

# 檢視土地徵收條例—以苗栗大埔事件為例

江雅綺

**苗**栗縣政府以遠低於市價之價格徵收大埔土地，農民拒絕接受而不願意交出土地。縣政府採取強力的地上物清除工作，甚至將已經長成稻穗的田地毀壞。事件經網友透過網路廣為傳遞之後，引起網友串連相約於 6 月 23 日聲援大埔農民北上總統府抗議，並到監察院控訴，然而劉政鴻縣長卻自隔天起一連三天指使怪手破壞農田，6 月 28 日更多達上百名警力包圍田地，所有甫待收成之稻穀皆遭剷除，引起社會各界輿論一片嘩然。

大埔里緊鄰竹南科學園區。民國 97 年 3 月群創光電陳情，建議擴大事業專用區，苗栗縣政府便在短短一個月內，將原先預計徵收的 23 公頃擴大為 28 公頃，民宅、農地被大量劃入。但縣府卻僅以公告現值（等於市價 40%）徵收，不但遠低於鄰近地區（以公告現值加 40%~60%），且矇騙居民可以換回至少 46% 的建地。然而實際上，可取回的土地面積平均值僅約 20% 左右，且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。但是這些新規劃的住宅區位置偏僻，有些位於陡坡，有些更位於變電廠、墳墓上以及未來的工廠旁，不但位置比原本的土地差，也不適合居住。

事實上，為數眾多的土地區段徵收不合理及補償不公平的情形，在台灣年年皆不斷上演。其主要之缺失，可從幾個角度觀察：

就國土規劃的面向來看，國土規劃是一個

國家就自身自然資源，基於國家永續而有效率之發展，所進行的資源利用之定位策略，但因行政機關（尤其是地方縣市政府）經常濫權結合《土地徵收條例》與《都市計畫法》兩者之適用，徵收後，農地即變更為建地，價格即增長數倍，以利土地炒作做為充實縣庫之用，並時而圖利特定財團及派系人物，嚴重衝擊國土規劃體制。

再來，就糧食安全的角度思考。台灣農村長期竄漏破敗，1940 年代至今，台灣不斷重工商、輕農業的偏斜政策，農村面臨瓦解，農人被迫離開土地，最嚴重的後果是威脅台灣的糧食安全，目前台灣共有 26 萬公頃休耕農地、僅 26 萬公頃農地在耕作，近來被徵收的農地，更全是在耕作的土地，台灣的糧食自足率也早已低於聯合國的標準，再放任農地消失，將是國安的可怕威脅。

最後就人民財產權保障的觀點出發，「土地徵收條例」第一條第一項的規定「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。」充斥著不明確的法律概念，對於徵收與否標準的具體化，貢獻殊少。其第 3 條雖規定只限於因公益需要及興辦特定事業始得徵收私有土地；且徵收之範圍，以其事業所必須者為限。但因該條第 10 款的「其他依法得徵收土地之事業」之規定，等於大開後門，導致工業開發、都市發展，都能藉此進行。

另外，實務上也無視於大法官釋字第 409 號提到的，徵收必須係因公益上不得已，始能採取之最後手段，如有其他手段可供採取時，不得先採用徵收之手段。但法院及行政機關卻完全罔顧大法官解釋的拘束力，後者濫行徵收，前者再給予合法化。

而就補償額度的問題，我國目前採取所謂的「相當補償」。但細分之實有三種：包括一、協議決定，二、土地公告現值加成，三、市價補償。其中所謂市價補償乃指「按被徵收土地原使用性質與當地使用性質相同之一般買賣價格」，係最完整保障人民財產權的「完全補償」的作法。事實上，「土地徵收條例」在第 30 條第 2 項即有此種補償方式之規定，其所謂「一般正常交易價格」即係指一般之市場交易價格，大法官釋字第 579 號中也表示：「國家…依法徵收人民之財產，應給予合理之補償，且補償與損失必須相當。」亦有補償價格應接近土地之真正價值的意涵。但這個強化對人民財產權保障的解釋，仍未受行政機關及法院之重視。

解決上述問題之一勞永逸作法為進行「土地徵收條例」之修法，規定「徵收必須係最後之不得已手段，且在不得已情形下的徵收，其補償金之計算應統一改以市價為準。」另一可行之選其實可申請大法官再度進行解釋，將第 579 號的見解更進一步具體化，甚至宣告土地徵收條例中以公告地價加成之補償方式違憲，以達到減少政府濫行徵收土地及保障人民財產權之效。BT