

新市鎮開發條例之研究

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號： NSC90-2414-H-002-020-

執行期間：90年 8月 1日至 91年 10月 31日

計畫主持人： 林明鏘 教授

共同主持人：

計畫參與人員： 王皓正、黃翰威

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位： 國立台灣大學法律學系

中華民國 九十一年 十月 卅一 日

新市鎮開發條例之研究

簡目

第一章 緒論-----	1-1
第二章 新市鎮開發之法律程序	
第一節 概述-----	2-1
第二節 正當行政程序-----	2-2
第三節 新市鎮開發之法律程序-----	2-13
第四節 新市鎮開發應有的正當法律程序-----	2-18
第五節 小結-----	2-24
第三章 新市鎮開發之土地取得與處理	
第一節 概述-----	3-1
第二節 土地取得之方法-----	3-5
第三節 土地取得之程序-----	3-9
第四節 土地之處理方法-----	3-23
第五節 小結-----	3-25
第四章 新市鎮開發條例之融資優惠措施與租稅獎勵措施	
第一節 概述-----	4-1
第二節 融資優惠措-----	4-15
第三節 租稅獎勵措施-----	4-20
第四節 現行優惠獎勵措施法律規範面之評估-----	4-28
第五節 小結-----	4-42
第五章 新市鎮開發條例之修正建議-----	5-1
第六章 結論-----	6-1

新市鎮開發條例之研究

詳細目錄

第一章 緒論-----	1-1
第二章 新市鎮開發之法律程序	
第一節 前言-----	2-1
第二節 正當行政程序-----	2-2
第一款 正當法律程序-----	2-2
第二款 正當行政程序之功能-----	2-3
第一項 保障人民權利-----	2-3
第二項 提高行政效能-----	2-4
第三項 小結-----	2-4
第三款 行政程序法中具體之行政程序-----	2-5
第一項 人民之程序權利-----	2-5
第二項 行政機關之程序義務-----	2-5
第三節 新市鎮開發之法律程序-----	2-13
第一款 新市鎮開發程序涉及之當事人-----	2-13
第一項 新市鎮區位之選定及計畫之擬定-----	2-13
第二項 土地之取得與處理-----	2-14
第三項 建設與管制-----	2-14
第四項 人口與產業之引進-----	2-14
第二款 新市鎮開發所應遵循之現行法律程序-----	2-16
第一項 新市鎮區位之選定及計畫之擬定-----	2-16
第二項 土地之取得與處理-----	2-17
第三項 建設與管制-----	2-17
第四項 人口與產業之引進-----	2-18
第四節 新市鎮開發應有的正當法律程序-----	2-18
第一款 新市鎮開發踐行正當法律程序之必要性-----	2-18
第二款 新市鎮開發應踐行之正當法律程序-----	2-18
第一項 新市鎮區位之選定及計畫之擬定-----	2-20
第二項 土地之取得與處理-----	2-20
第三項 建設與管制-----	2-21
第四項 人口與產業之引進-----	2-21
第三款 新市鎮開發條例中程序規定之檢討與建議-----	2-22
第一項 新市鎮區位之選定及計畫之擬定-----	2-22
第二項 土地之取得與處理-----	2-22

第三項 建設與管制-----	2-23
第四項 人口與產業之引進-----	2-24
第五節 結論-----	2-24
第三章 新市鎮開發之土地取得與處理	
第一節 概述-----	3-1
第二節 土地取得之方法-----	3-5
第一款 私有土地之協議價購-----	3-5
第二款 私有土地之區段徵收-----	3-6
第三款 公有土地之撥用-----	3-7
第四款 其他方式之土地取得-----	3-8
第三節 土地取得之程序-----	3-9
第一款 土地法之程序-----	3-9
第二款 土地徵收條例之程序-----	3-14
第三款 國有財產法之程序-----	3-19
第四款 行政程序法之程序-----	3-21
第五款 新市鎮開發條例之程序-----	3-22
第六款 其他規範之程序-----	3-22
第四節 土地之處理方法-----	3-23
第五節 小結-----	3-25
第四章 新市鎮開發條例之融資優惠措施與租稅獎勵措施	
第一節 概述-----	4-1
第一款 融資優惠制度概述-----	4-4
第一項 融資優惠的意義-----	4-4
第二項 融資優惠措施的類型-----	4-4
第二款 租稅獎勵制度概述-----	4-8
第一項 租稅獎勵的意義-----	4-8
第二項 租稅獎勵措施的類型-----	4-9
第三款 小結-----	4-11
第二節 融資優惠措-----	4-15
第一款 新市鎮區位之選定及計畫之擬定-----	4-15
第二款 土地之取得與處理-----	4-15
第三款 建設與管制-----	4-17
第四款 人口與產業之引進-----	4-18
第三節 租稅獎勵措施-----	4-20
第一款 新市鎮區位之選定及計畫之擬定-----	4-20
第二款 土地之取得與處理-----	4-20

第三款 建設與管制-----	4-22
第四款 人口與產業之引進-----	4-25
第四節 現行優惠獎勵措施法律規範面之評估-----	4-28
第一款 融資優惠措施法律規範面之評估-----	4-29
第一項 法律保留原則-----	4-29
第二項 平等原則-----	4-31
第三項 比例原則-----	4-33
第二款 租稅獎勵措施法律規範面之評估-----	4-34
第一項 法律保留原則-----	4-35
第二項 平等原則-----	4-37
第三項 比例原則-----	4-39
第五節 小結-----	4-42
第五章 新市鎮開發條例之修正建議-----	5-1
第六章 結論-----	6-1

中英文摘要

中文摘要：

新市鎮開發條例為我國新市鎮開發制度中最重要也最基本之規範，本研究計畫乃針對其母法及子法進行體系性之檢討，分別對於其正當法律程序規定之缺乏；土地取得與處理上之僵化與流弊；融資優惠措施與租稅獎勵措施之合憲性評估，為徹底之檢討，最後並提出修改條例之具體修正條文，以供立法者於修正或檢討本條例時之參考。

關鍵字：新市鎮開發條例；土地取得與處理；融資優惠措施；租稅獎勵措施

英文摘要 (Abstract)：

The Act of New Town Development is the most important and basic regulation in the new town development system in our country. This research project is going to reconsider the Act and the regulations related with new town development. It should be covered the lack of due process of law in accordance with Administrative Procedure law; the way of land acquisition and its treatment; the constitution of the reward in fiancé and tax. Finally it will be offered an amendment of the New Town Development Act.

Keyword: new town development; urban development; development actor; development fund

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

第二節 研究範圍與方法

第三節 研究架構與初步發現

第一節 研究動機與目的

新市鎮開發法制於我國都市計畫法中，其實早已有所規範¹，在實際上亦不乏實踐之例子，諸如：南投中興新村與桃園林口新市鎮之開發及最近規劃進行之台北市社子島開發計畫等等。民國八十六年起，我國立法政策決定由都市計畫法專章中，獨立出來並制定了「新市鎮開發條例」，共計有三十三條之規定，法律上明文之立法目的為：「促進區域均衡發展，誘導人口及產業活動之合理分布」（條例第一條規定參照）。但是，事實上之立法目的為何？其內容是否有足夠的誘因及充足之規定，以因應都市開發所需要之客觀法律環境？或是該法律規定並沒有提供開發者足夠之法律依據，以突破其他現行法之種種障礙？....等等一連串問題之解答，都是促成本研究進行之動機。基於尋找上述種種問題之答案，本研究計畫乃以甫公布未久之「新市鎮開發條例」為研究主軸，由其條文內容之深度剖析，分析其優劣得失後，進一步提出條文之修正意見，藉以供立法者為落實前揭立法目的修法之參考。

第二節 研究範圍與方法

如前所述，新市鎮（區）之開發，除「新市鎮開發條例」外，尚有都市計畫法以及促進民間參與公共建設法，獎勵民間參與交通建設條例，大眾捷運法，九二一震災重建暫時條例....等十餘種法律²，本研究為集中討論，並加強討論之深

¹ 都市計畫法第五章，第五十七條至第六十二條，計有六條規定，對於「新市區之建設」有架構性之規範。但有疑問的是：新市鎮開發條例與都市計畫法第五章彼此間乃處於何種關係？若新市鎮開發條例未規定部分得否回歸都市計畫法上之普通規定，即不無研究之餘地。

² 新市鎮開發相關系列法律規定，請參見下表（1-1）：（本研究自製）

法律名稱	初次公布日期	修正日期	相關條文
------	--------	------	------

度，擬以「新市鎮開發條例」為主軸，並以其相關授權之法規命令（即子法）³、

新市鎮開發條例	民國 86 年 05 月 21 日	民國 89 年 01 月 26 日	全文 33 條
都市計畫法	民國 28 年 6 月 8 日	民國 91 年 5 月 15 日	第 27-2、84 條
促進民間參與公共建設法	民國 89 年 02 月 09 日	民國 90 年 10 月 31 日	第 3、13、15、16、19 條
獎勵民間參與交通建設條例	民國 83 年 12 月 05 日	民國 91 年 06 月 19 日	第 12 條
大眾捷運法	民國 77 年 7 月 1 日	民國 90 年 5 月 30 日	第 7 條
九二一震災重建暫行條例	民國 90 年 10 月 17 日	民國 90 年 10 月 17 日 修正	第 32、33、34-1 條
平均地權條例	民國 43 年 8 月 26 日	民國 91 年 5 月 29 日	第 53、56 條
土地徵收條例	民國 89 年 2 月 2 日	民國 89 年 2 月 2 日	第 4、49 條
都市更新條例	民國 87 年 11 月 11 日	民國 89 年 4 月 26 日	第 1、11、52 條
區域計畫法	民國 63 年 1 月 31 日	民國 89 年 1 月 26 日	第 5、15-1、15-3 條
共同管道法	民國 89 年 6 月 14 日	民國 89 年 6 月 14 日	第 11 條
促進產業升級條例	民國 79 年 12 月 29 日	民國 91 年 1 月 30 日	第 23、31、32、53 條
離島建設條例	民國 89 年 04 月 05 日	民國 91 年 2 月 06 日	第 1、8、11、15 條
加工出口區設置管理條例	民國 54 年 01 月 30 日	民國 90 年 05 月 30 日	第 11-1 條
銀行法	民國 20 年 3 月 28 日	民國 89 年 11 月 1 日	第 97 條
所得稅法	民國 32 年 2 月 17 日	民國 91 年 1 月 30 日	第 4 條
行政院經濟建設委員會組織條例	民國 74 年 1 月 7 日	民國 74 年 1 月 7 日	第 7 條
內政部營建署組織條例	民國 70 年 1 月 21 日	民國 70 年 1 月 21 日	第 2 條

³ 新市鎮開發相關之法規命令，請參見下表（1-2）：（本研究自製）

法規命令名稱	初次公布日期	修正日期	相關條文
新市鎮開發條例施行細則	民國 88 年 2 月 8 日	民國 88 年 10 月 16 日	全文 36 條
新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法	民國 88 年 10 月 15 日	民國 88 年 10 月 15 日	全文 15 條
新市鎮特定區實施整體開發前區內土地及建築物使用管制辦法	民國 87 年 05 月 15 日	民國 89 年 06 月 01 日	全文 15 條
新市鎮開發基金收支保管及運用辦法	民國 82 年 07 月 16 日	民國 91 年 05 月 10 日	全文 12 條
新市鎮住宅商業工業及其他都市服務設施標售標租及管理辦法	民國 87 年 08 月 15 日	民國 87 年 08 月 15 日	全文 14 條
新市鎮住宅優先出售出租辦法	民國 87 年 09 月 22 日	民國 87 年 09 月 22 日	全文 17 條
新市鎮土地標售標租辦法	民國 88 年 2 月 5 日	民國 88 年 2 月 5 日	全文 19 條
新市鎮土地標售標租投資計畫審查準則	民國 88 年 02 月 05 日	民國 88 年 02 月 05 日	全文 12 條
股份有限公司投資新市鎮建設獎勵辦法	民國 88 年 04 月 12 日	民國 88 年 04 月 12 日	全文 14 條
都市計畫定期通盤檢討實施辦法	民國 64 年 05 月 29 日	民國 88 年 06 月 29 日	第 8、17、33 條

行政規則⁴、及職權命令⁵為輔，進行都市開發制度內容之討論，於此合先敘明。

促進民間參與公共建設法 施行細則	民國 89 年 10 月 25 日	民國 91 年 05 月 29 日	第 16、19、25 條
獎勵民間參與交通建設條 例施行細則	民國 85 年 01 月 15 日	民國 91 年 11 月 07 日	第 12 條
大眾捷運系統土地開發辦 法	民國 79 年 02 月 15 日	民國 89 年 10 月 02 日	第 9、15、17 條
以土地重劃區段徵收開發 新社區安置九二一震災受 災戶土地之處理及配售作 業辦法	民國 90 年 01 月 19 日	民國 90 年 01 月 19 日	第 2、5 條
土地徵收條例施行細則	民國 91 年 4 月 17 日	民國 91 年 4 月 17 日	第 36、54 條
市地重劃實施辦法	民國 68 年 6 月 22 日	民國 91 年 7 月 29 日	第 7、9-1 條
獎勵土地所有權人辦理市 地重劃辦法	民國 68 年 09 月 10 日	民國 89 年 07 月 20 日	第 19、20 條
都市更新條例施行細則	民國 88 年 5 月 21 日	民國 88 年 5 月 21 日	第 25 條
都市計畫法臺灣省施行細 則	民國 89 年 12 月 29 日	民國 91 年 06 月 14 日	第 18、33、34 條
區域計畫法施行細則	民國 67 年 1 月 23 日	民國 90 年 5 月 4 日	第 2、9 條
都市計畫定期通盤檢討實 施辦法	民國 64 年 05 月 29 日	民國 88 年 06 月 29 日 修正	第 8、17、33 條
公有山坡地放領辦法	民國 83 年 11 月 7 日	民國 91 年 4 月 24 日	第 2、3 條
國有耕地放領實施辦法	民國 83 年 11 月 23 日	民國 91 年 3 月 19 日	第 2、3 條
外國人投資國內重大建設 整體經濟或農牧經營取得 土地辦法	民國 91 年 02 月 27 日	民國 91 年 02 月 27 日	第 2 條
國有非公用不動產交換辦 法	民國 89 年 09 月 08 日	民國 89 年 09 月 08 日	第 6 條
國有非公用不動產出租管 理辦法	民國 90 年 09 月 03 日	民國 90 年 09 月 03 日	第 20 條
促進產業升級條例施行細 則	民國 80 年 04 月 24 日	民國 91 年 06 月 12 日	第 38、39 條
國民住宅條例施行細則	民國 67 年 3 月 10 日	民國 88 年 11 月 24 日	第 8、9、23、25 條
下水道法施行細則	民國 75 年 7 月 14 日	民國 88 年 12 月 23 日	第 4 條
所得稅法施行細則	民國 32 年 6 月 23 日	民國 91 年 11 月 13 日	第 48-10 條
行政院公共工程委員會辦 事細則	民國 86 年 02 月 25 日	民國 89 年 12 月 27 日	第 6 條
內政部營建署辦事細則	民國 70 年 11 月 3 日	民國 88 年 6 月 29 日	第 5 條

⁴ 新市鎮開發條例之相關行政規則，請參見下表 (1-3)：(本研究自製)

法規命令名稱	初次發布日期	修正日期	相關條文
開發行為應實施環 境影響評估細目及 範圍認定標準	民國 84 年 10 月 18 日	民國 90 年 10 月 03 日	第 25 條
開發行為環境影響 評估作業準則	民國 86 年 12 月 31 日	民國 91 年 10 月 30 日	第 7、42 條

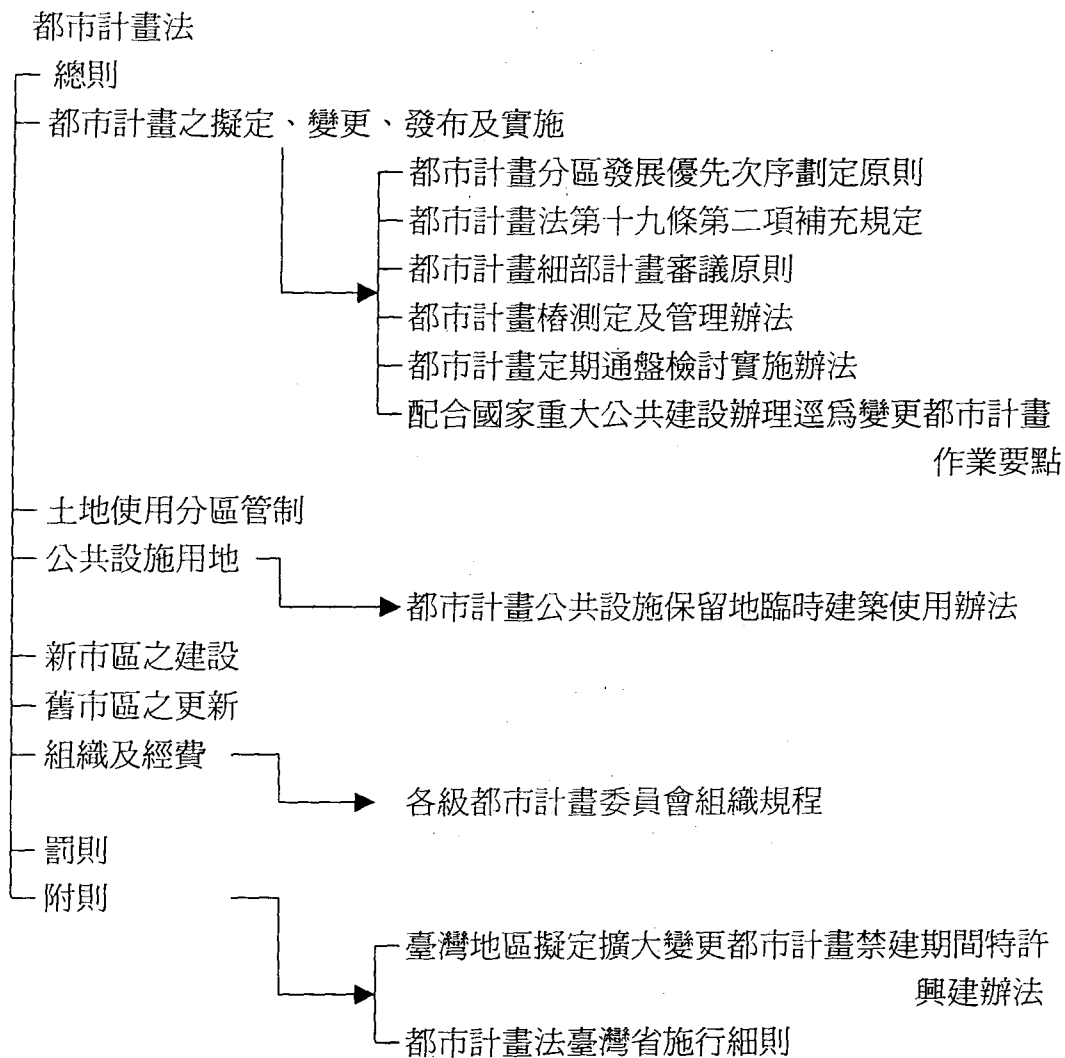
⁵ 新市鎮開發條例之相關職權命令，請參見下表 (1-4)：(本研究自製)

法規命令名稱	初次公布日期	修正日期	相關條文
--------	--------	------	------

本研究計畫之研究方法主要採取文獻研究法，將國內有關文獻，擷取與法律政策相關之論文，又因為本制度係屬新創，故文獻之引用亦儘量選擇最近甫發表者為限。最後，有關新市鎮開發制度猶在試行階段，相關司法判決及解釋（含大法官解釋）並不多見，使得本研究之研究方法有部分之侷限性，併予敘明。

第三節 研究架構與初步發現

按新市鎮開發條例乃由都市計畫法脫胎而成，關於都市計畫法之法規結構體系，請參見下表（1-5）（本研究自製）：



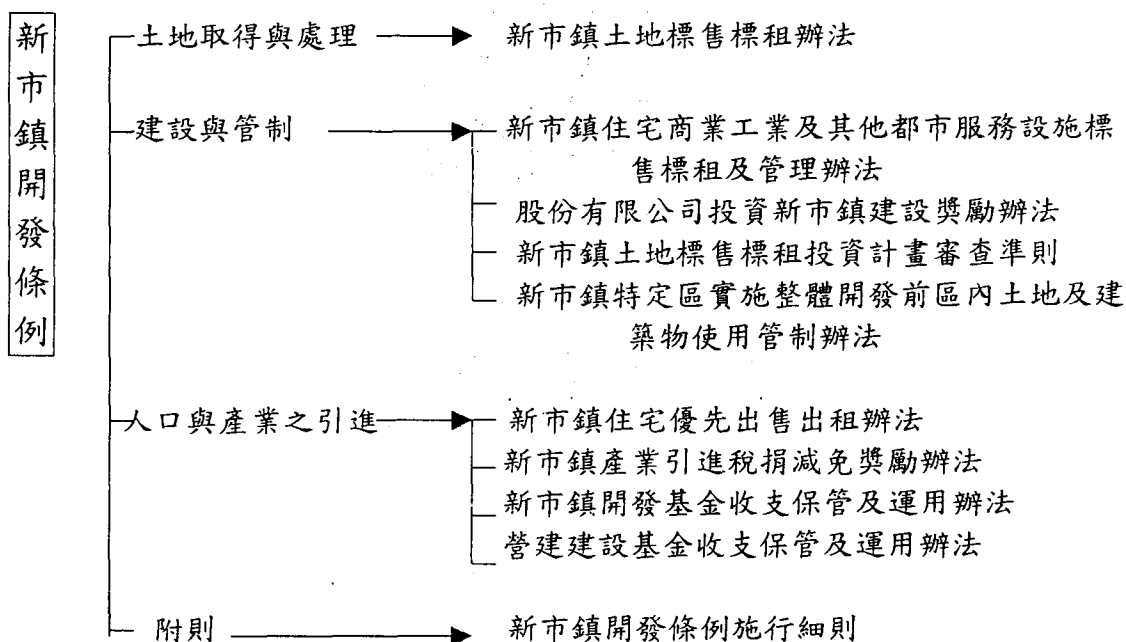
營建建設基金收支保管及運用辦法	民國 87 年 09 月 28 日	民國 91 年 04 月 15 日	第 1、3、4、5 條
共同管道建設基金收支保管及運用辦法	民國 91 年 04 月 15 日	民國 91 年 04 月 15 日	第 5 條

本研究主題之新市鎮開發條例之主要結構係由：

- 土地取得與處理；
- 建設與管制；
- 人口與產業之引進；
- 附則。

四大部分所構成，而其相關之子法整理，則如下表 1-6 所示。

表 1-6 新市鎮開發條例暨相關子法體系表（本研究自製）



本研究計畫大綱乃依循此種分類，於第三章中討論有關土地取得與處理之問題，於第四章討論建設與管制及人口產業引進中所涉及之融資優惠措施及租稅獎勵措施。第二章則就其相關之法律程序進行綜合體檢，以呼應行政程序法制定後，對於「正當法律程序」之基本要求，並同時檢討新市鎮開發條例是否有效貫徹正當法律程序之要求。

本研究初步發現為：

- 新市鎮開發條例涉及人民土地等財產權利甚鉅，卻缺乏一套完整且正當合理之程序規定，此時行政程序法在何種程度內得補充適用之？尚存有爭議。
- 新市鎮開發條例之土地取得與處理規定，雖與土地徵收條例規定頗為類似（例如：協議價購先行政程序），但是是否容許其他非法定方式之土地取得與處理，則亦容有不同看法之可能。
- 新市鎮開發條例之融資優惠措施與租稅獎勵措施中，因為法律保留密度

不高。所以造成其標準並不一致，甚至於有不合理之結果產生，（例如：只限於股份有限公司始受融資優惠及租稅獎勵）極待加以高密度規範之，以杜爭議。

第二章 新市鎮開發之法律程序

第一節 前言

第二節 正當行政程序

第三節 新市鎮開發之法律程序

第四節 新市鎮開發應有的正當法律程序

第五節 結論

第一節 前言

近年來，人民對於程序保障之要求日益提升，而各國為因應此一趨勢，紛紛制訂行政程序法，使行政機關於作成行政決定時，本於憲法上正當法律程序之要求，踐行一定之「正當行政程序」，以收落實人民程序保障之效。本於保障人民程序上權利之要求，我國亦參考德國、美國及日本等法制先進國家之立法例，制訂屬於我國之行政程序法，其中對於行政機關作成行政決定時所應遵循之正當行政程序多所規制，同時亦保障了人民於行政機關作成行政決定時，得以參與該行政程序之機會，換言之，行政機關與人民之間的關係不再是以往單純以上對下的隸屬關係，而是更進一步的成爲一種彼此相互溝通、合作的關係。人民依據行政程序法的規定成爲行政程序中的主體，藉由各種法律所賦予的程序機制，影響行政機關作成行政決定的結果，使行政機關所作成的行政決定得以趨近於正確，進而保障人民之權利。

新市鎮開發事涉一定地區的土地開發利用，從區位之選定、土地之取得乃至於建設及人口、產業的引進，無不涉及人民的權利既深且鉅，因此，行政機關於進行新市鎮開發時，即有必要遵循所謂的正當行政程序。而目前我國規範新市鎮開發的主要法令為新市鎮開發條例，該條例就整個新市鎮開發的過程皆有相應之規定，惟其中的規定卻十分不足，故有適用行政程序法之必要，惟行政程序法之規定有時而盡，但人民權利之保障仍不可輕忽，基此，檢討現行新市鎮開發法制之缺失，進而建立一個新市鎮開發的正當行政程序即有必要。

本文以下即先自正當行政程序之概念出發，解析目前我國行政程序法中為踐行正當行政程序所設計之各種機制，繼則就目前新市鎮開發條例中所設之各種程序規定加以介紹、分析並檢討，最後殿以結論，提出具體建議。

第二節 正當行政程序

第一款 正當法律程序

所謂正當法律程序即係指公正且公平之程序¹。憲法上之「正當法律程序」(due process of law)，不僅在人身自由的保障上，具有一般人權捍衛者的功能外²，加上憲法的指導及擴散作用（憲法第一百七十一條及一百七十二條），對於行政程序、立法程序及司法程序都會產生結構性與實質性之影響。

我國並無如美國聯邦憲法增修條文第五條及第十四條之「正當法律程序條款」，則正當法律程序在我國的憲法基礎為何，即有待進一步加以探討之必要。我國大法官開始運用「正當法律程序」此一概念於釋字第三八四號解釋，該號解釋係有關人身自由之案件，按憲法第八條第一項規定：「人民身體之自由應予保障，除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕，拘禁，審問，

¹ 湯德宗，〈論行政程序的正當程序〉，《行政程序法論》，元照出版公司，2000年10月初版，頁9。

² 有關人身自由與正當法律程序之深度討論，請參見李鴻禧，〈論日本憲法刑事訴訟法之人權保障主義〉，收於《憲法與人權》，台大法學叢書(39)，民國74年9月初版，頁335以下；林明鏘，〈人身自由與羈押權〉，《憲政時代》，第21卷2期，民國85年6月出刊，頁3以下。

處罰，得拒絕之。」大法官於該號解釋中明確宣示在限制人身自由之案件中，應依照憲法第八條之規定，踐行「正當法律程序」，且法律內容亦須「實質正當」。而後於大法官再度於釋字第三九二號解釋理由書中再度提到「正當法律程序」此一概念。由以上之觀察可知，大法官已明確肯認我國憲法第八條有關人身自由之規定，即含有「正當法律程序」之要求³。司法院大法官釋字第四〇九號解釋即將「正當法律程序」之要求適用到限制財產權之領域，基此，大法官係認我國憲法第八條之規定為憲法上「正當法律程序」之基礎，而後再以「類推適用」的方法將其適用到其他基本權領域上，而建立我國「正當法律程序」之憲法上基礎⁴。如此則所有國家限制人民基本權之案件均可產生「正當法律程序」之要求，對人民之基本權利可產生進一步之保障。

第二款 正當行政程序之功能

所謂正當行政程序，即係指行政機關做成行政決定前所應遵循之正當法律程序。而依行政程序法第一條規定：「為使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，特制訂本法」。依此一規定，正當行政程序之功能應包括⁵：保障人民權利、提高政府效能。

第一項 保障人民權利

傳統法律保留原則雖對於行政權之行使有規制之效果，然一來實體之規定有時難以實現，且現代行政事務事涉多端，廣泛的裁量權授與尤屬常態，若未輔以程序規制，恐對行政權之規制產生漏洞。再者，對於行政決定作成後所為之事後

³ 陳運財，〈憲法正當法律程序之保障與刑事訴訟-以釋字第 384 號為中心〉，輯於劉孔中、李建良主編，《憲法解釋之理論與實踐》，中央研究院中山人文社會科學研究所，民國 85 年 6 月，頁 283-327。

⁴ 湯德宗，〈行政程序法〉，輯於翁岳生主編，《行政法 2000（下冊）》，台北翰蘆出版社，民國 89 年 3 月二版，頁 923。

⁵ 李建良，〈行政程序法與正當法律程序-初論行政程序法的立法目的與規範內涵〉，《憲政時代》，第 25 期第 3 卷，民國 89 年 1 月，頁 4。

司法審查制度，雖因新修之訴願法及行政訴訟法之施行，而對於人民之權利有進一步的保障，惟我國之行政救濟制度仍採「處分不停止執行原則」，而司法救濟程序動輒曠日廢時，凡此皆有賴事前之程序規制，以減少人民耗費勞力、時間、費用進行事後之爭訟⁶。故經由正當行政程序的履行，藉由陳述意見、閱覽卷宗而予人民參與行政程序之機會，除可增進行政決定之正確性外，並可減少人民事後救濟之提起，進而保障人民之權利。經由人民參與行政決定作成之過程，使行政機關藉由人民以聽證或陳述意見之方式所提供之資訊作成行政決定，並於附記之理由中使相對人知悉行政機關認事、用法暨推理之過程，如此作成之行政決定當可獲得人民較高程度之信賴。甚至於導入人民對於行政程序之參與權利，當可更提升行政決定之可信賴性⁷。

第二項 提高行政效能

行政機關行使公權力，作成行政決定時，因遵行一定之行政程序，必然導致行政成本之增加，然經由一定之行政程序所作成之行政決定，因有人民之參與，所作成之決定內容必然較易為相對人所接受，且經由多方當事人所提供之資訊，行政決定之實體內容易較接近真實，凡此皆可使行政機關減少面對人民救濟時之時間、費用及勞力支出，進而將有限之行政資源為更有效之利用，進而提升行政效能⁸。

第三項 小結

為保障人民權利，行政機關行使公權力，做成各種行政決定時，皆應遵循一定之行政程序，藉由人民對於行政決定過程之參與，提升行政決定之正確性以及人民對於行政決定之信賴。而若欲對於人民之權利保障周到，行政程序之設計相對而言即需越細密，然細密之行政程序往往會促使行政效能下降，尤其是時間上

⁶ 蔡茂寅等合著，《行政程序法實用》，學林出版社二版，民國90年10月，頁5。

⁷ 蔡茂寅，同前註，頁7。

⁸ 湯德宗，〈行政程序法的立法目的〉，《行政程序法論》，元照出版公司，民國89年10月初版，頁64。

的拖延，就此而言，行政程序之規範密度似與行政效能成一反比之關係。惟行政機關作成行政決定之所以須遵循一定之行政程序，其目的既在於保護人民之權利，若因此犧牲部分行政效能亦在所不惜，況行政決定之正確性及人民對於行政決定之信賴度若因行政程序之遵循而提高，則因此減少之行政爭訟對於行政效能之提升亦有正面助益。因此，正當行政程序之功能之保障人民權利以及提升行政效能，並非當然不能並存。

第三款 行政程序法中之具體之行政程序

行政程序如前所述，係指行政機關作成對外行政行為前之流程，則其必要之內容應包含那些必要程序，學者之見解莫衷一是，而基於不同程序內容之認知，對於行政程序之分類更顯得五花八門⁹。學者分類雖各有優劣，但似皆未扣緊以人民為程序主體地位及我國現行之行政程序法之觀察分類。故本文立於人民程序主體地位之角度，將我國行政程序法上之設計，分成賦予人民程序權利之規定及課以行政機關須遵守之程序義務二大類。

第一項 人民之程序權利

1、委任代理人¹⁰。依行政程序法第廿四條第一項規定：「當事人得委任代理人。但依法規或行政程序之性質不得授權者，不得為之。」而當事人依同法第二十條之規定，除行政機關及其他參與程序之第三人外，人民（即相對人）應屬最重要之當事人。當事人所以得委任代理人且代理人又不限定其資格之主要目的在於：協助或輔佐當事人實現其要求或願望者，因為行政事務種類繁多複雜，

⁹ 有學者認為正當行政程序應包含：(1) 告知機制 (2) 表達意見機制與 (3) 公正裁決機制，李建良，〈行政程序與正當法律程序：初論行政程序的立法目的與規範內容〉，《憲政時代》，第25期第3卷，2000年1月，頁11以下參見；亦有學者認為行政程序法上之正當程序分成(1) 公正作成義務 (2) 受告知權 (3) 聽證權 (4) 說明理由義務，湯德宗，前揭註，頁9以下參照；也有學者依程序規定「取向」之不同分成(1) 透明化取向 (2) 參與化取向 (3) 辯論化取向 (4) 一般化取向 (5) 夥伴化取向之五類程序規定，葉俊榮，《面對行政程序法》，元照出版社，民國91年3月初版，頁106。

¹⁰ 本文所稱之「委任代理人」係採較廣義之見解，除包含狹義之「委任代理」（行程法第廿四條）外，尚包含選定當事人及輔佐人在內。（行程法第廿七條及卅一條）

經常涉及專業知識或法律問題，法律既不能強求當事人接能熟知法律規定，或具備充分專業能力，所以必須設計一套配套措施，始得當事人能夠在行政程序，一方面充分並有能力行使其程序上及實體上之權利；另外一方面亦能節省行政機關處理上之時間、費用、勞力，可謂一舉兩得之雙贏策略¹¹。

2、申請公務員迴避。依行政程序法第三十三條第一項規定：「公務員有系列各款情形之一者，當事人得申請迴避：一、有前條所定情形而不自行迴避者。二、有具體事實，足認其執行職務有偏頗之虞者。」，所以凡是有公務員應自行迴避卻不迴避，或當事人有具體事實認公務員執行職務有「偏頗之虞」時，即得依本條規定，申請公務員（原則上係指承辦該事件之公務員）迴避。若其申請受行政機關駁回時，人民尚得提請駁回機關之上級機關「覆決」（同條第三項規定）。此外，令人矚目的是，於人民提出申請迴避時起到行政機關作成決定前，公務員除有急迫情形外，應停止行政程序（同條第四項規定參照），以暫時保全法律狀態，直到行政機關作成決定為止。此種避免「利益衝突」或「瓜田李下」的疑慮，賦予人民一種積極性之請全權，以提昇人民對行政決定的信賴，實具有相當正面之意義¹²。

3、卷宗閱覽請求權。人民在行政決定過程中，常因資訊地位之不對等，致其權利蒙受相當之不利益。申言之：人民常因無法從行政機關中獲取其主張所必需（要）之資訊，致其實體法上之權利，縱使法有明文，可能亦無法有效主張。針對此一嚴重的問題，我國行政程序法於第四十六條中，仿德國與日本立法例，建立行政程序中，個案人民之資訊公開請求權，亦即學界通稱之「卷宗閱覽請求權」¹³。依第四十六條第一項規定：「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。」，賦予個案之當事人及利害關係人一種卷宗閱覽請求權。此種請求權之

¹¹ 林明鏘，〈當事人與迴避〉，蔡茂寅等合著，《行政程序法實用》，學林出版社，民國 90 年 10 月二版，頁 53 以下參照。

¹² 林明鏘，前揭註，頁 65 以下參照。

¹³ 周志宏，〈資訊公開〉，蔡茂寅等合著，《行政程序法實用》，學林出版社，民國 90 年 10 月二版，頁 83 以下參照。

賦予，一方面得讓人民有主動要求政府機關提供其攻擊防禦上的相關或必要資訊，另一方面亦間接迫使行政機關，必須釋出非機密性與非嚴重影響公共利益之資訊。始得人民與政府之資訊地位相對平衡化，亦始得人民有取得一向在行政程序中被忽略之「資訊武器」以從事攻擊或防禦其實體法上之權利。

此外，藏身於卷宗閱覽權之內的，尚有所謂當事人之「卷宗更正請求權」（第四十六條第四項規定參照），依該條項之規定，當事人於閱覽卷宗時，發現對其本人事實記載之內容有錯誤者，得檢具證明，請求行政機關更正之。

4、申請機關調查事實及證據。行政程序法第三十七條規定：「當事人於行政程序中，除得自行提出證據外，亦得向行政機關申請調查事實及證據。但行政機關認為無調查之必要者，得不為調查，並於第四十三條之理由中敘明之。」，賦與程序當事人之「調查請求權」，以彌補我國採「職權調查主義」之不足，因為依行政程序法第三十六條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束。」乃採取「職權調查主義」為原則，依職權調查主義之精神，行政機關因事實不明或證據缺乏時，是否進行調查以及調查之方式、種類及順序、範圍…等問題，都由行政機關單方決定¹⁴。如此一來，因為主動權完全掌握於行政機關手中，所以若行政機關因某不合理事由之考量，致根本不為調查，或敷衍調查時，不僅真相不能水落石出，而且亦將嚴重影響當事人之實體法上權益。從而，賦與程序當事人得申請行政機關調查之主觀公法上權利，具有修補或減少過度強調職權調查主義之流弊。

5、陳述意見之權利。人民於程序終結前，有權利表達其意見，似決定機關參考之機制，最主要的理由在於避免行政機關作成錯誤之決定。因為錯誤決定作成後，依法行政原則之要求下，必須撤銷該決定，行政機關對此反而要付出更高的成本或代價，因此，提供當事人陳述意見之機會或權利，事實上因為當事人對事實之瞭解及關，遠較於行政機關清楚，經由當事人價值所為之陳述，當有效

¹⁴ 李建良，〈程序之開始與調查證據〉，蔡茂寅等合著，《行政程序法實用》，學林出版社，民國90年10月二版，頁75以下參照；林錫堯，〈行政程序上職權調查主義〉，收於《當代公法理論》，民國82年5月，頁322以下。

減少行政機關處理問題之盲點或錯誤¹⁵。此外，當事人因為於行政決定前，亦得有效參與意見之形成，實有助於提高「行政的正當性」。

我國行政程序法中有關意見陳述之規定主要規定於行政處分（第一百零二條）章及法規命令章（第一百五十四條第一項第四款），申言之，我國行政程序法乃選定二種最常見之單方高權行為（行政處分與法規命令），賦與人民有陳述意見之權利。首先，依行政程序法第一百零二條規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽証者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」，針對「負擔性」或「不利益」性之行政處分（限制或剝奪人民自由權利之行政處分）原則上應給予當事人陳述意見之機會，除非當事人就同一事件行政機關已給予陳述意見或法規明文規定不須給予當事人陳述意見之機會者¹⁶。其次，為行政程序法第一百五十四條第一項第四款規定：「任何人得於（法規命令）所定期間內向指定機關陳述意見。」則屬針對擬定之法規命令，人民享有陳述意見之機會。

6、聽証請求權。行政機關作成限制或剝奪人民或權利之行政處分前，得決定舉行聽証外（行程法第一百零二條本文），若有法規明文規定應舉行聽証或行政機關認為有舉行聽証之必要者（第一百零七條）方有進行聽証之可能；在行政機關訂定法規命令時，依行程法第一百五十五條僅規定：「得依職權舉行聽証」，亦賦與行政機關相當自由之行政裁量權；只有在擬定特殊之行政計畫，而為確定計畫之裁決時，行政程序法第一百六十四條第一項，始強制要求行政機關「應經公開及聽証程序」，課予行政機關舉行聽証之義務，而所特殊之行政計畫必須是：1、有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置；2、涉及多數不同利益之人；3、涉及多數不同行政機關之權限；4、行政機關為確定計畫裁決

¹⁵ 周志宏，〈聽証及陳述意見〉，蔡茂寅等合著，《行政程序法實用》，學林出版社，民國90年10月二版，頁131以下參照。

¹⁶ 周志宏，前揭註，頁138以下參照。

時，方有聽證舉行之義務，人民才有請求進行聽證之義務¹⁷。

其次，我國行政程序法第一百〇七條第一項規定：「法規明文規定應舉行聽證者，行政機關（應）舉行聽證。」此時，即涉及「聽證規定」之整合問題。依我國現行法法律規定，具有聽證（或公證）之規定者，例如¹⁸：

- 文化資產保護法：「主管機關於擬定古蹟保存區計畫及修復計畫過程中，應分階段舉辦說明會、公聽會及公開展覽。」（第卅六條第三項）；
- 環境影響評估法：「」（第十二條）；
- 土地徵收條例：「需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會。」（第十條第二項前段）；
- 都市更新條例：「擬定或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。」（第十九條第二項規定）；
- 新市鎮開發條例：「前項公告期間內應舉辦公聽會。」（第五條第二項前段）

綜觀此類「公聽」或「聽證」之規定，原則皆屬人民陳述意見之權利，與聽證會、允許聽證當事人進行「交互詢問」（行政程序法第六十一條規定），只限定「當事人」參加（第五十五條），以及聽證記錄具有實質決定後續最終處分或決定之效力（第一〇八條第一項規定），有顯著之不同。退一步說，縱使勉強認定「公聽即相當於聽證」¹⁹，但是因為其他法規對於聽證之程序或效力等規定，遠不如行政程序法規定來得完備或優厚，所以依「完全規定說」或「優厚保障說」的國內通說，行政程序法之規定仍得於特殊程序中適用。簡言之：行政機關不得主張依行政程序法第三條依項之規定，而排除行政程序法之適用²⁰。因此，在法制上即必須將前揭使用公聽或聽證之法令規定，作通盤檢討，如認其屬陳述意見

¹⁷ 林明鏘，〈行政計畫〉，蔡茂寅等合著，《行政程序法實用》，學林出版社，民國 90 年 10 月二版，註六書，頁 314 以下參照。

¹⁸ 葉俊榮，《面對行政程序法》，元照出版社，民國 91 年 3 月初版，頁 277 以下參照。

¹⁹ 葉俊榮，前揭註，頁 279，認為「就法規命令而言，公聽即相當於聽證，應無疑義。」

²⁰ 蔡茂寅，〈法例〉，蔡茂寅等合著，《行政程序法實用》，學林出版社，民國 90 年 10 月二版，頁 16 以下參照。

者，即正名為「陳述意見」，而似不宜混淆使用聽證或公聽之用語；若屬聽證者，則應決定是否完全準用或適用行政程序法之一般規定若認為該程序特殊，宜有別於行政程序法之一般規定時，即應在個別法律中，明定其特殊之聽證規定，始能排除（或優先於）行政程序法適用之餘地，以符合特殊行政領域之特別需求（例如：新市鎮開發條例之程序）。

第二項 行政機關之程序義務

1、適用法令原則（義務）。行政機關適用法令（含解釋法令），認定事實，除應依行政程序法第四條之「依法行政原則」、第五條「明確性原則」、第六條「平等原則」、第七條「比例原則」、第八條之「誠信原則及信賴保護原則」外，另外有關「有力不利一律注意原則」（第九條）及「裁量原則」（第十條）。

2、資訊公開義務。與前述程序具體當事人之卷宗閱覽請求權相對應者，為行政程序法第四十四條及第四十五條之一般性資訊公開義務。依第四十四條第一項規定：「行政機關持有及保管之資訊，以公開為原則，限制為例外。」，除應主動公開外，並要求行政機關適時公開（第四十五條第二項規定）。

3、禁止程序外接觸義務。我國行政程序法第四十七條仿美國一九七六年「政府陽光法」之規定，禁止公務員於行政程序中，與當事人或其利益代表人為程序外之接觸。這種禁止義務，依實務見解²¹，包含「正式程序」（例如：為行政處分）與「非正式程序」²²（例如：為行政指導）中之「片面接觸」ex parte contact）。禁止公務員與程序當事人為程序外接觸之主要理由在於：維持行政程序之公平性與透明性，另外一方面也可以減少行政機關受到不當關說，亦可減少公務員索賄之機會²³。

²¹ 參見法務部行政程序法諮詢小組民國 90 年 9 月 5 日第廿三次會議結論，法務部法九十律字第 000 五二七號函。

²² 湯德宗則認為僅「正式」程序，始有禁止程序外接觸的原則之適用，此種限縮行政程序法第四十七條適用範圍之看法，從我國行政程序根本不區分「正式」與「非正式」程序，確保程序之公正性及人民權益之保障（即他方未接觸者）而言，似不妥當。湯德宗，〈行政程序法〉，輯於翁岳生主編，《行政法 2000（下冊）》，台北翰蘆出版社，民國 89 年 3 月二版，頁 800 以下。

²³ 周志宏，〈資訊公開〉，蔡茂寅等合著，《行政程序法實用》，學林出版社，民國 90 年 10 月二版，頁 100 以下。

4、職務協助義務。基於「行政一體」的考量，當某一行政機關無法單獨以其人員、設備、文書或其他法定原因，完成其法定義務時，理應准許該行政機關請救與其無隸屬關係之其他機關協助，此時受請求之機關，相對應地即負有職務協助義務，蓋機關彼此協助之結果，除有助於完成法定任務外，程序當事人亦從中獲得利益，例如：當事人向地政機關申請某種地籍登記，但缺乏戶籍資料時，法律上一方面可以課以該當事人有提出證據之義務外（行政程序法第四十條規定），亦得透過職務協助之方式（行政程序法第十九條規定），請求戶政機關提供該當事人之戶籍資料，以供憑辦。此時，當事人亦因職務協助之便，而直接獲得利益²⁴。

5、合法送達義務。行政機關負有義務將行政文書送達（或通知）特定行政程序之相對人或第三人的主要目的有二：其一為確保程序當事人有知悉行政行為內容之可能；其二為：確保當事人事後提起爭訟之依據²⁵。總括而言，行政程序法課以行政機關應為合法送達之義務，其最重要的目的在於：確保程序當事人之權益。蓋行政機關若作成行政行為前或後，根本未通知或送達予程序相對人，不僅相對人無法反應，亦無從為攻擊、防禦之主張，然後遽行執行該未合法送達之行政決定，此乃不啻為「突襲性之決定」。不合法治國家原則中之「可預測可能性」原則，自不待言。而我國行政程序法為確保前述目的之有效達成，對行政機關送達義務有高度細緻之規定，條文高達廿六條（含第一百條），佔全部份行政程序法條文七分之一，更可以看出送達於行政機關之重要性。立法者為達教育公務員之目的，不厭其繁地規定送達之原則（第六十七條）、送達方式、送達人，送達處所及送達時間、送達生效日期…等規定。

6、答覆及諮詢義務。在行政流程中或開始程序前，程序當事人經常需要詢問受理（或將受理）之行政機關問題，以便程序之進行能暢行無阻，避免不必

²⁴ 蔡茂寅，〈管轄〉，蔡茂寅等合著，《行政程序法實用》，學林出版社，民國 90 年 10 月二版，頁 44 以下參照。

²⁵ 蔡茂寅，〈行政送達〉，蔡茂寅等合著，《行政程序法實用》，學林出版社，民國 90 年 10 月二版，頁 151 參照。

要的公文往返（補件與退件），加速行政程序之進行，所以若能夠課以行政機關此種有「答覆」及「諮詢」之法定義務，對於提昇行政效能或保障人民權益而論，應該都有積極正面之意義。

德國行政程序法一九九六年修正版中，增訂七十一條之三，課以行政機關有諮詢（Beratung）及答覆（Auskunft）之義務。依該條規定：為許可之行政機關於必要之情形下（soweit erforderlich），應「答覆」程序加速之可能性，以及與加速程序相關之優劣點，而此種答覆並且可經申請以書面為之。至於諮詢部份則規定：於當事人提出申請前，為許可之行政機關如認有必要時，應與未來之申請人為討論與諮詢，該諮詢事項包含：申請人應提出那些證明或其他書件；在許可程序中那些專業事項會受查；會有那些方式可減少第三人或公眾之參與，而導致許可程序之加速；程序時間大概需費時多久…等等，而被德國學界稱為「程序加速條款」或「合作原則的具體化」²⁶。

我國行政程序法迄今皆無「加速程序進行」之文獻討論，連帶亦無所謂請行行政機關「答覆」及「諮詢」義務之規定，比較相類似的，只能舉行政程序法第一百〇二條有關「陳述意見」及同法第一百六十八條至第一百七十三條之「陳情」規定。蓋依行政程序法第一百六十八條規定：「人民對於…行政法令之查詢…或行政上權益之維護，得向主觀機關陳情。」同法第一百七十條第一項規定：「行政機關對於人民之陳情…應指派人員迅速、確實處理。」確有類似「諮詢」之意味，但是，因為「陳情」屬於「請願」之一種，並無強制機關為答覆或諮詢細緻內容之義務²⁷，所以在行政程序尚未正式開始前（參見行政程序法第三十四條規定），實無法強制要求許可機關有依職權或依申請，與未來申請之當事人，就法律上、事實上或審查要件，進行雙向溝通討論。其實此一制度，若能引進我國行政程序法中，另闢一章「許可加速程序」，引進諮詢、答覆之義務，對於我國未

²⁶ Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 7Aufl. 2000, §71C Rdnr. 1ff.; Obermayer, VwVfG, 3Aufl. 1999, §71C Rdnr. 2ff.

²⁷ 有關陳情性質之討論，得參見周志宏，〈陳情及附則〉，蔡茂寅等合著，〈行政程序法實用〉，學林出版社，民國90年10月二版，頁337以下。

來行政程序法之正面發展，將會有所助益。

7、其他程序上之義務。我國行政程序法上其他行政機關之程序義務，尚有許多值得討論者，例如：公務員之迴避義務（第三十二條及第三十三條第五項規定）；行政機關在限期處理人民申請事件義務（第五十一條）；行政處分原則應附理由義務（第九十六條第一項第三款）；行政處分應告知其救濟方式及救濟期間義務（第九十六條第一項第六款）...等等，除其中一部份業已於人民之程序權利中加以討論外，其他部分較涉及實體決定之內容，故於此不再詳細討論。

第三節 新市鎮開發之法律程序

依新市鎮開發條例之規定，新市鎮開發之程序大致上係由以下之程序所構築而成：新市鎮區位之選定及計畫之擬定（本條例第二章）、土地取得與處理（本條例第三章）、建設與管制（本條例第四章）、人口及產業之引進（本條例第五章）。而各個程序亦係由不同的當事人與不同的程序階段所構成。以下即就新市鎮開發之主體及應循之法律程序加以介紹。

第一款 新市鎮開發程序涉及之當事人

新市鎮開發既涉及一定程序之進行，則就新市鎮開發程序中所涉及之當事人加以明確界定即有其必要，蓋程序主體之當事人明確，程序上權利義務之歸屬始能確定。

第一項 新市鎮區位之選定及計畫之擬定

由於我國新市鎮開發之方式原則上係由公部門專責進行，就新市鎮區位之選定及計畫之擬定主要係由行政機關為之，而依新市鎮開發條例第二條之規定，本條例之主管機關：在中央為內政部；直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。惟依本條例第四條第一項之規定觀之，私人或團體仍得就一定地區內之土地，建議相關機關劃定為新市鎮特定區；另依同條例第五條第一項之規定，公聽會之參與人包括中央主管機關及私有土地之所有權人。故參與此一階段之程序當

事人應包括主管機關、私有土地所有人以及為劃定建議之私人或團體。至於私人團體是否包括「非法人團體」，因目前行政程序法第二十一條第一項第三款已明定「非法人之團體設有代表人或管理人者」，有行政程序之當事人能力，而新市鎮開發於性質上既屬行政程序，非法人團體即因具有行政程序之當事人能力而得為新市鎮開發程序中各個階段之程序當事人。

第二項 土地之取得與處理

就新市鎮特定區內私有土地之取得，主要係由主管機關依新市鎮開發條例第六條第一項之規定與所有權人協議價購，若協議不成時，則得實施區段徵收。就此觀之，參與此一階段之程序當事人包括協議價購與區段徵收時的主管機關與私有土地所有權人。

第三項 建設與管制

就新市鎮特定區計畫發布後接踵而來的建設與管制而言，依新市鎮開發條例第十二條及第十三條之規定，主要係由主管機關擬定整體開發計畫，分區分期完成公共建設，並得視人口與產業引進情形，興建住宅、工商業及其他都市服務措施。另依新市鎮開發條例第十八條第一項規定，主管機關為促進新市鎮之發展，得依新市鎮特定區計畫之實施進度，得為限期建築使用、加徵地價稅乃至於強制收買。就此觀之，參與此一階段之程序當事人包括中央主管機關，以及主管機關命為限期建築使用，或加徵地價稅以及強制收買時之私有土地所有權人。

第四項 人口與產業之引進

於新市鎮開發完成後，立法者為使新市鎮之開發達成新市鎮開發條例第一條²⁸所揭諸之立法目的，於新市鎮建設完成後之人口與產業引進之階段，設有三種

²⁸ 新市鎮開發條例第一條：「為開發新市鎮，促進區域均衡及都市健全發展，誘導人口及產業活動之合理分布，改善國民居住及生活環境，特制定本條例。」

獎勵措施，包括長期優惠貸款之融資、開發區興建住宅之優先租售、標租或標售以及稅捐減免。

就長期優惠貸款之融資之部分，新市鎮開發條例第二十三條規定，主管機關為促進人口及產業之引進，得協商財政部洽請金融機構提供長期優惠貸款，並得於新市鎮開發基金內指撥專款協助融資。而依新市鎮開發條例施行細則第三十條之規定，開發主管機關處理依本條例規定申請獎勵案件，應自收案件之次日起三十日之內為之，換言之，就申請案件之准駁主要係由開發主管機關為之。故就長期優惠貸款之融資程序觀之，程序當事人應為開發主管機關及申請長期優惠貸款融資之當事人。

就開發區興建住宅之優先租售、標租或標售之部分，新市鎮開發條例第二十三條規定，主管機關依第十二條規定興建之住宅，優先租售予在該新市鎮就業之家庭及其他公共建設拆遷戶；商業、工業及其他都市服務設施，優先標租、標售予有利於新市鎮發展之產業。就以上條文觀之，優先租售之程序當事人為主管機關及在該新市鎮就業之家庭及其他公共建設拆遷戶；優先標租、標售之程序當事人為主管機關及有利於新市鎮發展之產業商業、工業及其他都市服務設施，而所謂有利於新市鎮發展之產業商業、工業及其他都市服務設施，於解釋上除可包括私人外，若有利於新市鎮發展之都市服務措施係行政機關所設者，該行政機關亦有可能成為此一程序之當事人。

最後，就稅捐減免而言，依新市鎮開發條例第二十四條²⁹及第二十五條³⁰之

²⁹ 新市鎮開發條例第二十四條：「主管機關得劃定地區，就左列各款稅捐減免規定，獎勵有利於新市鎮發展之產業投資經營：

一、於開始營運後按其投資總額百分之二十範圍內抵減當年度應納營利事業所得稅額，當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。

二、土地所有權人於出售原營業使用土地後，自完成移轉登記之日起，二年內於新市鎮重購營業所需土地時，其所購土地地價，超過出售原營業使用之土地地價扣除繳納土地增值稅後之餘額者，得於開始營運後，向主管稽徵機關申請就其已納土地增值稅額內，退還其不足支付新購土地地價之數額。但重購之土地自完成移轉登記起五年內再轉讓或改作非獎勵範圍內產業之用途者，應追繳原退還稅款。

前項第一款之獎勵，以股份有限公司組織者為限。

第一項稅捐之減免，自劃定地區起第六年至第十年內申請者，其優惠額度減半，第十一年起不予優惠。

前三項獎勵辦法，由中央主管機關會同財政部、經濟部定之。」

規定，可區分為產業投資經營之租稅減免以及建築物完成興建後之租稅減免。就前者而言，第二十四條之條文規定，其程序係先由主管機關劃定得受獎勵之地區，再由管轄稽徵機關為獎勵與否之准駁（新市鎮開發條例施行細則第三十條之規定，管轄稽徵機關處理依本條例規定申請租稅減免案件，應自收案件之之次日起三十日之內為之），至於申請獎勵之當事人則包括同條第一項第一款之股份有限公司以及第二款之土地所有人。故就產業投資經營之租稅減免之程序當事人應包括主管機關、管轄稽徵機關、以及申請租稅減免之股份有限公司及土地所有人。至於建築物完成興建後之租稅減免，依新市鎮開發條例施行細則第三十四第三項後段之規定，應由納稅義務人檢具建築物使用執照影本及相關證明文件，向土地或建築物所在地之主管稽徵機關申請，故此處之程序當事人應為土地或建築物所在地之主管稽徵機關及納稅義務人。

第二款 新市鎮開發所應遵循之現行法律程序

第一項 新市鎮區位之選定及計畫之擬定

關於新市鎮區位之選定，新市鎮開發條例第四條規定，中央主管機關得視區域及都市發展需要，並參考私人或團體之建議，會同有關機關及當地直轄市、縣(市)政府勘選一定地區內土地，擬具可行性規劃報告，報行政院核定，劃定為新市鎮特定區。此外，依同條例第五條第三項之規定新市鎮計畫範圍內之保護區土地，如逾二十年未開發使用者，主管機關應併同新市鎮開發辦理協議價購、區段徵收，或許可私人或團體申請開發。

關於新市鎮特定區計畫之擬定，新市鎮開發條例第五條規定，中央主管機關於可行性規劃報告書(圖)核定後，應公告三十日，公告期滿，應即進行或指定直

³⁰ 新市鎮開發條例第二十五條：「新市鎮特定區內之建築物於興建完成後，其房屋稅地價稅及買賣契稅，第一年免徵，第二年減徵百分之八十，第三年減徵百分之六十，第四年減徵百分之四十，第五年減徵百分之二十，第六年起不予減免。前項減免買賣契稅以一次為限。」

轄市、縣(市)主管機關進行新市鎮之規劃與設計，擬定新市鎮特定區計畫，作為新市鎮開發之依據（第一項）。前項公告期間內應舉辦公聽會，特定區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過特定區私有土地面積半數者，表示反對時，中央主管機關應予調處，並參酌反對理由及公聽會之結論，修訂或廢止可行性規劃報告，重行報核，並依其核定結果辦理之（第二項）。就第二項公聽會之舉行而言，新市鎮開發條例施行細則第四條規定，中央主管機關應將公聽會之日期及地點刊登當地公報或新聞紙三日，及函囑當地鄉（鎮、市區）公所張貼於該公所之公告牌。而公聽會程序之進行依同施行條例第五條之規定，應公開以言詞為之。

第二項 土地之取得與處理

就新市鎮特定區內私有土地之取得，新市鎮開發條例第六條第一項規定，新市鎮特定區核定後，主管機關對於新市鎮特定區內之私有土地，應先與所有權人協議價購，未能達成協議者，得實施區段徵收，並於區段徵收公告期滿一年內，發布實施新市鎮特定區計畫。另，依新市鎮開發條例施行細則第七條之規定，本條例公佈施行前經行政院核定之新市鎮特定區計畫範圍內之私有土地，開發主管機關應於分期分區開發前，依本條例第一項規定辦理協議價購。協議不成時，除新市鎮特定區計畫或行政院核定之開發方式另有規定者外，得實施區段徵收。

第三項 建設與管制

依新市鎮開發條例第十二條及第十三條之規定，新市鎮特定區計畫發布後，主管機關應擬定整體開發計畫，分區分期完成公共建設，並得視人口與產業引進情形，興建住宅、工商業及其他都市服務措施。而新市鎮特定區內、外必要之公共事業及公共設施，應由各該主管機關配合新市鎮開發計畫進度優先興建並管理之。依新市鎮開發條例施行細則第二十條之規定，前述整體開發計畫應載明：一、

開發目標、開發範圍、實施項目及開發年期；二、住宅、商業、工業及其他都市服務設施興建計畫；三、人口及產業引進計畫；四、公共工程建設計畫；五、公共設施經營管理計畫；六、財務計畫；七、實施進度管制計畫；八、其他應表明之事項。

新市鎮開發條例第十八條第一項規定，主管機關為促進新市鎮之發展，得依新市鎮特定區計畫之實施進度，限期建築使用。逾期未建築使用者，按該宗土地應納地價稅基本稅額之五倍至十倍加徵地價稅；經加徵地價稅滿三年，仍未建築使用者，按該宗土地應納地價稅基本稅額之十倍至二十倍加徵地價稅或由主管機關照當期公告土地現值強制收買。主管機關依本條加徵地價稅之倍數，依新市鎮開發條例施行細則第二十八條之規定，應由開發主管機關會商地政、財政及管轄稽徵機關，視新市鎮發展情形擬訂，層報行政院核定。

第四項 人口與產業之引進

新市鎮開發條例施行細則第三十條規定，開發主管機關或管轄稽徵機關處理依本條例規定申請獎勵或租稅減免案件，應自收受案件之次日起三十日內為之。但另有處理期限之規定者，從其規定。另，新市鎮開發條例施行細則第三十一條規定，開發主管機關對依本條例規定受獎勵之公司或個人為停止或撤銷獎勵之處分前，應通知該公司或個人於通知到達之次日起三十日內，提出書面申辯，逾期未提申辯者，得逕為處分。

第四節 新市鎮開發應有的正當法律程序

若就正當法律程序之角度觀之，本條例所規定之相關程序難謂已符合所謂「正當」之標準，因此容有就行政程序法加以適用之必要，以下即就新市鎮開發踐行正當法律程序之必要性以及新市鎮開發條例規定之開發程序中為達成正當法律程序之要求，應適用行政程序法之部分加以介紹並討論。

第一款 新市鎮開發踐行正當法律程序之必要性

我國都市開發之型態繁多，惟相關之法令依據卻往往付之闕如，有法律規範

者，卻又常因其規範內容之不明確，而造成受開發業主之詬病，甚或執行職務之公務員有承擔「圖利他人」或「違法失職」之風險，凡此結果皆造成主管機關於開發的過程中，不但無法取得受開發業主之合作，反而遭致受開發業主或其他利害關係人的激烈抵抗；另一方面，公務員因有負擔不可預測的行政乃至於刑事之法律風險，於從事審核或規劃開發案件時，格外謹慎，甚或裹足不前，因而造成行政程序效率低落，致使開發案件時程拖延，因而使國家與社會為此付出相當大的成本³¹。

造成前述問題之背後原因複雜多端，然缺乏一明確完整可供執行之法律規範，應係造成台灣地區開發制度功能不彰的最主要原因³²。如前所述，行政程序法之制訂與施行，即在藉由行政機關對於正當行政程序之遵守，達成保護人民權利、提高行政效能以及增進人民對行政之信賴等目的。本於行政程序法之「程序基本法」性質，在我國現行與開發相關之法制中，就正當法律程序之理念實踐有所不足之處，若能回歸行政程序法中有關正當法律程序之相關規定加以適用，相信對於解決向來政府進行開發時所遭遇困境與難題，會有相當之功效。

「新市鎮開發條例」乃現行規範我國新市鎮開發事項之法律，若以其中第二章有關「新市鎮區位之選定及計畫之規定」之內容觀之，其主要在於明定開發規劃程序，惟其條文甚少，對於目前台灣規劃開發地點不當、政商勾結、圖利炒作財團之批評，絲毫沒有具體而正面之防弊措施，而行政程序法中有關整當法律程序之相關規定，即屬最佳之防弊機制。至於應具備如何之程序始符合正當法律程序之理念，尤其以私部門主導之都市開發案或聯合開發案，經常有作收「暴利」及「黑箱作業」之嫌疑。因此，在制度設計上若能公開透明、合理開放利害關係人參與，以及資訊公開、聽證制度之引進，即應為一個正當法律程序所應具備之最低內涵³³，而行政程序法正有就新市鎮開發條例中有關正當法律程序規定不足

³¹ 林明鏘，《都市開發法制之研究》，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告（NSC88-2414-h-002-007），民國88年7月31日，頁89。

³² 林明鏘，前揭註，頁89。

³³ 林明鏘，前揭註，頁91。

之處加以補充之功能。而透過正當法律程序之採行，行政機關於進行新市鎮開發之過程乃至於各個階段實體決定之作成，皆儘可能達成一個兼顧人民權利保障與行政效能提升之雙贏局面，進而減少國家及社會成本之支出。就此而言，新市鎮開發採行正當法律程序，誠有其必要性。

第二款 新市鎮開發應遵循之正當法律程序

第一項 新市鎮區位之選定及計畫之擬定

關於新市鎮區位之選定，就新市鎮開發條例第四條而言，若私人或團體建議行政機關就一定地區為新市鎮區位之選定者，行政機關若不採人民所為之建議，因其屬依行政決定之做成，故應參酌行政程序法第四十三條之規定，向人民說明理由，以保障人民於行政程序中之受告知權。另，於行政院核定一定地區內之土地為新市鎮特定區之劃定前，若能依行政程序法第一百六十四條之規定，踐行計畫裁決程序，藉由公開及聽證程序，廣納各方意見，亦對人民於行政程序中之聽證權之實踐有所助益。

關於新市鎮特定區計畫之擬定，行政機關依新市鎮開發條例第五條第一項及第二項之規定，於三十日之公告期間內舉行公聽會時，應適用行政程序法第五十四條以下有關聽證程序之規定，以保障人民於行政程序中之聽證權。若中央主管機關依利害關係人於公聽會中表示之反對意見及公聽會之結論，就原有之可行性規劃報告加以修訂或廢止，並重行報核後，仍須再次依本條例及行政程序法有關聽證之規定舉行公聽會，以免前次公聽會之舉行流於形式。

第二項 土地之取得與處理

若主管機關與所有權人依新市鎮開發條例第六條第一項規定就特定私有土地之價購達成協議者，若該買賣契約屬行政程序法上之行政契約，則行政程序法第一百三十五條以下就行政契約有關之規定，即有適用之機會。若協議不成，而須實施區段徵收時，由於徵收在性質上屬於對相對人不利之行政處分，故於主管機關作成處分之前，應依行政程序法第一百零二條之規定，給予相對人陳述意見

之機會，以保障相對人之聽證權。

第三項 建設與管制

主管機關依新市鎮開發條例第十二條及第十三條之規定所謂整體開發計畫之擬定，仍須依行政程序法第一百六十四條之規定，踐行計畫裁決程序。主管機關依新市鎮開發條例第十八條第一項規定所為之限期使用，性質上應屬一負擔性行政處分，行政機關於作成前，應依行政程序法第一百零二條之規定，給予相對人陳述意見之機會。中央主管機關依新市鎮開發條例第二十一條規定授權訂定之管制辦法，應屬行政程序法第一百五十條之法規命令，故中央主管機關於訂定前，應依行政程序法第一百五十四條之規定，踐行所謂的預告暨評論程序；中央主管機關並得依行政程序法第一百五十五條之規定，依職權舉行聽證。以保障人民於行政程序中應享有之受告知權及聽證權。

第四項 人口與產業之引進

新市鎮開發條例施行細則第三十條規定，開發主管機關或管轄稽徵機關處理依本條例規定申請獎勵或租稅減免案件，應自收受案件之次日起三十日內為之。但另有處理期限之規定者，從其規定。另，新市鎮開發條例施行細則第三十一條規定，開發主管機關對依本條例規定受獎勵之公司或個人為停止或撤銷獎勵之處分前，應通知該公司或個人於通知到達之次日起三十日內，提出書面申辯，逾期未提申辯者，得逕為處分。而主管機關通知相對人所提出之書面申辯，應係行政程序法第一百零二條規定之給予處分相對人陳述意見之機會，而此一通知依行政程序法第一百零四條之規定，行政機關應以書面通知相對人。此外，依新市鎮開發條例施行細則第三十一條之規定，相對人若未即時提出申辯之後果，乃行政機關得逕為處分，而此一未即時提出申辯所生之法律效果，主管機關即應依行政程序法第一百零四條第一項第四款之規定，於通知之書面中載明提出申辯之期限及

若未提出所生之法律效果，使相對人知所舉措。

第三款 新市鎮開發條例中之程序規定之檢討與建議

第一項 新市鎮區位之選定及計畫之擬定

如前所述，為落實行政程序法中有關「聽證」及「陳述意見」相關規定之適用之適用，各該專業法律中若有舉行「公聽會」之相關程序規定，應明確區別其性質究屬「聽證」或「陳述意見」，而於各該法律中將「公聽會」之用語改為「聽證」或「陳述意見」，以使行政程序法中較嚴格之程序規定得於各該專業法律中相關程序規定之規範密度不及行政程序法時，得適用行政程序法中規定行政機關為選定新市鎮開發區位及擬定新市鎮開發計畫，應舉辦公聽會，而新市鎮區位之選定及計畫之擬定，既屬行政程序法第一百六十四條第一項所指有關一定地區土地之「特定利用」（供新市鎮開發之用）之計畫性裁決，則新市鎮開發條例第五條第二項規定應舉辦之「公聽會」依行政程序法第一百六十四條第一項之規定應經公開及聽證程序，且依新市鎮開發條例施行細則第五條亦規定，公聽會程序之進行，應公開以言詞為之，凡此皆得認新市鎮開發條例第五條第二項規定應舉辦之「公聽會」，於性質上應屬行政程序法中所謂之「聽證」，故本文建議將新市鎮開發條例第五條第二項中「公聽會」之用語，修正為「聽證」，並將新市鎮開發條例施行細則第五條規定之公開以言詞進行之規定於新市鎮開發條例中明定，以度爭議。

第二項 土地之取得與處理

若主管機關與所有權人依新市鎮開發條例第六條第一項規定就特定私有土地之價購未能達成協議者，主管機關即須實施區段徵收，而徵收在性質上既屬對相對人不利之行政處分，故於主管機關作成處分之前，本應依行政程序法第一百零二條之規定，給予相對人陳述意見之機會，以保障相對人之聽證權，而此一規

定於新市鎮開發條例第六條中之並無明文規定，本文基於避免行政程序法第三條第一項所謂「除法律另有規定外，應依本法規定」之解釋之煩，並落實相對人陳述意見之權利，應將主管機關為區段徵收前，應予相對人陳述意見機會之規定明定於新市鎮開發條例中。

第三項 建設與管制

依新市鎮開發條例第十二條之規定，新市鎮特定區計畫發布後，主管機關應擬定整體開發計畫，分區分期完成公共建設，並得視人口與產業引進情形，興建住宅、工商業及其他都市服務措施。首先，此一規定所指整體開發計畫之擬定，應亦為行政程序法第一百六十四條第一項所指涉及一定土地地區特定利用之計畫裁決，故依行政程序法第一百六十四條第一項之規定，應行公開及聽證程序，因此，本文建議將應行公開及聽證程序之程序規定於新市鎮開發條例中予以明定。

另外，新市鎮開發條例第十八條第一項規定，主管機關為促進新市鎮之發展，得依新市鎮特定區計畫之實施進度，限期建築使用。逾期末建築使用者，按該宗土地應納地價稅基本稅額之五倍至十倍加徵地價稅；經加徵地價稅滿三年，仍未建築使用者，按該宗土地應納地價稅基本稅額之十倍至二十倍加徵地價稅或由主管機關照當期公告土地現值強制收買。主管機關依本條加徵地價稅之倍數，依新市鎮開發條例施行細則第二十八條之規定，應由開發主管機關會商地政、財政及管轄稽徵機關，視新市鎮發展情形擬訂，層報行政院核定。觀此一規定，本文認為應予檢討之處有二：首先，主管機關依本條所為之「限期建築使用」、「加徵地價稅」以及「強制作為」等一連串作為，皆屬對於相對人所為之行政處分，且為行政程序法第一百零二條所指限制或剝奪人民自由或權利之行政處分，依法即應於行政處分作成前與相對人陳述意見之機會，惟新市鎮開發條例中並無相同之程序規定，故本文建議應於新市鎮開發條例中明定主管機關依新市鎮開發條例

第十八條第一項規定作成「限期建築使用」、「加徵地價稅」以及「強制作為」等行政處分前，應予相對人陳述意見之機會。

其次，主管機關依本條規定所為限期建築使用之行政處分，既須依新市鎮特地區計畫之實施進度為之，則為使相對人得明確知悉新市鎮特地區計畫之實施進度，以決定應為如何之建築使用，行政機關即有必要將新市鎮特地區計畫之實施進度予以公開，供處分相對人閱覽，此處雖有行政程序法第四十四條以下資訊公開相關規定之適用，惟新市鎮開發條例中並無相對人得請求資訊公開之規定，因此，本文建議於新市鎮開發條例中明定相對人得請求主管機關公開關於新市鎮特地區計畫之實施進度之資訊。

第四項 人口與產業之引進

依新市鎮開發條例施行細則第三十一條之規定，開發主管機關對依本條例規定對受獎勵之公司或個人為停止或撤銷獎勵之處分前，應通知該公司或個人於通知到達之次日起三十日內，提出書面申辯，逾期未提申辯者，得逕為處分。此一規定涉及人民所受獎勵之停止或撤銷，關係人民之權益甚鉅，故應將此一規定自新市鎮開發條例施行細則中移自新市鎮開發條例中予以明文規定，以明確行政機關與相對人間之法律關係。此外，依本條之規定，相對人若未即時提出申辯之後果，乃行政機關得逕為處分，而此一未即時提出申辯所生之法律效果，主管機關即應依行政程序法第一百零四條第一項第四款之規定，於通知之書面中載明提出申辯之期限及若未提出所生之法律效果，已如前述，而此一規定亦應於新市鎮開發條例中予以明定。

第五節 結論

經由本文以上的分析，吾人可知正當行政程序最主要的功能，除在於提升行政效能外，更重要的是在保障人民之權利。在新市鎮開發之程序中，每每涉及一

定地區的土地利用與開發，且行政機關與人民間的互動亦十分頻繁，然我國現行新市鎮開發條例中對於新市鎮開發所應遵循之行政程序所為之規定並不完善，在此一法律之規制下所進行的新市鎮開發，對於人民之權利保障即有所不足。因此，今後在新市鎮開發條例修正時，應特重人民程序權利之保障，參考憲法上正當法律程序之要求乃至於行政程序法中所設之各種正當行政程序之機制，調整新市鎮開發條例中各種的程序規定，使我國新市鎮之開發得以踐行正當行政程序，進而保障人民於新市鎮開發程序中所應享有之權利。而新市鎮開發之程序大致上係由以下之程序所構築而成：新市鎮區位之選定及計畫之擬定、土地取得與處理、建設與管制、人口及產業之引進。各個程序應踐行之正當法律程序如下：

一、 新市鎮區位之選定及計畫之擬定。

- 為保障人民於行政程序中之受告知權，若私人或團體建議行政機關就一定地區為新市鎮區位之選定者，行政機關若不採人民所為之建議，應參酌行政程序法第四十三條之規定，向人民說明理由。
- 且為實踐人民於行政程序中之聽證權，於行政院核定一定地區內之土地為新市鎮特定區之劃定前，應依行政程序法第一百六十四條之規定，踐行計畫裁決程序，藉由公開及聽證程序，廣納各方意見，而公聽會之舉行，因具聽證之性質，故本文建議除將新市鎮開發條例第五條第二項中「公聽會」之用語，修正為「聽證」，並將新市鎮開發條例施行細則第五條規定之公開以言詞進行之規定於新市鎮開發條例中明定，以度爭議。而行政機關應依新市鎮開發條例第五條第一項及第二項之規定，於三十日之公告期間內舉行公聽會時，應適用行政程序法第五十四條以下有關聽證程序之規定，以保障人民於行政程序中之聽證權。
- 中央主管機關依利害關係人於公聽會中表示之反對意見及公聽會之結論，就原有之可行性規劃報告加以修訂或廢止，並重行報核後，仍須再次依本條例及行政程序法有關聽證之規定舉行公聽會，以免前次公聽會之舉行流於形式。

二、 土地取得與處理

- 若主管機關與所有權人依新市鎮開發條例第六條第一項規定就特定私有土地之價購達成協議者，若該買賣契約屬行政程序法上之行政契約，則應適用行政程序法第一百三十五條以下就行政契約有關之規定。
- 若協議不成，而須實施區段徵收時，由於徵收在性質上屬於對相對人不利之行政處分，為保障相對人之聽證權，於主管機關作成處分之前，應依行政程序法第一百零二條之規定，給予相對人陳述意見之機會。而此一規定於新市鎮開發條例第六條中之並無明文規定，本文基於避免行政程序法第三條第一項所謂「除法律另有規定外，應依本法規定」之解釋之煩，並落實相對人陳述意見之權利，應將主管機關為區段徵收前，應予相對人陳述意見機會之規定明定於新市鎮開發條例中。

三、 建設與管制

- 主管機關依新市鎮開發條例第十二條及第十三條之規定所謂整體開發計畫之擬定，須依行政程序法第一百六十四條之規定，踐行計畫裁決程序，而本文亦建議將應行公開及聽證程序之程序規定於新市鎮開發條例中予以明定。
- 主管機關依新市鎮開發條例第十八條第一項規定所為之限期使用，性質上應屬一負擔性行政處分，行政機關於作成前，應依行政程序法第一百零二條之規定，給予相對人陳述意見之機會。本文亦建議應於新市鎮開發條例中明定主管機關依新市鎮開發條例第十八條第一項規定作成「限期建築使用」、「加徵地價稅」以及「強制作為」等行政處分前，應予相對人陳述意見之機會。
- 中央主管機關依新市鎮開發條例第二十一條規定授權訂定之管制辦法，應屬行政程序法第一百五十條之法規命令，故中央主管機關於訂定前，應依

行政程序法第一百五十四條之規定，踐行所謂的預告暨評論程序；中央主管機關並得依行政程序法第一百五十五條之規定，依職權舉行聽證。以保障人民於行政程序中應享有之受告知權及聽證權。

- 主管機關依本條規定所為限期建築使用之行政處分，既須依新市鎮特地區計畫之實施進度為之，則為使相對人得明確知悉新市鎮特地區計畫之實施進度，以決定應為如何之建築使用，行政機關即有必要將新市鎮特地區計畫之實施進度予以公開，供處分相對人閱覽，此處雖有行政程序法第四十四條以下資訊公開相關規定之適用，惟新市鎮開發條例中並無相對人得請求資訊公開之規定，因此，本文建議於新市鎮開發條例中明定相對人得請求主管機關公開關於新市鎮特地區計畫之實施進度之資訊。

四、人口及產業之引進

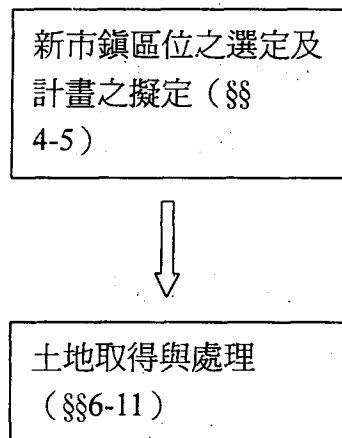
- 新市鎮開發條例施行細則第三十一條規定，開發主管機關對依本條例規定受獎勵之公司或個人為停止或撤銷獎勵之處分前，應通知該公司或個人於通知到達之次日起三十日內，提出書面申辯，逾期未提申辯者，得逕為處分。而主管機關通知相對人所提出之書面申辯，應係行政程序法第一百零二條規定之給予處分相對人陳述意見之機會，而此一通知依行政程序法第一百零四條之規定，行政機關應以書面通知相對人。
- 依新市鎮開發條例施行細則第三十一條之規定，相對人若未即時提出申辯之後果，行政機關得逕為處分，而此一未即時提出申辯所生之法律效果，主管機關即應依行政程序法第一百零四條第一項第四款之規定，於通知之書面中載明提出申辯之期限及若未提出所生之法律效果，使相對人知所舉措。而此一規定涉及人民所受獎勵之停止或撤銷，關係人民之權益甚鉅，故應將此一規定自新市鎮開發條例施行細則中移自新市鎮開發條例中予以明文規定，以明確行政機關與相對人間之法律關係。

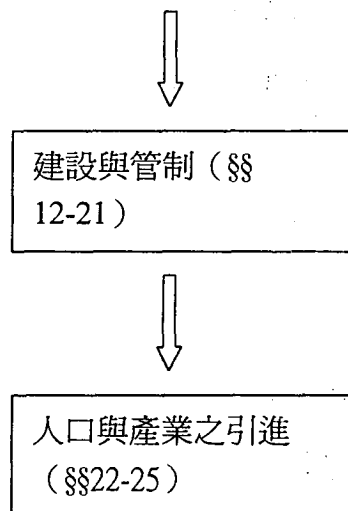
第三章 新市鎮開發之土地取得與處理

- 第一節 概述
- 第二節 土地取得之方法
- 第三節 土地取得之程序
- 第四節 土地之處理方法
- 第五節 小結

第一節 概說

新市鎮開發條例（89.1.26）（以下簡稱本法）是我國目前有關都市開發的主要法律之一，而要開發都市或新市鎮若無適當的土地，則巧婦難為無米之炊，可知土地之取得事關開發成敗甚劇。然而，土地取得又有種種之法律限制，因此如何兼顧人民權益保障及程序合法，實頗費思量。有鑑於此，本研究經過第二章較側重學理分析面之介紹後，在本章中將把重心移至有關土地取得之方法與程序做具體的說明，探究現行法究是如何面對這個問題。在開始本章之前，本文擬先對本法規定之開發方式與流程作一簡單說明，使讀者有基本了解，這可用下圖表示：





※編號 3-1。本圖來源，本研究自製。

關於上圖提出兩點說明如下：

I. 關於新市鎮區位之選定及計畫之擬定。根據本法第四條，則中央主管機關（內政部）得視區域及都市發展需要，參考私人或團體建議¹，會同有關機關地方政府勘選一定地區內土地，擬定「可行性規劃報告」，報行政院「核定」，劃定為新市鎮特定區。法條規定核定，根據地方制度法第二條第三款²，則決定權仍在行政院。其次，內政部於該可行性計畫核定後，應公告三十日，公告期間內並應舉行公聽會，如於特定區內私有土地所有權人半數以上，而起土地面積合計亦超過特定區之半數者表示反對，中央主管機關應予調處，並參酌其理由修訂或廢止該報告。一旦未表反對公告期滿，即應進行或指定地方主管機關進行新市鎮之規劃與設計，擬定「新市鎮特定區計畫」，作為新市鎮開發之依據。

II. 「新市鎮特定區計畫」之法律性質。首先，在都市計畫法制中，新市鎮開發是依開發之區位與都市中心的距離為區分標準所作的分類³，其自亦屬廣義都市開發之一種，同為「都市計畫」(Urban Planning)⁴之下位概念。其次，新市鎮特

¹ 法條規定「建議」，依文義解釋則應認為對主管機關無拘束力，發動權仍在主管機關。

² 該條規定：「核定指：上級政府或主管機關，對於下級政府或機關陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項法定效力之謂。」

³ 依開發區域是否在原有的都市邊緣可區分為：1.副都中心開發 2.衛星市鎮開發 3.全新市鎮開發。參見林明鏘，〈都市開發法制之研究〉，國科會研究計畫，民國 88 年出版，頁 15。

⁴ 同前註，頁 13。

特定區計畫除了是行政程序法所規定之「行政計畫」之外⁵，因行政機關單方發布該計畫直接對一定地區之人民權益產生影響及規制效果，具有處分性質，本文傾向將之定義為「一般處分」(Allgemeinverfügung)⁶。如此定義可謂是基於合目的性考量，蓋在現行法制下定義為行政處分（規範最完整的型式行政行為）在事前的行政程序與在事後的行政救濟上皆對人民較有保障。不過，如參考大法官釋字第156號解釋⁷之旨趣，既然定期通盤檢討「變更」都市計畫非屬行政處分，則「發布」似亦應做相同處理。另外，德國有學說認為，計畫行為之定性，原則上應首先由立法者以法律明定。若立法者對於計畫行為未加以明定時，則應由行政權，以行政機關內部之規章(inner-administrativen Rechtssätzen)加以定性，申言之，由有管轄或發布計畫之機關加以決定。而在德國實際上多將計畫行為認定為一般、抽象之規範（行政命令、自治規章或行政規則）。⁸這個問題的根本解決恐怕得仰賴新通過的行政程序法，藉由踐行其中的「計畫確定裁決程序」（行政程序法第164條），則可明確將新市鎮開發計畫定性為行政處分。⁹

⁵ 若著眼於其是以地域或空間為對象，設定概括之目標，並綜合調整負數行政主體之多樣化行政手段，則並可將「新市鎮特定區計畫」歸納為行政計畫中之「綜合計畫」。關於行政計畫的分類與說明，參見劉宗德，〈現代行政與計畫法制〉，《政大法學評論》，第45期，民國81/6。另須指出一點，行政計畫並不是與行政處分或行政命令等並行的行政行為形式，而是較上位的概念。且在一般概念及行政實體法律上的行政計畫範圍甚為廣泛，故無法對其法律性質作統一定性，可能包括所有型式及非型式的行政行為，須針對個案作具體定性。參見吳信華，〈行政計畫與計畫確定程序〉，《行政法爭議問題研究（上）》，五南，民國89年初版，頁542-543。

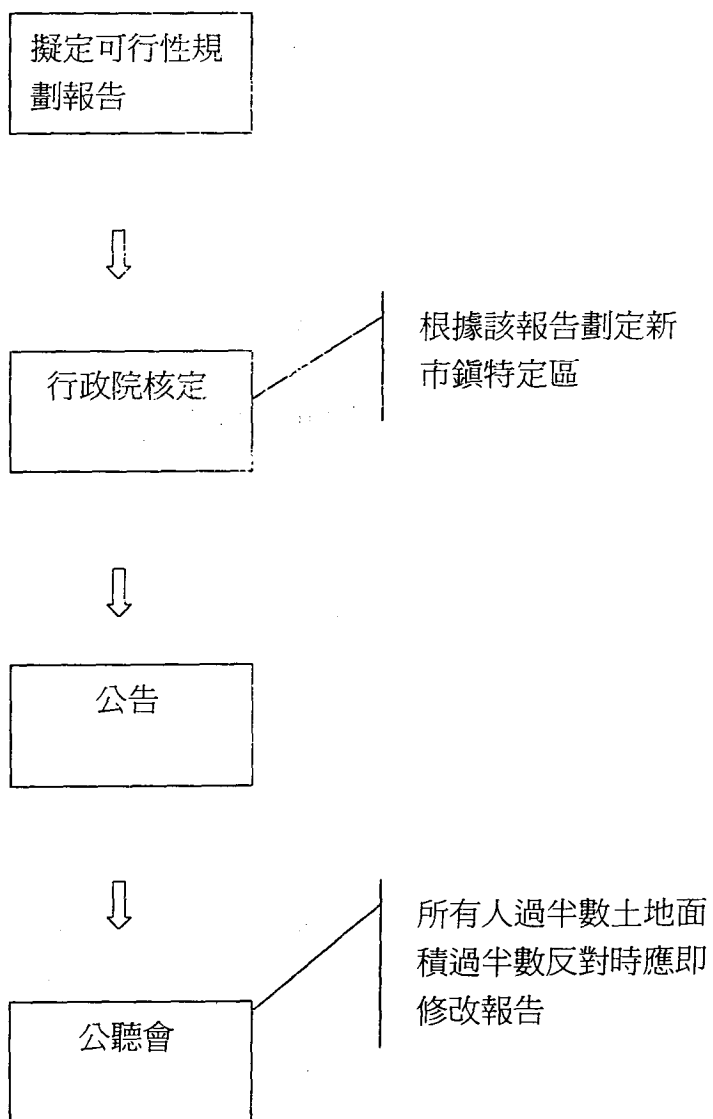
⁶ 行政程序法第92條第2項前段規定：「前項決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分，適用本法有關行政處分之規定。」學者一般稱為「對人的一般處分」。

⁷ 釋字第156號解釋：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，本院釋字第148號解釋，應予補充釋明。」

⁸ 參見林明鏘，〈依大法官解釋論都市計畫之基本問題〉，《憲法解釋之理論與實務》，中央研究院中山人文社會科學研究所，民國87年初版，頁465-466。德國的學說給吾人很多啟示，蓋其爭議在行政與立法之界限而不涉及司法，反觀國內卻由大法官武斷地認定計畫行為的性質，姑不論其見解之對與錯，僅大法官未考量權力分立與司法自制就頗值批評，然此實與國內都市計畫之立法粗糙及依法行政之未落實有關。

⁹ 不過德國的計畫確定裁決程序多使用在「專門計畫法規」(Fachplanungsrecht)之領域，而綜合性、總體性之計畫，其主要指設施之興建計畫，大型的工程，破壞環境生態，並有高度專業性者，如：核電廠的興建，鐵路的建築等。故而如將計畫去定裁決運用到新市鎮開發計畫，理論上的研究恐怕還要在強化。關於計畫確定裁決，參見黃錦堂，〈德國計畫裁決程序引進我國之研究〉，《當代公法理論》，月旦出版社，民國86年初版，頁436以下。

◎關於新市鎮區位之選定及計畫之擬定可圖示如下：





新市鎮特定區 計畫

※編號 3-2。本圖來源，本研究自製。

以下正式開始本章的討論。

第二節 土地取得之方法

本法於第三章（第六條至第十一條）規定土地之取得與處理。概略地說，本法規定之土地取得方式主要有三，即：私有土地之協議價購，私有土地之區段徵收及公有土地之撥用等。以下分別說明：

第一款 私有土地之協議價購

按新市鎮特定區內之土地，除少數公有外，一般多為私有。而對於此等私有土地本法在第六條第一項特別規定其取得方式：「新市鎮特定區核定後，主管機關對於新市鎮特定區內之私有土地，應先與所有權人協議價購，未能協議價購者，得實施區段徵收……。」由此可知，關於新市鎮特定區之土地取得，協議徵收是法定的優先手段，這可由條文中之「……應先與所有權人協議價購」得知。該規定之考量基點很明顯是基於憲法第二十三條所導出之「比例原則」（並參考行政程序法第七條），更具體的說是其中的「最小侵害原則」。¹⁰協議價購是以買賣契約代替徵收處分的一種較緩和手段。

最後補充說明一點，即該「協議價購」之法律性質。對此，如就雙方地位對等之點觀之，很可能會認定其屬私法性質，為民事契約，應受民法之規範。對這

¹⁰ 關於比例原則的詳細說明，可參見陳淳文，〈比例原則〉，《行政法爭議問題研究（上）》，五南公司，民國 89 年初版，頁 93-115。

個問題，德國依契約標的及契約目的說則是將之定性為「行政契約」(Verwaltungsvertrag)，並特別稱之為「徵收契約」(Enteignungsvertrag)為德國實務上甚為常見的行政契約類型，且為德國建設法(Baugesetzbuch)所明定。德國學說以為除了建設法所明定有關開始正式徵收程序以後，由徵收人與被徵收人，於徵收機關前，就徵收程序或徵收補償為全部或一部之合意外，尚包含有在未開始徵收程序以前（但緊臨開始進行正式徵收程序）或徵收程序進行中但不在徵收機關前，且為避免徵收程序之進行或終結，由雙方當事人所締結之契約，例如買賣土地契約等。總之，徵收契約之內容應包含未開始徵收程序或開始徵收程序但程序未終結前，由雙方當事人，就徵收程序（是不是開始進行徵收程序，或徵收開始之要件是否具備等）或徵收補償所締結之合意。¹¹如依德國法對徵收契約之廣義定義，則協議價購自應定性為徵收契約，而為行政契約之一類型。¹²

第二款 私有土地之區段徵收

本法第六條規定「新市鎮特定區核定後，主管機關對於新市鎮特定區內之私有土地，應先與所有權人協議價購，未能協議價購者，得實施區段徵收……。」如上述可知，根據本條區段徵收乃協議價購不成後之次要手段；並且本條在法理上另一重要性乃是賦予實行區段徵收之合法權限（法律保留，憲法第 23 條）。然何謂「區段徵收」？其意乃指，對一定區段內私人之土地權利，進行收買或徵收，將土地整理後，復行放領、出租或出賣，或由政府直接支配之制度，又稱「地帶收用」。¹³區段徵收旨在改善該地區之土地利用，使適於事業目的之發展，故區段徵收之特徵，在於將某一區域內之土地全部徵收，重新分宗整理後，再行支配

¹¹ 參見林明鏘，〈行政契約〉，翁岳生編《行政法 2000（下）》，瀚蘆，民國 89 年 2 版，頁 646。

¹² 對此學者吳庚有異說。其以為徵收契約乃指官署宣示徵收後，徵收官署與相對人間就有關土地移轉、價格補償等相關事項所為之協議。如我國未宣示徵收，而直接與私人協議價購，則應成立民法上買賣契約。參見吳庚，《行政法之理論與實用》，三民，民國 89 年 6 版，頁 410。主要的差異在於對徵收契約認定的寬嚴不一，本文以為若著眼於協議價購之契約標的與目的具有強烈公權力色彩及與徵收程序之緊密性，似仍以定位在公法契約較妥當。

¹³ 參見史尚寬，《土地法原論》，民國 43 年版，頁 491。

使用。¹⁴至於主管機關之徵收決定在法律上應定性為「行政處分」(Verwaltungsakt)¹⁵，並為典型的干預處分。

另外，本法僅規定區段徵收之法定原因，其餘則從缺，依「土地徵收條例」(89.2.2)第一條第二項規定：「土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例抵觸者，優先適用本條例。」故而此時應補充適用有關徵收之基本法，即土地徵收條例之有關規定，諸如該條例第四條第六項規定：「區段徵收範圍勘選、計畫之擬定、核定、用地取得、拆遷補償、工程施工、分配設計、地籍整理、權利清理、財物結算及區段徵收與都市計畫配合等事項之實施辦理，由中央主管機關定之。」(目前內政部訂有「實施區段徵收改進要點」)另外，由於土地所有權人乃為了「公益」而受到「特別犧牲」(Sonderopfer)，依「平等原則」自應對其損失給予「合理補償」¹⁶。對此土地徵收條例第三十九條規定區段徵收應按照徵收當期之公告土地現值補償地價；然如原土地所有權人不願領取補償金者，得以書面向該管直轄市或縣(市)主管機關申請發給抵償地(土地徵收條例第四十條第一項)，且不生原土地所有權人請求收回之問題。(土地徵收條例第九條第一項)另外，土地法中也有些關於區段徵收的規定，如該法第二百十八條即鑑於區段徵收因將土地重新分宗整理，再為放領、出租或出賣，故其與一般公用徵收略有不同，特規定原土地所有權人或土地他項權利人有優先承受之權。

第三款 公有土地之撥用

¹⁴ 區段徵收之目的類似「市地重劃制度」。參見李建良，〈損失補償〉，翁岳生編《行政法 2000 (下)》，瀚蘆，民國 89 年 2 版，頁 1461。

¹⁵ 行政法院 52 年判字第 263 號判例：「土地徵收為行政處分之一種，土地所有權人對於政府徵收其土地如有不服者，自應依通常程序，於接到徵收通知後三十日內提起訴願……。」

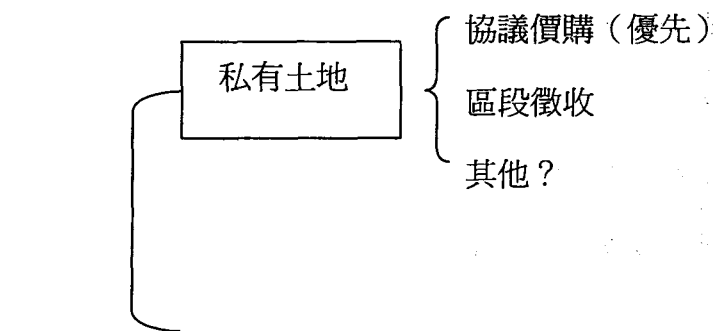
¹⁶ 大法官釋字第 440 號解釋：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。國家機關依法行使公權力至人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。……。」其實關於徵收補償可以討論之問題非常多，例如：徵收之性質、公益徵收之目的、財產權之社會義務與徵收的界限、何謂合理補償等。在此因非本文之討論重心，故暫置不論，有興趣之讀者可自行參見下列中文重要文獻：李建良，〈損失補償〉，翁岳生編《行政法 2000 (下)》，瀚蘆，民國 89 年 2 版，頁 1427 以下。陳新民，〈憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念〉，〈公益徵收之目的〉，〈論公益徵收的補償原則〉，以上皆載於《憲法基本權利之基本理論 (上)》，三民書局，民國 81 年 3 版，頁 285-354，355-386，387-460。

以上是討論「私有土地」之取得方法規定；另一方面，關於「公有土地」之取得方法，本法第七條第一項規定：「新市鎮特定區內之公有土地，應一律按公告土地現值撥供主管機關統籌規劃開發。」即有償撥用，其價額依公告土地現值為準。本文贊許這項規定，蓋雖不同之行政機關同隸屬在國家法人之下，但如可將一機關之土地（或其他財產）隨意無償撥供他機關，則預算制度之目的將破壞殆盡¹⁷。另關於公有土地內建築物之處理，同條第二項規定：「前項公有土地管理機關原有附著於土地之建築物及構造物，如需遷建者，得洽由主管機關指定新市鎮開發基金代為辦理，遷建所需費用，由其土地及附著於土地之建築物及構造物之補償價款內支應。」

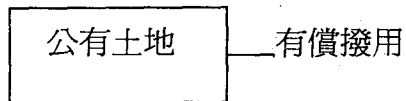
第四款 其他方式之土地取得

以上法條明文規定之土地取得方式，究竟是「例示」而不排除其他可能方式，還是「列舉」其一而排斥其他？本文以為如純就條文文義（特別是第六條第一項之規定），則本法似傾向列舉說，蓋條文明示私有土地取得「應」先協議價購，如不成則區段徵收，這是法定順序，應無容許運用其他可能手段之餘地。且即令採例示說，其他可能之私有土地取得方式，據本文研求，雖可能有如時效取得或在法律行為方面，可能透過贈與或互易等方式取得土地，惟究其實現實上發生之機率甚低，亦無何重要性。至於公有土地因條文規定「應一律……」故亦無其他可能取得途徑之餘地。總結而言，在本法架構下新市鎮開發之土地取得方法如下：

新市鎮開發條例規定之土地取得方法



¹⁷ 預算法第 62 條規定：「總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用。」



※編號 3-3。本圖來源，本研究自製。

第三節 土地取得之程序

民國八十八年行政程序法通過之後，有關行政程序之研究，一時成為行政法學之重心，「正當法律程序」(Due Process of Law)之要求甚囂塵上。故本文也趨隨潮流，於上節介紹有關土地取得之方式後，特與本節接者討論土地取得之程序。惟在開始討論之前，應再說明一個觀念，即何謂「行政程序」(administrative procedure)? 按所謂的「程序」(procedure)一般是相對於「實體」(substance)而言，其是指為達成特定目的所採取之系列行動、步驟或方法¹⁸。而行政機關為執行行政任務，須對行政內部或外界人民為種種行政行為。據此乃有學者將行政程序定義為：

行政機關作成行政行為之過程中所採行之步驟與方式¹⁹

根據如此對行政程序之了解，本文將具體檢討涉及新市鎮開發之以下法律中有關的程序規定，即：土地法，土地徵收條例，國有財產法，新市鎮開發條例，行政程序法等。

第一款 土地法之程序

土地法中有關土地取得之取得方式規定在第五編之「土地徵收」 (§208 以下)。並在該編第二章設有「徵收程序」 (§222~ §235) 之專章。茲依條文順序介紹其中重要之程序規定如下：

- 中央決定事項：第二百二十二條規定在如需用土地人為總統府、五院或各部會、省（市）政府，或舉辦之事業，屬於中央各院、部、會直接管轄或監督者等情形，則土地之徵收須由中央地政機關決定之。第二百

¹⁸ 參見湯德宗，〈行政程序〉，翁岳生編《行政法 2002（下）》，瀚蘆，民國 89 年 2 版，頁 789。

¹⁹ 參見廖義男，〈行政程序法草案之重要內容（一）——適用範圍、行政處分與法規命令〉，《行政程序法草案研討會論文集》，台大法律系，民國 88 年初版，頁 10。

十三規定屬省決定之事項，在凍省後已成具文。

- 申請徵收之程序：關於需地人申請徵收之要件及主管機關之處理程序，分別規定如下：第二百二十四條規定：「徵收土地，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖說及土地使用計畫圖，依前兩條規定分別聲請核辦。」當事人之申請雖尚非行政程序本身，但行政程序卻因其而開啓（參見行政程序第三十四條）。
- 主管機關受理申請徵收後之處理程序：第二百二十五條規定：「中央地政機關或省政府核准徵收土地後，應將原案全部通知該土地所在地之該管市、縣地政機關。」第二百二十七條規定：「市、縣地政機關於接到中央地政機關通知核准徵收土地案時，應即公告，並通知土地所有權人及土地他項權利人。（第一項）前項公告知期間為三十日。（第二項）土地權利利害關係人對於第一項之公告事項有異議者，應於公告期間內向市、縣地政機關以書面提出。（第三項）」此一公告，因會限制土地之移轉或設定負擔，且土地權利人或使用人並不得在該土地增加改良物（§ 232 I），具有規制之效果，自為行政處分。且依大法官釋字第五百十三號解釋，公告乃徵收有效之前提要件，如未公告或不遵守法定三十日之期間者，則不生徵收之效力。²⁰其次，本文有二項疑問，其一，如行政機關僅公告而未通知土地權利人，則徵收效力如何？國內多數學者以為土地徵收必須同時踐行「公告」與「通知」二項程序始生效力。亦即「公告」與「通知」乃徵收處分之生效要件。²¹本文以為參酌條文字義「應即公告，

²⁰ 大法官釋字第 513 號解釋：「……其依土地法辦理徵收未依法公告或不遵守法定三十日期間者，自不生徵收之效力。」

²¹ 參見李建良，〈損失補償〉，翁岳生編《行政法 2000（下）》，瀚蘆，民國 89 年 2 版，頁 1468。廖義男，〈道路規劃與用地取得之法律問題〉，《公共建設與行政法理》，頁 101-104。反對說則以為，由於法律課予行政機關事先協議價購之義務，而協議價購之過程事實上已有通知之效果，故事後之通知已非必須要件。參見陳立夫，〈土地徵收之公告通知、補償給付與徵收效力〉，《黃宗樂教授六秩祝賀論文集—公法學篇（二）》，民國 91 年初版，頁 217-218。不過如果根據行政程序法第 75 條則僅於對「不特定人」送達時，方得以公告代替通知。而今徵收處分自係有特定相對人之處分，其送達根據上揭條文，當非僅以公告為已足，而應具體送達。且於通知達到相對人時，行政處分之外部效力(äussere Wirksamkeit)(Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs/Leonhardt,

並通知」，「並」係「並應」之省略，則國內之多數說當屬可採。其二，土地法雖規定得對徵收公告提出異議，但卻未規定異議後之處理，即異議究竟會產生何種效果？對徵收決定有無實質影響力？似可能有三種解釋空間：其一，異議僅供行政機關參酌，對其決定無實質影響力，主管機關仍可無視異議逕為徵收；其二，相反地，若經異議則徵收不成立，即徵收處分之成立以未經異議或異議經調處後當事人同意徵收為前提；其三，此異議為行政救濟中之「先行程序」²²，經異議如仍有不服方得續行訴願及行政訴訟等，惟救濟程序之提起不停止執行，對徵收處分效力無影響。對之，如參考土地徵收條例第二十二條可知²³，應採第三說為是。最後，由於異議期間非以知悉時為起算始點，對權利人頗為不利，如行政機關怠於通知，雖有公告仍不足以保護其權利，本文建議將來修法此部份可改為以知悉時為計算時點。另外，大法官釋字第五百十三號解釋另指出應以實際公告日期計算該三十日之期間，而非以徵收公告記載之日期為準。²⁴

- 補償費之發給：第二百三十三條規定：「徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後十五日內發給之。」此一「十五日」期間，雖規定為「應」，但卻未載違反之法律效果，恐流於訓示規定²⁵。實務上對這個問題一向認為，若未在十五日內發放補償費完畢，則徵收失效。司

Verwaltungsverfahrensgesetz, Komm.1990,§43Rn.117.)始能發生。則陳立夫教授之說，在現行法制下，似尚須斟酌。

²² 關於先行程序，參見吳庚，《行政法之理論與實用》，三民，民國89年6版，頁567。

²³ 土地徵收條例第22條規定：「土地權利關係人對於第十八條第一項之公告有異議者，應於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知土地權利人。（第一項）被徵收土地權利關係人對於徵收補償額不服前項查處情形者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，土地權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。（第二項）直轄市或縣（市）主管機關依第二十條規定發給補償費完竣後，其公告徵收處分之執行，不因被徵收土地權利關係人依前二項規定提出異議或行政救濟而停止。（第三項）」

²⁴ 大法官釋字第513號解釋：「……若因徵收之公告記載日期與實際公告不符，致計算發生差異者，非以公告文載明之公告日期，而仍以實際公告日期為準，故應於實際徵收公告期間屆滿三十日發生效力。」

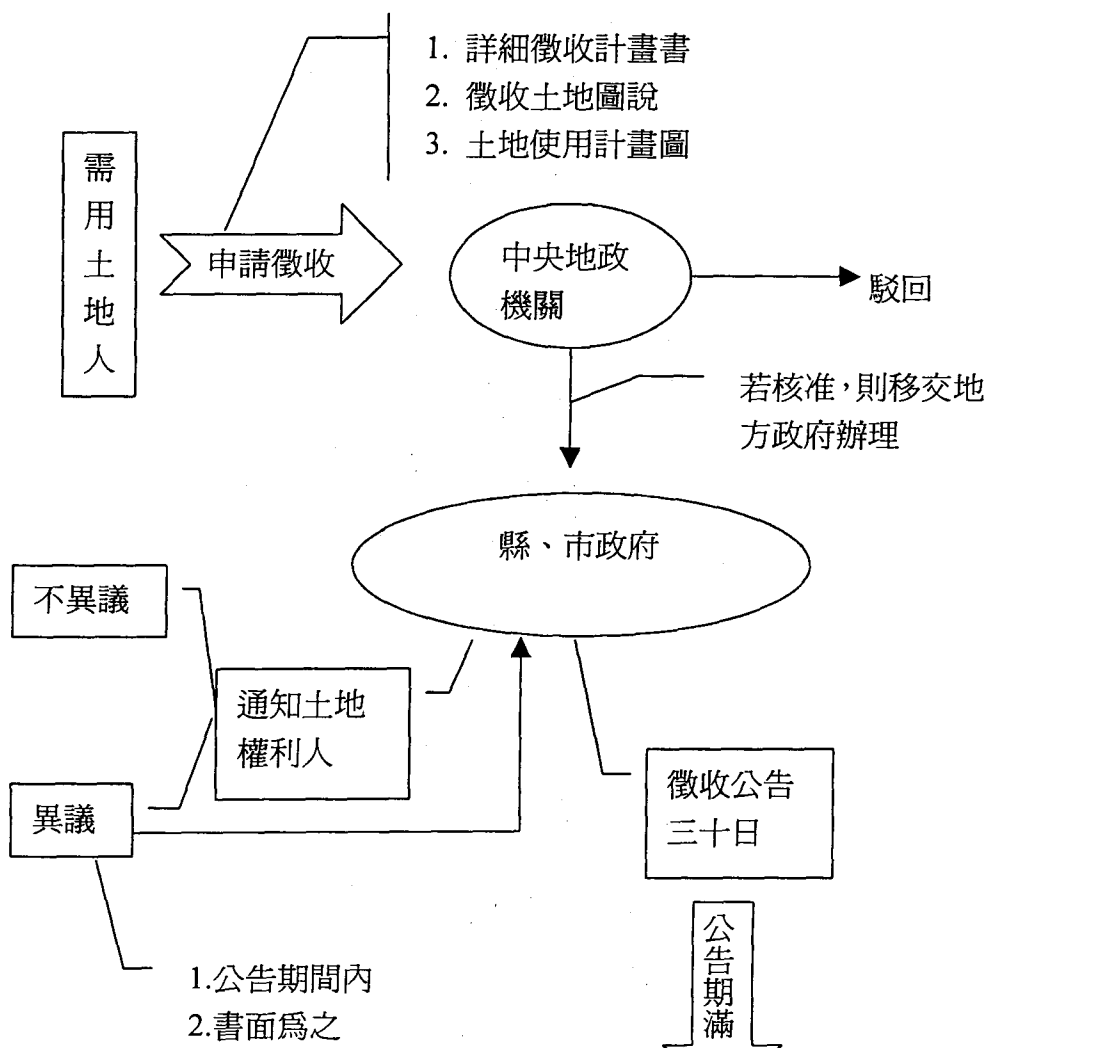
²⁵ 最高法院62年台上字1525號判決：「土地法第二三三條所定徵收土地補償費應於公告期滿

法院三十三年院字第二七〇四號解釋謂：「需用土地人不依規定於公告完畢後十五日內，將應補償地價及其他補償費額，繳交地政機關發給完竣者，法律上既無強制腳交織規定，實際上亦未便使徵收土地核准案久懸未決，尋繹立法本旨，徵收土地案自應解為從此失其效力。土地所有人如因此而受有損害，得向需用土地人請求賠償。」大法官釋字第一一〇號解釋亦贊同此項見解並加以補充，其旨略謂：於公告期間內，因對補償費之估定有異議，而由該管地政機關依法提交標準地價評議委員會評定，或經土地所有人同意延期繳交有案者，不生徵收失效之結果。由此可知，土地徵收之補償費除有上開例外情事外，如未於公告期滿後十五日內發放者，該徵收案即失其效力。與此相反之實務見解，應非可採。近年公布之釋字五百十六號解釋，大法官更再次重申前旨。²⁶另外，第二百三十四條規定：「市、縣地政機關於被徵收土地應受之補償發給完竣後，得規定期限，令土地權利人或使用人遷移完竣。」蓋一旦發放補償費完畢，則土地權利人之權利即歸於消滅，第二百三十五條規定：「被徵收土地之所有權人，對於其土地之權利義務，於應受之補償發給完竣時終止。」學說對此多稱為「徵收完成」²⁷。

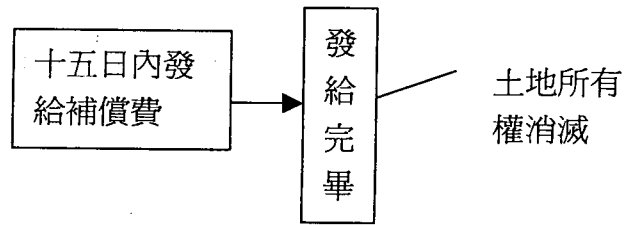
茲將土地法規規定之徵收程序圖示如下：

後十五日內發給之，乃訓示規定，縱未遵守亦不生徵收無效問題。」

²⁶ 大法官釋字 516 號解釋：「國家因公用或其他公益目的之必要，難得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第十五條規定，人民財產權應予保障之意旨。準此，土地法第二百三十三條明定，徵收土地補償之地價及其他補償費，應於「公告期滿後十五日內」發給。此項法定期間，雖或因對徵收補償有異議，由該管地政機關提交評定或評議而得展延，然補償費額經評定或評議後，主管地政機關仍應即行通知需用土地人，並限期繳交轉發土地所有權人，其期限亦不得超過土地法上述規定之十五日（本院院字第二七〇四號、釋字第一一〇號解釋參照）。倘若應增加補償之數額過於龐大，應動支預備金，或有其他特殊情事，致未能於十五日內發給者，仍應於評定或評議結果確定之日起於相當之期限內儘速發給之，否則徵收土地核准案，即應失其效力。行政院八十五年一月十七日庭長評事聯席會議決議略謂：司法院釋字第一一〇號解釋第三項，固謂徵收土地補償費額經標準地價評議委員會評定後，主管機關通知並轉發土地所有權人，不得超過土地法第二百三十三條所規定之十五日期限，然縱已逾十五日期限，無從使已確定之徵收處分溯及發生失其效力之結果云云，其與本解釋意旨不符部分，於憲法保障人民財產權之意旨有違，應不予適用。」



²⁷ 參見李建良，〈損失補償〉，翁岳生編《行政法 2000（下）》，翰蘆，民國 89 年 2 版，頁 1471。



※編號 3-4。本圖來源，本研究自製。

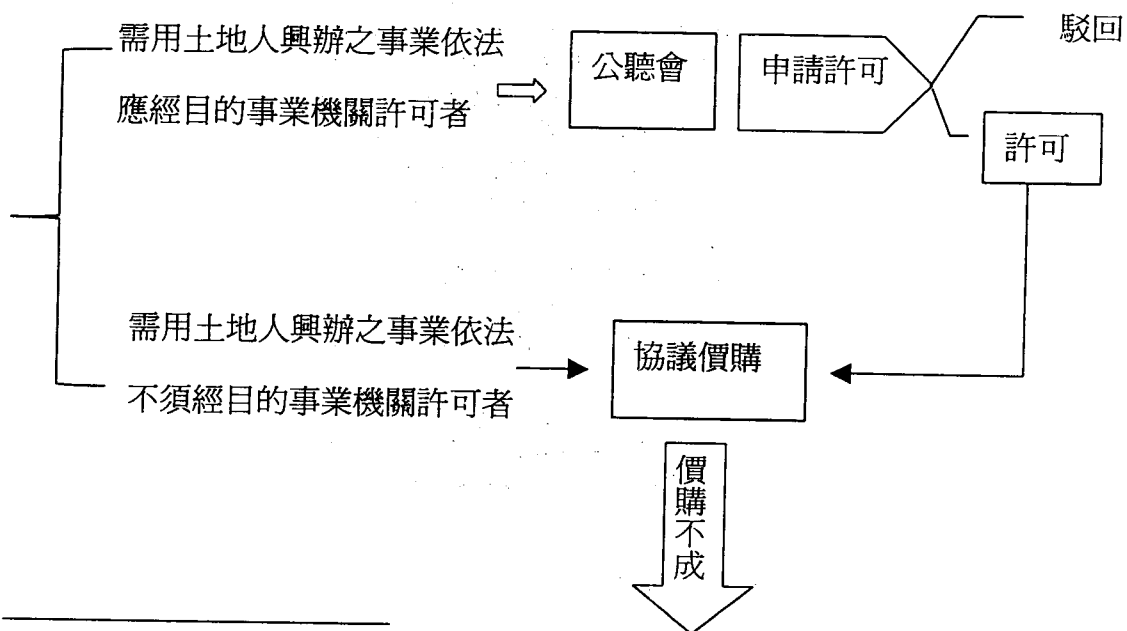
第二款 土地徵收條例之程序

土地徵收條例（89.2.2）是我國現行有關土地徵收程序之特別法，除非該法有關漏才補充適用其他法律，相反地如其他法律中有與土地徵收條例中相抵觸之規定者，仍優先適用該條例。²⁸可見其重要性。該條例第一章為「總則」章多為實體規定（例如徵收原因），而在第二章（§10~§29）則設有「徵收程序」之專章，另外第三章「徵收補償」與第四章「區段徵收」中亦有重要徵程序規定。不過由於土地徵收條例與土地法有關徵收等規定內容有相當的重複性，因此為節省篇幅，故僅擇其中較重要之程序規定加以說明，餘請參見上款之論述，茲分析如下：

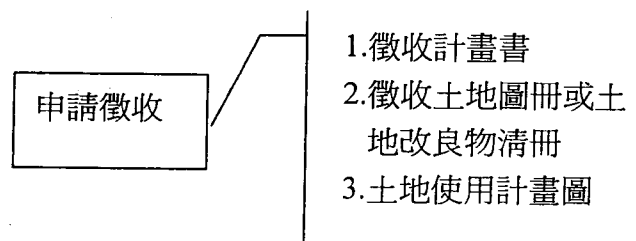
- 申請徵收之程序：本條例第十條規定：「需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」本條乃針對需用土地人所興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，所設之特別程序規定。至於許可之程序本法未規定，本文

²⁸ 該法第一條規定：「為實施土地徵收，促進土地利用，增進公共利益，保障私人財產，特制定本條例。（第一項）土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例抵觸者，優先適用本條例。（第二項）」

以爲應回歸適用行政程序法（參見該法§3 I）。另外，探求立法本意，應認爲如未舉行公聽會則目的事業主管機關應不爲許可。不過如舉行而居民反對則是否仍可申請許可？不無疑問。純就文義²⁹來看似無得居民同意之必要。第十一條規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」本條亦同前一款所討論之土地法般，規定土地取得「以協議價購爲原則，以徵收爲例外」之法定順序。第十三條規定：「申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。」這是申請的程式規定。不過嚴格來說，以上所列之規定，其規範對象皆爲需用土地人而非行政機關，尙非屬「行政程序」（請參考本文上引行政程序之定義）之規定。茲將申請徵收之要件圖示如下：



²⁹ 條文規定：「……聽取土地所有權人及利害關係人之意見……」且其同條後段更用「說明會」之用語，似僅強調需用土地人單方說明之性質。



※編號 3-5。本圖來源，本研究自製。

- 主管機關受理申請徵收後之處理程序：**本法第十五條規定：「中央主管機關應設土地徵收審議委員會，審議土地徵收案件。」該委員會為審理徵收案件之主管機關。第十六條規定：「同一土地有二以上需用土地人申請徵收時，以其興辦事業性質之輕重為核定原則。性質相同者，以其申請之先後為核定原則。」這是有關行政機關處理案件先後順序之規定，惟性質之輕重乃一「不確定法律概念」，有待具體化。第十七條：「中央主管機關於核准徵收土地或土地改良物後，應將原案通知該管直轄市或縣（市）主管機關。」第十八條規定：「直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。」由於憲法第一百零八條第十四款規定「公用徵收」為「中央立法並執行之，或交由省縣執行之」之事項。³⁰亦即此等事項乃中央之專屬權限。故而，本條例雖規定中央核准徵收後即交由地方政府處理後續程序，但本質上此部份僅為地方之「委辦事項」，中央對之仍可進行「專業監督」(Fachaufsicht)。³¹
- 補償費之發放：**本法第二十條第一項規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後十五日內發給之。」如未在法定期限內發放完竣，則根據同條第三項「該徵收案從此失其效力」。第二十一條並規定所有權人之權利於發放補償費完竣時即終止。

³⁰ 根據增修條文第 9 條，則憲法第 108 條除第 1 款外均未受凍結，仍有效力。

³¹ 委辦事項是相對於自治事項而言，詳細定義請參見地方制度法第 2 條第 2、3 款。至於專業監督又稱適當性監督、乃相對於適法性監督而言。其意乃指中央對地方不僅可以監督其行為是否合法（參見地方制度法第 30 條），更可下指令，具體監督其行為之合目的性。有關地方自治理論之說明，可參見許宗力，〈論國家對地方的自治監督〉，《法與國家權力》，月旦出版社，民國 84 年 2 版，頁 353 以下。

●事後救濟程序：本法第二十二條第一項規定：「土地權利關係人對於第十八條第一項之公告有異議者，應於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知土地權利關係人。」根據本條土地權利人對徵收公告，不論是對徵收價額或根本認為徵收違法或不當或基於任何其他理由皆可提出異議，如不服主管機關之查處，當可續行訴願，亦即異議僅為先行程序。同條第二項規定：「被徵收土地權利關係人對於徵收補償價額不服前項查處情形者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，土地權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。」本條針對人民不服徵收土地價額，經異議查處後，得提請地價評議委員會復議。如仍不服，則可續行爭訟。本文反對根據第二項而反面解釋第一項，也就是第一項之情形不得續行行政救濟之見解。蓋如由於認為徵收價額過低而提起異議則可續行行政救濟，而如係認為徵收違法而提起異議則不可續行行政救濟，實有違平等原則並剝奪人民受憲法保障訴願及訴訟權之虞。且徵收公告本即為一行政處分，依訴願法及行政訴訟法本來就可以提起救濟，這裡規定之異議只是增加一先行程序而已。最後須補充說明一點，本法雖規定由直轄市或縣市政府公告與通知，惟如前所述，此僅是地方的委辦事項，究其實仍為中央權限，地方政府僅為徵收之執行機關，依訴願法十三條但書之規定：「上級機關本於法定職權所為之行政處分，交由下級機關執行者，以該上級機關為原處分機關。」因此為徵收處分之機關仍為核准徵收之機關，也就是中央機關³²，人民如有不服應向該機關提起訴願，而非向辦理公告及通知之機關為之。³³同條第三項規定：「直轄市或縣（市）主管機關依第

³² 土地徵收條例第 14 條規定：「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」另外，地方政府處理委辦事項僅是事實上執行，而非另為處分，故此時不該適用訴願法第 9 條而是第 13 條但書。

³³ 參見行政法院 59 年判字第 212 號判例，行政法院 67 年判字第 203 號判決。並參見廖義男，〈道

二十條規定發放補償費完竣後，其公告徵收處分之執行，不因被徵收土地權利關係人依前二項規定提出異議或提起行政救濟而停止。」第四項規定：「徵收補償價額經復議或行政救濟結果有變動者，其應補償價額差額，應於其結果確定之日起三個月內發給之。」

- 區段徵收：關於申請區段徵收之要件，本法第三十八條第一項規定：「需用土地人申請區段徵收土地，應檢具徵收計畫書、徵收土地圖冊及土地使用計畫圖，送由當地直轄市或縣（市）主管機關邀集需用土地人及土地所有權人舉行說明會後，報請中央主管機關核准。」其中規定之「說明會」依條文字義似僅供行政機關參考，而非應經聽證作成之行政處分（行政程序法第一百零七條參照），對人民參與程序之保障實益不高。至於申請後行政機關之審議核准程序，因該章未規定，則依第四十八條規定：「區段徵收之程序及補償，本章未規定者，準用第二章及第三章規定。」另在第三十九條以下則多為有關抵價地與補償金之規定，與行政程序較無關連，故不贅述。

在結束本節討論之前，有一點尚須提出說明。也就是因為本法第一條第二項之規定，致使於新市鎮開發涉及私有土地之取得時（不論是協議價購或區段徵收），其他法律就此部份幾無適用空間，本法可說已獨佔其適用。以前款討論之土地法為例，因土地法之相關規定若非與土地徵收條例相同（事實上絕大部份相同），就是與之抵觸而無適用，根本就沒有土地徵收條例未規定而土地法有規定而可補充適用之部份，故而土地法第五編有關土地徵收之規定事實上已無實效性。茲將二法之關係表列如下：

	土地法	土地徵收條例	說明
決定徵收機關	§222	§14	兩者成特別關係，優先適用土

路規劃與用地取得之法律問題》，《公共建設與行政法理》，頁 104。

			地徵收條例（一律由中央主管機關核准徵收）
申請徵收要件	§224	§13	相同，優先適用土地徵收條例
主管機關受理徵收 申請後之處理程序	§225，§227	§17，§18	相同，優先適用土地徵收條例
補償費之發給	§233	§15	相同，優先適用土地徵收條例

※編號 3-6。本表來源，本研究自製。

故而土地徵收條例中規定之徵收程序與圖 3-4 幾無差異。

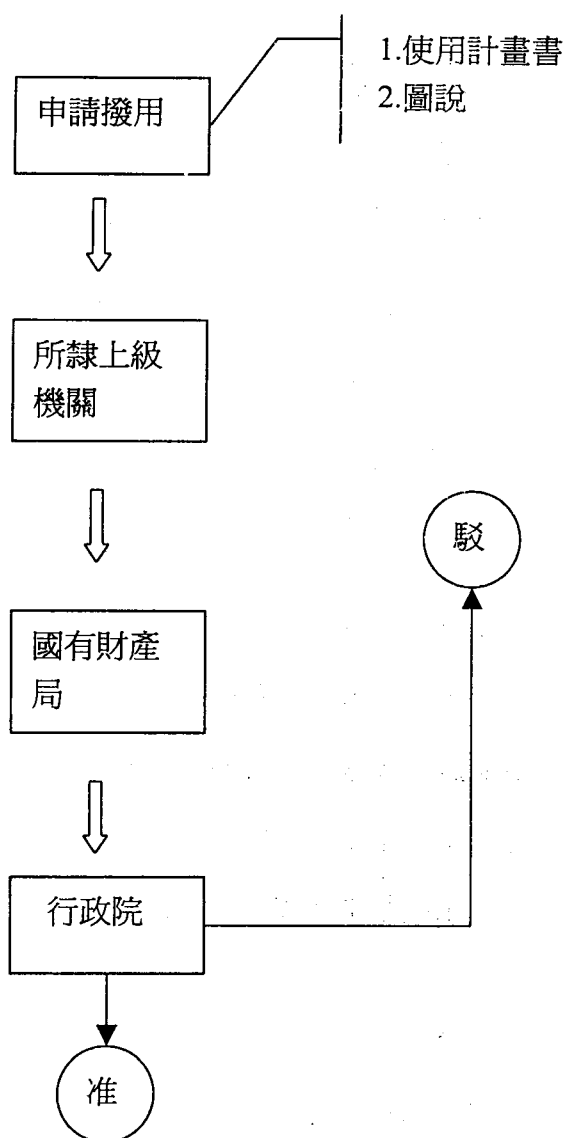
第三款 國有財產法之程序

「國有財產法」(89.1.12) (以下簡稱本法) 第一條規定：「國有財產之取得、保管、使用、收益及處分，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律。」故而，針對國有土地之取得（主要是公有財產之撥用），國有財產法中之規定乃係特別法，應優先適用。而其中有關之程序規定主要規定在第四章「使用」第三十二條以下，且其係以區分「公用財產」與「非公用財產」為主要架構³⁴，前者應依預定計畫及規定用途或事業目的使用（本法第三十二條第一項參照），至於後者則得予以撥用或借用，茲介紹如下：

- 非公用財產之撥用：本法第三十八條第一項前段規定：「非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用。」同條第二項規定：「前項撥用，應由申請撥用機關檢具使用計畫書及圖說，報經其上級機關核明屬實，並徵得財政部國有財產局同意後，層報行政院核定之。」條文用「核明屬實」，似乎上級機關僅能查核事實是否正確（即是否為非公用財產？是為為公務或公共所需申請撥用？），然基於「行政一體原則」，上級機關當可進一步從事妥當性監督。另條文雖規定應徵得

³⁴ 國有財產法第 4 條規定：「國有財產區分為公用財產與非公用財產。(第一項) 左列財產稱為公用財產：一 公務用財產：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有財產均屬之。二 公共用財產：國家直接供公共使用之國有財產均屬之。三 事業用財產：國營事業機關使用之財產均屬之。但國營事業為公司組織者，僅指其股份而言。(第二項) 非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。(第三項)」

國有財產局同意，但最後仍須行政院「核定」，參酌地方制度法第二條第四款對核定所下定義，最後決定權仍在行政院，此時若當初申請者乃地方政府，則行政院之核駁即具對外效力³⁵，應為行政處分（機關立於與人民同一之地位而受處分；行政法院七十六年判字第643號判決），地方政府若有不服當可提起救濟。整個申請撥用之程序可以簡圖說明如下：



³⁵ 相對地，如申請之機關為中央機關，則行政院之核駁僅為「內部行為」(Verwaltungsinterna)並非行政處分。又此種須其他機關(國有財產局)協力之行政處分，一般稱為「多階段處分」(mehrstufiger Verwaltungsakt)。參見吳庚，《行政法之理論與實用》，三民，民國 89 年 6 版，頁 307-308。

※編號 3-7。本圖來源，本研究自製。

- 非公用財產之借用**：本法第四十條規定：「非公用財產得供各機關、部隊、學校因臨時性或緊急性之公務用或公共用，為短期之借用。」同條第二項規定申請程序：「前項借用手續，應由需用機關徵得管理機關同意為之，並通知財政部。」條文規定應得管理機關（國有財產局）之同意，而財政部僅是受通知，然財政部受通知後可否推翻國有財產局之決定？不無疑問。由於本法第十三條規定國有財產局乃承財政部之命而管理，則對上問題，自應採肯定說，其實這也是行政一體原則下之當然結論。

第四款 行政程序法之程序

「行政程序法」(90.6.20)是我國有關行政程序之基本法，並為具準憲法(Quasi-Constitution)性質的通則性法律³⁶。該法第三條第一項規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」故而，如本節所探討之涉及新市鎮開發諸法律中之程序規定有不足，則自應適用本法，是乃行政程序法之補充性³⁷。例如行政程序法在總則章中有關管轄、當事人、迴避、程序之開始、調查事實與證據、資訊公開、聽證、期日期間乃至送達等皆可補充適用，另外第二章有關行政處分之部份，則更有適用空間與必要。由於本研究在第二章已就行政程序法做相當說明，為免重複，在此不擬複述，詳前述。

³⁶ 行政程序法之立法定位為行政程序之基本法，參見湯德宗，〈行政程序〉，翁岳生編《行政法 2000（下）》，瀚蘆出版社，民國 89 年 2 版，頁 879-880。又關於準憲法之法律，參見葉俊榮，〈面對行政程序法〉，元照出版社，民國 91 年初版，頁 76-77。

³⁷ 本文以為由於該等法律程序規定相較於行政程序法多有欠缺，且探究其立法目的亦當無排斥行政程序法適用之意。則不論依「最低限度程序法保障說」（參見蔡秀卿，〈行政程序法制定之意義與課題〉，月旦法學雜誌，第 50 期，頁 19；湯德宗，前揭註，頁 880-881）或「區別完全規定與不完全規定說」（參見廖義男，〈行政程序法草案之重要內容（一）---適用範圍、行政處分與法規命令〉，《行政程序法草案研討會論文集》，頁 18-19；許宗力，〈行政程序法與現行法制之整合〉，《行政程序法草案研討會論文集》，台大法律系，民國 88 年，頁 108-109）皆應認為行政程序法對新市鎮開發所設之種種程序，皆可補充適用。

第五款 新市鎮開發條例之程序

「新市鎮開發條例」(89.1.26)中有關土地取得之程序主要規定在該法第三章「土地取得與處理」中。其中關於本法規定之基本架構及有關土地取得之方式已如本章第一、二節所述，茲不贅。然本法第六條雖規定「(私有)土地取得以協議價購為原則以區段徵收為例外」，第七條規定「公有土地一律有償撥用之原則」，不過對於如何與人民進行協議價購，主管機關進行區段徵收之程序及如何撥用公有土地等程序性事項皆未明文規定。依本文所信，此似是立法者對此等事項有意適用本節前面介紹過的「土地徵收條例」(就協議價購及區段徵收)與「國有財產法」(就公有土地之撥用)，並補充適用「行政程序法」。究其實，本法中自為規定之程序事項，主要是新市鎮特定區計畫之擬定程序，請參考本章第一節，在此不贅述。

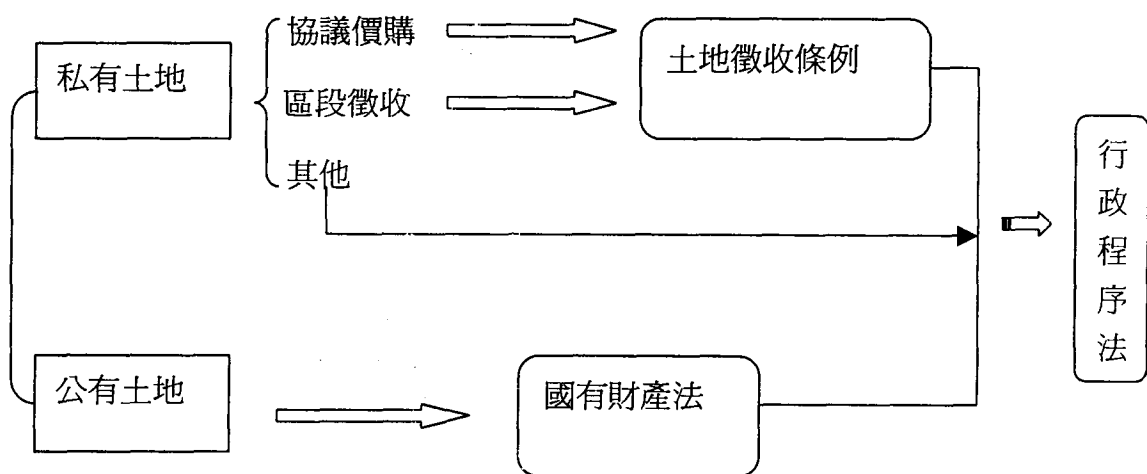
第六款 其他規範之程序

除了以上所提及之法律外，在新市鎮開發的過程中，關於其土地取得程序是否尚有其他法律之適用可能？³⁸本文認為機會可能不高。因為就私有土地之協議價購及區段徵收而言，因為土地徵收條例第二條第二項之規定³⁹，致使其他法律(包含土地法在內)就此部份幾乎已無適用空間。而就公有土地之撥用，國有財產法亦規定應優先適用該法。且不論是土地徵收條例或國有財產法之程序規定若有不足，仍有行政程序法之補充適用。此外，如前所述，因私人贈與或互易等原因而取得土地者，既無特別法規範，則其「行政程序」部份亦當補充適用行政程序法。因此在現行法制中，關於新市鎮開發的土地取得程序，除本研究所列舉之諸法律外，似已無其他法律之適用可能性。茲將新市鎮開發條例所規定土地取得方式應遵循之程序規定，圖示如下：

³⁸ 至於像大眾捷運法或促進民間參與公共建設法等或有土地取得方式之規定，但與新市鎮開發的關聯性較低。

³⁹ 該條項規定：「土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例抵觸者，優先適用本條例。」

新市鎮開發條例所規定土地取得方式應遵循之程序



※編號 3-8。本圖來源，本研究自製。

第四節 土地之處理方法

新市鎮特定區內之土地經依協議價購、區段徵收或撥用等方式取得後究應如何處理呢？對於土地取得之方式，本法在第八條第一項特規定：「新市鎮特定區內土地經取得並規劃整理後，除以區段徵收方式辦理之抵價地，依規定發交原土地所有權人外，由主管機關依左列方式處理：一、道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、體育場、廣場、停車場、國民學校用地，於新市鎮開發完成後，無償登記為當地直轄市、縣(市)有。二、前款以外之公共設施用地，有償撥供需地

機關使用。三、國民住宅、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地讓售需地機關。四、社會、文化、教育、慈善、救濟團體舉辦公共福利事業、慈善救濟事業或教育事業所需土地，經行政院專案核准，得予讓售或出租。五、其餘可供建築土地，得予標售、標租、自行興建。」由上條文可知，原則上區內土地皆為公有，私人欲取得須經特別之標售程序。

其次，針對上引條文第三、四款可由私人價購之土地，為維護整體開發計畫，本法第十五條規定有「強制買回制度」，該條規定：「需地機關或社會、文化、教育、慈善、救濟團體依第八條第一項第三款或第四款價購之土地，如有未依原核准進度使用、違背原核准之使用計畫或擅自移轉者，主管機關應強制買回。未經原核准讓售機關之核准而擅自轉讓者，其移轉行為不得對抗主管機關之強制買回。」可茲討論的是，該強制買回之法律性質為何？首先應探討的是國（公）有土地等財產之買賣（或租賃）關係（例如本法第八條規定之讓售或出租）的公法屬性。對此問題實務上的判斷模式均為：「行政官屬（或機關）處理（或出售、放領、標售）公地（或官產、公產房地），僅係基於公法為國家處理公務，而其為處理（或出租、放領、標售）之行為，則係代表國庫處分其財產（或與承購人訂立私法上買賣契約），與私法上買賣契約無異，應適用私法規定，倘發生私權關係之爭執，應向該管法院提起民事訴訟。」相當之情形，於以租賃形式者，亦然⁴⁰。故而根據本法第八條所訂立之讓售公地契約自屬私法上買賣契約。不過本文以為不可以因此逕自推斷「強制買回」亦屬私法性質。蓋就強制買回之「強制性」及「單方性」可知，其明顯具公法色彩，更精確地說其應定性為「行政處

⁴⁰ 參見行政院 31 年判字第 39 號判例（公行政之放領官產），行政院 36 年判字第 42 號判例（標售敵偽產業），行政院 39 年判字第 5 號判例（出售官產房地），行政院 42 年判字第 36 號判例（出售國有基地），行政院 45 年判字第 93 號判例（放領公地）等。引自劉宗德，〈公法與私法之區分〉，《行政法爭議問題研究（上）》，五南，民國 89 年初版，頁 184。另外，大法官釋字第 448 號解釋亦謂：「……關於因公法關係所生之爭議，由行政法院審判，因私法關係所生之爭議，則由普通法院審判。行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人對之若有爭執，自應尋民事訴訟程序解決。……」也是採同一見解。

分」⁴¹，並且法條規定為「應」，更為「羈束處分」⁴²。此說是否會與以上認定讓售公地契約屬私法上買賣契約相矛盾呢？答案應屬否定。因為行政處分原不以發生公法效果為必要⁴³，如本例即為發生私法上效果，學說上稱為「形成私法的行政處分」(privatrechtsgestaltender Verwaltungsakte)，其目的在使私法關係發生，變更，或消滅⁴⁴。根據該處分，發生了新的私法上買賣關係。

又關於強制買回之價額，本法第十七條第四項規定：「不得超出原出售價格。」並且準用平均地權條例照價收買之程序規定（本法第十九條）。依此條文似乎可以低於原價之方式買回。如此將無異為對人民之處罰，實不合理。本文以為應依目的解釋方法，來探究立法意旨。亦即該規定之目的應在於，避免行政機關以高於原價之方式買回，致使圖利他人。因此，應將之解為應以原價買回之意為當。

最後，本法第十六及十七條規定標售土地時投資人應附具投資計畫經核准後始得投標，主管機關並應定期或不定期檢查有無按計畫施工，若有未依進度開工或進度落後，經通知改善仍未改善者，處以罰鍰，經再限期三個月仍未改善，得按次連續處罰。法條並規定主管機關應「強制收買」或「終止租約」。⁴⁵

第五節 小結

⁴¹ 學者王文宇於討論「促進民間參與公共建設法」中之強制買回條款（該法草案規定，立院審議時遭刪除，現行法僅有強制接管營運條款）時，認為其具有強烈之公益性，應屬公法性質。氏並建議強制收買應採類似「公用徵收」之概念，使政府於強制收買時能原始取得所有權，簡化法律關係。參見王文宇，〈有關促參法的修訂意見〉，《民商法理論與經濟分析》，元照，民國 89 年初版，頁 348-349。就氏所提出強制收買應類似徵收之概念，與本文主張係形成私法之行政處分說理不同。本文以為，其說在現行法之文義解釋下較難成立。且徵收之原始取得效果雖有利行政機關，但卻不利於第三人。故尚待斟酌，不過可供將來修法時參考。

⁴² 試比較：促進民間參與公共建設法中之強制接管條款，係規定為「得」強制收買。（該法第 53 條參照）高鐵興建營運合約第十六章、一、二、二、（二），則是規定「應」強制收買。應或得，羈束或裁量，各有優缺點，爭議不休。參見王文宇，〈論高鐵投資契約中之強制收買條款〉，《民商法理論與經濟分析》，元照，民國 89 年初版，頁 303 以下。

⁴³ 參見翁岳生，〈論行政處分〉，《法治國家之行政法與私法》，月旦，民國 83 年初版，頁 12。

⁴⁴ 參見許宗力，〈論規制私法的行政處分〉，《憲法與法治國行政》，元照，民國 89 年初版，頁 316、318。

⁴⁵ 為從法條文義時無法斷定何時為應強制收買或終止租約之時點。法條規定一有怠工行為除處罰鍰之外，同時「並應」強制收買。但此實不合理，蓋如此何需再命限期改善及連續處罰鍰？如係連續處罰鍰後仍不改善始得強制收買，則究竟連續處幾次後才可強制收買？抑或一旦經限期命改善仍不改善即得強制收買？法條規定非常不明確。

茲將以上所論整理如下，以爲本章結論：

- 一、本法規定之土地取得方式，就私有土地原則上應先與人民協議價購，協議不成始得區段徵收，此爲公法上比例原則之表現。另一方面，就公有土地之取得，則採有償撥用之方式，其價額依公告土地現值爲準。至於是否尙有其他可能之途徑可取得土地？本文尙不排除其可能性（例如私人捐獻或互易等）。
- 二、就新市鎮開發土地取得時應遵循之程序，本文舉出了可能涉及的法律，包括土地法、土地徵收條例、國有財產法、行政程序法、新市鎮開發條例等，並分別分析其中相關規定。不過在此等法律競合中，就私有土地之協議價購與區段徵收，因土地徵收條例第一條之規定，致使其他法律已少有適用空間。就公有土地之撥用，國有財產法第一條亦有類似規定。且事實上土地法與土地徵收條例之規定大多相同，而新市鎮開發條例中則少有相關程序規定。致使最後出線可適用之法律爲土地徵收條例與國有財產法，如此二法有欠缺，則因行政程序法第三條第一項之規定，致應補充適用該法。
- 三、關於土地取得後之處理，本法第八條訂有明文。原則上爲公用，於特條件下可標售與私人。如標售與私人從事公益性事業，於有施工遲緩，甚至擅自移轉產權等法定情事發生，本法特規定政府應強制收買。本文認爲強制收買其性質應屬形成私法之行政處分。不過強制收買乃如刀之兩刃，運用不當，對人民財產權侵害甚大。爲維護人民權利，切須落實行政程序法中有關對不利益處分相對人之陳述意見保障的規定（該法第一百〇二條）。

第四章 新市鎮開發條例之融資優惠措施與租稅

獎勵措施

第一節概述

第二節 融資優惠措施

第三節 租稅獎勵措施

第四節 現行優惠獎勵措施法律規範面之評估

第五節 小結

第一節 概述

新市鎮開發之概念，最初起源自英國，此概念下「新市鎮開發」目的是開發具有獨立城市機能性的城市，如英國市鎮城市開發程序，在新市鎮開發條例所稱之新市鎮，是指前述概念，或是僅指衛星型城市的興建開發？不論由立法院的立法審查過程的討論觀之，或由文獻得知，不論是第一階段、或第二階段的新市鎮開發，似皆為解決都會區域過度擁擠與國宅需求，以建立自給自足的綜合性都會區衛星型市鎮為主¹。不過，關於新市鎮建設開發除規劃、建設階段外，將人口與產業的引進事關整個新市鎮開發案之成敗關鍵，似乎也是本條例立法過程的討論的重心之一。畢竟，歷史上市鎮開發案例失敗的先例，分析其原因主要就是人

¹ 立法過程的意見整理，參考立法院，《新市鎮開發條例案》，立法院公報法律案專輯第 217 輯，內政（93），立法院秘書處印行，民國 86 年 11 月初版。新市鎮發展歷史的文獻回顧參考周志龍，〈台灣新市鎮開發歷程與政策〉，《經社法制論叢》，第 25 期，民國 89 年 1 月，頁 293。

口、產業並未隨著新市鎮建設完成而進入之緣故。

立法過程中，一再出現以當時已經進行中的淡海新市鎮開發計畫為主軸討論條文規範之適當性、必要性。行政主管機關一再強調本條例之通過可以提供新市鎮開發的過程事權統一之必要，提供強而又力的法源基礎。但事實上淡海新市鎮的開發，並未來得及以新市鎮開發條例作為遵循的法源基礎。新市鎮開發條例尚未有機會適用於整體開發案。

立法制訂的新市鎮開發條例，其宗旨為開發新市鎮，促進區域均衡及都市健全發展，誘導人口及產業活動之合理分布，改善國民居住及生活環境，均是重要的行政目的及公共利益的考量。都會區域的建設開發，涉及許多經費投入開發的需求，不論是舊社區的重建或新社區的興建均是如此。在新市鎮開發建設，考量要完成都市機能的目的，顧及政府公共建設之有限經費及目前財政收入之困窘，因此引進民間資金投入新開發市鎮實屬必要。然而，吸引公私合作或私人開發的順利引進，必須有足夠之經濟誘因，使得民間部門受到吸引而投入開發資金²。而新市鎮的開發更需要引進人口與產業的扎根，換言之，除須相當需要民間參與公共建設，使得政府公共建設支出得以減輕壓力，更需要有人民及廠商進駐以共襄盛舉。所謂民間參與公共建設，是指民間機構透過競標或申請、審核等公開程序，取得參與投資公共建設的權利，並且承諾將履行該公共建設之籌辦、資金取得、興建、營運及移轉等工作之全部或一部份義務³。

新市鎮開發主體對於融資的需求特性，可能有以下的問題：（一）開發時間從規劃至建設完成、人口與產業之引入，時間需時很久，積壓資金的情形嚴重；（二）開發風險變數極多，風險控制難度高，而且台灣地區新市鎮開發失敗案件

² 與新市鎮開發的對應概念是既有都市更新，新市鎮的開發是「都市的新生」，都市更新是「都市的再生」。不論是新開發，或是重建再利用，均需要一筆龐大的開發或重建經費。王文宇，〈都市更新投資信託基金之籌措與運用〉，收錄於《金融法》，元照出版社，民國90年初版，頁188以下。

³ 劉億如等三人合著，〈BOT三贏策略〉，商鼎財經顧問公司，民國89年，頁10。書中歸納分析「促參法」與「獎參條例」的配合策略有：一、土地取得與協助開發；二、資本金融市場開放；三、資金取得協助與租稅優惠；四、風險分擔。參見BOT三贏策略，頁14-15。關於促進民間參與公共建設法，其中第三章規範具體的融資及租稅優惠措施，以獎勵投資誘因，相關討論見劉其昌，〈促進民間參與公共建設法租稅優惠條款之剖析〉，《中國稅務旬刊》，第1748期，頁17-22。

歷歷。因此，有效引入新市鎮開發的私部門投資意願，必須有足夠的經濟誘因形成，在立法政策形成上，以融資與租稅獎勵優惠措施作為新市鎮開發條例之經濟補助的機制。

所謂經濟補助，係指行政主體為影響企業之經濟活動，以達到特定經濟政策之目的，而對企業所為之一種具有財產價值的給付⁴。對此一給付，受補助之企業無須依市場上通常條件為報償性之對待給付。國家的行為，常以「經濟補助」之方式，即以補助金或補助之授與，低利貸款之實施，獎助金之發放，擔保之提供，以及保證之承擔等給予人民以財產上利益，以激發、引導、扶助、獎勵及影響人民之企業活動，使其配合國家經濟之建設與發展，

在現行新市鎮開發條例規定加以分析，有關優惠措施的具體類型，可以區分如下：融資政策考量之策略融資、融資政策考量之提供資本市場、融資政策考量之基金設置、租稅獎勵之租稅直接減免、租稅獎勵之獎勵資本設備等類型。

本節以下就常見的獎勵優惠措施，配合新市鎮開發條例既有的融資優惠措施與租稅獎勵措施作初步的分析⁵。首先是融資優惠措施的介紹，其次是租稅獎勵措施的介紹。

⁴ 廖義男，〈從法學上論經濟補助之概念〉，收錄於《企業與經濟法》，自刊，民國 69 年，頁 213；廖義男，〈經濟補助之主要類型及補助行為之法基礎〉，前揭書，頁 215-223。隱藏式公共支出的概念，以租稅式支出的方式作為鼓勵，賦稅減免方式，加速誘發達成政策之目標，此些租稅優惠、租稅減免將造成政府原本應有收入之租稅，因而損失之部分，就是政府財政上的一種隱藏性支出（Tax Expenditure）。因為這些政府支出是隱藏在租稅體系之中，而非如政府一般預算支出的明顯直接。劉其昌，〈財政學〉，五南出版社，民國 88 年 10 月，初版二刷，頁 114。

⁵ 獎勵優惠措施的分類型態參酌梁玲菁，〈政府對科技產業的政策性融資研究〉，《國立台北大學學報》，第 2 期，民國 89 年，頁 183-187。租稅獎勵議題，可以參考簡良夙，〈公益團體租稅獎勵問題之研究〉，私立中原大學財經法律學系碩士班論文，民國 90 年年 6 月以及陳昭華，〈談租稅獎勵制度及其在憲法原則之限制〉，《輔仁學誌—法/管理學院之部》，第 30 期，民國 89 年，頁 99 以下；葛克昌，〈管制性誘導租稅與違憲審查〉，《行政程序與納稅人基本權》，翰蘆圖書出版，民國 91 年 10 月初版，頁 103-132。

第一款 融資優惠制度概述

第一項 融資優惠的意義

融資優惠,是指資金的需求者得以用較低的對價或其他較低負擔條件情況取得融資。融資優惠措施,應該是指對於資金的取得、借貸,給予利息對價、時間條件或其他因素給予較一般資金取得上更有利益的策略而言。越是資金數量龐大的公共建設或開發計畫,融資是否順利取得優惠及充足的融資金額,是構成該計畫成功的關鍵因素⁶。

第二項 融資優惠措施的類型

常見的融資的類型:策略性低利貸款、補貼、協助在金融市場籌措資金、新市鎮開發基金、保證、獎助金⁷。以下僅就新市鎮開發條例所明文規定的三種融資優惠措施:策略性低利貸款、協助在金融市場籌措資金、專業性開發基金設置加以說明。

一、策略性優惠貸款

從經濟觀察角度,貸款行為是資金取得的常見方式之一,取得資金的對價便是利息的支出,資金取得的貸與方為金融機構。因而,貸款行為中利息支出的多寡,直接造成融資成本高低之計算結果,進而影響企業體藉由融資行為從事投資意願。故在促進產業投資意願的經濟誘因,直接的作法之一,就是降低資金取得的對價成本,換言之,給予融資者低利貸款的優惠。政府在促進中長期低利率(優

⁶ 以台灣高鐵興建為例,決標初期台灣高鐵聯盟在簽訂興建營運契約時,臨場退縮,造成台灣高鐵一度舉棋不定、猶豫不決的主要因素在融資問題,目前也是融資問題。黃明聖,〈BOT案政府與融資者兩者定位、兩者關係之探討〉,《台灣經濟預測與政策》,第30卷第2期,民國89年1月,頁35-36。

⁷ 部分融資措施主要類型參考廖義男,〈經濟補助之主要類型及補助行為之法基礎〉,《企業與經濟法》,自刊,民國69年,頁215-223。

惠利率)貸款所扮演的角色⁸，一為補貼方式，採取貸款利息之補助(利息補貼)，政府以優惠利率與市場利率之間的差額，經由預算編列方式，對於提供策略性優惠存款之金融機構無償方式給與，不要求其返還⁹；一為行政指導方式的協助立場，由政府以行政指導的方式，使金融機構於其能力範圍內，降低其中長期貸款利率，使借貸人取得一定程度之優惠，在此主管機關無編列利息補貼之必要。

二、證券市場籌措資金

傳統資金取得方式為企業向金融機構借貸所需資金，當資本市場發達之後，就可以從金融資本市場取得企業營運所需的資金，不再仰賴金融機構。況且，考量新市鎮開發所需資金極為龐大、投資回收期間較長、投資風險也較一般投資高，恐怕並非一般傳統金融體系所能負荷，政府則有必要從旁協助其從資本市場募集資金，減少金融機構融資風險壓力，以及增加一般大眾經由證券市場購買公司股票、債券方式，間接投資於新市鎮開發建設。這種在資本市場發行有價証券，經由向社會大眾籌集資金的方式，不但可以資金取得的對價較為低廉，而且由社會大眾匯集金錢投資，其數量較有彈性，也無返還債務的壓力，也有投資風險分散於一般大眾之優點。

三、專業性開發基金設置

對於說明用於新市鎮開發建設之專業性開發基金之前，應先介紹基金制度等概念。基金制度是政府公共理財之重要工具，亦是政府會計的特色。為使說明新市鎮基金條例中設置新市鎮開發基金，其優惠措施是如何型態？運作的程序為如

⁸ 例如對於公共建設及民間重大投資計畫，必須取得鉅額中長期資金融資，政府實施「振興經濟方案」，規劃統合有效運用社會中長期資金於民間投資與國家建設，促進經濟穩定發展為目標，行政院於83年6月核頒「中長期資金運用策劃及推動要點」。由此中長期資金運用作業須知第二點，其中總投資額二億元以上的民間投資計畫也在適用範圍。

⁹ 參考廖義男，〈經濟補助之主要類型及輔助行為之法基礎〉，《企業與經濟法》，自刊，民國69年，頁215-240(216-217)。關於基金的行政補助討論，可以參考林明鏘，〈石化業的經濟補助與環境保護〉，國科會專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC 83-0421-P-001-002，民國83年8月31日，頁94-103。張錕盛，〈行政行為之法律形式在補貼法上的地位〉，《月旦法學雜誌》，第75期，民國90年8月，頁198-209。

何？必須先將政府基金的概念、制度加以介紹¹⁰。

（一）政府基金的概念

政府基金的基本概念，是因為政府行使法定職權，推定相關行政業務，應遵循法律命令或是行政契約之要求，從特定來源取得財政收入，而依照特定之行政目的支出給付。由會計觀點的一般公認會計原則規定，政府會計制度之組成與運作，應以基金制度為基礎。

政府財政的收支紀錄必須政府會計的學理制度出發，而政府會計採行基金個體假設（Fund Entity Assumption），即以基金為政府各項會計事務分類、記錄、彙總與報導之對象，也應該是政府預算結構之骨架。由預算法規範基金的法定意義¹¹，在我國預算法第四條，明白對基金下定義，「稱基金者，謂已定用途而已收入或尚未收入之現金或其他財產。」

政府設置基金之主要目的，有三項：

- 可使國民負擔公平
- 可使業務進行不輟
- 便於財務監察管理

從財政學、會計原理的角度要求下，政府設置基金之基本原則，有以下三項：

- 政府設置與保持基金，應依據法律與健全財務管理為原則
- 基金的財務必須具備獨立性
- 基金的會計制度必須獨立

參酌以上原則判斷，政府應當審慎設置與保持基金，並須隨時檢討得失，決定其存廢。容易發生之弊端之弊端有：

- 特種基金限於特定使用目的，不得任意移作他用，設置基金數目過多，

¹⁰ 相關基金制度介紹，參見朱澤民，〈我國政府基金分類問題之探討〉，《財稅研究》，第 25 卷第 4 期，民國 82 年 7 月，頁 162-169；黃英紳，〈政府基金制度之研究〉，《立法院院聞》，第 20 卷第 12 期，民國 82 年 12 月，頁 26-39。陳永松，〈我國中央政府非營業循環基金投資及貸款業務之研究〉，台灣大學會計研究所碩士論文，民國 84 年 6 月。

¹¹ 方清風，〈中央政府營業基金現況之檢討〉，《台灣金融經濟月刊》，第 36 卷第 7 期，民國 89 年 7 月，頁 65。

將使政府財務調度缺乏彈性

- 基金各自會計獨立，過多基金設立使得行政成本增加，不符合經濟效益
- 基金之間財源收入各異，管理寬嚴亦不一，將引發不公平現象

(二) 政府基金的種類

政府為符合法令或契約之規定，使指定之資源支應特定的行政事務，常按其業務用途與條件，設立不同的基金。基金的種類，預算法第四條的規定，基金分左列二類：

1. 普通基金：歲入之供一般用途者，為普通基金。
2. 特種基金：歲入之供特殊用途者，為特種基金。

特種基金又細分種類如下：

(1) 供營業循環運用者，為營業基金。(2) 依法定或約定之條件，籌措財源供償還債本之用者，為債務基金。(3) 為國內外機關、團體或私人之利益，依所定條件管理或處分者，為信託基金。(4) 凡經付出仍可收回，而非用於營業者，為作業基金。(5) 有特定收入來源而供特殊用途者，為特別收入基金。(6) 處理政府機關重大公共工程建設計畫者，為資本計畫基金。

(三) 政府基金的運用

採用基金制度是政府預算制度與政府會計之特徵，基金具有獨立的財務，基金資源之使用用途有設置目的上的限制。我國行政機關常為了執行輔導、講理或補助之任務，經常在行政機關例行預算運作之外，另外成立一個「基金」，由行政機關一次或逐年編列補助預算方式挹注。基金在人事、組織及經費運用上，較傳統機關年度運算，有較具彈性的執行空間，使得行政機關多年來建立許多基金推動特定目的之業務。

新市鎮開發基金的設置，有關此一基金的全稱為「中央新市鎮新社區開發基金」，此一基金設置依據辦法為「中央新市鎮新社區開發基金收支保管及運用辦法」，此一辦法非依據新市鎮開發條例所授權訂定，其訂定早於新市鎮開發條例之公佈施行。是主管機關依據職權為積極開發新市鎮新社區，以促進區域均衡及

都市健全發展，誘導人口及產業活動之合理分布，改善國民居住及生活環境，並依預算法第十九條規定訂定本辦法。本辦法於第三條明文，本基金為內政部主管之非營業循環基金。

但是基金制度所面臨之缺陷為：立法部門不易監控，而易形成行政部門之私房錢。因此，如何監督基金運作是制訂新市鎮開發基金的程序、機制設計上的待突破挑戰。

第二款 租稅獎勵制度概述

第一項 租稅獎勵的意義

租稅獎勵（Steuervergünstigung）並非法律條文常見之專有法律名詞，而是對於所有減輕租稅債務之利益性措施的總稱。換言之，租稅獎勵是一種租稅利益（Steuervorteil）之上位概念，可以定義如下：

租稅獎勵，係指國家基於特定之社會目的，透過稅制上之例外或特別規定，給予特定納稅義務人減輕，給予特定租稅義務人減輕租稅債務之利益性措施¹²。

租稅獎勵指國家基於特定的社會目的，透過稅制上的例外或特別規定，排除了租稅中立原則，給予特定納稅義務人減輕甚至免除租稅債務的利益之措施。因此，租稅獎勵制度有以下四個特色¹³：

- （一）租稅獎勵係以達到特定的社會目的為其政策目標
- （二）租稅獎勵乃給予特定納稅義務人減輕租稅債務之利益
- （三）租稅獎勵制度不以量能課稅為其原則為其課稅基準
- （四）租稅獎勵規定係屬稅制上之例外或特別規定

¹² 陳昭華，〈談租稅獎勵制度及其在憲法原則之限制〉，《輔仁學誌—法/管理學院之部》，第30期，民國89年，頁99。在租稅獎勵的類型區分，一般分為三種：一、營利事業所得稅之減免（或稱租稅假期）。二、投資稅額抵減。三、加速折舊。

¹³ 陳昭華，同前註，頁99-101；以及王金凱，〈鼓勵中小企業發展租稅政策之探討〉，《財稅研究》，33卷5期，民國90年9月，頁151-155。

第二項 租稅獎勵措施的類型

國家以租稅獎勵制度設計來達到特定的社會目的，使用的手段主要有兩種：一是作為行政指導（Lenkung）之工具，另一個是作為國家資源重分配（Umverteilung）之工具。所謂行政指導的工具，是指做為國家的調整、管理或干預人民整體活動行為，以達到「總體經濟之規劃與調節」功能，多用於達成一定經濟政策而設立。當國家以租稅獎勵手段作為指導經濟活動之工具時，此種優惠措施稱為「經濟指導式之租稅獎勵規範」；重分配則指作為福利修正或重分配之工具，其適用情形多半在於為達成一定的社會政策而設置。國家以租稅獎勵手段來達成此一目的時，該租稅獎勵規定稱為「增進福利式之租稅獎勵規範」¹⁴。

依據新市鎮開發條例第一條之立法目的觀之，有「誘導人口及產業活動之合理分配，改善國民居住及生活環境」之宗旨，究竟是符合經濟指導所指稱之特定經濟政策目的，或是符合增進福利所指的重分配社會目的？由此要合理推論新市鎮條例中所有租稅獎勵規定，屬於「經濟指導式之租稅獎勵規範」或屬於「增進福利式之租稅獎勵規範」？因此，進一步申述經濟指導式與增進福利式之租稅獎勵是極其必要的。以下分別就各該之意義、性質與理由分述之¹⁵：

一、經濟政策目的之租稅獎勵

經濟政策目的之租稅獎勵的意義是說，國家為了達到特定之經濟政策之目的，對於經濟活動加以指導、變更、調整、形成或影響等一切措施的意思。

此種租稅獎勵性質屬於「間接的補助」。所謂「補助」是指行政主體以一定之金額，無償方式給予受補助者，使其為一定行為，藉以實現特定經濟目的者，受補助者無須依市場上通常條件作為報償性之對待給付。評價為「間接補貼」性

¹⁴ 陳昭華，〈談租稅獎勵制度及其在憲法原則之限制〉，《輔仁學誌—法/管理學院之部》，30期，民國89年，頁101-102。

¹⁵ 陳昭華，同前註，頁102-104。

質，是因為實行租稅獎勵措施之工具，主管機關並無直接給予納稅義務人一定金額，惟透過了租稅獎勵之方式直接或間接給納稅義務人租稅利益，其結果與直接補貼之金錢給付有相同效果，故稱「間接補助」。

國家給予經濟指導式之租稅獎勵之理由，就應該從經濟面討論其因素有以下幾點：

- 1.重要投資事業之保護。
- 2.基於外部性之矯正，以達到社會最適水準。
- 3.促使產業結構之轉變，提高競爭力。

二、社會政策目的之租稅獎勵

以增進社會福利之租稅獎勵是屬於「社會目的規範」中之「重分配規範」，其目的在修正福利，以調節社會之利益。換言之，是為達成一定社會政策為目的之租稅獎勵措施。

三、租稅獎勵措施之型態

社會政策目的之租稅獎勵，實際上使用的租稅獎勵方法頗多，包括租稅免徵、租稅減徵、緩繳、加速折舊、投資抵減、不計入課稅總額、適用最低稅率、零稅率等具體方法¹⁶。

針對新市鎮開發條例為主軸之新市鎮開發建設租稅獎勵優惠措施，應該歸屬於「經濟政策目的」的租稅獎勵，除了前述三者一般性政府介入事由外，也有利用民間資金與產業引進之手段，達到促進區域均衡以及都市健全發展，使人口、產業活動有合理分佈之開發新市鎮之目的。

(一) 租稅免徵或減免¹⁷

¹⁶ 簡良夙，〈公益團體租稅優惠問題之研究〉，中原財經法律研究所碩士論文，民國 90 年 6 月，頁 52-53。

¹⁷ 王建，〈租稅法〉，自刊，第 18 版，民國 83 年 7 月，頁 259-260。

租稅免徵或租稅減免之獎勵措施，又稱為租稅誘因，主要以租稅之免除或減免部分，以達到獎勵投資、促進工業升級、鼓勵研究發展、防治污染、鼓勵企業合併、吸引外資、促進產業區域均衡發展或其他政策之目的。

（二） 投資抵減

投資抵減或稱投資抵減稅額，是指對於合於規定之投資，給予一定比例抵減稅捐之租稅獎勵措施。該項抵減租稅的權利，多指定於所得稅之租稅抵減上。

（三） 加速折舊

加速折舊，係指在固定資產耐用年限之初期提列較多之折舊而言。加速折舊可以透過耐用年限之縮短而達成，一般又稱為耐用年限上之加速折舊。

第三款 小結

經濟補助，係指行政主體為影響企業之經濟活動，以達到特定經濟政策之目的，而對企業所為之一種具有財產價值的給付。對此一給付，受補助之企業無須依市場上通常條件為報償性之對待給付¹⁸。國家的行為，常以「經濟補助」之方式，即以補助金或補助之授與，低利貸款之實施，獎助金之發放，擔保之提供，以及保證之承擔等給予人民以財產上利益，以激發、引導、扶助、獎勵及影響受補助之企業為一定之經濟活動，實現特定經濟政策目的之行為，使其配合國家經濟之建設與發展。

前述之經濟補助的主要類型，需有實際財產價值之給與為要件者，如經濟補助性之貸款，係指將一定之金額，以低於一般市場價格取得優惠的條件，尤其是指優惠低利貸款，貸放結果使企業得有經濟補助。惟在此一要件下，將使得租稅獎勵措施因為其為消極性補助，無實際財產價值之給與行為，而非經濟補助，實有不足。

關於「行政補助」的概念，擴大經濟補助之概念，其定義為行政主體（機關）

¹⁸ 廖義男，〈從法學上論經濟補助之概念〉，《企業與經濟法》，自刊，民國 69 年，頁 213；廖義男，〈經濟補助之主要類型及補助行為之法基礎〉，前揭書，頁 215-223。

為達成某一特定公共目的，對於私人（含自然人與法人）所為金錢或其他具有財產價值之補助者。此種補助可以由行政主體自身直接給予補助，也得以透過中介人（例如基金或金融機構）給予補助。從而，行政補助之概念除包含直接補助外，也包含間接補助在內¹⁹。

現行的新市鎮開發條例之程序規定中共計有四個階段：新市鎮區位之選定及計畫之擬定、土地取得與處理、建設與管制、以及人口與產業之引進，各階段各有牽涉不同之融資優惠措施與租稅獎勵措施。以條例的開發程序依序以以下表格分析說明如下：

¹⁹ 參考林明鏘，〈石化業的經濟補助與環境保護〉，國科會專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC 83-0421-P-001-002，民國 83 年 8 月 31 日，頁 108。

開發階段	獎勵優惠種類	獎勵優惠措施具體類型	新市鎮開發條例相關規定
新市鎮區位之選定及計畫之擬定	融資優惠措施	策略性低利貸款	X
		協助提供資本市場	X
		設置專業化開發基金	X
	租稅獎勵措施	優惠稅制	X
		機具設備加速折舊	X
	土地之取得與處理	融資優惠措施	策略性低利貸款
協助提供資本市場			X
設置專業化開發基金			新市鎮開發基金代為辦理、支應 (§7 II)
租稅獎勵措施		優惠稅制	免徵土地增值稅 (§6 II)、 不計入所得稅 (§6 III) 免徵地價稅 (§10 本文) 免徵遺產稅或贈與稅 (§11 I)
		機具設備加速折舊	X
建設與管制	融資優惠措施	策略性低利貸款	提供優惠貸款 (§14 I)
		協助提供資本市場	協助其證券市場上籌措金 (§14 I)
		設置專業化開發基金	X

	租稅獎勵措施	優惠稅制	抵減營利事業所得稅額 (§ 14 I) 免徵地價稅 (§14 I) 違反效果有加徵地價稅 (§ 18 I)
		機具設備加速折舊	抵減營利事業所得稅額 (§14 I)
人口與 產業之 引進	融資優惠措施	策略性低利貸款	X
		協助提供資本市場	X
		設置專業化開發基金	新市鎮開發基金專款協助融資 (§22 I)
	租稅獎勵措施	優惠稅制	抵減租稅減免 (§24 I) 房屋稅、地價稅及買賣契稅之免徵與減免 (§25 I)
		機具設備加速折舊	X

X：表示本條例在此階段中無優惠獎勵措施的明文規定

(表 4-1 本研究自製)

本章針對新市鎮開發條例之種種優惠措施依照新市鎮開發程序為主軸，依序作說明。首先在第一節就優惠獎勵措施加以定義、制度性的概述，於第二節就新市鎮開發之融資優惠措施實體規範介紹，第三節就新市鎮開發之租稅獎勵措施實體規範介紹，第四節針對現行新市鎮條例之融資、租稅獎勵措施加以評析優劣。

第二節 融資優惠措施

第一款 新市鎮區位之選定及計畫之擬定

依據本條例第四條的規定，擬定新市鎮特定區開發之可行性規劃報告，屬於中央主管機關內政部的職權。中央主管機關得視區域及都市發展的需要，聽取、參考私人或團體（公益團體、利益團體）的建議，會同有關機關與當地的自治團體勘選一定區域內土地，選定新市鎮開發之預定區域。惟最後新市鎮特定區的劃定，必須報請行政院核定後，方可以確定。可行性規劃報告核定之後，經過公告期間屆滿，主管機關或由內政部，或由直轄市、縣市政府進行新市鎮規劃與設計，擬定新市鎮特定區計畫。

新市鎮區為之選定及計畫之擬定，屬於中央主管機關職權，此一權限是否可以委託，依照通說必須有法律明文的權限委託²⁰。縱使得為權限之委託私人或團體為規劃，在此一階段並無融資優惠措施介入之必要。

第二款 土地之取得與處理

新市鎮建設開發之初期，規劃整理發展區域，土地的取得與處理是重大關鍵事項，而且也需要極大資金之費用。為對於融資措施並無規範，基於土地取得方式，優先以協議價格方式收購，協議不成，才以區段徵收方式取得新市鎮開發之所需土地。此一階段的工作，屬於主管機關的公權力行使職權，並無引入民間資金的需要，故說明本階段無融資優惠措施。針對遷建附著於土地之建物及構造物，其補償價款、遷建費用指定由新市鎮開發基金支應辦理之。

²⁰ 權限的委託其法律依據為行政程序法第 15、16 條。

一、新市鎮開發基金的設置

對於新市鎮開發事項需求龐大資金，因此提供類似行政院開發基金的運作模式，建立新市鎮開發的相關基金機制是極其重要的。在此要先說明新市鎮開發基金設置所牽涉的法律依據，其次是新市鎮開發基金的介紹。

（一）新市鎮開發基金規範之法令依據

新市鎮開發條例第七條第二項、第二十二條、第二十六條第二項、第三項，以及新市鎮開發條例施行細則第九條等。關於基金的設置，依據本條例第二十六條第二項，而基金的收入來源規定在同條第三項²¹，新市鎮開發之規劃設計經費，由主管機關編列預算支應；規劃設計經費以外之土地取得、工程設計施工及經營管理等經費，中央主管機關得設置新市鎮開發基金支應。新市鎮開發基金之收支、保管及運用辦法，由中央主管機關定之，其來源如左：

- 1.主管機關循預算程序之撥入款。
- 2.本基金孳息收入。
- 3.應用本基金開發新市鎮之盈餘款。
- 4.其他有關收入。

（二）新市鎮開發基金制度的介紹

本條例第七條第二項，前項公有土地管理機關原有附著於土地之建築物及構造物，如需遷建者，得洽由主管機關指定新市鎮開發基金代為辦理「遷建所需費用，由其土地及附著於土地之建築物及構造物之補償價款內支應。

施行細則第九項，新市鎮特定區內公有土地管理機關依本條例第七條第二項規定，洽請中央主管機關指定新市鎮開發基金代為辦理其原有附著於土地之建築物及構造物之遷建者，該公有土地及附著於土地之建築物及構造物之補償價

²¹ 「新市鎮開發基金」規定的出現，出處有新市鎮開發條例第 7 條第 2 項、第 22 條第 1 項、第 26 條第 2、3 項、新市鎮開發條例施行細則第 9 條、第 22 條、第 35 條第 2 項，以及中央新市鎮新社區開發基金收支保管及運用辦法。

款，由開發主管機關先行撥入新市鎮開發基金代為辦理，剩餘價款解繳公庫。

二、新市鎮開發基金的運作程序

新市鎮開發在「土地的取得與處理」階段之運作，具體的規定新市鎮開發基金的運作辦法，有相關規定在「中央新市鎮社區開發基金收支保管及運用辦法」中將本基金的收支、保管及運用有較詳盡具體規範。

本條例所牽涉基金的設置，以專款專用之考量，第七條設置「新市鎮開發基金」以支應龐大之新市鎮開發之公共開發支出經費。其支應的範圍包括遷建所需費用，由其土地及附著於土地之建築物及構造物之補償價款內支應。前述辦法辦法第六條規定本基金用途，其中第三款，撥貸受委託之開發機構、開發公司、辦理新市鎮及新社區內土地徵收及地上物拆遷補償。

第三款 建設與管制

新市鎮開發條例中在「建設與管制」階段，規定有兩項融資優惠措施，說明如下：

一、策略性低利貸款

對於參與新市鎮開發之民間團體，為以經濟誘因吸引其投入規劃開發者，得採用各種策略性低利貸款，低於一般銀行利率，以降低資金成本。分析新市鎮開發條例的現行低利貸款有以下之規範，本條例第十四條規定，開發主體為股份有限公司時，得適用本條規定取得融資優惠措施，得洽請金融機構對於開發建設所需資金提供優惠貸款。

內政部會同財政部定立優惠貸款辦法，即「股份有限公司投資新市鎮建設獎勵辦法」。在該辦法第十二條中規定，主管機關得視適用本辦法獎勵之股份有限公司投資建設資金之需要，協商相關機關洽請金融機構提供所需長期優惠貸款。

二、協助提供資本市場

所謂「提供金融自由化的資本市場」，係指利用公司上市、上櫃，或發行公司債、存託憑證、債券等方式向大眾集資。依據新市鎮開發條例有關規定，第十四條第一項第五款規定，得由主管機關協助該股份有限公司從資本市場籌集資金，換言之，協助該股份有限公司以發行股票、公司債等金融工具於公開證券交易市場取得資金的方式。

依據股份有限公司投資新市鎮建設獎勵辦法第十三條規定，股份有限公司為投資新市鎮建設，而有從證券市場籌募資金之需求時，中央主管機關得洽請證券管理機關協助其募集與發行公司股票或債券。

第四款 人口與產業之引進

在新市鎮開發的人口與產業引進階段中，本條例第二十二條第一項規定的融資優惠類型有兩種具體的融資優惠措施。一為主管機關內政部協商財政部洽請金融機構提供長期優惠貸款；其次是由新市鎮開發基金指撥專款。

一、洽請金融機構提供長期優惠貸款

本條例第二十二條第一項前段，主管機關得協商財政部洽請金融機構提供長期優惠貸款者。在依據同條第二項，由主管機關會同財政部訂定優惠貸款辦法，即公司投資新市鎮建設稅捐獎勵辦法，該辦法第十二條，主管機關得視適用本辦法獎勵之股份有限公司投資建設基金之需要，協商相關機關洽請金融機構提供所需的長期優惠貸款。此一辦法內容仍是簡單規定洽請金融機構提供長期優惠貸款，無進一步規範說明，形同具文而無實益。蓋前述協商相關機關，依實務上運作應指中央銀行或財政部以道德勸說方式，或其他行政控制方法，使得金融機構配合政府政策辦理長期優惠利率貸款給投資新市鎮建設之股份有限公司。

二、設置專業化基金

洽請金融機構提供長期優惠性貸款之方式，如前述，主管機關並無職權或法律上拘束效力，使得金融機構對於新市鎮開發機構有提供長期優惠利率貸款之義務。因此，可想而知前段規定之實際發生優惠貸款效果無確定性，本條例第二十二條第一項後段乃規定，對於開發之股份有限公司之融資，中央主管機關得指撥新市鎮開發基金之款項，專款提供該公司之融資需求。

新市鎮開發基金的設置，由內政部長等人組織中央新市鎮新社區開發基金管理委員會，享有收支、保管及運用之主管權限。本基金的法定額度為新台幣兩百億元。藉由此專業化開發基金設置，主管機關對於提供長期優惠貸款也得由開發基金內指撥專款協助融資，達成新市鎮開發之公共目的。

具體的規定新市鎮開發基金的運作辦法，有相關規定為「中央新市鎮社區開發基金收支保管及運用辦法」，本辦法第六條規定本基金用途，第四款，撥貸受委託之開發機構、開發公司、辦理新市鎮及新社區工程規劃設計、開發與興建。融資的主體，限制為受委託之開發機構、開發公司、公司型態以「股份有限公司」為限；融資的事項，以辦理新市鎮及新社區工程規劃設計、開發與興建為必要。

第三節 租稅獎勵措施

第一款 新市鎮區位之選定及計畫之擬定

區位選定與計畫擬定，在此一階段的重心在可行性規劃報告的完成，以及新市鎮特定區的劃定。新市鎮開發的計畫擬定階段，集中討論者是住民參與意見陳述、等正當行政程序之進行，促使計畫擬定過程之透明性、民主性。尚未觸及新市鎮開發與否的決定階段，更無須大量資金引入的必要，故無須考慮本階段之經濟誘因設計，無租稅獎勵措施的規定必要。

第二款 土地之取得與處理

提高經濟誘因，使用在優惠稅制下，減少新市鎮開發事業成本，增加內部盈餘。以降低間接稅的方式，降低交易成本。對土地取得與處理階段的租稅獎勵措施，本條例中規定只有一種具體措施，租稅免徵，包括本條例第六條不計入所得稅、土地增值稅的免徵，第十條一定要件下免徵地價稅與違反要件課徵地價稅時點，第十一條一定期間內免徵遺產稅與贈與稅規定。

在討論上，應該再區分土地取得階段所涉及之優惠租稅措施，以及取得之後土地處理階段之租稅獎勵。

一、免徵土地增值稅

本條例第六條，新市鎮特定區核定後，主管機關對於協議價購成立者，免徵其土地增值稅，換言之，經由協議價購的土地取得方式，則給予土地所有權人免徵土地增值稅的獎勵。

二、免徵所得稅

因應新市鎮開發需要所取得的土地屬於耕地時，依據平均地權條例第十一條規定²²，關於耕地徵收承租之補償費規定，依法得領取補償金，屬於所得稅法的「變動所得」，其半數應為課徵所得稅，但於本條例公布生效日尚未核課者，不納入所得額計算。至於公有土地，耕地承租人得準用之²³。另外，土地徵收條例第三十五條，規定「被徵收之土地或建築改良物應有之負擔，除申請發給抵價地者依第四十一條及第四十二條規定辦理外，其款額計算，以該土地或建築改良物應得之補償金額為限，由該管直轄市或縣（市）主管機關於發給地價補償費或建築改良物補償費時為清償結束之。前項所稱應有之負擔，指他項權利價值及依法應補償耕地三七五租約承租人之地價。」

地價稅免徵要件規定於本條例第十條，主管機關對新市鎮開發所需土地取得之後，應依照本條例第八條第一項以下五款的規定，對於土地之處理，已經排除了區段徵收的抵價地發還。前述五款土地處理方式者，土地經過公共設施用地開發，完成土地登記、撥用或售出、讓租，或標租、標售程序之後，方可對該土地徵收地價稅。換言之，前述程序未完成處理前，相關土地之地價稅免徵。但是，未依照新市鎮特定區計畫書規定之實施進度處理者，於規定期間屆滿之次日起，依法課徵地價稅。

三、免徵遺產稅或贈與稅

關於遺產稅或贈與稅的規定，免徵的要件以及適用時機，依本條例第十一條，現計畫區域內徵收之土地，所由人持有之時點在新市鎮計畫核定前已持有，

²² 依法徵收或照價收買之土地為出租耕地時，除由政府補償承租人為改良土地所支付之費用，及尚未收穫之農作改良物外，並應由土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之三分之一，補償耕地承租人。前項補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。公有出租耕地依法撥用時，準用前二項之規定，補償承租人；所需經費，由原管理機關負擔。但為無償撥用者，補償費用，由需地機關負擔。

²³ 耕地承租人因區段徵收而領取之補償費，自八十六年五月二十三日本條例公布生效日後尚未核課確定者，不計入所得課稅。撥用公有耕地之承租人準用之。

免徵期間為計畫核定之日起，至依平均地權條例實施區段徵收發還抵價地五年內之期間，因為繼承或配偶、直系血親間之贈與而移轉土地者，免徵遺產稅或贈與稅²⁴。

第三款 建設與管制

新市鎮開發條例規定開發程序的第三階段為「建設與管制」階段，規定在本條例第四章，計有三種具體租稅獎勵措施的適用，一是租稅免徵、一為投資抵減，另一個是會計制度上成本認列計算給予機器設備的加速折舊²⁵。

一、租稅免徵

關於新市鎮開發條例採用的租稅免徵的稅目種類為地價稅，第十四條第一項第三款，股份有限公司投資於新市鎮建設，於施工期間免徵地價稅，但是未依規定完工者，應補徵該地價稅。第二項規定，於新市鎮土地規劃整理完成當年起第六年至第十年內投資建設者，其優惠額度減半，第十一年起不予優惠。

地價稅免徵的期間與減免的幅度，要併同本條例第十八條處理，即違反第十四條作為義務或不作為義務規定之法律效果，為加徵地價稅。主管機關為促進新市鎮之發展，得依新市鎮特定區計畫之實施進度，限期建築使用。逾期末建築使用者，按該宗土地應納地價稅基本稅額之五倍至十倍加徵地價稅；經加徵地價稅滿三年，仍未建築使用者，按該宗土地應納地價稅基本稅額之十倍至二十倍加徵地價稅或由主管機關照當期公告土地現值強制收買。依據新市鎮開發條例施行細則有更具體的規定²⁶。

二、投資抵減

²⁴ 本條例第十一條，「新市鎮特定區計畫範圍內之徵收土地，所有權人於新市鎮範圍核定前已持有，且於核定之日起至依平均地權條例實施區段徵收發還抵價地五年內，因繼承或配偶、直系血親間之贈與而移轉者，免徵遺產稅或贈與稅。本條例公布施行前，亦適用之。」

²⁵ 加速折舊無減免租稅之實質效果，而是發生租稅義務延後遞移的效果。

²⁶ 依據新市鎮開發條例施行細則的規定，第 26、27、28、29 條，

本階段的租稅獎勵措施包括，營利事業所得稅的抵減。依據新市鎮開發條例第 14 條第一項第一款、第二款的規定，股份有限公司投資在新市鎮建設事務，可獲得投資總額百分之二十之金額範圍內抵減營利事業所得稅。在投資抵減當年度之營利事業所得稅，當年度營利事業所得稅不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。對於投資總額比例抵減年度營利事業所得稅的適用期間，優惠程度隨時間經過而遞減。在於新市鎮土地規劃整理完成當年起五年內，優惠金額為總投資額百分之二十的範圍，土地規劃整理完成當年起第六年至第十年內投資建設者，其優惠額度減半，第十一年起不予優惠。

對於新市鎮開發條例的投資抵減，為促進新市鎮的開發，使城鄉區域均衡，並且推動都市健全發展，誘導人口及產業活動之合理分布，改善國民居住及生活環境，公司得在投資於新市鎮開發的投資總額，在百分之二十的範圍內，抵減當年度應繳納的營利事業所得稅額。如果，當年營利事業所得稅額不足抵減時，可以在後續的四年中抵減之。

為了使投資者及時加入，新市鎮開發初期，工程成敗未卜，此時投資風險較高，為使順利推動新市鎮建設，避免投資者觀望，爰規定儘早投資建設者，可以比晚投資者享有就優惠之獎勵措施。因此，以新市鎮土地規劃整理完成該年度為基準起算，在第六年至第十年內參與新市鎮建設投資者，比前五年內投資者，享受優惠程度減半，只有總投資金額百分之十範圍內之營利事業所得稅抵減額；到第十一年起，屆時投資者不享有優惠。

三、加速折舊

對於開發新市鎮所需要之進口機具設備免徵進口關稅、輸入或建造之廠房加速折舊。在第十四條第一項第二款規定，股份有限公司投資於新市鎮之建設，關於必要之施工機器設備得按所得稅法固定資產耐用年數表所載年數，縮短二分之

一計算折舊²⁷；其縮無後之年數不滿一年者，不予計算的獎勵及協助。

加速折舊的經濟影響，加速折舊措施使該企業在資產耐用年限初期提列較多之折舊數額，其初年之營利事業所得稅負因而減少，雖然此一減輕效果會在折舊後期因為稅賦之增加而抵銷早先的效果²⁸。(一) 加速折舊對於企業稅賦和政府稅收的影響；(二) 加速折舊對企業資本形成之影響；(三) 加速折舊與企業資本勞動密集程度；(四) 加速折舊與景氣循環。

討論更具體之加速折舊規定，中央主管機關依據第十四條第三項，會同財政部訂定獎勵辦法，即股份有限公司投資新市鎮建設獎勵辦法，辦法第八條第一項說明股份有限公司依本條例第一項第二款適用加速折舊者，以採用所得稅法第五十一條規定之平均法或定率遞減法折舊方法者為限，其計算方法並適用同法第五十四條之規定。其第二項規定，適用加速折舊之股份有限公司，對其採用加速折舊之施工機器及設備，應與其他固定資產分別記載，或於有關資產帳戶及財產目錄標明，並於開始提列折舊之年度辦理營利事業所得稅結算申報時，檢附加速折舊證明及公司執照影本一併附送管轄稽徵機關核定。

在新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法第九條規定，本條例所稱「機器及設備」之範圍為：

1. 在產製物品或提供勞務過程中所須之機器及設備。
2. 品質檢驗或研究發展所須之儀器及設備。
3. 防治污染及節約能源所須之設備。
4. 廠區內之消防設備。
5. 工業安全衛生設備。
6. 起卸、堆置及搬運設備。

另外，在新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法第十一條規定，依本辦法申請適

²⁷ 所得稅法第 51 條規定。

²⁸ 鄒正經，〈加速折舊做為獎勵投資措施之研究〉，《經社法制論叢》，第 1 期，民國 77 年 1 月，頁 121-122。

用投資抵減之機器、設備及建築物，於核發投資抵減證明之次日起三年內，如有出售、出租、出借、退貨、報廢或遷移至依第三條所劃定範圍以外之地區者，股份有限公司應向管轄稽徵機關補繳各該部分已抵減之營利事業所得稅。

第四款 人口與產業之引進

提高經濟誘因，使用在租稅獎勵措施可以減少新市鎮開發事業成本，增加內部盈餘。關於新市鎮開發條例在人口與產業之引進階段，採用的租稅獎勵優惠措施是租稅免徵、投資抵減。關於具體的租稅獎勵措施，則依新市鎮開發條例第二十四條第四項規定訂定了「新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法」全文十五條，將具體稅捐減免之規範、適用對象、程序均有較詳盡規定。說明如下：

一、租稅免徵

(一) 土地增值稅的免徵或減免

本條例為獎勵有利於新市鎮發展之產業引進投資經營，對於土地增值稅的退還規定於第二十四條第一項第二款。其內容為主管機關得劃定地區，獎勵有利於新市鎮發展之產業投資經營，土地所有權人於出售原營業使用土地後，自完成移轉登記之日起，二年內於新市鎮重購營業所需土地時，其所購土地地價，超過出售原營業使用之土地地價扣除繳納土地增值稅後之餘額者，得於開始營運後，向主管稽徵機關申請就其已納土地增值稅額內，退還其不足支付新購土地地價之數額。為防止所有權人取得土地增值稅退還稅額後，違反新市鎮開發目的之行爲，特規定重購之土地自完成移轉登記起五年內再轉讓或改作非獎勵範圍內產業之用途者，應追繳原退還稅款。稅捐之減免，自劃定地區起第六年至第十年內申請者，其優惠額度減半，第十一年起不予優惠。

在新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法第二條規定，本條例第二十四條第一項第二款所稱出售原營業使用之土地地價，以該次移轉計徵土地增值稅之地價為準；所稱重購土地地價，以該次移轉計徵土地增值稅之地價為準；所稱出售原營

業使用土地及重購營業所需土地，指依法完成營利事業登記或工廠設立登記，且供該產業直接使用之土地。

(二) 房屋稅、地價稅與買賣契稅的減免

本條例第二十五條對於新市鎮特定區之建築物於興建完成後，規定其房屋稅、地價稅及買賣契稅，第一年免徵，第二年減徵百分之八十，第三年減徵百分之六十，第四年減徵百分之四十，第五年減徵百分之二十，第六年起不予減免。基於公平，防杜租稅規避，關於減免買賣契稅以一次為限²⁹。

二、投資抵減

對於營利事業所得稅的投資抵減，規定於本條例第二十四條第一項第一款，主管機關得劃定地區，獎勵有利於新市鎮發展之產業投資經營，於開始營運後按其投資總額百分之二十範圍內抵減當年度應納營利事業所得稅，當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。對於獎勵資格，以股份有限公司組織者為限。對於獎勵投資的差別待遇，以投資時點區分其稅捐之減免幅度，自劃定地區起第六年至第十年內申請者，其優惠額度減半，第十一年起不予優惠。

在新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法第二條規定，本條例第二十四條第一項

²⁹ 財政部 88.03.25. 臺財稅字第八八一九〇五四九三號函

主旨：有關新市鎮特定區內之土地，經主管機關以區段徵收方式取得，規劃整理，並依新市鎮開發條例第八條第一項及相關規定發交原土地所有權人後，其地價稅如何適用土地稅減免規則及該條例之規定徵免乙案。

說明：

二、依土地稅減免規則第十七條規定：「區段徵收或重劃地區內土地，於辦理期間致無法耕作或不能為原來之使用而無收益者，其地價稅或田賦全免；辦理完成後，自完成之日起其地價稅或田賦減半徵收二年。」上揭條文後段所稱「完成之日」之認定，應以區段徵收或重劃之地籍測量、土地登記、工程驗收及土地交接等各項工作均完成之日為準，前經本部 87.7.15.臺財稅第八七〇四七三九八二號函釋有案。

三、另依新市鎮開發條例第一條第二項規定：「本條例未規定者，適用其他法律之規定。」準此，新市鎮特定區內土地得適用之租稅減免，雖未於新市鎮開發條例規範，如其符合其他法律之減免規定者，亦可適用其他法律之規定；故新市鎮特定區內之土地，經主管機關以區段徵收方式取得、規劃整理，並依新市鎮開發條例第八條第一項及相關規定發交原土地所有權人後，其地價稅或田賦，應准依土地稅減免規則第十七條規定減半徵收二年。至於同條例第二十五條所定：「新市鎮特定區內之建築物於興建完成後，其房屋稅、地價稅及買賣契稅，第一年免徵，第二年減徵百分之八十，……。」與上揭區段徵收辦理完成後依土地稅減免規則第十七條規定減免稅捐，原則上並無衝突，應可分別適用，惟於該區段徵收辦理完成後發交原土地所有權人之土地，同時符合上開條例第二十五條規定要件時，始優先適用該條例第二十五條規定。

第一款所稱投資總額，指按其投資計畫實際購置全新供營業使用，且未適用投資抵減之機器、設備及建築物之總額。本條例第二十四條第一項第一款所稱抵減當年度應納營利事業所得稅額，指扣抵依管轄稽徵機關核定當年度營利事業課稅所得額依規定稅率計得之應納稅額。本條例第二十四條第一項第二款所稱出售原營業使用之土地地價，以該次移轉計徵土地增值稅之地價為準；所稱重購土地地價，以該次移轉計徵土地增值稅之地價為準；所稱出售原營業使用土地及重購營業所需土地，指依法完成營利事業登記或工廠設立登記，且供該產業直接使用之土地。

在新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法第七條規定，股份有限公司得於開始營運後，按其投資計畫實際購置全新供營業用之機器、設備及建築物總金額百分之二十範圍內，抵減當年度應納營利事業所得稅額，當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。前項稅捐之減免，自依第三條劃定範圍公告日起第六年至第十年內，始向開發主管機關申請核發投資抵減證明者，其優惠額度減半；第十一年起申請者，不予優惠。

在新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法第十一條規定，依本辦法申請適用投資抵減之機器、設備及建築物，於核發投資抵減證明之次日起三年內，如有出售、出租、出借、退貨、報廢或遷移至依第三條所劃定範圍以外之地區者，股份有限公司應向管轄稽徵機關補繳各該部分已抵減之營利事業所得稅。

在新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法第十四條規定，土地所有權人依本條例第二十四條第一項第二款規定申請退還已納土地增值稅者，其出售原營業使用土地，以出售前一年內，未出租且繼續營業使用者為限。

第四節 現行條例之融資、租稅獎勵措施之評析

對於現行新市鎮開發條例融資優惠、租稅獎勵規範優劣的評估上，如前所述（本章第一節第一款第一項），其融資優惠、租稅獎勵措施均屬於行政補助的具體類型³⁰。按融資優惠措施與租稅獎勵措施，前者屬給付行政行為，後者為課徵領域的干預行政行為。理論上二者應該受到不同層次的行政法一般法律原則所拘束。申言之：以法律保留原則為例，干涉行政應遵守較嚴格之法律保留原則，否則其行政行為的合法性即生問題³¹。至於，涉及給付行政事項，是否需要法律規定之必要，或是國會通過其預算案之決議即足，而有法律說與預算說之爭議³²，近來又形成依照行政事項之重要性與否，決定是否有法律保留之必要，此一重要性理論也可作為判斷標準。因此本節以下區分融資優惠措施、租稅獎勵措施分別從行政法一般法律原則，法律保留原則、平等原則、比例原則逐一加以檢討。

因而對於新市鎮條例所規定之融資優惠、租稅獎勵制度，對於其實體規範內容之介紹，已經如前述第二節、第三節之說明。本節擬針對前述措施的政策目的，以一般性法律原則作為考量標準，檢視前揭措施之合憲性。

關於融資優惠措施、獎勵措施的合憲性審查³³³⁴，首先從其上位概念「行政補助」加以說明。融資優惠固然屬於給付行政範疇，受到法律保留較少拘束，惟對特定人之授益行為，對於非該特定人則可能出現不公平的結果。因此，融資優惠措施也要受到法律原則之控制，不可漫無限制。另外，關於租稅獎勵措施之討

³⁰ 林明鏘，《石化業的經濟補助與環境保護》，國科會專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC 83-0421-P-001-002，民國 83 年 8 月 31 日，頁 12。

³¹ 參見吳庚，《行政法之理論與實用》，自刊，增訂 7 版，民國 90 年 8 月，頁 87-88。

³² 關於法律說、預算說之學說爭議，參見吳庚，《行政法之理論與實用》，自刊，增訂 7 版，民國 90 年 8 月，頁 87。

³³ 對於經濟憲法研究的規範方法，常見的研究流程與架構的說明，參見徐筱菁，〈國家干預經濟活動之憲法基礎與界限〉，收錄於劉恐中、施俊吉主編，《管制革新》，中研院社科所，民國 90 年，頁 72-73。

³⁴ 提出經濟法之基本原則，七個原則：1. 經濟民主原則；2. 經濟正義原則；3. 經濟倫理原則；4. 市場競爭原則；5. 政府介入原則；6. 利益衡量原則；7. 補充性原則，參見陳櫻琴，〈經濟法之基本原則〉，《經濟法理論與新趨勢》，翰蘆出版社，民國 87 年 10 月，頁 107、112、114、115。

論，雖然租稅措施分別有經濟政策目的、社會政策目的與財政政策目的等不同考量觀點，各種因素勢必不能完全依據一般性課稅原則加以審查。但是政策性的租稅獎勵不可全無限制而嚴重破壞了租稅法律體系的基本建制原則：即租稅公平原則、量能原則等，政策性租稅獎勵制度有憲法引導出來的一些法律原則之拘束，以法律保留原則、平等原則與比例原則似可作為（憲法第二十三條）經濟政策之租稅獎勵制度合憲性的核心，以下逐一討論之³⁵。

第一款 融資優惠措施法律規範面之評估

第一項 法律保留原則

融資優惠措施屬於給付行政之一種，而「給付行政」之目的與實踐福利之社會法治國家有關。行政法規範人民與行政主體之間權利義務關係，在國民主權理念下，法治國原則適用於行政法各領域間，依法行政原則中的法律優位原則與法律保留原則在經濟活動領域亦有適用之餘地³⁶。以下以法律保留原則為主檢討融資優惠措施的合法性。

一、法律保留原則

法律保留原則在給付行政事項有無適用之餘地？見解有認為不受法律保留之限制，受益處分性質的經濟補助措施，只要有預算案之依據或國會其他之授權表示，行政機關即可合法的作成有關行為，即預算說，以及另有見解認為，應有立法者以法律位階立法或授權的法律說。對於但近年來，強調法治國家，應防止行政機關恣意行為，以及行政機關行為之可預測性的要求，應該擴及給付行政事項適用，行政實務及學理上傾向採取重要性理論為判斷依據，對於重要事項應以

³⁵ 陳昭華，〈談租稅獎勵制度及其在憲法原則之限制〉，《輔仁學誌—法/管理學院之部》，第30期，民國89年，頁113。另外經濟憲法原則的詳細討論，陳櫻琴，〈經濟管制立法之基本原則〉，收錄於城仲模主編，《一般法律原則（一）》，三民書局，民國83年8月初版，頁343-387。

³⁶ 參考陳櫻琴，〈經濟行政法之新趨勢〉，《經濟法理論與新趨勢》，翰蘆出版社，民國87年10月，頁270。

法律定之³⁷。

二、法律保留原則對於融資優惠的限制

根據重要性理論，受到融資優惠的特定人享有授益處分之利益，在分享國家給付的現代國家中，其他人勢必相對上形成負擔，因此，給付行政事項牽涉原則性問題者，則為屬於重要性事項，應有法律依據。依照基金設置從事事項為融資、投資、輔導或補助活動，依國內通說原則上非屬公權力之行使，而經常是歸類為私經濟上活動，原則上不受公法規範之嚴格監控。

融資優惠體系上既然是行政補助之一種，涉及行政預算及財政之重要事項，故行政補助有法律保留原則之適用，融資優惠因亦是國家資源之重要安排事項，所以應受法律保留原則之適用，此種見解為德國通說及實務見解³⁸。

三、法律保留原則對新市鎮開發條例融資優惠之檢討

以設置新市鎮開發基金為例，此一基金的目的為積極新市鎮社區開發，提供作為開發過程土地價購、拆遷補償、規劃設計與服務措施等經費支出之用。

檢討新市鎮開發條例中明定之三種融資優惠措施，一、策略性優惠貸款；二、證券市場籌措資金；三、設置專業性開發基金。惟討論前述之行政補助，不再限定基於特定公共目的，即新市鎮開發建設之目的，為積極的給付行政者，政府協助投資者於證券市場措集資金，對於間接的行政補助，在此政府只提供行政服務行為、或行政指導，並無實際財產的給付，也應包括在行政補助領域，受相關法規範之拘束，即應受法律保留原則之拘束。

在法律保留原則討論，不論採取預算說、法律說或是重要性理論，此一爭議

³⁷ 參考林明鏘，〈石化業的經濟補助與環境保護〉，國科會專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC 83-0421-P-001-002，民國 83 年 8 月 31 日，頁 33-35、88，以及吳庚，〈行政法之理論與實用〉，自刊，增訂 7 版，民國 90 年 8 月，頁 87。

³⁸ 林明鏘，〈石化業的經濟補助與環境保護〉，國科會專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC 83-0421-P-001-002，民國 83 年 8 月 31 日，頁 33。

因爲新市鎮開發條例已於第十四條明文以法律位階規定，即股份有限公司得享有的獎勵與協助的事項範圍，並且授權中央主管機關內政部會同財政部訂定相關獎勵辦法，即股份有限公司投資新市鎮建設獎勵辦法與新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法，原則上即符合法律保留原則之要求。惟針對融資措施的具體程序仍然欠缺規定，以股份有限公司投資新市鎮建設獎勵辦法第十二條、第十三條因投資建設資金需要之長期優惠貸款、募集資金發行公司股票或債券，應當用明確的權利義務關係、申請程序規定之必要。

第二項 平等原則

一、平等原則

平等原則的意義，最基礎的意義是指「恣意的禁止」，以及要求「相同事務爲相同的對待，不同的事務爲不同的對待」，即不得將與事物本質（Natur der Sache）不相關之因素納入考慮，而作爲差別待遇的基準³⁹。平等原則有拘束立法、行政、司法各權力之效力，爲憲法上之基本原則，我國憲法第七條，即爲平等原則的一般性規定。

平等原則核心在有無「合理差別待遇」之判斷，其要件爲：（一）事實狀態確有不利之差異存在。（二）採取差別待遇是爲追求實質平等的正當目的。（三）事項之本質有必要予以差別對待。（四）差別待遇的方式、程度，需爲社會通念所能容許，同時不能出現逆差別待遇⁴⁰。

二、平等原則對於融資優惠的限制

國家檢討對於融資優惠的決策時，應該以公共目的、公共利益爲考量，對於

³⁹ 李惠宗，《憲法要義》，元照出版社，初版第一刷，民國90年8月，頁123。

⁴⁰ 並請參見行政程序法第6條規定。蔡茂寅等人合著，《行政程序法實用》，學林出版社，二版，民國90年10月，頁24。

給付之對象也要考量公平性。給予相對人融資優惠決策的結果，不僅是該特定受補助的對象，其他未獲補助者在營業競爭上亦可能受有影響。當融資優惠措施只適用於大企業，而對中小企業漠視不顧，如無正當的理由支持，可能違反憲法上之平等原則⁴¹。對於市場經濟活動，平等原則的具體化就是提供實質平等的融資優惠競爭機會，對於提供融資優惠以形成經濟誘因，屬於國家的給付事項，對於其中的經濟補助措施，往往有多數的競爭者申請經濟補助，行政機關的決定與競爭者受益的機會均等，都是必須符合平等原則⁴²。

行政機關在決定是否給予特定人之融資優惠措施時，應遵守平等原則，換言之，機關在決定是否對於特定產業或特定人為補助者，不得無事物上考量之依據，而恣意或偏好圖利某特定人，否則就屬違反平等原則。立法者只要符合適當的理由，基於事物之本質為衡量基準，訂定經濟補助性法律時，得依不同性質的對象，在法律上給予差別的待遇，便不容易抵觸平等原則。對於立法者立法裁量形成空間，司法權亦應尊重，原則上進入司法審查，而破壞行政機關之事務考量。

三、平等原則對新市鎮開發條例融資優惠之檢討

對於享受融資優惠主體的資格，本條例明文以「股份有限公司」為適用，依明示其一，排除其他之法理。則獨資企業、合夥團體，或非股份有限公司型態之公司法人，將被排除於本條例之獎勵事項以外。立法過程，為吸引民間資金參與新市鎮之建設，給予協助融資、資本市場募集資金。

雖然新市鎮建設開發之所需資金龐大，對於資力不同的投資者，給予不同的待遇，是否符合適當理由，給予差別待遇？觀之立法理由、立法過程並無提出適當理由，值得檢討。尤其在「股份有限公司投資新市鎮建設獎勵辦法」，協商相關機關洽請金融機構提供所需長期優惠貸款，以及協助於資本市場募集與發行公

⁴¹ 林明鏞，《石化工業之行政補助與環境保護》，國科會專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC 83-0421-P-001-002，民國 83 年 8 月 31 日，頁 29-30。

⁴² 吳庚，《行政法之理論與實用》，自刊，增訂 7 版，民國 90 年 8 月，頁 87。

司股票或債券。後者依據證券交易法相關法規，需為公開上市之股份有限公司為限，故獨資企業、合夥團體及不符合其要件的其他公司法人均不得為之；但是前者，並無其他法令之限制，對於有心投資新市鎮建設之個人或企業，因非屬於股份有限公司型態，不得請求主管機關協助向金融機關締結長期優惠利率貸款之機會，有無資格向新市鎮開發基金申請專款指撥為貸款之用途，欠缺合理差別待遇之正當性，似有違平等原則之虞。

第三項 比例原則

一、比例原則（或稱禁止過分原則）

比例原則的內容參考行政程序法第七條規定，其內容包括（一）適當性原則，所採取之方法應有助於行政目的之達成（必要性）；（二）最小損害原則（又稱均衡性原則），當存在數種同樣能達成行政目的之方法者，應採用對於人民權益侵害最小者，而且不得逾越必要之程度；（三）狹義比例原則（或稱相當性原則），採用之方法所造成的侵害程度不得與預期行政目的之利益顯失均衡⁴³。

二、比例原則對於融資優惠的限制

在思考有無符合比例原則，其中之一為考量相當性原則。對於融資優惠的補助行為，對其補助的給予與否，或給予的數額，對於達成該特定公共目的，應該相當方始妥適，如果融資優惠措施對於達成目標毫無助益或效力不彰，皆應在受禁止之列，因為違反相當性原則⁴⁴。換言之，提供優惠融資措施於相對人，卻根本不能達成預期之行政目的者，不得給與優惠，此一考量與有效性有關。

對於利益的衡量，必須先將融資優惠措施運用下的正面效益、負面效益一併衡量，行政機關經由衡量來決定有無符合比例原則⁴⁵。

⁴³ 蔡茂寅等人合著，《行政程序法實用》，第二版，民國90年10月，頁25。

⁴⁴ 林明鏘，《石化業的經濟補助與環境保護》，國科會專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC 83-0421-P-001-002，民國83年8月31日，頁74。

⁴⁵ 林明鏘，同前註，頁22-24。

三、比例原則對新市鎮開發條例融資優惠之檢討

直接從比例原則去檢視三個融資優惠措施規定，長期低利優惠貸款、協助於資本市場措集資金、設置專業化開發基金。逐一從前述三個具體原則去檢視，相對人享有融資優惠，取得投資於新市鎮開發之資金需求，不論是金融機構之長期低利貸款、或經由證券市場發行公司股票債券、或向設立的新市鎮開發基金申請專款為貸款用途，必須經由主管機關的審核，相對人申請貸款之用途是否計畫使用於有效、合乎法令之新市鎮建設之用，在融資後也要就其實際用途予以稽查。

比例原則的適用，應該顯現於相關辦法的申請程序，可否達成事前有效審查、事後實際監督的目標，訂定消關程序規範。在股份有限公司投資新市鎮建設獎勵辦法第三條規定，依本辦法申請獎勵之股份有限公司，應擬具投資建設計畫，送請主管機關核定。而辦法第十二條關於申請長期優惠貸款的規定以及第十三條有需求從證券市場時，達為審慎其融資優惠需求與新市鎮開發建設目的有否符合比例原則，應比照提出投資建設計畫，先行審查⁴⁶。

第二款 租稅獎勵措施法律規範面之評估

租稅獎勵措施是國家課徵租稅的特別規定，屬於對特定人租稅負擔的個別減

⁴⁶ 投資建設計畫應該比照提出以下事項：

- 一、公司名稱、本公司所在地及代表人姓名、住所。
- 二、計畫目的及預定完成日期。
- 三、投資建設項目、地點及工程預算明細。
- 四、申請獎勵之種類。
- 五、申請投資抵減者，應載明預定購置全新機器及設備之名稱、規格、數量、金額、預定用途及使用期間。
- 六、申請加速折舊者，應載明預定購置全新之必要施工機器及設備之名稱、規格、數量、金額、預定用途及使用期間。
- 七、申請減免地價稅者，應檢附申請減免地價稅土地清冊及土地登記（簿）謄本。
- 八、預定開工日期、施工進度表及完工日期。

免。租稅行為在憲法上為人民的義務，但國家必須依據法律規定向人民課稅，對於租稅負擔的公平性考量，以及經濟政策目的所實行之租稅獎勵措施，此一方法與其行政目的達成有無適當關係，均得尤行政法一般法律原則即平等原則、法律保留原則與比例原則加以檢討之必要：

若從租稅法定主義出發，應如何落實憲法第十九條人民應依法律納稅之義務，同時並檢視租稅優惠措施之合法性、平等性、比例性原則。對於租稅負擔公平性之租稅中立性，與經濟發展政策目的的租稅獎勵，如何減少租稅正義被破壞，以及租稅獎勵主體的平等原則。另外檢討對於特定對象給與獎勵租稅措施，會破壞租稅負擔公平，如何減少其侵害至最小程度，侵害程度與公共利益衡量上的比例原則檢視基準也十分重要。以下僅從憲法上與租稅課徵較為關係密切的憲法原則，法律保留原則（租稅法律主義）、人民基本權平等權之保障（平等原則）與比例原則逐一檢視租稅優惠之合法性⁴⁷。

第一項 法律保留原則

一、租稅法定主義

租稅之課徵，非依國會多數決之法定程序所制訂之法律，不得徵收之。在憲法第 19 條規定：「人民有依法律納稅之義務。」所稱法律，為依據憲法第 170 條規定，經立法院通過，總統公佈之法律。進一步引伸憲法意涵，係指人民有憲法規範位階之依法律繳納租稅之義務，而同時有確立人民對於租稅法律所沒有明文規定之租稅，並無繳納之義務。至於租稅法律具體明確規範的要求，依據司法院大法官釋字第 217 號解釋指出「憲法第十九條為租稅法律原則之憲法依據，而且人民僅依法律所定之納稅主體、稅目、稅率、納稅方法及納稅期間等項規定，方負擔納稅之義務」。租稅法定主義的另一個引伸原則，對於法律要件以法律授權主管機關自為規定，是否仍符合租稅法律原則？司法院大法官釋字第 346 號解釋認為，憲法第十九條規定人民有依法律納稅之義務，係指有關納稅之義務應以

⁴⁷ 簡良夙，《公益團體租稅優惠問題之研究》，中原財經法律研究所碩士論文，民國 90 年 6 月，頁 104-105。

法律定之，並未限制其應該規定於何種法律。法律基於特定目的，而以內容具體、範圍明確之方式，就徵收租稅所為之授權規定，並非憲法所不許。為基於租稅法律原則以及法安定性原則，立法者於授權行政機關為委任命令時，應具備以下要件：

(一) 必須法律授權。

(二) 授權內容必須依循「明確性原則」，亦即立法者應將授權之範圍、目的與限度在法律中明確規定，不容概括、空白之授權。

(三) 該法規命令本身必須表明其授權基礎。

(四) 該法規命令必須依照法定程序公布⁴⁸。

二、法律保留原則對租稅獎勵措施之限制

準此，租稅法律主義對於租稅獎勵規定之限制，應該考量「租稅獎勵須有法律規定或經法律明確授權主管機關以命令定之」。租稅優惠的要件，牽涉納稅義務人免稅之範圍，立法機關對於課徵租稅之重要事項皆應以法律定之，免稅亦屬課徵租稅之重要事項，也應當有法律之依據，釋字 210、217 號解釋已經明白肯定之。另外在司法院大法官釋字 496 號解釋，關於租稅優惠應依據法律定之，包括法律明白授權之委任命令。租稅優惠規範中，構成要件必須明確，即享有租稅優惠之主體、客體、租稅優惠之內容、範圍均應明確規定⁴⁹。明確性要求，並非毫無彈性可言，仍有「不確定法律概念」使用以及「行政裁量」之空間，非一律禁止。惟如租稅規定之情形，涉及人民財產權之限制、剝奪，法規應儘可能明確，以使人民在行為時對於租稅課徵有預測之可能性⁵⁰。

⁴⁸ 陳昭華，〈談租稅獎勵制度及其在憲法原則之限制〉，《輔仁學誌—法/管理學院之部》，第 30 期，民國 89 年，頁 114。租稅中立性原則，是自由法治國應當遵守之原則，因此不允許有租稅獎勵措施的實施；反之，在社會法治國之下，租稅是可以作為經濟社會政策工具的，參考葛克昌，〈社會福利給付與租稅正義〉，《國家學與國家法》，月旦出版社，初版二刷，民國 86 年 9 月，頁 51。

⁴⁹ 簡良夙，〈公益團體租稅優惠問題之研究〉，中原財經法律研究所碩士論文，民國 90 年 6 月，頁 114。

⁵⁰ 蔡茂寅等人合著，《行政程序法實用》，學林出版社，第二版，民國 90 年 10 月，頁 23。

三、法律保留原則對新市鎮開發條例租稅獎勵之檢討

新市鎮開發的租稅獎勵優惠的規範基礎，在新市鎮開發條例中規定之，其中以第 24 條為典型規範，以法律位階規定了租稅減免優惠之主體、客體、優惠之內容、範圍，符合了釋字第 496 號的解釋意旨。另外也依據新市鎮開發條例第 24 條第 4 項規定之授權，訂定了「新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法⁵¹」，以及本條例第十四條第三項之授權規定，訂定「股份有限公司投資新市鎮建設獎勵辦法」，二個辦法將申請獎勵要件、程序，包含各種租稅獎勵措施減免之要件與方法，依據法律授權下之命令進行租稅減免之具體獎勵措施。對於適於申請租稅抵免之機器、設備或建築物的範圍給予定義，租稅優惠適用範圍可得而確定。另外，申請抵減之程序規定、應檢具之文件證明也有明白清楚的遵循依據。符合「明確性原則」要求行政行為的內容應明確，相對人可以於投資新市鎮開發時，對於獲得租稅優惠獎勵措施有期待可能性，同時相對人有明確法律之依據俾資遵循與進行新市鎮投資建設與產業引進之經濟活動。

第二項 平等原則

一、平等原則

平等原則意義在租稅獎勵措施的檢討，應針對租稅負擔平等之意義，從憲法第七條的平等原則進一步引伸，要求在租稅負擔上應有實質平等，依據租稅法律之明文課徵租稅時，法納稅義務人應按其實質負擔租稅能力，負擔應負之租稅，即租稅平等原則。

為了經濟發展的政策目的，創設租稅特權使特定人取得租稅利益(租稅優惠)的法律，雖然經過大法官解釋⁵²強調租稅優惠之立法裁量權。然而釋字第 420 號

⁵¹ 例如，新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法第 2、5、6、7、8 條之規定。

⁵² 例如，大法官解釋釋字第 315 號、第 396 號、第 427 號。

強調「實質課稅公平原則」，強調目的解釋方法，涉及租稅事項之法律，其解釋應本於租稅法主義精神，依各該法律之立法目的，衡酌經濟上意義及實質課稅公平之原則」予以考量。

憲法上之租稅法律原則，並不因形式上依照法律規定之租稅課徵而滿足。憲法上有進一步要求在租稅負擔上應有實質的平等，使得納稅義務人，按照其經濟實質負擔租稅之能力，負擔應盡之租稅，不得損害其稅後在市場上平等競爭能力，此即「租稅平等原則」⁵³。憲法第七條為有關平等權之主要依據，除條文中之例示外，學說與實務均肯定租稅負擔之平等也有該條平等權之適用。

進一步闡述稅法上之租稅平等，要求「租稅之一般性」，所有具備租稅之納稅能力者，原則上應該課徵租稅，惟租稅平等強調課稅之一般性外，也相當重視個別納稅義務人之平等待遇。租稅平等原則不僅是形式平等的要求，同時更重視實質平等的貫徹。租稅平等強調非人人平等課稅之「絕對的平等」，而是納稅義務人之租稅負擔能力為基準的「相對的平等」。

二、平等原則對租稅獎勵之限制

憲法平等權之要求，對於特定產業或特定團體、個人實施租稅獎勵，作合憲性之檢視，需檢視相關租稅優惠措施，是否符合合理關係原則，始符合平等原則之合理性差別待遇⁵⁴。平等原則對於優惠措施之限制應該依循平等原則的內涵，思考以下的限制：

（一）租稅獎勵制度必須符合「平等原則之合理差別待遇」

平等原則之合理差別基準必須針對個案事實之差異，分別就立法目的、事物本質、禁止恣意、比例原則，並綜合憲法理念而為判斷⁵⁵。而在租稅獎勵制度之

⁵³ 陳昭華，〈談租稅獎勵制度及其在憲法原則之限制〉，《輔仁學誌—法/管理學院之部》，第30期，民國89年，頁117。

⁵⁴ 簡良夙，〈公益團體租稅優惠問題之研究〉，中原財經法律研究所碩士論文，民國89年6月，頁107。

⁵⁵ 陳昭華，〈談租稅獎勵制度及其在憲法原則之限制〉，《輔仁學誌—法/管理學院之部》，第30期，民國89年，頁119。

合理差別判斷基準，必須以具有特殊之經濟社會目的並加以權衡，即應排除恣意立法之外，而取得合理正當性⁵⁶。此一思考與比例原則有難以切割之緊密關連。

（二）違反平等原則之租稅獎勵，構成租稅特權

租稅獎勵原本抵觸租稅中立性原則，破壞租稅負擔公平性，非有正當化之理由，支持此一差別待遇實屬合理，否則該租稅獎勵構成租稅特權，欠缺合法性之基礎⁵⁷。至於正當化基礎的合理性，除了有助於公共利益的經濟政策外，無法避免權衡租稅優惠所增進公益之比重，經權衡後超越平等課稅之公益⁵⁸。

三、平等原則對新市鎮開發條例租稅獎勵之檢討

對於融租稅獎勵措施僅限於「股份有限公司」，明文排除了有限公司、合夥、獨資等投資主體適用本條例之優惠之資格。其基於何種事物性質之考量，不得而知。其是否違反平等原則之情形，似應並予檢討。

第三項 比例原則

一、比例原則

比例原則之明文依據在行政程序法第七條規定，其具體內容包括（一）必要性原則，所採取之方法應有助於行政目的之達成；（二）均衡性原則，當存在數種同樣能達成行政目的之方法者，應採用對於人民權益侵害最小者，而且不得逾越必要之程度；（三）適當性原則，採用之方法所造成的侵害程度不得與預期行

⁵⁶ 葛克昌，〈管制性誘導租稅與違憲審查〉，《行政程序與納稅人基本權》，翰蘆圖書出版，民國91年10月初版，頁117。

⁵⁷ 劉其昌，《財政學》，五南出版社，民國88年10月，初版二刷，頁114-115。租稅獎勵，是一種具有經濟誘因的隱藏性公共支出，這是出於具有政策背景的激勵措施，必須為短期使用之一時性工具。如果激勵性措施適用的對象與手段，長久不變地實施，將資源調配與所得分配之間，公平與效率之間，必然產生扭曲的現象，反而有損於整體經濟之均衡成長。租稅優惠構成租稅中立性的違反，林明鏘，《石化業的經濟補助與環境保護》，國科會專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC 83-0421-P-001-002，民國83年8月31日，頁88。

⁵⁸ 葛克昌，〈管制性誘導租稅與違憲審查〉，《行政程序與納稅人基本權》，翰蘆圖書出版，民國91年10月初版，頁123-125。

政目的之利益顯失均衡⁵⁹。

二、比例原則在租稅獎勵之限制

人民之納稅義務使得其財產權受到限制，故課徵租稅之規範理當受到比例原則之限制。至於租稅獎勵規定僅適用於特定人，雖然屬於對該特定人有利之規範，對於非屬於特定人之其他納稅義務人而言犧牲了租稅平等原則。因此，租稅獎勵規定仍屬限制人民財產權性質之法律，亦當受到比例原則之限制。

為實踐經濟政策目標，利用租稅優惠是否能達到政策目標，其中充滿變數。在判斷租稅獎勵規範有無符合比例原則，犧牲租稅平等原則下，有無助於政策目標之達成（適當性），是否除租稅手段外，別無其他可達成政策目標之手段（必要性原則），其所追求公益之份量是否超越犧牲租稅平等原則之法益（均衡性）⁶⁰。以適當性而言，租稅獎勵措施必須達到預期公共福祉之目標，因此獎勵措施施行的結果與預期目標不能符合時，該措施便不具備適當性。以必要性而言，所選擇之獎勵措施必須是對於人民侵害最少的，目標之達成，如果有其他較節省租稅之方法，則此一獎勵措施便欠缺必要性。均衡性則是租稅獎勵措施必須與預期達成之經濟政策目的之間具有相當性，所達成之公益必須大於所犧牲之公益或私益。

三、比例原則適用於新市鎮開發條例租稅獎勵之檢討

上述比例原則的適用，應該顯現於相關辦法的申請程序，可否達成事前有效審查、事後實際監督的目標，訂定消關程序規範。在股份有限公司投資新市鎮建設獎勵辦法第三條規定，依本辦法申請獎勵之股份有限公司，應擬具投資建設計畫，送請主管機關核定。此一投資計畫內容應該包括下列事項：

⁵⁹ 蔡茂寅等人合著，《行政程序法實用》，第二版，民國90年10月，頁25。

⁶⁰ 葛克昌，〈管制性誘導租稅與違憲審查〉，《行政程序與納稅人基本權》，翰蘆圖書出版，民國91年10月初版，頁124。

一、公司名稱、本公司所在地及代表人姓名、住所。

二、計畫目的及預定完成日期。

三、投資建設項目、地點及工程預算明細。

四、申請獎勵之種類。

五、申請投資抵減者，應載明預定購置全新機器及設備之名稱、規格、數量、金額、預定用途及使用期間。

六、申請加速折舊者，應載明預定購置全新之必要施工機器及設備之名稱、規格、數量、金額、預定用途及使用期間。

七、申請減免地價稅者，應檢附申請減免地價稅土地清冊及土地登記(簿)謄本。

八、預定開工日期、施工進度表及完工日期。

主管機關經由建設投資計畫之審慎檢討有無符合比例原則之標準，可從具體個案達成比例原則之合憲性。例如，新市鎮投資人依照前述獎勵辦法第 3 條以下規定提出租稅優惠申請，主管機關在判斷特定新市鎮開發申請個案時，對於部分之租稅減免優惠，如地價稅、土地增值稅、契稅等取得的租稅優額是可以預先計算出來，而申請人之投資建設項目、地點及工程預算明細，可以作為新市鎮開發未來完成可能達到之公共利益數量化參考。新市鎮開發條例相關之租稅獎勵條款有無符合比例原則，一方面犧牲相當數目租稅收入之公益（犧牲租稅平等），另一方面是誘導投資者申請租稅優惠，有助於民間參與新市鎮開發之立法政策目標之達成（適當性）。新市鎮開發條例的獎勵手段是否除租稅手段外，別無其他可達成政策目標之手段（必要性原則），蓋新市鎮開發的重心在土地取得與龐大資金週轉，涉及金錢方式之融資優惠、租稅減免手段在此屬適當。對於犧牲的公益與預定達成的公益作衡量，新市鎮開發申請案順利完成後，將會形成新市鎮，既疏導都會中心人口之遷徙，提升生活品質與活動空間，引入產業，其所追求長久公益之份量理應超越犧牲租稅負擔平等之法益（均衡性）。

第五節 小結

一、本條例對於融資優惠措施、租稅獎勵措施的合憲性規範審查，融資優惠的規範欠缺明確，雖然其法律保留之標準比租稅獎勵較寬鬆，然若優惠融資欠缺明確程序規範，將使其效能及公平深受影響。本研究建議在授權訂定之融資優惠辦法中應該就長期優惠貸款、募集公司股票債券、申請開發基金專款更具體之程序。

二、對於享有融資優惠、租稅獎勵的相對人，限定為股份有限公司，排除其他型態之法人或自然人，似無正當化之理由，新市鎮開發條例及相關配套辦法於此似有違反平等原則之虞，應當加以檢討修法。

三、對於融資優惠、租稅獎勵措施應當經由獎勵辦法的申請程序所提出之投資建設計畫書，按照比例原則標準加以審核，以符合行政目的之妥當性、必要性與均衡性原則。

第五章 新市鎮開發條例之修正建議

建議修正條文	現行條文	說明
<p>第五條 中央主管機關於可行性規劃報告書(圖)核定後，應公告三十日，公告期滿，應即進行或指定直轄市、縣(市)主管機關進行新市鎮之規劃與設計，擬定新市鎮特定區畫，作為新市鎮開發之依據。</p> <p><u>前項公告期間內，中央主管機關應依行政程序法所定聽證程序召集特定區內私有土地所有權人舉行聽證，並應專依聽證記錄作成決定。</u></p> <p><u>依前項規定作成新市鎮特定區計畫時，中央主管機關為求有集中事權之效果，於必要時其程序並得準用行政程序法第一百六十四條所定之規定。</u></p> <p>新市鎮計畫範圍內之保護區土地，如逾二十年未開發使用者，主管機關應併同新市鎮開發辦理協議價購、區段徵收，或許可私人或團體申請開發。</p>	<p>第五條 中央主管機關於可行性規劃報告書(圖)核定後，應公告三十日，公告期滿，應即進行或指定直轄市、縣(市)主管機關進行新市鎮之規劃與設計，擬定新市鎮特定區畫，作為新市鎮開發之依據。</p> <p>前項公告期間內應舉辦公聽會，特定區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過特定區私有土地面積半數者，表示反對時，中央主管機關應予調處，並參酌反對理由及公聽會之結論，修訂或廢止可行性規劃報告，重行報核，並依其核定結果辦理之。</p> <p>新市鎮計畫範圍內之保護區土地，如逾二十年未開發使用者，主管機關應併同新市鎮開發辦理協議價購、區段徵收，或許可私人或團體申請開發。</p>	<p>1.第一項未修正。</p> <p>2.原第二項僅規定「公聽會」為計畫擬定前應經之程序。惟由於該公聽會之結論無法拘束行政機關，而係僅供其參酌，則對人民權利保障自有不周。而自行政程序法通過後，正當法律程序(due process of law)之要求，已成為吾國法治國理念之一部份，並深化了依法行政原則。而在正當程序中，聽證(hearing)更為其核心，故本草案根據此理念，特修訂本項為應經正式之聽證程序，始得擬定新市鎮特定區計畫以保障人民之權利。且參酌美國行政程序法中之「正式程序」，而規定並須專依聽證筆錄作成決定(on the record)。</p> <p>3. 主管機關於擬定新市鎮特定區計畫時，有集中事權之必要者，此時或不合乎行政程序法第一百六十四條之規定，則特規定本條以資「準用」。且透過計畫裁決程序所為之決定自應定性為行政處分，則對人民之權利救濟亦較有保障。</p> <p>4.第三項移列為第四項，未</p>

<p>第十四條 自然人、法人或非法人團體投資於新市鎮之建設，得依左列各款獎勵及協助： 一、按其投資總額百分之二十範圍內抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。 二、必要之施工機器設備得按所得稅法固定資產耐用年數表所載年數，縮短二分之一計算折舊；其縮無後之年數不滿一年者，不予計算。 三、於施工期間免徵地價稅。但未依規定完工者，應補徵之。 四、洽請金融機構就其建設所需資金提供優惠貸款。 五、協助從證券市場籌募資金。 前項第一款及第三款，於新市鎮土地規劃整理完成當年起第六年至第十年內投資建設者，其優惠額度減半，第十一年起不予優惠。 前二項獎勵辦法，由中央主管機關會同財政部定之。</p>	<p>第十四條 股份有限公司投資於新市鎮之建設，得依左列各款獎勵及協助： 一、按其投資總額百分之二十範圍內抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。 二、必要之施工機器設備得按所得稅法固定資產耐用年數表所載年數，縮短二分之一計算折舊；其縮無後之年數不滿一年者，不予計算。 三、於施工期間免徵地價稅。但未依規定完工者，應補徵之。 四、洽請金融機構就其建設所需資金提供優惠貸款。 五、協助從證券市場籌募資金。 前項第一款及第三款，於新市鎮土地規劃整理完成當年起第六年至第十年內投資建設者，其優惠額度減半，第十一年起不予優惠。 前二項獎勵辦法，由中央主管機關會同財政部定之。</p>	<p>修正。 1. 對於投資於新市鎮開發的主體，不應唯獨限於「股份有限公司」享有租稅優惠資格，秉持平等原則應擴及參與新市鎮投資的各類主體。 2. 獎勵辦法的訂定也要相同精神給予獎勵。</p>
<p>第十七條 投資人違反前條第二項至第四項規定者，經依左列各款分別處罰後若仍不</p>	<p>第十七條 投資人違反前條第二項至第四項規定者，除依左列各款分別處罰外，並應</p>	<p>1.原第一項規定文義欠通，既規定應強制收買，則何須再連續處罰？茲修正為若經處罰後</p>

<p>改善者，主管機關得強制收買或終止租約：</p> <p>一 未依投資計畫進度開工或進度落後，經通知限期改善，逾期仍未改善者，處以該宗土地當期公告地價百分之二以上百分之五以下罰鍰，經再限期於三個月內改善，逾期仍未改善者，得按次連續處罰。</p> <p>二 擅自轉售、轉租或設定負擔者，處以該宗土地當期公告地價百分之一以上百分之三以下罰鍰。</p> <p>前項所定罰鍰經通知限期繳納，逾期仍不繳納者，移送法院強制執行。</p> <p>主管機關依第一項規定強制收買時，對於土地上之設施，應限期投資人遷移，未於期限內遷移者，視同放棄。</p> <p>前項規定於主管機關依第一項終止租約時，準用之。</p> <p>依第十五條及本條第一項之規定強制收買者，照原出售時之價格為準。</p>	<p>由主管機關強制收買或終止租約：</p> <p>一 未依投資計畫進度開工或進度落後，經通知限期改善，逾期仍未改善者，處以該宗土地當期公告地價百分之二以上百分之五以下罰鍰，經再限期於三個月內改善，逾期仍未改善者，得按次連續處罰。</p> <p>二 擅自轉售、轉租或設定負擔者，處以該宗土地當期公告地價百分之一以上百分之三以下罰鍰。</p> <p>前項所定罰鍰經通知限期繳納，逾期仍不繳納者，移送法院強制執行。</p> <p>主管機關依第一項規定強制收買時，對於土地上之設施，應限期投資人遷移，未於期限內遷移者，視同放棄。</p> <p>前項規定於主管機關依第一項終止租約時，準用之。</p> <p>依第十五條及本條第一項之規定強制收買者，其價格不得超出原出售價格。</p>	<p>仍不改善者，主管機關使「得」終止收買或終止租約。既曰得，則主管機關尚有裁量權。蓋強制收買或終止租約對人民權益影響甚至，有授權行政機關審酌個案情形合義務性裁量是否確有必要。</p> <p>2.第二、三、四項不修正。</p> <p>3.第五項原規定易讓人誤會可以低於原價之方式買回，此舉不但對人民權益保障不周，且有圖利行政機關之嫌。特修正為應依原價買回，以求公平。</p>
<p>第二十四條</p> <p>主管機關得劃定地區，就左列各款稅捐減免規定，獎勵有利於新市鎮發展之產業投資經營：</p> <p>一、於開始營運後按其投資總額百分之二十範圍</p>	<p>第二十四條</p> <p>主管機關得劃定地區，就左列各款稅捐減免規定，獎勵有利於新市鎮發展之產業投資經營：</p> <p>一、於開始營運後按其投資總額百分之二十範圍</p>	<p>1. 第二項的優惠資格以股份有限公司為限，不具合理差別待遇之正當性，應予刪除。</p> <p>2. 項次修正。</p>

<p>內抵減當年度應納營利事業所得稅，當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。</p> <p>二、土地所有權人於出售原營業使用土地後，自完成移轉登記之日起，二年內於新市鎮重購營業所需土地時，其所購土地地價，超過出售原營業使用之土地地價扣除繳納土地增值稅後之餘額者，得於開始營運後，向主管稽徵機關申請就其已納土地增值稅額內，退還其鎮足支付新購土地地價之數額。但重購之土地自完成移轉登記起五年內再轉讓或改作非獎勵範圍內產業之用途者，應追繳原退還稅款。</p> <p>前項稅捐之減免，自劃定地區起第六年至第十年內申請者，其優惠額度減半，第十一年起不予優惠。</p> <p>前二項獎勵辦法，由中央主管機關會同財政部經濟部定之。</p>	<p>內抵減當年度應納營利事業所得稅，當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。</p> <p>二、土地所有權人於出售原營業使用土地後，自完成移轉登記之日起，二年內於新市鎮重購營業所需土地時，其所購土地地價，超過出售原營業使用之土地地價扣除繳納土地增值稅後之餘額者，得於開始營運後，向主管稽徵機關申請就其已納土地增值稅額內，退還其鎮足支付新購土地地價之數額。但重購之土地自完成移轉登記起五年內再轉讓或改作非獎勵範圍內產業之用途者，應追繳原退還稅款。</p> <p>前項第一款之獎勵，以股份有限公司組織者為限。</p> <p>第一項稅捐之減免，自劃定地區起第六年至第十年內申請者，其優惠額度減半，第十一年起不予優惠。</p> <p>前三項獎勵辦法，由中央主管機關會同財政部經濟部定之。</p>	
--	---	--

第六章 結論

綜上五章之詳細討論，本研究計畫除第五章之具體修法建議，可供立法者即時採用外，新市鎮開發條例及其相關子法所規定之內容，有下列各點，值得修法改進或進一步加以深入研究者，亦成爲本研究之其他具體結論：

- 一、在正當法律程序之引進部分：(宜明文規定於新市鎮開發條例中)
 - 1、於新市鎮區位之選定及計畫之擬定階段中：宜明文規定機關之說明理由義務、陳述意見及聽證之規定。
 - 2、於土地取得與處理程序中：若協議不成而須實施區段徵收前，宜明訂應給予人民陳述意見之機會。
 - 3、於建設與管制程序中：應明定適用計畫確定裁決規定及賦與人民陳述意見機會、與人民享有資訊公開請求權。
 - 4、於人口及產業引進程序中：停止或撤銷獎勵前，除應書面通知外，並應給予當事人陳述意見之機會。

- 二、在新市鎮開發之土地取得與處理部分：
 - 1、在土地取得方面：現行法定方式僅有區段徵收與有償撥用之方式，至於其他方式，例如：私人捐贈或公有與私有土地互易等其他情形，亦宜明文承認之。
 - 2、關於土地之處理部分：新市鎮開發條例第八條雖規定取得之土地以公用爲目的，但例外亦可以標售或標租予私人，但是，標售或標租之要件及程序如何？現行法漏未規定，易生弊端。若能於條例中予以詳細規範將比「標租標售辦法」來得有所節制。

- 三、在融資優惠措施與租稅獎勵措施方面。
 - 1、在融資優惠措施方面：雖然因其屬於給付行政範疇，但囿限於「重要性理論」之影響，凡重要之融資要件及程序，似宜明文於條例中規定，例如：有關長期優惠貸款及募集公司股票債券、申請開發基金專款等事項上。
 - 2、在租稅獎勵措施方面：尤應注意「租稅中立性」原則，非有正當理由，並符合比例原則下，似不宜以租稅獎勵作爲新市鎮開發之重大誘因手段；相反的，若能於融資上作優惠措施之設計，顯較犧牲租稅公平性來得合宜。

參考文獻

一、中文資料（按姓氏筆劃）

1. 〈都市更新條例草案之研究〉，《營建月刊》，民國 82 年 12 月，頁 33-52。
2. 于明誠，《都市計畫理論與實務》，詹氏書局，民國 82 年 12 月再版。
3. 內政部，〈全國土地問題會議，討論題綱（七）〉，民國 79 年 3 月 12-14 日。
4. 王大立，〈都市更新中居民安置問題〉，《計畫經緯》，民國 80 年 6 月，頁 17-20。
5. 王鴻楷《都市更新地區劃定準則之探討》，行政院研考會，1979。
6. 王文宇，《民商法理論與經濟分析》，元照，民國 89 年初版。
7. 王文宇，《金融法》，元照出版社，民國 90 年初版。
8. 王金凱，〈鼓勵中小企業發展租稅政策之探討〉，《財稅研究》，33 卷 5 期，民國 90 年 9 月。
9. 王建煊，18 版，民國 83 年 7 月。
10. 方清風，〈中央政府營業基金現況之檢討〉，《台灣金融經濟月刊》，36 卷 7 期，民國 89 年 7 月。
11. 立法院，《新市鎮開發條例案》，立法院公報法律案專輯第 217 輯，內政（93），立法院秘書處印行，民國 86 年 11 月初版。
12. 史尚寬，《土地法原論》，民國 43 年版。
13. 古元湧，〈都市更新計劃對都市經濟發展之影響〉，《開發信託季刊》，民國 80 年 3 月，頁 12-16。
14. 台北市政府都市發展局印，老屋重生：獎勵篇 11，民國八十五年六月，簡介說明。
15. 台北市都發局，《台北市都市發展年報》，民國八十四年。
16. 朱啓勳，《都市更新》，台隆書店，民國 71 年 3 月三版。
17. 朱澤民，〈我國政府基金分類問題之探討〉，《財稅研究》，25 卷 4 期，民國 82 年 7 月。
18. 行政院經建會譯，《日本都市再開發法》，民國 81 年 3 月。
19. 李鴻禧，〈論日本憲法刑事訴訟法之人權保障主義〉，《憲法與人權》，民國 74 年 9 月初版。
20. 李建良，〈行政程序法與正當法律程序-初論行政程序法的立法目的與規範內

- 涵》，《憲政時代》，25期3卷，2000年1月。
22. 李建良，〈損失補償〉，翁岳生編《行政法 2000（下）》，瀚蘆，民國 89 年 2 版，頁 1427-1532。
 23. 李惠宗，《憲法要義》，元照出版社，初版第一刷，民國 90 年 8 月。
 24. 李永然，〈都市更新與人民權益的保障〉，《中華民國建築師雜誌》第 15 卷 5 期，民國 78 年 5 月，頁 74-75。
 25. 李如南／洪麗花，〈台北市都市更新實施辦法之研究〉，中興大學都市計畫研究所，1979 年。
 26. 李瑞麟，〈都市計畫法檢討研究〉，《國立政治大學學報》第 43 期，1981 年，頁 83-95。
 27. 李震山／沈銀和譯，德國行政法院法，收於「中譯德奧法日行政法院法」，司法院印行，民國八十五年六月，頁一以下。
 28. 何友鋒，《老舊與窳陋國民住宅社區更新改建制度之研究》，內政部營建署委託計畫，民國 82 年。
 29. 何志浩，〈都市更新—台北市現況之簡介〉，《營建世界》，民國 78 年 1 月（第 87 期），頁 12-23。
 30. 何芳子，〈台北市更新計畫實施過程回顧與展望〉，《開發信託季刊》，民國 78 年 6 月，頁 36-47。
 31. 周志龍，〈台灣新市鎮開發歷程與政策〉，《經社法制論叢》，25 期，民國 89 年 1 月，頁 293。
 32. 吳信華，〈行政計畫與計畫確定程序〉，《行政法爭議問題研究（上）》，五南，民國 89 年初版，頁 535-576。
 33. 吳庚，《行政法之理論與實用》，自刊，增訂 7 版，民國 90 年 8 月。
 34. 吳永福，《土地發展權移轉與農地保持問題之研究》，政大地政所碩士論文，民國 69 年。
 35. 吳梅興〈試檢討都市計畫法第六章舊市區更新，都市與計劃〉，民國 71 年 8 月，頁 61-72。
 36. 吳清輝，〈論住宅社區發展之成本與收益—公共設施建設成本與土地稅收益分析〉，《台灣土地金融季刊》，27 卷四期，民國 79 年。
 37. 吳連山，《市地重劃概論》，逢甲都市計畫系，民國 69 年 11 月初版。
 38. 吳榮義，《1993 台灣地區建築投資業研究調查報告》，1994，頁 109-112。
 39. 吳慶烜，〈以台中市公有第一零售市場更新為例談未來都市更新因應對策〉，《人與地》，民國 83 年 8 月，頁 36-43。

40. 呂衛青，《發展權觀念在土地使用計畫上可行性之研究》，政大地政所碩士論文，民國 69 年。
41. 汪明生（主持），〈如何有效推動都市更新以提升都市整體生活品質－都市更新條例草案座談會〉，《空間雜誌》，民國 83 年 4 月，頁 76-83。
42. 辛晚教，《都市及區域計畫》，民國 75 年。
43. 周志哲，〈住宅問題與住宅發展史〉，《空間雜誌》77 期，1995 年 12 月，頁 41-43。
44. 林全，〈土地增值稅為地方稅或國稅的屬性分析〉，《土地稅制改革及其相關問題研討會論文彙編》，中研院中山人文社會科學研究所，民國 82 年。
45. 林本炫等，《國有土地問題之政治經濟分析》，國策中心，民國 82 年。
46. 林明鏘，人民權利之暫時保護，台灣大學法律研究所碩士論文，民國七十六年六月。
47. 林明鏘，行政契約法論，載於台大法學論叢第二十四卷第一期，民國八十三年十二月，頁一四三以下。
48. 林明鏘，論行政委託私人，憲政時代第十九卷二期，民國八十二年十月，頁四以下。
49. 林明鏘，《都市開發法制之研究》，國科會研究計畫，民國 88 年出版。
50. 林明鏘，《石化業的經濟補助與環境保護》，國科會專題研究計畫成果報告，
51. 計畫編號：NSC 83 - 0421 - P - 001 - 002，民國 83 年 8 月。
52. 林明鏘，〈依大法官解釋論都市計畫之基本問題〉，《憲法解釋之理論與實務》，中央研究院中山人文社會科學研究所，民國 87 年初版，頁 457-486。
53. 林明鏘，〈行政契約〉，翁岳生編《行政法 2000（下）》，瀚蘆，民國 89 年 2 版，頁 631-676。
54. 林明鏘·蔡茂寅·李建良·周志宏合著，《行政程序法實用》，學林，民國 90 年二版。
55. 林錫堯，〈行政程序上職權調查主義〉，《當代公法理論》，民國 82 年 5 月。
56. 林昭基，〈談都市更新與區段徵收，住宅及都市發展〉，民國 72 年 5 月，頁 14-19。
57. 林英彥《日本國土的利用（下）》，1989，頁 355~390。
58. 林崇傑，〈另一種形式的民眾參與－都市改造、萬華經驗〉，收於氏等著《市民的城市－城市設計與地方重建的經驗》，民國 85 年。
59. 林崇傑，〈回歸城市的人文主張－舊市區的再發展〉，收於氏等著《市民的城市－城市設計與地方重建的經驗》，民國 85 年。

60. 林欽榮，《都市設計在台灣》，創興出版社，民國 84 年 8 月初版二刷，頁 251-257。
61. 林樹埔，〈都市區之建設及舊市區之更新〉，《土地改革》，33 卷 1 期，民國 72 年 1 月，頁 15-17。
62. 邱長光〈都市更新對財政影響之研究〉，《台灣土地金融季刊》22 卷 1 期，1985，頁 63-102。
63. 洪瑞堅，〈歐洲名國的都市更新〉，《台灣土地金融季刊》，民國 58 年 9 月。
64. 洪麗花，〈台北市都市更新地區劃定處理標準之研究〉，《法商學報》，民國 68 年 5 月，頁 185-241。
65. 唐富藏〈台灣地區都市問題與政策之研究〉，1982 年，269-295。
66. 徐筱菁，〈國家干預經濟活動之憲法基礎與界限〉，收錄於劉恐中、施俊吉主編，《管制革新》，中研院社科所，民國 90 年。
67. 翁岳生，〈論行政處分〉，《法治國家之行政法與司法》，月旦，民國 83 年初版，頁 9-36。
68. 翁岳生，論不確定之法律概念與行政裁量，收於行政法與現代法治國家，民國六十八年，頁三十七以下。
69. 馬自立，〈軍眷村改建住宅可行途徑之研究〉，《台灣土地金融季刊》27 卷 4 期，1990，頁 163-207。
70. 張安妮，〈都市更新專欄：都市更新中民眾權益之相關探討〉，《人與地》，民國 73 年 12 月，頁 47-52。
71. 張金鶚／白金安，《不動產證券化》，1992，頁 143-163。
72. 張則堯，〈地方公共建設工程費用之籌措及其收益費之徵收〉，《公共財及受益者付費問題》，中國經濟月刊出版社，民國 82 年。
73. 張曉春，〈都市更新與都市發展〉，《中國論壇》，民國 67 年 4 月，頁 11-19。
74. 張聰明，《窳陋地區更新優先次序之評選》，中興大學都市計畫研究所，民國 74 年 6 月碩士論文。
75. 畢恆達《物情物語》，1996 年，頁 125-127。
76. 逢甲大學土地管理學系，《台北市蘭州國宅地區都市更新之規劃研究》，台北市都市發展局，民國 83 年 6 月
77. 郭文章，〈對我國都市更新的幾點建議〉，《中華民國建築師雜誌》15 卷 5

- 期，民國 78 年 5 月，頁 92。
78. 陳昭華，〈談租稅獎勵制度及其在憲法原則之限制〉，《輔仁學誌—法/管理學院之部》，30 期，民國 89 年。
 79. 陳運財，〈憲法正當法律程序之保障與刑事訴訟-以釋字第 384 號為中心〉，輯於劉孔中、李建良主編《憲法解釋之理論與實踐》，中央研究院中山人文社會科學研究所，1996 年 6 月，頁 283-327。
 80. 陳立夫，〈土地徵收之公告通知、補償給付與徵收效力〉，《黃宗樂教授六秩祝賀---公法學篇（二）》，學林，民國 91 年初版，頁 205-230。
 81. 陳淳文，〈比例原則〉，《行政法爭議問題研究（上）》，五南，民國 89 年初版，頁 93-115。
 82. 陳敏，行政法總論，三民，民國 87 年初版。
 83. 陳新民，〈憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念〉，〈公益徵收之目的〉，〈論公益徵收的補償原則〉，以上皆載《憲法基本權利之基本理論（上）》，三民，民國 81 年 3 版，頁 285-354，355-386，387-460。
 84. 陳永松，《我國中央政府非營業循環基金投資及貸款業務之研究》，台灣大學會計研究所碩士論文，民國 84 年 6 月。
 85. 陳櫻琴，《經濟法理論與新趨勢》，翰蘆出版社，民國 87 年 10 月。
 86. 陳櫻琴，〈經濟管制立法之基本原則〉，收錄於城仲模主編，《一般法律原則（一）》，三民書局，民國 83 年 8 月初版，頁 343-387。
 87. 陳明燦譯，《德國建設法典》，行政院經建會，民國 82 年 6 月。
 88. 陳東升，《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》，巨流出版社，民國 84 年。
 89. 陳益宜，〈西德的都市更新〉，《計畫經緯》，民國 67 年 5 月，頁 22-27。
 90. 陳福進，《都市土地開發衝擊費之研究》，政大地政所碩士論文，民國 84 年。
 91. 梁玲菁，〈政府對科技產業的政策性融資研究〉，《國立台北大學學報》，2 期，民國 89 年。
 92. 張錕盛，〈行政行為之法律形式在補貼法上的地位〉，《月旦法學雜誌》，75 期，民國 90 年 8 月，頁 198-209。
 93. 許宗力，〈論國家對地方的自治監督〉，《法與國家權力》，月旦，民國 84 年 2 版，頁 353-382。
 94. 許宗力，〈行政程序法與現行法制之整合〉，《行政程序法草案研討會論文集》，台大法律系，民國 88 年。
 95. 許宗力，〈論規制私法的行政處分〉，《憲法與法治國行政》，元照，民國 89 年初版，頁 313-338。
 96. 曾漢珍，〈由維護的觀點探討國內外都市更新課題及手法〉，《台灣土地金

- 融季刊》19卷2期，民國71年6月，頁69-78。
97. 開創都市與土地研究室編譯，《市中心開發》，創興出版社，民國81年1月初版。
 98. 黃錦堂，〈德國計畫裁決程序引進我國之研究〉，《當代公法理論》，月旦，民國86年初版，頁429-480。
 99. 黃明聖，〈BOT案政府與融資者兩者定位、兩者關係之探討〉，《台灣經濟預測與政策》，30卷2期，民國89年1月。
 100. 黃英紳，〈政府基金制度之研究〉，《立法院院聞》，20卷12期，民國82年12月，頁26-39。
 101. 黃建二，《台北市都市更新長期政策之研究》台北市研考會，民國73年6月。
 102. 黃秋月，〈都市發展與再發展（更新）課題之探討〉，《台污土地金融季刊》9卷1期，1982，頁39-65。
 103. 黃健二，〈都市更新政策〉，《中華民國建築師雜誌》，第15卷5期，民國78年5月，頁66-68。
 104. 黃隆洋，〈台北市之都市更新〉，《土地改革》第31卷12期，民國70年12月，頁37-38。
 105. 黃隆洋，〈政府與民間合作推動都市更新〉，《市政學刊》，民國72年6月，頁45-49。
 106. 黃錦堂，《地方自治法制化問題之研究》，月旦出版社，民國84年。
 107. 湯德宗，〈行政程序〉，翁岳生編《行政法2002（下）》，翰蘆，民國89年2版，頁789-958。
 108. 湯德宗〈論行政程序的正當程序〉，《行政程序法論》，元照出版公司，2000年10月初版。
 109. 湯德宗，〈行政程序法的立法目的〉，《行政程序法論》，元照出版公司，2000年10月初版。
 110. 葛克昌，〈管制性誘導租稅與違憲審查〉，《行政程序與納稅人基本權》，翰蘆圖書出版，民國91年10月初版，頁103-132。
 111. 葛克昌，〈社會福利給付與租稅正義〉，《國家學與國家法》，月旦出版社，初版二刷，民國86年9月。
 112. 葉俊榮，《面對行政程序法》，元照，民國91年初版。
 113. 鄒正經，〈加速折舊做為獎勵投資措施之研究〉，《經社法制論叢》，1期，民國77年1月。
 114. 楊重信，《台省都市更新之課題與政策》，中興大學都市計畫研究所碩士論文，民國59年6月。

115. 楊華同，《都市計畫法釋義》，民國 67 年。
116. 楊裕富，《台北市新社區開發與舊市區更新之都市設計探討》，明文書局，民國 78 年 7 月初版。
117. 經建會譯，日本都市再開發法，民國八十一年三月出刊。
118. 經濟部中小企業處編，《中華民國中小企業服務指南》，民國 84 年。
119. 廖述培，〈市地重劃與都市更新〉，《開發信託季刊》，民國 76 年 12 月，頁 11-15。
120. 廖義男，〈道路規畫與用地取得之法律問題〉，收於氏著《公共建設與行政法理》，民國 83 年。
121. 廖義男，〈行政程序法草案之重要內容（一）---適用範圍、行政處分與法規命令〉，《行政程序法草案研討會論文集》，台大法律系，民國 88 年初版，頁 1 以下。
122. 廖義男，《公共建設與行政法理》，自刊，民國 83 年初版。
123. 廖義男，〈從法學上論經濟補助之概念〉，《企業與經濟法》，自刊，民國 69 年。
124. 漢寶德，《都市的幻影》，天下叢書 9，1984 年 3 月四版。
125. 蔡定芳／黃龍浩（主持），〈如何誘導民間參與都市更新座談會〉，《空間雜誌》61 期，民國 83 年 8 月，頁 55-59。
126. 蔡剛霖，《台灣都市更新問題之研究》，政治大學公共行政研究所碩士論文，民國 63 年 6 月。
127. 蔡秀卿，〈行政程序法制定之意義與課題〉，月旦法學雜誌，50 期。
128. 劉宗德，〈現代行政與計畫法制〉，《政大法學評論》，45 期，民國 81/6。
129. 劉宗德，〈公法與私法之區分〉，《行政法爭議問題研究（上）》，五南，民國 89 年初版，頁 169-196。
130. 劉憶如等三人合著，《BOT 三贏策略》，商鼎財經顧問公司，民國 89 年。
131. 劉其昌，〈促進民間參與公共建設法租稅優惠條款之剖析〉，《中國稅務旬刊》，1748 期，頁 17-22。
132. 劉其昌，《財政學》，五南出版社，民國 88 年 10 月，初版二刷，頁 114。
133. 簡良夙，《公益團體租稅獎勵問題之研究》，私立中原大學財經法律學系碩士班論文，民國 90 年年 6 月。
134. 黎安國，〈香港的城市重建與社區工作〉，《空間雜誌》77 期，1995 年 12 月，頁 34-40。
135. 賴秀君，〈從社會經濟觀點看台灣都市更新〉，逢甲建築，民國 66 年 6 月，頁 100-106。

136. 賴美蓉，〈都市更新課題探討〉，《計畫經緯》，民國 83 年 6 月，頁 27-30。
137. 鍾坤堂，〈台北市都市更新及其問題〉，《市政學刊》，民國 68 年 10 月，頁 35-37。
138. 蘇志超，《土地行政綱要》，民國 84 年。
139. 蘇維祈，《應用合建方式推行都市更新之研究—以環河北路、昌吉街口東北側地區為例》，政大地政所碩士論文，民國 79 年。

二、 德文資料

1. Batts, Ulrich, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, Kohlhammer, 3. Auflage, 1992.
2. Batts/ Krautzberger/ Lühr, Bau GB, C. H. Beck, 5. Auflage, 1996.
3. Bielenberg, Walter, Die Besonderheiten des Städtebaurechts nach dem Einigungs-vertrag im Gebiet der neuen Länder, DVBI, 1990, S. 1314ff.
4. Bielenberg, Wirtschaftsrecht, 1974.
5. Bielenberg/ Krautzberger/ Söfker, Baugesetzbuch, Jehlm-Rehm-Verlag, 4. Auflage, 1993.
6. Bielfeldt, Carsten, Rechtliche Probleme der Bebauung von Altlasten, DÖV 1989, S. 441ff.
7. Dieterich, Hartmut, Baulandumlegung, C. H. Beck, 3. Auflage, 1996.
8. Erbguth, Wilfried, Bauplanungsrecht, C. H. Beck, 1 Auflage, 1989.
9. Ernst/ Einkahn/ Bielenberg BauGB III. Stand: 1 Mai 1995.
10. Finkelnburg/ Ortloff, Öffentliches Baurecht, Band I. C. H. Beck, 3. Auflage, 1996.
11. Frotscher, Werner Wirtschaftsverfassungs-und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2 Aufl. 1994.
12. Gaentzsch, Günter, Die Änderungen des Städtebauförderungsgesetzes, NJW 1985, S. 881ff.
13. Grabis/ Kauther/ Rabe/ Steinfort, Bau-und Planungsrecht, Kohlhammer, 3. Auflage, 1992.
14. Gronemeyer, Steffen, Die Entwicklung des Städtebauförderungsrecht 1971-1985,

- NVwZ 1986, S. 92ff.
15. Hoppe/ Grotfels, Öffentliches Baurecht, C. H. Beck, 1. Auflage, 1995.
 16. Krautzberger, Michael Die Änderungen des Städtebauförderungsgesetzes zum 1. Januar 1985, DVBl 1984.
 17. Krebs, Walter, Baurecht, in: Schmidt-Aßmann, BesVerwR. 10. Auflage, 1995, S. 299ff.
 18. Löhr, Rolf-Peter Fortentwicklung des Städtebauförderungsgesetzes, 1984.
 19. Lenz/ Heinz, Öffentliches Baurecht, RWS Verlag, 3. Auflage. 1996.
 20. Mampel, Dietmar Erhebung von Ausgleichsbeträgen nach dem Baugesetzbuch, DÖV 1992.
 21. Rössler/ Langner/ Simon/ Kleiber, Schätzung und Ermittlung von Grundstückswerten, 6 Aufl. 1990.
 22. Rederker, Konrad, Was wird aus dem Bundesbaugesetz? DVBl 1982, S. 130ff.
 23. Reichert/ Dürr, Baurecht, Nomos, 5. Auflage, 1989.
 24. Ritter, Ernst-Hasso, Bauordnungsrecht in der Deregulierung, DVBl 1996, S. 542ff.
 24. Schäfer, Erfahrungen mit der Sanierung nach dem Städtebauförderungsgesetz, Schriftenreihe "Städteentwicklung" des Bundesminist für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 02.036, 1984.
 25. Schmidt-Aßmann, Eberhard, Grundfragen des Städtebaurechts, Verlag Otto Schwartz & Co. 1. Auflage, 1972.
 26. Schmidt-Aßmann, Eberhard, Planung und Plankontrolle, in FS. für Otto Schlichter 1995, S. 3 bis 25.
 27. Schmidt-Aßmann, Eberhard, Studien zum Recht der städtebaulichen Umlegung, Duncker & Humblot, 1. Auflage, 1996.
 28. Schrödter, (Hrsg.) Baugesetzbuch Kommentar, 5. Aufl. 1992.
 29. Werner/ Pastor/ Müller, Baurecht von A-Z, C. H. Beck 6. Auflage, 1995.
 30. Wollny, Erhard Erhebung von Ausgleichsbeträgen für sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen nach § 154 BauGB, DÖV 1993.
 31. Zweigert/ Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Aufl. 1996.