情況如何？

受訪者普遍認為機關之間長期的業務往來下，較容易配合。此外，有受訪者提到碰到較為棘手的查估及強制搬遷作業時，容易造成機關之間的不信任，立論依據如下：

「像是地政事務所、地政局、鄉鎮市公所都是徵收的相關執行機關，我們和他們的配合情況蠻好的，要說困難的地方應該是徵收的時程延宕，像地政事務所辦理徵收時，要特別挪出時間來辦理路權分割，公所要特別去查估地上物的補償等等。」(A1, 3.2)

「我覺的縣府地政局跟地政事務所比較好配合，但是公所就比較困難，像是碰到無主墳墓的時後，要請公所將無主墳墓遷移時，公所常常不會理我們。我之前的案子還是請縣府的工程單位委託廠商辦理遷葬。像這種神鬼的事情，一般公家單位比較不願意觸碰。」(A2, 3.2)

「交通部、內政部、縣市政府、地政事務所。有例如、徵收土地圖冊之審核、用地分筆登記、用地變更編定、興辦事業計畫核定等事項之配合」(B1, 3.2)

「中央主官機關跟縣市地政局、地政事務所、鄉鎮市公所、地政局這些都是配合的機關，要完成一個徵收案還是得這些機關相互配合，才能順利與快速的完成徵收案，在我所接觸的這些單位因為長年的配合，有默契了！所以執行起來較無困難。」(B2, 3.2)

「配合的單位有地政事務所、查估單位、需地機關等。其中碰到最困難的事是查估單位查估的品質無法掌握，相關單位只能按權責做書面審核而已。所以，我覺得這方面是比較困難的」(B3, 3.2)

3 您認為意向跟工作態度會影響土地徵收政策的執行嗎？

受訪者認為本身的意向跟工作態度的確有影響之處，但是除非土地徵收案本身是違法，否則影響的只有土地徵收的時程非因此而拒絕辦理，其立論依據如下：

「不太會影響，除非是遇到非法定補償時，而情況有非常特殊時，才會專案簽請就特殊狀況辦理的情況。」(A1, 3.3)

「我覺的執行人員的意願跟工作態度對土地徵收的影響並不大，當有時程壓力的時後，我們也還是要盡快辦理用地取得。」(A2, 3.3)

「會，如果我的態度不積極，土地徵收的時程會因此延宕。但是，除非是這個徵收案本身就違法，不然我不太可能不執行，這涉及到公務人員行政責任」(B1, 3.3)

「這些因素會影響徵收的時程跟順利與否，如果執行人員意向根本是不願意徵收或是工作態度不佳，勢必影響民眾被徵收的意願」(B2, 3.3)

「沒有這種情況，因為我們是依法辦理，土地徵收條例是很死的法，所以很難有空間去調整」(B3, 3.3)

4 土地徵收的執行有無監督機制？

依筆者了解，土地徵收的監督機制並無法制化，經受訪者表示，該政策的執行會透過機關內部考核、審計單位、內政部等進行監督，其立論依據如下：

「每年都有考核，不過，因為徵收的案件是年度的既定計畫，所以我們單位會有充足的時間去完成，通常不會延宕時程。考核的單位除了本身的內部考核單位以外，審計室也會對經費進行了解。」(A1, 3.4)

「每年都有用地評鑑考核，還會排名，主要是看我們辦的過程有沒有瑕疵，如果評鑑的成績好的話會獎勵，像記功。成績不好的話也會記過。」(A2, 3.4)

「有。尚可」(B1, 3.4)

「審計室每年都會定期來查帳，而且如果是中央管制的案件，中央單位還是會有所要求，不過不會特別來考核」(B2, 3.4)

「有，內政部地政司，每年會考核一次，按照縣市的分數排名。考核單位也會抽查案件，針對結案的案件也會要求地政單位要做備查的工作。」(B3, 3.4)

5 您的主管對於徵收政策的領導方式如何？重視程度如何？

受訪者大都很表示，領導者對於土地徵收的執行相當尊重，其中有受訪者指出，土地徵收政策法制化後，一切依法辦理，所以領導者的影響並不明顯，立論依據如下：

「屬人性化領導方式，只要不延宕時程，就好了！當我們有需要幫助時，會介入進行了解以及排除困難。」(A1, 3.5)

「很尊重同仁，當有困難需要排除時，才能介入。」(A2, 3.5)

「尊重專業。相當重視。」(B1, 3.5)

「算大原則有掌握，因為一切都有法制來規制。長官只有再民眾抗爭時出來幫忙協調，不然這些作業都是制式化的」(B2, 3.5)

「很溫和，而且相當重視土地徵收業務，對於同仁在執行土地徵收業務所碰到的困難會給予協助」(B3, 3.5)

6 您認為政治環境對於土地徵收執行的影響如何？

受訪者認為，政治環境對於土地徵收執行的確會造成影響，許多徵收案若是有政治環境反對就會影響其進行的時程，最嚴重的甚至暫緩該徵收案，其立論依據如下：

「有，尤其選舉期間最嚴重，其實有很多用地取得案，我們會跳過選舉期間，可能在選舉後進行公聽會，雖然這樣不好延宕工作時效，但是若在選舉期間進行用地取得作業，將會造成更多的社會成本，例如民意代表候選人會了博知名度或支持，來炒作用地取得的事情。讓用地取得形成負面的狀況。」(A1, 3.6)

「民意代表的影響力很大，如果民意代表不出面的話，通常我們在執行土地徵收時會比較順利，時程會比較短，但是民代只要出來幫異議的民眾，我們常常

要舉辦更多場的公聽會、協調會，才或許有機會可以順利徵收土地。」(A2, 3.6)

「有」(B1, 3.6)

「民意代表有選票壓力，所以不同意徵收的民眾向民代請託，民代還是得出面關切，如此一來，執行人員就有很大的壓力。」(B2, 3.6)

「有，如果政治人物介入的話，通常會引發許多變數。這些變數大多會延後徵收的時程，甚至會造成土地徵收的失敗」(B3, 3.6)

7 您認為經濟、社會等環境對於土地徵收執行的影響如何？

受訪者的想法兩極，有些受訪者認為經濟、社會等環境改善有助於土地徵收的執行，但是有些受訪者則認為當經濟、社會環境改善後，需要做更多的建設存有質疑？立論依據如下：

「兩極化，環保團體認為台灣現今的建設已經足夠，不需要那麼多建設。而經濟派的認為還需要擴大建設創造經濟，所以常常一備公共政策議題擺盪，常常要拖個二、三年才能有個確定，這樣實在是浪費社會資源。」(A1, 3.7)

「我覺得若沒有民意代表的介入，應該會更好執行，而目前的環境對於土地徵收的認知比較了解，應該要越來越好才對！」(A2, 3.7)

「不論是經濟、社會等環境而言，重點在於政府機關應加強用地徵收相關資訊之說明與公開並且努力與所有權人進行溝通協調。」(B1, 3.7)

「我認為經社環境若能支持土地徵收政策的執行，則土地徵收政策將會順利推動，但是當環境反對，則該政策將受到阻礙。」(B2, 3.7)

「我覺得經濟不景氣，土地徵收會比較好做，經濟景氣，土地徵收會比較難做，現在正處在經濟不景氣的情況，所有權人的土地在徵收價格與市價相比下，若是合理，則土地徵收比較好做」(B3, 3.7)

二、 所有權人問卷內容訪談分析

以下將針對所有權人進行訪談，在引用訪談紀錄時，英文字母 C 代表北彰化所有權人，英文字母 D 代表南彰化所有權人，字母後編號代表受訪者，而逗點之後所示之數字則為問卷所對應之題號。

(一) 您認為協議價購是否比徵收補償更容易被接受？

受訪者認為，協議價購的金額與徵收補償的金額相同，導致對所有權人並無誘因，立論依據如下：

「我覺得根本沒差，協議價購跟徵收補償的錢一樣，是名比較好聽而已。縣政府的官員說如果我們同意協議價購的話，時間會比較快。不過，還要拿契約書跟寫同意書出來給他們辦。對我們來說，補償的金額有比較高，才有意義」(C1, 1)

「協議價購價錢也沒比較高，另外沒在徵收範圍的土地，沒有權利像政府申請徵收(即一併徵收)。這樣子，不是比較吃虧嗎？我是建議，如果價錢可以跟市價一樣，該補償的就要補償，政府要徵收，我們就會讓他徵收。也不會為難政府。」(C2, 1)

「我是公務人員退休的，事實上，我能夠理解政府徵收土地的無奈。不過，我覺得協議價購跟土地徵收的補償金額相同，實在是很奇怪的代誌。那有志願跟政府協議的價錢跟被政府強迫徵收的補償金錢相同，這樣那有可能吸引我們這些所有權人。徵收機關協議價購的價錢實在是太低了！如果可以提高金額至合理的價錢，我相信就不會有那麼多所有權人向政府抗議的事情。」(C3, 1)

「兩個價錢也沒差，我的土地如果被徵收，以後殘餘的土地可以申請一併徵收，另外如果政府沒照用途去執行，我可以依照法令的規定來申請原價買回」(D1, 1)

「主要的問題在價錢，不過協議價購跟土地徵收兩個價錢都相同。在這個情形下，政府徵收我的土地，我還有時間去對土地做安排，像我的房子政府要徵收，協議價購跟徵收的價錢相同，不過，我選擇不同意協議價購而且快去找房子安置我的家人。至少在時間上，強制徵收對我而言是有利於協議價購。」(D2, 1)

「兩個價錢相同，所以我覺得政府實在是假民主。說什麼要跟所有權人坐下來好好講，要用協議的方式來買所有權人的地。不過，價錢跟徵收的土地一樣，那有需要跟協議的。而且，協議不成，就講要徵收，不就是軟的不行用硬的的意思。」(D3, 1)

(二) 您認為徵收補償費的標準是否合理？

受訪者認為，土地徵收補償費不能全面性的一視同仁，按照當期

土地公告現值加成辦理，應該按土地的實際經濟價值計算，其立論依據如下：

「我覺得實在是不合理，像我的土地位置在大路旁邊，價格很好，也可以做生意。不過，政府徵收的價錢，實在是很不合理。離市價太多了！我的土地跟其他在這個基地的其他沒臨路土地相比，沒差多少，這那有合理。」(C1, 2)

「那有合理，我的店面在我們這個社區最熱鬧的街上經營，大家都知道價錢絕對比在我們後面小路進去的土地還要多一倍以上的價值。不過，政府徵收的價錢跟後面的房子差不到一倍的差距，實在是太離譜了。」(C2, 2)

「就我了解，多數縣市在徵收補償費標準是按照土地當期公告現值加四成辦理。問題是公告現值跟加成成數是否合理？是個很基本且重大的問題，如果公告現值明顯低估以及加成成數的決定不合理，均會造成徵收補償費遠低於市價的情況，造成我們這些所有權人的反彈。所以，我覺得現在要公告現值及加成成數均有檢討的必要。」(C3, 2)

「補償金額跟市價還是有明顯的差距，像我的土地是在較繁榮的地方，有一些土地是在比較偏僻的地方，偏僻的地方的土地的市價絕對沒我們這裡的市價好，徵收的價錢可能也比市價還要好。不過，像繁榮的地方，徵收的價錢實在是跟市價沒比的。所以，才會造成我們這些所有權人的抗議。」(D1, 2)

「實在是跟市價差太多了！我們的土地市價有六百多萬元，不過政府徵收的補償費只有五百多萬，差一百多萬。政府的補償標準不知是怎麼訂出來的，完全不了解行情，不顧老百姓生活。」(D2, 2)

「我的農田被徵收的補償金絕對沒辦法補償我的損失，因為我一輩子都是在這裡種田，政府徵收我的農田，我的工作就沒有了。政府官員說我可以用補償的錢再去買田來種或者做生意。又不是說所有的人都可以做生意，而且領這些補償金也買不到我喜歡的田地。像現在這樣，我沒田可以種，整天在家無聊，我覺得我不止金錢損失，我的心情跟身體也不好」(D3, 2)

(三) 您認為土地徵收的程序是否明確及公開？

受訪者認為土地徵收的程序的確較以前明確及公開，不過，有受訪者認為程序公開並不代表民主，其立論依據如下：

「現在政府機關都會用公文通知啦！不過，程序都完備，也不代表民主啊！像我有寫陳情書給縣政府，希望不要徵收我的土地，不過，縣政府的官員寫一堆法令，也是要跟我說一定要徵收」(C1, 3)

「現在政府是有比以前還要進步啦！以前，那有人敢向政府抗議，沒被警察捉起來，就算不錯啦！而且，現在的政府官員比較親切，問問題比較不會擺架子，比較有耐心向我們解釋，拿法令給我們看。程序上，也會發公文跟我們講要開會還是要徵收呀！算起來，有比較好一點。不過，像我的店面被政府徵收剩下一點點，也沒有辦法做生意。叫政府全部收收起(徵收)還要申請，等官員來看有沒有符合徵收的條件，聽這些官員說，申請案不是他們同意就可以徵收，還要送到中央去審查通過才可以，這方面還要加強，不然很不便民。」(C2, 3)

「政府是愈來愈進步了！而且行政程序法制訂後，機關都要配合這個法令，使程序完整跟公開。不過，這只是治標不是治本，當本質沒改變，外在改變時沒用的。像徵收補償費標準是不是合理，這才是所有權人關心的。如果補償費合理，就算程序使所有權人不歡喜，影響的層面也不會太大。」(C3, 3)

「十幾年前，我也有一塊土地被徵收，95年也有土地被徵收。我覺得最大的不同在於政府機關在尊重人民上，的確是有進步。像現在有公聽會、協議價購說明會，就是讓人民有表達的權利。在程序上，法令也有明確的規定，每一個步驟寫得很清楚，這可以使我們這所有權人比較清楚我們的權利。」(D1, 3)

「我感覺進步是理所當然的，現在已經是二十一世紀了！怎麼可以沒進步。現在的政府比較不敢亂來，說徵收就徵收，所有權人不能有意見。不過，現在會叫我們這些所有權人去協議還有開會，比較有民主的感覺。」(D2, 3)

「是有發公文叫我們這些所有權人去公所聽說明會啦！這些政府官員也很親切。有這些所有權人不滿，向這官員大聲、拍桌子的時後，這官員也是儘量好好說，是沒像以前那麼官僚。不過，除了程序完備跟官員親切以外，我實在沒覺得補償費的價錢有什麼比較大的改變。」(D3, 3)

(四) 您認為土地徵收有何改進之處？

受訪者認為協議價購要接近市價，要有公平正義的獨立機關監督政府，一併徵收、撤銷徵收、收回土地等三部份要件要明確，其立論

依據如下：

「我覺得協議價購的金額要比徵收的價錢高，而且要接近市價，如此才不會造成我們這些所有權人的重大損失。而且，我們寫陳情書，好像也沒有什麼用處。是不是，要有一個比較公平正義的獨立機關要來負責監督執行土地徵收的機關。像我們這些有異議的所有權人，是不是要讓我們有個表達的機會。」(C1, 4)

「我要建議一併徵收的申請到同意的時間，要快一點。申請的要件要明確一點，像我的剩下的土地不到我原來土地的五分之一，也沒辦法做生意，還要符合面積過小、形勢不整，才可以准許徵收，我就覺得我有符合條件，政府官員說他們內部決議完，送中央同意，才能徵收。我像這樣實在是要快速通過，快發給我們這些所有權人徵收補償費。」(C2, 4)

「我要建議一併徵收、收回土地的要件要清楚，一併徵收的要件要面積過小、形勢不整、無法作原來之使用等要件。事實上，這就是要公務人員難作，容易被關說，所有權人跟政府意見相反時，就會產生許多爭議。另外收回土地的問題，現在有許多機關，徵收後把土地放在那邊養蚊子，所有權人想要申請收回，政府卻以有做簡易設施來規避所有權人的收回申請，這實在是很不合理。」(C3, 4)

「我認為，以目前來說人民的陳情對執行土地徵收的機關是無效的。另外要申請一併徵收、撤銷徵收跟收回土地這三部份，政府機關還是握有很大的權力，像要件的認定來說，所有權人的原使用用途已經不然施行，不過，政府機關還要認定是要形式不整、面積過小。撤銷徵收跟收回土地是政府做錯徵收，還要人民主動申請，這是不對的事情，這要被檢討。」(D1, 4)

「我覺得徵收的補償費要比市價高一點，最起碼也要跟市價一樣。因為，別人沒有被政府徵收，我們比較倒楣，被徵收徵收，更需要彌補。像我的房子被徵收，我就要趕快去找房子安置家人，房子找得到就好，如果找不到適合的不過吃虧。」(D2, 4)

「我的土地被徵收，之前我也不知道剩餘土地可以申請徵收，後來我去申請時，期限已經過了！這些官員跟我說，寄給我的公文裡面有寫，不過，我們這種種田人，你公文寫的一大堆，怎麼會去注意到。我認為說明會的時間，要說的更明確，不然，也可以去我家告訴我們剩餘一點點，可以請申請，這樣才能保障我

們的權利。」(D3, 4)

第五章 結論及建議

前幾章在探討政策執行及土地徵收的相關文獻，作為研究問題與研究架構的基礎，並經由個案及深度訪談作為蒐集資料的工具，其次將所有資料進行探析後，進而得到本章的結論及建議。

本章本章共三節，第一節為現行土地徵收面臨困難之分析，第二節為探討如何改善執行上的問題，第三節則是提出建議，茲分述如下：

第一節 現行土地徵收面臨困難之分析

政府機關在執行土地徵收作業時，除了程序應公平正義以外，另外在執行過程中，會面臨法制上的一些模糊地帶，本節彙整上開章節發現之各項課題探討其根源，共可得出九項課題根源，茲分述如下：

壹、 需用土地選擇的依據準則是否客觀公正

選擇需用土地的依據是否客觀，若不客觀公正將導致所有權人的疑慮。目前需用土地的選擇權，乃需用土地機關勘選適合之地點，並召開會議予以確定。事實上，法令並未規定，選擇的依據需透過何種機制。但是一般來說，通常在需用土地機關人員會勘後，會邀集相關人員與會討論，並針對是否適合或是不適合的原因提出說明及參考資料。

需用土地的選擇，其適合與否影響之後土地取得過程是否順利與否。當選擇的地點本身即是錯誤的，而需用土地人無法給予有力的說服，將招致莫大的反抗，所以需用土地的選擇在整個徵收過程中是扮演相當重要的角色。

貳、 公聽會是否流於形式

公聽會的目的在聽取相關人等意見作為是否適合作為用地的其中參考，惟現行程序僅在完成法定程序，公聽會的作用流於形式。土

地徵收條例第十六條規定，需用土地人於事業計畫報請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。惟如係以舉行公聽會方式聽取土地所有權人及其他利害關係人對於土地徵收之意見時，其舉辦人（意見聽取人）應為土地徵收之核准機關而非需用土地人。

參、 協議價購或以其他方式取得之規定是否流於形式

現行用地取得手段，仍以土地徵收為主，協議價購或以其他方式取得仍屬少數。且許多機關協議價購補償金額以不低於徵收補償之金額為原則，惟執行機關因財政問題亦或是擔心有圖利罪嫌，仍傾向補償金額與徵收補償費相同。

需用土地人取得用地前，須先經過協議價購程序。為此，土地徵收條例第十六條特別明定協議程序為申請徵收之先行程序。惟目前協議價購被人詬病之處，在於價購金額與徵收補償金額相同，造成協議價購缺乏誘因；此外，協議價購以邀集所有被徵收土地所有權人一同開會協議的方式，未必適合。最後，協議價購的人員本身的技能及知識無法滿足所有權人的需求，也會造成所有權人對執行人員的不信任感。

肆、 協議價購之後所有權人陳述意見是否能確實被尊重

所有權人的意見，對於是否徵收補償並無影響力，因此導致土地所有權人的反感。當需用土地人與所有權人協議價購後，倘若協議不成，需用土地人將發文通知所有權人，因協議價購不成，將採取土地徵收方式進行用地取得作業。另外並要求所有權人若針對協議價購內容有意見，於規定期間內以書面或口頭方式陳述。

然而，當所有權人以書面或口頭陳述意見時，需用土地人只能消極的回覆，故所有權人陳述的意見阻礙徵收的效果並不大。

伍、 土地徵收審議委員會的決議是否為關鍵

內政部土地徵收審議委員會為核准土地徵收案最關鍵的組織，但是土地徵收審議委員會並未對於土地徵收案件的所有權人、利害關係人及土地所在地之縣市政府有列席陳述意見的規定，造成關鍵組織作出制式的決議，因而導致相關權利人的權益受損。

陸、 徵收補償費計算的合理性

徵收補償費數額的計算標準一直為人詬病，因為每一徵收案都有其差異性，政府訂立完全一致的標準，已導致某些人遭受損害。

一、 徵收補償費之種類及計算標準

(一) 地價補償費：

依土地徵收條例第三十條第一項規定：「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。……」同條第二項規定：「前項徵收補償地價，必要時得加成補償；其加成補償成數，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度公告土地現值時評定之。」

(二) 地上物補償費：

地上物補償費包含建築改良物及農林作物。依建築改良物徵收補償費查估基準第二點規定：「建築改良物，係指依法興辦或建築管理前興建完成之建物。」；農作改良物徵收補償費查估基準第二點規定：農作改良物包括果樹、茶樹、竹類、觀賞花木、造林木及其他各種農作物。

(三) 領有建築執照或於農地上為合法改良土地因徵收而停止工作已支付之土地改良費：

徵收土地公告前已領有建築執照或於農地上為合法改良土地，依土地徵收條例第二十三條第一項規定停止工作者，其已支付之土地改良費用應給予補償。

(四) 合法營業損失補償費

建築改良物若為合法營業使用，因徵收導致營業規模縮小或是停止者，應給予補償；若非合法營業使用，則不予補償。

二、徵收補償費之爭議

每當土地徵收案發生所有權人爭議事件，其主要原因常常為所有權人對於徵收補償費金額發生爭議，產生原因分述如下：

(一) 以公告現值作為補償費的計算標準並不適宜：

依據土地徵收條例第三十條規定：「被徵收之土地應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。…」由此可知公告土地現值乃徵收補償費的重要基準，但是現階段的公告土地現值可能是半年前或是一年前所認定，造成時間上的落差。另外，硬是將每一區段內的土地價值做齊頭式的估算，忽略區段內影響每宗土地形成價格的個別因素，造成難以反應出各宗土地的價格。

(二) 公告土地現值加成補償的方式可能造成不公平現象：

依據土地徵收條例第三十條第二條規定：「前項徵收補償地價，必要時得加成補償；其加成補償成數，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土地現值時評定之。」加成補償的目的在彌補公告現值不能反應市價的事實，不過，目前這項加成成數經過地價評議委員會通過之後，適用於整個徵收案，如此便造成部分土地的補償價格大幅低於(或高於)市價，造成不公平的狀況。

柒、殘餘地一併徵收產生之爭議

殘餘地一併徵收的關鍵點在於「面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用」其認定基準何在，為需用土地人與土地所有權人雙方認知差異之處。

殘餘地一併徵收指徵收土地時，其殘餘土地或建築改良物之殘餘

部分，因面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用時，所有權人得申請一併徵收。一併徵收的成立要件如下：一、徵收土地之殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用者。二、徵收建築改良物之殘餘部分不能為相當之使用者。

惟土地「面積過小」、「形勢不整」、「相當使用」的認定，徵收機關與被徵收土地所有權人意見未必相同，此也造成執行人員在認定上擁有相當的權力及責任。

捌、 行使土地收回權產生之爭議

需用土地人與土地所有權人對於收回權的要件認知差異，因故爭訟。被徵收土地之原土地所有權人於一定要件下，得照原徵收補償價額收回其土地。收回權成立的要件為下列情形之一：一、徵收補償費發給完竣屆滿三年，未依徵收計畫開始使用者。二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。三、依原徵收計畫開始使用後未滿五年，不繼續依原徵收計畫使用者。

惟「未依徵收計畫開始使用」，在認定上面產生爭議。許多需地機關在未整體開發的情形之下，為避免收回權的時限期滿產生原所有權人收回問題，故僅施設簡易設施，藉以規避法令的規定。

玖、 私有既成道路未予徵收補償產生之爭訟

大法官會議釋字第 400 號解釋，私有既成道路應予補償。惟全面辦理徵收補償，將成為政府財政上極嚴重的隱憂。使用他人之土地作為公眾使用，政府理當給予相當之補償，所以大法官會議第 400 號解釋，既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償。

由於，既成道路之存在有其歷史背景，台灣地區既成道路未獲補償之數量相當龐大，初期尚可以存有公用地役關係及政府財政困難為

由，作為暫緩徵收的理由，但自從大法官會議第 400 號解釋文作成後，政府即應竭盡所能籌措財源來達成依法徵收的要求。

第二節 如何改善執行上的問題

本研究將針對前一節現行土地徵收所面臨的困難，也就是所歸納得出的九項課題，更進一步的探討如何改善，茲分述如下：

壹、 需用土地選擇的依據應予法制化

目前法令並沒有對於需用土地的選擇標準進行法制化，但是法令若能規定，需用土地的選擇過程中應該進行計畫的評估及規劃，並與當地地方政府進行協商，最後採以委員制的方式進行選擇，似乎有利於土地徵收的透明化。除此之外，法令更應規定要以損害最少的方式選擇需用土地。

貳、 公聽會的舉行不應草率，需確實達成聽取意見的目標

需用土地人常為儘速快速完成用地取得作業，對於應舉行之公聽會，常常簡略處理，通常一件徵收案僅經過一次公聽會說明，即進入下一用地取得作業，並未真實考量所有權人之需求。

為健全徵收制度，筆者認為在多數所有權人均反對用地為政府所用之情形下，不應為求時效，僅辦理一場公聽會，而應以最大的耐心跟詳細的說明辦理數場公聽會進行聽取所有權人之需求，並儘量給予解釋及幫助。

參、 協議價購應將估價條件及方式納入

雖然土地徵收條例頒訂後已明文規定申請徵收前應先與所有權人協議價購或以其他方式取得，惟至目前為止，協議價購流為形式，無法發揮效果，探究其原因，乃未訂立完善的協商原則，導致地方政府不敢冒然與所有權人作成協商，只有協議之名而無協議之實，所以

本研究以為政府部門應儘速成立一協議價購之專責機構，並建立完善的監督管理機制監控其運作，另外協議價購的配套行政作業程序可比照徵收方式辦理，加速其作業流程，同時藉以增加土地所有權人配合的意願。

此外，筆者認為若未能將下列問題一併配合解決，則協議程序流於形式。茲分述如下：

一、 建立合理的土地估價制度

目前土地徵收補償費的主要癥結乃在於補償價格與市價並不相當。原則上，補償金額的標準，要使被徵收土地所有權人能以所獲得的補償地價買回相當面積及同等性質的土地，使其回復徵收前的生活狀態，方為合理。土地徵收條例第三十條加成補償的立法意旨，在於一般公告土地現值均較市價低，為使地價補償費能接近市價，減少所有權人損失，特別明訂「得加成補償」以接近市價。

但事實上，各縣市於加成補償後未必能接近市價，原因是，需地機關不同，財力負擔也不同，且為避免同一縣市不同徵收案間，有不同加成標準，因此該縣加成成數都一樣，造成較接近市價的農地和距市價差距較大的建地補償標準一樣，但實際上並不公平的現象，為彌補此一問題，宜建立專業估價制度，才能實現公平補償。

二、 協議價購必要時應對所有權人進行個別交涉

目前協議價購的方式是以邀集所有所有權人以開會的方式進行，但是這容易造成多數所有權人的意見趨向其中的意見領袖觀點，而隨同作出反對土地徵收的決定。但執行人員若能透過與個別所有權人進行交涉，了解其需求，解釋其困惑，則協議價購的機會將大為提高。

三、 協議價購人員應具備交涉技術及土地專業知識

土地徵收執行人員的法令知識及協調能力是能否順利完成土地取得的重要因素，倘若法令知識貧乏，協調能力不佳，將造成土地取

得上的困難及延宕時效。為使土地取得順利並有效縮短時效，加強人員的培訓，充實土地法令並授予溝通協調能力的課程，實屬必要。讓執行人員能以專業化及人性化的服務態度，熱忱且耐心地了解所有權人的困難所在，合法、合理地解決所有權人所面臨的問題。

肆、 所有權人之陳述意見應予尊重

目前許多執行機關對於所有權人之陳述意見，大多僅消極的回覆，無法作積極處理，此乃執行機關受限於協議價購與徵收補償費相同而產生的。筆者認為執行機關對於陳述意見的原因、種類、次數應予統計，作為各執行機關規定協議價購時的參考，並應將所有權人陳述的意見及執行機關回覆的資料併入徵收計畫書內送內政部，在進行土地徵收審議委員會審議時，進行討論。

伍、 強化土地徵收審議委員會之組成與獨立運作機制

土地徵收條例規範中央主管機關應設立土地徵收審議委員會，審議土地徵收案件，以達成徵收審查之客觀性。只是按土地徵收審議委員會之組織規程觀之，多為相關機關的配合，及少數學者專家的參與，實在難以達成其功能，宜朝廣納社會公正人士，對於公共福祉能公平判斷之人遴用，並使委員會能獨立運作行使職權。

此為，土地徵收審議委員會對於土地徵收計畫書中若有所有權人陳情事項多且特殊者，應邀集所有權人及相關機關進行意見陳述為宜。

陸、 徵收補償費的計算應貼近市價

由於政府機關是以一般正常交易價格提評而產生土地公告現值，私人則多以個別土地價值來認定應接受的補償，兩者間認知的差異造成土地所有權人之異議，延遲徵收工作之進行，造成社會成本增加。

就現今土地徵收補償費與一般正常交易價格不相等之原因，不外

乎是因目前地政機關地價人力之不足，為符合效率原則，不得不採用區段估價法，無法考量個別土地情形。但從文獻資料及深度訪談的資料可知，以一般正常交易價格為土地所有權人之財產保障，因此，合理的補償應以一般正常交易價格為主。

柒、 殘餘地一併徵收及土地收回權之要件應予明確

雖說法規用語不需太過明確，惟收回權及剩餘土地一併徵收的行使對於土地所有權人之權益相關甚大，兩者均是由民眾向公部門機關提起行使，准否之權力在於公部門。惟在法令用語不明確的情形下，造成土地所有權人與公部門機關在要件上的認定不同，如此一來，徒生爭議，亦浪費社會成本。為免此種情況發生，法令上似乎應明確規範其要件，避免模糊。

捌、 私有既成道路取得因應之道

目前內政部依財政部所訂「中央補助直轄市及縣(市)政府取得既成道路試辦計畫」，已籌辦捐助設立「財團法人彰化縣取得私有既成道路基金會」，該基金會委託縣府代辦以競價收購方式取得既成道路私有土地，縣府擇期上網公開招標，並在預定日期開標。此構想中，土地所有權人得以心中願意出售之價格參與投標，並由出價最低者得標優先被收購，如此一來，因係土地所有權人直接出售給財團法人，不用如同以往需透過土地仲介者轉手出售，減少中間價差而直接受益。投標案比照政府採購法採透明、公開之程序原則。決標方式，係由投標成數最低者得標，並依序決標至預算額度額滿為止。此外，筆者認為私有既成道路取得可透過下列機制加強辦理：

一、加強宣導

私有既成道路競價收購試辦初期，因收購資訊無法廣知，致部分收購對象集中於少數所有權人，故應加強資料公開管道，如透過地價稅單上加註競價取得私有既成道路的宣導文字及地方政府設置專人專線服務與上網公告、媒體播放等加強資訊公開著施，俾使土地所有

權人在資訊充分掌握的情況下，得以投標參與競價收購。

二、獎勵積極從事競價收購之地方政府

中央機關可以獎勵對於競價收購之地方政府，不論是對於執行人員的記功、嘉獎亦或是提高地方政府辦理競價收購私有既成道路的補助款成數。

第三節 建議

本研究經由文獻分析與深度訪談結果發現後，針對我國地方政府執行之土地徵收業務、研究本質及後續研究提出以下建議，期能對其成效有所助益，茲分述如下：

壹、執行上之建議

一、妥善建立土地徵收前之協議價購機制

協議價購為土地取得的先行程序，事實上，執行機關若能與所有權人達成價購，不僅用地取得方面時程快速，此外，能避免事後所有權人的異議以及後續的土地收回問題。所以，筆者認為應該檢討現行協議價購金額與土地徵收補償費相同之問題，儘量使價購之金額貼近市價，如此才能根本解決用地取得問題。

二、強化土地徵收審議委員會功能

按土地徵收審議委員會之組織規程觀之，多為相關機關的配合，及少數學者專家的參與，宜朝廣納社會公正人士，並對於公共福祉能公平判斷之人遴用，才能使委員會能獨立運作行使職權。另外，土地徵收審議委員會對於土地徵收計畫書中若有所有權人陳情事項多且特殊者，應邀集所有權人及相關機關進行意見陳述為宜。

三、建立合理土地估價制度

土地徵收補償費根據的標準在於依當期土地公告現值加成，此背後原因乃我國地價人員不足所造成，事實上，每筆土地經濟價值不同，並不適合以齊頭式的平等進行區段估價。若能成立專業估價機構或是委託公正之專業估價師進行土地價值評估，對於土地取得將會有相當大的進步。

四、提高土地徵收執行人員專業及溝通能力

土地徵收執行人員，扮演政府機關與所有權人溝通的橋樑。透過執行人員與政府機關對話，若能土地徵收執行人員專業技能及溝通能力不足，則無法使所有權人信服。因此，加強土地徵收執行人員專業素養與溝通技巧有其必要。

五、法令規定應予明確

針對土地徵收條例中有模糊地帶之法規，如殘餘地一併徵收、土地收回權等要件規定，應予以明確。若不明確，將造成執行機關與所有權人之間的爭議，並增加所有權人對於土地徵收的厭惡。若能夠明確規定，所有權人也就會依循法規辦理，減少爭執。

六、加強宣導機制

有許多所有權人之所以反對土地為政府取得，主要原因不外乎不了解取得的用途、補償金額的多寡等等，為免讓所有權人存有疑惑，應舉行公聽會，加強宣導，並與民眾互動，以了解所有權人疑惑之處，並予以解答所有權人疑惑，透過公聽會的宣導機制，能夠加強了解，如此才能圓滿達成土地取得的任務。

貳、 後續研究之建議

本研究的主旨在探討我國地方政府執行土地徵收業務的情況，因此對於其他相關議題無法面面俱到，尚有許多議題值得後續研究與探

究，茲分述如下：

一、公平補償的模式，有待建立

對於被徵收土地所有權人之損失，應給予公平補償，故補償原則應以完全補償為理想，但何謂公平補償，向來頗受爭議，就理論而言，以現值補償較為合理，即將被徵收土地所有權人所有被徵收物現在價值及未來價值予以折算成現值，對此現值給予建值，始能稱為公平補償。此需要建立一套合理的量化模式，透過此模式來進行公平補償，此領域尚待後續研究加以補償。

二、既成道路的解決，有待更深入的研究

司法院大法官會議決議釋字第 400 號解釋，既成道路符合公用地役關係，應依法予以徵收補償。如將所有既成道路土地採一次徵收補償，恐將衝擊國家財政，但又不能推託延宕不積極處理。近年來在市場機制下因捐地抵稅蔚成風潮，私有既成道路土地之買賣市場逐漸形成，間接解決此部份既成道路應由政府籌款辦理補償之問題。惟捐地抵稅的癥結乃在於捐地者節稅之利益侵蝕到政府的稅收及私有既成道路土地所有權人低價出售的基礎。目前政府透過「公開競標制度」來解決私有既成道路土地取得問題與政府財政收支，此領域尚待後續研究剖析。

參考書目

壹、 中文部份

一、 書籍

李允傑、丘昌泰，〈政策執行與評估〉，台北縣：空大，民 88。

林水波，〈公共政策新論〉，台北：智勝，民 88。

胡幼慧，〈質性研究：理論、方法及本土女性研究實例〉，台北：巨流出版社，民 86。

林水波、張世賢，〈公共政策〉，台北：五南，民 82。

賴維堯、夏學理、施能傑、林鐘沂合著，〈行政學入門〉，台北縣：空大，民 88。

林英彥，〈土地經濟學通論〉，文笙書局，民 70。

郝壽義、安虎森編著，〈區域經濟學〉，北京經濟學出版社，民 88。

二、 期刊

林榮裕，〈土地徵收與行政爭訟問題之研究（四）〉，《現代地政》，第 275 卷，民 93，頁 14-18。

林榮裕，〈土地徵收與行政爭訟問題之研究（五）〉，《現代地政》，第 276 卷，民 93，頁 36-41。

譚國雄，〈土地徵收地價補償問題之研究—以臺中縣土地徵收地價補償問題為例（一）〉，《現代地政》，第 272 卷，民 93，頁 17-19。

譚國雄，〈土地徵收地價補償問題之研究—以臺中縣土地徵收地價補償問題為例（二）〉，《現代地政》，第 262 卷，民 92，頁 24-27。

譚國雄，〈土地徵收地價補償問題與衝突管理之研究〉，《現代地政》，第 266 卷，民 92，頁 32-37。

徐家昌，〈工程用地以協議價購取得問題之探討〉，《水利》，第 13 卷，民 92，頁 26。

鐘玉美，〈有關土地徵收條例第十一條—協議價購執行問題之初探〉，《現代地政》，第 267 卷，民 92，頁 44。

陳立夫，〈被徵收土地人之收回權〉，《月旦法學》，第 83 卷，民 91，頁 26。

林美萍，〈現行地政機關查估公告土地現值方法之評估〉。《現代地政》，第 256 卷，民 91

周文樹，〈土地徵收之「收回權」探討〉，《現代地政》，民 90，頁 48。

劉祥熹、黃建豪，〈從政經觀點論北二高土地徵收補償措施之適當性〉，《經社法制論叢》，第 24 卷，民 88，頁 273-310。

陳立夫，〈評「土地徵收條例草案」〉，《月旦法學》，第 42 卷，民 87，頁 97-104。

巫慶文，〈土地徵收程序與所有權人的權利關係〉，《法律與你系列》，民 83，頁 33-43。

三、 論文

周信燉，〈由權力觀點審視台灣土地徵收制度之研究〉，碩士論文，國立政治大學地政研究所，民 93。

葉又銘，〈促進民間參與公共建設法中有關用地取得之探討—以台灣高鐵開發案中政府辦理徵收為中心〉，碩士論文，世新大學法律學研究所，民 93。

蔡進田，〈我國土地徵收補償法制之研究〉，碩士論文，國立臺灣大學國家發展研究所，民 92。

陳瑩真，〈土地徵收補償中的估價問題〉，碩士論文，國立台北大學地政學系，民 92。

張銀純，〈非營利組織興辦學校校地取得之研究—以嘉義縣治大專院校為例〉，碩士論文，南華大學非營利事業管理研究所，民 91。

張正，〈土地徵收過程中權利關係人行為之研究〉，碩士論文，

- 長榮管理學院土地管理與開發學系碩士班，民 90。
- 李茂雄，〈重大公共工程建設土地徵收課題之研究〉，碩士論文，國立中山大學公共事務管理研究所，民 90。
- 王國勇，〈公共建設用地徵收前先行協議取得問題與對策之研究—以公路局辦理之省道工程為例〉，碩士論文，逢甲大學土地管理學系，民 89。
- 張嘉紋，〈我國土地徵收法制之探討—以行政法院裁判為中心〉，碩士論文，國立政治大學地政學系，民 89。
- 王嬌香，〈以公平正義觀點來看公共建設用地取得所有權人補償問題之研究〉，碩士論文，大葉大學工業關係研究所，民 89。
- 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〉，碩士論文，國立政治大學地政學系，民 87。
- 黃建豪，〈土地徵收補償措施適當性之政治經濟分析—臺灣地區北二高個案之研究〉，碩士論文，國立中興大學公共行政及政策研究所，民 86。
- 蕭仲弘，〈改進我國土地徵收補償制度之研究〉，碩士論文，逢甲大學土地管理學系，民 85。
- 李嘉珍，〈土地徵收之研究—以大里溪整治計畫為例〉，碩士論文，國立政治大學地政研究所，民 79。
- 陳世彬，〈知識管理之探究—我國政府研考部門之分析〉，碩士論文，國立中山大學政治研究所，民 90。
- 洪志強，〈獎勵民間投資公共建設策略更新之芻議〉，碩士論文，成功大學建築研究所，民 83。
- 潘欣榮，〈獎勵民間興辦公共設施法制之研究〉，碩士論文，國立台灣大學法律學研究所，民 86，頁 12。

四、 文件

台灣省諮議會編印，〈公共設施保留地之權益維護與補償措施之

研究》，民 89。

內政部編印，〈土地徵收手冊彙編〉，民 93。

顏愛靜，〈交通用地取得與公地配合開發處理辦法草案之研究〉，研究報告，民 83，頁 5-10。

貳、西文部份

Ripley, Randall B. and Franklin, Grace A. (1986). Policy Implementation and Bureaucracy. Chicago, ILL : The Dorsey Press.

Barrett, S. and Fudge, C. eds. (1981). Policy and Action. Methuen, London.

Van Meter and Van Horn, The Implementation of Intergovernmental Policy, in C.O. Jone and D. Thomas, eds., Public Policy Making in Federal System, Beverly Hills : Sage publications, 1976.

Pressman, J. L. and Wildavsky, A. B. (1973). Implementation : How Great Expectations in Washington Are Dashed in Okaland University of California Pressman, Berkeley, CA.

Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, A. (1979). Implementation. Berkeley, CA : University of California Press.

Hanekom, S. X. (1987). Public Policy. New York : International Thomson Publishing Ltd.

Stewart, John and Stoker, Gerry. (1989). "The Free Local Government Experiments and the Programs of Public Service Reform," in C. Crouch and D. Marquand, eds., The New Centralism : Britain Out of Step in Europe. London : The Political Quarterly Publishing Co. : pp.125-142

Weatherley, R. and Lipsky, M. (1977). "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation : Implementing Special Education

Reform,” Harvard Educational Review, Vol.47,No.2, May.

參、網路

<http://book.sir.com.tw/pdf/B043-2.pdf>，民 97。

附錄一 土地徵收條例

1.中華民國八十九年二月二日總統(89)華總一義字第8900023570號令制定公布全文63條；並自公布日起施行、2.中華民國九十一年十二月十一日總統華總一義字第09100239080號令增訂公布第36-1條條文

第一章 總則

第 1 條 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。

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 2 條 本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。

第 3 條 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。
- 一〇、其他依法得徵收土地之事業。

第 4 條 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。
- 前項第一款至第三款之開發範圍經中央主管機關核定者，得先行區段徵收，並於區段徵收公告期滿後一年內發布實施都市計畫，不受都市計畫法第五十二條規定之限制。

第一項第五款之開發，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興辦事業計畫書，報經中央主管機關核定後，先行區段徵收，於區段徵收公告期滿後，依土地使用計畫完成非都市土地分區或用地編定之變更。

第一項第四款或第六款之開發，涉及都市計畫之新訂、擴大或變更者，得依第二項之規定辦理；未涉及者，得依前項之規定辦理。

不相連之地區，得依都市計畫或興辦事業計畫書內容、範圍合併辦理區段徵收，並適用前三項之規定。

區段徵收範圍勘選、計畫之擬定、核定、用地取得、拆遷補償、工程施工、分配設計、地籍整理、權利清理、財務結算及區段徵收與都市計畫配合等事項之實施辦法，由中央主管機關定之。

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者。

二、墳墓及其他紀念物必須遷移者。

三、建築改良物依法令規定不得建造者。

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、其他法律另有規定者。

前項應徵收之土地改良物，得視其興辦事業計畫之需要，於土地徵收後，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 6 條 需用土地人取得經核准撥用或提供開發之公有土地，該公有土地上之私有土地改良物，得準用前條規定徵收之。

第 7 條 申請徵收之土地遇有古蹟，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古蹟保存計畫，徵得古蹟主管機關同意。

第 8 條 有下列各款情形之一者，所有權人得於徵收公告之日起一年內向該管直轄市或縣（市）主管機關申請一併徵收，逾期不予受理：

一、徵收土地之殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用者。

二、徵收建築改良物之殘餘部分不能為相當之使用者。

前項申請，應以書面為之。於補償費發給完竣前，得以書面撤回之。

一併徵收之土地或建築改良物殘餘部分，應以現金補償之。

第 9 條 被徵收之土地，除區段徵收及本條例或其他法律另有規定外，有下列情形之一者，原土地所有權人得於徵收公告之日起二十年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地，不適用土地法第二百十九條之規定：

一、徵收補償費發給完竣屆滿三年，未依徵收計畫開始使用者。

二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。

三、依原徵收計畫開始使用後未滿五年，不繼續依原徵收計畫使用者。該管直轄市或縣（市）主管機關收受申請後，經查明合於前項規定時，應報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於六個月內繳還原受領之補償地價及地價加成補償，逾期視為放棄收回權。

第一項第一款之情形，係因不可歸責於需用土地人之事由者，不得申請收回土地。

第一項第一款所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工。但依其事業性質無需興建工程者，不在此限。

第二章 徵收程序

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。

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協議者，始得依本條例申請徵收。

第 12 條 需用土地人經依前條規定協議不成時，為申請徵收土地或土地改良物之需，得洽請直轄市或縣（市）主管機關會同有關人員進入公、私有土地或土地改良物內實施調查或勘測，其所有權人、占有人、使用人或管理人不得拒絕或阻撓。但進入建築物或設有圍障之土地調查或勘測，應於七日前通知其所有權人、占有人、使用人或管理人。為實施前項調查或勘測，須遷移或拆除地上障礙物，致所有權人或使用人遭受之損失，應先予適當之補償，其補償價額以協議為之。

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。

第 14 條 徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。

第 15 條 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。

第 16 條 同一土地有二以上需用土地人申請徵收時，以其興辦事業性質之輕重為核定原則。其性質相同者，以其申請之先後為核定原則。

第 17 條 中央主管機關於核准徵收土地或土地改良物後，應將原案通知該管直轄市或縣（市）主管機關。

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。

第 19 條 徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）主管機關轉發之。

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。但有第二十二條第四項之情形者，不在此限。前項徵收土地應發給之補償費，得報經行政院核准以土地債券搭發補償之。

需用土地人未於公告期滿十五日內將應補償地價及其他補償費額繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，該徵收案從此失其效力。

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，而由該管市縣地政機關依第二十二條規定提交地價評議委員會復議者。

二、經土地所有權人同意延期繳交有案者。

三、應受補償人拒絕受領或不能受領者。

四、應受補償人所在地不明者。

第 21 條 被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。

前項補償費未發給完竣前，得繼續為從來之使用。但合於第二十七條但書規定者，不在此限。

第 22 條 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。

被徵收土地權利關係人對於徵收補償費額不服前項查處情形者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，土地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，其公告徵收處分之執行，不因被徵收土地權利關係人依前二項規定提出異議

或提起行政救濟而停止。

徵收補償價額經復議或行政救濟結果有變動者，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 23 條 被徵收之土地或土地改良物自公告日起，除於公告前因繼承、強制執行或法院之判決而取得所有權或他項權利，並於公告期間內申請登記者外，不得分割、合併、移轉或設定負擔。土地權利人或使用人並不得在該土地為建築改良物之新建、增建、改建或採取土石、變更地形或為農作改良物之增加種植。其於公告時已在工作中者，應即停止。共有分管之耕地，部分被徵收者，土地所有權人得於徵收補償地價發給完竣前或核定發給抵價地前，申請共有物分割登記或應有部分交換移轉登記，不受前項不得分割、移轉規定之限制。

第 24 條 被徵收土地或建築改良物之所有權或他項權利，以公告之日土地登記簿或建築改良物登記簿記載者為準。但於公告前因繼承、強制執行、法院之判決或其他依法律規定取得土地或建築改良物之所有權或他項權利而未經登記完畢者，其權利人應於徵收公告期間內，向該管直轄市或縣(市)主管機關申請將其權利備案。

被徵收土地因前條第二項規定辦理登記，其權利以登記後土地登記簿記載者為準。

第 25 條 被徵收之土地，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，適用之。

第 26 條 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。

前項保管專戶儲存之補償費應給付利息。以實收利息照付。

未受領之徵收補償費，依第一項規定繳存專戶保管時，視同補償完竣。第一項未受領補償費保管辦法，由中央主管機關定之。

前四項規定，於本條例施行前未辦竣提存之未受領補償費，準用之。

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、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。

第 28 條 被徵收土地或土地改良物應受之補償費發給完竣或核定發給抵價地後，直轄市或縣(市)主管機關應通知土地權利人或使用人限期遷移完竣。

應受領遷移費人無可考或所在地不明，致其應遷移之物件未能遷移

者，直轄市或縣（市）主管機關應公告三十日限期遷移完竣。
徵收範圍內應遷移之物件逾期未遷移者，由直轄市或縣（市）主管機關或需用土地人依行政執行法執行。

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墳墓設置管理條例規定辦理，並將情形詳細記載列冊，報請直轄市或縣(市)政府備案。

第三章 徵收補償

第 30 條 被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，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公告土地現值，補償其地價。

前項徵收補償地價，必要時得加成補償；其加成補償成數，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土地現值時評定之。

第 31 條 建築改良物之補償費，按徵收當時該建築改良物之重建價格估定之。農作改良物之補償費，於農作改良物被徵收時與其孳息成熟時期相距在一年以內者，按成熟時之孳息估定之；其逾一年者，按其種植及培育費用，並參酌現值估定之。
建築改良物及農作改良物之補償費，由直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關估定之；其查估基準，由中央主管機關定之。

第 32 條 徵收土地公告前已領有建築執照或於農地上為合法改良土地，依第二十三條第一項規定停止工作者，其已支付之土地改良費用，應給予補償。

第 33 條 建築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 條 徵收土地或土地改良物時，有下列情形之一，應發給遷移費：
一、依第五條第一項第一款或第二款規定遷移者。
二、徵收公告六個月前設有戶籍之人口必須遷移者。但因結婚或出生而設籍者，不受六個月期限之限制。
三、動力機具、生產原料或經營設備等必須遷移者。
四、因土地一部分之徵收而其改良物須全部遷移者。
五、水產養殖物或畜產必須遷移者。
前項遷移費查估基準，由中央主管機關定之。

第 35 條 被徵收之土地或建築改良物應有之負擔，除申請發給抵價地者依第四十一條及第四十二條規定辦理外，其款額計算，以該土地或建築改良物應得之補償金額為限，由該管直轄市或縣（市）主管機關於發給地價

補償費或建築改良物補償費時為清償結束之。

前項所稱應有之負擔，指他項權利價值及依法應補償耕地三七五租約承租人之地價。

第 36 條 被徵收之土地或建築改良物原設定之他項權利因徵收而消滅。其款額計算，該管直轄市或縣（市）主管機關應通知當事人限期自行協議，再依其協議結果代為清償；協議不成者，其補償費依第二十六條規定辦理。

第 36-1 條 被徵收土地或土地改良物，其補償費之核計、核發對象、領取補償費應備文件等事項之辦法，由中央主管機關定之。

第四章 區段徵收

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。

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說明會後，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 39 條 區段徵收土地時，應依第三十條規定補償其地價。除地價補償得經土地所有權人申請，以徵收後可供建築之抵價地折算抵付外，其餘各項補償費依第三十一條至第三十四條規定補償之。
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。

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。經核定發給抵價地之土地所有權人，得向直轄市或縣（市）主管機關申請，經徵得徵收機關同意後，改按原徵收補償地價發給現金補償。

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。

經核定發給抵價地且未依第三項規定改按原徵收補償地價發給現金補償者，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 41 條 土地所有權人申請發給抵價地之原有土地上訂有耕地租約或設定他項權利或限制登記者，除第四十二條另有規定外，直轄市或縣（市）主管機關應通知申請人限期自行清理，並依規定期限提出證明文件。申請人未依前項規定辦理者，直轄市或縣（市）主管機關應核定不發給抵價地。

直轄市或縣（市）主管機關經核定不發給抵價地者，應於核定之次日起十五日內發給現金補償。

第 42 條 土地所有權人申請發給抵價地之原有土地上設定有抵押權或典權者，原土地所有權人及該他項權利人得申請於發給之抵價地設定抵押權或典權，申請時並應提出同意塗銷原有土地抵押權或典權之證明文件。依前項規定於發給之抵價地設定抵押權或典權，其權利範圍、價值、次序等內容，由原土地所有權人及他項權利人協議定之。

依第一項設定之抵押權或典權，應於抵價地登記時，同時登記；並應於登記後通知該他項權利人。

第 43 條 區段徵收範圍內之公有土地，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、分配。但區段徵收前已作為第四十四條第一項第二款用地使用者，應無償撥供主管機關統籌規劃開發。

前項以作價方式提供者，其地價準用第三十條規定計算。以領回土地方式提供者，其領回土地面積按區段徵收之抵價地面積比率計算，配回原管理機關，配回之土地應以第四十四條第一項第二款以外之公共設施用地為優先，並依區段徵收計畫處理。

第 44 條 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。

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 45 條 實施區段徵收時，直轄市或縣(市)主管機關應預計區段徵收土地平均開發成本，並斟酌區段徵收後各街廓之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展情形，估計區段徵收後各路街之路線價或區段價，提經地價評議委員會評定後，作為原土地所有權人領回抵價地之計算基準。

第 46 條 區段徵收土地所有權人應領抵價地面積與實際領回抵價地之面積有所增減時，依下列規定處理：

一、實際領回抵價地之面積超過應領之面積者，就其超過部分按評定區段徵收後地價繳納差額地價。

二、實際領回抵價地之面積小於應領之面積者，就其不足部分按評定區段徵收後地價發給差額地價。

前項第一款應繳納之差額地價，經限期繳納，屆期仍未繳納者，得移送法院強制執行。

未繳納差額地價之抵價地，不得移轉或設定他項權利。

第 47 條 區段徵收範圍內不妨礙都市計畫事業及區段徵收計畫之既成建築物基地或已辦竣財團法人登記之私立學校、社會福利、慈善事業、宗教團體用地，得按原位置保留分配，並減輕其依前條規定應繳納之差額地價，其減輕比例由主管機關視實際情形定之，並載明於區段徵收計畫書。

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。

第五章 撤銷徵收

第 49 條 已徵收之土地，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、因作業錯誤或工程變更設計，致原徵收之土地不在工程用地範圍內者。

- 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者。

- 三、依徵收計畫開始使用前，因都市計畫變更，規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發者。

- 四、依徵收計畫開始使用前，其興辦之事業改變或興辦事業計畫經註銷者。

- 五、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使用之必要者。

前項規定，於本條例施行前公告徵收之土地，適用之。

第 50 條 撤銷徵收由需用土地人向中央主管機關申請之。但需用土地人未申請者，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)主管機關收受申請後，應會同需用土地人及其他有關機關審查，其符合前項規定者，由需用土地人向中央主管機關申請之；其未符合規定者，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時，得向中央主管機關請求之，經土地徵收審議委員會審議符合規定者，得由中央主管機關逕予撤銷。

第 51 條 原核准徵收機關於核准撤銷徵收後，應將原案通知該管直轄市或縣(市)主管機關。

直轄市或縣(市)主管機關於收到原核准徵收機關通知核准撤銷徵收案時，應公告三十日，並通知原土地所有權人於一定期間內繳清應繳回之徵收價額，發還其原有土地。未於一定期間內繳清應繳回之徵收價額者，不予發還，仍維持原登記，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。

於第二項公告前，徵收價額已提存法院或已依第二十六條規定存入專戶保管尚未歸屬國庫者，應由直轄市或縣(市)主管機關逕行領取之，並發還土地予原土地所有權人。

第二項所稱應繳回之徵收價額，指補償地價、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，其遷移費無須繳回。前項補償地價，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受領之價金。

第 52 條 撤銷徵收後，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 53 條 前四條規定，於土地改良物撤銷徵收時準用之。

第 54 條 土地撤銷徵收後，原一併徵收之土地改良物應一併辦理撤銷徵收。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，一併辦理撤銷徵收。

第 55 條 撤銷徵收之土地與一併辦理撤銷徵收之土地改良物原所有權人相同者，應同時繳清土地及其土地改良物應繳回之徵收價額後，發還其原有之土地及現存之土地改良物。

第六章附則

第 56 條 徵收之土地，得於徵收計畫書載明以信託、聯合開發、委託開發、委託經營、合作經營、設定地上權或出租提供民間機構投資建設。本條例施行前申請徵收之土地，經申請中央主管機關備案者，得依前項規定之方式提供民間機構投資建設。

第 57 條 需用土地人因興辦第三條規定之事業，需穿越私有土地之上空或地下，得就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。但應擇其損害最少之處所及方法為之。

前項土地因事業之興辦，致不能為相當之使用時，土地所有權人得自施工之日起至完工後一年內，請求需用土地人徵收土地所有權，需用土地人不得拒絕。

前項土地所有權人原設定地上權取得之對價，應在徵收補償地價內扣除之。

地上權徵收補償辦法，由中央目的事業主管機關會同中央主管機關定之。

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。徵用期間逾三年者，土地或土地改良物所有權人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所有權者，不得再依第九條規定申請收回其土地。

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，應發給所有權人或地上權、典權、地役權、永佃權、耕作權人使用補償費；其每年補償費，土地依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。

因徵用致土地改良物必須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。

第 59 條 私有土地經依徵收計畫使用後，經過都市計畫變更原使用目的，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。

第 60 條 本條例施行前，已公告徵收但尚未辦竣結案者，除本條例另有規定外，應依其公告徵收時所依據之法律規定，繼續辦理結案。

第 61 條 本條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依施行前之規定辦理。

第 62 條 本條例施行細則，由中央主管機關定之。

第 63 條 本條例自公布日施行。

附錄二 土地徵收條例施行細則

1. 中華民國九十一年四月十七日內政部 (91) 台內地字第 0910005532 號令訂定發布全文 66 條；並自發布日施行 2. 中華民國九十五年十二月八日內政部內授中辦地字第 0950053136 號令修正發布第 52 條條文

第一章 總則

第 1 條 本細則依土地徵收條例（以下簡稱本條例）第六十二條規定訂定之。

第 2 條 需用土地人申請徵收土地前，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地位置及範圍。

徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並應儘量避免耕地。

第 3 條 區段徵收範圍跨越直轄市或縣（市）行政轄區者，其區段徵收業務由各行政轄區分別辦理。必要時，得經協商後合併辦理。

第 4 條 本條例第五條第一項第三款及第四款之認定，由直轄市或縣（市）主管機關會同其他有關機關為之。

第 5 條 土地改良物徵收公告後，所有權人於公告期間要求取回，並自公告期滿之日起十五日內自行遷移者，由直轄市或縣（市）主管機關發給遷移費；原核准之該土地改良物一併徵收案，依法定程序報請廢止之。

第 6 條 依本條例第八條規定得申請就殘餘土地或建築改良物一併徵收之所有權人，為原被徵收土地或建築改良物之所有權人；原所有權人死亡，已辦竣繼承登記者，為登記名義人；未辦竣繼承登記者，為其全體繼承人。

前項一併徵收之殘餘土地或建築改良物為分別共有者，各共有人得就其應有部分申請之。

第 7 條 依本條例第八條第一項規定申請一併徵收殘餘土地或建築改良物案件，由直轄市或縣（市）主管機關會同需用土地人、申請人及其他有關機關實地勘查，並作成勘查紀錄；合於規定者，由直轄市或縣（市）主管機關轉需用土地人報請中央主管機關核准之；不合規定者，由直轄市或縣（市）主管機關報請中央主管機關核定後，將處理結果函復申請人。但申請人未符合前條第一項規定，或其申請已逾法定期間者，免實地勘查，逕由直轄市或縣（市）主管機關報請中央主管機關核定後，將處理結果函復申請人。

依前項規定實地勘查時，申請人有不同意見者，應於勘查紀錄記明。

第 8 條 原土地所有權人依本條例第九條規定申請收回其被徵收之土地時，得就依本條例第八條規定一併徵收之土地殘餘部分，同時申請收回。但該殘餘部分已移轉或另有他用者，土地管理機關得予拒絕。

依本條例第八條規定一併徵收之土地，除依前項規定，與被徵收之土地同時申請收回外，不得單獨申請收回。

第 9 條 依本條例第九條規定申請收回被徵收土地案件，由直轄市或縣(市)主管機關會同需用土地人、申請人及其他有關機關實地勘查，並作成勘查紀錄及研擬是否得申請收回之意見，報請原核准徵收機關核定。但有下列情形之一者，免實地勘查，逕由直轄市或縣(市)主管機關報請原核准徵收機關核定後，將處理結果函復申請人：

- 一、申請人非原所有權人或其全體繼承人者。
 - 二、其申請已逾法定期間者。
 - 三、徵收補償費發給完竣未滿三年，原土地所有權人依本條例第九條第一項第一款申請收回者。
 - 四、其他法律規定之使用期限屆滿前，原土地所有權人以需用土地人尚未依徵收計畫開始使用為由申請收回者。
- 依前項規定實地勘查時，申請人有不同意見者，應於勘查紀錄記明。

第二章 徵收程序

第 10 條 需用土地人依本條例第十條第二項規定舉行公聽會，應辦理事項如下：

- 一、於七天前將舉行公聽會之事由、日期及地點公告於需用土地所在地之公共地方、當地直轄市或縣(市)政府、鄉(鎮、市、區)公所及村(里)辦公處之公告處所，並刊登政府公報或新聞紙。
- 二、說明興辦事業概況，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。
- 三、對於土地所有權人及利害關係人陳述意見之處理情形作成紀錄，於事業計畫報請目的事業主管機關許可時及徵收案件送由核准徵收機關核准時一併檢附。

第 11 條 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；所稱已舉行公聽會或說明會，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。

需用土地人興辦之事業無需報經目的事業主管機關許可者，除有前項情形外，仍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，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。

第 12 條 依本條例第十一條規定因公共安全急需使用，未及與土地所有權人協議取得之土地，需用土地人應於申請徵收前，擬具理由報請目的事業主管機關許可，並敘明事由，通知土地所有權人。

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。

第 14 條 需用土地人協議取得之土地，其地上私有土地改良物未能協議取得者，得依本條例第十一條規定申請徵收。

第 15 條 徵收案件之申請程序如下：

- 一、需用土地人為中央機關、直轄市或縣（市）政府者，逕送中央主管機關核定。
- 二、需用土地人為中央機關所屬機關者，應經其上級機關核轉中央主管機關核定。
- 三、需用土地人為鄉（鎮、市）公所者，應經該管縣（市）政府核轉中央主管機關核定。
- 四、需用土地人為農田水利會者，應經該管縣（市）政府報經中央目的事業主管機關核轉中央主管機關核定。

第 16 條 需用土地人依本條例第十三條規定，應擬具徵收計畫書、徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖各二份，送中央主管機關核准。

第 17 條 本條例第十三條規定之徵收計畫書，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、興辦事業之種類。
- 四、興辦事業之法令依據。
- 五、土地使用之現狀及其使用人之姓名、住所。
- 六、土地改良物情形。
- 七、一併徵收土地改良物。
- 八、四鄰接連土地之使用狀況及其改良情形。
- 九、徵收土地區內有無古蹟，並註明其現狀及維護措施。
 - 一〇、舉行公聽會或說明會之情形。
 - 一一、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。
 - 一二、土地或土地改良物所有權人或管理人之姓名、住所。
 - 一三、被徵收土地之使用配置。
 - 一四、興辦事業概略及其計畫進度。

一五、應需補償金額總數及其分配。

一六、準備金額總數及其來源。

申請徵收土地改良物，得免記明前項第七款及第十三款事項。

第 18 條 本條例第十三條規定之徵收土地圖，應以地籍圖描繪，並就工程用地範圍及徵收土地分別描繪及加註圖例。

第 19 條 本條例第十三條規定之土地使用計畫圖，應繪明土地使用配置情形或其使用位置，並應加註圖例。

第 20 條 一宗土地部分被徵收者，直轄市或縣(市)主管機關應於公告徵收前，囑託該管登記機關就徵收之部分辦理分割測量登記，並以分割登記後之土地標示辦理公告徵收。

第 21 條 依本條例第十八條規定所為之公告，應載明下列事項：

一、需用土地人之名稱。

二、興辦事業之種類。

三、核准徵收機關及文號。

四、徵收之土地或土地改良物及其應補償之費額。

五、公告期間。

六、得提出異議及行政救濟之期限。

七、公告徵收後之禁止事項。

八、得申請一併徵收之要件及期限。

九、其他依規定應公告之事項。

徵收農作改良物或未經登記之建築改良物，其公告應載明應受補償人之姓名、住所。

第一項公告應附同徵收土地圖，公布於該管直轄市或縣(市)主管機關之公告處所及被徵收土地或土地改良物所在地。

第 22 條 原土地所有權人依本條例第二十條第三項規定主張直轄市或縣(市)主管機關未於規定期限內發給補償費致徵收失效，應向該管直轄市或縣(市)主管機關申請之。

該管直轄市或縣(市)主管機關應查明發給補償費之情形，研擬徵收是否失效之意見，報原核准徵收機關核定後，函復原土地所有權人。

第 23 條 被徵收土地權利關係人對於徵收補償價額，不服直轄市或縣(市)主管機關依本條例第二十二條第一項規定所為查處者，應於查處通知送達之日起三十日內，以書面敘明不服查處之事實及理由，送直轄市或縣(市)主管機關。

第 24 條 直轄市或縣(市)主管機關應於公告徵收時，同時囑託該管登記機關於被徵收土地或建築改良物登記簿註記徵收公告日期及文號，並自公告之日起，依本條例第二十三條規定限制分割、合併、移轉或設定負

擔。

第 25 條 直轄市或縣(市)主管機關依第十三條、本條例第十八條第一項、第二十六條第一項、第二十八條第一項、第三十六條或第五十一條第二項規定所為之通知及領取補償費之通知，其對象及辦理方式如下：
一、被徵收土地或建築改良物已登記者，依土地登記簿或建築改良物登記簿所載之所有權人及他項權利人姓名、住所，以書面通知。
二、徵收農作改良物或未經登記之建築改良物，依第二十一條第二項規定公告之姓名、住所，以書面通知。
三、依前二款通知未能送達者，以前二款姓名、住所辦理公示送達。前項第一款、第二款之通知，應以雙掛號或其他得收取回執之方式為之。

直轄市或縣(市)主管機關依本條例第十八條第一項規定將核准徵收案通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人時，得一併通知其領取補償費之日期。

第 26 條 本條例第二十六條第一項所稱本條例規定應發給補償費之期限，指本條例第二十條第一項及第二十二條第四項規定之期限。

第 27 條 直轄市或縣(市)主管機關於土地徵收地價及其他補償費補償完竣，並完成土地登記後，應將辦理經過情形，報中央主管機關備查。

第 28 條 需用土地人依本條例第二十七條規定因公共安全急需先行使用被徵收土地或其土地改良物者，應於申請徵收前，擬具理由，報請目的事業主管機關許可後，送由中央主管機關核准徵收及先行使用；直轄市或縣(市)主管機關應於徵收公告時，將上開事由一併公告。

第三章 徵收補償

第 29 條 被徵收土地補償金額之計算及發給，由土地所在直轄市或縣(市)主管機關為之。

第 30 條 本條例第三十條第一項所稱徵收當期之公告土地現值，指徵收公告期滿次日起算第十五日之公告土地現值。但徵收公告後，公告土地現值依平均地權條例第四十六條規定評定，加成補償成數依本條例第三十條第二項規定評定，評定結果徵收補償地價降低者，仍按徵收公告時之徵收補償地價補償。

本條例第三十條第二項所稱一般正常交易價格，指經由調查當年期一般正常交易價格所估計之區段地價。

第 31 條 本條例第三十條第一項規定之毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，指毗鄰各非公共設施保留地區段地價之平均數；於每年編製土地現值時，依平均地權條例施行細則第六十三條規定計算之。土地現值公告後，始經都市計畫劃定為公共設施保留地之土地，於下

次土地現值公告前依法徵收者，其公告土地現值，應於公告徵收前，依平均地權條例施行細則第六十三條規定重新計算公告之，作為徵收補償地價之依據。但重新計算結果降低者，仍維持原公告土地現值，免再公告，並以原公告土地現值作為徵收補償地價之依據。

第 32 條 本條例第三十二條所稱改良土地，指下列各款：

- 一、建築基地改良：包括整平或填挖基地、水土保持、埋設管道、修築駁嵌、開挖水溝、鋪築道路等。
- 二、農地改良：包括耕地整理、水土保持、土壤改良與修築農路、灌溉、排水、防風、防砂及堤防等設施。
- 三、其他用地開發所為之土地改良。

第 33 條 申請發給本條例第三十二條規定之補償費，應依平均地權條例施行細則第十二條規定申請驗證登記，並持憑主管機關發給之改良土地費用證明書，向直轄市或縣（市）主管機關領取之。

第四章 區段徵收

第 34 條 直轄市或縣(市)主管機關依本條例第三十七條第一項規定報請上級主管機關核定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時，應檢具開發計畫及區段徵收範圍地籍圖。

第 35 條 依本條例第三十八條規定報請核准區段徵收時，應檢具區段徵收計畫書、徵收土地圖冊、土地使用計畫圖及區段徵收說明會紀錄各二份，送核准徵收機關核准。

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。

第 37 條 本條例第三十八條第一項規定之徵收土地圖，應以地籍圖描繪區段徵收範圍，並加註圖例。

第 38 條 本條例第三十八條第一項規定之土地使用計畫圖，指區段徵收後土地使用之計畫配置圖；於完成都市計畫地區，指都市計畫圖。

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。

第 40 條 本條例第三十九條第二項所稱因情況特殊，經上級主管機關核准者，指抵價地總面積非為徵收總面積百分之五十時，經需用土地人擬具具體理由，於區段徵收計畫書報核前，先報經上級主管機關核准者。所稱曾經農地重劃者，指原有土地曾參加農地重劃並分擔農路、水路用地，且該農路、水路用地已登記為直轄市、縣(市)或農田水利會所有者。

抵價地發給比例因土地所有權人領取現金補償或選擇高價區位土地較多者，致實際發給面積比例降低，視為已符合本條例第三十九條之規定。

第 41 條 本條例第三十七條第一項及第三十九條第二項規定應報經上級主管機關核定或核准事項，其屬內政部申請區段徵收者，由內政部逕行核定之。

第 42 條 土地所有權人依本條例第四十條第一項申請發給抵價地者，主管機關於收件後，應於徵收公告期滿後二個月內審查完畢。審查結果，應予補正者，應通知申請人於接到通知書之日起三個月內補正；申請人於補正期限屆滿之日前提出請求展延補正期限者，在不影響整體開發作業及時程原則下，得酌予展延。主管機關應於申請人補正後十五日內審查完畢，並將審查結果，以書面通知申請人。屆期未補正者，應核

定不發給抵價地。

前項申請發給抵價地、補正及主管機關審查期限，應於公告徵收時，載明於公告內，並通知土地所有權人。

第 43 條 土地所有權人依本條例第四十條第三項規定向直轄市或縣(市)主管機關申請改發給現金補償者，應於召開抵價地分配作業說明會前為之，並由主管機關就資金調度情形徵詢需用土地人意見，及視區段徵收實際作業情形核處之。

第 44 條 本條例第四十一條第一項所稱證明文件如下：

- 一、訂有耕地三七五租約者，應提出補償承租人之證明文件。
- 二、設定地上權、地役權或永佃權者，應提出同意塗銷他項權利之證明文件。
- 三、設定抵押權或典權者，應提出抵押權或典權之清償、回贖或同意塗銷之證明文件。
- 四、有限制登記者，應提出已為塗銷限制登記之土地登記謄本或預告登記權利人同意塗銷之證明文件。

第 45 條 土地所有權人申請發給抵價地之原有土地上訂有耕地三七五租約或設定地上權、地役權或永佃權者，除依前條第一款或第二款規定辦理外，並得請求主管機關邀集承租人或他項權利人協調；其經協調合於下列情形者，得由主管機關就其應領之補償地價辦理代扣清償及註銷租約或塗銷他項權利，並由土地所有權人就其賸餘應領補償地價申領抵價地：

- 一、補償金額或權利價值經雙方確定，並同意由主管機關代為扣繳清償。
- 二、承租人或他項權利人同意註銷租約或塗銷他項權利。

第 46 條 需用土地人於申請區段徵收土地前，應會同主管機關邀集區段徵收範圍內公有土地原管理機關及其為非公用之管理機關，依本條例第四十三條第一項規定，協調公有土地處理方式。

前項公有土地以領回土地方式提供者，其領回土地面積計算公式如附件一。

◎附件一

公有土地領回土地權利價值及面積計算公式 (土地徵收條例施行細則第四十六條附件)

- 一、非農地重劃區內公有土地領回土地面積 (A1) = 非農地重劃區內以領回土地方式撥供開發之公有土地面積×抵價地比例
- 二、農地重劃區內公有土地領回土地面積 (A2) = 農地重劃區內以領回土地方式撥供開發之公有土地面積×抵價地比例
- 三、預計領回土地之總面積 (A) = A1 + A2

四、領回土地之總地價 (V) = Σ 各宗供公有土地領回之土地面積 \times 各該宗土地評定單位地價

五、位於非農地重劃區內各公有土地領回土地之權利價值 (V1) = V \times 【A1 \div A】 \times 【該公有土地位於非農地重劃區內以領回土地方式撥供開發

發之公有土地補償地價 \div 非農地重劃區領回土地之公有土地總補償地價】

六、位於農地重劃區內各公有土地領回土地之權利價值 (V2) = V \times 【A2 \div A】 \times 【該公有土地位於農地重劃區內以領回土地方式撥供開發發之公有土地補償地價 \div 農地重劃區領回土地之公有土地總補償地價】

七、各公有土地領回土地之面積 = (V1 + V2) \div 該宗領回土地之評定單位地價

第 47 條 依本條例第四十三條第一項規定撥供該管區段徵收主管機關統籌規劃開發之公有土地，於領取地價款或經核定領回土地後，逕由區段徵收主管機關囑託該管登記機關辦理所有權移轉或管理機關變更登記。本條例第四十三條第一項但書規定應無償撥供主管機關統籌規劃開發之土地，指於區段徵收前，經區段徵收主管機關會同公有土地管理機關認定實際已作為道路、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等用地使用之公有土地，並應循無償撥用程序辦理。

第 48 條 公有土地依本條例第四十三條第二項規定配回公共設施用地者，除按原位置保留分配之土地外，應以區段徵收計畫書記載無償撥供需地機關使用者先行指配，其餘公有土地指配公共設施用地之順序如下：

- 一、本市、縣(市)有土地。
- 二、本鄉(鎮、市)有土地。
- 三、國有土地。
- 四、他直轄市、縣(市)有土地。
- 五、他鄉(鎮、市)有土地。

第 49 條 區段徵收範圍內之未登記土地，得視需用土地人分別登記為國有、直轄市或縣(市)有，並由其指定管理機關。

第 50 條 原土地所有權人領回抵價地權利價值及面積計算公式如附件二。

◎附件二

原土地所有權人領回抵價地權利價值及面積計算公式 (土地徵收條例施行細則第五十條附件)

一、非農地重劃區預計抵價地面積 (A1) = 非農地重劃區之徵收土地面積 \times 抵價地比例

二、農地重劃區預計抵價地面積 (A2) = 農地重劃區之徵收土地面積
×抵價地比例

三、預計抵價地之總面積 (A) = A1 + A2

四、預計抵價地之總地價 (V) = (∑ 規劃供抵價地分配之各分配街廓
面積 × 各該分配街廓評定之單位地價) × (A ÷ 規劃供抵價地分配之總面
積)

五、位於非農地重劃區內各原土地所有權人領回抵價地之權利價值
(V1) = V × 【A1 ÷ A】 × 【位於非農地重劃區內之該所有權人申請領回
抵價地之補償地價 ÷ 非農地重劃區之徵收土地補償總地價】

六、位於農地重劃區內各原土地所有權人領回抵價地之權利價值
(V2) = V × 【A2 ÷ A】 × 【位於農地重劃區內之該所有權人申請領回
抵價地之補償地價 ÷ 農地重劃區之徵收土地補償總地價】

七、各原土地所有權人領回抵價地之面積 = (V1 + V2) ÷ 該領回土地
之評定單位地價

第 51 條 本條例第四十四條第四項所稱開發總費用，指徵收土地之現金補償地價、本條例第八條及第三十一條至第三十四條規定之補償費及遷移費、本條例第十一條規定之協議價購地價、公有土地以作價方式提供使用之地價款、公共設施費用、土地整理費用及貸款利息之總額。前項所稱公共設施費用，包括道路、橋樑、溝渠、兩污水水管道、鄰里公園、廣場、綠地及兒童遊樂場等公共設施之規劃設計費、施工費、材料費、工程管理費、整地費、第五十二條規定需用土地人應分擔之管線工程費用及其他經主管機關核定必要公共設施之全部或部分費用。所稱土地整理費用，指依其他規定應發給之自動拆遷獎勵金、救濟金、地籍整理費及其他辦理土地整理必要之費用。前項道路，指區段徵收後登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有之道路。

第 52 條 區段徵收範圍內必要之管線工程所需工程費用或遷移費用，由需用土地人與管線事業機關（構）依下列分擔原則辦理：

一、原有架空線路或管線辦理遷移時，需用土地人應協調管線機關（構）勘定遷移位置，管線機關（構）應依協調結果配合辦理遷移，並負擔全數遷移費用。但同一工程限於工地環境，需辦理多次遷移時，除最後一次費用由管線機關（構）負擔外，其餘各次遷移費及用戶所有部分之遷移費，均由需用土地人負擔。

二、原有架空之電力線路應永久遷移，經需用土地人要求改為地下化者，遷移費用除依前款規定辦理外，地下化所需變更設置費扣除依原架空標準設計拆遷所需變更設置費用之差額，由需用土地人與管線事業機關（構）各負擔二分之一。

三、新設電力採架空方式辦理者，所需工程費用由需用土地人與管線

事業機關（構）各負擔二分之一；採地下化方式辦理者，管線之土木工程費用，由需用土地人與管線事業機關（構）各負擔二分之一。

四、新設電信採架空方式辦理者，所需工程費用由管線事業機關（構）全部負擔；採地下化方式辦理者，管線之土木工程費用，由需用土地人負擔三分之一，管線事業機關（構）負擔三分之二。

五、新設自來水管線之工程費用，由需用土地人全數負擔。

六、新設電力、電信管線工程需施設之電氣設備及纜線費用，由管線事業機關（構）全部負擔。

區段徵收範圍外新設管線之工程費用，由管線事業機關（構）全部負擔。

但自來水管線因區段徵收位置或地勢特殊需增加設備之工程費用，得以個案協商方式辦理。

非屬第一項區段徵收範圍內必要之管線，其管線工程費用之分擔原則，以個案協商方式辦理。

第 53 條 本條例第四十六條第三項規定未繳納差額地價之抵價地，主管機關應就超過應領抵價地面積換算其應有部分，囑託登記機關於土地登記簿加註未繳清差額地價前，不得辦理所有權移轉或設定他項權利字樣，主管機關於差額地價繳清後，立即通知登記機關註銷。

第 54 條 抵價地分配街廓及最小建築單位面積，由主管機關依開發目的及實際作業需要劃定之。但最小建築單位面積不得小於畸零地使用規則及都市計畫所規定最小建築基地之寬度、深度及面積。

第 55 條 各級主管機關得將下列區段徵收業務，委託事業機構、法人或學術團體辦理：

- 一、現況調查及地籍測量。
- 二、區段徵收工程之規劃、設計、施工、監造及管理。
- 三、土地改良物價額及區段徵收後地價之查估。
- 四、抵價地分配之規劃設計。
- 五、有關清冊之編造。

第 56 條 區段徵收土地之處分收入，優先抵付開發總費用，如有盈餘，除其他法令另有規定外，全部撥充實施平均地權基金；如有不足，由實施平均地權基金貼補之。

第五章 撤銷徵收

第 57 條 依本條例第五十條規定申請撤銷徵收，應於土地或土地改良物徵收公告期滿後，始得為之。

第 58 條 本條例第五十一條第二項規定之公告，應載明事項如下：

- 一、原需用土地人之名稱。

- 二、原興辦事業之種類。
- 三、原徵收及撤銷徵收之核准機關、日期及文號。
- 四、撤銷徵收土地之區域。
- 五、撤銷徵收土地應繳回之徵收價額、繳回期限及受理繳回地點。
- 六、公告期間。
- 七、逾期不繳回徵收價額者，仍維持原登記，並不得依本條例第九條規定申請收回該土地。
- 八、得提出異議及行政救濟之期限。

第 59 條 撤銷徵收之土地，於徵收前設定有他項權利或訂有耕地租約，且原土地所有權人應受之補償尚未領取者，直轄市或縣（市）主管機關應依本條例第五十一條第二項規定通知原土地所有權人於一定期間內繳清應繳回之徵收價額，發還其原有土地。

第 60 條 依本條例第五十一條第二項規定維持原登記之土地，其為公有者，依公有財產管理有關法令處理之。

第 61 條 依本條例第五十四條第二項規定，由原需用土地人就原徵收之土地改良物現存部分酌定價額，一併辦理撤銷徵收之土地改良物，原所有權人不服原需用土地人所定價額者，得於撤銷徵收公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出異議，由直轄市或縣（市）主管機關準用本條例第二十二條規定辦理。

第六章附則

第 62 條 依本條例第五十八條第四項但書規定先行使用該土地或土地改良物者，於申請徵用前，得免舉行公聽會，並免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。

第 63 條 申請徵用土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵用計畫書，並附具徵用土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由中央主管機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。

徵用計畫書，應載明下列事項：

- 一、徵用土地或土地改良物原因。
- 二、徵用土地或土地改良物所在地範圍及面積。
- 三、興辦事業之種類。
- 四、興辦事業之法令依據。
- 五、土地使用之現狀及其使用人之姓名、住所。
- 六、土地改良物情形。
- 七、有無一併徵用土地改良物。
- 八、四鄰接連土地之使用狀況及其改良情形。
- 九、徵用土地區內有無古蹟，並註明其現狀及維護措施。
- 一〇、舉行公聽會之經過情形。

一一、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。

一二、土地或土地改良物所有權人或管理人姓名、住所。

一三、被徵用土地之使用配置。

一四、興辦事業概略及徵用期間。

一五、應需補償金額總數及其分配。

一六、準備金額總數及其來源。

申請徵用土地改良物，得免載明前項第七款及第十三款事項。

有前條規定情形者，徵用計畫書免載明第二項第十款及第十一款事項。

第 64 條 本條例第五十九條規定，於區段徵收或一併徵收之土地不適用之。原徵收之土地嗣因分割、合併、重測或重劃等原因，致無法維持原標示或位置者，其辦理標售土地所坐落之原徵收地號土地之原所有權人或其繼承人，同樣享有優先購買權。

第 65 條 依本條例第五十九條規定辦理標售時，應於標售公告中載明原土地所有權人或其繼承人有依同樣條件優先購買之權，其願優先購買者，應於決標後十日內，自行檢具保證金及相關證明文件，以書面向標售機關申請。

依前項規定於期限內申請優先購買權者，由標售機關依直轄市或縣(市)主管機關提供之資料及申請人檢附之相關證明文件審認之。

對同一標案土地申請優先購買者，有二人以上時，應於接到標售機關通知之日起十日內提出全體申請人優先購買權利範圍之協議書，無法達成協議者，各優先購買權人購買之權利範圍，由標售機關按該標案土地徵收當時，各該原土地所有權人被徵收土地面積與全體申請優先購買之原土地所有權人被徵收土地總面積之比例，計算其購買持分及應繳價款。但標案土地因分割、合併、重測或重劃等原因，致無法維持原標示或位置者，按辦理標售土地所坐落之原徵收地號整筆土地面積計算之。

前項被徵收土地之原所有權人之繼承人有二人以上申請優先購買者，除依協議外，按優先購買之繼承人數平均計算其購買持分。

第一項保證金與該標售案公告之投標保證金相同。其收取、退還或沒收之情形，由標售機關於標售公告文件中載明。

第 66 條 本細則自發布日施行。

附錄三 內政部土地徵收審議委員會組織規程

1. 中華民國八十九年四月十二日內政部 (89) 台內地字第 8960586 號令訂定發布全文 12 條；並自發布日起施行
2. 中華民國九十一年九月五日內政部台內地字第 0910011663 號令修正發布第 3 條條文

第 1 條 本規程依土地徵收條例 (以下簡稱本條例) 第十五條規定訂定之。

第 2 條 內政部土地徵收審議委員會 (以下簡稱本會) 掌理下列事項之審議：

- 一、關於申請徵收土地或土地改良物案件。
- 二、關於土地或土地改良物徵收失效或撤銷徵收案件。
- 三、關於申請收回被徵收土地或土地改良物案件。
- 四、關於申請區段徵收土地或土地改良物案件。
- 五、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。
- 六、關於申請一併徵收殘餘土地或建築改良物案件。
- 七、關於本條例第五十七條準用徵收規定取得地上權案件。
- 八、關於本條例第五十八條徵用土地或土地改良物案件。
- 九、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。

第 3 條 本會置委員十三人至十五人，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、行政院主計處、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。

本會委員任期二年，期滿得續聘之。但代表機關出任者，應隨其本職進退。

第一項委員出缺時，應予補聘，其任期以至原委員任期屆滿之日為止。

第 4 條 本會置執行秘書一人，由本部地政司司長兼任，承主任委員之命，綜理會務；並置工作人員若干人，均由本部部長就本部地政司人員調兼之。

第 5 條 本會每個月開會一次，由主任委員召集並為主席，必要時得召集臨時會。

主任委員不能出席或有第八條應自行迴避之情形時，由出席委員互推一人代理主席。

第 6 條 本會需有過半數委員之出席，始得開會，並有出席委員過半數之同

意始得決議；可否同數時，由主席裁決。

委員應親自出席前項會議。但由機關代表兼任之委員，如未能親自出席時，得指派代表出席。

前項指派之代表列入出席人數，並參與會議發言及表決。

第 7 條 本會為審議土地或土地改良物徵收或區段徵收有關案件，得推派委員或商請業務有關機關指派人員實地調查，或組成專案小組審核。

第 8 條 本會委員對具有利害關係之議案，應自行迴避。

第 9 條 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。

第 10 條 本會決議事項應作成紀錄，送交本部辦理。

第 11 條 本會主任委員、委員、執行秘書及工作人員均為無給職。但非由本機關人員兼任者，得依規定支給交通費。

第 12 條 本規程自發布日施行。

附錄四 土地徵收未受領補償費保管辦法

1.中華民國八十九年十一月八日內政部(89)台內地字第8970642號令訂定發布全文10條;並自發布日起施行2.中華民國九十三年一月十二日內政部台內地字第0930068700號令修正發布第4條條文3.中華民國九十三年十月二十六日內政部台內地字第0930074095號令修正發布第4、7、8條條文

第 1 條 本辦法依土地徵收條例第二十六條第四項規定訂定之。

第 2 條 本辦法所稱未受領補償費，係指受領遲延、拒絕受領或不能受領之徵收補償費。

前項徵收補償費範圍如下：

- 一、地價補償費及其加成部分。
- 二、建築改良物或農作改良物補償費。
- 三、土地改良費。
- 四、營業損失補償費。
- 五、遷移費。

第 3 條 本辦法所稱保管處所為直轄市或縣(市)主管機關所在地之國庫經辦行。

第 4 條 未受領補償費應分別就現金及土地債券設立專戶保管之。

直轄市或縣(市)主管機關應依中央政府各機關專戶存管款項收支管理辦法規定，經財政部同意，向保管處所開戶存管；保管之物為土地債券者，逕向保管處所開戶存管。其收支存管作業準用國庫相關規定辦理。

直轄市或縣(市)主管機關於保管處所開戶時，其開戶申請書及印鑑卡留存之印鑑應為機關首長、主辦主(會)計及主辦出納人員等三人。

第 5 條 未受領補償費存入專戶保管之作業程序：

一、直轄市或縣(市)主管機關應繕造保管清冊，除留存外，應分送保管處所及需用土地人各一份。

二、直轄市或縣(市)主管機關應以保管清冊之總金額填具國庫機關專戶存款收款書，將該總金額存入專戶，其為土地債券者，填具國庫保管品申請書，存入專戶。保管處所對於存入專戶之債券，應於每年六月及十二月底清理到期之債券，將其本息轉換成現金轉存，並通知直轄市或縣(市)主管機關。

三、直轄市或縣(市)主管機關存入保管專戶後應即以雙掛號通知應受補償人，該通知應包括下列事項：

- (一) 應受補償人姓名或名稱、住所。
- (二) 保管原因及事實。
- (三) 保管款之名稱、種類及數量。
- (四) 保管專戶名稱。

- (五) 保管處所名稱及住址。
- (六) 保管日期及保管字號。
- (七) 領取保管款時應檢附之證明文件。
- (八) 逾期未領之法律效果。

直轄市或縣(市)主管機關應將通知送達之日填載於其留存之保管清冊，自該日起算，逾十五年未領取之補償費，歸屬國庫。

前項應歸屬國庫之補償款項，直轄市或縣(市)主管機關應於每年六月及十二月底清理並辦理繳庫手續。

第 6 條 保管清冊應記載下列事項，其格式由直轄市或縣(市)主管機關定之：

- 一、徵收工程名稱、土地標示。
- 二、應受補償人姓名或名稱、住所，有代理人者，其姓名及住所。
- 三、保管現金或債券之金額。
- 四、他項權利或限制登記情形。
- 五、通知送達之日期。

第 7 條 應受補償人請求領取未受領補償費時，應檢具有關證明文件，經直轄市或縣(市)主管機關審核無誤後填具領款單交應受補償人向保管處所具領，保管處所核對印鑑及保管清冊無誤後准予領取。

第 8 條 未受領補償費不得移用。

直轄市或縣(市)主管機關因下列情形得取回未受領補償費：

- 一、保管出於錯誤者。
- 二、保管之原因已消滅者。
- 三、應受補償人同意直轄市或縣(市)主管機關取回者。

直轄市或縣(市)主管機關依前項規定取回未受領補償費，應敘明原因及原保管字號並填具領款單，經保管處所核對印鑑及保管清冊無誤後准予取回。

第 9 條 未受領補償費之利息，應於請求領取或取回時，由保管處所依臺灣銀行活期存款牌告利率計算給付。

第 10 條 本辦法自發布日施行。

附錄五 彰化縣各地政事務所組織規程

中華民國八十九年一月二十六日

八九彰府人一字第17802號令發布

第一條 本規程依彰化縣政府（以下簡稱本府）組織自治條例第十二條規定訂定之。

第二條 本縣依市鎮所在地分設彰化、員林、和美、鹿港、二林、溪湖、北斗、田中八個地政事務所，受本府指揮、監督，辦理轄區內地政業務。本縣各地政事務所之轄區如下：

- 一 彰化地政事務所之轄區為彰化市、芬園鄉、花壇鄉、秀水鄉。
- 二 員林地政事務所之轄區為員林鎮、大村鄉、永靖鄉。
- 三 和美地政事務所之轄區為和美鎮、線西鄉、伸港鄉。
- 四 鹿港地政事務所之轄區為鹿港鎮、福興鄉。
- 五 二林地政事務所之轄區為二林鎮、芳苑鄉、竹塘鄉、大城鄉。
- 六 溪湖地政事務所之轄區為溪湖鎮、埔心鄉、埔鹽鄉。
- 七 北斗地政事務所之轄區為北斗鎮、溪州鄉、田尾鄉、埤頭鄉。
- 八 田中地政事務所之轄區為田中鎮、二水鄉、社頭鄉。

第三條 地政事務所掌理下列事項：

- 一 土地建物測量事項。
- 二 土地建物登記事項。
- 三 地目變更及地目等則詮定調整事項。
- 四 其他地籍管理事項。
- 五 地價業務事項。
- 六 地權調整事項。
- 七 土地利用事項。
- 八 非都市土地使用編定事項。
- 九 資訊業務事項。
- 十 其他有關地政業務事項。

第四條 地政事務所置主任，承縣長之命，兼受地政局長之指導，綜理所務，並指揮、監督所屬員工。

第五條 地政事務所得分三至四課辦事，編制員額未滿四十人者，分設三課；編制員額在四十人以上者，分設四課。另得依「行政院所屬各機關資訊機構設置要點」規定設置資訊課。

第六條 地政事務所置秘書、課長、測量員、技士、課員、技佐、辦事員、書記。

第七條 地政事務所置人事管理員，依法辦理人事管理事項。

- 第 八 條 地政事務所置會計員，依法辦理歲計、會計事項，並兼辦統計事項。
- 第 九 條 地政事務所所需員額，依本縣各地政事務所員額設置基準表計算之。
- 前項員額設置基準表，由地政局訂定之。
- 第 十 條 本規程所列各職稱之官等及員額，另以編制表定之。
- 各職稱之職等，依職務列等表之規定。
- 第 十 一 條 地政事務所分層負責明細表，由各所訂定之，報本府備查。
- 第 十 二 條 本規程自發布日施行。