

議題研析

一、題目：行政機關標售私人土地之救濟途徑規範研析

二、議題所涉法規

祭祀公業條例、地籍清理條例、土地法

三、背景說明

為解決部分私人土地因登記主體不明而未能釐清權屬或因繼承人逾期未辦理土地繼承登記所衍生之地籍管理問題，祭祀公業條例第51條第1項¹、地籍清理條例第11條第1項²及土地法第73條之1第2項³，均有賦予行政機關在符合一定要件前提下得代為標售或公開標售私人土地之相關規範，以促進土地有效利用，增進公共利益。

惟投標人或利害關係人對於前開行政機關之標售、開標、審標及決標之決定，若有不服者，究應循公法或私法救濟途徑，法無明文，不無疑義，容有討論的必要。

四、探討研析

(一) 行政機關之標售行為究屬公法關係或私法關係，司法實務尚存不同見解

¹ 祭祀公業條例第51條第1項：「祭祀公業土地於第7條規定公告之日屆滿3年，有下列情形之一者，除公共設施用地外，由直轄市或縣（市）主管機關代為標售：一、期滿3年無人申報。二、經申報被駁回，屆期未提起訴願或訴請法院裁判。三、經訴願決定或法院裁判駁回確定」。

² 地籍清理條例第11條第1項：「第17條至第26條、第32條及第33條規定之土地，有下列情形之一者，除公共設施用地外，由直轄市或縣（市）主管機關代為標售：一、屆期無人申報或申請登記。二、經申報或申請登記而被駁回，且屆期未提起訴願或訴請法院裁判。三、經訴願決定或法院裁判駁回確定」。

³ 土地法第73條之1第2項：「前項列冊管理期間為15年，逾期仍未聲請登記者，由地政機關書面通知繼承人及將該土地或建築改良物清冊移請財政部國有財產署公開標售。繼承人占有或第三人占有無合法使用權者，於標售後喪失其占有之權利；土地或建築改良物租賃期間超過5年者，於標售後以5年為限」。

1. 公法關係說

有司法實務認⁴，行政機關之標售公告或開標、審標、決標結果，對外係分別發生行政機關取得標售私有土地公權力之法律效果或對系爭土地相關權利人權利發生法律拘束力，均具有規制性質，而屬行政處分。

2. 私法關係說

有司法實務認⁵，參酌司法院釋字第448號解釋意旨，行政機關代表國庫出售公有財產，非行政處分，而屬私法上契約行為，則舉重以明輕，行政機關標售私人土地之行為，自亦屬於民法上買賣之性質，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上買賣契約行為。

3. 區分說

有司法實務認⁶，應依行政機關標售公告之內容區分為

⁴ 最高行政法院108年度判字第386號判決：「……被上訴人104年9月16日標售公告，對外直接發生確認系爭土地屬代為標售地籍清理未能釐清權屬土地之法律效果，說明主管機關將可依地籍清理條例第11條第1項規定取得代為標售私有土地之公權力，具規制性質；被上訴人104年12月29日開標結果公告，對上訴人形成具系爭土地得標者之規制效力，均為行政處分，被上訴人以105年4月27日公告撤銷104年9月16日標售公告、104年12月29日開標結果公告，自均屬行政處分。……」；臺中高等行政法院108年度訴字第119號判決：「……本件被告107年1月17日之標售公告，性質上已發生確認系爭土地屬地籍清理未能釐清權屬土地，主管機關即被告將可依地籍清理條例第11條第1項規定取得代為標售私有土地之公權力之法律效果，係屬行政處分；另被告107年4月27日開標結果公告係被告依據代為標售辦法第2條規定就開標、審標及決標結果，予以公告週知，並對外直接發生系爭土地之相關權利人權利移轉之法律拘束力，應認具有規制之性質，亦屬行政處分。……」。

⁵ 高雄高等行政法院105年度訴字第238號裁定：「……行政機關代表國庫出售或出租公有財產，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上契約行為，當事人若對之爭執，自應循民事訴訟程序解決，亦經司法院釋字第448號解釋在案。……行政機關代表國庫出售公有財產，非行政處分，而屬私法上契約行為，則舉重以明輕，行政機關依上開地籍清理條例第11條之規定，代為標售私人土地之行為，自亦屬於民法上買賣之性質，並非行使公權力對外發生法律上效果之單方行政行為，即非行政處分，而屬私法上買賣契約行為，若利害關係人認行政機關辦理標售土地之程序有違背法令妨害其權益時，因屬私權爭執，應向普通司法機關訴請審判。……」。

⁶ 臺北高等行政法院高等庭112年度訴字第155號判決：「……依（89年1月26日修正公布之）土地法第73條之1規定可知該條規定公開標售之標須符合『自繼承開始之日起逾1年未辦理繼承登記』、『該管直轄市或縣市地政機關已公告繼承人於三個月內聲請登記』、『地政機關已予以列冊管理』、『並無不可歸責於聲請人事由期間可予扣除』、『列冊管理期間須滿15年』、『須列冊管理滿15年仍未聲請登記』等要件，立法者始賦予代為標售私有土地之公權力。是系爭標售公告系爭土地之面積、土地使用情形、標售底價、受理投標期間、開標時間、地點、得參與投標之對象及優先購買權之內容，予以公告周知，則該公告對於得參與投標之不特定對象，固為要約之引誘，屬觀念通知性質。然於此同時，該公告中記載『依據：土地法第73條之1第2項』部分，

「標售決定」及「標售執行」。「標售決定」所生效力，將使行政機關取得法律規定標售私有土地之公權力，屬公法關係；而「標售執行」，則屬私法關係。亦即，標售公告中所記載之「依據」部分，就系爭土地之相關權利人而言，因已有對外直接發生「確認系爭土地屬於符合法律規定可得標售之土地性質」之法律效果，此種條件認定，將使行政機關取得標售私有土地之公權力，將產生該法律拘束力，應認係具有規制之性質，屬行政處分；至於法規要求標售公告中應載明之其他涉及標售執行之事項⁷，則屬私法關係。

(二) 行政機關標售行為之法律性質，學者亦存有不同見解

1. 公法關係說

有論者認⁸，基於行政機關標售係基於公權力行使職權行為，如有爭議，應依行政爭訟以為救濟。

就系爭土地之相關權利人而言，因已有對外直接發生「確認系爭土地乃屬符合前揭土地法第73條之1第1項、第2項前段標售要件之土地（含系爭土地）」之法律效果，亦即被告已有以該公告中記載「依據：土地法第73條之1第2項」部分，確認系爭土地屬於土地法第73條之1所規定可得標售之土地性質。申言之，上開公告記載「依據：土地法第73條之1第2項」部分，係確認系爭土地符合「前揭標售6項條件」，此種條件之認定，說明了被告將可依據土地法第73條之1第1項、第2項前段所規定取得「代為標售」私有土地之公權力，亦即說明了將產生該法律拘束力，應認係具有規制之性質，屬行政處分。……就土地法第73條之1第2項前段所規範之標售「內容」，應區分為「標售之決定」，及「標售之執行」。標售之決定所生效力，將使財政部國有財產署取得土地法第73條之1第1項、第2項前段代為標售私有土地之公權力，屬公法關係；另標售之執行，參標售作業要點第5點所載標售公告應明示之事項，及我國實務對於標售行為所採私權行為說之見解，屬私法關係。……」。

⁷ 例如，逾期未辦繼承登記土地及建築改良物標售作業要點第5點第1項：「執行機關辦理標售時，應於標售公告一併明示下列事項：（一）繼承人、合法使用人或其他共有人就其使用範圍依序有優先購買權。其願優先購買者，應於決標後30日內，檢具保證金及相關證明文件，以書面向執行機關提出申請；未於規定期限內申請者，視為放棄優先購買權。（二）設有他項權利者，於標售清冊備註欄加註『由得標人繼受該他項權利之所有負擔』。（三）權屬同一之土地及建物，列冊管理期間不同，僅就已移送標售之土地或建物辦理標售作業時，應加註說明」所訂應於標售公告一併載明之事項。

⁸ 司法院釋字第773號解釋黃瑞明大法官協同意見書：「……二、主管機關公開標售人民所有未辦理繼承登記之不動產，乃基於公權力行使職權之行為，此階段如有爭議，應依行政爭訟以為救濟；本號解釋並未界定政府機關依土地法第73條之1之規定標售人民所有之未辦理繼承登記不動產，為公法或私法關係，如有爭議應由民事或行政法院審判？就此本席認為土地法第73條之1規定之立法目的乃因不動產是社會重要資源，其管理與利用不僅涉及私權，且與鄰近土地之開發與利用息息相關，若因無人繼承、無人管理而任其荒蕪，不僅造成社會問題，而且無法發揮地盡其利之功能，有損社會公益，故主管機關造冊列管及移請標售之行為，均係對未辦理繼承登記之不動產產生法律效果之單方行政行為。故如對造冊列管或移請標售之行為有爭議，應由行政法院審理。……」。

另有論者認⁹，行政機關之標售程序，性質上屬行政強制執行程序。亦有論者認¹⁰，行政機關標售私有土地之性質除屬行政機關「強制行政」行為（法定權限）之外，亦帶有基於特定因素（例如促進土地使用效率）所為之行政「強制執行」色彩。

2. 雙階理論說

有論者認¹¹，應區分為二階段，第一階段為行政機關標售私人土地前之相關管制行為，此階段為私人與國家間之公法關係；第二階段則為行政機關之標售行為，此階段則為出賣人與買受人間之私法關係。

（三）立法政策上，行政機關標售行為之法律性質既存爭議，允宜明定救濟途徑

對於司法實務迭因審判權爭議，致人民往返奔波於普通法院及行政法院之情形，曾有論者認¹²，訴訟當事人關心者，是迅速、公平的審理，而不是高深、繁瑣的程序，此亦為憲法第16條保障人民訴訟權之核心所在；審判權二元化，目的在精緻審判專業，以提升裁判水準，而非在阻礙人民正當使用法院。

⁹ 司法院釋字第773號解釋黃璽君大法官協同意見書：「……三、**土地法第73條之1之標售程序，性質上屬行政強制執行程序**：土地法第73條之1第1項前段規定：『土地或建築改良物，自繼承開始之日起逾1年未辦理繼承登記者，經該管直轄市或縣市地政機關查明後，應即公告繼承人於3個月內聲請登記；逾期仍未聲請者，得由地政機關予以列冊管理。』第2項前段規定：『前項列冊管理期間為15年，逾期仍未聲請登記者，由地政機關將該土地或建築改良物清冊移請國有財產局公開標售。』是主管機關依上開規定將未辦理繼承登記之土地或建築改良物**列冊管理及列冊管理期滿後交付標售**，係基於公權力之行使，是其標售程序應屬行政強制執行程序。……」。

¹⁰ 陳明燦，〈我國逾期未辦土地繼承登記法律問題分析—兼論釋字第773號解釋〉，《月旦法學》，第288期，108年5月，頁123。

¹¹ 司法院釋字第773號解釋羅昌發大法官協同意見書：「……本件情形亦涉及二階段，第一階段為**地政機關列冊管理至處理人民財產**之行為，此階段為繼承人與國家間之公法關係；第二階段則為**拍賣行為**，此階段為出賣人與買受人之間之私法關係。……」。

¹² 司法院釋字第758號解釋詹森林大法官、陳碧玉大法官協同意見書：「……訴訟當事人關心者，是迅速、公平的審理，而不是高深、繁瑣的程序，此亦為憲法第16條保障人民訴訟權之核心所在。審判權二元化，目的在精緻審判專業，以提升裁判水準，而非在阻礙人民正當使用法院。法官，不論服務於普通法院或行政法院，皆應深刻體會：與其因自己困惑於審判權歸屬，致人民輾轉於普通法院及行政法院，不如迅速勇敢開啟審理程序，公平作出裁判。因為，勞累奔波的人民已經在吶喊：法官，請給我一條路；而且，請快點！」。

法務部對於類此行政機關標售之法律性質亦認¹³，學說及司法實務仍有不同見解，如有爭議，建議宜循修法途徑明定之。因而，立法政策上，行政機關標售行為之法律性質既已存有爭議，而可能造成人民救濟之障礙時，允宜明定相關救濟途徑，以保障人民訴訟權。

撰稿人：陳世超

¹³ 法務部112年2月18日法律字第11203502400號函：「……行政機關依土地法第73條之1所定公開標售之法律性質：……（4）綜上，行政機關依土地法第73條之1所為**標售行為究屬公法或私法關係，學說及司法實務仍有不同見解**，……爰請貴署參酌上開見解，釐清行政機關通知繼承人將列冊管理、通知繼承人將移請國產署拍賣、實行拍賣行為等程序及所使用之相關文書（例如地政機關通知繼承人之函）內容之性質，**如仍存有爭議，建議宜循修法途徑明定之。**……」。