

經濟社會文化權利國際公約第 11 條適當住房權與公共工程開闢安置作為之探討  
—兼評析高雄高等行政法院 107 年度原訴字第 2 號判決

報告人：張陳弘

現職：輔仁大學法律學系助理教授

## 內容

壹、高雄高等行政法院 107 年度原訴字第 2 號判決整理.....	1
一、事實.....	1
二、判決.....	2
(一) 當事人適格之判斷.....	2
(二) 撤銷訴訟及確認處分違法訴訟之違法判斷基準時.....	3
(三) 法院認定系爭處分違法之主要理由.....	4
1. 就侵害「適當住房權」部分.....	5
2. 就侵害「原住民族文化權及安居權」部分.....	5
貳、判決評析.....	5
一、被告主張與法院判決的關鍵歧異.....	5
二、本文見解.....	6
(一) 高雄市拆遷補償條例著重財產權特別犧牲之損失補償.....	6
(二) 本案之經社文公約第 11 條第 1 項保障之適當住房權與原基法第 23 條、第 28 條規定之原住民族文化權及原住民安居權的連結.....	6
(三) 安置計畫之性質.....	8
(四) 現行安置計畫法制之觀察與問題提出.....	8
1. 土地徵收條例第 34-1 條之主管機關安置計畫提出要求.....	8
2. 新北市中和秀朗橋北側區段徵收案安置計畫.....	9
3. 小結.....	10
參、本次會議所設討論方向之回應.....	10

## 壹、高雄高等行政法院 107 年度原訴字第 2 號判決整理

### 一、事實

高雄市政府於民國(以下同)102 年 2 月 18 日以高市府工新字第 10270359000 號公告高雄市政府工務局(以下稱「工務局」)(被告)所屬新建工程處辦理「高雄市○○區○○段 10、10-5、10-6、10-7 地號市有地簡易綠美化工程」(以下稱「系

爭工程」)範圍內地上、地下物之拆遷補償。<sup>1</sup>按高雄市政府調查統計，截至 104 年 6 月 26 日止，占用該市有地之住戶數共 41 戶，其中原住民 31 戶，非原住民 10 戶，設籍人口合計 77 人。<sup>2</sup>原告等人逾期未辦理領取拆遷補償費，市政府乃依法將補償費存入補償費專戶保管；被告工務局於 107 年 1 月 22 日作成行政處分通知原告等 21 人於同年 3 月 20 日前配合拆遷，並告知逾期未配合拆遷者，訂於同年 3 月 21 日起派工代為拆除(以下稱「系爭處分」)；原告針對系爭處分不服，提起訴願，遭決定駁回，遂提起本件行政訴訟。<sup>3</sup>

## 二、判決

高雄高等行政法院 107 年度原訴字第 2 號判決(以下稱「高高行 107 原訴 2 判」)確認系爭處分違法侵害有居住事實之原告受經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項(以下稱「經社文公約§11I」)保障之「適當住房權」，<sup>4</sup>以及原住民族基本法(以下稱「原基法」)第 23 條<sup>5</sup>與第 28 條<sup>6</sup>保障之「原住民安居權」，訴願決定及系爭處分應予撤銷；地上物已被拆除完畢之原告之確認訴訟部分，則確認系爭處分違法。判決主要論理如下：

### (一) 當事人適格之判斷

被告工務局主張依「高雄市舉辦公共工程拆遷補償及救濟自治條例」(以下稱「高雄市拆遷補償條例」)規定，僅有「地上物所有人」或「對於地上物享有法定權利之人」，始得提起行政救濟，故部分原告雖有設籍或居住在系爭工程範圍內之土地上建物，但並非建物所有人，就此訴訟提起，應不具當事人適格。<sup>7</sup>

法院判決就原告當事人適格之判斷，運用保護規範理論，認為只要在系爭工程範圍內建物有居住事實之人，即有公法上權利被侵害之可能，而具備當事人適格；具體論理如下：

人民若為不利行政處分之直接相對人者，其提起撤銷訴訟或確認處分違法訴訟，原則上具備訴訟權能；若非行政處分之直接相對人，則該第三人是否具備訴訟權能，則藉由保護規範理論，探求其主張行政處分違犯之法規範目的，除保護公共利益外，是否兼及保護特定範圍或可得特定範圍內之個人的利益，且該第三人為該保護規範範圍所及。意即，若系爭規範除保護一般公共利益外，亦保障個

<sup>1</sup> 高雄高等行政法院 107 年度原訴字第 2 號判決(以下稱「高高行 107 原訴 2 判」)事實及理由貳、一、(一)。

<sup>2</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、六、(四)、6、(2)。

<sup>3</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、一、(二)、(三)。

<sup>4</sup> 經社文公約第 11 條第 1 項規定：「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。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。」

<sup>5</sup> 原住民族基本法第 23 條：「政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利。」

<sup>6</sup> 原住民族基本法第 28 條：「政府對於居住原住民族地區外之原住民，應對其健康、安居、融資、就學、就養、就業、就醫及社會適應等事項給予保障及協助。」

<sup>7</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、三、(一)、1。

人利益，而原告為該保護內容所涵蓋之對象，則原告即具主觀公權利，享有訴訟權能。<sup>8</sup>

原告主張系爭處分違法侵害其受原基法第 23 條與第 28 條保障之原住民安居權、經社文公約§11I 保障之適當住房權，以及憲法第 22 條與憲法增修條文第 10 條第 11 項保障之原住民文化權。

法院判決認為，原基法第 23 條及第 28 條不但規定政府應尊重原住民族選擇生活方式、習俗、服飾、社會經濟組織型態、資源利用方式、土地擁有利用與管理模式之權利，更規定政府對於居住在「原住民族地區外之原住民」亦應對其安居事項給予保障及協助，縱使原住民由於原居地謀生困難而移居都市謀生，國家仍應尊重原住民族所選擇之生活方式，協助其傳承民族文化，方能達成憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項前段之立法意旨。此乃立法者為落實保障原住民族生存權及文化權等所定之要求而為國家作成決定前應履行之義務，具有防止原住民族權利之實害發生或降低實害發生之風險，以達到有效保護原住民族權利之功能。故足認原基法第 23 條及第 28 條具有保障原住民族生存權及文化權免於受侵害之機能而屬具有保護特定範圍原住民族之保護規範；而作為原住民族成員之個別原住民，與其所屬原住民族相互依存，享有認同並遵循傳統文化生活之權利。從而，得認定原基法第 23 條及第 28 條規定亦為兼具保障特定範圍個別原住民權利之保護規範。<sup>9</sup>

此外，判決認為，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（以下稱「兩公約施行法」）第 2 條明定兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力，<sup>10</sup>而經社文公約§11I 規定，明確保障人民享有適當住房權；另該公約權利委員會就第 11 條之解釋適用，作有第 4 號及第 7 號一般性意見：第 4 號意見指出所謂適當的住房，意謂「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、適當的基礎設施、就業的合適地點、一切費用合理」等；第 7 號意見則表示各國政府應保護人民不受違法之強迫驅離。<sup>11</sup>

綜上以言，原告 28 人中，有 15 人為系爭處分之相對人，其具備當事人適格無疑。其他 13 名原告，雖非處分相對人，但均屬曾居住或仍居住在系爭工程範圍內之居民，其既主張受前揭法規保障之原住民文化權、安居權，以及適當住房權，因系爭處分限期命配合拆遷之規制效力而受侵害，依上述關於當事人適格及保護規範之說明，足認亦均屬法律上之利害關係人而得為適格原告。<sup>12</sup>

## （二）撤銷訴訟及確認處分違法訴訟之違法判斷基準時

原告主張系爭處分侵害其適當住房權、原住民文化權與安居權，而向法院提起撤銷訴訟；而系爭處分係於 107 年 1 月 22 日作成，但其中部分地上物部分已

<sup>8</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、六、(三) 1、(1)。

<sup>9</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、六、(三) 1、(4)。

<sup>10</sup> 兩公約施行法第 2 條：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」

<sup>11</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、六、(三)、1、(5)。

<sup>12</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、六、(三) 1、(6)。

由被告於 107 年 4 月 2 日執行拆除而無回復原狀可能，而由原告變更為提起確認行政處分違法訴訟。按行政訴訟法第 4 條所定撤銷訴訟旨在撤銷行政機關之違法行政處分，藉以排除其對人民之權利或法律上之利益所造成之損害，除法律別有規定外，原則上原處分是否違法之裁判基準時係以原處分作成時之法令與事實狀態為準；至確認行政處分違法之訴，係由撤銷訴訟轉換而來，其裁判基準時，應比照前揭撤銷訴訟，除法律別有規定外，原則上亦應以原處分作成時之法令與事實狀態為準。<sup>13</sup>

法院於受理本件行政訴訟後，試行和解並嘗試提供兩造訴訟外紛爭解決之溝通平台，原本兩造間於庭外已實際就安置措施方案進行協調而有具體進展，但最終仍因高雄市政府人事異動等因素而未能延續前揭安置作為協調政策。法院既須以作成實體裁判方式處理原處分相關爭議，則仍應以原處分作成當時之法令與事實狀態作為檢視原處分適法性之基準時。故被告於原處分作成後之歷經 4 年多的相關因試行和解所進行之安置協調作為，即難作為審視原處分適法性之事實基礎。<sup>14</sup>

### （三）法院認定系爭處分違法之主要理由

法院認為被告工務局在作成系爭處分命限期原告遷離前，應考量下列事項：

1. 是否確係出於土地使用或處置上之緊急迫切需求；
2. 是否已履行正當行政程序，且已與居民充分討論；
3. 是否確認其安置措施已合理權衡政府財政、社政資源、原住民文化及生存權利等面向。<sup>15</sup>

而系爭處分是否違反上述三點應考量事項，法院認為又會因所涉法令所保護之公法上權利的不同而有異：

1. 對於不具原住民身分，但有居住事實之原告，系爭處分所涉及者乃經社文公之適當住房權；
2. 對於具原住民身分，且有居住事實之原告，系爭處分所涉及者乃原基法之原住民文化權及安居權及經社文公約之適當住房權；
3. 對於已無居住事實之原告，系爭處分自無涉經社文公約之適當住房權，而即便該原告具有原住民身分，亦無涉原基法之原住民文化權及安居權。申言之，已無居住事實之原告，自無適當住房權受系爭處分侵害之可能；至於原告主張以其族群認同為中心，所組織之原住民社群生活的原住民文化權及安居權，若原告自行選擇搬離該區域而已無居住事實，自己表示於系爭工程範圍土地之原住民群居生活，對其原住民文化認定及安居而言，並非重要，而無侵害可言。<sup>16</sup>

<sup>13</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、六、(四)、1。

<sup>14</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、六、(四)、1。

<sup>15</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、六、(四)、3。

<sup>16</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、六、(四)、4。

結合上述兩類標準，法院判決認為系爭處分違法侵害上述 1、2 類身分之原告之適當住房權與原住民文化權、安居權；其主要理由，得整列如下：

### 1. 就侵害「適當住房權」部分

法院判決認為，此項公共工程性質僅屬生態綠美化工程，似無使用系爭工程範圍土地之緊急性及迫切性，而難認系爭處分已符合兩公約要求迫遷應為最後手段之要件。<sup>17</sup>此外，系爭處分做成前，對於不具原住民身分之居民，僅就其中屬於地上物所有權人部分提供地上物拆遷補償費，而無任何與其等充分討論並確認其安置措施之具體作為，亦違反正當行政程序要求。<sup>18</sup>

### 2. 就侵害「原住民文化權及安居權」部分

對於具原住民身分且有居住事實之原告，係由高雄市政府原住民事務委員會（本件訴訟之輔助參加人）提供「自購住宅貸款利息補貼」、「租金補貼」，與「優先配租國宅（安置於鳳山五甲國宅或小港山明國宅）」等 3 項方案供原告擇一安置。然而，法院認為此些安置方案實際上均屬拆散原住民住戶於各地之作法，實難認其已合理權衡原住民集居文化傳承之需求。<sup>19</sup>詳言之，優先配租國宅之安置方案，仍係提供短期承租之安置方案，且將居民分別安置於小港山明國宅（娜麓灣社區）及鳳山五甲台電宿舍，兩者距離搭乘大眾運輸需費時 1 小時以上，開車之車程至少需 20 分鐘等情，實難認其安置措施已合理權衡政府財政、社政資源及原住民文化及生存權利等面向，而與前揭所述之經社文公約的要求有違。<sup>20</sup>

## 貳、判決評析

### 一、被告主張與法院判決的關鍵歧異

本案的核心爭議對象乃具原住民身分且有居住事實之原告，其主張被告做成命其拆遷之處分，違法侵害其受經社文公約§11I 保障之適當住房權與原基法第 23 條、第 28 條規定之原住民族安居權及文化權。

被告主張，經社文公約§11I 規定之適當住房權，並無使「無權占有人」取得對抗所有權人之權利；而針對該條規定之適當住房權所為之第 4 號及第 7 號的一般性意見，僅具宣示性作用，並不具賦予權利作用。<sup>21</sup>被告繼而論述：「88 年時，市政府即曾就此區域原告所搭建之違建予以拆遷，並將其安置於小港山國宅，發放拆遷補助金，並於同年 12 月 20 日公告擬定高雄多功能經貿園區特定區計畫案，將系爭工程土地劃為公園、廣場用地；原告卻於 8 年安置期滿後，遷回系爭土地，繼續居住於該等違章建物。」用以說明強調原告係無權占用市府土地之人，

<sup>17</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、六、(四)、5。

<sup>18</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、六、(四)、6、(2)。

<sup>19</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、六、(四)、6、(3)。

<sup>20</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、六、(四)、6、(3)。

<sup>21</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、三、(一)、4、(1)、(2)。

故原告無從主張適當住房權之保障。<sup>22</sup>

此外，被告主張原基法第 23 條、第 28 條僅為宣示性規定，人民並不因此具有公法上權利；即便退步言，原基法第 23 條、第 28 條有保障原住民族安居權及文化權，但原基法第 2 條規定之原住民土地區域，指的是原住民族傳統領域土地及部落範圍土地，原告居住占有之市府地，並不屬之，故自無第 23 條原住民文化權保障之適用。蓋原告所稱之「拉瓦克部落」，形成時點應自 96 年起計算，距離市府以 102 年辦理系爭工程之公告，僅存在約 6 年時間；而原告所占居之系爭工程區域，並非原住民族傳統領域土地及部落範圍土地，從而原告被強制搬遷，並無侵害所謂「拉瓦克部落文化及安居」的問題。<sup>23</sup>

被告尚主張系爭處分符合高雄市拆遷補償條例規定，並無違法情事。<sup>24</sup>

然而，綜據前述判決整理，關於「原告於本案不能主張適當住房權與原住民文化權、安居權」之被告主張，法院並未接受。法院認為系爭處分的確可能造成原告之適當住房權與原住民文化權、安居權的影響，故而被告應負擔擬定安置計畫之義務，以妥善保障原告之此些權利；而判決認定，系爭處分之安置計畫並未合理權衡原住民集居文化傳承之需求，而使系爭處分違法。

## 二、本文見解

### （一）高雄市拆遷補償條例著重財產權特別犧牲之損失補償

高雄市拆遷補償條例主要針對的是財產權特別犧牲所設之補償與救濟規定，並未考量適當住房權與原住民文化權、安居權之保障；也因此，該自治條例僅規定「地上物所有人」或「對於地上物享有法定權利之人」，始得提起行政救濟。職此以言，被告主張系爭處分符合高雄市拆遷補償條例規定，僅能表示系爭處分或未違法侵害原告之財產權，但無法回應原告所主張之適當住房權與原住民文化權、安居權，遭受系爭處分的違法侵害。

### （二）本案之經社文公約第 11 條第 1 項保障之適當住房權與原基法第 23 條、第 28 條規定之原住民族文化權及原住民安居權的連結

誠如判決所述，兩公約施行法第 2 條既已明定兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力，經社文公約§11I 規定之適當住房權，既屬人權保障規定，則人民自得援引經社文公約§11I 之適當住房權，作為法律依據，以抵禦國家不法侵害；<sup>25</sup>而此項權利既名為適當住房權，則保障的不僅是「住房」權利，更

<sup>22</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、三、(一)、4、(4)。

<sup>23</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、三、(一)、4、(3)。

<sup>24</sup> 高高行 107 原訴 2 判事實及理由貳、三、(一)、5。

<sup>25</sup> 司法院釋字第 709 號解釋亦曾引用經社文公約第 11 條第 1 項作為論理依據，參閱司法院釋字第 709 號解釋理由書第 3 段：「都市更新為都市計畫之一環，乃用以促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益。都市更新條例即為此目的而制定，除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義（經濟社會文化權利國際公約第十一條第一項規定參照）外，並作為限制財產權與居住自由之法律依據。」

重要的是「適當的」住房權利。另兩公約施行法第 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。」按兩公約人權事務委員會就經社文公約§11I 規定適當住房權的一般性意見，與本件判決直接相關之概念或要求有：

1. 適當住房權保障的是一種住房的事實狀態，至於該事實狀態本於何種權源，或是否合法，應非所論。據此以言，被告之「經社文公約§11I 規定之適當住房權，並無使無權占有人取得對抗所有權人之之權利」的主張，應不成立。
2. 所謂「適當的」住房，乃指「安全、和平、有尊嚴地居住某處的權利」。因此，當涉及特殊群體之適當住房權時，就應充分考量此些群體的特殊住房需求。由於本件判決涉及原住民之適當住房權的保障，故在判斷當政府強迫將原住民遷離原居地時，其所採取之安置方案，是否滿足適當住房權之要求，就必須再考量是否滿足原基法保障之原住民安居權；而是否滿足「安居」之要求，則須再連結原住民文化權保障內涵。<sup>26</sup>

綜上言之，系爭處分所直接影響的權利，乃居住於系爭工程範圍內之人受經社文公約§11I 保障之適當住房權；若該人具備原住民身分時，在住房權的「適當性」保障判斷上，尚須再考量原基法第 23 條原住民族文化權之保障，<sup>27</sup>以判斷是否滿足原告受原基法第 28 條保障之原住民安居權。

---

<sup>26</sup> 關於適當住房權內涵的詳細說明，參閱徐揮彥，論經濟、社會及文化權利國際公約適當住房權在我國之實踐：以司法院釋字第 709 號及其嗣後之裁判為中心，臺大法學論叢，第 46 卷第 3 期，2017 年 9 月，801-876 頁。

<sup>27</sup> 關於憲法保障原住民（族）文化權之內涵，參閱司法院釋字第 803 號解釋【原住民狩獵案】理由書第 19 段：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，為自由民主憲政秩序之核心價值（本院釋字第 603 號解釋參照）。憲法增修條文第 10 條第 11 項規定：『國家肯定多元文化，並積極維護發展原住民族語言及文化。』第 12 項前段規定：『國家應依民族意願，保障原住民族之地位……並對其教育文化……予以保障扶助並促其發展……。』是原住民族之文化為憲法所明文肯認，國家有保障、扶助並促進其發展之義務（本院釋字第 719 號解釋參照）。身為原住民族成員之個別原住民，其認同並遵循傳統文化生活之權利，雖未為憲法所明文列舉，惟隨著憲法對多元文化價值之肯定與文化多元性社會之發展，並參諸當代民主國家尊重少數民族之發展趨勢，為維護原住民之人性尊嚴、文化認同、個人文化主體性及人格自由發展之完整，進而維繫、實踐與傳承其所屬原住民族特有之傳統文化，以確保原住民族文化之永續發展，依憲法第 22 條、憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項前段規定，原住民應享有選擇依其傳統文化而生活之權利。此一文化權利應受國家之尊重與保障，而為個別原住民受憲法保障基本權之一環。」111 年憲判字第 17 號【西拉雅族原住民身分案】判決理由第 20 段：「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值，人格權作為個人人格的基礎，乃為不可或缺之基本權利，而為憲法第 22 條所保障之基本人權之一，其中包括原住民身分認同權（本庭 111 年憲判字第 4 號判決參照）。另依憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項前段之規定，國家應積極維護發展原住民族之語言及文化，並就其教育文化等事項予以適當之保障扶助。是由憲法第 22 條及憲法增修條文第 10 條第 11 項及第 12 項前段之規定整體觀察，受憲法保障之原住民身分認同權，除保障個別原住民之身分認同外，亦包括各原住民族之集體身分認同。」

### （三）安置計畫之性質

憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保人民依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害；重點在財產價值的確保。<sup>28</sup>

經社文公約§11I 規定之適當住房權，保障人民享有「安全、和平、有尊嚴地居住某處的權利」；而對於原住民而言，所謂的「安全、和平、有尊嚴」的居住生活，得藉由原基法第 23 條結合第 28 條之規定，推導出原住民安居權的保護內涵：保障原住民享有與其所屬原住民族相互依存，享有認同並遵循傳統文化生活之安居權利。

本案被告之「安置計畫」提出義務，主要源自於適當住房權及原住民安居權的特別犧牲之損失補償要求，而非源自財產權特別犧牲所生之損失補償要求。因此，安置計畫的重點非在財產價值的損失填補，而係因徵收行為所受特別犧牲之原告之適當住房生活及原住民安居生活的原狀確保。申言之，安置計畫的目的主要在使被強制遷離之人，能過著與被強制遷離前的相似居住生活，著重的是原狀確保的協助義務，而非填補財產損失的金錢補償（不過，金錢得作為原狀確保的一種方式）。舉例而言，被強制搬遷的住戶，一般係拿著損失補償費及安遷補助金，自行尋找搬遷後的住所，過著與過往相似的居住生活。然而，也可能有部分住戶基於特殊因素，而無法自行找到「適當的」住所。由於此種尋覓適當住所的困境，是國家徵收行為所造成的特別犧牲，基於適當住房權之保障，國家有義務協助此類人解決此困境；但也僅止於此安遷困境的解決，受迫遷住戶居住於安遷後之適當住所的生活成本，仍應如過往般，由受安遷戶自行負擔。

在尚未有兩公約施行法使經社文公約§11I 保障之適當住房權具國內法律效力之前，因徵收所生的安遷協助義務，常以安遷救濟金的形式存在，其性質多被認定為係本於社會國原則作用所生的「社會補償」，而推導出國家就安遷協助的政策決定，享有極大裁量決定空間。然而，兩公約施行法與原基法制定後，適當住房權及原住民安居權已屬法律保障之權利，一旦受有特別犧牲，國家基於法治國原則要求，即負擔有一定程度法之要求的安置義務（損失補償義務）。<sup>29</sup>

### （四）現行安置計畫法制之觀察與問題提出

#### 1. 土地徵收條例第 34-1 條之主管機關安置計畫提出要求

依土地徵收條例（以下稱「土徵條例」）第 34-1 條：「I 徵收公告一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。II 前項安置，包括安

<sup>28</sup> 參閱司法院釋字第 770 號解釋理由書第 3 段。

<sup>29</sup> 關於損失補償體系之說明，參閱李建良，〈損失補償〉，翁岳生編《行政法（下）》，元照，2020 年 7 月四版，724~ 727 頁。



置住宅、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼等。」<sup>30</sup>因此，當涉及建築改良物徵收時，對於符合下述三項要件之人，應由需用土地人會商直轄市或縣（市）主管機關提出「安置計畫」進行安置協助（例如安置住宅、購置住宅貸款利息補貼、租金補貼等）：

- (1) 該人須為該建築改良物之所有人；
- (2) 該所有人須於徵收公告一年前有居住事實；
- (3) 該所有人須為低收入戶或中低收入戶人口，或情境相同之經濟困頓者（無其他房屋可居住者）。

土徵條例第 34-1 條將安置計畫之對象，限縮在「經濟困頓之建築改良物之所有人」，恐與經社文公約§11I 保障之適當住房權，有所未合。蓋承前所述，適當住房權保障的是一種住房的事實狀態，至於該居住事實狀態係本於何種權源（例如所有權或使用權），或是否合法（例如無權占有人），皆非所論。循此以言，土徵條例第 34-1 條看似係為了提供被迫遷之經濟困頓者的特別保護，使主管機關負擔安置計畫提出義務，但一旦加上「須為該建築改良物之所有人」之要件，則又繞回偏向「財產權」保護之思考，而斲傷了「適當住房權」保護之作用。<sup>31</sup>

另因土徵條例第 34-1 條之安置計畫對象限於「經濟困頓者」，因此有學者主張此種安置計畫屬於社會救助性質，乃一種政策性補償，而非因財產權徵收而應給付之附隨損失補償（特別犧牲補償）。<sup>32</sup>

本文認為，關於土徵條例第 34-1 條，應省思下述兩點：

首先，立法者應調查是否存在「經濟困頓者多半非為其所居住之建築改良物的所有人」的立法事實。若土地徵收條例第 34-1 條之立法目的確係為提供被迫遷之經濟困頓者的特別保護，則居住事實才是關鍵，若再加上建物所有人之要件，反將使多數經濟困頓者無法受到保護。

其次，適當住房權保障的是安全、和平、有尊嚴地居住某處的權利；經濟困頓者固然有能否安全、和平、有尊嚴地居住某處的特別保護考量，但「文化困頓者」，其適當住房權保護的特殊考量，亦不容忽視。本件判決，法院即以被告所提供之安置方案，未合理權衡原住民集居文化傳承之需求，而認定強制拆遷處分違法。

## 2. 新北市中和秀朗橋北側區段徵收案安置計畫

依土徵條例第 34-1 條所訂定之「新北市中和秀朗橋北側區段徵收案安置計畫」（以下稱「新北市秀朗橋徵收安置計畫」），則將安置計畫之對象擴及於「就

<sup>30</sup> 另參見區段徵收實施辦法第 17 條：「區段徵收範圍內有本條例第三十四條之一規定情形或合法建築改良物需辦理拆遷安置者，由需用土地人會商直轄市或縣（市）主管機關訂定安置計畫。」

<sup>31</sup> 論者亦有主張土地徵收條例第 34-1 條的安置對象範圍，應擴及事實上居住於該地之人，不論合法或非法居住。參閱雷化豪，對土地徵收條例中安置計畫之檢討－以落實原住民之適足住房權保障為例，臺灣原住民族法學，第 8 期，2021 年 7 月，116 頁。

<sup>32</sup> 參閱陳立夫，評二 0 一二年土地徵收條例修正條文－以徵收程序與補償之規定為中心，月旦法學雜誌，第 212 期，2012 年 12 月，98 頁。

建物具有合法使用權之人（例如租賃者）」或「非合法居住於該建物之人（例如非合法建物之所有人）」。不過，不同的安置對象，其安置程度有所區別，例如「人口遷移費發給」，合法建物所有者，於徵收公告 6 個月前設有戶籍即可領取，但其他情形之居住者，則需設有戶籍連續 3 年以上始得領取；另在「分配安置土地」上，具合法使用權之人與非合法居住於該建物之人，其分配資格亦有設籍 6 個月與 3 年要求之分別。

雖說相較於土徵條例第 34-1 條將安置計畫的對象限於「建築改良物之所有人」，新北市秀朗橋徵收安置計畫將安置對象擴及於「事實居住於被徵收之建物之人」，但仍要求該有居住事實之人須屬「經濟困頓者」。

### 3. 小結

本文認為，相較於土徵條例第 34-1 條規定，新北市秀朗橋徵收安置計畫將安置對象擴及於「有居住事實之人」，而非限於建物所有人，且亦不論該居住事實是否合法，是較為符合經社文公約§11I 規定之適當住房權保障的安排。在解釋上，土徵條例第 34-1 條安置計畫訂定之規定，應理解為最低標準要求，亦即，在符合規定所設的三項要件下，主管機關對之就負擔有訂定安置計畫之義務，但應不排除各主管機關在綜合考量各項因素後，得擴張安置計畫之對象。

惟仍有不足的是，新北市秀朗橋徵收安置計畫的安置對象仍限於經濟困頓者，但維護「安全、和平、有尊嚴」的適當居住生活，經濟狀況雖然是重要因素，但並非唯一因素。以本判決所涉之原住民的適當住居生活為例，原住民集居文化傳承需求之考量，亦為重要因素。申言之，安置計畫之對象，不應僅侷限於「經濟困頓者」，而應擴及考量「文化困頓者」之安居保護。

### 參、本次會議所設討論方向之回應

（一）行政機關為公共工程開闢之需要，依土地徵收條例規定，以協議價購或徵收方式取得「私有土地」時，對於該土地及其上建物之使用人、占用人及所有權人，依現行法令規定，於何種情形下需提出安置方案？

基於適當住房權保護之考量，本文建議應將土地徵收條例第 34-1 條理解為最低標準；而為符合經社文公約§11I 規定適當住房權之保障，應將安置計畫之提出擴及於「事實上居住於被徵收建物，因經濟困頓或文化困頓，而有尋覓適當安居住所困難之人」；若受迫遷之人具有原住民身分者，安置計畫之安排，另需考量原住民集居文化傳承需求之原基法第 28 條之安居權保障。

（二）又行政機關倘以其經管「公有土地」辦理公共工程之開闢時，對於有權使用者及無權占用者，是否均需提出安置方案？如是，則與「以協議價購或徵收方式取得私有土地」之情形相較，在安置之方式及強度上，有無區別之必要？

承上述，本文主張安置計畫的對象應為「事實上居住於被徵收建物，因經濟困頓或文化困頓，而有尋覓適當安居住所困難之人」，故該「建築改良物」係「合法或違法」座落於「公有或私有」土地上，影響的應是受安置的程度，而非應否受安置。

(三) 最後，系爭判決援引經社文公約第 11 條之適當住房權，認為行政機關對於「未具原住民身分」之無權占用公有土地者仍應給予安置，惟此種見解相較於取得私有土地時之安置作為，有無失衡？是否造成行政機關在公有土地之管理上更加不易、公權力難以彰顯之結果？在安置與否及程度上，有無更細緻化之可能性？

同前述，安置對象「是否具原住民身分」或「是否無權占有公有地」，應非安置計畫應否提出的重點，但的確在安置程度上得有更細緻化的安排可能。