

逢甲大學學生報告 ePaper

報告題名：樂生療養院強制拆遷事件

作者：鄭安邦

系級：土地管理學系碩士在職專班一年級

學號：M9912251

開課老師：王珍玲博士

課程名稱：土地行政法專題研究

開課系所：土地管理學系碩專班一

開課學年：九十九學年度 第一學期

中文摘要

當前台灣土地問題錯縱複雜，原本為解決土地問題所制定之「土地徵收制度」，現已成為政治與經濟掌權者，為獲取利益的首要工具。蓋以「公共利益」觀點之界定，是否足夠客觀與中立，實難能具體化與認定。這讓諸多的開發建設，背後隱藏著假藉為「公共利益」之名，用徵收為手段，以強取豪奪的方式取得人民土地，為侵害人民財產權利之實。

本文鑒於土地徵收所衍生的問題，乃透過「樂生療養院強制拆遷事件」司法實例研析，來探知公權力之行政作為，是否有侵害人民基本權利，與受侵害時應如何主張進而保全權利。本文以：事實陳述整理→臚列事件爭點→爭點檢視探討→結論，以土地行政法律關係與構成要件來進行分析，對該事件作出建議如下：
1.捷運工程所產生之公共利益與國家所應履行之公法上之義務或院民應受保護之信賴利益間應如何調整？2.捷運工程之機廠選在樂生院址的必要性如何？其決定過程是否具有可議性？其他選擇的可行性？3.捷運機廠工程是否符合環評？有無可能因斷層、地下水層受到破壞而引起崩落之危險？4.樂生院現有院區建物是否具有重大文史價值，而應予保存？5.催生樂生補償條例立法而為「給付訴訟」，來作為請求。

關鍵字：土地徵收、樂生院

目 次

一、事實陳述	PAGE 3
二、事件爭點	PAGE 4
三、爭點檢視	PAGE 4
四、結論	PAGE 6
五、建議	PAGE 7
六、附圖	PAGE 8



土地行政法專題研究期末報告

樂生療養院強制拆遷事件

最高行政法院判決 98 年度判字第 1515 號

授課：王珍玲博士

報告人：土管碩專一鄭安邦

一、事實陳述

土地坐落：臺北縣新莊市○○○段頂坡角小段第 294、294-21 及 294 -28 地號土地（圖 1 ），原為行政院衛生署樂生療養院管理之國有財產，為強制收容與隔離癩患，而作供漢生病院民安養、居住、醫療及各種生活需求之處所。¹迨 1994 年間，行政院核定興建臺北都會區大眾捷運系統新莊機廠（圖 1 ），嗣經臺北市政府捷運工程局辦理有償撥用，至為與院民間發生前揭處所強制拆遷事件。

（一）歷史沿革：

- 1、 「台灣總督府樂生院」創建於 1930 年，²位臺北縣新莊市頂坡角段頂坡角小段第 294、294-21 及 294 -28 地號土地。現址稱為「樂生院」，為強制執行罹病患者與外面的世界隔離，而強制性收容處所。
- 2、 1946 年 3 月國民黨政府接收樂生院及強制留置院民，迨 1949 年 2 月台灣省政府公佈「台灣省痲瘋病預防規則」，並沿用戰前舊法規，四處搜捕患者並強制收容與隔離癩患者，引起社會大眾對癩病造成莫名的恐懼。
- 3、 1962 年「行政院衛生署樂生療養院暫行組織規程」第 2 條之規定，解除對痲瘋病開放性患者隔離政策。換言之，該院之設立並無提供患者漢生病醫療以外之「安養處所」之任務。至此起，繼續使院民留住樂生院院舍已失法律上之依據，亦即院民與樂生院間所謂之公共營造物之利用關係已不存在。³

¹ 96 年 5 月 11 日之統計數據：樂生院原 304 位院民，其中 174 位遷入新院區、45 位回歸社區、留在舊院區 45 位；北市捷運局統計數據：322 名院民，現仍居住於舊院區者僅餘 55 人；部分拆除澤生舍有 9 人。

² 日本昭和五年日本台灣總督府。

³ 公共營造物：係指行政主體為達成特定之公共目的，將人與物做功能上之結合，以制定法規作為組織之依據，在公法上所設置之組織體，與公眾或特定人間發生公法上之利用關係將公營造物理解為行政主體為特定之行政目的，欲達成特定之行政任務而設立的「公法事業機構」。

(二) 行政機關作為歷程：

1. 1991 年完成新莊捷運線規劃，2001 年 8 月間以院台財產接字第 0900020222 號函准依國有財產法第 33 條、第 35 條規定變更為非公用財產，並依同法第 38 條規定撥由台北市捷運局使用，2002 年 3 月完成土地所有權移轉登記。(政府單向作為)
2. 2002 年 6 月樂生院針對院民召開自動拆遷救濟金發放補償會議，決議核發救濟金金額、補償原則、發放方式及時間等，並於 2002 年 9 月至 2003 年 10 月間發放救濟金。
3. 台北市捷運局於 2007 年 2 月 27 日通知被告樂生院應配合於同年 3 月 13 日前搬遷完畢。
4. 臺北縣政府亦於 2007 年 3 月 15 日通知被告樂生院應於同年 4 月 16 日前自行拆除，逾期如未拆除將依法強制拆除，並公告周知。

二、事件爭點

(一) 行政院衛生署、台北市政府、台北市捷運局、台北縣政府(被告)是否具備當事人適格？

(二) 樂生院民 14 人(原告)是否有訴請判令禁止台北市捷運局(被告)就坐落於系爭土地上之所有房屋、地上物及醫療設備為拆除遷移之行爲之公法上給付請求權？

(三) 是否爲行政訴訟法第 8 條第 1 項之「給付訴訟」之前提？
請求給付是否爲該法條規範之內容？

三、爭點檢視

(一)依國家賠償法第 3 條第 1 項「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」同法第 7 條之規定，對於國家所負之損害賠償責任非當然僅得請求金錢之賠償，尚得向國家請求回復損害發生。

請求之標的爲『禁止就坐落於系爭土地上之所有房屋、地上物及醫療設

備為拆除遷移之行爲』，亦即為『不作為』訴訟，與國家賠償法第3條第1項『金錢賠償』，兩者之訴訟標的請求權截然不同性質互殊，自無比附援引適用或借用之餘地，

院民主張拆除遷移行爲，使其所有權受有損害，係屬與樂生院間私權之爭執，請求權應是樂生院，而樂生院於2002年6月已召開病患自動拆遷救濟金發放補償會議決議救濟金金額、補償原則、發放方式及時間等，並予發放救濟金。

(二)系爭土地上之所有房屋、地上物及醫療設備為拆除遷移之行爲之公法上給付請求權？

「人民與中央或地方機關間，因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因公法上契約發生之給付，亦同。」⁴。而所謂「因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付」，係指因公法上原因發生之給付，有基於法規之規定、基於公法契約之約定或「因事實行爲而生者」

1962年「行政院衛生署樂生療養院暫行組織規程」第2條之規定，解除對痲瘋病開放性患者隔離政策，院民已無公共營造物之利用關係。院民應向樂生院請求給付，惟樂生院為因應院民生活、居住及醫療所需，業已委託內政部營建署代辦醫療院舍大樓新建工程，並於2005年4月底取得使用執照並提供癩病病患之住院、診療及復建等，以善盡依傳染病防治法應負之健康管理及照護責任。該醫藥之治療及院舍住宿環境等之提供從未停止，無違其提供醫藥治療及居住環境等事宜之義務。

(三)按行政訴訟法第8條第1項固規定人民對於因公法上原因發生之財產上之給付，得提起給付訴訟，請求行政機關給付。惟此一般給付之訴，乃在於實現公法上給付請求權而設，相對於其他訴訟類型，特別是以「行政處分」為中心之撤銷訴訟及課予義務訴訟，具有「備位」性質，從而

⁴ 行政訴訟法第8條第1項

若其他訴訟類型得以提供人民權利救濟時，即無許其提起一般給付訴訟之餘地。

又「保護規範理論」或稱「保護目的理論」，⁵其意義為「系爭法規之目的，乃（主要或附帶）保護特定人之利益，而非僅促進公益者」，亦即是否具有主觀公權利，應從法律規範保障之目的為何來探求；如法規之規範目的在於保障個人權益，固無疑義，如法規之目的係為公共利益而存在，但就法規之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人可據此而主張主觀公權利。

院民為前揭一般給付訴訟，須以該訴訟得「直接」行使給付請求權者為限，故引憲法條文並無得「直接」行使之給付請求權規定，自無從資為本件請求之依據，所稱殊無可採，且保護規範理論均未給予人民就特定利益，擁有請求實現之權利，自非公法上之請求權。

四、結論

按行政上事實行為如係違法，就行政實體法而言，行政機關在期待可能之範圍內，負有除去因該事實行為所造成之違法狀態並回復至合法狀態之義務；相對地，人民因該事實行為遭受權利侵害者，享有結果除去請求權與回復原狀請求權，並得視情形主張損害賠償請求權或損失補償請求權。⁶由憲法對人民基本權利之保障，以及國家賠償責任之規定可知，憲法不僅保障人民之基本權利，並且於公權力干涉人民基本權利時，給予周密之保護。公權力之違法干涉，如已實際侵害人民基本權利，自應予以回復原狀。而結果除去請求權，如僅理解為公法上用以防禦加負擔行政處分及事實干預之妨害排除請求權，則不外為各種防禦請求權之總稱，此請求權之根據，可以為憲法上基本權利、一般法律設定之權利以及法律保留等。於公權力干涉產生違法侵害基本權利之立即危險，成立不作為請求

⁵ 釋字第 469 號解釋亦採取此種見解，其解釋理由書指出：「至前開法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟」

⁶ 林錫堯著，行政法要義第 3 次增修版頁 481

權，人民可據以向行政法院提起性質上屬於給付訴訟之預防之不作為訴訟，請求權利保護。⁷

院民主張其遭受國家錯誤隔離政策，致其基本權利受有重大損害，然其受有錯誤隔離政策違法之侵害，應以要請求回復原狀，亦應是回復到受隔離政策前之應有狀況，自不是請求不得拆除該執行隔離政策之房舍及設備。

院民其所遭受到隔離政策的違法侵害業已不再繼續，既無違法之公權力干涉，則自不得有所請求，如堅持有違法之公權力干涉，則必係之前的隔離政策。

系爭土地上之所有房屋、地上物及醫療設備係國有財產，非屬院民所有復無對其有其他處分之權限，則系爭房舍及設備之拆除，於法並無不合，公權力之行使即無違法之可言，況上開公權力之行使亦不致對於上訴人之諸基本權利發生立即危險，自無成立不作為請求權，請求權利保護之必要。

五、建議

樂生院院民應以下作為請求：

- (一) 捷運工程所產生之公共利益與國家所應履行之公法上之義務或院民應受保護之信賴利益間應如何調整？
- (二) 捷運工程之機廠選在樂生院址的必要性如何？其決定過程是否具有可議性？其他選擇的可行性？捷運機廠工程是否符合環評？有無可能因斷層、地下水層受到破壞而引起崩落之危險？
- (三) 樂生院現有院區建物是否具有重大文史價值，而應予保存？
- (四) 樂生補償條例立法而為「給付訴訟」。

⁷陳敏著，行政法總論第5版參照

六、附圖

圖 1



參考文獻

台北高等行政法院 裁判書 --行政類台北高等行政法院判決 94 年度訴字第 2185 號

台北高等行政法院 裁判書 --行政類最高行政法院判決 98 年度判字第 1515 號
行政訴訟法

林錫堯著，行政法要義

陳敏著，行政法總論第 5 版參照