



# 苗栗竹南大埔徵地案的法律行動

文·圖／李明芝

**2010**年6月9日凌晨3時及同年6月28日，苗栗縣政府動員大批人力、機具，強制進入大批良田，用怪手剷除快要成熟的稻穗，此些畫面透過公民記者的傳布，從網路延燒到主流媒體，這是全民關注苗栗竹南大埔徵地案（以下稱大埔徵地案）的開始，也突顯出臺灣多年來浮濫徵地的問題。

苗栗竹南大埔徵收案源起於新竹科學園區竹南基地的擴張，並因都市用地的擴大而開啟區段徵收的程序，苗栗縣政府於2009年4月區段徵收136公頃土地，除用作新竹科學園區竹南基地（僅27.98公頃）及公共設施用地外，其餘大部分成為住宅區讓售予私人使用。問題是：大埔地區是否有設置園區用地的必要？竹南基地是否確實有用地需求？<sup>[1]</sup>又將人民的農地、土地房屋徵收後變更為住宅區並作私人之用是否合理？由於區段徵收制度蘊含太多投機炒作的機會，涉及的利益結構龐大，導致近年來假擴大都市用地為名的區段徵收案件甚多，良田變成一塊塊建案招牌林立的土地，閒置用地的現象也時有所見。

土地徵收案件常常因檯面上看不到的利益糾葛及政治壓力，犧牲了小民的權利及生命，當案件已經不是單純的司法訴訟，而涉及到制度改革

及政治利益時，似乎也無法僅將法律行動限縮於法庭上的攻防，須更主動積極地從各個層面與當事人、社運團體合作，於體制內外進行多方行動。另外，在大埔徵地案前，區段徵收遭法院撤銷可說微乎其微，而因區段徵收涉及都市計畫法、土地徵收條例的相關法令與農地利用規範，故須體系性地研究地政法令的規定，及了解各階段委員會或審議小組的機制及審議現狀，並深入了解在地環境與人情，而這需要透過社會事實的運作，現場勘查參與、訪談相關人員、研究地政領域的論文及詢問各界專家學者始能窺探一二。於是，如何將社會脈動與事實注入法律，將體制外與體制內產生連動關係，即為重要之事。

從2010年至今，大埔徵地案已邁入第5個年頭。與之相關的行政訴訟包括「都市計畫」及「土地徵收」為標的有10幾件，遺憾的是，在臺中高等行政法院的開庭，是令人挫折及失望的，時常僅程序性地審理後，即以行政機關的意見為判決理由，駁回原告之訴。在撤銷區段徵收的案件，最高行政法院101年度判字第953號判決，認為大埔徵地案有諸多違法之虞，以苗栗縣政府未實質與被徵收人協議價購土地，及內政部土地徵收審議委員會未實質審議公益性和必要性為由

<sup>[2]</sup>，廢棄原判決，並發回臺中高等行政法院更為審理，是一個重要的轉捩點。然而，苗栗縣政府卻置其重大違法於不顧，而臺中高等行政法院亦未落實停止執行制度的功能，以拆屋所受損失能以「金錢」回復為由，駁回被徵收戶停止執行的聲請。於2013年7月18日，在政府明知徵收案有重大違法之虞的情形下，張藥房等大埔4戶的房屋在短短幾小時內被強制拆除。<sup>[3]</sup>其後，臺中高等行政法院101年度訴更一字第47號判決雖撤銷徵收關於大埔4戶的土地，此或許為區段徵收案例中，第一件被直指徵收程序違法而撤銷的案件，但法院為德不卒，駁回其依行政訴訟法第196條回復原狀、返還土地的請求。所幸，最高行政法院104年度判字第209號判決於2015年5月再次撤銷臺中高等行政法院的駁回，認為依一般經驗法則，道路上的相關硬體設施及相關電信、自來水設施等，尚非不能回復原狀，而原判決遽認原所有土地客觀上無法返還，尚嫌速斷。<sup>[4]</sup>目前此一請求訴訟仍在臺中高等行政法院進行中。

由於高等行政法院的保守性，因此除了堅守訴訟途徑之外，必須要從其他途徑尋覓主動性的可能。於是，作為律師的我們不只是在傳統的行政訴訟做敲磚的動作，也同時草擬土地徵收條例修正草案，爭取我國土地徵收制度的評估研究計畫，陪同大埔自救會成員參加都委會等行政程序，並與臺灣農村陣線配合進行反迫遷的論述。臺灣農村陣線多次在關鍵時刻舉辦記者會、凱道

遊行及到臺灣各地演講，向社會大眾說明大埔徵地案的不公不義，透過資訊的揭露與討論，讓大家認知其嚴重性。因此，在討回土地行動中曾出現的微光，或許與土地徵收條例修法的推動、行政程序的參與、學者的法律學術著作及社會大眾的討論有一定的關聯性，當中累積的能量經由法律人將社會論述轉為法律語言，使法官看到大眾對議題的討論，而將法律注入新的生命。更重要的是當事人的勇敢堅持，大埔自救會的大哥大姐無論是自發性的整理文件及蒐集證據，都發揮了自主性的極高效率，每一次庭期都會到場互相支援，總是堅持著保衛家園的道路，更多次勇敢面對媒體及社會大眾述說著自己的故事。他們雖然在這漫長的時間裡，受到政府的迫害、各種不公平的對待及他人的冷眼旁觀與誤解，但因感謝在抗爭過程中獲得的支援，他們現在也會到各地聲援反迫遷運動及各項人權議題，分享經驗同時支撐其他對抗主流價值的人民，張藥房女主人秀春姐曾經說過：「我們家是一個象徵，我現在不是為我自己，而是讓其他人不會受到我這種苦！」在受到這樣殘酷對待後，她還能如此堅強地給其他人打氣，令人由衷地感動並佩服。大埔徵地案的過程也許令人挫折及無力，但也許有這樣的一天，透過居民、社會運動者及法律人不斷地論述，權利意識會慢慢甦醒，高牆或許也會慢慢倒下。<sup>[5]</sup>（本專欄策畫／法律學系蔡英欣教授）



## 註解：

註1：臺中高等行政法院101年度訴更一字第47號判決已指出，國科會沒有將苗栗竹南大埔納入新竹科學園區擴廠的規劃：『本案都市計畫之名稱為「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫案」，目的係為因應新竹科學園區竹南基地未來之用地需求及周邊整體發展，因而於計畫書圖範圍內劃設一近28公頃之「園區事業專用區」。然因應園區周邊開發之整個區段徵收範圍則為136公頃，而國科會業於102年7月25日發出聲明，澄清指出：「該地雖鄰近竹科管理局所轄竹南科學園區，但並非竹南科學園區範圍，亦非竹科管理局所開發，實為苗栗縣政府之開發計畫，與科學園區無涉，本會亦無將大埔納為竹南科學園區擴廠之規劃。」（本審卷二第756頁）基此，國科會既無將系爭區段徵收範圍納為竹南科學園區擴廠之規劃，則與參加人提出之徵收計畫書所載徵收土地或土地改良物原因「為因應新竹科學園區竹南基地未來用地需求及周邊地區整體發展」之用地需求目的不符，足證系爭都市計畫之擬定顯非擴大新竹科學園區竹南基地未來用地需求，即無此必要性。』

註2：2012年1月4日修正公布土地徵收條例第15條，將土地徵收審議委員會修正為土地徵收審議小組。現行土地徵收條例第15條第1項規定：「中央主管機關為審議徵收案件，應遴聘（派）專家學者、民間團體及相關機關代表，以合議制方式辦理之。」

註3：2013年9月18日，即強拆後2個月，張藥房主人張森文先生的遺體被發現在大埔橋下的排溝裡。此刻，對所有運動者而言，堪稱是大埔徵地事件中，最黑暗的時期。

註4：詳細內容請參最高行政法院104年度判字第209號判決。



### 李明芝小檔案

2013年本校法研所碩士畢業。2010年至2015年2月擔任元貞聯合法律事務所律師，並協助詹順貴律師辦理苗栗竹南大埔案相關行政訴訟案件，於2011年擔任行政院研究發展考核委員會委託研究「我國土地徵收制度之評估」研究計畫之研究助理，另撰寫多篇土地徵收議題相關文章。2012年擔任香港大學法律學院比較法研究中心及中國維權律師關注組合辦之「土地徵收：維權與法律」研討會講者，講稿內容收錄於中國維權律師關注組出版之《土地徵收：法律與維權》一書。