

王雲五主編

人文



臺灣土地徵收問題

來 璋 撰

臺灣商務印書館印行

S

011711

F

327.58

875(2)



S9001055

來
璋撰

臺灣土地徵收問題



臺灣商務印書館發行

石... 宜先生贈書

年

月

日

0011711
82.554
本著作之完成曾獲國家
科學委員會之研究補助

復刊人人文庫序

人人文庫自民國五十五年始刊，迄六十二年終刊成者計達一千五百餘種。中分單號雙號及特號三種。單號每冊八元，雙號十二元，特號二十元。其種數之多，定價之廉，冠於全國。及六十二年秋後，紙張價格奇漲，且不易得，其他工料莫不稱是。人人文庫原以廉價爲主，隨成本而增價，殊違本旨，不得已於六十三年元月始暫停新書之印行，卽原已出版各書亦以售罄爲止，暫不重版。今歲三四月以來紙價工價雖平均較前增長百分之一百五十，然已漸趨穩定，籌謀再四，決從五月起，仍予復刊，每月新刊暫定爲十種，其原出各書，銷數較廣者，仍予重版，以應讀者需求。書價姑定爲單號每冊十二元，雙號十八元，特號三十元，所增雖僅百分之五十，而以視工料之增長百分之一百五十者，雖稍虧損在所不惜。

復刊以後，選材益加審慎，範圍亦日廣，除與英國之人人文庫比擬，且後來居上。關於新知識之介紹仍略仿英國家庭大學叢書。又復刊新書之編著悉與原刊蟬聯

，設印刷工料不再增長，則由原刊之千五百餘種，不難與時並進，遞增至數千種，乃至萬種，使青年學子得以廉價盡讀有用之書，此則所殷望也。又車工費，且將來因又除單號雙號每種仍維持一冊外，特號因多載名著，爲存其真，必要時得分訂爲二冊以上，如十九世紀歐洲思想史卽其一例也。

中華民國六十三年五月一日王雲五識

臺灣土地徵收問題

目錄

第一章 緒論	一
第二章 臺灣現行土地徵收制度	五
壹、概述	五
一、土地徵收之種類與功能	五
二、土地徵收之主體與客體	一〇
貳、實施程序	一四
一、勘選需用土地	一四
二、實施測量調查	一五
三、協議收購土地	一五

四、聲請徵收土地·····	一五
五、徵收核准令知·····	二四
六、徵收公告通知·····	二七
七、勘測使用限制·····	二九
八、他項權利備案·····	三〇
九、異議案件處理·····	三一
十、發給補償價款·····	三二
十一、辦理囑託登記·····	三三
十二、地上物之遷移·····	三四
十三、按照計劃使用·····	三四
十四、其他救濟措施·····	三四
叁、補償辦法·····	三六
一、補償類別與標準·····	三六
二、補償價款之發給·····	四六
第三章 臺灣當前土地徵收問題·····	五〇
壹、土地徵收功能問題·····	五〇

貳、土地徵收程序問題·····	五四
一、需用土地勘選測量調查問題·····	五四
二、徵收之前協議收購土地問題·····	五四
三、聲請徵收應備計劃書件問題·····	五五
四、核准徵收之機關與程序問題·····	五七
五、未登記區他項權利備案問題·····	五八
六、公告通知異議案件處理問題·····	五八
七、辦理土地權利囑託登記問題·····	五九
八、徵收土地無效撤銷或收回等問題·····	六〇
叁、土地徵收補償問題·····	六一
一、地價補償標準問題·····	六一
二、土地增值課稅問題·····	六六
三、原承租人補償問題·····	六八
四、改良物之遷償問題·····	六九
五、補償異議評議問題·····	七〇
六、補償價款發給問題·····	七二

七、其他有關補償問題……………七三

肆、土地徵收法規問題……………七四

伍、徵收機關人員問題……………七五

陸、其他有關徵收問題……………七六

第四章 結論與建議……………七七

壹、加強土地徵收功能……………七七

一、一般徵收……………七八

二、附帶徵收……………七八

三、區段徵收……………七九

四、保留徵收……………八〇

五、一併徵收……………八〇

貳、改善土地徵收程序……………八〇

一、加強有關機關之聯繫與配合……………八一

二、免除徵收前之協議收購手續……………八一

三、簡化聲請徵收應備計劃書件……………八二

四、修正核准徵收之機關與程序……………八五

五、訂正他項權利申請備案時限·····	八五
六、明定異議案件提出處理時限·····	八六
七、研訂辦理囑託登記有關手續·····	八六
八、補充規定徵收土地無效撤銷或收回等救濟措施之辦理程序·····	八七
叁、合理實施徵收補償·····	八八
一、研訂公正補償標準·····	八八
二、免除土地增值稅課·····	九〇
三、合理補償原承租人·····	九一
四、改善發放補償技術·····	九一
五、確定徵收補償機關·····	九二
六、其他有關補償問題之處理·····	九二
肆、健全土地徵收法規——兼附試擬「土地徵收條例草案」·····	九四
伍、充實土地徵收機關·····	一〇七
陸、培植土地徵收專才·····	一〇八
柒、研訂土地徵收業務手冊·····	一〇八
捌、普及土地徵收知識·····	一〇九

第一章 緒論

土地徵收乃係近世自由經濟國家因公共需要或公共用途，於公正補償（Just Compensation）之原則下，行使其上級土地所有權（Supreme Landownership），強制取消私有土地之下級所有權另行支配使用之行政行為，此與君主專制時代，君長得任意圈用土地，既非公共需要又不給予補償而強制剝奪私有財產之沒收行為不同。法國大革命後，推翻君主專制，實行民主政治，尊重人民權利，認為私有財產權神聖不可侵犯，但在革命期間所發表「人權宣言」中，其第十七條曾明文規定「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要而需用，並先給予公平補償，不得剝奪」。此實創立了現代公用徵收之立法基礎。該國一八一〇年三月八日公布施行之公用徵收法為歐洲有關公用徵收單獨立法之濫觴，其後各國相繼仿倣，美國聯邦憲法第五修正案中亦規定「私有財產非給予公平補償，不得收歸公用」，「公用徵收」遂成為通行之法律名詞。我國憲法第一〇八條規定由中央立法並執行，或交由省縣執行之事項中，亦列有「公用徵收」一款，其對象為私有的一切財產，並不以土地為限，惟土地為人類所必需，數量有限，位置固定

，加以人口日增，需地日殷，故爲公共需要與利益計，私有土地之徵收，較之其他私有財產徵收更有需要。

我國早於民國四年十月二十二日即有土地收用法之制頒，內容多仿倣日本之土地收用法。國民政府成立後，復於民國十七年七月二十七日公布土地徵收法，內容亦多襲用前土地收用法，至民國十九年六月三十日公布之土地法，則將土地徵收納入土地法之一編，民國三十五年四月二十九日修正公布之土地法沿之。前此之土地收用法及土地徵收法係將土地徵收及使用併爲規定，而土地法土地徵收編則以土地徵收爲限，並未包括土地使用在內。依據土地法之規定，土地徵收乃國家一方的意思表示之單方行爲，故爲行政處分之一種。此項處分，具有設定地位之效力，故爲創設之處分；須依需用土地人之請求始得爲之，故爲受動之處分；復需因公告通知而成立，故爲要式處分；又須以需用土地人對補償損失行爲之履行，爲效力完成之條件，故亦爲附有法定條件之行政處分。準此以觀，「土地徵收」實爲公益上之必要，基於國家依據法律所爲的創設處分，而促使需用土地人對特定財產權（私有地權）之有償取得。在共產經濟國家，因盛行土地國有制度，多不容許私有地權存在，自亦無「土地徵收」之可言。

在第二次世界大戰之前，各國實施土地徵收，大多僅限於國家興辦公共建設不得已之舉，於辦理徵收之先，務必證明確爲公共建設所必需，限於少數土地並須依法定程序辦理及給予公正補償。直到戰後，各國相繼推行土地改革，土地徵收制度乃有更新發展，政府爲積極創設自耕農，

輒大量徵收地主之出租耕地，轉供現耕農民分配承領。此外，爲促進土地經濟利用亦常大量徵收原不合經濟使用之某區段全部私有土地，重新實施規劃整理爲經濟使用單位後，另行出售與需要土地人，以加速土地資源之開發利用。此皆爲土地政策需要而實施徵收，有時且不以公正補償爲出發點，至此政策性土地徵收問世之後，政府已充分發揮其上級土地所有權，私有土地所有權亦大受限制，而土地私有制度乃漸可不致與公共利益發生衝突。

以實施土地政策爲目的而徵收私有土地，民國四十二年，政府在台灣實施耕者有其田政策時，亦曾舉辦地主出租耕地之徵收放領，實施結果，促使台灣經濟繁榮，社會進步，績效頗著。近年來各項公共建設乃突飛猛進，政府徵收私有土地，遂益感需要。

一般土地徵收制度較進步國家如美、日等國，對徵收功能均力求增強，對徵收補償力求優惠，對徵收實施程序則力求簡化，台灣現行土地徵收制度，除土地法中列有專編作較詳細之規定外，實施都市平均地權條例、都市計劃法、獎勵投資條例，實施耕者有其田條例等亦分別列有零星之特別規定，由於一制數法，對於土地徵收之辦理程序及補償標準，法令規定重複紛歧，且頗多值得商榷，有時再加上地方派系等人爲因素之影響，及少數不肖人員執行上之偏差，紛爭迭起，其影響所及，豈僅直接阻礙公共建設，抑且間接損及政府威信，如林口特定區之開發由於區段徵收之地價補償問題未獲解決，行政院不得已放棄原定開發計劃，即爲其顯例。他如興建南北高速公路，開闢台中特港，開發工業用地，興築水庫及其他或大或小之公共建設工程所需徵收土地，

亦均或多或少呈現紛爭，形成行政當局至感困擾之問題，本文擬針對此項重大問題，進行較有系統之研究，並就研究一得，提出具體建議意見，以供有關當局施政及關心土地問題人士研究時之參考，冀使當前日趨嚴重之土地徵收問題，迅獲合理解決。

第二章 臺灣現行土地徵收制度

一、概述

一、土地徵收之種類與功能

(一)一般徵收：

按現行制度，國家爲興辦公共事業或政府機關實施國家經濟政策需用私有土地經協議收購不成時，得依法徵收之。

所謂興辦公共事業，依據土地法第二〇八條規定，應以下列各款爲限：

1. 國防設備。
2. 交通事業。
3. 公用事業。
4. 水利事業。

5. 公共衛生。

6. 政府機關、地方自治機關及其他公共建築。

7. 教育學術及慈善事業。

8. 國營事業。

9. 其他由政府興辦以公共利益爲目的之事業。

所謂實施國家經濟政策，其範圍廣泛，爲期明確，土地法第二〇九條特明文規定其應以法律規定者爲限。歸納現行法律有關實施國家經濟政策得依一般徵收規定取得私有土地之條款，約有以下各端：

1. 爲制止私人壟斷土地，維護公共利益，土地法第十四條規定不得私有之土地，共十款：(1) 海岸一定限度內之土地。(2) 天然形成之湖澤而爲公共需用者及其沿岸一定限度內之土地。(3) 可通運之水道及其沿岸一定限度內之土地。(4) 城鎮區域內水道湖澤及其沿岸一定限度內之土地。(5) 公共交通道路。(6) 鑛泉地。(7) 瀑布地。(8) 公共需用之水源地。(9) 名勝古蹟。(10) 其他法律禁止私有之土地。上列各款土地其已經成爲私有者得依法徵收之。

2. 爲調節土地分配，免除土地兼併，土地法第二十九條規定，私有土地超過政府所定最高面積限額不依照市縣政府所定期限及辦法，將額外土地分割出售者，市縣政府得依法徵收之。實施都市平均地權條例第五十二條及第五十三條亦規定都市地區內尚未建築之私有土地，如超過十公

畝之最高限額，而土地所有權人未將超限土地於該條例施行二年內自行出售者，市縣政府得徵收之，於整理後出售與需地人建築使用。

3. 爲實施農地政策，促使農地農有實施耕者有其田之目標，土地法第三十四條規定各級政府爲創設自耕農場需要土地時，得徵收私有荒地，不在地主之土地，及超過私有土地最高限額之出租土地。實施耕者有其田條例亦規定由政府徵收地主出租之耕地，放領與現耕佃農、雇農承領自耕。

4. 爲促進土地利用，防止私人壟斷居奇，土地法第八十九條規定私有荒地經規定期限強制使用，而逾期不使用者，市縣政府得照申報地價收買之，所謂「照申報地價收買」，實質上即爲徵收。

5. 爲加速開發工業區，以應工業發展需要，獎勵投資條例第四十二條規定政府計劃開發工業用地時得依該條例規定程序徵收私有土地，由開發機構整理劃分後，租售與興辦工業人。

6. 爲促使市地經濟有效利用，土地法第九十二條規定新設之都市得由政府將市區內土地之全部或一部依法徵收，經整理重劃後，再行放領。

(二) 區段徵收：

區段徵收謂將一定區域內之土地全部徵收，重行整理分劃後，再行支配使用。依據土地法第二一二條規定因下列各款之一徵收土地，得爲區段徵收：