

土地徵收程序與補償 — 司法院解釋特輯

內政部地政司人權教材



目錄

前言.....	1
第 1 章 認識人權保障.....	4
第 1 節 認識兩公約.....	5
第 2 節 一般性意見.....	7
第 3 節 國家人權報告.....	16
第 4 節 我國各界見解.....	19
第 5 節 小結.....	25
第 2 章 認識土地徵收.....	26
第 1 節 認識土地徵收.....	26
第 2 節 徵收程序.....	31
第 3 節 徵收補償.....	41
第 4 節 小結.....	46
第 3 章 司法院解釋案例分享.....	47
第 1 節 徵收程序.....	48
案例 1：釋字 409 號.....	48
案例 2：釋字 513 號.....	50
第 2 節：徵收補償.....	55
案例 3：釋字 425 號.....	55
案例 4：釋字 516 號.....	56
案例 5：釋字 652 號.....	57
第 3 節：申請收回.....	63
案例 6：釋字 236 號.....	63
案例 7：釋字 534 號.....	64
案例 8：釋字 763 號.....	65
第 4 節：權益保障.....	72

案例 9：釋字 400 號.....	72
案例 10：釋字 440 號.....	74
案例 11：釋字 747 號.....	75
附錄 1：公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法.....	81
附錄 2：關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則...	83
附錄 3：居住權指示性指標.....	103

前言

「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」(以下合稱兩公約)乃最重要之國際人權法典，亦是國際上人權保障體系不可或缺之一環，其內容在闡明人類之基本人權，並敦促各國積極落實，期使人人於公民政治與經濟社會文化權利上，享有自由及保障。為提升我國之人權標準，促進人權發展，重新融入國際人權體系及拓展國際人權互助合作，我國於 98 年 4 月 22 日總統令公布兩公約施行法，並於 98 年 5 月 14 日由總統批准兩公約，自 98 年 12 月 10 日起施行。

依據 106 年 1 月兩公約第 2 次國家報告國際審查會議，國際專家提出結論性意見與建議第 14 點建議人權教育訓練之推行應重視其妥適性及有效性；第 15 點建議政府當局應優先關注提供相關且適合每個預期目標群的人權教育訓練，並為公務人員安排在一般執行公務，以及特別在擬定、規劃、執行與評估所有政府專案與活動上，採取關於以人權為本作法的密集訓練課程。法務部爰研擬「兩公約人權教育訓練及成效評核實施計畫」。

為促進同仁瞭解兩公約條文、一般性意見與所負責業務

之關聯性，學習將兩公約運用於業務工作中，俾施政時避免造成人權侵害，進而規劃促進人權保障，已於 107 年製作「土地徵收程序與補償」人權教材，內容包括兩公約與土地徵收業務介紹，及實務案例解析(公聽會、協議程序及安置計畫)。

土地徵收乃國家基於公共利益之需要，依法定程序，以強制手段取得人民之財產權，並給予財產權人相當補償之行政行為，其對土地財產權人之權益而言，係個人之特別犧牲，屬侵益行政處分之一種。

憲法第 15 條明定，人民的生存權、工作權及財產權應予保障。憲法第 108 條第 1 項第 14 款規定，公用徵收由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。土地法 19 年制定時並無土地徵收之規定，係於 35 年土地法全文修正時，新增第 5 編專門規範土地徵收。嗣於 89 年制定土地徵收專法「土地徵收條例」，並陸續發布相關子法。

土地徵收條例自 89 年 2 月 2 日公布施行後，曾於 91 年 12 月 11 日增訂第 36 條之 1。茲為落實保障人民財產權益，再於 101 年 1 月 4 日修正部分條文，除規定以市價補償其地價外，並責成需用土地人對於經濟弱勢者應訂定安置計畫，以加強生存權之保障，強化憲法上比例原則與公益原則在土

地徵收程序之重要性；為保護優良農地，明定特定農業區農牧用地，除零星夾雜難以避免者外，需用土地人不得徵收，但國防、交通、水利事業、公用事業供輸電線路使用者所必須或經行政院核定之重大建設所需者，不在此限；並配合實務作業需要及行政程序法有關行政處分撤銷及廢止之規定。

近來社會仍相當關注土地徵收與人權之議題，其認為土地徵收不僅限於財產權保障，往往亦涉及其生存權、工作權等基本人權，而這些權利與憲法第 15 條，及經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項、經濟社會文化權利委員會第 4 號一般性意見及第 7 號一般性意見息息相關。

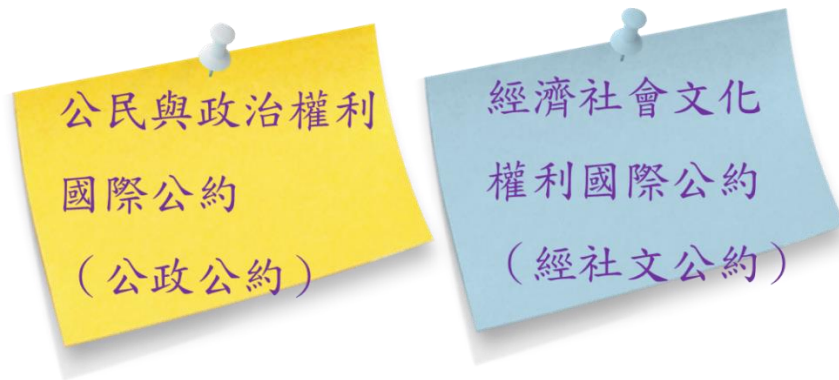
本教材特整理相關司法院解釋案例，讓同仁進一步了解司法解釋對於土地徵收及人權保障之見解，疏漏不周在所難免，故本教材將不定期適時更新編修，以維持及強化本教材之品質與內容，並請各界隨時不吝指正。


第 1 章 認識人權保障

1948 年 12 月 10 日第三屆聯合國大會通過《世界人權宣言》，列出 30 條每個人都應該享有的人權，是國際社會第一次就人權作出的世界性宣言，確立了維護和保障人權為普世基本道義原則。政府或社會是否保障人權，常成為憲法、國際法及國際社會評判的重要規範性價值標準。

1950 年，聯合國大會將每年的 12 月 10 日定為「世界人權日」。《世界人權宣言》通過後 20 周年即 1968 年，也被聯合國定為「國際人權年」。《世界人權宣言》提出，「人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等；人人都有資格享受本《宣言》所載的一切權利和自由，不論其種族、膚色、性別、語言、財產、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身份等任何區別。」這些權利和自由可分為公民和政治權利，以及經濟、社會和文化權利兩大類。

第 1 節 認識兩公約



兩公約與 1948 年之世界人權宣言 
(*Universal Declaration of Human Rights*)
共同被稱為國際人權憲章(*International Bill of Human Rights*)，為國際人權保障體系最根本之法源。

其中，公民權利和政治權利包括：生命權、人身權、不受奴役和酷刑權、人格權、法律面前人人平等權、無罪推定權、財產所有權、婚姻家庭權、思想良心和宗教自由權、參政權和選舉權等；經濟、社會和文化權利包括：工作權、同工同酬權、休息和定期帶薪休假權、組織和參加工會權、受教育權、社會保障和享受適當生活水準權、參加文化生活權等。

我國於 56 年 10 月 5 日已由常駐聯合國代表在兩公約上簽字，後因失去聯合國代表權，故未及完成批准程序。為彰顯對人權之重視，立法院於 98 年 3 月 31 日通過兩公約，同

年 5 月 14 日呈請總統批准，並於同年透過帛琉等友邦將批准書遞交聯合國秘書長存放，惟未成功。

立法院於通過兩公約當天，同時通過「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化國際公約施行法」（下稱施行法），並於第 2 條明定兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法效力。施行法第 3 條：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」

一、 公民與政治權利國際公約內容共 53 條，並有 36 號一般性意見。與地政徵收業務較為相關者為，公民與政治權利國際公約第 17 條：「一、任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞。二 對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。」

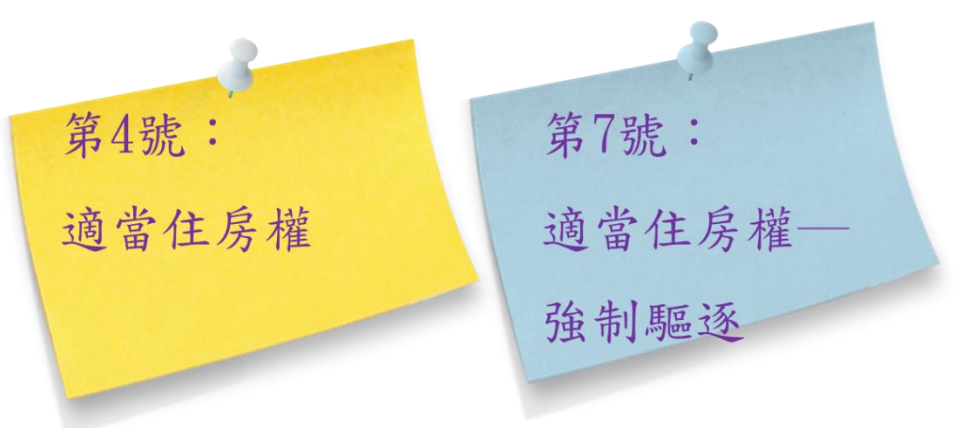
二、 經濟社會文化權利國際公約內容共 31 條，並有 24 號一般性意見。與地政徵收業務較為相關者為，經濟社會文化權利國際公約第 11 條：「一、本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。……」

第 2 節 一般性意見

公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）及經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）施行法第 2 條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」；同法第 3 條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。」聯合國人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會不定期發表之「一般性意見（general comments）」，是條約機構對特定條文所作之解釋，有助於了解公約所確認之權利，及其延伸闡述之意涵與對各締約國落實執行情形之評述。

目前公政公約委員會共有 36 號意見、經社文公約委員會共有 24 號意見。依上開施行法之規定，一般性意見在我國已是適用公政公約及經社文公約應參照之標準。

與地政徵收業務較為相關者為經社文公約委員會第 4 號一般性意見「適當住房權」，及第 7 號一般性意見「適當住房權—強制驅逐」。



第4號：
適當住房權

第7號：
適當住房權—
強制驅逐

一、第4號一般性意見—適當住房權

節錄與地政徵收業務較為相關者說明如下：

- (一) 委員會認為，不應狹隘或限制性地解釋住房權利為住處或商品，而應該把它視為「安全、和平及尊嚴地居住某處的權利」。首先，住房權利完全與作為《公約》前提的其他人權和基本原則密切相關，應確保所有人不論其收入或經濟來源如何都享有住房權利。其次，第11條第1項應理解為，不僅是指住房，而是指適當的住房。人類居住環境及全球住房策略委員會闡明：適當的住所意味著……適當的獨處居室、適當的空間、適當的安全、適當的照明和通風、適當的基本基礎設施和就業和基本設備的合適地點，一切費用合情合理。
- (二) 委員會認為，住房權利需考慮的面向包括：

1. 使用權的法律保障：使用權的形式包羅萬象，包括租用（公共和私人）住宿設施、合作住房、租賃、房主自住住房、應急住房和非正規住區，包括占有土地和財產。不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。
2. 服務、材料、設備和基礎設施的可提供性：合適的住房必須擁有衛生、安全、舒適和營養必需之設備。所有享有適當住房權的人都應能持久地取得自然和共同資源、安全飲用水、烹調、取暖和照明能源、衛生設備、洗滌設備、食物儲藏設施、垃圾處理、排水設施和應急服務。
3. 可支付性：與住房有關的個人或家庭費用應保持在一定水準上，而不至於使其他基本需要的獲得與滿足受到威脅或損害。
4. 適居性：適當的住房必須是適合於居住的，即向居住者提供足夠的空間和保護他們免受嚴寒、潮濕、炎熱、颶風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳染病媒介。

5. 易取得性：須向一切有資格享有適當住房的人提供適當的住房。
6. 地點：適當的住房應處於便利就業選擇、保健服務、就學、托兒中心和其他社會設施之地點。在大城市和農村地區都是如此，因為上下班的時間和經濟費用對貧窮家庭的預算是一個極大的負擔。同樣，住房不應建在威脅居民健康權利的污染地區，也不應建在直接鄰近污染的發源之處。
7. 文化的適當性：住房的建造方式、所用的建築材料和支持住房的政策必須能恰當地體現住房的文化特徵和多樣化。

(三) 如上所述，要使社會各階層的適當住房權利得以實現和維持，充分享受其他權利，諸如：發表自由、結社自由(諸如承租人和其他社區基礎的群體)、居住自由權、參與公共決策權是必不可少的。同樣，個人私生活、家庭、寓所或信件不受到專橫或非法的干涉的權利是確定適當住房權利的一個非常重要的面向。

(四) 適當住房權利的許多組成因素至少是和國內法律的救濟措施條款相一致的。依據法律體系，這樣的領域可能包括：

1. 法律上訴，以求通過禁止令防止有計畫的驅逐或拆房；
2. 遭非法驅逐後要求賠償的法律程序；
3. 對房東(公共或私人)就租金水準、住所維修、種族或其他形式的歧視方面所實施或所支持的非法行為提出上訴；
4. 在分配和提供住房方面存在的任何形式的歧視提出指控；
5. 就不健康或不合適住房條件對房東提出申訴。

在這方面，委員會認為，強制驅逐的事例顯然與公約的要求格格不入，只有按照國際法的相關原則，在某些特別例外的條件下才是允許的。

二、第7號一般性意見—適當住房權（強制驅逐）

節錄與地政徵收業務較為相關者說明如下：

- (一) 委員會在第4號一般性意見(1991)中指出，所有人都應擁有一定程度的住房使用權的保障，以保證得

到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。它的結論是：強制驅逐的事例顯然是與《公約》的要求格格不入的。

(二) 國際社會早已認識到強制驅逐是一個嚴重的問題。包括：

1. 1976 年，聯合國人類住區會議曾指出：只有當保留和恢復不可行、而且已採取居民重新安置的措施之後，才應進行大規模的清理行動。
2. 1988 年，聯合國大會在第 43/181 號決議中通過《至 2000 年全球住房策略》，其中承認：各國政府有基本義務去保護和改善、而不應損害或拆毀住房和住區。
3. 《21 世紀議程》提出：人民應受到法律保護，不得不公平地從他們的家中或土地上被逐出。
4. 《人類住區議程》中，各國政府作出承諾，保護所有人不受違法的強迫遷離，提供法律保護並對違法的強迫遷離採取救濟措施，同時考慮到人權情況，如果不能避免遷離，則酌情確保提供其他適當的解決辦法。
5. 人權委員會也確認，「強制驅逐做法構成對人權、尤其是得到適當住房的權利的嚴重侵犯」。

但是，儘管這些聲明很重要，有一個最關鍵的問題還是沒有解決，就是，如何決定在什麼情況下

可允許強迫遷離，並明確地說明需要哪些保護措施去保證公約的有關條款得到尊重。

(三) 「強制驅逐」的定義是，個人、家庭乃至社區在違背他們意願的情況下被長期或臨時驅逐出他們所居住的房屋或土地，而沒有得到、或不能援引適當的法律或其他形式的保護。但是，禁止強制驅逐並不適用於按照法律、並符合國際人權公約規定所執行的強迫遷離。

(四) 強制驅逐的做法很普遍，影響到許多已開發國家和開發中國家裡的人。由於所有人權都是相互關聯、相互依存的，強制驅逐往往也侵犯了其他的人權，例如：生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權、以及和平享用財產權等。

(五) 享用適當住房、不受強制驅逐的權利可能由於締約國之作為或不作為而受到侵犯。一些強迫遷離的事例是在發展名義下出現。爭奪土地權的衝突，像建造水壩或其他大規模能源項目等發展和基層結構工程、為重新修建城市而徵用土地、重新修建房屋、城市美化方案、農業方面的土地清理、不受控制的土地投機買賣、像奧林匹克等大規模運動會的舉行等，都會導致居民被迫遷離。

(六) 國家本身應避免強制驅逐居民，並確保對那些實行強制驅逐的代理人或第三方執行法律。如果沒有得

到充分的保護，任何人有權不受強制驅逐。該條尤其承認任何人的住宅有權享受保護，免受「無理或非法侵擾」。值得注意的是，國家有義務確保這種權利受到尊重，不由於資源多寡的考慮而改變。

(七) 公約要求締約國使用一切適當方法，包括通過立法措施，以促進本公約所保護的所有權利，其立法措施應：

1. 對房屋和土地的居住者提供最大的使用保障。
2. 符合公約規定。
3. 嚴格限制在什麼情況下方允許遷移居住者。

(八) 有些驅逐是合理的，例如，承租人經常不交租金，或沒有任何適當原因而破壞租用的房屋。但是，有關機關也應保證驅逐的方式確實按照法律規定，而法律與公約不相牴觸，且被驅逐的人亦有可能援用法律的救濟方法。

(九) 如果驅逐被認為是合理的，在執行的時候也應嚴格遵從國際人權法的有關規定，符合合理和適當比例的一般原則。關於這點，特別有必要回顧人權委員會關於《公民與政治權利國際公約》第 17 條的第 16 號一般性意見聲明：只有在「法律設想的情況之下才允許當局干預一個人的住屋」。委員會指出，這種法律「應符合公約的規定、宗旨和目標，而且在具體情況下絕對有必要合理」。委員會還指出：

「有關立法必須詳細地說明在什麼具體情況下這種干預行動可被允許」。

(十) 適當的法律程序上的保護和正當法律程序是所有人權所必不可少的因素，強制驅逐所適用的法律程序保護包括：

1. 讓那些受影響的人有一個真正磋商的機會。
2. 在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知。
3. 讓所有受影響的人有合理的時間預先得到關於擬議的遷移行動以及適當時關於所騰出的房、地以後的新用途的資訊。
4. 倘遷移多數人，遷移時需有政府官員或其代表在場。
5. 需明確地認明負責執行遷移行動者。
6. 除非得到受影響的人的同意，否則遷移不得在惡劣氣候或夜間進行。
7. 提供法律的救濟行動。
8. 盡可能向有必要上法庭爭取救濟的人士提供法律扶助。

(十一) 驅逐不應使人變得無家可歸，或易受其他人權的侵犯。如果受影響的人無法自給，締約國必需採取一切適當的措施，用盡他所有的資源酌情提供新的住房、新的住區或新的有生產能力的土地。

第 3 節 國家人權報告

公政公約第 40 條第 1 項及經社文公約第 16 條第 1 項均課予締約國提交人權報告書的義務。我國非聯合國之會員國，並無向聯合國提交人權報告之管道與義務。因此施行法第 6 條規定，政府應該依兩公約報告之機制，建立人權報告制度。

一、我國參考聯合國對締約國提交人權報告書之審查制度，於 102 年邀請 10 位來自不同國家的獨立專家對我國首次人權報告進行審查，並提出多項結論性意見與建議。與地政徵收業務相關部分如下：

1. 審查報告時，明顯發現透明、諮詢以及參與原則在許多影響人權的政府決策過程仍未被確切實踐。例如，舉凡都市更新、原住民權利、身心障礙者權利、流離失所、土地徵收及其他領域的政策決定，似乎只是以部會層級的專案小組的內部分析以及類似的機制作為決策基礎，而權利受影響者卻少有機會參與決策過程。
2. 在未提供符合經社文委員會第 4 與第 7 號一般性意見的替代住宅之前，應該停止強制驅離住民，確保居民不會無家可歸。
3. 臺灣迫遷與強占土地的頻率。土地徵收、都市土地重劃、都市更新與其他政策，侵犯了全台各地民眾的住

房與土地權。

4. 土地徵收條例、都市更新條例、市地重劃實施辦法、獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法及國有非公用不動產標售作業程序等法規，法條都不是以保障人權為出發點遷離民眾。建議所有與住房與土地政策相關的地方與國家法規，應立即修法，以實踐臺灣的國際人權義務。

二、第 2 次國家報告國際審查會議則於 106 年 1 月 18 日辦理完竣，國際審查委員公開發表 78 點結論性意見與建議，該結論性意見係為我國在落實人權保障上亟待改進之事項，且為下次兩公約國際審查委員所關切之重點，與地政徵收業務相關部分如下：

1. 審查委員會持續關切我國正發生的驅離與剝奪土地的頻繁程度。土地徵收、市地重劃、都市更新及其他政策，正導致全國各地對住房與土地權的侵害。委員會也關切引發強制驅離的「民間自辦」市地重劃與區段徵收。
2. 審查委員會建議所有形式的迫遷應宣布暫時中止，直到一部符合政府的國際人權義務，包括聯合國經濟社會文化權利委員會第 7 號一般性意見，以及聯合國關於基於開發目的的驅離及迫遷的基本原則及

準則的迫遷安置及重建法制定為止。

3. 在此脈絡下，審查委員會建議應制定整體性的國家住房與土地政策，該政策應與中華民國（臺灣）國際人權承諾相符，並包含下列段落中所述要素。作為這個方向上重要的一步，政府應依包括聯合國經濟社會文化權利委員會第 4 號一般性意見及聯合國驅離準則第 25 條在內的國際人權文書，賦予在中華民國（臺灣）的所有居民使用權保障（security of tenure）。
4. 審查委員會關切例如土地徵收條例、都市更新條例、市地重劃實施辦法、獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法，以及各機關經管國有公用被占用不動產處理原則等法令，含有並非基於人權的規定，並在全臺各地被用於剝奪人民與社區的權益。委員會建議，所有與國內住房與土地政策有關的地方及中央法規應修正，以符合中華民國（臺灣）的國際人權義務。

第 4 節 我國各界見解

一、民間團體

相關公民團體引據經社文公約第 4 號一般性意見（包括占有土地和財產，不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅），認為包含占用（或稱為非正式住居）在內的一切使用均應獲得法律保護。

因此，其認為都市更新、徵收、區段徵收及土地重劃，除非當事人同意，否則無論是否符合法定程序，凡須遷移任何居民（含正式及非正式）而未經其同意者，均屬嚴重違反兩公約之行為。

二、專家學者¹

1. 經社文公約第 11 條第 1 項的適當住房權保障架構下，受影響的權利為「適當住房權」，而不是單純的居住權。司法院釋字第 709 號解釋協同意見書提到，經社文公約第 11 條第 1 項之適當住房權有兩個面向，一為憲法第 11 條居住遷徙自由，屬防禦面向，另一為給付面向。土地徵收面臨的安置或避免迫遷狀況，其同時具備了給付面向跟防禦面向。
2. 發動土地徵收行為，影響的不只是「物」，還有「人」，不能單純以狹隘的財產權概念思考補償或安置。經

¹ 本部於 105 年召開土地徵收及居住權保障公聽會，與會之專家學者意見。

社文權利委員會第4號及第7號一般性意見均提到，關於占有的法律保障，有時是所有權、借用、租賃，或設定地上權，而政府對於人民居住適當性的保障是全面性的。若發動土地徵收導致強迫搬遷，基於公權力行為介入一個國民、一個適當住房權利人原本的生活狀態，凡生活、住房因徵收行為受到干預、影響、或被改變者，政府有義務予以調整或補償。因此，因政府徵收行為而有強迫搬遷或毀損情形，均應予以安置或補償，而不應限縮在中、低收入戶。

3. 就程序面向，適當住房權的防禦面向，課予國家義務，不得恣意行使強迫搬遷。上開一般性意見提到，如果政府實施強迫搬遷，在法律上的結果是被推定違法的，推定為侵犯人民的適當住房權，除非政府必須說明其迫遷行為符合第4號、第7號所建立的準則。兩公約施行法第2條規定兩公約有國內法效力，政府機關在適用兩公約後，應參照一般性意見。強烈建議相關行政部門應該參考2007年人權理事會針對迫遷制定，為了發展為基礎而實施的驅離或搬遷的原則以及準則（詳附錄）。

三、司法見解

- （一）目前司法實務所持見解，對依法定程序辦理之徵收或區段徵收之適法性仍予肯認。另對兩公約揭櫫之住房權傾向有條件保障。

1. 104年7月最高行政法院104年判字401號判決(區段徵收)理由略以：有關土地徵收之目的、用途之明確具體、衡量公益之標準、以及徵收急迫性等因素，土地徵收條例第3條、第4條業予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據，是被上訴人依法而為之徵收處分，自無違公民與政治權利國際公約第17條規定。
2. 103年12月臺北高等行政法院103年訴字第997號判決(區段徵收)理由略以：土地徵收係國家對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以強制取得，而給與補償之公法行為，因此除應以公共利益及實施國家經濟政策之目的外，尚須有法律之依據，始得為之。且依土地徵收條例第3條規定，徵收之範圍，應以其事業所必要者為限，乃係運用憲法上比例原則之具體表現，需用土地人興辦事業徵收土地時，應評估興辦事業之公益性及必要性。依土地徵收條例之規定，區段徵收為土地徵收之一種，僅其所欲實施之開發建設、實施更新及補償方法，與一般徵收稍有不同而已，就取得私有土地所有權之目的而言，則無不同。從而有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，前揭法律業予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據，是被告依法

而為之徵收處分，自無違公政公約第 17 條規定。

3. 104 年 8 月臺北地方法院 103 年重訴字第 166 號判決（拆屋還地等）理由略以：本件涉及權益為兩造間私權，需就原告之所有權與被告之適足居住權為衡平考量，審酌對原告或系爭土地原所有權人而言，被告均係無權占有系爭土地，已如前認定，況經調取被告之全國財產稅總歸戶財產查詢清單，堪認被告尚有餘力向他人承租房屋供自己安身立命，並非毫無資力之人，尚不得僅因經社文公約第 11 條第 1 項保障人民適足居住權、憲法第 10 條保障國民居住及遷徙自由，即推論原告就系爭土地所有權不受保障、被告得任意占用。
4. 104 年 8 月臺北地方法院 103 年簡上字第 569 號判決（返還無權占有等）理由略以：公政公約第 17 條第 1 項：「任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾，其名譽及信用，亦不得非法破壞」規定相互以觀，足徵兩公約規範之目的，並非在使無權利人、占用人取得對抗所有權人之權利，故所謂「適當住房權」，顯非指被上訴人不得對無權占有系爭職務宿舍之上訴人，依法請求其騰空返還，應可認定。

（二）經社文公約第 11 條第 1 項為宣示性之規範，民眾不得以其為安置之請求權基礎。參考臺北高等行政法

院 103 年度訴字第 639 號判決及 1020 號判決理由略以：

1. 按「行政訴訟法第 5 條第 2 項：『人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。』人民根據此項規定提起課予義務訴訟，係以依其所主張之事實，法令上有賦予請求主管機關作成行政處分或特定內容行政處分之公法上請求權，經向主管機關申請遭駁回為其要件。……。又公民與政治權利國際公約（下稱公政公約）及經濟社會文化權利國際公約（下稱經社文公約）所揭示保障人權之規定，固具有國內法律之效力，然其得否直接發生人民對國家機關請求作成一定行為之請求權，仍應視此兩公約之各別規定，對如何之請求權內容及要件有無明確之規定而定。有明確規定者，例如公政公約第 24 條第 3 項兒童之出生登記取得名字規定，及經社文公約第 13 條第 2 項第 1 款義務免費之初等教育規定，始得作為人民之請求權依據。至公政公約第 23 條第 1 項：『家庭為社會之自然基本團體單位，應受社會及國家之保護。』經社文公約第 10 條第 1 款前段：『家庭為社會之自然基本團體單位，應儘力廣予保護與

協助，其成立及當其負責養護教育受扶養之兒童時，尤應予以保護與協助。』就如何之請求權內容及要件，並未明確規定，不得據以認為本國配偶有為其外籍配偶申請居留簽證之公法上請求權。因此，外籍配偶申請居留簽證經主管機關駁回，本國配偶主張此事實，不可能因主管機關否准而有權利或法律上利益受損害之情形，其提起課予義務訴訟，行政法院應駁回其訴。」最高行政法院 103 年 8 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議參照。

2. 原告雖主張被告未履行適時磋商程序，亦未斟酌採取其他適當解決辦法或其他替代方案，即向法院聲請強制執行，顯嚴重侵害原告之適當住房權云云。按人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境，固為經社文公約第 11 條第 1 項所明定，惟此規定僅在於確認人民享有各種適當居住生活品質需求之滿足，為一宣示性之規範，其就如何之請求權內容及要件，並未明確規定，參照前揭最高行政法院決議意旨，尚不得據以作為原告請求被告予以安置之公法上請求權。

第 5 節 小結

兩公約所揭櫫之人權保障，與地政土地徵收業務相關者，為經社文公約第 11 條及第 4 號及第 7 號一般性意見，即適當住房權及強制驅離部分，總結兩公約國際審查委員審查我國人權報告意見，應就下列 3 點努力：


- 一、國家人權權利受影響者應有機會參與決策過程。
- 二、法條制定應以保障人權為出發點。
- 三、有關第 7 號一般性意見及驅離準則，要求驅離前應充分合理通知民眾、相關資訊應公開、訂定安置計畫以及應與民眾充分磋商等內容。經檢視國內多種遷移情形，如土地徵收、市地重劃、都市更新、公有土地排除占用等，考量其遷移原因，安置及處理方式均已規範於不同法律，因此尚難統一制訂迫遷安置及重建專法，惟為保障民眾居住權，仍應繼續檢討完善安置計畫內容。

第 2 章 認識土地徵收

第 1 節 認識土地徵收

一、徵收之要件

- 
1. 法律上之依據
 2. 增進公共利益
 3. 必要性

- 
4. 比例原則
 5. 最後手段
 6. 相當補償

人民之財產權應受國家保障，惟國家因公共利益必要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第 23 條及第 143 條第 1 項之規定自明；又依憲法第 23 條及中央法規標準法所定法律保留原則，須有法律依據始得為之。所以第 1 個要件，需有法律上之依據。

第二，為公共利益。依土地徵收條例第 1 條規定，土地徵收條例之制定係為保障私人財產，且增進公共利益。所謂公共利益屬不確定的法律概念，須經由嚴謹之正當行政程序予以體現，公共利益的定義及其內涵，非由政府、行政官僚、或學者專家單方面決定，而係開放予土地所有權人及利害關係人共同參與，彼此透過誠心的對話及溝通，踐行公平公開

及正當之法律程序，共同形塑公共利益的內容²。

第三，必要性。需用土地人必須提出具體明確之興辦事業計畫，且所需土地應以其興辦事業之所需為限。

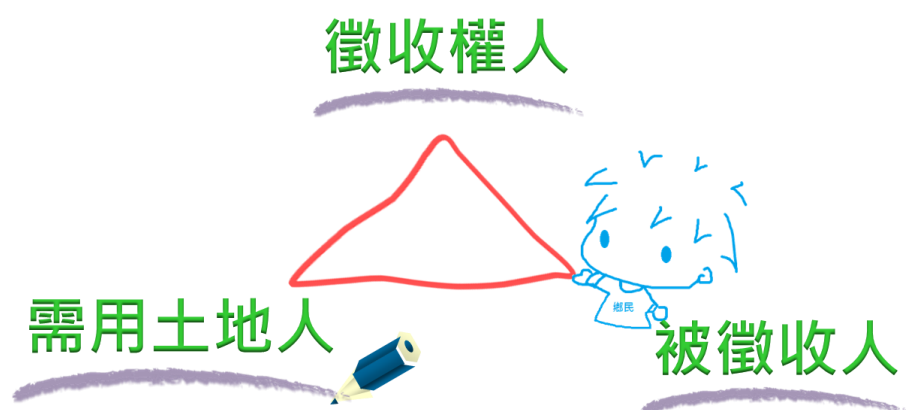
第四，比例原則。如行政程序法第 7 條對於行政行為之規定，「有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者」、「採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」；土地徵收條例第 3 條之 1 亦規定，需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地。

第五，最後手段。土地徵收乃藉國家公權力之行使，強制取得人民之財產權，對於人民之財產權發生嚴重影響，為不得已之手段，應受比例原則之限制，故土地徵收條例第 11 條規定協議價購或以其他方式取得程序，以溫和手段取得公共事業所需之土地，避免強制剝奪人民之財產權，達成最少損害之原則。因此，需用土地人於踐行協議價購或以其他方式取得公共事業所需土地時，自應確實踐行該條所定協議之

²參徐世榮，2013，〈土地徵收與基本人權保障〉，法扶會訊，第 41 期。同時刊登於財團法人法律扶助基金會。

精神，不得徒以形式上開會協議，而無實質之協議內容³。

二、徵收之當事人



土地徵收，係國家因公用或公益目的之必要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂（司法院釋字第 579、732、763 號解釋參照）。易言之，土地徵收之主體為國家，至需用土地人僅具土地徵收之請求權而已，不得逕行徵收土地，需擬具詳細徵收計畫書，依法定程序請求代表國家行使土地徵收權之政府機關，予以核准並發交該管直轄市、縣市主管機關依法執行公告、通知，並依法補償完竣後始能取得其需用之土地。依據土地徵收條例第 14 條規定，代表國家核准土地徵收之政府機關為中央主管機關，即內政部。

此時，因徵收所生法律關係之當事人有三者，分別是被徵收人（土地或土地改良物所有權人）、徵收權人（國家），

³最高行政法院 96 年判字第 1442 號判決意旨參照。

及徵收請求權人（需用土地人，例如各直轄市、縣市政府或權責機關）。

其中徵收權人又可分為核准徵收機關及執行徵收機關，依土地徵收條例規定，核准徵收機關為內政部，而執行徵收機關為直轄市或縣市政府。權責的劃分在於，內政部做成核准徵收處分後，交由直轄市或縣市政府辦理後續公告徵收及發放補償費作業後，整個徵收程序才算完成。

三、徵收之標的



土地徵收以土地及土地改良物所有權為標的。

另依土地徵收條例第 57 條規定，需用土地人得就需用之空間範圍準用徵收規定取得地上權，故亦得為徵收之標的。至被徵收土地應有之負擔，依土地徵收條例第 35 條規定，由該管直轄市或縣(市)主管機關於補償地價時為清算結束之。被徵收土地改良物應有之負擔，亦同。

原則上僅國家為徵收之主體，一般人民並無公用徵收之公法上請求權。需用土地人基於公用或公益目的之需要須為徵收時，經法定程序，得請求行使徵收權之國家予以核准並執行之，故需用土地人乃為具有公用徵收請求權之人，有無請求徵收之必要，仍應由需用土地人視各該事業之需要並視財源狀況，斟酌為之。惟為保障被徵收土地所有權人之權益，於土地徵收條例第 8 條、第 57 條及第 58 條另特設公法上請求權。又 106 年 3 月 17 日司法院釋字第 747 號解釋，需用土地人因興辦土地徵收條例第 3 條規定之事業，穿越私有土地之上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，而不依徵收規定向主管機關申請徵收地上權者，土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。

第 2 節 徵收程序

司法院釋字第 409 號解釋指出，徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。

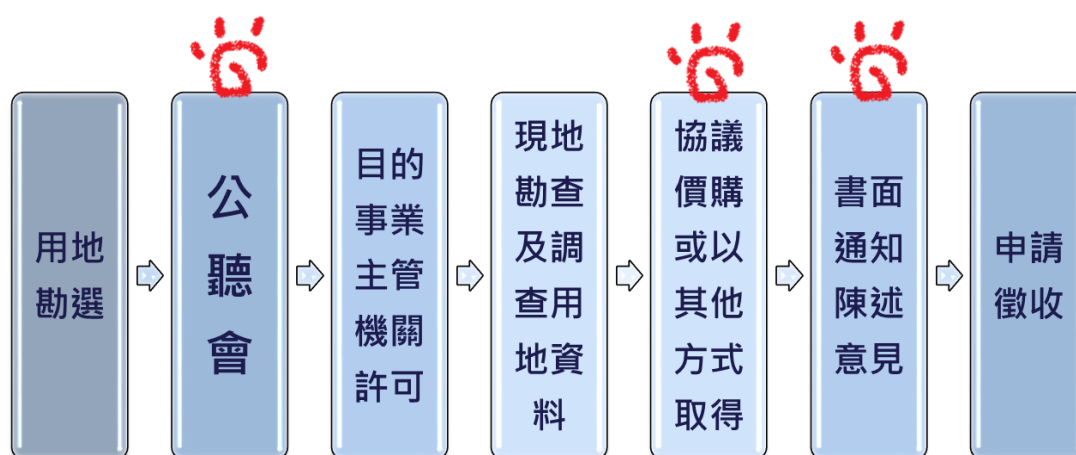
我國爰於 89 年制定土地徵收條例，嗣為落實保障人民財產權益，再於 101 年 1 月 4 日修正部分條文，增訂優良農田之保護、特定農業區農牧用地之聽證制度、以市價補償地價等規定，並責成需用土地人對於經濟弱勢者應訂定安置計畫，以加強居住權之保障等，且明定需用土地人於申請徵收前必須就徵收計畫個別情形評估其興辦事業之公益性及必要性。



最後，國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。且其補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第 15 條規定，人民財產權應予保障之意旨（司法院釋字第 516 號解釋參照）。



一、作業程序



(一) 用地勘選

需用土地人為公益事業需要提出用地需求前，應核

實按興辦事業之性質及實際需要，勘選適當用地位置及範圍。且興辦事業用地範圍，應就損失最少之地方



為之，儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地。

勘選用地屬非都市土地範圍者，並應儘量避免建築密集地、文化保存區位土地、環境敏感區位及特定目的區位土地、現供公共事業使用之土地或其他單位已提出申請徵收之土地。

(二) 公聽會

需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，除有法律規定得免舉行公聽會之情形外，應舉行至少 2 場公聽會，說明興辦事業概況、展示相關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要性、適當性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。

需用土地人應於 7 日前將舉行公聽會之事由、日期及地點公告於需用土地所在地之公共地方、當地直轄市或縣（市）政府、鄉（鎮、市、區）公所、村（里）辦公處之公告處所與村（里）住戶之適當公共位置，並於需用土地人網站張貼公告及刊登政府公報或新聞紙。且依土地登記簿所載住所，以書面通知興辦事業計畫範圍內之土地所有權人。

(三) 目的事業主管機關許可

需用土地人興辦之事業依法應報目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。

特定農業區農牧用地經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。聽證之舉行應由興辦事業之中央目的事業主管機關於報送徵收計畫予內政部審查前辦理之。

(四) 現地勘查及調查用地資料

需用土地位置及範圍決定後，如需用土地係屬都市計畫區域內公共設施保留地時，應洽由該管都市計畫單位，



依都市計畫法第 23 條規定，及平均地權條例施行細則第 3 條規定，釘立界樁及中心樁，並計算坐標後作成紀錄點交地政機關據以辦理地籍測量及分割登記。

其屬都市計畫範圍外土地，應先由需用土地人至現地勘測並埋設界樁，再洽請該管轄區地政事務所據以辦理假分割（或預為分割），並儘量減少圖面作業，以免人為錯誤，施測界樁之同時並應計算坐標以作為

樁位遺失補樁之依據。

(五) 協議價購或以其他方式取得

行政機關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小者；其採取之方法所造成之損害不得與達成目的之利益顯失均衡，為行政程序法第 7 條第 2、3 款所揭櫫之比例原則。

土地徵收並非國家取得土地所有權之唯一方法，而是一種最後不得已之手段，故土地徵收條例第 11 條明定需用土地人因興辦公益事業需要，需用私有土地時，為尊重私有財產權益，非有必要，應先考量其興辦事業之性質及必須，選擇對人民權益損害最小，且不妨礙公共建設推行之方式，以價購或其他途徑，如聯合開發、設定地上權、捐贈等取得所需土地。

故於土地徵收條例公布施行後，徵收前之協議自屬土地徵收之合法要件。又協議程序既經法律明訂為土地徵收行政程序之一環，需用土地人所踐行之協議程序，雖土地徵收條例第 11 條規定得以開會方式為之，惟不得徒以形式上之開會協議，而無實質之意義與內容，參與協議之人員，並應與所有權人詳予溝通交涉，

始與正當法律程序無違。

召開協議價購會議時，需用土地人應就興辦事業之目的、工程規劃、用地範圍、用地取得之方式、協議價購價格（或標準）詳為說明（需用土地人應詳實說明協議價購之市價資訊如何取得，以及如何綜合評估）。並應確實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，應不厭其煩予以溝通交涉。

（六）書面通知陳述意見

需用土地人於申請徵收前，應以書面通知土地及土地改良物所有權人於一定期限內陳述意見，期限之訂定須合理妥適，且依規定不得少於 7 日，通知並應以雙掛號或其他得收取回執之方式為之。

如給予所有權人陳述意見通知係於協議通知一併為之者，協議通知並應載明所有權人得依行政程序法第 105 條規定，以書面提出事實上及法律上之意見陳述、得提出陳述意見之期限及未於期限內提出陳述之效果等事項。

(七) 申請徵收

需用土地人經確實踐行協議程序，而協議不成需申請徵收土地或土地改良物，應擬具徵收計畫書，並附具徵收土地（改良物）清冊、土地圖說及土地使用計畫圖等相關文件，送由內政部核准。

心人權小教室

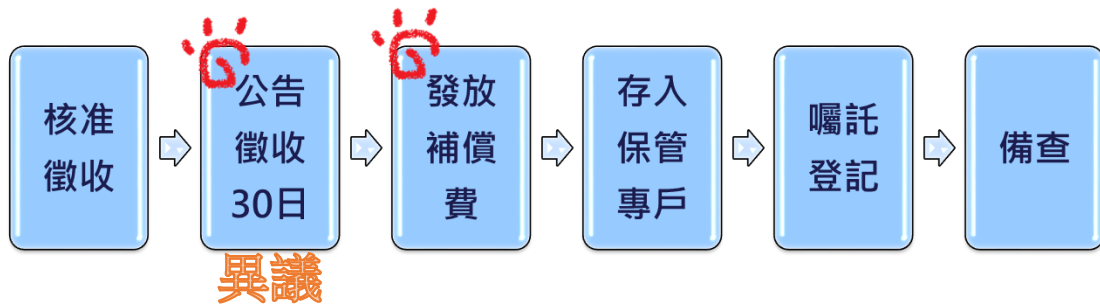
- 用地勘選階段，應盡量避免建築密集地，以保障民眾適當住房權，減少遷移情形。
- 舉行公聽會及陳述意見階段，提供民眾參與興辦事業規劃，及表示意見之機會。
- 協議取得階段，需用土地人應窮盡所有溫和手段取得用地未果，始得啟動公權力之強制徵收手段，避免發生強制驅離情形。



值日生



二、執行徵收程序



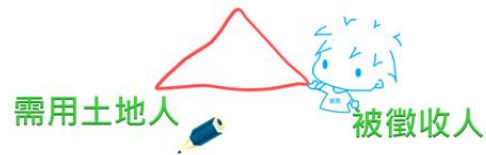
(一) 核准徵收

徵收權人為國家，

由內政部核准徵收，土

地所在地之直轄市、縣(市)政府負責執行公告徵收等後續行政行為。內政部並遴聘(派)專家學者、民間團體及相關機關代表組成土地徵收審議小組，以合議制方式審議徵收案件；於核准徵收土地或土地改良物後，並將原案通知該管直轄市、縣(市)主管機關。

徵收權人 = 內政部核准徵收 + 地方政府公告徵收



(二) 公告徵收

直轄市、縣(市)政府接到內政部通知核准徵收案時，除應即公告外，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人其土地及其改良物業經核准徵收、公告，及有關徵收土地圖、冊陳列之地點。該通知並得一併通知其領取補償費之日期。

徵收土地公告日期為 30 日。公告生效日期，應

自公告徵收土地之公告文於發文當天黏貼於公告揭示處之日起為生效日期，以發文次日為公告之始日。辦理徵收未依法公告或不遵守法定 30 日期間者，不生徵收效力。

被徵收土地或土地改良物公告徵收後，權利關係人對公告事項有異議者，應於公告期間內向該管直轄市、縣（市）政府以書面提出；對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起 30 日內向該管直轄市、縣（市）政府以書面提出。

（三）發放補償費

徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並應於公告期滿 15 日內繳交該管直轄市、縣（市）政府於期限內發給應受補償人，如徵收補償價額係經復議或行政救濟結果有變動或補償費經依法發給完竣，嗣經發現原補償價額認定錯誤者，其應補償價額差額，應於其結果確定之日起 3 個月內繳交該管直轄市、縣（市）政府轉發之。

（四）存入保管專戶

直轄市、縣（市）政府應於國庫設立土地徵收補

償費保管專戶，保管因受領遲延、拒絕受領或不能受領之補償費，不適用提存法之規定。

(五) 囑託登記

直轄市、縣（市）政府應於應受領之補償費發給完竣後 1 個月內，囑託登記機關為徵收登記。

(六) 備查

土地徵收地價及其他補償費補償完竣並完成土地登記後，直轄市、縣（市）政府應將辦理經過情形，報內政部備查，並副知需用土地人。

心人權小教室

- 相關權利人得於公告期間提出異議及相關行政救濟，保障其法律上救濟途徑。
- 核准徵收後應公告並通知相關權利人，使其知悉後續領價及辦理搬遷等相關工作。符合第 7 號一般性意見認為在預定的遷移日期之前給予所有受影響的人充分、合理的通知。

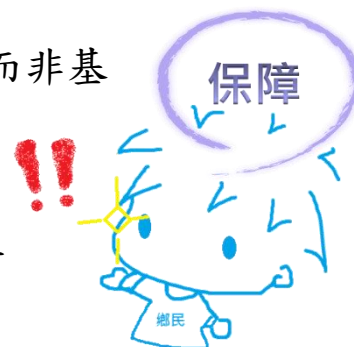


值日生



第 3 節 徵收補償

土地徵收補償，為公法上損失補償之一種，與民法上基於侵權行為之損害賠償，性質有別，土地徵收致使特定人所受財產之損失，係為適法之行政行為，而非基於違法行為所引起。土地徵收致使特定人所受財產上之損失，係為適法之行政行為，而非基於違法行為所引起。



行政上之損失補償，乃指行政機關基於公益之目的，合法實施公權力，致人民之相關權利遭受損失，而予以適當補償之制度，與國家賠償係針對行政機關違法侵害行為所生之賠償責任，有所不同⁴。

申言之，人民依法對於國家社會有一定程度之社會容忍義務，行政機關基於公共利益，合法行使公權力，造成人民有所損失，如該損失屬於社會容忍義務範圍內，不生補償問題；反之，行政機關之行為所造成之損失已超出社會容忍義務範圍，即屬個人之特別犧牲，國家應給予合理且相當之補償，始符憲法保障人民財產權及生存權等。

⁴ 參尤重道，2001，土地徵收補償實務，第 111 頁。

一、市價徵收地價補償

司法院釋字第 425 號解釋，土地徵收，係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪。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。

被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。

前項市價，由直轄市、縣（市）主管機關提交地價評議委員會評定之。各直轄市、縣（市）主管機關應經常調查轄區地價動態，每 6 個月提交地價評議委員會評定被徵收土地市價變動幅度，作為調整徵收補償地價之依據。

被徵收土地之所有權人於補償費發給或經合法提存（或存入保管專戶）前雖仍保有該土地之所有權，惟土地徵收對被徵收土地之所有權人而言，係為公共利益所受特別犧牲，是補償費之發給不宜遷延過久。本此意旨，土地法第 233 條及土地徵收條例第 15 條明定補償費應於公告期滿後 15 日內發給。

此項 15 日法定期間，雖或因被徵收人對徵收補償有異議，由該管地政機關提交評定或評議而得展延，然徵收補償價額經復議、行政救濟結果有變動或補償費經依法發給完竣，嗣經發現原補償價額認定錯誤者，其應補償價額差額，應於其結果確定之日起 3 個月內發給之。

二、改良物補償

- (一) 建築改良物之補償費，按徵收當時該建築改良物之重建價格估定之。
- (二) 農作改良物之補償費，於農作改良物被徵收時與其孳息成熟時期相距在 1 年以內者，按成熟時之孳息估定之；其逾 1 年者，按其種植及培育費用，並參酌現值估定之。
- (三) 徵收土地公告前已領有建築執照或於農地上為合法改良土地，因被徵收之土地或土地改良物自公告日起，土地權利人或使用人不得在該土地為建築改良物之新建、增建、改建或採取土石、變更地形或為農作改良物之增加種植。其於公告時已在工作中者，應即停止者，其已支付之土地改良費用，應給予補償。

三、其他補償

(一) 土地或土地改良物原供合法營業之用，因徵收而致營業停止或營業規模縮小之損失，應給予補償。

(二) 有下列情形之一者，應發給遷移費：

1. 土地改良物所有權人要求取回，並自公告期滿之日起 15 日內自行遷移。
2. 墳墓及其他紀念物必須遷移者。規定遷移者。
3. 徵收公告 6 個月前設有戶籍之人口必須遷移者。但因結婚或出生而設籍者，不受 6 個月期限之限制。
4. 動力機具、生產原料或經營設備等必須遷移者。
5. 因土地一部分之徵收而其改良物須全部遷移者。
6. 水產養殖物或畜產必須遷移者。

(三) 至於徵收土地時，於法定補償外有關加發獎勵金、轉業輔導金等係由各需用土地人自行斟酌財力狀況及實際情形發給。

四、安置計畫

徵收公告 1 年前有居住事實之低收入戶或中低收入戶人口，因其所有建築改良物被徵收，致無屋可居住者，或情境相同經直轄市或縣（市）政府社會工作人員查訪屬實者，需用土地人應訂定安置計畫，並於徵收計畫書內敘明安置計畫情形。

前項安置，包括安置住宅、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼等。

◎人權小教室

- 土地徵收補償包含土地市價、土地改良物價格及營業損失、遷移費等，以落實保障被徵收人之財產權等。
- 而目前土地徵收制度仍以合法標的為補償對象，與法務部、司法見解一致。惟民間及專家學者認為徵收範圍內土地上之居住者（包含非正式住居）都應有安置計畫，此將納入未來修法考量方向。



值日生



第 4 節 小結

目前土地徵收條例業已要求需用土地人於興辦事業計畫許可前舉行 2 場以上公聽會，充分揭露事業計畫資訊，並要求強制徵收前應與所有權人協議價購或以其他方式取得，協議取得以市價為之，及告知民眾價格來源及說明價格評估方式，如有陳述意見必須書面回復等。對於不服徵收處分亦定有救濟規定，目前規範大致符合上開一般性意見要求。

惟為更落實民眾參與及資訊公開，落實居住權，目前研議精進土地徵收制度，將朝向建立具體檢視開發計畫之公益性、必要性之評估項目；建置審議資訊專區平台，強化資訊公開機制，以提升內政部決策的合理性及正當性，包括公開相關開會資訊、開放線上申請列席及陳述意見提供相關案件查詢功能等，以呼應社會的需求與期待。

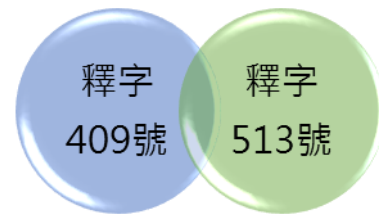
第 3 章 司法院解釋案例分享

按司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第 78 條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之⁵。故司法院大法官所為解釋具有普遍之對世效力，即有同於憲法之效力。本章介紹司法院對於土地徵收之相關解釋，揭櫫之民眾權益保障意旨，亦係持續精進徵收制度的方向。

⁵ 司法院釋字第 185 號解釋文。

第 1 節 徵收程序

案例 1：釋字 409 號



◆ 爭點：土地法、都市計畫法就徵收目

的及用途之規定違憲？

◆ 解釋內容：

1. 人民之財產權應予保障，憲法第 15 條定有明文。惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第 23 條及第 143 條第 1 項之規定自明。徵收私有土地，給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收土地之要件及程序，憲法並未規定，係委由法律予以規範，此亦有憲法第 108 條第 1 項第 14 款可資依據。土地法第 208 條規定：「國家因左列公共事業之需要得依本法之規定，徵收私有土地。但徵收之範圍，應以其事業所必需者為限：一、國防設備。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生。六、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。七、教育學術及慈善事業。八、國營事業。九、其他由政府興辦以公共利益為目的之事業」，都市計畫法第 48 條前段規定：「本法指定之公共設施保留地，供公用事業設施之用者，由各該事業機構依

法予以徵收」，均係就徵收土地之目的及用途所為之概括規定，但並非謂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 49 條：「徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並應儘量避免耕地」之限制。

2. 又土地法第 222 條至第 235 條之規定，為辦理徵收必須遵守之程序。且徵收補償發給完竣後一定期間內，土地未依計畫開始使用者，或未依核准徵收原定興辦事業使用者，原土地所有權人復得依同法第 219 條行使收回權。是上開土地法第 208 條第 9 款及都市計畫法第 48 條前段，旨在揭櫫徵收土地之用途應以興辦公共利益為目的之公共事業或公用事業之必要者為限，與憲法保障人民財產權之意旨尚無牴觸。
3. 徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意

見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。土地法第二百零八條各款用語有欠具體明確，徵收程序之規定亦不盡周全，有關機關應本諸上開意旨檢討修正，併此指明。

案例 2：釋字 513 號

◆ 爭點：徵收都計區內非公設用地之私地須先變更計畫？

◆ 解釋內容：

1. 都市計畫法制定之目的，依其第 1 條規定，係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展。都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律別有規定外，各級政府所為土地之使用或徵收，自應符合已確定之都市計畫，若為增進公共利益之需要，固得徵收都市計畫區域內之土地，惟因其涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照都市計畫法之相關規定，以實現都市計畫之目的。
2. 都市計畫法第 52 條前段規定：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。」旨在管制土地使用分區及藉由計畫引導建設發展，對土地使用一經合理規劃而公告確定，各級政府在

徵收土地作為公共設施用地時，即應就是否為其事業所必要及有無妨礙需用土地之都市計畫詳加審查。

3. 是中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫範圍內原非公共設施用地之私有土地時，除法律另有規定（例如土地徵收條例第 4 條第 2 項）外，應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違，此一徵收行為性質上屬於有瑕疵之行政處分，如何救濟，乃另一問題。
4. 依土地法辦理徵收未依法公告或不遵守法定 30 日期間者，自不生徵收之效力。若因徵收之公告記載日期與實際公告不符，致計算發生差異者，非以公告文載明之公告日期，而仍以實際公告日期為準，故應於實際徵收公告期間屆滿 30 日時發生效力。

人權指標

- ✚ 公民與政治權利國際公約第 17 條規定，任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾。
- ✚ 經濟社會文化權利國際公約第 11 條規定，本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程

度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。

- ✚ 經社文委員會第 4 號一般性意見：為使社會各階層的適當住房權利得以實現和維持，充分享受其他權利，諸如：發表自由、結社自由(諸如承租人和其他社區基礎的群體)、居住自由權、參與公共決策權是必不可少的。
- ✚ 經社文委員會第 7 號一般性意見：適當的法律程序上的保護和正當法律程序是所有人權所必不可少的因素，強制驅逐所適用的法律程序保護包括讓受影響的人有一個真正磋商的機會。



國家義務

- 土地徵收條例第 3 條規定，國家因公益需要，興辦國防、交通、公用、水利等事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限。
- 土地徵收條例第 3 條之 1 規定，需用土地人興辦公益事業，應按事業性質及實際需要，勘選適當用地及範圍，並應儘量避免耕地及優先使用無使用計畫之公有土地或國營事業土地
- 土地徵收條例第 3 條之 2 規定，需用土地人興辦事業徵

收土地時，應依社會、經濟、文化與生態，及永續發展因素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析。

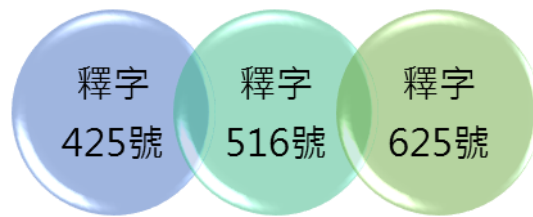
- 土地徵收條例第 10 條第 2 項規定，需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。
- 土地徵收條例施行細則第 10 條規定，需用土地人應至少舉行 2 場公聽會，說明興辦事業概況、展示相關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要性、適當性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。後場公聽會並應說明對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳述意見之明確回應及處理情形。
- 都市計畫法第 52 條規定，都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。
- 內政部 89 年 1 月 27 日台內營字第 8982249 號函規定，各級政府徵收都市計畫各使用區或特定專用區土地，申請核發無妨礙都市計畫證明書時，除擬徵收土地位於依相關目的事業法律編定、劃設或公告之事業範圍內，各該法律並特別規定得予徵收，且其編定、劃設或公告涉及都市計畫之擬定或變更，已依都市計畫法所定程序辦理完

成者，得據以核發無妨礙都市計畫證明書外，餘應於依法完成都市計畫擬定或變更後核發之。

解 析

1. 國家因公益需要，為興辦相關事業，得於事業所必須範圍內徵收私有土地，為整合紛歧之土地徵收法規，統一徵收程序及補償標準，自 89 年 2 月 2 日公布施行土地徵收專法「土地徵收條例」，並於 101 年 1 月 4 日大幅修正部分條文，除規定以市價補償其地價外，並責成需用土地人對於經濟弱勢者應訂定安置計畫，以加強生存權之保障，強化憲法上比例原則與公益原則在土地徵收程序之重要性等，已充分規定徵收土地之各項要件及應踐行之程序。
2. 徵收對於人民財產權發生嚴重影響，故土地徵收條例規定徵收土地之各項要件及應踐行之程序，尤其規定徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。
3. 其中徵收土地如屬都市土地，應檢附有無妨礙都市計畫證明書，以符都市計畫法等相關規定。

第 2 節：徵收補償



案例 3：釋字 425 號

- ◆ 爭點：內政部就徵收補償費因待解釋未依限發放，徵收有效之規定違憲？
- ◆ 解釋內容：土地徵收，係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂。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。被徵收土地之所有權人於補償費發給或經合法提存前雖仍保有該土地之所有權，惟土地徵收對被徵收土地之所有權人而言，係為公共利益所受特別犧牲，是補償費之發給不宜遷延過久。本此意旨，土地法第 233 條明定補償費應於「公告期滿後十五日內」發給。此法定期間除對徵收補償有異議，已依法於公告期間內向該管地政機關提出，並經該機關提交評定或評議或經土地所有權人同意延期繳交者外，應嚴格遵守（參照司法院釋字第 110 號解釋）。內政部中華民國 78 年 1 月 5 日台內字第 661991 號令發布之「土地徵收法令補充規定」，係主管機關基於職權，為執行土地法之規定所

訂定，其中第 16 條規定：「政府徵收土地，於請求法律解釋期間，致未於公告期滿 15 日內發放補償地價，應無徵收無效之疑義」，與土地法第 233 條之規定未盡相符，於憲法保障人民財產權之意旨亦屬有違，其與本解釋意旨不符部分，應不予適用。

案例 4：釋字 516 號

- ◆ 爭點：行政法院就未依限發補償費，徵收不失效之決議違憲？
- ◆ 解釋內容：國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第 15 條規定，人民財產權應予保障之意旨。準此，土地法第 233 條明定，徵收土地補償之地價及其他補償費，應於「公告期滿後 15 日內」發給。此項法定期間，雖或因對徵收補償有異議，由該管地政機關提交評定或評議而得展延，然補償費額經評定或評議後，主管地政機關仍應即行通知需用土地人，並限期繳交轉發土

地所有權人，其期限亦不得超過土地法上述規定之十五日（司法院院字第 2704 號、釋字第 110 號解釋參照）。倘若應增加補償之數額過於龐大，應動支預備金，或有其他特殊情事，致未能於 15 日內發給者，仍應於評定或評議結果確定之日起於相當之期限內儘速發給之，否則徵收土地核准案，即應失其效力。行政法院 85 年一月十七日庭長評事聯席會議決議略謂：司法院釋字第 110 號解釋第 3 項，固謂徵收土地補償費額經標準地價評議委員會評定後，主管機關通知並轉發土地所有權人，不得超過土地法第 233 條所規定之 15 日期限，然縱已逾 15 日期限，無從使已確定之徵收處分溯及發生失其效力之結果云云，其與本解釋意旨不符部分，於憲法保障人民財產權之旨意有違，應不予適用。

案例 5：釋字 652 號

◆ 爭點：釋字第 516 號解釋「相當之期限」有無上限？

◆ 解釋內容：

1. 按徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後 15 日內發給之，如徵收補償價額經復議或行政救濟結果有變動者，其應補償價額差額，應於其結果確定之

日起 3 個月內發給之（土地法第 233 條前段、土地徵收條例第 20 條第 1 項前段、第 22 條第 4 項參照）。本院釋字第 516 號解釋亦謂：「土地法第 233 條明定，徵收土地補償之地價及其他補償費，應於『公告期滿後 15 日內』發給。此項法定期間，雖或因對徵收補償有異議，由該管地政機關提交評定或評議而得展延，然補償費額經評定或評議後，主管地政機關仍應即行通知需用土地人，並限期繳交轉發土地所有權人，其期限亦不得超過土地法上述規定之 15 日（司法院院字第 2704 號、釋字第 110 號解釋參照）。倘若應增加補償之數額過於龐大，應動支預備金，或有其他特殊情事，致未能於 15 日內發給者，仍應於評定或評議結果確定之日起於相當之期限內儘速發給之，否則徵收土地核准案，即應失其效力。」均係基於貫徹憲法保障人民財產權之意旨及財產權之程序保障功能，就徵收補償發給期限而為之嚴格要求。

2. 司法院釋字第 516 號解釋之上開內容，雖係就徵收補償異議程序後補償費發給期限所為之闡釋，惟關於補償費應相當並儘速發給之憲法要求，對於原補償處分因法定救濟期間經過而確定後，始發現錯誤而應發給補償費差

額之情形，亦應有其適用。是倘原補償處分已確定，且補償費業經發給完竣，嗣後直轄市或縣（市）政府始發現其據以作成原補償處分之地價標準認定錯誤，原發給之補償費較之依法應發給之補償費短少，而致原補償處分違法者，依行政程序法第 117 條前段之規定，直轄市或縣（市）政府固得依職權決定是否撤銷原補償處分、另為適法之處分並發給補償費差額。惟因原發給之補償費客觀上既有所短少，已有違補償應相當之憲法要求，而呈現嚴重之違法狀態，故於此情形，為貫徹補償應相當及應儘速發給之憲法要求，直轄市或縣（市）政府應無不為撤銷之裁量餘地；亦即應於相當期限內，依職權撤銷該已確定之違法補償處分，另為適法之補償處分，並通知需用土地人繳交補償費差額轉發原土地所有權人。逾期未發給補償費差額者，原徵收土地核准案即失其效力，方符憲法保障人民財產權之意旨，司法院釋字第 516 號解釋應予補充。

3. 關於上開相當期限之起算日，因原補償處分之違法係直轄市或縣（市）政府據以作成原補償處分之地價標準認定錯誤所致，直轄市或縣（市）政府應提交地價及標準

地價評議委員會重行評議或評定，以資更正（土地法第154條、第165條及第247條、土地徵收條例第22條及第30條、平均地權條例第15條及第46條等規定參照），故於法律有明文規定前，上開相當期限應自該管直轄市或縣（市）政府地價及標準地價評議委員會重行評議或評定結果確定之日起算。其中原補償處分之違法如係因原公告土地現值錯誤所致，而有所更正，則應自該管直轄市或縣（市）政府經地價及標準地價評議委員會評議更正公告土地現值之公告確定之日起算。

人權指標

- ✚ 經社文委員會第4號一般性意見：所有人均應擁有一定程度的住房使用權的保障，以保證得到法律保護，免遭強制驅逐、騷擾和其他威脅。
- ✚ 經社文委員會第7號一般性意見：享用適當住房、不受強制驅逐的權利可能由於締約國之作為或不作為而受到侵犯。一些強迫遷離的事例是在發展名義下出現，例如建造水壩或其他大規模能源項目等發展和基層結構工程、為重新修建城市而徵用土地等。



國家義務

- 土地徵收條例第 20 條規定，需徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後 15 日內發給之。但依第 22 條第 5 項規定發給應補償價額之差額者，不在此限。
- 土地徵收條例第 22 條第 5 項規定，徵收補償價額經復議、行政救濟結果有變動或補償費經依法發給完竣，嗣經發現原補償價額認定錯誤者，其應補償價額差額，應於其結果確定之日起 3 個月內發給之。



解 析

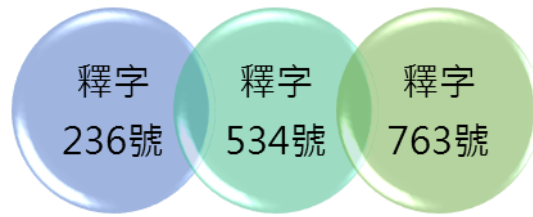
1. 憲法第 15 條規定，人民之財產權應予保障，故國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有權人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償，且補償與損失必須相當，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法保障人民財產權之意旨。因此土

地法第 233 條及土地徵收條例第 20 條均規定徵收補償費應於公告期滿後 15 日內發給之。

2. 倘徵收補償價額經復議、行政救濟結果有變動或補償費經依法發給完竣，嗣經發現原補償價額認定錯誤者，其應補償價額差額，亦應於其結果確定之日起 3 個月內發給之。
3. 又，發給補償費時，被徵收土地所有權人如有受領遲延、拒絕受領或不能受領之情事者，直轄市或縣（市）主管機關應於本條例規定應發給補償費之期限屆滿次日起 3 個月內存入專戶保管，並通知應受補償人。

第 3 節：申請收回

案例 6：釋字 236 號



◆ 爭點：有關徵收之土地如何

認定係依計畫使用之命令違憲？

◆ 解釋內容：

1. 土地徵收後，需用土地人，即應在一定期限內，依照核准計畫實行使用，以防止徵收權之濫用，而保障人民私有土地權益。故土地法第 219 條規定：「徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢 1 年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地」。上述規定所謂「不依核准計畫使用」或「不實行使用」，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定，始能符合公用徵收之立法本旨。行政法院 68 年判字第 52 號判例：「土地法第 219 條所謂『徵收私有土地後，不依核准計畫使用』，係對於所徵收土地之整體不依原核准計畫使用而言，若就徵收之土地已按原核准計畫逐漸使用，雖尚未達到該土地之全部，但與不依核准計畫使用之情形有間，應無該條之適用。」及行政院 53 年

6月30日台53內4534號令：「需地機關是否已於徵收完畢1年後實行使用之認定，應以該項徵收土地之整體為準，而不能仍按徵收前之個別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據」各等語，即係本此意旨，與憲法第15條並不牴觸。

2. 至徵收土地是否符合法定要件，其徵收之範圍有無逾越必需之限度，乃該徵收處分是否違法之問題；就所徵收之土地，於如何情形下，始為依核准計劃為整體之使用，乃具體案件事實認定事項。

案例7：釋字534號

◆ 爭點：土地法徵收之土地因可歸責於原土地所有人或使用人，致未能依限使用者，限制原土地所有人買回權之規定違憲？

◆ 解釋內容：

1. 土地法第219條第1項第1款規定，私有土地經徵收後，自徵收補償發給完竣屆滿1年，未依徵收計畫開始使用者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿1年之次日起5年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關，聲請照徵收價額收回其土地，原係防止徵收機關為不必要之

徵收，或遷延興辦公共事業，特為原土地所有權人保留收回權。

2. 是以需用土地機關未於上開期限內，依徵收計畫開始使用徵收之土地者，如係因可歸責於原土地所有權人或為其占有該土地之使用人之事由所致，即不得將遷延使用徵收土地之責任，歸由徵收有關機關負擔；其不能開始使用係因可歸責於其他土地使用人之事由所致，而與原土地所有權人無涉者，若直轄市或縣（市）地政機關未會同有關機關於徵收補償發給完竣 1 年內，依土地法第 215 條第 3 項規定逕行除去改良物，亦未依同法第 238 條規定代為遷移改良物，開始使用土地；需用土地人於上開期間內復未依徵收計畫之使用目的提起必要之訴訟，以求救濟，應不妨礙原土地所有權人聲請收回其土地。土地法第 219 條第 3 項規定之適用，於上開意旨範圍內，不生牴觸憲法之問題。

案例 8：釋字 763 號

- ◆ 爭點：土地法第 219 條第 1 項未規定主管機關就其徵收之土地，應定期通知原土地所有權人土地之後續使用情形，致其無從於充分資訊下，行使收回權，是否不符憲法

要求之正當行政程序，而有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨？

◆ 解釋內容：

1. 土地法第 219 條第 1 項規定逕以「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日」為收回權之時效起算點，並未規定該管直轄市或縣（市）主管機關就被徵收土地之後續使用情形，應定期通知原土地所有權人或依法公告，致其無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使收回權，不符憲法要求之正當行政程序，於此範圍內，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨，應自本解釋公布之日起 2 年內檢討修正。
2. 於本解釋公布之日，原土地所有權人之收回權時效尚未完成者，時效停止進行；於該管直轄市或縣（市）主管機關主動依本解釋意旨通知或公告後，未完成之時效繼續進行；修法完成公布後，依新法規定。

人權指標

- ✚ 公民與政治權利國際公約第 17 條規定，任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾。



國家義務

- 土地徵收條例第 9 條規定，被徵收之土地，除區段徵收及本條例或其他法律另有規定外，有下列情形之一者，原土地所有權人得於徵收公告之日起 20 年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地，不適用土地法第 219 條之規定：
 - 一、徵收補償費發給完竣屆滿 3 年，未依徵收計畫開始使用者。係因不可歸責於需用土地人之事由者，不得申請收回土地。所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工。但依其事業性質無需興建工程者，不在此限。
 - 二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。
 - 三、依原徵收計畫開始使用後未滿 5 年，不繼續依原徵收計畫使用者。
- 土地徵收條例第 61 條規定，本條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依施行前之規定辦理。
- 78 年修法後土地法第 219 條規定，私有土地經徵收後，有左列情形之一者，原土地所有權人得於徵收補償發給

完竣屆滿 1 年之次日起 5 年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請照徵收價額收回其土地：

一、徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始使用者。係因可歸責於原土地所有權人或使用人者，不得聲請收回土地。

二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。

- 78 年修法前土地法第 219 條規定，徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢 1 年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。
- 都市計畫法第 83 條規定：「依本法規定徵收之土地，其使用期限，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第 219 條之限制。不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」
- 內政部 107 年 12 月 13 日台內地字第 10713066221 號函訂定「直轄市、縣（市）政府及需用土地人辦理司法院釋字第 763 號解釋之公告及通知作業注意事項」。

解 析

1. 憲法第 15 條規定人民之財產權應予保障，旨在使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力或第三人之侵害，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，並為憲法第 143 條第 1 項所明定。國家因公用或其他公益目的之必要，固得經由法定程序徵收人民之土地，惟徵收人民土地，屬對人民財產權最嚴重之侵害手段，基於憲法正當程序之要求，國家自應踐行最嚴謹之程序。此程序保障不僅及於徵收前（例如於徵收計畫確定前，國家應聽取土地所有權人及利害關係人之意見），並及於徵收時（例如辦理徵收時，應嚴格要求國家踐行公告及書面通知之程序，以確保土地或土地改良物所有權人及他項權利人知悉相關資訊，俾適時行使其權利；徵收之補償應儘速發給，否則徵收土地核准案即應失其效力）。至土地徵收完成後，是否亦有正當程序之適用，則須視徵收完成後，原土地所有權人是否仍能主張憲法財產權之保障而定。

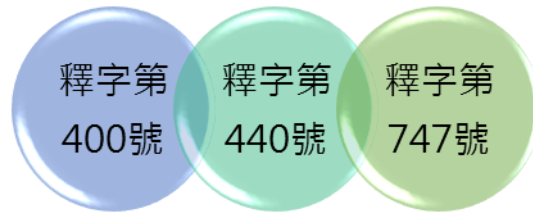
2. 按土地徵收後，國家負有確保徵收土地持續符合公用或其他公益目的之義務，以貫徹徵收必要性之嚴格要求，且需用土地人應於一定期限內，依照核准計畫實行使用，以防止徵收權之濫用，而保障人民私有土地權益。是徵收後，如未依照核准計畫之目的或期限實行使用，徵收即喪失其正當性，人民因公共利益而忍受特別犧牲之原因亦已不存在，基於憲法財產權保障之意旨，原土地所有權人原則上即得申請收回其被徵收之土地，以保障其權益。此項收回權，係憲法財產權保障之延伸，乃原土地所有權人基於土地徵收關係所衍生之公法上請求權，應受憲法財產權之保障。為確保收回權之實現，國家於徵收後仍負有一定之程序保障義務。
3. 為防止徵收機關對不必要之徵收或未盡周詳之徵收計畫率行核准、或需用土地人遷延興辦公共事業，致有違徵收之正當性或必要性，土地法第 219 條及土地徵收條例第 9 條特訂定原所有權人之收回請求權。
4. 為利各直轄市、縣（市）政府及需用土地人依司法院釋字第 763 號解釋，辦理被徵收土地後續使用情形之公告及通知作業，特訂定「直轄市、縣（市）政府及需用土地人

辦理司法院釋字第七六三號解釋之公告及通知作業注意事項」，以保障被徵收土地所有權人權益。

5. 為充分揭露土地徵收案件相關資訊，落實政府資訊公開，本部已建置「土地徵收管理系統」，提供民眾查詢徵收案件之計畫書圖、核准徵收函、公告及土地使用情形等資訊，以讓全民共同監督需地機關確實依照徵收計畫辦理各項公共工程，並更瞭解土地徵收辦理過程與成果。

第 4 節：權益保障

案例 9：釋字 400 號



◆ 爭點：行政院就有公用地

役關係既成道路不予徵收之函違憲？

◆ 解釋內容：

1. 公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認（參照司法院釋字第 255 號解釋、行政法院 45 年判字第 8 號及 61 年判字第 435 號判例）。既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。至於依建築法規及民法等之規定，提供土地作為公眾通行之道路，與因時效而形成之既成道路不同，非本件解釋所指之公用地役關係，乃屬當然。

2. 私有土地因符合前開要件而存在公用地役關係時，有關機關自應依據法律辦理徵收，並斟酌國家財政狀況給予相當補償。各級政府如因經費困難不能對前述道路全面徵收補償，亦應訂定確實可行之期限籌措財源逐年辦理，或以其他方法彌補其損失，諸如發行分期補償之債券、採取使用者收費制度、抵稅或以公有土地抵償等以代替金錢給付。
3. 若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。又因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止。
4. 行政院 67 年 7 月 14 日台 67 內字第 6301 號函所稱：「政府依都市計畫主動辦理道路拓寬或打通工程施工後道路形態業已改變者，該道路範圍內之私有土地，除日據時期之既成道路目前仍作道路使用，且依土地登記簿記載於土地總登記時，已登記為『道』地目之土地，仍依前項公用地役關係繼續使用外，其餘土地應一律辦理徵收補償。」及同院 69 年 2 月 23 日台 69 內字第 2072 號函所稱：「查台 67 內字第 6301 號院函說明二第二項核釋日據時期既

成道路仍依公用地役關係繼續使用乙節，乃係顧及地方財政困難，一時無法籌措鉅額補償費，並非永久不予依法徵收，依土地法第十四條：『公共交通道路土地不得為私有……其已成為私有者，得依法徵收。』之原旨，作如下之補充規定：『今後地方政府如財政寬裕或所興築道路曾獲得上級專案補助經費，或依法徵收工程受益費，車輛通行費者，則對該道路內私有既成道路土地應一律依法徵收補償。』與前述意旨不符部分，應不再援用。

案例 10：釋字 440 號

◆ 北市道路規則對使用道路地下部分不補償之規定違憲？

◆ 解釋內容：

1. 人民之財產權應予保障，憲法第 15 條設有明文。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。主管機關對於既成道路或都市計畫道路用地，在依法徵收或價購以前埋設地下設施物妨礙土地權利人對其權利之行使，致生損失，形成其個人特別之犧牲，自應享有受相當補償之權利。

2. 臺北市政府於中華民國 64 年 8 月 22 日發布之臺北市市區道路管理規則第 15 條規定：「既成道路或都市計畫道路用地，在不妨礙其原有使用及安全之原則下，主管機關埋設地下設施物時，得不徵購其用地，但損壞地上物應予補償。」其中對使用該地下部分，既不徵購又未設補償規定，與上開意旨不符者，應不再援用。至既成道路或都市計畫道路用地之徵收或購買，應依司法院釋字第 400 號解釋及都市計畫法第 48 條之規定辦理，併此指明。

案例 11：釋字 747 號

- ◆ 爭點：土地所有權人因公路穿越地下，至逾越其社會責任所應忍受範圍，得否請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權？
- ◆ 解釋內容：
 1. 按徵收原則上固由需用土地人向主管機關申請，然國家因公益必要所興辦事業之設施如已實際穿越私人土地之上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，卻未予補償，屬對人民財產權之既成侵害，自應賦予人民主動請求徵收以獲補償之權利。土地徵收條例第 57 條第 2 項爰規定：「前項土地因事業之興

辦，致不能為相當之使用時，土地所有權人得自施工之日起至完工後1年內，請求需用土地人徵收土地所有權，需用土地人不得拒絕。」以實現憲法第15條保障人民財產權之意旨。

2. 土地徵收條例第11條係規範土地徵收前所應踐行之協議價購或以其他方式取得之程序，並未規定土地所有權人因公路等設施穿越其土地上方或地下，致逾越其社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，是否有權請求需用土地人申請主管機關徵收其土地或徵收地上權。是單就土地徵收條例第57條第1項規定：「需用土地人因興辦第3條規定之事業，需穿越私有土地之上空或地下，得就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。……」而言，尚不足以判斷公路等設施穿越土地之情形，國家是否已提供符合憲法意旨之保障。

3. 另前揭土地徵收條例第57條第2項雖賦予土地所有權人請求徵收之權，然該條項係就公路等設施穿越土地上空或地下致該土地不能為相當使用所設。倘土地僅有價值減損，但未達於不能為相當使用之程度，則無該條項之適

用。且土地所有權人依該條項規定得請求徵收者，係土地所有權，而非地上權。故於土地遭公路等設施穿越但尚未達於不能為相當使用之程度者，其所有權人尚無從依該條項請求徵收地上權。

4. 又土地徵收條例第 57 條第 1 項雖規定需用土地人得就需用之空間範圍，以協議方式或準用徵收之規定取得地上權，但並未規定土地所有權人得主動請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。整體觀察土地徵收條例第 11 條及第 57 條第 1 項，尚與前開土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權之憲法意旨有所不符。有關機關應自本解釋公布之日起 1 年內，基於本解釋意旨，修正土地徵收條例妥為規定。逾期未完成修法，有關前述請求徵收地上權之部分，應依本解釋意旨行之。
5. 惟為維護法之安定性，土地所有權人依本解釋意旨請求徵收地上權之憲法上權利，仍應於一定期限內行使。有關機關於修正土地徵收條例第 57 條規定時，除應規定土地所有權人得自知悉其權利受侵害時起一定期間內，行使上開請求權外，並應規定至遲自穿越工程完工之日起，經過一定較長期間後，其請求權消滅。至於前揭所謂一定期

間，於合理範圍內，屬立法裁量之事項。土地徵收條例第 57 條第 2 項 1 年時效期間之規定，有關機關應依本解釋意旨檢討修正，併此指明。

6. 又本件聲請人就聲請釋憲原因案件之土地⁶，得自本解釋送達之日起 3 個月內，依本解釋意旨請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。至原因案件中，聲請人之土地是否確遭公路穿越地下，及其是否有逾社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，係屬事實認定問題，不在本解釋範圍。

人權指標

- ✚ 公民與政治權利國際公約第 17 條規定，任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾。

國家義務

⁶ 聲請人指南宮及南宮建設開發股份有限公司代表人高超文以交通部臺灣區國道高速公路局（下稱高公局）興建北部第二高速公路木柵隧道，未經其同意，穿越其投資興建之指南宮地藏王寶殿附設靈灰堂暨停車場空間新設工程所在土地之地下，影響其土地開發安全及利用，向高公局請求協議價購及辦理徵收遭拒，聲請人不服，提起行政訴訟案。

- 申請土地徵收注意事項規定，徵收工程用地範圍內如有既成道路，應敘明，並列入徵收。
- 土地徵收條例第 57 條規定，需用土地人因興辦第 3 條規定之事業，需穿越私有土地之上空或地下，得就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。但應擇其損害最少之處所及方法為之。前項土地因事業之興辦，致不能為相當之使用時，土地所有權人得自施工之日起至完工後 1 年內，請求需用土地人徵收土地所有權，需用土地人不得拒絕。



解析

1. 人民之財產權應予保障，憲法第 15 條定有明文。國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民之財產，對被徵收財產之權利人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償，且補償與損失必須相當。國家依法徵收土地時，對該土地之所有權人及該土地之其他財產權人就因徵收被剝奪之所有權及其他財產權，均應予以合理補償⁷。

⁷ 司法院釋字第 579 號解釋理由參照。

2. 既成道路雖因存在公用地役關係，有關機關仍應依據法律辦理徵收，並斟酌國家財政狀況給予相當補償。各級政府如因經費困難不能對既成道路全面徵收補償，亦應訂定確實可行之期限籌措財源逐年辦理，或以其他方法彌補其損失，諸如發行分期補償之債券、採取使用者收費制度、抵稅或以公有土地抵償等以代替金錢給付。
3. 若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違，爰於申請土地徵收注意事項規定，徵收工程用地範圍內如有既成道路，應敘明，並列入徵收。
4. 又需用土地人因興辦土地徵收條例第 3 條規定之事業，需穿越私有土地之上空或地下，致逾越其社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，即應給予補償，倘需用土地人不依土地徵收條例第 57 條第 1 項規定就需用空間範圍協議取得地上權，土地所有權人得依釋字第 747 號解釋意旨請求需用土地人向內政部申請徵收地上權。

附錄 1：公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法

第 1 條 為實施聯合國一九六六年公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights）及經濟社會文化權利國際公約（International Covenant on Economic Social and Cultural Rights）（以下合稱兩公約），健全我國人權保障體系，特制定本法。

第 2 條 兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。

第 3 條 適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋。

第 4 條 各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。

第 5 條 各級政府機關應確實依現行法令規定之業務職掌，負責籌劃、推動及執行兩公約規定事項；其涉及不同機關業務職掌者，相互間應協調連繫辦理。

政府應與各國政府、國際間非政府組織及人權機構共同合作，以保護及促進兩公約所保障各項人權之實現。

第 6 條 政府應依兩公約規定，建立人權報告制度。

第 7 條 各級政府機關執行兩公約保障各項人權規定所需之經費，應依財政狀況，優先編列，逐步實施。

第 8 條 各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。

第 9 條 本法施行日期，由行政院定之。

附錄 2：關於出於發展目的的搬遷和遷離問題的基本原則和準則

一、範圍和性質

1. 關於保護適足住房人權和其他有關人權的若干國際法律文書規定國家有義務不實行並防止強迫搬遷和遷出土地的行為。這些文書有：《世界人權宣言》、《經濟、社會、文化權利國際公約》（第 11 條第 1 款）、《兒童權利公約》（第 27 條第 3 款）、《消除對婦女一切形式歧視公約》（第 14 條第 2 款(h)項所載的不歧視規定）、《消除一切形式種族歧視國際公約》第五條（辰）款。
2. 按照人權不可分割原則，《公民權利和政治權利國際公約》第 17 條規定，任何人的私生活、家庭、住宅或通信不得加以任意或非法干涉；人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。《兒童權利公約》第 16 條第 1 款載有類似的規定。國際法中提到這個問題的還有：1951 年《關於難民地位的公約》第 21 條、《國際勞工組織(勞工組織)關於獨立國家的土著和部落人民問題的第 169 號公約》(1989 年)、1949 年 8 月 12 日《關於戰時保護平民之日內瓦公約》(日內瓦四公約)第 49 條。
3. 本準則處理城市或農村地區與發展相聯系的搬遷和

有關的遷離對人權的影響。這些準則進一步發展了《關於發展引起的流離失所的全面人權準則》。它們以國際人權法為基礎，與經濟、社會、文化權利委員會的第4號一般性意見(1991年)和第7號一般性意見(1997年)、《關於國內流離失所問題的指導原則》、大會第60/147號決議通過的《關於嚴重侵犯人權和國際人道主義法行為受害者賠償權利基本原則和準則》以及《歸還難民和流離失所者住房和財產的準則》等文件相符。

4. 本準則，適當考慮了國際人權標準中對「強迫搬遷」做法的所有有關定義，適用於涉及強迫和非自願將個人、群體和社區遷離其住所或土地及其占有或依靠的共有財產資源的行為或不作為的強迫搬遷的情況，因此而排除或限制個人、群體和社區在特定住處、住所或場所居住或工作的能力，同時又不提供或得不到適當形式的法律或其他保護。
5. 強迫搬遷是國際法下的一個獨特現象，常常與缺乏有法律保障的保有權有關，這種保有權是適足住房權的一個基本內容。強迫搬遷的許多後果類似於任意遷離造成的後果，包括人口轉移、大規模驅逐、大規模外流、種族清洗和涉及強迫和非自願的將人遷離其住所、土地和社區。
6. 強迫搬遷嚴重侵犯一系列國際公認的人權，包括關於

適足住房、食物、水、衛生、教育、工作、人身安全、住房保障、免受殘忍、不人道或有辱人格的待遇、移徙自由等方面的人權。搬遷必須依法進行，只能是例外的，並符合國際人權和人道主義法的有關規定。

7. 強迫搬遷可加劇不平等、社會衝突、隔離和貧民窟化等現象，必然會影響到最貧窮、社會和經濟方面最弱勢和最邊緣化的社會階層，特別是婦女、兒童、少數人群體和土著人民。
8. 就本準則而言，基於發展的搬遷包括：往往是有計畫的，或者以「公共利益」為藉口進行的搬遷，如與發展和基礎設施項目(包括大壩、大規模的工業和能源項目或採礦等其他採掘業)有關的搬遷；與城市改造、貧民窟改善、房屋修繕、美化城市或其他土地利用方案(包括農用)等有關的土地徵用措施；財產、房地產和土地爭端；無限制的土地投機；大型國際商業活動或運動會；以及為了環境的藉口。這種活動還包括國際發展援助支持的活動。
9. 環境毀壞或退化造成的流離失所，內亂、自然災害、人為災害、緊張局勢或動亂、國內衝突、國際衝突或者混合衝突(包括國內和國際兩者的)、公共緊急狀態、家庭暴力以及某些文化和傳統做法等造成的搬遷或撤離，常常無視現行的人權和人道主義標準，包括適足住房權。但是，這種情況還可能牽涉到另外一系

列的因素，本準則雖然也可以在這些方面提供有用的指導，但不能予以明確解決。應該注意《關於嚴重侵犯人權和國際人道主義法行為受害者賠償權利的基本原則和準則》、《關於國內流離失所問題的指導原則》以及《關於向難民和流離失所者歸還住房和財產的原則》。

10. 本準則認識到強迫搬遷發生的範圍廣泛，因此它著重於向國家提供指導，以採取的措施和程序，確保出於發展目的的搬遷不違反現行國際人權標準，從而不構成「強迫搬遷」。準則的目的是提供一種切合實際的工具，協助國際和機構擬訂政策、程序和預防措施，以保證不發生強迫搬遷的情況，並在預防失敗的情況下向人權受到侵犯的人提供有效的補救。

二、一般性義務

A. 任務執行者與義務的性質

11. 各種行為者可能會實行、制裁、要求、提議、發起、容忍和默認強迫搬遷，但為了確保尊重本指南反映的有約束力的條約和國際公法一般性原則所載的權利，國家要對落實人權和人道主義規範承擔主要義務。但是，這並不免除其他方面，包括項目管理人員和工作人員、國際金融機構和其他機構或組織、跨國公司和其他公司以及包括私人土地所有者在內的個人方面的所有責任。

12. 根據國際法，國家的義務包括：尊重、保護和落實所有人權和基本自由。這意味著，國家應該：在國內外都不侵犯人權；確保在國家管轄和有效控制範圍的其他方面不違反他人的人權；採取預防和補救措施，捍衛人權，向人權受到侵犯的人提供援助。上述義務是持續的義務，沒有程度等級之分。

B. 基本人權原則

13. 根據國際人權法，人人有權享有適足住房，這是適當生活水準權的一部分。適足住房權主要包括：隱私、家庭、住宅和保有權的法律保障受到保護，不受任意或非法干涉的權利。

14. 根據國際法，國家必須確保，在防止強迫搬遷、落實關於適足住房的人權和有保障的保有權方面，不因種族、膚色、性別、語言、宗教或信仰、政治或其他見解、國籍、族裔或社會出身、法律或社會地位、年齡、殘疾、財產、出生或其他地位而有任何形式的歧視。

15. 國家必須確保本指南所反映的男女不受強迫搬遷的平等權利以及平等享有關於適足住房的人權和保有權保障。

16. 所有人、群體和社團都有獲得重新安置的權利，其中包括質量更好或相同的替代土地以及達到以下適足標準的住房權利：進出方便、價格適中、適宜居住、

保有權保障、適當的文化環境、地點合適以及能獲得保健和教育等基本服務。

17. 國家必須確保向聲稱其免受強迫搬遷的權利遭到侵犯或受到侵犯威脅的任何人提供充分有效的法律或其他適當補救。
18. 國家在法律或事實上提供保護防止強迫搬遷方面，國家應避免採取任何故意倒退的措施。
19. 國家必須承認禁止強迫搬遷包括禁止任意使人流離失所，以免造成受影響人口的族裔、宗教或種族結構的變化。
20. 國家必須根據它們的人權義務擬訂和執行它們的國際政策和活動，方式包括通過尋求或提供國際發展援助。

C. 履行國家義務

21. 國家應確保搬遷只發生在例外情況下。搬遷，由於對國際公認的一系列大量人權造成不利影響，因此必須有充足的理由。任何搬遷必須：(a) 得到法律允許；(b) 根據國際人權法進行；(c) 唯一的目的是為了促進普遍福祉；(d) 合理和相稱；(e) 有管制，以確保充分和公正的補償和復原；(f) 根據本準則實行。上述程序要求提供的保護適用於所有弱勢者和受影響的群體，不管他們是否根據國內法持有房屋和財產所有權。
22. 國家必須採取立法和政策措施，禁止實施不符合其國

際人權義務的搬遷。國家應盡量避免要求或徵用住房或土地，特別是當這種行為無助於人權的享受時。例如，如果涉及的是土地改革或重新分配措施，特別是如果為了弱勢或貧困的人、群體或社團的利益，那麼搬遷可以被視作是合理的。國家應在自己的管轄範圍內對公共或私人法人或實體不充分符合適用的法律和國際人權標準的搬遷予以適當的民事或刑事懲罰。對任何人，凡遭受強迫搬遷，現在仍然易受強迫搬遷或者抵制強迫搬遷的，國家必須保證提供充分有效的法律或其他適當補救。

23. 國家應盡現有資源採取步驟，確保人人平等享有適當住房權。國家採取適當的立法和政策措施保護個人、群體和社團不遭受違反現行國際人道主義標準的搬遷的義務，是刻不容緩的。
24. 為了確保任何形式的歧視，不管是法定的還是其他形式的歧視，不對享有適足住房人權帶來不利影響，國家應對有關國內立法和政策進行全面審查，以確保它們符合國際人權規定，這種全面審查還應確保現行立法、規章和政策能解決公共服務的私有化、繼承和文化慣例等問題，以免導致或慫恿強迫搬遷。
25. 為了最大程度地確保在法律上有效保護自己管轄下的所有人免遭強迫搬遷，各國應該採取直接措施，為目前缺乏這種保護的人、家庭和社區，包括不正式擁

有房屋和土地所有權的所有人、家庭和社區提供保有權法律保障。

26. 國家必須確保男女平等享有適足住房權。這要求國家通過並落實具體措施，保護婦女，防止她們遭受強迫搬遷。這種措施應確保將住房和土地所有權賦予所有婦女。

27. 國家應確保將有約束力的人權標準納入它們的國際關係，包括通過貿易和投資、發展援助和參加多邊論壇和組織。不管是作為捐助國還是受益國，國家在國際合作方面都應履行它們的人權義務。國家應確實派駐在其國內的國際組織不贊助或執行可能涉及強迫搬遷，即違背國際法和本準則所列的搬遷的任何項目、方案或政策。

D. 預防性戰略、政策和方案

28. 國家應盡現有資源，通過適當的戰略、政策和方，確保保護個人、群體和社區免受強迫搬遷及其影響。

29. 國家應全面審查有關的戰略、政策和方案，以確保它們符合國際人權規範。在這方面，這種審查必須努力廢除有助於維繫或惡化，使婦女、邊緣化和弱勢群體受到不利影響的現有不平等。政府必須採取特別措施，確保擬訂或落實政策和方案時不歧視，避免使無論是城市地區還是農村地區的貧困者受到進一步的邊緣化。

30. 國家應採取具體的預防措施，避免或消除強迫搬遷的根源，如土地和房地產投機。國家應審查住房和租賃市場的操作和管制情況，必要時實行干預，以免市場力量增加低收入群體和其他邊緣化群體遭受強迫搬遷的風險。如果房價或地價上漲，國家還應確保對住戶的保護，防止他們遭受到物質或經濟上的壓力，被迫遷離或被剝奪適足住房或土地。
31. 在住房和土地分配方面，應優先重視老年人、兒童和殘疾人等處境不利的群體。
32. 國家必須重視探討各種戰略，盡量減少流離失所的情況。在出於發展目的發起可能造成搬遷或遷離的任何項目前，應該開展全面和整體的影響評估，以充分保證所有可能受到影響的人、群體和社團的人權，包括防止他們遭受強迫搬遷，「搬遷影響」評估還應包括探討將損害縮小到最低程度的各種辦法和戰略。
33. 影響評估必須考慮到強迫搬遷對婦女、兒童、老年人、邊緣化社會階層的不同影響。所有這種評估應以收集分類數據為基礎，以便能夠適當查明和處理所有不同的影響。
34. 對有關的專業人員，包括律師、執法人員、城市和地區規劃者以及參加設計管理和執行發展項目的其他人員應要求和提供實施國際人權規範方面的充分培訓。這必須包括婦女權利問題的培訓，重點在婦女在

住房和土地方面的特殊關注和要求上。

35. 國家應確保傳播人權以及防止強迫搬遷方面的法律和政策的信息。應具體注意通過符合文化習俗的渠道和方法，及時適當地向特別易受搬遷的群體傳播信息。
36. 國家必須確保保護個人、群體和社區，在國家、區域或國際法律機構審查他們的具體案件期間，使他們免遭搬遷。

三、搬遷前

37. 城市或農村規劃和發展進程應有所有可能受到影響的人的參與，應包括以下內容：(a)適當通知所有可能受到醞釀中的搬遷影響的人，並就提議的計劃和備選方案進行公開聽證；(b)當局預先有效地傳播有關信息，包括土地記錄和提議的全面重新安置計劃，具體指明保護弱勢群體的努力；(c)對提議的計劃作公開審查、徵求意見或提出反對留出合理的時間；(d)促進向受影響的人提供關於他們的權利和選擇辦法方面的法律、技術和其他諮詢的機會和努力；(e)舉行公開聽證，向受影響的人及其維權者提供機會，提出對搬遷決定的質疑或提出備選建議以及他們的要求和發展重點。
38. 國家應充分探討可能替代搬遷的所有方案。可能受到影響的所有群體和個人，包括婦女、土著人民和殘疾

人以及代表受影響者利益的其他人，都有權在整個過程中獲得有關信息，得到充分的協商和參與，並提出各種備選方案，當局應對這種備選方案作應有的考慮。如果有關方面不能就提議的備選方案達成協議，應該由一個具備憲法權威的獨立機構，如法院、法庭或監察專員進行適當的調停、仲裁或判決。

39. 在規劃過程中，必須向所有受影響的人，包括婦女、弱勢和邊緣化群體，必要時通過採取專門措施或程序，有效地提供對話和協商的機會。
40. 在作出決定開始搬遷時，當局必須表明搬遷不可避免，並遵守保護普遍福祉的國際人權承諾。
41. 關於搬遷的任何決定應以當地語文，充分提前地向所有有關個人書面公布。搬遷通知應詳細說明決定的理由，包括：(a)沒有其他合理選擇；(b)提議的備選方案的完整細節；(c)如果沒有備選方案，則為了最低限度地減少搬遷的不利影響而採取和設想的所有措施。所有的最後決定應該經過行政和司法審查。受影響的方面還必須保證能夠及時得到法律諮詢，必要時應免費。
42. 適當的搬遷通知應允許並有助於受搬遷者編制財產清單，以評估他們的財產、投資和可能受損的其他物資的價值。受到拆遷的人還應有機會評估並記錄應受補償的非貨幣損失。

43. 搬遷不應造成無家可歸或者其他人權易受侵犯。國家必須盡現有資源採取一切適當措施，特別是為沒有能力自己解決問題的人採取措施，以確保按情況提供適足的替代住房、重新安置或獲得有生產價值的土地。替代住房的位置應盡量靠近被搬遷者的原始居住地和生計來源。
44. 所有重新安置措施，如房屋建造、供水、供電、衛生設施、學校、進出道路土地和場地的分配等等，必須符合本準則和國際公認的人權原則，必須在要搬遷的人從原居住地區搬出之前完成。

四、搬遷期間

45. 確保尊重人權標準的程序要求包括政府官員或者他們的代表在搬遷期間 必須在現場。政府官員、他們的代表和執行搬遷的人必須向受到搬遷的人表明身份，並出示搬遷行動的正式授權。
46. 中立觀察員，包括區域和國際觀察員經要求應該被允許進入，以便在搬遷 期間確保透明度和遵守國際人權原則。
47. 搬遷不應侵犯受影響的人的尊嚴以及生命和安全方面的人權。國家還必須採取步驟，確保在搬遷期間婦女不遭受基於性別的暴力和歧視，保護兒童的人權。
48. 如依法使用武力，這必須遵守必要性和相稱性原則，以及《執法人員使用武力和火器的基本原則》和與國

際執法和人權標準一致的國家或當地行為守則。

49. 搬遷的時間絕不能在氣候惡劣時，不管是在晚上、節日或宗教假期，選舉前，還是在學校考試期間或者即將考試時。
50. 國家及其代理人必須採取步驟，確保任何人，特別是婦女和兒童不遭受直接或任意的襲擊或其他暴力行為，或者因拆毀、縱火或其他形式的任意破壞、瀆職或任何形式的集體懲罰而被任意剝奪財產或財物。非自願留下的財產或財物應受到保護，避免被人破壞、任意非法沒收、侵占或使用。
51. 當局及其代理人絕不應要求或強迫被搬遷者拆毀自己的住宅或其他結構。但是必須給受影響者以這樣做的選擇權，因為這會有助於保存財物和建築材料。

五、搬遷後：立即救濟和重新安置

52. 政府和負責提供公正補償和充分的替代住處或在可能的情況下復原的其他有關方面，均必須在住戶搬遷後立即這樣做，在不可抗力的情況除外。至少是，主管當局，應該在任何情況下毫無歧視地確保，對搬遷的人或群體，特別是沒有能力自己解決問題的人，能夠安全而有保障地獲得：(a)基本食物、飲用水和衛生設施；(b)基本住處和住房；(c)適當的衣服；(d)基本醫療服務；(e)生活來源；(f)牲畜飼料和以前他們依賴的共有財產資源；(g)兒童的教育和育兒設施。國

家還應確保同一大家庭或社區的成員不因搬遷而被拆散。

53. 應特別努力確保婦女平等參與所有規劃進程以及基本服務和供應的分配。

54. 為了確保對人權的保護達到最佳身心健康標準，對受傷和生病的所有被搬遷者以及殘疾人，均應以實際能達到的最充分的程度，盡量不延誤為他們提供所需的醫療保健和治療。並且不以非醫療原因對他們加以區別對待。必要時，被搬遷者應獲得心理和社會服務。應特別注意：(a)婦女兒童的健康需求，包括必要時去婦女保健機構就醫，遭到性虐待和其他虐待的人獲得生殖保健和適當的諮詢等等服務；(b)確保正在進行的醫療不因搬遷或重新安置而受到中斷；(c)在重新安置地點預防感染性和傳染性疾病等。

55. 經確定的重新安置地點必須按國際人權法達到適足住房的標準。這些標準包括：(a)保有權保障；(b)服務、材料、設備和基礎設施等，如飲用水、做飯、取暖和照明的能源、衛生設施和洗滌設備、食物儲藏手段、垃圾處理、下水道設施和應急服務，並在適當的情況下能獲得自然和共用資源；(c)價格適中的住房；(d)適宜居住的住房，向居住者提供足夠的空間，保護他們免受寒冷、潮濕、炎熱、刮風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳病媒介，並確保居住者的人身

安全；(e)處境不利的群體能方便進出；(f)不管是在城市地區，還是在農村地區，都能獲得各種就業機會和保健服務以及學校、保健中心和其他社會設施的服務；(g)文化環境適當的住房。為了確保住房保障，適足住房還應包括以下基本要素：飲食和安全；參加決策；免遭暴力；對受到的侵犯獲得補救。

56. 在確定重新安置與本準則是否相符方面，國家應確保在任何重新安置情形下遵守以下標準：

- (1) 在制訂與本準則及國際公認人權相符的全面的重新安置政策之前不應進行任何重新安置；
- (2) 重新安置必須確保婦女、兒童和土著居民及其它弱勢群體的平等權利，包括財產所有權和使用資源的權利得到平等的保護；
- (3) 提議或實施重新安置的行為者應根據法律支付所有相關費用，包括所有重新安置費用；
- (4) 受到影響的人、群體或社區人口，就其人權而言，均不應受到損害，他們不斷改善生活的權利也不應受到侵害。這同樣適用於在重新安置點的東道社區和遭強迫遷離而受影響的人、群體和社區；
- (5) 受到影響的人、群體和社區必須就重新安置地點表示其完全和事先知情的同意。國家應於重新安置地點提供必需之公共設施、服務及經濟機會；
- (6) 上下班來回旅程和獲得基本服務所需的時間和費

用不應對低收入家庭造成過度的要求；

- (7)重新安置點決不能設在威脅到住戶的最佳身心健康權的受污染土地上或者直接靠近污染源的地方；
- (8)應該就所有的國家項目和有關重新安置之籌劃和執行進程，包括被遷離住房或地點的所謂用途及其意的中的受益者，向受影響的人、群體和社區提供足夠的資料。尤其必須注意確保土著人民、少數民族、無土地者、婦女和兒童都有代表參加這一進程，而不是被排除在外；
- (9)整個重新安置進程應有受影響的人、群體和社區的充分參與。尤其國家應考慮受影響人、群體和社區提出的所有備選方案；
- (10) 如果經充分和公平地聽取公眾意見後斷定需要進行重新安置，則應在重新安置日之前至少 90 天通知受影響的人、群體和社區；
- (11) 地方政府官員和經適當選定的中立的觀察員在重新安置期間應在場，確保安置進程中不出現武力、暴力或恫嚇。

57. 復原政策必須包括為婦女、邊緣化和弱勢群體設計的方案，以確保他們平等享受住房、糧食、水、健康、教育、工作、人身安全、住房保障、免受殘忍、不人道或有辱人格的待遇以及移徙自由等方面的人權。

58. 受搬遷影響的個人、群體或社區，其人權，包括他們

逐漸實現適足住房權的權利，不應受到損害。這也同樣適用於重新安置地點的東道社區。

六、對強迫搬遷的補救

59. 可能或受到強迫搬遷的所有人都有權獲得及時的補救。適當的補救包括公正聽審、獲得律師、法律援助、返回、歸還、重新安置、復原和補償，並應在適用的情況下盡可能遵守《關於嚴重侵犯人權和國際人道主義法行為受害者賠償權利的基本原則和準則》。

A. 補償

60. 如果搬遷不可避免，而且對提高總體福祉有必要，那麼國家必須就個人、房地產或其他財產或物品，包括財產權益等的所有損失給予或確保公平和公正的賠償。應當按照違法行為的嚴重性和具體情節，對所造成的任何經濟上可以估量的損害提供適當和相稱的補償，例如：生命或肢體損失；身心傷害；機會喪失，包括就業、教育和社會福利；物資損害和收入損失，包括收入機會的損失；精神損害；法律或專家援助，藥品和醫療服務以及心理和社會服務所需的費用。現金補償在任何情況下均不應替代土地和共有財產資源等形式的不動產補償。如果土地被徵收，則應該向被遷出者補償在質量、面積和價值上相等或者更好的土地。

61. 所有被遷出者，不管是否擁有產權，均應有權就損失

得到補償，對受影響的財產，包括在這一過程中受損的原來的住房和土地要求獲得補償，以補救搶救和運輸其受損財產。根據具體情況可酌情考慮對涉及非正式財產，如貧民窟住房的損失做出補償。

62. 在所有補償方案中，男女均必須是共同受益者。單身婦女和寡婦應有權得到自己的補償。
63. 如果以下方面的損失和費用沒有被包括在重新安置援助的範圍之內，那麼，對經濟損失的評估就應該考慮進這些損失和費用，例如：土地和房屋結構、內部物品、基礎結構、房產抵押或其他債務款、臨時住房、行政手續費和法律事務費、替代住房、工資和收入損失、教育機會損失、保健和醫療、重新安置和交通費（特別是如果重新安置的地方遠離謀生之地）。如果房屋和土地也是被搬遷的住戶的一種謀生來源，那麼影響和損失評估必須考慮商業損失、設備/存貨、牲畜、土地、樹/作物、工資/收入的損失/減少等項目的價值。

B. 歸還和返回

64. 與發展和基礎設施項目相關的強迫搬遷，其情況很少有歸還和返回的。然而，如果情況允許，國家應優先重視受到強迫搬遷的所有人、群體和社區的權利。但是，不應違背個人、群體和社區的意願而強迫他們返回自己的家、土地或原籍。
65. 如果能夠返回，或者沒有提供符合這些準則的適足重

新安置，主管當局應為安全有保障和尊嚴地自願回家或回到習慣居住地而規定條件，提供各種手段，包括資金。政府主管部門應該促進返回者的重新融入，努力確保受影響的個人、群體和社區充分參與返回進程的規劃和管理。可能需要採取特別措施，以確保婦女平等有效地參與返回或歸還進程，以便克服現有在家庭、社區、行政、法律或其他方面對性別的偏見，以免使婦女進一步邊緣化或將她們排除在外。

66. 主管當局有職責和責任協助返回的個人、群體或社區盡量收回被搬遷時留下或處置掉的財產和物品。
67. 如果不可能回到居住地並收回財產和物品，主管當局必須向被迫搬遷的受害者作出適當的補償或者其他形式的公正補償，或者協助他們獲得這種補償。

C. 重新安置和復原

68. 雖然各方必須優先重視返回的權利，但有些情況(包括促進總體福祉，或者為了安全、健康或享有人權的緣故而需要這樣做時)，可能必須對某些個人、群體和社區的出於發展目的的搬遷進行重新安置。這種重新安置必須公正平等，並充分符合國際人權法。

七、監測、評估和落實

69. 國家應積極監測和進行數量和質量評估，以確定在其管轄範圍內和有效控制的領土上發生的搬遷，包括強迫搬遷的數量、種類和長期後果。監測報告和調查結

果應向公眾和有關國際方面公布，以利用經驗教訓匯編出最佳做法和最佳解決辦法。

70. 國家應委託一個獨立的國家機構，如國家人權機構監測和調查強迫搬遷問題以及國家遵守這些準則和國際人權法的情況。

八、國際社會，包括國際組織的作用

71. 國際社會有義務促進、保護和履行住房、土地和財產方面的人權。國際金融、貿易和發展機構以及其他有關的機構，包括這種機構的成員或有表決權的捐助國，均應充分考慮國際人權法和有關標準對強迫搬遷的禁止。
72. 國際組織應建立或加入通過它們自己的工作而形成的強迫搬遷案申訴機制。應該根據這些準則所規定的補救措施向受害者提供法律補救。
73. 跨國公司和其他企業必須在各自的活動和影響範圍內尊重適足住房方面的人權，包括禁止強迫搬遷。

九、解釋

74. 上述關於基於發展的搬遷和遷離的準則不得解釋為限制、改變或損害國際人權、難民、刑事或人道主義法以及有關的標準承認的權利，或國內法承認的符合這些法律和標準的權利。

附錄 3：居住權指示性指標⁸

	適宜居住性 Habitability	服務可及性 Accessibility	住宅可負擔性 Housing Affordability	保有權的保障 Secure of tenure
結構面 指標 Structural	<ul style="list-style-type: none"> ● 國家所批准的有關適足居住權的國際人權條約 International human rights treaties relevant to the right to adequate housing ratified by the State ● 憲法或其他形式的高位階法律對適足居住權的涵蓋範圍及其生效之日期 Date of entry into force and coverage of the right to adequate housing in the constitution or other forms of superior law ● 其他國內法對適足居住權之實行的涵蓋範圍及其生效之日期 Date of entry into force and coverage of domestic laws for implementing the right to adequate housing ● 根據國家人權機構國際協調委員會的程序規則所組成的國家人權機構的類型 Type of accreditation of national human rights institutions by the rules of procedure of the International Coordinating Committee of National Institutions ● (每十萬名人口中) 已登記的與/或活動中的非政府組織從事適足居住權之促進與保護的數目 Number of registered and/or active NGOs (per 100,000 persons) involved in the promotion and protection of the right to adequate housing 			<ul style="list-style-type: none"> ● 規範保有權保障、平等繼承與不受強制遷移之保護的法規涵蓋範圍及其生效之日期
	<ul style="list-style-type: none"> ● 在不同政府層級，就逐步實現適足居住權所採取的國家住宅政策或策略之涵蓋範圍及其時程，包含針對標的團體的特殊措施， Time frame and coverage of national housing policy or strategy for the progressive implementation of measures, including special measures for target groups, for the right to adequate housing at different levels 			

⁸聯合國人權事務高級專員辦事處(OHCHR)於2008年發布(2012年修訂)之《人權指標：測量與落實之指南(Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation)》中之「居住權指示性指標(Illustrative indicators on the right to adequate housing)」

	適宜居住性 Habitability	服務可及性 Accessibility	住宅可負擔性 Housing Affordability	保有權的保障 Secure of tenure
	<ul style="list-style-type: none"> ● 國家政策對自然災害的修復、遷移與管理的涵蓋範圍及其時程 Time frame and coverage of national policy on rehabilitation, resettlement and management of natural disasters 			<ul style="list-style-type: none"> ● Date of entry into force and coverage of legislation on security of tenure, equal inheritance and protection against forced eviction
過程指標 Process	<ul style="list-style-type: none"> ● 接獲有關適足居住權的申訴而由國家人權機構、人權調查員或其他機制進行調查和判決的比例，與政府對之給予有效回應的比例 Proportion of received complaints on the right to adequate housing investigated and adjudicated by the national human rights institution, human rights ombudsperson or other mechanisms and the proportion of these responded effectively to by the Government ● 在人權報告期間，受強制拆遷民眾之住宅重建或修復的公共支出總額 Number of and total public expenditures on housing reconstruction and rehabilitation by evicted/displaced persons during the reporting period ● 針對住宅（包括土地與基本服務）的政府開發援助(ODA)淨值被接受或提供作為教育的公共開支的比例 Net official development assistance for housing (including land and basic services) received or provided as proportion of public expenditure on housing or gross national income* ● 缺 Proportion of targeted residents reporting satisfaction with how involved they feel in decision-making affecting their enjoyment of the right to adequate housing 			
	<ul style="list-style-type: none"> ● 在人權報告期間，依建築法規和細則興建的住宅（市、鎮或 	<ul style="list-style-type: none"> ● 住宅之公共衛生設備、供水、電力，其提供與維護佔公共支出的比例 	<ul style="list-style-type: none"> ● 接受公共住宅支援，包括以津貼補助租屋或購屋的家戶比例 Proportion of households that receive 	<ul style="list-style-type: none"> ● 在法院或法庭解決住宅或土地權利相關爭訟所花費的平均時間

	適宜居住性 Habitability	服務可及性 Accessibility	住宅可負擔性 Housing Affordability	保有權的保障 Secure of tenure
	<p>村) 比例 Proportion of homes (cities, towns and villages) brought under the provisions of building codes and by-laws in the reporting period</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 社會或社區住宅佔公共支出的比例 Share of public expenditure on social or community housing ● 在人權報告期間，因開墾而增加的可居住地區，包括對危險地點的開發或土地使用名目變更 Habitable area (sq. m.) added through reclamation, including of 	<p>Share of public expenditure on provision and maintenance of sanitation, water supply, electricity and other services of homes</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 在人權報告期間，標的人口獲得使用改良過的水源、公共衛生設備、電力與垃圾處理的永久管道的比例 Proportion of targeted population that was extended sustainable access to an improved water source,* improved sanitation,* electricity and waste disposal in the reporting period 	<p>public housing assistance, including those living in subsidized rental and subsidized owner-occupied housing</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 在人權報告期間，居住於貧民區的標的家庭接受改善的比例 Proportion of targeted households living in squatter settlements rehabilitated in the reporting period ● 在人權報告期間，遊民人口使用公共或社區庇護所的比例 Proportion of homeless population that used public or community-based shelters in the reporting period 	<p>Average time taken to settle disputes related to housing and land rights in courts and tribunals</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 在人權報告期間，為阻止計畫性驅逐或法院拆除命令的法律上訴案件數量/比例 Number/proportion of legal appeals aimed at preventing planned evictions or demolitions ordered by courts in the reporting period ● 在人權報告期間，因被驅逐而依法定程序請求賠償的案件，獲各種判決結果之數量/比例 Number/proportion of legal procedures seeking compensation following

	適宜居住性 Habitability	服務可及性 Accessibility	住宅可負擔性 Housing Affordability	保有權的保障 Secure of tenure
	<p>hazardous sites and change in land-use pattern, in the reporting period</p> <ul style="list-style-type: none"> 在人權報告期間，被標記為社會或社區住宅用地的可居住地區（平方公尺/每人） Habitable area (sq. m. per capita) earmarked for social or community housing during the reporting period 			<p>evictions in the reporting period, by result after adjudication</p> <ul style="list-style-type: none"> 在人權報告期間，被迫遷離或被驅逐民眾回復住居或受重新安置的數量與比例 Number and proportion of displaced or evicted persons rehabilitated or resettled in the reporting period
結果面 指標 Outcome	<p>標的家戶中，享有足夠生活空間（每房間人數或每家戶房間數）之比例，或每房間平均人數 Proportion of population with sufficient living</p>	<ul style="list-style-type: none"> 居住於貧民區的都市人口比例 Proportion of urban population living in slums* 使用改良過的（公有/私有）飲用水源、公共 	<ul style="list-style-type: none"> 花費超過月收入或支出的百分之X 於住宅的家戶比例，或收入最低的十分之三與最高的十分之三家戶之平均租金比（X 依各國情形自訂） Proportion of households spending more than “X” per cent of their 	<ul style="list-style-type: none"> 在人權報告期間，「強制驅逐」的回報案件（例如被回報於聯合國特別程序） Reported cases of “forced evictions” (e.g., as reported to the special procedures), in

	適宜居住性 Habitability	服務可及性 Accessibility	住宅可負擔性 Housing Affordability	保有權的保障 Secure of tenure
	<p>space (persons per room or rooms per household) or average number of persons per room among target households 居住於符合建築法規與細則的永久結構物中的家戶比例 Proportion of households living in permanent structure in compliance with building codes and by-laws</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 居住於或近於危險地區的家戶比例 Proportion of households living in or near hazardous conditions 	<p>衛生設備、電力與垃圾處理的人口比例 Proportion of population using an improved drinking water (public / private) source, sanitation facility, electricity and waste disposal</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 標的人口團體花費在供水、公共衛生設備、電力與垃圾處理佔家戶預算的比例 Proportion of household budget of target population groups spent on water supply, sanitation, electricity and waste disposal 	<p>monthly income or expenditure on housing or average rent of bottom three income deciles as a proportion of the top three(“X” being defined normatively for the national context)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 每十萬名人口的年平均遊民人數 Annual average of homeless persons per 100,000 population 	<p>the reporting period</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 因具有法律執行力的、契約的、法律的或其他方面的保護而享有保有權保障的家戶比例或具有獲得保有權保障之管道的家戶比例 Proportion of households with legally enforceable, contractual, statutory or other protection providing security of tenure or proportion of households with access to secure tenure ● 女性擁有土地權利或財產權的比例 Proportion of women with title to land or property
<ul style="list-style-type: none"> ● <i>All indicators should be disaggregated by prohibited grounds of discrimination, as applicable and reflected in metadata sheets</i> * MDG-related indicators 				

中文原文資料來源：

OHCHR, *Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights* (HRI/MC/2008/3).

中文翻譯參考：

廖福特（2008），行政院研究發展考核委員會委託研究之《我國人權政策及執行機制之研究》成果報告，報告編號：RDEC-RES-097-005。

英文資料來源：

OHCHR, *HUMAN RIGHTS INDICATORS A Guide to Measurement and Implementation* (HR/PUB/12/5 © 2012 United Nations)

p. 94 table 7 Illustrative indicators on the right to adequate housing (Universal Declaration of Human Rights, art. 25)