

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：雲林縣斗南鎮公所。

貳、案 由：雲林縣斗南鎮公所受理陳訴人陳情變更都市計畫案件處理失當，經本院於88年1月糾正後，雖於90年間與陳訴人協調做成結論，惟嗣後都市計畫通盤檢討時，卻未依協調結論提出變更案，更對陳訴人之陳情意見，表達未便採納之託辭，一再失信於民，致該陳情案延宕逾30年懸而未決，顯有怠失。

參、事實與理由：

本院調查「據訴，雲林縣斗南鎮公所受理人民陳情變更都市計畫案件處理失當，涉有違失等情」一案，經調閱雲林縣政府、斗南鎮公所等機關，以及本院87年「為雲林縣斗南鎮公所假藉公共設施名義，強徵民地開路，涉有不當等情」調查案卷證資料，嗣於民國（下同）108年3月25日邀集雲林縣政府、斗南鎮公所等機關至現地履勘並進行詢問，確有相關違失情事，應予糾正促其注意改善，茲臚列事實與理由如下：

一、本院於88年調查本案時，即認斗南鎮公所行事草率、悖離法令，且處理人民陳情案件敷衍搪塞，致生民怨且損及政府形象，爰予糾正在案。該所雖於90年間與陳訴人協調，做成「該道路用地開闢為6公尺，並於第三次通盤檢討時提出變更案供都委會審議變更為6公尺寬道路」之結論，惟嗣後第三次通盤檢討時，卻未依協調結論提出變更案，更對陳訴人之陳情意見，表達未便採納之託辭，一再失信於民，致本案延宕逾30年懸而未決，顯有怠失。

（一）據雲林縣政府提供斗南鎮公共設施保留地徵收土地計畫書資料顯示，陳訴人其妻所有雲林縣斗南鎮西

岐段○○○地號土地（下稱系爭土地），係位於斗南鎮公所辦理「建國路及鄰近道路工程」範圍內。該府表示，該道路係於54年3月16日擴大都市計畫時編為計畫道路用地，並由該府於77年6月2日函請斗南鎮公所辦理徵收，報經原臺灣省政府於同年10月7日准徵收後，該府即於78年1月25日公告徵收在案。至93年止同一工程徵收範圍內除因陳訴人反對之路段（長約35公尺）尚未開闢外，其餘土地均已開闢做道路使用等語。

- (二)按陳訴人於77年起即數度陳情廢除系爭土地該段計畫道路，惟經斗南鎮公所函復：「礙難照辦」。嗣於81-84年間又多次以該段道路僅30公尺長，且路底為斗南國小圍牆，無開闢實質效益等由，陳請斗南鎮公所廢除此段計畫道路或將12公尺寬道路縮減為6公尺，該所雖先後多次答覆陳訴人將於第二次通盤檢討時參照辦理，惟經本院於87年間立案調查發現，上開都市計畫第二次通盤檢討辦理期間，該所非僅未依都市計畫相關法令規定將陳訴人所提建議納入研參，更在未予提送鎮都委會審議參考之情形下，貿然於85年10月3日函復陳訴人改稱：「……因本案係於77年1月7日省府地四字第158087號函奉准徵收在案，歉難廢除道路用地，……」，顯見該所行事草率、悖離法令，且處理人民陳情案件敷衍搪塞，致生民怨且損及政府形象，殊屬非是。爰於88年1月以「受理人民陳情變更都市計畫案件處理失當」為由糾正斗南鎮公所。
- (三)斗南鎮公所經本院糾正後，雖於90年9月12日與陳訴人召開協調會，做成「經協調該道路用地（西岐段○○○地號）開闢為6公尺，並於第三次通盤檢討時提出變更案供都委會審議變更為6公尺寬道路。」

之結論。惟該所向本院表示：該結論並非「同意」將該道路用地開闢為6公尺，而是將此協調結論於第三次通盤檢討時提出，由鎮都委會審議等語。然依該所檢送之「變更斗南都市計畫（第三次通盤檢討）書」第五章之「貳、變更內容」¹所載，該計畫共計變更24案，其中並無系爭土地之道路變更案，顯見該所並未依上開協調結論積極辦理。再依該都市計畫書附件三之陳情意見綜理表²所載，編號5雖已納入陳訴人之陳情事項，惟其「處理情形」欄記載：「未便採納。理由：本案建議造成道路不等寬度，有礙系統完整性。」該所於鎮都委會審議時，對陳訴人之陳情事項所表達之意見，顯與上開協調結論意旨有違，肇致該案迄今已逾30年仍未獲得解決。

（四）綜上，本院於88年調查本案時，即認斗南鎮公所行事草率、悖離法令，且處理人民陳情案件敷衍搪塞，致生民怨且損及政府形象，爰予糾正在案。該所雖於90年間與陳訴人協調，做成「該道路用地開闢為6公尺，並於第三次通盤檢討時提出變更案供都委會審議變更為6公尺寬道路」之結論，惟嗣後第三次通盤檢討時，卻未依協調結論提出變更案，更對陳訴人之陳情意見，表達未便採納之託辭，一再失信於民，致本案延宕逾30年懸而未決，顯有怠失。

二、系爭土地坐落之計畫道路係屬僅長約30公尺之封閉型巷道，是否有規劃為12公尺寬之必要，非無審酌之餘地；況徵收私有土地開闢該巷道，主要係供2筆已

¹ 參見「變更斗南都市計畫（第三次通盤檢討）書」，第82頁。

² 同上，第158頁。

出售予私人之鎮有土地使用，是否符合司法院釋字第425號解釋所揭禁之公益與比例原則，顯有疑義。

- (一)按「公民與政治權利國際公約」已於1976年3月23日生效，「經濟社會文化權利國際公約」則在1976年1月3日生效（下稱兩公約）。我國之兩公約施行法於98年4月22日公布，第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」第3條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」第4條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」
- (二)依「經濟社會文化權利國際公約」第11條第1項規定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。」該公約一般性意見³第4號「適當住房權」第8點(a)「使用權的法律保障」規定：「使用權的形式包羅萬象，……不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅……。」第7號「適當住房權：強制驅逐」第3點規定「強制驅逐」的定義是「個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被長期或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護……。」

³ 聯合國人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會不定期發表之一般性意見 (general comments)，乃對兩公約特定條文所作之解釋，有助於了解兩公約所確認之權利，及其延伸闡述之意涵與對各締約國落實執行情形之評述。

- (三)又依司法院釋字第425號解釋謂：「土地徵收係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以強制取得之謂，相關法律所規定之徵收要件及程序，應符合憲法第23條所定必要性之原則。」故我國各級政府應依上開「經濟社會文化權利國際公約」第11條與第4、7號一般性意見之規定，給予所有土地及房屋使用人「適當住房權」及「使用權的法律保障」，使其享有一定程序之使用保障，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。如需辦理土地徵收，應屬公共利益之需要，且強制剝奪私人財產權之最後不得已手段，必須符合比例原則。
- (四)本院於現場會勘時發現，系爭土地坐落於斗南鎮興昌路與斗南國小間（斗南鎮西岐段○○○等7筆地號）之計畫道路上，道路盡頭為斗南國小圍牆，該道路僅長約30公尺，僅提供毗鄰道路兩旁之同段363、364、379、380地號等4筆土地進出之用，實屬一封閉型之巷道，而非穿越性質之交通要道，是否有規劃為12公尺寬之必要，非無有審酌之餘地；且鄰近文化街、興昌路之住宅區，亦有類似之6公尺巷道，並無所謂「造成道路不等寬度，有礙系統完整性」之情形。
- (五)況該巷道提供進出之4筆土地中，同段364、380地號等2筆原係鎮有土地，前由斗南鎮公所於84年2月18日函向雲林縣政府申請同意出售，經該府於84年11月18日函復略以：「貴所擬處分經營坐落斗南鎮西岐段364、380…鎮有土地，得款充為興建貴鎮『停一』停車場工程配合款項如符合公有土地經營及處理原則第7點第1項第7點規定，既經貴鎮鎮民代表大會決議通過，准依省有財產管理規則暨有關規定辦理出售。」上開2筆鎮有土地嗣經斗南鎮公所於

84年12月13日辦理公開標售，85年2月27日完成所有權移轉登記，該巷道主要係其進出之用。以公權力強制徵收私有土地建物開闢道路，卻供原屬鎮有而出售予私人之土地使用，是否符合司法院釋字第425號解釋之公共利益與比例原則，顯有疑義。雲林縣政府於會勘後向本院表示，該府及斗南鎮公所將於各級都委會審議系爭都計案時，將向審議委員說明，並爭取該道路用地開闢縮減為6公尺等語，該府及斗南鎮公所自應儘速依程序妥處，以符合兩公約保障人民財產權之意旨。

- (六)另據雲林縣政府表示，斗南鎮公所77年8月所提出之「斗南鎮公共設施保留地徵收土地計畫書」所附之地籍圖，徵收地號包含西岐段384、385及386地號等3筆土地，惟查舊土地謄本該3筆土地於同年6月25日分別被分割為384、384-1、384-2地號，385、385-1、385-2地號，386、386-1、386-2地號各3筆土地。其中○○○-○、○○○-○及○○○-○地號3筆道路用地，於107年1月5日買賣登記至○○○建設有限公司等語。上開地號土地與系爭土地均屬同一道路工程用地範圍，為何該等土地產權仍屬私有而於107年間買賣移轉，應儘速究明並採取必要之補救措施，併此指明。

綜上所述，雲林縣斗南鎮公所受理陳訴人陳情變更都市計畫案件處理失當，經本院於88年1月糾正後，雖於90年間與陳訴人協調做成結論，惟嗣後都市計畫通盤檢討時，卻未依協調結論提出變更案，更對陳訴人之陳情意見，表達未便採納之託辭，一再失信於民，致該陳情案延宕逾30年懸而未決，顯有怠失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：蔡培村

蔡崇義

中 華 民 國 1 0 8 年 5 月 日