

台灣行政法學會學術研討會論文集【2005】

損失補償 行政程序法



台灣行政法學會 主編

損失補償、行政程序法



台灣行政法學會 主編

元照出版公司

國家圖書館出版品預行編目資料

損失補償、行政程序法 / 台灣行政法學會主編.

—— 初版. —— 臺北市：台灣行政法學會出版：

元照總經銷，2005〔民94〕

面：公分

ISBN 986-80050-5-1（平裝）

1. 國家賠償法 — 法規論述

2. 行政程序法 — 法規論述

588.1407

94013178

損失補償、行政程序法

5D62PA

2005年7月 初版第1刷

作 者	台灣行政法學會
出 版 者	台灣行政法學會
總 經 銷	元照出版有限公司
	100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址	www.angle.com.tw
定 價	新臺幣 380 元
訂閱專線	(02)2375-6688 轉 166 (02)2370-7890
訂閱傳真	(02)2331-8496
郵政劃撥	19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 986-80050-5-1

序 言

台灣行政法學會自一九九八年九月成立迄今，致力於行政法學理論與實務之研究，每年均配合行政法制潮流趨勢的發展及國內行政法制上的需求，擇定重要主題，邀集知名學者、專家及實務界人士，齊聚一堂，針對主題進行研討，與會者眾，討論熱烈，屢有豐碩的成果，獲致廣大的回響。二〇〇四年迄今，已舉辦下列研討會：

二〇〇四年二月 「聽證制度之理論與實務」研討會。

二〇〇四年五月 「法治斌教授紀念」學術研討會。

二〇〇四年九月 「損失補償制度之現狀與展望」研討會。

二〇〇四年十月 「行政罰法草案」研討會。

二〇〇五年二月 「行政程序法裁判及解釋之評析」學術研討會。

為使不克親身與會者，也能拜讀執筆者焚膏繼晷、嘔心瀝血的結晶，本會特蒐集研討會中所發表之精彩論文，集結成冊，付梓發行，以饗讀者，冀能擴大資料的流傳及分享研究的成果。

本書得以順利出版，除了各篇論文之作者功不可沒外，也要感謝元照出版公司的同仁協助處理出版事宜。另冀望行政法學界碩彥之士，廣續大力支持台灣行政法學會，使本會會務蒸蒸日上，更創新猷，提升我國行政法學的研究發展與成果績效。

社團法人台灣行政法學會

理事長

成仲樑

謹識

二〇〇五年六月

目 錄

序 言

壹、損失補償現狀與展望學術研討會

- 土地徵收與損失補償
——我國土地徵收制度之若干重要課題 陳立夫 / 3
- 特別犧牲之損失補償
——從法學方法論談既成道路的徵收
補償訴訟 李惠宗 / 49
- 徵收侵害與損失補償 蔡震榮 / 87
- 論行政損失補償責任
——以行政程序法之補償規定為例 李震山 / 119
- 災害救助與現代型損失補償
——憲法與政策層次之檢討 廖元豪 / 189

貳、行政程序法裁判及解釋之評析學術研討會

- 一般法律原則與行政法實務 葛克昌 / 221
- 行政法上之意思表示、法律行為與
行政處分 程明修 / 251
- 行政契約法上實務問題之回顧
——兼論公、私法契約之區別 林明昕 / 313
- 行政立法程序相關實務見解之回顧與評析
——以行政程序法規定之解釋適用為對象 ... 簡玉聰 / 349

壹

損失補償現狀與展望學術 研討會

土地徵收與損失補償

——我國土地徵收制度之若干重要課題

陳立夫*

目 次

壹、前 言

貳、我國土地徵收制度概觀

- 一、我國土地徵收之類型——
以徵收目的而爲之分類
- 二、土地徵收之程序
- 三、徵收補償之內容
- 四、救濟程序
- 五、被徵收人之收回權

參、若干重要課題之分析

- 一、土地徵收前之協議價購程序
- 二、土地徵收上之公共利益判斷
- 三、土地徵收補償之內容

肆、結 語

* 國立政治大學地政學系副教授。

壹、前言

國家為公共利益之需要，對於特定財產權，不問其權利人之意思，而以公權力強制取得或消滅之行爲，於講學上稱爲「公用徵收」¹。公用徵收，在外觀上雖係以公權力侵犯私有財產權，而爲保障私有財產權之重大例外；然其確實爲確保公共事業²實施上不可欠缺之制度。即使基於自然法之既得權理論，強調所有權具有神聖不可侵性之一七八九年法國人權宣言，亦同時確認於公共需要時，得於事前予以適當補償後剝奪財產權³。而此關於公用徵收基本原則之規定，嗣爲各國憲法相繼仿效⁴。

關於公用徵收之要件、程序或補償，我國憲法雖未明定，但由其第一〇八條第一項第十四款提及「公用徵收」之用語，應可推論公用徵收乃爲憲法所肯認，係「先於憲法存在之制度」⁵。申言之，我國關於公用徵收之制度，可溯源至民國二年七月九日當

¹ 高田賢造，新訂土地收用法（日本評論社，1968年2版），頁1；小高剛，行政法各論（有斐閣，1984年），頁206；柳瀨良幹，公用負擔法（有斐閣，1985年新版），頁135以下；庄司実，行政負擔調整法（信山社，1991年），頁132以下。

² 學理上，「公共事業」係指為維持或增進公共福祉之事業，亦有稱之為「公益事業」者。參閱金子宏、新堂幸司、平井宜雄（編），法律學小辭典（有斐閣，2004年4版），頁329。

³ 法國人權宣言第17條規定：「所有權為神聖不可侵犯之權利，非因依法明白確認之公共需要，並以事前之正當補償為條件，不得剝奪任何人之權利。」

⁴ 今村成和，財產權的保障，收錄於清宮四郎、佐藤功（編），憲法講座〔第2卷〕（有斐閣，1963年），頁180以下；高田賢造，註1前掲書，頁6；葉百修，從財產權保障觀點論公用徵收制度（自版，1989年），頁1。

⁵ 陳新民，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，收錄於氏著，憲法基本權利之基本理論（上冊）（自版，1990年），頁346。

時交通部訂頒之「鐵路收用新地暫行章程」⁶。其後，北京政府於四年十月二十三日制定公布我國之第一部徵收法律「土地收用法」⁷，十七年七月二十八日國民政府制定公布「土地徵收法」⁸。迨十九年六月三十日制定公布（二十五年三月一日施行）「土地法」，其中並設有土地徵收專編，成為實施土地徵收之準據。由於行憲前即有關於土地徵收之法制，故論者認為立憲者於立憲時，已將當時存在之徵收概念及制度，視為憲法保障財產權之當然要件⁹。

政府自大陸遷台後，民國四十年代為進行農地改革、實施平均地權土地政策，五十年代為發展工業及經濟，乃至六十年代為因應產業升級及都市化之需求；於是，各種土地相關之特別法陸續被制定公布。而為達前開目的，各種用地之確保、取得，乃為必要；故諸多土地相關特別法中，即不乏涉及公用徵收（土地徵收）之規定者。結果，關於土地徵收之規定，原本主要規定於土地法，惟諸如：平均地權條例（四十三年制定，原名「實施都市平均地權條例」）、都市計畫法（二十八年制定，五十三年全面修正）、國民住宅條例（六十四年制定）、科學工業園區設置管理條例（六十八年制定）、促進產業升級條例（七十九年制定）等多項特別法中，亦散見土地徵收之程序、補償等相關規定。嗣行政院基於「規定分歧，形成一制數法之現象，非但執行不便，亦經常發生困擾，尤以土地徵收程序互異，補償項目及標準不

⁶ 陶惟能，土地法（北平朝陽學院法律評論社，1936年），頁289。

⁷ 本法全文，請參閱司法部參事廳（編），司法例規（下冊）（司法部，1919年4版，1979年司法院秘書處重印），頁703以下。

⁸ 本法全文，請參閱國民政府公報79期（1928年7月），頁19以下。

⁹ 陳新民，註5前揭文，頁346。

一，造成徵收土地之阻力日益增劇，為整合分歧不一之現行土地徵收法律，以突破土地徵收之執行瓶頸」¹⁰，乃研擬「土地徵收條例」草案¹¹，經於八十九年二月二日完成立法程序，公布施行。此後，土地徵收條例即成為有關土地徵收之準據法¹²。

按土地徵收是為調和私權與公益而產生之制度，其與私有財產制度結合為一體，並與財產權保障具有表裡、密切不可分之關係¹³。土地徵收條例第一條第一項亦明文表彰其立法目的為「促進土地利用，增進公共利益，保障私人財產」。此為我國既有關於土地徵收之法律中所無者。然而，土地徵收條例立法之前，各機關對於公共事業用地之取得，向來慣以徵收方式作為「優先手段」，甚至是「唯一手段」；而該條例制定施行以來，此一現象卻並未改變，土地徵收案件數量之多，仍如往昔¹⁴。雖國家動輒

¹⁰ 立法院內政及民族委員會（編），土地徵收條例法案（立法院公報處，2001年），頁2。

¹¹ 陳立夫，評土地徵收條例草案，月旦法學雜誌，第42期（1998年11月），頁97以下。

¹² 依土地徵收條例第1條第2、3項規定：「土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例牴觸者，優先適用本條例。」

¹³ 原田尚彥，收用の意義および性格收錄於中川善之助、兼子一（監修），土地收用・税金（青林書院，1971年），頁14；國宗正義，土地法立法原理（青林書院新社，1980年），頁9以下；小高剛，土地收用法（第一法規，1980年），頁18；小高剛，註1前掲書，頁206；行政事件訴訟實務研究會（編），公用負担關係訴訟の実務（三協法規，1998年），頁113。

¹⁴ 土地徵收條例公布施行後，內政部於89年4月依同條例第15條規定設土地徵收審議委員會，審議土地徵收申請案件。經該委員會審議通過，並經內政部核准之一般土地徵收案件（不包含一併徵收及區段徵收案件）數量如次：89年合計660件；90年合計951件；91年合計754件；92年合計693件。詳細請參閱內政部地政司全球資訊網之土地徵收案件及核准徵收統計（<http://www.>

輕率地發動土地徵收權，但在土地徵收條例規範下之土地徵收制度，事實上是內含諸多問題與缺失，使得「增進公共利益」與「保障私人財產」二者間，實未衡平，而有待改進。亦因如此，致因土地徵收而引發之紛爭，依舊屢見不鮮。是以，本文爰以土地徵收條例之規定為中心，擷取若干目前我國土地徵收制度上之重要課題，予以闡述、分析，使瞭解我國土地徵收制度之現狀與相關問題之實態

貳、我國土地徵收制度概觀

一、我國土地徵收之類型——以徵收目的而為之分類

(一)徵收目的之演進

為使理解我國土地徵收制度，爰將現行法所定之土地徵收予以類型化。而關於土地徵收之類型，與公用徵收之目的有密切關係。另關於公用徵收理論，國內學者多引述德國法；且由於我國第一部徵收法律——民國四年（一九一五年）之土地收用法，內容多仿效日本一八八九年（明治二十二年）之土地收用法¹⁵；而該日本收用法復係繼受德國一八七四年之普魯士土地徵收法¹⁶。故以下將德國公用徵收法理論中，關於徵收目的之演進，先予簡要說明。

德國於一七九四年之普魯士一般邦法，即確立公益優先之徵收原則與一般的補償原則；亦即，國家基於公共利益剝奪或限制人民之權利時，人民應予容忍，但對於其權益所受之損失，則可

land.moi.gov.tw/filelink/439c-1.xls)。

¹⁵ 史尚寬，土地法原論（正中書局，64年台5版），頁452。

¹⁶ 國宗正義，ドイツ土地收用法（建設綜合資料社，1985年），頁3。

請求國家補償¹⁷。迨一八七四年普魯士土地徵收法公布後，興起所謂「古典公用徵收」之理論；而其主要特徵之一，為公用徵收係為公共事業（公企業）之目的¹⁸。迨一九一九年威瑪憲法公布，並因第一次世界大戰下之戰時徵收法及戰後社會經濟變遷之影響，公用徵收概念呈現逐漸擴張之傾向；徵收之目的，不再以為特定公共事業之需用為限，凡有利於公共利益者，即得為徵收¹⁹。又，一九四九年聯邦基本法公布後，依其關於財產權保障之規定意旨，一般認為公用徵收之合憲要件為：1. 須為具體之公共利益而徵收；2. 須有充分之法律基礎；3. 須符合比例原則；4. 須予公正之補償²⁰。

¹⁷ 國宗正義，註16前揭書，頁15-20；李建良，行政法上損失補償制度之基本體系，東吳法律學報11卷2期（88年5月），頁35-36；棟居快行，公用收用法理の發展可能性，收錄於氏著，憲法学再論（信山社，2001年），頁93-94。

¹⁸ 按古典公用徵收之主要特徵為：(1)徵收之客體為不可替代物，尤其是土地及其他物權；(2)為公共事業之目的；(3)徵收方式係以行政處分為之；(4)以移轉為要件，使發生土地、物權剝奪之效果；(5)給予完全損失補償。詳細請參閱陳新民，註5前揭文，頁317-319；高橋正俊，古典的收用概念の崩壊について，收錄於菅野喜八郎、藤田宙靖（編），憲法と行政法——小嶋和司博士東北大学退職記念（良書普及會，1987年），頁365-368；李建良，註17前揭文，頁37；棟居快行，註17前揭文，頁179-185；董保城，國家責任法（神州，2002年），頁8。

¹⁹ 威瑪時期之公用徵收（徵收概念之擴張），其特徵為：(1)徵收客體土地及其他物權，並及於所有具財產價值之權利；(2)徵收方式不限於以行政處分為之，並包括直接以法律規定徵收之；(3)徵收不以所有權移轉於國家或其他權利主體為必要，對於財產權之限制亦屬公用徵收；(4)徵收目的不以為特定公共事業之需求為限，尚包括有利於公共利益之目的；(5)徵收補償須適當。詳細請參閱陳新民，註5前揭文，頁320-323；高橋正俊，註18前揭文，頁373-375；李建良，註17前揭文，頁38-39；董保城，註18前揭書，頁9-10。

²⁰ 詳細請參閱陳新民，註5前揭文，頁324-327；棟居快行，ボン基本法一四條三項（公用收用）におけるJunktimklauselの一考察，收錄於氏著，註17前揭書，頁199以下。

而就我國土地徵收法制之演進以觀，亦帶有如上軌跡之色彩。申言之，依民國四年之土地收用法規定，徵收之目的係僅限於公共利益事業²¹（公共事業）之需。而十七年之土地徵收法，其所定之徵收目的，則不限於公共事業，並擴及於市鄉改良及調節土地權利之分配²²。迄十九年土地法制定公布，除規定為公共事業之需及調節土地權利分配，得為土地徵收外，更將土地徵收之目的，擴及於實施國家經濟政策²³。尤其政府遷台之後，為調

²¹ 依土地收用法第1條規定：「國家因謀公共利益而設之事業，合於左列各款之一，認為有收買或租用土地之必要者，得依本法行之：(一)關於國防或其他軍備之事業。(二)關於建設鐵路、公路、街市電信、公園、橋樑、河渠、堤防、船塢、商港、碼頭、水道、溝渠、義塚及其他附設之事業。(三)關於教育、學術、慈善所應設之事業。(四)關於水利、衛生、測候、探海、水標、防風、防火所應設之事業。(五)關於建築官署之事業。(六)關於前五款以外之事業。」

²² 依土地徵收法第1條規定：「國家依左列情形，有徵收土地之必要時，依本法行之：(一)興辦公共事業。(二)調節土地之分配，以發展農業，改良農民之生活狀況。……」其第2條復規定：「前條第一項第一款之公共事業，以合於左列各款情形之一者為限：(一)關於創興或擴充公共建築物之事業。(二)關於開發交通之事業。(三)關於開闢商港及商埠之事業。(四)關於公共衛生設備之事業。(五)關於改良市村之事業。(六)關於發展水利之事業。(七)關於教育學術及慈善之事業。(八)關於創興或擴充國營工商業之事業。(九)關於佈置國防及其他軍備之事業。(十)其他以公用為目的而設施之事業。」

²³ 按民國19年土地法（舊土地法）第335條及第336條分別規定：「國家因公共事業之需要，得依本法之規定徵收私有土地。」「前條所稱公共事業，以適合於左列各款之一者為限：一、實施國家經濟政策。二、調節耕地。三、國防軍備。四、交通事業。五、公共衛生。六、改良市鄉。七、公用事業。八、國營事業。九、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。十、教育學術及慈善之事業。十一、其他以公共利益為目的之事業。」另同法第十四條及第十五條並分別規定：「地方政府對於私有土地，得斟酌左列情形，分別限制個人或團體所有土地面積之最高額。……」「私有土地受前條規定限制時，由主管地政機關規定辦法，限令一定期間內將額外土地劃分出賣。不依前項規定劃分出賣者，該管地方政府得依本法徵收之。」

節地權分配、實施國家經濟政策，乃至都市開發之目的，而得徵收土地之法律，更陸續公布施行。例如：政府為扶植自耕農²⁴，依四十二年之實施耕者有其田條例（業於八十二年廢止）規定徵收地主超過保留標準之耕地，而後放領予現耕農民（第八條）。為開發都市，依四十三年之實施都市平均地權條例規定，選擇適當地區，施行區段徵收²⁵，經開發整理後，將土地公開標售予私人建築使用（第四十七、四十八條）。為發展工業，依四十九年之獎勵投資條例規定徵收私有土地，開發成工業用地後，出售予興辦工業人（第四十二、四十四條）。為實施舊市區更新，依五十三年修正之都市計畫法規定，得徵收私有土地，經整平基地後，出售予私人進行重建（第五十四、五十五條）。準此，我國之土地徵收，已不再僅是為公共事業之需，而係為達成公共利益之需者；甚至雖供私用，但與公共利益有關者，亦得為徵收²⁶。

（二）土地徵收之類型

基於以上所述之徵收目的，筆者擬將我國現行法所規定之土地徵收歸納為三大類型，即：「一般徵收」、「政策性徵收」與「特殊徵收」。茲分述如次：

²⁴ 依憲法第143條第4項規定：「國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積。」

²⁵ 區段徵收，依土地法第212條第2項規定，係指於一定區域內之土地，應重新分宗整理，而為全區土地之徵收。

²⁶ 由於徵收目的之擴張，故有學者認為憲法第108條第1項第14款所稱「公用徵收」之意義及用語，宜正名為「公益徵收」，以符合我國「已擴張的徵收概念」。參閱陳新民，註5前揭文，頁347-348。