

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、政治大學地政學系教授）

本人僅針對《自由經濟示範區特別條例草案》（後簡稱《自經區特別條例》）中，示範區土地如何取得部分提供淺見供參。

一、凸顯政府過去浮濫進行土地徵收

根據《自經區特別條例》第 13 條第一項第一至五款之規定，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？土地徵收有一嚴謹之要件，即「徵收之範圍應以其事業所必須者為限（《土地徵收條例》第 3 條參照）」，如果政府確實依法行政，那為何這五大園區依舊有龐大閒置土地未為使用？這明顯與法令不符。以往徵收如果明顯牴觸法令，那為何不允許民眾依《土地徵收條例》第 9 條、或是第 49 條之規定，允許原土地被徵收人收回其土地、或是進行土地徵收之廢止？政府除了有必要提出解釋之外，本人也鼓勵原土地被徵收人在《自經區特別條例》通過之時，積極行使被徵收土地之收回權利、或是提出廢止土地徵收之訴，取回其私有土地，而未來《土地徵收條例》第 9 條有關於收回權 20 年之規定、及排除區段徵收行使收回權之規定，也都要一併儘速修改。

二、凸顯政府未來將浮濫進行土地徵收

根據《自經區特別條例》第 18 條之規定，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」，內政部於今日所提評估報告中指陳，「徵收或區段徵收方式取得者，係取得土地最後之可能選項，屆時仍將依《土地徵收條例》相關規定辦理協議價購及公聽會等程序，並慎予審查徵收之公益性與必要性，以保障土地所有權人及利害關係人權益。」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？請政府清楚明白的將其列出，不要欺騙國人。據本人認知，《土地徵收條例》第 11 條有關於「應先與所有權人協議價購或以其他方式取得」之規定形同是廢文，僅具備形式宣傳意義，根本無實質的作用，本人因此預測未來土地徵收之面積及件數都將再增加，尤其是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（《自經區特別條例》第 23 條第 2 項參照）。

三、區段徵收制度有嚴重違憲之虞

眾所皆知，我國土地徵收向來浮濫，引起民眾諸多的抗爭。除了為人詬病的「一般徵收」之外，值得一提的就是我國所獨創的「區段徵收」制度。何謂區段徵收？目前的土地法規中幾乎是沒有定義，原本僅於《土地法》第 212 條第 2 項

有如下規範，「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民間合建的土地開發，以此來規避土地徵收必備之徵收要件，區段徵收逐漸成為公部門取得公共設施用地及挹注財政的最主要方式。

我們發現，政府財政愈是困窘，區段徵收制度愈是大受青睞，因為它除了可幫政府快速無償取得公共設施用地之外，並可獲得大面積的可建築用地（俗稱配餘地），經由配餘地的讓售或標售，可用來挹注國家及地方財政的嚴重不足。因此，民國 79 年行政院特別核定「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。」另外，由於《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，這使得被徵收的私有土地倍增，如今《自經區特別條例》也要將其納入。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。

政府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。政府認為透過都市計畫手段，土地開發完成之後，原本的農地變更為建地，當地也增加了許多公共設施，土地的價格自然會上漲，因此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」。倘以原土地所有權人領回抵價地為例，雖然法令規定被徵收地區的「抵價地總面積」不得少於百分之四十，但這並非表示原土地所有權人實際領回的土地面積為百分之四十，根據權利價值折算，許多經驗顯示領回的土地面積大概約為百分之三十左右而已，甚且是更低（有些農民告訴我，僅有百分之二十二），也就是說，土地所有權人因為「得利」，必須捐獻約百分之七十左右的土地給予政府。這套精心設計的制度看似合理，但是其實卻隱藏了許多嚴重的問題。

第一、區段徵收雖與一般徵收有異，但它本質上仍然屬於土地徵收之一種，是對人民財產權、生存權及工作權的剝奪，這與憲法第 15 條、第 23 條、及相關大法官解釋文（釋字第 409 號、第 516 號、第 652 號等）完全不符。因此，區段徵收仍然必須嚴格遵守土地徵收所必備的嚴謹前提要件，如符合增進公共利益、必要性、比例性、最後迫不得已手段、及完全補償等。遺憾的，若以這些要件來檢視目前許多區段徵收案例（如苗栗大埔、新竹竹東二重埔、新竹竹北璞玉計畫、淡海新市鎮第二期、機場捷運 A7 站區、桃園航空城等），明顯可見皆是不吻合的。也就是說，被迫捐獻多少土地及可以領回多少土地是一回事，但是，是否符

合徵收要件才更是核心關鍵！

第二、倘政府仍刻意要將區段徵收定位為「合作開發」，那麼雙方應是公平的，政府在開發之前就必須獲得原土地所有權人同意，而非強迫他們一定要參加；或者，這樣的「合作開發」須由原土地所有權人發動，由他們提出開發及回饋計劃，政府僅擁有審核權，而絕不是越俎代庖，逼迫他們一定要開發。例如，目前針對老舊工業區的變更使用，政府特別訂定了《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。那為何在農業區就會有如此大的差異？這明顯是歧視農民及欺負社會弱勢。

第三、土地的價值被嚴重窄化及扭曲。土地可以是商品，也可以是自然資源，它更可以是人們主觀認同的地方。人對土地往往有著親密的連結或是依附，這是無法用地價的高低來予以取代的。由許多反對區段徵收的老農口中，往往會獲得彼等愛家護土的強烈印象，彼等雖然年歲已高，他們需要的是把土地保留下來，因為土地是他們生命的一部分，土地是用來生活的，不是用來買賣炒作的。政府強迫他們加入區段徵收「合作開發」事業，並用權利價值折算方式來奪取他們的土地，這其實是相當偏頗的做法。

第四、區段徵收的得利者主要是政府及財團派系，它不僅是解決政府財政困窘的手段，它也是財團派系炒作土地的最佳途徑。區段徵收實施的地區大抵都是在農村及鄰近都市的非都市土地，這些地區由於地價低廉及交通便捷而被政經權力優勢者選中，土地所有權人往往事前不知，被選中之後竟然也沒有反對的權利。但是，這卻是剝奪社會弱勢者最後僅存的資產而獲致的成果（如苗栗大埔），區段徵收之不公平由此可見。

四、結語：《自經區特別條例》中，應將徵收及區段徵收剔除！

我國政府的角色已經出現嚴重偏差，近年來區段徵收又造成社會激烈衝突，如苗栗大埔、新竹二重埔、新竹璞玉計畫、桃園機場捷運 A7 站區、新北市八里台北港等。惜政府並未從這些抗爭中深刻反省，修改法規及政策，竟然還要發動下一波更大面積的區段徵收，如淡海新市鎮第二期開發計畫（總面積為 1,154 公頃）、桃園航空城（總面積高達 4,791 公頃）等。如今，頗讓人驚訝的，竟然還要為《自經區特別條例》的示範區，大肆進行不公不義、顯有違憲之虞的區段徵收制度。本人及臺灣農村陣線認為現行區段徵收制度讓我們社會陷入龐大紛爭及危機，也造成人權保障及土地正義的淪喪，這亟須大家一起努力，立即予以改正！畢竟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！