

搭附禁止原則與特別法適用原則的問題 — 評秋○房地產開發有限責任公司訴呼和浩特市人民防空辦公室人防行政徵收案

陳 新 民*

楔子：

中國大陸近幾年來對行政訴訟極為重視，不僅在 2014 年至 2017 年，兩度修改行政訴訟法，強化法院受理人民起訴的義務，也引進公益訴訟的制度。另外在提升裁判的品質方面，其最高人民法院甚至積極地選擇若干案例，有些是該院所審理判決，也有由各省法院判決者，擇其法理與審判結果較優者，公佈為指導性案例，作為行政案例審判的依據。

這是類似我國行之有年的審判制度，縱不論其實體法如何，但由其法理的推演，亦可作為論證其行政法學界見解的依據。同時以其受到我國行政法學多年來影響的歷史背景，可供吾人檢視中國大陸行政法理論與實務的現狀。

作者便依據中國大陸最高人民法院 2017 年 6 月 13 日公布《十大典型案例》中，挑選其中數則，以及其他列為指導性案例，作為比較評論的標的，撰成本系列，來檢驗其法理的依據所在。

* 國立臺灣師範大學研究員兼任教授、中華民國司法院前任大法官、德國慕尼黑大學法學博士。

壹、前言

中國大陸最高人民法院審判委員會討論通過 2013 年 11 月 8 日發布第 21 號指導性案例（內蒙古秋○房地產開發有限責任公司訴呼和浩特市人民防空辦公室人防行政徵收案，以下簡稱本案），是一個討論行政機關徵收或免於收取防空地下室易地建設費的法規依據問題，涉及到人民承擔公法的金錢給付義務，能否透過特別法的優惠規定，來減輕或免除原則法的規定。而主管機關判斷人民前述金錢給付的義務，需要滿足一定要件時，能否依據「不相干」的事實或理由來作出裁決的理由，可涉及到行政法學上重要的「搭附禁止原則」，本案提供了一個甚佳的檢討依據。

貳、本案判決內容

一、判決要點

建設單位違反人民防空法及有關規定，應當建設防空地下室而不建者，屬於不履行法定義務的違法行為。建設單位應當依法繳納防空地下室易地建設費者，不適用廉租住房和經濟適用住房等保障性住房建設項目關於「免收城市基礎設施配套費等各種行政事業性收費」的規定。

二、基本案情簡介

2008 年 9 月 10 日，被告呼和浩特市人民防空辦公室（下稱呼市人防辦）向原告秋○房地產公司送達《限期辦理「結建」審批手續告知書》，告知其新建的經濟適用住房（住宅社區）工程未按照《中華人民共和國人民防空法》（以下簡稱人民防空法）第 22 條、《人民防空工程建設管理規定》第 45 條、第 47 條的規定，同時修建戰時可用於防空的地下室，要求秋○房地產公司 9 月 14 日前到呼市人防辦辦理「結建」手續，並提交相關資料。

2009 年 6 月 18 日，呼市人防辦對秋○房地產公司作出《徵收防空地下室易地建設費決定書》，決定對秋○房地產公司徵收「防空地下室易地建設費」172.46 萬元。而秋○房地產公司對該項目應建防空地下室的面積認定及對作出徵費決定的程序合法無異議。

然而秋○房地產公司主張依據中國大陸國務院《關於解決城市低收入家庭住房困難的若干意見》第 16 條規定「廉租住房和經濟適用住房建設、棚戶區改造、舊住宅區整治一律免收城市基礎設施配套費等各種行政事業性收費和政府性基金」，其新建的住宅社區，應符合此優惠規定，故主張呼市人防辦徵收防空地下室易地建設