

裁判字號：最高行政法院 93 年度判字第 113 號 行政

裁判日期：民國 93 年 02 月 12 日

案由摘要：徵收補償

最 高 行 政 法 院 判 決

九十三年度判字第一一三號

上 訴 人 黃士珍

黃士峰

黃士能

藍銓成

藍山陽

劉清福

劉秀美

劉金城

廖順福

廖順興

魏清賢

賴木水

周文益

賴詒慶

賴光輝

盧日祥

黃如洋

康建文

黃崇智

黃崇亮

江銀池

江健文

魏子榮

張政義

黃崇聖

黃崇訓

黃崇道

張進欽

江清顯  
江榮珍  
江榮宗  
劉土水  
劉秋良  
江豐田  
江豐鎮  
賴沐欽  
江張桔  
何萬成  
張紅桂  
吳月招  
林雅惠  
黃林茶  
陳騰飛  
張添發  
洪寶吉  
洪清泉  
洪圓斗  
張添春  
林榮樺  
徐富田  
簡連三  
簡連發  
簡連進  
張文貳  
賴良平  
賴金石  
何萬益  
張昭三  
張昭次  
林秋桂  
張啟吉

賴良彥  
林濟川  
賴廖蔭  
賴捷三  
賴瑞泳  
賴瑞芳  
周慶松  
吳廖阿鑾  
吳榮吉  
吳添發  
吳鑫湧  
吳月女

被 上 訴 人 臺中市

代 表 人 胡志強

右當事人間因徵收補償事件，上訴人對於中華民國九十一年十一月十三日臺中高等行政法院九十一年度訴字第四一四號判決，提起上訴，本院判決如左：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件上訴人主張：（一）依內政部所頒地價及標準地價評議委員會組織規程第三條及第十條規定，地價及標準地價評議委員會之評議結果，必須報中央地政主管機關備查；中央主管地政機關發現評議結果與該地當時土地或土地改良物之實值不符時，附具理由重新評議者，僅限於地價、土地改良物價格、標準地價或徵收補償地價加成補償成數之評議，而依法復議之徵收補償價額之評議，則不在必須報中央地政主管機關備查之範圍內。故地價及標準地價評議委員會依法復議之徵收補償價額之評議，其評議結果無須報請該管直轄市或縣（市）政府報中央地政主管機關備查，中央地政主管機關亦無法定職權可就地價及標準地價評議委員會依法復議之徵收補償價額之評議結果發還重新評議。依法復議之徵收補償價額為土地徵收條例第二十二條賦予地價及標準地價評議委員會之法定職權，其評議結果係直接對外發生法律效果之行政處分，原審認定地價及標準地價評議委員會「依法復議之徵收補償價額」，須經中央地政主管機關備查，及中央地政主管機關得就地價及標準地價評議委員會「依法復議之徵收補償價額」發還重新評議等情

，顯有適用地價及標準地價委員會組織規程第三條、第十條規定不當之違背法令。

（二）依行政程序法第九十二條第一項、第九十五條、訴願法第五條、土地徵收條例第二十二條及地價及標準地價評議委員會組織規程第七條規定，地價評議委員會之復議職權，係土地徵收條例第二十二條賦予之法定職權，其作成之決議（即復議結果），係屬地價評議委員會依土地徵收條例第二十二條規定所為之行政處分。原審認此復議結果尚須由被上訴人做成書面始生效力之見解，於法無據，而有適用土地徵收條例第二十二條不當之違誤。

（三）按鈞院六十二年判字第一八四號判例，係針對土地法第二百四十七條之規定所為之裁判，當時土地徵收條例尚未制定公布，行政訴訟法亦無規定給付訴訟之型態，故原判決不能引用鈞院六十二年判字第一八四號判例來解釋土地徵收條例。原審謂地價評議委員會依土地徵收條例第二十二條規定所作成之復議結果，仍須經所屬縣（市）政府另作成行政處分，上訴人不得依土地徵收條例第二十二條第四項規定，直接提起應補償價額差額之給付訴訟，確有不當。

（四）依土地法第二百三十三條、土地徵收條例第二十條第一項及第二十二條第四項規定，土地權利關係人因徵收之公法上原因，而對徵收機關有請求給付徵收補償費之權利。如徵收機關未於法定期間內給付徵收補償費完竣，在土地法第二百三十三條、土地徵收條例第二十條第一項之情形，依土地徵收條例第二十條第三項規定，該徵收案從此失其效力。在土地徵收條例第二十二條第四項之情形，土地權利關係人得依行政訴訟法第八條規定，提起給付應補償價額差額之訴訟。查土地權利關係人就本件之復議結果均無不服，而未提出行政救濟，故該復議結果依法已確定，被上訴人未依土地徵收條例第二十二條第四項之規定，於復議結果確定之日起三個月內發給應補償價額差額與土地權利關係人，上訴人自得依法提起本件給付訴訟。復依司法院釋字第一一〇號解釋意旨，其所謂徵收機關應給付與土地權利關係人補償費之期限，遠比土地徵收條例第二十二條第四項規定為嚴格。原審認為上訴人請求給付應補償價額差額，應於撤銷之行政救濟程序中一併主張，或另案向被上訴人請求作成發給之行政處分等情，無法律上之依據。蓋土地徵收條例第二十二條第四項明文規定應於復議結果確定之日起三個月內發給應補償價額差額與土地權利關係人，此為被上訴人之法律上義務，而被上訴人及中央地政主管機關內政部均無法定職權可推翻地價評議委員會依法所為之復議結果，亦無法定職權可自行決定是否依照地價評議委員會依法作成之復議結果發給應補償價額差額。原審判決之法律上見解，容有違誤，為此求為廢棄原判決，並命被上訴人應給付上訴人如附表所示之金額，及自民國九十年四月十一日起至清償日止按年息百分之五計算之利息。

二、被上訴人於本審未為答辯。

三、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：（一）按行政訴訟法第八條第一項規定之訴訟類型，其目的在於請求行政法院判命被上訴人為「行政處分以外」之其他公法給付，包括金錢給付、作為或不作為等事實行為，學理上稱為「一般給付訴訟」，相較於撤銷訴訟（同法第四條）與課予義務訴訟（同法第五條），具有補充之功能，故人民所請求之給付若以行政處分應否撤銷為據，或須先作成行政處分者，自無許提起一般給付訴訟請求，特別是人民申請金錢給付，須由行政機關先作成核准處分者，於行政機關拒絕申請時，申請人須先循序提起課予義務訴訟及課予義務訴訟，請求判令行政機關作成核准處分，而不得直接提起給付訴訟，同條第二項規定即本此意旨。此項規定雖僅就給付訴訟與撤銷訴訟間之關係有所規範，惟其範圍應擴及於給付訴訟與課予義務訴訟間之關係。次按「被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價。」「前項徵收補償地價，必要時得加成補償；其加成補償成數，由直轄市或縣（市）主管機關比照一般正常交易價格，提交地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評定之。」土地徵收條例第三十條（原判決誤載為第三十一條）第一項、第二項定有明文。又「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。」「土地權利關係人對於第十八條第一項之公告有異議者，應於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知土地權利關係人。」「被徵收土地權利關係人對於徵收補償價額不服前項查處情形者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，土地權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。」亦為同條例第十八條第一項、第二十二條第一項、第二項所明定。準此，有關土地或土地改良物被徵收時，其應受之補償費，既應由該管直轄市或縣（市）主管機關會同地價評議委員會估定之，惟地價評議委員會係由有關機關代表及地方人士所組成，其開會評定之結果，並非行政機關之處分，則補償費金額之作成，自須由行政機關依一定程序以行政處分方式為之（最高行政法院六十二年判字第一八四號判例參照）。同理，因地價評議委員會並無作成行政處分之權能，故地價評議委員會就復議案之決議，須經所屬縣（市）政府作成行政處分，始能發生徵收補償數額變動之效力。從而人民就土地或土地改良物因被徵收而所生之爭執，其循序向行政法院提起行政訴訟者，即應請求行政法院判命行政機關作成補償之行政處分，是項司法救濟，應屬行政訴訟法第五條課予義務訴訟之範圍，申言之，人民請求行政機關作成上開補償之授益處分，如行政機關對

其請求於法令所定期間內應作為而不作為，應提起「怠為處分之課予義務訴訟」（第五條第一項）；反之，如行政機關對其請求逕予駁回，則應提起「排除否准之課予訴訟」（第五條第二項），而非得逕行提起同法第八條之一般給付訴訟。

（二）本件被上訴人辦理高速鐵路八十米聯外道路生活圈二號線四十米工程（臺中市○○路至永春路）臺中烏日站用地徵收，經內政部於八十九年九月十九日台內地字第八九六五七〇四號函核准徵收（如附表所示土地），被上訴人以八十九年十月二日府地用字第一三六四七四號公告徵收。徵收補償費，被上訴人係以通案方式，提交臺中市地價暨標準地價評議委員會八十九年第三次會議評定，以公告土地現值加四成作為補償標準。上訴人於公告期間以公告現值偏低為由，多次提出異議，經函請地政事務所查明無誤後，將查處結果復知上訴人，而施工獎勵金部分則經交通部高速鐵路工程局表示無法發給。上訴人不服，於八十九年七月八日向被上訴人提出陳情，再於八十九年十月二十三日提出異議書，被上訴人於九十年一月九日，將本件提交臺中市地價暨標準地價評議委員會以復議案重新討論，經決議補償地價以公告土地現值加五成作為補償標準，被上訴人函報內政部備查，經內政部以九十年二月六日台內地字第九〇〇三一四九號函復略以：「．．．上開補償地價既經貴市地價暨標準地價評議委員會八十九年第三次會議評定以公告土地現值加四成作為補償標準，似應為已依上開規定照一般正常交易價格評議之結果，現重新評定加成數原因為何，是否符合該規定，請查明報部。」而未准備查，發回重議。嗣經內政部另以九十年五月八日台九十內地字第九〇六四八九六號函規定：「直轄市、縣（市）地價評議委員會評定加成補償成數時，應於評議當年期公告土地現值時評定，已評議確定之加成補償成數，不得更正。」不同意加五成補償。被上訴人遂以九十年五月二十二日府地用字第七〇七〇〇號函復上訴人，仍維持原公告土地現值加四成作為補償標準。上訴人乃以臺中市地價暨標準地價評議委員會復議結果，決議將補償地價以公告現值加五成為補償標準，依土地徵收條例第二十二條第四項之規定，被上訴人應於復議結果確定之日起三個月內發放補償價額差額，惟被上訴人並未於法定時間內發放為由，提起本件給付訴訟，求為判決被上訴人應給付上訴人各如附表所示總計金額之徵收補償費，及自九十年四月十一日起至清償日止，按年息百分之五計算之利息。（三）查地價及標準地價評議委員會，係直轄市及縣（市）政府依內政部訂頒地價及標準地價評議委員會組織規程所設置（前開規程第二條），其委員及工作人員均屬兼任，並無專職人員（前開規程第四條及第十一條），亦無獨立預算（前開規程第十三條），自係市縣政府因任務編組所設內部單位，而非獨立之行政機關，並無作成行政處分之權能。而土地徵收及其地價補償事項，應以行政處分為之，土地徵

收條例第二十二條第一項後段亦規定土地權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。地價評議會並無作成行政處分之權能，故地價評議委員會就復議案之決議，須經所屬市縣政府作成行政處分，始能發生徵收補償數額變動之效力。又地價評議委員會之評議應作成紀錄，連同發言要點，於會議結束後七日內報請該管直轄市或縣（市）政府報中央地政主管機關備查。中央地政主管機關發現評議結果與該地當時土地或土地改良物之實值不符時，應附具理由，發還重新評議，地價及標準地價評議委員會組織規程第十條第二項定有明文。依此規定，中央地政主管機關即內政部，就評議委員會之決議，既得發還重新評議，則在該部同意備查前，其決議即無發生效力之餘地。系爭決議已經內政部發還重新評議，有內政部九十年二月六日台內地字第九〇〇三一四九號函附卷可稽。則上訴人對該項復議結果是否存在及被上訴人是否遵守該項復議結果有所爭執，自應就被上訴人以九十年五月二十二日府地用字第七〇七〇〇號函為維持原案不予變更之處分，於不服該處分之行政救濟程序中一併主張，抑或另案向被上訴人請求作成發給之行政處分，方屬適法。本件上訴人等對於上開被上訴人府地用字第七〇七〇〇號函所為處分，除上訴人魏子榮、劉清福、林濟川、黃林茶及張添福外，未曾對之提起撤銷訴訟；而上開上訴人魏子榮等五人所提起之撤銷訴訟則已受敗訴判決（本院九十年度訴字第一四七八號），且其等亦未於該訴訟程序併為給付之請求，自無許逕以提起一般給付訴訟之方式而為請求。上訴人經原審審判長闡明是否聲明請求被上訴人作成准予核發徵收補償費之行政處分，上訴人仍認其得逕行提起本件給付訴訟，依前揭之說明，即難認其有合法之請求權基礎，其請求自屬無理由，因而駁回上訴人之訴。

四、本院按：「本法所稱行政處分，係指行政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。」行政程序法第九十二條第一項定有明文。由此規定可知，行政處分係以由行政機關作為要件，苟非行政機關，即無作成行政處分之可言。另依行政程序法第二條第一項規定，「本法所稱行政機關，係指代表國家、地方自治團體或其他行政主體表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。」經查：地價及標準地價評議委員會，係直轄市或縣（市）政府依內政部訂頒之地價及標準地價評議委員會組織規程所設置，其委員及工作人員均屬兼任，並無專職人員，亦無獨立預算，自係直轄市或市縣政府因任務編組所設內部單位，而非具有單獨法定地位之行政機關，自無作成行政處分之權能。地價評議委員會依土地徵收條例第二十二條第二項規定，就被徵收土地權利關係人對於徵收補償價額不服直轄市或縣（市）地政主管機關調查處理情形提出復議所作成之決議，仍須經所屬市直轄市或縣（市）政府地政主

管機關作成行政處分，始能發生法律效力。上訴人主張地價評議委員會依土地徵收條例第二十二條第二項規定所作成之決議，即為行政處分云云，尚非可採。至上訴人其餘主張，業據原判決詳述理由不予採取，核無不合，上訴人仍執前詞指摘原判決違誤，自無足取，上訴意旨求為廢棄原判決，為無理由，應予駁回。

據上論結，本件上訴為無理由，爰依行政訴訟法第二百五十五條第一項、第九十八條第三項前段，判決如主文。

中 華 民 國 九 十 三 年 二 月 十 二 日

最 高 行 政 法 院 第 三 庭

|           |       |
|-----------|-------|
| 審 判 長 法 官 | 葉 振 權 |
| 法 官       | 蔡 進 田 |
| 法 官       | 廖 宏 明 |
| 法 官       | 劉 鑫 楨 |
| 法 官       | 吳 明 鴻 |

右 正 本 證 明 與 原 本 無 異

法 院 書 記 官 阮 桂 芬

中 華 民 國 九 十 三 年 二 月 十 二 日

資料來源：最高行政法院裁判要旨索引彙編第三輯（94年12月）694、698頁最高行政法院裁判要旨彙編第24輯806-815、832-841頁行政程序法裁判要旨彙編（二）（94年10月版）第1-2頁