

第一章

導論：六十年中的三種 徵收補償法制

壹、前言

臺灣各級政府頻繁使用土地徵收作為政策工具。如圖1所示，2001年至2011年間，每年土地徵收面積均突破五百公頃，甚至一千公頃¹。每年平均有萬分之八之私有土地被政府徵收²。顯然地，土地徵收影響臺灣土地所有權人之機率甚高。臺灣土地價值往往不斐，若徵收補償不足，造成被徵收人權益損失甚鉅。

然而，徵收補償不足，似乎正是臺灣徵收補償法制長期以來的污點。學者不斷大聲疾呼，徵收補償數額太低³。土地徵收補償

¹ 臺灣之私有土地總面積，在這11年間，從116萬公頃緩慢上升到120萬公頃。

² 最低的2008年是萬分之八，最高的2009年是萬分之十四。

³ 參見例如陳立夫，我國土地徵收制度上若干問題之探討，收於：廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集編輯委員會編，新世紀經濟法制之建構與挑戰——廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集，頁546（2002年）（認為總徵收補償，事實上往往與市價乖離）；陳立夫，土地徵收與損失補償——我國土地徵收制度之若干重要課題，收於：臺灣行政法學會編，損失補償、行政程序法，頁41（2005年）（認為總補償地價，普遍低於一般正常市價）。

此外，許多學者由法學理論之角度，力陳有徵收必須有補償。參見李建良，損失補償，收於：翁岳生編，行政法2000（下），2版，頁1433-1438（2000年）；吳庚，行政法之理論與實用，9版，頁733-734（2005年）；陳敏，行政法總論，5版，頁1178-1181（2007年）。

2 土地徵收補償：理論、實證、實務

之爭訟不勝枚舉⁴，但沒有撼動行政法院過度尊重徵收人之立場。被徵收人上街頭抗爭，時有所聞⁵。2010年中，相思寮與大埔的徵收爭議⁶，更是引起舉國關注，並進而促成2012年臺灣徵收補償法制的第三波改革。

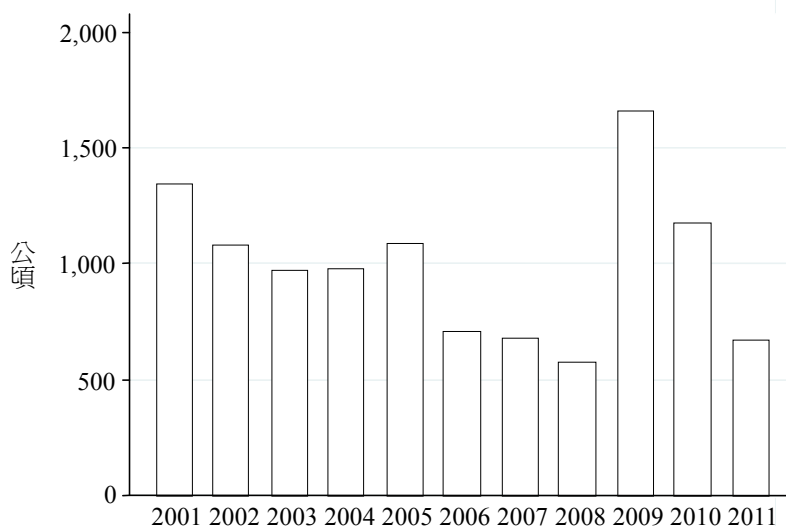


圖1 2001年至2011年臺灣各年徵收補償總面積

資料來源：內政部統計處網站⁷。

⁴ 土地徵收補償額，一直是土地徵收司法案件中，最常見的爭議類型。相關訴訟案件統計，參見陳乃榕，我國土地徵收地價補償行政救濟之研究，政治大學地政學研究所碩士論文，頁27-30（2007年）；陳瑩真，土地徵收補償中的估價問題，臺北大學地政學研究所碩士論文，頁72-74（2004年）。

⁵ 參見尤重道，土地徵收補償實務，頁120（2001年）。

⁶ 參見例如陳立夫，大埔·相思寮土地徵收事件雜感，台灣法學雜誌，158期，頁4-7（2010年）。

⁷ <http://www.moi.gov.tw/stat/index.aspx>（最後瀏覽日：2012/11/24）。見網站中之內政部統計年報之「土地徵收面積」欄位。另外，以徵收土地

第三波？是的。從1949年以來，臺灣的徵收補償法制，歷經三次大地震。1954年「實施都市平均地權條例」公布實施，臺灣都市地區開始規定地價。實施都市平均地權條例，配合1946年修正公布全文之土地法，構築了臺灣第一套徵收補償法制。至今，近一甲子的歲月中，土地利用與徵收補償法制歷經幾項重要變革，如1964年開始公布公告土地現值；1977年全面實施平均地權⁸（這是第二波改革）；2000年「土地徵收條例」正式實施。2004年司法院公布釋字第579號解釋，揭示「損失與補償相當原則」。八年後，立法院終於通過新土地徵收條例第30條及不少其他條文，以市價作為補償標準，讓立法規範終於追上憲法要求⁹，也使徵收補償法制進入新的紀元——這是第三波改革。

本書將徵收補償法制分為四種典型：事前地主自報地價、事後地主自報地價、事前政府估算地價、事後政府估算地價。前述1954年、1977年、2012年的三波改革，分別採取其中三種典型的徵收補償法制。1954年到1977年是事前地主自報地價；1977年到2012年是事前政府估算地價；2012年之後的新紀元，是事後政府估算地價。這三類徵收補償法制，大大影響被徵收人所能獲得之補償數額。

本書核心問題意識是：一、臺灣的徵收補償法制，是否符合憲法對徵收補償之當為要求；二、臺灣的徵收補償法制，是否符合經濟分析理論之建議；三、立法機關、行政機關、司法機關在立法、解釋法律、執行法律時，是否有可再斟酌之處。

筆數而言，2000年至2006年間，全臺灣平均每年有24,712筆土地被徵收。

⁸ 「實施都市平均地權條例」改名為「平均地權條例」，並全盤修正。

⁹ 不過，仍有學者質疑，市價補償仍難達到公平與效率之要求。參見楊松齡，市價補償即為公平？——論土地徵收補償之地價基準，台灣環境與土地法學雜誌，3期，頁78（2012年）。

4 土地徵收補償：理論、實證、實務

前事不忘，後事之師。本書回顧了1954年到1977年、1977年到2012年間之兩種徵收補償法制。最後，以一甲子時光中之法制實踐經驗，反思2012年底開始實施的新徵收補償法制。

筆者曾在王澤鑑教授之著作中看到一句話，大意是：立法者更動一個字，整座圖書館中之法學研究盡成廢紙。讀者或許會認為，在2012年立法院修改土地徵收條例第30條，將徵收補償標準改為市價之後，本書大半的內容也該被掃進歷史的垃圾堆。且慢！本書的研究取徑包括法釋義學，而該部分的研究成果，確實不再有直接的實用價值。但本書的研究方法也包括憲法解釋、法律經濟分析、法學實證研究。這些部分的論述，雖然稱不上永恆，但不會因為修法就失去意義。大法官近年的解釋，並未觸及（遑論改變既定的）徵收補償標準，所以本書所點出的徵收補償憲法標準，在新法實施後，依然有拘束力。而法律經濟學的研究，指出什麼樣的徵收補償標準，才能促進經濟效率、提升社會福利。立法者若以民生為念，當然也應該用本書所發展出之經濟標準，衡量其所制訂之徵收補償法律。而本書對2012年前兩種徵收補償法制之實證研究，更是為2012年之修法提供實證基礎——被徵收人長期獲得低於憲法、法律經濟學理論所要求之徵收補償數額，立法者自然應該修改法律，提高徵收補償額。

此外，2012年時，立法者雖然修改土地徵收條例第30條之徵收補償標準，但沒有改變相關配套的行政程序（地價評議委員會還是掌有最終的評定權），也沒有調整徵收補償爭議之訴願或訴訟程序。可以想像，以臺灣行政部門與司法部門的保守慣性，至少短期內，本書所觀察到的2000年到2012年間的一些法律適用問題，同樣會在適用新法時浮現。是故，要將本書擺到圖書館的「法律史」書架上，還言之過早。

以下，第貳節將概述四種典型之徵收補償法制；第參節則鳥瞰本書各章之研究發現。

貳、四種典型徵收補償法制

徵收補償法制分可為四種典型¹⁰：事前地主自報地價、事後地主自報地價、事前政府估算地價、事後政府估算地價，如表1所示。這四種典型最主要的差異點，是徵收補償數額的「估價時點」與「估價者」不同。就「估價時點」而言，徵收補償數額可以在事前或事後估價。事前估價指徵收補償計畫定案前，事後估價指徵收補償計畫定案後。事前估價，如臺灣在1977年到2012年間，地方政府以年度之初公布之公告土地現值與加成補償成數，作為當年度徵收補償數額之決定標準；而當年度之徵收案件不總是在前一年度底決定公告土地現值與加成補償成數時即已定案。事後估價如政府確定徵收某筆土地後，向該筆土地之所有權人詢價（很顯然地，不少地主會獅子大開口，所以據筆者所知，沒有國家曾經施行過此種徵收補償法制）。

再者，徵收補償數額可以由地主自己申報，也可以由地主以外者（如行政機關、法院）估定——估價者不同。前者例如臺灣在1977年前由地主申報地價，並以申報地價作為徵收補償數額；後者例如臺灣在2012年後，由各縣市地價評議委員會評定市價。

表1 四種典型徵收補償法制

	地主自報地價	政府估算地價
事前	臺灣1954—1977	臺灣1977—2012
事後	未有國家採納過	臺灣2012—迄今

¹⁰ 詳細論述，請參見筆者英文專論。See YUN-CHIEN CHANG, PRIVATE PROPERTY AND TAKINGS COMPENSATION: THEORETICAL FRAMEWORK AND EMPIRICAL ANALYSIS 8-12 (2013).

6 土地徵收補償：理論、實證、實務

之所以要拉出「估價時點」與「估價者」這兩個要素，乃因資訊多寡、估價誘因、行政成本都受其影響，進而影響徵收補償數額之精確性。事前估價通常可以比較客觀，因為徵收不一定會發生，而且還有機會透過查核、照價課稅、照價收買等機制平衡估價者高報或低報之誘因。事後估價因為價格之用途已特定——徵收補償——估價者有誘因為了一己之私而扭曲價格。但另一方面，事後估價通常比事前估價更接近「徵收補償估價之基準日」，所以精確度比較高。而且，事前估價要求預測未來；事後估價則是在當下估價，或回頭確認幾個月前的不動產價格；後者自然比較容易精準估價¹¹。最後，事前估價必須散槍打鳥，每一筆土地都估價，所以行政成本高¹²；事後估價只要集中精神在被徵收之少數土地，行政成本較低。

此外，「估價者」也是各懷鬼胎。地主自報地價的誘因結構比較單純¹³，因為土地是地主的財富，補償也是地主的財富，稅金則是地主的損失。總之，損益都由同一人承受，所以理性自利的主地自然是想辦法在侷限條件下，極大化補償或維持土地所有權，並極小化稅金¹⁴。

而當政府是估價者時，其誘因為何，至少有四種理論¹⁵：

第一種是「善意公僕理論（benevolent theory）」¹⁶。本理論假設政府官員是天使，總是為了極大化社會福利而奔走，該給多少徵收補償就會發放多少徵收補償，絕不藏私、也不小氣。

¹¹ See *id.* at 10-12.

¹² 當然，從另一個角度看，若政府終究要因為課徵土地稅而估算每筆土地價格，事先估價之成本雖高，但有多重用途。

¹³ 但地主是否會因為土地可能被徵收而過度或過少投資於土地上，則是複雜的問題。*Id.* at 21-34.

¹⁴ *Id.* at 8-10.

¹⁵ 這些理論的詳細介紹與批評，see *id.* at 13-20.

¹⁶ William A. Fischel & Perry Shapiro, *Takings, Insurance, and Michelman: Comments on Economic Interpretations of “Just Compensation” Law*, 17 J.

第二種是「財務幻覺理論 (fiscal illusion theory)」¹⁷。本理論認為政府官員就像公司經理人一樣，喜歡賺錢並減少支出；是故，政府官員偏好收稅，但希望徵收補償數額越少越好。這是英文徵收補償文獻中最受歡迎的理論模型，但也受到不少批評¹⁸。

LEGAL STUD. 269, 276 (1988); Benjamin E. Hermalin, *An Economic Analysis of Takings*, 11 J. L. ECON. ORG. 64, 69 (1995); William A. Fischel & Perry Shapiro, *A Constitutional Choice Model of Compensation for Takings*, 9 INTL. REV. L. ECON. 115, 120 (1989).

- ¹⁷ See William A. Fischel, *Takings and Public Choice: The Persuasion of Price*, in 2 THE ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC CHOICE 549 (Charles Rowley & Friedrich Schneider eds., 2002); Hanoch Dagan, *Just Compensation, Incentives, and Social Meanings*, 99 MICH. L. REV. 134, 138 (2000); Christopher Serkin, *The Meaning of Value: Assessing Just Compensation for Regulatory Takings*, 99 NW. U. L. REV. 677, 705-08 (2005); DAVID A. DANA & THOMAS W. MERRILL, PROPERTY: TAKINGS 41-46 (2002); Thomas W. Merrill, *Incomplete Compensation for Takings*, 11 N.Y.U. ENVTL. L.J. 110, 131-32 (2002).
- ¹⁸ See, e.g., Vicki L. Been, *Lucas v. The Green Machine: Using the Takings Clause to Promote More Efficient Regulation?*, in PROPERTY STORIES 221, 248-49 (Gerald Korngold & Andrew P. Morris eds., 2004); Vicki Been & Joel C. Beauvais, *The Global Fifth Amendment? NAFTA's Investment Projections and the Misguided Quest for an International "Regulatory Takings" Doctrine*, 78 N.Y.U. L. REV. 30, 88-100 (2003); Louis Kaplow, *An Economic Analysis of Legal Transitions*, 99 HARV. L. REV. 509, 567-70 (1986); Carol M. Rose, *What Federalism Tells Us About Takings Jurisprudence*, 54 UCLA L. REV. 1681, 1690-92 (2006) (linking the discussions of federalism with the demerits of fiscal illusion theory); Daniel A. Farber, *Economic Analysis and Just Compensation*, 12 INTL. REV. L. & ECON. 125, 130 (1992); Daryl J. Levinson, *Empire-Building Government in Constitutional Law*, 118 HARV. L. REV. 915, 916, 969 (2005). 此外，筆者曾以臺灣1954年到1977年的徵收補償實踐（參見本書第四章），論證財務幻覺理論沒有被臺灣的實證證據支持。See Yun-chien Chang, *Self-Assessment of Takings Compensation: An Empirical Study*, 28 J. L. ECON. & ORG. 265, 265-85 (2012).

8 土地徵收補償：理論、實證、實務

第三種是「政治利益理論（political interest theory）」¹⁹。本理論可謂近代有力說，筆者也採此理論。本理論認為，民選政府官員在乎的是政治利益如選票、政治獻金等，而一般政府官員則被民選官員監督、控制而會配合民選政府官員演出。民選政府官員不在乎政府稅金流入或補償流出「本身」，而是在乎收支帶來的政治效益。例如：若低徵收補償會引發大規模民眾抗爭，影響連任行情，民選政府官員就會給予足額徵收補償。但如果低徵收補償的政治負面效應不大，但省下的預算可以用其他肉桶立法來綁樁，民選政府官員就會選擇低徵收補償數額。

第四種是「意識形態理論（ideology theory）」²⁰。簡言之，政府官員的行動受其本身意識形態的驅使。但因為每個政府官員懷抱不同的理想（經世濟民或口袋滿滿），本理論無法一概而論地預測政府官員對徵收補償態度。

這四種理論的爭辯還是進行式。政府估定徵收補償額時，究竟如何受到外在法律規範與政治情勢、內在意識形態之影響，需要更多實證研究來驗證。認定政府官員的行為較接近上述哪一種理論之預測，影響到立法者應該把政府官員當成什麼樣的估價者，並用什麼立法手段來監督、管控之。舉例而言，若認為善意公僕理論最符合實情，則立法者不需要監督行政機關，只要給它足夠的工具獲取資訊即可。但若認為財務幻覺理論最有可能為真，則立法者需要嚴格管控行政機關估算徵收補償之方式。

總之，筆者之前的英文著作主張，若政策決定者之目標是要給予被徵收人公平市價之補償，則權衡多種考量後，「事後政府

¹⁹ See Levinson, *supra* note 18; Daryl J. Levinson, *Making Government Pay: Markets, Politics, and the Allocation of Constitutional Costs*, 67 U. CHI. L. REV. 345, 345 (2000); Nicholas Bagley & Richard L. Revesz, *Centralized Oversight of the Regulatory State*, 106 COLUM. L. REV. 1260, 1293-94 (2006).

²⁰ See DANIEL A. FARBER & PHILIP P. FRICKEY, *LAW AND PUBLIC CHOICE: A CRITICAL INTRODUCTION* 27 (1991).

估算地價」應該是最佳選擇。但要排除政府在事後的不良誘因，應該採取客觀的「特徵回歸模型（hedonic regression model）」估算公平市價²¹。而2012年開始實施之不動產交易實價登錄制度，使得幾年後使用特徵回歸模型估算不動產市價成為可能。故長遠來看，立法院在2012年通過改採「事後政府估算地價」方式，估計被徵收土地之市價，以補償被徵收人，是走在正確的方向。

參、各章論點鳥瞰

本書分為三個部分。第一部分是理論基礎，包含兩章。第二章聚焦在徵收補償之經濟理論，討論五種學說上常見的徵收補償標準。考量四種重要的經濟要素後，第二章主張，最有效率之徵收補償標準，是公平市價再加成補償，以求逼近被徵收人因徵收而損失之經濟價值。第三章先追溯憲法徵收補償條款的演變（與消失），主張目前憲法文本的規範空缺，已由大法官解釋填補；而大法官在一連串的解釋中明確地主張「損失與補償相當」原則。在細緻地探究損失、補償、相當之意義後，本書主張，憲法的當為要求是，被徵收人至少可以獲得公平市價之補償。就此而言，憲法規範與經濟分析的理論相契合。

第二部分「鑑往知來」以四章之篇幅，反省批判2012年前臺灣兩種徵收補償法制。第四章是對1954年至1977年徵收補償體制之歷史考察與實證研究，本書發現其「事前地主自報地價」體制下，土地稅率遠高於徵收機率，使地主有強烈誘因低報其申報地價；結果是地主的徵收補償也隨著「水退船低」，遠低於公平市價。

²¹ See CHANG, *supra* note 10, at 58.

10 土地徵收補償：理論、實證、實務

第五、六、七章則分別檢驗1977年到2012年「事前政府估算地價」體制之立法解釋與實踐、行政機關處理徵收補償訴願案件之不足處、法院判決之論理缺陷。第五章發現，2000年制定之土地徵收條例，其文義被誤解，導致該法實施後頭十年間大多數被徵收人獲得低於公平市價之補償。此外，第五章指出，21世紀初之公告土地現值與加成補償數額之評定過程，專業決定往往不敵政治考量。因為公告土地現值影響土地增值稅甚鉅，其年復一年被壓低。副作用就是被徵收人之徵收補償計算基數太低。

關於徵收補償的行政決定若有違誤，在現行的訴願程序中，幾乎沒有被更正的機會。第六章之實證研究發現，內政部訴願會在處理土地徵收補償訴願案件時，往往只檢驗有無程序瑕疵，不論原處分機關是否實體決定有誤。

第七章則檢驗土地正義的最後一道防線，最高行政法院。然而，最高行政法院除了錯誤解釋土地徵收條例外，也過度擴張了判斷餘地理論，撒手不管個案之土地徵收補償數額。從而，被徵收人若爭執徵收補償數額太低，幾乎沒有勝訴之機會。

第三部分是對臺灣新徵收補償法制之展望。第八章回顧了2012年土地徵收條例之修法歷程，包括官方與立法委員所提出之幾種方案。立基於本書前面幾章之論述與發現，本章提出新法可能產生之問題，並倡議解決方案。第九章最後一次回眸本書之發現與論點，並提示行政與司法部門未來解釋新法時應避免之地雷與陷阱。