

重要論文導讀 ②

區段徵收與公共利益

— 評臺中高行101年度訴更1字第47號判決(大埔農地徵收案)

編目：公法

出處	月旦裁判時報，第26期，頁96~104	
作者	林明鏞教授	
關鍵詞	區段徵收、公共利益、誠信原則、權利保護、大埔	
摘要	<p>苗栗大埔案件，依臺中高行101年度訴更1字第47號判決主文，表面上內政部（被告機關）之核准區段徵收處分被撤銷，似全盤皆輸，實質上因判決理由中之3個極不妥適之法律見解，即「可分個別效力說」、「兩面法律關係」與「權利無保護必要性」造成勝訴原告仍不能請求返還土地及重建地上改良物（張藥房案）。雖然內政部在形式上敗訴，但在實質上乃全部勝訴，如此矛盾之結果，司法之公信力，可能因此種不當法律見解又遭受一次嚴重打擊。</p>	
重點整理	本案事實	<p>苗栗縣政府（本件判決之參加人）為開發新社區與地方發展需要，報請內政部（本件之被告機關）核准徵收土地及私有土地改良物，內政部於98年4月14日函准苗栗縣政府區段徵收，苗縣府於同年4月21日公告徵收。其中20餘所有權人對內政部之核准處分提起訴願，經行政院訴願決定駁回後，再行向臺中高等行政法院提起行政訴訟，臺中高行99年度訴字第315號判決維持原行政院訴願決定後，經最高行政法院101年度判字第953號判決廢棄臺中高行99年度訴字第315號判決，發回臺中高行後，該受發回法院於民國103年1月3日作成101年訴更1字第47號判決，撤銷內政部前揭核准部分土地及土地改良物之區段徵收部分，並確認部分土地及土地改良物之區段徵收部分違法，即近日甚受國人矚目及討論之大埔農地徵收案。（本案尚未判決確定，於此合先敘明。）</p>
	爭點與評析	<p>一、本件區段徵收協議價購程序是否正當？</p> <p>依土地徵收條例第48條準用第11條之規定，需用土地人於申請徵收前，應先與所有權人協議價購。但土地徵收條例並未明文具體化「協議價購之正當程</p>

<p style="text-align: center;">重點整理</p>	<p style="text-align: center;">爭點與評析</p>	<p>序」為何。原告（上訴人）主張需用土地人未與其進行實質之協議價購，故該區段徵收程序違法。</p> <p>(一)判決見解：臺中高行認為，協議價購須踐行實質個別協商程序，否則即有違正當法律程序之要求。</p> <p>(二)本文見解：從維護貫徹協議購價之制度精神，保護所有權人之選擇權利，洵屬正確見解，但區段徵收人數眾多，個人需求均異，恐造成需地機關人力之困難，以及協議價購金額缺乏彈性，嚴格要求程序不得一致化、形式化，所肇致之另一種行政困境與行政成本耗費，亦不容忽視，宜修改土徵條例，加以妥善規範未來協議購價之「正當行政程序」。</p> <p>二、本件區段徵收之公益性與必要性是否存在？</p> <p>依土地徵收條例第3條規定，國家因公益需要興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍應以其事業所必須者為限。條文內之「公益性」原則與「必要性」原則為徵收之法定前提要件。</p> <p>(一)判決見解：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.內政部於核准徵收時，未提及其已針對「徵收所欲達成之公益」與「維持農用之糧食安全公益」間為利益衡量之資料，自難謂已針對公益性與必要性加以斟酌與審議。 2.土地徵收審議委員會於該案審查時，僅有四分鐘之審查時間，不足以實質討論及具體審議本案區段徵收是否具公益性與必要性。 <p>(二)本文見解：此見解誠屬正確，惟若嗣後需地機關於徵收計畫書中簡略或誇大記載個案之公益性及必要性之理由時，行政法院是否應尊重需地機關之「判斷餘地」？行政法院或徵收審議委員會有無具體能力加以實質審查？均屬未來有待密切追蹤觀察最高行政法院之裁判見解。</p> <p>三、徵收之法律關係究竟是兩面或三面關係？</p> <p>土地徵收之制度設計，係由核准機關、需地機關與所有權人所構成之三面法律關係。三者從原告權利保護必要性與徵收目的之達成而言密不可分，因需地機關與核准機關立場原則上完全一致，核准程序完成，核准機關函覆需地機關後，即產生對所有權人之效力，屬於對第三人發生效力之行政處分。</p>
--	--	---

<p style="text-align: center;">重點整理</p>	<p style="text-align: center;">爭點與評析</p>	<p>(一)判決見解：臺中高行認為，土地徵收之法律關係，除法律另有規定外，僅屬國家（應核准機關）與需用土地人間之函請土地徵收，以及國家（核准機關）與私有土地所有權人間之兩面關係。被徵收人與需地機關間僅發生徵收補償之法律關係，並不發生徵收處分之法律關係。</p> <p>(二)本文見解：判決見解對徵收補償部分不服者，與對徵收處分不服者分離，似有商榷餘地</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 憲法與行政法上通說，徵收與補償關係乃唇齒條款，不能切割分離。 2. 若需地機關與所有權人不生徵收關係，會發生如本件被撤銷之徵收處分對需地機關毫無法律效力拘束力，顯然不合撤銷徵收救濟制度之本質。 3. 依本文所見，土地徵收應為三面關係，認為兩面關係之見解不僅毫無土地徵收條例之依據，且會不當切割徵收關係與補償關係。 <p>四、徵收處分是否個別可分？彼此間互無關連？</p> <p>徵收處分在形式上，雖屬對個別所有權人之個別行政處分，但為達徵收目的，常常必須聚合數筆以上土地或改良物，整體徵收後加以重新規劃，否則即不能達成徵收之公益目的，屬實質上整體不可分之處分，個別形式上獨立之徵收處分，從而可能具有勝負不可分之「合一確定」關係，故縱只有部分受徵收處分之所有權人提出行政訴訟，若裁判結果會影響到其他不可分割之徵收處分時，似仍應有訴訟參加之需要【專班】</p> <p>(一)判決見解：臺中高行前揭判決採形式獨立說，認為徵收處分均係個別獨立可分之行政處，不僅個別徵收處分之規制效果可分，其他未對徵收處分提起撤銷訴訟者，均無依行政訴訟法第41條規定，命其參加訴訟之必要，蓋其彼此間無必須「合一確定」。</p> <p>(二)本文見解：判決見解僅從個別當事人微觀角度觀察徵收處分之個別形式效力，忽略徵收處分宏觀之整體性目的，故臺中高行判決上有欠缺正當化之論證理由。</p> <p>五、本件區段徵收處分可否援用情況判決而駁回原告之訴？</p>
--	--	---

<p>重點整理</p>	<p>爭點與評析</p>	<p>按行政訴訟法第198條第1項規定，行政法院發現原處分或決定雖屬違法，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌原告所受損害等情事，認原處分或決定之撤銷變更反顯與公益相違背時，行政法院得駁回原告之訴。此為行政訴訟上之「情況判決制度」，該制度破壞依法行政原則，以換取避免公益受重大損害，經常於土地徵收或都市更新判決受行政法院援用。</p> <p>(一)判決見解：本件臺中高行否定被告機關聲請援用情況判決，其認為「本件並無堅強理由與重大法益，足以超越依法行政原則及行政爭訟保護人民權利利益功能之維護。」</p> <p>(二)本文見解：臺中高行之見解屬正確洵屬正確。</p> <p>六、原告領取抵費地再行爭執區段徵收處分之合法性，是否即屬違反誠信原則而無權利保護必要性？</p> <p>(一)判決見解：臺中高行認為，本件原告既接受區段徵收之專案讓售，顯見渠等嗣後「已認同」系徵區段徵收處分，則其再事爭執系爭徵收處分違法，即有矛盾之情形，而有違誠信原則。依上述說明，原告已無權利保護之必要而應予駁回。</p> <p>(二)本文見解：判決見解不當過度擬制當事人真義，濫用「誠信原則」認為原告「無權利保護必要性」，蓋當事人主觀即僅為及時確保其「次佳」之權利保護地位，並不影響其「最佳」之訴求意思（即區段徵收處分），兩者並存，並無矛盾與互斥。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>土地徵收條例第3條規定徵收之法定前提要件原則為何？何謂行政訴訟法上「情況判決」制度？徵收處分是否係個別獨立可分之行政處分，而在訴訟上無須合一確定？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、李建良（2014），〈誠信原則的濫用與權利保護必要：大埔農地徵收處分撤銷訴訟案之四〉，《台灣法學雜誌》，頁33-44。</p> <p>二、林三欽（2014），〈土地徵收之正當程序〉，《台灣行政法學會學術研討會論文》。</p> <p>※延伸閱讀推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw立即在線搜尋！</p>	