

# 國道用地獎勵補助措施回顧與展望

陳煜熏

國道新建工程局用地組 副組長

## 一、 前言

國家愈現代化，人民對政府之要求愈高，乃有民生福利國家、萬能政府之倡議，政府職權不斷擴大，為避免政府濫權侵害人民權益，基於憲法規範基本權保障及法治國原則前提下，勵行依法行政顯得特別重要，此由歷年來司法院大法官解釋高比例之行政機關所發布行政命令被宣告違憲可得印證。惟因國會或立法機關能力及精力有限，無法及時依社會實際發展需要審查通過法律供行政機關據以執行，且法律須經三讀程序冗長費時，常緩不濟急，於是允許行政機關發布法規命令或行政命令加以彌補，俾對人民權益給予及時合理之補救，顯有其合理正當性存在。

傳統學理上將法規命令區分為二，一為授權命令，即行政機關依法律授權所發布之命令，又稱委任命令、外規；另一為職權命令，則為行政機關依職權發布之命令，亦稱執行命令、內規。依我國現行法制規定，如中央法規標準法第 7 條：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」即分為授權命令與職權命令；惟行政程序法第 150 條第 1 項：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」將法規命令僅限於授權命令，而不包括職權命令。同法第 159 條第 1 項：「本法所稱行政規則，係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象規定。」由於上述中央法規標準法與行政程序法之規定不同，且皆為現行有效施行之法律。惟行政程序法為新頒布施行之法律，則行政機關依中央法規標準法第 7 條所定之現行職權命令，宜否繼續保留、如何處理，其效力如何？可否再作此類命令？均對行政機關實務執行面產生不小衝擊，如不加以釐清，勢必將造成公務員任事用法時之遲疑，導致行政效率低落，嚴重影響民眾權益。

由於部分交通建設工程為長條線狀性質，如高速公路，其用地需求量甚為龐大，而交通建設用地取得，以一般徵收為主，惟現行土地徵收制度下，補償有一定之機制，而民眾意識高漲，需地機關往往無法滿足其訴求提高補償，屢屢引發地主集體抗爭，以致延緩用地取得時程，進而耽誤工程進度，造成有形與無形之不利影響。有關國道高速公路工程徵收土地於法定補償之外加發每公頃 120 萬元之配合施工獎勵金，起自 79 年 1 月 5 日國工局成立後接辦北二高工程。北二高工程自 76 年開始辦理用地取得作業，由於適逢國內房地產價格暴漲，縣(市)政府所規定之公告土地現值與市場交易價格差距極為懸殊，被徵收人動輒以地價補償偏低集體抗爭，導致公共工程用地徵收作業遭遇強大的困難，北二高為其中最為凸出之案例，國工局接辦北二高後，為化解阻力，加速用地取得，特研訂「徵收北部第二高速公路工程用地補償獎勵專案」一種，報由交通部於 79 年 5 月 18 日備查後據以執行，終於逐步化解阻力，取得用地交付施工。北二高後半期之能夠順利施工，該獎勵專案可謂發揮了關鍵之作用。嗣國工局辦理二高後續計畫用地取得時，特於 82 年援北二高案例訂定「臺灣區國道工程用地徵收獎勵專案」繼續施行。至 84 年間，交通部擴大適用範圍及於高速鐵路、快速公路，乃以國工局上開獎勵專案為藍本，訂定「交通建設工程用地徵收獎勵專案」頒布所屬機關據以執行。

嗣後精省，省屬交通事業辦理工程用地徵收發放救濟金依循之「臺灣省土地徵收核發獎勵金、補助金及救濟金要點」停止適用，另為配合土地徵收條例 89 年 2 月 2 日公佈及行政程序法 90 年 1 月 1 月起實施，獎勵專案部分規定，如「地價加成補償」、「工廠停工損失補償」、「機器搬遷補償」，與徵收條例不符，同時屬線狀交通建設以外之港埠、民航、觀光、電信等點狀或面狀工程亟待推展，故適用範圍有再檢討之需要，綜上因素，交通部於 90 年 9 月 25 日再將獎勵專案修正為「交通部暨所屬各機關辦理交通建設工程用地徵收獎勵專案」，施行適用至今。

環顧獎勵專案 10 餘年施行期間，可謂是交通建設蓬勃發展期，有不可磨滅之功勞，但隨著社會環境丕變，行政法令愈臻完備，且實務執行適用上衍生諸多疑義，民眾不服需地機關拒絕給付獎勵金時有提起爭訟，司法實務見解陸續提出等不一而足，其間更因配合施工獎勵金是否課徵所得稅，於 93 年間引發軒然大波，及至財政部作出釋示免予課徵始告平息。凡此，均顯示該獎勵專案是否應再更精進充實？抑或回歸基本法制面運行？容有探討之價值存在；而行政機關面對各種形式之救濟案件時，如何於法理情兼顧下尋求最佳方案，亦有釐清之必要，俾使行政工作者能更精確地適用，以維護公私雙方權益。

獎勵專案針對非合法房屋（即俗稱違章建築）之拆遷戶，給予依合法房屋標準之一定比例之自動拆遷獎勵金及救濟金，有無違反牴觸上位法規，如建築法及土地徵收條例第 5 條第 1 項第 3 款建築改良物依法令規定不得建造者，不予一併徵收補償之規定？另獎勵專案相關規定施行已有相當時日，各項重大交通建設工程用地被徵收土地有權人均已適用而給予優惠之救濟金，且一般社會不特定大眾恐已知悉該獎勵內容，惟行政程序法 90 年 1 月 1 日施行後，如不再依該規定核給救濟，對同屬一交通建設工程使用之土地所有權人是否不公平，違反平等原則？及有無違反信賴保護原則？有究明之必要。

## 二、 獎勵內容探討

依獎勵專案內容及核定程序而言，可分為國工局及交通部主導實施兩大階段。國工局辦理部分，溯自前北二高工程處（國工局前身）76 年開始，截至交通部於 84 年 1 月 9 日接手為止。交通部主導初期，就內容而言，基本上仍沿襲國工局處理之往例辦理，如配合施工獎勵金部分仍以消極不阻撓施工即可領取。惟至 90 年 9 月 25 日交通部再修正獎勵專案內容後，配合施工獎勵金發放則改為需積極配合施工才符合領取資格。

如以核定程序觀察，自 84 年 1 月 9 日交通部頒訂之獎勵專案開始，均再陳報上級機關（行政院）核備，行政程序上雖較完備，但處理過程中財主單位有不同意見，其阻力不小，其間之利弊得失，實無定論。

另交通單位實施獎勵專案期間，相關行政部門如前臺灣省政府訂定「臺灣省土地徵收核發獎勵金、補助金及救濟金要點」，經濟部亦頒定「經濟部水利事業工程用地核發獎勵金及救濟金要點」實施，其內容雖大同小異，惟仍有參考或借鏡之處，一併提供參考。

### （一） 實務規定

茲就各階段之獎勵專案之適用範圍及獎勵措施比較其規定內容。

#### 1. 適用範圍

適用範圍由僅限北二高工程用地擴大至各項交通建設工程用地。

##### （1） 徵收北部第二高速公路工程用地補償獎勵專案

僅限於徵收北二高工程用地適用。

##### （2） 臺灣區國道工程用地徵收獎勵專案

國道之興建或拓建工程所需用地。

(3) 交通建設工程用地徵收獎勵專案

交通部主辦、委辦或補助之重大交通建設項目用地取得為限，其範圍如下：

- A. 高速公路新建工程。
- B. 高速公路拓建工程。
- C. 高速鐵路建設工程。
- D. 東西向快速公路建設工程。
- E. 西濱快速公路建設工程。

(4) 交通部暨所屬各機關辦理交通建設工程用地徵收獎勵專案

交通部暨所屬各機關主辦或委辦之交通建設項目用地取得為限，其範圍如下：

- A. 公路工程建設。
- B. 鐵路工程建設。
- C. 捷運系統工程建設。
- D. 港埠工程建設。
- E. 民航場站及其助航設施工程建設。
- F. 氣象、雷達站工程建設。
- G. 國家風景區工程建設。
- H. 電信基礎設備工程建設。

2. 獎勵措施

(1) 徵收北部第二高速公路工程用地補償獎勵專案

北二高工程用地於 76 年起陸續由前北二高工程處辦理用地取得，至國工局奉令於 79 年 1 月 5 日成立，繼續負責推動，沿線大部分路段工程所需用地已辦理徵收取得者佔 71%，然因徵收補償涉及地主權益，且適值社會經濟環境轉型期，地價飆漲，公告土地現值無法合理反映市價，照公告土地現值辦理徵收，難以讓被徵收人滿意，致不斷陳情抗議，甚而阻撓施工，僅 56% 路段得以進行工程作業，影響工程施工進度甚鉅，考量國道係屬線狀封閉性之收費公路特性，及消弭抗爭解決用地問題，特研訂「徵收北部第二高速公路工程用地補償獎勵專案」，經提「交通部臺灣區第二高速公路用地取得督導小組第二次會議」研商，獲致結論，陳奉交通部 79 年 5 月 18 日交總（79）字第 014607 號函同意備查，並製訂作業要點執行之，其獎勵措施如下：

#### A. 土地部分

私有土地所有權人合於下列規定者為發放對象（公法人及公營事業機關不適用）。

- (A) 原按公告土地現值另加三成發給同意先行使用獎勵金者，一律按徵收當年期公告土地現值增加補發一成。
- (B) 已徵收土地可由國工局施工者，一律每公頃以 120 萬元計算，發給配合施工獎勵金，待進入施工及待徵收部分，土地業主同意不阻撓本路施工者，亦同樣發給上述獎勵金。
- (C) 待進入施工及待辦徵收之土地，業主立具提供土地使用同意書，同意不阻撓施工者，一律每公頃以新台幣 120 萬元計算發給配合施工獎勵金。
- (D) 前項第(B)、(C)款有關三七五出租耕地，其配合施工獎勵金每公頃以新台幣 120 萬元計算，由出租人領取三分之二，承租人領取三分之一。

#### B. 建物部分

建物所有人合於下列規定者為發放對象（公法人及公營事業機關不適用）。

- (A) 房屋所有人已自行拆遷者，一律按已領建物補償金額另加補發三成自拆獎勵金（連同已領二成自動拆遷獎勵金共計五成）。
- (B) 待拆遷戶願意配合在本路段施工前，自行拆遷完竣者加發三成自動拆遷獎勵金（連同原有二成自動拆遷獎勵金共計五成）。
- (C) 未能提出合法建物證明之拆遷戶自行拆遷者，按拆遷救濟金額發給三成自動拆遷獎勵金。

#### C. 個案公告現值偏低發放地價救濟金部分

- (A) 以私有土地所有權人為發放對象。
- (B) 依據新竹、桃園、台北等縣地價評議委員會評議各路段救濟金計算標準核發之。

綜上，本獎勵專案僅適用北二高工程，且獎勵項目較少，除因徵收當時公告現值與市場交易價格差距懸殊，以獎勵名目每公頃一律加發 120 萬元，填補土地所有權人損失外，僅對配合拆遷之房屋所有人發給建物自拆獎勵金。惟於通案規定內，再以個案地價偏低者救濟，誠屬特別，亦顯見當時用地取得之急迫性。再者，三七五出租耕地無分公私土地一律適用，在專案名稱為「徵收北部第二高速公路工程用地補償獎勵專案」

下，擴及公地部分。

## (2) 臺灣區國道工程用地徵收獎勵專案

鑒於推動北二高工程用地取得之經驗及土地徵收法令未齊一補償項目及標準修正公佈前，除應提前規劃國道工程，早期公告國道整體路網，以便地方配合辦理都市計畫變更作業並對各路段地價作合理適當之調整，惟業主仍認為興建國道屬線型封閉性道路，與一般闢建之公路具有受益不同，常以地價補償偏低為由，劇烈抗爭致延誤工期，故對未來國道之興建或拓寬工程所需用地，在土地法、平均地權條例及農業發展條例等相關法規未修正前，如能酌列獎勵經費鼓勵地主提供土地，化阻力為助力，工程得能順利展開，縮短工期，其對社會經濟整體效益，助益甚鉅，故從法理情多方考量，仍有必要採取獎勵措施，以資因應。遂研提「台灣區國道工程用地徵收獎勵專案」，陳奉交通部 82 年 2 月 10 日交總（82）字第 001579 號函核定，並據以製作作業要點執行之，其獎勵措施如下：

### A. 土地部分

私有土地所有權人合於下列規定者發放配合施工獎勵金。

- (A) 工程用地地主在尚未完成法定補償提存前同意出具土地使用權同意書先行提供本路段施工者，除一律按徵收當年期公告土地現值計算法定補償地價及加四成發給外，另以每公頃 120 萬元計算發給配合施工獎勵金。
- (B) 工程用地經公告徵收依法完成補償提存後，縣市政府代執行前，業主始允提供土地同意使用或施工時不阻撓者，另以每公頃 60 萬元計算發給配合施工獎勵金。
- (C) 工程用地經縣市政府代為執行者，一律不予發給配合施工獎勵金。
- (D) 業主願意照當期公告土地現值讓售土地者，仍以讓售當期公告土地現值並加四成計算辦理收購，並比照(A)項發給配合施工獎勵金。
- (E) 前項工程用地屬公法人及公營事業機構、各農田水利會所有者，不適用(A)、(B)項之規定。屬三七五出租耕地時，其配合施工獎勵金依(A)、(B)項之規定由出租人領取三分之二，承租人領取三分之一。
- (F) 都市計畫外之農業用地，在農業發展條例第 27 條「在依法作農業使用期間，移轉與自行耕作之農民繼續耕作時，免徵土地增值稅」

之規定未修正前，業主立具切結書同意由施工單位逕行施工者，其應繳之土地增值稅，得以發給農業特別救濟金方式，予以全額補助。若業主抗爭阻撓施工者，則一律不予發給農業特別救濟金（至 83 年 2 月 2 日修正平均地權條例第 42 條規定，徵收之土地免徵土地增值稅，本項特別救濟金爰配合不再發放）。

- (G) 業主具領配合施工獎勵金或農業特別救濟金後，如有違反原來同意而拒予施工時，則應無條件繳回，否則依法追償，並協調縣市政府予以依法代為執行。
- (H) 本案配合施工獎勵金、農業特別救濟金在購地預算決算後，停止發給。

#### B. 建物部分

自動拆遷獎勵金、救濟金、補助費等以建物所有人合於下列規定為發放對象。

- (A) 房屋所有人凡於限期內自動拆遷者發給自動拆遷獎勵金獎勵之，惟最高以發給建物補償金額之 50% 為限；但地方政府另有較高標準規定者，從其規定。
- (B) 未能提出合法建物證明之拆遷戶，除地方政府另有較高標準從其規定外，按合法建物補償標準 70% 發給拆遷救濟金，其於限期內自行拆遷者，按拆遷救濟金額之 30% 計算發給自動拆遷獎勵金。
- (C) 工廠停工損失及機器搬遷補助費用委託專業單位鑑估補償，店舖營業補助金依照當地市縣政府規定標準辦理補償，未規定者得參照鄰近市縣政府規定標準辦理補償。

#### C. 協議使用土地

基於工程用地在未依法公告徵收前，必須先行使用私有土地時，得與業主協議訂立先行使用契約，其應支付之使用費視各地實際情形協議之。

綜上，本獎勵專案除適用範圍擴大為整體國道工程，獎勵項目亦增加農業救濟金以補助農業用地徵收課徵之土地增值稅及協議使用土地項目，此外依業主配合施工之快慢給予不同額度之配合施工獎勵金，另為免業主遲未領取配合施工獎勵金及農業救濟金，致用地費無法辦理結算，配合增訂該等救濟金最後領取期限。

施行期間，考量實務上墳墓疏導遷葬之需要，修正增列自動遷葬獎勵金之規定，該修正案並陳奉交通部 83 年 4 月 26 日交總 83 字第 012751

號函核定。

(3) 交通建設工程用地徵收獎勵專案

嗣交通部為期統一交通建設事業土地徵收各項獎勵救濟標準並鼓勵民眾配合公共建設，以順利取得所需用地，舒緩徵收阻力，俾利國家整體交通建設事業與工程之推展，爰參照當時之法令及「台灣區國道工程用地徵收獎勵專案」規定，於84年1月9日交總84字第000288號函頒訂「交通建設工程用地徵收獎勵專案」同時並停止適用「台灣區國道工程用地徵收獎勵專案」，其獎勵措施如下：

A. 土地部分

- (A) 地價加成補償：工程用地加成補償標準，按照徵收當期公告土地現值計算法定補償費另加四成發給。
- (B) 工程用地土地所有權人於完成徵收補償提存前，出具土地使用權同意書先行提供施工者，按每公頃120萬元計算發給配合施工獎勵金。若於完成徵收補償提存後，依法代執行前，土地所有權人始允提供土地同意使用或施工時不阻撓者，其配合施工獎勵金減為每公頃60萬元發給。其於完成徵收補償提存後，並經依法代執行者，一律不予發給配合施工獎勵金。
- (C) 土地所有權人願意照徵收當期公告土地現值讓售土地者，仍以讓售當期公告土地現值並加四成計算辦理收購，並比照(B)項發給配合施工獎勵金。
- (D) 工程用地屬三七五出租耕地時，經出租人及承租人依前開規定出具土地使用同意書或施工不阻撓者，其配合施工獎勵金依(B)項規定分別由出租人領取三分之二，承租人領取三分之一。
- (E) 工程用地屬公法人及公營事業機構所有者，配合施工獎勵金不予發給；惟如屬出租土地者，其承租人依前開規定出具土地使用權同意書或施工不阻撓者，得發給依(B)項規定計算配合施工獎勵金之三分之一。
- (F) 土地所有權人或承租人具領配合施工獎勵金後，如有違反原來同意或拒予配合施工時，應無條件悉數繳回，否則依法追償，並協調縣市政府予以依法代為執行。
- (G) 本案配合施工獎勵金在購地預算決算後，停止發給。

B. 建物部分

獎勵項目及標準如下：



- (A) 合法房屋所有人凡於限期內自行拆遷者，按當地直轄市、縣（市）政府興辦公共工程拆遷合法建物查估補償標準發給自動拆遷獎勵金獎勵之，惟最高以發給建物補償金額之 50% 為限；但地方政府另有較高標準規定者，從其規定。
- (B) 在交通建設工程路權圖核定日前存在之建物且未能提出合法建物證明之拆遷戶，其於限期內自行拆遷者，按拆遷救濟金額之 30% 計算發給自動拆遷獎勵金；但地方政府另有較高標準規定者，從其規定。
- (C) 在交通建設工程路權圖核定日前存在之建物且未能提出合法建物證明之拆遷戶，除地方政府另有規定較高標準從其規定外，按合法建物補償標準 70% 發給拆遷救濟金。
- (D) 工廠停工損失及機器搬遷補償費得委託專業單位鑑估補償。店舖營業補助金依照當地縣市政府規定標準辦理補償，未規定者得參照鄰近縣市政府規定標準辦理補償。
- (E) 墳墓墓主於限期內自行遷葬者，按當地縣市政府遷葬合法墳墓查估標準發給墳墓遷葬金額之 50% 自動遷葬獎勵金。

#### C. 協議使用土地部分

基於工程用地在未依法公告徵收前，必須先行使用私有土地時，得與土地所有權人協議訂立先行使用契約，其應支付之使用費視各地實際情形由雙方協議之。

綜上，本獎勵專案已轉由交通部主導，惟大致仍沿用舊獎勵專案之規定，其適用範圍擴大至各重大之線形交通建設工程，且為防止投機分子套取補償費，造成公私受損，明訂拆遷救濟金發給對象須為路權圖核定前即已存在之未能提出合法建物證明之拆遷戶。

#### (4) 交通部暨所屬各機關辦理交通建設工程用地徵收獎勵專案

行政程序法 90 年 1 月 1 日起實施，該法第 6 條及第 7 條規定，行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇，並應以「所採取之方法應有助於目的之達成」之原則為之。鑑於「交通建設工程用地徵收獎勵專案」已行之多年，且對各項重大交通建設工程用地之取得，徵收阻力之舒緩，確實發揮相當大之效益，不宜遽然停止適用，加以該獎勵專案所訂獎勵金、救濟金等發放經費，係經各需地機關編列預算並完成法定程序，是其規定尚無牴觸上位法規，由交通部依職權訂定或修正之，尚無適法性疑義，鑒此，該獎勵專案仍應繼續適用，惟其中「地價加成補償」、「工

廠停工損失補償」、「機器搬遷補償等」規定，因與 89 年 2 月 2 日公佈之土地徵收條例未合，予以配合修正，並經交通部於 90 年 9 月 25 日交總 90 字第 054545 號函頒修正「交通部暨所屬各機關辦理交通建設工程用地徵收獎勵專案」，其獎勵措施如下：

#### A. 土地部分

發給配合施工獎勵金，獎勵標準如下：

- (A) 工程用地土地所有權人於徵收補償完竣前，出具土地使用權同意書先行提供施工或出具配合施工切結書者，按每公頃 120 萬元計算發給配合施工獎勵金。但土地征收補償費因受領遲延或不能受領，已由直轄市或縣（市）主管機關依土地徵收條例第 26 條第 1 項規定存入專戶保管者，於工程施工前，土地所有權人自保管專戶領取補償費後 3 天內出具土地使用權同意書先行提供施工或出具配合施工切結書者，得比照發給配合施工獎勵金。
- (B) 工程用地屬三七五出租耕地時，經出租人及承租人依前開規定出具土地使用同意書或配合施工切結書者，其配合施工獎勵金依前項規定分別由出租人領取三分之二，承租人領取三分之一。
- (C) 工程用地屬公法人及公營事業機構所有者，配合施工獎勵金不予發給；惟如屬出租土地者，其承租人依前開規定出具土地使用權同意書或配合施工切結書者，得發給依第 1 項規定計算配合施工獎勵金之三分之一。
- (D) 土地所有權人或承租人具領配合施工獎勵金後，如有違反原來同意或 拒予配合施工時，應無條件悉數並加計利息繳回，該利息依臺灣銀行活期存款牌告利率計算。
- (E) 本案配合施工獎勵金在購地預算決算後，停止發給。

#### B. 地上物部分

獎勵項目及標準如下，但地方政府另有較高標準規定者，從其規定。

- (A) 合法房屋所有人凡於限期內自行拆遷者，按當地直轄市、縣（市）政府興辦公共工程拆遷合法建物查估補償標準 50%發給自動拆遷獎勵金獎勵之。
- (B) 在交通建設工程用地範圍核定日前存在之建物且未能提出合法建物證明之拆遷戶，其於限期內自行拆遷者，按拆遷救濟金額之 30% 計算發給自動拆遷獎勵金。

(C) 在交通建設工程用地範圍核定日前存在之建物且未能提出合法建物證明之拆遷戶，按合法建物補償標準 70%發給拆遷救濟金。

(D) 墳墓墓主於限期內自行遷葬者，按當地縣市政府遷葬合法墳墓查估標準發給墳墓遷葬金額之 50%自動遷葬獎勵金。但經當地縣市政府以特殊建物查估者除外。

綜上，本獎勵專案已全由交通部主導，將所有交通建設均納入適用範圍，並配合土地徵收條例規定，刪除有關地價加成補償、工廠停工損失補償及機器搬遷補償等規定，此外土地所有權人領取配合施工獎勵金之條件亦予限縮，且增列利息追償規定，較修正前更為嚴格。另因協議使用土地係於土地徵收前之取得土地方式，與獎勵訂定目的無直接關聯，應支付之使用費及配合施工獎勵金得計入協議底價之訂定，爰刪除協議讓售加發獎勵金及協議使用土地之相關規定。

綜觀獎勵專案各期之規定，不難發現隨著用地問題及法令修訂與日進步，為利參考，茲將各階段獎勵措施地上物部分整理如附表。

◆徵收北部第二高速公路工程用地補償獎勵專案

費用名稱	內容	領取人	備註
拆遷獎勵金	被徵收之建物，業主配合於施工前自行拆遷者，按建物補償金額另加發三成拆遷獎勵金（連同原發給二成共計五成）	建物所有權人	

◆臺灣區國道工程用地徵收獎勵專案

費用名稱	內容	領取人	備註
自動拆遷獎勵金	1.房屋所有人凡於限期內自動拆遷者 2.最高以發給建物補償金額之 50%為限 3.地方政府另有較高標準規定者，從其規定 4.未能提出合法建物證明之拆遷戶，按合法建物補償標準 70%發給拆遷救濟金，其於限期內自行拆遷者，按拆遷救濟金額之 30%計算發給自動拆遷獎勵金	建物所有權人	

工廠停工損失	委託專業單位鑑估補償	公司行號負責人	
機器搬遷補助費用	委託專業單位鑑估補償	公司行號負責人	
店鋪營業補助金	依當地市縣政府規定標準辦理補償，未規定者參照鄰近市縣政府規定標準辦理補償	營業使用人 公司行號負責人	

◆ 交通建設工程用地徵收獎勵專案

費用名稱	內容	領取人	備註
自動拆遷獎勵金	1.合法房屋所有人凡於限期內自行拆遷者，按當地市縣政府興辦公共工程拆遷合法建物查估補償標準發給自動拆遷獎勵金 2.最高以發給建物補償金額之 50%為限 3.地方政府另有較高標準規定者，從其規定	建物所有權人	
拆遷救濟金	在路權圖核定日前存在之建物且未能提出合法建物證明之拆遷戶，除地方政府另有規定較高標準從其規定外，按合法建物補償標準 70%發給拆遷救濟金	建物所有權人	
工廠停工損失	委託專業單位鑑估補償	公司行號負責人	
機器搬遷補助費	委託專業單位鑑估補償	公司行號負責人	
店鋪營業補助金	依當地市縣政府規定標準辦理補償，未規定者參照鄰近市縣政府規定標準辦理補償	公司行號負責人	

墳墓自動遷葬獎勵金	墳墓墓主於限期內自行遷葬者，按當地縣市政府遷葬合法墳墓查估標準發給 50% 自動遷葬獎勵金。	墳墓管理人	
-----------	--	-------	--

◆ 交通部暨所屬各機關辦理交通建設工程用地徵收獎勵專案

費用名稱	內容	領取人	備註
建物自動拆遷獎勵金	1.合法房屋所有人凡於限期內自行拆遷者，按當地市縣政府興辦公共工程拆遷合法建物查估補償標準 50%發給自動拆遷獎勵金 2.未能提出合法建物證明之拆遷戶，其於限期內自行拆遷者，按拆遷救濟金額之 30%計算發給自動拆遷獎勵金 3.地方政府另有較高標準規定者，從其規定	建物所有權人	
建物拆遷救濟金	1.在工程用地範圍核定日前存在之建物且未能提出合法建物證明之拆遷戶，按合法建物補償標準 70%發給拆遷救濟金 2.地方政府另有較高標準規定者，從其規定	建物所有權人	
墳墓自動遷葬獎勵金	1.墳墓墓主於限期內自行遷葬者，按當地縣市政府遷葬合法墳墓查估標準發給 50%自動遷葬獎勵金，但經當地縣市政府以特殊建物查估者除外。 2.地方政府另有較高標準規定者，從其規定	墳墓管理人	
工廠停工損失	委託專業單位鑑估補償	公司行號負責人	
機器搬遷補償費	委託專業單位鑑估補償	公司行號負責人	
店鋪營業補助	依當地市縣政府規定標準辦	公司行號負責	

金	理補償，未規定者參照鄰近市縣政府規定標準辦理補償	人	
---	--------------------------	---	--

國道工程各計畫別(不含北二高)，如二高後續、北宜高速公路、國道東部公路(蘇花段)及國道 6 號(南投段)，徵收私有土地面積計 3100.584560 公頃，而適用獎勵專案規定核發之配合施工獎勵金數額為 34 億 2379 萬 9321 元，詳如下列概估表所示。

國道工程徵收私地發放配合施工獎勵金概估表

計畫別	面積(公頃)	金額(元)
二高後續	2674.347905	27 億 4248 萬 2740 元
北宜高速公路	267.277064	4 億 9395 萬 8362 元
國道東部公路(蘇花段)	30.982688	3529 萬 7257 元
國道 6 號(南投段)	128.076903	1 億 5206 萬 962 元
合計	3100.584560	34 億 2379 萬 9321 元

## (二) 相關機關類似作法

### 1. 臺灣省土地徵收核發獎勵金、補助金及救濟金要點

臺灣省政府（以下簡稱本府）為統一本省土地徵收核發各項獎勵金、補助金及救濟金標準，並鼓勵民眾配合公共建設順利取得所需用地，紓緩土地徵收之阻力，而利國家整體公共建設工程之推展，前以 85 年 3 月 7 日 85 府地二字第 148408 號函訂定本要點，然上開規定業經前臺灣省政府 88 年 8 月 4 日 88 府法字第 157924 號函規定溯自 88 年 7 月 1 日起停止適用。上開要點停止適用後，有關獎勵金、補助金及救濟金之發放，應由各需地機關依內政部 77 年 2 月 11 日台內地字第 572840 號函釋規定，本於權責自行斟酌處理。茲將該要點內容詳列如下：

- (1) 本府及所屬各機關徵收私有土地，核發獎勵金、補助金及救濟金應依本要點辦理。
- (2) 徵收土地獎勵項目及標準如下：
  - A. 都市土地依都市計畫法第 49 條規定加成補償；非都市土地除按公告土地現值補償外，視都市土地加成標準，發給獎勵金。
  - B. 土地所有權人出具土地使用同意書先行提供施工者，或於徵收補償提存前出具配合施工切結書者，按每公頃 120 萬元計算發給配合施工獎

勵金。

- C. 工程用地屬三七五出租耕地，經出租人及承租人依前項規定出具土地使用同意書及切結書者，其配合施工獎勵金分別由出租人領取三分之二，承租人領取三分之一。
  - D. 工程用地屬公營事業機構所有者，配合施工獎勵金不予發給，其屬三七五出租耕地，經承租人依前項規定出具土地使用同意書及切結書者，發給承租人三分之一。
- (3) 一併徵收建築改良物之獎勵救濟項目及標準依下列規定辦理。但不包括公營事業機構所有之建築改良物：
- A. 建築改良物所有人於限期內自行拆遷者，按當地縣（市）政府興辦公共工程拆遷合法建築物查估補償標準發給建築改良物補償金額之 50% 自動拆遷獎勵金；但縣（市）政府另有較高標準者，從其規定。
  - B. 在事業計畫奉核定日前或交通建設工程路權圖核定日前原有之建築改良物，無法提出合法建築物證明文件，且於限期內自行拆遷者，按合法建築物補償標準 70% 發給拆遷救濟金，同時加發拆遷救濟金額 30% 之自動拆遷獎勵金。

前項事業計畫奉核定或交通建設工程路權圖核定後需地機關應即對工程用地範圍內之地上物予以拍照存證。

- C. 工廠於限期內自動拆遷者，除依當地縣（市）政府所定標準辦理並依第一款規定發給建築改良物自動拆遷獎勵金外，得酌給機器及生產原料搬遷補助金。縣（市）政府未規定標準者，得參照相鄰縣（市）政府規定標準辦理。
  - D. 店舖營業損失補助金依照當地縣（市）政府規定標準發給，未規定者得參照相鄰縣（市）政府規定較高標準辦理。
- (4) 人口搬遷補助金及房租補助金依照當地縣（市）政府規定標準發給，未規定者得參照相鄰縣（市）政府規定較高標準辦理。

前項搬遷人口以建築改良物徵收公告日 6 個月前，在該住所設有戶籍，並有居住事實者為限。

- (5) 墳墓墓主於限期內自行遷葬者，按當地縣（市）政府遷葬合法墳墓查估標準發給墳墓遷葬金額之 50% 自動遷葬獎勵金。
- (6) 農林作物、禽畜、漁類補償及遷移費等，按當地縣（市）政府所訂標準辦理補償。但禽畜、漁類得視個案情形加發搬遷獎勵金。
- (7) 本要點所需經費由需地機關於工程事業計畫預算內支應。

- (8) 各縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所徵收私有土地，核發獎勵金、補助金及救濟金標準得比照本要點辦理。

綜上，前臺灣省政府頒訂獎勵救濟要點基本架構上仍參照部頒規定辦理，內容上較不同者，係未提出合法證明建物認定基準點為「在事業計畫奉核定日前或交通建設工程路權圖核定日前」，及增列需地機關對用地範圍內地上物拍照以供存証。

## 2. 經濟部水利事業工程用地核發獎勵金及救濟金要點

經濟部（以下簡稱本部）為加速推動水利事業工程興辦，鼓勵民眾先行提供土地配合施工，紓緩土地取得之阻力，特以 92 年 9 月 5 日經授水字第 09220211430 號令頒定本要點。其內容如下：

- (1) 本部所屬各機關（以下簡稱執行機關）辦理水利事業徵收或協議價購私有土地與公有出租土地，應依本要點規定核發獎勵金及救濟金。
- (2) 徵收或協議價購私有土地與公有出租土地之獎勵項目及標準如下：
  - A. 工程用地徵收前，土地所有權人出具土地使用同意書先行提供施工，或於未領取徵收補償費存入保管專戶前出具配合施工切結書，且均未阻撓施工者，按每公頃 120 萬元計算發給配合施工獎勵金。
  - B. 土地所有權人願意照當期土地公告現值及加成補償成數辦理協議價購，並出具土地使用同意書先行提供施工，且未阻撓施工者，按每公頃 120 萬元計算發給配合施工獎勵金。
  - C. 工程用地屬三七五出租耕地，經出租人及承租人依第一款規定出具土地使用同意書或切結書且未阻撓施工者，其配合施工獎勵金分別由出租人領取三分之二，承租人領取三分之一。
  - D. 工程用地屬公營事業機構所有者，不發給配合施工獎勵金。但其已出租且承租人依第一款規定出具土地使用同意書或切結書並未阻撓施工者，發給承租人配合施工獎勵金三分之一。
  - E. 公有出租土地之承租人依第一款規定出具土地使用同意書或切結書且並未阻撓施工者，發給承租人配合施工獎勵金條件者，若因訴訟或繼承等因素暫時無法領取配合施工獎勵金，得提出相關證明文件，於訴訟或繼承等因素完成後再行領取。

土地所有權人或承租人具領配合施工獎勵金後，如有違反原來同意或拒予配合施工者，應無條件悉數繳回配合施工獎勵金。

經依土地徵收條例第 8 條規定一併徵收之殘餘土地者，不予發給配合施工獎勵金。



- (3) 徵收私有土地，其土地改良物之獎勵與救濟之項目及標準如下。但直轄市或縣（市）政府之標準較高者，從其規定。
- A. 建築改良物所有人於限期內自行拆遷者，除依土地徵收條例第 31 條規定發給補償費外，另按當地直轄市或縣（市）政府興辦公共工程拆遷合法建物查估補償標準發給建築改良物補償金額之 50% 之自動拆遷獎勵金。
  - B. 在事業計畫奉核定日前原有之建築改良物，無法提出合法建築物證明文件，且於限期內自行拆遷者，按合法建築物補償標準 70% 發給拆遷救濟金，同時加發拆遷救濟金額 30% 之自動拆遷獎勵金。
  - C. 墳墓所有人於限期內自行遷葬者，按當地直轄市或縣（市）政府遷葬合法墳墓查估標準發給墳墓遷葬金額 50% 之自動遷葬獎勵金。

前項 B 款所稱事業計畫奉核定日期原有之建築改良物，仍應由建築改良物所有權人提出建物謄本、戶口遷入證明、稅籍證明、自來水接水或電力接電證明、鄉（鎮市）公所證明文件、航照圖或門牌編訂證明文件；無上開證明文件者，其所有人應洽當地直轄市或縣（市）政府建管單位查處，據以提出其他證明文件。

執行機關於事業計畫奉核定後，應即對工程用地範圍內之地上物予以拍照存證。

本要點所需經費由相關工程計畫預算內支應。

綜上，經濟部專案規定與部頒獎勵專案內容上亦相同，惟其增列配合施工獎勵金得因訴訟或繼承原因延後領取彈性作法，另地上物於事業計畫核定後應予拍照存證。再者，未能提出合法建物如何查處，將現行地方政府實務作法增列供參照。

### 三、 獎勵補助措施之理論基礎

各需用土地機關於現行土地法令，如土地法、平均地權條例、土地徵收條例、……等規定外，另立名目對被徵收土地所有權人給予實質上之金錢給付，其性質為何？有無抵觸法令之虞？茲從行政法理、大法官解釋、學者見解、地政機關（含行政院）、財稅機關釋示、行政法院判決意旨及行政法原則作整理分析，以供參考。

#### (一) 行政法理(含大法官解釋、學者見解)

1. 國家責任，廣義方面而言，包括國家不法侵害人民所負之「國家賠償」，及國家合法行為導致人民產生特別犧牲之「損失補償」。兩者主要區別，在於「國家賠償」係因「違法」行為而生之國家責任，依國家賠償法相關規定辦理（非本文探討之重點）；「損失補償」則因國家「合法」行政所致。茲將兩者之區別，列表說明於下：

行政上損害賠償與損失補償區別表

	損害賠償	損失補償
屬性	司法性質	行政性質
發生原因	人民因行政機關之違法行為，致權益遭受損害。	人民因行政機關之適法行為，致其權利受到損失。
管轄權	除在行政訴訟中附帶請求賠償應由行政法院判決外，依國家賠償規定，人民應向賠償義務機關提出賠償請求，雙方協議不成時，始得提起民事訴訟，由普通法院管轄。	行政法院管轄。
前提條件	以有故意或過失之情形為條件。	不以故意或過失為條件。
補償範圍	除法令或契約有特別規定外，以填補受害人所受損害及所失利益為範圍。	限於填補人民現實直接所受之損失，範圍較小。

行政法上之損失補償，指行政機關基於公益之目的，合法實施公權力，致人民之生命、身體或財產遭受損失，而由國家予以適當（合理或相當）補償之制度，人民之權利固然受到憲法保障，惟於行使權利時，仍負有一定程度之社會義務，是以，行政機關基於公共利益，依法行使公權力，若因此造成人民生命、身體或財產上之損失時，如該損失屬於社會義務之範圍者，人民自應忍受，不生補償之問題；反之，行政機關之行為對人民所造成之損失，如已超過其所應盡之社會義務時，而構成一種特別犧牲，應由國家給予合理之補償，始合乎公平之原則。而究屬「應予補償之特別犧牲」，或「不予補償之社會義務」，應就行政機關干預行為之「程度」，是否違反平等原則及侵害財產權之本質，則應針對個案去判別。

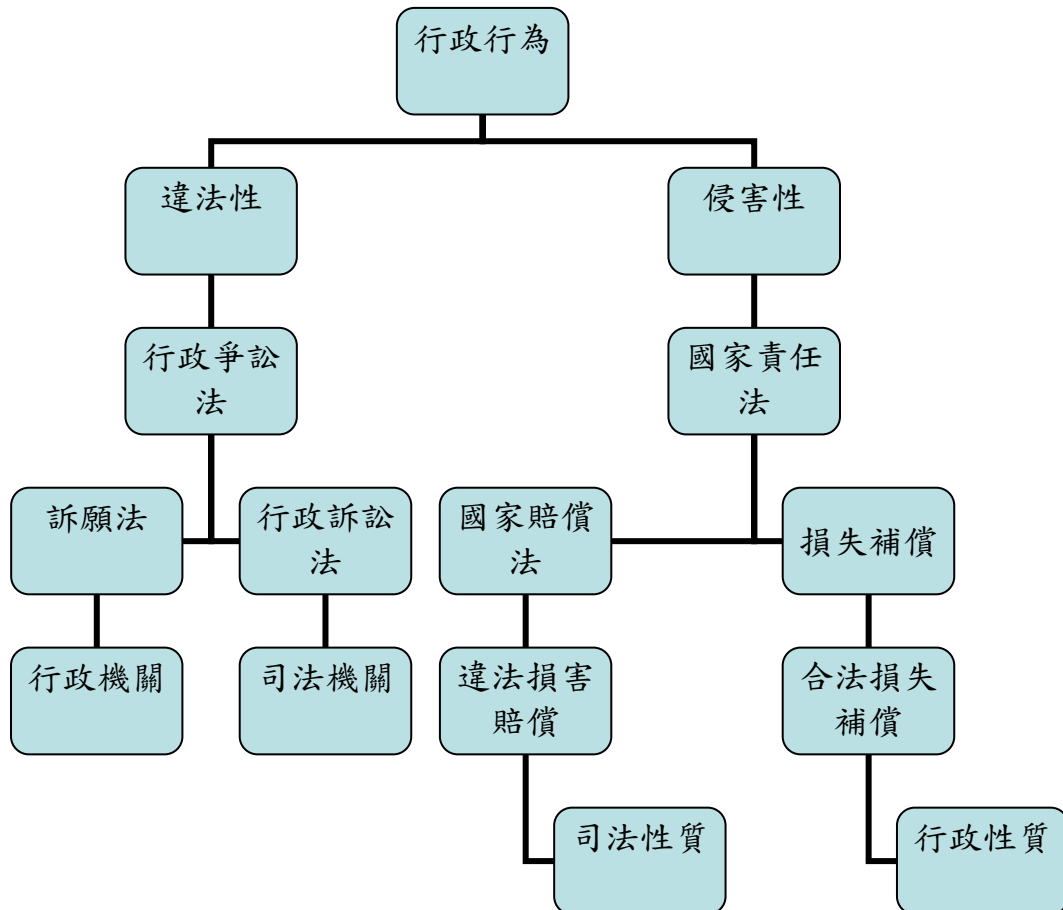
2. 按我國憲法並未對行政損失補償設有明文規定，僅於第 15 條規定：「人民……之財產權，應予保障」，至於憲法第 108 條第 14 款提及「公用徵收」，惟其僅屬中央與地方立法權限事項之劃分規定，另第 13 章「基本國策」中，第 143

條第 1 項規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。」，由於我國憲法對於損失補償制度，未有明確之規定，是以，如欲探究我國損失補償之體系架構，只有求諸司法實務見解，其中司法院大法官歷來解釋，如「公用(或土地)徵收補償」(釋字第 425 號)及「特別犧牲補償」(釋字第 336、400、440 號)即為顯例。按「公用徵收」，指基於公共利益之需要，由國家以強制手段取得私有財產權，並給予財產權人相當之補償。在現行法中，關於「公用徵收」之規定較為詳盡者，為土地法及土地徵收條例中有關「土地徵收」之規定。而「財產權限制」，包括對使用、收益、處分權之限制等，該限制如未侵犯財產權之本質內涵，則屬對財產權之合憲限制，為財產權之社會義務，原則上，財產權人應予容忍。惟於個別之情形，財產權人所受限制及損害之程度，如逾越人民所可忍受之界限，而形成「特別犧牲」者，應給予適當之補償。

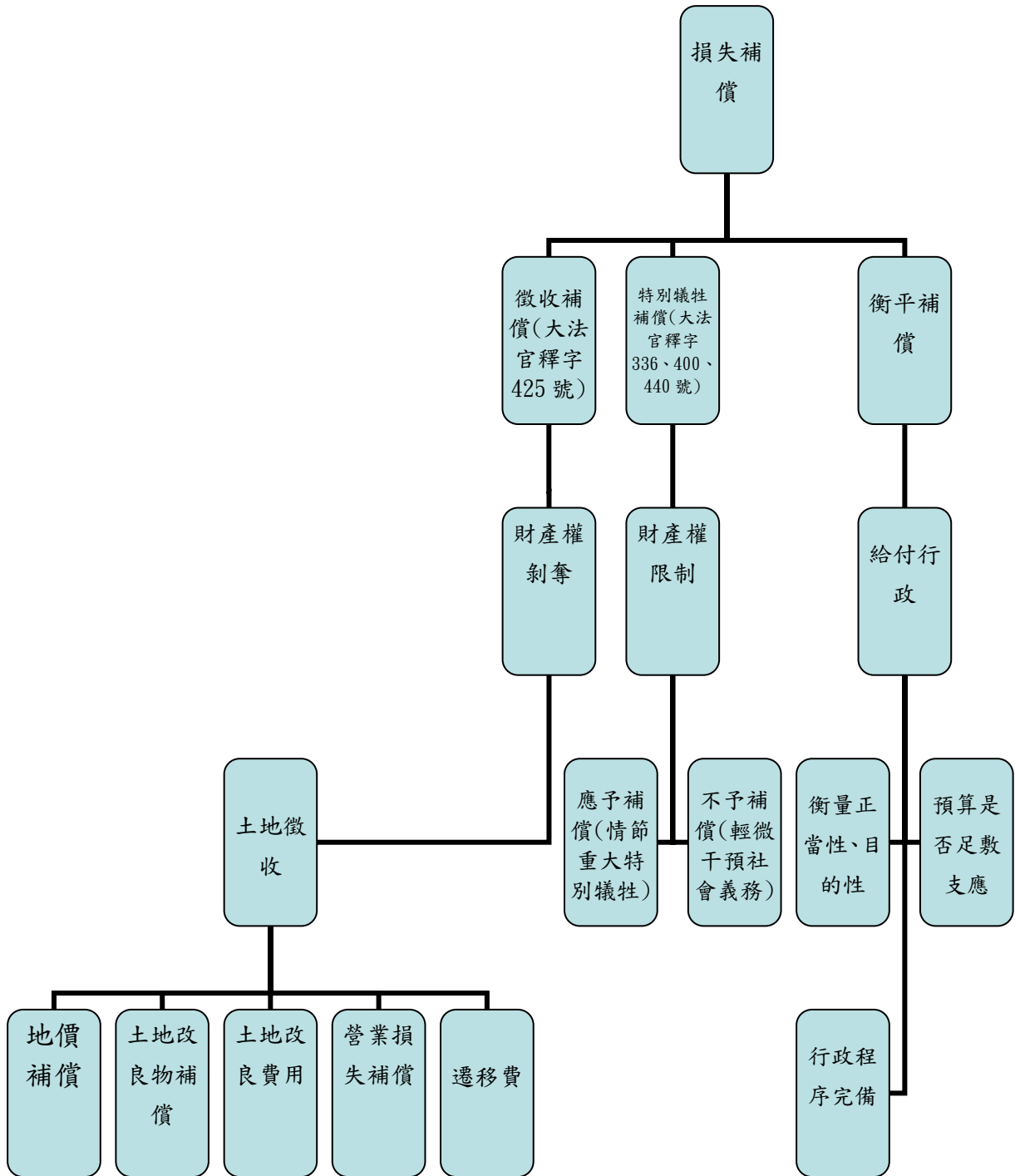
3. 另相關行政法專家學者所提理論見解，亦具補充之地位，尤其是人民所受損失如程度上尚不構成「特別犧牲」者，其雖無請求補償之權利，惟國家非不得基於「衡平性」或「合目的性」之考量，而給予人民一定之補償，特別是基於「社會國原則」之精神，國家對於人民所受之若干損失，得主動給予一定之補償，藉以實現社會正義。類此補償規定稱為「衡平補償」或「社會補償」，俾與上開司法實務見解之損失補償制度，有所區別。

綜上，為利參考，茲將行政救濟體系及損失補償架構詳列如下表所示。

# 行政救濟體系



## 損失補償架構表



### (二) 內政部、行政院基於職權所發布行政命令或行政釋示

1. 內政部 77 年 2 月 11 日台(77)內地字第 572840 號函釋

徵收土地時，於地價補償外，有關加發獎勵金、轉業輔導金……等，並非法定補償範圍，應由各需用土地機關自行斟酌財力狀況及實際情形發給，法令並不禁止。

2. 內政部 88 年 8 月 31 日台(88)內地字第 8809398 號函釋

獎勵金、救濟金或轉業輔導金，非地價範圍，地政機關不應干涉，但發放徵收補償時，得代為轉發，其發給對象，宜視土地使用之實際狀況，由需用土地人或機關協議定之。

由上所敘，主管地政事務之中央機關內政部相關釋示(或職權命令、行政規則)，並未統一明訂土地徵收時，各需地機關核發獎勵金、救濟金標準，僅於法律位階不高之行政命令中，言明法令並不禁止，可了解仍停留於依法行政中法律優越(位)原則(消極地不牴觸法律)之遵守。惟各需地機關於行使徵收公權力時，對不同公共建設工程之土地所有權人卻有可能礙於財政或經費拮据因素，抑或各機關行政裁量後作為或不作為，而有給或不給之差別對待，實非依法行政之本意。尤其土地徵收對人民財產造成嚴重剝奪，如行政機關單方所為係合法行使且為公益意圖，適當合理之損失補償及法律保留原則(積極地應有法律依據)之注重仍應特別注意遵行，此正與憲法表彰人民基本權之條款相符合。

3. 行政院 90 年 10 月 2 日台交第 058421 號函釋

針對救濟金發放(如公地上違規農作物及建築物、公地墾殖救濟金……等)請視財力狀況及具體事實，本於權責自行核處。

### (三) 各級行政法院判決意旨

土地徵收條例實施以來，各級行政法院適用該條例及民眾所提行政爭訟案件表示之法律見解，亦可作為行政機關處理相關案件之參考，俾確保依法行政，以保障人民權益。茲將其裁判字號與日期，及法律見解擇要彙整於下，以備查閱引用。

1. 臺北高等行政法院(含最高行政法院、行政法院、臺灣高等法院)關於「行政救濟金」爭訟判決理由：

(1) 臺北高等行政法院 90 年 3 月 30 日 89 年度訴字第 1314 號判決。

A. 有關加發獎勵金、轉業輔導金、救濟金等並非法定補償範圍，得由各

需地機關自行斟酌財力狀況及實際情形發給，法令並不禁止。此有內政部 77 年 2 月 11 日臺內地字第 572840 號函釋可參。需地機關既得自行斟酌財力狀況及實際情形，決定是否發給行政救濟金或發給多少，則其行使裁量權時，如無逾越權限或濫用權力之情事，即難指為違法。

- B. 本案因設校之迫切需求，及為符合○○市政府「先安置後拆除」處理原則，被告乃於 88 年 5 月 17 日簽奉市長核准對於龍門國中拆遷戶，酌情核發自動搬遷行政救濟補償金，該行政救濟金之核發目的係為補償自動搬遷之拆遷戶，行政救濟補償金非法定補償，被告係斟酌市府財力狀況及實際情形酌情發給拆遷戶自動搬遷行政救濟金，核其性質應係對現住人搬遷之補助費，原告於核發自動搬遷行政救濟金時，既非「現住人」，所請與被告核發行政救濟金之目的不符，被告予以否准，並無逾越權限或濫用權力之情事，即難指為違法。
- C. 被告僅係不准發給原告行政救濟金，並非撤銷或廢止原告既得之利益（授益處分），本無信賴保護原則之適用。

(2) 臺北高等行政法院 90 年 8 月 31 日 89 年度訴字第 1861 號判決

- A. 按憲法第 7 條平等原則固應拘束行政機關之各種行政行為，惟該原則並非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，行政機關基於憲法之價值體系、立法目的或政策考量，自得斟酌規範事物性質之差異而為合理之區別對待。
- B. 原告所主張比照請求之龍門國中拆遷戶之給付「行政救濟金」，係屬被告基於徵收拆遷作業依法令規定所核定之損失補償以外而所為之給付，核屬「給付行政」之一種，因其給付與公權力行使所致之損失無因果關係，並非損失補償，即非屬法定補償之範圍，應係「政策性之給付」，是以應由需地機關自行斟酌財力狀況及實際情形發給，法令並不禁止，內政部 77 年 2 月 11 日(77)內地字第 572840 號函示亦同此見解。
- C. 惟鑒於國家資源有限，有關政策性之給付，必須考量國家之經濟及財政狀況，依資源有效利用之原則，注意個案之現實情況，就資源為妥善之分配，並應斟酌受益個案必要性妥為處理，非該同一個案之其他個案不得率以地段相近或情形類似為主張應比照辦理之唯一依據文字敘述文字

(3) 臺北高等行政法院 91 年 5 月 15 日 90 年度訴字第 4377 號判決

- A. 建成圓環攤位及業主(攤商)意願認定係依據○○市政府工局建築管理

處於 52 年間會同警察局等相關單位普查列卡有案之攤販清冊及攤商自治會提供之攤商名冊進行訪查確認，全數以列管攤販處理原則，依據「臺北市舉辦公共工程合法建築及農作改良物拆遷補償暨違章建築處理辦法」第 10 條第 2 項第 2 款後段規定辦理行政救濟及安置，並經專案簽報臺北市長核准，比照中山 14、15 號公園新建工程用地內「康樂攤販臨時集中場攤販救濟金發放標準」案例模式，核發每一攤位救濟金。

B. 其所為「給付行政」之標準，係依攤位為計，初不因設攤年代或其攤位所占土地面積為其考量，一律以統一金額救濟金發放，以求實質平等，並無不合。原告主張應對其為個案處理，提高救濟金發放，要屬無據，揆諸前揭法文意旨，原告實乏權利保護要件。

(4) 臺北高等行政法院 91 年 12 月 26 日 90 年度訴字第 6642 號判決

A. 查「行政機關訂定之行政命令，其屬給付性之行政措施具授與人民利益效果者，亦應受相關憲法原則，尤其是平等原則之拘束」，翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村作業實施計畫中關於安遷救濟金之發放，係屬授與人民利益之給付行政，並以補助集水區內居民遷村所需費用為目的，既在排除村民之繼續居住，自應以有居住事實為前提，其認定之依據，變籍僅係其一而已，上開計畫竟以設籍與否作為認定是否居住於該水源區之唯一標準，．．．．未顧及其他居住事實之證明方法，有欠周延，．．．．。」業經司法院作成釋字第 542 號解釋在案。

B. 從而，前臺灣省政府於 85 年 12 月 31 日函修正並報奉行政以 86 年 1 月 23 日函核准之翡翠水庫集水區石碇鄉碧山、永安、格頭三村遷村計畫有關安遷救濟金發放規定為「民國 69 年 1 月 1 日有設籍者，並依據當地鄉公所審核造送之安遷戶名冊為準」，因未顧及其他居住事實之證明方法，自不得作為原告能否領取安遷救濟金之唯一證明方法。

(5) 臺灣高等法院 85 年 4 月 22 日 85 年度重(一)字第 142 號民事判決

拆遷獎勵金之發放，應係上訴人為順利取得北二高工程用地之內部作業規定，整個補償專案，純屬上訴人之內部規章，尚難謂上訴人有自始以之作為向所有被徵收土地之建築物所有人為要約之意，被上訴人主張系爭之補償專案即係要約，尚無可採。

(6) 行政法院 87 年 4 月 23 日 87 年度判字第 725 號判決

查安遷救濟金為政府照顧自行遷移安置之安遷戶之生活而發給之救



濟金，固含有補償之性質，惟此究與政府因行使公權力致人民財產受損之補償(如拆除房屋、除去地上物等)不同。被告依據行政院核定或同意辦理之遷村計畫實施方案、遷村作業實施計畫，公告並執行有關安遷救濟金、地上物查估補償價購事宜，且為避免安遷救濟金之發放過於浮濫，浪費公帑，而明定領取救濟金之資格，與憲法第 15 條規定及司法院釋字第 440 號、第 425 號、第 422 號、第 400 號解釋意旨並無違背。

(7) 最高行政法院 91 年 12 月 19 日 91 年度判字第 2305 號判決

A. 上訴人所指之龍門國中拆遷戶所領取之「行政救濟金」，係因該徵收開闢限於 88 年 6 月底，時間急迫，基於市政建設政策需要，由被上訴人依預算法相關規定編列相關預算，並經地方自治團體之立法機關臺北市議會通過而依法核發，於法有據。

B. 本件係爭之三元街徵收拆遷補償案，既無時間急迫等市政建設政策需要，且未經被上訴人依預算法關規定於該會計年度編列預算送請地方自治團體之立法機關臺北市議會通過，上訴人主張依憲法第 7 條之平等原則等規定，指摘原判決有不備理由及不適用法規與適用不當之違背法令，聲明廢棄云云，無非持其一己主觀法律見解之歧異，斤斤指摘，核無理由，應予駁回。

2. 臺北(高雄)高等行政法院(含最高行政法院)針對「拆遷獎勵金(或發給獎勵金)」爭訟判決理由：

(1) 最高行政法院 93 年 3 月 12 日 93 年度裁字第 125 號裁定(臺北高等行政法院 91 年 11 月 29 日 90 年度訴字第 6047 號裁定)

A. 依交通部所訂頒之「交通建設工程用地徵收獎勵專案」第 2 條第 2 項第 1 款第 1 目規定「合法房屋所有人凡於限期內自行拆遷者，按當地直轄市、縣(市)政府興辦公共工程拆遷合法建築查估補償標準發給自動拆遷獎勵金獎勵之，惟最高以發給建物補償金額之 50%為限，但地方政府另有較高標準規定者，從其規定。」，從而建物補償費之金額既須由行政機關經由一定程序而為估定，則有關自動拆遷補償費，自即仍待相對人確認該建物補償金額，再依上開用地徵收獎勵專案之規定於發給建物補償金額之 50%範圍內核算發給，亦即尚待行政機關以行政處分為之，是人民請求行政機關依徵收補償金額核算給付自動拆遷獎勵金，應係提起行政訴訟法第 5 條之課予義務訴訟，如經否准後，再就該否准之處分，循序提起行政救濟並一併請求給付始為正辦，抗告人卻逕行提起一般給付訴訟，自有起訴不備其他要件之不合法為

由，裁定駁回抗告人之訴，核無違誤。

B. 就抗告人自動拆遷之事實，相對應予審核，作成是否予以獎勵之處分，始予以核發獎勵金，即抗告人請求事項非依公法規定毋庸為行政處分，直接可予以金錢給付，本件抗告難謂為有理由，應予駁回。

(2) 臺北高等行政法院 92 年 2 月 26 日 91 年度訴字第 19 號判決(最高行政法院 93 年 6 月 23 日 93 年度判字第 784 號判決)

A. 依據土地法或土地徵收條例所給付之地上物拆遷補償與交通部 84 年 1 月 9 日交總 84 字第 000288 號函訂頒之「交通建設工程用地徵收獎勵專案」所發給之配合施工獎勵金，二者雖然名稱不同，後者之給付並非依據法律而係依據行政機關基於職權所頒布之「行政命令」，且後者除基於填補提早喪失土地或地上物之使用權能所導致之損害外，尚包括獎勵權利人配合施工、藉以降低行政成本等「公益目的」，惟究其法律性質均屬於對人民財產因公用徵收而受到特別犧牲之補償，而屬於「廣義的徵收補償」。

B. 配合施工獎勵金既然屬於徵收補償之一環，自應由補償機關依據獎勵專案之規定認定發放，而被告於徵收補償法律關係中僅係需用土地人，而非補償機關，原告以被告為請求給付獎勵金之對象，即屬違法。

(3) 臺北高等行政法院 92 年 8 月 21 日 91 年度訴字第 253 號判決

A. 徵收土地及其改良物後，徵收機關對改良物進行拆除，係實現徵收處分之執行行為（最高行政法院 89 裁字第 117 號裁定參照）。因而，關於被徵收改良物之拆除，給與一定之對價，無論其所使用之名稱為何，雖然並未在土地法及土地徵收條例所定補償範圍（此範圍即所謂「法定補償」），核其性質仍屬「因徵收行為而生之損失補償」。「宜蘭縣政府（以下簡稱本府）為劃一縣內興辦各項公共設施用地拆除房屋之查估補償，獎助金發放並簡化作業程序，特定本標準。」第 6 條規定：「為獎助房屋拆除戶，在預定期限內自動拆除遷移，配合公共設施進度，除依重建價格補償外，另加發自動拆除獎勵金、門面修復費、搬遷安置費、營業損失補償費、特別救濟金等。其發放標準如次：一、自動拆除獎勵金：．．．．」，足見發放者為宜蘭縣政府，義務人即為宜蘭縣政府。

B. 該自動拆除獎勵金，係關於被徵收改良物之拆除，所給與一定之對價，為因徵收行為而生之損失補償，給付義務人自應為補償機關，本件即為宜蘭縣政府，並非需地機關。雖然自動拆除獎勵金經費來自於需地

機關，惟此係經費來源，與給付義務機關無關。正如同土地徵收之地價補償費之費用雖然來自需地機關，但需地機關並非補償機關（給付義務人），而是主管機關即市縣地政機關為補償機關。

- (4) 臺北高等行政法院 94 年 3 月 3 日 93 年度訴字第 00348 號判決
- A. 土地徵收之法律關係，除法律另有規定（如：土地徵收條例第 57 條第 2 項）外，僅屬國家與需用土地人間之函請土地徵收、以及國家與私有土地所有權人（即被徵收人）間之徵收補償之二面關係，需用土地人與私有土地所有權人間不發生任何法律關係甚明。
  - B. 再者，依據土地法或土地徵收條例給付之地上物拆遷補償，與依交通部 84 年 1 月 9 日交總 84 字第 000288 號函訂頒之「交通建設工程土地徵收獎勵專案」所發給之配合施工獎勵金，二者雖然名稱不同，後者之給付並非依據法律而係依據行政機關基於職權所頒布之行政命令，且後者除基於填補提早喪失土地或地上之使用權能所導致之損害外，尚包括獎勵權利人配合施工、藉以降低行政成本等公益目的，惟究其法令性質均屬對人民財產因公用徵收而受到特別犧牲之補償，而屬於廣義的徵收補償。配合施工獎勵金既然屬於徵收補償之一環，自應由補償機關依據獎勵專案之規定認發放（最高行政法院 93 年度判字第 784 號判決意旨參照）。
- (5) 高雄高等行政法院 92 年 8 月 29 日 92 年度訴字第 485 號判決
- A. 按高雄縣政府舉辦公共工程拆遷建築物補償辦法第 8 條規定：「凡於限期內自行拆除完竣，並經本府派員查驗屬實者，按照戶籍每戶發給建築物補償費 30% 拆除獎勵金，逾期未拆者不予發給，建築物自動拆除者依前項獎勵外另依左列規定發給門面修復費．．．。」；又土地徵收條例第 28 條明定：「被徵收土地或土地改良物應受之補償費發給完竣或核定發給抵價地後直轄市或縣（市）主管機關應通知土地權利人或使用人限期遷移完竣。應受領遷移費人無可考或所在地不明，致其應遷移之物件未能遷移者，直轄市或縣（市）主管機關應公告 30 日限期遷移完竣。徵收範圍內應遷移之物件逾期未遷移者，由直轄市或縣（市）主管機關或需土地人依行政執行法執行。」
  - B. 觀諸前揭規定，自動拆除獎勵金係屬法定補償範圍外，核屬「行政機關之行政裁量權」，是除行政機關有逾越權限或濫用權力之違法外，行政法院本於權力分立原則及行政處分適法性之審查者地位，對行政機關裁量應予尊重。

C. 自動拆遷獎勵金發放目的，係為利工程進行並減少強制執行之困擾及所衍生之社會成本，故應以整宗地上物計算，本件原告在期限內僅拆除部分地上物，無利上述目的之完成，準此，被告以原告未於獎勵期限內完成拆除，故不符是項獎勵金發放之條件，而否准發放自動拆除獎勵金，其所為之行政裁量，自未逾越權限或濫用權力，本件原告猶執前詞而予爭執，委無足採。

綜上，司法機關針對民眾爭訟之判決，其拘束力範圍雖僅及於個案，惟累積相當數量後，仍有形成判例可能，故判決所表示之見解甚具實益，茲彙整如下表供參考。

各級行政法院針對獎勵專案或個案救濟爭訟實務見解彙整表

爭訟名義	行政救濟金	拆遷獎勵金 (或獎勵金)
判決理由意旨	1、行政機關有裁量權，應注意平等原則（實質平等）。 2、非法定補償及損失補償，係補助費及政策性給付性質（給付行政）。 3、內部規章行政命令（給付性之行政措施）。 4、考量財政狀況，注意個案現實情況，斟酌必要性及時程急迫性。 5、編列預算經議會通過取得法源依據。	1、屬行政機關裁量權。 2、基於職權頒布之行政命令。 3、配合施工獎勵金係對人民財產因公用徵收而受到特別犧牲之補償，屬於廣義的徵收補償。 4、改良物之拆遷，不論對價名稱，即使法無明定，其性質屬因徵收行為而生之損失補償。 5、注意公益目的 (1) 獎勵配合施工以利工程進行 (2) 減少強制執行困擾及社會成本 (3) 降低行政成本

#### (四) 行政程序法律原則規定

民眾不服行政機關拒絕其申請救濟補助之給付時，常援引行政法原則作依

據，特就其內涵加以介紹。

## 1. 平等原則

所謂平等原則，指相同事實應予相同處理，非有正當理由，不得差別待遇。行政行為違反平等原則，構成違法。平等原則並非要求採取一種機械式的、於日常生活不容有差別待遇的平等，是否符合平等原則之判斷，首先要有兩個以上「可供比較之事實」，其次再看其事實不同之方式與程度，是否足以導致不同之處理，有無不同處理之必要。

從平等原則，可導出「禁止恣意原則」與「行政自我拘束原則」。基於禁止恣意原則，行政機關僅得基於實質觀點而為決定與行為，且行政機關之任何措施與該措施所處理之事實狀態之間，必須保持適度關係。行政機關為裁量決定時，有意或疏忽未斟酌重要觀點者，或於行政程序中，對不知法律而將遭受重大不利之人民，依法律有防止或減少不利之可能，而未予指示者，均屬恣意的行為。

行政自我拘束原則，指行政機關於作成行政行為時，如無正當理由，應受其行政慣例之拘束，否則違反平等原則。適用行政自我拘束原則，應具備下列條件：(1)有行政慣例之存在；(2)行政慣例本身必須合法，因為，對於不法之行為，無請求權可言，人民不享有不法的平等權；(3)必須行政機關享有行政裁量。

## 2. 信賴保護原則

依信賴保護原則，如行為罔顧人民值得保護之信賴，而使其遭受不可預計之負擔或喪失利益，且非基於保護或增進公共利益之必要或因人民有忍受之義務，此種行為，不得為之。基於信賴保護原則乃推論出行政法規不溯及既往原則。行政機關之承諾、保證亦為信賴保護原則之適用範圍，信賴保護原則亦適用於法律生活上已無重大疑義地予以接受之司法及行政慣例。

信賴保護原則之適用，有一定的條件，茲以征政處分為例說明如下：(1)信賴基礎，首先要有一個令人民信賴的國家行為，行政處分即是信賴基礎。(2)信賴表現，當事人因信賴而展開具體的信賴行為，信賴行為與信賴基礎（如行政處分）間須有因果關係。(3)信賴值得保護，當事人基於惡意之詐欺、脅迫或其他不正當方法而獲得行政處分，則不能構成信賴保護。

## (五) 財稅機關見解

依財政部 94 年 2 月 3 日臺財稅字第 09404508810 號函釋，配合施工獎勵金

性質為政府贈與，其內涵如下所述：

1. 配合施工獎勵金，基於下列理由，應予以免稅：
  - (1) 該筆獎勵金之發放，係為鼓勵民眾配合公共建設，以順利取得所需用地，紓緩徵收阻力，俾利國家整體交通建設事業與工程發展；因用地取得時程如有延宕，而耽誤工程進度，將造成有形之用地及工程經費大幅增加，使國家社會整體利益蒙受重大損失。
  - (2) 依司法院大法官釋字第 516 號解釋，因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限之損失；第 400 號解釋、第 425 號解釋及第 440 號解釋，對於應給予被徵收土地所有權人合理補償，亦持相同見解。
  - (3) 從實務面而言，發給之配合施工獎勵金，如予課稅，不但未能遂行政府發放該項獎勵金之美意，且勢將多方引致爭議，其可能造成社會行政成本之浪費與整體利益之損失，政府施政上宜有所考量。
2. 依上開獎勵金發放之目的，應認屬「政府之贈與」，而依所得稅法第 4 條第 1 項第 17 款規定，免納綜合所得稅。

#### 四、 解決策略（代結論）

基於國家負有對人民生存照顧之義務，應採行政上經濟補助措施，改善社會成員之生存環境及生活條件。行政機關即便無法律基礎時，亦能為服務或給付行政，並可享有權宜抉擇其行為對象之權力。此時可透過行政機關之預算為之，而預算案通過，經由國會許可，因此國會可透過預算審核之方式，來控制行政行為。獎勵專案內容，因對人民有利，可視為給付行政性質，透過預算方式，使其不必嚴格受到法律保留原則之拘束。

茲就交通部頒訂之用地徵收獎勵專案規定是否仍予合法適用提出意見：

- (一) 職權命令係指行政機關依其職權得發布之命令，通常行政機關之職權均規定在組織法上，不限於行政規則，常有拘束人民權利義務之情形。行政程序法施行後，依中央法規標準法第 7 條訂定之職權命令宜有保留之必要，惟應注意須以法律或法規命令規定之事項，不得以職權命令定之。因此行政機關不排除可再作職權命令，只要不違反法律規定，因行政機關天生之責任係為執行法律，此職權命令可視為執行法律之補充規定。另行政程序法第 159 條第 1 項規定之行政規則，可解釋為法律規定經行政機關於個案適用上有疑義時，經請示上級主管機關對內就行政法規意旨進行闡述，實務上稱為「解釋令函」、「釋示」，(亦稱解釋性行政規則)，惟該個案數量多而變成通案時，會產生對外之效力。
- (二) 損失補償制度，主要著眼於憲法保障人民權利之意旨，著重於人民依憲法

所享有之損失補償請求權，故法律有關損失補償之規定，或法院所為損失補償之裁判，係以落實憲法保障人民權益之意旨為目的。換言之，行政上損失補償制度之主要特徵係「因公益而特別犧牲」，因此，國家必須（特別是以立法之方式）給予人民一定之補償，始合乎憲法保障人民權利之意旨。相對而言，人民所受之損失如非屬「特別犧牲」者，自無請求損失補償之權利可言。於此須附帶論述者，惟國家對於若干不屬於「特別犧牲」之損失，非不得基於「衡平性」或「合目的性」之考量，給予人民一定之補償，特別是基於「社會國原則」之精神，國家對於人民所受之若干損失，非不得主動給予一定補償，藉以實現社會正義。

- (三) 給付行政事項，如行政機關所為之授益處分，尤其是經濟補助措施，只要有預算案上依據或國會之決議，行政機關可合法作成有關行為。在公用徵收以外之行政措施，經常針對原本無須予以補償之損失，亦予以補償，此種補償往往用以避免人民之抗爭，以使行政任務順利推行，惟因此種補償或補助經常欠缺法律之依據，而僅以專簽之方式為之，在法制及運作上，失之粗略，長久之計，亦有予以法制化之必要。
- (四) 土地法令規定土地徵收補償有其一定標準，惟獎勵專案並非對該標準另作不同規定，而且其係視各需地機關本身預算能力及每一個案性質斟酌而定，與法律規定之徵收補償不同，兩者規範或適用之對象、標準不同，如基於政府政策考量，經過一定程序，取得立法機關之國會審核通過該預算，似仍可針對違章房屋給予與合法房屋不同標準之救濟，以利施政之推動。按行政機關對於違反社會秩序及安全之「干擾者」，得為必要之防制措施，以除去危險，例如違法興建之違章建築。由於此類干擾社會秩序或公共安全之產權，並非法律上值得保護的利益，故國家對於干擾者所生之損失，並無補償之義務。惟於若干重大事件，國家非不得基於照顧人民生活之考量，給予人民相當之補償。違法之建築，非屬財產權之保障範圍，予以拆除，理應無須給予損失補償。因之，若基於政策面之考量，而發放救濟補助金之行為（給予違建之受拆戶補助金），尚非法所不許，惟並不因此而謂行政機關可恣意為之，仍應力求與受拆遷戶之基本生活需求相當，不得超過達成生存照護目的所需必要限制，而給予明顯過度之照顧（司法院大法官釋字第 485 號解釋參照）。但對於人民違法興建違章建築，不僅未追究人民之違法責任，反而發放補助金，如此之例外處理方式，尤應審慎為之。對於違建之拆遷仍給予補償，若認為係對於人民之「生存照護」，應屬「給付行政」之範疇，因違建之拆遷造成讓違建戶居民流離失所，無法維繫合乎人性尊嚴最低之生活限度，此時給予扶助，應係給付行政，尚非屬關於公共利益之重大事項，而無須法律保留。
- (五) 依信賴保護原則，如行為罔顧人民值得保護之信賴，而使遭受不可預計之喪失利益，且非基於保護或增進公益必要或因人民有忍受之義務，此種行

爲，不得爲之。該行爲包括行政機關之承諾、保證。雖信賴保護適用有其一定之條件，即信賴基礎（國家行爲）、信賴表現（人民安排其生活或處置其財產）、信賴值得保護（人民之誠實、正常，並斟酌公益）。惟基於人民財產權益之保障著眼，似可援引信賴保護原則，有權利請求行政機關尊重行政慣例或行政規則，對具體案件之特定人給予救濟。

- (六)獎勵專案係對被徵收土地所有權人之給付基準，性質爲法律未規定而不屬法律保留事項，而以行政規則明定給付要件、對象、金額、程序等詳細內容。基於行政慣例及平等原則，使行政規則發生間接對外之法效力。換言之，由於經常平等地適用，行政機關必須自我約束，若無實質上理由，對於相同案件不得有不同之處理，即行政自我拘束。行政機關對於具體案件，若無合法實質上理由，而違反行政慣例，恐有違反平等原則之虞。
- (七)行政程序處理上，可透過公開之會議或會報作爲配套措施，把有爭議的問題交給其處理。同時過程中尤應釐清損失補償與社會救助之概念，並應注意有無經費及其妥當性、目的性（或必要性、正當性）。必要時仍宜敘明理由，專案報奉上級機關核准後，給予救濟。另地上物獎勵及救濟部份，需俟縣市政府查估後始能計算發給，故仍以地方政府頒訂自治法規優先適用。
- (八)需地機關興辦事業需穿越私有土地之上空或地下空間範圍，於協議不成，得徵收區分地上權，爲土地徵收條例第 57 條明定，日後案件勢必增多，現行獎勵專案既無可避免須再繼續適用，則其適用類別宜再增列，以臻完備。至於公有土地上未有合法使用權源之地上物，基於政策目的考量給予救濟金部分是否納入適用範圍，宜再及時併同考量檢討。