# 徵收補償請求權之程序與實體問題研究—
## 以臺北高等行政法院107年訴字第1009號判決為中心

下

文／陳冠甫

（文接上期）

### 三、人民具有公用徵收請求權－兼論無法律即無補償原則

#### （一）釋字第400號解釋及最高行政法院實務見解

公用徵收制度乃是對於財產權的合法侵害行為，大法官釋字第 400 號解釋理由書略以：「有關機關自應依據法律辦理徵收，並斟酌國家財政狀況給予相當補償。各級政府如因經費困難不能對前述道路全面徵收補償，亦應參酌行政院函之意旨，訂定確實可行之期限籌措財源逐年辦理，或以其他方法彌補其損失，諸如發行分期補償之債券、採取使用者收費制度、抵稅或以公有土地抵償等以代替金錢給付。」但釋字第 400 號解釋並無人民有請求徵收之公法上請求權之明示。除了該解釋，釋字第 425、440、516 號解釋皆明示徵收應給予合理補償，惟各號解釋並未直接說明，有關徵收之法律如無補償規定即屬違憲[12]。國家就人民之特別犧牲所應給予之補償，是否限於法律有明文規定之情形[13]？

另外參照 91 年度各級行政法院行政訴訟法律座談會第 11 則法律問題為：「既成道路之土地所有權人有無請求徵收之權利？」座談會之討論結果為：「…… 依現行法律之規定，既成道路之土地所有權人尚不符合前述請求徵收之規定」，換言之，人民並無請求徵收之公法上請求權[14]。

亦有學者更進一步指出：我國憲法所規定的公用徵收只是一種立法指針，僅是一種課與國家立法義務的憲法委託，在憲法委託立法之範圍內，立法機關負有立法義務。憲法上的公用徵收制度不能作為公用徵收的法律基礎[15]。既然憲法的公用徵收制度不能作為公用徵收之法律基礎，則人民的補償請求權的行使則因此有其侷限存在[16]。但此一原則因大法官釋字第 747 號解釋出現後，則有所突破（詳後述）。

#### （二）本案判決之突破—兼談釋字第747號解釋

1. 釋字第 747 號解釋理由書所創建之補償請求權

所謂無法律則無補償，民眾除法律別有規定外，並無請求需地機關向國家申請徵收之權利，乃是指於其土地並未因為公益必要而被使用之情形。如果其土地因為公益之需要而被國家使用時，就會產生應受徵收補償之問題[17]。

據此，大法官第 747 號解釋則就此部分進一步的對於以往釋憲實務關於特別犧牲概念為闡釋：「國家如徵收土地所有權，人民自得請求合理補償因喪失所有權所遭受之損失；如徵收地上權，人民亦得請求合理補償所減損之經濟利益。」但該號解釋實質變更大法官釋字第 400 號解釋，卻又於末段稱大法官釋字第 400 號解釋並非本號解釋之客體而不予受理，學者認為此部分畫蛇添足，自顯其矛盾[18]。

需用國家事業之設施已經實際使用私人土地，並且必須衡量使用系爭土地時間之久暫，以及對於系爭土地使用收益權能的干預程度，且對於私人土地所受之損害並未給予補償時，人民則享有土地徵收請求權[19]。但另有學者從財產權的存續保障功能指出：「憲法保障財產權之目的，並不在於禁止對財產權之無補償之剝奪，確保財產權人能擁有其財產權，並免於國家公權力或是第三人之違法侵害，用以實現個人自由、發展人格及維護尊嚴，人民請求國家徵收其私有土地，實與存續保障意旨有所違背。[20]」

2. 徵收補償請求權之相對人

土地徵收條例第 2 條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府」，徵收處分之核准機關為內政部。而發動土地徵收申請之需用土地人，則是依照同條例第 13 條第 1 項規定：「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。」故現行法無法由需用土地人受理土地所有權人請求徵收之申請[21]。

依照土地徵收條例前揭規定，徵收核准機關為內政部，需用土地人僅為申請機關，本案類推適用的結果則是命需用申請機關向內政部申請徵收；詹森林大法官在釋字第 747 號解釋協同意見書中指出：何以同樣為徵收請求權，土地徵收條例第 57 條第 1 項與第 2 項的情況類似卻有不同的法律效果，針對請求權行使的相對人仍侷限在需用土地權人[22]。本案判決結論認為：補償方式應可參照司法院釋字第 747 號解釋，類推適用土地徵收條例第 13 條、第 57 條第 2 項等規定，請求被告就系爭土地報請內政部核准徵收後，予以金錢補償。似乎核准機關並無得否准許的裁量權限，是否妥適？

本文以為：程序上若需用土地權人須向內政部申請徵收，至於實體是否決定徵收，內政部應無裁量之空間，因為大法官釋字第 747 號解釋本身已經創設了人民得主動向國家發動一般徵收之權利，縱然依照現行土地徵收條例的徵收程序，必須由需用土地人向內政部申請核准徵收，但實體關係的核准與否，內政部仍應依照大法官解釋意旨為之。否則無異違反了大法官解釋的一般拘束效力[23]，內政部若因此而為否准徵收之決定，即有違法裁量之疑慮。

### 四、補償請求權之時效起算點

本件乃個案判決依照損失補償理論所創設出之公法上請求權，但該公法上請求權消滅時效之起算，因行政程序法或其他行政法規並未有明文規定，因此存在法律漏洞，方法論上必須探循類推適用之方式加以建構，可類推適用民法第 128 條消滅時效起算規定，但關於起算點判斷標準之見解，不甚一致。

#### （一）消滅時效起算點之爭論

我國民法學者對於消滅時效的起算點，有係以權利人可得行使請求權之客觀狀態決定的客觀說[24]；另有以權利人主觀上知悉其可行使權利之狀態決定的主觀說[25]；亦有採取雙重標準說[26]。本案判決理由載以：「行政程序法第 131 條第 1 項規定：『公法上之請求權…… 於請求權人為人民時，除法律另有規定外，因 10 年間不行使而消滅。』本件個案固應肯認原告享有因公益而特別犧牲的補償請求權，然為兼顧法安定性，其權利行使應有時效限制，在法無例外規範的情況下，應有行政程序法第 131 條第 1 項規定適用。但因為過去無法律即無補償之見解，原告應無行使權利

（文轉三版）

## 註釋

12 陳敏（2011），行政法總論，自版，頁 1187。

13 同前註 1，頁 5。

14 91 年度各級行政法院行政訴訟法律座談會見解，亦載以：司法院釋字第 440 號解釋指「主管機關對於既成道路或都市計畫道路用地，在依法徵收或價購以前埋設地下設施物妨礙土地權利人對其權利之行使，致生損失，形成其個人特別之犧牲，自應享有受相當補償之權利」係謂上開受特別犧牲之人有受相當補償之權利，與釋字第 400 號解釋「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」，均非指其有請求徵收之權利。釋字第 747 號解釋詹森林大法官協同意見書，頁 6，亦引述之。

15 陳明燦（2018），土地利用計畫法導論，自版，頁 408；氏著認為：釋字第 400 號解釋僅有立法指引之效果，而非賦予人民得請求國家機關補償之請求權。葉百修（2018），損失補償法，修訂一版，頁 281。

16 最高行政法院 96 年度判字第 1705 號判決：「憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害。……。因此，財產權保障是以『存續保障』為主、『價值保障』為輔，而存續保障是強調財產權之抵禦性功能。從而，在法律並明文規定之情形外，認人民對國家具有公用徵收之公法上請求權時，似與存續保障之精神不符。又，土地徵收係指國家因公益需要，為興辦公共事業，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂。…… 由於徵收是侵害財產權之最後不得已手段，因而公用徵收須符比例原則，有無實施公用徵收之必要，依我國現行法制，須由需用土地人於踐行法定程序（諸如：舉辦公聽會、徵收前之協議，申請目的事業主管機關之許可等等）公平衡量公益與私益之重要性，斟酌決定後再擬具詳細之徵收計畫書，報請主管機關核准之。職此之故，是否實施公用徵收，相關機關具有行政裁量權，一般人民並不具有請求國家實施公用徵收，而用以侵害自己所受保障財產權之權利。」

17 王珍玲（2019），案例土地利用法，元照，頁 130。

18 林明鏘（2017），財產權之特別犧牲與社會義務—評司法院大法官釋字第 747 號解釋，月旦裁判時報，第 64 期，頁 15。另外針對本號解釋的諸多疑慮與功過，詳頁 15-16。

19 陳明燦（2018），土地徵收導論，自版，頁 26。

20 葉百修（2016），土地徵收法，自版，頁 31。

21 據此，針對需用土地機關對於土地所有權人申請之函覆，實務見解認為並非行政處分，而不得加以救濟；此部分參照最高行政法院判決 100 年度判字第 18 號、第 797 號判決；91 年度判字第 1040 號判決。

22 詹森林大法官釋字第 747 號解釋協同意見書，頁 10-12。

23 大法官釋字第 185 號解釋理由書：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權……，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項時，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力。」

24 林誠二（2012），民法總則新解— 體系化解說（下冊），台北市：瑞興，3 版，頁 292。

25 陳聰富（2016），民法總則，台北市：元照，二版，頁 403。

法源法
www.lawba
檢索全部法規、司法判解、行政函釋、裁判書、起訴書、論著
法源
服務
TEL:02-2
JUDICIAL
司法
訂閱辦法
本刊每
全年
費用新臺
如蒙
請郵政
帳
5005
帳
司法院

法律網 ank.com.tw 一欄式檢索、各類資料進階檢索 原資訊 專線 509-3536 L WEEKLY 周刊 周出刊 訂閱 幣400元 訂 閱 劃撥 號 4377 戶 司法周刊

（文接二版）

之可能，從而是可認原告的補償請求權於司法院 106 年 3 月 17 日作成釋字第 747 號解釋後，始有主張、行使可能，以此為其請求權時效的起算時點。」則是本於最高行政法院以往之立場，採取客觀說[27]。至於何謂權利可行使時，依最高法院 31 年 11 月 19 日民刑庭決議（一），係指請求權在法律上無障礙時而言。惟論者認為：最高法院先以法律上障礙之有無，作為客觀說是否能開始進行時效期間之障礙事由，接著又廣泛否定構成法律上障礙之可能，在轉入時效停止或時效不完成制度之討論，其實只是把本應屬於時效停止進行之事由，誤為時效開始進行之障礙事由[28]。

### （二）行政程序法修正前所發生之公法債權時效計算

我國行政程序法乃於民國 90 年 1 月 1 日施行，則公法上請求權若於施行前發生者，其時效應如何計算之？由於我國在行政法的公法領域並未有相類似性質的規定，依照早期行政法院之見解，乃類推適用民法第 125 條之 15 年長期時效[29]。至於在行政程序法施行後，若該 15 年的時效，在該法施行前可行使的狀態，在行政程序法施行後，殘餘時間若長於 5 年者，則縮短為 5 年。然查，本件之事實，在民國 73 年即發生漏未徵收之事實，然徵收補償請求權是否得開始起算可得行使之狀態？則涉及實務見解所謂權利可得行使狀態之解釋。

### （三）法律見解之變更—法律上之障礙？

實務對請求權時效起算所採取客觀說之立場，以該權利處於可得行使之狀態為前提，本判決理由認為過去採用無法律即無補償之見解，使得原告權利無法行使主張。本案補償請求權在受到特別犧牲時，似乎早已經發生，卻因為過往法院實務之法律解釋而導致該權利事實上無法行使。據此，法律解釋的變更，似乎在此判決的脈絡下，即成為了客觀上無法行使的法定障礙事由。但依照前述客觀說起算時點的判斷，法律見解的變更似乎並非所謂法律上之障礙，本案判決在此似乎創設了新的法定障礙事由，則可能影響日後行政法院實務對於公法請求權時效起算之判斷。

## 五、漏未辦理徵收－從國家賠償責任之思考

### （一）準徵收與國家賠償責任

所謂徵收係指國家合法干涉人民之財產權，依法應給予補償，至於違法干涉人民財產權的公權力措施，在德國則稱之為類似徵收之干涉。我國由於針對公務人員違法且有責任之行為有國家賠償法加以規制；但針對公務人員違法卻無責任之行為，即不成立國家賠償責任，又因非屬於徵收，人民無從請求補償。此時則藉由類似徵收之干涉的法理，加以建構此部分空白的國家責任，為使得人民獲得實質之救濟，在法制上採用危險分擔之原則，而無須斤斤於公務人員之故意或過失，更無必要假借代位理論作為國家責任之依據[30]。在類似徵收干涉與國家賠償重疊的部分，當事人亦得擇一行使之[31]。但本案判決非屬土地未因為公益必要，而被使用之情形；反而是因為國家因公益必要，而就該範圍內土地均予以徵收，僅係漏未徵收之情況。若最後確定有過失而導致漏未徵收則應循國家賠償責任之途徑；反之，則是回歸準徵收之途徑處理。

### （二）本案屬於國家賠償責任之範疇

本案乃因該道路拓寬工程只有系爭土地漏未列入徵收補償清冊，但是仍遭拓寬為道路使用，系爭土地周邊鄰地均經徵收完竣，僅因接圖錯誤此一可歸責於行政機關的原因，致原應列入徵收範圍的系爭土地漏未徵收，卻已實際開闢成道路供公眾通行使用。

接圖錯誤之事由乃是源自於行政機關，進而導致該徵收範圍內之土地漏未徵收，則依此判決之事實觀之：本案屬於國家違法有責之行為，而導致人民財產權受到特別犧牲之限制。據此，是否如同判決原本脈絡所述，屬於損失補償之範疇？實有疑慮。新竹地方法院 106 竹國簡字第 2 號曾認為漏未徵收屬於徵收效力所及，是有可能涉及到國家賠償責任。雖然本件臺北高行判決理由稱：「系爭土地因可歸責於行政機關的原因漏未徵收，卻已闢為道路供公眾通行使用，致原告因公益而受有損害，然此一可歸責於行政機關的原因，是否屬公務員違法有責的職務行為，因年代久遠已無從考證，原告已難訴請國家賠償，即有以補償請求權填補其損失的必要。」從這段論述，似乎臺北高等行政法院刻意忽略了賠償權責機關之過失，因為其一方面稱是可歸責於行政機關之原因，卻又稱公務員違法有責之職務行為難以考證，若係因可歸責於行政機關之原因，即屬違法有責，何以無從考證國賠責任之有？

若認為本件屬於國家賠償責任之範圍，則人民請求損害賠償即有法律明文之依據，也無庸透過操作土地徵收條例的規定，即可獲得填補損害之基礎。在國家賠償的範圍上，其損害賠償範圍甚至及於所受損害以及所失利益，範圍較之損失補償僅及於相當填補，更有利於當事人。但依照國家賠償法之規定，自請求權人因公務員之不法行為或公有公共設施設置或管理之欠缺發生損害之時起算，已經超過 5 年而時效完成。另因為本案所涉及到的國家賠償責任請求權是否有時效中斷之可能，在行政程序法施行後，關於公法上請求權消滅時效之中斷，仍然繼續類推適用民法相關規定[32]。此時，亦可檢視是否有請求權時效中斷之事由，而主張時效中斷之效果。

### （三）本案與一般未劃定徵收範圍之個案不同，屬於漏未徵收

系爭土地為新北市政府辦理道路拓寬工程徵收道路範圍內之私有土地，然因行政機關疏失，而未將甲所有之土地一併列於範圍內辦理徵收補償，應屬於漏未徵收，本應補辦徵收程序，而與一般根本未劃定徵收範圍之既成道路並不相同[33]。本案判決一方面事實認定漏未徵收（此為國家有過失之違法），一方面卻以操作特別犧牲補償請求權的方法論論述，論理上似有所不妥。其實也可以看出在國家漏未徵收時，人民並沒有一個具體的法律上權利，可以請求徵收，本判決也正足以可以重新省視我國土地徵收法制的缺憾，以及法官利用司法保障人民財產權的決心。

## 肆 結論

損失補償法制與國家賠償法制作為建構國家責任的兩大支柱，國家賠償法有專法訂立關於國家違法行為之實定法明文，損失補償則未有專法加以建構，絕大多數屬於國家合法行為下所造成人民權益受損之國家責任，均委由學說、實務以及散見於專法的條文加以規制。尤其在土地徵收程序，絕大多數人民受到國家合法的徵收程序影響，所導致相關的權利救濟，大多似乎可見其以之爭訟，然對於國家類似徵收行為的侵害或其他應徵收而未徵收之案型，大法官解釋與法院實務則屈就於我國財政困難的現實狀況，而以補償法定原則加以限制人民的公法上權利。

在有實體權利可以行使之前提，訴訟類型則是必須要建構的程序問題；我國關於法律未明文的公法上請求權，似乎僅有一般給付訴訟可以為之；然行政事件類型多樣化，是否此一訴訟類型均可符合所有的補強請求權需求？在立法政策上，將來若修正實體法律時，似應一併考量到程序法機制的建構。

本案判決跨出了突破補償法定原則的一大步，固然歸功於大法官釋字第 747 號解釋肯認人民有一般徵收的請求權，然在個案當中，本案判決逐漸又進一步形成了人民得請求徵收所有權，對於權利類型的種類又再行擴大，依照舉輕以明重之法理，自無不妥。再者，本判決從程序到實體論述一氣呵成，連同類推適用的理由，堪稱將我國損失補償法制欠缺之處均於判決理由中加以表達。另外，在區隔本案為特別犧牲而非財產權之社會義務範圍，本判決亦作了諸多的法律判斷；只是在論述權利的行使時效上，似乎為了個案正義的考量，將實務行之有年的客觀起算時效說的要件，作了有別以往的闡釋。

在往後的徵收補償爭訟型態，本文建議法院不僅應從歷年釋憲實務之事實，建立特別犧牲與財產權社會義務的具體標準，作為判斷人民是否有徵收補償請求權的前提。亦須考量到個案財產權造成侵害的原因、使用收益受到限制的樣態、時間久暫及可回復性等因素作為判準之基礎。

（作者為宏道法律事務所律師）

## 註釋

26 吳從周（2005），變遷中之消滅時效期間起算點，東吳法律學報，17 卷 2 期，頁 135-140。

27 最高行政法院 101 年判字第 679 號判決理由：又衡諸公法與私法，雖各具特殊性質，但兩者亦有其共通之原理，私法規定之表現一般法理者，應亦可適用於公法關係（本院 52 年判字第 345 號判例參照）。民法第 128 條規定，消滅時效自請求權可行使時起算，所謂請求權可行使時，係指權利人行使其請求權，客觀上無法律上之障礙而言，原則上不以請求權人知悉其權利存在為必要，是此項請求權自債權成立時即可行使，其消滅時效應自債權成立時起算（最高法院 28 年上字第 1760 號判例參照）。準此法理，廠商有政府採購法第 31 條第 2 項各款情形之一，且其所繳納之押標金已發還者，機關既即時取得追繳的權利，其消滅時效自應從該追繳權利成立時起算。

28 吳從周（2010），法律上之障礙作為時效開始進行之障礙或時效停止之事由？，台灣法學雜誌，144 期，頁 188。

29 最高行政法院 96 年判字第 914 號判決：「查於行政程序法 90 年 1 月 1 日施行前，關於公法上不當得利返還請求權之時效期間，基於實體從舊原則，固無行政程序法第 131 條第 1 項規定之適用，並因公法無性質相類之規定，而應類推適用民法第 125 條一般時效即 15 年之規定；惟此類推適用之時效期間，若自行政程序法施行日起算，其殘餘期間較行政程序法第 131 條第 1 項所定 5 年時效期間為長者，參諸前述民法總則施行法第 18 條規定意旨，即應自行政程序法施行日起，適用行政程序法第 131 條第 1 項關於 5 年時效期間之規定，俾得兼顧行政程序法規定時效期間為 5 年之目的，以使法律秩序趨於一致。」

30 吳庚（2012），行政法理論與實務，增訂 12 版，頁 718。

31 陳敏（2011），行政法總論，自版，頁 1198-1199。

32 詹森林（2007），民事法理與判決研究（五），元照，頁 279。

33 王珍玲（2019），案例土地利用法，元照，頁 132。