

臺北縣政府九十七年度自行研究報告

初探補償費發給與徵收失效

研究單位：三重地政事務所 資訊課

研究人員：王濟輝、盧俐吟

研究期程：自 97 年 1 月 1 日至 97 年 10 月 31 日

摘 要

誠信原則不僅為民事法律關係中之帝王條款（民§148-2），亦為法律倫理價值之最高表徵及公平正義的象徵，廣泛適用於權利之行使及義務之履行，於個別具體案件中發揮調節當事人間利益均衡之功能，為所有法領域之指導原則，行政程序法第八條亦明文規定「行政行為，應以誠實信用之方法為之。」土地法第二百三十三條明定，徵收土地補償之地價及其他補償費，應於「公告期滿後十五日內」發給。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。管見以為土地之徵收，其應補償之地價及其他補償費，除有法定事由者外，只需地人應於徵收公告期滿 15 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)主管機關轉發被徵收人完竣，否則其徵收案將解為從此失其效力，俾以實現土徵條例第一條第一項之立法目的(保障私人財產)。再者，若徵收案失其效力，需地人有無「不當得利」以及徵收失效究指何時等問題，管見以為若徵收案之「失效日」後於需地人對系爭土地之「使用日」，則應無「不當得利」問題，否則需地人即成為無法律上之原因而受利益，從而被徵收人自得請求需地人返還自徵收處分失效時起之不當得利。

臺北縣政府九十七年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	初探補償費發給與徵收失效
期 程	自 97 年 1 月 1 日至 97 年 10 月 31 日
經 費	0
緣 起 與 目 的	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。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。
方 法 與 過 程	土地法第二百三十三條明定，徵收土地補償之地價及其他補償費，應於「公告期滿後十五日內」發給。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。本文透過蒐集國內相關學術著作及相關解釋函令等資料，欲就人民權利之保障以及行政時效間之平衡做初步探討，並以案例研析之方式，探討徵收補償費發給之重要課題，以期釐清問題保障人民之權益。
研 究 發 現 及 建 議	土地法第二百三十三條明定，徵收土地補償之地價及其他補償費，應於「公告期滿後十五日內」發給。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。管見以為土地之徵收，其應補償之地價及其他補償費，除有法定事由者外，只需用地人應於徵收公告期滿 15 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)主管機關轉發被徵收人完竣，否則其徵收案將解為從此失其效力，俾以實現土徵條例第一條第一項之立法目的(保障私人財產)。再者，若徵收案失其效力，需地人有無「不當得利」以及徵收失效究指何時等問題，管見以為若徵收案之「失效日」後於需地人對系爭土地之「使用日」，則應無「不當得利」問題，否則需地人即成為無法律上之原因而受利益，從而被徵收人自得請求需地人返還自徵收處分失效時起之不當得利。
備 註	

目 錄

第一章 緒論.....	2
第一節 研究背景.....	2
第二節 研究動機及目的.....	3
第三節 研究內容及方法.....	3
第二章 文獻回顧.....	4
第一節 土地徵收補償法制之指導原則	4
第二節 土地徵收補償之發給	5
第三節 土地徵收補償之行政救濟	10
第三章 土地徵收、補償費發給與徵收失效.....	17
第一節 徵收完成與徵收補償	17
第二節 徵收補償費「發給完竣」之意涵	18
第三節 徵收補償費給付「時點」與土地徵收效力	18
第四節 土地徵收失效之意涵與土地先行使用	19
第五節 案例研析	20
第四章 結論與建議.....	23
參考文獻.....	24

第一章 緒論

第一節 研究背景

對於土地徵收補償費未於法定期間內發給完竣之情形，於民國 89 年 7 月 1 日行政訴訟法新制施行前，僅有撤銷訴訟，並不承認確認訴訟之類型，如徵收補償費未於法定期間 15 日內核發，土地所有權人無從以行政爭訟之救濟途徑請求確認徵收之法律關係不存在，實務上即出現於行政訴訟法新制施行後，土地所有權人始提起確認訴訟以茲救濟。

於高雄高等行政法院 94 年度訴字第 709 號判決中，對於民國 77 年之徵收案件，土地所有權人就補償費未於法定期間 15 日內發給並無爭議，即土地所有權人依當時之法律規定，並未依土地法相關規定提交評定或評議，亦未以請求塗銷所就有權徵收登記或確認所有權存在之方式，向普通法院提起民事訴訟，應認為土地所有權人於徵收當時並無法救濟之情事，卻未依相關救濟途徑請求救濟，且因其長時間未行使權利，徵收主管機關即因此相信土地所有權人已不再行使其權利。土地所有權人於民國 93 年始起訴請求確認徵收之法律關係不存在，其權利之行使有違誠信原則，本於權利失效之法理，應認土地所有權人權利之行使不生效力，進而作成原告敗訴之判決。

於高雄高等行政法院 92 年度訴字第 1169 號判決中，涉及土地及土地上建物之徵收及補償費之發給，高雄高等行政法院認為土地所有權人於民國 79 年受通知領取補償費時雖拒絕受領，但當時未就補償金額計算之錯誤提起異議或行政爭訟，而補償義務機關遲至民國 82 年始為補償費之提存，於逾法定期間 15 日補償費未發給完竣時徵收即已失效。雖然嗣後原告陳情認為公告徵收之地價有誤，主管徵收機關依職權發給差額土地補償費，但應不影響主管機關認為徵收已失效，原告已放棄行使權利之推論。而關於地上建物之徵收補償部分，確有未於法定期間 15 日內發給之情事，但原告未提起任何異議或行政爭訟以為救濟。原告於民國 92 年始起訴請求確認徵收之法律關係不存在，高雄高等行政法院認為原告之行為有違誠信原則，本於權利失效制度，應不生行使權利之效力，故為原告敗訴之判決。然本案於上訴程序中，最高行政法院則有不同看法（最高行政法院 94 年度判字第 1936 號判決）。對於土地補償費部分，最高行政法院認為並無徵收失效之情形，理由在於應受補償人拒絕受領補償費，而補償義務機關未依規定提存時，土地法並未規定其效力，不得解為核准徵收案失其效力。而就地上建物之徵收補償部分，最高行政法院則認為徵收失效之結果，「乃依法律規定所生，並非源於徵收標的物之原所有權人之實行其公法上權利，即不生義務人得推論權利人已放棄行使權利之問題，是於徵收失效之場合，徵收補償機關或需用土地人不得對徵收標的物原所有權人主張其權利失效，而不得再為徵收失效之主張，或主張原所有權人之行使權利違反誠實信用原則。」因此最高行政法院作成一部上訴有理由之判決，即就地上建物之徵收部分，上訴人起訴請求確認徵收之法律關係不存在並無權利失效之情形，故其主張確認徵收地上建物之法律關係不存在為有

理由。

高等行政法院 94 年度訴字第 709 號判決與最高行政法院 94 年度判字第 1936 號判決（高雄高等行政法院 92 年度訴字第 1169 號判決）中關於地上建物之徵收補償部分，法律事實相近，皆為土地所有權人對於補償費未於土地法第二三三條所定之法定期間 15 日內發給有所爭議，但結論卻截然不同。故本研究報告擬就補償費發給與征收失效作初步研討。

第二節 研究動機及目的

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。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。

第三節 研究內容及方法

土地法第二百三十三條明定，徵收土地補償之地價及其他補償費，應於「公告期滿後十五日內」發給。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。本文透過蒐集國內相關學術著作及相關解釋函令等資料，欲就人民權利之保障以及行政時效間之平衡做初步探討，並以案例研析之方式，探討徵收補償費發給之重要課題，以期釐清問題保障人民之權益。

第二章 文獻回顧

第一節 土地徵收補償法制之指導原則

土地徵收補償法制之設，有所依循之原理，所賴以存立之基礎，所亟欲實現之目的，稱為指導原則，斯為公平正義是也。解釋規範內容，評斷規範適用，均以此指導原則為準據。土地徵收補償法制屬於以憲法為最高規範之法體系之一環，自應符合憲法之規範價值。是論土地徵收補償法制之指導原則，不能不論其具有之合憲價值。早在憲法頒布施行前，土地徵收補償法制即已存在且運行不息，必有其先於憲法之規範價值所在，自應先予檢視。

壹、先於憲法之規範價值

一、先於憲法存在之規範

中華民國憲法於民國 36 年 12 月 25 日施行。在此之前，北京政府於民國 4 年 10 月 23 日公佈施行土地收用法，民國政府於民國 17 年 7 月 28 日公佈施行土地徵收法，先後以專法執行土地徵收及補償政策，以為執行土地徵收及補償業務之準據。由此可知，土地徵收補償制度，早在憲法制定施行前已經實施，為一「先於憲法存在之制度」。

二、憲政主義價值之實踐

行憲前實施土地徵收補償法制，目的在於保障人民之財產權，以實踐憲政主義之價值。當時實施土地徵收補償法制，在於實踐憲政主義之價值，其法制沿用至行憲之後，具有先於憲法之規範價值，即憲政主義是也。

貳、公平正義原則

因國家機關公權力之行使而使人民之財產遭受損害，形成特別犧牲，國家應給予人民損失補償，在憲政民主國家乃當然之理。此當然之理之內涵，即為公平正義原則。土地徵收補償為損失補償之一種，亦係本於公平正義原則而生，為實現公平正義原則而用。是以解釋其規範內容，評斷其規範適用，應以公平正義原則為指導原則。

土地徵收補償涉及個人利益與公共利益，屬價值判斷之事，如何取捨，始符合公平正義原則，一方面應依利益衡量標準，另一方面應重程序正當方式。

一、利益衡量

國家徵收私有土地，乃為公用之需要，即為公益之目的。公益之具體態樣繁多，要屬社會存在、流行或發展形成之一般觀念，符合社會經濟發展及倫理道德之演進。

二、程序正當

土地徵收補償規範之制定，在於實現公平正義。然而實現公平正義之行政程序，應朝透明化、一般化及參與化功能之面向努力。土地徵收補償規範之程序規定，屬透明化功能者，如補償費額之公告即通知等。行政程序法有關程序

導引規定，亦有相關規定，可補土地徵收補償規範之不足，於不違反土地徵收補償規範之程序功能前提下，亦可適當。

參、合憲價值原則

一、財產權保障

擁有財產為人類天性，亦為維持其生活所必需。憲法為保障人民之生活，設有很多基本權利之規範。其中第十五條規定：「人民之財產權應予保障」，明示私有財產之憲法價值。第一百四十三條第一項規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體，人民依法取得之土地所有權，因受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買」，尤重土地之資源。

財產資源乃維繫人類生命及保持人性尊嚴所依賴，為人人之所欲。然而存在既非無限，取得尤屬不易，自不能無爭，於是憲法設為保障規定，以約制政治體制之作為。不但因保障財產權免於受公私違法行為之侵害，而且應保障財產權因公權力合法行使致受損害能獲得補償。土地徵收補償之憲法根據即在於此。

二、合憲性解釋

土地徵收補償規範具有合憲價值，其規範之解釋因依合憲性解釋為之，一方面應以憲法保障財產權之規範意旨即價值體系解釋土地徵收補償規範，另一方面於解釋土地徵收補償規範而有多種可能時，因採可導致其合憲之該種解釋。

三、土地徵收補償之原則

國家徵收私人所有土地，因給予如何之補償，始符合公平正義之要求，學理上有完全補償說與相當補償說之分，亦有採折衷說者，分述如下。

（一）完全補償說

此說從被徵收土地所有權人之一方觀察，以土地乃人民生活之資源，如予徵收，妨害其存立基礎，應予完全之補償，除補償被徵收土地之一般交易價格之損失外，並因補長期因此所受之其他損失，甚且包括所失利益，以回復如同土地未被徵收時之狀態。

（二）相當補償說

此說由土地徵收之公益目的的一方觀察，土地為財產權標的物之一，有其社會義務，因公益需用而予徵收，給予合理相當之補償，符合公平正義原則。

（三）折衷說

此說區分徵收標的物之性質，如屬被徵收人生存所仰賴者採完全補償說，否則採相當補償說。

第二節 土地徵收補償之發給

土地徵收補償為土地徵收之不可或缺部分，攸關土地徵收之效力。補償費額決定後，如何儘速發給應受補償人，重點在發給期限及發給方式。

壹、發給期限

徵收補償費額應於何時發給，未於法定應發給期限發給，其法律上效果如何，為本研究報告之重點課題。

一、期限規定

土地徵收條例第二十條第一項規定：「徵收土地或土地改良物應補償之地價及其他補償費，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。」第二十二條第四項規定：「徵收補償費額經復議或行政救濟結果有變動者，應於其結果確定之日起三個月內發給之。」

依土地徵收條例第十九條規定：「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。」通常情形，需用土地人應於土地徵收條例第二十條第一項所定公告期滿十五日內，將應負擔之補償費繳交該管直轄市或縣、(市)主管機關完竣。如其未能繳交，仍由該管直轄市或縣、(市)主管機關於限期內籌款發給償費完竣者，亦無不可。蓋因十五日給期限，在於規制徵收執行機關實際發給補償費之時限，使應受補償人儘快領取，需用土地人何時繳交應負擔之補償費，並不重要。

法條所稱應發給之補償費，指法定補償項目之總和。非法定補償項目為行政命令所定加發之部分，並非發給期限規範之所在，無十五日發給期限規定之適用。

徵收補償費額如因應受補償人不服，提起行政救濟確定，有應增加發給之差額時，依土地徵收條例第二十二條第四項規定，應於確定之日起三個月內發給之。其規定較諸第二十條第一項前段規定之十五日為長，或因增加發給之數額非需用土地人原先預算所包括，使之有籌措之時間。

二、逾期效果

土地徵收條例第二十條第三項規定：「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，而由該管市縣、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。」是為逾期發給補償費之法律效果規定。

徵收補償費額雖分項計算，各有其金額，然法定應發給之補償費，有無於法定期間內發給完竣，係依其應發給之總數而論。縱僅其中一項或其一部分未依限發給完竣，仍致徵收案失其效力。地價補償之加成部分，亦屬法定補償範圍，有謂加成部分非屬地價範圍，遲延發給，不影響徵收案效力云云，似非可採。

徵收案失其效力，指徵收之行政處分全部失其效力而言。徵收土地而同時一併徵收其上土地改良物者，縱僅土地改良物之補償費未依限發給，徵收案全

部包括土地部分，從此失其效力。當然，徵收土地之後，另行徵收土地改良物（參見土地徵收條例第五條第二項前段）者，為不同之徵收案，徵收土地改良物之補償費未依限發給完竣，僅該土地改良物之徵收案失其效力。

依土地徵收條例第二十二條第四項規定，發給應加給之補償差額，應於三個月內為之。逾期之效果如何，參照司法院釋字第五一六號解釋：「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，餘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。準此，土地法第二百三十三條明定，徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於『公告期滿後十五日內』發給。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85年1月17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意旨有違，應不予適用」，亦為徵收土地核准案從此失其效力。

或謂只須需用土地人於法定期間內，將應負擔之補償費繳交該管直轄市或縣、（市）主管機關，即無違反法定期間之規定，縱該管直轄市或縣、（市）主管機關未於法定期間內發給補償費完竣，亦不生徵收核准案失其效力之結果。但查土地徵收條例第二十條第一項規定之十五日法定期間，在於規費補償費之發給，與需用土地人何時繳交補償費無關，觀法條文甚明，同條第三項規定逾期之法律上效果，法條所稱「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」，實不能解為僅指需用土地人未於法定期間內，將補償費繳交該管直轄市或縣、（市）主管機關，而置發給補償費完竣於不顧。

徵收補償費額應嚴格遵守法定期間發給之，然亦有例外，即土地徵收條例第二十二條第三項但書規定之情形。此乃參考司法院釋字第一一〇號解釋而為規定，亦有此情形之一，參照司法院釋字第五一六號解釋，發給期間因而得以展延，縱需用土地人未於法定期間內將補償費繳交，直轄市或縣、（市）主管機關無從於法定期間內發給補償費，亦因有該條項但書規定情形之一而使法定期間展延。當然，其情形消失後，應自消失確定之日起算，於法定期間內

發給之。

依土地徵收條例第二十二條第三項但書第一款規定，以對補償之估定有異議，作為無須於法定期間內發給補償費額之事由，不盡合理。蓋因應受補償人一方面受領補償費額之發給，一方面提出異議主張應增加發給，法無禁止規定，且補償費應自公告期滿後十五日內發給，法無待處分確定，茲以對補償費之異議，為無須於法定期間發給之事由，無異對於異議者之處罰，有達設異議為救濟手段之本意。

因行政救濟結果應加給之補償差額，依土地徵收條例第二十二條第四項規定，應於結果確定之日起三個月內發給之。此種補償差額之發給與原補償費額之發給相類似，應類推適用土地徵收條例第二十條第三項但書規定，除但書第一款外，可因但書第二至四款規定之情形而展延發給期間。

貳、發給方式

土地徵收補償費應如何發給，應受補償人最關切之事項，其實為發給之標的物及徵收標的物負擔之代償。

一、發給標的物

徵收土地應發給補償費，其發給之標的物為何。民國 17 年 7 月 28 日由國民政府公布施行之土地徵收法，第三十七條第一項規定：「補償金應以現金給付」，明示補償費之發給為金錢債務。現行徵收補償規範雖無明定，惟從其法律用語為「補償費」、「繳交」（土地徵收條例第十九條、土地法第二百三十六條第二項），可知亦應以現金發給之。

土地徵收條例第二十條第二項規定：「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。」（土地法第二百三十三條但書同旨）。蓋因徵收經費龐大，悉以現金補償如有不足，又急需徵收土地以供公益使用時，使部分舉債而仍得徵收，有其必要。

促進民間參與公共建設法第十七條規定：「依公共建設之性質有加速取得前條重大公共建設所需用地之必要時，主辦機關得協調公有土地管理機關或公營事業機構依法讓售其管理或所有之土地，以利訂定開發計畫，依法開發、處理，並提供一定面積之土地、建築物，准由未領補償費之被徵收土地所有權人就其應領補償費折算土地、建築物領回。前項公有土地之開發或處理，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。其由被徵收土地所有權人折算土地、建築物領回時，並不受國有財產法第七條及預算法第二十五條之限制。第一項被徵收土地未領地價之補償費及開發土地後應領土地、建築物之計價，應以同一基準折算之。申請時，應於土地徵收公告期間內檢具相關證明文件，以書面向該管直轄市或將（市）政府具結不領取補償費，經轉報主辦機關同意者，視為地價已補償完竣。第一項開發、處理及被徵收土地所有權人領回土地、建築物之折算計價基準辦法及其施行日期，由主辦機關會商有關機關擬訂，報請行政院核定之。」以應發給之補償費折算公有

土地開發後之土地或建築物，即以地易地，或較能滿足人民損失補償之期待，有利徵收之執行。

二、徵收標的物負擔之代償

徵收標的物亦為他人權利之標的物時，因徵收後標的物所有權之取得者為原始取得，並不繼受原存在於徵收標的物上之負擔，該他人權利僅能就徵收標的物之代替物即補償費取償，補償規範乃有規定由發放補償費之機關代為清償者，性質上為法定義務。另有稅捐之代扣，無非基於便利。現行補償規範之規定如下：

1. 平均地權條例第十一條第一項、第二項規定：「依法徵收或照價收買之土地為出租耕地時，除由政府補償承租人為改良土地所支付之費用，及尚未收穫之農作改良物外，並應由土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之三分之一，補償耕地承租人。前項補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。」

2. 促進產業升級條例第二十七條第三項規定：「工業區內公私有出租耕地，於開發工業區時，終止租約，除補償承租人為改良土地所支付之費用及尚未收穫之農作改良物外，並應以補償地價總額之三分之一，補償原耕地承租人。」

3. 土地法第二百二十一條規定：「被徵收之土地應有之負擔，其款額計算，以該土地所應得之補償金額為限，並由該管直轄市或縣、(市)地政機關於補償地價時為清算結束之。」

4. 土地徵收條例第三十五條規定：「被徵收之土地或建築改良物應有之負擔，其款額計算，以該土地或建築改良物應得之補償金額為限，由該管直轄市或縣、(市)主管機關於發給地價補償費或建築改良物補償費時為清償結束之。前項所稱應有之負擔，指他項權利價值及依法應補償耕地三七五租約承租人之地價。」第三十六條規定：「被徵收之土地或建築改良物原設定之他項權利因徵收而消滅。其款額計算，該管直轄市或縣、(市)主管機關應通知當事人限期自行協議，再依其協議結果代為清償；協議不成者，其補償費依第二十六條規定辦理。」

5. 平均地權條例第七十九條規定：「被徵收或照價收買之土地。應納未納之土地稅捐及滯納金，由該管直轄市或縣、(市)政府於發放補償金時，代為扣繳，並以其餘款，交付被徵收或收買之土地所有權人。」土地稅法第五十二條亦有相同旨趣之規定。

平均地權條例第十一條第一項與促進產業升級條例第二十七條第三項規定應補償耕地承租人之數額，為土地徵收條例所無，自應適用。平均地權條例之規定，明示補償地價應扣除土地增值稅，蓋因土地之增值部分本非原土地所有權人所得享有，土地增值稅應於發給補償地價時先為扣繳。然依平均地權條例第四十二條第一項，及土地稅法第三十九條第一項，均規定被徵收之土地，免徵其土地增值稅。自無庸以補償地價扣除土地增值稅，可逕將補償地價三分

之一，補償耕地承租人。

土地與建築改良物為不同之物權標的物，其負擔亦各不同，應分別清算。主管機關代為清償，乃法律明定之義務，如有錯誤時，對於權利人不生效力，例如誤以張三為耕地承租人而交付補償地價三分之一，或誤以為無耕地租約存在而將補償地價悉數發給原土地所有權人，對於耕地承租人李四不生效力；誤以為有耕地租約存在而交付補償地價於他人，對於原土地所有權人不生效力，仍應負悉數發給補償地價之義務。

被徵收土地或建築改良物之負擔，主管機關僅代為清償結束之並無認定權利誰屬之權責，於當事人間發生權利之爭執時，應認為權利人不能受領而存入保管專戶或依其協議或有權認定機關之認定結果代為清償。

第三節 土地徵收補償之行政救濟

土地徵收補償之決定，並不以應受補償人之同意為必要¹，而係由主管機關基於其公權力之行使，單方面為之，其結果直接影響土地權利關係人請求補償之公法上權利，自屬行政處分。對之如有不服，原得依行政救濟法²所定對於行政處分之救濟方式尋求救濟，無待於補償規範另為規定。補償規範基於功能取向另設關於不服之救濟規定者，應優先適用，自不待言。

補償規範所定之救濟方式為何，與行政救濟程序之訴願及行政訴訟之關係如何，為足供論究之處。

壹、救濟方式

補償規範所定之救濟方式如下：

1. 科學工業園區設置管理條例第十二條第二項第三款規定：「前項土地徵收由管理局擬具詳細徵收計畫書，附具計畫開發用地綱要計畫圖及徵收土地清冊，送由國科會轉中央地政機關核定發交當地直轄市或縣、（市）地政機關，依下列程序辦理徵收，並於辦理完畢後，層報中央地政機關備查：……三、直轄市或縣（市）地政機關，應於補償地價及土地改良物補償費協議成立或評定後十五日內公告徵收，並通知土地所有權人及土地他項權利人。公告期間為三十日；土地所有權人及利害關係人認為徵收有錯誤、遺漏或對補償地價或補償費有意見時，應於公告期間內，申請更正或提出異議。直轄市或縣、（市）地政機關，應即分別查明處理或提請地價評議委員會及標準地價評議委員會復議。」

法條所稱申請更正，應係對於錯誤或遺漏而為之救濟方式，補償地價或補償費之公告有錯誤或遺漏時，應申請更正。對於補償地價或其他補償費有意見時，應提出異議。

2. 土地法第二百二十七條規定：「直轄市或縣（市）地政機關於接到中央

1 參見最高行政法院 43 年判字第 5 號判例，最高行政法院判例要旨彙編，2003 年 4 月。

2 學者有以行政爭訟法代替行政救濟法之稱者，蓋以稱為行政救濟法不足以顯示事件之爭訟性。參見吳庚，「行政爭訟法論」，頁 2、3，著者自印，1999 年 3 月。

地政機關通知核准徵收土地案時，應即公告，並通知土地所有權人及他項權利人。前項公告之期間為三十日。土地權利關係人對於第一項之公告事項有異議者，應於公告期間內向直轄市或縣、(市)地政機關以書面提出。」第二百四十七條規定：「對於第二百三十九條、第二百四十一條或第二百四十二條之估定有異議時，該管直轄市或縣、(市)地政機關應提交標準地價評議委員會評定之。」

3. 土地徵收條例第二十二條第一項、第二項規定：「土地權利關係人對於第十八條第一項之公告有異議者，應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土地權利關係人。被徵收土地權利關係人對於徵收補償價額不服前項查處情形者，該管直轄市或縣、(市)主管機關得提請地價評議委員會復議，土地權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。」

依上述規定之救濟方式，均應先提出異議。提出異議之對象，除土地法第二百四十七條為估定外，餘均為公告。對於估定之異議，應於何時提出，土地法未設規定；對於公告之異議，應於何時提出，依各補償規範之規定，均應於公告期間內提出。是誰均稱為異議，並不盡相同，究應如何適用，為首須決定者。對於公告之異議，其異議之事由為何，異議之標的為何，為次應辨明者。提出異議之後應如何處理，以融入行政救濟之體系，為終須論結者。

一、異議之適用

補償規範所定對於公告之提出異議，應優先適用土地徵收條例之規定，並無疑義。至於土地法第二百四十七條規定對於估定之異議，有無適用之可能，應分別情形而定。土地法第二百四十七條所指之估定，有因被徵收土地未經規定地價，無從據以定補償地價標準，而由直轄市或縣、(市)地政機關估定者(土地法第二百三十九條第三款)，有因土地改良物被徵收之補償費，應由直轄市或縣、(市)地政機關估定者(土地法第二百四十一條、第二百四十二條)。土地改良物被徵收之補償費估定，土地徵收條例已設有規定(第三十一條)，無適用土地法所定估定程序之餘地，亦無適用土地法第二百四十七條提出異議之可能。土地被徵收而無公告現值可據為補償地價之標準者，無從適用土地徵收條例第三十條規定之補償地價標準，如該地未經依法規定地價時，即有依土地法第二百三十九條第三款規定，由直轄市或縣、(市)地政機關估定之必要，斯為土地法第二百四十七條所稱之估定，似有適用土地法第二百四十七條規定之可能。

土地法第二百四十七條之規定，係於民國三十五年四月二十九日，修正公布土地法時所設，當時無第二百二十七條第三項對於公告之異議規定³。民國七十八年十二月二十九日修正公布土地法第二百二十七條時，始增列第三項。該第三項所稱對於公告事項有異議，得向為公告之機關提出，蓋欲使土地權利關係人，對於土地之被徵收及其補償費之發放及數額等公告事項，如認有錯誤

³ 參見行政院經建會健全經社法規工作小組編，「土地法之立法沿革及理由」，頁147、159、160，行政院經建會健全社法規工作小組印行，1988年3月。

或遺漏時，得於公告期間內提出異議，以資救濟⁴。此與土地法第二百四十七條所定對於估定之異議，在於使估定之地價補償費或土地改良物補償費，提交標準地價評議委員會評定，以救濟估定誤失者不同。

經估定之補償費與不須經估定之補償費，均屬應發給應受補償人之徵收補償費額，須經公告並通知土地權利關係人，始對外發生效力。此時，估定之補償費因經公告成為公告內容之一部分。土地權利關係人不服公告，應分別其不服之原由，分別處理。其認為公告之徵收補償費額與估定之補償費或其他補償費金額不符而提出異議，屬於對於公告事項之異議，應適用土地法第二百二十七條第三項之規定；若公告之徵收補償費額與估定之補償費或其他補償費金額相符，土地權利關係人認為估定之補償費不足而提出異議，即屬對於估定之異議，應依土地法第二百四十七條規定處理。至於不服之原由，既不屬對於公告事項之異議，又不屬對於估定之異議者，不能適用土地法第二百二十七條第三項或土地法第二百四十七條之規定，應依通常之救濟程序處理。行政院五十七年台（五七）內字第九四七號令云：「經交據內政部會商司法行政部議復稱：『一、關於土地法第二百四十四條規定之地上改良物遷移費有爭議時，似非屬同法第二百四十七條及標準地價評議委員會組織規程第二條規定應辦理之事項，本案所有權人如對縣市政府所估定地上物遷移費有異議時，依照上開法條規定似不得提交標準地價評議委員會評議，當事人應循訴願程序訴請救濟。』二、應依議辦理希知照」⁵，即此之故。可知土地法第二百二十七條第三項與土地法第二百四十七條之規定並存適用，實無窒礙。

土地徵收條例第二十二條第一項前段，承襲土地法第二百二十七條第三項之規定，應為相同解釋，與第二百四十七條規定似有並存適用可能。但土地徵收條例第二十二條第二項，規定土地權利關係人對於徵收補償價額，不服該管直轄市或縣、（市）主管機就公告之異議所為查處者，該管直轄市或縣、（市）主管機關得提請地價評議委員會復議。依其立法理由，係為免發生主管機關查估偏差情事，乃規定應提請地價評議委員會復議⁶，實為承襲土地法第二百四十七條而來⁷，從功能取向之制度性目的而言，二者實無以異。自是而後，對於徵收補償既可提請地價評議委員會復議，再無適用土地法第二百四十七條規定，提交標準地價評議委員會評定之必要。

綜上所述，補償規範所定之救濟方式，僅應適用土地徵收條例之規定。

二、異議之事由

土地法第二百二十七條第三項異議之設，原在救濟公告事項之錯誤或遺漏，不僅補償事項而已，即徵收事項有公告錯誤或遺漏之情形，亦以提出異議

4 參見焦祖涵，「土地法釋論」，頁 949，三民書局，2002 年 8 月。

5 引自內政部編，「地政法令彙編」，頁 01-01-632，內政部印行，2001 年 12 月。

6 參見立法院內政及民族委員會編，「土地徵收條例法案」，頁 23，立法院公報處，2001 年 8 月。

7 參見張元旭，土地徵收法制實務—土地徵收實務，收於司法院行政訴訟及懲戒廳編輯，「各級行政法院法官九十一年度在職研修資料彙編」，頁 294，司法院印行，2002 年 10 月。

救濟。公告由執行土地徵收核准案之機關為之，其公告之內容，為已經存在之徵收及補償行政處分之內容，經由公告之對外公表及通知土地權利關係人，使徵收及補償行政處分發生效力，並非以公告作為徵收及補償之行政處分。公告事項如有錯誤或遺漏，關涉徵收及補償行政處分之效力，惟屬執行機關之事，因而許土地權利關係人向執行機關提出異議以為救濟，類似對於行政執行措施之救濟。土地法未規定異議之處理，通常即由執行機關查對徵收及補償行政處分之內容明確後，通知土地權利關係人⁸。是其異議之事由，為公告內容與徵收及補償行政處分內容之不相符合，屬程序之事由，與對於徵收及補償行政處分之內容不符，屬實體之事由者，並不相同。

理論上有如前述，實務上之處理不盡如此。公告內容與徵收及補償行政處分內容不相符合者少，土地權利關係人於公告後不服而提出之異議，多屬徵收及補償行政處分不法或不當之實體上事由，執行徵收核准案之機關均予以查明處理而通知土地權利關係人，迨土地權利關係人對於查處結果猶表不服，始送由對於徵收及補償行政處分提起訴願之受理機關處理。以徵收處分為例，原由中央地政機關內政部省政府核准者，對之有所不服，竟由下級機關之市、縣地政機關⁹先行查處，不服查處結果，始送由行政院或內政部受理訴願，於行政救濟之管轄層級，終屬扞格。然而最高法院於土地徵收條例公布施行前之判決，並未置疑，經由異議而對徵收處分提起訴願及行政訴訟者，或不經異議而對徵收處分提起訴願及行政訴訟者，均予實體判決，不予區辨。

或因如此之實務上運作，且於徵收補償之情形，決定徵收補償費額之機關，多被認為即屬作成徵收補償行政處分之機關，與執行徵收核准案之機關相同，對於徵收補償行政處分不服而由相同機關查處，不服查處結果，送由其上級機關處理，尚無背於行政救濟之管轄層級。所以土地徵收條例第二十二條第一項規定，承襲土地法第二百二十七條第三項之後，規定受理異議機關應即查明處理，並將查處情形以書面通知土地權利關係人。又設第二項規定，明示對於徵收補償費額不服前項查處情形，得提請復議，不服復議結果，得提起行政救濟。走異議之事由，顯然包括徵收補償行政處分內容之不法或不當等實體上事由。

綜上說明，異議之事由並無限制，包括對於徵收補償行政處分實質內容之不服。

三、異議之標的

土地徵收及徵收補償之行政處分成立後，因公告並通知土地權利關係人而發生效力。公告係行政機關就公法上具體事件，行使公權力所為之措施，而對

8 有認為錯誤事項涉徵收案之實體者，如地號誤列，不得由公告機關更正處理，參見來瑋，「台灣土地徵收問題」，頁31，商務印書館，1974年5月。

9 依民國78年12月29日修正公布之土地法第227條增訂第3巷規定，異議應向市、縣地政機關提出。民國89年1月26日修正公布該條項為應向直轄市或縣（市）地政機關提出。修正前後，受理異議之機關均屬核准徵收機關之下級機關。

外直接發生使他行政處分發生效力，具有法律上效果之單方行政行為。性質上亦為行政處分，然僅為使土地徵收及徵收補償之行政處分生效之手段，並非取代而為土地徵收及徵收補償之行政處分。

土地徵收條例第二十二條第一項規定「土地權利關係人對於第十八條之公告有異議者」，在於表明異議所由來，為抽象之意義，與任手段之公告行政處分，為具體之事物者不同。是以提出異議之標的即異議對象，不能概指公告行政處分，應視異議事由之不同而有異。異議之事由為公告內容與徵收補償行政處分內容不相符合之程序上事由者，其異議之標的為公告行政處分。異議之事由為徵收及補償行政處分內容不法或不當之實體上事由者，其異議之標的為徵收及補償行政處分。以徵收處分為例，經公告後對於徵收處分認無必要而提出異議，異議標的為徵收行政處分而非公告，將來提起撤銷訴訟請求撤銷徵收處分，應以核准徵收之中央主管機關為被告，而非以辦理公告之直轄市或縣、(市)主管機關為被告。認徵收補償行政處分機關為直轄市或縣、(市)主管機關者，與公告機關相同，不易見其區辨之必要。

四、異議之處理

異議提出後，該管直轄市或縣、(市)主管機關應即查明處理，並將查處情形以書面通知土地權利關係人。其屬於徵收補償行政處分內容之異議情形，土地權利關係人對於查處之通知仍有不服，應再向該管直轄市或縣、(市)主管機關提出，由該管直轄市或縣、(市)主管機關提請地價評議委員會復議。土地權利關係人對於復議結果猶有不服，再提起行政救濟（訴願及行政訴訟）。

依此程序，土地權利關係人不服徵收補償之行政處分，於提起行政訴訟請求司法機關救濟前，須經提出異議、提請復議及訴願等行政機關之處置程序，是否符合訴訟制度亦含有之經濟原則，有無阻延人民接近司法救濟之途，非無推敲餘地。實務上有以土地徵收條例第二十二條第二項關於土地權利關係人提請復議之規定，係為保護土地權利關係人而設，非提起訴願前置程序之規定為由，認為不服查處通知而逕行提起訴願，應無不可者，似不符合土地徵收條例第二十二條第二項之規定，在於應經復議程序，不服復議結果者，得依法提起行政救濟之立法意旨。其以異議書視為訴願書者，完全否定異議程序之設，更不符合立法意旨，尤不待言。

公告內容與徵收補償行政處分內容不相符合，屬程序事由之異議，經查處後對之猶有不服，使循提請復議，依法提起行政救濟之途徑解決，效益不大。例如，經查估之營業損失補償費為 1,000,000 元，公告誤為 100,000 元，應受補償人指明係因公告少寫一個 0 之錯誤，提出異議。查處結果認為無誤，縱經提請復議或提起行政救濟之結果，認為查估之營業損失補償費確為 1,000,000 元，其內容未經公告者，尚不生效力，如執行機關仍不重為公告，無從確定徵收補償行政處分中關於營業損失補償費為 1,000,000 元。此種事由之異議，類似對於行政執行措施之救濟，縱因異議之標的為公告，屬行政處分，

亦無許其依行政處分之一般救濟程序提起訴願及行政訴訟之必要¹⁰。此種異議，經查處之後，實不必依提請復議、訴願及行政訴訟程序處理。

貳、異議與訴願及行政訴訟之關係

土地徵收補償費額經估定或決定後，應經公告。依土地徵收條例第二十二條規定，對於公告有異議者，應以書面提出，由該管直轄市或縣、(市)主管機關查處；不服查處者，再由該管直轄市或縣、(市)主管機關提請地價評議委員會復議；不服復議者，始依法提起行政救濟，為訴願及行政訴訟。自異議至訴願及行政訴訟，其間關係如何，尚無定論。

一、先行政程序

土地權利關係人對於公告內容如有不服，應於公告期間內向該管直轄市或縣、(市)主管機關以書面提出異議，由該管直轄市或縣、(市)主管機關查處；不服查處者，再由該管直轄市或縣、(市)主管機關提請地價評議委員會復議；不服復議者，始依法提起訴願及行政訴訟。倘於接到復議決定後逾訴願期間而未提起訴願，徵收補償處分即歸確定，不得再對之有何爭執，或請求變更已確定之徵收補償處分。

依土地徵收條例第二十二條第二項之立法理由：「土地權利關係人對於因徵收補償價額之異議案件不服查處結果者，為避免發生主管機關查估偏差情事，爰於第二項規定該管直轄市或縣、(市)主管機關應提請地價評議委員會復議。其仍不服地價評議委員會復議結果者得依法提起行政救濟」，直以異議為訴願之先行程序¹¹。

二、任意程序

土地權利關係人對於公告內容如有不服，固可循提出異議，經查處，不服查處，經提請復議，不服復議，始提起訴願及行政訴訟之程序救濟。但徵收補償之估定或決定，為行政處分，應經公告並通知土地權利關係人而發生效力，土地權利關係人如；有不服，不於公告期間內提出異議，而於接到通知時，逕對徵收補償之行政處分提起訴願及行政訴訟，並無不可。提出異議與否，任其選擇，然異議提出後，應俟查處、復議後仍有不服，始得提起訴願及行政訴訟。

最高行政法院現仍有效之五十二年判字第二六三號判例：「土地徵收為行政處分之一種，土地所有權人對於政府徵收其土地如有不服，自應依通常程序於接到徵收通知後三十日內提起訴願，逾期則徵收即歸確定，不得再對之有所爭執，請求變更已確定之徵收處分」，雖係對於徵收處分而立論，惟徵收補償之行政處分與徵收處分，同經公告並通知土地權利關係人，自得參照該判例意旨，於接到補償通知時逕對之提起訴原頁。土地徵收條例公佈施行前，土地法

10 關於執行措施為行政處分者，應適用行政執行法所定向執行機關聲明異議之特別救濟程序，不適用一般爭訟程序。參見吳庚，「行政法之理論與實用」，頁147註10，著者自印，2001年8月。

11 參見林永汀，論對於土地徵收不服的救濟途徑（上），土地事務月刊第208期，頁7。1988年10月。認為公告三十日期滿後發生確定之效力，無異以異議為先行程序。

第二百二十七條第三項亦設有對於公告異議之規定，最高行政法院受理之徵收補償案件，經異議、訴願程序者有之，不經異議程序逕行提起訴願者有之，直以異議為訴願前之任意程序。

三、特別程序

土地徵收補償之公告，係為使土地徵收補償行政處分發生效力在行政程序中所為之一種處置，為該管直轄市或縣、(市)主管機關之程序行為，有別於土地徵收補償之行政處分。公告係照案公告，其內容如與徵收補償之估定或決定內容不符，即屬公告事項錯誤或遺漏，應依提出異議之程序救濟。異議乃對於程序行為錯誤之特別救濟程序，與對於徵收補償行政處分不服者，應逕行提起訴願者，有所不同。

依土地徵收條例第二十二條第一項之立法理由：「明定土地權利關係人對於被徵收土地或土地改良物及其補償費之發放數額等公告事項，如認為有錯誤或遺漏時，應於一定期間內提出異議，以維護其合法之權益」，限定異議對象為公告事項之錯誤或遺漏，直以異議為程序上之特別救濟程序。

第三章 土地徵收、補償費發給與徵收失效

第一節 徵收完成與徵收補償

按土地徵收之一般性定義乃指國家因興辦公共事業或實施國家經濟政策之需要，強制取得私人土地權利（包括所有權及他項權利等），並給予合理補償之行政行為。其內含之要件則有四：

- 一、須有法律依據
- 二、須基於公益上之目的
- 三、須符合比例原則
- 四、須給予（合理）補償

其中與本文較具關係者厥為「須給予補償」此一要件，進一步來說，此一要件乃在宣示「無補償即無徵收」之概念，蓋土地徵收之性質已超越財產權應有限制之「界限」，亦即超越其「社會義務」之範圍而構成「特別犧牲」，故若未予以補償，實不符社會公平正義而有違法治國原則。但所稱補償之適用「原則」應為何，申言之，究應採「相當補償」或「完全補償」，此關涉被徵收人之權益至鉅，對此，司法實務上多採「相當補償」原則，似甚少採「完全補償」原則。至於歷年來司法院大法官解釋亦多採「相當補償」，惟，學者陳立夫則認為細繹釋字第五七九號解釋之意旨，其應有解讀為採「完全補償」之空間，對此，本文礙於篇幅不擬深究。

就土地徵收之「程序」以論，按土地徵收條例（以下簡稱土徵條例）第一三條以下之規定，自徵收權之發動以及迄於徵收之完成，先後存有兩種行為，一為有土地徵收案之「公告」（土徵條例第一八條第一項參照）；另一為徵收補償費之「發給」（土徵條例第二〇條第一項參照），前者發生被徵收土地所有權人或他項土地權利人對其土地行使受到限制之法律效力（屬行政處分中之「侵益處分」¹²），此一「現狀凍結」旨在藉由「處分」之限制（土徵條例第二三條與第二四條參照），以確保徵收「目的」之達成以及避免被徵收地「權屬」之複雜化。後者則為需地人自徵收案公告之日起45日（亦即公告期滿15日）內必須給付補償費予被徵收人（或繳存專戶保管），核其性質應屬行政處分中之「羈束處分」¹³，且一旦發給完竣，則原土地所有權及其上之他項權利乃歸於（絕對）消滅（土徵條例第二一條第一項參照），此一效力之發生乃一般所稱「徵收完成」，綜之，歷經此兩階段之徵收行為，才能產生徵收之「最終」效力，設若需地人未依限給付徵收補償費予被徵收人，則會發生徵收之「失效」。

12或稱侵害處分、負擔處分，乃指行政處分係課當事人以義務或剝奪其權利或利益為處分內容之處分，例如課稅、徵兵、罰鍰等。

13[0]係指行政機關並沒有任何裁量權；只要個案之事實該當於系爭法律條文之要件，行政機關便必須作成合於該法律效果之決定，而不得有任何其他的考量，也不得要求當事人必須另行提供一定的給付或作出額外的承擔。

第二節 徵收補償費「發給完竣」之意涵

上節提及需地人負有依限給付徵收補償費予被徵收人之義務，且須依限「發給完竣」，否則該徵收案將從此失其效力，則土徵條例第二〇條第三項前段所稱「發給完竣」，其意涵究竟為何？

所謂「發給完竣」應指下述三種情形：

一、無異議之領迄

被徵收人對補償價額無異議之前提下，需地人須於徵收案公告期滿15日內將補償費發給被徵收土地所有權人「領迄」，而所謂「領迄」意指被徵收人於土地地價(或土地改良物)補償清冊中「簽章」之謂。

二、有異議之領迄

被徵收人對補償價額有異議之前提下，其「額度」經復議或行政救濟結果確定之日起三個月內發給被徵收土地所有權人，而由其「領迄」之謂(土徵條例第二二條第四項參照)。

三、未受領

於未受領(包括受領遲延、拒絕受領或不能受領)補償費之情形下，地方地政機關應於上開發給補償費之期限屆滿次日起三個月內，將補償費存入專戶保管，於存入之後則視同補償完竣(土徵條例第二六條第一、三項參照)。

第三節 徵收補償費給付「時點」與土地徵收效力

壹、對徵收補償費額無異議而逾期未給付之徵收效力

按土地法第二三三條前段規定：徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿15日內發給之。但問題是，設若未依限發給補償費完竣時，其法律效力為何？土地法並未明定，迭生疑義。對此，司法院院字第二七〇四號解釋與大法官釋字第一一〇號指出：需用土地人不於公告完畢後的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，徵收土地核准案應解為從此失其效力。按若衡酌大法官釋字第四二五號「...惟土地徵收對被徵收之土地所有權人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，是補償費之發給不宜遷延過久」之意旨，則最高法院六二年台上字第一五二五號判例曾謂：「土地法第二百三十三條所定徵收土地補償費應於公告期滿後十五日內發給之，乃訓示規定，縱未遵守，亦不生徵收無效問題」，此一見解與上開解釋意旨顯有未符，並不值採。

按迄內政部(地政司)公布土徵條例之後，乃將上開解釋意旨予以明定，其第二〇條第三項明定：「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主管直轄市或縣、(市)主管機關發給完竣者，徵該收案從此失其效力。」申言之，土地之徵收，其應補償之地價及其他補償費，除有法定事由者外，只需地人應於徵收公告期滿15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)主管機關轉發被徵收人完竣，否則其徵收案將解為從此失其效力，俾以實現土徵條例第一條第一項之立法目的(保障私人財產)。

貳、對徵收補償費額有異議而逾期未給付補償價差之徵收效力

按被徵收人於公告期間內對徵收補償費(通常為地價補償費)之估定若存有異議並向該管地政機關提出者，雖需地人之「補償費發給期間」得因地價評議委員會評定或評議而「展期」，然其期間並非毫無上限，若其補償額度經評定或評議確定後，主管機關仍應「即行」通知需地人，並限期繳交轉發被徵收人，其期限亦不得超過土地法第二三三條所定之 15 日。又，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 15 日內發給者，仍應於評定或評議結果確定之日起於相關之期限內儘速發給之，否則徵收土地核立案，即應失其效力，其乃因土地徵收係對人民財產權之「強制剝奪」，故其補償費之發給應儘速且不得拖延。

須指出者為：被徵收人於公告期間內對徵收補償費提出異議，地政機關之「請求法律解釋期間」得否不計入「公告期滿 15 日」內？對此，土地徵收法令補充規定第一六條原本規定：「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地價補償費，應無徵收無效之疑義」，然如上所述，土地徵收是否生效與補償費有無依限發給具有「緊密性」，於是，上開條文乃有違大法官釋字第五一六號解釋意旨而不予適用，應無疑義。

第四節 土地徵收失效之意涵與土地先行使用

壹、徵收失效之意涵

上文多次言及土地徵收案從此「失其效力」，當被徵收人於提起確認訴訟時(行政訴訟法第六條參照)，應如何聲明？申言之，應為確認徵收處分無效、失效或確認土地徵收法律關係不存在？又，「失其效力」之意涵為何？其係於何時起算？需地人有無「不當得利」？尤其，被徵收人得否提起「損害賠償」？均應值得探究。首先，被徵收人應不得提起確認土地徵收「處分失效」之訴，蓋上開行政訴訟法第六條第一項並無此訴訟類型，又，雖然行政訴訟法第六條第一項定有確認行政處分「處分無效」之訴，但證諸上文所稱司法院院字第二七〇四號解釋、釋字第一一〇號解釋以及釋字第五一六號解釋之用語均為「失其效力」，故被徵收人應不得提起確認徵收處分無效之訴。最後，被徵收人得否提起確認徵收法律關係不存在之訴？按如前文所述，土地徵收之行政處分包括徵收案之「公告」以及補償費之「發給」兩種行為，此處僅就前者為論，蓋主管機關一旦「公告」徵收計畫(案)，則該行政處分乃因執行(亦即「公告」)完畢而不存在，所存在者僅其所創設存於被徵收人與國家兩造間之公法上法律關係(土徵條例第二三、二四條參照)，嗣後，需地人若未依限踐行補償費之「發給完竣」此行為，則依法該土地核准徵收案將從此失其效力，但此係屬另一問題，故本文認為被徵收人應提起確認土地徵收法律關係不存在之訴。

次論徵收案失其效力之意涵以及被徵收人得否提起「損害賠償」請求權，首

先，由於徵收主管機關於「公告」徵收案之時係屬合法之行政處分，僅是嗣後需地人未依限轉請地政單位發給補償費完竣，致使徵收案失其效力，亦即僅生「向後失效」（或稱「嗣後失效」）之效力，申言之，其係對地政機關先前「公告」土地徵收計畫此「合法」行政處分之「廢止」（並非「撤銷」），故並不影響其「已發生」之效力（亦即土地權利、義務與現狀之「凍結」等）之合法性，於是，被徵收人於土地徵收計畫「公告」與「失效」此期間所受上開權利之處分限制乃無「違法性」之疑義，易言之，其權益並未遭致任何損害，從而不得提起「損害賠償」請求權，應屬明確。又，地政機關依法須塗銷先前所為之「徵收註記」登記，乃屬當然，其土地所有權人乃得享有系爭土地被劃入徵收案前之使用權能。至於日後地政機關得否對同一土地再為徵收，本文認為只要合於土徵條例第一條之立法目的（增進公共利益），則應無不許之理，但此係屬另一問題。

再論需地人有無「不當得利」以及徵收失效究指何時等問題，首先，本文以為若徵收案之「失效日」後於需地人對系爭土地之「使用日」，則應無「不當得利」問題，否則需地人即成為無法律上之原因而受（使用）利益，從而被徵收人自得請求需地人返還自徵收處分失效時起之不當得利。

貳、土地徵收失效與土地先行使用

土徵條例第二二條第三項規定「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，其公告徵收處分之執行，不因被徵收土地權利關係人依前二項規定提出異議或提起行政救濟而停止。」此乃所謂「原處分不停止執行原則」（訴願法第九三條或行政訴訟法第一一六、一一七條參照），申言之，只要需地人發給被徵收人補償費完竣，則已生上文所稱土地徵收之「徵收完成」效力，其土地所有權亦已產生變動效力，亦即，被徵收人對其土地之權利乃告終止，此時，需地人自得使用被徵收土地，核其「使用」內涵當然亦包括進入被徵收土地內之相關工作。除非被徵收人對補償價額提起行政救濟獲得勝訴，且地政機關未於其結果確定之日起三個月內發放地價差額，其原核准徵收案之「公告」效力乃從此失其效力，惟即使如此，如上文所析，需地人之「先前」使用系爭土地亦不生「不當得利」疑義。

第五節 案例研析

【案例】甲所有土地數筆位於A縣所轄某土地徵收範圍案內，需地人A縣建設局擬供作到路工程之用並依法向A縣地政局轉呈核准徵收，嗣後，地政局於2004年5月21日公告該徵收案，並函知甲在案，建設局依法應於公告期滿15日內將徵收補償費轉交地政局發給甲完竣，否則該徵收案乃從此失其效力，若甲認「地價補償過低」並於徵收案公告期間內向地政局提出異議以及向主管機關提起行政救濟，其補償費之增額乃告確定，為地政局以應增加補償之數額過於龐大未及籌措為由，而未於其結果確定之日起三各月內發給甲，甲認該徵收案應失其效力，有無理由？此時，建設局因公共安全之需欲先行使用系爭土地，甲得否拒

絕之？

【分析】本案 A 縣地政局應事先繕造系爭徵收案之土地地價補償清冊，並應於該徵收案公告期滿 15 日內（亦即至遲於 7 月 5 日）以書面「通知」被徵收人甲於適當地點領取土地補償費完竣（土徵細則第二五條第一項參照），須指出者為，地政機關於通知土地或建物所有權人及他項權利人有關核准之徵收案時（本案依題意之公告日為 2004 年 5 月 21 日），於實務上之作法均一併通知其領取補償費之「日期」（土徵細則第二五條 第三項參照），則若甲於接獲通知領取地價補償費並於上開清冊上「簽章」者，則已屬「領取完竣（亦即『領迄』）」，設若甲因故未於清冊上「簽章」，則視為未「領迄」（屬「未受領」之態樣），此時地政局依上開土徵條例第二六條第一項規定，應於發給補償費之期限屆滿（本案補償費最終發給日期為 7 月 5 日）次日起三個月內（亦即至遲於 10 月 3 日內），將補償費存入專戶保管，於存入之後即視為「補償完竣」，並應通知甲知悉，設若甲於通知送達發生效力之日起，超過 15 年仍未領取其地價補償費者，則該筆補償費即歸屬國庫（土徵條例第二六條第一項後段參照）。綜之，不管是被徵收人之主動「領取完竣」補償費或 A 縣地政局之被動將其「存入專戶保管」，於法解釋上應可解為徵收補償費之「發給完竣」，從而不生徵收案之「失其效力」。

又，本案被徵收人甲認為 A 縣地政局所核定之「地價補償過低」，並於徵收案公告期間內向其提出異議，A 縣地政局並未於地價差額結果確定之日起三個月內發放地價差（增）額予甲，此應有違土徵條例第二二條第四項：「徵收補償價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。」之規定，設若地政機關未依限發給補償費差額者，其法律效力為何？並未明定，誠有缺漏，對此本文以為：依據旨揭大法官釋字第五一六號解釋之意旨「...仍應於評定或評議結果確定之日起於相關之期限內儘速發給之，否則徵收土地核准案，即應失其效力。...」從而，本案因 A 縣地政局未於地價差額結果確定之日起三個月內發放地價差（增）額予甲，是甲之主張應有理由，亦即本徵收案應從此失其效力。

就本案以觀，被徵收人甲認為 A 縣地政局所核定之「地價補償過低」，於徵收案公告期間內向其提出異議與行政救濟，並獲得勝訴在案，而 A 縣地政局並未於地價差額確定之日（設為 2004 年 11 月 20 日）起三個月內（亦即於 2005 年 2 月 18 日之前）發放地價「差額」予甲，是該徵收案遲至 2005 年 2 月 19 日起始失其效力（此日為徵收失效之「始日」），但問題是，若需地人 A 縣地政局已於 2004 年 7 月 5 日之前已發給補償費完竣，則依土徵條例第二七條前段規定以及下文「原處分不停止執行原則」（亦即針對被徵收人甲所提對地價補償額度之行政爭訟），自該日起其依法已得使用系爭土地，從而 A 縣地政局於 2004 年 7 月 5 日（補償費發給完竣截止日）至 2005 年 2 月 18 日（徵收案失效日）此一期間之使用系爭土地應無「不當得利」問題。本徵收案需地人（建設局）因未能依限發給補償費之「價差」予甲，故自 2005 年 2 月 19 日起失其效力，該徵收案乃從而不生「徵收完成」

之效力，其先前所為徵收案之「公告」效力亦自該日起失其效力，是需地人(建設局)並不得進入甲之土地從事相關工作(例如勘查、測量以及除去土地障礙等)，資以保障甲之權益。縱使需地人以「公共安全之需」為由，亦不得「先行使用」系爭土地，從而甲得拒絕之。

第四章 結論與建議

綜前論述，依案例本徵收案之 A 縣地政局發給甲補償費之最終日為 2004 年 7 月 5 日，若甲於是日前於系爭土地之土地地價補償清冊上為「簽章」，則屬「領取完竣（亦即『領迄』）」而為「發給完竣」，設若甲因故未於該清冊上「簽章」，則視為未「領迄」，即屬「未受領」，則 A 縣地政局應至遲於 2004 年 10 月 3 日前將補償費存入專戶保管，俾生「視為發給完竣」之效力，並使徵收案發生徵收完成之效力。再者，倘若 A 縣地政局並未於地價差額確定之日（設為 2004 年 11 月 20 日）起三個月內（亦即於 2005 年 2 月 18 日之前）發放地價「差額」予甲，此有違大法官釋字第五一六號解釋之意旨，該徵收案自 2005 年 2 月 19 日起應失其效力，故甲之主張乃有理由。最後，需地人（建設局）於本徵收案失效後，縱使以「公共安全之需」為由，亦不得「先行使用」系爭土地，故其所有權人甲得拒絕之，並無疑義。

故管見以為，土地法第二百三十三條明定，徵收土地補償之地價及其他補償費，應於「公告期滿後十五日內」發給。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。管見以為土地之徵收，其應補償之地價及其他補償費，除有法定事由者外，只需地用人應於徵收公告期滿 15 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）主管機關轉發被徵收人完竣，否則其徵收案將解為從此失其效力，俾以實現土徵條例第一條第一項之立法目的（保障私人財產）。再者，若徵收案失其效力，需地人有無「不當得利」以及徵收失效究指何時等問題，管見以為若徵收案之「失效日」後於需地人對系爭土地之「使用日」，則應無「不當得利」問題，否則需地人即成為無法律上之原因而受利益，從而被徵收人自得請求需地人返還自徵收處分失效時起之不當得利。

參考文獻

- 蔡進田 (2003):「我國土地徵收補償法制之研究」, 國立台灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 陳明燦 (2007):「土地徵收; 補償費發給與徵收失效」, 台灣本土法學雜誌第 100 期, 頁 187-194。
- 蕭仲弘 (1997):「改進我國土地徵收補償制度之研究」, 私立逢甲大學管理學院土地管理研究所碩士論文。
- 陳立夫 (2005):「土地徵收與損失補償—我國土地徵收制度之若干重要課題」, 台灣行政
- 張正 (2002):「土地徵收過程中權利關係人行為之研究」, 長榮管理學院土地管理與開發學系碩士論文。
- 荊知仁 (1992):「中國立憲史」, 聯經出版公司。
- 傅玲靜 (2007):「消滅時效、權利失效與權利排除—由理論及實務觀察行政法上時間經過之法律效果」, 「2007 行政管制與行政爭訟」學術研討會系列之二, 中央研究院
- 高家偉譯 (2002), H. Maurer 著:「行政法學總論」, 元照出版有限公司。
- 陳筱佩 (1981):「行政上損失補償制度之研究」, 中興大學法律研究所碩士論文。
- 陳明燦 (2001):「我國土地徵收若干問題之探討」, 收於氏著財產權保障、土地使用限制與損失補償, 漢蘆圖書出版有限公司, 頁 211-252。
- 張嘉紋 (2001):「我國土地徵收法制之探討—以行政法院判決為中心」, 國立政治大學地政學系碩士論文。
- 楊松齡 (1998):「土地徵收制度與財產權保障之研究」, 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告。