

# 《土地政策》

試題評析	一、本次試題第一題、第四題考法律規定內容，及針對規定內容予以評論，是屬相對簡易之題型。而第三題考「權力三面向」，於一〇六年高考三級曾出現類似題目，如能好好把握，基本分數就有了。 二、第二題為兩個國際公約與土地徵收的連結，如對兩個公約的認識不足，可從土地徵收常被詬病的「迫遷」、「對人民財產權、人權或適足居住權的保障不足」等去論述，則「雖不中亦不遠矣」。
考點命中	第一題：《土地政策》第20版，許文昌、林玉祥編著，高點文化出版，頁1-1、1-32、1-33。 第二題：《土地政策》第20版，許文昌、林玉祥編著，高點文化出版，頁2-38、2-39、2-40。 第三題：《土地政策》第20版，許文昌、林玉祥編著，高點文化出版，頁1-6。 第四題：《土地利用》第18版，許文昌、林玉祥編著，高點文化出版，頁9-38、9-39。

一、都市計畫與區域計畫為何需要民眾參與？試問，我國都市計畫法及區域計畫法中，有關民眾參與的相關規定為何？其是否吻合一般民主國家的水準？請評述之。（25分）

**答：**

(一)都市計畫與區域計畫需要民眾參與的原因：

- 1.使土地利用規劃符合市民需求，反應市民價值，而非規劃師個人想法。
- 2.使土地利用規劃經公開討論，求取市民之最大利益，避免黑箱作業。
- 3.使土地利用規劃排除特權關說，避免請託、賄賂發生。
- 4.地方特色、古蹟文化等由地方民眾發掘、提出與保護。
- 5.民眾參與在加強落實地方自治精神，反應主權在民。
- 6.唯有民眾參與，才能規劃出符合民意之土地利用計畫，確保計畫得以順利推展。

(二)民眾參與的相關規定：

1.都市計畫法：

- (1)主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應公開展覽及舉行說明會，任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議。
- (2)土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請辦理。
- (3)都市計畫發布實施後，每三年或五年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況並參考人民建議作必要之變更。
- (4)主要計畫及細部計畫之變更，於送該管政府都市計畫委員會審議前，任何公民或團體得於公開展覽之期間內，以書面向該管政府提出意見。

2.區域計畫法：中央、直轄市、縣（市）主管機關為推動區域計畫之實施及區域公共設施之興修，得邀同有關政府機關、民意機關、學術機構、人民團體、公私企業等組成區域建設推行委員會。

3.區域計畫法施行細則：各級區域計畫委員會審議區域計畫時，得徵詢有關政府機關、事業單位、民間團體或該區域建設推行委員會之意見。

(三)評述：按行政程序法之立法目的，在使行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴。其中一個重要功能在提供人民參與決策之機會，而現行相關法律、公共政策的制定所提供人民參與的機制設計，往往只著重表面的程序規定，而忽略參與的實質內涵。因此，仍然由所謂的專家、官僚、科技引領政策走向，而產生諸多抗爭及侵害人民生命、財產權的錯誤決策。為導正決策形成的偏失，亟須將公共政策的決定權回歸社會，經由社會理性之論述與辯證，並賦予地方住民參與的權力及相對的自主空間，才能尋求社會的最大共識，使公共政策的制定具有正當性與合理性。

二、土地政策除了促進經濟成長及效率外，也會與基本人權保障及社會公平正義緊密相關，由於我國已經根據「公民與政治權利國際公約」與「經濟社會文化權利國際公約」制定及實施「兩公

約施行法」，請問其中有那一些重要規定涉及土地徵收？民國106年，兩公約第二次國家報告國際審查會議中，請問國際人權審查委員在土地徵收方面有何結論性意見與建議？（25分）

**答：**

(一)兩公約及兩公約施行法涉及土地徵收之規定：

- 1.公民與政治權利國際公約第十七條：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。對於此種侵擾或破壞，人人有受法律保護之權利。
- 2.經濟社會文化權利國際公約第十一條：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。
- 3.兩公約施行法：
  - (1)第二條：兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。
  - (2)第三條：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。
- 4.經濟社會文化權利國際公約委員會一般性意見：
  - (1)第四號一般性意見——適當住房權：
    - ①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，應理解為不僅是指住房，而是指適當的住房。
    - ②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。
    - ③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。
  - (2)第七號一般性意見——適當住房權（強制驅逐）：
    - ①「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。
    - ②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。
    - ③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。
    - ④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。
    - ⑤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。

(二)兩公約第二次國家報告國際審查委員會在土地徵收方面之結論性意見與建議：

- 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七號一般性意見，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。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四號一般性意見及聯合國驅離準則第二十五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。
- 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。

三、土地倫理往往會涉及對於社會弱勢的照顧，尤其著重於社會弱勢在土地政策的決策機制中是否能夠享有充分的資訊及公平的參與權利與機會，而這往往會涉及所謂的「權力三面向」論述，請問它的內涵為何？又，請問要如何排除權力三面向及二面向的霸權宰制？（25分）

答：

(一)權力三面相的內涵：

- 1.權力的第一面向（政策制定）：又可稱為多元主義，即公共政策為各方權力衝突的折衝結果。而能影響政府決策的行動者，即為有權者。民眾不參與土地政策的決策過程，被解釋為認同現行的體制或其本身能力不足，無法參與決策討論。
- 2.權力的第二面向（議題設定）：凡是能壓抑他人表達意見或價值的行動者，即為有權者。有權者能夠透過事先議程的設定，將決策範圍限制在「安全」的議題範圍內，排除權力弱者參與或引發衝突的可能性。此種權力面向，導致民眾參與土地政策表達意見的機會顯得特別困難。
- 3.權力的第三面向（思想控制）：凡是能藉意識型態調控他人價值或立場者，即為有權者。有權者透過意識型態的調控，使權力弱者不知不覺接受有權者的主張，將發生衝突的可能性化為無形。在這種情形下，民眾缺乏權力的感知，自然無法產生參與土地政策決策的動力，即使參與了，對政策的影響亦極為有限。

(二)排除權力三面向及二面向霸權宰制之擬議：

- 1.排除菁英式、權威式、中央集權式之決策過程：土地政策規劃者應具有人道主義，重視市民在規劃與決策過程中的角色，並致力於協助市民的參與或賦予市民更多權力。亦即規劃的權力不應是菁英式、權威式、中央集權式、及由上而下的決策過程；相反的，規劃過程應更為民主、規劃權也必須由中央政府下放至地方與民間。換言之，政府對於土地政策的規劃，應揚棄「為民眾規劃」的思維，而應朝向「與民眾一起規劃」，甚至「由民眾規劃」。
- 2.多元規劃理論的應用：
  - (1)辯護式規劃（advocacy planning）：辯護式規劃認為價值的選擇是決策過程中無可避免的，規劃不是價值中立的活動，更無法獨立於政治之外。因此，規劃者不應只是扮演技術官僚的角色，對於問題的解決也不能只是技術方法的選擇，規劃者應該探尋其所屬的價值觀並為之倡導，也應該為有相同價值、立場的團體做辯護，尤其是為那些弱勢的民眾服務。因此，市民應是公共政策規劃過程的主角，而不能將之排除在外。
  - (2)接觸式規劃（transactive planning）：接觸式規劃理念是一種透過對話方式相互學習的過程，以往規劃的工作往往僅由技術人員來完成，使得具有專業知識的規劃者與擁有生活經驗知識的被規劃者之間產生無法進行有效溝通的鴻溝。因此，規劃者與被規劃者間的關係必須做結構性的調整，在相互信任的條件下，多進行對話，經由對話接觸，彼此交換知識、相互學習，一起把知識轉化為行動，將規劃的理論與實踐緊密結合，並將行動的能力下放到社會本身。
  - (3)進步式規劃（progressive planning）：進步式規劃理論認為規劃者的任何規劃作為並無法同時滿足所有人的需求，因為規劃者本身或規劃活動無論如何都非中立性，因此，過去以科學為主的化約方法根本無從解決複雜的社會問題，規劃者唯有透過用心溝通，並仔細傾聽民意，才是規劃的主要內涵。另外，規劃者必須利用其掌握資訊的能力發揮影響力，讓民眾能接觸到正確的資訊，瞭解不公平的政治、經濟結構關係，避免弱勢者的權益在有權力者的權力運作、累積過程中被忽視、遺忘。若能克服錯誤資訊或扭曲溝通對民眾參與所造成的障礙，將可邁向更民主的規劃過程。

四、民國107年12月立法院會三讀修正通過都市更新條例後，國內各大媒體紛紛以「政府可代拆釘子戶」為題報導，請就修正後之條文規定，說明權利變換範圍內應行拆除或遷移之土地改良物的處理方式，並申論之（25分）

答：

(一)拆遷土地改良物之處理方式：

- 1.自行拆遷：權利變換範圍內應行拆除或遷移之土地改良物，由實施者依主管機關公告之權利變換計畫通知其所有權人、管理人或使用人，限期三十日內自行拆除或遷移。
- 2.所有權人、管理人或使用人屆期不拆除或遷移者，依下列順序辦理：
  - (1)由實施者予以代為之：實施者代為拆除或遷移前，應就拆除或遷移之期日、方式、安置或其他拆遷相

關事項，本於真誠磋商精神予以協調，並訂定期限辦理拆除或遷移。

- (2)由實施者請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為之；實施者代為拆除或遷移經協調不成者，由實施者請求直轄市、縣（市）主管機關代為之；直轄市、縣（市）主管機關受理請求後應再行協調，再行協調不成者，直轄市、縣（市）主管機關應訂定期限辦理拆除或遷移。但由直轄市、縣（市）主管機關自行實施者，得於協調不成時逕為訂定期限辦理拆除或遷移，不適用再行協調之規定。

(二)評論：

- 1.實施者申請或代為拆除遷移地上物之目的應符合公共利益，故實施者得申請代為拆除遷移地上物之要件，應限於政府劃定應實施更新之地區；另為保障私人財產權及居住權，政府進行上述行為前，應嚴格審查實施者是否落實兩公約有關真誠磋商精神，已盡力與不願參與都市更新之土地及合法建築物所有權人溝通協商。
- 2.都市更新為公共事務，公權力在適當時機應該要合理的介入，以保障多數人更新的權益，對於不當的反制行為，政府也應當有所作為，不應放任。

【版權所有，重製必究！】