

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第一庭

112年度訴字第853號

114年1月16日辯論終結

原 告 謝欣穎

謝欣曄

謝佳宏

共 同

訴訟代理人 尤英夫 律師

王雅雯 律師

被 告 行政院

代 表 人 卓榮泰（院長）住同上

訴訟代理人 邱于蓉

鄭倩如

參 加 人 國防部

代 表 人 顧立雄（部長）住同上

訴訟代理人 詹振寧 律師

參 加 人 臺北市政府

代 表 人 蔣萬安（市長）住同上

訴訟代理人 葉香君

范植軒

陳金同

上列當事人間土地徵收事件，原告提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

01 本件原告起訴後，被告代表人由陳建仁變更為卓榮泰；參加
02 人國防部代表人由邱國正變更為顧立雄，茲據現任代表人具
03 狀聲明承受訴訟（本院卷一第279頁至第280頁、第291
04 頁），核無不合，應予准許。

05 二、事實概要：

06 (一)緣參加人國防部為建築兵舍營房，報經行政院以民國43年11
07 月25日台43(內)字第7484號令(下稱原處分)核准徵收重測前
08 臺北市大安區下內埔段75、76、77、78、200地號等5筆土地
09 (重測後現為臺北市大安區學府段一小段205、205-1、20
10 6、207、207-1、208、209、209-1、257、263、264地號等
11 土地)，嗣由參加人臺北市政府(下簡稱參加人北市府)以
12 43年12月11日(43)北市地權字第33365號公告徵收。

13 (二)原告前於111年1月21日、3月18日先後向內政部提出「請求
14 書」、「再請求書」，主張其被繼承人謝明德本為重測前臺
15 北市大安區下內埔段76、77、78、200地號土地(下稱系爭
16 下內埔段4筆土地)之分別共有人(應有部分1/2)，該4筆
17 土地於43年經參加人國防部低價徵收後，因涉有未依徵收目
18 的使用情形，故依土地徵收條例第49條第2項第3款規定，請
19 求廢止重測後學府段一小段209、209-1、257、263地號土地
20 (下合稱系爭土地)之徵收。經內政部否准，原告循序訴願
21 及向本院提起行政訴訟，嗣經本院113年1月11日111年度訴
22 字第1354號判決(下稱廢止徵收前案)駁回。原告於廢止徵
23 收前案審理期間，又於112年3月1日向被告提出「請求
24 書」，另由訴訟代理人代理向內政部、參加人國防部、參加
25 人北市府發函，主張系爭土地有徵收違法無效等情，請求確
26 認原處分為無效，或系爭土地之徵收法律關係不存在。經被
27 告交據內政部以112年5月10日土地徵收審議小組第262次會
28 議決議：「應無徵收失效及無效」。嗣參加人北市府依被告
29 函覆上開內政部決議後，再以112年6月9日府地用字第11200
30 04314號函通知原告。原告不服，乃向本院提起本件行政訴
31 訟。

01 三、本件原告主張：

02 (一)臺北市政府都市發展局（下稱北市都發局）85年7月10日北
03 市都二字第8510220號答覆張天欽律師之復函，指出：
04 「……二、有關○○市○○區○○段○○○○0○號土地都
05 市計畫情形，經查該地號土地於本府45.5.4.北市工字第144
06 17號公告臺北市主要計畫圖中即劃為住宅區，而本案土地並
07 未曾劃為軍事用地」，顯示本件所謂徵收之無效。因為系爭
08 土地原本並未曾劃為軍事用地，就不是要徵收的。

09 (二)就原告所持有之資訊看來，處分機關所涉及之機構共有被
10 告、內政部、參加人國防部、臺灣省政府及參加人北市府等
11 5個機構。被告是最高機構，至於內政部、臺灣省政府及北
12 市府都有可能是處分機關，至於使用單位則是國防部。所謂
13 徵收處分，何者為處分機關，似有疑問。原告因此主張徵收
14 處分機關不明，屬於重大明顯之瑕疵，依據行政程序法第11
15 1條第1款主張徵收土地的之行政處分無效。其次，被告是最
16 高機構，在徵收計畫書圖沒有提出供審酌及其他欠缺詳細內
17 容之情形下，胡亂批准「徵收並特許先行使用」。原告因此
18 主張原處分是行政院在缺乏事務權限下所作之核准令，是屬
19 於行政程序法第111條第6款規定之「缺乏事務權限者」或
20 第7款之「其他具有重大明顯之瑕疵者」而無效。

21 (三)被徵收之臺北市大安區學府段一小段257地號土地，重測前
22 為○○市○○區○○○段76、77、78地號土地，面積高達1,
23 200坪，營房根本用不到，看不出與建築營房有關，因此不
24 應被徵收。又大安區下內埔段209地號、209-1地號、263地
25 號土地，面積約有900坪，距離可能預定興建的所謂營房，
26 還有一段路程，興建營房根本不需用上述土地，也不符合中
27 央主管機關應審查之「符合徵收之公益性、必要性及適當與
28 合理」或是「徵收之範圍，應以其事業所必需者為限」（參
29 見土地法第208條）只要本院至系爭土地之現場實施勘驗即
30 知。如果說有徵收之必要，也不應該將系爭土地列入徵收。
31 按行政程序法第10條規定，本件被告之所謂准許徵收臺北市

01 下內埔民地並請特許先行使用之行為，屬於無效之行為。因
02 為違反上述規定，被告行使裁量權時，已經逾越法定之裁量
03 範圍，未符合法規授權之目的。

04 (四)徵收之機關及所謂需用土地之機關參加人國防部未依行政程
05 序法第7條之比例原則辦理而無效。被告必須提出文件，在
06 所謂徵收系爭土地之當時，敘述說明是如何之「急需」建築
07 一個營？(徵收土地計劃書提到「急需建築」)(有無必要？
08 如何必要?)是如何之軍種(空軍、陸軍)急需？兵舍營房
09 要做什麼？要規劃的兵舍營房是座落在那一個地號的土地
10 上？兵舍營房與該營部隊之實際工作地點有多遠？為何規劃要
11 原告之父所有之二千多坪之土地？如何證明所必需之範圍？
12 事先有無與當地之參加人北市府接洽討論？當時軍方在臺北
13 市有那些營房而不夠用？該營共有多少人？該營之主管之人
14 事資料等？該營需要多少棟房子？一棟有多少室內房間？興
15 建營房何人設計？花費多少？興建營房何時開始？何時結束？
16 工多久？有無辦理竣工儀式？有無預計入住該營房之名單？如
17 何分配住宿？有無向原告之父要收(貪污)紅包？是否為貪
18 污拿紅包故意挑選原告之父之地？上述資訊，被告必須逐一
19 回答。而此部分應由被告證明其徵收行為符合行政程序法第
20 7條之比例原則，否則即屬無效之行政行為。從而徵收系爭
21 土地為自始、當然與確定之無效行為。

22 (五)系爭土地是在43年間被「徵收」，據稱徵收原因為軍事用
23 途。惟原告之父所有系爭土地是水田，依當時之實施耕者有
24 其田條例第8條、第10條規定，徵收面積應由地主保留水田3
25 甲。換言之，依上述法律，原告之父所有之系爭土地(不超
26 過3甲)有權保有，政府在任何情形下均不得加以徵收。否
27 則即屬侵害憲法所保障原告之父之生存權及財產權。換言
28 之，如有不法之徵收，屬於自始、確定與當然無效，亦即絕
29 對的不發生法律行為效果。被告可能聲稱本案係依土地法第
30 208條規定辦理徵收，此與實施耕者有其田條例所為之徵收
31 放領性質有別云云。按實施耕者有其田條例是土地法之特別

01 法，為保護自耕農為國家重要政策，穩定農民為國家安定之
02 基礎（且扶持自耕農之外兼顧地主之生活，或兼顧及祭祀公
03 業及宗教團體公益事業之運作），自應優先適用實施耕者有
04 其田條例。

05 (六)本件徵收要做軍事用途，而軍事用途云者，自屬供軍事方面
06 之使用，例如軍事基地、要塞、軍用機場、兵工廠、軍械
07 庫、彈藥庫、油庫、軍港水域與其附屬設施、防空、海防、
08 邊防、雷達通訊監視、軍事實驗、觀測氣象及其他禁行地區
09 之有關設施或工程。無論如何，不會是興建眷村。眷村是軍
10 人眷屬居所，不是軍人本身之用途，亦即眷屬與軍人兩者
11 顯然有別。最高法院認定軍人與軍眷就是有區別。又眷屬可
12 以上至祖父母，下至孫子女，六代同堂包山包海。拿徵收土
13 地來作所謂眷村的軍事用途，如果說得通的話，那麼徵收全
14 國土地都可以來作眷村了。由此可見，系爭土地未作軍事用
15 途即屬無效之行政行為或處分。

16 (七)土地法第208條及第209條規定，國家為興辦公共事業或實施
17 國家經濟政策，固得徵收私有土地。但徵收之範圍，應以其
18 「必需者」為限，且徵收必須補償，即為平衡私益與公益之
19 立法作為。惟土地徵收對人民財產權影響極大，必須嚴格管
20 制，方不易產生浪費土地資源、與民爭利及損害人民財產之
21 結果，因此，土地法不僅在徵收前，對徵收之程序，有縝密
22 之規定，即需由需用土地人擬具詳細徵收計劃書，並應附具
23 徵收土地圖說及土地使用計劃書，報請行政院或省政府核
24 准，且依土地法施行法第50條之規定，土地徵收計劃書應記
25 明一定之事項，其中包括：被徵收土地之使用配置及舉辦事
26 業所擬設計大概等，依同法第53條之規定，土地使用計劃圖
27 如係興辦公共事業指建築地盤圖。詳言之，依土地法第224
28 條規定，土地徵收應具備如下的文件，呈送核准機關：詳細
29 徵收計畫書、詳細徵收土地圖說、詳細土地使用計畫圖。然
30 而在本件之徵收，並未嚴格遵照上述法定文件加以辦理。參
31 加人國防部之草率、粗糙與濫寫土地徵收案，完全不符合土

01 地法之規定即不合法定條件。然而被告居然不退回重新整
02 理，反而無條件照准，且特許先行使用。被告即屬事權之濫
03 用而無效。

04 (八)參加人北市府43年12月11日(43)北市地權字第33365號公告
05 徵收，同日並以北字地權第33364號公文通知謝明德徵收
06 (並說)「另行通知具領(補償金)」。所謂之謝明德(是
07 否本人所簽有疑問?)於44年4月23日簽名在「業戶領單」
08 上。從原證二至原證四的三個文件之謝明德本人簽名之字跡
09 比對後得知。業戶領單中的謝明德之「謝」字，顯然與原證
10 二至原證四文件之謝明德之「謝」字完全不同，尤其「謝」
11 中間之「身」，一看即知不同。此種領據方法與一般土地徵
12 收補償金具領收據，應由原告簽立並出具印鑑證明為憑之經
13 驗法則有違，被告未能具體說明具領收據正本係何人所
14 為，不得認為謝明德已領取徵收補償金。

15 (九)依司法院院字第2704號、釋字第110號解釋及土地法之規
16 定，其程序與時間，應是北市府於43年12月11日公告，公告
17 之期間為30日，所以屆滿時間為44年1月9日，在這期間內，
18 北市府應就土地及地上物決定補償費之金額數值，通知需用
19 土地人之國防部，再由國防部應於公告完畢後之15日內，即
20 在44年1月24日之前，將應補償地價及其他補償費額，繳交
21 北市府，最後由北市府發給土地及其地上物之所有權人謝明
22 德完竣。簡言之，國防部應於公告完畢後之15日內，即在44
23 年1月24日之前，將應補償地價及其他補償費額，繳交北市
24 府。國防部如未繳交，徵收案即屬失效。或者北市府如果未
25 在44年1月24日之前，將應補償地價及其他補償費額，發給
26 土地及其地上物之所有權人即謝明德完竣，徵收案亦屬失
27 效。或者，北市府如未經過一定程序的評定補償地價及其他
28 補償費額，徵收案亦屬無效。但事實上，卷內資料顯示，
29 (據說)謝明德具領(補償金)之時間是44年4月23日，距離
30 北市府應在44年1月24日發給謝明德補償金之時間，相差90
31 天，明確徵收案已經無效。如上所述，發給補償金之時間超

01 過土地法第233條所規定15日之期限，徵收案固然明顯已經
02 無效。更不用說國防部未在公告完畢後之15日內，即在44年
03 1月24日之前，將應補償地價及其他補償費額，繳交北市
04 府。而北市府沒有經過一定程序的評定補償地價及其他補償
05 費額，同樣均使徵收案無效。又徵收案本來應該在地政機關
06 做土地徵收之登記，惟地政機關竟遲至實際徵收7年後之51
07 年1月23日才在土地登記簿登記記載「徵收」，管理機構：
08 陸軍總司令部。之所以延遲多年，應該是北市府無法確認徵
09 收案有效，另一方面，原告之父謝明德及原告等人認為徵收
10 不法而一再向歷屆總統、監察院與國防部請求返還土地有
11 關。

12 (十)從最高行政法院90年度判字第2125號判決可知，因補償費屬
13 無法律上原因之不當得利，原給付機關仍得隨時請求原告返
14 還，原告縱領取補償費，仍無業已受到補償之可言，自不應
15 因曾領取依法應屬無效徵收行為之補償費，變成有效徵收行
16 為。從是可知，本件不論所謂之謝明德有無於44年4月23日
17 簽收適當之補償費，根據最高行政法院90年度判字第2125號
18 之法律見解，亦不影響其為無效徵收行為。

19 □被告主張行政程序法於88年2月3日公布並自90年1月1日施
20 行，徵收當時尚無行政程序法，因此未在作成處分前給予原
21 告之父陳述意見之機會，並無問題云云。但徵收人民土地是
22 何等大事，怎麼可以沒有給予所有權人陳述意見之機會呢？
23 就是戒嚴時代什麼都亂搞，不法不當徵收原告之父土地，不
24 過只是其中之一例，所有老百姓，包括原告之父也不敢反
25 抗。更何況，土地徵收條例第10條施行細則還規定：「需用
26 土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公
27 聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見」等語，並聲
28 明求為判決：先位聲明：①確認被告行政院43年11月25日以
29 台43(內)第7484號令，核准徵收原告之被繼承人謝明德所有
30 之重測合併前○○市○○區○○○段200、76、77、78地號
31 (現為同區學府段一小段209、209-1、263、257地號)(應

01 有部分各為1/2)等土地的徵收處分行為(或法律關係)無效。
02 ②訴訟費用由被告負擔。備位聲明：①確認被告行政院於43
03 年11月25日以台43(內)第7484號令，核准徵收原告之被繼承
04 人謝明德所有之重測合併前○○市○○區○○○段200、7
05 6、77、78地號(現為同區學府段一小段209、209-1、263、
06 257地號)(應有部分各為1/2)等土地之徵收法律關係不存
07 在。②訴訟費用由被告負擔。

08 四、被告則以：

09 (一)依行為時土地法第222條第2款規定，舉辦之事業，屬中央各
10 院部會者，由被告核准之。被告核准徵收後，將後續相關徵
11 收事宜交由內政部及臺灣省政府辦理，依原處分說明三所
12 示，除令知臺灣省政府外希即轉知國防部將原徵收計畫書圖
13 等各2件逕送臺灣省政府等語，是以，內政部依上開說明於4
14 3年12月1日內地字第60261號函發文予國防部，請國防部將
15 原徵收土地計畫書各2件逕送臺灣省政府。嗣後，臺灣省政
16 府以43府民地丁字第4285號令轉知北市府，希即依法辦理以
17 利軍用。北市府爰於43年12月11日(43)北市地權字第33365
18 號公告徵收，並於同年月日(43)北市地權字第33364號通知
19 原土地所有權人。是以，本案徵收核准、公告、通知等程序
20 均依徵收行為時相關法令規定辦理，而本案於43年核准徵收
21 當時尚未有都市計畫案，嗣45年5月4日北市工字第14417號
22 始首發布實施臺北市都市計畫圖，並無原告所指符合行政程
23 序法第111條所規定無效之情形。

24 (二)原告所稱徵收面積應由地主保留水田3甲乙節，按實施耕者
25 有其田條例第8條及第10條規定，地主超過實施耕者有其田
26 條例第10條規定保留標準之出租耕地，一律由政府徵收，轉
27 放現耕農民承領，至於地主不願保留耕地時，得申請政府一
28 併徵收之。惟本案係依土地法第208條規定辦理徵收，與實
29 施耕者有其田條例所為之徵收放領性質有別，此係原告對於
30 法令適用有所誤解。

01 (三)依司法院釋字第110號、第516號解釋意旨可知，徵收補償費
02 應於公告期滿後15日內發給，雖屬徵收補償所應恪遵之正當
03 法律程序，關係憲法對財產權保障之落實，但徵收補償費未
04 於上述期限內發給完竣，並非一概機械式地即令徵收失其效
05 力，倘補償費未能發給完竣，有特定事由存在，諸如對補償
06 費之估定有異議、補償之數額龐大應動支預備金等非可歸責
07 於補償機關造成其遲延者，仍須考量徵收之公益所需，而得
08 阻卻徵收失效之效果。又參照最高行政法院104年度判字第1
09 42號判決，本案經徵收迄今已事隔60年餘年，如今再查證相
10 關證據自有困難或已銷毀，要求徵收機關於數十年後舉證當
11 年補償費發放等相關資料，在客觀上確有其困難，觀諸北市
12 府於43年12月11日(43)北市地權字第33364號通知後，因土
13 地所有權人對地價等補償有異議，爰於43年12月31日及44年
14 3月23日召開會議，由每坪51.2元提高為64元，再提高為70
15 元發放，並於44年3月30日(44)北市地權字第7767號函檢送
16 會議紀錄予相關單位，旋於44年4月23日發放完竣。系爭土
17 地徵收補償費未於徵收公告期滿15日內發給，係因土地所有
18 權人對補償費之估定有異議所致，屬不可歸責於需用土地人
19 之事由，且需用土地人於不可歸責之事由消滅後亦在相當期
20 間內儘速發給，應得阻卻徵收失效之情形。至原告訴稱業戶
21 領單上之簽名非原告之被繼承人所簽，及遲至51年始辦理徵
22 收登記，故主張徵收失效1節，按其主張並非構成徵收失效
23 事由，與徵收失效之要件無涉。

24 (四)原告所訴重測後學府段一小段257地號土地撥用予北市府，
25 顯未選擇對人民權益損害最少為之，且本案工程未持續作為
26 兵舍營房使用，非謂已依徵收計畫完成使用，土地應返還予
27 原土地所有權人一節，按已依徵收計畫為被徵收土地之完成
28 使用以後，徵收土地用途之變更，乃所有權之一般行使(最
29 高行政法院108年度判字第124號判決意旨參照)。本案工程
30 已依徵收計畫完成使用，嗣於76年撥用予北市府作為敦化南
31 路使用，係屬行使土地所有權之權能，且本案工程是否已依

01 徵收計畫完成使用，非徵收無效之構成要件，與本案情形之
02 認定無涉等語，資為抗辯。並聲明求為判決：①駁回原告之
03 訴。②訴訟費用由原告負擔。

04 五、參加人主張：

05 (一)國防部部分：

06 1.原告前向本院111年度訴字第1354號本於土地徵收條例第4
07 9條第2項各款規定，請求廢止系爭徵收處分，該訴訟應以
08 系爭徵收處分行為有效、徵收法律關係存在為前提，則原
09 告顯不得於提起廢止土地徵收，有違禁反言原則，另行確
10 認系爭徵收行為無效或徵收法律關係不存在：

11 (1)北市府於106年3月24日會同其所屬地政局、臺北市大安
12 地政事務所、軍備局北工處、北部地區後備指揮部及
13 原告謝欣穎、謝欣曄等至現場會勘，依其會勘紀錄載稱
14 略以：209、209-1地號：位於軍備局管理營舍（和平新
15 莊）圍牆範圍內，現況為退伍軍人作為菜圃、種植雜木
16 及臨時停車空間使用；257地號：現況為敦化南路2段17
17 2巷至200巷間建物前主要幹道，包括敦化南路2段兩側
18 已闢建之人行步道；263地號：現況部分作為和平新莊
19 圍牆，部分為其圍牆範圍內之空地等語，以及會勘當日
20 現場照片所示，足見下內埔段75、76、77、78地號土地
21 絕大部分及同段200地號部分土地，均為257地號土地之
22 一部分，現況作為敦化南路2段及人行步道使用；而重
23 測前下內埔段200地號土地則絕大部分位處和平新莊範
24 圍內，會勘當時現況為菜圃、種植雜木及臨時停車空間
25 （重測後學府段一小段209、209-1地號），和平新莊圍
26 牆及圍牆內空地（重測後學府段一小段263地號）。

27 (2)承上，除257地號現況作為敦化南路2段及人行步道使用
28 外，209、209-1、263地號土地現況確實位於軍備局所
29 管理之「和平新莊」範圍內，且依45年航照圖及其地籍
30 套繪圖、47年「臺北市地形圖」及其地籍套繪圖以及前
31 揭重測前地籍圖與現行地籍圖套繪成果所示，於系爭徵

01 收處分所徵收的5筆土地範圍及其他非屬徵收範圍的土地
02 地上，確有數棟建物坐落其間，並經註載「國防部宿
03 舍」等字；且參諸：北市府為興辦敦化南路新闢工程，
04 於76年間申請撥用257地號土地內國有持分部分，於該
05 府所備具之「撥用不動產計畫書」內載明：「土地改良
06 情形：地上建築物已由本府用地單位與軍方協議補償完
07 畢，且該地上建物已配合拆除完畢」等語，並經行政院
08 76年12月9日院台財產二字第76018779號函准撥用；以
09 及謝明德前經申請發還209、257地號土地時，國防部總
10 務局於84年6月29日函復北市府地政處略以：209、257
11 地號等2筆土地，軍方當年依法徵收後均做為「營舍」
12 使用，期間未曾變更用途。76年時奉行政院核准將徵收
13 之257地號土地撥予貴府開闢敦化南路使用，209地號土
14 地現為本局列管和平新莊使用，該土地自徵收迄今均做
15 為營舍，未曾變更用途等語；軍備局就立法委員關切20
16 9、209-1地號土地糾紛案而於92年4月間出具之說明資
17 料亦敘明略以：本案土地係聯勤第一營管所於43年間為
18 興建營舍需要，報奉行政院核准徵收，於補償土地所有
19 權人地價及地上青苗補償費後，依規定囑託登記為營
20 產，現由本局和平新莊退舍使用，「係屬營區，非屬眷
21 舍」，該等土地自徵收起均作為「營舍」使用，期間未
22 曾變更用途。謝明德土地既已按計畫建築使用，張○薇
23 等4人陳情發還，與法不合等語，均足見下內埔段75、7
24 6、77、78、200地號等5筆土地經徵收後，確實依徵收
25 計畫作為兵舍營房（和平新莊）之用，且至遲於47年間
26 即已興建完成，是原告主張「系爭土地原本並未曾劃為
27 軍事用地，就不是要徵收的」等語，自無可採。

28 (3)原告主張系爭土地中，257地號土地已變成敦化南路，
29 其他3筆土地則無任何建物存在等語，惟參加人國防部
30 依徵收計畫所興建之兵舍營房至遲於47年間即已完成使
31 用，而257地號土地係其後於76年間方辦理撥用；而106

01 年3月24日會勘紀錄所載關於209、209-1地號土地現況
02 為退伍軍人作為菜圃、種植雜木及臨時停車空間使用之
03 情，固可知209、209-1地號土地並未有建物坐落其上，
04 然依後勤次長室99年8月26日重要工作提報單載述略
05 以：和平新莊（陸軍關渡指揮部列管）大門右側計有木
06 造平房7棟，已由關指部於8月23日函文軍備局北工處辦
07 理房屋註銷拆除作業，預於10月25日前拆除完畢等語，
08 互核106年3月24日會勘照片、96航照套繪圖、111年航
09 照套繪圖、重測前地籍圖與現行地籍圖套繪成果，可
10 知前開99年8月26日重要工作提報單所稱「大門右側木
11 造平房」，係主要坐落於包括209、209-1地號土地上之
12 建物，是原告所稱209、209-1、263地號等3筆土地無任
13 何建物存在等語，乃係於99年間拆除建物之結果；而無
14 論是土地撥用或建物拆除，均屬參加人國防部已依徵收
15 計畫為被徵收土地之完成使用以後，就被徵收土地所有
16 權之一般行使，與原告主張系爭土地不應被徵收等語無
17 涉。參加人國防部於本院111年度訴字第1354號所提出
18 之相關圖說，其上固註記相關說明，然因系爭徵收處分
19 距今已近70年，其間相關土地歷經分割、合併、重測等
20 過程，其土地段名、地號甚至面積均有所變更，原告既
21 請求廢止徵收而返還土地，在原有土地段名、地號已不
22 復存的情況下，勢必須借助科技設備予以套繪，方足以
23 判斷系爭徵收處分之被徵收土地現況及利用情形，而稽
24 諸上開圖說內容，亦均與相關土地之分割、合併、重測
25 等地籍資料、76年間土地撥用相關資料、106年3月24日
26 會勘紀錄及現場照片等事證資料，並無不符。

27 2.按徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後
28 15日內發給之。為行為時土地法第233條前段所規定。其
29 未於公告期滿後15日內發給者，參照司法院釋字第110號
30 解釋，其徵收土地核准案固應從此失其效力。然本件系爭
31 土地徵收案，係發生於00年至44年間，當時行政程序法尚

01 未施行，考量當時之時空環境，法制未臻完備，行政機關
02 就相關徵收、補償程序，固嘗採取較為權宜及寬鬆之態
03 度，此為法院於認定類似事實時，所必須考慮之背景因
04 素，且原告提起本件確認徵收處分無效、徵收法律關係不
05 存在之訴訟，距43年、44年間徵收當時，已時隔近70年之
06 久，徵收當時之相關資料已因逾檔案保存期限而已銷燬，
07 當時辦理徵收之人員及當事人亦難以通知到場作證，要求
08 徵收機關於70年後，舉證其當時已合法踐行徵收及補償程
09 序，恐因資料散失或檔案銷燬而有客觀上之困難。是對於
10 此種年代久遠之訴訟，若採取嚴格之採證標準，則許多無
11 資料可查之徵收處分，勢將被認定無效或失效，就「公
12 益」與「被徵收人民所為特別犧牲」二者加以權衡，就徵
13 收機關有關徵收計畫、補償方式適法等待證事實，所為之
14 舉證，不宜採過於嚴格之認定標準，以避免過度認定徵收
15 無效或失效，而有害及公益。再者，關於確認徵收無效或
16 徵收法律關係不存在（徵收失其效力）之訴訟，法律未設
17 有除斥期間之規定，於徵收施行後之數十年間均可能提
18 起，被徵收土地之所有權人，因明知或可得而知其所有土
19 地被徵收而未領取補償費遲未作為，已有可議，又徵收執
20 行機關於徵收執行達70年之久後，徵收資料可能因保存不
21 易而已散失或銷燬，在客觀上舉證有其困難，而訴訟上之
22 證據，並不以直接證據為限，當事人雖無法提出確切證
23 據，可資證明待證事實，然由其他間接證據，於不違反經
24 驗及論理法則下，足認有此事實存在時，於證據法則亦非
25 有違。本件系爭土地之徵收，係內政部以43年12月1日函
26 知臺灣省政府以43年12月2日令由北市府以43年12月11日
27 公告徵收，北市府並於同日即43年12月11日以43北市地權
28 字第33364號通知發放補償費，因土地所有權人對地價等
29 補償提出異議，是以於43年12月31日及44年3月23日召開
30 補償協議會，並於44年3月30日44北市地權字第7767號函
31 送會議紀錄予相關單位，旋於44年4月23日發放補償費完

01 竣，則本件徵收補償費之發放係因土地所有權人就補償費
02 估定提出異議，因而召開多次協調會議，於確定補償基準
03 後，亦儘速發給補償費完竣，本件徵收即非無效，亦無徵
04 收法律關係不存在之情事等語。

05 (二)北市府部分：

06 1.按行為時土地法第233條第1項規定，土地補償費發給相關
07 期限規定，其目的在防止徵收土地核准案久懸不決，及減
08 少土地所有人之損害，其立法意旨係為保障所有權人之土
09 地私權；次按司法院釋字第110號解釋意旨，徵收補償費
10 未於公告期滿後15日內繳交主管地政機關，使應受補償人
11 隨時可受領者，除有因對補償估定有異議等不可歸責於補
12 償機關之事由，致未於法定期間發給補償費完竣者，或經
13 土地所有人同意延期繳交者，及有其他特殊情事外，徵收
14 土地核准案即失其效力。因原地主對地價及青苗補償費有
15 異議，參加人北市府前以43年12月27日(43)北市地權字
16 第35755號函邀集有關單位及原地主於43年12月31日召開
17 地價及青苗補償費協議會，依該會議紀錄所載，參加人國
18 防部同意提高補償地價至每坪64元，原地主維持要價每坪
19 100元。因兩造價格仍有歧異，參加人北市府為配合協調
20 雙方價格，於44年3月23日再次召開協議會，參加人北市
21 府並以44年3月30日(44)北市地權字第7767號函檢送前開
22 會議紀錄予相關單位，本件地價補償費於同年4月23日發
23 放完竣。

24 2.系爭土地乃因原地主對補償地價有所異議，參加人北市府
25 旋即於公告期間內召開協議會，惟雙方對於補償地價仍有
26 歧異，遂再召開第2次協議會協商，並於雙方同意補償價
27 格後發給補償費。依前開司法院釋字第110號解釋意旨及
28 最高行政法院97年度判字第179號判決理由，應有不可歸
29 責於補償機關之事由產生阻卻徵收失效的效果。次查本案
30 徵收補償費從每坪50元左右先提高至64元，再提高至70
31 元，參加人北市府為保障原地主權益多次召開協議，且為

01 防止徵收案久懸不決及減少對土地所有人之損害，亦請參
02 加人國防部盡早發放補償費，顯已盡可能保障原地主私
03 權。雖參加人北市府現存檔卷實查無通知原地主領取地價
04 補償之相關資料；惟原地主確已領取地價補償在案。又本
05 件徵收案係發生於00年至44年間，徵收距今已時隔70年之
06 久，相關資料可能因保存不易而散失，或因逾檔案保存期
07 限銷燬。對於此種徵收程序依法並無違誤之年代久遠爭
08 訟，應就「公益」與「被徵收人民所為特別犧牲」二者加
09 以權衡，有關補償適法等待證事實，所為之舉證，不宜採
10 過於嚴格之認定標準，以避免過度認定徵收失效，而有害
11 及公益。

12 3.有關原告主張徵收無效一節，查需用土地人國防部總務局
13 為建築兵舍營房需要，依徵收當時土地法擬具徵收計畫
14 書，報奉被告以原處分核准徵收並特許先行使用系爭土
15 地，嗣臺灣省政府以(43)府民地丁字第4085號令轉請北市
16 府遵照辦理，參加人北市府並以43年12月11日(43)北市地
17 權字第33365號公告徵收、同日北市地權字第33364號函通
18 知原地主，地價補償費業依規定核發完竣。故本案徵收核
19 准、公告、通知等行政程序均已依徵收當時相關法令規定
20 辦理，且該處分無重大明顯瑕疵，應無行政程序法第111
21 條所定無效之情形等語。

22 六、本件原告之被繼承人謝明德前為系爭土地之分別共有人，系
23 爭土地於43年間由參加人國防部報請徵收，經被告核准，再
24 由參加人北市府公告；原告於112年3月1日向被告請求確認
25 系爭土地之徵收無效，經被告函覆無徵收失效及無效後向本
26 院提起行政訴訟之情，有徵收土地計畫書（原處分卷一第90
27 頁至第95頁）、原處分（原處分卷一第67頁）、北市府43年
28 12月11日(43)北市地權字第33365號公告（本院卷一第319頁
29 至第320頁）、原告112年3月1日請求書及世紀聯合法律事務
30 所112年3月16日世法字第112316號函（原處分卷一第78頁至
31 第80頁）、內政部土地徵收審議小組第262次會議紀錄（本

01 院卷一第330頁至第336頁)、北市府112年6月9日府地用字
02 第0000000000號函(本院卷一第338頁)等附卷可稽,兩造
03 就此部分事實且為一致陳述,可採為裁判基礎。原告主張系
04 爭土地之徵收,有不能得知處分機關、欠缺事務權限、裁量
05 逾越、違反比例原則、違反已廢止之實施耕者有其田條例第
06 8條規定、違反徵收時土地法第208條、第222條、第224條等
07 規定等情,且違反土地法第233條規定未於徵收公告期滿後1
08 5日內發放徵收補償金,訴請確認原處分為無效(先位聲
09 明)或系爭土地之徵收法律關係不存在(備位聲明)。被
10 告、參加人均否認原告主張,並分別以上開情詞置辯,故本
11 件應予審究者,自為原告訴請確認原處分無效,或系爭土地
12 之徵收法律關係失效而不存在,是否有據?

13 七、本院之判斷:

14 (一)按行政訴訟法第6條第1項規定:「確認行政處分無效及確認
15 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
16 決之法律上利益者,不得提起之。其確認已執行而無回復原
17 狀可能之行政處分或已消滅之行政處分為違法之訴訟,亦
18 同。」可知,提起確認訴訟,原告必須有即受確認判決之法
19 律上利益,而所謂有即受確認判決之法律上利益,係指原告
20 目前所處之不確定法律狀態,若不起訴請求判決予以確認,
21 即將受不利益之效果而言(最高行政法院107年度判字第257
22 號判決意旨參照)。本件原告主張系爭土地之徵收應為無效
23 或失效等情,為被告、參加人否認,原告與被告間就系爭土
24 地徵收之效力既有爭執,原告且主張對系爭土地之所有權應
25 仍存在,原告訴請確認系爭徵收為無效或徵收法律關係不存
26 在,應認有即受確認判決之法律上利益,本件應為實體審
27 理。

28 (二)次按35年4月29日修正公布之土地法第208條規定:「國家因
29 左列公共事業之需要,得依本法之規定,征收私有土地。但
30 征收之範圍,應以其事業所必需者為限。一、國防設備。
31 ……」第222條規定:「征收土地為左列各款情形之一者,

01 由行政院核准之。一、需用土地人為國民政府五院及其直轄
02 機關省政府或院轄市市政府者。二、舉辦之事業屬於中央各
03 院部會直接管轄或監督者。三、土地面積跨連兩省以上者。
04 四、土地在院轄市區域內者。」第224條規定：「徵收土
05 地，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地
06 圖說及土地使用計畫圖，依前二條之規定分別聲請核辦。」
07 第225條規定：「行政院或省政府於核准徵收土地後，應將
08 原案全部令知該土地所在地之該管市縣地政機關。」第227
09 條規定：「（第1項）市縣地政機關於接到行政院或省政府
10 令知核准徵收土地案時，應即公告，並通知土地所有權人及
11 土地他項權利人。（第2項）前項公告之期間為30日。」第
12 31條第1項規定：「需用土地人應俟補償地價及其他補償費
13 發給完竣後，方得進入被徵收土地內實施工作。但因實施國
14 家經濟政策或舉辦第208條第1款第2款或第4款事業，經行政
15 院特許先行使用者，不在此限。」第233條前段規定：「徵
16 收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後15日內
17 發給之。」第234條：「市、縣地政機關於被徵收土地應受
18 之補償發給完竣後，得規定期限，令土地權利人或使用人遷
19 移完竣。」第235條前段：「被徵收土地之所有權人，對於
20 其土地之權利義務，於應受之補償發給完竣時終止，在補償
21 費未發給完竣以前，有繼續使用該土地之權。……」第236
22 條規定：「（第1項）徵收土地應給予之補償地價補償費及
23 遷移費，由該管市縣地政機關規定之。（第2項）前項補償
24 地價補償費及遷移費，均由需用土地人負擔，並繳交該管市
25 縣地政機關轉發之。」第237條規定：「市縣地政機關交付
26 補償地價及補償費，遇有左列情形之一時，得將款額提存待
27 領。一、應受補償人拒絕受領或不能受領者。二、應受補償
28 人所在地不明者。」

29 (三)原告先位聲明並無理由：

30 1.按行政程序法第111條就行政處分之無效原因，採重大明
31 顯瑕疵說，第1款至第6款是重大明顯之例示，第7款則為

01 重大明顯之概括規定。所謂「重大明顯」，係指其瑕疵之
02 程度，不但重大，且如同寫在額頭上，任何人一望即知。
03 如果其瑕疵非重大，或非明顯，即難指該行政處分為無
04 效。又行政處分是否具有重大明顯之瑕疵而無效，並非依
05 當事人之主觀見解，亦非依受法律專業訓練者之認識能力
06 判斷，而係依一般具有合理判斷能力者之認識能力決定
07 之。簡言之，係以普通社會一般人一望即知其瑕疵為判斷
08 標準，若普通社會一般人對其違法性的存在與否猶存懷
09 疑，基於維持法安定性之必要，均不令該處分無效。（最
10 高行政法院95年度裁字第1444號、109年度判字第437號行
11 政裁判意旨參照）

12 2.原告主張原處分無效，係以系爭土地之徵收有不能得知處
13 分機關、欠缺事務權限、逾越法定裁量範圍而為徵收並違
14 反比例原則、違反已廢止之實施耕者有其田條例第8條規
15 定、違反土地法第208條、第209條、第222條、第224條等
16 規定為其論據。本院查：

17 (1)系爭土地徵收過程簡述：

18 參加人國防部（總務局）為建築兵舍營房，依35年4月2
19 9日修正施行之土地法第224條、同日修正發布之土地法
20 施行法第50條規定，擬具徵收計畫書，載明「徵收土地
21 原因：建築兵舍營房」、「徵收土地所在地範圍及面
22 積：台北市下內埔75、76、77、78、200號0.7807甲」
23 （按：「0.7807甲」相當於「約7,572平方公尺」）、
24 「興辦事業之性質：國防事業」等事項，報請被告核准
25 徵收下內埔段75（0.0360甲）、76（0.1605甲）、77
26 （0.1005甲）、78（0.1540甲）、200（0.3297甲）地
27 號等5筆土地（地目均為「田」。其中系爭下埔段4筆土
28 地原所有權人為謝○賜、原告之被繼承人謝明德等2
29 人，應有部分各1/2）。被告以原處分核准後，令由內
30 政部以43年12月1日函知臺灣省政府以43年12月2日令由
31 臺北市政府以43年12月11日公告徵收，參加人北市府並

01 於44年4月23日發給謝明德等2人征地地價完竣等情，有
02 徵收土地計劃及所附征地計劃圖說（原處分卷一第90頁
03 至第95頁）、原處分（原處分卷一第67頁、第68頁）、
04 內政部43年12月1日函（原處分卷一第69）、臺灣省政府
05 43年12月2日令、臺北市政府43年12月11日公告、同
06 日發給地價通知及請國防部發給地價函、徵收土地明細
07 表、業戶領單、徵收土地補償明細表（原處分卷一第70
08 頁至第77頁）、土地登記資料（原處分卷二第100頁至
09 第111頁）在卷可稽。

10 (2)本件並無不知處分機關或被告欠缺事務權限等情：

11 依據前揭徵收卷證，系爭土地係由行政院核准徵收，甚
12 為明確，並無何不能得知處分機關之情；又徵收土地其
13 舉辦之事業屬於中央各院部會直接管轄或監督者，由行
14 政院核准，徵收時土地法第222條第2款定有明文，本件
15 系爭土地係由行政院國防部申請徵收，其核准乃被告之
16 法定職權，更無欠缺事務權限問題。

17 (3)本件被告作成原處分，並無裁量逾越：

18 ①第按裁量係指決策與否或多數法律效果之選擇，具體
19 言之，行政機關決策與否即是否作成行政處分，稱為
20 行為裁量或決策裁量；而就產生不同法效果的行為擇
21 一而行，則稱為選擇裁量。又裁量權並非全無限制之
22 自由或任意為之，行政機關行使裁量時，必須受法律
23 授權目的之拘束，而且必須與個案情節有正當合理之
24 連結，否則即屬裁量瑕疵，行政行為亦因此違法。裁
25 量瑕疵主要有3種類型：不為裁量、裁量逾越、裁量
26 濫用。所謂不為裁量（學理上或有稱裁量怠惰），是
27 指行政機關依法有裁量之權限，但因故意或過失而消
28 極不行使裁量權；所為裁量逾越，指行政機關裁量之
29 結果，超出法律授權之範圍；至所謂裁量濫用，則指
30 行政機關作成裁量與法律授權之目的不符，或係出於
31 不相關之動機。

01 ②原告主張被告違反行政程序法第10條「行政機關行使
02 裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授
03 權之目的。」，所論述者係為原處分徵收土地之面
04 積，超過參加人國防部建築營房所需等。然查，被告
05 以原處分核准參加人國防部報請徵收系爭土地，其法
06 律依據係為徵收時土地法第222條，而依該條文義，
07 被告所裁量者係為核准與否，亦即屬前揭「行為裁量
08 或決策裁量」之類型，此種裁量類型論理上並無「逾
09 越法定裁量範圍」之可能；況該條法文無隻字提及被
10 告得核准徵收之比例或面積等與「範圍」相關者，更
11 難想像被告如何「超出」法律授權範圍而為裁量。

12 (4)原處分是否裁量逾越或濫用，均屬能否撤銷問題，不得
13 主張為無效：

14 ①按「行政機關依裁量權所為之行政處分，以其作為或
15 不作為逾越權限或濫用權力者為限，行政法院得予撤
16 銷。」，行政訴訟法第201條定有明文，可知裁量瑕
17 疵之違法係屬「得撤銷」而非「無效」情形，原告以
18 原處分「裁量逾越」，違反比例原則而為裁量等，爭
19 執原處分為無效，均與前開行政訴訟法第201條規定
20 未合。

21 ②更何況行政處分之重大明顯瑕疵，須達「如同寫在額
22 頭上，任何人一望即知」程度，業如前述。原告執個
23 人主觀見解，質疑參加人國防部建築兵舍營房之需
24 求，所持原處分對系爭土地之徵收有裁量瑕疵、違反
25 比例原則等主張，均須法院為事實調查後始得判斷，
26 顯未達「如同寫在額頭上，任何人一望即知」之重大
27 明顯程度。

28 (5)系爭土地之徵收並無違反實施耕者有其田條例問題：

29 ①按「左列出租耕地，一律由政府徵收，轉放現耕農民
30 承領：一、地主超過本條例第10條規定保留標準之耕
31 地。二、共有之耕地。三、公私共有之私有耕地。

01 四、政府代管之耕地。五、祭祀公業宗教團體之耕
02 地。六、神明會及其他法人團體之耕地。七、地主不
03 願保留申請政府徵收之耕地。」、「(第1項)本條
04 例施行後，地主得保留其出租耕地7則至12則水田3
05 甲，其他等則之水田及早田，依左列標準折算之：
06 一、1則至6則水田：每5分，折算7則至12則水田1
07 甲。二、13則至18則水田：每1甲5分，折算7則至12
08 則水田1甲。三、19則至26則水田：每2甲，折算7則
09 至12則水田1甲。四、1則至6則旱田：每1甲，折算7
10 則至12則水田1甲。五、7則至12則旱田：每2甲，折
11 算7則至12則水田1甲。六、13則至18則旱田：每3
12 甲，折算7則至12則水田1甲。七、19則至26則旱田：
13 每4甲，折算7則至12則水田1甲。(第2項)前項保留
14 耕地，由鄉(鎮)(縣轄市)(區)公所耕地租佃委
15 員會，依照保留標準查實審議，報請縣(市)政府耕
16 地租佃委員會審定後，由縣(市)政府核准之，耕地
17 租佃委員會為審議或審定時，得視土地坵形為百分之
18 十以內之增減。(第3項)地主不願保留耕地時，得
19 申請政府一併徵收之。」已廢止之實施耕者有其田條
20 例第8條第1項、第10條固有明文，原告執以主張被告
21 以原處分核定徵收系爭土地，未按上開規定標準保留
22 予地主而有違誤云云。

23 ②按依實施耕者有其田條例所為之徵收放領，係政府為
24 實施耕者有其田政策，本於公權力徵收出租耕地，轉
25 放現耕農民承領，該條例第1條、第8條均規定清楚。
26 政府依該條例對於出租耕地之取得，手段上雖與國家
27 因公共事業需要而徵收私有土地相同，然依實施耕者
28 有其田條例所徵收之耕地係專門作為轉放現耕農民承
29 領之用，與其他為興辦公共事業而為徵收者，其目
30 的、徵收標的(出租耕地與一般私有土地)均有不
31 同，土地法復未有類如實施耕者有其田條例第10條地

01 主保留耕地之規定，自難認國家依土地法第208條以
02 規定所為之徵收，須遵循實施耕者有其田條例第10條
03 地主保留標準之規定。原告雖主張實施耕者有其田條
04 例為土地法之特別法，應優先適用云云，然特別法優
05 於普通法法理，係在個案事實符合特別法構成要件
06 時，應優先適用特別法規定，並非使特別法成為普通
07 法之「額外規定」，一般性地適用於所有個案事實
08 （包含其他未符合特別法構成要件者）。本件被告以
09 原處分核准徵收之系爭土地，係參加人國防部為建築
10 營房而申請徵收者，並非為「轉放現耕農民承領」，
11 其既非實施耕者有其田條例所欲規範之出租耕地徵
12 收，自無適用該條例第10條保留一定耕地面積予地主
13 規定之適用。至於參加人國防部為建築營房是否需徵
14 收系爭土地全部，係屬該徵收是否合於「事業所必
15 需」要求之問題，而此疑義必待法院為事實調查始能
16 判斷，非屬重大明顯瑕疵，亦非原告得請求確認無效
17 者。

18 (6)系爭土地之徵收並無違反徵收時土地法第208條、第222
19 條、第224條等規定：

20 ①原告質疑系爭土地係為建築營房國防設備之需要而徵
21 收，並主張對系爭土地之徵收並未符合必要性要求，
22 且參加人國防部之申請徵收系爭土地不符合徵收時土
23 地法第224條規定云云。

24 ②按依學理上之通說，行政處分之合法性固然原則上應
25 由作成處分之機關負擔舉證責任，若處分機關不能積
26 極證明原處分作成符合實證法明定之法定處分作成要
27 件，即應承擔處分違法與否事證不明之不利益。然而
28 此處所指之「處分合法性證明」，乃是指證明「處分
29 機關有依法作成處分之權責」，至於該權責之行使，
30 有無濫用職權而構成行政職權之濫用，此等「職權濫
31 用」之待證事實，依舉證責任之通說（規範說）乃是

01 「權利障礙事實」，應由主張有此權利障礙事實、導
02 致處分違法甚或無效之一方負擔證明責任。因此，原
03 告如主張「徵收處分」有違反法令之情，自應對此權
04 利障礙事實之存在，負擔舉證責任。（最高行政法院
05 106年度判字第429號判決意旨參照）

06 ③本件參加人國防部向被告報請徵收系爭土地時，乃提
07 出「徵收土地計畫書」，載明徵收土地原因係為建築
08 兵舍營房，興辦事業之性質為國防事業，並附具徵收
09 土地圖說、計畫圖說明徵收土地之使用配置、興辦事
10 業所擬設計大概等，有該計畫書卷內可稽（原處分卷
11 一第90頁至第95頁），參酌被告之原處分（原處分卷
12 一第67頁、第68頁）、內政部43年12月1日函（原處
13 分卷一第69頁）中，均提及「原徵收計畫書圖」，堪
14 認參加人國防部係為興辦國防設備需要，擬具徵收計
15 畫書並附具徵收土地圖說及土地使用計畫圖，聲請被
16 告核辦，行政流程與徵收時土地法第208條、第222
17 條、第224條等規定並無不合。

18 ④原告雖質疑系爭土地並未曾劃為軍事用地、兵舍營房
19 非屬軍事設備、上揭徵收計畫書圖未符「詳細」要求
20 等情，並提出北市都發局85年7月10日北市都貳字第8
21 510220號函（本院卷一第85頁、第86頁）為憑。然私
22 有土地之徵收是否符合土地法第208條規定，應審究
23 者係該土地被徵收後之實際使用情形，與都市計畫對
24 於該土地使用分區之編定管制並無必然關連，況依系
25 爭土地所在之臺北市於85年1月8日修正訂定之臺北市
26 土地使用分區管制規則，臺北市都市計畫範圍內使用
27 分區之劃定（參該規則第3條）、使用項目（參該規
28 則第5條），均未有「軍事用地」1項，原告所提前開
29 函文，並不能作為認定系爭土地之徵收違反土地法第
30 208條規定之基礎；至原告主觀上對系爭土地徵收後
31 使用之質疑，其既未具體舉證說明有何違法之處，且

01 此要屬徵收後是否依原計畫興辦事業而違反徵收目的
02 之問題，原告該主張在廢止徵收前案中，既為本院不
03 採而為不利裁判（本院111年度訴字第1354號），原
04 告復已對該判決提起上訴，自不應再於本件重複主
05 張。

06 ⑤再者，系爭土地之徵收是否違反土地法第208條、第2
07 22條、第224條等規定，均涉及證據調查與構成要件
08 之評價涵攝，顯非一望即知之明顯重大瑕疵，亦不得
09 訴請確認無效。

10 (四)原告備位聲明並無理由：

- 11 1.原告主張系爭土地之徵收法律關係不存在，係以被告以原
12 處分核准參加人國防部徵收系爭土地後，經參加人北市府
13 公告期滿後15日仍未發放補償金予土地所有權人即其等被
14 繼承人謝明德，違反徵收時土地法第233條規定，依司法
15 院院字第2704號解釋該徵收案應失其效力等，資為論據。
- 16 2.系爭土地徵收事件，係發生於43、44年間，當時行政程序
17 法尚未施行，考量當時之時空環境，法制未臻完備，行政
18 機關就相關徵收、補償程序，未若現今嚴謹，固嘗採取較
19 為權宜及寬鬆之態度，此為法院於認定類似事實時，所必
20 須考慮之背景因素。且原告提起本件行政訴訟時，距44年
21 間徵收當時，已經將近70年之久，徵收當時之相關資料可
22 能因保存不易而已散失，當時辦理徵收之人員及當事人亦
23 難以通知到場作證，要求徵收機關於六十餘年後，舉證其
24 當時已合法踐行徵收及補償程序，恐因資料散失而有客觀
25 上之困難。是對於此種年代久遠之訴訟，若採取嚴格之採
26 證標準，則許多無資料可查之徵收處分，勢將被認定無效
27 或失效，就「公益」與「被徵收人民所為特別犧牲」二者
28 加以權衡，就徵收機關有關徵收補償方式適法等待證事
29 實，所為之舉證，不宜採過於嚴格之認定標準，以避免過
30 度認定徵收無效或失效，而有害及公益。再者，關於確認
31 徵收法律關係不存在（徵收失其效力）之訴訟，法律未設

01 有除斥期間之規定，於徵收施行後之數十年間均可能提
02 起，被徵收土地之所有權人，因明知或可得而知其所有土
03 地被徵收而未領取補償費遲未作為，已有可議，又徵收執
04 行機關於徵收執行達六十餘年之久後，徵收資料可能因保
05 存不易而已散失，在客觀上舉證有其困難，而訴訟上之證
06 據，並不以直接證據為限，當事人雖無法提出確切證據，
07 可資證明待證事實，然由其他間接證據，於不違反經驗及
08 論理法則下，足認有此事實存在時，於證據法則亦非有
09 違。因此，本件系爭土地徵收案，因年代久遠，徵收資料
10 保存不易而已散失，要求徵收機關於數十年後，舉證其當
11 時已於公告期滿15日內合法通知被徵收土地所有權人領
12 款，在客觀上有其困難，故對於此種年代久遠之確認徵收
13 失效案件，基於舉證困難之考量，徵收機關就補償費已如
14 期發放之事實，所為之舉證，應採間接資料佐證認定標
15 準，以避免過度認定徵收失效，而有違公益（最高行政法
16 院104年度判字第142號判決參照）。

17 3. 又需用土地人不於公告完畢後15日內將應補償地價及其他
18 補償費額繳交主管地政機關發給完竣者，依照本院院字第
19 2704號解釋，其徵收土地核准案固應從此失其效力。但於
20 上開期間內，因對補償之估定有異議，而由該管市縣地政
21 機關依法提交標準地價評議委員會評定，或經土地所有人
22 同意延期繳交有案者，不在此限。司法院釋字第110號解
23 釋可供參照。

24 4. 查，參加人國防部所提出之徵收土地計畫書中，在「曾否
25 與土地所有權人經過協商」一項記載「曾於（43年）11月
26 10日上午由臺北市政府召集會議，因業主索價每坪100
27 元，惟軍方限於規定，只能依例給價每坪51.20元致協議
28 不成」等情（原處分卷一第72頁、第73頁），嗣系爭土地
29 徵收案經被告以原處分核准後，參加人北市府又於43年12
30 月31日、44年3月23日召集地價（及青苗）補償協議會，
31 其中在43年12月31日協議會中，參加人國防部稱「國防部

01 徵收土地地價原則無法協議，因（北）市府申明後業主實
02 係清苦並依靠土地為生，願將原價提高至每坪64元，青苗
03 補償6元（每坪），共計每坪70元」，業主方稱「原計價
04 每坪100元，因根據附近賣買140元，前經議定仍係依照原
05 價補償，同時國家經濟困難，配合軍事最低每坪80元，否
06 則無法協議，當依法提起訴願」等語，因「業主要求本日
07 協議為軍方不能同意，市府意見發價當維護原價每坪100
08 元正」。迄44年3月23日協議會中，參加人國防部稱「既
09 然市政府提出法令根據，國防部可於收到市政府所檢送會
10 議紀錄之日起15日之內核發地價。」，業主方（包括原告
11 被繼承人謝明德）則稱「希望軍方盡量提前發放地價（補
12 償）以免各業主遭受損失。」，因而作成決議「由國防部
13 盡量設法提前按每坪70元發放地價」等情，有該2次協議
14 會會議紀錄卷內可參（原處分卷一第142頁、第143頁；第
15 148頁、第149頁）。再依卷內日期記載為44年4月23日之
16 「業戶領單」所載，謝明德確實簽章具領徵地地價152,94
17 7.2元（原處分卷一第126頁），依該領單內表格所載，係
18 以每坪單價70元計算補償金，與上述會議決議相合；而發
19 放日期44年4月23日，距離參加人北市府於44年3月30日簽
20 稿預備發函送達該次協議會會議紀錄之函文，則僅二十餘
21 日，考諸參加人國防部當時已經表示將於收到會議紀錄起
22 15日內發放補償，與參加人北市府上述函文用印發文等行
23 政流程及公文傳遞期間，參加人國防部係於收受協議會會
24 議紀錄之送達後15日內發放補償金，應認尚不違經驗法
25 則。

26 5.原告雖主張參加人國防部未遵期發放徵收補償金，甚且否
27 認曾領具徵收補償金，亦否認前揭業戶領單上謝明德簽章
28 之真正。然從參加人國防部徵收計畫書、上開由參加人北
29 市府召集之地價協議會會議紀錄，需用土地機關（參加人
30 國防部）與土地所有權人間，就徵收補償曾多次協商，乃
31 為事實；而徵收土地應補償地價及其他補償費，為徵收時

01 土地法第233條所明定，可知地價及其他補償費之發給，
02 要屬土地徵收法定程序，而土地所有權人簽收補償金之領
03 據，則為證明該法定程序完備之最重要證據，且土地所有
04 權人若確未領得足額補償，情理上必將有所爭執主張，實
05 難想像發放補償之承辦公務員甘冒刑責而偽造領據。另一
06 方面，原告在廢止徵收前案係主張系爭土地徵收案因情事
07 變更而應廢止，而廢止需以系爭土地徵收案合法為前提，
08 亦即原告在前案實未質疑徵收補償之發給，乃在本件訴請
09 徵收失效時主張未曾受領徵收補償，已有違禁反言原則之
10 慮。此外，原告起訴時所提92年6月24日自由時報剪報
11 （原證5，本院卷一第93頁），其上報導記載系爭土地被
12 「賤價徵收」，並有「……當時軍方賤價徵收土地時，只
13 給一點點錢，更可惡的是，軍方經辦人居然還來要紅
14 包……」等陳述，原告既訴求低價、強制徵收之違誤，卻
15 在本件空言全然否認徵收程序中各流程之依法進行，復未
16 有何積極舉證，揆諸上揭最高行政法院見解，原告主張未
17 曾收受徵收地價補償云云，毫無可信。

18 八、綜上所述，原告所訴各節，均無可採。原告訴請確認被告分
19 核准徵收原告之被繼承人謝明德所有系爭土地徵收之原處分
20 無效（先位聲明），或確認被告以原處分核准徵收系爭土地
21 之徵收法律關係不存在（備位聲明），為無理由，應予駁
22 回。

23 九、本件事證已臻明確，原告聲請傳訊證人康○祥、向內政部、
24 參加人北市府、國防部、被告、北市都發局調取資料，均認
25 為無調查之必要；又兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結
26 果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

27 據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項
28 前段、第104條，民事訴訟法第85條第1項前段，判決如主文。

29 中 華 民 國 114 年 2 月 13 日
30 審判長法官 蕭忠仁

法官 許麗華

法官 吳坤芳

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

01

審訴訟代理人

4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 114 年 2 月 13 日

03

書記官 何閣梅