徵收處分的停止執行：以竹南大埔區段徵收案為例

李明芝*

壹、前言

二〇一三年七月十一日，苗栗縣長劉政鴻以「天賜良機」之名，於一個早上快速拆除包括張藥房在內的大埔四戶家園，引起全國民眾譁然，然而大埔區段徵收案早於二〇一二年十一月九日即因徵收過程有諸多瑕疵，而被最高行政法院要求臺中高等行政法院重審，在此情況下，為何苗栗縣政府可以強制拆屋？行政訴訟救濟的暫時權利保護制度為何未發生其制度功能？本文將以台中高等行政法院一〇二年度停字第十一號裁定及最高行政法院一〇二年度裁字第一二五九號裁定為例，討論行政訴訟法第一一六條第二項停止執行的要件，並主要集中於「難於回復之損害」的探討。

貳、案情摘要

一、事實經過

苗栗縣政府為因應新竹科學園區竹南基地周邊地區的發展需要，擬定「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區計畫（細部計畫）案」，該主要計畫經內政部都市計畫委員會第六八九次會議及第七一八次會議審議通過。嗣苗栗縣政府檢具區段徵收計畫書圖等，報經內政部以民國九十八年四月十四日內授中辦地字第〇九八〇七二四二六三號函核准徵收苗栗縣竹南鎮大埔段中大埔小段七十八之一地號及頭份鎮信義段一地號等八五二筆土地，並交由苗栗縣政府以民國九十八年四月二十一日府地權字第〇九八〇〇六三三一五號公告徵收在案（此即竹南大埔區段徵收案）。

因該案徵收程序有諸多重大瑕疵，枉顧人民權利，而苗栗縣政府於二〇一〇年六月九日清晨及六月二十八日，先後動用大批警力，強制將正待熟成的稻穀盡數剷除，引起社會廣大討論及撻伐，包含彭〇〇等大埔自救會成員共二十八人遂對內政部上開核准徵收處分循序提起訴願和行政訴訟，雖經台中高等行政法院九十九年度訴字第三一五號判決「原告之訴駁回」，但最高行政法院一〇一年度判字第九五三號判決明白指摘竹南大埔區段徵收案的徵收程序有諸多違法，包括苗栗縣政府未確實踐行徵收前的協議程序、內政部土地徵收審議委員會未實質審議而流於形式等，因而廢棄原判決，發回台中高等行政法院更為審理。

* 本文作者係執業律師，元貞聯合法律事務所律師

然而，苗栗縣政府仍無視其徵收程序之違法瑕疵，依然故我強勢地於二〇一三年六月十一日命彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等九人（俗稱大埔四戶）於二〇一三年七月五日前自行遷移完成應遷移的物件，若其逾期不處理，將依行政執行法辦理代履行作業。

彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶等遭徵收的房屋，乃成長記憶、生長及精神所倚靠的地方，卻即將被苗栗縣政府夷為平地，因此其旋即於二〇一三年六月二十四日依行政訴訟法第一一六條第二項向台中高等行政法院聲請停止執行，以停止徵收處分的效力與執行及程序的續行。

二、裁判理由概要

彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶向台中高等行政法院聲請停止執行後，經法院以一〇二年度停字第十一號裁定駁回，法院的理由為：1.彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶所聲請停止執行者，為其所有於徵收範圍內應遷移的物件，如受執行，所受損害者為該徵收範圍內應遷移的物件即徵收土地的地上物，係以財產為標的之執行，縱會發生居住、財產權益及精神上的損害，惟各該損害在一般社會通念上，並非不能以金錢或其他方式為之賠償回復，且苗栗縣政府對該地上物的所有權人已發放補償費或存入土地徵收補償費保存專戶內，難謂將發生難於回復的損害；2.本件行政處分的執行僅對彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶之財產權為執行，並不及於人格尊嚴等權利的侵害，又其對房地的主觀依戀，未經法律納為應予保護的利益範疇，並非在法律所認之「難於回復之損害」之列；3.原處分是否違法，涉及行政處分之實體上是否確實違法的認定，應由本案訴訟加以審理認定，本案訴訟勝訴機會高低與否，非停止執行的法定要件，無審究的必要。

嗣彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶向最高行政法院提起抗告，經最高行政法院以一〇二年度裁字第一二五九號駁回，理由為：1.所謂「原處分或決定之執行，將發生難以回復之損害，且有急迫情事」，係指須有避免難以回復之急迫必要性；所謂「難於回復之損害」則係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢補償，或在一般社會通念上，如為執行可認達回復困難之程度而言，至當事人主觀上難以回復之損害當非屬該條所指之難於回復之損害。2.本件行政處分之執行僅對彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶之財產權為執行，並不及於人格尊嚴等權利之侵害，其對該房地之主觀依戀，亦非在法律上所認之「難於回復之損害」之列，又行政法院僅需就原處分之執行，是否將發生難以回復之損害，且有急迫情事者等要件，予以審查即可，無需就原處分之合法性是否顯有疑義，加以審查，本案訴訟勝訴機會高低與否，非停止執行之法定要件，縱使彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶於本案訴訟獲得勝訴判決，亦屬應由執行機關給予賠償之問題。3.抗告人所援引之司法院釋字第四〇〇號、第七〇九號解釋意旨暨「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」及最高行政法院九十年度裁字第五六二號、一〇〇年度裁字第一〇五八號裁定案情有異，而學者李建良所撰有關原裁定之評析，為其個人見解，本件不受其拘束。

叁、徵收案件的停止執行：審查方式及難於回復之損害的建構

從台中高等行政法院一〇二年度停字第十一號裁定及最高行政法院一〇二年度裁字第一二五九號裁定可知，其駁回彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶停止執行聲請之理由不外係認為：1.本件執行標的乃彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶之建物，僅是針對財產權為執行，非不能以金錢或其他方式為之賠償回復，並非法律所認之「難於回復之損害」；2.本案訴訟勝訴機會高低與否，非停止執行的法定要件，無審究的必要。然而，上開見解簡單地將「房屋」與「金錢」畫上等號，將造成房屋被徵收的居民，縱使提起行政救濟，也永無保留及守護祖產、家園的可能，此是否違背暫時權利保護制度的目的？本文以下將針對行政訴訟法第一一六條第二項停止執行的要件進行討論，並探討法院如何審酌停止執行的要件，繼之提出徵收及拆除房屋可能產生的「難以回復損害」，希冀未來實務能充分落實暫時權利保護制度，避免大埔強拆案件的憾事再次發生。

一、停止執行的法定要件：原處分合法性之審查？

由於我國注重維持行政效率，因此提起行政爭訟原則上不停止執行，於符合一定條件時始例外停止執行，此規定在訴願法第九十三條及行政訴訟法第一一六條，原處分機關、受理訴願機關或行政法院，得基於職權或依請求停止行政處分之執行[1]。行政訴訟法第一一六條第二項及第三項規定：「（第二項）行政訴訟繫屬中，行政法院認為原處分或決定之執行，將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，得依職權或依聲請裁定停止執行。但於公益有重大影響，或原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之。（第三項）於行政訴訟起訴前，如原處分或決定之執行將發生難於回復之損害，且有急迫情事者，行政法院亦得依受處分人或訴願人之聲請，裁定停止執行。但於公益有重大影響者，不在此限。」而訴願法第九十三條第二項規定：「原行政處分之合法性顯有疑義者，或原行政處分之執行將發生難以回復之損害，且有急迫情事，並非為維護重大公共利益所必要者，受理訴願機關或原行政處分機關得依職權或依申請，就原行政處分之全部或一部，停止執行。」可知訴願法第九十三條第二項明白規定法院須審酌「行政處分之合法性」，而行政訴訟法第一一六條第二項僅將「原告之訴在法律上顯無理由者」作為消極要件，同法第三項則未規定法院須審酌「行政處分合法性顯有疑義」之要件，因此於本案情形，當人民依行政訴訟法第一一六條第二項向法院聲請停止執行時，行政法院究竟是否須審酌「行政處分之合法性是否顯有疑義」或「本案訴訟勝訴機會高低」？

實務見解認為法院無須審酌「行政處分之合法性是否顯有疑義」者，如最高行政法院一〇一年度裁字第二二八七號裁定，其理由指出：「行政訴訟法第一一六條第二項所定聲請停止執行之要件，並未有『原行政處分合法性顯有

註1：陳敏著，《行政法總論》，2011年9月7版，頁1561。

疑義』之規定，行政法院僅須就原處分之執行，是否將發生難於回復之損害，且有急迫情事，而於公益有無重大影響等要件，予以審查即可，無須就原處分之合法性是否顯有疑義加以審查」，而本件台中高等行政法院一〇二年度停字第十一號裁定及最高行政法院一〇二年度裁字第一二五九號裁定亦同此見解；另有法院明白表示須將「本案勝訴之蓋然率」作為行政訴訟法第一一六條第二項之衡量因素者，如最高行政法院九十五年度裁字第二三八〇號裁定、九十六年度裁字第一〇二四號裁定等，而最高行政法院一〇二年度裁字第三四〇號裁定更明白指出：「本案勝訴之蓋然性高低，在本質上是所有保全許可決策所共通之審查因素，即使法無明文，在法律解釋上，依保全制度之基本法理，也當然應予斟酌，事實上民事訴訟與行政訴訟之假扣押與假處分，雖然均無『本案勝訴機率』之表明，但法院在決定是否給予假扣押或假處分之保全，此等因素均應予以考量」[2]。

學者李建良亦認為「原行政處分之合法性是否顯有疑義」應為行政法院依行政訴訟法第一一六條第二項審理是否停止執行的獨立要件之一，理由為：1.從文義解釋的角度以觀，行政訴訟法第一一六條第二項但書「但…原告之訴在法律上顯無理由者，不得為之」之規定，表面上是停止執行的消極要件，實則旨在表彰「勝訴可能性」之權衡因素。原行政處分之合法性是否顯有疑義，為人民提起撤銷訴訟能否獲得勝訴判決的重要關鍵，因此行政法院於審酌原告之訴在法律上是否顯無理由時，不可能不就原處分之實質合法性問題有所評估[3]；2.若以歷史解釋，考諸行政訴訟第一一六條之立法沿革，（舊）行政訴訟法第十二條[4]及（舊）訴願法第二十三條[5]之規定相同，適用上亦無差異，僅有人民得否於訴訟繫屬前向行政法院請求停止執行之爭議，嗣一九九八年十月二十八日修正公布之訴願法增訂第九十八條第三項「行政法院亦得依聲請，停止執行」之規定，並參考行政訴訟法修正草案第一一七條（即現行法第一一六條）之規定，將第九十三條第二項之內容作較明確之規定，可知訴願法與行政訴訟提供予人民之權利救濟之目的同一，停止執行之要件自應相同[6]；3.從體系解釋的角度來看，訴願為撤銷訴訟的先行程序，行政訴訟所應提供給人民的權利救濟功能，不應遜於訴願，始合於憲法第十六條之意旨，況且若行政處分之違法性經行政法院審理後已漸趨明朗，不問原處分對原告權益影響之程度大

註2：最高行政法院99年度裁字第2032號裁定指出：「…此規定即表明合法性顯有疑義之行政處分，不具立即執行之公益，係法治國家之依法行政原則之具體化，而為維護憲法原則之重大公益所要求。行政訴訟法第116條第2項雖無類此之明文規定，然而行政法是憲法之具體化，解釋運用行政訴訟法第116條第2項規定，自應顧及此項法治國家依法行政原則之精神。」

註3：李建良著，〈損害的難於回復與權利的暫時保護：《大埔農地徵收處分停止執行案》一簡析台中高等行政法院102年度停字第11號裁定〉，《台灣法學雜誌》第229期，2013年8月1日，頁94。

註4：（舊）行政訴訟法第12條規定：「原處分或決定之執行，除法律另有規定外，不因提起行政訴訟而停止。但行政法院或為處分或決定之機關，得依職權或依原告之請求停止之。」

註5：（舊）訴願法第23條規定：「原行政處分之執行，除法律另有規定外，不因提起訴願而停止。但原行政處分機關或受理訴願機關，必要時得依職權或依訴願人之聲請，停止其執行。」

註6：同註3，頁94-95。

小，實無放任行政機關強予執行的必要[7]。

綜上可知，從文義解釋、體系解釋及歷史解釋皆可得出當事人依行政訴訟法第一一六條第二項聲請停止執行時，行政法院須審酌「行政處分之合法性是否顯有疑義」的結論，然而本件台中高等行政法院一〇二年度停字第十一號裁定及最高行政法院一〇二年度裁字第一二五九號裁定僵化操作法條，認定「行政處分之合法性是否顯有疑義」或「本案訴訟勝訴機會高低」非行政訴訟法第一一六條第二項的法定要件，而無審究的必要，實與停止執行的制度目的相違背，蓋暫時權利保護制度之由設，在於避免「無謂之執行」致生對人民權利或重大公益造成不可回復或難以回復之損害[8]。回到本件大埔區段徵收案，彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶聲請停止執行時，原行政處分已經最高行政法院一〇一年度判字第九五三號判決指摘違法，包括未確實踐行協議價購程序、內政部土地徵收審議委員會第二一〇次會議未就徵收的實體及形式要件逐一審議、判斷，未審酌本案是否具公益性及必要性等，而廢棄原判決，並發回台中高等行政法院更為審理，足見彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶提起撤銷徵收的行政訴訟在法律上非顯無理由，更有可能獲得勝訴判決，此時法院實應停止該徵收處分的執行，始能避免其受到的損害擴大或加重，造成渠等救濟無實益的結果。

二、行政法院對停止執行要件的審查方式

我國司法實務於審查人民聲請之停止執行案件時，有認為應逐一審查：1.原處分或決定之執行將發生難以回復之損害；2.有急迫情事；3.停止執行於公益無重大影響；4.原告之訴在法律上非顯無理由等四要件者，此時若欠缺其中一個要件，即須駁回停止執行之聲請，而無再審酌其餘要件之必要[9]；另如最高行政法院一〇一年度裁字第二二八七號裁定及本件台中高等行政法院一〇二年度停字第十一號裁定、最高行政法院一〇二年度裁字第一二五九號裁定則認為法院僅須審查是否將發生難於回復之損害，且有急迫情事，而於公益有無重大影響等要件即可，並認為當事人之聲請如不具備將發生難於回復之損害之要件，行政法院即無法為停止執行之裁定。

然而近期實務見解認為，暫時權利保護制度審理程序之特徵，是要求法院在有時間壓力的情況下，以較為簡略的調查程序，按當事人提出的有限證據資料，權宜性地、暫時性地決定、是否要先給予當事人適當的法律保護，故於詮釋行政訴訟法第一一六條第二項之構成要件時，不宜過於拘泥於條文，而謂一定要先審查「行政處分之執行結果是否將立即發生難於回復之損害」，在有確認此等難以回復之損害將立即發生後，才去審查「停止原處分之執行是否於公益有重大影響」或「本案請求在法律上是否顯無理由」，因為這樣的審查方式似乎過於形式化。比較穩當的觀點或許是把「保全之急迫性」與「本案請求勝訴之蓋然率」當成是否允許停止執行之二個衡量因素，而且彼此間有互補功能，當本案請求勝訴機率甚大時，

註7：同註3，頁95。
註8：同註3，頁96。
註9：如最高行政法院103年度裁字第311號裁定。

保全急迫性之標準即可降低一些；當保全急迫性之情況很明顯，本案請求勝訴機率值或許可以將低一些[10]。至於「保全之急迫性」的衡量，最高行政法院一〇二年度裁字第三四〇號裁定指出，應以「利益大小」及「時間急迫性」作為權衡因素，對聲請人之利益影響越大，受保護的急迫性越高，權利形式的嚴格性就會相對降低。

於土地徵收之案例，上開最高行政法院一〇二年度裁字第三四〇號就曾以「保全之急迫性」與「本案權利存在之蓋然率」作為衡量因素，作出停止執行的裁定[11]。於「本案權利存在之蓋然率」之部分，該裁定認為內政部作成徵收處分時未審查花蓮縣吉安鄉公所徵收程序之瑕疵，並命花蓮縣吉安鄉公所補正，遽以原處分核准徵收，顯有違誤，故聲請人以內政部為被告提起撤銷訴訟，尚非無據，堪認聲請人本案訴訟在法律上獲得勝訴之蓋然性甚高；於「保全急迫性」之部分，花蓮縣吉安鄉公所即將進行道路拓寬工程，聲請人所有之稻香黃宅可能因此被拆除，自有暫時權利保護之必要性及急迫性，使其能不因工程之進行，而被拆除。

基此，回到大埔區段徵收案，若以「保全之急迫性」與「本案權利存在之蓋然率」作為衡量因素，則在「本案權利存在之蓋然率」的部分，因為彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶聲請停止執行時，原行政處分已經最高行政法院一〇一年度判字第九五三號判決指摘違法，可知渠等在法律上獲得勝訴之蓋然性甚高；於「保全急迫性」之部分，苗栗縣政府已於二〇一三年六月十一日命彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶於二〇一三年七月五日前自行遷移完成應遷移的物件，若其逾期不處理，將依行政執行法辦理代履行作業，苗栗縣長劉政鴻更於二〇一三年七月三日召開記者會下達最後通牒，表示：「如果僅存的四農戶在七月五日前未自行拆除、遷移，縣府將強制拆除」[12]，可見強制拆除已迫在眉睫，本件停止執行聲請之「保全急迫性」顯然甚高，故依上開最高行政法院一〇二年度裁字第三四〇號裁定之意旨，本件既存在高度之「保全之急迫性」與「本案權利存在之蓋然率」，則法院實應為停止執行之裁定，方屬正途。

三、停止執行之「難以回復的損害」：以「金錢」作為唯一考量？

停止執行的「難以回復的損害」，按照行政法院過往的見解，係指其損害不能回復原狀，或不能以金錢賠償，或在一般社會通念上，如予以執行可認達到回復困難之程度而言，其損害若得以金錢填補，原則上難謂有難於回復之損害[13]，本件台中高等行政法院一〇二年度停字第十一號及最高行政法院一〇二年度裁字第一二五九號裁定即採此見解。然而，近期實務

註10：如最高行政法院95年度裁字第2380號裁定、96年度裁字第1024號裁定、96年度裁字第1479號裁定、96年度裁字第390號裁定、101年度裁字第2041號裁定、101年度裁字第634號裁定等。

註11：主文為：「相對人（按：即內政部）民國98年10月15日台內地字第0980187581號核准土地徵收之處分，99年6月2日台內地字第0990114308號函核准徵收土地改良物之處分，於聲請人對之所提起之行政訴訟判決確定前，停止執行。」

註12：2013/7/3，「苗縣府將拆大埔4戶 農陣批：文林苑翻版」，新頭殼new talk。

註13：同註3，頁97。

見解認為，「難以回復的損害」固然要考慮將來可否以金錢賠償，但也不應只以能否用金錢賠償損失作為唯一的判斷，如果損失的填補可以金錢為之，但其金額過鉅時，或者計算有困難時，為了避免將來國家負擔過重的金錢支出或延伸出耗費社會資源的不必要爭訟，仍應考慮此等後果是否有必要列為「難以回復損害」之範圍[14]。

從上可知，行政法院已有部分見解認為所謂難以回復的損害，不能只以能否用金錢賠償損失作為唯一的判準，然而本件實要細究的是，房屋的徵收及拆除是否真能以金錢填補？首先，司法院大法官解釋第四〇〇號解釋指出：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人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，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。」司法院大法官解釋第七〇九號解釋理由書除援用上開司法院大法官解釋第四〇〇號解釋文之內容外，另外援用司法院大法官解釋第四四三號解釋理由書指出：「憲法第十條規定人民有居住之自由，旨在保障人民有選擇其居住處所，營私人生活不受干預之自由。」可知財產權的保障，本身即包括「實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」，而房屋對人的意義，也包含「營私人生活不受干預之自由」，絕非僅是單純而空洞的市場交換價值，這些專屬於個人之空間記憶，不應輕易被化約為廉價膚淺、可以討價還價的金錢數字[15]。

再者，我國已於二〇〇九年五月十四日簽署「公民與政治權利國際公約」（ICCPR，下稱公政公約）及「經濟社會文化權利國際公約」（ICESCR，下稱經社文公約），並訂同年十二月十日正式施行。依「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」第二條[16]、第三條[17]及第四條[18]之規定，兩公約之人權條款及公約委員會之一般性意見具有等同於國內法律位階之效力，可拘束所有行政機關之行政措施、司法機關之審理及判決。公政公約第十七點一條規定：「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，人人有受法律保障之權利。」明文保障家庭權及隱私權，經社文公約第十一點一條則規定：「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」，經社文公約委員會第四號「適足住房權」一般性意見第七點認為：「不應狹隘

註14：如最高行政法院95年度裁字第2380號裁定、101年度裁字第2041號裁定及102年度裁字第340號裁定等。

註15：翁國彥，「家 不只是財產權而已」，2012年3月29日，蘋果日報。
http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120329/34123125/

註16：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第2條規定：「兩公約揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」

註17：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。」

註18：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第4條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合兩公約有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並積極促進各項人權之實現。」

或限制性地解釋住房權利，譬如，把它視為僅是頭上有一遮瓦的住處或把住所完全視為一商品而已，而應該把它視為安全、和平和尊嚴地居住某處的權利，至少有兩條理由可以認為這樣理解是恰當的。首先，住房權利完全與作為《公約》之基石的其他人權和基本原則密切相關。就此而言，《公約》的權利源於『人身的固有尊嚴』…」第七號「適足住房權—強迫驅逐」一般性意見第四點則指出：「強迫驅逐不但明顯違反了《公約》所體現的權利，同時也違反了不少公民和政治權利，例如：生命權、人身安全權、私人生活、家庭和住宅不受干涉權、以及和平享用財產權等」，此點經我國二〇一二年四月二十日提出之兩公約國家人權報告初稿指明：「175.土地徵收所造成的強迫搬離影響許多公民和政治權利，例如：生命權、人身安全權、私人生活、家庭和住宅不受干涉權，以及和平享用財產權等。」

是以，房屋與土地是生命之一部分，政府給錢也不能替換，失去房屋、沒了土地，存在隨之動搖，生命也將不再完整，旁人看來也許不起眼的家屋，可對於居住在其中的人而言就像至親的家人，守候著這個家族世世代代的成長，家園一毀，猶如家人逝去，在這屋子中飄盪的記憶就再也不復返，即便拆了之後再給予這些受害者再多的錢，也無法回復原狀，一旦建物之一磚一瓦夷為平地，除侵害財產權及居住權外，亦造成人格尊嚴、家庭權、隱私權、生命權、人身安全權、私生活、家庭和住宅不受干涉權之損害，而永無回復原狀的可能。

彭〇〇、朱〇、柯〇〇及黃〇〇等大埔四戶雖於聲請停止執行時，載明強制拆除家園將侵害上開司法院大法官解釋及兩公約保障之權利，然而台中高等行政法院一〇二年度停字第十一號裁定卻完全忽略，竟稱：「本件行政處分之執行僅對聲請人之財產權為執行，並不及於上開人格尊嚴等權利之侵害」，並認為此僅是聲請人對房地之主觀依戀而已，不僅過度限縮財產權之保障範圍，而直接違背司法院大法官解釋第四〇〇號及第七〇九號解釋理由書之意旨，更無視具有國內法律效力位階之經社文公約及公政公約保障之權利！學者李建良即批評道：「司法院大法官才剛以釋字第七〇九號解釋揭示…本裁定就認為本件行政處分之執行僅是『財產權』為執行，不及於『居住權』、『私生活、家庭和住宅不受干涉權』等權利之侵害，人民如何理解『司法為民』？法官漠視人民權利至此，真得是無可如何之事？！」[19]至於最高行政法院一〇二年度裁字第一二五九號裁定，不僅未指出原裁定違背法令之處而加以廢棄，對於上開憲法揭櫫之權利，竟稱司法院釋字第四〇〇號、第七〇九號解釋、公政公約及經社文公約與本案案情有異，因此本件不受拘束，然而司法院大法官解釋第四〇〇號及第七〇九號解釋理由書係就「財產權保障範圍」加以闡釋，依照司法院大法官解釋第一八五號之意旨，有拘束全國各機關及人民之效力，而經社文公約及公政公約具有國內法效力，甚至高於內國法令[20]，本應拘束全國各機關，俾使各機關之作為符合兩公約有關人權保

註19：同註3，頁99。

註20：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第8條規定：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完

障之規定，怎會有因案情有異而不受拘束之情形？從此可看出，我國行政法院似乎仍有「房屋等於建物等於財產權等於金錢」的觀念，惟此將導致暫時權利保護制度的功能大幅萎縮，更可能使得行政機關於徵收案件都先做了再說，反正無論如何都事後再以金錢填補就好？

肆、結語

本件台中高等行政法院一〇二年度停字第十一號及最高行政法院一〇二年度裁字第一二五九號裁定將拆除房屋簡單地化約成金錢，認為該強制拆除僅涉及財產上的損害，而得以金錢賠償回復，忽略了拆除房屋所侵害的不只是財產上的損害，更是人格尊嚴、生命權、家庭權及隱私權等權利，而這些權利之侵害，是根本不可能以金錢來回復的。彭〇〇之先生於聲請停止執行時，已因房屋被徵收拆除之恐懼，而罹患重度憂鬱症而無法上班，房屋遭苗栗縣政府拆除後二個月，被發現於自家附近之排溝落水身亡，家園確實不是只是頭上有一遮瓦的住處或商品，其涉及的是安全、和平和尊嚴地居住某處的權利，絕對不能只以金錢衡量。

南非前大法官奧比．薩克思（Albie Sachs）於《斷臂上的花朵》一書中指出：「憲法要求解釋人權憲章時須以促進人性尊嚴、平等、自由等價值為原則。我們的憲法因為這些價值，尤其是人性尊嚴的價值而受尊重，而能帶領這個國家。我們明白主張，居住的權利不能和人性尊嚴的權利切割。」[21]然而，就大埔區段徵收案來看，居住及人性尊嚴的權利似乎並未被法院承認，其對兩公約的運用似乎也顯得陌生，惟這樣的結果不僅讓行政機關明目張膽地強勢毀屋，更造成彭〇〇家毀人亡的悲劇，雖台中高等行政法院一〇一年度訴更一字第四十七號隨後判決彭〇〇等大埔四戶勝訴，惟渠等重建家園的路仍是漫漫長路，因此希冀未來行政法院能夠確實落實暫時權利保護制度，以避免大埔事件再次重演。

成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進」李震山大法官於司法院大法官釋字第709號協同意見書指出，若兩公約的規定中，有與我國憲法明文列舉或經憲法解釋所概括保障之基本權利有相同內涵者，就該規定部分，當然具有憲法位階，其他規定一般認為高於內國法令，未來或可引據憲法第22條概括保障的規定，結合其他相關權利，經詳細論證後提升至憲法位階，參司法院大法官709號解釋李震山大法官提出之協同意見書頁10。

註21：奧比．薩克思（Albie Sachs），《斷臂上的花朵》，台北：麥田出版，2013年11月初版，頁188。