

發文字號：臺北市政府法規委員會 95.07.13 北市法二字第 09531848400 號函

發文日期：民國 95 年 07 月 13 日

要 旨：土地所有人係基於規避強制徵收程序之目的，而將其所有權移轉轉予第三人，則需用土地人應得依民法第 87 條規定，主張並舉證證明其為通謀虛偽意思表示，債權行為及物權行為均屬無效，土地所有權仍屬原所有人

主旨：有關 貴處辦理公有中崙市場用地私有土地徵收作業，遇私有土地地主多次變更名義，以致延宕徵收作業程序乙案，復如說明，請 查照。

說明：

一、復 貴處 95 年 7 月 11 日北市市企字第 09531176000 號函。

二、依土地徵收條例第 11 條規定，需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，原則上應踐行協議價購之前置程序，並於所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依土地徵收條例辦理徵收。本案所涉及之程序問題，乃中崙市場市場土地上之私有土地所有人，每於協議價購不成後，即辦理所有權分割並移轉過戶。此時，依據法令之規定，需用土地機關即須重新踐行另一協議價購之先行政程序，以致造成徵收作業之延宕與執行上的障礙。查現行土地徵收之相關法令，對於類此規避強制徵收程序之私法上讓售行為，並未設有限制或防免之規定。究其原因，或為需用土地人與土地所有人達成協議前，並不發生任何之法律關係，因此法令上相關「債之保全」制度（如詐害行為撤銷權、代位權等），亦無法適用。且在缺乏任何法律授權之前提下，行政機關亦無法以單方、片面之行政行為（行政處分）限制人民自由處分其私有財產之權利。是以，縱本案情形，其私有土地所有人之行為似有脫法行為之虞，本會亦不建議以公權力強制性介入其私法上之讓售行為，以免構成「違法行使公權力」之國家賠償責任（國家賠償法第 2 條參照）。

三、應予說明者，人民對於其私有財產權之自由處分權，在國家機關完成協議價購或強制徵收前，本即不受限制。依土地徵收條例第 18 條規定，土地所有人處分權之限制，係自公告時發生（公告文黏貼於公告揭示處或於新聞刊登之日起為生效日期，參照行政院 53.1.7 臺 53 內字第 1017 號函）。故在公告效力發生前，土地所有人之一般交易行為，仍應受法律之保障；倘土地所有人係基於「規避強制徵收程序」之目的，而將其所有權移轉轉予第三人，則需用土地人應得依民法第 87 條規定，主張並舉證證明其為「通謀虛偽意思表示」，債權（買賣）行為及物權（所有權移轉）行為均屬無效，該私有土地所有權仍屬原所有人，並即依相關程序辦理後續之申請中央地政機關核准、徵收公告與通知等程序。倘有爭議，即有透過民事訴訟程序提起「確認訴訟」解決之必要，並有舉證責任之問題。至於實務上是否有其他方法可資運用，如地政機關對於此類通謀虛偽之意思表示所成立之買賣，有無審查可能？能否杜絕此類登記之申請？

仍請 貴局另函諮詢地政機關之意見。類此情形，或亦涉日後本府其他各機關處理之模式，本會仍建議 貴局另函諮詢內政部意見，一併參酌。

備註：說明二所引土地徵收條例第 11 條，業於 101 年 1 月 4 日修正。