

釋字第七三一號解釋協同意見書

黃茂榮大法官 提出

關於區段徵收申請抵價地之期間起算日案，本號解釋以：「中華民國八十九年二月二日制定公布之土地徵收條例第四十條第一項規定：『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。……』(該條於一〇一年一月四日修正公布，惟該項規定並未修正；下稱系爭規定)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十八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，有違憲法第十五條保障人民財產權之意旨，應自本解釋公布之日起一年內檢討修正。逾期未修正者，該部分失其效力。」就書面通知在徵收公告之日後送達，仍以徵收公告日計算申請期間者，有違正當行政程序部分，本席敬表贊同。

區段徵收，係國家以公權力強制剝奪或限制被徵收者對於其土地或地上物之權利。被徵收者已承受他人所無承受之特別犧牲，因此，在可能的範圍內，相關法制之設計應充分體諒被徵收者之特別犧牲，給予相當補償，並降低其相對的被剝奪感，促進社會之和諧。關於補償方法，如有限制之規定，該規定須符合憲法比例原則及正當行政程序原則之要求。本號解釋僅審理其中一小部分，錯失簡明彰顯關於公法上權利之行使期間的規定，在資訊之具備上，應受正當行政程序，在補償方法之選擇上，應受比例原則之制約的機會，爰此，本席以協同意見書就區段徵收補償之規制提出意見，謹供各界參考。

壹、土地徵收法制之建制原則

任何法制在建制上皆應取向於其自憲法規定導出之建制原則。在土地之徵收，因其限制或剝奪人民對於其土地或地上物之權利，亦即侵奪其受憲法第十五條保障之基本權利中的財產權。因此，必須國家機關不能在市場，透過自由交易，取得其為行政目的所需之土地或其地上物之權利時，始得以徵收的方式，強制取得。此即土地徵收之最後手段原則。其次，因徵收之結果，使被徵收者對於其土地或地上物之權利遭受別人所無之特別犧牲，因此對於被徵收者，應給予相當補償。所謂相當補償之數額，在客觀上，指足供被徵收者在市場購得具有相當效用及價值之標的所必要之費用（民法第二百十三條參照），這在恰如其實時，即為被徵收土地或其地上物之權利的市價。此即土地徵收之相當補償原則。如有替代現金之補償方法，應規劃讓被徵收者自由選擇其所好，以將因徵收而對於被徵收者所造成之損害降至最低，此乃被徵收者主觀上所認知之補償的相當性，亦即比例原則所要求之最小侵害原則。

此外，土地徵收及人民與其相關權利之行使的限制，應符合正當法律程序原則，不得藉由不當之程序規定，使原土地所有權人就其因徵收所遭受之特別犧牲，喪失申請或選擇相當補償的權利。關於區段徵收之補償方法，既有補償金及抵價地可供原土地所有權人申請或選擇，且在制度規劃上，抵價地係由被徵收之土地按一定百分比劃出，恰好足供全體原土地所有權人補償之所需。所以，除應容其選擇依其偏好的方法補償外，為確保原土地所有權人能選擇其認為較有利之補償方法，應對其提供與補償金及抵價地有關之基礎資訊。是故，不但應將徵收公告內容以書面通知合法送達，而且至少尚須使原土地所有權人獲悉補償金在法定基準日之計算基礎（土地徵收條例第三十條第一項¹、同條例施行細則第三十條²），及得領回抵價地之權利價值（同

¹ 101年1月4日修正之土地徵收條例第三十條第一項前段規定：「被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。」修法前（89年2月2日制定）該條

條例第四十四條第一項第一款)與區段徵收後之評定單位地價等關於領回抵價地之計算基準的信息(同條例第四十五條)³;另對於徵收補償價額,原土地所有權人有異議者、不服復議結果者、依法提起行政救濟者,視情形,須使原土地所有權人獲悉異議、復議或行政訴訟結果後,始為選擇⁴。蓋如是,方能消除徵收機關與原土地所有權人間之資訊不對稱,以使其在受有相關必要資訊之情形下,自由選擇,俾符合正當行政程序原則之要求。

項前段規定為:「被徵收之土地,應按照徵收當期之公告土地現值,補償其地價。」

² 101年6月27日修正之土地徵收條例施行細則第三十條規定:「本條例第三十條第一項所稱徵收當期之市價,指徵收公告期滿次日起算第十五日經地價評議委員會評定之當期市價。前項當期市價低於徵收公告之市價,仍按徵收公告之市價補償。」修法前(91年4月17日制定)該條規定為:「本條例第三十條第一項所稱徵收當期之公告土地現值,指徵收公告期滿次日起算第十五日之公告土地現值。但徵收公告後,公告土地現值依平均地權條例第四十六條規定評定,加成補償成數依本條例第三十條第二項規定評定,評定結果徵收補償地價降低者,仍按徵收公告時之徵收補償地價補償。本條例第三十條第二項所稱一般正常交易價格,指經由調查當年期一般正常交易價格所估計之區段地價。」

³ 土地徵收條例第四十四條第一項第一款:「區段徵收範圍內土地,經規劃整理後,除依第四十三條規定配回原管理機關及第四十三條之一規定配售外,其處理方式如下:一、抵價地發交被徵收土地所有權人領回。其應領回抵價地之面積,由該管直轄市或縣(市)主管機關按其應領地價補償費與區段徵收補償地價總額之比率計算其應領之權利價值,並以實際領回抵價地之單位地價折算之。」依該項規定,被徵收土地所有權人得領回抵價地之權利價值,以其應領地價補償費及補償地價總額之比率定之。該比率與上述補償金連動。土地徵收條例第四十五條規定:「實施區段徵收時,直轄市或縣(市)主管機關應預計區段徵收土地平均開發成本,並斟酌區段徵收後各街廓之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展情形,估計區段徵收後各路街之路線價或區段價,提經地價評議委員會評定後,作為原土地所有權人領回抵價地之計算基準。」其評定結果之「領回抵價地之計算基準」,即是單位面積之「評定區段徵收後地價」(同條例第四十六條)。

⁴ 依現行規定,對於徵收補償價額有異議者,得於公告期間屆滿之次日起三十日內以書面向該管直轄市或縣(市)主管機關提出異議。權利關係人對於異議之查處不服者,該管直轄市或縣(市)主管機關得提請地價評議委員會復議,權利關係人不服復議結果者,得依法提起行政救濟(土地徵收條例第二十二條第二項、第三項)。

貳、區段徵收補償制度之檢討

一、區段徵收制度介紹

區段徵收，指政府基於一定之目的，將一定區域內之私有土地全部予以徵收，依都市計畫或土地使用計畫重新加以規劃、整理、開發後，一部分土地規劃為抵價地由原土地所有權人按一定比例領回，一部分土地作為公共設施用地或讓售與國宅或其他需地機關建設使用，剩餘土地則辦理公開標售、標租或設定地上權，以其收入償還開發成本之一種土地整體開發方式⁵；規定於土地徵收條例（下稱系爭條例）第四章，其相關程序及補償，該章未規定者，準用該條例第二、三章規定⁶。

區段徵收所生法律關係之當事人有三：（1）需用土地人（即區段徵收申請人）（2）被徵收土地所有權人（3）徵收機關【包含「徵收之准駁決定機關（內政部）」與「徵收之執行機關（直轄市或縣（市）政府）」】。這當中，徵收之准駁決定機關及徵收之執行機關與需用土地人及被徵收土地所有權人有法律關係，而需用土地人及被徵收土地所有權人間並無法律關係。當直轄市或縣（市）政府為需用土地人時，需用土地人與徵收執行機關將為同一主體。

依憲法第一百零八條第一項第十四款規定⁷，公用徵收，為中央立法事項，然其執行，可由中央執行，或交由省縣執行。依系爭條例之規定，在區段徵收，需用土地人為興辦公共事業或實施國家經濟政策而需要徵收土地時，無直接徵收他人土地之權利，必須檢具詳細徵收作業計畫書、附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由徵收之准駁決定機關（內政部）核准，並副知該管直轄市或

⁵ 參陳明燦，土地徵收導論，新學林出版，2013年9月，一版一刷，頁12。土地徵收作業手冊，內政部編印，102年12月，頁12-13。

⁶ 土地徵收條例第四十八條：「區段徵收之程序及補償，本章未規定者，準用第二章及第三章規定。」

⁷ 憲法第一百零八條第一項第十四款：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：……十四、公用徵收……。」

縣（市）主管機關（系爭條例第十三條第一項⁸），由其辦理公告及書面通知之程序（系爭條例第十八條）及後續之補償工作。在區段徵收，該管直轄市或縣（市）政府為受內政部委辦之執行機關⁹。

二、區段徵收之補償方法

（一）法定補償方法：補償金或抵價地

系爭條例第三十九條第一項規定：「區段徵收土地時，應依第三十條規定補償其地價。除地價補償得經土地所有權人申請，以徵收後可供建築之抵價地折算抵付外，其餘各項補償費依第三十一條至第三十四條規定補償之。」亦即在區段徵收，現行法定有二種補償方法：

⁸ 土地徵收條例第十三條第一項：「申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。」

⁹ 憲法第一百零八條第一項第十四款規定，公用徵收由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。配合該條規定，憲法第一百二十七條規定：「縣長辦理縣自治，並執行中央及省委辦事項。」地方制度法第二條第三款規定：「委辦事項：指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」地方制度法第十四條規定：「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」同法第二十九條規定：「直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所為辦理上級機關委辦事項，得依其法定職權或基於法律、中央法規之授權，訂定委辦規則（第一項）。委辦規則應函報委辦機關核定後發布之；其名稱準用自治規則之規定（第二項）。」財政收支劃分法第三十七條規定：「各級政府之支出劃分如下：一、由中央立法並執行者，歸中央。……三、由縣（市）立法並執行者，歸縣（市）。……（第一項）前項第一款及第三款如需交由下級政府執行者，其經費之負擔，除法律另有規定外，屬委辦事項者，由委辦機關負擔；屬自治事項者，由該自治團體自行負擔（第二項）。」因此，上開條文所定之「委辦」，與行政程序法所定之委任或委託並不屬於同一類型。法務部94年01月14日法律字第0930053730號函：「二、行政程序法第十五條規定：「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之（第一項）。行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之（第二項）。前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙（第三項）」係指行政機關依據法律、法律具體授權或概括授權訂定之法規命令，將涉及公權力行使之權限移轉所屬下級機關或同一行政主體（公法人）不相隸屬之其他機關而言，本件彰化縣政府將違章建築之查報工作委由鄉鎮公所辦理，因屬不同行政主體間之權限移轉，與行政程序法第十五條規定有間，其性質似屬委辦，因涉地方制度法之適用，宜函詢主管機關內政部表示意見。」

領取現金補償或以抵價地折算抵付。另依系爭條例第四十條第一項：「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。……」是依現行法架構，係以現金補償為原則，抵價地折算抵付為例外，不願領取現金補償而欲以抵價地折算抵付者，須向主管機關提出申請。

（二）補償金之計算

補償金之計算，定於系爭條例第三十條。修法前以「徵收當期之公告土地現值」補償其地價；現行法則改以「徵收當期之市價」補償其地價。而所謂之「徵收當期之公告土地現值」及「徵收當期之市價」，係指徵收公告期滿次日起算第十五日之「公告土地現值」及「經地價評議委員會評定之當期市價」¹⁰。

（三）抵價地之計算

抵價地之計算，主要規定於系爭條例第四十四條第一項第一款、第四十五條、同條例施行細則第五十條。以原土地所有權人應領地價補償費與區段徵收補償地價總額之比率，乘上預計供分配抵價地（經地價評議委員會評定）之總地價，計得各該原土地所有權人應領之權利價值，再以該權利價值除以原土地所有權人選擇之抵價地（經地價評議委員會評定）之單位地價，計算其可得領回之抵價地面積。

承上開計算式，原土地所有權人對預計供分配之抵價地的關係，實際上可理解為：預計供分配之抵價地由土地被徵收之原土地所有權人全體所共有，並由各原土地所有權人，以其應受補償地價對於全體所有權人應受補償地價之和的比例，為其對預計供分配抵價地之持分（應有部分）。日後，依各該持分，領回抵價地。

三、補償方法之選擇實質上應無限制之必要

依系爭條例第三十九條第二項¹¹，在區段徵收，依法應保留徵收

¹⁰ 參前註一、二。

¹¹ 土地徵收條例第三十九條第二項：「抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十

總面積百分之五十，規劃作為可供分配之抵價地。如情況特殊，需用土地人需擬具具體理由，在區段徵收計畫書報核前，先報經上級主管機關核准（系爭條例施行細則第四十條¹²）。惟抵價地面積仍不得低於百分之四十。又依系爭條例第三十八條、同條例施行細則第三十五條、第三十六條、第三十八條，及區段徵收實施辦法第二條規定，於徵收計畫提交中央主管機關審議階段，需用土地人所需之土地及公共設施所需土地皆已優先劃出，能受到完全之滿足，且亦已規劃保留足供全部原土地所有權人皆選擇以抵價地為補償時所需之抵價地面積。此外，當原土地所有權人選擇領取補償金時，雖必須先調度現金，以為支應，而後才待最後結算時，決定處分剩餘抵價地償還預先調度之現金，或另籌財源，保留該剩餘抵價地。但由於市場利率一般低於區段徵收後抵價地地價之漲價比率，所以該現金之調度應不至於對區段徵收執行機關造成財務上之負擔。

容許土地所有權人，自由選擇以補償金或抵價地補償，既不影響需用土地人用地之需求，亦不增加徵收執行機關之財務負擔，並無對於原土地所有權人選擇補償方法之權利，加以限制之必要。因此，應儘可能滿足原土地所有權人自由選擇，以現金或以抵價地受補償之權利，以符合憲法特別保障原土地所有權人之財產權的意旨。系爭規定有關「應……向該管直轄市或縣（市）主管機關申請」部分，形式上雖規定為「應申請」，但實質上應解釋為原土地所有權人「得為申請或選擇」，方為允當。換言之，直轄市或縣（市）主管機關僅就申請

為原則。因情況特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之四十。曾經農地重劃者，該重劃地區部分不得少於百分之四十五。」

¹² 土地徵收條例施行細則第四十條：「本條例第三十九條第二項所稱因情況特殊，經上級主管機關核准者，指抵價地總面積非為徵收總面積百分之五十時，經需用土地人擬具具體理由，於區段徵收計畫書報核前，先報經上級主管機關核准者。所稱曾經農地重劃者，指原有土地曾參加農地重劃並分擔農路、水路用地，且該農路、水路用地已登記為直轄市、縣（市）或農田水利會所有者。抵價地發給比例因土地所有權人領取現金補償或選擇高價區位土地較多者，致實際發給面積比例降低，視為已符合本條例第三十九條之規定。」

人形式、資格上是否符合申請要件為審查，而不宜就符合要件者，為準否其選擇補償方法之決定。

四、選擇補償方法之限制應符合正當行政程序原則

徵收實務作業上，基於補償費應於徵收公告期滿後十五日內發放完竣，否則徵收失其效力之規定，故有謂「為儘早確定原土地所有權人是否有領取抵價地替代現金補償之意願，俾利現金補償之發放、確保徵收程序之順利進行，系爭規定要求原土地所有權人需於一定期間內選擇補償方法，限制之目的洵屬正當」。惟因系爭規定涉及原土地所有權人財產權及其選擇補償方法之權利行使的限制，故應受正當行政程序之檢驗：包含其限制是否妨礙原土地所有權人知悉為有利其選擇所需之相關資訊，並適時向主管機關，透過言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。特別是，不應有利用程序上要求，在無必要資訊的情況下，命原土地所有權人短期內即應為申請之規定，否則，將導致實質上剝奪原土地所有權人選擇補償方法之權利的結果。

關於「確保原土地所有權人知悉相關資訊之可能性」，本號解釋認為，系爭規定關於申請期限三十日之限制，在徵收公告內容以書面通知送達原土地所有權人之日，晚於徵收公告日之情形，仍以徵收公告日計算申請期間，不符正當行政程序原則，要求主管機關檢討修正，本席敬表贊同。惟為使原土地所有權人「知悉相關資訊之可能性」，除應使當事人或利害關係人「及時」獲悉與其利害相關之訊息外，該資訊內容亦須足資作為當事人或利害關係人為有利之決定的參考基礎。否則，如僅空有「及時獲悉之訊息」，但訊息內容空泛、非必要或不確定，當事人或利害關係人之「受告知權 (right to be informed)」還是未受到完善之保障。因此，在區段徵收，除須要求徵收公告之內容應以書面通知合法送達原土地所有權人外，相關法令之規定，尚須確保原土地所有權人可獲悉關於補償金與抵價地之充分、明確資訊，供其判斷領取補償費或抵價地，何者較為有利，並確

保其作成選擇決定所需之合理期間，始符正當行政程序原則之要求。

五、選擇補償方法所需之充分、必要、明確資訊

（一）法定之徵收補償價額

徵收公告中，雖已有徵收補償價額，但該補償價額尚非法定相對確定之數額。蓋依系爭條例施行細則第三十條，補償價額定有其計算基礎之法定基準日：即以徵收公告期間滿次日起算第十五日之當期市價（舊法時期為「徵收公告期滿次日起算第十五日之公告土地現值」）為基準，決定原土地所有權人之應受補償價額。直到是日，補償價額始因法律之規定，而相對上可得確定。又抵價地是從補償金蛻變而來的另一種受補償方式。承前所述，可理解為各原土地所有權人以其應受補償地價對於總補償地價之比例，為其對預計供分配之抵價地之持分（應有部分）。因此，原土地所有權人自己之應受補償地價，以及徵收區域內之其他原土地所有權人應受之補償價額，均將影響區域內各別原土地所有權人對於預供分配抵價地之（持分的）權利。

在現金補償，該法定基準日所決定之補償價額，雖非終局確定之價額，但為適用於最多數人、最接近確定結果之補償價額，假定其正確性為百分之九十七，則各該原土地所有權人對於預供分配抵價地之持分，其正確性亦為百分之九十七，二者存在同步關係。因此，為確保原土地所有權人選擇補償方法所需之充分且明確之資訊，俾使其依自由意志行使其選擇補償方式之權利，關於補償方法之選擇，不應無視法律明定之補償價額計算之法定基準日，而要求原土地所有權人「應於徵收公告期間內」，憑藉尚未確定之補償價額選擇其補償方法。

（二）區段徵收後抵價地經評定之地價

依系爭條例第四十五條，直轄市或縣（市）主管機關應估計各路街之區段徵收後地價，提經地價評議委員會評定，作為領回抵價地之計算基準。原土地所有權人係以其應受補償地價對於總補償地價之比例，乘上抵價地區段徵收後之總地價為其權利價值，再以該權利價值

除以其所選擇（或抽籤抽中）街廓之抵價地之單位地價，計算最後所能領取之抵價地面積（系爭條例第四十四條第一項第一款）。因此，抵價地在區段徵收程序中經核定之地價，亦為原土地所有權人在選擇補償方法時之重要資訊。

然而，現行法並未明文規定區段徵收後地價應於何時評定完成，按實務作業，通常係於進行抵價地分配前評定完成，且在抵價地分配前舉行之說明會時才提供各該街廓之區段徵收後地價資訊給原土地所有權人。換言之，依現行實務作業，關於區段徵收後抵價地之地價資訊，在「徵收公告期間」內尚未存在。原土地所有權人無從知悉各該街廓之區段徵收後之單位地價將調整至多少，也未能預期其未來選擇（或抽籤抽中）各該街廓時，可得領取之抵價地面積多寡。命其處於高度不確定狀態中選擇預受補償之方式，並不符合法治國家下，人民對正當行政程序之期待。

（三）依個案情形考量

在個案情形，原土地所有權人如對補償價額不服，尚得依系爭條例第二十二條規定，提出異議及行政救濟。因此，當原土地所有權人依上開規定提出異議或依法提起行政救濟時，該補償價額在地價評議委員會作成復議決定或行政救濟確定前，仍未確定。為使原土地所有權人在正確之資訊基礎上，選擇補償方法，其申請抵價地補償之時點，亦應隨之展延至復議決定作成或行政救濟確定後；或者，在復議決定或行政救濟確定後，另給予原土地所有權人申請領取抵價地之機會。抵價地既足供原土地所有權人選擇，該容許對於徵收補償之執行機關並不會帶來財務上之不利，因此，在補償方法之行政程序的規範規劃上，宜盡最大之努力，使遭受特別犧牲之原土地所有權人得自由選擇，以使其所受之特別犧牲的損失，能夠獲得最大的撫平。特別是不應有一種想法：認為對補償價額不服者，僅得請求以補償金，而不得以抵價地，為補償方法。

六、補償方法之限制應符合比例原則

關於補償方法，現行法定有現金補償及抵價地補償二種方法，供原土地所有權人選擇，且依法文架構，係以現金補償為原則、抵價地補償為例外，不願領取現金補償者，須向直轄市或縣（市）政府提出申請並經審查核准，方得領取抵價地補償。

然本院審查本件聲請案時，曾函詢內政部，依該部提供之各區段徵收區申領抵價地比例一覽表可知，原土地所有權人申領抵價地之比例逐年攀升，多數地區申領抵價地比例更高達百分之九十八、九十九，可見區段徵收實務上，多數原土地所有權人係偏好選擇抵價地作為其補償方式。另參一〇一年一月四日修正系爭條例第四十條之立法理由第二點：「……二、抵價地之申請期限雖於第一項明定應於徵收公告期間提出，惟屢有原土地所有權人領竣地價補償費後始向徵收主管機關請求改領抵價地，徵收主管機關尚無法照准，致引發民怨。鑑於目前之區段徵收補償制度雖係以領取現金為主，惟實務上開發機關仍係以發給抵價地作為補償依據，故如領取現金補償之地主仍願意改為領回抵價地，除有助於開發機關之財務計畫外，且亦不影響區段徵收作業，有利區段徵收業務之推動，爰修正第三項，增訂該等領取現金補償之原土地所有權人，得按已領取之徵收補償地價，申請改發給抵價地。」由以上資料可見，實務上實際以發給抵價地補償為常態。現行法規定以現金補償為原則，抵價地補償為例外之制度規劃，因不能滿足原土地所有權人主觀上對於現金補償或抵價地補償之經濟價值上的偏好，不但屢生爭議，常引發民怨，而且不利於區段徵收作業之順利進行。此外，亦因大多數原土地所有權人選擇以抵價地為補償方法，而使申請及核准之作業，徒增原土地所有權人及徵收補償執行機關之遵守與行政成本。

基於以上說明，關於補償金或抵價地之申請或選擇，其制度應如何規劃，方可使限制補償方法之申請或選擇期間，對行政機關之行政

成本及原土地所有權人之時間成本較低，且對原土地所有權人之選擇補償方法之權利侵害最小，顯而易見。現行法將常態之補償方法，以例外的方式加以規定，並於抵價地足供全部被徵收人申請，以抵價地折算抵付補償金的情況下，使逾越申請期間未申請發給抵價地者，不得再為申請，徒增不必要之行政成本，更非對原土地所有權人合理且最小侵害之手段，有違憲法第二十三條之比例原則。

參、區段徵收補償之法律關係及財務規劃

一、現行制度設計之缺失

關於區段徵收之補償，土地徵收條例第四十八條規定：「區段徵收之程序及補償，本章未規定者，準用第二章及第三章規定。」因此，準用同條例關於一般徵收之第十九條規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）主管機關轉發之。」及第二十條規定¹³，需用土地人如未於徵收公告期滿後十五日內籌措補償費所需資金交由執行機關發放完竣，徵收將失其效力。另外，選擇領取現金補償者，其對原土地之權利義務於主管機關補償費發放完竣時終止¹⁴，其對於可供分配抵價地權利價值（持分），有謂因此將歸屬於需用土地人，由其自由處分、標售、標租或設定地上權，以填補其預先籌措發給補償金之資金缺口。從而認為，原土地所有權人領取補償金或抵價地之決定，將影響需用土地人之資金調度。同條例第四十條第三項後段並因此規定「經核定發給抵價地或已領竣徵收補償地價之土地所有權人，如向直轄市或縣（市）主管

¹³ 參土地徵收條例第二十條第二項前段：「需用土地人未於公告期滿十五日內將應發給之補償費繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，該部分土地或土地改良物之徵收從此失其效力。」

¹⁴ 參土地徵收條例第二十一條第一項：「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。」同條例第四十條第三項前段：「申請發給抵價地者，對其土地之權利義務，於接到該管直轄市或縣（市）主管機關核定發給抵價地通知時終止。」

機關申請改發給現金補償或改發給抵價地，需經直轄市或縣（市）主管機關『徵得需用土地人同意後核准』。

然其實，在區段徵收，被徵收土地原所有權人得領受之補償費，無須由需用土地人負擔，並繳交該管直轄市或縣（市）政府發放之。蓋正如系爭條例第四十四條及第四十五條所定，抵價地為區段徵收範圍內土地所包含，且足夠供全部原土地所有權人申請採為補償方法，不須動用到現金。如有原土地所有權人申請以補償金為補償方法，在財務之調度上，儘可利用本來可供為抵價地補償之土地，設定最高限額抵押，向金融機構融通必要之資金，以為支應。待補償程序終結時，才最後決定，要拍賣剩餘之抵價地，清償向金融機構融通之資金（同條例第四十四條第一項第五款），或另籌財源償還，保留該抵價地，供作其他應用。是故，在區段徵收之規範規劃沒有必要，也不適合規定，需用土地人對於原土地所有權人有直接的補償義務，以及如有原土地所有權人選擇以補償金為補償方法時，其對應之抵價地改歸屬於需用土地人。而應簡單明瞭規定，僅徵收土地之執行機關分別與需用土地人及原土地所有權人有法律關係：(1) 需用土地人應繳交其分得之土地，按區段徵收後之評定地價計得之地價款，予徵收執行機關。至於區段徵收所需之各種費用，應計入區段徵收區域內土地之「區段徵收後之評定地價」之計算上的成本費用，而不宜逐項向需用土地人收取。(2) 徵收土地之執行機關應對原土地所有權人，依其申請之補償方法（補償金或抵價地），補償其因區段徵收所遭受之特別犧牲。

關於區段徵收之補償，土地徵收條例第四十八條雖規定，第四章無規定者，準用第三章關於一般徵收之補償規定。但因其規範內容與區段徵收之規範規劃及其運作機制，格格不入，應從體系及目的衝突的觀點，認定該準用規定，無效。

二、區段徵收之意義

關於徵收當事人間所生之法律關係部分，是否適合規定為：由需

用土地人負責籌措補償金，且未經原土地所有權人申請領取之抵價地部分之權利價值歸屬於需用土地人，得由其自由處分、標售、標租或設定地上權以取得資金周轉？在其利益之權衡，首先值得思考之處在於，區段徵收之核心意義為何。

按區段徵收之目的，乃為透過對區域內土地之重新規劃、整理、開發，取得國家、政府公共建設所需之用地。在此意義下，其他非公用、非公共設施之土地，原則上本應發還原土地所有權人¹⁵。然因區段徵收屬自償性之開發計畫，故有規劃部分土地供標售、標租或設定地上權等，以取得財源支付區段徵收計畫所需之工程款及其他費用之需要。因此，土地徵收條例第三十九條第二項前段規定：「抵價地總面積，以徵收總面積百分之五十為原則。因情況特殊，經上級主管機關核准者，不在此限。但不得少於百分之四十。」用以保障原土地所有權人取得區段徵收計畫開發後之土地的權益，並使其得以共同享有開發所帶來之利益。基此，需用土地人所需之土地、其他公用或公共設施所需土地、未來欲標售、租或設定地上權以取得區段徵收計畫財源之土地，均不得損及法定預供分配為抵價地之下限，並以該預供分配抵價地所表彰之價值，為被徵收土地原所有權人全體應受補償之權利價值的總和，由原土地所有權人全體所共享。

三、區段徵收補償之財務規劃

區段徵收係依審議通過之都市計畫內容執行，在區段徵收計畫報請內政部核准徵收階段，即已規劃需用土地人所需之土地、未來將登記為公有之土地與其他公共設施用地等，並與作為抵價地分配之用的土地明確劃分。假設報經核准之抵價地比例為百分之四十五，則需用土地人之用地需求，在其餘百分之五十五之土地範圍內，應已可獲得滿足。另外，對原土地所有權人而言，承前所述，保留給原土地所有權人分配之抵價地，實際上可理解為全體原土地所有權人所共有，並

¹⁵ 參立法院公報，第八十九卷第七期，委員會紀錄，蘇委員煥智發言，頁53。

以各別原土地所有權人應受領之補償費占全部區段徵收總補償地價之比例，為其對預供分配之抵價地總面積之持分。因此，該保留給原土地所有權人分配之抵價地，除能滿足全部原土地所有權人皆選擇以抵價地之方式受補償外，如原土地所有權人選擇領取補償金，其補償所需之現金，亦能以該抵價地，按其權利價值，以向金融機構設定最高限額抵押權之方式，取得資金周轉。換言之，因徵收所需支付給原土地所有權人之對價（補償），不論原土地所有權人選擇領取現金或領取抵價地，其所需資金或抵價地，完全可以在保留給原土地所有權人分配之抵價地範圍內處理完畢，與需用土地人無財務上之牽絆。

由此可見，不論在用地需求上，或是財務規劃上，需用土地人與原土地所有權人間均可以截然劃分。在制度設計上，沒有必要也不宜使需用土地人在徵收補償發放過程中，以資金提供者的身分介入，並取得選擇領取補償金之人對於全部抵價地之持分。否則，無非肯認，需用土地人可以透過提供資金，額外取得徵收計畫所需用地以外之土地。如此，事前關於徵收計畫之公益性、必要性評估等程序將失其意義；又倘若需用土地人日後出售該抵價地所得之價款，超出其原先支出之補償金，需用土地人將平白獲得該抵價地之漲價利益；再者，如認為需用土地人可取得對於抵價地之權利，會節外生枝，不當衍生出系爭條例第四十條第三項後段規定之問題：原土地所有權人日後如欲變更補償方法，需受制於需用土地人是否同意。該規定不利於原土地所有權人之選擇權的行使，複雜化區段徵收之補償關係，使其從原土地所有權人與徵收執行機關間之雙方關係，轉化成原土地所有權人與徵收執行機關及需用土地人之三方關係。其實，關於徵收執行機關與需用土地人間，徵收執行機關應專注者為：如何使需用土地人，完全負擔因該區段徵收所發生之費用，以符受益者付費原則。

四、區段徵收補償之法律關係

在區段徵收，直轄市或縣（市）政府受內政部之委辦，負責區

段徵收計畫之執行，徵收執行之法律關係應存在於直轄市或縣（市）政府與需用土地人、及直轄市或縣（市）政府與原土地所有權人之間，而不應使需用土地人與原土地所有權人發生財務上或其他利害關係之牽連。執行機關應認識，需用土地人所需土地、公有或其他公共設施所需土地與預供分配之抵價地，依區段徵收之制度的精神，均已明確劃分。直轄市或縣（市）政府作為執行者，應秉持公正公開之立場，在保留可供分配抵價地之範圍內，妥適辦理補償事宜，保障原土地所有權人應受補償之權利。欲領取抵價地者，依其權利價值、按期程公平發給抵價地；欲領取現金補償者，則由執行機關先以預供該原土地所有權人分配之抵價地「持分」，按其權利價值，向金融機構設定最高限額抵押，取得資金周轉，待抵價地發放作業辦理完竣後，再就未經領取之抵價地，視情形，由徵收之執行機關公開標售，以償還貸款；如有溢價，可視情形，公平分配予原選擇領取補償金之全體原土地所有權人，使預供分配抵價地因區段徵收計畫所帶來之漲價利益，全數歸屬於選擇領取補償金之被徵收土地之所有權人。而在直轄市或縣（市）政府與需用土地人間，前者，應負責監督並促使區段徵收計畫順利進行；後者，應按照審查通過之開發計畫使用分得之土地。需用土地人不宜（以避免其獲取核准徵收計畫以外之利益）也無須以補償資金提供者之角色，介入補償金發放之法律關係中。蓋在區段徵收，其劃分預供補償所需之抵價地，已足以完全覆蓋為補償所需之資金及土地。

肆、補償費發放之期間限制應併予檢討

系爭條例第二十條，關於補償費應於徵收公告期滿後十五日內發給完竣，否則徵收失其效力之規定，其立法目的固為保障土地權利人能儘速獲得補償。然區段徵收與一般徵收不同，除現金補償外，法律明文賦予原土地所有權人申請或選擇以抵價地作為補償之權利。因

此，於檢討區段徵收相關制度時，立法機關毋須受限於前開儘速發放補償金之規定，而應配合原土地所有權人行使其選擇補償方法之權利的適當時點，併為調整，改規定為，應在原土地所有權人選擇其補償方式後，相當期限內發給之。

伍、結語

在民主憲政國家，人民之基本權利的保障，雖然最具體無疑的是人身自由與財產權，但依然是困難重重。土地之徵收在近年由一般徵收、區段徵收、聯合開發、都市更新，陷入一個不可思議的困境。其中是非，固然常因見仁見智，一時難明，莫衷一是。但區段徵收之補償規定，卻是其中比較可能理性檢討的類型。其理由為：區段徵收之財務可自給自足；法律關係究其實際，乃分別存在於徵收（執行）機關與原土地所有權人，及徵收（執行）機關與需用土地人間。由於其補償可自抵價地自給自足，所以，在規範規劃上，原土地所有權人與需用土地人不須有任何瓜葛。守住該法律關係的架構，可簡化現行法中一些複雜而不合理的規定，以便徵收（執行）機關可以把注意力主要集中在：如何處理好區段徵收之土地區塊的開發與建設，含電信、電力、瓦斯、自來水、污水等各種管線，道路、學校、體育場、消防、醫院等設施之配置、建設，並按其正面及負面外部性效應，規劃安排其補貼及經費之分擔。

本案所涉利益為：補償方法之申請或選擇的期限限制及其起算點。其相關規定，是否符合正當行政程序及比例原則。正當行政程序為程序上之形式原則，比例原則為實體上之實質原則。二者的違反皆涉及國家權力之濫用。與正當行政程序有關部分，主要為：關於補償方法，補償金或抵價地，在法定申請或選擇期間屆滿前，是否確保原土地所有權人取得為申請或選擇時所必要之資訊，並給予適當權衡利益的時間；其與比例原則有關部分，主要為：關於補償方法，補償金

或抵價地之申請或選擇的規範規劃，在假定補償金或抵價地皆能公平補償原土地所有權人因徵收而遭受之特別犧牲，而原土地所有權人對於補償金或抵價地，有價值上之偏好時，「以補償金補償為原則，以抵價地補償為例外」，及「以抵價地補償為原則，以補償金補償為例外」兩種規範模式，何者之申請及核准的件數較少，從而其行政成本較低？何者對於原土地所有權人之經濟價值較高，從而使人民權益損害最少？何者符合行政程序法第七條第二款，關於「有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者」為之的規定？以上為「行政行為之比例原則」對於限制或剝奪人民基本權利之規範規劃所提出應予考量的問題。

對上開問題，在行政法上，關於公法上權利之行使，常常在申請程序的規定，冒出帶有短期申請期限之要求，從而在一般之消滅時效期間外，植入額外之法定期間的規定。此種規定不但壓縮人民權利之存續期間，而且莫須有的導入行政機關，對於人民如何行使權利之裁量權。像在區段徵收之補償，因區段徵收在補償上之財務能自給自足，對於徵收（執行）機關根本無財務上之負擔或行政上之急迫性。但卻在有多種補償方法，且抵價地足夠補償全體原土地所有權人之損失時，本來好端端的可從容規劃為：由原土地所有權人，依其選擇，向徵收機關請求以給付補償金或抵價地之方法，補償其損失。其提出申請者，按其意願，必要時，以抽籤或競標的方法，分配抵價地；其未申請者，依公法上財產權之相關時效規定規範即可。惟現行法系爭條例第四十條第一項，關於補償方法之申請或選擇，卻對原土地所有權人給予顯不符合正當行政程序原則及比例原則之申請期限的限制，確實不妥。本號解釋，未對系爭規定關於違反正當行政程序原則及比例原則之全部，而僅就其一部分之缺失，加以解釋，宣告其違憲，誠屬可惜。