

司法院釋字第七三一號解釋抄本



司法院公布令	1
解釋文及解釋理由書	1
湯大法官德宗提出之部分協同意見書	2
林大法官錫堯提出之協同意見書	10
黃大法官茂榮提出之協同意見書	12
葉大法官百修提出之協同意見書	26
陳大法官春生提出之協同意見書	32
羅大法官昌發提出之協同意見書	36

解釋

司法院 令

發文日期：中華民國 104 年 7 月 31 日

發文字號：院台大二字第 1040020589 號

公布本院大法官議決釋字第七三一號解釋
附釋字第七三一號解釋

院長 賴 浩 敏

司法院釋字第七三一號解釋

解 釋 文

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。

解釋理由書

人民之財產權應受憲法第十五條之保障。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，但應儘速給予合理、相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨（本院釋字第四〇〇號、第五一六號、第五七九號、第六五二號解釋參照）。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

五日核准徵收。(註一)嘉義市政府旋於九十八年七月二十八日以府地劃字第○九八一六○三五八七號公告徵收(公告期間自九十八年八月三日起,至同年九月二日止,計三十日),並於九十八年七月二十九日以府地劃字第○九八一六○三五八八號函(下稱系爭函)通知聲請人:「台端如要申請發給抵價地,應於公告期間內(九十八年九月二日前)檢具抵價地申請書及相關證明文件,親至受理申請地點提出申請或以掛號郵寄方式向本府提出申請,逾期不予受理」。(註二)嗣聲請人於九十八年九月四日申請發給抵價地,嘉義市政府以其未於徵收公告期間內提出申請為由,否准(註三)所請。聲請人以系爭函遲至九十八年八月五日始送達,故九月四日提出申請仍在三十日之申請期限內,不服否准,遞經訴願(註四)、行政訴訟(註五)均遭駁回確定。爰以確定終局裁判(高雄高等行政法院 99 年度訴字第 128 號判決)所適用之土地徵收條例第四十條第一項(89/02/02 制定公布,迄未修正)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。……」(下稱系爭規定)有違憲疑義,聲請本院解釋。

本號解釋明確釋示:行政處分以「公告」(大眾)並「書面通知」(特定人)之方式為告知者,如書面通知係在「徵收公告日」之後始送達,應以送達之翌日起算系爭規定之「徵收公告期間」。然,書面通知於「徵收公告日」後始「送達」者,何以應即以送達之翌日起算原公告所定之期間,而不應採前審等所持「徵收公告期間為除斥期間,乃法定不變期間」之見解?

解釋理由書第一段謂此乃正當行政程序之要求:「申請發給抵價地之申請期限,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」;理由書第二段並直言:「如不以送達之翌日為該申請期限之起算日,而仍以徵收公告日計算前揭三十日之期間,要求原土地所有權人在徵收公告期間內為申請,將無法確保原土地所有權人適時取得選擇補償方法所需之資訊,並享有前述三十日之選擇期間,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」。然,書面通知在「徵收公告日」(即公告徵收期間起始日)之後送達者,何以非變更原公告所載公告期間之起算日,不能符合憲法要求之「正當(行政)程序」?或反面言之,按憲法正當(行政)程序之要求,書面通知在「徵收公告日」(公告徵收期間起始日)之後始送達者,何以須改以送達之翌日起算原公告之(三十日)期間?「送達」及「徵收公告期間之起算」究與「正當(行政)程序」何干?前揭理由書之說理未盡透澈,應予補充,爰提出部分協同意見書如后。

本席以為,本號解釋之貢獻乃在其明白釋示:「受告知權」(right to be

informed) 亦屬憲法所要求之「正當法律程序」(due process of law) (包含「正當行政程序」(due process of administrative procedure)) 之內涵！茲分述之。

一、「受告知權」乃「正當程序」之核心概念

「正當法律程序」(due process of law)，一稱「正當程序」(due process)。其本身非為某種特定權利，毋寧乃指隨著現代「正義」(justice) 觀念之演進，所逐漸形成的各種權利、習慣、程序與傳統之集合，旨在要求政府遵循法律與既定程序，以公平、合理之方式，行使公權力（對待人民、作成決策）。是美國法率以「正當程序保障」(Due Process Guarantee) 稱之。

「正當程序」恆需因時、因地、因事而制宜，始為「正當」。美國聯邦最高法院前大法官 Felix Frankfurter 對此曾有鞭辟入裡之闡述：(註六)

「『正當程序』，不同於某些法則，要非具有固定內涵，而無關乎時間、地點及情境之技術性概念。……代表著一種人與人間，尤其個人與政府間，關於公平的深刻態度，『正當程序』乃由歷史、理性、過往的決策軌跡，以及對吾人所宣稱的民主信仰的力量的堅定信心所組成。正當程序並非機械式的工具。亦非一把碼尺。而是一種程序，一種必然涉及受憲法付託而開發此一程序之人（按：指釋憲機關）之判斷作用的精緻調整過程。」

「正當程序」雖難以精確定義，其核心理念則相當明確。按「正當程序」源自英國普通法(common law)之「自然正義法則」(rules of natural justice)。所謂「自然正義」，按法院之判決(註七)，包含三項要素：1) 被指控的人應有「獲悉指控的權利」(right to be informed of charges)，是即「受告知權」；2) 「就指控進行答辯的權利」(right to be heard in answer to those charges)，是即「聽證權或防禦權」；及3) 「於公正法庭前受審的權利」(right to heard by an unbiased tribunal)，是即「公正受審權」。

以上三要素並可化約成兩句法諺：「兩造兼聽」(*Audi alteram partem*, both sides shall be heard)與「任何人不得自斷其案」(*Nemo iudex in causa sua*, no man shall be a judge in his own case)。「兩造兼聽」所以「公平」(fairness)，「不得自斷其案」所以「公正」(impartiality)。(註八)其中，「兩造兼聽」實為「獲悉指控權」(受告知權)與「就指控為答辯權」(聽證權或防禦權(註九))之結合，一般乃合稱「通知暨答辯之機會」(notice and opportunity for hearing)。

二、本號解釋首次闡明違反「受告知權」之法律效果

按「憲法所要求之正當行政程序」一詞，固首見於本院釋字第七〇九號解釋（解釋文），（註十）惟前此本院已於多號解釋釋示行政機關作成行政處分時應遵循之各式正當程序。（註十一）例如：釋字第四〇九號解釋（85/07/05）謂：「徵收土地究對人民財產權發生嚴重影響，法律就徵收之各項要件，自應詳加規定，前述土地法第二百零八條各款用語有欠具體明確，徵收程序之相關規定亦不盡周全，有關機關應檢討修正」。解釋理由書並具體指示：「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」。（註十二）主管機關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」，即土地所有權人及利害關係人應有「聽證權」（防禦權）。

釋字第四八八號解釋（88/07/30）針對「接管金融機構」之行政處分，釋示：「銀行法、信用合作社法及金融機構監管接管辦法所定之各種措施，對銀行、信用合作社之股東（社員）、經營者及其他利害關係人，既皆有重大影響，該等法規僅就主管機關作成行政處分加以規定，未能對作成處分前，如何情形須聽取股東、社員、經營者或利害關係人陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關（涉及各該地方自治團體經營之金融機構）之意見設置明文……與憲法保障人民財產權之意旨未盡相符」。所謂「陳述意見」之機會，即「聽證權」（註十三）（防禦權）之一種。

釋字第四六二號解釋（87/07/31）釋示「大學教師升等」之正當程序：「大學教師升等資格之審查，關係大學教師素質與大學教學、研究水準，並涉及人民工作權與職業資格之取得，除應有法律規定之依據外，主管機關所訂定之實施程序，尚須保證能對升等申請人專業學術能力及成就作成客觀可信、公平正確之評量，始符合憲法第二十三條之比例原則。……各大學校、院、系（所）教師評審委員會，本於專業評量之原則，應選任各該專業領域具有充分專業能力之學者專家先行審查，將其結果報請教師評審委員會評議。教師評審委員會除能提出具有專業學術依據之具體理由，動搖該專業審查之可信度與正確性，否則即應尊重其判斷」。解釋理由書更諭示：「評審過程中必要時應予申請人以書面或口頭辯明之機會；由非相關專業人員所組成之委員會除就名額、年資、教學成果等因素予以斟酌外，不應對申請人專業學術能力以多數決作成決定」。上開「先送專家學者審查」及「教評會決策限制」乃教師升等審查程序中特有之「公正作為」要求（公正受審權），而「給予辯明之機會」則屬「聽證權」，皆為實現「專業評量」目的，所應遵循之正當程序。

釋字第四九一號解釋（88/10/15）釋示「考績免職」之正當程序：「對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正

當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等」。解釋理由書並補充：所謂「立場公正之委員會」，乃指「委員會之組成由機關首長指定者及由票選產生之人數比例應力求相當」。上開「立場公正之委員會」乃公務人員考績免職程序中特有之「公正作為」要求（公正受審權），「陳述及申辯機會」乃屬「聽證權」，而「處分書應附記理由及救濟教示等」則屬「受告知權」。

本號解釋首度針對違反「受告知權」之處分，明確釋示其法律效果：書面通知在「徵收公告日」（公告徵收期間起始日）之後始送達者，應以送達之翌日起算原公告所定之（三十日）期間，以保障原土地所有權人確實享有原公告所定之（三十日）選擇（是否申請抵價地）期間。畢竟，決定徵收之權力在於政府，而「書面通知」於「徵收公告日」（即公告徵收期間起始日）之後始送達者，原土地所有權人既於送達時始知悉公告期間，自須改以送達之翌日起算原公告所定之三十日申請期間，始屬合理！「不教而殺之」（註十四），豈為公權力之合理行使？！

三、「受告知權」乃有效行使權利之前提，故屬正當程序之一環

本席嘗定義行政程序中之「受告知權」，乃「行政程序之當事人或利害關係人及時獲悉與其利害攸關之事實及決定的權利」。（註十五）所謂「利害攸關」，或前揭釋字第四九一號解釋釋示之「處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等」，或本號解釋釋示之「徵收公告內容以書面通知原土地所有權人，係在徵收公告日之後送達者」，應「以送達之翌日為系爭規定申請期間起算日」，在在顯示：為使程序上之當事人或利害關係人得有效行使權利，應賦予其人「受告知權」；凡攸關其權利行使之資訊（含事實或公權力行使之決定），皆屬「受告知權」保障之範圍。（註十六）

美國憲法增修條文固僅兩處（註十七）出現「正當法律程序」（due process of law）一語，然細繹其內容，有關正當程序之規定實居泰半。例如：增修第四條之禁止「無理之搜索、扣押」（unreasonable search and seizure），增修第五條及第六條之「米蘭達權」（Miranda Rights）（註十八）、「不自證己罪」（against self-incrimination），聘請律師辯護權（right to have the Assistance of Counsel for his defence）、「與證人對質權」（right to be confronted with the witnesses against him）、「傳喚利己證人權」（right to have compulsory process for obtaining witnesses in his favor）、「一罪不兩罰」（double jeopardy），增修第八條之「罪罰相當」（the punishment must fit the crime）、禁止「過高保證金」（excessive bail）、「過重罰金」（excessive fines）及「苛

酷異常之處罰」(cruel and unusual punishments)等。其中增修第六條(註十九)規定：「在一切刑事訴訟中，被告有權……獲悉控告之性質及事由」(right to “be informed of the nature and cause of the accusation”)，即為確保被告嗣後能夠獲得「公平」之審判，而賦予之「受告知權」。蓋被告如未能即時獲悉其受指控之罪名與理由，其接受「公正之法庭」，行「迅速、公開審判」之權利，即無從實現。

我國憲法雖未有「正當程序」一詞，然第八條規定綦詳，滿載程序保障，與同章其他人權條款皆甚簡約者，迥異。該條第一項首先揭示「人身自由之原則」：「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」。僅此第一項，「法定程序」出現了三次。第二項具體規定以犯罪嫌疑為由，限制人身自由時應遵循之正當程序：「人民因犯罪嫌疑被逮捕拘禁時，其逮捕拘禁機關應將逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，並至遲於二十四小時內移送該管法院審問。本人或他人亦得聲請該管法院，於二十四小時內向逮捕之機關提審」。是即藉課予逮捕拘禁機關以「書面告知」(本人及其本人指定之親友)之義務，賦予本人及其本人指定之親友「受告知權」，以便其啟動「提審」(由法官主持之特快聽證)之保障。又鑑於我國一向獨尊行政權，並無司法獨立之傳統，第三項乃更規定：「法院對於前項聲請，不得拒絕，並不得先令逮捕拘禁之機關查覆。逮捕拘禁之機關，對於法院之提審，不得拒絕或遲延。」最後，為落實人身自由保障，第四項特設即時咎責規定：「人民遭受任何機關非法逮捕拘禁時，其本人或他人得向法院聲請追究，法院不得拒絕，並應於二十四小時內向逮捕拘禁之機關追究，依法處理」。第八條既滿載程序保障，本院釋字第三八四號解釋據以引進「正當程序」原則，並於釋字第三九六號解釋(1996/02/02)正式使用「正當法律程序」一詞，實屬自然。

「受告知權」與程序當事人或利害關係人行使其他程序權利之因果關聯，並得由孫中山先生倫敦蒙難之故事反思得知。孫氏當年之蒙難，表面上是清廷駐英使館強行挾持(非法逮捕、拘禁)使然，實際係因其「受告知權」被剝奪所致：逮捕拘禁機關(清廷駐英使館)應將，而未將，逮捕拘禁原因，以書面告知本人及其本人指定之親友，致孫氏本人及其友人康得黎未能即時聲請提審，卒遭非法拘禁達十三日(1896/10/11~1896/10/23)。

四、本件之後

本號解釋謹守權力分立原則，適度尊重立法(及行政)裁量，僅宣示

：書面通知在「徵收公告日」（亦即公告徵收期間起始日）之後始送達者，應以送達之翌日起算原公告所載之公告期間（三十日）。既未禁止以「公告」並「書面通知」之方式，（註二十）為行政處分之告知；亦未宣告系爭土地徵收處分無效。究其實，本號解釋僅在貫徹「書面之行政處分應自送達相對人（即已知之利害關係人）時起，依送達之內容對其發生效力」之原則。（註二十一）書面通知與公告傳達之內容（含期間之始日規定）不一致時，應以書面通知為準，殆亦歐洲聯盟法院(European Court of Justice)（註二十二）所持之見解。

綜上，本件解釋看似小題小作，實有至理藏焉。

註一：參見內政部民國九十八年七月十五日內授中辦地字第○九八○七二四九五五號函。

註二：參見土地徵收條例第十八條（89/02/02 制定公布，迄未修正）：「直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及其他項權利人。（第一項）前項公告之期間為三十日（第二項）」。

註三：參見嘉義市政府九十八年九月十一日府地劃字第○九八五○二五七七四號函。

註四：參見內政部九十八年十二月二十五日台內訴字第○九八○二○七四一七號訴願決定書。

註五：參見高雄高等行政法院九十九年度訴字第一二八號判決（九十九年六月八日，無理由駁回撤銷之訴）；最高行政法院九十九年度裁字第二二二九號裁定（九十九年九月二十三日，上訴不合法駁回）。

註六：“‘[D]ue process,’ unlike some legal rules, is not a technical conception with a fixed content unrelated to time, place and circumstances…… Representing a profound attitude of fairness between man and man, and more particularly between the individual and government, “due process” is compounded of history, reason, and past course of decisions, and stout confidence in the strength of the democratic faith which we profess. Due process is not a mechanical instrument. It is not a yardstick. It is a process. It is a delicate process of adjustment inescapably involving the exercise of judgment by those whom the Constitution entrusted with the unfolding of the process.’ Joint Anti-Fascist Refugee Committee v. McGarh, 341 U.S. 123, 162-63 (1951) (Frankfurter, J., concurring).

註七：See Ridge v. Baldwin, 2 All E.R. 66, at 114 (1963); Byrene v. Kinematograph Renters Society, 2 All E.R. 579, at 599 (1958).

註八：Kanda v. Government of Malaya, A.C. 322, at 337 (1962).

註九：法國中央行政法院在 Trompier Gravier 一案宣示，行政機關於剝奪既存權利之決定前，應予當事人適當之防禦機會，是為「防禦權」（droits de la défense）。參見湯德宗，〈第十六章行政程序法〉，輯於翁岳生編《行政法二〇〇〇（下冊）》，頁 787 以下（頁 810～811）（臺北：翰蘆，2000 年 3 月二版），頁 917～919。

註十：查釋字第六六三號解釋之理由書已使用「憲法所要求之正當行政程序」一詞。

註十一：參見湯德宗，〈論憲法上的正當程序保障〉，收於氏著，《行政程序法論—論正當行政程序》，

頁 167 以下（增訂二版，2003）。

大法官所釋示之「憲法所要求之正當行政程序」，乃屬憲法解釋，其效力自應高於法律（尤其行政程序法）之規定。參見釋字第四九一號解釋吳庚大法官協同意見書：「行政程序法……之除外條款……內容並非妥適……其第三項第七款所稱：『對公務員所為之人事行政行為』顯係囿於舊日『特別權力關係』之說法，欲將行政程序侷限於所謂『一般權力關係』之事項，殊不知人事行政行為之無行政程序法之適用者，充其量僅能限於未限制或剝奪公務員服公職之基本權事項，例如職位陞遷、調動、任務指派等而已。目前行政程序法尚未施行，各級機關切勿以民國九十年一月一日該法實施後，依新法推翻舊解釋之理，排除本解釋之適用，因為本解釋乃憲法位階之釋示，任何法律不得與之對抗也。再者，有關機關未來研擬修改公務人員考績法規之際允宜以前瞻之思維，對記過以上之懲處均踐行正當法律程序，不必僅限於免職處分，蓋本解釋未及於免職以外之懲處處分者係針對聲請標的而為之故」。

註十二：上述「應聽取關係人意見」（聽證權）之釋示，較行政程序法第一百零二條全面給予將受不利處分之相對人以書面答辯（陳述意見）之機會，猶早兩年。

註十三：關於行政程序法上「聽證權」之概念，參見湯德宗，〈論正當行政程序〉，收於氏著，《行政程序法論—論正當行政程序》，頁 26~28（增訂二版，2003）。

註十四：參見《論語》第二十「堯曰」篇。

註十五：「告知」依其「時點」及「作用」，約可分為三種：一、「預告」（prior notice or advanced notice），例如：行政程序法第三十九條、第五十五條及第一百零二條；二、「決定告知」，例如行政程序法第四十三條及第一百條；三、「救濟途徑之教示」，例如行政程序法第九十六條第一項第六款。詳見湯德宗，〈論正當行政程序〉，收於氏著，《行政程序法論—論正當行政程序》，頁 20~26（增訂二版，2003）。

註十六：參見行政程序法第五十五條（「行政機關舉行聽證前，應以書面記載下列事項，並通知當事人及其他已知之利害關係人，必要時並公告之……」），第一百零四條（「行政機關依第一百零二條給予相對人陳述意見之機會時，應以書面記載下列事項通知相對人，必要時並公告之……」），第九十六條第一項（「行政處分以書面為之者，應記載下列事項：……」）。

同理，本件解釋理由書第三段併論知：「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」，俾原土地所有權人得取得充分資訊，以決定是否申請抵價地。

註十七：美國聯邦憲法增修條文第五條規定：「任何人……非經法律正當程序(due process of law)，不應受生命(life)、自由(liberty)或財產(property)之剝奪」("No person shall be …… deprived of life, liberty, or property, without due process of law")。增修條文第十四條第一項亦有類似規定。前者用以拘束聯邦政府，後者用以拘束各州政府。

註十八：Miranda v. Arizona, 384 U.S. 436 (1966)（被告於拘禁中，經訊問而取得之供述，不論是否對被告有利，原則上不得作為證據使用）。

註十九：The sixth Amendments to the US Constitution: "In all criminal prosecutions, **the accused shall enjoy the right to a speedy and public trial, by an impartial jury of the State and district wherein**

the crime shall have been committed, which district shall have been previously ascertained by law, and to **be informed of the nature and cause of the accusation**; to be confronted with the witnesses against him; to have compulsory process for obtaining witnesses in his favor, and to have the Assistance of Counsel for his defence.”

註二十：現行法中規定主管機關應「公告」並「(書面)通知」者不在少數，例如：土地法(100/06/15 修正公布)第二百二十七條第一項、平均地權條例(100/12/30 修正公布)第二十八條、地籍測量實施規則(102/08/28 修正發布)第一百九十九條、都市更新事業接管辦法(88/03/31 訂定發布)第四條、濕地保育法施行細則(104/01/30 訂定發布)第二條及第四條、政府採購法(100/01/26 修正公布)第六十一條、市地重劃實施辦法(104/07/13 修正發布)第十二條、民間參與教育設施接管營運辦法(96/01/5 訂定發布)第三條及第十一條等。

註二十一：行政程序法第一百十條第一項及第一百條第一項參見。

註二十二：Case 56 and 58/64 *Consten and Grundig v. Commission* [1966] E.R.C. 299 at 377.

協同意見書

林錫堯大法官 提出

本意見書僅就本案有關「正當行政程序」之憲法上論述，說明如下：

一、申請發給抵價地，屬公法上請求權之行使。系爭規定就該權利限制於一定期間內行使，係對憲法所保障之財產權之限制。

按土地徵收條例第 39 條第 1 項既明文：「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。」因此，在區段徵收程序上，土地所有權人向該管直轄市或縣(市)主管機關申請發給抵價地，係一種具有財產價值之公法上請求權，屬應受憲法第 15 條保障之財產權。而土地所有權人提出申請，係行使其公法上請求權。

又按系爭規定(即土地徵收條例第 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。……」中規定「應於徵收公告期間內」申請部分)，其法律性質，係申請期限之規定，依其立法意旨，逾期即不得再行申請。縱依土地徵收條例第 40 條第 3 項規定：「……。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，得向直轄市或縣(市)主管機關申請，改按原徵收補償地價發給現金補償或發給抵價地，經直轄市或縣(市)主管機關徵得需用土地人同意後核准。」畢竟附有「徵得需用土地人同意」之條件，與原來的申請權不同。故系爭規定之法律性質，應係對人民上述公法上請求權之限制，即屬對人民應受憲法第 15 條保障之財產權之限制。

二、在區段徵收程序上，土地所有權人申請發給抵價地之請求權係憲法保障之重要財產權，故對其限制須符合正當行政程序。

再按，所謂區段徵收，係指於一定區域內之土地，予以重新規劃、分宗整理，而為全區土地徵收之綜合性土地改良事業（註一）。換言之，區段徵收係指政府基於一定目的（例如新都市開發建設或舊都市更新等），就一定區域內之私有土地全部予以徵收，重新加以規劃整理開發，並於興建必要公共設施之後，一部分由土地所有權人按一定比例領回或配售，一部分由政府讓售予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，以其收入作為償還開發總成本之一種土地整體開發方式（註二）。是故，在區段徵收程序上，土地所有權人向主管機關申請發給抵價地之公法上請求權，涉及其土地所有權之剝奪與重新取得，是一種重要的財產權，應受憲法之適當保護。而系爭規定使土地所有權人逾徵收公告期間即不得再行申請，等同使被剝奪土地所有權人喪失正當補償之權利，即屬對人民重要財產權之限制，基於憲法第 15 條保障財產權之意旨（基本權之客觀規範效力），此一申請期限之規定，自有遵行正當行政程序之必要。

三、正當行政程序之要求：法律設上述申請期限之規定，應使土地所有權人獲悉充分資訊以及給予相當期間，而可合理期待其適時行使權利。

具體而言，基於憲法第 15 條保障人民財產權之意旨，法律對具有財產價值而受憲法保障之公法上請求權，設申請期限而逾期不得行使之規定者，應以可合理期待權利人行使之期間為限，否則即與憲法保障財產權之意旨有違（註三）。

在現行法制下，系爭規定及土地徵收條例其他相關規定適用之結果，於主管機關依同條例第 18 條規定書面通知土地所有權人之送達日期，係在徵收公告日之後之情形，可能因猶豫期間不足或時間短促，致不能合理期待土地所有權人適時行使其權利（此部分解釋文與解釋理由書已詳細說明）。此外，尤因徵收公告及書面通知內容之資訊不足，而使土地所有權人難以本其意志作成決定，致不能合理期待其適時行使其權利。

蓋依土地徵收條例施行細則第 21 條之規定，依同條例第 18 條規定，徵收公告應載明之事項，僅明列「徵收之土地或土地改良物及其應補償之費額。」等事項，並未明列「抵價地之單位地價」等足資土地所有權人瞭解其可能因而取得之抵價地面積之資訊，通知土地所有權人之事項亦未見此種資訊，衡諸常理，自不能合理期待土地所有權人適時行使其權利。此亦可構成系爭規定違反前述憲法上要求之正當行政程序。

雖土地徵收條例第 45 條規定抵價地之計算基準；同條例施行細則第 50

條及其附件二又規定原土地所有權人領回抵價地權利價值及面積計算公式；區段徵收作業手冊（註四）參考範例 27 區段徵收通知函說明：「六、本區段徵收區抵價地總面積為徵收私有土地面積百分之〇〇，被徵收土地所有權人應領回抵價地之面積，按其申請發給抵價地補償地價與區段徵收補償總地價總額之比例計算其應領之權利價值，並以該抵價地之單位地價折算之。」然徵收公告及書面通知內容並未具體記載「抵價地之單位地價」等足資土地所有權人瞭解其可能因而取得之抵價地面積之資訊，何能合理期待其適時行使其權利？

註一：林庭長秋華、劉法官錫賢、莊法官金昌、蔡法官紹良、許法官武鋒、詹法官日賢編撰，吳院長明鴻籌編、審查，《法官辦理土地徵收事件辦案參考手冊—土地徵收條例逐條釋義》，司法院，2014 年 7 月，頁 345-346。

註二：陳明燦，《土地徵收導論》，新學林，2013 年 9 月，頁 12。

註三：參考 Helmuth Schulze-Fielitz, im: Horst Dreier, Grundgesetz Kommentar Band I Präambel, Artikel 1-19, 3.Aufl. 2013, Art. 19IV Rn. 101.

註四：張元旭總編輯，《區段徵收作業手冊》，臺北：內政部，2004 年 12 月，頁 264。

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（註一）、同條例施行細則第三十條（註二）），及得領回抵價地之權利價值（同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）（註三）；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（註四）。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。

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（註五）；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（註六）。

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（註七），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縣（市）主管機關（系爭條例第十三條第一項（註八）），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（註九）。

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：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」(註十)。

(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(註十一)，在區段徵收，依法應保留徵收總面積百分之五十，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(註十二))。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。

叁、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（註十三），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（註十四），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（註十五）。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。

註一：101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。」

註二：101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。」

註三：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）。

註四：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)。

註五：參陳明燦，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。

註六：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。」

註七：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……。」

註八：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。」

註九：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。」

註十：參前註一、二。

註十一：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。」

註十二：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。」

註十三：參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。」

註十四：參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。」

註十五：參立法院公報，第八十九卷第七期，委員會紀錄，蘇委員煥智發言，頁53。

協同意見書

葉百修大法官 提出

徵收是國家因公益需要，對私有財產權之一種侵害行為，不是國家為圖國庫利益取得私有財產權之手段，更不是公益與私益衝突之調整工具，而是一種因公益需要侵害私有財產權之最後萬不得已之手段，故徵收須符合憲法上之比例原則。而國家對私有財產權，因公益需要遭受侵害所生之特別犧牲損失，應予補償。此項補償，不僅要相當，更應儘速發給，藉使被徵收人得依此補償，而回復其被徵收前之原有財產狀況，俾符憲法第十五條保障財產權之意旨，此為徵收補償之基本法理。我國土地徵收制度，具有諸多缺失，屢受學者批評，尤以區段徵收為甚。此從媒體報導，主管機關經常藉由區段徵收方式，謀取國庫利益，引起人民諸多不滿，力主積極改革可見一斑。

本席就任大法官一職即將屆滿七年，所參與之眾多解釋中，少有觸及土地徵收之解釋案件，更遑論區段徵收。本件解釋涉及區段徵收之爭議，難得一見，惟解釋論點僅從未能提供正確資訊觀點，宣告土地徵收條例第四十條第一項規定，以徵收公告日為起算申請發給抵價地之起算日，而非以徵收公告送達日起算，不符憲法上正當程序之要求，結論固屬無誤，惟所持論據，可能衍生更多爭議。爰就可能衍生之法律問題，及正確解釋原則，提出協同意見如后。

一、衍生之法律問題

（一）抵價地之申請改採自書面通知送達起算者，對徵收處分公告後所生之法律效力，影響甚廣；且徵收公告如未以書面通知者，申請發給抵價

地之申請期間因無起算日，將永無寧日

土地徵收條例是於民國八十九年二月二日制定，早於行政程序法九十年一月一日施行前既已存在。該條例第十八條「直轄市或縣市主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告並通知被徵收關係人」之規定（註一），是徵收處分對外生效之特別規定，應優先於行政程序法（註二）而受適用。準此，核准徵收案應經公告及通知，對外始生徵收處分之效力。惟如核准徵收案「僅通知而未公告」，或「公告而未通知」時，徵收處分是否發生法律效力，則不無疑問。雖本院釋字第五一三號解釋認為，徵收處分未經公告不生效力，但對公告而不通知之效果並未闡明（註三）。對此，在學說及裁判上意見並不一致（註四）。而本件解釋對申請發給抵價地之期間，採通知說而不採公告說，似認「公告而未通知者」不生效力。如此一來，將遭致土地徵收條例中，若干徵收公告後即生法律效果之諸多規定（註五），受到波及，影響甚廣；抑且徵收公告未為通知者，有遭致徵收處分不生效力之虞。果爾，倘認徵收處分未為通知既已不生效力，何來申請發給抵價地補償之可言；縱認公告而未通知者徵收處分亦生效力，也因本件解釋之作成，因申請發給抵價地之起算日無從確定而有遭致申請期間永無寧日之虞，而使徵收關係無法順利完成，影響事業之興辦。

（二）被徵收之原土地所有權人（下稱原土地所有權人）無地價補償請求權，何來申請發放抵價地之權利

徵收、補償雖係不同之處分，但二者之法律關係互為依存。大體言之，無徵收無補償、有徵收未必給予補償。徵收未予補償者，其法律效果如何，各國制度不同。對此，我國土地徵收條例是採徵收失效說，非採補償請求權發生說（註六）。依土地徵收條例第十九條規定，徵收補償費雖由需用土地人（費用負擔人）負擔，繳交補償機關轉發，但該條例並無強制需用土地人有繳交義務之規定。是原土地所有權人在公告期滿後十五日內，未獲補償費之通知者，僅發生徵收處分失其效力之法律效果，並無享有請求發給補償費之權利，必待補償機關（即直轄市或縣市主管機關）通知發給補償費後，原土地所有權人始因該補償處分所形成之行政法上之債之關係，而享有領取徵收補償金之權利。依我國現制，徵收補償以現金補償為原則，法定補償範圍有五項，即：地價補償（註七）、土地改良物補償（註八）、土地改良費補償（註九）、營業損失補償（註十）及遷移費補償（註十一）。而抵價地是區段徵收中地價現金補償之代償，原土地所有權人於尚未收受發放地價現

金補償處分之通知前，既無地價補償金請求權，何來具有自收受徵收公告通知送達後三十日內可申請發給土地抵價地之權利。

(三) 申請發給抵價地之性質，非為選擇權之行使

本件解釋理由書一再強調，原土地所有權人可選擇受領地價補償金或申請發給抵價地。惟選擇之性質如何，並未闡明。選擇之性質從其字面意義以觀，易使人認屬一種選擇權之行使。然選擇權之行使，是存在於民法選擇之債之法律關係。民法上選擇之債是指在多數給付之中，由選擇權人選擇其一作為給付之義務；選擇權人，可能為債權人，亦可能為債務人；然不論屬於何者，選擇權之性質為形成權，一經選擇即告確定（註十二）。徵收補償非民法上債之關係可比，其補償金額係採法定補償標準（註十三），非得由徵收補償關係人任意約定，而申請發放抵價地，亦僅得由原土地所有權人申請，需用土地人或補償機關並無主動發給之權利；且原土地所有權人申請發給抵價地時，尚須補償機關審查核准，並非一經申請即生效力。準此以觀，申請發給抵價地之性質，並非選擇權之行使，而係一種為保障原土地所有權人之財產權，從徵收補償關係衍生之公法上請求權。

二、本件解釋之正確原則：原土地所有權人於收受發放地價補償金之通知時起三十日內，得向主管機關申請發給抵價地；該管主管機關應於十五日內審查決定

土地徵收條例第十八條第一項規定：「直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。」同條第二項規定：「前項公告之期間為三十日。」該條公告應載事項，依土地徵收條例施行細則第二十一條第一項規定甚多（註十四），其中第四款僅載明：「徵收之土地或土地改良物及其應補償之費額。」並無明確發給之時間、地點，純係一種徵收補償金額之預告，並非應發給之確定補償金額。補償機關尚須依土地徵收條例第三十五條（註十五）及平均地權條例第七十九條（註十六）規定，就被徵收之土地或建築改良物應有之負擔、應納未納之土地稅捐及滯納金予以清償及代為扣繳後，如仍有餘額，始通知發給。故補償機關必待需用土地人已依土地徵收條例第十九條規定（註十七），於公告期滿後十五日內，將徵收補償金繳交補償機關，由補償機關踐行上開程序後始能據以通知發給。其發給之時間、地點與方式，仍應由補償機關於備妥補償費狀態下，另為補償金之發放通知，而原土地所有權人始因收受該補償處分之通知所形成之法律關係，才具有受領現金補償之權利，如有不服，亦得對該補償處分，以補償機關

為被告，對之提起撤銷訴訟。倘原土地所有權人對徵收補償金額並無不服，但不願領取現金補償者，才得據以申請發給抵價地。惟有如此解釋，始符合土地徵收條例第四十條第一項規定所稱「……原土地所有權人『不願』領取現金補償者……」之意旨（註十八）。原土地所有權人申請發給抵價地之期間，仍為三十日，俾與土地徵收條例第十八條第二項所定公告期間為三十日之規定意旨相符。且主管機關於收受發給抵價地之申請後，並應於十五日內審查決定，不宜拖延太久，俾與本院釋字第五一六號解釋所宣示徵收補償應儘速發給之意旨一致，且與土地徵收條例第二十條規定現金補償須於公告期滿十五日內發給之規定（註十九），保持均衡，土地徵收條例第四十條第五項（註二十）及同法施行細則第四十二條規定（註二十一），均應併予修正。

註一：土地徵收條例第 18 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。

前項公告之期間為三十日。」

註二：行政程序法第 3 條第 1 項規定：「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之。」同法第 110 條第 1 項規定：「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。」

註三：釋字第 513 號解釋解釋文：「……依土地法辦理徵收未依法公告或不遵守法定三十日期間者，自不生徵收之效力……。」

註四：徵收僅公告而未通知者，學者間有採「徵收處分不生效力說」（參見李建良，損失補償，載翁岳生編，行政法（下），元照圖書公司，2006 年 10 月，第 681 頁。）、「對權利人不生效力說」（參見廖義男，都市發展中公共設施用地取得方法之規範，法學新論第 24 期，民國 99 年 7 月，第 11 頁；氏，道路規劃與用地取得之法律問題，載公共建設與行政法理（行政法論集（2）），三民書局，民國 83 年 8 月，第 103 頁。）及「徵收處分仍生效力說」（參見陳立夫，土地徵收之公告通知、補償給付與徵收效力，載黃宗樂教授六秩祝賀論文集公法學篇（二），新學林，民國 91 年 5 月，第 212 至 213 頁。）等不同見解。

實務見解上，最高行政法院亦有採「無效說」（最高行政法院 101 年度判字第 294 號判決參照）及「有效說」（改制前行政法院 79 年度判字第 1895 號、81 年度判字第 994 號、84 年度判字第 181 號以及最高行政法院 93 年度判字第 1571 號等判決參照）之不同見解。

註五：徵收處分公告後，分別對需用土地人發生「工作實施權」（土地徵收條例第 21 條及土地法第 231 條規定參照）、「繳交補償費」（土地徵收條例第 19 條及第 20 條規定參照）之效力；對被徵收人發生「徵收土地之效力」、「提出異議期間之起算」、「被徵收土地禁止分割、合併、移轉或設定負擔」（土地徵收條例第 22 條規定參照）、「工事進行之限制」（土地徵收條例第 23 條第 1 項規

定參照)及「他項權利之確定」(土地徵收條例第23條第2項、第24條及土地法第229條規定參照)等;以及對補償機關發生「發給補償費義務」(土地徵收條例第20條第1項、第22條第2項及第4項規定參照)、「清算結束地上負擔」(土地徵收條例第24條、土地法第231條、土地法施行法第59條及平均地權條例第79條規定參照)及「存入專戶」(土地徵收條例第26條第1項及其施行細則第26條規定參照)等效力。

其中依土地徵收條例第23條第1項規定,被徵收之土地於公告後,土地權利人或使用人不得在該土地為建築改良物之新建、增建、改建或採取土石、變更地形或為農作改良物之增加種植;其於公告時已在工作中者,應即停止。此為對土地權利人「惡意投資」之禁止,此種禁止是屬於一種公法上之公用限制。若僅公告而未通知,將對被徵收人之財產權影響甚大。

註六:土地徵收條例第20條第1項前段規定:「徵收土地或土地改良物應發給之補償費,應於公告期滿後十五日內發給之。」參照。

註七:土地徵收條例第30條規定:「被徵收之土地,應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地,應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。

前項市價,由直轄市、縣(市)主管機關提交地價評議委員會評定之。

各直轄市、縣(市)主管機關應經常調查轄區地價動態,每六個月提交地價評議委員會評定被徵收土地市價變動幅度,作為調整徵收補償地價之依據。

前三項查估市價之地價調查估計程序、方法及應遵行事項等辦法,由中央主管機關定之。」

註八:土地徵收條例第31條規定:「建築改良物之補償費,按徵收當時該建築改良物之重建價格估定之。

農作改良物之補償費,於農作改良物被徵收時與其孳息成熟時期相距在一年以內者,按成熟時之孳息估定之;其逾一年者,按其種植及培育費用,並參酌現值估定之。

建築改良物及農作改良物之補償費,由直轄市或縣(市)主管機關會同有關機關估定之;其查估基準,由中央主管機關定之。」

註九:土地徵收條例第32條規定:「徵收土地公告前已領有建築執照或於農地上為合法改良土地,依第二十三條第一項規定停止工作者,其已支付之土地改良費用,應給予補償。」

註十:土地徵收條例第33條規定:「土地或土地改良物原供合法營業之用,因徵收而致營業停止或營業規模縮小之損失,應給予補償。

前項補償基準,由中央主管機關定之。」

註十一:土地徵收條例第34條規定:「徵收土地或土地改良物時,有下列情形之一,應發給遷移費:一、依第五條第一項第一款或第二款規定遷移者。二、徵收公告六個月前設有戶籍之人口必須遷移者。但因結婚或出生而設籍者,不受六個月期限之限制。三、動力機具、生產原料或經營設備等必須遷移者。四、因土地一部分之徵收而其改良物須全部遷移者。五、水產養殖物或畜產必須遷移者。

前項遷移費查估基準,由中央主管機關定之。」

- 註十二：參見孫森焱，民法債編總論，上冊，自刊，民國 102 年 7 月修訂版，第 416 頁。
- 註十三：徵收補償之法定項目有五種，即地價補償、土地改良物補償、土地改良費補償、營業損失補償及遷移費補償。如以地價補償為例，土地徵收條例第 30 條第 1 項係規定：「被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。在都市計畫區內之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均市價補償其地價。」而該條項所稱之市價，依同條例施行細則第 30 條第 1 項規定，係指「徵收公告期滿次日起算第 15 日經地價評議委員會評定之當期市價」，即採法定補償標準。
- 註十四：土地徵收條例施行細則第 21 條第 1 項規定：「依本條例第十八條規定所為之公告，應載明下列事項：一、需用土地人之名稱。二、興辦事業之種類。三、核准徵收機關及文號。四、徵收之土地或土地改良物及其應補償之費額。五、公告期間。六、得提出異議及行政救濟之期限。七、公告徵收後之禁止事項。八、得申請一併徵收之要件及期限。九、其他依規定應公告之事項。」
- 註十五：土地徵收條例第 35 條規定：「被徵收之土地或建築改良物應有之負擔，除申請發給抵價地者依第四十一條及第四十二條規定辦理外，其款額計算，以該土地或建築改良物應得之補償金額為限，由該管直轄市或縣（市）主管機關於發給地價補償費或建築改良物補償費時為清償結束之。
前項所稱應有之負擔，指他項權利價值及依法應補償耕地三七五租約承租人之地價。」
- 註十六：平均地權條例第 79 條規定：「被徵收或照價收買之土地，應納未納之土地稅捐及滯納金，由該管直轄市或縣（市）政府於發放補償金時，代為扣繳，並以其餘款，交付被徵收或收買之土地所有權人。」
- 註十七：土地徵收條例第 19 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。」
- 註十八：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。該管直轄市或縣（市）主管機關收受申請後，應即審查，並將審查結果，以書面通知申請人。」
- 註十九：土地徵收條例第 20 條規定：「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後十五日內發給之。但依第二十二條第五項規定發給應補償價額之差額者，不在此限。
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。但有下列各款情形之一者，不在此限：一、於公告期間內因對補償之估定有異議，而由該管直轄市或縣（市）主管機關依第二十二條規定提交地價評議委員會復議。二、經應受補償人以書面同意延期或分期發給。三、應受補償人拒絕受領或不能受領。四、應受補償人所在地不明。」
- 註二十：土地徵收條例第 40 條第 5 項規定：「申請發給抵價地者，直轄市或縣（市）主管機關不受第

二十條第一項發給期限之限制。」

註二十一：土地徵收條例施行細則第 42 條規定：「土地所有權人依本條例第四十條第一項申請發給抵償地者，主管機關於收件後，應於徵收公告期滿後二個月內審查完畢。審查結果，應予補正者，應通知申請人於接到通知書之日起三個月內補正；申請人於補正期限屆滿之日前提出請求展延補正期限者，在不影響整體開發作業及時程原則下，得酌予展延。主管機關應於申請人補正後十五日內審查完畢，並將審查結果，以書面通知申請人。屆期未補正者，應核定不發給抵償地。

前項申請發給抵償地、補正及主管機關審查期限，應於公告徵收時，載明於公告內，並通知土地所有權人。」

協同意見書

陳春生大法官 提出

本號解釋謂，土地徵收條例（下稱系爭條例）第四十條第一項規定（下稱系爭規定），實施區段徵收時，原土地所有權人不願領取現金補償時，應於徵收公告期間內，檢具有關證明文件，以書面向該管主管機關申請發給抵償地之規定，於主管機關依系爭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，未以送達日為系爭規定申請期間起算日，而仍以徵收公告日為起算日，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，本席敬表同意。惟本號解釋認當事人所涉受侵害之權利，為憲法第十五條財產權之見解，本席認為值得斟酌；另本號解釋之審查原則，除正當行政程序外，比例原則亦得作為審查基準。以下謹述個人協同意見如下：

壹、當事人何種憲法上所保障之權利受侵害

一、本案所涉之憲法上權利非財產權，而是有關補償方式究採現金補償或要求發給抵償地之選擇權

（一）本院釋字第五八〇號解釋理由書：「憲法第十五條保障人民之財產權，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，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」。而本院釋字第五九六號解釋指出：「為求資源之合理分配，國家自得於不違反憲法第二十三條比例原則之範圍內，以法律對於人民之財產權予以限制。」惟本號解釋並未具體地指出，在申請發給抵償地過程中，當事人其財產於存續狀態中，其使用、收益或處分權能，三者中究竟何者遭受侵害？本案爭點，不在於徵收土地所造成之財產權限制或剝奪，而在於補償方式，即在區段徵收中多了一個申請抵償地之選擇。而系爭規定是否不當地限制當事人此種選擇權，是本案之爭點。

(二) 針對本號解釋是否涉及憲法上財產權的問題，本席認為，徵收必須給予補償，本案是區段徵收，除現金補償外，還可以選擇發給抵價地，從此角度言，乃一種選擇權。換言之，不論按照一般徵收補償之現金補償，或申請發給抵價地，即使當事人因為遲誤期間，依實務上對系爭規定之解釋適用，結果被排除以申請抵價地方式補償，但仍有補償金，其財產權並未受侵害。本案涉及補償的方式，在區段徵收中多了一個抵價地可以選擇。不論是現金補償或以抵價地補償，應該相當於其財產權依法被徵收的對價補償，當事人爭執者為他想要（選擇）用什麼方式來補償，故此種情況並無財產權受到侵害。當事人雖因系爭規定有關期間的規定，而被排除行使用抵價地補償之方式，可是其現金補償還是存在，其財產權並不受影響。

二、本件牽涉的是憲法第二十二條之一般行為自由

(一) 本院釋字第六八九號解釋指出：「基於人性尊嚴之理念，個人主體性及人格自由之發展，應受憲法保障……。為維護個人主體性及人格自由發展，除憲法已保障之各項自由外，於不妨害社會秩序公共利益之前提下，人民依其意志作為或不作為之一般行為自由，亦受憲法第二十二條所保障。」本件法律賦予當事人選擇究竟以現金補償，或請求發給抵價地之選擇權。對當事人而言，有時不只是錢多寡的問題，也可能是情感上對土地之執著或偏好，既然法律賦予其得選擇抵價地，而不限於現金補償，則依當事人所主張權利之憲法依據，如不能適當地適用憲法所列舉的基本權，本席認為可以適用一般行為自由。

(二) 德國法上之關於一般行為自由（Allgemeine Handlungsfreiheit）（註一）德國法上之關於一般行為自由之見解如下：

1、意義：

德國基本法所保障一般行為自由，係指，每個人之行為，不妨害他人權利或抵觸合憲秩序或公共秩序者，依基本法第二條第一項：「有作為或不作為之行為自由」。其中心概念之合憲秩序指規範整體形式上及實質上合憲；他人權利則係合憲秩序之本質部分。當無法律規範時，公共秩序係行為自由之界限。一般行為自由乃具最廣義保護領域之基本權利，從聯邦憲法法院於此領域之判決歷史觀察，其出發點為基本權利於總括意義上保護行為自由，每個人得援引。但對於人格發展而言，行為之比重如何，並無關係，例如在公園餵養鴿子，亦受保護。

2、定性：

一般行為自由對憲法所列舉之基本權利乃具從屬性或防漏性格。經由保護領域之廣泛定義，原則上，只要在憲法上列舉之基本權利範圍內之所有行為，均得被理解為一般行為自由。如存在著對憲法上列舉自由權之侵害存在時，一般行為自由相對於其他列舉之自由權利乃屬從屬性或防漏性，因此，一般行為自由常常在憲法列舉之自由權審查完後才被考慮。

3、比例原則之適用：

對一般行為自由干預之法律亦須合乎比例原則。基本權利常因公權力之命令規範而受干預。此規範可以是法律、法規命令、規章或行政處分。德國最高行政法院判決例外地，關於於經濟上之競爭領域，對於同業之競爭者給予許可，所造成之侵害具明顯比重時，該事實上侵害，視為干預。

對一般行為自由之干預，因此須被審查干預之法律，其形式上與實質上是否合法。每一違反合憲秩序之法律，也牴觸基本法第二條第一項之一般行為自由。此外，干預之法律亦須合乎比例原則。

貳、本號解釋重申釋字第六六三號與第六八九號解釋之正當行政程序原則

- 一、本號解釋認系爭規定，於主管機關依系爭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，未以送達日為系爭規定申請期間起算日，而仍以徵收公告日為起算日，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。在本院釋字第七〇九號解釋及之前的第六六三號解釋揭示，正當行政程序是行政機關為行政決定過程，被要求之重要應遵循原則。本號解釋亦前後一貫地宣示，系爭規定於主管機關依系爭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，未以送達日為系爭規定申請期間起算日，而仍以徵收公告日為起算日，要求原土地所有權人在徵收公告期間內為申請之規定，將無法確保原土地所有權人適時取得選擇補償方法所需之資訊，並享有三十日之選擇期間，不符憲法要求之正當行政程序。
- 二、系爭條例及其施行細則（下稱系爭施行細則）雖在民國（下同）一〇一年修正中，強化民眾參與，增加許多公聽會相關之規定。系爭施行細則第三十九條雖然也增加一些說明事項，但只是規定作成紀錄，既不須論辯或答覆，也不須送達，只須公告，很顯然是不足的，否則不會有後來系爭條例第四十條第三項之新增規定。且系爭施行細則第三十九條還是

規定「公聽會」，現行法無法具體規範，現在之土地爭議或都市更新相關問題，多因主管機關未在程序上嚴格把關及監督所致。詳言之，本案的審查原則既為正當行政程序，就必須斟酌系爭條例第十條及系爭施行細則第三十九條規定。系爭條例第十條第三項規定特定農業區經行政院核定為重大建設須辦理徵收者，若有爭議，應依行政程序法舉行聽證。但同條其他項規定之情形還是採用公聽會的方式。系爭條例於一〇一年修正，除了增訂第四十條第三項可以錢換地或以地換錢外，系爭施行細則第三十九條第一項也清楚規定舉行公聽會時，應公告或通知的內容，同條第二項並規定：「前項公聽會應作成會議紀錄，並將紀錄公告於區段徵收土地所在地……之適當公共位置；需用土地人並應於其網站張貼公告及以書面通知土地或土地改良物所有權人。」亦即，踐行程序的結果有二：作成會議紀錄及將紀錄公告。

但是，一〇二年四月二十六日本院公布的釋字第七〇九號解釋，是在系爭條例及系爭施行細則於一〇一年修正後作出。釋字第七〇九號解釋公布後，系爭條例第三十九條是否面臨修正？該號解釋文特別強調「應將該計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人」，比行政程序法之規定還詳細、嚴格。是以，都市更新與本案申請換發抵價地，同樣應從財產權保障的角度審查，要求正當行政程序之踐行。

總之，修正後之系爭條例第四十條第三項及系爭施行細則第十條雖增列一些公聽規定，但基於釋字第七〇九號解釋所揭櫫正當行政程序之聽證，本席認為仍應避免立法者或行政機關從聽證逃向公聽。吾人不易理解，為何特定農業區需要聽證，其他地區只要舉行公聽即可？此規範顯然沒有遵守行政程序法第五十四條至第六十六條聽證程序及第一百零二條至第一百零九條陳述意見及聽證之規定。本席認為可以再貫徹釋字第七〇九號解釋之精神。

叁、系爭規定對人民自由權利之限制亦違反比例原則

系爭規定，對實施區段徵收，原土地所有權人不願領取現金補償時，只能於徵收公告期間內，檢具有關證明文件，以書面向該管主管機關申請發給抵償地之規定，而對於主管機關依系爭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之情況，仍僅以徵收公告日為起算日，此一不分情狀，一律適用之規定，違反比例原則。換言之，為何系爭規定，未考慮不同情況，讓土地被徵收之所有權人無法充分獲得資訊，作出最好的選擇。

向來實務之見解認為，系爭條例第四十條第一項針對區段徵收，土地所有權人如未於徵收公告期間內申請發給抵價地，就會被排除分配土地，所以是除斥期間的規定。系爭條例第四十條在一〇一年透過第三項的修改後似乎比較有彈性，但依其規定：「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。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，得向直轄市或縣（市）主管機關申請，改按原徵收補償地價發給現金補償或發給抵價地，經直轄市或縣（市）主管機關徵得需用土地人同意後核准。」規定可知，即使未依第四十條第一項程序申請獲得抵價地，惟只要經過需用土地人之同意，補償金部分還是可能換發抵價地，第四十條第三項的解釋顯然是放寬。系爭規定，至少應讓當事人於不同情況，也能充分了解資訊，有適當的期間可以考慮是否選擇申請發給抵價地。因此，系爭規定對當事人一般行為自由之限制，已違反比例原則。

肆、結論

系爭規定，因不符憲法上之比例原則與正當行政程序，有違憲法第二十二條保障人民一般行為自由之意旨。

註一：以下參考 Gerrit Manssen, Grundrechte, 2000, Rn. 184 ff.

協同意見書

羅昌發大法官 提出

本件涉及受區段徵收之原土地所有權人申請發給抵價地，是否為受憲法保護之財產權，以及以「公告」作為失權效果之計算期限基礎，在憲法上應如何評價等問題。

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係規定：「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，……申請發給抵價地。……」（下稱系爭規定）多數意見認為，系爭規定以公告而非以送達為計算申請發給抵價地期限之基礎，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。本席對此敬表同意。本席認為，系爭規定所侵害之財產權內涵及本件涉及之正當行政程序本旨，有進一步說明之必要。又系爭規定並非純屬程序規範，而係有失權效果之實體規定，故應另依憲法第二十三條檢視其是否符合必要原則。爰提出本協同意見書以為

補充。

壹、區段徵收之憲法要件及「申請發給抵價地」作為憲法保護之財產權

- 一、本院以往多次解釋（例如釋字第五一六號、第五七九號、第六五二號解釋等）曾一再宣示，國家徵收人民土地，係使原土地所有權人及該土地之其他財產權人因公共利益而受特別犧牲，應符合因公用或其他公益目的之必要，始得為之。並應對被徵收之原土地所有權人及該土地之其他財產權人給予合理補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。且其補償不僅需相當，更應儘速發給，方符憲法第十五條人民財產權應予保障之意旨。至於補償方式之決定，立法者有一定之自由形成空間。本院有關徵收之解釋，其原因案件均涉及一般徵收之情形。
- 二、本件原因案件涉及區段徵收。區段徵收為國家機關基於都市開發、更新或變更區域土地用途等需求（土地徵收條例第四條參照），對於規劃區域內之全部土地均予徵收，並將徵收之土地重新整理開發；嗣開發完成後，除規劃為公共設施之用地由國家機關直接支配外，規劃作為建築之土地，部分作為抵價地以供原土地所有權人申請；部分作為開發目的或撥供需地機關使用；其餘部分藉由辦理公開標售等方式使需地機關獲取收入，以抵付開發費用。（註一）由憲法保障人民財產權之意旨言，區段徵收與一般徵收相同，均係使土地所有權人及該土地之其他財產權人為公共利益受特別犧牲，自亦須因公益目的之必要，始得依法為之；並應對被徵收土地之所有權人及該土地之其他財產權人給予相當且迅速之補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失。區段徵收與一般徵收主要差別在於兩者補償方式；於區段徵收之情形，除現金補償外，尚有以徵收後可供建築之抵價地折算抵付地價補償（土地徵收條例第三十九條第一項參照）。本號解釋肯定區段徵收亦受有關一般徵收要件（包括須因公用或公益之必要以及須給予合理補償等要件）之規範；且間接確認徵收機關得以抵價地折算抵付地價，作為合理補償之方式之一（見本號解釋理由書第一段）。本席均敬表同意。
- 三、本院針對一般徵收，要求徵收機關之補償必須相當及迅速，並承認立法機關就補償方式有一定之自由形成空間。惟本院未曾就區段徵收之補償，設有額外規範。由於土地徵收條例就區段徵收設有金錢補償及發給抵價地二種補償方式，原土地所有權人就此二種補償方式是否有受憲法保護之選擇權（特別是有無選擇抵價地之權），應值進一步說明。系爭規定要求不願領取現金補償之原土地所有權人，應於徵收公告期間內，「申請」發給抵價地。其規定雖未明示原土地所有權人之「選擇請求發給抵價

地之權」，然其申請發給抵價地，除期限及若干程序要件（如檢具相關證明文件、以書面提出申請等）外，並無任何實體條件之限制。且如前所述，區段徵收係國家機關將徵收之土地重新整理開發後，將部分得作為建築之土地，供原土地所有權人申請領回作為抵價地，並以其他土地供相關用途。故發給抵價地應為區段徵收之核心內涵。且經整理後之土地單位價值較高，將來亦有可增值之期待；由原土地所有權人申請發給抵價地作為補償，亦係使其減少財產權損失之重要方式。立法者就補償方式固有一定之自由形成空間，然法律既使原土地所有權人得申請發給抵價地，且抵價地又具重要財產價值，而抵價地之發給亦為減少侵害原土地所有權人財產權之方式，故抵價地之申請具有憲法保護價值。自應認申請發給抵價地為以法律創造具有財產價值之公法上選擇權，應為原土地所有權人受憲法保障之財產權。法律如對此種選擇權予以限制或剝奪，自屬對憲法第十五條所保護財產權之限制。多數意見稱「申請發給抵價地之申請期限，涉及人民財產權之限制」，雖未明示原土地所有權人之選擇權，然應已肯定受徵收之人民選擇申請抵價地，為憲法保護之財產權。本席對此敬表同意。此項財產權並非係針對「特定坐落之土地」之權利；原土地所有權人於提出申請，須嗣土地整理後，以抽籤等公平、公開方式決定抵價地之具體坐落。故本件所涉憲法保護之財產權係「選擇發給抵價地之權」。

貳、本件所涉及之「受通知後決定之權」

- 一、「受通知後決定之權」(right to make informed decision 或 right to make informed choice) 並非獨立的憲法上權利，而係附屬於特定基本權之作用。例如，病患或參與人體實驗者有受充分告知始作成決定是否同意特定醫療或實驗行為之權（此即「受告知後之同意」；informed consent）；此項受告知之權，乃基於病患或參與人體實驗者之人格與身體自主權而來。又例如受逮捕者放棄「尋求律師協助之權」(right to counsel)，必須在受充分告知其有權選擇及委任律師協助或可接受法律扶助，並了解自己所處情形後，所為之決定，始符合「受通知後決定」之意旨；此乃基於人身自由之保障而來。
- 二、本件情形，原土地所有權人既有「選擇發給抵價地」之受憲法保障之財產權，則其選擇請求發給抵價地，自應附有「受通知後決定是否選擇發給抵價地」之權，以充分實現憲法對人民財產權之保障。多數意見基於程序保障之意旨，將此稱為「正當行政程序」；應可贊同。
- 三、「受通知後決定是否選擇發給抵價地」之權應有三內涵：

- (一) 原土地所有權人「必須受通知」(being informed)；如未受通知，法律無法期待人民作出維護其權益之選擇。倘法律欲以擬制方式認定人民已受通知（例如公示送達），其擬制必須符合嚴格的要件（例如應為送達之處所不明之情形）。系爭規定基於單純公告，即要求原土地所有權人於一定期限內作出選擇，自不符合原土地所有權人「必須受通知」之要件。多數意見認公告之方式「無法確保原土地所有權人適時取得選擇補償方法所需之資訊」，而應以送達作為認定基礎（見本號解釋理由書第二段），本席敬表同意。
- (二) 所通知之內容，應符合「通知當時客觀上可最充分提供之資訊」。法律要求人民作出影響其權利之決定，不應期待其在訊息不明之下，以猜測或賭注之方式為之；而必須確保人民獲有必要明確程度之資訊，以便作成「受通知後之選擇」。由於區段徵收之性質，在原土地所有權人決定是否選擇抵價地時，若干資訊尚未明確（例如抵價地之具體坐落等）；若干資訊則可能已經明確或可得估算（例如預計抵價地之總面積、預計抵價地之總地價、原土地所有權人應領抵價地之權利價值、原土地所有權人應領抵價地面積、原土地所有權人實際領回抵價地地價之計算公式等）。故所通知之資訊內容，應包括在「通知當時客觀上可最充分提供之資訊」。多數意見僅以確保原土地所有權人知悉「相關資訊」（見本號解釋理由書第二段），而未對所通知之訊息應達於如何之程度，本席認為有補充必要。
- (三) 受通知後應有合理之決定期限。系爭規定要求原土地所有權人應於公告期限提出申請；而依土地徵收條例第十八條第二項之規定，公告期間為三十日。如該三十日期限係以通知送達後起算，則其作為原土地所有權人作成初步決定之期間尚屬合理（但如後所述，遲誤此三十日期限不應具有失權效果）。多數意見肯定由送達翌日起算之三十日選擇期間（見本號解釋理由書第二段）；本席認為，在此期限不具有失權效果之前提下，應可同意。

參、系爭規定之實體失權效果應以憲法第二十三條審查

- 一、系爭規定雖未明示原土地所有權人未於徵收公告期間內申請發給抵價地者，將喪失申請抵價地之選擇權；然由系爭規定僅許原土地所有權人於一定期間內申請發給抵價地而言，未於該期限提出申請，確將產生失權效果。是系爭規定不但屬於提出申請之期限之程序規範，且為具有失權效果之實體規範。系爭規定既有實體效果，自應另依憲法第二十三條之必要要件審查。

- 二、本席前曾多次於意見書中表示，憲法第二十三條必要要件之審查，應包括相關規範「所欲增進的公共利益」的相對重要性、該規範對於所擬達成的目的可以提供的貢獻或功能以及該規範對憲法上權利所造成限制或影響的程度；在權衡與平衡此等因素之後，憲法解釋者應進一步考量客觀上是否存有「較不侵害憲法權利」的措施存在。
- 三、系爭規定間接賦予失權效果，目的在使徵收機關得以儘速確定補償費之發給，以符合前述儘速發給補償費之憲法要求及土地徵收條例第二十條所規定「徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後十五日內發給」之要件；故有其公益內涵。然使原土地所有權人得以選擇抵價地，不但減少補償費支出，而無害於公益，且有助於對原土地所有權人之保護。再者，為達成儘速發給補償費之要求，並非必然須以首次通知後三十日期限內未提出申請者立即賦予失權效果之方式處理；而應有其他較不侵害原土地所有權人選擇權之方式存在。例如在三十日期滿之後，對未提出申請者先暫定發給補償費並存入保管專戶，但仍許原土地所有權人於後續一定合理期限內（例如通知其補償費存入保管專戶後一個月內）繼續申請，即為不影響補償費發放進度，而又對原土地所有權人之選擇權限制較小之替代方式之一。一〇一年一月四日修正公布之土地徵收條例增列第四十條第四項規定：「……申請改發給現金補償或改發給抵價地者，應於核定發給抵價地通知之日，或現金補償發給完竣之日，或通知補償地價存入保管專戶之日起一個月內為之，並以一次為限。……」此規定並未明示改變系爭規定之失權效果，然賦予原土地所有權人第二次行使選擇權之機會。由此亦足以說明，使系爭規定不具失權效果，許原土地所有權人於受通知補償地價存入保管專戶之日起一個月內仍得繼續行使選擇權，並無客觀上之困難；而不要求立即產生失權效果，又可對土地所有權人之抵價地選擇權提供較周延之保障；且因發給抵價地使徵收機關無須以現金補償，故可減少徵收機關財政負擔；而使原土地所有權人受通知補償地價存入保管專戶之日起一個月內不生失權效力，亦不影響區段徵收程序。故本席認為系爭規定使未於首次三十日期限內申請發給抵價地之情形，發生失權效果，與憲法第二十三條之必要要件未盡相符，系爭規定失權效果之內涵，亦有修正必要。

註一：參見內政部地政司網頁有關區段徵收之說明

<http://www.land.moi.gov.tw/chhtml/landfaql.asp?fqid=811&cid=2>。

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