



台灣土地研究 民國九十三年五月  
第七卷 第一期 第1頁至第18頁  
Journal of Taiwan Land Research  
Vol. 7, No.1 pp. 1~18

## 地主和承租人如何面對土地徵收的風險？\*

林子欽 張 正

論文收件日期：九十二年十月十六日

論文接受日期：九十二年十二月八日

### 摘 要

探討土地徵收補償時如果僅考慮補償數額，無異是一種靜態的思考模式而忽略了徵收的動態過程。台灣土地徵收補償的數額長期低於市價，也存在公共設施保留地對財產權長期限制的問題。在這樣的背景因素下，土地徵收所牽涉的權利關係人除了消極地等待補償，也將積極地設法減低財產的損失。對於省道台一線經高雄縣路竹鄉路段(中山路)道路拓寬工程的實證研究發現，在缺乏減低權利關係人財產損失的政策設計下，他們將透過市場形式(如購買鄰地、提早搬遷)或政治過程(如集體陳情)以求降低財產的損失。

關鍵字：土地徵收、地主行為理論、財產權保障

---

\* 作者依序為臺北大學不動產與城鄉環境學系助理教授 ( e-mail: tclin@mail.ntpu.edu.tw ) 以及長榮大學土地管理與開發學系碩士。衷心感謝兩位審稿人的費心指正，作者獲益甚多。





# How do Landowners and Tenants Respond to a Remote Land Takings?

Tzu-Chin Lin and Jeng Jang

## Abstract

Consideration of only compensation amount while discussing land takings ignores its dynamic process. Compensation amount for takings in Taiwan has long been substantially lower than the market value. What is more, the value of properties to be taken is often impaired due to the protracted period of waiting for takings. In consequence, people with interests in land to be taken have an incentive of finding ways to reduce their loss of property value. A case study of road-widening project in Lu-Ju township supports the above arguments. In the face of land takings in an uncertain future, a significant number of landowners and tenants have purchased contiguous land parcels for house extension at a later date, have moved out before takings occur and also have held a series of political petitions. All these actions are taken in an attempt to reduce their loss of property values.

**Keywords:** Land Takings, Landowners' Behavior, Protection of Property Rights

## 一、土地徵收與財產權保障

土地徵收乃是政府強制剝奪人民財產之行為，徵收所伴隨的補償則是保障財產權的措施。但缺乏完善補償費估定標準及補償費偏低等問題，一直是地主對土地徵收反彈的重要原因(巫慶文, 1991)。以往各研究對於合理補償看法不一，但大致認同補償應能讓地主達到生活重建所需，補償基準則以被徵收土地之市場價格較為適當(林森田, 1989；黃宗樂, 1991)。然而，也有研究認為補償價格應該高於市場價格，以避免不必要或過度的土地徵收(周良惠, 1995)。此外，若干學者指出土地徵收有可能造成土地資源無效率配置、逆向財富重分配，以及公權力濫用等問題(鄭





龍欽，1992；林森田，1996)。這些研究大多採取規範性的論點，探討何謂「效率」或「公平」的徵收補償；另外或許由於資料取得的困難，大多數研究著重理論的探討而缺乏實際的驗證。更重要的是這些研究多假設土地徵收發生在一特定時間，關心的重點則是政府如何透過特定的金錢補償原則降低土地徵收造成的資源錯誤配置。在這樣的分析中，政府和地主在意的是補償價格的高低(低於、等於或高於市價)，而且地主只會消極地等待徵收。

Munch(1976)研究土地徵收後發現，擁有較高價值土地的地主(通常為經濟、社會階級較佳者)獲得高於市場價格(推估而得)的補償，而擁有較低價值土地的地主(通常為經濟、社會階級較低者)則獲得低於市場價格的補償。Posner(1992)認為這可能是經社地位較高的地主，較有能力及意願透過法院爭取較高補償。徵收單位在這種預期下，刻意提高其補償金額以避免爭議及訴訟。Guidry and Do(1998)也發現政府支付土地被徵收的地主高於市場價格4.7%的補償，作者因此認為土地徵收不像一般所以為的是法律的黑暗角落(dark corner of the law)，被徵收地主其實獲得超過法律所保障的公平補償(more than fairly compensated under eminent domain acquisitions)。雖然作者並沒有進一步討論高於市價補償的涵義，但是這種現象背後或許也如Posner所推論，含有涉及法律甚至政府行為的重要意義。透過高於市價的補償，解決了許多之後原本可能引起的補償爭議。這類的實證研究已經指出，地主不僅消極的關心補償價格，地主也很可能會積極的設法(如透過法院訴訟)減少徵收帶來的損失。土地(不動產)為一般人民擁有價值最高的財產，土地徵收必然會促使被徵收地主以及其他權利關係人設法降低可能的損失。民眾參與普及和決策透明的現代社會中，土地徵收的權利關係人更可能因為提早獲得資訊而採取因應措施。台灣以公告土地現值做為土地徵收補償的基準，而且公告土地現值長期低於市價，蔡吉源(2001)發現民國八十六年七月到八十七年六月間，台灣地區公有土地公告土地現值僅占其標售價格的45%左右。台灣徵收補償制度與美國不同，事實上也異於大多數的國家。因此以往國外相關研究指出土地被徵收之權利關係人將採取行動，但是卻缺乏補償價格長期明顯低於市場價格情形的實證研究。

因此研究土地徵收應該關心的不僅是補償價格，被徵收土地權利關係人的反應也不可或缺。土地徵收應該被視為持續的動態過程；因為地主不可能如傳統規範研究所假設的只會消極地等待徵收，財產權的保障也就不應該侷限於某一特定時間的土地價值。基於這樣的觀點，本文分析面對土地徵收時權利關係人的反應，並指出這些反應對於財產權保障的涵義。



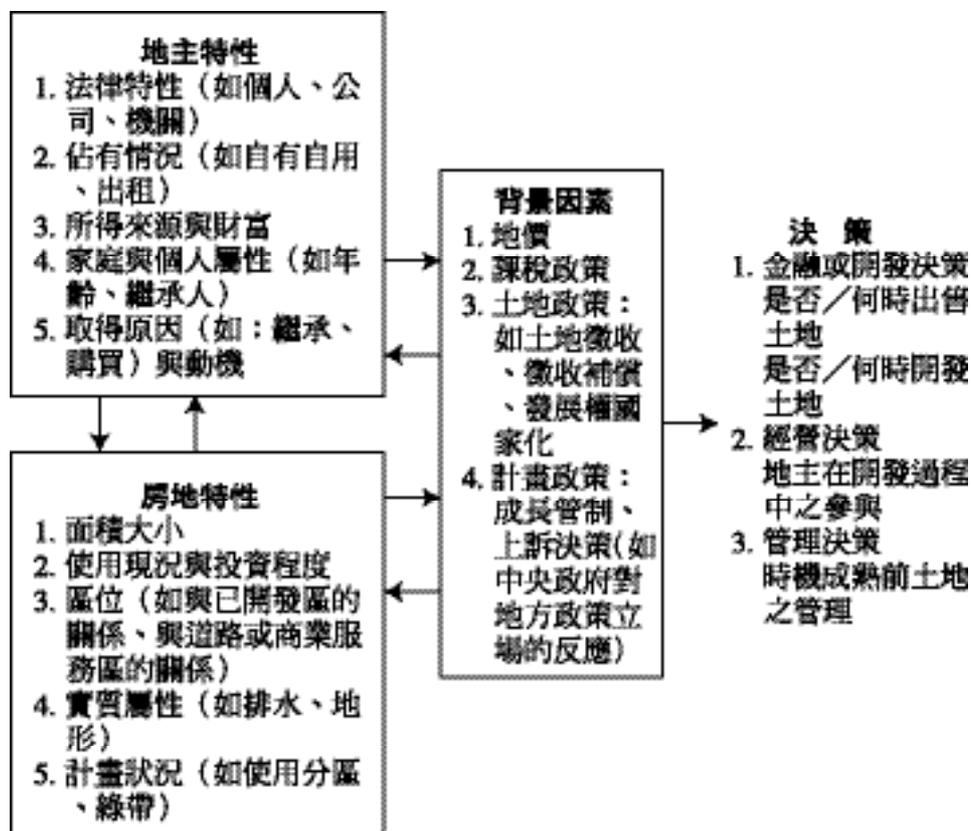
## 二、地主行為研究的觀點與應用

土地徵收文獻的回顧雖然指出權利關係人的重要，然而傳統的相關研究無法提供太多的幫助，相對的開始自1960年代的地主行為研究提供了很好的參考起點。地主行為研究強調複雜的土地供給過程，認為地主的認知與行為將明顯影響土地市場結果。不同於多數假設所有地主皆追求土地價格極大化的理論，地主行為研究強調地主間的異質性。簡單而言，地主間可以某些特徵加以分類，而不同類型的地主具有不同的決策依據，也就表現出不同的行為。

Goodchild and Munton(1985)指出早期關於都市成長的研究大多依循新古典經濟學的分析，假設存在完美的市場及經濟理性的參與者。大多數研究以地租模型分析土地市場的效率性與公平性，且偏重於需求面的考量，忽略市場中複雜的地主行為及其對土地供給的影響。Adams(1995)持類似的看法，他指出新古典經濟學認為土地需求壓力自然會導致土地供給，使得土地永遠被移轉為最高最有效的使用。這樣的看法造成許多經濟學的研究很少留意、甚至未曾留意個別地主的偏好對於土地供給以及土地開發的影響。綜上所述，許多研究認為土地供給必然會滿足土地需求，而未考量到土地所有權賦予供給者自由決定是否回應及如何回應需求者的可能。因此，地主很自然地消失在這類的分析中。

地主行為研究強調地主經常被一般研究所遺漏，而且開發過程中地主的動機與處境十分複雜。Goodchild and Munton(1985)引伸美國土地開發方面的研究(Chapin and Weiss, 1962; Weiss et al., 1966; Kaiser and Weiss, 1970; Brown et al., 1981)，提出有關地主對於土地管理開發的決策模式如圖一。在背景因素、地主特性與房地特性交互作用下，地主做出金融或開發決策、經營決策及管理決策。這些決策包括：(一)是否以及何時開發或出售土地、(二)是否以及如何聯合開發過程中的其他參與者、(三)如何管理開發或出售時機成熟前的土地。地主策略十分多樣化，反映了地主間不同的土地開發經驗與動機。此地主策略概念並非單純地表示地主基於房地特性與自身特性對背景因素有所反應，事實上該三類變數彼此相互影響。例如，地主可能會透過申請開發許可改善房地特性，或者地主可能企圖影響規劃政策以創造有益的背景因素等。

應用圖一地主決策模型從事實證研究時，房地特性一般包括地形、區位、開發計畫狀態及相對於周圍土地的使用型態。地主特性包括年齡、經濟狀態、法律特性及地主的相關知識與其對待風險的態度。實證研究顯示整體而言地主特性比背景因素或房地特性更能解釋多樣化的地主行為。Goodchild and Munton(1985)提出六



圖一 地主土地管理開發決策模式

(參照Goodchild and Munton 1985, Adams 1995)

個主要的地主特性。(一)法律特性：區分地主為個人、公司或機關等。然而實證時通常不易分別個人地主與公司或機關等法人地主間行為的差異。(二)佔有情況：房東比自有自用土地的地主更有可能出售其房地。(三)所得來源及財富：財富程度會影響地主的行為。富有的地主對變現房地的需求較低，所以比其他的地主更有條件等待較高售價。(四)家庭與個人屬性：家庭或個人的屬性因素很可能會左右地主出售房地之決策。例如，年老的地主可能會因為對土地的情感而不願出售土地。(五)取得土地的原因與動機：這是影響許多地主行為的最主要因素。主要的土地取得動機包含使用、投資以及控制(如廠商預留未來供擴充生產所需的用地)。(六)相關知識及對風險的態度：以英國為例，地主能夠參與地方計畫並爭取自己的土地劃定為更高開發價值的使用，甚至進而取得開發許可，以盡量降低開發土地時所遭遇的不確定性。然而地主行為也受限於地主對於風險的態度及其之後所採取降低風險



的對策。

除了前述地主特性的觀點外，Adams and May(1991)將地主區分為積極地主與消極地主。開發自己的土地、共同投資開發土地或設法增加自己土地市場性的地主，被視為積極的地主。積極的地主嘗試打破土地位置的限制，讓自己的土地更具有市場性或適合開發。大致上，積極的地主會設法取得開發許可、減輕開發限制，或在自己能夠主導售價的情況下出售土地，因此對於土地開發有顯著的影響。相對的，消極的地主可能會與有意願的買方協議土地交易；但此類地主傾向保留而非開發土地。消極的地主對於開發自己的土地或增加自己土地的市場性，沒有特定的行動或策略。產生消極地主的原因很多，例如持有空地的成本偏低以及土地僅被視為融資抵押品等。

國內近年也出現若干有關地主行為的研究。謝宏昌、鄧文慧(1999)在探討高雄市內惟埤文化園區特定區計畫中民眾參與的本質時發現，不同類型地主的利益隨計畫發展而漸趨歧異；此外，小地主參與都市計畫過程的訴求普遍以受害者意識為理由，而大地主則以成長意識為主。黃怡婷(2002)試圖找出參與區段徵收地主在選擇抵價地或現金補償上的決策。高鐵桃園車站特定區的實證研究發現，大地主傾向於領取抵價地，而小地主與共有地主傾向領取現金補償。此外，保有祖產及不願離開世居地等非市場的個人屬性也造成某些地主傾向領取抵價地。

地主行為研究在觀念上強調地主的異質性及此差異形成的不同決策，這類的研究已經應用於土地開發(開發與否)、都市計劃(是否參與)與補償選擇(抵價地或現金補償)等地主決策，實證結果也指出不同類型的地主的確偏好不同的選擇，地主行為研究因此澄清了視所有地主為同質的模型中若干被忽略但重要的現象。或許為了方便模型的推導，以往有關土地市場的經濟理論多以地價現值極大化為立論基礎，而得到所有地主都將採用相同決策的結論(Evans,1982,1987)。然而，這樣的結論明顯違反現實。雖然地主行為研究提供了一個豐富的分析途徑，適當實證對象的選取是不可忽略的，而其中一個重要因素為觀察時間的長短。地主行為研究著重比較不同類型地主間的決策，因此倘若觀察時間太短，這些決策差異將不易顯現。或者由於時間的限制，所有地主都被迫做出相同選擇，也就不存在決策的差異。Imrie and Thomas(1997)對於土地徵收的研究就指出，由於公告徵收至實際徵收土地的時間十分短暫，研究個案中的所有地主只能被迫接受補償並遷離，而缺乏決策及回應的時間。因此，足夠讓地主及其他權利關係人有所回應的觀察時間是地主行為研究所必須的。





林子欽 張 正：地主和承租人如何面對土地徵收的風險

### 三、研究個案介紹

本研究個案為「省道台一線經高雄縣路竹鄉路段(中山路)道路拓寬工程」(以下簡稱中正路拓寬工程)。該案用地取得的過程已近三十年而仍未完成，因此非常適合觀察權利關係人歷年來對於土地徵收的反應。此外，本研究區分權利關係人為個人地主、法人地主(各類工廠的地主)及房屋承租人<sup>註1</sup>，以比較不同權利關係人回應土地徵收行為的差異。

中山路拓寬工程係指自民國六十二、六十三年左右開始，為籌闢省道台一線而進行的兩階段路竹鄉中山路道路拓寬工程。依照民國六十三年發佈的路竹鄉都市計畫，中山路之計畫寬度為40公尺。民國六十五年間，中山路第一階段拓寬工程完成，原本寬12公尺的中山路拓寬成25公尺，當時中山路兩側尚未拓寬之土地，則成為公共設施保留地。民國七十九、八十年左右，當時的省交通處公路局為配合「加速都市計畫公共設施保留地取得及財務計畫」辦理徵收第二期公共設施保留地，著手取得第二階段拓寬工程公設保留地，預計將中山路由寬25公尺拓寬到40公尺<sup>註2</sup>。第二階段拓寬工程中公設保留地之徵收分為兩個徵收案，該二徵收案分別為「省道台一線經高雄縣路竹鄉都市計畫區第二期公共設施保留地工程南端」及「省道台一線經高雄縣路竹鄉都市計畫區第二期公共設施保留地工程北端」(合稱中山路道路拓寬徵收案)。民國八十年高雄縣政府公告是徵收案<sup>註3</sup>後，是案之地價補償金於民國八十五年提存完竣<sup>註4</sup>，並於民國八十九年進行中山路兩側地上物查估<sup>註5</sup>。但至民國九十一年年底為止，是案仍未公告徵收地上物，全案徵收作業仍未完成。

圖二顯示中山路道路拓寬徵收案之範圍。中山路中段為早期建成區及主要的商業活動聚集地，此區多數建物面臨徵收拆除的命運，後期完成的建物則多分佈於中山路北段及南段，這些建物多已依據指定之建築線建築，地主遭遇土地徵收的情形大多為其建物前面之土地被徵收(即中山路計畫道路線至中山路現況道路線間的土地)。此外，中山路之道路設計造成道路兩旁拆除面積並不相同，特別在中山路中

註1. 由於資料取得上的困難，本文未把房東列為分析對象。

註2. 民國七十九年十一月八日核准徵收南端用地，民國八十年一月十日核准徵收北端用地。資料來源：台灣省交通處公路局徵收土地計畫書。

註3. 民國八十年四月十五日公告徵收北端用地，民國八十年四月二十九日公告徵收南端用地。資料來源：高雄縣政府地政局。

註4. 民國八十五年二月九日北端用地地價補償金提存完竣，民國八十五年三月二十日南端用地提存完竣。資料來源：高雄縣政府地政局。

註5. 民國八十九年十一月進行中山路地上物查估。資料來源：高雄縣政府地政局。





段，西側房屋將被拆除的部分多於東側房屋。另一方面，中山路兩側被徵收土地包括有工業區、農業區、商業區及住宅區四類。而中山路兩側建物主要的使用型態包括住宅、居住店面混合以及廠房等，其中廠房主要聚集於中山路北段及南段。



圖二 研究地區範圍

中山路拓寬徵收案公告後，中山路居民成立路竹鄉外環道路促進委員會(以下簡稱台一線自救會)，開始一連串陳情活動。陳情居民表示，他們過去已遭受三次拆屋拓路；若土地再次遭受徵收，將導致他們陷於無家可歸及無所營生之困境。因為若進行第四次拆屋拓路，過百戶居民的房屋將僅剩下很小的坪數而無法利用；此外補償金數額難以供居民購買房屋，加上另起生意不易及轉業困難等現實問題，土地徵收將造成許多居民生計困難<sup>註6</sup>。

台一線自救會曾經進行一連串陳情活動，最初之陳情內容強調暫緩中山路拓寬徵收案相關作業，提議維持中山路現有寬度並另闢路竹鄉外環道路。其陳情內容後來納入「路竹鄉都市計畫第二次通盤檢討」(路竹二通)；路竹二通草案中包括變更路竹鄉中山路計畫寬度為25公尺(即維持現況寬度)及路竹鄉外環道路規劃案，這些

註6. 有關「過去已遭受三次拆屋拓路」的說法；陳情居民表示最早的一次道路拓寬在日治時代，拓寬的目的在關建一條8公尺寬的“軍路”；第二次拓寬在民國四十六年至四十七年間，軍路被拓寬為12公尺寬的“省公路”；第三次拓寬在民國六十二年至六十五年間，省公路被拓寬為25公尺寬的“台一線”。資料來源：台一線自救會高雄縣路竹鄉都市計畫第二次通盤檢討外環道路案補充說明資料。





內容獲得路竹鄉都市計畫委員會審議通過，並按規定公開展覽一個月，之後轉高雄縣都市計畫委員會審議。高雄縣都市計畫委員會之後對於路竹二通作出保留審議之決議<sup>註7</sup>。

高雄縣都市計畫委員會對於路竹二通做出保留審議後不久，高雄縣政府即提存前開徵收案之地價補償金。中山路居民指責高雄縣政府拖延路竹二通之審議，因而引發居民另一波陳情活動，舉證先前相關單位同意其陳情內容，以及要求在路竹二通未定案前全面停止中山路拓寬徵收相關作業，並要求高雄縣都市計畫委員會將積壓的路竹二通送內政部都市計畫委員會審議<sup>註8</sup>。民國八十九年高雄縣政府進行地上物查估工作，結果引起當地民眾抗爭，政府人員僅能依據建物外貌查估而無法進入，中山路居民之後繼續向內政部等單位陳情，力陳路竹二通中路竹鄉外環道路規劃案，以及維持中山路為現狀25公尺之合理與合法性。另一方面在地上物查估工作之後，由於需地單位交通部公路局未能順利編列地上物補償金的預算，造成高雄縣政府仍未公告徵收中山路道路拓寬徵收案範圍內之地上物。

土地徵收對民眾而言是一種風險，但是民眾無法透過購買保險來降低可能的損失。因此土地徵收中的補償金由政府稅收支付，類似公共保險(public insurance)的概念(Cooter and Ulen, 1997:152)。民國六十三年路竹鄉都市計畫公布後，位於土地徵收範圍內的權利關係人(包括地主及房屋承租人)，將會預期目前使用的土地或房屋未來將被徵收。雖然地主由於徵收所致的損失可以獲得補償，但是傳統公共保險的論點忽略了土地劃定為徵收地區與補償金支付間的時間落差。土地劃定為徵收地區後土地價值通常會下跌，甚至造成土地無法出售的情形。然而公告徵收往往已經是數年後的事情，公共設施保留地就是明顯的例子。在財產的損失無法立即獲得補償的情況下，權利關係人將會消極的等待未來的補償，或是較積極地採取減輕財產損失的措施是本文關心的第一個問題。

本文另一個關心的重點，在於分析權利關係人特性及房地特性與對土地徵收反應間之關聯。依據Adams(1995)之決策模型，另外參考國內外研究<sup>註9</sup>與配合個案情形，本文選定可能影響回應土地徵收行為的地主或房屋承租人特性以及房地特性。其中，地主特性包括法律特性、年齡、學歷、戶量、家庭平均月收入、產權取得方

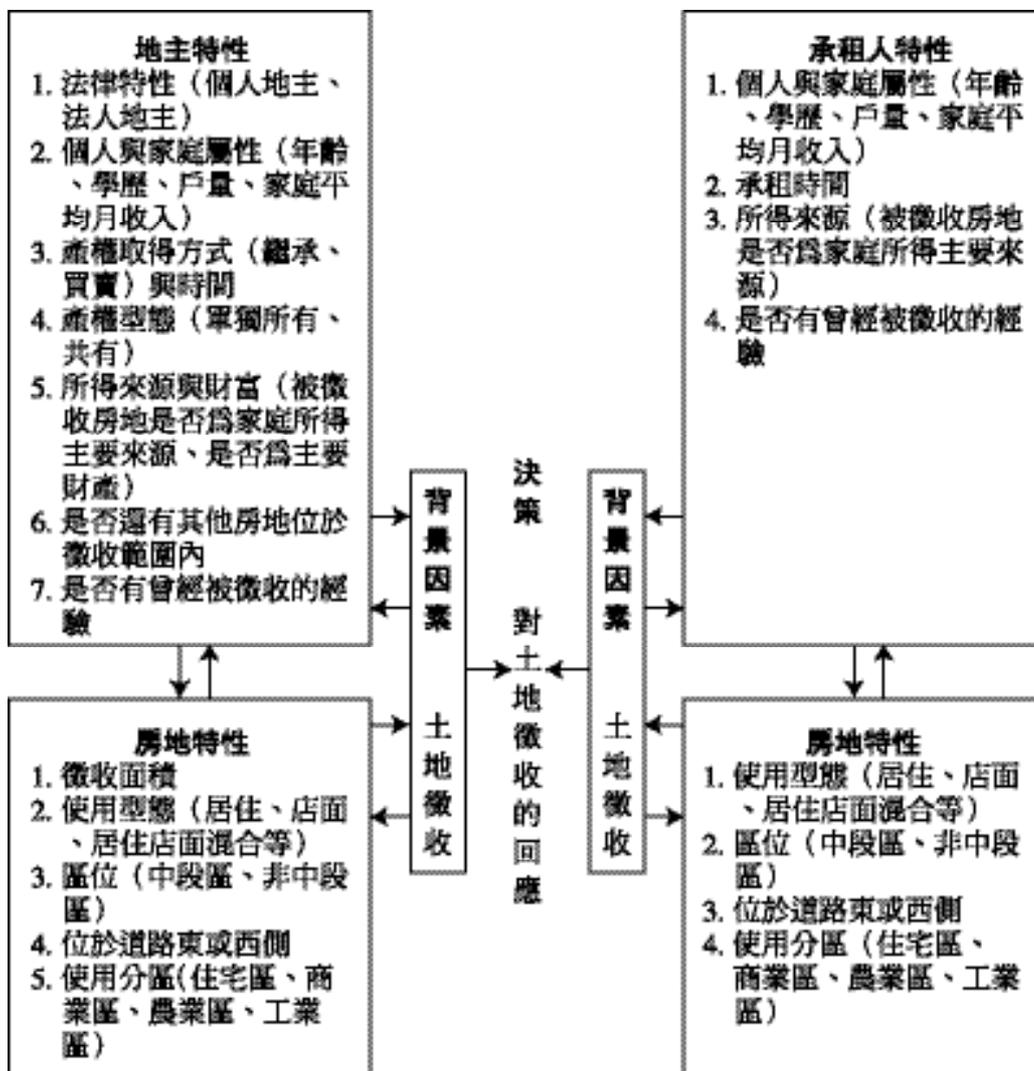
註7. 資料來源：高雄縣都市計畫委員會第二十七次會議紀錄(民國85年9月12日)。

註8. 資料來源：台一線自救會陳情書。

註9. Kaiser et al.(1968)、Witte and Bachman(1978)、Brown et al.(1981)、Hohm(1983)、Aguilar and Sandelin(1988)、Barnard and Butcher(1989)、Adams and May(1991)、林享博與陳鵬升(1998)、Lin(1999)以及劉祥熹與黃建豪(1999)。



式、產權取得時間、產權型態、被徵收房地是否為家庭所得主要來源、被徵收房地是否為主要財產、是否還有其他房地在徵收範圍內與是否有曾經被徵收的經驗。房屋承租人特性包括年齡、學歷、戶量、家庭平均月收入、承租時間、被徵收房地是否為家庭所得主要來源與是否有曾經被徵收的經驗。房地特性包括區位、位於道路東側或西側、房屋使用型態、使用分區與被徵收面積。依循 Adams 土地管理開發策略的概念，假設這些權利關係人特性、房地特性與背景因素(土地徵收)，共同決定權利關係人對土地徵收的反應(參見圖三)。



圖三 權利關係人對土地徵收之回應決策



林子欽 張 正：地主和承租人如何面對土地徵收的風險

高雄縣政府地政局提供的資料顯示，位於中正路拓寬工程土地徵收範圍內共有 514 棟建物。本研究逐一訪問研究地區內建物目前之使用者，依據使用者屬於哪一類權利關係人，選擇個人地主問卷、法人地主問卷，或房屋承租人問卷進行訪問。實施訪問的時間在民國九十一年四月間，回收 103 份個人地主樣本、34 份房屋承租人樣本，及 8 份法人地主樣本。評估後有效樣本為個人地主 98 份，房屋承租人 28 份及法人地主 8 份。

## 四、相關課題分析

### (一) 土地徵收與不動產市場

研究地區內之不動產交易預期將會受到土地徵收的影響。由表一可知，法人地主多以買賣方式取得廠房(7位)，而其中3位的取得時間在公設保留地期間。個人地主多經由買賣(54位)取得不動產，其他則為繼承(44位)。而以買賣方式取得房屋的個人地主，半數是在公設保留地期間內購得房屋(27位)。公設保留地之利用價值受到未來徵收的影響，應該較少有人願意購買，其成交價格亦應低於一般行情(張泰煌, 1998)。但研究結果顯示，公設保留地期間之不動產交易並未顯著減少，同時那些在公設保留地期間購買不動產的個人地主，多不認為自己支付明顯較低的價格。現住之房屋承租人承租房屋的時間大多在民國八十年公告徵收用地以後，且多集中在最近兩年內(見表一)。本研究循搬遷啟示及民眾提供訊息訪談三位已搬離當地的原房屋承租人，訪談發現中山路中段的商業活動一直到民國八十年代初期都還十分發達。土地將被徵收的可能似乎未對當地的商業活動造成明顯的負面影響。不論房屋承租人在承租前是否已經獲知土地徵收的消息，民國八十九年之地上物查估很快地對原房屋承租人形成搬遷壓力。而為了保持既有客源，原房屋承租人多搬遷至中山路中段附近，大多位於忠孝路或大社路上(參見圖二)。隨著原房屋承租人的遷出，中山路中段的商業活動明顯衰退；調查期間當地不少店面處於無營業或待出租的狀態，營業中的店家則多表示生意冷淡。對照於忠孝路或大社路的熱鬧，土地徵收似乎促成原本聚集於中山路中段的商業活動移轉到附近的街道。



表一 地主取得房地產權的方式與時間<sup>註10</sup>

			被指定為用地 以前時期	公設保留地 保留期間	公告徵收用地 以後時期	總計
法人 地主	買	次數	3	3	1	7
	賣	百分比	42.9	42.9	14.3	87.5
個人 地主	繼 承	次數	0	1	0	1
	買	百分比	0	100	0	12.5
房屋 承租人	買	次數	17	27	10	54
	賣	百分比	31.5	50.0	18.5	55.1
房屋 承租人	繼 承	次數	19	19	6	44
	買	百分比	43.2	43.2	13.6	44.9
房屋 承租人	買	次數	0	10	18	28
	賣	百分比	0	35.7	64.3	100

整體而言，土地將被徵收似乎沒有明顯影響當地公設保留地期間的不動產交易。此外在地上物查估之前，當地房屋租賃市場也似乎未受到影響。但在地上物查估之後若干房屋承租人開始相繼自當地遷出，另一方面土地徵收也間接造成商業活動分布的變化。

## (二) 權利關係人的反應

面對土地徵收時，權利關係人是否消極地等待補償或是積極地回應？由表二得知沒有法人地主曾經針對土地徵收採取任何因應措施，多數個人地主曾經對土地徵收有所回應(佔個人地主61.3%)，大多數房屋承租人則未曾對土地徵收有所回應(佔房屋承租人75%)。個人地主或房屋承租人對於土地徵收的回應有1.參與集體陳情：參與台一線自救會所發起的陳情活動，包括陳情文連署、集體抗爭等。2.購買屋後的土地：有些房屋在徵收後剩餘土地面積較小、難以利用，若干地主計劃購買屋後的土地，以便能在土地徵收後就地改建。3.搬遷：因為土地徵收而計劃提早搬遷。由表二可知個人地主因應土地徵收的策略與房屋承租人有所差異，個人地主主

註10. 被指定為用地以前時期(用地指定以前時期)：民國六十三年(含)以前。公設保留地期間(保留期間)：民國六十四年至七十九年。公告徵收用地以後時期(公告徵收以後時期)：民國八十年(含)以後。

### (三)權利關係人特徵對其回應的影響

以往土地市場的研究多假設同質地主，且地主在面對相同情況時會採取相同的決策。本文採用地主行為研究觀點，認為不同特性的地主及房屋承租人在面對相同情況時，應該會採取不同的決策。本文利用卡方檢定分析調查所得資料，以驗證上述推論。

表二 權利關係人對土地徵收的反應

權利關係人	對土地徵收的反應	次數	百分比	
法人地主	沒有反應	8	100	
	有所反應	0	0	
個人地主	沒有反應	38	38.7	
	有所反應	參與集體陳情	54	55.1
		嘗試購買屋後的土地	3	3.1
		參與集體陳情及嘗試購買屋後土地	3	3.1
房屋承租人	沒有反應	21	75.0	
	有所反應	打算搬遷	2	7.1
		參與集體陳情	3	10.8
		參與集體陳情活動及打算搬遷	2	7.1

要為參與集體陳情(佔個人地主55.1%)，房屋承租人則無明顯的策略偏好。另一方面，除了參與集體陳情活動外，若干個人地主也試圖購買屋後的土地以供日後房屋改建。所有權與租賃權產權上的差異顯然造成個人地主與房屋承租人不同的回應。房屋承租人或許由於在無徵收情況下即存在租賃關係可能結束的風險，因此傾向採取較個人地主消極的回應。此外，擁有大面積土地的地主可能因為徵收後剩餘土地緊鄰道路而獲利，因而支持道路拓寬。本研究範圍內並不在此類地主，徵收範圍內的地主普遍面臨的為徵收後營業或居住空間可能不足的問題<sup>註11</sup>。

註11. 一位評審人指出本研究地區之發展或許受到政治解嚴之影響。的確民國八十年徵收案公告後居民組織自救團體並積極活動，時間上恰與民國七十六年台灣政治解嚴後民間力量之展現相符。但是由於缺乏相關證據且並非原研究目的，本文未對此深入探討。



個人地主方面，表三卡方檢定顯示還有其他房地位於此徵收地區及具有被徵收經驗者傾向對土地徵收有所回應。此外，土地位於中段區者及位於住宅區或商業區者亦傾向對土地徵收有所回應；其回應包括前述的集體陳情及購買屋後的土地。房屋承租人方面，表四卡方檢定結果雖然顯示戶量與區位兩項之卡方值具備顯著性，但因為這兩項中各有期望值小於5的細格<sup>註12</sup>，因此不能確認此二特性與房屋承租人行為間的關聯。然而由表四可知，對土地徵收有所回應的房屋承租人，其家庭人數較多且土地多分布於中段區。

## 五、結 論

僅考慮補償數額的財產權保障無異是一種靜態的思考模式，忽略了土地徵收的動態過程。台灣土地徵收補償的數額長期低於市價，也存在公共設施保留地對財產權長期限制的問題。在這樣的背景因素下，土地徵收所牽涉的權利關係人除了消極等待徵收以外，也存在積極減低財產損失的動機，路竹鄉中正路拓寬工程的個案研究印證了這樣的預期。

在保留地期限一再延長的情況下，公共設施保留地地主面對一個未來不特定時間將被徵收的風險。由於當事人一方是政府，權利關係人無法透過保險的方式降低風險，因此他們必須自己尋求其他降低損失的方法。徵收地區內的權利關係人或許由於預期保留地期限將存在很久，因此並不刻意避免買賣保留地。直到對於地上物進行補償估價時，才開始採取遷移等行動，而且商業行為仍聚集於徵收地區附近以便保有原來的顧客群。產權型態明顯影響了權利關係人的反應，私人地主較積極回應土地徵收，而房屋承租人則較為消極。此外，具有若干特徵的私人地主和房屋承租人有較高的回應傾向。如果承認財產權的動態觀念，徵收補償不僅應該保障土地被實際取走時(physically taken)得到合理的補償，地主在之前也應該擁有依其意願處分財產的權利。本文的實證研究發現，在缺乏選擇的政策設計下，權利關係人將透過市場形式(如購買鄰地、提早搬遷)或政治過程(如集體陳情)以求降低財產的損失。

土地徵收改變土地原有的利用型態，徵收中的補償設計即在彌補地主損失，使其回復原有的經濟地位。換句話說，地主對於土地利用及處分的決策，應該受到土地徵收的影響越小越好。現行土地徵收制度著重在事後的金錢補償，而較少論及徵

註12. 雖然某些情形下此值可容許低到1(參照周福星1983:262, 王慧君等譯1996:644), 一般而言我們要求每一細格期望值須大於等於5。



表三 個人地主特性暨房地特性對有無反應之卡方檢定

特性		無反應		有反應		2
		次數	百分比	次數	百分比	
年齡	49歲以下	6	30.0	14	70.0	1.532
	50-59歲	13	46.4	15	53.6	
	60歲以上	19	38.0	31	62.0	
學歷	高中(職)以下	35	41.2	50	58.8	1.556
	大專以上	3	23.1	10	76.9	
戶量	3人以下	7	29.2	17	70.8	1.241
	4~6人	24	42.1	33	57.9	
	7人以上	7	41.2	10	58.8	
家庭平均月收入	50,000元以下	21	35.6	38	64.4	0.632
	50,000元(含)以上	17	43.6	22	56.4	
產權取得方式	買賣	21	38.9	33	61.1	0.001
	繼承	17	38.6	27	61.4	
產權取得時間	用地指定以前時期	11	30.6	25	69.4	3.085
	保留期間	18	39.1	28	60.9	
	公告徵收以後時期	9	56.3	7	43.8	
產權型態	單獨所有	35	37.6	58	62.4	1.000
	非單獨所有	3	60.0	2	40.0	
被徵收房地是否為家庭所得主要來源	是	25	36.8	43	63.2	0.378
	否	13	43.3	17	56.7	
被徵收房地是否為主要財產	是	37	40.7	54	59.3	1.904
	否	1	14.3	6	85.7	
是否還有其他房地被徵收	是	2	15.4	11	84.6	3.454*
	否	36	42.4	49	57.6	
是否曾經被徵收	是	16	26.2	45	73.8	10.712***
	否	22	59.5	15	40.5	
區位	中段區	14	21.2	52	78.8	26.264***
	非中段區	24	75.0	8	25.0	
位於道路東或西側	東	23	44.2	29	55.8	1.389
	西	15	32.6	31	67.4	
使用型態	居住	12	50.0	12	50.0	2.522
	店面	4	50.0	4	50.0	
	居住店面混合	22	33.3	44	66.7	
使用分區	住宅區	23	44.2	29	55.8	8.914**
	商業區	8	22.2	28	77.8	
	農或工業區	7	70.0	3	30.0	
被徵收面積	10坪(含)以下	16	35.6	29	64.4	0.363
	10坪以上	22	41.5	31	58.5	

P<0.1\* P<0.05\*\* P<0.01\*\*\*

表四 房屋承租人特性暨房地特性對有無反應之卡方檢定

特性	次數	無反應		有反應		2
		百分比	次數	百分比	次數	
年齡	49歲以下	14	77.8	4	22.2	0.207
	50~59歲	7	70.0	3	30.0	
學歷	高中(職)以下	16	69.6	7	30.4	2.029
	大專以上	5	100	0	0	
戶量	3人以下	7	100	0	0	3.111*
	4~6人	14	66.7	7	33.3	
家庭平均月收入	50,000元以下	14	77.8	4	22.2	0.207
	50,000元(含)以上	7	70.0	3	30.0	
承租時間	保留期間	6	60.0	4	40.0	1.867
	公告徵收以後時期	15	83.3	3	16.7	
被徵收房地是否為家庭所得主要來源	是	17	70.8	7	29.2	1.556
	否	4	100	0	0	
是否曾經遭遇徵收	是	1	100	0	0	0.346
	否	20	74.1	7	25.9	
區位	中段區	14	66.7	7	33.3	3.111*
	非中段區	7	100	0	0	
位於道路東或西側	東	12	85.7	2	14.3	1.714
	西	9	64.3	5	35.7	
使用型態	居住	2	100	0	0	0.718
	居住店面混合	19	73.1	7	26.9	
使用分區	住宅區	12	80.0	3	20.0	2.400
	商業區	6	60.0	4	40.0	
	農業或工業區	3	100	0	0	

P &lt; 0.1\*

收前地主受到徵收影響所改變的行為可能帶來的成本。土地徵收乃強制剝奪私人財產的行為，不僅應該考量地主土地被取走的損失，也應該將徵收前地主行為改變造成的成本納入考慮，並思考降低此成本的方法或策略。

本文由於缺乏歷年來研究地區土地移轉的詳細資料及對出租人的訪談，無法做更深入分析。另外雖然地主行為研究的概念有助於釐清不同地主間行為的差異，現有的地主行為理論仍不足預測或解釋地主的許多行為。本文基本上乃是一探索性的嘗試，對於地主行為的理論及解釋仍有待更多的努力。



林子欽 張 正：地主和承租人如何面對土地徵收的風險

## 參考文獻

- 王慧君、林吉仁黃明官與廖宜誠翻譯，(1996)，〈統計學〉，《高立圖書》，台北。
- 巫慶文，(1991)，〈土地徵收面臨之問題及其因應之道〉，《土地行政》，第67期，pp. 10-13。
- 林享博與陳鵬升，(1998)，〈社區居民為地方公共財捐獻的意願：以新設國民中學為例〉，《規劃學報》，第25期，pp. 51-70。
- 林森田，(1989)，〈土地徵收補償及其爭議之處理〉，《經社法制論叢》，第3期，pp. 93-111。
- 林森田，(1996)，〈土地經濟理論與分析〉，《三民書局》，台北。
- 周良惠，(1995)，〈土地徵收補償基準之經濟分析〉，《台灣地政》，第107期，pp. 4-7。
- 周福星，(1983)，〈統計學〉，《長樂書局》，台北。
- 黃宗樂，(1991)，〈土地徵收補償法上若干問題之研討〉，《國立台灣大學法學叢論》，第21期第1卷，pp. 67-103。
- 黃怡婷，(2002)，〈區段徵收地主選擇行為之研究〉，《政治大學地政學系碩士論文》。
- 鄭龍欽，(1992)，〈台灣土地徵收制度之檢討〉，《經濟前瞻》，第28期，pp. 132-136。
- 劉祥熹、黃建豪，(1999)，〈從政經觀點論北二高土地徵收補償措施之適當性〉，《經社法制論叢》，第24期，pp. 273-309。
- 蔡吉源，(2001)，〈台灣土地課稅制度：問題、影響與改革〉，《台灣土地研究》，第3卷第3期，pp. 37-82。
- 謝宏昌、鄧文慧，(1999)，〈論都市計畫過程中民眾利益組成與位置改變：由高雄市内惟埤文化園區特定區計畫剖析民眾參與的本質〉，《成功大學學報第三十四卷人文、社會篇》，pp. 61-83。
- Adams, C. (1995), "Urban Planning and the Development Process" *London: University College London Press.*
- Adams, C. and May, H. (1991), "Active and Passive Behaviour in Land Ownership", *Urban Studies*, Vol. 28(5): 687-705.
- Aguilar, R. and Sandelin, B. (1988), "Qualitative Response Estimations of the Selling Behaviour in the Swedish Market for Owner-Occupied Houses", *Urban Studies*, Vol.25: 77-84.
- Barnard, C. and Butcher, W. (1989), "Landowner Characteristics: A Basis for Locational Decisions in The Urban Fringe", *American Agricultural Economics Association*, August: 679-684.



- Brown, H., Phillips, R. and Roberts, N.(1981),“ Land Markets at the Urban Fringe - New Insights for Policy Makers ”, *Journal of American Planning Association*, April: 131-144.
- Cooter, R. and Ulen, T. (1997),“ Law and Economics ”, *New York: Addison-Wesley*.
- Chapin, F. and Weiss, S. eds.(1962),“ Urban Growth Dynamics ”, *New York: John Wiley*.
- Evans, A. (1982),“ The Neutrality of a Development Gains Tax ”, *Public Finance*, Vol. 37 (1): 119-129.
- Evans, A. (1987),“ The Effect of a Development Gains Tax on the Timing of Development ”, *Public Finance*, Vol. 42(2): 325-331.
- Goodchild, R. and Munton, R. (1985)“ Development and The Landowner: an Analysis of The British Experience ”, *London: Allen and Unwin Press*.
- Guidry, K. and Do, A. (1998),“ Eminent Domain and Just Compensation for Single-Family Homes ”, *Appraisal Journal*, Vol. 66(3): 231-5.
- Hohm, C. (1983),“ The Reaction of Landlords to Rent Control ”, *AREUEA Journal*, Vol.11 (4): 504-520.
- Imrie, R. and Thomas, H. (1997), “ Law, Legal Struggles and Urban Regeneration: Rethinking the Relationships ”, *Urban Studies*, Vol. 34(9): 1401-1418.
- Kaiser, E., Massie, R., Weiss, S. and Smith, J. (1968), “ Predicting the Behaviour of Predevelopment Landowners on The Urban Fringe ”, *American Institute of Planners Journal*, Vol. 34(5): 328-333.
- Kaiser, E. and Weiss, S. (1970),“ Pubic Policy and The Residential Development Process ”, *American Institute of Planners Journal*, Vol. 26(3): 61-63.
- Lin, T. (1999),“ Land Owner’s Decision-Making in the Face of Compulsory Purchase ”, *Reading University Economics Discussion Papers*, Vol. XI(1998/99): 1-31.
- Munch, P. (1976),“ An Economic Analysis of Eminent Domain ”, *Journal of Political Economy*, Vol. 84(3): 473-479.
- Posner, R. (1992),“ Economic Analysis of Law ”, *Boston: Little, Brown and Company*.
- Weiss, S., Smith, J., Kaiser, E. and Kenny, K. (1966),“ Residential Developer Decisions ”, Center for Urban and Regional Studies, University of North Carolina Press.
- Witte, A. and Bachman, J.(1978),“ Vacant Urban Land Holding: Portfolio Consideration and Owner Characteristics ”, *Southern Economic Journal*, Vol. 45(2): 543-558.