



從基本權保障觀點反思土地徵收執行窒礙因素

文/彰化地政 黃婕瑜

一、前言

土地是主要的經濟、政治、社會和文化資產，它是社會產生生活收入的來源。對農民而言，土地是經濟維持的基礎，有可能也是世世代代的傳承。許多學者認為（Girma, 2011；Alemu, 2015）在開發中國家，土地相關議題是國家整體發展中最為敏感的部分，政府須認清該點並於制定土地徵收政策和執行作業時應考慮民眾的需求和感受，至少亦應保障人民之基本權利。因此，土地徵收絕非用地取得之優先手段，而應堅持「徵收是用地取得的最後手段」，絕不輕言動用徵收。

國家因公共事業或其他公益目的之必要，雖得依法定程序徵收人民之財產，但徵收行為，不僅導致人民受憲法保障之財產權蒙受最嚴重的剝奪，甚至影響人民之生存權與工作權等。徐世榮(2016)指出，在民主憲政國家，土地徵收應是最後迫不得已的手段，通常很少使用，惟國內卻一直被當成最優先之手段。先進國家政府皆會以高價購買土地，或至少以等值的土地和地主交換，國內土地徵收不僅未符合土地徵收要件，補償價格亦低，殊不合理。因此，土地徵收絕不能以財務目的為最終選擇手段之考量。

二、土地徵收

徵收是指政府擁有權力對國家人民之財產行使公權力，而將私有財產占用轉為公共用途，因此，政府有權力以補償方式強制獲得土地作為更廣泛之公共服務(Deininger, 2003)。Daniel (2009) 和 Alemu (2015)定義徵收為政府或國家使用公權力對私人財產宣告沒收而作為公共使用，或未經財產所有權者之同意直接按相關法令予以補償而直接占用。亞洲開發銀行於 1998 年頒布



「再安置手冊 (resettlement handbook)」指出人民因其土地被徵收而導致其有形和無形資產被剝奪時，政府應有完善的再安置計畫(resettlement plan)以補償及賠償其損失。即使在中國和越南人民，雖無土地財產權只有使用權，都透過集體遷徙方式獲得補償(ADB, 1998, p.24)。ADB (1998)亦提及許多國家會制定土地徵收法以限制政府行使其土地強制徵收權。上開法令通常會明訂政府可行使權力的項目，另闡釋被徵收者財產的權利及參與，並明文規定哪些被徵收之財產得予補償及其補償金額標準。

我國土地徵收制度也明訂，國家為公益目的或發展經濟之需、興辦特定事業，依法定程序而徵收私有土地，在特定事業所需範圍內徵收之私有土地應予相當之補償，進而取得其私人土地，作為公共使用。依土地徵收條例規範之徵收類型主要包括「一般徵收」與「區段徵收」，其實施的關鍵皆來自於「都市計畫」。例如：台南市鐵路地下化計畫的「一般徵收」與桃園航空城計畫的「區段徵收」。

土地徵收條例自 2000 年公布施行後，迄今十餘年，政府於歷經苗栗大埔徵收案內政部敗訴之省思後，內政部乃研擬土地徵收條例部分條文修正草案，並自 2012 年公布正式施行。其修法重點整理如下（謝搖明，2012）：

- （一）土地徵收地價補償由「公告現值」改成以「市價」補償。
- （二）為保護特定農業區、應盡量避免徵收優良農地。
- （三）明列公益性及必要性之評估審查事項。
- （四）政策規劃應落實民眾參與。
- （五）明訂安置計畫以確保民眾財產權益。
- （六）保障原土地所有權人繼續耕作之權益，得視其需求規劃農業專用區讓農民能夠繼續耕作。

三、土地徵收對基本權保障之影響



上述修法重點係著重於如何強化被徵收者之財產補償及安置計畫等權益保障，然對行政訴訟救濟之基本權保障似乎未有著墨。修法重點，表面上似乎有關注到農民的訴求，惟現行許多重大建設或經濟開發案多數依舊是徵收農地，在土地徵收浮濫之下，不僅使農民失去財產權，亦嚴重迫害農民之工作權及生存權等基本人權。當農民賴以為生的土地被徵收後，其在生存權、工作權受侵害之情況下，將喪失其老農津貼、農民保險等，除了造成財產上侵害之外，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，流離失所於原本鍾愛的家園，使居民原先的社交網絡斷裂，由反迫遷聯盟上凱達格蘭大道表達強化居住權保障實現土地正義之訴求，亦可窺知民怨之沸騰。徵收對人民產生之損害，國內多數討論聚焦於財產權之保障，卻忽略徵收所衍生的問題，表象係侵害人民的財產權，然深入剖析則發現，也包含了生存權和人的尊嚴。

土地徵收亦涉及對被徵收者財產權及居住權之影響，例如：為建立停車場而遭拆除的高雄果菜市場，似乎車子的身價遠高於人民之居住權。內政部針對此行政作為所涉迫遷議題，甫於 2016 年 8 月 11 日召開「土地徵收與居住權保障公聽會」，對於迫遷、徵收、重劃及都市更新等議題，透過與人民之溝通、參與，對土地徵收相關政策法令進行檢討；並表示，社運團體所呼籲之訴求，是未來改善法律與制度的目標。此站在顧客需求角度謀求思想匯集之舉，亦是當前政府致力於提升為民服務努力的目標。

土地為具有多元價值的權力結構，因此更應從憲法保障人權之高度，檢視立法者解決土地問題對策所為之各種制度設計。本文嘗試以人民基本權保障觀點出發，瞭解政府辦理土地徵收時被徵收者因未獲得充分保障所形成之窒礙因素有哪些？藉由透過瞭解被徵收者之需求及期待，以爭取其認同、支持，共創公益及私益能達到衡平的雙贏局面。

綜觀我國目前土地徵收法制，大多採威權的強制模式推動，對人權造成



嚴重侵害，因而衍生諸多土地徵收執行時所面臨之問題。而該等問題與被徵收者之基本權是否受到保障息息相關，故如何妥適保障人民之基本權而使其合乎憲法意旨，乃為本文所關注之焦點。

四、土地徵收執行窒礙因素

我國目前土地徵收法制，以傳統強制性政策推動居多，對人權造成嚴重侵害，致土地徵收案件引發之紛爭四起，因而衍生諸多土地徵收執行時所面臨之問題。「兩公約¹」所揭示的規定為國際間最重要的人權保障規範，自2009年成為我國國內法後，對於人權的保障尤為重視。因此，本文以憲法第15條保障人民生存權、工作權及財產權之內涵為基礎，並參酌司法院大法官釋字第425號、709號及732號等解釋理由書，探討在土地徵收執行時，因被徵收者對憲法所賦予人民基本權保障之需求（如：居住權、公益及必要性之判斷、工作權及生存權、財產權、權利救濟等五項基本權保障需求）因未能獲得充分保障，而產生被徵收者起而抗爭與衝突之諸多問題。

因此，在本文中將行政機關於土地徵收過程中因人民基本權需求應被保障而未獲保障，所產生難以執行之關鍵因素稱為「窒礙因素」。例如，人民有居住權，但因土地徵收而導致拆遷致使其居住權受到剝奪。針對這些被徵收者，政府應制定完整妥善之安置計畫，而非僅安置部分低收入戶，或應提供適當之替代住宅改建計畫，且應避免於徵收過程中強制拆遷驅逐。本文將人民因居住權受剝奪，而引發出 1.需住宅安置及補償；2.避免被強制迫遷等二項需求項目，倘該二項未獲滿足，將導致抗爭。因此將這些需求該被滿足而未獲滿足，稱為窒礙因素。

¹ 所謂「兩公約」或「兩人權公約」，是指由聯合國大會在1966年所通過的「公民與政治權利國際公約」與「經濟社會與文化權利國際公約」，為國際間最重要的人權保障規範。行政院定於2009年12月10日施行「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」。



憲法對於人民上開五項基本權保障過去已有相關文獻分別論述，本文參酌這些文獻及內政部 2016 年「土地徵收與居住權保障公聽會」會議紀錄（內政部，2016）後整理出在執行土地徵收時，各項人民基本權保障之需求該被滿足而未獲滿足所形成的窒礙因素，整理如表 1 所示。

基本權	理論概念	被徵收者需求項目 (窒礙因素)	相關文獻或來源
居住權保障	對於因土地徵收拆遷而受影響之全部被徵收者，應制定完整妥善安置計畫，而非僅安置部分低收入戶，或應提供適當之替代住宅改建計畫，且應避免徵收過程中強制拆遷驅逐。	1.需住宅安置及補償 2.避免被強制迫遷	施伯憲(2012)；葉百修(2016)；徐世榮(2016)；吳宜勳(2016)；內政部(2016)
公益及必要性之判斷	於土地徵收時應對人口、環境現況、弱勢族群及健康風險等影響程度作完整計畫之評估。並針對國家永續發展因素及考量當地文化、生態因素以審酌公益與私益間之衡平。亦即，對於我國法律已明定具體徵收目的、用途、公益之標準、徵收個案以及徵收急迫性因素等項目予以評估參考之事項。	受告知必需徵收的明確因素。	周信燉(2005)；葉百修(2016)；徐世榮(2016)；吳宜勳(2016)；內政部(2016)；黃兆偉(2012)；徐世榮、廖麗敏(2011)；鍾麗娜、徐世榮(2013)
工作權及生存權保障	政府因土地徵收政策迫使被徵收者失去現有工作機會，應建立妥適安排就業機會、或者培養職業專長輔導轉業，且因徵收所造成被徵收者失業，應發給失業之救助金。	1.謀生能力之需求 2.需有賴以生存的土 地繼續經營	李茂雄(2002)；陳瑩真(2004)；謝搖明(2012)；葉百修(2016)；徐世榮(2016)；內政部(2016)
財產權保障	於土地徵收前應確實踐行協議價購程序，未達成協議時方能進入土地徵收程序。另因土地徵收迫使被徵收者之土地失去原有產能時，應事先規畫配置予有生產能力之土地；並就原合法使用權應制定法律保障。地價補償、用益物權補償及非經濟上損失(人格權)補償等應盡速立法制定完整評估補償標準。	1.實質的協議價購 2.合理的地價補償 3.其他權利的補償	李茂雄(2002)；陳瑩真(2004)；施伯憲(2012)；李佳璇(2012)；謝搖明(2012)；吳漢耀(2013)；張欣怡(2015)；葉百修(2016)；徐世榮(2016)；內政部(2016)
權利救濟保障	政府執行土地徵收政策時，應賦予所有權人及利害關係人異議、監督參與及申請聽證之權利，且公部門應事先盡告知義務，並立法確保其司法權利救濟權。	1.陳述意見的需求 2.申訴救濟的管道	林亭瑩(2012)；吳宜勳(2016)；謝搖明(2012)；葉百修(2016)；廖義男(2015)；內政部(2016)

表 1 土地徵收執行之窒礙因素

五、結論

過去政府機關在執行土地徵收時，係以傳統公權力之強制性政策思維，採由上而下之威權模式來推動，因而常引發被徵收者、社運團體及學術界等



各界質疑及爭議。因此，本文以憲法所賦予人民基本保障之需求為觀點出發，透過文獻分析整理出政府機關於土地徵收執行時，被徵收者因「居住權」、「公益性及必要性之判斷」、「工作權及生存權」、「財產權」及「權利救濟」等 5 項基本權缺乏保障，致延伸「需住宅安置及補償」等 10 項需求項目，此未獲得保障的需求項目亦為土地徵收執行窒礙之關鍵因素，其影響涵括國家整體之社會面、經濟面及制度面，應頗具參考價值。

有鑑於近年來被徵收者對於憲法所賦予人民基本權保障之意識抬頭，致行政機關於土地徵收執行過程中爭議不斷。在政治民主化的時代，政府的施政與服務品質已面臨前所未有的挑戰，應要能與時俱進納入新觀點。爰此，土地徵收執行時所產生窒礙因素之解決方案，儼然為各縣市政府主管徵收機關日趨重視之課題。倘土地徵收係能基於憲法保障人權之規範限制下，以政策行銷的觀點而採「顧客導向」之精神，由被徵收者之立場及利益予以規劃及執行，當能減少土地徵收執行時所產生之窒礙因素並有效降低社會成本。

參考文獻

- 1.吳宜勳(2016)。大埔事件之土地徵收爭議及被忽視的居住權。靜宜大學法律學研究所碩士論文。
- 2.吳漢耀(2013)。土地徵收按市價補償之滿意度研究。國立屏東商業技術學院不動產經營系碩士論文。
- 3.李佳璇(2012)。就土地徵收法制探討公共利益與私人財產權保障之均衡。文
化大學市政暨環境規劃學系碩士論文。
- 4.李茂雄(2002)。重大公共工程建設土地徵收課題之研究。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文。



- 5.周信燉(2005)。由權力觀點審視台灣土地徵收制度之研究。國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 6.林亭瑩(2012)。土地徵收之程序爭議問題。世新大學法學院碩士論文。
- 7.施伯憲(2012)。區段徵收拆遷戶安置之研究。國立政治大學地政學系碩士在職專班論文。
- 8.徐世榮(2016)。土地正義-從土地改革到土地徵收，一段被掩蓋，一再上演的歷史。臺北：遠足文化事業股份有限公司第二編輯部，113-211。
- 9.徐世榮、廖麗敏(2011)。建構民主人權的土地政策。台灣社會研究季刊，84，404-428。
- 10.張欣怡(2015)。土地徵收補償與協議價購之市價查估方式探討—以公共設施保留地分析。土地問題研究季刊，14(4)，106-116。
- 11.陳瑩真(2004)。土地徵收補償中的估價問題。國立臺北大學地政學系碩士論文。
- 12.黃兆偉(2012)。從財產權保障論我國土地徵收法制中公共利益要件之界定。淡江大學公共行政學系碩士論文。
- 13.葉百修(2016)。土地徵收法論(6月初版)。臺北：三民書局。
- 14.廖義男(2015)。土地法制度集。臺北：元照出版有限公司。
- 15.謝搖明(2012)。我國土地徵收制度之研究-以徵收之地價補償及其行政救濟為中心。國立中正大學法律學研究所碩士論文。
- 16.鍾麗娜、徐世榮(2013)。科技數字至上的迷思-市價徵收與土地正義間之恐怖平衡。土地問題研究季刊，12(4)，51-64。
17. ADB (Asian Development Bank). (1998). Handbook on Resettlement: A Guide to Good Practice, Asian Development Bank.



18. Alemu, G. T. (2015). Land Expropriation and Compensation Payment in Ethiopia: Review. *Journal of Economics and Sustainable Development*, 6(13), 93-97.
19. Daniel, W. A. (2009). Land Valuation for Expropriation in Ethiopia. Valuation Methods and Adequacy of Compensation. 7th FIG Regional Conference Spatial Data Serving People: Land Governance and the Environment – Building the Capacity Hanoi, Vietnam, 19-22, October 2009.
20. Deininger, K. (2003). Land policies for growth and poverty reduction, Washington DC: The World Bank/Oxford University Press.
21. Girma K. K. (2011). Issues of Expropriation: the law and the practices in Oromia, Addis Ababa University.
22. 內政部(2016), 內政部 2016 年 8 月 11 日「土地徵收與居住權保障公聽會」會議紀錄, <http://www.land.moi.gov.tw/content/7607-U.PDF>, 2016/9/22
23. 財團法人法律扶助基金會(2016), 土地徵收與基本人權保障, http://www.laf.org.tw/index.php?action=media_detail&p=1&id=186, 2016/10/11