

發文字號：臺北市政府法規委員會 100.04.13 簽見

發文日期：民國 100 年 04 月 13 日

要 旨：有關臺北市政府早期已公告徵收未辦理所有權移轉登記且查無補償資料之私有土地，得否作為私有公共設施保留地容積移轉之送出基地暨後續辦理方式疑義

承會本府早期公告徵收未辦理所有權移轉登記且查無補償資料之私有土地，得否為私有公共設施保留地容積移轉之送出基地暨後續辦理方式一案，本會意見如下：

一、按已公告徵收且經本府註記但查無補償資料者，不得作為（私有公共設施保留地）容積移轉之送出基地，較為妥適；如逕予推定其為未曾受領價購或徵收補償費，而得辦理容積移轉，確有違反土地法第 232 條及土地徵收條例第 23 條規定之疑慮。本會前以 99 年 10 月 28 日便箋說明在案，先予敘明。

二、本案 貴局處理方式仍擬對已公告徵收未辦理所有權移轉登記且查無補償資料之私有土地者，推定為未曾受領價購或徵收補償費，嗣後如發現反證，再依行政程序法第 117 條規定撤銷；另採目的性限縮解釋土地法第 232 條及土地徵收條例第 23 條規定不適用於本案，惟此似有未恰，恐難謂當，茲析述如次：

（一）查所謂推定，係指在無反證之情形下，依據已知之特定事實，推知認定未知之特定事實而言（最高行政法院 89 年度判字第 1222 號判決參照），亦即推定是藉由基礎事實之存在或不存在，根據經驗法則與論理法則所生之邏輯推演，推導出推定事實存在或不存在之證據法則。以本案而言，亦存在已領取補償，但因資料保存不當，故查無資料之可能（貴局 97 年 12 月 5 日大簽亦指出辦理徵收補償之資料不全，清查費時；用地機關及地政機關組織更迭，資料散失）。且如確未領取補償，對其權益影響何等重大，殊難想像其不聞不問，從未尋求任何救濟直至今日。如僅以查無補償資料，即逕予推定為未曾受領價購或徵收補償費，因其無邏輯上之必然性，又與事理有違，已屬牽強；況此一推定，既非法律規定，復無法律授權，依此推定所為亦顯然違反前開土地法及土地徵收條例相關規定，似難謂無違依法行政原則（行政機關之行政行為或其他一切行政活動，均不得與法律相牴觸，最高行政法院 90 年度判字第 88 號判決參照），自有可議。

（二）次查，或謂：若有反證，自可提出推翻原來之推定。惟未曾受領價購或徵收補償費此一事實上之推定，僅係邏輯推演而生之推論，並非行政處分，可得撤銷者，似為核准容積移轉此一行政處分，惟容積既已移轉至其他可建築土地供建築使用，可能因撤銷對公益有重大危害而不得撤銷（行政程序法第 117 條第 1 款規定參照），退步言之，縱然可得撤銷，此一容積移轉之許可溯及既往失其效力（行政程序法第 118 條規定參照），其影響不可謂不大，可不慎乎？

（三）再查，目的性限縮，係對法律文義所涵蓋的某一類型，由於立法者之疏忽，未將之

排除在外，為貫徹規範意旨，乃將該一類型排除在該法律適用範圍外之漏洞補充方法。此為填補法律漏洞方法之一，實即法官造法（見楊仁壽，法學方法論，初版10刷）。在權力區分制度下，在立法機關未為立法填補該漏洞時，自有由司法機關，特別是由司法院透過統一解釋補充該漏洞，以消弭相關紛爭的必要（大法官釋字第668號解釋黃茂榮大法官協同意見書參照）。由行政機關越俎代庖進行法律續造，有悖於依法行政之行政機關權限，難謂妥適。

- （四）末查，都市計畫法所稱之「公共設施保留地」，依都市計畫法第四十八條至第五十一條之立法意旨，係指依同法所定都市計畫擬定、變更程序及同法第四十二條規定劃設之公共設施用地中，留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者而言。已取得或非留供各事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者，仍非屬公共設施保留地（內政部87年6月30日台內營字第8772176號函、93年12月14日台內營字第0930088212號函參照）。國家因公共事業之需要，依法

徵

收私有土地之行為，係基於公法上之權力所為之處分，一經公告即生徵收之效力（最高行政法院84年度判字第181號判決參照），如本府已依合法有效之徵收處分而原始取得所有權者，揆諸前開說明，自非屬公共設施保留地，乃屬當然；而具體個案如確有未依土地法第233條規定發給徵收補償費之情事，致徵收無效者，本得依土地徵收條例相關規定尋求救濟，方屬正辦，自不待言。

三、以上意見，敬請卓參。