

第四章 應用準徵收觀點檢視土地使用限制規定

而於前一章就補償規定加以討論時，可見財產權受到相同類型之限制而補償與否卻有所不同之情形。此外，補償標準於我國法制中亦無法得出一具體之判斷準據。對此本文認為準徵收理論對於財產權因限制措施所受之影響程度之觀察，可提供討論此等問題較為具體之思考方向。此外對於政府構成準徵收之管制措施 Michelman 以效用與效率的觀點之思考，亦可對於管制措施是否須予補償及管制措施之正當性提供判斷之依據。故於本章將應用美國法準徵收之判斷要件對於前一章所劃分出之土地利用限制類型加以分析，俾助於釐清土地利用限制界限及補償之問題。

第一節 準徵收之要件及使用限制類型分析

本節欲應用有關準徵收之理論及判斷要件，對於各類型之土地使用限制手段進行討論，藉以分析各種土地利用限制型態對於土地利用及所有權人權益之影響，並分析其是否符合各要件而有構成準徵收或有過度管制之可能。

壹、土地使用限制判斷基準及正當性

一、公共利益之存在及必要性

美國法院對於公共利益之判斷，首先確認管制法令是否存在公共利益，若管制措施與公共利益存在基本關聯性後，再進一步確認管制措施是否實質促進該項公共利益。而我國大法官有關土地利用限制之相關解釋，於判斷特別犧牲時，亦先就各該土地利用限制目的之公共利益存在及其必要性討論以說明土地利用限制之正當性，再藉由對於土地利用受限制情形，分析判斷是否形成特別犧牲而須加以補償。若無公共利益之存在，則該管制規定已非憲法允許之管制行為而為強徵人民財產之行為，而非管制太過或特別犧牲之問題。

二、經濟上之衝擊

(一)經濟價值的減損程度

準徵收判決中相當大之特點即其對於土地利用限制對土地經濟價值減損之考量。其對經濟上之考量主要係就土地利用對於經濟價值之減損程度及管制措施，是否拒絕所有權人從事所有經濟上可行之利用以為判斷之要件。

於土地利用經濟價值之減損程度之衡量方面，雖美國法有關準徵收之案例上無法見到一明確之標準，但如之前所述，美國於「1995 年綜合權利法案 (The Omnibus Property Rights Act of 1995)」及「1995 年私有財產權保護法案 (Private Property Protection Act of 1995)」兩法案，對於土地價值減損程度分別訂出具體之補償標準。而我國自來水法有關水質水量保護區之補償規定中，其依受限制土地之類別及受限制之項目訂出補償係數以計算補償金，亦可見其土地利用受限程度及補償標準具體化之作法。就其規定觀察，雖限制項目及補償係數之精緻程度仍有值得討論之處，但其明確訂出補償標準，以達財產權保障之努力，卻不可忽視。因此，本文認為以經濟價值減損程度判斷土地使用限制是否須予補償，雖不易訂出一確切的衡量界限，卻不失為一值得考量之參考因素。

(二)經濟上可行之利用 (economically viable use)

而若土地利用限制使土地所有權人無法對土地為任何經濟上可行之利用，則土地所有權能之利用權益已被剝奪，自應就其受限部分予以補償，以保障其財產權。故若土地已因管制措施致無法為經濟上可行之利用，應可判斷構成準徵收。

(三)預期的投資回收 (investment-back expectation)

所謂投資回收之預期，是指財產權人合理預期財產可使用部分所產生的利得。當管制妨害了所有權人使用其財產的合理預期時，所有權人就有權利求償。例如 Penn Central Transp. Co. v. New York City 案中，法院認為法律須確保財產權人投資的合理利益。

三、 永久性物理侵入或占有

永久性物理侵入或占有係將所有權人之占有變更為他人占有，若管制措施對於土地使用之限制為直接剝奪財產權人之占有或侵害其占有權能，即構成占有準徵收而應予補償。如 Nollan v. California Coastal Commission 的案例中，政府要求於土地所有權人之土地上設定一地役權供公眾通行海灘，即被法院認定為構成占有準徵收。我國有關既成道路之問題亦和此情況近似，既成道路所有權人除處分之權限外，所有權之占有及利用之權限已因公用地役關係而被剝奪。故於土地利用限制，亦可應用此要件為檢視之依據。

四、 準徵收之正當性

由第二章有關準徵收之討論中 Munzer 藉由應用 Michelman 有關效益及成本之衡量，以評估政府管制措施之正當性並提供補償與否判斷之衡量。其認為任何時候政府之措施一旦被提出，評估措施本身的成本與利益以及支付補償給受損者的成本與利益就變得很重要，其基本策略是最大化淨所得與最小化淨損失。而此種分析方式，可對於管制措施之效益及財產權受影響之程度加以衡量使用限制規定之合理性，故將應用此概念於後續之討論。

貳、 土地使用限制類型之檢視

一、 禁止破壞自然狀態之開發行為

禁止破壞開發行為之土地利用限制，主要係針對自然環境之保持所為之限制，而其管制目的為環境生態保護、自然資源保育¹⁵¹。而禁止開發行為係著眼於開發行為將對於生態及環境造成破壞。因此禁止開發行為與促進公共利益間確有相關聯而有其必要性。

(一) 經濟上之衝擊

1. 經濟上可行之利用

此類法規中以國家公園法所劃定之史蹟保存區、特別景觀區以及生態保護區，以及依文化資產保存法之自然保留區的土地使用限制事項最為嚴格。於國家公園對於前述之分區內，其禁止事項已包含礦物、土石採取之行為；於自然保留區內，則禁止改變及破壞自然狀態。於此管制措施下，一切開發利用之行為皆為禁止之列，已拒絕土地所有權人對土地為經濟上可行之利用。就此點觀察，國家公園法及文化資產保存法對於前述各區之土地使用限制規定已構成準徵收而須予補償。

¹⁵¹ 國家公園法第一條：「為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟，並供國民之育樂及研究，特制定本法。」

文化資產保存法：「為保存及活用文化資產，充實國民精神生活，發揚多元文化，特制定本法。」文化資產保存法所定義之文化資產包括具保育自然價值之自然區域、地形之自然地景
水土保持法第一條：「為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉，特制定本法。」

2. 價值減損程度

而水土保持法、森林法以及野生動物保育法對於土地利用之限制規定仍於一定條件下允許土地為使用收益。因此，其管制措施是否構成準徵收應就管制措施對於土地所造成之經濟價值減損程度判斷。但以經濟價值之減損程度為判斷要件首先須面對之問題為如何劃定價值減損比例。於美國之 605 法案針對瀕臨絕種之物種之保護及濕地保護，要求行政機關建立一行政管理程序，強制聯邦政府衡量政府措施對於私有財產權之影響，並比較受管制前後的價值減損以定出需補償之價值減損比例，並允許財產權人可以對於準徵收提出訴訟。我國雖目前未有如此價值評估流程及分析，故無法僅就法規內容判斷是否構成準徵收，然 605 法案所要求之管理及評估程序應是值得參酌之方向。

(二) 管制措施之正當性及補償

文化資產保存法及國家公園法有關禁止土地開發之限制規定，已拒絕土地所有權人對土地為經濟上可行之利用構成準徵收。至於準徵收之正當性可就管制措施之效益、補償之成本以及不予補償所引起一切成本加以衡量。而禁止破壞開發行為之土地利用限制，其管制目的為環境生態保護、自然資源保育，管制措施對於社會大眾所帶來正面之社會效用或效率利得。但現行規定未予補償將有可能造成抗爭，所造成之社會成本對於管制措施之效益甚至正當性有所影響，故應支付補償予土地所有權人，以促進社會效用及效率利得之最大化。

二、 禁止或限制建築

(一) 經濟上之衝擊

禁限建之規定，其對於土地所有權人之權益影響甚鉅，經公告禁限建後，土地使用無法為高密度之開發利用而土地利用驟減，縱然其經濟上可行之利用未被全然剝奪，但也對於土地利用之經濟價值造成相當大比例之減損。

而依要塞堡壘地帶法除禁止建築之區域外，其對建築高度之限制相當嚴苛，如其規定管制區之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。而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，且土地利用除受禁限建規定限制外，其他如採藻、繫泊船隻及採掘沙土、礦石等事項亦為禁止之列。而國家安全法亦除禁止及限制建築規定外，對於農作物之種植亦為管制內容所包含。故於禁限建管制下，土地已無法為合理之經濟使

用，而構成管制準徵收。

另為建築管理法令對於土地之限制或禁止建築，係對於建築開發有安全之虞的地區加以限制，為人民安全考量未有安全防護措施或適當處理前，對該類地區實施禁止或限制建築以維護公共安全。然該類地區若有適當之防護措施仍得以建築使用，其並未完全拒絕土地為合理經濟使用之可能，故較無構成準徵收之疑慮。

（二）管制措施之正當性及補償

為國家安全對土地為禁止或限制建築之二法規「要塞堡壘地帶法」及「國家安全法」，對於土地之禁止及限制建築規定依前段所述已構成準徵收。若以效用效率觀點對限制措施之正當性加以檢視，限制措施對攸關公眾安全之國防安全之效益時不如其他管制目的明顯，但可以見到者為土地所有權人因土地受禁限建所承受之經濟損失，以及民眾對於劃入禁限建範圍所發動之抗爭等情事。且自民國87年至93年11月，已解除重要軍事設施管制區面積達1萬4,544.4公頃來看，補償所需之成本或因未予補償所生之成本皆相當可觀，而對於限制措施之效益有所影響，亦使因國防目的所為之禁止或限制建築措施之正當性令人有所質疑。況要塞堡壘地帶法對於禁限建之土地並未見補償規定，而國家安全法僅對於建築物超過標準須拆除部份給予補償，而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。此種僅對現況加以補償之考量是否將因未予補償所生之土地利用誘因減少及其他成本計算實令人質疑。

而建築法及建築技術規則對於建築開發有安全之虞地區之禁限建措施，若亦由效率之觀點檢視其正當性，其係對可能直接危害人類生命及財產安全的地區施以管制，對於效用或效率之利益有正面之助益，而其不予補償之成本因該類土地本即不適合高度開發利用，土地所有權人對土地之理性及合法期待本即偏低，不予補償之成本亦較低，故未予補償對於限制措施之效益造成影響較低而較無損該管制措施之正當性。但對於建築開發有安全之虞，應有更為具體及精確之判斷標準，以免對於土地所有權人對土地之理性及合法期待有不合宜之衡量，而對於不補償或補償之成本有不合宜之計算。

三、古蹟、史蹟土地利用現狀變更之禁止

針對具人文保存價值之史蹟古物或自然環境資源所為管制之目的，是希冀藉由對於現況改變之禁止達到對於具保存價值古蹟古物或保育價值之自然生態、資源加以保存維護。惟於該等限制下土地利用亦僅得為其現存之利用而無法再為其他之開發利用行為。

(一) 經濟上之衝擊

禁止改變土地利用現狀對於土地利用而言，土地所有權人僅得維持從來之使用，其限制強度上雖未如禁止任何開發行為之管制措施強烈，然已無法就古蹟、古物定著之土地追求更高經濟利益之使用，將拒絕土地之合理經濟使用，例如古蹟文物所定著之土地常有殘破敗壞之情形，若要求其依從來之使用，實已拒絕土地所有權人為合理之經濟使用。此外，土地所有權人之預期投資回收亦應為衡量之要素之一。因禁止改變現狀必然非土地自始即受該項限制，係經一定之評估程序後將該區劃定管制。但因該管制土地僅得依現況使用，故土地所有權人於建築物指定為古蹟前所對土地利用之投資，亦有可能無法回收合理利益而影響土地所有權人之投資回收預期（investment-back expectation），故禁止改變土地利用現狀之管制措施構成準徵收。

(二) 管制措施之正當性及補償

以效用及效率之觀點，文化遺產及自然遺產，是一種無法替代的財產，社會有責任提供保護之，使其能長久地展現在各世代人們的面前。因此，將其保存之社會效用或效率利得將遠超過補償古蹟建築物及其定著之土地所需花費之成本。因此，對於古蹟建築物及其定著土地之限制於社會利得與補償之成本相較之下，限制措施確實有其正當性。而對於補償之成本計算方面，要求所有權人對於古蹟土地僅得依原來之使用係限制了土地再行開發利用之可能。因此，對於所有權人理性及合法之期待利益亦須加以考量。

於準徵收有關紐約中央車站與紐約市政府之案例中（Penn Central Transp. Co. v. New York City），其亦認為中央車站雖依紐約市地標保存法（Landmarks Preservation Law）土地利用受有限制，但其容積已移轉於車站附近之土地，該法規並未拒絕土地合理的經濟利用，故未構成準徵收。而我國於民國八十七年為補償土地所有權人因古蹟之指定所受之損失，定有「古蹟土地容積移轉辦法」，古蹟所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，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。於此補償措施下，土地所有權人之權益將可受有補償，其亦將土地所有權人對於土地利用之合法期待加以考量，而為補償準徵收之方法。但除此之外，土地所有權人因文化資產保存法之規定對於古蹟有管理維護之義務，故古蹟修繕所支出之費用以及採取土石變更地形等無法由容積移轉獲得補償之部分，亦應於補償成本之衡量時加以納入。

四、 污染行為之禁止

防治污染之土地使用管制規定，是以維護生態體系，改善生活環境，增進國民健康為限制目的¹⁵²，而其管制措施是為預防或阻止污染之持續發生，並改善污染情形。因此，污染整治相關規定，其係將土地所有權人之經濟活動產生之成本，由所有權人承擔，將外部之成本內部化，原則上較無直接對人民財產權有所侵害形。而由效率面觀察管制措施之正當性，污染行為之禁止對於公眾而言具有效率及效用之正面利益，而補償之問題若由不予補償之成本來看，不予補償並不會對於生產誘因造成影響，社會動盪之成本亦較不易產生。因此，對污染行為禁止且未予補償，對於土地使用限制措施之正當性的影響並不顯著，且管制措施仍具有正面之效益。



¹⁵² 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。」

第二節 土地使用限制模式之建立

對於人民財產權之限制，由我國憲法及美國法相關檢視可以得到許多要件及相關模式，而我國現行之土地使用限制規定中卻未如 S. 605 及 H. R925 兩個法案依據這些要件為明確之規定。然因政府措施對於人民之財產權為限制應有謹慎而明確之規定以保障財產權，且相關規定於適切之範圍力求嚴謹及明確，亦可減少相關紛爭降低民眾抗爭及訴訟等社會成本。因此，本節將試圖建立土地使用限制之基本模式，以對我國土地使用限制規定之法定要件提出建議。

壹、先行評估程序

政府機關之政策及措施對於人民財產權之影響及效益評估是政府作為之必要先程序，雖各相關法規對於土地使用之限制皆明訂其限制目的，惟因土地之異質性，限制措施使用於每一個案是否會得到相同之回應之效果及收益並不盡相同，且是否政府機關所定之施行方式亦需要正當性之支持，故法規中要求需做先行評估程序，可幫助政府部門為正確之決策，亦提供政策施行之正當性，其應包含以下內容。

一、公共利益之存在及必要性

政府機關之作為是否存在必要性，是大法官判斷特別犧牲的要件之一。於 *Dolan v. City of Tigard* 一案中政府合法利益與索取之土地之間有無基本關聯 (essential nexus) 亦為法官判決的依據。若公共利益不存在，則政府機關限制土地使用而侵害人民之財產權即有違憲之虞。因此，先行評估之內容首先應說明政府機關所本之公共利益。

二、土地利用之受限程度及價值減損程度

土地利用因政府措施受何種程度之干擾，也是大法官判斷是否構成特別犧牲之判斷要件，釋字第四〇〇號解釋中大法官認為「土地所有權人已無從自由使用收益」已形成特別犧牲而須由國家予以補償。釋字四四〇號解釋中，大法官認為主管機關既成道路或都市計畫道路於徵收或價購前，於其地下部份埋設地下設施妨礙其土地利用致生損失者，已逾越財產權社會責任應忍受之範圍而形成特別犧牲應予補償。而於美國法準徵收之案例中，經濟價值之減損程度也是一重要之判斷基準，*Lucas v. South Carolina Coastal Council* 一案中，土地之經濟價值因土地使用限制被完全剝奪，與憲法增修第五條徵收條款有所違而構成準徵收。

大法官判斷特別犧牲之要件及美國法院於準徵收之判斷，對土地利用限制程度及價值減損程度皆進行評斷並為是否需補償之基準。因此政府欲限制土地使用，如於先行評估中對土地使用受限之程度及價值減損程度加以評估，可對政府決策影響為正確的評估。

三、管制措施之正當性

政府之措施必須具備其正當性，若政府措施不具正當性，則其將受質疑甚或損耗社會成本，故評估措施本身的成本與利益以及支付補償給受損者的成本與利益相當重要，其基本策略是最大化淨所得與最小化淨損失。而此種分析方式，可對於管制措施之效益及財產權受影響之程度加以衡量，以評估使用限制規定之合理性。

四、管制目的是否防止妨害公共利益

H. R925 私有財產權保護法案 (Private Property Protection Act of 1995) 於阻止危害健康、安全或損害特定財產將不予補償。而先行評估程序如可對於此點加以述明，則其對於限制土地使用時可確立正當之理由，亦利於對後續之抗爭及補償爭議加以處理。

五、是否有其他對於財產權影響較少之方式

憲法第二十三條包含必要性原則，在不「違反」或「減弱」該法律所「追求的目的」的前提下，立法者應選擇對人民侵犯最輕的方法。因此，機關限制人民財產權應是擇影響最少之方式為之，此點於先行評估實即應納入考量，思考對於人民損害最少而又可達政策目的之方式。

貳、明確之補償基準

現行法規中補償基準最為明確者，為自來水法有關水質水量保護區之規定，其對於土地使用受該法規之限制時，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，另水質水量保護區土地受限補償金發放標準對於補償基準有明確之規定。

雖然該法之補償基準應可再細緻化，但其對土地使用現況、使用面積及受限制程度已納入考量。因此，其他土地使用限制規定依相同思考模式，將補償基準

明確化應非完全不可行。但此處應可參酌美國 S. 605「1995 年綜合權利法案 (The Omnibus Property Rights Act of 1995)」及 H. R925「1995 年私有財產權保護法案 (Private Property Protection Act of 1995)」將價值減損程度加入考量。

參、由財產權受限制部分評估補償數額

我國之土地使用限制規定有關補償之部分規定，常係針對建物遭受管制需拆除部分或農作物需拆除、遷移部分之損害等現況為補償，並非就其土地利用受限制部分為補償。但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而致損害財產權，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準致欠缺正當性更造成社會成本。

肆、多樣的補償途徑

美國 S. 605「1995 年綜合權利法案 (The Omnibus Property Rights Act of 1995)」及 H. R925「1995 年私有財產權保護法案 (Private Property Protection Act of 1995)」對於補償之請求途徑賦予財產權人多樣的選擇，除了政府機關直接給予補償及協商外，所有權人得提出仲裁及民事訴訟。

對於財產權之限制若給予多樣化的補償途徑，賦予財產權人數種補償方式，可補政府機關單方面認定可能形成之忽略或低估。另一方面，政府機關於評估補償數額時也會更為全面之評估，以避免過於主觀之判斷。

第三節 土地使用限制相關問題討論

壹、都市計畫公共設施保留地

都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置公共設施用地¹⁵³，而公共設施用地中留待將來各公共事業機構、各該管政府或鄉鎮縣轄市公所取得者為「公共設施保留地」。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。¹⁵⁴經指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。¹⁵⁵

都市計畫公共設施保留地係於都市計畫制定程序所劃設，主要目的係實現都市有計畫之均衡發展並以為都市發展之支柱¹⁵⁶。而為避免妨礙設置目的，公共設施保留地不得為妨礙目的之使用，僅得為從來之使用或轉為妨礙目的較輕之使用。以管制之目的觀察，其管制措施確可達設置公共設施用地之目的。經劃為公共設施用地後，於土地徵收前土地所有權人仍可為從來之使用或轉為妨礙較輕之使用而非即完全禁止其土地利用。此部份於土地所有權人之財產權所造成之損害，尚屬合理之範圍。惟令人質疑之處為公共設施保留地未設取得期限之規定，公共設施保留地之保留期限自民國七十七年都市計畫法修正後已無取得期限之限制。而都市計畫係預計二十五年內之發展情形訂定，但未實現都市計畫之公共設施保留地卻未訂取得期限，故都市計畫法未設取得期限而使土地所有權人之權益受長期限限制之規定實與「必要性」原則有違。此外，因公共設施保留地未設取得期限，土地所有權人因土地利用受限所受之不利益，亦將隨保留期間之延長而加劇，將此負擔由人民承受而不予補償實不合理。

此外，公共設施保留地長期保留之情形已將土地之利用權限凍結，土地所有

¹⁵³ 都市計畫法第 42 條：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地....」

¹⁵⁴ 都市計畫法第 50 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。」

¹⁵⁵ 都市計畫法第 51 條：「依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」

¹⁵⁶ 大法官釋字 336 號解釋理由書：「主管機關為實現都市有計畫之均衡發展，依都市計畫法在都市計畫地區範圍內設置公共設施用地，以為都市發展之支柱。...」

權人就該土地僅得為從來之使用或轉為妨礙較輕之使用，此種無限期保留之情形，實已拒絕土地為經濟上合理可行利用而構成準徵收。且自取得期限規定取消後，已影響土地所有權人對於土地利用之理性合法期待及土地利用之誘因，亦即不予補償之成本將因此增加而對管制措施之效率及正當性造成影響。

都市計畫法對於公共設施保留地之問題於民國 90 年 6 月 8 日內政部發布都市計畫容積移轉實施辦法第 6 條第 1 項第 2 款、第 3 款規定，使公共設施保留地之取得與闢得以容積移轉方式為之。公共設施保留地所有權人依該規定得以容積移轉方式得到補償，此種補償方式填補了所有權人所受損失亦與前所提及之美國法兩法案¹⁵⁷相似，提供之多樣的補償途徑。類此多樣化之補償途徑值得其他造成準徵收之土地使用限制法令參酌。

貳、要塞堡壘地帶、軍事管制區之限制問題

民眾之土地位於軍事據點或彈藥庫周邊，因而土地利用受管制而群起抗議之新聞常有所聞¹⁵⁸。為國防安全目的而對於土地利用施以禁限建及其他管制所依據之法令為「要塞堡壘地帶法」及「國家安全法」。要塞堡壘地帶法係為控制及確保戰術要點、軍港及軍用飛機場而對要塞堡壘地帶施行管制。依該法第四及第五條規定管制區分為兩區，於第一區內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。且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。本區內禁止人民遷入居住。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，以鋼筋混凝土為建築物之部份，不得超過一公尺。¹⁵⁹

而依國家安全法規定，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。而禁限建範圍及管制事項則依「海岸、山地

¹⁵⁷ S. 605「1995 年綜合權利法案 (The Omnibus Property Rights Act of 1995)」及 H. R925「1995 年私有財產權保護法案 (Private Property Protection Act of 1995)」

¹⁵⁸ 彈藥庫在旁，佳民部落要求撤離：『汐止彈藥庫今年五月中旬發生爆炸之後，引發秀林鄉佳民村太魯閣族人的憂慮，擔心距離部落五百公尺的佳民彈藥庫也有可能發生這樣的事情，雖然部落的人反佳民彈藥庫不是最近的事情，但是為了彈藥庫犧牲掉土地耕作權益跟發展經濟產業等損失，還有精神耗損，他們決定跟國防部長期抗爭。反佳民彈藥庫自救會會長林芳榮說：「我們這個地方可以種蘭花也可以種那個比較高價值的農作物啊！第一個不行，不行蓋地要翻耕要擴大這個要怎麼變更都不行。」而村民說：「你看這一大片土地這麼漂亮，連要開發都沒有辦法開發，要蓋房子也都不能蓋，誰敢在彈藥庫旁邊蓋房子啊！」』

(公視網站新聞 <http://abo.csic.khc.edu.tw/epaper/showallnews.asp?ID=1088>)

北埔秀林鄉長許淑銀說，北埔彈藥庫設在佳民村多年，造成民宅禁建範圍從 500 公尺縮為 300 公尺，損及村民權益。又附近村民可用耕地有限，基於彈藥庫有安全顧慮，4 月間村民召開基層會議，即決議要求搬遷彈藥庫，並向原住居民籍立委孔文吉陳情。(聯合報 2006/9/30)

¹⁵⁹ 要塞堡壘地帶法第 4、5 條

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。而如屢遭抗爭之彈藥庫依該作業規定，其禁建範圍最遠可達五百公尺，戰備跑道區域之禁建範圍可達三百公尺，而限制建築範圍更可達禁建範圍向外延伸之三千公尺。此外，非僅建築物之新建、增建、改建、修建受到限制，甚至高莖及高架農作物種植亦應依禁、限建規定標準，不得影響飛行安全及電波發射。

要塞堡壘地帶及國家安全法有關禁限建規定是為達維護海防及軍事設施安全，以確保國家安全，維護社會安定之目的，禁限建對於如軍事機場之飛航安全、防砲、飛彈陣地軍事設施安全等需求亦有其必要性，但禁限建規定對於人民之財產權影響相當大。於禁建範圍內人民因無法建築，土地上空之權利已受剝奪，再加上如再佐以對其他如採藻、繫泊船隻及採掘沙土、礦石等事項之禁止或農作物種植等限制，土地已無法為其他可行之利用而構成準徵收。至於限制建築方面，國家安全法及附屬法規針對機場、飛彈及防砲陣地等區域範圍內之建築物高度做限制；而要塞堡壘地帶法對於限制建築之規定則更為嚴苛，於第一區內非經許可不得新設或改設各種建築物，而第二區內以可燃質物新設或改設建築物高度最高僅可達六公尺而鋼筋水泥建築物甚至不得超過一公尺。因此，限制建築管制下，土地之經濟價值已高度減損，而有構成準徵收之可能。

但於補償方面，要塞堡壘地帶法對於此等限制並未有補償之規定，而國家安全法雖對於禁限建範圍內之土地有補償之規定，但其係針對建物遭受管制需拆除部份或農作物需拆除遷移部份之損害為補償，並非就其土地利用受限制部分為補償。另依海岸、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，農作物種植或鴿類飼養致影響飛航安全或電波發射須拆除或遷移部分經補償後，即不得再要求補償，其亦僅對現況加以補償而未對土地利用受限部分加以衡量。此外，如就效率面之討論，為國防安全所為之禁限建管制，由其鉅額之面積觀察，補償所需之成本或因未予補償所生之成本皆相當可觀。因此，為國家安全所需管制之禁限建範圍是否須如此廣大之土地以及管制措施，應可思考縮小管制範圍之可能性。

國防部於民國 93 年間公佈之國防報告書¹⁶⁰第 24 章「人民權益保障」，認為應檢討有關禁限建之規定、提出法律修正案並縮小管制區範圍等作為，以提升土地利用並保障人民權益，而自民國 87 年至 93 年 11 月，已解除重要軍事設施管制區 53 處，縮小 98 處，總計縮減管制面積已達 1 萬 4,544.4 公頃；民國 95 年公佈之國防報告書亦規劃持續解除禁限建管制範圍，由其報告書亦體認到禁限建等相關規定對於人民財產權之影響甚鉅。然本文認為對於此問題除檢討管制範圍外，前所提及之「1995 年綜合權利法案 (The Omnibus Property Rights Act of 1995)」及「1995 年私有財產權保護法案 (Private Property Protection Act of

¹⁶⁰ 國防部網站 <http://report.mnd.gov.tw/>

1995)」有關強制政府衡量管制措施對於土地利用影響程度之作法並嘗試定出財產價值減損比例以為補償基準應為可行之作法。雖此等措施可能須耗費大量成本及資源，然與不斷之抗爭及爭議處理之社會成本相較，應是值得考量及採行之作法。

參、既成道路之相關問題

私有土地如已供公眾通行多年而成為道路者，依行政法院法院之見解已因時效完成而成立「公用地役關係」，該土地所有權人雖保有所有權，但其所有權之行使應受限制。行政法院認為土地既已供公眾通行歷數十年之久，應認其已因時效完成而成為他有公物中之公共用物。大法官釋字四〇〇解釋¹⁶¹亦認為私有土地既成為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時，且於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事，並須經歷之年代久遠而未曾中斷者，已因時效完成而成立公用地役關係，故其所有權應受限制。但大法官亦認為既成道路用地之所有權人因此形成個人利益之特別犧牲，且社會公眾並因而受益，應對其辦理徵收而給予補償。

而若以準徵收之判斷要件可知，既成道路之公用地役關係係為供公眾通行使用，其目的上符合公共利益之要求並無疑義。但既成道路用地因存在公用地役關係，土地所有權人已無法再就該土地為使用收益而僅可供公眾通行使用，縱土地所有權人欲出賣土地，因公用地役關係之存在，土地可出賣之價值將受嚴重之影響。因此公用地役關係對於既成道路用地而言，已完全剝奪土地所有權人就該土地為任何經濟上可行之利用而構成管制準徵收。另外，公用地役關係並未有存續期間，因此於公用地役關係消滅前，所有權人並無法就他人之通行加以拒絕，其無限期的公眾通行實已構成永久性物理佔有，土地所有權排除他人干涉之權能已被剝奪。如同 *Nollan v. California Coastal Commission* 中大法官所言，排除他人之權利為財產權中最为根本的權利，所以既成道路用地所承受之「永久性的物理上佔有」已構成占有準徵收。

惟值得注意者，既成道路用地如屬都市計畫公共設施保留地，其可依都市計畫容積移轉實施辦法獲容積移轉之補償以解決準徵收之問題。但若既成道路尚未

¹⁶¹釋字 400 號解釋：「公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認（參照本院釋字第二五五號解釋、行政法院四十五年判字第八號及六十一年判字第四三五號判例）。既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。」

依法劃設為都市計畫道路用地時，仍應於都市計畫通盤檢討時，建議檢討變更為公共設施用地後，始得依該辦法辦理容積移轉。另外，都市計畫外之既成道路目前尚無法適用容積移轉。因此，既成道路用地之準徵收問題，尚未由都市計畫容積移轉實施辦法獲得全面之解決。

