

調 查 意 見

壹、案由：據訴：渠等所有坐落桃園縣龜山鄉樂善村之土地，遭規劃採「預標售」方式，於未辦理徵收前即預先標售給財團，並強行以區段徵收方式開發產業專用區及興建合宜住宅，侵害渠等財產權益等情乙案。

貳、調查意見：

據訴：渠等所有坐落桃園縣龜山鄉樂善村之土地，遭規劃採「預標售」方式，於未辦理徵收前即預先標售給財團，並強行以區段徵收方式開發產業專用區及興建合宜住宅，侵害渠等財產權益等情乙案，經函請內政部查復到院，於民國（下同）101年3月14日諮詢政治大學地政學系徐世榮教授、臺灣大學法律學系林明鏘教授，並於4月6日上午至現場履勘後，約詢內政部長李鴻源暨所屬相關機關、單位主管人員，業經調查竣事，茲將調查意見臚述如後：

一、內政部依行政院吳前院長敦義之政策指示，研擬「機場捷運沿線站區周邊土地開發—A7站區開發案興辦事業計畫」（下稱系爭計畫），並採先行區段徵收及預標售方式，辦理開發「產業專用區」及興建「合宜住宅」。

（一）行政院邀集相關單位勘查正在興建中的機場捷運系統沿線站區周邊土地，會商相關單位獲致共識，基於下列因素，機場捷運A7站區周邊土地，應積極辦理開發：

1、配合林口地區都市發展，及機場捷運系統將於103年全線通車，結合大眾運輸導向發展模式（TOD）與生活機能，積極開發捷運系統沿線站區周邊土地，以整合站區周邊土地開發作業並兼顧

捷運運量與營運成本。

- 2、為供給合理價格之房屋，於機場、捷運周邊尚未開發完成之土地，透過都市計畫變更並採取區段徵收或土地重劃等方式取得建築用地，經民間業者競標或其他合理方式建屋，讓民眾可以便宜購屋。
- 3、型塑北臺灣「產業創新走廊」，引領臺商鮭魚返鄉投資建設，提供產業專用區土地吸引臺商及科技廠商進駐，以落實總統「愛臺 12 建設」之競選承諾。

(二)行政院林前秘書長中森於 98 年 12 月 22 日主持「研商機場捷運沿線站周邊土地開發相關事宜」指示略以：「……3. 本計畫開發相關經費支應，規劃以運用新市鎮開發基金方式辦理，相關作業程序請主計處協助地政司及營建署辦理；有關本計畫經費支用，宜評估以產業專用區土地預為標售方式辦理，俾加速帶動產業發展，並多引進民間資金，以降低政府財政負擔。……」

(三)嗣行政院吳前院長敦義於 98 年 12 月 29 日聽取「機場捷運沿線站區周邊土地開發—A7 站區開發案」後，原則同意本開發計畫、並於 99 年 1 月 6 日再次聽取報告時指示：「……2. 開發期程應以捷運 102 年底通車時，完成所招商之民間企業總部大樓落成為目標，否則至少亦須以平價住宅興建完成為目標，相關作業期程應以此有效規劃。3. 開發採預標售方式辦理，並引進民間投資興建開發，以減少政府之財務壓力，區段徵收則採政府辦理為原則，並請內政部辦理。……6. 採先行區段徵收方式辦理，計畫期程應配合調整，並有效配合預標售之時程作業。……」

(四)內政部爰依上開行政院吳前院長之政策指示，研擬系爭計畫報奉行政院 99 年 3 月 10 日核定，並於該計畫玖、二、預定工作進度表載明：「(三)區段徵收……本計畫因產業專用區土地之預標售關乎成敗關鍵，故採『先行區段徵收』方式辦理……(四)平價住宅(即合宜住宅)興建……依據土地徵收條例辦理平價住宅用地預標售……」即採先行區段徵收及預標售方式辦理開發。

二、內政部辦理系爭計畫之都市計畫變更，並以先行區段徵收方式取得計畫範圍內之私有土地，核與現行都市計畫法及土地徵收條例相關規定，尚無不合。

(一)按都市計畫法第 12 條規定：「為發展工業或為保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，應擬定特定區計畫。」、第 16 條規定：「鄉街計畫及特定區計畫之主要計畫所應表明事項，得視實際需要，參照前條第 1 項規定事項全部或一部予以簡化，並得與細部計畫合併擬定之。」、第 19 條第 1 項規定：「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 27 條第 1 項規定：「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：……四、為配合中央、直轄市或縣(市)興建之重大設施時。」查系爭計畫位於林口特定區計畫範圍內，

因該計畫係依都市計畫法第 12 條及第 16 條規定，將主要及細部計畫合併訂定之特定區計畫，內政部為辦理系爭計畫之開發，爰依同法第 27 條第 1 項第 4 款規定，擬訂「變更林口特定區（配合「改善庶民生活行動方案」－機場捷運沿線站區周邊土地開發－A7 站區開發案興辦事業計畫）計畫案」，將細部計畫內容併入主要計畫，辦理都市計畫之個案變更。該都市計畫草案依同法第 19 條規定，於 99 年 4 月 30 日起至同年 5 月 29 日止辦理公開展覽，公展時於細部計畫書之第五章「實質計畫內容」敘明：將分別劃設第三、四、五種住宅區，其中第五種住宅區指定集中興建平價住宅使用，即為合宜住宅，並明確於計畫圖與土地使用計畫面積表指定說明。同章亦說明將於計畫區北側劃設第二種產業專用區，以供廠商進駐提供就業機會及促進捷運站周邊發展，並敘及產業專用區將採區段徵收預標售作業，分期分區開發完成。同時於第六章事業及財務計畫章內容敘明：開發方式將以區段徵收方式開發，並採「先行區段徵收」及產業專用區、平價住宅土地預標售等方式。同年 5 月 14 日內政部於龜山鄉公所召開說明會，當日計畫圖中亦標明「合宜住宅」與「產業專用區」位置，該部除說明上述兩區位置、周邊環境關係、後續使用強度及後續辦理方式外，並與桃園縣政府共同向民眾解釋區段徵收相關問題及後續執行方式；惟會中因抗爭造成部分民眾無法聽清楚說明，乃決議同年 5 月 22 日再於龜山鄉公所辦理座談會，並就上述說明會中民眾主要問題提出對照表。此外，該部及桃園縣政府於同年 9 月 13 日至 10 月 14 日每周一、四進駐龜山鄉公所辦理駐點，解說都市計畫內容及民眾關心事項，無法現場

處理部分則由相關主管機關函復解釋。

- (二)內政部於上開公展及說明會聽取相關權利人陳述意見後，即依同法第 19 條第 1 項規定將都市計畫變更書、圖併同民眾陳情案提送該部都市計畫委員會（下稱都委會）審議，嗣經該部 99 年 6 月 29 日第 733 次、100 年 2 月 15 日第 749 次都委會審決通過，第 1 期開發面積約為 186.43 公頃，並先行辦理區段徵收，其餘面積約 49.70 公頃，列入第 2 期開發範圍，將俟環境影響評估及水土保持計畫通過後再行開發，至有關「預標售方式」之議題，因非屬該部都委會審議之範疇，則依專案小組建議意見另於區段徵收計畫書中說明及規定。系爭計畫（第 1 期）都市計畫變更部分，業經桃園縣政府於 101 年 1 月 20 日公告發布實施，另地籍分割作業部分，桃園縣政府已依內政部交付之都市計畫範圍界樁資料，完成分割作業。
- (三)又按土地徵收條例第 4 條規定：「有下列各款情形之一者，得為區段徵收：……三、都市土地之農業區、保護區變更為建築用地或工業區變更為住宅區、商業區者。……前項第 1 款至第 3 款之開發範圍經中央主管機關核定者，得先行區段徵收，並於區段徵收公告期滿後 1 年內發布實施都市計畫，不受都市計畫法第 52 條規定之限制。」、第 10 條規定：「需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」、第 11 條規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，……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。」
、第 18 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。前項公告之期間為 30 日。」、第 38 條規定：「需用土地人申請區段徵收土地，應檢具區段徵收計畫書、徵收土地圖冊及土地使用計畫圖，送由當地直轄市或縣（市）主管機關邀集需用土地人及土地所有權人舉行公聽會後，報請中央主管機關核准。內政部申請區段徵收時，準用前項規定報請行政院核准。」、第 20 條規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後 15 日內發給之。……」、第 39 條規定：「區段徵收土地時，應依第 30 條規定補償其地價。除地價補償得經土地所有權人申請，以徵收後可供建築之抵價地折算抵付外，其餘各項補償費依第 31 條至第 34 條規定補償之。抵價地總面積，以徵收總面積 50% 為原則。因情況特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於 40%。……」、第 40 條第 1 項規定：「實施區段徵收時，原土地所有權人不願領取現金補償者，應於徵收公告期間內，檢具有關證明文件，以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關申請發給抵價地。」；另按同條例施行細則第 11 條規定：「所稱已舉行公聽會或說明會，指下列情形：…二、已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者。…」。

- (四) 系爭計畫之都市計畫變更案通過後，內政部為辦理區段徵收作業，即依土地徵收條例第 39 條第 2 項規定，提報該部 99 年 7 月 28 日第 240 次土地徵收審議委員會核定抵價地總面積為徵收總面積之 40%。嗣為配合系爭計畫（第 1 期）開發面積調整，重

新提報第 254 次土地徵收審議委員會報告確定，抵價地面積仍維持原比例。該部再依同條例第 11 條、第 38 條規定，於 100 年 6 月 28 日及 29 日兩天，邀集區內土地及建築改良物所有權人召開協議價購及區段徵收說明會，共計辦理 4 場，因未達成協議價購，乃擬定區段徵收計畫書，提經該部土地徵收審議委員會 100 年 7 月 27 日第 263 次會審議通過，並由行政院 100 年 8 月 8 日函請桃園縣政府辦理徵收公告作業，該府依同條例第 18 條規定於 100 年 10 月 7 日起至同年 11 月 7 日止公告徵收，並依同條例第 20 條規定通知被徵收土地所有權人於同年 10 月 15 日起至 18 日止辦理地價補償費發回事宜，惟超過 97%（占總徵收補償費比例）之被徵收土地所有權人均依同條例第 40 條規定申請發給抵價地者，其餘不足 3%領取現金補償，申請領回抵價地案件刻正由桃園縣政府審查中，依目前執行進度，預計於 102 年 4 月底前完成土地囑託登記作業。

- (五)有關地上物補償部分，桃園縣政府於委外查估辦理完成後，即於 100 年 11 月 9 日起至同年 12 月 9 日止公告徵收，同年 12 月 12 日起至 21 日止辦理地上物補償費發放。又內政部為避免徵收造成當地居民生活衝擊過大，乃訂定「機場捷運 A7 站地區區段徵收區內建築改良物及工廠拆遷安置計畫」，作為區內建物及工廠辦理原位置保留及需配合拆遷時之處理原則，並訂頒「機場捷運 A7 站地區區段徵收範圍內拆遷地上物獎勵救濟補助原則」，就區內被拆除之非合法建築改良物、未依法取得營業所需相關證照之營利事業及工廠動力機具、設備之所有權人權益與墳墓等地上物拆遷情形，分別研擬房租補助費、優先承購合宜住宅、非合法建築改良物拆遷補助費

、未經合法設立登記之營利事業或工廠機具、設備拆遷補助費、墳墓自動遷葬獎勵金等 5 種救濟補助項目，以協助解決建物拆遷安置等問題。

(六)綜上所述，內政部辦理系爭計畫之都市計畫變更，並以先行區段徵收方式取得計畫範圍內之私有土地，核與現行都市計畫法及土地徵收條例相關規定，尚無不合。

三、內政部遵循行政院所確立的政策，於系爭計畫之都市計畫變更案通過後尚未徵收前，即預為標售計畫區內「產業專用區」與「合宜住宅」用地，並無法令依據，實有違先徵收後標售之正常程序，引發民怨，也有違憲法保障人民基本權利之虞，核有違失。

(一)按土地徵收乃國家因興辦公共事業或實施國家經濟政策之需要，依法定程序，強制取得私人土地權利之公權力行為，該項行為之實施，將嚴重剝奪人民的財產權，甚至影響生存權及工作權。因此，政府機關發動「徵收權」時，除應依法行政及嚴守徵收之一般正常程序外，所採取之行政行為，更應避免損及憲法保障人民基本權利之精神。司法院大法官釋字第 513 號解釋：「各級政府所為土地之使用或徵收，自應符合已確定之都市計畫，若為增進公共利益之需要，固得徵收都市計畫區域內之土地，惟因其涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照都市計畫法之相關規定。」可資參照。

(二)內政部於 100 年 2 月 15 日系爭計畫之都市計畫變更案通過後，即於 100 年 4 月 28 日辦理「合宜住宅」用地公告招標，共計 4 個標 (A、B、C、D 基地標售土地面積總計約為 9.81 公頃)，並於同年 7 月 8 日開標及 12 月 15 日辦理決標，101 年 1 月 10

日完成簽約。另「產業專用區」用地則於100年6月2日辦理第1次公開招標，惟因截至投標日止無人投標而流標，再於同年11月30日重新招標（分為A、B兩塊基地，A標為22.23公頃，B標為19.40公頃）。101年1月17日開標，同年2月1日決標及4月18日完成簽約（A標）。該「合宜住宅」與「產業專用區」用地，在尚未徵收前（100年6月28、29日召開區段徵收協議價購會議、100年7月27日內政部土地徵收審議委員會審議通過區段徵收計畫書、100年8月8日行政院核定區段徵收計畫書、100年10月7日桃園縣政府辦理土地徵收公告、100年11月9日土地改良物徵收公告、100年11月15日發放土地補償費、100年12月12日發放土地改良物補償費）即先進行標售，詢據內政部分表示：「本區因係配合行政院政策所為之開發，若未採以預標售方式辦理，而待全區開發完成後始再進行該等用地之招標作業，恐無法配合行政院要求於民國102年底完成合宜住宅之興建及民國103年捷運完工通車之時機。故一方面為確保未來合宜住宅及產業專用區開發之可行，避免政府投資浪費大量人力及物力，一方面希望合宜住宅與產業專用區皆可配合本區開發時程同步完成興建使用，此舉將有助於本區開發後之發展，對區內選擇領回抵價地之地主亦有莫大之助益。至於該等標售作業均係於徵收公告完成法定程序後始辦理決標及簽約作業，並無損及區內地主之權益」等語。

- (三)惟按土地徵收條例第1條第2項明文規定，有關徵收程序、徵收補償標準，應依該條例之規定，其他法律與其牴觸者，優先適用該條例。依該條例第21條第1項、第26條第3項、第40條第3項前段規

定¹，被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣或繳存專戶保管後，以及申請發給抵價地者，於接到該管直轄市或縣（市）主管機關核定發給抵價地通知後終止，政府於此始取得被徵收土地或土地改良物之所有權。至於區段徵收取得的土地處分之時機，依「區段徵收實施辦法」第2條規定，應於囑託辦理區段徵收土地所有權移轉等相關登記、工程施工、辦理抵價地分配、地籍整理、囑託辦理開發完成後土地所有權登記，始得為之。

（四）上開條例與「區段徵收實施辦法」雖未就政府尚未取得被徵收土地所有權前，得否預為標售予以規定，惟並非行政機關即可恣意裁量為之。查我國有關區段徵收之相關法律規定中，僅離島建設條例（89年4月5日公布）第8條第3項後段特別規定²，區段徵收範圍確定後，經規劃為因應民間機構投資之土地得預為標售，其他相關法律並無此項規定。上開離島建設條例有關預為標售之規定，應屬土地徵收條例之例外規定，其適用範圍僅限於與臺灣本島隔離而屬我國管轄之島嶼，系爭計畫之區段徵收案並不適用，內政部雖謂「預標售案相關招標文件業載明土地使用權同意書核發及產權移轉等相關事宜，將配合區段徵收進度為之，如未來區段徵收無法辦理時，預標售案將廢標，且該等標售作業均係

¹ 土地徵收條例第21條第1項規定：「被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。」、第26條第3項規定：「未受領之徵收補償費，依第1項規定繳存專戶保管時，視同補償完竣。」、第40條第3項前段規定：「申請發給抵價地者，對其土地之權利義務，於接到該管直轄市或縣（市）主管機關核定發給抵價地通知時終止。」

² 離島建設條例第8條第3項後段規定：「目的事業主管機關或縣（市）政府為因應民間機構投資離島重大建設取得所需土地，得選定適當地區，報請中央主管機關核准後逕行辦理區段徵收；區段徵收範圍確定後，經規劃為因應民間機構投資之土地得預為標售，不受平均地權條例第53條及第55條之2之限制。」

於徵收公告完成法定程序後始辦理決標及簽約作業，故無損及區內原土地所有權人之權益。」惟於欠缺法律依據之情形下，即預為標售尚未徵收取得之「合宜住宅」與「產業專用區」用地，縱該項標售行為係屬民法上之債權行為，惟行政機關在達成行政任務時，不能主張私法行為即可脫離正當程序。本案政府為達政策目的，利用私法行為，規避先徵收後標售之正常程序，恣意預先標售尚屬人民之財產，未能尊重人民之財產權，導致民眾恐慌與不安，更造成民怨，實非為政之道的根本。

(五)此外，政府部門對於國家重大之施政計畫，本應有完整而縝密之規劃，如認系爭計畫中「合宜住宅」、「產業專用區」開發完成興建使用，與機場捷運完工通車之時機配合，將有助於開發後之發展，自應事先妥慎評估，提前進行都市計畫變更與土地徵收作業，而非遽將本應於徵收完成後始得處分之私人土地，提前於徵收程序開始之前進行標售，況內政部於本院約詢時表示，系爭計畫之徵收進度已有延宕，預定「合宜住宅」興建完成日期，最快將延至103年底甚或104年，顯見實際之執行已有落差。而內政部提供都市計畫區面積及人口統計數據，99年底我國都市計畫人口數計25,183,307人，惟現況人口數僅18,407,736人，二者相差近678萬人，可見不少都市計畫人口是虛擬的，或虛胖的，在「計畫」與「現實」之間，存有很大落差，系爭計畫以取得「合宜住宅」用地為由而徵收私有土地，實已逾越必要程度，也有違憲法保障人民基本權利之虞。

(六)綜上，由於本案係內政部依行政院政策指示，以「預標售」方式辦理區段徵收的首例，具有「領頭羊

」的指標意義，行政院縱然有特定政策目的考量，以及為解決區段徵收資金籌措與開發後土地去化等問題，仍應嚴守土地徵收條例規定，於被徵收土地所有權人對其土地權利義務終止後，再行辦理標售，否則此例一開，今後各級政府機關均會振振有辭，以各種理由，藉機提前進行標售作業，不啻使先徵收後標售之正常程序規範失去意義。內政部於系爭計畫之都市計畫變更案通過後尚未徵收前，即預為標售計畫區內「產業專用區」與「合宜住宅」用地，並無法令依據，實有違先徵收後標售之正常程序，引發民怨，也有違憲法保障人民基本權利之虞，核有違失。

調查委員：黃煌雄