

調 查 報 告

壹、案由：據悉，彰化縣大成國民小學校地，因未依核准徵收計畫所定期限使用，致地主申請收回被徵收土地一案，纏訟多年，引發學校及學生權益受損等質疑，有深入檢討之必要案。

貳、調查意見：

彰化縣政府於民國（下同）78年間強制徵收該縣大成國小用地後，因涉未依核准徵收計畫所定期限使用土地，致遭原土地所有權人於91年間申請收回，案經內政部於93年3月23日否決原土地所有權人之申請，此後歷經雙方（含訴訟參加人彰化縣政府）纏訟多年，終於校舍興建完工，但經最高行政法院於105年間判決內政部應賠償原土地所有權人鉅額賠款確定，致引發學校及學生權益受損、浪費公帑，以及賠償責任歸屬之質疑與爭議，本院爰立案調查。

案經本院向彰化縣政府及內政部函詢與調閱卷證資料¹，並參閱本案歷審判決，嗣於106年6月22日詢問內政部及彰化縣政府等機關人員，再經彰化縣政府於同年7月11日函送補充說明資料到院²，業已調查竣事。

經調查結果，彰化縣政府於78年間強制徵收取得「彰化市都市計畫新設國中小學校文三工程」（92年2月1日正式設校為大成國小）用地後，未能善盡土地管理職責，且怠於按徵收計畫所定期限使用土地，致遭最高行政法院於105年間判決內政部應賠償新臺幣（下同）2億7,106萬餘元，及自94年7月1日至清償日止，按年息5%計算利息之鉅額賠款（如加計至106年6月30日止之估算利息，

¹ 彰化縣政府106年3月22日府教國字第1060071398號函及內政部同年3月27日台內地字第1061303283號函參照。

² 彰化縣政府106年7月11日府教國字第1060236856號函參照。

其賠償金額合計已高達4億3,370萬餘元，後續至清償日為止，每月仍應付利息近113萬元)，顯見該府對土地徵收精神及人民財產權之保障缺乏應有尊重，肇致浪費鉅額公帑，確有違失；又內政部於101年8月16日訂頒「土地徵收損害賠償處理原則」，作為土地徵收所涉機關間損害賠償責任分擔之依據，然因實務執行上多有爭議，且該處理原則係行政規則，法律位階似有所不足，亦有待該部就法制面檢討妥處，以消弭爭議並符法制，茲臚列調查意見於下：

- 一、彰化縣政府於78年間強制徵收取得「彰化市都市計畫新設國中小學校文三工程」用地後，未能善盡土地管理職責，且怠於按徵收計畫所載「預定77年12月開工，90年12月完工」之期限，確實使用土地，僅於該13年期間完成鑑界、填土、整地、設置圍籬及槌球場等難認與設置學校之徵收目的有必然關連性之設施，致遭原土地所有權人謝○○、游○○等人於91年8月15日申請收回土地（大成國小於92年2月1日正式設校），經最高行政法院於105年間基於土地法第219條被徵收土地收回權，以及行政訴訟法第198條與第199條情況判決之規定，判決內政部應賠償原土地所有權人謝○○、游○○等人鉅額賠款（如加計至106年6月30日止之利息估算，其賠償金額合計已高達4億3,370萬餘元），顯見該府之土地徵收計畫未盡周詳，造成人民財產權之損害，有怠於行使職務之違失：

(一)未積極依照徵收計畫所定期限使用土地：

- 1、按土地法第219條第1項及第2項規定：「(第1項)私有土地經徵收後，有左列情形之一者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿1年之次日起5年內，向該管直轄市或縣(市)地政機關聲請照徵收價額收回其土地：一、徵收補償發給完竣

屆滿1年，未依徵收計畫開始使用者。二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。(第2項)直轄市或縣(市)地政機關接受聲請後，經查明合於前項規定時，應層報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於6個月內繳清原受領之徵收價額，逾期視為放棄收回權。」³次按都市計畫法第83條規定：「依本法規定徵收之土地，其使用期限，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第219條之限制。不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」所稱「呈經核准之計畫期限」，依內政部71年10月22日台內營字第110884號函釋，係指土地徵收計畫書內敘明之使用期限而言。揆諸上開土地徵收之收回權制度，乃為防止徵收機關對不必要之徵收或未盡周詳之徵收計畫率行核准、或需用土地人遷延興辦公共事業，致有違徵收之正當性或必要性，而特設為原所有權人保留收回權之制度⁴，是以需地機關經依徵收程序取得土地後，應按徵收計畫所定期限積極使用，自屬責無旁貸。

2、查彰化縣政府為取得「彰化市都市計畫新設國中小學校文三工程」(92年2月1日正式設校為大成國小)所需之坐落彰化市牛稠子段下廊小段○○-○○地號等24筆土地(面積：2.1611公頃，下稱本案土地)，前經擬具徵收土地計畫書報經臺灣省政府於78年4月4日核准後，嗣經該府於同年5月9日公告徵收，其徵收土地計畫書載明：「計畫進度：

³ 按89年2月2日公布之土地徵收條例第9條亦有被徵收土地收回權之相關規定，惟參照同條例第61條：「本條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依施行前之規定辦理。」之規定，本案被徵收土地收回權之行使，仍應適用土地法第219條規定。

⁴ 司法院釋字第534號解釋理由書參照。

預定77年12月開工，90年12月完工」。惟查彰化縣政府以強制徵收方式取得本案土地後，竟於徵收計畫使用期限（自77年12月起至90年12月止）之長達13年期間，僅從事於鑑界、填土、整地、設置圍籬（其預算僅650萬元，與本案後續三期校舍工程預算合計2億3,350萬元，實不成比例），甚至將土地提供彰化縣體育會槌球委員會施作與徵收目的無關之簡易球場⁵，且該府亦遲至92年3月21日始核定第1期校舍工程經費（8,000萬元），顯未積極依徵收計畫辦理校舍工程，致遭部分原土地所有權人援引前揭土地法第219條規定，以91年8月15日申請書向彰化縣政府申請收回土地。該案經彰化縣政府會勘後，於92年4月10日擬具不同意其收回土地之意見函報內政部，經該部以93年3月23日台內地字第0930005198號函復同意不予發還在案，嗣申請人不服，循序提起訴願及行政訴訟。

- 3、案經一審法院判決駁回，嗣經99年8月5日最高行政法院99年度判字第796號判決發回更審，其判決理由指摘：「……所謂『依核准計畫使用』，係指整體而言，徵收計畫之使用，在外觀上已逐漸具體化，可從已完成之工作中，預見未完成之工作，合理預期將會接續進行而言。……參加人（指本件訴訟之參加人彰化縣政府）於本件計畫使用期限（自77年12月起至90年12月止）高達13年期間，僅從事於鑑界、填土、整地、設置圍籬，與彰化縣體育會槌球委員會施作簡易球場等行為，而鑑界、填土、整地、清除雜草係從事有關依徵收目

⁵ 此係參照本案歷審判決所載，且彰化縣政府相關人員到院接受詢問時亦不予否認。

的使用之各項準備工作；設置圍籬係防止閒雜人員入內，以維護安全而已，而與彰化縣體育會槌球委員會施作簡易球場，亦係僅供特定人員使用。因而上該準備行為，在客觀上尚難認與設置學校之徵收目的有必然之關連性，依上該說明，尚難認係『依核准計畫使用』……。從而，上訴人（指申請收回被徵收土地之原所有權人）主張本件有都市計畫法第83條第2項規定『不依照核准計畫期限使用』之情事，尚堪採信……。惟因本案校舍已陸續興建，故該判決基於：「參加人於計畫使用期限屆滿後，已完成興建校舍並供師生使用⁶。本院斟酌上該情形，如准上訴人收回系爭土地，勢必要拆除已興建之建物，對於使用該公共設施之學校師生顯然有所妨害，而於公益有重大損害，因此，應類推適用行政訴訟法第198條第1項⁷情況判決之規定，上訴人不得行使收回被徵收土地請求權」之理由，乃就上訴人備位聲明主張被上訴人應依行政訴訟法第199條第1項⁸之規定予以賠償一節，請原審法院詳為調查後再為妥適之判決。嗣該案經數度更審後，遞經105年1月28日臺中高等行政法院以104年訴更四字第26號判決：「被告（即內政部）應給付原告（即申請收回土地之原所有權人）如附表3所示之金額（按合計為2億7,106萬8,385元）及自94年7月1日至清償

⁶ 該判決載明：「原審法院並於97年2月29日前往系爭土地之現場履勘，勘驗結果為：『大成國小之校舍，除北側原預定興建三座籃球場，後修改為二座籃球場及一座活動中心外，其餘均依設計圖施作』，有勘驗筆錄及照片6紙為憑，足見參加人於計畫使用期限屆滿後，已完成興建校舍並供師生使用。」（按本案於95年9月12日完成第3期校舍工程驗收）。

⁷ 行政訴訟法第198條第1項規定：「行政法院受理撤銷訴訟，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、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回原告之訴。」

⁸ 行政訴訟法第199條第1項規定：「行政法院為前條判決時，應依原告之聲明，將其因違法處分或決定所受之損害，於判決內命被告機關賠償。」

日止，按年息百分之5計算之利息」(按本案如加計94年7月1日至106年6月30日止之估算利息1億6,264萬1,031元，其總賠償金額合計已高達4億3,370萬9,416元，後續自106年7月1日起至清償日，每月仍應付利息112萬9,451元)，嗣經105年11月25日最高行政法院105年度判字第622號判決駁回內政部之上訴在案⁹。基上，彰化縣政府怠於按徵收計畫所載之期限確實使用土地，顯對土地徵收精神及人民財產權之保障缺乏應有尊重，肇致浪費鉅額公帑，確有違失。

- 4、另據彰化縣政府相關人員指稱，臺灣省政府前為協助各地方政府加速取得都市計畫公共設施保留地，乃於78至82年間辦理「加速都市計畫公共設施保留地取得及財務計畫」，其中該縣受補助取得51處學校用地，面積計94.8148公頃，惟省政府未併予補助設校經費，又該府因財源困窘，經費籌措不易，無法一次整體開發51處學校用地，爰通盤考量重要性及急迫性後採逐步開闢及完成使用51處學校用地方式，至於未開闢之學校用地則先行依行政院53年6月30日台(53)內字第4534號函

⁹ 歷審判決結果如下：1、臺中高等行政法院94年度訴字第64號判決：原告之訴駁回。2、最高行政法院96年度判字第268號判決：部分廢棄，部分發回更審。3、臺中高等行政法院96年度訴更一字第3號判決：原告之訴駁回。4、最高行政法院99年度判字第796號判決：部分發回更審，並認有情況判決之適用。5、臺中高等行政法院99年度訴更二字第21號判決：應給付4億5,546萬餘元及自94年7月1日起至清償日，按年息5%計算之利息。6、最高行政法院101年度判字第158號判決：原判決除確定部分外廢棄，發回更審。7、臺中高等行政法院101年度訴更三字第11號判決：原處分違法，應給付3億2,829萬餘元及自94年7月1日起至清償日，按年息5%計算之利息。8、最高行政法院104年度判字第482號判決：應給付之金額及利息廢棄，發回更審。9、臺中高等行政法院104年度訴更四字第26號判決：應給付2億7,106萬餘元及自94年7月1日起至清償日，按年息5%計算之利息。10、最高行政法院105年度判字第622號判決：上訴駁回(按內政部不服最高行政法院105年度判字第622號判決，經於106年1月4日提起再審之訴，另彰化縣政府不服最高行政法院105年度判字第622號及臺中高等行政法院104年度訴更四字第26號判決，亦提起再審之訴，案經106年3月9日臺中高等行政法院106年度再字第1號判決駁回在案)。

釋¹⁰等規定於計畫期限內實行使用學校用地，並逐步完成開發設校云云。惟查本案縱有該府所敘之歷史背景，然大成國小之設校事宜究屬彰化縣政府之職責，該校既有設校需求¹¹，且其用地亦經徵收在案，則彰化縣政府自應確實按徵收計畫所定期限使用土地，以符合土地徵收精神及並尊重人民財產權，尚不得因臺灣省政府未補助設校經費，而得以完全免除其責。

(二)未能善盡土地管理職責：

- 1、按土地法第215條、第234條及第238條規定：「(第1項)徵收土地時，其改良物應一併徵收。但有左列情形之一者，不在此限：一、法律另有規定者。二、改良物所有權人要求取回，並自行遷移者。三、建築改良物建造時，依法令規定不得建造者。四、農作改良物之種類、數量顯與正常種植情形不相當者。……(第3項)第1項第3款、第4款之改良物，於徵收土地公告期滿後，得由直轄市或縣(市)地政機關通知其所有權人或使用人限期拆除或遷移；逾期由直轄市或縣(市)地政機關會同有關機關逕行除去，並不予補償。」、「直轄市或縣(市)地政機關於被徵收土地應受之補償發給完竣後，得規定期限，令土地權利人或使用人遷移完竣。」、「直轄市或縣(市)地政機關遇有左列情形之一者，得將改良物代為遷移或一併

¹⁰ 行政院53年6月30日台(53)內字第4534號函釋：「……查土地法第219條內所稱『實行使用』，係指照原核准計畫實際使用該項徵收之私有土地或於該項土地上連續從事有關達成徵收計畫之各項工作，如從事建築裝置機械等情事而言，……需地機關是否已於徵收完畢一年後實行使用之認定，應以該項徵收土地之整體為準，而不能仍按徵收前之個別原所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據……。」

¹¹ 詢據彰化縣政府相關人員指稱，93年9月，大成國小一年級新生及幼兒園正式上課，迄105學年度，大成國小之規模已達小學部40班(計1,073位學生)、幼兒園9班(228人)；又稱，近來該校校舍使用已飽和，且入學新生預估每班學生人數超過教育部規定編班標準，經該府核定為管制學校。

徵收之：一、受領遷移費人於交付遷移費時，拒絕收受或不能收受者。二、受領遷移費人所在地不明者。三、受領遷移費人不依限遷移者。」是以對於被徵收土地之地上改良物，土地徵收執行機關即直轄市或縣(市)政府負有通知限期拆除、遷移或逕行除去、代為遷移等職責。

2、次按「被徵收土地之所有權人，對於其土地之權利義務，於應受之補償發給完竣時終止……。」為土地法第235條所明定。另按民法第767條第1項規定：「所有人對於無權占有或侵奪其所有物者，得請求返還之。對於妨害其所有權者，得請求除去之。有妨害其所有權之虞者，得請求防止之。」故土地徵收之需地機關於取得被徵收土地後，除應按徵收計畫及其所定使用期限使用土地外，如遇有土地遭占用等情，自應基於土地管理機關之職責，積極排除占用，並於必要時提起訴訟。

3、詢據彰化縣政府相關人員指稱，本案用地自辦理徵收後至徵收計畫使用期限之期間，持續遭占用¹²，有行政院農業委員會林務局農林航空測量所提供83、84、89、90年間之航照圖，以及本案土地代管學校即泰和國小於90年間為施設簡易圍籬而履勘現場所拍之照片足資佐證；泰和國小更曾於90年發函積極通知本案土地各原地主應將坐落於該等土地上之地上物移除，惟未獲回應，而仍遭持續占用，致該府無法依照核准計畫期限使用土地，乃不得不延緩施工進度；又該府並未提起排

¹² 有關本案占用人是否均為被徵收土地原所有權人，經詢據彰化縣政府相關人員指稱，泰和國小於90年發函予原地上戶及90年及91年間於占用物附近豎立告示牌時，未記錄及敘明占用人身分。

除占用訴訟，係以豎立告示牌方式請占用人自行拆除云云。然查彰化縣政府於本件徵收案係兼具徵收執行機關及需地機關雙重角色，竟未依前揭土地法及民法規定，積極善盡逕行除去、代為遷移地上物等職責，亦未提起排除占用之必要訴訟，顯亦有不當。

(三)綜上，彰化縣政府於78年間公告徵收「彰化市都市計畫新設國中小學校文三工程」用地後，未能善盡土地管理職責，且怠於按徵收計畫所載「預定77年12月開工，90年12月完工」之期限確實使用土地，僅於該13年期間完成鑑界、填土、整地、設置圍籬及槌球場等難認與設置學校之徵收目的有必然關連性之設施，致遭最高行政法院於105年間基於土地法第219條被徵收土地收回權，以及行政訴訟法第198條與第199條情況判決之規定，判決內政部應賠償原土地所有權人2億7,106萬餘元，及自94年7月1日至清償日止，按年息5%計算之利息（如加計94年7月1日至106年6月30日止之估算利息1億6,264萬1,031元，其總賠償金額合計已高達4億3,370萬9,416元，後續自106年7月1日起至清償日，每月仍應付利息112萬9,451元），顯見該府之土地徵收計畫未盡周詳，造成人民財產權之損害，有怠於行使職務之違失。

二、司法院釋字第236號解釋：「……（土地法第219條）所謂『不依核准計畫使用』或『不實行使用』，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，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定。」應係指徵收案件須確已按徵收計畫實質使用（客觀上須與徵收目的有必然之關連性），始足當之，非謂徵收案件之需用土地人於徵收

計畫使用期限內有若干作為，即可據以阻卻原土地所有權人行使收回權。是以為防止政府之濫行徵收或徵收後延宕興辦公共事業，內政部允宜以本案等相關案例為殷鑑，督促各徵收案之需地機關確實依照徵收計畫及所定期限，積極使用被徵收之土地：

- (一)按78年3月17日公布之司法院釋字第236號解釋揭示：「土地法第219條規定：『徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢1年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。』所謂『不依核准計畫使用』或『不實行使用』，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，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……。」其理由書已強調：「若就徵收之土地『已按原核准計畫逐漸使用』，雖尚未達到該土地之全部，但與不依核准計畫使用之情形有間，應無該條之適用。」次按最高行政法院97年11月第2次庭長法官聯席會議決議亦指出：「都市計畫法第83條第2項規定之『不依照核准計畫期限使用』，應就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認需用土地人『已按核准計畫使用』徵收土地者，原土地所有權人不得聲請收回土地。非謂需用土地人，就欲興辦事業之工程，於該徵收計畫所載完工日尚未全部完工，原土地所有權人即可聲請收回土地。」揆其意旨，應非謂徵收案件之需用土地人於徵收計畫使用期限內有若干作為，即可據以阻卻原土地所有權人行使收回權，仍須審酌該等作為是否確係按徵收計畫實質使用而定，換言之，需地機關之使用土地行為，須外觀上已逐漸具體化，可從已完成之工作中，預見未完成之工作，合理預期

將會接續進行，亦即客觀上須與徵收目的有必然之關連性，始足當之。

(二)查本案彰化縣政府以該府自81年起已陸續進行鑑界、填土、圍籬及槌球場等設施，認已符合前揭司法院釋字第236號解釋意旨，致未能繼續於徵收計畫使用期限前，積極按徵收計畫實質使用土地，嗣後更據以拒絕原土地所有權人收回土地。然因上開作為在客觀上尚難認為係與設置學校之徵收目的有必然之關連性，致遭法院為內政部（彰化縣政府為參加人）敗訴之判決，顯見該府未認識徵收土地收回權之真正內涵，致誤解上開司法院釋字第236號解釋之意旨。

(三)次查本院就被徵收土地因逾期使用或未依計畫使用而閒置，前於102年間糾正內政部在案，其列管案件計有133件、面積共133公頃，其中不乏亦有誤解上開司法院釋字第236號解釋，而未能積極使用土地之情事。是以為防止政府之濫行徵收或延宕興辦公共事業，內政部允宜以本案為殷鑑，促請各徵收案之需地機關確實依照徵收計畫及所定期限，積極使用被徵收土地，不能認為徵收計畫使用期限前，有若干作為即可阻卻原所有權人聲請收回土地，乃至有虛應使用被徵收土地之行為。

三、被徵收土地之原所有權人，因需用土地人未依核准徵收計畫或其所定期限使用土地而提起收回土地訴訟等案件，如經法院確定判決政府應負損害賠償責任，係以被告即原處分機關內政部為賠償機關，惟該部認因責任歸屬於需地機關，乃於101年8月16日訂頒「土地徵收損害賠償處理原則」，據以要求需地機關編列經費給付賠償金額，致實務上常引發爭議；復以上開「土地徵收損害賠償處理原則」係行政規則，法律位

階似過低，則內政部於本件大成國小土地收回案引用該規則，要求彰化縣政府給付賠償金額，於法制上似存有疑慮，內政部允應就法制面檢討妥處，以消弭爭議：

- (一) 詢據內政部相關人員表示，有關土地徵收案件之需用土地人，未依核准徵收計畫或所定期限使用徵收土地，致遭申請發還土地¹³；或需用土地人於申請徵收前未合法踐行舉行公聽會、與所有權人協議取得土地等法定程序¹⁴，致徵收處分違法；又或需用土地人未於法定期限內將補償費交各直轄市或縣（市）政府轉發，或各直轄市或縣（市）政府未於公告期滿後15日內通知發放補償費¹⁵，致徵收失效；或因作業錯誤、情事變更等致撤銷徵收、廢止徵收等案件¹⁶，因其原處分機關為內政部，故被徵收土地之原土地所有權人如不服處分而提起行政訴訟，係以該部為被告。然內政部認為土地徵收過程涉及數行政行為，除核准徵收之審查，尚有土地移轉登記、發放補償費、遷移或興辦工程等，所涉機關除該部外，尚有需地機關等，是以倘徵收過程或結果造成原土地所有權人之損害，不論其是否可歸責或不可歸責於該部者，若概由該部承擔損害賠償責任，並不合理。有鑑於此，內政部前於101年5月29日邀集行政院主計總處等機關召開「研商因土地徵收相關事件導致須賠償原土地所有權人所受損害事宜會議」，作成賠償責任歸屬之多項原則性結論（另就該等原則是否納入土地徵收條例之修法

¹³ 土地法第219條及土地徵收條例第9條參照。

¹⁴ 土地徵收條例第10條參照。

¹⁵ 土地法第233條及第236條參照。

¹⁶ 土地徵收條例第5章「徵收之撤銷及廢止」相關條文參照。

範圍一節，決議請該部地政司研議)，嗣依該會議結論於101年8月16日以台內地字第1010268670號令訂頒「土地徵收損害賠償處理原則」。依該原則第2點第3款及第4款規定：「(三)土地徵收後有下列情形之一者，依造成損害之原因釐清其損害賠償責任之歸屬，並參照國家賠償法第5條適用民法第185條及第280條之規定，由造成損害之機關負擔。造成損害之機關有二個以上者，由其共同負擔之：1.未於法定期限內發給補償費，致徵收失其效力。2.未依核准計畫或期限使用致原土地所有權人申請收回土地。3.因作業錯誤或情事變更致撤銷徵收或廢止徵收。(四)應由數機關共同負擔損害賠償責任者，其責任之分擔，由各機關協議定之，如有爭議，由本部協調之；本部與其他機關間之責任分擔如有爭議，由雙方協議定之。」

(二)查本件被徵收土地原所有權人申請收回大成國小用地一案，經105年1月28日臺中高等行政法院104年度訴更四字第26號判決被告(即內政部)應給付原告(即申請收回土地之原所有權人)2億7,106萬8,385元)及自94年7月1日至清償日止，按年息5%計算之利息，嗣經105年11月25日最高行政法院105年度判字第622號確定判決，駁回上訴人內政部及訴訟參加人彰化縣政府之上訴後，內政部旋於105年12月2日函彰化縣政府，重申本案相關責任及損害賠償問題，應由彰化縣政府承擔，並請該府先行妥為準備本案之給付事宜，以免遲延致利息持續增加等語。惟彰化縣政府於同年12月9日函復內政部，請該部依「土地徵收損害賠償處理原則」第2點第4款規定，協議損害賠償責任之分擔。嗣雙方持續多次公文往返，迄本院調查時仍未獲共識，以

致於因清償日期一再推遲，而衍生後續所增每月近113萬元之利息支出，徒耗公帑。事實上，該種爭議並非首例，據內政部統計，該部101年間至105年間，因被徵收土地原所有權人訴請收回土地，而經法院以情況判決該部應負損害賠償責任之案件即有5件，其賠償金額合計高達10億9,986萬4,118元（尚不含利息）¹⁷。其中南投縣「中興新村都市計畫文小（四）」一案，雖經最高行政法院判決內政部應給付3億4,412萬餘元，及自102年10月17日起至清償日止，按年息5%計算之利息，然內政部與南投縣政府間原亦多有爭執，嗣經費力協商始獲南投縣政府同意給付賠償，顯見內政部所訂之上開「土地徵收損害賠償處理原則」，於實務執行上並非順暢。

（三）又依民法第301條規定：「第三人與債務人訂立契約承擔其債務者，非經債權人承認，對於債權人不生效力。」觀之，內政部所訂之上開「土地徵收損害賠償處理原則」第2點第3款規定：「（三）土地徵收後有下列情形之一者，依造成損害之原因釐清其損害賠償責任之歸屬，並參照國家賠償法第5條適用民法第185條及第280條之規定，由造成損害之機關負擔。……」分析其內涵，內政部依法院判決所應負擔之債務，會轉由造成損害之機關負擔，其間之法律關係，應係由造成損害之機關承擔了內政部之債務，依民法第301條之規定，內政部與造成損害之機關之間，推定或應訂有債務承擔之契約，但該

¹⁷ 包括：士林區21號公園工程（4億6,814萬1,994元）、頭城都市計畫體育場用地（1,045萬7,733元）、頭城都市計畫體育場用地（607萬4961元）、中興新村都市計畫文小（四）（3億4,412萬1,045元）、「彰化市都市計畫新設中小學校文三工程」（2億7,106萬8,385元），上開金額尚不含利息部分。

契約非經債權人承認，對於債權人不生效力。以本件大成國小土地收回案為例，案件起因雖係彰化縣政府未依徵收計畫所定期限使用土地，然最高行政法院判決應負損害賠償責任之名義人為內政部，嗣該部又依法位階似有所不足之行政規則「土地徵收損害賠償處理原則」，要求與該部（中華民國所設立之機關）分屬不同行政主體所設立之機關即彰化縣政府（彰化縣所設立之機關）給付上開判決金額，惟彰化縣政府希望內政部為債務之分擔。分析其內涵，在上開行政規則並非法律依據的情形下，或許只能推定解釋為內政部與彰化縣政府之間，因上開行政規則而概括地訂立債務承擔之契約，方能由彰化縣政府為債務承擔。惟此推定之債務承擔契約，似未經債權人謝○○、游○○等人之承認，故對於債權人能否生債務承擔之效力，仍有疑義。查內政部為訂頒上開處理原則而於101年5月29日所召開之「研商因土地徵收相關事件導致須賠償原土地所有權人所受損害事宜會議」，曾決議要求該部地政司研議是否將上開事項納入土地徵收條例之修法範圍，然該部後續並無具體作為，以致於本件大成國小用地收回案同樣產生爭議。案經本院調查後，該部始再允諾：「（將）研議將土地徵收損害賠償處理原則所定事項，納入土地徵收條例規範，賦予損害賠償經費由造成損害機關負擔之法律依據。」

（四）綜上，被徵收土地所有權人因需用土地人未依核准徵收計畫或其所定期限使用土地而提起收回土地訴訟等案件，如經法院確定判決政府應負損害賠償責任，則係以原處分機關內政部為賠償機關，惟該部認因責任歸屬於需地機關，乃於101年8月16日訂

頒「土地徵收損害賠償處理原則」，據以逕行要求需地機關編列經費給付賠償金額，致實務上常引發爭議；復以「土地徵收損害賠償處理原則」係行政規則，法位階似有所不足，內政部允應就法制面檢討妥處，以消弭爭議；另於目前土地徵收條例尚未修法完成前，並允宜依民法第301條之規定，研議與需地機關訂立債務承擔契約之可行性。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請彰化縣政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二、三，函請內政部檢討並依法妥處見復（影附調查意見全文）。
- 三、調查報告（涉及人民財產權之保障）送請人權保障委員會參考。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：林 雅 鋒

中 華 民 國 1 0 6 年 9 月 7 日