

## 調 查 意 見

一、兩公約施行法施行後，既有之區段徵收審查方式不足以落實兩公約對國民住居權保障之要求，內政部應就此確實檢討，強化對區段徵收案公益性及必要性之審查，審查決定並允宜記明准駁之理由，俾利後續行政爭訟程序得以確認：

(一)我國區段徵收浮濫，向為專家學者所詬病；依內政部所提送之資料，截至 102 年 12 月底，以區段徵收方式辦理都市計畫之整體開發成效，情形如下：

計畫核准時間		91 年 7 月以前				91 年 7 月以後				加總			
		主要計畫 (公頃)	細部計畫 (公頃)	合計 (A)	比例 (%)	主要計畫 (公頃)	細部計畫 (公頃)	合計 (A)	比例 (%)	主要計畫 (公頃)	細部計畫 (公頃)	合計 (A)	比例 (%)
已 完 成 開 發	面積	528.97	962.86	1491.83	34.85%	192.04	220.81	412.85	23.33	721.01	1183.67	1904.68	31.48
	處數	7	18	25	31.25%	6	5	11	36.67	13	23	36	32.73
開 發 中	面積	36.70	395.07	431.77	10.09%	154.56	569.08	723.64	40.90	191.26	964.15	1155.41	19.10
	處數	1	6	7	8.75%	2	8	10	33.33	3	14	17	15.45
未 開 發	面積	1559.55	797.96	2357.52	55.07%	513.46	119.51	632.97	35.77	2073.01	917.47	2990.49	49.42
	處數	32	16	48	60%	6	3	9	30	38	19	57	51.82
合 計	面積	2125.22	2155.89	4281.11	100%	860.06	909.40	1769.46	100	2985.28	3065.29	6050.57	100
	處數	40	40	80	100%	14	16	30	100	54	56	110	100

(二)由上表可知，我國以區段徵收方式辦理都市計畫之實際開發情形，效能多有不彰，截至 102 年 12 月底，仍有高達 49.42%之計畫面積完全未予開發，其中，91 年 7 月以前核定者，甚至高達 55.07%未予開發；91 年 7 月以後核定者，未開發之比率雖有下降，惟仍有 35.77%之高比率。依上開數據，內政部都市計畫委員會及土地徵收審議委員會辦理相關案件審核，是否確實就開發計畫之公益性、必要性

核實審查，容非無疑。

(三)查經濟社會文化權利委員會第7號一般性意見書第7點針對「住房權」部分已指出：「…其他一些強迫遷離的事例則是在發展名義下出現。爭奪土地權的衝突，像建造水壩或其他大規模能源項目等發展和基層結構工程、為重新修建城市而徵用土地、重新修建房屋、城市美化方案、農業方面的土地清理、不受控制的土地投機買賣、像奧林匹克等大規模運動會的舉行等，都會導致居民被迫遷離」；第17~21點並因而明揭委員會通過的彙報準則，即締約國被要求提供與強制驅逐做法直接有關的各種資料。足見國際間，對以「發展」為名進行的各種開發計畫，因而造成居民住房權之侵害情形，已愈趨重視，並將之列為人權保障的重要事項。

(四)按我國立法院業於98年3月31日三讀通過公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（下合稱兩公約），及兩公約施行法；行政院並依兩公約施行法第9條之授權，定該施行法自98年12月10日施行。依該施行法第2條及第3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」；本件大埔區段徵收案，雖係於98年4月14日經內政部內授中辦地字第0980724263號函核准辦理，時序上兩公約施行法尚未正式施行，惟鑑諸上開相關數據，及國際人權公約所揭櫫之相關標準，在我國正式立法明文承認兩公約之規定效力後，內政部未來在審理區段徵收計畫時，允應以更審慎之態度，就其公益性及必要性，確實予以審查；審查決定並允宜記明准駁之理由，俾利後續行政爭訟程序得以確認。除可

避免類似本案爭議再度發生，並資確保國民之住居人權；內政部現行作法尚有不足，應確實檢討改善。

二、苗栗縣政府辦理本件區段徵收案，率以土地徵收條例第 30 條之法定補償地價為協議價購之買價，致使協議價購流於形式，不僅欠缺最後手段性，更與正當法律程序有違，嚴重戕害政府依法行政之形象，違失情節重大，應確實檢討，日後不得再有以強制徵收代協議價購之情形發生：

(一)按政府因公益需要，為取得公共事業所需用地，得採行協議價購、土地交換、土地重劃、接受捐贈或徵收、區段徵收等多種方式。根據憲法第 15 條及司法院釋字第 400 號、第 409 號等相關解釋意旨，土地徵收係基於興辦公共事業需要，為實現公益目的而侵害人民財產權之不得已措施，其實施將對人民應受國家保障之財產權發生嚴重影響。故土地徵收依理自應為政府為取得公共事業所需用地，已窮盡各種可能之較為溫和之方式而仍未能取得者，始得採行之不得已措施，本院 99 年 7 月 22 日 (99) 院台調壹字第 0990800585 號調查案，調查意見業敘明綦詳。司法實務上，臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1642 號<sup>1</sup>、91 年度訴字第 3968 號<sup>2</sup>、最高行政法院 96 年度判字第 1442 號<sup>3</sup>、99 年度判字第 355

---

<sup>1</sup> 臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1642 號判決：「按土地徵收並非國家取得土地所有權之方法，而是一種最後不得已之手段，因而土地徵收僅僅在無其他法律上或經濟上得替代之更溫和之方法可資利用時始係合法，若土地徵收所要實現之目的，得以其他較輕微侵害財產權人權利之方式達成時，例如經由私法買賣契約、以公有土地互易可取得土地之利用，或以物之負擔或行政契約、聯合開發捐贈方式可代替土地徵收等等，則土地徵收欠缺必要性，自為法所不許。」

<sup>2</sup> 臺北高等行政法院訴字第 3968 號判決，內容同註 2。

<sup>3</sup> 最高行政法院 96 年度判字第 1442 號判決：「土地徵收是對財產權具目的性之侵害，而非國家純粹取得財產權之工具，更非調整私益衝突之手段，而是為實現公益之最後不得已措施。因此，國家對興辦公共事業所需之土地，必須用盡所有法律之手段，均不可得，最後始得

號<sup>4</sup>…等判決，亦為同旨。

(二)另查內政部 93 年 3 月 25 日台內地字第 0930060635 號函釋略以：「說明：三、按…為土地徵收條例第 11 條<sup>5</sup>所明定，協議價購或以其他方式取得為『徵收前之必要程序』，需用土地人應體認徵收係取得土地之最後手段而非優先手段，參與協議之人員，應詳予溝通交涉，『不得以徒具形式之開會，虛應故事』，使得因土地徵收而對人民受憲法保障之財產權嚴重侵害之損害減至最輕。…，『若僅通知召集多數或全部被徵收土地所有權人，並告知土地徵收條例第 30 條<sup>6</sup>之法定補償地價，自難謂係合法之

---

以徵收方式為之。…準此，需用土地機關倘有適當之公有土地足供所需興辦公共事業之需求時，需用土地機關自應優先利用其公有土地，不得任意讓公有土地閒置，再假借徵收手段，以取得公共事業所需之私有土地，否則即有違比例原則之要求」

<sup>4</sup> 最高行政法院 99 年度判字第 355 號判決：「土地徵收是國家取得土地所有權最後不得已之手段，因而土地徵收僅在無其他方法可資利用時始可，若得以其他較輕微侵害財產權人權利之方式達成時，例如以公有土地互易可取得土地之利用，或以物之負擔或行政契約、聯合開發捐贈方式可代替土地徵收等，則土地徵收有違比例原則而為法所不許」

<sup>5</sup> 本案行為時之(舊)土地徵收條例§11：

「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。」

101 年 1 月 4 日修正公布之(現行)土地徵收條例§11：

「I. 需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，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且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。

II. 前項協議之內容應作成書面，並應記明協議之結果。如未能達成協議，應記明未達成協議之理由，於申請時送交中央主管機關。

III. 第一項協議價購，依其他法律規定有優先購買權者，無優先購買權之適用。

IV. 第一項協議價購，應由需用土地人依市價與所有權人協議。

V. 前項所稱市價，指市場正常交易價格。」

<sup>6</sup> 本案行為時之(舊)土地徵收條例§30：

「I. 被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價。

II. 前項徵收補償地價，必要時得加成補償；其加成補償成數，由直轄市或縣(市)主管機關比照一般正常交易價格，提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評定之。」

101 年 1 月 4 日修正公布之(現行)土地徵收條例§30：

「I. 被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。

II. 前項市價，由直轄市、縣(市)主管機關提交地價評議委員會評定之。」

協議價購或以其他方式取得』…」，足見本案徵收前之協議程序，自屬土地徵收之合法要件，苗栗縣政府所踐行之協議價購程序至少應達到行為時之土地徵收條例第 11 條規定「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」之最基本要求，不得徒以形式上開會協議，而無實質之意義與內容，始與正當法律程序無違。另依同條例第 48 條，前揭規定準用於區段徵收程序。

- (三) 惟查苗栗縣政府於申請本案區段徵收前，雖曾於 97 年 12 月 25 日及 26 日，分三梯次合併辦理「區段徵收說明會」及「區段徵收協議價購會」，惟依上開說明會及價購會之會議紀錄，該府於系爭會議中，僅就到場人之相關提問，一次答覆，內容略為「本區『協議價購補償金額』均依據苗栗縣政府 97 年公告現值來計算，依照土地徵收條例第 30 條規定，『被徵收之土地，應按照徵收當期之公告現值，補償其地價。…前項徵收補償地價，必要時得加成補償；其加成補償成數，由直轄市或縣（市）主管機關比照一般正常交易價格提交地價評議委員會於評議當年期公告現值時評定之。』有關本縣辦理區段徵收之地價不加成補償案，業經本府地價及標準地價評議委員會評議通過；準此，本府辦理區段徵收之協議價購金額，係依上開規定辦理…本區段徵收方式為區段徵收，所以公告現值並無任何加成補償，主要考量為降低開發成本，較低的開發成本直接影響開發後評定地價，最終目的是希望能給

---

III.各直轄市、縣（市）主管機關應經常調查轄區地價動態，每六個月提交地價評議委員會評定被徵收土地市價變動幅度，作為調整徵收補償地價之依據。IV.前三項查估市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事項等辦法，由中央主管機關定之。」

各位土地所有權人較高的抵價地發還比例」等語，足見該府僅形式性利用系爭會議告知參與會議之土地所有權人該區段徵收一律按照徵收當期之公告現值計價，不予加成補償之立場，且未論及以其他方式取得土地。被徵收人僅有接受或不接受，並無就土地價格實質進行協商，顯已違反行為時之土地徵收條例第 11 條規定及上開內政部 93 年 3 月 25 日台內地字第 0930060635 號函釋意旨，而與正當法律程序有違；台中高等行政法院 103 年 1 月 3 日 101 年度訴更一字第 47 號判決並據之而為政府敗訴之理由，嚴重戕害政府依法行政之形象。

(四)綜上所述，苗栗縣政府辦理本件區段徵收案，率以土地徵收條例第 30 條之法定補償地價為協議價購之買價，強制被徵收土地所有權人僅具接受或不接受之選擇，致使協議價購流於形式，其徵收之手段，不但欠缺最後手段性，更與正當法律程序有違，嚴重戕害政府依法行政之形象，違失情節重大。苗栗縣政府允應就此確實檢討，日後不得再有以強制徵收代協議價購之情形發生。

三、苗栗縣政府曲解行政訴訟法第 116 條，罔顧最高法院判決要求行政機關注意土地徵收必須符合必要性，不得逕以公益性為由強徵人民土地之閔旨，強勢執行拆遷作業，致輿論譁然，核有違失，應儘速依法妥善處理國家賠償責任問題：

(一)本件大埔農地徵收案，前即因苗栗縣政府強制挖除即將收成稻作（本案前案<sup>7</sup>），及 99 年 8 月間，大埔自救會成員 73 歲的朱老太太不滿強徵農地，喝

---

<sup>7</sup> 本院 99 年 7 月 22 日（99）院台調壹字第 0990800585 號調查案。

農藥自殺身亡等事件，舉國矚目。

(二)嗣本案司法爭訟，於最高行政法院 101 年 11 月 8 日 101 年度判字第 953 號判決後，苗栗縣政府猶無視該判決意旨已就系爭徵收案之必要性提出質疑，仍執意執行地上物強制拆除作業；甚至利用抗爭民眾北上行政院陳情空檔，動員六百名警力迅速拆除張藥房等四戶建物，並對外公開表示乃「天賜良機」，嚴重激化抗議民眾與政府間之對立。對此，詢據苗栗縣政府之說明，均強調於法有據、依法辦理云云。

(三)惟查，苗栗縣政府近來之施政作為，多有未洽，前即曾於 98 年 7 月及 99 年 11 月間，分別因「拆除後龍三大古窯」及「強制挖除即將收成稻作（本案前案）」等節，而遭本院糾正在案，核其違失，均屬政策溝通不足，即貿然以強制措施貫徹政府公權力，造成政府與人民之嚴重對立，引發民眾不良觀感；另本案最高行政法院 101 年度判字第 953 號判決理由第七(三)2 點，就本案情節，亦明確指出應「…協議不成，始予強制徵收。而以協議方式取得事業用地，除能順利並迅速完成興辦之事業外，且可促進社會祥和、避免人民抗爭、減少社會成本，增進人民對政府之信賴與整體社會之利益。是以協議取得事業用地，成就『政通人和』，亦屬整體社會公益之內涵…」，臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決則查明「由於協議價購之金額係依 97 年公告現值計算，被徵收人僅有接受或不接受，並無就土地價格實質進行協商…參加人（註：即苗栗縣政府）僅就形式性說明法定徵收價格…而未與上開參加協議價購會議之原告林○○等人進行實質協議…」，足見苗栗縣政府邇來相關施政

作為，政策溝通層面確有不足，不但屢屢引發爭議，本案司法判決敗訴後，更面臨國家賠償責任問題，顯有失當。

(四)夫台灣民主政治實施多年，自由、法治概念日益深化，加上近來高等教育普及，民智大開，多元價值觀及人權意識高漲，過去強力貫徹政策所可能形塑的「魄力」形象，如今往往引來「鴨霸」的負面觀感。因此，政府行政思維亦須與時俱進，隨同調整，摒除過去父權式、高壓式的施政手法，加強與民眾的政策對話，以取得人民真摯的認同與支持，方能有效化解施政阻力，達到政通人和之理想目標。苗栗縣政府近年來之施政於此極為不足，屢屢引發爭議，造成社會嚴重對立，本案司法判決敗訴後，更面臨國家賠償責任問題，殊有未當，應確實虛心檢討，避免覆轍重蹈；本案政府敗訴後之後續善後處置，更應以此為鑑，審慎處理，俾有效弭平因本案所造成的社會裂痕。

