

民法典物权编土地征收相关条文之立法建议

Legislative Proposals regarding Land Expropriation in Property Rights of the Civil Code

蔡钟庆

TSAI Chung-ching

【摘要】 中国大陆地区目前正在草拟民法典物权编，目前的《物权法》中有规定土地征收制度，而衡诸中国台湾地区规定，相关土地征收制度并未规定在“民法”中，而系规定在“土地法”与“土地征收条例”中，并于“土地征收条例”第一条开宗明义指出为规范土地征收，确保土地合理利用，并保障私人财产，增进公共利益，特制定本条例；本条例未规定者，适用其他法律之规定；其他法律有关征收程序、征收补偿标准与本条例抵触者，优先适用本条例。本文借由剖析现行两岸土地征收制度相关规定，思考土地征收制度是否需于民法典物权编中规范，经比较中国台湾地区相关规定后，认为不一定要于民法典物权编中规定土地征收制度，并建议思考订定专法之可行性。

【关键词】 民法典、物权法、土地征收、土地法、土地征收条例

【中图分类号】 DF521 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-9206 (2017) 06-0025-22

Abstract: The Chinese mainland is currently drafting property rights of the Civil Code. The current Property Law has provisions of the land expropriation system. Comparing the provisions of Taiwan region, the land expropriation regulation is not listed in the “Civil Code”, but in the “Land Act” and the “Land Expropriation Act”. The “Land Expropriation Act” Article 1: This Act is enacted for the purposes of regulating expropriation of land, ensuring reasonable land use, safeguarding private properties and promoting public interest. Land expropriation shall be governed by this Act. Matters not provided in this Act shall be governed by other applicable laws. Where other laws are inconsistent with this Act with regard to expropriation procedures and expropriation compensation standards, this Act shall prevail. By analyzing the relevant provisions of the existing land expropriation system of the cross-strait, it is necessary to think about whether the land expropriation system needs to be stipulated in the Civil Code. After comparing the relevant provisions of Taiwan region, it is not necessary to stipulate the land expropriation system in the Civil Code. This article suggests that the possibility of enacting a special regulation should be considered.

Key words: Civil Code Property Law Land Expropriation Land Act Land Expropriation Act

【收稿日期】 2017-07-23

【作者简介】 蔡钟庆，男，1976年1月生，台湾真理大学法律学系助理教授，台湾法学基金会副执行长，研究方向为民法、金融消费者保护法、证券交易法。

本文初稿发表于中国人民大学2017年3月30日举办的2017年两岸民法典物权编编纂研讨会，并感谢清华大学法学院申卫星院长及天津师范大学法学院贾邦俊教授给予的宝贵意见。

一、前言

中国大陆地区于2007年3月16日第十届全国人民代表大会第五次会议通过《物权法》，并自2007年10月1日起施行，其中第1条开宗明义表示：“为了维护国家基本经济制度，维护社会主义市场经济秩序，明确物的归属，发挥物的效用，保护权利人的物权，根据宪法，制定本法。”第4条：“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。”第42条第1项明定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。”而法律规定的权限与程序及人民的财产权保障如何寻求平衡点，在建置民法典物权编时，更有讨论的时代意义。中国台湾地区的不动产征收制度并非规定在“民法”物权编当中，而是规定在“土地法”与“土地征收条例”中，他山之石可以攻错，本文试图比较两岸不动产征收制度，并提出对民法典物权编土地征收相关条文之立法建议，希冀可提供参考。

二、中国大陆地区不动产征收制度相关规定

（一）《中华人民共和国宪法》

随着市场经济的发展和公正观念的普及与深入，中国大陆地区逐渐意识到征收补偿的重要性，经过2004年《宪法》第四次修正后，《宪法》第10条第3款规定由原来的“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用”修改为“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”，第13条由原来的“国家保护公民的合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权”修正为：“公民的合法的私有财产不受侵犯。国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”，虽然这两条修正案都是针对《宪法》的，但征收补偿普遍被认为是公民财产权的题中之意，因而也构成国家必须尊重和保护的宪法基本权利〔1〕，而于《宪法》中规定土地征收补偿原则更可凸显出对于人民权利保护之重视。关于土地征收中的公益原则，有学者认为考察过去六十年的演变过程，应作为土地征收前提而对土地征收进行限制的公共利益走过了一条从抑制到虚无的道路，在许多时候经济发展才是真正目的或者说经济发展的需要就是公共利益〔2〕，本文认为似乎尚无需如此悲观，在公共利益的认定上，如何透过更细腻与明确的规定及相应的监督程序〔3〕以保障人民权益并兼顾经济发展，是我们需要努力的目标。

〔1〕 参见张千帆：“公正补偿与征收的宪法限制”，《法学研究》2005年第2期，第25页。

〔2〕 参见蔡乐渭：“从抑制走向虚无——土地征收中‘公共利益’的演变”，《政法论坛》2012年第6期，第61页。

〔3〕 参见吴春燕：“我国土地征收中公共利益的厘定与处置”，《现代法学》2008年第11期，第95页。

(二)《中华人民共和国物权法》

1. 物权不得侵犯原则

《中华人民共和国物权法》于2007年1月1日施行〔4〕，在谈到不动产征收之前，首先要强调的是《物权法》第4条规定：国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。换言之，物权原则上是受到法律保护，任何单位和个人不得侵犯。政府在征收不动产的同时也侵犯了不动产所有人之物权，故其征收原因应以法律明定，并遵守谦抑原则，非有必要，不应轻易征收人民之不动产。

2. 城市土地国有，农村土地集体所有

《物权法》第47条：“城市的土地，属于国家所有。法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地，属于国家所有。”该条明文规定城市的土地为国家所有。《物权法》第59条：“农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有。下列事项应当依照法定程序经本集体成员决定：（一）土地承包方案以及将土地发包给本集体以外的单位或者个人承包；（二）个别土地承包经营权人之间承包地的调整；（三）土地补偿费等费用的使用、分配办法；（四）集体出资的企业的所有权变动等事项；（五）法律规定的其他事项。”该条则规定农民集体所有的不动产和动产属于农民集体成员集体所有，倘若有土地补偿费亦由农民集体使用、分配。

3. 集体所有土地和单位、个人的房屋及其他不动产征收要件

《物权法》第42条第1项：为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。该条明文规定征收必须为了“公共利益的需要”，且需依照“法律规定的权限和程序”来征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产，彰显了依法行政的精神。而同条第2项规定：“征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益”，凸显了政府对农民权益之重视。第3项则规定：“征收单位、个人的房屋及其他不动产，应当依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件”，明文规定应征收房屋及其他不动产时应给予补偿。第4项则重申：“任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用”，但并没有规范相关罚则。此外，土地征收的发动必须是为了公共利益的需要，然而公共利益却是一个不确定的法律概念，因此需要有更多的客观性、程序性标准来对公共利益进行界定〔5〕。

4. 严格限制农用地转为建设用地

《物权法》第43条：“国家对耕地实行特殊保护，严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量。不得违反法律规定的权限和程序征收集体所有的土地。”

5. 紧急需要征用不动产与补偿

《物权法》第44条：“因抢险、救灾等紧急需要，依照法律规定的权限和程序可以征用单位、个人的不动产或者动产。被征用的不动产或者动产使用后，应当返还被征用人。单位、个人的不动产或者动产被征用或者征用后毁损、灭失的，应当给予

〔4〕 中华人民共和国主席令第62号：《中华人民共和国物权法》已由中华人民共和国第十届全国人民代表大会第五次会议于2007年3月16日通过，现予公布，自2007年10月1日起施行。

〔5〕 参加陈铭聪：“论中国大陆土地征收法制中的公共利益”，《月旦财经法杂志》2013年第5期，第170页。

补偿。”

6. 因征收或征用影响或消灭用益物权之补偿

《物权法》第121条规定：“因不动产或者动产被征收、征用致使用益物权消灭或者影响用益物权行使的，用益物权人有权依照本法第四十二条、第四十四条的规定获得相应补偿。”

（三）《中华人民共和国土地管理法》

1. 土地社会主义公有制

《中华人民共和国土地管理法》第2条第1项规定：“中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。”同条第3项规定：“任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。”〔6〕

2. 国家为了公共利益需要可征收或征用土地

《中华人民共和国土地管理法》第8条规定：“城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。”同法第2条第4项规定：“国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。”

3. 征收土地审批程序与层级

《中华人民共和国土地管理法》第45条规定：“征收下列土地的，由国务院批准：（一）基本农田；（二）基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；（三）其他土地超过七十公顷的。征收前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备案。征收农用地的，应当依照本法第四十四条的规定先行办理农用地转用审批。其中，经国务院批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批；经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批，超过征地批准权限的，应当依照本条第一款的规定另行办理征地审批。”

4. 征收土地组织实施及补偿

《中华人民共和国土地管理法》第46条规定：“国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。”第47条规定：“征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征收耕地的土地补偿费，为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍。征收耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。但是，每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍。”

5. 违法征收土地之刑事责任与民事责任

《中华人民共和国土地管理法》第78条规定：“无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的，超越批准权限非法批准占用土地的，不按照土地利用总体

〔6〕《中华人民共和国土地管理法》第86条规定：本法自1999年1月1日起施行。

规划确定的用途批准用地的，或者违反法律规定的程序批准占用、征收土地的，其批准文件无效，对非法批准征收、使用土地的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。非法批准、使用的土地应当收回，有关当事人拒不归还的，以非法占用土地论处。非法批准征收、使用土地，对当事人造成损失的，依法应当承担赔偿责任。”第79条则规定：“侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。”

（四）《中华人民共和国土地管理法实施条例》

本条例第1条规定：根据《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》），制定本条例〔7〕。本条例在第25条对于征收土地有下述规定：“征收土地方案经依法批准后，由被征收土地所在地的市、县人民政府组织实施，并将批准征地机关、批准文号、征收土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予以公告。被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定的期限内，持土地权属证书到公告指定的人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征收土地方案，会同有关部门拟订征地补偿、安置方案，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予以公告，听取被征收土地的农村集体经济组织和农民的意见。征地补偿、安置方案报市、县人民政府批准后，由市、县人民政府土地行政主管部门组织实施。对补偿标准有争议的，由县级以上地方人民政府协调；协调不成的，由批准征收土地的人民政府裁决。征地补偿、安置争议不影响征收土地方案的实施。征收土地的各项费用应当自征地补偿、安置方案批准之日起3个月内全额支付。”〔8〕

（五）《中华人民共和国城市房地产管理法》

1. 房地产保护与国土有偿及期限原则

本法第1条规定：为了加强对城市房地产的管理，维护房地产市场秩序，保障房地产权利人的合法权益，促进房地产业的健康发展，制定本法。第3条规定：“国家依法实行国有土地有偿、有限期使用制度。但是，国家在本法规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。”第5条后段：“房地产权利人的合法权益受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。”

2. 房屋征收相关规定

本法第6条规定：“为了公共利益的需要，国家可以征收国有土地上单位和个人的房屋，并依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。具体办法由国务院规定。”而国务院于2011年1月19日第141

〔7〕 1998年12月27日国务院令第256号发布。

〔8〕 《中华人民共和国土地管理法实施条例》第26条规定征收土地补偿费之归属与使用之监督：“土地补偿费归农村集体经济组织所有；地上附着物及青苗补偿费归地上附着物及青苗的所有者所有。征收土地的安置补助费必须专款专用，不得挪作他用。需要安置的人员由农村集体经济组织安置的，安置补助费支付给农村集体经济组织，由农村集体经济组织管理和使用；由其他单位安置的，安置补助费支付给安置单位；不需要统一安置的，安置补助费发放给被安置人员个人或者征得被安置人员同意后用于支付被安置人员的保险费用。市、县和乡（镇）人民政府应当加强对安置补助费使用情况的监督。”

次常务会议通过《国有土地上房屋征收与补偿条例》，并于2011年1月21日起施行。^{〔9〕}

（六）《国有土地上房屋征收与补偿条例》

1. 征收国有土地上房屋须为了公共利益并给予公平补偿

本条例第1条开宗明义表示：为了规范国有土地上房屋征收与补偿活动，维护公共利益，保障被征收房屋所有权人的合法权益，制定本条例。第2条规定：为了公共利益的需要，征收国有土地上单位、个人的房屋，应当对被征收房屋所有权人（以下称被征收人）给予公平补偿。这揭示了本条例规范征收国有土地上房屋须为了公共利益并给予公平补偿之意旨。

2. 征收补偿决策民主、程序正当、结果公开原则

本条例第3条规定：房屋征收与补偿应当遵循决策民主、程序正当、结果公开的原则。而《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》第4条将《国有土地上房屋征收与补偿条例》第2条之“公平补偿”规定加入：“房屋征收与补偿应当遵循决策民主、程序正当、公平补偿、结果公开的原则”^{〔10〕}，增加了公平补偿原则。

3. 做出征收决定之情形

本条例第8条规定：“为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定：（一）国防和外交的需要；（二）由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要；（四）由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要；（五）由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要；（六）法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。”

4. 征收补偿、行政复议与行政诉讼

本条例第10条：“房屋征收部门拟定征收补偿方案，报市、县级人民政府。市、县级人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布，征求公众意见。征求意见期限不得少于30日。”第13条第1项：“市、县级人民政府作出房屋征收决定后应当及时公告。公告应当载明征收补偿方案和行政复议、行政诉讼权利等事项。”同条例第13条第3项规定：“房屋被依法征收的，国有土地使用权同时收回。”唯此攸关人民权益甚巨之规定似应以法律定之，应规定在母法《中华人民共和国城市房地产管理法》中较为妥适。

5. 征收补偿之具体落实

第17条：“作出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予的补偿包括：（一）被征收房屋价值的补偿；（二）因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿；（三）因征收房屋造成的停产停业损失的补偿。市、县级人民政府应当制定补助和奖励办法，对被征收人给予补助和奖励。”第18条：“征收个人住宅，被征收人符合住房保障条件的，

〔9〕 参照中华人民共和国国务院令第590号。《国有土地上房屋征收与补偿条例》第35条规定：“本条例自公布之日起施行。2001年6月13日国务院公布的《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。”

〔10〕 2011年10月19日上海市人民政府令第71号公布。

作出房屋征收决定的市、县级人民政府应当优先给予住房保障。具体办法由省、自治区、直辖市制定。”第19条规定：“对被征收房屋价值的补偿，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。被征收房屋的价值，由具有相应资质的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定。对评估确定的被征收房屋价值有异议的，可以向房地产价格评估机构申请复核评估。对复核结果有异议的，可以向房地产价格评估专家委员会申请鉴定。房屋征收评估办法由国务院住房城乡建设主管部门制定，制定过程中，应当向社会公开征求意见。”

6. 货币补偿与房屋产权调换机制

本条例第21条规定：“被征收人可以选择货币补偿，也可以选择房屋产权调换。被征收人选择房屋产权调换的，市、县级人民政府应当提供用于产权调换的房屋，并与被征收人计算、结清被征收房屋价值与用于产权调换房屋价值的差价。因旧城区改建征收个人住宅，被征收人选择在改建地段进行房屋产权调换的，作出房屋征收决定的市、县级人民政府应当提供改建地段或者就近地段的房屋。”提供了被征收人可以选择房屋产权调换或货币补偿的权利。

7. 征收部门工作人员、房地产价格评估机构或估价师法律责任

本条例第30条规定：“市、县级人民政府及房屋征收部门的工作人员在房屋征收与补偿工作中不履行本条例规定的职责，或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由上级人民政府或者本级人民政府责令改正，通报批评；造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”第34条规定：“房地产价格评估机构或者房地产估价师出具虚假或者有重大差错的评估报告的，由发证机关责令限期改正，给予警告，对房地产价格评估机构并处5万元以上20万元以下罚款，对房地产估价师并处1万元以上3万元以下罚款，并记入信用档案；情节严重的，吊销资质证书、注册证书；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”其中房地产价格评估机构或者房地产估价师之行政罚款似嫌过轻，有必要检讨增加数额，以吓阻房地产价格评估机构或房地产估价师虚假估价。

三、中国台湾地区土地征收相关规定

（一）“民法”物权编

台湾地区“民法”物权编共分十章，分别是第一章通则、第二章所有权、第三章地上权、第四章永役权删除改增订第四章之一农育权、第五章不动产役权、第六章抵押权、第七章质权、第八章典权、第九章留置权、第十章占有。第二章所有权另分为四节，分别为第一节通则、第二节不动产所有权、第三节动产所有权、第四节共有；第三章地上权则分为第一节普通地上权、第二节区分地上权；第六章抵押权则分为第一节普通抵押权、第二节最高限额抵押权、第三节其他抵押权；第七章质权分为第一节动产质权、第二节权利质权。^{〔11〕} 物权编规定在“民法”第757条至第966条，而遍查两百多

〔11〕 台湾地区之物权法自1929年制定以来，共经过五次修正，其中1994年只针对“民法”第942条做文字修正；2007年修正时主要系增加最高限额抵押权规定；2009年大幅修正，主要以扬弃物权绝对法定主义为最大突破；2010年修正时则删除永佃权，增加农育权；2012年则针对遗失物相关规定做了修正。

条条文，仅于第759条规定：“因继承、强制执行、征收、法院之判决或其他非因法律行为，于登记前已取得不动产物权者，应经登记，始得处分其物权”，其中提到征收两字，对于土地征收制度并无任何规定，合先叙明。

（二）“土地法”

1. 通则

（1）土地征收之目的与范围

台湾地区“土地法”规范之征收种类主要有三种，分别是一般征收、保留征收、区段征收^[12]。其中第208条：“‘国家’因左列公共事业之需要，得依本法之规定，征收私有土地，但征收之范围，应以其事业所必需者为限：一、国防设备；二、交通事业；三、公用事业；四、水利事业；五、公共卫生；六、政府机关、地方自治机关及其他公共建筑；七、教育学术及慈善事业；八、国营事业；九、其他由政府兴办以公共利益为目的之事业。”所谓一般征收，乃指土地征收乃政府依公权力之运作，为兴办公益事业需要或实施“国家”经济建设，基于“国家”对土地之最高主权，依法定程序，对特定私有土地，给予相当补偿，强制取得土地之一种处分行为。^[13]

（2）法定征收

第209条：政府机关因实施“国家”经济政策，得征收私有土地。但应以法律规定者为限。

（3）区段征收

台湾地区“土地法”第212条规定区段征收：“①因左列各款之一，征收土地，得为区段征收：一、实施‘国家’经济政策；二、新设都市地域；三、举办第二百零八条第一款或第三款之事业。②前项区段征收，谓于一定区域内之土地，应重新分宗整理，而为全区土地之征收。”所谓区段征收是指政府基于都市开发建设、旧都市更新、农村小区更新或其他开发目的需要，对于一定区域内之土地全部予以征收，并重新加以规划整理后，由政府取得开发目的所需土地及公共设施用地，其余可供建筑土地，部分供作原土地所有权人领回抵价地之用，部分让售或拨供需地机关使用，剩余土地，则办理公开标售、标租或设定地上权，以处分土地之收入偿还开发总费用。办理区段征收，政府可无偿取得公共设施用地及节省庞大建设经费支出，土地所有权人亦可领回抵价地，享有土地利用价值提高、公共设施完善、生活质量提升等多重开发利益，是公私互蒙其利之措施。^[14]

（4）保留征收

“土地法”第213条规定保留征收：①因左列各款之一，得为保留征收：一、开辟交通路线；二、兴办公用事业；三、新设都市地域；四、国防设备。②前项保留征收，谓就举办事业将来所需用之土地，在未需用以前，预为呈请核定公布其征收之范围，并禁止妨碍征收之使用。第214条规定：前条保留征收之期间，不得超过三年，逾期不征收，视为废止。但因举办前条第一款或第四款之事业，得申请核定延长保留征收期间；

[12] 参见谢哲胜：《土地法》，翰芦图书出版有限公司2006年版，第449～451页。

[13] 参见台湾地区“内政部”地政司网站资料，载 <https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/landfaq.asp?lcid=10&cid=68&qcode=5#1>，最后访问时间：2017年3月15日。

[14] 参见台湾地区“内政部”地政司网站资料，载 <https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content.asp?cid=86>，最后访问时间：2017年3月15日。

其延长期间，以五年为限。

(5) 原土地所有权人之买回权

“土地法”第219条第1项规定：私有土地经征收后，有左列情形之一者，原土地所有权人得于征收补偿发给完竣届满一年之次日起五年内，向该管直辖市或县（市）地政机关声请照征收价额收回其土地：一、征收补偿发给完竣届满一年，未依征收计划开始使用者；二、未依核准征收原定兴办事业使用者。^{〔15〕}第3项规定：“第一项第一款之事由，系因可归责于原土地所有权人或使用人者，不得声请收回土地。”台湾地区大法官会议特别对本条第3项做出第534号解释：“人民依法取得之土地所有权，应受法律之保障与限制，为‘宪法’第一百四十三条第一项所明定。土地征收系‘国家’因公共事业之需要，对人民受‘宪法’保障之财产权，经由法定程序予以强制取得之谓，相关法律所规定之征收要件及程序，应符合‘宪法’第二十三条所定必要性之原则。‘土地法’第二百十九条第一项第一款规定，私有土地经征收后，自征收补偿发给完竣届满一年，未依征收计划开始使用者，原土地所有权人得于征收补偿发给完竣届满一年之次日起五年内，向该管市、县地政机关声请照征收价额收回其土地，原系防止征收机关为不必要之征收，或迁延兴办公事业，特为原土地所有权人保留收回权。是以需用土地机关未于上开期限内，依征收计划开始使用征收之土地者，如系因可归责于原土地所有权人或为其占有该土地之使用人之事由所致，即不得将迁延使用征收土地之责任，归由征收有关机关负担……‘土地法’第二百十九条第三项规定之适用，于上开意旨范围内，不生抵触‘宪法’之问题。”^{〔16〕}

(6) 公用土地征收之限制

“土地法”第220条：现供第二百零八条各款事业使用之土地，非因举办较为重大事业无可避免者，不得征收之。但征收只为现供使用土地之小部分，不妨碍现有事业之继续进行者，不在此限。台湾地区大法官会议第732号解释：“‘中华民国’九十年五月三十日修正公布之‘大众捷运法’（下称九十年‘捷运法’）第七条第四项规定：大众捷运系统……其毗邻地区办理开发所需之土地……，得由主管机关依法报请征收。七十七年七月一日制定公布之‘大众捷运法’（下称七十七年‘捷运法’）第七条第三项规定：联合开发用地……，得征收之。七十九年二月十五日订定发布之‘大众捷运系统土地联合开发办法’（下称‘开发办法’）第九条第一项规定：联合开发之用地取得……，得由该主管机关依法报请征收……此等规定，许主管机关为土地开发之目的，依法报请征收‘土地征收条例’（下称‘征收条例’）第三条第二款及‘土地法’第二百零八条

〔15〕“土地法”第219条规定：①私有土地经征收后，有左列情形之一者，原土地所有权人得于征收补偿发给完竣届满一年之次日起五年内，向该管直辖市或县（市）地政机关声请照征收价额收回其土地：一、征收补偿发给完竣届满一年，未依征收计划开始使用者。二、未依核准征收原定兴办事业使用者。②直辖市或县（市）地政机关接受声请后，经查明合于前项规定时，应层报原核准征收机关核准后，通知原土地所有权人于六个月内缴清原受领之征收价额，逾期视为放弃收回权。③第一项第一款之事由，系因可归责于原土地所有权人或使用人者，不得声请收回土地。④私有土地经依征收计划使用后，经过都市计划变更原使用目的，土地管理机关标售该土地时，应公告一个月，被征收之原土地所有权人或其继承人有优先购买权。但优先购买权人未于决标后十日内表示优先购买者，其优先购买权视为放弃。

〔16〕本号解释于2001年11月30日做成，解释争点为：“土地法”征收之土地因可归责于原土地所有人或使用人，致未能依限使用者，限制原土地所有人买回权之规定“违宪”？

第二款所规定交通事业所必须者以外之毗邻地区土地，于此范围内，不符‘宪法’第二十三条之比例原则，与‘宪法’保障人民财产权及居住自由之意旨有违，应自本解释公布之日起不予适用”^[17]，更凸显了征收土地必须具有必要性以及符合比例原则，呼应本条规定。

2. 征收程序

(1) 核准机关

“土地法”第220条：征收土地，由“中央”地政机关核准之。

(2) 核准程序

“土地法”第224条：征收土地，应由需用土地人拟具详细征收计划书，并附具征收土地图说及土地使用计画图，依前二条之规定分别声请核办。第225条：“中央”地政机关于核准征收土地后，应将原案全部通知该土地所在地之该管直辖市或县（市）地政机关。第227条：①直辖市或县（市）地政机关于接到“中央”地政机关通知核准征收土地案时，应即公告，并通知土地所有权人及他项权利人。②前项公告之期间为三十日。③土地权利利害关系人对于第一项之公告事项有异议者，应于公告期间内向直辖市或县（市）地政机关以书面提出。赋予了当事人异议权利。

(3) 地价及其他补偿费之发给

“土地法”第233条：征收土地应补偿之地价及其他补偿费，应于公告期满后十五日内发给之。但因实施“国家”经济政策，或举办第二百零八条第一款、第二款或第四款事业征收土地，得呈准“行政院”以土地债券搭发补偿之，然而目前台湾地区实务上多系补偿现金，而少有土地债券补偿。大法官会议解释第110号要旨：“征收土地之地价补偿及发放，应在法定期限内办理，逾期失其征收效力”，而其解释文谓：“……二、需用土地人不于公告完毕后十五日内将应补偿地价及其他补偿费额缴交主管地政机关发给完竣者，依照本院院字第二七〇四号解释其征收土地核准案自应从此失其效力，但于上开期间内因对补偿之估定有异议，而由该管市县地政机关依法提交标准地价评议委员会评定或经土地所有人同意延期缴交有案者，不在此限。三、征收土地补偿费额经标准地价评议委员会评定后，应由主管地政机关即行通知需用土地人，并限期缴交转发土地

[17] 此号解释于2015年9月25日公布，其理由书中提及：“国家”以征收方式剥夺人民土地所有权，甚而影响土地上合法居住者之居住自由，如非为公用，则须符合其他公益之正当目的。征收捷运交通事业所必须之土地，属为兴办交通事业公用之目的；而主管机关办理毗邻地区土地之开发，系在有效利用土地资源、促进地区发展并利大众捷运系统建设经费之取得（“立法院”秘书处编印，《法律案专辑第一百一十四辑——大众捷运法案》，立法院秘书处，七十八年，第二五三页等所示立法目的参照），固有其公益上之目的。然“国家”为利用土地资源、促进地区发展并利建设经费之取得等目的，依法报请征收交通事业所必须者以外之毗邻地区土地（以下简称非交通事业所必须之土地），将使土地资源之利益重新分配或移转予“国家”或其他私人享有，造成原土地所有权人遭受土地损失之特别牺牲。另为达利用土地资源、促进地区发展并利建设经费之取得等目的，非不得以适当优惠方式与土地所有权人合作进行联合或共同开发、以市地重划之方式使原土地所有权人于土地重新整理后仍分配土地、以区段征收使原土地所有权人取回与原土地同价值之土地、或以其他适当且对土地所有权侵害较小之方式达成。系争规定一、二、三以使土地所有权人遭受特别牺牲之方式，征收非交通事业所必须之土地进行开发，并非达成土地资源有效利用、地区发展并利“国家”建设经费之取得目的所不得不采之必要手段，且非侵害最小之方式。其许主管机关为土地开发之目的，依法报请征收非交通事业所必须之土地，于此范围内，不符“宪法”第二十三条之比例原则，与“宪法”保障人民财产权及居住自由之意旨有违，应自本解释公布之日起不予适用。

所有人，其限期酌量实际情形定之，但不超过‘土地法’第二百三十三条所规定十五日之期限”〔18〕。大法官会议解释第516号亦重申其旨：“‘国家’因公用或其他公益目的之必要，虽得依法征收人民之财产，但应给予合理之补偿。此项补偿乃因财产之征收，对被征收财产之所有人而言，系为公共利益所受之特别牺牲，‘国家’自应予以补偿，以填补其财产权被剥夺或其权能受限制之损失。故补偿不仅需相当，更应尽速发给，方符‘宪法’第十五条规定，人民财产权应予保障之意旨。准此，‘土地法’第二百三十三条明定，征收土地补偿之地价及其他补偿费，应于‘公告期满后十五日内’发给……‘行政法院’八十五年一月十七日庭长评事联席会议决议略谓：‘司法院’释字第一一〇号解释第三项，固谓征收土地补偿费额经标准地价评议委员会评定后，主管机关通知并转发土地所有权人，不得超过‘土地法’第二百三十三条所规定之十五日期限，然纵已逾十五日期限，无从使已确定之征收处分溯及发生失其效力之结果云云，其与本解释意旨不符部分，于‘宪法’保障人民财产权之旨意有违，应不予适用。”此外，大法官会议解释第652号补充第516号：“‘宪法’第十五条规定，人民之财产权应予保障，故‘国家’因公用或其他公益目的之必要，虽得依法征收人民之财产，但应给予合理之补偿，且应尽速发给。倘原补偿处分已因法定救济期间经过而确定，且补偿费业经依法发给完竣，嗣后直辖市或县（市）政府始发现其据以作成原补偿处分之地价标准认定错误，原发给之补偿费短少，致原补偿处分违法者，自应于相当期限内依职权撤销该已确定之补偿处分，另为适法之补偿处分，并通知需用土地人缴交补偿费差额转发原土地所有权人。逾期未发给补偿费差额者，原征收土地核准案即应失其效力，本院释字第五一六号解释应予补充”〔19〕，对于受征收人权益更加保障。

（4）限期迁移

“土地法”第234条：直辖市或县（市）地政机关关于被征收土地应受之补偿发给完竣后，得规定期限，令土地权利人或使用人迁移完竣。

（5）被征收土地所有人权利义务之终止

土地征收是以补偿金的支付作为征收发生权利变动效力的要件，即因补偿金的提存或支付，而使需用土地人当然取得土地所有权。〔20〕“土地法”第235条：被征收土地之

〔18〕 其解释理由书第三点：三、征收土地补偿费之发给期限“土地法”第二百三十三条特别规定者，其目的在防止征收土地核准案久悬不决及减少土地所有人之损害而保障其私权，至因公告之估定地价发生异议，由主管地政机关提交标准地价评议委员会另行评定时，同法对于其所评定之地价缴交发给期限虽无规定，惟基于上开理由，主管征收机关于该委员会评定后，应即通知需用土地人并限期缴交转发土地所有人，其期间亦不得超过“土地法”第二百三十三条所定之十五日。

〔19〕 此号解释于2008年12月5日所作，解释争点为：释字第516号解释“相当之期限”有无上限？解释理由谓：“……上述所谓相当期限，应由立法机关本于尽速发给之‘宪法’要求，以法律加以明定。于法律有明文规定前，鉴于前述原补偿处分确定后始发现错误而应发给补偿费差额之情形，原非需用土地人所得预见，亦无从责其预先筹措经费，以缴交补偿费之差额，如适用‘土地法’、‘土地征收条例’等上开法律规定，要求直辖市、县（市）政府于十五日或三个月内通知需用土地人缴交补偿费差额，并转发原土地所有权人完竣，事实上或法律上（如‘预算法’相关限制等）辄有困难而无可期待，故有关相当期限之认定，应本于尽速发给之原则，就个案视发给补偿费差额之多寡、预算与预备金之编列及动支情形、可合理期待需用土地人筹措财源之时间等因素而定。然为避免直辖市或县（市）政府迟未发给补偿费差额，致原土地所有权人之权益受损，参酌前揭因素，此一相当期限最长不得超过二年……”

〔20〕 参见前注〔12〕，谢哲胜书，2006年7月初版，第469页。

所有权人，对于其土地之权利义务，于应受之补偿发给完竣时终止，在补偿费未发给完竣以前，有继续使用该土地之权。但合于第二百三十一条但书之规定者，不在此限。而台湾地区“最高法院”80年台上字第2365号判决谓：按不动产之公用征收，非以登记为“国家”取得所有权之要件，此观“民法”第七百五十九条之规定自明^[21]。依“土地法”第二百三十五条规定：被征收土地之所有权人，对于其土地之权利义务，于应受之补偿发给完竣时终止。准此，经政府合法征收之土地，只需政府对所有人之补偿发放完竣，即由“国家”取得被征收土地之所有权，至该土地是否已登记为“国有”，在所不问。^[22]

3. 征收补偿

(1) 补偿额之决定、负担及提存

“土地法”第236条：①征收土地应给予之补偿地价、补偿费及迁移费，由该管直辖市或县（市）地政机关规定之；②前项补偿地价补偿费及迁移费，均由需用土地人负担，并缴交该管直辖市或县（市）地政机关转发之。“土地法”第237条：①直辖市或县（市）地政机关发给补偿地价及补偿费，有左列情形之一时，得将款额提存之：一、应受补偿人拒绝受领或不能受领者；二、应受补偿人所在地不明者。②依前项第二款规定办理提存时，应以土地登记簿记载之土地所有权人及他项权利人之姓名、住址为准，而将补偿地价及补偿费提存的前提是建立完善的土地登记制度。

惟自“土地征收条例”通过后，依“土地征收条例”第1条第2项规定：土地征收，依本条例之规定，本条例未规定者，适用其他法律之规定。而“土地征收条例”第26条规定：①直辖市或县（市）主管机关应于“国库”设立土地征收补偿费保管专户，保管因受领迟延、拒绝受领或不能受领之补偿费，不适用“提存法”之规定。直辖市或县（市）主管机关应于本条例规定应发给补偿费之期限届满次日起三个月内存入专户保管，并通知应受补偿人。自通知送达发生效力之日起，逾十五年未领取之补偿费，归属“国库”。②前项保管专户储存之补偿费应给付利息。以实收利息照付。③未受领之征收补偿费，依第一项规定缴存专户保管时，视同补偿完竣。④第一项未受领补偿费保管办法，由“中央”主管机关定之。⑤前四项规定，于本条例施行前未办竣提存之未受领补偿费，准用之。

(2) 改良物之代为迁移或一并征收

“土地法”第238条：直辖市或县（市）地政机关遇有左列情形之一者，得将改良物代为迁移或一并征收之：一、受领迁移费人于交付迁移费时，拒绝收受或不能收受者；二、受领迁移费人所在地不明者；三、受领迁移费人不依限迁移者。

(3) 被征收土地应补偿之地价

“土地法”第239条：被征收土地应补偿之地价，依左列之规定：一、已依法规定地价，其所有权未经移转者，依其法定地价；二、已依法规定地价，其所有权经过移转者，依其最后移转时之地价；三、未经依法规定地价者，其地价由该管“直辖市”或县（市）地政机关估定之。

(4) 土地改良物及农作改良物之补偿费

“土地法”第241条：土地改良物被征收时，其应受之补偿费，由该管“直辖市”

[21] “民法”第759条：因继承、强制执行、征收、法院之判决或其他非因法律行为，于登记前已取得不动产物权者，应经登记，始得处分其物权。

[22] 参见《“司法”院公报》第34卷第4期第48页。

或县（市）地政机关会同有关机关估定之。第242条：被征收土地之农作改良物，如被征收时与其孳息成熟时期相距在一年以内者，其应受补偿之价值，应按成熟时之孳息估定之；其被征收时与其孳息成熟时期相距超过一年者，应依其种植、培育费用，并参酌现值估定之。

（5）改良物之迁移费

“土地法”第244条、第245条：因征收土地，致其改良物迁移时，应给以相当迁移费，因土地一部分之征收而其改良物须全部迁移者，该改良物所有权人得请求给以全部之迁移费，此两条规定为土地征收时，迁移改良物给予迁移费法律规定之依据。另依“土地征收迁移费查估基准”第3条规定：①土地改良物所有权人依本条例第五条第一项第一款及第三十四条第一项第四款规定迁移土地改良物者，应依下列规定给予迁移费：（一）建筑改良物，依该建筑改良物征收补偿费之百分之八十发给迁移费；（二）农作改良物，依该农作改良物征收补偿费之百分之五十发给迁移费。②前项农作改良物不包括盆栽。盆栽部分得由直辖市或县（市）政府视实际需要酌给搬运费。^[23]

（6）补偿之估定有异议时之评定

“土地法”第247条：对于第二百三十九条、第二百四十一条或第二百四十二条之估定有异议时，该管直辖市或县（市）地政机关应提交标准地价评议委员会评定之。

（三）“土地征收条例”

“土地征收条例”制订于2000年，依其立法总说明指出，现行土地征收除“土地法”规定外，尚见“平均地权条例”、“都市计划法”、“促进产业升级条例”、“国民住宅条例”、“科学工业园区设置管理条例”、“加工出口区设置管理条例”等，由于规定分歧，形成一制数法之情形，故订定本“征收条例”^[24]。本条例共计六章、六十三条条文，分别为第一章总则、第二章征收程序、第三章征收补偿、第四章区段征收、第五章征收之撤销及废止、第六章附则。自从“土地征收条例”制订之后，因该条例第一条第二项及第三项规定：②土地征收，依本条例之规定，本条例未规定者，适用其他法律之规定；③其他法律有关征收程序、征收补偿标准与本条例抵触者，优先适用本条例。目前台湾地区土地征收多依“土地征收条例”规定处理。

1. 总则

（1）总则规范内容

本条例总则共计有九条条文，其中第1条揭示立法目的。第2条明订主管机关：在“中央”为“内政部”；在直辖市为直辖市政府；在县（市）为县（市）政府。第3条与“土地法”第208条一样规定征收私有土地兴办事业之种类：国家因公益需要，兴办下列各款事业，得征收私有土地；征收之范围，应以其事业所必须者为限：一、国防事业，二、交通事业，三、公用事业……十、其他依法得征收土地之事业。相较于“土地法”第208条共规范九种，“土地征收条例”增加了“社会福利事业”种类以及将原本“土地法”第208条第9款“其他由政府兴办以公共利益为目的之事业”改为“其他依

[23] “中华民国”八十九年十二月三十日“内政部”（89）台内地字第8971252号函订定发布全文10点。

[24] “立法院”第四届第一会期第十二次会议案关系文书，院总字第285号政府提案第6564号，第75页，1999年5月15日印发。

法得征收土地之事业”。第3条之1及第3条之2分别规范兴办公益事业遴选土地与兴办事业征收土地评估因素。第4条则与“土地法”第212条一样规定区段征收。第5条则规定土地改良物不予征收之情形：①征收土地时，其土地改良物应一并征收。但有下列情形之一者，不在此限：一、土地改良物所有权人要求取回，并自公告期满之日起十五日内自行迁移……五、其他法律另有规定。②前项应征收之土地改良物，得视其兴办事业计划之需要，于土地征收公告之日起三年内征收之。但土地改良物所有权人于需用土地人报请征收土地前，请求同时一并征收其改良物时，需用土地人应同时办理一并征收……第6条则规定公有土地上之私有土地改良物之征收准用第五条之规定。第7条则规范古迹、遗址或历史建筑之保存。第8条则规范一并征收之要件、程序及期限。第9条规范原土地所有权人照原征收补偿价收回土地。

(2) 原土地所有权人照原征收补偿价收回土地之情形

值得注意的是本条例第9条规定原土地所有权人照原征收补偿价收回土地：①被征收之土地，除区段征收及本条例或其他法律另有规定外，有下列情形之一者，原土地所有权人得于征收公告之日起二十年内，向该管直辖市或县（市）主管机关申请照原征收补偿价额收回其土地，不适用“土地法”第二百十九条之规定：一、征收补偿费发给完竣届满三年，未依征收计划开始使用者；二、未依核准征收原定兴办事业使用者；三、依原征收计划开始使用后未满五年，不继续依原征收计划使用者。^{〔25〕}惟办理公共工程建设，以协议价购方式取得土地后，因原设计路线变更，致原取得之土地已无保留公用之必要，无“土地征收条例”第九条之适用。^{〔26〕}

2. 征收程序

(1) 征收程序应举行两次以上听证会

本章详列征收程序，其中第10条规范事业计划之申请许可：“①需用土地人兴办之事业依法应经目的事业主管机关许可者，于申请征收土地或土地改良物前，应将其事业计划报经目的事业主管机关许可。②需用土地人于事业计划报请目的事业主管机关许可前，应举行听证会，听取土地所有权人及利害关系人之意见。但因举办具机密性之国防事业或已举行听证会或说明会者，不在此限……④需用土地人兴办之事业无须报经目的事业主管机关许可者，除有第二项但书情形外，应于与所有权人协议价购或以其他方式取得前，先举行听证会。”“内政部”并于2010年另外订定“申请征收前需用土地人举行听证会与给予所有权人陈述意见机会作业要点”^{〔27〕}，自2011年1月1日生效，当中

〔25〕 同条第二至四项规定：②该管直辖市或县（市）主管机关收受申请后，经查明合于前项规定时，应报原核准征收机关核准后，通知原土地所有权人于六个月内缴还原受领之补偿地价及地价加成补偿，逾期视为放弃收回权。③第一项第一款之情形，系因不可归责于需用土地人之事由者，不得申请收回土地。④第一项第一款所称开始使用，指兴办事业之主体工程动工。但依其事业性质无需兴建工程者，不在此限。

〔26〕 “内政部”93年10月22日台内地字第0930014098号函：按协议价购之土地，系需用土地人与土地所有权人双方达成合意，完成土地权利之移转，与土地征收系以公权力强制取得人民土地所有权有别，是关于因公共工程建设需要，与土地所有权人协议价购取得之土地，嗣后因路线变更，致已无保留使用之必要，应无“土地征收条例”第9条规定之适用。惟因本案土地系贵府为办理公共工程建设需要与土地所有权人协议价购取得，得否由原土地所有权人照原协议价购补偿费收回土地，请依公产管理有关法令规定本于职权处理。

〔27〕 “内政部”99年12月29日台内地字第0990257693号令。

第二点规定：为落实“土地征收条例”规定，需用土地人于兴办事业计划报经许可前，应至少举行二场听证会；必要时，得举行多场听证会。

(2) 征收计划书审查事项

“土地征收条例”第13条规范征收计划书之审查事项，其中第二项明订审查七大事项：“中央”主管机关为前项之审核，应审查下列事项：

一、是否符合征收之公益性、必要性及是否适当与合理。

二、需用土地人是否具有执行该事业之能力。

三、该事业计划申请征收之土地是否符合现行都市计划、区域计划或“国土”计划。

四、该事业计划是否有助于土地适当且合理之利用。

五、该事业计划之财务评估是否合理可行。

六、依本条例第三十四条之一提出之安置计划是否合理可行。

七、其他依法应为或得为审查之事项。

(3) 征收计划书应载事项及检附文件

本条例第13条之1规定：前条所称征收计划书，应记载下列事项，并检附相关证明文件：一、征收土地或土地改良物原因；二、征收土地或土地改良物所在地范围及面积；三、兴办事业之种类及法令依据；四、兴办事业计划之必要性说明……十九、安置计划。^[28]

(4) 征收之核准机关

本条例第14条规定：征收土地或土地改良物，由“中央”主管机关核准之。依据同条例第2条规定：本条例所称主管机关在“中央”为“内政部”，在“直辖市”为“直辖市”政府，在县（市）为县（市）政府。

(5) 征收土地之补偿费

本条例第19条规定：征收土地或土地改良物应发给之补偿费，由需用土地人负担，并缴交该管“直辖市”或县（市）主管机关转发之。第20条第1项规定：征收土地或土地改良物应发给之补偿费，应于公告期满后十五日内发给之。但依第二十二条第五项规定发给应补偿价额之差额者，不在此限。

(6) 被征收土地所有人权利义务之终止

本条例第21条与“土地法”第235条一样规范被征收土地所有人权利义务之终止：
①被征收土地或土地改良物之所有权人，对于其土地或土地改良物之权利义务，于应受之补偿费发给完竣时终止。
②前项补偿费未发给完竣前，得继续为从来之使用。但合于

[28] “土地法”第13条之1：前条所称征收计划书，应记载下列事项，并检附相关证明文件：一、征收土地或土地改良物原因。二、征收土地或土地改良物所在地范围及面积。三、兴办事业之种类及法令依据。四、兴办事业计划之必要性说明。五、与土地所有权人或土地改良物所有权人协议价购或以其他方式取得之经过情形及所有权人陈述意见之情形。六、公益性及必要性评估报告。七、土地使用之现状及其使用人之姓名、住所。八、土地改良物情形。九、一并征收之土地改良物。十、四邻接连土地之使用状况及其改良情形。十一、征收土地地区内有无古迹、遗址或登录之历史建筑，并注明其现状及维护措施。十二、举行听证、听证会、说明会之情形，并应检附会议纪录及出席纪录。十三、土地或土地改良物所有权人或管理人姓名、住所。十四、被征收土地之使用配置。十五、兴办事业概略及其计划进度。十六、应需补偿金额总数及其分配。十七、准备金额总数及其来源。十八、涉及原住民土地之征收，应检附“中央”原住民族主管机关之书面同意文件。十九、安置计划。

第二十七条但书规定者，不在此限。

(7) 异议之提出、复议及行政救济

本条例第22条规范救济程序：①权利关系人对于第十八条第一项之公告事项有异议者，得于公告期间内向该管“直辖市”或县（市）主管机关以书面提出。该管“直辖市”或县（市）主管机关接受异议后应即查明处理，并将查处情形以书面通知权利关系人。②权利关系人对于征收补偿价额有异议者，得于公告期间届满之次日起三十日内以书面向该管“直辖市”或县（市）主管机关提出异议，该管“直辖市”或县（市）主管机关接受异议后应即查明处理，并将查处情形以书面通知权利关系人。③权利关系人对于前项查处不服者，该管“直辖市”或县（市）主管机关得提请地价评议委员会复议，权利关系人不服复议结果者，得依法提起行政救济。^[29]

(8) 限期迁移

本条例第28条规定：①被征收土地或土地改良物应受之补偿费发给完竣或核定发给抵价地后，“直辖市”或县（市）主管机关应通知土地权利人或使用人限期迁移完竣。②应受领迁移费人无可考或所在地不明，致其应迁移之对象未能迁移者，“直辖市”或县（市）主管机关应公告三十日限期迁移完竣。③征收范围内应迁移之对象逾期未迁移者，由“直辖市”或县（市）主管机关或需用土地人依“行政执行法”执行。

3. 征收补偿

(1) 补偿地价之基准

本条例第30条规定：“①被征收之土地，应按照征收当期之市价补偿其地价。在都市计划区内之公共设施保留地，应按毗邻非公共设施保留地之平均市价补偿其地价。②前项市价，由“直辖市”、县（市）主管机关提交地价评议委员会评定之。③各“直辖市”、县（市）主管机关应经常调查辖区地价动态，每六个月提交地价评议委员会评定被征收土地市价变动幅度，作为调整征收补偿地价之依据。④前三项查估市价之地价调查估计程序、方法及应遵行事项等办法，由‘中央’主管机关定之。”而“内政部”另依此条第四项订有“土地征收补偿市价查估办法”^[30]，此次2012年修法使台湾地区征收补偿机制由事前政府估价变成事后政府估价^[31]，亦即由“依法定地价补偿”改为“依市价补偿”^[32]。征收补偿标准从过去申报法定地价、公告现值、公告现值加成，再

[29] 同条第4项与第5项规定：④“直辖市”或县（市）主管机关依第二十条规定发给补偿费完竣后，征收计划之执行，不因权利关系人依前三项规定提出异议或提起行政救济而停止。⑤征收补偿价额经复议、行政救济结果有变动或补偿费经依法发给完竣，嗣经发现原补偿价额认定错误者，其应补偿价额差额，应于其结果确定之日起三个月内发给之。

[30] 2012年6月5日“内政部”台内地字第1010199193号令订定发布全文31条；并自“土地征收条例”第30条条文施行之日（2012年9月1日）施行。其中第三条第一项规定：“直辖市”或县（市）主管机关依本办法规定办理土地征收补偿市价查估时，得将查估程序全部或一部委托不动产估价师办理，委托费用由需用土地人负担。第六条规定：①依第四条第二款调查实例，以搜集市场买卖实例为主，并得搜集市场收益实例。调查实例应填写买卖实例调查估价表或收益法调查估价表。②前项所称收益实例，指租赁权或地上权等他项权利，且具有租金或权利金等对价给付之实例。③第一项调查得采用当事人、四邻、不动产估价师、不动产经纪人员、地政士、金融机构、公有土地管理机关、司法机关或有关机关（构）之信息，明文规定补偿地价查估之方式。

[31] 参见张永健：《土地征收补偿理论、实证、实务》，元照出版公司2013年版，第151页。

[32] 参见林家祺：“土地征收的公平补偿”，载《土地征收与法律政策》，元照出版公司2016年版，第86～91页。

到以市价认定，然市价本身仍属不确定法律概念，尤其不动产市价有所谓一日三市之说，再加上地主尚存对土地主观上经济价值的认定，在法律正当程序观念与日俱进下，似应让被征收地主有参与地价评议委员会及陈述意见的机会，使评定地价之过程不至于被认为系黑箱作业，增加地价评定之透明度与信赖度^[33]。

(2) 建筑改良物、农作改良物及土地改良物之补偿

本条例第31条规定建筑改良物及农作改良物之补偿费，第32条规定土地改良物之补偿，其中土地改良物及农作改良物之补偿费与“土地法”第241条及第242条相当。第31条则规范“土地法”所无之建筑改良物之补偿费，按征收当时该建筑改良物之重建价格估定之。^[34]

(3) 合法营业损失之补偿

本条例第33条规定：“①土地或土地改良物原供合法营业之用，因征收而致营业停止或营业规模缩小之损失，应给予补偿。②前项补偿基准，由‘中央’主管机关定之。”“内政部”于2012年修正“土地及土地改良物征收营业损失补偿基准”^[35]，其中第三点第一项规定：合法营业用土地或土地改良物全部征收致停止营业时，其损失补偿以该事业最近三年向税捐稽征机关申报之营利事业所得税结算申报书上营业净利加利息收入减利息支出之平均数计算补偿之。^[36]

(4) 发给迁移费之情形及查估基准

本条例第34条与“土地法”第244条及245条相当：“①征收土地或土地改良物时，有下列情形之一，应发给迁移费：一、依第五条第一项第一款或第二款规定迁移者。二、征收公告六个月前设有户籍之人口必须迁移者。但因结婚或出生而设籍者，不受六个月期限之限制。三、动力机具、生产原料或经营设备等必须迁移者。四、因土地一部分之征收而其改良物须全部迁移者。五、水产养殖物或畜产必须迁移者。②前项迁移费查估基准，由‘中央’主管机关定之。”而“土地征收迁移费查估基准”于2000年制定^[37]，最近一次修正为2011年。

(5) 安置计划之订定

本条例第34条之1规定：①征收公告一年前有居住事实之低收入户或中低收入户人口，因其所有建筑改良物被征收，致无屋可居住者，或情境相同经“直辖市”或县（市）政府社会工作人员查访属实者，需用土地人应订定安置计划，并于征收计划书内叙明安置计划情形。②前项安置，包括安置住宅、购置住宅贷款利息补贴、租金补贴

[33] 参见林坤贤：“从大法官释字第732号解释看土地征收公平补偿之若干问题”，《“全国”律师》2016年第2期，第59页。

[34] 相关之分析参见前注[12]，谢哲胜书，第473~475页。

[35] 2012年1月11日“内政部”台内地字第1000256890号令修正。

[36] “土地及土地改良物征收营业损失补偿基准”第六点规定：合法营业用土地或土地改良物之营业损失，未能依第三点至第五点规定计算者，其营业损失按实际征收部分之营业面积，依下列各款计算补偿：（一）其征收部分之营业面积在十五平方公尺以下者，发给新台币六万六千元。（二）其征收部分之营业面积超过十五平方公尺未达一百五十平方公尺者，其超过前款部分每平方公尺发给新台币一千一百元，未满一平方公尺者，以一平方公尺计算。（三）其征收部分之营业面积在一百五十平方公尺以上者，其超过前二款部分每平方公尺发给新台币六百六十元，未满一平方公尺，以一平方公尺计算。

[37] 2000年12月30日“内政部”（89）台内地字第8971252号函订定发布全文10点。

等。此条规范之意旨似与大陆地区《国有土地上房屋征收与补偿条例》第18条“征收个人住宅，被征收人符合住房保障条件的，作出房屋征收决定的市、县级人民政府应当优先给予住房保障”相似，都是在保障弱势者居住权利。

(6) 补偿费办法之订定

本条例第36条之1规定：“被征收土地或土地改良物，其补偿费之核计、核发对象、领取补偿费应具备文件等事项之办法，由‘中央’主管机关定之。”而“内政部”于2003年订有“土地或土地改良物征收补偿费核计核发对象及领取办法”〔38〕，其第2条规定：被征收之土地上订有耕地三七五租约及抵押权登记时，地价补偿费发给顺序，应按其权利订定或设定之先后为之。

4. 区段征收

“土地法”第212条规定：“①因左列各款之一征收土地，得为区段征收。一、实施‘国家’经济政策。二、新设都市地域。三、举办第二百零八条第一款或第三款之事业。②前项区段征收，谓于一定区域内之土地，应重新分宗整理，而为全区土地之征收。”本条例则将区段征收相关细节规定如后，包含了第37条规范区段征收范围勘定后之禁止事项，第38条“区段征收之申请程序及必备书件”，第39条“现金补偿原则”，第40条“发给抵价地之申请程序及处理程序”，第41条“被征收土地有耕地租约或设定他项权利或限制登记者之处理”，第42条“发给抵价地设定抵押权或典权”，第43条“区段征收公有土地之规划开发及分配”，第43条之1“农业专用区之规划配设”，第44条“区段征收范围内土地之处理方式”，第45条“抵价地之计算基准”，第46条“应领与实际领回抵价地面积有所增减之处理”，第47条“差额地价之减轻”，第48条“区段征收程序及补偿之准用”等。

5. 征收之撤销及废止

本章则规范征收之撤销及废止〔39〕，分别于第49条规范办理撤销或废止征收之情形，第50条“办理撤销或废止征收之程序”，第51条“核准撤销或废止征收后之作业”，第52条“撤销或废止征收后权利之准予或不予回复”，第52条之1“土地征收处分准用规定”，第53条“土地改良物撤销或废止征收之准用”，第54条“土地改良物一并办理撤销或废止征收之情形”，第55条“土地改良物所有权人相同时之处理等规定”，第56条“征收之土地，提供民间机构投资建设”，第57条“地上权之取得”，第58条“征用私有土地或土地改良物之要件、程序及使用补偿费”，第59条“优先购买权”，第60条“尚未办竣结案者之处理”，第61条“申请收回之办理”，第62条“施行细则”，第63条“施行日”等规定，其中最重要的条文为第49条第1项、第2项〔40〕：

〔38〕 2003年12月29日“内政部”台内地字第0920062736号令订定发布全文14条；并自发布日施行。

〔39〕 有关废止征收相关分析可参见陈明灿：《土地征收导论》，新学林出版公司2013年版，第245～252页。

〔40〕 “土地征收条例”第49条第3项、第4项：③依前二项办理撤销或废止征收之土地或土地改良物，其已一并征收之残余部分，应同时办理撤销或废止。但该残余部分已移转或另有他用者，不在此限。④前三项规定，于本条例施行前公告征收之土地，适用之。

①已公告征收之土地，需用土地人应切实按核准计划及所定期限使用。在未依征收计划完成使用前，需用土地人应每年检讨其兴办事业计划，并由其上级事业主管机关列管。有下列情形之一者，应办理撤销征收：

一、因作业错误，致原征收之土地不在工程用地范围内。

二、公告征收时，都市计划已规定以联合开发、市地重划或其他方式开发。但以联合开发方式开发之土地，土地所有权人不愿参与联合开发者，不在此限。

②已公告征收之土地，有下列情形之一者，应废止征收：

一、因工程变更设计，致原征收之土地不在工程用地范围内。

二、依征收计划开始使用前，兴办之事业改变、兴办事业计划经注销、开发方式改变或取得方式改变。

三、已依征收计划开始使用，尚未依征收计划完成使用之土地，因情事变更，致原征收土地之全部或一部已无征收之必要。

四、中国台湾地区与中国大陆地区土地征收制度之比较

（一）土地所有权不同

两岸之间房地产制度之差异为何？我们先从大陆地区开始介绍，其制度概念若涉及与台湾地区对比时再附带一提。首先从土地部分开始谈，大陆地区实施“社会主义土地公有制”，即为人民不得私有土地，土地所有权只容许国有（全民所有），以及农村集体所有。如以此一角度来看，有些概念需要加以调整，过去常有人说大陆地区是实施土地国有制，这个概念只涵盖了一部分而已，因刚才谈到的社会主义土地公有制，这个“公有”除了全民所有外，还包括集体所有，依据此制度，人民不得拥有土地所有权，而只能为全民所有以及集体所有，至于全民所有是比较容易理解的，像城市地区的土地都是属于国有（全民所有），至于地方郊区或农村地区，若是属于集体经济组织如生产队、生产小队，即属于“集体所有”^[41]。

（二）土地征收制度规定在不同法典

台湾地区土地征收相关规定主要规范在“土地法”与“土地征收条例”里；大陆地区土地与房地产征收制度则规范在《物权法》里，并于《土地管理法》《房地产管理法》及《国有土地上房屋征收与补偿条例》中有相关规定。台湾地区“土地征收条例”制订于2000年，依其立法总说明指出，现行土地征收除“土地法”规定外，尚见“平均地权条例”、“都市计划法”等规定，由于规定分歧，形成一制数法之情形，故订定本“征收条例”，而大陆地区由于城市土地国家所有、农村土地农村集体所有，人民仅拥有土地使用权，故于《土地管理法》中对土地征收规定并不多，而于《房地产管理法》中对房屋之征收有较多之规定。而大陆地区先前常将征收与征用二种用语混淆，第十届全国人民代表大会第二次会议通过的宪法修正案对征收和征用概念严加区别，第13条第3

[41] 参见李永然：“海峡两岸不动交易产制度的比较”，载 <http://www.law119.com.tw/NEWdesign/comptaipai/personview.asp?kname=%A7%F5%A5%C3%B5M&ktop=%AE%FC%AE%A8%E2%A9%A4%A4%A3%B0%CA%A5%E6%A9%F6%B2%A3%A8%EE&idno=857&keywords=>，最后访问时间：2017年3月15日。

款规定：国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿，换言之，征收是指为了公民利益的需要，国家把私人所有的财产强制征归国有；征用则是在紧急情况下对私有财产的强制性使用，在紧急状况结束后，要把被征用的财产还给权利人^[42]。台湾地区有关于土地征用之规定规范在“土地征收条例”第58条：“国家”因兴办临时性之公共建设工程，得征用私有土地或土地改良物。征用期间逾三年，或二次以上征用，期间合计逾三年者，需用土地人应于申请征用前，以书面通知；土地或土地改良物所有权人于收到通知书之日起三十日内，得请求需用土地人征收所有权，需用土地人不得拒绝。

（三）土地征收内容的不同

台湾地区的土地征收根据目的和性质的不同，除了一般征收外还有附带征收、区段征收和保留征收等。其征收的目标物为土地所有权、土地他项权利以及土地改良物所有权及其他权利。大陆地区的土地征收则仅规定为公共利益的需要进行土地征收，并未见附带征收、区段征收和保留征收等规定。此外，台湾地区“土地征收条例”第49条尚规定规范办理撤销或废止征收之情形，第50条办理撤销或废止征收之程序，第51条核准撤销或废止征收后之作业等，大陆地区并未见类此规定。而所谓撤销征收，系指征收的土地在未依征收计划使用完成前，因法定原因，需用土地人和所有权人向“中央”主管机关申请核准撤销征收，直辖市或县（市）主管机关于收到“中央”主管机关通知核准撤销或废止征收案后通知原土地所有权人于一定期间缴清应缴纳之价额，发还其原有土地^[43]。

（四）征收程序不同

大陆地区土地征收程序主要规定在《土地管理法》第46条中，其规定如后：“国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记”。台湾地区则于“土地征收条例”第10条详细规范事业计划之申请许可程序：①需用土地人兴办之事业依法应经目的事业主管机关许可者，于申请征收土地或土地改良物前，应将其事业计划报经目的事业主管机关许可。②需用土地人于事业计划报请目的事业主管机关许可前，应举行公听会，听取土地所有权人及利害关系人之意见。但因举办具机密性之国防事业或已举行公听会或说明会者，不在此限……④需用土地人兴办之事业无须报经目的事业主管机关许可者，除有第二项但书情形外，应于与所有权人协议价购或以其他方式取得前，先举行公听会。并于第13条第2项明订审查七项事项：“中央”主管机关为前项之审核，应审查下列事项：一、是否符合征收之公益性、必要性及是否适当与合理；二、需用土地人是否具有执行该事业之能力；三、该事业计划申请征收之土地是否符合现行都市计划、区域计划或国土计划；四、该事业计划是否有助于土地适当且合理之利用；五、该事业计划之财务评

[42] 参见金俭：《中国不动产物权保护——立法、案例与理论》，翰芦出版有限公司2007年版，第129页。

[43] “土地征收条例”第51条第2项规定：直辖市或县（市）主管机关于收到“中央”主管机关通知核准撤销或废止征收案时，应公告三十日，并通知原土地所有权人于一定期间缴清应缴纳之价额，发还其原有土地。

估是否合理可行；六、依本条例第三十四条之一提出之安置计划是否合理可行；七、其他依法应为或得为审查之事项。相较于大陆地区征收程序更为明确。

（五）征收补偿机制不同

大陆地区关于土地征收部分规范在《土地管理法》第46条第2项：“被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。”第47条规定：“征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征收耕地的土地补偿费，为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍。征收耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。但是，每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍。”关于房屋征收补偿则规定在《国有土地上房屋征收与补偿条例》第17条：“作出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予的补偿包括：（一）被征收房屋价值的补偿；（二）因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿；（三）因征收房屋造成的停产停业损失的补偿。市、县级人民政府应当制定补助和奖励办法，对被征收人给予补助和奖励。”第18条：“征收个人住宅，被征收人符合住房保障条件的，作出房屋征收决定的市、县级人民政府应当优先给予住房保障。具体办法由省、自治区、直辖市制定。”第19条规定：“对被征收房屋价值的补偿，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。被征收房屋的价值，由具有相应资质的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定。对评估确定的被征收房屋价值有异议的，可以向房地产价格评估机构申请复核评估。对复核结果有异议的，可以向房地产价格评估专家委员会申请鉴定。”台湾地区的征地补偿则非常具体详细，包括地价补偿费、土地改良物补偿费、营业损失补偿费、迁移费、接连地补偿等多项^[44]，关于如何认定价格也有详细规定，此部分或许可以给大陆地区未来在修订相关规定时参考。

五、结论

国家因实施经济政策或兴办公共事业并属于绝对重大之公共利益，必需取得土地，若尚有其他解决方法可供采用时，不得先采取征收之方式，征收是最不得已才可行使之手段，因此征收及其程序之法律都必须符合比例原则之规定。土地征收因具强制性直接合法侵害人民财产目标，故必须依据正当法律程序原则，而有征收必有补偿，无补偿即不得征收，若未于法定期间内予以补偿者，征收即应失其效力，故征收补偿为土地征收法定生效之要件，方符合台湾地区“宪法”第15条规定人民之财产权应予以保障之意旨^[45]。有关台湾地区土地征收释宪案件中，大法官们可以对于土地征收正当法律程序

[44] 有关征收补偿规定可参见叶百修：《土地征收法》，作者自版，2016年版，第245~318页。

[45] 参见林容羽：“两岸土地征收合法性之比较研究——以公益性、比例原则与补偿标准为中心”，中国文化大学法律研究所2014年硕士论文，第174~175页。

中征收公益性及必要性条件，做更精确之诠释^[46]，例如近期之大法官会议第732号解释即对土地征收与比例原则关联性做详尽之说明，而台湾地区“最高行政法院”101年判字第953号判决亦指出征收土地应具备公益性、必要性、符合比例原则^[47]。此外，大陆地区有学者提出为保护农民利益、维护社会稳定、构建和谐社会应建立土地征收侵权责任机制，亦是一值得思考方向^[48]。比较大陆地区与台湾地区有关征收相关规定，大陆地区《物权法》第二编所有权第四章一般规定中第41条至第44条对于征收与征用做出相关规范，而在《土地管理法》及房地产管理法中亦重复相类似之规范并更为明确；台湾地区则未于“民法”物权编中对征收做相关细节规定，而是回归到“土地法”与“土地征收条例”去做规范；日本亦未在《民法》物权编里对土地征收做规范^[49]，而在《土地收用法》里做规范^[50]。本文认为在制定新的民法典过程中，应重新省思是否要将征收规定放在民法典物权编里，或另立专法或仅以《土地管理法》及《城市房地产管理法》相关规定为已足？倘若仍要将相关征收与征用规定放在民法典物权编里，则可考虑将土地与房屋征收及补偿应当遵循“决策民主、程序正当、公平补偿、结果公开”的原则放入该编中，更能凸显对于征收决定严谨之重视，并彻底落实补偿机制。

参考文献

- [1] 张千帆. 公正补偿与征收的宪法限制 [J]. 法学研究, 2005: 25.
- [2] 蔡乐渭. 从抑制走向虚无——土地征收中“公共利益”的演变 [J]. 政法论题, 2012 (6).
- [3] 吴春燕. 我国土地征收中公共利益的厘定与处置 [J]. 现代法学, 2008 (11).
- [4] 陈铭聪. 论中国大陆土地征收法制中的公共利益 [J]. 月旦财经法杂志, 2013 (5).
- [5] 谢哲胜. 土地法 [M]. 台北: 翰芦图书出版有限公司, 2006.
- [6] 张永健. 土地征收补偿理论、实证、实务 [M]. 台北: 元照出版公司, 2013.
- [7] 林家祺. 土地征收的公平补偿 [M] // 土地征收与法律政策. 台北: 元照出版公司, 2016.
- [8] 金俭. 中国不动产物权保护——立法、案例与理论 [M]. 台北: 翰芦出版有限公司, 2007.
- [9] 庄锦秀. 土地征收的正当法律程序——兼评大法官会议第732号解释 [M] // 土地征收与法律政策. 台北: 元照出版公司, 2016.
- [10] 范文清. 土地征收与比例原则——评释字第732号解释 [J]. 月旦裁判时报第50期, 2016 (8).
- [11] 丁文, 温世扬. 土地征收侵权责任机制研究 [J]. 浙江社会科学, 2006 (4).

(责任编辑: 朱晓峰 赵建蕊)

[46] 参见庄锦秀：“土地征收的正当法律程序——兼评大法官会议第732号解释”，载《土地征收与法律政策》，元照出版公司2016年版，第152页。

[47] 参见范文清：“土地征收与比例原则——评释字第732号解释”，《月旦裁判时报》第50期，2016年第8期，第65页。

[48] 参见丁文、温世扬：“土地征收侵权责任机制研究”，《浙江社会科学》2006年第4期，第67页。

[49] 有关日本《民法》物权编条文，参见日本民法规定，载 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/M29/M29HO089.html>，最后访问时间：2017年6月17日。

[50] 参见德田博人：“日本土地征收及损失补偿制度”，载 <http://china.findlaw.cn/info/wu-quanfa/suoyouquan/zszy/106467.html>，最后访问时间：2017年6月17日。