

# 談土地徵收怠於補償費給付 — 論行政不作為之法律效力 及權利保障 (二)

彭忠義

(新竹市九九地政聯誼會創會長)

## 提綱挈領

- 壹、研究動機與問題意識
- 貳、土地徵收所涉及之行政作用範圍
  - 一、行政計畫
  - 二、行政處分
  - 三、行政契約—徵收契約
- 參、行政不作為之違法性及其法律效力
  - 一、行政不作為違法類型
  - 二、行政不作為之法律效力
- 肆、我國實務上對土地徵收怠於發放補償金適用之現況
  - 一、徵收補償法令之興廢
  - 二、行政機關
  - 三、司法院大法官會議
- 伍、土地徵收補償費怠於給付之糾紛態樣及其法律效果評析
  - 一、非行政處分類型
  - 二、非得撤銷類型
  - 三、非無效行政處分之類型
  - 四、非給付類型
- 陸、結論

## (續上期)

### 肆、我國實務上對土地徵收怠於發放補償金適用之現況

#### 一、徵收補償法令之興廢

經由司法院大法官會議解釋及土地徵收條例於民國 89 年 2 月 2 日施行、民國 91 年 12 月 11 日之修正，對於過去怠於徵收補償給付之行政命令等，皆有裁量限縮之趨勢。例如內政部 78 年 1 月 5 日台內字第 661991 號令發布之「土地徵收法令補充規定」，行政法院 85 年 1 月 17 日庭長評事聯席會議決議略謂：「然縱已逾十五日期限，無從使已確定之徵收處分溯及發生失其效力之結果」，均不予適用。內政部 90 年 7 月 18 日 (90) 台內地字第 9077109 號，亦廢止「徵收土地辦理補償價款提存作業注意事項」、「撤銷土地徵收作業規定」等徵收有效認定之卸責條款<sup>11</sup>。

行政便宜主義或自由裁量論，既無法適應時代之需求，而且在實際運用上容易造成裁量權之濫用，使人民權利之保護更陷於不確定狀態，於是裁量權行使應有一定界限之理論因此而興起，認為准許行政機關自由裁量並非意味縱容其恣意與獨斷，裁量行為如有逾越或濫用而致行政判斷顯然欠缺合理時，不僅係裁量之不當，更應構成違法而得訴請撤銷。行政不作為之決定亦如自由裁量般，應有其裁

量之界限，如行政之作為有其急迫必要性而行政機關仍怠於行使其權限者，該不行使之不作為應為權限之消極逾越或濫用而應受違法之評價。

為克服行政便宜主義或自由裁量論之缺失所發展之理論，除裁量權收縮論外，尚有作為義務論或健康權論<sup>12</sup>。

（一）裁量權收縮論：

裁量權收縮論在基本上並非完全否定行政機關之裁量權，惟在一定之事實狀態下，若應防止之危險性增大，發生之可能性愈高者，行政機關裁量之幅度即應收縮，甚至收縮至零，行政機關在此種情形下，便只有作為之義務，倘仍不作為，即應受違法之評價。

（二）作為義務論（健康權論）：

裁量收縮論在原則上仍承認行政機關之裁量權，僅在一定之要件下，例外地將行政裁量之範圍收縮為零而導出其作為義務之理論，過於消極而不符合積極行政之本旨，特別是食品或藥品公害等造成國民生命、身體、健康上之重大侵害時，行政機關對行使或不行使監督與規致權限之判斷，應無裁量之餘地而直接負有作為之義務，否則即屬違法。

二、行政機關

內政部92年7月29日台內地字第0920010610號：「按『需用土地人未於公告期滿十五日內將應補償地價及其他補償費額繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，該徵收案從此失其效力……』為土地徵收條例第二十條第三項所明定，又按司法

院大法官會議議決釋字第一一〇號解釋文略以：『……需用土地人不於公告完畢後十五日內，將應補償地價及其他補償費額繳交主管地政機關發給完竣者，依照本院院字第二七〇四號解釋其徵收土地……』旨揭工程公告徵收日期自92年1月8日已逾前開規定期限，該土地徵收核准案自應從此失其效力，另參考最高法院九十年判字第二〇五號判決理由：「『……已逾法定徵收公告期滿後十五日之補償期間，依土地法第二百三十三條規定暨司法院釋字第一一〇號解釋，本件徵收核准案……』核與首揭司法院釋字第五一六號解釋意旨相符，則本件系爭土地徵收處分似應認定已因而失其效力，如仍欲徵用系爭土地，應重新辦理徵收……準此，本案仍請依法定程序重新辦理徵收事宜。」

行政處分一經發布而生效，所稱「生效」，基本上指的是生「外部效力」(auBere Wirksamkeit)，也就是對物存在的事實而已。至若其規致內容(下命、禁止、形成與確認等)所意欲發生的法律效果，即所謂「內部效力」(inner Wirksamkeit)原則上固與外部效力同步發生，但行政處分附始期或停止條件，至於期限屆至或條件成就前，則另當別論。此時該行政處分已有外部效力同步發生，故毋論，但尚不發生內部效力。反之，倘行政處分規定內容溯及既往，則內部效力又早於外部效力發生。總之，行政處分外部效力與內部效力發生的時間可能不一致。

行政處分一生效即對相對人產生

拘束力(Bindungswirkung)，也就是說相對人處分內的規定，或負擔義務，或享有權利。另行政處分對國家的拘束效力有：

(一) 對處分機關的拘束效力：

1 存續力一

行政處分的存續力，指行政處分一作成，即具有的限制處分機關之廢棄權限的效力。由於存續力的存在，處分機關即不能任意否定行政處分的效力，只在一定要件具備下始能撤銷與廢止。所以存續力並不意謂行政處分的絕對不可廢棄力，充其量只是相對的不可廢棄力，也就是不絕對禁止處分機關事後自行廢棄行政處分，但使其廢棄權限受一定條件的限制。

2 跨程序拘束力一

行政處分的跨程序拘束力，確切說，指的是行政處分對同一處分機關於後續程序作成後續處分的拘束效力。須注意的一點是，行政處分的這種跨程序拘束力，並不根本禁止處分機關對同一事件已重新的程序重為新的決定，其禁止的毋寧只是比原決定更為不利於相對人的新的決定而已。

行政處分之所以具有這種跨程序拘束力，歸納之理由有三，一是避免兩相矛盾的行政處分同時出現，而令相對人無所適從。其次則是出自於相對人既得權之尊重的考慮。最後，或許也是最重要的一個理由，則

明顯是為了防範官署藉新作處分之便，以達規避與廢止受益處分之要件規定的目的。

(二) 對其他國家機關的拘束效力：

行政處分的構成要件效力，在拘束對象為處分機關以外其他行政機關的面上，指的是一個發布、生效既成的行政處分，對處分機關以外的其他行政機關同樣具有拘束效力，更確切地說，其他機關有義務將該處分當作一個既定的構成要件，或者說一個既成事實，予以承認、接受，並充作其自身管轄事物之決定的基礎。

三、司法院大法官會議

司法院院字第2704號<sup>13</sup>：「需用土地人，不依土地法第三百六十八條第一項規定於公告完畢後十五日內，將應補償地價及其他補償費額，繳交主管地政機關發給完竣者，法律上既無強制需用土地人繳交之規定，實際上又未便使徵收土地核准案久懸不決，尋繹立法本旨，徵收土地核准案，自應解為從此失其效力，土地所有人如因此而受損害者，得向需用土地人請求賠償。」

司法院釋字第516號<sup>14</sup>：「……此項法定期間，雖或因對徵收補償有異議，由該管地政機關提交評定或評議而得展延，然補償費額經評定或評議後，主管地政機關仍應即行通知需用土地人，並限期繳交轉發土地所有權人，其期限亦不得超過土地法上述規定之十五日（本院院字第二七〇四號、釋字第一一〇號解釋參照）。倘若應增加補償之數額過於龐大，應動支預備金，或有其他特殊情事，致未能於十

五日內發給者，仍應於評定或評議結果確定之日起於相當之期限內儘速發給之，否則徵收土地核准案，即應失其效力。行政法院八十五年一月十七日庭長評事聯席會議決議略謂：司法院釋字第一一〇號解釋第三項，固謂徵收土地補償費額經標準地價評議委員會評定後，主管機關通知並轉發土地所有權人，不得超過土地法第二百三十三條所規定之十五日期限，然縱已逾十五日期限，無從使已確定之徵收處分溯及發生失其效力之結果云云，其與本解釋意旨不符部分，於憲法保障人民財產權之旨意有違，應不予適用。」

司法院釋字第425號<sup>15</sup>：「……土地法第二百三十三條明定補償費應於『公告期滿後十五日內』發給。此法定期間除對徵收補償有異議，已依法於公告期間內向該管地政機關提出，並經該機關提交評定或評議或經土地所有權人同意延期繳交者外，應嚴格遵守（參照本院釋字第一一〇號解釋）。內政部中華民國七十八年一月五日台內字第六六一九九一號令發布之『土地徵收法令補充規定』，係主管機關基於職權，為執行土地法之規定所訂定，其中第十六條規定：『政府徵收土地，於請求法律解釋期間，致未於公告期滿十五日內發放補償地價，應無徵收無效之疑義』，與土地法第二百三十三條之規定未盡相符，於憲法保障人民財產權之意旨亦屬有違，其與本解釋意旨不符部分，應不予適用。」

行政處分除拘束處分機關以外的其他行政機關外，也同時拘束法院，

質言之，對一個既有的行政處分，法院原則上只能把它當作一個既成事實，承認其存在，並納為自身的一個基礎構成要件事實。行政處分之所以對法院亦擁有拘束力，從權力分立，乃清楚不過的事實，此處不贅。因為權力分立的內容除權力區分外，還有權力制衡一項。權力制衡不僅合理化，甚至要求法院對於行政處分做適法審查。在法院有權對行政處分做適法審查的場合，行政處分自不可能對法院擁有構成要件效力。問題是，法院何時有審查行政處分的適法性，從而構成要件效力的例外，非無爭議。

（待續）❖

#### 註釋

註1 土地徵收條例第20條：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後十五日內發給之。但有第二十二條第四項之情形者，不在此限。前項徵收土地應發給之補償費，得報經行政院核准以土地債券搭發補償之。需用土地人未於公告期滿十五日內將應補償地價及其他補償費額繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，該徵收案從此失其效力。但有下列各款情形之一者，不在此限：一、於公告期間內因對補償之估定有異議，而由該管縣市地政機關依第二十二條規定提交地價評議委員會復議者。二、經土地所有權人同意延期繳交有案者。三、應受補償人拒絕受領或不能受領者。四、應受補償人所在地不明者。」第二十二條第四項：「徵收補償費額經復議或行政救濟結果有變動者，其應補償價額差額，應於其結果確定之日起三個月內發給之。」第二十六條：「直轄市或縣（市）主管機關應於國庫設立土地徵收補償費保管專戶，保管因受領遲延、拒絕受領或不能受領之補償費，不是用提存法之規定。直轄市或縣（市）主管機關應於本條例規定應發給補償費之期限屆滿次日起三個月內存入專戶保管，並通知應受補償人。自通知送達發生效力之日起，逾十五年未領取之補償費，歸屬國庫。前項保管專戶儲存之補償費應給付利息。以實收利息照付。未受領之徵收補償費，依第一項規定繳存專戶保管時，視同補償完竣。第一項未受領補償費保管辦法，由中央主管機關定之。前四項規定，於本條例施行前未辦竣提存之未受領補償費，準用之。」

註2 王和雄著，論行政不作為之權利保護，1994年5月初版，三民書局，頁267-269。

註3 法源法律網，判解函釋。

註4 法源法律網，判解函釋。

註5 法源法律網，判解函釋。