

區段徵收公益性及必要性評析機  
制之研究  
——以豐富專案區段徵收  
打造幸福城市

研究機關：台中市政府地政局      單位：區段徵收科

研究人員：李碧瑜、李凱琳

研究期間：104年2月1日至104年8月20日

中華民國 104 年 8 月 20 日

## 目錄

摘要 .....	1
第一章 研究緣起與目的.....	3
第二章 問題之背景與現況.....	3
第一節 問題背景.....	3
第二節 問題現況.....	6
第三章 研究方法與內容.....	7
第一節 研究方法.....	7
第二節 研究內容.....	9
第四章 研究發現與結論.....	14
第一節 研究發現.....	14
第二節 結論.....	16
第五章 建議事項.....	17
參考文獻.....	19

## 圖表

表一 市地重劃與區段徵收比較表.....	6
表二 轄區內區段徵收辦理案件表.....	13
表三 公益性評估分析表.....	14
表四 必要性評估分析表.....	16
圖一 豐富專案之公益性評估圖.....	10
圖二 永續發展因素評估圖.....	12

## 摘要

土地徵收係國家因公共事業之需要，對於受到憲法保障之財產權，經由法定程序而予以剝奪而取得土地。主要係於需用土地人因公共需要而申請徵收私人土地，並同時對於受到被徵收人予以徵收補償。因財產權係受到憲法之保障，然而需用土地人因公共或公益之需要進而申請徵收私人土地，雖然土地徵收乃在於調和私權與公共利益，但畢竟土地徵收處分勢必對於具有財產權之權利人在財產上之剝奪，故土地徵收與財產權之保障實有釐清之必要。

近年來因為苗栗大埔徵收案之爭議，更喚起國人質疑土地徵收地真意，甚至把徵收與財團利益掛勾相提並論，進而受到相關社會團體群起抗爭，引起社會大眾之關注。此時不免讓人回想土地徵收之真意為何，係為興辦事業，創造經濟收入？抑或為公共利益？觀看土地徵收條例之意旨係為增進公共利益，既是為公共利益，是故，在公益性及必要性上評估其重要性是不言而喻。

本研究藉由相關書籍、期刊文章、論文以及相關報章媒體經由歸納整理，比較分析，就土地徵收之公益性及必要性予以剖析，進而確立公益性及必要性評估制度。然而，近年來政府為達開發建設、帶動經濟發展，藉以公用或公益事業之需，徵收私人土地，以便帶動地方發展、提升地方經濟及財政上之收入。本研究以臺中市豐富專案區段徵收為例，觀察其區段徵收過程中，是否有達到土地徵收條例所訂定之公益性及必要性。

土地徵收條例於101年已就公益性及必要性之內容作較具體之規定及列舉諸多評估因素及評估因子，但這些評估因素及評估因子是否能代表公益性及必要性，而且審議徵收個案之公益性與必要性亦由土地徵收審議小組自由心證，依其專業判斷進行討論，對於評估因素及評估因子並未明確作一定調，藉由此研究來做進一步的解釋，以俾利需用土地在評估公益性及必要性能確實依照其真義進行評估。

公益性評估以社會因素為主要之考量，經濟因素應為最後目的之考量，畢竟土地徵收是以公益、公共事業為主，故經濟收益不應為最主要之目的；必要性評估應以計畫範圍與土地取得方式為重點，畢竟計畫範圍係關乎徵收人民財產之數量，而土地取得方式係關乎公私部門之交易意願與方式，故公益性與必要性在土地徵收制度裡面的確須建立一套良善制度以俾利審議每個個案之依據。

## 第一章 研究緣起與目的

我國憲法第 15 條(生存權、工作權及財產權)明文規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障」及第 143 條規定(土地政策)：「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。……。」其次，土地徵收條例第 1 條亦規定：「為規範土地徵收，確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利益，特制定本條例。」從憲法與土地徵收條例等規定明顯發現，政府利用區段徵收方式辦理開發應具有公益性與必要性。為落實憲法保障人民生存權、工作權及財產權之精神，政府利用區段徵收方式辦理土地開發，除應該符合「公益性與必要性」原則外，亦應該符合「適當性、最後手段、以及完全補償」之原則。在此，「公益性」可定義為區段徵收行為必需合乎公共利益；「必要性」可定義為區段徵收行為不超越實現事業目的之必要程度，亦即達成事業目的須採影響最輕微之手段。「適當性」可定義為區段徵收行為適合於事業目的之達成，「最後手段」可定義為非採用區段徵收手段無法實現事業目的(亦即必需在協議價購、一般徵收、市地重劃、設定地上權等方式皆不可行時，才可採用區段徵收)。「完全補償」可定義為依市場自願性交易價格補償，此價格非限於土地現況使用價值或現況土地使用分區管制下之價值，它應涵蓋未來合理土地使用變更後之價值。

近年來因為苗栗大埔徵收案之爭議，更喚起國人質疑土地徵收地真意，甚至把徵收與財團利益掛勾相提並論，進而受到相關社會團體群起抗爭，引起社會大眾之關注。此時不免讓人回想土地徵收之真意為何，係為興辦事業，創造經濟收入?抑或為公共利益?觀看土地徵收條例之意旨係為增進公共利益，既是為公共利益，是故，在公益性及必要性上評估其重要性是不言而喻，亦為本研究的主要目的。

## 第二章 問題之背景與現況

### 第一節 問題背景

區段徵收是政府基於都市開發建設、舊都市更新、農村社區更新或其他開發目的需要，對於一定區域內之土地全部予以徵收，並重新加以規劃整理後，由政府取得開發目的所需土地及公共設施用地，其餘可供建築土地，部分供作原土地所有權人領回抵價地之用，部分讓售或撥供需地機關使用，剩餘土地，則辦理公開標售、標租或設定地上權，以處分土地之收入償還開發總費用，故區段徵收是一種自償性之開發事業。辦理區段徵收，除可促進土地整體開發利用，帶動地方均衡發展，政府無償取得公共設施用地及節省龐大建設經費支出，土地所有權人亦可領回抵價地，享有土地利用價值提高、公共設施完善、生活品質提昇等多重開發利益，是公私互蒙其利之措施。我國法令對於得為區段徵收之適用範圍相當廣泛，規定如下：

壹、土地法 212 條：因下列各款之一徵收土地，得為區段徵收：

- 一、實施國家經濟政策。
- 二、新設都市地域。
- 三、舉辦第二百零八條第一款（國防設備）或第三款（公用設備）之事業。

前項區段徵收，謂於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之徵收。

貳、平均地權條例第 53 條：各級主管機關得就下列地區報經行政院核准後施行區段徵收：

- 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、公共衛生、公共交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。
- 三、都市土地開發新社區者。
- 四、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或開發新社區者。

參、土地徵收條例第 4 條：有下列各款情形之一者，得為區段徵收：

- 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 1 款至第 3 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 52 條規定之限制。

第一項第 5 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。

肆、都市計畫法：

一、第 48 條規定：依本法指定之公共設施保留供公用事業設施之使用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉鎮縣轄市公所依左列方式取得之：徵收，區段徵收，市地重劃。

二、第 58 條：縣（市）（局）政府為實施新市區之建設，對於劃定範圍內之土地及地上物得實施區段徵收或土地重劃。

三、第 68 條：辦理更新計畫，對於更新地區範圍內之土地及地上物得依法實施徵收或區段徵收。

除上述法令外，另有都市更新條例第 25 條、新市鎮開發條例第 6 條、獎勵民間參與交通建設條例第 12 條、促進民間參與公共建設法第 13 條、大眾捷運法第 7 條、發展觀光條例第 15 條、離島建設條例第八條及農業發展條例第 61 條等規定。此外，行政院七十九年八月十日台內字第二三〇八八號函核定核定「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發」。

## 第二節 問題現況

根據以上法令規定，可知政府可辦理區段徵收之範圍非常廣泛。內政部地政司統計全國已完成區段徵收成果（截至 103 年 12 月底止）顯示，全國已辦理完成區段徵收地區計 105 區，總面積約 8346 公頃，其中臺中市已完成 8 區，面積約為 696 公頃。由此可知，以區段徵收辦理整體開發仍為目前政府取得公共設施之手段之一。然民眾因較少接觸區段徵收案例，經常面臨反對區段徵收希望改採市地重劃之方式，茲列表比較區段徵收與市地重劃之差異：

表一：市地重劃與區段徵收比較表

項目	市地重劃	區段徵收
實施主體	<u>政府主動辦理</u> 、人民申請 <u>政府優先辦理</u> 、 <u>獎勵人民自辦</u>	限 <u>政府</u>
實施範圍	僅都市土地	<u>都市土地或非都市土地</u>
政府負擔	補償費及工程費，處分抵費地，回收開發成本	政府負擔徵收補償費及開發費用
土地權屬	土地所有權人仍保有其所有權，僅提供不超過各重劃區土地總面積 <u>45%</u> 之公共設施用地及抵費地移轉登記為公有權屬	土地所有權人完全喪失所有權，除領回抵價地外，其餘皆屬公有
土地分配	按原位次分配，土地所有權人領回土地以重劃區總面積 <u>不低於 55%</u> 為限	地主可申領抵價地，以徵收總面積 <u>50%為原則</u> ， <u>最低不得少於 40%</u>
公共設施	道路等 10 項 <u>鄰里性公設</u> ，由地主共同負擔	道路等 9 項公設，或 <u>其他經主管機關認定之公設</u> ，無償由政府取得



實施難易	地主發還比例較高，且採原位次分配，較能為地主接受	地主 <u>分回比例較重劃低</u> ，且 <u>以抽籤分配</u> ，易遭土地所有權人反對，實施阻力大
------	--------------------------	--

從憲法保障人民財產權之價值立場出發，其實最重要觀念並非人民是否因徵收而受補償，而是徵收的原因必須擁有公益性與必要性，這直接涉及徵收的正當性與合法性，當徵收案的公益性與必要性缺乏時，依據區段徵收實施辦法規定是無法審議通過並且進行後續作業，由此看出一個區段徵收案之公益性與必要性是何其重要。

### 第三章 研究方法與內容

#### 第一節 研究方法

本研究將採個案研究法，以臺中市豐富專案區段徵收案為研究標的，深入分析各個層面是否達到公益性及必要性。R. Stake (1995)認為個案是一個有界限的封閉系統(a bounded system)，它指的是一個有明確界線的對象，例如：一個老師、一個學生、一個革新方案或者一所學校都可以是個案；但卻非某種過程，它可能是一個個體、一個場域、一個事件、一個行動、或是一個問題、文件資料儲存庫等例如：一個教師的教學、學校變革的關係都不能稱之為個案，因為他們界限不明確，主題太廣泛，也不具獨特性。S. Merriam(1988)定義個案研究為對有界定的現象，作整體詳實的分析 and 敘述，諸如：一個計畫，一個機構，一個事件，一個人或一個社會團體（江淑美等，2000）。個案研究是在探討一個個案在特定情境脈絡下的活動性質，希望瞭解個案的獨特性和複雜性。個案研究常普遍應用於教育研究中，以對教育現象作詳實而深入的分析，研究的焦點通常在於瞭解事件或現象的過程而非結果，注重以整體的觀點來了解事件或現象的情境脈絡而非特殊的變項(林佩璇，2000)。

個案研究所顯現的特色，大致可以歸結出下列七點（引自林

佩璇，2000)，分析如下：

#### 一、 整體性

個案研究反對簡化主義（reductionism），或是元素主義（elementalism），希望從一個完整的情境脈絡中來掌握研究現象（Stake, 1995），而不是找出幾個變項，用統計分析的方式來推論其因果關係。個案研究最重要的是，要對研究對象進行全面性、通盤性的理解。

#### 二、 理解性

要瞭解現象中的複雜關係，就必須注意行動者的意向，瞭解行動者的參照架構和價值觀，建立起同理心的瞭解，將研究訊息傳達給讀者，才能對個案中的現象加以反省、詮釋。

#### 三、 獨特性

個案研究著重在一項特殊狀況、事件、方案或現象，研究者並不期待一個人能從個案研究發現中擴大至去瞭解其他情境、時空、甚至其他人員。相反地，我們要去瞭解「在這個個案中所呈現的是什麼？」。亦即個案研究雖然要尋找出個案的共同性和特殊性，但最終要表現的是此一個案的獨特性。

#### 四、 描述性

個案研究主要是在於探討現象的過程、意義的詮釋、以及理解的追求，而非傳達一些統計的數據，因此研究是描述的。豐富研究一詞出自人類學，本意為對探究事件和本質做徹底且充分的文字描寫，同時也意指對文化常模和社區價值態度作有意義的詮釋。總而言之，個案研究的最終成品必須是在研究下呈現出對現象豐富、濃厚的描述。

#### 五、 啟發性

啟發性係指個案研究必須在研究當中提供讀者對於現象的理解，經由研究發現帶出新的意義之外，拓展讀者的經驗，並確認所知的知識。亦即個案研究有助於讀者對研究現象的再瞭解，產生新的洞察力來探索先前所未知的關係與變項，更加釐清現象的關係脈絡。

#### 六、 歸納性

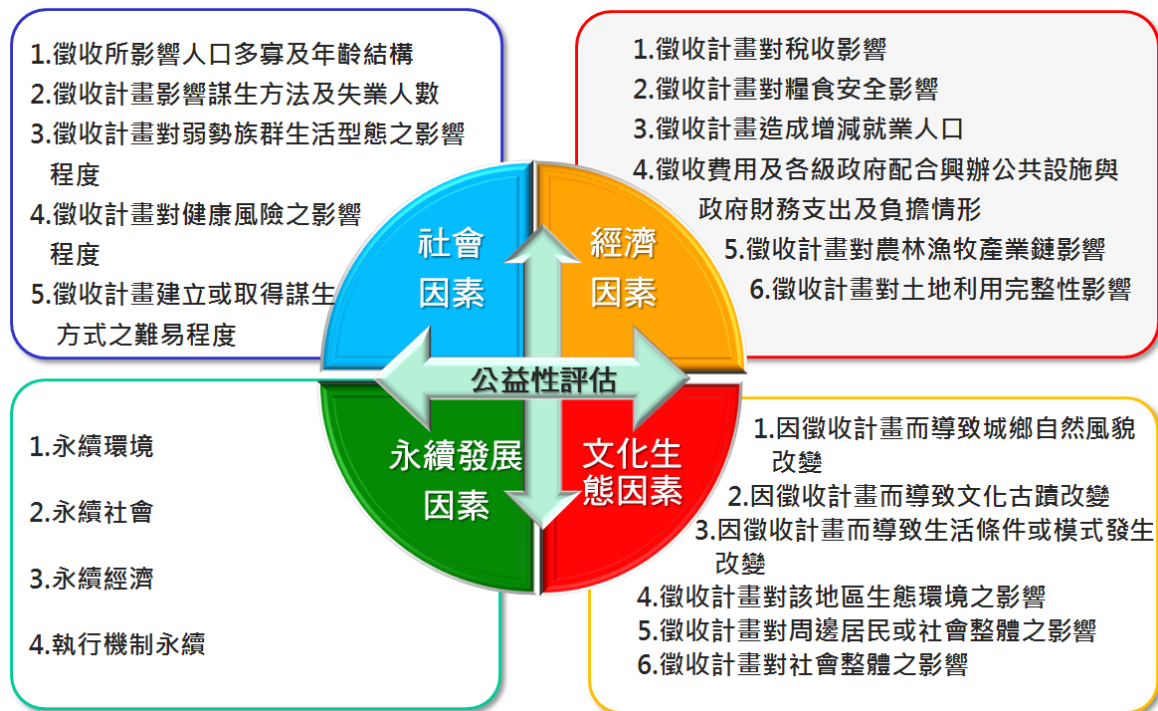
個案研究相當依賴「歸納理性」(inductive reasoning)，研究過程中的推論、概念、或是假設都應該在資料的檢視中呈現出來。個案研究者應充分運用所蒐集來的資料，從中發現事件的關係脈絡、概念、或是相關因素，以對現象進行理解。而採用個案研究通常都是因為研究者的興趣在於發現和理解一個現象，並非再做假設考驗。因此，透過研究所得到的資料則必須仰賴歸納理性在研究情境下進行檢驗。

#### 七、 自然類推性

個案研究所稱的自然類推性 (naturalistic generalization)，並非在於產生新的通則，而是對原本已認識的通則作一修正。自然類推是基於心照不宣的知識 (tacit knowledge)，將個人經驗融入個案發現中，而產生新的理解。Leean(1981)指出從研究中所得的自然類推，有助於讀者產生新的視野以瞭解人類活動的整體圖像。

### 第二節 研究內容

本研究係探討豐富區段徵收案，運用個案研究方法評析是否符合公益性、必要性及對打造臺中市為幸福城市之影響，故詳列本案之公益性影響因素及其必要性，作為討論依據，茲分述如下(見圖一)：



圖一：豐富專案之公益性評估圖

## 一、 社會因素評估

### (一) 徵收影響人口多寡及年齡結構

本計畫區現況除豐原營區士官兵外並無居住人口，故區段徵收後不影響現住人口及年齡結構變更。

### (二) 影響謀生方法及失業人數

原有士官兵就業不受本案影響，反之，本案開發將可增加地區就業機會，進而帶動人口成長。

### (三) 重新建構社會關係、建立或取得謀生方法之難易程度

現況大多為空地，因此本案無涉社會關係重建或取得謀生方式之問題。

### (四) 對周遭社會現況、弱勢住民、族群之生活型態及居民健康風險之影響程度

本案於區內設置豐原國民運動中心，將來可供周遭區民休閒、體育之用，故有利於提升居民健康及改善生活型態。

## 二、 經濟因素評估

### (一) 稅收

#### 1. 地價稅

區段徵收開發後，參考鄰近都市計畫住宅區、商業區之公告地價，推估衍生地價稅約為 330 萬元，可增加政府之稅收。

## 2. 房屋稅

參考鄰近都市計畫區之房屋市價，推估區段徵收範圍內開發後增額房屋稅約 1,141 萬元。

## 3. 其他

計畫區開發後主要作為金融服務相關產業使用，並提供住宅及零售商業使用，將增加居住人口及活動人口，衍生之人口其消費行為、工作收入將有助於增進地方財政，對於地方政府之稅收應有正面之影響。

### (二) 糧食安全

本計畫現行農地非屬辦竣農地重劃地區，且現況並無從事農作行為，開發後不影響原糧食供應水準。

### (三) 增減就業

參考國內已開發完成且進駐的相關產業園區發展情形及豐原地區商業活動特性，推估金融服務專用區及商業區合計可提供 2,500 個就業機會，對增加地區居民就業機會及帶動地區經濟將有正面效果。

### (四) 徵收費用及對各級政府配合興辦公共設施與政府財政支出及負擔情形

本計畫開發取得 2.10 公頃之公共設施，如採一般徵收、協議價購或有償撥用，取得費用預估約 4.25 億元(以平均查估市價 20,250 元/M<sup>2</sup>計算)，故本案開發可為地方政府樽節 4.25 億元公共設施用地取得費用，減少政府財政負擔。

### (五) 對周邊社會生活型態、農林漁牧生產及土地利用完整性等影響

既有巷道仍將保留，開發範圍與南側農業區之間則規劃綠地及滯洪池用地，作為新開發區與農業區間之隔離綠帶，以降低對周邊農業區之影響，本次開發不致影響周邊既有使用及土地利用完整性。

### (六) 對區內私有土地所有權人之經濟效益

開發完成後，土地容許使用項目及強度均提高，且公共設施服務提升，提高土地利用價值。

### 三、文化及生態因素評估

#### (一) 城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變

本計畫區內長久以來呈現低度利用狀態，開發後透過整體規劃方式，改善計畫區及其周邊地區之環境品質，達成門戶輻輳地區城市意象之塑造。

#### (二) 對地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響

##### 1. 既有樹木保護，減少開發對既有生態環境衝擊

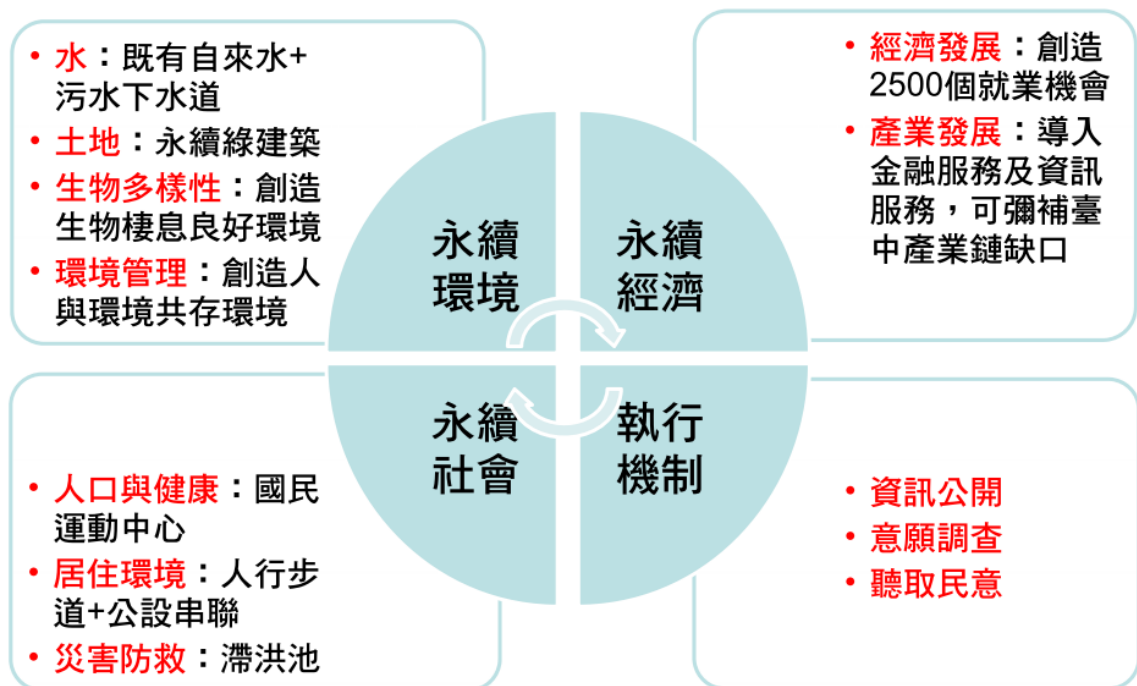
除就地保留具保存價值之樹木外，規劃綠帶也可供作區內樹木移植專區，使本區能在對既有生態環境衝擊最小下完成開發。

##### 2. 土地利用多元化，完善週邊生活機能

本計畫區除導入金融服務產業及鄰里性商業外，亦設置國民運動中心，提供多元化設施，完善週邊生活機能。

### 四、永續發展因素評估

本案配合永續發展願景，調整土地使用，導入多元化活動並塑造多樣化生態環境，茲分為環境、社會、經濟及執行機制各層面分析永續發展因子。



## 圖二：永續發展因素評估圖

除公益性之評估外，必要性亦是區段徵收實施辦法明文規定所必須所做之評估，是以，就豐富專案之必要性茲臚列如下：

### 一、 開發範圍之選定及面積規劃是否合理

本案開發範圍面積約為 5.51 公頃，預計可取得 1.96 公頃之金融服務專用區土地及 2.10 公頃之體育場、綠地、綠地兼滯洪池、園道及道路用地等公共設施用地，範圍應屬合理。

### 二、 金融服務專區設置之必要性

金融服務專用區之設置，除帶動地區發展外，其目的希望成為「2.5 產業平台」，為中部地區傳統產業提供資訊、金融相關之辦公、研發設計、行銷、服務、批發、零售、訓練之服務。

### 三、 豐原國民運動中心設置之必要性

目前豐原都市計畫並未劃設任何體育場用地，豐原地區體育場所均利用學校用地設置，「豐原國民運動中心」經臺中市政府體育處選址評估，在本基地興建國民運動中心，將能同時造福豐原及神岡區之運動人口，增加使用效益，故配合本案整體開發取得體育場用地，設置豐原區國民運動中心。

### 四、 劃設商業區之必要性

豐原商業區劃設不足 19.21 公頃，在此設置商業區，除紓解豐原地區商業區不足之問題，並可於西側補足地方性發展需求。

### 五、 用地範圍有無其他可替代地區

本區之開發可為豐原門戶地區賦予都市新活力，提高都市土地利用價值，帶動豐原及周邊區域繁榮發展，在區位上具有無可替代性。

### 六、 轄區內以區段徵收開發方式開發地區之辦理情形

#### (一) 轄區內區段徵收辦理案件

下表二詳列臺中市已辦竣區段徵收之案件，藉此看出各個案件之特性。

表二：轄區內區段徵收辦理案件表

開發區名稱	開發面積 (公頃)	公告日期	開發總費用 (億元)	取得公共設施 用地(公頃)
-------	--------------	------	---------------	------------------

東勢特一號道路	16.63	71.6.16	5.68	8.13
烏日河道浮覆地	20.66	82.5.14	8.5	11.34
國安國宅	26.12	79.08.24	2.21	9.12
振興路以南地區	18.9	87.07.23	8.54	11.29
高鐵臺中車站特定區	200.32	88.03.27	169.1	77.98
擴大大里草湖地區	28.54	89.10.13	13.96	14.43
廬子地區	199.98	91.04.29	60.9	125.21
太平新光地區	196.27	92.11.15	133.9	128.9

## (二) 抵價地比例差異分析

豐富專案抵價地比例訂為 50%，係依據土地徵收條例第 39 條第 2 項規定，假定抵價地比例為 50% 前提下進行財務可行性之評估，經評估財務計畫可行，故將本案開發計畫均以領回 50% 抵價地為評估條件，惟確切抵價地比例仍須經中央主管機關核准。

## 第四章 研究發現與結論

### 第一節 研究發現

#### 一、 公益性評估

根據第三章所做之個案研究針對豐富專案區段徵收公益性必要性分析，發現於公益性評估上，具公益性之指標為 16 項，中性指標為 4 項，不具公益性之指標為 0 項，詳見表三。

表三：公益性評估分析表

評估項目		具公益性	中性
	1. 徵收影響人口多寡及年齡結構		✓



社會因素	2. 影響謀生方法及失業人數	✓	
	3. 重新建構社會關係、建立或取得謀生方法之難易程度		✓
	4. 對周遭社會現況、弱勢住民、族群之生活型態及居民健康風險之影響程度	✓	
經濟因素	1. 對稅收影響	✓	
	2. 對糧食安全影響		✓
	3. 對增減就業影響	✓	
	4. 徵收費用及各級政府配合興辦公設設施與政府財政支出及負擔情形	✓	
	5. 對周邊社會生活型態、農林漁牧生產及土地利用完整性等影響		✓
	6. 對區內私有土地所有權人之經濟效益	✓	
文化及生態因素	1. 城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變	✓	
	2. 對地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響	✓	
永續發展因素	1. 永續環境層面	✓	
	2. 永續社會層面	✓	
	3. 永續經濟層面	✓	
	4. 執行機制層面	✓	

綜上，本案開發後預估每年增加政府稅收 1,471 萬元、增加 2,500 就業機會，樽節 4.25 億元公共設施用地取得經費，進而提升周邊社區環境品質，且不影響既有糧食供給及生態環境；對於私有土地所有權人而言，領回之抵價地面積雖較原有土地較少，但因其容許使用項目及強度均提高，且區段徵收完成後，周邊公共設施服務提升，可提高土地利用價值，因此本案開發可創造公私利益雙贏局面。

## 二、 必要性評估

而於必要性評估上，具必要性之指標為 5 項，中性指標為 0 項，不具必要性之指標為 0 項，詳見表四。

表四：必要性評估分析表

評估項目	具公益性	中性
1. 開發範圍之選定及面積規劃是否合理	✓	
2. 金融服務專區設置之必要性	✓	
3. 豐原國民運動中心設置之必要性	✓	
4. 劃設商業區之必要性	✓	
5. 用地範圍有無其他可替代地區	✓	

綜上，豐原地區住宅區、商業區發展已屆飽和(發展率分別為 91% 及 96%)，且商業區劃設面積尚不足 10.71 公頃，因此有必要變更本案農業區為可建築用地並增設商業區之必要；而金融服務專用區之設置可與臺中軟體園區、精密機械創新園區形成創新產業新三角局勢，帶動北臺中地方就業與支援產業升級，故有設置必要性；另本案體育場用地規模足敷豐原國民運動中心設置需求，且區位適中，可同時服務豐原及神岡之運動人口，並與金融服務專用區達相輔相成之效益。

## 第二節 結論

區段徵收是台灣獨有的制度，1986 年《平均地權條例》修訂時，將區段徵收制度定義為「本質雖仍為政府以公權力強制取得土地之徵收性質」土地徵收乃政府本於國家高權，基於公益目的，依法強制取得人民私有土地所有權之行為。因為是強制剝奪人民被徵收標的所有權，乃對憲法所保障人民財產權產生嚴重影響，因而土地徵收條例與歷來大法官會議解釋均要求政府機關欲徵收人民財產權，應遵循並符合下列要件：一、徵收應符合公益性、必要性及比例原則之要求。二、徵收符合最後手段性，亦即必須是最後不得已的手段。三、須給予所有權人市價補償。自從苗栗大埔事件後，人民普遍對於現行土地徵收有諸多意見，為強化徵收之公益性及必要性，確保人民財產權益，修正土地徵收條例部分條文，諸如第 3 條之 2：明定公益性及必要性審核標準，以及徵收計畫書應載明之內容。期望強化徵收計畫之公益性及必要性，以化解外界對於徵收浮濫之疑慮，並明訂徵收計畫書應記載事項，以達到徵收計畫資訊之透明。第 11 條：協議價購及徵收補償明訂以市價為之。所謂市價指

市場正常交易價格，明訂協議價購及徵收補償應以市價為之，以落實保障人民財產權益。第 34 條之 1：要求需用土地人對於徵收範圍內之經濟弱勢者應訂定安置計畫，以確實維護被徵收土地所有權人之權益。為保護區內有合法建物之地主權益，開發機關多有研擬拆遷安置計畫，如房租補貼或興建安置住宅讓售，供被拆遷之地主就地安置之需，其合法居住及生活之權利可充分受到保障，土地所有權人亦可享受開發後土地增值之利益，顯見區段徵收並非如部分民眾所想，不當剝奪民眾財產權及生存權。

除法規明確修正訂定外，內政部亦於 100 年 1 月 18 日台內地字第 0990261119 號函請各直轄市或縣市政府，針對將來擬以區段徵收方式開發之地區，其都市計畫草案於送請內政部都市計畫委員會審定前，應先提內政部土地徵收審議委員會報告其辦理之正當性及必要性，以作為都市計畫核定之參考。由此可見，區段徵收之公益性及必要性係為保障民眾權益而存在，故公益性及必要性機制不僅需要更應該詳細檢視修正，以達確實維護民眾產權及生存權。

## 第五章 建議事項

司法院大法官釋字第 409 號解釋已指出：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政處機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收之計畫確定前，聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」

徵收條例第 3 條之 2 所規定之公益性及必要性評估項目，已經回應了上述司法院大法官會議所要求應不厭其詳規定明確具體的衡量標準，惟究竟如何評估與審議，建議仍應進一步明訂：

- 一、公益性的評估與審議，應建構三個步驟：第一、確定徵收的公益為何，亦即支持徵收的正面效益及反對徵收的負面衝擊都必須納入考慮，不可任意偏廢；第二、確定土地所有權人對於財產存續

的利益為何，即確認該所有權人對於財產具體存續的法律上利益有多大，或財產被徵收將帶來多大的法律上不利益；第三、將前兩步驟所確認的公、私利益加以衡量，建立評估模式，將已具體化的公共利益衡量標準再加以系統化的分析。

- 二、必要性的評估與審議，因徵收為最後不得已之手段，所以此部分建議明訂依下列方式審酌：第一，該事業計畫有無替代方案？第二，有無其他公有土地可以優先利用？第三，是否已盡協議價購或其他方法取得需用土地而不可得？第四，有無選擇對人民權益侵害最小的方式為之（包括徵收範圍的勘定）？以此為基礎研擬評估或審議規範。
- 三、建立公共利益審查的權責機關：都市計畫階段重視的公共利益，應為土地使用的合理規劃；而區段徵收因直接剝奪人民的財產權，所重視的應是「人權」的問題，而非「規劃」或「效益」的問題，是以其所考慮的公共利益與都市計畫階段的公益截然不同，並因此為立論基礎，建立區段徵收公共利益的審查機制。因都市計畫的公共利益為區段徵收的背景公益，且區段徵收又依附於都市計畫之下，因此應明確於二階段建立相關審查機制，以保障公共利益之獨立性。
- 四、健全民眾參與程序：由於區段徵收制度事涉重大人民權利與公共利益，需建立人民與需用土地人公平、公開、雙向互動的程序，在討論、溝通中一起尋找公共利益。在民眾參與程序的形式上，聽證程序的制度設計規定行政機關應公告週知、主持人中立立場、會前會的議程設定、面對面互動及政府回應等，較公聽會及說明會更能達到「溝通」及「辯論」的目的，區段徵收程序實可參考美國法制及英國法制明定踐行聽證程序，使公共利益藉由溝通討論來取得、加以形塑或釐定，以減少糾紛與民怨。

## 參考文獻

林佩璇，「個案研究及其在教育研究上的應用」，2000年

江淑美，「教育研究法專題研究報告—個案研究」，2002年10月

蕭輔導，「我國土地徵收制度之回顧與展望」，2012年

臺中市政府，「變更豐原都市計畫(部分農業區為金融服務專用區、商業區、住宅區、體育場用地、綠地用地、園道用地及道路用地)案(豐富專案)區段徵收土地公益性及必要性評估報告」，2014年8月

臺南市政府，「變更臺南市中西區主要計畫(中國城暨運河星鑽地區)案」暨「擬定臺南市中西區細部計畫(中國城暨運河星鑽地區)案區段徵收土地之公益性及必要性評估報告」，2014年8月

內政部地政司網站，

<http://www.land.moi.gov.tw/pda/content.asp?cid=86>

元貞聯合法律事務所，「台灣土地徵收浮濫的原因探討」

[http://www.justuslaw.com.tw/news\\_detail.php?class=138](http://www.justuslaw.com.tw/news_detail.php?class=138)

