

司法院大法官釋字第六五二號解釋

部分協同意見書

大法官 葉百修

本件解釋多數意見就公用徵收補償處分因法定救濟期間經過而確定，補償費已依法發給完竣，嗣後直轄市或縣（市）政府（即補償機關）始發現據以作成原補償處分之地價標準認定錯誤，發給之補償費短少，致原補償處分違法時，應於相當期限內依職權撤銷原補償處分，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，乃補充本院釋字第五一六號解釋，認補償機關逾「相當期限」仍未發給補償費差額者，原徵收土地核准案即失其效力，固符合憲法保障人民財產權之意旨，本席深表贊同。惟上開所稱相當期限之認定，多數意見於解釋理由書第四段參酌「個案視發給補償費差額之多寡、預算與預備金之編列及動支情形、可合理期待需用土地人籌措財源之時間」等因素，宣告此一相當期限最長不得超過二年。本席與多數意見就此相當期限之認定未盡相同，爰提出部分協同意見書如下。

- 一、**憲法關於財產權之保障，除具制度保障與個人保障外，並具存續保障與價值保障之雙重保障功能。**

憲法第十五條關於財產權之保障具有雙重功能，除具制度保障與個人保障外，並具存續保障與價值保障之功能¹。憲法保障財產權之主要目的，並不在於禁止對財產權之無補償的剝奪，而是在於確保財產權人能擁有其財產權，藉以對抗國家之違法侵害。因此，財產權保障原則上是一種存續保障²，祇有在國家基於公益上需要，依法加以合法侵害（如公用徵收）時，財產權之存續保障，始由價值保障替代之³。此觀本院釋字第四〇〇號解釋謂「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之『存續狀態』行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。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」云云甚明。

二、徵收補償之給予，係在貫徹財產權價值保障之憲法要求。

公用徵收與財產權保障具有互補關係，憲法上之財產權保障是在確保各個財產權人能擁有財產權之具體存續，已如上述。因此，財產權人只有在憲法所規定之公用徵收之條件

¹ Nüßgen/Boujong, Eigentum, Sozialbindung, Enteignung, 1987. S. 1.

² BVerfGE 68, 193, 222.

³ BVerfGE 50, 300, 323.

下，才忍受國家對其財產權之侵害⁴。而財產權保障也唯有在合法之公用徵收下，才從存續保障變成財產權之價值保障⁵。

由於現代自由民主之法治國家，莫不在憲法上揭櫫財產權應予保障，但另一方面亦承認基於公益上之需要，得徵收私有財產權，故為調和財產權保障與公用徵收間之失調關係，乃承認因公用徵收所生之特別犧牲，應由社會全體共同負擔之，期在公益與私益之調和下，仍能達成財產權保障之目的，此種調和之法律技術手段，即為徵收補償。準此，徵收補償是基於公負擔平等思想⁶。故徵收補償實具有彌補因公用徵收所生之財產變動，藉使被徵收關係人能夠在獲得與被徵收標的物同種類或等值之物，以回復其未被徵收前之財產狀況之功能⁷。從而，徵收應予以補償，如未給予者，我國法制係認徵收案從此失其效力⁸。

三、徵收補償不僅需相當，更應儘速發給，係保障財產權之憲法要求。

我國憲法雖無公用徵收要件以及徵收補償原則之明文，

⁴ BVerfGE38, 175, 181.

⁵ BVerfGE 35, 348, 361; 56, 249, 260; 58, 300, 323.

⁶ 近藤昭三，「行政と補償」，載雄川一郎 高柳信一編「現代の行政」，岩波書店，1967，頁 315。

⁷ BGH 59, 250=NJW 1973, 47; BGH NJW 1981, 1663; BGH NJW 1982, 1277.

⁸ 本院院字第二七〇四號解釋，釋字第一一〇號、第四二五號、第五一六號解釋，土地徵收條例第二十條第三項參照。

但從本院歷次解釋意旨⁹以觀，似已確定公用徵收需為公用或其他公益目的之需要，始得為之；以及徵收應予相當補償之原則。由於徵收補償之發給具有使被徵收人得藉獲得之補償費，用以回復其被徵收前之財產狀況之功能，已如上述。故徵收補償之發給，應儘速為之，係保障財產權之憲法要求。準此，我國土地法第二百三十三條前段、土地徵收條例第二十條第一項前段乃明文規定「徵收補償費應於公告期滿（三十日）後十五日內發給」即本斯理。雖然此項法定期限，間或因對徵收補償有異議，由該管補償機關提交評定或評議而得展延，然補償費額經評定或評議後，補償機關仍應即通知需用土地人，並限期繳交轉發被徵收人，其期限亦不得超過上述規定之「十五日」，本院釋字第五一六號解釋意旨，仍重申此旨。僅於「應增加補償之數額過於龐大，應動支預備金，或有其他特殊情事，致未能於十五日內發給者」之情形下，例外地承認仍應於評定或評議結果確定之日起於「相當期限」內儘速發給之，否則徵收土地核准案，即應失其效力。然此項例外規定之「相當期限」，該號解釋理由書，參酌土地徵收條例第二十二條第四項規定，仍將其定為「三個月」。

⁹ 本院釋字第四〇〇號、第四〇九號、第四二五號、第四四〇號解釋參照。

核其意旨，仍在貫徹徵收補償應儘速發給之憲法要求。

四、職權撤銷原補償處分後，重新作成補償處分，並發給補償費差額之相當期限，仍有土地徵收條例第二十二條第四項規定之適用。

本院釋字第五一六號解釋雖係針對徵收補償經異議程序後，補償費發給期限所為之闡釋。惟本於憲法保障人民財產權及上開大法官解釋之意旨，對於原補償處分因法定救濟期間經過而確定後，始發現錯誤，於依職權撤銷原補償處分，另作成補償處分而應發給補償費差額之情形，亦應有其適用。但本件解釋多數意見以此種情形，尚非土地法及土地徵收條例上開條文之適用範圍，認屬應由立法機關本於本院釋字第四二三號、第五一六號解釋之意旨，以法律加以明定。然於立法之前，多數意見逕以此種情形，非需用土地人所得預見，亦無從責其預先籌措經費，以繳交補償費之差額，如適用土地法、土地徵收條例等上開法律規定，要求直轄市、縣（市）政府於十五日或三個月內通知需用土地人繳交補償費差額，並發給土地所有權人者，事實上或法律上（如預算法相關限制等）輒有困難而無可期待，故有關相當期限之認定，應本於儘速發給之原則，並參酌個案視發給補償費差額

之多寡、預算及預備金之編列及動支情形、可合理期待需用土地人籌措財源之時間等因素，宣告此一相當期限最長不得超過二年。然本席以為：

（一）土地徵收條例第二十二條第四項之規定，雖係針對「徵收補償價額經復議或行政救濟結果有變動者」而有其適用，不過依舉重以明輕之原則，倘補償機關於原補償處分因法定救濟期間經過而確定後，嗣後發現錯誤，而應再發給補償費差額之情形者，核其情節，顯較土地徵收條例上開條文所規範之「價額經復議或行政救濟結果而有變動者」為輕。從而，原發給之補償費在客觀上既有短少，自與本院上開解釋揭櫫應為「相當補償」之意旨有所不符，補償機關即無為裁量之餘地，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。是該相當期限之認定，不宜逾越土地徵收條例第二十二條第四項所定之三個月。

（二）多數意見參酌預算等國庫收支因素並認定屬特殊情事，於原補償處分確定後始發現錯誤而應發給補償費差額之情形，非需用土地人所得預見，亦無從責其預先籌措經費，故宣告於此種情形下，補償機關繳交補償費差額之期

限，最長不得超過二年。然預算編列等事宜，當屬需用土地人因公用徵收之故，侵害人民財產權之存續保障，基於憲法保障人民財產權之意旨而應以補償費之發給作為人民財產權價值保障所應承擔的憲法義務，自不得以該義務是否容易履行，資為判斷「相當期限」之因素，否則即有違補償費應儘速發給之憲法要求。

（三）矧價額經復議或行政救濟結果而有變動者，或補償機關發現錯誤依職權撤銷原補償處分而另為補償處分，發給補償費之差額者，均係需用土地人於申請徵收，預籌補償費時所無可預見，亦無從預先籌措經費，以繳交補償費之差額，兩者均係因原補償處分違法，致應另增發補償費差額，其原因事實既屬相同，補發之期限自不因經異議或行政救濟程序，或依職權撤銷原補償處分而有所不同。前者依據本院釋字第五一六號解釋意旨，雖「增加補償之數額過於龐大，需用土地人（機關）需動支預備金支應，或有其他特殊情事」，尚且須三個月期限內為之；後者依據本件解釋多數意見之認定，補償機關發給補償費差額之期限得於二年內為之，兩者顯失平衡。從而，此項相當期限，仍應有土地徵收條例第二十二條第四項所定三個月期限之適用。不應因「個

案視發給補償費差額之多寡、預算及預備金之編列及動支情形、可合理期待需用土地人籌措財源之時間」而有所不同。

綜上所述，本件解釋多數意見關於相當期限之認定，顯與憲法第十五條及本院上開解釋保障人民財產權之意旨不盡相符，本席殊難認同，爰提部分協同意見如上。