

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：台南市政府。

貳、案由：八十八年度與八十八下半年度及八十九年度台南市政府未謹守行政分際，專就都市計畫三之三七號既成道路內特定人士購買未久之土地連續辦理選擇性徵收預算編列及執行，明顯違反平等原則；又該府迄未就既成道路土地之徵收補償，研訂一套公平、合理之優先次序評估作業準則，並據以落實執行，致無從防杜土地投機等弊端之發生，均有重大違失及不當。爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、八十八年度與八十八下半年度及八十九年度台南市政府專就都市計畫三之三七號既成道路內特定人士購買未久之土地辦理選擇性徵收，違反平等原則：

(一) 依土地法第二百零八條規定，國家因交通事業之需要，得徵收私有土地。又都市計畫法第四十八條規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」惟早期地方政府對於位在都市計畫道路範圍內之既成道路土地，多引據內政部五十八年五月十二日台內地字第三一四七三五號函釋，認為供公眾通行之既成道路，已有公用地役權之存在，

土地所有權人負有容忍之義務，而不予辦理徵收補償。自七十七年起，各級政府依行政院核定「加速都市計畫公共設施保留地取得及財務計畫」，而積極徵收公共設施保留地之期間，台灣省政府仍以七十八年四月六日七八府建四字第三六一二五號函，轉知各縣市政府略以：「有關已依都市計畫指定之公共設施項目使用之土地，政府尚未取得土地所有權者，可否併入本次中央及省擬補助地方政府取得公共設施項目內辦理取得疑義案，請依行政院核備原則辦理．．．已依都市計畫寬度興闢使用之既成道路，因無行政院六十九年二月二十三日台六十九內字第二〇七二號函補充規定之事項，暫不列入本次取得範圍。．．．」是故長久以來，全國既成道路土地多未經各級政府依首揭規定予以積極徵收補償，影響該土地所有權人之財產權益至鉅。但司法院八十五年四月十二日（八五）院台大二字第〇七三五五號令公布大法官議決釋字第四〇〇號解釋，認為行政機關上開行為顯與平等原則相違，故應就既成道路訂定期限籌措財源，以逐年辦理徵收或以他法補償。為因應前揭大法官會議解釋，行政院及內政部曾多次要求各級機關衡酌財政狀況，訂定私有既成道路分年分期取得計畫，自行編列預算，逐步加以取得；另行政院八十五年十一月十五日台八十五內字第四〇四九八號函釋略以：政府興闢及拓寬道路而須徵收私有土地時，如遇計畫範圍內包含既成道路，應予同時辦理，以避免產生選擇性之用地徵收。

(一) 依據台南市安南地政事務所提供之地籍資料，台南市三之三七號都市計畫道路（安中路）寬二〇公尺，範圍跨越安南區怡中段、頂安段、草湖段及安中段相關地號土

地，全長約二千四百餘公尺，合計總面積四·九九公頃，其中國有土地計有〇·一九四二八七公頃。六十二年間台南市政府曾價購怡中段一〇七六地號等九筆土地（面積三八五二·六七平方公尺）；七十八年間該府再徵收怡中段八六二地號及頂安段一四四地號等八筆土地（面積四七〇·九平方公尺）。因此，在八十八年度以前，該府僅取得道路用地面積〇·四三二三五七公頃，約僅占該道路私有土地面積百分之九。另依土地登記簿記載，三之三七號道路範圍計有一五九筆土地，其中一〇八筆土地為「道」地目，約占總筆數六八；依台南市政府主管人員說明，該計畫道路早在二十年前即經開闢而供不特定人使用，顯為既成道路。

（三）依據台灣台南地方法院檢察署檢察官九十年六月十一日九十年度偵字第三五三四等號起訴書及土地登記謄本，其後台南市民唐彩雲曾多次向台南市政府陳情要求徵收其所有位於該市三之三七號既成道路土地，但該府均以缺乏經費為由，未予同意。迨八十七年初，台南市議會議長黃郁文指示部屬公關室主任尤泰盛商同劉漢池、盧哲獻等等籌集資金，蒐購唐彩雲等家族所有坐落上述道路之怡中段一二五六、一二五七、一二五八、一二五九、一二九二、一二九三、一二九四、一二九五等地號土地，並於八十七年十月二十日及二十九日支付購地價款，於八十七年十月三十日及十一月四日將土地登記於盧哲獻及劉漢池名下。八十八年初黃郁文再指示尤泰盛等集資蒐購王振橫等家族所有位於上開既成道路土地（計有怡中段一〇三三、一〇三四、一〇三五、一〇三六、一〇六五之三、一〇六六、一〇七七、一〇六八、一〇

七一、一〇七二、一〇七五之二、一〇七九【後來自一〇七九號分割出來之一〇七九之二】地號及安中段一地號等十四筆），並於八十八年四月二十九日、三十日及六月一日登記在張素貞名下（兩人於八十八年六月二十五日結婚，七月一日辦理結婚登記）。台南市政府旋以辦理該市三之三七號都市計畫道路工程為由，以八十七年十二月七日八七南市地權字第三九九一八號函及八十七年十二月十五日八七南市地權字第一四八五〇六號函，檢具徵收土地計畫書、圖，報經台灣省政府八十七年十二月十八日八七府地二字第一七〇八三五號函，核准徵收盧哲獻及劉漢池名下所有怡中段一二五八之一（由一二五八逕為分割）、一二五九之一（由一二五九逕為分割）、一二九二、一二九三、一二九四、一二九五地號等六筆既成道路土地，合計面積〇·一三九二二二公頃，台南市政府續以八十七年十二月二十三日八七南市地權字第四一六一七號公告徵收，並通知盧哲獻及劉漢池等於八十八年一月二十七日領取補償費，八十八年二月二日該六筆土地經登記為台南市所有。八十八年間，台南市政府再以辦理相同道路工程需要為由，以該府八十八年八月二十六日八八南市地權字第二七九四五號函，檢具徵收土地計畫書、圖，呈請內政部同意徵收張素貞、盧哲獻及劉漢池名下所有怡中段一〇三三地號等十七筆既成道路土地，合計面積〇·五九一五九三公頃；惟案經內政部審查後，以該府對於位在工程用地範圍內之既成道路土地，未同時予以納入徵收，顯有跳躍徵收之情形，有違反行政院八十五年十一月十五日台八十五內字第四〇四九八號函規定之嫌為由，以八十八年九月

十八日台（八八）內地字第八八一〇九六五號函，請台南市政府查明後依規定辦理。台南市政府爰修正徵收土地計畫書，將擬徵收路段予以調整，筆數增加為三十三筆（原為十七筆），面積更正為〇·五五八七〇七平方公尺，減少三二八·八六平方公尺，再以該府八十八年十月四日八八南市地權字第三二〇三四號函，檢具修正徵收土地計畫書、圖，報經內政部八十八年十月十八日台（八八）內地字第八八一二七一九號函核准徵收；該府續以八十八年十月二十八日八八南市地權字第〇三四八五一號公告徵收前述三十三筆土地，並通知張素貞等於八十八年十二月十四日領取補償費，八十九年一月六日該三十三筆土地經登記為台南市所有。目前台南市政府就三之三七號道路用地已取得一·三九六五二七公頃，尚有三·三九九一八六公頃，即百分之六十八之私有土地待徵收。足見台南市政府於八十八年度與八十八下半年度及八十九年度兩次徵收上開土地係屬較大面積之徵收。

（四）

本案經本院詢據內政部營建署主管人員說明略以：依前台灣省政府建設廳調查，台南市轄區尚待徵收之既成道路面積為二七四·三〇二七公頃，按八十五年公告土地現值加四成估算，所需補償費為一千三百四十六億八千二百六十二萬五千元。依首揭都市計畫法第四十八條及地方制度法相關規定，既成道路土地之取得為各地方政府權責，又道路之規劃、建設及管理均屬地方自治事項，且既成道路形成之因素於各省（市）及縣（市）間不盡相同，地方政府間財務狀況又各有差異，故不宜由中央硬性規定統一處理原則；且行政院前已函示，請省（市）政府自行衡酌財務狀況，

以分期分區方式，逐步加以解決在案云云。內政部地政司主管人員說明略以：依據土地法第二百零八條第二款及都市計畫法第四十八條規定，本案需用土地人台南市政府為辦理該市三之三七號道路工程，自得擬具徵收土地計畫書，並附具徵收土地無妨礙都市計畫證明書，分兩年報請上級機關核准徵收安南區怡中段一二五八之一地號等三十九筆土地，合計面積〇·七三〇八一五公頃云云。顯見對於地方政府轄屬都市計畫道路用地，現行法律並未規定應優先徵收或取得之順序；地方政府基於地方自治精神及施政建設需要，對於徵收用地之選擇，尚有其裁量之餘地。

（五）惟參照九十年一月一日施行之行政程序法第六條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」政府機關之行政行為不得違反平等原則。行政行為中縱有行政裁量之空間，亦不得完全放任，或濫用行政裁量權，而應受到行政法上之一般法律原則平等原則之拘束。平等原則所要求者包括「禁止恣意」及「行政自我拘束」，即在同一條件或相同情形下，法律所賦與之地位或機會相同，行政機關不可恣意地為差別對待，乃至要有正當理由，始能為差別待遇，更應建立一套合理差別待遇之判斷基準；當行政機關違反平等原則時，當事人甚至得以行政行為違法為由，而主張救濟。因此，主管機關對於徵收道路用地之選擇，固有其裁量之餘地，但仍不得違反平等原則；此亦前開大法官會議釋字第四〇〇號解釋揭示意旨所在。經核八十八年度台南市政府徵收六筆既成道路土地補償費（依公告土地現值加四成計）共五四、五七五、〇二四元中，除案外人許瑞蓮因共有其中三筆土地，而領取六、八五

一、七六八元外，其餘四七、七二三、二五六元（約占百分之八十七）全為盧哲獻及劉漢池二人名義領得；至於八十八下半年度及八十九年度，台南市政府第一次呈報徵收十七筆土地中，除怡中段一〇六七地號土地面積二二・〇三平方公尺，為案外人王萬成、王金獅二人共有外，其餘土地中張素貞名下單獨所有一〇三三號等十二筆土地，盧哲獻、劉漢池及案外人許瑞蓮共有同段一二五六、一二五七、一二五八及一二五九地號土地四筆；因此，如內政部核准該府依原報計畫辦理徵收，則除為明顯跳躍式徵收外，土地補償費二一九、一三六、二八八元，幾乎全為張素貞、盧哲獻及劉漢池領得。嗣台南市政府雖依內政部駁回之函示，重新修正徵收計畫書，調整徵收路段，增列案外人楊清男等人所有位於道路邊線內極小面積之畸零地十九筆，使筆數增加為三十三筆，面積更正為〇・五五八七〇七平方公尺，補償費改列為二〇三、三六九、三四四元，重新報准徵收；惟徵收土地與前次徵收土地間尚隔有私有既成道路土地未被徵收；且全案徵收土地中，除剔出盧哲獻及劉漢池名下單獨所有或共有之四筆土地外，張素貞名下單獨所有土地仍維持十四筆，土地面積合計〇・五二五一九八公頃，占全部徵收面積百分之九十四，其補償費高達一九一、一七二、〇七二元，亦即徵收補償費中有百分之九十四為張素貞名義所領取。依據前揭檢察官起訴書，扣除低價購地成本，連續兩年期間黃郁文等人總計獲得利益高達一億三千八百三十餘萬元。足見台南市政府於八十八年度與八十八下半年度及八十九年度兩次徵收上開既成道路土地係專就特定地號為選擇性之徵收，有違首揭平

等原則。

二、台南市政府相關人員明知三之三七號既成道路土地與民意代表有關，卻未能嚴守行政分際，反而屈從要求，大幅增列該土地徵收預算，顯有違失：

- (一) 依據省市府初步統計，全國都市計畫道路及公路系統中，尚未經徵收補償之私有既成道路土地，約有兩萬四千餘公頃，所需補償費按八十四年公告土地現值（不加成）計算，逾四兆元。以中央政府及各級政府目前財務狀況，無法全面辦理徵收補償，實為一般人所知悉。而對於各縣市政府而言，除既成道路土地外，尚有一般計畫道路用地，乃至其他各項公共設施用地，待辦徵收、補償及開闢使用。各類公共設施保留地之使用，原則上不得違反其劃設之目的，在未經徵收補償前，土地所有權人至多僅能作低度使用，其使用價值及市場價值遠低於其他非公共設施用地，是故很少有買賣行為。尤以既成道路用地既已供公眾使用，長久以來所有權人僅負有容忍之義務，在可行之解決辦法尚未付諸實施行前，該等土地何時將被政府徵收補償，實無從得知，亦難以預期；因此，既成道路土地更少有交易行為，除非主管機關有不當之作為，有心人士始可從事既成道路土地之蒐購，以獲取不法利益。
- (二) 查早在台南市政府工務局就八十八下半年度及八十九年度提列道路新建預算草案之前，前台南市長張燦鑒即曾以「開創台灣文化基金會」用紙編號彙整並親自書寫各界要求辦理案件五十項，交由工務局就道路新建工程部分配合執行。其中第二十四項敘明「議長、怡中段（地號）一二五七、一二五八、一二九三、一二九五（五千



多萬)」，顯示張燦鑒除要求工務局執行八十八年度編列關於盧哲獻及劉漢池新購地號土地徵收案外，亦囑咐工務局於未來年度繼續編列三之三七號道路用地徵收預算。工務局嗣提列八十八下半年度及八十九年度道路新建工程計一一八項目，概算金額一七、五二四、八一八、〇〇〇元，並作成「各項資本支出費用排序及明細表」，其中依市長交付案件而編列者計有三十二項，概算金額九、六三九、六六二、〇〇〇元，而「安南區三—三七—二〇M道路工程」列為第三十三項次，概算金額一三〇、〇〇〇、〇〇〇元。為便於呈報張燦鑒核對，工務局就前揭概算項目編號、工程名稱、金額與張燦鑒以「開創台灣文化基金會」用紙交下案件逐一編號對照，作為市長交付案件彙整表，而「安南區三—三七—二〇M道路工程」亦屬其中一項。八十八年四月十八日張市長主持台南市八十八下半年度及八十九年度預算審查會議(由主計室承辦)，就各單位所提列概算討論，工務局原提列道路新建工程一一八項被刪減為四十項，概算金額一七、五二四、八一八、〇〇〇元刪減為一、一九九、二五〇、〇〇〇元，其中「安南區三—三七—二〇M道路工程」列為第十五項次，金額刪減為六〇、〇〇〇、〇〇〇元。隔日(四月十九日)道路新建工程增列三項目，而概算金額調整為一、二六四、七五〇、〇〇〇元；四月二十一日，工務局再就道路新建工程增列三項目，使總項目成為四十六項，而概算金額調整為一、三一八、三九〇、〇〇〇元，並由主計室據以製作預算草案，備註欄詳列各道路工程項目係何人建議，其中「安南區三—三七—二〇M道路工程」之建議人為議長；當天

張燦鑒即命主任秘書林清堆持送該預算草案給議長黃郁文參考修正；隔日（四月二十二日）議長黃郁文即將另行打繕一張列有十六項（皆為議員建議案）道路新建項目及金額之建議修正表交予林清堆（其中第十六項經黃郁文當場刪除）。十五項道路新建工程預算中，除加列議長及副議長各一項建議案外，其餘原預算草案所列十三項中，有十項維持原金額，二項調降金額，然而「安南區三—三七—二〇M道路工程」原列六〇、〇〇〇、〇〇〇元則被議長黃郁文大幅提高至二五〇、〇〇〇、〇〇〇元。為便於呈報張燦鑒，林清堆於核對原送預算草案與上開議長建議修正表後，於該表備註欄書寫各項目係何議員建議，而「安南區三—三七—二〇M道路工程」部分仍註明「議長」。該建議修正表經張燦鑒與林清堆討論後，由林清堆另加議員黃玉雲及唐瑞明各一項建議案，並配合將議長建議「安南區三—三七—二〇M道路工程」金額二五〇、〇〇〇、〇〇〇元調整為二二〇、〇〇〇、〇〇〇元，即交給主計室修正製作成正式預算書。台南市政府旋以八十八年四月二十八日南市主一字第一一八五七號函將該市八十八下半年度及八十九年度總預算案送台南市議會審議，案經台南市議會八十八年六月十五日南市議議字第一三〇三號函復：已提經第十四屆第三次定期大會決議修正通過。其中，「安南區三—三七—二〇M道路工程」仍維持二二〇、〇〇〇、〇〇〇元，約占該年度所有徵收土地補償款四六九、二〇〇、〇〇〇元的四<sup>9</sup>/<sub>7</sub>。足見前台南市政府相關人員明知三之三七號既成道路土地係與議長有關，卻未能嚴守行政分際，反而屈從要求，大幅增列徵收預算。

(三) 三之三七號既成道路土地徵收預算既係台南市政府配合議長黃郁文之要求而編列。黃郁文利用盧哲獻及劉漢池二人名義於八十七年十月三十日及十一月四日購買唐彩雲所有坐落怡中段一二九三等地號後，台南市政府旋於八十七年十二月七日報請台灣省政府核准徵收，期間相隔約僅一個月。台南市議長再於八十八年四月二十九日、三十日及六月一日以其妻張素貞名義購買王振橫等人所有坐落怡中段一〇三三三三筆土地後，台南市政府即於八十八年八月二十六日報請內政部核准徵收，期間相隔僅二個多月。足見台南市政府於八十八年度與八十八下半年度及八十九年度連續就既成道路土地辦理徵收預算編列及執行，係台南市政府為特定人「量身製作」。台南市政府就上開徵收案函復本院稱：徵收該市全部既成道路土地所需經費高達一千六百億元以上，因預算有限，無法全面性辦理徵收；至於如何分期、分區辦理徵收，上級政府亦無相關規定或處理原則可供依循，該府視其急迫性、需要性，以行政裁量權辦理分期徵收。由於九十年度歲入吃緊，該府未將系爭道路後續徵收案納入預算編列云云。經核台南市政府既然財源有限，而待徵收、補償及開闢之其他公共設施用地數量極多，而前述連續兩年度徵收道路用地已經開闢二十年，且與已徵收之舊路段並未相連接，在無正當理由及優先次序選擇標準下，完全係以盧哲獻、劉漢池及張素貞名義新購既成道路土地為徵收標的，這種「選擇性」徵收用地之作法，實為行政裁量權之濫用，對於其他被長期限制使用且無法獲得補償之既成道路土地所有權人，顯非公平，確屬重大違失。

三、台南市政府迄未就既成道路土地之徵收補償，研訂一套公平、合理之優先次序評估作業準則，並據以落實執行，致無從防杜土地投機之發生，顯有未當：

(一) 查平均地權條例第八十三條規定：「以經營土地買賣，違背土地法律，從事土地壟斷、投機者，處三年以下有期徒刑，並得併科七千元以下罰金。」七十五年六月二十九日該條例全文修正理由敘明：平均地權為我國憲法第一百四十二條明定之基本國策，其目的在促使地盡其利，達成地利共享。然今台灣地區土地資源有限，且國家經濟持續發展，人口不斷增加，土地需求日殷，土地問題隨而日趨複雜，故規定對於以經營土地買賣，違背土地法律，從事土地壟斷、投機者，應課以刑責。經查我國基於憲法規定，積極實施平均地權等相關政策有年，目的之一在防止土地壟斷、投機之發生。然對於既成道路之徵收補償，如中央或地方機關未能研訂一套公平、合理之優先次序評估作業準則，並據以落實執行，則類似本案之土地投機行為恐難以遏止。為因應大法官會議釋字第四〇〇號解釋，及確保既成道路土地所有權人之公平獲得補償之機會，目前台北市政府業已研訂「台北市處理私有既成道路土地補償自治條例」、「台北市處理私有既成道路土地補償作業程序」及「台北市私有既成道路土地補償基金收支保管及運用自治條例」等草案，規定該市既成道路補償以該府主動開闢者為優先、非該府闢建而已達都市計畫道路寬度者次之，其次再各自依開闢年期先後、道路寬度（寬度相同者再經抽籤），以決定補償之優先順序，

(一)

期能在公開公平之作業程序下，避免民眾之疑慮及弊端之發生。

惟查自司法院大法官會議釋字第四〇〇號解釋公布後，台南市政府未依行政院及內政部之要求，就既成道路土地，研擬分年分期取得計畫，且其徵收位置選擇之優先順序，既非依道路寬度，亦非以使用年限之久遠或是否屬「道」地目等而為決定，亦未舉辦公聽會，以公開徵求建議，而由首長恣意決定，導致同一條路段因人情關說而截取中間一段或數點辦理徵收，違反行政公平等節，前經本院八十九年九月七日院台內字第八九一九〇〇五三〇號函予以糾正在案。台南市政府雖以八十九年十月十八日八九南市工土字第〇六四四三一號等函查復略以：為減少既成道路取得之辦理優先順序之爭議，並研擬較為明確之原則及公平合理之辦法，該府於九十年度已編列一項「私有既成道路徵收補償規劃費」貳佰萬元云云。惟詢據該府工務局主管人員到院說明，因受限財源，無法一次編足上開規劃經費，故先編列第一期，往後年度再陸續分期編列；該府將運用是項經費，逐步清查該市私有既成道路土地之所屬計畫道路名稱、地段、地號、面積、筆數及所需經費等資料，作為規劃補償作業之依據，然後再訂定補償優先順序及補償方式，以求決策過程更為公開透明。目前該府對於尚待徵收之既成道路土地，尚未予全面清查，亦未就該等土地造冊列管。另九十年十二月二十八日前台南市長張燦鑒到院說明，目前該府尚未就既成道路之徵收順序研訂標準。足見該府執行既成道路土地之徵收補償，向來欠缺公平客觀之選擇標準，以評估優先辦理次序，故其違反平等原則之作為，非僅一端；且該

府於八十八年度與八十八下年度及八十九年度連續為本案既成道路土地徵收案，編列二億五千餘萬元，致令特定人士獲取不法暴利，迄今竟推稱該府無財源支應一次編列二百萬元之經費，以解決問題，實為本末倒置，其說詞不合情理至極，且完全漠視本院前述糾正。行政院及內政部基於最高行政機關及中央主管機關立場，除應繼續解決全國性之既成道路相關問題外，更不宜坐視台南市政府托法恣意之作為，應積極督促該府確實限期改善，並避免其他縣市發生類似問題及土地投機事件。

(三)

另關於如何避免地方政府呈報「跳躍式」、「選擇性」徵收道路用地案件乙節，依內政部地政司主管人員說明，地方政府興闢及拓寬道路而需徵收私有土地時，往往限於經費之編列，而以分期分區方式取得，但如同一期徵收計畫範圍內包含有既成道路，應同時辦理徵收，前經該部會商法務部、省（市）政府等有關機關獲致結論，報奉行政院八十五年十一月十五日台八十五內四〇四九八號函同意，並轉知相關機關照辦在案。是以，該部審核需用土地人因道路工程需要而申請徵收土地之案件時，均特別留意申請徵收道路用地是否連貫之問題，如依其案附徵收土地圖說所示，發現於同一期工程用地範圍內有「跳躍式」而未同時列入徵收之既成道路土地，均依上開行政院函，要求需用土地人應予同時申請徵收云云。惟查本案台南市政府於報請徵收時，仍得以隱匿徵收土地四鄰連接土地之實情，逃避該部之審核。足見現行作法仍有待改進之處，內政部應就該問題妥謀解決之道。

綜上所述，八十八年度與八十八下半年度及八十九年度台南市政府未謹守行政分

際，專就都市計畫三之三七號既成道路內特定人士購買未久之土地連續辦理選擇性徵收預算編列及執行，明顯違反平等原則；又該府迄未就既成道路土地之徵收補償，研訂一套公平、合理之優先次序評估作業準則，並據以落實執行，致無從防杜土地投機等弊端之發生，均有重大疏失及不當。爰依監察法第二十四條提案糾正，送請行政院轉飭所屬確實檢討並依法妥處見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 一 年 三 月 日

附件：本院八十九年十二月二十二日（八九）院台業壹字第八九〇七一一二〇九號派查函及相關卷證。