

第一章 緒論

第一節 研究動機及研究目的

壹、研究動機

憲法第十五條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」揭示了對於人民財產權的保障。憲法對於財產權之保障係透過對於財產權之承認並透過立法者建立財產權之法律制度，即所謂財產權之「制度保障」。而憲法以財產權為人民之基本權利，並予以保障則為財產權之「個別保障」。個別保障使人民產生一積極權力以抵抗公權力對財產之侵害亦是對於財產權法律地位之保障。¹

然財產權保障並非絕對之保障，財產權於社會中尚須考慮其於眾人間之相互性及普遍性²。因此，財產權之實行須受社會環境之限制；換言之，財產權除供「私人利用外」亦應配合公共福祉而負有「社會義務」。憲法第二十三條規定：「國家為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益之必要，得以法律限制財產權及其他自由權利」即蘊有此意涵。此外，憲法第一百四十五條第一項規定：「國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。」，故立法者藉由法律訂定財產權之內容及界限時，亦由憲法第二十三條及第一百四十五條取得財產權之限制依據。因此，法律對於財產權之限制，如屬財產權之內容及界限之事項，原則上權利人應予容忍而不生補償之問題。但若對於財產權之限制，使權利人與他人相較受有特別不利益時甚或侵害財產權之內涵時，則須予補償，以與憲法對於財產權保障之意旨及平等原則相符。

土地為財產權之一部，當然依法受有保障。但因土地具數量、位置固定之特性，且為人們生活所不可或缺之資源，為調和土地上各種不同使用之需求、競爭並考量社會整體利益，需透過法律或土地利用計畫對於土地使用施以干涉、管制。然土地使用限制可能基於維護公共利益之目的，對土地施以不同強度之限制。甚至許多土地使用管制法令中，政府並無意以徵收程序取得人民之所有權，但這些法管制卻大幅限縮人民使用財產之權利，造成土地權利人相較下承受更多

¹ 陳新民，憲法基本權利之基本理論（上冊），台北市：元照出版公司，民國八十八年，299 頁以下

² 例如於黑格爾（Geog Wilhelm Hegel）之思想中強調，個人之財產權在國家中獲得最大之實現，亦依賴國家法律排除眾人對於他人財產之侵害，故須對個人之財產有所限制；邊沁（Jeremy Bentham）強調財產權制度最大目標在於安全，即藉由法律來避免對他人財產之侵害。詳參魏千峰，「財產權之基本理論研究－以國家與人民之關係為限」，國立政治大學法律學系博士論文，第 216 頁以下

或更嚴苛限制之不公平情形。因此，土地使用規定對財產權之干涉，如為公共利益之目的，而使受干涉之權利人與他人相較受有特別不利益時，應由國家予以合理補償以符憲法保障財產權之意旨及平等原則。但究土地使用管制規定於何種情況無須補償？於何時須予補償？而其間之辨別基準為何？此等問題實為一複雜且不易具體化之重要課題。

我國之土地使用管制體系係由國土綜合開發計畫、區域計畫、都市計畫與非都市土地分區使用計畫構成。於此架構下土地使用管制體系主要可分為都市土地及非都市土地兩大類。都市土地依都市計畫法管制，都市計畫範圍外之非都市土地則依區域計畫法及非都市土地使用管制規則管制之。此外，於都市土地及非都市土地外，各目的事業主管機關為特定目的之需要，依據個別立法，就一定區域之土地劃定範圍進行管制，³如依國家公園法劃定「國家公園區域」；野生動物保育法所劃定之「野生動物保護區」；水土保持法劃定之「特定水土保持區」及「水庫集水區保護帶」等。

於此管制體系下，我國土地使用管制相關規定部分法令可見補償之規定，例如水土保持法第二十一條⁴有關水庫集水區保護帶土地使用限制之規定、野生動物保育法第十一條⁵有關保護區土地之取得與管制規定。而行政院亦訂有「限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則」，以為各類限制發展地區主管機關於擬訂及執行有關救助、回饋、補償辦法或規定之原則⁶。然該等規定中對於補償之判斷卻相當抽象不易判斷。此外相關法令中上有都市計畫法第三十三條⁷有關農業區保護區禁限建之規定，或同法第五十條⁸有關公共設施保留地之規定⁹，及建

³ 陳立夫，國土計畫法草案之評析-以土地使用管制規定之問題為中心，第四屆行政法實務與理論暨大量解僱勞工法制學術研討會

⁴ 水土保持法第二十一條：「前條保護帶內之土地，未經徵收或收回者，管理機關得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。前項保護帶屬森林者，應編為保安林，依森林法有關規定辦理。第一項之私有土地所有人或地上物所有人所受之損失得請求補償金。補償金估算，應依公平合理價格為之。第三項補償金之請求與發放辦法，由中央主管機關定之，並送立法院核備」

⁵ 野生動物保育法第十一條：「經劃定為野生動物保護區之土地，必要時，得依法徵收或撥用，交由主管機關管理。未經徵收或撥用之野生動物保護區土地，其所有人、使用人或占有人，應以主管機關公告之方法提供野生動物棲息環境；在公告之前，其使用、收益方法有害野生動物保育者，主管機關得命其變更或停止。但遇有國家重大建設，在不影響野生動物生存原則下，經野生動物保育諮詢委員會認可及中央主管機關之許可者，不在此限。前項土地之所有人或使用人所受之損失，主管機關應給予補償。」

⁶ 限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則第一點：「為利各類限制發展地區主管機關，於擬訂及執行有關救助、回饋、補償辦法或規定時，有一致遵循之原則，並保障國土開發之公平性，落實受益付費、受損受償及財源穩健原則，特訂定本原則。」

⁷ 都市計畫法第三十三條：「都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。」

⁸ 都市計畫法第五十條：「公共設施保留地在未取得前，得申請為臨時建築使用。前項臨時建築之權利人，經地方政府通知開闢公共設施並限期拆除回復原狀時，應自行無條件拆除；其不自行拆除者，予以強制拆除。都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法，由內政部定之。」

⁹ 李建良，損失補償，翁岳生編，行政法 2000 年版，翰蘆出版有限公司，民國 89 年，1444 頁；

築法第四十七條¹⁰易受海潮、海嘯侵襲，洪水泛濫及土地崩塌之地區禁建之規定等未設有補償規定者。然於法令規定中是否有補償規定者即為針對於權利人因土地利用限制之補償？或未設有補償之規定即無「過度管制」之問題而與憲法保障財產權之意旨相符？此等問題皆須進一步對各項管制規定之規範目的、管制手段以及對於財產權的內涵之影響加以檢視。

司法院大法官歷次解釋中引述德國法有關「特別犧牲」之概念以對於土地使用限制及補償等問題加以探討。於釋字第三三六號解釋有關都市計畫法第五十條刪除公共設施保留地之保留期限之問題表示應視「保留時間之久暫等狀況，對權利受有個別損害而形成特別犧牲者，予以不同程度之補償。」。然卻又認為公共設施保留地未設取得期限之規定，係為維護都市計畫之整體性，及增進公共利益所必要，與憲法並無抵觸。且該號解釋雖提及特別犧牲之概念，但未承認「財產權之持續限制」即屬公用徵收而應予補償。¹¹其後，關於既成道路用地之問題，釋字四〇〇號解釋中提及，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，國家應依法律之規定辦理徵收給予補償，其並非直接認為應針對財產權受限制部分對權利人給予補償。而釋字第四四〇號則直接認為於徵收土地所有權外，國家為公共利益，基於公權力對於特定人民財產權所為合法及持續之限制，構成特別犧牲者，亦應給予補償。¹²由大法官解釋之歷程中可知，至釋字四四〇號解釋，已認為「財產權之持續性限制」應給予補償，並以「特別犧牲」為判斷是否須予補償之標準。但較可惜者為此三號解釋對如何辨識「特別犧牲」皆未進一步討論或給予太多指引。

美國法相關的討論中，政府限制人民財產權以防止妨害公共利益係基於警察權（police power）之行使。警察權係地方政府為維護社會秩序，保護人民的生命、健康、與安全安寧，及保持人民享受公私社會生活和有利使用其財產之權利¹³，其行使須依據憲法增補條款第十四條的正當法律程序為之（due process of law）¹⁴。而於 1922 年 Pennsylvania Coal Co. v Mahon 案¹⁵中，大法官 Holmes

陳敏，前揭書，1182 頁

¹⁰ 建築法第四十七條：「易受海潮、海嘯侵襲，洪水泛濫及土地崩塌之地區，如無確保安全之防護設施者，直轄市、縣（市）（局）主管建築機關應商同有關機關劃定範圍予以發布，並豎立標誌，禁止在該地區範圍內建築。」

¹¹ 李建良，前揭文 1446 頁

¹² 釋字 440 號解釋：「國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。主管機關對於既成道路或都市計畫道路用地，在依法徵收或價購以前埋設地下設施物妨礙土地權利人對其權利之行使，致生損失，形成其個人特別之犧牲，自應享有受相當補償之權利。」

¹³ 張泰煌，從美國法論財產權之限制，「臺灣土地金融季刊」第 35 卷第 1 期，民國八十七年三月，第 3 頁

¹⁴ 該規定為：「任何人不得未經正當法律程序，而被剝奪其生命、自由及財產權」

¹⁵ 該判決之內容略為：賓州議會通過一項法案（Kohler Act）禁止賓州煤礦公司開採用以支撐地表之地下煤礦，以防止地表塌陷。但賓州煤礦公司於先前早已與地表之居民訂定契約，將地表之所有權讓與住戶而保留地下煤礦之開採權並由地表住戶承擔坍塌的風險，賓州煤礦公司

則主張警察權亦須有限制，即財產權僅能於某個範圍內受到限制，若管制措施過於嚴格 (goes too far)，便會構成準徵收 (taking)¹⁶而須加以補償。此判例可謂「準徵收之肇始」，其揭示一重要原則，即不僅是有形之物理入佔有，過度之法令限制若使財產權之行使實質上完全喪失時，亦準同於徵收之發生，因此政府須給予公平補償。¹⁷歸納美國聯邦最高法院的判例可將準徵收分為占有準徵收 (possessory taking) 及管制準徵收 (regulatory taking)。占有準徵收係指政府之作為雖未涉及所有權移轉，但對土地有形物理入侵 (physical invasion)，則其入侵等同於對該部分土地所有權之剝奪，必須徵收及補償。而管制準徵收則指當法管制踰越一定程度，使財產之使用、收益權利被剝奪、實質喪失所有經濟價值，亦即伴隨財產權之一切重要權利均被法管制所剝奪殆盡時，縱無所有權和占有權移轉之事實，可能已構成準徵收而必須給予公平補償。¹⁸然如何的管制構成準徵收或何謂管制太過，已可由相關判例歸納出經濟價值減損等共同之判斷基準。¹⁹而美國法「管制及準徵收」間判斷基準之探討相當於德國法之「社會義務與特別犧牲」之界限認定問題²⁰，國內現亦有部分文獻藉由美國準徵收案例中之考量因素及判斷標準，討論有關公共設施保留地、既成道路之公用地役關係等問題，並對「特別犧牲」之判斷加以檢討。²¹

有關土地使用限制之界限及補償問題，於我國之法制下並未見出具體之判斷標準。而「特別犧牲」之概念雖已經由大法官解釋引入並作為財產權限制是否須予補償之判斷基準，但關於財產權受限制至何種程度或何種情況始構成「特別犧牲」，解釋中則未進一步闡釋及說明。國內文獻對美國法「準徵收」觀點討論財產權限制之相關問題雖不如「特別犧牲」常見，但美國法有關準徵收之討論自1922年之 Pennsylvania Coal Co. v Mahon 案以來已有相當之發展，由其文獻及案例之彙整可整理出較為具體的準徵收判斷基準，甚或於國會中提出之財產權利提案²²已明確指出管制措施對於財產價值造成一定比例之減損時須予補償。因此，本研究除對於現行土地使用限制之相關問題加以討論，並希冀藉由美國法關

主該法已剝奪其財產權及契約自由。

¹⁶ Taking 於美國法中包含「徵收」及「準徵收」兩種意義，「準徵收」係指政府無行政處分而使人民遭受類似徵收之侵害，土地所有權人向政府請求補償。其與德國法為填補徵收補償與國家賠償間之空白所創之「準徵收」或「類似徵收之侵害」之概念有別。詳見張泰煌，前揭文第4頁

¹⁷ 蔡懷卿，美國土地用法管制及其憲法許可界限，玄奘法律學報第二期，第232頁，民國九十三年十二月

¹⁸ 謝哲勝，準徵收之研究，收錄於財產法專題研究，台北市，第245頁；三民出版社，民國84年；蔡懷卿，前揭文，第252-254頁

¹⁹ 謝哲勝，前揭文，226頁以下；

²⁰ 蔡懷卿，前揭文，第203頁

²¹ 如蔡懷卿，美國土地用法管制及其憲法許可界限，玄奘法律學報第二期，第232頁，民國九十三年十二月；謝哲勝，準徵收之研究：以美國法之研究為中心，「中興法學」第40期，民國八十五年三月，第107-第153頁。

²² 如1995年於美國國會提出之綜合權利法案 (The Omnibus Property Rights Act of 1995) 以管制措施對於財產之合理市場價格造成33%以上的減損時則須予以補償

於準徵收案例之蒐集及分析，釐出準徵收之判斷標準，並應用其觀點對我國之土地使用法制中有關土地使用限制之規定加以檢視分析，釐清土地使用限制規定中有關管制程度及補償之問題，俾助於土地使用法制與憲法對於財產權保障之意旨更相符合。

貳、研究目的

- 一、比較我國及美國於憲法上對於財產權保障及限制之理論基礎及規定，並分析美國法對於「準徵收」之案例判斷標準，藉以討論土地管制界限及補償原則等相關問題。
- 二、檢視我國現行法規中有關土地利用限制之規定，並就其限制目的、限制類型及補償加以分類及檢視，並與美國法之財產權保障法案進行比較。
- 三、應用美國法準徵收之判斷基準對不同管制手段之土地使用管制法規加以檢析，檢討現行土地使用管制法令中有關「過度管制」之問題，以對於我國現行土地使用法制中有關財產權限制之妥適性及相關規定提出建議。

第二節 研究範圍、方法及研究流程

壹、研究範圍

一、 本文討論範圍以我國現行土地使用管制所依據之相關法令為基準，但限於論文篇幅及問題之聚焦，依各該法規之管制目的就下列土地使用管制規定進行討論。

(一) 文化古蹟保存

我國為保護文化古蹟而管制土地使用主要依據為文化資產保存法及國家公園法對史蹟保存區之規範。

(二) 環境生態保護

環境生態保護規定與土地使用管制相關者，大略可分為自然資源保育及污染防治兩大類，分述如下。

1. 自然資源保育

- (1) 文化資產保存法第七十六條以下有關自然保留區之規定。
- (2) 國家公園法第十二條以下對於國家公園區域內各分區之土地利用限制。
- (3) 水土保持法第十六條以下有關特定水土保持區及水庫集水區保護帶之相關規定。
- (4) 森林法第二十二條以下關於保安林之規定。
- (5) 自來水法有關「水質水量保護區」之規定。
- (6) 野生動物保育法。

2. 污染防治

- (1) 水污染管制法有關水污染管制區之規定。

- (2) 土壤及地下水污染整治法及土壤及地下水污染管制區管制辦法對於污染管制區土地利用之限制規定。

(三) 國防及公共安全

1. 要塞堡壘地帶法有關「要塞堡壘地帶」之管制規定。
2. 國家安全法及海岸、山地及重要軍事設施管制區與禁建、限建範圍劃定、公告及管制作業規定對於海岸、山地及重要軍事設施管制區之禁建、限建之規定。
3. 中央氣象局為確保地面氣象觀測之準確及遙測資料之完整性，依氣象法第十三條及其授權訂定之「觀測坪探空儀追蹤器氣象雷達天線及繞極軌道氣象衛星追蹤天線周圍土地限制建築辦法」規定，就所屬探空儀追蹤器、氣象雷達天線或繞極軌道氣象衛星追蹤天線等氣象觀測設施或觀測坪周圍之土地劃定禁止或限制建築之範圍。
4. 依民用航空法及其授權訂定之「航空站飛行場助航設備四周禁止限制建築物及其他障礙物高度管理辦法」為維護飛航安全訂禁止及限制建築地區。

(四) 建築管理

1. 建築法第四十七條對於易受海潮、海嘯侵襲，洪水泛濫及土地崩塌之地區的禁建規定。
2. 建築技術規則建築設計施工編第二六二條，山坡地有坡度陡峭者、地質結構不良、地層破碎或順向坡有滑動之虞或活動斷層等情形者，不得開發建築。但穿過性之道路、通路或公共設施管溝，經適當邊坡穩定之處理者，不在此限。

二、本研究係就土地使用限制規定對於土地財產權之影響等相關問題加以討論。為利於觀察財產權所受之影響及討論，本研究並未將土地本身條件差異之影響納入討論範圍。

貳、研究方法

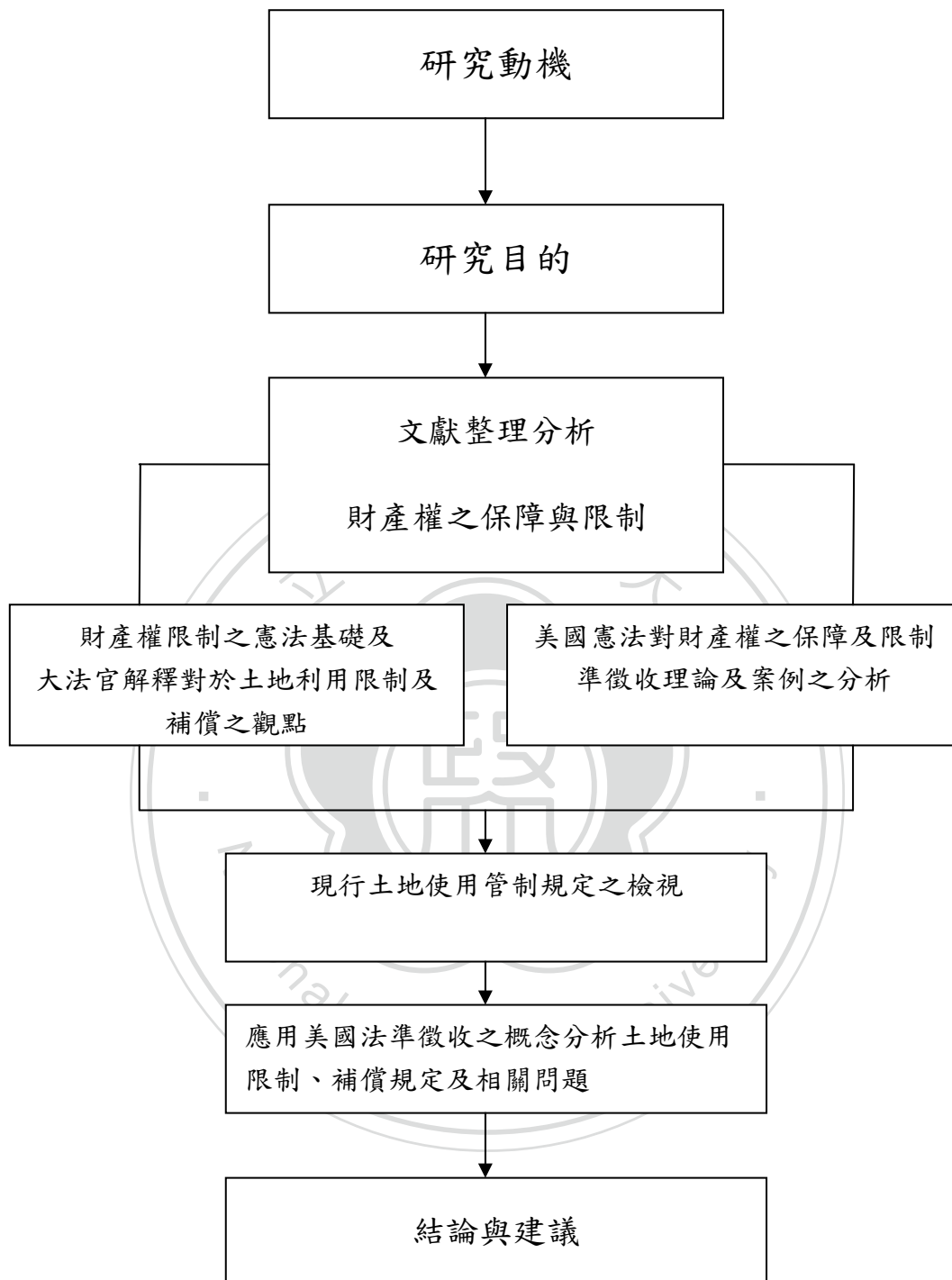
本文以文獻分析法為主，首先對財產權基本理論、我國對於憲法上財產權保障及限制之討論及大法官對於土地使用限制及補償的問題之觀點加以整理，並蒐

集分析美國聯邦最高法院有關準徵收案例，以對於現行之土地使用管制法令有關限制程度及補償問題加以分析並提出建議。

參、研究流程

本研究之研究流程詳閱圖一





圖一：研究流程