

# 109 年公務人員高等考試三級考試試題

類 科：地政

科 目：土地政策

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)

## 【解題關鍵】

1. 《考題難易》：★★★★

2. 《解題關鍵》：都市計畫與區域計畫擬定過程之民眾參與機制

【命中特區】：講義第一章導論 都市計畫與政治、第六章專題 民眾參與相關規定

## 【擬答】

(一)都市計畫與區域計畫需要民眾參與之理由如下：都市計畫與區域計畫之擬定往往涉及眾多複雜公共利益與私人利益，且為政府作為土地使用管制之重大法令，一旦發布實施，則影響民眾權益甚大。如都市計畫發布實施後作為實施建築管理之依據，實則對民眾發生法律上約束力。區域計畫之非都市土地分區使用管制，亦規範民眾使用土地之用途及強度等，皆關乎民眾權益。而透過民眾參與的程序，讓人民有陳述意見、表達主張的機會，有助於政府蒐集到更多的資訊，提供政府更多元、多方面之思考，進而提昇決策的品質，促使後續執行順利亦能發揮監督政府職能。

(二)都市計畫、區域計畫關於民眾參與的規定，舉例如下：

1. 公開展覽、說明會：都市計畫法第 19 條規定，主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點刊登新聞紙或新聞電子報周知。
2. 公告：都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 44 條規定，都市計畫通盤檢討前，辦理機關應將通盤檢討範圍及有關書件公告於各該直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所公告三十天，並將公告之日期及地點登報週知，公民或團體得於公告期間，以書面載明姓名、地址，向辦理機關提出意見，供作通盤檢討之參考。
3. 公開展示：區域計畫法第 10 條規定，區域計畫核定後，擬定計畫之機關應於接到核定公文之日起四十天內公告實施，並將計畫圖說發交各有關地方政府及鄉、鎮（市）公所分別公開展示；其展示期間，不得少於三十日。

(三)評論前述民眾參與規定是否吻合一般民主國家的水準：我國都市計畫或區域計畫擬定，僅透過公告、說明會等方式告知民眾相關資訊，而給予民眾提出意見僅為徵詢民眾意見，不必然會有進一步溝通或採納，故這些規定都是屬於低度民眾參與形式。這樣凸顯出民眾參與機制不足，主要可歸咎民眾參與時機過晚、資訊不充分公開、缺乏雙向溝通及回應民意機制等原因。

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)

## 【解題關鍵】

1. 《考題難易》：★★★★★

2. 《解題關鍵》：土地徵收與人權保障

【命中特區】：第五章 各項土地開發政策 補充專題

## 【擬答】

(一)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。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，而兩公約與土地徵收業務較相關之規定如下：

1. 公民與政治權利國際公約第 17 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 11 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。」

(二)國際人權審查委員在土地徵收方面結論，列點如下：

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。

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)

【解題關鍵】

1. 《考題難易》：★★★

2. 《解題關鍵》：權力三面向之理論

【命中特區】：講義第一章導論 相關理論與制度介紹

【擬答】

(一)權力三面向的論述如下：

1. 權力第一個面向：權力為政策制定之能力，權力涉及意識行動而影響決策內容，行為者在既有選項中做出決策即擁有權力。
2. 權力第二個面向：權力為議題設定之能力，是一種「非決策」能力，透過設定或控制議程可阻止不利決策者之提議發生。因此，掌權者對於某些議題就會特別的喜愛，相對地，對於某些議題就會完全的給予排斥與壓抑，當某些議題不被允許時，行動者也就會被排除於正常及法定的決策體制之外，根本沒有參與的機會。
3. 權力第三個面向：權力為思想控制之能力，權力的運作乃透過意識型態的信仰或心理上的控制來達成。掌權者往往透過意識型態的操弄，建構出有利於己的社會意義，並透過親己媒體的大力傳播，來形塑及影響民眾的價值觀，這使得一般民眾及權力的弱者在不知不覺當中接受了掌權者的詮釋觀點，反讓自己的權力流失於無形，並對那些行動者產生了誤解。

(二)如何排除權力三面向及二面向的霸權宰制：茲以都市規劃理論為例，過去認為都市規劃以理性決策為中心，根據效率及本益比來選擇最佳途徑，於是大量使用各種量化或科學技術，最後乃宣稱為政治之外、

價值中立之規劃。至於那些無法量化之政治、社會有關的價值觀，則被排除在外，規劃權力被塑造成為菁英式的、中央集權的趨向、以及由上而下的決策模式，反而與都市規劃最有關係的民眾始終不得其門而入。此種單一價值觀，與太過於強調價值中立、去政治化、工具理性、量化分析，皆為權力二面向及三面向的霸權宰制。為擺脫此霸權宰制，實應落實民眾參與。民主國家的人民行使主權的方式，如果只有選舉權，人民就國家之政事並沒有參與的權利，那只是形式的國民主權。讓人民參與國家公共政策（如都市規劃）之制訂，甚至就某些重要事項讓人民有公民投票權，由人民自主作成決定，均屬於實質主權在民之真正落實。而就我國都市規劃而言，提早讓民眾參與規劃、充分公開計畫相關資訊，賦予民眾與機關進行討論、雙向溝通的機會，皆為落實民眾參與，擺脫此霸權宰制的方式。

#### 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)

##### 【解題關鍵】

1. 《考題難易》：★★★★
  2. 《解題關鍵》：都市更新修法內容
- 【命中特區】：第五章 各項土地開發政策 補充專題

##### 【擬答】

- (一)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：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；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。
  2. 由實施者請求當地直轄市、縣（市）主管機關代為之。
- 實施者依前項第一款規定代為拆除或遷移前，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；協調不成者，由實施者依前項第二款規定請求直轄市、縣（市）主管機關代為之；直轄市、縣（市）主管機關受理前項第二款之請求後應再行協調，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。
- (二)而針對不同意戶(俗稱釘子戶)之處理，設有 3 道預防爭議處理程序。第一，是將都市更新與都市計畫連結，都市更新計畫須送地方政府的「都市計畫委員會」審議，避免惡意圈地；第二，都更計畫經都委會通過後，要再送到地方政府「都市更新審議會」，由專業委員以合議制、公開審議方式，判定都更範圍是否合理；第三，都市更新審議會審理過程中，若有爭議、不是 100%同意，只要有一人反對，就應舉行聽證程序，釐清問題是惡意圈地，或釘子戶要求過高的價格。
- (三)修正後之條文規定就應行拆除或遷移之土地改良物的處理方式，新增了俗稱 3+1 的預防爭議處理程序，提升政府介入都市更新之公權力，惟由政府代拆是否就能達到促進公共利益、保障人權的目的，皆受到質疑，尤其以權力的第二、三面向觀察，修法結果使得不同意戶等弱勢族群的聲音，受到議程的排除，且被標籤化為釘子戶，被視為阻礙都市進步的動力，而忽略了憲法、兩公約強調應對於生存權、工作權、住房權等基本人權之保障，其後續效應有待觀察。