

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 (三)

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)

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

核准徵收機關所為函復不生徵收失效情事，僅屬說明徵收是否失效之意見而已，並非行政處分¹⁶。

※本文看法：

依據行政程序法第一百三條、一百十六條規定，可將瑕疵最輕微之行政處分，不影響行政運作與目的下，藉由補正或轉換的程序，將漏未補償程序踐行的行政不作為，於不背離「相當期限」的原則下，將瑕疵行政處分治癒。

就「紛爭解決一次性」而言，就補償行為之怠惰，不論係行政機關之積極的或消極的不作為，該給付價款之控制權皆在於行政機關，除經法院判決確定外，非被徵收主體所得搶取豪奪者（相對於徵收公權力行使而言）。故行政法院在處理此類徵收補償費發放爭議時，就單方面可歸責於行政機關之事由下，不論當事人起訴為確認、給付、形成訴訟型態，均應先予以同一事實基礎法律關係，就是否行政不作為為違法認定，再為瑕疵輕重

之效力認定。如此一來行政法院至少就訴訟之爭點效得以確定行政不作為之違法性，使當事人免於訴訟另起爐灶之不確定性，期能就訴訟形式不予特別拘束，使當事人有接近法院解決紛爭的機會。

二、非得撤銷類型

(一) 實務一：

重新評定後地價補償差額發給，屬徵收處分確定後繼續完成補償作業之後續行為，縱未於重新評定後十五日內發給，依同法第二百三十五條僅被徵收土地之所有權人，有繼續使用該土地之權。尚無司法院釋字第一一〇號解釋第二項前段之適用，對已確定之徵收處分應不生影響¹⁷。

(二) 實務二：

提存乃被告最終免除債務之方法，並非未提存即為該處所指之「未發給」，而係既已通知領取，仍處於隨時待領之狀態，故與該處所稱「未發給」仍屬有間，又依土地法第二百三十七條之規定，應受補償人拒絕受領或不能受領者，直轄市或縣（市）地政機關得將徵收補償費提存，土地法第二百三十七條關於地價及補償費之提存待領，並無期限之規定，且依該條文規定，該管地政機關是否提存，仍有裁量之權，因此即使內政部或行政法對提存之時限曾以行政命令加以規範，但該等命令仍屬行政機關之內部訓示規定而已，有無遵守僅屬是否應負行政遲延責任之問題（前行政法院六十八年判字第四八〇號判決參照），並不影響徵收之效力¹⁸。

※本文看法：

歸納出行政不作為違法要件為

¹⁹：

1 被害法益之對象性一

如因行政不作為有違法情事而造成國民權利之損害者，除非損害之發生，被害人得因自己努力予以防止（迴避）者外，基於有損害必有賠償及有權利必有救濟之法諺，均應予以保護，亦即均得請求損害賠償，殊不因人身法益或財產法益而有區別。

2 危險之迫切性一

為確保生命、身體與健康之安全性，若以有具體之危險為要件，易生延誤而難以防止之結果，基於福祉行政之精神與機能，殊無坐待危險具體化而後採取防止措施之理。

對於國民生命、健康之危險縱非迫切，僅須存有蓋然性即可，又行政機關容易得知該危險之要件，亦應修正為行政機關若行使權限加以調查即能知該危險者，預見可能性之要件即可成立。

3 危險發生之預見可能性一

危險之迫切性雖已存在，但要課行政機關以不作為違法之責任，仍應以其具有危險發生之預見可能性為必要。

4 損害結果之迴避可能性一

損害結果之迴避可能性，應依社會之通念加以判斷，而非全憑行政機關之判斷標準，且不以有法律、條例等規致權限之

明示授權為必要。

5 規致權限發動之補充性及國民期待可能性一

另規致權限發動之補充性及國民期待可能性兩要件，前者係指被害人個人並無自力防止或迴避危險發生之有效方法，亦即非賴行政機關行使規致權限即無法防止損害結果發生之謂，若僅憑被害人個人之努力即能防止危險之發生者，即不應請求或期待行政權限之發動，此係行政不作為責任之界限。惟鑒於國民對於危險性通常均欠缺判斷力，不須要求國民已有現實的期待規致權限發動之事實，而以國民若知悉有具體危險之迫切性（蓋然性），必會期待規致權限發動之情事之可被認定即可。

行政程序法第一百十七條、一百十八條及司法院大法官會議釋字第四二五號、五一六號解釋之「失其效力」認定，可為撤銷行政處分之依據。尤其再發布、公告徵收效力有公共重大利益之考量，避免溯及既往地將徵收後進行的公共工程全盤否定後，造成重大經濟損害，故採撤銷行政處分後，「向後失其效力」的作法，再依土地徵收條例，依當期之評定地價，再為最新且最接近的價格補償。但是新補償價格低於原補償價格（如徵收之土地為行水區後地價調降），以及遲延發價致使被徵收主體無法使

用收益之損害，至今仍無明文規範保護者，本文認應類推適用不當得利及遲延責任之民法規定處理之。

三、非無效行政處分之類型

又依行政訴訟法第六條第一項規定：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行完畢或因其他事由而消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」可知，我國行政訴訟中之確認訴訟類型包括確認行政處分無效、確認公法上法律關係成立或不成立、確認以消滅之行政處分為違法三類。關於法律關係成立或不成立，係從民事訴訟法而來之概念及用語，前揭第六條原草案之立法理由特別在成立或不成立下註明包括存在或不存在，存在與成立固非完全一致，但在實務上向來已將成立或不成立解為包括存在或不存在²⁰。按行為時土地法第二百三十七條僅有補償費提存之相關規定，並未限定提存期限，本案因原告遲未具領，故延至八十一年始依法辦理提存，惟此項提存期間規定，只屬訓示性質，已如前述，對其土地徵收核准案之效力，並無影響；又「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，依照司法院院字第二七〇四號解釋其徵收土地核准案自應從此失其效力，……」，是以本件並非需用土地人延不繳交補償地價及補償費，而係原告等未予領價，原告主張徵收失效，並非可採²¹。

※本文看法：

依據行政程序法第一百十一條第七款之規定，當徵收程序中有重大明顯之瑕疵時，例如無徵收之預算編制、撥付，而為徵收之程序，為最嚴重的無效行政處分認定，自始當然絕對的不生效力。

四、非給付類型

土地徵收條例八十九年二月二日經總統公佈實施後，自應優先適用該條例為之（該條例第一條第二項參照）。茲觀諸該條例第十四條及第二條規定，徵收土地應由中央主管機關核准之，而所謂中央主管機關係指內政部，是有關土地徵收之程序，直轄市政府及縣（市）政府僅能視其需要及財力狀況而擬具徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送請內政部核准之，準此，各地方政府就其所轄都市計畫區內之道路用地或其他公共設施保留地之徵收，並無作成徵收之權責，自亦無從基於人民之請求而作成應否徵收之處分²²。

※本文看法：

所謂對價關係並非指雙方當事人互負之債務，而是在客觀上有合意之價格，主觀上雙方當事人所為給付互相依存，互為因果而有報償之意，故債權與債務之間互有補償關係，而彼此互為代價。基此論點，徵收公權力之行使與損失補償費之發放存有一定之對價關係；而補償之給付行為，依據其於程序中之瑕疵程度光譜，依純粹行政處分性質而言，應將發價程序作為行政處分之一部。

此外，就補償對價關係以可比照行政契約之例，就該筆補償給付行為，視為被徵收主體的請求權基礎，作為給付之訴類型的一環，如此既可維持徵收行政工作之進行，另一方面將補償給付與徵收程序脫鉤，獨立性的爭議解決，以收避免影響多數公共利益之效。

陸、結論

徵收程序包括內部關係與外部效力所構成。姑不論內部之行政計畫之立意有多公益性，但對犧牲之被徵收主體仍須有相對性，並符合正當法律程序的「對價給付」後，始可完成該當之行政行為。

不論補償費給付屬成立要件、生效要件，皆無非以保障人民財產權為目的。除非可歸責於被徵收主體之事由而拒絕或遲延受領補償費，否則行政機關應嚴格遵守司法院大法官會議解釋及土地徵收條例等法令之規定，以維權力分立、權力制衡之作用，避免行政怠惰而進一步侵害人民權利。

此外，補償費發放公告通知後，未為受領時，提存期限實務上仍無確切之規範，有裁量漏洞之虞，應併予一併檢討，以免未提存價款有徇私舞弊，且未依徵收意指達成清償之目的。故應依土地徵收條例第二十條、二十二條、二十六條等規定，為提存期限之類推適用的作法，方為正辦。（全文完）❖

註釋

註16 最高行政法院92年度8月份庭長法官聯席會議：「細繹上開『徵收土地核准案失效』之法律性質，類同附解除條件之行政行為，於該失效之基礎是時（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）成就時，當然發生該徵收案從此失其效力之法律效果，從而原核准徵收機關所為函復不生徵收失效情事，僅屬說明徵收是否失效之意見而已，並非行政處分。」

註17 行政院85年3月份庭長評事聯席會議：「又重新評定後地價補償差額發給，屬徵收處

分確定後繼續完成補償作業之後續行為，縱未於重新評定後十五日內發給，依同法第二百三十五條僅被徵收土地之所有權人，有繼續使用該土地之權。尚無司法院釋字第一一〇號解釋第二項前段之適用，對已確定之徵收處分應不生影響。」

- 註18 臺中高等行政法院判決92年訴字第35號：「原告因而主張彰化縣政府既未於法定之期間將徵收之補償費發給完竣，卻仍於上開期間經過後，辦理提存，依司法院大法官會議釋字第一一〇號及第四二五號之解釋，該徵收案之原處分，從此失其效力，即其徵收之處分即已失效部分：查司法院釋字第一一〇號解釋以：『二、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核准案自應從此失其效力』，依其解釋理由書三述及：徵收土地補償費之發給期限土地法第二百三十三條特別規定者，其目的在防止徵收土地核准案久懸不決及減少土地所有權人之損害而保障私權，爰解釋徵收土地之地價補償費及發放，除有因對補償之估定有異議，而由該管市、縣地政機關依法提交標準地價評議委員會評定或經土地所有人同意延期繳交有案之情形外，應在法定期限內辦理，逾期失其徵收效力。另土地法第二百三十七條第一項第一款規定，應受補償人拒絕受領或不能受領者，市、縣地政機關得將款項提存之，惟辦理提存之期限，法並無明文規定。故上開函釋所稱徵收失效，應係指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繳交主管地政機關發給受補償人之情形而言，而非指補償費應於公告期滿十五日內發放全體被徵收土地人完竣或完成提存手續（最高行政法院八十七年度判字第302號及八十六年度判字第2561號判決參照）。又查徵收補償費，依土地法第二百三十六條第二項之規定，應由需用土地人負擔，關於徵收補償費是否於公告期滿十五日內發給之認定，應以需用土地人有無於公告期滿十五日內將應補償地價及其他補償費額繳交直轄市或縣（市）主管機關，主管機關有無通知領款人領款，領款人是否處於隨時可領款之狀態為斷。原告等既受領取補償費之通知，而遲未領取，自非被告不於公告期滿十五日內發給，提存乃被告最終免除債務之方法，並非未提存即為該處所指之「未發給」，而係既已通知領取，仍處於隨時待領之狀態，故與該處所稱「未發給」仍屬有間，又依土地法第二百三十七條之規定，應受補償人拒絕受領或不能受領者，直轄市或縣（市）地政機關得將徵收補償費提存，土地法第二百三十七條關於地價及補償費之提存待領，並無期限之規定，且依該條文規定，該管地政機關是否提存，仍有裁量之權，因此即使內政部或行政院對提存之時限曾以行政命令加以規範，但該等命令仍屬行政機關之內部訓示規定而已，有無遵守僅屬是否應負行政遲延責任之問題（前行政法院六十八年判字第480號判決參照），並不影響徵收之效力。本件彰化縣政府已編列經費可發放補償費，並依土地法第二百三十三條規定於於土地徵

收公告期滿（即七十七年六月五日）後，即於七十七年六月二十日發放補償費（見原處分卷所附補償清冊），並未逾十五日之期間。惟因原告於七十七年六月一日之公告期間內，認工程設計路線捨直取彎，徵收不當，侵害其權益，提出異議，而未前往領取系爭款項。縱本案土地徵收補償費於原處分公告期滿十五日後五年始經彰化縣政府辦理提存，依上開說明，應不影響原徵收核准案之效力。」

- 註19 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258-267。
- 註20 吳庚，行政爭訟法論修訂版，頁120。最高行政法院27年上字第17078號、52年台上字第1240號、60年台上字第4816號判例參照。
- 註21 臺中高等行政法院91年訴字第386號判決：「原告等既受領取補償費之通知，而遲未領取，自非被告不於公告期滿十五日內發給，提存乃被告最終免除債務之方法，並非未提存即為該處所指之「未發給」，而係既已通知領取，仍處於隨時待領之狀態，故與該處所稱「未發給」仍屬有間。」臺北高等行政法院89年訴字第2419號判決：「徵收土地應補償之地價及其他補償費，未依行為時土地法第二百三十三條規定，於公告期滿後十五日內發給者，其徵收土地核准案從此失其效力，固經司法院釋字第一一〇、五一六號解釋在案。惟所指「徵收土地核准案失其效力」，參酌司法院三十三年院字第二七〇四號解釋：「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。」意旨以觀，其法效果係指「向後失效」而言。蓋徵收處分公告後，依行為時土地法第二百三十條規定，需用土地人得為種種行為（如：進入徵收土地內為察勘、測量工作，代土地所有權人或土地他項權利人除去其土地障礙物等），為不使該行為之法效果受影響，故採向後失效之見解。因此土地徵收補償費未於公告期滿後十五日內發給，致徵收處分「失其效力」之意義，與行政處分之「無效」，尚屬有別。」
- 註22 高雄高等行政法院90年訴字第1898號判決：「違各級政府因興辦公共事業或實施國家經濟政策需要，對於徵收取得之土地固應給予補償，惟亦需在「依法律之規定辦理徵收」前提下，斟酌其財源狀況而給予土地所有權人相當之補償，並非意指其提供土地作為既成道路而供公眾使用之所有權人，均得本於司法院釋字第四〇〇號解釋而請求各級政府機關辦理徵收而要求給予補償。此由該號解釋之理由書中「明」……各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。……」亦可明瞭，足徵該號解釋僅係針對國內實際存在之土地徵收問題提出國家立法及施政之指針，尚非直接賦予人民得據此解釋作為向各級政府機關請求作成徵收補償處分之依據。」