

釋字第 763 號解釋協同意見書

羅昌發大法官提出

土地法第 219 條第 1 項規定：「私有土地經徵收後，有左列情形之一者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關聲〔申〕請照徵收價額收回其土地：一、徵收補償發給完竣屆滿 1 年，未依徵收計畫開始使用者。二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。」（下稱系爭規定）此條項一方面規定人民請求收回土地之條件（即「徵收補償發給完竣屆滿 1 年，未依徵收計畫開始使用」或「未依核准徵收原定興辦事業使用」），另一方面則規定收回權之消滅時效期間（即「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年內」）。多數意見對於人民行使收回權之條件及其時效期間長短之規定並未置喙，但對於與收回權之行使及其時效之起算（或時效之完成）有關之「國家主動通知義務」，漏未規定，認系爭規定就此而言為違憲。本席敬表同意。

本件涉及二項本院先前解釋所未觸及之問題。其一為土地徵收後之國家正當程序義務。其二為「徵收後義務」與人民請求收回土地權時效期間之起算或完成之連結。本席認為此二部分均有進一步說明之必要。另本席就本號解釋對於土地徵收條例，究應如何適用，亦認為有可補充之處。爰提出本協同意見書，闡述如下：

一、國家土地徵收前與徵收後之憲法義務：

（一）國家在對人民土地徵收前與徵收後，均有一定實體與程序上之憲法義務。相較於國家之憲法義務，人民在

其土地受國家徵收前及徵收後，亦有一定對應之實體與程序上之憲法權利。

(二) 國家在憲法下之「徵收前義務」(pre-expropriation duties)，亦即人民在憲法下之「徵收前權利」(pre-expropriation rights)：

基於憲法保障人民財產權之意旨，國家在徵收人民財產前，應符合實體上及程序上之憲法義務。此等憲法要求，在本院以往解釋已有諸多論述。

1. 國家之實體上義務：包括徵收必須符合公用或其他公益目的之必要，且應給予合理相當之補償，並儘速發給。此即人民有不受任意徵收之憲法保障及受徵收後受合理補償之憲法權利。
2. 國家之程序上義務：例如本號解釋所提及之徵收計畫確定前，國家應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，及辦理徵收時，應嚴格要求國家踐行公告及書面通知之程序等。此即土地受徵收之人民應受正當法律程序保障。

(三) 國家在憲法下之「徵收後義務」(post-expropriation duties)，即人民在憲法下之「徵收後權利」(post-expropriation rights)：

1. 國家之實體上義務：國家在徵收人民土地後，如有喪失正當性之情形時，自有義務返還土地予人民。由被徵收之人民而言，此即人民憲法上之收回權。多數意見認為：「徵收後，如未依照核准計畫之目的或期限實行使用，徵收即喪失其正當性，人民因公

共利益而忍受特別犧牲之原因亦已不存在，基於憲法財產權保障之意旨，原土地所有權人原則上即得申請收回其被徵收之土地，以保障其權益。此項收回權，係憲法財產權保障之延伸，乃原土地所有權人基於土地徵收關係所衍生之公法上請求權，應受憲法財產權之保障。」（見本號解釋理由書第3段）本席敬表贊同。此係本院首次明示「收回權」屬憲法保障之權利。

在本號解釋之前，本院並未曾明示收回權為憲法上權利。例如本院釋字第534號解釋載謂：「需用土地人依土地法所定徵收程序辦理徵收時，應預先依土地法第224條規定擬具詳細徵收計畫書，附具相關文書，依同法第222條規定聲請核辦，於合法取得人民之私有土地所有權後，即應按照徵收計畫開始使用，以實現公用需要之徵收目的。土地法第219條第1項第1款規定，私有土地經徵收後，自徵收補償發給完竣屆滿1年，未依徵收計畫開始使用者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿1年之次日起5年內，向該管市、縣地政機關聲請照徵收價額收回其土地，即係防止徵收機關對不必要之徵收或未盡周詳之徵收計畫率行核准、或需用土地人遷延興辦公共事業，致有違徵收之正當性或必要性，因而特為原所有權人保留收回權。」在該解釋中，本院僅客觀陳述收回權為土地法所規定；而並未明文釋示：原所有權人之收回權，亦係其憲法上權利。

應說明者，多數意見所稱「此項收回權，係憲法財

產權保障之延伸，乃原土地所有權人基於土地徵收關係所衍生之公法上請求權，應受憲法財產權之保障」，雖使用「財產權保障之延伸」之語，實質上係指收回權本身即是憲法上權利。故多數意見在理由書第 5 段即直接使用「人民憲法上收回權」之語。

就財產權與收回權之關係而言，憲法上之財產權為較上位權利，憲法上之收回權，則為財產權之下位權利。

2. 國家之程序上義務：多數意見認為「基於憲法要求之正當行政程序，該管直轄市或縣（市）主管機關應自徵收完成時起一定期限內，定期通知原土地所有權人，使其適時知悉被徵收土地之後續使用情形；若有不能個別通知之情事，應依法公告」（見本號解釋理由書第 4 段）。本席對於徵收後國家有在一定期限內持續通知之憲法義務（亦即人民在其土地遭徵收後，有於一定期限內，受憲法正當程序保障，以持續獲取資訊之權利），敬表贊同。本號解釋僅謂「一定期限」，故將來立法時，如所定期限為合理，自屬立法裁量範圍。

多數意見認為原土地所有權人此項程序上之憲法權利（即受定期通知之權），乃基於人民收回權而來。故多數意見謂：「至土地徵收完成後，是否亦有正當程序之適用，則須視徵收完成後，原土地所有權人是否仍能主張憲法財產權之保障而定」；「為確保收回權之實現，國家於徵收後仍負有一定之程序保障義務」；「俾其得及時申請收回土地」；「致其無

從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使收回權」(見本號解釋理由書第3段、第4段及解釋文)。就此，本席認為有斟酌餘地。蓋人民究竟有無收回權，其決定因素在於需用土地人在徵收後，是否依照徵收計畫，於一定期限內開始及完成土地之使用。而是否依照徵收計畫使用，必須於徵收後，藉由相關事實予以證明；在徵收當時，無從知悉或確認人民將來究竟有無收回權。正常情形，需用土地人應會依徵收計畫使用土地；此種情形土地受徵收之人民，並無收回權。然國家「定期主動使原土地所有權人知悉土地使用情形」之義務，應於徵收之後即發生，而非繫於嗣後人民有無收回權之不確定因素，始決定有無通知之義務。換言之，國家使原土地所有權人適時知悉其被徵收土地之後續使用情形，為「無條件之義務」，無須(也不宜)與人民之收回權連結。

本席認為，國家徵收人民土地之後，定期主動使人民知悉土地使用情形之義務，應為原來土地權利(財產權)之延伸；亦即，在個案上，人民土地遭徵收後，不論其是否有收回權，國家均有主動使其知悉土地使用情形之義務。對人民而言，其獲通知之權利，一方面可行使公益監督，以督促機關確實依照徵收計畫使用，另一方面也有可能因而發現其有行使收回權之條件；但國家主動通知之義務，不純然係人民有收回權之故。

另對徵收機關而言，此項主動通知之義務，雖可能造成其行政上之不便，但相較於人民土地因國家徵收而受巨大之特別犧牲，該行政不便，實微不足道。

二、「徵收後義務」與人民請求收回土地權時效之連結：

- (一) 一般情形，時效期間之規範，常設有「於請求權人主觀知悉時起算之短期時效」及「於客觀事實發生時起算之長期時效」。系爭規定及後述之土地徵收條例第 9 條第 1 項規定，則均僅規定「補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年」及「徵收公告之日起 20 年」之客觀時效期間。
- (二) 多數意見謂：「於本解釋公布之日，原土地所有權人之收回權時效尚未完成者，時效停止進行；於該管直轄市或縣（市）主管機關主動依本解釋意旨通知或公告後，未完成之時效繼續進行」（見本號解釋文第 2 段及理由書第 6 段）。此係針對本解釋公布之日以前已經徵收之案件所為之宣示。然由此宣示，仍可以確定：依照本解釋所為之通知或公告，應與土地收回權之時效相連結。此種連結為法制上之新創。本席就本號解釋對「國家不履行公法上義務」賦予「時效停止進行」之法律效果，敬表贊同。
- (三) 然多數意見針對將來新的法律對於新徵收案件應如何規定，並未明示；而本解釋文義對此亦不全然明確。本席認為，在本解釋意旨下，新修正之法律應規定，該管直轄市或縣（市）機關如未為本解釋所要求之通知或公告，則原土地所有權人收回權之時效期間不開始進行；雖曾通知或公告，但其後有應為後續之定期通知或公告而未為之者，時效應停止進行，直到通知或公告後，時效始繼續進行。

三、本號解釋對於土地徵收條例如何適用之問題：

- (一) 土地徵收條例係於 89 年制定。在土地徵收條例制定後，系爭規定已為該條例第 9 條第 1 項所取代（該項規定：「被徵收之土地，除區段徵收及本條例或其他法律另有規定外，有下列情形之一者，原土地所有權人得於徵收公告之日起 20 年內，向該管直轄市或縣(市) 主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地，不適用土地法第 219 條之規定：一、徵收補償費發給完竣屆滿 3 年，未依徵收計畫開始使用者。二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。三、依原徵收計畫開始使用後未滿 5 年，不繼續依原徵收計畫使用者。」）故系爭規定僅對零星之舊案仍有其適用。
- (二) 本號解釋宣告系爭規定未規定定期通知原土地所有權人之部分為違憲，並要求相關機關於 2 年內依本解釋意旨修法；修法完成前，除非相關機關主動依本解釋意旨通知，否則時效停止進行（見本號解釋文）；且要求相關機關檢討修正土地徵收條例等相關規定（見本號解釋理由書末段）。其立意雖然良善，然多數意見未將土地徵收條例第 9 條第 1 項納為解釋範圍；其結果，使本號解釋所規定之直接適用範圍甚為有限（僅有 89 年之前依照土地法為徵收而尚有爭議之零星舊案有可能適用）；對於 89 年之後依照土地徵收條例徵收之案件，則無法直接適用。
- (三) 本院以往就解釋之客體為舊法之情形，常於解釋文中將修正後之條文以括號方式顯示（例如本院釋字第 709 號解釋文除將確定終局判決所適用之都市更新條例之舊條文納為解釋標的之外，並將修正後之新條文以括號方式顯示），使解釋效力及於修正後之新條文。

本號解釋未以相同方式處理舊法（即系爭規定）與新法（即土地徵收條例第 9 條第 1 項）間之問題，致使解釋效力無法直接及於新法，甚為可惜。

- （四）然本席仍認為，原土地所有權人定期受通知有關土地後續使用情形，既係其憲法上權利，則其不論係依土地法被徵收或依土地徵收條例被徵收，均不影響此項憲法權利。亦即，雖本號解釋並未將土地徵收條例第 9 條第 1 項納為解釋客體，然如土地之徵收係依該條例所為，依相同之憲法原理，於本解釋公布之日，原土地所有權人之收回權時效尚未完成者，時效亦應停止進行；而該管直轄市或縣（市）主管機關亦得主動依本解釋意旨通知或公告；如該管直轄市或縣（市）主管機關主動通知或公告，未完成之時效，始繼續進行；直到土地徵收條例修法完成公布後，依新法規定。修法前，土地徵收條例之主管機關（內政部）亦應以積極作為，促使該管直轄市或縣（市）主管機關就依該條例徵收之案件，依本解釋意旨主動通知或公告。