

第五章 結論與建議

壹、結論

財產權保障可創造資源有效利用之經濟誘因，同時可以減少財產權之不確定性以達社會之安定，然私有財產權亦應負其社會義務而有相當之限制以為財產權之社會機能。但於財產權保障與社會義務如何維持一均衡則須賴釐清財產權限制之界限。土地使用管制之界限亦同，更為明確、具體的界定管制界限，將有助於土地資源的有效率運用及兼顧土地之社會機能。

我國有關土地使用限制規定之於部分法規可見到，限制目的相近且限制手段類型相當，但部分設有補償規定而部分卻付之闕如之情形，如有關禁限建之相關規定。如此之規範將使人民財產權有受同等情事之限制卻未受同等對待之可能，而與平等原則有違。此外，土地利用限制之補償規定，常僅對於現況為補償規定⁴¹，例如森林法對於禁止砍伐竹、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。或禁建及限建區域內之土地，不論國家安全法及附屬法規法或氣象法，皆是對於禁限建範圍公告後應拆除或遷移之建築物加以補償，至於土地長期受禁限建管制所致之損失卻未加以考量。若由效率之觀點來看，部分補償亦有使管制措施之成本降低之可能，故非謂僅針對於現況所為之補償於土地所有權人因土地利用所受之損失完全無幫助。但土地長期利用受限卻僅對現況價值減損部份補償，則不免使人對於管制措施之效益及正當性產生質疑。

然此類問題之解決方式仍須回歸財產權限制界限之討論及限制措施之效益衡量。更為明確化及具體化之財產權限制界限的建立，可避免財產權人因相同之公共利益承受同等之負擔，卻因法令適用之異同而有未受補償或補償標準不一致之情形。管制措施之效益及成本的衡量除可助於補償與否之判斷，亦可對限制規定及補償之合理性加以衡量。

貳、建議

現行土地使用管制規定，雖對於限制目的及限制措施為規定，但經本文檢視其仍有許多得以進一步確立政府措施正當性及補償衡量之處。由美國私有財產權保護法案（Private Property Protection Act of 1995）可見到先行評估程序之規定，於我國或可加強此部份之規定，促使政府機關對於土地使用限制規定之

執行有更為審慎之評估，同時亦可減少後續抗爭及低估社會成本之情形。

我國對於土地使用限制是否須予補償之問題是以「特別犧牲」為判斷之準據，然土地利用限制於何種程度始超出人民可忍受之範疇而構成「特別犧牲」，並無法由我國現行法制觀察出較為具體之衡量指標。準徵收理論有關限制措施對於土地利用造成之經濟損失程度的衡量，對此則可以為相當之補充。其考量土地所有權人可否就土地為合理之經濟使用以及經濟價值之減損程度都可使土地使用管制界限之判斷更為具體。而管制措施之效益及成本的衡量，可對於管制規定之合理性提供一判斷基準，更強化管制規定之正當性。

至於經濟價值之減損程度雖有不易訂出一確定價值比例之疑慮，但美國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）其對於財產權價值減損比例確切訂立標準，更強制政府衡量政府措施對於私有財產權之影響，並建立準徵收求償的管理程序。我國若可參酌建立類似之評估制度，並對管制措施效益及成本加以衡量，除可建立更為具體之補償標準，亦可加強管制措施之正當性，並避免對於管制措施之成本為過低之判斷。

土地使用限制類別、程度相當多元，土地財產權所受影響亦不易衡量。因此，欲建置出一放諸四海皆準之判斷要件，於法制或實務上確有困難及不足之處。本文藉由美國法準徵收理論之判斷要件以更具體釐清我國土地利用限制之界限及過度管制之問題，然法制度、國家發展歷程及國情之差異可能對於財產權所應負之社會義務或社會拘束，於認知上本即有所不同，但更多元化之思考方向，以使對於財產權保障與土地使用限制相關問題可為更完整具體之思考及判斷為本研究希冀展現的，而準徵收理論中有關經濟層面或效益與成本之分析以及補償數額之判斷等問題，應為後續研究具體判斷基準的方向。