

公共設施保留地與公共設施用地之分析比較

蘇志超

(作者為本校地政研究所教授)

摘 要

公共設施保留地與公共設施用地，二者之使用目的相同，但法律規定之效果，則完全不同。公共設施保留地，是保留限期征收之公共設施用地。而公共設施用地，只是依據都市計劃，經主管機關編定公布之土地使用計劃。現有之公共設施保留地，依法必須於民國七十七年九月六日前，全部征收完畢。逾期不征收，將視為撤銷。所撤銷者，應為公共設施用地之保留征收權，而不是公共設施用地之使用編定。已經公布實施之土地使用編定，雖然依法可檢討修訂變更，但決不可能在撤銷保留征收權之同時，亦連帶撤銷公共設施用地之使用編定。公共設施用地之配置，是都市建設發展之必備條件。取得公共設施用地之方法，除征收外，依法尚可採用區段征收或市地重劃。如果撤銷公共設施用地之編定，都市中各種土地，均將無法有效使用。

一、公共設施用地與公共設施保留地之法律依據

(一) 公共設施保留地

土地法第九十三條規定：依都市計劃，已公布為道路或其他公共使用之土地，得為保留征收，並限制其建築。此項道路或其他公共使用之土地，係都市發展過程中所必需之公共設施用地。此類公共使用之土地，私人不宜持有土地所有權，亦不任由私人投資建設發展。故應由法律預先明定，自依都市計劃公布為道路或其他公共使用之土地，如不能立即征收供公共使用，則

可保留供將來一定期間內之征收使用。因此，依都市計劃公布為公共設施用地，並預定將來限期征收者，則稱之為「公共設施保留地」，或「都市計劃公共設施保留地」。由於本條文，係列在土地法第三編（土地使用）第二章（使用限制）之內，可見其目的在提醒土地所有權人，其所持有的特定土地，將來一定期限內，可能要被征收供公共設施之建築使用。私人目前不宜建築發展，以免將來實行征收時，增加公私兩方面之困難與損害。因此法律乃明文規定，特定自公布為公共設施用地後，則限制其建築發展，但臨時性之建築或維持現況之使用者，均不在此限。

土地法第二一三條規定：因左列各款之一，得為「保留征收」。1.開闢交通路線。2.興辦公用事業。3.新設都市地域。4.國防設備。前項保留征收，謂就舉辦事業將來所需用之土地，在不需要以前，預為呈請核定公布其征收之範圍，並禁止妨礙征收之使用。以上第二一三條之規定，係列在土地法第五編「土地征收」第一章（通則）內，屬於征收通則之規定。所稱舉辦事業將來所需用之土地，係指由政府興辦以公共利益為目的之事業。本條所列舉之四款目的使用類別，除新設都市地域外，其他三款，均可能為土地法第二〇八條第一—三款所列舉之國防設備、交通事業及公用事業所涵蓋。而新設都市地域需用公共設施用地時，既可依土地法第二〇八條第九款「其他由政府興辦，以公共利益為目的之事業」之規定，實行即時的公用征收，亦可依照以上第二一三條之規定實行保留征收。新設都市地域，按土地法第二一三條規定，將所需公共設施用地，預為呈請核定公布其征收之範圍。經核定公布保留征收之公共設施用地，亦可稱之為公共設施保留地。按照目前行政機關之解釋，所稱：公共設施保留地，係指：「政府於興辦公共設施前，預為指定範圍，供將來使用，並限制妨碍指定目的使用之用地」，亦即指「未開闢使用之公共設施用地」（註一）。凡公共設施用地，受到保留征收之期限限制者，均為「公共設施保留地」。

（二）公共設施用地

都市計劃法第四章定名為：「公共設施用地」。本章內包括第四十二條至第五十六條共十五條條文，大致均為關於公共設施用地設置標準及如何適當配置之規定。其中僅有第四十八條至第五十一條共四條條文中，有關於「公共設施保留地」取得方式及使用限制之規定。亦僅有這四條條文，與土地法中關於公共設施保留地及保留征收之規定，構成普通法與特別法之關係。

其他各條文均屬都市計劃法之單獨規定。都市計劃法單獨規定者，係專指公共設施用地。所稱公共設施用地者，係指依都市計劃法規定，編定公布為公共設施使用之土地也。至於此類使用之土地，究應由何人運用何種方式投資開發使用，依法亦有各種選擇。例如區段征收、市地重劃、或獎勵私人投資開發，均有可能。總之，公共設施用地，僅為土地使用類別之編定，不必採用「公用征收」方式，以取得私有土地所有權。亦不必保留供將來限期征收。因此，公共設施用地，並非全為公共設施保留地。而公共設施保留地，則必為公共設施用地。

都市計劃法第四十二條規定：都市計劃地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：1. 道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。2. 學校、社教機關、體育場所、市場、醫療衛生機構及機關用地。3. 上下水道、郵政、電信、變電所及其他公用事業用地。4. 本章規定之其他公共設施用地。前項各款公共設施用地，應儘先利用適當之公有土地。依此規定，前項各款公共設施用地，如無適當之公有土地可資利用時，則須由地區內各個土地所有人，按其土地於建設發展後，可能享受公共設施利益大小之程度，分攤公共設施用地地價之成本。因為此等公共設施用地，既無公有土地可資利用，法律又未規定授權政府即時征收或保留征收，由受益土地分攤公共設施用地之地價成本，自為必然之解釋。按都市計劃法第四十八條規定推論，凡依法指定之公共設施用地，供公用事業設施之用者，依法得予以公用征收、區段征收、或市地重劃取得者，均為公共設施保留地。凡之，未經指明供公用事業設施使用，並得依法予以征收者，終然依都市計劃已公布為公共設施用地，則非屬公共設施保留地之範圍。

二、公共設施用地與公共設施保留地之辨別

依據以上有關法條之規定，所稱公共設施保留地，係指經編定為公共設施用地，預定將來得征收供興建公共設施使用之私有土地。所稱「保留」，係指保留征收而言，並非保留作公共設施用地之使用。因為公共設施用地之使用類別，已經都市計劃主管機關，依據都市計劃法之規定、區劃、配置、確定，無須再「保留」供將來編定使用。因此，所稱「保留」，顯然是指「保留征收」而言。或指保留征收後，充作興建保留設施之使用，不得任意改作其他非公共設施之建築使用。有人認為公共設施

保留地，係指公共設施用地尚未開闢使用者而言，此項主張並非完全正確。因為公共設施用地，並非全為公共設施保留地。未經指定保留征收之公共設施用地，無論已否開闢使用，僅為公共設施保留地，而非公共設施保留地。公共設施用地已開闢使用者，將永遠保持其為公共設施用地之使用，顯然不可能再變更為非公共設施之使用。既已開闢使用，顯然已取得公共設施用地之使用權，自無須再行保留征收，當然亦不可能再改為公共設施保留地。

公共設施保留地，係指依法保留征收之公共設施用地。因此，公共設施保留地，必然是已經劃定的公共設施用地。而公共設施用地，則未必全為公共設施保留地。所稱「保留地」者，顯然是指依法保留征收之私有土地。民國五十三年舊都市計劃法修訂前，原為「公共設施預定地」。所稱「預定地」，含有「尙未至最後確定」之義。亦可能指尙未經確定為公共設施用地，將來之可變性較大。但當時立法院審議本法修正案時，決議改為「公共設施保留地」(註二)。修改之理由，係認為行政院提送之修正草案，所稱「公共設施預定地」，未設定征收之期限。私有土地之使用權，有長久被凍結之虞。故主張增訂征收期限之限制。同時將公共設施預定地改為「公共設施保留地」。從此，所稱「公共設施保留地」，係指將來限期征收，充作興建公共設施使用之私有土地。

相對地，公共設施用地，係指依都市計劃法規定之程序，劃定為公共設施使用之公私有土地。如果原為公有土地者，可依公有土地撥用或讓售之方式，取得公有土地之使用權。不必保留征收，亦不能構成公共設施保留地。如果為私有土地，經核准由私人投資興辦公共事業，自行負擔興建公共設施用地之提供使用者，當然不須保留征收私有土地，故亦不可能構成公共設施保留地(註三)。由此可知，公共設施用地未必全須保留征收，自非全為公共設施保留地。總之，凡非依法保留征收之公共設施用地，則非一般人所習稱之公共設施保留地。

三、公共設施保留地之「保留征收」

(一) 保留征收之涵義與性質

保留征收係屬公用征收之性質，其與區段征收或照價收買均有所不同。公用征收與政策性征收，是兩種性質完全不同的征收。區段征收、照價收買，或依土地法第二〇九條規定，為實施國家經濟政策，而實行之征收，均可稱之為政策性征收。而一般征收以及保留征收，均為公用征收。亦即土地法第二〇八條所規定的，各種為公共使用目的而實行之一般性征收。世界各國所通行之土地征收，均類屬公用征收。而屬公用征收性質之保留征收，及屬於政策性征收性質之區段征收與照價收買，則為我國土地法所特有之規定。

保留征收與一般性征收，雖均屬公用征收之性質。但一般性征收，常為即時的公用征收。而保留征收，則為將來一定期限內之限期公用征收。保留征收，既係將來之限期征收，限期屆滿，如仍未依限實行征收時，將依法受到撤銷「保留征收」之效果。但所需使用之公共設施用地，如純屬公共使用或公益使用之性質，撤銷保留征收之後，仍可依據一般的即時公用征收之規定，實行一般性的公用征收。亦可依據區段征收之規定，而實行包括公共設施用地在內的，全區土地之征收（土地法第二一二條第二項）。公共設施用地，如果經劃定為交通幹道或國防設備之使用，撤銷保留征收後，仍可依據土地法第二〇八條第一、二兩款之規定，實行一般性的公用征收。

依據目前實際情況，各種公共設施用地，幾全為公共設施保留地。所稱保留地，係指預定將來征收為公共設施用地之特定使用地。而公共設施保留地，即意指預定將來一定期限內限期征收之公共設施用地（註四）。如果單講「公共設施用地」或公共設施預定地，顯然是指土地使用類別之編定，並無預定征收或保留征收之涵義。民國二十八年公布施行的都市計画法，原無保留地征收期限之特別規定，但仍有「公共設施保留地」之法定名稱。民國六十二年修訂都市計画法時，行政院送請立法院審議之修訂草案中，擬將「公共設施保留地」一詞，一律改稱「公共設施用地」。但立法院於六十二年八月四日第十九次聯席會議決議，將原草案所提「公共設施用地」仍改為「公共設施保留地」。並增列「逾期不征收，視為撤銷」字樣。實際上，立法院此項修改及強調征收期限之效果，並無實質改變。因為土地法第二一四條已明文規定「逾期不征收，視為撤銷」。特別法「都市計画法」如無此項特別規定，自然仍應適用普通法（土地法）上開條文之規定。特別法維持舊法「保留地」之用語，僅能強調與普通法內所規定之「保留征收」維持前後一致。對於「公共設施用地」編定之效果，並無實質影響。換言之，公共設施保

留地，逾期不征收，被撤銷保留征收之後，公共設施用地編定之效果，仍然不受影響。

(二) 保留征收期間之限制

土地法第二一四條規定：保留征收之期間，不得超過三年。逾期不征收，視為撤銷。但因舉辦「開闢交通路線或國防設備之事業」，得呈請核定延長保留征收期間。但延長期間至多五年。民國二十八年制定施行的都市計劃法，原無保留地征收期限之特別規定。因此，在民國五十三年修訂都市計劃法之前，關於保留征收之期限，仍適用土地法（普通法）之規定，最長保留期間僅為八年。民國五十三年修正都市計劃法時，立法院聯席會議審查認為：「公共設施保留地之依法征收，旨在便利公共設施之設置，法意至善。惟其征收期限，原草案未予規定，似對土地所有人之土地使用權，有長期凍結之虞，殊不相宜」。為兼顧土地所有人之使用權利計，爰增訂：「公共設施保留地征收之期間，不得超過五年，逾期不征收，視為撤銷。但有特殊情形，經上級政府之核准得延長之，其延長期間至多五年」。原草案第四章之章目，原為「公共設施預定地」，亦經立法院修正通過改為「公共設施保留地」。

民國六十二年再度修訂都市計劃法時，因當時估計如依限征收全部保留地，地價總額高達三百億元之鉅。地方政府財力不足，無法依限取得，乃再修法，延長保留期限為最長十五年，即現行都市計劃法第五十條之規定。六十二年修法時，立法院反應強烈。其間曾經過十二次黨政協調會議。立法院四委員會聯席審查會，召開二十四次審查會議。最後並經內政部長在立法院鄭重表示：「修訂法案通過後，定當在限期內妥籌財源，完成征購建設。決不會再請修正延長」。如此，始獲勉強通過現行都市計劃法第五十條之條文。即自民國六十二年九月六日，都市計劃法公布施行之日起，最長得再延長保留期限十五年，至民國七十七年九月六日止。如果自民國二十八年六月八日，首次公布施行都市計劃法之日起，已設定公共設施保留地，保留征收之期限限制，迄今仍未能依限征收者，至最後期限屆滿時，前後連續時間將近五十年之久。屆時如再主張修法延長保留期間，無論就情、理、法任何一方面而言，均難發現有任何可支持之理由。屆時如仍未能在限期內征收全部公共設施保留地，逾期自當依法視為撤銷保留征收之權利。但撤銷保留征收後，又將發生何種可能之效果呢？「各家」眾說紛紜，莫衷一是。本文下節，

將循法理與事實發展，予以分析比較。

(三) 征收後使用期間之限制

保留征收是公用征收之一種。所謂公用征收，就是在土地私有制度之下，國家基於公共目的之使用，依據法定條件與程序，得強制收購私有土地之制度。我國現行土地法第二〇八條所規定之土地征收，即爲此種典型的公用征收，亦即世界各國通常採用的土地征收。土地法第二〇九條所規定，爲實施國家經濟政策而辦理之土地征收，及同法第二一二條所規定之區段征收，均屬政策性征收。後者之征收，與公用征收所不同者，不受特定的公共使用之目的使用所限制。而且不受征收後開始使用之時間限制。公用征收則不然。征收前，須受法定的公共使用之目的使用所限制。征收後尚須受到「開始使用」之時間限制。

土地法第二〇八條明文規定：國家因左列九種公共事業之需要，得依本法（土地法）之規定，征收私有土地。這九種公共事業包括：1. 國防設備。2. 交通事業。3. 公用事業。4. 水利事業。5. 政府機關。6. 地方自治機關及其他公共建築。7. 教育及慈善事業。8. 國營事業。9. 其他由政府興辦以公共利益爲目的之事業。經查閱注意土地法及其他有關征收之法律條文，在條文中僅用「征收」二字者，均係指上述九種公共使用之公用征收而言。如果條文中所規定之「征收」，係專指某種特定征收，而非一般之公用征收者，必定冠以該特定征收之專用名稱。例如保留征收、區段征收，一併征收等。

土地法第二一九條規定：征收私有土地後，不依核准計劃使用，或於征收完畢一年後，不實行使用者，其原土地所有權人得照原征收價額，收回其土地。此項征收後開始興建公共設施使用之時間限制，乃爲一般公用征收所共同具備的。公共設施保留地之征收，既屬公用征收之一種，征收後之使用，必須爲公共目的之使用，而且應於征收後一年內，開始興建公共設施使用。完成建築之時間，亦應有最長不得超過若干年之時限。絕不可能任其無限期拖延不興建，或興建之後，拖延不完工。完工之後，亦不得全部或部分改作非公共目的之使用。因此，行政院七十二年十月修正公布之「都市計劃公共設施用地多目標使用方案」第六條規定：「依本方案規定作多目標使用之公共設施用地，其需征收私有土地者，應先循都市計劃變更途徑，增列使用項目後，始得辦理。」但增列之使用項目，必須屬於公共設施之範圍。而且應屬於公共使用之性質，否則將構成「違法」。但

如由私人提供土地而自行投資興建者，自不受以上所舉之特別限制。違法征收私有土地者，原所有權人，有權按原征收之價額收回其土地。

四、撤銷保留征收後之可能效果

關於公共設施保留地，保留征收期限屆滿後，仍未征收者，依法「視為撤銷」。所撤銷者，究竟是單指保留征收權，抑或撤銷征收權，連帶撤銷土地使用計劃？內政部營建署，曾於民國七十三年間，委託中華民國都市計劃學會，進行研究。當時參加研究人員意見紛歧，各自堅持己見，難獲最後結論。據聞最後僅就以上所舉之兩種見解，分析比較，各自可能發生之結果，及其利弊得失。作者現在願再就上述兩種不同見解，進一步予以客觀檢討。

1. 主張逾期不征收，「視為撤銷」者，係指撤銷保留地之征收，連帶地亦撤銷土地使用計劃。此說認為：如此解釋可符合立法之原義，樹立政府之信用，並減少民怨。作者認為就政治意義而言，討好「選民」，爭取「選票」，提出此種主張者，確實可能發生政治之效果。但於法無據，實際執行時亦有明顯困難。就法理解釋，亦難求出理論根據。所謂立法之原義，究竟何所依據？法案在立法程序進行審議過程中，原起草者之本意，與立法者審議修改之原義，常常可能是互相衝突而矛盾的。自經完成立法程序後，僅能從所通過之法律條文之文義中，探求立法之原義。至於部分立法委員在審查會中所提出之意見，甚至在院會中有多數委員對某一條文表示之任何重要意見，如果在法律條文中未被採納。此項意見對於已通過成爲法律條文的文字，不能發生任何拘束力。在實用時，自亦不能由行政機關或司法機關。任意作擴張解釋，以牽就立法委員，在審查法案時所發表之意見。

再就實際情況而言，保留征收，係由都市計劃法明文規定，設定保留征收之期限。並預定逾期不征收，應發生之法律效果——視為「撤銷保留征收」之權利。而公共設施用地之使用編定，是行政機關依據法令，就特定地區範圍內之一切公私有土地，所進行之使用規劃。二者顯然沒有直接關連，彼此根本不可能發生任何連帶關係。換言之，撤銷保留征收權之後，並不影響公共設施用地已編定公布之效果。因爲公共設施用地之編定公布，並非以保留征收權之存在，爲前提條件。相對地，公共設施

用地編定公布後才宣布保留征收。而且公共設施用地之取得，亦非以保留征收為唯一的、法定取得土地使用權之方式。其他如市地重劃、區段征收、或私人買賣、交換、捐贈等方式，均有採用之可能。撤銷保留征收權後，僅喪失保留征收之權利而已，仍不妨選擇採用其他法定可行之取得土地使用權方式。

土地法第二一三條，列舉四種公共使用，均得為保留征收。同法第二一四條，及都市計畫法第五〇條，均為關於保留征收期限之限制，根本未涉及有關公共設施用地應如何公共使用之條件。公共設施保留地，逾期不征收，依法「視為撤銷」顯然是指撤銷保留征收之權利，根本不涉及有關公共使用之編定。而且保留征收之公共使用項目甚多，面積亦甚廣。如果連帶撤銷土地使用計劃，究竟是撤銷各地區之整體都市計劃，抑或是撤銷各地區中有關公共設施用地之使用編定？即使是撤銷使用計劃，亦必須由都市計劃機關，依照原來公布都市計劃之相同程序，正式公布撤銷特定部分或全部使用計劃。絕不可能自撤銷保留征收之後，連帶地自然撤銷已公布之使用計劃。如果撤銷保留征收權之後，再依原來公布都市計劃之程序，撤銷原有的全部公共設施用地之編定，同時公布新的土地使用計劃，亦將發生很多無法解決的困擾問題。例如究竟改編為何種新的使用？任何新的使用，是否亦需要公共設施用地之配合使用？何人所有之土地，願意提供為公共設施用地使用？所有編為工、商、住宅用地之土地，如果沒有適宜的公共設施用地配合使用，是否仍能達到圓滿使用之目的？此等問題，所有有關人士，均需客觀而冷靜地公平考慮。否則將難免惹氣用事；形成派系對立，對於問題之解決毫無裨益。

2. 主張「視為撤銷」，係單指撤銷保留征收之權利而言。撤銷之對象，僅限於「保留征收權」。但已經編定為公共設施用地之使用類別，仍然保持不變。撤銷保留征收權後，仍然可用區段征收或市地重劃方式，取得公共設施用地之開闢與使用。同樣亦可鼓勵私人投資開發，向使用者收費。總之，公共設施用地，並非在性質上非征收不可。而且在性質上，不宜由私人經營開發者，如開闢交通路線，及國防設備之公共設施保留地（土地法第二一三條），因被撤銷保留征收權之後，仍可按照土地法第二〇八條第一款國防設備及第二款交通事業之規定，隨時實行公用征收，以取得此等用地。此項公用征收既無保留期限之限制，亦無原編定使用類別之限制。只要是因國家與辦法定的公共事業之需要，符合公用征收之條件，及法定程序，隨時隨地，可對任何公私有土地，實行公用征收。

反對以上之解釋者認為：如此解釋，違反都市計畫法第五〇條，關於公共設施保留地、限期征收，逾期不征收視為撤銷之原意。撤銷保留征收之後，又變相地改用土地法第二〇八條之公用征收，或其他強制取得私有土地之方式，有損政府之誠信，喪失法令之公信力。在政治上不無顧忌。但就純法律觀點而言，以上之解釋，顯然於法有據、於理亦甚公正。至於在政治上將遭到壓力團體之抨擊，或受到利害關係人之誤解，為事實上所難避免。然就客觀公平，以及實質的權益關係之分析比較，此項解釋，可謂合情、合理、而又合法。反對者之所以反對，可能對於改用其他方式取得公共設施用地之後，公私所受到的損益程度，未曾深入瞭解。或未加客觀分析、估計與比較。如果有此瞭解，或會加以分析與比較，可能不會繼續堅持其目前主觀而直覺的誤解。

就現行有關法律條文之文義解釋：「公共設施保留地，逾期不征收，視為撤銷」。所撤銷者，顯然是撤銷「保留」征收之限制，亦即撤銷保留征收之權利。公共設施用地之編定，並未因此而連帶地當然自動被撤銷。於是公共設施保留地被撤銷保留之後，則將自動地成為公共設施用地。由以各點之論證，可以推斷：撤銷保留征收之後，顯然不是連帶地當然撤銷已經編定公布生效的「公共設施用地」之使用限制。任何土地使用類別之編定，經主管機關公布並通知土地所有權人，即構成該宗土地永久的使用限制。在未經合法程序檢討變更原使用之前，原編定公布之使用類別（如公共設施用地），任何人均不得否定其拘束力。同時，土地使用類別之編定公布，決不可能在編定公布其使用之前，即已設定將來一定期間內，將撤銷原使用編定之條件。例如保護區、農田綠帶等低度使用之編定，決不可能在其使用編定公布之同時，已設定將來撤銷此種使用之確定期限，事實上亦不可能等限期屆滿自動撤銷原已公布編定之使用。如果自動撤銷原已編定之使用，原使用被撤銷之後，新使用尚未確定之前，這宗土地究竟能作何種使用呢？土地所有權人自然希望立即可供私人自由建築使用。實際上，任何一宗土地，無論是私有或公有，均不可能任由土地所有權人自由建築使用。由此可知，即使撤銷原編定使用，亦不可能任由土地所有權人自由建築使用。若撤銷原使用後，重新檢討編定新使用，若新編定之使用為保護區或農田綠帶，土地所有權人又將如何？若全編為工商業用地，屆時若無公共設施用地之配合使用，此等工商業用地實際可能開發使用嗎？

五、征收公共設施保留地之地價補償

按照五十三年九月一日修正公布施行的舊都市計畫法第四十八條原條文規定：依本法指定之公共設施保留地，得依法予以征收；但征收地價之補償「應按照市價」。現行都市計畫法（民國六十二年九月六日修正公布）第四十九條第一項規定：依法征收或區段征收之公共設施保留地，其地價補償，以征收當期之公告土地現值為準。同條第二項規定：前項地價補償，在實施都市平均地權地區以內者，應參照毗鄰非公共設施保留地地段之公告現值，由當地都市地價評議委員會評定；其在實施都市平均地權地區以外者，由該管直轄市、縣（市）地政機關依法估定之。

征收公共設施保留地之地價補償，由舊法規定的「市價」，改為現行法的「公告土地現值」。在形式上及實質上，都是降低補償地價之水準。因為公告土地現值，是一年間同一地價區段內，各宗土地「樣本地」之平均地價。此項樣本地之平均單位價格，與特定某宗土地之現時實際交易價格，可能有三種誤差：（一）抽查之交易價格，不是特定某宗土地之現時實際交易價格。因時間、位置，不是完全相同，所調整推算出之買賣地價實例，與特定位置的某宗土地之現時交易價格，不可能完全相同。（二）區段平均地價，是抽查的樣本地之平均地價。此項區段平均地價，與同一地價區段各宗土地之現時交易價格，不可能完全相同。（三）即使區段平均地價，代表區段內各宗土地之現實時價，但二者間仍然有很大差距。因為區段平均地價，經公告成為公告土地現值後，一年內保持不變，實際上一年內之地價及物價，均常有變動。同一年度內，年頭與年尾之土地市價，亦不可能完全相同。有這麼多可能誤差的情況下，公告土地現值與土地市價不可能完全相同。

民國六十二年修訂都市計畫法時，行政機關堅持將「土地市價」改為「公告土地現值」之特別理由是：（一）公共設施保留地沒有買賣移轉，無從調查買賣市價。（二）所謂「市價」，很難界定其具體含義，及客觀標準。（三）公告土地現值，是依法定程序慎重查估公告，具有公信力，可避免私人「亂要價」及經辦人員循私舞弊。（四）便於估計及編列預算，最後的理由可能就是將市價改為按公告土地現值補償征收地價之真正理由。由於公告現值，常低於市價。故有人認為：改按公告土地現值補償地價，可減輕政府征收土地之財政負擔，同時亦可加速取得公共設施保留地。但就土地被征收之土地所有權人而言，保留時間愈久，補償

地價愈低。反對之抗拒力及不滿之情緒，亦愈強烈。為緩和反對情緒，政府一方面加速征收，一方面提高地價補償之標準，乃為必然之趨勢。

經行政院核定之「當前土地政策之檢討與建議案」明定：省市府自民國六十九年起，分三年調整公告土地現值，使接近市價。如此調整，充其量僅能接近市價。由此反面推論：未調整前，公告土地現值，常低於土地市價。彼此差距最大時，公告土地現值僅為土地市價之一半。目前已經調整，使接近市價。換言之，使二者之差距接近於零，乃為最高之理想，決不可能高於市價。因此，土地所有權人對於被征收土地之地價補償仍難滿意。但公告土地現值被採用作為申報買賣移轉地價之標準時，納稅義務人又嫌公告之土地現值水準偏高，增加納稅人之負擔，往往亦提出抱怨。政府主管機關，往往以此種不同利害關係之矛盾立場，作為採用折衷辦法之辯護。但作者認為，此種矛盾立場，乃為必然之現象，不能據以駁斥土地被征收者之正當要求。因為採用為課稅地價之依據時，公告現值低於市價，所有納稅義務人，均有享受減輕稅負之優惠機會。但採用為征收土地補償地價之依據時，被征收土地者，僅為全體土地所有權人中之一小部分。土地被征收，已經失掉將來使用土地之權益。將來地價上漲，又喪失了漲價部分歸私之機會。征收補償地主之地價，如再低於市價水準，實在有失事理之公平。少數人，既不應享受多數人所不能享受的特權。同理，少數人亦不應負擔，多數人所不願負擔、或不須負擔的、特別義務或特別損害。

民國七十四年修正頒布實施的「都市計劃公共設施保留地地價查估規則」明文規定：公共設施保留地之地價，應參照毗鄰非公共設施土地之區段價估定之。此處所稱公共設施保留地之地價，包括公告地價與公告土地現值兩種。公告地價，是規定地價或重新規定地價時，所公告之標準地價，或區段（平均）地價。公告之後供土地所有權人，申報課稅（地價稅）地價之參考。按照現行法令規定，至少每隔三年重新規定地價一次。亦即每三年可能公告區段（平均）地價一次。依公告地價申報之地價，才是法定地價。亦即課征地價稅之地價。而公告土地現值，每年查估公告乙次。查估之方法，與查估公告之區段地價，完全相同。所不同者公告土地現值，是每年查估公告一次。專作申報土地買賣移轉現值之參考。以及用作征收補償地價之標準。每年查估公告之土地現值，亦是區段平均地價，或簡稱「區段地價」。所稱區段地價是指在地價相近，地目相同的地價區段內，抽查各宗土地最近一年間之買賣市價，或收益地價之平均價格。此項區段平均地價，經公告後，即為公告地價或公告土地現值

。上述公共設施保留地，地價查估規則修訂公布之前，公共設施保留地之公告地價，或公告土地現值，與一般區段地價是分別查估的。亦即公共設施保留地，與毗鄰的非公共設施保留地，是按其公告的使用類別（地目）不同，而分別查估定價的。由於地價之高低，是反映土地法定使用程度或生產力之高低。公共設施保留地，因經依法公布，限制使用程度，生產力低。於是收益地價或市價之水準，均低於一般區段地價（非公共設施用地之公告地價）。上項行政命令明定，今後公共設施保留地之公告地價，應比照毗鄰的非公共設施保留地之區段地價，查估公告。從此公共設施保留地之公告地價，與公告土地現值之水準，均可因此而提高，與一般區段地價相等。如此征收公共設施保留地之補償地價水準，可因此而提高。但在尚未征收前，地主每年所應負擔的地價稅，亦因此而加重。

上項修訂公布的法令施行之後，征收公共設施保留地之地價補償水準，可能與一般區段地價大致相等。如果一般區段地價，確已接近市價。而征收補償所依據之公告土地現值，亦可能大致與市價相接近。

公共設施保留地征收補償地價，在估價方法上，實際已經有了相當的改進。地價水準，亦已有了相當的提高。同時在未征收前，私人使用限制的標準，亦已有適度的放寬。為放寬征收前使用限制之標準，內政部特制定公共設施保留地臨時建築使用辦法。依此辦法規定，公共設施保留地，除已核定征收者外，土地所有權人，得依該辦法申請作臨時建築之使用。使用限制之條件簡化為：不得妨碍既成巷路之通行，鄰近之土地使用分區，及其他法令規定應禁止或限制建築之事項。並限為自用住宅、停車場、汽車駕駛訓練場、幼稚園、托兒所、及臨時攤販集中場等，日常生活中之重要使用。此外，公共設施保留地，在尚未征收前，每年應繳之地價稅，及於征收時應繳之土地增值稅，亦有適度減征或免征之優惠（註五）。但公共設施保留地在尚未征收前，土地所有權人不能與一般非公共設施用地處於相同地位，享有相同的使用權利。被征收後，又不能買回相當比例可供建築使用之土地。土地被征收後，闢建公共設施，使周邊土地之使用價值提高，因而地價上漲。土地被征收後，周邊土地使用價值提高，地價上漲之利益，土地已被征收之所有權人，則根本沒有享受之機會。同一區段內，土地被征收者，與土地未被征收者，彼此間之權益機會，顯然有很大差別。最理想的土地政策，是將此等權益機會之差別永久消除。彼此間之權益差距，減縮至接近於「零」。這種理想，就是平均地權之最終目標。

公共設施用地之限期征收，所需補償地價之費用，與征收後之限期闢建費用，是地方公共建設之鉅額投資。而且此種鉅額投資，又集中在迫切限制在幾個年度內，必須支出，實非地方政府之財力所能承擔。即使政府之財力可能負擔，亦違反「公平」分擔成本，及「公平」分享利益之基本原則。

考察已發展的先進國家，在其發展過程中，類似公共設施用地之地價補償，及闢建費用，大多採納「使用者付費」之公平原則。凡地區性之公共建設，僅有地區性之特定人或特定地區受益者，類多由受益之特定人，或特定地區，分擔此項公共設施之闢建成本，而不是由全體納稅人共同負擔。利用國庫或公庫之收入，支應特定地區或特定人受益之公共設施之興建費用，實違反受益者單獨付費之原則。例如里鄰公園、市場、停車場、兒童遊樂場等地區性之公共設施興建費用，應由當地居民直接使受益者負擔。此等公共設施用地，在我國現行土地法中，原非明定列為保留征收之對象。現行都市計劃法，將此等用地，列為公共設施用地。主管都市計劃機關，更進一步將此等用地，列為公共設施保留地。既列為保留地，即構成保留征收之對象。征收補償地價之費用，自亦當然由公庫負擔。公庫之收入，顯然是由不特定的全體納稅人所支付。政府動用公庫，為特定範圍內的都市地區，興建公共設施，使該地區的特定人士（被征收的公共設施用地周邊、未被征收的土地所有人）享受特殊方便之利益（包括土地使用價值升高、地價上漲之利益），實製造顯著的不公平。政府出錢出力，討好一部分人，卻造成另一部分人怨憤不平。此種做法，實宜澈底檢討，改弦更張。

根據內政部統計（註六）：民國七十七年限期屆滿前，應取得之公共設施保留地總面積，為二一、一三〇公頃。征收補償金額，共達六九〇、三三〇百萬元。此項地價補償費用，係依據七十四年之公告土地現值估計。在補償土地所有權人應得之地價中，地上之改良物補償費及遷移費，尚未包括在內。此外，征收後之建設費用，連同地上物之拆遷補償費用，據粗略的估計，可能至少等於或高於征收前之全部補償地價費用。由此可以推斷，全部公共設施保留地，自征收取得，以至建設完成之全部費用，可能要達到兩萬億元以上。而且這兩萬億元，自現在算起，必須在今後三年內，要全部支付出去。（75年9月至77年9月保留征收之期間屆滿為兩年。征收完畢後一年內，應實行建築使用）。此一數字，約等於各級地方政府七十四年度歲入總額（二千一百六十億元）之三倍有餘。如此龐大支出，各級地方政府，顯然無法在今後三年內完全負擔。若尋求開闢新財源，如開

征工程受益費，或開征都市建設捐等，都是困難重重。理論上亦缺乏可以支持之理論基礎。因此，如果預期在限期屆滿前，將全部公共設施保留地，順利征收完畢，而且更要在征收完畢後一年內，開始建築使用，事實上顯然不可能。

舊都市向外擴張，新都市不斷成長，預計今後都市計劃之範圍，將逐年擴大。新的都市計劃地區，範圍及面積亦將不斷增加或擴大。因此公共設施保留地之面積與範圍，均將隨之同比例擴大而增加。結果，已公布指定的舊的公共設施保留地，尚未全部征收完畢，新的公共設施保留地之範圍及面積，又將逐年擴大而增加。如此持續循環不斷，公共設施保留地，將永遠無法征收完畢。如果修改法律，規定永遠無限期保留征收，顯然不近情理。如果根本不劃定公共設施用地，新都市建設，將無從着手進行。更不可能成長發展。因為計劃都市建設發展之前，必需有足夠的公共設施用地之配合。因此，公布都市發展計劃，勢必劃定公共設施用地之界址範圍。但此項公共設施用地，是否必須保留征收，則有待從實考慮。如果能有其他方式或途徑，可順利取得已劃定的公共設施用地，何必堅持必須保留征收呢？

六、取得公共設施用地使用之可能途徑

(一) 市地重劃

按照現行都市計劃法第四十八條規定：依本法（都市計劃法）指定之公共設施保留地，供公用事業設施之用者，由各該事業機構；依法予以征收或購買；其餘由該管政府或鄉鎮縣轄市公所，依左列方式取得之：1. 征收。2. 區段征收。3. 市地重劃。依本法條之規定，雖然將「征收」取得之方式，列為最優先適用之次序。但其主要目的，則在於順利取得該類土地之使用。如果採用區段征收、或市地重劃方式，可以順利取得該地區所需之公共設施用地之使用，地方政府，自無堅決主張非採用公用征收之任何理由。由此可以推斷：保留（公用）征收，雖然依法列為最優先適用之次序，但實際執行時，在以上所舉之三種取得方式中，可任選一種最切實可行之方法。換言之，如果無法利用市地重劃或區段征收方式，順利取得公共設施用地之使用權時，最後不得已時，乃不得不採用公權力，實行強制收購，亦即公用征收。否則運用公權力之強制征收，不宜輕易採用。而且按

照法律之規定，強制征收取得之土地，必須用於不特定的社會大眾全體利益之所必需。如果強制取得之土地，僅為特定地區之特別利益而使用，或者僅為特定人士的特殊利益而使用，均違反公用征收之基本條件。此種違反基本條件之征收，即使見諸於法律之規定，亦屬違憲之法律。保留征收，係屬公用征收之性質，應符合公用征收之基本條件，否則不宜採行。

以上所述都市計劃法第四十八條所列舉的三種方法中，公用征收，應列為最後可能採行的手段。而且必須嚴格限制征收之條件。在其他兩種取得方式中，市地重劃應該是最公平、最合理，而且可能獲致各方面，共同支持接受的最佳方式。因此，就實際可行性及公平合理性而言，上述法條所列舉取得公共設施保留地的，三種取得方式之次序，應該倒轉過來。將市地重劃，列為最優先考慮取得使用之方式。如果土地所有權人，彼此意見紛歧，不能獲致重劃區內二分之一以上的，多數所有權人之支持，或有二分之一以上的多數反對，無法舉辦時，主管機關則可考慮實行區段征收，以取得該區段內之公共設施保留地。跨越區段界線、鄉鎮界、縣市界之交通運輸幹道，無法利用市地重劃或區段征收取得之公共設施保留地，仍可實行公用征收。保留征收限期屆滿後，仍可實行一般征收或區段征收（註七）。

土地法第九十二條、第二一二條及第二一八條所規定之區段征收，對於大土地所有權人較為不利。但市地重劃，無論是土地所有權人所有土地面積之大小，其利害關係都是相同的。因此，如果按照土地法規定，實行區段征收或市地重劃，可任由土地所有權人自由選擇時，大多數人都必然會支持市地重劃。如果市地重劃，因無法獲致過半數多數支持、或因過半數多數反對，而無法舉辦時，則唯有採用區段征收，或一般征收之方式，以求取得公共設施保留地之使用權。如果用征收方式取得公共設施保留地之使用權，並且由政府負擔全部征收及興建之費用，除土地被征收之所有權人外，其他土地所有權人，必然全力支持。但因政府無力負擔此項龐大的公共支出，必須利用市地重劃或區段征收方式，由全體土地所有權人，按其所有土地之面積或地價比例，分擔公共設施用地之費用時。以私人負擔較輕、或私人享受利益較大、較受土地所有權人之歡迎。民國七十五年六月修訂公布之、平均地權條例第五十四條，創立所謂「以抵價地補償」之區段征收，較以前通行的以現金補償之「正常」區段征收，對於被征收土地之所有權人優惠最多而最大。因此，如果土地所有權人，不願以市地重劃方式分攤公共設施用地及費用，可能願意以抵價地補償征收方式，分擔公共設施用地及費用。如果能利用此種公私兩利而公允的方式，取得公共設施用地使

用，而且政府不必負擔征收土地之鉅額費用。繼續保留征收，自無任何考慮之必要了！保留征收或一般公用征收，乃是最後不得已時賴以取得公共設施用地之強制手段。如果能利用市地重劃或區段征收方式，取得公共設施用地之使用，自無繼續堅持保留征收之必要。

按照現行平均地權條例第五十六條第一項規定：各級主管機關，得就左列地區，報經上級主管機關核准後，辦理市地重劃：

1. 新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。
2. 舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通，或促進土地合理使用之需要者。
3. 都市土地開發新社區者。
4. 經中央或省主管機關，指定限期辦理者。

同條第三項規定：在公告期間（三十天）內，重劃地區，私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積，超過重劃地區土地總面積半數者，表示反對時，主管機關應予調處。並參酌反對理由，修訂市地重劃計劃書，重行報請核定。並依其核定結果公告實施，土地所有權人不得再提異議。以上是關於辦理市地重劃之客觀條件，及發動重劃着手實施之先決程序。以下再就實施重劃時，應由土地所有權人共同負擔之公共設施項目，及負擔比例與方法，予以具體規定，作為進行市地重劃時，由私人負擔費用之準則。

現行平均地權條例第六十條規定：依本條例規定，實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項用地，除以原有道路、溝渠、河川及未登記土地等等四項土地抵充外，其不足土地及工程費用，重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人，按其土地受益比例，共同負擔。並以重劃區內未建築土地折價抵付。如無未建築土地者，改以現金繳納。其經限期繳納而逾期不繳納者，得移送法院強制執行。

同條第二項規定：重劃區內，未列為前項共同負擔之其他公共設施用地，於土地交換分配時，應以該重劃地區之公有土地優先指配。同條第三項規定：依第一項規定，折價抵付共同負擔之土地，其合計面積，以不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。但經重劃區內，私有土地所有權人半數以上，且其所有土地面積，超過區內私有土地總面積半數之同意者，不在此限。

由以上各條文之內容，可大致看出市地重劃之主要特點有：1. 市地重劃是由重劃區內全體土地所有權人，將其區內所有土地，交給執行重劃之主辦機構，負責統籌、規劃。經由各丘塊土地之交換，分合與整理，然後再領回整齊劃一，可供立即建築使用之標準使用單位（Lots）。在重劃過程中，土地所有權人，始終保持私有土地所有權。重劃後土地之位置，丘塊面積，甚或

土地使用類別，均可能有所改變。但土地所有權之權利範圍及性質，仍保持不變。2. 由土地所有權人，按其參加重劃的土地面積與價值，分攤重劃區內全部公共設施用地之地價補償，及重劃工程費用等。3. 重劃區內各個土地所有權人，應分攤之公共設施用地，及重劃工程費用，最高不得超過原有土地總面積或總地價百分之四十五。此項應分攤之費用，可用重劃後之土地折價抵繳，稱為抵費地。此項抵費地，不得超過原有土地面積百分之四十五。由此可知參加重劃之土地所有權人，於重劃完成後，至少可領回百分之五十五的土地，可立即實行建築使用。而且每一宗標準建地，均可享受完善的公共設施之便利。此外，政府既不需征收公共設施保留地，亦不必負擔征收土地之地價補償費用。

(二) 按照土地法規定及平均地權條例修正前之區段征收

土地法第九十二條規定：新設之都市，得由政府依都市計劃法，將市區土地之全部或一部，依法征收，整理重劃。再照征收原價，分宗放領，但得加收整理土地所需之費用。前項征收之土地，得分期征收，分區開放。未經開放之區域，得為保留征收，並限制其為妨碍都市計劃之使用。所謂「區段征收」，依據土地法第二一二條第二項之法律解釋，謂於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之征收。

民國七十五年六月修正前之舊平均地權條例（以下簡稱舊條例）第五十三條原規定：各級政府，為都市發展或開發新社區之需要，得選擇適當地區，實行區段征收。舊條例第五十四條規定，略謂：區段征收之土地，除公共設施用地外，其餘土地，經整理分割後，得分宗標售與需用土地人。原土地所有權人，並得按其原有土地價值比例，優先買回。優先買回土地之面積，應由實施區段征收之機關，依區段征收之目的，及地方實際情形，訂定最高及最低標準。舊條例第五十五條規定：原所有權人，依前條規定買回土地時，其地價應按征收補償地價，另加公共設施費用計算。其買回土地之地價，並得由土地征收機關，於發放補償地價時，預為扣繳。

由以上土地法及舊條例觀察，有關於區段征收之目的，彼此大致相同。但二者主要不同之點有兩點：1. 舊條例着重重新發展地區或新社區之公共設施用地之征收補償地價，列入整理開發之成本。土地法並未明示公共設施用地之征收補償地價，應由

何人負擔。(註八)舊條例則明定土地所有權人領回土地之地價，係按征收補償地價，另加公共設施費用合併計算。2.土地法規定之分宗放領標準，是按區內市民全體之需要，決定分宗放領之宗地面積，換言之，是按市民之需要決定分配。而不是按各人原有土地面積之多寡，決定分配。而舊條例則明定原土地所有權人，可按原有土地面積，及地價多寡之比例，優先買回一定面積可供建築之土地。優先買回土地之比例，則授權區段征收主管機關，斟酌訂定最高及最低標準。根據過去實際經驗，區段征收之土地總面積，扣除公共設施用地後，原地主就其餘可供建築使用之土地總額，可優先買回百分之四十。換言之，區段征收主管機關，可保留百分之六十的土地，作為公共設施用地之征收補償費用，以及征收後土地之整理開發費用。

(三) 現行平均地權條例創立的特別區段征收

現行平均地權條例(以下簡稱現行條例)第五十三條規定：各級主管機關，得就左列地區，報經行政院核准後，施行區段征收：1.新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。2.舊都市地區為公共安全、公共衛生、公共交通之需要或促進土地之合理使用實施更新者。3.都市土地開發新社區者。4.農村社區為加強公共設施、改善公共衛生之需要、或配合農業發展之規劃，實施更新或開發新社區者。以上四款，得施行區段征收之條件，與同條例第五十六條得辦理市地重劃之條件，幾乎完全相同。僅重劃之第四款為：「經中央或省主管機關指定限期辦理者」。

現行條例新增第五十五條之二規定：區段征收範圍內之土地，經規劃整理後，其處理方式如左：1.抵價地發交原土地所有權人領回。2.原土地所有權人，領取現金補償地價者，於區段征收完成後，得優先買回土地。其地價應按征收補償地價，另加公共設施費用計算。其買回最高面積，依第五十四條核計。第五十四條第一項略謂：抵價地總面積，以征收總面積百分之五十為原則；其因情形特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之四十。3.道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所、國民學校等公共設施用地，無償登記為直轄市或(縣市)有。現行條例較修訂前之舊條例，主要改進之處，是明白列舉公共設施用地之類別及應屬整理開發之費用，列入開發後地價成本內，作為計算土地原所有人優先買回之地價成分。

現行條例所創立之新制區段征收，較舊條例所規定之舊制土地征收，對於土地被征收之所有權人，增加更多優惠。舊條例規定之區段征收，又較土地法規定之區段征收，優惠甚多。任何區段征收，都比公共設施保留地之征收，或一般征收，都要嘉惠很多。總之，保留征收或一般征收，乃是取得私有土地使用之方法中，對土地所有權人最不利的一種。相對地對土地所有權人最有利的的方法，則為新制的區段征收。其次則為市地重劃與舊制區段征收。舊制之區段征收，由於現行平均地權條例之修訂公布施行，而自動消失。土地法規定之區段征收，由於特別法優於普通法之適用原則，而被排斥於不用。因此，目前實際可適用，對於受影響的土地所有權人，最有利的取得私地公用之法定方式，就是依現行條例規定所實行之區段征收。其次就是市地重劃。公共設施保留地，逾期不征收，而被撤銷保留征收權之後，仍可利用新制區段征收或市地重劃方式，取得公共設施用地的使用。而且這兩種方式，都可能維持各有關土地所有權人之權益機會，大致接近相等。因此，也有最大可能被最大多數人所能接受。

七、各種取得土地方式，對於土地原所有權人權益影響之比較

(一) 關於公共設施用地之分擔與分享

現行平均地權條例第六十條明定：實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項，除以原有道路、溝渠、河川及未登記地等四項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。如無未建築土地者，改以現金繳納。重劃區內未列為前項共同負擔之其他公共設施用地，於土地交換分配時，應以該重劃地區之公有土地優先指配。依前項規定折價抵付共同負擔之土地，其合計面積以不超過各該重劃區總面積百分之四十五為限。由以上規定顯示：重劃區內由私人共同負擔之公共設施用地，以該法條所列舉之十項用地為限。共同負擔之土地，合計以不超過重劃區總面積百分之四十五為限。但此項由私人共同負擔之公共設施用地，並不包括該重劃區內，在重劃前，原已存在之

公有道路、溝渠、河川及未登記地四項土地。而此四項土地，可以抵充以上所列舉之十項公共設施用地。換言之，重劃前該重劃區內如有上列四項公有土地，可抵充重劃後之十項公共設施用地，私人共同負擔之公共設施用地及地價比例，則可相對減少。私人負擔從而減輕。因此，在已發展地區，如果原有公共設施用地不足，或公有土地過少，參加重劃之意願則較低。因為預計由私人共同負擔之公共設施用地，比例必較大。而且變更土地使用類別，提升土地使用等級之機會，亦較少。換言之，全區土地，幾已全部開發使用，土地使用類別，幾已全部確定。重劃之目的，主要是為合理配置更多的公共設施用地。增加配置之公共設施用地，又須全部由私人共同負擔。於是在此種情況下，實行市地重劃，參加之意願，不會太高。相反地，如果重劃區內，原來已有大面積的公有土地，或是一部分土地位於都市邊緣地區，參加重劃後，可能變更為高度使用之建築用地。在此種情況下，實行土地重劃，參加重劃之意願，必然甚高。

再就新制之區段征收而言。按照現行條例第五十五條之規定：區段征收範圍內之土地，經規劃整理後，道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所、國民學校等九項公共設施用地，應無償登記為直轄市或縣（市）有。並未限定以上九項公共設施用地，應佔特定地區土地總面積之一定比例。相對地，僅從反面規定（第五十四條）：施行區段征收時：：得以征收後可供建築之土地（抵價地）折算抵付征收補償之地價。抵價地總面積，以征收總面積百分之五十為原則；其因情形特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之四十。由反面推論，留作公共設施用地之土地，最高可達征收土地總面積百分之五十，以至百分之六十。但列入原地主買回之地價中，由私人共同負擔之公共設施用地，僅限於法律所列舉之九項。此九項公共設施用地，究竟應佔全區土地總面積多大比例？仍無法從現行法律之條文中，直接看出。實際執行時，如何決定，恐尚須主管機關明確解釋，或增訂法令解釋。

按照現行平均地權條例之規定，以抵價地補償之區段征收，與市地重劃，都是由受益的土地，分攤公共設施用地之地價成本。政府不必付出分文，而可取得公共設施用地之使用。而公共設施保留地之實行征收，則須政府負擔全部征收土地之地價補償費用，私人不必負擔分文此項費用，但可享受公共設施闢建後之完全利益。現有公共設施保留地，逾期不征收使用，喪失保留征收之權利後，公共設施用地，仍可利用新制之區段征收，或市地重劃方式，闢建使用。都市之建設發展，或市地之合理使

用，不會受到任何影響。反而會因此而促進各個土地所有權人，彼此之間的權益機會更趨於公平而均等。

在上述兩種可順利取得公共設施用地之方法中，新制的區段征收較市地重劃，對於受影響的土地所有權人更爲有利。市地重劃，通常是以已確定爲建築使用之土地爲對象。此類土地因原有坵塊地形畸零狹小分散，不適合於正規合理之建築使用者，劃定爲重劃區，施行市地重劃。換言之，市地重劃，通常不變更重劃區內土地原來的使用類別，不會有變更使用之機會。重劃後土地漲價之利益，不會急劇增加。而區段征收則不然。實行區段征收之地區，通常是較大面積之地區，可能包括市區土地之全部或一部，特別是尙未開發或尙未充分發展之地區。易言之，區段征收之地區範圍內，通常都是未開發地區或待開發地區。土地之使用類別，尙未完全確定。此類土地，經區段征收，加以整理規劃後，再出售給私人時，多已變更爲可供建築使用之高地價土地。而地價上漲的幅度，將遠比經由市地重劃，地價上漲之幅度，要高出很多。

再就減稅之優惠相比較，按現行平均地權條例第四十二條第一項規定，被征收之土地（包括公共設施保留地之征收），其土地增值稅，一律減百分之四十。但在民國六十二年九月六日以前，經編定爲公共設施保留地，並已規定地價，且此後未曾移轉者，其土地增值稅，減征百分之七十。同條第二項規定：經重劃之土地，於重劃後第一次移轉時，其土地增值稅，減征百分之二十。同條例新增之第四十二條之一規定：區段征收之土地，以現金補償其地價者，按前條第一項規定，減征土地增值稅（百分之四十至七十）。但以抵價地補償其地價者，免征土地增值稅。實際上以現金補償與以抵價地補償，祇是補償之形式有所不同。實質上受補償者所得之物質利益，並無顯著區別。甚至以抵價地補償，較以現金補償所得之實質利益，更大更可靠。因此，將來實際實行區段征收時，土地所有權人，將全體一致，願意按照現行條例第五十四條第一項之規定，申請以抵價地補償其土地被征收之地價。於是願意以現金補償其地價者，將不再會出現。

現在已被指定爲公共設施保留地之土地，與其他非保留地之各種用地，同爲私有土地，應受到法律之相同保障，負擔相同的義務。如果依據現行條例規定，無論採用區段征收或市地重劃，只要承認保留地所有權人，與非保留地所有權人，依法均應享有相等的權利與相等的義務，公共設施保留地之合理配置與關建問題，將可澈底根本解決。

八、結 論

(一) 繼續保留征收，將製造更多不平

由以上所引述各有關法規相關條文之分析比較，一般人均能體認，公共設施保留地之保留征收，對於保留征收之土地所有人，可能受到的損害最大。相對地，公共設施用地經征收開闢使用後，對於相鄰地可能增進的使用價值，被征收之土地，則根本喪失任何享益之機會。公共設施保留地，自被宣佈保留征收後，則開始限制現況使用（從來之習慣使用），不得變更。亦不得增加新建改良。雖然任何土地，被編定為某種使用後，同樣受到使用管制或限制。但此項限制，是基於各宗土地本身所在之位置，及其所具備之潛在使用能力，而設定相當的限制。而公共設施保留地，因係保留征收設定之使用限制，亦是為便利他人土地，將來可能高度使用所設定之使用限制。換言之，公共設施保留地，因保留征收所設定之使用限制，乃是「犧牲自己、成全別人」。法律明定，公共設施保留地所有權人，應持續忍受保留征收及使用限制之犧牲，其目的是為便利鄰近的周圍，非屬保留地之更高使用。享受此種利益之土地所有權人，既不須負擔征收公共設施用地之地價補償費用，又可享受公共設施關建後地價上漲之利益。此種法條之規定，顯然是製造不平，其與平均地權之理想（消除不平），實係背道而馳。現有公共設施保留地限期屆滿，無法全部征收，因而被撤銷保留征收之權利後，正宜就此機會修改法規，永遠廢棄保留征收之限制。

(二) 公共設施保留地，應與其他用地，享有同等權益機會

土地法中規定，公共設施用地之保留征收，只限於新設之都市，在開發之前，已依都市計劃公布為道路或其他公共使用之土地，得為保留征收。最初此種保留征收之性質，可能屬於區段征收性質。亦即全區土地之全面征收。當時所謂保留征收者，係指全區土地（包括公共設施用地在內）之全面征收，並非僅限於公共設施用地之保留征收。如果全面實行區段征收的話，區段內各種土地所有權人，彼此間之權益機會將完全相等。而且土地法在公布施行之初，政府原有預計將貫徹實行「漲價歸公」

之考慮。如果實行漲價全部歸公的話，保留征收之土地，與其他各種使用之土地，彼此之權益機會，亦將完全相等。但現行都市計劃法及平均地權條例，既擴大公共設施用地保留征收之項目與面積，更無實行漲價歸公之任何跡象。同時又創立新制區段征收與市地重劃之優惠辦法，以促進都市之建設發展。在此種情況之下，如果排除利用新制區段征收或市地重劃辦法，以取得公共設施用地，反而堅持修法繼續維持公共設施用地之保留征收，實難求出合理之解釋，亦難獲致社會輿論之普遍支持。

(三) 保持公共設施用地，但不必保留征收

都市建設之良窳，決定於公共設施用地，是否已經適當配置，及適時關建。都市土地之使用是否合理，以及都市生活品質之高低，亦決定於都市計劃公共設施用地之規劃、配置，是否適當合理。因此，都市建設發展，都市生活品質之提高，與公共設施用地之適當配置，都是密切不可分的。如果公共設施保留地、逾期不征收，視為撤銷保留征收權，同時亦撤銷公共設施用地之使用編定，將使今後都市之建設發展，無從進行。即使改用市地重劃或區段征收方式發展新都市，在整理規劃過程中，亦必需先有公共設施用地之適當配置。任何都市若無公共設施之編定配置，該都市中之一切建設發展，都將無從進行。

公共設施保留地，如果撤銷「保留」征收，同時亦撤銷「公共設施用地」之使用，將使撤銷「使用」後之土地及其他各種土地，均將無法使用。因為已經撤銷「原使用」之公共設施用地，將不可能再作公共設施用地使用。亦不能改作任何其他非公共設施用地之使用。因為任何非公共設施用地，在實際使用之前，必須先有公共設施之建設，及此項用地之編定公布。已經公布編定的都市土地使用計劃，因為公共設施用地之撤銷「使用」，其他已經編定的各種使用地，將無法建築使用。若撤銷全部使用計劃，重新公布新的使用計劃，能否將原編定的公共設施用地改為私人之建築用地，或將原編定的私人建築用地，改編為公共設施用地呢？如此將牽連很多有關問題非常錯綜複雜，事實上亦不可能如此執行。

(四) 以區段征收或市地重劃方式取得公共設施用地

現行法律明定，可合法取得公共設施保留地之途徑有三：1. 征收。2. 區段征收。3. 市地重劃。公共設施保留地之征收，是

屬於公用征收之保留征收。保留征收，須受保留期限之限制。假定每年都需要指定公共設施保留地，每年都可能有限期屆滿而必須征收之公共設施保留地，如此將永遠無法全部征收完畢。而且征收之後，依法必須在一年內開始建築使用。政府負擔如此龐大的征收補償費用及建築費用，常感無力負擔。無法依限征收及闢建使用，將受到被撤銷保留及原地主收回土地之威脅。但依法律規定，除實行征收之外，尚有區段征收及市地重劃兩種方式，可隨時取得公共設施用地之使用。既不需政府負擔龐大的征收補償費用，而且不受特定時間之限制。除開闢國道或省市縣幹道之道路、交通用地，私人不便舉辦，仍應由政府實行征收直接管理之外，其他屬於地區性或地方性之公共設施，均可透過區段征收或市地重劃方式，取得該項公共設施用地之使用。由私人按其土地受益之程度，共同負擔公共設施用地之地價及建設費用，既符合受益者付費之公平原則，在時間上亦有相當彈性。沒有特定的時間限制，隨時可以舉辦。同時各個土地所有權人彼此之間，權益機會與成本負擔，都可能大致符合公平合理之要求。結果，無論是公共設施用地或其他非公共設施用地所有權人，於市地重劃或區段征收整理規劃後，均有相等的機會，領回或買回一定比例，可供建築使用之土地。

附 註

由以上之指示從反面推論；凡受保留期限限制之公共設施用地，均為公共設施保留地。

註 一：參考內政部營建署於民國七十五年五月提出之「加速取得公共設施保留地業務簡報」第一頁，關於公共設施保留地之定義。

註 四：參照註三之反面推論。

註 二：立法院內政、經濟、交通、財政四委員會聯席會議，於62、8、4第十九次會議決議將「公共設施用地」改為「公共設施保留地」。

註 五：內政部62、12、5發布之「都市計劃公共設施保留地臨時建築使用辦法」，以後歷經56、7及73、10先後兩次修正發布。該辦法之發布及以後之歷次修正均以放寬使用限制為着眼點。

註 三：參考內政部營建署上揭業務簡報第一頁第三項，引述行政院對內政部之指示要點：不受保留期限限制者有三：

註 六：參考內政部營建署上揭業務簡報第四頁：「公共設施用地開闢現況及歷年取得情形」。

1. 依都市計劃法第三十條規定核准私人或團體投資興辦之公共設施用地。

註 七：依據土地法第二〇八條第二款及第二一二條第三款之規定。再照「原價」分宗放領，但得加收整理土地所需之費用。至於征收公共設施用地之補償費，應否包含在「原地價」內，或應列入整理土地所需之費用內，並不明確。

2. 依同法第六十一條第二項規定，已由私人或團體於舉辦新市區建設範圍內，自行負擔經費興建之公共設施用地。

註 八：土地法第九十二條僅規定：依法征收之土地，經整理重劃後，再照「原價」分宗放領，但得加收整理土地所需之費用。至於征收公共設施用地之補償費，應否包含在「原地價」內，或應列入整理土地所需之費用內，並不明確。

3. 依都市計劃完成使用之計劃道路，合乎地役關係者。