

人民對於土地被徵收不服，如何救濟(三)？——土地徵收的行政救濟程序

文:張捷誠 (認證法律人) · 房子·土地·鄰居 · 2022-12-13

本文

一、徵收的類型

了解徵收的基本概念與徵收會發生的正當程序後，本篇說明人民對於徵收不服的救濟方式。說明救濟方式之前，要先討論徵收的類型，因為救濟的方式會依照徵收類型的不同而有差別。主管機關作成徵收決定時，典型的行政行為有以下兩種：

(一) 行政處分

1. 徵收處分

徵收請求權人提出「徵收計畫書」向中央主管機關（徵收權人）請求發動徵收^[1]，而徵收權人審議符合徵收發動的條件，會作成准予發動徵收的核定行政處分。雖然批准徵收的是中央主管機關，但徵收處分的執行是交由地方主管機關，所以土地徵收條例（下稱土徵條例）是規定由地方主管機關公告徵收核准處分^[2]。

2. 補償處分

學理上認為補償處分與徵收處分緊密相連^[3]，有所謂「無補償即無徵收」原則（或稱有補償即有徵收）^[4]，也因此有「徵收失效」制度，也就是「沒補償，徵收就會失效^[5]」。

(1) 核計補償數額

身為實際執行土地徵收的地方主管機關，除了要公告來自中央的徵收處分，還要作成補償處分，與徵收處分一併公告，而實務運作是由需用土地人依照徵收計畫計算後，交給地方主管機關核計後發給，所以補償處分的作成機關是「地方主管機關」^[6]（併參下圖1）。

(2) 發給補償費

地方主管機關依土徵條例第20條第1項規定，原則上要在徵收公告30日期滿後的15日內將補償費全數發給完畢。例外「無法依限發給補償費」的情況，則規定於同條第2項但書^[7]，但實務運作的例外並不只有條文規定

的那樣，而且就算可以超過15日才發給，仍有一定期限限制，以免司法院解釋多次提出補償費「應儘速發給」的意旨落空^[8]，以下整理：

A. 剛提到土徵條例第20條第2項但書規定「無法依限發給補償費」的情況，例如第1款規定「被徵收人對徵收補償有異議」，會因為評定或評議延遲發補償費，而屬於地方主管機關「合法延遲發給補償費」情形，但這是需用土地人「事前」可以預見的，因此司法院釋字第516號解釋指出，地方機關必須在評定或評議結果確定之日起「相當的期限內儘速發給之」^[9]，土徵條例於2000年公布第22條第4項則將這個「相當期限」明文規定是「3個月」^[10]（非現行法規定，但現行法規定一樣是3個月的相當期限^[11]）。

B. 實務上有另一種情況是已經發完補償費，但「事後」發現錯誤，屬於「違法補償」的情況，司法院釋字第652號解釋指出，因為這不是「需用土地人」可以預見，所以考量補償費差額、預算以及需用土地人籌措財源時間等因素，最長不得超過2年的相當期限^[12]。對此，現行土徵條例第22條第5項則規定要在「結果確定之日起3個月內發給」^[13]。

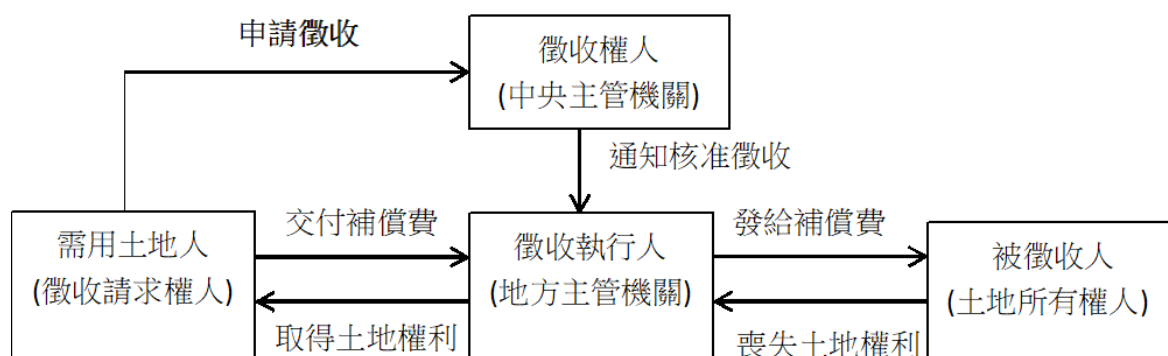


圖1：土地徵收需用土地人、被徵收人與徵收人之關聯概要

同註4，陳明燦（2018），頁121。

（二）事實行為

另外一個會作成的行政行為是「徵收註記」登記，這是一種土地資訊的公示，為了讓第三人知道某塊地將要被徵收，並同時限制被徵收人再對土地做出有害徵收事業的處分或使用（例如賣掉或蓋新房子）的一種「註記登記」^[14]。

二、行政救濟程序

（一）針對行政處分

1. 徵收處分

收到徵收公告的書面通知，對於公告內容不服時，在公告期間內，可以用書面向地方主管機關提出「異

議」[15]。

如異議被駁回，或是沒有提出異議，應於公告期滿的次日起30內提起撤銷訴願，如訴願被駁回，則再向被徵收土地所在地的高等行政法院提起撤銷訴訟[16]。

筆者特別提醒，雖然外觀看起來只有一個徵收處分，但是徵收處分對範圍內的所有被徵收人都是個別獨立的，例如有10個被徵收人，則實際上徵收權人是個別對這10個徵收權人都作成了徵收處分。因此，不需要所有被徵收人一起提出訴訟救濟，不服徵收處分的人可以單獨提出救濟！

2. 補償處分

(1) 不服補償費數額

可以在徵收公告期滿的次日起30日內，以書面向地方主管機關提出「異議」，地方主管機關應立刻查明處理，並將結果通知以書面通知。如被徵收人不服，可再向地方主管機關提請向地價評議委員會復議[17]。

如果對復議結果仍不服，則應於收到復議時的次日起30日內提起課予義務訴願，或即使沒有提起異議及復議，也可以於收到徵收公告的書面時，於公告期滿的次日起30內提起課予義務訴願。如訴願被駁回，則再向被徵收土地所在地的高等行政法院提起課予義務訴訟[18]。

附帶一提，在2012年修法後，前面提到對徵收處分的「異議」，還有這邊不服補償數額的「異議」和「復議」，都已經不是行政救濟前一定要先經過的程序囉[19]！也就是就算沒有提出異議、復議，一樣可以提起訴願、行政訴訟。

(2) 期限內沒有收到補償費

如果認為補償費未於法定期限內發給，則應直接向被徵收土地所在地的高等行政法院提起確認法律關係不存在訴訟[20]，確認整個土地徵收的處分已經失效、不存在[21]。

(二) 針對事實行為部分

如果單純是對於徵收註記不服時，則應直接向被徵收土地所在地的高等行政法院提起給付訴訟[22]。

註腳

[1] 參閱張捷誠（2021），《[人民對於土地被徵收不服，如何救濟（一）？--土地徵收的基本介紹](#)》。

[2] [土地徵收條例第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。」

[土地徵收條例第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。」

[土地徵收條例第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。」

[土地徵收條例施行細則第21條](#)：「

I 依本條例第十八條規定所為之公告，應載明下列事項：

- 一、需用土地人之名稱。
- 二、興辦事業之種類。
- 三、核准徵收機關及文號。
- 四、徵收之土地或土地改良物及其應補償之費額。
- 五、公告期間。
- 六、得提出異議及行政救濟之期限。
- 七、公告徵收後之禁止事項。
- 八、得申請一併徵收之要件及期限。
- 九、其他依規定應公告之事項。

II 徵收農作改良物或未經登記之建築改良物，其公告應載明應受補償人之姓名、住所。

III 第一項公告應附同徵收土地圖，公布於該管直轄市或縣（市）主管機關之公告處所及被徵收土地或土地改良物所在地。」

[3] 也因為這密不可分的关系，學理上認為徵收處分對於被徵收人而言，屬於一種「附解除條件」的行政處分，也就是如果徵收補償未發給時，將會使得徵收處分因條件成就而解除失效。相關概念說明，參閱：法律百科（2020），《[解除條件](#)》。

[4] 可參陳明燦（2018），《[土地徵收導論](#)》，2版，頁235。

[司法院釋字第516號解釋](#)理由書（摘錄）：「對於土地法第二百二十七條所公告，被徵收土地應補償之費額，應受補償人有異議，而拒絕受領，依土地法第二百三十七條第一項第一款規定，得將款額提存之，但該項應補償之費額，如於提交評定或評議後，認應增加給付時，應增加發給之補償數額，倘未經依法發給，徵收處分即不得謂已因辦理上述提存而不影響其效力。此為有徵收即有補償，補償之發給與徵收土地核准處分之效力間，具有不可分之一體性所必然。」

[5] [土地徵收條例第20條](#)：「

I 徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後十五日內發給之。但依第二十二條第五項規定發給應補償價額之差額者，不在此限。

II 需用土地人未於公告期滿十五日內將應發給之補償費繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，該部分土地或土地改良物之徵收從此失其效力。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，而由該管直轄市或縣（市）主管機關依第二十二條規定提交地價評議委員會復議。
- 二、經應受補償人以書面同意延期或分期發給。
- 三、應受補償人拒絕受領或不能受領。
- 四、應受補償人所在地不明。」

[6] 參註2，[土地徵收條例第17條](#)、[土地徵收條例第18條](#)第1項、[土地徵收條例第19條](#)、[土地徵收條例施行細則第21條](#)。

[7] 參註5，[土地徵收條例第20條](#)。

[8] 例如**司法院釋字第516號解釋**（摘錄）：「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。」

司法院釋字第652號解釋（摘錄）：「憲法第十五條規定，人民之財產權應予保障，故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權人而言，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，方符憲法保障人民財產權之意旨，迭經本院解釋在案（本院釋字第400號、第425號、第516號解釋參照）。」

[9] **司法院釋字第516號解釋**理由書（摘錄）：「觀諸土地法第二百三十五條前段規定，『被徵收土地之所有權人，對於其土地之權利義務，於應受補償發給完竣時終止』亦明。至若應增加補償之數額過於龐大，需用土地人（機關）需動支預備金支應，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（依民國八十九年二月二日公布之土地徵收條例第二十二條第四項為三個月）」

[10] 2000年2月2日土地徵收條例第22條第4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。」

[11] **土地徵收條例第22條**第5項：「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。」

[12] **司法院釋字第652號解釋**理由書（摘錄）：「鑑於前述原補償處分確定後始發現錯誤而應發給補償費差額之情形，原非需用土地人所得預見，亦無從責其預先籌措經費，以繳交補償費之差額，如適用土地法、土地徵收條例等上開法律規定，要求直轄市、縣（市）政府於十五日或三個月內通知需用土地人繳交補償費差額，並轉發原土地所有權人完竣，事實上或法律上（如預算法相關限制等）輒有困難而無可期待，故有關相當期限之認定，應本於儘速發給之原則，就個案視發給補償費差額之多寡、預算與預備金之編列及動支情形、可合理期待需用土地人籌措財源之時間等因素而定。然為避免直轄市或縣（市）政府遲未發給補償費差額，致原土地所有權人之權益受損，參酌前揭因素，此一相當期限最長不得超過二年。」

[13] 參註11，**土地徵收條例第22條**第5項。

[14] **土地徵收條例第23條**第1項：「被徵收之土地或土地改良物自公告日起，除於公告前因繼承、強制執行或法院之判決而取得所有權或他項權利，並於公告期間內申請登記者外，不得分割、合併、移轉或設定負擔。土地權利人或使用人並不得在該土地為建築改良物之新建、增建、改建或採取土石、變更地形或為農作改良物之增加種植。其於公告時已在工作者，應即停止。」

土地徵收條例施行細則第24條：「直轄市或縣（市）主管機關應於公告徵收時，同時囑託該管登記機關於被徵收土地或建築改良物登記簿註記徵收公告日期及文號，並自公告之日起，依本條例第二十三條規定限制分割、合併、移轉或設定負擔。」

[15] **土地徵收條例第22條**第1項：「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。」

[16]訴願法第1條第1項：「人民對於中央或地方機關之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起訴願。但法律另有規定者，從其規定。」

行政訴訟法第4條第1項：「人民因中央或地方機關之違法行政處分，認為損害其權利或法律上之利益，經依訴願法提起訴願而不服其決定，或提起訴願逾三個月不為決定，或延長訴願決定期間逾二個月不為決定者，得向行政法院提起撤銷訴訟。」

[17]土地徵收條例第22條第2項、第3項：「

II 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。

III 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。」

[18]訴願法第2條第1項：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，認為損害其權利或利益者，亦得提起訴願。」

行政訴訟法第5條第2項：「人民因中央或地方機關對其依法申請之案件，予以駁回，認為其權利或法律上利益受違法損害者，經依訴願程序後，得向行政法院提起請求該機關應為行政處分或應為特定內容之行政處分之訴訟。」

最高行政法院109年度大字第1號裁定裁判要旨：「……如被徵收土地所有權人已依土地徵收條例第22條第2項規定，就徵收補償價額以書面向主管機關提出異議，而經主管機關為維持原補償價額之查處通知時，該查處通知本質上即屬否准被徵收土地所有權人補償價額差額請求之處分，自得循序提起行政訴訟法第5條第2項之課予義務訴訟以為救濟。」

[19]2012年土地徵收條例第22條修法理由：「

一、……權利關係人對於徵收處分無需於公告期間提出異議即可依訴願法提起行政救濟，故第一項前段『應』於公告期間提出異議之強制規定，修正為『得』。……

二、權利關係人對於徵收補償處分無需於公告期間提出異議即可依訴願法提起行政救濟，惟徵收補償價額係屬直轄市或縣（市）政府所為之行政處分，故於進入行政救濟程序前，該『徵收補償價額』，可先由其受理異議後查處，藉此先自我檢視是否有查估錯誤之情形，爰修正第二項規定。又如對查處結果不服，直轄市或縣（市）政府對該行政救濟之處理是否提經地價評議委員會復議，應視個案情形，宜保有裁量空間，爰規定得提請地價評議委員會復議，並增列為第三項。」

[20]行政訴訟法第6條第1項：「確認行政處分無效及確認公法上法律關係成立或不成立之訴訟，非原告有即受確認判決之法律上利益者，不得提起之。其確認已執行而無回復原狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟，亦同。」

[21]最高行政法院100年度1月份第1次庭長法官聯席會議（一）（2011/1/11）：「民國89年7月1日行政訴訟法修正施行前，土地經徵收並完成所有權登記。嗣原所有權人主張該管地政機關未於法定期限內發給補償費致徵收失效，依修正後行政訴訟法第6條第1項規定，提起確認徵收法律關係不存在訴訟。按法律既無確認訴訟起訴期間之限制，且徵收失效類同附解除條件之行政行為，於失效之基礎事實發生時，當然發生徵收失效之法律效果，核與徵收處分違法得請求撤銷之情形不同，尚無行政訴訟法第6條第3項規定之適用，是不能以其得提起或可得提起撤銷訴訟為由，認為起訴不合法。」

[22]行政訴訟法第8條第1項：「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」
行使的請求權是來自人民擁有土地的所有權，又稱「公法上結果除去請求權」，其內涵相同於民法第767條，請求排除政府對人民所有權的侵害。參吳庚（2014），《行政爭訟法論》，修訂7版，頁195。

標籤

徵收處分， 補償處分， 異議， 訴願， 行政訴訟