

## 第三章 現行土地使用管制規定之檢視

如前章所述，土地為財產權之一種當然受憲法第十五條之保障，但財產權並非絕對不可限制，其仍有所需負擔之社會義務。惟對財產權之限制須符合憲法第二十三條之規定，大法官釋字第四八八號解釋亦強調：「對人民財產權之限制，必須合於憲法第二十三條所定必要程度，並以法律定之」。因此，土地使用管制規定對於財產權之限制及干預，首先須符合憲法第二十三條之要求。憲法第二十三條之要求包括，公共利益的考量、公益考量的必要性及對於人民權利之限制須以法律為之。此外，美國法準徵收之判決中亦可見其係先對於土地使用管制公益目的加以檢視，再就限制手段及其對於人民財產權之影響程度加以分析以為是否構成準徵收及是否應予補償之判斷。因此，本章於檢視現行土地使用管制規定內容時，將分別依土地使用管制法令之規範目的加以區分，其次就管制手段加以類型化，再就其補償規定之合理性加以探討，以討論土地使用限制對於財產權之影響。

### 第一節 土地使用限制目的及內容

#### 壹、文化古蹟保存

我國為文化古蹟保存而對土地施行管制主要係依據文化資產保存法和國家公園法中有關史蹟保存區之規範。

##### 一、文化資產保存法

文化資產保存法對於土地使用之限制係以保存及活用文化資產，充實國民精神生活，發揚多元文化為目的。而建築物一經指定為古蹟後除因國防安全或國家重大建設，經提出計畫送中央主管機關審議委員會審議，並由中央主管機關核定者外，不得遷移或拆除。<sup>107</sup>而營建工程及其他開發行為，不得破壞古蹟之完整、遮蓋古蹟之外貌或阻塞其

觀覽之通道，且所有人、使用人或管理人並須依文化資產保存法之相關規定進行管理及維護。因此建築物經指定為古蹟，僅可將古蹟保留觀賞而無法做其他

<sup>107</sup> 文化資產保存法第 32 條

之利用。另外進入古蹟指定之審查程序者，為暫定古蹟。具古蹟價值之建造物在未進入前項審查程序前，遇有緊急情況時，主管機關得逕列為暫定古蹟，並通知所有人、使用人或管理人。暫定古蹟於審查期間內視同古蹟，應予以管理維護；其審查期間以六個月為限。但必要時得延長一次。<sup>108</sup>

古蹟經指定後所有人、使用人或管理人應負管理維護之責任，主管機關審查認因管理不當致有滅失或減損價值之虞者，主管機關得通知所有人、使用人或管理人限期改善，屆期未改善者，主管機關得逕為管理維護、修復，並徵收代履行所需費用，或強制徵收古蹟及其所定著土地。私有古蹟之管理維護所需經費，主管機關得酌予補助。

此外依文化資產保存法之規定，為維護古蹟或聚落並保全其環境景觀，主管機關得會同有關機關擬具古蹟保存計畫後，依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依文化資產保存法規定予以保存維護。對於基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度、寬度、建築物之形貌、高度、色彩及有關交通、景觀等事項，得依實際情況為必要規定。<sup>109</sup>

而經依法劃定為古蹟保存用地或保存區後，關於下列事項，應提出申請並由目的事業主管機關會同主管機關辦理。

1. 建築物與其他工作物之新建、增建、改建、修繕、遷移、拆除或其他外形及色彩之變更。
2. 宅地之形成、土地之開墾、道路之整修、拓寬及其他土地形狀之變更。
3. 竹木採伐及土石之採取。
4. 廣告物之設置。

## 二、 國家公園法

國家公園法為保存重要史前遺跡、史後文化遺址，及有價值之歷代古蹟，於國家公園區域內之土地劃設史蹟保存區。<sup>110</sup>

<sup>108</sup> 文化資產保存法第 17 條

<sup>109</sup> 文化資產保存法第 33、34 及 36 條規定

<sup>110</sup> 國家公園法第 8 條

史蹟保存區內古物、古蹟之修繕、原有建築物之修繕或重建及原有地形、地物之人為改變之行為，應先經內政部許可。此外，相對於國家公園區域內之一般管制區及遊憩區，史蹟保存區內除公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除及纜車等機械化運輸設備之興建經許可者外，其他得經國家公園管理處許可而為之礦物或土石之勘採、土地之開墾或變更使用、溫泉水源之利用等行為均予禁止。<sup>111</sup>

表 3-1 文化古蹟保存為目的之土地使用管制規定

管制目的	法令依據	條號	管制內容
文化古蹟保存	文化資產保存法	文化資產保存法第 28 條	古蹟及其所定著土地所有權移轉前，應事先通知主管機關；其屬私有者，除繼承者外，主管機關有依同樣條件優先購買之權。
		文化資產保存法第 32 條	古蹟除因國防安全或國家重大建設經提出計畫送中央主管機關審議委員會審議，並由中央主管機關核定者外，不得遷移或拆除。
		文化資產保存法第 33 條	古蹟保存區或用地應保留空地之比率、容積率、建築物之形貌、高度、色彩及有關交通、景觀等事項。
		文化資產保存法第 36 條	古蹟保存區或用地內關於下列事項之申請。應由目的事業主管機關會同主管機關辦理。 一、建築物與其他工作物之新建、增建、改建、修繕、遷移、拆除或其他外形及色彩之變更。 二、宅地之形成、土地之開墾、道路之整修、拓寬及其他土地形狀之變更。 三、竹木採伐及土石之採取。 四、廣告物之設置。
		文化資產保存法第 17 條	暫定古蹟視同古蹟管理維護
	國家公園法	國家公園法第 15 條	史蹟保存區內古物、古蹟之修繕、原有建築物之修繕或重建及原有地形、地物之人為改變之行為，應先經內政部許可。
		國家公園法第 16 條	史蹟保存區內除公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除及纜車等機械化運輸設備之興建經許可者外，其他得經國家公園管理處許可而為之礦物或土石之勘採、土地之開墾或變更使用、溫泉水源之利用等行為均予禁止。

資料來源：本研究整理

<sup>111</sup> 國家公園法第 14、16 條

## 貳、環境生態保護

### 一、自然資源保育

#### (一) 文化資產保存法

依文化資產保存法規定自然地景依其性質，區分為自然保留區及自然紀念物；自然紀念物包括珍貴稀有植物及礦物。<sup>112</sup>而對於自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態且為維護自然保留區之原有自然狀態，非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍。<sup>113</sup>

#### (二) 國家公園法

國家公園區域內依國家公園法規定原則上禁止狩獵動物或捕捉魚類、於樹林、岩石及標示牌加刻文字或圖形及將車輛開進規定以外之地區等行為。<sup>114</sup>另國家公園得按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃分為下列各區管理之：

1、一般管制區 2、遊憩區 3、史蹟保存區 4、特別景觀區 5、生態保護區。<sup>115</sup>而一般管制區或遊憩區內，經國家公園管理處之許可，得為下列行為：<sup>116</sup>

- (1) 公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除。
- (2) 水面、水道之填塞、改道或擴展。
- (3) 礦物或土石之勘採。
- (4) 土地之開墾或變更使用。
- (5) 垂釣魚類或放牧牲畜。
- (6) 纜車等機械化運輸設備之興建。
- (7) 溫泉水源之利用。
- (8) 廣告、招牌或其他類似物之設置。
- (9) 原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用者。
- (10) 其他須經主管機關許可事項。

---

<sup>112</sup> 文化資產保存法第 76 條

<sup>113</sup> 文化資產保存法第 84 條

<sup>114</sup> 國家公園法第 13 條

<sup>115</sup> 國家公園法第 12 條

<sup>116</sup> 國家公園法第 14 條

上述許可事項於史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區內除第一項及第六項經許可者外，均應予禁止。另外生態保護區應優先於公有土地內設置，其區域內禁止採集標本、使用農藥及興建一切人工設施。

### (三) 水土保持法

依水土保持法第十六條規定，應劃定為特定水土保持區之各類地區<sup>117</sup>，經劃定後，除攸關水資源之重大建設、不涉及一定規模以上之地貌改變及經環境影響評估審查通過之自然遊憩區，經中央主管機關核定者外，區內禁止任何開發行為<sup>118</sup>。

另外經劃定為特定水土保持區之水庫集水區，其管理機關應於水庫滿水位線起算至水平距離三十公尺或至五十公尺範圍內，設置保護帶。保護帶內之私有土地得辦理徵收，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<sup>119</sup>。

### (四) 森林法

國有林、公有林及私有林有下列情形之一者，應由中央主管機關編為保安林：<sup>120</sup>

1. 為預防水害、風害、潮害、鹽害、煙害所必要者。
2. 為涵養水源、保護水庫所必要者。
3. 為防止砂、土崩壞及飛沙、墜石、洋冰、頽雪等害所必要者。
4. 為國防上所必要者。
5. 為公共衛生所必要者。
6. 為航行目標所必要者。
7. 為漁業經營所必要者。
8. 為保存名勝、古蹟、風景所必要者。
9. 為自然保育所必要者。

<sup>117</sup> 水土保持法第 16 條：「下列地區，應劃定為特定水土保持區：一、水庫集水區。二、主要河川上游之集水區須特別保護者。三、海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者。四、沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者。五、山坡地坡度陡峭，具危害公共安全之虞者。六、其他對水土保育有嚴重影響者。前項特定水土保持區，應由中央或直轄市主管機關設置或指定管理機關管理之。」

<sup>118</sup> 水土保持法第 19 條第二項

<sup>119</sup> 水土保持法第 20、21 條

<sup>120</sup> 森林法第 22 條



保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的。各種保安林，應分別依其特性合理經營、撫育、更新，並以擇伐為主。<sup>121</sup>非經主管機關核准或同意，不得於保安林伐採、傷害竹、木、開墾、放牧，或為土、石、草皮、樹根之採取或採掘。並且主管機關對於保安林之所有人，得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。而保安林無繼續存置必要時，得經中央主管機關核准，解除其一部或全部。

#### (五) 自來水法

自來水事業對其水源之保護，得視事實需要，申請主管機關會商有關機關，劃定公布水質水量保護區。並禁止或限制下列貽害水質與水量之行為：<sup>122</sup>

1. 濫伐林木或濫墾土地。
2. 變更河道足以影響水之自淨能力。
3. 土石採取或探礦、採礦致污染水源。
4. 排放超過規定標準之工礦廢水或家庭污水，或其總量超過目的事業主管機關所訂之標準。
5. 污染性工廠。
6. 設置垃圾掩埋場或焚化爐、傾倒、施放或棄置垃圾、灰渣、土石、污泥、糞尿、廢油、廢化學品、動物屍骸或其他足以污染水源水質物品。
7. 在環境保護主管機關指定公告之重要取水口以上集水區養豬；其他以營利為目的，飼養家禽、家畜。
8. 以營利為目的之飼養家畜、家禽。
9. 高爾夫球場之興建或擴建。
10. 核能或其他能源之開發、放射性廢棄物儲存或處理場所之興建。
11. 其他足以貽害水質、水量，經中央主管機關會商目的事業主管機關公告之行為。

上列之行為，為居民生活或地方公共建設所必要，且經主管機關核准者，不在此限。

#### (六) 野生動物保育法

地方主管機關得就野生動物重要棲息環境有特別保護必要者，劃定為野生動物保護區，擬訂保育計畫並執行之。前項保護區之劃定、變更或廢止，必要時，應先於當地舉辦公聽會，充分聽取當地居民意見後，層報中央主管機關，經野生

<sup>121</sup> 森林法第 24 條

<sup>122</sup> 自來水法第 11 條

動物保育諮詢委員會認可後，公告實施。<sup>123</sup>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。

表 3-2 自然資源保育為目的之土地使用管制規定

管制目的	法令依據	條號	管制內容
環境生態 保護-自然 資源保 育	文化資產 保存法	文化資產 保存法第 84 條	自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。 為維護自然保留區之原有自然狀態，非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍。
	國家公園 法	國家公園 法第 12 條	國家公園區域內原則禁止狩獵動物或捕捉魚類、於樹林、岩石及標示牌加刻文字或圖形及將車輛開進規定以外之地區等行為。
	水土保持 法	水土保持 法第 19 條	經劃定為特定水土保持區之各類地區，禁止任何開發行為，但攸關水資源之重大建設、不涉及一定規模以上之地貌改變及經環境影響評估審查通過之自然遊憩區，經中央主管機關核定者，不在此限。
		水土保持 法第 20 條	經劃定為特定水土保持區之水庫集水區，其管理機關應於水庫滿水位線起算至水平距離三十公尺或至五十公尺範圍內，設置保護帶。
	森林法	森林法第 22 條	國有林、公有林及私有林應編為保安林之情形
		森林法第 24 條	保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的。各種保安林，應分別依其特性合理經營、撫育、更新，並以擇伐為主。
		森林法第 30 條	非經主管機關核准或同意，不得於保安林伐採、傷害竹、木、開墾、放牧，或為土、石、草皮、樹根之採取或採掘。 主管機關對於保安林之所有人，得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。

<sup>123</sup> 野生動物保護法第 10 條

環境生態 保護-自然 資源保 育	自來水法	自來水法 第 11 條	<p>水質水量保護，禁止或限制左列貽害水質與水量之行為：</p> <p>一、濫伐林木或濫墾土地。</p> <p>二、變更河道足以影響水之自淨能力。</p> <p>三、土石採取或探礦、採礦致污染水源。</p> <p>四、排放超過規定標準之工礦廢水或家庭污水，或其總量超過目的事業主管機關所訂之標準。</p> <p>五、污染性工廠。</p> <p>六、設置垃圾掩埋場或焚化爐、傾倒、施放或棄置垃圾、灰渣、土石、污泥、糞尿、廢油、廢化學品、動物屍骸或其他足以污染水源水質物品。</p> <p>七、在環境保護主管機關指定公告之重要取水口以上集水區養豬；其他以營利為目的，飼養家禽、家畜。</p> <p>八、以營利為目的之飼養家畜、家禽。</p> <p>九、高爾夫球場之興建或擴建。</p> <p>一〇、核能或其他能源之開發、放射性廢棄物儲存或處理場所之興建。</p> <p>一一、其他足以貽害水質、水量，經中央主管機關會商目的事業主管機關公告之行為。</p>
	野生動物 保育法	野生動物 保育法第 11 條	<p>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。</p>

資料來源：本研究整理

## 二、 污染防治

### (一) 水污染防治法

直轄市、縣（市）主管機關，得視轄境內水污染狀況，劃定水污染管制區。在水污染管制區內，不得有下列行為：<sup>124</sup>

1. 使用農藥或化學肥料，致有污染主管機關指定之水體之虞。

<sup>124</sup> 水污染防治法第 29、30 條



2. 在水體或其沿岸規定距離內棄置垃圾、水肥、污泥、酸鹼廢液、建築廢料或其他污染物。
3. 使用毒品、藥品或電流捕殺水生物。
4. 在主管機關指定之水體或其沿岸規定距離內飼養家禽、家畜。
5. 其他經主管機關公告禁止足使水污染之行為。

## (二) 土壤及地下水污染整治法

依土壤及地下水污染整治法規定，所在地主管機關應對於造成土壤污染或地下水污染來源明確之場址或整治場址之土壤、地下水污染範圍，劃定、公告土壤、地下水污染管制區，並報請中央主管機關備查。為減輕污染危害或避免污染擴大，應依控制場址或整治場址實際狀況，採取下列應變必要措施：<sup>125</sup>

1. 命污染行為人停止作為、停業、部分或全部停工。
2. 依水污染防治法調查地下水污染情形，並追查污染責任；必要時，告知居民停止使用地下水或其他受污染之水源，並得限制鑽井使用地下水。
3. 提供必要之替代飲水或通知自來水主管機關優先接裝自來水。
4. 豎立告示標誌或設置圍籬。
5. 通知農業、衛生主管機關，對因土壤污染致污染或有受污染之虞之農漁產品進行檢測。必要時，應會同農業、衛生有關機關進行管制或銷燬，並對銷燬之農漁產品予以相當之補償。必要時，限制農地耕種特定農作物。
6. 疏散居民或管制人員活動。
7. 移除或清理污染物。
8. 其他應變必要措施。

於土壤、地下水污染管制區內之土地使用或人為活動，應依居民健康及生活環境需要予以管制，並依土壤及地下水污染管制區管制辦法進行土地利用、地下水使用、農作物耕種及其他必要之管制。<sup>126</sup>

<sup>125</sup> 土壤及地下水污染整治法第 13 條

<sup>126</sup> 土壤及地下水污染整治法第 14 條

表 3-3 污染防治為目的之土地使用管制規定

管制目的	法令依據	條號	管制內容
污染防治	水污染防治法	水污染防治法第 29 條	直轄市、縣(市)主管機關，得視轄境內水污染狀況，劃定水污染管制區。
		水污染防治法第 30 條	水污染管制區內禁止使用農藥或化學肥料或在主管機關指定之水體或其沿岸規定距離內飼養家禽、家畜等行為。
	土壤及地下水污染整治法	土壤及地下水污染整治法第 14 條	土壤、地下水污染管制區內之土地使用或人為活動，應依居民健康及生活環境需要予以管制，並依土壤及地下水污染管制區管制辦法進行土地利用、地下水使用、農作物耕種及其他必要之管制。

資料來源：本研究整理

## 參、國防及公共安全

### 一、要塞堡壘地帶法

國防上所必須控制與確保之戰術要點、軍港及軍用飛機場，稱為要塞堡壘；要塞堡壘及其周圍之必要區域（含水域），稱為要塞堡壘地帶。<sup>127</sup> 要塞堡壘地帶除有特別規定者外，陸地及水面均分為第一、第二兩區，天空則分為禁航與限航兩區。

第一區內之禁止及限制事項：<sup>128</sup>

1. 非受有國防部之特別命令，不得為測量、攝影、描繪、記述及其他關於軍事上之偵察事項。
2. 非經要塞司令之許可，不得為漁獵、採藻、繫泊船隻及採掘沙土、礦石等事項。
3. 非經要塞司令之許可，不得新設或改設各種建築物、堆集物、墓墳、窯窖、林園、牆垣、溝渠、池塘、水井及變更地面高低之工程。

<sup>127</sup> 要塞堡壘地帶法第 1 條

<sup>128</sup> 要塞堡壘地帶法第 4 條

4. 建築物應以可燃質物為主要材料，如係不燃質物建築之部份，其高度不得超過一公尺。
5. 堆集物之高度，不燃物質不得超過二公尺，可燃物質，不得超過四公尺。
6. 要塞司令對於本區內裝置無線電短波收音機、播音機或畜養鴿類犬類或施放鞭炮、煙火及其他類似事項，得加以禁止。
7. 本區內禁止人民遷入居住。但要塞司令對於已居住區內及經過之人應詳加考核，如認為確有窺察軍事之嫌疑者，得加以拘留、偵訊，依法處理。
8. 要塞司令於必要時，經呈准國防部後，得將本區內居民一部或全部勒令遷出。

第二區內之禁止及限制事項：<sup>129</sup>

1. 非經要塞司令之許可，不得為測量、攝影、描繪、記述及其他關於軍事上偵察事項。
2. 非經要塞司令之許可，不得以可燃質物新設或改設高過六公尺以上之建築物及變更地面高低一公尺以上之工程，以鐵筋混凝土為建築物之部份，不得超過一公尺。
3. 堆積物之高度，非經要塞司令之許可，不燃質物不得超過三公呎，可燃質物不得超過六公尺。

第一、第二兩區內，應共同禁止及限制事項：

1. 第一區全部及第二區特別指定地區如山地或要塞獨立守備地區，非經要塞司令之許可，不論軍、警、人民不得出入。
2. 因公出入特別指定地區者，非經要塞司令之許可，不得攜帶照相機、武器、觀測器及危險物品。
3. 非經中華民國政府之許可，外國商輪、軍艦不得通過或停泊。
4. 非經國防部之許可，不得新設或變更鐵路、道路、河渠、橋樑、堤塔、隧道、永久棧橋等工程。但交通部對於上列工程如有設施，除緊急搶修者外，應先與國防部洽商。

## 二、 國家安全法

<sup>129</sup> 要塞堡壘地帶法第 5 條

為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區，劃為管制區。管制區為軍事所必需者，得實施限建、禁建；其範圍，由國防部會同內政部及有關機關定之。<sup>130</sup>而依國家安全法施行細則之規定管制區可分為海岸管制區、山地管制區及重要軍事設施管制區。而各管制區之禁限建範圍及管制事項則依海岸、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施行管制。<sup>131</sup>

### 三、氣象法

中央氣象局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，於必要限度內，得劃定禁止或限制建築之一定範圍，報請交通部會商內政部及有關機關後核定。公告禁止或限制建築之範圍、高度、公告程序、解除禁止或限制及其補償等相關事項之辦法，由交通部會同內政部定之。<sup>132</sup>

### 四、民用航空法

民航局對航空站、飛行場及助航設備四周之建築物、其他障礙物之高度或燈光之照射角度，得劃定禁止或限制之一定範圍，報交通部會商內政部及有關機關後核定。<sup>133</sup>經核定為禁止、限制建築之地區，其建築物及其他障礙物依下列規定辦理<sup>134</sup>：

1. 禁止建築地區，除飛航安全所必需之設施外，不得有任何建築物及其他障礙物；其原有建築物應由當地直轄市、縣（市）政府通知所有權人拆遷之；其原有其他障礙物則由民航局會同有關機關處理。
2. 限制建築地區，除飛航安全所必需之設施外，其建築物及其他障礙物之高度應依「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」第四條或第五條對於供航空器進場或繞場及助航設備四周所定範圍之飛航安全規定辦理；其原有建築物之高度超過飛航安全標準者，民航局應請各當地直轄市、縣（市）政府通知所有權人就其超高部分拆遷或裝置障礙燈及標誌；其他障礙物則由民航局會同有關機關處理。

<sup>130</sup> 國家安全法第 5 條第 1、2 項

<sup>131</sup> 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第 4 點

<sup>132</sup> 氣象法第 13 條

<sup>133</sup> 民用航空法第 32 條

<sup>134</sup> 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第 7 條

表 3-4 國防及公共安全為目的之土地使用管制規定

管制目的	法令依據	條號	管制內容
國防及公共安全	要塞堡壘地帶法	要塞堡壘地帶法第 4、5 條	塞堡壘地帶之分區及禁止及限制事項
	國家安全法	國家安全法第 5 條	為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區，劃為管制區。管制區為軍事所必需者，得實施限建、禁建。
	氣象法	氣象法第 13 條	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，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，於必要限度內，得劃定禁止或限制建築之一定範圍。
	民用航空法	民用航空法第 32 條	民航局對航空站、飛行場及助航設備四周之建築物、其他障礙物之高度或燈光之照射角度，得劃定禁止或限制之一定範圍，報交通部會商內政部及有關機關後核定。

資料來源：本研究整理

## 肆、建築管理

### 一、建築法

依建築法規定，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）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。<sup>135</sup>

### 二、建築技術規則建築設計施工編

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。<sup>136</sup>

<sup>135</sup> 建築法第 47 條

<sup>136</sup> 建築技術規則建築設計施工編第 262 條



表 3-5 建築管理為目的之土地使用管制規定

管制目的	法令依據	條號	管制內容
建築管理	建築法	建築法第 47 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）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。
	建築技術規則	建築技術規則建築設計施工編第 262 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。

資料來源：本研究整理



## 第二節 土地使用限制類型及補償規定

為達所定目的，土地使用限制規定須藉由各種手段對於土地使用加以限制，本節將對土地使用限制之手段加以類型化並檢視其補償規定，以利於後續對於土地使用限制補償進行討論。

### 壹、禁止破壞自然狀態之開發行為

大規模之土地開發行為，將會對於依特定目的劃設之管制區造成生態或環境之重大影響及威脅，故為維持土地之自然狀態不受人為開發活動之干擾，於法規中可見對於土地施以禁止開墾、土石礦務採取，或限制或禁止使用收益、任意進入，甚或直接禁止任何開發等限制措施。其包含下列規定。

#### 一、 國家公園法—史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區

##### (一) 限制措施

國家公園內之史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區應禁止土地之開墾或變更使用，礦物或土石之勘採等行為。(國家公園法第 16 條)

##### (二) 補償規定

對於國家公園內之管制規定，該法及其施行細則並未設有補償規定。

#### 二、 文化資產保存法—自然保留區

##### (一) 限制措施

依文化資產保存法所訂之自然保留區，禁止改變或破壞其原有自然狀態且為維護自然保留區之原有自然狀態，非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍。(文化資產保存法第 84 條)

##### (二) 補償規定

經依文化資產保存法劃入自然保留區之土地，係禁止改變或破壞其原有自然狀態，亦即土地所有權人之一切開發利用行為皆為禁止之列。此外，非經主管機關許可，不得任意進入自然保留區。然文化資產保存法對於土地等限制卻未見補償規定。

### 三、水土保持法—特定水土保持區

#### (一) 限制措施

經劃定為特定水土保持區之各類地區，禁止任何開發行為，但攸關水資源之重大建設、不涉及一定規模以上之地貌改變及經環境影響評估審查通過之自然遊憩區，經中央主管機關核定者，不在此限。(水土保持法第 19)

#### (二) 補償規定

經劃定為特定水土保持區之水庫集水區，其管理機關應於水庫滿水位線起算至水平距離三十公尺或至五十公尺範圍內，設置保護帶。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。保護帶內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。(水土保持法第 19、20 條)

### 四、森林法—保安林

#### (一) 限制措施

依森林法劃定保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的。各種保安林，應分別依其特性合理經營、撫育、更新，並以擇伐為主。非經主管機關核准或同意，不得於保安林伐採、傷害竹、木、開墾、放牧，或為土、石、草皮、樹根之採取或採掘。(森林法第 24、30 條)

#### (二) 補償規定

主管機關對於保安林之所有人，得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。禁止砍伐竹、木之保安林，其土地所有人或竹、木所有人，以所受之直接損害為限，得請求補償金。(森林法第 30 條)

## 五、 野生動物保育法—野生動物保護區

### (一) 限制措施

地方主管機關得就野生動物重要棲息環境有特別保護必要者，劃定為野生動物保護區，擬訂保育計畫並執行之。

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。(野生動物保育法第 10、11 條)

### (二) 補償規定

未經徵收或撥用之野生動物保護區土地之所有人或使用人所受之損失，主管機關應給予補償。補償金額，由主管機關邀請有關及團體協議為之；協議不成，報請上級主管機關核定之。(野生動物保育法第 11 條、野生動物保育法施行細則第 16 條)

表 3-6 禁止破壞自然狀態之開發行為管制及其補償規定

限制類型	相關法令	管制內容	補償規定
禁止破壞自然狀態之開發行為	國家公園法第 16 條	第十四條之許可事項，在史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區內，下列除第一款第六款經許可者外，均應予禁止。 一、水面、水道之填塞、改道或擴展。 二、礦物或土石之勘探。 三、土地之開墾或變更使用。 四、垂釣魚類或放牧牲畜。 五、溫泉水源之利用。 六、廣告、招牌或其他類似物之設置。 七、原有工廠之設備需要擴充或增加或變更使用者。	無補償規定

禁止破壞自然狀態之開發行為	文化資產保存法第84條	自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。	無補償規定
	水土保持法第19條	經劃定為特定水土保持區之各類地區，禁止任何開發行為，但攸關水資源之重大建設、不涉及一定規模以上之地貌改變及經環境影響評估審查通過之自然遊憩區，經中央主管機關核定者，不在此限。	無補償規定
	水土保持法第20條	經劃定特定水土保持區之水庫集水區，其管理機關應於水庫滿水位線起算至水平距離三十公尺或至五十公尺範圍內設置保護帶。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。	保護帶內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。
	森林法第24條	保安林之管理經營，不論所有權屬，均以社會公益為目的。各種保安林，應分別依其特性合理經營、撫育、更新，並以擇伐為主。	
	森林法第30條	非經主管機關核准或同意，不得於保安林採採、傷害竹、木、開墾、放牧，或為土、石、草皮、樹根之採取或採掘。 主管機關對於保安林所有人，得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。	禁止砍伐竹、木之保安林，其土地所有人或竹、木所有人，以所受之直接損害為限，得請求補償金。
	野生動物保育法第10、11條及其施行細則第16條	地方主管機關得就野生動物重要棲息環境有特別保護必要者，劃定為野生動物保護區，擬訂保育計畫並執行之。主管機關得於保育計畫中就下列事項，予以公告管制： 一. 騷擾、虐待、獵捕或宰殺一般類野生動物等行為。 二. 採集、砍伐植物等行為。 三. 污染、破壞環境等行為。 四. 其他禁止或許可行為。 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。	未經徵收或撥用之野生動物保護區土地之所有人或使用人所受之損失，主管機關應給予補償。補償金額，由主管機關邀請有關團體協議為之；協議不成，報請上級主管機關核定之。

資料來源：本研究整理



## 六、 小結

禁止破壞自然狀態開發行為之管制措施皆相當嚴格，如文化資產保存法，為維持自然保留區之原有自然狀態，甚至規定非經主管機關同意不得進入其區域範圍；國家公園區內之生態保護區亦禁止興建一切之人工設施；森林法對於保安林得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。此等嚴格之管制之手段是為減少人為開發利用活動以降低對自然資源破壞之可能；人為活動之嚴格禁止而達自然資源之保育目的。

以自然資源保育保護為目的之土地使用管制規定限制下，土地幾乎已無法開發利用而無經濟上之利益存在。限制土地開發利用將使財產權人使用收益之權益受到限制，然與相同類型之土地使用限制類型下卻有部分法規對於土地利用限制加以補償然部分卻無補償之情形。如限制最嚴厲之文化資產保存法所定之自然保留區，所有權人範圍，但其並未見該法有補償規定。而同樣受開發行為限制之野生動物保護區土地及保安林土地，其管制目的亦皆為自然資源之保護及保育，且於一定條件下仍可對於土地使用收益，而仍可對於土地利用受限之損失受有補償。相較之下，國家公園區內之生態保護區及文化資產保存法所定之自然保留區所受之限制更為嚴厲，然卻未見有補償，故其是否符合憲法對於財產權保障及平等原則之要求實值得討論。

表 3-7 禁止破壞自然狀態之開發行為之補償規定

限制類型	相關法令	補償內容
禁止破壞自然狀態之開發行為	國家公園法第 16 條 — 史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區	無補償
	文化資產保存法第 84 條 — 自然保留區	無補償
	水土保持法第 19 條 — 特定水土保持區之各類地區	保護帶內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。
	水土保持法第 20 條 — 特定水土保持區之水庫集水區	
	森林法第 24 條、第 30 條 — 保安林	禁止砍伐竹、木之保安林，其土地所有人或竹、木所有人，以所受之直接損害為限，得請求補償金。

	野生動物保育法第 10、11 條 一 野生動物保護區	未經徵收或撥用之野生動物保護區土地之所有人或使用人所受之損失，主管機關應給予補償。補償金額，由主管機關邀請有關及團體協議為之；協議不成，報請上級主管機關核定之。
--	-------------------------------	--

資料來源：本研究整理

## 貳、禁止或限制建築

禁限建，主要係就一定範圍土地劃設管制區，禁止興建任何建築物或限制修建、改建建築物之高度、面積等。其包含下列規定。

### 一、要塞堡壘地帶法—要塞堡壘地帶

#### (一) 限制措施

要塞堡壘地帶第一區內之建築物應以可燃質物為主要材料，如係不燃質物建築之部份，其高度不得超過一公尺。要塞堡壘地帶第二區內非經要塞司令之許可，不得以可燃質物新設或改設高過六公尺以上之建築物及變更地面高低一公尺以上之工程，以鐵筋混凝土為建築物之部份，不得超過一公尺。（要塞堡壘地帶法第 4、5 條）

#### (二) 補償規定

法規中雖言明，禁止及限制事項，國防部得斟酌情形，就某區域內解除或緩行其全部或一部。但對於土地所受之管制並未言及補償規定。（要塞堡壘地帶法第 16 條）

### 二、國家安全法—海岸、山地或重要軍事設施管制區

#### (一) 限制措施

為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區，劃為管制區。管制區為軍事所必需者，得實施限建、禁建。各重要軍事設施，其限建範圍及高度，如對地方發展不致造成重大影響，得由權責設管單位逕行與當地地方政府協商，於該區

域依都市計畫法、建築法、非都市土地使用管制規則或其他相關法規通盤檢討或核定建築物容積率時，能在兼顧軍事安全與設施功能最低需求原則下辦理，並取代軍事限建之管制。（國家安全法第5條第1項、第2項）

## （二）補償規定

依國家安全法之規定，限建或禁建土地之稅捐應予減免。因此海岸、山地及重要軍事設施管制區禁建、限建範圍內之土地其地價稅或田賦減免標準<sup>137</sup>，依「土地稅減免規則」第十一條之一之規定為：

1. 限建之土地，減徵百分之三十。
2. 禁建之土地，減徵百分之五十，但因禁建致不能建築使用且無收益者，全免。

此外，經劃定為禁建、限建範圍內之原有建築物，得保持原狀，並得照原面積及高度修建或改建，如原有高度超過限建標準有礙軍事安全時，得由該管軍事單位於其頂端裝置警示器，或依安全需要協議屋主拆除，並依相關規定予以補償。

有關高莖及高架作物種植或飼養鴿類，致影響飛航安全或電波發射，經依有關規定予以補償後，應於限期內拆除或遷移並不得再種植（含類似植物）或飼養，且不得要求再補償。

## 三、氣象法—觀測坪、高空探測器、氣象雷達站或氣象衛星站一定範圍土地

### （一）限制措施

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，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，於必要限度內，得劃定禁止或限制建築之一定範圍。對於公告限制建築前原有建築物或其他障礙物，高度超過限制建築之高度經通知拆除時，依規定給予補償。（氣象法第13條、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第8條）

<sup>137</sup> 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第9點

## (二) 補償規定

交通部雖依氣象法第十三條規定有「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」，但卻僅對於公告限制建築前原有建築物或其他障礙物，高度超過限制建築之高度經通知拆除時，依規定給予補償。但未對禁止或限制建築對土地利用造成限制之部分有補償規定。

## 四、 民用航空法—航空站、飛行場及助航設備四周一定範圍

### (一) 限制內容

民航局對航空站、飛行場及助航設備四周之建築物、其他障礙物之高度或燈光之照射角度，得劃定禁止或限制之一定範圍，報交通部會商內政部及有關機關後核定。(民用航空法第 32 條)

「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」公告時已存在之建築物或其他障礙物之拆遷或裝置障礙燈及標誌者，由民航局依據當地直轄市、縣(市)政府訂定之相關補償規定，給予補償。(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第 7 條)

### (二) 補償規定

僅對於「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」公告時已存在之建築物或其他障礙物之拆遷或裝置障礙燈及標誌者，規定由民航局依據當地直轄市、縣(市)政府訂定之相關補償規定，給予補償。<sup>138</sup>但對於土地受禁限建之部分並未有補償規定。

## 五、 建築法及建築技術規則—建築開發有安全疑慮之地區

### (一) 限制措施

依建築法規定，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)主管建築機關應商同有關機關

<sup>138</sup> 民用航空法第 33 條

劃定範圍予以發布，並豎立標誌，禁止在該地區範圍內建築。（建築法第47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。（建築技術規則建築設計施工編第262條）

## （二）補償規定

無補償規定。

表 3-8 禁止或限制建築之規定及其補償

限制類型	相關法令	管制內容	補償規定
禁止或限制建築	要塞堡壘地帶法第4、5條	<p>要塞堡壘地帶第一區內之建築物應以可燃質物為主要材料，如係不燃質物建築之部份，其高度不得超過一公尺。</p> <p>要塞堡壘地帶第二區內非經要塞司令之許可，不得以可燃質物新設或改設高過六公尺以上之建築物及變更地面高低一公尺以上之工程，以鐵筋混凝土為建築物之部份，不得超過一公尺。</p>	無補償規定



	國家安全法第5條	為確保海防及軍事設施安全，並維護山地治安，得由國防部會同內政部指定海岸、山地或重要軍事設施地區，劃為管制區。管制區為軍事所必需者，得實施限建、禁建。	<p>一. 海岸、山地及重要軍事設施管制區禁建、限建範圍內之土地其地價稅或田賦應予減免。</p> <p>二. 經劃定為禁建、限建範圍內之原有建築物，得保持原狀，並得照原面積及高度修建或改建，如原有高度超過限建標準有礙軍事安全時，得由該管軍事單位於其頂端裝置警示器，或依安全需要協議屋主拆除，並依相關規定予以補償。</p> <p>三. 高莖及高架作物種植或飼養鴿類，致影響飛航安全或電波發射，經依有關規定予以補償後，應於限期內拆除或遷移並不得再種植（含類似植物）或飼養，且不得要求再補償。（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第9點）</p>
禁止或限制建築	氣象法第13條	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，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，於必要限度內，得劃定禁止或限制建築之一定範圍。	對於公告限制建築前原有建築物或其他障礙物，高度超過限制建築之高度經通知拆除時，依規定給予補償。
	民用航空法第32條	民航局對航空站、飛行場及助航設備四周之建築物、其他障礙物之高度或燈光之照射角度，得劃定禁止或限制之一定範圍，報交通部會商內政部及有關機關後核定。	「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」公告時已存在之建築物或其他障礙物之拆遷或裝置障礙燈及標誌者，由民航局依據當地直轄市、縣（市）政府訂定之相關補償規定，給予補償（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第7條）
	建築法第47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）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。	無補償規定

建築技術規則建築設計施工編第 262 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。	無補償規定
----------------------	--	-------

資料來源：本研究整理

## 六、 小結

對土地施以禁限建管制之法令中，同為維護國防安全而對土地施以禁限建限制者為國家安全法及要塞堡壘地帶法，於要塞堡壘地帶法對於禁止或限制建築未有補償之規定，但於國家安全法之規定中，對於受禁限建區域之土地，係以稅捐減免並對於應拆除之建築物予以補償。兩者管制目的相同，管制手段相同，但因適用法令不同卻有補償與不補償之分別。而國家安全法對於禁止及限制建築雖有補償之規定，但其係針對建物遭受管制需拆除部分或農作物需拆除、遷移部分之損害所為補償，並非就其土地利用受限制部分為補償。甚或農作物種植或鴿類飼養需拆除或遷移部分，經補償後，即不得再要求補償，其僅對現況加以補償，如此之補償相對於土地長期受限並未對於財產權受限制部分加以補償。此外，雖國家安全法、氣象法及民用航空法對於禁止及限制建築有補償之規定，但綜合觀察其補償之條件，禁限建之管制究應至何種程度始須予以補償，於法規中亦無法見到明確之判斷依據。

另外，建築管理法令對於限制或禁止建築亦未予以補償，而其管制目的係對於建築開發有安全之虞的地區加以限制，其為災害防止之考量與氣象法或其他以促進公共利益之限制規定有所差異。但僅以此即可說明該限制屬土地所應承擔之社會拘束而無須補償，似較欠缺具體之判斷標準。

表 3-9 禁止或限制建築法規之補償規定

限制類型	相關法令	補償內容
禁止或限制建築	要塞堡壘地帶法第 4、5 條 — 要塞堡壘地帶	無補償

<p>國家安全法第 5 條 一 海岸、山地或重要軍事設施管制區</p>	<p>一. 海岸、山地及重要軍事設施管制區禁建、限建範圍內之土地其地價稅或田賦應予減免。 二. 經劃定為禁建、限建範圍內之原有建築物，得保持原狀，並得照原面積及高度修建或改建，如原有高度超過限建標準有礙軍事安全時，得由該管軍事單位於其頂端裝置警示器，或依安全需要協議屋主拆除，並依相關規定予以補償。 三. 高莖及高架作物種植或飼養鴿類，致影響飛航安全或電波發射，經依有關規定予以補償後，應於限期內拆除或遷移並不得再種植（含類似植物）或飼養，且不得要求再補償。（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第 9 點）</p>
<p>氣象法第 13 條 一 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</p>	<p>對於公告限制建築前原有建築物或其他障礙物，高度超過限制建築之高度經通知拆除時，依規定給予補償。</p>
<p>民用航空法第 32 條 一 航空站、飛行場及助航設備四周之建築物、其他障礙物之高度或燈光之照射角度之一定範圍</p>	<p>「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」公告時已存在之建築物或其他障礙物之拆遷或裝置障礙燈及標誌者，由民航局依據當地直轄市、縣（市）政府訂定之相關補償規定，給予補償（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第 7 條）</p>
<p>建築法第 47 條 一 易受海潮、海嘯侵襲，洪水泛濫及土地崩塌之地區</p>	<p>無補償</p>
<p>建築技術規則建築設計施工編第 262 條 一 坡度陡峭、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之山坡地</p>	<p>無補償</p>

資料來源：本研究整理

## 參、古蹟、史蹟定著土地利用現狀變更之禁止

禁止改變土地利用現狀，是落實各古蹟、史蹟保存區劃設目的常用之土地使用限制措施，主管機關對於管制區內之土地使用現況或建築物，禁止或限制其變更等行為，其包含下列規定。

### 一、文化資產保存法—古蹟保存區

#### (一) 限制措施

古蹟除因國防安全或國家重大建設經提出計畫送中央主管機關審議委員會審議，並由中央主管機關核定者外，不得遷移或拆除古蹟保存區或用地內關於下列事項之申請。應由目的事業主管機關會同主管機關辦理。(文化資產保存法第 36 條)

1. 建築物與其他工作物之新建、增建、改建、修繕、遷移、拆除或其他外形及色彩之變更。
2. 宅地之形成、土地之開墾、道路之整修、拓寬及其他土地形狀之變更。
3. 竹木採伐及土石之採取。
4. 廣告物之設置。

#### (二) 補償規定

為給予土地所有權人適度之補償，民國八十六年一月二十二日新增之文化資產保存法第三十五條規定，因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地區建築使用，<sup>139</sup>內政部並依此訂有「古蹟土地容積移轉辦法」。另外建造物經列為暫定古蹟，致權利人之財產受有損失者，主管機關應給予合理補償；其補償金額，以協議定之。<sup>140</sup>

<sup>139</sup> 文化資產保存法第 35 條；立法過程詳見立法院公報 86 卷 2 期 2894 號上冊 206~214 頁

<sup>140</sup> 文化資產保存法第 17 條

## 二、 國家公園法－史蹟保存區

### (一) 限制措施

史蹟保存區內古物、古蹟之修繕、原有建築物之修繕或重建及原有地形、地物之人為改變之行為，應先經內政部許可。(國家公園法第 15 條)

在史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區內，同法第十四條之許可事項除第一項第一款公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除及第六款纜車等機械化運輸設備之興建經許可者外，均應予禁止。

### (二) 補償規定

因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更原依法可建築之基準容積受到限制部分，得依古蹟土地容積移轉辦法等值移轉至其他地區建築使用。(文化資產保存法第 35 條)

表 3-10 禁止改變土地利用現況之規定及其補償

限制類型	相關法令	管制內容	補償規定
古蹟、史蹟土地利用現狀變更之禁止	文化資產保存法第 32 條	古蹟除因國防安全或國家重大建設經提出計畫送中央主管機關審議委員會審議，並由中央主管機關核定者外，不得遷移或拆除。	因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更原依法可建築之基準容積受到限制部分，得依古蹟土地容積移轉辦法等值移轉至其他地區建築使用。(文化資產保存法第 35 條)
	文化資產保存法第 36 條	古蹟保存區或用地內關於下列事項之申請，應由目的事業主管機關會同主管機關辦理。 一、建築物與其他工作物之新建、增建、改建、修繕、遷移、拆除或其他外形及色彩之變更。 二、宅地之形成、土地之開墾、道路之整修、拓寬及其他土地形狀之變更。 三、竹木採伐及土石之採取。 四、廣告物之設置。	



<p>國家公園 法第 15 條</p>	<p>史蹟保存區內古物、古蹟之修繕、原有建築物之修繕或重建及原有地形、地物之人為改變之行為，應先經內政部許可。</p>	
<p>國家公園 法第 16 條</p>	<p>在史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區內，第十四條之許可事項除第一項第一款公私建築物或道路、橋樑之建設或拆除及第六款纜車等機械化運輸設備之興建經許可者外，均應予禁止。</p>	

資料來源：本研究整理

### 三、 小結

古蹟或史蹟定著土地之所有權的利用及處分權能有相當多之限制，使古蹟僅可以維持原狀之方式行使其所有權之權能，且古蹟經指定後，所有人、使用人或管理人應負管理維護之責任。此外，古蹟定著之土地，依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法，編定、劃定或變更為古蹟保存用地、保存區或其他專用區後，建築物或其他工作物之新建、改建或修繕以及古蹟定著土地之變更地形及採取土石等皆須經主管機關同意。

而對於土地所有權人為公益承受之利用權限被剝奪之負擔，文化資產保存法以容積移轉提供所有權人補償。依該規定，因古蹟之指定或古蹟保存區或用地之劃定致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地區建築使用。容積移轉確可使土地所有權人因土地利用受限所負擔之不利益獲得補償，但對於採取土石或變更地形等非關建築容積之部分的限制，並無法因該規定而受有補償。另外，依文化資產保存法規定，古蹟所有人對於古蹟有管理維護之義務，若有毀損或滅失時亦應修復，相關費用主管機關得酌予補助<sup>141</sup>。雖為達保存古蹟之目的，對其有人課以保護維護之義務確有其必要，但若將其費用負擔加諸於所有人，而主管機關僅「得酌予補助」。因此，土地所有權人因古蹟保存區或其他保存區之劃定所受限制而無建築容積部分或因維護義務所需承擔之古蹟保存費用，而其並無法由容積移轉得到補償。

<sup>141</sup> 文化資產獎勵補助辦法第四條規定：「文化資產保存之補助，依下列方式為之，並得附加補助條件：一、補助經費之全部或部分。二、依自籌款情形補助部分經費。三、補助貸款利息之全部或部分。」

表 3-11 禁止改變土地利用現況之補償規定

限制類型	相關法令	補償內容
古蹟文物 之現狀保 存	文化資產保存法第 32 條 — 古蹟	因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更原依法可建築之基準容積受到限制部分，得依古蹟土地容積移轉辦法等值移轉至其他地區建築使用。（文化資產保存法第 35 條）
	文化資產保存法第 36 條 — 古蹟保存區或用地	
	國家公園法第 15 條 — 史蹟保存區內古物、古蹟之修繕、原有建築物之修繕或重建及原有地形、地物之人為改變之行為	
	國家公園法第 16 條 — 史蹟保存區、特別景觀區或生態保護區	

資料來源：本研究整理

## 肆、污染行為之禁止

禁止為污染之行為，係為維持各該管制區、保護區原劃設目的，如保護自然資源狀態、確保飲用水品質、保護水源等，禁止土地權利人從事有破壞性質之行為。其包含下列規定。

### 一、自來水法—水質水量保護區

#### (一) 限制措施

水質水量保護區內禁止或限制貽害水質與水量之行為。水質水量保護區依都市計畫程序劃定為水源特定區者，其土地應視限制程度減免土地增值稅、贈與稅及遺產稅。水質水量保護區內原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有貽害水質水量者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。

#### (二) 補償規定

水質水量保護區依都市計畫程序劃定為水源特定區者，其土地應視限制程度減免土地增值稅、贈與稅及遺產稅。<sup>142</sup>水質水量保護區域內，原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有貽害水質水量者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受損失，由自來水事業補償之。<sup>143</sup>

另外對於因水質水量保護區之劃設，土地受限制使用之土地所有權人或相關權利人，應視土地使用現況、使用面積及受限制程度，發給補償金，並由主管機關與土地所有權人或相關權利人締結行政契約。補償對象以私有土地所有權人或相關權利人為優先。<sup>144</sup>依水質水量保護區土地受限補償金發放標準，其所訂補償係針對自來水法第十一條所定之十一項限制或禁止事項，其中第六至八項情形給予補償。補償金額之計算方式係將公告土地現值乘上土地面積再乘上土地受限補償金係數。而土地受限補償係數則區分都市土地或非都市土地，並視其所受限制之事項內容而依不同之百分比計算（如表 3-12）。<sup>145</sup>

表 3-12 水質水量保護區非都市土地受限補償金係數表

使用地類別	甲種建築用地	乙種建築用地	丙種建築用地	農牧用地	養殖用地	特定目的事業用地
土地受限補償係數	百分之四					百分之二

資料來源：水質水量保護區土地受限補償金發放標準第三條

表 3-13 水質水量保護區都市土地受限補償金係數表

受限制項數	土地受限補償係數
受一款之限制或禁止	百分之二
受二款之限制或禁止	百分之四

<sup>142</sup> 自來水法第 12 條之 1

<sup>143</sup> 自來水法第 12 條

<sup>144</sup> 自來水法第 12 條之 2

<sup>145</sup> 水質水量保護區土地受限補償金發放標準第 3 條

受三款之限制或禁止	百分之六
-----------	------

資料來源：水質水量保護區土地受限補償金發放標準第三條

## 二、水污染防治法—水污染管制區

### (一) 限制措施

直轄市、縣（市）主管機關，得視轄境內水污染狀況，劃定水污染管制區。水污染管制區內禁止使用農藥或化學肥料或在主管機關指定之水體或其沿岸規定距離內飼養家禽、家畜等行為。（水污染防治法第 29、30 條）

### (二) 補償規定

未有補償規定。

## 三、土壤及地下水污染整治法—土壤、地下水污染管制區

### (一) 限制措施

土壤、地下水污染管制區內之土地使用或人為活動，應依居民健康及生活環境需要予以管制，並依土壤及地下水污染管制區管制辦法進行土地利用、地下水使用、農作物耕種及其他必要之管制。土地使用者、管理人或所有人因管制所遭受之損害，得向污染行為人請求損害賠償。（土壤及地下水污染整治法第 14 條）

土壤污染管制區內禁止下列土地利用行為，但經各該主管機關同意者，不在此限：

1. 新建、增建、改建或修建非因污染整治計畫或污染控制計畫需要之建築物或設施。
2. 符合開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準，應進行環境影響評估之行為。
3. 其他經中央主管機關指定影響居民健康及生活環境之土地利用行為。

於地下水污染管制區內，所在地主管機關得禁止飲用或使用地下水。

地下水污染管制區內之給水供水井，其管理者應每季採樣分析該水井之污染物濃度，提報所在地主管機關備查。

所在地主管機關之環保單位應會同農業、衛生單位會勘污染管制區之農業行為，必要時，得禁止在管制區內種植特定農作物、畜牧家禽或家畜、養殖或採捕水產動植物。(土壤及地下水污染管制區管制辦法第 7、8、9、10 條)

## (二) 補償規定

法規中對於受管制之土地並未訂有補償規定，但其土地使用人、管理人或所有人因管制所遭受之損害，得向污染行為人請求損害賠償。

表 3-14 污染行為之禁止規定及其補償

限制類型	相關法令	管制內容	補償規定
污染行為之禁止	自來水法第 11 條	<p>水質水量保護區內禁止或限制左列貽害水質與水量之行為。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>一. 濫伐林木或濫墾土地。</li> <li>二. 變更河道足以影響水之自淨能力。</li> <li>三. 土石採取或探礦、採礦致污染水源。</li> <li>四. 排放超過規定標準之工礦廢水或家庭污水，或其總量超過目的事業主管機關所訂之標準。</li> <li>五. 污染性工廠。</li> <li>六. 設置垃圾掩埋場或焚化爐、傾倒、施放或棄置垃圾、灰渣、土石、污泥、糞尿、廢油、廢化學品、動物屍骸或其他足以污染水源水質物品。</li> <li>七. 在環境保護主管機關指定公告之重要取水口以上集水區養豬；其他以營利為目的，飼養家禽、家畜。</li> <li>八. 以營利為目的之飼養家畜、家禽。</li> <li>九. 高爾夫球場之興建或擴建。</li> <li>十. 核能或其他能源之開發、放射性廢棄物儲存或處理場所之興建。</li> <li>十一. 其他足以貽害水質、水量，經中央主管機關會商目的事業主管機關公告之行為。</li> </ol>	<p>水質水量保護區依都市計畫程序劃定為水源特定區者，其土地應視限制程度減免土地增值稅、贈與稅及遺產稅。(自來水法第 12 條之 1)</p> <p>水質水量保護區內原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有貽害水質水量者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業補償之。(自來水法第 12 條)</p> <p>因水質水量保護區之劃設，土地受限制使用之土地所有權人或相關權利人，應視土地使用現況、使用面積及受限制程度，並依「水質水量保護區土地受限補償金發放標準」發給補償金。(自來水法第 12 條之 3 條)</p>



水污染防治法第29、30條	直轄市、縣（市）主管機關，得視轄境內水污染狀況，劃定水污染管制區。水污染管制區內禁止使用農藥或化學肥料或在主管機關指定之水體或其沿岸規定距離內飼養家禽、家畜等行為。	無補償規定
土壤及地下水污染整治法第14條	土壤、地下水污染管制區內之土地使用或人為活動，應依居民健康及生活環境需要予以管制，並依土壤及地下水污染管制區管制辦法進行土地利用、地下水使用、農作物耕種及其他必要之管制。	一、無補償規定 二、土地使用人、管理人或所有人因管制所遭受之損害，得向污染行為人請求損害賠償。

資料來源：本研究整理

#### 四、小結

防治污染之土地使用管制規定是為維護生態體系、改善生活環境，增進國民健康<sup>146</sup>，而為防止公共利益受有妨礙。由法規中觀察，其對於污染整治之行為並未將管制措施視為對於財產權之侵害而加以補償，於土壤及地下水污染整治法並認為土地使用人、管理人或所有人因管制所遭受之損害應向污染行為人請求損害賠償。自來水法有關水質水量保護區之限制中，其對於有害於貽害水質水量之污染行為亦未給予補償，而僅對於土地利用受限部份，如飼養家禽家畜之使用之禁止予以補償。其雖對於土地利用受限部份給予補償，但其計算補償金之補償係數卻非視限制內容而定，而係以受限制之項數為計算基準，故其補償之精細程度及補償係數所由訂定之標準亦不免有令人質疑之處。

<sup>146</sup> 水污染防治法第一條：「為防治水污染，確保水資源之清潔，以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康，特制定本法。」  
土壤及地下水污染整治法第一條：「為預防及整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，增進國民健康，特制定本法。」

表 3-15 禁止污染行為之補償

限制類型	相關法令	補償內容
污染行為之禁止	自來水法第 11 條 一 水質水量保護區	<p>水質水量保護區依都市計畫程序劃定為水源特定區者，其土地應視限制程度減免土地增值稅、贈與稅及遺產稅。（自來水法第 12 條之 1）</p> <p>水質水量保護區內原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有貽害水質水量者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業補償之。（自來水法第 12 條）</p> <p>因水質水量保護區之劃設，土地受限制使用之土地所有權人或相關權利人，應視土地使用現況、使用面積及受限制程度，並依「水質水量保護區土地受限補償金發放標準」發給補償金。（自來水法第 12 條之 3 條）</p>
	水污染防治法第 29、30 條 一 水污染管制區	無補償
	土壤及地下水污染整治法第 14 條 一 土壤、地下水污染管制區	<p>一、無補償</p> <p>二、土地使用人、管理人或所有人因管制所遭受之損害，得向污染行為人請求損害賠償。</p>

資料來源：本研究整理

### 第三節 現行土地使用限制規定與綜合權利法案 (The Omnibus Property Rights Act of 1995) 及私有財產權保護法案 (Private Property Protection Act of 1995) 之比較

第二章中提及綜合權利法案 (The Omnibus Property Rights Act of 1995) 及私有財產權保護法案 (Private Property Protection Act of 1995) 除將財產權限制補償訂立一個明確的判斷基準外，更建立了限制財產權的標準作業程序。雖該二法案於美國國會最終皆無法順利通過<sup>147</sup>，但其對於財產權保障的思考模式以及所欲建立的程序及標準，可與我國土地使用限制規定作一對照並提供建立判斷準徵收機制及補償基準之參考。本節將提出該兩法案與我國土地使用限制規定之異同並加以比較分析。

#### 壹、先行程序之建立

由前兩節之檢視可知，我國之土地使用限制規定中並未見到先行的評估程序。雖我國法制具有比例原則之要求，而大法官亦藉由限制目的與限制手段及其所造成結果之衡量來判斷是否構成特別犧牲。但於行政手段施行前卻未見到如 S605 法案明確言明行政機關須進行對於私有財產權之影響評估<sup>148</sup>，或雖有先行程序卻未對財產權所受之影響部分明訂為評估程序中所應包含之部分<sup>149</sup>。

然此種行政措施的先行程序可對行政機關的決策提供成本效益的概念，佐以本文第二章所提及之準徵收正當性分析評估政府機關的行為所帶來之正面效益以及所需付出之社會成本，如此始為建立正確亦不易損及私有財產權之決策之道。

#### 貳、明確之補償門檻

<sup>147</sup> 詳閱美國國會圖書館網站 <http://thomas.loc.gov/home/c110query.html>

<sup>148</sup> 詳本文第 42 頁

<sup>149</sup> 如文化資產保存法有關古蹟保存用地或保存區之劃定僅規定應擬定

於 S. 605 及 H. 925 法案中對於補償與否皆定下明確之補償門檻，S. 605 法案以土地 33% 的價值減損作為補償與否之基準，若管制措施對於財產之合理市場價格造成 33% 以上的減損，或該措施所根據的法律或規定並未實質上促進政府的法定收益，或政府措施暫時或永久性的剝奪財產之經濟利益或生產性使用，此等情況皆須予以補償。而 H. 925 法案則認為一塊土地或水權的價值造成 20% 以上的價值減損則須對其提供補償，而若財產權之價值減損比例大於 50% 時，聯邦政府應以市場合理價格購買該財產。

如此之標準雖仍有許多爭議，且於公部門而言仍有諸如財政考量等其他需思考之因素。但若補償門檻越明確，公部門之政策效益評估得以更為容易，於私有財產權的保護亦更為完整。因此，雖然是否補償的標準不易確立，然於可行之範圍內為更具體的訂立，如參酌 S. 605 法案對政府措施暫時或永久性的剝奪財產之經濟利益，或生產性使用措施所根據的法律或規定並未實質上促進政府的法定收益等情形立下補償之基準。

我國現行土地使用限制規定對於補償基準為明確訂立者為「自來水法」有關水質水量保護區之規定<sup>150</sup>，該規定係以土地受該法限制之項目數為計算基準，雖明確訂下補償門檻但卻尚嫌粗糙。因是否補償應是視財產權受侵擾的程度訂立，該法的補償機制應可進一步細緻化。

## 參、補償基準

在 S. 605 及 H. 925 法案中，其補償之計算基準均為公正市場價格，而衡量價值減損程度時亦使用公正市場價格為衡量基準。依市場價格為補償與否之判斷並為補償之基準，係衡量財產權價值的最佳機制。惟公正市場價格如何釐定並判斷實屬不易，因此估價制度之建立於此係扮演甚為重要之角色。

目前我國已建立估價師制度，惟於目前法規內尚未見將估價機制納入之規定。目前法令中可以見到之補償基準為公告現值，但公告現值與市場價格相較仍有一定之差距，且公告現值為依各地價區段所評估之價格，相對來說其對於土地之異質性的考慮較不強烈，以其作為補償之基準是否可以填補財產權人的損失不無爭議。

## 肆、以財產權受限制部分評估補償數額

<sup>150</sup> 自來水法第 11 條、水質水量保護區土地受限補償金發放標準

我國之土地使用限制規定有關補償之部分規定，如國家安全法對於禁止及限制建築雖有補償之規定，但其係針對建物遭受管制需拆除部分或農作物需拆除、遷移部分之損害所為補償，並非就其土地利用受限制部分為補償。但財產權受限制之程度應整體觀察，若僅對因限制規定致須拆除或遷移部份為補償而無視財產之整體利用價值，則財產權所受損失並未得到公正補償致損害財產權。此等補償方式亦容易致公部門對於行政措施的成本過於低估，甚而使政策的效益衡量失其準確欠缺正當性更造成社會成本。

## 伍、多樣的補償途徑

在 S. 605 及 H. R925 兩個法案對於補償的方式皆提供了多樣化的方式，例如直接售予政府、仲裁及民事訴訟。而此部份於我國的法規並未見到具明確規範之處，現行法規之檢視僅規範補償與否對於補償之方式是否有其它方式並未提及，財產權人對於補償數額有爭議時，僅得提起訴願或行政訴訟等救濟。但若可以提供多種途徑以為有關財產權限制的救濟途徑，相對而言對於財產權保障可以提供更為全面之保護，且如此可避免僅依行政機關之單方面錯誤認定損害財產權並低估行政成本。

## 陸、小結

由前章所提美國法兩權利保護法案與我國現行土地使用管制規定相較，該二法案對於財產權限制之過程規定較我國為縝密。然因公益或公用之目的限制財產權必然須經謹慎之評估程序，於政策執行過程中亦須注意財產權人之損失是否受到合理之填補，如此方可言對於財產權有合宜之保障亦可言社會公平。

另外，美國法兩法案中皆將財產權限制之先行程序納入法規，於我國之法規中則未見如此之先行程序之規定。然此等先行程序最為顯著的效益即是可有效的衡量政府政策及措施之效益及成本，此與前所提之準徵收之正當性是相關聯的，若一個政府政策由效益及成本面來衡量不具備正當性，則其是否具備施行之意義是令人質疑的。