

現行公共工程用地徵收前協議價購制度之探討－以國道 5 號 高速公路頭城蘇澳段為例

李孝玲

國道新建工程局用地組 課員

國家因公共事業及公益需要或實施國家經濟政策，需按計畫推動各項公共建設，惟建設之基礎在於土地，故對於所需用之私有土地如何取得？實為行政部門必需面對的一大課題。

國家固然得秉於公權力以徵收方式取得私人土地財產權，但人民私有土地財產權為憲法保障之權利，除依法定程序及補償外，不得任意剝奪。即國家對人民私有財產權行使徵收之權力，應有其限度，不得任意為之。土地徵收權之行使，是在無法以其他協議方式取得時，方得採取之手段，故在行使徵收權時，應與被徵收人先行協議取得，以尊重人民財產權。民國 89 年 2 月 2 日公布之土地徵收條例中即明訂，需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得。所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得申請徵收。90 年 1 月 1 日實施之行政程序法亦明訂行政機關做成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，應給予該處分相對人陳述意見之機會，以保障人民財產權。此與過去土地法規定徵收前協議之程序差異甚大。

本文嘗試以土地法及土地徵收條例，比較法令規定「協議價購」程序之不同。並以適用新法規定之國道 5 號高速公路頭城蘇澳段工程徵收用地，部分土地所有權人以未依法完成協議程序及補償太低等為由，提起行政訴訟。經臺北高等行政法院認為本局未踐行協議價購程序，及內政部於行政處分前，未給予相對人陳述意見之機會，惟因訴訟審理當時，國道 5 號高速公路頭城蘇澳段高架道路橋墩均已完成，交通建設早日通車，對當地之發展有莫大利益，二者相較，公共利益顯比原告之私益為大，遂依行政訴訟法第 198 條情況判決規定，判決原告之訴駁回，內政部核准徵收原告等人所有土地，及一併徵收其土地改良物之行政處分違法為例，討論需用土地人面臨之困難及現行法令、實務作業之差異，研析如何因應、改善協議價購程序，並探討未來法令之修正、協議價購機制之建立及完善之配套

措施，俾助於協議價購之達成。

一、 協議價購之法令依據

我國土地法令自始對土地徵收即有協議之規定，然在土地徵收條例未制定施行前，土地徵收之主要法律依據－土地法，並未將協議定為徵收前之必要程序。司法院大法官會議釋字第 409 號解釋，徵收土地之各項要件及應踐行之程序，應於徵收計畫書擬定前，先聽取所有權人及利害關係人之意見，並指陳土地法規定之徵收程序不盡周全。土地徵收條例為改進土地法之缺失，遂將協議訂為申請徵收前之先行程序之一。

土地法施行法第 50 條規定之徵收土地計畫書，應記明曾否與土地所有權人經過協定手續及其經過情形，惟其未明訂協定手續之程序。89 年 2 月 2 日公布之土地徵收條例規定需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得申請徵收。90 年 1 月 1 日實施之行政程序法亦明訂行政機關做成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，應給予該處分相對人陳述意見之機會，此與過去土地法規定徵收前協議之程序相較，對行政機關拘束力殊異。相關規定分述如下：

(一) 土地法

土地法第 5 編「土地徵收」中，無有關「協議價購」之名詞，惟於其施行法第 50 條中規定：「土地法第 224 條規定之徵收土地計畫書，應記明左列事項：…十、曾否與土地所有權人經過協定手續及其經過情形。…」，亦即需用土地人於申請徵收前，應與土地所有權人經過協議手續，惟其形式並未明訂，茲將地政主管機關針對其執行細節之相關釋示臚列如下。

1. 內政部 67 年 1 月 21 日臺內地字第 779626 號函釋政府機關協議收購或依法辦理徵收私有土地時之權責劃分問題：
 - (1) 需地機關以協議方式向人民收買土地，係屬契約行為，關於收買面積之大小，價格之高低及其他約定條件等，均應由需地機關逕與出賣土地人協議定之，地政機關固得以主管地政業務立場，提供有關地政法令及地籍、地價資料，作為協議之參考，但對最後協議結果，宜由需地機關與土地所有權人逕自決定。今後地政機關不宜再以主辦單位立場主持協調議價會議及決定收購價格。
 - (2) 土地徵收係屬強制行為，為國家行政權之行使，非有必要自不宜輕易行之，同時，新修正公布之平均地權條例，第 42 條對依法徵收之土地復有

減徵土地增值稅之優惠規定，為免減稅對象浮濫肇致弊端，今後凡由需地機關與土地所有權人達成協議收購者，均不得再行辦理徵收。

2. 行政院 67 年 5 月 18 日臺 67 內字第 4275 號函釋，徵收前 1 個月由需用土地人通知土地所有權人，代替徵收前之協議手續，以簡化徵收土地作業程序。
 - (1) 土地法施行法第 50 條第 10 款僅規定徵收計畫書上應載明「曾否與土地所有權人經過協定手續」並未明定為徵收前之必要條件。行政法院 54 年 241 號判例亦認為協定手續並非為法律上辦理土地徵收之先行程序，故免協議，似並不違法。
 - (2) 平均地權條例第 42 條增訂被徵收之土地，其土地增值稅分別規定減徵 40%及 70%後，除非政府能以甚高之價格收買，否則甚難達成協議價，政府因受審計法令及財力之限制，事實上既不能以高價協議購買，則是項協議徒具形式並無實際意義。
 - (3) 免除協議程序既可節省土地所有權人奔走開會之勞，又能增進土地徵收之作業進度。
 - (4) 徵收公告後，所有權人如有異議仍得提出，故對人民權益並無損害。
3. 臺北市政府 74 年 5 月出版「土地徵收作業手冊」，如採徵收前通知方式，需用土地人應注意事項。
 - (1) 通知函件內容，除說明所需用地將陳報核准徵收之外，應將徵收土地有關規定摘要敘明，並指明如其願按公告土地現值以買賣方式讓售土地，則請其於文到相當時間內洽需地機關辦理訂約付款手續。
 - (2) 通知函件應以雙掛號寄達。
 - (3) 通知函件副本及清冊應分送稅捐單位及當地鄉鎮市區公所，請其預為調查欠稅或耕地 375 租約資料。

綜上，顯見徵收前協定手續並非為法律上辦理土地徵收之先行程序，為增進土地徵收之作業進度，需用土地人得於徵收前 1 個月以書面通知土地所有權人，代替徵收前之協議手續，並不違法。

(二) 土地徵收條例

89 年 2 月 2 日總統公布制定「土地徵收條例」，並於 89 年 2 月 4 日起生效施行，為中央地政主管機關內政部研訂有關「土地徵收」之統一規範，其第 1 條明訂：「為實施土地徵收，促進土地利用，增進公共利益，保障私人財產，特制定本條例。土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。其他法律有關徵收程序，徵收補償標準與本條例牴觸者，優先適用本條例。」而

對於當時正辦理中之徵收案件，依第 60 條規定：「本條例施行前，已公告徵收但尚未辦竣結案者，除本條例另有規定外，應依其公告徵收時所依據之法律規定，繼續辦理結案。」詳訂適用本條例之分界點，以免發生法律適用之困難。有關徵收前應辦理協議價購作業之規定如下：

1. 第 10 條：「需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」俾私益維護與公益考量得以兼顧，且促進決策之透明化。亦即協議前，事業計畫應依法定程序辦理。
2. 第 11 條：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」旨為尊重私有財產權益，非有必要，應儘可能避免以公權力強制徵收，故公益事業用地之取得，應先以協議價購或其他途徑如：聯合開發、設定地上權、捐贈等方式，與所有權人協議取得用地，協議不成，始得依法徵收。

惟土地徵收條例實施之初期，滋生許多執行疑義，中央地政主管機關內政部即以解釋函釋疑，俾利據以遵循：

1. 內政部 89 年 3 月 27 日臺（89）內地字第 8904549 號函釋土地徵收條例第 10 條、第 11 條相關執行事宜。
 - (1) 按「需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」為土地徵收條例第 10 條第 2 項所明定。惟基於法律不溯及既往原則，在本條例公布施行前，需用土地人興辦之事業已經目的事業主管機關許可者，得免再依上開規定舉行公聽會。至公共建設用地於規劃階段已舉行規劃說明會者；或依都市計畫法劃設之公共設施用地，於都市計畫公開展覽期間已舉行公聽會或說明會者，依上開土地徵收條例第 10 條第 2 項但書規定，於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，無須再舉行公聽會。
 - (2) 已依土地徵收條例第 10 條第 2 項前段規定舉行公聽會或有該項

但書情形者，需用土地人於申請徵收前，仍應依該條例第 11 條規定，先與所有權人 協議價購 或以其他方式取得土地。

- (3) 辦竣土地徵收作業後，發現用地範圍內尚有小部分之土地需補辦徵收，如原用地徵收時，已依當時相關法令規定辦理，補辦徵收既係源自同一興辦事業計畫，得免舉行公聽會。但應依該條例第 11 條規定，先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依該條例申請徵收。

2. 內政部 90 年 1 月 8 日臺（90）內地字第 9068068 號釋土地徵收條例第 10 條、第 11 條相關執行事宜。

- (1) 本條例公布施行前，需用土地人徵得土地所有權人同意，先行使用之私有土地，嗣後如協議取得不成，擬以徵收方式取得，並繼續作原來之使用，因公聽會之對象，除土地所有權人外，尚包括利害關係人，故於申請徵收前，仍應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見；至未經土地所有權人同意先行使用者，因其先行使用未徵得土地所有權人之同意，為保障土地所有權人及利害關係人之權益，亦應舉行公聽會。
- (2) 原事業計畫，已依相關法令規定程序辦理，並報經目的事業主管機關許可，嗣後因工程變更設計或配合施工需要新增用地範圍，或應土地所有權人要求加闢連絡道路，如係源自同一興辦事業計畫，且無須報請目的事業主管機關許可者，於申請徵收前，得免舉行公聽會。
- (3) 徵收計畫範圍內已登記之土地徵收時，業依當時相關法令規定辦理，則同一徵收計畫範圍內已辦滅失登記之土地，回復原狀時，經原所有權人證明為其原有者，因屬上開本部 89 年 3 月 27 日函說明係源自同一興辦事業計畫補辦徵收之情形，故於辦理徵收補償前，得免依本條例第 10 條規定舉行公聽會。另該等土地多係應原土地所有權人請求而予徵收補償，又尚未辦理復權登記，無從辦理買賣所有權移轉登記或地上權登記予需用土地人，故於辦理徵收補償前，得免依本條例第 11 條規定先與所有權人 協議價購 或以其他方式取得。
- (4) 在本條例公布施行前，需用土地人經徵得土地所有權人同意，先行使用之私有土地，且應原土地所有權人要求以徵收方式取得

者，視為 協議價購 或以其他方式取得不成，於申請徵收前，得免再依本條例第 11 條規定辦理協議取得之程序。

3. 內政部 90 年 1 月 31 日臺（90）內地字第 9064202 號函釋需用土地人於申請徵收土地或土地改良物前，依土地徵收條例第 11 條規定與所有權人協議以價購或以其他方式取得時，應按 90 年 1 月 1 日施行之行政程序法第 102 條規定辦理注意事項。
 - (1) 通知土地或土地改良物所有權人協議時，其書面通知內容應參照行政程序法第 104 條規定為之，該書面通知並應合法送達。
 - (2) 協議時，除就協議取得事宜詳為說明外，並應就如協議不成時，將依法辦理後續徵收之程序、相關徵收補償之規定，以及其得行使之權利等事項，併予說明，使所有權人確實知悉，如所有權人對於協議取得或徵收有意見陳述時，並應於協議紀錄中一併述明，於徵收案件送核准徵收機關核准時應附具前開協議紀錄。惟如所有權人未參與協議，然於其得提出陳述書之期限內提出陳述書者，該陳述書亦應於申請徵收時一併檢附，俾於本部審議徵收案件時，並予考量。
 - (3) 如書面通知已合法送達，惟所有權人未參與協議亦未於一定期間內提出陳述書者，應於徵收土地計畫書第 10 項下敘明。
4. 內政部 90 年 5 月 18 日臺（90）內地字第 9072972 號函釋需用土地人於申請徵收土地前與所有權人協議價購時，應以不低於徵收補償費之價格協議辦理之。

需用土地人於申請徵收前依土地徵條例第 11 條與土地所有權人協議價購時，應以不低於徵收補償費之價格協議辦理之，以符該條鼓勵需用土地人以協議價購或以其他方式取得所需用地之立法精神。

(三) 土地徵收條例施行細則及申請土地徵收注意事項

內政部嗣於 91 年 4 月 17 日以臺內地字第 0910005532 號令訂定發布「土地徵收條例施行細則」，使土地徵收條例之執行方式更加明確，並以 91 年 8 月 28 日臺內地字第 0910061549 號令訂定「申請土地徵收注意事項」，將相關函釋停止適用，並將其意旨整理納入注意事項，俾利需用土地人依循辦理。

因施行細則相關規定均已納入注意事項內，以下僅就「申請土地徵收注意事項」貳、一般徵收：第五項規定需用土地人依本條例第 13 條擬具徵收

土地計畫書申請土地徵收時，有關協議價購手續規定條列如下：

1. 第 13 點規定：申請徵收土地，應於徵收土地計畫書第 11 項載明與土地及土地改良物所有權人協議以價購或以其他方式取得，及於申請徵收前依行政程序法第 102 條規定，以書面通知給予所有權人陳述意見機會之經過情形，並檢附協議通知、協議紀錄及給予所有權人陳述意見書面通知之影本或抄件；如所有權人對於協議取得或徵收有意見陳述時，或所有權人未參與協議亦未於一定期限內提出陳述書者，並應於該項下敘明。但如屬依本條例第 11 條因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議，及依本條例施行細則第 13 條第 1 項但書規定得不給予所有權人陳述意見之機會，於申請徵收前已擬具理由報請目的事業主管機關許可，並敘明事由，通知所有權人者，得免檢附上開協議通知、協議紀錄及給予所有權人陳述意見書面通知之文件，惟應於該項下敘明經過情形。
2. 第 14 點規定：第 13 點給予所有權人陳述意見之書面通知內容應參照行政程序法第 104 條規定為之，其通知之對象及辦理方式應依本條例施行細則第 25 條規定辦理送達。
3. 第 21 點規定：徵收土地計畫書之附件中：
 - (1) 通知土地及土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之文件影本：該通知應載明協議事由、日期、地點、主持人姓名、邀請之出席單位名稱、土地及土地改良物所有權人姓名、擬協議取得之說明資料、所有權人拒絕參與協議或經開會協議不成得依法辦理徵收之法令依據等事項。如給予所有權人陳述意見通知擬併於本通知一併為之者，並應載明所有權人得依行政程序法第 105 條規定以書面提出事實上及法律上之意見陳述、得提出陳述意見之期限，及不於期限內提出陳述之效果等事項。
 - (2) 協議價購或以其他方式取得不成之證明文件或協議紀錄之影本或抄件：協議紀錄應載明協議事由、日期、地點、主持人與記錄人之姓名、出席單位及人員之姓名、出席之土地及土地改良物所有權人等之姓名、協議不成將依法辦理徵收之程序及相關徵收補償之規定，以及所有權人得行使之權利、所有權人對於協議取得或徵收之陳述意見及協議之結論等事項。但協議通知已就相關徵收補償規定及所有權人得行使之權利事項載明者，於該紀錄得免

再記載該等事項。

- (3) 給予所有權人陳述意見書面通知之影本：應載明通知之所有權人姓名、住所、將為徵收土地或土地改良物坐落之土地標示、所有權人得依行政程序法第 105 條規定以書面提出事實上及法律上之意見陳述、得提出陳述意見之期限，及不於期限內提出陳述之效果等事項。但給予所有權人陳述意見之通知已併於協議通知為之者，得免檢附本通知。

綜上，土地徵收條例雖於 89 年 2 月 4 日施行，惟其相關執行細節卻遲至 91 年 8 月 28 日始告確定，其間重大公共建設用地取得案件，僅能依據相關函釋作原則性規範，需地機關執行之過程備極艱辛。

二、 國道 5 號高速公路頭城蘇澳段工程用地徵收前協議價購作業

國道 5 號高速公路頭城蘇澳段工程（以下簡稱頭蘇段）建設計畫，經行政院經濟建設委員會以 90 年 2 月 6 日總(90)字第 00569 號函復行政院秘書長略以：「…北宜高速公路頭城蘇澳段建設計畫，…公共工程委員會建議優先辦理主線及三處交流道、蘇澳連絡道暨宜蘭、羅東兩分離式交流道範圍內之側車道，所需經費在 305 億元額度內辦理，計畫期程配合南港頭城段完工時程全力鑽趕，最遲於 93 年 3 月前全線完成，原則同意。」並奉 行政院 90 年 2 月 13 日臺 90 交字第 008061 號函示：「所報北宜高速公路頭城蘇澳段建設計畫（草案）暨財務計畫一案，請參照本院經濟建設委員會審議結論辦理。」，本案工程預定工期為 28 至 33 個月，依 93 年 3 月完工通車之期程反推之，部分標別需於 90 年 7 月 1 日開工，始得如期完工。惟因用地取得法定作業，扣除依土地徵收條例辦理公告徵收 30 日，及其期滿 15 日內發放補償地價之法定期間外，相關行政作業需於 3 個月內完成，時程非常急迫。

查頭蘇段工程建設計畫奉 行政院核定優先辦理部分，概估需用私有土地面積約 150 餘公頃，跨越 7 個鄉鎮市轄區，土地所有權人歸戶數高達 1520 餘人。詳如下圖：

路段	鄉鎮	私有土地		
		筆數	面積（公頃）	土地所有權人 歸戶數
	礁溪鄉	451	31.141200	360 戶

頭 城 蘇 澳 段	壯圍鄉	345	23.168518	259 戶
	宜蘭市	262	14.963684	197 戶
	五結鄉	339	23.986100	196 戶
	羅東鎮	165	11.265400	96 戶
	冬山鄉	398	21.310164	247 戶
	蘇澳鎮	304	28.035044	172 戶
	總計	2264	153.870110	1527 戶

時值土地徵收條例及行政程序法發布實施初期，土地徵收條例施行細則及申請徵收注意事項尚未訂定前，且無其他徵收前協議價購案例，可資參考之情形下，為踐行協議價購程序，經多次與內政部地政司主管業務單位洽商及依該部前開 89 年 3 月 27 日、90 年 1 月 8 日、及 90 年 1 月 31 日解釋函規定，審慎執行，以資周全。因頭蘇段係適用土地徵收條例之首例，茲將其協議價購作業辦理情形詳列如下：

(一) 彙整土地所有權人資料及寄發開會通知

需用土地人申請徵收私有土地前，應依土地徵收條例第 11 條規定，先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。並依 90 年 1 月 1 日施行之行政程序法第 102 條：「行政機關做成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳訴意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。…」之規定，給予所有權人陳述意見之機會。

本局於 90 年 3 月中旬陸續召開 7 場頭蘇段工程用地協議說明會，為利所有權人出席會議，各會場均設於被徵收土地附近。除以雙掛號一一寄發開會通知函及協議價購土地標示暨價格，並於函中書明「台端或利害關係人對於協議取得或徵收有意見時，得於本次會議中提出，或於會後 10 日內以書面提出…」及「如被徵收土地之地上物非屬 台端所有者，請轉知地上物所有權人參加會議」，邀請土地所有權人與會外，並請地方電視台以跑馬燈方式於節目中，列出協議會時間及地點。各協議會召開時間及地點如下：

鄉鎮	日期	地點	土地所有權人歸戶數
礁溪鄉	90 年 3 月 9 日	礁溪鄉玉田社區活動中心	360 戶

壯圍鄉	90年3月8日	壯圍鄉立托兒所	259戶
宜蘭市	90年3月6日	救國團宜蘭縣團委會志清堂	197戶
五結鄉	90年3月7日	五結鄉公所大禮堂	196戶
羅東鎮	90年3月5日	羅東鎮新群社區活動中心	96戶
冬山鄉	90年3月12日	冬山鄉三奇社區發展協會	247戶
蘇澳鎮	90年3月13日	蘇澳鎮文化國中大禮堂	172戶

(二) 與所有權人協議

會場發給協議價購及徵收作業相關資料外，並張貼大幅圖籍資料、設置投影片及由專人詳細說明。會議中所有權人陳述之意見，均由專人一一解答，並納入會議紀錄中，惟因價格未能合致等原因，致協議不成。本局為使土地所有權人有充分表達意見之機會，會後以雙掛號寄發會議紀錄。對於住址遷移不明者，均一一洽稅捐及戶政單位查詢新址後再予寄送，如經郵局寄送，無人領件者，另辦理公示送達周知。礁溪鄉工程用地協議價購會議實景，如下列照片所示。



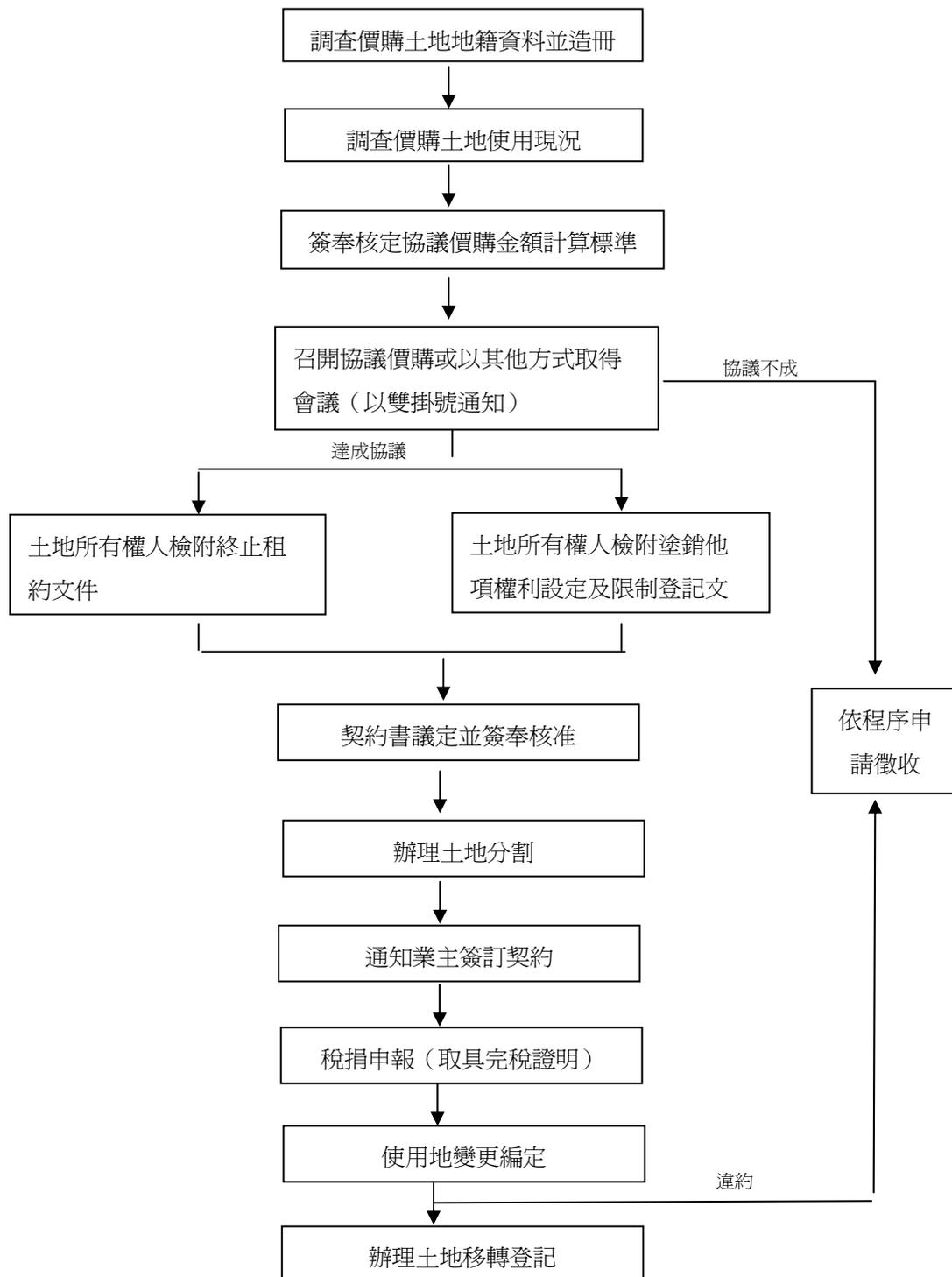
(三) 加強宣導爭取共識

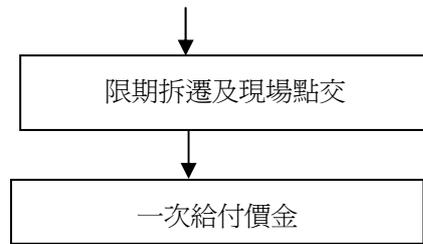
另為使宜蘭縣民了解頭蘇段工程規劃設計、用地取得方式及補償價金計算等情形，本局與宜蘭縣政府地政局於 89 年 6 月 20 日、90 年 3 月 27 日、及 90 年 6

月 5 日假宜蘭聯禾有線電視「縣民開講」節目中說明，民眾反應熱絡，叩應問題均一一予以詳答，期能減少民眾疑惑與抗爭，順利取得工程用地。

(四) 研擬作業流程以管控時程

為使承辦同仁能取得共識，俾於最短期間完成作業，如期提供用地施工，特研擬作業流程圖作為管控，其要項詳如下圖所述：





三、 土地所有權人提起爭訟及相關機關見解

本局辦理頭蘇段用地協議價購程序，均係依照內政部 90 年 1 月 31 日臺(90)內地字第 9064202 號函示辦理，(該部嗣將其納入「申請土地徵收注意事項」)，將協議會議紀錄及徵收土地計畫書圖資料，依程序報奉內政部核准徵收後，經宜蘭縣政府辦竣徵收補償作業。惟礁溪鄉部分土地所有權人因徵收補償事件，循行政救濟程序提起行政訴訟。

(一) 土地所有權人訴求

礁溪鄉業主為本局未能以一對一方式辦理協議價購、公告現值太低及價購金額未具彈性等情事，分向行政院、監察院、及法務部提出陳情，經本局多次說明，均未能使其諒解。至有關業主多次主張公告土地現值太低部分，經宜蘭縣政府答復後，提請「宜蘭縣地價及標準地價評議委員會 90 年第 4 次會議」復議，並作成決議「本案徵收補償價額已反應一般正常交易價格，原補償價額應維持，不應提高」。土地所有權人嗣對內政部核准徵收之行政處分向行政院提起訴願，經行政院決定「訴願駁回」。原告主張之理由為：

1. 未「實質」踐行協議價購程序，僅藉由調整公告現值之方式，以達到接近市價之方式而徵收之。按市價之判斷非常主觀，而所謂協議價購取得，係依「買賣方式」為之，其價格概由協議決定。況依民間買賣議價之精神，在於「一來一往」、「一對一」之協議過程，且買賣雙方應基於平等地位而為議價，方為公允。
2. 本案土地徵收補償地價太低，其公告土地現值應提高比照 191 縣道，以符「平等原則」。

(二) 本局法律見解

1. 「國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權所加限制，非依法律或法律明確授權命令，不得為之」，此為憲法第 23 條及第 143 條第 1 項之規定自明。若行政機關有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民損害最

少者；其採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡，此為行政程序法第 7 條第 2、3 款所揭櫫之比例原則（參照大法官會議釋字第 534 號、第 409 號解釋及行政法院 83 年判字第 2291 號判決）。「目的的選擇包含手段的選擇」，好的目的並不能說明壞的手段。換言之，行政機關之行政行為應在手段與目的之間取得平衡。準此，為尊重私有財產權益，非有必要，應儘可能避免徵收。故公益事業用地之取得，應先以協議架構或其他途徑，如：聯合開發、設定地上權、捐贈等方式，與所有權人協議取得用地，協議不成，始得徵收之。

2. 需地機關申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全及需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得，此先行協議架構乃法定徵收楚分之程序要件。惟就應如何建行協議架構程序？亦或協議需進行之何種程度？其相關規定，現行土地徵收條例及其施行細則並未有明確之規定，為從協議價購性質觀察，其雖屬私法關係，然其與一般之司法契約間仍有程度上之差異。首先，協議價購係本於供公眾利用目的，與私法契約之個人經濟利用目的有所不同；再者，簽訂價購協議機關限於依法行政及法定預算限制，並不能任意與所有權人就價格達成共識，其權限受到限制。準此，依土地徵收條例第 11 條文義解釋，需用土地人申請徵收土地之前，有依此規定與所有權人協議架構即足，不以與所有權人達成協議為必要。」
3. 本局依土地徵收條例辦理本案用地協議價購程序，均係依照內政部 90 年 1 月 31 日臺(90)內地字第 9064202 號函示辦理，並無違誤（該部嗣將其納入「申請土地徵收注意事項」）。為使土地所有權人能撥冗親自出席及有充分表達意見之機會，本局以雙掛號一一寄發開會通知函，並於函中書明「台端或利害關係人對於協議取得或徵收有意見時，得於本次會議中提出，或於會後十日內以書面提出…」及「如被徵收土地之地上物非屬 台端所有者，請轉知地上物所有權人參加會議」，被徵收土地之訴願人等均已收悉或出席。有關工程路線之規劃設計及協議價購事宜，本局於會中業已說明，惟因土地所有權人主張價金與本局未能合致，致協議不成，本局並於會後以雙掛號寄發會議紀錄，原告等陳訴「未踐行協議價購程序，即行強制徵收」乙節，顯與事實不符。

(三) 內政部見解

1. 依土地徵收條例第 11 條規定之文義解釋，需用土地人如申請徵收土地前，有

依此規定與所有權人協議價購即可，不以達成協議為必要，本案依徵收土地計畫書所附協議價購會議紀錄所載，需用土地人曾邀集土地所有權人及相關單位舉行協議價購會議，會中並就工程規劃、協議價購程序及徵收補償標準一一說明，會議通知及紀錄皆以雙掛號寄發，並提醒如對徵收或協議價購有意見，得於會中或會後 10 日內以書面提出，實已踐行協議價購程序。

2. 另需用土地人基於興辦事業之必須及性質，應斟酌其取得手段為聯合開發、設定地上權、或協議價購，本案需用土地人基於興辦事業需要辦理協議價購，經協議不成報請徵收，符合土地徵收條例第 11 條規定。

四、 司法機關針對協議價購案判決意旨

(一) 臺北高等行政法院判決

吳君不服訴願決定提起行政訴訟，並將本局增列為被告。臺北高等行政法院表示本局非原處分機關，應不得列為被告，依法將本局改列為參加機關，嗣以 93 年 2 月 6 日 91 年度訴字第 3968 號判決「原告之訴駁回。被告於中華民國 90 年 4 月 24 日臺（90）內地字第 9072759 號函核准徵收原告等人所有土地，及一併徵收其土地改良物之行政處分違法。訴訟費用由被告負擔。」。查行政法院分就需用土地人是否已踐行協議價購之程序？被告為本件核准之行政處分是否應給予該處分相對人陳述意見之機會？及本件是否適用情況判決？等 3 項予以判斷：

1. 需用土地人是否已踐行協議價購之程序？

- (1) 土地徵收並非國家取得土地所有權之方法，而是一種最後不得已之手段，因而土地徵收僅僅在無其他法律上或經濟上得替代之更溫和之方法可資利用時始係合法，若土地徵收所要實現之目的，得以其他較輕微侵害財產權人權利之方式達成時，例如經由私法買賣契約可取得土地之利用，或以物之負擔或行政契約、聯合開發捐贈方式可代替土地徵收等等，則土地徵收欠缺必要性，自為法所不許。是以現行土地徵收條例第 11 條明定…徵收前之協議自屬土地徵收之合法要件。…該需用土地人所踐行之協議價購程序至少應達到法律規定「協議價購或其他方式取得」事業用地目的之最基本要求，不得徒以形式上開會協議，而無實質之意義與內容，始與正當法律程序無違。
- (2) 需用土地人應體認徵收係取得土地之「最後手段」而非「優先手段」，參與協議之人員，應不厭其煩予以溝通交涉，…始得因土地徵收而對人民受憲法保障之財產權嚴重侵害之損害減至最輕。又土地徵收條例第 11 條雖規定得以開會方式為之（法條文字：「或經開會未能達成協議者」，如

何協議價購之程序，施行細則並未詳訂)，固不必如原告主張一對一方式為之，但至少開會時之人數、空間、事項等，需用土地人之承辦人員得為交涉、說服被徵收所有權人出售土地之程度，…僅具協議價購之形式，自難謂係合法之協議價購會議。參加人雖於通知書上註明：如對徵收或協議價購有意見時得於會議中提出，或於會後 10 日內以書面方式提出云云，亦難認踐行協議價購程序。

- (3) 另按協議價購在價格上除土地徵收條例第 30 條之法定補償地價外，需用土地人在擬定徵收計劃前，非不得考量強制徵收所引發之抗爭或爭訟所增加之成本以較優渥之價格或為協議價購之價額，若預算有限，則需用土地人因應土地徵收條例之施行，亦得修改獎勵金或救濟金發放規則，將獎勵金或救濟金改列入協議價購之價額，以使用地取得之協議價格有彈性，殊不得率以土地徵收條例第 30 條之法定補償地價為協議價購之買價，或以此為由，強制被徵收土地所有權人僅具接受或不接受之選擇，致使協議價購流於形式。
 - (4) 經查，本件需用土地人即參加人固曾於 90 年 3 月 9 日邀集被徵收土地所有權人及相關單位舉行協議價購會議，…充其量，僅係說明會或公聽會，尚難認係協議價購之開會。則本件上開時間地點之協議價購會議即非合法，與未為協議價購會議同。
 - (5) 另土地徵收條例第 11 條既規定：「應先與所有權人協議價購或以其他方式取得」且參加人對協議價購之其他方式，除於會議紀錄第 11 點國工局綜合答覆之（二）說明無法以地易地外，亦未提出有無其他方式取得之方案，或為何不可行之說明，亦有違法。
 - (6) 綜上所述，需用土地人於 90 年 3 月 9 日之所謂協議價購會議僅係說明會，並非協議價購會議，參加人申請徵收，未為必要之先行協議價購程序，顯不具合法要件，應為違法。
2. 被告為本件核准之行政處分是否應給予該處分相對人陳述意見之機會？
- (1) 行政程序法第 102 條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」司法院釋字第 409 號解釋理由釋示：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，．．．尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」土地徵收係對人民財產權之剝奪之行政處分，對人民

財產權發生嚴重影響，自應適用行政程序法之相關規定，給予該處分相對人陳述意見之機會，土地徵收條例第 10 條規定需用土地人有舉行公聽會之法定義務，而公聽會依土地徵收條例第 10 條第 2 項中段規定，係「聽取土地所有權人及利害關係人之意見」，應與行政程序法規定之陳述意見之程序相同，本件需用土地人固併於協議價購會議併為說明，就計畫之擬定之妥善方面固符合程序要求。

- (2) 但土地徵收條例第 11 條規定僅係土地徵收事業計畫擬定之階段，與土地徵收之審核或核准，二者迥然不同，蓋徵收程序，需用土地人與核准徵收機關分屬完全不同法律地位，需用土地人僅係徵收程序之申請人，徵收核准機關始為作成土地徵收之主管機關，此觀之土地徵收條例第 13 條、第 14 條之規定甚明，蓋土地徵收之核准機關應超然於土地徵收事業計畫之擬定，而應客觀地就需用土地人之公益及被徵收土地所有權人之私益為考量，以使公益之達成與私權之保障得以兼顧，此亦為同條例第 15 條設置土地徵收審議委員會之理由（參照該條立法條文說明），所有土地徵收之核准機關在審議土地徵收案件之時，不只應予被徵收土地所有權人，甚至有必要時應予需用土地人陳述意見之機會。內政部 90 年 1 月 31 日臺（90）內地字第 9064201 號函認需用土地人舉辦公聽會後，內政部為核准土地徵收之行政處分前無庸再依行政程序法第 102 條予被徵收土地所有權人陳述意見之意見，與土地徵收程序各事業或主管機關之分工及行政程序法之規定有違，本院自不予援用。經查，依原處分卷所示，本件被告為核准本件徵收計劃前，被告並未依行政程序法之相關規定，給予該處分相對人陳述意見之機會，亦有未合。

3. 本件是否適用情況判決？

未按「行政法院受理撤銷訴訟，發現原處分或決定雖屬違法，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回原告之訴。」前項情形，應於判決主文中諭知原處分或決定違法。」行政訴訟法第 198 條定有明文，依上所述，本件原處分及訴願決定雖屬違法，惟查本件原告所有被徵收土地之徵收補償價額，依土地徵收條例第 30 條，已參考一般正常交易價格，提交地價評議委員會加成補償，原告縱有損害，亦僅係可得協議成立之被告徵收土地之價格與徵收補償地價之差額。又本件工程狀況，係道路高架橋墩已完成，部分工程亦已進行，此有現場施工進度及照片可稽，而系爭交通建設，已通車在即，此經需用土地人即參加人於審判期日陳述在

卷，本件交通建設早日通車，對當地之發展有莫大利益，此為眾所週知之事實，二者相較，本件儘速通車之公共利益顯然比原告之私益為巨大。若判決撤銷原處分，再重新辦理徵收程序，將延宕時日，殊與公共利益相違背。另再斟酌參加人係在土地徵收條例及行政程序法施行不久，辦理本件土地徵收，相關實務案例或主管機關之行政規章均缺如，致生違法之相關情事，本院認本件原處分或決定之撤銷顯與公益相違背，而為駁回原告之訴之諭知。

綜上所述、本件原處分雖屬違法，但本院已依法為情況判決，原告訴請撤銷原處分，自應予以駁回。另外由於本件原告所受之損害較公益相較輕微，原告亦未提出賠償之聲明，因此本院未依行政訴訟法第 199 條第 1 項之規定，於判決內命被告機關賠償，但原告得本案判決確定後 1 年內，向本院訴請賠償，亦附此敘明之。

(二) 最高行政法院判決

本件原告及被告內政部不服臺北高等行政法院前開判決，均提起上訴，案經最高行政法院判決「兩造上訴均駁回。上訴審訴訟費用由兩造各自負擔。」最高行政法院經核原判決除部分理由外尚無違誤，進而論斷如下：

1. 按土地徵收，藉國家公權力之行使，強制地取得人民之土地所有權，對於人民財產權發生嚴重影響，為不得已之手段，應受比例原則之限制（參照司法院釋字第 409 號解釋）。土地徵收條例第 11 條規定協議價購程序，即在盡溫和手段以取得公用所需土地，避免強制剝奪人民所有權，達成最小損害之原則。原判決以踐行協議價購程序為徵收之合法要件，並無不合。其未踐行協議價購程序而為土地徵收，自非適法。
2. 查上訴人內政部核准本件土地徵收前，雖據參加人通知被徵收土地所有權人於於 90 年 3 月 9 日舉行協議價購會議，惟其會議進行過程實為說明會或公聽會，並無行協議價購程序之實質內容等情，為原判決確定之事實。核原判決認定此一事實業已指出所憑證據並說明心證理由，無違證據法則，乃其取捨證據認定事實職權之正當行使，上訴人內政部猶執詞該次會議已經合法之協議價購程序，指原判決認定事實違誤，並非可採。基此顯未踐行協議價購程序之事實，參照前述規定與說明，上訴人內政部逕認協議不成而核准徵收系爭土地，即非適法。訴願決定未予糾正，亦非適法。原判決諭知為違法，並無不合。
3. 再按土地徵收程序，依土地徵收條例規定，須先經需用土地人舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見，將需用土地之事業計畫報經目的事

業主管機關許可（第 10 條），之後與土地所有權人協議價購或以其他方式取得（第 11 條），協議不成經調查勘測（第 12 條），擬具徵收計畫書並附具圖冊等資料，送由核准徵收機關核准（第 13 條）。其程序連綿一貫，即使係需用土地人之所為，亦足以影響核准徵收機關核准處分之適法性。且需用土地人藉由核准徵收機關之核准而取得需用土地，參與徵收程序，居核准徵收機關之協力地位。徵收程序中已由需用土地人給予土地所有權人及利害關係人陳述意見之機會，核准徵收機關於為核准徵收之處分前自無依行政程序法第 102 條規定重複踐行之必要。查原判決既認為參加人已給予系爭土地原所有權人陳述意見機會，又認為上訴人內政部核准徵收系爭土地前，未自行依行政程序法第 102 條規定給予處分相對人陳述意見之機會，為違法云云，尚有未洽。惟原判決依上述理由認為原處分違法為正當，上訴人內政部上訴意旨據此指摘原判決求予廢棄，並非所許。

4. 按行政訴訟法關於情況判決之規定，在於社會整體利益之維護，以經衡量個人權益因違法處分所受損害，及撤銷處分所致社會整體利益之損害，斟酌結果，為避免社會公益受重大損害，僅宣告處分違法而不撤銷違法處分（第 198），另給予個人損害之救濟（第 199 條），以維持公私利益之均衡。查上訴人內政部核准徵收系爭土地之處分及訴願決定違法，已如上述。原判決僅宣告其違法而駁回上訴人吳江仁請求撤銷之聲明，已論述撤銷對公益有重大損害，並衡量上訴人吳江仁因違法處分所受損害、得受賠償、違法緣由、工程進行等情事，認為予以撤銷與公益相違背等情由，尚無違誤。
5. 查徵收系爭土地，供為北宜高速公路之一段使用，具有公共交通之利益。去此一段，縱有一般道路可供通行，其設施狀況，行車動線與速度，差異均大，難以替換，無從達開闢該高速公路之目的，於公益顯有重大損害。且參加人已進行工程，建造交通設施，成為公共財，如撤銷原處分而回復原狀，於社會經濟之公益顯然有害。上訴人吳江仁上訴意旨認為本件無公益存在，不能犧牲其權益以實現公益，指原判決駁回其訴為違法，求予廢棄，亦非所許。

五、 本局辦理協議價購實務上困境

本局辦理多項公共工程建設，私有土地之取得為建設過程中重大環節之一，影響建設時程至鉅，惟因協議價購法令規定未臻完備，使本局在執行土地徵收條例第 11 條之實務上遭遇許多問題，難以解決，茲概述如下：

（一） 國道用地無替代性

國道建設屬線狀工程，用地區位選擇受限，規劃路線無法因一處用地協議不成而調整路線，故規劃路線所須用地，無替代可能性，造成協議空間縮減。

(二) 買賣契約之風險

價購之性質究屬公法或私法？雖主管機關認應屬私法性範圍，惟學界尚有爭論。一般買賣交易可能產生之風險，於協議價購時均可能發生，造成承辦公務員之心理壓力。應如何避免風險產生，卸除公務員心理壓力，保障公部門權益，均為一大課題。

(三) 所有權移轉程序繁瑣

完成協議價購後，契約內容之議定、簽約、稅捐申報、變更編定、價金給付、所有權移轉登記及現場點交相關作業程序繁複，影響工程建設進度之推動。

(四) 協議價格難使買賣雙方滿意

在「有土斯有財」之觀念下，民眾對於其所有土地常有難以割捨之感情，遂對協議價購彈性之期望，易產生惜售、觀望之態度。惟協議價格涉及專業評定與機關預算及承辦公務員被授與之權限，實難一一滿足所有權人之期待。

六、 解決方案（代結論）

按本局辦理本案用地協議價購程序，均係依照土地徵收條例等相關規定辦理，並無違誤，並據以執行多項工程用地協議價購會議。惟臺北高等行政法院及最高行政法院對於協議價購之見解，與其迥異，影響用地取得作業時程。茲為彌補法令規定之不足，及符合行政法院對徵收前協議程序之認知，研以短期目標之「因應措施」，及長期目標之「制定協議價購機制」，以明確踐行協議購程序，加速公共建設之推動，創造公私雙贏。

(一) 短期因應措施

有關涉及法制面之執行，內政部正研議修正土地徵收條例，明定協議價購相關法案，以建立「完善之協議價購機制」，規範協議價購相關事項，俟其修訂完竣後，當依法執行即無疑義。惟於其修訂完成前，本局為因應行政法院對協議價購作業之見解，避免對工程施工造成不利影響，經審慎研議後，以下列因應措施辦理工程用地徵收前協議價購或以其他方式取得之作業：

1. 修正「國道公路用地徵購說明書」為「高速公路工程用地協議取得說明書」：補充協議價購或以其他方式（如：區段徵收、市地重劃、以地易地、設定地上權、聯合開發、捐贈等各項方式）辦理取得之可行性，連同協議價購通知

函以雙掛號寄送土地所有權人，請其如有任何意見得出席會議陳述，或於一定期間內與本局聯繫。說明書相關內容於會議中說明外，並書明於會議紀錄中。

其內容包含：高速公路工程用地協議價購暨以其他方式取得說明資料、高速公路工程用地協議價購契約書（草案）、及高速公路工程用地徵收補償說明參考資料等 3 大項，臚列如下：

高速公路工程用地協議價購暨以其他方式取得說明資料

一、協議價購土地範圍及面積：

- (一) 需用土地地號、面積詳附用地清冊。
- (二) 需用土地範圍及施工平面圖將張貼於會場。

二、協議價購之價格標準及作業程序：

(一) 協議價購價格：

1. 土地：以協議當期公告土地現值與地價評議委員會評定之加成補償成數（本案土地為 93 年公告土地現值加五成），並比照交通部訂頒「交通部暨所屬各機關辦理交通建設工程用地徵收獎勵金專案」按每公頃 120 萬元配合施工獎勵金之計算方式，核算為協議價購價格；但公法人及公營事業機構所有之土地，不加計上開每公頃 120 萬元之標準。
2. 土地改良物：依縣市主管機關訂定之查估基準估定之。
 - (1) 建築改良物：按價購當時該建築改良物之重建價格估定之。
 - (2) 農作改良物：於農作改良物價購時，與其孳息成熟時期相距在 1 年內者，按成熟時之孳息估定之；其逾 1 年者，按其種植及培育費用，並參酌現值由直轄市或縣（市）主管機關估定之。
 - (3) 營業損失：建築改良物原供合法營業之用，因價購而致營業停止或營業規模縮小之損失，應給予補償，參據內政部訂頒「建築改良物徵收營業損失補償基準」估定之。
 - (4) 遷移費：參照土地徵收條例第 34 條規定，價購土地或土地改良物時，有下列情形之一者，發給遷移費。
 - A、土地改良物所有權人要求取回，並依限自行遷移者，或墳墓及其他紀念物必須遷移者。
 - B、價購 6 個月前設有戶籍之人口必須遷移者。但因結婚或出生而設籍者，不受 6 個月期限之限制。
 - C、動力機具、生產原料或經營設備等必須遷移者。
 - D、因土地一部分之價購而其改良物須全部遷移者。

E、水產養殖物或畜產必須遷移者。

(二) 免徵土地增值稅之規定：

依平均地權條例第 42 條第 3 項規定：「依法得徵收之私有土地，土地所有權人自願按徵收補償價格售予需地機關者，免徵其土地增值稅。」

(三) 協議價購作業程序：

1. 雙方協商合意及紀錄。
2. 簽報核定及議約。
3. 辦理土地分割。
4. 雙方簽訂買賣契約。
5. 向轄區稅捐稽徵處申報土地現值。
6. 使用地變更編定。
7. 辦理移轉登記及點交。
8. 給付價款。

(四) 達成協議價購，訂約時土地所有權人應準備之文件：

1. 身分證明文件。
2. 印鑑章及印鑑證明。
3. 土地所有權狀。
4. 完稅或免稅證明。
5. 其他依土地登記法令必備之文件。

(五) 達成協議價購，土地所有權人應配合辦理之事項：

1. 如屬未辦繼承登記土地，需由全體繼承人至轄區地政事務所辦竣繼承登記。
2. 如訂有耕地三七五租約或土地上建物有出租情事者，土地所有權人應檢附終止租約證明。
3. 如有設定抵押權等他項權利登記、限制登記及其他登記者，土地所有權人應自行協議塗銷、終止他項權利等登記。
4. 共同共有之土地，應經全體共同共有人同意。

(六) 稅費負擔：

1. 土地產權移轉依法應由賣方（土地所有權人）負擔之稅費（含產權移轉前各期地價稅、工程受益費、房屋稅等一切稅費）由賣方負擔。
2. 辦理土地所有權移轉所發生之登記費、印花稅、契稅、其他規費等由買方（國工局）負擔。
3. 地價稅之負擔，不論納稅義務人屬何名下，均以土地產權登記完畢日為基準日，由買賣雙方按當年度各自所有土地時間比例分攤之。

(七) 付款方式：

於辦理移轉登記及點交驗收完竣後，由國工局一次付清。

三、以其他方式取得用地概述：

- (一) 設定地上權：因本案工程係永久使用，為配合工程施工及整體管理需要，不宜以設定地上權方式取得；惟如業主有意願同意辦理設定地上權，則依地上高架或地下穿越之不同，其補償價格按跨越或穿越之不同深度，最高約為價購金額之 50% 至 70% 不等。
- (二) 聯合開發：聯合開發方式，雖係公私合作共同進行開發建設方式之一，惟目前相關法令制度尚未完全建立，且涉及資金籌措等技術問題，亦不可行。
- (三) 捐贈：私人捐贈雖係公有土地來源之一，仍視土地所有權人意願主動提出，國工局樂觀其成，並願意配合完成相關手續。
- (四) 公私有土地交換（以地易地）：國工局所承辦業務為興建高速公路，所取得之土地均須作為高速公路及其相關設施使用，為道路用地，並無多餘之土地可供交換，因此以地易地事宜，尚無從辦理。

高速公路工程用地協議價購契約書（草案）

出賣人（以下簡稱甲方），承買人 交通部台灣區國道新建工程局（以下簡稱乙方），雙方合意對於協議價購事宜訂定契約條款如下，以資共同遵守：

第一條：甲方同意將所有 縣 鄉(鎮、市) 段 小段 地號土地，面積 公頃（如附用地清冊），及其土地改良物出售予乙方，作為高速公路工程用途，甲方並保證所出售予乙方之土地確係自有，如有虛偽不實，一切責任由甲方負責。

第二條：買賣總價款包含土地及土地改良物兩項：

(一) 土地價款：

- (1) 出賣人為公法人及公營事業機構者，土地價款=〔公告土地現值（元/m²）+（公告土地現值（元/m²）×加成數）〕×面積（m²）=新台幣（如附用地清冊）元整。
- (2) 除上開公法人及公營事業機構者外之出賣人，土地價款=〔公告土地現值（元/m²）+（公告土地現值（元/m²）×加成數）+120（元/m²）〕×面積（m²）=新台幣（如附用地清冊）元整。

(二) 土地改良物(農作或建築改良物)價款：

參照縣市主管機關所訂查估基準以實地查估價格為準。

甲方所有土地如有設定抵押權等他項權利或限制登記及查欠地價稅等稅費，應於付款前辦理清償、塗銷及繳清，並俟本買賣標的土地完成所有權移轉登記及點交後，一次付清價款。甲方並應立據交付乙方。

第三條：甲方於簽訂契約時應將辦理所有權移轉登記所需一切證件備妥交與乙方並協同辦理所有權移轉登記。所有權移轉登記所需一切證件如有缺失，乙方應訂期限通知甲方補正，甲方如未於期限內補正，或所提供之證件無法辦理所有權移轉登記，乙方得不經催告解除本契約。

第四條：辦理所有權移轉登記所需繳納之印花稅、契稅及登記規費等由乙方繳納，移轉登記日前所應繳之稅賦（地價稅、工程受益費、房屋稅等）由甲方繳納。

第五條：甲方對本件買賣標的物均無來歷不明或有其他糾紛等情事，且無土地法第 34 條之 1 第 4 項及同法第 104 條、第 107 條規定之優先承買權存在。如本件買賣標的於本買賣契約成立後發生來歷不明或產權、債務、優先承買權等糾紛時，甲方應負責任，不得異議。

第六條：本契約成立後，如甲方因其他關係致本買賣標的物發生訴訟案，受強制執行、宣告破產或其他限制登記時，即視為甲方違約，甲方應負一切責任。

第七條：本契約訂定後，如甲方不履行契約義務，乙方得不經催告解除本契約，並視為協議價購不成立，甲方除退還已收價款外，並應照已收價款之金額給付乙方作為違約金；日後本買賣標的土地，如因改辦徵收取得，如甲方尚未退還已收之價款，同意由應給付之徵收補償價額中抵扣。

第八條：本契約成立後如因政策變更，甲方依契約繼續執行反而不符公共利益者，乙方得終止或解除部分或全部契約，並補償甲方因此所生之損失。

第九條：本契約如有爭議致發生爭執時，以台灣 地方法院為訴訟管轄法院。

第十條：本契約未盡事宜，由雙方另行協議修改之。

第十一條：本契約書經雙方用印後生效（共 3 份，甲方執 1 份，乙方執 2 份）。

甲方（出賣人）：

身分證統一號碼：

住 址：

電 話：

乙方（承買人）：交通部台灣區國道新建工程局

法定代理人：局 長 ○ ○ ○

住 址：台北市和平東路 3 段 1 巷 1 號 5 樓

電 話：(02) 27078808

統一編號：01053383

中 華 民 國 年 月 日

高速公路工程用地徵收補償說明參考資料

- 一、所有權人同意按本局所訂標準讓售，達成協議者，另依程序辦理簽約，所有權移轉登記及付款等事宜。
- 二、協議價購不成時本局將依土地徵收條例規定，擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由中央主管機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。
- 三、徵收案件經土地徵收審議委員會審議通過後，由中央主管機關將核准徵收案件通知該管直轄市或縣（市）主管機關，並副知需用土地人。
- 四、公告徵收：
 - 1、直轄市或縣（市）主管機關於接獲中央主管機關通知核准徵收案時，依土地徵收條例第 18 條規定，應即公告並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。
 - 2、公告期間為 30 日，其公告期間應於公告文內敘明。
 - 3、依土地徵收條例第 23 條規定，被徵收之土地或土地改良物自公告日起，除於公告前因繼承、強制執行或法院之判決而取得所有權或他項權利，並於公告期間內

申請登記者外，不得分割、合併、移轉或設定負擔。土地權利人或使用人並不得在該土地為建築改良物之新建、增建、改建或採取土石、變更地形或為農作改良物之增加種植。其於公告時已在工作者，應即停止。

五、依土地徵收條例第 22 條規定，土地權利人對於第 18 條第 1 項之公告有異議者，應於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知土地權利關係人。被徵收土地權利關係人對徵收補償價額不服前項查處情形者，應於查處通知送達之日起 30 日內，以書面敘明不服查處之事實及理由，送直轄市或縣（市）主管機關。

六、徵收土地或土地改良物應發給之補償費，依土地徵收條例第二十條規定，應於公告期滿後 15 日內發給。其標準如下：

- 1、地價補償費：地價按公告徵收當期（指徵收公告期滿後第十五日當時）適用之公告土地現值計算補償。
- 2、土地改良物之補償、遷移費：
 - (1) 建築改良物：按徵收當時該建築改良物之重建價格，由直轄市或縣（市）主管機關會同有關機關估定之。
 - (2) 農作改良物：於農作改良物被徵收時，與其孳息成熟時期相距在 1 年內者，按成熟時之孳息估定之；其逾 1 年者，按其種植及培育費用，並參酌現值由直轄市或縣（市）主管機關估定之。
 - (3) 營業損失：建築改良物原供合法營業之用，因徵收而致營業停止或營業規模縮小之損失，應給予補償，並由各直轄市或縣（市）政府參據內政部訂頒「建築改良物徵收營業損失補償基準」估定之。
 - (4) 遷移費：依土地徵收條例第 34 條規定，徵收土地或土地改良物時，有下列情形之一者，應發給遷移費。
 - A、土地改良物所有權人要求取回，並自公告期滿之日起 15 日內自行遷移者，或墳墓及其他紀念物必須遷移者。
 - B、徵收公告 6 個月前設有戶籍之人口必須遷移者。但因結婚或出生而設籍者，不受 6 個月期限之限制。
 - C、動力機具、生產原料或經營設備等必須遷移者。
 - D、因土地一部分之徵收而其改良物須全部遷移者。

E、水產養殖物或畜產必須遷移者。

上述各項遷移費，由各直轄市或縣（市）主管機關依規定估定之。

- 3、耕地承租人補償：承租人之耕地被徵收時，除補償承租人為改良土地所支付費用及尚未收穫之農作改良物外，若屬民國 89 年 1 月 28 日農業發展條例修正施行前所訂耕地租約者，並應給予地價補償費之三分之一（另三分之二由地主領取）；惟耕地承租人有轉租等違約情事經終止租約者，一律不予補償。

七、土地所有權人應領之補償費若因受領遲延、拒絕受領或不能受領，依土地徵收條例第 26 條規定，直轄市或縣（市）主管機關應於國庫設立土地徵收補償費保管專戶保管，並通知應受補償人，自通知送達發生效力之日起，逾 15 年未領取之補償費，歸屬國庫。前項保管專戶儲存之補償費並應給付利息，以實收利息照付。

八、被徵收土地之殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用者，或徵收建築改良物之殘餘部分不能為相當之使用者，所有權人得依土地徵收條例第八條規定於徵收公告之日起 1 年內，以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關申請一併徵收，逾期不予受理。

2. 錄影佐證：視每鄉鎮工程用地業主人數、開會場地大小、規模之不同，斟酌增加協議價購會議召開之場次。並於日後用地取得委辦契約中，增列「錄影」一項，以為憑證。

3. 土地協議價購之價格，擬比照本局辦理徵收土地之補償標準：查本局辦理徵收土地發放之價款包含：

- (1) 依土地徵收條例第 30 條規定，按當期公告土地現值與地價評議委員會評定之加成補償成數核算地價補償費。

- (2) 依交通部訂頒「交通部暨所屬各機關辦理交通建設工程用地徵收獎勵專案」，按每公頃 120 萬元計算加發配合施工獎勵金。為避免協議價購價格低於徵收土地價格，擬依上開二項計算基準，核算為協議價購之價格。

(二) 協議價購機制之擬定

內政部為明訂協議價購相關法案，研商修訂土地徵收條例，按其修正草案中第 13 條增列第 3 項：「第 1 項協議價購之作業程序、價金議定原則及未受領價金之處理等事項之辦法，由中央主管機關定之。」並委由交通部代為草擬相關辦法，案經交通部責成本局代為草擬「協議價購相關法案」，俾供內政部建立「完善之協議價購機制」之參考。

公共工程用地協議價購方式，各方見解不同，為使機制更完善，本局即積極洽詢經濟部工業局、交通部高速鐵路工程局、及土地登記代理人辦理相關實例，草擬「公共工程用地協議價購辦法」、契約書及作業流程中，盼能使公共工程用地協議價購作業能符合私部門及公部門之需求，相關程序更加周全，落實申請徵收土地前，先與所有權人協議價購之立法意旨並加速公共建設之推動，進而繁榮國家經濟。

1. 草擬「公共工程用地協議價購辦法」，明確規範下列作業事項：

(1) 協議價購作業程序：

- A. 地方地政主管機關配合辦理協議價購作業，辦理地籍分割、地籍及地價資料調查、農業用地變更使用、土地改良物調查、及出租情形。
- B. 需用土地人辦理協議價購會議應踐行事項。
- C. 買賣契約之議定及簽約手續。
- D. 簡化賦稅申報、繳納作業。
- E. 簡化變更編定及所有權移轉登記作業。
- F. 價金給付及不動產點交方式。

(2) 協議價格議定原則：

- A. 協議價購之價格估定人員資格限制。
- B. 價格估定方式。
- C. 需用土地人任務編組「協議價格審議委員會」。
- D. 「協議價格審議委員會」審定之價格低於徵收補償價格時，以徵收補償價格為協議價格。

(3) 價金發放及未受領價金之處理：

- A. 協議價金發放原則。
- B. 原土地所有權人領價應備文件。
- C. 所有權移轉登記後，原所有權人因故無法及時領取價金之處理方式。

2. 法令配套措施：

- (1) 簡化農業用地變更編定程序，修訂農業發展條例。
- (2) 估價師法修訂增加公正估價鑑定機構或組織，評定買賣雙方估定之金額。
- (3) 政府建立具公信力之房地產買賣資訊系統。
- (4) 明訂地方政府配合辦理協議價購相關作業，如：地籍分割、地上物查估、移轉登記等業務之作業費計算標準。
- (5) 明訂得徵收之耕地，由需用土地人協議取得者，其移轉不受農業發展條例限制。

- (6) 明訂得徵收之土地，由需用土地人協議取得者，由需用土地人將協議取得土地清冊，送交縣市地政機關辦理編定異動作業。