

釋字第 747 號解釋部分協同意見書

蔡明誠大法官 提出

本件解釋創設土地所有權人得要求需用土地人向主管機關申請徵收區分地上權之請求權，認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。此符合憲法第 15 條保障人民財產權意旨之部分，可資贊同。惟其適用原因案件發生當時尚未公布施行之土地徵收條例第 57 條、區分地上權徵收請求權之性質及消滅時效等見解，仍有進一步釐清之必要。茲提出部分協同意見如下：

一、區分地上權徵收請求權與土地一併徵收請求權應予區分

按聲請人以國道三號高速公路（下稱北二高）木柵隧道未經其同意，穿越其所有之 25 筆土地（下稱系爭土地），於民國 98 年、99 年請求交通部臺灣區國道高速公路局（下稱高公局）價購、申請徵收系爭土地，經高公局拒絕，循序提起行政爭訟，均遭駁回，遂提起本件聲請解釋。聲請人主張公路法、土地徵收條例第 11 條等規定於土地及其土地改良物經高速公路穿越，致不能為相當之使用時，未賦予土地及其土地改良物所有權人得向國家請求徵收土地及其土地改良物之權利，或請求補償其特別犧牲之權利，且命主管機關不得拒絕，有抵觸憲法之疑義，聲請釋憲。又因當時法律漏未規定

1，主張類推適用土地徵收條例第 11 條，抑或類推適用土地法第 216 條第 1 項²、大眾捷運法第 19 條第 3 項³、共同管道法第 14 條第 2 項⁴、獎勵民間參與交通建設條例第 19 條第 2 項⁵等規定，並在此範圍內，聲請變更本院釋字第 400 號解釋。惟因本件係穿越系爭土地地下具有計畫道路性質之高速公路，而非本院釋字第 400 號解釋所稱之既成巷道，確定終局判決並未適用該號解釋。且本解釋之主要適用範圍，在系爭四筆土地⁶，並主要以區分地上權徵收請求權為解釋對象，與本件聲請人原先聲請之徵收土地或補償請求之標的，有所差異。

¹ 查北二高木柵隧道段於民國 86 年通車，當時之土地法並無相關規定，土地徵收條例則於 89 年 2 月 2 日始公布施行。

² 征收之土地，因其使用影響於接連土地，致不能為從來之利用，或減低其從來利用之效能時，該接連土地所有權人，得要求需用土地人為相當補償。

³ 前二項私有土地及其土地改良物因大眾捷運系統之穿越，致不能為相當之使用時，土地及其土地改良物所有人得自施工之日起至完工後一年內，請求徵收土地及其土地改良物，主管機關不得拒絕。私有土地及其土地改良物所有人原依前二項規定取得之對價，應在徵收土地及其土地改良物補償金額內扣除之。

⁴ 前項私有土地因共同管道系統之穿越，致不能為適當使用時，土地所有權人得於施工之日起至完工後一年內請求徵收土地所有權，主管機關不得拒絕。

⁵ 前項土地因交通建設路線之穿越，致不能為相當使用時，土地所有權人得自施工之日起至開始營運後一年內，向主管機關請求徵收土地所有權，主管機關不得拒絕；徵收土地之地價依法補償之。但原設定地上權取得之對價，應扣除之。

⁶ 聲請人主張之系爭土地雖總共 25 筆，但經查僅有 4 筆土地之地下為高速公路所穿越。

若從聲請人之聲請意旨及法律類推適用之依據而論，其係主張土地及其土地改良物之一般徵收，另其主張類推適用之土地法第 216 條第 1 項，係規定征收之土地，因其使用影響於接連土地，致不能為從來之利用，或減低其從來利用之效能時，該接連土地所有權人，得要求需用土地人為相當補償。此係接連地之土地所有權人要求需用土地人之相當補償請求權。又土地法第 216 條第 1 項非以區分地上權為適用對象，而係就徵收土地之接連地賦予相當補償之請求權，故與土地徵收條例第 57 條第 1 項及第 2 項所規定取得區分地上權及一併徵收致不能為相當使用土地之請求權，在性質上有所不同。

如係徵收土地之殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用時，所有權人得於徵收公告後一定期間內，向直轄市或縣（市）地政機關要求一併徵收之請求權，則屬於土地法第 217 條⁷及土地徵收條例第 8 條⁸有關一併徵收殘餘土地之請求權。請求將需用土地人所不需要之殘餘部分在量的

⁷ 徵收土地之殘餘部分，面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用時，所有權人得於徵收公告期滿六個月內，向直轄市或縣（市）地政機關要求一併徵收之。

⁸ 有下列各款情形之一者，所有權人得於徵收公告之日起一年內向該管直轄市或縣（市）主管機關申請一併徵收，逾期不予受理：

一、徵收土地之殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用者。

二、徵收建築改良物之殘餘部分不能為相當之使用者。

前項申請，應以書面為之。於補償費發給完竣前，得以書面撤回之。一併徵收之土地或建築改良物殘餘部分，應以現金補償之。

一併之擴張徵收，係所謂全部徵收之擴張徵收請求權。⁹該請求權係由土地或建築改良物所有權人主動請求國家徵收，如符合土地徵收條例第 8 條第 1 項規定之情事，復得提出殘餘地一併徵收之申請。國家係居於被動地位，但有待需用土地機關編列經費預算，不宜久懸，是限於徵收公告之日起一年內提出書面請求，以利執行。¹⁰至於大眾捷運法第 19 條第 3 項、共同管道法第 14 條第 2 項、獎勵民間參與交通建設條例第 19 條第 2 項等均係屬於在不能為適當使用，土地或其土地改良物所有人得自施工之日起至完工後一年內，或自施工之日起至開始營運後一年內，請求徵收土地所有權或其土地改良物，主管機關不得拒絕。其請求權行使之對象，與土地徵收條例第 57 條第 2 項規定係向需用土地人請求徵收，並不相同。¹¹

再者，土地徵收條例第 57 條第 2 項所規定致不能為相當之使用時，得向需用土地人請求徵收經穿越之土地所有權，此係以先取得穿越土地之上空或地下空間範圍之區分地上權為前提，有其一定要件。上開請求權，屬於對於權利之質的一併徵收，有稱為完全徵收之擴張徵收請求權。其與前述殘餘部分一併徵收請求權(學理上稱為量的一併徵收)，有所差

⁹ 參照史尚寬，土地法原論，台北市:正中，1975 年 2 月台五版，頁 483-485。

¹⁰ 參照溫豐文，土地法，台中市：作者發行，2013 年 3 月修訂版，頁 526-528。

¹¹ 參照楊松齡，實用土地法精義，台北市:五南，2012 年 3 月 12 版 1 刷，頁 573-574 及註 16。

異。¹²

於請求程序部分，其係基於土地所有權發動之徵收請求，之後由需用土地人踐行送由核准徵收機關核准徵收之程序。¹³因土地徵收之核准主體係中央主管機關(即內政部)，解釋上需用土地人受理申請後，應送由內政部為核准之行政處分。從整體徵收程序而言，本件解釋賦予土地所有權人請求需用土地人向主管機關申請徵收區分地上權部分，在徵收程序之發展階段上與其他係向直轄市或縣(市)地政機關要求一併徵收之徵收請求權，尚有不同。因此，上開請求權在性質

¹² 參照史尚寬，民法總論，1975年10月台北二版，頁483-484, 487-489。

¹³ 參照陳立夫，土地法研究(二)，台北市：新學林，2011年6月1版1刷，頁266-267。另參照最高行政法院九十三年度判字第五七三號判決，凡符合土地徵收條例第五十七條第一項、第二項及第五十八條第一項、第二項所規定之要件者，土地或土地改良物所有權人有請求徵收之權。所以定為請求需用土地人徵收，需用土地人不得拒絕，蓋因一有徵收即需給予補償，徵收之過程，應由需用土地人先踐行協議價購或以他法取得程序(土地徵收條例第十一條)，不成時再行調查勘測，擬具徵收計畫書圖清冊，送由核准徵收機關核准(第十二、十三條)，並負擔徵收補償費，繳交該管主管機關發給(第十九條)，在在需要需用土地人之作為始能完成徵收，特予明定得向需用土地人請求徵收，課需用土地人以作為義務。上開徵收請求權之規定，並不改變依土地徵收條例第十四條、第二條規定，徵收土地應由中央主管機關即內政部核准，及依土地徵收條例第三十條、第三十一條、土地法第二百三十六條第一項規定，徵收土地應發給之補償費額應由直轄市或縣(市)主管機關決定之程序，需用土地人仍無准駁徵收及補償申請之職權。惟學理上，有認為殘餘地一併徵收，只是對原來徵收必要範圍的再評估而已，它對殘留地所有權人而言，本質上是一種附隨於被徵收土地、重新確認徵收應有範圍的確認性(舊有)權利，而不是「從原來徵收處分出發、基於其他規範目標而新形成之(新創)權利」。(參照鍾麗娜，土地法，台北市：文笙，2012年7月修訂5版，頁591-592。)

及徵收程序上應予區分。茲就前述請求權比較如後，以利理解：

	區分地上權徵收請求權	土地一併徵收請求權	殘餘地一併徵收請求權	接連地相當補償請求權
法律依據	現行法未明定，本件解釋創設之請求權	土地徵收條例第 57 條第 2 項	土地法第 217 條、土地徵收條例第 8 條第 1 項第 1 款	土地法第 216 條
性質	一般徵收	質的一併之完全徵收	量的一併之全部徵收	接連地之損失補償
要件	需用土地人因興辦土地徵收條例第 3 條規定之事業，需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	土徵條例第 57 條第 1 項土地因事業之興辦，致不能為相當之使用時	徵收土地外之殘餘部分面積過小或形勢不整，致不能為相當之使用者	征收之土地，因其使用影響於接連土地，致不能為從來之利用，或減低其從來利用之效能時
請求程序	準用土地徵收程序；土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請	土地所有權人得自施工之日起至完工後一年內，請求需用土地人徵	所有權人得於徵收公告期滿六個月內，向直轄市或縣(市)地政機關要	該接連土地所有權人，得要求需用土地人為相當補償

<p>徵收地上權；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</p>	<p>收土地所有權，需用土地人不得拒絕</p>	<p>求一併徵收之；所有權人得於徵收公告之日起一年內向該管直轄市或縣(市)主管機關申請一併徵收，逾期不予受理</p>	
--	-------------------------	--	--

二、是否適宜將土地徵收條例第 11 條與第 57 條第 1 項整體觀察之問題

本件解釋因聲請人所有之土地地下經高速公路穿越，土地財產權之完整性受到侵害或干預，而創設區分地上權之徵收請求權基礎，此對於憲法保障人民財產權，甚具意義。惟就土地徵收條例第 11 條及第 57 條第 1 項規定觀之，第 57 條僅係準用同條例徵收規定俾需用土地人取得區分地上權，本件解釋運用所謂整體觀察方法，將第 11 條一併納入解釋客體，是否妥適，值得再推敲。

土地徵收條例第 11 條第 1 項，係規定需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權

人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依該條例申請徵收。上開條項之規定，係就申請徵收土地前，原則上須經協議價購或以其他方式取得(例如以地易地、設定普通地上權等)。土地徵收條例第 57 條第 1 項則明定就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。此係土地徵收條例第 11 條之特別規定，高速公路之興建，係屬於因興辦同條例第 3 條規定之事業(此即如交通事業)。之後，如有關取得區分地上權之協議不成，則準用土地法及土地徵收條例等相關徵收程序之規定。此時可能準用前開第 11 條第 1 項規定依本條例申請徵收。有關徵收地上權之補償，則準用第 57 條第 4 項規定，由中央目的事業主管機關會同中央主管機關另定地上權徵收補償辦法，例如交通事業穿越私有土地之上空或地下地上權徵收補償辦法。本件原因案件係因高速公路穿越土地地下，嚴格言之，與土地徵收條例第 11 條規定無直接關涉，惟因準用徵收程序規定，故應在土地法及土地徵收條例相關規定中，找尋區分地上權徵收請求權之準用依據。因此，本件解釋將僅供準用之土地徵收條例第 11 條置於同條例第 57 條第 1 項之前，以整體觀察方法，認其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，與憲法保障人民財產權之意旨不符。雖本件聲請人主張類推適用第 11 條規定，但第 11 條規定，係有關協議價購及申請徵收程序相關規定，如將該條規定作為區分地上權請求權基礎，逕將之納入整體解釋之客體，似過度擴張該條之規範功能，亦不符第 11 條之規範意旨及目的。是本件解釋以該條與第 57 條第 1 項規定整體觀察，

指摘其與憲法保障人民財產權之意旨不符，似有過苛之嫌。

三、區分地上權徵收請求權消滅時效之期間及起算

本件解釋以相關聯且必要將土地徵收條例第 57 條第 1 項規定納入解釋範圍，創設新的區分地上權徵收請求權。除此之外，另又諭知為維護法之安定性，土地所有權人雖依本解釋意旨享有請求徵收區分地上權之憲法上權利，但仍應於一定期限內行使。有關機關於修正上開規定時，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。此為求公平並兼顧聲請人之利益，固可見其用心。

以上解釋，類似於民法第 197 條第 1 項¹⁴(另參照民法第

¹⁴ 民法第 197 條規定，類似德國舊民法第 852 條規定，但在 2002 年 1 月 1 日債法現代化而修正民法總則及債編第 852 條有關請求權之消滅時效規定。將一般消滅期間從 30 年改為 3 年(民法第 195 條)，並消滅時效期間之開始計算，除請求權發生之客觀標準外，加入主觀判斷標準(即知悉或重大過失之不知)。另因侵害之權利不同(例如生命、身體、健康或自由)而生請求權，不考慮主觀要件，其時效期間為 30 年，其他損害賠償請求權則可能 10 年或 30 年。(參照民法第 199 條第 2 項及第 3 項)至於第 852 條改係針對因侵權行為使被害人受損害而有所取得時，仍得依不當得利請求返還利益。該請求權自發生時起 10 年，不斟酌其發生情事者，自侵權行為之實行或其他發生損害之事件時起，30 年。(參照 Wolf/Neuner, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 10.Aufl., München:Beck, 2012, §22 Rn. 25ff.; Rüter/Stadler, Allgemeiner Teil des BGB, 18.Aufl., München:Beck, 2014, §9 Rn.6; Medicus/Lorenz, Schuldrecht II Besonderer Teil, 16.Aufl., München:Beck, 2012, §159 Rn.1430 f.)因此，本件解釋如擬參考民法第 197 條規定時，對德國民法第 852 條之修正及於民法總則有關侵權行為而生損害賠償請求權之消滅時效一般化規定，應留意之。

1146 條第 2 項)之特別時效規定，與民法一般時效規定(參照第 125 條以下)有所不同。唯其時效期間多長，是否準用土地徵收條例第 57 條第 2 項一併徵收土地之 1 年時效期間，或應準用其他消滅時效規定(例如行政程序法第 131 條或民法有關消滅時效或特別時效規定等)。又其時效期間之開始起算時點為何？究竟採取客觀說、主觀說、合理期待權利人行使請求權說或主客觀折衷說？以上問題，仍有深究之必要。又消滅時效之期間及開始起算要件，因採取主觀或客觀判斷標準之不同，而異其消滅時效之設計。由於區分地上權徵收請求權消滅時效期間之開始起算，因行政程序法未明定，如何解釋，致生疑義。此是否認其係法律發生漏洞，類推適用民法相關規定，或以外國立法例為法理適用，對該公法請求權之時效開始起算點另作解釋，亦值得探究。

一般而言，消滅時效期間，視權利性質之不同，設有一般期間與特別期間。民法採取適中期間，定為 15 年(民法第 125 條參照)；但法律所定期間較短者，則依其規定(例如民法第 197 條)。消滅時效之起算，原則上適用一般性規定，自請求權可行使時起算。以不作為為目的之請求權，自為行為時起算。(第 128 條參照)若其他特別消滅時效起算之特別規定時(例如第 197 條規定因侵權行為而生損害賠償請求權消滅時效)，則自優先適用該特別規定。¹⁵

公法請求權之消滅時效，一般規定於行政程序法第 131 條至第 134 條，與本件解釋有關者，主要係第 131 條第 1 項

¹⁵ 參照鄭玉波著，黃宗樂修訂，民法總則，台北市:三民，2013 年 9 月 11 版 5 刷，頁 409-410。

及第 2 項規定，公法上之請求權，於請求權人為行政機關時，除法律另有規定外，因五年間不行使而消滅；於請求權人為人民時，除法律另有規定外¹⁶，因十年間不行使而消滅。又民法從德國民法之例，請求權為消滅時效之客體，然債權、所有權及其他物權本身，不因時效而消滅。惟公法上之請求權雖可能類推適用民法相關規定，但其罹於時效者，請求權本身消滅，非僅抗辯事由而已。¹⁷公法請求權是否經一定期間不行使而消滅，實務上持肯定見解¹⁸。

¹⁶ 如土地徵收條例第 57 條第 2 項所規定之 1 年時效期間，即係此所謂法律另有特別規定者。

¹⁷ 參照吳庚，行政法之理論與實用，臺北市：三民，2013 年 8 月增訂 12 版 3 刷，頁 400-401。

¹⁸ 公法請求權，實務上，僅以公法上財產請求權，始適用消滅時效為原則。（參照 95 年 12 月 6 日法律字第 0950045864 號函）另參考德國行政程序法第 53 條規定，消滅時效之對象，原則上限於具有財產權性質之請求權，其他基於公權力干預而經由行政處分所為之強制或禁止之其他規制，除另有例外規定外，不適用消滅時效。惟可能經過一定除斥期間而喪失權利。（參照 Kopp/Ramsauer, VwVfG, 16.Aufl., München:Beck, 2015, §53 Rn.15.）關於公法上請求權之消滅時效起算，因行政程序法無明文規定，按民法第 128 條前段規定：「消滅時效，自請求權可行使時起算。」該規定於公法上之請求權亦類推適用。又時效制度與公益至有關係，屬於憲法上法律保留事項，應以法律明文規定。在法律未明定前，應類推適用公務人員退休法、公務人員撫卹法等關於退休金或撫卹金請求權消滅時效期間之規定。至於時效中斷及不完成，於相關法律未有規定前，亦應類推適用民法之規定（本院釋字第 474 號解釋參照）。由前述本院解釋可見，在未明定相關公法請求權之時效制度前，亦有類推民法及其他行政法規定之可能。又在高等行政法院判決中，有以法理而認為行政法再按請求權不論基於公法或私法所生，其消滅時效俱應自請求權可行使時起算，為法理之所當然（民法第 128 條參照）（高雄高等行政法院 95 年度訴字第 524 號判決參照）。至所謂徵收土地補償請求權可行使時，採客觀說，乃指權利人得行使請求權之狀態而言（最高法院 63 年台上字第 1885 號判

本件解釋所創設之區分地上權徵收請求權，係具有財產權性質之公法請求權。此公法上請求權，因時效完成而當然消滅，較無爭議。除法律特別規定外，本件系爭區分地上權徵收請求權人係為人民(即私有土地所有權人)，則應適用前開行政程序法規定，以 10 年為時效期間，而非 5 年之較短時效期間。

關於公法上請求權消滅時效之起算，因行政程序法或其他行政法未明文規定關於消滅時效之開始起算，存在法律漏洞，可類推適用民法第 128 條規定，但民法第 128 條關於消滅時效開始起算判斷標準之見解，不甚一致。有係以權利人可行使請求權之客觀狀態決定(客觀說)¹⁹，另有以權利人知悉其可行使權利之狀態決定(主觀說)²⁰，亦有主張雙重標準說(類似民法第 197 條)²¹。我國民法通說，有認為係採取嚴格之客

例參照)，亦即消滅時效之起算係依客觀情事定其請求權可得行使之時間，並不以請求權人主觀之認識為必要（最高行政法院 97 年度裁字第 2046 號裁定參照）。」

¹⁹ 我國學說採客觀說者，例如林誠二，民法總則新解---體系化解說(下冊)，台北市:瑞興，2012 年 9 月 3 版 1 刷，頁 292。

²⁰ 我國學說有認為德國民法第 199 條第 1 項採主觀主義者，例如林誠二，前揭書，頁 291; 陳聰富，民法總則，台北市:元照，2016 年 2 月二版 1 刷，頁 403。

²¹ 參照吳從周，變遷中消滅時效期間起算點，東吳法律學報，17 卷 2 期(2005 年 12 月)，頁 135-140，主張雙重判斷基準說(以客觀說為原則，而以主觀說為例外)，並參考德國 2002 年債法修正後民法第 199 條規定，雖類似我國民法第 197 條第 1 項及第 1146 條之雙軌規定，因其最長期間僅為十年，惟其建議不能少於十五年，故此非類推適用，而係以德國立法例作為法理，創設消滅時效之最長期間，以消滅主觀說之缺點。類似見解，參照王澤鑑，民法總則在實務上的最新發展(四)，台灣本土法學雜誌，56 期(2004 年 3 月)，頁 94。再者，另有認為

觀判斷標準。²²實務上，最高法院判決亦曾認為權利存在之不知，非屬客觀上法律障礙(例如因戰亂客觀上無從行使請求權)，則不能阻止時效之進行。然亦有判決認為求公平，曾採取主觀判斷標準。²³最高行政法院亦有判決認為行政程序法就公法請求權之時效期間起算規定有法律漏洞，類推適用民法第 128 條，並採取客觀說作為判斷權利人可行使請求權之狀態。²⁴

在修正民法第 128 條前，將德國民法規定作為民法第 1 條之法理而為適用。另有認我國民法第 197 條第 1 項即屬適例? 惟此種見解應以立法形成較為妥適。(參照林誠二，前揭書，頁 292。)

²² 參照最高法院 95 年度第 16 次民事庭會議決議; 最高法院 105 年度台上字第 1925 號民事判決: 「按民法第一百二十八條規定消滅時效，自請求權可行使時起算。所謂「可行使時」，係指請求權人行使其請求權，客觀上無法律上之障礙而言，要與請求權人主觀上何時知悉其可行使無關。倘請求權人因疾病、權利人不在、權利存在之不知或其他事實上障礙，不能行使請求權者，則時效之進行不因此而受影響。

」

²³ 參照陳聰富，前揭書，頁 403-404。另參照最高法院 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。」及最高法院 91 年臺上字 1312 號民事判決。但學理上有對此論點，因欠缺方法論上之完整論述，不無商榷。(參照邱聰智，民法總則(下)，台北市:三民，2011 年 6 月初版 1 刷，頁 397-398，以及頁 398 註 139。)另參照王澤鑑，前揭文，頁 90，認民法第 128 條採客觀基準，前開判決不能認係對該條之解釋，無論就其法律文義、體系、立法史及規範目的言，實無作此解釋的空間。

²⁴ 例如最高行政法院 105 年度判字第 60 號判決，關於消滅時效如何

有關本件解釋新創設之區分地上權徵收請求權消滅時效期間多長，本件解釋認其係屬於立法自由形成之裁量範圍，固可贊同。惟如前所述，有關時效開始起算要件，可能採取主觀說、客觀說或客觀與主觀折衷說等不同論點，就該時效期間或開始起算點而異其法律見解。因此，本件解釋既認有關區分地上權徵收請求權之消滅時效期間長短，委由立法自由形成，而有關時效期間開始起算要件，隨採取主觀說、客

起算，行政程序法並未加以規定，應屬法律漏洞，當依法理類推適用民法有關時效相關規定。而「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。」、「消滅時效，因左列事由而中斷：一、請求。二、承認。三、起訴。」、「時效因請求而中斷者，若於請求後六個月內不起訴，視為不中斷。」為民法第128條、第129條第1項、第130條所規定。上開第128條所謂「可行使時」，係指請求權人行使其請求權，客觀上無法律上之障礙而言，至因權利人個人事實上之障礙不能行使請求權者，並不能阻止時效之進行。此判決採取法律補充，類推適用民法第128條等規定，並採客觀說。另最高法院102年11月份第1次庭長法官聯席會議決議，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。至可合理期待機關得為追繳時，乃事實問題，自應個案具體審認。(按決議採取研議意見之丙說，按公法與私法在基本結構上，本存有相當之差異，在討論公法上請求權時效時，自應一併思考民法上與公法上請求權之不同點。是行政法上請求權可行使時的認定，應解為自『可合理期待權利人為請求時』起算消滅時效，方屬合理。客觀說認應自『債權成立時即押標金發還日』起算消滅時效，而不須以權利人知悉其得行使權利為必要，對於權利人不能即時知其得行使權利，仍開始或持續時效之進行，對於權利人實屬過苛，難認合理。)

觀說或折衷說，而有不同判斷標準，故亦宜整體解釋，均一併透過立法自由形成。此外，因現行公法規定未如民法就消滅時效制度有較完整之規定，立法者似宜就公法上之消滅時效制度一併檢討修正。

本件解釋另要求有關機關應依本解釋意旨，檢討修正土地徵收條例第 57 條第 2 項消滅時效之規定，似隱含一年時效期間長短規定，應一併檢討修正。如前所述，本件解釋創設之區分地上權徵收請求權與土地徵收條例第 57 條第 2 項之致不能為相當使用土地一併徵收請求權，性質上有異。如基於法之安定性及和平，兼調和公益與私益之衡量，有鑑於在施工至完工後一定期間內之客觀事實狀態如已發生，此時在質的一併之擴張徵收請求權之發生後，採取 1 年特別時效期間。此立法方式，雖較為短暫，但在民法或其特別法中，除 5 年及 2 年之短期時效期間外，尚不乏其他 1 年短期時效之規定(例如民法第 514 條第 1 項、第 601 條之 1、第 666 條、第 962 條、第 963 條等)。²⁵設若任令其拖延過長，反而有礙法之安定性、和平及公私利益衡量。土地徵收條例第 57 條第 1 項

²⁵ 參照施啟揚，民法總則，台北市：作者發行，2011 年 10 月 8 版 3 刷，頁 389-391。有關徵收(如同類似徵收干預及徵收效果之徵收)之補償請求權之消滅時效，於往昔德國見解，準用舊民法規定(民法第 195 條以下)，原則上 30 年時效期間。有問題者，2001 年 11 月 26 日債法現代化法之民法新消滅時效規定是否類推適用原則上 30 年時效期間，或加強公法於習慣法上之早期消滅時效規定，或基於合理理由繼續適用。(參照 Hartmurt Mauer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18.Aufl., München: Beck, 2011, §27 Rn.72a.)雖在我國問題與德國不盡相同，但面臨新修正法律時，亦應留意有關公法請求權消滅時效規定之適用及解釋之問題。

與第 2 項規定之性質不同，其時效期間長短及開始計算要件之設計，如無顯失公平之情事，實無庸一致，故本件解釋要求有關機關檢討修正，究何所指，實仍有推敲之餘地。