臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第七庭
112年度訴字第944號
114年5月29日辯論終結

原　　告　秦啟恩

秦陳芽嬌

秦美琪
秦啟祥
詹定豐
詹淑禎

詹淑雅
方來福

方志忠

方秋雲

方民惠

方秋萍
陳慶仁

張宗任
蔡淑霞
吳美淑

陳振友

潘明勳

王再長

楊宜嘉

李明明

李瑋

許書銘

方羿修（即方文彬之繼承人）

方羿凱（即方文彬之繼承人）

共　　同
訴訟代理人　崔駿武　律師
　　楊承叡　律師
　　施拔臣　律師
被　　告　內政部
代　表　人　劉世芳（部長）
訴訟代理人　谷逸晨　律師
　　劉和鑫　律師

上列當事人間土地徵收事件，原告不服行政院中華民國112年6月8日院臺訴字第1125011516號訴願決定，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

壹、程序事項：

一、本件被告代表人於訴訟中變更為劉世芳，業據被告新任代表人劉世芳提出承受訴訟狀聲明承受訴訟（本院卷第291頁）；被繼承人方文彬提起本件訴訟後，於民國112年8月13日死亡，茲據其繼承人即原告方羿凱、方羿修具狀聲明承受訴訟（本院卷第445頁），核無不合，應予准許。

二、按狀送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴；訴訟標請求雖有變更，但其請求之基礎不變情形者，訴之變更或追加，應予准許；行政訴訟法第111條第1項前段、第2款定有明文。查原告起訴時之聲明為：「先位聲明：一、訴願決定撤銷。二、被告應作成徵收原告所有如附表一所示土地之處分。備位聲明：一、被告應核准徵收原告所有如附表一所示土地。」（本院卷第21頁），嗣於訴訟繫屬中將備位之聲明減縮（本院卷第508頁）、並變更為：「一、訴願決定撤銷。二、被告應作成徵收原告所有如附表（本院卷第517頁）所示土地之處分。」（本院卷第505頁、521頁）被告對此無異議且為本案之言詞辯論，視為同意，且告請求之基礎不變，為訴訟經濟及紛爭解決一次性，爰認原告所為訴之變更及減縮，洵屬適當，應予准許。

貳、實體部分：

一、事實概要：

㈠原告為臺北市北投區關渡段一小段537、538、542、542-1、543、548、549、551、553、554、555、560、561、562、563、564、565、566、567、568-1、569-1、570、570-1地號等23筆土地(下稱系爭土地)所有權人，系爭土地位於被告民國106年6月27日台內營字第1060808569號公告(下稱106年6月27日公告)之淡水河流域重要濕地(國家級)保育利用計畫範圍，功能分區為核心保育區，另依臺北市政府111年10月7日府都規字第11130730551號公告之臺北市北投區都市計畫細部計畫(第二次通盤檢討)案(第一階段)，土地使用分區為河川區。原告於111年11月14日具申請書至被告，以系爭土

地位於被告所轄之濕地範圍內，渠等因濕地保育法規定無從使用收益，屬徵收之特別犧牲情事，申請內政部依據濕地保育法第22條第1項規定，徵收系爭土地。

㈡經被告所屬營建署(下稱營建署)以111年12月6日營署濕字第1111249109號函(下稱111年12月6日函)復原告代理人律師事務所略以，系爭土地位於被告106年6月27日公告淡水河流域重要濕地(國家級)保育利用計畫之核心保育區，該區域係依關渡自然保留區範圍劃設，且該計畫內容並未涉及徵收私有土地，僅允許生態保護及研究使用、符合水利法及其相關管理辦法規定、符合野生動物保育法及相關管理辦法規定等之行為使用土地；系爭土地位於河川區範圍內，亦受水利法管轄，得進行清淤疏濬作業，副請經濟部水利署(下稱水利署)依水利法相關規定協助研議處理等語。

㈢嗣水利署以111年12月16日經水地字第11153475800號函(下稱111年12月16日函)復營建署略以：按行政院89年8月16日台89經24417號函示之淡水河管理權責劃分，本案屬臺北市政府轄管範圍，爰本河段是否因通洪問題須辦理相關疏濬用地取得作業端視臺北市政府規劃等語，並副知原告代理人及臺北市政府。原告不服，以被告受理渠等111年11月14日申請書迄今已逾2個月，迄未對渠等申請事項為准駁處分為由，提起訴願，遭決定不受理，遂提起本件行政訴訟。

二、原告起訴主張及聲明：

㈠原告所有之系爭土地坐落於淡水河流域重要濕地（國家級），依濕地保育法第3條第1項及第2項第4款規定，關於國際級及國家級重要濕地保育利用計畫之擬訂、審議、變更、廢止、公告及實施，應為被告之業務掌理範疇，原告爰向被告請求徵收附表所示土地，於程序上乃於法有據。

㈡依憲法第15條規定，人民之生存權、工作權及財產權，應予保障，復依司法院釋字第747號解釋及第400號解釋，人民的財產權因國家機關為公益目的行使公權力而受有損害，基於財產權的社會義務性，在一定程度內為財產權人社會責任所

應忍受的範圍，但若財產權人受損害的程度已逾越社會責任所應忍受的範圍，而有失公平時，即形成個人的特別犧牲，基於憲法第7條平等權、第15條財產權保障，國家應給予合理的補償。又特別犧牲補償請求權源自憲法平等權及財產權保障，因為是對國家為公益目的造成人民權利損害的反制，具有防禦權的性質，如以「無法律，無補償」為由，一概否定人民源自憲法的特別犧牲補償請求權，人民憲法權利的防禦功能即難以實現。為避免因立法疏漏造成個案不公平的情形，行政法院應得透過憲法基本權條款、司法院的憲法解釋及法理，提供個案救濟。

㈢被告之重要濕地審議小組曾於105年12月15日召開「淡水河流域重要濕地（國家級）保育利用計畫」會議（參原證5號），然由此份會議記錄可見，被告確有研議及實施保育利用計畫，而如今文化資產保存法已「非」所適用法規之一，被告更有因實施保育計畫並徵收系爭土地之必要，尚不得以未將徵收之行政行為列入保育利用計畫範圍內而一律認為無徵收必要。系爭土地所坐落之位置既為被告公告「淡水河流域國家級重要濕地」，系爭土地上之紅樹林持續蔓生，此情亦將導致水鳥生態遭受，且更將導致上游溢堤之風險遽增，故整治、疏伐紅樹林乃有其必要性存在，足見系爭土地乃被告實施保育利用計畫所必要，且受限於濕地保育法之明智利用原則，原告亦無從任意使用及利用，受有使用之限制甚鉅，其情節已屬形同徵收之特別犧牲，除被告有徵收之必要之外，原告財產權亦受有特別犧牲，被告即有依據濕地保育法第22條第1項、憲法第7條、第15條、司法院釋字第747號解釋及相關行政法院之實務見解意旨，作成徵收系爭土地之行政處分。

㈣依濕地保育法施行細則第9條規定及第17條規定，濕地保育法認定之現況從來使用之基準日為該法施行之104年2月2日，營建署111年2月24日營署濕字第1111029359號函（下稱111年2月24日函）謂：「……至有關收益使用，應符合前述

允許明智利用項目之內容。故若非屬從來之現況使用，不得於核心保育區內從事養殖或農牧業利用等行為。」然而，其現況使用之基準日為104年2月2日，該時點仍舊受限於文化資產保存法之限制，無法做任何之使用及受益，而系爭土地於廢止關渡自保留區之限制後，仍持續遭濕地保育法「從來之現況使用」之認定而持續遭受限制，故被告主張其並未就系爭土地施加任何限制云云，委不足取。

㈤被告辯稱原告本即無從於系爭土地上從事養殖或農牧利用等利用行為，原告並未因濕地保育法第21條第1項受有任何限制云云。惟就被告所援引之養殖漁業生產區設置及管理辦法第2條之規定可見，若符合該規定所訂定之條件，則「得」設置養殖漁業生產區，足徵系爭土地仍有設置生產區之可能；再者，依「河川區域種植規定」，即便在河川區，仍能在符合規定之情況下申請種植植物，然濕地保育法之規定，顯然阻斷原告於上開範圍內利用系爭土地之可能性。

㈥被告依濕地保育法之規定管理系爭土地，致使系爭土地於濕地保育法第21條規定「得為從來之現況使用」，早在75年6月27日開始迄今均無法為任何利用或現況使用之下，顯然成為一重大之財產權限制，而受有特別犧牲之結果，甚且，系爭土地依濕地保育法第25條規定，無從為其他利用之可能，幾乎完全喪失原告對系爭土地之私使用性之程度。雖被告辯稱原告應負擔一定程度之社會責任，惟不代表可不給予任何相當之補償，再者，原告都已經無法使用收益系爭土地，構成特別犧牲。

㈦聲明：

1.訴願決定撤銷。

2.被告應作成徵收原告所有如附表所示土地之處分。

三、被告答辯及聲明：

㈠原告以被告為請求徵收之對象，應屬有誤：

1.觀諸105年12月15日被告重要濕地審議小組審議「淡水河流域重要濕地（國家級）保育利用計畫（草案）」第1次專案

小組會議紀錄及106年3月27日重要濕地審議小組審議「淡水河流域重要濕地（國家級）保育利用計畫（草案）」第2次專案小組會議紀錄，可知系爭土地之容積移轉、徵收、補償、代金等權管單位為水利署及臺北市政府。

2.系爭土地仍為關渡自然保留區時，原告曾向臺北市政府陳情，顯見原告亦認為臺北市政府方屬徵收之適格機關。是以，原告以111年11月14日申請書請求被告辦理徵收時，被告副請水利署依照水利法等相關規定，協助研究處理，並無任何違誤。嗣水利署函請臺北市政府依淡水河管理權責劃分，研議原告等人之請求，則原告等人自應向徵收之適格機關臺北市政府追蹤辦理情形，而非向非屬徵收適格機關之被告提起本件訴訟。如依本件原告之主張，則原告所請求徵收之土地因屬河川區範圍內，依水利法第78條及第82條第1項規定，應由水利署進行徵收，足證被告並未增加原告使用系爭土地之限制。

㈡原告主張自75年6月27日關渡自然保留區指定公告後迄今皆無法任意進入自然保留區內使用或收益其所有之土地，原告因文化資產保存法規定之缺漏，財產權受到侵害至鉅，尚無法獲得相當之補償或其他保障，且本區亦屬被告依「濕地保育法』公告之『淡水河流域重要濕地（國家級）」範圍云云：

1.原告委請崔駿武律師事務所111年1月1日（111)駿律字第1110112號函詢改制前行政院農業委員會（下稱農委會）、被告及臺北市政府，有關原告所有系爭土地目前可否自由進入並且進行相關使用收益之處置，被告以111年2月24日函明確告知濕地保育法尚無禁止進入重要濕地之規定，並允許濕地保育法第16條及保育利用計畫明智利用項目規定之土地利用行為。

2.原告就系爭土地涉文化資產保存事件曾提起行政訴訟（本院110年度訴字第33號判決），據該案之被告答辯可知，系爭土地係因河道整治及地理環境變化而逐漸廢耕，後因文化資

產保存法修正增訂規定非經許可不得進入自然保留區（經主管機關許可，原告仍得進入），故原告無法任意進入系爭土地使用或收益部分，與濕地保育法公告實施並無相關因果關係。又自該判決可知，部分系爭土地近年仍有交易紀錄(買賣、贈與、繼承取得等)，顯見系爭土地未受限土地交易且仍有交易價值，另受文化資產保存法限制系爭土地部分，應由農委會依判決結果給付補償金。

㈢本件「淡水河流域重要濕地(國家級)保育利用計畫」書、圖之公告、實施，並未增加原告使用、收益其等土地之限制，是原告訴請被告徵收系爭土地，顯有違誤：

原告訴請被告徵收之系爭土地本屬於河川區範圍內，而受水利法之規範，是原告關於系爭土地之使用所受之限制，於本件「淡水河流域重要濕地(國家級)保育利用計畫」書、圖公告、實施以前，即已存在。上開公告實施後，原告依濕地保育法第21條第1項規定，仍得為「農業、漁業、鹽業及建物等從來之現況使用」，故並未就原告固有使用其等土地增加任何之限制，且未涉及徵收私有土地，自無同法第22條規定之適用。準此，關於原告主張其等所遭遇之土地使用限制，其限制之目的與法令依據應皆非源自於濕地保育法，故原告向被告申請並訴請徵收，應屬對於法令適用之誤解，被告無依法主動徵收之權限及義務。

㈣原告主張系爭土地處於被告所公告之「淡水河流域重要濕地(國家級)保育利用計畫」計畫書、圖之範圍內，原告無從任意使用及利用云云，惟原告迄未說明究竟增加原告使用、收益其等土地之何種限制？又係如何致使原告無從任意使用及利用，而為被告所佔用使用？難認已構成特別犧牲：

1.原告主張依濕地保育法第21條第1項之規定，限制原告不得從事養殖或農牧業等利用行為云云。然原告等各別所擁有之土地面積範圍未達30公頃，又原告所有之土地未曾經容許作水產養殖使用，是否具有適當水源尚非無虞，依養殖漁業生產區設置及管理準則第2條規定，原告本即無從於所有之土

地上從事養殖業；又原告之土地未曾做為畜牧設施使用之土地，無從依畜牧法施行細則第3條規定於所有之土地上從事畜牧業；原告所有之土地既未符合農業用地作農業使用認定及核發證明辦法第2條所規定之農業用地，更無從於所有之土地上進行農業使用。足證原告並未因濕地保育法第21條第1項而受有任何原所無之限制，自無構成特別犧牲之情事可言。

2.原告主張依濕地保育法第25條第1款、第2款、第6款規定，限制原告不得作成特定之使用行為云云。依憲法增修條文及濕地保育法第25條立法理由規定及可知，人民於行使土地所有權之財產權時，如其土地為濕地時，為兼顧環境及生態保護，人民應負一定之社會責任，故立法者將其界限界定於「以濕地明智利用之原則，適時、適性、適量使用濕地動植物資源、水資源及土地」，明文規範違反此原則，而有損及環境及生態保護之情事，應受禁止。濕地保育法第25條第1款、第2款、第6款規定，雖有限制原告不得作成特定之使用行為，惟原告迄今為止均未釋明該等使用行為如何有逾越基於憲法增修條文第10條第2項規定之「環境及生態保護社會義務」，而有構成特別犧牲之情事。

㈤原告於111年11月14日以申請書請求徵收系爭土地，依最高行政法院110年度上字第494號判決及111年度抗字第424號裁定意旨，為人民對於行政興革之建議或行政上權益之維護等行政事項，向被告表述其主觀上之認知與意見，期望被告行使職權為處理措施，核屬行政程序法第168條規定之陳情性質，非屬依法申請之案件，且參照行政程序法第168條至第173條等規定意旨，原告之陳情係屬對一般事項之建議性質，被告在其權限範圍內答覆處理結果，並無應依其陳情為給付之義務，本件應依行政訴訟法第107條第1項第10款規定予以駁回。

㈥聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

四、本件爭執事項：原告主張被告應作成徵收原告所有系爭土地之處分，無非以：系爭土地位於被告所公告之「淡水河流域重要濕地（國家級）保育利用計畫書」範圍內，原告無從任意使用利用，且濕地保育法第21條第1項規定限制原告不得從事養殖或農牧等利用行為，同法第25條第1款、第2款及第6款限制原告不得作成特定之使用行為，故依據特別犧牲理論，原告以111年11月14日申請書，請求依據濕地保育法第22條第1項規定，徵收系爭土地；且原告向被告遞交申請書後被告以111年12月6日回函，顯係怠於作為，故原告依據課予義務訴訟提起本訴等語（本院113年6月12日準備程序筆錄第288頁、第289頁）。被告則依前揭情辭為答辯，則本件爭點即為：原告是否有請求被告徵收系爭土地之公法上請求權？原告所有之系爭土地是否因系爭公告受有特別犧牲，而應予徵收？以下分別敘明之。

五、本院之判斷：

㈠應適用之法令：

1.濕地保育法第1條規定：「為確保濕地天然滯洪等功能，維護生物多樣性，促進濕地生態保育及明智利用，特制定本法。」第3條第1項及第2項第4款規定：「（第1項）本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。（第2項）中央主管機關應辦理下列事項：四、國際級與國家級重要濕地保育利用計畫之擬訂、審議、變更、廢止、公告及實施。」第4條第4款規定：「本法用詞定義如下：四、明智利用：指在濕地生態承載範圍內，以兼容並蓄方式使用濕地資源，維持質及量於穩定狀態下，對其生物資源、水資源與土地予以適時、適地、適量、適性之永續利用。」第16條規定：「（第1項）前條第1項第7款之功能分區，得視情況分類規劃如下，並依前條第1項第7款及第8款規定實施分區管制：一、核心保育區：為保護濕地重要生態，以容許生態保護及研究使用為限。……

（第2項）國際級、國家級重要濕地，除前項第3款至第5款之情形外，不得開發或建築。（第3項）重要濕地得視實際情形，依其他法律配合變更為適當之土地使用分區或用地。」第21條第1項規定：「重要濕地範圍內之土地得為農業、漁業、鹽業及建物等從來之現況使用。但其使用違反其他法律規定者，依其規定處理。」第22條第1項規定：「重要濕地範圍內之土地，主管機關為實施保育利用計畫之必要，得依法徵收、撥用或租用。」第25條規定：「非經主管機關許可，重要濕地範圍內禁止從事下列行為。但其他法律另有規定者，從其規定：一、擅自抽取、引取、截斷或排放濕地水資源及改變原有水資源系統。二、挖掘、取土、埋填、堆置或變更濕地地形地貌。三、破壞生物洄游通道及野生動植物繁殖區或棲息環境。四、於重要濕地或其上游、周邊水域投放化學物品，排放或傾倒污（廢）水、廢棄物或其他足以降低濕地生態功能之污染物。五、騷擾、毒害、獵捕、虐待、宰殺野生動物。六、未經目的事業主管機關許可之砍伐、採集、放生、引入、捕撈、獵捕、撿拾生物資源。」

2.濕地保育法施行細則第9條規定：「本法第21條第1項所稱從來之現況使用，指該使用行為至本法認定基準日時，仍持續進行之狀態或行為。」第17條規定：「依本法第40條第1項規定，視同國際級與國家級重要濕地者，其從來之現況使用認定基準日，為本法施行之日。」

㈡按土地徵收條例（下稱土徵條例）第1條第2項規定：「土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例牴觸者，優先適用本條例。」第2條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」第3條第4款、第5款規定：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：…。四、水利事業。五、公

共衛生及環境保護事業。」第10條第1項、第2項規定：「(第1項)需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。(第2項)需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」第11條第1項規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。」第13條第1項規定：「申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。」第13條之1第1項第4款、第6款規定：「前條所稱徵收計畫書，應記載下列事項，並檢附相關證明文件：…。四、興辦事業計畫之必要性說明。…。六、公益性及必要性評估報告。」第14條規定：「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」第17條規定：「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。」第18條第1項規定：「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。」依上開規定，可知土地徵收係基於興辦有利於公益之公共事業需要，始得由國家依法律所定程序為之；即由需用土地人於踐行法定程序（如舉辦公聽會、徵收前之協議、申請目的事業主管機關之許可等）衡量公益與私益之重要性，斟酌決定後再擬具詳細之徵收計畫書，報請主管機關核准之。有核准土地徵收權限之主管機關為內政部，具徵收請求權者則係需用土地人，一般人民除法律別有規定

外（如土徵條例第8條），尚無請求國家徵收其所有土地之公法上請求權；為徵收執行機關之縣市政府或需用土地人，亦無依土地所有權人請求而作成徵收處分之權限。又擬具徵收計畫書圖清冊及報經目的事業主管機關許可，僅屬徵收程序之機關間內部準備程序，亦即需用土地人須踐行上開法定先行程序及擬具徵收計畫書圖清冊，及取得目的事業主管機關之許可，始向內政部申請辦理徵收之行政行為，其均為發動內政部作成徵收處分之內部行政行為，核屬事實行為，而非行政處分(最高行政法院109年度判字第412號判決意旨參照)。

㈢本件原告固主張系爭土地於廢止關渡自然保留區之限制後，遲未見被告進行徵收，致原告無法利用系爭土地，已構成特別犧牲，並以釋字第400號、第747號解釋及憲法第7條、第15條、濕地保育法第22條第1項規定為依據，向被告申請應徵收系爭土地等語。按：

1.按人民之財產權應予保障，固為憲法第15條所明定，惟該條規範意旨，主要在確保個人依財產之「存續狀態」行使其自由使用、收益及處分之權能，此存續保障係在於確保財產權人能擁有其財產權，並免於遭受國家公權力或第三人之違法侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴，尚無從據此導出人民有請求國家徵收其所有土地之公法上請求權，且依土地徵收條例第1條第2項、第2條、第3條及第14條等規定，所謂土地徵收係指國家因公共事業需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂（司法院釋字第425號解釋參照）。再者，土地徵收之法律關係，除法律另有規定外，僅屬需用土地人與國家間之函請徵收，以及國家與被徵收人（所有權人）間之徵收補償二面關係，需用土地人與所有權人間不發生任何法律關係。亦即，需用土地人認其興辦公共事業有必要徵收私有土地，應檢具相關文件，依法定程序向內政部申請徵收，至有無申請徵收必要，需用土地人具裁量權，一般人民並無請求需用土地人向國家申請徵

收其所有土地之公法上請求權。是通常情形僅由國家發動徵收程序，一般人民除法律另有規定外（如土地徵收條例第8條於徵收土地之殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用者，或徵收建築改良物之殘餘部分不能為相當之使用者，得申請一併徵收；及同條例第58條因興辦臨時性之公共建設工程，徵用私有土地或土地改良物，得請求徵收所有權等情形），無請求國家徵收其所有土地之公法上請求權，亦無對需用土地人請求發動申請徵收權利，其向需用土地人之請求，僅係促請需用土地人發動徵收申請權，性質上並非公法上請求權（最高行政法院101年度判字第465號判決意旨參照）。

2.司法院大法官釋字（下稱釋字）第400號解釋理由書業已闡釋：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。惟個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益者，應享有相當補償之權利。」「私有土地因符合前開要件（按：指既成道路成立公用地役關係之要件）而存在公用地役關係時，有關機關自應依據法律辦理徵收，並斟酌國家財政狀況給予相當補償。各級政府如因經費困難不能對前述道路全面徵收補償，亦應…，訂定確實可行之期限籌措財源逐年辦理，或以其他方法彌補其損失，諸如發行分期補償之債券、採取使用者收費制度、抵稅或以公有土地抵償等以代替金錢給付。」可見依該解釋意旨，成立公用地役關係之既成道路，如構成因公益而特別犧牲土地所有權人之財產上利益者，有關機關「應依據法律辦理徵收」。於此情形，機關辦理徵收補償，仍應依實定法具體規定為之，尚非謂人民得逕依上開解釋作為請求權依據而向國家請求徵收。

3.再查，釋字第440號解釋文闡釋：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。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，國家應予合理補償。主管機關對於既成道路或都市計畫道路用地，在依法徵收或價購以前埋設地下設施物妨礙土地權利人對其權利之行使，致生損失，形成其個人特別之犧牲，自應享有受相當補償之權利。」等語，可見該解釋乃係說明主管機關於徵收都市計畫道路用地「前」，如有使用該用地致形成特別犧牲之情，土地權利人應享有受相當補償之權利，該解釋不僅未敘及人民是否有請求徵收之權利，且其案例事實亦與本件系爭土地使用之情形，並不相同；更何況，該解釋理由書亦說明：「是關於都市計畫保留地得予徵收或購買已有相關法律(按：指都市計畫法第48條)可資適用，主管機關基於增進公共利益之必要，依法使用計畫道路用地時，應否予以徵購，須考量其侵害之嚴重性，是否妨礙其原來之使用及安全等因素而為決定。…。至既成道路或都市計畫道路用地之徵收或購買，應依本院釋字第400號解釋及都市計畫法第48條之規定辦理，併此指明。」等語，足見本解釋仍維持釋字第400號解釋意旨，認都市計畫道路用地之徵收，應依法律規定辦理，並非謂人民有請求徵收之權利。

4.又查，釋字第747號解釋針對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，致逾越土地所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人特別犧牲之情形，認係「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」，乃明示該解釋案聲請人就其聲請釋憲原因案件之土地，得依該解釋意旨請求需用土地人向主管機關申請徵收「地上權」者，似可認土地所有權人請求徵收之權利，並不限於法律明文規定，大法官解釋亦可作為請求權基礎。然該號解釋業已明確表示「本件確定終局判決並未適用本院釋字第400號解釋，聲請人自不得就該解釋聲請補

充或變更解釋」等語，是釋字第400號解釋本不在釋字第747號解釋之釋憲範圍，則在釋字第747號解釋案例情形（國家興辦事業之設施已實際穿越私人土地之上空或地下，致逾越土地所有權人社會責任所應忍受範圍）外，於其他因國家為增進公共利益之必要，而對人民財產權所為之限制(包含剝奪)，致形成個人特別犧牲之情形，人民得否在無法律明文依據下，逕依或類推適用釋字第747號解釋，作為請求徵收之請求權基礎，已非無疑；且該號解釋之原因案件，其所涉及之個案情形，乃為國家興辦事業之設施「已實際穿越」私人土地之上空或地下，亦即於該案例情形，乃國家興辦事業之設施已實際侵及土地之使用範圍，與本件請求被告徵收系爭土地「所有權」之情形，並不相同，本件尚無從比附援引釋字第747號解釋意旨而為有利於原告之認定。

5.再按憲法第7條規定之平等原則，係為保障人民在法律上地位之實質平等，亦即法律得依事物之性質，就事實情況之差異及立法之目的而為不同之規範，此觀釋字第211號、第412號解釋意旨甚明。故平等原則之真意，在於禁止恣意，要求「相同事情為相同處理；不同事情不同處理」，國家機關不得將與事物性質無關之因素納入考量，而作為差別處理之基準。是以平等原則僅係依單純、消極的客觀法規範，而無主觀上公法上之權利之內涵，亦即尚無法從平等原則導出人民因此具有得經訴訟途徑請求獲得一定法律地位之主觀上公法上之權利。從而，國家公權力之作用，主觀上縱有違反公平，亦不可即認係侵害人民主觀上公法上之權利；平等原則仍須與其他基本權相結合，始能成為得以行使之公法上之權利。依前揭規定及說明，原告亦不得依平等原則請求被告辦理系爭土地之徵收。綜上所述，原告本於釋字第747號、憲法第7條、第15條規定，請求被告應徵收系爭土地，尚屬無據。

6.另原告雖主張請求被告應依濕地保育法第22條規定徵收土地云云，查，系爭土地所涉「淡水河流域重要濕地(國家級)保

育利用計畫」於106年6月27日公告實施（原處分卷第1冊被證1），本計畫主要保育淡水河流域重要濕地環境資源之永續、減輕環境變遷之不利衝擊，以維護濕地環境生態的穩定平衡及自然演替，並維護流域整體生態之棲息、覓食及繁殖環境，以達濕地環境的永續經營。所有權人得依濕地保育法第16條、第21條、本計畫明智利用規定及其他相關法令（如都市計畫法、水利法、野生動物保育法等）進行重要濕地範圍內之土地利用行為。依濕地保育法第22條第1項規定：「1.重要濕地範圍內之土地，主管機關為實施保育利用計畫之必要，得依法徵收、撥用或租用。」。另查系爭土地土地使用分區為「河川區」（原處分卷第1冊被證2），受都市計畫法及水利法管制。再按105年12月15日被告重要濕地審議小組審議「淡水河流域重要濕地（國家級）保育利用計畫（草案）」第1次專案小組會議紀錄（原處分卷第2冊第1至15頁），及106年3月27日本部重要濕地審議小組審議「淡水河流域重要濕地（國家級）保育利用計畫（草案）」第2次專案小組會議紀錄（原處分卷第2冊被證4）內容可知，系爭土地之容積移轉、徵收、補償、代金等權管單位為水利署及臺北市政府。

7.末查：原告於111年11月14日向營建署申請系爭土地徵收（原處分卷第2冊被證5）後，被告所屬營建署111年12月6日函復原告略以：濕地保育法第21條規定，重要濕地範圍內之土地得為農業、漁業、鹽業及建物等從來之現況使用，系爭土地位屬本部106年6月27日公告「淡水河流域重要濕地（國家級）保育利用計畫」之「核心保育區」，計畫內容並未涉及徵收私有土地，且系爭土地位於河川區範圍內，受水利法管轄，有關土地辦理徵收1節，副請經濟部水利署依水利法相關規定協助研議處理。」（本院卷第105-106頁），亦即本案保育利用計畫允許明智利用及管理規定並未涉及徵收私有土地，自無該條款之適用。再查：水利署於111年12月16日函復營建署並副知原告（本院卷第107頁）：「本案屬臺

北市政府轄管範圍……辦理相關疏濬用地取得作業端視臺北市政府規劃。」。按人民固得就有關權益事項之維護，向行政機關提出陳情、建議或檢舉，惟行政法令未賦予人民就所陳情、建議或檢舉之事項，有請求行政機關為特定作為之權利者，即非依法申請案件，不得提起訴願。原告提出之111年11月14日申請書，請求被告徵收系爭土地，惟原告所據之濕地保育法第22 條第1項規定，重要濕地範圍內之土地，主管機關為實施保育利用計畫之必要，「得」依法徵收、撥用或租用，係賦予濕地主管機關徵收、撥用或租用重要濕地範圍內土地之職權，具裁量權限，並未賦予人民享有申請徵收重要濕地範圍內土地之公法上請求權。是原告上開主張，並無足採。

六、綜上所述，原告所述各節，均非可採，其請求判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。又本件判決基礎已經明確，兩造其餘之攻擊防禦方法及訴訟資料經本院審酌後，核與判決結果不生影響，無一一論述之必要，一併說明。

七、據上論結，本件原告之訴為無理由，爰判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　26　　日

審判長法　官　侯志融

法　官　郭淑珍

法　官　張瑜鳳

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
㈠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。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　6　　月　　26　　日

書記官　李宜蓁