

大埔區段徵收案張藥房等四戶逆轉勝的悲歌

—臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決之省思—

鍾麗娜*、徐世榮**

一、前言

延燒五年的苗栗大埔區段徵收案張藥房等四戶，繼 2012 年 11 月 8 日最高行政法院以 101 年度判字第 953 號判決廢棄，發回臺中高等行政法院後，逆轉勝 2014 年 1 月 3 日臺中高等行政法院更一審判決，以內政部與縣府的徵收過程有瑕疵，未落實協議價購的程序，且偽冒開發科學園區之名行一般的開發計畫，致徵收目的與用途不符，及未實質審查土地徵收之公益性與必要性等判決，內政部徵收無理、縣府拆屋違法，張藥房等 4 戶勝訴，徵收案應撤銷。對此，在第一時間內政部長李鴻源隨即表示，「高層對大埔案考慮朝不上訴做規劃，…，內政部正在務實找尋雙贏的空間」，惟內政部次長蕭家淇除表示「撤銷區段徵收的部分，土地的部分有 4 戶、建築的部分是 2 戶；…，所以並不是全案都撤銷區段徵收，並沒有否定全案的公益性跟必要性」外，並強調全案「過程嚴謹且完全依法行事」，¹甚且並以「副作用」來形容大埔案判決，擔憂波及目前正在審議中的 33 件區段徵收案，涵蓋面積達到 5,345 公頃的區段徵收案，²讓這些案子必須

「重走一遍」程序。³至於苗栗縣政府(以下簡稱縣府)縣長劉政鴻則一派輕鬆的表示：「這個問內政部，看內政部怎麼處理好不好。」似乎，臺中高等行政法院更一審判決張藥房等 4 戶勝訴，行政部門除了「驚訝」外，就是「不解」何以敗訴應撤銷徵收？畢竟，過往數十年來那麼多徵收案件，都是這樣運作，從來沒有所謂的敗訴，更何況「應撤銷徵收」。

2014 年 1 月 28 日農曆過年前針對大埔案上訴與否，內政部終於在期限前作出決定，次長蕭家淇表示：「雖然學者專家與律師指出，本案判決仍有很多值得商榷的地方，最後決定不提上訴，是要化解社會重大分歧，讓相關當事人早日回歸安定生活秩序，減輕司法負擔。」⁴觀此，內政部似乎是在社會壓力下決定不上訴，而非真正痛定思痛，面對土地徵收為眾所詬病之問題癥結所在。究大埔區段徵收案張藥房等四戶臺中高等行政法院投下甚麼震撼彈，讓政府機關如此難堪，而人民亦不感欣慰？爰此，本文藉由探究臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決之意涵，進一步剖析個中掌權者政府機關在土地徵收事件中的心態，及論述土地徵收之問題癥結。

* 鍾麗娜，長榮大學土地管理開發學系兼任助理教授

** 徐世榮，政治大學地政學系教授

收稿日期：2014.01.29 修稿日期：2014.02.09

二、臺中高等行政法院 101 年度訴更一字

第 47 號判決要旨

本案緣起，苗栗大埔區段徵收案，被拆遷戶 28 人不服訴願決定，提起行政訴訟，控告內政部區段徵收違法，臺中高等行政法院在 2011 年 6 月判決被拆遷戶敗訴，被拆遷戶提起上訴，2012 年 11 月 8 日最高行政法院以 101 年度判字第 953 號將全案發回臺中高等行政法院重新審理，判決要旨略以：

本案需地機關苗栗縣政府申請區段徵收檢具之區段徵收計畫書，僅粗略地記載因應新竹科學園區竹南基地發展、創造優質產業環境為由作為區段徵收之原因，未具體記載本案區段徵收之公益性及必要性為何，另觀本案土地徵收審議委員會第 210 次會議初審意見表及會議紀錄，亦隻字未提本案所欲促進之公共利益及徵收之必要性為何，顯無具體審酌本案區段徵收所欲促進之公共利益，亦無與被徵收人遭嚴重剝奪之財產綜合考量，業已違反憲法第 23 條、司法院釋字第 409 號及第 513 號解釋意旨，原判決認本案業經內政部都市計畫委員會及苗栗縣都市計畫委員會審議通過，是以本案區段徵收已具備徵收之公平、合理及公共利益云云，顯有行政訴訟法第 243 條第 1 項判決不適用法規或適用不當之違背法令。

案經 2014 年 1 月 3 日臺中高等行政法院更一審判決，內政部區段徵收違法應撤銷，大埔區張藥房等四戶逆轉勝，主要關鍵為：

(一) 流於形式之協議價購有違正當法律程序

觀諸協議價購與說明會之會議紀錄全

文，足見縣府僅係利用該次會議告知參與會議之土地所有權人土地徵收條例第 30 條規定之法定補償地價暨縣府辦理區段徵收，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」，補償系爭區段徵收土地地價之立場，且未及以其他方式取得土地。由於協議價購之金額係依 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。況內政部及縣府均自承縣府通知土地所有權人於指定時間至指定地點參加協議價購，會議當日對到場人之提問僅為「綜合答覆」，並「告知」原告補償金額之計算，足見縣府僅就形式性說明法定徵收價格，此等協議價購之內容與徵收補償之內容並無不同，而未與上開參加協議價購會議之原告林昭平等進行實質協議，已違反前揭土地徵收條例第 11 條之規定及內政部 93 年 3 月 25 日台內地字第 0930060635 號函釋之意旨，顯與正當法律程序有違。

又在以區段徵收方式取得用地者，雖土地所有權人得選擇領取補償費，亦得申請發給抵價地，但需用土地人仍應依土地徵收條例第 48 條之規定準用同條例第 11 條之規定，於申請徵收前，與土地所有權人進行協議價購或以其他方式取得之程序。本件土地所有權人申領抵價地比例雖達徵收私有土地面積之 98%，惟其申領抵價地係在內政部核准區段徵收後，於縣府執行徵收處分時所辦理之程序，縱使申領抵價地比例高達徵收私有土地面積之 98%，縣府仍應於申請徵收前依法進行實質協議價購程序。

(二) 徵收未審查是否具備公益性、必要性等要件

本案在內政部的「初審意見」⁵一固記載系爭開發案前經內政部都市計畫委員會(下簡稱都委會)以第 672、679、689 次大會審議通過，其區段徵收範圍並經內政部 2008 年 10 月 6 日內授中辦地字第 0970051102 號函核定在案云云；惟都委會係依據都市計畫法第 74 條及其授權訂定之「各級都市計畫委員會組織規程」而設置，職掌關於「都市計畫擬定變更；舊市區更新計畫；新市區建設計畫」等審議事項，與「內政部土地徵收審議委員會」係依據土地徵收條例第 15 條及其授權訂定之「內政部土地徵收審議委員會組織規程」所設置，⁶專司關於「申請徵收土地或土地改良物；土地或土地改良物徵收失效或撤銷徵收；申請收回被徵收土地或土地改良物；申請區段徵收土地或土地改良物；土地或土地改良物區段徵收失效或撤銷區段徵收」案件之審議不同。

內政部土地徵收審議委員會審議系爭區段徵收案時，自應本其職掌，就需用土地人申請之系爭區段徵收案件是否合於前揭徵收私有土地之各項要件予以調查、審議、判斷，始稱適法。非可僅憑系爭特定區都市計畫業經內政部都委會前開會議審議通過及該區段徵收範圍嗣經內政部依據內政部都委會前後 3 次審議通過予以核定，作為通過系爭徵收案之理由(最高行政法院 101 年度判字第 953 號判決發回意旨參照)。而都市計畫與區段徵收之公共利益不同，徵收處分是否合於公共利益、比例原則及必要性，

應於徵收階段須獨立判斷，非謂都市計畫審議通過後，即不必審查徵收階段的公共利益。是以，本案雖經內政部都委會第 689 次會議及區委會審議通過，但不能以此作為系爭徵收處分公共利益之擔保，仍需於徵收階段具體審查徵收之公共利益。內政部主張其於區委會及都委會審議通過，認本件土地徵收已就公共利益、比例原則及必要性予以審查，尚無足取。

(三) 土地徵收審議委員會審查草率徒具審議形式

依該土地徵收審議委員會第 210 次會議紀錄記載，⁷該次會議開會時間為 2009 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：「本次徵收案件計 35 件，包括區段徵收 3 件、一般徵收 15 件、一併徵收 10 件、撤銷徵收 7 件，其決議如下，並詳如後附件 2 審議結果一覽表：(一)……不予一併徵收。(二)……(四)其餘提案皆通過」，系爭區段徵收案列為第 32 案，審議結果為「通過」，其審議、討論過程與通過之理由為何？並未隻字載明。是從上開會議紀錄之記載內容，並無法據以審查該審議委員會審議系爭土地徵收案時，已否就前開所列構成徵收之程序與實質要件，予以審議、判斷。

在此情形下，內政部土地徵收審議委員會第 210 次會議未就系爭徵收案之實體及形式要件逐一審議、判斷，未審酌是否合於公益性、必要性，逕自作成「通過」之決議，顯流於形式而未落實實質審議之功能。且最高行政法院發回意旨亦指出，從上揭第 210

次會議紀錄以觀，該次審議之徵收案件共 35 件，開會時間為 2009 年 4 月 8 日上午 9 時 30 分，散會是中午 12 時整。平均一件案件僅有 4 分鐘之審查時間，4 分鐘之審議時間其實連基本資料、需地機關主張之事由及理由皆不足以釐清，遑論「實質討論」及「具體審酌」本案區段徵收是否具備合法性及合理性，並權衡徵收所欲達成之公益及原告等每一筆土地及土地改良物所有權人之利益，足證該次會議未盡實質審查之權責。內政部土地徵收審議委員會第 210 次會議既未實質審議系爭徵收案之公益性、必要性及比例原則，已如前述，系爭徵收程序實有瑕疵難謂合法。

三、大埔張藥房等四戶逆轉勝的省思—為政不仁，民意沸騰

2014 年 1 月 3 日臺中高等行政法院更一審判決張藥房等 4 戶勝訴，內政部長蕭家淇在第一時間召開記者會表示：⁸

「經查本案歷經 92 年內政部區域計畫委員會、93 年至 101 年 10 次苗栗縣都市計畫委員會、12 次內政部都市計畫委員會、2 次內政部土地徵收委員會審議通過，採地利共享、公平分配的區段徵收方式開發，過程嚴謹且完全依法行事。」

2014 年 1 月 28 日農曆過年前針對大埔案上訴與否，內政部終作出最後決定不提上訴，以化解社會重大分歧，讓相關當事人早日回歸安定生活秩序，減輕司法負擔。內政部長蕭家淇字字斟酌的表示：⁹

「法院判決認為大埔案有些程序上不

夠完備，造成社會紛亂，內政部表示歉意。」

顯然，內政部仍堅持硬拗整個區段徵收案「過程嚴謹且完全依法行事」，至於勉強表示歉意是因「法院判決認為大埔案有些程序上不夠完備，造成社會紛亂」，對於長期以來，眾所詬病土地徵收之問題癥結，顯然，毫無檢討反省之意，此看在人民眼裡，豈只是「為政不仁，民意沸騰」而已？

(一) 面對徵收之公益性與必要性內政部除了「鴨霸」外就是「無能」

基本上，內政部於核准系爭區段徵收時，即應就該區段徵收是否具備公益性、必要性及符合比例原則加以審議始為適法。惟對此內政部在個案訴訟中甚至判決後始終辯解：「本案行為時法並無明文規定公共利益之審議機制及審核評估內容」

此內政部以「本案行為時法並無明文規定公共利益之審議機制及審核評估內容」為由，認為不能以 2012 修法後的機制檢視 2009 年核准之案件，況「公共利益」及「必要性」等屬「不確定法律概念」，行政機關適用此一不確定法律概念於具體之事實關係時，依事件之性質，容存有某種判斷餘地，其所為之判斷係對法律解釋或涵涉所得之具體化結果，實應予以尊重。¹⁰此無疑凸顯內政部官僚之傲慢外，更顯見，長期以來，為眾所詬病的浮濫徵收，土地徵收之中央主管機關內政部根本毫不在意有無所謂的「公益性」與「必要性」，且甚麼是「公益性」與「必要性」？內政部說了算，只要核准徵收後，就應該「予以尊重」，這樣的徵收制度，中央主管機關內政部如果不是

「鴨霸」，那甚麼才是「鴨霸」？甚且，當內政部被逼急了，還上演一場內政部「地政司」與「營建署」自家人內鬥的醜態。

「內政部都市計畫委員會審查時已考量本案開發之公益性及必要性。」¹¹

事實上，這樣的對話橋段，早在 2011 年間因應苗栗大埔事件所引發民怨，內政部召開「土地徵收條例」修正草案審查會議時即上演—2011 年 4 月 16 日內政部召開「土地徵收條例」修正草案審查會議，會議一開始即聚焦在徵收有關公益性與必要性之課題，不僅何謂公益性與必要性？與會熱烈的討論外，其中有關徵收之公益性與必要性究竟由誰審核？更引發內政部營建署與地政司強烈的爭辯，營建署代表表示徵收審核權理當是徵收主管機關地政司，惟地政司代表卻認為徵收是否符合公益性與必要性應該是在區域計畫委員會(以下簡稱區委會)或都市計畫委員會(以下簡稱都委會)審核時確定，但此並不為營建署所認同，雙方一陣激辯。使得有關徵收應考慮之必要性與公益性，到底是由誰審核？是營建署所掌管之區委會、都委會、還是地政司所掌管之土地徵收審議委員會？爰成為歷次土地徵收條例修正草案審查爭議的焦點(鍾麗娜，2014：279)。

2011 年 5 月 18 日進行土地徵收條例修正草案審查第四次會議時，上開議題依舊為各主管機關所堅持而僵持不下，為此，主席(內政部次長)問地政司：「對徵收你們(土地徵收審議委員會)到底是在審查什麼？是該不該徵收？還是如何徵收？」

內政部地政司徵收科科长：「是審查有關徵收補償費及程序……」

主席(內政部次長)隨即打斷地政司代表的回答：「那你們(土地徵收審議委員會)根本沒在審徵收之公益性與必要性嗎！」

這也就是說，內政部不僅認為徵收的問題就是地價補償的問題，更認為土地徵收審議委員會審查的重點是「如何徵收」而非「該不該徵收」，審查的目的就是在完成徵收程序。無怪乎！歷次會議中地政司代表一再堅持的表示：「現行只要區委會或都委會通過時附帶徵收或區段徵收，一般來講，我們接著就是要趕快辦理徵收或區段徵收！」

一如 2011 年 8 月 5 日慶祝建國百年全國土地政策規劃及展望系列研討會之「土地利用政策之規劃及展望」研討會中，內政部地政司司長針對「機場捷運林口 A7 站區周邊土地開發」案引發的爭議再次重申：「各需地機關所提送之興辦事業計畫業經行政院核定(以區段徵收方式辦理)，且土地使用計畫都委會也已經通過，到地政司就是『依法行政』執行土地徵收計畫，如果辦理徵收或區段徵收有問題，應該從源頭去檢討興辦事業計畫的審核，而不是反過來指責地政司辦理徵收不當……」。

顯然，迄今土地徵收之最高主管機關內政部(地政司)依舊委屈的認為自己是「童養媳」—只是在事業計畫核定，都市計畫委員會通過後，去執行土地徵收的單位，即內政部自我矮化、限縮為土地徵收的執行工具。這已不僅僅是內政部(地政司)故意誤解都委會與土地徵收審議委員會之職權與功能

不同而已，而是內政部(地政司)自廢武功卸責，這樣一個土地徵收之最高主管機關內政部(地政司)，如果不是「無能」，那甚麼才是「無能」。

(二) 土地徵收審議委員會自廢武功不僅是官僚的「懦弱」更是內政部的「無能」

依法土地徵收委員會審議土地徵收案件，自應就各該徵收案件之具體情形，核實審議需用土地人於申請徵收前已否確實踐行協議價購之程序？該土地徵收案件之徵收範圍是否為其事業所必需？是否就損失最少之地方為之？興辦事業所造成之損害與欲達成目的之利益有無顯失均衡？倘未落實審查上開所舉各項而徒具審議形式，其審議程序，即難謂適法。此番，最高行政法院對土地徵收審議委員會的責難，早為各界所詬病，2012 年行政院研考會委託之「我國土地徵收制度之評估」，報告中亦明確指出，我國土地徵收審議委員會的問題，包括：(一)土地徵收審議委員會可說是一以「各行政機關代表」為主體所組成之委員會；(二)內政部土地徵收審議委員會開會時，委員們皆在急迫情況下將「一件土地徵收案件」研讀、討論、審議及作出核准或駁回之決議。另在區段徵收案件，因為前經內政部都市計畫委員會審議通過，受訪者皆指出土地徵收審議委員會僅能類似橡皮圖章，未發揮其實質功能。研究報告中之訪談內容，如(2012：198-199)：

「我曾聽過土地徵收審議委員說：『都市計畫都過了，我在這裡反對有用嗎？那我土地徵收委員會是替你背書囉？』徵審會委

員也很無力，除非是肩膀夠硬，但現在行政體系上，徵審會不敢這樣做。以現況程序來看，都委會審議後，徵審會表示反對讓都市計畫重新檢討、重新公展，整個制度就會亂掉。」(受訪者 A)

「在沒有要求公益性、必要性審議的時候，只針對區段徵收計畫書的審議。區段徵收是執行都市計畫，都市計畫怎麼規劃，區段徵收就怎麼辦，所以徵審會其實不同意也不行。」(受訪者 B)

「土地徵收審議委員會這裡應該是針對整個案子是否同意徵收做一個最後的判斷，因此過去在徵審會中會看的是徵收是否有法源、程序是否完整、是否符合法令，所以(人民陳述意見)若在前階段已經完成的話，徵審會這邊就不會再有很大的爭議需要去花時間處理。有人會質疑徵審會這邊怎麼這麼快就審結一件案子，其實是因為前面階段該做的已經都做過了。」(受訪者 D)

「…我記得我們那時候幾乎不討論公共利益，因為徵收，特別是區段徵收，大概都是比較高層級的決定，譬如說高鐵的場站、大學開發，那大概都是高層決定，什麼是公共利益，高層就是公共利益。」(受訪者 E)

然上開委員的無奈，實則係內政部的無能，誠如 2013 年 8 月 20 日內政部土地徵收審議小組四位委員的公開信「大埔撼政權，官員還在推」中寫道：¹²「地政司長推托責任一鑑於體制外的抗爭不斷，對內政部土地徵收審議小組的質疑不歇，身為委員無奈於現行制度之缺陷與法令規範之不足，使得審

議徵收案件時受到限制。於是思索如何從現行體制進行改革亦算是回應社會期待之適當途徑，便請求地政司長能邀集委員討論現有體制應予修正之處，以減少恣意核准徵收而侵害人民財產權益。令人不解的是，竟被回應說委員是部長聘的，他不能越權找委員討論，而予以回拒。」

而委員仗義直言的反擊，更是此番大埔案逆轉勝之主要關鍵之一，誠如判決書中所載：「顏愛靜、范姜真嫻陳稱該次會議之委員並未依行為時「內政部土地徵收審議委員會組織規程」第 7 條之規定至現場勘查，復未就系爭徵收案是否具有公益性、必要性及符合比例原則作具體明確之審議。況證人顏愛靜於 2010 年 4 月 20 日內政部舉辦之「土地徵收條例部分條文修正草案」公聽會時所發表之意見，該會議紀錄記載「土地徵收審議委員會之政策功能為何？目前之運作方式是否能達到政策目標？應該慎思制度之改革。以區段徵收案為例，現行運作方式僅能審議抵價地比例，有關區段徵收之正當性及必要性，卻無從置喙。」另賴宗裕委員於 102 年 8 月 26 日內政部土地徵收審議小組委員座談會時所發表之意見，該會議紀錄記載「……如果為實質審查，在不知被徵收土地所有權人等之看法，也不知實地情況下，如何能僅憑需用土地人單方意見，即逕以判斷該徵收案件具有公益性及必要性而予以核准？」

曾幾何時，土地徵收之中央主管機關—內政部自我矮化、限縮為土地徵收的執行工具！此內政部之自廢武功，與其說是內政部

的「無奈」，不如說是他的「無能」，而官僚的懦弱則更加劇內政部的無能。

(三) 「死豬價」自欺欺人的協議價購虛應故事本來就是幌子

為保障被徵收者的權利，徵收程序明訂啟動徵收者應進行「協議價購」，此為土地徵收條例第 11 條所明定，另內政部 2004 年 3 月 25 日台內地字第 0930060635 號函釋說明三略以，「……，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 11 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、說服土地所有權人出售或以其他方式取得土地之程度，如共同或相類似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 30 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』。……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議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。」

上開內政部耳提面命似乎所謂的「協議價購」，真有「協議」的樣子。然眾所皆知，所謂的徵收之前應先行「協議價購」，從立

法至今，協議價購從未落實至任何個案，使得被徵收者往往需要走上抗爭一途。亦即，協議價購程序依然只是形式，政府在這階段的作為並非和土地所有權人一對一的談價錢，而是把「所有所有權人都叫來開會」，且直接以「徵收補償價額」(即公告現值加成)做為底價，問所有權人們同不同意這個價格出售，若不同意就辦理徵收。儘管內政部強調土地徵收條例並無明定其項目及計價標準，但當協議價額(底價)早已經確定，土地所有權人想要多一塊錢都不行，就是那個「死豬價」，而縱使地主想少一塊錢，政府都嫌麻煩下，那還有什麼好談或可協議的？誠如臺中高等行政法院發言人王茂修在說明判決時指出，協議價購要有實質的協議，「不是告知你說，這是公告、這是土地徵收條例，也不是照本宣科講一遍，看你接不接受，二選一就算完成程序。」¹³

再觀司法實務亦累積案例，¹⁴認為「徒具形式」之「協議程序」違反正當法律程序，「協議程序既經法律明訂為土地徵收行政程序之一環，該需用土地人所踐行之協議價購程序至少應達到法律規定『協議價購或以其他方式取得』事業用地目的之最基本要求，不得徒以形式上開會協議，而無實質之意義與內容，始與正當法律程序無違。……所以協議價購之價額不應與法定補償地價相同，而應儘量與徵收前協議時之市價相符。」而縱使如此，內政部仍自我感覺良好，在個案中，仍辯白：「……本區協議價購補償金額均依據參加人(縣府)97年公告土地現值來計算，足證本案在協議價購時，原告等所

有權人與參加人對協議價格有所討論及說明，已就價購之金額提出主張及協議，本案係雙方對於協議價購之條件各自有所堅持，以致協議無法成立之原因，究與未踐行實質協議價購程序有別，原告據此稱該協議價購流於形式，無實質內容與意義，與正當法律程序有違等情，並無足採。」¹⁵

顯然，針對土地徵收「協議價購」機制，內政部始終認為，有邀請土地所有權人來協議就算數，至於協議的過程(是否一對一本於契約自由方式協議)、內容(價格是否有調整的空間)，那無關緊要，反正協議價購不成，就是徵收，如此傲慢，全然未站在土地被徵收者的立場，予以多一分包容體諒，這豈是政府為政之道？

(四) 地方政府挾持「經濟發展」以掩飾其「為政不仁」的醜態

2013年間苗栗縣長劉政鴻趁著大埔居民北上陳情，派出600警力，在「豺狼治縣，會有報應」抗議聲中，火速拆除了大埔4戶。事後縣長劉政鴻還表示，這是「天賜良機」。而張藥房老闆張森文也在同年中秋甚至帶著遺憾鬱卒而終。而今大埔拆遷戶告內政部違法徵收，高等行政法院更一審宣判政府對張藥房等四戶強徵房地違法。苗栗縣長劉政鴻沒道歉卻回應說，¹⁶「台灣就是島國，這項判決結果，對政府拼經濟的影響太嚴重，我為國家擔心。」

縣長此番「拼經濟」的雄心大志，可是用心良苦，然查本案都市計畫之名稱為「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫案」，目的係為因應新竹科學園區竹南

基地未來之用地需求及周邊整體發展，對此國科會業於 2013 年 7 月 25 日即發出聲明，澄清指出：「該地雖鄰近竹科管理局所轄竹南科學園區，但並非竹南科學園區範圍，亦非竹科管理局所開發，實為縣府之開發計畫，與科學園區無涉，本會亦無將大埔納為竹南科學園區擴廠之規劃。」¹⁶ 基此，國科會既無將區段徵收範圍(面積 136 公頃)納為竹南科學園區擴廠之規劃，則與縣府提出之徵收計畫書所載徵收土地或土地改良物原因「為因應新竹科學園區竹南基地未來用地需求及周邊地區整體發展」之用地需求目的不符，足證本案都市計畫之擬定顯非擴大新竹科學園區竹南基地未來用地需求，即無此必要性。況本案區段徵收範圍內高達 76.46% 為「特定農業區」及經辦竣農地重劃之農業用地，¹⁷ 顯然，縣府為所謂的「拼經濟」，不僅不惜偽造文書假藉科學園區之名，且其土地之徵收係以犧牲屬於特定農業區之優良農地為代價，為「開發」而「開發」，以成就地方各自的利得。

事實上，在山城苗栗，¹⁸ 2005 年 12 月新上任的縣長劉政鴻，在首次縣長施政報告中，即指出苗栗縣經濟規模小，產業發展深受侷限，亟需適度放寬農地使用限制及釋出，以促進土地有效利用，打造工商科技園區。¹⁹ 這使得開發！再開發！成了苗栗縣長推動苗栗進步的動力。一個平原苗栗，已有十個開發的工業區，仍積極推動後龍、竹南、中平等開發案，一堆土地開發案，充斥苗栗各地，中央廣設科學園區作為國家的重大建設，地方就搭配工業區、特定區等，

來共創經濟利益。正因縣府，著手積極推動所謂的科技園區，使得原本安居鄉村的苗栗農民，輪番北上搶救家園，從後龍灣寶、竹南大埔到銅鑼中平等地，各地農民放下鋤頭，走上街頭，從與世無爭，學會到長期抗爭，甚至從田園農民，變成土地專家，捍衛自己的權益而奮戰。其中後龍科技園區與中平工業區開發案，皆在當地農民保護農地，掀開縣府偽造事實的鐵證下，內政部區委會審議結果核以「不同意開發」在案，成為公民力量展現落實憲法保障基本人權的最佳典範(鍾麗娜，2014：310)。然這些鐵的事實，縣府迄今仍未覺悟，誠如內政部次長蕭家淇所言：²⁰「在高層有方向後，他再到苗栗縣府溝通，轉達高層『不上訴』意向，但苗栗縣政府自認依法行政，表示『沒辦法接受』；最後在了解行政院已同意內政部方案後，表示願尊重內政部的方案。」

何謂「沒辦法接受」？如此強勢的政客官僚，這如果不是「傲慢」、「自大」，甚麼才是「傲慢」、「自大」？甚且一縣之長還滿口「拼經濟」，企圖以「經濟發展」掩飾其為開發而開發，成就財團「圈地」、「養地」的醜態，豈是為政之道。

四、代結論—終結 2013 年度代表字「假」

2013 年度代表字「假」，已讓台灣民眾徹底失去信心，2014 年政府還要繼續「假」下去嘛？

綜觀本案，當縣府假藉「竹科竹南基地」飽和為由進行區段徵收的謊言，被國科會發出新聞稿直接戳破後，面對司法判決，內政

部再硬拗—「過程嚴謹且完全依法行事」；而當本案政府高層決定「不上訴」後，苗栗縣政府還自認依法行政，表示「沒辦法接受」。此政府官僚不僅沒有認錯的勇氣，還以假亂真硬拗。顯然，「假」的問題，不僅僅是人民的疑惑，更是民心的徹底崩潰，只是，時光荏苒送走 2013 年的「假」後，2014 年政府還要繼續「假」下去嘛？

在台灣，長期以來，政府一直把「拼經濟」掛在嘴邊，以為政府的作為攸關經濟大局，惟振興經濟的最重要行動，絕非在於政府的大建設、大夢想，更非值此世界糧食短缺，各國重視糧食自給自足下，猶假藉「拼經濟」之名，以犧牲屬特定農業區之優良農田為代價，成就財團「圈地」、「養地」土地開發利得。大埔徵收案折騰多時，民眾抗爭不斷，至少有兩位被徵收戶憂憤而亡，所消耗的社會成本龐大。除了極少數地皮的炒手外，官、民都是輸家。一有為的政府現在能做的也是應該做的應是痛定思痛，真心面對為眾所詬病土地徵收之問題癥結所在，終結 2013 年度代表字「假」，挽救台灣失去的民心，端賴政府是否有認錯的勇氣，「真」的痛定思痛。

註 解

1. 「大埔 4 戶勝訴 內政部：全案公益性並未被否定」，2014 年 1 月 3 日，中廣新聞網。
2. 蕭家淇則舉例，目前在都市計劃委員會、土地徵收委員會中審議的區段徵收案，包括板橋浮洲 103 公頃、台中烏日

110 公頃、台南市中國城星鑽 11 公頃、高雄大社 97 公頃、桃園捷運 120 公頃、中壢運動公園 72 公頃、新竹知識經濟旗艦園區 437 公頃、廬山溫泉福興農場 55 公頃，其中以桃園航空城 3200 多公頃，面積最廣。

3. 參見「李鴻源一大埔案再上訴只會無窮盡對立」，聯合報，2014 年 1 月 5 日。
4. 參見「大埔案內政部不上訴」，2014 年 1 月 29 日，聯合報 A2 版；自由時報 A1 版；中國時報 A1 版。
5. 內政部「初審意見」內容記載：「一、本案縣府為開發新社區並配合高速鐵路苗栗車站特定區用地取得需要，擬以區段徵收方式進行整體規劃及開發，其都市計畫前經本部都委會 2007 年 12 月 11 日第 672 次、2008 年 4 月 1 日第 679 次及 2008 年 8 月 26 日第 689 次大會審議通過，其細部計畫業經苗栗縣都市計畫委員會 2008 年 6 月 26 日第 204 次會議通過，本案區段徵收範圍並報經本部 2008 年 10 月 6 日內授中辦地字第 0970051102 號函核定在案。二、本區抵價地比例之訂定……。三、縣府業依土地徵收條例第 11 條規定，於 2008 年 12 月 25、26 二日與土地及土地改良物所有權人協議價購，並召開區段徵收說明會完竣」等情。
6. 配合 2012 年 1 月 4 日土地徵收條例修正，原「土地徵收審議委員會」改為「土地徵收審議小組」，2012 年 1 月 6 日內政部臺內地字第 1000250475 號函訂定發布「內政部土地徵收審議小組設置要

- 點」，並於 2012 年 3 月 3 日內政部台內地字第 1010108960 號令廢止「內政部土地徵收審議委員會組織規程」。
7. 土地徵收審議委員會係由 15 位委員所組成，於 2009 年 4 月 8 日第 210 次會議時，共有 12 位委員出席，其中 6 位學者專家全部出席，其餘 6 人為機關代表，經出席委員決議通過。
 8. 「大埔 4 戶勝訴 內政部：全案公益性並未被否定」，2014 年 1 月 3 日，中廣新聞網。
 9. 參見「大埔案內政部不上訴」，2014 年 1 月 29 日，聯合報 A2 版；自由時報 A1 版；中國時報 A1 版。
 10. 內政部認為，至 101 年土地徵收條例等相關法令修正後始有於都市計畫審議通過前向土地徵收審議小組報告徵收公益性及必要性之程序，及訂定評估報告格式之規定，不能以修法後的機制檢視 98 年核准之案件。（參見臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決）。
 11. 內政部表示，查本案特定區計畫歷經內政部都委會成立專案小組進行 3 次會議審查獲致具體建議意見後，再經提送內政部都委會第 672 次、第 679 次、第 687 次及第 689 次會議討論後始予審定。且本案於專案小組第 1 次審查時，即就本案擴大都市計畫之必要性提出多項具體審查意見，並分別請參加入查明補充說明相關事項，可知於內政部都委會審議階段已就本案開發範圍之必要性充分討論及審查，並經綜合考量相關法規規範、民眾意見、開發之公益性後，始決定開發範圍及規劃內容（參見臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決）。
 12. 內政部土徵審議小組四位委員的公開信「大埔撼政權官員還在推」，2013 年 08 月 20 日，<http://www.wretch.cc/blog/wang23832245/1019403>
 13. 參見「大埔拆遷違法 內政部『不上訴』」，2014 年 1 月 4 日，中國時報，A1 版。
 14. 如臺北高等行政法院 91 年度訴字第 1642 號判決、最高行政法院 94 年度判字第 1709 號判決、最高行政法院 95 年度判字第 383 號、96 年度判字第 2039 號判決。
 15. 參見臺中高等行政法院 101 年度訴更一字第 47 號判決。
 16. 參見「大埔敗訴 劉政鴻抱怨：怎拼經濟」，蘋果日報，2014 年 01 月 06 日。
 17. 本案區段徵收範圍內，供農業使用之面積多達 80.52%；農地重劃區之土地占區段徵收土地之 76.46%，面積合計 103.3 公頃。
 18. 舊名「貓裏」的苗栗，係從平埔族道卡斯族「貓裏社〈一稱麻里社〉(Pali)」音譯(閩南語)而來，原意是指「平原」或「平坦地形」。
 19. 參見第 16 屆第 1 次定期會縣長施政報告「柒、促進土地利用，開發工商科技園區」。
 20. 參見「大埔案內政部不上訴—內政部不能違法發照」，2014 年 1 月 29 日，聯合報 A2 版。

參考文獻

1. 元貞聯合法律事務所，2012，「我國土地徵收制度之評估」，行政院研究發展考核委員會委託研究報告，台北。
2. 鍾麗娜，2014，「區段徵收論」，中國地政研究所出版。