# 最 高 行 政 法 院 判 決

112年度上字第84號

上　訴　人
即原審原告　秦啟恩等29人（詳如附件所示）
共　　同
訴訟代理人　崔駿武　律師
上　訴　人
即原審被告　農業部（改制前為行政院農業委員會）

代　表　人　陳駿季
訴訟代理人　林光彥　律師
　　黃靖軒　律師

上列當事人間文化資產保存事件，兩造對於中華民國111年11月24日臺北高等行政法院110年度訴字第33號判決，各自提起上訴，本院判決如下：

主　文

一、原判決主文第1項及訴訟費用部分均廢棄。
二、廢棄部分，上訴人秦啟恩等29人在第一審之訴駁回。
三、上訴人秦啟恩等29人上訴駁回。
四、上訴審訴訟費用由上訴人秦啟恩等29人負擔。

理　由

一、上訴人農業部於民國112年8月1日改制前為行政院農業委員會，經會銜原審被告經濟部於75年6月27日以75農林字第12382號、經（75）參27445號公告（下稱75年6月27日公告），將臺北市關渡堤防外沼澤區面積55公頃土地公告為關渡自然保留區，並指定前臺北市政府建設局（於96年9月11日更名為原審被告臺北市政府產業發展局）為管理機關。上訴人秦啟恩等29人（詳如附件所示，下稱上訴人秦啟恩等29人）所有如原判決附表所示土地（下稱系爭土地）均位在關渡自然保留區內，其等以109年3月5日申請書（下稱系爭申請）向上訴人農業部主張：系爭土地因位於75年6月27日公告的關

渡自然保留區內，長期無法使用、收益系爭土地，財產權受有侵害，請求上訴人農業部按109年1月公告土地現值7%計付年租金的標準，給付10年相當於租金的補償等語。上訴人農業部以109年5月15日農授林務字第1090706644號函復認其等申請補償並無法源依據，而予以否准（下稱原處分）。上訴人秦啟恩等29人不服，循序提起本件行政訴訟，並聲明：1.先位聲明：上訴人農業部應給付上訴人秦啟恩等29人如原判決附表2「使用補償金」欄所示補償金，及自109年4月起於每月1日給付上訴人秦啟恩等29人如原判決附表2「月補償金」欄所示月補償金（對原審被告經濟部、臺北市政府產業發展局及臺北市動物保護處之請求，經原判決駁回後未據上訴而告確定）。2.備位聲明：⑴訴願決定及原處分均撤銷。⑵上訴人農業部應依系爭申請，作成給付上訴人秦啟恩等29人如原判決附表2「使用補償金」欄所示補償金，及自109年4月起於每月1日給付上訴人秦啟恩等29人如原判決附表2「月補償金」欄所示月補償金的行政處分。經原審110年度訴字第33號判決（下稱原判決）就先位聲明判命上訴人農業部應給付上訴人秦啟恩等29人如原判決附表1所示的補償金；上訴人秦啟恩等29人其餘之訴駁回。兩造對其等不利部分均提起上訴。

二、上訴人秦啟恩等29人起訴主張、上訴人農業部在原審之答辯均引用原判決之記載。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，就先位之訴判決上訴人秦啟恩等29人一部有理由、一部無理由，係以：㈠依司法院大法官解釋、憲法法庭判決之闡述，因公益受有特別犧牲，得依憲法第15條規定並類推適用相類似的法令規範請求補償。本件上訴人秦啟恩等29人所有系爭土地，於50年間仍維持農業使用，因位在淡水河及基隆河交會處且緊鄰出海口，於關渡防潮堤興建後成為堤防外土地，又因河道整治、海水倒灌、鹽分侵蝕、潮汐等因素，該區域或為土地泥濘，或為河水覆蓋的狀態，自然形成沼澤、泥灘地，並增生鹹

草、蘆葦及紅樹林等植被，於60年間已無任何農作跡象，現則為以紅樹林為主要景觀的林澤狀態，於75年6月27日公告作成前，即因自然演化而不適宜高密度農作及建築利用，雖非因75年6月27日公告而受有前開價值減損；然系爭土地因自然因素形成泥灘地，或常為河水覆蓋，仍有合於其自然狀態的使用方式，難認全無利用可能性。而臺北市政府96年8月15日府都規字第09604422900號公告，將關渡防潮堤外的關渡自然保留區由農業區、道路用地及行水區，變更為河川區，依水利法第78條之1規定顯示，即便為河川區域，經主管機關許可仍可為圍築魚塭、插、吊蚵、飼養鴨、鵝等家禽及低密度種植等利用，卻因文化資產保存法（下稱文資法）第86條第1項規定自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態，再與文資法第86條第2項規定授權訂定的「申請進入自然保留區許可辦法」第2條及第8條規定相比較，系爭土地因位於自然保留區，僅允許在不改變原有自然狀態下申請進入從事極其有限的文化、祭儀、學術或環境教育活動，較河川區為更嚴格限制，對上訴人秦啟恩等29人而言，幾無任何經濟上的利用可能性。水利法第82條第4項尚且規定有一定程度的補償規範，文資法對於自然保留區則無任何類似的規定，兩相比擬，顯失公平。準此，上訴人秦啟恩等29人所有系爭土地已因75年6月27日公告達到幾乎完全喪失私用性的程度，受有特別犧牲，上訴人秦啟恩等29人應有補償請求權，補償標準得類推適用文資法第84條第3項、第20條第4項及行政訴訟法第189條第2項規定；且依上訴人農業部答辯及主張，本件兩造顯然無法類推適用文資法第84條第3項及第20條第4項規定就合理補償金額達成協議，其等損失內容有難以證明情況，得類推適用行政訴訟法第189條第2項規定審酌損失補償的合理數額。㈡系爭土地因75年6月27日公告而在使用、收益上受有重大限制，但未達剝奪所有權程度，且關渡自然保留區經多年監測評估後，業於110年12月20日經審議後公告廢止，所受文資法管制有解除可能，故其特別犧牲

的合理補償應低於土地徵收的補償標準。經參考臺北市政府為興辦關渡自然公園工程的徵收補償案，其補償費按徵收當期公告土地現值加成10%計算，而關渡自然公園與系爭土地地理位置相近，具參考價值。又系爭土地於75年6月27日公告為自然保留區，合理補償標準應以75年為基準，非如上訴人秦啟恩等29人主張以109年為基準。故依系爭土地75年公告土地現值每平方公尺新臺幣（下同）70元，比照關渡自然公園案加成10%，其補償標準得以：土地面積（平方公尺）×公告土地現值70元×110%為基準，按一定成數調整。考慮系爭土地位在關渡防潮堤外，使用及經濟價值較低等情，合理補償標準應以75年間徵收補償標準的30%為合理。依此標準計算，上訴人農業部應給付上訴人秦啟恩等29人的補償費如原判決附表1所示。至於上訴人秦啟恩等29人所舉民事判決，係基於民法上不當得利法律關係請求相當於租金的不當利得，及按月給付的月補償金，與本件因特別犧牲所生損失補償請求權的性質，及應為一次性的合理補償的情形不同，難以在本件援用，本件情形亦無從適用水利法第82條規定辦理補償，且所受文資法管制範圍、程度，亦大於水利法的管制而應予補償。㈢系爭土地所在關渡自然保留區於110年12月20日公告廢止前，持續受文資法高度管制而有特別犧牲，參酌司法院釋字第107號解釋意旨，對於具持續性效力的公權力行為所生損失補償請求權，應自肇致特別犧牲的公權力行為終結時起算時效，始屬公允；且在文資法無明文規定及其前司法實務採「無法律，無補償」見解下，即便認為補償請求權於75年6月27日公告作成時即已存在，亦應認至遲自106年3月17日司法院釋字第747號解釋肯認人民得行使特別犧牲的損失補償請求權時，才有主張、行使可能而得起算請求權時效，則上訴人秦啟恩等29人於110年1月11日提起訴訟，亦未罹於時效。又本件備位之訴是以先位之訴無理由為裁判的停止條件，因先位之訴並非全部無理由，備位之訴即無審理必要等語，為其判斷之基礎。

四、本院按：

㈠憲法上財產權保障之範圍，不限於人民對財產之所有權遭國家剝奪之情形。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予以相當、合理補償，司法院釋字第440號、第747號解釋已有明白揭示。司法院釋字第747號解釋理由針對土地所有權人因公路等設施穿越其土地上方或地下，致逾越其社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，進一步論明：「……按徵收原則上固由需用土地人向主管機關申請，然國家因公益必要所興辦事業之設施如已實際穿越私人土地之上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，卻未予補償，屬對人民財產權之既成侵害，自應賦予人民主動請求徵收以獲補償之權利。土地徵收條例第57條第2項……雖賦予土地所有權人請求徵收之權，然該條項係就……土地不能為相當使用所設。倘土地僅有價值減損，但未達於不能為相當使用之程度，……並未規定土地所有權人得主動請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。整體觀察……，尚與前開土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權之憲法意旨有所不符。有關機關應自本解釋公布之日起1年內，基於本解釋意旨，修正土地徵收條例妥為規定。逾期未完成修法，有關前述請求徵收地上權之部分，應依本解釋意旨行之。」對於所示土地因國家公路等設施穿越的既成侵害，雖受有價值減損，但未達於不能為相當使用程度之情形，若逾期未完成修法而有規範不足情形，明白揭示人民得本於解釋意旨，雖具體申請徵收內容有所有權、地上權之差別，但得比照援引土地徵收條例第57條第2項規定的權利行使方式，有請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權的公法上權利。

㈡司法院釋字第813號解釋文以：「……土地所有人，如因定著於其土地上之建造物及附屬設施，被登錄為歷史建築，致其就該土地原得行使之使用、收益、處分等權能受到限制，

究其性質，屬國家依法行使公權力，致人民財產權遭受逾越其社會責任所應忍受範圍之損失，而形成個人之特別犧牲，國家應予相當補償。文資法第9條第1項及第18條第1項規定，構成對上開情形之土地所有人之特別犧牲者，同法第99條第2項及第100條第1項規定，未以金錢或其他適當方式給予上開土地所有人相當之補償，於此範圍內，不符憲法第15條保障人民財產權之意旨。有關機關應自本解釋公布之日起2年內，依本解釋意旨，修正文資法妥為規定。」解釋理由並指明：「……同法第99條第2項規定：『私有歷史建築……所定著之土地，得在百分之五十範圍內減徵……地價稅……。』及第100條第1項規定：『私有……歷史建築……所定著之土地，因繼承而移轉者，免徵遺產稅。』（下併稱系爭規定二）……然此等規定，或屬量能課稅原則之具體呈現，或縱具稅捐優惠之性質，均難謂係相當之補償。……對上開情形之土地所有人之特別犧牲者，系爭規定二未以金錢或其他適當方式給予上開土地所有人相當之補償，於此範圍內，不符憲法第15條保障人民財產權之意旨。有關機關應自本解釋公布之日起2年內，依本解釋意旨，修正文資法妥為規定。」除重申國家依法行使公權力，對人民財產權加以限制，逾越其社會責任應忍受範圍而受有損失，就此形成的個人特別犧牲，國家應予相當補償之意旨外，並指明文資法第99條第2項、第100條第1項規定減徵地價稅、免徵遺產稅，縱為稅捐優惠，尚難謂為相當之補償，因而宣告文資法第99條第2項及第100條第1項規定，有規範保護不足的違憲情形。對於國家依文資法行使公權力的行為，而限制私有土地得行使之財產權權能，雖未至完全剝奪人民財產權的程度，惟所施加限制已逾越社會責任容忍範圍的個人特別犧牲，確立國家應負相當補償責任的法理基礎，此為憲法對財產權的制度性保障。

㈢系爭土地經指定為自然保留區致使用權能受限制，所有權人得類推適用文資法相關規定請求補償：

1.91年12月11日制定公布環境基本法第2條規定：「本法所稱環境，係指影響人類生存與發展之各種天然資源及經過人為影響之自然因素總稱，包括陽光、空氣、水、土壤、陸地、礦產、森林、野生生物、景觀及遊憩、社會經濟、文化、人文史蹟、自然遺蹟及自然生態系統等。」第17條第2項規定：「各級政府應視土地使用及人為活動限制程度，予以補償及回饋。」第37條第8款規定：「各級政府為求資源之合理有效利用及因應環境保護之需要，對下列事項，應採適當之優惠、獎勵、輔導或補償措施：……八、提供土地或其他資源作為環境保護之用。」108年6月5日制定公布之文化基本法第9條第2項規定同樣揭示：「國家應定期普查文化資產，就文化資產保存、修復、活化與防災，提供專業協助及技術支援，必要時得依法規補助。文化資產……屬私有者，國家得依法規補償、優先承購或徵收之。」均一致宣示因環境保護或文化資產保護目的需要，而限制人民私有土地之使用時，國家應提供適當補償措施。文資法第3條第1項第1款第9目規定：「本法所稱文化資產，指具有歷史、藝術、科學等文化價值，並經指定或登錄之下列有形及無形文化資產：一、有形文化資產：……（九）自然地景、自然紀念物：指具保育自然價值之自然區域、特殊地形、地質現象、珍貴稀有植物及礦物。」第4條第1項規定：「本法所稱主管機關：在中央為文化部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。但自然地景及自然紀念物之中央主管機關為行政院農業委員會（以下簡稱農委會）。」第78條前段規定：「自然地景依其性質，區分為自然保留區、地質公園；……。」第81條第1項規定：「自然地景、自然紀念物依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣（市）定3類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。……。」第82條第1項規定：「自然地景、自然紀念物由所有人、使用人或管理人管理維護；主管機關對私有自然地景、自然紀念

物，得提供適當輔導。」第83條規定：「自然地景、自然紀念物管理不當致有滅失或減損價值之虞之處理，準用第28條規定。」第28條係規定：「古蹟、歷史建築或紀念建築經主管機關審查認因管理不當致有滅失或減損價值之虞者，主管機關得通知所有人、使用人或管理人限期改善，屆期未改善者，主管機關得逕為管理維護、修復，並徵收代履行所需費用，或強制徵收古蹟、歷史建築或紀念建築及其所定著土地。」第86條亦規定：「（第1項）自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。（第2項）為維護自然保留區之原有自然狀態，除其他法律另有規定外，非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍；其申請資格、許可條件、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」依前開授權規定訂定的申請進入自然保留區許可辦法第2條第1項規定：「有下列情形之一者，得經主管機關許可進入自然保留區：一、原住民族為傳統文化、祭儀之需要。二、研究機構或大專院校為學術研究之需要。三、民眾為環境教育之需要。四、其他經主管機關認可之特殊需要。」可知依法指定的自然保留區，以保存其原有自然狀態為基本原則，不得變更或破壞；94年2月5日新增第84條第2項（105年7月27日移列至第86條第2項）進入自然保留區須經許可的管制規定，即使為區域內私有土地所有人，亦不得任意進入，所有人若有管理不當致滅失或減損價值情形，同法第83條且明文可準用第28條規定命限期改善或代履行後向其徵收所需費用，甚或徵收其土地。參照司法院釋字第813號解釋意旨，前開限制固係國家為保存、維護及活用有形文化資產之公益目的，有其正當性，但對土地所有人財產權之使用、收益權能有嚴重影響，經指定自然保留區內私有土地所有人因此所受限制，於逾越社會責任應容忍範圍而構成個人特別犧牲情形，自應有前揭國家應為相當補償法理之適用。

2.文資法第84條規定：「（第1項）進入自然地景、自然紀念物指定之審議程序者，為暫定自然地景、暫定自然紀念物。（第2項）具自然地景、自然紀念物價值者遇有緊急情況時，主管機關得指定為暫定自然地景、暫定自然紀念物，並通知所有人、使用人或管理人。（第3項）暫定自然地景、暫定自然紀念物之效力、審查期限、補償及應踐行程序等事項，準用第20條規定。」第20條第4項規定：「建造物經列為暫定古蹟，致權利人之財產受有損失者，主管機關應給與合理補償；其補償金額以協議定之。」針對屬自然地景之自然保留區，僅於暫定自然地景之情形，方有前開補償之明文。相較於同屬有形文化資產之古蹟、歷史建築或紀念建築，於112年11月29日修正同法第41條第1項規定：「古蹟、歷史建築、紀念建築所定著之土地、保存用地或保存區、其他使用用地或分區內土地，除以政府機關為管理機關者外，因古蹟、歷史建築、紀念建築之指定或登錄、保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地方建築使用或享有其他獎勵措施。」修正理由指明：「一、為符合司法院釋字第813號解釋保障人民財產權之意旨，有關歷史建築、紀念建築之登錄，對土地所有人形成個人之特別犧牲，國家應予相當之補償，爰修正第1項規定，擴大容積移轉之適用範圍及於歷史建築、紀念建築。另原第1項規定，其立法意旨係為補償人民財產權所受之限制及提高其保存之意願，惟依其文義解釋，於政府機關管理之公有古蹟坐落私有土地上之情形，該私有土地得否適用辦理容積移轉，恐有疑義，為明確上開公有古蹟所坐落私有土地亦有容積移轉之適用，爰將第1項句首移列為除書並酌作文字修正，以茲明確。」第99條規定：「（第1項）古蹟、考古遺址、歷史建築、紀念建築及其所定著之土地，免徵房屋稅及地價稅。（第2項）聚落建築群、史蹟、文化景觀及其所

定著之土地，得在百分之五十範圍內減徵房屋稅及地價稅；其減免範圍、標準及程序之法規，由直轄市、縣（市）主管機關訂定，報財政部備查。」112年11月29日修正理由亦說明係為符合司法院釋字第813號解釋，對經登錄為歷史建築、紀念建築之個人特別犧牲予以補償，修正將歷史建築、紀念建築納入免徵房屋稅、地價稅對象範圍。由上開規定可知，其上經登錄為古蹟、歷史建築或紀念建築之土地，文資法第41條除肯認對土地所有人形成個人的特別犧牲，國家應為相當補償外，補償方式尚包含得以容積移轉機制辦理補償；同法第99條關於稅捐減免之規定，前開修法理由亦說明此為相當補償方法之一；與文資法第20條第4項對暫定古蹟為金錢補償規定，均屬文資法已有的補償規定。

3. 尤其，由上開容積移轉之補償規定觀之，經指定為自然保留區之私有土地所有人，與文資法第41條規定所指其上經指定古蹟、歷史建築及紀念建築的私有土地所有人，同樣因文資法所定保護有形文化資產之公益目的，對私有土地所有人施加應保持其文化價值狀態的管理維護責任，兩者經國家設限的行為性質相同，因此所受財產權權能的限制效果亦類同。甚且，相較於其上經指定古蹟、歷史建築與紀念建築的私有土地所有人，依法仍得使用或再利用，尚能維持一定程度私用性，必要時並得申請補助；另相較於其上經暫定古蹟或暫定自然地景內之私有土地所有人，經適用或準用暫定古蹟條件及程序辦法規定結果，亦僅於審議期限內受有暫時性使用限制。然經指定為自然保留區之情形，為嚴格保護原有自然狀態，雖為其內之私有土地所有人，仍須符合文資法第86條第2項、申請進入自然保留區許可辦法第2條所定事由，並於事前申請經許可始得進入，進入後亦禁止有前開辦法第8條規定臚列的改變或破壞原有自然狀態等行為，較之前述文資法已有明文補償的土地使用限制情節，前開管制規定對其等財產權行使的限

制範圍、程度均更大，則基於舉輕以明重之法理，自當肯認就此容有逾越社會責任容忍範圍而得以構成個人特別犧牲之情形，國家亦應負補償責任，以免失衡。然而，文資法對自然保留區內私有土地利用之限制，卻漏未規定國家應為相當補償，此法律規範之不足，相較於文資法已有之補償規定，明顯違反平等原則而形成法律漏洞。基於文資法規定已採取國家對個人特別犧牲，應負補償責任的立法政策，及對社會責任價值衡量後的整體法律精神，並參酌司法院釋字第747號、第813號解釋意旨所確立的法理，容有類推適用行為性質與限制效果均類同的文資法第41條國家補償責任規定，由主管機關參酌相當之補償方法規定，加以填補的空間。故上訴人秦啟恩等29人主張系爭土地經指定為自然保留區之情形，得類推適用文資法已有規定請求補償，上訴人農業部不得僅以未有直接適用之明文即逕予拒絕補償，依前揭規定意旨及說明，即屬有據。

㈣又按消滅時效原則上自請求權可行使時起算，所謂請求權可行使時，除法律已特別規定起算時間外，應以可合理期待請求權人得行使之狀態。亦即按通常經驗法則，客觀上可合理期待其知悉得行使請求權，且無法律上之障礙，方起算其消滅時效期間。準此，本件上訴人秦啟恩等29人主張類推適用上開文資法相關補償規定之請求權可行使時，雖然文資法第41條於86年1月22日增訂（斯時條次為第36條之1）時，係以經主管機關指定為古蹟或劃定保存區致受有限制之時；同法第20條第4項（增訂時條次為第17條第4項）及第84條第3項（增訂時條次為第82條第3項）則以列為暫定古蹟、暫定自然地景之時為準，即得行使各該補償請求權而起算各該消滅時效。然上訴人秦啟恩等29人係主張類推適用各該規定，此與得直接適用以行使請求權之情形有別，尚涉及客觀上或存有法律障礙之情事，難以逕行適用各該規定所定之起算時點。參照上訴人秦啟恩等29人得類推適用文資法已有補償規定之法理基礎說明，自應以106年3月17日作成司法院釋字第

747號解釋，經肯認無待法律明文即得類推適用相類似規範請求徵收補償之時起，方得合理期待其等有行使本件補償請求權之可能。原審循此論以上訴人秦啟恩等29人於本件起訴請求之時，尚不生罹於時效之問題，即無不合。

㈤原判決以上訴人秦啟恩等29人補償之請求，應提起先位之訴之一般給付訴訟，進而就先位之訴為一部有利其等之認定，尚有未洽：

1.行政訴訟法第5條第2項規定：「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。」第8條第1項規定：「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。」可知課予義務訴訟與一般給付訴訟固皆為實現公法上給付請求權而設，人民依法申請中央或地方機關作成一定內容之行政處分而經駁回者，應依行政訴訟法第5條第2項規定提起課予義務訴訟；如係請求因公法上原因發生的財產給付，則應依同法第8條第1項規定提起一般給付訴訟。而一般給付訴訟與課予義務訴訟於本質上互為不兩立的訴訟類型，僅非屬課予義務訴訟救濟之範疇者，始可能歸入一般給付訴訟之適用對象。又所謂行政處分，係指中央或地方機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。

2.關於國家對其依法行使公權力形成個人的特別犧牲，應負相當補償責任之內容，司法院釋字第813號解釋意旨指明給予補償包含以金錢或其他適當方式，立法者就此有形成自由。國家應負責的損失補償方法，非僅金錢補償乙途，尚有諸如土地或部分權利的協議價購、租用、提供替代性土地、租稅上特別措施或容積移轉等其他適當補償方法；

諸如水利法第57條、第69條之1、第82條第4項，或濕地保育法第24條、實施重要濕地保育致權益受損補償辦法等規定，針對私有土地受有特別犧牲尚未達完全剝奪所有權，但對土地利用有嚴重限制情形，均可見有採取經同意為其建造替代物，或收購、遷移、得辦理容積移轉等不同補償方式，或以組成權益損失補償審議小組審議後核定等程序規定決定具體補償方法。而整體觀察前開文資法第41條、第20條第4項、第84條第3項及第99條規定，亦設有不同補償方法，主管機關依文資法規定得斟酌採取的補償方法，本不限於金錢給付，應有得視個案利用需要暨各該受限情節，就相關資源為適當統籌分配後作成行政決定的空間；於類推適用文資法已有之補償規定請求補償時，法理上自應一併考量而由主管機關依其等申請作成行政處分。故本件上訴人秦啟恩等29人雖得特定其請求的補償方法暨內容，而主張僅類推適用文資法第84條第3項準用第20條第4項所定補償方法，亦不得逕行提起一般給付訴訟，而應申請上訴人農業部就其等主張的特定補償內容，以行政處分為准否決定，若仍不服，則提起課予義務訴訟以為救濟。上訴人秦啟恩等29人提起先位一般給付訴訟之主張，核與規定不符，無從准許。原判決既認本件上訴人秦啟恩等29人之請求沒有法律明文，無法提起課予義務訴訟，卻又謂上訴人秦啟恩等29人得類推適用文資法第84條第3項、第20條第4項等規定作為請求補償標準，係忽略文資法尚有由上訴人農業部決定其他適當補償方法的整體規定意旨，其因此就如原判決附表1所示金額之請求，認上訴人秦啟恩等29人得逕行提起先位之一般給付訴訟而為對其等一部有理由之認定，即有適用法規不當、理由不備之違法。上訴人農業部求予廢棄，為有理由，應由本院將原判決有利上訴人秦啟恩等29人部分廢棄，並駁回其等在第一審該部分之訴。至原判決就先位之訴其餘部分對上訴人秦啟恩等29

人不利之認定，因結論並無違誤，仍應予維持。上訴人秦啟恩等29人求予廢棄，為無理由。

㈥上訴人秦啟恩等29人另提起備位之課予義務訴訟，應送由原審續行調查釐清後，為適法之裁判：

本件上訴人秦啟恩等29人係合併提起先位及備位訴訟，原判決就先位之訴以其等有理由部分，既無可維持，備位之訴於上訴時雖生移審效力，但尚未經原審裁判，自應送由原審續行調查釐清上訴人秦啟恩等29人主張受有個人特別犧牲的實際狀況為何？與其等得類推適用文資法已有補償之規定對照，其等得請求相當補償的範圍、程度暨方法為何？是否僅得依上訴人秦啟恩等29人主張的給付補償金方式核給補償？本件情形有無依文資法第84條第3項準用第20條第4項規定先行協議之可能暨必要？其等所受損失是否得令上訴人農業部循鑑定或其他調查方式認定，尚未達不能證明或證明有重大困難之情形？另系爭土地經指定劃入關渡自然保留區期間，似乎兼有濕地或河川區性質，上訴人農業部有無斟酌相關補償方法規定或計算標準等定其金額，或採取其他相當補償方法的考量空間等事項，以為適法之裁判。

五、據上論結，本件上訴人農業部之上訴為有理由，上訴人秦啟恩等29人之上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第256條第1項、第259條第1款、第98條第1項前段、第104條、民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

中　華　民　國　114　年　12　月　17　日

最高行政法院第一庭

審判長法官　胡　方　新

法官　鍾　啟　煒

法官　張　國　勳

法官　林　欣　蓉

法官　林　麗　真

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　114　　年　　12　　月　　17　　日

書記官　邱　鈺　萍