

臺北市政府地政局暨所屬機關 106 年度自行研究報告

徵收效力訴訟案例探討

研究機關：地用科

研究人員：張喬婷

葉香君

臺北市府地政局暨所屬機關 106 度自行研究報告提要表

填表人：葉香君

電話：02-27287495

填表日期：106/11/10

研究項目	徵收效力訴訟案例探討		
研究單位 及人員	地用科 張喬婷(已調離) 葉香君	研究期間	106/1-106/10
報告內容摘要	建議事項		建議參採機關
土地徵收是國家基於公共利益目的，對受憲法保障之財產權經法定程序予以剝奪。政府機關為求取得興辦工程所需土地，常仰賴以徵收手段取用私人土地，一旦徵收處分遭法院判決失效、撤銷或違法，將需重新辦理用地取得，延宕時日，甚者，政府機關需付出高額賠償，究係哪些行政程序之欠缺可能導致行政法院判決徵收失效、撤銷處分或處分違法？即為本研究亟欲探討之重點。	一、補償費應確實於公告期滿 15 日內發放 二、徵收前置作業協議價購程序應周延 (一)協議價購通知應合法送達 (二)協議價購市價委託估價師估價		一、用地機關、臺北市府地政局地用科 二、用地機關

註：建議參採機關欄，請研究者就每一建議事項填註參採機關。

目 錄

壹、緒論	3
一、研究動機	3
二、研究目的	3
三、研究範圍	4
四、研究方法	4
貳、文獻探討	5
一、土地徵收制度探討	5
(一) 土地徵收原則	5
(二) 土地徵收程序	6
(三) 徵收處分性質	7
二、徵收效力相關規定及函釋	8
(一) 徵收失效	8
(二) 行政處分無效	9
參、資料分析	11
一、判決案例蒐集篩選	11
二、判決歸納說明	12
(一) 徵收處分失效	12
(二) 撤銷原徵收處分	12
(三) 徵收處分違法	18
肆、主要發現	22
伍、建議與結論	28
陸、參考文獻	31

壹、緒論

一、研究動機

土地徵收係國家因公共事業之需要，經法定程序強制剝奪私人土地權利，並給予土地所有權人相當補償的一種行政行為，對土地所有權人而言，無異是遭受「特別犧牲」，因此，土地徵收必須符合基於公共利益的目的、有法律依據且遵守法定程序、遵守比例原則、應予補償等要件。

政府機關為興辦公共工程，為求取得工程所需土地，以利工程施作，常仰賴以徵收手段取得私人用地，惟如土地所有權人提起確認徵收法律關係不存在或撤銷原徵收處分之訴，一旦徵收處分遭法院判決失效、撤銷或違法，將應需重新辦理徵收程序，延宕時日，甚者，政府機關將付出高額賠償，究係哪些行政程序之欠缺可能導致行政法院判決徵收失效、撤銷處分或處分違法？行政機關針對判決理由應如何改善？值得探討。

二、研究目的

本研究係以徵收處分經法院判決失效、撤銷或違法之各類判決切入，探討了解需用土地人於辦理土地徵收時，何種行為在法律訴訟事件曾經法院審認未確實踐行徵收程序，希望藉由本研究，提供作為實務上執行土地徵收作業程序參考，避免徵收處分遭撤

銷之情形。

三、研究範圍

本研究係以「一般徵收」(不包括區段徵收及一併徵收)近10年(96年到105年間)涉徵收處分經法院判決徵收處分失效、撤銷或違法之法律訴訟案例，搜尋「司法院法學資料檢索系統」一判決書查詢各行政法院判決，以取得最終判決結果為分析依據，分析案例概況，以徵收處分遭判決失效、撤銷原處分或徵收處分違法之行政作業瑕疵，為主要研究範圍。

四、研究方法

本研究確立研究動機與目的後，採文獻分析法，藉由蒐集相關判決資料，歸納整理判決徵收失效、撤銷原處分及徵收處分違法之行政瑕疵態樣，提供本研究分析檢討，最終提出本研究之結論與建議。

貳、文獻探討

一、我國土地徵收制度

（一）土地徵收原則

土地徵收是國家基於公共利益目的，而對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之制度。由於人民受憲法保障之財產權蒙受強制性之侵犯，國家必須有「合法」之理由，此合法之理由，即須為「公共利益」之故。亦即土地徵收之前提是，所擬興辦之公共事業或徵收之目的須存在足以剝奪私人財產權之公共利益，且須是經過選擇的、重大的、特別的公共利益¹。

採徵收方式時，基於憲法所定比例原則之要求，應具備其手段上之必要性。亦即，土地徵收應為達成徵收目的（取得公益事業用地）之「最後手段」或「不得已手段」；興辦事業人於取得所需用地過程中，應優先採徵收以外其他各種較溫和、侵害較小之方法，盡客觀、可能之努力以達成目的，必待客觀上無法達成以合意方式取得所需用地時，始得行徵收方式²。

按司法院釋字第 516 號解釋文意旨：「國家因公用或其他

¹ 鍾麗娜、徐世榮，省悟-土地徵收問題之根源所在，土地問題研究季刊第 10 卷第 3 期，2011 年，頁 22。

² 陳立夫，張文郁，張永健，土地徵收法制的變革，2016 年，頁 5。

公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第十五條規定，人民財產權應予保障之意旨。」³是國家既以強制手段取得憲法保障之私有財產權，為兼顧公益與私益之衡平，應就被徵收土地所有權人儘速給予相當補償。

（二）土地徵收程序

我國土地徵收原係依據19年6月30日制定公布之土地法（土地徵收編）規定辦理，自89年2月2日土地徵收條例制定公布後，該條例成為土地徵收之特別法。

按現行土地徵收條例之規定，需用土地人為興辦公益事業需用私有土地時，先與土地所有權人進行協議價購或以其他方式取得，所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者³，始得檢具土地徵收計畫書等書表，向中央主管機關內政部提出徵收申請⁴。徵收申請案件經內政部土

³土地徵收條例第11條

⁴土地徵收條例第13、13-1條

地徵收審議小組會議審議通過准予徵收後⁵，通知被徵收土地所在地之直轄市或縣（市）政府，辦理徵收公告 30 日，並以書面通知土地所有權人及他項權利人。徵收土地應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）政府於公告期滿後 15 日內發給被徵收人。於補償費發給完竣時，需用土地人取得土地所有權⁶。

逾期未領之補償費，直轄市或縣（市）主管機關於應發給補償費之期限屆滿次日起 3 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 15 年未領取歸屬國庫，未受領之徵收補償費繳存專戶保管時，視同補償完竣⁷。

（三）徵收處分性質

行政處分係行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施對外直接發生法律效果之單方行政行為，參照最高行政法院 92 年判字第 1442 號判決：「…土地徵收案，係由法定核准徵收機關決定徵收之具體內容，再將該決定交由市、縣地政機關公告及通知土地權利利害關係人，即核准徵收之權責機關始為土地徵收之處分機關，其所為核准之徵收函，方係發生徵收效力之行政處分；市、縣地政機關並無決定是否徵收

⁵土地徵收條例第 14、15 條

⁶土地徵收條例第 17~20 條

⁷土地徵收條例第 26 條

土地或變更核准徵收機關所為徵收處分內容之權力，其僅係依照核准徵收之內容為通知及公告…」，故土地徵收係由中央主管機關內政部為之行政處分，徵收補償費之核計，則由被徵收土地所在地之直轄市或縣（市）政府為之。土地徵收時存在各自獨立之徵收與補償 2 個行政處分，即內政部為核定徵收之處分後，再交由直轄市或縣（市）政府為核定補償費之處分⁸。

二、徵收效力相關法規及函釋

徵收失效係基於法定事由發生，使核准徵收、公告所限制土地所有權人效力不復存在，另因土地徵收為行政處分，相對人或利害關係人得請求確認行政處分無效，相關法規及函釋如下：

（一）徵收失效

早期土地法第 233 條：「徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後 15 日內發給之。」，僅設有應於公告期滿後 15 日內發給之限制，未定有未依其發放補償費之法律效果，然依司法院院字第 2704 號解釋、司法院大法官會議釋字第 110 號解釋，需用土地人，不依土地法規定於公告完畢後 15 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

⁸ 陳立夫，析論我國土地徵收法制上之爭議問題，臺灣土地研究第 11 卷第 1 期，2008，頁 7。

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。

現行土地徵收條例第 20 條規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後 15 日內發給之。但依第 22 條第 5 項規定發給應補償價額之差額者，不在此限。需用土地人未於公告期滿 15 日內將應發給之補償費繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，該部分土地或土地改良物之徵收從此失其效力。」

綜上，需地機關如未於公告期滿 15 日內將應補償地價及其他補償費額繳交直轄市或縣（市）補償機關，補償機關於法定期間內通知應受補償人領取補償費，使受補償人處於隨時可領取之狀態，徵收案從此失其效力。

（二）行政處分無效

行政程序法第 111 條規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：一、不能由書面處分中得知處分機關者。二、應以證書方式作成而未給予證書者。三、內容對任何人均屬不能實現者。四、所要求或許可之行為構成犯罪者。五、內容違背公共秩序、善良風俗者。六、未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏事務權限者。七、其他具有重大明顯之瑕疵者。」

徵收係國家因公共利益上之需要，基於法律賦予行政機關權力，依法定程序強制取得人民財產權，並給予財產權人相當補償之行政行為，其處分為要式行為，如有未具備要式情形，始為無效之徵收處分。

參、資料分析

一、判決案例蒐集篩選

本研究案例來源係蒐集自「司法院法學資料檢索系統⁹」，各行政法院審理土地徵收案件之判決，經以裁判案由「徵收」、裁判主文「處分」、裁判案由「確認徵收法律關係不存在」、裁判主文「徵收處分失效」等為檢索詞，蒐集自 96 年 1 月 1 日起至 105 年 12 月 31 日止近十年來臺北高等行政法院、臺中高等行政法院、高雄高等行政法院及最高行政法院之判決，並以最終判決結果為分析依據。

經逐一檢視徵收相關判決書，篩選出一般徵收屬於徵收效力之訴訟判決案件計有 43 件。經整理該 43 件判決案件，其中判決原告之訴駁回(徵收處分有效)計有 35 件，發回更審尚在訴訟係屬中 1 件，經臺北高等行政法院、高雄高等行政法院及最高行政法院判決原徵收處分失效、撤銷或違法之案件為 7 件(詳圖 1)，茲就該 7 案予以分析說明。

⁹ 司法院法學資料檢索系統：<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>

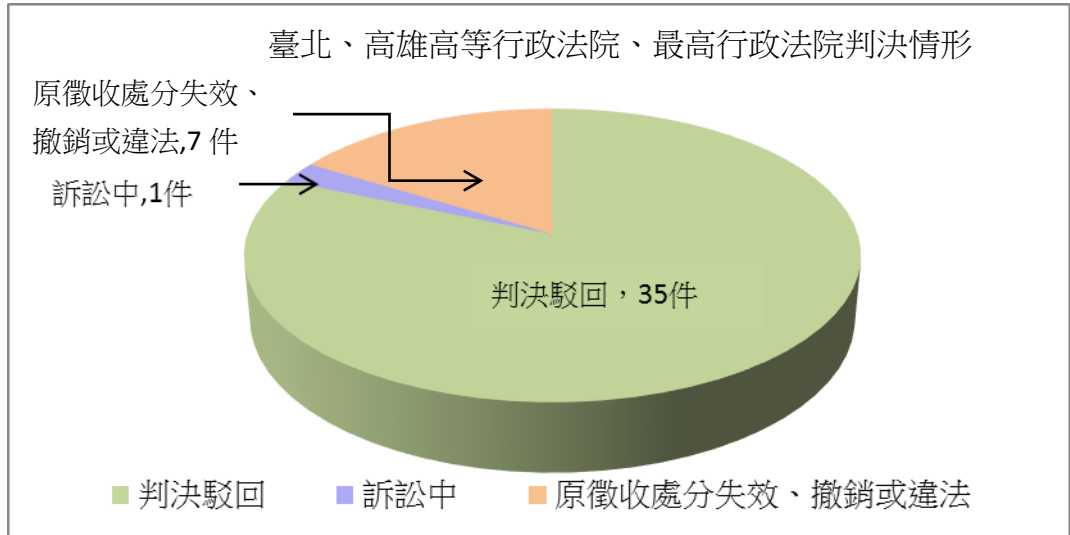


圖 1 臺北、高雄高等行政法院、最高行政法院判決情形

資料來源：本研究整理

二、判決歸納說明

(一)徵收處分失效

查有臺北高等行政法院以需用土地人未於公告期滿 15 日發放徵收補償費為由判決徵收處分失效 2 案。

1、臺北高等行政法院 101 年訴字第 1348 號判決

(1) 個案事實

臺北市政府為興辦基隆路二段新築工程，45 年 4 月 20 日公告徵收重測前臺北市○○區○○段 746 地號內部分土地。原土地所有權人主張參加人(臺北市政府)未於公告期滿 15 日內將徵收補償費發給完竣，系爭土地徵收案依法應失其效力，提起行政訴訟。

(2) 判決意旨

因系爭徵收公告及徵收土地補償清冊內誤載原告之姓名及住址，而未完成法定徵收程序，且無從依該錯誤之系爭徵收公告內容，認定原告即為該徵收處分之相對人，對系爭土地所有權人即原告不發生合法徵收之效力，且因參加人未於系爭徵收公告期滿後 15 日內合法通知原告領取系爭土地之徵收補償費，並使原告處於隨時可領取之狀態，則揆諸土地法第 233 條前段、土地徵收條例第 20 條第 3 項前段規定及司法院院字第 2704 號、釋字第 110 號解釋意旨，系爭核准徵收處分關於徵收系爭土地部分，應自 45 年 6 月 5 日起失其效力。

2、臺北高等行政法院 100 年訴字第 140 號判決

（1）個案事實

臺北市政府為興辦基隆路三段拓寬新築工程，44 年 8 月 6 日公告徵收重測前下內埔段○○地號之部分土地，未辦理移轉登記，原告主張未領取徵收補償費，徵收處分應已失效，提起本件行政訴訟。

（2）判決意旨

因臺北市政府未於其 44 年 8 月 6 日公告 30 日期滿後 15 日內（44 年 9 月 20 日前）發放重測前下內埔段○○地

號土地之徵收補償費，則揆諸前揭土地法第 233 條前段、土地徵收條例第 20 條第 3 項前段規定及司法院院字第 2704 號、釋字第 110 號解釋意旨，系爭核准徵收處分關於徵收系爭土地部分，應自 44 年 9 月 21 日起失其效力。

表 1 96 年至 105 年間最終判決結果-徵收處分失效案統計表

判決字號	需用土地人	徵收年度	原告主張	判決徵收失效理由
臺北高等行政法院 101 年訴字第 1348 號判決	臺北市政府	45	未於公告期滿 15 日內發給徵收補償費	1. 徵收公告及補償清冊誤載原告之姓名及住址，對其不發生合法徵收之效力。 2. 因誤載原告之姓名及住址，臺北市政府不可能於徵收公告期滿 15 日內合法通知原告領取系爭土地之徵收補償費，並使原告處於隨時可領取之狀態。
臺北高等行政法院 100 年訴字第 140 號判決	臺北市政府	44	系爭土地登記名義人未領取徵收補償費，徵收處分應已失效	因臺北市政府未於 44 年 8 月 6 日公告 30 日期滿後 15 日內（44 年 9 月 20 日前）發放徵收補償費，則揆諸土地法第 233 條、司法院院字第 2704 號、釋字第 110 號解釋(二)意旨，系爭核准徵收處分失其效力。

資料來源：本研究整理

(二)撤銷原徵收處分

查有高雄高等行政法院、最高行政法院以未依規定召開公聽會、進行協議價購等徵收前置程序為由，判決撤銷原徵收處分 3 案。

1、高雄高等行政法院 96 年訴更一字第 33 號判決

(1) 個案事實

墾丁國家公園管理處為保護園區內特別景觀區之特殊天然景緻及防止人為破壞，申請徵收坐落屏東縣車城鄉○○段 245 之 1 地號等 30 筆土地及一併徵收其土地改良物，經內政部民國 92 年 7 月 7 日核准徵收。原土地所有權人以徵收程序違法，且欠缺客觀需要性為由，提起訴願、行政訴訟，經法院判決徵收處分撤銷。

(2) 判決意旨

需用土地人依土地徵收條例第 11 條規定通知土地所有權人為價購協議時，該書面通知應合法送達。本件墾管處於申請徵收前召開價購會議通知於開會期日經過後始送達，自難認該次會議已合法通知甲○○參加。

特別景觀區雖嚴格限制開發，但在不妨礙國家計畫原則下，仍得保留作私人原有之使用。本件徵收系爭土地之目的，僅在單純維持其原貌，且於為徵收處分後，迄今並未於系爭土地上從事任何積極之行為。且本件徵收，係配合該年度經費狀況並非有何其他公益上重大之理由，於該年度有急迫徵收系爭土地之必要性。

2、最高行政法院 102 年判字第 307 號判決

(1) 個案事實

花蓮縣吉安鄉公所為辦理吉安鄉花 28 線稻○路、福○路拓寬工程，申請徵收吉安鄉○段 912-1 地號等 129 筆土地。報經內政部 98 年 10 月 15 日核定准予徵收。原土地所有權人以本件土地徵收未依法舉行公聽會或說明會，與法律規定之正當法律程序不符為由，提起訴願、行政訴訟，經法院判決原處分撤銷。

(2) 判決意旨

都市計畫主管機關至少於每 5 年定期通盤檢討，土地徵收條例施行細則第 11 條第 1 項第 2 款規定應作限縮解釋，於申請徵收前 5 年內，曾依都市計畫法舉辦公開展覽或說明會者，始得作為代替徵收前應為之公聽會。

查吉安鄉公所於報請徵收時，係以依都市計畫法於 69 年 2 月 13 日舉辦公開展覽，及於 69 年 2 月 26 日舉辦公開展覽說明會，代替徵收前應舉行之公聽會，則公開展覽及其說明會距申請徵收時已逾 29 年。自不得以上揭公開展覽及公開展覽說明會代替徵收前應舉行之公聽會。徵收程序於法既有未合。

3、最高行政法院 105 年判字第 29 號判決

(1) 個案事實

彰化縣政府為辦理「和美紡織博物館」申請徵收彰化縣和美鎮○段○號土地等 9 筆土地，報經內政部 100 年 11 月 10 日核定准予徵收。原土地所有權人以本件土地徵收程序不合法，對內政部核准徵收之處分不服，提起訴願、行政訴訟，經法院判決原處分撤銷。

(2) 判決意旨

依促參法為一般徵收，屬土地徵收條例第 3 條第 10 款所指「其他依法得徵收土地之事業」所為，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業因公共安全急需使用者外，須先經協議價購或以其他方式取得程序。

本案彰化縣政府依促參法鼓勵民間投資開發方式辦理「和美紡織博物館」，該項公共建設屬「文教設施」，非國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，故辦理徵收前，應經協議價購或以其他方式取得程序。如僅召開協調會，告知價購條件，不為土地所有權人接受，或土地所有權人未參加協調會，而未達成價購協議，難謂已經實質「協議價購」程序。

表 2 96 年至 105 年間最終判決結果-撤銷原徵收處分案統計表

判決字號	需用土地人	徵收年度	原告主張	判決理由
高雄高等行政法院 96 年訴更一字第 33 號判決	墾丁國家公園管理處	92	徵收程序違法，且欠缺客觀需要性	徵收處分未踐行合法之協議價購法定先行程序而違法，且徵收當時無急迫必要性，爰將原徵收處分予以撤銷。
最高行政法院 102 年判字第 307 號判決	花蓮縣吉安鄉公所	98	未依法舉行公聽會或說明會，與法律規定之正當法律程序不符	本案以依都市計畫法於 69 年 2 月 13 日舉辦公開展覽，及於 69 年 2 月 26 日舉辦公開展覽說明會，代替徵收前應舉行之公聽會，距申請徵收時已逾 29 年，自不得以上揭公开展覽及說明會代替徵收前應舉行之公聽會。
最高行政法院 105 年判字第 29 號判決	彰化縣政府	100	土地徵收程序不合法	1. 依促參法為一般徵收，屬土地徵收條例第 3 條第 10 款所指「其他依法得徵收土地之事業」，須先經協議價購或以其他方式取得程序。 2. 僅召開協調會，告知價購條件，不為土地所有權人接受，或土地所有權人未參加協調會，而未達成價購協議，難謂已經實質「協議價購」程序。

資料來源：本研究整理

(三)徵收處分違法

查有最高行政法院以需用土地人未一併辦理土地使用變更編定、或未依規定召開公聽會由認徵收處分違法，惟考量公共利益大於私益，未撤銷原徵收處分 2 件，並為情況判決。

參見行政訴訟法第 199 條規定：「行政法院為前條判決時，應依原告之聲明，將其因違法處分或決定所受之損害，於判決內

命被告機關賠償。原告未為前項聲明者，得於前條判決確定後一年內，向高等行政法院訴請賠償。」故法院應依當事人之聲請，命機關補償原告之損失。

1、最高行政法院 99 年判字第 200 號判決

(1) 個案事實

改制前臺中縣大雅鄉公所為辦理中部科學工業園區○道路中 71 清泉路拓寬工程，需用臺中縣大雅鄉○段 201-232、201-242 地號等 2 筆土地，報經內政部 95 年 2 月 3 日核准徵收，原土地所有權人以系爭道路拓寬工程計畫之變更違法為理由，提起訴願、行政訴訟。案經法院判決原徵收處分違法，惟因對於公共利益有重大損害，而未撤銷原處分。

(2) 判決意旨

本件未注意系爭土地編定非容許作為交通設施之道路使用之土地，未請求一併准予變更編定，而內政部仍核准徵收系爭土地，自有違誤，因而判決核准徵收系爭土地為違法。惟需地機關臺中縣大雅鄉公所辦理中部科學工業園區○○道路中 71 清泉路拓寬工程，業已完工通車，若判決撤銷原處分，再重新辦理徵收程序，對於公共利益有重大

損害，因認原土地所有權人訴請撤銷該部分之原處分及訴願決定，為無理由而予以駁回。

2、最高行政法院 102 年判字第 588 號判決

（1）個案事實

改制前臺南縣仁德鄉公所為辦理臺南交流道特定區 27 號道路工程，申請徵收臺南市○區○段 83-1 地號等 195 筆土地，經報經內政部 98 年 10 月 15 日核准徵收。原土地所有權人以徵收程序不合法為由，提起訴願、行政訴訟，經法院判決核准徵收處分為違法。

（2）判決意旨

本件係以需用土地人已依都市計畫法於 92 年間舉辦公開展覽及公開說明會，代替徵收前應舉行之公聽會，則距申請許可徵收時顯已逾 6 年，其程序於法即有未合。

原處分關於核准徵收原土地所有權人所有系爭土地及一併徵收其土地改良物，雖屬違法，惟需用土地人仁德鄉公所辦理臺南交流道特定區 27 號道路工程，業於 101 年 4 月 16 日驗收完工通車，且系爭 27 號道路為高速公路臺南交流道特定區計畫道路，該交通建設之完工通車，對當地之發展及對外交通有莫大利益，二者相較，公共利益顯然

比私益為巨大，若判決撤銷原處分，再重新辦理徵收程序，
將延宕時日，殊與公共利益相違背，乃駁回原土地所有權
人撤銷系爭土地之徵收處分，並為情況判決。

表 3 96 年至 105 年間最終判決結果-徵收處分違法案統計表

判決字號	需用土地人	徵收年度	原告主張	判決理由
最高行政法院 99 年判字第 200 號判決	改制前臺中縣大雅鄉公所	95	系爭道路拓寬工程計畫之變更違法	1. 土地編定非容許作為交通設施之道路使用之土地，未請求一併准予變更編定。 2. 因該工程業已完工通車，若判決撤銷原處分，再重新辦理徵收程序，對於公共利益有重大損害。
最高行政法院 102 年判字第 588 號判決	改制前臺南縣仁德鄉公所	98	徵收程序不合法	1. 以都市計畫法於 92 年間舉辦公開展覽及公開說明會，代替徵收前應舉行之公聽會，則距申請許可徵收時已逾 6 年，其程序於法未合。 2. 雖屬違法，惟該工程，業於 101 年 4 月 16 日驗收完工通車，該交通建設對當地之發展及對外交通有莫大利益，二者相較，公共利益顯然比私益為巨大，若判決撤銷原處分，再重新辦理徵收程序，將延宕時日，殊與公共利益相違背，乃駁回原土地所有權人撤銷系爭土地之徵收處分，並為情況判決。

資料來源：本研究整理

肆、主要發現

經整理上述判決之徵收失效、徵收處分撤銷、違法案件，並從中分析哪些行政程序之欠缺可能導致行政法院判決徵收失效、撤銷處分或處分違法，茲說明如下：

一、補償費未於公告期滿後 15 日內發給

經整理臺北高等行政法院近 10 年(96 年至 105 年)提起確認徵收法律關係不存在訴訟案 31 份判決書發現，原告人多以未依土地法第 233 條規定於公告期滿 15 日內合法通知領取土地徵收補償費為由，提起確認訴訟。

依相關判決事實顯示，該類案件多數屬 40-60 年間徵收案，相關徵收公告、發價、領取補償費等檔卷資料因年代久遠查找不易，訴訟上面臨舉證困難，判決理由多以需用土地人已於徵收公告期滿 15 日內將應補償地價及其他補償費額撥交主管機關，土地權利人即得隨時請求領取，已符合土地法第 233 條規定及司法院院字第 2704 號、釋字第 110 號解釋意旨，且考量當時之時空環境，法制未臻完備，行政機關就相關徵收、補償程序，固採取較為權宜及寬鬆之態度，惟因此類訴訟，法律未設有除斥期間之規定，於徵收施行後之數十年間均可能提起，對於此種年代久遠之確認徵收失效案件，基於舉證困難之考量，徵收機關如就補償費

已如期發放之事實，提出相關間接資料佐證，多判決原告之訴駁回，以避免過度認定徵收失效，而有違公益¹⁰。

目前本府最常遭遇到的訴訟類型即原告主張未曾受領補償費提起確認徵收法律關係不存在訴訟案，經統計本府近 10 年（96 年到 105 年）受理民眾申請徵收失效案計 40 件，整理如表 4，其中 6 件經查調本府檔存資料確定未依土地法 233 條規定於公告期滿 15 日內發放補償費，報請內政部土地徵收審議小組會議決議徵收失效，其餘 34 件均經內政部土地徵收審議小組會議決議無徵收失效，民眾不服決議提起確認徵收法律關係不存在訴訟案計 18 件，其中 16 件判決原告之訴駁回，2 件經法院判決徵收失效。

參考上開臺北高等行政法院 100 年訴字第 140 號、101 年訴字第 1348 號判決理由，認需用土地人無法提出徵收當時確實依規定合法通知當事人領款之文件、或當事人領款資料而判決徵收失效。本研究認為上開訴訟案皆為土地法時期徵收案，或因徵收檔卷散失舉證困難造成爭議，現辦理徵收作業應確實控管於公告期滿 15 日內備妥補償費並合法通知應受補償人領取，相關通知送達文件、領款資料亦應妥善保存。

¹⁰臺北高等行政法院 95 年度訴第 3163 號、101 年度訴第 635 號、101 年度訴字第 363 號、101 年度訴第 214 號、101 年度訴字第 532 號、102 年度訴 660 號、102 年度訴字第 942 號、103 年度訴字第 844 號、103 年訴字第 1462 號、104 年度訴字第 900 號、104 年度訴第 1122 號、104 年度訴字第 1905 號、105 年度訴更一字第 11 號

表 4 96 年至 105 年間本府受理民眾申請徵收失效案統計表

徵收年度	工程名稱	申請件數	內政部核定結果	後續行政訴訟最終判決結果
36	老松公園	1	應無徵收失效	(未提訴)
38	南京西路工程	2	應無徵收失效	原告之訴駁回
39	羅斯福路工程	1	應無徵收失效或無效	原告之訴駁回
42	第 24、26 號道路工程	5	應無徵收失效	2 件提訴原告之訴駁回 3 件未提訴
44	重慶北路 3 段拓寬工程	2	應無徵收失效	1 件判決原告之訴駁回 1 件未提訴
44	基隆路三段工程	1	應無徵收失效	徵收失效
45	南京東路拓寬工程	2	應無徵收失效	1 件判決原告之訴駁回 1 件未提訴
45	基隆路二段新築工程	1	應無徵收失效	徵收失效
45	敦化路工程	1	應無徵收失效	原告之訴駁回
48	仁愛路工程	1	應無徵收失效	(未提訴)
48	松江路拓寬工程	1	應無徵收失效	(未提訴)
49	士林中正路工程	4	徵收失效	(未提訴)
49	拓築民權路工程	1	應無徵收失效	(未提訴)
53	復興南路工程	1	應無徵收失效或無效	(未提訴)
53	臺北至新店公路第一期工程	2	徵收失效	(未提訴)
57	信義路四段工程	1	應無徵收失效	(未提訴)
57	民權東路打通工程	1	應無徵收失效	原告之訴駁回
57	拓寬仁愛路三段工程	1	應無徵收失效	原告之訴駁回
57	拓寬信義路四段道路	1	應無徵收無效或失效	訴訟中
57	拓寬敦化路工程	1	-	原告之訴駁回
58	明倫、重慶國民中學	1	應無徵收失效	原告之訴駁回
59	南一號隧道引道工程	1	應無徵收失效	(未提訴)
60	環境清潔處設置車輛保養場	1	應無徵收失效	原告之訴駁回
65	北平路工程	1	應無徵收失效	原告之訴駁回
66	吉林路拓築工程	1	應無徵收無效及失效	原告之訴駁回
75	士林區 29 號路暨相關工程	2	應無徵收無效或失效	(未提訴)
77	污水處理場濱江街維護場工程	1	-	原告之訴駁回
81	空軍總司令部興辦松山機場工程	1	應無徵收失效或無效	(未提訴)

二、公聽會為法定徵收要件，應踐行程序

由高雄高等行政法院 96 年訴更一字第 33 號判決、最高行政法院 102 年判字第 588 號判決理由可知，雖依都市計畫法規定實行之公開展覽及說明會，已具有就都市土地之使用計畫、目的用途作說明功能，可達成與申請土地徵收前舉行公聽會相同目的，惟如都市計畫法發布後長達數十年始辦理徵收，則該都市計畫與實際發展情況及需要恐有所差距，其公開展覽或說明會，不得認係行為時土地徵收條例第 10 條但書規定已舉辦公聽會之情形。

上開 2 件判決敗訴之徵收案，均屬土地徵收條例施行細則修正前之案例。按現行土地徵收條例施行細則第 11 條已明定，興辦事業計畫於規劃階段已舉行 2 次以上公聽會，且最近 1 次公聽會之舉行距申請徵收 3 年內，始屬於土地徵收條例第 10 條所稱「已舉行公聽會或說明會」，本府現辦理徵收案均已依照上開施行細則規定辦理公聽會，聽取所有權人及利害關係人意見，並予以回應，惟有論者認為土地徵收條例所規範的公聽會程序與大法官釋字第 409 號解釋意旨未合，無法滿足正當程序保障之目的，提出修改現行條例規定或直接援用行政程序法聽證程序相關規定，然以內政部平均一個月核准 20 餘件徵收案計，如每件徵收案均舉行聽證，以舉行聽證機關內政部現行人力、物力恐無法負擔，有關

土地徵收是否全面以聽證取代現行公聽會，因涉徵收法令修正，不列入本次研究範圍。

三、應進行協議價購程序

按土地徵收條例第 11 條規定需用土地人於徵收前應以協議價購或其他方法，先與土地所有權人協議取得所需用地，如協議不成，始得辦理土地徵收，其立法理由為「為尊重私有財產權益，非有必要，應盡可能避免徵收，故公益事業用地之取得，應先以協議價購或其他途徑¹¹…」。

由高雄高等行政法院 96 年訴更一字第 33 號判決理由可知，需用土地人雖以書面通知土地所有權人參與協議價購會議，惟該通知係送達於土地所有權人登記簿所載住所且該通知遲至開會期日經過後始送達，難認已生合法送達之效力。土地所有權人縱使接獲該協議價購通知，仍無法依據該通知資訊參與協議價購會議或表達協議價購意願，自難謂需用土地人已踐行協議價購程序。

徵收前是否已進行協議價購，應以其提出之價購方案內容與理由是否具說服性（包括可能性與合理性），並於徵收前提出相關資料，與土地所有權人進行溝通。如僅召開協調會，告

¹¹ 立法院議案關係文書，院總字第 285 號，土地徵收條例草案參照。

知價購條件，不為土地所有權人接受，或土地所有權人未參加協調會，而未達成價購協議，難謂已經實質「協議價購」程序，僅具協議價購形式，而未符合立法理由及憲法財產權保障意旨¹²。

協議價購為申請土地徵收之法定先行程序，需用土地人於協議價購通知應說明價格如何訂定，並應依行政程序法相關規定為送達，協議價購會上對民眾提問應確實回應並函復民眾，以確實進行協議價購程序。

¹² 最高行政法院 105 年判字第 29 號

伍、建議與結論

本研究經篩選整理 96 至 105 年間涉土地徵收效力經判決確定之訴訟案件，歸納整理出徵收處分經判決失效、撤銷或行政處分違法之原因為補償費逾期未發放或未踐行法定徵收程序，為避免發生同樣錯誤，爰提出下列建議：

一、 補償費應於公告期滿 15 日內發放

依土地徵收條例第 20 條規定，徵收土地或土地改良物應發給之補償費應於徵收公告期滿後 15 日內合法通知被徵收土地所有權人領取，並使被徵收土地所有權人處於隨時可領取之狀態。辦理徵收公告前應洽戶政機關查明被徵收土地所有權人戶籍地址，或洽詢用地機關有無被徵收土地所有權人通訊住址，俾能確實通知被徵收土地所有權人領款，並應控管發價日期於徵收公告期滿後 15 日內，發價前 1 日向市庫代理銀行確認用地機關已將補償費存入代發補償地價專戶，發放補償費後一個月內辦理徵收所有權移轉登記，相關送達文書如雙掛號回執、送達證書、領款收據等應隨公文歸檔，永久保存。

二、 應辦理協議價購

（一）協議價購通知應合法送達

徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。尤其於徵收計畫確

定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。故政府為興辦工程擬採徵收方式取得私人土地，應確實踐行各項法定程序，並給予民眾陳述意見機會，與民眾充分溝通，使爭議最小化¹³。

協議價購既為土地徵收法定先行程序，需用土地人為確實通知土地所有權人使其知悉協議價購事宜，應事先洽戶政機關、稅捐處等查詢土地所有權人戶籍地址或通訊處，俾使相關通知能依行政程序法規定辦理送達，協議價購會上除應說明價格如何訂定外，對於協議不成依法辦理後續徵收之程序、相關徵收補償之規定及所有權人得行使之權利等事項，亦應一一說明使所有權人知悉；並給予土地所有權人對於協議價購或徵收得陳述意見之機會。

（二）協議價購市價委託估價師估價

協議價購市價可參考政府相關公開資訊或不動產仲介業之相關資訊，或委由不動產估價師查估，亦可洽請土地所在地之直轄市、縣(市)政府提供。以 106 年本府工務局辦理 9 件徵收案為例，因全數委託估價師查估協議價購市價，民眾普遍認同及用地機關積極努力協調下，同意協議價購比例超過 5 成，甚至有 4 個工程案地主全數同意協議價購。建議委任不動產估

¹³司法院釋字第 409 號解釋理由書

價師查估協議價購市價，並於召開協議價購會議時，請估價師列席就金額如何訂定，詳予說明，以解除民眾疑惑，提高協議價購達成率。

土地徵收條例的立法目的在「確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利益」，亦即土地徵收雖為謀求增進公共利益，亦須兼顧保障私人財產，依土地徵收條例第 11 條立法意旨，徵收應為用地取得之最後、不得以手段，應優先考量採行其他較溫和、侵害較小之方式、手段，儘可能地以協議方式達成用地取得之目的，始可謂符合憲法關於財產權保障及比例原則規定之要求，而協議時所提出取得土地的對價應有助於協議的成立，故應儘量委任專業人士即不動產估價師查估協議價購市價，提高協議價購達成率，保障私人財產，如需以徵收方式取得用地，亦應確實踐行各項法定程序，如召開 2 次公聽會、與土地所有權人協議價購等，避免徵收處分嗣後遭法院判決撤銷或違法。

陸、參考文獻

- 李鴻毅，1998，「土地法論」，三民書局。
- 林英彥，2014，「對土地徵收『協議價購』之省思」，臺灣土地研究第 13 卷第 2 期。
- 陳立夫，2008，「析論我國土地徵收法制上之爭議問題」，臺灣土地研究第 11 卷第 1 期。
- 陳立夫，2009，「土地徵收失效及收回被徵收土地爭議問題之研究，行政訴訟土地事件專題研究計畫案，司法院。
- 陳立夫，張文郁，張永健，2016，「土地徵收法制的變革」，元照。
- 陳明燦，2001，「我國土地徵收若干問題之探討：以財產權保障觀點為基礎」，收錄於《土地使用限制與損失補償》，翰蘆。
- 陳明燦，2017，「土地徵收後處分方式法律問題分析-兼論司法院釋字第 743 號解釋」，臺灣法學第 317 期。
- 張嘉紋，2001，「我國土地徵收法制之探討-以行政法院裁判為中心」，政治大學碩士論文。
- 鄭思宜，2010，「土地徵收爭議問題之研究：以近年行政法院判決為中心」，政治大學碩士論文。
- 劉厚連，2012，「土地徵收條例最新修正條文評析」，土地問題研究季刊第 11 卷第 4 期，頁 87。

陳立夫，2013，「評 2012 年土地徵收條例修正條文-以徵收程序與補償之規定為中心」，月旦法學雜誌第 212 期，頁 90。

鍾麗娜、徐世榮，2011，「省悟-土地徵收問題之根源所在」，土地問題研究季刊第 10 卷第 3 期。

鍾美玉，2010，「現行土地徵收制度之評析」，土地問題研究季刊第 9 卷第 4 期，頁 60。