

我國徵收制度設計特點及其 衍生課題

政治大學 地政系 副教授 戴秀雄

徵收在法制與法理上的特徵

- 徵收是對私財產權最終極的侵害
- 徵收是特別犧牲的終極態樣
- 徵收做為行政行為的意義

徵收的法治國意義與控制

徵收對私財產權侵害的必要性與控制

- 徵收正當性的要求
 - 實質正當性
 - 公益性
 - 公益性目的對於所犧牲私財產權具壓倒性
 - 必要性
 - 比例原則與最後手段性
 - 程序正當性
 - 組織面向
 - 程序面向

組織面向上的問題

- 需地機關、(徵收)處分機關與該管地方政府的關係
- 徵收的行政責任到底誰該負責?
- 徵收需地機關與徵收審議、核准機關需要分立嗎?

徵收的處分機關(一)

- 第 10 條第1項

- 需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。

- 第 13 條第1項

- 申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，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，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。

- 第 14 條

- 徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。

徵收的處分機關(二)

- 第 17 條

- 中央主管機關於核准徵收土地或土地改良物後，應將原案通知該管直轄市或縣（市）主管機關。

- 第 18 條第1項

- 直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。

補償處分及其執行

- 第 19 條

- 徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）主管機關轉發之。

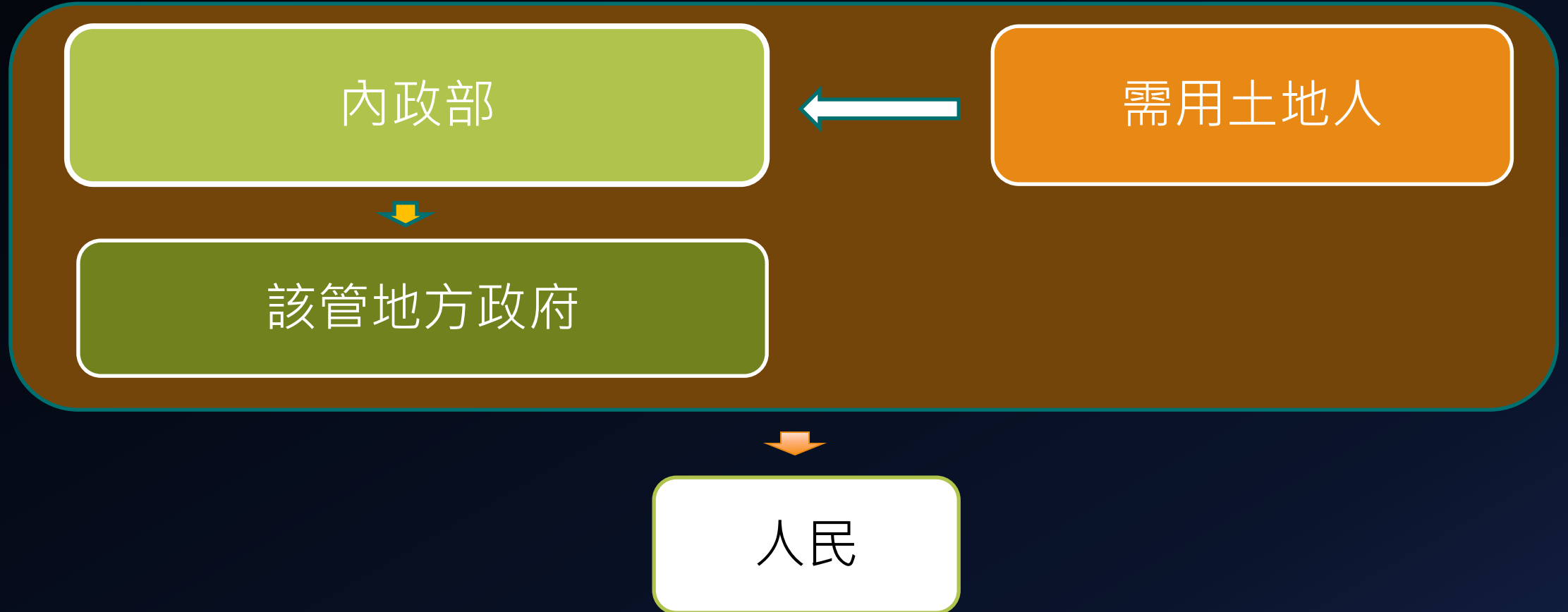
徵收之異議

• 第 22 條

- 權利關係人對於第十八條第一項之公告事項有異議者，得於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。
- 權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起三十日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異議，該管直轄市或縣（市）主管機關於接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。
- 權利關係人對於前項查處不服者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。
- 直轄市或縣（市）主管機關依第二十條規定發給補償費完竣後，徵收計畫之執行，不因權利關係人依前三項規定提出異議或提起行政救濟而停止。
- 徵收補償價額經復議、行政救濟結果有變動或補償費經依法發給完竣，嗣經發現原補償價額認定錯誤者，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。

徵收下的各主角間的法律關係(一)

- 雙元關係之下，國家公權力側由需用土地人、內政部與土地該管主管機關構成。



徵收下的各主角間的法律關係(二)

- 法理上，若以內政部為處分機關，實際上的行政責任由內政部承擔，但內政部的審議與核准，究竟是監督行為還是實質決定行為，不無可以議論的空間。為什麼？
- 補償處分是誰做的？責任歸屬？
- 需地機關除了依照計畫使用土地與給付補償金外，近乎純獲利益，且不負行政責任。而對於需地人言之，徵收處分是否等同授益處分？
- 徵收與補償究竟是一處分還是兩處分的制度設計差異。

徵收下的各主角間的法律關係(三)

- 徵收正當性的論證義務歸屬與實質徵收救濟的被告問題
- 徵收與補償分立衍生在徵收撤銷與廢止的問題
- 釋字763號解釋意旨與“徵收土地使用情形通知及公告作業辦法”的問題

程序設計面向的問題

- 需用土地人在提出徵收計畫前行為之程序意義與定位
- 徵收審議程序中關於徵收最後手段性考量的問題
- 補償價格決定與補償處分做成的問題

需用土地人在提出徵收計畫前行為之程序意義與定位

- 此階段需用土地人所為行為真的屬於可適用行政程序法之行政行為嗎？
- 承上，此階段行為真的是徵收程序之準備程序嗎？
- 此階段行為之意義與效力究竟為何？
- 協議價購的屬性該如何看待？

徵收審議程序中關於徵收最後手段性考量的問題

- 徵收程序中的行政監督密度與強度
- 徵收審議過程是否仍適用徵收最後手段性要求(即比例原則)?例如，審議程序中若人民主張願意接受協議價購條件，是否應停止審議?
- 補償處分之作成不需要先行行政監督?徵審會不用思考補償問題?

補償價格決定與補償處分做成的問題

- 地方政府掌握地價，且地政事務依地方制度法為直轄市、縣市高權。故在事理上，由地方政府做成補償金額度之決定，並無問題。
- 但補償處分附隨於徵收處分，本身並非全然獨立之地方事務。所以，真的不用和徵收處分一併被監督或在做成時一併考量嗎？也就是，補償處分之作成到底是中央委辦還是自治事務？
- 地價查估目前適用全國一致性法規辦理，姑且不論其內容是否公允，但卻明顯不具有地方因地制宜特性。
- 補償處分與徵收處分分立的問題:撤銷或廢止徵收時，補償處分如何看待？

特別犧牲帶來的影響

特別犧牲的原理

- 釋字400號、440號的意旨與其法理上的疑慮
- 平等原則與侵害嚴重性其實是分立的判斷要件
 - 徵收是特別犧牲的一種，是其中的嚴重性最極端的類型。(釋字第516號：國家因公用或其他公益目的之必要，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。)
- 憲法上的徵收，其意涵比較接近特別犧牲

重劃、區段徵收與受益費負擔

- 負擔公平原則是憲法位階的要求
- 徵收標的理論上因為提供公共(不特定人)可享受的利益，因此其成本(也就是補償負擔)必須由公眾(由國家代表)負擔。
- 這樣要求，不能恣意轉嫁在其他私人身上。
- 重劃因為建立在參加人的自利性上，因此可以由參加人自行負擔成本。相對地，重劃裡可以用來分擔的成本，因此也不能甚麼都計入。
- 區段徵收呢？

釋字747的問題

- 徵收(特別犧牲)的補償義務都以法定且徵收合法成立、生效為前提。
- 但是釋字第747號打破了這個原則。
- 從事實面來看，釋字第747號所處理的，是公權力機關根本未曾徵收，卻已經開闢、使用土地的情形。嚴格講，這並不屬於特別犧牲的範疇，而是侵權行為。

徵收做為行政處分

徵收處分的效力

- 徵收處分的做成與送達
- 徵收處分到底有哪些效力?
 - 消滅標的物上私財產權
 - 需用土地人合法占有標的物並擁有標的物所有權
 - 確定標的物交易價值計算基準時
 - 產生補償處分做成義務與對於補償處分的構成要件效力
 - 衍生補償債務

徵收處分的撤銷與廢止(一)

- 可能的徵收撤銷與廢止原因
- 土地徵收條例第49條與行政程序法關於行政處分撤銷、廢止的規定

徵收處分的撤銷與廢止(二)

- 撤銷與廢止的效果是甚麼？
- 如果徵收處分溯及既往失效，則根本不曾發生過私產權消滅之效果，且需用土地人對於標的物之占有為非法，並涉及不當得利，負有無條件返還(去除對標的物產權侵害狀態)之義務。
- 廢止雖然承認一段期間內徵收之合法有效，但自廢止處分生效時起，需用土地人對於標的物占有本權已經消失，轉為非法占有，並因不法占有而生不當得利。自然也衍生無條件返還之義務。
- 請思考現行規定與收回權限制問題

計畫附隨性徵收(一)

- 善畫府公人遵改計政進對並為市級增及，係都各為涉序，。若其程定展外，因其規發定畫惟行條衡規計，踐一均有市地、第之別都土件其畫律之之要依計法定內之，有除確域地的街。已區土目鄉力合畫收之、效符計徵定鎮之應市定“制、範自都法。法市規，收守定畫進生收徵嚴規計促發徵得應關市並即或固，相都，用，奪之”境定使要剝法號：環確之需之畫3活告地之權計51生公土益產市字民經為利財都釋居一所共民照
- 居民經為利財都居一所共民照善畫府公人遵改計政進對並為市級增及，係都各為涉序，。若其程定展外，因其規發定畫惟行條衡規計，踐一均有市地、第之別都土件其畫律之之要依計法定內之計，有除確域市的街。已區土目鄉力合畫收現之、效符計徵實定鎮之應市定以制、範自都法，法市規，收守定畫進生收徵嚴規計促發徵得應關市並即或固，相都，用，奪之”境定使要剝法：環確之需之畫由環確之需之畫理活告地之權計其生公土益產市

計畫附隨性徵收(二)

- 所謂計畫附隨性徵收，係指徵收乃為實現、執行特定空間行政計畫手段之情形。
- 換言之，在法理邏輯上，空間計畫對於後面執行徵收具有構成要件性，但卻與各該徵收是兩回事。兩者對於空間範圍的公益性與必要性也不同，這樣見解也已由最高行政法院所承認。
- 但也因此，所謂先行區段徵收就會出現法理上的重大瑕疵。
- 前置的這個空間計畫，其被撤銷或廢止，法理上對於後續徵收的影響不同必須非常小心。(參考內政部訴願會對於租金補貼案件見解的改變)

簡報結束