

調 查 報 告 (公布版)

壹、案由：據訴，國軍退除役官兵輔導委員會對於新北市板橋區大觀路二段國有土地上之房屋，提起拆屋還地並追繳土地使用補償金之訴訟，並要求住戶搬遷而未有相關拆遷費用或安置方案，致居民無屋可住、生活陷入困境。究該會及相關機關處理本案拆遷及安置過程有無違失或失當？有無積極保護人民居住權利？執行國有土地政策及住宅政策過程是否侵害民眾權益？均有調查釐清之必要案。

貳、調查意見：

新北市板橋區大觀社區坐落於國軍退除役官兵輔導委員會（下稱退輔會）經營之板橋榮譽國民之家（下稱板橋榮家）東南側國有土地，該社區為國軍婦聯一村眷村於民國（下同）53年間遷村後經續留原地之眷村福利中心承租戶所增改建，因政府數十年來之消極管理，業已形成70餘戶居民賴以安身立命之所，惟退輔會自98年起分6批對居民提起拆屋還地及追繳土地使用補償金之訴訟，並要求住戶搬遷卻未提供相關拆遷費用或安置方案，致居民無屋可住，生活陷入困境，更引發十餘次激烈抗爭與衝突，耗費龐大社會成本。究該會及相關機關處理本案拆遷及安置過程有無違失或失當？有無積極保護人民居住權利？執行國有土地政策及住宅政策過程是否侵害民眾權益？爰經本院立案調查。

案經本院向退輔會、國防部、內政部、法務部及新北市政府函詢及調閱卷證資料¹，嗣於107年8月9日赴現

¹ 新北市政府107年5月23日新北府地籍字第1070889650號函及107年6月15日新北府地區字第1071132220號函、內政部107年5月25日內授營宅字第1070809017號函、法務部107年5月30日部人權字第10702511480號函、退輔會107年6月8日輔養字第1070042641號函及國防部107

場履勘，並於同年8月20日詢問退輔會（由李文忠副主委率員到院）及財政部國有財產署（由曾國基署長率員到院）相關人員，復於108年3月11再次詢問退輔會相關人員（由李文忠副主委率員到院），已調查竣事，茲臚列調查意見於下：

- 一、人民「適足居住權」為聯合國《經濟社會文化權利國際公約》第11條第1項所明文保障，其所揭櫫：「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……」，含括對非正規住居者禁止強制驅離等內涵。然此一「適足居住權」之規定，於我國自98年4月22日公布「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」（98年12月10日正式施行），賦予兩公約國內法律效力，力求與國際人權標準接軌以來，並未獲行政部門與司法部門之普遍落實與援引；且國際人權專家受邀來臺針對我國101年及105年兩公約國家報告所提應檢視對非正規住居者提起訴訟及制定專法解決強制驅離問題等結論性意見與建議，亦未獲正視，以致於相關機關動輒採行「公法遁入私法」手段，率以民法物上請求權對非正規住居者訴請遷離及給付不當得利，卻忽視國家實踐「適足居住權」之公法上義務，因而屢屢引發抗爭，徒耗龐大社會成本。有鑑於此，行政院允應積極督導各機關確實遵守上開公約「適足居住權」之保障規定，並對於拆遷案件如何落實「適足居住權」之保障，作更細緻有效之規範，甚至參採上開國際審查會議所提建議，制定專法，期藉明確課以權責機關應負之安置義務，並統合中央、地方機關資源，以展現我國落實人權保

障之決心：

- (一)聯合國大會於西元(下同)1966年12月16日通過《公民與政治權利國際公約》(International Covenant on Civil and Political Rights, 下稱公政公約)及《經濟社會文化權利國際公約》(International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, 下稱經社文公約, 以上兩者合稱兩公約), 其與1948年公布之聯合國《世界人權宣言》, 堪稱最重要之國際人權法典, 亦是國際上人權保障體系不可或缺之一環, 旨在闡明人類之基本人權, 並敦促各國積極落實, 期使人人於公民政治與經濟社會文化權利上, 享有自由及保障。因此, 兩公約要求締約國「承允遇現行立法或其他措施尚無規定時, 各依本國憲法程序, 並遵照本公約規定, 採取必要步驟, 制定必要之立法或其他措施, 以實現本公約所確認之權利。」(公政公約第2條第2項)、「承允盡其資源能力所及, 各自並藉國際協助與合作, 特別在經濟與技術方面之協助與合作採取種種步驟, 務期以所有適當方法, 尤其包括通過立法措施, 逐漸使本公約所確認之各種權利完全實現。」(經社文公約第2條第1項)。而我國雖於早年已簽署兩公約, 卻因國際形勢遲未能成為締約國, 直到98年4月22日制定公布「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」(下稱兩公約施行法, 自98年12月10日施行), 賦與兩公約國內法律之效力, 以此展現我國與國際人權保障標準接軌, 並與各締約國共同接受國際監督之決心。該法除開宗明義揭示:「為實施聯合國1966年公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約, 健全我國人權保障體系, 特制定本法。」(第1條)之外, 並明定:「兩公約所

揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」(第2條)、「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3條)，另要求：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後2年內，完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進。」(第8條)又106年1月11日修正公布之住宅法第53條亦申明：「居住為基本人權，其內涵應參照經濟社會文化權利國際公約、公民與政治權利國際公約，及經濟社會文化權利委員會與人權事務委員會所作之相關意見與解釋。」此外，我國亦於91年至97年提出4次國家人權報告試行報告，再於101年及105提出初次及第2次兩公約國家報告，並於102年及106年兩度邀請國際人權專家來我國審查，提出國際審查會議結論性意見，先予敘明。

(二)次按有關人民「適足居住權」之保障，經社文公約第11條第1項即明定：「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。」至於其內涵為何？聯合國經社文委員會1991年通過之第4號一般性意見²指出，「適足居住權」之應考慮之面向，除「服務、材料、設備和基礎設施的可使用性」、「可負擔性」、「適居性」、「可取得性」之外，亦包括「使

² 按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)」，是條約機構對特定條文所作之解釋，其清楚闡述公約所保障權利之內涵，有助於了解公約所確認之權利，是聯合國之正式文件。又依兩公約施行法第3條：「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。」之規定，上開一般性意見在我國已是適用公政公約及經社文公約應參照之標準。

用權的法律保障」，諸如租用（公共和私人）住宿設施……和非正規聚居地，包括占有土地和財產，且不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程度的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅離、騷擾和其他威脅（第8點）；更強調「強制驅離的事例應被推定為不相容於《公約》的要求。只有按照國際法的有關原則，在某些特別例外的條件下才是允許的」（第18點）。嗣1997年，經社文委員會又通過第7號一般性意見，進一步將「強制驅離」定義為：「個人、家庭及／或社區在違背他們意願的情況下被永久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。但是，禁止強制驅離並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強制驅離。」（第3點）。該號解釋另指出：「強制驅離不但明顯地侵犯了《公約》所鄭重規定的權利，同時也違反了不少公民和政治權利，例如：生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權、以及和平享用財產權等。」（第4點）、「如果沒有得到充分的保護，任何人有權不受強制驅離。該條尤其承認任何人的住宅有權受到保障，免受『無理或非法侵擾』。值得注意的是，國家有義務確保這種權利受到尊重，不因資源多寡的考量而改變。」（第8點）、「《公約》第2條第1項要求締約國使用『所有適當方法』，包括通過立法措施，以促進《公約》所保護的所有權利……若要設立一項有效的保護制度，保障免受強制驅離的立法是必不可少的基礎。這樣的立法措施應：(a)對房屋和土地的居住者提供儘可能最大的使用保障；(b)符合《公約》的規定；以及(c)能嚴格地限制在什麼情況下方允許驅

離居住者……。」(第9點)、「用強制驅離、拆除房屋作為一種懲罰措施也是不符合《公約》的規範的。此外，委員會還注意到1949年日內瓦公約及其1977年議定書都規定國家有義務禁止用強制驅離的手法去遷移平民、拆毀私人財產。」(第12點)、「驅離不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。如果受影響的人無法自給，締約國必須在其所可使用資源的最大限度內，採取一切適當的措施，確保提供適足的替代住房、替代住區或替代的具有生產能力的土地。」(第16點)。

(三)基此，經社文公約所保障人民「適足居住權」乃國家之基本義務，國家應盡其資源能力保障此一人民的權利；而「適足居住權」之內涵，除要求締約國應從積極面保障人民對房屋之「可使用性」、「可負擔性」、「適居性」、「可取得性」，更應在民法上之狹義財產權觀點之外，對任何形式的占有（例如非正規住居者），保障其免遭強制驅離、騷擾和其他威脅；至於消極面，則禁止在沒有適當保護措施下，違背居住者意願而將其驅離，縱使驅離具正當性，亦應循正當程序，且不應使其無家可歸，而須採取一切適當的措施，確保提供適足的替代住房。要言之，一旦涉及改變居住現狀，國家之裁量空間即大幅限縮，必須嚴格遵守程序與實質保障，且不得恣意以經濟發展或公共利益之迫切必要性作為強制驅離住居所之理由，國家也必須受國際人權監督機構較高密度之比例原則審查³。

(四)惟查我國自兩公約施行法於98年12月10日施行以來，相關機關仍屢屢以經濟發展或公共利益之目

³ 翁燕菁，適足居住權之可裁判性—初探國際人權法及其實踐，全國律師月刊，第19卷第1期，104年1月，頁17。

的，藉由民法物上請求權之規定，逕採「公法遁入私法」手段，對非正規住居者動輒訴請遷離，並要求該等相對弱勢之居住者支付不當得利，卻忽視國家實踐「適足居住權」之公法上義務，因而引發抗爭，徒耗龐大社會成本⁴；又兩公約之位階雖優於國內法⁵，惟法院於相關判決援引經社文公約之比例亦不普遍且過於保守⁶，甚至認為經社文公約所揭示保障人權之規定，如其請求權內容及要件並未明確規定者，即無從作為公法上請求權基礎⁷，以至於「適足居住權」仍無法與所有權至上之思維對抗，司法實務上基於民法物上請求權訴請非正規住居者拆屋還地之案件，被告幾無勝訴之可能⁸；此外，關於遷離之正當程序部分，我國雖有零星散見的規範，但要件、效果亦欠缺整體的關照，至於住宅法，亦未見有相關規範，且該法的可裁判性過低，居住權於該法亦形同「看的到吃不到」⁹，凸顯我國非正規住居者仍面臨之困境，以及安置義務未在我國獲得正視之事實。事實上，上開司法判決所涉問題早於

⁴ 例如樂生療養院、華光社區、苗栗大埔及本案大觀社區拆遷案等。

⁵ 參照最高法院105年台上字第984號判決(本判決係針對宣告死刑之存廢)認為：兩公約及兩公約人權事務委員會之解釋，均具有我國國內國法之效力。至其與我國其他法律之效力位階如何，法無明文。於二者發生法律衝突時之適用順序，基於人權保障之法治國原則，自應優先適用人權保障密度較高之兩公約規範。

⁶ 例如本件大觀社區拆遷案，法院多係援引民法第767條務上請求權之規定判決現居住者應拆屋還地，而未基於兩公約作相關論述。

⁷ 例如最高行政法院104年度判字第543號行政判決(華光社區拆遷案)，即引述該院103年8月份第1次庭長法官聯席會議，指出：「按經社文公約所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求作成一定行為之請求權，仍應視此公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。有明確規定者，即得作為人民之請求權依據。反之，就如何之請求權內容及要件，並未明確規定者，即無從作為公法上請求權基礎，原告予以援引，即使遭機關否准，也不可能有利或法律上利益受損害之情形，其提起課予義務訴訟，行政法院應駁回其訴。」

⁸ 陳姵妤，適足居住權於我國司法裁判之建構與落實，國立政治大學法律學系碩士論文，頁154，106年2月。

⁹ 陳冠璋，憲法上居住權之建構與實現—以司法審查為核心，臺大法律學院傑出博碩士論文叢書，頁124-126，臺北，元照，106年12月。

102年3月1日提出之我國初次兩公約國家報告國際審查會議結論性意見與建議，即已指出：「專家發現，因兩人權公約施行法之效果，使兩人權公約之條款成為中華民國(臺灣)法律的一部分，且位階高於與之抵觸的法律，唯低於《憲法》。然而，專家觀察到司法判決極少引用兩人權公約。」(第14點)、「司法體系至今仍極少援引《經濟社會文化權利國際公約》。政府表示，這可能是顧慮到公約條款並非自動履行。專家提醒政府，許多經社文公約之條款均可被直接適用，這是行之有年的國際法，專家力勸政府以具體的立法方式對經社文公約相關權利予以確認，並詳細說明經社文公約相關條款可以據以發生法律效力的方式，以解決此項顧慮。」(第15點)，究其根源，國家強迫驅離後之安置，不論是安置機關之指定、得申請安置人身分之確認、安置程度及方式之選定，無不涉及資源分配政策及所謂人民適足生存標準之衡平，也涉及多元利益價值之衝突，其請求權部分，仍有賴立法機關，依國民意志就所謂適足生活請求權內容及要件，予以明確規定，俾令行政機關實現此國民意志，然我國就國家土地管理機關依民事判決判准而拆屋還地者是否應予安置，如何安置，尚乏相關法律規定¹⁰，以至於經社文公約及其一般性意見，未能獲行政部門與司法部門之普遍落實與援引。而實務上，拆遷案件之安置等事宜，常涉及跨部會及中央與地方機關之職權與業務，非單一機關可獨自解決，且相關做法亦未有統一之標準¹¹，以至於個別土地管

¹⁰ 最高行政法院104年度判字第543號行政判決參照。

¹¹ 例如國軍老舊眷村改建條例第23條即規定，符合一定要件之違占建戶得獲相關補償；又各地方政府對於公共工程拆遷，亦針對合法建物以外之建物定有救濟金、搬遷獎勵金等規定。

理機關於執行強制驅離時，常因缺乏拆遷安置經驗，或無執行安置之資源以為後盾，而面臨左右為難之境，甚至以無明確法律規定，而刻意忽略經社文公約對於保障「適足居住權」之規定，殊值檢討因應。

(五)有鑑於此，我國邀請來臺之國際人權專家學者即於106年1月20日通過之我國兩公約第2次國家報告國際審查會議結論性意見與建議¹²，特別提出：「審查委員會持續關切在中華民國（臺灣）正發生的驅離與剝奪土地的頻繁程度。」（第38點）、「審查委員會建議所有形式的迫遷應宣布暫時中止，直到一部符合政府的國際人權義務，包括聯合國經濟社會文化權利委員會第7號一般性意見，以及聯合國關於基於開發目的的驅離及迫遷的基本原則及準則（簡稱「聯合國驅離準則」）的迫遷安置及重建法制定為止。」（第39點）、「審查委員會也關切當局對非正規住居者提起民事訴訟。委員會建議重新檢視這樣的作法，以使非正規住居者的住房權依國際人權標準受到尊重。」（第41點）、「審查委員會關切例如土地徵收條例、都市更新條例、市地重劃實施辦法、獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法，以及各機關經管國有公用被占用不動產處理原則等法令，含有並非基於人權的規定，並在全臺各地被用於剝奪人民與社區的權益。委員會建議，所有與國

又內政部77年2月11日台(77)內地字572840號函示：「徵收土地時，於地價補償外有關加發獎勵金、轉業輔導金、救濟金等，並非法定補償範圍，應由各需地機關自行斟酌財力狀況及實際情形發給，法令並不禁止。」惟本案大觀社區拆遷案之居民卻無法獲核發類此救濟金。顯見目前政府辦理拆遷案件之救濟金發放，並未有統一之做法，甚至要視主辦機關財力狀況而定，此由人民之立場觀之，均非公平。

¹² 106年1月20日兩公約第2次國家報告國際審查會議結論性意見與建議發表記者會上，公政公約第2次國家報告審查委員會主席Manfred Nowak教授特別點出：「我們也認為在人權教育的領域，應更努力，特別是教育公務人員執行公務及規劃政府方案時，應採取以人權為本的方式。」

內住房與土地政策有關的地方及中央法規應修正，以符合中華民國（臺灣）的國際人權義務。」（第42點）。其中以制定迫遷安置及重建法之建議，尤應為吾人所重視，然迄今卻未見政府部門提出任何相關因應及準備作為，無不令人懷疑我國政府貫徹落實兩公約及保障人民「適足居住權」之決心。

（六）綜上所述，人民「適足居住權」為聯合國經社文公約第11條第1項所明文保障，其所揭櫫：「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……」，含括對非正規住居者禁止強制驅離等內涵。然此一「適足居住權」之規定，於我國自98年4月22日公布「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」（98年12月10日正式施行），賦予兩公約國內法律效力，力求與國際人權標準接軌以來，並未獲行政部門與司法部門之普遍落實與援引；且國際人權專家受邀來臺針對我國101年及105年兩公約國家報告所提應檢視對非正規住居者提起訴訟及制定專法解決強制驅離問題等結論性意見與建議，亦未獲正視，以致於相關機關動輒採行「公法遁入私法」手段，率以民法物上請求權對非正規住居者訴請遷離及給付不當得利，卻忽視國家實踐「適足居住權」之公法上義務，因而屢屢引發抗爭，徒耗龐大社會成本。有鑑於此，行政院允應積極督導各機關確實遵守上開公約「適足居住權」之保障規定，並對於拆遷案件如何落實「適足居住權」之保障，作更細緻有效之規範，甚至參採上開國際審查會議所提建議，制定專法，期藉明確課以權責機關應負之安置義務，並統合中

央、地方機關資源，以展現我國落實人權保障之決心。

二、新北市板橋區大觀社區為國軍婦聯一村眷村於53年間遷村後經續留原地之眷村福利中心承租戶所增改建，因政府數十年來之消極管理，業已形成居民賴以安身立命之所，當屬聯合國《經濟社會文化權利國際公約》第11條第1項「適足居住權」及該公約第4號一般性意見所稱「使用權的法律保障」對象，惟退輔會忽視其實踐該公約「適足居住權」之公法上義務，在未經考量上開歷史背景，亦無土地使用急迫性並確實提出具體可兌現之安置方案前，即率依民法第767條物上請求權規定訴請拆屋還地及給付所謂不當得利，有違兩公約保障「適足居住權」及我國兩公約施行法之意旨，更引發十餘次激烈抗爭與衝突，耗費龐大社會成本。該會除應確實檢討改進並引以為戒外，更應確實對本案面臨拆屋還地之現住戶善盡安置、搬遷、免除不當得利及補助等相關義務：

(一)位於新北市板橋區大觀路二段32號之退輔會板橋榮譽國民之家（下稱板橋榮家）¹³，其所坐落地區原係中華民國婦女聯合會（下稱婦聯會）於46年間所興建完成高達600戶之國軍婦聯一村眷村原址，該眷村為滿足眷村居民便利生活機能，由其自治會於48年間成立福利中心對外招商，嗣婦聯一村因受52年間葛樂禮颱風水患重創後已不適宜居住，原眷戶乃於53年經遷移安置至「力行文和新村」及「內湖一村」等眷村，惟福利中心原承租戶並未隨同遷移而獨留原地，繼續自行整修及增建房舍¹⁴，進行災

¹³ 板橋榮家前身為臺北市政府於58年11月1日所成立之「臺北市榮譽國民之家」，70年7月1日改隸退輔會。

¹⁴ 退輔會及國防部復函參照。

後家園重建（此一期間該等建物之基地仍登記為其他相關私人所有，尚非國有）。嗣後隨者臺灣經濟及都市化快速發展，大量來自鄉村勞動人口湧進都市工作，但市區的高房價使得無力購屋的城鄉移民也在當地落腳，此一特殊地理位置與鄰里間的互助扶持，反而填補當時政府對於「適足居住權」投入不足下的社福缺口，勉強滿足人民最基本的居住需求¹⁵，而逐漸形成現今板橋榮家東南側沿大觀路二段計79棟建物之社區規模（下稱大觀社區）。由於大觀社區所坐落之板橋區龍安段111-3、112、112-1、112-2、113-1、113-2、114、114-1、116及116-1等10筆土地雖原係登記為其他私人所有，惟嗣後已經中華民國於55年10月27日以「買賣」原因移轉登記取得（管理機關為原陸軍總司令部，嗣於63年7月18日撥用予退輔會經營），再於91年1月25日連同板橋榮家現使用之土地，經原臺北縣政府發布「擬定板橋（浮洲地區）主要計畫」案內規劃為「社會福利設施用地」（大部分）及「公園用地」、「道路用地」，遂引發後續國有土地占用及拆遷之爭議（大觀社區使用上開地號內部分範圍之面積計3,277.59m²，約1,100坪，下稱本案大觀社區所坐落國有土地，如下圖1、圖2所示）。

¹⁵ 大觀事件自救會107年8月「『大觀社區原地保留方案』第一階段報告書」參照。

(二)查大觀社區居民於本案土地居住使用，原即有風災過後重整家園安身立命之時空背景；而其使用之初，土地產權仍登記為案外其他相關私人所有，並未見當時土地所有權人提出異議之事證；嗣退輔會於63年7月18日撥用取得土地管理使用權迄今，亦未曾實際占有及管理使用本案土地，而其長期以來對土地之消極管理，亦無異默許居民持續居住使用土地；再以該社區基地係遲至91年間始經都市計畫規劃為「社會福利設施用地」等，在此之前數十年期間，其土地之財產性質究屬公用或非公用不動產，即有未明，況板橋榮家前於87年11月19日召開「板橋榮譽國民之家87年11月處理私人使用國有公用土地協調會」時，退輔會出席人員亦表示：「……為顧及住戶權益，一再協調辦理，最後國有財產局（現為國有財產署）方以輔導會民國63年經陸軍總部接管本土地時，若貴住戶能取具在此以前之居住資料證明，即可同意辦理現狀移交國有財產局接管……」，凡此已造成社區居民安居於本案國有土地數十年，並與土地密不可分之事實，亦給予社居區居將來可承租甚至進一步承購土地之期待，甚至居民亦可能具有民法第772條所定時效取得該土地所有權以外財產權之請求權（如時效取得地上權，詳後述）。職是之故，本案大觀社區居民當屬聯合國經社文公約第4號一般性意見所稱「使用權的法律保障」對象，應受該公約第11條第1項「適足居住權」之各種保障，免遭強制驅離、騷擾和其他威脅；如「違背他們意願的情況下被永久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」，即屬該公約禁止之「強制驅離」範疇，因而「如果

沒有得到充分的保護，任何人有權不受強制驅離。該條尤其承認任何人的住宅有權受到保障，免受『無理或非法侵擾』。值得注意的是，國家有義務確保這種權利受到尊重，不因資源多寡的考量而改變。」

- (三)惟查退輔會於辦理本案國有土地之排除占用過程，忽視該會應實踐「適足居住權」之公法上義務，亦未恪遵我國兩公約施行法第3條及第4條：「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」、「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」之規定意旨，毫不考量現住居民使用土地之歷史背景與社區網絡，且在未有使用本案土地之急迫性¹⁶，以及未提出具體可兌現之安置方案前¹⁷，即採「公法遁入私法」手段，逕行援引民法第767條物上請求權規定，於98年起分6批對本案未主動交回土地之72戶訴請拆屋還地及給付不當得利，而法院對於兩公約「適足居住權」規定，亦不意外的採取消極不引用之態度，致72戶居民迄103年間全告敗訴以終，因而社區內眾多年邁且弱勢住戶，在飽受訟累後，不但面臨被迫離開既有社會網絡居住環境之恐慌（含已確認之12戶現住弱勢戶及3戶待確認非住戶，其中10戶亟待安置），還要背負每戶新臺幣數萬至20餘萬元不等之不當得利與訴訟費用（全案累計至108年2月20日為止之不當得利清償金額

¹⁶ 詢據退輔會相關人員表示，本案國有土地將與板橋榮家土地規劃興建長照大樓，然迄本院調查時，並未有相關具體規劃。

¹⁷ 本案迄本院調查時，僅有4位具榮民身分者獲安置於榮民之家（其中1位於105年9月1日入住後，於同年12月22日亡故）。

已達1,148萬3,475元)，情何以堪。

(四)事實上，106年6月29日召開之總統府人權諮詢委員會第27次委員會議即決定：「關於板橋大觀社區案研處情形部分，行政機關既要執行法定公權力排除國有財產遭不法占用，亦須盡力協助安置拆遷之自住戶，以符《兩公約》對居住權之要求，後續請退輔會秉持此一精神，妥適處理。」另大觀社區居民成立之「大觀事件自救會」以及關心、同情該等居民之社會人士與學生，多年來即持續向總統府、行政院、退輔會、內政部、新北市政府、總統官邸、行政院長官邸、民主進步黨中央黨部等機關陳情、抗議、遊行，其中於106年4月10日板橋榮家展開第1波之大觀路2段42巷38、40、42、70、72及74號等6戶已點交建物之拆除作業時，因其他不同意點交之住戶及聲援者以其現居建物受損等由進行抗爭，致爆發衝突，並造成數名聲援學生受傷；106年4月20日進行第2波之大觀路2段84、86、及88號3戶已點交建物之拆除，雙方再度發生衝突；其後，抗爭者又涉及赴退輔會抗議噴漆、阻擋行政院院長座車、陳請臺灣新北地方法院停止拆除前之履勘作業；107年1月24日再進行第3波之大觀路2段108、110、112及114號等已建交4戶建物之拆除作業時，同樣爆發衝突；其後，大觀社區自救會與社區居民及聲援人士並展開「恨行」苦行，並批評國土活化政策，呼籲政府停止迫遷，嗣於108年3月間於接獲法院拆除通知後，再赴行政院下跪陳情，又至退輔會噴漆抗議，並進行從華光社區「六步一跪」至總統府的行動¹⁸，累計本案陳情抗爭行動不下十餘

¹⁸ 資料來源：退輔會復函及維基百科網站 (<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%A4%A7%E8>)

次，致耗費龐大社會成本。反思我國欲展現與國際人權標準接軌並藉此彰顯我國之國際地位，特別慎重邀請國際人權專家來臺針審查我國兩公約第2次國家報告，並於106年1月20日提出「審查委員會建議所有形式的迫遷應宣布暫時中止」、「審查委員會也關切當局對非正規住居者提起民事訴訟」之結論性意見與建議，其言猶在耳，然上開排除占用及拆遷作業並引發民眾抗爭之過程，無疑已明顯泯沒我國多年來對人權保障所做之努力。

- (五)綜上，新北市板橋區大觀社區為國軍婦聯一村眷村於53年間遷村後經續留原地之眷村福利中心承租戶所增改建，因政府數十年來之消極管理，業已形成居民賴以安身立命之所，當屬聯合國經社文公約第11條第1項「適足居住權」及該公約第4號一般性意見所稱「使用權的法律保障」對象，惟退輔會忽視其實踐該公約「適足居住權」之公法上義務，在未經考量上開歷史背景，亦無土地使用急迫性並確實提出具體可兌現之安置方案前，即率採「公法遁入私法」手段，以民法第767條物上請求權規定訴請拆屋還地及給付所謂不當得利，有違兩公約保障「適足居住權」及我國兩公約施行法之意旨，更引發十餘次激烈抗爭與衝突，耗費龐大社會成本。該會除應應確實檢討改進並引以為戒外，更應確實對本案面臨拆屋還地之現住戶善盡安置、搬遷、免除不當得利及補助等相關義務。

三、財政部所屬國有財產署及相關機關基於國有財產法所定管理機關之職責，辦理國有不動產清理與排除占用，固有其正當性，然國有財產法未考量占用之多元

因素及其歷史背景，以及部分不動產在政府長期消極管理下已成為占用人賴以居住生存之事實，亦未依占用形成原因、時間以及是否具拆遷之急迫性與必要性進行調查分類，妥為評估不同處理方式，並明定拆遷安置程序及使用補償金減免等相關規範，原即對兩公約「適足居住權」之保障有所不足；迨至兩公約施行法自98年12月10日施行迄今，亦未見其依該施行法第8條規定妥予檢討修正；復以財政部雖訂頒「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」及「國有非公用不動產被占用處理要點」，以為各國有不動產管理機關排除占用之依循，然其僅係缺乏法律授權之行政規則，法規位階過低，規範內容亦有所不備且多屬宣示性質，以致於各管理機關辦理排除占用時，動輒訴請拆屋還地，導致占用人被迫遷離原住居所，並背負高額之所謂不當得利，明顯不符兩公約「適足居住權」意旨，亟待財政部就法制面積極妥慎研處修正：

- (一)按國有財產法第1條、第9條、第11條及第12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。」、「財政部承行政院之命，綜理國有財產事務。財政部設國有財產局¹⁹，承辦前項事務；其組織以法律定之。」、「公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。」、「非公用財產以財政部國有財產局為管理機關，承財政部之命，直接管理之。」²⁰又財政部為利於被占用國有不動產之處理，分別定有

¹⁹ 「財政部國有財產署組織法」於102年1月1日施行，財政部國有財產局改制為財政部國有財產署。

²⁰ 按國有財產法第4條規定：「(第1項)國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類。(第2項)左列各種財產稱為公用財產：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3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。」

「國有非公用不動產被占用處理要點」及「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」在案。次按兩公約施行法第2條至第5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。」、「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。」、「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。」、「各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。」是依上開兩公約施行法規定，國有財產法等涉及被占用國有不動產清理之法令，自應受聯合國經社文公約第11條第1項「適足居住權」規定及聯合國經社文委員會所作一般性意見之檢視與拘束，且有關「適足居住權」之保障，當屬法律保留事項²¹，宜以法律定之，先予敘明。

- (二)查財政部所屬國有財產署及相關機關依國有財產法所定管理機關之職責辦理國有不動產清理與排除占用，固有其正當性，然國有不動產被長期占用，多有其歷史因素，諸如政府遷臺等戰亂原因或都市化快速進展，導致鄉村移民湧入都市而暫居於公有土地，其根本之源在於政府未善盡保障人民「適足居住權」，並長期默許其居住使用所致。然國有財產法未考量占用之多元因素及其歷史背景，以及部分不動產在政府長期消極管理下已成為占用人賴以生存的住居所之事實，亦未依占用形成原因、有無拆遷之急迫性與必要性，進行調查分類並妥為評

²¹ 聯合國經社文委員會1991年通過之第4號一般性意見第8點參照。

估不同處理方式，並明定拆遷安置程序及使用補償金減免等相關規範，原即與兩公約所保障「適足居住權」意旨有所未符。

- (三)次查財政部鑑於該部國有財產署經營之被占用國有非公用不動產數量龐大，前於99年10月21日提出「被占用國有非公用土地加強處理方案」，嗣又於102年10月間提出「被占用國有非公用不動產加強清理計畫」，據以辦理清理業務。惟立法院第9屆第1會期內政委員會第19次全體委員會議臨時提案決議略以，近年各機關對管有國有土地上之居民要求強迫拆遷，衍生爭議，違反經社文公約之「適足居住權」保障，建議相關請主管機關邀專家學者及民間團體舉辦公聽會，檢討修正相關法令，強化民眾權益保障及落實經社文公約。案經財政部依上開決議105年8月19日召開公聽會，與會專家學者、民間團體、立法委員就各機關處理國有被占用不動產相關作業提出建言，包括：機關應深入瞭解占用成因並分類處理，非一律以訴訟強制排除占用；進入訴訟程序者，循合意停止訴訟程序與占用人協調解決方案；對占用人之協助不應限於低收入戶等弱勢者，且對占用作居住使用者，宜加強協助安置等。另總統府人權諮詢委員會105年11月11日第24次委員會議討論事項四「檢討國有財產管理及國有土地活化利用的相關政策程序，是否有遵循經社文公約第11條及其第4號及第7號一般性意見有關適足居住權保障及強制驅逐應遵守之相關正當程序」，決議請財政部採納各界建言，研修國有財產及土地相關之原則及要點。嗣106年1月20日兩公約第2次國家報告國際審查會議結論性意見與建議第42點，亦建議修正「各機關經營國有公用被占用不動產處理

原則」等相關法令，以符合國際人權義務。基此，財政部乃分別於106年4月25日修正「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」（下稱處理原則），以及於同年5月9日修正「國有非公用不動產被占用處理要點」（下稱處理要點），上開處理原則及處理要點之修正，主要係增訂國有不動產遭私人占用，其屬公用者，管理機關應先審慎評估有無繼續使用該不動產必要，如有，應瞭解占用成因，分類妥為評估收回方式，避免紛爭；對占用居住者（下稱占居者）加強協助安置，擴大協助弱勢占用者依法向目的事業主管機關申請相關補助、補貼或津貼，以落實經社文公約有關保障人民適足居住權之意旨。詢據國有財產署相關人員指稱，上開處理原則及處理要點已將保障「適足居住權」精神納入修正，規範機關注意保障占居者權益、加強協調溝通及踐行正當程序、擴大協助占居者安置措施等，並製作處理流程圖供機關實務參考，提醒管理機關不貿然採取強制排除、驅離或訴訟等語。

- (四)鑑於上開處理原則及處理要點雖已於106年間修正，然以本件大觀社區拆遷案觀之，原居住者並未因此獲得充分之安置；又總統府人權諮詢委員會於107年3月30日召開之第31次委員會議仍再決議：「排除國有不動產之占用而衍生後續之迫遷安置，雖涉及相關部會之權責，然實係前後端之問題，考量財政部為國有財產之權責機關，有關『經社文小組』審查結論性意見與建議第42點，所為『建請內政部及財政部召開跨部會會議，討論如何建立符合國際人權原則及標準之非正規居住者後續安置及救濟方案之機制』建議之權責機關，由財政部擔任，並由該部統籌召開跨部會會議研議之。」足

見「適足居住權」保障，於上開處理原則及處理要點修正後仍未獲得充分之彰顯，甚至僅止於宣示效果，亦未充分體現106年1月20日我國兩公約第2次國家報告之國際審查會議第39點、第41點及第42點等結論性意見與建議。茲舉數例如下：

- 1、處理原則及處理要點僅係缺乏法律授權之行政規則，法規位階過低，且多屬宣示性質，對相關機關之拘束力不足，難以承擔保障「適足居住權」之大任。
- 2、處理原則第3點第1項及處理要點第5點第1項雖規定管理機關對於被占用不動產應瞭解占用成因，分類處理，妥為評估處理或收回方式，以避免紛爭，然其缺乏督導機制與強制性，以致於非但被占用國有公用不動產各管理機關未確實執行，就國有財產署本身對於所經管之被占用國有非公用不動產，亦未見提出上開分類調查、處理及評估之相關資料。
- 3、處理原則第3點第2項及處理要點第5點第2項雖規定：「對占用作居住使用者，管理（執行機關）機關於排除占用前，調查占用者（人）是否需協助安置，並就需協助者協助依法向目的事業主管機關或民間機構申請公共租賃住宅、社會住宅、榮民之家、社會福利機構或護理機構等進行安置，相關過程作成紀錄，以利日後查考。」惟該規定既無強制性，亦無法統合相關機關之安置資源，其安置成效令人質疑。
- 4、又依住宅法第4條第1項規定，社會住宅應提供至少30%以上比率出租予經濟或社會弱勢者；同法第25條規定，社會住宅承租者，應以無自有住宅或一定所得、一定財產標準以下之家庭或個人為

限，其承租者之申請資格、程序、租金計算、分級收費、租賃與續租期限及其他應遵行事項之辦法或自治法規，由主管機關定之。是以社會住宅之出租係由主管機關將承租資格、租金、租期等事項向一般不特定之民眾公告後，以抽籤或評點方式決定入住者，並非針對面臨居住狀況重大變動（流離失所）之拆遷戶而設，以致於受有限資源之限制，拆遷案件之原居住者常無法獲得有效之安置。顯見上開處理原則及處理要點過度仰賴住宅法等其他法令之安置作為，卻未能單獨針對被占用國有不動產之排除占用案件，明定安置方式、對象，並課予管理機關之安置與救濟義務（例如管理機關得編列預算協調住宅法主管機關，以專案方式辦理現地或異地安置、發給租金補貼或參照當地直轄市、縣(市)主管機關辦理公共工程地上物拆遷補償救濟之資格與標準，發給拆遷與遷移救濟金等）。

- 5、處理原則第3點第3項及處理要點第5點第3項雖規定管理機關於排除占用前，應對「屬社會救助法規範之低收入戶或中低收入戶者」、「屬特殊境遇家庭扶助條例規範之特殊境遇家庭成員者」、「依身心障礙者權益保障法領有生活補助費者」、「依老人福利法領有中低收入老人生活津貼者」，協助依法向目的事業主管機關申請相關補助、補貼或津貼，並將過程作成紀錄，以利日後查考。惟參照住宅法第4條第2項所規定應優先提供社會住宅之經濟或社會弱勢等特殊身分者計有「低收入戶或中低收入戶」等12種²²，故凡符

²² 住宅法第4條規定：「(第1項) 主管機關及民間興辦之社會住宅，應以直轄市、縣(市)轄

合此類身分而可能因排除占用導致無家可歸者，管理機關於排除占用前，無論其占用成因，實均應協請目的事業主管機關申請相關補助、補貼或津貼，方無違住宅法立法意旨，然上開處理原則及處理要點之規定，僅限於4類身分始協助申請補助，顯有所不足。

- 6、鑑於排除國有不動產占用所引發之爭議點，多因占用者係長年使用且合法擁有門牌、水電、稅籍資料等，致對居住環境產生依賴，對國家之容忍與默許亦產生合理期待，就兩公約與國際人權法實務而言，此為評估居住權受侵害程度的根據之一，亦為106年1月20日我國兩公約第2次國家報告之國際審查會議第39點及第41點建議在迫遷安置及重建法制定前應中止所有形式的迫遷，以及應再檢視對非正規住居者提起民事訴訟之作法的精神所在。是以基於兩公約保障「適足居住權」之精神，國家收回被占用作居住使用之國有不動產，不論其屬於公用或非公用不動產，自應以具有拆遷之急迫性與必要性為原則，亦即除有立即危害公共安全、水土保持、文資保存等其他疑慮，或有開發使用之必要性與急迫性者外，實以持續協調為宜，然現行實務上管理機關縱然有意與占用者持續協調，卻往往無明確規則可循，導致各機關處理方式不一致，甚至因深怕遭受執行排除占用績效不彰之究責而裹足不前，凸顯處

區為計算範圍，提供至少百分之三十以上比率出租予經濟或社會弱勢者，另提供一定比率予未設籍於當地且在該地區就學、就業有居住需求者。(第2項)前項經濟或社會弱勢者身分，指下列規定之一者：一、低收入戶或中低收入戶。二、特殊境遇家庭。三、育有未成年子女三人以上。四、於安置教養機構或寄養家庭結束安置無法返家，未滿二十五歲。五、六十五歲以上之老人。六、受家庭暴力或性侵害之受害者及其子女。七、身心障礙者。八、感染人類免疫缺乏病毒者或罹患後天免疫缺乏症候群者。九、原住民。十、災民。十一、遊民。十二、其他經主管機關認定者。」

理原則及處理要點相關規定之不足。

7、處理原則及處理要點第6點雖定有管理機關得對於占用者減免占用期間使用補償金之規定，惟並未特別對住宅法第4條第2項所列經濟或社會弱勢等特殊身分者，明定更從寬之減免方式，對於該等弱勢者「適足居住權」之保障顯有不足。

(五)末查截至107年7月底，財政部國有財產署經管之國有閒置土地計18萬3,910筆(錄)，面積1萬9,916公頃，其中屬可建築用地計4萬9,775筆(錄)，面積約679公頃，如何將此一寶貴的公部門資源導入被占用國有不動產清理之安置作業系統，無疑是該部保障「適足居住權」之重要思考方向。

(六)綜上，財政部所屬國有財產署及相關機關基於國有財產法所定管理機關之職責辦理國有不動產清理與排除占用，固有其正當性，然國有財產法未考量占用之多元因素及其歷史背景，以及部分不動產在政府長期消極管理下已成為占用人賴以居住生存之事實，亦未依占用形成原因、時間以及是否具拆遷之急迫性與必要性進行調查分類，妥為評估不同處理方式，並明定拆遷安置程序及使用補償金減免等相關規範，原即對兩公約「適足居住權」之保障有所不足；迨至兩公約施行法自98年12月10日施行迄今，亦未見其依該施行法第8條規定妥予檢討修正；復以財政部雖訂頒「各機關經管國有公用被占用不動產處理原則」及「國有非公用不動產被占用處理要點」，以為各國有不動產管理機關排除占用之依循，然其僅係缺乏法律授權之行政規則，法規位階過低，規範內容亦有所不備且多屬宣示性質，以致於各管理機關辦理排除占用時，動輒訴請拆屋還地，導致占用人被迫遷離原住居所，並背負高額

之所謂不當得利，明顯不符兩公約「適足居住權」意旨，亟待財政部就法制面積極妥慎研處修正。

四、國有財產法對於82年7月21日前已由使用人實際使用並願繳清歷年使用補償金之國有非公用財產類不動產，基於尊重長期占有之既成秩序等歷史因素，乃參照民法第769條及770條時效取得財產權之意旨，於該法第42條明定得逕予出租使用人（使用人後續如符合相關要件，更得進一步申請讓售），然對於公用財產類之不動產卻無類此或相關配套規定，致僅因財產性質不同之行政考量，即令後者處於不平等地位，顯非妥適，應請財政部本諸平等原則及兩公約保障「適足居住權」之意旨，妥慎研處修正：

- (一)按占有為一種單純事實，占有人長期占有他人未登記之不動產，民法第769條及770條賦予其在一定要件下得請求登記為所有人之權利（時效取得所有權），如係占有已登記之不動產，占有人亦有依同法第772條取得該不動產所有權以外財產權（如地上權等）之請求權，揆其係為促使原權利人善盡積極利用其財產之社會責任，並尊重長期占有之既成秩序，以增進公共利益而設，應為憲法所保障（釋字第291號解釋理由書參照），而其中「尊重長期占有之既成秩序」之目的，亦隱含保障人民「適足居住權」之內涵。
- (二)查國有財產法第42條第1項規定：「非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理。但合於左列各款規定之一者，得逕予出租：一、原有租賃期限屆滿，未逾6個月者。二、民國82年7月21日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者²³。三、依法得

²³ 該第2款規定於58年1月27日國有財產法制定時原規定：「財政部國有財產局成立前已實際使

讓售者。」揆諸上開第2款規定於58年1月27日國有財產法制定時之立法理由略以：「出租對象除原有租賃關係者外，以實際使用而其使用之始本於善意並無過失者為限，用符民法第770條之立法精神。」是以現行國有財產法對於82年7月21日前已由使用人實際使用並願繳清歷年使用補償金之國有非公用財產類不動產，基於尊重長期占有之既成秩序等歷史因素，爰參照上開民法時效取得財產權之意旨，於該法第42條明定得逕予出租使用人（使用人後續如符合相關要件，更得進一步申請讓售）。惟查國有不動產被占用之原因多元，且多有其歷史因素，而占用人占用之初，常無從得知其使用之不動產是否為公有不動產，或無法辨明究屬公用或非公用不動產，甚至該不動產亦尚無公用或非公用之定性，則國有財產法對於公用財產類不動產卻無上開得出租予長期使用人之適用或相關配套規定，僅因財產性質不同之行政考量，即令後者處於不平等地位，顯非妥適。

- (三)詢據國有財產署相關人員表示，國有財產為全民資產，其利用原則向為國土保育、公用優先及促進地利；國有公用財產，管理機關應依國有財產法第32條規定按預定計畫及規定用途或事業目的管理使用，以達「公地公用、發揮效能」目標；又公用財產與非公用財產性質有別，處理方式自有區分，公用財產已無公用需要者，應依同法第33條、第35條

用，其使用之始為善意並無過失者。」嗣於64年1月17日修正為：「本法施行前已實際使用，其使用之始為善意並願繳清歷年使用補償金者。」（修正理由：「原規定申請租用要件限制過嚴，實有窒礙難行之處，蓋按此規定在國產局成立（49年12月）後之實際使用之，即不得申辦租用。此種情形為數甚多，如統依法訴請法院判決執行收回房地，排除侵害（因依照本法規定，既不得放租又不能讓售與使用人，僅有收回房地公告標售）勢將影響社會安定，滋生困擾，似宜將原規定租用限制酌予放寬，以利管理，又使用人是否無過失，在事實上頗難認定，爰將第一項第二款予以修正。」）。89年1月12日修正為現行條文。

或第39條規定，循序變更為非公用財產移交國有財產署接管，依法收益處分，創造永續財源等語，惟此一發自行政官署之觀點，並無法解除上開公平性之疑慮，併此敘明。

- (四)綜上，占有人長期占有他人未登記之不動產，民法第769條及770條賦予其在一定要件取得時效取得財產權之請求權，核係為促使原權利人善盡積極利用其財產之社會責任，並尊重長期占有之既成秩序，以增進公共利益而設。現行國有財產法對於82年7月21日前（原規定財政部國有財產署成立前，嗣修正為該法施行前，復又修正為現行條文）已由使用人實際使用並願繳清歷年使用補償金之國有非公用財產類不動產，基於尊重長期占有之既成秩序等歷史因素，乃參照上開民法第769條及770條時效取得財產權之意旨，於該法第42條明定得逕予出租使用人（使用人後續如符合相關要件，更得進一步申請讓售），然對於公用財產類之不動產卻無類此或相關配套規定，致僅因財產性質不同之行政考量，即令後者處於不平等地位，顯非妥適，應請財政部本諸平等原則及兩公約保障「適足居住權」之意旨，妥慎研處修正。

調查委員：高 涌 誠