

從徵收制度論政府與人民的不對等關係

正心不動產估價師聯合事務所 黃昭閔、林筱涵、呂佳儒

前言

我國土地徵收制度自 101 年起正式邁入市價徵收新紀元，土地徵收條例第 11 條提及協議價購是強制徵收的先程序，有關市價的認定方式就成為需用土地人與土地所有權人(簡稱地主)於協議價購階段爭執的點。而站在憲法保障人民財產權的立場，在公用事業或政府推動公共設施及重大建設欲用地取得時，以現行法令的精神鼓勵協議價購，並把徵收視為最後不得已的手段。

時至今日，市價徵收機制已走了十二年餘，二年前我們所屬的中台灣不動產估價師公會，與行政院中部聯合服務中心共同主辦土地正義研討會，探討如何踐行協議價購程序。當時在裕元花園酒店座無虛席、熱烈討論，我們所歸納的「立場要對等」、「價格要透明」、「角色要超然」、「程序要正義」、「態度要柔軟」五大訴求仍猶言在耳！然筆者近期受地主委託鑑價，參與中科二期擴建用地取得協議價購過程，深深體會到徒法不足以自行，公務員、開發公司、估價師嚴然成為低價強奪豪取老百姓土地的共犯結構，手法之低劣令人瞠目結舌。

茲以中科二期用地取得為案例，就上述五大訴求角度評析現行協議價購制度執行面問題與盲點，供所有關心此議題的人士參考。

一、立場要對等

於協議價購階段，主管機關內政部將其定位為需用土地人與地主間買賣的私權行為結構，應等同於一般土地交易關係，是建立在一個願打一個願挨，自由意志的互動過程。但事實卻非如此，通常都是地主被動告知名下不動產，已被納入特定「事業計畫」範圍，再經由「都市計畫」無情的變更使用分區，緊接著「用地計畫」開始以半強迫手段，要求依照需用土地人所量身訂做的遊戲規則，進行「非實質」、所謂「形式」的協議價購程序。

以中科二期園區擴廠這個案子來說，中科管理局編列預算委託民間開發公司代辦用地取得程序，由開發公司找估價師事務所查估協議價購與強制徵收地價，以及地上物補償數額，又為強化估價師所估算的價格，再委託在地估價師公會協審估價報告書，最後交由一個地方政府沒有法律授權而成立的價格審查委員會審議。需用土地人特別設計此價格決定機制，當遇到外界對價格有所質疑或挑戰時，就可大言不慚表示這是經過相當嚴謹的審議過程、不容挑戰，亦即強押地主被迫接受需用土地人所提的價格。

然而如此不對等的做法，不管價格合不合理，實在很難讓地主信服，儘管地主自行委託估價師查估，但仍然無法撼動需用土地人所提出的價格。該不對等關係示意如下：

協議價購對象	 需用土地人	Vs.	 地主
角色關係	買方		賣方
角色立場	想買		不想賣
價格形成	用公帑委託估價師		地主花\$請律師/估價師
價格決定	需用土地人單方認定		難以撼動
協議次數	越少越好		希望踐行協議價購

倘真如主管機關所說，協議價購屬於私權之買賣行為，那是否應由雙方共同決定估價單位，或各自委託估價，以最終形成之估價結果進行協商之依據，而非現行，僅由需用土地人單面決定價格，地主方毫無說話之餘地，如此雙方共同決定才能真正協議價購之精神。

二、價格要透明

現行需用土地人在協議價購會議當下，所提供的價格資訊實在非常片段、零碎，只提供簡單的簡報和會議資料說明，地主完全看不到完整的估價報告書，因此，更罔論好好檢視價格的合理性與否。爾後經由正式意見陳述機會行文索取時，千呼萬喚經過三個月的時間，才提供所謂隱匿個資後製作相當粗糙的報告書節錄本。

然而看到報告書內容才驚然發現，估價師將事業所需之用地全區做為勘估標的，匯集成一本估價報告書，並未逐一針對個別地主所有土地之立地條件個別分析，且有關於影響勘估標的價格因素之質化分析，大篇幅制式化的從網路、法令複製貼上，價格推演過程亦未清楚交代，更誇張的是比較標的的選取，竟是拿臨路條件極不相當的買賣實例，做為比較價格計算基礎，這對被動要被政府強制剝奪財產權的地主情何以堪？

三、角色要超然

需用土地人所委託的開發公司，為杜絕外界質疑價格不合理的悠悠之口，如上述所言居然設計一套泡沫劇的腳本，強調委託二家估價師事務所，以擇其價格較高的查估結果，做為協議價購的基礎，再提送估價師公會和市政府所組成的價格審查會審議通過後，形塑一個號稱最具公信力、牢不可破的機制，對於各界就報告書的質疑，需用土地人完全採取甩鍋給受託估價師，不分青紅皂白的認定這是不容挑戰的過程。

經由這一次審視需用土地人所委託的估價報告書之後，才深刻感受到報告書的審議，充其量不過是花錢請來背書的橡皮圖章單位，加上內政部回函表示協議價購是需用土地人與地主間的私權行為，漠視需用土地人在協議價購過程違法亂紀，如此蛇鼠一窩結構型的近親、同儕，怎麼能讓人民相信政府說的土地正義呢？

四、程序要正義

協議價購既然是強制徵收前的先行程序，那需用土地人就必須好好去踐行這個法定流程，不應拘泥在特定的形式，但我們發覺實際上根本沒有實質的協議過程，除了要完全依照需用土地人所謂的遊戲規則外，在尚未完成協議價購前，就已開始進行徵收計畫書的擬定，並委請執行協議價購同一組人馬(開發公司、估價師)，進行強制徵收的查估及行政作業，甚至還在協議的階段，就悄悄的將價格查估結果交由地價評議委員會評議，移送內政部土徵小組審議。

更令人不解的是，第二次協議價購會議及土徵小組給地主的開會通知，皆不到一個禮拜的法定時間，分明是用突襲的方式，讓地主措手不及，且開會過程感覺地主完全處於劣勢，其因不具有地政法令專業，只能另行委託律師及估價師協助，然行政權及決策權完全在於官方和外聘委員身上，手無寸鐵的地主只有一路處於挨打的份，逼得他們坐等公告徵收期滿，再投入更多的心力、時間、金錢做行政救濟。這過程在現在號稱民主的台灣，還是血淋淋在我們的眼前發生。

五、態度要柔軟

事實上，土地徵收在每個國家都是必要之惡，平心而論在推動重大建設過程，難免會需要人民的土地來達成促進城市發展及經濟繁榮，但若要地主做這樣的特別犧牲，在執行過程中的互動、心態上是不是更應該要慈悲為懷、將心比心。不可否認的在協議價購過程，需用土地人的承辦人員及開發公司幹部，

皆心平氣和在處理與地主的互動問題，但是許多作為卻非常荒腔走板，根本沒有依法行政，本質還是跳脫不了官僚體系的沉痾，地主任任何的合理訴求，都沒有獲得正面的回應及處理，每一次的開會、談話，充滿了敷衍、官腔、裝傻，無形間耗弱了人民對政府的信賴，這樣的無力感不知道政府官員是否能夠體會。

制 度	 土地徵收	&	 國有地申購
權責單位	內政部 (買方)		國有財產署 (賣方)
交易對象	私有土地所有權人 (賣方)		國有地承租人或使用者 (買方)
價格形成	單方委託估價師		自行查估或委託估價師
價格評議	地價評議委員會		各分署估價小組 →國有財產估價委員會
價格決定	政府說了算		
協商不成	政府強制徵收 (你不賣我硬要買)		政府不勉強賣 (要不要買隨便你)

結論

坦白說，我們覺得人民與行政部門之間長期存在非常不對等的關係，像是若有民眾要跟國產署申購國有地，結果是由國產署自行或委外估價師查估後，將內部審議機制決定的價格通知申請人繳款，價格若是不合理，儘管申請人異議，最後申覆成功的機率幾乎為零，國產署一副價格你能接受就買，不接受就拉倒的態度；而在徵收制度中，角色互換為政府說要人民的土地，但協議或徵收價格也是政府自行找估價師評定，價格若是不合理，不管地主委託的估價師報告書做的多細膩、可信，提出的價格多合理，政府仍然堅持自己單方所認定的價格，同樣擺明「我說了算」的態度，最後，若是不從我就直接送強制徵收，並且恐嚇地主說，會比協議價購價格還低，地主根本沒有拒絕賣土地的權利。

長期以來政府與人民不對等的關係，每到選舉各政黨及候選人都不約而同說「親政愛民、人民最大」，但選上之後呢？有想真正去改革嗎？還是要等到再逼死第二個苗栗大埔事件的朱阿嬪及張藥房老闆，才會喚起主政者對人民財產權的重視？土地正義到底是選舉口號，還是個可以實現的境界，我一直在思考的這個問題，你們呢？