

靜宜大學法律學系碩士論文

Department of Law, Providence

University Master Thesis

大埔事件之土地徵收爭議

及被忽視的居住權

Land Expropriation Controversy and the
Ignorance of the Right to Adequate Housing in
the Case of Dapu

研究生：吳宜勳 撰

Graduate Student : Wu, I-HSUN

指導教授：林淑雅 博士

Advisor : Lin, Shu-ya , Ph.D.

中華民國一〇五年六月

August, 2016

靜宜大學

論文口試委員會審定書

本校 法律學系 碩士班 吳宜勳 君

所提論文：(中) 大埔事件之土地徵收爭議及被忽視的居住權

(英) Land Expropriation Controversy and the Ignorance of the Right to Adequate Housing in the Case of Dapu

合於碩士資格水準、業經本委員會評審通過。

口試委員：

林淑雅

王麗子

王進宇

指導教授：

林淑雅

系主任：

王進宇

中華民國一〇五年六月二十三日

簡目

第壹章 緒論.....	1
第一節 研究動機及研究目的.....	1
第二節 研究方法.....	2
第三節 研究範圍與限制.....	4
第貳章 苗栗大埔事件四戶案例事實與爭議.....	6
第一節 苗栗大埔事件案例事實.....	6
第二節 苗栗大埔事件所涉爭議.....	11
一 都市計畫與土地徵收之爭議.....	14
二 強制拆遷之爭議.....	31
第三節 小結.....	37
第參章 居住權之內涵與實踐.....	40
第一節 居住權之意義.....	40
一 居住自由.....	40
二 家的特殊意義.....	42
三 適足居住.....	42
四 禁止強迫驅逐.....	46
第二節 居住權與其他權利的不可分割性.....	50
一 生存權.....	51
二 隱私權.....	52
三 財產權.....	53
四 人性尊嚴.....	54
第三節 居住權之實踐.....	56
一 漸進與立即的國家義務.....	57
二 大埔事件中消失的居住權.....	62
第肆章 大埔事件土地徵收之合法性檢驗.....	67
第一節 土地徵收過程的審查.....	67
一 正當法律程序的踐行.....	70
二 徵收之公共利益.....	87
三 比例原則之衡量.....	118
第二節 徵收之補償與安置措施.....	134
一 徵收補償.....	134
二 徵收後之安置措施.....	139
第三節 強制拆遷過程之審查.....	141
一 強制拆遷之法律程序保護.....	142
二 強制拆遷手段應符合比例原則.....	147

第伍章 缺乏居住權意識的司法機關.....	153
第一節 徵收處分(實體面).....	154
第二節 暫時停止執行(程序面).....	158
第陸章 結論.....	164
參考文獻.....	169



詳目

第壹章 緒論.....	1
第一節 研究動機及研究目的.....	1
第二節 研究方法.....	2
第三節 研究範圍與限制.....	4
第貳章 苗栗大埔事件四戶案例事實與爭議.....	6
第一節 苗栗大埔事件案例事實.....	6
第二節 苗栗大埔事件所涉爭議.....	11
一 都市計畫與土地徵收之爭議.....	14
(一) 公共利益所涉爭議.....	14
1. 科學園區有無用地需求.....	16
2. 苗栗縣是否缺乏都市計畫住宅用地.....	19
3. 私人企業之土地需求是否具公共利益.....	21
4. 系爭都市計畫所帶來的負面公益效應.....	23
(二) 比例原則審查的失衡.....	24
1. 有無以較溫和的方式取得土地.....	25
2. 區段徵收的方式是否妥適.....	26
3. 徵收價格是否適宜.....	27
(三) 形式主義的正當法律程序.....	27
1. 土地徵收是否踐行實質協議價購.....	27
2. 內政部土地徵收審議委員會有無實質審議.....	28
3. 以公開展覽取代公聽會是否妥適.....	29
二 強制拆遷之爭議.....	31
(一) 強制拆遷處分之合理性疑義.....	32
(二) 苗栗縣政府拆遷手段是否符合比例原則.....	35
(三) 拆遷後的安置措施適當與否.....	37
第三節 小結.....	37
第參章 居住權之內涵與實踐.....	40
第一節 居住權之意義.....	40
一 居住自由.....	40
二 家的特殊意義.....	42
三 適足居住.....	42
四 禁止強迫驅逐.....	46
(一) 強迫驅逐之定義.....	47
(二) 符合例外規定的強迫驅逐.....	48
(三) 強迫驅逐的程序性保障.....	49

第二節 居住權與其他權利的不可分割性.....	50
一 生存權.....	51
二 隱私權.....	52
三 財產權.....	53
四 人性尊嚴.....	54
第三節 居住權之實踐.....	56
一 漸進與立即的國家義務.....	57
二 大埔事件中消失的居住權.....	62
(一) 土地徵收.....	62
(二) 強制拆遷.....	64
第肆章 大埔事件土地徵收之合法性檢驗.....	67
第一節 土地徵收過程的審查.....	67
一 正當法律程序的踐行.....	70
(一) 未實質踐行協議價購.....	71
(二) 內政部土地徵收審議委員會審議功能不彰.....	74
(三) 以公聽會或聽證強化民眾參與.....	76
1.大埔事件中公聽會之操作.....	78
2.應由徵審會主導公聽會.....	81
3.可採聽證程序作為民眾參與機制.....	83
4.小結.....	86
二 徵收之公共利益.....	87
(一) 公共利益之概念.....	87
(二) 土地徵收與都市計畫兩者公益性之區別.....	89
(三) 大埔事件之公共利益缺乏審慎評估.....	94
1. 經濟發展不足以作為土地徵收公共利益.....	96
(1).從公用徵收到公益徵收.....	96
(2).美國聯邦最高法院 Kelo v. City of New London 案.....	100
(3).司法院釋字第 732 號解釋.....	102
(4).現行法制的疑義.....	105
2. 當前新增科學園區弊大於利.....	107
(1).科學園區帶來的汙染.....	107
(2).科學工業園區本身的負債.....	108
(3).在地居民承擔的發展代價.....	110
3. 徵收農地對公益之傷害.....	112
4. 小結.....	116
三 比例原則之衡量.....	118
(一) 徵收之適當性.....	119
(二) 徵收之必要性.....	120

1. 區段徵收之必要性.....	121
2. 優先使用其他公有或國營事業之土地.....	126
3. 徵收手段之必要性及其替代性.....	128
(三) 土地徵收之狹義比例原則.....	130
第二節 徵收之補償與安置措施.....	134
一 徵收補償.....	134
二 徵收後之安置措施.....	139
第三節 強制拆遷過程之審查.....	141
一 強制拆遷之法律程序保護.....	142
二 強制拆遷手段應符合比例原則.....	147
第五章 缺乏居住權意識的司法機關.....	153
第一節 徵收處分(實體面).....	154
第二節 暫時停止執行(程序面).....	158
第六章 結論.....	164
參考文獻.....	169

表目錄

表 1、歷次苗栗縣都委會、內政部都委會就大埔四戶建物保留之決議.....	9
表 2、民國 98 年底各園區土地及標準廠房閒置情形彙整表.....	17
表 3、民國 99 年底各園區土地及標準廠房閒置情形彙整表.....	18

圖目錄

圖 1、通案都市計畫與土地徵收主要流程圖.....	12
圖 2、大埔案之都市計畫與土地徵收主要流程圖.....	13

摘要

國家強制徵收而剝奪私人財產之目的在於追求公共利益。然而，公共利益是不確定的法律概念，具有高度抽象性。且解釋公共利益的內涵遭政府及專家所把持，致人民無從進入體制內共同型塑公共利益。行政機關以「公共利益」之名大肆徵收人民土地，但對公共利益的質量以及利益衡量之標準，卻未審慎考量。且徵收過程亦未符合正當法律程序，不僅與行政機關應依法行政之原則有違，亦無法藉由程序參與保障人民權益。另外，就徵收對人民產生之損害，國內多數的討論聚焦於財產權保障，卻忽略徵收所衍生的問題，表象係侵害人民的財產權，然往下剖析則會發現基於人權的不可分割性，徵收與居住權及其他基本權無法切割。

本文以大埔事件為例凸顯在徵收制度及強迫驅逐中，居住權在各個環節中皆未被我國各級機關正視之問題。從大埔案觀之，可發現苗栗縣政府與內政部土地徵收審議委員會之諸多缺失。在正當法律程序之審查，內政部徵審會未審究縣府有無實質踐行協議價購與徵收之公益性與必要性，致徵審會審議功能不彰。於徵收公共利益之審查上，縣府所欲追求之經濟利益不具備重大、急迫之質量，且徵收後之土地使用形成「私用徵收」的情形，顯然無法正當化土地徵收。於比例原則之審查部分，大埔案採取區段徵收獲取需用土地，且縣府未採取其他對人民侵害最小之手段，皆與徵收需符合必要性的原則有違。於利益衡量階段，縣府與徵審會亦未將居住權納入人民私益所受之損害加以考量。於強迫驅逐的階段，縣府未提供相關的法律保護措施，例如：全面的安置措施、充分的磋商機會，且其執行之手段亦未符合比例原則。另外，從大埔案觀之亦可發現，除行政機關外，司法機關也缺乏居住權意識，無法適時提供救濟管道。

關鍵字：土地徵收、公共利益、居住權、大埔事件、強迫驅逐

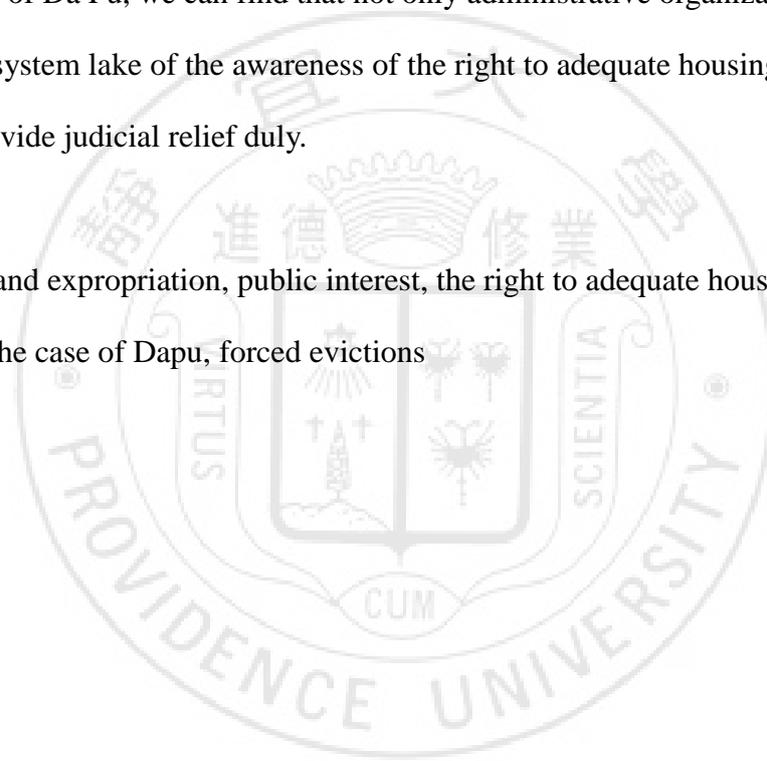
Abstract

Pursuing better public interest is the purpose for a national government to expropriate personal land and properties. Public interest, however, is an indefinite concept of law. Most of the time, experts and government define public interest, leaving citizens out of the discussion system. And while administrative organizations expropriate citizens' land in the name of public interest, the quality of public interest and the standard of balancing interests are not carefully considered. Moreover, the process of expropriations may not follow due process, and this not only violates the rule of law, but also failed to protect people's procedural right to participate. Usually, Studies about the loss in expropriations mostly focus on property right, but seldom on other issues such as the right to adequate housing, the right to life etc. Expropriations may look like a violation of property right, but due to the inseparable feature of human rights, expropriations is highly related to the right to adequate housing and other basic human rights.

In this research, we used the case of Da Pu to highlight the problems derived from expropriations and forced evictions, and that the right to adequate housing hasn't been valued through out the process. Take a proper look at the case of Da Pu, we can find that Miaoli county government and the land expropriation examination committee of Ministry of the Interior have a lot of defects. First, in the aspect of due process of law, the committee didn't examine if Miaoli county government makes a price negotiation with landowners, and if the expropriation is necessary and meets villagers' interests, showing the low function of the committee. Second, in the aspect of public interests, the financial benefits Miaoli county government claimed is not as important and emergent, correspondingly. Furthermore, the issue of taking for private

use causes the legitimacy of expropriation in doubt. Third, the government goes against the principle of proportionality, because it didn't take the least restrictive alternative to have land. Fourth, when measuring benefits, Miaoli county government and the committee didn't put the loss of citizens' right to adequate housing in to consideration. Finally, during forced evictions, neither did Miaoli county government consult residents' opinion properly, nor did they provide suitable resettlement. And the process of evictions didn't meet the principle of proportionality, either. In addition, from the case of Da Pu, we can find that not only administrative organizations but also judicial system lack of the awareness of the right to adequate housing, therefore they can't provide judicial relief duly.

Key words: land expropriation, public interest, the right to adequate housing,
the case of Dapu, forced evictions



謝辭

在研究所三年的時間短暫而美好，這是因為出現在身邊的每個人對我都十分的照顧、包容，且在每逢困難之際總不吝於伸出援手。非常感謝我的指導教授林淑雅老師，對於我提出的每個問題皆不厭其煩地引領我思考，並且在我無法釐清論文脈絡之際以鼓勵的態度支持我，讓我得以順利完成論文。同時，也感謝系上其他的老師在就學期間的教導，也謝謝老師們以及口試委員王毓正老師及王迺宇老師對我的論文提供各方面的意見，讓我能夠以不同的角度觀察，更使這本論文整體能夠趨於完整。另外，也特別要向元貞聯合法律事務所的熊依翎律師，以及先前曾承辦大埔案的李明芝律師致謝，感謝她們在公務繁忙之際仍願意抽空查看我的論文，並給予許多寶貴的意見。

此外，也要謝謝在 213 及 401 研究室的各位夥伴們，以及美其姊、黃暉庭、楊益誠、康康、蔡承彥、小魚... ..等許多許多的人讓我的研究生涯更加豐富、圓滿以及美好，感謝你們在各方面的照顧與幫忙。最後，感謝我的父母對於我唸研究所的支持與付出，讓我得以心無旁騖地完成學業，更讓我在研究所獲得許多的啟發與收穫，並遇見許多善良的人事物。

第壹章 緒論

第一節 研究動機及研究目的

102年7月18日大埔4戶遭苗栗縣政府強制拆除家園，6坪大小的張藥房在怪手的轟隆聲下嘎然傾倒，再度引起社會大眾對大埔案的關心。事實上，大埔案自99年苗栗縣政府以怪手挖除已結穗將收割的稻穗時即受社會關注。大眾開始討論大埔案整體的脈絡，及人民與縣府間所生之爭議孰是孰非。社會輿論對大埔案有著不同的聲音。支持徵收者認為徵收可以帶來地區發展、創造就業機會且地價也會上漲，故大埔4戶應少數服從多數而為「公共利益」犧牲；或有論者認為大埔4戶反對徵收僅是為爭取更多補償金或維持自身既得利益，國家不應對其讓步，否則將導致其他開發案之土地被徵收人採取同樣的方式，屆時將致社會建設緩慢。反對徵收者則認為，徵收只是國家為了炒地皮獲取利益，大埔案之土地徵收不具有公益性與必要性，並認為徵收對大埔4戶之居住權暨其他相互關聯之基本人權產生嚴重侵害，故國家不應徵收。從正反雙方的主張不禁讓人產生疑惑，促進地區發展、創造就業機會、地價上漲應屬公共利益，惟是否得以正當化土地徵收？徵收對人民是否僅係財產權受損，或者尚有其他未被國家正視的損害？又大埔4戶主張之居住權究竟其內涵為何？居住權對大埔4戶而言具有何種意義？居住權之考量對於行政機關之決定有何影響？國家是否得以為追求上述利益而徵收人民的家園？

大埔案涉及層面相當廣泛，包含都市計畫的擬定、土地徵收發動之要件、人民居住權之保障、強迫驅離之禁止... ..等等，從大埔個案理解上述爭議亦可了解現行台灣區段徵收制度所產生之問題。惟區段徵收之爭議並非一時半刻即能釐清相關脈絡，且居住權的保障不僅為我國各級政府機關所漠視，對社會大眾而言

也較為不熟悉。另外，對於非法律人之一般人來說，有關徵收的法律問題、居住權的保障內涵、強迫驅逐之禁止及國家具保障居住權之義務或許並非十分瞭解，故本文希冀藉由大埔個案之剖析探討我國土地徵收之相關爭議，並研析區段徵收對人民居住權及其他相關權利如：工作權、財產權、生存權產生之侵害，及居住權如何在國家視角中「被消失」。進一步則討論，居住權之保障如何影響行政決定的每個環節。因此，本研究雖然主要環繞在大埔案，但目的是希望藉由大埔事件彰顯我國土地徵收制度之不足部分，且法制度面之不足之處皆與居住權在行政或是司法機關「被消失」的問題環環相扣。本文先就大埔案之案例事實及與居住權相關爭議部分加以釐清，接續探討居住權之內涵與意義，並指出大埔案之土地徵收爭議在哪些部分忽略居住權保障，並討論居住權在行政決定整體流程中應如何被實踐。最後則評析居住權除在行政決定中被忽視外，在司法判決中亦不被司法機關所正視。

第二節 研究方法

本論文採取之研究方法為文獻分析法，藉由蒐集與居住權、大埔事件、土地徵收、強迫驅逐相關之學術著作、期刊論文、網路資源等資料，統整大埔事件所生之徵收爭議，並就其法律問題加以分析整理。同時，介紹居住權之意涵並釐清可能對居住權發生的誤解，並從大埔案中了解土地徵收與居住權兩者之關係，及兩者面臨利益衝突時如何調和。此外，同時對因大埔案之爭議而新修正的土地徵收條例(以下簡稱為土徵條例)不足之處提出修法建議。

對大埔事件加以瞭解可從土地徵收及居住權保障之角度探討之。首先，有關土地徵收之公益，陳新民教授之「公共利益的概念」對抽象之公益概念有深入的探討，學者楊松齡之「土地徵收之公共利益判斷」、胡博硯之「論土地徵收中公益性與必要性之評估」對土地徵收的公益應具備急迫且重大的特質有所討論。關

於私用徵收所衍生的問題，學者陳仲嶙之「徵收之憲法拘束：以『私用徵收』的違憲審查為中心」及陳志民之「當強制徵收成為政府補貼？美國聯邦最高法院 *Kelo v. City of New London*」以美國 *Kelo* 案為例討論私用徵收，前者聚焦於違憲審查標準，後者則探討徵收目的與手段間的關係；另外，釋字 732 號解釋各大法官提出之協同、部分協同部分不同意見書則剖析私用徵收之公益甚微，並連帶討論徵收之公益所應具備的質量。就區段徵收本質與歷史沿革，林旺根之「現行都市土地整體開發法制之檢討—以比較臺、日市地重劃與區段徵收法制為中心」及戴秀雄之「由制度設計面向論抵價地式區段徵收」有詳細的介紹，其中戴秀雄之「由制度設計面向論抵價地式區段徵收」就區段徵收之本質有違徵收應符合必要性的問題，有著深入探討。另外，就土地徵收所應踐行之正當法律程序，陳立夫教授之「析論我國土地徵收法制上之爭議問題」及王珍玲、顧明河之「土地徵收條例中協議價購之性質及收回權之行使」點出協議價購雖為徵收之法定程序，在實務操作上卻流於形式。另外，陳立夫之「我國土地徵收制度上若干問題之探討」、陳明燦「我國土地徵收若干問題之探討：以財產權保障觀點為基礎」針對以都市計畫公開展覽取代公聽會之踐行有所批判。

居住權之保障部分，經濟社會文化權利公約(以下簡稱為經社文公約)第 11 條為適足居住權提供權利基礎，經社文委員會第 4 號一般性意見對居住權之內涵與重要性及締約國之義務深入說明，第 7 號一般性意見就禁止強迫驅逐及強迫驅逐所應提供之保護規範之，聯合國之《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》對強迫驅離前後國家應採取之措施及補償、安置有詳細的規定。另外，經社文委員會第 3 號意見書規範締約國應逐步實現經社文公約保障之義務。Janusz Symonides 之「人權的概念與標準」對於國家保障居住權之義務及實現居住權之方法有詳細的介紹。就徵收與居住權兩者之利益衡量方式，學者劉如慧「都市計畫之附屬徵收—最高行政法院九十六年度判字第 0 一四四號判決評析」、陳明燦「土地徵收、公共利益意涵及其衡斷機制—德國法觀察」、詹順貴律師「我

國土地徵收制度之評估」分別闡述徵收與居住權於利益衡量時如何操作。

上述之文獻討論，就徵收之部分大多在討論徵收制度實體面或程序面不足之處，部分從財產權保護之觀點探討徵收，部分則討論徵收補償之問題。而關於居住權保障的部分，國內較少學者討論，多引述經社文公約、一般性意見及國際法上相關文獻作為居住權理論之內涵。惟目前以居住權保障之角度探討徵收對人民之侵害者較少。因此，本文以大埔事件作為國家忽視居住權之案例加以討論。首先剖析大埔事件相關爭議，並釐清居住權保護範圍。接著討論大埔案土地徵收之合法性檢驗，最後則評析大埔案之司法裁判與行政機關相同，缺乏對居住權的認識與想像。

第三節 研究範圍與限制

土地徵收為國家為追求公共利益或興辦公共事業，依照法定程序剝奪人民財產之行為。徵收是為達成公益所採取之手段，構成徵收之法定事由散見於各法律之中，得以發動土地徵收之名目諸如：都市更新、都市計畫、設立科學園區... ..等等，各法規之程序亦有所不同。又徵收之方式可分為一般徵收與區段徵收，因本文是以大埔事件作為個案探討，故土地徵收之爭議主要聚焦於區段徵收。大埔徵收案所欲興辦事業之法源依據為都市計畫法，有關徵收之法律則適用 91 年舊土徵條例及其施行法。大埔事件之興辦事業為都市計畫案，並為取得都市計畫用地採區段徵收方式徵收人民之土地，因本文是以大埔事件為例討論土地徵收制度對居住權保障之不足，故大埔案中未出現之爭議或者於本文未深入探討之部分不代表於土地徵收法制上並無疑義，亦不代表該爭議並不重要。另外，大埔案相關之行政訴訟有許多，本文所著重之重心在於原都市計畫案之附隨區段徵收處分的合法性疑義，並未深入討論都市計畫之個案變更的部分，在此合先敘明。

此外，本文嘗試以居住權、住房權作為關鍵字搜尋電子資料庫及網路資源，

發現我國就居住權深入詳細探討者少，對居住權理論之建構仍以經社文公約第 11 條、經社文委員會第 4 號、第 7 號一般性意見為主。且居住權的討論主要聚焦於國家應提供住宅之居住正義層面上，較少從禁止強迫驅逐之居住權保障加以探討，我國仍有待建立居住權之體系及反迫遷法。因此，有關於居住權及強迫驅逐前所應踐行之正當法律程序及拆遷手段應符合比例原則之部分，本文亦以經社文第 11 條、經社文委員會第 4 號、第 7 號一般性意見、《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》、聯合國人權概況介紹第 21 號適足居住權、第 25 號強迫遷離為論述的主要依據。另外，於搜尋我國行政法院之判決發現鮮有人民就國家拆遷手段及拆遷前應踐行未踐行之正當法律程序提起訴訟者，故針對迫遷應提供給受影響人之保護主要援引國際法上的相關規定為主，而無法從我國實務層面加以探討歸納。



第貳章 苗栗大埔事件四戶案例事實與爭議

第一節 苗栗大埔事件案例事實

苗栗縣政府為因應新竹科學園區竹南基地未來用地需求及周邊地區發展¹，因此擬定「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫（主要計畫）案」欲以區段徵收的方式進行土地徵收。此都市計畫案歷經傅學鵬、劉政鴻兩位縣長，就計畫的面積與規畫方式皆有所不同。該都市計畫係於傅學鵬縣長任內提出，總計面積原先劃設為 300 多公頃，然而自 93 年 10 月 28 日辦理都市計畫草案公開展覽以來，不斷受當地民眾強烈反彈並表達反對之意，因此苗栗縣政府將總面積縮小減半，且其中園區事業專用區僅規劃 23 公頃。另外，傅學鵬縣長時期規劃之方式是使住民能夠保有自己的房屋，並繼續在房屋的四周耕作²。至劉政鴻縣長時期，總計畫面積約為 154.13 公頃，區段徵收面積約 136 公頃，其中園區事業專用區因應群創光電陳情的因素，苗栗縣政府因此加以調整再行徵收 5 公頃，故園區事業專用區佔地為 27.98 公頃，剩餘 126.15 公頃的土地係用來做為住商用地及公共設施用地。且劉政鴻縣長之規劃方式亦與傅學鵬縣長有所不同，此時居民無法原地保留房屋與農田。苗栗縣政府就此都市計畫所徵收的範圍，除土地、地上建物外亦含括農地，其中有關於土地及地上建物中關於人民之住房乃本文所欲討論之重心，故有關農地之部分並不做深入的討論。

針對苗栗縣政府以因應竹南基地未來用地需求及周邊地區發展為目的進行區段徵收，部分大埔居民及相關人士對於徵收的公益性、必要性以及徵收處分是否符合比例原則打上問號。反對區段徵收或對於相關配套措施不滿的土地所有權

¹ 苗栗縣政府，擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫書，頁 1-1。

² 王毅丰，“惡霸！政客惡法粗殘徵收 誰憐？大埔老農無語問蒼天”，網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/53119>，最後瀏覽日期：2016/6/2。

人因此成立大埔自救會(包含彭秀春、柯成福、朱樹、黃福記遭苗栗縣政府強制拆遷的四戶)，提出的訴求包含：立即停工、行政院、苗栗縣政府應立即公開與自救會成員、律師協商，處理後續事宜、大埔全區原屋原地保留，拒絕換地、歸還兩百年農地泥土、恢復遭毀的灌排系統、立刻修改土徵條例... ..等³。經過不斷的抗爭之後，時任行政院院長之吳敦義先生於 99 年 8 月 17 日會見苗栗大埔自救會農民，獲致建物原位置保留，農地集中規劃的共識。按此研議結果執行，大埔自救會成員的問題應可獲致圓滿解決，建物可原位置保留，且其基地將由苗栗縣政府配合行政院指示為專案讓售⁴。苗栗縣都委會於第 226 次會議同意黃福記所有之建物及基地酌予採納，彭秀春女士的建物也以特殊截角的方式，「酌予採納」予以保留⁵。苗栗縣都委會第 226 次會議之決議並經內政部營建署都委會第 746 次會議同意通過。

惟嗣後內政部都委會第 755 次會議同意採取苗栗縣都委會第 228 次決議，就黃福記之陳情決議未便採納，彭秀春之建物保留陳情認為酌予採納，朱樹之建物拆除突出路面之部分。內政部都委會第 755 次會議認為彭秀春之建物(即張藥房)⁶拆除較能保障行車安全，且附近居民已配合拓寬，張藥房亦應拆除較符合社會公平正義原則為由，決議拆除張藥房；又柯成福之建物與他人共有，另一共有人已申領抵價地及建物補償費，應按原法定程序續辦；而朱樹所有之建物突出約 1.57m，考量路面寬度之平整性，且該路段其餘建物均已配合拓寬將建物門面拆

³ 由「新竹科學園區竹南基地周邊徵收自救會」臉書擷取，惟目前網址已失效。https://www.facebook.com/chunan.farmers/info?tab=page_info，最後瀏覽日期：104/04/09。

⁴ 為因應行政院院長吳敦義之「農地集中劃設、建物原屋原地保留」的指示，苗栗縣政府將原先發布實施之「擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫書」辦理都市計畫個案變更，該都市計畫名稱為「變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區(配合行政院『劃地還農』專案讓售政策指示)主要計畫案」。大埔四戶之陳情是針對都市計畫個案變更，認為苗栗縣都委會及內政部都委會之決議並未依照行政院長之指示將其建物原屋原地保留。行政院則表示當初承諾保留大埔原建物是以符合交通、公共安全、公平性及都市計畫合理性等四原則作為前提。自由時報，「大埔案 農陣出示 3 年前會議紀錄... 吳敦義承諾原屋保留 白紙黑字」，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/694069>，最後瀏覽日期：2016/6/14。

⁵ 苗栗縣都委會第 226 次會議中並未對朱樹的部分作決議，有關於柯成福之陳情，苗栗縣都委會及內政部都委會自始都認為「未便採納」。

⁶ 「張藥房」為彭秀春女士所有之六坪大小建物，一樓與其先生張森文共同經營藥房，二樓至五樓作為住家。

除重建完成之公平性故不予保留。有關黃福記之建物部分拆除，內政部都委會第 784 次會議決議以「使土地形狀調整為較方整，讓土地較好利用」為由，拆除黃福記住家之圍牆、化糞池、人車通道、大門及電力管線等附屬建物⁷。最後，僅剩大埔 4 戶被排除在時任院長吳敦義研商結論「農地集中劃設、建物原地保留」，且於 102 年 7 月 18 日大埔 4 戶依然被縣府強制拆除。



⁷ 內政部都委會決議載明「再酌予增加面積以讓土地較好利用」，並未說明劃設方式為何導致黃福記之圍牆、化糞池、人車通道及大門等附屬建物被拆除。惟內政部嗣後表示如要保留黃福記現有圍牆而再增加 0.01 公頃三角形農業區，將會影響區段徵收配地作業等由，因此仍維持苗栗縣政府提案內容。內政部營建署即時新聞，“苗栗大埔自救會 4 戶成員訴求原屋保留辦理情形”，網址：http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=15143&Itemid=54，最後瀏覽日期:2016/6/15。

表 1、歷次苗栗縣都委會、內政部都委會就大埔四戶建物保留之決議

	黃福記	朱樹	彭秀春	柯成福
苗栗縣都委會 第 226 次決議	酌予採納	X	酌予採納	未便採納
內政部都委會 第 746 次決議	原則准照苗栗縣政府核議意見通過。苗栗縣都委會尚未決議採納與否之陳情意見，以及逕向本部陳情意見，請苗栗縣政府再重新檢視。			
苗栗縣都委會 第 228 次決議	未便採納 ⁸	該建物突出路寬約 1.57m，考量路面平整性及其餘建物皆已拆除之公平性仍維持原計畫	酌予採納	未便採納
內政部都委會 第 755 次決議	同意苗栗縣都委會第 228 次決議	同意苗栗縣都委會第 228 次決議	同意依縣府意見辦理 ⁹	同意苗栗縣都委會第 228 次決議

⁸ 於苗栗縣都委會第 228 次會議及內政部都委會第 755 次會議，就黃福記陳情意見決議未便採納之內容是針對黃福記陳情將他的農地原地保留或保留於房屋後方。黃福記住宅之附屬設施被決議須拆除是針對「變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區(配合農業區專案讓售分配位置及農水路灌排施作)」案的內政部都委會 784 次會議決議。另外應注意者，黃福記之建物保留部分，內政部都委會第 755 會議決議和第 784 會議決議的內容並不相同。

⁹ 內政部都委會第 755 次會議紀錄之附表「變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區(配合行政院「劃地還農」專案讓售政策指示)主要計畫案逕向內政部陳情(含再公展期間)人民及團體陳情意見綜理表」中記錄接獲人民陳情，表示反對彭秀春位於都市計畫道路用地上之建物以特殊截角的方式予以保留。苗栗縣都委會雖於 100 年 1 月 24 日之第 228 次會議決議將張藥房以特殊截角的方式保留，但在第 755 次會議紀錄之附表中縣府初步處理建議則以「該路口原以標準截角方式劃設，轉角視野較佳，行車交通較具安全性」、「附近住戶多已配合仁愛路拓寬為 12 公尺拆除完竣，應依原核定計畫方案辦理拆遷補償，較符合社會公平正義原則。」的理由建議該位置維持原公展方案內容(即拆除彭秀春之建物不予保留)，並經內政部都委會第 755 次決議同意採取縣府之初步處理建議意見辦理。

釋字 732 號解釋理由書說明：「國家徵收人民土地，不但限制人民財產權，如受徵收之土地上有合法居住者，亦嚴重影響其居住自由」¹⁰適切的指出大埔 4 戶所面臨的問題即在於國家強制徵收其土地後，將導致 4 戶喪失作為家宅的地上建物及土地。更嚴重者，將面臨被迫流離失所的困境或使住房的部分基本生活機能喪失。然而從大埔案得以窺知，無論是行政機關或司法機關對於居住權缺乏認識與想像，面對土地徵收往往將人民的抗爭窄化為「金錢補償」的問題，而忽視人們主張和平、有尊嚴地生活在某處的權利。因國家與人民對於土地、作為「家」的住房認知上有所差異，從而導致徵收之爭議不斷。國家應正視土地徵收所牽涉的問題不僅是財產權的侵害，更甚者，乃是牽涉其居住權、工作權、生存權等問題。大埔案中，國家對於徵收事涉居住權卻將其矮化為財產權價值保障，是導致大埔事件發生朱馮敏服農藥身亡、張森文溺斃在水溝中的關鍵。

憲法固然保障人民之基本權利，但國家在符合比例原則之情況得對基本權利施加一定限制。而國家欲強制徵收人民土地，則徵收處分需具備公益性與必要性之要件，並應通過比例原則之檢驗；且徵收是人民之特別犧牲，因此應將其作為最後手段。而在審查徵收處分應採取何種審查密度，應視徵收所犧牲之私益種類之不同而有不同的標準。意即，面對不同性質的權利應以不同的審查基準衡量土地徵收的必要性、公益性。當國家實施徵收欲達成公共利益時，對侵害人民之居住權、財產權之審查標準也應有所不同。且即使徵收之公共利益遠大於個案人民之居住權、財產權時，國家仍應確保人民不應強迫驅離而流離失所，以保障居民之適足居住權。倘若居民堅持不願遷離其居住之房屋而面臨國家強制拆遷時，國家各級機關亦應遵守經濟、社會與文化權利公約第 11 條及第 4 號、第 7 號一般性意見，如：對於拆遷戶應採取重新安置的措施，預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知... ..等事項。惟大埔案之徵收處分之公益性、必

¹⁰ 應注意者，居住權之保障並不限於「合法居住」。經社文第 4 號一般性意見第 8 點即已指出：「使用權的形式包羅萬象，包括租用(公共和私人)住宿設施、合作住房、租賃、房主自住住房、應急住房和非正規住區，包括占有土地和財產。不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強迫驅逐、騷擾和其他威脅」，意即即使是違建、貧民窟仍受居住權保障，國家不得恣意強迫驅逐。

要性及是否符合比例原則，皆備受質疑；而強迫驅離有無違反國際人權法相關規定及逾越必要性，亦受人詬病。

第二節 苗栗大埔事件所涉爭議

苗栗大埔事件涉及數個行政機關及內部單位，系爭都市計畫案與土地徵收案之審議流程乃係由苗栗縣政府擬定「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫（主要計畫）案」（即都市計畫案）並經苗栗縣都市計畫委員會通過後，送交內政部都市計畫委員會（以下簡稱內政部都委會）審議，並在 93 年 1 月獲內政部區域計畫委員會同意新訂都市計畫¹¹。嗣後該都市計畫案經人民不斷陳情有所調整，並歷經內政部都委會 672、679、687、689 等數次會議討論與調整徵收的範圍後，於 97 年 10 月 6 日內政部即核准區段徵收的開發範圍。隨後，苗栗縣政府於 97 年 12 月 25、26 日舉辦協議價購說明會、區段徵收說明會後，因協議價購不成，苗栗縣政府於 98 年 3 月 26 日報請內政部核准徵收處分。系爭徵收處分由內政部土地徵收審議委員會（以下簡稱內政部徵審會）則於 98 年 4 月 8 日經審議通過，故內政部於 98 年 4 月 14 日核准苗栗縣政府辦理區段徵收。雖該徵收決定經由數行政機關、審議小組審核通過，惟其仍具有高度爭議性，以下分析之。

¹¹ 苗栗縣政府縣府新聞，「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫」說明”網址：
http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php?menuID=1088&forewordID=105505&secureChk=46aad1d2631088656c3091e774，最後瀏覽日期：2016/5/24。

圖 1、通案都市計畫與土地徵收主要流程圖

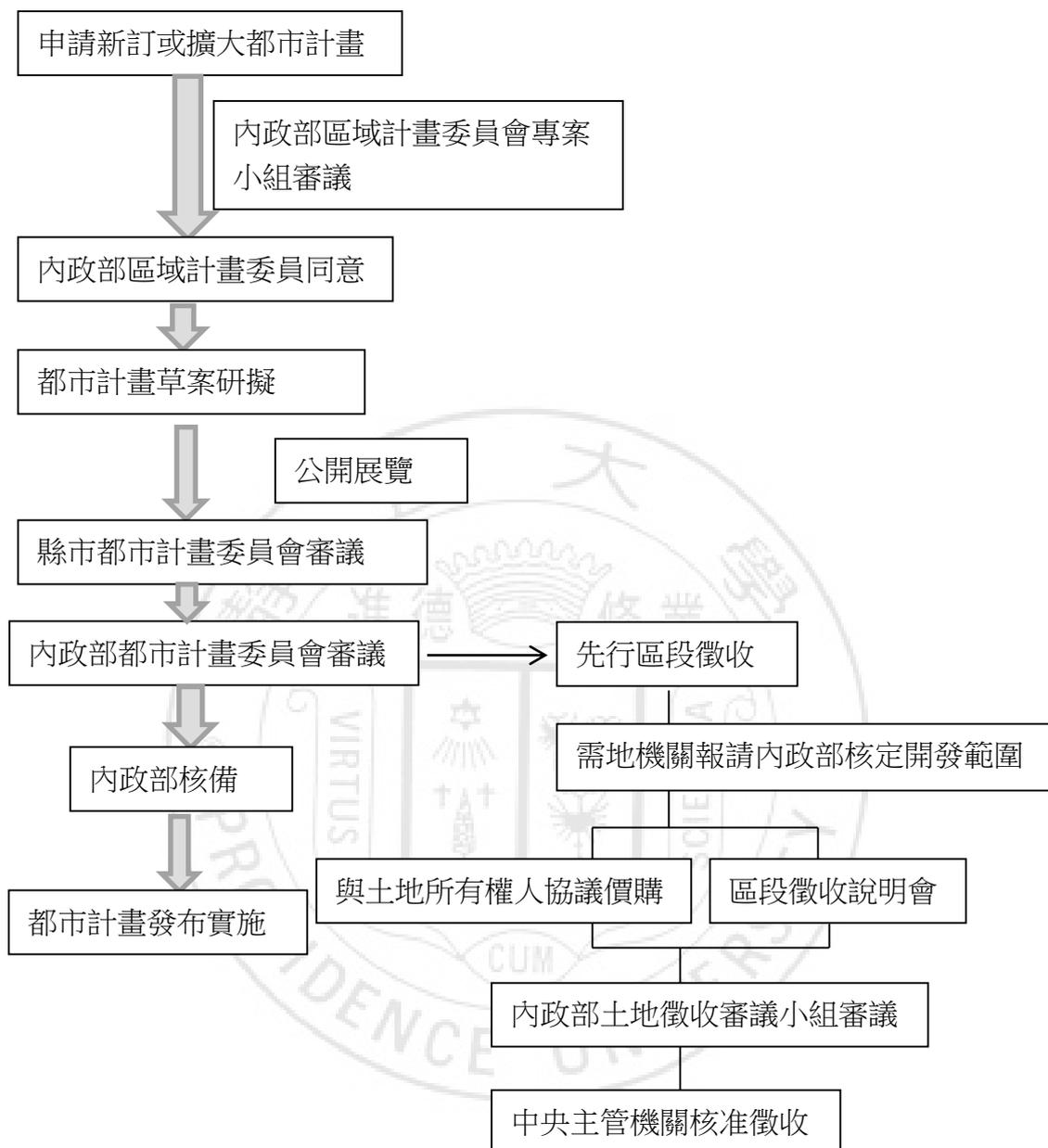
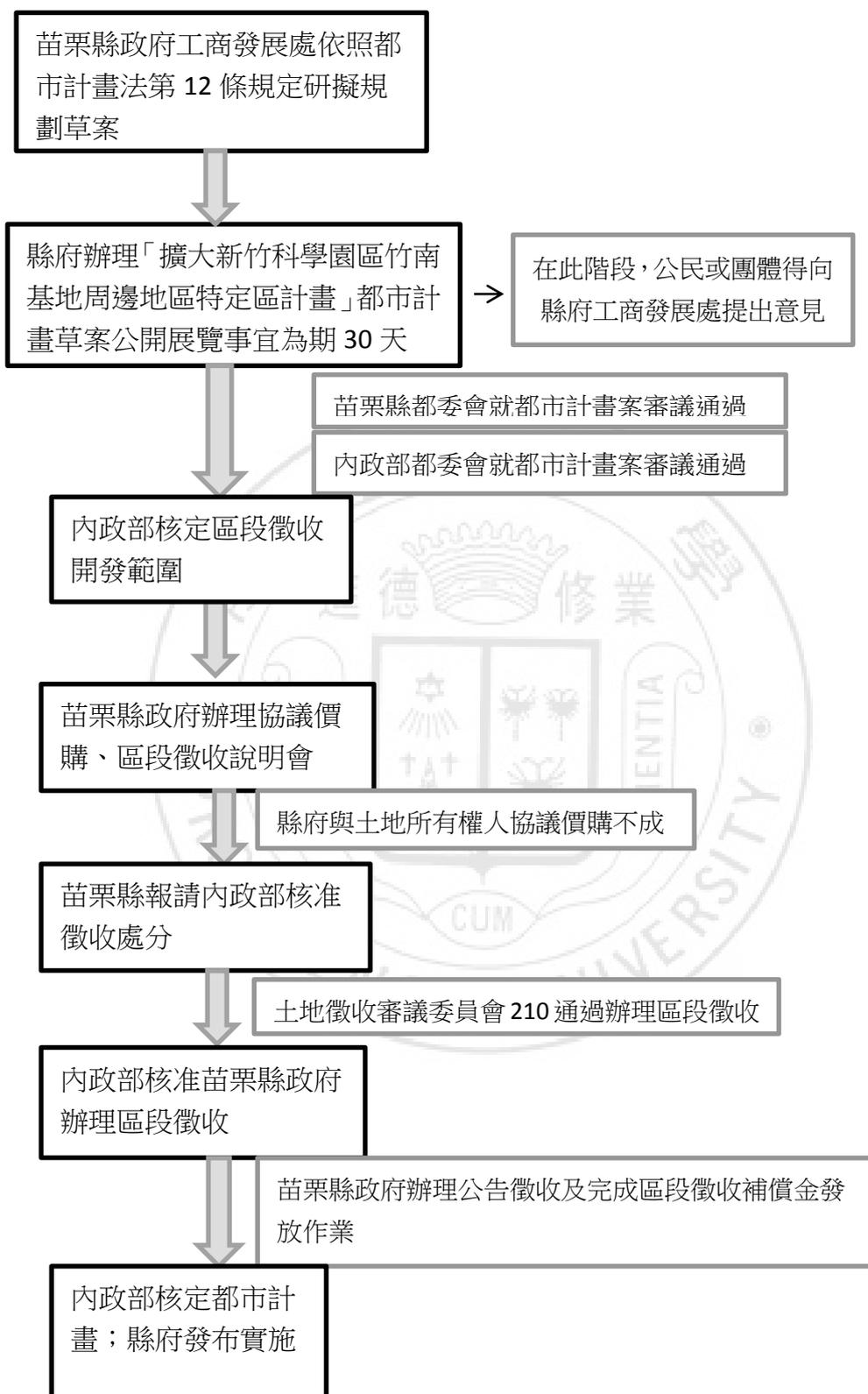


圖 2、大埔案之都市計畫與土地徵收主要流程圖



一 都市計畫與土地徵收之爭議

(一) 公共利益所涉爭議

苗栗縣政府擬訂之「擴大新竹科學園區竹南基地周邊特定區計畫」之申請書在 93 年 1 月 7 日即已初獲內政部以台內營字第 0920091079 號函同意在案，經內政部 98 年 12 月 22 日以台內營字第 0980228891 號函核定在案，並於 98 年 12 月 31 日發布實施。從都市計畫草案第一次公開展覽直至該計畫確定發布實施後不願土地被強制徵收的部分大埔居民不斷提出不同的意見並四處陳情¹²，甚至本文撰寫時朱樹、彭秀春、黃福記就被徵收之土地要求返還之訴訟仍在台中高等行政法院更二審爭訟中。系爭案件衍生的風波至今已長達 11 年，無論是都市計畫、土地徵收的實體決定或是苗栗縣政府在執行強制拆遷程序上的手段皆有可議之處，特別是苗栗縣政府將怪手開進農田剷除農作物，以及趁著大埔四戶北上抗議強制拆除等行政執行皆使大埔事件成為社會矚目的焦點。

在大埔事件所討論之公共利益應從都市計畫、土地徵收兩個層面探討之，都市計畫與區段徵收的公共利益兩者不同，且應考量的事項亦不相同¹³；惟實務操作上卻以都市計畫擔保土地徵收之公益性，導致兩者的關係無法釐清。強制徵收人民之土地及地上改良物的行政處分是否具有公共利益，以及所帶來的公共利益為何、具有多少的公益性都是判斷徵收決定是否符合公益性、必要性所必須釐清的前提要件。依照苗栗縣政府向內政部請求土地徵收之相關文件其目的乃是為擴大新竹科學園區竹南基地以及周邊地區之發展。然而，政府在提出公共利益的正面效益時並不應該僅泛泛指涉開發、促進國家或地方經濟發展，而應將徵收之負面公益與影響納入徵收決定中以做整體的評估與考量。

¹² 95 年期間自苗栗縣都委會第 186 次會議資料中即可得知大埔居民表示反對徵收及陳情等意見。

¹³ 學者楊松齡、劉如慧、胡博硯及林錫堯大法官皆持此見解，詳見第四章。

因此，擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫案(都市計畫)有無公益性應從不同的角度討論。在大埔事件本案，無論是實體面或程序面皆存有諸多的爭議。在實體層面上，苗栗縣政府規劃之「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫(主要計畫)案」乃係都市計畫，其目的在計畫案中說明係為「滿足新竹科學園區竹南基地擴建用地需求，並期藉由完善公共設施及生活服務機能之提供，創造優質產業與生活環境」¹⁴，而在區段徵收評估報告書上則以“希冀滿足新竹科學園區竹南基地擴建所需用地需求，並期能藉由完善公共設施及生活服務機能之提供，以創造優質的產業與生活環境”¹⁵。直言之，苗栗縣政府希望“透過本案的開發不只可提供竹南科學園區足夠的產業發展用地，更可帶動當地經濟發展、地價上漲，本府已做好準備，希望企業了解苗栗有好山好水、良好治安和投資環境，期盼更多企業到苗栗投資設廠，提供更多的就業機會，解決刻不容緩的失業問題並且帶動苗栗的工商發展”¹⁶。從上述說明可知系爭都市計畫之目的有二，其一為因應新竹科學園區未來的用地需求，另外則是為帶動新竹科學園區周邊地區的發展。

苗栗縣政府擬定該都市計畫草案時乃是 93 年，期間歷經民眾陳情抗議及內政部都市計畫審議委員會之審查，直至 98 年 12 月 31 日才發布實施。然而，吾人應思考當時的新竹科學園區竹南基地是否已達飽和且未來確有用地需求？假設竹南基地已達飽和，新竹科學園區的其他基地招商狀況如何、是否尚有其他閒置土地，苗栗縣政府就此有無調查並加以評估？若新竹科學園區其他基地土地仍有閒置，是否應考量既有的基地而非再行徵收？另外，假設我國科學工業園區皆已達飽和，且廠商確實有用地需求，則其他工業園區土地利用之情況如何？最後，苗栗縣之人口成長速度是否需要新擬定一都市計畫容納之？苗栗縣住宅使用率的情形如何？上述的問題皆影響都市計畫及徵收之公共利益之正當性，因此應審

¹⁴ 苗栗縣都市計畫委員會第 216 次會議第二案。

¹⁵ 擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區(不含原新竹科學園區竹南基地)細部計畫一區段徵收評估報告書。

¹⁶ 同註 11。

慎的評估之。

1. 科學園區有無用地需求

我國最早的科學園區設置在新竹，在當時中美斷交、石油危機的歷史背景之下，設立科學工業園區有許多作用，包含號召海外科技人才回歸、產業轉型等。在當時之時代背景下，新竹科學園區之營收確實逐年增長，並且帶動地方經濟發展，吸引各類大型投資案進駐創造許多的就業機會，連帶地周遭的房地產也開始升值。新竹科學園區成功的例子吸引中央、各地方政府設立更多的科學園區，期待能夠為地方帶來更多的利益，截至現今我國已有 13 個科學工業園區。然而，現今科學園區的設立是否如同過往般能帶來產業聚集的效果並創造就業機會，帶動當地經濟發展？科學園區設立除帶來正面效益外，是否對當地原有的生活環境、鄰里關係產生衝擊？又苗栗縣政府擬定系爭擴大計畫案之目的是為了提供竹南科學園區足夠的產業發展用地並發展周邊地區，以帶動苗栗縣地方經濟發展、提供就業機會。然而竹南科學園區是否有用地需求，容易疑義。且都市計畫裡的園區專業用地的設置是否真能為苗栗縣帶來周邊地區的發展？而發展所得的利益是否果真為當地人所享有？

在審計部 98 年度「中央政府總決算審核報告」即已指出全國科學工業園區土地、廠房及宿舍仍有閒置未用，亟待加強招商使用，並認為科學工業園區開發及管理缺失頻仍，亟待研謀改善。特別是科學工業園區管理局辦理位於苗栗之銅鑼園區基地開發計畫，土地取得後卻未能依計畫開發使用。從審計部 98 年報告中可知，部分科學園區開發計畫的規畫與執行未經縝密審酌，科學園區土地已經供過於求，整體園區土地閒置率已達 21.88%，然而中央、地方及各個行政機關卻仍持續規劃或擴大科學園區¹⁷。

¹⁷ 中華民國 98 年度中央政府總決算審核報告，頁乙－190-191。

表 2、民國 98 年底各園區土地及標準廠房閒置情形彙整表

園區名稱	可出租設廠土地面積 (公頃)				標準廠房 (單元)				
	合計	已出租	待出租	閒置率%	合計	已出租	已售	待出租	閒置率%
新竹	274.30	273.90	0.40	0.15	396	370	9	17	4.29
竹南	69.68	65.94	3.74	5.37	76	44	-	32	42.11
銅鑼	12.30	4.31	7.99	64.96	-	-	-	-	-
龍潭	40.00	32.40	7.60	19.00	-	-	-	-	-
宜蘭	-	-	-	-	-	-	-	-	-
新竹生醫	-	-	-	-	-	-	-	-	-
臺中	186.94	184.73	2.21	1.18	100	49	-	51	51.00
虎尾	42.15	22.16	19.99	47.43	-	-	-	-	-
后里	142.07	117.57	24.50	17.25	-	-	-	-	-
二林	-	-	-	-	-	-	-	-	-
中興新村	-	-	-	-	-	-	-	-	-
高雄	194.14	90.34	103.80	53.47	75	33	-	42	56.00
臺南	517.00	363.65	153.35	29.66	203	102	-	101	49.75
合計 (平均)	1,478.58	1,155	323.58	21.88	850	598	9	243	28.59

資料來源：科學工業園區管理局、中部科學工業園區管理局、南部科學工業園區管理局。

在隔年 99 年審計部提出之「中央政府總決算審核報告」中就科學工業園區之營運結果指出科學工業園區之土地廠房仍有閒置，作業基金入不敷出，營運資金不足償還債務，致債務持續攀升。大部分科學工業園區營運結果產生短絀，影響作業基金永續經營，與提供服務之能力，且規劃開發與興建供租用之園區土地與廠房仍有閒置，園區資產運用效能偏低之情形。另外，科學工業園區管理局作業基金債務居高不下，可供償還債務之資金不足，致需以債養債維持基金財務運作

18。

¹⁸ 中華民國 99 年度中央政府總決算審核報告，頁乙-246-250。

表 3、民國 99 年底各園區土地及標準廠房閒置情形彙整表

園區名稱	規劃開發供廠商租用土地出租情形(公頃)				標準廠房(單元)			
	合計	已出租	尚未出租	閒置率%	合計	已出租	尚未出租	閒置率%
合計(平均)	1,551.87	1,226.12	325.75	20.99	880	675	205	23.30
新竹	274.30	274.30	0.00	0.00	427	406	21	4.92
竹南	69.78	68.77	1.01	1.45	76	44	32	42.11
銅鑼	100.49	16.11	84.38	83.97	-	-	-	-
龍潭	38.59	38.59	0.00	0.00	-	-	-	-
宜蘭(註1)	34.82	0.00	34.82	100.00	-	-	-	-
新竹生醫	22.84	17.81	5.03	22.02	-	-	-	-
臺中	186.94	185.25	1.69	0.90	100	60	40	40.00
虎尾	42.15	22.16	19.99	47.43	-	-	-	-
后里	141.85	128.43	13.42	9.46	-	-	-	-
二林	-	-	-	-	-	-	-	-
中興新村	-	-	-	-	-	-	-	-
臺南	456.53	378.29	78.24	17.14	203	117	86	42.36
高雄	183.58	96.41	87.17	47.48	74	48	26	35.14

註：1. 宜蘭園區民國 99 年始完成公地撥用作業。

2. 資料來源：整理自科學工業園區管理局、中部科學工業園區管理局、南部科學工業園區管理局提供資料。

從審計部 98 年及 99 年的統計數據可知，全台科學工業園區的土地、廠房及宿舍仍有閒置未用的土地，苗栗縣政府 93 年擬定、98 年底發布實施該都市計畫是以擴大竹南科學園區為由而強制徵收人民土地及地上建物，是否合理值得深思。即使科技部所管之科學園區確實有擴廠的需求，是否應先考量活化國有土地並優先考量閒置的工業園區？

苗栗縣政府土地徵收的理由為擴大竹南科學園區，因此在大埔案爭議不斷時國科會(現為科技部)即於 102 年澄清說明：「雖鄰近竹科管理局所轄竹南科學園區，但並非竹南科學園區範圍，亦非竹科管理局所開發，實為苗栗縣政府之開發計畫，與科學園區無涉，本會亦無將大埔納為竹南科學園區擴廠之規劃」¹⁹，從

¹⁹ 科技部，“國科會澄清稿”，網址：https://www.most.gov.tw/folksonomy/detail?subSite=&l=ch&article_uid=71f84cfc-53e2-4f34-a4f6-1249117b6f1e&menu_id=9aa56881-8df0-4eb6-a5a7-32a2f72826ff&content_type=P&view_mode=listView，最後瀏覽日期:2016/6/19。

而可知，苗栗縣政府該擴大都市計畫實與科技部所管轄之竹南科學園區擴廠無關，只是縣府單方面劃設的縣市級科技產業區，不享科學園區的優惠，苗栗縣政府是希望藉由設置產業發展用地，帶動當地經濟發展、地價上漲，吸引公司投資設廠，提供更多的就業機會。

綜上所述，大埔都市計畫案及附隨性徵收之目的乃在於因應新竹科學園區竹南基地未來用地需求及周邊地區發展，惟從我國審計部可知事實上科學園區仍有許多的閒置土地與廠房，且科技部亦無將大埔納為竹南科學園區擴廠的規劃，故該都市計畫擬定之目的及其公共利益備受考驗。另外，在科學園區之債務持續攀升之下，我國是否仍有持續開發、擴大科學園區之必要，應為中央、地方及相關行政機關徵收人民土地前應審慎思量的問題。且即使為追求產業發展、提升經濟、發展技術等目的而有徵收土地之必要性，仍應優先將各該科學園區之基地內原有之閒置土地與廠房出租給廠商，而不應浮濫徵收人民的土地。

2. 苗栗縣是否缺乏都市計畫住宅用地

所謂都市計畫，依照都市計畫法第 3 條之規定：「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」可知，都市計畫是對計畫的特定區域妥善規劃當地經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施外，並對土地的使用也應該做合理的規劃。在本案中，苗栗縣政府擬訂系爭計畫案的目的是在於滿足新竹科學園區竹南基地擴建所需用地需求，並期待藉由完善公共設施及生活服務機能之提供，創造優質的產業與生活環境。該目的是以園區專業用地招商順利為前提，對於產業的群聚效應所創造的人潮進行相關的都市規劃。系爭計劃規畫容納的人口數為 11200 人，居住密度每公頃約為

166 人²⁰。惟都市計畫之擬訂，應考慮人口成長的問題，不應浮濫的擴張，否則將導致國土資源不當開發，並扭曲社經資源配置之情事發生。但依照內政部統計處就苗栗縣都市計畫區人口與密度之統計發現，98 年時縣府規畫之都市計畫人口為 468,200 人，而實際人口為 305,006；至 103 年之都市計畫容納人口為 530,200，實際人口僅 372,153 人，則苗栗縣是否尚需擬定都市計畫？另外，苗栗縣政府所擬之都市計畫實際提供科學園區發展之園區用地僅佔 27.98 公頃，剩餘 126.15 公頃的土地係用來做為住商用地及公共設施用地，這樣的都市計畫土地使用是否依照都市計畫法的規定為合理之規劃，亦有討論的空間。系爭都市計畫之規畫徵收面積約 136 公頃，縣府採取區段徵收之方式取得需用土地，嗣後徵收之土地大部分做為住商用地及公共設施用地，徵收人民的土地並非供公眾使用或公用，而是交由第三人使用取得所有權。徵收人民的「家」並將其出售給他人使用之都市計畫是否具有公益性，容待討論。

另外，我國各縣市政府所規劃之都市計畫供給過量已使計畫範圍不當擴張，產生都市蔓延之現象，故在 102 年時監察院針對內政部氾濫地核定都市計畫的缺失提出糾正案，認為都市計畫規模不當擴張導致國土資源不當開發，並扭曲社經資源配置，且各縣市政府都市計畫人口之預測與實際人口呈現明顯的偏差。復又表示「過去各縣市政府申請都市計畫個案變更、新訂或擴大都市計畫案時，缺乏詳細的調查與縝密的規劃，並審慎評估都市計畫案開發的可行性與必要性，而內政部於受理申請時，未能充分掌握既成都市計畫區之發展情形與人口產業之分布狀況，就整體性與累積性嚴予審查」²¹。而內政部也於 102 年 10 月 17 日以台內營字第 1020810668 號公告「全國區域計畫」²²，該計畫內容指出「截至 100 年底，都市計畫範圍內，都市發展用地面積為 20 萬 3,603 公頃，總計畫人口為 2,512 萬人，計畫人口密度為 53 人/公頃，相較於現況發展之人口數為 1,873 萬

²⁰ 苗栗縣政府，擬定新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區(不含原新竹科學園區竹南基地)細部計畫書，頁 2-1，2009 年 12 月。

²¹ 監察院糾正案 102 內正 0030，2013 年 6 月。

²² 內政部，全國區域計畫，2013 年 10 月。

人，現況人口密度約為 39.35 人/公頃，在都市發展強度上，現行都市計畫尚可容納約 639 萬人，現行都市計畫用地顯有供過於求的情況」，並針對縣市政府新訂或擴大都市計畫之行政行為表示「既有都市計畫之可容納人數近 4,000 萬人(包括計畫人口 2,512 萬及農業區變更可容納人數 1,427 萬)，在國內人口接近零成長情況下，就全國整體性而言，未來並無新訂或擴大都市計畫之需要」，而內政部營建署 103 年之都市計畫區人口與密度統計顯示計畫人口為 25,129,777 人，而現狀人口為 18,705,957，兩者相差 642 萬人口。從監察院 102 內字第 30 號以及內政部所做之全國區域計畫及都市計畫區人口與密度統計可知，在過往縣市政府所做的都市規劃數量已過度氾濫，導致計畫範圍過大、都市計畫用地供過於求等情形發生，且縣市政府所擬定之都市計畫人口與實際人口有明顯落差，總體而言未來並無新訂或擴大都市計畫的需要。而內政部負責都市計畫之審議，並未嚴格把關導致浮濫的都市計畫與不必要的土地徵收，故各縣市政府與內政部均有缺失。

綜上所述，苗栗縣政府在擬定都市計畫並未能確實掌握當地人口成長發展的情形，並忽略我國整體而言人口成長呈現出遞減之趨勢，導致都市計畫之制定與其立法目的相違背，而使公共利益的正當性備受考驗。縣府所擬定之「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫案」都市計畫的公益性存有許多疑義，雖苗栗縣政府立意良善，希望能夠創造就業機會帶動地方發展，但有關於經濟發展是否僅能透過發展高科技產業並強制徵收人民土地才能達到此一目標？另外，在苗栗縣人口成長速度相當緩慢，且現有之都市計畫可容納人口依然遠超過現況人口，在此情況下仍擬定擴大都市計畫，是否具有公益性？

3. 私人企業之土地需求是否具公共利益

群創公司於該都市計畫公開展覽期間於 97 年 01 月 31 日陳情，表示「未來

若有新建或擴建計畫，將願意以本案計畫之『園區事業專用區』為本公司優先設置基地。惟考量本公司將來計畫 7.5 代或 8.5 代面板廠所需廠基地長約需 700 公尺，寬約需 400 公尺，且基地面積約需達 30 公頃為佳，爰陳請 縣府層轉本公司意見予內政部，基於本公司有意在此設廠，重新考量本公司建場需求，調整『園區事業專用區』之規劃配置」，而苗栗縣政府處理群創公司陳情則認為既然其表達設廠意願，縣府將儘可能地把「園區事業專用區」予以集中配置調整將原先 23.14 公頃擴大為 27.98 公頃，嗣後送交內政部都委會 679 次會議審議，內政部審議後決定原則同意依苗栗縣政府處理情形辦理。因此在群創公司的陳情之下，園區事業專業用地擴大約 5 公頃，這 5 公頃則影響大埔農民的農地與住房，據報載「根據大埔自救會聯絡人劉冠呈說明，苗栗縣府原預計以區段徵收 23 公頃時，因同意原地原配、也不會拆及住家，『所以居民都答應』，計畫也通過內政部都委會審查；豈料經群創陳情後、多了 5 公頃徵收範圍，不但無法原地原配、房子也會被拆光。但因苗栗縣府在都委會保證將『從優從寬』補償、不夠會向企業借貸，最後計畫仍通過都委會審查」²³可知因群創光電陳情所擴大的 5 公頃園區專業用地乃是導致居民土地、住房被強制徵收的重要原因。但是，因私人企業用地需求而徵收人民之土地，是否具有徵收之公益性，不無疑問。公司私人利益與公共利益兩者有何關係，應被仔細審視，本文將於第四章討論之。

即使退萬步言之，將私人企業之利益與公共利益相互掛勾，事實上群創公司陳情有用地需求而徵收人民土地，但此一用地需求嗣後事實已有所變更。群創光電在 99 年 3 月即與奇美電子、統寶光電合併，嗣後該公司表示由於南科的路竹土地仍有餘裕，對竹南基地的需求迫切性不再；亦即原來擴大生產基地的需求已沒有必要。此時，因群創公司陳情所擴大徵收之 5 公頃應非必要，然而苗栗縣政府仍執意徵收這 5 公頃的土地，並表示園區專業用地未來開發後，並非僅供群創

²³ 公視新聞議題中心，“炒地皮、剝人皮?!農地徵收事件簿 系列 1”，網址：<http://pnn.pts.org.tw/main/2010/07/15/%E7%82%92%E5%9C%B0%E7%9A%AE%E3%80%81%E5%89%9D%E4%BA%BA%E7%9A%AE-%E8%BE%B2%E5%9C%B0%E5%BE%B5%E6%94%B6%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E7%B0%BF-%E7%B3%BB%E5%88%97-1/>，最後瀏覽日期：2016/5/24。

公司使用，依法仍要公開標售或招租²⁴。惟依照內政部都委會 679 次會議紀錄內容可知苗栗縣政府是因群創光電之陳情將「園區事業專用區」由 23.14 公頃調整 27.98 公頃，並經內政部都委會同意。既然群創公司表示已無土地需求，堅持擴大徵收人民土地、地上建物的正當性為何？

4. 系爭都市計畫所帶來的負面公益效應

苗栗縣政府擬定的系爭都市計畫案乃是希望藉由縣府所規畫之「園區事業專用區」吸引廠商進駐，創造就業機會使外流的苗栗青年能夠在地就業、扎根苗栗，同時也促進地方的發展與繁榮，讓房地產能夠升值。然而，欲達成上述目的之手段是否僅有擬定擴大都市計畫案並設立園區專業用地吸引高科技產業投資，並強制徵收人民私有土地、住房才能達成？另外，系爭徵收案開發之公共利益是否極端重要、具有絕對不可抗拒的性質而得以正當化徵收人民土地？即使採肯定的見解，吾人也不應忽略強制徵收所帶來的負面效應與侵害，而應與徵收所帶來之公益做整體的評估考量。

系爭案件所徵收的土地供農地使用之面積多達 80.52%，優良的耕地不斷流失恐導致糧食安全的問題，我國於 103 年時糧食自給率僅有 34.13%，更凸顯農田的重要性²⁵。農地除能夠確保糧食自給率維持一定比例外，亦具有生態系統服務功能²⁶，不但能夠調節氣候，還能補助地下水並成為生態棲地。故，國家應以糧食生產及生態系統服務觀點考量農地保存的問題，而非不斷地將非都市用地變更為都市用地。此外，該都市計畫案也造成地價上漲，將原先農地變更為住商用地，使得土地價格往上飆漲，房屋價格也居高不下，導致苗栗縣居民購屋困難。

²⁴ 自由時報，“大埔「徵」議／新奇美：竹南基地 需求不再迫切”，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/410643>，最後瀏覽日期：2016/5/24。

²⁵ 糧食自給率的相關統計數據可至農委會查詢。網址：<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/indicator/Indicator.aspx>，最後瀏覽日期：2015/12/06。

²⁶ 所謂生態系統服務觀點，指生態系統與生態過程中，所提供出來的自然環境條件與功能，而這些條件與功能往往是維持人類系統運作所必須的。參照：李俊霖，台灣都市周邊農地釋出之生態系統服務衝擊，《2009 農地資源空間規劃成果論壇》，行政院農業委員會主辦，2009 年 11 月。

事實上，苗栗大埔的房價在近 5 年已從一坪 10 萬飆升到平均 20 萬元，精華地段更喊到 30 萬²⁷，使得當地的青年無法在家鄉生根。最後，有關於高科技產業對人體產生的危害與環境的污染也是一項疑慮。

另外，保障私益亦屬於維護公益的一部分²⁸。私人利益的受損，亦屬於負面公益。當農民賴以為生的土地被國家徵收後，其如何生存、就業？在生存權、工作權受侵害的狀況下，農民們在土地徵收後將喪失老農津貼、農民保險，這些損失政府是否有所注意？徵收人民私有土地除了造成財產上的侵害之外，更深層的乃是人與土地、人與人之間的關係。強制徵收迫使人民離開自己原有的土地，並拆除人民的住房，使居民原先的社交網絡斷裂。苗栗縣政府追求地方發展並創造就業機會之目的是否為公共利益，即使採肯定的見解也應討論該公共利益是否極端重要。惟不論如何，縣府為追求公益之手段略嫌粗糙，且忽略當時全台科學園區、工業園區之土地、廠房有所閒置而飽受批評的事實，以及科學園區對生活環境的影響而擬定系爭都市計畫，卻忽視苗栗縣之都市計畫有供過於求的情狀而徵收人民的土地及住房，導致居民與提供安全感、歸屬感的「家」間的牽連斷裂。綜上所述，本文以為系爭案件是否具有公共利益整體綜合評估之下仍有可議之處，並在第四章再作深入探討。

(二) 比例原則審查的失衡

關於行政行為應符合比例原則在行政程序法第 7 條有所規定，其內容：「行政行為，應依下列原則為之：一 採取之方法應有助於目的之達成。二 有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三 採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」則指出比例原則底下的子原則包含

²⁷ 東森新聞雲，“大埔案說好的科技園區呢？居民嘆：只看見投資客炒房”，網址：<http://www.ettoday.net/news/20150315/478897.htm>，最後瀏覽日期：2016/5/25。

²⁸ 吳庚，行政法之理論與實用(增訂 11 版)，頁 71，2010 年 10 月。

適當性原則、必要性原則、衡平原則。而比例原則不管在行政行為的實體決定或是程序面的行政執行皆有其適用，未通過比例原則審查之行政行為則難謂適法。

按土地徵收除侵害人民之財產權以外，更牽涉當地居民居住權的問題，從而即使徵收的目的正當具有公益性，行政機關所為的土地徵收決定仍應符合比例原則的審查。易言之，強制徵收除了產生公益與私益的衝突外，徵收之公益與財產權存續之公益如何取捨，也是一種價值判斷問題。土地徵收所帶來的公共利益與人民的基本權益(私益)兩者應以比例原則權衡比較，做出妥適的決定。又，即使公益與私益兩者權衡之下行政機關認為公益較為重要而應為土地徵收的行政處分，但這並不代表人民的基本權完全不受保障。行政機關就被徵收的土地及地上建物應發給補償費或抵價地以外，也應確保被徵收土地所有權人及地上建物的使用者不至於無家可歸。

如同前述，大埔事件所具有之公共利益為何，依照苗栗縣政府的說法乃是為擴大新竹科學園區並使周邊地區得以發展，惟全台科學園區目前閒置未用的土地仍有許多，且苗栗縣人口成長的速度事實上無需再進行都市計畫以容納更多人口，故強制徵收人民土地之目的是否正當，存有討論的空間，並將於第四章深入探討。在此，本文先假設土地徵收之目的正當且具有公共利益，然而系爭處分是否能夠通過比例原則中必要性原則之檢驗，不無疑義。

1. 有無以較溫和的方式取得土地

土地徵收因對人民之權利產生巨大的損害，是國家為追求公共利益而在不得不然的情況下，所為的最後手段。亦言之，行政機關之行政行為應在眾多手段中挑選對人民侵害最小的方法為之，此乃是比例原則派生子原則—必要性原則。土徵條例第 11 條規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人

協議者外，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者，始得依本條例申請徵收。」即為必要性原則之體現，同時亦是徵收的法定程序之一。然後在目前實務上，各行政部門在取得公共建設用地的方式，卻習慣採行相較於買賣協商較為便利的徵收手段。

在系爭案件之中，苗栗縣政府利用說明會告知參與會議中相關人士辦理區段徵收不予加成補償，並以公告現值之金額補償土地所有人。被徵收人只有接受或不接受兩種選項，對於土地徵收的價格並無協商討論的空間。然而，縣府這樣的協議價購程序是否可謂之符合「對人民侵害最小的方式」？是否與協議價購以公開透明、真誠協商之方式獲取需用土地的立法目的相互違背？另外，在大埔事件中，苗栗縣政府對於需用的土地以區段徵收的方式為之，是否妥適，已有所疑義。縣府獲取需用土地之方式除徵收外，是否有其他較為溫和、對人民侵害較小的手段？例如：聯合開發、設定地上權、以地易地……等其他方式為之？

2. 區段徵收的方式是否妥適

苗栗縣政府以因應竹南基地未來用地需求及周邊地區發展為由，採取區段徵收之方式獲取需用土地，致大埔居民之土地、地上建物被強制剝奪。惟區段徵收之本質是一次大面積將一定範圍內的私有土地全部予以徵收，為一綜合性土地開發事業，其徵收之範圍是否符合必要性原則，有待商榷。另外，以區段徵收之手段作為都市計畫開發之手段是否適切，亦非無疑。據監察院「以區段徵收方式辦理都市計畫整體開發成效與問題」專案調查研究發現，截至 102 年 12 月底，計畫以區段辦理都市計畫地區，仍有高達 49.42% 之計畫面積完全未予開發，其中，91 年 7 月以前核定者，甚至高達 55.07% 未予開發；91 年 7 月以後核定者，未開發之比率雖有下降，惟仍有 35.77% 之高比率，顯見我國以區段徵收方

式辦理都市計畫，不無流於浮濫之嫌，且實際開發效能多有不彰²⁹。因此，我國以區段徵收之方式辦理都市計畫，未來應嚴格限制之，以避免浮濫徵收致侵害人民權益。

3. 徵收價格是否適宜

苗栗縣政府就人民私有土地之徵收價格乃按照當時舊土徵條例第 30 條第 1 項前段之規定：「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價」，然而公告土地現值並非市場交易價額，且遠低於市價。然而以目前土地、房屋價格高昂的程度觀之，苗栗縣政府給予徵收補償金額根本無法使土地被徵收者得以安置在足夠遮風避雨、確保生命安全之房屋，且低廉的補償金額根本無法保障人民之適足居住權，甚至隱含著剝奪人民的財產權的意味；又苗栗縣政府亦無配套措施安置被強制徵收土地後可能無家可歸者，使被徵收人面臨流離失所的風險。本案例中土地徵收所造成人民私益受到不同層面的侵害，然而徵收的價額僅以公告土地現值計算並未考量以他法計算，是否逾越必要性原則而造成大埔居民過度的傷害，值得省思。

(三) 形式主義的正當法律程序

1. 土地徵收是否踐行實質協議價購

苗栗縣政府在土地徵收時雖召開協議價購說明會，但其是利用說明會告知參與會議中相關人士辦理區段徵收不予加成補償，並以公告現值之金額補償土地所有人之意旨，土地所有權人只有接受或不接受兩種選項，對於土地徵收的價格並

²⁹ 監察院 103 年度專案調查研究報告「以區段徵收方式辦理都市計畫整體開發成效與問題」專案調查研究，頁 7-8。

無協商討論的空間。是以，縣府是否具體落實協議價購之立法精神，容有討論空間。所謂協議價購，與一般買賣相同，是由國家和土地所有權人共同協商討論土地的買賣價格，目的是維護所有權人之權益，避免動用徵收手段。我國歷來實務見解皆認為協議價購之程序應達法律規定「協議價購或其他方式取得」事業用地目的之最基本要求，不得徒以形式上開會協議，而無實質之意義與內容，方能謂之符合正當法律程序。

在大埔事件中，苗栗縣政府之協議價購說明會中對民眾現場陳述之意見僅為「綜合答覆地價查估」的情形，並告知協議價購的補償金額乃依苗栗縣政府「公告土地現值」來計算，縣府採取這種方式是否實質踐行協議價購，符合徵收流程之法定程序，值得省思。另外，縣府將協議價購之金額以公告土地現值計算，事實上與區段徵收之徵收補償相同，這使得土地所有權人毫無選擇之餘地，不管是選擇協議價購或是區段徵收，皆無法得到較好的價金。因此，苗栗縣政府之協議價購是否實質踐行法定程序，不無疑義。

2. 內政部土地徵收審議委員會有無實質審議

我國土地徵收之相關案件，必須經過內政部徵審會審議通過並由內政部核定後，方能夠進行徵收作業。有關於設置內政部徵審會之目的，是因為徵收對於人民權益影響甚鉅，為求審慎避免浮濫徵收，特別設立徵審會以審查徵收案之公益性與必要性。然而，我國實務就土地徵收案之審議操作上較少針對徵收案進行實質審查，辦理徵收相關事宜的地政司更曾表示：「現行只要區域審查委員會或都市計畫委員會通過時附帶徵收或區段徵收，一般來講，我們接著就是要趕快辦理徵收或區段徵收！」³⁰有關於內政部徵審會就徵收案實質審議的功能，不禁讓人質疑。而在大埔案中，內政部徵審會於第 210 次會議紀錄審議「苗栗縣政府辦理竹

³⁰ 鍾麗娜、徐世榮，都市政治與都市計畫之政經結構分析－以南科樹谷園區為例，臺灣土地研究期刊第 16 卷 2 期，頁 80-81，2013 年 11 月。

科竹南基地周邊地區工程(苗栗縣竹南鎮及頭份鎮)，會議記錄上僅簡單記明興辦事業為都市土地開發新社區、土地筆數 852 筆、面積 124.61 公頃，最後審議結果除記載「通過」外未有其他詳細的說明。

從內政部地政司相關人說之說法，似乎都市計畫通過時附帶徵收或區段徵收，內政部徵審會即需立即辦理徵收作業，而不在實質審理徵收案。大埔個案中，徵審會之會議紀錄過於簡白，亦無法從中得知究竟徵審會有無實質審議徵收之公益性與必要性。惟倘若內政部徵審會未探究徵收案之公益性與必要性等實體要件，僅採形式審查，例如：審議抵價地比例、確保需用土地人有無先行協議價購，如此徵審會之審查是否與正當法律程序有違，不無疑義。

3. 以公開展覽取代公聽會是否妥適

公聽會之目的是為蒐集民眾意見，並使人民與國家間具有互相溝通對話的管道，此亦為民眾之程序參與權，也是國家應踐行的正當法律程序。都市計畫法亦規範新擬定之都市計畫應舉辦公開展覽，而土徵條例則將都市計畫已舉辦公開展覽者，視為已舉辦過公聽會，故徵收前不須再舉行公聽會³¹。有關於以都市計畫之公開展覽視為徵收前已踐行公聽會聽取民眾意見之法制度所衍生的問題，容待第四章於正當法律程序中敘明。徵收前應舉辦公聽會之理由，除為建立國家與人民進行雙向實質溝通外，因公共利益具有不確定性，因此應藉由保障資訊公開與民眾參與程序的強化，以確保「公共利益」判斷的透明化、公開化與合理化。然而在大埔案中，民眾卻無法進入程序共同參與，即使在說明會、座談會出席陳情並提出各種不同配套措施，但縣府就徵收決定、抵價地之分配比例、徵收補償之

³¹ 舊土徵條例第 10 條第 2 項：「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」。又依舊土地徵收條例施行細則第 11 條第 1 項規定：「所稱已舉行公聽會或說明會，指下列情形之一：...第 2 款：已依都市計畫法舉行公開展覽或說明會者...」可知舊法規定依照都市計畫法之規定舉行公開展覽者，即可取代徵收程序中的公聽會。惟法制度面如此設計是否妥適，容有疑義。

價額卻絲毫未退讓。

我國法制上規範都市計畫以公開展覽者，於徵收前無須再舉行公聽會，是以於都市計畫公開展覽期間應確保計畫內受影響之所有權人得以進入程序表達意見。惟我國都市計畫法規定通知人民之方式是採取「登報周知」，而縣府則再採取透過「登報、電視走馬燈、上網、公告等途徑充分讓民眾有參與之機會」³²。從此可知，都市計畫之公開展覽不會一一通知計畫範圍內之利害關係人，因此土地所有權人並不一定會知道都市計畫之詳細情形，遑論了解計畫經核定後即面臨徵收的問題；然而，都市計畫經公開展覽後，徵收前即不需舉行公聽會，對於民眾權益之保障是相當不足的。例如於本案中，群創光電於 97 年再次公開展覽期間表示未來公司若有新建、擴建計畫，將優先選擇該計畫案之園區事業專用區，惟其表現希望園區面積能夠增加至 30 公頃。就此縣府將園區事業專用區由原先的 23 公頃調整為 28 公頃，並經內政部都委會第 679 次會議審定，並於同年 5 月辦理第二次再公開展覽。然而，大埔居民在第 2 次再次公開展覽期間分別陳情表示：「辦理第 2 次再次公展說明會沒有一一通知地主」、「辦理第 2 次再公展前未通知計畫區內地主進行相關說明及溝通，僅以上網公告及公告展覽程序蒙混過關」、「說明會沒有通知地主，多數地主未能瞭解說明會內容，以致權益受損」、「苗栗縣政府就本案主、細計辦理皆未依法定程序令民眾充分表達意見。請內政部都委會不予核定以維護民眾權益」³³，從大埔居民之陳情可以得知都市計畫之公開展覽及說明會並未滿足民眾參與程序之保障，導致人民面臨徵收時才發現自己的土地、家園即將不保，但都市計畫既已核定、徵收處分亦經主管機關審議通過，土地所有權人之意見與陳情對龐大的國家機器而言，無疑是蚍蜉撼樹。

人民在政府決策缺乏程序參與此點亦在「對中華民國(臺灣)政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議」第 20 點指出

³² 內政部都委會第 687 次會議紀錄，頁 40。

³³ 都市計畫法第 19 條僅規定應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知，因此苗栗縣府採取登報、電視走馬燈、上網、公告等途徑讓民眾得知公開展覽之消息。然而，既然法制上規定得以都市計畫之公開展覽取代徵收前之公聽會，本文認為縣府則應確保受影響人皆獲得公開展覽的相關資訊，使受影響人皆可參與程序之進行。

專家在審查報告時，卻明顯發現透明、諮詢、以及參與原則在許多影響人權的政府決策過程仍未被確切實踐。許多例子都可予以佐證。舉例而言，舉凡都市更新、原住民權利、身心障礙者權利、流離失所、土地徵收及其他領域的政策決定，政府似乎只是以部會層級的專案小組的內部分析以及類似的機制作為決策的基礎，而權利受影響者卻極少有機會參與決策過程

34。

從國際專家給予我國之建議更可印證人民程序參與不足的問題。專家並於第 21 點建議政府應：(一)對於相關領域的資訊共享方面，應當採用清楚而精確的政策；(二)確保部會層級的專案小組及類似機構之內能有權利受影響者的代表；(三)確保經由現行諮詢程序所得到的結果能夠獲得更多重視。

二 強制拆遷之爭議

大埔事件中徵收範圍內的土地所有權人，部分贊同區段徵收，其認為有利於地方發展與繁榮，且區段徵收後地價上漲亦可獲利；部分地主在苗栗縣政府以領取抵價地或現金補償兩條路下兩權相害取其輕，被動地選擇領取抵價地，成為縣府口中「98%地主同意區段徵收」³⁵；部分欲繼續從事農耕者在不斷抗爭後，在行政院、苗栗縣府與自救會協商下達成「建物原地保留、農地集中劃設」之共識，故縣府在區段徵收範圍內集中劃設農業土地，使其得以繼續耕種。然而，有關於大埔 4 戶之土地及住屋卻被排除在協商結論之中，亦即 4 戶之建物無法原地保留³⁶。苗栗縣政府並多次發函命大埔 4 戶於 102 年 7 月 5 日前自行遷移完成，逾期

³⁴ 對中華民國(臺灣)政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議，網址：<http://www.humanrights.moj.gov.tw/public/Attachment/312259531585.pdf>，最後瀏覽日期：2016/4/9。

³⁵ 本案是採區段徵收方式整體開發，雖其本質是人民與政府合作開發、共享利益，但區段徵收仍然是屬強制徵收，無論人民同意與否，系爭徵收案已經內政部核定通過，徵收即可辦理，即使人民不繳交權狀，苗栗縣政府亦能註銷人民土地權狀，並原始取得土地所有權。

³⁶ 大埔四戶被強制拆遷之部分各有不同。朱樹所有之建物需拆除之部分包含鐵皮搭蓋處及梁柱，且梁柱與建物安全與否具密切關連；黃福記之主要建物雖被保留，但圍牆、化糞池、人車通道、大門及電力管線等附屬建物則不予保留；而彭秀春及柯成福之建物則全數被拆除。

未處理者將強制拆除，惟當時的縣長劉政鴻也表示縣府在 7 月 5 日當天並不會強制拆除，而且在執行拆除之前，仍將會繼續與拆遷戶進行溝通³⁷。然而當時的時空背景乃是大埔案之徵收處分已經最高行政法院發回台中高等行政法院重新審判，該徵收處分有極高可能性被判決違法，但縣府卻不待台中高等行政法院重新審判即打算強制執行。大埔案之強制拆遷所生之爭議可分為 3 個部分討論，首先是大埔 4 戶被排除在研商結論之外而不得原屋原地保留之合理性，其次為縣府強制拆遷張藥房之手段有無違反比例原則³⁸，最後就縣府強制拆遷後的安置措施是否妥當討論之。

(一) 強制拆遷處分之合理性疑義

99 年 8 月 17 日時任行政院院長吳敦義先生與大埔自救會成員會面，研商達成建物基地原位置保留，集中劃設農用土地之結論。因此，苗栗縣政府依照行政院「劃地還農」專案讓售政策指示辦理變更系爭都市計畫案(變更新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫案)，並舉行公開展覽。苗栗縣都委會第 226 次會議紀錄對於彭秀春、黃福記之陳情酌予採納³⁹；對柯成福之陳情⁴⁰則認為未便採納，要求柯成福先生協調另一建物所有權人同意申請原位置保留後，縣府再專案簽報；而朱樹之基地與建物也予以保留。然而經過不斷審議過後，內政部都

³⁷ 苗栗縣政府新聞，竹南科大埔都市計畫區區段徵收公共設施工程執行拆除說明書，網址：<http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview.php?menuID=3381&forewordID=168127&secureChk=fdfdb7182a0f62e61007dbabd6dd63de>，最後瀏覽日期：2016/5/25。

³⁸ 就朱樹、黃福記及柯成福 3 人之強制拆遷問題並不在於執行手段(程序面)是否妥適，而是在於實體面上變更都市計畫之行政處分是否符合必要性的問題，故本文在行政執行手段是否有違比例原則上僅討論張藥房。

³⁹ 彭秀春陳情將仁愛路及公義路交叉口之房舍上的截角取消，而黃福記陳情既有房舍及生活機能土地(包括吊車停車場)能夠原地保留，且耕地等面積易地於其房舍之左側或後方位置並方整劃設方式。

⁴⁰ 柯成福之建物與他人共有，另一所有權人領取補償費，然柯成福仍欲建地原位置保留，其主張持有之 1/2 部分以「買」回方式保留原建物，剩餘 1/2 繳納差額費用予苗栗縣政府，實際買受剩餘 1/2 建物之所有權。

委會於第 784 次會議紀錄中，決議依照營建署 101 年 3 月 27 日會議結論辦理，其內容略以：「因朱樹先生及彭秀春女士所有之部分房屋，位於計畫道路上，基於都市計畫合理性及都市長遠發展，建議維持該都市計畫道路用地。如果柯成福先生確實無法取得另外一半建物所有權人郭淑莉小姐之同意，建請依法領取抵價地及地上物拆遷補償費。黃福記先生所有現行零星農業區再酌予增加面積，將黃福記先生之土地形狀調整為較方整，讓土地較好利用乙節，請縣府研提具體變更內容，儘速依都市計畫法定程序辦理變更」。是故，以交通安全為由遭到強制拆除的張藥房與朱樹，前者被拆除住房，後者被拆除鐵皮屋突出的尖角及另一棟建物之柱子；柯成福因無法得到另一位所有權人之同意，最終亦被強制拆除；黃福記則因縣府調整其土地較為方整「讓土地較好利用」，因此必須拆除圍牆、化糞池、人車通道、大門及電力管線等附屬建物。

內政部都委會與苗栗縣都委會之決議並未按照時任院長吳敦義指示之「建物原地保留、農地集中劃設」變更系爭都市計畫案，因其認為當時協商結果附帶 4 條件，若大埔房屋保留若違反交通、公共安全、公平性及都市計畫合理性等四原則，仍可拆除⁴¹。最終，大埔 4 戶仍無法原屋原地保留。縣府以基於都市計畫合理性、都市長遠發展以及交通安全為由拆除彭秀春全棟建物。然而，依實地現況測量，該建物位置轉彎空間甚大，且可供聯結車經過⁴²。即使在近年竹南基地已陸續有廠商進駐之情況下，亦無交通事故發生，可證明該房地應不致影響交通安全。另外，仁愛路本身之規劃只為提供住宅區使用，系爭擬定特定區計畫已另為劃設多條 30 公尺或 40 公尺道路作為竹南基地對外聯絡之主要幹道，一般車輛行走仁愛路之誘因甚低⁴³。另外，有關於交通安全仍可以採取其他手段達成目的，

⁴¹ 從 2010 年 8 月 17 日行政院長吳敦義與苗栗縣政府、大埔農地農戶代表協調的會議記錄並無提及任何附帶條件，苗栗縣都委會卻在第 228 次會議中以都市計畫合理性及交通安全等理由推翻承諾，決議大埔不予原位置保留，並經內政部都委會決議通過。

⁴² 苗栗縣政府為證實張藥房若不拆除對交通安全會產生危害，因此派出聯結車實地測試，雖然造成交通違規但還是能夠順利通過。

東森新聞雲，「大埔 4 戶影響交通非拆不可？苗縣實測：聯結車一轉就過」，網址：<http://www.ettoday.net/news/20130709/238094.htm>，最後瀏覽日期：2016/6/20。

⁴³ 同前註。通往竹南科學園區之交通道路，都市計畫已規畫兩條 30 米園區道路，分別連結香山

例如交通管制大型車輛、設置槽化島、設置標線、多相號誌等，都是可以解決交通問題的手段，而不需要拆遷彭秀春之建物⁴⁴。朱樹之建物同樣以交通安全為由要求拆除，並認為其他地主已配合道路拓寬，若朱樹之建物不予拆除有違公平性，而決議拆除。然而朱樹之建物位置位於公義路轉仁愛路方向，其行車之轉彎空間甚大，且搭建之鐵皮屋突出部分係屬鈍角對於交通安全之影響並無疑慮。即使縣府認為鐵皮屋截角突出，朱樹同意不領補償費而自行拆除鐵皮搭蓋部分，但希望縣府能夠保留原先預計應拆除之建物，因該部分為房屋主要建築支柱，若逕予拆除，將使得房屋成為危樓而無法存在⁴⁵。且縣府又柯成福之部分，因其與另一所有人溝通未果，故其希望能夠在不影響整建物結構安全及保有其可使用性之前提下，僅拆除二分之一的建物，或者買回另一部分的產權，惟縣府未予採納。就黃福記之部分，縣府雖將其土地形狀調整較為方整，卻仍將其小部分土地移至集中劃設農業區，造成近 80 歲的老先生需至 2、3 公里外的土地耕種，並且決議拆除其部分房舍、生活機能及人車出入之道路。

然而，張藥房、朱樹之建物在系爭都市計畫案最邊角之處，即使不徵收也不影響整體都市計畫之進行，況且建物之維持就交通安全上並無疑慮，內政部都委會第 746 次會議本將彭秀春之房屋畫為特殊截角，嗣後卻又變更。柯成福之建物及土地既然願意以金錢買回另一所有權人之持份，依照前院長吳敦義之原屋原地保留之指示，依照土徵條例第 44 條第 1 項第 4 款之規定，經行政院專案核准所需土地得以讓售，縣府應無理由堅持拆除其房屋。而黃福記之建物竟是因為調整其土地較為方整「讓土地較好利用」，因此拆除其圍牆、化糞池、人車通道、大門及電力管線等附屬建物。大埔案之徵收處分公益性原本即備受質疑而引發抗爭事件，經前行政院長吳敦義協調後決議原屋原地保留，縣府配合行政院劃地還農

交流道與竹南交流道。而仁愛路之規劃是為住宅區之服務道路，並非園區主要交通幹道。

⁴⁴ 自由時報，“大埔不拆影響交通？學者：踐踏交安專業！”網址：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/836779>，最後瀏覽日期：2016 年 5 月 25 日。

⁴⁵ 內政部都委會 784 次會議。

另，縣府認為為維持都市計畫道路筆直並避免交通安全問題，因此應將朱樹部分建物斜切拆除，內政部都委會亦同意縣府之處理方式。雖然決議結果並非拆除整棟建物，僅拆除房屋之建築支柱，然而將建築物之支柱拆除後，整棟樓之結構產生破壞，恐有安全上的疑義。

政策性指示變更都市計畫案，但該研商結論最後卻以當初未提及之四大原則(交通、公共安全、公平性及都市計劃合理性)而無法保留，系爭變更都市計畫案之行政處分正當性何在？特別是在強制拆遷張藥房之後，該筆土地被劃為斑馬線成為路人違規停車的地方⁴⁶，更不禁讓人思考決議不保留大埔 4 戶是否具合法性基礎。

(二) 苗栗縣政府拆遷手段是否符合比例原則

大埔居民唯恐縣府強制拆遷，因此向台中高等行政法院聲請停止執行，但於 102 年 7 月 11 日卻遭法院裁定駁回。因此，大埔 4 戶及大埔自救會於 102 年 7 月 18 日決定北上抗議，不料苗栗縣政府於此時派出大批警力乘遊覽車進入大埔四戶周邊區域進行強制拆除，將大埔 4 戶之建物強制拆遷。強迫搬遷是對居住權最為嚴重的侵害，且基於人權無法相互分割的特性，也與生存權、和平享用財產、家庭隱私不受干擾的權利相互牽連。經社文委員會第 4 號一般性意見即指出強迫驅逐顯然是推定與公約的要求是不相容的，只有在最特別例外的情況下且按照國際法的有關原則，才是正當的。因此，即使認為強迫驅逐大埔 4 戶是符合例外的情況，縣府為強迫驅逐行為時，該執行手段仍應符合比例原則。意即，強迫手段仍應具有適當性、必要性以及符合狹義比例性原則方能謂之適法。

本案系爭都市計畫及附隨性的徵收處分具有極大的社會爭議，且在 2012 年 11 月 8 日最高行政法院 101 年度判字第 953 號即指出內政部都委會、土地徵收審議委員會無法證實其對土地徵收的徵收過程為實質協議及審議，因此判決發回臺中高等行政法院更審。針對區段徵收之行政處分之重大違法容有爭議且仍在臺中高等行政法院審理之際，於 2013 年 7 月 18 日，時任縣長劉政鴻趁大埔自救會成員北上抗議之時，派出 600 警力拆除「張藥房」等大埔 4 戶，並表示「自救會

⁴⁶ 自由時報，「昔因交通拆張藥房 今成違規停車場」，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1206362>，最後瀏覽日期：2016/5/25。

北上是老天爺賜給我們的機會，趁抗爭人數較少時拆除，減少流血衝突，怎能說趁人之危？」⁴⁷擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫案經苗栗縣都委會、內政部都委會多次審議通過都市計畫案，並經內政部徵審會議決通過區段徵收人民之土地，並由內政部以行政處分核准苗栗縣政府辦理區段徵收，歷經行政機關層層審核與把關，依然無法讓社會大眾與大埔自救會成員信服。於系爭區段徵收之行政處分是否適法仍在法院纏訟時，苗栗縣政府依據該行政處分作為執行名義進行強制拆遷。然而，苗栗縣政府之拆遷手段是否符合比例原則，仍有討論的空間。

在強制拆遷張藥房的過程中，苗栗縣政府雖有聘請搬家公司，然而

縣府請的搬家公司，在怪手拆屋前只匆匆搬走家電等大項物品，家中所有衣服、書籍、碗盤等細項物品就不管，怪手把這些物品連同拆屋的鋼筋水泥全都載走棄置在三處空地，彭秀春最後僅剩的衣服就是拆屋那天到台北抗議穿的那件48。

在張藥房強制拆遷後，張藥房的彭秀春女士曾說：「我沒有一件衣服可以穿，沒有一個碗可以洗」⁴⁹。苗栗縣政府趁著大埔自救會北上抗議時強制拆遷張藥房，並將拆遷後的殘骸棄置三處路程相隔 30 分鐘的汗水爛泥當中，這樣的執行方式使得張藥房有關於「家」的記憶被汗水爛泥所掩埋並造成汙損。而被苗栗縣政府聘請之搬家公司搬走保存在貨櫃裡的大件物品也未善盡保管責任，而造成諸如：冰箱發霉生蟲破損無法使用、爬滿菌絲的衣服、使用約兩個月的冷氣管線被扯斷等情況發生⁵⁰。無論是張家住屋內被掩蓋在瓦礫堆的生活用品、照片、書信、藥商寄放的藥品以及彭秀春的拼布作品... ..等等，或者是被縣府所保管的大項物

⁴⁷ 蘋果日報，「昨強拆大埔 4 屋 劉政鴻：天賜良機」，網址：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20130719/227520/>，最後瀏覽日期：2016/5/25。

⁴⁸ 環境報導，「中央縱容 大埔拆屋上演五大不正義」，網址：<http://shuchuan7.blogspot.tw/2013/08/blog-post.html>，最後瀏覽日期：2016/5/25。

⁴⁹ 蘋果日報，「拆 6 坪屋 張藥房暫棲公寓 縣府擬讓售 30 坪建地 張家：買不起」網址：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130819/35232027/>，最後瀏覽日期：2016/5/25。

⁵⁰ 彭秀春女士於臉書上表示被搬家公司搬走之器具發生汙損、不堪使用的情形。網址：<https://www.facebook.com/penshochin/posts/531002773656260>，最後瀏覽日期 2016/6/22。

件，這些私人物品表面上是人民的財產，更深層的意涵還包含生而為人的尊嚴，以及家庭隱私權遭受公權力的侵害。因此，縣府強制拆遷大埔 4 戶之手段是否符合必要性原則，亦即是否採取對人民而言侵害最小的手段，尚有討論之空間。

(三) 拆遷後的安置措施適當與否

關於土地徵收相關之安置問題在舊土徵條例僅於第 44 條第 1 項第 4 款提起，其內容為：「國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地得以讓售」並無強制規定政府在徵收人民土地或建物時應有相對應的措施避免人民無家可歸。大埔事件之土地徵收係採取區段徵收的方式，土地被徵收人可以在現金補償或領取抵價地兩者擇一，並給予租屋津貼 8 千元整，為期一年半⁵¹。

在 102 年 8 月 18 日苗栗縣政府趁自救會北上抗議之時執行強制拆遷，將朱樹 1.3 坪大的鐵皮屋、約 6 坪大的張藥房、黃福記的庭院圍牆與柯成福的住宅拆除。在強制拆遷後，張藥房一家人暫住在藥房對面的 4 樓公寓，而被拆除圍牆的黃福記和拆除 1.65 坪鐵皮屋的朱樹，因住屋並無受破壞仍繼續居住，只持一半產權的柯成福因共同持有人已領走補償費，故其在拆屋前就已住台北⁵²。雖然被強制拆遷的居民短暫地皆有落腳的地方，然而住房並不同於「家」，也不因此國家即免除預先規畫重新安置居民的措施，以及防止受影響戶無家可歸的責任。

第三節 小結

⁵¹ 苗栗縣政府縣府新聞，「縣府再次說明依法施作竹南科學園區周邊地區公共設施工程」，網址：http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyd.php?menuID=1088&forewordID=105865&secureChk=46aad1d2631088277c3091e774，最後瀏覽日：2016/5/25。

⁵² 同註 49。

大埔事件的源起乃是因苗栗縣政府為求擴大新竹科學園區並使周邊地區得以發展因此規劃一都市計畫並徵收人民之土地及地上建物。然而，該都市計畫是否具有公共利益已倍受質疑。首先，我國科學園區及工業區仍有許多的閒置土地，且國科會亦澄清並無將大埔納為竹南科學園區擴廠的規劃。再者，該都市計畫實際提供科學園區發展之園區用地僅佔 27.98 公頃，剩餘 126.15 公頃的土地係用來做為住商用地及公共設施用地，惟苗栗縣人口成長速度相當緩慢，且現有之都市計畫所能容納的人口仍多於實際現況；又全國都市計畫範圍過度擴張，截至 103 年底計畫人口與實際人口差距 642 萬人。最後，苗栗縣政府因群創公司的陳情而擴大園區事業用地，惟群創公司嗣後也表示其已無擴廠需求。上述種種的情形皆考驗著大埔案是否具有公益性，即使肯定之，亦必須深入探究該都市計畫的公益性與土地徵收的公共利益究竟為何。若該都市計畫與徵收決定具有公益性而進行下一階段比例原則的審查，惟內政部與縣府之徵收決定是否符合必要性原則，亦非無疑。首先，縣府踐行協議價購之作法是否與徵收作為最後手段性之原則無違，非無疑義。其次，區段徵收之本質與徵收應符合必要性，兩者似乎有扞格之處。最後，縣府之徵收補償價格是否適宜，有無造成土地被徵收人過多的傷害亦有待商榷。另外，以正當法律程序的角度觀察大埔事件，協議價購作為徵收之法定程序，縣府有無實質踐行？又內政部徵審會就徵收決定有無實質審議，皆存有疑問。以都市計畫之公開展覽取代徵收前之公聽會，是否符合正當法律程序亦非無疑。而從強制拆遷的層面探討大埔案之爭議，強制拆遷處分之合理性頗有疑義，拆遷手段是否符合比例原則及拆遷後的安置措施適當與否也都是大埔案的重大爭議。

大埔案衍生之種種爭議，皆直指居住權被消失的問題。在徵收決定時，無論是苗栗縣政府或內政部皆未認識到徵收對人民所造成之侵害，不僅止於財產權的損害，更與居住權息息相關。倘若國家對於徵收將造成居住權之侵害，有關於徵收所應具備之公共利益質量要求則會升高，比例原則之審查密度亦隨之提高，而

在徵收之法定程序上則會更加嚴謹，以確保符合正當法律程序、保障基本人權。面對強制拆遷與否之爭議時，行政機關欲限制居住權時則須具備高度正當的理由。即使在不得不強制拆遷的情況下，從考慮人民居住權保障之觀點出發，亦會提供安置措施避免人民無家可歸。是以，大埔案之爭議焦點，即在於「消失的居住權」。



第叁章 居住權之內涵與實踐

第一節 居住權之意義

一 居住自由

在討論居住權之內涵時，通常會先聯想到我國憲法第 10 條之規定：「人民有居住及遷徙之自由。」而認為居住權與居住自由的內涵相同。但憲法上的居住自由，我國通說將其認為係保護人民有一個自由的居住空間、生活空間，是一種特別的隱私權，其強調的乃是住宅的不可侵犯性⁵³。意即，此一安寧的居住空間，不受國家公權力或任何人的非法侵入或干擾，人民在此私密的空間中得以發展其人格⁵⁴。我國學者就居住自由的內涵多將其認定為特別的隱私權，乃是國家為保障人民在一安全、有歸屬感的處所能夠營造個人生活而不受侵擾的權利。本文認為居住自由僅是居住權其中的一種面向，此點容待後述。

有關於居住自由與居住權兩者間的關係，有論者認為居住自由與適足居住權兩者相同，行政機關之行政行為與法院判決當然受憲法第 10 條所拘束，我國司法院大法官解釋在第 709 號解釋之理由書中首先揭示人民有居住自由，復又說明：「... ..都市更新條例即為此目的而制定，除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義(經社文公約國際公約第十一條第一項規定參照)外，並作為限制財產權與居住自由之法律依據... ..」，似乎可認為大法官多數見解認為憲法第 10 條之居住自由與居住權兩者內涵相同。另有論者認為居住權為憲法第 15 條生存權所包含，如羅昌發大法官於釋字第 709 號解釋部分協同部分不同意

⁵³ 許育典，憲法，頁 200-201，2010 年 8 月 4 版；陳慈陽，憲法學，頁 503-504，2005 年 11 月 2 版。

⁵⁴ 法治斌、董保城，憲法新論，頁 218-219，2010 年 9 月 4 版。

見書則採此見解。其認為憲法第 10 條之居住自由的重點在於居住處所之選擇自由，其概念與範圍無法充分涵蓋人民被迫遷離家園之情形；憲法第 15 條規定人民之生存權應予保障，以文義觀之，生存權之概念自應包括維持生存之適當生活條件。又如湯德宗大法官亦於釋字第 709 號解釋協同暨部分不同意見書憲法第 15 條之「生存權」包含請求(國家採取積極作為，提供包含適足居住在內之)「適當生活水準之權利」。另有論者以為居住權為憲法第 22 條概括基本權保障之一環，如李震山大法官於釋字第 709 號解釋協同意見書認為可以引據憲法第 22 條概括保障之規定，將「適當住屋權」結合其他相關基本權利，經詳細論證後提升至憲法位階，從而使其與傳統居住自由併列於人權保障之清單中。

目前憲法上所指之居住自由與經社文公約保障之居住權兩者是否相同，從上述可知仍未有所定論。本文認為經社文公約所指之「居住權」固然包含我國憲法第 10 條所指「居住自由」此種特別隱私的面向外，尚包含「適足居住」、「禁止強迫驅離」的面向，因此經社文公約所指的居住權面相較我國憲法第 10 條居住自由寬廣，從兩者概念上比較，居住權得以包含居住自由，居住自由卻非等同於居住權。本文認為，無論是採取何種方式肯認居住權在憲法中的地位，至少居住權應為我國憲法所保障應無疑義。退萬步言之，即使認為適足居住權非我國憲法所及，惟兩公約之位階高於一般法律，僅次於憲法。是故，於國內法律與公約有所牴觸時，人民可主張公約所保障之權利，要求行政機關及法院優先適用公約規定，而無需等待牴觸兩公約的現行法規修正⁵⁵。

⁵⁵ 陳玉潔，對台灣人權報告國際審查的一些觀察，台灣人權學刊，第 2 卷第 1 期，頁 161，2013 年 6 月。

二 家的特殊意義

居住權所欲保障的除所有人皆有權享有適足的住房權利以外，事實上其保護的範圍更包含了營造家庭生活發展、確保家庭生活及隱私不受侵犯的概念。「家」的概念對所有人皆具有個人的重大意義。所謂的家並非指一個住房或是一個住所，而是具有一定外觀且表現出一定的熟悉居住的跡象⁵⁶。家對吾人而言，具有特殊的意義，不僅是四面牆壁及一片屋頂，更是人們健康生活的一部分。住宅滿足心理層面的需求與私人空間，提供歸屬感與安全感，同時也是培育人際關係的場域⁵⁷。簡言之，家是一個人人格發展的開端與基礎，並且藉由家做為中心連結點，向外擴散建立個人的人際關係並與外在社會的互動。家是一個必要的空間以和社會做連結，物質上的住房除具有遮風避雨的功能外，在心理層面上提供個人及家庭穩定和安全的基礎，同時作為情感中心，甚至是經濟生活的中心。居所應該是一個避難所，提供人人一個能夠安全、和平以及尊嚴地生活的地方。因此，國家在發動土地徵收前應瞭解「家」對人民的意義並非僅止於財產權，更具有人性尊嚴的意義存在。

三 適足居住

居住權乃是基本人權之一，所有人權皆具有普世性(universal)、不可分割(indivisible)、相互依存(interdependent)且互為連結(interrelated)的性質⁵⁸，其內涵除了我國憲法第 10 條所規定的居住自由以外，尚包含許多不同的面向。惟國內相關文獻就其意涵有所討論者並不是非常充足，且司法實務上將居住權納為審判

⁵⁶ Kristen David Adams, Do We Need a Right to Housing, Nevada Law Journal Vol.9, 2009 年。

⁵⁷ Asian Forum for Human Rights and Development, The International Human Rights Internship Program, 人權鏈環：經濟社會及文化權，頁 195, 2005 年 5 月。

⁵⁸ Vienna Declaration and Programme of Action, para.5, 1993.

考量的基礎者則更稀少。不僅是行政機關在判斷土地徵收與否及利益衡量時未思考人民居住權以及與其相互依存、無法切割的基本人權所受之傷害，社會大眾對於土地被徵收人及利害關係人就反對徵收之抗爭行為也通常將其簡化為是對徵收補償金額或發回抵價地之比例的不滿；或將房屋、土地視為可供交易之商品而把問題窄化為財產權之損害，卻未將問題連結至居住權被漠視。面對我國近來因土地徵收的不當導致的諸多風波，例如：台南鐵路東移案、桃園航空城、新竹香山 R1 道路、士林王家... 等等社會矚目的事件，吾人應當深入探討居住權的內涵及其保障的核心，並重新思考在居住權對公部門決策的重要性。

國際人權法承認所有人皆享有適當的生活水準的權利，其中包含適當的住房⁵⁹。於 1948 年世界人權宣言第 25 條第 1 項前段：「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務」即已承認居住權。於經社文公約第 11 條第 1 項前段規定：「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。」也再次重申保障居住權之意旨。並且，經社文公約委員會第 4 號一般性意見就何謂適足的居住具體的闡述、第 7 號一般性意見則針對強制驅離之禁止有著更深入且詳盡說明。另外，為確保出於發展目的之搬遷，國家採取的措施及程序皆不違反國際人權標準，聯合國提出《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》以為國家提供指導。

我國雖非聯合國之會員，然而人權乃是普世價值，因此我國亦制定「公政公約及經社文公約國際公約施行法」(以下簡稱為兩公約施行法)，並於 98 年 12 月 10 日施行。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。」確定兩公約的相關規範及一般性意見就基本人權之保障將拘束我國各級政府機關之行為。所謂的「各級政府機關」，並非限縮於行

⁵⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights、UN-HABITAT，The Right to Adequate Housing，Fact Sheet No. 21/Rev.1.

政體系而已，亦包括司法部門，因此法院應該適用《經社文公約國際公約》⁶⁰。且兩公約施行法第 4 條：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現」、第 8 條規定：「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，應於本法施行後二年內，完成法令之制(訂)定、修正或廢止及行政措施之改進」，因此可知，兩公約拘束各級政府機關，其行使職權接受兩公約之拘束，立法意旨、兩公約人權事務委員會之解釋皆應參酌，並且兩公約之法律位階低於憲法但優於其他法律。

適足的居住權，不僅是四面牆壁和一個房頂，也不應將其狹隘或限制性地解釋，譬如，把它視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把住所視為一商品而已⁶¹，應將其視為每一個婦女、男人、青年和兒童都擁有的，以獲得和維持一個安全可靠的家庭和社會，並生活在和平和尊嚴中的權利⁶²。簡言之，即是讓任何人都能和平、安全而有尊嚴地居住在某處的權利，可謂是生活安全、安定和有尊嚴的權利。為實踐上述的定義，則居住權的內涵不單是我國憲法第 10 條之居住自由所能全部涵蓋，仍有其他重要的自由，其中包含：1. 受到保護，免遭受強迫驅逐、任意破壞和拆遷個人住宅。2. 個人住宅、隱私和家庭免受任意干涉的權利。3. 選擇住所、決定生活地區和自由行動的權利⁶³。換句話說，居住權保障之範疇不僅止於人類有居住於某處而不被國家或任意第三人非法侵入的權利，還含括禁止強迫驅離、個人及家庭生活隱私權及居住自由等面向。另外，一個人並非只要擁有避身處或住房即能謂之居住權已受滿足，而必須滿足特定的條件才能確保居住權受妥適的保障。易言之，充足居住權內涵必須是「適足」居住權。而所謂適足的居住權，

⁶⁰ 廖福特，法院應否及如何適用《經濟社會文化權利國際公約》，台灣人權學刊，第 1 卷第 1 期，頁 4，2011 年 12 月。

⁶¹ CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing, E/1992/23(13 December 1991), para7.

⁶² The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Toolkit housing. Site: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx>, last visited: 2016/5/26.

⁶³ 同前註。

在經社文委員會第 4 號一般性意見指出其判斷標準應取決於社會、經濟、文化、氣候、生態及其他因素，其指出為達「適足居住」的目的所必須考量的方面包含：

1. 占有之法律保障：不論占有的形式屬何種，所有人都應有一定程度的占有保障，以保證得到免遭強迫遷離、騷擾和其他威脅的法律保護 2. 可負擔性：與住房有關的個人或家庭成本不應危害或損害居住者獲得和享有其他基本需要（例如食物、教育、獲得醫療保健等） 3. 宜居程度：適足住房應該至少提供以下要素：適當的空間、保護他們免受嚴寒、潮濕、炎熱、風雨或其他健康威脅和結構危險和傳染媒介 4. 服務、材料、設施和基礎設施的提供：所有享有適足住房權的人都應能取得安全飲用水、足夠的衛生設施、烹調、取暖和照明能源、衛生和洗滌設備、食物儲藏設施、垃圾處理等 5. 住房機會：適足住房權的實現必須充分考慮處境不利及被邊緣化群體的特殊住房需要（例如貧困人群、受歧視人群、殘疾人、自然災害受害者等） 6. 居住地點：適足的住房應處於便利就業選擇、保健服務、就學、托兒中心和其他社會設施之地點。住房不應建在威脅居民健康權利的污染地區，也不應建在直接鄰近污染的發源之處 7. 適當的文化環境：適足住房應該尊重和考慮文化特徵及生活方式的表達⁶⁴。簡單的說，適足的住所代表適足的獨處居室、適足的空間、適足的安全、適足的照明和通風、適足的基本基礎設施和就業和基本設備的合適地點，且一切的費用合情合理⁶⁵。另外，居住權原則上禁止強迫驅離，僅為特別例外的情況下得以為之，詳見後述。

適足居住權之保障是十分重要的，其保障的對象，不僅是物質上的住所、住房或是處所，而及於提供給每個人安全感、歸屬感且對個人而言具備重大意義的「家」。倘若居住權遭受侵害，其造成的問題不僅止於住房或是財產權的層面，更牽涉到以「家」為中心所關聯的諸多基本權，例如：生存權、隱私權以及人性尊嚴等。適足的居住權保障人的居住權利外，其中的部分要素即保護個人的住宅及隱私。居住權之所以重要，是因為倘若沒有適當的住房，將難以找到並維持工

⁶⁴ CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing, E/1992/23(13 December 1991), para8.

⁶⁵ Ibid, para7.

作、身體及心理的健康也面臨威脅、教育受到影響、暴力更容易發生、隱私權受影響、而人際關係也隨之緊張⁶⁶。此外，由於人權乃是普世價值，故適足的住房權利適用於每個人，也就是說所有人類不論年齡、經濟地位、群體或其他屬性或地位皆有權享受適足的住房。這也是經社文公約第 2.2 條：「本公約締約國承允保證人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、家教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。」所規定的禁止歧視原則，使得締約國的人民能夠平等、不受歧視地享有公約所載的權利。

然而，我國行政機關浮濫地徵收人民土地及住房，卻忽略住房之意義不僅指可供買賣出售具金錢價值的建物，而是人民安全、和平和尊嚴地居住某處的權利。居住權保障的核心乃是「家」(housing)，且家又與人性尊嚴保障、財產權、家庭和住家隱私不受干擾權、生存權以及一個人在社會中作為公民身分息息相關。並且，土地和人民的關係，涉及謀生方式及生活記憶，具有感情聯結，徵收人民土地，應視為最後的手段；避免徵地爭議及浮濫，才能落實保障人民財產權和生存權⁶⁷。

四 禁止強迫驅逐

對居住權最嚴重的侵害莫過於強迫驅逐的問題，經社文委員會在第 7 號一般性意見再次重申適足居住權的重要性並就強迫驅逐的情形予以限制。強迫驅逐乃是對居住權最為劇烈的侵害行為，特別是當國家公權力的行使往往使居於弱勢的人民居住權受到立即的危害，因此公約原則上是禁止強迫驅逐的情形發生，僅在符合公約提示之特定情形下方得例外為之，惟仍應注意不得使受強迫驅逐之人無

⁶⁶ Amnesty International, Human rights for human dignity A primer on economic, social and cultural rights, p.14, 2005.

⁶⁷ 中華民國根據《公約》第 40 條提交的初次報告，公民與政治權利國際公約國家人權初次報告，頁 46，2012 年 4 月。

家可歸。禁止強迫驅逐的國家義務乃是源自於經社文公約第 11 條第 1 項之居住權，另外，公政公約第 17 條第 1 項亦保障人民不受「任意或非法干擾」的權利，以確保不遭受強迫驅逐。

(一) 強迫驅逐之定義

所謂的「強迫驅逐」，是指個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被永久或暫時驅逐出他們所占有的房屋或(和)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⁶⁸。因人權具有不可分割性，故經社文公約與公民政治權利公約(以下簡稱為公政公約)兩者間所保障的基本人權是無法分割的。經社文公約第 11 條第 1 項所保障適足居住權的內涵除具有禁止強迫驅離的意涵以外，更與言論自由、結社自由、居住自由權、參與公共決策權相互牽連。同時個人的隱私、家庭、寓所、通訊不受隨意地控制或非法侵擾的權利是確定適足居住權一個非常重要的面向⁶⁹。因此，對於可能造成居住權侵害之虞的政策或行政行為，皆應經過審慎思考與評估，並且將其列為最後的手段，惟在不得不強迫驅逐時才能例外為之，但仍應確保受遷戶不至於流離失所，並應當提出安置措施或以適當的價額補償之。這樣類似的見解在 1976 年聯合國人類社區會議即特別的指出：「只有當保留和恢復不可行、而且已採取居民重新安置的措施之後，才應進行大規模的清理行動」⁷⁰。

強迫驅離出現的面貌可能是暴力的，例如族群衝突、內亂；也可能是以發展的名義出現，往往是有計畫地或者以「公共利益」為由進行強迫驅離，例如與發展或基礎設施項目有關的迫遷包含：城市改造、貧民窟改善，或是其他的城市美

⁶⁸ CESCR General Comment No. 7: The right to adequate housing: forced evictions, E/1998/22(20 May 1997), para3.

⁶⁹ CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing, E/1992/23(13 December 1991), para9.

⁷⁰ Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, 31 May-11 June 1976 (A/CONF.70/15), chap. II recommendation B.8, para. C (ii).

化方案或不受控制的土地投機買賣、大型國際商業活動或運動會等。且應注意者，《維也納宣言和行動綱領》曾宣稱「雖然發展能夠促進人權享受，但缺乏發展並不得被援引作為剝奪國際公認的人權的理由」，因此政府以促進地區發展為由徵收人民土地並對其強制驅離之，應不符國際人權法上的相關規定。強迫驅離必須依法進行，只有在特別的情形，並且須符合國際人權和人道主義法的有關規定⁷¹。

(二) 符合例外規定的強迫驅逐

在經社文委員會第 4 號一般性意見中即已指出，強迫驅逐的行為原則是與經社文公約的要求是不相符的，只有在依照國際法相關原則時，在某些特殊的情形、條件下才被允許。然而，居住權的保障並非禁止強迫驅逐，在某些合理的情況下，如：房客經常不交租，或沒有任何適當的理由破壞租用的房屋，則被允許強迫驅離。惟國家也應保證驅離的方式是符合法律規定，且當局的法律與《公約》是不相牴觸的。因此，如何決定在什麼情況下可允許強迫遷離，並明確說明需要那些保護措施去保證《公約》有關條款得到尊重是非常重要的，故經社文委員會於第 7 號一般性意見及聯合國提出之《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》針對強迫驅離有著更深入探討，並提出詳盡的規範。經社文委員會於第 7 號一般性意見指出，即使在某些情形下須限制人們享有適足居住權、不受強迫驅逐的權利，其亦應符合經社文公約第 4 條之規定：「本公約締約國確認人民享受國家遵照本公約規定所賦予之權利時，國家對此類權利僅得加以法律明定之限制，又其所定限制以與此類權利之性質不相牴觸為準，且加以限制之唯一目的應在增進民主社會之公共福利。」意即，限制基本人權仍應通過合憲目的的檢驗，並且須符合法律保留原則。締約國只能以當局之「法律」限制公約所載的

⁷¹ United Nations Human Rights Council, Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement, Para6., A/HRC/4/18, 5 February 2007.

權利，並且這些限制與這些權利的性質不能相互違背，同時法律限制人民權利之唯一目的乃係為了促進民主社會中的公共福利。且即使強迫驅逐是合理的，當局也應保證驅逐的方式嚴格遵守國際人權法的有關規定，符合合理和適當比例的一般原則。

此外，強迫驅離不應導致人民無家可歸，或易受其他人權的侵犯。倘若在符合國際人權法相關規定執行強迫驅離時，若受影響的人無法自給住房，國家必須採取一切適當地措施，用盡其所有資源酌情提供新的住房、新的地區或新的有生產能力的土地⁷²。並且替代住房的位置應盡可能靠近被搬遷者的原始居住地和生計來源⁷³。國家也應注意，所有重新安置措施，如房屋結構、供水、供電、衛生設備、學校、進出道路及分配的土地其位置等等，必須符合《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》及國際公認的人權原則，並且需在受搬遷影響的人民從原居住地區搬遷前完成⁷⁴。另外，在搬遷整個過程的進行應與受影響的人、群體和社區充分地參與，國家尤其應當考慮其提出的所有備選方案⁷⁵。

(三) 強迫驅逐的程序性保障

即使在實體上的情形確實符合第 7 號一般性意見所指的強迫驅逐的要件，但在強迫驅逐前，國家應先與受影響的人們探討所有可行的方案，盡可能避免或減少強迫手段的必要，亦即將強迫驅逐列為最後的手段。同時，國家應給予受影響的人提供有效的法律援助和補救辦法，包含適當賠償受驅逐影響的所有不動產或個人財產。

⁷² CESCR General Comment No. 7: The right to adequate housing: forced evictions, E/1998/22(20 May 1997), para16.

⁷³ United Nations Human Rights Council, Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement, Para43, A/HRC/4/18, 5 February 2007.

⁷⁴ Ibid, Para43.

⁷⁵ Ibid, Para56(i).

且即使符合強迫驅逐的實體要件，在執行前也與受影響之人探討所有可能的備選方案以減少或免除強制手段，在執行時也應遵守比例原則。而在與受影響之人討論所有的備選方案後，仍無法避免或減少強制的手段時，應注意強迫驅逐不應導致受驅逐之人無家可歸或進一步的人權侵害⁷⁶。第7號一般性意見認為強迫驅逐的程序性的保障應包含：1.讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會；2.在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知；3.讓所有受影響的人有合理的時間預先得知關於擬議的遷移行動以及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的信息；4.特別是如果牽涉到一大批人，在遷移的時候必需有政府官員或其代表在場；5.是誰負責執行遷移行動必需明確地認明；6.除非得到受影響的人的同意，否則遷移不得在惡劣氣候或在夜間進行；7.提供法律的補救行動8.盡可能地向那些有必要上法庭爭取補救的人士提供法律援助。

第二節 居住權與其他權利的不可分割性

人權具有普世性、不可分割性、相互依存且互為連結的性質。所謂的人權不可分割性(indivisibility)意指「公民與政治權利」與「經濟、社會和文化權利」的人權皆為保障人性尊嚴不可或缺的權利，兩者間關係密切，且相互依存。意即，所有的基本人權皆是相互牽連的，其中一個權利的改善有助於其它權利的改進，同樣地，其中一個權利被剝奪也對其它權利產生負面影響⁷⁷。例如為達土地徵收之目的所為的強迫搬遷除了是對經濟、社會和文化權利以外，也影響許多公民和政治權利，例如：生命權、人身安全權、私人生活、家庭和住宅不受干涉權，和平享用財產權等。是以吾人可知，適足的居住權倘若受侵犯則其他基本人權也同時相互影響，例如：生存權、家庭和住家之隱私不受干擾權、財產權、制止不人

⁷⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights、UN-HABITAT，The Right to Adequate Housing，Fact Sheet No. 21/Rev.1.

⁷⁷ OHCHR，What are human rights？Site：[http：
//www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx)，last visited：2016/5/27.

道和有辱人格待遇方面的權利... ..等，而所有的基本權的建構都係以人性尊嚴的保障做為基石，是故對於居住權的不法侵害自然影響人性尊嚴。

一 生存權

我國憲法第十五條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」保障人民生存權，其內涵包含「生命的尊重」與「生活的延續」。生命的尊重係指國家制度對人民生命的態度以及其對人民就生命觀點的容許程度，而生活的延續則是指國家如何使人民維持最低度符合人性尊嚴的生活⁷⁸。生存權除了防衛功能以外，亦含有積極請求國家照顧、維持其生存的權利⁷⁹。這種權利意味著國家需使人民維持其最低度合乎人性尊嚴的生活⁸⁰。

經社文公約第 11 條第 1 項所保障之適當生活水準權利衍生出適足居住權，此乃是基本人權的一種，人人皆可不受歧視且平等的享有這項權利。適足居住權係從讓人們能夠擁有安全、尊嚴且和平的生活之角度出發以保障人性尊嚴。而生存權做為基本權之一除具有防衛功能外，亦含有要求國家積極給付的社會權意涵。由憲法的 15 條之制憲理由：「本條草案係關於人民財產權之規定，經討論時咸以為人民之財產權，固應保障，然對於無產階級之生存權及工作權亦應加以保障，否則僅保障有財產者之財產，實屬有違民生主義之精神，及成為偏重保護資產階級之流弊，因而將本條修訂」可知我國憲法的生存權不僅止於個人在社會的發展自由，且同時包含國家對於個人應提供最基本的生活水準保障⁸¹。生存權的目的在於給予人們最基礎的生活保障，並使人有尊嚴的生存。因此，生存權與適當生活水準權利具有相同的性質，旨在保障人人得以享有和平、安全且有尊嚴的生

⁷⁸ 李惠宗，憲法要義，頁 245，2015 年 9 月 7 版。

⁷⁹ 陳新民，中華民國憲法釋論，頁 305，2002 年 10 月 4 版。

⁸⁰ 同註 78。

⁸¹ 黃舒芃，社會權在我國憲法中的保障，載：民主國家的憲法及其守護者，頁 105，2009 年 8 月。

活。

又「家」對於個人之意義與人格發展的重要性，已如前述。家係提供安全且具有歸屬感的地方，同時對於個人的身分認同與公民身分有著深遠的影響，故「家」不僅是一個住所或是單純的不動產，更包含一個人「根」。倘若一個人失去其住屋、居所而流離失所，將導致其他人權更易受傷害。例如，個人的財產因失去存放的處所，故需隨身攜帶並時時看顧，而無法受到隱密的保護，這意味著個人將隨時產生財產受到剝奪或侵害的風險。另外，婦女在無家可歸的情況下，更容易受到暴力和性侮辱的侵犯⁸²。因此，居住權受侵害與個人之生存權具有直接的關聯性。

二 隱私權

隱私的概念係指無關於公領域並為個人不願公開的私密性事務⁸³。我國憲法雖未明為規定隱私權，然司法院釋字第 585 號解釋即已指出：「隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第 22 條所保障。」釋字 603 號解釋、631 號解釋亦昭示隱私權為我國憲法第 22 條保障之意旨。隱私權之保障除了資訊自決權外，亦包含保護個人生活不受干擾與獨處的權利，即個人對於自己的思想、情緒和感受等自身事務的公開、揭露具有決定的權利。

國際法上有關於家庭和住家之隱私不受干擾權在聯合國人權宣言(Universal Declaration of Human Rights)第 12 條：「任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉，他的榮譽和名譽不得加以攻擊。人人有權享受法律保護，以免受這

⁸² CESCR General Comment No. 7: The right to adequate housing: forced evictions, E/1998/22(20 May 1997), para10.

⁸³ 彭堅汶，民主社會的人權理念與經驗，頁 265，2010 年 3 月 3 版。

種干涉或攻擊」已經指出人人具有此項權利。惟人權宣言僅具有宣示的作用並不具有拘束力，家庭和住家之隱私不受干擾權具有法律效力並得以拘束締約國的保障乃是規定於在公政公約第 17 條第 1 項。其規定：「任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞」，是故，任何人的住宅有權享受保護，免受任意或非法干涉⁸⁴。而我國憲法第 10 條：「人民有居住及遷徙之自由。」之居住自由也是隱私權的一種，具有保障領域隱私的內涵，就有關於侵犯家庭、工作場所或其他領域隱私的限制⁸⁵，旨在保障國家不得無理侵入、干涉人民的私密空間，以使個人的人格能夠自由開展。居住權與家庭隱私不受干擾權相互牽連，經社文第 4 號一般性意見第 9 點即指出，個人私生活、家庭、寓所或信件不受專橫或非法的干涉的權利是確定適足住房權利的一個非常重要的方向。

三 財產權

我國憲法第 15 條明文：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」而保障財產權，其保障範圍除了物的所有權以外，也及於依法律規定之構成要件並形成具體權利者，例如：債權、無體財產權。憲法保障財產權之意義，旨在保障財產權人合法獲得之財產，即應受國家之保障，不受國家之違法侵犯。又憲法上之財產權保障具有存續狀態保障與價值保障雙重保障功能，所謂存續保障，依我國司法院大法官解釋第 400 號之闡述可知其意旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。亦即，財產權的保障目的不止於實現生存權的手段，而是具有實現個人自由、人格發展以及維護尊嚴的作用。而財產權之價值保障則是指就該財產本身之價值予以保障。以財產價值觀點出發，財產權

⁸⁴ 關於隱私權更詳細的探討參看公政公約第 16 號一般性意見。

⁸⁵ 同註 83，頁 277。

以保障經濟上具有交易價值之標的為限，因此不具有經濟價值之物品，則不在財產權保障範圍內。財產權雖為我國憲法明文保障，但財產權並非神聖不可侵犯，其行使仍負有社會義務性。因此，國家為促進公共利益，得以徵收人民私有財產。惟徵收係對於憲法上所保障的私有財產權予以剝奪的合法侵害，在財產權存續保障不可得之情況下，而轉為價值保障時，國家應填補所有權人損失，給予相對之補償，以恢復財產未被徵收狀況。易言之，財產權保障也唯有在合法之公用徵收下，才從存續保障變成財產權之價值保障⁸⁶。

居住權與財產權也具有不可分割的性質，兩者相互影響。特別是在國家或第三人以發展之名而強制徵收人民的土地及住房之情形，徵收表面上所是對於人民之土地、建物之侵奪，實際上卻與人民的「家」息息相關。惟針對徵收所引之爭議，國家、行政官僚及司法機關多將徵收所生之損害視為「財產權」問題，國家僅需以相當價額補償該損失爭議即可彌平，但這樣的解讀卻忽略居住權應受保障的重要性。反對土地徵收者多認為徵收不限於財產權損害，更是對居住權的侵擾。家作為居住權保障之核心乃係允許每個人安全、和平且有尊嚴的生活在某處⁸⁷，住所雖然為物質上的不動產，在經濟上具有交易價值，是具有交換價值的物；但住所也意味著個人擁有尊嚴且和平居住的處所，以實現個人自由、發展人格及維護尊嚴，住所代表家的意涵及對個人的意義更是與居住權有關。故，面對土地徵收的情形時，行政機關在衡量徵收與否時不應單以財產權作為考量，更應納入對人民享有和平且尊嚴居住在某處之權利評估之。

四 人性尊嚴

所有的人權均源自人類與生俱來的尊嚴。所謂人性尊嚴，係指人性的維護、

⁸⁶ 葉百修大法官釋字第 652 號解釋部分協同意見書。

⁸⁷ 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，2015 年 1 月號，頁 6，2015 年 1 月。

人格主體的維持、對於人之主體性的肯認與基本尊重。對人性尊嚴的保護，乃是重要的人權內涵及普世價值。世界人權宣言於前言部分提及：「鑒於對人類家庭所有成員的固有尊嚴及其平等的和不移的權利的承認...」、「... 鑒於各聯合國國家人民已在《聯合國憲章》中重申他們對基本人權、人格尊嚴和價值...」，經社文公約亦於前言表示：「... 人類一家，對於人人天賦尊嚴，及其平等而且不可割讓權力之確認...」揭昭示人性尊嚴作為人權之基礎。

我國憲法雖未提及人性尊嚴，惟藉由大法官解釋第 372 號理由書：「人格尊嚴之維護與人身安全之確保，乃世界人權宣言所揭示，並為我國憲法保障人民自由權利之基本理念。」第 400 號解釋解釋文：「憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」、第 603 號解釋解釋文：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。」第 631 號解釋理由書：「... 秘密通訊自由乃憲法保障隱私權之具體態樣之一，為維護人性尊嚴、個人主體性及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於國家、他人侵擾及維護個人資料之自主控制，所不可或缺之基本權利...」可知，大法官認為人性尊嚴是憲法上不可或缺的基本價值，同時，人性尊嚴亦為自由民主憲政秩序之核心價值。

人性尊嚴不僅得與其他基本權利相互連結，而作為其他基本權利存在之目的，或作為其他基本權利之核心內涵，或做為強化其他基本權利之法理基礎⁸⁸。人性尊嚴是憲法價值秩序中的根本原則，且人性自我價值與尊嚴乃是人民基本權存在並行使的前提基礎⁸⁹。並且，人性尊嚴是不能夠衡量的，且不得被限制的憲法價值，即使藉由法律或透過判決也不得將人性尊嚴加以貶損⁹⁰。從上述可之，所有的人權(及基本權)皆來自於人性尊嚴，目的在於確保一個人生而為人所享有的基

⁸⁸ 羅昌發大法官，釋字第 694 號解釋部分協同、部分不同意見書。

⁸⁹ 同註 53，陳慈陽，憲法學，頁 485。

⁹⁰ 同註 78，頁 88。

本人權。從而不論是生存權、隱私權、財產權或是居住權的侵害，都是對一個人生而為人的尊嚴所作的剝奪與侵害。

第三節 居住權之實踐

我國雖非兩公約之締約國⁹¹，然而《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》早已在 98 年 12 月 10 日起生效，且依照兩公約施行法第 2 條之規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」可知兩公約所保障的諸多權利之規定已成為中華民國國內法，並依照施行法第 4 條：

「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」不只是中央政府負有義務尊重、保障、實現人權，地方政府及各機關同樣負有相同義務確保人權保障。

在經社文公約第 2 條第 1 項規定：「本公約締約國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。」已要求締約國使用一切適當方法逐步使經社文公約所確立的各種權利實現。惟經社文公約賦予締約國之漸進式的義務並非指公約解除締約國積極作為的義務，就經社文公約內容所保障的權利，國家仍應予以尊重、保護，此乃是國家應負的立即性義務⁹²。以下就經濟社會文化公約第 2 條第 1 項對締約國所賦予之漸進式義務討論之，並探討居住權對我國產生的拘束。

⁹¹ 依照經濟社會文化權利公約第 26 條之規定：「一、本公約聽由聯合國會員國或其專門機關會員國、國際法院規約當事國及經聯合國大會邀請為本公約締約國之任何其他國家簽署。二、本公約須經批准。批准書應送交聯合國秘書長存放。三、本公約聽由本條第一項所稱之任何國家加入。四、加入應以加入書交存聯合國秘書長為之。五、聯合國秘書長應將每一批准書或加入書之交存，通知已經簽署或加入本公約之所有國家。」可知公約需經過簽署、批准、存放程序，且批准書應送交聯合國秘書長存放，自存放日起三個月後發生效力。但聯合國秘書處引用 1971 年第 2758 號大會決議文，認為目前中華人民共和國是代表中國在聯合國內唯一合法代表，而拒絕中華民國存放批准書，因此我國以施行法形式將國際人權公約國內法化，故兩公約對我國具有拘束力。

⁹² 胡慶山，《經濟社會文化權利國際公約》與地方自治團體，台灣國際法季刊，第 7 卷第 2 期，頁 17，2010 年 6 月。

一 漸進與立即的國家義務

經社文公約所採取的保障方式，依經社文公約國際公約第 2 條第 1 項：「本公約締約國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。」可知經社文公約賦予締約國之義務乃是逐步實現權利之義務。這樣的規定乃是考量經社文權利的實現受限於現實資源的不足或經濟上的困難等因素，因此允許締約國得以漸進的方式實現權利，實係顧及與反應經濟、社會及文化權利的特殊性⁹³。相較於公民政治權利公約所賦予締約國立即性的義務，經社文公約公約第 2 條第 1 項僅要求締約國逐步地實現公約所保障的權利。在經社文委員會第 3 號一般性意見第 9 點的部分，委員會指出採用「逐漸... ..實現」的用語等於承認在短期內無法充分實現所有公約所保障之權利。從這個意義而言，這與《公民權利和政治權利國際公約》第 2 條的義務有重大區別，該條文要求締約國有立即尊重及確保一切有關權利的義務。然而，經社文委員會強調，不應把《經社文公約國際公約》中長期實現或逐步實現誤解為解除了有其充分含義的義務。委員會認為，「逐步實現」的規定，一方面是一種有必要的靈活性的安排，以反映當今世界的現實及任何國家爭取充分實現經濟、社會和文化權利所面臨的困難；另一方面則應結合《經社文公約國際公約》之總目標來理解這句話，此目標是為締約國確立充分實現各種權利的明確義務，因而它確立了盡可能迅速地及有效地實踐目標的義務。並且，任何倒退性的措施都需要為慎重的考量，需具有充分的理由且顧及公約規定權利的完整性及充分利用所有可能的資源，始具正當性。簡言之，在理解經社文公約中締約國所負的義務時不應該將第 2 條第 1 項中長期實現或逐步實現的用語，誤解為解除締約國有意義的且具體化的作為義務。

⁹³ 同註 60，頁 11。

經社文公約賦予締約國逐步實現公約保障之權利，應注意者，經社文公約同時也規定了立刻生效的各種義務，包含：「保證」「在無歧視的條件下行使」⁹⁴、第 2 條第 1 項中「採取種種步驟」的義務⁹⁵。公約賦予締約國之中心義務是締約國實施公約確認的各項權利⁹⁶。漸進式積極義務的內涵即要求國家應採取一切適當方法的步驟，以最大可獲取之資源來逐步實現公約保障的權利。「允諾一切適當方法的步驟」此一即時性的義務乃是締約國的責任⁹⁷。所謂的一切適當方法，經社文公約第 2 條第 1 項明確指出包含立法措施，而經社文公約第 3 號一般性意見則指出還包括：司法救濟⁹⁸、行政、財務、教育、和社會措施，但不僅限於此⁹⁹。委員會認為在諸多的情形中立法是特別需要的，甚至是不可缺少的。例如，如果必要的措施沒有立法基礎就很難有效的排除歧視的情形發生¹⁰⁰。而經社文公約第 9 號一般性意見則於第 9 點提出為滿足《公約》的需要，對其提供某種形式的司法救濟是必須的。惟有效救濟的權利無須將其解釋為一定需要司法救濟，行政救濟在許多情況下是足夠的。生活在一締約國司法管轄之內的人們依據誠信的原則理應期待所有行政機關在他們的決策中考慮到《公約》的要求，且任何這類行政救濟措施都應是人們可以利用的，可負擔得起的、及時的、有效的。另外，對於「以所有適當方法」之判斷雖屬於締約國裁量的問題，但其仍應向委員會說明該措施再具體情況下被認為是適當的依據，惟是當與否最後仍應由委員會決定¹⁰¹。

雖然經社文公約對締約國原則是賦予積極漸近式的義務去完全實踐權利，惟並不代表國家並無立即性的義務。委員會於第 3 號一般性意見第 10 點

⁹⁴ CESCR General Comment No. 3 : The Nature of States Parties' Obligations , E/1991/23(14 December 1990) , para1.

⁹⁵ Ibid , para2.

⁹⁶ CESCR General Comment No. 9 : The domestic application of the Covenant , E/C.12/1998/24 (3 December 1998) , para1.

⁹⁷ 同註 92 , 頁 25-26 。

⁹⁸ CESCR General Comment No. 3 : The Nature of States Parties' Obligations , E/1991/23(14 December 1990) , para5.

⁹⁹ Ibid , para7.

¹⁰⁰ Ibid , para3.

¹⁰¹ Ibid , para4.

認為每個締約國均有責任承擔最低限度的核心義務，確保至少使每種權利的實現達到一個最起碼且必要的基本水準¹⁰²。此一義務基本是要求即時性的實施，委員會並指出如果締約國內有一定數量的個人被剝奪糧食、基本初級健保、基本住房、或最基本的教育形式，則該締約國等同於未履行公約的義務。且若未將公約的義務作為最低核心義務，就等於是公約權利失去存在的理由。因此可知，國家保障最低核心的義務具有立即性，否則等同於架空公約權利之基礎¹⁰³。並且，締約國監督實現權利及制定促進權利之策略及計畫的義務，不得因缺乏資源有任何的減損。另外，判斷締約國是否履行最低的核心義務應考量國家資源的侷限性，而有不同的標準。經社文公約第 2 條第 1 款對締約國所規定之義務乃是「盡其資源能力所及」採取必要步驟，若締約國將未履行最低核心義務歸因於資源的缺乏，則其應說明已盡一切努力利用可得的一切資源作為優先事項履最起碼的義務¹⁰⁴。

在實踐方式部分，公約保障之權利除透過締約國國內各種措施的建立以外，尋求國際協助與合作乃是必要的。委員特別指出，公約起草人採用「盡其資源能力所及」一詞的包含一國內現有的資源和透過國際社會通過國際合作和援助可得資源兩者，且公約其他條文強調這種國際合作促進充分實現權利的重要性¹⁰⁵。另外按照《聯合國憲章》第 55 條及第 56 條、國際法之確立原則、經社文公約公約本身，藉由爭取國際合作尋求發展進而使經濟、社會及文化權利實踐乃是所有締約國的責任，特別是具有援助他國能力之締約國更有此項義務。蓋因若無制定給予國際援助和合作的積極方案，則實現經濟、社會和文化權利對許多國家而言將會成為未能實現的願望¹⁰⁶。

經社文公約第 2 條規範締約國之基本國家義務，而在第 11 條第 1 項適當生活水準則涵括對居住權的保障，經社文委員會在第 4 號一般性意見詳細闡述適足居住權之內涵，並於第 7 號一般性意見揭示強迫驅逐對居住權之嚴重侵害。而公

¹⁰² Ibid, para10.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid para 13.

¹⁰⁶ Ibid para 14.

約第 2 條則要求締約國應採取一切適當的措施並以最大可獲取之資源來逐步達成權利的完全實現，這些措施包含立法措施、司法補救辦法、行政、財務、教育、和社會措施... ..等等。雖經社文公約係漸進性的實現公約所保障之權利，且規定國家應承擔最低限度核心義務，惟國家仍有其他立即性的義務。

國家對於人權保障的手段有多種，大致上包含：權利的尊重、權利的保護、權利的實踐。所稱權利的尊重，即國家不得干涉、侵害人民的權利。其主要為結果的義務，而不只是執行的義務。所稱權利的保護則是指國家應排除第三人或其他非國家行為人所為的侵害權利行為，並透過有效的規範與救濟確保人權的保障。又權利的實踐則包含協助責任和提供責任，前者是增加取得資源的途徑及實現權利的手段，後者是指當人民不能憑一己之力實現權利時，國家應確保其仍然能夠實現權利¹⁰⁷。

對於保障居住權之手段，國家除了必須採取適當的措施去逐步地完全實現適足居住權以外，亦包含即刻行動的義務，這樣的情況如：禁止歧視、保護人們不被強迫搬遷或保護人們免遭家庭暴力之害¹⁰⁸。以居住權之最低限度核心義務來說，國家應確保不容許任何侵害適當住房權的行為，倘若這些行為發生，國家應採取所有必要的措施避免進一步的侵害，且須讓應為侵害居住權行為負責的人接受司法審判¹⁰⁹。經社文公約有效實施之國家義務包含權利的尊重、權利的保護，以及權利的實現，已如前述。因此面對居住權時，國家負有尊重、保護及實踐的義務。就尊重義務出發，國家應尊重個人自身努力與成就的義務，特別包含有關個人生活或居住的家庭與土地，沒有人理應失去依靠，或被迫遷離他們的房子與土地¹¹⁰。並且，基於國家對人民居住權之尊重，國家原則上應避免強迫驅離的情形發生，僅在最例外的情況下始得強迫驅逐，且強迫驅逐的方式亦應符合公約之規定。從國家保護義務的層面出發，當第三人強迫驅逐他人而導致侵害居住權時，國家應

¹⁰⁷ 同註 66。

¹⁰⁸ Raquel Rolnik, *Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*, A/63/275(13 August 2008), para53.

¹⁰⁹ Janusz Symonides 等著、楊雅婷譯，*人權的概念與標準*，頁 175，2009 年 11 月。

¹¹⁰ 同前註，頁 178。

給予受侵害者保護，避免其被驅逐於家庭或住房。最後，就權利實踐來說，國家必須立即地評估當前全國的情形，以確認無法享有適足居住權的族群，並緊急的採取補救這種情形的必要措施，以確保施行的措施確實改善有關族群的處境，國家的促進權利實踐的義務特別針對生活在貧窮線邊緣或以下的人提供協助¹¹¹。實踐義務包含協助責任與提供責任，從協助責任討論角度出發，國家應增加能夠取得住房的途徑以及實現居住權得手段，無論藉由立法或具體的行政措施皆可。並且，國家必須採取一系列的措施，使政策及法律承認居住權的所有構成面向¹¹²。例如：國家可以採取所有適當的方式，盡力確保所有人皆有機會獲得價格適即可接受的適當住房¹¹³。而我國即透過立法方式制定住宅法，以因應國內住宅供需失調，價格起伏波動及住宅市場資訊匱乏等問題，同時提升居住品質使國民能夠居住於適宜之住宅且享有尊嚴之居住環境。另外，具體的行政措施可包含住宅補貼、享有低利率的房屋貸款、興建社會住宅，國家亦可制定打房政策，遏止土地及房市炒作的風氣，以引導住宅市場健全發展。而國家提供的責任是當人民無法依靠自己的資源實現居住權時，國家仍確保人民仍然可以實現其居住權。例如在莫拉克風災後，因災情嚴重導致許多人民房屋毀損，因此國家與民間團體協力建構永久屋安置受災民眾，並因應不同族群文化建造房屋，同時受災戶也可選擇自行租屋、購屋，國家將予租金賑助、住宅貸款利息補貼。

綜上所述，經社文公約賦予締約國以漸進的方式並盡其資源能力所及實現權利，乃是為因應各國資源、文化的種種差異而做的必要安排。締約國之義務除漸進式的實現權利外，經社文公約也規定了立刻生效的各種義務，例如締約國有責任承擔最低限度的核心義務，確保至少使每種權利的實現達到一個最基本的水準，否則等同於架空公約權利之基礎。此外，締約國尋求國際協助與合作以實踐權利乃是必要的。立即性的義務除承擔最低限度的核心義務，尚包含權利的尊重、權

¹¹¹ 同前註，頁 181。

¹¹² 同註 57，頁 197。

¹¹³ 同前註。

利的保護，以及權利的實現。故，國家應保護和改善住房，而非破壞或摧毀¹¹⁴。且國家應採取各種不同的措施，如：立法措施、司法補救辦法、行政... ..等等方法以促進居住權的實現。

二 大埔事件中消失的居住權

大埔事件乃是因內政部核准苗栗縣政府徵收計畫區內居民之土地以及地上建物所引起之爭議。事實上，本案中所涉及的問題在於國家對於居住權應加以尊重的義務有所缺乏，以及就土地徵收、都市計畫的公共利益與人民之基本人權衡量無法使人信服所造成的問題。以下就大埔事件中居住權是如何被視而不見，以及國家那些行政行為乃係侵害居住權並違反經社文公約所要求締約國應負之義務討論之。而關於公共利益與居住權、財產權、隱私權等其他基本人權兩者間衡量的問題將於第四章討論。

(一) 土地徵收

在大埔事件中，苗栗縣政府為了開發竹南地區擬定擴大都市計畫，目的乃是為提供科技商務服務機能及新都市核心功能，以開發作為公共利益的名目侵害大埔居民的居住權、財產權、家庭和住家之隱私不受干擾權及工作權。我國憲法第10條保障人民之居住遷徙自由，乃是保護人民有一個自由的居住空間、生活空間，此一安寧的居住空間，不受國家公權力或任何人的非法侵入或干擾，人民在此私密的空間中得以發展其人格。因此，國家對於人民之居住自由與家庭和住家之隱私不受干擾權之權利應予尊重及保護。惟居住遷徙自由並非在任何情況下皆

¹¹⁴ 同前註。

不可限制，唯有符合憲法第 23 條之規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」才能以法律加以限制，但仍應注意該限制須符合經濟社會文化國際權利公約之規定與一般性意見之說明。

又苗栗縣政府擬定都市計畫並徵收人民的土地及地上建物，該都市計畫目的是為「... ..配合竹南園區基地未來擴建之用地需求及周邊地區之發展」，意即是為追求科學園區擴建與周邊地區發展而強制徵收大埔居民的土地、建物，其所帶來的正面效益包含「完善的公共設施及生活服務機能的提供」、「創造就業機會」、「促進國家及地方經濟發展」¹¹⁵。簡言之，該都市計畫之附隨徵收決定所欲達成之公共利益為大埔周邊地區發展。而人民因徵收所失之利益，不僅止於居住權、財產權，根據元貞聯合法律事務所受行政院研究發展考核委員會委託所做成之「我國土地徵收制度之評估」報告對大埔案居民調查所產生之數據，非常同意或同意區段徵收「將使被徵收地區的居民失去原有左鄰右舍的情感連繫」者高達 78%(包含)，認為「將使被徵收地區的居民失去原有生活型態」亦為 78%，「將使被徵收地區居民的健康風險變大」為 75%，「將導致被徵收地區居民流離失所、無處可居」者為 81%，認為「將對被徵收地區居住的生態環境產生不良影響」85%，「將對被徵收地區居民的工作或收入來源產生不良影響」達 74%，從上述之數據可知徵收對於人民影響甚劇，並非只是單純地財產損失，更是生活型態、生存環境、情感連結、生存權等問題¹¹⁶。然而，單以地區發展作為剝奪大埔居民之居住權及其生活型態、生存環境、情感連結、生存權之行政行為是否適法，不無疑問。國際文件《維也納宣言和行動綱領》特別指出「雖然發展能促進人權的享受，但缺乏發展並不得被援引作為剝奪國際公認的人權的理由」¹¹⁷，是故，居住遷徙自由若無不得不然的理由，應不許從政策的觀點，限制之¹¹⁸。惟我國行政機關不僅

¹¹⁵ 台中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決。

¹¹⁶ 藍瀛芳、詹順貴、何彥陞，我國土地徵收制度之評估，頁 563-565，2012 年 3 月。

¹¹⁷ Vienna Declaration and Programme of Action，para10,1993.

¹¹⁸ 阿部照哉、池田政章、初宿正典、戶松秀典，憲法(下)基本人權篇，頁 277，2001 年 3 月。

對居住權缺乏相關認識，甚至以地區發展作為剝奪居住權之理由。退萬步言之，即使我國確實有都市計畫需求必須將非都市土地變更為都市用地，也應該避免原本居住在這塊土地上人民之遷移，如果遷移確實無法避免，則受影響的人應被重新安置在同等條件的其他地方，因為沒有人應該因為發展計畫過得更差¹¹⁹。

國家實現人權的義務有三種類型，包括尊重、保障與實現¹²⁰。尊重乃是國家立即性的義務，對於人民享有之權利不作違法的干涉，也就是只要國家不作某些措施即可達到保障的目的；而保障是指國家對於第三人侵害權利時的積極作為；實現則係指國家透過一切適當的方法促成人權的完全實現。在大埔事件中，國家有無將居住權納入利益衡量中對於徵收處分合法性之檢驗有重大的影響。因不同種類之基本權及對基本權限制之手段皆會影響審查標準¹²¹。倘若行政機關在作成徵收處分時，認為僅限制、剝奪財產權而未將居住權納入考量，此恐怕表示我國缺乏對適足居住權的尊重，同時系爭徵收處分之合法性不無疑義。並且，國家在作成徵收處分時，也應當設置合理正當之程序，方符合憲法維護基本權之意旨。惟在大埔案之法定程序中，行政機關是否踐行正當法律程序、提供合理正當之程序，以妥善保障因徵收所受侵害之居住權、財產權、隱私權等基本權，容有討論的空間。上述之問題，留待第 4 章檢驗。

(二) 強制拆遷

苗栗縣政府分別在 102 年 6 月 11 日、7 月 2 日及 7 月 3 日，共 3 次通知區段徵收範圍內尚未自行拆除地上建物的所有權人於 102 年 7 月 5 日前自行遷移完成，且縣府同時發出新聞稿表示「通知地主自行拆除地上物的期限在 7 月 5 日，

¹¹⁹ 同註 109，頁 179。

¹²⁰ Amnesty International, Human rights for human dignity A primer on economic, social and cultural rights p.19, 2005.

¹²¹ 許宗力，違憲審查程序之事實調查，載：法與國家權力(二)，頁 67，2007 年 1 月。

當天並不會強制拆除，而且在執行拆除之前，仍將會繼續與拆遷戶進行溝通¹²²，於 7 月 18 日時，苗栗縣政府在大埔自救會北上抗議時強制拆除大埔四戶及其他地上建物。然而，於 102 年 6 月 27 日我國總統府人權諮詢委員會議事組召開之「審查各機關對結論性意見與建議的初步回應」第 1 輪第 7 次會議，就「對中華民國(臺灣)政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議」第 47 至 49 點有關於適足居住權之保障與強迫驅逐的問題如何改善與修正現行各項政策措施，已決議請內政部協調苗栗縣政府，在舉辦聽證會前，暫緩苗栗大埔之地上物拆遷¹²³。惟我國總統府人權諮詢委員會議事組所作出的決議顯然未受尊重，縣府仍未待內政部舉行聽證即強拆大埔 4 戶。

在大埔案整個脈絡之中，本文認為對於國家機器與人民間的衝突，縣府並未與人民進行實質磋商溝通。縣府與大埔居民間兩者之主張不同，縣府所採的立場是「溝通不成，貫徹執行，一定要拆！」¹²⁴其關注的焦點在於大埔 4 戶「什麼時候搬」、「自行拆除過程中，如果有需要縣府協助的地方，縣府將盡力協助解決」¹²⁵；而大埔 4 戶則希望「不要拆遷」、「原屋原地保留」，兩者的目標相互衝突，因此應透過真誠的協商達成共識。經社文公約第 7 號一般性意見書，第 13 點亦強調：「締約國還應保證在執行任何驅逐行動之前，特別是當這種驅逐行動牽涉到大批人的時候，首先必須同受影響的人商量，探討所有可行的替代方案，以便避免、或儘可能地減少使用強迫手段的必要」、第 4 號一般性意見書，第 8 點第 a 項並表明：「所有人都應有一定程序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。締約國則應立即採取措施，與受影響的個人和團體進行真誠的磋商，以便給予目前缺少此類保護的個人與家庭使用權的法律保護」更甚者，經社文公約僅賦予國家「逐步實現」公約保障之義務，然而禁止強迫遷

¹²² 同註 37。

¹²³ 總統府人權諮詢委員會議事組，審查各機關對結論性意見與建議的初步回應會議第 7 次會議紀錄，2013 年 6 月。

¹²⁴ 中時電子報，「劉政鴻：大埔徵收案將貫徹執行」，網址：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20130709000175-260204>，最後瀏覽日期：2016/5/28。

¹²⁵ 同註 37。

離的規定是立即生效，不取決於有無資源¹²⁶。此外，縣府不僅未提供強迫驅逐後的安置措施，以避免受驅離者流離失所而導致其他人權更易受侵害之情形發生，同時縣府強制拆遷張藥房之手段並不符合比例原則，且與國際人權法上相關規定未合，在此本文茲不贅述，容待第四章詳細討論。



¹²⁶ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights、UN-HABITAT、Forced Evictions、Fact Sheet No. 25/Rev.1、2014.

第肆章 大埔事件土地徵收之合法性檢驗

第一節 土地徵收過程的審查

我國土地法第五編針對土地徵收設有一般性規定，然而得以發動土地徵收之依據在其他法律中則有特別規定，例如：都市計畫法、水土保持法、鐵路法、大眾捷運法、產業升級條例... ..等等，造成一法數制的情形並導致徵收程序、補償標準不一且有所分歧，是故立法者於民國 89 年制定土徵條例，並於第 1 條第 2 項：「土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定」及第 3 項：「其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例牴觸者，優先適用本條例」明文規定土地徵收原則上適用土徵條例之規定，例外於本條例未有規定時才適用個別法規；且有關於土地徵收之程序與補償標準，應依照土徵條例之規範，將本條例之規定作為準繩。

土地徵收乃政府依公權力之運作為興辦公益事業需要，基於國家對土地之最高主權依照法定程序，對特定私有土地給予相當補償，強制取得之一種處分行為¹²⁷。土地徵收之實體要件包含(一)需有法律之依據：依大法官釋字第 425 號解釋之意旨：「土地徵收，係國家因公共事業之需要對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂，規定此項徵收及其程序之法律必須符合必要性原則，並應於相當期間內給予合理之補償」可知土地徵收須有法律依據始得為之。(二)需基於公益上的目的：依土徵條例第 1 條第 1 項規定：「為規範土地徵收，確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利益，特制定本條例。」可知土地徵收之目的出於公共利益。(三)須符合比例原則：土徵條例第 3 條之 1 第 1 項：「需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，並應

¹²⁷ 內政部地政司，業務介紹—土地徵收，網址：<https://www.land.moi.gov.tw/pda/content.asp?cid=1053>，最後瀏覽日期：2016/5/28。

儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地」即闡釋土地徵收應採對利害關係人損失最小之方法為之。大法官釋字第 409 條解釋：「……土地法第 208 條第 9 款及都市計畫法第 48 條係就徵收土地之目的及用途所為之概括規定，但並非調合於上述目的及用途者，即可任意實施徵收，仍應受土地法相關規定及土地法施行法第 49 條比例原則之限制」亦指出需用土地人所興辦之事業並非合於土地法之法定之公益事業即可發動徵收，土地徵收仍應受比例原則拘束。(四)需給予合理補償：土地徵收乃是土地所有權人為公共利益而形成特別犧牲，因此國家應予合理之補償，蓋徵收與補償乃是唇齒相依，無補償即無徵收。

又土地徵收之流程大略可分為土地徵收之申請、土地徵收之核准及土地徵收之執行三大部分。而土地徵收之前置作業為需用土地人擬定事業計畫後，就該事業計畫舉行公聽會以聽取土地所有權人及利害關係人之意見¹²⁸，並應報請目的事業主管機關許可¹²⁹，獲得許可後除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他途徑例如：聯合開發、設定地上權、捐贈等方式，與所有權人協議取得用地；當土地所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依土徵條例申請徵收¹³⁰。是故，於土地徵收申請前就興辦事業應舉行公聽會聽取民眾意見，並與土地所有權人協議價購以取得需用土地。

土地徵收之申請，依據土徵條例第 13 條第 1 項之規定¹³¹，需用土地人應擬具徵收計畫書、徵收土地圖冊、土地使用計畫圖報請核准徵收機關就土地徵收之公益性與必要性與以審查¹³²。土地徵收之核准，由中央主管機關核准之¹³³。土地

¹²⁸ 土徵條例第 10 條第 2 項規定：「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」。

¹²⁹ 土徵條例第 10 條第 1 項：「需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可」。

¹³⁰ 土徵條例第 11 條之規定。

¹³¹ 土徵條例第 13 條第 1 項：「申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關」。

¹³² 土徵條例之舊法針對土地徵收之公益性與必要性並無明文規定應審查哪些項目，惟在 101 年

徵收之核准機關雖為內政部，然而就土地徵收案審議之內部單位乃係土地徵收審議小組(即土徵條例修法前之內政部徵審會)¹³⁴。土徵條例第 15 條規定：「(第一項)中央主管機關為審議徵收案件，應遴聘(派)專家學者、民間團體及相關機關代表，以合議制方式辦理之。(第二項)前項專家學者應由地政、環境影響評估、都市計畫、城鄉規劃等專業領域學者組成，其中專家學者及民間團體代表不得少於二分之一」，故內政部設置土地徵收審議小組審核土地徵收案之申請。此外，土地徵收之審核應先就形式審核，即對徵收土地計畫書、徵收土地圖冊、土地使用計畫圖是否完備、內容有無記載錯誤或遺漏；復為實質審核，針對土地徵收之內容有無符合法律要件並認定其事業種類，並確定徵收範圍¹³⁵。最後為土地徵收之執行，包含徵收公告與通知、補償費之發給或提存¹³⁶，土地徵收於被徵收人應受之補償費發給完畢之後，土地徵收即告完成¹³⁷。

在大埔事件中，苗栗縣政府向內政部申請「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫」案並經內政部以台內營字 0920091079 號函同意，內政部並指示該特定區以區段徵收方式進行。苗栗縣政府依據都市計畫法第 12 條及內政部 93 年 1 月 7 日台內營字 0920091079 號函之規定擬定該都市計畫，並經苗栗縣都市計畫委員會及內政部都委會來回審議後審定，內政部都委會於第 672 次會議中請苗栗縣政府依照土地徵收條例第 4 條規定，先行辦理區段徵收。故苗栗縣政府於 97 年 12 月 25、26 日舉行協議價購與區段徵收說明會，然而苗栗縣政府與土地所有權人雙方就價購金額各有主張，以致協議無法成立。因此苗栗縣政府報

修法後新增 13 條第 2 項，規定中央主管機關為徵收審核時應審查下列事項「一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。三、該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。四、該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。六、依本條例第三十四條之一提出之安置計畫是否合理可行。七、其他依法應為或得為審查之事項」。

¹³³ 土徵條例第 14 條。

¹³⁴ 91 年土徵條例第 15 條：「中央主管機關應設土地徵收審議委員會，審議土地徵收案件；其組織規程，由中央主管機關定之」，在大埔案發生時土徵條例尚未修法，有關土地徵收之相關規定應適用 91 年之舊法，故大埔案土地徵收之審議是由土地徵收審議委員會為之。

¹³⁵ 溫豐文，土地法，頁 547，2013 年 3 月修訂版。

¹³⁶ 同前註，頁 553。

¹³⁷ 楊松齡，實用土地法精義，頁 605，2015 年 9 月 15 版。

請內政部核准徵收處分，並由內政部之內部單位徵審會第 210 次會議審議通過辦理區段徵收，由內政部以內授中辦地字第 0980724263 號函核准該徵收處分。苗栗縣政府於 98 年 9 月 11 日將未申請抵價地亦未領取的地價補償費者辦理提保管，完成土地徵收程序，並在 99 年 3 月 8 日公告註銷原土地所有權狀，自此土地所有權人喪失對土地之所有權，土地上所設定之權利亦歸於消滅。

在大埔案決定徵收處分之流程中，可分別從正當法律程序之踐行、徵收之公共利益及比例原則之衡量分別討論居住權如何的消失。從大埔案居住權的消失更衍生出實踐居住權保障之核心問題，即在於行政機關若正視徵收涉及居住權保障，則從都市計畫之擬訂、徵收處分之核准、徵收之公益、公私益衡量及強迫驅逐等環節中，應採取何種措施與方法以實踐居住權。

一 正當法律程序的踐行

基本權利除防衛功能外，亦包含程序保障之功能。因基本權之實現，有賴於國家設定相關程序加以保障，且基本權的實現與國家對程序訂定之嚴密、合理息息相關。是以為實踐基本權利的內涵，必須輔以正當法律程序，始得達到保障基本權利之目的。又正當法律程序之功能，除為確保國家決定的正當性外，基於民主正當性，亦為使人民有效參與及監督。基於法治國家的要求，國家所為的行政行為皆應依法行政，並履行一定的程序義務。行政程序之建構即在於使國家的行政行為能夠遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴。

土地徵收乃係國家為追求公共利益，依照法定程序，對於人民之私有財產強制剝奪的行政處分。國家在作成限制或剝奪人民基本權利之行政處分時，在實體要件上除須有法律依據外，同時應踐行正當法律程序，始具有適法性與正當性。土地徵收之公益性乃是不確定的法律概念，具有高度抽象性，是經由不同角度的

探討與價值判斷的產物。為避免行政機關擅斷或流於恣意，藉由法定程序除了能夠廣集民意外，透過程序參與也能即早確保人民之權利，促進行政決定的公平性與正確性，同時調和公益與私益的關係¹³⁸。同時，在整個行政決定的過程中透過民眾參與共同形塑公共利益，而非由專家、政府官員單方面定義，更能減少社會上不必要的衝突與抗爭。

大埔事件之法律程序的疏漏，可分別從未實質踐行協議價購、內政部徵審會審議功能不彰及應強化民眾參與程序三大部分討論，並可得知行政機關在大埔個案中忽略徵收對居住權之傷害，不僅在程序密度上不夠嚴謹，且整個程序亦不符合正當法律程序之要求。

(一) 未實質踐行協議價購

因土地徵收乃是國家行使公權力為謀求公共利益依照法定程序而對人民私有財產予以強制徵收地措施，因此僅在最後不得已且無其他替代手段時，國家方得依土徵條例對土地所有權人進行強制徵收。徵收對於財產權造成侵害，而我國憲法第 15 條已明定保障財產權之意旨，蓋因財產權之保障目的不止於實現生存權的手段，而是具有實現個人自由、人格發展以及維護尊嚴的作用。我國釋字第 400 號：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨」即指出財產權保障之重要性。

儘管財產權為我國制度性保障之基本權，惟財產權並非絕對神聖不可侵犯，其仍具有社會義務性。國家為謀求公共利益並在符合比例原則之情況時，得對於

¹³⁸ 李建良，行政程序法與法律程序—初論行政程序法之立法目的與規範內涵，憲政時代第 25 卷第 3 期，頁 2，2000 年 1 月。

私有財產予以限制、剝奪。然而剝奪人民之私有財產形成特別犧牲時，應給予合理之補償。土地徵收對土地所有權人將造成財產權、居住權、家庭隱私不受干擾權等基本人權遭受侵害，故國家將強制徵收作為最後手段，盡可能以協商或其他較為溫和的方法獲得需用土地，僅在最後不得不然的情形，國家方能發動徵收，是以需用土地人應體認徵收是取得需用土地的「最後手段」而非「優先手段」。

基於上述之理由，申請土地徵收前之法定協議程序規定於土徵條例第 11 條：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，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者，始得依本條例申請徵收」，其立法意旨即為「尊重私有財產權益，非有必要，應盡可能避免徵收」。是故，土地徵收為最後不得不然之手段，需用土地人除國防等事業確實有公共安全急需者外，應先與土地所有權人協議價購或者以其他的方式，如：租用、設定地上權、聯合開發等方法取得興辦事業所需用地，於無法達成協議之時，方能依照法定程序申請徵收。協議程序的踐行乃是土地徵收之法定先行程序，倘若未踐行協議程序而為徵收者，該徵收處分即屬違法¹³⁹。

雖然土徵條例第 11 條之立法理由已清楚說明，土地徵收非有必要應盡量避免。實務上操作上卻常見兩種情形違反協議先行的精神，其一是需用土地人認為協議程序耗時費力，自始主觀就存有以徵收方式取得用地，但為踐行協議價購之法定程序，形式上便以開協議價購會議的方式，通知土地所有權人於指定時間、地點進行會議，需用土地人並形式地說明法定徵收補償價格，並要求土地所有權人表示同意按法定徵收補償價格出售土地，否則，即認為協議不成立¹⁴⁰。其二，則是因土徵條例第 11 條後段之規定：「所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」造成需地機關及被徵收人有協議不成即可依

¹³⁹ 李建良，損失補償，載：行政法(下)，頁 678-679，2006 年 10 月 3 版。

¹⁴⁰ 陳立夫，析論我國土地徵收法制上之爭議問題，台灣土地研究，第 11 卷第 1 期，頁 8，2008 年 5 月。

法定程序辦理土地徵收之預期心理，導致行政機關或因怕招致圖利罪名，或因預算之限制... ..種種因素，反而將徵收補償地價作為協議價購之地價者。而被徵收人亦存有即使協議不成，行政機關仍可徵收之認識，造成實際上雖不滿協議價購之價格卻因「小蝦米難抗大鯨魚」種種無奈而妥協讓收土地者¹⁴¹。實務面的執行往往與協議價購立法精神不合，是類形式上具有協議程序卻未與土地所有權人實質協商之作法，難謂適法。從內政部 93 年 3 月 25 日台內地字第 0930060635 號函釋或可推知，實務上便宜行事的作法中央主管機關早已知情，該函示內容指示：

協議價購或以其他方式取得為徵收前之必要程序，需用土地人應體認徵收係取得土地之最後手段而非優先手段，參與協議之人員，應詳予溝通交涉，不得以徒具形式之開會，虛應故事，使得因土地徵收而對人民受憲法保障之財產權、居住權嚴重侵害之損害減至最輕。又土徵條例第 11 條雖規定得以開會方式為之，但至少開會時之人數、空間、事項等，需用土地人之承辦人員得為交涉、說明土地所有權人出售或以其他方式取得土地之程度，如共同或相類地價區段之所有權人一起開會，若僅通知召集多數或全部被徵收土地所有權人，並告知土徵條例第 30 條之法定補償地價，自難謂係合法之協議價購或以其他方式取得

內政部亦要求需地機關於協議價購程序不得虛應故事，應與土地所有權人實質協商。該函釋具有行政規則之效力，當然拘束其下級行政機關。

在大埔事件中，協議價購此一前置法定程序並未被實質落實，反而流於形式，與該條例之立法精神相悖。在協議價購補償金部分，苗栗縣政府認為與會人員就土地所有權人之意見已經以綜合答覆的方式回覆，且計算價額是依據苗栗縣 97 年公告土地現值計算，已確實踐行協議價購的程序。然而協議價購並非指形式上的程序，必須踐行法律規定實質所欲達成之目的。於最高行政法院 101 判字第 953 號判決，法院即指出苗栗縣政府之協議價購流於形式，難謂適法。苗栗縣政

¹⁴¹王珍玲、顧明河，土地徵收條例中協議價購之性質及收回權之行使，台灣土地研究，第 16 卷第 1 期，頁 62，2013 年 5 月。

府僅係利用該次會議告知參與會議之土地所有權人舊土徵條例第 30 條規定之法定補償地價，以及苗栗縣政府辦理區段徵收，不予加成補償，且一律按照土地徵收條例第 30 條第 1 項之規定以徵收當期之公告土地現值補償其地價之意旨，被徵收人僅有接受或不接受，並無就徵收價格協商討論的空間。另外，臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決則更進一步指出，苗栗縣政府於協議價購說明會時僅對所有權人陳述意見為綜合答覆並告知被徵收人補償金額之計算。基於上述理由可知，苗栗縣政府就土地徵收前置要件—協議價購並未確實踐行，違反土徵條例第 11 條之規定及內政部函示之意旨，與正當法律程序有違。

(二) 內政部土地徵收審議委員會審議功能不彰

土地徵收必須具有法律依據，並且是基於公益之目的，在符合比例原則之要件下，始得為之。舊土徵條例第 15 條規定：「中央主管機關應設土地徵收審議委員會，審議土地徵收案件；其組織規程，由中央主管機關定之」，故土地徵收案件之審議是由內政部徵審會所掌握¹⁴²。土徵條例第 15 條規定設置土地徵收審議委員會以審議土地徵收案件之立法理由為：「徵收私有土地，關係人民財產權益甚鉅，為保障私有財產權益，徵收之範圍是否為其事業所必須？是否就損失最少的方式為之？是否符合都市計畫？凡等事項允宜慎重，故規定應設徵審會，審議土地徵收案件，以求審慎」，從立法理由得以觀之，徵審會不僅應形式審查徵收案是否具備程序上的要件，更應實質審查徵收案件是否具有公益性與必要性。然而在大埔案發生而使大眾發現土徵條例種種爭議之前，土地徵收審議程序之實務操作通常認為興辦事業既已經過都市計畫或區域計畫等法定程序通過，又有各該計畫委員會遵循相關法定程序評估公益性，因此在土地徵收審議程序中即不再討論案件是否具備公益性，僅就徵收案的其餘法定程序要件形式審查，例如：是否

¹⁴² 舊法土地徵收案件是由土地徵收審議委員會審議，101 年土徵條例新修法後則由土地徵收審議小組審議。

有落實協議價購程序¹⁴³。此點亦從擔任內政部土地徵收審議委員之顏愛靜教授證實，其於內政部在 99 年 4 月 20 日所舉辦之「土地徵收條例部分條文修正草案」公聽會時所發表之意見，該會議紀錄內容記載其表示「土地徵收審議委員會之政策功能為何？目前之運作方式是否能達到政策目標？應該慎思制度之改革。以區段徵收案為例，現行運作方式僅能審議抵價地比例，有關區段徵收之正當性及必要性，卻無從置喙」另外，賴宗裕委員於 102 年 8 月 26 日被告土地徵收審議小組委員座談會時所發表之意見，該會議紀錄記載「……如果為實質審查，在不知被徵收土地所有權人等之看法，也不知實地情況下，如何能僅憑需用土地人單方意見，即逕以判斷該徵收案件具有公益性及必要性而予以核准？」¹⁴⁴而參與大埔案土地徵收審議之委員—顏愛靜、范姜真嫩兩位教授於大埔案判決(臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號)時也證實審議大埔案之會議時，委員並未依行為時「內政部土地徵收審議委員會組織規程」第 7 條之規定至現場勘查。另外，臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決指出，從審查大埔徵收案之土地徵收審議會第 210 次會議紀錄發現，該次會議審議之徵收案件共 35 件，開會時間為 98 年 4 月 8 日上午 9 時 30 分，散會是中午 12 時整。在 2 個小時半鐘審議 35 件徵收案，平均每一件案件只有 4 分鐘之審查時間，但以 4 分鐘的時間欲進行實質審查、具體討論徵收之公益性與必要性，其可行性不禁讓人質疑。事實上，最高行政法院 101 判字第 953 號判決發回臺中高等行政法院之意旨，即指出從會議記錄當中，並無法得知委員會在審查徵收案時討論的過程，有關決定徵收與否的理由與依據亦付之闕如，因此無法從會議記錄中得知委員會就大埔徵收案之審議，究竟有無針對徵收之程序與實質要件，加以審議、判斷。

此外，在第 210 次會議記錄中亦得以發現內政部就大埔徵收案之「初審意見」，其內容記載：「一本案苗栗縣政府為開發新社區並配合**高速鐵路苗栗車站特定區**

¹⁴³ 林三欽，土地徵收之公益性必要性考量、協議價購與理由說明—簡評臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號，月旦裁判時報，第 26 期，頁 109，2014 年 4 月。

¹⁴⁴ 參照：臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決。

用地取得需要，擬以區段徵收方式進行整體規劃及開發... ..」，然而苗栗縣政府辦理區段徵收之目的是為了「開發新社區及因應新竹科學園區竹南基地周邊地區發展需要」，內政部之初審意見與縣府徵收之目的兩者並不相同，惟土地徵收審議委員會並未發現初審意見記載有誤，且徵收目的是為開發新社區、促進地區發展抑或是配合高速鐵路苗栗車站特定區用地取得需要，兩者之公益性程度顯然有別，可能導致土地徵收審議委員會基於錯誤的事實資訊做出不正確的判斷¹⁴⁵。

綜合上述的理由，臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決認為：「該委員會審議土地徵收案件，自應就各該徵收案件之具體情形，核實審議需用土地人於申請徵收前已否確實踐行協議價購之程序？該土地徵收案件之徵收範圍是否為其事業所必需？是否就損失最少之地方為之？興辦事業所造成之損害與欲達成目的之利益有無顯失均衡？尚未落實審查上開所舉各項而徒具審議形式，其審議程序，即難謂適法。」因內政部徵審會就大埔徵收案並未踐行實質審查的正當程序，就徵收案之公益性、必要性及利益衡量加以審議之，反而徒具形式，淪為為徵收案背書之橡皮圖章。

(三) 以公聽會或聽證強化民眾參與

依照土徵條例第 10 條第 2 項前段之規定：「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。」需用土地人於申請徵收前，應舉行公聽會以聽取民眾之意見，例外於符合後段之情形—因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，則無須再行公聽會。公聽會乃是行政機關在作成行政計畫或影響多數人權利時向受相對人、利害關係人乃至於社會大眾廣泛蒐集意見的制度宣導及溝通程序，以聽取民眾意見並廣納各界意見。惟所謂的公聽會，因無法源基礎僅為非正式的程序，其程序較為

¹⁴⁵ 此亦為臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決認為土地徵收審議委員會未實質審查的理由之一。

寬鬆不如聽證程序嚴謹，且行政機關最後之決策也不受會議意見所拘束。

事業計畫與土地徵收兩者具有密不可分的關係，在興辦事業計畫由主管機關許可並經協議價購不成後，下一步即是徵收。司法院釋字第 409 號解釋理由書中表示：「……於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」土徵條例第 10 條第 2 項之立法是為回應大法官之見解，因此規範在事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會聽取人民意見。例外於因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，則無須再行公聽會。而所謂「已舉行公聽會或說明會」，依照舊土徵條例施行細則第 11 條第 1 項後段所指為：「所稱已舉行公聽會或說明會，指下列情形之一：一、興辦事業計畫於規劃階段已舉行規劃說明會者。二、已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者。三、依其目的事業法令已舉辦公聽會或說明會者。四、原事業計畫範圍內部分土地需補辦徵收者。五、原興辦事業為配合其他事業需遷移或共構，而於該其他事業計畫舉辦公聽會或說明會時，已就原興辦事業之遷移或共構，聽取土地所有權人及利害關係人之意見者。」而 101 年新修法則將無須再行公聽會之要件略為限縮，於第 11 條第 1 項後段規定「……一、興辦事業計畫於規劃階段已舉行二次以上公聽會，且最近一次公聽會之舉行距申請徵收三年內。二、興辦事業計畫已依都市計畫法舉辦公開展覽及說明會，並通知土地所有權人，且最近一次公開展覽及說明會之舉行距申請徵收三年內。三、原事業計畫已舉行公聽會，於申請徵收後發現範圍內土地有遺漏須補辦徵收。四、原興辦事業為配合其他事業需遷移或共構，而於該其他事業計畫舉辦公聽會或說明會時，已就原興辦事業之遷移或共構，聽取土地所有權人及利害關係人之意見者」。另外，依土徵條例施行細則第 10 條第 1 項之規定：「需用土地人依本條例第十條第二項規定舉行公聽會，應至少舉行二場，其辦理事項如下：……三、說明興辦事業概況、展示相關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要性、適當性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。」、第 2 項：「事業計畫

報請目的事業主管機關許可及徵收案件送由核准徵收機關核准時，應一併檢附所有公聽會紀錄、土地所有權人及利害關係人之意見與對其意見之回應及處理情形。」需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應說明興辦事業概況及計畫之公益性、必要性、適當性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見；於徵收案報請主管機關審核時，應檢附公聽會之會議記錄、民眾之意見以及需用土地就民眾陳情之回應與處理情形。

1.大埔事件中公聽會之操作

於大埔事件中，苗栗縣政府擬訂一特定區都市計畫，並自 93 年 10 月 28 日辦理都市計畫草案公開展覽以來，一共舉辦 3 場公聽會、8 場說明會、8 場區段徵收座談會蒐集民眾意見¹⁴⁶。因此，依照土徵條例第 10 條第 2 項之規定：「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。」可知需用土地人於興辦事業計畫擬定階段已舉行公聽會或說明會者，無須再舉行公聽會；又所謂已舉行公聽會或說明會依舊法土徵條例施行細則第 11 條第 1 項之規定是指下列情形：「... ..一、興辦事業計畫於規劃階段已舉行規劃說明會者。二、已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者。三、依其目的事業法令已舉辦公聽會或說明會者... ..」因苗栗縣政府已按照都市計畫法第 19 條之規定¹⁴⁷舉辦公開展覽並接受民眾以書面表達意見，因此於事業計畫報

¹⁴⁶ 苗栗縣政府縣府新聞，「竹南科學園區周邊特定區計畫案」動工 竹南頭份地區發展可期！！」，網址：http://www.taian.gov.tw/cht/newsview_snyk.php?menuID=948&forewordID=106669&secureChk=46aad1d263948773c3091e774，最後瀏覽日期：2016/5/29。

然而，苗栗縣政府說明已舉行 3 場公聽會，本文僅從區段徵收報告評估書中得知縣府分別於 93 年 8 月 17 日及 8 月 19 日舉行地方居民公聽會，縣府之網站亦未見有關於公聽會之會議紀錄。

¹⁴⁷ 都市計畫法第 19 條第 1 項：「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三十天及舉行說明會，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

請目的事業主管機關許可前核准前已無需再行舉辦公聽會。

然而，法制度上規範於都市計畫法已舉辦公開展覽或說明會者於報請事業主管機關許可事業計畫者，於徵收核准機關審議前無須再舉辦公聽會了解民意、與民眾溝通之制度是否妥適，令人質疑。土徵條例第 10 條第 2 項之立法理由係認為依照都市計畫法劃設之公共設施用地，已經公開展覽、舉辦說明會等法定程序，並由各級都市計畫委員會審議通過，該公共設施用地辦理徵收時，應無需再舉辦公聽會，因此做除外規定。然而土徵條例第 10 條第 2 項就都市計畫案已公開展覽或說明者毋庸再舉行公聽會之規定與司法院釋字第 409 號解釋理由書所指之「於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見」的機制應有所不同。都市計畫之公開展覽所聽取之意見是針對事業計畫擬定有關者，與土地徵收審議所應聽取之意見有所不同，且事業計畫與土地徵收計畫之應有內容及其所應考量之事項均不同¹⁴⁸。需用土地人於都市計畫公開展覽所關注之重點在於與事業計畫有關之事項，與徵收時所舉辦之公聽會關注之重點有別¹⁴⁹。並且，徵收處分乃是國家以公權力強制剝奪其財產權之不利處分，依照行政程序法第 102 條第 1 項之規定：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會」，內政部徵審會於作成剝奪人民財產之不利處分前，應給予土地被徵收人陳述意見之機會，否則徵收處分即有瑕疵¹⁵⁰。另外，依土徵條例第 23 條：「被徵收之土地或土地改良物自公告日起，除於公告前因繼承、強制執行或法院之判決而取得所有權或他項權利，並於公告期間內申請登記者外，不得分割、合併、移轉或設定負擔。土地權利人或使用人並不得在該土地為建築改良物之新建、增建、改建或採取土石、變更地形或為農作改良物之增加種植。

及主要計畫一併報請內政部核定之。」

¹⁴⁸ 陳立夫，我國土地徵收制度上若干問題之探討，載：新世紀經濟法制之建構與挑戰：廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集，頁 551-552，2002 年 9 月。

¹⁴⁹ 陳明燦，我國土地徵收若干問題之探討：以財產權保障觀點為基礎，載：財產權保障、土地使用限制與損失補償，頁 240，2001 年 3 月。

¹⁵⁰ 同註 148，頁 553。

其於公告時已在工作中者，應即停止。」規定於徵收核准公告日起禁止分割、合併、移轉、設定負擔或使用，易言之，於徵收核准公告日前土地尚可移轉所有權或設定負擔，而都市計畫公開展覽時間點為土地徵收前，被徵收人仍未具體特定，如何謂之已給予土地所有權人陳情、溝通之機會？因此，土徵條例第 10 條第 2 項但書有關「已舉行公聽會或說明會者，不在此限」之規定，未區分已依其他規定所舉行之公聽會或說明會，與依該條原應舉行之公聽會，在目的與功能上是否相同或可以替代，一律許其不再舉行公聽會，實有檢討之必要¹⁵¹。

都市計畫經公開展覽者需用土地人於報請徵收前無須再舉辦公聽會，然而以需用土地人作為聽取民眾意見之行政單位，在客觀上其正當性即有疑義，球員兼裁判之狀況下，如何期待需用土地人保持中立客觀的態度，仔細與民眾溝通協調？土徵條例第 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，應是考量土地徵收攸關人民權益重大，因此舉行公聽會以蒐集民眾意見作為土地徵收核准機關評估徵收與否的參考，以都市計畫曾辦理公開展覽者認為已給予被徵收人及利害關係人陳述意見之機會，因此於土地徵收審議前無須再舉行公聽會顯有不當¹⁵²。故，需用土地人並非作成徵收處分之中央主管機關，其舉行公聽會聽取人民意見，並不同中央主管機關為土地徵收決定前應給予受不利處分者陳述意見之機會¹⁵³。

大埔事件凸顯出徵收前未給予人民陳述意見之機會，因不符正當法律程序而對基本權保障不周之問題。故，101 年新修法之土徵條例第 13 條之 1 第 1 項規定：「前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：... ..五、與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過情形及所有權人陳述意見之情形... ..」土徵條例施行細則第 13 條第 1 項前段：「本條例第 13 條之 1 第 1 項第 5 款所定所有權人陳述意見，需用土地人應於申

¹⁵¹ 羅昌發大法官提出、蔡清遊大法官加入，釋字第 732 號解釋協同意見書。

¹⁵² 同註 149。

¹⁵³ 廖義男，夏蟲語冰錄(74)土地徵收之程序規定不符合正當法律程序之要求，法令月刊，第 65 卷第 3 期，頁 182，2014 年 3 月。

請徵收土地或土地改良物前，以書面通知被徵收土地或土地改良物所有權人為之」、第 25 條：「(第 1 項)直轄市或縣(市)主管機關依第 13 條、本條例第 18 條第 1 項、第 18 條之 1、第 26 條第 1 項、第 28 條第 1 項、第 36 條、第 51 條第 2 項或第 58 條第 2 項規定所為之通知及領取補償費之通知，其對象及辦理方式如下：一、被徵收土地或建築改良物已登記者，依土地登記簿或建築改良物登記簿所載之所有權人及他項權利人姓名、住所，以書面通知。二、徵收農作改良物或未經登記之建築改良物，依第 21 條第二項規定公告之姓名、住所，以書面通知。三、依前 2 款通知未能送達者，以前 2 款姓名、住所辦理公示送達。(第 2 項)前項第 1 款、第 2 款之通知，應以掛號交寄並取得回執，或以其他得收取回執之方式為之」。上述規定之目的即在於保障人民之權利，並避免行政機關之擅斷。

2. 應由徵審會主導公聽會

土地徵收乃是國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂。徵收除剝奪人民財產權外，亦涉生存權、工作權、居住權等基本人權，僅採取公聽會而不經聽證程序是否恰當，容有疑義。特別是於都市計畫經主管機關核定後產生徵收效力的情形，我國現行土徵條例施行細則第 11 條第 1 項規定，興辦事業計畫於規劃階段已舉行二次以上公聽會，且最近一次公聽會之舉行距申請徵收三年內者，以及興辦事業計畫已依都市計畫法舉行公開展覽及說明會，並通知土地所有權人，且最近一次公開展覽及說明會之舉行距申請徵收三年內者，需用土地人於報請徵收前即無須再舉辦公聽會聽取民眾意見之規定顯有不當，忽略事業計畫與土地徵收計畫兩者考量事項有所不同，已如前述。又需用土地人於興辦事業計畫核准前應舉辦公聽會，其目的是在於聽取人民表達意見，使民眾能夠參與程序並促進決策透明化。然而目前公聽會的制度並無法妥

適地作為人民表達意見的場域，多流於形式並發生公聽會現場與開發公司說明會相同，及需用土地人協同開發公司人員到現場進行事業計畫簡報，對民眾的陳情卻虛應故事、或是單純地收集民眾意見、或要求民眾以書面表達意見，交由行政機關帶回研究等情形，與公聽會消除歧見、凝聚共識、共創雙贏等目的相違背¹⁵⁴。

另外，都市計畫是由需用土地人擬定，公開展覽就民眾陳情的意見也由需用土地人處理、回應。雖然依土徵條例施行細則第 10 條第 1 項規定：「需用土地人依本條例第 10 條第 2 項規定舉行公聽會，應至少舉行 2 場，其辦理事項如下：... ..三、說明興辦事業概況、展示相關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要性、適當性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。後場公聽會並應說明對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳述意見之明確回應及處理情形」、第 2 項規定：「事業計畫報請目的事業主管機關許可及徵收案件送由核准徵收機關核准時，應一併檢附所有公聽會紀錄、土地所有權人及利害關係人之意見與其意見之回應及處理情形」可知，需用土地人於徵收計畫報請目的事業主管機關許可前所舉行之公聽會，應說明興辦事業概況及計畫之公益性、必要性、適當性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見；於徵收案報請主管機關審核時，應檢附公聽會之會議記錄、民眾之意見以及需用土地人就民眾陳情之回應與處理情形。然而此種由需用土地人舉行公聽會並作成紀錄檢附給徵收審議小組之作法，客觀上其正當性存有疑義。由需用土地人舉行公聽會，難以確保需用土地人會如實反應土地所有權人之意見予土地徵收審議小組。於此時，需用土地人在行政角色的定位上既是「當事人」（興辦事業需用土地人）又身兼「決定人」（公聽會舉辦人），兩者處於利益衝突之狀態，球員兼裁判的行政程序導致最終的行政決定無法被人民信賴¹⁵⁵。較為適當之作法，應是於需用土地人提出徵收計畫後，由徵收主管機關舉辦公聽會，讓被徵收人、利害關係人與需用土地人在徵收核准機關主

¹⁵⁴土地徵收條例現行條文、民間版草案、行政院版草案對照表暨逐條說明，網址：<https://drive.google.com/a/gm.pu.edu.tw/file/d/0BzsX62NexVosMjNmM2Y0NzEtOTc1OC00NmM5LWFkNjAtYzA3MDc5NDc2ZTUw/view>，最後瀏覽日期：2016/5/29。

¹⁵⁵ 陳仲剛，土地徵收程序與行政救濟之研究，國立雲林科技大學科技法律研究所，頁 59，2014 年 7 月 7 日。

導之下，皆有獲得表達意見的管道，並能真誠磋商與協議，一同尋求共識以利徵收計畫後續事項之進行¹⁵⁶。

3.可採聽證程序作為民眾參與機制

土地徵收之實體要件包含公益性與必要性，而徵收之公共利益，是就公益與私益經充分地權衡考量後所得之結果。惟公共利益具有不確定性，其內涵界定有相當的困難，因此各國立法例中並未明確規範公共利益的內容及衡量公益的標準，而轉往強調程序性之保障，以緩和公共利益不確定性的限制，增強公共利益判斷的公眾參與及透明度¹⁵⁷。公共利益不應僅由行政機關或學者專家單方面決定，而應讓土地所有權人及利害關係人一同參與，藉由對話彼此溝通協調，踐行正當法律程序以共同形塑公共利益的內容¹⁵⁸。然而我國都市計畫之擬定、居住空間與城市願景的規劃皆由行政機關權威式地由上而下的建構藍圖，民眾能夠進入程序參與的空間十分有限，當國家對土地未來使用的想像與當地居民有所出入時，人民依法雖能夠陳情表達意見，但依然難以撼動行政官僚的決定。因此，法制度規劃上如何在國家作成限制剝奪人民權利之不利處分時，使民眾得以參與行政決定以表達其意見，避免國家恣意干涉其權利則十分重要。

現行法對於事業計畫的擬定與土地徵收審議之過程中，雖然給予民眾陳述意見的機會，或者由行政機關舉辦公聽會及說明會，然而與聽證程序相較之下，公聽會及說明會所給予民眾參與程度仍較低。公聽會在實務執行上除了無法滿足正當法律程序之目的外，其本身程序上相較於聽證制度較不嚴謹，且行政機關即使不接受民眾陳情之意見，於行政決定也無須說明不採納民眾意見之理由。又土地徵收是強制剝奪私人依法取得之土地，影響人民權益重大，除造成土地所有權人

¹⁵⁶ 同註 149。

¹⁵⁷ 楊松齡，土地徵收之公共利益判斷，臺灣環境與土地法學雜誌，創刊號，頁 47，2012 年 4 月。

¹⁵⁸ 徐世榮，土地徵收與基本人權保障，法扶會訊，第 41 期，頁 33，2013 年 10 月。

財產權的損害以外，對於居住權、生存權、工作權等基本權產生嚴重的侵害。土地與住房對於人民之重要性不可言喻，公聽會之程序密度是否足夠保障人民的基本權，容有疑義。由大埔事件得以窺知行政機關就土地徵收無論是實體面或程序面皆存有諸多問題，特別是民眾無法進入行政程序與國家共同形塑公共利益，且土地所有權人及利害關係人陳述意見之管道不足，即使行政機關依法舉辦公聽會及說明會，因機關同時為需用土地人與公聽會舉辦人，兩種角色利益衝突，難以確保公聽會之正當性。並且，決定徵收與否之土地徵收審議小組於審核時，並無法定義務需邀請土地所有權人與利害關係人到場陳述意見，而僅透過需用土地人所檢附之公聽會之記錄、人民陳情意見的摘要、需用土地人處理的情形了解民眾的意見與想法。然而，需用土地人檢附給土地徵收審議小組之人民陳情意見為陳情摘要較為簡略，忽略徵收不僅是對土地所有權人財產的剝奪，地上建物的徵收可能導致居民無家可歸，強制徵收土地也可能使被徵收者喪失工作致生存面臨危機。徵收對於人民影響並非三言兩語即可描述，何況需用土地人檢附陳情摘要僅記錄「全家仰賴公義路邊之生意，反對徵收」、「反對計畫案，原因如下：1.保障居住權與生活空間 2.徵收作業不公平」寥寥幾語，土地徵收既然為公益與私益之衡量，倘若無法得知土地徵收對被徵收人產生的影響、原有的土地使用、所失利益與所受損害……等具體情形，土地徵收審議小組如何為公私益的衡量？是故，針對土地徵收此種對人民產生重大不利效果之行政處分，僅舉行公聽會聽取民眾意見不足以保障人民權益，而應採取程序較為嚴謹、正式之聽證會較為理想。土徵條例於 101 修法時，民間不斷有呼聲認為土徵條例並未規範公聽會進行之程序，亦未規定就公聽會結論之法律效力，導致公聽會流於形式。因此應以聽證會取代公聽會，聽證之相關規定規範於行政程序法第 10 節，聽證會之程序進行有清楚的規範。且羅昌發大法官提出蔡清遊大法官加入之第 732 號解釋協同意見書亦認為「土地徵收事業計畫核定後，辦理徵收前，立法者實亦應納入由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部

聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定之規定，始無違於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨(本院釋字第 709 號解釋參照)。土徵條例有關徵收程序之規定，欠缺此等正當行政程序之要求，相關機關自應檢討改進，以落實人民權利之程序保障」。

所謂聽證是行政機關於行為前，相對人與利害關係人就事實及法律主張並為一定的攻防程序所作成之紀錄，該紀錄作為行政行為之依據用以確保行為之適用，以確保行為之適法性與妥適性，避免公權力之侵害與濫用。因聽證為正式程序，整體而言近似司法審理程序，因此於出現重大爭議時是最適合之程序方式。惟因聽證為正式程序較為複雜、嚴謹，耗費之行政成本與時間，是故並非所有的行政行為皆需進行聽證，僅於行政機關於制定行政重要計畫、決策、重大措施或涉及人民權益之重大處分，於必要時需舉辦聽證¹⁵⁹。特別是對人民權利與公共利益影響較大的行政決定，為求周延更應舉行聽證。又為使聽證進行順利，於必要時得舉行預備聽證，以釐清爭點、議定聽證程序之進行、提出有關文書及證據(行政程序法第 58 條參照)。聽證，必須為言詞辯論，並以公開為原則¹⁶⁰，且聽證之主持人必須本中立公正之立場主持聽證¹⁶¹。聽證當事人之權利包含陳述意見、提出證據，經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問¹⁶²。而聽證之內容，依行政程序法第 64 條之規定，應作成聽證紀錄載明到場人所為陳述或發問之要旨及其提出之文書、證據，同時應並記明當事人於聽證程序進行中聲明異議之事由及主持人對異議之處理，且聽證紀錄製作完成後需供陳述或發問人閱覽，並由其簽名或蓋章。經過聽證程序，行政機關作成最後決定時，即有應斟酌全部聽證之結果的義務，甚至於法規明定應依聽證紀錄作

¹⁵⁹ 李震山，行政法導論，頁 283，2011 年 10 月 9 版。

¹⁶⁰ 行政程序法第 59 條：「聽證，除法律另有規定外，應公開以言詞為之。有下列各款情形之一者，主持人得依職權或當事人之申請，決定全部或一部不公開：一、公開顯然有違背公益之虞者。二、公開對當事人利益有造成重大損害之虞者。」

¹⁶¹ 行政程序法第 62 條第 1 項：「主持人應本中立公正之立場，主持聽證。」

¹⁶² 行政程序法第 61 條：「當事人於聽證時，得陳述意見、提出證據，經主持人同意後並得對機關指定之人員、證人、鑑定人、其他當事人或其代理人發問。」

成處分者，則拘束行政機關之決定¹⁶³。由上述可知，聽證之程序進行相當嚴謹，在制度設計上是由中立公正之主持人主持聽證，且當事人就爭點提出辯論及有關證據、文書佐證，雙方藉此釐清爭議尋求共識，而聽證之結果也會具有拘束行政機關為行政決定之效力。相較於聽證，得參與公聽會者不限於當事人及利害關係人，更開放專家學者、社會公正人士以及一般民眾共同參加，以廣泛地蒐集意見；且公聽會為便宜性規定，並未受嚴格地程序保障，公聽會也不具有拘束行政機關的法拘束力。

4.小結

土地徵收是國家因公益所需，為興辦公共事業，對人民受憲法保障之財產權經由法定程序予以剝奪，同時也造成人民受憲法保障之工作權、生存權，以及居住權受不利影響。所有人權皆具有普世性、不可分割、相互依存且互為連結的性質，土地徵收不僅是財產上的損失，也與居住權、隱私權、工作權、生存權等基本權相互關聯。現行土地徵收制度原則上仍以舉行公聽會、說明會之方式保障當事人之程序參與權，惟土地徵收事涉人民之居住權及其他相互關聯的基本權利，為保障人民之程序基本權，因此應採取較為嚴格的程序保障。故，有關徵收前之民眾參與機制較為妥適之作法，本文認為應由土地徵收審議小組舉行政程序上較為嚴謹、且為正式程序之聽證，並由土地被徵收人及利害關係人與需用土地人雙方為言詞辯論釐清相關爭點，較為洽當。倘若因其他理由認為舉辦公聽會較為妥適，也應避免由需用土地人擔任舉辦公聽會之機關，而應由徵收審議機關—內政部土地徵收審議小組舉行，以客觀中立的立場聽取需用土地人及利害關係人之意見，避免利益衝突的情形發生。

¹⁶³ 行政程序法第 108 條第 1 項：「行政機關作成經聽證之行政處分時，除依第四十三條之規定外，並應斟酌全部聽證之結果。但法規明定應依聽證紀錄作成處分者，從其規定。」

二 徵收之公共利益

土地徵收係國家因公共事業之需要，對人民受憲法所保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂¹⁶⁴。土地徵收涉及強制剝奪私人財產的問題，依照憲法第23條之規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」對財產權之限制除為增進公共利益所必要者之外，原則上不得為之；而剝奪私人財產權之徵收，因已逾越財產權之社會義務性，形成人民之特別犧牲，應給予私人相當補償。土地徵收的發動在徵收之要件及程序皆應符合必要性之原則¹⁶⁵，且必須具備公益性，自不待言。然而，究竟何謂公共利益？公共利益是否必定優於私人利益？在大埔事件中，是否具有公共利益？倘若有，其公益內容為何？且具有多少公共利益？

(一) 公共利益之概念

公共利益(Public interest)乃係屬於不確定的法律概念，所謂的不確定法律概念，係指在法律構成要件上，內容特別的空泛，其用語具高度抽象性、一般性而不夠明確。蓋因公共利益的觀點隨著社會、價值、科技等時空背景的不同而有所改變，社會變遷相當快速，從而立法者並未就公共利益給予明確而僵化的定義，而是以不確定的法律概念保留彈性空間，以符合當代時空背景與價值觀，從而公共利益的概念具有抽象性，在不同的個案中具有不同的形態。又公共利益的不確定性包含利益內容的不確定與受益對象的不確定，所謂利益內容的不確定是因公

¹⁶⁴ 司法院釋字第425號解釋。

¹⁶⁵ 司法院釋字第534號解釋：「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，為憲法第一百四十三條第一項所明定。土地徵收係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以強制取得之謂，相關法律所規定之徵收要件及程序，應符合憲法第二十三條所定必要性之原則。」

益乃係價值判斷的結果，但現代社會呈現多元的價值判斷，且社會變遷快速，因此難以尋求共識，從而公益內容難以確定。而受益對象的不確定是因難以為公共界定範圍，故公共乃是不確定多數人的代稱¹⁶⁶。

傳統上認為公共利益即為公眾的利益，或將其解釋為多數人的利益，而認為團體的利益高於個人利益¹⁶⁷。然而這樣的論點恐將公益與私益兩者視為是對立衝突，而公共利益優先於私益，導致「多數決定少數」、「犧牲小我完成大我」的情形發生。惟公益與私益兩者發生衝突時，公益並非絕對優先保障而犧牲私益，所調的公共利益絕非單純地以受益者的多寡判斷之，即使受益者為少數，只要該價值受憲法所保障，亦屬於公共利益的範疇。尤其是涉及人民生存保障之私益，例如：財產權、生命權、健康權... ..等基本權，這些與人性尊嚴及生存有關的權利應優先保護，國家對於公共利益的追求應由「量」轉為「質」。保障人民之基本權利是一種公共利益，而限制人民基本權之目的也是為追求公共利益，兩者之調和除須符合比例原則之限制外，國家對公益之追求應優先選擇「質量」更高的利益，而非單以「數量」決定何謂公共利益¹⁶⁸。此外，公共利益乃是透過不同的價值標準與判斷形成，一個事件從不同的角度觀之，可得出不同的公共利益，惟公益間也會產生利益衝突的問題。例如：都市計畫與文化資產保存兩者之競爭關係¹⁶⁹、經濟發展與環境保護或糧食安全的取捨，在這些公益間如何界定其優先順序以解決衝突，應為「價值的比較」¹⁷⁰。公益的優先次序為何，應尋求一個以人民的生存權及人性尊嚴為最高的價值。

土地徵收之發動必須是所興辦之公共事業或徵收之目的存在足以剝奪人民權益之公共利益。由於徵收是以人民權利之損失作為代價，因此其所具備之公共利益不得泛泛地指稱之，該公共利益必須是「質」上要求較為嚴格，並經過「選

¹⁶⁶ 同註 79，頁 162-163。

¹⁶⁷ 陳新民，公共利益的概念，載：法治國家公法學的理論與實踐—陳新民法學論文自選集，頁 199-200，2011 年 1 月。

¹⁶⁸ 同前註，頁 204-206。

¹⁶⁹ 例如彰化台鐵宿舍村因都市更新做為公園預定地，故面臨拆遷的命運。然而該宿舍村在日治時期 1920 年代建造，為日式木造宿舍，是台灣僅有台鐵宿舍較大者，具台灣鐵路文化價值。

¹⁷⁰ 同註 167，頁 203。

擇的、重大的、特別的公共利益」，始足當之¹⁷¹。陳新民大法官在釋字 709 號解釋部分不同意見書即清楚指出，

能夠造成嚴重拘束甚至剝奪基本人權的公共利益，應當稱為中度或優勢的公共利益。我國憲法第二十三條許可侵犯人民的公共利益，沒有做此明白的澄清，則是將輕度、中度與優勢的公共利益，混為一談。此時唯有靠比例原則才能調和之。屬於中度或優勢的公共利益，則是以「質量」取代了「數量」來判斷。公共利益是質量的問題，亦即是將一種特定有價值判斷的利益與個人的利益比較起來，產生優勢的保護價值。這才可以導出公共利益超越私人利益的原則。如果公共利益是以數量來判斷，即不免會形成「以大凌小」的問題。

而德國憲法學經常以「公共福祉」，以示與一般公共利益有別¹⁷²。德國基本法第 14 條第 3 項：「財產之徵收，必須為公共福祉始得為之」而德國建築法第 87 條第 1 項則指出在個案中，僅在公共福祉是必要的，且徵收之目的無法透過其他可能的方法達成時，始許可徵收許。德國建築法第 87 條第 1 項並非以「公共利益」而係以「公共福祉」作為審核徵收之合法性，則兩者之內涵應有不同，亦即若「公共利益」並不符「重大」、「急迫」者，即不屬「公共福祉」之範疇而不具有徵收之合法性¹⁷³。是故，德國法所稱之公共福祉相較於公共利益的概念，就質的要求較為特定，必須是特別重大地公共利益方屬之。土地徵收做為剝奪人民財產權、居住權等基本權之行政處分，其所欲追求之公共利益在質上要求較為嚴格，必須符合中度或優勢的公共利益，亦即須達到德國法上所稱公共福祉之質量時，始得正當化土地徵收。

(二) 土地徵收與都市計畫兩者公益性之區別

¹⁷¹ 我國已有多數學者採取此看法，包含：陳新民、徐世榮、陳立夫、陳明燦、胡博硯、劉如慧。

¹⁷² 陳新民大法官釋字第 732 號解釋部分協同部分不同意見書。

¹⁷³ 陳明燦，土地徵收、公共利益意涵及其衡斷機制-德國法觀察，地政學訊，第 25 期，頁 7，2010 年 11 月。

都市計畫與徵收兩者關連性十分密切，徵收是實現都市計畫的手段之一，有學者將為實現都市計畫所為之徵收稱之為「都市計畫之附屬徵收」¹⁷⁴。都市計畫之目的是為改善居民生活環境，促進都市有計畫的發展，且在擬定的過程中透過公開展覽、說明會讓民眾參與都市計畫之擬定，是故以徵收作為實現都市計畫之手段，理論上似得以都市計畫作為公共利益的擔保，於土地徵收時不再另行審查興辦事業是否具有公共利益¹⁷⁵。惟，都市計畫與土地徵收兩者之公共利益質量是否相同，尚非無疑。都市計畫與土地徵收兩者之公共利益之內涵與審核標準是否相同，涉及在內政部都委會審議通過之都市計畫之公益性得否亦擔保土地徵收之公共利益，從而土地徵收審議小組僅需形式審查，無須再次審議土地徵收之公益性。

在苗栗大埔事件中，苗栗縣政府依據都市計畫法第 12 條之規定：「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」擬定擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫，該計畫並經內政部都委會審議通過，系爭計畫案所欲達成之公共利益乃是為滿足新竹科學園區竹南基地未來擴建用地需求，並創造優質產業與生活環境。因苗栗縣政府與土地所有權人協議價購不成，故內政部核准苗栗縣政府依土徵條例第 4 條第 1 項第 1 款辦理區段徵收。惟當時之土地徵收審議委員會審議大埔案區段徵收相關事項時，從會議記錄中並無法觀察得知委員會就土地徵收之公益性與必要性做任何實質審查¹⁷⁶，然而有關於土地徵收之公益性為何乃是大埔居民所爭執之事項之一。在台中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決中，內政部引述學者陳立夫就土地徵收與都市計畫之關聯性的見解，肯定都市計畫得作為土地徵收所需公共利益之擔保，於土地

¹⁷⁴ 劉如慧，都市計畫之附屬徵收—最高行政法院九十六年度判字第 0 一四四號判決評析，月旦法學雜誌，第 201 期，頁 228，2012 年 2 月。

¹⁷⁵ 陳立夫，土地徵收·都市計畫與徵收前之協議程序—簡評最高行政法院 96 年度判字第 1442 號判決，臺灣本土法學雜誌，第 100 期，頁 278，2007 年 12 月。

¹⁷⁶ 在土地徵收審議委員會第 203 次會議紀錄中僅能得知委員會審議抵價地比例，在第 210 次會議紀錄中也僅記載審議結果為通過，有關於審議的過程或通過之理由付之闕如。

徵收處分階段不需另行審查、考量所興辦之事業是否具公共利益¹⁷⁷。又內政部認為大埔居民主張陳立夫教授對於都市計畫得擔保區段徵收之公益性有所保留係針對「長時間未依法為通盤檢討之都市計畫」，陳立夫教授認為都市計畫是根據現在與過往的情形預估未來 25 年發展的情況，長時間未依法為通盤檢討之都市計畫雖然並不會因此而失效，但原先計畫之內容與現實情況可能有所出入，惟土地徵收之效力依然存在，於此時都市計畫是否能擔保土地徵收之公共利益，即存有商榷的餘地；內政部表示大埔事件中並不存有陳立夫教授所指之情況，故其主張都市計畫得以擔保土地徵收之公共利益。

惟本文認為內政部對陳立夫教授之見解容有誤解，事實上陳立夫教授認為欲以都市計畫作為土地徵收上所需公共利益之擔保時，應考量之關鍵前提包含：都市計畫民眾參與程序是否充分、內容是否確實具有經公私益比較衡量後之公共利益，以及是否存有救濟機制等事項¹⁷⁸。是故，陳立夫教授就都市計畫得以擔保土地徵收之公共利益應持保留的態度，而非如內政部所述認為我國都市計畫本身得以擔保土地徵收之公共利益，徵收處分主管機關無須再就公益性進行審查。

除了陳立夫教授就都市計畫得否擔保土地徵收之公共利益採保留態度外，學說上亦針對都市計畫與徵收兩者之公益性應有所不同加以討論。學者楊松齡認為土地徵收之公共利益是「達成較大公共利益目的」、經過「選擇的、重大的、特別公益」、「質更高的公益」¹⁷⁹，且在我國現行體制之下，不同階段的公共利益價值判斷是有所區別的，土地使用計畫之公益的判斷與徵收公共福祉判斷的價值觀，於事業計畫與徵收計畫不同階段的主管機關中，也應有相應的價值判斷標準¹⁸⁰。且徵收之公益必須是急迫的，至於在何種情形下土地徵收所欲追求的公共利益屬於「重大的」、「急迫的」，比如一地的聚落因土質鬆動，隨時有土石流的危機，即應徵收住戶之土地，避免聚落居民之生命安全發生危害。學者劉如慧認為都市

¹⁷⁷ 陳立夫，土地徵收·都市計畫與徵收前之協議程序—簡評最高法院 96 年度判字第 1442 號判決，載：土地法研究(二)，頁 249，2011 年 6 月。

¹⁷⁸ 同前註。

¹⁷⁹ 同註 157，頁 45。

¹⁸⁰ 同註 157，頁 52。

計畫本身並不足以正當化徵收處分，土地徵收應由法定機關於適當程序依法作成，而非由都市計畫程序與都委會取代¹⁸¹。胡博硯教授則認為計畫上的公益考量不同於徵收，因為事業計畫不一定採取徵收之方式為之¹⁸²，都市計畫公益考量者為多方因素係不同於單純的徵收，且若計畫決定與徵收決定所考量公共利益的的因素若相同，何須在法律規範不同的程序並由不同委員會審議¹⁸³。又林錫堯大法官於釋字第 732 號解釋不同意見書指出：「... ..縱使一開始係單純基於開發目的而將毗鄰地區之土地納入規劃，但至『依法報請徵收』時，自應與開發目的脫鉤而需回歸到徵收之公益性及必要性等合法要件加以判斷。簡言之，當『報請徵收』時，自不存在所謂『僅以開發為目的而徵收毗鄰地』... ..」可知林錫堯大法官同為興辦事業之公益性與土地徵收之公益性兩者不同，土地徵收必須重新審查徵收之公益性及必要性。另外，亦有論者指出都市計畫與徵收所考量之基礎不同，都市計畫考量的是土地合理利用的效益，區段徵收考量的公共利益則是財產權侵害的人權問題，兩者應分別而論¹⁸⁴。

另外，德國法則是採取都市計畫發布後，其內容則得以擔保規劃範圍內之公共利益，並成為土地開發之指導原則；惟德國都市計畫之形成程序複雜且慎重，規劃機關須先明列規劃地區內所有重要公私利益項目與內容，藉由舉辦公聽會廣納民意，之後藉由專家學者之意見就公私益賦予不同的權重，最後再予以利益衡量¹⁸⁵。應注意者，德國法上無論是計畫決定或徵收決定皆須考量利益平衡的問題，計畫考量的係各種不同的利益，而徵收決定衡量者為受侵害者之利益以及因徵收決定獲利者之利益¹⁸⁶。惟我國都市計畫之形成仍有諸多不足之處¹⁸⁷，例如：缺乏民眾參與機制及資訊公開制度，且我國行政院向來認為都市計畫之合法與否與

¹⁸¹ 同註 174，頁 229。

¹⁸² 胡博硯，論土地徵收中公益性與必要性之評估，東吳法律學報，第 26 卷 2 期，頁 27，2013 年 12 月。

¹⁸³ 同前註，頁 32。

¹⁸⁴ 同註 116，頁 730。

¹⁸⁵ 同註 173，頁 8。

¹⁸⁶ 同註 182，頁 86。

¹⁸⁷ 參照：林明鏘，都市計畫法與現代法治國家，律師雜誌，第 225 期，1998 年 6 月。

土地徵收之合法性並無關連，因此欲以都市計畫的內容擔保土地徵收之公共利益有斟酌之必要。

實務上先前早期之見解認為都市計畫得擔保徵收之公益者，如台北高等行政法院 100 年訴字第 503 號判決，法院認為：「原告以需用土地人於本件徵收公告確定前之 5 年內，未辦理公開展覽或說明會，指摘本件徵收違反正當法律程序，已有未洽，另所主張系爭路段無拓寬必要，徵收不具必要性及公益性，原處分不符比例原則，亦難憑採」而認為都市計畫得以擔保土地徵收之公益性與必要性。惟近期實務有轉為認同土地徵收之公益性與興辦事業之公益性兩者應有所不同，例如：最高行政法院 101 年度判字第 953 號判決認為都市計畫委員會與內政部徵審會兩者審議事項有所不同，土地徵收審議委員會審議之徵收案不得僅憑都市計畫委員會審議通過可先行區段徵收為由，作為通過土地徵收的理由；另外，臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決清楚指出：「都市計畫與區段徵收之公共利益不同，徵收處分是否合於公共利益、比例原則、及必要性，應於徵收階段須獨立判斷，非謂都市計畫審議通過後，即不必在審查徵收階段的公共利益」。

本文認為，都市計畫是涉及特定地區的規劃與發展，其所要求之公益性質為較抽象的公共利益，而土地徵收之公共利益則應就各方利益具體衡量之。且因計畫本來不一定需使用土地徵收的方式取的土地，我國法制規定應以徵收以外較為溫和的方式如：協議價購、聯合開發或優先使用公有地，以達到計畫所欲達成的目的。因獲得土地所有權之手段較為溫和而不具有侵害人民的權益，故計畫目的僅需具有單純的公共利益即得以發動。惟土地徵收對於人民的居住權產生巨大的侵害，特別與人性尊嚴有關，並涉及生存權、家庭生活不受干擾權以及財產權等基本人權，因此具有最後手段性，僅有單純的公共利益並不能正當化土地徵收的理由，必須是具有重大且急迫的公共福祉，且除了以強制徵收為手段而無其他方法得以達成目的時，國家方能夠為土地徵收。而在 101 年土徵條例新法公布實施後，依第 3 條之 2 的規定：「需用土地人興辦事業徵收土地時，應依下列因素評

估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析：一、社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。二、經濟因素：包括徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。三、文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。五、其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。」則需用土地人申請徵收必須評估其興辦事業之公益性及必要性；第 13 條第 2 項規定中央主管機關就需地機關送交之徵收計畫書應審查是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理；第 13 條之 1：「前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：...四、興辦事業計畫之必要性說明。...六、公益性及必要性評估報告。」則規定需用土地人提出的徵收計畫書應就興辦事業計畫之必要性及徵收之公益性及必要性提出說明。簡言之，土徵條例新法修正後，需用土地人在興辦事業徵收土地前，應先評估興辦事業之公益性及必要性，申請土地徵收時提出之徵收計畫書應說明計畫之必要性及土地徵收的公益性及必要性，中央主管機關亦應就徵收計畫審查是否徵收之公益性、必要性及是否適當與合理，新法藉由不同程序階段層層檢驗興辦事業及土地徵收之公益性與必要性，或可藉此避免土地的浮濫徵收，以達有效遏止行政機關侵害人民居住權、家庭隱私不受干擾權、財產權... ..等基本人權之行為。

(三) 大埔事件之公共利益缺乏審慎評估

土地徵收之發動以具備公益性及必要性為前提，且並非是任何一種公共利益皆能作為徵收土地之理由，必須是相當重大、急迫之公益；易言之，必須在個案中具體衡量公益與私益，確定公益優於私益且有必要者。而審查個案中的公益得

否正當化土地徵收，首先應檢視徵收的公共利益為何，其次應確定土地所有權人及利害關係人對該土地之所有權及各種權利如何，最後則就公益與私益予以衡量¹⁸⁸。又所謂的公益，不僅應檢視支持徵收的理由，也必須將反對徵收的公益納入考量，特別是私人維持目前財產使用的狀態有利於社會，也應將其納為反對徵收之公益考量之¹⁸⁹。再者，就私益之確認部分應考量財產徵收將對土地所有權人帶來何種不便與影響。應注意者，財產權的保障不能僅單純地視為價值保障，而應從財產權之存續保障角度出發，在具體個案中考量私益為何時應了解財產權之保障旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，以實現個人自由、發展人格及維護尊嚴，該財產愈是直接用來實現個人自由時，其重要性就更高¹⁹⁰。例如用來做自宅使用或是營業使用的財產，重要性即高於投資用的房地產；又或者是徵收農地時，該農地為農民唯一住所或職業時，因涉及居住權與工作權，則該私益愈是重大，徵收所欲追求之公益質量亦隨之提升。最後，有關於公公益之衡量即應進入比例原則審查判斷何者較為優先，必須是徵收所欲達成之公共利益顯然高於私益，始得以徵收。然而應注意，即使最後認為公益大於私益，有關於徵收的手段與範圍仍應再次通過比例原則之檢驗。

引發大埔事件爭議來源為土地徵收，徵收所欲追求之公共利益包含：滿足新竹科學園區竹南基地擴建用地需求，藉由完善公共設施及生活服務機能之提供，創造優質產業與生活環境。具體而言，苗栗縣政府因竹南科學園區已達飽和，為了竹南科學園區未來之用地需求並因應周邊地區發展，而擬定擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫案，並經內政部都委會審議通過。惟以追求地區發展作為公共利益之都市計畫案，是否能夠擔保土地徵收之公益性，不無疑問¹⁹¹。即使採取肯定之見解，仍應討論徵收所帶來的正面效益與負面影響，並就被徵收

¹⁸⁸ 同註 182，頁 88。

¹⁸⁹ 同註 174，頁 232。

¹⁹⁰ V.Brünneck, NVwZ 1986,425,428，轉引自：劉如慧，都市計畫之附屬徵收—最高行政法院九十六年度判字第 0 一四四號判決評析，月旦法學雜誌，第 201 期，2012 年 2 月。

¹⁹¹ 舊土徵條例第 4 條規範得以區段徵收之情形，惟第 4 條並未如同第 3 條一般徵收要求具備公益性的要件，且在實務上，土地徵收審議委員會之會議紀錄並未詳實記錄審議過程及審議通過與否之理由，從而也無法判斷土地徵收審議委員會就土地徵收之公益性是否有另行審議。

人所失之利益加以確認，最後應將公益與私益以比例原則衡量之。

1. 經濟發展不足以作為土地徵收公共利益

土地徵收所欲追求的目的是達成公共福祉，大埔事件中苗栗縣政府以經濟發展作為公共利益之名目而徵收人民之土地，是否能夠正當化土地徵收？易言之，經濟發展得否作為土地徵收之公益性？計畫決定與徵收決定之公益性有所不同，已如前述，土地徵收乃係對於人民居住權、財產權的重大侵害，因此必須是所欲追求之目的具有高度的公共利益，即德國法上所稱之「公共福祉」方能進行徵收。苗栗大埔事件所追求之公共利益在於經濟發展，包含就業機會的增加、地區的發展，以及避免城市蛙躍發展，然而以經濟發展作為土地徵收之公共利益，質量是否足夠？經濟發展所帶來的利益，是所謂的公共福祉嗎？類似的疑問不論係我國所遭遇之燙手山芋，外國亦有類似的案例，以下茲以美國聯邦最高法院 *Kelo v. City of New London* 案及我國大法官釋字第 732 號解釋討論之，期藉由這些案件有所啟發。

(1). 從公用徵收到公益徵收

學理上大致可將土地徵收分為公用徵收(Public Use)及公益徵收兩種。傳統古典徵收即為公用徵收的概念，係指國家為追求公共利益，而徵收人民的財產以興辦公共事業，這些公益事業機構皆為公立或專為提供公共服務之用¹⁹²。易言之，公用徵收僅限於國家興辦公共事業而有土地需求時，方能對於私人財產予以剝奪。例如：國家為闢建高速公路、興建橋梁，或為建設軍事基地所為之徵收；我國土地法第 208 條：「國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定，征收私有土地，

¹⁹² 陳新民大法官，釋字第 732 號解釋部分協同部分不同意見書。

但征收之範圍，應以其事業所必需者為限：一、國防設備。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生。六、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。七、教育學術及慈善事業。八、國營事業。九、其他由政府興辦以公共利益為目的之事業。」也屬公用徵收之範疇。惟著社會變遷與環境的不同，古典徵收逐漸被現代徵收所取代。現代徵收相較於古典徵收乃是擴張的徵收概念，徵收並不以公用為目的，而是以公益為目的的徵收，我國土徵條例第 3 條：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：一、國防事業。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生及環境保護事業。六、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。七、教育、學術及文化事業。八、社會福利事業。九、國營事業。十、其他依法得徵收土地之事業。」即屬公益徵收的一種類型。惟應注意者，國家若係基於公益而徵收人民私有土地，將該標的交由私人實際支配，但私人受國家管制而負有提供公用之義務時，此時仍可落入公用徵收之範圍¹⁹³。例如：獎勵民間參與交通建設條例第 11 條：「本條例所獎勵交通建設之交通用地，屬私有土地者，主管機關得視交通建設之需要，依法報請徵收，並得於徵收計畫書載明辦理聯合開發、委託開發、合作經營或依前條規定出租或設定地上權與民間機構開發、興建、營運。」即可知國家為達成提升交通服務水準、加速社會經濟發展之公益，得徵收私有地，並公、私相互協力合作，將土地的開發以及交通建設興建、營運交由私人為之。又，國家為追求公益而徵收人民私有財產，但將該標的交由私人使用支配卻不提供公用之情形，則形成私用徵收(private taking)的狀況，我國土地法第 209 條規定：「政府機關因實施國家經濟政策，得征收私有土地。但應以法律規定者為限」廣開徵收大門，舉凡有利益於國家發展的政策，無論是狹義或廣義的經濟政策都包含在擴張的公共利益之下¹⁹⁴。申言之，公益徵收容許國家為發展工

¹⁹³ 陳仲嶙，徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心，臺大法學論叢，第 40 卷第 3 期，頁 1033，2011 年 9 月。

¹⁹⁴ 同註 192。

業而設置工業區，並徵收土地。然而工業區土地開發後可售予私人，而非僅限於公用，形成「私用徵收」。公益徵收提供私用的立法導致科學工業園區、農業科技園區、產業園區... ..等園區不斷擴張，政府並未仔細評估廠商是否確實有用地需求即濫行徵收，導致廠區閒置土地過多，已違反土徵條例強調確保土地合理利用、增進公共利益的立法意旨。因此，這種以追求經濟發展為目的之徵收，實有檢討之必要。況且，私用徵收之目的雖然是在於追求公共利益，但剝奪私人土地而交由另一私人排他使用，是否一概能夠正當化土地徵收的行政行為，不無疑問。

我國憲法於第 108 條第 1 項第 14 款提及公用徵收一詞，然而對於公用徵收的要件與內涵並未詳細規範，學者認為在民國 35 年制憲當時，立憲者使用「公用徵收」一語，為承認民國 19 年公布之土地法有關於徵收之概念與制度，故徵收制度係一「先於憲法存在的制度」¹⁹⁵。觀之我國憲法第 108 條第 1 項第 14 款公用徵收之文義，應與古典徵收相同，係指國家為特定的公用目的，經由一定程序而對土地所有權強制剝奪之意，惟我國憲法上是否容許公益徵收？易言之，國家對於財產之徵收使用是否不限於公用？從我國大法官解釋第 400 號：「如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。」、釋字第 652 號：「國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償」之解釋皆可窺知，我國土地徵收制度應不以公用徵收為限，更擴張及於公益徵收。然而公共利益的概念廣泛複雜且隨時空環境不同有所變化，難以直接加以定義，且任何經濟性、政策性的土地徵收都能夠找出具有公共利益的理由，諸如：增加就業機會、促進地方繁榮使地價上漲、促進都市景觀美化... ..等，皆為公共利益的一種詮釋，因此國家在徵收人民私有土地時，很容易提出上述的理由而主張徵收具有公益性。然而，若將經濟發展、就業機會增加是類泛泛地公共利益也視為得以正當

¹⁹⁵ 陳新民，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，載：法治國家公法學的理論與實踐—陳新民法學論文自選集，頁 260，2011 年 1 月。

化土地徵收，並剝奪私人之財產移轉給另一私人使用，將會導致浮濫徵收的情形發生，而與徵收具有最後手段性的本質不符。我國近期以創設產業園區、科學園區、生技園區... ..等園區基地為由大肆徵收人民私有土地，並由國家開發後出租、出賣給私人廠商使用，是類爭議即是肇因於「公益徵收、徵收後私用」的情形，該公共利益的正當性備受考驗。這種以促進經濟發展、增加就業機會、促使地方繁榮與地價上漲為公共利益的土地徵收，是否能夠正當化土地徵收？易言之，具有最後手段性的土地徵收，其所需的公共利益質量為何？上述理由得否促成土地徵收？

土地徵收乃是國家為達公共利益，依照法定程序剝奪私人財產，除造成人民財產權受損害，並使人民喪失住房，其所牽涉者更包含人民適足居住權、財產權、家庭隱私不受干擾權... ..等基本權利遭受侵害，因此土地徵收之發動應具備公益性，同時並應符合比例原則。換言之，土地徵收之前提要件須具有公益性及必要性方能為之。而國家以經濟發展為由實施土地徵收，該理由並不足以正當化土地，此點無論是我國或者國外皆有相同的討論。大埔案中，苗栗縣政府徵收之目的在於擴大新竹科學園區竹南基地，藉以促進地區發展與繁榮，並創造就業機會，同時希望能為縣府財政紓困；因此可知，苗栗縣政府進行土地徵收所欲追求的公共利益實為經濟發展。又苗栗縣政府將大埔居民私有之土地及地上建物予以徵收，將土地重新整理開發後將部分土地透過公開招標的方式交由私人企業做為廠房使用，部分土地則規劃作為住宅區、商業區並進行標售。是故，大埔案中有關於公共利益所生的爭議，即在於以經濟發展作為徵收之公共利益，並將徵收而來的土地移轉給私人私用的問題。換言之，大埔案攸關於土地徵收的公益性所應討論的中心，即在於追求經濟利益此一目的得否作為國家強制徵收的公益性？其質量是否能夠足以支撐土地徵收的合理性？以及私用徵收是否具有公共利益？

(2).美國聯邦最高法院 *Kelo v. City of New London* 案

美國聯邦最高法院 *Kelo v. City of New London* 案也討論相關問題，該案件肇因於美國康乃狄克州倫敦市長期面臨經濟蕭條，且失業率增加、人口數下滑，因此，美國康乃狄克州倫敦市於 2000 年通過一項發展計畫，並交由非營利組織新倫敦開發公司(以下簡稱為 NLDC)進行。該計畫預計將該市約 90 英畝的區域進行更新，可分為 7 個區塊，計畫內容預計建設除公園、博物館、停車場等公共設施以外，還包含飯店、餐廳、購物中心、輝瑞(Pfizer)公司研究設施、遊憩與商業用的水岸、80 戶新住宅... ..等，計畫宣稱能夠創造就業、增加稅收、提供市民休閒空間，並能復興康乃狄克州倫敦市。市議會授權 NLDC 以倫敦市名義購買或徵收土地，雖大部分土地以協商價購的方式取得所有權，然而仍有部分地主不願出售，因此 NLDC 即進行土地徵收。拒絕出售房地的地主，其所有之土地在徵收後預定用途有些係作為瑞輝製藥廠的研發辦公室空間，有些是作為公園或停車場使用。Susette Kelo 等 9 人提起訴訟，認為徵收後土地的使用不符合憲法第 5 修正案所指的「公共使用」。聯邦最高法院以 5 比 4 作出裁決，判決 Susette Kelo 等 9 人敗訴。法院判決認為促進經濟發展為目的之徵收並不違反憲法公共使用的要件，且基於司法謙讓，法院尊重立法者決定在何種情況下係公眾所需而應採取徵收¹⁹⁶。且促進經濟發展傳統上本即是政府的職能，並無任何原則得以認定經濟發展能夠與公共目的分離¹⁹⁷。政府在實現公共目的的同時，同時也會對私人創造利益，而模糊公用與私用兩者的界線¹⁹⁸。雖然最後 Kelo 等 9 人敗訴，然而該判決之協同與不同意見就土地徵收之公共利益的性質與私用徵收有相當深入的探討。且該判決引起社會廣泛討論，並促成 43 個州採納程度不等的徵收法改革；部分州廢除經濟發展徵收的立法授權，部分採行對徵收進行限制的立法方式，亦

¹⁹⁶ 陳育祺，土地徵收之必要性研究，東吳大學法學院法律學系碩士班，頁 67，2014 年 9 月。

¹⁹⁷ 同前註。

¹⁹⁸ 陳志民，當強制徵收成為政府補貼？美國聯邦最高法院 *Kelo v. City of New London*，中原財經法學，第 19 期，頁 20，2007 年 12 月。

有部分修改州憲法，使徵收之限制成為憲法規定¹⁹⁹。

本案之 O'Connor 大法官所提出之不同意見書，其反對多數意見對於公共使用的廣泛解釋，並認為打著經濟發展的旗幟，任何私人所有的財產很容易即可透過徵收移轉給他人，只因新的使用預期能夠增加賦稅、提升人民就業機會，或是美學上的愉悅等好處。倘若就公共使用採取廣泛的解釋，幾乎所有的財產使用皆能夠附帶地對公益產生利益，法院之見解等同於對徵收毫無加諸限制²⁰⁰。而美國學說上亦有認同 O'Connor 大法官之見解者，認為若任何經濟發展皆可以符合公共使用要件，憲法中公共使用要件之意義與功能，則不復存在；且進一步表示，私人經濟能夠促成公共利益必須倚賴計畫的成功，但影響經濟發展成功有諸多模糊的因素，例如受到行業表現、房市狀況或社會當時的經濟影響等等因素。且經濟發展本身就有財務預測與可能性的本質，影響因素並無法確定；傳統上公共利益即使非立即顯現，也必須是合理可以預知的情形，從而認為以經濟發展作為徵收之公共利益，並不符合憲法對於公共使用的要件²⁰¹。

從美國聯邦最高法院 *Kelo v. City of New London* 案可知，以經濟發展作為土地徵收之公共利益是否合理正當，已引起美國實務與學說相當熱烈的討論，甚至影響部分州就徵收制度加以改革。雖然本案在美國聯邦最高法院判決敗訴，但相關的探討對土地徵收之公益性為何有所釐清。本文贊同 O'Connor 大法官之見解，經濟發展所帶來的利益不足以支撐土地徵收的公益性，因為政府任何的行政措施都有可能帶來正面的效益，如果肯定只要能夠帶來經濟效益即可強制徵收人民土地並移轉給另一私人使用，則無疑地擴大了徵收的條件，將導致浮濫徵收，而最有可能受害者將是在社會上擁有較少資源者，而受益者必定為在政治程序上具有較大影響力的人，例如大型企業或是開發公司。

¹⁹⁹ 陳仲嶙，徵收權力有待節制：從 *Kelo* 到相思寮，網址：<http://e-info.org.tw/node/51122>，最後瀏覽日期：2016/5/29。

²⁰⁰ *Kelo v. city of New London* , 545 U.S. 469 , O'Connor, J., dissenting (2005).

²⁰¹ Ashley J. Fuhrmeister , In the Name of Economic Development : Reviving "Public Use" as a Limitation on the Eminent Domain Power in the Wake of *Kelo v. City of New London*,轉引自：陳育祺，土地徵收之必要性研究，東吳大學法學院法律學系碩士班，2014 年 9 月。

(3). 司法院釋字第 732 號解釋

釋字第 732 號解釋文：「中華民國 90 年 5 月 30 日修正公布之大眾捷運法(下稱 90 年捷運法)第 7 條第 4 項規定：『大眾捷運系統.....其毗鄰地區辦理開發所需之土地.....，得由主管機關依法報請徵收。』77 年 7 月 1 日制定公布之大眾捷運法(下稱 77 年捷運法)第 7 條第 3 項規定：『聯合開發用地.....，得徵收之。』79 年 2 月 15 日訂定發布之大眾捷運系統土地聯合開發辦法(下稱開發辦法)第 9 條第 1 項規定：『聯合開發之用地取得.....，得由該主管機關依法報請徵收.....。』此等規定，許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收土徵條例(下稱徵收條例)第 3 條第 2 款及土地法第 208 條第 2 款所規定交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地，於此範圍內，不符憲法第 23 條之比例原則，與憲法保障人民財產權及居住自由之意旨有違，應自本解釋公布之日起不予適用。」係針對大眾捷運法中有關於毗鄰地區辦理開發所需之土地、聯合開發用地，主管機關得依土徵條例申請土地徵收之事項是否違憲作出解釋。

大法官於理由書中更進一步說明，土徵條例第 3 條第 2 款就徵收範圍規定以必要者為限，而大眾捷運系統屬徵收條例第 3 條第 2 款所規定之交通事業，其所得徵收土地之範圍，應為捷運交通事業所必須之土地。依系爭規定所得報請徵收作為開發用地之毗鄰地區土地，徵收之範圍難謂全為捷運交通事業所必須，其徵收非捷運交通事業所必須之土地，已限制人民之財產權，並對合法居住者嚴重影響其居住自由。國家徵收人民土地必須出於公用或公益的正當目的。為興建捷運交通事業而徵收所必需的土地，是出於公用之目的，而徵收毗鄰地區土地，並非興建捷運所必須之土地，而是出於有效利用土地資源、促進地區發展並利大眾捷運系統建設經費之取得等公益目的。惟，國家徵收毗鄰地區土地，將土地資源的利益重新分配或移轉予國家或其他私人享有，造成被徵收人的特別犧牲。且為達上述之公益目的，並非無法以其他侵害較小的方式為之，例如：聯合或共同開發、

市地重劃。因此，系爭規定准許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收非交通事業所必須之土地，於此範圍內，不符憲法第 23 條之比例原則。

本文認為從解釋理由書中可得知，大法官肯認土地徵收除涉及侵害人民之財產權外，也造成居住自由受剝奪，雖然並未直接指涉居住權，但居住自由也係居住權內涵的一部分，就此可窺知居住權在我國逐漸被重視；又大法官再度重申土地徵收需出於公用或公益的正當目的，徵收範圍以事業所需必要者為限，在追求公益之手段上應以侵害較小的方式為之。然而，解釋理由書中將「有效利用土地資源、促進地區發展並利大眾捷運系統建設經費之取得」作為徵收之公益，就土地徵收之公益性並未嚴格審查，而僅針對最小侵害原則加以審查，惟是類公益得否正當化徵收決定，有所疑義。大法官就釋字第 732 號解釋提出共有 6 份協同意見書、3 份部分協同部分不同意見書、1 份不同意見書，而大部分的討論聚焦於土地徵收所應追求之公共利益質量為何，是否得以發展經濟作為土地徵收之公共利益以及私用徵收等問題。

羅昌發大法官提出，蔡清遊大法官加入之協同意見書就土地徵收所應追求之公共利益質量為何主張：「如徵收人民土地僅為『公益』之目的，憲法雖無禁止，然由於涉及人民重要財產權之保障及其家園之維護，不但應嚴格檢視公益是否存在，且應要求其公益確可達成『明顯提升公共福祉』之程度；亦即在質上，其公益確具有高度之重要性；在量上，其公益確可造福普遍社會大眾。」是故，土地徵收所追求之公益性係能夠明顯提升公共福祉，亦即，具有選擇的、重大的、急迫的性質。而經濟發展是否能夠明顯提升公共福祉，得以作為土地徵收之公益性，兩位大法官認為：「...系爭規定之立法目的在於有效利用土地資源、促進地區發展及並利大眾捷運系統建設經費之取得...應受憲法負面評價...其一，地區開發與經濟發展並非至高無上之價值；而必須在確保人民基本權利受適當保護之前提下進行。其二...國家須採取對人民權利造成較小侵害之其他方式，以達成土地開發及地區發展之結果；雖其程序可能較為繁複或周折，時間可能較為緩

慢而看似較無效率，然相較於保障人民基本權利之最高價值，開發程序之周折、時間之拖延或效率之降低，應為使人民基本權利受週延保障而不得不然的結果... ..國家以資源利用及地區發展為名徵收土地，使土地資源之主要利益重新分配或移轉予其他私人享有或由國家機關為營利使用已經幾近「私益徵收」；其徵收之公益性及正當性甚微」。又陳碧玉大法官主張公益徵收在質的考量上，應與公用徵收相當²⁰²，否則大部分的開發案，都將以「對公眾產生某種附隨之利益即為公共利益之增進」為由，否決徵收就公益需要所為之限制。對於出於追求經濟發展之私用徵收，陳碧玉大法官認為倘若其主要的結果並非實質公眾利益之達成，而是私有財產之重行分配，不得認其目的正當。葉百修大法官則表示徵收所欲達成之公益，須為一種「極重要」之公益，而非一般泛稱之公益，國庫利益不得作為徵收之目的。陳新民大法官認為針對私用徵收不必一概反對，而應在立法者已確認有重要且急迫的公益需求、且對徵收土地能保證「持續運用於公共用途之上」，並課予相關機關嚴格與審慎的監督權限之下，例外的許可之；就徵收之公共利益質量則認為非一般立法動機或行政執法動機所維護的公共利益可比，必須具有更重要的質量方可，即所謂的「加重公益」的要件。李震山大法官對於土地徵收之公共利益所應具備之性質表示：「『公益』概念既不確定且概括，任何經濟性、政策性的土地徵收，都不愁找不到『公共利益』或『公共福祉』的理由，例如：可因充滿商機而增加稅收與就業機會、可引進民間資金減少國家財政負擔、可促進地區發展繁榮從而使周邊土地房舍增值、可提昇都市景觀的美學層次等等，皆在公益概念的射程及詮釋範圍內... ..」，並認為徵收之公益性的質量應具極重要的公益目的。

雖然在本號解釋的理由書中，大法官並未對於土地徵收之公益性的質量為何，及以經濟發展為目的之徵收並導致土地資源利益重新分配給私人的情形，是否為徵收法制上所容許討論，惟在協同意見書、部分協同部分不同意見書則可窺知大

²⁰² 摘錄自陳碧玉大法官釋字 732 號解釋協同意見書：「... ..在解釋上所謂「其他公益」，在「質」的考量上必須與公用（公共）事業為全民共用之目的相當」。

法官們對於此類問題的關心與探討。從上述 5 位大法官之意見書總結大概可知，有關於土地徵收之公共利益必須是重大的、可達成明顯提升公共福祉的，亦即其質量上需優於一般泛泛所指之公共利益，而經濟發展固然是一種公共利益，惟任何的開發案都能夠泛泛的說將為公眾帶來利益，例如：創造就業機會、增加國庫稅收、有助於地方發展或是帶來城市景觀美感... ..等等。因此，以經濟發展作為土地徵收之公益並不能通過公益性的檢驗。特別是私用徵收的情形，國家徵收人民所有之土地後，移轉給另一私人排他的使用，原則上其公益性及正當性十分低微，除非該私人使用達成實質上公眾利益或持續運用於公共用途之上，且該利益為立法者確認十分重大且急迫，否則對於私用徵收之正當性應否定之。

(4).現行法制的疑義

徵收之前提要件為具公益性，傳統上的公用徵收其公益性與正當性無庸置疑，然而擴張概念的公益徵收之公益性則備受檢驗，特別是我國土地法第 209 條的規定大開徵收之門，舉凡有利於國家發展的政策，不論是狹義或廣義的經濟政策，例如：住宅政策、土地改革、工業發展等，皆包含在擴張的公益徵收下²⁰³。而其他得以報請徵收的法規，如：產業創新條例第 42 條第 1 項允許為開發產業園區需用私有土地時得徵收、科學工業園區設置管理條例第 12 條規定園區內之土地屬私有者，得予徵收... ..等等，是類出於發展經濟為目的之徵收，其公益性與正當性多受大眾的質疑，遑論徵收後之土地多移轉給廠商使用形成私用徵收之狀態，等同於將土地社會輿論有認為是圖利廠商的行為。

本文認為，大埔事件的開端源於苗栗縣政府擬訂擴大都市計畫，為達成都市計畫之目的而進行土地徵收。從該都市計畫緣由中可知其目的係為新竹科學園區竹南基地未來用地需求，以及周邊地區發展而辦理本計畫。因此，計畫決定之公

²⁰³ 釋字第 732 號解釋陳新民大法官部分協同部分不同意見書。

共利益係為追求經濟上之利益，顯而易見。又興辦事業之公益性與徵收決定之公益性絕非相同，計畫決定之公共利益是抽象的，但徵收所需的公共利益必須明顯提升公共福祉，且為重大的、急迫的，其質量需優於計畫之公共利益，而不能泛泛地指涉，且該公益應該在徵收時即已存在，而非倚賴未來事件的發生。苗栗縣政府於都市計畫時，以追求經濟發展與利益作為計畫決定之公共利益並無不妥，因都市計畫並非絕對須以徵收的方式為之，而可能以協議價購或其他較為溫和的手段獲得土地所有權。然而，苗栗縣政府以違反協議價購之立法精神的方式，片面地向土地所有權人宣告協議價購的金額，同時說明徵收土地可以選擇抵價地或領取以公告市價計算之補償金，而未與被徵收人真誠地討論、協商空間；相反地，土地所有權人不願接受苗栗縣政府徵收的條件，即逕行向內政部表示已踐行協議價購不成，故申請土地徵收。又苗栗縣政府申請土地徵收之區段報告評估書，對於土地徵收之公益性也未再次評估，竟以興辦事業所欲達成之公益「為新竹科學園區竹南基地未來用地需求，以及周邊地區發展」作為土地徵收的公益，而從土地徵收審議委員會的會議紀錄內容觀之，也無法得知該委員會是否就土地徵收之公益性加以審議，審議通過之理由與依據為何。以經濟發展作為土地徵收之公益性將導致浮濫的徵收，不僅為我國有此現象，國外也有相同的情形與討論。對於單以經濟發展作為土地徵收之公益性是否得以正當化徵收，本文認為應持否定的見解，倘若肯認為追求經濟利益之土地徵收具有正當性，擴大公益性的後果將導致任何的開發案都能夠徵收人民之土地，經濟利益或地區發展並非至高無上的價值，而應作為人民基本權已受保護之前提。且經濟利益必須繫諸於諸多不確定的因素，是否能夠確實獲利未定在天，即便獲利，其利益不一定由當地居民或人民共享，有可能是圖利私人。大埔事件為追求經濟利益徵收人民土地，該目的無法作為徵收之公益性，特別是徵收後的土地係給予私人排他使用，形成國家徵收私人土地並將該土地移轉給私人排他使用之私用徵收的情形，其正當性與公益性甚為低微。

2. 當前新增科學園區弊大於利

我國第一個科學園區設立於新竹，在當時的時代背景之下，台灣勞力密集產業面臨結構調整的壓力，因此台灣產業之政策朝向技術密集發展方向修正，國科會(科技部前身)提出建立仿美國矽谷的科學園區，以促使台灣工業脫胎換骨²⁰⁴。而新竹科學園區之建立確實有所斬獲，並成功帶動地方發展與繁榮。自此，各級政府機關紛紛設立諸如科學園區、產業園區、生技園區等，希望能夠複製新竹科學園區的成功經驗。開發科學園區並提供廉價水電、勞力與資金，是為了扶植「技術不成熟」、「產業關聯性強」卻有潛力的產業，希望透過產業的成長，提供就業與經濟成長，進行稅制重分配，讓全民共享成果。是以，國家設置科學工業園區管理局為科學工業園區之管理機關，並設置科學工業園區管理局作業基金，以收取租金、管理費、公共設施建設費等收入，支應園區各項支出。

惟隨著時代的變動與社會快速變遷，吾人應重新思考，科學園區的設立是否對當地產生衝擊並造成負面影響？即使設置科學園區能夠帶動當地繁榮及帶來效益，這些利益是由誰享有？政府往往將公共利益定義為成本效益的問題，然而相關數據卻未確實評估，產生諸如預期效益的誇大、成本及環境風險評估的情形²⁰⁵。

(1).科學園區帶來的汙染

有鑑於新竹科學園區所帶來的鉅額經濟利益，並促進地方經濟發展及創造就業機會，因此國家廣設科學工業園區，目前新竹科學工業園區(包含：竹南科學園區、龍潭科學園區、銅鑼科學園區、宜蘭科學園區、新竹生物醫學園區，總開

²⁰⁴ 新竹科學工業園區介紹，網站：http://www.sipa.gov.tw/home.jsp?serno=201001210039&mserno=201001210037&menudata=ChineseMenu&contlink=content/introduction_2_1.jsp&level3=Y&serno3=201002010007，最後瀏覽日期：2016/5/29。

²⁰⁵ 徐世榮，「破除徵收迷思，回歸問題本質」，載：土地正義的覺醒與實踐：抵抗圈地文集，頁6，2012年12月。

發面積 1348 公頃)、中部科學工業園區(包含：台中園區、虎尾園區、后里園區后里基地及七星基地、二林園區、高等研究園區，面積合計一共 1708 公頃)、南部科學工業園區(包括：台南園區、高雄園區，合計面積為 1613 公頃)，三者合計園區面積為 4669 公頃，園區內產商所從事之產業為高科技產業，諸如：積體電路產業、電腦及周邊產業、通訊產業、光電產業、精密機械產業及生物技術產業。

高科技產業雖然帶來高額的利潤為台灣經濟有所貢獻，但其對環境所造成的影響卻不容小覷。科技業之產業廢水通常含重金屬，進而汙染河川、土壤，導致鄰近科學園區的農作物及水產產生變異，是類產品不僅無人敢食用，更使得農民及養殖業的業者血本無歸，例如過去新竹縣香山海域蚵農所養殖的牡蠣因含銅量高達 1000ppm 變成綠牡蠣的事件則是一例；又龍潭科學園區內之華映與友達廠區，造成新竹霄裡溪居民飲用毒汙水長達 16 年，並衍生錦鯉暴斃、稻米歉收事件²⁰⁶。而高科技產業所排放的廢氣，也造成空氣汙染，鄰近中科園區的東海大學更檢測到該校東側空氣中測得大量高濃度砷污染現象。科學園區帶來產業聚落使得高科技產業鍊相互結合，創造大量就業機會，並對台灣經濟做出諸多貢獻。雖然高科技產業在經濟層面上創造龐大的利潤，但對於人類賴以維生的自然環境卻造成無法彌補的汙染與破壞，唯有環境永續人類方能生存。

(2).科學工業園區本身的負債

科學工業園區之開發建設是先藉由科學工業園區管理局作業基金舉債開發，待營運期間有穩定收入再償還借款，主要收入來源包含開發後向廠商所收的租金管理費以及其他作業服務收入... ..等等。設立科學工業園區之目的係為引進高級技術工業及科學技術人才，以激勵國內工業技術之研究創新，並促進高級技術

²⁰⁶ 胡慕情，一條河是一面鏡－從霄裡溪看台灣的人地崩解，網址：<http://www.cet-taiwan.org/publication/issue/content/2302>，最後瀏覽日期：2016/5/29。

工業之發展。為此科學工業園區享有諸多優惠，例如：進口稅及貨物稅的免徵、經科學工業經管理局認定科學技術對工業發展有特殊貢獻者，可減免承租土地五年以內之租金... ..等優惠。亦即，科學工業園區提供了較佳的投資設廠環境，園區具備優越的區位條件，且周遭較多支援配套設施與資源，在稅率上也享有較優惠的待遇，故大多數的業者偏好進入科學工業園區或加工出口區而非工業園區²⁰⁷。得以進駐科學工業園區之產業，依科學工業園區設置管理條例第 2 項應具備下列條件：1.具有產製成品之各項設計能力及有產品之整體發展計畫者 2.產品已經初期研究發展，正在成長中者 3.產品具有發展及創新之潛力者 4.設有研究發展部門，從事高級創新研究及發展工作者 5.生產或研究開發過程中可引進與培養高級科學技術人員，並需要較多研究發展費用者 6.對我國經濟建設或國防有重大助益者，方能謂之科學工業，得以向園區管理局申請進駐。因此可知，設立科學工業園區之政策意旨應係為扶植產品正在發展初期或具有研發功能之公司。然而具有國際競爭力的大企業如台積電、聯電等公司，依然享有科學工業園區的各項優惠，國家對於具有國際競爭力的大型企業是否仍應給予特別的優惠，且是否有資源誤置的問題存在，值得深思²⁰⁸。何況科學園區建構出低成本的產業競爭環境乃係由國庫補貼園區內的進駐廠商，易言之，科學園區內的廠商在享受高獲利的同時，也獲取較園區以外更低的租稅優惠及政策補助²⁰⁹，這些優惠待遇皆是由全國納稅人買單。

惟園區作業基金因資源配置不當、土地閒置面積龐大、招商不易、營運欠佳及管理不彰等諸多問題致該基金嚴重虧損²¹⁰，造成鉅額的負債。園區作業基金於截至 104 年 6 月借款總額為 1243.59 億元，亦即科學園區作業基金呈現巨額負債，成本迄今尚未回收。科技部表示預計竹科於 107 年、南科於 117 年、中科及整體

²⁰⁷ 徐作聖，我國科學工業園區定位、營運模式及設立條件之探討(行政院研究發展考核委員會委託研究報告)，2000 年 12 月。

²⁰⁸ 同前註。

²⁰⁹ 大台中區域發展論壇，科學園區在產業政策與區域發展之定位再檢視，台灣思想坦克季刊，第 21 期，頁 56，2013 年 12 月。

²¹⁰ 同前註，頁 57。

作業基金將於 126 年全部清償完畢²¹¹。然而，科技部就償清自償率計算方式卻未公開，是否能夠償還這些債務讓人存疑。

(3).在地居民承擔的發展代價

新竹科學園區發展較早，從相關文獻中得以窺知新竹科學園區建立之後對當地居民產生的衝擊與影響。雖然科學園區確實帶來相當的益處，惟新竹科學園區薪資較國內製造業較高三成，使地方傳統產業面臨工資成本提高與人力缺乏的壓力。然而，園區廠商並非完全吸收傳統產業外移或關廠之後的人力，導致當地勞動力產生明顯的分化與流動，最為明顯的即為跨國、跨縣市的專業技術為主的高學歷的科技移民與低階作業為主的外籍勞工增加²¹²。移民數量的增加導致地價、房屋、物價的上漲，並造成交通上的問題²¹³。

竹科的例子也反應在大埔地區上，苗栗縣政府以擴大新竹科學園區竹南基地及促進地區發展為由擬定都市計畫，徵收私人土地，並宣稱能夠帶來 5 千億以上的投資及 8 千個就業機會。投資客預計該都市計畫將吸引科技大廠進駐，可帶來錢潮與人潮，因此紛紛在大埔地區投資屯房，導致大埔地段房價 5 年內從一坪 10 萬飆升到平均 20 萬元，精華地段則高達 30 萬²¹⁴。而炒房大戶「帥過頭」黃家進代銷中心進駐大埔重劃區，其代銷中心負責苗栗地區共 16 個建案²¹⁵，更吸引大量投資客前來炒作地價與房價。外來投資客在大埔購買房屋並非供自己住宅使用，而係投資理財的一種方式，預期大埔的房價將因台積電設廠可望買氣升高，

²¹¹ 科技部新聞稿，“科學園區 104 年上半年營業額續創新高”，網址：<https://www.most.gov.tw/most/attachments/67dcd24b-371a-4e3a-8b5f-803c9be1815d>，最後瀏覽日期：2016/5/29。

²¹² 蔡亮，全球化過程中的新竹區域空間結構之變遷，台大城鄉所碩論，1999 年。轉引自：陳柳均，新竹科學城的迷思，師大地理研究報告，第 32 期，2000 年 5 月。

²¹³ 陳柳均，新竹科學城的迷思，師大地理研究報告，第 32 期，頁 131，2000 年 5 月。

²¹⁴ 東森新聞，“大埔案說好的科技園區呢？居民嘆：只看見投資客炒房”，網址：<http://www.ettoday.net/news/20150315/478897.htm>，最後瀏覽日期：2016/5/29。

²¹⁵ 三立新聞網，“說好的大埔科技園區呢？炒房大戶「帥過頭」先來了”，網址：<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=65589>，最後瀏覽日期：2016/5/29。

因此在房價較低時進入市場，當房價攀升至高點時賣出，賺取買入與賣出間的價差。投資客炒房獲取高額利益，除造成當地電子大廠群創的員工無力購屋自住以外²¹⁶，也連帶導致大埔附近地區房價上漲，包含頭份地區與竹北地區。又苗栗縣政府宣稱科技大廠的進駐將帶來 8 千個就業機會，並使當地青年無須往外地工作可根留家鄉，然而就業機會是否全由當地居民吸收，或者是吸引其他地區居民、外來移工前來，不得而知。且即使科技大廠能夠吸引部分當地居民就業，卻也並非所有的居民皆欲從事科技業，在當時居住大埔里之居民於竹南基地科技廠工作者不到 10 人²¹⁷，因此其帶來的公共利益並非苗栗縣政府宣稱地龐大。

苗栗縣政府以區段徵收的方式進行都市計畫，政府可取得部分的建築土地並公開標售、標租或設定地上權，以處分土地的收入償還開發總費用。苗栗縣政府預估從該計畫案中獲得約 45.77 公頃的土地，預期將土地售出後並扣除開發總費用可獲利約 26 億 3 千 3 百萬餘元²¹⁸。然而這些土地係強制剝奪人民土地所有權，政府之獲利建築於人民居住權之侵害、財產權的損失。雖然大埔地區之土地因該都市計畫得以從農地轉為建地而導致地價上漲，部分當地居民可享受地價上漲帶來的利潤及地區的繁榮發展，但部分被徵收的居民除了居住權、財產權受侵害之外，連帶的工作權也受到損害，無法繼續從事農業或原先的職業，同時也面臨二度就業的困難。誠然，若該都市計畫之園區事業用地能夠依照苗栗縣政府原先設想併入竹南基地作為科學園區之一部分，當地居民能夠享受地區的繁榮與地價、房價上漲的利潤，但在享受都市計劃所帶來利益的同時，必須忍受房價地價上漲將致欲購屋作為住宅者無力購屋、交通阻塞以及物價上漲等問題。

²¹⁶ 天下雜誌，“全台瘋炒房 20 大「鄉漲」”，網址：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5063958>，最後瀏覽日期：2016/5/29。

²¹⁷ 鄧筑媛，改變，從故事開始：受壓迫者敘事與法律改變，國立臺灣大學法律學研究所，頁 15，2013 年 7 月。

²¹⁸ 同註 15，頁 39。

3. 徵收農地對公益之傷害

苗栗縣政府於該都市計畫案中所徵收之土地多數為耕地，欲將農地從新開發作為建地使用。然而我國糧食自給率在 103 年僅有 34.13%，即我國之糧食僅有 34.13% 的食物來自於台灣，其他則倚賴國際貿易。然而，當國際局勢不穩定或油價上漲、其他國家糧食生存不足時，將導致我國產生糧食危機，屆時恐面達有錢也買不到糧食的局面。是故，為避免產生糧食危機的問題，國家應致力於提高糧食自給率，亦即應鼓勵耕作扶植在地農業，避免因外在因素的變化導致搶糧情形的發生。惟苗栗縣政府徵收之土地供農業使用之面積高達 80.52%，目前我國糧食自給率僅 3 成多，政府更應當思考如何維護糧食安全，而非再大肆徵收農地將其轉為建地或其他用途，土徵條例第 3 之 1 條第 2 項之規定也揭示徵收應儘量避免耕地之意旨。

我國 101 年新修法之土徵條例第 3-1 條：「(第 1 項)需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地。(第 2 項)對於經依都市計畫法、區域計畫法或國家公園法劃設或變更後，依法得予徵收或區段徵收之農業用地，於劃設或變更時，應經目的事業主管機關考量徵收之公益性及必要性。(第 3 項)需用土地人勘選用地內之農業用地，免經區域計畫擬定機關許可者，於變更為非農業使用時，應先徵得直轄市或縣（市）農業主管機關同意。(第 4 項)特定農業區農牧用地，除零星夾雜難以避免者外，不得徵收。但國防、交通、水利事業、公用事業供輸電線路使用者所必須或經行政院核定之重大建設所需者，不在此限。」對於國家徵收土地涉及耕地、農業用地、特定農業區農牧用地時，有嚴格地規範。觀察各個土徵條例修正草案版本可知，新增本條之立法目的係為維護私人權益，並保護耕地，力求避免徵收優良農地並確保農業發展。且基於糧食安全，對於特定農業區農牧用地徵收，應更為謹慎。農業不僅為我國立國之根本，且因全球人

口遽增，耕地卻大幅減少，加上全球氣候變遷，導致糧食產量的不確定性大幅增高，糧食安全問題已提升至國家安全層次，土地徵收既建立在公共利益基礎之上，對於農業區之徵收，自應更為嚴格審慎。

於苗栗大埔案中，系爭區段徵收處分有絕大多數為特定農業區及經辦竣農地重劃之農業用地，係屬特定農業區經辦竣農地重劃須加以特別保護之優良農業用地。該徵收處分中位於非都市土地部分者共計 148.09 公頃，其中 131.34 公頃屬特定農業區；又該區評估納入區段徵收範圍之私有土地面積約有 121.92 公頃，其中屬農地重劃區者有 106.92 公頃，非屬農地重劃區者有 15.00 公頃。是故，苗栗縣政府申請擴大計畫面積中至少有 106.92 公頃之土地係屬特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地。特定農業區之劃定目的是保護優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以保護而劃定者。又所謂的農地重劃係指將區域內不合經濟利用的農地予以交換整合，整理成一定標準之土地，並配合興修水利、農路，使每一塊農地皆能直接臨路、灌溉、排水，以改善農地利用之效益並重整農場結構，促進農業現代化²¹⁹。而農地重劃所需之工程費用則由政府與土地所有權人分擔²²⁰。是故，已經辦竣農地重劃之農業用地，乃是耗費相當金錢與人力維護農路及水利灌溉設施，且農地亦經過精心的重整；又經辦竣農地重劃之農業用地具有良好的農業生產環境及設施，土地利用效率及生產成果也較高。因此，特定農業區及經辦竣農地重劃之農業用地，理應加以保護，並以農業使用為原則，以維護其良好農業生產環境及設施，同時為確保糧食安全、維持優良農業用地，應避免將經辦竣農地重劃之農業用地變更為非農業使用²²¹。

惟在大埔事件中，苗栗縣政府對於特定農業區及經辦竣農地重劃之農業用地

²¹⁹ 林榮清，台灣地區早期農地重劃區農水路更新改善建設成果，網址：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=7553>，最後瀏覽日期：2016/6/2。

²²⁰ 農地重劃條例第 4 條地 1 項：「農地重劃，除區域性排水工程由政府興辦並負擔費用外，其餘農路、水路及有關工程由政府或農田水利會興辦，所需工程費用由政府與土地所有權人分擔，其分擔之比例由行政院定之。」

²²¹ 內政部，變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第 1 次通盤檢討)－因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制，頁 38，網址：http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=11106&Itemid=53，最後瀏覽日期：2016/6/2。

卻不加以保護，反而欲徵收大面積的優良農田作為竹南科學園區基地使用，此舉不僅無法有效維持優質農地，進而不利農業永續發展。且依農業發展條例第 10 條第 1 項之規定：「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之」、農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第 7 點之規定：「非都市土地特定農業區經辦竣農地重劃之農業用地，在不影響農地重劃區完整性及農業生產環境之原則下並符合下列情形之一者，得同意申請變更使用：... ..」可知，苗栗縣政府於大埔案所徵收之土地大部分屬農業用地，其欲將農業用地變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境及農地重劃區完整性之前提下，徵詢主管機關之同意。然，苗栗縣政府卻稱竹南科學園區周邊地區特定區計畫案，性質上屬國家重大建設計畫，而認為該計畫案依照農業主管機關同意農業用地變更使用審查要點第 8 點第 3 款之規定，屬於國家重大建設計畫，從而得以同意申請變更使用。就苗栗縣政府之主張，監察院 99 年 12 月 8 日 0990800585 調查意見指出苗栗縣政府依據農業用地變更使用審查作業要點第 8 點，同意辦理變更使用，其適用法令未盡周延；且竹南科學園區周邊地區特定區計畫案係為配合地方重大建設，並非配合國家重大建設。台中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號引用監察院之調查意見，而認為苗栗縣政府辦理變更使用應審酌作業要點第 7 點²²²。

土地徵收須具備公益性、必要性及狹義比例性，始具適法性。徵收之範圍除應為事業所必要者外，同時徵收應儘量避免耕地。簡言之，徵收必要性在比例原則規範下，土地徵收之範圍應符合最少損失與耕地避免的原則，徵收僅能就興辦事業需要之土地予以徵收，而不得超過興辦事業需要範圍，且非必要不徵收耕地。101 年新修法之土徵條例就保護農地以確保農業永續發展有所規範，惟 91 年之土地法施行法第 49 條：「徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之

²²² 農業主管機關同意農業用地變更使用審查要點第 8 點所規範者乃是「非都市土地特定農業區『非』屬經辦竣農地重劃之農業用地」，然而大埔案所欲徵收之土地屬農地重劃區者有 106.92 公頃，苗栗縣政府適用該審查要點時根本不應以第 8 點作為審查要件。

地方為之，並應儘量避免耕地」、95 年之土徵條例施行細則「徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並應儘量避免耕地。」皆已昭示徵收應避免耕地之意旨，且農業發展條例第 10 條：「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；其變更之條件、程序，另以法律定之。」即已規範農地之使用分區之變更應徵得主管機關同意，與土徵條例第 3-1 條第 2 項之意旨雷同；是故，此次土徵條例之修法未免有疊床架屋之嫌。此外，苗栗大埔事件引起社會高度關注，有關於農業區的保護也在大眾關心的範圍，是故行政院第 3205 次院會²²³裁示：「今後的整體開發案，包括辦理區段徵收、各種園區的設置，均應以憲法增修條文明文揭示的經濟及科技產業發展，應與國土規劃、糧食安全、環境及生態保育等兼籌並顧為最高準則。對於特定農業區，一定要審慎再三，絕不輕易變更為其他產業發展之用，請相關部會把握此一原則。對於後龍科學園區徵地案之爭議，因涉及到灣寶特定農業區，請內政部區域計畫委員會依據上述原則，審慎考量，以確保臺灣糧食安全、生態環境及農業的發展」。

是以，苗栗縣政府擬定該都市計畫除了忽略糧食危機的潛在危害之外，也未思考科技業與農業兩者應如何調和。苗栗縣政府引進科技產業導致排擠農業，使得原先從事農業者無法繼續耕作，也忽視農民二次就業的困難。科技產業並非經濟發展的萬靈丹，大埔地區原先即為優良農地種植許多農作物，何以苗栗縣政府不思考如何維護農業生產環境之完整，確保農業永續發展，反而以科技業取代農業、農地轉為建地？2015 年 12 月我國終於通過國土計畫法，往後地目變更較以往嚴格許多，浮濫的將農地轉為建地的情形應有所改善。

²²³ 行政院第 3205 次院會決議，網址：http://www.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=4F2A6F26A44C68AC&sms=FF87AB3AC4507DE3&s=84E55902040DE4FF，最後瀏覽日期：2016/6/2。

4. 小結

大埔事件乃係苗栗縣政府欲徵收人民之土地以作為科學園區竹南基地擴大使用，希望藉由科技大廠的進駐能夠促進地區繁榮發展，然而最後卻衍生出國家與人民間的抗爭衝突。就大埔案所爭議之徵收處分是否合法，首先應檢視土地徵收所欲追求之公共利益為何，其次確認被徵收人及利害關係人就財產存續之私益及因徵收所失的公益，最後就公益與私益、徵收所生的負面效益兩者衡量之。且即使公益大於私益，仍應審查徵收之方法與範圍是否符合比例原則，倘若肯定之，則接續探討強制執行時的手段是否符合比例原則及有關強制拆遷的國際法規定。

苗栗縣政府擬定一擴大都市計畫並依照法定程序徵收人民之土地，計畫決定與徵收決定兩者所欲追求之公共利益皆為促進地區發展與繁榮。姑且不論當時的內政部徵審會並無就土地徵收之公益性加以審查，竟以計劃決定之公共利益作為擔保徵收之公益而審查通過該徵收案因此違反法律程序的問題，土地徵收因涉及人民重要財產權之保障及其家園之維護，不但應嚴格檢視公益是否存在，且應要求該公益確實可達成明顯提升公共福祉之程度；亦即在質的要求上，其公益確實具有高度之重要性或急迫性。因此，縣府所追求之公共利益為促進地區發展與繁榮，具體而言包含：科技大廠的進駐帶來就業機會的增加，青年能夠根留家鄉不必出外就業、外來移民導致人口增加促進地區發展及房價上漲、土地開發重整後可將地目由農地改為建地因此地價上漲... ..等，惟此類公共利益皆繫諸於未來不確定的事實，並非在徵收土地當下即具有公益性，而是必須仰賴未來未知的因素方能達成。倘若無科技大廠地買下園區用地或雖買下園區用地卻遲遲未建設廠房將導致本案所欲追求之經濟利益目的無法達成。是類公共利益可歸類於經濟發展與利益，雖然促進經濟發展屬於政府的職能之一，然而經濟發展並非至高無上之價值，而應在確保人民基本權利受適當保護之前提下進行。因此，本文認為苗

苗栗縣政府主張之公益，即：就業機會增加、促進地區繁榮無法正當化土地徵收，易言之，本案之土地徵收並無重大且急迫的公益性，因此內政部徵審會不應通過系爭案件。倘若吾人肯認經濟發展或就業機會... ..等泛泛地公共利益即能構成土地徵收的理由，則將大開徵收之門導致浮濫地徵收。蓋因政府所為之任何經濟性、政策性的土地徵收，都不愁找不到公共利益的理由，例如：可因充滿商機而增加稅收與就業機會、可引進民間資金減少國家財政負擔、可促進地區發展繁榮從而使周邊土地房舍增值、可提昇都市景觀的美學層次等等，皆在公益概念的射程及詮釋範圍內。在經濟掛帥的土地徵收案進行下，最可能受害者為社會較為弱勢且不易發聲者，而受益者將是在政治層面較有影響力者，例如大型企業或是開發公司。另外，徵收人民土地後經由投標移轉所有權給私人使用的私用徵收，與傳統古典徵收以公用為要件不同，其公益性與正當性更加微小。土地徵收之公共利益與計劃決定之公共利益兩者並不相同，計畫決定之公共利益得以經濟發展、就業機會等泛泛的利益支撐，因達成計畫之手段不一定為徵收，而可透過協商或聯合開發的方式取得土地，而土地徵收因是直接侵害人民的居住權、財產權，則必須具備質量較高且相當急迫的利益方能為之。惟在大埔事件中，苗栗縣政府之計畫決定與徵收決定之公共利益皆相同，從內政部徵審會之會議紀錄也未見其是否審查土地徵收之公益性為何，從而難以認定該土地徵收具有急迫、較優之公益性。是故，苗栗縣政府以經濟發展作為土地徵收之公益性難以正當化土地徵收，換言之，經濟利益並非急迫且重大、較為優越的公共利益，因此大埔事件之土地徵收難謂具有公益性。

退萬步言之，即使認為經濟利益或促進地區發展繁榮此類泛泛地公共利益得以正當化土地徵收，大埔事件之公益性基礎也相當薄弱。首先，該系爭都市計畫之目的須仰賴科技大廠進駐方能達成已如前述，然而科技業將造成環境汙染的問題，大埔當地原先即為優良農地，一旦進駐高科技產業其排放的事業廢水即使符合現行法律標準，但在日積月累之下重金屬的殘留將導致土壤汙染，當地農作物

又有誰人敢食用？再者，苗栗縣政府為因應竹南基地飽和而擬定擴大都市計畫，期待在日後能夠依照科學工業園區設置管理條例將都市計劃規劃好的園區專業用地併入科學園區之下。然而，審計部中央政府總決算審核報告在 98 年早已指出科學工業園區已有大量閒置的未用空間；另外，科學園區作業基金之負債至今已高達 1243.59 億元，因此苗栗縣政府應無徵收人民土地之必要。最後，在苗栗縣政府規劃之下，許多投資客認為科技大廠倘若進駐大埔地區將帶來大量的就業人口，房地產將有上漲的空間，因此紛紛在大埔地區買房，導致該地房價地價不斷上漲，對於在地人想購屋者則是一種負擔。又苗栗縣政府徵收之土地有高達 80.52% 為農業用地，在目前我國糧食自給率僅有 3 成多的比例，地方政府更應思考農業如何永續並維護糧食安全。

三 比例原則之衡量

為追求地區發展與促進地方繁榮之公共利益的質量與土地徵收之公益性兩者之質與量有所不同，因土地徵收是強制剝奪人民之財產，造成人民居住權、財產權等基本人權受損害，故其公共利益必須是為「達成較大公共利益的」、經過「選擇的、重大的、特別公益」、「質更高的公益」；而所謂的地區發展與繁榮、創造就業機會與商機等是類有關經濟利益之公共利益不得作為正當化土地徵收之理由，蓋因經濟發展並非至高無上的價值，欲追求此類公共利益應以人民之基本權受充足地保障為前提。是故，本文認為於大埔事件中苗栗縣政府所欲追求之公共利益不足以作為土地徵收之公益性，因此該公共利益無法通過土地徵收公益性之檢驗，內政部不應核准該徵收處分。退萬步言之，即使認為就大埔地區而言，經濟發展與地區繁榮等公益已達所謂「較大公共利益」、經過「選擇的、重大的、特別公益」、「質更高的公益」，亦即經濟繁榮與地區發展為大埔居民急迫所需之公益，惟該徵收是否具有必要性、符合比例原則，仍有討論的空間。

依照大法官釋字第 409 號解釋：「土地法第 208 條第 9 款及都市計畫法第 48 條係就徵收土地之目的及用途所為之概括規定，但並非謂合於上述目的及用途者，即可任意實施徵收，仍應受土地法相關規定及土地法施行法第 49 條比例原則之限制」之意旨可知，土地徵收並非僅具公益性即可任意實施土地徵收，仍應受比例原則之拘束。行政程序法第 7 條亦就行政行為應符合比例原則有所規範：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」。是故，即使具有公共利益，但並非公益絕對優先於私益，而係在符合比例原則的前提下，具有相對的優先性。比例原則之內涵包括：手段符合適當性、必要性與狹義比例性 3 個步驟依序審查。所謂適當性原則，其判斷標準以手段是否有助於立法目的之達成；而必要性原則，係指若有眾多合法且有效的手段可選擇，必須採取對人民侵害較少並可達相同效果之手段。且即使存有多種可達相同效果之手段得以選擇，該手段必須是未造成公益或第三人利益過度負擔始得謂之符合必要性；最後於狹義比例性原則的判斷上，則係指採取之手段所造成的損害不得與所欲達成之目的明顯失衡。

(一) 徵收之適當性

適當性原則主要在於考量手段是否有助於目的之達成，故土地徵收審議小組於審議徵收核准與否時，應考量徵收手段是否有助於達成興辦事業之目的。適當性的要求並不困難，尤其在計畫決定程序中，對於計畫之公共利益有所衡量時，則徵收手段本身就合於該計畫之執行目的²²⁴。且在通常之情形，適當性原則不易發生問題，否則立法者不致制定該手段²²⁵。因此，適當性原則之滿足通常容易通過審查，原則上已經符合法定程序後的最終決定，就其適當性司法機關仍應尊重

²²⁴ Alexander v. Brünneck, aaO.(Fn. 53), 429, 轉引自：胡博硯，頁 89。

²²⁵ 陳新民，論憲法人民基本權利的限制(下)，律師通訊 11 月號，第 158 期，頁 51-52，1992 年。

行政機關，不宜以裁判加以否決。

(二) 徵收之必要性

比例原則之派生子原則—必要性原則是指行政行為有多種相同有效能達成目的之方法時，則應選擇對人民權益損害最少者為之。必要性原則同時應審查「相同有效性」、「最小侵害性」的問題。所謂相同有效性，是判斷有無其他手段可以以相同的適合性程度來實現目的，倘若肯定之，則接續進入是否為最小侵害手段的判斷。最小侵害性之判斷，可分別從所涉及之基本權相關狀態、手段對基本權侵犯的強度，以及受侵犯之相對人數量等因素綜合觀察，以求得最小侵害之手段²²⁶。學者許宗力指出，以基本權侵害之相關狀態為準，越接近基本權所欲保障的核心，侵害程度愈強；若僅侵害基本權保護範圍外緣，則侵害程度較低²²⁷。而手段對基本權侵犯的強度，可從侵害時間的長短判斷。持續的期間愈久，侵害愈是嚴重，愈短，則侵害較輕微。從相對人數量考量，受影響者愈多則表示基本權受侵害之程度愈嚴重，反之則愈輕微。

徵收手段須符合必要性原則，司法院大法官釋字第 425 號解釋即指出：「土地徵收，係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂。規定此項徵收及其程序之法律必須符合必要性原則，並應於相當期間內給予合理之補償。」準此可知，土地徵收之發動除為公益之必要並遵守正當法律程序以外，其為取得需用土地最後不得已的手段²²⁸。亦即，徵收必須是窮盡其他私法上手段或較徵收侵害更小之公法手段，不得不然的選項，在此時，必要性原則之要求即轉換為最後手段的限制²²⁹。

²²⁶ 許宗力，比例原則之操作試論，載：法與國家權力(二)，頁 129，2007 年 1 月。

²²⁷ 如何判斷「核心」、「外圍」德國聯邦憲法法院在「藥房案」以職業自由提出三階段判准，請參閱：許宗力，比例原則之操作試論，載：法與國家權力(二)，頁 130，2007 年 1 月。

²²⁸ 同註 177，頁 248。

²²⁹ 戴秀雄，由制度設計面向論抵價地式區段徵收，載：台灣法學新課題(十)，頁 68，2014 年 11 月。

內政部土地徵收作業手冊指出，需用土地人在徵收土地計畫書中應就興辦事業計畫之必要性加以說明，包含：該計畫目的與預計徵收私有土地具有合理關連的理由、預計徵收之私有土地已達必要最小限度範圍理由、用地勘選有無其他可替代地區、是否有其他取得需用土地之方式，並說明有無其他評估必要性理由²³⁰。而審議土地徵收公益性與必要性之單位，依照土徵條例第 13 之規定，是由中央主管機關(即內政部土地徵收審議小組)審議之。土地徵收之必要性可從土徵條例第 3 條後段：「徵收之範圍，應以其事業所必須者為限」，及第 11 條第 1 項：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得」而就徵收範圍及徵收土地及其替代性(徵收手段之必要性)討論之。

1. 區段徵收之必要性

依我國土徵條例第 3 條：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限」，土地徵收須具備公益性與必要性，土地法第 208 條以及土地法施行法第 49 條之規定皆再次重申徵收之範圍，應以其事業所必需者為限，並應就損失最少之地方為之。土徵條例與土地法、土地法施行法所強調之「徵收範圍，以事業所必須者為限」、「徵收土地，應就損失最少之地方為之」即為廣義比例原則中必要性之體現，其目的在於防止濫行徵收權，而損害土地所有權人之權益。是以徵收不得無限擴張徵收範圍，特別是不得夾帶公益目的以外的徵收。

大埔事件係採取土徵條例第 4 條第 1 項第 1 款：「有下列各款情形之一者，得為區段徵收：...一、新設都市地區之全部或一部，實施開發建設者。...」之規定以區段徵收的方式進行土地徵收。區段徵收乃是土地徵收之一種，其內涵依照

²³⁰ 內政部土地徵收作業手冊，2013 年 12 月。

內政部地政司之解釋是指「政府基於都市開發建設、舊都市更新、農村社區更新或其他開發目的需要，對於一定區域內之土地全部予以徵收，並重新加以規劃整理後，由政府取得開發目的所需土地及公共設施用地，其餘可供建築土地，部分供作原土地所有權人領回抵價地之用，部分讓售或撥供需地機關使用，剩餘土地，則辦理公開標售、標租或設定地上權，以處分土地之收入償還開發總費用。辦理區段徵收，政府可無償取得公共設施用地及節省龐大建設經費支出，土地所有權人亦可領回抵價地，享有土地利用價值提高、公共設施完善、生活品質提昇等多重開發利益，是公私互蒙其利之措施」²³¹，是以從國家角度觀察區段徵收，可知國家認為區段徵收乃是人民與政府合作開發、共享利益。並且，因區段徵收開發後土地價格提高，加上免稅地改課徵地價稅，擴大課徵範圍，地價稅收入隨之增加；土地增值稅、房屋稅及契稅亦因開發後土地公告現值調漲，諸多的利益使區段徵收成為政府增加收入的方式之一。

從區段徵收制度發展歷程可知，採用區段徵收制度是肇因於過去國家依據土徵條例第 19 條之規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）主管機關轉發之。」採取一般徵收的方式強制徵收人民土地，對土地所有權人之財產損失僅以金錢補償。過去並無抵價地的選擇，使人民無法共享土地開發後的利益，並喪失原本財產權存續價值。對於將土地、建物作為住家或營業處所的人而言，面臨補償金過低無力再購新屋導致的無家可歸、失業、未來就業... ..等攸關居住權、工作權、生存權的問題，因此在過去採取一般徵收獲取需用土地時經常遭遇人民激烈地抵抗。為此，國家為提高民眾參與之誘因而改採區段徵收的方式，於土徵條例公布後，對於參加區段徵收之土地所有權人得依其意願決定是否全部或部分領取抵價地或現金，以降低土地所有權人之抗爭²³²。而居民大都選擇以抵價地作為土地徵收之補償，以享開發

²³¹ 內政部地政司，業務介紹—區段徵收，網址：<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content.asp?cid=86>，最後瀏覽日期：2016/6/2。

²³² 陳明燦，土地徵收導論，頁 280，2013 年 9 月。

後土地增值的利益。區段徵收原先之實質目的在於貫徹土地漲價歸公、地利共享，並防止土地投機，但實際上卻演變為另一種形式的強制性合作性的大規模土地重新分配整理之土地整體開發機制，且逐漸成為政府無償取得公共設施用地的主要途徑²³³。惟區段徵收乃是屬於土地徵收的一種，因此核准要件仍應確定區段徵收有無公益性、是否符合比例原則，並遵守法律保留原則與合理補償原則。故，區段徵收作為徵收類型之一仍需具有必要性，由區段徵收實施辦法第 2 條：「區段徵收作業程序如下：…(三)評估公益性及必要性…」、第 4 條：「需用土地人應於內政部區域計畫委員會或內政部都委會審議通過前，向內政部土地徵收審議小組報告其公益性及必要性。」揭示區段徵收應具必要性之意旨。

抵價地式的區段徵收設計理念是由土地所有權人提供土地，政府提供開發費用及技術，強調政府與人民利益共享、合作開發土地。於土地開發完成後，政府以徵收總面積百分之五十為原則，但不低於百分之四十之土地，作為土地所有權人之「投資報酬」，而國家則可無償取得剩餘之土地，作為公共設施或政策所需用地，並藉由配餘地的讓售或標售以償還開發成本²³⁴。是故，區段徵收之目的既然是國家與人民合作開發、利益共享，以促進土地利用之效率，具有濃厚的開發意涵，但其本質仍不脫強制徵收的色彩，兩者相互矛盾衝突。且區段徵收往往是為達廣域性的整體土地開發，徵收之面積至少超出預定公共建設所需土地面積將近一倍²³⁵，影響層面與程度也較為深廣，徵收的範圍也不以興辦公益事業所需土地為限。是故區段徵收作為土地徵收手段之一，動搖土地徵收須具備公益性與必要性之核心價值，並將徵收之正當性與合法性轉化為徵收補償價額、抵價地分配之問題。

事實上，區段徵收雖有合作開發土地之意涵，本質上仍是政府以公權力強制取得土地之徵收性質，但卻演變為另一種形式之強制性合作開發事業，且土地所

²³³ 林旺根，現行都市土地整體開發法制之檢討－以比較臺、日市地重劃與區段徵收法制為中心，全國律師，第 17 卷第 12 期，頁 56，2013 年 12 月。

²³⁴ 同前註。

²³⁵ 同註 143，頁 112。

有權人被強迫參加，完全沒有拒絕的權利。土地所有權人儘管表達反對事業計畫，往往仍是難以撼動行政機關的徵收決定，被徵收人僅能轉而被動地選擇以現金或抵價地作為徵收之補償。在大埔事件中，苗栗縣政府不斷強調「有 98% 地主申領抵價地，抵價地發還條件都比其他縣市區段徵收案都還優厚」²³⁶，惟抵價地對於人民而言，是不得不然的選擇。抵價地式的區段徵收比起一般徵收僅以金錢補償較為優渥，土地所有權人能夠選擇抵價地與政府共享開發地之利益，但國家發回抵價地之面積依照土徵條例第 39 條第 2 項之規定：「抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十為原則。因情況特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之四十。」其總面積原則上應是徵收總面積 50%，最低不得低於 40%。惟實務操作上，行政機關常以為維持財務平衡為由，原則上將抵價地之面積以總面積 40% 處理。對於抵價地比例高於 40% 者有簡單記明理由，相反地，抵價地比例為 40% 者則未有所說明，形成抵價地比例 40% 為原則，高於 40% 為例外的情形²³⁷。

此外就抵價地之發回，事實上其補償並非土地徵收當時之價值。依照土徵條例第 45 條之規定：「實施區段徵收時，直轄市或縣(市)主管機關應預計區段徵收土地平均開發成本，並斟酌區段徵收後各街廓之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展情形，估計區段徵收後各路街之路線價或區段價，提經地價評議委員會評定後，作為原土地所有權人領回抵價地之計算基準。」是由抵價地所在街廓的區段地價所決定，為國家另行估定後的價格²³⁸。另外，抵價地計算方式僅考慮土地的交換價值卻未將土地之利用價值納入考量，特別是在徵收農地的情形。因農地之交換價值相較於建地而言較低，導致換算補償額度占比低，又因徵收後該筆土地之地目轉為建地，其交換價值又大幅提升，造成被徵收的農地所發回之抵價地面積大幅減少，對於維生事業依賴土地面積者，將導致利用上的困

²³⁶ 中央日報，「竹南園區徵收 苗縣府：合法優厚」，網址：http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=112&docid=101205099，最後瀏覽日期：2016/6/2。

²³⁷ 「區段徵收爭議問題」座談會，台灣法學雜誌，第 258 期，頁 88，2014 年 10 月。

²³⁸ 同註 229，頁 77。

難²³⁹。大埔事件所徵收之土地供農業使用且為農地重劃區面積合計 1,033,423 平方公尺，從事農業者領取抵價地雖因地目變更與地區繁榮使土地交換價值較農地更高，但對於欲持續農業耕作者而言其使用價值則降低，對其生存權、工作權都有嚴重地影響。

又我國大法官釋字第 732 號解釋理由書中：「為達利用土地資源、促進地區發展並利建設經費之取得等目的，非不得以適當優惠方式與土地所有權人合作進行聯合或共同開發、以市地重劃之方式使原土地所有權人於土地重新整理後仍分配土地、以區段徵收使原土地所有權人取回與原土地同價值之土地、或以其他適當且對土地所有權侵害較小之方式達成。」將區段徵收視為較強制徵收為侵害較小之方式，然而區段徵收是否符合必要性原則，本文認為尚有保留空間。首先，區段徵收仍為徵收的手段，但其通常是用在整體性的地域開發上，形同強制人民共同開發。姑且不論土地開發作為區段徵收公共利益之正當性，必要性原則要求在眾多手段中選擇對人民侵害最小之方式為之，同時也將土地徵收作為不得不然的最後手段。而以區段徵收作為手段以追求土地開發、提振經濟發展、促進都市整體建設、提昇市容及民眾生活品質等利益，並非不許以其他相同有效之手段達成目的，例如：市地重劃、協議價購、以地易地等對人民而言較為溫和之方式為之。並且國家也應注意，雖然發展能夠促進人權享受，但缺乏發展並不得被援引作為剝奪人權的理由²⁴⁰。其次，區段徵收之補償是國家經整體開發之後，將土地發回給被徵收人作為徵收補償，但抵價地之總面積僅佔徵收面積 40% 左右，被徵收人所得之抵價地面積勢必較被徵收之土地小，對於對於維生事業依賴土地面積者，勢必對其生存權與工作權產生嚴重地衝擊。又區段徵收本身具開發性質，是一個在公益性與必要性大幅鬆動的擴張性徵收²⁴¹。申言之，區段徵收是合作開發、公私互蒙其利的機制，因此在其公益性之質量較低；且政府為達土地開發財政收

²³⁹ 同註 229，頁 79。

²⁴⁰ Vienna Declaration and Programme of Action，para10,1993.

²⁴¹ 同註 237，頁 95。

支平衡及增加稅收之目的，通常採取區段徵收的方式大幅度地徵收土地，從而與徵收範圍須具有必要性之原則相互違背。

土地徵收係基於興辦公共事業需要，為實現公益目的而侵害人民財產權之不得已措施，其實施將對人民應受國家保障之財產權、居住權、隱私權等發生嚴重影響。故土地徵收依理自應為政府為取得公共事業所需用地，已窮盡各種可能之較為溫和之方式而仍未能取得者，始得採行之不得已措施。大埔事件以區段徵收之方式所欲達成之目的為滿足新竹科學園區竹南基地擴建用地需求、藉由完善公共設施及生活服務機能之提供，創造優質產業與生活環境，惟大埔案徵收後之土地非全為公用，被徵收土地一部分作為住商用地，一部分作為產業專區，僅供少部分人使用，則被徵收土地權利人有無必要承擔此種公益性及必要性大幅鬆動之擴張性徵收，本文採否定之見解。況且，縣府採取區段徵收之方式進行土地開發，為達開發成本收支平衡，僅有約 28 公頃的土地是專門做為園區事業用地使用，剩餘 126.15 公頃的土地係用來做為住商用地及公共設施用地，顯與土徵條例第 3 條：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限」要求徵收範圍應具必要性原則有違。

2. 優先使用其他公有或國營事業之土地

土地徵收之範圍，除應以其事業所必須者為限以外，依 101 年度新修法增訂土徵條例第 3 條之 1 之規定：「需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地。」優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地乃是必要性原則地體現，因徵收是不得不然的最後手段，則有其他較為溫和的手段能夠相同有效達成目的時，則應選擇對人民侵害最小的方式為之。是故，苗栗縣政府在擬定竹南科學園區周邊地區特定區計畫案時，不應優先選擇徵收，而應先選擇科

學園區閒置土地，或是思考將工業區內之閒置土地活化。於大埔居民不斷就竹南科學園區周邊地區特定區計畫案陳情與抗爭時，審計部 98 年度之「中央政府總決算審核報告」即已指出全國科學工業園區土地、廠房及宿舍仍有閒置未用，亟待加強招商使用，特別是科學工業園區管理局辦理苗栗銅鑼園區基地開發計畫，土地取得後卻未能依計畫開發使用，是類情形應加以注意；99 年之「中央政府總決算審核報告」中則再度指出科學工業園區之土地廠房仍有閒置，且作業基金入不敷出，營運資金不足償還債務，致債務持續攀升；至 103 年度審計部之報告指出截至民國 102 年底止，我國總計開發 12 處加工出口區、79 處工業區、13 處科學工業園區、3 處農業科技園區、1 處航空貨運園區及客運服務專區、4 處環保科技園區。政府雖已推行各項改善園區土地及廠房滯銷閒置措施，並獲致相當成效，惟截至民國 102 年底止，政府開發各類園區尚有可供設廠及社區用地 942 公頃尚未租售，仍有滯銷閒置情形，除影響工業區受託開發單位之成本回收之外，也對園區開發效能產生影響；同時，審計部之報告也表示各類園區土地仍有滯銷閒置情事，但相關機關依然持續開發園區，恐影響國家資源有效運用。從審計部「中央政府總決算審核報告」之報告中可知，我國設立諸多園區，諸如：工業區、加工出口區、科學工業園區等等，然而目前各類園區仍有土地仍有閒置的情形，特別是科學工業園區至今尚有 215 公頃之閒置土地。因此，依照土徵條例第 3 條之 1 的規定，國家在面對工業用地閒置時則不應再行開發新工業區，並且產業園區應採取優先使用既有產業用地。

又大埔案都市計畫案於 98 年發布實施，其目的在於滿足新竹科學園區竹南基地擴建用地需求、藉由完善公共設施及生活服務機能之提供，創造優質產業與生活環境，因此可知苗栗縣政府擬訂擴大都市計畫之立基點在於因應未來竹南基地用地需求，惟審計部 98 年度之中央政府總決算審核報告即已說明園區內仍有 5.37% 可設廠的土地閒置，更有高達 42.11% 的廠房閒置，苗栗縣政府卻計畫新增園區土地，不僅徵收公益性備受質疑，更無法通過徵收之必要性的檢驗。大埔事

件中有關於徵收處分決定時點土徵條例尚未修法，依照當時之土徵條例施行細則第 2 條第 2 項之規定：「徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並應儘量避免耕地。」雖有徵收應儘量避免耕地之規定，但並無類似現行法第 3 條之 1 的規定要求需用土地人於勘選用地及範圍，並應優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地的意旨。惟徵收仍是行政行為的一種態樣，依照行政程序法第 7 條之規定應符合比例原則，是以徵收作為達成公益目的的最後手段，應選擇其他相同有效達成目的且對人民侵害最小之方式為之。因此，在國家仍有其他無使用計畫之公有土地或國營事業土地時，則應優先使用公有用地，而非選擇對人民權益影響甚劇之徵收手段。

3. 徵收手段之必要性及其替代性

土地徵收是國家為追求公益而對人民合法之財產予以之剝奪，並給予合理補償之行政行為，強制徵收是國家對人民財產行使公權力具目的之侵害，乃係國家為實現公共利益最後不得已的措施。因此，國家對興辦公共事業所需之土地，必須用盡所有法律上的手段，在不得不然之時，方得予以徵收。亦即，國家為取得需用土地，其手段原則上應優先採取與土地所有權人締結民事契約的方式，將公權力之行使作為最後的手段。土徵條例第 11 條第 1 項：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，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。」將協議價購作為徵收之前置程序，需用土地人於徵收前應先踐行協議價購，即昭示土地徵收係國家為追求重大公益所不得不然之手段，取得需用土地之方式應先與土地所有權人協商討論。且從土徵條例第 11 條之立法理由觀之，其亦彰顯具強制力之土地徵收，應為需用土地取得之最後、不得已手段，基於對人民私

有財產權益應予尊重，非有必要，應儘可能避免徵收。是以，需用土地人於取得所需用地之過程中，自應優先考量採行其他較溫和、侵害較小之手段，盡客觀、可能地努力以協議方式以達目的；且協議時，所提出取得土地之對價亦應有助於協議之成立。如此，始能調符合法定協議程序之意旨，並符合比例原則及財產權、居住權等基本權保障之要求²⁴²。以協議方式取得事業用地，除了能夠迅速完成興辦事業外，所遭受之阻力也較小，可促進社會祥和、避免人民抗爭、減少社會成本，並增進人民對政府之信賴與整理社會之利益，成就「政通人和」之社會整體公益²⁴³。徵收是對於人民居住權、財產權、工作權、家庭隱私不受干擾權等基本權益之侵害，因對人民權益影響甚劇，故須視所欲追求之公益極為重大急迫，且無其他替代方案，例如：以地易地、市地重劃、聯合開發、設定地上權等方法，始得為之。

惟在大埔事件中，苗栗縣政府並未與土地被徵收人實質協商，僅告知協商價格是依據苗栗縣 97 年公告土地現值計算，並未給予土地所有權人協商議價之空間。協議價購乃是必要性之精神，參與協議之人員，應詳予溝通交涉，不得以徒具形式之開會，虛應故事，使得因土地徵收而對人民受憲法保障之財產權、居住權、工作權、生存權、隱私權等基本權所造成之損害減至最輕。是以，苗栗縣政府應踐行土徵條例第 11 之規定與土地所有權人就價購金額協議，惟其卻利用該次會議告知參與會議之土地所有權人土徵條例第 30 條規定之法定補償地價，以及苗栗縣政府辦理區段徵收，不予加成補償，且一律按照土地徵收條第 30 條第 1 項之規定以徵收當期之公告土地現值補償其地價之意旨，被徵收人僅有接受或不接受，並無就徵收價格協商討論的空間。因此，苗栗縣政府未實質踐行協議價購不僅有違正當法律程序，同時徵收手段也無法通過必要性原則之檢驗。

²⁴² 同註 140，頁 10。

²⁴³ 最高行政法院 101 年度判字第 953 號判決。

(三) 土地徵收之狹義比例原則

在土地徵收之狹義比例原則之階段，是限制國家為追求微小地公益而發動徵收，意即是將徵收作為手段之問題連結回徵收目的加以限制²⁴⁴。狹義比例原則要求限制基本權之手段對基本權侵害程度愈大，則所欲維護的公共利益就必須更迫切、重要²⁴⁵。徵收除剝奪人民之財產權外，亦造成居住權、隱私權、工作權等基本權之侵害，並且徵收的侵害態樣是完全剝奪上述基本權，對於人民之基本權的侵害程度劇烈，故徵收所欲追求之公益則應更為迫切重要。因此，土地徵收之公益性在「質」的要求上較為嚴格，並非泛泛的公共利益即足以正當化徵收決定，而必須是經過「選擇的、重大的、特別的公共利益」始足當之。申言之，土地徵收所需具備之公共利益，應經由一個具體的公益與私益衡量的方式加以肯定²⁴⁶。判斷土地徵收是否具有公共利益，必須就個案之具體情形經嚴謹且慎重程序為利益衡量。

需用土地人向內政部報請核准徵收處分，須由內政部土地徵收審議小組就徵收案之公益性與必要性審查之。主管機關如何衡量公益與私益，是土地徵收相當重要的問題。在審查系爭行政處分所造成之損害有無與欲達成目的之利益顯失均衡，首先應思考土地徵收供興辦事業使用所帶來之正面利益以確認徵收之公共利益為何，再確認因土地徵收而受損害之利益(包含人民之私益與反對徵收之公益)，並就兩者權衡考量之。於思考土地徵收所帶來之負面效益時，就個人私益角度出發，應確認被徵收人及利害關係人因土地徵收所造成之損害，諸如：居住權、生存權、工作權、家庭隱私不受干擾權及財產權等基本權，且財產權之損害問題不應單純地將其簡化為經濟價值地保障，而應聚焦於財產權的存續保障；於個案當中，財產愈是直接對個人自由發展有明顯的影響時，例如：作為營業使用的財產、

²⁴⁴ 同註 229，頁 68。

²⁴⁵ 湯德宗，違憲審查基準體系建構初探，載：憲法解釋之理論與實務(第六輯)，頁 20，2009 年 7 月。

²⁴⁶ 土地徵收應具備衡量公共利益之機制——地政及不動產學術工作者的建言，司法改革雜誌，第 79 期，頁 75，2010 年 8 月。

居住地處所，則相較於其他財產，應受較高之保障，故此時徵收之公益之質量則必須更高²⁴⁷。易言之，基於公益而對基本權加以限制，但不同的基本權類型所要求之公益的質量亦有所不同。從徵收所失之公益角度觀察，則應將土地徵收後之使用方式所造成之社會成本(即徵收對其他公益之侵害)也應納入考量，且若私人使用土地之方式有助於社會，也應納入反對徵收之公益裡，例如：徵收前土地若作為農地使用，因有助於我國糧食安全，反對徵收之公益則包含糧食安全與農業永續發展。另外，也應將徵收所需付出的成本納入考量，例如：徵收之法定補償項目、徵收後之安置、就業輔導及社會救濟等計畫。最後，就土地徵收所欲達成之公益與徵收後所造成被徵收人私益之受損與反對徵收之公益、徵收所需之成本予以衡量²⁴⁸。應注意者，公共利益與私人利益的權衡，並非僅屬「量」的比較，而應為「質」的較量問題。公益與私益間的關係，也非是對立衝突，應是調和並立。在具體個案當中，為追求公共利益除須與私益相互調和之外，同時也會面臨價值相互衝突之公益，例如：經濟發展與環境保護，此時也應就徵收公益與徵收反對之公益及私益衡量之。

我國土徵條例第 1 條：「為規範土地徵收，確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利益，特制定本條例。」及第 3 條：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限」雖已指出徵收之要件須具備公益性與必要性，惟舊法對於徵收之公共利益如何定義、判斷，以及公私益衡量之標準為何並未說明，導致台灣諸多徵收案件爭議不斷，苗栗大埔案即為一慘痛的例子。因大埔案之爭議致土徵條例於 101 年修法，新法第 3-2 條規定於興辦事業須動用徵收手段時，應評估興辦事業之公益性與必要性，其評估因子為：「一、社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。二、經濟因素：

²⁴⁷ 同註 182，頁 23。

²⁴⁸ 審查公益是否能正當化徵收之決定所需採取之步驟可參照：劉如慧，都市計畫之附屬徵收—最高行政法院九十六年度判字第 0 一四四號判決評析(同註 174，頁 232-233)；陳明燦，土地徵收、公共利益意涵及其衡斷機制—德國法觀察，地政學訊，第 25 期，頁 8，2010 年 11 月；藍瀛芳、詹順貴、何彥陞，我國土地徵收制度之評估(同註 116，頁 323-324)。

包括徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。

三、文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。四、永續發展因素：包括國家永續發展政策、永續指標及國土計畫。五、其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。」需用土地人應依上述五大要素綜合評估分析。需用土地人依上述五大因素評估過後，認為有徵收之必要而擬具徵收計畫書時，其內容應記載興辦事業計畫之必要性說明、公益性及必要性評估報告²⁴⁹。且中央主管機關(即內政部土地徵收審議小組)在審查徵收處分時，也應審查徵收之公益性、必要性及是否適當與合理²⁵⁰。

然而，新修法有關於公益性之評估要素仍有許多不足之處，容待改善。大埔案之委任律師詹順貴認為

”嗣 2012 年 1 月 4 日修正後的新法公布實施，固然參採民間版草案在其第 3 條之 2 增訂了公共利益的具體衡量標準，惟因仍未建立明確的評估與審議規範，需地機關如何研提公益性及必要性評估報告？內政部如何在個案審議其是否具備公益性及必要性？仍大有疑問。依作者所蒐集包括一般徵收與區段徵收共 8 份需地機關的公益性及必要性評估報告觀察比較，不僅格式不一，且均僅泛泛論稱其徵收案具備公益性、必要性，並無

²⁴⁹ 土徵條例第 13-1 第 1 項：「前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：一、徵收土地或土地改良物原因。二、徵收土地或土地改良物所在地範圍及面積。三、興辦事業之種類及法令依據。四、興辦事業計畫之必要性說明。五、與土地所有權人或土地改良物所有權人協議價購或以其他方式取得之經過情形及所有權人陳述意見之情形。六、公益性及必要性評估報告。七、土地使用之現狀及其使用人之姓名、住所。八、土地改良物情形。九、一併徵收之土地改良物。十、四鄰接連土地之使用狀況及其改良情形。十一、徵收土地區內有無古蹟、遺址或登錄之歷史建築，並註明其現狀及維護措施。十二、舉行聽證、公聽會、說明會之情形，並應檢附會議紀錄及出席紀錄。十三、土地或土地改良物所有權人或管理人之姓名、住所。十四、被徵收土地之使用配置。十五、興辦事業概略及其計畫進度。十六、應需補償金額總數及其分配。十七、準備金額總數及其來源。十八、涉及原住民土地之徵收，應檢附中央原住民族主管機關之書面同意文件。十九、安置計畫。」。

²⁵⁰ 土徵條例第 13 條第 2 項：「中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。三、該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。四、該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。六、依本條例第三十四條之一提出之安置計畫是否合理可行。七、其他依法應為或得為審查之事項。」。

統一的明確評估方法與標準，亦均無可供檢視的具體評估結果，因此有徵收審議委員譏為根本流於形式。²⁵¹

且其建議公益性的評估要素應納入人權公約，如經社文公約作為公共利益評估因素，如此始能貫徹人民財產權、工作權及相關權利的保障，並合於徵收應合於公共利益的目的²⁵²。另外，學者陳明燦則對有公私利益及必要性評估標準提出質疑，上述五大公益性評估要素之重要性是否相同？是否在權重上有不同比例之分配？私益性之權重如何決定？公益與私益之權重是否均等²⁵³？另有論者認為新法對於公益性、必要性規定不夠明確，且在具體個案應如何評估、評估因素之重要性權重為何容有疑義，因此透過專家問卷之方式調查此五大公益，發現專家認為在公益性評估上社會因素最為重要，最不重視經濟因素之考量，而在必要性評估上則以計畫範圍及土地取得方式為重點²⁵⁴。綜上所述，本文認為現行土徵條例有關於公私利益如何權衡，評估公益性、必要性之五大評估要素看似清晰，實則無從操作起，我國仍待建構一套公私利益之衡斷機制。而現行亟待建立公益之評估規範，使公益性及必要性評估報告有固定依循方式，提供日後核准機關及司法機關審查。至於如何評估，由於量化容易導致失真的結果，是以原則上不宜採量化的方式進行評估，而應逐案衡量及審查²⁵⁵。

大埔事件徵收土地所欲與辦之事業為都市計畫，該計畫之公共利益乃為促進地區發展及經濟繁榮。假設單純經濟利益與地區發展是類公益得作為土地徵收之公益性，即使大埔案確定有公共利益，惟此公益與大埔居民之私益、徵收所失之公益兩者利益衡量，是否能夠通過比例原則之檢驗不無疑問。依苗栗縣政府所發之新聞稿可知，該都市計畫案預估「將帶來 5000 億以上的投資，創造 8000 個就

²⁵¹ 詹順貴，土地徵收條例與都市更新條例修訂評析，網址：http://thomas0126.blogspot.tw/2013/01/blog-post_6943.html，最後瀏覽日期：2016/6/2。

²⁵² 同註 116，頁 324。

²⁵³ 陳明燦，我國土地徵收條例修正草案之評析—以財產權保障觀點為中心，臺北大學法學論叢，第 85 期，頁 17，2013 年 3 月。

²⁵⁴ 許家豪，我國區段徵收公益性及必要性評估制度之研究—以桃園航空城機場園區建設計畫案為例，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系，頁 147-149，2014 年 9 月。

²⁵⁵ 同註 116，頁 729。

業機會，帶動地方繁榮發展」²⁵⁶，而基於所有人權皆具有普世性、不可分割、相互依存且互為連結的性質，內政部核准徵收處分對大埔土地所有權人所造成之損害除包含財產權外，也涉及居住權、生存權、家庭隱私不受干擾權及工作權受侵害；又反對該徵收處分之公益則為國家糧食安全、農業永續發展。另外，系爭徵收處分是以犧牲屬於特定農業區經辦竣農地重劃之優良農業用地為代價，該特定農業區農地原本即種植稻作、果樹，且值此世界糧食短缺，國家重視糧食自足率之時，必須徵收所帶來之公益遠大於維持農用所保護之公益及土地所有權人私益時，該徵收始符合狹義比例原則。最後，亦應將徵收所耗費之成本納入衡量，包含：徵收之法定補償項目、徵收後之安置、就業輔導及社會救濟等計畫。是故，行政機關對於徵收所欲達成之公益(經濟利益、地區發展)與維持農用之糧食安全公益、徵收耗費的成本、人民所失之利益間應為利益衡量，且應注意愈是涉及人民生存之土地、建物，其重要性愈高；行政機關不僅應提出相關資料佐證徵收具有急迫且重大之公益性，且除徵收外無其他替代方案獲取需用土地，同時行政機關必須有所論理，而不得空泛地陳述徵收之公益。

第二節 徵收之補償與安置措施

一 徵收補償

土地徵收是土地所有權人因社會公益而特別犧牲其土地所有權，基於徵收與補償兩者乃是唇齒條款，徵收應予補償。土徵條例第 19 條：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）主管機

²⁵⁶ 苗栗縣政府縣府新聞，「竹南科學園區擴編基地動土 將引進 5 千億投資創造 8 千個就業機會」，網址：http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyx.php?menuID=1088&forewordID=105564&secureChk=46aad1d2631088916c3091e774，最後瀏覽日期：2016/6/2。

關轉發之」之規定即揭示此意旨。學理上就徵收補償原則之討論，見解迭有分歧，可分為「完全補償說」、「相當補償說」、「折衷說」²⁵⁷。所謂「完全補償說」，是指使被徵收人之生活能夠重新建立之補償，對於被徵收人因徵收所生之損害，給予全部地填補。因此，完全補償說之補償範圍為被徵收人所受之一切不利益。徵收補償之內涵不僅包含被徵收之土地本身，更及於因徵收而附隨而至的「損失」²⁵⁸。亦即，完全補償除主要補償土地及地上建物之客觀價值及因徵收所支出的各種必要費用外，亦涵括其他所受消極性經濟上損失，例如：期待利益之損失、營業停止或縮小、失業或轉業之損害；以及其他非經濟損失，如：生活環境之不適、精神上之痛苦等損害，國家也應酌為補償²⁵⁹。採「相當補償說」是認為徵收補償應就社會、經濟情況，依照社會通念，以客觀、公平、合理之方法填補被徵收人因徵收所生損害，即已足矣。其重點在於填補被徵收人之經濟上損失，因此補償範圍僅及於實質上的財產損失，其他期待利益、營業、失業之損失及生活環境變遷或精神上之損害，皆不在補償之範圍²⁶⁰。主張「折衷說」者，認為針對財產性質之徵收，給予相當補償。而就生存性質之財產(如自用住宅用地或賴以為生的自耕地)，是屬於基本人權之保障，應為特別之保護，因此應予以完全補償²⁶¹。

司法解釋對於徵收補償之原則為何，司法院釋字第 400 號解釋：「如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨」、第 409 號解釋：「徵收私有土地，給予相當補償」、第 425 號解釋：「徵收及其程序之法律必須符合必要性原則，並應於相當期間內給予合理之補償」、第 440 號解釋：「國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償」、第 516 號解釋：「國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收

²⁵⁷ 參閱：陳立夫，土地徵收與損失補償—我國土地徵收制度之若干重要課題，載：損失補償、行政程序法，2005 年 7 月；楊松齡，市價補償即為公平？—論徵收補償之地價基準，台灣環境與土地法學雜誌，第 3 期，2012 年 9 月。

²⁵⁸ 陳新民，《憲法上基本權利之基本理論（上冊）》，自版，1992 年 1 月，第 3 版，頁 389-390。

²⁵⁹ 李鴻毅，土地法論，頁 956，1993 年 9 月修訂 18 版。

²⁶⁰ 同前註。

²⁶¹ 同註 121，頁 579-580。

人民之財產，但應給予合理之補償」、第 579 號解釋：「國家應給予合理之補償，且補償與損失必須相當」第 652 號解釋：「國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償」。從上述解釋可知大法官一貫以「相當之補償」、「合理之補償」作為徵收補償之原則。雖然大法官並未就「相當、合理補償」之內容加以闡述，亦未界定被徵收人之「損失」及被徵收人實際獲得「補償」為何，但可知補償與被徵收人之損失必須合理且相當。惟司法實務上多將「相當之補償」、「合理之補償」解釋為我國徵收補償採相當補償原則，例如：最高行政法院 98 年度判字第 254 號判決²⁶²、最高行政法院 98 年度判字第 413 號判決²⁶³……等。

又經社文公約第 7 號一般性意見第 13 點即指出，國家應保證所有有關的個人對他們本人和實際所受的財產損失得到適當的賠償²⁶⁴。《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》第 60 點之規定

「如果搬遷無法避免，並且對於公共福祉是有必要地，國家必須提供或確保個人的不動產、財產權或物品的任何損害，包含權利或財產上的利益獲得公平、公正地賠償。補償應提供任何經濟上可評估地損失，與每個個案具體違法行為的情形需適當且成比例的，例如：生命或肢體損失；生理或心理的損害；喪失的機會，包含就業、教育、社會福利；物質損害及收入損失，包含潛在的收入；精神損害；法律或專家援助，藥品和醫療服務，心理及社會服務等必須的花費。現金賠償在任何情況下均不應替代土地和共有財產資源等形式的不動產賠償。如果土地被徵收，則應該向受影響者補償在質量、面積和價值上相等或者更好的土地」²⁶⁵

²⁶² 「... 徵收私有土地，應給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收補償係採相當補償，非完全補償，有司法院釋字第 409、425、440 及 516 號等解釋可資參照。」

²⁶³ 「再觀之司法院釋字第 425 號、第 440 號、第 516 號解釋及土地徵收條例第 30 條第 1 項規定可知，徵收土地應給與之補償，應遵循之原則乃『合理補償』，而非『盡量補償』或『較優補償』」。

²⁶⁴ CESCR General Comment No. 7: The right to adequate housing: forced evictions, E/1998/22(20 May 1997), para13.

²⁶⁵ United Nations Human Rights Council, Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement, Para60., A/HRC/4/18, 5 February 2007.

徵收補償應公平、公正，其補償範圍除包含經濟上損失外，尚包含精神損失、喪失的機會，似得以認為於徵收侵害居住權致土地被徵收人遭強迫驅離之情形時，徵收之補償是採完全補償原則。

大埔事件以區段徵收之方式獲取需用土地，其徵收補償依舊土徵條例第 39 條第 1 項前段之規定：「區段徵收土地時，應依第 30 條規定補償其地價。」土地被徵收人得以選擇現金補償；或可依照第 40 條第 1 項前段：「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」申請抵價地。就現金補償之價額計算，依舊土徵條例第 30 條第 1 項前段規定：「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價」是以公告現值計算。且按該條第 2 項前段：「前項徵收補償地價，必要時得加成補償」，縣府補償土地被徵收人於必要時得加成補償。然而，以公告現值計算補償價格之方法為人所詬病。於徵收實務操作上通常是按公告現值在加 4 成補償，即使加成後的價格，也普遍存有低於一般正常市價的情形²⁶⁶。意即，土徵條例之舊法對於徵收之補償金額未依照市場交易價格計算，且顯然低於市價²⁶⁷，不僅與財產權之價值保障有違，更有害於將土地作為營生用之土地所有權人的生存權。因此，舊土徵條例規定被徵收之土地依照公告現值補償地價顯然與司法院大法官解釋之「相當合理之補償」與「補償與損失應相當」之意旨相互牴觸。雖 101 年土徵條例第 30 條第 1 項前段規定：「被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價」，然有關於市價之評定依同條第 2 項規定：「前項市價，由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之」。土徵條例修法後雖規定地價補償以市價為準，但整體上地價之評定方式

²⁶⁶ 各縣市政府依據平均地權條例第 46 條規定：「直轄市或縣（市）政府對於轄區內之土地，應經常調查其地價動態，繪製地價區段圖並估計區段地價後，提經地價評議委員會評定，據以編製土地現值表於每年一月一日公告，作為土地移轉及設定典權時，申報土地移轉現值之參考；並作為主管機關審核土地移轉現值及補償徵收土地地價之依據。」將區段地價提交各縣市地價評議委員會評定公告現值。但地價評議委員會多迫於地方派系的政治壓力將區段地價打折。參閱：張永健，土地徵收補償之規範標準與實證評估，東吳法律學報，第 22 卷第 4 期，頁 16-17，2011 年 4 月。

²⁶⁷ 有論者指出 1977 年至 2000 年間公告土地現值不到市價的一半；2000 年至 2009 年間，至少 5 成的被徵收人所獲得之補償低於公平市價。參閱：張永健，同前註。

及程序與舊法之操作幾乎無異²⁶⁸。現行土徵條例是否能夠改變地價評議委員會的估價模式，尚待觀察²⁶⁹。

又徵收補償之範圍除地價補償費之外，尚包含：建築改良物及農作改良物之補償費、土地改良物之補償、合法營業損失之補償、遷移費²⁷⁰。但我國就徵收補償之討論多著重於地價補償之部分，較少就其他補償範圍討論。惟徵收涉及居住權保障時，不僅應討論地價補償，有關建築改良物及其他因徵收所受之損害，亦應納入補償範圍。大埔案中，建築改良物補償標準主要依據「苗栗縣辦理公共工程建築改良物拆遷補償自治條例」辦理。建物補償標準依照同法第 7 條之規定：「建物重建單價依據『苗栗縣建物重建單價標準表』與其主體構造材料估計」。且建物遭全部徵收、協議價購時，於拆除期限內自行搬遷騰出者，則發給人口及傢俱遷移費²⁷¹。有關於地上建物之補償部分，有論者認為建物之重建應以徵收當時之建材市價求取重建所需之成本，惟實務操作上是以評點之方式進行，但評點標準並未依照物價指數調整，不僅不符市價又無扣除折舊，故徵收補償估價實務操作方式並未展現估價理念²⁷²。於大埔事件中，則發生黃福記之建物當初花費一千多萬完工，縣府卻僅補償 400 多萬的情形²⁷³。

大埔案中，因舊土徵條例就地價補償依照公告現值計算之方式，本文認為已與相當補償須達到「相當、合理」且補償與損失必須相當之意旨有違。因徵收補償太少之緣故，多數同意區段徵收者較優之選擇為領取抵價地，由國家與人民共同開發、地利共享。有關於區段徵收所帶來之利益，已如前述。而大埔案之徵收補償問題，雖大埔 4 戶所爭執的部分並非補償費高低的問題，而是徵收處分是否

²⁶⁸ 陳立夫，評 2012 年土地徵收條例修正條文——以徵收程序與補償之規定為中心，月旦法學雜誌，第 212 期，頁 98，2013 年 1 月。

²⁶⁹ 張永健，台灣徵收補償法制一甲子——三種不同制度，相同結果？，台灣法學雜誌，第 218 期，頁 32，2013 年 2 月。

²⁷⁰ 土徵條例第 30 條至第 34 條規範之。

²⁷¹ 苗栗縣辦理公共工程建築改良物拆遷補償自治條例之附件四「人口遷移費(含傢俱遷移費用)標準表」乃是以戶為單位。一戶單身者遷移費為 4 萬、2 人者發給 5 萬、3 人者 6 萬、6 人以上為 7 萬 5 千元。

²⁷² 陳瑩真，土地徵收補償中的估價問題，國立臺北大學地政學系，頁 89，2004 年 7 月。

²⁷³ 關魚、清大農村讀書會、新頭殼，“兩百年祖傳良田，苗栗縣政府怪手強奪”，網址：<http://www.taiwangoodlife.org/story/20100619/2128>，最後瀏覽日期:2016/6/29。

合法、有無公益性與必要性，惟仍應注意徵收補償原則亦與居住權之保障有著密切的關係。因此，徵收補償之討論不應僅限於土地地價之補償，有關於遷移所生之費用皆應補償之。

二 徵收後之安置措施

經社文權利公約第 11 條 1 款前段：「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。」彰顯保障居住權之意旨，且我國於 98 年通過兩公約施行法，兩公約對於我國具有拘束各機關的效力。而徵收則為對於人民居住權將造成侵害的一種型態，但並非謂在任何情形下皆不得要求人民遷徙他處。在符合特定情形之下，得以對人民強制驅離，但國家也應保障驅逐之方式確實按照法律，且該法律與公約是不相牴觸的。並且，受影響人可得到所有的法定救濟及補救措施²⁷⁴。所謂特定情形之下，例如：加拿大野火蔓延，當局立即疏散居民。同時，拆遷也不應使人變得無家可歸，或者易受其他人權侵犯；如果受影響人無法自給，締約國必須採取一切適當的措施，用盡它所有資源酌情提供新的住房、新的住區或新的有生產能力的土地²⁷⁵。經社文權利委員會同時也要求在都市重建方案、地區改善等過程中，國家應說明在這些過程中採取什麼措施保證人民不受遷移，或保證經過任何住在、或鄰近受影響地區的人士的同意將他們安置²⁷⁶。且安置措施應給予受影響人質量更好或相同的替代土地以及達到適足標準的居住權²⁷⁷。另外，替代住房的位置應盡可能靠近被

²⁷⁴ CESCR General Comment No. 7: The right to adequate housing: forced evictions, E/1998/22(20 May 1997), para11.

²⁷⁵ 同註 72。

²⁷⁶ CESCR General Comment No. 7: The right to adequate housing: forced evictions, E/1998/22(20 May 1997), para20.

²⁷⁷ United Nations Human Rights Council, Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement, Para16, A/HRC/4/18, 5 February 2007.。

搬遷者的原始居住地和生計來源²⁷⁸。綜上所述，從第 7 號一般性意見書中可知，拆遷不應使任何人民無家可歸，也不應使人民其他人權更易受損害，國家在都市重建方案、改造項目、地區改善、城市美化過程中，應保證人民不受遷移或在經過受影響人之同意下將他們安置。

國家在徵收人民土地時應制定合理可行的安置措施，避免人民因政府拆遷而流離失所或導致其他人權更易受侵害，此意旨除經濟、社會、文化權利委員會第 7 號一般性意見書有所規範外，我國國內法亦有相同之規定。土徵條例 91 年之舊法有關於徵收後的安置措施在第 44 條第 1 項第 4 款略有所提及，僅規定區段徵收範圍內土地經規劃整理後，為安置原住戶得以讓售；直至 101 年新修正之土徵條例方對於安置計畫有大略的規定。新法第 13 條之一規定需用土地人擬具徵收計畫書需檢附安置計畫相關證明文件，於第 34 條之 1 規定適用安置計畫之主體及方法，於第 13 條第 2 項則規範由內政部徵收審議小組就需用土地人依第 34 條之 1 提出的安置計畫是否合理可行。

土徵條例第 34 條之 1 規定：「(第一項)徵收公告一年前有居住事實之低收入戶或中低收入戶人口，因其所有建築改良物被徵收，致無屋可居住者，或情境相同經直轄市或縣（市）政府社會工作人員查訪屬實者，需用土地人應訂定安置計畫，並於徵收計畫書內敘明安置計畫情形。(第二項)前項安置，包括安置住宅、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼等。」要求需用土地人對於徵收範圍內之經濟弱勢者應訂定安置計畫，以確實保障被徵收土地所有權人之權益；區段徵收實施辦法第 17 條：「區段徵收範圍內有本條例第 34 條之 1 規定情形或合法建築改良物需辦理拆遷安置者，由需用土地人會商直轄市或縣（市）主管機關訂定安置計畫。」則規範安置計畫由需用土地人與直轄市或縣（市）主管機關協商訂定安置計畫。然而新法規能夠得到政府安置措施者僅限於中低收入戶因徵收而無屋可居住者，範圍失之過狹。監察院 103 年度「以區段徵收方式辦理都市計畫整體開

²⁷⁸ 同註 73。

發成效與問題」專案調查研究也指出能適用該條件者比例過低，有失照顧被徵收拆遷戶之意旨，允應研議擴大適用對象。

大埔案中受強制拆遷者分別為彭秀春、黃福記、柯成福、朱樹等 4 戶，其他土地所有權人大多於 99 年期間即配合政府徵收作業，自行將房舍拆遷並向縣府領取自行拆除的獎勵金。大埔強拆時將張藥房原先 5.6 坪大的家園全數拆除，僅餘 0.3 坪的牆垣；柯成福與他人共有之建物也被全部拆除；朱樹突出路面約 1.57m 之建物，亦不予保留；黃福記之建物，則拆除其住家之圍牆、化糞池、人車通道、大門及電力管線等附屬建物。而在苗栗縣政府強制拆除大埔 4 戶後，卻未採取一切適當的措施，用盡其所有資源酌情提供遭強拆的居民臨時住所，也未制定任何安置措施收容受遷戶，與國際人權標準有違，我國總統府人權諮詢委員會於公政公約初次報告亦特別指出大埔案欠缺安置計畫。另外，針對其他土地被徵收人之安置措施，縣府提供每戶 8 千元的房屋津貼為期 1 年 6 個月。但本文認為徵收造成人民的特別犧牲，此時有關於徵收之不利益不應再由被徵收人負擔。在安置措施上國家應制定較細膩的計畫，例如不應單以「戶」做為房屋補貼的依照，而應考量每戶裡究竟有多少人數，同時亦應提供租屋相關資訊。另外除了租金津貼外，也應規畫在發回抵價地至新屋落成後的臨時住所供人民作為短期住所，否則一旦房屋津貼補助期限過後，無力自行負擔房租之受遷戶可能面臨無家可歸、流離失所的困境，即使是對於能夠負擔的人民而言，也是一種不利益的負擔²⁷⁹。

第三節 強制拆遷過程之審查

大埔案系爭徵收處分是否具有公益性與必要性並通過比例原則之檢驗，本文持否定之見解，詳如前述，故本文認為該違法的徵收處分不得據以作為行政執行之依據而強拆大埔 4 戶。但回歸事實層面，在系爭徵收處分被法院判決違法且

²⁷⁹ 自由時報，“<北部>租屋補貼 大埔拆遷戶要求提高”，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/705936>，最後瀏覽日期：2016/6/2。

確定前，該徵收處分仍具有執行力，苗栗縣政府仍可以系爭徵收處分作為執行名義。為避免「家」遭縣府強拆，大埔居民針對內政部核准系爭徵收處分之行政行為依法提起訴願及行政訴訟，惟在大埔案仍在纏訟期間，且正值最高行政法院就台中高等行政法院不利於大埔居民之判決予以廢棄發回重審之時²⁸⁰，苗栗縣政府不待判決旋即拆除大埔 4 戶。另外，在苗栗縣政府強制拆遷大埔 4 戶之前，大埔 4 戶已向台中高等行政法院聲請原處分停止執行，不料卻遭台中高等行政法院駁回，大埔 4 戶就中高行之裁定向最高行政法院提起抗告，依然被最高行政法院駁回。有關於司法機關對於居住權想像的匱乏，有待第五章討論之。

從大埔事件吾人得以窺知，有關居住權的概念與保障在行政機關為行政決定時並未被納入考量，導致大埔案得以空泛地公共利益為名並採取寬鬆地審查標準通過徵收處分；在司法權上更看不到居住權的蹤跡，大埔案之暫時停止執行的裁定竟認為強制拆遷人民的住房因是以財產作為標的執行，即使發生居住權益及精神損害，仍能夠以金錢或他法補償之，強制執行財產亦與人格尊嚴無涉。然而，強制拆遷確實是對於人權、特別是居住權最為嚴重的侵犯。居住權保障任何人都能和平、安全而有尊嚴地居住在某處的權利，免遭強迫驅逐、騷擾和其他的威脅，可謂是生活安全、安定和有尊嚴的權利。是以，除非強迫驅逐發生在具有正當性且符合國際法相關原則的最特別例外的情形下，強迫驅逐皆應該被推定為違反公約的規定。以下就苗栗縣政府強制驅逐大埔 4 戶之行政行為是否符合經社文公約及其他國際人權法的有關規定，符合合理和適當比例的一般原則討論之。

一 強制拆遷之法律程序保護

居住權保障人們免於遭受強迫驅逐以及任意破壞和拆除個人住宅，受到保護免遭強迫驅逐可說是居住權的重要內涵。所謂的強迫驅逐，是指個人、家庭乃至

²⁸⁰ 最高行政法院認為認為台中高等行政法院並未審查土地徵收審議委員會有無斟酌系爭處分之必要性與狹義比例性、徵收處分有無確實踐行協議價購程序等實質審查事項並未仔細審查。

於社區在違背他們意願的情況下被長期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。強迫搬遷的情形往往是在都市美化、都市更新、準備大型盛事(例如大型運動賽事)的理由下，或者是為服務「公共利益」的藉口下發生在都市地區。迫遷也可能因開發計畫或種種土地掠奪地因素發生在農村。在迫遷的背景下，倚靠土地生活的人特別容易受影響。例如：大埔 4 戶中的彭秀春倚賴住房作為營業使用而開設藥局，同時也將住房作為住家使用，此時強迫驅逐對彭秀春而言更容易受不利的影響。強迫驅逐是對於人權的重大侵害，因此只有在極為特殊的情況下，為依法且符合國際人權條約的規範情況下所執行的驅逐才是正當合理的²⁸¹。所謂最特別例外的情況，且在迫遷之前，國際人權法通常會要求各國政府在強迫驅逐前應研究一切可行的替代措施，以避免使用武力或盡量降低武力的使用的必要性。亦言之，強迫驅逐乃是最後不得不然的手段，國家應盡可能地避免迫遷的情形發生。且即使符合特殊情形必須搬遷，合法的強迫遷離仍必須具備合法的理由，且執行的手段必須是適宜的。所謂的合法理由，第 7 號一般性意見第 11 點將其解釋為「應保證驅逐的方式確實按照法律規定，而法律是與《公約》不相抵觸，而且被驅逐的人有可能援用法律的補救方法」，另外，迫遷所使用的手段必須是適當合理的。

我國各級機關應遵守兩公約施行法之規定，依據兩公約施行法第 2 條及第 3 條之規定，遵守兩公約保障人權之規定及人權事務委員會之解釋。國際人權法上有關於適足居住權與強迫驅逐的文件包含：《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》、經社文權利委員會第 4 號一般性意見、第 7 號一般性意見等國際文件，這些文件清楚的指出居住權的內涵與重要性，以及強迫驅逐應符合的法律程序。經社文第 7 號一般性意見第 13 點即要求締約國應保證在執行任何驅逐行動之前，特別是驅逐行動牽涉到大批人的時候，首先必須同受影響的人商量，探討所有可行的備選方法，以便避免、或盡可能地減少使用強迫手段的必

²⁸¹ 應注意者，經常有人誤解居住權的保障等同於禁止可能需要遷移的發展項目。然而，居住權的保障並非完全禁止需要遷移人口的發展項目，只是規定一些條件和程序性的限制。

要²⁸²。另外，驅逐具有最後手段性，倘若在合理正當情況下為之，則必須為受影響人提供有效的程序性保障。因此，強迫驅逐之執行手段也需符合國際標準的基本原則，那些受到驅逐通知的人應當有可能援用法律補救方法或程式。締約國也應保證所有有關的個人對他們本人和實際所受的財產的損失得到適當的賠償。另外，經社文第 7 號一般性意見第 15 點要求對於強迫驅逐所適用的法律程序保護應包括：(1)讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會；(2)在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知；(3)讓所有受影響的人有合理的時間預先得到關於擬議的遷移行動以及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的信息；(4)特別是如果牽涉到一大批人，在遷移的時候必需有政府官員或其代表在場；(5)是誰負責執行遷移行動必需明確地認明；(6)除非得到受影響的人的同意，否則遷移不得在惡劣氣候或在夜間進行；(7)提供法律的補救行動；(8)盡可能地向那些有必要上法庭爭取補救的人士提供法律援助。另外，《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》就搬遷前、搬遷時、搬遷後及對強迫搬遷的補救有著更詳實的規範。在搬遷前除應通知受影響人以外，還應就計畫與備選方案舉行公開聽證，如果有關當局不能就提議的備選方案達成協議，應該由一個具有憲法權威的獨立機構，如法院、法庭或監察專員進行適當的調停、仲裁或判決；此外，當局應預先有效的傳播有關訊息，包含全面重新安置計畫及土地紀錄等。即使最後仍決定搬遷，搬遷通知也應詳細說明決定的理由，包括沒有其他合理的選擇、提議的備選方案完整的細節(即使沒有備選方案，也應說明為最低限度的減少搬遷所受的不利影響而採取及設想的措施，並且所有的最後決定應該經過行政及司法的審查。搬遷通知也應允許並有助於受搬遷者編制財產清單，以評估其財產及可能受損的其他物資的價值，受拆遷人也應有機會評估並記錄應受賠償的非貨幣損失。最重要的，搬遷不應使人無家可歸，國家應按情況提供適足的替代住房、重新安置或獲得有生產價值的土地；替代住房的位置應盡可能地靠近

²⁸² 另外，Miloon Kothari 特別報告員通過其工作與磋商識別更多影響享有居住權的具體要素，例如個人和社區有效地參與對影響其適當居住權的任何問題做決策(同註 108)。

被搬遷者原始居住地和生計來源。相較於國際人權法上對強迫驅逐有著詳盡且縝密的規範，我國法制上並未有一部法律詳細的規範「拆遷」前後與拆遷時國家應踐行的正當法律程序，以及受拆遷者所能得到的法律保護與拆遷後的安置措施²⁸³。是以，有關於強迫驅逐之法律依據只能回歸到行政執行法上加以探討。

行政執行法上所謂的行政執行，是指公法上金錢給付義務、行為或不行為義務之強制執行及即時強制²⁸⁴。而國家得以書面定相當期限要求建物所有權人自行拆除房屋的情形，依照行政執行法第 27 條之規定：「(第 1 項)依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之。(第 2 項)前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨。」必須是依據法令或行政處分，行政機關得定相當履行期間，義務人倘若逾期仍不拆除者，得由行政機關以間接強制或直接強制的方式執行之。所謂間接強制與直接強制，依第 28 條之規定為：「(第 1 項)前條所稱之間接強制方法如下：一、代履行。二、怠金。(第 2 項)前條所稱之直接強制方法如下：一、扣留、收取交付、解除占有、處置、使用或限制使用動產、不動產。二、進入、封閉、拆除住宅、建築物或其他處所。三、收繳、註銷證照。四、斷絕營業所必須之自來水、電力或其他能源。五、其他以實力直接實現與履行義務同一內容狀態之方法」。而所謂的代履行，依據第 29 條之規定：「(第 1 項)依法令或本於法令之行政處分，負有行為義務而不為，其行為能由他人代為履行者，執行機關得委託第三人或指定人員代履行之。(第 2 項)前項代履行之費用，由執行機關估計其數額，命義務人繳納；其繳納數額與實支不一致時，退還其餘額或追繳其差額」。因此，苗栗縣政府乃是依據內政部核定之徵收處分作為執行名義，並定相當期限命大埔 4 戶於相當期限內自行拆遷完畢，逾期將由縣府代為履行，且義務人(即大埔 4 戶)繳納代履行的費用。另外，我國

²⁸³ 「巢運」始於 2014 年是關心住處/居住/住宅的運動，其訴求之一為訂定防止不當迫遷專法，以遏止國家不當迫遷之行為。

²⁸⁴ 行政執行法第 2 條：「本法所稱行政執行，指公法上金錢給付義務、行為或不行為義務之強制執行及即時強制。」

行政執行法就強迫拆遷所能提供之法律保護措施之密度相較於國際人權法力度較為不足，僅於第 9 條規定義務人可對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事聲明異議，然而聲明異議並無暫停執行之效力，僅仍視執行機關是否認為異議有理由而停止執行²⁸⁵。另外可說是對受搬遷人保護之條文尚有行政執行法第 5 條有關於執行時間之限制，原則上禁止在夜間、星期日或其他休息日執行，例外於執行機關認為情況急迫或徵得義務人同意者不限；且執行人員於執行時，應對義務人出示足以證明身分之文件²⁸⁶。

大埔徵收案在土地被徵收人與社會大眾不斷抗爭下，與行政院、苗栗縣政府歷經多次協商後，除了大埔 4 戶建物不予保留以外，爭議一一獲得弭平。苗栗縣政府多次發函命大埔 4 戶於 102 年 7 月 5 日前自行遷移完成，逾期未處理者將強制拆除，惟當時的縣長劉政鴻也表示縣府在 7 月 5 日當天並不會強制拆除，而且在執行拆除之前，仍將會繼續與拆遷戶進行溝通。然而此時，大埔事件之徵收處分已經最高行政法院發回台中高等行政法院重新審判，系爭徵收處分有極高的機會被判違法，但縣府卻不待法院判決即打算強制執行。大埔居民唯恐縣府強制拆遷，因此向台中高等行政法院聲請停止執行，但於 102 年 7 月 11 日卻遭法院裁定駁回。在窮盡救濟手段後，大埔 4 戶及大埔自救會於 102 年 7 月 18 日決定北上抗議，不料苗栗縣政府於此時派出大批警力搭乘遊覽車進入大埔四戶周邊區域進行強制拆，時任縣長劉政鴻就此表示「自救會北上是老天爺賜給我們的機會，趁抗爭人數較少時拆除，減少流血衝突，怎能說趁人之危？」事後苗栗縣新聞稿就大埔強拆也說明「另鑑於降低因本事件持續造成抗爭及減少社會各項成本支出，也避免在拆除過程因在場人員不願離開造成衝突甚至受傷，也為了讓鄉親用路人

²⁸⁵ 行政執行法第 9 條規定：「(第 1 項)義務人或利害關係人對執行命令、執行方法、應遵守之程序或其他侵害利益之情事，得於執行程序終結前，向執行機關聲明異議。(第 2 項)前項聲明異議，執行機關認其有理由者，應即停止執行，並撤銷或更正已為之執行行為；認其無理由者，應於十日內加具意見，送直接上級主管機關於三十日內決定之。(第 3 項)行政執行，除法律另有規定外，不因聲明異議而停止執行。但執行機關因必要情形，得依職權或申請停止之」。

²⁸⁶ 行政執行法第 5 條：「(第 1 項)行政執行不得於夜間、星期日或其他休息日為之。但執行機關認為情況急迫或徵得義務人同意者，不在此限。(第 2 項)日間已開始執行者，得繼續至夜間。(第 3 項)執行人員於執行時，應對義務人出示足以證明身分之文件；必要時得命義務人或利害關係人提出國民身分證或其他文件」。

有一條安全的路，所以在不得不的情況下，必須要選擇在這個時間點進行拆除工作，也請鄉親諒解」。苗栗縣政府依據內政部核定之徵收處分作為執行名義多次發函命大埔 4 戶履行行為義務自行拆除地上建物，逾期不執行者將強制執行之。是以大埔 4 戶超出苗栗縣政府所定之相當期限仍未履行，縣府依行政執行法第 29 之規定代為履行義務，並未違法。惟縣府強制執行的手段是否有逾越比例原則，則留待下一節討論。

然而，依國際法之相關規定，強迫驅逐前應讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會，苗栗縣政府亦承諾執行拆除之前，仍將會繼續與拆遷戶進行溝通，但若溝通不成，依然要貫徹執行拆除 4 戶。以公權力作為後盾向受遷戶進行溝通，並表示溝通不成仍舊要強拆，是否符合國際人權法上就強迫驅逐前「應給予受影響人有一個真正磋商的機會」之法律保護，值得懷疑。另外，縣府也未依照《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》之規範提供大埔 4 戶適足的替代住房或重新安置的措施，遑論達成該準則要求替代住房之位置應盡可能地靠近被搬遷者原始居住地和生計來源之標準。大埔 4 戶中的張藥房在強拆後，彭秀春面臨無家可歸的窘境，且生活上所需的一切物資都被掩埋在瓦礫堆中，導致彭秀春身無分文，必須倚賴他人的救助才有衣物可穿、有屋可住。這樣的強迫驅逐，顯然與國際人權法相關的規定有違，因為強迫遷離不應該使人無家可歸，或易受人權侵犯。另外，苗栗縣政府之搬遷通知未詳細說明強制拆遷決定的理由，包括未討論有無其他合理的選擇、或說明為最低限度的減少搬遷所受的不利影響而採取及設想的措施，因此其拆遷並未符合內國法上之規範，難謂適法。

二 強制拆遷手段應符合比例原則

強迫驅逐是對於居住權最直接且最為嚴重的侵害，經社文委員會於第 7 號一般性意見即已清楚指出，如果驅逐被認為是合理的，在執行的時候也應該嚴格遵

守從國際人權法的有關規定，符合合理和適當比例的一般原則。我國行政執行法第 3 條：「行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度。」也規範行政執行時手段應符合適當性及必要性。經社文委員會第 7 號一般性意見第 14 點：「如果驅逐被認為是合理的，在執行的時候也應嚴格遵從國際人權法的有關規定，符合合理和適當比例的一般原則」。

大埔 4 戶遭縣府強拆，其中黃福記之建物依照內政部都委會之決議將其土地調整較為方整較好利用，因此將原地保留面積從 691 坪增加到 989 坪，拆除之部分為住家之圍牆、化糞池、人車通道、大門及電力管線等附屬建物。柯成福之地上建物因另一半所有權人同意徵收，因此也強制拆除。有關彭秀春部分，將張藥房原先 5.6 坪大的家園全數拆除，僅餘 0.3 坪的牆垣；朱樹部分，僅拆除位在道路用地上的 1.65 坪鐵皮屋及樑柱。大埔 4 戶遭強拆後，縣府發布新聞稿表示「... ..另鑑於降低因本事件持續造成抗爭及減少社會各項成本支出，也避免在拆除過程因在場人員不願離開造成衝突甚至受傷，也為了讓鄉親用路人有一條安全的路，所以在不得不的情況下，必須要選擇在這個時間點進行拆除工作，也請鄉親諒解」²⁸⁷、「在執行拆除過程中，建物內相關物品都先由專業搬家公司包裝後存入貨櫃放置適當場所，全程攝影存證，並指派專人辦理領取作業，在淨空屋內物品後，進行拆除工作」²⁸⁸。從苗栗縣政府所述可知強制拆遷是為避免激烈衝突與抗爭，仍夠降低最小的損害，且已將受拆遷戶屋內相關物品交由專業搬家公司包裝並妥善儲藏，拆除大埔 4 戶之時間或許有其道理，然而在強制拆除大埔 4 戶時，事實上縣府所雇用的「專業搬家公司」僅將貴重物品搬出房屋，例如：冷氣機、電冰箱，

²⁸⁷ 苗栗縣政府縣府新聞，「縣府執行拆除「大埔案」說明」，網址：<http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview.php?menuID=3381&forewordID=168914&secureChk=98cb88b03ebf5c1cf37c3ac9e307eaa2>，最後瀏覽日期：2016/6/2。

²⁸⁸ 苗栗縣縣府新聞，「縣府執行拆除大埔都計區段徵收公共設施工程已徵收補償地上物」，網址：<http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview.php?menuID=3381&forewordID=168954&secureChk=ddcf41291d56bcef02cd414aa4db9bb6>，最後瀏覽日期：2016/6/2。

卻未將房屋內的所有物品皆妥善打包、保存。

「他們只看得到『價格』，看不到『價值』！搬家公司只會搬冷氣機、電冰箱，不會幫忙搬相簿、獎狀，那些屬於一個家庭最寶貴的東西，我只是想去幫忙搶救一點回來... ..」²⁸⁹搬家公司只關注「價格」卻忽視「價值」的作為，忽略家與人性尊嚴間的緊密連結，更可為大埔事件中居住權的消失作一個證明。居住權的保障不僅止於所有人皆享有和平、尊嚴的居住某處的權利，居住權的保障更是人性尊嚴不可或缺的一部分。特別是「家」的概念既包含具體的物理上的地方，在心理層面上更是充滿對個人的意義。「家」是具有持久性和連續性的住所，同時也和安全感、歸屬感、控制與隱私的概念有關。並且，「家」在物質上可說是經過個人努力所得，且攸關於個人未來的生活計劃，具有個人的生活計畫是使生活有意義的一部份，也是個人的尊嚴與獨立的組成部分。是以，「家」並非單純是一個處所或是一個住房，其蘊含的意義是十分重大的，包含個人過往的努力及未來的計畫，同時也賦予我們安全感與歸屬感。因為「家」對於個人的意義如此重要，對於土地徵收、強迫驅逐是類行政行為皆應更加重視居住權，無論是在行政決定或行政執行層面都應該避免對人民居住權的侵害，即使在不得不然的情形下，行政執行的手段仍應思考在無法保存物理上的「家」的時候，應該如何採取對人民侵害最小的手段為之。亦言之，在實施強迫搬遷之時，是否有較為溫和的手段能夠為之，盡可能地將對人民的傷害降到最低？即使具體上的「家」因國家為追求公益而不得不然的犧牲時，也應當思考如何將心理上的「家」繼續保存。縣府在強制拆遷大埔4戶時，應當將「家」裡所有的物品仔細打包、妥善裝置，包含：家具、衣物、照片、獎牌、金飾... ..等等，而非僅將冷氣機、電冰箱單價較高的物品搬離。因為「家」裡的物品不僅是個人生存所必須(例如：衣物、碗筷、鞋子)，甚至是連結個人的過往回憶、榮譽，而與個人的人格尊嚴息息相

²⁸⁹ 台灣好生活報電子報，“大埔：我只是想衝去跟房子站在一起”，網址：<http://www.taiwangoodlife.org/blog/aboutfish/20130731/5145#comment-3476>，最後瀏覽日期：2016/6/2。

關。張藥房遭強拆後，彭秀春女士說：「我沒有一件衣服可以穿，沒有一個碗可以洗！」²⁹⁰，事實上，苗栗縣政府所發布之新聞稿表示「建物內相關物品都先由專業搬家公司包裝後存入貨櫃放置適當場所，在淨空屋內物品後，進行拆除工作。」，但彭秀春女士北上抗議完回到大埔後，卻面對「縣府請的搬家公司，在怪手拆屋前只匆匆搬走家電等大項物品，家中所有衣服、書籍、碗盤等細項物品就不管，怪手把這些物品連同拆屋的鋼筋水泥全都載走棄置在三處空地」²⁹¹這樣的窘境。在強拆過後，彭秀春女士連雙拖鞋及身上的衣物都是倚賴大眾的幫忙才度過困境。《出於發展目的的驅逐和遷離問題的基本原則和準則》第 52 點規範：「... ..主管當局應確保被驅逐的人或群體能夠安全而有保障地獲得：(a)基本食物、飲用水和衛生設備；(b)基本住處和住房；(c)適當的衣服... ..」，縣府之強制拆遷未確保張藥房得以安全有保障的獲得飲食、住房及衣物，顯與該準則有違。另外，縣府也公告「代履行執行當日之執行人員皆穿著制服及配戴識別證，現場封鎖，無任何與本案無關之人員進出，執行過程包括裝箱(袋)、搬運、上車，皆錄影存證，工作人員無私藏物品及故意毀損情事，且搬運物品皆全數裝置貨櫃保存。有關當日代履行作業搬遷之物品以貨櫃裝置，貼以本府封條，並妥善存放於德昌營造公司工務所，本府接續於 7 月 19 日，7 月 23 日，7 月 24 日，7 月 26 日及 8 月 2 日 5 次通知執行義務人領回代履行作業保管物品，惟執行義務人均未依預定日期及地點辦理領回保管物品事宜」²⁹²事實上張藥房的傢當被棄置在廢土瓦礫中，並遭爛泥覆蓋，並分 3 處傾倒；所謂「專業搬家公司搬遷之物品以貨櫃裝置，貼以本府封條，並妥善存放」待彭秀春女士領回物品時卻發現「冰箱發霉生蟲破損無法使用的樣貌」、「剛洗好被封進貨櫃直到爬滿菌絲的衣服」、「冷氣也被硬生生扯斷」等情形發生。

²⁹⁰ 同註 49。

²⁹¹ 同註 48。

²⁹² 苗栗縣政府縣府新聞，“本府辦理竹南大埔強制拆除及代履行作業暨後續保管物品處理情形說明”，網址：http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php?menuID=948&forewordID=170735&secureChk=febd4f0eeeab0568bf84c2909588d384，最後瀏覽日期：2016/6/2。

任何的行政行為皆應受到比例原則之拘束，即使是行政執行的手段上也不例外。縣府再再陳稱拆遷乃是依法行政，雖然系爭徵收處分具有執行力，在拆遷的執行手段也有比例原則的適用。行政執行法第 3 條：「行政執行，應依公平合理之原則，兼顧公共利益與人民權益之維護，以適當之方法為之，不得逾達成執行目的之必要限度。」也規範執行時手段應符合適當性及必要性。《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》第 42 點規定：「適當的搬遷通知應允許並有助於受搬遷者編制財產清單，以評估他們的財產、投資和可能受損的其他物資的價值。受搬遷的人應有機會評估並記錄應受賠償的非貨幣損失」，第 66 點：「主管當局有職責和責任協助返回的個人、群體或社區盡量收回被搬遷時留下或處置掉的財產和物品」，因此可知，行政機關在強制執行時不僅需符合比例原則，同時應注意搬遷通知是否定有相當期限足以使受搬遷者有機會制訂財產清單，並且行政機關也應協助受搬遷者盡可能地收回搬遷時留下的財產與物品。苗栗縣政府給予大埔 4 戶自行拆除之相當期間應足夠使受遷戶編列財產清單²⁹³，惟縣府強拆大埔 4 戶所採取的執行手段不僅未符合我國行政執行法第 3 條規定之適當性與必要性，同時也違反《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》之相關規定。首先，縣府在拆除大埔 4 戶時所採取之手段難謂是對於人民侵害最小的手段。本文認為縣府所為的強制拆遷或可採取將受搬遷者住房內的物品一一妥善打包裝箱，確保物品在搬遷過程下不致產生破損，並將物品存放在不易受損壞的地點，始可謂之將拆遷的侵害程度降至最低。然而現實狀況卻是縣府所聘請的「專業搬家公司」只搬出貴重物品，其餘物品卻任其掩埋在瓦礫殘骸之中，甚至將殘骸分別傾倒三處，導致張藥房的傢當與爛泥混雜在一起並產生惡臭。另外，依照《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》第 66 點的規定，縣府應有責任協助張藥房將其掉置的物品及財物收回，但縣府並未積極負擔起責任與義務，任由專業搬家公司粗暴的對待人民的「家」，導致人民的物品、照片、

²⁹³ 苗栗縣政府分別於 102 年 6 月 11 日、7 月 2 日及 7 月 3 日，3 次通知執行義務人於 102 年 7 月 5 日前自行遷移完成，時間上應足以受搬遷者編列財產清單。

衣物、家電全數被掩埋在瓦礫石堆當中，即使依靠自己的力量從瓦礫中拾回個人物品，但大部分的東西皆已破損汙毀不堪使用。



第五章 缺乏居住權意識的司法機關

自 98 年 12 月 10 日我國「公政公約及經社文公約國際公約施行法」生效以後，依照第 2 條之規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」可知公政公約及經社文公約即具有國內法的效力，且從第 3 條之規定：「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。」可知委員會所做成之一般性意見同樣具有拘束力；而依照第 4 條：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」可知受兩公約所拘束的主體為國家各級政府機關，政府機關在行使職權時應保護人民之人權不受第三人之侵害，同時本身也負有避免侵害人權的義務。因此，法院既屬於我國政府機關之一，自然也受兩公約及一般性意見所拘束，司法機關在解釋適用相關法律時，必須要考慮到兩公約，而法院也有義務判定國內法律是否符合經社文公約國際公約所要求之國家義務。然而，觀察大埔案之相關判決即可得知，不僅是行政機關在做決定時未將居住權納入衡量，司法機關對於居住權的想像仍處於一種匱乏的狀態。我國 102 年「對中華民國(臺灣)政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議」文件中，國際專家在第 14 點即已指出：「專家發現，因兩人權公約施行法之效果，使兩人權公約之條款成為中華民國(臺灣)法律的一部分，且位階高於與之牴觸的法律，唯低於《憲法》。然而，專家觀察到司法判決極少引用兩人權公約」²⁹⁴。專家並於會議中表示

雖然施行法裡面明文提及說這兩公約的內容是可以直接在司法上面來實施的，可是在實務上我們看到援引兩公約並不是那麼常見的一件事情，而且憲法的位階也依然是比較高，我們知道憲法裡面認定兩公約它並不是會自動生效、自動執行的公約，

²⁹⁴ 同註 34。

可是我們覺得兩公約的條文其實可以直接適用於某一些的權利，只是目前法院不是非常情願地主動去做這件事情²⁹⁵。

因此可知，居住權不僅在行政機關被忽視，在司法機關中亦不被重視。以下針對大埔案之實體面之徵收處分及程序上暫時停止執行之相關裁判討論居住權如何地在司法機關中被消失。

第一節 徵收處分(實體面)

經社文權利具有可司法性，所謂的可司法性是指權利能夠透過向法院或其他相關國家機構提出主張而獲得實現與救濟的性質，這也是經社文權利與單純政策或理念訴求的區分標準²⁹⁶。

大埔徵收案中，行政機關在做行政決定時未意識到「家」對人民的重要性，以及喪失「家」對人民所造成的損害嚴重性，從而未將居住權納入徵收決定的公私益衡量。然而依照經社文委員會第9號一般性意見第9點²⁹⁷之內容可知，行政當局在決策中應當要考慮到《公約》的要求。由此可知，行政機關在每個行政決定上應當將經社文公約第11條規定之適足居住權納入考量，不管是在徵收處分之決定或是徵收補償、強制拆遷及安置措施上，每個環節都應考量該決定是否與公約有違而造成居住權之侵害。惟在大埔案中，內政部與苗栗縣政府不僅未擔負起尊重、保護並促進居住權之義務。相反地在整個徵收處分的流程中，縣府未將居住權做為徵收考量之一，就徵收所造成之損害僅聚焦於財產權之價值保障，卻未思及人民居住權的重要性。苗栗縣政府以經濟發展、增加就業機會、促進地區發展等名目作為徵收之公共利益，並經內政部徵審會通過，但土地徵收是強制剝

²⁹⁵ 總統府人權諮詢委員會，中華民國初次人權報告國際審查會議結論性意見發表會紀錄，頁5，2013年3月。

²⁹⁶ 徐揮彥，從經濟、社會及文化權利公約之住房權規範論臺北市府社會住宅政策實施之相關問題，載：臺北市人權保障白皮書，頁142，2012年3月。

²⁹⁷ 經社文委員會第9號一般性意見第9點提到：「...生活在一締約國司法管轄之內的人們依據誠信的原則理應期待所有行政當局在它們的決策中考慮到《公約》的要求...」。

奪人民土地及地上建物之所有權，其代表的意涵除了是人民具有交換價值的財產外，也是為人民提供物理上遮風避雨、心理上提供安全感與歸屬感的住所。土地及住房對人民而言，具有重要的使用價值，而非僅是可供交易的商品。徵收作為追求公益手段之一，具有最後手段性，因徵收是對於人民居住權、財產權、家庭隱私不受干擾權的侵害，從而徵收所欲追求的公益必須是質量最高，且無其他替代方案的最後不得不然的結果。是以苗栗縣政府與內政部以經濟發展、增加就業機會、促進地區發展作為徵收之公益性，是類公共利益並非相當急迫，且尚有其他較為溫和的手段能夠採取以獲得土地。苗栗縣政府提出用地需求並經內政部核定，採用徵收的方式獲取需用土地，顯然未重視人民之居住權益。而在徵收補償方面，苗栗縣政府以領取抵價地或現金補償兩種方式給土地被徵收人選擇，且現金補償則以公告現值計算，並不與加成。因此若不參加區段徵收以領取抵價地作為徵收補償者，將只能以大約為市價之 4 成的公告現值計算補償金額。但低廉的補償金額在現今昂貴的房價之下，根本不足以使土地被徵收人購置新屋以享有安定、尊嚴地居住於某處的權利，將導致居民面臨流離失所的風險。是以，拒絕區段徵收而選擇以現金補償者不僅無法共享開發地利，更加劇其不利益，因此多數地主變成「不得不」參與區段徵收。退萬步言之，即使認為徵收處分合法而強迫驅逐具有合理性，也難謂縣府之強制執行符合國際人權法的有關規定，並符合合理和適當比例的一般原則。縣府所僱用之「專業搬家公司」僅打包貴重物品，有關於私人物品卻未裝箱即任由怪手剷除張藥房，導致一個家的記憶(包含：老照片、小孩從小到大的書本、彭秀春女士結婚的金飾、拼布作品、衣物等等)掩埋在瓦礫堆中，而這些瓦礫堆也被營造商分 3 處傾倒，再以爛泥覆蓋在原先為「張藥房」的瓦礫之上²⁹⁸。如此粗暴的手段與行政執行法第 3 條及國際法上《關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則》有違，且並非是對人民侵害最小的手段。最後，有關於安置措施更是強迫搬遷所應關注的焦點之一。倘若搬遷

²⁹⁸ 苦勞網，“劉政鴻的復仇 張藥局劫後現況”，網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/75058>，最後瀏覽日期：2016/6/2。

是不得不然且為最特殊例外的情形，國家也應確保人們不因強迫驅逐而無家可歸，甚至於國家有義務提供安置措施，例如：提供新的住宅、土地，避免人民流離失所。惟在大埔事件「安置措施」並不受苗栗縣政府所重視，縣府僅於工程施作期間提供被徵收人每戶 8 千元的房屋津貼，為期 1 年 6 個月。但以戶作為領取津貼之單位顯有不當，一戶無論是 10 人或 3 人皆領取相同的價格有失公平，且一戶的人數若較多則 8 千元如何租房也是個問題。另外，對於被強制拆遷的受遷戶，縣府並無擬定相關的安置措施以確保大埔居民之居住權不因徵收受損。

因苗栗縣政府與內政部在徵收決定、徵收補償、強制拆遷及安置措施上皆忽視公約保障居住權的意旨，且在各種行政措施上未採取洽當的手段以保障居住權，因此大埔居民在用盡行政救濟管道後，轉而向司法機關尋求救濟，惟從司法機關對大埔案的相關判決中，吾人得以發現在司法權視角下居住權同樣「被消失」。有關於徵收對土地所有權人所造成之損害，在臺中高等行政法院 99 年度訴字第 315 號判決中，僅於原告主張部分提及「... ..原告為世居於此之農民，徵收農地及拆除賴以遮風避雨之地上物，將涉及憲法保障財產權、工作權及生存權之剝奪及嚴厲侵害。... ..」但法院判決並未就居住權的部分加以闡述，完全忽視土地徵收對於人民財產權、工作權及生存權造成的影響，而僅針對區段徵收處分的行政程序做形式上的審查²⁹⁹，此點從最高行政法院認為臺中高等行政法院之判決並無就內政部徵審會是否審查徵收之公益性與必要性及利益衡量加以審議，因此以 101 年度判字第 953 號判決發回更審。相較於臺中高等行政法院 99 年度訴字第 315 號判決對於居住權想像的缺乏，最高行政法院 101 年度判字第 953 號判決則在徵收的利益衡量方面提起：「因興辦公共事業徵收私有土地所造成減少耕地(農業用地)以及剝奪人民私有財產存續狀態所生被強制徵收人生命、身體、財產、強制遷移等居住遷徙自由之損害，與公共事業之公益目的相互權衡輕重後，確認

²⁹⁹ 雖然於我國現行法制上，人民對於徵收之行政處分認為不服時，得以提起行政訴訟以資救濟，行政法院對於徵收之公益性與必要性亦可實質審查。但事實上行政法院對於公共利益此一不確定的法律概念，通常認為事涉專業性而交由行政機關予以裁量判斷。

因興辦公益事業所造成之損害與欲達成目的之利益並無顯失均衡之情形，亦即符合憲法第 23 條及行政程序法第 7 條規定之比例原則，其強制徵收私有土地，始為適法。」最高行政法院顯然地注意到強制徵收對人民所造成的損害不僅止於生命、身體、財產，更與憲法第 10 條之居住遷徙自由息息相關。

最高行政法院以中高行未審查系爭徵收處分之主管機關(內政部徵審會)有無依法審議徵收之公益性與必要性，及未審議苗栗縣政府是否實質踐行協議價購程序，而判決發回中高行重審。嗣後台中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號之判決雖判決內政部之徵收處分違法，但在土地徵收公私益衡量闡述的部份「...藉由開發系爭特定區之完善公共設施及生活服務機能地提供所創造之優質產業暨生活環境，與前開維護農業生產環境完整、確保農業永續發展、促進農地合理利用、增進農民所得及福利暨國家糧食安全等政府有關農業措施之公益，並系爭區段徵收範圍影響所及之土地暨土地改良物所有權人 1039 人的財產存續狀態私益間，相互權衡輕重，是否顯失均衡...」卻僅聚焦於徵收對人民財產權使用保障，忽略徵收導致人與土地的緊密連結產生破壞，亦造成提供人們安全感、歸屬感的「家」受侵害。並且，中高行更一審雖判決徵收處分違法，卻認為大埔 4 戶被徵收之土地現供道路使用及因抵價地之分配而分歸參與抵價地分配之人取得，因此客觀上已無法將該土地返還³⁰⁰。值得一提的是，在台中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號於 103 年 1 月 3 日判決前，大埔 4 戶已向台中高等行政法院請求暫時停止執行，惟台中高等行政法院 102 年度停字 11 號裁定卻於 102 年 7 月 12 日裁定駁回，理由之一即為執行所受之損害並非難於回復之損害。由此可知，兩者之見解顯然相互矛盾。又土地被徵收人對中高行判決土地無法返還仍不服，因此就台中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號之判決再度上訴，其中有關於土地無法返回的部分最高行政法院認為：「供道路用之土地，

³⁰⁰ 中高行更一審雖認為徵收處分違法，但認為大埔自救會陳文彬等人因已接受行政院「劃地還農」及農地集中會商方案，認為渠等已認同系爭區段徵收處分，因此就其請求撤銷區段徵收處分已無權利保護之必要，因此予以駁回。

依一般經驗法則，道路上之相關硬體設施-如鋪設柏油或水泥路面、或交通號誌及地面下之相關電信、自來水設施等，尚非不能回復原狀。」因此再度發回台中高等行政法院重審，惟台中高等行政法院於 105 年 4 月 22 日仍判決駁回。台中高等行政法院認為徵收處分之「執行機關」為苗栗縣政府，並由其為鋪設柏油、移轉登記等行政行為，徵收處分經判決撤銷後，內政部並無為回復原狀有關行政行為之權限，大埔 4 戶請求內政部應負回復原狀責任為無理由；並認為苗栗縣政府係他人訴訟中之當事人並非被告，性質上應對原告或被告所為之行為，不得對參加人為之，大埔 4 戶請求苗栗縣政府應與內政部負回復原狀責任，亦無理由³⁰¹。

大埔案自 99 年劃田風波引起社會關注至今已 6 年，面對違法的區段徵收處分及遭受房屋強拆的大埔 3 戶至今仍未得到司法遲來的正義。觀察大埔案法院就區段徵收訴訟以來的判決，可以觀察出我國法院對於居住權保障與「家」之於人民的重要性仍然缺乏想像與認知。歷來的判決並未深入探究徵收對於人民居住權侵害的嚴重性，特別是在台中高等行政法院，對於徵收造成人民的損害僅認識到財產權，卻缺乏對居住權的認識與想像；而最高行政法院雖瞭解徵收將對人民居住權造成影響，但在厚厚地判決書中卻僅蜻蜓點水的帶過居住遷徙自由，而未對徵收與居住權兩者間的關係有更多的闡述。

第二節 暫時停止執行(程序面)

針對區段徵收處分違法之訴案經最高法院以中高行未實質審查徵收處分是否具備公益性與必要性等理由發回重審，惟此時苗栗縣政府即多次函告大埔居民限期自行拆除地上建物，逾期將由縣府強制執行。為避免居住權遭受侵害，大埔 4 戶尋求司法救濟，向台中高等行政法院依照行政訴訟法第 116 條之規定聲請暫

³⁰¹ 台中高等行政法院，苗栗縣大埔土地區段徵收事件裁判結果新聞稿，網址：<http://tcb.judicial.gov.tw/?newsType=1&SEQNO=222884>，最後瀏覽日期：2016/6/2。

時停止執行。依照我國行政訴訟法第 116 條規定：「(第 1 項)原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。(第 2 項)行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。(第 3 項)於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。(第 4 項)行政法院為前二項裁定前，應先徵詢當事人之意見。如原處分或決定機關已依職權或依聲請停止執行者，應為駁回聲請之裁定。(第 5 項)停止執行之裁定，得停止原處分或決定之效力、處分或決定之執行或程序之續行之全部或部分。」行政處分或決定之執行原則上即使在爭訟中仍無停止之效力，例外於符合法定要件時，得由行政法院依職權或聲請暫時停止之。行政處分原則不停止執行，其目的是為提高行政效率，並防杜濫訴；惟仍應兼顧原告或利害關係人之利益，因此於原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得例外暫時停止執行³⁰²。申言之，停止執行乃是暫時權利保護制度之一環，目的是為避免在冗長的行政訴訟程序中，發生無法回復或已執行完畢之情形，導致無法及時有效給予人民權利救濟情形發生。是故，暫時停止執行作為暫時權利保護之一環，目的即在於提供有效的權利保護。

依照行政訴訟法第 116 條之規定，聲請行政法院為停止執行之裁定，必須具備下列要件：1.執行將發生難於回復之損害且有急迫情事：所謂難於回復之損害，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，倘若執行之，可認為達到回復困難之程度者而言。至於是否「有急迫情事」，應依具體個案情形，本諸經驗法則與論理法則判斷之。2.停止執行對公益無重大影響：所稱「公益」，即「公共利益」，凡涉及公共福祉之事項皆屬之。於公益有無「重大影

³⁰² 行政訴訟法第 116 條立法理由參照。

響」，係屬對「當事人」利益與立即執行之公益間的利益衡量；申言之，停止執行之目的，是為保護受處分人或利害關係人個人之利益(私益)，然而倘若私益之保護對於公共利益有重大影響時，於利益衡量之下，應優先保護公益。3.原告之訴在法律上非顯無理由：行政訴訟繫屬中，倘原告所提之訴訟，在法律上顯然無理由者，亦不得為之。是以若依原告之起訴狀，其所訴之事實不待調查即可得知在法律上顯無理由者，依行政訴訟法第 107 條第 3 項規定，行政法院即得不經言詞辯論，逕以判決駁回，則其停止執行之聲請，自屬欠缺權利保護利益而不應准許。

為避免喪失「家」，大埔案之土地被徵收人依據行政訴訟法第 116 條之規定，向台中高等行政法院提出暫時停止執行。大埔居民就強制拆遷對其所受之損害有著非常詳細的闡述

“... .聲請人之土地房屋對其與家人而言，為聯繫家族歷史記憶之重要部分，係構成一個圓滿的『家』所不可或缺之一部，為個人生命之憑據。參加人命聲請人拆除房屋之行為嚴重侵害聲請人之財產權及居住權，一旦拆遷，對聲請人居家生活、所有土地及房屋所造成之嚴重破壞，及生長記憶之拔除，絕非事後金錢補償所能回復。... .”

“參加人一旦強制拆除聲請人之建物，化為瓦礫之住家及房舍將沒有補救及回復原狀之可能，連原地重建都可能難以完整，更何況是逼迫聲請人另覓住屋？此將嚴重侵害聲請人之生存權及居住權，逼使聲請人不得不離開故鄉與鄰里，拔除其原有住家對其之社會支持及鄰人互相扶持之感情，導致聲請人無屋可居及流離失所。... .縱使金錢賠償也無法回復給聲請人一個一模一樣的居住環境，更換不回的是聲請人被侵害之精神損害、在家園生長之記憶，及其後龐大訴訟資源及社會成本之支出... .”

“由於房屋與土地是生命之一部分，政府給錢也不能替換，失去房屋、沒了土地，存在隨之動搖，生命也將不再完整，旁人看來也許不起眼的家屋，可對於居住在其中的人而言就像至親的家人，守候著這個家族世代代的成長，家園一毀，猶如家

人逝去，在這屋子中飄盪的記憶就再也不復返，即便拆了之後再給予這些受害者再多的錢，也無法回復原狀，一旦建物之一磚一瓦夷為平地，除侵害財產權及居住權外，亦造成人格尊嚴、家庭權、隱私權、生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權之損害，而永無回復原狀之可能。”

在聲請人的主張當中，得以窺知大埔 4 戶所主張的是徵收對於人與土地、家之間緊密連帶關係的破壞，而非僅止於徵收對財產權之剝奪而已。

惟台中高等行政法院 102 年度停字第 11 號裁定認為“惟本件聲請人所聲請停止執行者為聲請人所有於徵收範圍內應遷移之物件，聲請人如受執行，所受損害者為該徵收範圍內應遷移之物件即徵收土地之地上物，係以財產為標的之執行，縱致發生居住、財產權益及精神之損害，惟各該損害在一般社會通念上，並非不能以金錢或其他方式為之賠償回復，且參加人對該地上物之所有權人已發放補償費或存入於土地徵收補償費保管專戶內，難謂將發生難於回復之損害。至聲請人主張除對財產權及居住權之侵害外，亦造成人格尊嚴、家庭權、隱私權、生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權之損害，而永無回復原狀之可能云云。惟本件行政處分之執行僅對聲請人之財產權為執行，並不及於上開人格尊嚴等權利之侵害，又聲請人等對該房地之主觀依戀，乃未經法律納為應予保護之利益範疇，是聲請人等所稱之無價情感云云，亦非在法律所認之『難於回復之損害』之列。從而，本件依聲請人主張，尚難認有不能回復損害之情事，其聲請停止執行，揆諸前揭規定，核與停止執行之要件不合，應予駁回。”中高行將大埔 4 戶所受徵收之侵害定性為財產權的侵害，並認為家並非金錢難以回復，並不符合暫時停止執行之要件，因此予以駁回。大埔 4 戶對於台中高等行政法院 102 年度停字第 11 號裁定不服因此向最高行政法院提起抗告，而最高行政法院 102 年度裁字第 1259 號裁定認同台中高等行政法院之「強制執行之標的是針對財產權而不及於其他人格尊嚴等權利的侵害」之見解，並表示：「抗告人等亦因此遭強迫遷離及驅逐，此將侵害抗告人等之財產權、居住權、人格尊嚴、家庭權、隱私權、

生命權、人身安全權、私生活家庭和住宅不受干擾權等，而有難以回復之損害，不可能以金錢賠償來回復云云，洵無可採」、「抗告人所援引之司法院釋字第 400 號、第 709 號解釋意旨暨『公政公約』及『經社文公約國際公約』以及本院 90 年度裁字第 562 號、100 年度裁字第 1058 號裁定，案情有異」，因此就大埔 4 戶之抗告裁定駁回。

台中高等行政法院與最高行政法院皆認為大埔 4 戶即使受縣府強制執行，執行標的為「財產」，縱使發生居住、財產權益及精神之損害，但該損害在一般社會通念上，並非不能以金錢或其他方式為之賠償回復。然而，對人民的「家」徵收並拆除是否真能以金錢填補？經社文公約委員會第 4 號有關「適足住房權」一般性意見書第 7 點認為：「不應狹隘或限制性地解釋住房權利，譬如，把它視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把住所完全視為一商品而已，而應該把它視為安全、和平和尊嚴地居住某處的權利，至少有兩條理由可以認為這樣理解是恰當的。首先，住房權利完全與作為《公約》之基石的其他人權和基本原則密切相關。就此而言，《公約》的權利源於『人身的固有尊嚴』...」及第 7 號「適足住房權—強迫驅逐」一般性意見書第 4 點則指出：「強迫驅逐不但明顯違反了《公約》所體現的權利，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、私人生活、家庭和住宅不受干涉權、以及和平享用財產權等」。居住權不應被狹義的解釋為一種商品，而應將其理解為每個人皆享有和平尊嚴生活於某處，不受違法侵擾的權利；而將人民強迫驅逐其土地、家園除了對居住權造成侵害以外，基於人權的不可分割性，亦造成人格尊嚴、隱私權、生命權、人身安全權、家庭和住宅不受干涉權之損害，而難以完整回復原狀。退萬步言之，即使認為徵收所帶來之損害僅及於財產權受損，但財產權之保障並非僅止於價值保障，更重要的是其存續保障。大法官解釋第 400 號解釋即已指出憲法第 15 條關於財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。

我國已透過兩公約施行法承認兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。因此，經社文第 11 條第 1 項所保障之適足居住權，應具有國內法之效力，且依照施行法第 8 條規定可之兩公約之效力優先於其他法律。從大埔區段徵收案得以發現，居住權及人性尊嚴的權利似乎並未被法院承認，且法院對於兩公約的運用似乎也顯得陌生³⁰³。台中高等行政法院及最高行政法院對大埔案暫時停止執行之裁定，對於居住權想像的缺乏招致諸多的批評，如：我國前大法官許宗力即認為“這反映出法院對於基本權利侵害想像的侷限性，即使在財產權的面向，以金錢得否補償作為單一判準，便已有商榷空間；何況將居住權及精神損害皆扣連到資本主義意識形態之中，若金錢補償已足，透過貨幣得以界定出一切基本權利的交易價值，則「難以回復之損害」之要件形同虛設”³⁰⁴、學者李建良則對承審法官認為精神損害得以金錢補償，及法官只看到財產權而無視居住權，並將居住權認為是聲請人「主觀依戀」批判之³⁰⁵。本文亦認為法院對於居住權缺乏想像，法院除忽視本案中所牽涉之權利包含居住權外，甚至於認為居住權並非不能以金錢填補，惟本文認為法院之視角似略嫌狹隘，忽視處分一經執行，房屋受強制拆遷之後，對大埔 4 戶之日常生活將受到巨大的影響。另外，本文認為法院之見解尚嫌速斷，並未就強制執行何以僅與財產權有關、居住權僅為聲請人主觀依戀、即使居住權受侵害亦仍由金錢補償等部分詳盡論證。

³⁰³ 李明芝，徵收處分的停止執行：以竹南大埔區段徵收案為例，全國律師，2015 年 1 月號，頁 36，2015 年 1 月。

³⁰⁴ 許宗力，2013 年憲法發展回顧，臺大法學論叢，第 43 卷特刊，頁 1065，2014 年 11 月。

³⁰⁵ 李建良，損害的難於回復與權利的暫時保護：「大埔農地徵收處分停止執行案」——簡析台中高等行政法院 102 年度停字第 11 號裁定，台灣法學雜誌，第 229 期，頁 98-99，2013 年 8 月。

第陸章 結論

傳統上多將土地徵收理解為國家為追求公共利益而對人民之財產權強制剝奪之行政行為。然我國已於 98 年通過兩公約施行法，有關兩公約之保障亦拘束我國各級機關，因此行政機關之行政決定與司法機關所為裁判皆應參酌兩公約所保障基本人權之意旨，而經社文公約第 11 條衍生之適足居住權自然包含在內。是故，將土地徵收對人民造成之侵害僅止於財產權之見解，而忽視經社文公約對於居住權之保障，顯不妥適。大埔事件即為我國各級政府機關對於居住權缺乏想像與認識，導致濫行徵收及判決無法及時提供人民救濟之情形發生，從而衍生許多爭議。並且從大埔事件也讓社會發現，我國土地徵收制度有許多不合理之處，且這些問題皆與基本權保障密不可分。大埔事件促成土徵條例於 101 年修法完成，然而新修訂之土徵條例仍有許多未盡完善的地方，無論是程序保障或實體要件的評估皆容待改善。

大埔案肇因於苗栗縣政府為因應竹南基地未來用地需求暨周邊地區發展，故擬定「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫案」都市計畫，並經內政部都委會核定，隨之縣府依照法定程序報請內政部徵審會核准徵收，並經其核准而辦理徵收作業，惟系爭徵收案衍生諸多爭議與討論。大埔案在許多環節皆未正視經社文權利公約對居住權保障之意旨，亦忽略基於人權的不可分割性，徵收及強制拆遷除侵害居住權外，也導致和平享用財產的權利、家庭隱私不受干擾權、生存權、工作權受侵害，並損及人民的人性尊嚴。

大埔案之爭議事項可分別從與行政機關相關之都市計畫、土地徵收、正當法律程序、徵收補償、安置措施、強制拆遷加以討論，且在每個環節當中人民之居住權皆未被納入衡量。從都市計畫爭議面向觀之，縣府擬訂之都市計畫案忽略我國科學園區土地多有閒置及科學園區作業基金呈現高額負債的情形，仍執意徵收經重劃完成之農地供高科技產業使用；且未考量我國人口成長緩慢，現今都市計

畫已供過於求，已不須再新訂定都市計畫案，何況採取徵收優良農地作為都市用地之作法，顯然未顧及我國糧食安全問題，是以系爭都市計畫案缺乏審慎評估其公共利益。實務操作上又將都市計畫之公共利益作為擔保徵收處分之公益性，此種「計畫附隨徵收」致內政部徵審會就苗栗縣政府提出之徵收申請僅採形式審查，並未就徵收之公益性與必要性加以討論。但都市計畫之公益性與徵收之公共利益並不相同，土地徵收審議委員會應獨立審查徵收之公益性與必要性。且徵收對於人民之居住權、財產權、生存權及工作權產生嚴重影響，因此徵收之公益不得泛泛地指稱之，而必須是重大且急迫經特別選擇之公益，且無其他方法得以獲得需用土地，才能採取徵收手段。是以，縣府以「促進地區發展」、「創造就業機會」作為徵收之公共利益，並將徵收後之土地標售或作為抵價地讓售給第三人形成私用徵收之行為，顯然非質量較高、急迫且重大的公益。退萬步言之，即使認為得以經濟發展為由作為徵收之公益，但區段徵收本質為聯合開發，採取區段徵收的方式徵收園區專業用地以外之住商用地，該手段與徵收範圍顯難認為符合必要性。苗栗縣政府獲取需用土地之方式應優先採取其他較為溫和的手段，例如以公有土地與人民換地、與土地所有權人協議價購、優先使用公有土地等方式，避免對人民權益造成侵害。最後，縣府仍應就徵收所欲達成之公益與徵收所失之公益、私益加以利益衡量，若所得之公益與所失之利益顯失均衡，則苗栗縣仍不得徵收。

正當法律程序除為確保國家行政機關依法行政外，亦是藉由人民有效的參與及監督使行政決定具有正當性。大埔案中所應落實之正當法律程序包含協議價購及公聽會之舉行。土徵條例第 11 條規定徵收前應先與土地所有人協議價購，乃是必要性原則、最後手段性的體現；若協議價購失敗且無其他手段取得需用土地，方能謂之徵收決定具有正當性。惟縣府並未與大埔居民實質協商土地價格，僅在說明會片面宣布協議價購金額依 97 年公告土地現值計算，未予土地所有權人協商議價空間，因此難謂實質踐行協議價購程序。另外，徵收對人民之居住權、財產權等權益產生嚴重的侵害，故土徵條例第 10 條第 2 項規定於申請徵收前需用

土地人應舉行公聽會以聽取民眾之意見，例外排除已舉行公聽會或說明會者；而所謂已舉行公聽會或說明會依舊法土徵條例施行細則第 11 條第 1 項第 2 款是指已依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者。大埔案中，縣府擬訂「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫案」時即已舉辦公開展覽，因此依照當時之相關規定，縣府向內政部土地徵收審議委員申請徵收前，毋庸再舉行公聽會或說明會聽取民意。舊法之規定與釋字第 409 號解釋所指之「於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見」的機制有所不同，且計畫階段與徵收階段所應考量之事項並不同，所應聽取之意見亦不相同；另外，依照土徵條例第 23 條規定，徵收核准公告日前土地尚可移轉所有權或設定負擔，但都市計畫公開展覽時間點為土地徵收前，被徵收人仍未具體特定，而未能參與公開展覽表達意見。此外，縣府同時為土地需用人，亦為舉辦公開展覽或說明會聽取民意之主辦機關，兩種角色顯然利益衝突，由其陳報予徵收主管機關有關民眾陳情意見之正當性即有疑義。是以，舊法制度上並未完善，土徵條例雖已修法，將徵收前無須再舉行公聽會之要件略為限縮，但仍未以嚴謹之聽證程序取代無法律拘束力之公聽會，亦未將舉辦公聽會之主辦機關修正為土地徵收審議小組，是以現行法之相關程序規定仍難以完備人民居住權暨財產權之保障。

徵收為人民因公益而特別犧牲，故國家應予補償之，徵收予補償兩者乃是唇齒條款，缺一不可。大埔事件之徵收補償，依照舊土徵條例之規定，徵收之補償以當期之公告土地現值補償其地價，於必要時得以加成。惟土地公告現值遠低於一般正常市價，縱令予以加成計算後之徵收補償地價，也普遍存在低於市價之情形。惟徵收之補償，係以侵奪人民具合法產權之土地、地上建物為代價，並且為人民之家園，若徵收之價格微薄，將導致被徵收人不僅被迫離開家園，同時恐面臨補償價額無力購置新屋而流離失所的困境，亦或可須面臨額外的開銷以便租屋，是類情形造成土地被徵收人更多的不利益。另外，舊土徵條例對於因徵收產生的迫遷並未規定需用土地人應訂定安置計畫，或應有其他避免因徵收而導致無家可

歸情形的行政措施。大埔案中苗栗縣政府給予同意徵收戶每月 8000 元的租屋津貼並為期一年半，縣府短期補助被徵收人固然值得嘉許，但安置計畫應在更加細膩，比如將租屋津貼補助的單位由「戶」改為「人數」，或者應為被徵收人尋找臨時住所，將因徵收所產生之不利益由國家承擔。最後，從強制拆遷面觀之，苗栗縣政府並未詳盡法律程序面應有之保護，例如：研究一切可行的替代措施、給予受影響的人一個真正磋商的機會、舉行公開聽證... ..等等。且縣府強制拆遷大埔張藥房之手段，未妥善打包張藥房屋內之物品，並將瓦礫殘骸連同被掩埋在底下之一切生活用品分 3 處傾倒，且以爛泥覆蓋之行為，顯未符合必要性原則，且有違國際人權法相關規定。而縣府於強制驅離大埔 4 戶後，亦未提供適足的替代住房或重新安置的措施，遑論達成國際法上要求替代住房之位置應盡可能地靠近被搬遷者原始居住地和生計來源之標準。

大埔案中除了行政機關對居住權的認識缺乏想像與認知外，在司法機關亦不被重視。針對撤銷區段徵收處分之判決，臺中高等行政法院 99 年度訴字第 315 號判決理由中法官對居住權、居住自由隻字未提，而最高行政法院 101 年度判字第 953 號判決則在徵收的利益衡量方面觀察到徵收剝奪人民財產存續狀態所造成生命、身體、財產、強制遷移等居住遷徙自由之損害，顯然最高行政法院對於徵收所生之損害不僅止於財產權更及於居住權有所認識。台中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號之判決理由中，就人民因徵收之損害僅說明影響所有權人的「財產存續狀態」，卻仍未正視徵收對人民之侵害及於人民和平有尊嚴居住的權利。而針對大埔 4 戶暫時停止執行之聲請，大埔居民就強制拆遷對「家」所受之損害有著非常詳細的闡述，並認為強迫驅離將對於人與土地、家之間緊密連帶關係產生破壞。惟台中高等行政法院 102 年度停字第 11 號裁定認為強制遷拆之標的是財產，與人格尊嚴、家庭權、隱私權、生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權之損害無涉，且即使居住、財產權益及精神受損亦非金錢不能補償，因此不符合暫時停止執行之要件而予以駁回。最高行政法院 102 年度裁

字第 1259 號裁定認同台中高等行政法院之「強制執行之標的是針對財產權而不及於其他人格尊嚴等權利的侵害」之見解。然而，認為居住得以由金錢填補之想法，恰好符合經社文公約委員會第 4 號一般性意見書特別解釋理解居住權之內涵不應狹隘或限制性地解釋，比如，將居住權視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把住所完全視為一商品而已。

觀察大埔事件整體脈絡得以發現，行政機關於都市計畫之擬定、土地徵收之決定、正當法律程序、徵收補償、安置措施、強制拆遷等環節，再再的忽視人民居住的權益，以至於導致激烈的抗爭。惟我國受兩公約之拘束，國家負有尊重、促進及實現居住權的義務。大埔案中，縣府與內政部缺乏對居住權的尊重，不僅未避免強迫驅離的情形，反而造成大埔居民被迫離開家園。本文認為行政機關於都市計畫附隨性徵收僅觀察到財產權卻未將人民之居住權納入利益衡量基準、未藉由人民參予程序表達意見共同形塑徵收之公益性、徵收補償與市價相差甚巨、未提供妥適的安置計畫、未符合國際人權法之強制拆遷等部分，皆直指居住權在行政機關中未被正視。而大埔案中的土地被徵收人，在用盡行政管道後，欲藉由司法判決尋求公平正義，卻發現不僅行政機關忽視居住權，法院對於居住權的保障亦缺乏想像，即使至今區段徵收處分已判決確定違法，土地仍無法返還，未來司法機關是否能夠妥善保障人民之居住權，仍有待觀察。

參考文獻

一、中文文獻

(一)、書籍

1. Asian Forum for Human Rights and Development、The International Human Rights Internship Program，人權鏈環：經濟社會及文化權，2005年5月。
2. Janusz Symonides 等著、楊雅婷譯，人權的概念與標準，2009年11月。
3. 吳庚，行政法之理論與實用，2010年10月增訂11版。
4. 李建良，損失補償，載：行政法(下)，2006年10月3版。
5. 李惠宗，憲法要義，2015年9月7版。
6. 李震山，行政法導論，頁283，2011年10月9版。
7. 李鴻毅，土地法論，1993年9月修訂18版。
8. 法治斌、董保城，憲法新論，2010年9月4版。
9. 阿部照哉、池田政章、初宿正典、戶松秀典，憲法(下)基本人權篇，2001年3月。
10. 許育典，憲法，2010年8月4版。
11. 陳明燦，土地徵收導論，2013年9月。
12. 陳慈陽，憲法學，2005年11月2版。
13. 陳新民，中華民國憲法釋論，2002年10月4版。
14. 彭堅汶，民主社會的人權理念與經驗，2010年3月3版。
15. 楊松齡，實用土地法精義，2015年9月15版。
16. 溫豐文，土地法，2013年3月修訂版。

(二)、專書論文

1. 徐世榮，“破除徵收迷思，回歸問題本質！”，載：土地正義的覺醒與實踐：抵抗圈地文集，2012年12月。
2. 徐揮彥，從經濟、社會及文化權利公約之住房權規範論臺北市政府社會住宅政策實施之相關問題，載：臺北市人權保障白皮書，2012年3月。
3. 許宗力，比例原則之操作試論，載：法與國家權力(二)，2007年1月。
4. 許宗力，違憲審查程序之事實調查，載：法與國家權力(二)，2007年1月。
5. 陳立夫，土地徵收·都市計畫與徵收前之協議程序—簡評最高行政法院96年度判字第1442號判決，載：土地法研究(二)，2011年6月。
6. 陳立夫，我國土地徵收制度上若干問題之探討，載：新世紀經濟法制之建構與挑戰：廖義男教授六秩誕辰祝壽論文集，2002年9月。
7. 陳明燦，我國土地徵收若干問題之探討：以財產權保障觀點為基礎，載：財產權保障、土地使用限制與損失補償，2001年3月。
8. 陳新民，公共利益的概念，載：法治國家公法學的理論與實踐—陳新民法學論文自選集，2011年1月。
9. 陳新民，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，載：法治國家公法學的理論與實踐—陳新民法學論文自選集，2011年1月。
10. 湯德宗，違憲審查基準體系建構初探，載：憲法解釋之理論與實務(第六輯)，2009年7月。
11. 黃舒芃，社會權在我國憲法中的保障，載：民主國家的憲法及其守護者，2009年8月。
12. 戴秀雄，由制度設計面向論抵價地式區段徵收，載：台灣法學新課題(十)，2014年11月。

(三)、期刊

1. 「區段徵收爭議問題」座談會，台灣法學雜誌，第 258 期，2014 年 10 月。
2. 王珍玲、顧明河，土徵條例中協議價購之性質及收回權之行使，台灣土地研究，第 16 卷第 1 期，2013 年 5 月。
3. 李明芝，徵收處分的停止執行：以竹南大埔區段徵收案為例，全國律師，2015 年 1 月號，2015 年 1 月。
4. 李建良，行政程序法與法律程序—初論行政程序法之立法目的與規範內涵，憲政時代第 25 卷第 3 期，2000 年 1 月。
5. 李建良，損害的難於回復與權利的暫時保護：「大埔農地徵收處分停止執行案」——簡析台中高等行政法院 102 年度停字第 11 號裁定，台灣法學雜誌，第 229 期，2013 年 8 月。
6. 林三欽，土地徵收之公益性必要性考量、協議價購與理由說明—簡評臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號，月旦裁判時報，第 26 期，2014 年 4 月。
7. 林旺根，現行都市土地整體開發法制之檢討—以比較臺、日市地重劃與區段徵收法制為中心，全國律師，第 17 卷第 12 期，2013 年 12 月。
8. 林明鏘，都市計畫法與現代法治國家，律師雜誌，第 225 期，1998 年 6 月。
9. 大台中區域發展論壇，科學園區在產業政策與區域發展之定位再檢視，台灣思想坦克季刊，第 21 期，2013 年 12 月。
10. 胡博硯，論土地徵收中公益性與必要性之評估，東吳法律學報，第 26 卷 2 期，2013 年 12 月。
11. 胡慶山，《經濟社會文化權利國際公約》與地方自治團體，台灣國際法季刊，第 7 卷第 2 期，2010 年 6 月。
12. 徐世榮，土地徵收與基本人權保障，法扶會訊，第 41 期，2013 年 10 月。

13. 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，2015年1月號，2015年1月。
14. 張永健，土地徵收補償之規範標準與實證評估，東吳法律學報，第22卷第4期，2011年4月。
15. 張永健，台灣徵收補償法制—甲子—三種不同制度，相同結果？，台灣法學雜誌，第218期，2013年2月。
16. 許宗力，2013年憲法發展回顧，臺大法學論叢，第43卷特刊，2014年11月。
17. 陳玉潔，對台灣人權報告國際審查的一些觀察，台灣人權學刊，第2卷第1期，2013年6月。
18. 陳立夫，土地徵收·都市計畫與徵收前之協議程序—簡評最高行政法院96年度判字第1442號判決，臺灣本土法學雜誌，第100期，2007年12月。
19. 陳立夫，土地徵收與損失補償—我國土地徵收制度之若干重要課題，載：損失補償、行政程序法，2005年7月。
20. 陳立夫，析論我國土地徵收法制上之爭議問題，台灣土地研究，第11卷第1期，2008年5月。
21. 陳立夫，評2012年土地徵收條例修正條文——以徵收程序與補償之規定為中心，月旦法學雜誌，第212期，2013年1月。
22. 陳仲嶙，徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心，臺大法學論叢，第40卷第3期，2011年9月。
23. 陳志民，當強制徵收成為政府補貼？美國聯邦最高法院 *Kelo v. City of New London*，中原財經法學，第19期，2007年12月。
24. 陳明燦，土地徵收、公共利益意涵及其衡斷機制-德國法觀察，地政學訊，第25期，2010年11月。
25. 陳明燦，我國土徵條例修正草案之評析—以財產權保障觀點為中心，臺北大

學法學論叢，第 85 期，2013 年 3 月。

26. 陳柳均，新竹科學城的迷思，師大地理研究報告，第 32 期，2000 年 5 月。
27. 陳新民，論憲法人民基本權利的限制(下)，律師通訊 11 月號，第 158 期，頁，1992 年。
28. 楊松齡，土地徵收之公共利益判斷，臺灣環境與土地法學雜誌，創刊號，頁 2012 年 4 月。
29. 楊松齡，市價補償即為公平？—論徵收補償之地價基準，台灣環境與土地法學雜誌，第 3 期，2012 年 9 月。
30. 廖義男，夏蟲語冰錄(74)土地徵收之程序規定不符合正當法律程序之要求，法令月刊，第 65 卷第 3 期，2014 年 3 月。
31. 廖福特，法院應否及如何適用《經濟社會文化權利國際公約》，台灣人權學刊，第 1 卷第 1 期，2011 年 12 月。
32. 劉如慧，都市計畫之附屬徵收—最高行政法院九十六年度判字第 0 一四四號判決評析，月旦法學雜誌，第 201 期，2012 年 2 月。
33. 鍾麗娜、徐世榮，都市政治與都市計畫之政經結構分析—以南科樹谷園區為例，臺灣土地研究期刊第 16 卷 2 期，2013 年 11 月。

(四)、學位論文

1. 許家豪，我國區段徵收公益性及必要性評估制度之研究—以桃園航空城機場園區建設計畫案為例，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系，2014 年 9 月。
2. 陳仲剛，土地徵收程序與行政救濟之研究，國立雲林科技大學科技法律研究所，2014 年 7 月 7 日。
3. 陳育祺，土地徵收之必要性研究，東吳大學法學院法律學系碩士班，2014 年 9 月。

4. 鄧筑媛，改變，從故事開始：受壓迫者敘事與法律改變，國立臺灣大學法律學研究所，2013年7月。
5. 陳瑩真，土地徵收補償中的估價問題，國立臺北大學地政學系，2004年7月。

(五)、研究報告

1. 行政院研究發展考核委員會委託研究報告，徐作聖，我國科學工業園區定位、營運模式及設立條件之探討，2000年12月。
2. 國家發展委員會委託報告，藍瀛芳、詹順貴、何彥陞，我國土地徵收制度之評估，2012年3月。
3. 監察院，103年度專案調查研究報告「以區段徵收方式辦理都市計畫整體開發成效與問題」專案調查研究，2014年6月。

(六)、網路資料

1. 三立新聞網，“說好的大埔科技園區呢？炒房大戶「帥過頭」先來了”，網址：<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=65589>，最後瀏覽日期：2016/5/29。
2. 土地徵收條例現行條文、民間版草案、行政院版草案對照表暨逐條說明，網址：<https://drive.google.com/a/gm.pu.edu.tw/file/d/0BzsX62NexVosMjNmM2Y0NzEtOTc1OC00NmM5LWFkNjAtYzA3MDc5NDc2ZTUw/view>，最後瀏覽日期：2016/5/29。
3. 中央日報，“竹南園區徵收 苗縣府：合法優厚”，網址：<http://>

- //www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp ?
coluid=112&docid=101205099，最後瀏覽日期：2016/6/2。
4. 中時電子報，“劉政鴻：大埔徵收案將貫徹執行”，網址：[http :
//www.chinatimes.com/newspapers/20130709000175-260204](http://www.chinatimes.com/newspapers/20130709000175-260204)，最後瀏覽日期：
2016/5/28。
 5. 內政部地政司，業務介紹—土地徵收，網址：[https :
//www.land.moi.gov.tw/pda/content.asp ? cid=1053](https://www.land.moi.gov.tw/pda/content.asp?cid=1053)，最後瀏覽日期：
2016/5/28。
 6. 內政部地政司，業務介紹—區段徵收，網址：[http :
//www.land.moi.gov.tw/chhtml/content.asp ? cid=86](http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content.asp?cid=86)，最後瀏覽日期：
2016/6/2。
 7. 內政部營建署即時新聞，“苗栗大埔自救會 4 戶成員訴求原屋保留辦理情形”，網址：[http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php ?
option=com_content&view=article&id=15143&Itemid=54](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=15143&Itemid=54)，最後瀏覽日期：
2016/6/15。
 8. 公視新聞議題中心，“炒地皮、剝人皮?!農地徵收事件簿 系列 1”，網址：
[http :
//pnn.pts.org.tw/main/2010/07/15/%E7%82%92%E5%9C%B0%E7%9A%AE%E3%80%81%E5%89%9D%E4%BA%BA%E7%9A%AE-%E8%BE%B2%E5%9C%B0%E5%BE%B5%E6%94%B6%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E7%B0%BF-%E7%B3%BB%E5%88%97-1/](http://pnn.pts.org.tw/main/2010/07/15/%E7%82%92%E5%9C%B0%E7%9A%AE%E3%80%81%E5%89%9D%E4%BA%BA%E7%9A%AE-%E8%BE%B2%E5%9C%B0%E5%BE%B5%E6%94%B6%E4%BA%8B%E4%BB%B6%E7%B0%BF-%E7%B3%BB%E5%88%97-1/)，最後瀏覽日期：2016/5/24。
 9. 天下雜誌，“全台瘋炒房 20 大「鄉漲」”，網址：[http :
//www.cw.com.tw/article/article.action ? id=5063958](http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5063958)，最後瀏覽日期：
2016/5/29。
 10. 王毅丰，“惡霸！政客惡法粗殘徵收 誰憐？ 大埔老農無語問蒼天”，網址：

- <http://www.cooloud.org.tw/node/53119>，最後瀏覽日期：2016/6/2。
11. 台中高等行政法院，苗栗縣大埔土地區段徵收事件裁判結果新聞稿，網址：
<http://tcb.judicial.gov.tw/?newsType=1&SEQNO=222884>，最後瀏覽日期：
2016/6/2。
 12. 台灣好生活報電子報，“大埔：我只是想衝去跟房子站在一起”，網址：<http://www.taiwangoodlife.org/blog/aboutfish/20130731/5145#comment-3476>，最後瀏覽日期：2016/6/2。
 13. 自由時報，“<北部>租屋補貼 大埔拆遷戶要求提高”，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/705936>，最後瀏覽日期：2016/6/2。
 14. 自由時報，“大埔「徵」議／新奇美：竹南基地 需求不再迫切”，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/410643>，最後瀏覽日期：2016/5/24。
 15. 自由時報，“大埔不拆影響交通？學者：踐踏交安專業！” 網址：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/836779>，最後瀏覽日期：2016年5月25日。
 16. 自由時報，“大埔案 農陣出示3年前會議紀錄… 吳敦義承諾原屋保留 白紙黑字”，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/694069>，最後瀏覽日期：2016/6/14。
 17. 自由時報，“昔因交通拆張藥房 今成違規停車場”，網址：<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1206362>，最後瀏覽日期：
2016/5/25。
 18. 東森新聞雲，“大埔4戶影響交通非拆不可？苗縣實測：聯結車一轉就過”，
網址：<http://www.ettoday.net/news/20130709/238094.htm>，最後瀏覽日期：2016/6/20。
 19. 東森新聞雲，“大埔案說好的科技園區呢？居民嘆：只看見投資客炒房”，
網址：<http://www.ettoday.net/news/20150315/478897.htm>，最後瀏覽日期：

2016/5/25。

20. 林榮清，台灣地區早期農地重劃區農水路更新改善建設成果，網址：<http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=7553>，最後瀏覽日期：2016/6/2。
21. 科技部，“國科會澄清稿”，網址：
https://www.most.gov.tw/folksonomy/detail?subSite=&l=ch&article_uid=71f84cfc-53e2-4f34-a4f6-1249117b6f1e&menu_id=9aa56881-8df0-4eb6-a5a7-32a2f72826ff&content_type=P&view_mode=listView，最後瀏覽日期:2016/6/19。
22. 科技部新聞資料，“國科會澄清稿”，網址：
https://www.most.gov.tw/folksonomy/detail?subSite=&l=ch&article_uid=71f84cfc-53e2-4f34-a4f6-1249117b6f1e&menu_id=9aa56881-8df0-4eb6-a5a7-32a2f72826ff&content_type=P&view_mode=listView，最後瀏覽日期:2016/6/19。
23. 科技部新聞稿，“科學園區 104 年上半年營業額續創新高”，網址：<https://www.most.gov.tw/most/attachments/67dcd24b-371a-4e3a-8b5f-803c9be1815d>，最後瀏覽日期：2016/5/29。
24. 胡慕情，一條河是一面鏡—從霄裡溪看台灣的人地崩解，網址：<http://www.cet-taiwan.org/publication/issue/content/2302>，最後瀏覽日期：2016/5/29。
25. 苗栗縣政府新聞，竹南科大埔都市計畫區區段徵收公共設施工程執行拆除說明書，網址：<http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview.php?menuID=3381&forewordID=168127&secureChk=fdfdb7182a0f62e61007dbebd6dd63de>，最後瀏覽日期：2016/5/25。
26. 苗栗縣政府縣府新聞，“「竹南科學園區周邊特定區計畫案」動工 竹南頭份地區發展可期！！”，網址：<http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview.php?menuID=3381&forewordID=168127&secureChk=fdfdb7182a0f62e61007dbebd6dd63de>

[//www.taian.gov.tw/cht/newsview_snyc.php ?](http://www.taian.gov.tw/cht/newsview_snyc.php?menuID=948&forewordID=106669&secureChk=46aad1d263948773c3091e774)

menuID=948&forewordID=106669&secureChk=46aad1d263948773c3091e774 ,

最後瀏覽日期：2016/5/29。

27. 苗栗縣政府縣府新聞，“「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫」說明”網址：[http : //www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php ?](http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php?menuID=1088&forewordID=105505&secureChk=46aad1d2631088656c3091e774)

menuID=1088&forewordID=105505&secureChk=46aad1d2631088656c3091e77

4 , 最後瀏覽日期：2016/5/24。

28. 苗栗縣政府縣府新聞，“本府辦理竹南大埔強制拆除及代履行作業暨後續保管物品處理情形說明”，網址：[http :](http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php?menuID=948&forewordID=170735&secureChk=febd4f0eeeab0568bf84c2909588d384)

[//www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php ?](http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php?menuID=948&forewordID=170735&secureChk=febd4f0eeeab0568bf84c2909588d384)

menuID=948&forewordID=170735&secureChk=febd4f0eeeab0568bf84c290958

8d384 , 最後瀏覽日期：2016/6/2。

29. 苗栗縣政府縣府新聞，“竹南科學園區擴編基地動土 將引進 5 千億投資創造 8 千個就業機會”，網址：[http :](http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php?menuID=1088&forewordID=105564&secureChk=46aad1d2631088916c3091e774)

[//www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php ?](http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php?menuID=1088&forewordID=105564&secureChk=46aad1d2631088916c3091e774)

menuID=1088&forewordID=105564&secureChk=46aad1d2631088916c3091e77

4 , 最後瀏覽日期：2016/6/2。

30. 苗栗縣政府縣府新聞，“縣府再次說明依法施作竹南科學園區周邊地區公共設施工程”，網址：[http : //www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php ?](http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php?menuID=1088&forewordID=105865&secureChk=46aad1d2631088277c3091e774)

menuID=1088&forewordID=105865&secureChk=46aad1d2631088277c3091e77

4 , 最後瀏覽日：2016/5/25。

31. 苗栗縣政府縣府新聞，“縣府執行拆除「大埔案」說明”，網址：[http :](http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview.php?menuID=3381&forewordID=168914&secureChk=98cb88b03ebf5c1cf37c3ac9e307eaa2)

[//www.miaoli.gov.tw/cht/newsview.php ?](http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview.php?menuID=3381&forewordID=168914&secureChk=98cb88b03ebf5c1cf37c3ac9e307eaa2)

menuID=3381&forewordID=168914&secureChk=98cb88b03ebf5c1cf37c3ac9e307eaa2 , 最後瀏覽日期：2016/6/2。

32. 苗栗縣縣府新聞，“縣府執行拆除大埔都計區段徵收公共設施工程已徵收補償地上物”，網址：<http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview.php?menuID=3381&forewordID=168954&secureChk=ddcf41291d56bcef02cd414aa4db9bb6>，最後瀏覽日期：2016/6/2。
33. 苦勞網，“劉政鴻的復仇 張藥局劫後現況”，網址：<http://www.cooloud.org.tw/node/75058>，最後瀏覽日期：2016/6/2。
34. 陳仲麟，徵收權力有待節制：從 Kelo 到相思寮，網址：<http://e-info.org.tw/node/51122>，最後瀏覽日期：2016/5/29。
35. 新竹科學工業園區區區介紹，網站：http://www.sipa.gov.tw/home.jsp?serno=201001210039&mserno=201001210037&menudata=ChineseMenu&contentlink=content/introduction_2_1.jsp&level3=Y&serno3=201002010007，最後瀏覽日期：2016/5/29。
36. 詹順貴，土徵條例與都市更新條例修訂評析，網址：http://thomas0126.blogspot.tw/2013/01/blog-post_6943.html，最後瀏覽日期：2016/6/2。
37. 環境報導，“中央縱容 大埔拆屋上演五大不正義”，網址：<http://shuchuan7.blogspot.tw/2013/08/blog-post.html>，最後瀏覽日期：2016/5/25。
38. 關魚、清大農村讀書會、新頭殼，“兩百年祖傳良田，苗栗縣政府怪手強奪”，網址：<http://www.taiwangoodlife.org/story/20100619/2128>，最後瀏覽日期：2016/6/29。
39. 蘋果日報，“拆 6 坪屋 張藥房暫棲公寓 縣府擬讓售 30 坪建地 張家：買不起”網址：<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20130819/35232027/>，最後瀏覽日期：2016/5/25。

40. 蘋果日報，“昨強拆大埔 4 屋 劉政鴻：天賜良機”，網址：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20130719/227520/>，最後瀏覽日期：2016/5/25。

(七)、政府文件

1. 中華民國 98 年度中央政府總決算審核報告。
2. 中華民國 99 年度中央政府總決算審核報告。
3. 中華民國根據《公約》第 40 條提交的初次報告，公民與政治權利國際公約 國家人權初次報告，2012 年 4 月。
4. 內政部，土地徵收審議委員會第 203 次會議。
5. 內政部，土地徵收審議委員會第 210 次會議。
6. 內政部，台內地字第 0930060635 號函釋，2004 年 3 月。
7. 內政部，全國區域計畫，2013 年 10 月。
8. 內政部，變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第 1 次通盤檢討)－因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制，2010 年 6 月。
9. 內政部土地徵收作業手冊，2013 年 12 月。
10. 內政部都市計畫委員會第 687 次會議紀錄，2008 年 7 月。
11. 內政部都市計畫委員會第 746 次會議紀錄，2010 年 12 月。
12. 內政部都市計畫委員會第 755 次會議紀錄，2011 年 5 月。
13. 內政部都市計畫委員會第 784 次會議紀錄，2012 年 7 月。
14. 行政院第 3205 次院會決議，2010 年 7 月。
15. 苗栗縣政府，擬定新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區(不含原新竹科學園區竹南基地)細部計畫書，2009 年 12 月。
16. 苗栗縣政府，擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區(不含原新竹科

學園區竹南基地)細部計畫區段徵收評估報告書，2008年3月。

17. 苗栗縣政府，擬定新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫書，2009年12月。
18. 苗栗縣都市計畫委員會第216次會議第二案，2009年8月。
19. 苗栗縣都市計畫委員會第226次會議，2010年12月。
20. 苗栗縣都市計畫委員會第228次會議，2011年1月。
21. 對中華民國(臺灣)政府落實國際人權公約初次報告之審查國際獨立專家通過的結論性意見與建議，2013年3月。
22. 監察院糾正案102內正0030，2013年6月。
23. 總統府人權諮詢委員會，中華民國初次人權報告國際審查會議結論性意見發表會紀錄，2013年3月。
24. 總統府人權諮詢委員會議事組，審查各機關對結論性意見與建議的初步回應會議第7次會議紀錄，2013年6月。

(八)、司法裁判

1. 台中高等行政法院101年度訴更一字第47號判決。
2. 台北高等行政法院100年訴字第503號判決。
3. 最高行政法院101年度判字第953號判決。

(九)、司法院大法官解釋

1. 司法院釋字第425號解釋。
2. 司法院釋字第732號解釋。
3. 李震山大法官，釋字732號解釋協同意見書。

4. 陳新民大法官，釋字第 709 號解釋部分不同意見書。
5. 陳新民大法官，釋字第 732 號解釋部分協同部分不同意見書。
6. 陳碧玉大法官，釋字 732 號解釋協同意見書。
7. 葉百修大法官，釋字 732 號解釋之部分協同、部分不同意見書。
8. 葉百修大法官，釋字第 652 號解釋部分協同意見書。
9. 羅昌發大法官，釋字第 694 號解釋部分協同、部分不同意見書。
10. 羅昌發大法官提出、蔡清遊大法官加入，釋字第 732 號解釋協同意見書。

二、外文文獻

(一)、期刊

1. Kristen David Adams, Do We Need a Right to Housing, Nevada Law Journal Vol.9, 2009 年。

(二)、國際組織文件

1. Amnesty International, Human rights for human dignity A primer on economic, social and cultural rights, 2005.

(三)、聯合國文件

1. CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations, E/1991/23(14 December 1990).

2. CESCR General Comment No. 4 : The Right to Adequate Housing , E/1992/23(13 December 1991).
3. CESCR General Comment No. 7 : The right to adequate housing : forced evictions , E/1998/22(20 May 1997).
4. CESCR General Comment No. 9 : The domestic application of the Covenant , E/C.12/1998/24 (3 December 1998).
5. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 、 UN-HABITAT , The Right to Adequate Housing , Fact Sheet No. 21/Rev.1 , 2009.
6. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 、 UN-HABITAT , Forced Evictions , Fact Sheet No. 25/Rev.1 , 2014.
7. Raquel Rolnik , Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living , A/63/275(13 August 2008).
8. Report of Habitat : United Nations Conference on Human Settlements , Vancouver , 31 May-11 June 1976 (A/CONF.70/15) , chap. II recommendation B.8, para. C (ii).
9. United Nations Human Rights Council , Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement , A/HRC/4/18(5 February 2007).
10. Vienna Declaration and Programme of Action , 1993.

(四)、網路資料

1. The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) , Toolkit housing. Site : [http :
//www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingTo
olkit.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx) , last visited : 2016/5/26.

大埔事件之土地徵收爭議及被忽視的居住權

2. The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) ,
What are human rights ? . Site : [http :
//www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx) , last visited :
2016/5/27.

(五)司法裁判

1. Kelo v.city of New London , 545 U.S. 469 , O’ Connor, J., dissenting (2005).

