

立法院議案關係文書 (中華民國 41 年 9 月起編號)
中華民國 101 年 3 月 14 日印發

院總第 248 號 委員提案第 13018 號

案由：本院委員李應元、蔡其昌、黃偉哲、管碧玲等 19 人，針對現行都市計畫法現行法對於公共設施保留地之保留期限不僅無任何限制，對保留期間之補償規定亦付諸闕如，讓所有權人在法律上擁有土地，卻嚴格限制其使用、收益及處分權，就憲法財產權之保障內容以觀，更有不當之處，有違憲法第十五條及第二十三條之意旨，實有修正之必要，爰提出都市計畫法第四十八條條文修正草案，是否有當，敬請公決。

說明：

- 一、所謂「公共設施保留地」者，係指依照都市計畫法之規定，於都市計畫範圍內指定公共設施用地，而未經政府開闢或使用公私有土地。而所謂「公共設施用地」，則指依都市計畫法第四十二條第一項之規定，於都市計畫地區範圍內，設置供公共設施使用之土地，如道路、公園、綠地、學校、醫療衛生機構、上下水道等。經指定為公共設施保留地者，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（都市計畫法第五十一條）。公共設施保留地得由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘得由該管政府或鄉鎮市公所以徵收、區段徵收或市地重劃等方式取得之（都市計畫法第四十八條）。公共設施保留地在未取得之前，得申請為臨時建築使用，臨時建築之權利人經地方政府通知開闢公共設施並限期拆除恢復原狀時，應自行無條件拆除，其不自行拆除者，予以強制拆除（都市計畫法第五十條第一、二項）。
- 二、由上可知，公共設施保留地之指定與保留，旨在便利公共設施之設置，是以，私有土地經指定為公共設施保留地者，在主管機關未為徵收或購買之保留期間，保留地之所有權人均不得「合理正常」之使用行為，從而土地之使用權乃受有限制，亦即會產生「人民財產權使用或收益之禁止與限制」之法律效力，並且保留期間愈長，對保留地所有權人權益之負面影響愈鉅，自應有所限制。
- 三、關於都市計畫公共設施保留地之限制使用及取得期限，於民國二十八年六月八日制定公布

立法院第 8 屆第 1 會期第 4 次會議議案關係文書

之都市計畫法並未規定，迄五十三年立法院審議都市計畫法修正草案時，因以明文限制公共設施保留地之使用，為保障所有權人之權益，經立法院內政、經濟、交通三委員會聯席審查會增訂第四十九條：「前條公共設施保留地徵收之期間，不得超過五年，逾期不徵收，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」，該修正草案經立法院通過後，於同年九月一日公布施行。自此之後，都市計畫公共設施保留地乃有「取得期限」之規定，為五年至十年。其後，因省市實施都市計畫各地區之都市計畫大部分已於民國五十三年九月一日前公布，依當時都市計畫法規定，公共設施用地之保留徵收期限，經延長後，將於民國六十三年八月三十一日屆滿，惟礙於徵收所需經費過高，各級政府無法在法定期限前取得公共設施保留地。行政院乃於六十二年間研修都市計畫法，延長保留徵收期限。並於同年九月六日公布，其中第五十條第一項規定：「公共設施保留地，在民國六十二年本法修正公布前尚未取得者，應自本法修正公布之日起，十年內取得之，但有特殊情形，經上級政府核准得延長之，其延長期間至多五年。逾期不徵收者，視為撤銷」，依該規定，公共設施保留地應於民國七十七年九月六日以前取得。及至民國七十七年，各級政府限於經費仍無法全面取得公共設施保留地，行政院旋又研修都市計畫法，經立法院修正通過後，於同年七月十五日公布施行，將第五十條有關保留地取得期限之規定予以刪除，從此，都市計畫法中公共設施保留地恢復無取得期限規定之情形。（關於都市計畫公共設施保留地取得期限修訂過程，請參考附表一）

四、從都市計畫法之沿革及歷次修正經過以觀，公共設施保留地目前雖無「取得期限」之問題，然以都市計畫法於民國五十三年修正時，立法院之所以增設取得期限之規定，乃因「公共設施『保留地』之依法徵收，旨在便利公共設施之設置，法意至善，惟其徵收期限，原草案未予規定，似對土地所有權人之土地使用權，有長期凍結之虞，殊不相宜」，換言之，都市計畫法原無取得期限之規定，且無法適用土地法第二百十四條，故有增定期限之必要。其次，都市計畫法於民國七十七年修正時，立法院之所以刪除有關取得期限之規定，顯係各級政府無法於取得期限內完成保留地之徵收，而欲藉由刪除期限規定，使其不再受到取得期限之限制。

五、問題在於，此種未設取得期限而對土地所有權有「無限期凍結」之虞的作法，是否合於憲法第十五條保障財產權之意旨？對此民國八十三年司法院大法官會議解釋第三三六號解釋文，以「維護都市計畫之整體性」為由認為：公共設施保留地未設取得期限之規定，與憲法第二十三條及第一百四十三條並無抵觸。此項見解是否妥適，誠值商榷，學者批評甚多，認為此種為確保都市計畫之整體效力，而漠視人民財產權長期損害的態度，實令人難以贊同。（請參考，李建良，翁岳生編行政法一九九八年版第二十一章「損失補償」頁 1273-

立法院第 8 屆第 1 會期第 4 次會議議案關係文書

1278。洪維廷，「共有代理結構與政策執行：以台灣公共設施保留地之政策執行為例」，中國行政 70 期頁 17-36。陳明燦，「從財產權保障觀點論土地之使用限制與損失補償：兼論我國既成道路與公共設施保留地相關問題」，中興法學 45 期頁 366-368。陳錫鎮，「都市計畫地區公共設施保留地有關構成特別犧牲問題之可能解決途徑：賽局理論之試擬應用」，人與地，170 期頁 39-48。陳立夫，「闡釋保留徵收與公共設施保留地之區別」，月旦法學 28 期頁 71-75。林明鏘，「從大法官解釋論都市計畫法之基本問題」，劉孔中、李建良主編，憲法解釋之理論與實務，頁 468-474。）

- 六、固然，都市計畫之實施，旨在對都市作整體之規畫，提高生活環境之品質，而公共設施用地之保留都市計畫之實施，復具有密切之關連性，且為都市發展之支柱。從而，經保留之公共設施用地不宜因主管機關一時無法取得，而任其發生撤銷保留之結果，致使逐步實施都市計畫體制及發展規模，受到影響或動搖。惟為避免此種情形之發生，亦僅應給予主管機關「相當期限之保留」。蓋都市計畫法第五條規定：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計二十五年內之發展定之」，公共設施用地之指定與保留，既然屬於都市計畫之一環，而整體都市計畫與發展設計尚且以二十五年為期，則公共設施保留用地豈可無限期處於保留狀態？準此，公共設施用地之保留，既屬對人民財產權之限制，其不僅應有法律之規定，且不得逾越「必要」之程度（憲法第二十三條），由其應合乎所謂「時間上之必要原則」（zeitliche Erforderlichkeit），亦即限制之持續期間不得漫無限制，否則亦屬逾越必要之限度。
- 七、另外，由於公共設施保留地所有權人於保留期間僅能為強度較低之（臨時）使用，因之，保留時間愈長，土地使用之「不確定性」愈大，不但突顯出我國具「稀少性」土地資源之使用效率過於低落，亦有違現行土地政策之目標，尤其我國正值鼓勵鼓勵私人投入土地開發建設等行列，如何提高土地使用效率以增加私人之投資開發之誘因，應為重要因素，由此觀之，公共建設保留地實不宜毫無取得期限之相關規定。
- 八、其實，司法院大法官會議解釋對於都市計畫管制人民財產之界限，前後見解不一，如前述釋字第三三六號解釋認為都市計畫法上未設公共設施保留地之取得期限，並無侵害人民財產權，但在民國八十五年之釋字第四〇六號卻認為，行政機關未於一定期間內發布細部計畫，禁發建築執照之規定，乃侵害人民之財產權（即建築自由之侵害）。究竟人民財產權所應忍受之「社會義務」與「特別犧牲」的界線何在？大法官會議解釋前後見解亦不相同，以釋字第三三六號與釋字第四〇〇號為例：為何公共設施用地保留徵收毫無期限之規定不違憲？而既成巷道未徵收卻被判定為違憲？兩者在本質上都是對土地所有權人長期使用、收益及處分權嚴重之限制（或幾近剝奪），程度與本質既屬相同之限制，解釋結果為何

立法院第 8 屆第 1 會期第 4 次會議議案關係文書

又不相同？

九、綜上所述，本席等認為，立法者雖得透過都市計畫法來限制人民的財產或建築自由，但其社會拘束不得過度，仍應受到憲法第二十三條比例原則之拘束，而且在時間上不得過長。現行都市計畫法關於公共設施保留地之取得期限無設規定，這種長期過度限制（或近似剝奪）人民之財產且無任何補償條款，則應屬違憲無效，為兼顧土地所有權人之權益，應盡速檢討修正，以符合憲法第十五條、第二十三條、第一百四十三條之規範意旨。

提案人：	李應元	蔡其昌	黃偉哲	管碧玲	
連署人：	葉宜津	趙天麟	薛凌	潘孟安	柯建銘
	魏明谷	吳秉叡	李昆澤	田秋堃	吳宜臻
	許智傑	陳節如	林岱樺	尤美女	邱志偉

附表一：公共設施保留地取得期限修訂經過

修正時間	徵收保留年限	修正理由
1939—1964	無	制定時無設取得期限。
1964—1973	十年	為保障土地所有權人權益。
1973—1988	十五年	政府財源不足無法如期徵收。
1988—迄今	無	政府財源不足無法如期徵收 註：截至九十一年底，政府未取得之公共設施保留地約二萬餘公頃，所需經費計五兆六千五百餘億元（以八十五年度公告現值加四成估算）。

都市計畫法第四十八條條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第四十八條 依本法指定之公共設施保留供公用事業設施之用者，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、縣轄市公所依左列方式取得之：</p> <p>一、徵收。</p> <p>二、區段徵收。</p> <p>三、市地重劃。</p> <p><u>前項公共設施保留地之指定保留期限不得超過二十年，逾期視為撤銷。</u></p> <p><u>經撤銷保留之公共設施保留用地，如依本法再指定為公共設施保留用地者，應於五年內依照第一項之規定優先取得，不得再為保留。</u></p>	<p>第四十八條 依本法指定之公共設施保留供公用事業設施之用者，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、縣轄市公所依左列方式取得之：</p> <p>一、徵收。</p> <p>二、區段徵收。</p> <p>三、市地重劃。</p>	<p>一、公共設施保留地之指定與保留，旨在便利公共設施之設置，是以，私有土地經指定為公共設施保留地者，在主管機關未為徵收或購買之保留期間，保留地之所有權人均不得為「合理正常」之使用行為，從而土地之使用權乃受有限制，亦即會產生「人民財產權使用或收益之禁止與限制」之法律效力，並且保留期間愈長，對保留地所有權人權益之負面影響愈鉅，自應有所限制。</p> <p>二、依據都市計畫法第五條規定：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計二十五年內之發展定之」，公共設施用地之指定與保留，既然屬於都市計畫之一環，而整體都市計畫與發展設計尚且以二十五年為期，則公共設施保留用地豈可無限期處於保留狀態？準此，公共設施用地之保留，既屬對人民財產權之限制，其不僅應有法律之規定，且不得逾越「必要」之程度（憲法第二十三條），尤其應合乎所謂「時間上之必要原則」，亦即限制之持續期間不得漫無限制，否則即屬逾越必要之限度。</p> <p>三、由於現行法關於公共設施保留地毫無取得期限之相關規定，導致土地使用之「不確定性」增大，不但突顯出我國具「稀少性」土地資源</p>

之使用效率過於低落，亦有違現行土地政策之目標，尤其我國鼓勵私人投入土地開發建設等行列，如何提高土地使用效率以增加私人之投資開發之誘因，應為重要因素，由此觀之，公共設施保留地毫無取得期限之規定，私人土地經常一經指定，就被保留「四、五十年」無法正常使用，著實浪費土地資源至鉅。

四、本席等認為，立法者雖得透過都市計畫法來限制人民的財產或建築自由，但其社會拘束不得過度，仍應受到憲法第二十三條比例原則之拘束，而且在時間上不得過長。現行都市計畫法關於公共設施保留地之取得期限無設規定，這種長期過度限制（或近似剝奪）人民之財產且無任何補償條款，則應屬違憲無效，為兼顧土地所有權人之權益，現行法應盡速檢討修正，爰增訂第二項規定，以符合憲法第十五條、第二十三條、第一百四十三條之規範意旨。

五、經撤銷保留之公共設施用地，應恢復其原編定地目，土地所有權人於都市計畫期限尚有五年期間，可以正常使用收益。設若該地依本法再度被指定為公共設施保留地，則顯示原都市計畫規劃之公共設施確有必要，基於都市計畫專業之考量，實無禁止其依法再為保留之必要。然為防止公共設施保留地增訂保留期限之修正目的被架空，應增訂第二次保留之

立法院第 8 屆第 1 會期第 4 次會議議案關係文書

		取得期限，至遲應於該都市計畫第一次通盤檢討前取得，不得再為保留，爰增訂第三項如修正條文所示。
--	--	--