

## 人民對於土地被徵收不服，如何救濟（二）？——土地徵收的正當程序

文·張捷誠（認證法律人） · 房子·土地·鄰居 · 2022-12-13

### 本文

前一篇提到國家發動土地徵收的其中一個條件是必須有法律依據，而且要遵守正當法律程序。究竟什麼是正當法律程序？以下介紹這個概念和延伸的正當行政程序，並依據這些法理原則，說明土地徵收時會發生的程序。

### 一、正當法律程序和正當行政程序的概念

#### （一）什麼是正當法律程序？

我國法條中並沒有「正當法律程序」（亦稱正當程序）的定義，一開始是大法官為了解釋憲法第8條第1項中的「依法定程序」<sup>[1]</sup>，引進美國憲法上的「正當程序保障」概念<sup>[2]</sup>，並指出「正當程序」的概念除了指「國家限制人民權利時，須依法律規定的程序」外，更包括「法律規定程序的內容要實質正當」，也就是限制人民權利的法律，就算它已經是法律，內容本身也必須符合其他法律上的規定或原則，確保正當與公平。在大法官解釋後，「正當法律程序」正式成為我國的憲法原則之一。

#### （二）正當法律程序所延伸出的「正當行政程序」

後來正當程序保障的概念不斷被大法官透過解釋憲法上的權利保障，延伸到行政法上的各個領域，包括關於限制「財產權」的正當程序<sup>[3]</sup>。

到了司法院釋字第709號解釋，大法官將「正當法律程序」的概念擴大適用到「行政程序」上，而稱為「正當行政程序」，成為另一憲法原則。在這號解釋中，大法官指出行政機關雖然是依法剝奪、限制人民的財產權，但當時的都市更新條例要求行政機關應進行的程序規定，不符「正當行政程序」的原則<sup>[4]</sup>。正當行政程序的概念促成相關修法，讓政府重新審視剝奪、限制人民財產權應遵守的正當性、公平性，大法官後續也多次在釋字中援用這個概念。

### 二、土地徵收的正當行政程序——以一般徵收為限<sup>[5]</sup>

基於上面的說明，土地徵收這種嚴重侵害人民土地財產權的行為，當然也要符合正當行政程序。筆者在此將直接說明土地徵收的正當行政程序，並依照法律規定及司法實務整理區分為徵收前，徵收中及徵收完成後（見圖1）：

## (一) 徵收前

### 1. 舉辦公聽會，並通知土地所有權人、利害關係人陳述意見

需用土地人在向徵收權人申請徵收前，除了國防、交通或水利事業，或因公共安全急需使用土地來不及與土地所有權人協議外，必須舉辦公聽會說明徵收內容，並以書面通知土地所有權人及利害關係人陳述意見<sup>[6]</sup>。

不過，如果是涉及特定農業區且興辦事業經核定為重大建設而須辦理徵收，若有爭議，必須依行政程序法舉行比公聽會更嚴謹的聽證<sup>[7]</sup>。

### 2. 協議購買土地

需用土地人應於公聽會同時或會後，再與土地所有權人協議以「市價」購買土地<sup>[8]</sup>。

### 3. 評估公益性及必要性

需用土地人必須綜合評估興辦事業的社會因素、經濟因素、文化及生態因素、永續發展因素及其他依徵收計畫個別情形等，評估徵收的公益性及必要性<sup>[9]</sup>。

### 4. 農地的特別程序

需用土地人想將徵收用地內的農業用地變更為非農業使用時，必須先徵得直轄市或縣（市）農業主管機關同意<sup>[10]</sup>，以保障糧食安全及保護優良農地。

### 5. 目的事業主管機關許可

需用土地人興辦事業依法應經目的事業主管機關許可者，應報經許可<sup>[11]</sup>。舉實例而言，臺南市政府曾為了將軍溪排水系統的問題（如護岸老舊、岸坡坍塌等），去徵收位於臺南市學甲區宅子港段的土地<sup>[12]</sup>，而因為將軍溪屬於行政院所核定流域綜合治理計畫的區域，依照當時流域綜合治理條例的規定，徵收要經主管機關經濟部的同意<sup>[13]</sup>，所以此時臺南市政府辦理的水利事業徵收計畫，就要經過目的事業主管機關經濟部的許可<sup>[14]</sup>。

## (二) 徵收中

### 1. 徵收計畫書的提出與審議

(1) 需用土地人提出徵收計畫書<sup>[15]</sup>，由徵收權人組成內政部土地徵收審議小組進行審議<sup>[16]</sup>，並邀需用土地人或與徵收業務有關機關、人員列席說明<sup>[17]</sup>。

(2) 徵收權人必須審查需用土地人以及徵收計畫有沒有符合法定項目，例如審查徵收有沒有符合比例原則、土地能不能適當合理的利用、被徵收人的安置計畫等<sup>[18]</sup>。

(3) 徵收權人視需要會同利害關係人到徵收範圍現場實地勘查<sup>[19]</sup>。

2. 徵收權人審議核准通過後，函送直轄市或縣（市）政府<sup>[20]</sup>。

3. 直轄市或縣（市）政府執行

(1) 公告與通知

直轄市或縣（市）政府應將核准通過的徵收計畫種類、補償數額、禁止事項等應載明事項，公告30日，並於公告當日以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人<sup>[21]</sup>。

(2) 發補償費

30日的徵收公告期滿後，原則上15日內直轄市或縣（市）政府必須發補償費給人民<sup>[22]</sup>，如果沒有遵期發給，未發給的部分，就會喪失徵收的效力<sup>[23]</sup>。

(3) 土地所有權移轉

被徵收人取得補償費時，徵收程序就完成了，也就是從人民拿到補償費的時點開始，需用土地人取得土地，被徵收權人喪失土地所有權（包含其他利害關係人的抵押權等物權權利）<sup>[24]</sup>。

(三) 徵收完成後

由於徵收是嚴重侵害人民財產權的國家高權行為，所以立法者在土地徵收條例中規定了幾種情況是國家的徵收應該要被撤銷、廢止，或是被徵收人可以繳回原徵收補償額而收回土地的。

關於人民收回徵收土地，例如徵收土地後遲遲沒有使用，或沒有依照原本的計畫使用等，被徵收的人可以收回（買回）土地<sup>[25]</sup>。大法官也針對「被徵收人收回被徵收土地的正當行政程序」作出了解釋，認為法律雖然規定在「需用土地人於使用被徵收土地未符徵收計畫，或使用一定年限後未依徵收計畫」下，被徵收人可以行使徵收回（買回）權。但如果直轄市或縣（市）政府沒有主動通知，被徵收人根本不可能知道被徵收土地的使用狀況，所以正當行政程序的要求包括「徵收完成後，直轄市或縣（市）政府仍應定期通知或公告被徵收土地的使用狀況」<sup>[26]</sup>。



圖1：土地徵收的正當行政程序

資料來源：筆者繪製。

至於如果人民是對徵收決定本身不服，或對補償金額有意見，下一篇討論救濟程序時，再仔細說明。

#### 註腳

[1] [中華民國憲法第8條第1項](#)：「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。」

[2] [司法院釋字第384號解釋](#)：「『憲法第8條第1項規定：「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。』其所稱『依法定程序』，係指凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告之身分，國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關之條件。」

[孫森焱大法官釋字第384號解釋協同意見書](#)（摘錄）：「本件解釋文提及所謂『法定程序』必須『實質正當』，此概念的形成，可溯源於英國大憲章，然後移植於美國。查美國憲法修正第五條及修正第十四條規定非經正當法定程序不得剝奪任何人之生命、自由或財產；無論何州，非經正當法定程序，不得剝奪任何人之生命、自由或財產。惟在美國憲法制定之後一百年間，對於『正當法定程序』一詞皆解釋為對於程序法的限制；僅自行政及司法方面保障人民之生命、自由及財產不受非法程序之侵犯。迨十九世紀後葉始經法院之判例擴大其意義及於實體法之範圍；對於各州及聯邦之立法機關制定之實定法亦加以限制。亦即為

符合正當的法定程序，法律的規定內容必須是合理者，方屬正當。」

另外，筆者特別說明的是，實際上經過多數大法官同意做成釋字第384號解釋，但正當法律程序的濫觴在司法院釋字第271號解釋時，身為少數意見的吳庚大法官在他的[不同意見書](#)已經開始討論法定程序的內容，有興趣的讀者不妨可自行閱讀。

- [3] 跟本文主題有關的[釋字第409號解釋](#)是處理土地徵收的問題，理由書中說明了「徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之『程序』，法律規定應不厭其詳。」。在釋字第409號解釋之後，也出現了許多關於限制「財產權」的正當程序。
- [4] 包括未設置適當組織審議都市更新事業概要、未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會。另[釋字第709號解釋](#)創設「正當行政程序」的爭議的討論，可以參李仁森（2013），〈都市更新與正當法律程序-大法官釋字第709號解釋評析〉，《台灣法學雜誌》，第235期，頁45-53。
- [5] 此處因篇幅關係，本文只討論一般徵收的正當行政程序，不包含區段徵收的程序。區段徵收則待筆者另為文整理。
- [6] [土地徵收條例第11條](#)：「

I 需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通或水利事業，因公共安全急需使用土地未及與所有權人協議者外，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且無法以其他方式取得者，始得依本條例申請徵收。

II 前項協議之內容應作成書面，並應記明協議之結果。如未能達成協議，應記明未達成協議之理由，於申請時送交中央主管機關。

III 第一項協議價購，依其他法律規定有優先購買權者，無優先購買權之適用。

IV 第一項協議價購，應由需用土地人依市價與所有權人協議。

V 前項所稱市價，指市場正常交易價格。」

[土地徵收條例施行細則第13條](#)：「

I 本條例第十三條之一第一項第五款所定所有權人陳述意見，需用土地人應於申請徵收土地或土地改良物前，以書面通知被徵收土地或土地改良物所有權人為之。但有前條情形者，不須通知。

II 前項通知所有權人陳述意見，得於協議價購或以其他方式取得土地或土地改良物時，或舉辦區段徵收公聽會時一併為之。

III 前二項以書面通知所有權人陳述意見，應依下列規定辦理：

一、以書面通知陳述意見之期限，自通知書送達之次日起，不得少於七日；已併協議會議開會通知者，自最後一次會議之日起，不得少於七日。

二、所有權人以言詞陳述意見者，需用土地人應作成書面，經所有權人確認其內容無誤後由其簽名或蓋章；其拒絕簽名或蓋章者，應記明事由。所有權人對紀錄有異議者，應更正之。

三、需用土地人對於所有權人以書面或言詞陳述之意見，均應以書面回應及處理；於申請徵收土地或土地改良物時，應一併檢附所有權人以書面或言詞陳述之意見，及需用土地人之回應、處理之書面資料，並將意見及回應、處理情形依序整理，詳實填載於所有權人陳述意見及相關回應處理情形一覽表（如附表）。

」

[司法院釋字第763號解釋](#)理由書（摘錄）：「國家因公用或其他公益目的之必要，固得經由法定程序徵收人民之土地，惟徵收人民土地，屬對人民財產權最嚴重之侵害手段，基於憲法正當程序之要求，國家自應踐行最嚴謹之程序。此程序保障不僅及於徵收前（例如於徵收計畫確定前，國家應聽取土地所有權人及利

害關係人之意見，本院釋字第409號解釋參照）……。」

[7] **土地徵收條例第10條**：「

- I 需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。
- II 需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。
- III 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。
- IV 需用土地人興辦之事業無須報經目的事業主管機關許可者，除有第二項但書情形外，應於與所有權人協議價購或以其他方式取得前，先舉行公聽會。」

[8] 參註腳6**土地徵收條例施行細則第13條**規定。另此處市價是指「市場正常交易價格」，由於此牽涉到不動產估價的概念，留待筆者另為專文介紹。

[9] **土地徵收條例第3條之2**：「需用土地人興辦事業徵收土地時，應依下列因素評估興辦事業之公益性及必要性，並為綜合評估分析：

- 一、社會因素：包括徵收所影響人口之多寡、年齡結構及徵收計畫對周圍社會現況、弱勢族群生活型態及健康風險之影響程度。
- 二、經濟因素：包括徵收計畫對稅收、糧食安全、增減就業或轉業人口、徵收費用、各級政府配合興辦公共設施與政府財務支出及負擔情形、農林漁牧產業鏈及土地利用完整性。
- 三、文化及生態因素：包括因徵收計畫而導致城鄉自然風貌、文化古蹟、生活條件或模式發生改變及對該地區生態環境、周邊居民或社會整體之影響。
- 四、永續發展因素：包括國家永續發展政策、永續指標及國土計畫。
- 五、其他：依徵收計畫個別情形，認為適當或應加以評估參考之事項。」

[10] **土地徵收條例第3條之1**第3項：「需用土地人勘選用地內之農業用地，免經區域計畫擬定機關許可者，於變更為非農業使用時，應先徵得直轄市或縣（市）農業主管機關同意。」

[11] **土地徵收條例第10條第1項**。

[12] 可以參臺南市政府地政局網頁資料：[內政部台內地字第1041309598號函](#)（2015/11/11）。

[13] **流域綜合治理特別條例第2條**（筆者按，此條例已於2019年12月31日廢止）：「

- I 本條例之適用範圍，為行政院核定流域綜合治理計畫所明列之直轄市、縣（市）管河川及區域排水、農田排水、水產養殖排水、雨水下水道、上游坡地水土保持及治山防洪區域。
- II 依本條例執行之直轄市、縣（市）管河川及區域排水治理工程所需用地，得逕行辦理工程用地徵收，不受水利法第八十二條規定之限制。」

[14] **流域綜合治理特別條例第3條**第1項：「本條例之中央主管機關為經濟部，中央主管機關應會同各中央目的事業主管機關依流域整體規劃及綜合治水原則、政策及優先秩序，擬訂流域綜合治理計畫。」

[15] **土地徵收條例第13條第1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。」

[16] **土地徵收條例第15條**：「

I 中央主管機關為審議徵收案件，應遴聘（派）專家學者、民間團體及相關機關代表，以合議制方式辦理之。

II 前項專家學者應由地政、環境影響評估、都市計畫、城鄉規劃等專業領域學者組成，其中專家學者及民間團體代表不得少於二分之一。」

[內政部土地徵收審議小組設置要點](#)第3點：「

I 本小組置委員二十一人至三十一人，其中一人為召集人，由本部常務次長兼任之，其餘委員由本部就下列人員派兼或遴聘之，任一性別委員不得少於三分之一：

（一）主管業務單位主管。

（二）有關業務機關首長或單位主管或代表。

（三）具有地政、法律、環境資源、都市計畫、城鄉規劃、公共行政、農業、經濟、交通運輸規劃及其他相關專門學識經驗之專家學者及民間團體代表。

II 本小組委員任期二年，期滿得續聘之。但代表機關或民間團體出任者，應隨其本職進退。

III 第一項委員出缺時，應予補聘，其任期以至原委員任期屆滿之日為止。」

[\[17\]內政部土地徵收審議小組設置要點](#)第9點第1項：「本小組開會時，得邀請需用土地人或與徵收業務有關機關、人員列席說明，並於說明後退席。」

[\[18\]土地徵收條例第13條](#)第2項：「中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：

一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。

二、需用土地人是否具有執行該事業之能力。

三、該事業計畫申請徵收之土地是否符合現行都市計畫、區域計畫或國土計畫。

四、該事業計畫是否有助於土地適當且合理之利用。

五、該事業計畫之財務評估是否合理可行。

六、依本條例第三十四條之一提出之安置計畫是否合理可行。

七、其他依法應為或得為審查之事項。」

[\[19\]土地徵收條例第13條](#)第4項：「中央主管機關收受第一項申請後，視需要得會同利害關係人進行現場勘查並作成勘查紀錄。勘查紀錄作成後應於十四日內寄送利害關係人。」

[內政部土地徵收審議小組設置要點](#)第7點：「本小組為審議土地徵收有關案件，得推派委員或商請業務有關機關指派人員實地調查，或組成專案小組審核。」

[\[20\]土地徵收條例第17條](#)：「中央主管機關於核准徵收土地或土地改良物後，應將原案通知該管直轄市或縣（市）主管機關。」

[\[21\]土地徵收條例第18條](#)：「

I 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。

II 前項公告之期間為三十日。」

[土地徵收條例施行細則第21條](#)：「

I 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。

II 徵收農作改良物或未經登記之建築改良物，其公告應載明應受補償人之姓名、住所。

III 第一項公告應附同徵收土地圖，公布於該管直轄市或縣（市）主管機關之公告處所及被徵收土地或土地改良物所在地。」

[司法院釋字第763號解釋理由書（摘錄）](#)：「……並及於徵收時（例如辦理徵收時，應嚴格要求國家踐行公告及書面通知之程序，以確保土地或土地改良物所有權人及他項權利人知悉相關資訊，俾適時行使其權利……。」

[\[22\]土地徵收條例第20條](#)：「

I 徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後15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。

II 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22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。」、

[土地徵收條例施行細則第25條](#)：「

I 直轄市或縣（市）主管機關依第13條、本條例第13條第1項、第18條之1、第26條第1項、第28條第1項、第36條、第51條第2項或第58條第2項規定所為之通知及領取補償費之通知，其對象及辦理方式如下：

一、被徵收土地或建築改良物已登記者，依土地登記簿或建築改良物登記簿所載之所有權人及他項權利人姓名、住所，以書面通知。

二、徵收農作改良物或未經登記之建築改良物，依第二十一條第二項規定公告之姓名、住所，以書面通知。

三、依前二款通知未能送達者，以前二款姓名、住所辦理公示送達。

II 前項第一款、第二款之通知，應以掛號交寄並取得回執，或以其他得收取回執之方式為之。

III 直轄市或縣（市）主管機關依本條例第十八條第一項規定將核准徵收案通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人時，得一併通知其領取補償費之日期。」

[\[23\]註腳22土地徵收條例第20條](#)第2項規定參照。

[\[24\]土地徵收條例第21條](#)：「

I 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。

II 前項補償費未發給完竣前，得繼續為從來之使用。但合於第二十七條但書規定者，不在此限。」

另外，依照學說、實務見解，徵收後由國家原始取得土地，也就是說國家徵收取得的土地上面不會有原來其他第三人物權（例如抵押權）。可以參考[最高行政法院102年度判字第760號判決](#)理由五、(二)的說明。

#### [25]土地徵收條例第9條：「

I 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。

II 該管直轄市或縣（市）主管機關收受申請後，經查明合於前項規定時，應報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於六個月內繳還原受領之補償地價及地價加成補償，逾期視為放棄收回權。

III 第一項第一款之情形，係因不可歸責於需用土地人之事由者，不得申請收回土地。

IV 第一項第一款所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工。但依其事業性質無需興建工程者，不在此限。」

#### [26]司法院釋字第763號解釋理由書（摘錄）：「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。」

#### 標籤

 土地徵收，正當法律程序，正當行政程序，補償，徵收收回