

# 既成道路私有土地埋設管線補償機制之研究

蕭清鎮

台灣省自來水公司第六區管理處業務課課長

## 摘 要

自來水、電力、電信、瓦斯、石油等公共設施，在既成道路埋設管線時，須通過公、私有土地，早期基於公益優於私利，原則上係無償使用，僅於施工造成損害時，始予補償，相關法規亦僅規定「如有損害，應按損害程度予以補償」，惟公用事業在既成道路埋設管線時應如何補償，補償方式、補償額度為何？我國現行法令並無明確規範，是以建構補償機制，實屬刻不容緩。

本研究由問卷調查分析之結果發現，一般民眾、土地所有權人、公用事業人員、學者專家等對於補償方式與補償額度方面，以贊成「設定地上權」補償方式為多數，認為大眾捷運系統、高速鐵路、下水道等，皆呈線型狀，僅使用此部份空間，而且補償額度較一般補償優厚，容易為土地所有權人所接受；同時，認為補償額度以「市場價格」，較能增加收入，改善生活，是最具體、最實際的補償額度。

從統計檢定結果可以發現，就補償方式與補償額度比較而言，「土地使用費」補償額度方面並無非常顯著之差異，也就是一般民眾、私有土地所有權人、公用事業人員、學者專家等對於「土地使用費」補償額度的意見較相似。其餘，在「徵收」、「協議價購」、「租賃使用」、「公地交換」、「債券補償」、「設定地上權」補償額度方面，有顯著之差異，整體而言，受訪對象都希望公用事業在補償方式及補償額度應訂定補償機制，以保障土地所有權人權益。最後，本研究就研究結果，提出建議，供公用事業及政府研擬損失補償策略之參考。

關鍵詞：損失補償、既成道路

## 壹、緒論

早期自來水、電力、瓦斯、石油、電信等公共設施，與生活息息相關，為使民眾能享有此類公共設施之便捷，原則上由公用事業供應，通常在既成道路埋設管線輸送至各用戶使用，為使管線能順利埋設，須經私有土地所有權人之土地，民法第 786 條及相關法律皆有規定，可知公益優於私利，及經營此類公用事業大多為公營事業，對於公用事業因埋設管線須經過公有、私有土地時，原則上係無償使用，僅於施工時造成私有土地所有權人之損害時，始予補償。

回顧以往埋設管線應有的補償，僅於自來水法、電業法、電信法、石油管理法、煤氣事業管理規則等法規亦僅規定：「如有損害，應按損害之程度予以補償」，惟公用事業在既成道路埋設管線時應如何補償，補償方式、補償額度為何，由於我國現行法令中，對於既成道路埋設管線所造成之損失補償並無明確規範，有關補償法令付之闕如，所以建構補償機制，實屬刻不容緩。

本研究透過文獻回顧建立本研究的基本架構，並經由問卷調查的結果分析，建立埋設管線補償之機制。過去對於埋設管線補償機制的相關研究及文獻，則付之闕如，爰此，欲針對補償之機制，做深入之探討，本研究之主要目的為：

- (一) 探討現行既成道路埋設管線補償之相關機制規範及其問題。
- (二) 探討既成道路埋設管線對產權造成之限制。
- (三) 建立損失補償機制，以供為公用事業及政府相關政策研擬之參考。

## 貳、文獻回顧

### 一、既成道路

陳薇芸（2002）研究發現認為從訴訟層面來看，整理 1996 年 400 號解釋文公佈後至現在的行政法院判決，解釋之前（1）不得主動請求國家徵收土地；（2）除非政府主動拓寬道路，否則以沒錢為理由不徵收，是有理由。解釋之後（1）無財力可作為不徵收之理由；（2）無請求徵收之公法上權利。行政法院是全部加以駁回，甚至直接宣告 400 號釋字僅僅是立法方針，所有權人無法依此主張請求做成徵收處分或給付賠償金。

蔡宗珍（2003）研究的結果認為釋字第 440 號，雖然有具體針對徵收補償情形而解釋，但是，不能無法律獲得損失補償請求權，若法院能於個案中從事法官造法，則能確立類似徵收侵害之損失補償制度與具有徵收效果之損失補償制度，但是，目前我國行政法院法官沒有這樣作，實令人遺憾。蔡宗珍（2004）也認為對於有關機關埋設地下設施物，不徵購亦不補償之地方規為違憲；至於如何補償人民財產其他權利，基於公益特別犧牲之損失，則另參照釋字第 336 號解釋之意旨（主管機關應如何檢討修正有關法律，係立法問題），所以，行政法院都認為仍須有法律規定，才能請求補償。

陳清秀（2004）亦認為政府如要在既成道路下方開闢下水道，應依下水道法有關規定，給予穿越地下之損失補償，但並非一併徵收其上方之既成道路。林明鏘（2004）則強調公權力之行為當形成人民財產之特別犧牲時，應給予其相當之損失補償。

### 二、埋設管線

陳立夫（1995）研究發現認為對於公用限制，也就是為了增進公共利益、公共福祉為積極目的，屬於積極的限制，原則上是需要補償，但是，限制程度輕微，則應被視為財產權所該忍受的，應不需要補償。

周家維（2001）研究的結果認為電業法第 51、52、53 條規定，電業設備基於工程上之需要，於地下、水底、私有林地或他人房屋之上空或無建築物之土地上裝設線路時，對於妨礙線路之樹林得於通知所有權人後砍伐或修剪之，如有損害，應按損害之程度予以補償。依據電業法之規定，私有土地所有權人必須免費提供部分土地作為電訊設施線路裝設之用，且無終止之期限，僅有埋設線路造成損害時才能得到補償，對私有土地所有權人來說，是一種永久性、無補償之「佔用」。

### 三、補償機制

補償為行政機關基於公益之目的，合法實施公權力，致人民之生命、

身體或財產遭受損失，而由國家機關予以適當補償之制度(陳新民，2000)。賴燕玲(2000)研究發現認為對於大法官的解釋函令有關公共設施保留地與既成道路之問題，在政府未完成徵收前，對於土地使用所為之限制，已造成私有土地所有權人之特別犧牲與財產權之損失，認為應予以補償。王嘉禎(2001)研究的結果認為司法院大法官 400、440 號中解釋，當國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。研究結果提出兩點，一為「特別犧牲」作為判斷因管制造成損失需要補償的依據，第二「合理補償」為補償支付的範圍。

何肇喜(1996)認為機制的定義：「為建構一個事物之主要內容，作為方式與流程，及有關法制之機構」。簡單地說，補償機制就是：「合法的處分而造成財產遭受到損失，而應予以適當補償的方式與流程」。

本研究認為既成道路埋設管線是公用事業的行為，基於對財產權限制，應給予私有土地所有權人補償，但是，僅從私有土地所有權人考量，而忽略公用事業埋設管線時補償方式及額度。由於，私有土地所有權人係利益受損之主體，亦即公用事業補償之對象，因此，在制訂既成道路埋設管線補償政策或損失補償機制時，應先瞭解私有土地所有權人之意見，其所受之損失內涵與希望之補償方式及額度等，才能制訂兼顧私有土地所有權人權益之政策。所以，本研究以一般民眾、私有土地所有權人、公用事業人員、學者專家等受訪者的觀點為基礎，透過問卷調查方式，瞭解受訪者對於補償方式及額度之意見與看法，是否存有顯著性之差異，來強化過去研究不足之處，以作為政府未來研擬損失補償政策之參考。

## 參、現行既成道路埋設管線補償情形

### 一、法院判決之見解

私有土地所有權人依據民法相關規定分別向法院請求公用事業排除侵害或給付補償金訴訟(私有土地所有權人勝訴占34%)，茲整理有關法院判決，如表1：

表1 法院判決件數統計表

編號	單位 爭議點	自來水公司		台電公司		電信公司		天然氣公司		中油公司		總計
		勝訴	敗訴	勝訴	敗訴	勝訴	敗訴	勝訴	敗訴	勝訴	敗訴	
1	返還無權占有土地	3			2				1			6
2	交還土地			4						1	2	7
3	返還土地			5	2							7
4	拆屋還地			2	1	1					1	5
5	拆除地上物	1	1		1							3
6	排除侵害	1	1	2	1							5
7	給付使用補償金	1		3								4
8	損害賠償	1	1	1		1						4
9	回復原狀			2	1							3
11	返還不當得利			3	2							5
	小計	7	3	22	10	2	0	0	1	1	3	49
	總計	10		32		2		1		4		49

向法院提出訴訟，首先要確定審判之範圍，再確定訴之聲明，並闡明為訴訟標的之法律關係，而後調查證據，認定真實，以為判決之基礎，本研究以法院判決訴訟法律關係有11種類型，簡化歸納為5種類型，其勝訴及敗訴理由一覽表，整理如表2。

表2 勝訴及敗訴理由一覽表

項 目	不 須 補 償 ( 勝 訴 )	須 補 償 ( 敗 訴 )
1. 拆除地上物、排除侵害、回復原狀等 11 件，私有土地所有權人勝訴占 45%	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依民法第 148 條第 1 項規定。</li> <li>2. 依據自來水法第 52 條前段之規定。</li> <li>3. 電業法為公法優先於民法。</li> <li>4. 電業法第 50 條、第 51 條規定，為民法以外之特別規定。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 不符合自來水法第 52 條『必要時』之要件。</li> <li>2. 抗辯 1 年短期時效而拒絕給付。</li> <li>3. 無正當權源占用土地。</li> <li>4. 無法舉證證明依電業法第 51 條事先以書面通知之程序，亦無法提出任何依電業法第 53 條補償之證據。</li> </ol>
2. 使用補償金，公用事業勝訴占 100%	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已領取補償費用。</li> <li>2. 租賃關係為有權占有。</li> </ol>	無
3. 無權占有土地、返還土地、交還土地、拆屋還地等 25 件，私有土地所有權人勝訴占 36%	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民法第 148 條第 1 項規定，屬權利之濫用。</li> <li>2. 自來水法第 53 條規定，無法達成補償之協議，應向主管機關請求核定補償。</li> <li>3. 依營業規則第 10 條規定無償提供。</li> <li>4. 已給付補償費，取得使用之權利，有合法占有權源。</li> <li>5. 以公告現值購買電塔基座。</li> <li>6. 使用借貸而非租賃之法律關係占有土地。</li> <li>7. 公共道路提供增設加油亭使用，屬公權力爭執，並非私權糾紛，非無權占有。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 無法律上依據，或無正當之權源，即構成無權占有。</li> <li>2. 埋設管線並非無替代方案，僅是技術層面問題。</li> <li>3. 無權占有土地，業經地政機關予以駁回地上權登記。</li> <li>4. 因埋設管線所受之限制，應支付相當之償金。</li> </ol>
4. 損害賠償 4 件，私有土地所有權人勝訴占 25%	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有領到補償費。</li> <li>2. 無法證明其農作物係遭中華電信公司砍毀。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 應以實際所受之損害為計算標準。</li> <li>2. 已收取補償費用。</li> </ol>
5. 不當得利 5 件，私有土地所有權人勝訴占 40%	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依電業法第 57 條之規定，在其營業區域內，無理由拒絕請求供電之申請。</li> <li>2. 私有土地所有權人領取先行施工獎勵金。</li> <li>3. 依電業法第 50 條之適用，即屬有法律上之原因。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 無法律上之原因而受利益，致他人受損者，應返還其利益。</li> <li>2. 私有土地所有權人領取先行施工獎勵金尚非無法律上原因。</li> </ol>

由以上法院判決 49 件案例中勝訴、敗訴理由一覽表，公用事業勝訴有 32 件占 66%，私有土地所有權人勝訴 17 件占 34%，依據法院判決結果，

不須補償（公用事業勝訴）及須補償（私有土地所有權人勝訴），影響法官判決因素，茲分述法院判決須補償私有土地所有權人原因如下：

（一）不符合自來水法第 52 條、電業法第 51 條『必要時』之要件（拆除地上物、排除侵害、回復原狀等 11 件，私有土地所有權人勝訴占 45 %）：自來水法第 52 條規定：「自來水事業於必要時，得在公私土地下埋設水管或其他設備，工程完畢時，應恢復原狀，並應事先通知土地所有權人或使用人」，其條件為：

1. 於『必要時』，得在公私土地下埋設水管或其他設備，土地所有權人主張因地下埋設自來水管線，無法操作機械犁田耕作農地，造成土地耕作困難及將來（如地目變更時）無法建屋之困境，土地所有權人主張拆除，係權利之行使，並非權利之濫用甚明。又自來水公司自承在土地上埋設自來水管線時，未經私有土地所有權人同意，多年來亦從未支付補償金或任何費用，強行使用私人土地，私有土地所有權人主張因埋設自來水管，致其使用土地受有損害，應屬有據。
2. 供應「00里社區」居民自來水，有埋設水管之必要，固然與公共利益有關，但是依據自來水法第 52 條規定自來水事業僅在於『必要時』，始得在公私土地下埋設水管或其他設備，而所謂『必要時』，係指若有數種方法均可達成行政目的，或有助於行政目的的達成，此時需採用對基本權利侵害最少的方式，除非最小侵害方式無從達其目的，始可考慮高度侵害方式。自來水公司在私有土地內埋設自來水管，深度僅及地下一公尺，造成私有土地所有權人無法以機器耕作，如將來土地之地目變更時，亦無法興建房屋，對私有土地所有權人而言，其所有之權利有重大侵害，又自來水公司既可以另一方案代替（即在另一條 80 公厘水管路徑內增設一條 150 公厘口徑自來水管或就原 80 公厘口徑之自來水更換為 150 公厘口徑之自來水管）供水，自來水公司就不符合自來水法第 52 條『必要時』之要件，至於自來水公司因另行埋設水管需增加費用之支出，係另一問題。
3. 電業法第 51 條後段規定電業應事先以書面通知土地之所有權人或占有人，主要是給予私有土地所有權人或占有人知情後，有表示異議之機會，並非規定須經其同意始能設置，自不影響電業依同法條前段規定使用土地等權利。
4. 無法舉證證明，確實依電業法第 51 條事先以書面通知之程序，亦無法提出任何依電業法第 53 條補償上訴人之證據。

- (二) 無正當權源占用土地 (返還無權占有土地、交還土地、返還土地、拆屋還地等 25 件, 私有土地所有權人勝訴占 36%) : 土地所有權人對於無權占有或侵奪其所有物者, 得請求返還之, 為民法第 767 條所明定。未經土地所有權人同意, 在土地地下私自埋設自來水管, 係妨害上訴人所有權之行使, 且多年來並未支付土地所有權人任何費用, 主張被埋設自來水管行為受有損害, 於法有據。另土地所有權人請求公用事業機關對私人財產土地未依法辦理徵收或補償, 強行使用私人土地, 侵害人民權益, 應屬權利之濫用。
- (三) 損害賠償應支付之償金 (損害賠償 4 件, 私有土地所有權人勝訴占 25%) : 依據民法侵權行為之法律關係請求損害賠償, 自應以實際所受之損害為計算標準, 而非以縣政府辦理徵收補償之標準計算賠償金額
- (四) 埋設管線所受之限制應支付相當之償金 (不當得利 5 件, 私有土地所有權人勝訴占 40%) : 法律對於民生生活必需之水、電、電信等設施, 就公、私有土地之使用均立法加以規範, 如自來水法第 53 條規定: 「前條使用公私土地, 應擇其損害最少之處所及方法為之, 如有損害, 應按損害之程序予以補償。其有爭議時, 由主管機關會商有關機關核定之。」但應擇其損害最少之處所及方法為之, 並應支付償金。」此外電信法第 32 條、電業法第 51 條及 53 條均設有相類之規定。分析上開自來水法等法令可知公用事業通行他人土地設置管線等設施共通之構成要件為: 1. 有必要時; 2. 事前通知; 3. 擇其損害最少之處所及方法為之。

由以上私有土地所有權人依據民法相關規定, 向法院請求自來水、電力、電信、瓦斯、中油等公司請求拆除地上物、損害賠償、補償金事件, 經法院判決私有土地所有權人勝訴, 本研究透過法院之埋設管線訴訟案件, 了解相關補償判定之標準, 茲將法院判決埋設管線公用事業單位須補償或不須補償私有土地所有權人因素, 如圖 1:

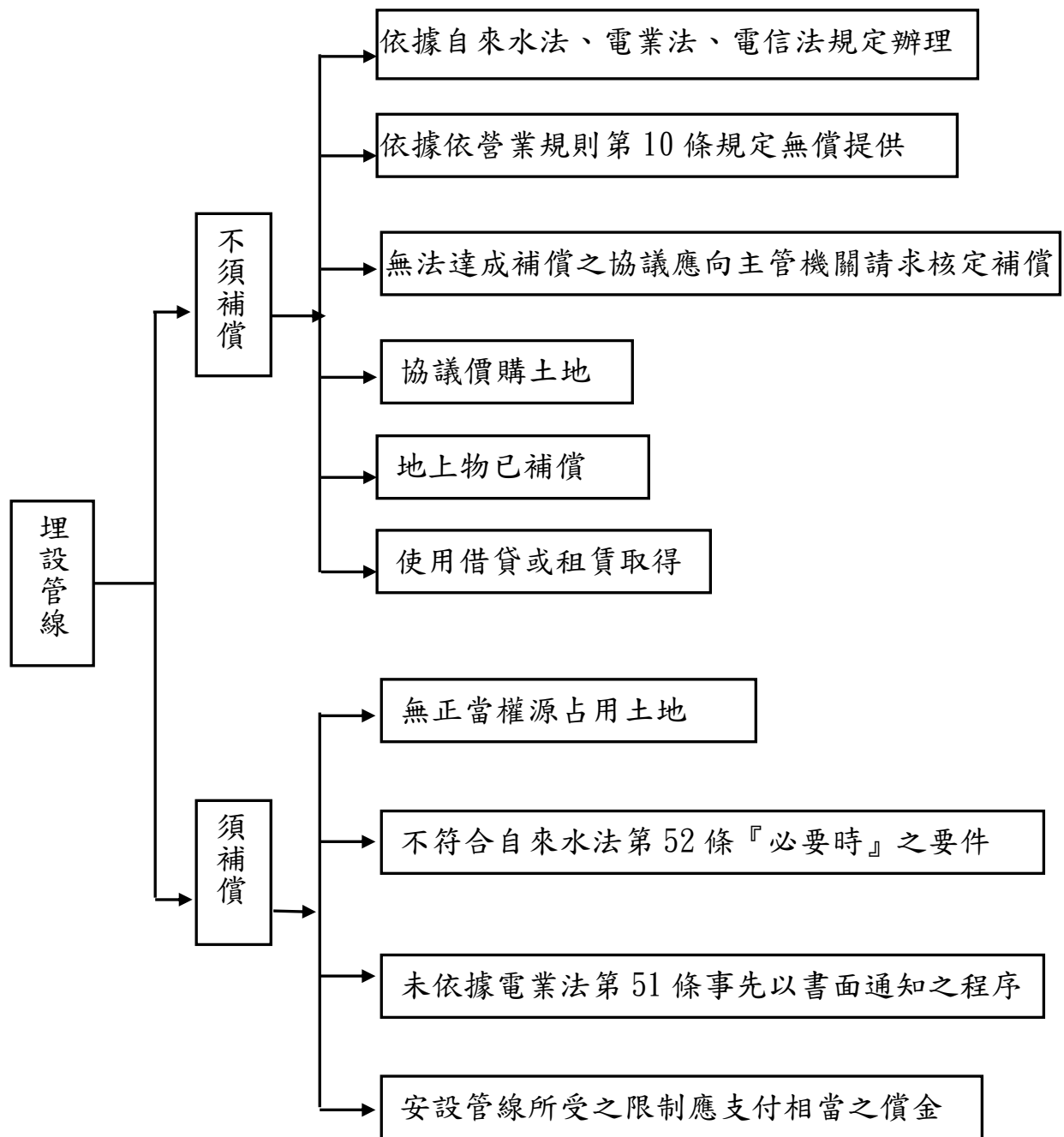


圖 1 埋設管線須補償或不須補償因素圖

## 第四節 補償相關法令

### 一、補償依據

民法第 786 條規定賦予公共管線設置他人土地之合法依據，相關法律如：自來水法第 52 條、電業法第 50、51 條、電信法第 32 條、煤氣事業管理規則第 30 條、石油管理法第 31 條等皆有規定。以上有關埋設管線依據，乃土地相鄰關係之具體規定，就是電力、自來水、煤氣（或瓦斯）、電信已為現代人基本生活所必需，如有通過鄰地安設管線時，鄰地所有人即有容忍之義務，不能藉詞所有權予以排除。茲列舉相關條文，如表 3：

- (一) 自來水法第 53 條規定：「前條使用公私土地，應擇其損害最少之處所及方法為之，如有損害，應按損害之程序予以補償，其有爭議時，由主管機關會商有關機關核定之」。
- (二) 電業法第 51 條前段：「電業於必要時，得在地下、水底、私有林地或他人房屋上之空間，或無建築物之土地上設置線路」，同法第 53 條：「前三條所訂各事項，應擇其無損害或損害最少之處所及方法為之；如有損害，應按損害之程度予以補償」。
- (三) 電信法第 32 條第 1 項規定：「第一類電信事業或公設專用電信設置機關因設置管線基礎設施及終端設備之需要，得使用公、私有之土地、建築物。其屬公有之土地、建築物者，其管理機關（構）無正當理由不得拒絕。其因使用土地或建築物致發生實際損失者，應付與相當之補償。但應擇其對土地及建築物之管理機關、所有人、占有人或使用人損害最少之處所及方法為之」。
- (四) 煤氣事業管理規則第 30 條規定：「煤氣事業因鋪設導管須利用道路、橋樑、街巷之有關事項，另與地方政府以契約定之」。
- (五) 石油管理法第 31 條規定：「前項敷設管線，以不妨礙其安全、景觀及原有效用為原則，並應先向中央主管機關及各該用地之主管機關申請核准；如有損失，應按損失程度予以補償」。

表3 埋設管線之補償依據一覽表

法 令	條 文	內 容	補 償 方 式
自來水法	第 53 條	使用公私土地，應擇其損害最少之處所及方法為之，如有損害，應按損害之程度予以補償，其有爭議時，由主管機關會商有關機關核定之。	如有損害，應按損害之程度予以補償。
電業法	第 51 條 前段、第 53 條	電業於必要時，得在地下、水底、私有林地或他人房屋上之空間，或無建築物之土地上設置線路。應擇其無損害或損害最少之處所及方法為之；如有損害，應按損害之程度予以補償。	如有損害，應按損害之程度予以補償。
電信法	第 32 條 第 1 項	第一類電信事業或公設專用電信設置機關因設置管線基礎設施及終端設備之需要，得使用公、私有之土地、建築物。其使用土地或建築物致發生實際損失者，應付與相當之補償。但應擇其對土地及建築物之管理機關、所有人、占有人或使用人損害最少之處所及方法為之。	使用土地或建築物致發生實際損失者，應付與相當之補償。
煤氣事業管理規則	第 30 條	煤氣事業因鋪設導管須利用道路、橋樑、街巷之有關事項，另與地方政府以契約定之。	與地方政府以契約定之。沒有損失補償規定。
石油管理法	第 31 條	敷設管線，以不妨礙其安全、景觀及原有效用為原則，如有損失，應按損失程度予以補償。	如有損失，應按損失程度予以補償。

由上表可知，公用事業埋設管線補償係民法之特別規定，自得優先適用，其補償依據：「如有損害，應按損害之程度予以補償」。

## 肆、研究方法

### 一、問卷調查對象

本問卷以一般民眾、私有土地所有權人、公用事業人員、學者專家等為問卷對象，希望透過不同類別之認知與意見整合，建立落實既成道路埋設管線補償機制之共識與芻議。

### 二、問卷調查內容

本研究內容分為二大部份：第一部份為補償方式，第二部份為補償額度。本研究之問卷設計係依據既成道路埋設管線現況及相關理論基礎的探討加以修改而成，探討問卷調查對象對於損失補償方式之意見是否有顯著之差異，問卷內容之細節說明如下：

#### (一) 補償方式

問卷調查對象最贊成補償方式的程度，對於徵收、協議價購、土地使用補償費、租賃使用、公地交換、債券補償、設定地上權等，表示最贊成程度的看法，作為問項內容。

#### (二) 補償額度

對於補償額度如果以徵收、協議價購、土地使用補償費、租賃使用、公地交換、債券補償、設定地上權等方式辦理，補償額度應多少，作為問項內容。

## 伍、研究結果分析

### 一、問卷調查回收情形

- (一) 一般民眾：計郵寄85份，回收問卷42份，利用本公司每年辦理用戶服務滿意度問卷調查，由所屬服務（營運）所人員電話查催機制，回收率49.41%。
- (二) 私有土地所有權人：計郵寄50份，回收問卷34份，回收率68%。
- (三) 公用事業人員：現場分發85份，回收問卷68份，利用2005年11月17日中華民國自來水協會第22屆自來水研究發表會現場發放；其餘公用事業係由台電公司、瓦斯公司、中油公司透過研究者的關係發放問卷，再以電話與該單位相關負責人員保持密切聯繫，以現場分發，填寫完畢後即收回，回收率80%。
- (四) 學者專家：計郵寄15份，利用電話查催，回收問卷10份，回收率66.66%。

本研究對於沒有寄回的問卷，經檢討分析結果，一般民眾部份對於補償方式及補償額度方面，比較屬於專業領域，不是一般人所能瞭解，無法作答；或因為最近詐騙集團利用問卷調查作為犯罪工具，引起一般民眾對問卷調查採取不回應、不回答態度，以保護自己。另外，學者專家部份，學者回收率較低，雖然，經電話查催，可能工作忙碌，沒有時間作答，而沒有回信。

表4 問卷調查對象及回收統計表

問 卷 調 查 對 象	發 放 數 量	回 收 數 量	回 收 率
一般民眾	85人	42人	49.41%
私有土地所有權人	50人	34人	68%
公用事業人員	85人	68人	80%
學者專家	15人	10人	66.66%
合 計	235人	154人	66.02%

### 二、補償方式

為便於本研究進行統計分析，採用最贊成的「8分」共有多少人，按贊成程度由8分至1分，統計總得分，其排序最高者為「設定地上權」方式（872分）顯示問卷調查對象對於近年來政府推動各項重大建設，如大眾捷運系統、共同管溝、鐵路地下化、地下停車場等，基於此公共建設皆設於地下，

如僅取此部份空間使用，既能達到建設目的，此種補償方式已被大眾所接受；其次為「徵收」方式（837分），可藉由土地徵收條例之法律，直接取得管線用地；第三為「協議價購」方式（809分）第四為「土地使用補償費」方式（793分）；第五為「債券補償」方式（692分）；第六為「租賃使用」方式（675分）；第七為「公地交換」方式（640分），如表5。

由表6可知，最高者為「設定地上權」方式，其中公用事業人員占有45%，經查經濟部於2003年11月4日經授水字第09200181800號函釋示「水利事業穿越私有土地之上空或地下地上權徵收補償辦法」規定，辦理埋設管線要以地上權徵收補償影響所致。所以，對於埋設管線補償方式，以設定地上權方式為公用事業人員所依法辦理。

其次為「徵收」方式，其中公用事業人員占有45%，顯示公用事業認為國內目前相關法令完備，又有公權力為後盾，公用事業在埋設管線較易行事。

其三為「協議價購」方式，其中公用事業人員占有48%，經雙方協調取得土地，對私有土地所有權人較有保障，而且，依法令規定徵收前需先與私有土地所有權人辦理「協議」價購，協議價購不成，才能強制徵收，所以，公用事業為達成「雙贏」局面，贊成以協議價購方式辦理。

表5 補償方式最贊成程度統計表

補償方式	贊成程度								總得分
	8分	7分	6分	5分	4分	3分	2分	1分	
徵收	38人	14人	28人	24人	20人	14人	9人	7人	837分
協議價購	30人	24人	19人	21人	25人	16人	15人	4人	809分
土地使用補償費	21人	15人	37人	24人	22人	24人	7人	4人	793分
租賃使用	2人	18人	19人	35人	30人	28人	18人	4人	675分
公地交換	4人	14人	23人	19人	29人	37人	22人	6人	640分
債券補償	4人	39人	23人	15人	8人	13人	51人	1人	692分
設定地上權	48人	27人	15人	16人	11人	15人	18人	4人	872分
其他	1人	0人	0人	0人	1人	0人	0人	0人	12分
合計	148人	151人	164人	154人	146人	147人	140人	30人	5330分

表6 問卷調查對象與補償方式統計表

問卷調查對象	徵收	協議價購	土地使用補償費	租賃使用	公地交換	債券補償	設定地上權	其他
一般民眾	25%	26%	27%	25%	28%	30%	29%	0%
土地所有權人	25%	21%	21%	20%	21%	28%	22%	0%
公用事業	45%	48%	45%	51%	48%	32%	45%	0%
學者專家	5%	5%	7%	4%	3%	10%	4%	0%
合計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%

### 三、變異數分析

本研究採取變異數分析方法，為單因子變異數分析，探討問卷調查對象類別對補償方式是否有顯著差異。依據統計檢定結果，「徵收」F檢定值為2.89，P值為0.04；「協議價購」F檢定值為4.64，P值為0.00；「土地使用費」F檢定值為0.34，P值為0.80；「租賃使用」F檢定值為9.73，P值為0.00；「公地交換」F檢定值為7.39，P值為0.00；「債券補償」F檢定值為21.94，P值為0.00；「設定地上權」F檢定值為3.83，P值為0.01；其中「土地使用費」F檢定值為0.34，P值為0.80，大於顯著水準0.05，表示一般民眾、私有土地所有權人、公用事業人員、學者專家等在影響「土地使用費」方面並無非常顯著之差異，也就是對於影響「土地使用費」因素之意見較相似。其餘，依據統計檢定結果，小於顯著水準0.05，表示一般民眾、私有土地所有權人、公用事業人員、學者專家等在「徵收」、「協議價購」、「租賃使用」、「公地交換」、「債券補償」、「設定地上權」方面，有顯著之差異，如表7。

依據檢定結果顯示，問卷調查對象與補償方式，僅在徵收、協議價購、租賃使用、公地交換、債券補償及設定地上權等方面上有顯著之差異，對於土地使用費之意見並無顯著的差異，其原因是各縣市所訂定「道路設置設施物收費辦法」，其收費對象為公用事業，故反應在此問題意見上，不會有太大之差異。

表7 各項補償方式變異數分析表

補償方式	問卷調查對象	平方和	自由度	平均平方和	F 檢定	顯著性
徵收	組間	36.36	3	12.12	2.89	0.04*
協議價購	組間	56.29	3	18.76	4.64	0.00*
土地使用使用費	組間	3.53	3	1.18	0.34	0.80
租賃使用	組間	68.17	3	22.72	9.73	0.00*
公地交換	組間	61.35	3	20.45	7.39	0.00*
債券補償	組間	216.70	3	72.23	21.94	0.00*
地上權	組間	55.83	3	18.61	3.83	0.01*

「\*」表示在5%的誤差水準下，具有顯著性的效果。

#### 四、小結

綜合上述問卷調查結果，不僅可以瞭解受訪者之意見與看法，更可反應問卷調查對象與補償機制之意見是否存在有顯著性的差異。茲就問卷調查之結果，提出下列幾項議題予以探討。

##### (一) 補償方式

在補償方式中，依據問卷調查結果，如表2問卷調查對象對於補償方式最贊成程度統計表可知，總得分最高者為設定地上權；其次為徵收；第三為協議價購；第四為土地使用補償費；第五為債券補償；第六為租賃使用；第七為公地交換，所以，本研究認為補償方式的贊成程度，可供政府及公用事業研擬相關政策之參考。

##### (二) 補償額度

在補償額度中，依據補償方式與補償額度人數統計表比較結果，以設定地上權的補償方式中，57人贊成以公告土地現值乘埋設面積乘百分之五作為補償額度；贊成以徵收的補償方式中，83人贊成以公告土地現值加四成作為補償額度；贊成以協議價購的補償方式中，84人贊成以市場價格作為補償額度；贊成以土地使用補償費的補償方式中，62人贊成以市場價格及公告土地現值乘使用面積，一次支付作為補償額度；贊成以債券補償的補償方式中，62人贊成以發行土地債券補償作為補償額度；贊成以租賃使用的補償方式中，80人贊成以市場（或協議）價格作為補償額度；贊成以公地交換的補償方式中，89人贊成以等值土地作為補償額度如表8。

表8 補償方式及補償額度人數統計表

補償額度 補償方式	徵收	協議 價購	土地使用 補償費	租賃 使用	公地 交換	債券 補償	設定地 上權
公告土地現值	36						
公告土地現值加二成	30						
公告土地現值加四成	83						
其他	5						
市場價格		84					
公告土地現值		47					
公告地價		18					
其他		5					
市場價格			62				
公告土地現值×使用面 積，一次支付			62				
公告地價之百分之五×使 用面積，每年收費一次			26				
其他			4				
市場價格				80			
公告土地現值				47			
公告地價				23			
其他				4			
等值土地					89		
相同面積土地					28		
同一地段土地					34		
其他					3		
發行土地債券						62	
現金搭發土地債券						60	
發行土地債券						29	
其他						3	
公告土地現值×埋設面積 ×補償率							48
公告土地現值×埋設面積 ×百分之五							57
土地市價五成							46
其他							3

## 陸、結論與建議

### 一、結論

#### (一) 補償相關配套制度之建立

公用事業迄今尚未建立補償機制，造成許多私有土地所有權人之權益受損，產生抗爭及訴訟，最主要的原因是補償費太低，隨著土地利用方式改變及相關法規日趨完備，有關補償機制需要配合的制度，期望藉由不動產估價師制度的實施與相關法令規定的建立，能給予私有土地所有權人合理之補償。

#### (二) 財產權限制合理性之判斷

對於公用事業在既成道路埋設管線之補償是否合理，提出三點判斷原則，茲分述如下：

1. 限制需有法律依據：應以法律為依據成為侵害財產權行政法上的基礎。
2. 限制需符合比例原則：也就是採取之手段是侵害最小，且適合其所追求之目的，應有合理比例關係。
3. 限制是基於公共利益：對於財產權限制，是否需予以損失補償，則以是否「符合特別犧牲原則」為判斷原則，公用事業為國民現代化生活所必須，基於公共利益，對於私有土地所有權人而言，其負擔已逾社會責任且造成損失，所以，應給予補償。

#### (三) 補償之考量與充分性

限制除了要符合上述有法律的依據、符合比例原則、基於公共利益，應給予補償外，依據問卷調查結果，就設定地上權、徵收、協議價購、土地使用補償費、債券補償、租賃使用、公地交換等補償方式與額度，提供公用事業及政府作為研擬相關政策之參考，如表9。

表9 問卷調查結果補償方式與額度一覽表

補償方式	補償額
設定地上權	公告土地現值乘埋設面積乘百分之五
徵收	按土地公告現值加四成
協議價購	市場價格
土地使用補償費	市場價格及公告土地現值乘使用面積，一次支付
債券補償	發行土地債券補償
租賃使用	市場（或協議）價格
公地交換	等值土地

#### (四) 問卷調查對象與補償方式之差異性

由變異性分析及多重比較檢定結果，可以發現在補償方式在徵收、協議價購、租賃使用、公地交換、債券補償及設定地上權等補償方式有顯著之差異，表示補償方式受到問卷調查對象的差異而有所影響，應給予合理之補償，以保障私有土地所有權人的權益；對於土地使用費之補償方式未呈顯著性效果，表示土地使用費的補償方式，其收取對象為公用事業，不會受到問卷調查對象的不同而有所影響，但是，政府及公用事業研擬相關補償機制時，仍應考慮私有土地所有權人的合理之補償，以符法制。

## 二、建議

### (一) 補償方式的運用

依據問卷調查採取變異數分析之結果，公用事業及政府未來在決定損失補償方式時，應優先採取「設定地上權」之方式辦理，由於近年來政府推動各項重大建設，如大眾捷運系統、共同管溝、下水道等，皆呈線型狀，如購置全部土地所有權使用，所費不貲，基於此類公共建設都設於地下，如僅取此部份空間使用，既能達到公共建設的目的，減輕公用事業之經費負擔；私有土地所有權人亦能繼續保有產權，而且，補償額度較一般補償優厚，容易為私有土地所有權人所接受，但是，前提必須具有明確之法令規範與作業程序，作為施行依據。

### (二) 補償額度的估算

本研究依據問卷調查結果顯示，認為補償額度應為市場價格，不希望以公告地價補償，由於市場價格會高於公告現值，而公告現值又高於公告地價，因此，大多數問卷調查對象都主張依市價補償，更能符合補償其損失之目的，而不願以價格最低之公告地價補償，由於，市場價格必須依據市場機制處理，不易正確估算補償金額，應委託估價師估算，使補償機制更為周延，並達到相當之合理補償。

### (三) 公用事業與政府未來應努力方向

#### 1. 既成道路埋設管線之土地資料建置

公用事業在既成道路埋設管線之前，應對使用埋設管線土地之狀況，公、私有地權屬情形等的資料（目前各縣、市政府及公路局已建置既成道路私有土地所有權人姓名、地號、面積等），公用事業應加以整理、建檔，以作為日後損失補償研究之依據。

#### 2. 補償內容之建立

在既成道路埋設管線，除了必須建立一套合理可行的補償制度外，目前，公用事業訂定有自來水法、電業法、電信法、煤氣事業管理

規則、石油管理法等，雖然有補償相關規定，但是，公用事業都視個案協調，補償方式、補償額度不一，因案而異，沒有具體補償辦法，必須加以研究並訂出明確的基準，由問卷調查結果分析，建議政府與公用事業訂定埋設管線補償方式及額度等，應儘速建立，並依法進行補償。

#### (四) 後續研究之方向

##### 1. 補償額度計算公式之研擬

本研究對問卷內容之設計，僅探討損失補償的主要議題（例如：補償方式、補償額度等），並未考量公用事業在埋設管線時協議價購之案件，例如：採用協議價購補償方式為例，所衍生出來的相關問題，包括究竟應補償私有土地所有權人多少額度（請估價師估出合理價格），所以，後續研究者可再參酌實際情況，加入影響協議價購因素之不同變項，深入調查評估，作為補償額度計算公式作研擬。

##### 2. 聯合承租問題

依據問卷調查結果分析，有學者建議公用事業埋設管線如涉及有數個單位，例如：自來水、瓦斯、電力、電信、石油等，公用事業應聯合承租，否則，會有多次承租之問題，惟公用事業應先行統合協調，以第一公用事業為主體或其他各公用事業要使用者再向第一公用事業承租或由公用事業聯合承租，亦為後續研究建議之方向。

##### 3. 問卷調查設計問題

本研究礙於時間與經費上的限制，問卷設計有關補償方式，因涉及土地專有名詞（徵收、協議價購、土地使用補償費、租賃使用、公地交換、債券補償、設定地上權等），恐非一般民眾所能瞭解（發放數量85份，僅回收42份），無法作答，建議後續研究者進行相關研究課題時，在問卷中註解說明，期使一般民眾認同及共識，增加問卷回收率。

## 參考文獻

### 【書籍】

陳新民（2000）。行政法學總論。三民書局，台北。

### 【期刊論文】

林明鏘（2004）。私有既成道路與損失補償請求權。月旦法學雜誌第112期，頁47-56。

陳立夫（1995）。土地利用限制與是否應與損失補償-日本法理論之介紹。人與地，第140期，頁39-51。

陳清秀（2004）。既成道路相關法律問題探討。月旦法學雜誌第112期，頁57-70。

陳薇芸（2002）。既成道路請求補償之可能途徑--由釋字400號與相關行政法院判決談起。財團法人李模務實法學基金會，頁124以下。

蔡宗珍（2003）。既成道路之徵收補償問題--以釋字第400號、440號解釋及台北高等行政法院新近判決為中心。行政法實務與理論（一），國立台灣大學法律學院研究中心叢書，頁184。

蔡宗珍（2004）。從憲法財產權之保障論既成道路與公用地役關係。憲法與國家（一），元照出版社，頁267-307。

### 【學位論文】

王嘉禎（2001）。水源區補償機制之研究-以台北水源特定區為例。逢甲大學建築及都市計畫研究所碩士論文，頁2-10。

何肇喜（1996）。都市計畫公共設施零售市場用地再開發機制之研究。國立台灣大學土木工程學研究所，博士論文，頁1-15。

周家維（2001）。土地使用管制準徵收。國立台北大學都市計畫研究所碩士論文，頁36。

賴燕玲（2000）。農地變更使用管制與損失補償。台北大學公共政策研究所碩士論文，頁106。

## 誌謝

本研究承蒙長榮大學土地管理與開發學系暨研究所系主任吳彩珠博士，在百忙當中，以專業的角度對本文的細心指正與建議，更充實了內容的縝密性及周延性，使本文更趨嚴謹，使我在研究過程中受益良多，在此致上最誠摯的謝意。