

司法院釋字第七六三號解釋

【被徵收土地使用情形應定期通知案】

中華民國107年5月4日

院台大二字第1070012243號

解 釋 文

土地法第 219 條第 1 項規定逕以「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日」為收回權之時效起算點，並未規定該管直轄市或縣（市）主管機關就被徵收土地之後續使用情形，應定期通知原土地所有權人或依法公告，致其無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使收回權，不符憲法要求之正當行政程序，於此範圍內，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨，應自本解釋公布之日起 2 年內檢討修正。

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；修法完成公布後，依新法規定。

解釋理由書

聲請人劉錦德及劉偉祥於中華民國 100 年 12 月 20 日，以其前經改制前高雄縣政府（99 年 12 月 25 日改制為高雄市政府）於 78 年 3 月 2 日至同年月 31 日止公告徵收坐落高雄縣仁武鄉之土地（下稱系爭土地），有逾徵收計畫使用期限而未使用，且未依核准徵收原定興辦事業使用之情形，依土地法第 219 條及土地徵收條例第 9 條規定，向高雄市政府申請照原徵收補償價額收回系爭土地。高雄市政府以聲請人之申請已逾法定申請收回土地期限，與土地法第 219 條第 1 項（下稱系爭規定）及都市計畫法第 83 條之規定不符，報經內政部同意後，否准聲請人之申請。聲請人不服，提起訴願遭駁回，後提起行政訴訟，經高雄高等行政法院 101 年度訴字第 399 號判決駁回。復提起上訴，經最高行政法院 102 年度裁字第 642 號裁定，以未具體指摘原判決違背法令，上訴不合法為由予以駁回確定，是本件聲請應以上開高雄高

等行政法院判決為確定終局判決。聲請人認確定終局判決所適用之系爭規定，未規定主管機關須適時告知原土地所有權人被徵收土地之使用狀況，並於收回事由發生時，主動通知原土地所有權人得申請收回，有抵觸憲法第 15 條及正當法律程序之疑義，向本院聲請解釋憲法。查確定終局判決雖認定聲請人請求收回被徵收之系爭土地，已逾都市計畫法第 83 條及系爭規定得行使收回權之期限，且系爭土地確有於計畫期限內，依照核准計畫實行使用之事實，亦不生聲請人得請求收回土地之問題，惟聲請人主張系爭規定漏未規定徵收後之通知義務，致其無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使收回權，侵害其於憲法所保障之財產權，確具有憲法原則之重要性，依本院解釋先例（本院釋字第 477 號、第 747 號、第 748 號及第 762 號解釋參照），核與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款所定要件相符，爰予受理，作成本解釋，理由如下：

憲法第 15 條規定人民之財產權應予保障，旨在使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力或第三人之侵害，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源（本院釋字第 596 號、第 709 號及第 732 號解釋參照）。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，並為憲法第 143 條第 1 項所明定。國家因公用或其他公益目的之必要，固得經由法定程序徵收人民之土地，惟徵收人民土地，屬對人民財產權最嚴重之侵害手段，基於憲法正當程序之要求，國家自應踐行最嚴謹之程序。此程序保障不僅及於徵收前（例如於徵收計畫確定前，國家應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，本院釋字第 409 號解釋參照），並及於徵收時（例如辦理徵收時，應嚴格要求國家踐行公告及書面通知之程序，以確保土地或土地改良物所有權人及他項權利人知悉相關資訊，俾適時行使其權利；徵收之補償應儘速發給，否則徵收土地核准案即應失其效力，本院釋字第 516 號及第 731 號解釋參照）。

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。按土地徵

收後，國家負有確保徵收土地持續符合公用或其他公益目的之義務，以貫徹徵收必要性之嚴格要求，且需用土地人應於一定期限內，依照核准計畫實行使用，以防止徵收權之濫用，而保障人民私有土地權益（本院釋字第 236 號解釋參照）。是徵收後，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。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。

需用土地人依法取得被徵收土地所有權後，是否有不再需用被徵收土地或逾期不使用而無徵收必要之情事，通常已非原土地所有權人所得立即知悉及掌握。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，俾其得及時申請收回土地。

系爭規定明定：「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。」固係人民憲法上收回權之具體落實，然逕以「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日」為時效起算點，就被徵收土地之後續使用情形，並未規定應定期通知原土地所有權人或依法公告，致人民無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使其收回權，不符前揭憲法要求之正當行政程序，於此範圍內，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。有關機關應於本解釋公布之日起 2 年內，基於本解釋意旨，妥為檢討修正。增訂通知義務時，為兼顧人民財產權之保障及法律關係安定性之要求，應依通知義務是否履行，分別規定短期或長期之合理時效期間。至於該短期及長期時效期間，應如何相互配合，

則屬立法裁量之範圍。

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；修法完成公布後，依新法規定。

至聲請人就其原因案件依據本解釋提起再審有無理由，法院仍應依相關規定予以審查，自屬當然。又本解釋係以一般徵收為適用範圍，尚不及於區段徵收之情形，併此敘明。惟收回權涉及被徵收土地法律關係之安定性及原土地所有權人之權益保障，為確保原土地所有權人獲知充分資訊以決定是否行使收回權，主管機關就其他與土地徵收之相關規定（例如土地徵收條例第 9 條、第 49 條及都市計畫法第 83 條等），關於土地被徵收後之使用情形，如何定期通知或依法公告使原土地所有權人知悉，亦應依本解釋意旨一併檢討。

大法官會議主席	大法官	許宗力			
	大法官	蔡炯燉	陳碧玉	黃璽君	羅昌發
		湯德宗	黃虹霞	吳陳銀	蔡明誠
		林俊益	許志雄	張瓊文	黃瑞明
		詹森林	黃昭元		

部分協同意見書

湯德宗大法官 提出

[1] 本解釋釋示：國家徵收土地後，倘原土地所有權人依法得申請照徵收價額收回其土地者，主管機關就被徵收土地之後續使用情形，應定期通知原土地所有權人或依法公告之，俾原土地所有權人得及時獲知相關資訊，以判斷是否行使收回權。系爭土地法第 219 條第 1 項僅規定收回權之時效起算點，而未規定前述告知義務，與憲法要求之正當行政程序不符，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。以上結論使得人民財產權的保障更為周延，本席深表贊同。茲就解釋之論理，簡要補充說明兩點。

一、本件是否合於受理要件？

[2] 司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第5條第1項第2款規定：「人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於**確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者**」，得聲請解釋憲法。查本件**確定終局判決認定**：聲請人請求收回被徵收之系爭土地，已逾都市計畫法第83條及系爭規定得行使收回權之期限，且系爭土地確有於計畫期限內，依照核准計畫實行使用之事實，亦不生聲請人得請求收回土地之問題。惟聲請人主張：**系爭規定漏未規定徵收後之通知義務**，致其無從及時獲知相關資訊，以判斷是否行使收回權，而侵害其於憲法所保障之財產權。本件聲請是否合於前揭大審法所定受理要件？

[3] 對此，本解釋理由書第1段說明：「惟聲請人主張……，**確具有憲法原則之重要性，依本院解釋先例**（本院釋字第477號、第747號、第748號及第762號解釋參照），核與司法院大法官審理案件法第5條第1項第2款所定要件相符，爰予受理」。誠然，本件多數大法官確實是因聲請人的主張「具有憲法原則之重要性」，且依循「本院解釋先例」，而決議受理本件聲請，但前揭大審法所規定的受理要件並不包括「具有憲法原則之重要性」，故而真正需要說明的毋寧是：系爭規定「**漏未規定**」如何符合「**確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義**」？以及連帶應說明的是：本件與本院「不受理決議」中經常說的「核其所陳，乃指摘法院認事用法之不當」（而非「**確定終局裁判所適用之法律或命令本身有何牴觸憲法之疑義**」），有何不同？

[4] 本席以為，聲請人指摘系爭規定「**漏未規定**」者，與前揭大審法所定要件「**確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義**」，具有本質上的差異。蓋前者為「**規範不足**」（應規定而漏未規定），後者為「**規範錯誤**」（不應規定而規定）。嚴格地說，前揭大審法僅規定後者得為受理審查，並未規定前者。「**規範不足**」毋寧為法規普遍存在的「現象」，蓋人類的認知能力有限，任何法規皆有適用範

圍，無法包羅萬有，所謂「掛一漏萬」殆所難免。因此，本院釋字第477號解釋首度嘗試將「規範不足」納入本院違憲審查之範圍時，即坦言：系爭規定之漏未規定，須顯屬立法上之重大瑕疵，始得為本院審查之標的。¹換言之，按本院解釋先例，僅於（系爭規定之）「漏未規定」造成法規範價值體系之矛盾（衝突）時，才能例外地納入本院違憲審查的範圍。

[5] 正因為「規範不足」（應規定而漏未規定）與「規範錯誤」（不應規定而規定）不同，本件聲請人主張的「規範不足」（系爭規定之「漏未規定」部分）與本件確定終局判決之「認事用法」（係就「系爭規定」規範意旨所為之闡述），自屬不同，從而本院受理乃無不合。

[6] 綜上，因聲請人指摘的是系爭規定「漏未規定」部分，與確定終局裁判（認事用法）係就系爭規定之規範意旨所為之闡發無關；且系爭規定「漏未規定」部分顯屬立法上之重大瑕疵，本院爰依循解釋先例（本院釋字第477號、第747號、第748號及第762號解釋參照），予以受理，作成本解釋。

二、收回權是否屬於憲法上「財產權」的保障範圍？

[7] 按傳統的「土地徵收」（*eminent domain, expropriation*）確實包括原土地所有權人於一定條件下，得「依原價（徵收價額）買回的權利」（*right to expatriate paid compensation*），但本解釋既已注意到新興的徵收（如區段徵收、市地重劃等）並無「買回」（本解釋稱「收回」）的權利，並且表明「本解釋係以一般徵收為適用範圍，尚不及於區段徵收之情形」（解釋理由書第7段參照），本解釋有關措辭即應保留本院未來審查、解釋的空間。具體而言，本席以為理由書第3段稱：「收

¹ 參見本院釋字第477號解釋解釋文第2段：「戒嚴時期人民受損權利回復條例第六條適用對象，以『受無罪之判決確定前曾受羈押或刑之執行者』為限，未能包括不起訴處分確定前或後、經治安機關逮捕以罪嫌不足逕行釋放前、無罪判決確定後、有罪判決（包括感化、感訓處分）執行完畢後，受羈押或未經依法釋放之人民，係對權利遭受同等損害，應享有回復利益者，漏未規定，顯屬立法上之重大瑕疵，若仍適用該條例上開規定，僅對受無罪判決確定前喪失人身自由者予以賠償，反足以形成人民在法律上之不平等」。

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」，尚無不妥；然理由書第5段稱：系爭規定「係人民**憲法上收回權**之具體落實」，則有過之。本解釋釋示範圍較精準之描述當如本意見書前文[1]所示。

協同意見書

陳碧玉大法官 提出

本解釋以土地法第219條第1項固規定被徵收土地之原所有權人之收回請求權之時效期間為5年，並以徵收補償發給完竣屆滿1年之次日為時效期間起算點，然未規定該管直轄市或縣（市）主管機關對於徵收完成後之土地後續使用情形，有定期告知原土地所有權人之義務，致其無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使收回權，不符憲法要求之正當行政程序，論知上開規定於此範圍內違憲。

又為保障原土地所有權人公法上收回請求權，不因上開客觀時效期間之繼續進行而歸於消滅，乃論知在本解釋公布後，新法修正公布前，時效尚未完成之個案，時效停止進行，於主管機關主動依本解釋意旨告知後，未完成之時效始繼續進行。對此多數意見，本席敬表贊同。惟因理由部分有補充之必要，爰提出協同意見。

壹、該管直轄市或縣（市）主管機關對於徵收計畫之後續執行、使用情形，所負擔之使原土地所有權人及時獲知充分資訊之定期告知義務，為憲法要求之正當行政程序。當原土地所有權人為公益所為特別犧牲之目的不復存在時，得依據主管機關提供之充分資訊，於合理之時效期間內為收回請求權之行使，始符合憲法保障財產權之意旨

一、原有土地被徵收，係原土地所有權人為國家因公用或其他公益的必要，所作之特別犧牲。需用土地人如有未如期、如實按徵收計畫為履行，以及（或）未於法定期間內為合乎原徵收目的之使用時，原土地所有權人為公益所為特別犧牲之目的不復存在，而對原有土地有公法上收回請求權，此為憲法財產權保障之延伸。為收回請求權之行使，原土地所有權人對於通常情形下非其所能

掌握之徵收程序完成後，該徵收計畫之執行及使用等後續情形，即有獲知充分資訊之權利。徵收主管機關（各直轄市或縣市政府）因此負有定期告知之義務。

- 二、告知之目的，在於使原土地所有權人得以適時獲知充分資訊，作為是否行使收回請求權之判斷依據。惟因行使收回請求權之法定構成要件不一，告知義務期間亦應不同。

土地法第 219 條第 1 項第 1 款規定：「……：一、徵收補償發給完竣屆滿 1 年，未依徵收計畫開始使用者。」為原土地所有權人行使收回權之法定構成要件，是該管直轄市或縣（市）主管機關之定期告知義務，應始於徵收補償發放完竣次日起。至於定期告知義務之終止日，則端視有無核准計畫期限而異。例如於無核准計畫期限之個案，應至徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起一定期間（土地法第 219 條第 1 項第 1 款、第 2 款）；於有核准計畫期限之個案，應至期限屆滿日（土地徵收條例第 9 條第 1 項第 2 款、都市計畫法第 83 條、獎勵民間參與交通建設條例第 16 條、促進民間參與公共建設法第 20 條）；於計畫完成後應依徵收目的為一定期限之使用個案，應至使用期限屆滿日（土地徵收條例第 9 條第 1 項第 3 款）等，配合收回權構成要件之法律規定。

- 三、如前所述，告知之目的，在於使土地所有權人於相關個案得以依據相當資訊，適時行使其權利所必要。本院分別於釋字第 709 號、第 731 號、第 739 號等解釋，諭知主管機關負有之告知義務為正當行政程序之一環¹。

本解釋則以原土地所有權人之收回請求權，為憲法對財產權保障之延伸為由，認徵收完成後，於一定期間內，該管直轄市或縣（市）主管機關擔負定期告知需用土地人之後續執行及使用情形之義務，為憲法要求之正當程序。立法機關修訂相關法律時，應明定

¹ 本院釋字第 709 號都市更新案、第 731 號區段徵收申請抵價地之期間起算日案、第 739 號自辦市地重劃案等與土地所有權相關之解釋，均一再諭知為保障財產權，主管機關告知義務之踐行，為憲法要求之正當行政程序之一環。

該管直轄市或縣（市）主管機關有告知義務及定期告知之起、迄期日。惟告知之目的，在於使所有權人行使權利為期待可能。該管直轄市或縣（市）主管機關依法定程序為告知後，應認其已踐行憲法要求之正當行政程序，並不以原土地所有權人「知悉」為必要，自屬當然。

貳、本解釋雖未逕予諭知土地法第 219 條第 1 項規定「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」之請求權時效起算點僅採客觀說為違憲，然已諭知在新法修正完成前，收回請求權時效尚未完成者，時效期間在該管直轄市或縣（市）主管機關依本解釋意旨主動告知前，停止進行。修法時自應探究本解釋之本旨，至少應增訂自該管直轄市或縣（市）主管機關為合法告知之次日起算之主觀（短期）時效規定

一、公法上請求權之消滅時效期間，除法律另有規定外，於請求權人為行政機關時為 5 年，於請求權人為人民時為 10 年。此請求權因時效完成而消滅（行政程序法第 131 條第 1 項及第 2 項規定）。因行政程序法未明文規定公法上請求權消滅時效期間之起算點，可類推適用民法第 128 條規定：「消滅時效，自請求權可行使時起算。以不行為為目的之請求權，自為行為時起算。」然「自請求權可行使時起算」之判斷標準，實務見解並不一致。有客觀說²（以權利人可行使請求權之客觀狀態決定）、主觀說³（以權利人知悉其可行使權利之狀態決定）、以及合理期待權利人行使

² 最高法院 95 年度第 16 次民事庭會議決議貳：「按民法第一百二十八條所謂請求權可行使時，係指行使請求權在法律上無障礙時而言，請求權人因疾病或其他事實上障礙，不能行使請求權者，時效之進行不因此而受影響（本院三十一年十一月十九日決議（一））。權利人主觀上不知已可行使權利，為事實上之障礙，非屬法律障礙。」最高法院 105 年度台上字第 1925 號民事判決亦採同一見解。

³ 最高法院 95 年度台上字第 1607 號民事判決：「按消滅時效自請求權可行使時起算，民法第一百二十八條定有明文。亦即須權利人知悉其得行使權利之狀態，時效期間始能起算。蓋權利之行使可被期待甚或要求而不行使，乃權利依時效消滅之理由，若權利人不知已可行使權利，如仍責令其蒙受時效之不利益，自非時效制度之本旨。」最高法院 91 年度台上字 1312 號民事判決亦採同一見解。

請求權說⁴之不同。

- 二、本院釋字第 747 號解釋：「為維護法之安定性，土地所有權人依本解釋意旨請求徵收地上權之憲法上權利，仍應於一定期限內行使。有關機關於修正系爭規定二時，除應規定土地所有權人得自知悉其權利受侵害時起一定期間內，行使上開請求權外，並應規定至遲自穿越工程完工之日起，經過一定較長期間後，其請求權消滅。」對於時效期間採短、長期時效並行，短期（主觀）時效部分，以權利人知悉其權利受侵害時為時效期間起算點，長期（客觀）時效部分，則以穿越工程完工之日為時效期間起算點。

是，公法上請求權時效之起算點，並不以僅採客觀說為必要，而應視保障該請求權之目的、請求權人於通常情形下知悉請求權構成要件之可能性、可期待性⁵，以及主管機關對於請求權人行使權利應負擔之義務而定。立法機關據此所為有關請求權時效期間之起算點，合理時效期間之規定，屬立法裁量之範圍。

- 三、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。」係以「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日」為消滅時效期間起算點，採客觀說。其適用結果：

1. 無待請求權發生之構成要件是否存在，時效期間自起算點即

⁴ 最高法院 102 年 11 月份第 1 次庭長法官聯席會議決議貳：「政府採購法第 31 條第 2 項各款規定機關得向廠商追繳押標金之情形，其構成要件事實既多緣於廠商一方，且未經顯現，猶在廠商隱護中，難期機關可行使追繳權，如均自發還押標金時起算消滅時效期間，顯非衡平，亦與消滅時效制度之立意未盡相符。故上述公法上請求權應自可合理期待機關得為追繳時起算其消滅時效期間。」

⁵ 藥害救濟法第 14 條規定：「藥害救濟之請求權，自請求權人知有藥害時起，因三年間不行使而消滅。」以使正當使用合法藥物而受害者，獲得即時救濟（同法第 1 條規定）。請求權消滅時效起算點採主觀說。

開始進行，乃至完成，發生請求權尚未發生，請求權業已消滅之結果⁶，無異剝奪土地所有權人之權利⁷；

2. 在該管直轄市或縣（市）主管機關履行憲法要求之「告知義務」之正當行政程序前，已開始進行之時效期間並不停止，在原土地有權人之收回請求權，未能被合理期待其有行使可能情形下，請求權即可因時效期間已屆滿 5 年歸於消滅，將國家未履行法定義務之不利益，轉嫁由原土地所有權人負擔，自有違憲法保障財產權之意旨。

綜上，收回權為公法上之財產請求權，為符合憲法第 15 條保障人民財產權之意旨，主管機關就需用土地人對於徵收土地之後續使用情形，應定期通知原土地所有權人，使其得於充分資訊下，適時行使收回權，為憲法要求之正當行政程序之一環。修法時自應探究本解釋之本旨，至少應增訂自該管直轄市或縣（市）主管機關為合法告知之次日起算之主觀（短期）時效規定，以符合本解釋意旨。

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

⁶ 例如於中華民國 99 年 1 月 1 日徵收補償發給完竣，自 100 年 1 月 2 日起算時效期間，原定興辦事業於 105 年 1 月 10 日完成後，隨即將興辦事業移轉由非原需用土地人使用，構成未依核准徵收原定興辦事業使用之行使收回權之要件，原土地所有權人之收回請求權因此產生，然此時其請求權卻早於 105 年 1 月 2 日因消滅時效期間之完成而消滅。

⁷ 游進發，收回請求權的消滅時效期間--問題立法與不當評價矛盾之判決，月旦法學教室，第 204 期，2012 年 5 月，頁 221-233。

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。

協同意見書

許志雄大法官 提出

一、土地所有權之保障

在古典財產權或所有權論中，土地所有權無疑係功能最耀眼之財產權。依柏拉圖及亞里斯多德等古代政治思想家之想法，土地所有權甚至是完整公民權不可或缺之條件。時至今日，財產權之種類日益增加，土地固然仍屬極其重要之財產，但同樣重要之財產所在多有，土地不再具有一枝獨秀之地位，其於規範性財產權論所扮演之角色，已

不如過往。儘管如此，由於每塊土地皆有獨特性，與其他財產有所不同，故財產權論猶須正視之。尤其相對於第三人，就個人而言，自己之土地往往具有獨特之價值，或為特定之目的使用，或蘊含特殊濃厚之感情，縱使該土地之市場價值極高，亦絕不出售。有鑑於此，個人之土地所有權應受高度保障¹。至於企業或法人之土地，欠缺此等特性，於財產權論中未必能夠等量齊觀。

眾所周知，20 世紀後受社會國家思想影響，財產權之社會制約觀念盛行。當代各國不論憲法有無明文，莫不基於公共福祉或公益之理由，對財產權加以限制。惟土地徵收對財產權構成最大之侵害，仍應嚴格規範之。近代法治國家成立以來，即要求土地徵收必須符合公共性、法律保留原則及正當補償等要件（釋字第 753 號解釋本席協同意見書參照）。本號解釋最值得矚目之處，如解釋理由書所示：「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。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。」係在既有之規範基礎上，明白承認收回權受憲法財產權之保障²；而且進一步要求憲法正當程序之落實，強調除徵收前及徵收時之程序保障外，徵收後亦有正當程序之適用。

二、財產權保障之思考方式

關於財產權之保障，基本上有兩種不同之思考方式。其一認為，憲法保障之財產權，乃個人固有之個個財產。洛克（John Locke, 1632-1704）主張，個人藉由勞動獲取之物，以及開墾耕作之無主土地，屬於個人之固有財產，應受保障，堪稱此說之典型。另一說之代

¹ 森村進著，財產權の理論，弘文堂，1995 年，頁 184-186。

² 釋字第 409 號及第 534 號解釋曾論及土地法第 219 條之收回權規定，惟尚未明白承認收回權受憲法財產權之保障。

表性人物為休謨（David Hume, 1711-76），主張以社會全體之利益為由保障財產權，亦即從保障社會之財產制度出發，歸結到各個人之財產亦受保障。兩種思考方式之論理顯著歧異，實際結果卻未必相互衝突。蓋二者皆承認，為追求社會全體之利益，可對私人之財產權予以限制。惟財產如為最起碼之生活保障所需，或為保護個人自由之私生活領域所不可或缺者，則縱使以社會全體之利益為由，亦不得侵害之³。此等觀念之具體運用，依情況容有困難之處，但觀念本身攸關人格自律之維護，殊值重視，特別是在土地徵收之場合，理應奉為圭臬⁴。

三、財產之區別與價值

從另一個角度思考，財產權保障在現代憲法上之存在意義有二：一者係就人格自律發展提供物理性基礎，一者係維持資本主義所賴以存續之私有財產制度。論者指出，基本上「小財產」或「生存財產」（藉勞動取得，為支撐自己或家族所必要之財產），攸關前者，可歸類為「作為人權之財產權」。「大財產」、「獨佔財產」（榨取他人勞動所實現之財產）、企業或資本家之財產，則與後者緊密關聯，嚴格言之，非屬人權性質，僅係資本主義制度或私有財產制度受保障所生之反射利益，因而受憲法上之保障⁵。另有論者認為，以自律性生存作為財產權保障之正當性基礎，從而認定「小財產」或「生存財產」方屬財產權保障之對象，具有一定之說服力。惟上開「獨佔財產」與「生存財產」兩類財產之區別，與其說是財產權性質上之區別，無寧應係依其社會機能所為之區別。某財產究屬何類，主要繫於社會脈絡。因此，該兩類財產之區別較適合用於財產權保護程度之檢討，而非財產權保護範圍之劃定。亦即，其區別宜納為違憲審查基準寬嚴之考慮因

³ 長谷部恭男著，憲法，新世社，2014年第6版，頁239-241。

⁴ 近年來土地徵收糾紛頻傳，爭議不斷。苗栗大埔事件被徵收土地之所有權人張藥房老關於2013年抑鬱以終，傳言為「被自殺」，成為社會廣泛議論之焦點，徵收之濫用問題亦引起朝野高度關注。由大埔事件之悲劇性結果，足以印證本文所述觀念之重要性。

⁵ 棟居快行著，人權論の新構成，信山社，1992年，頁264。

素⁶。公用徵收通常牽涉個人之土地，與「小財產」或「生存財產」息息相關，從此一觀點思考，應為較嚴格之審查。

就財產權之保障而言，公用徵收乃重大之例外。按財產權有交換價值與使用價值之區別。與私有財產制度相關聯者，乃作為交換價值之財產權；與人格自律相關聯者，則係作為使用價值之財產權。關於公用徵收之合憲性判斷，當從私有財產制度之保障觀點著眼時，原則上只問是否以市場價格為基準，達到完全補償之要求，至於公共性之要件，並無嚴加考慮之必要。反之，若從個人自律之物理性基礎之保障觀點著眼，則公共性成為公用徵收之合憲性要件，須深入探究。此際，徵收土地以興辦之公共事業，是否能達成不惜犧牲權利人之個人自律亦須實現之公共性，乃該公用徵收合憲與否之關鍵⁷。如果該公共性自始不存在，即無徵收之正當性。縱使該公共性原本存在，後來卻消失或未能實現，則徵收之正當性付諸闕如，依理原土地所有權人得取回徵收之土地，俾其財產權獲得應有之保障。

本號解釋理由書表示：「憲法第 15 條規定人民之財產權應予保障，旨在使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力或第三人之侵害，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源（本院釋字第 596 號、第 709 號及第 732 號解釋參照）。」關於財產權保障之最終目的，除所稱「維繫個人生存」及「自由發展人格」外，過去多號解釋尚強調「維護尊嚴」（釋字第 400 號、第 739 號及第 742 號解釋參照）。據此，大法官有關財產權保障之觀點，顯然著重在維繫個人自律性生存而作為使用價值之財產權。

四、正當行政程序之意義

本號解釋文釋示：「土地法第 219 條第 1 項規定逕以『徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日』為收回權之時效起算點，並未規定該管直轄市或縣（市）主管機關就被徵收土地之後續使用情形，應定期通知

⁶ 高橋和之著，立憲主義と日本國憲法，有斐閣，2006 年初版第 3 刷，頁 222。

⁷ 棟居快行著，憲法學の可能性，信山社，2012 年，頁 361。

原土地所有權人或依法公告，致其無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使收回權，不符憲法要求之正當行政程序，於此範圍內，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨，應自本解釋公布之日起 2 年內檢討修正。」係以「不符憲法要求之正當行政程序」為由，宣告系爭規定違憲。惟何謂正當行政程序？其意涵為何？憲法之基礎何在？正當行政程序與正當法律程序之關係如何？關於此等疑義，本號解釋未有說明。

按正當行政程序並未見諸憲法明文，且非公法學界業已公認之憲法原則，與正當法律程序原則不能相提並論。釋憲實務上，正當行政程序一語首於釋字第 663 號解釋出現。其解釋文係以不符憲法正當法律程序之要求為由，認定系爭法律規定侵害訴願、訴訟權，與憲法第 16 條之意旨有違。而且，解釋理由書亦先揭櫫正當法律程序，進一步論述時方提出「基於法治國家正當行政程序之要求」之說法，最後則根據憲法正當法律程序原則認定系爭規定違憲。其後釋字第 709 號解釋文逕以不符憲法要求之正當行政程序為由，宣告系爭規定違憲；惟解釋理由書仍先闡釋正當法律程序原則之內涵，並於內涵中指明應踐行之正當行政程序。釋字第 731 號解釋出現變化，無論解釋文或解釋理由書，皆僅言及正當行政程序，而無正當法律程序之提示。釋字第 739 號解釋則又改變，回復釋字第 709 號解釋之作法。揆諸上開解釋之內容及遞嬗，可以推知，所謂正當行政程序，應係正當法律程序原則之一環，為正當法律程序原則在行政程序上之適用，尚非獨立於正當法律程序原則外之憲法原則。本號解釋除正當行政程序外，另使用簡約之「正當程序」一語。解釋理由書於提示審查原則時指出：「國家因公用或其他公益目的之必要，固得經由法定程序徵收人民之土地，惟徵收人民土地，屬對人民財產權最嚴重之侵害手段，基於憲法正當程序之要求，國家自應踐行最嚴謹之程序。」依其意旨，所謂正當程序，應即正當法律程序。因此，本號解釋所稱正當行政程序，與過去之解釋當無不同，係指在行政程序上所要求之正當法律程序原則。

五、正當法律程序原則之適用

正當法律程序原則源於英美法⁸，逐漸普及，如今已是立憲主義國家普遍承認之憲法原則。我國雖然憲法未明定正當法律程序，但其為憲法之原則，乃學界共識，要無疑義。釋憲實務上，釋字第384號解釋於釋示人身自由之保障時，要求「實質正當之法律程序」⁹；釋字第396號解釋於闡釋訴訟權之意涵時，正式使用正當法律程序之原則一語。此後，在涉及訴訟權或人身自由之多號解釋¹⁰，大法官一再援引正當法律程序原則。而且，大法官除將正當法律程序原則適用於人身自由、刑事程序及訴訟權領域外，亦擴及於其他自由權利與行政程序領域¹¹。從有關解釋可以看出，正當法律程序原則之內涵不以「程序正當」為限，尚包括「實體正當」¹²。惟「實體正當法律程序」要求法律之實體或內容須正當，如果運用浮濫，恐釋憲者會根據主觀認定之正當或不當，判定法律合憲或違憲，而流於司法之恣意或跋扈¹³。所幸大法官相當節制，迄今為止之解釋，適用「實體正當法律程序」

⁸ 美國聯邦憲法增修條文第5條及第14條規定：「非依正當法律程序，不得剝奪生命、自由或財產。」堪稱實定憲法關於正當法律程序原則之代表性規定。

⁹ 釋字第384號解釋雖未正式使用「正當法律程序」一語，但解釋理由書表明，限制人身自由之法律，內容須符合實質正當之法律程序，解釋文並釋示：「憲法第八條第一項規定：『人民身體之自由應予保障。除現行犯之逮捕由法律另定外，非經司法或警察機關依法定程序，不得逮捕拘禁。非由法院依法定程序，不得審問處罰。非依法定程序之逮捕、拘禁、審問、處罰，得拒絕之。』其所稱「依法定程序」，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關之條件。」已寓有正當法律程序原則之意旨，且將「實體（實質）正當」之要求納入，不侷限於「程序正當」。

¹⁰ 如釋字第418號、第436號、第446號、第574號、第582號、第588號、第610號、第636號、第639號、第653號、第654號、第665號、第667號、第677號、第681號、第690號、第708號、第710號、第736號、第737號、第742號、第752號、第755號、第761號及第762號解釋。

¹¹ 如釋字第445號、第491號、第585號、第633號、第663號、第689號、第704號、第709號及第739號解釋。

¹² 如釋字第739號，另釋字第384號及第567號解釋之旨趣亦然。

¹³ 奧平康弘著，憲法Ⅲ—憲法が保障する權利，有斐閣，1993年，頁151。

者極少。

關於土地徵收之正當法律程序，本號解釋理由書指出：「徵收人民土地，屬對人民財產權最嚴重之侵害手段，基於憲法正當程序之要求，國家自應踐行最嚴謹之程序。此程序保障不僅及於徵收前（例如於徵收計畫確定前，國家應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，本院釋字第 409 號解釋參照），並及於徵收時（例如辦理徵收時，應嚴格要求國家踐行公告及書面通知之程序，以確保土地或土地改良物所有權人及他項權利人知悉相關資訊，俾適時行使其權利；徵收之補償應儘速發給，否則徵收土地核准案即應失其效力，本院釋字第 516 號及第 731 號解釋參照）。」強調徵收前及徵收時均有正當法律程序原則之適用。事實上，所引釋字第 409 號及第 516 號解釋皆未提及正當法律程序，有關程序之要求或係出自基本權功能論之思考，本號解釋將其轉化為正當法律程序原則之要求，頗為巧妙。

至土地徵收完成後，是否亦有正當程序之適用，多數意見認須視徵收完成後，原土地所有權人是否仍能主張憲法財產權之保障而定。就此，解釋理由書表明，徵收後遇有一定情形，原土地所有權人即得申請收回被徵收之土地。此項收回權受憲法財產權之保障，從而亦有正當法律程序之適用。具體言之，徵收後主管機關對土地之後續使用情形負有通知義務，亦即：「需用土地人依法取得被徵收土地所有權後，是否有不再需用被徵收土地或逾期不使用而無徵收必要之情事，通常已非原土地所有權人所得立即知悉及掌握。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，俾其得及時申請收回土地。」

正當法律程序並非內容一成不變之原則，歷來多號解釋均指出：「憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之

法定程序。」(釋字第號第 689 號、第 709 號及第 739 號解釋參照)鑑於土地徵收對財產權構成最重大之侵害，本號解釋要求除徵收前及徵收時外，徵收後亦須踐行嚴謹之正當程序，應屬允當。

此外，基於雙重基準理論，經濟自由與精神自由相比，原本一般應採取較寬鬆之違憲審查基準。財產權屬經濟自由之一種，自不例外。惟雙重基準理論之運用須保有彈性，不能僵化。如前所述，土地徵收對財產權構成最重大之侵害，若放任國家徵收人民之土地，則其財產權之保障將淪為空談，故仍有嚴格規範之必要。從徵收要件及程序要求雙管齊下，對土地所有權提供確實合理之保障，足以彰顯憲法財產權保障之現代意義。

本號解釋以欠缺徵收後之通知義務規定，不符憲法要求之正當行政程序為由，宣告系爭規定有違憲法保障人民財產權之意旨，而責成有關機關應於 2 年內檢討修正。至於如何修法，解釋理由書提示：「增訂通知義務時，為兼顧人民財產權之保障及法律關係安定性之要求，應依通知義務是否履行，分別規定短期或長期之合理時效期間。至於該短期及長期時效期間，應如何相互配合，則屬立法裁量之範圍。」本席認為，進行修法時，日本立法例可資參考。依其土地收用法（即土地徵收法）第 106 條及第 107 條規定，被徵收之土地買回權（收回權）時效期間原則上為 20 年（我國土地徵收條例第 9 條規定亦同），若依法履行通知義務者，時效期間縮短為 6 個月。這種長期及短期時效期間之規定，與通知義務搭配，能兼顧人民財產權之保障及法律關係安定性之要求，頗為可行。

協同意見書

黃瑞明大法官 提出

一、土地被徵收之原土地所有權人行使收回權困難重重，本號解釋為其開啟一扇獲知土地使用資訊之門，有助於其請求收回被徵收的土地

(一) 在立法不足、行政抵制與司法保守的情況之下，人民行使土地收回權困難重重

徵收土地和徵收稅捐是國家以公權力強制取得人民之財產權，人民被剝奪之感受強烈，但因國家徵收土地和徵收稅捐往往被視為具有濃厚之公益目的，因此法律傾向賦予政府機關有權採取強大之措施，但在法令規定不明之處，政府機關之執行措施容易產生違憲疑義，因此屢屢引起人民不服，向大法官聲請釋憲。本院歷年釋憲之案例中有關土地徵收和稅捐徵收之案件即占相當大的比例。

為了防止政府濫用徵收權，土地法第 219 條規定人民之土地被徵收後於一定條件下得向政府機關申請行使收回權。然而有關收回權之規定簡略，立法保障不周，行政機關對於人民行使收回權傾向採取抵制態度，故人民行使收回權以取回土地難如上青天。人民行使收回權遭遇挫折後，頻頻向本院叩門請求釋憲，本院受理以土地法第 219 條為釋憲對象者已有二號解釋，民國 78 年公布之釋字第 236 號解釋，認為收回權規定要件中之政府「不依核准計畫使用」或「不實行使用」，「應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之不得為割裂之認定」，對於徵收機關所徵收之多筆土地只要對「部分土地」已使用即已足，基本上是對於法律所規定人民行使收回權之條件，往有利於政府之方向解釋。另外於民國 90 年公布之釋字第 534 號解釋認為需用土地機關未於期限內，依徵收計畫開始使用徵收之土地，因可歸責於原土地所有權人或使用人所致者，即不得將延遲使用徵收土地之責任，歸由徵收有關機關負擔，固有道理；但該號解釋對於不能開始使用土地係因可歸責於其他土地使用人之事由所致者，認為若有關機關未「依土地法第 215 條第 3 項規定逕行除去改良物，亦未依同法第 238 條規定代為遷移改良物，開始使用土地；需用土地人……復未依徵收計畫之使用目的提起必要之訴訟」，在這些條件之下，應不妨礙原土地所有權人申請收回其土地，也是對於人民行使收回權設定了相當高的條件，此二號解釋顯示了被徵收土地之原土地所有權人透過司法途徑行使收回權之困難度。

（二）本號解釋之具體落實尚待配套立法

本號解釋係針對原土地所有權人行使收回權之事實上困難，即原土地所有權人於土地被徵收後並無充分資訊以得知政府機關將土地徵收後如何使用土地，即無法在收回權時效內（依土地法第 219 條第 1 項徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年內）行使收回權。本號解釋理由指出「需用土地人依法取得被徵收土地所有權後，是否有不再需用被徵收土地或逾期不使用而無徵收必要之情事，通常已非原土地所有權人所得立即知悉及掌握」，因此要求「該管直轄市或縣（市）主管機關應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；如有不能個別通知之情事，應依法公告，俾其得及時申請收回土地」。本號解釋對於原土地所有權人行使收回權提供保障，從而監督政府機關不應濫行徵收，若於徵收完成後，依徵收計畫已不再需用該筆土地時，亦應主動通知原土地所有權人。

至於政府機關之通知義務應如何履行，若未履行時，則人民行使收回權之短期與長期時效應如何配合，本號解釋認「屬立法裁量之範圍」，故本號解釋目的之具體落實，尚待相關機關配套修法。

二、未來相關修法之考量

（一）政府機關負有通知義務之期間：

本席謹就政府機關應負通知義務之期間補充意見如下：

通知義務是為了讓原土地所有權人行使收回權，故通知義務之期間必須涵蓋原土地所有權人得行使收回權之全部期間，即：

- 1、依土地法第 219 條第 1 項徵收者，原土地所有權人得行使收回權期間為徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年內，在此期間內，政府機關均有通知之義務。
- 2、如係依都市計畫法徵收之土地，通知義務之期間應包括計畫期限並延展至計畫期限屆滿後 5 年。

都市計畫法第 83 條規定：「依本法規定徵收之土地，其使用期限，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第 219 條之限制。不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」依本條規定行使收回權可分二種情形：

- (1) 於徵收計畫期限內未施工使用：若土地徵收計畫書內敘明使用期限者，政府機關於徵收後逾越該計畫期限仍未施工使用者，即屬不依照核准計畫期限使用，依內政部 84 年 9 月 26 日台內地字第 8488181 號函，原土地所有權人得收回其土地，其理由即為土地法第 219 條第 1 項第 1 款所定「未依徵收計畫開始使用」之情形，其申請收回之期限，依內政部之函釋，應依照土地法第 219 條第 1 項之規定，自該計畫期限屆滿之次日起算 5 年。
- (2) 於徵收計畫期限內已施工使用，但嗣後變更用途：前述內政部函釋依其內容是適用於「逾越該計畫期限仍未施工使用者」。但若於計畫期限內已施工使用，但於計畫期限屆滿後變更徵收之目的或用途者，即屬土地法第 219 條第 1 項第 2 款所定「未依核准徵收原定興辦事業使用」之情形，則原土地所有權人得行使收回權。本席認為依內政部函釋之意旨，原土地所有權人之收回權亦應於計畫期限屆滿後 5 年屆滿，故通知期限自應涵蓋至計畫期限屆滿後 5 年。

依上，如有計畫期限者，自徵收完成即應開始通知，至於通知之期限，因收回權申請期限之起算點為該計畫書內敘明之使用期限末日，故自該期限屆滿日後再加計 5 年，為收回權期限屆滿日，即為通知義務之屆滿日。

(二) 得行使收回權之合理短期與長期時效：

目前土地法第 219 條第 1 項僅規定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 年內申請行使收回權，但並未規定原土地所有權人自知悉有收回權情事發生時，得行使收回權之期限。本號解釋理由指出修法時為兼顧人民財產權之保障及法律關係安定性之要求，應依通知義務是否履行，分別規定長期或短期之合理時效期間。本席認為收回權之存在是為防止徵收之浮濫，而收回權之發生，又係因政府機關於徵收土地後之作為或不作為而可歸責於政府機關，故應以人民財產權之保障為優先，況行使收回權係回復人民原有

之財產權，亦不違法安定性。故依前述本席主張，不論依土地法第219條第1項規定之長期時效5年內或於都市計畫法所定使用期限屆滿後5年內，政府機關均負有通知義務；在長期時效期間內，自原土地所有權人知悉有行使收回權之情事之後，至少應有一段合理之期間（如2年）以供其決定並行使收回權，因為在長期時效期間內均有可能發生收回權之情事（即土地法第219條第1項第2款所定「未依核准徵收原定興辦事業使用者」），若於長期時效即將完成前始發生或始知悉（如前一天或一星期等），而未讓原土地所有權人有合理之考慮與準備期間，則顯不合理。故若加計原土地所有權人知悉後之短期時效，則長期時效最長可延至7年（設若原定5年長期時效之最後一天始發生或始知悉發生有收回權情事）。

三、土地徵收條例應併予考慮修改：

- （一）依土地徵收條例第61條規定，該條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依施行前之規定辦理，即仍適用土地法；反面解釋，民國89年2月4日該條例生效後公告徵收之土地，其申請收回，適用該條例。本號解釋以土地法第219條為釋憲對象，是本號解釋可得適用之案例限於89年2月4日前之徵收且於本號解釋公布之日收回權之時效尚未完成者。自本號解釋公布之日，即107年5月4日回溯5年，即依都市計畫法完成之徵收且計畫期限迄102年5月4日之後尚未期滿者，始有本解釋之適用，故可得適用之案例可能不多。本號解釋雖以土地法為釋憲對象，但本號解釋所定違憲之事由，即「未規定該管直轄市或縣（市）主管機關就被徵收土地之後續使用情形，應定期通知原土地所有權人或依法公告」，於土地徵收條例亦存在。故本號解釋實等同宣告土地徵收條例第9條未定通知義務亦違憲，而應一併檢討修正。
- （二）修改土地徵收條例以要求政府機關負有通知義務之時，原定收回權之長、短期時效，自亦應同時檢討修改，本意見書第二段所述之立法考量之原則亦應可適用。當然，土地徵收條例第

9 條規定收回權之長期時效為「徵收公告之日起 20 年」，顯已較土地法第 219 條第 1 項所規定之「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年」為長，則此 20 年之長期時效是否要於計畫期限屆滿後始起算，於修法時亦應一併考量「計畫期限」之作用與性質後作決定。

協同意見書

詹森林大法官 提出

林俊益大法官 加入

本號解釋以憲法上正當程序作為規範審查之主要根據，宣告土地法第 219 條¹第 1 項未規定主管機關就被徵收土地之後續使用情形，應定期通知原土地所有權人，致人民無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使該條項所定之收回權，不符憲法保障財產權之意旨。

本號解釋不僅宣示原土地所有權人之收回權為憲法第 15 條財產權保障之範圍，並以徵收完成後之正當程序要求，作為財產權保障之必要性擔保。此項宣示，對土地徵收制度之完善及憲法財產權之保障，具重要意涵，殊值贊同。惟收回權之法制現況仍有許多待釐清之問題，且本號解釋所提出之「定期通知」要求，未來將如何影響被徵收土地之收回權時效，亦有說明必要。爰提出本協同意見書以為補充。

¹ 本號解釋所指之土地法第 219 條，係於 89 年 1 月 6 日修正，同年月 26 日公布，其全文為「(第 1 項) 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。(第 2 項) 直轄市或縣(市)地政機關接受聲請後，經查明合於前項規定時，應層報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於六個月內繳清原受領之徵收價額，逾期視為放棄收回權。(第 3 項) 第 1 項第 1 款之事由，係因可歸責於原土地所有權人或使用人者，不得聲請收回土地。(第 4 項) 私有土地經依徵收計畫使用後，經過都市計畫變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，應公告 1 個月，被徵收之原土地所有權人或其繼承人有優先購買權。但優先購買權人未於決標後 10 日內表示優先購買者，其優先購買權視為放棄。」

壹、本號解釋之里程碑：確立憲法要求之正當程序，在「土地徵收後，被徵收土地之收回權」，亦有適用

國家基於公用或公益之需要，得以補償方式徵收私人財產，迭經本院解釋在案（本院釋字第 400 號、第 516 號、第 579 號、第 652 號、第 731 號等解釋參照）。

然而，徵收畢竟係屬剝奪人民私有財產，且為基於公用或公益之目的所為之不得已手段，對被徵收財產之所有人而言，則係為公共利益所受之特別犧牲，故國家徵收人民財產，應符合憲法之正當程序²。

一、憲法正當程序在「土地徵收前及徵收時」之適用

本院過去有關土地徵收之重要解釋（詳見附錄），不乏強調徵收前及徵收時應依循正當程序。

關於徵收前應遵守正當程序，例如釋字第 409 號解釋稱：「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。尤其於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用。」

關於徵收時應遵守正當程序，則多與徵收補償有關。例如：釋字第 516 號解釋稱：「（徵收）補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第 15 條規定人民財產權應予保障之意旨。……土地法第 233 條前段規定：『徵收土地應補償之地價及其他補償費，應於公告期滿後 15 日內發給之。』……上述徵收程序之嚴格要求，乃在貫徹國家因增進公共利益為公用徵收時，亦應兼顧確保人民財產權益之憲法意旨。」

² 關於憲法之正當程序，請參見湯德宗，論憲法上的正當程序保障，憲政時代第 25 卷第 4 期，2000 年 4 月，3-33 頁；陳愛娥，正當法律程序與人權之保障——以我國法為中心，憲政時代第 29 卷第 3 期，2004 年 1 月，359-389 頁。關於正當程序之說明，另可參本院釋字第 731 號解釋，湯德宗大法官提出之部分協同意見書及林錫堯大法官提出之協同意見書、釋字第 667 號解釋葉百修大法官提出之不同意見書。

第 731 號解釋則稱：「89 年 2 月 2 日制定公布之土地徵收條例第 40 條第 1 項規定：『實施區段徵收時，原土地所有權人不願領取現金補償者，應於徵收公告期間內，檢具有關證明文件，以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關申請發給抵價地。』……關於應於公告期間內申請部分，於上開主管機關依同條例第 18 條規定以書面通知土地所有權人，係在徵收公告日之後送達者，未以送達日之翌日為系爭規定申請期間起算日，而仍以徵收公告日計算申請期間，要求原土地所有權人在徵收公告期間內為申請之規定，不符憲法要求之正當行政程序，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨……」。

二、憲法正當程序在「土地徵收後」之適用

本院過去關於土地徵收之解釋，其解釋客體與本號解釋相同，均為土地徵收後之收回權者，僅有釋字第 236 號及第 534 號解釋；該二號解釋，分別涉及土地法第 219 條及該條第 1 項第 1 款與第 3 項。

本院釋字第 236 號解釋，係於 78 年 3 月 17 日公布。該號解釋所指之土地法第 219 條係於 64 年 7 月 15 日修正，同年月 24 日公布，其全文為：「徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢 1 年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」釋字第 236 號解釋宣示：「土地法第 219 條規定：『徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢 1 年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。』所謂『不依核准計畫使用』或『不實行使用』，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定，始能符合公用徵收之立法本旨。行政法院 68 年判字第 52 號判例³及行政院 53 年 6 月 30 日台 53 內 4534 號令⁴，即係本此意旨，

³ 行政法院 68 年判字第 52 號判例：「土地法第 219 條所謂『徵收私有土地後，不依核准計畫使用』，係對於所徵收土地之整體不依原核准計畫使用而言，若就徵收之土地已按原核准計畫逐漸使用，雖尚未達到該土地之全部，但與不依核准計畫使用之情形有間，應無該條之適用。」

⁴ 行政院 53 年 6 月 30 日台 53 內 4534 號令：「需地機關是否已於徵收完畢 1 年後實行使用之認定，應以該項徵收土地之整體為準，而不能仍按徵收前之個別原

與憲法第 15 條並不牴觸。」

本院釋字第 534 號解釋，係於 90 年 11 月 30 日公布。該號解釋所指之土地法第 219 條係於 89 年 1 月 6 日修正，同年月 26 日公布。該條第 1 項第 1 款規定：「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）地政機關聲請照徵收價額收回其土地：一、徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始使用者。」；同條第 3 項則規定：「第 1 項第 1 款之事由，係因可歸責於原土地所有權人或使用人者，不得聲請收回土地。」釋字第 534 號解釋宣示：「土地法第 219 條第 1 項第 1 款規定，……，原係防止徵收機關為不必要之徵收，或遷延興辦公共事業，特為原土地所有權人保留收回權。是以需用土地機關未於上開期限內，依徵收計畫開始使用徵收之土地者，如係因可歸責於原土地所有權人或為其占有該土地之使用人之事由所致，即不得將遷延使用徵收土地之責任，歸由徵收有關機關負擔；其不能開始使用係因可歸責於其他土地使用人之事由所致，而與原土地所有權人無涉者，若市、縣地政機關未會同有關機關於徵收補償發給完竣 1 年內，依土地法第 215 條第 3 項規定逕行除去改良物，亦未依同法第 238 條規定代為遷移改良物，開始使用土地；需用土地人於上開期間內復未依徵收計畫之使用目的提起必要之訴訟，以求救濟，應不妨礙原土地所有權人聲請收回其土地。土地法第 219 條第 3 項規定之適用，於上開意旨範圍內，不生牴觸憲法之問題。」

本院釋字第 236 號及第 534 號解釋，雖兩度就土地法第 219 條所定被徵收土地收回權之相關問題作成解釋，但並未針對實體法律（土地法）對於徵收收回權之制度，做任何合憲性之審查；亦即並未從財產權保障之角度，觀察收回權在憲法上之地位⁵。

本號解釋則從憲法正當程序之要求著眼，強調國家徵收人民土地

所有權之各個地區以為認定已否實行使用之準據。」

⁵ 關於釋字第 534 號解釋部分，請參見陳新民，憲法財產權保障的陰暗角落——論徵收的買回權問題，《法治國家原則之檢驗》，2007 年 7 月，第 7 篇，280 頁。

時，應踐行最嚴謹之程序，且該程序不僅及於徵收前（應聽取人民意見）及徵收時（應儘速徵收補償等），並及於徵收後。本號解釋進一步指出：土地徵收後，國家負有確保徵收土地持續符合公用或公益目的之義務，以貫徹徵收必要性之嚴格要求，且需用土地人應於一定期限內，按核准計畫使用徵收之土地，以防止國家濫用徵收之權力。故徵收後，如未依照核准計畫之目的或期限使用，徵收即失其正當性，人民因公共利益而忍受特別犧牲之原因，亦已不復存在，基於憲法財產權保障之意旨，原土地所有權人原則上即得收回其被徵收之土地；該收回權，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⁶。收回權既然受憲法財產權之保障，而收回權係發生於土地徵收完成後，故憲法要求之正當程序，自亦適用於土地徵收完成後。（本號解釋理由書第 2、3 段參照）

準此，本號解釋不僅確立人民對被徵收土地之收回權在憲法上之地位，使其受憲法第 15 條財產權之保障，並且確認憲法要求之正當程序，在土地徵收之情形，不僅適用於徵收前及徵收時，並及於徵收完成後。就此而言，本號解釋，具有里程碑之意義。

貳、基於憲法正當程序之要求，徵收機關就徵收土地之使用情形，負有定期通知原土地所有權人之義務

本號解釋之另一重要意義，在於藉由憲法要求之正當程序，課與徵收機關就被徵收之土地，對原土地所有權人，負有定期通知該地使用情形之義務，俾原土地所有權人判斷是否與及時行使其收回權。

基於正當程序之要求，土地徵收機關對人民負有確保其獲知相關資訊之義務，業已見諸本院釋字第 731 號解釋下列論述：「土地徵收條例（下稱系爭條例）之區段徵收，原土地所有權人得申請以徵收後可供建築之抵價地折算抵付補償費（系爭條例第 39 條第 1 項參照），該抵價地之抵付，自屬徵收補償之方式。而申請發給抵價地之申請期

⁶ 原土地所有權人就被徵收土地之收回權，在德國基本法第 14 條上之發展情形，參見 BVerfGE 38,,175ff.; Sachs,GG,6. Aufl., 2011, Art.14 Rn 165; 陳新民，同註 5，263-277 頁。

限，涉及人民財產權之限制，自應踐行正當之行政程序，包括應確保利害關係人及時獲知相關資訊，俾得適時向主管機關主張或維護其權利（本院釋字第 663 號、第 689 號、第 709 號解釋參照）。」

為確保收回權之有效行使，並鑑於徵收機關與被徵收土地所有權人二者間，關於被徵收土地使用狀況之資訊不對稱，本號解釋再度本於憲法要求之正當程序，課徵收機關公法上之義務，應將徵收後土地之使用情形，定期通知原土地所有權人，俾其得及時行使收回權。（本號解釋理由書第 4 段參照）

依據本號解釋，土地徵收機關（即該管直轄市或縣（市）主管機關）為定期通知義務之義務人。按土地徵收機關，固然並非當然即為需用土地人，從而可能亦無從得知徵收後土地之使用狀況。但該機關為原來辦理徵收事務之機關，乃人民關於徵收事件之原始相對人，且人民就行使收回權之相關事項（例如：申請、繳回原受領之徵收價額、表示優先承買等），仍應以該機關為相對人（參見土地法第 219 條第 2 項及第 4 項、土地徵收條例第 9 條第 1 項及第 2 項）。另一方面，土地被徵收後，該地究竟由何需用土地人如何使用，通常並非人民所得（詳細）知悉，故在需用土地人非原始徵收機關之情形，如逕由需用土地人將土地使用情形通知人民，人民或許無從判斷該通知究竟為何而來，從而可能失去「通知」在協助人民行使收回權之意義。準此，相較之下，由土地徵收機關負責通知土地被徵收後之使用情形，從人民觀點，較為自然，並可避免不便。至於土地徵收機關如非需用土地人，則如何要求需用土地人配合履行本號解釋所宣示之通知義務，則屬該機關與需用土地人相互間之公法關係。

參、從收回權時效規定之混亂及不備，看修法之必要性

憲法要求之正當程序得適用於土地徵收完成後之收回權，業如前述。因此，本號解釋進而指摘本聲請案原因案件之確定終局判決所適用之土地法第 219 條第 1 項規定逕以「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日」為其所定 5 年收回權時效之起算日，而未明定應定期通知原土地所有權人或依法公告之義務，致人民無從及時獲知充分資訊，以判

斷是否行使收回權，不符憲法要求之正當程序，於此範圍內，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。本號解釋並諭知有關機關應於解釋公布日起 2 年內修法。

按土地法及其他土地徵收之收回權規定⁷，雖歷經修法⁸，然就時效及相關程序仍有許多紊亂甚至不備之處。

土地法於 19 年 6 月 14 日制定時，即於第 351 條定有收回權之規定⁹，其後雖有條次異動，然直至 78 年 12 月 14 日修正前，皆無收回權時效之明文。78 年 12 月 14 日修正，同年 12 月 29 日公布之土地法 219 條第 1 項修正為：「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，向該管市、縣地政機關聲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。」土地法嗣後之修法，就本條項關於收回權之時效部份，即無任何修正。

本條項所定「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年內」，固得適用於該條項第 1 款所稱「徵收補償發給完竣屆滿 1 年，未依徵收計畫開始使用」之情形；但如適用於第 2 款所稱「未依核准徵收原定

⁷ 關於收回權之規定，除本號解釋客體之土地法第 219 條外，尚有土地徵收條例第 9 條、都市計畫法第 83 條、獎勵民間參與交通建設條例第 16 條，及促進民間參與公共建設法第 20 條等。

⁸ 土地法於 19 年 6 月 14 日制定時，第 351 條即有收回權之規定，其後於 78 年 12 月 14 日修正時，改列為第 219 條，並增加「未依核准徵收原定興辦事業使用」作為發生收回權之事由。89 年 1 月 13 日制定土地徵收條例後，依同條例第 9 條第 1 項之規定，共有 3 款發生收回權之事由，分別為：「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。及三、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。」土地徵收條例之收回權，與土地法之收回權，其重要差異，除發生收回權之事由有別外，尚有時效期間之不同。土地法第 219 條第 1 項所定之時效期間為：「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日起 5 年內」，土地徵收條例第 9 條第 1 項之時效期間則為：「徵收公告之日起 20 年內」。

⁹ 土地法第 351 條（19 年 6 月 14 日制定）：「徵收之土地，不依核准計畫使用或於徵收完畢 1 年後不實行使用者，其原土地所有權人得要求照原徵收價額，買回其土地。」

興辦事業使用」之情形，即有不合理情事。蓋「核准徵收原定興辦事業使用」之期限，如超過「徵收補償發給完竣屆滿1年之次日起5年」，則將發生原定興辦事業使用期限尚未屆滿，收回權期限已過導致原土地所有權人不得申請收回之情事。本解釋聲請之原因案件，即為如此。查該案原因案件之原定興辦事業使用期限長達12年（77年9月6日至89年9月5日）¹⁰；該案係依都市計畫法所為之徵收，故其收回，本應適用該法第83條，但該條並未特別規定其請求收回之期限，確定終局判決遂認為該條第1項僅就使用期限排除土地法第219條之限制，未就收回期間併予排除適用，依特別法與普通法關係之法理，特別法未特別規定部分，應依普通法之規定辦理，此即學理上所稱之「普通法之補充性」，自應適用土地法第219條第1項之規定，即收回期間應為5年；惟確定終局判決另又認為此5年期間之計算，依都市計畫法第83條第2項文義之當然解釋，應「自核准之計畫期限屆滿次日」起算，而非依土地法第219條第1項所定之「自徵收補償費發給完竣屆滿1年之次日」起算。

確定終局判決如此割裂適用都市計畫法第83條及土地法第219條第1項，方法論上是否妥適，或可姑且不論；土地法第219條第1項及都市計畫法第83條關於收回權時效之不妥與不備，業已充分顯露。從本聲請案原因案件之徵收計畫允許系爭被徵收土地得於長達12年之期間內，供原核准計畫興辦事業使用，亦顯示土地法第219條第1項，不分具體情事，將人民收回其被徵收土地之期限，一律定為「徵收補償費發給完竣屆滿1年之次日起5年」，導致經常發生「人民之收回權尚未發生」（因核准徵收原定興辦事業使用之期限尚未經過），但「該收回權業已罹於時效」（因土地法第219條第1項所定之5年期間業已屆滿）之荒謬情事¹¹。如此立法，實在過於草率，並置

¹⁰ 參見本聲請案原因事實之確定終局裁判，即高雄高等行政法院101年度訴字第399號判決書四、（三）。

¹¹ 內政部經本院要求而提供之資料中，其中1筆顯示，在共66件人民申請收回之徵收案，經核准興辦事業之計畫期限（或計畫進度），除因年代久遠而不可

人民權益於不顧。

如此情事，不僅發生於土地法第 219 條第 1 項，亦可能發生於土地徵收條例第 9 條第 1 項。蓋土地徵收條例第 9 條第 1 項關於收回權之時效期間規定為：「徵收公告之日起 20 年內」，固係為解決土地法第 219 條規定 5 年時效過短之問題，但因土地徵收條例第 9 條第 1 項第 2 款，仍將「未依核准徵收原定興辦事業使用」，定為收回徵收土地之事由，而理論上，該「核准徵收原定興辦事業使用之期限」，仍不能排除有可能逾越「徵收公告之日起 20 年之屆滿日」，故前述「收回權尚未發生」，「收回權業已罹於時效」之情事，依舊可能發生。

綜上，有關機關不僅應依本解釋意旨，修正確定終局判決所適用之土地法第 219 條第 1 項關於收回權期限之規定，亦應依本解釋意旨，一併檢討土地徵收收回權之其他法律規定，以貫徹憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。

肆、區段徵收之收回權

本號解釋於解釋理由書第 7 段中說明：本號解釋之適用範圍，不及於區段徵收之情形。其理由應係考量土地法第 219 條並未如土地徵收條例第 9 條明文排除區段徵收之收回權，且本聲請案之原因案件，亦非屬區段徵收之情形，因而未一併處理區段徵收之收回權問題。

我國區段徵收使用浮濫之問題與法制上許多不合理之處有關¹²。惟區段徵收本質上仍與一般徵收相同，屬強制剝奪人民財產權之手段。因此，從保障人民財產權之觀點而言，法制上不應自始排除區段

考者外，不少皆為超過 10 年以上，更有長達 15 年、16 年、18 年、20 年者。

¹² 例如，抵價地式區段徵收之補償基準問題、公益性及徵收必要性之爭議，以及從「漲價歸公」之立法目的淪為炒作地價、創造政績之工具等。詳參，戴秀雄，由制度設計面向論抵價地式區段徵收，《台灣法學新課題（10）》，2014 年 11 月，54-123 頁；林明鏘，區段徵收性質與合憲性問題，台灣環境與土地法學雜誌第 14 期，2015 年 2 月，1-6 頁；王珍玲，既賣狗肉，何必掛羊頭－從徵收本質論區段徵收之名實不符，台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，141-149 頁；林根旺，現行都市土地整體開發法制之檢討－以比較臺、日市地重劃與區段徵收法制為中心，全國律師第 17 卷第 12 期，2013 年 12 月，54-86 頁。

徵收亦有收回權之適用。土地徵收條例第 9 條第 1 項規定，依其文義，固然明文排除區段徵收時收回權之適用，惟遍查立法資料，卻無從得知其立法理由何在。核心問題為：區段徵收與一般徵收，在實施原因、補償方式，與補償程序之不同，是否必然能導出區段徵收無財產權保障內涵中收回權適用之結論？倘若立法者就此問題未詳盡審酌，即一概排除區段徵收收回權之適用，與憲法保障人民財產權之意旨，仍有不符。

伍、本席對收回權之制度上期許

如何在人民財產權保障及法律關係安定之間取得平衡，確實為相當困難之課題。立法機關基於本解釋意旨，除應增訂定期通知之義務外，尚應依通知義務是否履行，分別規定短期及長期之合理時效期間。兩者間應如何相互配合，固屬立法者之形成空間，然而可以確定的是，收回權合理之時效始日及末日，恆需仰賴國家確實踐行正當程序之要求，始能落實憲法第 15 條對人民財產權之保障。在主觀時效之制度趨勢下，通知義務之程序規範固然會增加許多行政成本，然正當程序之踐行，實亦有利於法律關係之儘速安定。就此，本席認為，收回權之法律規範應不厭其詳，力求程序完備，以督促徵收機關時刻注意遵守。

附錄：本院過去針對土地徵收所作之重要解釋

（一）非關收回權之解釋

製表日期：2018.5.4

製表人：助理黃楚婷

釋字	案由及主旨	所涉基本權	釋憲結果
第 400 號	案由：行政院就有公用地役關係既成道路不予徵收之函，是否違憲？ 主旨：如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役	第 15 條 財產權	違憲

	關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。至於因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止。行政院中華民國 67 內字第 6301 號函及同院台 69 內字第 2072 號函與前述意旨不符部分，應不再援用。		
第 425 號	案由：內政部就徵收補償費因待解釋未依限發放，徵收有效之規定，是否違憲？ 主旨：內政部中華民國 78 年 1 月 5 日台內字第 661991 號令發布之「土地徵收法令補充規定」，係主管機關基於職權，為執行土地法之規定所訂定，其中第 16 條規定：「政府徵收土地，於請求法律解釋期間，致未於公告期滿 15 日內發放補償地價，應無徵收無效之疑義」，與土地法第 233 條之規定未盡相符，於憲法保障人民財產權之意旨亦屬有違，其與本解釋意旨不符部	第 15 條 財產權	違憲

	分，應不予適用。		
第 513 號	案由：徵收都計區內非公設用地之私地，是否須先變更計畫？ 主旨：依都市計畫法第 52 條第 1 項前段規範意旨，中央或地方興建公共設施，須徵收都市計畫中原非公共設施用地之私有土地時，自應先踐行變更都市計畫之程序，再予徵收，未經變更都市計畫即遽行徵收非公共設施用地之私有土地者，與上開規定有違。 依土地法辦理徵收未依法公告或不遵守法定 30 日期間者，自不生徵收之效力。若因徵收之公告記載日期與實際公告不符，致計算發生差異者，非以公告文載明之公告日期，而仍以實際公告日期為準，故應於實際徵收公告期間屆滿 30 日時發生效力。	第 15 條 財產權	(統一解釋)
第 516 號	案由：行政法院就未依限發補償費，徵收不失效之決議，是否違憲？ 主旨：國家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。此項補償乃因財產之徵收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。故補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第 15 條規定，人民財產權應予保障之意	第 15 條 財產權	違憲

	旨。 行政法院就未依限發補償費，認徵收仍不失效之決議，於憲法保障人民財產權之旨意有違，應不予適用。		
第 579 號	案由：平均地權條例以所有人之徵收價定額補償承租人規定，是否違憲？ 主旨：國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民之財產，對被徵收財產之權利人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家應給予合理之補償，且補償與損失必須相當。國家依法徵收土地時，對該土地之所有權人及該土地之其他財產權人均應予以合理補償，惟其補償方式，立法機關有一定之自由形成空間。 耕地承租人之租賃權係憲法上保障之財產權，於耕地因徵收而消滅時，亦應予補償。且耕地租賃權因物權化之結果，已形同耕地之負擔。平均地權條例第 11 條第 1 項規定係出租之耕地因公用徵收時，立法機關依憲法保障財產權及保護農民之意旨，審酌耕地所有權之現存價值及耕地租賃權之價值，採用代位總計各別分算代償之方法，將出租耕地上負擔之租賃權價值代為扣交耕地承租人，以為補償，其於土地所有權人財產權之保障，尚不生侵害問題。惟近年來社	第 15 條 財產權	合憲併檢討改進

	會經濟發展、產業結構顯有變遷，為因應農地使用政策，上開為保護農民生活而以耕地租賃權為出租耕地上負擔並據以推估其價值之規定，應儘速檢討修正，以符憲法意旨，併予指明。		
第 652 號	案由：釋字第 516 號解釋所稱「相當之期限」，有無上限？ 主旨：國家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，且應儘速發給。倘原補償處分已因法定救濟期間經過而確定，且補償費業經依法發給完竣，嗣後直轄市或縣（市）政府始發現其據以作成原補償處分之地價標準認定錯誤，原發給之補償費短少，致原補償處分違法者，自應於相當期限內依職權撤銷該已確定之補償處分，另為適法之補償處分，並通知需用土地人繳交補償費差額轉發原土地所有權人。逾期未發給補償費差額者，原徵收土地核准案即應失其效力，本院釋字第 516 號解釋應予補充。	第 15 條 財產權	（補充解釋）
第 731 號	案由：土地徵收條例第 40 條第 1 項關於欲申請發給抵價地「應於徵收公告期間內」提出申請部分，於徵收處分公告日之後，始送達徵收處分之書面通知者，仍以徵收公告日計算申請期間，是否違憲？ 主旨：土地徵收條例第 40 條第 1 項關於應於公告期間內申請發給	第 15 條 財產權	違憲（相關規定一併檢討）

	抵價地部分，於該管直轄市或縣（市）主管機關依同條例第 18 條規定以書面通知土地所有權人，係在徵收公告日之後送達者，未以送達日之翌日為系爭規定申請期間起算日，而仍以徵收公告日計算申請期間，要求原土地所有權人在徵收公告期間內為申請之規定，不符憲法要求之正當行政程序，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。 為確保原土地所有權人取得充分資訊以決定是否申請抵價地，主管機關宜於徵收公告及書面通知時，一併告知預估之抵價地單位地價；又原土地所有權人對於徵收補償價額提出異議時，其申請發給抵價地之期間宜否隨之展延，均事涉區段徵收土地所有權人之權益保障，主管機關應就相關規定一併檢討。		
第 732 號	案由：允許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收非交通事業所必須之毗鄰地區土地之規定，是否違憲 主旨：90 年大眾捷運法第 7 條第 4 項等規定，許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收土地徵收條例第 3 條第 2 款及土地法第 208 條第 2 款所規定交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地，於此範圍內，不符憲法第 23 條之比例原則，與憲法保障人民財產權及居住自由	第 15 條 財產權、 第 9 條 居住自由	違憲

	之意旨有違。		
第 743 號	案由：徵收之捷運用地得否用於聯合開發？ 主旨： 主管機關依中華民國 77 年 7 月 1 日制定公布之大眾捷運法第 6 條，按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地，不得用於同一計畫中依同法第 7 條第 1 項規定核定辦理之聯合開發。 依大眾捷運法第 6 條徵收之土地，應有法律明確規定得將之移轉予第三人所有，主管機關始得為之，以符憲法保障人民財產權之意旨。	第 15 條 財產權	(統一解釋)
第 747 號	案由：土地所有權人因公路穿越地下，至逾越其社會責任所應忍受範圍，得否請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權？ 主旨：需用土地人因興辦土地徵收條例第 3 條規定之事業，穿越私有土地之上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，而不依徵收規定向主管機關申請徵收地上權者，土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。 土地徵收條例未就土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權有所規定，與上開意旨不符。有關機關應自本解釋公布之日起 1 年內，基於本解釋意	第 15 條 財產權	違憲

	旨，修正土地徵收條例妥為規定。逾期未完成修法，土地所有權人得依本解釋意旨，請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。		
--	---	--	--

(二) 有關收回權之解釋：

釋字	案由及主旨	所涉基本權	釋憲結果
第 236 號	案由：有關徵收之土地如何認定係依計畫使用之命令違憲？ 主旨：土地法第 219 條規定：「徵收私有土地後，不依核准計畫使用，或於徵收完畢一年後不實行使用者，其原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。」所謂「不依核准計畫使用」或「不實行使用」，應依徵收目的所為土地使用之規劃，就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認屬於相關範圍者，不得為割裂之認定，始能符合公用徵收之立法本旨。	第 15 條 財產權	合憲
第 534 號	案由：土地法徵收之土地因可歸責於原土地所有人或使用人，致未能依限使用者，限制原土地所有人買回權之規定違憲？ 主旨：需用土地機關未於期限內，依徵收計畫開始使用徵收之土地者，如係因可歸責於原土地所有權人或為其占有該土地之使用人之事由所致，即不得將遷延使用徵收土地之責任，歸由徵收有關機關負擔；其不能開始使用係因可歸責於	第 143 條 第 1 項 財產權	合憲性 解釋

	其他土地使用人之事由所致，而與原土地所有權人無涉者，若市、縣地政機關未會同有關機關於徵收補償發給完竣 1 年內，依土地法第 215 條第 3 項規定逕行除去改良物，亦未依同法第 238 條規定代為遷移改良物，開始使用土地；需用土地人於上開期間內復未依徵收計畫之使用目的提起必要之訴訟，以求救濟，應不妨礙原土地所有權人聲請收回其土地。		
--	--	--	--

部分協同部分不同意見書

蔡明誠大法官 提出
張瓊文大法官 加入
二及三部分

土地之一般徵收完成後，土地法第 219 條規定於一定條件下，賦予原土地所有權人對被徵收土地之收回請求權，本解釋認其係憲法第 15 條財產權保障之延伸，應受憲法財產權之保障，確有其憲法解釋之意義及價值。惟為確保收回權之實現，是否即課予該管直轄市或縣（市）主管機關定期通知被徵收土地所有權人後續使用情形之義務，及若未通知所衍生之法律效果如何，因涉及收回權之定性及通知效力等問題，均值得再推敲。爰提出部分協同部分不同意見如下：

一、收回權之定性

關於收回權之法律性質，屬私法性質之法定買回權或公法性質之請求權？學說及實務見解不一。本解釋將土地徵收完成後，被徵收土地如未依照核准計畫之目的或期限實行使用，原土地所有權人之收回權，定性為公法請求權，惟此與過去部分學說參考日本私法請求權說之見解¹，及過去實務上認為其係法定買回權或再取得權²，有所不同。

¹ 例如史尚寬，土地法原論，台北：正中書局，民國 64 年 2 月臺五版，頁 592-593，

³但與國內近來土地法相關文獻通說相似，傾向於公法性質之請求權⁴，因土地徵收係國家基於公共事業之需要而剝奪人民財產權之一種強制程序，具有強烈之公法色彩，因需用土地人未依規定使用被徵收土地，而賦予原土地所有權人之土地收回權，屬徵收制度之一環，從而收回權在性質上屬公法上之請求權。⁵但究竟係認被徵收土地之收回權屬解除徵收之原狀回復請求權⁶或附停止解除之請求權，或為廢止徵收處分請求權⁷，或為徵收解除之請求權⁸，未來宜參考外國立法

認收回權依我土地法之規定應為私權，為原所有人不管事業人之意思，而得回復其原所有權之權利，與徵收權雖相似，然徵收權為公生活所認之權利為公權，收回權專為原所有人之私生活所認之權利，非對於國家之權利，乃對於事業人之權利，故為私權。其權利如發生爭執，應依民事訴訟主張之。收回權為法定買回權，為不管事業人之意思如何，得以一定之對價而收回被徵收土地所有權之權利，非為原始的取得，乃為權利之移轉，此點與民法上之買回，並無不同，只不過民法上之買回權是基於當事人之契約，而此則基於法律之規定。且因基於法律之規定，並對第三人亦有效力，具有物權之性質，故稱為法定物權的買回權。

²例如最高法院 73 年度台上字第 2172 號民事判決，土地法第 219 條所規定收回權之性質，非為解除徵收原因之原狀回復請求權，係屬收回之再取得權，惟被徵收土地之所有權，仍需經移轉登記為原土地所有權人（包括其繼承人在內）名義所有，始能取得收回，尚非一有上開收回土地權利之主張，即足使原被徵收之土地當然回復為原所有權人所有。

³若認徵收收回權屬公法上請求權，除須符合解除徵收之要件，原土地所有權人尚須踐行一定程序後，始得回復其土地所有權；若認徵收收回權屬私法上之權利，亦即屬於私法買回權之一種，僅須收回之法定要件成就，原土地所有權人即得買回其土地。參照陳明燦，土地徵收導論，2013 年 9 月，頁 206。

⁴所謂公法上請求權，包括人民依法規或一般行政法原則，可以請求行政機關對其為有利給付之特定行為之主觀公權利，例如特定具有授意性質之處分行為、及金錢財物給付之行為，例如依大法官釋字第 474 號解釋之保險金請求權。參照李惠宗，行政法要義，台北：元照，2010 年 9 月五版，頁 373。

⁵參照李建良，於翁岳生編，行政法（下），第 21 章損失補償，台北：元照出版，2006 年 10 月 3 版，頁 701。

⁶例如溫豐文，土地法，台中：作者發行，2013 年 3 月修訂版，頁 569。

⁷例如葉百修，土地徵收法，台北：作者發行，民國 105 年 6 月初版，頁 336-337；李建良，同註 5 前揭書，頁 702。

⁸例如楊松齡，實用土地法精義，台北：五南，2012 年 3 月最新版，頁 596；鍾麗娜，土地法，台北：文笙書局，民國 101 年 7 月修訂五版，頁 597。另贊同徵收解除請求權說者，例如陳明燦，土地徵收導論，頁 206。該書認為我國土地徵收

例再深入探究之。實務上亦有採公法請求權之見解，例如最高法院 92 年度台上字第 863 號民事判決，認被徵收土地之原所有權人有關收回權之規定，與私法上之再取得權無涉，該被徵收土地之原所有權人自應請求原徵收機關廢止原徵收處分，使原處分向將來失其效力，始得收回，故屬公法上之請求，而非屬私法上之爭執，普通法院對之無審判權。以上見解，固有其本。惟若僅單純從救濟管道係向普通法院或向行政法院請求救濟之形式上判斷收回權性質，其係屬私法性質或公法性質之請求權，似有論證上過於簡略之嫌。質言之，宜再加上實體法上權利之定性及實質內容一併探討，不宜單就收回權之程序上救濟管道而加以論斷，亦即宜就具體條文規定內容，與民法上買回權及外國立法例學說解釋等整體比較觀察，較能得其正解。茲暫以本號解釋所採公法請求權說作為論述出發點，特別是探究徵收後之收回權消滅時效⁹及相關權利與義務之法律關係時，是否應與一般公法請求權衍生相關問題採取相似處理方式，亦均值得進一步探究。

二、收回權係由憲法第 15 條保障人民財產權所直接發生之權利

本院釋字第 534 號解釋，雖曾認為土地法第 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，向該管機關聲請照徵收價額收回其土地，原係防止徵收機關為不必要之徵收，或遷延興辦公共事業，特為原土地所有權人保留收回權。而本解釋認為此項收回權，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。進一步承認收回權係屬憲法財產權直接發生之權

條例第 9 條所定徵收收回權之運作程序與德國相仿，原土地所有權人須於一定期間內向地方主管機關申請收回，經核准後始得發回土地，亦即係認我國有關徵收收回權之立法，係採徵收解除請求權說。

⁹ 既然取回權是一種請求權，便應有消滅時效以保障法律秩序之安定，此在私法及公法上都應有此制度。參照陳新民，憲法財產權保障的陰暗角落——論徵收的買回權問題，載於法治國家原則之檢驗，台北：元照，2007 年 7 月初版，頁 271。

利，值得重視。有關原土地所有權人就被徵收土地之收回權，是否為憲法上直接之回復徵收請求權（Verfassungsunmittelbarer Anspruch auf Rückenteignung）或再取得權（Rückerwebsrecht），抑或僅是各相關法律所生之請求權？從比較法觀察，於 1974 年前，德國因聯邦或各邦相關法律並未明定原土地所有人享有被徵收土地之收回權（或稱買回權或再取得權等），以致於該國聯邦行政法院當時判決否認此一權利，於 1974 年聯邦憲法法院判決¹⁰認為基本法第 14 條第 1 項第 1 段有關所有權（財產權）存續保障（Bestandsgarantie）規定¹¹，得直接衍生回復徵收權（或再取得權）¹²，之後聯邦建設法第 102 條及各邦有關徵收法規亦明定此一回復徵收權。¹³

本解釋所採保護收回權之模式，係我國土地相關法規先承認徵收土地後原土地所有權人享有收回權，之後始為釋憲機關所承認。不論先有各相關法律而後憲法解釋承認此項收回權，或以法續造而先由憲法法院承認此項權利後，再有各相關法律予以明文承認者，均宜認為原土地所有權人之收回權，係直接受到憲法第 15 條財產權之保障，並定性為憲法上財產基本權之一種，以強化人民財產權之憲法上保障。

三、徵收完成後通知義務及資訊權問題

¹⁰ 參照 BverfGE 38, 175, 181/184f.-Rückenteignung（回復徵收）（或稱再取得權；“Rückerwebsrecht”）。

¹¹ 德國基本法第 14 條第 1 項第 1 段規定，所有權與繼承權受到保障。（Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet.）嚴格言之，所謂“Eigentum”，原先係指對物之權利（Recht an einer Sache），但後來逐漸解釋為具有財產價值之權利。例如金錢債權、先買權、合夥股份權、著作權及產業財產權（專利權及商標權等）之法律地位等。（參照 Peter Badura, Staatsrecht, 6.Aufl., München:Beck, 2015, C84.）

¹² 參照 Papier in: Mauz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar-beck-online, 2017, GG Art.14 Rdnr. 591; Petz, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 40.Edition, Stand:01.01.2018, BauGB §102 Rdnr.1.1.; Groß, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2017-beck-online, BauGB §102 Rdnr.5f.; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetz, 2016-beck-online, §102 Rdnr. 1.

¹³ 例如 §16 Bayerisches Gesetz über die Entschädigungspflichtige Enteignung（BayEG）；§42 Baden-Württemberg, Landesenteignungsgesetz; §42 Thüringer Enteignungsgesetz.

在徵收土地完成後，是否應課予徵收主管機關通知後續土地使用情形之義務。¹⁴本解釋認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。土地法第 219 條第 1 項未規定應使人民定期知悉土地被徵收後之使用情形，致人民無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使其收回權，不符憲法要求之正當行政程序，於此範圍內，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。徵收完成後，如課予該管直轄市或縣（市）主管機關通知後續土地使用情形之義務，可感受到徵收主管機關對於徵收後之負責態度，本解釋強化主管機關資訊公開義務，有其憲法價值。換言之，徵收後原土地所有權人或其繼受人資訊權之肯認或行使，係屬現代民主法治國所應重視之權利，惟若再進一步探究，其係屬各相關法律所生資訊權（例如資訊接近使用（Zugang）權或答覆詢問請求權（Auskunftsanspruch）），或係依憲法第 22 條保障其他憲法上自由或權利所生之資訊權，或係本解釋所認憲法要求之正當行政程序？仍值得再進一步探討。

本院解釋曾從美國憲法增修第 5 條及第 14 條所定正當法律程序（due process of law），陸續發展出正當行政程序等正當程序原則。但將正當法律程序原則，不斷延伸之結果，此是否符合美國法上正當程序之原意，或需要另再找尋其憲法依據，不無疑義。此外，系爭規定是否構成規範不足禁止（Untermaßverbot）等問題。本解釋未深論完成徵收並按規定補償後，為何須要求再課予主管機關應自徵收完成時起一定期限內，定期通知被徵收土地後續使用情形之義務，而僅引正當行政程序原則作為論據，其論證實仍待補強。

對於請求政府公開之資訊權，包括答覆詢問請求權等，是否為憲法所直接保障之基本權利（即所謂”Der grundrechtsunmittelbare

¹⁴ 有認為人民只有 20 年的期待期，且原財產權人因為該土地被徵收後，所有權已經轉移，已無從擁有所有權人得以掌控其財產權狀況的能力。因此，有必要考慮規定使用人有告知義務，當徵收土地已不必為徵收所需時，即負有告知原財產權人之法定義務，俾使期能行使取回權利。參照陳新民，同註 9 前揭文，頁 285-286。

Auskunftsanspruch”)，目前國內討論尚少。至於是否承認一般意義之資訊權，尚待未來有更多學說及實務上探討。如以德國法觀察，其是否屬德國基本法第5條第1項第2段有關新聞自由及媒體自由之憲法上直接保障之基本權，長期以來引起不少討論，在各相關法律規定雖有早已承認答覆詢問請求權之規定，在若干特別法領域，例如媒體法，於一定範圍內，得主張該請求權。¹⁵基於政府資訊之公開透明要求，則傾向於肯認資訊權屬憲法第22條所保障之其他憲法上自由或權利，擬建構新型之資訊基本權，使人民得以促請政府資訊之公開透明並有接近使用（Zugang）之機會，而非單從憲法第15條保障之財產權導出該資訊基本權，以期符合資訊時代數位科技快速進步之社會要求。

四、未遵守通知義務之法律效果

通知義務如不予遵守，究竟發生何種法律效果？亦有再推敲之餘地。本解釋認於解釋公布之日，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。按時效發生不能繼續進行的事由，除時效中斷¹⁶外，尚有時效不完成¹⁷，後者亦有稱為時效停止¹⁸。所謂消滅時效

¹⁵ 參照 Christian von Ceolin, *Auskunftsansprüche der Medien gegenüber Bundesbehörden*, in: Geis/Winkler/Bickenbach (Hrsg.), *Von der Kultur der Verfassung*, Festschrift für Friedhelm Hufen zum 70. Geburtstag, München: Beck, 2015, S.429.

¹⁶ 消滅時效中斷的目的在排除時效進行中所生對權利人的不利益，使已經過的時效期間歸於無效，重新起算。參照施啟揚，*民法總則*，台北：作者發行，2011年10月8版3刷，頁400-401。

¹⁷ 時效不完成，對於已經過的期間仍然有效，時效僅於障礙事由終止後的一段期間內不完成。此項期間在性質上並非原時效期間之再進行，而係將時效期間酌予延長適當期間，並於此項期間經過後時效始告完成。參照施啟揚，*前揭書*，頁409。

¹⁸ 時效的停止在立法例上有廣義與狹義兩種，廣義的停止乃時效進行中遇有一定障礙事由時均得停止進行；狹義的停止則僅在時效將完成時遇有一定障礙事由時，始予停止。後一種情形稱為消滅時效的不完成，我國民法採此種制度。民法上消滅時效不完成的事由，有1.天災或其他不可避免的事變，2.遺產繼承人或管理人未定，3.法定代理人的欠缺，4.法定代理關係的存續，5.婚姻關係的存續。參照施啟揚，*同註15前揭書*，頁404-408。

不完成者，於時效期間終止之際，有難於行使權利之事由，而使時效暫不完成，乃為保護權利人之利益而設。¹⁹例如民法第 139 條規定，時效之期間終止時，因天災或其他不可避之事變，致不能中斷其時效者，自其妨礙事由消滅時起，一個月內，其時效不完成。依本院釋字第 474 號解釋之意旨，民法有關時效不完成之規定，亦應類推適用於公法上請求權²⁰

從比較法觀察，德國民法第 206 條及第 209 條亦有類似規定，債權人於時效期滿前 6 個月，因不可抗力致無法進行法律追訴之期間，時效不完成（Hemmung der Verjährung）。時效不完成之期間，不算入時效期間。德國建設法（Baugesetz）第 102 條第 2 項第 2 段有關回復徵收權之規定，明定準用前述民法第 206 條規定。²¹另德國各邦有關回復徵收權規定，亦有明定準用民法第 206 條及第 209 條因不可抗力事由發生消滅時效不完成及其效力之規定²²。另其時效起算點，通

¹⁹ 參照李惠宗，同註 4 前揭書，頁 378。

²⁰ 本院釋字第 474 號解釋，認時效中斷及不完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定。

²¹ 德國建設法第 102 條第 2 項第 1 段及第 2 段規定，回復徵收之申請，應於該請求權發生起二年內向主管徵收機關提出。民法第 206 條準用之。（Der Antrag auf Rückenteignung ist binnen zwei Jahren seit Entstehung des Anspruchs bei der zuständigen Enteignungsbehörde einzureichen. § 206 des Bürgerlichen Gesetzbuchs gilt entsprechend.）

²² 例如德國巴伐利亞邦補償義務之徵收法（Bayerisches Gesetz über die entschädigungspflichtige Enteignung; BayEG）（BayRS III S. 601）第 16 條第 3 項規定，回復徵收之申請，最遲於使用期間屆滿後二年向徵收機關提出。民法第 206 條及第 209 條準用之。（Der Antrag auf Rückenteignung ist spätestens zwei Jahre nach Ablauf der Verwendungsfrist bei der Enteignungsbehörde einzureichen. §§ 206 und 209 des Bürgerlichen Gesetzbuchs gelten entsprechend.）例如下薩克森邦徵收法（Niedersächsisches Enteignungsgesetz（NEG））第 44 條第 2 項規定，回復徵收之申請，於請求權成立後二年內向徵收機關提出，並有準用民法請求權消滅時效不完成之類似規定。（Der Antrag auf Rückenteignung ist binnen zwei Jahren nach Entstehung des Anspruchs bei der Enteignungsbehörde zu stellen.）例如北萊茵西發利亞徵收及補償法（Gesetz über Enteignung und Entschädigung für das Land Nordrhein-Westfalen）第 42 條第 3 項規定，亦有準用民法請求權消滅時效不完成之類似規定。（§ 42 EEG NW）。在我國民法並未有類似規定，未來可探討採

常以請求權成立時起算，但有特別增列以知悉為要件²³。綜合觀察德國聯邦及各邦有關回復徵收權相關規定，立法設計不盡相同。

另請求權消滅時效之起算點，德國民法第 199 條規定，與我國民法第 128 條規定係以請求權可行使時起算為原則，兩者有所不同，前者係採取請求權成立與知悉或重大過失而不知為原則，作為請求權消滅時效之起算點，故值得留意。亦未見德國民法總則有關消滅時效明定以通知作為時效未完成之事由。又前開德國立法例係準用民法有關規定，以不可抗力事由構成時效未完成，但未如日本土地收用法規定通知得使買受權（買回權）提前消滅，即所謂失權（Verwirkung）。

有關通知後之請求權時效問題，從比較法觀察，日本土地收用法第 106 條有關買受權行使之要件與期間及第 107 規定有關買受權消滅之規定，亦值得比較探討。該法第 106 條規定，土地徵收程序完成後，興辦事業（需用土地人）取得其興辦事業所需用之土地所有權。因事業之廢止、變更或其他事由，致興辦事業人無需使用徵收土地之全部或一部，或自事業認定公告之日起已逾 10 年，未將徵收土地之全部供事業使用時，土地所有權人或其概括繼受人（買受權人）得於無需使用該土地之時期起 5 年內，或自事業認定公告之日起 20 年內之任一較後之時期，提供相當於徵收補償金之金額給該徵收土地之現所有權人²⁴，而買受（買回）該土地。由於前述行使買受權之可能期間甚

納類似規定之可行性。

²³ 例如德國布蘭登堡邦 1992 年 10 月 19 日徵收法（Enteignungsgesetz des Landes Brandenburg（EntGBbg））第 42 條第 3 項第 1 段規定，回復徵收之申請，於請求權成立後二年內向徵收機關提出；於徵收目的放棄時，自原所有權人之知悉時起算該期間。（Der Antrag auf Rückenteignung ist binnen zwei Jahren seit Entstehung des Anspruchs bei der Enteignungsbehörde einzureichen; bei Aufgabe des Enteignungszwecks beginnt die Frist mit Kenntniserlangung durch den früheren Eigentümer.）

²⁴ 日本土地收用法第 106 條第 3 項明定，如土地之價格（時價）較權利取得裁決所定權利取得時期之價格顯著高漲時，徵收土地之現所有權人得以訴訟請求增加買回時之應給付金額。參照陳明燦，土地徵收失效及收回被徵收土地爭議問題之研究，司法院行政訴訟及懲戒廳委託行政訴訟土地事件專題研究計畫案，98 年 12 月 28 日印製，頁 60。

長，當買受權成立時，容易使徵收土地之現所有權人處於長期間不安之狀態。是同法第 107 條規定，興辦事業人（起業人）於有上述無需使用之土地或未供事業使用之土地時，應立即將其情事通知買受權人。但興辦事業人非因過失而無法確知買受權人時，應於該土地所在地之地方新聞紙，將應通知之內容為 1 個月至少 3 次之公告。買受權人自收受通知之日起或第三次公告之日起，已逾 6 個月者，不得行使買受權，亦即該買受權歸於消滅。²⁵

前述日本土地收用法有關通知之規定，並未為我國現行收回權規定所繼受，如擬以參考或引用，須留意學理上有認為其係基於私法性質之法定買回權，且前述由興辦事業所為之通知，係縮短一般買受權之行使期間，如經通知或公告後，將可提早使買回權發生失權之消滅請求權時效效果，與本解釋將通知作為原土地所有權或其繼受人獲知資訊之手段，兩者之目的不盡相同，法律效果亦有差異。

本解釋另指出有關機關增訂通知義務時，為兼顧人民財產權之保障及法律關係安定性之要求，應依通知義務是否履行，分別規定短期或長期之合理時效期間。至於該短期及長期時效期間，應如何相互配合，則屬立法裁量之範圍。綜上，為免徵收所生之權利義務關係因收回土地之結果致受變動，自不宜使收回權之行使，長久陷於不確定狀態，而應有一定存續期間之限制，始為允當。²⁶質言之，主管機關不依法通知時，其法律效果係使請求權時效停止進行，或係前述日本法作為提早消滅買受權之效果，或仍有其他適當之因應方法，凡此均宜再進一步思考其可行性。

五、本解釋所指檢討呼籲之再思考

原土地所有權人或其繼受人在徵收後，被徵收土地有無如計畫之建設，外界往往難以知悉被徵收土地或興辦事業之實際進行情形。實

²⁵ 參照陳立夫，前揭研究報告書，頁 59-60。相關日本土地收用法之中譯，參照葉百修譯，日本土地收用法（經社法規譯介叢書 051），行政院經濟建設委員會健全經社法規工作小組出版，民國 78 年，頁 65-66。

²⁶ 參照葉百修，同註 7 前揭書，頁 348。

務上使被徵收土地之原所有權人或其繼受人於徵收完成後，知悉土地實際使用狀況之方式，並不以通知（notice）為主，另有公告（public notice）或其他使其知悉方式得以選擇。為保護原土地所有權人或其繼受人之資訊權，此時宜於個別收回權相關法律規定中，要求主管機關、需用土地人或事業在徵收土地完成後，就符合徵收目的之土地使用或供事業使用土地之後續情形，應於一定期間公告，如未依法公告或公告內容有疑義時，原土地所有權人或其繼受人得提出詢問，主管機關、需用土地人或事業有依法答覆詢問（Auskunft）之義務。此亦可參考行政處分應記載不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關之作法²⁷，要求該管直轄市或縣（市）主管機關於作成徵收處分時，除教示得提起行政爭訟救濟之外，應一併告知日後得就被徵收土地使用情形提出詢問及回收權行使要件。如此或可達到原土地權利人與徵收土地之新使用人或事業間利益之平衡。換言之，如前所述，基於憲法上資訊權之承認，及為強化主管機關資訊公開義務，課予公告義務或賦予答覆詢問請求權，或許在需用土地人與被徵收土地之人間已足以取得利益之平衡，而非單方面課予主管機關於依法定程序徵收完成後，仍負有應通知義務。

又本解釋之原因案件，關於收回權之起算，實非以土地法第 219 條規定起算，而是依都市計畫法第 83 條明定²⁸，自核准之計畫期限屆滿次日起算²⁹。本解釋原因案件回收權之起算點係以核准之計畫期限

²⁷ 行政程序法第 96 條第 1 項第 6 款規定，行政處分以書面為之者，應記載下列事項：六、表明其為行政處分之意旨及不服行政處分之救濟方法、期間及其受理機關。

²⁸ 都市計畫法第 83 條（徵收土地之使用）規定：「依本法規定徵收之土地，其使用期限，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第二百十九條之限制。（第 1 項）不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。（第 2 項）」

²⁹ 有關都市計畫法第 83 條所稱不受土地法第 219 條限制之關係如何，曾發生疑義。在實務上，認為都市計畫法第 83 條第 1 項僅就使用期限排除土地法第 219 條之限制，未就收回期間以及收回要件併予排除適用。是其期間之計算，依都市計畫法第 83 條第 2 項文義之當然解釋，應自核准之計畫期限屆滿次日起算。

屆滿次日起算，並為本案確定終局判決所採認，³⁰實際上較土地法第219條所規定之徵收補償發給完竣屆滿1年之次日起5年內行使收回權，期間又再延長甚多。本解釋如僅著眼於土地法第219條所定時效規定，作為解釋對象，則有商榷之處。

況且本解釋系爭規定為土地法第219條第1項規定，原土地所有權人得向該管直轄市或縣（市）政府機關申請照徵收價額收回其土地，由原核准徵收機關核准後收回之。收回權行使之期間，係於徵收補償發給完竣滿1年之次日起5年內。惟依現行法律，於土地徵收條例制定生效施行（即民國89年2月4日）以後，應依土地徵收條例第9條規定，³¹依上開規定，係以徵收公告之日起20年內為行使收回權之期限。本解釋將主管機關通知之法律效果連結至收回權消滅時效之效力，於最後又指出主管機關就其他與土地徵收之相關規定（例如土地徵收條例第9條、第49條及都市計畫法第83條等），關於土地被徵收後之使用情形，如何定期通知或依法公告使原土地所有權人知悉，亦應依本解釋意旨一併檢討。惟土地徵收條例第9條規定大不同於土地法第219條規定，於現行法律體系下，本解釋之意旨及呼籲，如何踐行？不無商榷之餘地。本解釋如基於抽象規範審查制度，究竟期待相關機關如何檢討，亦有詳予指明之必要。質言之，基於土地法第219條規定之立論，如何作為89年2月4日以後適用之土地徵收

此所謂核准之計畫期限屆滿，即指至徵收計畫所載完工日止。參照最高行政法院97年11月份第2次庭長法官聯席會議，採修正甲說，認為都市計畫法第83條第2項規定之「不依照核准計畫期限使用」，應就所徵收之全部土地整體觀察之，在有明顯事實，足認需用土地人已按核准計畫使用徵收土地者，原土地所有權人不得聲請收回土地。非謂需用土地人，就欲興辦事業之工程，於該徵收計畫所載完工日尚未全部完工，原土地所有權人即可聲請收回土地。

³⁰ 參照高雄高等行政法院101年度訴字第399號判決。

³¹ 89年2月2日制定公布之土地徵收條例第61條規定：「本條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依施行前之規定辦理。」其立法理由為，依法律不溯既往原則，本條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依施行前土地法第219條之規定辦理，不適用第9條規定，以杜紛擾。但另須留意其他特別規定，例如都市計畫法第83條第1項規定不受土地法第219條限制之規定，以期周延。

條例第 9 條規定之檢討根據³²，不甚明確，此易造成相關機關修正檢討時之疑問。因 20 年為相當長之期間，是否仍以通知作為時效不完成之事由，或通知作為縮短請求收回權之行使期間，抑係仍有其他適當規範模式，此部分雖屬於立法自由形成範圍，但在尊重其立法裁量之範圍內，如能給適當指明檢討之原則或範圍，較可期待其檢討修法時能符合本解釋之意旨及目的。

不同意見書

黃虹霞大法官 提出

本件聲請所指確定終局判決已實體認定系爭被徵收土地已於核准徵收期限內依核准徵收計畫使用，故聲請人無收回權，則本件充其量應只是確定終局判決認事用法當否之爭議，不是法令違憲之問題，依現行法制，不在大法官所得審究範圍，即聲請人何來受憲法保障之基本權遭確定終局判決所適用之系爭土地法第 219 條第 1 項規定不法侵害，從而得依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定聲請釋憲哉？

又關於徵收完成後，被徵收土地有無依核准徵收計畫被如期使用，是否應由徵收主管機關定期通知原土地所有權人乙節，非聲請人在該訴訟中之主張，更非屬確定終局判決之爭點（憲法訴訟法草案第 59 條第 2 項明文規定，此種情形不得聲請解釋憲法），也非聲請人指摘之系爭土地法第 219 條第 1 項規定之固有必要內容，故退而言之，縱有土地徵收法令應規定定期通知而未規定，致對原土地所有權人保護不足之情形，能即認為確定終局判決有所適用之法令違憲之問題嗎？

尤其因本件原因案件係依都市計畫法規定辦理之徵收，屬應適用

³² 本條規定如與日本土地收用法第 106 條規定相加比較，我國規定與日本法均給予相當長之時效期間。惟卻未參考日本土地收用法第 107 條以通知或公告為令收回權提前失權之規定，亦即未配合訂定以通知或公告為縮短收回權消滅時效之相關規定，爾後值得再思考參引該規定之可能性。

都市計畫法規定之案件，原確定終局判決主要適用之法律也是都市計畫法規定（第 48 條及第 83 條等，並認聲請人行使收回權之法律依據應為都市計畫法第 83 條規定，請見原確定終局判決事實及理由之四），根本不是本件解釋之唯一審查客體（土地法第 219 條第 1 項規定），本件怎能不詳予分辨而隨聲請人之主張（其係依土地法第 219 條及土地徵收條例第 9 條規定請求收回土地，請見原確定判決之事實及理由之一）起舞（但多數意見又不以土地徵收條例第 9 條規定作為審查客體），僅選擇以土地法第 219 條第 1 項規定（在 89 年 2 月 2 日制定公布土地徵收條例之後，因其第 9 條及第 61 條，早已是黃昏規定，迄今更已為風燭殘年幾近死亡之規定，再予解釋之通案價值如有，亦極有限）作為審查客體，並指摘土地法第 219 條第 1 項規定違憲呢？

又原確定終局判決係認應以核准計畫期限屆滿之翌日為收回權之消滅時效起算日，而非以土地法第 219 條第 1 項規定之「徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日」為收回權消滅時效起算日，乃多數意見不察，竟於解釋文第 1 段之始及解釋理由書第 5 段中分別稱：土地法第 219 條第 1 項規定「逕以『徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日』為收回權之時效起算點」，並據此指摘土地法第 219 條第 1 項違憲，本件解釋無指鹿為馬及打擊錯誤之嫌耶？！

再者，縱若引本院釋字第 737 號解釋之例，認本件係法律應規定而未規定之保護不足情形，也只是於本院解釋以後應如何修法之問題，而沒有原因案件聲請再審問題，對原因案件之再審無助。

綜上，本件聲請不論由是否有基本權受侵害，或聲請人釋憲聲請書所指土地法第 219 條第 1 項是否係原確定終局判決所適用之關鍵法律並違憲且具通案價值之角度觀察，本件聲請均不符人民聲請釋憲規定，其聲請已應不受理。更何況：

一、大法官受理解釋憲法聲請應有一致標準，並應儘量避免輕重失衡。在本件聲請決定受理與否同時，另有一件同屬土地徵收爭議之釋憲聲請案，經本院大法官多數意見認為並決議不受理。經查

該案係100年公告徵收之被認為非屬都市計畫區內公共設施保留地之徵收補償費標準，即有關補償費是否太低致侵害財產權之爭議，而本件則為77年間之公告徵收案，非關徵收補償費標準爭議（本件是都市計畫區內之公共設施保留地，若依現行土地徵收條例第30條第1項後段規定，徵收補償標準明確合理，本件也沒有就該標準之相關規定釋憲），而是領取徵收補償費後，行使收回權爭議。

二者相比較：本件聲請人已領得徵收補償費，¹在現行法制下，如聲請人之都市計畫區內公共設施保留地土地所有權人已受土地徵收條例規定之第一重完整主要保護，而且因法律已設有收回權之第二重次要保護規定，故如本件者，充其量為是否有第二重次要保護之程序部分（其實體部分不在爭議及聲請範圍）仍嫌不足之問題爭議而已；反之，另案則是涉及土地徵收規定之第一重主要保護之實體規定（補償是否完足），二者相較，另案所涉及之違憲爭議明顯重於本件。如另案應不受理，本件何有受理之理哉？！另收回權原應在對制補償費不足，捨補償費不足之實體根本爭議案件而不受理，卻就收回權之程序事項案件予以受理，難謂輕重未失衡。但願未來有機會並能得到多數意見同意，另作成有關土地徵收條例第30條第1項前段之補償費市價，應如何訂定，始能符合憲法保障人民財產權之正當法律程序之解釋。

二、本件解釋認收回權為原土地所有權之延伸，在憲法所保障財產權之範圍，且關於收回權之規定應符合正當程序原則，此部分固可贊同。惟：

1、對比本件解釋理由書第2段所舉本院釋字第409號、第516號及731號等解釋意旨，於徵收前及徵收時，國家應踐行之

¹ 依現行土地徵收條例第30條第1項後段規定，應按毗鄰非公共設施保留地之平均地價補償，此一補償標準應屬合理。而因憲法解釋不是為個案救濟而設，係為通案救濟性質，故在土地徵收條例89年制定公布，且其第9條已明定不適用土地法第219條規定情形下，有無再就僅以已風燭殘年、接近死亡或已死亡之土地法第219條第1項規定作為釋憲標的之本件聲請再予受理價值，誠值商榷。

程序，均無如本件解釋理由書第 4 段所示之國家應於自徵收完成起之特定期間內須定期通知，否則即不符正當程序之釋示。故本件解釋沒有前例而係創舉。此一創舉就徵收完成後收回權之保護尤甚於徵收完成前，不符事理，此一創舉殆為全世界之法制首例，其作成能不極審慎乎？

- 2、政府資訊應公開透明，使人民知悉，乃屬當然，我國並已有政府資訊公開法等規定，關於徵收完成後，土地使用情形，內政部亦已以 102 年 7 月 18 日台內地字第 10202660312 號函令各需用土地人於網站適時揭露徵收土地使用及期程相關資訊，故徵收完成後之土地使用情形，尚非全無法令規定此等資訊應公開透明；又徵收完成後被徵收土地之有無及如何被使用之狀況，於通常情形，係被攤在陽光下，為全民可得公知之事項。且就系爭原因案件言：由聲請人於 84 年間及其後多次主張系爭土地未依計畫使用，行使收回權之事實，更可反證根本無本件解釋所稱之原土地所有權人因未再受本件解釋所示之定期通知，而無從行使收回權之事實，但本件解釋卻以系爭規定未規定應使人民定期知悉該土地被徵收後之使用情形，致人民無從獲知充分資訊，作為系爭土地法第 219 條第 1 項規定不符憲法要求之正當行政程序之唯一理由（請見本件解釋理由書第 5 段），本件解釋關於系爭土地法第 219 條第 1 項規定違憲之論述應尚不完足且與事實相反，難以服人。

尤有進者，「未規定」之情形是否已可構成基本權之侵害而為違憲，本非無疑；未定期通知土地使用狀況，並未使收回權喪失，故未通知也不即等於不法侵害收回權；另使人民知悉之方式很多（比如公告及於原土地所有權人詢問時應以書面答覆），更不等於須個別通知；再者，公法上應只有涉及特定人民尤其可能使其權利不利變動之行政處分，才需通知該特定人民，本件徵收完成後之土地使用情形不論是否通知原土地所有權人，均不生收回權不利變動之結果，何有不定期通知即不合正當程序並違憲之理？本件解釋就此，也只有結論，沒有充分之說理，亦難以服人。

另在行政處分之通知義務規定，恆伴隨極短期（如 1 個月或 2 個月）之失權效；但依系爭規定或土地徵收條例第 9 條則均為長期（5 年或 20 年）之消滅時效，怎能不區辨而混雜處理呢？

- 3、大法官作成解釋時應注意法體系之平衡。在大法官針對土地徵收作成多號解釋及相關機關、學者共同努力下，現行土地徵收條例第 9 條第 1 項後段已給予被徵收之都市計畫區內公共設施保留地完足補償，同條例第 30 條所定收回權消滅時效更長達 20 年，對被徵收土地所有權人之權益已有相當保護。又因收回權行使是在徵收完成後，故原土地所有權人必已領得徵收補償費（在現行法制下，如本件之都市計畫區內之公共設施保留地之補償費應已完足）；但較本件情形更應受保護者，所在多有，比如在國家行為下直接、間接受害之人民，或依法尚不受任何賠償或補償（如國家賠償法第 13 條），或迄未見有主管機關須主動通知否則消滅時效不完成之法例（請見國家賠償法及刑事補償法），是否更應被定期通知等？政府資源不是無限，行政作為萬端；司法為民乃當然，但法體系平衡應常存心中，作成解釋時不宜過度放大個案，追求創舉時尤需心存戒慎恐懼，通盤考量，切勿偏執。乃本件解釋之解釋文第 2 段就其何以選擇以時效不完成作為過渡處置手段暨其手段如何為合理，竟均無任何說明，是大法官說了算，不必說理嗎？²

又依本件解釋文第 2 段意旨，於本件解釋後，就在如國家行為下直接、間接受害之人民，暨適用土地徵收條例之徵收等等情形，是否均應如本件解釋文第 2 段³般為通知，否則

² 未見有類似法例。本件不涉天災事變，故民法第 139 條規定難為其參考；本件通知之性質應為觀念通知，非行政處分，且內政部 102 年 7 月 18 日台內地字第 10202660311 號函亦已令主管機關於辦理徵收公告及發價通知時，應載明有關徵收計畫之開工、完工工期及土地徵收條例第 9 條得申請收回土地之相關規定等，故行政程序法第 98 條末項規定也不適宜比擬之。

³ 本件解釋文第 2 段僅係針對系爭土地法第 219 條第 1 項所為之修法前過渡處置，故不能直接當然適用於土地徵收條例規定；本件解釋也未宣告系爭土地法第 219 條規定第 1 項以外之其他規定違憲。

不符正當行政程序違憲，其法律效果並即為消滅時效不完成呢？可能引起爭議及生困擾，會否治絲益棼呢？！

此外，因為土地徵收條例第9條已明定不適用系爭土地法第219條規定，暨在該條例第61條及第63條規定下，僅89年2月4日前公告徵收者才適用系爭土地法第219條規定。而自89年2月迄今已超過18年，是否仍有於本件解釋公布日尚未罹於系爭土地法第219條第1項規定加上都市計畫法所定核准計畫期限，而可得行使收回權之案件，顯然有疑，但未經查明即認有過渡處置必要，亦非妥當。

三、就本件解釋理由書末認時效期間屬立法之裁量範圍部分，則可贊同。

四、另有關機關依本件解釋意旨修法尤其一併檢討土地徵收條例相關規定時，就不在本件解釋範圍之土地徵收條例第9條第1項前段之市價，如何確保其實質完足；暨收回權之設不在使收回權人得利，但依現行規定下（收回價額恆等於原徵收補償價額），於地價明顯上漲之情形，卻未設有調整機制等，也宜一併思考是否有修法之必要。

不同意見書

吳陳銀大法官 提出

以公告之方式，甚至以個別通知之方式，使已因徵收而喪失土地所有權之被徵收土地原所有權人，知悉被徵收土地之後續使用情形，俾其於收回權發生時，得適時行使收回權，以保障人民之權益，個人並不反對。但此屬如何滿足人民知的權利之立法形成自由，¹並非多數意見所謂不符「憲法要求之正當行政程序」之違憲問題，多數意見有違憲法權力分立之原則，難以認同，爰提出不同意見。

一、憲法正當行政程序之內涵

按憲法所要求之正當法律程序，係指國家限制或剝奪人民之自由或權利時，應由立法機關制定合乎正當程序之相關法律。而相關程序

¹ 政府資訊公開法第1條規定：「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，特制定本法。」

規範是否正當，除考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定，有本院釋字第 739 號、第 737 號、第 710 號、第 709 號、第 708 號、第 690 號、第 689 號、第 663 號、第 639 號、第 636 號、第 588 號、第 523 號、第 491 號及第 384 號等解釋足資參照。²次按本院釋字第 739 號、第 731 號、第 709 號及第 663 號等解釋，固分別宣告獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法、土地徵收條例、都市更新條例及稅捐稽徵法相關規定，因不符憲法要求之正當行政程序而違憲，但其論據分別為「面臨人民財產權與居住自由被限制之危險」、「涉及人民財產權之限制」、「屬限制人民財產權與居住自由之行政處分」及「侵害未受送達之公同共有人之訴願、訴訟權」。亦即憲法所要求之正當行政程序，與上揭憲法所要求之正當法律程序內涵相同，係指國家由行政機關限制或剝奪人民之自由或權利時，應由立法機關制定合乎正當程序之相關法律；而相關程序規範是否正當，同樣除應考量憲法有無特別規定及所涉基本權之種類外，尚須視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定。

二、賦予已因徵收而喪失土地所有權之被徵收土地原所有權人，於符合一定法定要件時得請求收回其土地之權利，乃權利之賦予，並非限制或剝奪人民之自由或權利

查本件多數意見以「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。按土地徵收後，國家負有確保徵收土地持續符合公用或其他公益目的之義務，以貫徹徵收必要性之嚴格要求，且需用土地人應

² 美國憲法之正當法律程序，亦僅於增修條文第 5 條及第 14 條規定，非依正當法律程序不得剝奪人民之生命、自由或財產。U.S. CONST. amend. V provides that: '...nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law...' U.S. CONST. amend. XIV, § 1 states that: '...nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law...'.

於一定期限內，依照核准計畫實行使用，以防止徵收權之濫用，而保障人民私有土地權益（本院釋字第 236 號解釋參照）。是徵收後，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。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。需用土地人依法取得被徵收土地所有權後，是否有不再需用被徵收土地或逾期不使用而無徵收必要之情事，通常已非原土地所有權人所得立即知悉及掌握。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，俾其得及時申請收回土地。」因認土地法第 219 條第 1 項規定「明定：『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。』固係人民憲法上收回權之具體落實，然逕以『徵收補償發給完竣屆滿 1 年之次日』為時效起算點，就被徵收土地之後續使用情形，並未規定應定期通知原土地所有權人或依法公告，致人民無從及時獲知充分資訊，俾判斷是否行使其收回權，不符前揭憲法要求之正當行政程序，於此範圍內，有違憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。」其保障人民權益之用心令人欽佩。

惟按「被徵收土地之所有權人，對於其土地之權利義務，於應受之補償發給完竣時終止。」土地法第 235 條前段定有明文。次按「被徵收土地或土地改良物之所有權人，對於其土地或土地改良物之權利義務，於應受之補償費發給完竣時終止。」土地徵收條例第 21 條第

1 項亦載有明文。再按依土地法第 219 條第 1 項³及土地徵收條例第 9 條第 1 項規定，⁴被徵收土地原所有權人之收回權，係於具備法定要件後，所新發生之公法上請求權，於法定要件不具備時，並無此種請求權存在。而憲法所要求之正當行政程序，係指國家由行政機關限制或剝奪人民之自由或權利時，應由立法機關制定合乎正當程序之相關法律，復為本院解釋向來所持之見解，已如前述。則賦予已因徵收而喪失土地所有權之被徵收土地原所有權人，於符合一定法定要件時得請求收回其土地之權利，乃權利之賦予，並非限制或剝奪人民之自由或權利，自非憲法正當行政程序適用之範疇。況於被徵收土地原所有權人之收回權尚未發生時，多數意見即要求「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，俾得及時申請收回其土地。」亦與須已存在之自由或權利受限制或剝奪，方有憲法正當法律程序或正當行政程序適用之前提不符。

三、使已喪失土地所有權被徵收土地之原所有權人，知悉被徵收土地之後續使用情形，屬人民知的權利之問題

為促進資訊充分流通，形成公共意見與達成公共監督，以維持民主多元社會正常發展，應滿足人民知的權利，經本院釋字第 689 號解釋釋明在案。而為便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與，

³ 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一年之次日起五年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請照徵收價額收回其土地：一、徵收補償發給完竣屆滿一年，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。」

⁴ 土地徵收條例第 9 條第 1 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二十年內，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，不適用土地法第二百十九條之規定：一、徵收補償費發給完竣屆滿三年，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五年，不繼續依原徵收計畫使用者。」

建立政府資訊公開制度，乃制定政府資訊公開法（政府資訊公開法第 1 條參照）。依該法第 5 條、第 6 條、第 18 條及第 19 條規定，政府資訊除有應限制公開或不予提供之情形外，應依該法主動公開或應人民申請提供之；與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，以主動公開為原則，並應適時為之。該法所稱之政府資訊，依該法第 3 條規定，指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息。被徵收土地之後續使用情形，即屬該法第 3 條所稱之政府資訊，復攸關被徵收土地原所有權人得否行使收回權之權益，依該法第 6 條之規定，以主動公開為原則，並應適時為之，人民尚得依該法第 3 章「申請提供政府資訊」之規定，申請政府機關提供相關之政府資訊。故如何使已喪失土地所有權被徵收土地之原所有權人，知悉被徵收土地之後續使用情形，俾其於收回權發生時，得適時行使收回權，要屬如何保障人民知的權利之政府資訊公開問題，已有現行政府資訊公開法予以規範，如欲於土地法或土地徵收條例另設特別規定，亦無不可。⁵但要屬如何保障人民知的權利之立法形成自由，而非剝奪或限制人民自由或權利之憲法正當法律程序或正當行政程序適用之範疇。

現行土地徵收條例並已建立被徵收土地經撤銷或廢止徵收後，直轄市或縣（市）主管機關應公告並通知原土地所有權人於一定期間繳清應繳納之價額，發還其原有土地之制度。⁶內政部復於 102 年 7 月

⁵ 政府資訊公開法第 2 條規定：「政府資訊之公開，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定。」

⁶ 土地徵收條例第 49 條規定：「已公告徵收之土地……有下列情形之一者，應辦理撤銷徵收：一、因作業錯誤，致原徵收之土地不在工程用地範圍內。二、公告徵收時，都市計畫已規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發。但以聯合開發方式開發之土地，土地所有權人不願參與聯合開發者，不在此限。（第 1 項）已公告徵收之土地，有下列情形之一者，應廢止徵收：一、因工程變更設計，致原徵收之土地不在工程用地範圍內。二、依徵收計畫開始使用前，興辦之事業改變、興辦事業計畫經註銷、開發方式改變或取得方式改變。三、已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫完成使用之土地，因情事變更，致原徵收

18日以台內地字第1022660311號函請直轄市、縣（市）政府，於辦理徵收公告及發價通知時，應載明有關徵收計畫之開工、完工期程及土地徵收條例第9條得申請收回土地之相關規定。該部同日台內地字第1022660312號函並請各需用土地人於公告徵收後，於其相關網站就徵收計畫之後續工程進度、使用狀況及期程，適時揭露相關資訊，使民眾充分瞭解徵收計畫相關資訊。該部另並建置土地徵收管理系統，自105年2月1日起要求需用土地人上網登錄工程進度，輔助該部監督管理，該系統自105年8月15日並已開放民眾查詢瀏覽。如能落實上開政府資訊公開法與土地徵收條例之規定及行政措施，甚或將上揭行政措施增訂至土地徵收條例等法律中，已因徵收而喪失土地所有權之被徵收土地原所有權人，當能知悉被徵收土地之後續使用情形，而保障其知的權利，俾其於收回權發生時，得適時行使收回權。

多數意見竟認如何使已因徵收喪失土地所有權之被徵收土地原所有權人，知悉被徵收土地之後續使用情形，俾其於收回權發生時，得適時行使收回權，亦有憲法正當行政程序之適用，而要求修法增列其所謂確保收回權實現之正當行政程序，難以認同。

四、多數意見認定該管直轄市或縣（市）主管機關應自徵收完成時起一定期限內，定期通知所有被徵收土地之原土地所有權人，於有不能個別通知之情事時，得以公告之方式為之，方符憲法要求之正當行政程序，說理不足

土地法第219條第1項規定被徵收土地原土地所有權人之收回權，須具備：「一、徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始

土地之全部或一部已無徵收之必要。（第2項）依前二項辦理撤銷或廢止徵收之土地或土地改良物，其已一併徵收之殘餘部分，應同時辦理撤銷或廢止。但該殘餘部分已移轉或另有他用者，不在此限。（第3項）前三項規定，於本條例施行前公告徵收之土地，適用之。（第4項）」同條例第51條第2項及第3項規定：「直轄市或縣（市）主管機關於收到中央主管機關通知核准撤銷或廢止徵收案時，應公告三十日，並通知原土地所有權人於一定期間繳清應繳納之價額，發還其原有土地。未於一定期間繳清者，不發還其土地，並不得依第九條規定申請收回該土地。（第2項）前項一定期間，不得少於六個月。（第3項）」

使用者。二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。」等兩種情形之一；而土地徵收條例第9條第1項規定被徵收土地原土地所有權人之收回權，則須具備：「一、徵收補償費發給完竣屆滿三年，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五年，不繼續依原徵收計畫使用者。」等3種情形之一。則收回權之發生，應屬被徵收土地之例外情形，占有徵收土地之比例應不高，縱有憲法正當行政程序之適用，為此比例不高之例外情形，多數意見要求該管直轄市或縣（市）主管機關應自徵收完成時起一定期限內，定期通知所有被徵收土地之原土地所有權人，於有不能個別通知之情事時，方得以公告之方式為之。但並未依照上揭本院解釋向來見解，說明已「視案件涉及之事物領域、侵害基本權之強度與範圍、所欲追求之公共利益、有無替代程序及各項可能程序之成本等因素，綜合判斷而為認定」，而逕自認定該管直轄市或縣（市）主管機關應自徵收完成時起一定期限內，定期通知所有被徵收土地之原土地所有權人，於有不能個別通知之情事時，得以公告之方式為之，方符憲法要求之正當行政程序，亦有說理不足之缺憾。

（相關聲請書及裁判請上司法院大法官網站連結「大法官解釋」閱覽，網址：<http://cons.judicial.gov.tw/jcc>）