

大埔事件更一審判決，說了什麼？

謝志誠

臺中高等行政法院於 2014 年元月 3 日上午 9 時，宣判大埔爭議（101 年度訴更一字第 47 號）的審理結果。自救會的委任律師在合議庭宣判後，率先感謝法官判決，並認為這是「土地人權正義的展現」；接著電視畫面與網路媒體開始出現「大埔徵地案逆轉！4 拆遷戶勝訴」等訊息，昔日苗栗縣政府強拆張藥房的畫面又再度播放；臺灣農村陣線及大埔自救會等也在第一時間召開記者會，傳遞「大埔四戶勝訴」、「遲來的正義」等訊息。

這項普遍獲得「讚許」的判決（附表 1），是否符合原告的期待？內政部要不要上訴？大埔 4 戶要不要上訴？不上訴可以順遂原地重建的訴求？不在討論範圍；然而，可以預期的是，這項判決將對政府的土地徵收政策或行政作為產生一定程度的影響：是徹底廢除區段徵收制度？或者僅在土地徵收程序上求精進？或許是下一階段土地徵收條例修法的角力重心。

本文僅是將判決書內容酌予整理，敘明行政法院判決撤銷訴願決定及原徵收處分的理由，並羅列訴求與判決的落差與理由，其它有關價值的判斷，均非本文的目的。

壹、撤銷訴願決定及原徵收處分的理由？

判決撤銷訴願決定及原處分關於徵收彭等 4 人的土地部分及朱等 7 人的土地改良物部分，並確認原處分關於徵收彭等 8 人的土地改良物部分違法，其理由有二。

一、協議價購程序不合法

行政法院認為苗栗縣政府在協議價購部分，僅是利用說明會告知參與會議的土地所有權人土地徵收條例第 30 條所規定的法定補償地價，並表明苗栗縣政府辦理區段徵收不予加成補償及一律按照土地徵收條例第 30 條第 1 項規定「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告現值」¹的立場，且未論及以其他方式取得土地。由於協議價購的金額係依 97 年公告現值計算，被徵收人僅有接受或不接受，並無就土地價格實質進行協商。況且會議當日僅為「綜合答覆」，並「告知」原告補償金額的計算，足見參加人僅就形式性說明法定徵收價格，而未與參加協議價購會議的土地所有權人進行實質協議，已違反土地徵收條例第 11 條²規定及內政部 93 年 3 月 25 日台內地字第 0930060635 號

¹ 土地徵收條例第 30 條第 1 項已修訂為「被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價」

² 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，始得依本條例徵收。

函釋³意旨，顯與正當法律程序有違。

二、沒有實質審查徵收的公益性、必要性及比例原則

行政法院引用土地徵收條例第 3 條立法理由「徵收範圍以事業所必需者為限，以防濫行徵收。」、土地法施行法第 49 條⁴及司法院釋字第 400 號⁵、第 409 號⁶及第 534

³ 三、... 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嚴重侵害之損害減至最輕。又土地徵收條例第十一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，並告知土地徵收條例第三十條之法定補償地價，自難謂係合法之協議價購或以其他方式取得。近日已有行政法院判決認為協議價購會議未依上開土地徵收條例第十一條意旨辦理，而判定徵收處分違法之案例，請需用土地人參酌前開土地徵收條例協議價購或以其他方式取得之立法精神，積極辦理用地取得，無法達成協議者，始得申請徵收並應於協議價購會紀錄敘明與土地所有權人協議價購或以其他方式取得之詳細經過情形。

⁴ 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。

⁵ 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。惟個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益者，應享有相當補償之權利。至國家因興辦公共事業或因實施國家經濟政策，雖得依法律規定徵收私有土地（參照土地法第二百零八條及第二百零九條），但應給予相當之補償，方符首開憲法保障財產權之意旨。

⁶ 人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第二十三條及第一百四十三條第一項之規定自明。徵收私有土地，給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收土地之要件及程序，憲法並未規定，係委由法律予以規範，此亦有憲法第二百零八條第一項第十四款可資依據（並參照本院釋字第二三六號解釋）。土地法第二百零八條規定：「國家因左列公共事業之需要得依本法之規定，徵收私有土地。但徵收之範圍，應以其事業所必需者為限：.....」，都市計畫法第四十八條前段規定：「本法指定之公共設施保留地，供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收」，均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四十九條：「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」之限制。又土地法第二百零二條至第二百零三十五條之規定，為辦理徵收必須遵守之程序。且徵收補償發給完竣後一定期間內，土地未依計畫開始使用者，或未依核准徵收原定興辦事業使用者，原土地所有權人復得依同法第二百零九條行使收回權。是上開土地法第二百零八條第九款及都市計畫法第四十八條前段，旨在揭禁徵收土地之用途應以興辦公共利益為目的之公共事業或公用事業之必要者為限，與憲法保障人民財產權之意旨尚無牴觸。

徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其

號⁷解釋，認為內政部在核准徵收處分前應該確定私有土地的徵收已具備公益性、必要性及符合比例原則等。惟，依據苗栗縣政府 98 年 3 月 26 日府地權字第 0980048932 號函申請內政部核准的「區段徵收計畫書」所載，該計畫書並未就「興辦之系爭特定區事業所欲達成之公益」與「徵收特定區內農地重劃區對政府農業政策維護之公益」及「徵收範圍內土地暨土地改良物所有權人私益」等影響，予以分析、比較及權衡利益輕重。再者，依據內政部土地徵收審議委員會第 210 次會議記錄所載，該次會議開會時間為 98 年 4 月 8 日（星期三）上午 9 點 30 分、散會是中午 12 時整；審查事項及決議欄載明：「本次徵收案件寄 35 件，包括區段徵收 3 件……，其決議如下，……（四）其餘提案皆通過。」苗栗縣政府所提區段徵收計畫列為第 32 案，審議結果為「通過」，其審議、討論過程與通過理由為何？並未隻字記載。顯然，內政部土地徵收審議委員會第 210 次會議既未就苗栗縣政府所提區段徵收計畫的實體及形式要件逐一審議、判斷，且未審酌是否合於公益性、必要性，逕自作成「通過」的決議，流流於形式而未落實實質審議功能。再者，區段徵收計畫所徵收土地絕大部分均為特定農業區，苗栗縣政府未依行為當時，農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第 8 條規定辦理，顯然不符合該規定，自屬違法。

貳、訴求與判決的落差與理由

一、為何撤銷彭等 4 人的土地徵收，卻駁回陳等 20 人的土地及土地改良物徵收處分？

行政法院認為，區段徵收土地的補償方式原則上以現金補償地價，例外得申請發給抵費地。陳等 20 人已由苗栗縣政府發給補償費存入保管專戶，完成補償程序，嗣後並已接受專案讓售，顯已認同系爭區段徵收處分，而再爭執系爭徵收處分違法，有違誠信原則，已無權利保護必要而應予駁回。

二、為何撤銷彭等 4 人的土地徵收，卻駁回彭等 4 人返還土地的請求？

詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收計畫確定前，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。土地法第二百零八條各款用語有欠具體明確，徵收程序之規定亦不盡周全，有關機關應本諸上開意旨檢討修正，併此指明。

7 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 143 條第 1 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 23 條所定必要性之原則。需用土地人依土地法所定徵收程序辦理徵收時，應預先依土地法第 224 條規定擬具詳細徵收計畫書，附具相關文書，依同法第 222 條規定聲請核辦，於合法取得人民之私有土地所有權後，即應按照徵收計畫開始使用，以實現公用需要之徵收目的。……。

行政法院認為，彭等 4 人的土地現供道路使用，或已因抵價地的分配而分歸他人所有，客觀上已無法返還。又，撤銷彭等 4 人的土地徵收，彭等 4 人自不得對苗栗縣政府請求將該土地返還。彭等 4 人的請求，應予以駁回。

三、為何確認關於徵收彭等 8 人土地改良物部分違法，卻駁回應將彭等 8 人土地改良物與生活機能部分予以重建並回復原狀的請求？

行政法院認為，苗栗縣政府已將彭等 8 人的土地改良物拆除，彭等 8 人的請求即屬無理由。惟，徵收彭等 8 人土地改良物及生活機能部分經認定違法，彭等 8 人將來得依此請求損害賠償，即有受確認判決的法律利益。

臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決

謝志誠 ©整理 2014/1/10

原告	主張	勝訴部分	駁回部分
彭、朱、黃、黃、黃、黃、翁、楊等 8 人 + 陳等 20 人	<p>先位聲明：</p> 1.徵收原告土地及土地改良物部分撤銷（表 1、2、3、4） 2.內政部及苗栗縣政府應將彭等 4 人土地（表 1）回復原狀並返還。 3.內政部及苗栗縣政府應將彭等 8 人土地改良物（表 4）與生活機能部分予以重建並回復原狀。 <p>備位聲明：</p> 1.徵收原告土地及土地改良物部分撤銷（表 1、2、3） 2.內政部及苗栗縣政府應將彭等 4 人土地（表 1）回復原狀並返還。 3.確認原處分中，關於徵收彭 8 戶土地改良物部分（表 4）違法。	1.關於徵收彭等 4 人土地部分（表 1）及朱等 7 人土地改良物部分（表 3）均予以撤銷。 2.確認關於徵收彭等 8 人土地改良物部分（表 4）違法。 3.彭等 8 人請求將表 4 所列土地改良物與生活機能部分予以重建並回復原狀部分，因苗栗縣政府已將該部分拆除，彭等 8 人的請求即屬無理由。惟徵收彭等 8 人土地改良物及生活機能部分經認定違法，彭等 8 人將來得依此請求損害賠償，即有受確認判決的法律利益。	1.彭等 4 人請求返還土地，因各該土地現供道路使用，或已因抵價地分配而分歸他人所有，客觀上已無法返還。又，撤銷彭等 4 人的土地徵收，彭等 4 人自不得對苗栗縣政府請求將該土地返還。彭等 4 人的請求，應予以駁回。 2.陳等 20 人已由參加人發給補償費存入保管專戶，完成補償程序，嗣後並已接受專案讓售，顯已認同系爭區段徵收處分，而再爭執系爭徵收處分違法，有違誠信原則，已無權利保護必要而應予駁回。

註：表 1 為彭等 4 人被徵收土地坐落位置；表 2 為陳等 20 人被徵收土地及土地改良物坐落位置；表 3 為朱等 7 人土地改良物未被拆除部分；表 4 為彭等 8 人土地改良物被拆除部分。