

南投縣政府113年度研究報告

土地徵收之申請收回、撤銷及廢止徵收、 徵收失效、徵收無效之探討

研究人

服務單位：南投縣政地政處

研究人員：莊耀仁

中華民國 113 年 4 月 30 日

南投縣政府 113 年度研究報告摘要表

研究報告名稱	土地徵收之申請收回、撤銷及廢止徵收、徵收失效、徵收無效之探討
研究單位及人員	南投縣政府地政處 莊耀仁
研究起迄年月	113 年 1 月至 113 年 3 月
研究緣起與目的	<p>土地徵收係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以強制取得之謂，相關法律所規定之徵收要件及程序，應符合憲法第 23 條所定必要性之原則。為防止徵收機關為不必要之徵收，或遷延興辦公共事業，故特為原土地所有權人保留收回權，此外尚有撤銷及廢止徵收請求權。另需用土地人未於公告期滿後 15 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案從此失其效力。而徵收處分其性質屬行政處分，為行政行為之一種，仍有行政程序法有關行政處分效力規定之適用，故徵收程序應切實符合程序正義。本文就上開內容探討之。</p>
研究方法與過程	<p>研析土地徵收條例、土地法、行政程序法、函釋等相關規定及作者收集歷年經手之申請收回、請求廢止及主張徵收失效案例。</p>

<p>研究發現與建議</p>	<p>人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第 23 條及第 143 條第 1 項之規定自明。徵收私有土地，給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收土地之要件及程序，憲法並未規定，係委由法律予以規範，為避免發生原所有權人得要求收回及請求撤銷及廢止徵收之情形，造成浪費公帑、公益受損，於啟動徵收程序之始，即應踐行土地徵收條例、行政程序法或其他相關規定之法定程序，於報准土地徵收後應切實依計畫及所定期限使用。</p>
<p>選擇獎勵</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> 行政獎勵 <input type="checkbox"/> 獎勵金</p>

目錄

壹、 研究緣起與目的	1
一、 研究緣起	1
二、 研究目的	1
貳、 研究方法	1
參、 定義與規定	2
一、 申請收回	2
二、 撤銷及廢止徵收	2
三、 徵收失效	4
四、 徵收無效	5
肆、 分析探討	6
一、 申請收回案件	7
二、 請求撤銷及廢止徵收案件	8
三、 徵收失效案件	8
四、 徵收無效案件	8
伍、 研究建議	9
陸、 參考文獻	10

壹、研究緣起與目的

一、研究緣起

近年，土地價格飆漲，資訊發達，當事人維護權益之心更為積極，尤其早期徵收土地價格低，不計利息，僅支付原徵收補償費即可收回價值不菲之土地，利益甚鉅。故南投縣自從最高行政法院100年度判字第684號上訴判決草屯都市計畫文(十)用地工程用地申請收回，及最高行政法院100年度判字第1539號判決中興新村都市計畫文小(七)收回後，申請收回、請求撤銷廢止案件遽增及主張徵收失效者皆有之。土地徵收在「開發」的天平兩邊，「公益」與「私利」如何取得平衡，是政府機關應認真思考的課題。

二、研究目的

土地徵收係國家行使土地最高所有權，由代表國家行使行政權之行政機關基於本身單方面的意思表示，就私人土地加以強制取得，不須相對人之同意，其性質屬行政處分，而為行政行為之一種。土地徵收須依法定程序，至於土地徵收程序，包括徵收之申請、徵收之核准、徵收之執行等。土地法規定於第222條至第235條，土地徵收條例規定於第10條至第29條。為避免發生原所有權人得要求收回及請求撤銷及廢止徵收之情形，造成浪費公帑、公益受損，於啟動徵收程序之始，即應踐行法定程序，於報准土地徵收後應切實依計畫及所定期限使用。

貳、研究方法

研析土地徵收條例、土地法、行政程序法、函釋等相關規定及作者收集歷年經手之申請收回、請求廢止及主張徵收失效案例。

參、定義與規定

一、申請收回

主要為土地徵收條例第9條及土地法第219條之規定，係為防止徵收機關為不必要之徵收，或遷延興辦公共事業，故特為原土地所有權人保留收回權。故需用土地未於法定期限內依核准徵收計畫開始使用（指興辦事業之主體工程動工。但依其事業性質無需興建工程者，不在此限）、未依核准徵收原定興辦事業使用及依原徵收計畫開始使用後未滿5年不繼續使用，原土地所有權人得於法定期限內向直轄市或縣（市）政府申請照原徵收補償價額收回其土地。

申請資格為原土地所有權人或其全體繼承人，或任一繼承人得敘明理由為其全體繼承人之利益提出申請。（土地徵收條例施行細則第9條）

依本條例第9條規定申請收回被徵收土地案件，由直轄市或縣（市）主管機關會同需用土地人、申請人及其他有關機關實地勘查，並作成勘查紀錄及研擬是否得申請收回之意見，報請原核准徵收機關核定。（土地徵收條例施行細則第9條）

經原核准徵收機關核定准予收回後，直轄市或縣（市）政府應通知原土地所有權人於6個月內繳還原受領之補償地價及地價加成補償，逾期視為放棄收回權。（土地徵收條例第9條第2項）經原核准徵收機關核定不予發還土地者，直轄市或縣

（市）政府應將處理結果函復申請人，申請人不服處理結果，得於接到復函之次日起30日內提起訴願。

二、撤銷及廢止徵收

主要為土地徵收條例第49條之規定，已公告徵收之土地，需用土地人應切實按核准計畫及所定期限使用。在未依徵收計

畫完成使用前，需用土地人應每年檢討其興辦事業計畫，並由其上級事業主管機關列管。

(一) 有下列情形之一者，應辦理撤銷徵收：

1. 因作業錯誤，致原徵收之土地不在工程用地範圍內。
2. 公告徵收時，都市計畫已規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發。但以聯合開發方式開發之土地，土地所有權人不願參與聯合開發者，不在此限。

(二) 有下列情形之一者，應辦理廢止徵收：

1. 因工程變更設計，致原徵收之土地不在工程用地範圍內。
2. 依徵收計畫開始使用前，興辦之事業改變、興辦事業計畫經註銷、開發方式改變或取得方式改變。
3. 已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫完成使用之土地，因情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無徵收之必要。

申請資格分為

1. 需用土地人主動辦理者：發現報准徵收之土地，有前述應辦理撤銷或廢止徵收情形之一者，應依規定程序向內政部申請之。（土地徵收條例第50條第1項）
2. 需用土地人未申請者：原土地所有權人或其全體繼承人，或任一繼承人得敘明理由為其全體繼承人之利益提出申請。（土地徵收條例第50條第2項、土地徵收條例施行細則第57條之1）
3. 直轄市或縣（市）政府：需用土地人未申請者，由該管直轄市或縣（市）政府會同需用土地人及其他有關機關審查後向內政部申請。（土地徵收條例第50條第2項）

直轄市或縣（市）政府受理原土地所有權人申請撤銷或廢止徵收案件後，應會同需用土地人及其他有關機關審查，必要時應實地勘查，符合規定者由直轄市或縣（市）政府轉需用土地人申請撤銷或廢止徵收。未符合規定者，由直轄市或縣

（市）政府將處理結果函復原土地所有權人，原土地所有權人如不服該處理結果，得依土地徵收條例第50條第4項規定向內政部請求撤銷或廢止徵收。經內政部土地徵收審議小組審議通過之案件，內政部於核准撤銷或廢止徵收後，應將原案通知該管直轄市或縣（市）政府。直轄市或縣（市）政府於收到內政部通知核准撤銷或廢止徵收案時，應公告30日，並通知原土地所有權人於一定期間內繳清應繳納之價額。未符合規定者，由內政部將處理結果函復原土地所有權人，申請人不服處理結果，得於接到復函之次日起30日內提起訴願。

三、徵收失效

主要為土地徵收條例第20條及土地法第233條之規定，需用土地人未於公告期滿後15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案從此失其效力。

申請資格為原土地所有權人，依本條例第20條第2項規定主張直轄市或縣（市）主管機關未於規定期限內發給補償費致該部分土地或土地改良物徵收失效，應向該管直轄市或縣（市）主管機關申請之。（土地徵收條例施行細則第22條）

該管直轄市或縣（市）主管機關應查明發給補償費之情形，研擬徵收是否失效之意見，報原核准徵收機關核定。

直轄市或縣（市）政府於接獲原核准徵收機關核定函後，應即函復原土地所有權人。如原核准徵收案經核定已失其效力

者，應通知原土地所有權人及土地權利關係人，並辦理結案事宜。（內政部79.11.7台內地字第847749號函）

上開原核准徵收機關所為函復不生徵收失效情事，僅屬說明徵收是否失效之意見而已，並非行政處分。（92.8.19最高行政法院92年8月份庭長法官聯席會議決議）

申請人之主張未被允許，可依行政訴訟法第6條第1項所定「確認法律關係成立或不成立」訴訟類型尋求救濟逕向行政法院提起徵收法律關係不存在之「確認訴訟」。（臺北高等行政法院90年度訴字第5769號判決）

四、徵收無效

行政處分必須符合法秩序之所有要求，包括：形式上合法（符合管轄權、程序及方式等規定）及實質上合法（包括：處分內容及認定事實均須符合法之要求），是以，行政處分若不具形式或實質之合法要件，即為有瑕疵之行政處分，而屬違法之行政處分，其處理方式由行政處分瑕疵之輕重，分為更正（行政程序法第101條第1項）；補正（行政程序法第114條）；撤銷（行政程序法第117條、第119條參照）；無效（行政程序法第111條）。

行政程序法第111條規定：「行政處分有下列各款情形之一者，無效：

- （一） 不能由書面處分中得知處分機關者。
- （二） 應以證書方式作成而未給予證書者。
- （三） 內容對任何人均屬不能實現者。
- （四） 所要求或許可之行為構成犯罪者。
- （五） 內容違背公共秩序、善良風俗者。
- （六） 未經授權而違背法規有關專屬管轄之規定或缺乏

事務權限者。

(七) 其他具有重大明顯之瑕疵者。

按行政處分之無效，指行政處分有重大明顯瑕疵，無待行政機關或當事人申請宣告其失效，其自始、當然、確定不生效力（行政程序法第110條第4項）。上開所稱重大明顯瑕疵，係指行政處分之瑕疵已達於重大，且依一般人合理之判斷甚為明顯而一目了然者而言。無效的行政處分，由於自始不能發生原先欲實現的法律效果，因此該無效的行政處分並不具拘束力，人民對此並無服從義務，且行政機關也不得執該無效行政處分予以執行。惟基於維持法安定性之必要，其在被正式廢棄前，依然有效，僅係得撤銷而已。人民如果自己判斷行政處分效力為無效，仍必須擔負認定無效過程中的風險，亦即，原處分機關仍可能主張行政處分並非無效，從而根據該行政處分之規制內容為行政執行，因此在判斷行政處分是否確為無效時，仍建議依法定程序提起救濟（包含行政程序法第113條的行政機關確認程序、行政訴訟法第6條之確認訴訟等程序）。因此，原土地所有權人主張徵收無效，應向原處分機關（內政部）請求確認；原處分機關受理後，應依職權確認徵收為有效或無效，倘認定有效，申請人不服，後續可依行政訴訟法第6條之確認訴訟等程序；如原處分機關確認徵收無效，應通知原土地所有權人及土地權利關係人，並通知直轄市或縣（市）政府辦理後續事宜。

肆、分析探討

土地徵收係依據憲法第143條規定，國家行使土地最高所有權，而人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。國家雖保有上級所有權，仍受法律限制，並非無上限。回顧南投縣近十餘年來相關案例：

一、申請收回土地案件中，民國77、78年大量取得公共設施保留地之學校用地，原所有權人依據土地法第219條第1項第1款未依徵收計畫開始使用，成功申請收回計有草屯都市計畫文十、中興都市計畫文小七、竹山都市計畫文四等3案；另有中興新村都市計畫文（四）案依據土地法第219條第1項第2款未依核准徵收原定興辦事業使用者申請收回，因實際變更使用為特教學校，發還將對公益造成重大損害，臺中高等行政法院依行政訴訟法第198條作成情況判決，故後續負有損害賠償責任。其餘中興都市計畫文小七（未參與申請收回訴訟，判決收回定讞後，方才提起。）、草屯都市計畫文（八）、水里都市計畫文二（92年6月30日申請收回，因可歸責於原土地所有權人或使用人者，不得聲請收回土地，經最高行政法院100年度判字第1156號判決定讞）3案，雖有申請收回，惟經需用土地人自我檢視，認符合廢止徵收要件，主動辦理廢止徵收。

上開學校用地因少子化趨勢，未具體進行編列預算並整地興建校舍等規劃，現況僅有圍牆、排水溝、大門、警衛室含廁所浴室、學童遊樂設施、操場、壘球場、壘球防護網、草皮、植栽綠美化、籃球場及照明設施等，實難認已依設置學校之徵收目的開始使用（最高行政法院100年度判字第684號及同年度判字第1539號判決意旨參照）；而中興新村都市計畫文（四），因將原訂興辦文小（四）之國小用地（依國民教育法設立）變更為特殊教育學校用地（依特殊教育法設立），且興建工程進度已達40.37%，雖同屬教育事業，已難認為依原定興辦事業使用。

此外另有草屯鎮都市計畫體育場工程103年申請收回案（同時主張徵收失效及102年已先行請求廢止徵收），因徵收土地是否依核准計畫使用，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所

徵收之全部土地整體觀察之，若已按原核准計畫逐漸使用，雖尚未達到該土地之全部，應視為已依核准計畫使用，本案未准予收回並經判決確定。投80線梅子林至蕙蓀林場改善計畫（0K+000~5K+330）道路工程104年申請收回案，因逾申請期限，經內政部核定不予受理。第二高速公路後續計畫南投路段（南投縣草屯鎮116k+750—119k+850及草屯交流道）工程104年申請收回案，因逾申請期限，經內政部核定不予受理，後續由需用土地人主動辦理廢止徵收。南投市坑內坑排水改善工程（第二期）104年申請收回（106年再請求廢止徵收），經行政院訴願會訴願駁回，理由為司法院釋字第263號解釋，所謂不依核准計畫使用或不實行使用規定，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定，始能符合公用徵收之立法本旨。竹山鎮都市計畫第7號道路工程（含相關路口）111年申請收回案，經臺中高等行政法院111年度訴字第298號判決，已逾法定申請期限。

- 二、請求撤銷及廢止徵收案，草屯鎮都市計畫體育場102年提出申請，經核已逾申請期限，申請人未再向內政部提出申請。中興新村都市計畫文（四）未參與申請收回訴訟，取得損害賠償者，於106年請求廢止徵收，經南投縣政府認請求罹於時效，惟申請人不服，向內政部提出申請，109年最終經內政部准予廢止徵收，後續由特教學校重新協議價購取得土地。
- 三、徵收失效案件，草屯鎮都市計畫體育場，原所有權人103年提出申請，經查明發給補償費之情形，並無徵收失效情形，報請內政部核定，申請人並未再爭執。
- 四、徵收無效，目前尚無案例。

分析上開案例，以中興新村都市計畫文（四）為例，損害賠償加計利息105年南投縣政府共支付3億9仟萬元以上，另廢止徵收繳回原徵收補償費僅710萬元，而特教學校111年重新協議價購取得土地金額達1億5,949萬元，公帑損失達5億4仟餘萬元。

伍、研究建議

人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，在公益與私利間需符合比例，取得均衡，為防止徵收機關為不必要之濫權徵收，或遷延興辦公共事業，最終造成浪費公帑、公益受損，於啟動徵收程序之始，即應踐行徵收法定程序，於報准土地徵收後應切實依計畫及所定期限使用：

- 一、判斷計畫是否具體可行，財務準備充足且具徵收急迫性，需開始啟動徵收程序，所擬計畫進度需適當可行，因計畫期程涉及收回案件判斷是否依徵收計畫開始使用，使用是否滿5年，撤銷或廢止徵收，判斷是否按核准計畫及所定期限使用及完成使用，易言之，徵收取得後需積極緊湊興辦事業，嚴禁匡列閒置徵收標的，或欠缺完善之財務計畫，後續無經費執行事業計畫之窘境。
- 二、切實依原訂興辦事業使用並使用滿5年以上，變更使用則衍生收回及請求撤銷或廢止徵收法定原因，日後使用公有土地，注意查明該土地取得原因倘為徵收取得，是否已依徵收計畫完成使用，縱使已逾申請收回期限或申請收回敗訴定讞，申請人仍可能另覓途徑，請求撤銷或廢止徵收。
- 三、徵收法令規範漸趨嚴謹，重視徵收法定程序之踐行，落實民眾財產權之保障，政府機關應不厭其煩努力溝通，減少紛爭。

陸、參考文獻

內政部訂頒土地徵收作業手冊。