

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：內政部遵循行政院所確立的政策，於「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」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，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

據訴：渠等所有坐落桃園縣龜山鄉樂善村之土地，遭內政部規劃作為「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）用地，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」與「合宜住宅」，侵害渠等財產權益等情乙案，業經本院調查竣事，茲就調查發現違失之事實與理由臚列如下：

- 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 9.82 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，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，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。爰依監察法第 24 條提案糾正。