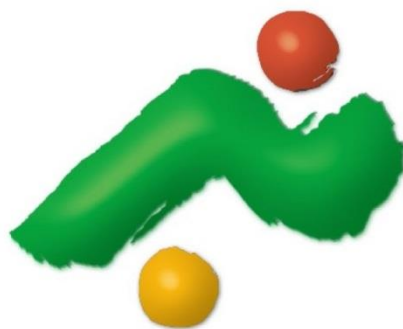


# 南投縣政府 110 年度研究報告

## 土地徵收程序之問題分析—以苗栗大埔徵收案為例



服務單位：南投地政事務所

研究人員：莊為盛

中 華 民 國 1 1 0 年 3 月 1 5 日

## 南 投 縣 政 府 110 年 度 研 究 報 告 摘 要 表

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 研究報告名稱           | 土地徵收程序之問題分析—以苗栗大埔徵收案為例                                                                                                                                                                                                                                   |
| 研究單位<br>及人員      | 南投地政事務所<br>主稿人員：莊為盛                                                                                                                                                                                                                                      |
| 研究起迄年月           | 110 年 1 月至 110 年 3 月                                                                                                                                                                                                                                     |
| 研 究 緣 起<br>與 目 的 | <p>台灣地狹人稠，土地資源相對來說相當稀少珍貴，為了幫助建設，政府往往會以徵收作為取得開發用地的手段之一，但徵收土地對於地主來說為財產權之侵害與剝奪，不得不小心謹慎，故政府於民國 89 年公布土地徵收條例，以作為土地徵收相關業務的執行準則，但是徵收衝突與爭執依然發生。因此本研究希望藉由收集文獻、個案分析的方式，以探討、分析現行台灣土地徵收制度與實行徵收時所引起之爭議，並以苗栗大埔徵收案為例深入探討。希望藉此能將在苗栗大埔案中出現的各種爭議一一釐清，並做出成果報告，供大眾及政府參考。</p> |
| 研 究 範 圍          | <p>本研究之研究範圍有文獻分析、個案分析比較。</p> <p>一、文獻分析：以土地法相關之土地徵收程序，區段徵收實施辦法和特定區計畫等徵收相關條文及書籍作為分析標的。資料來源將會包含論文、報章雜誌、書籍和網路資源等。</p> <p>二、個案分析：著手收集關於苗栗大埔案之相關文獻，包含其背景、現況、環境和事件經過等，之後提出在徵收程序上之問題並以此建立課題。</p>                                                                 |

|                          |                                                                                                                                               |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>問 題 探 討<br/>與 建 議</p> | <p>以苗栗大埔徵收案為例，探析該案實際區段徵收過程與法令規定流程之差異及相關政府機關之處理方式，以了解該案各個爭議之原因。希望藉由本研究報告能讓社會大眾更能了解土地徵收制度，讓相關權利關係人知道其應有權利，以捍衛其權益。並提供政府修正土地徵收制度及相關從業人員作業之參考。</p> |
| <p>選 擇 獎 勵</p>           | <p><input checked="" type="checkbox"/>行政獎勵                      <input type="checkbox"/>獎勵金</p>                                               |

# 土地徵收程序之問題分析—以苗栗大埔徵收案為例

## 目 錄

|                      |    |
|----------------------|----|
| 壹、前言.....            | 6  |
| 貳、研究動機與目的.....       | 6  |
| 一、研究動機.....          | 6  |
| 二、研究目的.....          | 7  |
| 參、研究方法.....          | 9  |
| 一、相關法令分析.....        | 9  |
| 二、個案分析.....          | 10 |
| 肆、爭點探討.....          | 17 |
| 一、公聽會、協議價購，淪於形式..... | 17 |
| 二、地價評議委員會評議標準可議..... | 18 |
| 三、徵收之核准機關標準可議.....   | 19 |
| 四、徵收之必要性及正當性.....    | 19 |
| 五、徵收價格與抵價地問題.....    | 19 |
| 六、縣府整地「依法行政」？.....   | 19 |

|                |    |
|----------------|----|
| 伍、結論與建議 .....  | 21 |
| 一、結論 .....     | 17 |
| 二、後續研究建議 ..... | 18 |
| 陸、參考文獻 .....   | 22 |

## 壹、前言

台灣因經濟發展不斷開發土地，所以可開發的土地日益稀少也成為一個問題；為了幫助建設，政府往往會以徵收作為取得開發用地的手段之一，但徵收土地對於地主來說為財產權之侵害與剝奪，不得不小心謹慎，故政府於民國89年公布土地徵收條例，以作為土地徵收相關業務的執行準則，但是徵收衝突與爭執依然發生，因此土地徵收的相關議題仍然值得重視。

不論是劃為開發用地還是用於公共建設，因為徵收民眾土地所引發的爭議屢見不鮮，本文主要探討的個案即是因為群創光電（奇美電子）向政府陳情增地進行土地徵收，並用以擴建廠房所引起，但可能政府在徵收的程序及執行內容上有出現問題，而需地機關在眾多地方與地主觀點不同，導致民眾與政府的對立，並引發激烈的抗爭，這非大家所樂見的；但是在看到這件事情之後，也令人不禁想提出疑問：為何按照法規命令，以法定程序來執行的徵收案件，到最後怎麼會演變成這樣嚴重的衝突事件呢？到底是哪一個環節出了問題？

## 貳、研究動機與目的

### 一、研究動機

從整個事件發生的時間軸來看，苗栗大埔徵收案的產生爭議的部分主要是在徵收程序的後段，也就是徵收補償的部分，在這邊我們可以看到的是：政府並不是沒有發給補償，且依法發給抵價地，但為何仍有地主不滿？政府與地主在事前是否有達成相關的共識？假如是一開始的程序內容就出現問題，會不會相對影響後來執行的部份？那在剛開始時怎麼沒有人提出意見來？抑或是在溝通管道上面也出現問題？這些都是我們認為值得探討的課題，也期望在將本案分析整理後，其結果能給相關的研究提供可參考的意見。

## 二、研究目的

本研究希望藉由收集文獻、專家訪談以及個案分析的方式，以探討、分析現行台灣土地徵收制度與實行徵收時所引起之爭議，並以苗栗大埔徵收案為例深入探討。希望藉此能將在苗栗大埔案中出現的各種爭議一一釐清，並做出成果報告，供大眾及政府參考。

茲將本研究目的歸納分述如下：

- (一)整理相關文獻及法令規定，以瞭解土地徵收程序之法定流程，並探討中央相關主管機關與地方機關在土地徵收過程中所扮演之角色及其法令授權情形。
- (二)探討分析我國區段徵收本質、理念及實際執行面之流程。並藉由上述對現行法令規定整理分析、文獻記載及學者專家之諮訪，歸納分析區段徵收執行時在法令規定內容、程序所面臨及可能衍生之問題及爭議點。
- (三)以苗栗大埔徵收案為例，探析該案實際區段徵收過程與法令規定流程之差異及相關政府機關之處理方式，以了解該案各個爭議之原因。
- (四)希望藉由本研究報告能讓社會大眾更能了解現行土地徵收制度，讓相關權利關係人知道其應有權利，以捍衛其權益。並提供政府修正土地徵收制度及相關從業人員作業之參考。

## 參、研究方法

### 一、相關法令分析

以土地法相關之土地徵收程序，區段徵收實施辦法和特定區計畫等徵收相關條文及書籍作為分析標的。資料來源將會包含論文、報章雜誌、書籍和網路資源等。

#### (一) 土地徵收之意義與要件

由溫豐文(2008)之土地法中指出土地徵收乃國家因興辦公共事業或實施國家經濟政策之需要，依法定程序，強制取得私人土地權利(所有權及他項權利等)，並給予合理補償之行政行為。國家徵收私人土地，應符合下列要件：

1. 須有法律之依據：土地徵收係對人民財產權重大侵害之一種行政措施，依憲法第二十三條及中央法規標準法第五條所定法律保留原則，須有法律依據始得為之。深言之，有關徵收之要件與補償法律不得授權行政機關以法規命令定之。法律得授權法規命令加以規定者，應以徵收程序或徵收之執行作業為限，且其授權範圍必須具體明確。而有關徵收之補償應同時與徵收之要件以法律明確規定，學理上稱之為徵收補償之結合條款。我國憲法雖無類似規定，但參酌大法官釋字第四二五號之解釋意旨：「土地徵收，系國家因公共事業之需要對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序與以剝奪之謂，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」應做相同解釋。
2. 須基於公益上之目的：徵收須基於公益上之目的，始得為之。不問是為興辦公共事業所為之公用徵收，抑或為實施國家經濟政策所為之政策性徵收，其終極目的均應在增進公共利益。惟公共利益係一不確定性法律概念，有真、假之分，像第二次世界大戰時，德國納粹與日本軍閥假藉社會公益之名，恣意剝奪私人財產，侵害個人自由，以致完全抹殺個人私益之現象殷鑑不遠，應知所警惕。為確保公益之真實性，徵收土地在規畫上應力求客觀，在程序上應力求民主。
3. 須符合比例原則：土地徵收，乃國家基於公益上之目的，強制剝奪私有財產之不得已行為，依行政程序法第七條所定比例原則，應選擇對利害關係人損失最小之處所及方法為之。就此，司法院大法官識字第四〇九號解釋：「土地法第二百零八條第九款及都市計畫法第四十八條係就徵收土地目的及用圖所為之概括規定，但並非為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比例原則之限制」，及在闡明斯旨。

4. 須給予合理補償：土地徵收之性質已超乎財產權應有之限制，為謀求國民負擔之公平起見，對課有負擔或特別犧牲之當事人之經濟損失，應給予合理補償，始符社會公平正義，若不予補償，形同刑罰之沒收，與法治國家原則有違。至如何補償，始謂適當合理，學說上有完全補償與相當補償兩說，由於大法官會議釋字第四〇〇號解釋稱：「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」可知我國實務是採相當補償說。

## （二）土地徵收之目的及種類

國家徵收私人土地，依土地法規定，其目的有二：一為興辦公共事業。二為實施國家經濟政策。其為興辦公共事業而徵收私人土地者，屬公用徵收之一種；為實施國家經濟政策而徵收私人土地者，則為政策性徵收。另土地徵收之種類可分為一般徵收及區段徵收。一般徵收與區段徵收不同之處在於，一般徵收私有土地後，如不依核准徵收原定興辦事業使用，或於徵收完竣屆滿三年未依徵收計劃開始使用者，顯與徵收原旨不符，為其保護私權，防止公權之濫用，法律特明定其原土地所有權人（被徵收土地人）得照原徵收價額享有收回其土地之權。而區段徵收旨在擴張徵收及於全區域之土地，俾得重新分段整理與分宗處分，使由公有再移轉為私有。解釋上原土地所有權人就其土地，當無土地法第二百十九條及土地徵收條例第九條所定收回權之適用。

## （三）徵收土地地點選擇之限制

土地徵收條例、土地法及其施行法針對土地徵收範圍與限制皆多有所規定，概分為四項：

1. 因事業必需者為限。此乃因國家為公益需要，興辦公共事業，固得依法徵收私有土地，但徵收之範圍，應以其事業所必需者為限，土地法第二〇八條與土地徵收條例第三條皆有所規定。

2. 名勝古蹟之避免及保存。我國憲法規定，國家應獎勵科學之發展與創造，並保護有關歷史、文化、藝術之古蹟、古物(憲法第一六六條)。故土地徵收條例及土地法規定：徵收土地遇有名勝古蹟，應於可能範圍內避免之，即避免徵收。另外，已徵收之保存部份，名勝古蹟已被徵收土地內者，應於可能範圍內保存之(土二一〇 I I)。然而，此項規定，仍難以確實保存該名勝古蹟，故土地徵收條例第七條規定，申請徵收土地遇有古蹟，其未能避免者，需用土地人應先擬定古蹟保存計畫，徵得古蹟主管機關同意。

3. 範圍限制為，現供第二百零八條各款事業使用之土地避免徵收。此限規定因土地法該條規定所列舉之各款公共事業，均比一般事業重要，故國家因舉辦各該事業之需要而准予徵收土地，於徵收土地後現供各該事業使用，原則上不得再徵收，惟如舉辦較原來使用事業更為重大之事業時，則得以徵收，以契合實際之需要。因此，土地法才定此規定，但徵收只為現供使用之土地之小部份，不妨礙現有事業之繼續進行者，不在此限(土地法第二二〇條)。土地徵收條例則未見有相關規定，故依條例第一條第二項規定：「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。」該土地法之規定，亦有其適用。

4. 應就損失最少之地方為之且避免徵收耕地。此為土地施行法第四十九條之規定，以符合土地經濟利用原則及落實農地農用政策而使耕地免於減少。惟土地徵收條例未有類似規定。

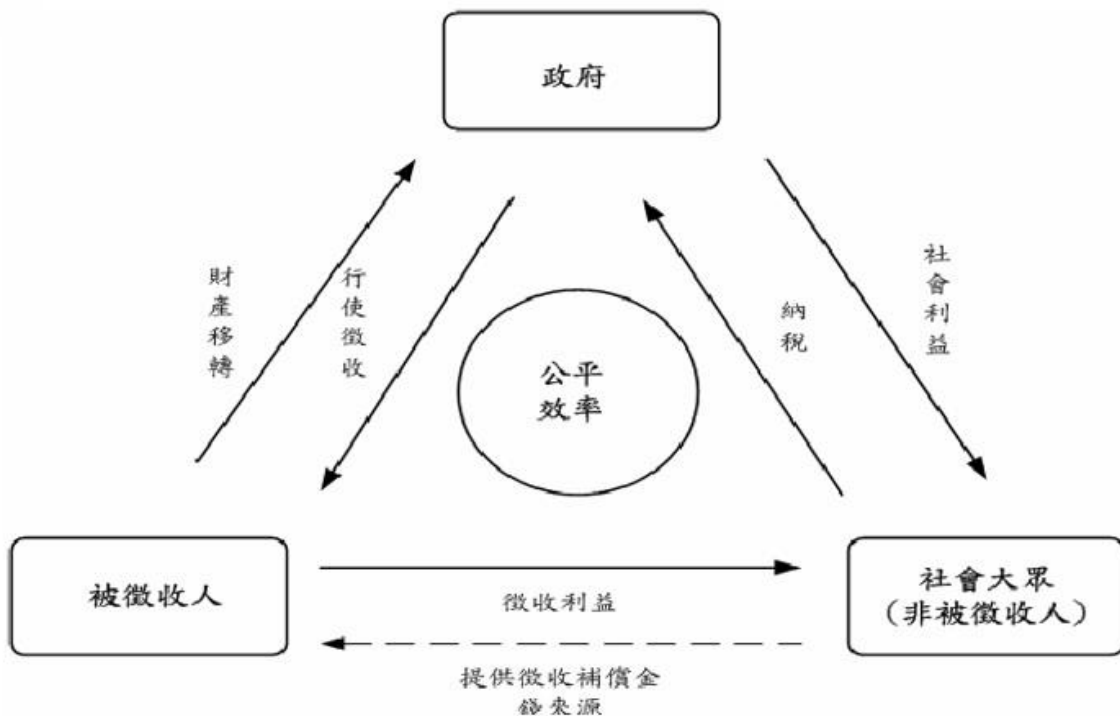
#### (四) 土地徵收之補償：

1. 土地徵收補償係指國家機關依法程序行使公權力(徵收私有土地)，侵害財產人所有受憲法保障之法律地位，致生不可忍受之特別犧牲時所給予彌補。其目的在使被徵收人能夠回復徵收前之生活狀態。

2. 依土地法208條以及209條之規定，有關土地徵收補償之範

圍，大致可分為地價補償、改良物補償、改良物遷移費以及土地損失之補償。

3. 從財產權保障之觀點，土地補償徵收應不限於實質補償，因此主張財產損失以外，對於精神上、事實上、生活上及生活秩序之重建等，均為徵收補償時所考慮之重點。



## 二、個案分析

### (一)計畫緣起

民國69年12月15日新竹科學工業園區經國家政策推動正式成立，科學工業園區管理局在國科會領導下負責新竹科學工業園區開發、營運與管理，涵蓋新竹、竹南、龍潭、銅鑼、宜蘭及新竹生醫園區，6個園區約1342公頃。主要任務與目標在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創新研究，並促

進高級技術工業之發展。

本計畫的竹南園區位於苗栗縣竹南鎮頂埔里，民國86年7月經行政院核定為科學園區用地，於民國88年7月開始動工，土地面積123公頃，已陸續引進生物科技、通訊、光電等高科技產業。竹南科學園區之設置期望創造一個多元性的科技園區，以帶動地方產業升級和地方繁榮，達到區域發展均衡。

苗栗縣竹南鎮大埔里緊鄰新竹科學園區竹南基地。民國九十三年起，便有園區擴大徵收的計畫。原本的徵收條件是「原地原配」（開發完後，原本徵收的農地可以換配為建地），且原本預計徵收面積僅23公頃，劃及民宅、民地較少。在民國97年3月，因群創光電陳情，建議擴大事業專用區，苗栗縣政府便在短短一個月內，就草率將原先預計徵收的23公頃擴大為28公頃。整整五公頃的民宅、農地被大量劃入。因而引起後來的苗栗大埔案。

## （二）開發背景

竹南鎮大埔里為配合園區擴大徵收，自民國九十三年起實施徵收計畫，但因多劃入五公頃的民宅及農地，導致部分民眾不滿並組成自救會抗爭，以下就大埔徵收案之相關資料及數據，分列表格如下。

大埔徵收案之相關資料及數據

| 相關事件及資料 | 說明及相關數據                   |
|---------|---------------------------|
| 原本徵收之土地 | 原本徵收之土地為23公頃，並採「原地原配」補償。  |
| 引發爭議之土地 | 民國97年因群創光電於公開閱覽期間反映擴大專用區面 |

|             |                                                                                                                        |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|             | 積，並提出5000億元的投資意向書，陳情增地4.98公頃，於是苗栗縣政府將專用區從23公頃擴充為28公頃，且劃入之土地多為民宅及農地。                                                    |
| 為地方帶來之利益    | 苗栗縣政府表示此案可為地方創造8000個工作機會，逾5000億元的投資額，及創造逾兆元產值。                                                                         |
| 群創光電之情形     | 民國98年因群創合併統寶光電，已無擴廠需求。                                                                                                 |
| 苗栗縣府「整地」之行為 | 民國99年6月9日，苗栗縣政府以整地名義將怪手開入農地，強硬的作風導致媒體關注，此事件也是大埔案最廣為人知的事件之一，經過此事件及引發的農民聯合陳情之後，在行政院及總統府的表態及關切之下，苗栗縣政府對於大埔案的態度由強硬轉變為謹慎處理。 |
| 發還抵價地之比例    | 苗栗縣政府表示發還抵價地比例為：農地重劃區46%、非農地重劃區41%，一般徵收土地發回比例是農地辦竣重劃45%、非農地重劃區40%，都加1%，是全台最優惠。                                         |
| 其他從優從寬規定    | 對程序違建給予補照，補償費因此增加978萬餘元；每戶每月也發放8千元的房租津貼，補助1年6個月；苗栗縣政府的查估補償作業從優修正，補償費共提高5110萬餘元。                                        |

### 辦理歷程

| 時間       | 事件                                                                                                                                                                                                       | 機關                                   |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 93.01    | 內政部區域計畫委員會同意新訂都市計畫。                                                                                                                                                                                      | 區域計畫委員會                              |
| 95.06    | 因地主陳情，縣府減半徵收為154公頃，其中23公頃為「園區事業專用區」。依都計法第19條公开展覽開始法定程序，由苗栗縣都委會審議                                                                                                                                         | 苗栗縣府<br>苗栗縣都委會                       |
| 96.12.10 | 群創光電正式提送「投資竹南科學園區意向書」予苗栗縣府，未來除願意投資「竹南科學園區—園區事業專用區」之外，並向縣府表達希望能增加至30公頃的強烈意願。因竹南科學園區用地已呈飽和，為滿足廠商投資設廠的需求與帶動地方發展，由苗栗縣府擬定本都市計畫案。<br>*擴大都市計畫劃定為特定區的案子，啟動權在地方政府，計畫案必須經過地方政府所召集的都市計畫委員會審查，通過後，再由中央的營建署都市計畫委員會審議。 | 苗栗縣府<br><br>*地方政府<br>地方都委會<br>內政部都委會 |

|          |                                                          |             |
|----------|----------------------------------------------------------|-------------|
| 96.12.11 | 經內政部都委會第 672 次大會決議通過之主要計畫書，必須配合檢討部分調整修正。                 | 內政部都委會      |
| 97.01    | 辦理再次公開展覽                                                 | 苗栗縣府        |
| 97.03    | 群創光電陳情增地 4.98 公頃<br>苗栗縣政府變更都市計畫，專用區擴充為 28 公頃，民宅、農地被大量劃入。 | 苗栗縣府        |
| 97.04.01 | 內政部都委會第 679 次會議通過群創案。                                    | 都委會         |
| 97.05    | 辦理第二次再公開展覽<br>公告區段徵收                                     | 苗栗縣府        |
| 97.08.26 | 都委會 689 會議仍經審定維持第 679 次會決議(園專區為 28 公頃)<br>劉縣長允諾「從優從寬」    | 都委會<br>苗栗縣長 |
| 98.04    | 內政部核准苗栗縣政府所提的區段徵收計畫書。                                    | 內政部都委會      |
| 98.07.09 | 依內政部都委會決議完成區段徵收發價程序                                      | 苗栗縣府        |
| 98.08.25 | 檢送主要計畫書、圖報                                               | 苗栗縣府        |
| 98.10    | 群創合併統寶光電，已無擴廠需求                                          |             |
| 98.11.10 | 都市計畫的主要計畫經第 718 次會議正式核定。                                 | 內政部都委會      |
| 98.12    | 大埔自救會北上抗議，都市計畫月底公告實施。                                    | 苗栗縣府        |
| 99.01    | 廠區正式開工，自救會農民開始抗爭。                                        |             |
| 99.04.15 | 拆屋期限                                                     | 苗栗縣府        |
| 99.05.05 | 苗栗縣議會決議(第十七屆第一次定期會決議案民政類編號 1-11 號與 1-12 號)。              | 苗栗縣議會       |
| 99.06.08 | 封閉大埔地區對外道路，讓尚未遷離的住戶無法進出                                  | 苗栗縣府        |
| 99.06.09 | 苗栗縣府「整地」。                                                | 苗栗縣府        |
| 99.06.19 | 同樣面臨土地徵收爭議的各地農民串聯起來提出訴求。                                 |             |
| 99.06.23 | 第一次北上總統府、監察院陳情。                                          | 大埔自救會       |
| 99.06.28 | 苗栗縣府再次大規模整地，和自救會爆發衝突。上百名警力包圍田地，所有稻穀遭剷除。                  | 苗栗縣府        |
| 99.06.30 | 第二次北上總統府、監察院陳情。                                          | 大埔自救會       |
| 99.07.06 | 行政院長吳敦義首度指示妥善處理。                                         | 行政院協調       |
| 99.07.07 | 苗栗縣府強行施工，農民靜坐表示抗議。                                       | 苗栗縣府        |
| 99.07.17 | 大埔自救會夜宿凱道，抗議政府強制圈收農地。要求馬上停止農地徵收，並立即修訂圈地惡法。               | 大埔自救會       |
| 99.07.19 | 吳敦義積極介入協調，邀苗栗縣長及大埔自救會                                    | 行政院協調       |

|          |                                                                         |                      |
|----------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------|
|          | 成員協商討論。                                                                 | 苗栗縣府<br>大埔自救會        |
| 99.07.22 | 吳敦義、劉政鴻宣布劃設 5 公頃農業區，做好排水、灌溉設施，以農地樣貌還給農戶，滿足自救會繼續農耕訴求。但自救會仍有不夠分配等疑慮。      | 行政院<br>苗栗縣府<br>大埔自救會 |
| 99.08.17 | 行政院邀請自救會成員溝通，提供竹南園區與規劃的住宅區中間約 9 公頃農地讓居民繼續耕種，居民的住宅則予以保留。                 | 行政院協調<br>大埔自救會       |
| 99.09.02 | 大埔農民與內政部營建署協調農地徵收問題，一戶未到，共有 21 戶住戶簽署「原屋保留，農地集中劃設」協議書，有 2 戶地主因細節問題而拒絕簽署。 | 內政部營建署協調<br>大埔農民     |

## 肆、爭點探討

### 一、公聽會、協議價購，淪於形式

- (一)、徵收之前置程序—舉辦公聽會，其為不明確之概念，對於公聽會的內容應做到哪些標準，並未明確規定，且由需用土地人自己來舉辦公聽會，此規定可能會使得公聽會變成需用土地人的自圓其說大會，其中立性可議。又在此案例中，因公告不彰而使說明會淪為虛設。
- (二)、徵收之前置程序—協議價購。土地徵收條例規定，地價之補償是以徵收當期之公告土地現值為標準，必要時得加成補償之。但實際情況，需用土地人不可能以高於協議時之公告土地現值加成後的價格來購買土地，因此協議價購往往流於形式，僅是為了符合法律之規定，且往往為需地機關所忽視，進而直接進行徵收。

### 二、地價評議委員會評議標準可議

依土地徵收條例第三十條規定：

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。必要時得加成補償，其加成補償成數，由直轄市或縣（市）主管機關比照一般正常交易價格，提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評定之。

當初直轄市或縣（市）主管機關決定補償成數，而地價評議委員會評定通過。在此對地價評議委員會的評定標準有疑慮。且在徵收審查無賦予被徵收人陳述意見機會，是屬重大之瑕疵，這也明顯與行政程序法第一百零二條「應給予該處分相對人陳述意見之機會」之規定明顯不相符合。

### 三、徵收之核准機關標準可議

土地徵收委員會是在內政部都市計畫委員會、區域計畫委員會對開發案通過後來辦理，但就土地徵收的公益性及必要性，應在開發案審查時請土地徵收審議委員會出席表達意見、實際參與，而非在開發案通過後，被動負責執行。

中央主管機關(內政部土地徵收審議委員會)對於徵收計畫書的內容顯有爭議卻予以核准。

### 四、徵收之必要性及正當性

#### (一)、科學園區設置必要性？

苗栗縣內的竹科銅鑼園區，有274公頃的土地尚未開發，目前可使用土地的出租率也僅達百分之三十，僅佔4公頃。科管局早已表明不再主動徵收民地擴大竹南園區。

#### (二)、徵收案已缺乏正當性

原先陳情要求擴增的群創，在合併了統寶光電後，已沒有擴增需求。苗栗縣府卻仍執意徵收，而徵收後土地將大量被重劃為住宅區，動機令人不解。

由於苗栗縣府徵收案已缺乏正當性，因此應要求縣府應重新檢討，另提新案送審。

然而大埔徵收案已完成法定程序，判決不會回溯原處分的執行。苗栗縣政府應通盤檢討是否調整徵收範圍或是從優從寬補償，也建議提起訴願或在行政法院尋求適當裁判。

### 五、徵收價格與抵價地問題

都委會689會議委員竟接受以苗栗縣長承諾「從優從寬」為徵收條件，通過本案。行政命令為何可以納入「從優從寬」這種不具明確性的條件？

事實上，縣府僅以公告現值（等於市價40%）徵收，遠低於鄰近地區（以公告現值加40%~60%），又與市價相差甚遠，引起農民不滿。

苗栗縣政府表示發還抵價地比例為百分之四十一，是全台最優惠；但農民卻不這麼認為，依土地徵收條例第三十九條，抵價地以徵收總面積百分之五十為原則，所以認為百分之四十一並不是很優惠。在此即有矛盾之處。

政府甚至威脅民眾在一個月的時間內登記申請發給抵價地，否則將「視為放棄發給抵價地的權利」。但地主領回的土地並不是依法律原則位於原本的土地，而是在新規劃的住宅區抽籤取得。這些住宅區位置偏僻，有些為三角形的畸零地，有些位於陡坡，有些更位於變電廠、墳墓上及未來的工廠旁，不但位置比原本的土地差，也不適合居住。

## 六、縣府整地「依法行政」？

（一）、「整地」法律依據或係土地徵收條例第五條但書規定，然依該條第三項規定，縣府須於徵收土地公告期滿後，先通知限期拆移，屆期如不拆移，始得由縣府會同有關機關逕行除去。苗栗縣府如主張農地所有權已歸縣府所有，農民依法負有履行除去稻作之義務，但苗栗縣府未事先通知限期拆移，也無執行間接強制（代履行或怠金）就直接強制執行，請來怪手破壞稻田，是否依法行政頗有爭議。

### （二）、比例原則

依行政程序法第7條（廣義比例性原則）：

1. 採取之方法應有助於目的之達成。

2. 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。
3. 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。

縣府可以採勸說、事先通知履行方式或待稻作收成來讓居民遷移，但縣府卻強制急迫的整地，動員警力和怪手粗暴毀損稻作，顯然不是選擇對人民權益損害最少者的方式為之；而這樣的公權力造成人民財產權損害、公信力之質疑影響之大，與欲達成園區徵收之行政目的所帶來的利益顯失均衡，明顯違反比例原則。

## 伍、結論與建議

### 一、結論

回歸對本案最初的疑問，為何按照法規命令，法規程序執行之徵收會造成如此大的反彈之原因應該是明瞭了。

本案之徵收程序的確是合乎法規，但由於法規上部分程序並未有詳細之規定以致執行時流於形式化、空洞化，造成被徵收者於事前並未有足夠了解即被徵收而有所不滿。因此發生爭議之處並非因程序上之問題而是法規規定之部分仍有不足，導致徵收機關與民眾溝通不良而發生。

在權責、溝通之部分，了解到徵收之必要性以及開發之必要性是不同的，前者之權責歸於土地徵收審議委員會而後者則為區委會以及都委會。而通過本案之區委會以及都委會應在土地需用人(群創光電)聲明不需要時就應對本案有所疑慮進一步考慮撤銷而非到事發才介入補救。

補償方面能了解到，現今我國法令之補償多為金錢及發還建地，而雖土徵條例有安置但其安置只單純配地或國民住宅用地等來補

償，並未達成工作權以及生存權之保障，而問卷部分也提到完全補償方式之安置部一定會造成整體成本之升高，因此這點是可以列入檢討之部分。

總合以上數點我們能知道本案之爭議發生是由於程序上細節規定之不完全而有合乎法令但執行上會有疏忽之處，因此我們將在下面提出數點建議來作為改善之可能方向。

## 二、後續研究建議

由於近期以來徵收之爭議事件層出不窮，因此對於行使土地徵收所造成之人民權益損害，更需加以衡量，透過本研究在前節所述之研究成果，提出以下建議：

### (一)在徵收前置作業方面

1. 有關說明會、公聽會的召開，應該改由內政部來辦理，將意見提供給內政部的土地徵收審議委員會做參考，了解是不是有辦徵收的必要性。或是需地機關需負舉證責任，提出其急迫性之理由何在？為何非要該土地不可？
2. 關於徵收範圍之劃設原則，應從開發之必要性著手，於土地徵收條例中作原則性之規範，並以授權之方式於法規命令中就勘選應考量因素、認定標準及勘選程序等事項為詳細規定。
3. 如需地人經過幾年後認為已不需徵收該塊土地，本身應向中央主管機關(內政部)提請撤銷徵收。如需地人未提請撤銷徵收，內政部也應主動做個案檢討，來檢討其徵收之必要性，可自行糾正依其本身的職權撤銷。

### (二)土地徵收作業程序文獻探討

中央主管機關(內政部)應訂定行政規則來建立徵收的作業程序，如執

行機關不配合辦理，那中央主管機關(內政部)為其上級機關，其權責實際上就可以介入來做指導和糾正。

### (三)在徵收補償方面

針對不同個案應有不同的補償方式，應由被徵收人的選擇而有所都不同。但目前我國還是多採用金錢或是抵價地的補償方式，而安置是較少出現的補償方式，其為近乎完全補償的一種方式，其保障了被徵收人的生存權、工作權及財產權，惟可能花的成本會比前者高出許多，但後續所引發的爭議也相對降低許多。相比之下安置與其他補償方式所花的成本是差不多的，其又更能保障人民之權益，推行起來也較為順利。

## 陸、參考文獻

- [1] 李嫚嫚，2010，探討弱勢地主的分配權益－以台中市水湳經貿園區區段徵收案為例(逢甲大學經營管理碩士在職專班碩士論文)
- [2] 古瓊漢，2010，區段徵收地主配地選擇行為之研究－以高速鐵路新竹站為例(國立政治大學地政研究所碩士論文)
- [3] 丁月姿，2009，都市計畫審議中計畫變更合理性之研究－烏日都市計畫前竹區段徵收地區之案例分析(逢甲大學都市計畫學系碩士在職專班碩士論文)
- [4] 吳思穎，2008，區段徵收委外機制之探討(國立政治大學地政研究所碩士論文)
- [5] 陳玉峰，2006，區段徵收補償法制之研究(國立政治大學地政研究所碩士論文)
- [6] 郭義林，2003，農村社區土地開發採行區段徵收之研究－以成長管理為基礎(國立台北大學地政學系碩士論文)
- [7] 黃怡婷，2002，區段徵收地主選擇行為之研究(國立政治大學地政學系碩士論文)
- [8] 鍾麗娜，2010，區段徵收制度與抵價地課題之分析(土地問題研究季刊)
- [9] 陳明燦，2010，都市計畫農業區變更為建築用地一律採區段徵收之合法性分析(臺灣法學雜誌)
- [10] 新竹縣政府主計室，2008，新竹縣政府辦理區段徵收之成果及發展(主計月刊)
- [11] 劉厚連，2003，評論區段徵收補償僅能領取抵價地政策(土地問題研究季刊)
- [12] 孫寶鉅，2003，企業經營理念導入區段徵收業務之研究－以臺北縣為例(現代地政)
- [13] 阮士芬，2008，從政策執行的觀點評估我國地方政府之土地徵收業務－以彰化縣政府為例
- [14] 陳怡均，2008，論土地徵收補償之合理估算－美國加州之經驗(國立台北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文)
- [15] 陳瑩真，2004，土地徵收補償中的估價問題(國立台北大學不動產與城鄉環境學系碩士論文)
- [16] 溫豐文，2008，土地法
- [17] 尤重道，2001，土地徵收補償實務
- [18] 陳銘福，2005，土地法導論
- [19] 陳明燦，2001，財產權保障、土地使用限制與損失補償
- [20] 蔡進田，2003，我國土地徵收補償法制之研究
- [21] 楊松齡，1992，財產權保障與公用徵收補償之研究(經社法制論叢第9期)
- [22] 葉百修，1989，從財產權保障觀點論公用徵收制度
- [23] 邊泰明，2003，土地使用規劃與財產權－理論與實務
- [24] 卓佳慧，2000，從財產權觀點探討限制發展地區損失補償之問題
- [25] 蘇瑞元，2006，從財務面探討以不動產證券化推動區段徵收之研究－以高鐵雲林車站特定區為例