

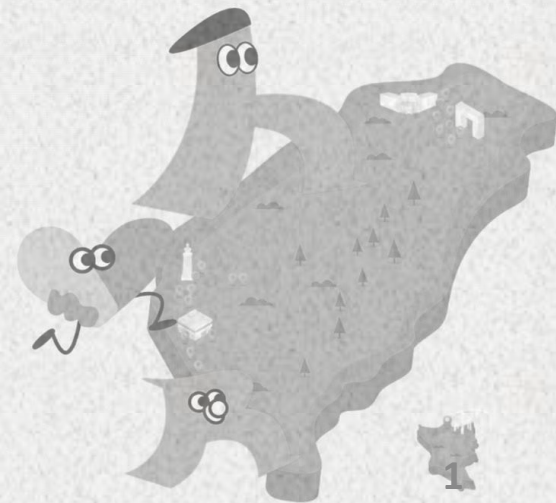
監察院

The Control Yuan of
Republic of China (Taiwan)



傅朝樞於威權統治時期遭 受國家不法迫害疑義案

調查委員：施錦芳、高涌誠、范巽綠





案由

- ▶ 據訴，**傅朝樞**君於威權統治時期擔任台灣日報社長，因**與執政當局發生衝突被要求強制離台**。
- ▶ 時值**臺北市**政府辦理私有土地**限期建築及照價收買**工作，傅君以陳訴人及家人之名義登記之大安區9筆土地因抵押權設定糾紛繫屬法院審理中，致無法如限建築使用，卻仍**遭臺北市**政府逕為照價收買，並予以變賣出售。
- ▶ 究臺北市政府於該期間辦理私有空地限期建築使用暨照價收買工作，有無**故意不將限期建築使用、照價收買通知送達陳訴人知悉**?是否有以照價收買為由行沒收人民財產之實?是否涉有**威權統治時期國家不法迫害情事**?均有深入瞭解之必要案。

70.12.28致函我軍政要人



- ▶ 傅朝樞會見鄧小平返港後，於70年12月28日，**致函我軍政要人蔣彥士、黃少谷、王昇**等人，內容略以：
 - ▲ 現時中共在鄧小平實質領導下，人民生活較前大有改善。
 - ▲ 光復大陸之任務，斷言絕無成功之可能。
 - ▲ 三通是和平統一中國的不二法門。
 - ▲ 國民黨只為保持既得利益，自己既無力統一，而又嫉妒他人統一，陷國家於長期分裂地步。
 - ▲ 值茲**中共公開宣告**決不在台灣實行共產主義制度或社會主義制度，而仍保留台灣現行制度之際，實**為國家和平統一帶來契機**。
- ▶ 我政府當局認為**傅朝樞涉犯叛亂**：
 - ▲ **宣揚共匪武力強大，反攻無望**，企圖使我中央政府與匪偽政權成一聯邦，顯有**違我國體**。
 - ▲ 陰謀**為匪併吞鋪路**，涉犯懲治叛亂條例第4條第1項第11款「**以其他方法使公務員、軍人逃叛**」及涉有同條例第7條「**為匪宣傳**」罪之重大嫌疑。

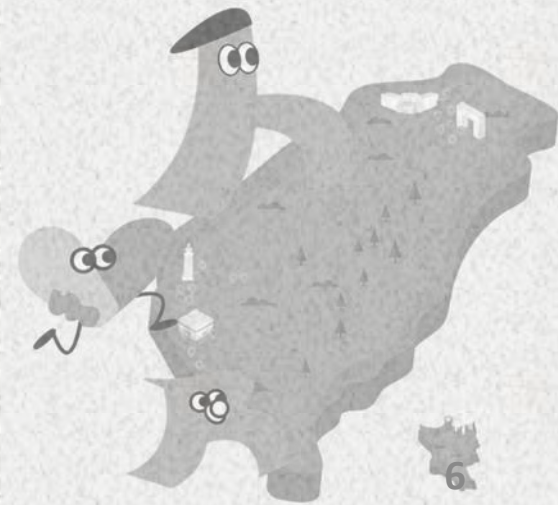


同一時間政府作為

- ▶ 67年12月7日，行政院以台67財10953號函准傅朝樞結匯美金75萬元。
- ▶ 68年2月23日，行政院以台68財1649號函准傅朝樞結匯美金275萬元。
- ▶ 69年2月29日，限期陳訴人(傅朝樞之女)所有臺北市大安段一小段491地號土地(系爭土地)於1年內(69年7月1日至70年6月30日)建築使用。
- ▶ 71年3月間，警備總部函原臺北縣政府、臺北市政府凍結傅朝樞所有不動產。
- ▶ 71年7月1日，警備總部通緝傅朝樞。
- ▶ 72年5月13日，臺北市政府照價收買傅綵堂所有系爭土地。
- ▶ 77年5月2日，警備總部以傅朝樞叛亂乙案，因解嚴對之無審判權為由，函請臺北市政府及原臺北縣政府將凍結傅朝樞所有財產之處分，予以撤銷。



臺灣第1次照價收買 手段粗暴未能循序漸進





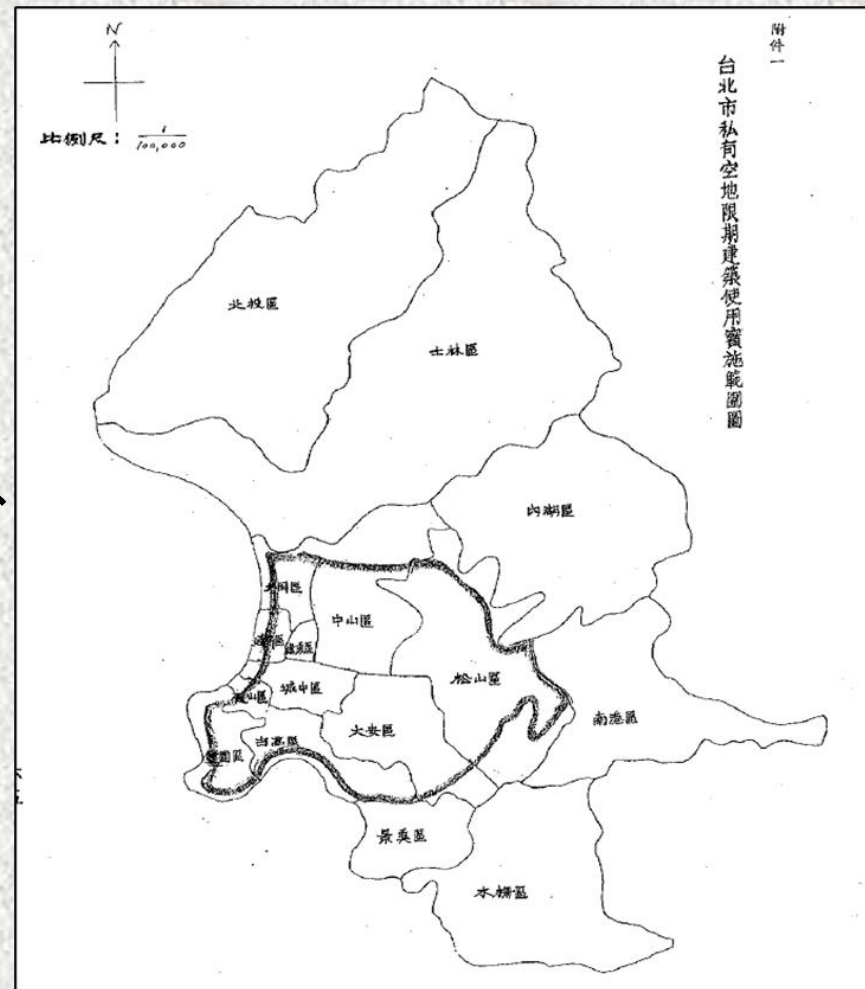
私地限期建築暨照價收買政策緣起

- ▶ 「照價收買」為平均地權四大綱領之一，其目的在根絕土地使用負面外部性(如囤積、壟斷、投機、炒作等)，期能達成地盡其利之基本國策。
- ▶ 66年2月22日中央修正平均地權條例，針對逾期未建築之私有空地，除原規定之加徵空地稅外，增列照價收買之規定。
- ▶ 60年代末期，臺北市工商業迅速發展，人口逐年激增，土地需求日益殷切，而公共設施完成地區卻有大量建築用地閒置荒廢，不但妨礙都市發展、浪費土地資源，且刺激地價不合理攀升。
- ▶ 中央有鑒於此等情形，遂責成臺北府於68-72年間實施私有空地限期建築使用。



臺北市私地限期建築

- ▶ **臺北市68年公共設施完竣地區私有空地全面普查結果，私有空地共計8,142筆，面積341.5564公頃。**
- ▶ **原規劃區分為5期實施限期建築，後續接獲中央指示暫緩辦理，故實際僅執行1期。**
- ▶ **第1期：以松山、中山、大安、古亭、雙園、城中、大同、延平、龍山及建成等10個行政區（大直、劍潭地段除外）內已完成公共設施之地域為範圍，土地筆數計4,214筆（後續因分割增加筆數），面積146.2399公頃。**





行政院：逾期末建築一律照價收買

- ▶ 70年3月10日，**臺北市政府**為決定**究應加徵空地稅或照價收買等執行疑義**，請**行政院**核示。
- ▶ 70年4月8日，內政部會商財政部及有關機關開會獲致結論並陳報行政院，經**行政院秘書長、內政部部长及臺北市市長**研議後一致認為「**臺北市私有第1期逾期末建築空地應一律採照價收買方式辦理**」。
- ▶ 行政院遂以70年7月2日台70內字第9203號函示：**臺北市第1期限期建築使用私有空地逾期末建築使用一律照價收買(跳過加徵空地稅手段)**。



臺北市私地照價收買結果

- ▶ 根據72年10月「**臺北市實施私有空地限期建築使用暨照價收買工作總報告**」(下稱工作總報告)記載，**第1期**經限期建築使用而逾期**未建築使用**之私有空地共計**1,347筆**、**面積28.4209公頃**，**最終照價收買**土地為**121筆**(約為全部未建築使用筆數之**8.98%**)、**面積2.2360公頃**(約為全部未建築使用面積之**7.87%**)。
- ▶ 嗣因其中有4筆、面積0.3139公頃撤銷收買，故**實際收買**為**117筆**(約為全部未建築使用筆數之**8.69%**)，**面積1.9221公頃**(約為全部未建築使用面積之**6.76%**)。



臺北市私地照價收買大事記

日期	紀要	說明
70年7月2日	行政院函復一律照價收買	行政院以台70內字第9203號函核復，臺北市政府辦理第1期私有逾期未建築空地一律照價收買
70年7月15日	編訂「臺北市經限期建築使用而逾期未建築使用之私有空地照價收買處理原則」並經內政部准予備查	內政部以台內地字第31539號函准予備查
70年9月26日	執行第1批照價收買	共59筆土地(原58筆，因逕為分割增加1筆)
71年1月15日	執行第2批照價收買	共27筆土地
71年3月8日	執行第3批照價收買	共1筆土地
71年4月12日	執行第4批照價收買	共1筆土地
71年5月3日	執行第5批照價收買	共2筆土地
71年6月7日	執行第6批照價收買	共26筆土地
72年6月25日	執行第7批照價收買	共5筆土地
74年9月25日	財政部及內政部聯合函示，暫停照價收買	財政部(74)台財稅字第22638號、內政部74台內地字第345816號函示：針對確有特殊原因未能於限期內建築使用之空地，於其不能建築使用之原因消失後，如仍未建築使用者，一併暫停課徵空地稅或照價收買。



殷章甫教授提出憲法預警

- ▶ **照價收買**之本質係對**私人財產**所有權之**實質剝奪**，其侵害程度已觸及財產權之「**存續保障**」核心。
- ▶ 雖然**抑制土地投機**、**促進有效利用**具備**正當公益性**，但不能因此將「**剝奪私產**」正當化。
- ▶ 尤其在具備「**加徵空地稅**」或「**地價稅加成**」等僅干預價值保障而非權利本體之**替代手段**下，**照價收買之必要性顯有疑慮**。



參照司法院釋字第732號解釋意旨

- ▶ 財產權之限制須具備高度公共利益必要性及嚴謹之正當法律程序。
- ▶ 照價收買並非基於公用事業之絕對必要，而係以所有權人未符合促進土地有效利用之政策期待為由，強制移轉權利歸屬。
- ▶ 此種「制裁性干預」若未被嚴格定位為行政法上之「最後手段」(Ultima Ratio)，且缺乏明確之裁量界線與信賴保護措施(如過渡條款之設置)，將使國家權力過度侵蝕私人財產之穩定性，動搖人民對憲法保障制度之信賴，實難謂與憲法保障人權之本旨相符。

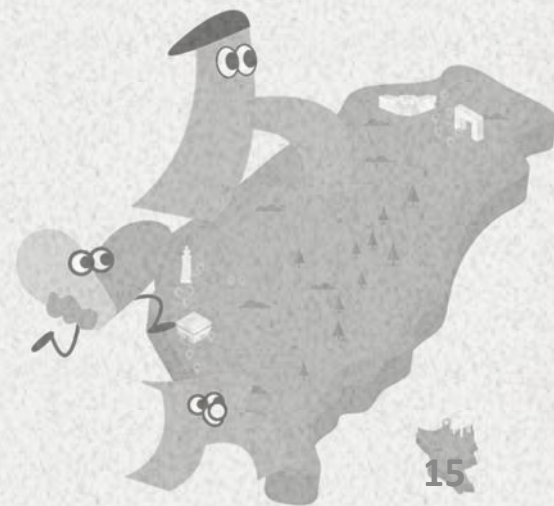
調查意見一



- ▶ 為防止土地囤積炒作、促進地盡其用，平均地權條例針對逾期未建築使用之私有空地實施照價收買，固非無據。
- ▶ 然人民財產乃憲法嚴格保障之基本權，在法制已具備加徵空地稅或地價稅加成等侵害程度較輕微之替代手段下，政府施政若未能循序漸進，並證明上開措施無效，即逕行照價收買剝奪私有空地所有權，實屬對財產權之「最重大侵害」。
- ▶ 不僅動搖法治國之私產制度信賴，更嚴重侵蝕憲法第15條財產權之「存續保障」核心。



臺北市逾期建築認定 輕忽法律及事實障礙



照價收買→惡意囤地+不履行利用義務

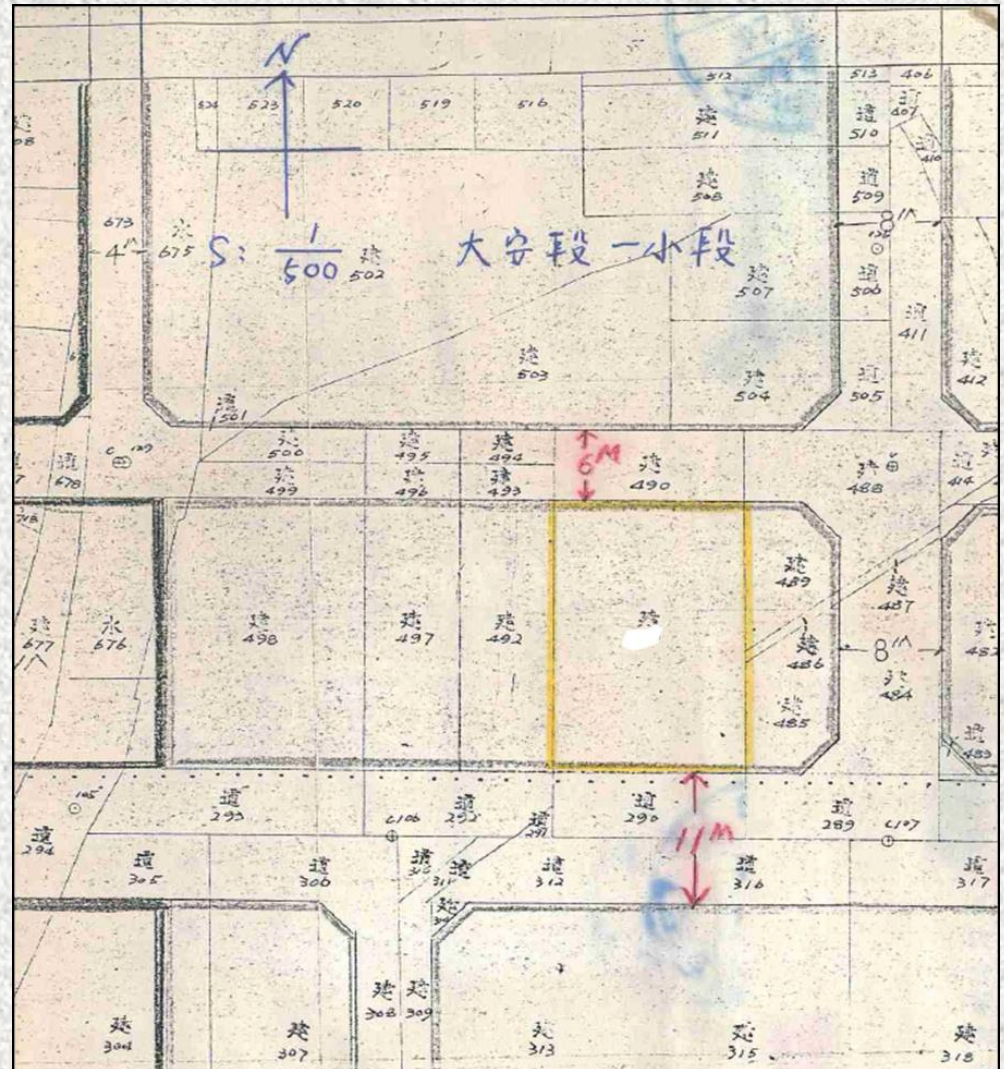


- ▶ 由法律實務分析，**照價收買**並非中性的買賣行為，而是針對「**有惡意囤地主觀意圖**」且「**不履行利用義務**」土地所有權人之**行政處罰**。
- ▶ 因本質上帶有制裁性質，其**合法性必須建立在「所有權人具備可歸責性」**之上。
- ▶ 若相關土地存在**權利糾紛**或受**資金不足**限制，導致地主**無法於規定期限內建築使用的實質障礙**，客觀上應屬「**無法建築**」而非「**怠於利用**」。



以本案為例1/3

- ▶ 臺北市大安段一小段○○○地號土地(系爭土地)及其地上建物係**53年陳訴人買賣取得**。
- ▶ 然當時陳訴人**年僅5歲**，依據社會常理與經驗法則顯然**不具備購買臺北市精華地段土地之經濟資力**。
- ▶ 因此，法律上推論應認定係由**其父傅朝樞出資購買**並基於信託性質之「**借名登記**」關係，將產權登記於其女(即陳訴人)名下。



以本案為例2/3



- ▶ 原臺北市政府地政處69年2月29日通知陳訴人「應自69年7月1日起1年內(至70年6月30日)依法建築使用，逾期當予依法加徵空地稅或照價收買」。
- ▶ 陳訴人受限「**建築障礙**」，**無法於規定期限內建築使用系爭土地**，先後於70年5月22日、70年6月16日向原臺北市政府地政處**申請延期建築**，理由如下：
 - ▲ 表明自己僅是**學生**，**缺乏社會經驗與建築使用能力**，而**實質具備決策、融資及建築使用能力的父親因故長期滯留國外**(因其言論與威權統治時代執政當局發生政治衝突，被要求強制離臺)。
 - ▲ 以**系爭土地設定抵押權**(69年8月4日登記，權利人林○○、債務人傅朝樞)過程**發生糾紛涉訟**，**難以籌措所需財源**。



以本案為例3/3

- ▶ 原臺北市府地政處怠於依職權釐清本案有無「主觀怠於建築惡意」或「客觀不可歸責之建築障礙」等情形，即逕行採取最嚴厲的照價收買手段，在程序與實體法理上均有重大瑕疵：
 - ▲ 僅形式上扣除訴訟期間15日及通案展延80日(展延期限至72年2月26日止)。
 - ▲ 背離社會真實經驗，未審酌陳訴人因抵押權糾紛導致融資鎖定及借名登記下主體失能等建築障礙。
- ▶ 衍生「行政機關藉管制之名，行牟利之實」的分配正義疑慮：
 - ▲ 系爭土地照價收買補償金1,455萬2,000元，扣除土地增值稅768萬5,621元及欠繳地價稅34萬4,911元後，陳訴人實際領得金額僅有652萬1,468元。
 - ▲ 相較於系爭土地標售金額高達2,766萬元，其間鉅額差價流向公庫，而非補償原地主。



照價收買逾半為共有地且部分非建築使用

- ▶ 進一步分析臺北市政府清查所得之92筆照價收買土地中，**共有土地筆數占比超過53.26%、面積占比高達64.48%**，顯示**行政機關輕忽共有土地產權複雜性與集體行動困境**：
 - ▲ 由於共有土地受**土地法第34條之1及民法物權編之強制規範**，其**處分、變更**於實務上**動輒耗時逾年**。
 - ▲ 行政機關將單一所有權人之開發標準，逕行套用於產權複雜之共有土地，輕忽法律程序，屬「應調查而未調查」之裁量瑕疵。
 - ▲ 更罔顧私法秩序之安定性，**強行介入共有物管理之自主權**，過程亦有重大瑕疵。
- ▶ 另有0.3417公頃被照價收買土地(**逾17%**)**轉作停車場、道路、公園、加油站等非建築使用**，背離政策目的。



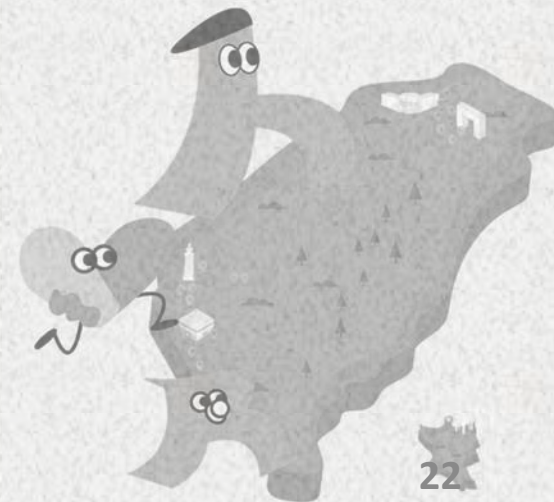
調查意見二

- ▶ 臺北市政府為導正土地市場機能，健全都市正常發展，於70年間以1年為限劃區辦理私有空地限期建築使用，並於70年9月至72年6月分7批辦理照價收買私有空地117筆、面積1.9221公頃。
- ▶ 然查該府未善盡對陳訴人有利及不利情形一律注意之調查義務，查明其有無因抵押權糾紛或資金斷絕而未能開發之「不可歸責事由」，且輕忽其他共有土地因產權複雜與集體行動困境可能產生較高之法律或事實障礙，即逕採「照價收買」剝奪人民產權，將「私權爭執之遲延風險」與「共有權人之協調成本」全數轉嫁予受處分人承擔，事實認定背離社會真實經驗，手段與目的之間嚴重失衡。
- ▶ 加上被照價收買土地逾17%轉作非建築使用，以及政府照價收買後拍賣獲取鉅額價差，不僅逾越抑制投機的必要程度，更產生行政機關假「照價收買」政策工具之名、行沒收財產、與民爭利之實的分配正義疑慮，應予深度檢討並研議救濟。



涉及威權統治假「照價收買」
之名剷除異己

有政治掠奪與身分歧視疑慮



公政公約與轉型正義



- ▶ 按**公政公約**第2條第3項規定：「本公約締約國承允：(一) 確保任何人所享本公約確認之**權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟.....**」。
- ▶ **權利回復條例**第1條規定：「為促進轉型正義、回復人民於威權統治時期因國家不法行為受損之權利，特制定本條例。」第10條規定：「因**國家不法行為致財產所有權被剝奪之被害者**，得檢附具體資料，以書面向**權利回復基金會**申請**權利回復**；被害者死亡，得由其家屬申請之。」
- ▶ 顯見依現行規定，**人民於威權統治時期因國家不法行為受損權利之回復**，包含**生命、人身自由受侵害，及財產所有權被剝奪之賠償**。



本案有行政治掠奪與身分歧視疑慮

- ▶ 臺北市政府未善盡調查義務，查明地主有無受限法律、事實障礙之「不可歸責事由」，逕採「照價收買」剝奪人民產權，手段與目的之間嚴重失衡。
- ▶ 臺北市第1期尚有28.4209公頃空地逾期未建築使用，政府卻僅對其中極少數1.9221公頃土地祭出「照價收買」的最嚴厲處分。以致令人質疑：
 - ▲ 同樣是逾期未建築使用，為何絕大多數地主得以豁免，唯獨陳訴人等少數特定人士須承受財產權被徹底剝奪的代價？
 - ▲ 加上後續期數全面喊停的決策，對陳訴人而言無異於選擇性執法與針對性打壓。
- ▶ 依警備總部檔案資料，同期間之71年3月至7月間，警備總部函原臺北縣政府、臺北市政府凍結傅朝樞所有不動產，及發布通緝傅朝樞。
- ▶ 涉有威權統治時期國家假「照價收買」之名剷除異己，遂行政治掠奪與身分歧視之高度疑慮。



調查意見三

- ▶ 本案陳訴人所述其父傅朝樞以陳訴人名義登記之土地遭政府不法照價收買等情，涉及**威權統治時期國家假「照價收買」之名剷除異己**，遂行**政治掠奪與身分歧視**之高度疑慮，嚴重悖離**平等原則**與**不當連結禁止原則**。
- ▶ **行政院**允應依促進轉型正義條例及法治國原則，**檢討本案處分有無選擇性執法之政治背景**。
- ▶ 若**認定確具威權迫害事實**，應主動依規定平復行政不法、撤銷違法處分，並踐行返還原物或相當補償之**權利回復義務**，以昭公義。



處理辦法

- ▲ 調查意見一、二，函請行政院、臺北市政府參處。
- ▲ 調查意見三，函請行政院推動轉型正義會報研處見復。
- ▲ 抄調查意見，函復陳訴人。
- ▲ 檢附派查函及相關附件，送請內政及族群、司法及獄政委員會聯席會議處理。



敬請指正
謝謝