

地政學訊

國立政治大學地政學系 Department of Land Economics

第 49 期，民國 104 年 3 月 11 日

發行人：林子欽 系主任

本期主編：徐世榮

編輯：政治大學地政學系學術發展委員會

地址：臺北市 116 文山區指南路二段 64 號

電話：(02)2938-7106 傳真：(02)2939-0251

網址：<http://landeconomics.nccu.edu.tw>

專題報導

當地政撞聽到證¹

徐世榮

(國立政治大學地政學系教授)

近年來在許多自救會及公民團體的強烈抗爭之下，都市計畫及土地徵收所需的公益性及必要性前提要件，其界定方式將產生重大的變革，過往以說明會或公聽會為主的形式民主、及完全由各式各樣「專家委員會」來獨斷的決定方式，即將被揚棄，並由具備實質審議民主的聽證會來予以取代，也就是說，公益性及必要性的界定絕對需要納入民眾的意見，而非是把他們排除於決策體系之外，這一點也已為新修正的「土地徵收條例」所肯認。桃園航空城的都市計畫及土地徵收很有可能即將成為第一個重要個案，桃園市地政局及城鄉局未來將承擔起舉辦聽證會的重責大任。當地政撞聽到證時，我們當如何來看待？為何要舉辦聽證會？又該如何來舉辦？

更重要的，我們所教導的知識體系與公民社會強烈要求舉辦聽證會的呼聲，二者是否有相互吻合？如果有所衝突，那又要如何來調整？這一期邀請對聽證熟悉的律師、公民團體成員、及學者來共同主筆，希望對大家有所幫助。

計畫書圖下的真實人生

王寶萱

(台灣人權促進會副秘書長)

一個 4 千多公頃的都市計畫，並不只是一疊書圖和紅、黃、藍、綠、棕幾個顏色的線條，而是擁有像上帝一樣強大的力量：可以全盤地改變當地的水文地貌，甚至讓數十個聚落消失，讓幾十年來都居住在該地的數萬人，輕則失去土地、重則失去家、甚至生命。這不是危言聳聽，而是真真實實地發生在桃園機場周遭、還在持續進行中的「桃園航空城」計畫，它的全名叫「擬定桃園機場園區暨附近地區特定區計畫」。

¹ 「撞聽到」二字的靈感來自於公共電視《我們的島》第 797 集所製作播放的「撞聽到月亮的樹」，此為魯凱族人的用語。

航空城計畫起因於桃園國際機場擴建的構想，之後政府宣稱機場擴建後可帶來產業需求和帶動周邊城鎮發展，形成外溢效果，故民航局與桃縣政府聯手推出此計畫，並於2013年4月通過內政部區域計畫委員會審核，議決都市計畫範圍4,791公頃，正式由非都市土地變更為都市土地，其中將區段徵收3,000多公頃私人土地，至2013年底公展前，土地所有權人和居民尚完全不知情。這樣龐大的面積，到底是如何決定出來的呢？很可惜，經過在地居民一年半之久的抗爭，時至今日，我們的政府卻仍無法給出一個負責任的答案。

居民看到的事實是：此計畫周邊既有都市計畫人口發展率嚴重偏低²，顯然沒有更多住宅、商業用地的需求，但此計畫仍再劃設了近1,000公頃的住商用地；桃園市目前閒置的產業工業用地有1,576公頃³，但此計畫仍再劃設了500多公頃產專用地；區內既有45公頃遠雄自貿港區營運12年，至今第一期工程之出租率未達七成，第二期完工後將會有大量廠房空間釋出，進出口貿易值又呈現萎縮⁴，

² 航空城周遭既有都市情況除南崁新市鎮外人口發展率都相當低：大園39%、蘆竹66%、大園菓林地區40%、大園南港地區19%、高鐵特定區14%；資料來源「擬定國際機場園區及附近地區特定區計畫書」，pp.2-14~2-17。

³ 資料來源：「擬定國際機場園區及附近地區特定區計畫書」再公展版 p.3-29, p.3-30 及表 3-17。

⁴ 「桃園航空城預算編列暨其對我國交通建設資源配置影響之評析」，2014，立法院預算中心，pp.17-18；交通部2015年預算書第14頁表格中提及，自由貿易港區進出口貿易值，今年度（103年度）截至六月底僅2,777.07億元，與去年（102年度）同期3,662.83億元相比，負成長24.18%。

此計畫卻再劃設了自由貿易港擴建區107公頃；最後，機場擴建區的僅規劃575公頃，但興建第三跑道需求並不明確⁵，為此國防部也已出讓約500公頃的海軍航空基地及現有的軍用跑道，但民航局棄而不用在軍基地規劃住商區，反而將第三跑道預定地向海邊挪移，強制徵收民地、摧毀六個村落、與油庫壁鄰。這些令人難解的事實拼湊出現在這個3,000多公頃的徵收範圍，即將破壞2,503公頃的農業區、24口埤塘、6所中小學、涵蓋20個村落、且影響3萬多人⁶，

然而這樣一個公益性、必要性不明確的計畫，卻已逼得一位菓林村的呂老先生，絕望地走到自己長年耕作的農田中飲農藥自殺，以死相諫，最後才暫時保住了他們家族百年來賴以安身立命土地。這樣的計畫也讓水尾地區的阿土伯憤怒地質問政府「你現在要拿我的土地去作什麼？我們這邊被劃作住宅區耶！你要搶我的土地給別人蓋房子我為什麼要給你拿？為什麼？為什麼？你講清楚啊！」，這個簡單的問題阿土伯從說明會、問到公聽會、協調會，從來沒有官員敢在這個問題上直視阿土伯的眼睛。阿土伯的祖父最風光時曾在這裡擁有過49甲土

⁵ 民航局宣稱桃園機場客貨運量上升快速，到2030年一年會達5,890萬人次（目前2014年度桃機共有約3,000人次），所以需要擴建機場、興建第三跑道。然而，估且不論此預測是否合理，運量上升是否需透擴建機場和跑道才能因應？以香港機場為例，其面積和目前桃園機場相仿（僅相差6公頃），且亦只有兩條跑道，但香港機場2014年的已承載了5990萬人次，由此可見，桃園機場顯然有很大的效能改善空間，無法證明擴建的必要性。

⁶ 「新訂桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫」申請書。

地，身為地方旺族的長孫，阿土伯經歷過大小三次土改政策、兩次土地徵收，為了別人需要田耕種生活、為了蓋機場、蓋捷運，他看著家族的土地從原本的49甲變成今天的1甲地，未曾有過一句怨言。在兩岸還沒通航通商的時，他帶著冒險家的性格到了廣東開塑膠工廠作生意，一共去了17年。2008年，在外闖蕩多年的遊子落葉歸根，回到他祖父留給他的這最後一甲地上，種菜、讀書、唱歌、串門子，希望能安渡餘生，卻遇到了他這輩子的第三次徵收案，然而這次他卻聽不懂是政府是為了什麼來要他的土地。阿土伯現在的土地，被規劃成「第五種住宅區」，也就是航空城中容積率建蔽率最高的區塊，是用來蓋大樓建豪宅的地方，是建商財團眼中的肥肉。

阿土伯的不解，道出了這個台灣有史以來最大之區段徵收案的核心問題，也道出了被迫遷戶共同的心聲。阿土伯是都市計畫書圖下的一個真實人生，在整個徵收區中還有上萬個不同的身影，載浮載沉地在這個由都市計畫所揭開的炒地遊戲及開發神話中找尋出路。多少資金因為政府丟出的發展美夢而湧入這個區域，然而受這個都市計畫衝擊最大的，是世代真正生活在地區，胼手胝足才建立了一個家的市井小民。可能剛剛買了一間小公寓、可能在僅有的土地上剛蓋起一棟透天厝、可能就只一棟祖厝可遮風蔽雨、可能一間農舍加一畝良田剛好夠過生活、甚至可能是佃農、是租戶，他們無法理解、也無法享受地價房價上漲的好處，因為他們沒有多的東西，就算價格翻漲十倍、他們也沒辦

法賣掉任何一點，更何況一次被搶走超過一半的土地！對他們而言，這片地不是商品，而是安身立命的所在、是家。他們，無路可退，他們甚至可能不是當代法律下產權完整無瑕的土地所有權人，也成為整個金錢炒地遊戲中最赤裸的受害者。

儘管荒誕如此，計畫卻在連串的數字遊戲中，幻想運量成長、套用國外研究模型推估公式、長出毫無脈絡的就業人口、變出產業住商需求，在專業空間規劃者「依法行政」的護航下，過關斬將，現今已走到都市計畫已審定通過的階段，步入土地徵收的審查程序，即將灑下5,700億資金成就炒地皮空城神話。面對這樣龐大的怪物，當前能訴求的是透過真正的「行政聽證」來重新檢視，這個希望來自兩年前大埔案的犧牲所促成的修法，也是當前體制下僅存的人民實質參與機制，很需要更多民間專業者和社會大眾的關注，一同監督政府，一起奪回空間規劃的自主權及發展的決定權，一起來定義公共利益。當體制內都市計畫和地政人員只專注於繪製完美的計畫圖、符合細瑣法規時，當地方首長看著被原地保留的大小聚落輕蔑地將之形容為「長了青春痘很醜」時，我們更需要的，是更多民間專業空間規劃者，看見計畫書圖底下的真實人生，透過自身的專業，真正協助政府創造出符合在地紋理、尊重人權、並永續發展的空間治理計畫。

航空城聽證的幾點淺見

詹順貴

(律師／環境法律人協會理事長)

日前桃園市長鄭文燦公開宣佈，由桃園市政府負責規劃開發的桃園航空城蛋白部分（指桃園國際機場附近地區特定區），其區段徵收將全區舉辦聽證，並呼籲交通部對於由該部主導的蛋黃部分（包括第三跑道、自由貿易港區、航空產業區與區段徵收抵價地）也能比照辦理。但交通部則搬出土地徵收條例第 10 條第 3 項規定，仍堅持僅針對蛋黃部分區段徵收範圍內特定農業區農牧用地的土地所有權人，舉辦聽證。

從以上見諸新聞報導的內容，我們可以發現並提出下列問題：聽證是什麼？為什麼要舉行聽證？聽證應該由哪個行政機關舉行？行政機關如何決定是否舉行聽證？哪些事項可以或應該舉行聽證？哪些人可以或有權參與聽證程序？此一問題，在桃園航空城的開發以及區段徵收案之所以出現重大爭議，出自中央機關對土地徵收條例第 10 條第 3 項規定：「特定農業區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。」的誤解所致。最後則是，舉行聽證之後，會產生什麼效果？茲分別析述如下：

一、聽證是什麼？

它是一種可以使用類似法院開庭程序，集合包含各種不同意見的利害關係人，針對同一議題，各自提出所關切的面向與其意見，再根據這些不

同面向意見，釐清爭點所在並整理爭點順序、先行提出、交換書狀證據、最後進行言詞辯論並做成聽證會紀錄，以做為政府機會決策參考或依據的程序。簡單地說，它是一項透過辯論交鋒讓真理越辯越明的嚴謹聽取利害關係人民陳述意見的程序。

其英文原文為「hearing」，翻譯引進到台灣，主要淪為各說各話的「公聽會」（又稱 public hearing），我國行政程序法並無公聽會相關定義與程序規定，其他法律直接明定應舉行公聽會者，如立法院職權行使法第 54 條、公民投票法第 29 條、土地徵收條例第 10 條第 2 項、都市更新條例第 10 條第 1 項、新市鎮開發條例法第 5 條第 2 項、文化資產保存法第 33 條第 3 項、環境影響評估法第 12 條第 1 項...等。在美國，有國會聽證與行政聽證之分；但台灣實施孫中山先生獨創的「五權憲法」，將國會（立法院）的監察、彈劾權移至監察院，所以，依台灣目前法制，僅有行政聽證。

但縱使行政聽證，歐美在制度設計上仍不盡相同，有以兼聽兩造（即意見相左的兩方）為主的權利保障型、博採眾議的意見聽取型與利益調和型。我國是法律移植國家，目前雖然法令直接規定應舉行聽證者尚屬少數，但型態卻多樣，如公民投票法第 10 條第 3 項規定所要求之聽證，與行政機關依行政程序法第 155 條規定，於訂定法規命令時，依職權所舉行之聽證，都屬於意見聽取型。農村社區土地重劃條例第 6 條第 1 項所規定之聽證，依其立法意涵，則兼有意見聽取、利益調和與權利保障。至於貨品進口救濟案件處理辦法第 13 條至第 15

條、第 20 條所規定之聽證，均屬權利保障型；同辦法第 26 條規定經濟部貿易調查委員會應就採行救濟措施之實施成效與影響所作成的年度檢討報告所舉行聽證，則屬意見聽取型。行政程序法第 164 條第 1 項規定為集中事權效果所舉行的公開聽證，則利益調和型⁷。土地徵收條例第 10 條第 3 項、行政程序法第 107 條規定之聽證，以及司法院大法官第 709 號解釋宣告都市更新條例第 19 條第 3 項違憲，並要求應明定於都更審議過程中舉行的聽證，則均屬權利保障型。

二、為什麼要舉行聽證？

從以上聽證意義與型態的介紹，可知舉行聽證的目的，在於行政機關固然擁有其職掌業務範圍內較高的專業知識，但於自由民主社會，政府存在目的本是為服務人民，因此於做成攸關人民權益的決策時，理應多加聽取人民意見。尤其，如其所做決定，直接影響特定人民憲法所保障的基本人權時，更應透過更嚴謹的機制，確保其決定的正當性、正確性與信憑性。

三、聽證應該由哪個機關舉行？

如上所述，聽證的重點在於多元意見的辯論舉證與決策機關的聆聽或聽審，目的是藉由聽證之舉行，釐清問題爭點，並透過交互辯論或廣徵各界意見，以獲得完整的資訊，作成正確的行政處分或擬訂出妥善、具社會高度共識的法令。綜合行政程序法第 65 條「當事人意見業經充分陳述，而事件已達可為決定之程度，應即終結聽證」、第 102 條至第 108 條有關處分

機關應於作成行政處分前給予可能被限制或剝奪自由或權利的相對人陳述意見或舉行聽證及其法律效果、第 155 條主管機關訂定法規命令得依職權舉行聽證等規定意旨，可知舉行聽證的權責機關，是作成行政處分或於其職權上主管某項法令的行政機關。

惟土地徵收條例於 2012 年 1 月 4 日公布修正條文後，內政部卻於研擬其施行細則時，透過增訂施行細則第 11 條之 1，於第 1 項將舉行聽證的行政機關規定為因興辦事業而需辦理徵收的興辦事業機關之中央目的事業主管機關。惟此中央目的事業主管機關通常即事該興辦事業的發動者或支持者，由其舉行聽證，豈可能達成程序中立公正公開的要求與決策前聆聽或聽審的功能、目的？

四、行政機關如何決定是否舉行聽證？

過去政府機關著眼於追求行政效率，所以，縱使行政程序法第 155 條、第 107 條第 2 款均賦予行政機關有決定舉行聽證與否的裁量權，但一則因程序繁複，加上公務員對此一機制普遍陌生，二則諸多行政決策恐怕禁不起必須揭露資料、程序公開、會辯論交鋒的聽證程序的挑戰與檢驗，因而視聽證為畏途。甚至，於台南市鐵路地下化建設案，因東移而徵收拆除 323 間民宅所引起爭議⁸，而台南市政府的大台南都市縫合計畫，即以此為基礎而擬定。當地支持原地下化方案反對東移居民一再要求台南市政府與交通

⁷ 傅玲靜副教授演講簡報。

⁸ 會拆除 323 民宅，是台南市政府於台北高等行政法院訴訟時所提出最新說法，原本說法是 407 戶。

部應舉行聽證，他們的回覆，竟然是必須遵守法律規定，而我國法律並沒有規定他們「必須舉行聽證」⁹，所以他們無法舉行聽證，縱使舉行也是無效。其中所顯示的法律邏輯，簡直荒謬可笑至極。

五、哪些事項可以或應該舉行聽證？

單純從行政程序法規定來區分，凡事涉行政機關作成攸關人民權利的行政處分、行政機關欲制定法規命令、以及有關一定地區土地範圍內特定利益或重大公共設施的設置涉及多數不同利益之人與多數不同行政機關權限的行政計畫確定裁決等三大種類，均可以舉行聽證。

最後一項，一般稱為行政計畫確定裁決的聽證程序，此一程序設計，目的是要讓政府於制定此種影響人數眾多、層面廣且深遠的重大決策時，必須於決策拍板定案前，集合所涉各目的事業主管機關與不同利害關係人，盡早透過資訊公開及聽證程序，聽取、蒐集各方意見，調整、釐訂計畫，兼顧並調和各方利益，以做出最具高度共識的決策，以大幅降低計畫未來的執行阻力。但現實狀況幾乎相反，政府機關幾乎都是於擬訂計畫、決策拍板之後，才開始行禮如儀地跑程序舉行公聽會或說明會（單向的決策內容說明）。如遇抗爭，往往解讀為溝通不足，於是加強宣導。但溝通應該是雙向且實質，但從馬總統以下，許多政府機關認知的溝通，仍停留於戒嚴時期的上對下政令宣導。其實，效率的真諦，在於執行的順遂，而非

決策拍板定案的快速。

法律明定應舉行聽證者，則如公民投票法第 10 條第 3 項、農村社區土地重劃條例第 6 條第 1 項、貨品進口救濟案件處理辦法第 13 條至第 15 條、第 20 條、第 26 條、土地徵收條例第 10 條第 3 項，以及未來的都市更新條例第 19 條第 3 項。

依據大法官釋字第 709 號解釋意旨及可預見的擴散效應，未來如直接涉及人民於憲法所保障的人身自由、遷徙自由、居住權、生命權、財產權與工作權的剝奪或嚴重影響的行政處分，均必須舉行聽證或司法審查（如人身自由的限制或剝奪，需經法官審理裁判）。如其所屬法律（如農地重劃條例、平均地權條例關於市地重劃部分、土地徵收條例等）未有明定，即可能經由人民敗訴確定的案件聲請釋憲後，遭宣告違憲。

六、哪些人可以或有權參與聽證程序？

行政程序法第 55 條規定，行政機關舉行聽證，應以書面載明所規定事項，通知當事人及已知利害關係人，必要時並公告之¹⁰。依此規定可知，有權參加聽證者，包括當事人與利害關係人。所謂當事人，通常即指行政處分的相對人；利害關係人則指其法律上的權益會因行政處分、計畫或法規命令受影響之人。至於是否為當事人或利害關係人，則依個案情形判斷。以案例最多的撤銷環評結論訴訟而

⁹ 華視 2013/08/28 新聞報導
(<http://news.cts.com.tw/nownews/society/201308/201308281300575.html>)

¹⁰ 目的是讓行政機關尚未知悉的利害關係人，有機會獲取此一資訊而前來參與，以減少日後爭議，俾能早日順利執行。

言，行政法院目前一致的見解，認為開發單位是環評結論行政處分的相對人（當事人）；會因該開發案的取水、空氣污染、水污染、交通與噪音而使身體健康、財產權等受影響的周邊居民，則是利害關係人，因此周邊居民也可以對環評結論提起行政救濟¹¹。

於都市更新，依釋字第 709 號解釋理由書意旨，都更範圍內的土地、建築物所有權人、其他如抵押權、地上權等權利人、甚至更新單元外之人的權利也會受到不同程度的影響。因此，可以區別出土地、建築物所有權人是當事人；其他如抵押權、地上權等權利人、更新單元外一定範圍內會受該更新案影響權益之人，則均是利害關係人。至於徵收，由以上二項案例推行，顯而易見，徵收處分的相對人即土地或房屋被徵收的所有權人，應該均屬當事人無疑。

對應到桃園航空城案，土地徵收條例第 10 條第 3 項乃規定：「特定農業區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。」核屬行政程序法第 107 條第 1 款所定法律明文規定行政處分作成機關應舉行聽證的情形。亦即土地徵收條例第 10 條第 3 項的增訂，僅是作為內政部於進行徵收審議時，符合該條所定要件，即必須舉行聽證的發動條件，既非規定聽證應交由其他目的事業主管機關舉行，更非用以將徵收審議過程舉行聽證的利害關係人，大幅限縮於特定農業區農牧用地土地所有權人。

依司法院大法官釋字第 443 號解釋意旨，凡涉及人民自由權利之限制者，應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性、對人民產生不便或輕微影響的次要事項，方得由主管機關直接發布命令為必要之規範。惟內政部卻假藉施行細則補充增訂第 11 條之 1，將應舉行聽證的特定農業區，進一步限縮在農牧用地範圍內，顯已逾越母法。因此，交通部基於此二條法律與細則規定，主張其因桃園航空城開發案區段徵收所舉行的聽證，有權參加的對象，僅限於特定農業區農牧用地的地主¹²，而且因為 2014 年 7 月 29 日內政部都市計畫委員會第 832 次會議決議，交通部民航局辦理的「機場園區」（即俗稱蛋黃部分）不分期，但由桃園縣政府辦理的「附近地區」特定區計畫（俗稱蛋白部分）開發，則需分為二期，必須第 1 期的產業專用區招商率達 60% 以上，始得進行第 2 期的開發。所以，此次所舉行的聽證對象，亦僅限於第 1 期開發範圍內的特定農業區農牧用地地主。

其實，細行土地徵收條例第 10 條第 3 項規定，可知立法目的乃基於我國糧食熱量自給率過低，基於維護糧食安全的公共利益考量，特別針對行政機關欲徵收屬區域計畫法施行細則第 13 條第 1 款直接定義為優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施而必須加以特別保護所劃定的特定農業區

¹¹ 參閱訴願法第 18 條及最高行政法院 100 年判字第 1601 號、102 年判字第 70 號判決。

¹² 交通部甚至認為這些地主乃是利害關係人，其實應該是當事人的一部分才對。風傳媒 2014/09/05 報導 (<http://www.storm.mg/article/35521>)

時，必須特別慎重其事¹³，舉行聽證¹⁴。亦即，土地徵收條例第 10 條第 3 項的規定，即是行政程序法第 107 條第 1 款所定應舉行聽證的明文規定，而非用以規定舉行聽證的對象僅限於特定農業區農牧用地的地主。縱使因前述內政部都市計畫委員會決議而必須分期開發、徵收，惟如桃園航空城計畫第 1 期開始開發乃至開發成功，第 2 期範圍內的地主、屋主即會被徵收，因此，他們至少是利害關係人無疑。

此外，徵收對被徵收人的居住權、財產權、乃至於工作權¹⁵的嚴重性，較諸都市更新，絕對有過之而無不及。如果都市更新條例第 19 條第 3 項，因為對於更新事業計畫的核定，於審議前僅舉辦公聽會，而未舉行聽證，以致遭司法院大法官宣告違憲；徵收，不論是都市土地或非都市土地，也不論是一般農業區或特定農業區，對於公共利益而言，影響層面或有不同，但被徵收人的居住權、財產權與工作權而言，則無二致。再參酌憲法第 7 條規定：「我國人民無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」基此平等權法理，對於徵收之所以應舉行聽證的判斷標準，乃在於其會嚴重影響人民基本權利，而非人民所持有土地的使用分區有所不同。交通部與內政部堅持僅就

特定農業區農牧用地的地主舉行聽證，不僅違反土地徵收條例第 10 條第 3 項、行政程序法第 6 條¹⁶規定，且涉有違背憲法第 7 條的國民平等原則，加上對於特定農業區農牧用地地主以外其他被徵收人，未舉行聽證以踐行正當法律程序，已然違法、違憲。縱使日後徵收審議通過，可以預期，一旦被徵收人提起行政救濟，將難免遭到被撤銷命運。

七、舉行聽證，做成聽證紀錄之後，會產生什麼效果

依行政程序法第 108 條第 1 項規定，其可能的法律效果有二種：一是行政機關作成行政處分（如核准或否准徵收）時，除應遵守同法第 43 條規定，斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理法則及經驗法則判斷事實真偽外，並應斟酌全部聽證之結果；二是如法律已明定應依聽證紀錄作成處分，則從其規定。依筆者所查，我國目前尚無直接明定應依聽證紀錄作成處分的法律規定，僅有第一種情形，即應斟酌全部聽證之結果，做為作成行政處分的依據。且依釋字第 709 號解釋意旨，尚需針對聽證各項爭點的各式各樣論點與所舉事證，詳述採納或不採納的理由。

綜上說明，以桃園航空城計畫而言，因涉及徵收特定農業區，基於土地徵收條例第 10 條第 3 項明文規定必須舉行聽證，依土地徵收條例第 14 條及第 2 條規定，有權核准徵收的主管機關即行政處分作成機關，唯有內政部。為達到行政處分作成機關有實質

¹³ 當時尚無釋字第 709 號。

¹⁴ 原本由台灣農村陣線提出的民間版土地徵收條例草案，是要求只要徵收，即需由徵收的核准機關—內政部舉行聽證，因內政部地政司一再表示其人力不足，堅持限縮僅針對徵收特定農業區，才會出現此一爭議，以及竟是由因興辦事業而需徵收土地機關的中央目的事業主管機關舉行聽證等扭曲聽證制度、違反行政程序法第 107 條規定的施行細則。

¹⁵ 農地等於農民的收入產出工廠。

¹⁶ 該條規定：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇。」

『聽審』效果，以及參酌行政程序法第 108 條第 1 項關於聽證對行政處分作成機關所產生程度不一的約束效力規定，桃園航空城開發計畫舉行聽證的主辦機關，應為內政部，方屬正確。

由於桃園航空城開發計畫已進行到徵收審議程序，因此，現階段固應由土地徵收審議的主管機關即內政部舉行聽證。但其實本案在政策決定之初，即應且最適合依行政程序法第 164 條規定舉行公開聽證。因為此一土地開發利用計畫，不僅涉及諸如交通部（第三跑道、自由貿易港、機場航運相關產業區與抵價地選配區）、經濟部（產業發展）、國防部（高層不顧國防，強迫國防部清空海軍反潛機隊的機場與隊部）、農委會（農地變更使用的同意與否）、環保署（涉及都市計畫政策環評與第三跑道、自由貿易港、機場航運相關產業區的個案開發環評）與桃園縣政府（國際機場園區附近地區計畫的開發主導者）等多個權責機關，而且涉及立場不同的利害關係人，完全該當此法條的法定要件，而且可收集中事權統一的效果。

3 月初，已有航空城計畫第 1 期範圍內的特定農業區農牧用地地主收到交通部決定舉行預備聽證以及如何舉行的通知，觀其內容，竟仍限制每位出席的地主發言僅有 3 分鐘，幾乎與公聽會形式毫無差別。試問，如此預備聽證，如何達到行政程序法第 58 條關於「議定聽證程序之進行、釐清爭點、提出文書及證據。」等需要意見廣泛蒐集、交流溝通說服、再到收斂整理聚焦並全力提出攻防文書及證據的制度設計要求？

行政程序法所規定的行政程序，是法律對行政機關的最低要求。令人遺憾的是，政府經常假藉『依法行政』之名，卻反向霸凌法律規定，進行『依法統治』，盲目追求表相的政策拍板定案快速，卻引來更大民怨反彈與阻撓。殊不知真正的行政效率，是於政策形成過程，即充分導入民眾參與，與民溝通，獲取最大共識，以換得未來執行的順遂。

計畫聽證之踐行—都市更新程序增加「都市更新計畫」¹⁷聽證之思考

王章凱

（國立政治大學地政學系博士生）

針對〈都市更新條例〉（簡稱〈條例〉）違憲的釋字 709 號解釋指出〈條例〉§19 第三項不符「正當行政程序」而違憲、「都市更新事業計畫」（簡稱「事業計畫」）必須增加聽證（hearing）程序以確保公民權利¹⁸。事實上，釋憲文的

¹⁷ 由於現行法〈條例〉§5 將「都市更新計畫」定為「視實際需要」而擬定，致超過九成的更新事業都是在沒有「都市更新計畫」的情形下、依〈條例〉§11 自行劃定，因此，釋憲案當然有沒有機會討論聽證會是否亦應適用於「都市更新計畫」確認階段。不過，修訂中的〈條例〉草案已確認「都市更新計畫」是政府的當然責任、亦為「計畫高權」之來源，行政及立法部門已達成共識，通過「都市更新計畫」改定為「必要」，甚至討論〈條例〉§11 之自行劃定之應予廢除。因此，修法版本亦已將辦理聽證納入「都市更新計畫」確定程序的討論中。

¹⁸ 事實上，釋憲文亦具體指出「在更新地區內劃定可單獨實施都市更新事業之更新單元範圍，影響更新單元內所有居民之法律權益」，也就是大法官們已明確指出，因我國都市更新採取「強制參與」制度，因此「劃定」程序是造成一個都市更新事業是否會推動、以致影響居民權益的關鍵起點。

目標是「都市更新之實施……能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共識，以提高其接受度」(釋憲文參照)，因此，涉及「更新地區」劃定、實際形成「計畫高權」而取得「強制參與」法理基礎的「都市更新計畫」擬定程序(〈條例〉§5)，有無正面思考踐行聽證程序、以使都更的推動更符合「正當行政程序」的空間?這是相當值得討論的課題。

如果不否認都更是一種都市計畫，「聽證」從規劃專業的角度而言，就是針對過去「理性規劃」(rational planning)的反省所提出的「辯護式規劃」(advocacy planning)觀點的實踐。辯護式規劃認為規畫所鎖定要實現的價值仍然應該是一種政治的、民主的抉擇，因此應開放地徵求檢驗與辯論，並藉由政治論辯過程(a process of political debate)來決定(Nigel, 1998: 84-85)¹⁹，而「辯護式規劃」便是讓市民在決定公共政策的過程中扮演積極、有實際作用的角色。因此，將聽證程序侷限於「事業計畫」，卻排除「都市更新計畫」，雖然較有個別所有權人權益的「爭點」可以討論，卻缺乏必要性、公共利益的辯論與共識形成，這是否合於都市計畫的核心價值與邏輯?相當值得反省。

再從法律觀點的行政聽證²⁰，聽證核心精神的「兩造兼聽」(both sides shall be heard)乃在行政機關行使行政權前，提供相對人或其他利害關係人甚或學者專家、公民大眾得以知悉案由並進行公開說明或論辯之機會，以為決策之參擇採證。涉及土地利用之計畫，對人民所有權之保障及使用自由影響甚鉅，故應在計畫確定前舉辦聽證，此乃計畫確定程序所由設置之因(董保城, 2006: 602)²¹。都市更新計畫為都市計畫之一種，屬「行政計畫」無誤，若「事業計畫」需辦理聽證，那麼，性質屬於都市計畫細部計畫²²的都市更新計畫不是更有辦理聽證的法理基礎與必要嗎?

無論何種觀點，如果能在「更新地區劃定」的階段就能增加公開而嚴謹的聽證程序來確定一定區域範圍強制實施都市更新的必要性、公益性與手段適當性，再進入「事業計畫」研擬程序之前，先行排除或說服原本不願參與都市更新的原住居民，不是更能減少後續「事業計畫」與「權利變換計畫」審核過程的爭議，而提高都市更新推動的「共識」與「接受度」?

¹⁹ Nigel, Taylor(1998), 'Planning as a political process', *Urban Planning Theory Since 1945*. .:p75-91. London: SAGE..

²⁰ 另有立法聽證及司法聽證，與本文討論之都市更新聽證無直接關係，容省略討論。

²¹ 詳董保城(2006), 〈行政計畫〉, 收錄於翁岳生《行政法(上)》, 臺北元照出版:p599-616.

²² 許多學者, 如林明鏘等甚或主張「都市更新計畫」應該是主要計畫層級。

住宅商品化與漲價歸公

黃信勳

(法鼓文理學院人文社會學群

助理教授)

2009年，行政院研考會曾舉辦「十大民怨，你來投」網路票選，結果顯示都會區高房價為民怨之首，而農曆年前金管會引述國外資料指出，台灣房價租金比（Price/Rent Ratio）約64倍，不僅位居全球之冠且逐年攀升，在在顯示台灣「居」大不易的問題。面對嚴峻的居住問題，台北市政府擬規劃釋出捷運聯開宅做為公共住宅，首波公佈龍山寺站、港墘站、台北橋站、新店機廠（美河市）等四處，不料卻引發部分捷運聯開宅居民抗議，認為將造成房價下跌，損害原有住戶權益。台北市都發局長林洲民對於該等「自私」的表現感到不解；惟此間所反映者並非「自私」可以概括，反倒是凸顯出住宅「商品化」在台灣的強度，亦即以交易、增值之概念面向來認知住宅。誠然，住宅兼具使用價值之「消費財」和交換價值之「投資財」的特性，而未來的增值性往往成為當下定價的重要因素，不過這樣的普遍期待卻與揭櫫「漲價歸公」的基本國策形成一種荒謬的反諷！

理論上，供需法則決定市場價格，但房價高漲卻出現在所得此一房市需求面重要指標低迷的時期；另就住宅閒置情形以觀，行政院主計處99年人口及住宅普查資料顯示（詳下表），無論是空屋數或空屋率，全國與各都會區的空屋問題皆處持續惡化的

趨勢裡。換言之，高房價不是「使用性需求」強勁所致，而是「交易或投機性需求」推升來的，更具體地講，也就是有大量的資金流入不動產市場所引發。循此以推，「漲價歸公」似已不在制度規範的思考脈絡了，例如2009年大幅調降遺產及贈與稅即為適例。是次修法將最高稅率由50%改為10%之單一稅率，復以《遺產及贈與稅法》係以遠低於市價的公告現值與房屋評定價格為計算標準，遺贈房地產因而成為富有階級的重要理財節稅工具。於是乎，以2009年為基期與2013年做比較，全台買賣棟數減少15%，但繼承棟數增加20%，贈與棟數增加55%（卓輝華，2014：205）²³；調降遺贈稅率前後的房屋交易價格，平均每坪由2008年32萬餘元爆漲至2010年超過49萬元，漲幅高達51.23%（林宗弘等，2011：93）²⁴。綜此，所謂的「漲價歸公」基本國策是否已被實質排除？若然，此一憲法層次的規範能以現行法制狀況對待？

台灣歷年空閒住宅數與閒置率狀況

單位：萬間；（%）

	1980年	1990年	2000年	2010年
全國	48.01 (13.1)	67.48 (13.3)	122.81 (17.6)	155.50 (19.3)
台北市	5.48 (11.3)	7.10 (9.4)	10.10 (12.2)	12.29 (13.4)
新北市	8.87 (16.7)	14.44 (16.7)	22.14 (17.4)	32.90 (22.0)

²³ 卓輝華，2014，《房市激盪五十年》。臺北市：財信。

²⁴ 林宗弘、洪敬舒、李健鴻、王兆慶、張烽益，2011，《崩世代》。臺北市：台灣勞工陣線。

台中市	5.67 (16.6)	7.57 (15.2)	16.86 (20.9)	19.87 (21.1)
台南市	3.62 (11.7)	5.20 (12.7)	9.19 (16.2)	12.58 (19.6)
高雄市	5.26 (12)	8.55 (13.8)	13.76 (15.9)	17.58 (17.6)

資料來源：整理 <http://www.dgbas.gov.tw/public/data/dgbas04/bc6/census019%28final%29.html>

榮譽榜

1. 103 年專門職業及技術人員高等考試技師考試暨普通考試不動產經紀人考試及格名單於 104 年 2 月 2 日放榜，本系同學及系友多人金榜題名：

- (1) 都市計畫技師：邱靖雅、林宣佑。
- (2) 測量技師：洪婉綺。
- (3) 不動產經紀人：謝曉筠、郭芊秀、王俊傑、楊郁文、劉耀文、易仕軒、蔡清蓮、簡淨珍、周映彤、李沛瑾、黃明芳、林佑倫、徐培芬、林泓均、殷國桓、莊雅涵、林耀宗、林雯櫻、林子均、楊紹緯、李貞儀、廖婉琳、陳文豪、李朝誌、梅珍、邱亮、黃詩霓、王詠太、李宜蓁、蔡聿、林家正、邱盛琳、張晏瑞、王詩婷、積沛辰、吳俊毅。

2. 103 特種考試地方政府公務人員考試及格名單於 104 年 3 月 2 日放榜，本系同學及系友多人金榜題名：

- (1) 三等考試地政：李信誼、鄭

祐安、鄭遠瑜(臺北市)；謝曉筠、白汝雯、黃偉誠(新北市)；林知嫻(桃園縣)；張曉慈(雲嘉區)。

(2) 三等考試都市計畫技術：楊靜怡(臺北市)；葉文芝(竹苗區)。

(3) 三等考試測量製圖：徐千雅(臺北市)；毛皖馨、郭柏廷、李欣錡(新北市)；朱余尚融(桃園縣)；林承翰(基宜區)。

(4) 四等考試地政：張辰尉、柳安庭(臺北市)；謝孟哲、王怡文(新北市)；謝秉宸(花東區)。

(5) 四等考試測量製圖：林奕揚(新北市)、熊育賢(桃園縣)。

地政活動紀實

1. 本系於 104 年 1 月 16 日 14 時至 16 時，邀請 Professor Sotiris Tsolacos, Chair in Real Estate Finance, Henley Business School University of Reading, 於綜合院館 270617 教室演講「Practicing Econometrics in Real Estate Research」。
2. 本系碩博士班導師課於 104 年 3 月 6 日 14 時至 16 時，邀請本系張金鵲教授於綜合院館 270624 教室演講「人生的意外之旅」。

* 本學訊可至地政學系網站 (<http://landeconomics.nccu.edu.tw>) 下載