

(法學論著)

徵收財產補償費的給付期限

— 司法院釋字第六五二號解釋的若干斟酌

陳新民*

目次

- 一、釋字第六五二號解釋引出的三大問題
- 二、徵收補償費給付的法定原則
- 三、徵收機關嗣後發現補償費過低，應予撤銷補償處分的問題
- 四、本號解釋當否「補充」—即排斥釋字第五一六號解釋的適用原則？
- 五、「二年」給付期的立論商榷
- 六、徵收事件的準據法問題
- 七、本號解釋「最長二年給付期」立意的商榷
- 八、結論

*陳新民，德國慕尼黑大學法學博士，現任司法院大法官。

本文作者在司法院作成釋字第六五二號解釋之日（九十七年十二月五日），因在國外，未能參加議決，致不能提出不同意見。故曾提出一份書面意見，供其他大法官參考。現針對該號解釋的定稿，重加整理、修飾，表示作者對本號解釋的若干意見。

摘 要

司法院釋字第 652 號解釋許可徵收機關在補償處分確定後，發現徵收數額估算錯誤，必須撤銷原徵收補償處分，另為新處分；並補充釋字第 516 號解釋，許可徵收機關視個案在二年內給付補償費。本「非正式之不同意見」反對這號解釋之將行政程序法的撤銷規定，適用在徵收事件，且侵犯了土地徵收條例的專屬準據法之地位。本著徵收與補償具有不可分之一體性（釋字第 516 號解釋），徵收補償費仍應在發現錯誤的三個月內給付之。但這種解決這種撤銷徵收的合法性，應以立法方式確定之。

關鍵字：撤銷徵收、土地徵收條例、釋字第 516 號解釋、釋字第 652 號解釋、徵收補償、有徵收必有補償

About the period of payment of compensation in Eminent Domain —an unofficial dissenting opinion of J.Y. Interpretation No.652

Chen Shin-Min

Abstract

In this unofficial dissenting opinion, the author opposes the J.Y. Interpretation No.652, which allows the authority to cancel its decision of compensation, when the decision has found to be unlawfully unjust after the expropriation has been executed. According the motto: whenever there is an expropriation, there shall be compensation, the compensation must be paid to the landowner within three months after the determination of the confirmation in special circumstances as provided in Article 22 of A.E.D.(Act of Eminent Domain). The J.Y. Interpretation No. 516, shall still be applicable in this case. The author has criticized the reasoning of this Interpretation for its incorrectly empowering the canceling duty of authority, is based on the reverent regulations of A.P.L.(Administrative Procedural Law). As the A.E.D. has been enacted in 2000, the rules regulating the expropriation shall be this Act exclusively instead of A.P.L. The legislation body should amend the A.E.D. in order to create a more constitutional legal order of Eminent Domain.

Keywords : cancellation of expropriation 、 Act of Eminent Domain 、 J.Y. Interpretation No.516 、 J.Y. Interpretation No.652 、 expropriation of compensation 、 Whenever there is an expropriation, there shall be compensation

人民對於殺父之仇或會忘記，但對於剝奪財產之恨，終身不忘！

法國·布丹

對於國家徵收我們的財產，我們只願意交換，而不願意被剝奪！

這是多麼值得被詛咒的蠻恨！

德國·歌德·浮士德

一、釋字第六五二號解釋引出的三大問題

司法院在民國九十七年十二月五日做出了釋字第六五二號解釋。本號解釋的解釋文：「憲法第十五條規定，人民之財產權應予保障，故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，但應給予合理之補償，且應儘速發給。倘原補償處分已因法定救濟期間經過而確定，且補償費業經依法發給完竣，嗣後直轄市或縣（市）政府始發現其據以作成原補償處分之地價標準認定錯誤，原發給之補償費短少，致原補償處分違法者，自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。逾期未發給補償費差額者，原徵收土地核准案即應失其效力，本院釋字第五一六號解釋應予補充。」

本號解釋乃涉及到下述三大問題：第一，徵收補償處分確定後，經過一段時間，直轄市或縣（市）政府（以下簡稱：徵收機關）發現徵收補償費過低，得否或應否撤銷原徵收補償處分，另為新的補償處分？第二，徵收機關應在何種期限內，補發追加之補償費，釋字第516號解釋之（三個月）意旨，能否適用？第三，上述補發徵收費期限認定之法律或法理依據為何？

關於第一個問題，本號解釋採肯定說；第二個問題，本號解釋在理由書認為：應由徵收機關視個案情形，最多不能逾二年之期限；第三，關於前述「二年」期限的立論，其法律依據，理由書雖未明言，但可推敲出為依據行政程序法第一百二十一條行政機關嗣後發現行政處分違法可得行使撤銷權的「二年除斥期間」之規定。

大法官本號解釋，宣示徵收機關日後才發現已確定徵收補償過低，而應撤銷增發補償費，且最遲不得超過二年，逾期未補償原徵收處分即失效。固有保障人民財產權及調和徵收機關財政支付能力之美意，但其立論及論理之依據，恐怕都有值得斟酌之處，應予澄清之。

二、徵收補償費給付的法定原則

本號解釋的基本精神必須要專注在「有徵收，必有補償」外，更要強調在「徵收補償必須迅速給付」的兩大條件。否則將忽視了現代國家以及我國徵收法制對人民財產權保障的重要性。

（一）按國家爲了公共利益的需要，對於人民財產的徵收，必須以最嚴格的標準，來約束公權力對人民財產權的侵犯。除了在「公益需求」的嚴格徵收要件必須存在外，還必須在補償的程序及額度上，迅速且充分的填補人民的損失，才可以符合憲法保障人民財產權的意旨。蓋憲法財產權的保障，雖然在社會保險方面，已逐漸加入了「分享權」(Das Teilhaberrecht)的色彩，但無疑的，仍是典型的「防衛權」(Das Abwehrrecht)¹。而防衛的主要對象，便是來自於國家的不法的財產沒收、稅收，以及公益徵收的侵犯。而表現在徵收補償的迅速與充分上，也使得憲法「財產權保障」(Eigentumsgarantie)演變成爲「財產價值的保障」(Eigentumswertgarantie)²。

（二）我國土地法對於徵收人民土地所有權地價補償費定下了「公告期滿後十五日」內發給的嚴格規定（第二三三條）。此項規定乃符合憲法最高度保障人民財產權的意旨。同時，也可以遙遙的比照法國大革命「人權宣言」公布以來的基本精神。按該「人權宣言」第十七條，宣布財產是神聖而不可侵犯的人權，除非爲了公共需要，以及必須「事先給予公正補償費後」方得徵收之。易言之，是以「先付補償費」作爲徵收的許可條件（同樣的立法例，也在一八五〇年的普魯士憲法典第十九條承繼下來）。

這個在距今二二〇年前所樹立的典範，在德國一九四九年基本法第十四條且規定，所有規範徵收之法律，還必須明白規定公正補償的條款，方可以據爲徵收之依據。學界稱之爲：徵收許可性與補償的「結合條款」，吾人則譯之爲「唇齒條款」，顯示徵收侵犯與公正補償之間「唇齒相依」的不可分離關係³。

尤其是我國土地征用法最早公布於民國十七年，該法第三十六條且將法國人權宣言的「先付補償費原則」納入；民國十九年公布的舊土地法第三六八條，開始將公告徵收十五日內，發給補償費的規定

¹ 蘇永欽，財產權的保障與大法官解釋，刊載於：氏著：違憲審查，學林出版社，1999年，第84頁以下。

² 參見陳新民，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，刊載於：憲法基本權利之基本理論，上冊，民國80年1月，第326頁。

³ 同上註，第326頁。葉百修，從財產權保障觀點論公用徵收制度，民國78年4月，第72頁。

納入。故已將迅速補償原則作為我國徵收法制的基本原則，至今已有整整八十年，也是目前我國現行法律中適用至今最久、且符合現代法治國家原則的條款。土地法上述原則，也為民國八十九年制定之土地徵收條例第二十條第一項所承續下來。立法時並未遭到朝野的任何疑義，也無疑是朝野最具共識的原則。因此，我國的徵收法制對於徵收補償費的「迅速發給原則」，比德國法制的「唇齒條款」，還更進一步的保障人民的財產權利。也比起日本的土地收用法（昭和二十六年制定，第四十六條之四第一項的規定，徵收補償費應在徵收人申請兩個月內發予之）所規定給付的期限，更為迅速。這應當是我國憲法財產權保障的一大特色，應當受到大法官的重視、呵護以及護衛。

（三）土地法及土地徵收條例上述條款所樹立的迅速補償原則（公告期滿十五日），同樣的也要求需要徵收機關，必須事先即審慎調查擬徵收土地的市價，被徵人權利的損失…，以擬定徵收的計畫、籌措徵收財源、形成徵收計畫書之內容。此觀諸土地徵收條例施行細則第十七條第一項第十五款「應需補償金額總數及其分配」，及第十六款「準備金額總數及其來源」。可知土地徵收計畫必須將補償金的計算列為重要的徵收計畫內容。且徵收程序前應當進行公聽會，聽取被徵收人的意見（自然包括了對補償費高低的意見）、以及徵收計畫案必須「由需用土地人擬具詳細之計畫書」送由徵收機關核准。甚至為了實施徵收，需用土地人還得以進入被徵土地或土地改良物內實施調查或勘測，以及必要時可遷移或拆除地上障礙物（土地徵收條例第十二條），土地所有權人必須忍受，不可抗拒之，明顯的賦予需用土地人極大的特權。這些規定再再顯示，徵收的需用土地人，必須踐履極為詳盡的「徵收補償金額計算標準」、以及「充分籌措財源」的法定義務，否則不能展開徵收的程序。這是我國徵收法制在徵收公權力的展開程序方面，所要求的積極義務。就此方面，乃為保障人民權益的規範，不容得需用土地人以徵收機關有怠惰、疏忽等可歸責於己的卸責空間。故需用土地人及徵收機關必須窮盡此法定義務。

（四）如果土地權利關係人對於徵收公告有異議者，於公告期間內得依土地徵收條例第二十二條規定提出異議、提請復議及行政救濟。然而，徵收補償金額經復議或行政救濟結果，有變動者，其應補償價額差額，應於其結果確定之日起，三個月內發給之。這個在土地徵收條例第二十二條第四項所新增之立法，乃為土地法所未有之規

定，考查其立法理由⁴，可知這是依據台灣實施土地徵收多年來所遭遇的實務經驗所形成的「展延」，所以才給予了三個月的期限。因此，這是立法者已經顧慮到經過復議或行政救濟結果，補償費增加（且這是此類訴訟救濟的常態），勢必增加需用土地人的給付義務，所作的「立法調適」。立法者清楚知道補償義務人的「給付增加義務」，所以才會有此新立法的出現。

而其他先進國家則無類似的立法例，例如：日本土地收用法第四十六條之二第一項規定，補償費應當於徵收處分送達後一個月內給予之。德國巴伐利亞邦土地徵收法第三十七條第一項也有相同的立法例。但皆無我國土地徵收條例第二十二條第四項的特別規定，這更凸顯我國此制新規定的特殊性及優異性。本院大法官在涉及到此類案件，都秉持一貫立場，肯定此「十五日」的給付義務（本院院字第二七〇四號及釋字第一一〇號、釋字第四〇〇號、第四二五號解釋）。

三、徵收機關嗣後發現補償費過低，應予撤銷補償處分的問題

徵收補償處分因法定救濟期間經過而確定後，徵收機關始發現認定地價標準錯誤，致原補償費短少時，本號解釋認為原徵收補償處分已形成違法，故援引行政程序法第一百一十七條第一項前段的規定，行使撤銷之職權。

值得注意之處為：本案解釋大法官認為：1.當徵收補償處分嗣後發現計算錯誤而短少時，即構成原徵收補償處分的違法性；2.既然補償數額過少，即構成補償處分違法，而得為撤銷權行使的對象，易言之，徵收補償的數額形成徵收合法性的要件，也是「羈束行政」行政機關毫無裁量之餘地，也因此一有補償額度計算的錯誤，不論是多算或是少算，都應屬於不法的補償處分；3.本案解釋大法官在理由書中認為：惟因原發給之補償費客觀上既有所短少，已有違補償應相當之憲法要求，而呈現嚴重之違法狀態，故與此情形，為貫徹補償應相當及應儘速發給之憲法要求，徵收機關「應無不為撤銷之裁量餘地」。大法官在此提出了「裁量萎縮至零」的理論，這是大法官在釋字第四四五號解釋，以及釋字第四六九號解釋理由書，闡釋此原則後，第三次提出此種理論。這裡當然必須強調大法官重視「徵收應迅速補償」的見解，而認為只要有補償的短少，而不必拘泥於本原因案件的特殊性⁵。故只要短少便是構成「嚴重的違法狀態」。

⁴ 參見立法院公報第 89 卷第 6 期，第 101 頁，民國 89 年 1 月 13 日。

⁵ 在本原因案件原徵收補償金額為每平方公尺新台幣 120 元，最後因重新評定後為新台幣 1,670 元。相差達 13 倍之多。

大法官這種見解，將徵收補償的違法，視同為一般行政處分的違法，並無本質上的差別，從而都適用同樣的撤銷權的法律依據，亦即適用行政程序法第一百一十七條之規定。但本號解釋卻將確定違法的補償處分是否得撤銷，屬於原處分機關或其上級機關得為行使撤銷與否的裁量權限，加以剝奪。按行政程序法第一百一十七條第一項前段規定為撤銷裁量權，同時，原處分機關與上級機關，還可以為全部或一部的撤銷原處分，但有同條第二項的公益及信賴保護的考慮，不在此限。同時第一百一十八條對於行政處分撤銷效力的溯及失效的原則與例外，以及撤銷機關得另定失效日期的權限，也當隨著大法官這號解釋而失效。因為，既然徵收機關必須撤銷原確定的補償處分，無斟酌之餘地而另為新的補償處分，顯然不能將原徵收處分一併撤銷，只能撤銷徵收處分的部分。亦即只能「一部撤銷」。同樣的，本號解釋規定在立法明確規定前，暫時宣告的徵收補償給付年限，是以徵收機關將原補償處分送交該管政府地價及標準地價評議委員會更正公告日起算，最長不得逾二年。因此，徵收機關能另定原徵收處分失效期限的必要性，即已喪失。所以行政程序法第一百一十七條及第一百一十八條都失去效力。

這種將徵收補償的短少，視為「裁量萎縮至零」的案件，使得徵收機關不得不援引行政程序法的規定，來行使撤銷權，顯然混淆了徵收行為應當異於一般行政行為，從而應適用徵收行政的「準據法」——土地徵收條例的相關規定，而非一般行政程序法之規定。

在討論此癥結問題之前，可以再就本號解釋與釋字第五一六號解釋的關連，究竟釋字第五一六號解釋能否準用在本案？以及「二年」給付的立論是否正確，來予以探究。

四、本號解釋當否「補充」——即排斥釋字第五一六號解釋的適用原則？

本號解釋認為不應當援引本院釋字第五一六號解釋的原則。因為：第五一六號解釋只是針對被徵收人提起徵收補償異議程序後，補償費發給期限所為之闡釋，並未論及土地徵收處分確定後，行政機關方知土地補償費給予過低，從而形成嚴重違法，必須依職權撤銷原補償處分，另為差額之補償處分。但因涉及有關機關「給付不能」之情形，故有補充釋字第五一六號解釋之必要。

釋字第五一六號解釋是否全然未論及「徵收處分確定後，另為補償差額處分之給付期間」？由細查釋字第五一六號解釋乃否准行政法院八十五年一月份庭長評事聯席會議之認為「原告主張地政機關所

通知領取補償地價差額之處分，爲不法之處分，因此主張該土地徵收處分失效」的見解，是涉及了「會使已確定徵收處分溯及失效之問題，因而駁回原告之訴」。大法官在本號解釋宣布八十五年一月份行政法院庭長評事聯席會議之見解爲違憲。值得注意的是：此號解釋並不重視該徵收處分是否已確定。大法官顯然所重視的是在該原因案件，原告請求「徵收處分失效」，大法官未予同意，也未加審酌及說明，爲何不失效之理由。但大法官卻針對增加之徵收補償費：「固應在十五日內」發給，但應增加之數額過於龐大，因動支預備金，或有其他特殊情事，致未能在十五日內發給者「仍應於評定或評議結果確定之日起，於相當期間內儘速發給之，否則土地核准案，即應失其效力」。易言之，是採取「相當期間儘速發給」，否則才「徵收核准失效」。而該「相當期限」內，在解釋理由書中，則明白指出爲「依土地徵收條例第二十二條第四項爲三個月」。因此，在理由書中，這並非「建議性質」的說明，顯示出大法官在釋字五一六號解釋已經相當明確的承認了數額過於龐大及其他事由，也只能在此三個月內給付，否則徵收失效。這是大法官在八十九年十月二十六日作出此號解釋時，援引同年二月二日所公布的新法，可能也是本條文第一次的適用。故釋字五一六號解釋已十分立論明確，都是針對已確定之徵收處分，就此而言，與本案之已確定徵收處分，並無太大差異⁶。

五、「二年」給付期的立論商榷

本號解釋認爲有必要補充本院第五一六號解釋，同時認爲在立法者未重新立法之前，需用土地人應於二年內爲補償之給付。然而，這種決定有無法律的依據？到底應當由立法規定，還是可以類推適用其他法律，例如類推適用行政程序法的規定？都將引起不少困擾。可再陳述如下：

（一）爲了突破釋字第五一六號解釋及土地徵收條例第二十二條第四項「三個月」之限制，本號解釋提出了「二年」的給付期限。然而，這個「二年」期限，究竟依據何種理由而來？由本號解釋理由中，並未明白的指明。想必是大法官解釋歷年來對於「警告式裁判」，亦即對於立法不完善之規定，所訂立「二年失效期」或「二年修法期」，所習慣式的訂下的年限。但是在體系的討論上，不由得令人想到是類推是用了行政程序法的相關規定。因爲在本號解釋理由書第二段已明白提及：直轄市及縣（市）政府撤銷原補償處分，另爲適法的徵收

⁶ 參見本號解釋蔡清遊大法官協同意見書。

補償處分，乃依據行政程序法第一百一十七條的規定。而且如果再「巧妙地」援引行政程序法第一百二十一條的規定，即可給土地徵收條例及釋字第五一六號解釋所欠缺、或「反對與牴觸」的「二年」的期限，賦予了法律的基礎。

這個在本號解釋文定稿前的「釋憲理由」，雖然經大法官同仁刪除來避免可能之爭議。但是同樣的無法規避：第一，此點釋憲理由沒有達到「詳盡說明理由」之義務（*Begründungspflicht*），無法讓人得悉大法官此二年斟酌的理由。第二，體系上仍然無法與發動撤銷權，及爲此一新徵收補償處分的行政程序法相關規定（第一百一十七條）來切割。從而，此補充土地徵收條例所未規定的「二年」給付重新核定的徵收補償處分。

六、徵收事件的準據法問題

（一）土地徵收條例的準據法地位

上述釋字第五一六號解釋的理由，已顯然將土地徵收及補償的事件視同爲一般行政處分事件，從而「當然」可適用行政程序法對於違法行政處分的撤銷規定。這種見解忽視了行政徵收乃是特殊的行政處分，應依其準據法—土地徵收條例，而非完全依行政程序法之規定來規範之，這是一個重要議題，應予澄清⁷。否則將有違「特別法優先普通法」之原則。

土地徵收條例制定的目的，便是要制定一個整合各種徵收法令的不同規定，而爲一個新的「土地徵收的特別法」。同時，本法第一條第二項雖然規定：「土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定，適用其他法律之規定。」似乎行政程序法即有準用之可能乎？但是同條文第三項卻明確規定：「其他法律有關徵收程序、徵收補償標準，與本條例牴觸者，優先適用本條例」。因此，第三項有對於徵收程序與補償標準的「排外且專屬」之規定。其排斥適用的對象，固然是其他有徵收規定的法律，但也可含括一切涉及「徵收處分」及其「相關

⁷ 本號解釋公布後，學界的看法似乎也將此案例與行政程序法連結在一起。例如：李建良，有徵收必有補償原則／釋字第六五二號解釋，台灣本土法學雜誌第 118 期，第 174 頁。另外，最高行政法院自民國九十年以來，共有十一則判決涉及這種問題。具體案號如下可參考之：最高行政法院九十六年度判字第一九六〇號判決；九十六年度判字第四四九號判決；九十四年度判字第一六〇五號判決；九十四年度判字第八八〇號判決；九十三年度判字第八八〇號判決；九十二年判字第一六九一號判決；九十二年判字第七九七號判決；九十二年判字第七七七號；九十二年判字第五三二號判決；九十二年判字第四七四號判決；九十年判字第二三五三號判決。

程序」的規範，這才可以符合本條例作為「徵收準據法」的本質。

（二）行政程序法作為徵收事件規範法造成的「混亂」

如同大法官在本案解釋的見解，一個土地徵收處分在公告期滿並發給補償（及提存）後，已形同確定（土地徵收條例第二十四條第四項），人民不論是否在法定期間內提起行政訴訟，以撤銷此徵收核准處分或補償額度之處分，但並不妨礙行政機關嗣後可以隨時撤銷違法徵收處分。這是國內實務界的通說⁸。

誠然我國土地徵收條例制定時，在第一條的立法理由中已明白說明本法的立法目的，乃統一目前紛亂的各種徵收法律，訂定統一的新法，俾作為徵收事件的統一準據法。而前一年，立法院已公布了極為龐大且周延的行政程序法，且正在全國各行政機關宣導此新法，但在立法過程及本法中，卻未引用任何一條此新法的條文，委實令人詫異。也難怪國內學界及大法官本號解釋會將行政程序法作為規範徵收行政的準據法，而視為當然之舉！

如此一來，徵收機關只要嗣後一發現徵收處分（包括徵收補償處分）有任何違法之處，即可本於職權撤銷。雖然本號大法官的解釋理由並未明指徵收機關不得撤銷徵收核准處分，只能撤銷補償處分部分，但其意涵之見解，已於上文提及。而且大法官本號解釋加重了撤銷的必須性，提出「裁量萎縮至零」的理論必須撤銷前補償處分，無不撤銷之裁量權。因此，一個已經確定的徵收處分，即必須依據行政程序法的撤銷規定遭到行政機關撤銷的後果；而且可是徵收核准之處分、亦可能是徵收補償之處分，皆在可撤銷之列。如此一來，對我國徵收的安定性，將造成嚴重的衝擊！

基於徵收的許可性與補償費的密切關連，被徵收者對於徵收計畫是否符合「公益要件」（例如：要徵收多少土地才滿足軍事基地所需？以及學校為擴充招生名額而要徵收，但此「招生」是否必要？），顯然難有挑戰徵收計畫的可能性，這也是行政法院在審查徵收公益性的專業能力欠缺，才能行使「有限之審查權」，已大大的減損財產基本權的「存續保障」（Bestandsgarantie），從而其「首要權利保護」

（Primärrechtsschutz）的功能已不彰；所以徵收處分的救濟重心，一直是置於「補償補償之救濟」，而非「徵收核准之救濟」，也就是「次要權利保護」（Sekundärrechtsschutz）。這和德國徵收法制，認為人民

⁸ 例如最高行政法院 95 年度判字第 443 號判決。本案關於補償事務的爭議，認為違法行政處分在於法律救濟期間經過後，為處分之行政機關，自可依行政程序法第 117 條前段，得以撤銷；則於行政處分救濟期間經過前，自無不許撤銷之理。

應先進行首要權利保護的救濟不成後，才進行次要的權利保護情形並不一致⁹。所以人民多半在徵收的補償是否符合規定上提出爭議，方有填補其損失之救濟可能性。

而仔細分析土地徵收條例和行政程序法，便知道兩者有許多截然不同的法理及互相矛盾的制度。

就以撤銷徵收而論，土地徵收條例第五章第四十九條以下「撤銷徵收」便和行政程序法第一一四條以下的一般行政處分之撤銷有截然不同的規範。而對於已經確定的徵收處分，行政機關可否依據行政程序法的撤銷規定，擁有撤銷徵收處分的裁量權限，從而此徵收處分溯及失效？亦或是必須依土地徵收條例所規定的撤銷徵收程序，或是第五十一條以下由徵收人取回權，來回復土地所有權限？由本號解釋援引了行政程序法的規定，易言之，日後徵收機關得以「雙軌制」來處理徵收處分的撤銷：1.依據行政程序法第一一四條以下較為寬鬆的裁量撤銷制度，包括二年的除斥期間，以及極為廣泛的可能性（認為違法之處分）；2.依據嚴格的土地徵收法，包括撤銷徵收之申請、以及未符合補償費給予之規定。如此一來，是否削減了土地徵收條例作為「徵收特別法」的地位？蓋土地徵收條例第一條第三項已明白規定：其他法律有關徵收程序，徵收補償標準與本條例抵觸者，優先適用本條例。故，「徵收之程序」也包括了徵收處分的廢止及撤銷之程序。

如果貿然適用行政程序法的規定，將使徵收制度的安定性陷於混亂。例如本文前已提及本號解釋的意涵已限制了徵收機關及其上級機關的撤銷權限，但是並未明白提及此限制，所以將無法阻止實務界或學界依然全盤可引用行政程序法第一百一十七條的規定。從而徵收機關能全部撤銷或一部撤銷一個違反的行政處分。也不妨礙適用第一百一十八條規定，行政處分的撤銷溯及既往失其效力。

一個徵收處分，既然不論確定否，特別在法定救濟期間後，徵收及上級機關都得依職權為撤銷。但為了避免使以確定之徵收核准處分產生變動，徵收機關得為一部分「維持有效」的新處分（徵收處分），亦得為另一部分「撤銷處分」（徵收補償的處分）。既然徵收機關可以援引第一百一十七條的撤銷權規定，難道也不可以援引該法第一百一

⁹ 依德國聯邦憲法法院在 1981 年 7 月作出一個重要的判決，認為人民提起徵收補償數額的爭議，必須針對徵收的侵害而為。如果對於一個徵收侵害有所不服，應當先尋行政爭訟以確定其不法性。不可以先捨徵收處分的合法性爭議不顧，而逕提起徵收補償的訴訟，乃認為人民沒有自由選擇先進行是否為合法徵收處分的行政爭訟或徵收補償額之民事爭訟的「選擇權」，BVerfGE, 58,300; Aust/Jacobs/Pasternak, Die Enteignungsentschädigung, 5 Aufl. 2002, Rdnr.138.

十六條「轉換」的規定，「重新為一個行政處分之轉換」？

按此種情況更符合徵收機關「更改補償數額」的情形。徵收機關無庸將整個徵收處分一分為二：一部分維持（徵收效力部分）；一部分視為違法而變更（補償處分部分）。因為此轉換成新的行政處分 and 原處分有相同的程序及實質要件，符合行政程序法第一百一十六條第一項的規定，豈不更省事？然而依同條第二項的規定，這種轉換必須該原處分不得為羈束處分，否則不得轉換為裁量處分。然而，究竟徵收補償是否為裁量或羈束處分？以徵收的法定原則而論，當為羈束處分，所以並不妨礙其羈束處分轉換為裁量處分。更何況大法官本號解釋已提出的「裁量萎縮至零」理論，已經將第一百一十七條的裁量撤銷，易為「羈束處分」的性質，更加強了可作為轉換處分的說服力¹⁰。然而大法官本號解釋並未深論此一可能性。

如果再依行政程序法的規定，還有更簡單的方法。這是指光是徵收金額的錯誤計算，是否也可依據該法第一〇一條加以更正？則最為簡單。

上述三種徵收機關可以依職權來改變被徵收人的補償費額度，顯示徵收機關的權限甚大。但在典型的撤銷徵收處分時，如本案的情形，似乎應當以後者的轉換處分方式較佳，而不會涉及到將切割一個徵收處分為兩部分。但是本號解釋將之視為前者。可見得「牽一髮而動全身」，既然「牽引」到行政機關的撤銷權，何不也談論「轉換」的方式更為妥當¹¹？而硬要將原來一個違法的徵收處分，利用後來的撤銷權，切割為兩個不同法律效果的處分（「核准」部分不動，只動「金額」），也要擔心徵收機關也可以「主動依職權」一併將核准部分撤銷，從而使徵收計畫溯及失效，留下了：「被徵收權人是否應強制繳回補償金」（而非依土地徵收條例的第五十一條第二項的自由回復權）；善意的第三人，如需用土地人可否應信賴保護為由，請求補償（行政程序法第一百二十一條）？撤銷權可以有如此多紛擾，如果可以再援引廢止權（第一百二十二條），以及被徵收人申請撤銷或廢止權及程序重開（第一百二十八條及第一百二十九條）等，都會造成徵

¹⁰ 這也是大法官在本號解釋將涉及行政程序法第一百一十七條的裁量處分，加上了「裁量萎縮至零」理論之時，必須要討論到這種機關處分權限性質的改變。

¹¹ 上述註八所援引之最高行政法院 95 年度所援引之判字第 443 號判決，也接觸到類似的問題。按最高行政法院也同樣的在此判決中論及徵收補償處分的撤銷，可否為行政程序法第 101 條的「行政處分之更正」？最高行政法院否認之，認為必須是前者的原處分為合法，才可以為「更正」，此和違法處分的撤銷不同。這也顯示將行政程序法的制度運用在徵收處分的爭議，將有許多困擾產生。

收秩序的大亂。

（三）解鈴還需繫鈴人—重視土地徵收條例的專屬法地位

由上述討論，「恣意」的援引行政程序法的規定，將造成徵收案件秩序的混亂。因此必須「解鈴還需繫鈴人」。

以徵收的撤銷而論，土地徵收條例已經設立了救濟的程序，例如：異議、復議及行政救濟（第二十二條），是主要針對徵收補償價額之爭議，另外第五章第四十九條以下規定撤銷徵收，以及當事人的取回權（第五十一條）或優先購買權（第五十九條）。這是土地徵收條例特殊的規定，而此撤銷徵收制度且是原土地法所無，而屬於新創的救濟制度。雖然這個新制度混雜了行政程序法的撤銷與撤回，而非行政程序法的撤銷，這已是立法者有意形成的制度¹²，至於立法者是否事先已經將甫公布不久的行政程序法作深入的規定，縱且不論。但無論如何，其已明確地覺得有「另闢蹊徑」的打算，從而創立出另一種針對徵收處分與補償救濟的管道。最明顯的特色在於：「有限的撤銷機制」。

土地徵收條例第四十九條實施的撤銷徵收，是類似「行政機關自我審查」的制度，是由需用土地人對已徵收的土地，每年確實檢討有無依核准計畫及期限使用該土地，但發現該徵收之土地無庸再使用時的「善後」規定。也因此土地徵收條例第五十條第一項所規定，撤銷徵收是由需用土地人向中央主管機關申請辦理撤銷登記，而對原土地所有權人，並無向中央主管機關聲請撤銷之權，僅有請求之權，故對原土地所有權人保障並不充沛。而這種撤銷徵收的事由，依土地徵收條例第四十九條第一項有五款之多，但主要基於情事變遷為多（第四十九條第一項第一款的後段「工程變更設計」，第二款至第五款），屬於行政法的違法行政處分之撤銷，也只有第一項第一款前段的「因作業錯誤致原徵收之土地不在工程用地範圍內」。可知，土地徵收的撤銷和一般行政處分的撤銷是完全不同的制度。

另外，行政程序法第一百一十七條規定，對違法處分的撤銷乃處分機關及其上級機關的職權，可裁量行使之。但土地徵收條例只給予需用土地人擁有申請撤銷徵收權。徵收機關及其上級機關，並無主動撤銷之權。也喪失了行政程序法該條文兼具原處分機關「自我審查」，以及上級機關「職務監督」的功能，而是典型「利他」的制度，

¹² 在本條例審查過程，提案委員鄭逢時曾提到此條例第五章所提及的撤銷徵收，乃是行政法學上行政處分之廢止，見立法院公報，第 89 卷第 6 期，第 75 頁。

亦即有利於需地使用者的利益。故也和行政程序法第一百一十七條的精神完全悖離。也因此，行政程序法第一百二十一條第一項的二年撤銷期限，也明顯的不適用。整個撤銷徵收的制度，不能充分保障土地所有權人的權利，這種制度設計當有違憲之虞¹³。

故土地徵收條例顯然有意的忽視行政程序法的相關制度，另行創設一套徵收救濟制度。但是這一套新的立法設計，有意、卻沒有明白行諸條文的限制徵收機關及其上級機關的嗣後撤銷權，才會引發目前這種「雙法併用」的混亂現象。

不過，即使就傳統的適用土地法，以及適用行政程序法與行政處分的概念而論，由於一個徵收處分可能因為未遵守給予補償金期限而失效，由釋字第五一六號解釋所作的解釋明顯的立論，不妨將所有土地徵收的處分，認為負有一個「生效條件」（可援引行政程序法第九十三條之規定以論）一即公告「十五日」或行政救濟後「三個月」必須支付補償金的「生效條件」。這是我國土地徵收法制的特色，也是一個值得驕傲的特色。這種「徵收效力與限期給付補償的生效條件」，併構成成為一個完整的土地徵收處分，也符合大法官釋字第五一六號解釋理由書「此為有徵收即有補償，補償之發給與徵收土地核准處分之效力間，具有不可分之一體性所必然」的莊嚴宣示。

因此概念上，不能將此一個完整的徵收處分，嗣後區隔成兩個獨立的處分。就此意義而言，儘管目前土地徵收條例（包括撤銷徵收、買回權及復議等制度）的設計不夠完善，在保障所有權人權益方面，且有違憲的顧慮，但是如果結合大法官的解釋（如釋字第五一六號解釋），仍可以有此徵收處分之制度運作的空間。

（四）德國徵收爭訟的法制設計

當然，作為行政處分的概念之一，徵收處分也是公權力行使的典型行為態樣，對於徵收處分不服，也當循行政訴訟的管道，以及可以依據行政程序法的基本原則，來予以合法性判斷。但是必須針對徵收處分的特性，經過立法者的抉選，妥適地結合徵收法律與行政程序法的規定，而並非完全丟給行政程序法解決。

以行政法學先進的德國為例，情況便頗為複雜。根據德國基本法第十四條第三項的規定，關於徵收補償金額的訴訟由普通法院確定之。然而，徵收為典型的行政處分，因此對於徵收處分的合法性當由

¹³ 陳新民，財產權保障的陰暗角落——論被徵收人的回復權問題，刊載於：國家賠償與損失補償/公共任務與行政組織，台灣行政法學會主編，元照出版社，2007年7月，第421-422頁；並刊載於：同作者，法治國家原則之檢驗，元照出版社，2007年7月，第284頁。

行政法院裁決為妥。但為了避免「行政法院先審查徵收處分的合法性後，普通法院才審理徵收額度的爭議」的雙軌制，造成民眾與需用土地人的不便¹⁴，因此，德國在一九五三年公布的「軍事軍用地取得法」（Baulandbeschaffungsgesetz）便另闢蹊徑，在地方及邦高等普通法院內設立「建築庭」（Baulandkammer, Baulandsenate）的專庭，由兩位行政法院法官及一位民事法院法官組成，由後者擔任主席。負責關於徵收處分及補償額度合法性的審理，來配合德國基本法第 14 條第 3 項的規定。這個「混合法院」制度為一九六〇制定的聯邦建築法（BBauG）所承繼下來。該法在一九八七年大幅修正（並更名為聯邦建築法典BauBG），將三位法官改為兩位為民事法院法官，一位為行政法院法官（第二百二十條），也是表示徵收爭議多半在補償額度方面，同時，在訴訟程序方面，該法第二百二十一條明白規定適用民事訴訟法之規定，且該法也未提及準用聯邦行政程序法的規定。因此，本法的設計已經完全減弱了徵收處分與行政程序法的聯繫¹⁵。

德國這種將涉及都市計畫的土地徵收的程序完全由建築法來作統一規定，而取代適用行政程序法，這種可以裁決徵收處分以及補償額度合法性的混合法院，以及設立這種所謂的「雌雄雙體」（Zwitter）的混雜民事程序與行政程序的法院訴訟體制，可以達到專業與迅速審判的優點¹⁶，其合憲性也很早（一九五六年）就獲得德國聯邦憲法法院的承認¹⁷。

但是聯邦建築法只是聯邦一個徵收法律而已。在其他的徵收法律，仍不可避免的仍然必須分別採取行政訴訟（針對徵收處分之合法性），以及民事訴訟（針對補償額度）的程序。除非前者法律有排除規定外，否則即有準用行政程序法之餘地。但是，德國大部分的案件，可以由邦的法律來規範，而受到聯邦建築法的影響，各邦陸續制定邦統一的徵收法律，普遍採納了聯邦建築法的規定，也加以修正。

例如巴伐利亞邦徵收法（二〇〇二年最後修正），便沒有完全準

¹⁴ 德國學界對此頗為批評，也稱之為「不幸的雙軌制」，O. Kimminich, Eigentum, Enteignung, Entschädigung, RdNr.404, 1976.

¹⁵ 值得注意的是，聯邦建築法典第二百二十三條規定，對於徵收處分除非涉及補償數額部分外，其他有關授權處分部分，只限於逾越法律的界限，以及未以適當方式符合授權之目的，來行使此權限者，方得以違法為由，訴請撤銷。這個立法例與德國聯邦行政程序法第四十條及聯邦行政法院法第一百一十四條相似。此外，聯邦建築法典並沒有援引該兩法更多的條款。

¹⁶ 我國土地徵收法制定時，在立法委員侯惠仙等提出的版本（第五十七條）便有設置土地專業法庭的制度，掌管土地徵收之異議與補償的爭議，並以一審終結，見立法院公報，第 89 卷第 6 期，第 101 頁。

¹⁷ BVerfGE 4,397; Aust/Jacobs/Pasternak, Die Enteignungsentschädigung, 5 Aufl. 2002, RdNr.251.

用行政程序法的規定。只是選擇準用行政程序法與徵收性質較接近的「行政計畫」部分條款來適用。因為這種行政計畫本身便是以區域徵收或大規模之行政計畫之實施為標的，因此，有本質與程序上的相通性。該徵收法第二十三條便規定：除非本法的特別規定外，適用行政程序法相關的「形式化行政程序」(förmliches Verwaltungsverfahren)程序規定(而這便是比聯邦程序法在一九七六年所公布之德國聯邦建築法所無)。而該法第四十四條第二項，只將行政程序的一些相關規定，包括聲明異議之程序，列入撤銷徵收處分的程序之中。

然而應注意的是，上述「形式化行政程序」(德國聯邦行政程序法第六十三條以下)，乃是針對計畫行政的程序規定，並不包括行政處分的撤銷與廢止，不是一般處分，而是屬於特別行政行為的行政程序，且是我國行政程序所未採納之制度¹⁸。因此，關於徵收處分的撤銷與廢止，還有容許徵收法律特別規定之餘地，例如：德國聯邦建築法便規定徵收過程，例如：徵收計畫及過程有違法或瑕疵，都可不構成徵收處分違法的條件(聯邦建築法第二一四條)。同法第二百一十七條的規定，也宣示徵收的處分只能透過法院來撤銷，而非可由徵收機關來行使撤銷權，顯示出徵收案件強調其安定性。

同樣的，即使適用民事訴訟程序為主，也可以加入若干行政訴訟的規定，例如德國聯邦建築法特設的普通法院建築庭，在審查徵收處分的合法性時，也有特定的「兩個門檻」：第一，為事先審查程序，這是類似提起行政處分撤銷之訴的前置手續—提起異議，規定在向法院提起撤銷徵收之訴前，應向徵收機關聲明異議；第二，法院在審查撤銷徵收之訴時，應尊重徵收機關裁量判斷，除非裁量逾越目的，與法律授權之界限，而達到違法時，便不得宣告徵收處分違法而撤銷(德國建築法第二二三條)已於上文提及。

上文討論可知，德國的徵收法制及其爭議，已幾乎完全擺脫了行政程序法的影響，而強調在徵收法律本身所構建的程序規範之上，因此徵收處分只留下行政處分「空泛」的外殼，其已和行政處分連帶拘束之行政程序法的準據法，已經「名實不符」¹⁹。

同樣的日本也和我國一樣，有制定土地收用法(昭和二十六年)，作為徵收的準據法。該法第一二八條之二，也明白規定排除行政手續法第二章及第三章有關於一般行政處分的程序規定。所以不將

¹⁸ 關於這個制度以及此計畫行政規定，未為我國行政程序法所採納之問題，可參見廖義男，公共建設與行政法理，民國八十三年，第2頁以下；同作者，行政法之基本建設，第175頁以下。

¹⁹ 見Krohn/Löwisch, Eigentumsgarantie, Enteignung, Entschädigung, Rdnr.327, 1984.

行政程序法的規定適用在徵收事件，德國與日本的立法，與我國形成強烈的對比。

七、本號解釋「最長二年給付期」立意的商榷

本號解釋認為有必要將需用土地人「從速給付補償金」的期限，由土地徵收條例第二十二條第四項之規定，及釋字五一六號解釋所定三個月期限，延展到最長不得超過二年；以及可以「個案」由徵收機關視情形決定期限，其目的乃是顧及需地人的籌措財源之困難。對此，吾人亦不表贊同，理由略陳如下：

（一）由前文所述，土地徵收的發動，必須由土地需用人負有嚴肅的審慎計算，來擬定與提出徵收計畫。同時應有充分準備補償金額之義務。沒有善盡此義務，就不能「奢望」侵犯人民的神聖財產權利。土地需用人這種「事先充分計算與準備的義務」，是來自憲法位階的義務，不能夠因為土地需用人的財政支付能力而「弱化」。這也是德國財產徵收制度自威瑪共和國以來所形成的一個定律：「不得以國庫的利益，作為判斷徵收公益性及補償額度的標準」²⁰。當然，在國家瀕臨戰爭或動亂，特別是戰爭結束後的重建階段，國家財政的窘境，自然無法給予被徵收財產權人充分且公正的補償，這在各國所難免，也並非當然違憲。但對於承平國家，則不可為國庫或公庫之充裕，甚至在「為他人之徵收」，例如：為法定許可之私人企業徵收人民土地時，且為了這些大企業或大財團之財政利益，而減損被徵收人民的財產利益，否則也侵犯憲法的平等權利。

（二）就給付補償費期限的制度明確性方面，本號解釋似乎反而與釋字五一六號解釋的精神背道而馳。同樣針對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，需用土地人可能因為預算制度的僵化，而不及支付時，本號解釋從寬給予最長可達二年的展延期。吾人不能贊同這種立論，也認為這個「釋憲者的善意」，不可避免將造成我國徵收實務的紊亂。因為本號解釋認為可以「個案」(ad hoc)由徵收機關「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」，而「權宜」判斷給付補償費之期限。如此一來：1.我國土地法及土地徵收條例嚴格規範徵收補償義務的期限秩序，毀於一旦；2.究竟補償費差額需多到哪種額度，才能夠延展一年或兩年？這種授與徵收機關的給付

²⁰ 威瑪憲法第一五三條第二項也將徵收要件訂為公共福祉之必要方得為之，和基本法第十四條同。見RGZ, 136, S.123. W. Weber, Eigentum und Enteignung, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. 2, 1954, S.382.

期限之裁量權會否過於空泛，反而引發特權關說、民眾懷疑不公，徒增徵收機關的壓力？3.何況在此解釋理由提出的「裁量萎縮至零」的說法，使得徵收機關「無不撤銷違法舊補償處分，而為新處分」之義務，無疑將造成新案倍增之後果；4.這個「釋憲者的善意」，是否可能會導致某些需用土地人及徵收機關，以故意或重大過失來編低補償金額，讓人民提起救濟，經長年爭訟判決後，一旦勝訴時，才可在「三個月」內給付期間。但人民敗訴時或是訴訟和解，徵收機關還可以發現原處分違法為由，主動撤銷原處分，且可邀得「二年」的給付期！是否完全漠視了人民的權利？

（三）本號解釋理由書引用：「前述原補償處分確定後始發現錯誤，而應發給補償費過低之情形，原非需用土地人所得預見，亦無從責其預先籌措經費，以補交補償費之差額…」，作為二年延展期的考量立論。這種體恤徵收機關「一夕之間才知補償數額過低」的推論，並非徵收爭訟事件的常態。按一個徵收機關在徵收處分確定後，會主動的「發現」檢討當初補償費補償標準過低，從而經過冗長且複雜的程序，讓人民獲得「從天而降厚禮」？顯然不符合實際。徵收機關當是迫於一定的「外力」，才會翻案。例如：本聲請案的原因事實乃聲請人主張依法行使買回權，才促使徵收機關積極作出對人民行使有利之撤銷權。行政機關在此檢討的過程，正如同在本案件所經歷的訴訟過程一樣，都知道被徵收人民要求徵收機關應補發的補償數額，當不應是「突然冒出的巨額負擔」。因此，徵收機關不應措手無策！且如果囿於預算法制的僵硬，更應由釋憲解釋要求立法者或相關行政機關迅速予以修正，此豈非正是大法官釋憲制度所最能著力之處？更何況，徵收爭議發展到此時刻多半為人民長年為權利的奮鬥，且多為個案，以國家的財力也不當斤斤計較，甚或誇大徵收機關財力的脆弱性（見諸「責其預先籌措經費」之用語）。因此，本號解釋好意的顧慮徵收機關的財力負擔，恐怕「顧己失彼」，讓正義的天平不當的偏向徵收機關的一方。

八、結論

綜上所述，本號解釋過於顧慮及保護徵收機關及需用土地人「給付不能」的權益，而以犧牲人民財產權利為代價，也將我國土地法自民國十七年施行以來所樹立的儘速給予補償費的立法美意完全背道而馳。吾人須知我國當年是以何等匱乏的國家財力，還要毅然追上當時歐美社會先進的補償體制，今日豈可絕然背棄之？所以「迅速補償」

應當作爲我國徵收法制的最重要特徵之一，也是釋字第五一六號解釋所強調徵收處分效力與發給補償費間有「不可分之一體性所必然」。本號解釋似乎未重視這個原則的力道。

在本號解釋論理所認可的援引行政程序法第一百一十七條「嗣後撤銷權」，且課予徵收機關「無不撤銷前違法補償處分，另爲新合法處分的義務」，勢將造成徵收法制的亂源。本來本件聲請案的提出，應該是一個提供檢討土地徵收條例是否可以充分作爲徵收處分的程序準據法之契機。而暫時且在過渡期間內，將行政程序法作爲補充法源，才會符合土地徵收條例第一條所規定的「排他性」之準據法的立法目的。不過本號解釋似乎並不認爲土地徵收條例有任何需補足之處，也未肯認「土地徵收條例與行政程序法應暫時居於主、從之地位」²¹，也似乎未察覺全部引用行政程序法於判斷徵收處分及補償的合法性判斷與撤銷等將引起的紛擾，吾人深以爲憂。我國土地徵收條例的立法，應該可以擺脫德國法制的複雜，對徵收的程序做完整的規範。然而我國土地徵收條例規定之時（民國八十九年二月二日），行政程序法早在整整一年前已公布（民國八十八年二月三日），但立法時，沒有看到起草機關及立法委員論及應否採納行政程序法的相關規定，遑論排斥行政程序法的討論。故以立法的先後，土地徵收條例雖取得了「後法且特別法」的地位。但這是一個不周全的準據法適用例子！土地徵收條例應該要全盤檢討哪些行政程序法的法理與制度可以援用，否則即是屬於立法的疏失。這個疏失涉及了較爲複雜的修法工作，因此本號解釋爲何不「訂下二年落日條款」，要求立法者全盤解決此問題？

吾人還認爲釋字第五一六號解釋定下「三個月」的「合憲展延」，可以及於徵收機關的撤銷原處分、而爲新的補償處分之上。如果就此部分作出本號的補充解釋，吾人是可贊成之²²！但本號解釋顯然採取否定的立場，而本號解釋也要求立法者應規定撤銷原徵收補償及給付差額的「期限」，且規定了二年的過渡期，吾人也很悲觀的認定，日後立法者恐怕也會依此號解釋，將「二年展期」的釋憲用語，放入至新增條文之內！

「土地爲財富之母」，國家必須訂定最嚴格保障人民財產權益之

²¹ 類似的見解，如德國學者R.Schmidt認爲即使土地徵收法明白準用行政程序法的有關「形式化行政程序」（即行政計畫）部分的條文，但也只是「附帶性質」的準用而已，可參見R.Schmidt, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rdnr. 1183, 12, Aufl., 2008.

²² 參見本號解釋葉百修大法官部分協同意見書。

徵收法制，才能符合現代憲法的財產權保障原則²³！在土地資源有限的現在，人民擁有的土地一定是成為社會鉅富，特權者覬覦的標的。嚴格的法律規定，審慎的程序規定將是保障「有土人民」可防衛這些覬覦者企圖的唯一機會，這也是國家司法權力必須大力介入的神聖場合！釋字第六五二號解釋既已作出，吾人只能期待立法者必須明確理解本問題的癥結所在，從速的全盤檢討土地徵收條例所構建的徵收法制的極度不完善性，這個修法的工程，絕非易事，著眼其對人民權利的極大重要性，當然不容立法者含混過關。我們期待立法者這種「負責任」的振作及幡然自省了！

²³ 這也才是財產權具有「制度性保障」功能的真諦。