

釋字第 763 號解釋不同意見書

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

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。」

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...’

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「侵害未受送達之共同共有人之訴願、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

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。」

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，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 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

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)」

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，占所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。