

土地利用規劃與權利保障

陳愛娥*

目次

- | | |
|---|---|
| 壹、議題界定 | 肆、對於調和「財產權保障」與「財產權之社會拘束」，特別犧牲理論能否提供適當、明確的方針？ |
| 貳、司法院大法官相關解釋的解決路徑與其疑義 | 一、應暫拋對德國「公益徵收」概念之演變的追索 |
| 一、區分徵收與其他補償方式的解決路徑 | 二、特別犧牲理論與「情狀關聯原則」（Der Grundsatz der Situationsgebundenheit） |
| 二、關於非屬徵收之犧牲（Aufopferung）補償的司法院大法官解釋與其疑義 | 伍、結論：「私使用性」作為補充觀點 |
| 參、財產權保障之憲法學理提供的解決方案：「財產權保障」與「財產權之社會拘束」的調和 | |

關鍵詞：徵收、公益徵收、特別犧牲理論、犧牲補償、財產權保障、財產權的社會拘束

* 台北大學法律學系專任副教授，現借調擔任公務人員保障暨培訓委員會專任委員。

壹、議題界定

所有人都生活於空間與時間中，因此，空間的形塑影響所有人的生活關係，任何人的居住、工作與休息或多或少都取決於其所處之自然與人為的空間情狀。無論私人或國家機構對空間的任何運用都會影響到諸多不同的利益；因此，自然必須藉由法規來安排空間利用的秩序，藉此以平衡公、私利益¹。與空間，質言之，與土地利用有關的計畫，學理上大體可分為兩類：一是綜合性、總體性的規劃（＝總體性計畫：Geamtplanungen），此類計畫以一地區之土地的綜合性、整體性考量為目的，形塑對象為特定地區之結構性的整體關係，應於兼顧所有將影響空間的計畫之下，對建築或其他土地利用方式加以規範（此種計畫包括區域計畫、都市計畫法中的主要計畫、細部計畫）；另一類則是由專門計畫法規（Fachplanungsrecht）構成的專門計畫，其涉及與空間相關，或者更明確地說，在空間上具有重大意義的設施計畫，所謂有重大意義是指：該設施之工程如此龐大，以致須使用大量空間或對空間的使用（包括其上之人類行為或大自然生態之存續）造成深遠的影響²。此二類土地利用規劃的形塑對象雖然有別

¹ Walter Krebs, in: Schmidt-Abmann/Schoch (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., 2008, 4. Kap. Baurecht, Rn. 1.

² 黃錦堂，〈德國計畫裁決程序引進我國之研究——我國重大開發或設廠案許可程序改進之檢討〉，《當代公法新論：翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集》，1993，頁431、435-436；Michael Ronellenfitsch, Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht – Bauleitplanung und eisenbahnrechtliche Fachplanung, VerwArch 90/1999, S. 474; Peter Badura, in: Erichsen/Ehlers (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl., 2002, § 39 Planung, Rn. 6-7, 14; Hermann Pünder, in: Erichsen/Ehlers (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2006, § 14 Modifikationen des Grundmodells: Planfeststellungsverfahren und andere Verfahrensarten und –gestaltungen, Rn. 2.

（因此，其適用之確定程序亦不相同³），惟其既均涉及土地利用之規劃，均須權衡相關公、私利益，即均可能影響相關人民權利，在本文的脈絡裡自均應納入探討。

此外，為確保被規劃之空間內的土地利用符合相關計畫要求，主管機關必須掌握不同的手段。例如為達到都市計畫法第1條所定，「改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展」的立法目的，同法第6條、第51條就分別規定，「直轄市及縣（市）（局）政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙都市計畫之使用。」「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。」此外，土地法第208條、第213條分別規定，「國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定徵收私有土地。但徵收之範圍，應以其事業所必需者為限：一、國防設備。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生。六、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。七、教育學術及慈善事業。八、國營事業。九、其他由政府興辦以公共利益為目的之事業。」「因左列各款之一，得為保留徵收：一、開闢交通路線。二、興辦公用事業。三、新設都市地域。四、國防設備（第一項）。前項保留徵收，謂就舉辦事業將來所需用之土地，在未需用以前，預為呈請核定公布其徵收之範圍，並禁止妨礙徵收之使用。（第二項）」最後，現行法規中，多有以劃定「保護區」或「管制區」為前置措施，以此為基礎，進一步對土地利用採取限制措施者；例如水土保持法第20條第1項、第21條第1項分別規定，「經劃定為特定水土保持區之水庫集水區，其管理機

³ 質言之，行政程序法之「計畫確定程序」僅適用於專門計畫的確定；就此的說明請參見拙文，〈行政計畫確定程序之法制度的續造——由檢視法務部研擬之「行政計畫擬訂、確定、修訂及廢棄程序辦法（草案）」出發〉，《法學叢刊第206期》，2007/4，頁19-22。

4 資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢

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。其他特定水土保持區由管理機關視實際需要報請中央主管機關核准設置之。」「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。」⁴在有限的篇幅裡羅列此等手段、詳述其內容、說明其分別將如何影響人民權利，進而探討相關的權利保障方式，並非本文的目標。筆者關注的是：土地利用規劃法制中最重要、最根本的問題——立法者在規劃土地利用時，基於憲法第15條保障人民財產權的意旨，在何種情況下必須補償人民因相關限制所受損失？如是，則應先檢視，職司憲法解釋的司法院大法官，是否已藉由其相關解釋提供明白的方向。

貳、司法院大法官相關解釋的解決路徑與其疑義

一、區分徵收與其他補償方式的解決路徑

在此脈絡裡，司法院大法官釋字第215號解釋具有特別的意義，因其很早就指出：即使在同一法律、基於同一行政目的，為處理因土地利用規劃致影響人民權利的問題，亦得採取不同的規範方法（質言之，徵收與其他財產權限制的補償方式）。該號理由書指出：

按市區道路條例係為市區道路之修築、改善、養護、使用、管理及其經費之籌措而制定，乃增進公共利益所必要。市區道路

⁴ 進一步的詳細說明可參見李建良，〈損失補償〉，翁岳生編《行政法（下）》，2006/10，三版一刷，頁711-712、722-724。依W. Krebs的整理，為實現與確保都市計畫，主管機關握有的一般手段包括：設置變更的障礙、建築申請的擱置、土地分割、地方自治團體的先買權、市地重劃、土地開發（Erschließung）、徵收、訂定建築法上的契約：W. Krebs, a.a.O.(Fn. 1), Rn. 148 ff.

所需土地，如為私人所有，依該條例第十條，得依法徵收之。同條例第十一條第一項規定：「市區道路用地範圍內原有障礙建築物之拆除、遷讓、補償事項，應於擬訂各該道路修築計畫時，一併規劃列入。」同條第二項、第三項又規定：「修築計畫確定公告後，通知所有權人限期拆除或遷讓，必要時並得代為執行。」「前項限期，不得少於三個月。」依上開規定，對於妨礙建築道路之建築物，首先規定應將有關拆除遷讓及因此而須負擔之補償事項，一併規劃列入修築計畫，俟包括補償事項在內之修築計畫確定公告後，再通知所有權人，限期拆除或遷讓，必要時並得代為執行，旨在使道路修築計畫得以迅速完成，而特別明定其處理程序，乃為土地法第二百十五條之特別規定。惟仍明定應給予補償，此項補償，應依有關法令辦理，求其合理相當。

自此之後，司法院大法官大體遵循此種兩分的處理模式⁵，就基於公益目的，依法律規定所為之徵收（質言之，剝奪人民之財產權⁶）與相關補償問題，其大體致力於就相關法律規定闡述其意旨或進行合憲性解釋。其適例，依時序包含：

土地法第二百十九條規定：「徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢一年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」所謂「不依核准計畫使用」或「不實行使用」，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認屬於相關範圍

⁵ 就此，學理上似無歧見：林三欽，〈行政上之損失補償〉，李建良等合著《行政法入門》，2005，三版，頁691；李建良，前揭文（見註4），頁660；黃錦堂，〈財產權保障與水源保護區之管理：德國法的比較〉，《臺大法學論叢》第37卷第3期，2008/9，頁29-31。

⁶ 李建良教授指出，司法院大法官採取的徵收概念趨近德國「古典徵收」的理解，質言之，指基於公益目的，由行政機關依據法律作成行政處分，剝奪私有財產權（主要是土地所有權），並對被徵收者予以補償；李建良，前揭文（見註4），頁660、646-647。