

中國地政研究所所長 4 蕭錚主編

臺灣土地及農業問題資料

趙達文 撰

土地征收與補償之研究

成文出版社有限公司印行

中國地政研究所所長 蕭錚主編
臺灣土地及農業問題資料

版權所有

土地征收與補償之研究

著者：趙達文

出版者：成文出版社有限公司

發行人：黃成助

發行所：成文出版社有限公司

台北市杭州南路一段六巷九號

電話：三九一六四一六（五線）

郵政劃撥帳號：一四四四七號（全省通用）

印刷者：上林彩色印刷有限公司

初版：中華民國七十年六月

登記證：行政院新聞局局版臺業字第一一四三號



翻印必究

「臺灣土地及農業問題資料」總序

蕭 序

中國地政研究所曾編行「民國二十年代中國大陸土地問題資料」三百四十四種（精裝二百冊）又製作「民國二十及三十年代土地及經濟農業、水利等問題資料」微片六百餘種，統係由美國資料中心委由臺灣成文出版社發行。自此中國大陸淪陷前之經濟資料，可謂齊備。自民國三十九年，中央政府正式遷臺而後，即在台發動土地改革，以爲復興基礎，歷今三十年來經濟發展迅速，蔚爲亞洲第二位之經濟大國，其所以致此之由，識者均知其基因在於善用「地力」與「人力」。即第一級生產層面之基礎純厚，而政策適當也。卅年來，本所研究員生致力于此層面之探討，其所爲之調查、分析、研究，而得有各個問題之結論者，除教授所主領之研究報告另有專篇外，尚

有研究論文百數十種。今又編爲「臺灣土地及農業問題資料」，仍由成文出版社印行，可視爲前述大陸資料之續篇，亦卽爲世人所羨稱之「臺灣土地改革」與「農業發展」之第一手資料也。或亦足爲他年復國之印證乎，是爲序。

土地征收乃適應時代需要之一種制度，並隨時代之演進而增加其重要性。土地征收之目的亦有日益擴大之趨勢，不僅局限於公共事業或公共利益。近代土地征收在土地改革上具有土地重分配與促進土地利用雙重時代意義。目前土地征收已成爲今日推行土地政策手段之一。就目前美國而言，土地征收不僅只從公共之觀點視爲促進公共目的取得土地所必用之權，且認爲係政府指導社會土地資源利用之重要權力。爲求土地更高度合理利用，苟若私人利用土地資源有所不當，則國家自可征收私人土地，無需所有者之同意。如個人財產所有者，採取反對或拒絕態度，即可視爲違反或妨礙大多數人之意志；此一觀念亦與國父平均地權照價收買政策之本旨，不謀而合。故就公共利益及大眾福祉之總體觀點言之，爲求土地更公平分配，更合理利用，增加社會財富，滿足大眾需要，使平均地權之理想實現，自應重視土地征收之運用及研究其有關問題尋求解決之對策。

惟地權歸屬經歷代演變之結果，現存土地狀況屬私有制度，在此土地私有制度之體制下，對私有財產自應等重。是故土地征收雖隨時日演進愈益重要，然爲避免國家權力之濫用及過份侵害私人權益，故對土地征收之實施宜有明確之法條並應徹底遵照實行。至於土地征收之補償亦應力求公平合理，否則難免有「苛政擾民」及「虐民奪

地」之議。此不僅爲作者撰述本文之動機，而比二重點亦爲本文全篇研究之主旨。全文共分五章，第一章，就土地征收意義目的及土地征收補償性質作一全盤之分析，以瞭解其概念。第二章，就土地征收運用及功能方面加以論述，並將當前現況及問題逐一加以分析，以便瞭解實施現狀並作一概括之建議。第三章爲當前土地征收程序與征收補償辦法之現況，就法條規定與行政措施內容加以研判，第四章爲目前土地征收有關問題及其解決途徑以作爲執行參考，第五章爲結論，並提出拙見，以供匡正。

本文撰寫期間，承蒙王師長鑒悉心指導，詳加審閱並惠賜寶貴參考資料，衷心銘感。復蒙本所副師德徽辛勤教誨，灌輸土地征收觀念。此外，中興大學教授馮師小彭，李師鴻毅及趙師啓祥指導有關研究分析之方法，本所研究員林英彥老師，陸建中，辛晚教、許仁舉、陳益宜、梁義文諸學長及吳慶玲、黃向中同學或解答實務難題，或賜予寶貴研究資料又張芬芬同學代爲謄校，提示疏誤，均對本文之完成，助益良多，感激之餘，一併謹致謝忱。

土地征收與補償之研究目次

第一章 土地征收與補償之概念	1
----------------	---

第一節 土地征收之意義	1
-------------	---

第二節 土地征收之本質	4
-------------	---

第三節 土地征收之目的	5
-------------	---

第四節 土地征收之分類	10
-------------	----

第一目 一般征收	10
----------	----

第二目 區段征收	11
----------	----

第三目 附帶征收	13
----------	----

第四目 保留征收	15
----------	----

第五目 照價收買（特殊意義）	17
----------------	----

第五節 土地征收補償之性質	19
---------------	----

第六節 土地征收補償之範圍	21
---------------	----

第二章 土地征收之運用與功能	25
----------------	----

第一節 土地征收與公共事業之興辦	26
------------------	----

第二節 土地征收與農業生產之增加	28
------------------	----

第三節	土地征收與新社區之開闢	28
第四節	土地征收與都市更新之舉辦	33
第五節	土地征收與國民住宅之興建	42
第六節	土地征收與工業用地之取得	46
第七節	土地征收與公共設施之興修	50
第八節	土地征收與土地投機之阻遏	54
第九節	照價收買與低報地價之制裁	57
第三章	土地征收與補償程序及其辦法	63
第一節	土地征收之程序	63
第一目	土地位置與範圍之確定	63
第二目	申請測量與實施調查	64
第一款	土地權利調查	64
第二款	土地使用調查	64
第三款	實地調查	65
第四款	編造各項清冊	67
第三目	協議與聲請征收	68

第一款	協議	68
第二款	聲請征收	69
第四目	征收之核准與令知	76
第一款	征收土地之核准	77
第二款	征收土地之令知	78
第五目	征收之公告與通知	78
第一款	征收之公告	79
第二款	征收之通知	79
第二節	土地征收補償辦法與異議處理	79
第一目	土地征收補償之種類與範圍	81
第一款	地價補償	81
第二款	土地改良物補償費	95
第三款	遷移費與損害補償費	103
第二目	異議處理	106
第三節	土地征收之完成與收回權	107
第一目	土地征收完成之要件	107

第二章	收回權之行使	111
第四章	土地征收有關問題及其解決途徑	116
第一節	法令方面有關問題及其解決途徑	116
第一目	征收土地地價補償問題	116
第二目	土地徵值稅之課徵	117
第三目	興建國民住宅可否征收土地問題	117
第二節	執行方面有關問題及其解決途徑	117
第一目	土地征收前之協議問題	117
第二目	征收執行前之禁建問題	117
第三目	異議之提出影響征收程序	118
第四目	不具事實檢舉之困擾	118
第五目	提存時間拖延之影響	118
第六目	征收後拒不搬遷地上物之處理	118
第三章	土地區段征收與土地重劃	119
第五章	結論	123
第一節	土地征收與補償三大原則	123

第二節	建立合理之估價制度	127
第三節	加強地價評議委員會組織及成立土地征收協進會	129
第四節	充實工作人員及加強宣傳	130
第一目	充實工作人員	130
第二目	加強宣傳	130

土地征收與補償之研究

第一章 土地征收與補償之概念

第一節 土地征收之意義

所謂土地征收 (*Land Expropriation*)，乃國家為公共需要或公共用途，行使其最高土地所有權 (*Supreme or Paramount Land-ownership*)，強制收取私人土地給予補償而取消其所有權，另外支配使用之一種制度。此在美國法律上稱為「最高土地權」 (*Eminent Domain*) 之行使，在英國法律稱為「強制收買」 (*Compulsory Purchase*) 或強制取得 (*compulsory acquisition*)，在德國稱為征收 (*Enteignung*)，在法國法律中亦稱為征收 (*Expropriation*)，在日本法律中稱為「土地收用」或「土地收買」。

往昔君主專制時代，君主對於私人財產可任意沒收，對私人土地所有權可任意剝奪，既非用公共需用，亦不給予補償，私人財產毫無保障，「四海之內莫非王土，率土之濱莫非王臣」，此種觀念何獨我國古代為然？古代暴君、教主、貴族、武士，乃至僧侶、或窮兵黷武、好大喜功、或逞其私慾、廣拓宅田、人民私有財產與土地往往被其強取豪奪、徵諸歷史、可為明證，歐陸各國亦復如是。

土地征收制度之發展與君權至民權演進歷程息息相關，蓋在君權極度擴張之際，

君主手操生殺予奪之權，人民生命旦夕不保，遑論財產及土地哉？後由於君主暴虐，荼毒人民，人民無法忍受，因而奮起抗暴。西元一七八九年法國大革命，推翻君主專制，建立共和政體，自由、平等、博愛之思想充塞人心，「私有財產權神聖不可侵犯」之觀念，隨之而生，在法國大革命期間所發表「人權宣言」中第十七條明文規定：「財產權爲不可侵犯之神聖權利，人民財產非依法律認爲公共需要，並先給予公平補償，不得加以剝奪」。依此規定私人財產之剝奪必須經法律認定公共需要或公共用途，並須事先給予公平之補償。此一規定，實創立現代征收立法之基礎。一七九一年法國制定憲法，其中亦有相同旨趣的條款。其在一八一〇年三月八日之土地征收法，爲歐洲最初關於公用征收之一般法律，給予其他國家以莫大之影響。故近世公用征收制度，法國實爲最先之楷模。美國聯邦憲法第五修正案中亦規定：「私人財產非給予公平補償（just compensation），不得征收作公共之用（Public use）。此外日本憲法第三章國民之權利與義務第二十九條也規定「財產之所有權不得侵犯之，財產之內容須符合於公共福利以法律定之，私有財產在正當補償之下爲公共利益得征用之。（註一）

土地征收爲公用征收之一種，且爲公用征收適用最多者。所謂公用征收即國家因公用途（Public utility）之需要，對特定之私有財產給予補償，強制取得其權

利。而公用征收係以私人一切財產爲對象，並不以私有土地爲限，惟因土地爲人類生存活動之所必須，又非人類所能創造，加以位置固定，面積有限，無代替物，而人口繁衍不已，土地之需要自然日益殷切，故爲公共利益（Public Welfare）與公共需要（Public necessity）計，私有土地之征收較之其他私有財產之征收更爲需要，因此土地征收遂成爲最通行之一種公用征收。

國家因公共利益或公共需要，原自可依私法上之手段（如訂立買賣契約），取得私人財產權利，但因有時不能取得財產權利人之同意，或於緊急情形下，無法或難以依私法上之手段獲致，故公法上特設有公用征收制度，不問財產權利人之意思如何，強制予以征收，此乃因公共需用較個人使用意義更爲重大。但爲避免過份侵犯私人權利，故亦同時規定應給予公平正當補償。

關於土地征收之意義，學說紛歧，至爲不一，各國學者論點如左：（註二）註二

一、土地征收爲土地權利之剝奪：如歐麻耶兒（Otto Mayer）謂：「征收爲對

對於人民之所有權爲公企業而收奪之國權侵害行爲」。富來涅（Fleiner）

謂：「國家依其一方的公法行爲，得爲公益而收奪私人之所有權或消滅其限制

物權或爲自己於他人之物上設定此類物權……惟統治權者之國家才有此

種收奪私人私權之權利，故征收人常爲國家」。耶利律克（Walter Jellinek

（謂：「土地收用爲於土地爲公企業有必要時，依行政行爲，以補償收奪土地或土地上之物權或加以負擔」。

二、土地征收爲權利之收奪及權利之取得：其中又分權利移轉及新權利同時設定二說。

(1) 權利移轉說：如冀爾克（Gierke）謂：「收用爲依國家權利發動之公法行爲所作之私法關係之變更，爲公共所必要之成果，惟依土地權利主體之變更而可達到，故國家取他人之所有權而與之。．．．物權之移轉與價格補償之債務關係之設定，均依國家一方之意思表示爲之」。

(2) 新權利同時設定說：如哈捷克（Hasekock）謂：「收用爲依行政行爲而收奪土地之所有權，爲公益企業者以完全補償爲條件，新設定土地所有權」。日本渡邊宗太郎謂：「土地收用爲一方以消滅關於土地之權利或能力，同時他方以取得關於土地之權利或能力之意欲爲內容之國家一方的意思表示之法律行爲。屬於所謂廢止創設處分之行政處分之一種」。

三、土地征收爲需用土地人土地所有權之取得：如日本美濃部達吉謂：「公用收用爲因公益上之特定財產權有償且強制的取得」。

綜合上述學說可得如下結論：

1. 徵收權人常爲國家。

2. 徵收取得爲原始取得。

3. 收用之觀念不獨表示發生法律效力之法律原因，而兼指法律之效力。

4. 依我國土地法之規定，徵收核准爲國家物權之創設的行政處分。

5. 徵收程序開始前之協議爲普通之買賣行爲。程序開始後之協議，爲公法上之契約行爲。

6. 損失補償依我國土地法規定，一般爲需用土地人取得土地所有權之條件。

土地征收外國立法多著重於爲公共事業之征收，而我國則並重國家經濟政策之實施。外國多爲單行法規，通常於行政法中加以說明，我國則列入土地法中，作爲土地法法典之一部，實爲我國立法上之特色。

土地征收依我國土地法之規定，爲國家於實施國家經濟政策或有屬於公共利益之法律種類，特定事業之主體（需用土地人）之請求，以損失補償爲條件，爲需用土地人設定其事業所必須之土地，以使其得以取得土地所有權，加以支配使用。又土地征收固爲一方面消滅原有土地所有權人之所有權，另一方面又創設一新所有權，故亦不失爲權利移轉之一種。然究其實際，以土地征收效力而言與一般法律行爲包括買賣，互易繼承贈與……等而言之所有權移轉性質上有極大之差異，就民法及有關法律於二