

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺北市政府。

貳、案 由：臺北市政府辦理「臺北市士林區社子島地區開發計畫」，對社子島開發方向之規劃，於提出方案前，事先未和當地居民充分討論及徵求其意見；舉辦「社子島開發方向i-Voting(公民投票)」作業，發行「社子島快報」，在「方向二生態社子島」下之投票蓋章欄印製紅色投票章，其餘選項之投票蓋章欄則空白，與一般選舉票圈選示範圖例不合，招致涉有明示或誘導居民投票選擇投票章所示開發方向之嫌非議；且未提供其他因而可能受到影響之居民或利害關係人亦有投票表達期望的機會；又i-Voting之網路投票，輸入身分證字號及出生年月日即可投票，未採用較為嚴謹之方法，亦招致非議；辦理社子島居民安置計畫意願家戶訪查作業存有瑕疵；召開問卷調查公開說明會之通知作業，未提前於適當時間通知到當地里長、居民，致與會人數甚少，居民亦無充分時間瞭解相關資訊，核均有違失。

參、事實與理由：

本案緣於本院調查「據訴，臺北市政府(下稱市府)地政局土地開發總隊辦理『臺北市士林區社子島地區開發計畫』，疑未依第2階段環境影響評估範疇界定指引表，執行環境影響評估調查作業，且對於居民一再陳情家戶訪查不實，均未具體回復處理。究本案家戶訪查、

居民安置之辦理情形如何？社子島居民之居住與財產權益是否受到保障？文化資產與聚落保存有無妥適處理？是否有違反『都市計畫法』、『土地徵收條例』之立法精神？實有深入瞭解之必要案」，發現市府有下列違失，茲臚列事實與理由如下：

一、市府辦理「臺北市士林區社子島地區開發計畫」，對社子島開發方向之規劃，於提出方案前，事先未和當地居民充分討論及徵求其意見，作業程序顯有不周。

(一)關於社子島開發方向規劃方案如何提出，據市府表示，為考量社子島原規劃方案土方需求量大、施工期程長且財務無法自償，重新調整規劃方案，以「期程加速」、「環評可行」及「財務自償」為目標，經過市府內部密集的開會規劃討論後，於104年6月27日市長戶外開講正式提出「運河社子島」、「生態社子島」、「咱的社子島」3方案規劃內容。接著，為利在地居民瞭解規劃內容，於104年7月啟動9局處108人的訪查計畫，深入家戶進行調查並協助解釋方案及填寫問卷。接著，為更具體瞭解居民對於未來開發方向之意願，104年8月28日市府研商討論將社子島開發規劃3方案納入辦理i-Voting(公民投票)，讓地方有機會能夠表達自己對未來的期望，落實「開放政府、全民參與」。由於原三個選項均為開發方向，為讓不同意見亦能充分表達，爰於105年2月21日市長至社子島時公開增加「維持現狀、不開發」第4方案等語。

(二)在民主社會中，重大公共政策的制訂，應該兼顧民意與專家的意見……。爭議性的公共政策之決定過程，應該採取審議式民主的決策模式，即在做成決策之前，由不同利害關係團體的民眾進行審議辯論

的民主程序，由民意決定興建或不興建……。民意決定重大政策的「戰略(方向)」，專家則決定「戰術(細節)」，兩者分工，則可破解兩造之爭議，凝聚「最大公約數」，制訂於民有利的公共政策。¹審議式民主的意義是指：公共政策的形成係由政治體系成員共同審慎辯論與議決後再決定政策的直接民主體制。²審議式民主主張民主不僅僅是投票而已，也不僅僅是參與，它強調在投票前應有一個公共審議的過程，使得公民可以透過自由而公開討論，強化民眾對於公共政策反映公共利益的理解，提高決策的合法性和政策執行的有效性，以及決策的品質。³

(三)經查，本案社子島開發方向規劃方案最早係由市府內部密集開會規劃討論後，由市長於104年6月27日戶外開講正式提出「運河社子島」、「生態社子島」、「咱的社子島」3方案。該3方案均屬「要開發」之方案，因此民眾有不同意見，嗣再由市長於105年2月21日至社子島時公開增加「維持現狀、不開發」第4方案。根據上述，可以看出市府規劃社子島開發方向，係採由上而下的方式，規劃方案前，事先未和當地居民充分討論及徵求其意見，且未先討論「要開發」或「不開發」，即先以「要開發」為前提，規劃3種方案，後來因居民有不同意見，才增加「不開發」方案，以為因應。而且過程中係著重於提出方案後，透過訪查計畫，深入家戶進行調查並協助解釋方案及填寫問卷，讓居民瞭解規劃內容，此與重大公共政策以審議式民主決策之過程迥異。對於社子島開發方向如此具有爭議性的公共政策，在做

¹ 丘昌泰，2013，『公共政策—基礎篇(第五版)』，第226頁，臺北：巨流。

² 同上書，第222頁。

³ 同上書，第223-224頁。

成決策之前，未由不同利害關係團體的民眾進行辯論，由民意決定方向，其作業程序顯有不周。

二、市府舉辦「社子島開發方向i-Voting(公民投票)」作業，發行「社子島快報」，在「方向二生態社子島」下之投票蓋章欄印製紅色投票章，其餘選項之投票蓋章欄則空白，核與一般選舉票圈選示範圖例不合，招致涉有明示或誘導居民投票選擇投票章所示開發方向之嫌非議，顯有瑕疵；且未提供其他因而可能受到影響之居民或利害關係人亦有投票表達期望的機會；又i-Voting之網路投票，輸入身分證字號及出生年月日即可投票，未採用較為嚴謹之方法，亦招致非議，均顯有不周。

(一)據訴，市府社子島專案辦公室曾發行「社子島快報」(105年2月第3期)，在「方向二生態社子島」下之投票蓋章欄印製紅色投票章，其餘選項之投票蓋章欄則空白，涉有明示或誘導居民投票選擇投票章所示開發方向之嫌。學者專家亦指出，那時候在i-Voting還有很多是直接身分證字號在網路上就可以投票，所以很多人在質疑那個過程，到底是哪一些人在網路上投票；這張i-Voting的單子上，市府甚至把印章就蓋在2號「生態社子島」上，是不是強烈暗示居民投2號？所有正當性就是從i-Voting來，是不是很多網路投票者未必是在地人？未必是有長期居住事實的人？這件事情市府其實也沒有辦法提供合理性和正當性的資料來說服大家等語。

(二)據市府稱：社子島開發快報(105年2月第3期)頁底圖示資訊，原意僅係揭示「社子島開發方向i-Voting」全部選項，並表明為4選1規則之範例。投票機制於第三方公證人某會計師事務所監督驗證下，全程未反映系統上或工作人員言行上不當引導投票權人

自由意願之情事。又，「社子島開發方向i-Voting」係以社子島為主體進行投票，其中「社子島民」係指市府從戶政及地政系統資料庫篩選出之「設籍於社子島之居民」、「社子島內合法建物所有權人」及「社子島內土地所有權人」，市府並將前開3項資格之投票人身分證字號匯入「臺北市i-Voting系統平台」資料庫，只要符合前開3項資格之一者，即可於所訂期間輸入身分證字號參與投票。有關所稱「設籍於社子島之居民」係指戶籍資料所載設籍於社子島之市民、「社子島內合法建物所有權人」係指建物登記資料所載之本案開發範圍內建物所有權人、「社子島內土地所有權人」係指地籍資料所載之本案開發範圍內土地所有權人；至於「有長久居住事實但無設籍、無土地、無合法建物的人」，因難以取得資料足以審認其身分，爰社子島開發方向i-Voting係以具有上開3項資格者作為該次投票對象。該次投票分為現場投票及網路投票。現場投票，投票人需攜帶身分證，並由現場人員核對本人無誤後，以條碼機讀取身分證背面條碼，驗證身分證字號及出生年月日，故無造假之嫌；網路投票，需由民眾輸入身分證字號及出生年月日始可投票。而未採用自然人憑證驗證係考量民眾尚需備有自然人憑證及讀卡機，恐徒增民眾投票之困難等語。

- (三)查一般選舉票圈選示範圖例，選項之號次欄、相片欄、名稱欄，均未出現具體內容，僅在圈選欄印製紅色投票章。惟市府舉辦「社子島開發方向i-Voting(公民投票)」作業，發行「社子島快報」(105年2月第3期)，卻在「方向二生態社子島」下之投票蓋章欄印製紅色投票章，其餘選項之投票蓋章欄則空白，經核與一般選舉票圈選示範圖例不合，招致涉有

明示或誘導居民投票選擇投票章所示開發方向之嫌非議，顯有瑕疵。又，市府為讓地方有機會能夠表達自己對未來的期望，落實「開放政府、全民參與」，「社子島開發方向i-Voting」以社子島為主體進行投票，惟僅以具有「設籍於社子島之居民」、「社子島內合法建物所有權人」、「社子島內土地所有權人」3項資格者作為該次投票對象。然而大型開發案或都市更新案，常導致居民被迫遷離⁴，市府為落實「全民參與」，卻未提供其他因而可能受到影響之居民或利害關係人亦有投票表達自己期望的機會，何況i-Voting之投票結果僅為市府研擬都市計畫之參考依據而已，未來可能被迫遷者卻連投票表達期望的機會都沒有；又i-Voting之網路投票部分，輸入身分證字號及出生年月日即可投票，未採用較為嚴謹之方法，亦招致非議，均顯有不周。

三、市府辦理社子島居民安置計畫意願家戶訪查作業存有瑕疵。

- (一)社子島開發案依市府環境影響評估審查委員會106年2月9日第176次會議決議應進入第2階段環境影響評估；嗣市府環境保護局於同年5月18日、7月14日、8月21日及10月3日辦理5次範疇界定會議確定環境影響評估項目。因社子島居民提出希望市府能針對每戶住戶進行訪查之訴求，故市府環境保護局106年11月14日公告之範疇界定指引表中，第2階段環境影響評估之社會經濟調查內容應包括：遷村、補償、遷村範圍及人數、安置計畫意願調查、開發後生

⁴ 參閱「經濟社會文化權利國際公約」第7號一般性意見第7點：「其他一些強迫驅離的事例則是在發展名義下出現。爭奪土地權的衝突，類如 建造水壩或其他大規模能源計畫等開發和基礎建設工程、為都市更新、房屋 整建、城市美化方案而徵用土地、農業目的的土地開拓、不受控制的土地投機買賣、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。」

活條件改善和經濟教育增加與否之評估等項目，故市府依該範疇界定指引表所示之社會經濟調查項目，就社子島居民安置計畫意願辦理家戶訪查作業。

(二)據訴，市府所委託辦理訪調之單位，其訪視人員有語言不通、對於問卷內容相關方案不瞭解以至於無法回應居民提問，甚至以家戶未成年者作為訪視對象、訪視作業未完成另約期日再訪卻遲未接獲聯絡等情形等語。市府表示，有關訪查作業中遭民眾質疑之相關情事，市府已立即於107年1月24日邀集訪查團隊召開會議釐清、檢討及改正；並於整體訪查過程中遇到執行困難時，持續與訪查團隊進行檢討與溝通等語。

(三)又據訴，依市府製作之環境影響評估報告書初稿所示，該次家戶訪查預計須完成1,967門牌，4,258戶，共11,116人之家戶訪查，惟市府自107年1月13日至107年3月12日，合計完成1,106門牌，2,047戶(訪視人數未公布)完成度僅48.1%，相較於高雄大林蒲、鳳鼻頭沿海六里遷村意願普查家戶受訪率達98.04%、人數受訪率達97.81%，顯有相當大差距之訪視完成度，經民眾一再於環境影響評估程序反應，惟市府卻一再陳述家戶訪查率無法再提升的理由，然實際上未與在地鄰、里長溝通協調，完備家戶訪查工作，顯與範疇界定指引表所要求及欲達成真實瞭解地方居民對於安置拆遷意願態度之目的相悖等語。市府表示，該次訪查作業未完成部分扣除拒訪、廢墟、無人居住/不住在此及空屋後，則訪查完成率63.99%。另屢訪未遇者已請里長、里幹事及郵差協助，惟仍無法完成訪問；至完成率低於高雄遷村意願調查部分，該次訪查作業係針對臺北市士林區社子島地區如以區段徵收方式開發時，市府各項安置

方案之意願調查，與土地所有權人是否願意進行土地開發意願或遷村意願之普查性質不同，而問卷調查結果應以其統計分析方式來探討其可靠性，而非僅憑訪查完成率來判定。就該次問卷訪查結果，受訪者就現行安置規定意見中表現，符合承購專案住宅資格之居民在「一坪換一坪」、「放寬承購條件」方向關聯性較高；符合承租專案住宅資格之居民則在「延長承租年限」、「降低租金」方向關聯性較高；符合協力造屋之居民則以「資訊太少應先讓居民詳細瞭解」、「容積率和建蔽率提高」關聯性較高；而上述之訪查結果與當地居民長期向市府反映之意見一致等語。

- (四)綜上，市府為全面性調查社子島當地社會經濟狀況及瞭解居民對擬辦區段徵收之安置需求，辦理社子島居民安置計畫意願家戶訪查作業。該次家戶訪查以假設社子島居民已瞭解要被區段徵收之後要被安置為前提，但事實上居民未必完全瞭解，就要被訪查，而且訪查完成率低，統計分析效果不佳；且該次家戶訪查作業有訪視人員語言不通、對於問卷內容相關方案不全瞭解以至無法回應居民提問，亦有訪視作業未完成另約期日再訪卻遲未接獲聯絡或屢訪未遇無法完成訪問等情形。又，市府規劃各項安置措施，以「戶戶安置」為目標，戶戶安置的基礎就是家戶訪查，訪查卻未考量如何調查居民的可負擔程度，申請人家庭年所得情形係調查項目之一，惟約有 70.5%受訪者表示不清楚，因多數居民未提供基礎事實，訪查結果難以進一步統計分析合理的、可負擔的補償條件。故市府辦理社子島居民安置計畫意願家戶訪查作業存有瑕疵。

四、市府召開問卷調查公開說明會之通知作業，未提前於

適當時間通知到當地里長、居民，致與會人數甚少，居民亦無充分時間瞭解相關資訊，顯有疏失。

- (一)據訴，市府訂於 107 年 1 月 4 日召開問卷調查公開說明會，卻遲至 107 年 1 月 2 日才上網公告，相關公文在 106 年 12 月 29 日週五發出，期間適逢週六、週日及元旦連續假日，導致里辦公室來不及發布說明會消息，當日說明會與會居民僅 30 餘人，在場與會民眾一再抗議市府辦理說明會草率、粗糙，市府對於問卷調查之意見蒐集徒具形式等語。市府表示，該次家戶訪查作業，市府為讓當地居民充分瞭解調查之目的及問卷內容，於訪查作業開始前，除先寄送訪查問卷及拆遷補償安置規劃摺頁文宣予受訪戶，讓受訪戶可先詳閱資料外，並於 107 年 1 月 4 日於社子島當地召開家戶訪查作業「座談會」；後續相關說明會通知作業，將以提前 2 週通知到當地里長、居民為原則，讓居民有充分時間瞭解相關資訊。
- (二)經核，市府召開問卷調查公開說明會之通知作業，未提前於適當時間通知到當地里長、居民，致與會人數甚少，居民亦無充分時間瞭解相關資訊，顯有疏失。

綜上所述，市府辦理「臺北市士林區社子島地區開發計畫」，對社子島開發方向之規劃，於提出方案前，事先未和當地居民充分討論及徵求其意見；舉辦「社子島開發方向i-Voting(公民投票)」作業，發行「社子島快報」，在「方向二生態社子島」下之投票蓋章欄印製紅色投票章，其餘選項之投票蓋章欄則空白，與一般選舉票圈選示範圖例不合，招致涉有明示或誘導居民投票選擇投票章所示開發方向之嫌非議；且未提供其他因而可能受到

影響之居民或利害關係人亦有投票表達期望的機會；又 i-Voting 之網路投票，輸入身分證字號及出生年月日即可投票，未採用較為嚴謹之方法，亦招致非議；辦理社子島居民安置計畫意願家戶訪查作業存有瑕疵；召開問卷調查公開說明會之通知作業，未提前於適當時間通知到當地里長、居民，致與會人數甚少，居民亦無充分時間瞭解相關資訊，核均有違失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭市府確實檢討改善見復。

提案委員：趙永清、高涌誠

中 華 民 國 1 0 9 年 6 月 日