

調 查 報 告

壹、案由：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，涉有違失等情案。

貳、調查意見

本案緣於民國（下同）87年間陳訴人以斗南鎮公所「假藉公共設施名義，強徵民地開路，涉有不當等情」陳請本院調查。經本院調查後於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，惟陳訴人嗣後續訴該所並未依糾正意旨辦理，因所訴事由尚非前案調查糾正之事由得以涵攝，且涉及國際人權公約保障人民財產權益，爰另立新案調查。經調閱雲林縣政府、斗南鎮公所等機關，以及前案調查卷證資料，並於108年3月25日前往現地履勘，聽取雲林縣政府、斗南鎮公所等機關簡報及詢問相關人員，業經調查完竣。茲臚列調查意見如下：

- 一、所訴，斗南鎮公所辦理「變更斗南都市計畫（第三次通盤檢討）案」，已依規定辦理公告，並於召開第1次鎮都委會時，給予陳訴人列席說明，該所並將陳訴人陳情「將計畫用地由12公尺寬度縮減為6公尺」之意見，陳報予第2次鎮都委會審議，嗣經第3次鎮都委會審議後，做成決議：「數度陳情均獲復『已錄案納入第三次通盤檢討辦理，於鎮都委會檢討時另通知臺端與會』，然陳訴人卻毫不知情」等情，容有誤解；上開都市計畫案現由雲林縣政府退回該所重新依程序辦理中，陳訴人若有意見，仍可於後續鎮、縣及內政部都委會審議階段再提出；該都市計畫案核定後，陳訴人如對核定結果仍有意見，得依司法院釋字第742號解釋意旨，提起行政救濟。

- (一)依都市計畫法第13條規定：「都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列之規定擬定之：(第1款)市計畫由直轄市、市政府擬定，鎮、縣轄市計畫及鄉街計畫分別由鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時，得由縣(局)政府擬定之。」第18條規定：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。……」第19條規定：「(第1項)主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣(市)(局)政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。」第20條規定：「主要計畫應依左列規定分別層報核定之：(第3款)縣政府所在地及縣轄市之主要計畫由內政部核定。」第21條規定：「(第1項)主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣(市)(局)政府應於接到核定或備案公文之日起30日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期登報周知。」第26條規定：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每3年內或5年內至少應通盤檢討1次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」
- (二)另都市計畫定期通盤檢討實施辦法第44條規定：「都市計畫通盤檢討前，辦理機關應將通盤檢討範圍及有關書件公告於各該直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市)公所公告30天，並將公告之日期及地點

登報週知，公民或團體得於公告期間，以書面載明姓名、地址，向辦理機關提出意見，供作通盤檢討之參考。」各級都市計畫委員會組織規程第10條規定：「都市計畫委員開會時，得允許案情有關之公民或團體代表列席說明，並於說明完畢後退席。」司法院釋字第742號解釋：「都市計畫擬定計畫機關依規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫作必要之變更，屬法規性質，並非行政處分。惟如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之憲法原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟，始符憲法第16條保障人民訴願權與訴訟權之意旨。」

(三) 本案緣於陳訴人前於87年間向本院陳訴：雲林縣斗南鎮公所於77年間函告徵收其妻所有雲林縣斗南鎮西岐段376地號土地（面積134平方公尺，下稱系爭土地），開闢為12公尺寬之都市計畫道路，陳訴人曾多次以該段道路僅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縮減寬度為6公尺，該所自81年3月至84年10月間，先後7次答覆陳訴人：「……將於第二次通盤檢討時參照辦理」，迨85年2月間斗南鎮公所將鄰接計畫道路旁之西岐段364及380地號鎮有土地賣給私人後，85年9月答覆陳訴人竟改稱：「……奉准徵收在案，歉難廢除道路用地」，且未將該路段建議變更案納入第二次通盤檢討討論，顯有強徵民地圖利、蓄意欺瞞百姓及失信於民之不當作為，陳請本院調查。

(四) 案經本院立案調查後，以「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，且於辦理鎮

有土地標售過程，未按法定程序核估及審議底價等違失案」為由，糾正斗南鎮公所在案。嗣陳訴人等於107年4月19日向本院續訴，斗南鎮公所無視本院上開糾正，一再虛與委蛇，數度陳情均獲復「已錄案納入第三次通盤檢討辦理，於鎮都委會檢討時另通知臺端與會」，然陳訴人卻毫不知情，迨至107年3月6日該所竟函復稱：本案經鎮都委會審議結果，「建議事項，因造成道路不等寬度，有礙道路系統完整性，且未有替代道路，故不予採納」，漠視人民權益等情。經本院財政及經濟委員會、內政及少數民族委員會第5屆第52次聯席會議決議，參酌本院收受人民書狀及處理辦法、立案派查原則等規定，就陳訴人續訴要旨另立新案調查究明。

(五)據雲林縣政府說明，斗南鎮公所依都市計畫法第13條及第26條規定辦理「變更斗南都市計畫（第三次通盤檢討）案」（下稱系爭都計案），依同法第18條至21條規定，於96年3月15日至96年4月15日辦理公告徵求意見，並於102年6月27日、104年4月16日、104年6月25日、104年8月27日召開4次鎮都委會，另於105年2月22日檢送修正後之系爭都計案書圖予雲林縣政府辦理公開展覽作業，105年6月22日雲林縣政府於斗南鎮公所舉辦說明會（公開展覽期間為105年6月13日至105年7月18日），107年6月8日召開雲林縣都市計畫委員會（下稱縣都委會）第209次會決議，因斗南鎮公所委託辦理之廠商未依規定製作都市計畫圖，爰將該案連同陳情案一併退回斗南鎮公所，俟該所重新依照都市計畫相關規定辦理後，再依程序送縣及內政部都委會審議。民眾若對於系爭都計案規劃尚有疑慮，於鎮、縣及內政部都委會審議階段皆可分別提出陳情；而民眾倘對系爭

都計案核定後結果仍有意見，得依司法院釋字第742號解釋依訴願法及行政訴訟法等提起行政救濟等語。

(六)又據該府說明，系爭都計案業依「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第44條及都市計畫法第19條規定，辦理公告徵求意見以及公開展覽，民眾得上述期間內提出意見。相關陳情意見均已納入公民與團體陳情意見綜理表予都委會審議。另依「各級都市計畫委員會組織規程」第10條規定：「都市計畫委員會開會時，得允許案情有關之公民或團體代表列席說明，並於說明完畢後退席。」斗南鎮公所於102年6月27日召開系爭都計案第1次鎮都委會會議時，陳訴人於會上提出「將計畫用地由12公尺寬度縮減為6公尺」之陳情意見，104年4月16日召開第2次鎮都委會時，斗南鎮公所即將陳訴人意見陳報予鎮都委會審議，而相關陳情意見於104年6月25日第3次鎮都委會審議後，做成決議：「未有替代道路，故不予採納」等語。

(七)綜上所述，斗南鎮公所辦理系爭都計案，已依規定辦理公告，並於召開第1次鎮都委會時，給予陳訴人列席說明，該所並將陳訴人陳情「將計畫用地由12公尺寬度縮減為6公尺」之意見，陳報予第2次鎮都委會審議，嗣經第3次鎮都委會審議後，做成決議：「未有替代道路，故不予採納」。陳訴人所稱：「數度陳情均獲復『已錄案納入第三次通盤檢討辦理，於鎮都委會檢討時另通知台端與會』，然陳訴人卻毫不知情」等情，容有誤解；系爭都計案現由雲林縣政府退回斗南鎮公所重新依程序辦理中，陳訴人若有意見，仍可於後續鎮、縣及內政部都委會審議階段再提出；系爭都計案核定後，陳訴人如對

核定結果仍有意見，得依司法院釋字第742號解釋意旨，提起行政救濟。

二、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，卻未依上開結論提出變更案，更對陳訴人之陳情意見，提出未便採納之託辭，一再失信於民，致本案延宕逾30年懸而未決，自有怠失；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號解釋所揭櫫之公益與比例原則，顯有疑義；雲林縣政府於本案會勘後表示，該府及斗南鎮公所將於各級都委會審議時，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，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。

(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¹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……。」

- (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)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，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

¹ 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。

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。另毗鄰尚未開闢路段之斗南鎮西岐段364及380地號等2筆鎮有土地，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。」該2筆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。

- (五)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。

(六)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376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。然依該所檢送之系爭都市計畫計畫書第五章之「貳、變更內容」²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³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。

(七)此外，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376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（如附圖一、二），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；況該巷道提

² 參見「變更斗南都市計畫（第三次通盤檢討）書」，第82頁。

³ 同上，第158頁。

供進出之4筆土地中，同段364、380地號等2筆原係鎮有土地，業於85年間出售予私人，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。

- (八)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386-1、385-1及384-2地號3筆道路用地，於107年1月5日買賣登記至三禾田建設有限公司等語。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。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函復陳訴人。
- 二、調查意見二，糾正雲林縣斗南鎮公所。
- 三、調查報告附件公布。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員:蔡培村
蔡崇義