

論國民年金法排富條款之土地扣除項目-以既成道路為例

內政部國民年金監理會自行研究報告

中華民國九十九年八月

099-000000AU06-008

「論國民年金法排富條款之土地
扣除項目-以既成道路為例」

研究人員：王樹芳

內政部國民年金監理會自行研究報告

中華民國九十九年八月

MINISTRY OF THE INTERIOR
RESEARCH PROJECT REPORT

A Moot Point of National Pension Acts' Condition of Lands and
Except Items--Example of Existing Roads of Public Easement

BY

Shu-fang Wang

Aug. 31, 2010

目次

表次	III
圖次	IV
摘要	V
ABSTRACT	VII
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
壹、研究動機	1
貳、研究目的	3
第二節 研究範圍與方法	4
壹、研究範圍	4
貳、研究方法	4
第二章 既成道路相關文獻之探討	6
第一節 憲法財產權保障與平等原則	6
壹、憲法財產權保障之本質與範圍	7
貳、平等權的基礎原則	9
第二節 既成道路之內涵與財產權限制	12
壹、憲法釋義下之公用地役關係	12
貳、既成道路所有權人之權利限制	17
第三節 公共設施保留地之財產權限制	18
壹、公共設施保留地之定義與成因	18
貳、公共設施保留地之權利限制與保留期間	18
參、公共設施保留地之特別犧牲	19
第三章 國民年金法排富條款之土地扣除項目運作分析	21
第一節 國民年金法排富條款之土地扣除項目現況及相關說明	21
壹、扣除項目之現況說明	21
貳、既成道路土地之實務案例	24
參、相關法規之排富條款	26

第二節 國民年金法排富條款之土地扣除項目問題檢視	28
壹、公共設施保留地與既成道路現況及處置	28
貳、公共設施保留地與既成道路所有權人之權益比較	31
參、公共設施保留地與既成道路檢視分析	34
第四章 結論與建議	41
第一節 結論	41
壹、既成道路--歷史共業之解決	41
貳、社會性給付的時代意義	42
第二節 研究建議	44
壹、以未具經濟效益之土地為範圍，增列老年基本保證年金扣除條款	44
貳、建立一致性之公用地役關係認定標準	45
參、後續研究芻議	48
參考書目	51

表次

表 3-1 老年基本保證年金爭議審議申請案件類型及案量.....	24
表 3-2 政府曾辦理拓寬打通之道路，而尚未辦理徵收補償之既成道路資料彙整表	38

圖次

圖 3-1 既成道路土地（含未具經濟效益土地）案量比例圖.....	37
圖 3-2 都市計畫道路 vs. 非都市計畫既成道路（1996 年現值比例圖）.....	39
圖 3-3 公共設施保留地 vs. 非都市計畫既成道路（2010 年現值比例圖）.....	40

摘要

關鍵詞：特別犧牲、既成道路、平等原則

一、研究緣起

國民年金法立法之宗旨，本為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民年老時之基本經濟安全，對於施行時現有即老或已老之老年人口群，則藉由具有社會福利津貼性質之老年基本保證年金給予保障，以彌補過去國家社會保險制度的不足。基於國家資源有限，前項年金僅能對於需要照顧之人為必要性之發給，對於財產價值達一定標準以上之人，則認為毋庸國家過度給予照顧，爰透過排富條款及附設放寬規定的限制，以反應真實狀況並求符合公平正義之社會價值。觀諸前述條款尚有令人產生疑義者，此即放寬規定之土地扣除項目僅以公共設施保留地設為限，免予計算土地價值，但對於性質相似，同屬大法官解釋所稱係因公益而特別犧牲其財產上利益之既成道路土地所有權人則無適用，使其財產價值溢出標準而不得請領年金給付。查長期以來既成道路土地所有權人權益備受冷落，國家囿於財務因素無法給予補償，先已不符憲法財產權保障規定之意旨，而國民年金法復於攸關其年老經濟安全之社會性給付中，非但未瞭解既成道路所有權人因國家公權力干涉所導致之痛苦，反予差別性待遇，此一施政之不公平常起爭議，招惹民怨，認為對於既成道路土地所有權人有刻意排擠之嫌，違反平等原則，實屬主管機關所應衡平性考量而予修法改善者。

二、研究方法及過程

在研究方法上，除了以文獻分析蒐集有關社會性給付、既成道路二大議題之相關學術著作及司法實務判決或判例等資料，作有系統之分析，建構議題及理論基礎，並佐以調查研究法蒐集實務意見以瞭解標的人口之權利現況，進而運用歸納分析法，綜合學界與實務界理論意見，透過內在比較方式推導出此項研究成果，提出建議，並指出根本問題之解決方向。

三、重要發現

首先，本文發現，公用地役關係之既成道路概可分為二類，其一為都市計畫之既成道路，係地方政府於發布都市計畫時依範圍內原道路地貌及地用情形將既成道路劃為「計畫道路」，或稱為公共設施保留地之既成道路，如未遇政府依計畫辦理公用徵收，一般市場價值僅相當於公告土地現值之2成而已，此項土地已列入國民年金法扣除條款。其二為非都市計畫之既成道路，因各級政府無法辦理徵收補償，故無市場交易紀錄，財產價值已隨公益而重大犧牲。前述老年基本保證年金乃無視於此，仍按公告土地現值計入所有權人之財產價值，然後再據排富條款剝奪其請領權益，殊無異於命已特別犧牲者重為犧牲，根本違背了排富條款立法上所追求的公平正義之價值。其次，既成道路與公共設施保留地相較二者權利性質雖似，但使用收益限制更甚；審諸國民年金法已將徵收補償費用龐大之公共設施保留地納入扣除項目，而非都市計畫之既成道路土地尚不在政府徵收之列，計其全國總值之比例，約僅占前者之五分之一，相對預算考量較低，揆諸前述條款所為差別性待遇，如非出於恣意亦顯無合理之理由，不符平等原則。

四、主要建議事項

針對憲法社會國及法治國理想，允宜正視相關議題，回歸老年基本保證年金照顧弱勢老人之立法目的，本文以社會性給付為範圍，提出下列具體建議：

1. 應以未具經濟效益之土地為範圍，比照公共設施保留地放寬規定，只要出於國家公權力行為而致土地價值低落之土地，即予列入老年基本保證年金扣除項目。
2. 以憲法解釋文所規範的成立要件，建立一致性之公用地役關係認定標準，以保障人民社會性給付權益及相關憲法基本權益。

ABSTRACT

Key words: special sacrifice, existing roads, principle of equality

The laws of National Pension Act is stipulated to ensure the basic economic safety for citizens not being able to be adequately covered by related social insurances when they become old, but those citizens aged 65 or above at the time of the implementation of these laws are not qualified to take part in the insurance. In the meantime, the said laws also by way of the senior basic guarantee pension payment, as a social welfare activity, to cover their realistic economic security unless they are not qualified for any one of the stipulated exception items.

Due to limited financial resources, the total value of personal land and houses exceeds the laws' stipulated level, could not apply for senior basic guarantee pension payment, but deduction will be applied under one of conditions, that the zoning code of part or all of the lands have been set legally as the land reservation for public facility. Additionally, these lands are not yet expropriated or compensated because of government financial problems or other causes which are not the landowner's responsibility. Regards existing roads of public easement, owners' property right was restrained hardly, also endured special sacrifice for public interests just as the land reservation for public facility by the interpretation of the Constitution. The owners of those roads have been deprived of their freedom to use and make profits from the lands, could hardly have the chance to be fairly compensated just because of government financial problems. They suffer specific injury due to the existing roads of public easement but which are not a deduction just as the land reservation for public facility, pursuant to the said laws. There seems that, the owners of those roads rights and benefits were deprived in their left life, infringed

principle of equality. Therefore, the competent authority should review the statutes and regulations concerned and make the said laws amended is necessary.

This study, collect many detail information from expert article and magazine, judgment, precedents, etc. by Document Analysis. Taking methods of Survey Research including the viewpoint of scholar and local governments make researches into the issue about existing roads of public easement and social welfare activities. Then compare the substance of the existing roads of public easement with the lands reservation for public facility and make the conclusion by the legislative purposes and equal protection of law.

It is found that the value of existing roads of public easement which reserved land for public facilities also was under the 20% of the announced land current value by government, the others that existing roads of public easement was not a deduction by the said laws had no deal in the market before. Nevertheless, there was no given compensation in return by governments so far. The substance of existing roads of public easement is the same as the lands reservation for public facility, additionally the total proportion of existing roads is just as 1/5 of the lands reservation for public facility. However, it is obviously against the principle of equality that is disallowed those owners applying the said payment only because of existing roads of public easement and not meet the legislative purposes of National Pension Act.

In order to pursue the ideal of social and constitutional state, the competent authority should confront the said issue and return to the legislative purposes for covering the old basic economic safety, this study comes to the 2 suggestions as follow:

1. Refer to the land reservation for public facility deducted from the

real property, the existing roads of public easement, additionally these lands are not yet expropriated or compensated just because of government financial problems or other causes which are not the landowner's responsibility, should be included into the said deducted provisions according to equal protection of law.

2. Make a concrete and consentaneous level to charge public easement pursuant to interpretation of the Constitution by central governing authority, asserting principle of clarity and definiteness of law.

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

臺灣現今已邁向高齡化社會，截至 2009 年年底，老年人口為 245 萬 7,648 人，占全國人口 10.63%，屬於成熟型高齡化社會，依據行政院經建會推估，至民國 114 年左右，老年人口將達總人口的 20.1%¹，趨近於老化型高齡社會²。隨著老年人口的成長，老年經濟安全逐漸成為社會福利政策議題，如何透過社會保險體制落實老年經濟安全，建構完整之社會經濟安全體系，為國民年金法（以下簡稱本法）創設之宗旨，作為社會保險之底層防護網，本法被定位為基礎年金，係為分階段整合其他職域性社會保險，銜接原有津貼俾其落日以穩定國家長期財務支出，並建立一一涵蓋全體國民之社會安全體系³。

鑑於國民年金保險（以下簡稱本保險）結合納費互助制之社會保險及政府負擔制之社會福利津貼兩者體制，制度規劃之初，不惟應從社會保險層面設計被保險人退休後老年經濟基礎之給付水準，抑且由於台灣國民年金制度發展較晚，亟需於本法施行之初，解決現有即老或將老之老年人口群的經濟安全問題。因此，本法第 7 條有關納保資格之規定，即係針對年滿 25 歲至 65 歲之國民而設；至於本法施行時已年滿 65 歲之國民，則適用本法第 31 條第 1 項定有具福利津貼性質的老年基本保證年金專屬條款。

因社會津貼不屬於社會保險制度，係由政府編列預算發給，鑑於國家資源有限，故本法第 31 條僅對於「未曾享有國家社會福利給付之人」⁴提供此項福利給付。復次，為考量享有社會津貼給付之請領人之「需求性」以及與其他國民之「公

¹內政部，〈中華民國 99 年社政年報〉，2010 年 5 月，頁 59。

²根據聯合國定義，當人口老化比率高於 7% 稱為高齡化社會；並依老人人口比例，將高齡化社會分為 3 類：1. 成年型〔7%~10%〕，2. 成熟型〔11%~14%〕，3. 老化型〔高於 14%〕。見王榮璋等，〈台灣需要的國民年金制度〉，《社區發展季刊》，內政部，2007 年，頁 29。

³內政部，前引註 1，頁 33。

⁴鍾秉正，〈從敬老福利生活津貼制度看「社會促進制度」〉，《玄奘法律學報》，2004 年 6 月，頁 105-106。本文以老年基本保證年金係承續敬老福利生活津制度，故援用其說。

平性」，本法第 31 條第 1 項乃承續敬老福利生活津貼之「排富條款」⁵。其中第 4 款、第 5 款規定，對於稅捐稽徵機關核定之最近一年度個人綜合所得總額合計新臺幣 50 萬元以上，或個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣 500 萬元以上者，均不得請領老年基本保證年金。

為確保實際需要老年基本保證年金者之請領權，前述對於請領人所設之不動產限制，另外設有放寬規定，本法第 31 條第 2 項規定，對於公共設施保留地之土地價值得予扣除，另個人所有房屋若屬實際居住且唯一者，亦得於新臺幣四百萬元範圍內扣除之，此即本法扣除項目條款。

內政部國民年金監理會（以下簡稱國監會）受理本保險爭議審理事項，為本法訴願之先行程序，有關國民年金法爭議審議事件，均須經審議委員以合議制方式審議通過，始告審定確定。實務上常見老年基本保證年金之請領人，以其所有土地屬公用地役關係之既成道路（以下簡稱既成道路），與公共設施保留地性質相似，卻因列入排富條款或無法取得相關證明，致其不符年金給付規定而憤憤難平。

有關既成道路之爭議，國監會曾於 2009 年 3 月第 6 次國民年金爭議審議委員會會議中提出討論，國監會委員即曾提出質疑，本法第 31 條僅限於都市計畫公共設施保留地之價值得予扣除，至於既成道路仍依公告土地現值計算，衡諸法律規定，本法似將國家人民分為二邊：一邊為都市土地人民，另一邊為非都市土地人民。前者適用本法放寬規定，後者雖然實質條件相同，但無法比照援引適用，是否有違平等原則？

爰此，本文針對本法第 31 條第 2 項第 1 款僅以公共設施保留地為放寬規定，至於既成道路（非計畫道路）土地並無適用，則前揭法條是否善盡保護年老弱勢國民老年經濟安全之立法意旨且符合平等原則，提出探討。

⁵本文所稱「排富條款」僅以國民年金法第 31 條第 1 項第 4 款及第 5 款為限，對於社會性給付法律是否應設有排富條款，社會意見兩極，主張者以為，無分貧富「若一體適用（國家預算補助）」，是以納稅人的錢幫助富人，違背公平正義。反對者以為，政府若能落實「量能課稅」，富人依累進稅率公平繳稅，何必排富。見簡錫堉，〈租稅公平就無排富問題〉，聯合報，2010 年 6 月 10 日，A19 版，民意論壇。

貳、研究目的

本法第 1 條規定，為確保未能於相關社會保險獲得適足保障之國民於老年及發生身心障礙時之基本經濟安全，並謀其遺屬生活之安定而制定本法。可知本法係為照顧老年或弱勢者而設，對於 65 歲以上之老人而言，除非其已從其他社會性保險獲得適足之保障，否則已無法再享有任何社會保險保障其老年安全之機會，因此，老年基本保證年金之給付，雖然本質上係社會福利津貼性質，非屬於社會保險體制，亦可視為政府針對以往社會政策所疏忽之部分國民，因年事已高，未能予以納保國民年金保險所為之「衡平性給付」⁶，縱然立法者對社會福利津貼享有廣泛之立法裁量空間，基於前述立法意旨，本文認為仍有必要從法理及實務層面探討既成道路土地之形成原因、權利限制情形，還原既成道路之實際情況與財產價值，確保本法排富條款不致失諸太苛，對於真正需要給付之人，能夠依立法意旨給予正當之對待。

其次就平等原則而言，自大法官釋字第 336、400 號解釋以來，公共設施保留地與既成道路土地所有權人之財產權利均屬因公益而特別犧牲之情形，國家對之均有徵收補償責任，惟限於各級政府財政困窘，無法全面辦理徵收，是二者亦均屬因政府財務或其他不可歸責於地主之因素而尚未徵收及補償者。觀諸本法扣除條款僅考量公共設施保留地所有權人權益，卻無法對既成道路所有權人給予相同之對待，相同情形，未為相同處理，其理由安在？基此，有關既成道路及公共設施保留地二者關係、權益比較，應有加以闡明分析之必要，並以此檢視本法是否存有差別對待而違反憲法基本原則。

復次，查本法第 31 條於立法歷程中，有關扣除條款之訂定，原行政院版草案並未將公共設施保留地列入得扣除條款，俟進入立法院審查時，始依照黨團協商條文通過納入，可知立法者意旨，對於老年基本保證年金之符合公平正義原則，本較原行政院版草案有更高之期待，爰此，藉由建立既成道路之重新認定標準，釐清其財產價值及權利本質，或可形成立法者在相關社會性給付中對於既成道路土地應持有之立場。

⁶鍾秉正，前引註 4，頁 106。

第二節 研究範圍與方法

壹、研究範圍

本法第 31 條第 2 項之扣除條款包括以下二款，其一為私人土地經依法編定為公共設施保留地部分，價值得予全部扣除；其次為老人所有不動產中，屬於個人所有且實際居住唯一之房屋部分，扣除額度以新臺幣 400 萬元為限。基於本文探討重點為社會性給付立法標準，涉及私益性之財產權保障及平等權體系之觀察，因此研究範圍僅以本法排富條款中第 2 項第 1 款之扣除條款為主，涉及公共設施保留地及既成道路部分，均屬本文研究之範圍，研究以下議題：

- 一、憲法基本原則與平等權下之社會性給付之界線。
- 二、既成道路之成因、內涵、權利限制與財產價值。
- 三、公共設施保留地之成因、定義、權利限制與財產價值。
- 四、大法官解釋涉及既成道路土地所有權人之權益之見解。
- 五、透過平等權體系思考，比較考公共設施保留地與既成道路土地所有權人之基本權益。
- 六、歸納本法修法之必要性，並就實務上相關爭議提出結論與建議。

貳、研究方法

本文之研究方法主要為文獻分析法、調查研究法及歸納分析法等三種方法，分述如下：

一、文獻分析法 (Document Analysis)

為瞭解國內外社會保險制度概況，本文於研究過程中，蒐集社會性給付、年金制度等學術著作、期刊、論文、研究報告及相關判決或判例等資料，作有系統之分析與綜合，全面整理、歸納、分類後，以客觀角度予以探討。

二、調查研究法 (Survey Research)

就本文議題範圍，透過實地訪查或電話調查方法，探究法規主管機關對於公共設施保留地及既成道路之揀擇標準、處理方向。另就既成道路本身而言，有關

地方政府機關之認定與廢止要件、政府徵收現況、市場交易情形，俾了解實務作業遭逢之難題。

三、歸納分析法 (Induction Analysis)

經由資料的搜集、整理，再以內在比較法比較公共設施保留地及既成道路之處遇差別，包括法律關係、實際權益、賦稅條件、案量範圍等層面，歸納本文研究之結果，藉此推導出本文之研究建議。

透過運用以上研究方法，分析本法立法裁量與平等原則關係，期望從現行法規基礎，發展出兼顧學理與實務運作之問題解決方案，跳脫本位限制，建立符合公平正義之社會性給付政策。

第二章 既成道路相關文獻之探討

我國憲法於二次世界大戰後參採西方國家憲政體制，蘊含社會國思想，因過去特殊的歷史背景因素，我國於繼受西方法制時特別強調社會本位，使國家過度干預私有財產權⁷，既成道路即其適例。行政法院 45 年判字第 8 號判例，以私人所有土地，因供公眾通行歷經數十年之久，即以時效經過成立公用地役關係，屬他有公物之公共用物，所有權人雖保有所有權，但其所有權之行使受有限制，不得違反供公眾通行之公益目的。

該號判例，嗣經行政機關援引以為取得既成道路之法理依據，地方政府為維護該道路通行使用，得對於既成道路逕行維護，如鋪設柏油、劃設停車格收取費用，而關於人民請求徵收補償，卻以財務困難為由即可長期予以懸置。觀之既成道路僅得供公眾通行使用，價值低落，係出於國家公權力所為，而有關社會性給付視其等同於一般土地，按所有土地公告土地現值計價，俟達一定標準則予排富，是否可議？又其土地所有權人權利限制之程度為何？尚存何種實質內涵？對照本法已予放寬不計算土地價值之公共設施保留地，其差異為何？凡此皆屬本章所欲予以探究者。

第一節 憲法財產權保障與平等原則

世界上民主法治國家多明訂財產權保障之規定，如美國憲法第 5 條修正案規定，任何人不得未經「正當程序而被剝奪其生命、自由及財產權」⁸，我國憲法第 15 條規定，人民之財產權應予保障，關於此保障之內涵為何，憲法則未明文，然而依憲法第 22 條及第 23 條規定，凡人民之其他自由及權利，於不妨害社會秩序或社會公共利益之範圍內，均受憲法之保障，如基於社會秩序或增進公共利益必要，國家並非不得以法律限制之，但應遵守憲法基本權利規範與平等原則，且不宜由行政機關在法律之外創設為之。

⁷魏千峯，〈人權保障之釋憲〉，《台灣法學雜誌》，85 期，2006 年 6 月，頁 133。

⁸林紀東，《中華民國憲法逐條示義（一）》台北三民，1987 年 3 月，頁 251。

壹、憲法財產權保障之本質與範圍

依大法官解釋，財產權係「保障人民自由使用財產之憲法上權利」⁹，可知財產權應解釋為自由權之一種¹⁰，如同其他自由權，具有防禦之性質，為防止國家公權力或第三人之侵害，俾能立足於個人所努力的成果上，發展人格實現自我。

一、財產權保障之本質

由於財產是個人自主自覺支配其生活之必要前提，依憲法規定，個人於法律範圍內，本得自由使用、收益、處分其財產，並排除國家恣意之侵奪。然而，財產權之行使並非絕對，鑑於個人與社會的相互依存性日高，於確保個人自由使用收益其財產上之權利之外，財產權不能免於基於社會共同性而來的責任與限制，故行政主體得出於公用目的對私有財產加以限制，甚或剝奪人民之財產，惟同時必須給予補償，否則即與保障人民財產權之基本精神不符¹¹。

我國憲法對財產權保障採抽象性規定，至於損失補償制度則疏未規範，學者陳新民稱此為憲法「遺漏的制度」¹²。關於憲法財產權保障之制度及理論，一般咸認以德國威瑪憲法最為完備。戰後西德基本法繼之，我國憲法於民國 35 年制定之際，即曾仿效德國威瑪憲法體制¹³，故於探討我國憲法財產權保障體系，似可從德國基本法規定¹⁴窺知其應有之內涵：

(一) 財產權之具體內涵與界限，應以法律為之

⁹大法官釋字第 406 解釋文，另參釋字第 400 解釋文。

¹⁰陳愛娥，〈司法院大法官會議解釋中財產權觀念之演變〉，收錄於劉孔中、李建良主編《憲法解釋之理論與實務》，頁 411-412，台北，中央研究院中山人文社會科學研究所專書 44，1999 年 5 月。

¹¹陳敏，《行政法總論》，頁 1182，台北，新學林出版社，2007 年 6 月 5 版。

¹²陳新民，《憲法基本權利之基本理論（上冊）》，頁 345-346，台北市，元照出版公司，1999 年 6 月。

¹³詹鎮榮，〈憲法基本原則：第五講 社會國原則-起源、內涵與規範效力〉，《月旦法學教室》，第 41 期，2006 年 3 月，頁 33。

¹⁴西德於 1949 年頒布基本法，其中第 14 條對於財產權之保障設有規定，咸認為財產權保障理念及制度之粲然大備者：

(一) 財產權與繼承權應予保障。其內容及界限，由法律定之。

(二) 財產權負有義務。其使用應同時有助於公共福祉。

(三) 公用徵收需為公共福祉之需要，始得為之。公用徵收須以法律或基於法律為之，而該法律須同時規定補償之種類及範圍。徵收補償之確定，應就公共利益與當事人利益為合理之衡量。關於徵收補償之爭議，由普通法院管轄之。引自李建良，〈行政法上損失補償制度之基本體系〉，《東吳法律學報》，第 11 卷第 2 期，1999 年 5 月，頁 43。

界定財產權合理行使與社會義務之範疇，屬立法者廣泛之形成自由，即所謂「由立法者塑成之保障範圍」¹⁵，惟此亦為立法者義務，屬不得授權行政機關以命令規定之強化的保留事項。

(二) 財產權之社會拘束非屬國家對人民財產權之干涉

為增進公共福祉，凡法律性質為對於財產權的社會拘束性規定，如基於個別財產處於特別的情狀（位於自然保護區或指定古蹟等）所為之財產限制，即屬人民就該財產所應忍受之義務¹⁶，此項規定，並不構成對於個別財產權之干涉¹⁷。

(三) 公用徵收屬國家對人民財產權之剝奪，徵收之同時，應給予補償

國家如基於公益需要對於財產權所為必要之規範，已達到剝奪特定人之財產權之程度，或其限制強度已侵犯到私有財產制之核心——財產之私有性與私用性，形成該財產權人之特別犧牲時，則屬公權力對於人民財產權之干涉，最重要者為公用徵收，於辦理公用徵收同時，應予徵收補償。

據此，可知國家對於人民財產權之干涉應以法律為之，其類型概可分為三種，其一，財產權之社會拘束，為國家對於民財產權之合理限制，屬財產權之社會義務；其次，國家基於公益需要，得依據法律作成行政處分將私有財產權予以剝奪並移轉於特定之公用事業，此即公用徵收¹⁸；第三，徵收不以所有權移轉於國家或其他權利主體為必要，對於財產權之限制，亦可能構成公用徵收之效果，此即屬財產權之特別犧牲。

我國對於財產權之限制，即係以特別犧牲理論為重心，觀諸歷年大法官解釋，先後承認「應予補償之公用徵收」、「應予補償之財產權限制」二種類型。前者植基於古典徵收理論之基礎上，以徵收標的之權利移轉為特徵。至於後者係國家之干涉行為，依其限制之程度是否對財產之本質（Substanz）有所侵害？與他

¹⁵劉建宏，〈基本權各論基礎講座(12) —財產權〉，《法學講座》，第29期，2004年9月，頁3。

¹⁶BGHZ 23,30 (32 f.); 30,338 (342 f.); 48,193 (195) 等，引自李建良前揭文，見前引註14，頁46。

¹⁷蔡宗珍，〈從憲法財產權保障論既成道路與公用地役權關係〉，《憲法與國家（一）》初版，頁294-295，台北，元照出版公司，2004年4月。

¹⁸本質上此屬古典徵收（Klassische Enteignung），見陳新民，前引註12，頁317-320。

人相較是否顯然不平等且無期待可能？若此，乃等同於公用徵收之要件，即或對於財產權利用之重大限制即為已足¹⁹（大法官釋字第336、400號及440號等解釋）。

二、財產權保障之範圍

財產權係先於國家而存在之基本權，凡人民合法取得之財產，無論是辛苦掙得或繼承所得，甚或不勞而獲，均應同等受到法秩序的尊重而屬憲法財產權保障之範圍。至於社會性給付是否歸屬於「財產權」保障之認定上，由於涉及行政權認定與規則形成之權限，以及國家財政資源分配問題。一般見解以為，社會性給付據其財源及財務處理方式可區分為社會保險給付與非保險給付，前者為相對性給付，因被保險人已參與社會風險之分擔，故於保險事故發生時，無論其繳納保險費多寡，國家即應依法給予給付，否則即為侵害人民之財產權，人民得請求國家給予給付；後者為單項性給付，因人民未為對待性保險費分擔，屬國家「恩給性」給與²⁰，故其不屬於財產權保障之範圍。在貫徹社會國理念之前提下，立法者恆享有極大的裁量權限——只要不違反平等原則²¹。

貳、平等權的基礎原則

憲法第7條規定：「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」，與自由權相同，憲法規範之平等係一種基本權利，為差別對待之禁止。平等規範之目的，係在保障憲法上基本權利均能受到合理公平的對待，就普遍的實踐性而言，其所彰顯者毋寧應係一種「法原則」，即任何事項均應公平處理之平等原則²²。基此，平等幾乎是所有憲法基本權之基礎²³，因此平等原則不僅拘束行政與司法兩權，亦及於立法權之行使。

¹⁹李建良，〈行政法上損失補償制度之基本體系〉，《東吳法律學報》，第11卷第2期，1999年5月，頁88。

²⁰孫迺翊〈恩給性社會給付沒保障〉《月旦法學教室》52期，2007年2月，頁79。

²¹見2010年4月30日釋字第676號陳新民大法官部分不同意見書（頁4）：「故除非涉及到法治國原則所肯認的基本人權、權力分立外，在貫徹社會（福利）國理念，立法者在為服務行政（給付行政）的範疇，只要不侵犯平等原則，立法者恆享有極大的裁量權限。」，見《司法院大法官網站》，2010年9月28日下載。

²²吳信華，〈平等權的體系思考（上）〉，《月旦法學教室》第55期，2007年5月，頁84參照。

²³憲法上之平等權即平等原則，見徐振雄〈論平等即「法之平等拘束原則」〉，《法令月刊》60卷4期，2009年4月，頁34。

一、平等權之基本內涵與實務判斷標準

平等原則規範對象，並非個別案例的主觀利益，而係客觀上法律所欲維護的價值，故平等原則等於立法者有無恣意判斷（恣意禁止原則），強調目的與手段必須具有合理關聯性、差別待遇必須要有理智的判斷、且不能違反比例原則等²⁴。從學理上而言，平等權追求的是立足點的平等或實質的平等，基本內涵為「相同之事項，應為相同之對待；不同之事務，應為不同之對待」，因此，「在本質上若相同之事項而為不同之對待」，或「在本質上若不同之事項而為相同之對待」，此即違反平等權²⁵。

德國過去對於平等權的審查曾採取極寬鬆的「恣意禁止」(Willkürverbot)²⁶公式，到新近聯邦憲法法院提出的「新公式」(Neue Formel)，對於平等權之審查似有轉趨嚴格之傾向，略以國家對 A 做出有別於 B 的差別待遇，必須 A、B 之間所存在的差異性，依其種類與重要性，足以合理化系爭差別待遇時，始能脫免違反平等原則之指摘²⁷。

此外，從美國司法實務來看，對於平等權之審查，尚分類為寬鬆的合理審查，與從嚴審查等二種，前者如公共政策的改革，後者多係涉及種族、性別、或憲法基本權利等內涵。然而，對於政府某些全然未曾提供的相關給付，或全面禁止此類利益，此時未必會被認定違憲，有趣的是，一旦政府在提供給付或限制利益時，有了某種差別待遇，那麼法院就可能使用平等保護條款從嚴審查。

我國司法實務上，大法官認為，「憲法第 7 條平等原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，立法機關基於憲法之價值體系及立法目的，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。」²⁸，至於差別待遇之「合理與否」，主要在於系爭法令中所含的分類標準，是否與該法

²⁴陳新民，前引註 21，頁 6 參照。

²⁵吳信華，前引註 22，頁 85-86；鍾秉正，前引註 4，頁 96。

²⁶德國恣意禁止審查之特色是，只有在找不到一個可以說得通的合理化理由時，差別待遇才被認為恣意。見許宗力，〈從大法官解釋看平等原則與違憲審查〉，《法與國家權力(二)》，2007 年 1 月，頁 144，註 5。

²⁷ Papier，Der Einfluss des Verfassungsrechts auf das Sozialrecht，in Sozialrechtshandbuch (SRH) 2.Auflage,1996, S. 109ff.。引自鍾秉正，前引註 4，頁 96；許宗力，前引註 26，頁 144。

²⁸大法官釋字第 485 號解釋文。

令之目的吻合²⁹。

二、平等權與主觀公權利

憲法上平等原則係保障人民在法律上地位之實質平等，人民在向國家爭取授益行政時平等原則時被援引。基於社會性給付涉及國家財政上考量，除非國家法律已精確規定分配資源的標準，否則僅以無正當理由而為差別待遇之事實，並無法導出當國家對於某一群體提供給付時，其他群體亦享有要求相同給付之請求權。易言之，在法律為差別性待遇違反平等原則時，該法律亦非立即失效，必須經由立法者之調整與修復，始能臻於公平的境界³⁰。於此必須指明者，依憲法保障基本權之意旨或信賴利益保護原則，立法者於調整此不公平原則時，不得將已授予給付之規定取銷刪除。另外，因自由權及社會基本權利本質上歸屬於個人之權利領域，於國家違反平等原則而同時妨害個人憲法或法律所保障之利益時，仍不妨因此基本權與平等權結合導出「複數基本權利」，如性別平等權、工作平等權、教育平等權等，從而衍生出主觀公權利³¹。

三、社會性給付之平等原則

社會福利制度之目的，不外乎在透過社會行政的推動，用以降低人民個體間的差異，進而達到「發展機會均等」之理想³²。因此在落實社會性給付政策時，針對特定身分之人所為之所得重分配措施或是差別待遇處置，即不得違反憲法第7條之平等原則，且不因該措施屬干預性質抑或給付性質而有異。對此，大法官釋字第542號解釋文即強調：「行政機關訂定之行政命令，其屬給付性之行政措施具授與人民利益之效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束。」。本於平等原則之要求，國家在形成社會性立法時，雖得斟酌規範事物性質之差異而為區別對待，但其差別待遇必須合理，不得出於恣意³³。尤其在無合理之正當

²⁹廖元豪，〈平等權第二講 大法官對平等權之審查基準〉，《月旦法學教室》第76期，頁42。

³⁰李建良，〈論立法裁量之憲法基礎理論〉，《台北大學法學論叢》，第47期，2000年12月，頁220，229參照；翁岳生，釋字第455號解釋協同意見書參照。

³¹鍾秉正與蔡懷卿，《憲法精義》，頁40，台北，新學林出版股份有限公司，2007年6月；蕭文生，〈平等原則與國家經濟輔助措施〉，《月旦法學雜誌》，172期，2009年9月，頁27參照；黃啟禎，〈既成道路徵收補償實務問題之商榷與建議〉，《中律會訊》，第6卷第3期，2003年12月，頁18-19參照。

³²鍾秉正，前引註4，頁99。

³³詹鎮榮，〈憲法基本原則：第六講 社會國原則-起源、內涵與規範效力〉，《月旦法學教室》第42期，頁54-55。

理由時，更不得在往後之立法中否定其自身先前所立之基本價值決定，悖離「體系正義」，進而導致平等原則之違反。

第二節 既成道路之內涵與財產權限制

壹、憲法釋義下之公用地役關係

既成道路一詞現行法上未見明文，一般泛指先於政府發布計畫開闢道路以前，私有土地因供公眾通行歷時久遠自然形成之既存道路。於我國現行省道³⁴、縣道、鄉道及村里道路，同時屬於既成道路者所在多有。

一、既成道路之形成原因與背景

傳統見解認為，既成道路形成之原因約有以下數種³⁵：1. 既成道路所在地之私有土地，屬於其他人對外聯絡所必經之處，因而逐漸形成事實上之袋地通行關係或地役關係；2. 各級政府未辦理徵收或漏未徵收，即先行於私有土地上開闢為道路使用，經相當時間後因而主張為既成道路；3. 隨著都市計畫之拓寬而成為該道路之一部分，但主管機關未辦理徵收補償者；4. 隨建築而逐漸自然形成之通路，或屬於法定空地之通路³⁶；5. 土地所有人（如建商）自行開闢或同意開闢為道路供特定或不特定民眾無償使用者；6. 人民捐贈土地予政府闢建道路，但未辦理所有權移轉，經繼承後，後代子孫可能不知情或因地價上漲而不承認，形成既成道路存於私有土地之情形；7. 政府闢路以前，已為補償，但未辦理所有權移轉等原因。

按私有土地自然形成道路狀態，相當原因源自日據時期徵用人民土地未辦理徵收補償³⁷。光復後，行政機關對於人民財產權之限制，往往僅以行政命令訂之³⁸，

³⁴另有關國道部分之既成道路業經主管機關全數取得，監察院，《中華民國 91 年監察院糾正案彙編（二）》，頁 1237，行政院研究發展考核委員會。

³⁵ 蔡宗珍，前引註 17，頁 267；張元旭，見「私有既成道路補償問題面面觀」座談會，內政部張元旭發言部分，《月旦法學雜誌》，第 16 期，1996 年 8 月，頁 71。

³⁶因建築而形成之現有巷道是否為本文所稱既成道路詳下文；至法定空地雖有提供公眾通行者，惟與公用地役關係實為無涉。

³⁷陳新民，《憲法基本權利之基本理論（上冊）》，2000 年 5 版，頁 445 註 194，引自翁瑞麟，〈形成公用地一關係既成道路之損失補償救濟—以行政法院判決為中心〉，政治大學地政學系碩士在職專班論文，2006 年 6 月，頁 49。

³⁸臺灣省行政長官公署 35 年 8 月 13 日署工公字第 3300 號代電，引自《臺灣省長官公署公報》，35 年秋字 39 期，頁 621；臺灣省政府 38 年 5 月 17 日辰櫛府緯拔字第 28574 號代電，引自《臺灣

嗣於整理地籍期間，政府已注意及補償問題，曾以行政命令指示：「歷年徵用民地未經清理或償付地價者，應由徵用機關即日開始清理或補償地價，限本年底清理或償付完畢。」³⁹。可知政府於光復初期對於既成道路仍以辦理徵收補償為目標⁴⁰。然而，自行政法院 45 年判字第 8 號判例公布後，政府即認為對於既成道路之維護已取得法理依據，有關徵收補償問題動輒以需費耗繁，應暫緩辦理⁴¹應付之，此一暫緩，即懸至於 40 年後，迨 85（1996）年釋字第 400 號解釋作出，既成道路之徵收補償問題，始又浮現。

二、行政法院判例與公用地役關係之法理

揆之既成道路所有權人之財產限制，肇因於行政法院 45 年判字第 8 號判例，該號裁判要旨指出：「行政主體得依法律規定或以法律行為，對私人之動產或不動產取得管理權或他物權，使該項動產或不動產成為他有公物，以達行政之目的。此際該私人雖仍保有其所有權，但其權利之行使，則應受限制，不得與行政目的相違反。本件土地成為道路供公眾通行，既已歷數十年之久，自應認為已因時效完成而有公用地役關係之存在。此項道路之土地，即已成為他有公物中之公共用物。原告雖仍有其所有權，但其所有權之行使應受限制，不得違反供公眾通行之目的。原告擅自將已成之道路廢止，改闢為田耕作，被告官署糾正原告此項行為，回復原來道路，此項處分，自非違法。」⁴²。

行政法院藉由時效取得地役權之法理創設出公用地役關係，係非經由立法形成而對於人民合法獲得之財產權發生限制之效果，故其法理依據、法律效力及法律位階如何？應屬首須予以探者。

省政府公報》，38 年夏字 38 期，頁 487；同府 39 年 7 月 25 日午有府緯路字第 57986 號代電，同公報 39 年秋字第 27 期，頁 313；同府 41 年 11 月 24 日府交工字第 116014 號令，同公報 42 年冬字 49 期，頁 554。

³⁹臺灣省政府 37 年 11 月 8 日戌齊府綱地丙字第 1398 號代電，引自《臺灣省政府公報》，37 年冬字 34 期，頁 491。另參臺灣省政府 44 年 2 月 2 日府民地乙字第 373 號令，引自《臺灣省政府公報》，44 年春字 25 期，頁 286 亦有相關規定。

⁴⁰翁瑞麟，前引註 37，頁 47-50 參照。

⁴¹見臺灣省政府 45 年 4 月 11 日府交路字第 38682 號令，引自《臺灣省政府公報》，45 年夏字 12 期，頁 131；臺灣省政府 46 年 3 月 12 日府財三·交路·民地字第 141541 號令，引自《臺灣省政府公報》，46 年春字 61 期，頁 767。

⁴²學者蔡宗珍認為：「45 年判字第 8 號判例所稱之『公法上地役關係』似源自德國法上『公法上供役性』，果如此，則似將公務普遍具有之公法上供役性誤為形成私權上公物之原因。」，見前引註 17，頁 288 註 26 參照。

關於判例之法律效力及法理依據，德國學者 Karl Larenz 闡述似較完整，氏認為：判決先例（判例）能夠發生先例拘束力的不是有既判力的個案裁判，而是法院在判決理由中對於某些法律問題所提的答覆。因下級法院遵循上級法院的判決先例，而上級法院常維持自己先前的裁判見解，故常為當事人、利害關係人將此情況考慮進來，從而判決先例只要沒有重大矛盾，常長期具有如同「現行法」的效力，由此逐漸形成一種補充及續造制定法的「法官法」。有關法官法適用之範圍及法律拘束力迭有爭議，可以這麼說，判決先例通常並無--可以使法院、機關乃至個人均應遵守其要求之--規範的拘束力，惟其日後如轉變成習慣法的基礎，則固定的司法裁判亦可以具有如同法律的拘束力。此時司法實務上如肯定習慣法存在，則作為習慣法根源的司法裁判起初是否符合法律規定，就不再重要；重點在於：由此而生的習慣法是否抵觸憲法或其他優越的法律原則⁴³。

基此，前述判例不得違反憲法基本原則，對照於我國實定法上並無既成道路之相關規定，因此留有行政機關藉此引為「法理」之空間。其次，判例之法律位階僅相當於命令⁴⁴，行政法院創設之「公用地役關係」之法理，係以「事實保留」為成立要件，不符法治國原則，否則憲法上法律保留原則將受到事實狀態的挑戰⁴⁵！觀諸行政機關依此作出對於人民財產權之限制，合憲性本可質疑。退一步而言，在我國憲法規範下，國家對於人民財產權之干涉，如已涉及侵害財產權本質時，即應負徵收補償責任，否則違反憲法財產權保障原則與平等原則。

三、大法官釋字第 400 號解釋與特別犧牲

釋字第 400 號解釋係以行政法院 82 年度判字第 2479 號終局判決中，維持主管機關適用行政院 67 年 7 月 14 日台（67）內字第 6301 號函及 69 年 2 月 23 日台（69）內字第 2072 號函，該二函係顧及地方政府財政困難，一時無法籌措鉅額補償，爰同意地方政府對於日據時期開闢之既成道路且依土地登記簿總登記時

⁴³Karl Larenz, 《Methodenlehre der Rechtswissenschaft》, 引自陳愛娥譯, 《法學方法論》, 五南, 2008 年 6 月初版七刷, 頁 336。

⁴⁴翁岳生, 〈司法院大法官解釋效力之研究〉, 由台大公法中心、高雄大學政治法律學系合辦之「政治理論與公法學之對話」--恭祝吳庚大法官榮退學術研討會主題演講, 頁 16, 2004 年 4 月 16 日; 氏引釋字第 374 號解釋理由書: 「至於司法機關在具體個案之外, 表示其適用法律之見解者, 依現行制度有判例及決議二種。判例經人民指摘違憲者, 視同命令予以審查, 已行之有年 (參照釋字第 154 號、第 177 號、第 185 號、第 243 號、第 271 號、第 368 號及第 372 號等解釋)」。

⁴⁵蔡宗珍, 前引註 17, 頁 298。

登記為「道」地目者，在辦理道路拓寬打通工程時，仍得依前項公用地役關係繼續使用，暫不予徵收補償，但對於其餘情形仍應一律辦理徵收補償。

本案聲請人就所有坐落嘉義市東門段土地，自日據時代起供巷道使用達 60 餘年，所有權人既不能處分，也不能行使所有權能收取利益，儼然已喪失交易價值，僅能企盼政府惠予徵收補償，以符合社會公平原則。但是政府卻以「財政困難」為由推託，強行聲請人等忍受私有財產權之侵害，長達數十年之久，顯與憲法保障人民私有財產權之宗旨牴觸。因受行政法院 82 年度判字第 2479 號終局判決維持臺灣省嘉義市政府適用行政院上開二函之規定，就聲請人請求徵收補償一事所為駁回處分之結果，爰聲請解釋行政院上開二函之行政命令牴觸憲法⁴⁶。

(一) 既成道路之徵收補償

大法官於本號解釋文首先指出：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。」。

本號解釋係以憲法財產權保障之基本價值為基礎，大法官採黑格爾的人格發展理論，認為財產權對於人的生活與自由具有特別重要之地位，一方面政府負有促進人民人格發展之積極義務，另一方面，財產權受社會責任或環境生態之限制⁴⁷，國家得基於公益需要規範人民之財產權，如因此致其受有損失，且損失已超過期待其所應忍受之重大程度時，即構成個人利益之特別犧牲，國家應給予補償，並不得以財務困難為由，違反平等原則。因此「若在某一道路範圍內之私有

⁴⁶見大法官釋字第 400 號解釋相關附件。

⁴⁷魏千峰，〈財產權之基本理論研究-以國家與人民關係為限〉，政治大學法律研究所博士論文，1999 年 6 月，頁 147-148。

土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。」。前述行政院二函與本號解釋意旨不符部分，應不再援用⁴⁸。

（二）公用地役關係之法理依據

復次，關於既成道路成立公用地役關係之法理依據，大法官亦於解釋理由書中申明：「公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認（參照本院釋字第二五五號解釋、行政法院四十五年判字第八號及六十一年判字第四三五號判例）」。

據此，行政法院僅以事實狀態而創設之公法上關係⁴⁹，是否逾越法律保留原則，大法官於此隱喻未明。對於公用地役關係之法理依據，本號解釋似從習慣法解釋之立場予以肯認⁵⁰，與前述德國學者 Karl Larenz 之見解若合符節。對於相對人因為此項法理所受之損失，大法官認國家應依據法律辦理徵收補償，由此似可推知，大法官係有意藉由聯結「公用地役關係」與「徵收補償」，俾補充憲法保障人民財產權規定之意涵⁵¹，其一再申明各級政府如因經費困難不能對前述道路全面徵收補償時，亦應「訂定確實可行之期限籌措財源逐年辦理，或以其他方法彌補其損失」。使行政機關無所迴避於徵收補償之責任，如此，「久為我國法制所承認」之公用地役關係應可取得合憲性之立論基礎⁵²。

（三）既成道路成立公用地役關係之認定標準

本號解釋指出「既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期

⁴⁸大法官孫森焱於本號解釋不同意見書依此認為略以，查系爭土地既非嘉義市政府依都市計畫辦理道路拓寬工程而使用，亦非於辦理土地總登記時即登記為「道」地目，與行政院 67 年 7 月 14 日台 67 內字第 6301 號函釋及行政院 69 年 2 月 23 日台 69 內字第 2072 號函規定之情形均屬有間，本案應不受理為是。

⁴⁹蔡宗珍，前引註 17，頁 290 參照。

⁵⁰李建良，前引註 19，頁 48；另學者蔡宗珍認為「行政法上習慣法的建立不能夠違背憲政的原理，故於時效取得公用地役關係的制度必須重新予以檢討」，見〈2004 年 4 月 21 日既成道路相關法律問題研討會〉，《月旦法學雜誌》，112 期，2004 年 8 月，頁 28。

⁵¹陳立夫，〈2004 年 4 月 21 日既成道路相關法律問題研討會〉，《月旦法學雜誌》，112 期，2004 年 8 月，頁 25。

⁵²關於公用地役關係之合憲性基礎，素為學界所質疑，見前引註 51。

間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。至於依建築法規及民法等之規定，提供土地作為公眾通行之道路，與因時效而形成之既成道路不同，非本件解釋所指之公用地役關係，乃屬當然。」。

按既成道路係因事實關係而形成，由於法無明文，故有關既成道路一詞及其認定要件難以一致，自本號解釋作出後，既成道路成立公用地役關係之成立要件殆可確立，但就具體認定標準而言，其中仍涉及多起不確定用語，如歷經年代久遠一詞指涉過於抽象；又對於建築法規之現有巷道、私設通路及民眾同意無償提供公眾通行之道路之除外範圍仍未明確⁵³，反而無法節制既成道路的成立要件以限縮公權力對於人民的財產權的過度干涉。

（四）既成道路之廢止

依大法官釋字第 400 號解釋意旨，公用地役關係之認定，將涉及人民財產權之限制及國家之徵收補償責任，故對於既成道路之存廢，應本於其供公眾通行之必要性考量，而非僅係便利通行或時效經過即為已足。其次，因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止。另有關都市計畫範圍內非計畫既成道路之廢止，大法官前於釋字第 255 號解釋文即已指明：「已依法定程序定有都市計畫並完成細部計畫之區域，其道路之設置，即應依其計畫實施，而在循法定程序規畫道路系統時，原即含有廢止非計畫道路之意，於計畫道路開闢完成可供公眾通行後，此項非計畫道路，無繼續供公眾通行必要時，主管機關自得本於職權或依申請廢止之。」⁵⁴。

貳、既成道路所有權人之權利限制

既成道路土地所有權人之權益為路面供公眾通行之其他部分（如地下部分）⁵⁵，另對於無權占有者得行使請求返還土地之物上請求權⁵⁶，此外，其所擁有之使用權能殆近於遭受剝奪之程度，限制情形如下：

⁵³孫森焱，前引註 48。

⁵⁴另直轄市及各縣市亦多設有相關辦法，如臺北市之現「有巷道廢止或改道申請辦法」可供參照。

⁵⁵大法官 1997 年 11 月 14 日釋字第 440 號解釋；土地徵收條例第 57 條規定；獎勵民間參與交通建設條例第 19 條規定參照；另最高法院 94 年台上字第 2375 號民事判決。

⁵⁶學者蔡宗珍認為既成道路所有權人之「物上請求權」亦屬遭到剝奪，見前引註 17，頁 290 參照；另參最高法院 84 年度台上字第 2153 號判決。

一、不得違反供公眾通行之目的

依行政院 45 年判字第 8 號及最高行政法院 61 年判字第 435 號等判例，既成道路屬為他有公物之公共用物，土地所有權人毋得擅自將既成之道路或農路闢田耕作、搭蓋圍籬⁵⁷、阻礙交通等，亦不容其依據地役權之規定主張為民法上私權紛爭。

二、容忍地方政府為必要道路養護工程之義務

政府為便利公眾通行，整修市鄉道路環境，得於既成道路上為鋪設柏油路面及興建溝渠⁵⁸，包括側溝或排水溝等改善養護。此外行政法院認為，既成道路土地之所有權現雖仍屬原告等所有，惟於公用地役關係發生後，揆諸司法院釋字第 400 號解釋意旨，其使用權及收益權之行使均受有限制。故所有權人等於上開土地之使用權及收益權之行使既受有限制，則被告地方政府於既成道路土地建造陸橋，或設置停車格，並收取停車費，所有權人自無任何損害可言⁵⁹。

第三節 公共設施保留地之財產權限制

壹、公共設施保留地之定義與成因

公共設施保留地係經都市計畫法劃定為公共設施用地，而未經政府開闢或使用之私有土地。至所謂公共設施用地，係指都市地區範圍內供作公共設施使用之土地，如道路、公園、綠地、廣場、河道、學校、社教機關、市場、上下水道、及其他公用事業用地等。依此，公共設施保留地係依都市計畫法規定，私有土地基於公用需要，而留供目的事業主管機關將來徵收使用者。

貳、公共設施保留地之權利限制與保留期間

一、公共設施保留地之權利限制

公共設施保留地之指定，係在確保公共設施得依都市計畫法規定辦理徵收，為兼顧所有權人之現行利用價值及降低政府將來徵收取得及開發之成本，依都市

⁵⁷另行政法院 58 年判字第 330 號判決參照。

⁵⁸行政院 (67) 年台內字第 6301 號函；行政法院 75 年判字第 1147 號判決；行政法院 70 年判字第 21 號判決；行政法院 57 年判字第 76 號判決。另參內政部 (58) 台內地字第 314735 號函。

⁵⁹高雄高等行政法院 94 年度訴字第 815 號判決參照；司法院，《司法院公報》，第 50 卷第 9 期，2008 年 9 月，頁 193-195。

計畫法第 50 條、第 51 條規定，經指定之公共設施保留地，於主管機關未為徵收或價購前，禁止所有權人為妨礙徵收之使用，但得繼續為原來之使用，或改為妨礙目的較輕之使用。權利人並得申請為臨時建築使用，惟其經地方政府通知開闢公共設施並限期拆除回復原狀時，應自行無條件拆除；其不自行拆除者，予以強制拆除。

二、公共設施保留地之保留期限

1939 年 6 月 8 日制定公布之都市計畫法，原無保留期限之規定，迄 1964 年 9 月 1 日修正公布之都市計畫法，增訂第 49 條規定：「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。」自此，公共設施保留地設有徵收取得規定，期間為 5-10 年。

然而礙於徵收所需經費過高，各地方政府無法於法定期限前取得公共設施保留地，1973 年再經修法，延長保留徵收期間至多為 15 年，惟將迄保留期限各級政府仍無法全面取得公共設施保留地，行政院僅得研修都市計畫法，於 1988 年 7 月 15 日公布施行，將有關保留地取得期限規定予以刪除，自此，公共設施保留地恢復為無取得時限之狀態，亦即公共設施保留地倘因地方政府財政困難，復未經都市計畫通盤檢討變更廢止者，其所有權之行使即受有限制⁶⁰。

參、公共設施保留地之特別犧牲

按公共設施保留地係為配合國家逐步建立都市計畫體制及發展規模，倘任其長期保留未予徵收，土地所有權人即無法及時獲得對價，另謀其他發展，雖其財產權暫未遭受剝奪，但因限制所受之損失，將隨保留時間之延長而遞增，亦屬為公益而特別犧牲之情形，對此，大法官釋字第 336 號解釋理由書認為，雖都市計畫法對於公共設施保留地設有加成補償、許為臨時建築使用及免稅等補救規定，然非分別就保留時間之久暫等情況，對權利受有個別損害，而形成特別犧牲

⁶⁰李建良，前引註 19，頁 84-86 參照；另魏千峯認為公共設施保留地之取得時限不受限制，對人民財產權幾近剝奪，亦違反比例原則。基於公共設施保留地於徵收以前所有權人尚得為低度經濟之利用，本文認為性質上應屬「財產權之限制」為妥。見氏著〈人權保障之釋憲〉，《台灣法學雜誌》，85 期，2006 年 6 月，頁 133。

(Sonderopfer)者，予以不同程度之補償。惟此有關土地所有權人之權益，如何檢討修正有關法律，係立法問題。

綜合言之，公共設施保留地所有權人使用權益遭受限制，尚具低度經濟價值，其權利損失係由於長期處於保留狀態，政府因財務困難無法全面辦理徵收，所有權人無法及時獲得對價，另謀其他發展而產生，故其財產權之損失類型，依學者李建良教授認為應屬「財產權之持續性限制」⁶¹。

至於既成道路土地所有權人不能為妨礙供公眾通行之目的，使用、收益權能幾近於完全遭受剝奪，其保有所有權者，僅盼望政府辦理徵收補償而已。因此學者林明鏘認為既成道路土地所有權雖未移轉，觀其財產權利遭受剝奪或嚴重限制之程度，已具徵收效果，而非財產權之限制⁶²。惟學者李建良認為公用地役關係之實質效果與「公用徵收」尚有所別，應屬「財產權使用之持續限制」⁶³之情形。

⁶¹李建良，前引註 19，頁 74；另氏又認為此屬「財產權使用或收益之禁止或限制」，見前引註，頁 84。本文認為前者定義較符合現況，且有利於比較區別。

⁶²林明鏘，〈私有既成道路與損失補償請求權〉，《月旦法學雜誌》112 期，2004 年 9 月，頁 50。

⁶³李建良，前引註 19，頁 80。

第三章 國民年金法排富條款之土地扣除項目運作分析

老年基本保證年金之立法目的，主要在消除工商社會所產生的不公平現象，追求「機會均等」的理想。其設有立排富條款的理由係因國家資源有限，僅得藉由部分的不公，以求取社會整體的實質公平⁶⁴，又為確保實際需要給付之人能夠獲得本津貼的發給，對於排富條款之對象，尚須適度的予以限縮，因此訂有扣除條款。

本章主要探討老年基本保證年金之施行情形，包括相關法律規定與公共設施保留地與既成道路土地之權利限制、現況處遇及主管機關對前述情形之看法，從而檢視本法排富條款僅以公共設施保留地為扣除項目，排除既成道路土地適用所為差別對待之可能理由，最後，再從立法目的及平等原則歸納本法扣除條款之合理性。

第一節 國民年金法排富條款之土地扣除項目現況及相關說明

本法具福利津貼性質而設有排富條款者，除老年基本保證年金之外，尚有第35條「身心障礙基本保證年金」、第53條「原住民給付」，係依第31條第1項第4款、第5款規定。故於探討有關排富條款，應以本法第31條為根本，因此以下先就扣除條款相關規定予說明。

壹、扣除項目之現況說明

一、本法第31條關於房屋及土地之價值限制

本法第31條第1項第5款規定：「本法施行時年滿六十五歲國民，在國內設有戶籍，且於最近三年內每年居住超過一百八十三日，而無下列各款情事之一者，視同本法被保險人，得請領老年基本保證年金，每人每月新臺幣三千元至死亡為止，不適用本章第三節至第五節有關保險給付之規定，亦不受第二章被保險人及保險效力及第三章保險費規定之限制：……。五、個人所有之土地及房屋價值合計新臺幣五百萬元以上。」。

⁶⁴鍾秉正，前引註4，頁97-98。

同條第 2 項並就前項計算標準與例外情形規定如下：「前項第五款土地之價值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。但有下列情形之一者，應扣除之：一、土地之部分或全部被依法編為公共設施保留地，且因政府財務或其他不可歸責於地主之因素而尚未徵收及補償者。二、屬個人所有且實際居住唯一之房屋者。但其土地公告現值及房屋評定標準價格合計得扣除額度以新臺幣四百萬元為限。」。

觀諸上述條款規定，請領人之不動產價值如超出法定標準，即不符老年基本保證年金請領資格，此為排富條款。然而進一步觀察，前述財產價值，並非採取形式之認定基準，其中尚有實質性考量，如第 2 項第 2 款屬「個人所有且實際居住唯一之房屋」部分而言，立法意旨原係考量請領人之老年生活，倘僅有實際居住唯一之房屋，為年老賴以居住之不動產，如任其變賣該唯一實際居住之房屋之後將無以為所，因此如符合本法第 31 條第 1 項其他各款請領資格者，不應剝奪其請領之福利。

復次，就第 2 項第 1 款「土地之部分或全部被依法編為公共設施保留地」部分而言，條款特別明定，須「因政府財務或其他不可歸責於地主之因素而尚未徵收及補償者」為限，可知此扣除條款之基本意涵，係肇因於政府對公共設施保留地長期未予徵收，致所有權人因而受有特別犧牲之情形，所應給予之合理性對待。

由於公共設施保留地係政府依都市計畫法規定劃設，保留供作將來公共設施使用之道路、公園、綠地、廣場等土地，範圍尚包括已開闢之都市計畫道路（亦稱公共設施保留地之既成道路）而屬政府尚未辦理徵收補償者，視其權利性質、使用現況與一般既成道路土地並無不同，故請領人因擁有既成道路土地致不符請領資格，向國監會申請審議時，常以所有既成道路為公共設施保留地，請求依本法第 31 條第 2 項第 1 款放寬規定，扣除該土地價值。對此，國監會僅能依前述條款及本法施行細則第 44 條第 1 款規定，請申請人應檢附都市計畫主管機關出具之公共設施保留地相關證明文件，向保險人（勞工保險局）提出，俾證明該既成道路土地是否屬於公共設施保留地。

二、既成道路土地所有權人之年金給付請求權

(一) 主管機關函釋

為釐清公共設施保留地與既成道路有關爭議，國監會曾以本法僅以公共設施保留地為扣除條款，是否違反平等原則，向主管機關函請釋示，經主管機關於2009年4月3日函復，內容如下：「……三、復依本部87年6月30日台內營字第8772176號函釋略以，都市計畫法所稱之『公共設施保留地』，依都市計畫法第48條至第51條之立法意旨，係指依同法所定都市計畫擬定、變更程序及同法第42條規定劃設之公共設施用地中，留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者而言。已取得或非留供各事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者，仍非屬公共設施保留地。四、……。至有關司法院釋字第400號解釋，係針對政府因既成道路公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違所做之解釋，與本法就是否為『公共設施保留地』而得為扣除之規定有間，難以援引比照適用。……。」⁶⁵。

(二) 公共設施保留地與既成道路土地之競合與區別

經主管機關以函釋確認公共設施保留地之法律要件後，國監會有關本法上既成道路土地之適用疑義即告確立，凡都市計畫範圍之既成道路土地，略分二種，其一為既成道路因位於都市土地範圍，地方政府發布都市計畫時按原地貌將其劃設為計畫道路而屬政府尚未予以徵收之公共設施保留地，請領人得依都市計畫主管機關核發之都市計畫分區使用證明，扣除該所有土地價值。

其二為成立公用地役關係之現有巷道⁶⁶，因都市計畫分區使用管制係以街廓為管制範圍，此類土地既未編入都市計畫道路，故於分區使用證明通常登載為「住宅區」、「商業區」等使用分區，其實該巷道或許已成立公用地役關係，僅得作為道路使用，但因不符合本法及前述函釋規定，故無法適用扣除條款。

至於非都市土地之既成道路，絕無可能屬於都市計畫公共設施保留地，故於審定前亦毋庸請領人再申請證明文件即可逕予駁回。

(三) 函釋尚未解答之疑義

按既成道路固非公共設施保留地，然而，二者之實質內涵極其相似，與一般

⁶⁵內政部（98）台內社字第0980034415號函。

⁶⁶現有巷道並非皆得成立公用地役關係，詳下文。

其他土地本屬有別。細查上開 2009 年 4 月 3 日函釋內容，僅就公共設施保留地之定義重加宣示，對於既成道路土地何以無法比照公共設施保留地納入扣除條款乙節，僅以「有關司法院釋字第 400 號解釋，係針對政府因既成道路公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違所做之解釋，與本法就是否為『公共設施保留地』而得為扣除之規定有間，難以援引比照適用」答覆，未審本法對於公共設施保留地與既成道路土地所有權人之差別待遇，是否同樣與平等原則相違，尚有疑義。然而基於法律規範事項明確，國監會對於相關申請審議事件，亦僅能本於上開函釋依法審定。

貳、既成道路土地之實務案例⁶⁷

表 3-1 老年基本保證年金爭議審議申請案件類型及案量

爭議審議案件類型	案量
既成道路土地	33
未具經濟效益土地	7
其他案件類型	1,316
合計	1,356

資料來源：內政部國民年金監理會 2010 年 9 月

本法施行以來，老年基本保證年金之請領者眾，截至 2010 年 8 月止，共計審定爭議審議案件 2,202 件，因請領老年基本保證年金者爭議向本會申請審議者，共計 1,356 件，其中涉及公共設施保留地事件者，計 51 件（其中 30 件改准發給，21 件審定駁回⁶⁸），屬於未具經濟效益土地案件計 7 件，屬疑似既成道路土地駁回案件計 33 件，合計既成道路與未具經濟效益土地案量計 40 件，占全體老年基本保證年金爭議審議事件之 2.9%，以下擇其有關既成道路救濟案例，略窺其有關爭點之一斑（表 3-1）。

一、省道既成道路

申請人原領取國民年金保險老年基本保證年金，嗣因 98 年度公告土地現值調漲，申請人所有之土地及房屋價值合計新臺幣 500 萬元以上，不符請領資格，經勞保局核定自 98 年 1 月起停止發給。申請人不服，向國監會申請審議，據申

⁶⁷以下所舉案例僅以該案中涉及既成道路部分為限，如該案涉及其他爭議或訴願理由部分，本文均予省略。

⁶⁸審究此類案件之駁回理由，多屬該申請人因扣除所有公共設施保留地後仍不符請領規定之情形。

請人稱，其所有坐落於高雄縣路竹鄉北嶺段等二筆土地，自日據時期起即闢為既成道路供公眾通行使用，土地登記簿謄本之地目為「道」，使用地類別編定為「交通用地」，現作為『省道台 1 線』道路使用，僅因其為非都市土地之既成道路，而無法適用國民年金法第 31 條第 2 項第 1 款扣除規定。本件審定結果以申請人無法取得「都市計畫土地分區使用證明書」，則系爭 2 筆土地無法適用上開公共設施保留地得扣除之規定，故維持勞保局原核定，駁回申請人所請⁶⁹。

經查，高雄縣系爭道路附近路段之省道路寬 40 米以上之都市計畫道路部分經辦理徵收完竣，主管機關鑒於財源有限，尚無法對於非都市範圍之省道土地辦理徵收。以此省道之既成道路用地，如位於都市計畫範圍內，即屬公共設施保留地，而得適用扣除條款，僅因位於非都市計畫範圍，爰不得依法扣除其土地價值。

二、村里道路

申請人因個人所有土地及房屋價值合計新臺幣 500 萬以上，不符請領資格，經勞保局核定不符請領資格，不予給付老年基本保證年金。申請人不服，以其所有之雲林縣斗六市大北勢段大北勢小段土地，雖非屬都市計畫內公共設施保留地，但現況已編定為公眾通行道路使用長達 40 年之久，迄今無相關徵收及補償計畫，向國監會申請審議。國監會仍以本件既成道路用地非屬公共設施保留地，駁回申請人所請。

經洽詢斗六市公所表示，該既成道路係於 40 年以前周圍房屋起造前即已形成，該公所已依現況編定為長平北路（村里道路），續供公眾通行道路使用，惟因財務因素，無法辦理徵收。據既成道路業經地方政府編定為村里道路，形同徵收，屬他有公物無疑，惟其因屬非都市計畫土地，無法適用扣除條款。

三、現有巷道

申請人不服所有既成道路土地列入土地價值估算，致其不符老年基本保證年金請領資格，以所有土地不是供河川使用，即是供道路使用，根本已無從自由使用收益，本法第 31 條排富條款及扣除規定，顯然不合立法目的且與憲法第 7 條、第 23 條之平等原則、比例原則有違，向國監會申請審議。

⁶⁹ 本件申請人業將系爭土地移轉與其夫，俾符合請領老年基本保證年金資格。

本件據申請人所有南投縣南投市福順段等 4 筆土地之使用分區均為「鄉村區」，係非都市土地，非屬都市計畫法所稱之公共設施保留地，無法列為得扣除之項目而駁回所請。依本法規定，端視系爭土地是否為請領人所有之財產，依其土地公告現值及房屋評定標準價格合計是否達新臺幣 500 萬元以上為斷，並未區分其土地之利用情形、地目及有無被限制使用權等。該系爭土地雖屬既成道路而使用權遭限制，然仍無礙其尚為申請人所有之事實，況法律亦無明文禁止既成道路之買賣，僅因買受人買受後仍須供公眾通行，並非不得處分，又所稱違反平等原則及比例原則云云，乃屬立法者裁量範圍事項，併予指駁。

查系爭道路係於數十年前因建築房屋而提供土地供公眾通行所形成，據此，該道路應係前臺灣省建築管理規則第 4 條所稱之現有巷道，至其是否成立公用地役關係猶待地方道路主管機關確認。

此外，本件既成道路用地非屬公共設施保留地，審定駁回尚無疑義，但所稱既成道路土地僅使用權遭限制，法律亦無明文禁止既成道路之買賣之說⁷⁰，揆諸其所有權受限制之程度與市場交易情形，前述指駁不無探究之餘地。

參、相關法規之排富條款

相關社會性給付中，同樣支用國家預算資源而設有排富條款者⁷¹應屬社會救助法。按該立法意旨係為照顧低收入及救助遭受急難或災害之國民，作為社會安全之最後一道防護網，究其規範之目的與保障對象，與具社會福利津貼性質之老年基本保證年金本屬有別。然而排富條款之設立，本為善用國家資源，對於需要保障之人，能夠如實的給予照顧，其財產價值超過法定標準者，係被認為該自負生活水準符合一定之標準而毋庸國家給予過度之照顧之人民，據此，人民生活水準高低容有不同，至於財產價值與經濟效益則係真實情況的反映，並不因所請為社會救助或社會津貼而有二致。查該法將未具經濟效益之不動產予以除外，確實維護實際需要保障相對人之權益，反觀本法卻將既成道路土地按公告土地現值計算，無視該未具經濟效益之事實，是否善盡照顧人民知本旨，令人質疑。

⁷⁰台北行政法院 96 年度訴字第 2966、2698 號判決；同院 94 年度訴字第 1424 號判決；同院 92 訴字 2114、2310 號判決亦持相同見解。

⁷¹地方政府有關中低收入戶老人生活津貼作業要點亦設有排富規定，惟非本文討論範圍。

社會救助法於 1980 年 6 月 14 日公布時即針對該申請人家庭之動、不動產定有財產限制，迄於 2004 年 12 月 24 日修正時（於 2005 年元月 19 日公布）始增加第 5 條之 2 第 1 項放寬規定：「下列土地，經直轄市、縣（市）主管機關認定者，不列入家庭之不動產計算：一、未產生經濟效益之原住民保留地。二、未產生經濟效益之公共設施保留地及具公用地役關係之既成道路。」，嗣 2007 年 12 月 21 日該法修法，再放寬未產生經濟效益之相關內容。可供本法參酌之內容及理由如下：

（一）肯認未具經濟效益之土地

社會救助法相關規定，係以未具經濟效益之為標準，將下列土地列入扣除項目，一律不列入家庭之不動產計算：1. 未產生經濟效益之原住民保留地。2. 未產生經濟效益之公共設施保留地及具公用地役關係之既成道路。3. 未產生經濟效益之非都市土地之國土保安用地、生態保護用地、古蹟保存用地及墳墓用地。4. 祭祀公業解散後派下員由分割所得未產生經濟效益之土地。

（二）增加扣除項目之立法理由

該法立法理由謂，部分土地其使用受到法令相當之限制，如亦缺乏經濟效益，將之列入家庭不動產計算，顯然無法反應真實狀況。按相關土地是否為原住民保留地、公共設施保留地或具有公用地役關係之既成道路，均可在申請時檢附之地籍資料中呈現，故直轄市、縣（市）主管機關之權責主要在於審核認定其是否產生經濟效益，再決定將之排除核計與否。

（三）既成道路之認定標準

依據內政部 2008 年 7 月 21 日台內營字第 0970805405 號函發布之「未產生經濟效益公共設施保留地及具公用地役關係既成道路認定標準」，據該標準第 3 條規定：社會救助法所稱未產生經濟效益具公用地役關係之既成道路，係依前述大法官第 400 號解釋所敘公用地役關係之成立要件。至其證明文件，係各直轄市、縣市政府相關單位出具之。

第二節 國民年金法排富條款之土地扣除項目問題檢視

壹、公共設施保留地與既成道路現況及處置

為實際瞭解既成道路土地權益現況，國監會曾於2010年2月至8月間，透過電話及實地訪查方式，探詢地方政府都市計畫公共設施保留地之既成道路及非都市土地既成道路主管機關有關既成道路之成因、認定標準、權利限制及徵收補償情形，俾釐清既成道路實務作業之疑義。本項訪查共計訪查縣市15件，其中3件為實地訪查，訪查縣市為臺北縣、雲林縣、斗六市；12件為電話洽詢，洽詢縣市為臺北市、宜蘭縣、基隆市、桃園縣、新竹縣、新竹市、臺中縣、彰化縣、嘉義市、臺南縣、高雄縣（交通部公路總局⁷²）、高雄市等。

按地方政府為既成道路之需地機關，對於既成道路之形成事實、鑑定過程認識較為深入，復因中央主管機關並未明定一致性之成立要件，故依各地民情事實或建築法規之不同而有不同之認定標準⁷³，以下僅以訪查所得，敘明如下：

一、既成道路之時效經過

歷經年代，多以時效成立要件為20年，然涉及通行人通行之始為善意者，認為可從寬認定為10年，但亦有無法確定者。

二、既成道路之認定方式

各縣市建築管理自治條例所定之「現有巷道」或「私設通路」是否為既成道路標準不一；有以土地登記部謄本登記為「道」即該當成立要件，亦有以既成道路認定標準未臻明確，暫以既成道路為都市計畫道路用地者⁷⁴。

三、既成道路之補償作業

⁷²訪查對象交通部公路總局第三區養護工程處高雄工務段。

⁷³內政部營建署過去對於既成道路並未建立一致性規範，如內政部台內營字第8407608號函釋：「查本部六十八年四月六日台內營字第一〇七七〇六號函『按土地實際既係公眾通行數十年之道路之用，自應認為已有公用地役關係之存在』，行政院四十六年判字第三十九號判例可據。又本部六十年十一月廿七日台內地字第四二九八一號代電『構成公眾通行道路要件，第一：應有民法第七百八十七條規定之必要通行權。第二：應有民法第八百五十一條、第八百五十二條之規定因時效而取得通行之地役權』，本案應請依前開函釋逕為認定。」。

⁷⁴臺北市政府處理私有既成道路土地補償自治條例草案第2條。

考量財務因素，地方政府辦理既成道路之徵收補償多以都市計畫道路為限，並以公用徵收、低價競標、容積移轉等方式進行：

- (一) 公用徵收：地方政府於新闢道路或道路拓寬工程時，或經協議價購，或依公告土地現值加計 4 成的價格，對於既成道路土地辦理徵收（係依土地徵收條例辦理之徵收方式；另交通部公路總局對於省道部分係依公告土地現值加計 3.5 成辦理徵收）。
- (二) 容積交換：都市計畫中央主管機關（內政部營建署）曾於 1999 年訂頒「實施都市計畫容積移轉實施辦法」，期望透過容積移轉方式解決公共設施保留地及既成道路土地問題。按既成道路土地因供公眾通行之負擔，市價為公告土地現值之 1~2 成⁷⁵，本項方式係先由建築商或土地開發商以市價向所有權人購入公共設施保留地或計畫道路，再透過捐贈方式向主管機關申請建築容積交換⁷⁶。鑒於民眾資訊及專業能力有限，通常難以按此項辦法獲致相當之補償（臺北縣、新竹市）。
- (三) 競價收購（低價競標）⁷⁷：為專案補助地方政府解決既成道路問題，財政部於 2003 年訂頒之「中央補助直轄市及縣（市）政府取得既成道路試辦計畫」，試辦期間 2004 至 2007 年，由內政部編列預算 50 億元補助地方政府以競標方式辦理既成道路取得作業⁷⁸。競標方式如下：先由招標者以公告土地現值之二成開始競標，於地主願意降價求售之供給市場下，逐漸降低投標價格，直到地主願意投標的最低價格，不再出現更低價格時，此投標者即為得標⁷⁹。自該試辦期間過後，現僅少數地方政府仍規劃編列預算逐年辦理（臺北市、嘉義市）。

⁷⁵此係因此等都市計畫既成道路土地屬於公共設施保留地，而得適用容積移轉實施辦法，至於非都市計畫既成道路土地則無該辦法適用，因此不會有市場交易價值。

⁷⁶通常對於道路寬度設有限制，如台北市為 15 公尺(含)以上之既成道路，台北縣為 8 公尺以上之既成道路；又送出基地（計畫道路土地）與接受基地必須為同一都市計畫區始得申請。

⁷⁷實務見解此為土地所有權人自願性出售之交易行為，近似於私法契約，惟學者亦有認為應屬行政契約而違反法律優越原則或財產權保障者，見林明鏘，前引註 61，頁 54；陳明燦，〈我國私有既成道路用地使用受限與損失補償之法律經濟分析〉，《東海大學法學研究第 24 期》，2006 年 6 月，頁 124-127。

⁷⁸據內政部營建署 2010 年 9 月資料，該 4 年間合計取得土地 4 千餘筆，計 71 萬餘平方公尺土地。

⁷⁹原計畫專案補助金額約 105 億，辦理對象除地方政府應取得之私有既成道路外，亦包含省道部分，見李立達，〈以荷式標法替代徵收補償取得私有既成道路之合法性分析〉，逢甲大學土地管理學系碩士在職專班碩士論文，2006 年 7 月，頁 10-12。

綜合而言，大多地方政府對於既成道路並無徵收補償計畫，惟有等待中央補助計畫乃可進行，又依法律規定，其期望處理標的暫以公共設施保留地及都市計畫道路為限。以此而言，都市計畫道路所有權人仰望政府發給徵收補償已屬遙遠，何能論及非都市計畫土地之既成道路之補償。

四、地方政府對於既成道路未能納入本法扣除條款意見

基於地方主管機關對於既成道路土地現況之瞭解，於訪查過程中，經解釋本項訪查目的及本法第 31 條規定現況後，探詢有關排富條款之意見，略可歸結如下意見（按此項意見徵詢係非關地方政府主管權限，應屬於私人見解）：

（一）贊成意見

多數地方政府認為既成道路土地價值相對於公共設施保留地為低落，權利限制更為嚴格。再者經確認成立公用地役關係後，該供公眾通行之道路再變更使用用途之可能性不高，本法僅以公共設施保留地為扣除項目似不符公平原則⁸⁰（臺北市、臺北縣工務局、桃園縣、新竹縣、臺中縣、彰化縣、雲林縣）。

（二）反對意見

反對理由略以既成道路土地已享有地價稅賦減免優惠，又既成道路仍可透過替代性道路申請廢止，改變地用關係⁸¹，本法似以維持現有規定為妥（臺北縣城鄉發展局）。

（三）保留意見

因既成道路缺乏明確之認定標準，且本法將該道路土地納入扣除條款與地主亟須徵收補償屬不同方向之價值考量⁸²，故不便表示意見（宜蘭縣、嘉義市、高雄縣）。

（四）小結

要言之，地方政府處理既成道路土地問題之困難，在於公用地役關係之認定

⁸⁰尚有地方政府專業人士認為，因給付行政受法律規範之密度較低，本法扣除條款已將公共設施保留地列入，似可考慮透過函釋方式納入既成道路土地，以維當事人權益。

⁸¹按此應係指未具公用地役關係之現有巷道而言。

⁸²地主請求徵收補償時期望既成道路土地價值極高，納入排富條款期望價值極低。

與徵收補償問題。上揭部分地方政府反對及保留意見，多係由於主管機關對既成道路之定義未予釐清，或由於對賦稅減免規定本質的誤解⁸³，歸結大部分地方政府認為應基於人民現實生活考量，不宜以未來既成道路地用關係可能改變而限制現有老人權益，建議本法在將標準放寬，確屬的論。

貳、公共設施保留地與既成道路所有權人之權益比較

基於我國既成道路土地與公共設施保留地同質性極高，為便於正確評量二者之價值內涵，實際狀況與將來發展，以下從權利限制、賦稅規定、徵收補償及財產價值等層面，說明比較如下⁸⁴：

一、權利限制

(一) 公共設施保留地

所有權人之財產權受有限制，不得「充分使用收益」，但得繼續為原來之使用，或改為妨礙目的較輕之使用。權利人並得申請為臨時建築使用，惟經地方政府通知開闢公共設施並限期拆除回復原狀時，應自行無條件拆除；其不自行拆除者，予以強制拆除。

(二) 既成道路

既成道路土地因時效完成而有公用地役關係存在，屬於私有公物之公共用物，土地所有權人不得於既成之道路上闢田耕作、搭蓋圍籬、阻礙交通等，主管機關尚得於既成道路上鋪設柏油、劃設停車格收取費用，其使用、收益權近似完全遭到剝奪，僅保有所有權及處分權而已。

二、賦稅規定

近年德國聯邦憲法法院認為：對於無收益之財產課稅、財產收益稅之

⁸³昔日德國通說認為，課徵稅捐雖使納稅義務人財產減少，但對於具體財產並未構成干涉。但所課徵稅捐之金額及程度如已達到實質掏空該財產權作用時，即所謂「窒息式稅捐」(Erdrosselungssteuern)，則屬對於人民之財產權構成侵害，見劉建宏，〈基本權各論基礎講座(12)一財產權〉，《法學講座》第29期，2004年9月，頁6-7參照；另參氏引自Schmidt, Grundrechte 3. Aufl., S. 365, Grasberg bei Bremen 2001.

⁸⁴本文所稱既成道路範圍係依大法官400號解釋之認定標準，故既成道路一詞應涵括都市計畫範圍內之計畫道路及非屬都市計畫道路之既成道路，惟以下涉及有關二者間之對照比較時，既成道路且符合都市計畫道路部分，應列入公共設施保留地範圍。

金額逾實質收益之半數，均屬對於財產權構成干涉⁸⁵。我國司法實務上，歷年大法官解釋亦持相似的見解⁸⁶。稅捐稽徵機關對於公共設施保留地及既成道路課徵稅捐，基於實務考量⁸⁷及現行法律規定，仍賦予前者較多之優惠。

(一) 公共設施保留地

1. 地價稅：土地稅法第19條規定，都市計畫公共設施保留地，在保留期間仍為建築使用者，除自用住宅用地依第17條之規定外，統按千分之六計徵地價稅；其未作任何使用並與使用中之土地隔離者，免徵地價稅⁸⁸。
2. 土地增值稅：土地法第39條第2項規定，依都市計畫法指定之公共設施保留地尚未被徵收前之移轉，免徵其土地增值稅。
3. 遺產稅或贈與稅：依都市計畫法第50條之1後段規定，因繼承或因配偶、直系血親間之贈與而移轉者，免徵遺產稅或贈與稅⁸⁹。
4. 抵繳遺產稅、贈與稅款：依遺產及贈與稅法施行細則第44條第1項、第2項規定，被繼承人遺產中，如屬都市計畫法第50條之1免徵遺產稅之公共設施保留地，納稅義務人得以該項財產申請抵繳遺產稅款；依該法第7條第1項之規定，以受贈人為納稅義務人時，納稅義務人得以受贈財產中，屬於都市計畫法第50條之1免徵贈與稅之公共設施保留地，申請抵繳贈與稅款⁹⁰。

(二) 既成道路

⁸⁵劉建宏，前引註，頁6-7。

⁸⁶葛克昌，〈納稅財產權之保障〉，《行政程序與納稅人基本權》，2002年10月，頁148以下；劉建宏，〈財產權〉，《法學講座》第29期，2004年9月，頁7參照；大法官釋字第180、190、217、286、484、597、622、635、673號等解釋文參照。

⁸⁷於財政部就所得稅法及遺產及贈與稅法修法以前，富人為規避稅負，常以市價（公告土地現值之2成或以下）購入既成道路土地，再按公告土地現值申請抵稅，國有財產局以此接收了大批既成道路土地，因前述稅負為中央政府主管，而既成道路需地機關為地方政府，中央主管機關為此曾多次召開會議商請地方政府以地方相關預算抵充收回，惟遭地方政府堅決反對，無法成辦。

⁸⁸另土地稅減免規則第11條規定：「都市計畫公共設施保留地，在保留期間未作任何使用並與使用中之土地隔離者，地價稅或田賦全免。」。

⁸⁹公共設施保留地價值應計入遺產或贈與總額，非屬課稅標的。

⁹⁰為避免遺產稅納稅義務人低價購入公共設施保留地並按公告土地現值抵繳遺產稅，遺產及贈與稅法施行細則第44條第3項、第4項對於此種情形設有抵繳比例規範。

1. 地價稅：土地稅減免規則第9條規定，無償供公眾通行之道路土地，經查明屬實者，在使用期間內，地價稅或田賦全免。但其屬建造房屋應保留之法定空地部分，不予免徵⁹¹。
2. 土地增值稅：在現行法規範中，並無既成道路之減免規定，因此不得享有免徵土地增值稅之優惠。
3. 遺產稅或贈與稅：依遺產與贈與稅法第16條第12款規定，被繼承人遺產中，如屬經政府闢為公眾通行道路之土地或其他無償供公眾通行之道路土地，經主管機關證明者，不計入遺產總額而得免課遺產稅；惟既成道路土地於贈與稅並無免計贈與總額規定，故無論是否因配偶、直系血親間之贈與而移轉者，仍應依贈與稅法課徵贈與稅。
4. 抵繳遺產稅、贈與稅款：既成道路非屬遺產稅、贈與稅之課稅標的，無法依遺產與贈與稅法第30條第4項規定以實務抵繳遺產贈與稅⁹²。

三、財產價值

既成道路土地已屬地方政府養護之道路，則此部分土地若事實上係屬經政府闢為公眾通行或其他無償供公眾通行之道路土地，自己因所有權人事實上無法使用收益，客觀上價值會因此而有顯著低落情事，故此土地之時價，即非得逕按公告土地現值或評定標準價格計算⁹³。

(一) 公共設施保留地

1. 私人仍得使用收益但權利受限制之公共設施保留地

依土地徵收條例第30條規定，其徵收地價，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價，必要時得加成補償，但加成最高以不超過40%為限，於政府未辦理徵收補償以前，公共設施保留地所有權人之不利益並不因保留時間增加而可獲得其他補償。

2. 已供公眾通行之計畫道路土地（公共設施保留地之既成道路）

⁹¹有關本項減免規定之認定標準，見土地稅減免規則第4條規定：「本規則所稱供公共使用之土地，係指供公眾使用，不限定特定人使用之土地。」。

⁹²就此而言，公共設施保留地亦非屬遺產及贈與稅法之課稅標的，惟依同法施行細則第44條規定，公共設施保留地得與抵繳。

⁹³行政法院99年判字第494號判決參照。

依政府徵收計畫之排定與否概可分為二種，其一為依計畫拓寬徵收道路，常見於省道部分，徵收價值得依公共設施保留地標準，按公告土地現值加成補償；其次為尚未排定計畫徵收之道路，因長年供公眾通行，等待徵收補償尚不知迄於何日，部分所有權人不耐久候或因個人財務考量，遂以低價競標或市場交易方式讓售土地，承購者多為建築開發商，於取得公共設施保留地之既成道路後再申請容積交換。根據土地代書公會統計，此類既成道路（屬公共設施保留地）市價統計大約是公告現值的 15-20%，亦有認應係 10-20%⁹⁴，近期臺北縣房屋市場交易熱絡，據聞永和市之既成道路土地市價有上看至公告土地現值之 30~50%之情形⁹⁵。

（二）既成道路（非都市計畫之既成道路）

非都市計畫既成道路，實務上未見有市場交易紀錄，亦未有政府辦理徵收者，故無法探知其實際價值。若純粹從估價理論之觀點探討既成道路之估價，學者以為應當從土地利用之效益來思考。參諸日本對於私有巷道之估價，通常是以臨接道路兩邊宗地價格之 5-10%為準，有些場合是將道路用地之價格定在兩邊宗地價格之 10-20%，最多不超過 30%。

要言之，既成道路土地無論權益限制、賦稅規定，均無法與公共設施保留地等量齊觀，財產價值尤其低落，但其中若係都市計畫劃設之計畫道路⁹⁶，即取得都市計畫法之法源依據而得適用公共設施保留地之相關規定，可知上述差異應係出於立法者裁量所形成之結果。

參、公共設施保留地與既成道路檢視分析

公共設施保留地與既成道路土地均屬因公益特別犧牲⁹⁷其使用權利，以憲法平等權眼光而言，因犧牲該等人權益，而有造福他人受益之現象，故必須以公力

⁹⁴林英彥，〈論既成道路之補償問題〉，《土地問題研究季刊》，1 卷 3 期，2002 年 9 月，頁 4；陳明燦，〈私有既成道路使用受限與損失補償相關問題之探討〉，《月旦法學雜誌》112 期，2004 年 9 月，頁 86；李立達，〈以荷式標法替代徵收補償取得私有既成道路之合法性分析〉，逢甲大學土地管理學系碩士在職專班碩士論文，2006 年 7 月，頁 10 參照。

⁹⁵另臺北市於 99 年 9 月亦傳聞有按公告土地價值全額收購之個案，但現行台北市政府辦理之既成道路收購辦法，仍係採用低價競標方式。

⁹⁶供公眾通行之既成道路，原於行政院（71）台內第 19891 號函認為與具有公用地役關係之道路用地，應非屬都市計畫法第五十條所稱之「公共設施保留地」，惟該函業經報請停止適用。

⁹⁷李建良，前引註 19，頁 74。

衡平之(負擔平衡 Lasten-ausgleich)⁹⁸，故二者均屬國家應予徵收補償之標的；查公告土地現值之主要作用，一為政府徵收土地時補償地價之依據，二為土地所有權移轉或設定典權時，審核土地移轉現值之標準⁹⁹，如今既成道路土地低於公告土地現值，國家復因財務因素未能依法辦理徵收，則於其他社會性給付之領域，實應按其成因及財產實際情況予以扣除。觀諸司法實務上常以此等土地價值等同於一般土地，謂其對於所有權人仍具財產價值，尚非不得處分，駁回請領人所請年金給付，其中所稱仍具價值尚可處分云云，殊無異於徒託空言而已。

基此，本法已依公共設施保留給予放寬規定，獨無視於既成道路土地所有權人權益長期遭受不利益對待之事實，是否合理，以下就平等權分析、案量影響估計等層面就現行法律規定予以論述。

一、平等權判斷分析¹⁰⁰

依平等原則之審查標準，以下試從差別標準、規範目的、差別對待之理由，探討本法有關差別對待是否合理。

(一) 本法第 31 條第 2 項第 1 款扣除規定是否存在「可相提並論性」之差別待遇¹⁰¹，造成其差別待遇之標準為何？

本法第 31 條第 1 項第 5 款、第 2 項第 1 款及前述內政部 98 年 4 月 3 日函釋規定，個人所有土地及房屋價值合計新臺幣 500 萬元以上者，不符國民年金保險老年基本保證年金之請領資格；惟若其土地之部分或全部被依法編為公共設施保留地，且因政府財務或其他不可歸責於地主之因素而尚未徵收及補償者，應扣除之；至既成道路除非屬於公共設施保留地，否則無法適用該扣除規定。

按既成道路土地與公共設施保留地性質相似，觀諸前述省道、村里既成道路土地僅以位於都市計畫範圍內則屬公共設施保留地可知，復依大法

⁹⁸陳新民，《憲法學釋義》，修正五版，頁 308，自印，2005 年 8 月。

⁹⁹行政院經濟建設委員會網站，網址：<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0001250>，2010 年 10 月 11 日點閱。

¹⁰⁰吳信華，前引註 22，頁 86-89 參照。

¹⁰¹差別待遇是對具有「可相提並論性」(Vergleichbarkeit)的人或社會生活事實在法規範上做不同處理，而「可相提並論性」則指法規範上受到不同處理的人或社會生活事實共同具有一個他人或其他生活事實所未具有的特徵。見許宗力，前引註 26，頁 190-191。

官釋字第 336、400 號解釋，公共設施保留地與既成道路土地均屬因公益而特別犧牲其財產權利者，具可相提並論性，本法應將後者納入扣除項目卻未將之列入，形成差別待遇。

(二) 本法現行規範之目的為何，何以僅以公共設施保留地為限？

按本法設有扣除規定之意旨，乃為確保老年基本保證年金能夠發給實際需要給付之人，避免排富條款流於形式，使 65 歲以上已無法從其他社會性保險獲得適足保障之老人疏未蒙受國家照顧，有違本法立法目的。再按本項扣除項目規範公共設施保留地之土地價值應予扣除，諒係立法者對於此等土地因政府長期不為取得，所有權人已因無法及時獲得對價致減損土地之利用價值，形成特別犧牲，此乃政府財務因素而非可歸責於民者，從而立法以扣除條款給予衡平性對待，以符合社會公平正義原則¹⁰²。基此，既成道路土地業由行政法院判定並經大法官解釋屬私人所有之「公共用物」，亦屬國家應給予徵收補償而無法辦理者。審究既成道路土地與公共設施保留地實質內涵相同，本法僅以後者為扣除項目，揆之既成道路土地所有權人長期權益遭受冷落之事實，似未合於規範目的。

(三) 該造成差別待遇之標準是否有合理之理由

首先，就扣除條款之標準而言，既成道路土地之所以長期為請領人持有，乃因國家財務困難無法辦理徵收，係非可歸責於地主之因素，此與公共設施保留地相同；其次，就相關法令規定而言，無論以權利限制、賦稅規定及財產價值等項目比較，既成道路土地均與公共設施保留地相似，甚且更為低落¹⁰³，依舉輕以明重之法理，應無法導出本法對於既成道路土地所有權人為差別對待之理由。

復次，從排富條款之立法理由審查，本法在國家追求社會國理想之過程中，鑑於國家資源有限，僅能透過所得或財產等門檻限制，使生活狀況達一定標準以上之人排除於社會給付之外，以鞏固後續財源基礎。對此，既成道

¹⁰²鍾秉政，前引註 4，頁 98，106。

¹⁰³既成道路用地所有權人所受權利限制以及損失較公共設施保留地為鉅，見陳明燦，〈我國私有既成道路土地使用受限與損失補償之法律經濟分析〉，《東海大學法學研究第 24 期》，2006 年 6 月，頁 113。

路土地所涉及之徵收經費龐大，是否可能導致立法者惟恐納入該標的人口，導致給付案量激增，從而影響預算財源而於立法時縮手未予列入。倘係如是，則此項「財源影響說」是否合理，亦應予以審究，茲依本法規定論述如下：

按本法第 31 條老年基本保證年金之給付，除排富條款之外，尚訂有多款排除規定，包括年齡限制、居住事實、經政府全額補助收容安置、已領取一次退休金等國家資源者不再重複發給，爰此，經依前述排除條款過濾後，仍屬適格請領人之範圍業已限縮，難謂可與全體既成道路所有權人人數相提並論；再查前揭國監會受理疑似既成道路土地爭議審議事件計有 40 件（涵括性質相似之「未具經濟效益土地」），占老年基本保證年金全體案量 3%，如將既成道路土地納入扣除條款後所占財源比例已可得評估，影響其實有限。

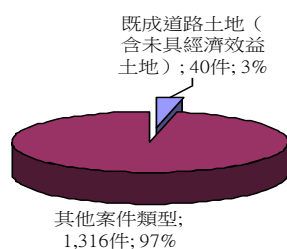


圖 3-1 既成道路土地 (含未具經濟效益土地) 案量比例圖

要言之，本法僅以公共設施保留地為扣除項目而排除既成道路所有權人之年金請領權，無論就權利價值與政策性考量，均無法見出其差異之合理性，應不符本法之立法目的與平等原則。

二、公共設施保留地與既成道路土地之案量分析

(一) 就公共設施保留地而言

據主管機關 99 年 8 月資料統計，現行公共設施保留地面積約 2.5 萬公頃，徵收經費估約 7.2 兆元（依當年度公告土地現值 5.14 兆元加計四成，下同），其中涵括都市計畫道路面積 6,300 餘公頃，經費約 2.5 兆元¹⁰⁴。倘

¹⁰⁴據內政部營建署 99 年 9 月立法院第 7 屆第 6 會期質詢擬答資料，頁 25。

無其他排除原因，此等土地所有權人得請領老年基本保證年金。

(二) 就既成道路土地而言

表 3-2 政府曾辦理拓寬打通之道路，而尚未辦理徵收補償之既成道路資料彙整表

	辦理機關	筆數	面積 (公頃)	經費 (千元)
公路系統	交通部	795	28.1304	2,139,846
	台灣省政府	未列	40899.7899	1,226,189,782
	小計		40927.9203	1,228,329,628
都市計畫道路	台灣省政府	未列	5181.9051	1,790,915,946
	台北市政府	1,710	59.1804	237,971,843
	高雄市政府	32,651	249.5322	213,352,000
	小計		5490.6247	2,182,239,789
	合計		46418.5515	3,410,569,417

資料來源：內政部營建署公共工程組公文書，1998 年¹⁰⁵。

按既成道路土地於 85 年臺灣省政府所公布迄今，有關非都市之既成道路部分，資料未見更新，故此僅能以內政部營建署公共工程組 87 年公文書資料分析既成道路案量 (表 3-2)，又為便利比較分析起見，雖已取得前揭公共設施保留地都市計畫道路部分 99 年公布之最新資料，但在呈現對比關係時，仍採 87 年公布之公文書數據。

依據上揭公文書資料所示，臺灣地區迄 85 年為止，未予取得之既成道路面積計 4.6 萬公頃，徵收補償經費約為 3.4 兆元，扣除都市計畫道路部分面積 0.5 萬公頃及徵收補償經費約 2.2 兆元 (換算公告土地現值約為 1.6 兆元)¹⁰⁶後，非都市計畫既成道路土地面積為 4.1 萬公頃，徵收補償經費約為 1.23 兆元 (換算當年度公告土地現值約為 0.88 兆元)，雖然非都市計畫既成道路土地占全國既成道路總面積之 89%，但依徵收經費估算之公告土地現值，非都市計畫既成道路土地僅占全國既成道路價值之 36% 而已 (如圖 3-1)。

¹⁰⁵本表資料均為估計值，見巫啟后，〈臺灣省既成道路徵收作業之研究〉，成功大學工學院工程管理碩士在職專班，2006 年 5 月，頁 4-2。

¹⁰⁶徵收經費÷1.4=公告土地現值。

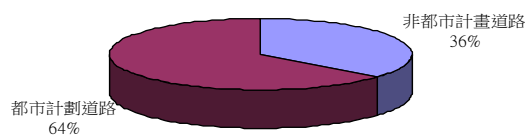


圖 3-2 都市計畫道路 vs. 非都市計畫既成道路 (1996 年現值比例圖)

其次，進一步觀察，雖然反對意見者以為既成道路土地之筆數、面積及所需經費均甚為龐大，政府既無力全面辦理徵收，當亦不能容其影響前述社會福利津貼給付之財務預算。對此，本文認為應回歸本法基本精神，並參酌可得之數據考量，否則但憑不相關之事件臆測，謀國者慮事雖深，卻難免失之主觀的侵損人民權益而不自知。

依本法排富條款及扣除規定係以公告土地現值為評價標準，公共設施保留地已屬本法扣除範圍，免計土地現值。按前揭表列可知，都市計畫道路土地面積占全部既成道路面積 11.83%，但其土地價值部分卻占 64%，接近全部既成道路價值三分之二，而此已在本法扣除項目之內，毋庸計入土地價值；反觀非都市計畫既成道路土地現值僅占全部既成道路三分之一稍強¹⁰⁷，目前為本法排富條款之標的。復次，再就非都市計畫既成道路土地價值與公共設施保留地相較，前者所占之總值比例甚低，經依 99 年度核計土地公告現值後，非都市計畫既成道路現值為 0.98 兆元，僅占公共設施保留地現值 5.14 兆元之五分之一而已（如圖 3-2），預算比重較低，而本法獨鍾於後者，對前者之年金給付請領權利乃惜於以法律形成，如係基於財務考量，未知所持論點為何？何況本法已將公共設施保留地現值納入扣除條款，迄今未聞有因案量激增導致公務預算異常負擔之情形，故知所稱基於財務因素考量而將既成道路所有權人排除於老年基本保證年金之外，應屬慮者言重之辭。

¹⁰⁷又因多數為非都市土地，其中尚隱含其他社會性給付人口（如老農津貼）所持有之土地，故於其中所涵括之老年基本保證年金請領人口應為更低。

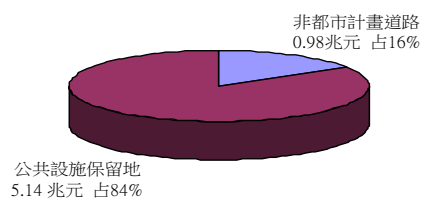


圖 3-3 公共設施保留地 vs. 非都市計畫既成道路 (2010 年現值比例圖)

第四章 結論與建議

根據前述憲法財產權保障及平等原則，政府對於既成道路所有權人容有徵收補償之責任，惟依財務現況已難給予合理補償，觀乎既成道路所有權人長期以來求償無門可知¹⁰⁸，又其市場價值甚低，已屬公共用物乏人聞問。基於行政一體及平等原則，國家宜應比照公共設施保留地給予等同之社會性保障，不宜再藉財務理由剝奪其應有權利，命已「特別犧牲」者再為犧牲，強使既成道路所有權人獨自吞下國家因財務困難所產生之一切苦果，似此施政之不公，完全背棄本法所追求之公平正義原則，當非立法者所樂見。本文試以扣除條款所涉範圍，歸納結論，並就相關議題提出後續研究芻議，俾利主管機關修法參考。

第一節 結論

考量既成道路土地所有權人對於該所有土地之權利已遭到近乎剝奪之程度，而其財產價值分明相距公告土地現值甚遠，參諸前述條款公共設施保留地之放寬規定與立法意旨，應屬老年基本保證年金之保障對象。

壹、既成道路—歷史共業之解決

回顧既成道路形成之時代背景，當時民風淳樸，或因人民法治觀念薄弱，對土地供不特定公眾通行初不以為意，或對於政府逕行闢建道路無可如何，久之成立公用地役關係。觀諸行政院藉由 45 年第 8 號判例所創設之法理，係於戒嚴時期未經立法形成，而行政機關援引以為限制人民之財產權，係非經法律形成而嚴重干涉人民財產權之高權行政，此或基於當年時代背景及國家法制未臻健全所不得不然之結果。觀諸實務上僅以時效經過歸咎人民怠於行使權利，正當化公用地役關係之合法性¹⁰⁹，係居於事後而有先見之明，恆非持平之論。前述判例雖經由司法院大法官第 400 號解釋以習慣法給予肯認，然而該解釋文一再申明國家公

¹⁰⁸既成道路所有權人長期尋求司法救濟無門，另由以下事件可見其無奈：2010 年 8 月 13 日上午，交通部公路總局第三區養護工程處高雄工務段人員於實地勘查既成道路省道路段時，即遇上既成道路第二代所有權人約 6、7 名左右老者於路中陳情請求政府儘速辦理徵收，該所有權人自言久候政府徵收補償逾數十年，到第三代繼承人口將達數十人，至第 4 代所有權人可能到達百人以上，即便到時政府辦理徵收補償，繼承分產可能都會發生難題。

¹⁰⁹行政院 77 年判字第 245 號判決。

權力對於人民財產權之剝奪或嚴重限制而構成特別犧牲時，應給予徵收補償，其於維護憲法財產權保障意旨顯然可見，斷不應再容僅憑事實關係即可片面劃地為「道」，而任由徵收補償作業長期懸置而怠忽不顧者，現行實務上以本號解釋認定公用地役關係，卻將徵收補償問題歸諸立法指針，實為曲解本號解釋之意旨。

關於既成道路之徵收補償，大法官陳新民在釋字第 676 號解釋提出之部分不同意見書即謂，85 年釋字第 400 號解釋公布後，當時政府如欲貫徹該號解釋，將要花費將近三年全國總預算，方有可能實踐。因此這是標準的「歷史共業」，國家最多也只能用象徵性補償，來填補人民這種犧牲¹¹⁰。

據前述地方政府所得採取之徵收補償方式，主要為容積移轉及低價競標二種¹¹¹，難依公用徵收方式辦理，故知依據公告土地現值辦理既成道路土地之徵收補償尚不可得，政府財務困難之問題仍將延續。爰此，在國家將來對其辦理徵收補償以前，有關社會性給付，宜依真實情況給予公平之對待。另既成道路主管機關，應依公用地役關係之形成原因、歷經年代、不可替代性等要件，訂定可行之補償辦法¹¹²，俾分段解決此一歷史傳承之課題，以符憲法保障人民財產權之意旨，乃屬當然。

貳、社會性給付的時代意義

隨著社會國福利制度之推展，對於憲法上關於國民之義務之規定亦應有重新看待之必要，國家要求國民盡義務，必須為了保障人權體系更完整的運作，並以落實人權保障為最終目的。人民既盡憲法所揭示之國民義務，並非頂多僅能享受國家提供之普遍性資源，如公共設施之使用、社會安全之保障等所謂反射利益而已¹¹³，有關社會性給付，實應綜合考量人民基本需要及經濟現況，依實質平等原

¹¹⁰陳新民，前引註 21，頁 16 註 15 參照。

¹¹¹行政院秘書長於 92 年間函頒「依司法院大法官議決釋字第 400 號解釋對私有既成道路取得問題之處理情形」，以資料清查、地政手段、公私有土地交換、容積移轉、都市更新、工程受益費徵收、依地方稅法通則籌措財源、分年分期計畫、加強檢討廢止喪失功能之既成道路、檢討土地現值評定及補償制度等 10 項處理原則，分由財政部、交通部、內政部及地方政府等有關權責機關依辦理項目推動辦理。

¹¹²部分地方政府建議應區分國家應予補償之公用地役關係之既成道路與毋庸給予補償之現有巷道或其他道路等，以釐清國家責任。

¹¹³鍾秉正，〈社會福利之憲法保障〉，《憲法解釋之理論與實務》，台北，中央研究所法律學研究所籌備處，2005 年 5 月，頁 32-33。氏引許慶雄《憲法入門》，頁 52，2000 年 9 月；另許慶雄，〈人權保障之基本概念〉，《律師通訊》第 202 期，1996 年 7 月，頁 15 參照。

則給予公平之對待。

然而，既成道路徵收補償問題，歷數十年來無法解決，有關社會性給付一旦觸及此長期懸置難以解決之問題時，立法者在建構社會國過程中追求機會均等，實踐社會公平正義之理想是否僅屬於一個「不可實現的夢」(An Impossible Dream)¹¹⁴？謹歸納本文要點如下：

一、基於老年福利機會均等及平等原則，應放寬既成道路所有權人之社會給付請領權。

考量排富條款之設立，本係追求實質照顧老人生活安全之目的並獲致社會國理想之實踐，查既成道路土地所有權人，雖保有其所有權，惟其使用收益之權已遭剝奪，僅餘空白之處分權而已，系爭土地已無經濟效益，望諸徵收補償，一則於法無據，次則國家財力困窘，本法所能勉力為者，公平對待之而已。再按社會性給付之扣除條款係保障實質需要給付之人的請領權益，如其並無其他排除因素，本法理應扣除所有既成道路土地價值，以還原此項給付之立法精神，保障人民必要性的經濟安全。

二、解除既成道路徵收補償經費龐大之迷思，回歸本法追求社會公平正義之意旨

依前所述，既成道路徵收補償需費驚人，惟查其中約占三分之二價值之都市計畫道路屬公共設施保留地，已屬本法扣除範圍。基於平等原則，觀諸價值較高之都市計畫公共設施保留地已得納入放寬規定，則財產價值較低之非都市計畫之既成道路土地何以不能？又自國民年金法施行以來，疑似既成道路包含未具經濟效益土地之爭議審議案量僅 40 件，占老年基本保證年金審定案量 3%，其中尚有部分私設通路因未具公用地役關係，不在建議放寬之列。基此，如既成道路土地（含未具經濟效益之土地）納入本法扣除條款，對於財務預算之可能衝擊尚缺乏論據，影響應屬有限¹¹⁵。再者，老年基本保證年金屬衡平性給付，未宜以論據尚未嚴謹之臆測輕斷當事人請領權益，形成法治社會國家漠視特定老年弱勢族群之奇特現象。要言之，本法實毋庸將不相同之事件作相同之論斷，應回歸立法目

¹¹⁴引自陳新民，前引註 21，頁 15 參照。

¹¹⁵另參照適用社會救助法「未具經濟效益土地」之扣除條款案量似乎有限，如臺中縣政府社會局對於受理案件是否具經濟效益均實地勘查，據告知該局受理之相關案件最近一年僅有 4 件，且係具有經濟效益之土地之陳年舊案。

的，建立保障全體國民之社會給付體系。

三、既成道路成立公用地役關係限制人民財產權之國家行為，對於認定標準應予限縮。

大法官設立成立要件之意旨，應係避免既成道路範圍漫無標準任意擴大，惟解釋文所指公用地役關係之成立要件仍未明確，過去中央主管機關對於既成道路之認定函釋，常以各地民情不同，交由地方政府自為判定，以致地方政府莫衷一是，或自訂規範。按既成道路成立公用地役關係之後，實務上兩側之可建築用地多係依據該既成道路作為其建築基地之唯一出口或不可或缺之汽車通道，由於涉及之土地及建築改良物所有權人及他項權利人眾多且複雜，廢止機會渺茫¹¹⁶，故地方主管機關對於既成道路之認定宜適度限縮。又司法實務常見地方政府於開闢道路或拓寬施工同時，誤將人民私有土地納入原既成道路範圍，可知既成道路土地面積十餘年來未見減少，其來有自。亡羊補牢，為時雖晚，猶尚可行，有關公用地役關係之認定標準實應改弦易轍，由中央主管機關依大法官解釋文為基礎，明確訂定成立要件，建構一致性之公用地役關係認定標準，以維護人民基本權益。

第二節 研究建議

既成道路成立公用地役關係，係出於公權力干涉之國家行為，其使用權能受限，僅能供公眾通行，不具經濟效益及交易價值。對於非都市計畫既成道路所有權人而言，前以權益之特別犧牲而未獲國家補償，如今垂垂老矣，值此工業社會人際關係疏離老年風險增加之際，復以該價值低落之恆產限制而不得享有政府社會福利生活照顧，又不得比照公共設施保留地所有權人受有徵收補償，處遇堪憫。基於公平正義及機會均等原則，本文提出以下建議：

壹、以未具經濟效益之土地為範圍，增列老年基本保證年金扣除條款

一、比照公共設施保留地，將既成道路土地納入扣除條款之中

按既成道路所有權人權益受損，土地價值低落，政府限於財力無法全面辦理

¹¹⁶陳毅，〈既成道路土地補償之研究〉，中國文化大學建築及都市計劃研究所碩士論文，2009年，頁32。

徵收補償，對於已供公眾通行而權益特別犧牲之事實，無論國家是否採取策進性作法改善現況，於徵收補償問題解決以前，本於此等老人已無法自其他社會保險獲得適足保障，基於給付之需要性，如無其他排除因素，應比照公共設施保留地規定將既成道路土地列入扣除項目，以符合與平等原則¹¹⁷。

二、核實考量，將未具經濟效益之土地納入扣除條款

對於與既成道路土地性質處遇相同，均屬國家干涉行為從而導致人民經濟價值低落之土地，亦應仿效社會救助法扣除條款之內容，將未產生經濟效益之原住民保留地、未產生經濟效益之非都市土地之國土保安用地、生態保護用地、古蹟保存用地及墳墓用地、祭祀公業解散後派下員由分割所得未產生經濟效益之土地等，一併列入本法扣除條款，以確保本法實質照顧國民老年基本經濟安全之意旨。

貳、建立一致性之公用地役關係認定標準

各社會性給付性質不同，相關權益規定亦屬有別，但各級政府應對於涉及人民基本權利之同一名詞指涉，不應長久缺乏實定法規範，以致同一公用地役關係或既成道路名稱，卻被賦予不同的定義內涵，從而混淆人民對於相關法規範之認知。本文認為應建構公用地役關係的一致性標準，俾供有關社會性給付立法政策之參考，有關建議如下：

一、以事實關係為準，認定公用地役關係

既成道路成立公用地役關係之要件，依大法官解釋應由事實關係認定，有關審查鑑定雖應交由地方政府執行，但一致性之規範標準應由中央主管機關具體建構，以維護人民財產權益。關此，地方政府並無裁量空間，否則同一「既成道路」用詞，任由地方政府賦予不同涵義，不但混淆政府與民眾的認知內容與界限，且於徵收補償責任或社會性給付之審查基準均難以釐清。緣於老年基本保證年金給付要件與大法官解釋之徵收補償略屬不同，綜合學界與實務訪查結果，建議本法公用地役關係認定標準如下：

(一) 為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時¹¹⁸。

¹¹⁷賴兩陽、吳明儒，〈從爭議審議案件論述國民年金問題〉，見內政部國民年金監理會，《從監理制度面評析我國國民年金制度一開辦周年之回顧與展望》，頁 109，124，2009 年 12 月 18 日。

¹¹⁸如財政部有關免徵地價稅之標準僅符合要件之第 1 項，難謂具有公用地役關係。

1. 以供通行之必要性為前提

若既成道路之外尚有替代通道或其他計畫道路可供通行，則應考慮該公用地役關係之廢止¹¹⁹。

2. 既成道路之形成原因亦應列入考量

既成道路成立公用地役關係之認定，未形諸法律，似仍應慮及其成因對事實結果之影響¹²⁰。對於曾供特定社區民眾對外聯絡所必經之巷道，或供特定鄰人便利通行之道路，縱因日後通行地周圍土地開發建築或社會環境變化等結果，由原本供特定人通行逐漸轉為供不特定公眾通行之道路，並非符合此一要件¹²¹。但基於既成道路成因追究不易，如無法判斷，則應回歸時效或其他因素綜合考量。

3. 於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事

此項要件係所有權人因不服所有土地納為既成道路，於公眾通行之初或成立公用地役關係所應舉證者，倘其證據屬實，自得排除於既成道路之外，此項成立要件，對於已供公眾通行而行之有年者，罕有影響。

(二) 所稱經歷之年代久遠而未曾中斷之時效經過，應具體指明

因屬國家公權力介入，無論通行者是否出於善意，均應以 20 年期間為準¹²²。僅因土地登記謄本之登記地目為「道」，或因道路鋪設不慎加寬之私有土地，雖有通行事實存在，仍以要件未完具而不符合公用地役關係。

(三) 涉及建築法規定有關既成道路之認定標準

基此，依建築法、前臺灣省建築管理規則¹²³、各縣市政府訂定之各縣市

¹¹⁹大法官第 255 號、第 400 號解釋參照；另現行法規有關既成道路之廢止規定者，見於各縣市政府就有關現有巷道部分之規定，其限制尚須公告 30 日及臨接該巷道兩側之全部土地所有權人同意書，見臺北市現有巷道廢止或改道申請辦法第 5 條第 1 項第 5 款、第 8 條規定。

¹²⁰孫森焱，前引註 48。

¹²¹陳立夫，〈2004 年 4 月 21 日既成道路相關法律問題研討會〉，《月旦法學雜誌》112 期，2004 年 8 月，頁 22；蔡宗珍，前引註 17，頁 282。

¹²²謝在全，《民法物權論（中）》，頁 194，台北，三民書局，2003 年 7 月。

¹²³本管理規則已於 94 年 06 月 20 日廢止，現各地方政府建築管理自治條例或建築管理規則多根據本管理規則訂定。

建築管理自治條例所指定或劃設之現有巷道，退讓建築線之道路¹²⁴等，如於指定建築線前已具公用地役關係（亦即於指定現有巷道前供不特定公眾通行達 20 年以上）且現狀仍係供公眾通行部分，尚認符合本法審查之標準，其他如法定空地、私設通路（包括出具土地使用權同意書或捐獻土地，供公眾通行，然因故未完成移轉登記者）、類似道路等，均非成立公用地役關係之既成道路。

二、廢止不必要之既成道路

本法遲未將既成道路納入扣除條款之原因，部分源自對於既成道路成立公用地役關係後，其供役關係現況，是否可能因故變更或致廢止等疑慮。按既成道路因涉及不特定公眾通行權利廢止不易¹²⁵，地方政府對於既成道路地主雖多給予同情，但對於既成道路之廢止，往往僅見被動性的接受人民申請，鮮有主動依職權廢止既成道路之情形，長此以往，僅依事實關係輕認既成道路之結果，將使得既成道路案件無法減少。考量既成道路形成公用地役關係後，國家對之即有補償責任，故應有關既成道路存在之必要性與替代性，宜由中央主管機關分就既成道路之認定與廢止明定審查標準，責成地方政府對從嚴認定並定期廢止不必要之既成道路，以避免政府長期以財務困難為由，侵害人民財產權。

關於既成道路此一歷史習題如今所以難解，實乃由於行政機關起初未針對問題正本清源，對於既成道路之認定標準、徵收補償方式未予正視提出對策所引起，大法官解釋雖本乎憲政體制指出解決問題方向，然而其徵收補償之具體內涵，詢之各級地方政府觀點，猶尚言人人殊，莫衷一是，總歸財務因素難於付諸具體實踐。

鑑於既成道路領域的問題形成已久，且多屬實務層面的問題，僅從實務觀點或法理論述，已難有效解決此一「歷史共業」的問題本質，必須透過實務界與學界理論之互補與調整，彙集經驗及理解，始有可能建構合理可行的解決方案？

¹²⁴建築法第 52 條另有補償規定。

¹²⁵悲觀論者且都認為前述大法官釋字第 400 號解釋要求「因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原來功能者，應隨時檢討並予以廢止」幾乎無「一成」實踐之可能。見陳新民，前引註 21，頁 15。

內政部營建署為規劃解決既成道路有關問題，已朝向限縮既成道路成立公用地役關係之認定要件著手，期望合併大法官釋字第 255 號及釋字第 400 號解釋文逐步建構出應予補償之既成道路的範圍，並廢止不必要之既成道路。雖然此項辦法僅以都市計畫區域為範圍¹²⁶，非都市土地既成道路之現況仍將持續，然而務實而論，只有面對問題，動手解決，才能從過程中掌握問題核心並調適出有效的解決方案。畢竟怯於碰觸問題，問題不會自動消失！關於本法扣除條款，基於憲法基本原則及社會民主國精神，本文認為應正視人民財產權益與實際情況，依據法律的平等權保護，主動修法甚或透過法令解釋放寬規定¹²⁷，及早保障現有年老弱勢者之基本權益，進而實現社會公平正義之目標。

參、後續研究芻議

一、建構既成道路土地評價制度

社會性津貼給付係依人民實際生活需要而建立之給付制度，為確保國家資源之有效利用，似難以免除設置排富條款，有關老年基本保證年金給付涉及既成道路部分，本文建議應比照公共設施保留地予以扣除，然而社會給付一旦設置排富條款，即應有一致性或具公信力的評價標準，依此則涉及估價的專業領域，並非社會給付主管機關所得探知，以既成道路為例，土地價值概可分為二種：

（一）捐贈抵稅價格

既成道路土地問題係因事實經過而形成，因無法律依據，相關規範之配套措施不足，過去常為富人以公告土地現值市價購入（公告土地現值之一~二成），再透過捐贈或抵繳之方式，按公告土地現值避稅，此項避稅嗣經財政部修法防止，依財政部 2005 年 2 月 18 日台財稅字第 09404500070 號函令：「個人以購入之土地捐贈而未能提示土地取得成本確實證據，或土地係受贈或繼承取得者，除非屬公共設施保留地且情形特殊，經稽徵機關研析具體意見專案報部核定者外，其綜合所得稅捐贈列舉扣除金額依土地公告現值之 16 % 計算。」，此項價格係接近於既成道路之市場價格，及公告土地現值之

¹²⁶即依前述大法官釋字第 255 號解釋意旨，在實施都市計畫範圍內，於計畫道路開闢完成可供公眾通行後，有關非計畫道路，無繼續供公眾通行必要時，應由主管機關本於職權或依申請廢止之。

¹²⁷大法官釋字第 443 號解釋參照。

15%~20%。

(二) 土地徵收價值

既成道路如採取公用徵收方式，依土地徵收條例第 30 條規定略以，被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價；在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價，必要時得加成補償。

依前所述，多數既成道路土地如欲等待政府徵收補償，可能尚待百年，如寄望透過市場交易，則必須賤價求售，再者，非公共設施保留地之既成道路尚需繳納高額之增值稅，源於公部門所訂之估價標準及稅賦負擔與市場價格並非一致，且多未切中人民痛處，以致能夠獲得相當補償價值者常為中間轉售之開發商、建築業者，原地主能夠獲得相當之對價補償者甚少，難於填補其長期因公益而特別犧牲之財產價值。既成道路主管機關是否應綜合實務及法理意見，按土地性質及市場情況建立公開性的評價標準或系統性的脫售管道，供人民參採，或許有利於部分徵收補償問題之解決。

二、既成道路土地財務影響評析

有關社會性給付（包括本法）如將既成道路土地納入扣除條款後，其所可能牽動的財務效應如何？慮者往往言之鑿鑿而無實據，由於有關評鑑機制涉及人口、財務、土地等專業及地方執行機關之權責，又需耗用大量之國家資源而難以成辦。前揭內政部營建署公布資料僅能就過去數據推估其影響，相關研究如欲獲得更接近真實情況之數據資料，似可從以下方向著手：

(一) 財政部「供公眾通行之道路」免徵地價稅資料庫

土地稅減免規則第 9 條規定略以，無償供公眾通行之道路土地，經查明屬實者，在使用期間內，地價稅或田賦全免。此項免稅辦法係由地主依相關規定向財政部申請，業由財政部建立資料庫系統，有關資料查詢似可以年滿 65 歲以上人口為搜尋條件，惟必須注意者，此項土地尚涵括公共設施保留地之既成道路以及非公用地役關係之其他巷道等土地，指涉人口並非的當，然而以此推斷之供公眾通行之道路全國總案量，似可據以比照地方政府提供

之數據資料以求取有關數據資料之最大化，俾推估其對於相關財務及政策之影響。

(二) 各縣市政府既成道路數據資料

內政部營建署最近已函請各縣市政府彙整都市土地計畫道路數據，俾便辦理競標辦法，協助解決既成道路徵收補償問題，相關部分數據已如前述，但有關非都市計畫之既成道路部分之土地面積及公告土地現值則付之闕如。依據目前可得資料，並未涉及地主年齡、人數等數據，其中有關面積、公告土地現值均係推估值，以此判斷之財務影響結果，僅係一種概算估值，雖然如此，因資料來源係分由地方主管機關提供，應屬最為接近研究需要之統計資料。

參考書目

- 王榮璋等，2007，〈台灣需要的國民年金制度〉，《社區發展季刊》116，內政部。
- 尤重道，2006/11，〈既成道路公用地役關係成立要件與法律性質暨制度形成之檢討〉，《律師雜誌》326。
- 尤重道，1994，《透視公用地役權》，台北，永然文化。
- 方文宗，2004/9，〈佔據道路與竊占罪取締程序與限制〉，《律師雜誌》300。
- 朱柏松，2004/6，〈論袋地通行權與公用地役權之關係〉，《月旦民商法雜誌》4。
- 江朝國，2010/4，〈社會保險、商業保險在福利社會中的角色—以健康安全及老年經濟安全為中心〉，《月旦法學雜誌》179。
- 吳庚，2005/10，《行政法之理論與實用》增訂九版，台北：三民書局。
- 吳庚，2003，《憲法的解釋與適用》，台北：三民書局。
- 吳信華，2007/5，〈平等權的體系思考（上）〉，《月旦法學教室》55。
- 李玉君，2008/10，〈從老年經濟安全探討國民年金制度之基本問題〉，《台灣法學雜誌》113。
- 李震山，2005/6，〈行政損失補償法定原則—無法律即無補償嗎？〉，《台灣本土法學雜誌》71。
- 李惠宗，2005/7，〈特別犧牲之損失補償—從法學方法論談既成道路的徵收補償訴訟〉，收錄於台灣行政法學會主編《損失補償、行政程序法》，台北：元照出版公司。
- 李建良，1999/5，〈行政法上損失補償制度之基本體系〉，《東吳法律學報》，11（2）。
- 李建良，2000/12，〈論立法裁量之憲法基礎理論〉，《台北大學法學論叢》47。
- 李榮藝，2004，〈從財產權之保障探討既成道路徵收補償之問題〉，東海大學法

律學系碩士論文。

李立達，2006/7，〈以荷式標法替代徵收補償取得私有既成道路之合法性分析〉，逢甲大學，土地管理學系碩士在職專班碩士論文。

巫啟后，2006/5，〈臺灣省既成道路徵收作業之研究〉，成功大學工學院工程管理碩士在職專班論文。

林紀東，1987/3，《中華民國憲法逐條示義（一）》，台北：三民書局。

林明鏘，2004/9月，〈私有既成道路與損失補償請求權〉，《月旦法學雜誌》112。

林騰鷗，2000/11，〈國家補償責任之研究〉，《東海大學法學研究》15。

林英彥，2002/9，〈論既成道路之補償問題〉，《土地問題研究季刊》，1（3）。

翁岳生，2004/4，〈司法院大法官解釋效力之研究〉，《公法學與政治理論—吳庚大法官榮退論文集》，台北：元照出版公司。

翁瑞麟，2006/6，〈形成公用地—關係既成道路之損失補償救濟—以行政法院判決為中心〉，政治大學地政學系碩士在職專班論文。

徐振雄，2009/4，〈論平等即「法之平等拘束原則」〉，《法令月刊》60（4），台北。

孫迺翊，2007/2，〈恩給性社會給付沒保障〉，《月旦法學教室》52。

許宗力，2007/1，〈從大法官解釋看平等原則與違憲審查〉，《法與國家權力（二）》，台北：元照出版公司。

黃啟禎，2003/12，〈既成道路徵收補償實務問題之商榷與建議〉，《中律會訊》6（3）。

詹鎮榮，2006/3，〈憲法基本原則：第五講—社會國原則起源、內涵及規範效力〉，《月旦法學教室》41。

葛克昌，2002/10，〈納稅財產權之保障〉，《行政程序與納稅人基本權》，台北：翰蘆圖書出版。

劉建宏，2004/9，〈基本權各論基礎講座(12) —財產權〉，《法學講座》29。

- 陳新民，1999/6，〈憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念〉，《憲法基本權利之基本理論（上冊）》台北：元照出版公司。
- 陳敏，2007/6，《行政法總論》5版，台北：新學林出版社。
- 陳立夫、陳清秀、蔡宗珍等，2004/8，〈2004年4月21日既成道路相關法律問題研討會〉，《月旦法學雜誌》112。
- 陳立夫，2005/7，〈土地徵收與損失補償—我國土地徵收制度之若干重要課題〉，收錄於台灣行政法學會主編《損失補償、行政程序法》，台北：元照出版公司。
- 陳明燦，2006/6，〈我國私有既成道路土地使用受限與損失補償之法律經濟分析〉，《東海大學法律研究》24。
- 陳明燦，2004/9，〈私有既成道路使用受限與損失補償相關問題之探討〉，《月旦法學雜誌》112。
- 陳明燦，2008/9，〈私有公共設施保留地徵收之地價分析—兼論最高法院九十六年判字第一九七〇號判決〉，《月旦財經法雜誌》14。
- 陳清秀，2004/9，〈既成道路相關法律問題探討〉，《月旦法學雜誌》112。
- 陳清秀，2010/2，〈既成道路之捐贈財產估價標準—台北高等行政法院九十七年度訴字第一八五二號判決評析〉，《月旦裁判時報》創刊號。
- 陳愛娥，1998，〈司法院大法官會議解釋中財產權觀念之演變〉，收錄於劉孔中、李建良主編《憲法解釋之理論與實務》，台北：中央研究院中山人文科學研究所。
- 陳英鈴，1999/10，〈「自由法治國」與「社會法治國」的制度選擇—評釋字四七二與四七三號大法官會議解釋〉，《台灣本土法學雜誌》4。
- 陳毅，2009，〈既成道路土地補償之研究〉，中國文化大學建築及都市計劃研究所碩士論文。
- 賴世昌，2008/7，〈從法政策學觀點論「我國特別犧牲之損失補償制度」建構之困境—以既成道路補償為中心〉，高雄大學法律學系碩士論文。

- 賴麗伶，2008/2，〈我國社會救助法之保障對象〉，國立中正大學法律研究所。
- 鍾秉正，2005/5，〈社會福利之憲法保障〉，《憲法解釋之理論與實務》，台北：中央研究所法律學研究所籌備處。
- 鍾秉正與蔡懷卿，2007/6，《憲法精義》，台北：新學林出版社。
- 蔡宗珍，2004/4，〈從憲法財產權保障論既成道路與公用地役權關係〉，《憲法與國家（一）》初版，台北：元照出版公司。
- 蔡志方，1993，〈論公用地役權關係與既成道路之準據法〉，收錄於《行政救濟與行政法學（二）》，台北：三民書局。
- 蔡明誠，2002/12，〈既成巷道之公用地役關係與所謂公用人役權關係〉，《月旦法學雜誌》91。
- 蔡維音，2006/6，〈財產權之保護內涵與釋義學結構〉，《成大法學》。
- 蔡明誠，2005/12，〈公用地役關係類推適用民法取得時效規定之探討—從最高法院九十二年度判字第一一二四號判決談起〉，《月旦法學雜誌》127。
- 謝在全，2010/4，〈不動產役權之誕生—地役權之蛻變〉，《月旦法學雜誌》179。
- 謝在全，2003，《民法物權論（上）》，修訂2版，台北：三民書局。
- 謝高橋，2001，《社會學》，台北：巨流圖書公司。
- 簡錫堦，2010/6/10日，〈租稅公平就無排富問題〉，聯合報，A19版，民意論壇。
- 魏千峰，1999/6，〈財產權之基本理論研究-以國家與人民關係為限〉，政治大學法律研究所博士論文。
- 蕭文生，2009/9，〈平等原則與國家經濟輔助措施〉，《月旦法學雜誌》172。
- 鄭冠宇，2010/6，〈不動產役權之修正與適用〉，《月旦民商法雜誌》28。
- Karl Larenz，2008，《Methodenlehre der Rechtswissenschaft》，引自陳愛娥譯，《法學方法論》，台北：五南圖書出版公司。
- Guido Calabresi and A. Douglas Melamed（1972），《Property Rules，And inalienability：One view of the Cathedral》

Wolff (1923), *Advances in Inhaled Drug Therapy: Beyond Tradition*.

內政部，2010/5，《中華民國99年社政年報》。

司法院，2008/9，《司法院公報》50(9)，網址：<http://www.judicial.gov.tw/>，2010/7/12瀏覽。

監察院，2004、2005，《監察院公報》2487、2537、2539。

網址：<http://www.cy.gov.tw/communique.asp?bar1=14&bar2=1>，2010/6/1
瀏覽。

臺灣省政府，1946、1948、1949、1953、1955、1956、1957，《臺灣省長官公署公報》，35年秋字39期；37年冬字34期；38年夏字38期；42年冬字49期；44年春字25期；45年夏字12期；46年春字61期，2010/6/10瀏覽。網址：

<http://subtpg.tpg.gov.tw/og/ql.asp>

臺北市政府，2000/1，〈臺北市既成道路私有土地辦理補償可行性研究〉。

司法院，〈司法院大法官解釋〉，見司法院大法官網站，網址：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03.asp>，2010/6/10
瀏覽。

司法院，〈司法院判解函釋/裁判書查詢〉，見司法院法學資料檢索系統，網址：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>，2010年7月15日瀏覽。

法源法律網：<http://www.lawbank.com.tw/index.php>，2010年7月15日瀏覽。