發佈：2011-10-28, 週五 18:07
點擊數：17368

壹、前言

今年（2011）8月24日，馬英九總統邀集副總統、行政院長及相關閣員大張旗鼓舉行記者會，宣布未來將採市價徵收，以捍衛土地正義，並表示《土地徵收條例》修正草案將列為立法院下會期最優先法案，隔天行政院會隨即火速通過。筆者迫不及待取得官方版修正草案加以研讀，結果大失所望。

首先，最根本的問題是，連續兩年，農民不辭辛勞夜宿凱道訴求土地正義，是希望停止浮濫徵收，修改圈地惡法。馬英九竟以為市價徵收，就是捍衛土地正義，隱然認為農民並非真正反對徵收，不過是想坐地起價，其對輿情的冷感、無知，莫此為甚！土地徵收的本質，是行政機關用國家高權，不顧人民意願強制剝奪其財產權，再給予一定補償。市價徵收只是用市價補償土地、房屋的交易價格，本質上仍是徵收，而且是慷人民納稅公帑之慨。請讀者試想，如果是我們自己鍾愛之物或畢生心血所繫的家園，誰會願意任別人用他們口中的市價，輕易從我們手中搶走？所以，補償不問是否是市價，甚或張金鶚教授所稱應該再加成，都只是一種最後的技術性彌補措施，不會因此改變徵收的本質，或使欠缺公共利益的徵收案件因而合法。但政府卻試圖用一句「市價徵收」粉飾所有問題，徹底抹煞人與土地的價值，既可惡又可恨!

其次，馬總統宣稱未來除非符合公益性或國家重大建設，不得徵收特定農業區。但長期以來，公共利益的詮釋權一直被政府壟斷，所以每一徵收案件是否為公益所需，一向是政府機關說了算，儘管學者一再質疑，人民始終毫無置喙餘地。如再加上所謂的「國家重大建設」，根本毫無標準可言，包括地方縣市首長在內的政府高官只要會吵，他要的「政績」，便很容易被列為「國家重大建設」。何況上述規定，官方版修正草案僅針對一般徵收為限制，目前地方政府最熱衷的區段徵收，仍無任何不得輕易染指特定農業區的限制。證之現況，全台區段徵收案件，幾乎全部位於地勢平坦農水路等公共設施相對較完善的特定農業區。以今年新聞最熱的新竹「台灣知識經濟旗艦園區特定區計畫」（原名璞玉計畫）為例，447公頃的基地，高達99%是特定農業區，自2010年7月20日吳敦義院長公開宣稱特定農業區不再輕易釋出後，迄今其審議程序仍持續進行，毫無停歇跡象。更荒謬的是，今年8月22日內政部都委會審議時，當地政客民進黨前縣長林光華與國民黨縣黨部主委張逸華，竟公開宣稱此案是兩黨的共識，勢在必行。試問，人民的私有財產，何時淪為政黨密商的俎上肉?其他徵收案件亦然，不是持續進行，便如雨後春筍般不停的冒出來。

貳、公共利益的探討

一、要深入探討土地徵收制度的問題，作者認為應從下列二大步驟著手：

1. 首先，何謂「公共利益」？需用土地人申請徵收時，是否需證明事業主體及內容具備「公共利益」？是否需建立及如何建立「公共利益」的具體評估標準？

2.其次，如何透過制度性程序提供適當平台讓利害關係人，針對個案的「公共利益」充分溝通或公開透明地辯論，以形塑土地徵收的公共利益？

二、公共利益的具體化

Phoca PDF

發佈：2011-10-28, 週五 18:07
點擊數：17368

探討公共利益議題，須將此問題分為兩個層次，第一：有無公共利益存在？此為本質上的問題；第二：如果有公共利益，何謂公共利益？應如何解釋公共利益？

1.「公共利益」是否存在？

公共政策學者卡門(Gerald Column)曾提出四個論點來支持公共利益的存在：

(1)一個多元的社會中必須存在一些共同的價值觀，才能維持此社會的運作，而此共同的價值觀就是公共利益的基礎。

(2)社會成員在大眾表決時，除了支持自己的個人利益外，也會支持建構一個好社會的構想，這動機就是公共利益的表徵。

(3)保障公共利益可減少外部成本及維持必要的公共財。

(4)公共利益是維持公共政策合理性及社會正義的基礎。[1]

2.「公共利益」可否定義？

雖然學者普遍支持公共利益的存在，但對於如何定義及解釋，卻有相當大的差異，大部分學者雖試圖將公共利益加以闡釋，但仍無法獲得具體的內涵。學者李建良指出「學者如Fleiner, Layer, Neumann等認為對於公共利益概念而言，一個絕對普遍有效且可適用於任何情況的定義，是不可能的。其理由主要有二：一是個別法律領域之本質及目的並不相同；二是，公共利益概念之內涵往往會受到當時社會關係之影響與限制，而社會、文化、政治之結構卻往往快速的變遷。因此，任何嘗試去求得絕對普遍有效的定義，一定會觸礁而失敗。Von Laun更激烈地表示，不僅無法得到一般且絕對有效之定義，甚至個別的定義都不可能」[2]。

3.公共利益的界定

目前西方一派新的公共利益理論主要是以哈伯瑪斯(Jürgen Habermas)的批判理論所發展的「溝通理性」(communicative rationality)為基礎，強調一個無權力壓迫的環境中，藉由解放的認知興趣(emancipator knowledge
i
nterest)及開放、互動的程序，讓社會大眾及決策者共同來界定公共利益，並討論其實踐方法。[3]

由於公共利益必須經由社會大眾與決策者不斷地論辯來討論及界定，徵收既建立在公共利益的基礎上，是以需建立完整及充分的民眾參與程序，始能使公共利益具體化。

參、我國徵收制度有關「公共利益」現況與問題

Phoca PDF

發佈：2011-10-28, 週五 18:07
點擊數：17368

一、我國徵收程序審查「公共利益」的現況

司法院大法官會議釋字第409號解釋，其理由書最後一段這麼寫：「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。」

之後土地徵收條例公布施行，其第1條第1項規定：「為實施土地徵收，促進土地利用，增進公共利益，保障私人財產，特制定本條例。」但卻僅在規定一般徵收的第3條明定國家因「公益」之需，得徵收私有土地，並未進一步明訂公共利益的具體判斷標準；同條例第4條區段徵收的發動要件，則完全未看到「公共利益」的字眼。足見目前台灣的徵收制度，不僅未規定「公共利益」的要件，同時也未具體建立「公共利益」的評估標準與保障機制。

早於1993年，就有地政承辦人員質疑政府是否未審慎評估空屋率及住宅需求，逕自區段徵收取得住宅的建築用地
是否有必要？是否應該保留農業區及保護區土
地？[4]顯然這些目的，能否作為剝奪人民財產權的依據？頗有疑義。

二、台灣徵收制度「民眾參與程序」的現況

過去有關土地徵收程序保障的文獻，大致都集中在土地徵收條例第10條公聽會規定的檢討，甚少針對民眾陳述意見及說明會的機制著墨。以下作者將以程序保障的觀點檢討現行土地徵收民眾參與及土地徵收審議委員會現況；

1. 目前徵收制度未提供利害關係人溝通或辯論「公共利益」的平台：

土地徵收條例第10條第2項之「公聽會」、[5]第38條第1項之「說明會」[6]
及其施行細則第13條第1項前段之「陳述意見」[7]
為土地徵收條例所規定的土地所有權人參與行政程序的機會，惟現行法制有下列問題無法使被徵收人的意見充分表達，以致程序上無法形塑土地徵收的公共利益：

(1)由需用土地人舉行公聽會，難以保證需用土地人會如實反應土地所有權人意見予徵收核准機關；此外在區段徵收程序，由於都市計畫程序的說明會為土地徵收條例第10條第2項但書「已舉行說明會」得免予再辦公聽會之情形，使得「公聽會」在區段徵收程序淪為有名無實之規定。

(2)在區段徵收案件，需地機關通常即為在地直轄市或縣市政府，說明會通常是上對下

Phoca PDF

，即讓土地所有權人「聽取說明」的方式進行，對公共利益的溝通及檢視並無幫助。

上述釋字第409號解釋於1996年7月5日作成，土地徵收條例於2000年2月2日公布、其施行細則於2002年發布，兩者公布期間皆晚於上開解釋，卻未能依此解釋落實人民程序參與權、賦予人民完整陳述意見的權利，行政機關便宜行事，本位主義心態明顯。

2.「民眾參與」自始被排除於土地徵收審議委員會組織及審議過程：

現行法制，任何徵收案件，都必須經過內政部土地徵收審議委員會審議核准，而該委員會組織成員的相關規定係規範於內政部土地徵收審議委員會組織章程，觀其內容，可明顯發現如下缺失：

(1)土地徵收審議委員會的委員組成，目前行政機關的委員占9名，專家委員為4-6名，因而可說是一以「各行政機關代表」為主體所組成的委員會。由於行政機關的委員占多數，難免有球員兼裁判之嫌疑。[8]

(2)此外，有研究發現內政部土地徵收審議委員會開會時，根本不會通知被徵收人，而且委員們在「少於平均五分鐘」的情況下，就必須將「一件土地徵收案件」研讀、討論、審議及作出核准或駁回的決議。[9]

綜上所述，我們可看出審議與核准徵收過程的結構性問題，名義上的需用土地人是政府機關，而審議、核准機關也是政府機關，如何客觀中立地審查判斷徵收案件的公共利益與必要性，即大有疑問。而且民眾參與自始被排除在外，如何妥適判斷公共利益即備受質疑。

3.
目前未規範徵收的審核原則，徵收亦未附核准理由，無從檢視其公共利益是否已被具體判斷：

現今土地徵收審議委員會組織規程第2條僅規定審查項目，惟有關審議的原則及是否可為修正
的裁決，
例如刪減徵收面積
，調整補償內容與金額，限定徵收時
程等，不僅未予規定，[10]
而且土地徵收審議委員會審議通過徵收案時，亦未說明理由，內政部核定徵收的公文復未記載理由，人民根本無從檢驗徵收審議過程有無瑕疵及審議過程曾否具體判斷公共利益。

肆、他山之石

在反省台灣徵收制度問題後，容作者對外國土地徵收制度的公共利益判斷與程序性保障機制做簡要的介紹：

一、從美國、英國、日本及德國的立法例與各國對於土地徵收公共利益的討論，可發現各國都認

Phoca PDF

為「公共利益」難以定義，具體正面界定公共利益將非常困難，因此都不試圖定義何謂公共利益；

1. 美國藉由案例限縮公共使用(public use)要件的內涵，拒絕單純以經濟發展正當化公共使用內涵，以保障人民的財產權。

2. 英國則是列舉可以發動徵收的要素，以(1)為了當地區域經濟全體福祉；(2)為了當地社會全體福祉；(3)為了環境全體福祉的情形作為公共利益審酌因素。

3. 日本將因事業所帶來經濟效果的正面因素，與該事業對於周遭環境及文化財等所帶來的負面影響都納入考慮，並針對前述各價值之間予以總合考量。

4.德國則是透過案例累積從負面表列排除不具公共福祉的徵收項目，例如純粹基於政府增加稅收或國庫財產、促進一般經濟發展與出於權力持有者個人利益進行的徵收都不被許可。而其在土地徵收所要求的「公共福祉」，是指徵收的目的必須滿足公共任務，並以之造福於社區、公眾或支持其發展，因此不僅需具備「公共利益」，更需具備「重大性」與「急迫性」。

二、由於具體界定公共利益有其窒礙難行之處，所以美國、英國、日本及德國皆強調程序性保障：

1. 美國法制強調正當法律程序(Due process of law)以保障人民的財產權，例如舉行聽證會，使人民的異議得以表達。

2. 英國法制徵收目的雖規定較為寬鬆，但規定嚴格的程序以抑制浮濫徵收，包括徵收機關必須舉證說明徵收決定的合法性、妥適性、必要性及主管機關應任命獨立督察員召開公開的地方聽證會，聽取各方對於動用強制性購買權的意見。

3.日本法制則將土地徵收程序分為「事業認定程序」及「收用或使用裁決程序」，「事業認定程序」即為判斷「公共利益」的機制，「事業認定程序」即賦與土地所有權人及利害關係人參與表示意見的機會，並要求主管機關必須聽取獨立第三者機關的意見，避免行政機關在進行事業認定時作業黑箱化。

4. 德國法制將土地徵收程序分成申請徵收階段及土地徵收階段，規定徵收機關應給予徵收申請單位、所有權人、該徵收對其權利義務範圍意義重大之單位或個人等發表意見的機會，並規定土地徵收階段並設有言詞審理程序。

綜上所述，各國法制皆於徵收核准前訂定嚴格的民眾參與機制，以避免偏聽或不公正的結果，達到由各個利害團體共同界定「公共利益」的目的，以減少未來的爭議不斷，喪失政府公信。

伍、結論與建議

由於目前土地徵收條例忽視且從未討論公共利益的內涵，導致浮濫徵收的現況，為建立公共利益的審查機準，內政部參考台灣農村陣線於2010年11月12日公佈的民間版土地徵收條例草案，於2011年1月18日台內地字第0990261119號函明訂需地機關須擬定「徵收土地公益性及必要性評估報告」，並規定多項公共利益及必要性評估要素，嗣並納入官方版修正草案，但究竟如何落

Phoca PDF

實，仍有待觀察。

此外，官方版修正草案明訂被徵收土地改按一般正常交易價格亦即市價徵收，地方政府須每六個月評定一次，對外公告[11]
。土地徵收制度最被詬病之處，即為現行條文未從程序之初考量「公共利益」及給予被徵收人充分參與程序的機會，但觀諸官方版修正草案，不僅誤把市價補償視為土地正義而沒有回應民間的期待，更由於需地機關通常為縣市政府，由縣市政府評定市價，能否客觀？是否有球員兼裁判的疑慮而無法落實「市價補償」的情形？也都有待進一步觀察。

筆者認為在徵收制度「民眾參與機制」的建立上有說明會、公聽會及聽證程序的制度選擇。由於說明會和公聽會皆是以單向的方式舉行，程序保障較不嚴密，作成的結論僅是行政機關參考之用，沒有法律上拘束力；而行政程序法第54條至66條規定的聽證程序，規定行政機關應公告週知、主持人中立立場、會前會的議程設定、面對面互動及政府回應等，程序保障嚴謹，事前必須記載特定事項通知當事人、甚而行政機關作成經聽證的行政處分時，須斟酌聽證的結果(行政程序法第108條)，能杜絕行政權專擅、強化溝通及充分保障人民行政參與權。徵收制度事涉重大人民基本權利，實應明定踐行聽證程序，始能使公共利益藉由辯論被發現，進一步具體化而落實公益徵收的本旨。

相較而言，民間版參考歐美對於強制徵收嚴格要求的三大基本原則，即須有「公共利益」、須踐行「正當法律程序」、須為「公正補償」，直接明訂任何徵收案件，都必須具備明確的公共利益與必要性，始能徵收，因此要求需用土地機關必須提出公共利益評估報告，供被徵收人與外界公開檢驗。因為徵收是對人民基本權最重嚴重的影響，而且公共利益本質上是一個不確定的法律概念，所以參照歐美制度，透過聽證程序，來檢驗公共利益的存否，將個案的公共利益予以具體化。最後再透過公正的完全補償，彌補被徵收人因徵收的特別犧牲所受各種包括精神、情感層面，如家園被徵收的迫遷、轉業的困難、對新環境難以適應等的損害，顯較可採。

「許多人把農村問題當作狹隘的經濟問題，好像只要有錢，農村問題就解決了。但錢只是解決問題的起點，而非終點」[12]
台灣社會總是以單一價值即「經濟發展」作為政策藍圖，長期以價格做為詮釋及衡量一切的標準，甚至箝制人民多元和多源的價值選擇可能。2010年7月17日農民凱道守夜及2011年7月16日農民重返凱道，除了象徵農民權利意識的覺醒，更希望以此喚醒巨靈正視這股力量，重新重視糧食安全、農地與農村的價值，及生於斯、長於斯人與土地最原始的情感。

作者詹順貴為律師
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：

1.Gerald Colm. 1967. "The Public Interest: Essential Key to Public Policy,' in the Public Interest, edited by C.J.Freidrich. New York: Atherton Press. 轉引自吳鋼立，〈規劃思潮與公共利益概念的演變-
建構一個新的規劃典範來尋找公共利益〉，《人與地》第179/180期，1998年11/12月，頁75。

2.李建良，《從公法學的觀點論公益之概念與原則》，中興大學法律學研究所碩士論文，1986年6月，頁108。目前為台大法律研究所教授

Phoca PDF

3.吳鋼立，〈規劃思潮與公共利益概念的演變-
建構一個新的規劃典範來尋找公共利益〉，《人與地》第179/180期，頁81。

4.吳存金、鍾正光，〈推動區段徵收之研究-
以台中為個案研究地區〉，《台灣地政》第86期，1993年4月，頁16。

5.土地徵收條例第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的意見。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。」

6.土地徵收條例第38條第1項規定：「需用土地人申請區段徵收土地，應檢具區段徵收計畫書、徵收土地圖冊及土地使用計畫圖，送由當地直轄市或縣(市)主管機關邀集需用土地人及土地所有權人舉行說明會後，報請中央主管機關核定。」

7.土地徵收條例施行細則第13條第1項前段規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，應以書面通知被徵收土地或土地改良物所有權人陳述意見。」

8.林英彥計畫主持，《我國現行土地徵收法制及實務執行作業之檢討及改進措施》，內政部委託研究報告，2011年4月14日，頁216。

9.周信燉，《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，2004年，頁83。

10.林英彥計畫主持，《我國現行土地徵收法制及實務執行作業之檢討及改進措施》，內政部委託研究報告，2011年4月14日，頁217。

11.2011年8月23日，【徵收市價補償8月25日政院拍板】，工商時報A16版

12.彭明輝，《糧食危機關鍵報告：台灣觀察》，台北：商周出版，2011年3月31日初版，頁105。

Phoca PDF