

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：新竹縣政府。

貳、案由：新竹縣政府辦理「擬定新竹市親仁段二小段12地號等43筆土地都市更新事業計畫案」都市更新之過程，除捨棄行為時都市更新條例第36條有關地上物拆遷之程序規定外，更忽視其實踐「適足居住權」之公法上義務，率以「公法遁入私法」手段，而援引民法第767條物上請求權等規定訴請住居者拆屋還地及給付所謂不當得利，有違《經濟社會文化權利國際公約》保障「適足居住權」及「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」意旨，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案坐落新竹市親仁段二小段12地號土地所屬「擬定新竹市親仁段二小段12地號等43筆土地都市更新事業計畫案」部分範圍，乃係當地住居者居住數十年的安身立命之所，當屬聯合國《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）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，惟新竹縣政府規劃辦理該都市更新之過程，除捨棄行為時都市更新條例第36條有關地上物拆遷之程序規定外，更忽視其實踐「適足居住權」之公法上義務，率以「公法遁入私法」手段，而援引民法第767條物上請求權等規定訴請住居者拆屋還地及給付所謂不當得利，即有違上開公約保障「適足居住權」及我國「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）意旨，

應予糾正促其注意改善，並請該府引以為戒，對本案面臨拆遷之住居者，善盡安置、搬遷等相關義務，茲臚列事實與理由如下：

- 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》（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日制定公布兩公約施行法，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¹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

¹ 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。

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础。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²。

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³。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⁴，特別提出：「審查委

² 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。

³ 例如樂生療養院、華光社區、苗栗大埔及大觀社區拆遷案等。

⁴ 106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。」

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）。

- 五、又查，詹森林大法官於司法院108年度統二字第8號賴○○聲請案不受理決議協同意見書提出：「兩公約關於『適足居住權』之規定，在相關內國法令落實之前，是否足供人民作為請求國家負給付義務之依據，從而具有權利之規範效力，而可該當憲法第15條所稱之『財產權』或憲法第22條所稱之「其他自由或權利」，固仍待深論，然其具有防禦權之性質，在人民就『適足居住權』與國家所生之公法關係中，可用以對抗國家之不法侵害，應無疑義。」、「在民法上，本來即有關於『非法占有他人財產之權利』，及『取得與合法權利對抗之資格』之明文。最明顯之例子，乃無權占有他人動產或未登記之不動產，已達一段期間，致占有人取得對抗所有人所有物返還請求權之資格（時效

抗辯，民法第125條等），及以行使所有權（或其他財產權）之意思，（自始合法或非法）占有他人動產或不動產（或其他財產），已達一段期間，致取得該他人動產或不動產（或其他財產）之所有權（或其他財產權）（時效取得，民法第768條至第772條）。」、「至於兩公約規定之適足居住權，在私所有人與私占有人關於房地返還及拆屋還地，而就所適用民法第767條之違憲審查上，所具有之規範功能，依本席意見，至少為：（1）即使該所有人得請求占有人返還房地或拆屋還地，亦應在通知、協商、補償、安置等程序上，確保該占有人獲得適當之保障。（2）如強制返還房地或拆屋還地，將嚴重侵害占有人之人性尊嚴時，至少應延緩強制，甚至即應不得強制。」、「在有無嚴重侵害占有人人性尊嚴之認定上，不能僅因占有人尚有財產或資力，即認為強制其返還所占有之房屋或/及土地，並不構成對其人性尊嚴之侵害。亦即，占有人與其所占有之房屋或/及土地，如因期間長久，或其他因素，而有特殊情感時，亦應考慮如強制其返還該標的物，是否有損其人性尊嚴。」合先敘明。

六、查本案新竹縣政府為配合中央以都市更新復甦都市機能，以及大面積公有土地不予出售之政策，乃就將本案親仁段二小段12地號土地（面積2,161平方公尺）所在之東大路一段、世界街、仁愛街、仁愛街50巷所圍街廓之新竹市中心精華地區之43筆土地⁵，規劃辦理都市更新。據新竹縣政府及新竹市政府表示，該範圍大部分土地為早期之軍方眷舍用地，惟軍方多已辦理安置拆遷補償，其餘土地計有64戶占有公有土地之舊違章建築物，皆為老舊建物，其構造分別有混凝土造、加強磚造及鐵皮造，樓層數為1~2樓，現況環境

⁵ 總面積11,436m²，其中中華民國持有面積275m²、新竹縣持有面積11,044m²、新竹市持有面積117m²。

窳陋傾頹，有公共安全及衛生之慮，並不符合現代都市化生活之機能需求，亦與附近建築環境不協調，亟待改善；而縣府從未容許或同意興建行為，且該等建物於興建前均未與縣府成立租賃或其他合法使用之法律關係，自始即屬無權占有，又建物所有權人未於取得土地合法使用關係前即自行興建，故地上建物現況均屬違章建物等語。惟據陳訴人指稱，原屬日據時期日人被遣返後之無主土地，38年政府播遷來臺時，當地住民父母一輩經政府安排在該地建屋，後代則延續居住生活迄今已長達6、70年等語⁶。

- 七、經據新竹縣政府表示，本案經該府公開招商後於105年5月8日與理銘開發股份有限公司(下稱理銘開發公司)簽訂實施都市更新事業委託契約，委託理銘開發公司擔任本案都市更新實施者，並由「實施者」提出占用戶處理方案；該府與理銘開發公司簽訂之委託契約第3.3條約定：「乙方(理銘開發公司)辦理本案都市更新事業計畫及權利變換之申請報核、審議及執行相關事務時，甲方同意適時提供必要之協助(例如：拆屋還地訴訟案……等。)，惟各該事務之一切責任與費用由乙方自行負擔。」爰自簽約後理銘開發公司開始舉辦說明會、座談會、公聽會及地上占用戶溝通協調會……等與占用戶展開說明及溝通，過程中發現除部分占用人有「非自用」或「無居住事實」等情形外，亦有占用人陳訴「拆遷補償費過低」、「地上物占用建坪、換更新後一坪」等理由，案經理銘開發公司依個案需求逐一溝通協商並以現金補償方式(補償標準至少不低於新竹市都市更新事業及權利變換計畫提列共同負擔項目及金額審議原則)處理違占戶，惟仍溝

⁶例如臺灣新竹地方法院100年度訴字第133號判決引敘陳訴人王○指述：王君之所陳建物係渠母於52年購買，並於事後增建。

通未果，遂改依委託契約3.3向縣府提出必要之協助（拆屋還地訴訟），嗣經縣府與理銘開發公司透過工作會議討論並視占用情況及類型分期分批提起訴訟計27戶。又本案業經理銘開發公司依都市更新條例第19條⁷及第29條⁸規定，於106年6月9日舉辦公聽會，並於同年6月30日將「擬定新竹市親仁段二小段12地號等43筆土地都市更新事業計畫案」報請新竹市政府核定中。

八、惟查新竹縣政府及其委託之本案都市更新實施者，並未考量本案土地上之住居者已於該等土地上安身立命數十年之歷史背景，更忽視政府機關實踐經社文公約「適足居住權」之公法上義務，率以「公法遁入私法」手段，援引民法第767條之物上請求權等規定訴請住居者拆屋還地及給付所謂不當得利，即有違兩公約保障「適足居住權」及我國兩公約施行法意旨。

九、次按都市更新條例第36條規定（都市更新條例108年1月30日全文修正前為第21條），都市更新事業計畫應視

⁷行為時都市更新條例第19條：（第1項）都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施；其屬依第七條第二項規定辦理之都市更新事業，得逕送中央主管機關審議通過後核定發布實施。並即公告三十日及通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；變更時，亦同。（第2項）擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。都市更新事業計畫擬訂或變更後，送各級主管機關審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所公開展覽三十日，並舉辦公聽會；實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人同意者，公開展覽期間得縮短為十五日。（第3項）前二項公開展覽、公聽會之日期及地點，應登報周知，並通知更新單元範圍內土地、合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人；任何人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，向各級主管機關提出意見，由各級主管機關予以參考審議。經各級主管機關審議修正者，免再公開展覽。（第4項）依第七條規定劃定之都市更新地區或採整建、維護方式辦理之更新單元，實施者已取得更新單元內全體私有土地及私有合法建築物所有權人之同意者，於擬訂或變更都市更新事業計畫時，得免舉辦公開展覽及公聽會，不受前三項規定之限制。

⁸行為時都市更新條例第29條：（第1項）以權利變換方式實施都市更新時，實施者應於都市更新事業計畫核定發布實施後擬具權利變換計畫，依第十九條規定程序辦理審議、公開展覽、核定及發布實施等事項；變更時，亦同。但必要時，權利變換計畫之擬訂報核，得與都市更新事業計畫一併辦理。（第2項）實施者為擬訂或變更權利變換計畫，須進入權利變換範圍內公、私有土地或建築物實施調查或測量時，準用第二十三條規定辦理。（第3項）權利變換計畫應表明之事項及權利變換實施辦法，由中央主管機關定之。

其實際情形表明「拆遷安置計畫」等事項。又該條例108年1月30日全文修正前之第36條亦規定：「(第1項)權利變換範圍內應行拆除遷移之土地改良物，由實施者公告之，並通知其所有權人、管理人或使用人，限期30日內自行拆除或遷移；屆期不拆除或遷移者，實施者得予代為或請求當地直轄市、縣(市)主管機關代為之，直轄市、縣(市)主管機關有代為拆除或遷移之義務；直轄市、縣(市)主管機關並應訂定期限辦理強制拆除或遷移，期限以6個月為限。其因情形特殊有正當理由者，得報經中央主管機關核准延長6個月，並以2次為限。但應拆除或遷移之土地改良物為政府代管或法院強制執行者，實施者應於拆除或遷移前，通知代管機關或執行法院為必要之處理。(第2項)前項因權利變換而拆除或遷移之土地改良物，應補償其價值或建築物之殘餘價值，其補償金額由實施者查定之，代為拆除或遷移費用在應領補償金額內扣回；對補償金額有異議時，由直轄市、縣(市)主管機關核定之。」⁹

十、惟查新竹縣政府及其委託之本案都市更新實施者，並未體認上開由實施者請求當地直轄市、縣(市)主管機關代為辦理拆遷規定，係隱含有藉地方主管機關之介入以審酌其拆遷安置計畫是否完備，進而兼顧保障現住居者居住權之精神，乃該府竟捨上開規定，率而

⁹ 都市更新條例108年1月30日全文修正後之第57條第1項、第2項規定：「(第1項)權利變換範圍內應行拆除或遷移之土地改良物，由實施者依主管機關公告之權利變換計畫通知其所有權人、管理人或使用人，限期30日內自行拆除或遷移；屆期不拆除或遷移者，依下列順序辦理：一、由實施者予以代為之。二、由實施者請求當地直轄市、縣(市)主管機關代為之。(第2項)實施者依前項第一款規定代為拆除或遷移前，應就拆除或遷移之期日、方式、安置或其他拆遷相關事項，本於真誠磋商精神予以協調，並訂定期限辦理拆除或遷移；協調不成者，由實施者依前項第2款規定請求直轄市、縣(市)主管機關代為之；直轄市、縣(市)主管機關受理前項第2款之請求後應再行協調，再行協調不成者，直轄市、縣(市)主管機關應訂定期限辦理拆除或遷移。但由直轄市、縣(市)主管機關自行實施者，得於協調不成時逕為訂定期限辦理拆除或遷移，不適用再行協調之規定。」

循私法程序訴請住居者返還土地，亦非可取。

十一、綜上，本案坐落新竹市親仁段二小段12地號土地所屬「擬定新竹市親仁段二小段12地號等43筆土地都市更新事業計畫案」部分範圍，乃係當地住居者居住數十年的安身立命之所，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，惟新竹縣政府規劃辦理該都市更新之過程，除捨棄行為時都市更新條例第36條有關地上物拆遷之程序規定外，更忽視其實踐「適足居住權」之公法上義務，率以「公法遁入私法」手段，而援引民法第767條物上請求權等規定訴請住居者拆屋還地及給付所謂不當得利，即有違上開公約保障「適足居住權」及我國兩公約施行法意旨，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：王幼玲、王美玉、高涌誠