

A yellow tracked excavator is positioned in a grassy field. A white banner is attached to its arm with the Chinese characters "強佔民地, 佔地為王" (Strongly occupying people's land, occupying land as king). The background shows a line of trees under a cloudy sky.

# 自經區特別條例， 凸顯政府違憲濫權！

徐世榮

臺灣農村陣線理事長

國立政治大學地政學系教授

# 報告大綱

- 凸顯政府過去浮濫進行土地徵收
- 凸顯政府未來將浮濫進行土地徵收
- 區段徵收制度有嚴重違憲之虞
- 結語：《自經區特別條例》中，應將徵收及區段徵收剔除！

# 一、凸顯政府過去浮濫進行土地徵收

- 《自經區特別條例》第13條：示範區土地來自於「自由貿易港區」、「農業科技園區」、「加工出口區」、「科學工業園區」、及「產業園區」等，試問，這五大園區之土地過去是如何而來？不就是政府運用土地徵收強制取得的嗎？
- 土地徵收有一嚴謹要件，即「徵收之範圍應以其事業所必須者為限」
- 應行使收回權或廢止土地徵收

## 二、凸顯政府將浮濫進行土地徵收

- 《自經區特別條例》第18條：未來新設示範區之土地將以「協議價購、徵收、區段徵收方式取得私有土地」
- 試問，過往原本要進行土地徵收的案件中，有多少面積及件數後來是採取協議價購而來？幾乎是沒有的。
- 區段徵收方式將被大幅度的採用，這是因為區段徵收制度將可以為示範區之開發與建設籌措財源！

# 三、區段徵收制度有嚴重 違憲之虞



# 區段徵收的定義、理論與本質(1)

- 何謂區段徵收？土地法規中幾乎沒有定義，原本僅於《土地法》第212條第2項：「謂於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之徵收。」這個定義不夠精準，使得區段徵收隨著政治經濟情勢的變遷，而有不一樣的詮釋
- 民國75年《平均地權條例》做重要的修訂，區段徵收被定義為：「本質雖仍為政府以公權力強制取得土地之徵收性質，但事實上，已演變為另一種形式之『強制性合作開發事業』。」
- 從此，政府將區段徵收視為是與民間合建的土地開發事業，以此來規避土地徵收必備要件之拘束

# 區段徵收的定義、理論與本質(2)

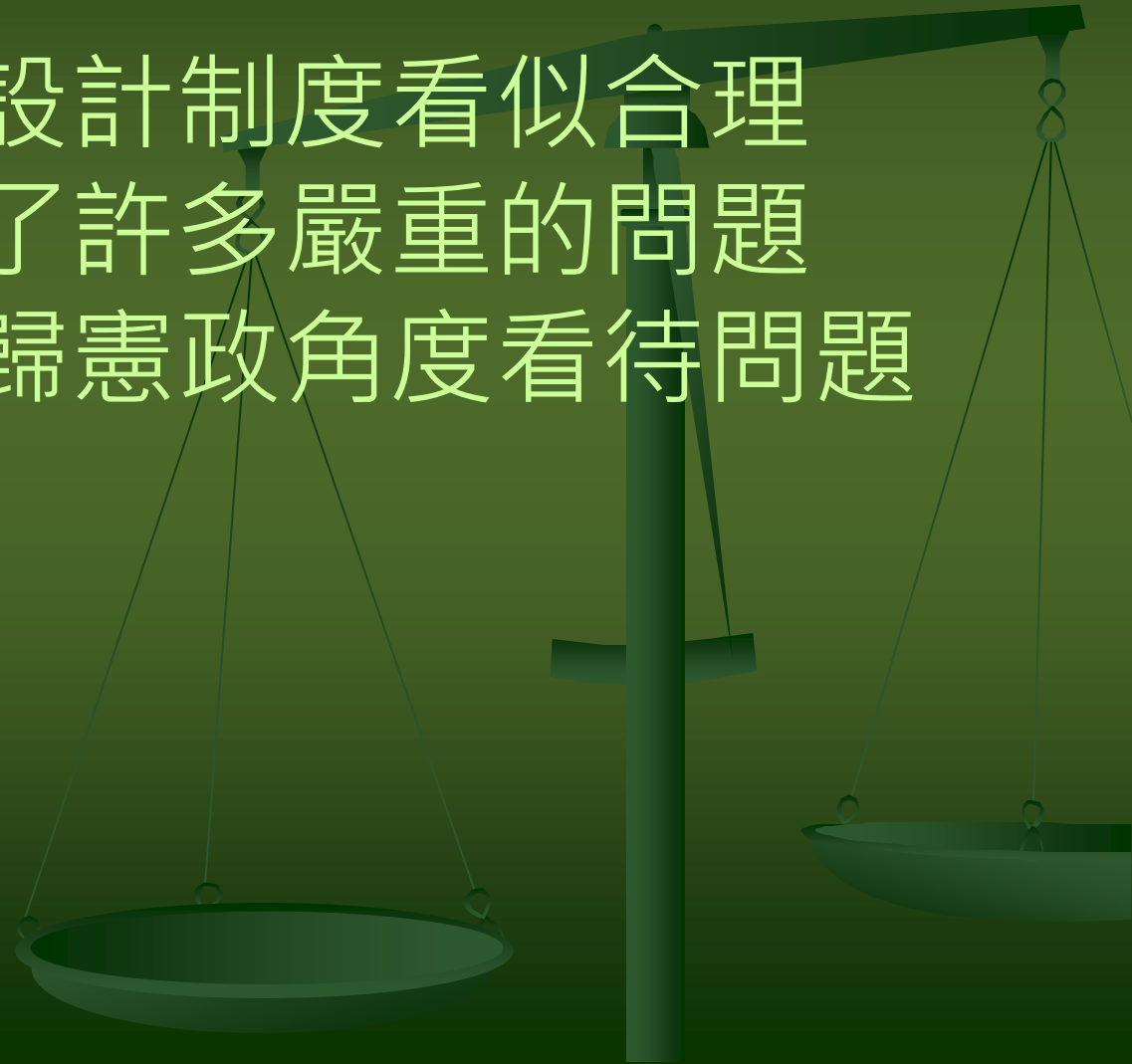
- 政府雖將區段徵收制度定位為「合作開發」，事實上，土地所有權人是被強迫參加，完全沒有拒絕的權利。政府透過都市計畫手段，進行土地開發，將農地變更為建地
- 由於土地價格上漲，政府因此認定原土地所有權人應是得利者，基於「土地使用變更回饋」及「使用者付費原則」，原土地所有權人因此必須有所貢獻，其主要的做法大抵就是「捐地」
- 這就是「抵價地區段徵收」的基礎。根據實際經驗顯示，參與區段徵收的人民平均被迫捐獻約百分之七十左右的私有土地給政府

# 區段徵收的法令與執行情形

- 政府可獲得大面積的可建築用地（俗稱配餘地），經由配餘地的標售，用來挹注中央及地方財政的嚴重不足。區段徵收成為公部門取得公共設施用地及挹注財政最主要方式
- 民國79年行政院核定「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發。」
- 《平均地權條例》第53條第1項及《土地徵收條例》第4條第1項幾乎是無所不包，後來又有十多種法規於制訂或修訂時，相繼納入區段徵收，這使得被徵收的土地倍增
- 據內政部統計截至2012年12月底止，全國已辦理完成區段徵收地區計95區，總面積約7,672公頃
- 現階段區段徵收越來越浮濫，面積也越來越大，如淡海新市鎮第二期及桃園航空城等，如今《自經區特別條例》也要將其納入



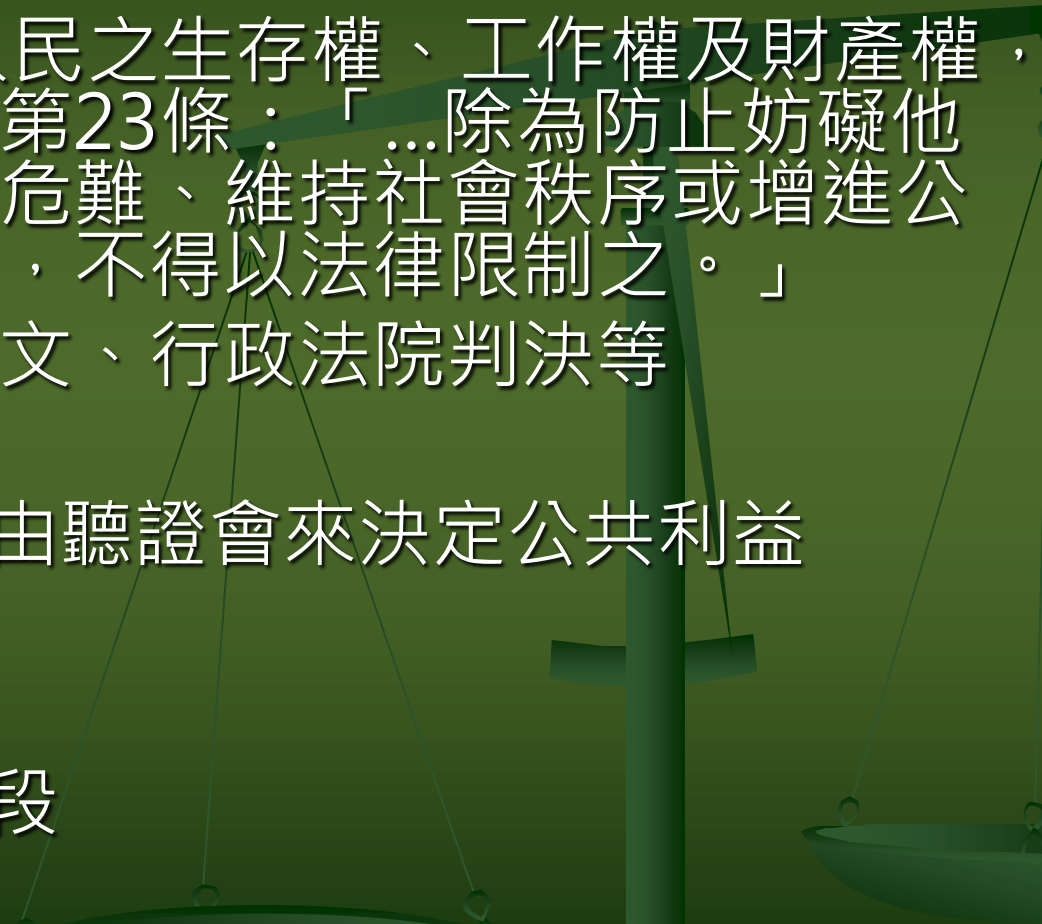
這套精心設計制度看似合理  
卻是隱藏了許多嚴重的問題  
我們必須回歸憲政角度看待問題



# 1. 錯誤的定義與分類

- 定義及分類非常重要
- Stone：「政策制定是對於下列事項的恆常競爭，這包括了：分類標準、項目的界線、及那些引導人們行動的觀念的定義。」
- Kingdon說：「分析任何事情的第一步就是要把它放置在適當的分類項目之中，人們看待一件事情將會因此有很大的差異...這個分類將會結構了人們對於這個問題許多重要面向的觀點。」
- 將區段徵收定義及分類為土地開發是個嚴重的錯誤，它應該依舊還是土地徵收

## 2. 違背土地徵收必備要件

- 土地徵收是嚴肅的基本人權侵害及保障課題
  - 憲法第15條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」憲法第23條：「...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。」
  - 司法院大法官解釋文、行政法院判決等
  - 1. 法律形式規定
  - 2. 增進公共利益：由聽證會來決定公共利益
  - 3. 必要性前提
  - 4. 比例性前提
  - 5. 最後迫不得已手段
  - 6. 完全補償
- 

# 3. 違背不當聯結禁止原則

- 介紹美國最高法院 ( The Supreme Court ) 二個類似於區段徵收要求捐地的判決
- **Nollan v. California Coastal Council (1987)** : Nollan提出申請，要改建位於海邊的房屋，政府要求捐獻土地，用來興建通道，讓人民到達海邊
- **Dolan v. City of Tigard (1994)** : Dolan鉛管商店要擴建其停車場，提出申請，政府卻要求捐獻部分土地，用來興建腳踏車道及疏洪道
- 二個案件皆被宣布違憲，因為缺乏正當聯結 ( Essential Nexus ) ！

# 4. 違背平等原則

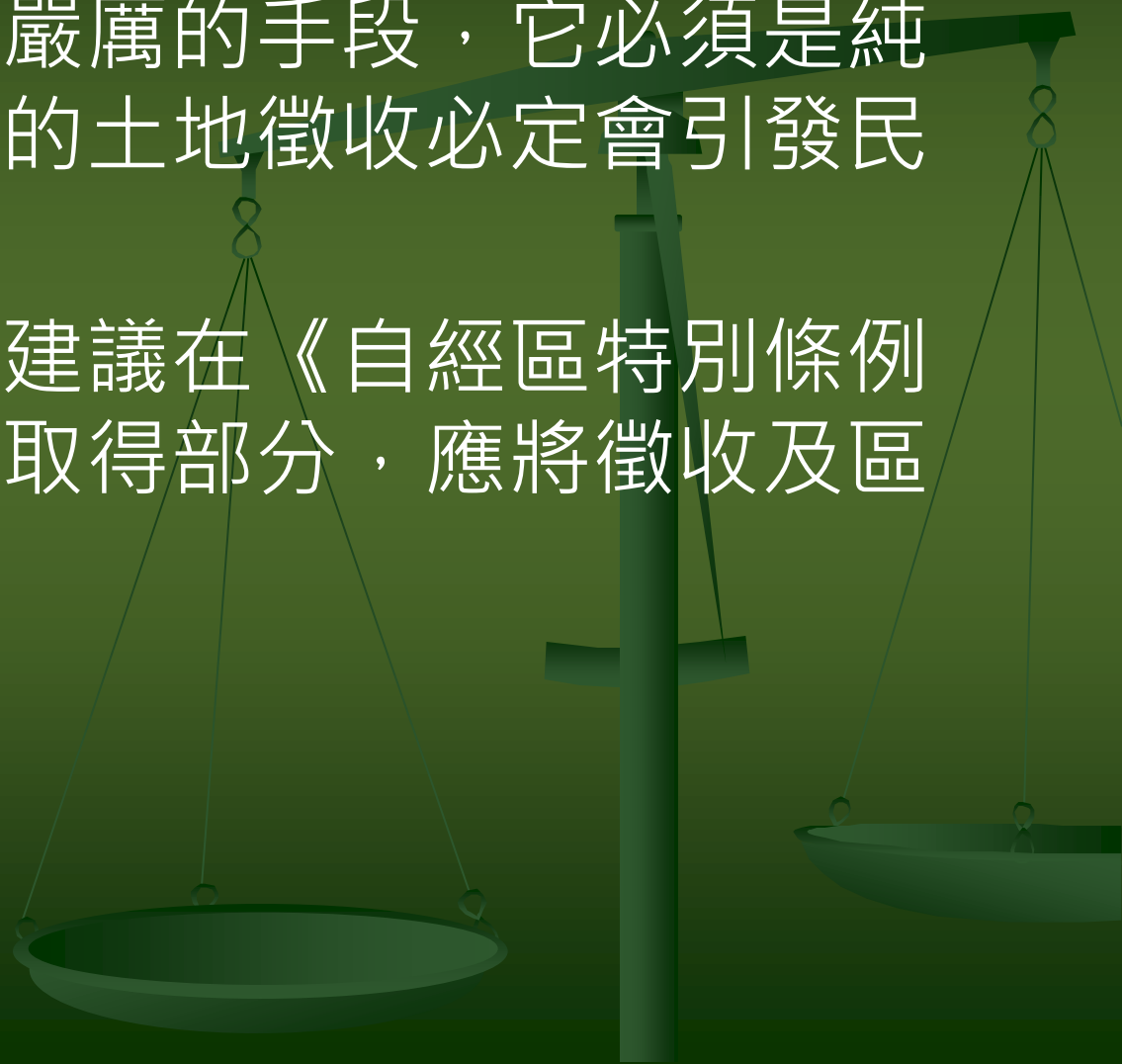
- 倘區段徵收為「合作開發」，那麼雙方應是公平的，政府必須獲得土地所有權人同意，而非強迫他們一定要參加
- 或是，這樣的「合作開發」須由原土地所有權人發動，由他們主動提出開發及回饋計劃，政府僅擁有審核權
- 區段徵收作的僅是Down Zoning與Up Zoning
- 針對老舊工業區的變更使用，政府特別訂定《都市計畫工業區檢討變更審議規範》，是由民間主動提出，雙方由此簽訂開發協議，由業主提供捐獻，並非是由政府強迫變更
- 新自由主義與新威權主義
- 政府明顯歧視農民及欺負社會弱勢，臺灣已成為強凌弱的分裂社會，區段徵收就是其中一項工具！

# 5. 違背土地正義原則

- 土地的三大意涵：
  - (1) 經濟生產要素、商品、資產
  - (2) 環境生態資源
  - (3) 主觀認同的地方(家)
- 權力的三個面向：
  - (1) 多元及平等的參與
  - (2) 議程設定及制度設計
  - (3) 意識型態及「進步」、「發展」迷思的形塑
- 透過意識型態的形塑及制度的不當設計，土地的意涵遭到嚴重的窄化，家的價值被排除在外
- 土地徵收竟然被扭曲為金錢補償或土地開發利益分配的課題，而不是基本人權保障課題！

## 四、結語：將徵收及區段徵收剔除

- 土地徵收是非常嚴厲的手段，它必須是純潔無瑕，不純淨的土地徵收必定會引發民眾強烈的抗爭
- 因此，我們強烈建議在《自經區特別條例》中示範區土地取得部分，應將徵收及區段徵收剔除！



家是非賣品！我的家不賣！

