

中韓兩國土地徵收制度之比較研究

楊 松 齡*

摘 要

中韓兩國在經濟發展、人地比例上均頗為類似，惟在公共建設土地徵收上，韓國似較我略勝一籌，其相關法令規章中有關規定，實值吾人借鏡參考。故本文乃就韓國有關土地徵收補償制度之法源基礎、法令規章，予以摘要論述。並針對徵收補償制度，進行兩國相關規定之比較分析，進而檢討我國現行制度上不完備之處，研擬我國未來土地徵收補償制度之改進課題，以資今後健全制度之參酌，冀能有助於今後土地徵收工作之實行，從而建立公私權調和之平均地權土地制度的理想。

壹、前 言

近來政府為促進國內經濟發展，改善產業投資環境，提昇國民生活水準，加速國家現代化，特積極推動「國家建設六年計劃」，進行一系列重大公共工程建設，以期突破當前國內發展之瓶頸，早日晉升已開發國家之林。

惟近些年來推行結果，各項重大公共工程建設，泰半落後計劃預定之時序甚多，嚴重地影響了建設計劃之推展，其問題癥結，端在於建設用地無法順利取得所致。

公共建設用地之取得，為公共工程施工建設之基礎。這些年來，隨著民主意識之抬頭，民眾在地價狂飆高漲之餘，對於財產權保障之意識，大幅擴張，致公共建設用地之取得，日

*作者為本校地政系副教授

益困難。目前積極推動之「國建六年計劃」所需大量公共工程建設用地，大多皆透過徵收方式予以取得，惟在現行法令規範下，地主抗爭徵收用地之情事，傳聞不斷。政府相關部門有鑑於此，乃思針對現行徵收用地法令紛歧的情況下，進行徹底檢討，並重新研擬有關土地徵收條例草案，冀藉以健全當前土地徵收制度，建立公平合理的補償辦法，以消弭抗爭，加速各項公共工程建設用地之取得。

中韓兩國在經濟發展，人地比例等各方面狀況頗為相近，惟在公共工程建設方面，則韓國似乎略勝一籌，尤其在攸關全國經濟發展之運輸動脈——高速公路網之建設，我國更是瞠乎其後，其有關公共建設用地取得之相關制度如何？其徵收補償制度內容如何？實值吾人深入研究分析之，並引為借鏡。

本文乃就韓國現行土地徵收補償制度之基本理念，及其相關法令規章，予以闡釋分析，再進而檢討我國現行徵收制度上之缺失，研擬未來改進或修訂土地徵收法令之主要課題，以利今後建立完善徵收制度，俾便國家建設工作之推行。

貳、韓國土地徵收制度

一、土地徵收之機關與法律體系

(一) 土地徵收之主要機關組織

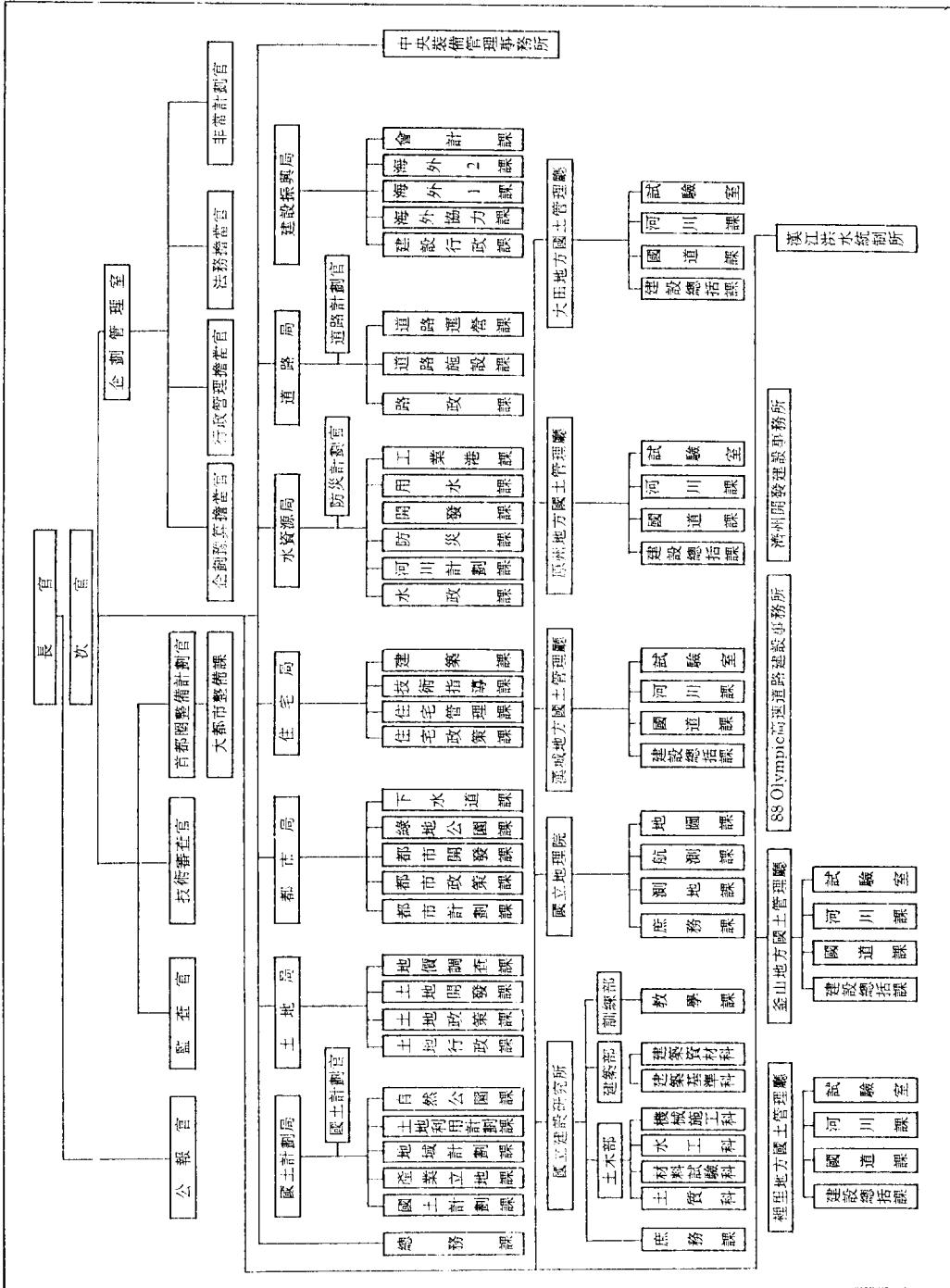
依據韓國政府組織法第38條與建設部職制第1條之規定，中央政府負責土地行政業務之部署為建設部。建設部之下有關土地行政業務之主要相關機關計有國土計劃局、土地局及都市局等。其中土地局於1979年設置，專為處理有關土地問題之行政業務，係為土地行政之專業機構。

土地局包括土地行政課，土地政策課、土地開發課，與地價調查課等四個部門，其中土地行政課乃主管研究有關公共用地之取得與損失補償制度。此外，與建設部有關之中央各種委員會中，補設置中央土地徵收委員會，負責處理有關事業認定、土地徵收異議等業務。

(二) 土地徵收之法律體系

中韓兩國土地徵收制度之比較研究策

圖1：韓國建設部組織圖



資料來源：韓國總務處

韓國政府為公共建設需用之土地，可透過下列各種方式取得：

- (1) 土地之徵收：依土地收用法之規定。
- (2) 土地先買：依國土利用管理法。
- (3) 協議取得或使用公共用地：依關於公共用地的取得及損失補償之特例法。
- (4) 徵收預定開發住宅地區內之住宅用地：依宅地開發促進法。
- (5) 徵收公寓地區內之住宅用地：依住宅建設促進法。
- (6) 土地區劃整理事業中之公共用地：依土地區劃整理事業法。

韓國政府機關對於公共用地之取得，除可經由上述以「有關公共用地之取得及損失補償之特例法」及「土地收用法」之相關規定，以協議或徵收方式取得公共用地外，尚有依「國土利用管理辦法」之規定，以先買協議制方式取得了共用地。

依1978年12月5日修訂之「國土利用管理辦法」第21條之14之規定，道知事（相當於我國省主席）可依同法第21條之3第1項，或第21條之7第1項規定，有土地等的交易契約許可申請或是土地交易契約申請時，對於申請之土地，國家、地方自治團體、韓國土地開發公社或其統領所指定的政府經營機關以及公共團體，為了公益事業使用的目的，而為其公共用地之確保起見，若有意購買該地時，道知事可以指定其先買者，使需用土地機關與土地所有權人達成協議，亦即完成先買協議權。

由上述可知，韓國對於公共用地之取得方式，可分別依其法律適用之不同，主要可分為下列三種方式：

- (1) 徵收取得。
- (2) 協議取得。
- (3) 先買協議取得。

上述三種公共用地之取得方式，以「土地收用法」與「有關公共用地之取得及損失補償之特例法」（簡稱特例法）為用地取得之主要法令依據，其中又以「土地收用法」為基本。若就整個有關土地徵收法律體系而言，依韓國憲法第23條第2項之規定：「對於私有財產因公共目的而予以收用或使用時，應予以正當之補償」，為韓國土地徵收制度之基礎。

二、土地徵收相關法規架構

(一) 土地收用法之內容架構

韓國政府為了取得公共用地之需要，於1962年1月15日制定了「土地收用法」。在政府機關需用私人土地時，在未能達成協議收買的情況下，需地機關可以依本法之相關規定，以公權力強制取得私人財產權（土地所有權）。

土地收用法自1962年公佈實施後，為配合社會經濟發展之需求，乃經歷下列數次修正，以期符合需求現況：

1. 1963年4月2日，法一三一二號。
2. 1971年1月19日，法二二九三號。
3. 1981年12月31日，法三五三四號。
4. 1989年4月1日，法四一二〇號。

土地的用法訂定之目的，在於規定有關公共事業所必要的土地之使用，以增進公共福利與私有財產權之間的調節，進而促使國土之利用、開發的合理化與產業之發展為目的（註一）。本法共分為九章八十二條及附則，各章之主要內容分別為：

- 第一章：總則（第1條～第8條）
- 第二章：事業之準備（第9條～第13條）
- 第三章：事業之認定（第14條～第18條之2）
- 第四章：收用或使用之步驟（第19條～第27條）
- 第五章：土地收用委員會（第28條～第44條）
- 第六章：損失補償與費用（第45條～第60條）
- 第七章：收用或使用之效果（第61條～第72條）
- 第八章：異議申請及委託執行（第73條～第78條）
- 第九章：罰規（第79條～第82條）

註一：參閱韓國土地收用法第1條之規定。

韓國土地收用法係基於韓國憲法第22條第2項之規定：「對於私有財產，因公共目的而予以收用或使用時，應予正當之補償」的基礎而制定，故該法的基本綱要乃在於「公共目的」與「正當補償」兩大基礎之認定。

依韓國憲法及土地收用法之規定，私有財產因「公共目的」的需要，可以被收用或使用，其中何種事業可依「公共目的」收用私有財產？為此，土地收用特於第三章定有關「事業之認定」等規定，以一方面保障私有財產，他方面據以建立確認事業之基本規定。其次，為了公共目的而收用或使用私有財產時，所需負擔的「正當補償」，其內容為何？應如何予以認定？為於有所爭議時裁定之主事，土地收用法乃於第五章訂定有關「土地收用委員會」之組織，明定其相關職權，以期達成「正當補償」之意旨，確保民眾之財產權，並可杜絕或減少紛爭。

國家以公權力強制取得之土地徵收，係當公共事業之籌設者欲依公共目的收買土地而又無法與被徵收者達成協議時，所運用之強制取得手段。以土地收用法取得公用土地之程序，大致可劃分如下：

- (1)事業之認定：依據土地收用法第3條規定，認定其確為公益事業所需，而承認其徵收之過程。
- (2)協議：經事業認定之告示後，事業機關為取得土地，先行與土地所有權人及相關權利人之間進行協議。若協議成立，可自事業認定告示日起一年內，取得土地所有權人及相關權利人之同意，向土地徵收委員會請確認協議之成立。
- (3)和解：若需地機關與土地所有權人或其相關權利人無法達成協議，則可自事業認定告示日起一年內，向管轄土地徵收委員會申請裁決。此外，土地徵收委員會於裁決前，可隨時派三位委員組成小組委員會，從中調解需地機關與土地所有權人及相關權利人。
- (4)行政訴訟：土地所有權人或其他關係人對於中央土地徵收委員會之裁決有異議者，可於一個月內向上述機關提出異議。若提出異議後，對於該機關之再裁決不服者，可於一個月內申請行政訴訟。
- (5)補償：若需地機關與土地所有權人或其他關係人達成協議時，對於用地取得之補償，

係參考基準地價而定，若以徵收方式，則以基準地價為補償之標準。

(二)特列法之內容架構

韓國政府為了順利推行公共事業之建設，加速公共用地之取得，同時並達成保護土地所有者財產權之目的，於1975年12月31日制定「有關公共用地之取得及損失補償之特例法」，規定公共事業之對象土地等評價基準、方法及程序等，透過事先協議方式取得私有土地。其章節內容如下：

- 第一章：法之制定目的
- 第二章：適用範圍
- 第三章：損失補償之原則
- 第四章：損失補償之算定期機、方法及基準
- 第五章：對缺乏保存登記等土地之補償
- 第六章：所有權者明確之土地等之取得
- 第七章：分割測量費用之負擔
- 第八章：對於補償者之遷居對策
- 第九章：買回權之行使
- 第十章：相關文書發給之委託事項等
- 第十一章：與山林等之關係
- 第十二章：施行令

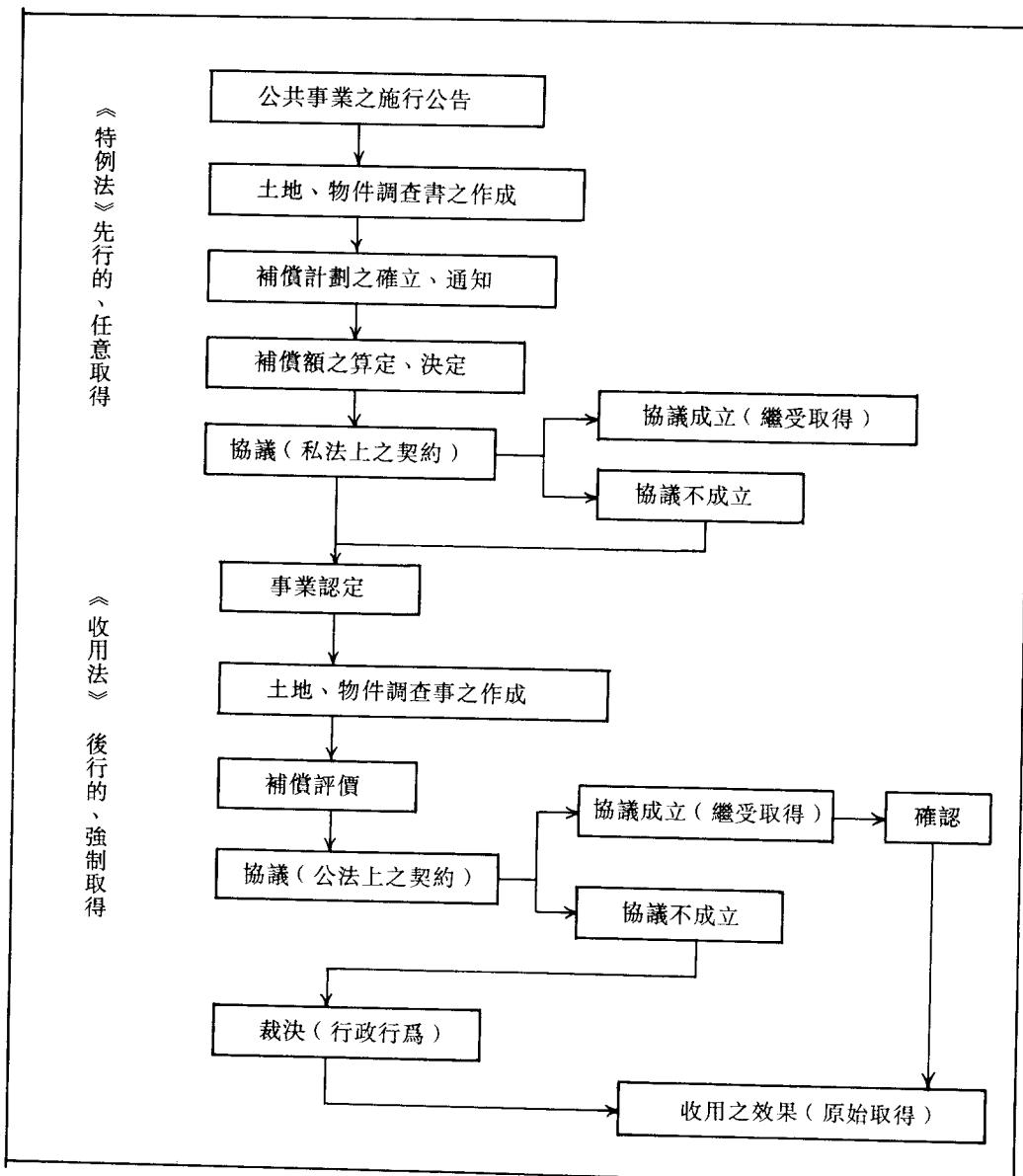
(三)公用土地取得之程序架構

韓國政府部門之需地機關，對於依上述兩項法律之規定取得公共所需之土地，在實務上作業有前後關係，「有關公共用地之取得及損失補償之特例法」對公共用地取得之適用而言係屬先行的，就取得土地之段性質而言，係屬任意取得；而依「土地收用法」對公共用地取得之適用而言，係屬後行的，就取得土地之段性質而言，係屬強制取得。

就公共用地之取得作業程序而言，需地機關首先須依特例法之規定，先行與地主協議

後，俾便用地之取得。若協議不成，再依收用法之規定，強制取得所需用之土地。依前述兩者之法律性質與相關規定，有關韓國公共用地取得之法律適用與實際進行之程序步驟，大致如圖2所示：

圖 2 韓國公共用地取得之程序與步驟



三、土地徵收事業之認定與收用委員會

(一) 土地徵收之標的與事業認定

依據土地收用法第二條之規定，得依本法之規定收用或使用之標的，大致如下：

- (1)公益事業所需用之土地。
- (2)相關土地的所有權以外之權利。
- (3)土地及為公益事業所必需之樹木、國家建築於土地上之物體，以及與此有關的所有權以外之權利。
- (4)有關之礦業權、漁業權，或者水之使用權。
- (5)屬於土地之土石或砂礫。

其次，就公益事業之內涵而言，合於公益徵收條件之公益事業，必須與下列事業有關（註二）：

- (1)有關國防、軍事的事業。
- (2)依據法律或法律的委託所發佈之命令，而設置的有關鐵路、軌路、道路、停車場、索道、汽車專用道路、橋樑、河川、提防、堰場、砂防、防風、防水、防潮、防火、運河、灌溉及發電用水路、貯水池、船渠、港灣、碼頭、上下水道、公眾廁所、塵埃及污物處理場、電氣、電信、廣播、瓦斯、測候、航空、航路標識之事業。
- (3)國家或地方公共團體所設置的有關房舍、工廠、研究所、試驗場、保健或文化設施、公園、運動場、市場、墳墓、火葬場、屠宰場、其他公用設施之事業。
- (4)依據法律或法律委託所發佈之命令，而設置與社會教育或學藝有關之事業。
- (5)國家或地方公共團體、其他國家或其地方公共團體所指定，以賃貸或讓渡為目的而設立有關住宅建設或宅地造成之事業。
- (6)有關製鐵、肥料、其他大統領令所規定的重要產業之事業。
- (7)為了執行第1及第6款所記載之事業必要之道路、橋樑、電線路、材料積置場、其他附

註二：參閱韓國土地收用法第3條之規定。

帶設施相關之事業。

(8)依據其他法律，可收用或使用土地之規定。

由上述各項規定可知韓國有關土地徵收標的，其範圍包括土地、土地改良物、所有權以外之權利、礦業權、漁業權、水之使用權及土石、砂礫等，內容甚為廣泛。其次，對於因公益事業必要土地執行徵收者，依收用法稱之為「起業人」（註三）。起業人所興辦之公益事業，可依法律、法律所委託發佈之命令，大統領令等相關法令據以與辦，惟這些公益事業應經韓國建設部長在與關係部長及道知事商量，並依據大統領令所定之內容，應聽取中央土地收用委員會及利害關係人的意見後，再由建設部長認定（註四）。

在認定事業後，建設部應立即將其內容通告起業人、土地所有權人、相關人及相關道知事，並且於官報上公告起業人的姓名或名稱、事業別、起業地點，以及欲徵收之土地的詳細項目。起業人自事業認定公告之日起一年內，與土地所有權人或相關人協議取得土地；若協議不成，又未在一年內依據大統領令的規定向該管土地收用委員會申請裁決，則該期間最後一天的翌日起，喪失其事業認定之效力（註五）。在其事業認定後，如果起業人廢止或變更全部事業或一部分事業時，對於因此而不用徵收之土地，應立即向該管起業地之道知事申報，並將事實通知土地所有權人及關係人。

(二) 土地收用委員會

土地收用委員會係依據土地收用法的規定，裁決有關土地徵收之相關事項。關於土地收用委員會之設置，係由建設部設中央收用委員會，進行有關土地徵收和使用業務之決定。漢城特別市、釜山、大邱、仁川直轄市及各道，皆設有地方之土地收用委員會。

1. 委員會之組織及委員之選任

依據土地收用法之規定（註六），有關土地收用委員會之組織及其職務，詳細如下：

(1) 土地收用委員會以一人為委員長，再加上八各委員所組成。

註 三：參閱韓國土地收用法第4條之規定。

註 四：參閱韓國土地收用法第15條之規定。

註 五：參閱韓國土地收用法第17條、25條之規定。

註 六：參閱韓國土地收用法第30條之規定。

- (2)建設部部長擔任中央土地收用委員會委員長，建設部所屬公務員中三位為委員，再由建設部長就土地收用有豐富經驗的專家學者委任五位為委員會委員。
- (3)地方土地收用委員會之委員長，由道知事擔任，委員則於該當漢城特別市、直轄市或道所屬的公務員中選派三位為委員，道知事並就對土地收用有豐富經驗的專家學者中委任五位為委員會委員。
- (4)土地收用委員會之委員長，代表該土地收用委員會，治理有關委員會所有工作。
- (5)若委員會長發生事故，得由委員長所指定之委員代替執行其職務。若未指定，則由委員會中最年長者來代替執行其職務。

由專家學者中委任之土地收用委員會委員，即非公務員的委員（委託委員），其任期為二年。

土地收用委員會之委員，如果有下列情形者，不得擔任委員（註七）：

- (1)禁治產者、限定治理財產者、或破產尚未回復權利者。
- (2)被處禁錮以上的刑罰，於刑罰完了、或確定不必執行刑罰後，尚未滿二年者。
- (3)依據法院或法律的判定，喪失或停止資格者。

此外，為確保土地收用委員會之公平性，委員會中之委託委員皆受到身分的保障，除非由於身體或精神上的障礙，致不能執行其職務，或違反職務上之義務時，經土地收用委員會表決通過外，不得在其任職中違反其本人意思而予以免職。

2.委員會之職權

土地收用委員會之職權，包括下列數項內容之裁決：

- (1)被收用或使用土地的區域及使用方法。
- (2)損失補償。
- (3)收用或使用時期與期間。

上述各項內容之裁決，必須於起業人、土地所有權人，或其他關係人所申請的範圍內，予以裁定，惟關於損失補償之範圍，則委員會可以酌情增加其補償，而予以裁決之。

除上述權限外，尚有下列各項裁決權限：

註 七：參閱韓國土地收用法第32條之規定。

- (1)關於起業人未依規定與土地所有權人及相關人成立協議時，土地所有權人及相關人得申請土地收用委員會裁決之。
- (2)協議無法成立或不能成立時之裁決。
- (3)協議成立之確認。
- (4)需要緊急施行之土地使用之裁決。
- (5)補償測量、調查而產生損失之裁決。
- (6)因事業之慶止或變更而產生之損失補償之裁決。
- (7)有關其他土地補償費用之裁決。
- (8)因天災事變時使用土地至產生損失時補償之裁決。

3. 土地收用委員會之會議

土地收用委員會之會議由委員長召集之，會議必須由包括委員長在內過半數以上委員出席時方得召開並作決議。議案之表決必須超過出席委員過半數以上同意，如果贊成與反對者之委員人數相同時，則委員長有決定權（註八）。

土地收用委員會於接受申請裁決議案，應立即公告，並將有關文件影印本供大眾閱覽二週，並得給土地所有權人及相關人表示意見之機會。於閱覽公告期滿後，應立即進行調查審議，並應將審查日期及場所，通知起業人、土地所有權人與相關人。

在土地收用委員會於裁決之前，收用委員會得隨時派三各委員組成十委員會，以進行起業人、土地所有權人與相關人之間協調和解、若和解成立，則該土地收用委員會得完成和解調查報告書，完成土地徵收之必要程序，同時，為確保審查之公正性，土地收用委員會認為審查上有必要時，得令起業人、土地所有權人、關係人或參考人，表示意見或提供資料，或者要求土地評價士或其他鑑定人委託其鑑定評價或出席會議，此外委員或其助理職員必要時亦進行實地調查。

土地收用委員會於進行審查會議時，與有下列之一身分或有所關係者，不得參加該次會議（註九）：

註 八：參閱韓國土地收用法第34條之規定。

註 九：參閱韓國土地收用法第41條之規定。

- (1)公益事業之起業人，土地所有權人或關係人。
- (2)公益事業起業人、土地所有權人或關係人之配偶、堂兄弟以內之親屬、同居的親屬，或代理人。
- (3)起業人、土地所有權人或關係人若為法人，如為該法人之任用人員或執行職務之人。

4. 土地收用委員會之裁決

土地收用委員會經過上述各項必備手續及條件，並聽取各方意見後，即作成裁決，並作成裁決書。裁決書上須記載主要條文，理由及裁決日期，並經委員長及參與會議之委員簽名蓋章後，送達起業人、土地所有人及關係人，完成徵收土地之效力。

參、韓國之公用徵收補償內容

一、公用徵收補償之法律依據

由韓國憲法第23條第2項之規定，對於私有財產權因公共目的而予以收用或使用時，應予以正當補償。因此，不論於進行土地徵收時，事先的以「有關公共用地之取得及損失補償之特例法」之規定，以任意取得方式協議取得私有土地，或於事後以「土地收用法」之規定，以強制取得方式徵收取得私有土地，皆應予以被徵收者相當之補償，以填補其因徵收之處分，而致財產上之損失。故有關韓國公用徵收補償就其法律依據而言，大致如圖3所示：

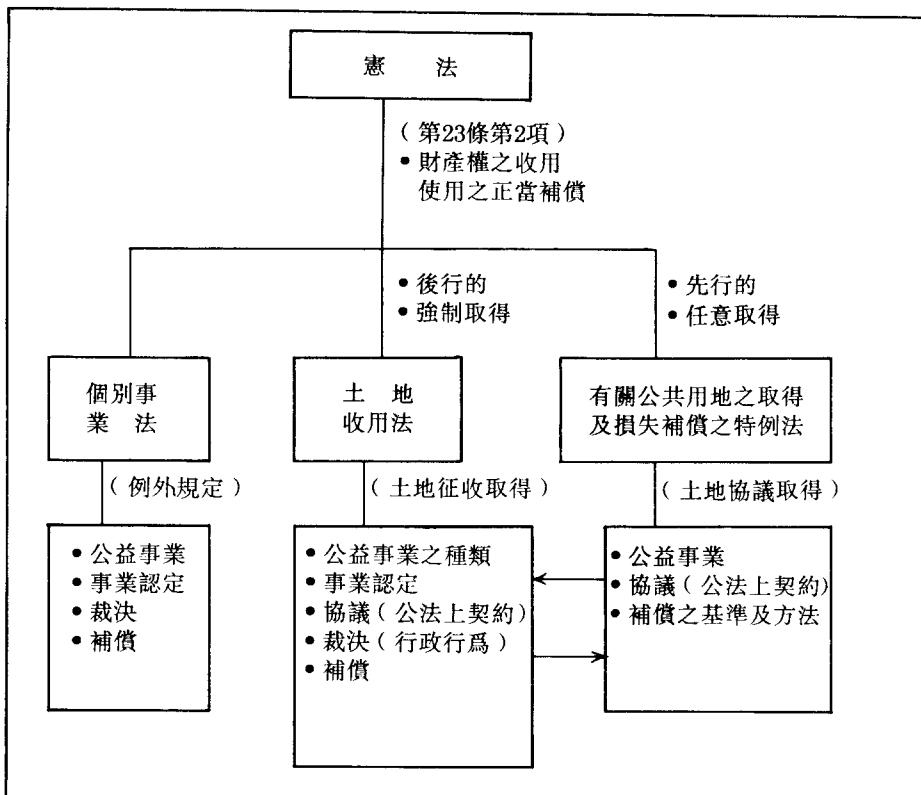
二、土地徵收之補償

(一)補償方法與範圍

土地徵收乃為基於公益上之必要，對於被徵收人負擔財產上之特別犧牲。因此，應予以被徵收人金錢之補償，其補償標準並非以起業人所受之利益，乃在於被徵收人所蒙的損失為標準。故依韓國土地收用法第45條之規定，因收用或使用土地致土地所有人或關係人蒙受損失時，由起業人補償之。

由於土地之徵收乃因起業人因公益事業上之必需而執行徵收，故因徵收而產生之損失應

圖3 韓國公共用地徵收補償之法律依據



由起業人（需用土地人）負擔，起業人為徵收補償負擔人。同時，徵收補償乃在於填補被徵收人因公用徵收所負擔財產上特別犧牲之損失，而非使其得到特別利益，故土地所有權人及其關係人所能得到補償的範圍，係以因徵收所產生的損失為限。此外，補償因徵收而致財產上的損失時，其財產範圍亦受到限制，因此在公告事業認定後，土地所有權人或其他關係人欲在被公告之土地上新建、改建、增建、修建、或附加、增加物件時，必須提前取得道知事之許可，否則不得請求損失補償。

至於補償方法，係採個別支付主義為原則，依土地收用法第45條第2款之規定，以個人為單位補償被補償者，但被補償者若不能以個人為單位計算時，視為例外。亦即以個別支付主義為原則，採用代位主義為例外。補償費之發放，則原則上以先付為絕對要件，故規定起業人應於收用或使用時期前，交付或提存依管轄土地收用委員會所裁決的補償金。惟因面臨

天災、地變、其他事故，而緊急需用土地，或申請裁決之徵收案土地收用委員會認定其裁決之步驟遲延，而難以防止災難，或有招致其他公共利益上明顯的障礙時，則為例外（註一〇）。

就起業人而言，補償被徵收人之損失，不得與日後產生的起業利益作抵銷之主張，亦即無損益相抵主張之適用。蓋必有此規定，方能確保被徵收人財產權之損失。因此，土地收用法第53條規定：收用或使用同屬於一個土地所有權人之一筆土地之部分，因施行徵收或收用，致其殘餘土地的價錢高漲或帶來其他利益時，其利益與收用或使用而發生的損失，不可相抵計算。

（二）補償金之計算認定

韓國政府對於公用徵收補償金額之計算，係以收用或使用裁決當時的價錢為基準，依土地收用法第46條之規定，關於被收用之地其應考慮交易價格以決定是否適當。對於被收用的土地，則應考慮該土地及附近土地資料、租金等，以決定適當價格。關於土地補償是依據有關地價公告及土地等評價法律做為基準，再計算由該公益事業被公告認定到收用或使用裁決時，應參考該土地利用計劃，或與該地區無關之附近土地的地價變動率，批發物價上漲率及其他事項，所評估之金額為補償之依據。

至於因起業人進出需用土地測量、調查、除去障礙物、試掘土地所產生之損失補償；或因起業人公告事業認定後，由於廢止或變更事業的全部或一部分，或因失去事業認定效力致土地所有人或其關係人蒙受之損失補償；或因收用或使用土地其殘餘土地，有設溝渠、牆柵或其他工程時費用之補償等；或因天災、地變、其他事故，緊急使用他人土地之損失補償。起業人與受損失者，對於上述各項損失補償金額，得以協議方式決定之，若未達成協議無法計算其補償金額時，得由起業人或受損人向該管土地收用委員會申請裁決之。

惟上述有關公共使用取得土地之補償標準，自1990年3月1日韓國「土地公有概念法案」生效後，改以公示地價為徵收補償的標準。韓國經1988年及1989年兩年地價大漲後，社會上呈現不動產投機暴利，造成財富分配日趨懸殊現象。同時韓國以往一地四價制度（即建設部

註一〇：參閱韓國土地收用法第61條、26條、27之規定。

公告之基準地價、內務部公告之課稅時價標準額、國稅廳公告之基準時價、國稅廳公告之鑑定價格），再加上市場上私人買賣土地之市價，造成地價認定混亂，更形成土地壟斷投機情形。因此韓國政府乃指定國土開發研究院研訂該法案，制定「一地一價」原則，實施單一土地價格之公示地價制度。

關於公平地價之辦理情形，大致如下：

- (1)辦理機關：每年由建設部委託土地鑑定院（KAB）查估標準地價後公告之。
- (2)公告期間及價格日期：將鑑定士查估之價格於每年六月或七月間公告，稱為「公示價格」，價格基準為一月一日。
- (3)查估個別土地價格：公示地價後，由地方政府根據公示地價及地價比較標準表，對全國土地查估個別土地之地價，查估結果於九月一日發布，作為課稅及徵收補償之標準。
- (4)公告項目：公告項目主要包括土地所在位置、面積、使用類別、土地利用現況、周圍環境、道路交通、地理位置、現況及地勢、公示地價內容等項目。
- (5)公示地價之作用：公示地價可為公共用地徵收、收買時之補償標準、公有土地取得或處分之地價標準、依國土利用法規定標準地價之計算依據等。

(三)殘餘地之補償

一宗土地其中一部分被徵收時，導致其殘餘土地面積過小，或形式不完整，勢必影響殘餘土地之使用或交換價值。因此，縱使對被徵收部分的土地予以相當的補償，土地所有人仍受到相當的損失，故應給予此殘餘部分之土地相當之救濟補償方式，以資足以填補被徵收者之實際損失，依韓國土地收用法之相關規定（註一一），採用(1)殘餘地之損失補償，(2)工作物整設費之補償，(3)徵收擴張請求權之行使，等三種補救辦法。

- 1.殘餘地之損失補償：同一所有人之土地部份被徵收或徵用時，導致其殘餘土地價值減低，或產生其他損失時，應給予相當之補償。殘餘地之補償，應具備下列三個要件：
 - (1)須為土地一部徵收，即土地同屬於一所有人所有，而且供單一經濟目的使用之一部

註一一：參閱韓國土地收用法第47條、48條之規定。

分被徵收。

(2)須因土地一部分之徵收或使用，而致殘餘地價值減少，即徵收與損失之間，須有因果關係。

(3)須為殘餘地價值減低，或產生其他損失。

2.工作物整設費之補償：同一所有人之土部分被收用或使用，致使殘餘土地需為通路、水溝、牆棚等新設施或其他工程時，應補償其損失或工程費。工作物整設費之補償，非為固著於土地之損失，乃在於維持被徵土地殘餘部分之從來利用價值，故有為工作物設置與建之需要，而補償其整設費用，即為土地所有人利用殘餘土地之必要的費用。

3.徵收擴張請求權之行使：由於土地之徵收，致使殘餘土地難以供原來使用之目的時，土地所有權人得請求起業人為全部之徵收，亦即殘餘地之一併徵收，如此以確保被徵收人之權益。

(四)遷移費之補償

為公共需要而收用或使用之土地，如該土地上有定著物，而非進行公益事業所必要者，則須令其遷移，遷移定著物之經費由起業人予以補償。所謂定著物包括樹木、建築物等附著於土地上之物件。其次，若因上述原因須為遷移時，若該定著物（物件）不全部遷移，則有礙於原來使用之目的時，則該定著物所有人得要求起業人補償其全部之遷移費用。惟若遷移義務人未依規定遷移者，而由區、市、郡長代為施行土地或物件之移交或移轉時，其所需費用由義務人負擔之。

擬收用或使用之土地上的定著物，原則上補償其遷移費，並令其遷移它處，一方面以減少起業人使用土地之補償費用支出，一方面可以減少被徵收人之不便與損失。但若有下列各項情形時，則被徵收人或起業人可以要求一併徵收其物件：

(1)物件之遷移有顯著的困難。

(2)物件之遷移後，致無法為原來使用之目的。

(3)物件之遷移所需補償之遷移費，超過該物件之價值時，起業人可請求徵收該物件。

上述第(1)、(2)項為被徵收者要求一併徵收之請求權，第(3)項則為起業人要求擴大徵收之請求權。要求徵收物件之補償標準，係參酌以鄰近相同物件之交易價格後，以適當價格予以補償。

(五)其他損失之補償

因實施公用徵收，除前述情事應由起業人對被徵收土地之土地所有權人或其他關係人，應予以地價、地上物、地上物之拆遷、殘餘地之損失，皆應予以相當補償以填補被徵收人之損失外，若有因徵收之執行，導致下列各項狀況，亦應予以相細之補償。

(1)營業與租賃損失之補償

起業人除應補償被徵收之土地所有權人或相關人之土地、地上物等損失之補償外，對於因收用或使用土地致土地所有人或其關係人蒙受營業上之損失，或由於建物移轉，致承租時租金收入減少之損失，皆應予以補償。

(2)因測量調查而產生損失之補償

起業人為了便利將來徵收作業之進行，於進出擬徵收之土地以測量、調查、去除障礙物、或試掘土地等，至被徵收人產生損失時，得補償其損失，惟該項損失補償之除斥時間僅一年，即補償損失由知悉損失產生之日起算，愈一年者，不得請求之。

(3)因事業之廢止或變更而產生損失之補償

起業人依法於公告事業認定公告後，由於廢止或變更事業的全部或一部，或因依法規定失去事業認定之效力，而致土地所有權人或其號關係人蒙受損失時，得予以補償之。

(4)其他土地工事費用之補償

因收用或使用供事業使用之土地時，致該收用或使用土地及殘餘土地以外的土地，有新設備渠、牆棚或其他工程時，起業人應對該費用予以全部或部份之補償。

三、徵收之效果與異議之處理

(一)徵收之效果

土地徵收之效力，在於使需用土地人取得徵收物體之權力，同時與徵收不兩立之其他一切權利因而消滅，此效力之發生稱之為徵用或使用之完成。

(1)補償金之支付

補償金之發給或提存，實為徵收完成之要件，故除因天災事變時土地之使用或需要緊急施行之土地使用外（註一二），起業人應於收用或使用前，支付管轄土地收用委員會所裁決之補償金。若起業人於收用或使用時期前，未交付或提存管轄土地收用委員會所裁決的補償金時，該土地收用委員會得撤銷裁決之效力。

(2)被徵收人交付及遷移之義務

被徵收人交付及遷移義務之履行，與需用土地人之補償金支付義務不同，非為徵收完成之要件，縱被徵收人於履行期日未交付或遷移完竣，亦不妨害徵收效力之發生。因此，土地所有權人、關係人，或其他對於被收用或使用土地或該土地的物件之權利者，應於點交裁決所定之點交期限前，交付土地或物件，或移轉物件起業人。

(3)交付或移轉之代行

若有下列各項情況時，區、市、郡長依據起業人的請求，應代交付土地或物件，或移轉物件：

- ①應交付土地或物件、或移轉物件之人，因不可歸責於自己之事由，致無法履行義務者。
- ②起業人非因過失而無獨確知應交付土地或物件，或移轉物件之人者。

(4)補償金額之提存

韓國之公開土地的收用或使用，係以損失補償之先付為原則，除法律另有規定之情形外，以補償費之發給或提存為效力發生之條件。然補償費之發給，如有下列情況者，在收用或使用前，起業人得提存該補償金額：

- ①應受領補償金等人，拒絕或無法受領該項補償金者。
- ②起業人非因過失，無法確認應受領補償金之人者。
- ③起業人不服管轄土地收用委員會所裁決之補償金者。

註一二：參閱韓國土地收用法第26條、27條之規定。

④起業人因扣押或假扣押，被禁止支付補償金者。

上述第③項情形，起業人應就所估計之補償金額與土地收用委員會所裁定之補償金額，兩者之間的差額予以提存之。

(5)危險之負擔

被徵收物體之危險，應於何時移轉至需用土地人身上，各國立法情況不一。惟依韓國土地收用法第68條之規定，土地收用委員會裁決後，因不可歸責於土地所有權人或關係人之事由，以致滅失或毀損者，由起業人負擔因滅失或毀損而生之損失，亦即徵收裁決後被徵收物之危險負擔歸起業人。

(6)權利之取得、消滅及限制

起業人於收用土地或物件之當日起，取得土地所有權，有關該土地或物件之其他權利，亦即曰消滅，惟經土地收用委員會裁決所認定之權利，則不在此限。

(二)被徵收人之收回權

國家徵收私有土地，係基於公共事業之必需，故於徵收後，不供原來徵收目的事業之使用，或徵收後不實行使用，顯然與徵收土地之原旨不答，故為保障人民權益，防止政府假借公益濫用徵收權，自應准被徵收人收回土地，回復其所有權。

(1)收回權之成之

事業認定後，自協議取得日或收用日起十年內，起業人因廢止、變更事業或其他理由，致無須使用已收用土地之全部或一部時，自無須使用該土地之時期起一年內，或自協議取得日及收用日起十年內，施行收回權。

其次，收用的土地未使用於事業時，事業認定後，自協議取得日或收用起已逾五年者，亦得施行收回權。

(2)收回權人

得主張被徵收土地收回權之人，為於協議或收用時之土地所有權人及其繼承權人。

(3)收回權之性質

依土地收用法之規定，收回權依據不動產登記法之規定為收用登記時，得對抗第三者，

故收回權具有物權之性質。

(4)收回價格之決定

於收回權人施行收回土地所有權，應以相當之價格支付給起業人，惟若土地的價格與收用當時，有明顯的差異時，起業人或收回權人可向法院求金額上之增減。

(5)收回權之消滅

依土地收用法之相關規定可買回土地時，起業人應速通知收回權者，但起業人非因過失而無法通知收回權人時，應依大統領令之規定，予以公告之。收回權人自收到通知之日起或公告之日起，已愈六個月，未依規定施行其收回權者，則喪失耳收回之權利。

(三)徵收補償異議之處理

(1)異議之提出

對於中央土地收用委員會的裁決有異議時，於收到（送達）裁決書正本之日起，一個月內向中央土地收用委員會申請異議。若不服地方土地收用委員會之裁決者，自送達裁決書正本之日起，一個月內透過該土地收用委員會，向中央土地收用委員會申請異議。

(2)申請異議之裁決

依據上述規定提出異議申請時，中央土地收用委員會若認定原裁決書違法或有不當時，得全部或一部份取消原有之裁決，或變更損失補償金額。因裁決之取消或改變，而增加補償時，自送達取消或改變原裁決之裁決書正本之日起一個月內，起業人應將增加之補償金，支付給受領補償金者或者依法提存之。

(3)異議申請裁決之效力

若不服異議申請之裁決者，自裁決書送達之日起一個月內，得提起行政訴訟。但起業人提起行政訴訟前，需先提存異議申請所裁定之補償金額，且土地所有權人在訴訟結束之前，不得領受提存之補償費。

若未於一個月期間內提出訴訟者，或因其他事由，依法已有確定之異議申請裁決時，視為已有民事訴訟法上確定判決，裁決正本具有與判定正本相同的執行效果。此外，對於異議申請的裁決確定時，土地所有權人、關係人或起業人，可向管轄之土地收用委員會，請求裁

決確定證明書。

除上述各項規定久，在異議之申請後，不可停止事業的進行及土地的收用或使用。又起業人所提起之行政訴訟被退回、放棄或取消時，起業人自收到異議申請裁決書正本之日起至判定日止，該時期適用促進訴訟特例法第3條之規定，其法定利率所算出之金額，應加算於補償金支付。

有關韓國歷年來公共用地取得之協議情形，異議申請狀況，徵收補償金額，徵收面積與土地公用徵收補償程序等，如下表1、2及圖3所示。

肆、我國土地徵收補償制度概要

一、土地徵收制度

土地徵收乃國家為公共需要或公共用途之目的，基於上級所有權公權力之運作，強制取得私人土地，剝奪私人之土地所有權，並予以合理補償之制度。

我國現行法規有關土地徵收之規定，因需用土地之時空範圍與辦事業之性質等不同，可歸納為下列三大類：

(一)公用徵收

國家為興辦公共事業之需要或都市計劃區內公共設施用地之需要，而進行之徵收。

1.一般徵收：土地法第208條規定，國家因實施下列公共事業之需要，得依本法之規定徵收私有土地，但徵收之範圍，應以事業所必需者為限：

- (1)國防設備。
- (2)交通事業。
- (3)公用事業。
- (4)水利事業。
- (5)公共衛生。
- (6)政府機關、地方自治機關及其他公共建築。

中韓兩國土地徵收制度之比較研究策

表1 韓國歷年公共用地取得面積

單位 : m²

項 目 年 別	面積 (件數)	取 得 方 法			異議申請
		當初協議	事實認定待協議	收回裁決	
1977	73,519,125 (22,240)	33,962,812 (10,274)	37,621,771 (11,381)	1,934,542 (585)	263,454 (80)
1978	84,921,447 (25,689)	40,091,096 (12,128)	41,239,019 (12,475)	3,591,332 (1,086)	1,309,666 (396)
1979	113,468,148 (34,324)	73,876,561 (22,348)	36,015,144 (10,894)	3,576,443 (1,082)	574,086 (174)
1980	95,833,440 (28,989)	68,211,946 (20,634)	25,646,359 (7,758)	1,974,635 (1,082)	1,223,957 (370)
1981	97,849,125 (29,600)	65,584,266 (19,340)	29,233,603 (8,843)	3,021,256 (917)	1,534,007 (464)
1982	136,676,235 (41,344)	106,622,940 (32,253)	29,661,050 (8,972)	392,245 (117)	138,698 (41)
1983	163,775,243 (49,542)	83,714,148 (25,323)	77,609,228 (23,477)	2,451,867 (742)	872,698 (263)
1984	131,610,949 (39,813)	104,830,087 (31,711)	23,188,609 (7,015)	3,592,253 (742)	670,086 (202)
1985	112,020,019 (33,886)	104,830,087 (31,711)	17,021,364 (5,149)	3,047,000 (922)	1,149,757 (272)
1986	124,177,674 (37,563)	91,951,355 (27,835)	41,695,812 (12,613)	3,688,540 (1,115)	987,942 (298)
1987	152,105,237 (46,092)	87,552,099 (26,531)	43,385,065 (13,147)	21,168,073 (414)	1,068,107 (324)
1988	144,035,404 (43,570)	101,038,522 (30,564)	39,696,771 (12,008)	3,300,111 (998)	1,196,763 (362)
1989	161,984,122 (49,000)	133,986,027 (40,531)	21,236,331 (16,424)	6,761,7644 (2,045)	11,903,942 (576)
總 計	1,591,976,168	1,070,215,181	463,250,926	58,510,061	12,893,163

資料來源：韓國建設部（1990）

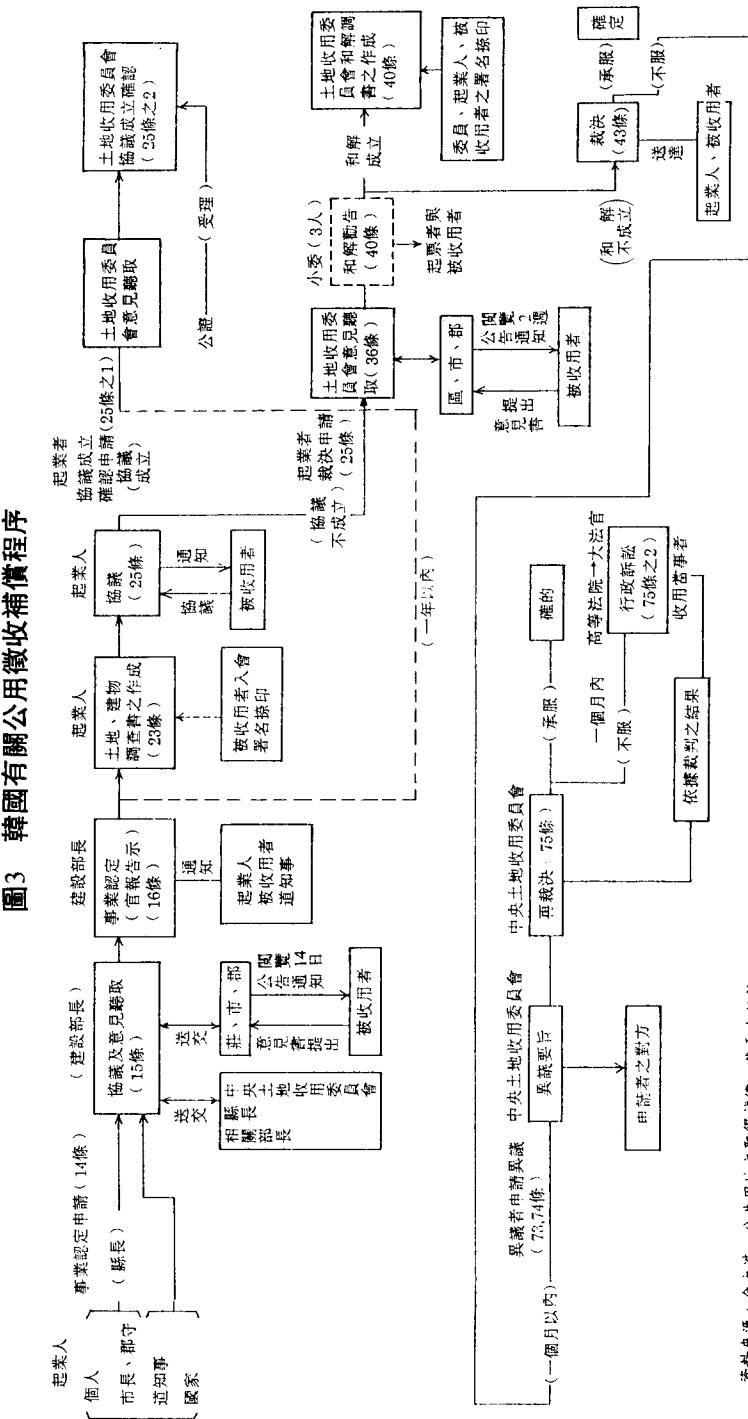
表2 韓國歷年公共用地取得補償費用

單位：百萬圓

項目 年別	金額 合計	取得方法			異議申請
		當初協議	事實認定待協議	收回裁決	
1977	105,883	46,824	33,161	25,898	10,576
1978	186,118	86,378	56,677	43,063	37,777
1979	264,993	132,861	122,337	9,795	8,758
1980	285,309	142,295	123,189	19,825	4,908
1981	482,550	135,287	305,759	41,504	3,338
1982	501,746	351,980	134,462	15,405	2,452
1983	707,009	471,937	194,835	40,237	9,604
1984	1,022,286	630,677	268,732	122,877	20,440
1985	928,892	527,442	319,349	82,101	20,556
1986	1,069,486	507,453	452,527	109,506	3,818
1987	1,228,367	553,270	555,978	119,192	47,924
1988	1,942,177	785,076	904,826	252,275	57,768
1989	5,103,460	3,480,056	1,094,838	527,966	122,558
總計	13,828,286	7,852,034	4,566,670	1,409,572	377,477

資料來源：同表1

中韓兩國土地徵收制度之比較研究策



資料來源：金大沫、公共用地之取得補償，螢雪出版社1987。

(7)教育學術及慈善事業。

(8)國營事業。

(9)其他由政府興辦以公共利益為目的之事業。

2.都市計劃區內公共設施用地之徵收：依都市計劃法第48條規定，依本法指定之公共設施保留地供公共事業使用著，由各該事業機構依法予以徵收或購買，其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所，依下列方式取得之：(1)徵收；(2)區段徵收；(3)市地重劃。

依都市計劃法之規定，公共設施用地，應就人口、土地使用、交通狀況及未來發展趨勢，決定其項目、位置與面積，以增進市民活動之便利及確保都市生活環境。故依規定，都市計劃範圍內，應視實際情況，分別設置下列公共設施（註一三）：

(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、社教機構、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)其他公用事業用地（如屠宰場、殯儀館、公墓等用地）。

（二）政策性徵收

國家為實施經濟政策或土地政策等，基於政策需要上之考量，在法律規定之限度內，依法徵收私有土地，稱之為政策性徵收。

1.為實施經濟政策之徵收：依土地法209條規定，政府機關因實施國家經濟政策，得徵收私有土地，但應以法律規定者為限。

2.為直接創設自耕農場之徵收：依土地法第34條規定，各級政府為創設自耕農場需用土地，經行政院核定，得徵收下列土地，其地價得以土地債券給付：

(1)私有農地。

(2)不在地主土地。

(3)超出私有土地面積最高額之出佃土地。

註一三：參閱我國都市計劃法第42條之規定。

3. 為實施耕者有其田政策之徵收：政府為調整耕地地權之分配，實施耕者有其田政策，依實施耕者有其田條例第8條規定，由政府徵收下列土地，轉放給現耕農民承領：

- (1)地主超過本條例第10條規定保留標準之耕地。
- (2)共有之耕地。
- (3)公私有共有之私有耕地。
- (4)政府代管之耕地。
- (5)祭祀公業宗教團體之耕地。
- (6)神明會及其他法人團體之耕地。
- (7)地主不願保留申請政府徵收之耕地。

4. 私有土地面積超過最高面積限額之徵收：依土地法第28條及土地法施行法第7條規定，私有土地按地方情形，土地種類及性質，限定私人所有土地面積之最高額，同法第29條規定，超過最高限額之私有土地，不依照政府所定期限及辦法，將額外土地劃分出售者，市縣政府得徵收之。

同時，依平均地權條例第71條規定，尚未建築之私有建築用地面積最高額以十公畝為限，同條例第72條規定，前條超額土地，直轄市或縣市政府應通知土地所有權人於二年內出售或建築使用，逾期未建築使用者，得予以照價收買。

(三)特殊徵收(註一四)

土地徵收因時空與興辦性質特殊者，所進行之土地徵收。

1. 區段徵收：所謂區段徵收係指對於一定在區域內之土地，應重新分宗整理而為全區土地之徵收，依土地法第212條之規定，得為實施區段徵收者如下：

- (1)實施國家經濟政策。
- (2)新設都市地域。
- (3)舉辦國防設備或公用事業。

依平均地權條例第53條規定，各級主管機關，得就下列地區報經行政院核准後，施行區

註一四：參閱溫豐文、土地法、P.342，三民書局，80年12月。

段徵收：

- (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。

除上述主要之規定外，縣市政府為公共設施用地之取得，實施新市區之建設、辦理更新計劃之需要或政府為興建國民住宅等（註一五），皆得實施區段徵收，以取得所需之土地。

2.保留徵收：依土地法第93條之規定，依都市計劃已公布為道路或其他公共使用之土地，得為保留徵收，並限制其建築。同法第213條規定，保留徵收謂就興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。易言之，所謂保留徵收，乃徵收之預定，為就舉辦公共事業將來需要使用之土地，預為公布其範圍，保留將來徵收之權，並在徵收以前，禁止原土地所有權人或土地使用者，作為與徵收事業目的的相背之土地使用。得為保留徵收者，如下例各項：

- (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。

3.殘餘地之一併徵收：依土地法第217條規定，徵收土地之殘餘部分，面積過小，或形式不整，致不能為相當之使用時，所有權人得要求一併徵收之。此即所謂「徵收擴張請求權」，其目的在使被徵收人，不致因政府實施徵收結果，致其殘餘土地之面積過小不能為相當之使用，為確保土地所有權人之權益，特予規定所有權人得請求政府一併徵收之。

4.工業區用地之徵收：政府為促進國內經濟發展及產業之升級，得依產業升級條例第25條之規定，在政府計劃工業用地時，由工業區主管機關擬與徵收計劃書，並附與計劃開發用

註一五：參閱我國都市計劃法第48條、68條及國民住宅條例第10條之規定。

地圖要計劃圖及徵收土地清冊，送請政府核定後，由當地地政機關實施徵收。

由上述分析可知，我國土地徵收就徵收性質而言，大致可劃分為公用徵收，政策徵收與特殊徵收三種，惟特殊徵收中之區段徵收與工業區用地之徵收，亦可歸為政策性之徵收。

二、土地徵收之程序與徵收補償

(一) 土地徵收之程序

土地徵收須依法定程序進行之，我國現行法規中，有關徵收之程序，大致可劃分如下：

1. 土地徵收之聲請：土地之徵收，須由需用土地人向代表國家行使土地徵收權之政府機關，以聲請方式為之。需用土地人於聲請徵收時，應擬與詳細徵收計劃書、土地圖說及土地使用計劃圖，同時應證明其興辦之事業，已得法令之允許，聲請核辦。

2. 土地徵收之核准：土地徵收因需用土地人之地位、興辦事業之管轄或監督機關，以及徵收土地所在地域之不同，其核准機關亦有所差異（註一六），須由中央地政機關核准者如下：

- (1) 需用土地人為總統府、五院及其直轄機關、省政府或院轄市政府者。
- (2) 舉辦之事業，屬於中央各院、部、會直接管轄或監督者。
- (3) 土地面積跨連兩者（市）以上者。
- (4) 土地在院轄市區域內者。

須由省政府核准者之情形如下：

- (1) 需用土地人為省政府各廳處、縣市政府或其所屬機關及地方自治機關者。
- (2) 舉辦之事業屬於地方政府管轄或監督者。

中央地政機關或省政府於核准徵收後，應將原案全部通知該土地所在地之該管市縣地政機關。

3. 土地徵收之執行：市縣地政機關於接到中央地政機關或省政府通知核准徵收案時，應即公告三十日，並通知土地所有權人及他項權利人。土地權利人或利害關係人對於公告事項

註一六：參閱我國土地法第222，223條之規定。

有異議者，應於公告期間內向市、縣地政機關以書面提出。徵收補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後15日內發給之，否則其徵收案失其效力。若有下列情形之一者，得將補償款項提存之：

- (1)應受補償人拒絕受領或不能受領者。
- (2)應受補償人所在地不明者。

土地徵收於被徵收人應受之補償費者給完竣，或經依法提存後，為徵收之完成。徵收完成後，被徵收土地之所有權人對於其土地之權利義務，即行終止。

(二)徵收補償

徵收補償，其目的在使被徵收人能夠回恢徵收前之生活狀態，故保障其財產權，以維公平正義。我國現行有關徵收法律所定之徵收補償，係以「相當補償」之原則為準。

1.地價之補償：地價補償為土地徵收之主要補償，惟因徵收目的及適用法律之不同，而分別有以法定地價、最後移轉時之地價、估定地價、公告土地現值、毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值、協議地價等（註一七）為補償地價之標準。

2.改良物之補償與遷移費

徵收土地之上有改良物時，原則上亦應一併徵收。被徵收之建築改良物，應以重建價格為準。農作改良物之價格，如其孳息成熟時期相距在一年以內者，應按其成熟時之孳息估計之；在一年以上者，應依其種植、培育費用，並參酌現值估定之。因徵收土地，致其改良物遷移時，應給了相當遷移費。其因土地一部分徵收，而其改良物須全部遷移者，該改良物所有權人得請求給以全部之遷移費。

伍、中韓兩國土地徵收制度之比較

一、徵收補償制度法源之分析

韓國憲法第23條第2項規定，因公共目的之需要對於私有財產得予以收用或使用，並給

註一七：請參閱我國土地法、平均地權條例、都市計劃法、國民住宅條例，促進產業升級條例等之規定。

了正當之補償。明白訓示徵收之目的與補償之原則，將公用徵收之法律基礎及徵收與補償不分性之所謂「唇齒條款」（註一八）完整地規範訂定，而為其「有關公共用地之取得及損失補償之特例法」及「土地收用法」之法源依據。反觀我國憲法第142條規定，國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。同時在秉持「平均地權」、「節制私人資本」之立國精神下，於憲法第23、143、145條，皆明白訓示，對於私有財產得以法律之規定，予以限制。可見我國憲法對人民財產權，已給予充分之自由與保障，惟獨於公用徵收之情況下，應予如何之補償以保障私人財產權，則未有明示規定。

有關公用徵收之規定，在我國憲法，僅於第108條第14款中提及「公用徵收」字句，其意旨在於劃分中央與地方立法權限事項，而關於公用徵收之目的與要件，則付之闕如，與韓國憲法予以明示迥然不同，而成為我國憲法中之「遺漏的制度」（註一九）。

所謂公用徵收，乃為特定之公共事業或公益事業之需要，徵收私人之土地或其他權利之謂。即不管權利人之意見如何，非有當事人之合意，依法律之規定，強制取得他人之財產，而供公共事業之使用。依此，公用徵收即剝奪私人財產，並移轉其所有權為概念特徵。公用徵收在於其能合法侵犯私有財產權利，然為確保人民生存之自由，憲法上對於私有財產權亦應明示為應予確保之基本權利，財產所有人也只有在合乎憲法所規定之公用徵收條件下，才負有忍受國家對其財產權侵害之義務。因此，我國當前有關公用徵收之目的、要件，其於憲法之法源基礎實隱晦不明，宜於未來參酌修訂之。

二、徵收制度之分析

(一) 土地徵收目的

我國土地法明定，土地徵收之目的有二：①為興辦公共事業；②為實施國家經濟政策。（土地法第208、209條）韓國土地徵收之目的在於增進公共福利與私有財產權之調節，並促進國有土地之利用、開發合理化與產業之發展。（土地收用法第1條）其規定似較我詳

註一八：參閱楊松齡，財產權保障與公用徵收補償之研究，經社法治論叢，第九期，81年1月。

註一九：同註十八。

細周延，適用範圍比較廣大。

(二)土地徵收之內容

1. 土地徵收之主體

土地徵收係國家對於私有土地保有之最高支配權（Eminent Domain）的行使，我國依法得徵收私人土地權利者為國家政府機關。故為興辦公共事業或實施國家經濟政策，需要徵收私有土地之需用人，只為徵收之請求權人。韓國關於土地徵收或使用，係由起業人為之，起業人可為政府機構或私人，在其欲收用或使用私人土地之前，應事先取得建設部之事業認定後，方得為之。惟在事業尚未認定前，為準備事業之需要，得經申請核准後，並通知土地所有人之情況下，進入土地測量、勘查或除去障礙物（註二〇），而土地所有人則負有容忍之義務。

2. 徵收範圍之核定機關

我國之徵收範圍核定機關，依土地法第222條及第223條之規定，為中央地政機關（內政部）與省政府，而韓國於土地收用機關之規定，可分為事業認定機關與裁決機關兩種，建設部為事業認定機關，專司徵收事業之認定，而土地收用委員會為裁決機關，負責徵收之裁決。土地收用委員會之組織，在建設部之下設中央土地收用委員會，漢城市及直轄市以下則設置地方土地收用委員會，皆由九人組成之，其中非公務員身份之委員（委託委員）有五人，為具有公用徵收經驗豐富，學有專精之專家學者組成，其任期為二年。

在制度上，我國將徵收之範圍裁決確認機關合而為一，程序上較為簡便，惟因土地徵收涉及私人財產權之保障與剝奪，若缺乏類似土地收用委員會組織之設計，於徵收糾紛時，較難以未雨綢繆或有緩衝之餘，此制度上之設計，頗堪為我國借鏡。

3. 土地徵收之客體

土地徵收係屬原始取得之一種，故為完整所有權之取得，凡被徵收土地上之一切權利，有礙徵收目的之行使者，均隨徵收之行使而消滅。因此，我國有關土地徵收之客體包括(1)土

註二〇：參閱韓國土地收用法第9、10、11、12條之規定。

地所有權；(2)所有權以外之他項權利（註二一）；(3)土地改良物之所有權及其他權利。

韓國對於公用徵收之客體，依其土地收用法之規定，包括下列數量：(1)關於土地所有權與其他權利；(2)土地及公益事業所必要之樹木、固定於地上之建物，以及有關之所有權以外的權利；(3)有關礦業權、漁業權及水之利用權；(4)屬於土地之土石或砂磚。

4.一併徵收

關於被徵收土地之殘餘部分，因面積過小，或形式不完整，致不能為相當之利用時，所有權人得要求一併徵收之，我國土地法第217條明文規定之。韓國土地收用法第48條亦規定，收用或使用同一土地所有人一筆土地之部分，致殘餘地難以供原來目的使用時，土地所有人得請求全部收用之。

此外，關於改良物部分，我國土地法規定應一併徵收為原則，惟有下列情形則不在此限：(1)法律另有規定者；(2)改良物所有權人要求取回，並自行遷移者；(3)建築改良物建造時，依法令規定不得建造者；(4)農作改良物之種類、數量顯與正常種植情形不相當者。韓國土地收用法則規定有下列情形之一者，被徵收者可以要求一併徵收之：(1)物件之遷移有顯著之困難者；(2)物件之遷移難以供原來使用之目的者。此外，若物件之遷移費，超過該物件之價值時，則起業人可請求徵收該物件。

5.徵收之程序

我國有關土地徵收依法分別由中央地政機關與省政府核准，核准後則通知土地所在地之該管地政機關。市、縣地政機關於接到中央地政機關或省政府通知核准徵收土地案時，應即公告30日，並通知土地所有權人與他項權利人。土地利害關係人、權利人對於公告事項內容有異議者，應於公告期限內，向市、縣地政機關以書面提出。

韓國土地收用法有關徵收程序之規定，則較我國為縝密。在起業人經建設部事業認定後，要收用或使用土地前，必須先與被徵收人協議。同時，在建設部長認定事業後，應立即將內容通知起業人、土地所有權人、相關人及道知事，並且於官報上公告起業人的姓名、名稱、事業類別、起業地點及欲收用或使用土地之詳細項目。若協議無法成立或不能達成時，自事業認定公告日起一年之內，可向管轄土地收用委員會申請裁決。

註二一：參閱我國大眾捷運法第19條之規定。

土地收用委員會接受申請裁決時，應即公告，且於公告當日開始，應將文件影印本供一般人閱覽二週，於閱覽期滿之後，應立即進行調查審議，同時土地收用委員會應將審查日期及場所通知起業人、土地所有權人，以及相關人。

對於中央土地收用委員會的裁決有異議者，可向中央土地收用委員會申請異議。不服地方土地收用委員會之裁決者，則透過該委員會，得向中央土地收用委員會申請異議。若不服異議申請裁決者，自裁決書送達之日起一個月內，得提起行政訴訟。

由上述分析可知，韓國對於土地徵收之程序，較我國相關規定為周延，對於被徵收人權益之保護，亦較能顧及，雖程序較為繁瑣，惟可減少進行徵收時之抗拒阻力，值得我國借鏡。

6. 被徵收人之收回權

為保障被徵收人之權益，並進而督促需用土地人對於徵收土地之利用，故將於公用徵收制度下，對於被徵收有賦予收回權之設計。我國土地法第219條規定，私有土地經徵收後，有下列情形者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿一年之次日起五年內。向該管市縣地政機關聲請照徵收價額，收回其土地：(1)徵收補償發給完竣滿一年，未依徵收計劃開始使用者。(2)未依核准徵收原定興辦事業使用者。

韓國土地收用法則規定：(1)自協議取得日或收用日起十年內，起業人因廢止、變更事業或其他理由，至無須使用已收用之土地全部或一部分時；(2)事業認定後，自協議取得日或收用日起已逾五年者，收用土地未使用於事業時。原土地所有權人或其繼承人，得買回其土地。此外，土地的價格與收用當時有明顯差異時，起業人或收回權人可向法院請求金額之增減。收回權依不動產登記法之規定為收用登記時，得對抗第三者。起業人有上述了實行收回權之情形時，應速通知收回權人或公告之。

由上述分析得知，韓國收回權在法律上明訂其具有物權之效力，同時其除斥期間達十年之久，並課予起業人通知或公告之義務，對被徵收人極盡其權利之保障，遠較我國之規定為詳實。

三、徵收補償之分析

徵收補償是實施公用徵收合法之要件，徵收補償之目的，在於調整財產權保障與公用徵收間之關係，使被徵收人藉徵收補償之給予，以便再取得與被徵收標的相類似之物，以回恢其徵收前之財產狀況。因此徵收補償的範圍，在利益衡量之補償原則下，於不妨礙需用土地人財政負擔之範圍內，宜從寬規定，藉以達成補償之目的，確保私人財產權。

(一)地價補償

地價補償為土地徵收之最主要補償，我國土地之地價補償標準，因徵收目的與適用法律之不同，而有以法定地價，最後移轉時之地價、估定地價、公告土地現值、毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，協議地價等不同之種類與標準，而常引起被徵收人之異議，且影響被徵收人之權益至鉅。韓國實行土地收用時，其地價補償標準，自1990年3月1日「土地公有概念法案」生效後，即統一以公平地價為徵收補償標準。

(二)土地改良物補償

我國對於土地改良物，劃分為建築改良物與農作改良物兩科，分別予以不同之補償標準。建築改良物係依建物之重建價格補償之；農作改良物，則其孳息成熟時期與被徵收日期，相距在一年以內者，其應受之補償價值，應按成熟時之孳息估定之，其在一年以上者，應依其種植、培育費用，並參酌現估估定之。

韓國依土地收用法之規定，收用物件時，應參考鄰近相同物件的交易價額，以適當價格予以補償之。

(三)遷移費之補償

於徵收土地時，如土地上有改良物，所有權人得依法要求全部或一部收回，並自行遷移，遷移改良物時，應給了相當之遷移費。若因一部份之徵收，而致其改良物須全部遷移者，該改良物所有權人得請求給了全部之遷移費。徵收土地應將墳墓為其他紀念物遷移者，其遷移費與改良物相同。

韓國土地收用法規定，為公共需要而收用或使用土地，如土地有定著物，而非進行公益事業所必需者，則令其遷移，遷移所需費用由起業人予以補償。所謂定著物包括樹木、建築物等附著於土地上之物件。若因上述原因須為遷移，註定著物（物件）不全部遷移時，有礙原來使用之目的，則該定著物所有人得要求起業人補償其全部之遷移費。

(四)接連地或殘餘地之補償

我國土地法規定徵收之土地，因其使用影響於接連土地，致不能為從來之利用或降低其從來利用之效能時，該接連地所有權得要求需用土地人為相當補償。惟此補償金額，以不超過接連地因受徵收使用影響，而減低之地價額為準。

韓國對方因徵收土地之一部分，致其殘餘土地價值減低，或產生其他損失時，應給予相當之補償，大致可分為下列二種：(1)殘餘地價值減低或其他損失之補償；(2)因殘餘地需為通路、水溝、牆棚等設施或其他工程時，應予以補償，諸些規定，較我國相關法律規定較為具體，且周延。

(五)其他損失補償

我國土地法規定，需用土地人於徵收公告發出後，進入徵收土地內為勘查、測量或除去障礙物時，因除去障礙物致被徵收土地以外之土地受損時，應予以補償。同時，被徵收土地上之動力及機械設備，如確因徵收而必需搬遷者，亦應酌予補償之。

韓國土地收用法規定，對於被收用人因收用或使用其土地，致土地所有權人或其關係人蒙受營業上之損失時，亦應予以補償。若因建築物之移轉，致租賃上有所損失時，亦應予以租金收入減少之補償。其他因測量、調查而產生之損失；因事業之廢止或變更而產生之損失；或殘餘土地以外土地之整設費用損失，皆應由起業人予以相當之補償。

由以上分析可知，韓國對於損失補償之內容頗為廣泛，對於期待利益之損失，亦明訂在補償範圍內，故對於被徵收人權益之考慮，可謂盡備矣。

陸、結論與建議

一、結論

由於現代國家為充份提供各類產業及人民對於各項公共設施之需求，以實現福利國家之理念，並加強給付行政之功能，故國家公權力行為干涉到私有財產權的可能性，日益增高。其中公用徵收制度之實行，不僅為國家提供各項公共建設之首要行政手段，同時對於被徵收者財產權之干預亦為最大，因此國家如何在「公共利益」與人民「財產權保障」之衝突下，調和公私利益，厥為現今福利法治國家之重要職責。故本文乃基於此等考量，針對我國現行土地徵收補償制度與韓國相關制度，進行比較分析，冀能提供我國未來健全制度之參考。

經前述各節分析結果，獲致結論如下：

(一)韓國土地徵收補償制度法源基礎較健全

韓國有關土地徵收補償之基本目的與要件，皆明訂於該國憲法之中，在基於公共目的與正當之補償下，對於私有財產得予以收用或使用。反觀我國，有關土地徵收制度在憲法中，未能明訂並建立其法源基礎，而成為一「遺漏的制度」，在強調公共利益與私權調和之現代法治國家而言，實宜於適當時機增修之。

(二)韓國土地徵收之核定裁決較為嚴謹

韓國有關土地徵收之徵收範圍核定與裁決，可劃分為事業認定機關，如建設部，與裁決機關，如土地收用委員會。而我國僅以中央地政機關或省政府，為唯一之徵收事業認定，徵收範圍核定之單一機關。此雖在行政程序上，較為迅速簡便，惟對於人民財產權之保障，稍嫌不足。

(三)韓國土地徵收程序較顧及民眾權益

韓國有輔土地徵收程序上，在起業人經建設部事業認定後，在徵收土地前，必須先與被

徵收人協議，協議不成後一年之間可申請土地收用委員會裁決。在土地收用委員會裁決之前，該委員會又須先組成三人之小委員會，再與當事人進行和解協商，若無達成協議時，才為之裁決。同時，裁決之後若有不服，可再申請異議，再次裁決之，若再不服，則依法可提起行政訴訟。故整個徵收程序上，對於被徵收人之權益保障，充分顧及。

(四)韓國土地徵收補償範圍較為廣闊

韓國土地徵收補償標準，不僅在土地價格方面有統一之補償標準規定，在其他相關補償方面，如殘餘地損失之補償，殘餘地整設費用之補償、進入測量勘查損失之補償、營業或租賃損失之補償，其他土地之整設費用補償等，不僅補償範圍較我國為廣闊，且皆明文訂定之，充分保障了被徵收者之財產權。

(五)韓國土地徵收補償法規統一且完備

韓國有關土地徵收補償制度，不僅法規統一，以「土地收用法」為全體制度之基本法，便於制度之推行且可避免不同法規之差異，而影響人民財產權，且相關之制度規定，如起業人權利義務之繼承、事業之停止與變更、土地收用委員會之設立與身分之保障、起業利益相抵計算之禁止、危險負擔之規定、相關罰規之明示等，皆相當完備。

二、建議

(一)宜適當時機增訂徵收補償制度之法源基礎

在私有財產權之保障與限制的基礎上，憲法上宜明訂在制度上為個人之保障，此意義實為強調財產權之公共機能與社會義務，以及私有財產權之維護與制度上之保護，調和公私權益，具有重大之象徵效益。

(二)建立健全徵收程序以確保私人權益

我國現行土地徵收程序過於簡化，且未建立適當之仲裁機構，僅有中央地政機關或省政

中韓兩國土地徵收制度之比較研究策

府，兼任徵收範圍方法之核准與仲裁機關，同時未於法律上明訂徵收前之協議，對於私人財產權之保障，實有不足之處，不僅增加爭議與糾紛，亦影響徵收工作之進行。

(三)建立完善的徵收補償制度

我國現行徵收補償制度，雜亂分歧，尤其在地價之補償方面，更是標準不一，法源紛亂，尤其是區段徵收以「抵價地」方式補償，更形成被徵收者之間的不公平之主因。故宜早日建立土地估價師制度，不但有助於地價補償標準的正常化，亦可減少征收補償之糾紛。

(四)制定單一的具有前瞻性的土地徵收法案

我國目前土地徵收補償制度之紛亂，實為現行法令規章雜亂無章、規定不一之結果，政府各個部門為一已之行政便利，單獨立法執行土地徵收，不但造成補償標準不一，亦影響徵收工作之進行，形成執行上之不便與民眾之抗爭，對被徵收者而言，實不公平亦不合理。現行有關單位雖亦擬具有關土地徵收條例草案，亦不過就原散見各部門之相關規定，重行整偏合一而已，未見具有前瞻可行之創舉，原有各種法令規章之缺陷，今亦熔為一爐，而未能修正補訂之，故未來有關健全土地徵收補償制度之希望，亦可得而知，有關部門實宜拋棄包袱，研議一統且具開創性之徵收補償法令。