

## 司法院釋字第五一三號解釋

中華民國 89 年 9 月 29 日

院台大二字第 23330 號

### 解 釋 文

都市計畫法制定之目的，依其第一條規定，係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展。都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律別有規定外，各級政府所為土地之使用或徵收，自應符合已確定之都市計畫，若為增進公共利益之需要，固得徵收都市計畫區域內之土地，惟因其涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照都市計畫法之相關規定。都市計畫法第五十二條前段：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。」依其規範意旨，中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫中原非公共設施用地之私有土地時，自應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違。其依土地法辦理徵收未依法公告或不遵守法定三十日期間者，自不生徵收之效力。若因徵收之公告記載日期與實際公告不符，致計算發生差異者，非以公告文載明之公告日期，而仍以實際公告日期為準，故應於實際徵收公告期間屆滿三十日時發生效力。

### 解釋理由書

都市計畫法制定之目的，依其第一條規定，係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展。都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律別有規定外，各級政府所為土地之使用或徵收，自應符合已確定之都市計畫，若為增進公共利益之需要，固得徵收都市計畫區域內之土地，惟因其涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照都市計畫法之相關規定，以實現都市計畫之目的。

都市計畫法第五十二條前段規定：「都市計畫範圍內，各級政

府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。」旨在管制土地使用分區及藉由計畫引導建設發展，對土地使用一經合理規劃而公告確定，各級政府在徵收土地作為公共設施用地時，即應就是否為其事業所必要及有無妨礙需用土地之都市計畫詳加審查。是中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫範圍內原非公共設施用地之私有土地時，除法律另有規定（例如土地徵收條例第四條第二項）外，應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違，此一徵收行為性質上屬於有瑕疵之行政處分，如何救濟，乃另一問題。

依土地法辦理徵收未依法公告或不遵守法定三十日期間者，自不生徵收之效力。若因徵收之公告記載日期與實際公告不符，致計算發生差異者，非以公告文載明之公告日期，而仍以實際公告日期為準，故應於實際徵收公告期間屆滿三十日時發生效力。

大法官會議 主 席 翁岳生

大法官	劉鐵錚	吳 庚	王和雄	王澤鑑
	林永謀	施文森	陳計男	曾華松
	董翔飛	楊慧英	戴東雄	蘇俊雄
	賴英照	謝在全		

抄監察院聲請書

中華民國 87 年 7 月 6 日

(87)院台秘議字第 870900537 號

受文者：司法院

主 旨：函送本院司法及獄政委員會所提：康委員寧祥、趙委員榮耀、李委員伸一調查，有關都市計畫區內之非公共設施用地，行政院未經都市計畫變更程序，逕予辦理徵收，明顯違反土地法及都市計畫法規定等情乙案，因本院與行政院之見解不同而影響人民財產權益甚鉅，有適法上之疑義，請惠予解釋見復。

說 明：

一、本案經八十七年六月二十三日本院第二屆第八十四次會議決議：「函請司法院大法官解釋。」

二、檢附關係文書乙份。

院長 王 作 榮

監察院議案關係文書

案 由：有關都市計畫區內之非公共設施用地，行政院未經都市計畫變更程序，逕予辦理徵收；本院認為原非都市計畫公共設施用地，未經都市計畫變更程序逕予徵收，與都市計畫之使用分區規定不合，明顯違反都市計畫法第五十二條規定；及徵收公告未滿三十日違反土地法第二百二十七條規定，其徵收已然失其效力。惟行政院引用行政法院判決，以法律並無規定不得徵收，且係台灣省政府之行政措施，配合辦理，於法並無不合云云。因本院與行政院之見解不同而影響人民財產權益甚鉅，有適法上之疑義，爰聲請大法官作統一解釋。

說 明：

壹、聲請統一解釋之目的

依土地法第二百零八條：「國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定徵收私有土地。但徵收之範圍，應以事業所必需者為限：一、國防設備。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生。六、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。七、教育學術及慈善事業。八、國營事業。九、其他由政府興辦以公共利益為目的之事業。」復依都市計畫法第五十二條：「都市計畫範圍內，各級政府徵收私有土地或撥用公有土地，不得妨礙當地都市計畫。」等規定，在都市計畫法範圍內各級政府徵收私有土地，必以都市計畫法所定之公共設施用地為限，俾免徵收後違反當地之都市計畫，以保障人民之財產權益。經查本案陳訴人陳○本等所有地係林口特定區範圍內之農業區土地，並非公共設施用地，行政院將原都市計畫範圍內之公園用地不予徵收，竟核准徵收陳訴人所有非公

共設施用地之農業區土地，雖經本院認為與都市計畫法第五十二條有違，行政院仍認為該法並未規定不得徵收，致生法律解釋上之疑義，為保障人民之財產權，爰聲請解釋。

貳、法律見解發生歧異之經過及涉及之法律條文

- (一)林口特定區計畫係政府開發台北都會區邊緣新市鎮之都市計畫，由台灣省政府公共工程局於民國五十八年十一月研究完成，報奉內政部審議，經該部都市計畫委員會於民國五十九年十一月十一日第一一三次會議通過，並經桃園縣政府於五十九年十一月三十日桃府建工字第一〇三五〇三號函公告實施，陳訴人所有土地一牛角坡段嶺頭小段五十一地號等十九筆土地，劃為農業區，不屬中正運動公園之範圍。
- (二)陳訴人所有前開桃園縣〇〇鄉〇〇〇段〇〇〇段〇〇〇地號等土地，係屬林口特定區計畫內之農業區土地，教育部報請徵收中正運動公園，於六十五年七月十五日以台教字第一八二一七號逕列為中正運動公園被徵收土地，函請內政部轉報行政院核定，並經行政院於六十五年十月十八日台內地字第七〇五五五四號函核准徵收，轉由桃園縣政府六十六年七月十三日府地用字第七〇九四一號函公告徵收，公告期間自六十六年七月十一日至六十六年八月十日，並於函中敘明，土地所有權人如有異議，應於上開公告期間內，檢具證件，以書面向該府提出，逾期不予受理。惟其公告期間之始日，在公告文發文日期之前，足證其公告未滿三十日，違反土地法第二百零二十七條規定。
- (三)上開徵收通知，據桃園縣政府承辦人員表示，均已如期通知所有被徵收土地所有權人；惟據陳訴人表示，並未獲接該徵收通知，經請桃園縣政府提出其通知之證明，迄今仍無法提出。是否系爭土地屬農業區，非屬公共設施用地不在其徵收範圍，致未辦理通知，則有待瞭解。

(四)再查林口特定區計畫圖，發現陳訴人所有土地確屬農業區，非屬公園用地範圍，經再比對徵收範圍，發現原徵收土地，尚有十·九四四六七公頃農業區土地，非屬中正運動公園用地範圍，已然違反都市計畫法第五十二條規定。而屬中正運動公園用地之舊路坑段大埔小段二七之三地號等土地，面積六·五八七一公頃，竟未予徵收，即應徵收之公園用地不予徵收，而不應徵收之農業區土地，竟然強制徵收，其徵收行為與土地法第二百零八條規定不合。需地機關於發現徵收有違法律規定後，依都市計畫法第二十七條第一項第四款規定函請都市計畫主管機關變更都市計畫，經桃園縣政府於民國七十五年六月二日以桃府建都字第六九三七三號函發布將徵收之農業區土地變更為公園用地。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

(一)按依法行政係以行政機關執行法律規定，以實現法律所欲達成之政策目標，此種政策目標均應依法行事，使人民可以預見其權利及義務，在政府行政行為之結果，而有法律秩序的安定作用。因此舉凡國家對人民之自由、財產之行政處分行為，均有法律明文規定，俾符憲法第十五條及中央法規標準法第五條規定，本件徵收人民財產自應以法律規定為前提，而本案陳訴人所有土地既為農業區，非屬公共設施用地，依都市計畫法第五十二條規定自不宜徵收為公共設施用地，行政院屢以法未明文規定農業區不得徵收為由，放任都市計畫區內之公園用地不予徵收而強予徵收農業區土地，經本院認為徵收違法，而要求補救。行政院卻以該農業區土地於徵收後已將之變更為公園用地，並引用行政法院七十四年度判字第七四〇號判決略以「變更都市計畫係屬台灣省政府之行政措施，配合辦理」及法律並無規定不得徵收云云，而不予補救。本院認為此種以不合法之徵收變更為合法之行政措施，無補於徵收違反都市計畫法之事實。

(二)依土地法第二百二十七條規定，徵收土地應公告三十日並通知土地所有權人，法有明文，本徵收案經行政院於六十五年十月十八日台內地字第七〇五五五四號函核准徵收，並經台灣省政府於六十五年十月三十日府民地丁字第一〇四二〇九號函轉桃園縣政府迅依土地法第二百二十七條規定辦理，該府於六十六年七月十三日以桃府地用字第七〇九四一號函公告，並於函內註明公告期間自六十六年七月十一日至八月十日止，發文日期為七月十三日，公告期間之始日在發文之前，其公告未滿三十日已然明確，明顯違反土地法規定，損及人民財產權益。前經本院糾正，據行政院八十年十月七日台內字第三一八八六一號函復略以：「關於本案徵收公告未滿三十日乙節，按市縣地政機關於接到中央地政機關或省政府通知核准徵收土地案時，應即公告，公告期間為三十日，土地法第二百二十七條定有明文。惟本徵收案之土地所有權人及他項權利人並未於徵收公告開始之日起三十日內對核准徵收案提出異議，亦未於接到徵收通知函三十日內對核准徵收案作不服之表示，衡諸行政法院五十二年判字第二六三號判例要旨：『土地徵收為行政處分之一種，土地所有權人對於政府徵收其土地如有不服，自應依通常程序於接到徵收通知後三十日內提起訴願，逾期則徵收即歸確定，不得再對之有何爭執，請求變更已確定之徵收處分。』本徵收案應即歸確定，故本徵收案，縱徵收公告未滿三十日，尚不影響公告之徵收效力」云云。按本案以農業區徵收，以土地所有權人而言，其所有土地，因非公共設施用地，在未收受徵收公告通知且桃園縣政府無法舉證其已將徵收通知送達陳訴人之情形下，其未收到徵收公告應無疑義，縱其收受徵收通知，則因徵收公告未滿三十日，致陳訴人無法於公告期間內提出異議，已屬事實，從而其未依法定程序辦理，徒以行政法院五十二年判字第二六三號判例據為認定本

案徵收有效確定，導致陳訴人財產無法獲得保障。

(三)按土地徵收係政府對人民受憲法保障之財產權，在符合法律之要件下，經由法定程序予以取得人民土地作為公共使用之行為，因非出於人民之自願而取得其財產，是以其徵收必以符合法律規定為前提，始合憲法保障人民財產權之旨趣。本院認為本案系爭都市計畫範圍內農業區土地，非屬公共設施用地，自不得以徵收名義強取人民財產。

肆：關係文件之名稱

(一)本院調查報告、(二)行政院復函、(三)行政院七十四年六月六日七十四年度判字第七四〇號判決影本及(四)變更林口特定區（暫緩發展地區、保護區為介壽運動公園，介壽運動公園為暫緩發展地區、保護區、都市化地區第二階段發展地區）計畫書等影本。

（關係文件(二)）

行政院函

中華民國八十七年一月五日

台八十七內字第 00500 號

受文者：監察院

主旨：貴院函為，據陳〇本等陳訴：為教育部及桃園縣政府辦理中正運動公園徵收案，所徵用之土地與被徵收之土地，地點不符，侵害彼等權益，業經調查竣事，檢附調查意見，囑轉飭所屬研處見復一案，經轉據教育部會商內政部及台灣省政府等有關機關函報查處情形，尚屬實情，復請查照。

說明：

一、本件係繼本院八十六年十月七日台八十六內字第三八四八〇號函，續復貴院八十六年二月二十日及十月二十二日（86）院台教字第八六二四〇〇〇六一號及第八六二四〇〇二七八號函。

二、影附教育部八十六年十一月二十八日台（86）總（一）字第八六一三五六七四號函及附件各一份。

院長 蕭 萬 長

教育部函

中華民國 86 年 11 月 28 日

台（86）總（一）字第 86135674 號

受文者：行政院

主 旨：關於監察院為陳〇本等陳訴本部及桃園縣政府辦理中正運動公園徵收案，所徵用之土地與被徵收土地，地點不符，侵害彼等權益一案，復如說明，報請 鑒核。

說 明：

一、復 鈞院八十六年十一月四日台八十六內字第四二一三五號函。

二、關於徵收都市計畫範圍內之農業區、保護區土地作為公園用地部分：

（一）內政部於八十年八月十二日以台（80）內地字第八〇七四七三八號函陳 鈞院在案，……略以關於本案徵收土地事件，有無違反都市計畫法第五十二條規定一節，查本案徵收農業區土地作為中正運動公園案，不得妨礙當地都市計畫固為都市計畫法第五十二條所明定，惟查本案原行政處分嗣後經行政機關以合法之程序補正，且依行政訴訟法第四條規定：行政法院之判決，就其事件有拘束各機關之效力。因之本案既經行政法院七十四年度判字第七四〇號判決為「……經核屬於台灣省政府之行政措施，配合辦理，於法亦無不合」在案，擬應依行政訴訟法第四條規定受該判決之拘束。

（二）本部於八十五年十一月十三日邀集內政部、台灣省政府、桃園縣政府等相關單位，會商決議：行政法院七十四年度判字第七四〇號判決乙案之爭訟事實，固主要

為地上改良物之爭議，然該案所涉土地及地上改良物亦為本案徵收土地範圍，並同為耕地，且該案原告於訴訟中亦主張本案徵收有違都市計畫法第五十二條規定，故該案與本案在本件徵收耕地是否有違都市計畫法該條規定上，具有共通之爭議，故而行政法院在該案所為法律見解，自可資為本案之準據。又，該案判決已採信本部答辯意旨，認定「變更林口特定區（暫緩發展地區、保護區變更為中正公園）計畫案……經核屬台灣省政府之行政措施，配合辦理，於法亦無不合。」（該案判決理由參照），已敘明其所持法律見解，而為其判決意旨範圍，併此敘明。

三、關於中正運動公園之使用範圍：

（一）民國六十一年，台〇關係企業王董事長〇慶先生，為響應政府發展全民體育，擬在林口地區獨資興建一座符合國際標準之綜合體育館，興建完成後捐給政府，並捐獻私有土地及私有土地徵收費，一併闢為公園，為先總統 蔣公祝壽，並命名為「介壽運動公園」。後因六十四年先總統 蔣公逝世而更名為「中正運動公園」，以表永恒紀念。並由本部賡續辦理籌建工作。本部即依土地法第二百零八條之規定檢附徵收計畫書報請內政部辦理徵收位於桃園縣龜山鄉舊路坑段〇〇〇段及〇〇〇段〇〇小段土地合計面積五五・一〇四七公頃之私有土地。而中正運動公園之整體規劃，即於六十四年起按計畫就王〇慶先生捐獻之六十四公頃土地上興建綜合體育館外並擬興建田徑場、游泳池、技擊館、體育運動學院及國家運動訓練中心……。後因考量偌大土地應有更多元化之發展目標，本部於七十五年即重行規劃該區為林口中正體育園區，以既有的規劃設施為基礎增設體育學院及運動訓練中心，使此一建設得以發揮教育、訓練、競賽、遊憩四種功能。園區之管理亦將由體育學院負責，不另設管理單位。

，以求事權統一。

- (二) 本案報請核准徵收之用地範圍圖冊相符，陳O本原所有土地係本案徵收土地圖冊範圍，自屬徵收效力所及，併此敘明。
- (三) 查本案自七十五年奉 鈞院核准重行規劃為多目標之「林口中正運動公園」後，本部即將徵收土地按計畫興建各項工程，嗣（七十六年）國立體育學院成立後，亦按原計畫目標積極辦理競技館、網球場、田徑場等各項工程，除園區道路暨田徑場部分土地因受陳O本先生抗爭阻礙外，大部分已陸續完成，頗具教育、訓練、競賽及遊憩等實質功能，其中開放性園區部分，已為台北、桃園等鄰近地區民眾日常生活休閒遊憩之最佳處所。
- (四) 本徵收之土地既已依規定程序變更為公園用地，應無違反都市計畫法。又，基於權力分立及法治國家原則，關於法律之解釋、適用，應以司法機關於裁判中所示者為最終局之有權解釋。關於徵收土地時雖未變更都市計畫，然於徵收後已依規定程序變更者，是否違反都市計畫法第五十二條規定，行政法院既迭著有判決，均認並無違反，自宜引為行政機關執法之準據。

#### 四、關於法規適用部分：

- (一) 本案徵收土地當初用地徵收計畫書也言明「中正運動公園」的興辦事業之性質為「教育事業」，興建事業所擬設計為綜合體育館部分預定於土地取得後開工，公園及各項運動場設施自綜合體育館竣工後陸續興築，預計五年內完成。「中正運動公園」規劃內容包括室外綜合運動場、室內綜合體育、游泳池、自由車競賽場、辦公大廈及選手村、網球、排球及籃球室外場地、田徑練習場、停車場等，其配置係依據地形之不同以兼顧環境之美化。足見本案徵收目的與實際運作相符無訛。又七十五年台北縣、桃園縣公布「林口特定

區計畫土地使用分區管制要點」第六十八條規定「介壽運動公園」之建蔽率不得超過十二%，並得為「體育教育設施」使用。顯見本案與原徵收目的並無不符。

(二)按行政院所為判決，固與經揀選、審核而公布之判例容有不同。然行政院係我國行政爭訟事件之最高司法審判機關，其所為判決中有關法律適用及解釋，具有崇高權威地位，行政機關於解釋或適用相關法律時，自得援引行政院於判決中所持之法律見解為重要依據，俾行政機關及司法機關就相關法律之見解得以統一、一致。本案有關徵收土地如有妨礙都市計畫，得否徵收乙節，乃事涉都市計畫法第五十二條之解釋及適用，行政院就此問題所為相關判決，應具重要參考價值。

五、有關本案原規劃為中正運動公園用地，未予徵收，原應辦理徵收之土地而未辦理，以及原徵收土地地勢差異，而選用地形起伏較大之土地一節。查民國六十五年鈞院原核准規劃範圍約為六十四公頃（含徵收私有土地五五·一〇四七公頃，另公有土地約八公頃多），其間本部於民國七十三年雖奉鈞院指示重行規劃並擬擴增為八十二公頃，惟民國七十五年內政部都市計畫委員會第二九二次委員會議決議仍以民國六十五年鈞院原核准徵收範圍為準，最後結果亦係按原規劃範圍由桃園縣政府辦理徵收。

六、檢附本部召開「續商監察院據陳〇本先生續訴：本部及桃園縣政府辦理中正運動公園用地徵收，所徵用土地與被徵收土地地點不符，損及其權益一案等相關事宜」會議紀錄一份。

部長 吳 京

（行政院函所附教育部會議紀錄略）

(關係文件(三))

行	政	法	院	判	決
原	告	陳	○	蕙	
		吳	○	旺	
		陳	○	雄	
		陳	○	興	
		陳	○	仔	
		吳	○	全	
		陳	○	木	
		陳	○	樹	

七十四年度判字第七四〇號

被告機關 行 政 院

上原告因徵收土地及其改良物事件，不服行政院中華民國七十三年十一月二十日台七十三訴字第一八九七九號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

原告與案外人陳○女等共有坐落桃園縣○○鄉○○○段○○小段○○號等三十二筆土地，前經需用土地人教育部為興建「中正運動公園」，檢附徵收土地計畫書及圖等資料，報經行政院六十五年十月十八日台內地字第七〇五五五四號函核准徵收，並一併徵收其地上物，由桃園縣政府六十六年七月十三日以六六府地用字第七〇九四一號公告並通知各土地所有人，公告期間原告對補償地價及農林作物徵收補償標準提出異議，經提桃園縣標準地價評議委員會評議，並函台灣省政府准予備查，負責發放補償地價及農林作物補償費之中正運動公園籌建工作執行小組（以下簡稱執行小組），以原告等共有三十二筆土地中之坐落桃園縣○○鄉○○○段○○小段一六二、一六七、一六八、一七七、一七八一一號等五筆土地，於徵收前執行小組已向其他共有人承買應有部分十分之九，所給付之價款包括土地及農林作物，原告等應有部分僅十分之一，乃按桃園縣政府查估之地上物補償費剔除十分之九，未予發放。坐落同小段四

五一一、一七三、一七三一、二〇五一、二〇六號等五筆土地係公有土地，其地上農林作物非原告等所耕作，並已發給實際耕作者，乃予全額剔除。原告等遂拒絕受領補償地價及農林作物補償費。桃園縣政府乃依土地法第二百三十七條之規定，將之提存，並完成土地所有權登記。

原告等迭向教育部陳請按渠等所種植面積全額補償。教育部調查結果，認對於原告等所耕作之農林作物之補償未經足額撥款以供發放，致未足額提存，檢附「中正運動公園用地內部分農作物重行辦理徵收計畫書」及農林作物清冊、地籍圖等資料，報經行政院七十三年一月六日以七十三台內地字第二〇五四三〇號函重行核准徵收前述〇〇小段一六二、一六七、一六八、一七七、一七八一一號等五筆土地上之改良物，由桃園縣政府於七十二年二月八日以七三桃府地用字第〇一四三一四號公告，並以七三府地用字第〇一四三一四號函通知各土地使用人（即陳〇菲、吳〇旺、陳〇雄），原告等以渠等原被徵收之三十二筆土地中之五筆土地上農林作物，及非屬原告等所有之五筆公有土地上農林作物，原經桃園縣政府清查為渠等所耕作並估定補償費額，需用土地人於六十六年間未將應發給之補償費足額繳交桃園縣政府轉發，依司法院院字第二七〇四號解釋及釋字第一一〇號解釋，原徵收土地核准案應失其效力，需用土地人如必欲使用渠等三十二筆土地，當另依法定程序重行辦理徵收，行政院七十三台內地字第二〇五四三〇號函僅就渠等三十二筆土地中之五筆土地上之農林作物補辦徵收，而未連同土地辦理徵收，不無瑕疵，且本次重行徵收逕以六十六年之查估資料辦理，置渠等六十六年至七十三年間之改良物損益情形於不顧，有損渠等權益云云，向台灣省政府提起訴願，經依訴願管轄規定，移由行政院決定駁回，原告不服，乃向本院提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略謂：一、徵收土地時，土地與其改良物，具有徵收不可分之關係，其應給與之補償地價、土地改良物補償費與其他補償費，原具有清償不可分之關係，其應給付之各項補償費，原係總合的認定為一個債務，須一次全部發給完竣，始生「清償」之

效力，苟需用土地人未於法定期間內「繳交」應負擔之「全部補償費額」予該管市縣地政機關轉發予土地所有人，而僅繳交部分「應補償」之費額，或該管市縣地政機關未將土地所有人「應受之補償地價、土地改良物補償費與其他補償費」「一次全部」發給完竣，而僅發給其部分費額，即該件徵收核准案全部皆應失其效力或土地所有權人仍得為繼續使用其土地。而補償費額於需用土地人與土地所有人在公告期間內未依法表示異議者，當於公告期滿時確定，該管市縣地政機關固不得再予變更，即需用土地人或土地所有人亦不得再請求變更，其他第三人亦同，當毋庸辭費。又徵收之土地，於公告後，土地權利人或使用人不得在該土地增加改良物，固為土地法第二百三十二條前段所明定，惟此以該項「徵收公告」合法有效時存在，否則，不復對被徵收土地之權利人或使用人發生作用，應亦為確論，再如徵收作業上發生錯誤，或擬徵收範圍超越需用土地範圍或妨礙當地都市計畫時，亦僅得另補辦徵收或撤銷徵收。二、桃園縣政府於六十六年七月十一日至同年八月十日辦理徵收公告期間內，除原告外，需用土地人或所謂「中正運動公園籌建工作執行小組」原未曾對其應負擔之補償費額有所異議，即原告所表示之異議，該縣府經以 66.9.7.六六府地用字第九〇〇六〇號函復原告後，教育部及該執行小組亦未曾再表示異議，該補償費額，自應屬確定。乃待原告備齊文件欲具領時，卻發現前述補償地價與改良物補償費，為該所謂「中正運動公園籌建工作執行小組」所恣意剔除，而該縣府亦僅願以其餘額發給，原告據理力爭，不獲圓滿答復，乃相率離去。該縣府遂將原告應受之補償費額部分辦理提存，對外一再表示本件徵收均已完成法定程序，肆意指摘原告為爭取合法權益所做之努力為「強力阻撓」，其令原告難以心服之根本原因即在此，且並未嚴格遵守徵收作業程序，違背都市計畫法第五十二條前段、土地法第二百零八條第一項但書及土地法施行法第四十九條規定，擅行超徵中正運動公園都市計畫範圍外之保護區與暫緩發展地區內之農業用地，如原告共有之〇〇小段一六四、一七八一四、二〇六一一號三筆土地，及擅行漏徵中正運動公園都市計畫範圍內之土地。三、原告吳〇全持分六十分之三之〇〇〇段〇〇小段一七一地號

土地，桃園縣政府於六十六年徵收公告中原漏未徵收，及於公告期滿後發現，卻又未依法定程序重行補辦徵收，而逕補列入「徵收清冊」內，並隨於六十九年三月三十一日辦理提存，顯非合法。原告陳○萑、陳○仔及陳○興、陳○雄被繼承人陳○於前述三十二筆土地所有權應有部分均各為六十分之一，原告陳○木、陳○樹被繼承人陳○則為六十分之三，則前三人所應受之補償地價均應相等，其補償地價總和應與陳○部分相等，方屬合理，乃該縣府於前三人所估定之補償地價各有不同，其總和亦與陳○部分相異，所謂已將補償地價全部提存完畢，即屬自欺欺人。四、被告機關 65.10.18.台內地字第七〇五五五四號核准徵收處分，與桃園縣政府 66.7.3.六六府地用三字第〇九四一號函示公告徵收處分，存有前揭違法事實與錯誤，自己全部失其效力，桃園縣政府所為之「部分補償費額」之「部分提存」，自均無「補償發給完竣」之效力，被告機關竟認為「徵收可分」「債務人得為一部清償」，而以 73.1.6.(73)台內地字第二〇五四三〇號函核准上述一六二、一六七、一六八、一七七、一七八一一地號五筆土地上農林作物補辦徵收，並由桃園縣政府以 73.2.8.(73)桃府地用三字第〇一四三一四號公告補辦徵收，置前揭其餘違法事實與錯誤於不顧，損害原告合法權益。五、原告陳○興與陳○雄皆為前揭三十二筆被徵收土地業主之一陳○之繼承人，陳○仔、吳○全俱為被徵收土地業主之一，陳○木、陳○樹為被徵收土地業主之一陳○之繼承人，且為本次補辦徵收事件中之地上物所有人，則首揭二十二筆土地六十六年徵收事件既存在有前揭諸種違法事實與錯誤，被告機關本次核准補辦徵收之處分，與桃園縣政府本次公告補辦徵收之處分，既係其補救之道，則因其補救不週全，而仍令原告陳○興等五人權益損害如故，自亦直接受有損害之當事人，乃被告機關竟不准訴願，程序駁回，故原告等乃表不服。六、請撤銷原處分及訴願決定等語。

被告機關答辯意旨略謂：一、本件需用土地人教育部為籌建中正運動公園，需用原告等共有坐落桃園縣〇〇鄉〇〇〇段〇〇小段〇〇號等三十二筆土地，原報經核准徵收，並一併徵收其地上物。嗣教育部查明就前揭三十二筆土地中之〇〇小段一六二、一六七、

一六八、一七七、一七八一一號五筆土地上改良物，有應補償而未撥款補償情事，致提存之補償金額不足，對該地上物之徵收失其效力，爰復檢具「中正運動公園用地內部分農林作物重行辦理徵收計畫書」及農林作物清冊、地籍圖等資料，報請核准徵收。經核上述工程合於土地法第二百零八條之規定，且土地業已核准徵收在前，乃依土地法第二百十五條、第二百二十二條之規定，以七十三台內地字第二〇五四三〇號函核准徵收該五筆土地上之改良物，於法並無不合。二、徵收土地係以土地為主要徵收對象，一併徵收附著於土地上之土地改良物，僅為附帶徵收性質，且土地及其地上改良物分別辦理徵收或僅就其中之一辦理徵收時，未徵收之土地或地上改良物，得由需用土地人另行依法處理，要不影響徵收之效力。是縱原告等共有前述五筆土地之改良物，有失其效力之情形，要不影響六十五年十月十八日台內地字第七〇五五五四號函原核准徵收土地案之效力。三、徵收土地範圍有無逾越其事業所必需，須視該事業之規模與使用計畫而定，本件需用土地人教育部於本案土地徵收程序完成後，即行整體規劃使用土地，部分實體工程已完成或正積極施工中，與土地法第二百零八條但書之規定並無違背。又土地法施行法第四十九條係訓示規定，國家為公共事業之需要，法律並無禁止徵收耕地或都市計畫範圍內之土地。所稱 65.10.18.台內地字第七〇五五五四號函核准徵收土地中之〇〇小段一六四、一七八一四、二〇六一一號土地，係屬「中正運動公園」都市計畫範圍以外之保護區與暫緩發展地區內之農業用地，有違土地法第二百零八條但書及同法施行法第四十九條與都市計畫法第五十二條前段規定一節，變更林口特定區計畫案，係由台灣省政府依都市計畫法第二十七條第一項第四款規定，及 65.10.18.台內地字第七〇五五五四號函核准徵收土地範圍及配合教育部 73.11.10.台（73）總字第四六九六七號函辦理，計畫爾後擴大發展所需面積保留作為中正運動公園用地範圍，予以個案變更，並無不合。況原告等共有之三十二筆土地業已核准徵收確定在前，不在七十三台內地字第二〇五四三〇號函核准徵收處分，及台七十三訴字第一八九七九號訴願決定之範圍，原告等執之與七十三台內地字第二〇五四三〇號函核准徵收本件系爭五

筆土地上改良物，一併提起行政訴訟，亦非適法。另原告陳○興、陳○仔、吳○全、陳○木、陳○樹五人，並非七十三台內地字第二○五四三○號函核准徵收○○小段一六二、一六七、一六八、一七七、一七八一一號五筆土地上改良物之所有人，渠等權利或利益難認已因七十三台內地字第二○五四三○號函之核准徵收致受損害，其據以提起行政訴訟，自屬程序不合，仍請予以駁回等語。

#### 理 由

按土地徵收為基於公權力之行使，強制取得私有土地之行為，屬於原始取得而非繼受取得，因徵收而直接取得需用土地之權利，原權利人之權利隨之而消滅，與私法上債權債務關係之性質迥異，故民法有關債務清償之規定，自不能逕行適用於徵收土地補償金之發給。又土地法第二百十五條前段規定：徵收土地時，其改良物應一併徵收，乃係原則之規定，此參以同條但書規定：該改良物所權人要求取回並自行遷移者，不在此限，而自明。故土地及其改良物分別辦理徵收，或僅就其中之一辦理徵收，亦不能認為違法而指為徵收無效。本件需用土地人教育部為籌建中正運動公園，需用原告等共有前述○○○段○○小段四四號等三十二筆土地，原報經被告機關65.10.18.台內地字第七○五五五四號函核准徵收，並一併徵收其地上物。嗣教育部發覺上述三十二筆土地中之○○○段○○小段一六二、一六七、一六八、一七七、一七八一一號五筆土地上改良物，有應補償而未撥款補償情事，致提存之補償金額不足，對該地上物之徵收失其效力，乃復檢具「中正運動公園用地內部分農林作物重行辦理徵收計畫書」，及農林作物清冊、地籍圖等資料，報經被告機關核准徵收，揆之土地法第二百十五條及第二百二十二條之規定，並非無據。原告起訴意旨謂徵收土地時，其改良物應「一併徵收」，具有「徵收不可分」之關係，其應給予之補償地價、土地改良物補償費與其他補償費，原具有「清償不可分」之關係，需用土地人僅就「部分補償費額」繳交該管市縣地政機關，而該管市縣地政機關亦僅就該繳交費額辦理提存，並不生「補償發給完竣」之效力；同時徵收既具有不可分之關係，則準用「法律行為之一部分無效者，全部皆為無效」之法理，其一部既已罹於失效，其全部自

當同屬失效，無非將私法上之理論，逕行適用於公權力之行使行為之土地徵收，揆之首揭說明，自非可採。至原告指稱被告機關65.10.18.台內地字第七〇五五五四號函原核准徵收原告共有土地中之〇〇小段一六四、一七八一四、二〇六一一號土地，係屬「中正運動公園」都市計畫範圍外之保護區與暫緩發展地區內之農業用地，有違土地法第二百零八條但書，及同法施行法第四十九條暨都市計畫法第五十二條前段規定一節，經被告機關答辯意旨辯明變更林口特定區（暫緩發展地區、保護區變更為中正運動公園及中正運動公園變更為農業區）計畫案，係由台灣省政府依都市計畫法第二十七條第一項第四款規定，及被告機關65.10.18.台內地字第七〇五五五四號函核准徵收土地範圍暨配合教育部73.11.10台（73）總字第四六九六七號函辦理，計畫爾後擴大發展所需面積保留作為中正運動公園用地範圍，予以個案變更等情，經核屬於台灣省政府之行政措施，配合辦理，於法亦無不合。抑且原告共有之三十二筆土地業已核准徵收確定在前，不在被告機關七十三台內地字第二〇五四三〇號函核准徵收處分之範圍，原告執私法上法律行為之一部無效者，全部皆為無效之理論，適用於本件土地徵收之行政處分，一併提起行政訴訟，即有未合。至原告陳〇興、陳〇仔、吳〇全、陳〇木、陳〇樹並非被告機關七十三台內地字第二〇五四三〇號函核准徵收〇〇小段一六二、一六七、一六八、一七七、一七八一一號五筆土地上改良物之所有人，難謂其權利或利益已因該七十三台內地字第二〇五四三〇號函之核准徵收致受損害，竟以本次補辦徵收處分為六十五年間徵收前述三十二筆土地案之補救之道，因其補救不週全，而仍令其權益損害如故云云，併提行政訴訟，殊無可採。本件行政院七十三台內地字第二〇五四三〇號函核准徵收土地之處分，難謂有何違誤，訴願決定分就實體及程序部分予以駁回，亦無不合，原告均就實體部分自為主張，持以爭執，遽行提起本件行政訴訟，難認為有理由。

據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 七 十 四 年 六 月 六 日

司法院釋字第五一三號解釋

(本聲請書關係文件(一)(四)略)