

憲法正當程序在財產權保障的 實踐與檢討

鍾瑞楷*

壹、前言

財產是個人所賴以維繫個人生存及自由發展其人格的生活資源¹，也具有個人奮鬥進取之誘因與社會進步發展之原動力的功能²，加諸財產權具資源有限性的特質，因此憲法第15條保障人民財產權，避免國家或第三人不當侵害，惟財產權並非神聖不可侵犯的絕對權利，因私人財產權的價值是由整體社會而非個人單獨創造，若僅強調私人財產權保障而無節制，往往徒令少數人獲利整體社會反因此受害，所以討論財產權保障也須與其社會義務一同討論³，當有害公益或有助公益時即應允許政府調控（剝奪或限制）進行資源

重新分配，不過政府剝奪或限制財產權，必須符合法律保留原則、法律明確性原則、比例原則與平等原則等，才具有合憲性⁴，而對財產權被剝奪或限制的人民而言，相較未受剝奪或限制的其他人，其係因公益而受特別犧牲⁵，自應合理補償，但實務上，政府發動財產權剝奪或限制的程序時，是否確出於公益目的？有其必要性？是否補償？補償金額是否合理到位？往往是爭執核心，也係財產權保障法制規範重點，而財產權保障的正當程序則在促使政府面對上開問題時，能以嚴謹程序讓人民參與決策與人民溝通歧異，使人民得完整表達意見，避免政府剝奪或限制的程序及決定發生錯誤，違背憲法對人民財

* 本文作者係法務部檢察司訴訟科科長，曾為執業律師

註1：釋字第596號、709號及732號等解釋參照。

註2：吳庚、陳淳文，《憲法理論與政府體制》，三民書局總經銷，2016年9月增訂4版，頁239。

註3：有關財產權之特別犧牲與社會義務之說明可參見林明鏘，〈財產權之特別犧牲與社會義務-評司法院大法官釋字747號解釋〉，《月旦裁判時報》第64期，2017年10月，頁5以下。又憲法第143條第1項規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買。」就此而論我國土地之原始所有權既屬於全體國民所有，人民依法始能取得土地所有權，然具何等資格之人始能取得土地所有權，即涉國家有限資源合理分配議題，且實務上難以迴避的對不特定多數人將產生分配不均之現象，為導正此等分配不均之情形，該受分配之土地本身自應承擔相當之社會義務。

註4：吳庚、陳淳文，前揭註2，頁253。

註5：有關財產權之剝奪或限制，德國學界對其非屬其社會義務應忍受之範圍而應予補償理論討論甚多，參見陳新民，《憲法財產權保障之體系與公益徵收的概念，憲法基本權利之基本理論》（上），元照出版公司，2002年7月，頁327以下。

產權保障意旨，也避免政府與人民因對話溝通不良相互猜忌，產生嚴重對立，增加後續處理的行政成本，以下本文即在探討正當程序在我國現行財產權保障法制的實踐，並參考比較美國法制，討論正當程序應如何建置方能符合憲法財產權保障之意旨。

貳、財產權保障與生俱來的挑戰與難題

政府對於財產權的剝奪或限制，日常生活實例比比皆是，從土地徵收、既成道路成立公用地役關係（釋字400號）、限制土地所有權人在其所有騎樓擺設攤位以避免妨害行人通行（釋字564號），到指定古蹟禁止修繕改建，甚或最近因新冠肺炎疫情（COVID-19）所徵用的防疫物資如口罩皆是其案例，而考量財產權剝奪或限制的針對性，與未受剝奪或限制的多數人相較，對財產權人顯有不公而形成特別犧牲，若以目前財產權法制較為完備的土地法規觀察⁶，本文以為政府的剝奪或限制行為需符合公益性、必要性且補償金額需有合理性方有正當性，但由於相關要件判斷屬不確定法律概念，本身極具高度抽象

性與解釋空間⁷，故實務上剝奪或限制是否具公益性、必要性（包括公益性是否大於財產權所有人受損私益判斷）、是否補償、補償金額是否合理，民眾感受判斷與官方決策多有不同，若未能充分而有效溝通，將造成重大社會事件並成為官民衝突的引爆點，例如大埔農地徵收案、臺鐵臺南鐵道東移徵收土地案、文林苑都市更新案等，在近期都因土地徵收或限制而成為重大官民衝突的社會事件。故有學者即稱為確保公益不致扭曲變形成為私益，正當法律程序的建構是重要的配套措施，可「透過正當法律程序，來具體化公共利益之內容」⁸。

若能在法規中強化財產權被剝奪或限制者之參與溝通機制，使政府得以嚴謹而透明公開的行政程序與其進行充分而有效溝通對話，或能釐清雙方爭點（特別是在事實認定部分），降低官民衝突可能性，也可使政府在決策前，有充分的資訊避免依錯誤或不完整事實作成決策且得評估後續所可能支付之額外行政或經濟成本（包括處理衝突及若剝奪或限制處分遭撤銷或廢止，所需支付的行政、經濟成本），而使其決策更具合理性。

另外，徵收是以一般私有財產權為客體，不以土地為限⁹，除土地徵收外，政府亦可徵

註6：土地徵收條例第3條規定：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：…。」同法第30條第1項規定：「被徵收之土地，應按照徵收當期之市價補償其地價。…」

註7：有關土地徵收要件屬不明確法律概念，其判斷及司法審查標準之說明，可參見李惠宗於「土地徵收之實體與程序正義座談會」會議綜述之發言，《月旦法學雜誌》第229期，2014年6月，頁261-270。

註8：林明鏘，〈都市更新的公共利益——兼評司法院大法官釋字709號解釋〉，《台灣法學雜誌》第227期，2013年7月，頁127。

註9：謝哲勝，《準徵收之研究-以美國法之研究為中心，財產法專題研究（二）》，元照出版公司，1999年11月初版，頁223。

收土地外之其他財產權，惟我國並無通盤適用在土地或其他財產權之法制，徵收土地有土地徵收條例等規定，然徵收動產卻無專門規定，其名為「徵用」、要件與土地徵收有別且散見於個別法規中，又動產徵用亦是國內財產權保障法學論述上的沙漠，少有討論，然自新冠肺炎疫情於109年1月底爆發以來，政府因應國內防疫需求徵用國內醫療用口罩並禁止口罩出口，期限自109年1月底至6月底止，而徵用全國生產口罩廠商共66家¹⁰，而據中央疫情指揮中心的統計從1月31日到4月11日期間政府徵用口罩的數量總計為6億6,873萬片¹¹，又個別口罩價格雖便宜（疫情期間一般醫療用口罩每個為新台幣5元），但因徵用數量龐大，且這波疫情造成全球大流行，國外疫情嚴重，口罩用量亦需求孔急，價錢也自然水漲船高（在疫情嚴重的西班牙一個醫療口罩甚至要近萬元新台幣天價、日本也出現一盒醫療口罩賣新台幣4500元的超

高價¹²），另口罩外銷商機也十分驚人，日前西班牙、法國及美國加州分別向中國大陸訂購30億、10億及4億個口罩¹³，政府徵用口罩對廠商所造成的經濟損失，絕不亞於於土地徵收所有權人所受之損失。

另一方面民眾對政府以公益為名徵收私人土地，而將該土地挪為他人私用（非公用），致他人獲利情形向來反對，而不認該徵收行為具備公益性與必要性，釋字第732號解釋亦持反對立場（其認臺北市政府依大眾捷運法相關規定，徵收捷運站毗鄰地區之土地，以供私人建商進行聯合開發，因該等規定雖有達利用土地資源、促進地區發展並利建設經費之取得等公益目的，但因對土地被徵收者並非損害最小的必要手段，需用地機關仍可以其他適當且對土地所有權侵害較小之方式達成相同目的，故該等規定遭宣告違憲），然弔詭的是如本次疫情政府徵用口罩挪供全民私用，相信絕大多數民眾係支持政

註10：據經濟部統計國內口罩產量至4月中一般醫療口罩為每日1500萬片（到5月中每日為1700萬片）、醫療用N95口罩數量則為每日10.5萬片，工商時報2020年4月8日報導，網址：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200408004855-260410?chdtv>（2020.4.25瀏覽）；經濟日報2020年2月23日報導，網址：<https://money.udn.com/money/story/5612/4343163>（2020.4.25瀏覽）。

註11：工商時報2020年4月13日報導，網址：<https://ctee.com.tw/news/policy/251539.html>（2020.4.25瀏覽）。

註12：聯合新聞網2020年3月23日報導，網址：<https://udn.com/news/story/120944/4435944>（2020.3.26瀏覽）；聯合新聞網2020年3月6日報導，網址：<https://udn.com/news/story/6810/4393372>（2020.3.26瀏覽）。

註13：ETtoday新聞雲2020年4月1日報導，網址：<https://www.ettoday.net/news/20200401/1682259.htm>（2020.4.15瀏覽）。ETtoday新聞雲2020年4月5日報導：網址：<https://www.ettoday.net/news/20200405/1684082.htm#ixzz6M486j4u4>（2020.4.15瀏覽）。Los angeles Time 2020年4月5日報導：，網址：<https://www.latimes.com/california/story/2020-04-20/gavin-newsom-n95-masks-byd-chinese-company-california-legislature>（2020.4.25瀏覽）。

府政策認其具備公益性及必要性，不過對口罩被徵用的廠商而言，可能未必作如是觀，因此在徵用法制上有無使被徵用者亦有一程序參與機制，使其能對政府的徵用行為表示意見，以驗證政府徵用行為的適法性與適當性，也是觀察我國財產權保障法制正當程序是否完備的一重要指標。

參、正當程序保障

一、意義、類型及功能

正當程序 (due process) 一稱正當法律程序 (due process of law) 其理念源自英國法上之「自然正義法則」 (rule of natural justice)¹⁴；而憲法上之正當程序，旨在確保國家一切權力 (包括行政、立法及司法) 行使之公平、合理，故其自應貫徹於國家行政、立法及司法等部門之行為，亦即正當程序旨在追求程序正義 (Verfahrensgerechtigkeit)，申言之，自國家角度以觀，程序正義是指公權力透過公正、公開、參與等程序之民主運作機制，以其在通案上確立其行為之形式合法性，並在個案上使憲法保障人民的基本權利得以實現，以期同時兼顧政府效能及獲得人民信賴，而取得該國家行為之實質正當性，正當程序所追求的程序正義，既是手段也是目的，既要保障基本權利，同時也要能兼顧政府效能¹⁵。

美國實務上將正當程序保障 (due process guarantee) 區分為「程序上正當程序」 (procedural due process) 及「實質上正當程序」 (substantive due process)，前者為政府限制人民「生命、自由或財產」時，應經如何程序方為正當之問題，後者則為法院應如何審查法律內容，以確保其公平判決之問題¹⁶，詳言之，程序上正當程序旨在確保國家權力行使之程序公平，我國憲法第8條有關人身自由限制或剝奪之程序規定即屬之，而「程序正當」所審究者，乃系爭公權力之行使應經如何程序方為正當的問題；實質上正當程序則在確保國家權力作用之實質公平，其功能與我國憲法第23條所揭示之比例原則及法律明確性原則相當，而「實質正當」所關切者，乃系爭法律之內容是否「合理」，從而能否發生法之拘束力的問題¹⁷。

二、我國正當程序之憲法上依據：

正當程序在我國憲法上之依據未見明確，學說之看法大抵可歸納為：一係主張得由憲法第8條有關保障人身自由之「正當程序要求」規定所導出，人身自由以外之基本權利則得以舉重明輕等法理解釋，於個案適用上類推適用該條之「正當程序要求」，此等主張之優點在於法有據 (憲法第8條規定)，且富有彈性 (得視個案情形決定類推適用與否

註14：所謂自然正義者，顧名思義，即任何人不假思索，依其本有之理性即可判斷其為正當是也。湯德宗，〈論正當行政程序〉，《行政程序法論》，元照出版公司，2003年10月，2版，頁8。

註15：李震山，〈論「程序基本權」之建構與落實〉，《行政程序法之檢討與傳播行政之爭訟》，臺灣行政法學會學術研討論文集 (2003)，2003年7月，頁66-67。

註16：湯德宗，〈憲法上的正當程序保障〉，《行政程序法論》，元照出版公司，2003年10月，2版，頁170。

註17：湯德宗，前揭註16，頁173、204。

及其範圍)¹⁸，缺點則在於適用之不明確而恐留有恣意之虞。

另一則係主張人身自由以外之其他基本權利本身，已內建「正當程序之保障」功能在內，如釋字491號解釋稱「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」¹⁹，亦即每項基本權利的實踐，都包含著程序的內容（Verfahrensgerechtigkeit der Grundrecht），而有程序保障的需求及功能，此乃從憲法保障個別基本權的客觀功能面向中推導而出，進而要求公權力行使應踐行正當法律程序（即公正、公開、參與等程序之民主運作機制）²⁰，此等主張之優點為操作簡便（毋須類推適用），缺點則在於法無據²¹。另有學者延續由個別基本權的客觀功能面向中推導而出「正當程序之保障」之說法，認既然個別基本權利皆已內建程序保障之需求及功能，則得將性質相同之「程序保障」提昇為「程序基本權」（Verfahrensgrundrecht），就如同平等權、人性尊嚴、一般人格權般，既內建於各項具體之基本權利中，亦得外顯為憲法原則²²。

三、憲法正當程序之內容及操作方法

本文所討論之憲法正當程序係美國憲法所謂程序上正當程序，故以下另就其內容及操

作方法加以論述，「正當法律程序」內容謂何？美國憲法並無明文規定，聯邦法院之判例僅於具體案件發生時，依其情事論述之，因此學者引述「從有機會向某一政府官員私下表示不滿，到正式的審判程序」，都有可能成為符合正當法律程序的要求，但其內涵，大抵離不開聽證的格局，而行政程序中最完備的程序保障，就是採與司法審判相同的保障²³；另美國聯邦巡迴第二上訴法院法官H. Friendly將憲法上正當程序保障的內容（即公正聽證fair hearing）拆分為下列10項要素：「（一）公正之法庭、（二）告知擬採取之行動及理由、（三）反駁擬採行行動之機會、（四）聲明證據之權（包括傳訊證人之權）、（五）獲悉不利證據之權、（六）詰問對造證人之權、（七）完全依證據作成決定、（八）選任辯護人之權、（九）法院就提出之證據作成筆錄及（十）法院應以書面載明事實認定及裁決之理由。」²⁴而在實務個案判斷上要踐行何種正當程序，多不脫在此10要素底下進行各種排列組合。

而在操作方法上，美國法院首先界定系爭利益是否攸關當事人之「生命、身體及自由」？如是，則再考量用以剝奪或限制該等利益之程序是否「正當」？因是否攸關當事人之「生命、身體及自由」之判斷，其標準

註18：湯德宗，前揭註16，頁198。另參見湯德宗前大法官在釋字709號解釋協同暨部分不同意見書之說明。

註19：湯德宗，前揭註16，頁198-199。

註20：李震山，前揭註15，頁68。

註21：湯德宗，前揭註16，頁199。

註22：李震山，前揭註15，頁68。

註23：葉俊榮，《環境行政的正當法律程序》（國立臺灣大學法學叢書76），瀚蘆圖書出版公司，2001年11月，頁82。

註24：Henry J. Friendly, Some kind of hearing, 123 U. Pa. L. Rev. 1267, 1279-1296 (1975).

尚為明確故判決不甚困難，惟該程序「正當」與否之判斷方為困難之所在²⁵；至於「程序正當」違憲與否之標準，涉系爭公權力之行使應經如何程序方為正當，乃一相對性問題，應權衡個案相關因素認定之，亦即採「利益權衡標準」(a balancing test)²⁶；而判斷系爭利益應受程序保障的程度，會直接因私益受影響的程度、該程序保障的有效性及採行該程序所造成的負擔及不利益的結果而有不同，故透過利益權衡標準的檢測結果難免會是不確定及主觀的²⁷。

另憲法上正當程序保障具有門檻的性質，為最起碼的程序要求，任何法律不得與之對抗，立法者可依其裁量，在此門檻上更增加法律上正當程序的保障²⁸，而排除相關程序所作成的行政處分，可能有違憲瑕疵而遭到撤銷²⁹。

肆、美國法上有關財產權保障程序性正當程序的適用

美國法上有關財產權保障程序性正當程序

(procedural due process) 依據源於美國憲法增修條文第5條規定³⁰：「任何人不得未經正當法律程序被剝奪生命、自由或財產，私人財產未經公正補償不得徵收作為公共使用。」及增修條文第14條規定³¹：「國家未經正當法律程序，不得剝奪任何人的生命、自由或財產。」，又美國法上剝奪財產權的法制為徵收(Eminent Domain)，傳統上指州取得私人財產供公共使用之權利，此種徵收權力被認為是政府基於統治行為所得行使之權利，泛指物理上取得私人財產權之情形(不限於土地)，憲法增修條文第5條所指的私人財產對不同類型的財產並無區別，因此無論徵收房屋或汽車，政府都應予補償³²，而在1970年代美國聯邦最高法院作出了一系列有關程序性正當程序的判決，擴張並明確正當程序條款的適用範圍及內涵，該時期因而被美國學界稱為正當程序革命(The Due Process Revolution)³³，在1970年程序性正當程序革命之前的200多年，美國法院審理有無違反正當程序條款基本上都是以普通法、歷史、傳統和習俗等因素，評估現有程序是否

註25：湯德宗，前揭註16，頁170-171。

註26：湯德宗大法官釋字709號解釋協同暨部分不同意見書。

註27：Henry J. Friendly, *supra* note 25, 1278.

註28：吳庚大法官釋字491號協同意見書及湯德宗，前揭註16，頁201-203。

註29：廖元豪，〈儀式性質的聽證權，聽證制度之理論、制度及實務〉，《台灣行政法學會兩岸行政法學術研討論文集》，2008年，頁282。

註30：U.S. CONST. amends. V (No person shall be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation.)

註31：U.S. CONST. amends. XIV (Nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.)

註32：Horne v. Department of Agriculture, 576 U.S. 350, 2426 (2015)；中文文獻可參見謝哲勝，前揭註9，頁226。

註33：Jason Parkin, Dialogic due process, 167 U. Pa. L. Rev. 1115, 1116-1117 (2019). D. Zachary

合憲³⁴，如該時期聯邦最高法院使用歷史判斷模式（historical approach）來判斷程序是否正當，即該程序是否符合當初制憲者心中所期待的程序，也就是以制憲者的原意來做為程序正當性的判斷基準（這種標準的困境在於制憲者的原意無法因應時代變遷滿足現代社會的需求）³⁵，但在1970年程序性正當程序革命後，最高法院除採擴張的新財產權概念外（非普通法下傳統的財產權觀念），也改以成本及利益的權衡方法去評估現有的程序是否符合正當程序條款。

以下本文主要將介紹這時期數個有關財產權保障的重要聯邦最高法院判決，以說明美國程序性正當程序在財產權保障之適用基準及內容：

一、Walker v. City of Hutchinson³⁶案

（一）事實

Walker先生在堪薩斯州的哈金森市擁有土地，市政府為了要拓寬道路而徵收其土地，依據該州的法規，法院將指定3位委員以決定給予被徵收者財產遭徵收及所受其他損害的補償金，而此3位委員應於相關補償程序開始至少10天前通知地主，而這類通知得逕寄給

地主或刊登於該市官方的報紙上，本件徵收對該地主的通知只有公開在該市的報紙，地主主張他沒被通知故不知其土地被徵收，故該州就徵收可於報紙刊登通知的規定，違反美國憲法增修條文第14條，然堪薩斯州的地院及最高法院審理本案時皆認由於有州法規範，故以報紙刊登通知符合正當程序³⁷。

（二）判決及理由

聯邦最高法院判決（大法官Black主筆）認為於徵收補償金的聽證舉行前應給被徵收者通知（Notice），因正當程序要求在對財產被徵收者決定公正補償之前，需進行聽證程序，聽證若無通知將無意義，而通知採行標準可依實際情況而有不同，如當事人失蹤或不知地址，就無法要求親自對他本人進行通知，本家中州法規雖然許可以報紙刊登通知，但因為現實上報紙出版物很少能確實通知到地主參與相關徵收程序，且本案市政府知道被徵收者的姓名、地址，也無重要或具有說服力的理由說明為何不對被徵收者本人進行通知³⁸，其次，在本文中州政府援引本院1889年的Huling v. Kaw Valley Railway & Improvement Co.³⁹一案的判決合理化其報紙通知程序，但該案係認為若土地所有權人非本地居民時，始得以報

Hudson, Eminent Domain Due Process, 119 Yale L.J. 1280, 1317 (2010). JESSE H. CHOPER ET AL, CONSTITUTION LAW: CASES-COMMENT-QUESTIONS 556 (10th ed. 2006).

註34：Jason Parkin, supra note 34, 1123-1124.

註35：聯邦最高法院第1次運用歷史判斷模式來判定程序是否正當，是在1855年的Murray's Lessee v. Hoboken Land & Improvement Co.案中（59 U.S. 272），但在1884年的Hurtado v. California案（110 U.S. 516）中便不再採用，相關說明參見葉俊榮，前揭註23，頁76-77。

註36：352 U.S. 112 (1956).

註37：Id. at 200-201.

註38：Id. at 202.

註39：130 U.S. 559 (1889).

紙等出版物為通知，與本案情形不同，此外，若對政府於出版物進行通知程序無限制，將導致政府可恣意決定補償金，故本案通知不符合憲法增修條文第14條的正當程序⁴⁰。

二、Goldberg v. Kelly案⁴¹

(一) 事實

紐約州及紐約市在對其請領社會福利受補助的居民停止社會補助前，並未對其等進行通知及舉行聽證，因而遭Kelly等人提起訴訟認該停止補助行政程序違反憲法增修條文第14條，在訴訟提出後，紐約州及紐約市對其等補行通知及聽證程序⁴²，而依紐約州及紐約市修正後的社會補助相關法規，當政府決定終止補助前，會寄給受領補助者一封信陳述終止理由，並通知其若有反對意見，可在7天內向補助機關提出書面意見請求行政複審，地方法院經審理後則認只有證據聽證的方式始符合憲法增修條文第14條的要件⁴³。

(二) 判決及理由

聯邦最高法院判決（大法官Brennan主筆）首先對憲法增修條文財產的定義採取較之前判決更廣泛的財產利益認定，不侷限於傳統普通法上財產的概念，舉凡社會福利資格、醫生律師的專業執照、契約或退休金權都可視為財產利益⁴⁴。

其次，本案中所謂地停止補助金額前的聽證，並非形式上要與司法審判或準司法審判相同，但必須為公平聽證（fair hearing）能提供社會福利受領者（welfare recipient）一個全面性的行政複審，而這聽證的目的只有一個就是為了要保護受領者能對抗政府停止補助的錯誤，並讓政府決定是否停止補助的理由有正確性⁴⁵，因此聽證須在合理的時間以合理的方式舉行（at a meaningful time and in a meaningful manner），因此受領者需有適時且適當的通知（timely and adequate notice）以就政府的停止計畫提出詳細的答辯理由，故本案中事前聽證的權利就很重要，如此被終止人在終止決定做成前，才有機會檢視該終止決定是否出於錯誤的事實而做成⁴⁶。

另依憲法增修條文第14條所定的程序性正當程序，本案所需舉行的聽證應為證據聽證（evidentiary hearing），賦予該受領者得以親自（無律師陪同）在審查其得否續領補助的官員前以口頭提出證據，或對反對不利的證人進行交互詰問（to confront or cross-examine adverse witnesses）⁴⁷，換句話說，此等證據聽證並非僅賦予社會福利受領者提出書面文件的機會，因社會福利受領者受其教育程度侷限及無法獲得專業協助，故提出書面文件對其等而言並不切實際，且以口頭方式對決

註40：352 U.S. 112, 203 (1956).

註41：397 U.S. 254 (1970).

註42：Id. at 256-257.

註43：Id. at 258-261.

註44：Id. at 262 n.8. See also Reich, *The New Property*, 73 *Yale L.J.* 733 (1964).

註45：Id. at 266-267.

註46：Id. at 267-268.

註47：Id. at 268.

策者直接表達意見更具彈性⁴⁸，故本案最高法院判決認停止補助行政程序未踐行上開證據聽證程序而違反憲法增修條文第14條。

三、Fuentes v. Shevin⁴⁹案

(一) 事實

上訴人是銷售家庭用品的經銷商者，他們對佛羅里達州法律和賓夕法尼亞州法律規定允許債權人在無法院判決前，得透過該州的沒收扣押條款（replevin provisions）扣押其貨物的合憲性提出質疑。這些條款允許債權人在不經聽證或未事先通知他方情況下，透過簡易程序片面向法院書記官申請一判決前令狀（a prejudgment writ），在提存欲扣押財產兩倍保證金後，法院的司法行政官得執行該令狀而扣押財產，而被扣押人則需提存相同保證金（佛州規定）或提交財產價值切結書（賓州規定）始得避免自己被扣押的財產轉讓給扣押令狀的申請人⁵⁰。

(二) 判決及理由

聯邦最高法院判決（大法官Stewart主筆）認為通知及聽證權須要在財產權的剝奪發生前行使，才能發揮完全效用，在憲法增修條文第14條及第5條中早已承認事前的聽證程序，雖然正當程序可以依案件的本質、所涉及到利益的重要性及可能發生的後續程序，而許可聽證辦理形式上不同，但無論聽證舉辦的形式如何，在有爭議的財產權剝奪生效

之前，都必須有聽證的機會。換言之，正當程序所要求的聽證雖其形式不固定，但最根本的要求是在被剝奪任何重大財產利益之前，給被剝奪者聽證的機會，除非特殊情況下，某些政府的正當利益危在旦夕（some valid governmental interest is at stake），才有理由將聽證延遲到事件發生之後再舉行⁵¹。

因此最高法院認為，而本案中佛州和賓州的沒收扣押條款，因為未賦予財產所有權人於其貨品遭剝奪前有事前聽證之機會，故並不符合憲法上的正當法律程序。但只要這些債權人透過公正的事前聽證程序，證明其等對扣押貨物的債權，最高法院並不質疑州有權力在法院最終判決前，得扣押財產以保護債權人利益⁵²。

四、Mathews v. Eldridge⁵³一案

(一) 事實

本案當事人George Eldridge長期患有焦慮性及背疾，依社會安全法（Social Security Act）得享有社會殘障給付，但美國社會安全機關卻來信通知Eldridge因根據調查其症狀有所減輕，故將暫時終止其殘障給付，Eldridge遂對美國健康教育及衛生部長提起訴訟認終止給付的行政程序有違憲之虞，其爭點在於社會殘障給付的受領者在政府終止其補助前，依憲法增修條文第14條政府是否需為其舉行證據聽證（evidentiary hearing），Eldridge援引

註48：Id. at 269.

註49：407 U.S. 67 (1972)

註50：Id. at 67.

註51：Id. at 82.

註52：Id. at 96.

註53：424 U.S. 319 (1976).

Goldberg案的前例認政府終止殘障給付前應進行證據聽證，部長則認為Goldberg案的事實是終止社會給付與本案終止殘障給付不同，殘障給付需基於經濟的需求政府才提供補助，美國維吉尼亞州聯邦地方法院判決部長敗訴，部長遂上訴至聯邦最高法院⁵⁴。

（二）判決及理由

聯邦最高法院判決（大法官Powell主筆）認為正當程序是有彈性的，其所要求的程序性保障須視具體的情況而定⁵⁵，不可一概而論，之所以要進行程序正當程序的理由係因多數案件中在事實發現過程中，往往先天有認定錯誤的風險（procedural due process rules are shaped by the risk of error inherent in the truthfinding process）⁵⁶，更精準地說決定是否須適用特定的正當程序需符合下列3要件：第一、私人利益受到政府行為的影響；第二、私人利益有遭政府程序錯誤剝奪的風險，及運用其他額外或替代的正當程序另有可維護的價值；第三、政府的利益，包括職務擴張、額外或替代程序可能增加政府財政或行政的負擔⁵⁷。

而本案中最高法院認為：首先，殘障補助並非基於財政上的需要，與勞工的收入或可獲補助的其他資源（如其他家庭成員的收入或其損害賠償金、保險金等）完全無關，而殘障補助受領者如遭終止補助而使其所得低

於生存水準時，他還是可以請領政府其他社會補助，因此本案與Goldberg案不同⁵⁸；其次，本案需考量終止殘障補助前決策程序的公正性及可信賴性（fairness and reliability），而有關勞工生理及心理狀況的醫學評估對是否終止決策則是必要的，在多數案例中這些醫學評估須由醫學專家為之，因此本案即使給予當事人證據聽證的機會，其所可維持的價值實質上還是少於Goldberg案⁵⁹，此外，本案例中，決定有無受領補助資格重要訊息是來自於諸如主治醫生評估報告的醫學資訊，而這類醫學專家與Goldberg案中的社會補助受領者或非專業的證人相較，用書面文件與這些專家溝通將更有效率，且醫生的結論報告通常可以透過X光、會診或實驗室測試得到證明，而這些書面資訊通常比口頭陳述更經得起檢驗⁶⁰；最後，衡量舉行適當正當程序的要件為公共利益，此包括行政負擔與其他社會支出，而在本案證據聽證可預見的支出包括：舉行聽證本身的支出及需在終止決定做成前仍對不適格的傷殘受領者繼續發放殘障金額，故政府一旦決定舉行聽證後，對受領補助可能遭判定不符資格者而言這是種誘人的選擇，因為若舉行聽證，這些福利至少將持續發放到聽證程序結束為止，然社會福利的資源有限，若將資源拿去補助那些被行政程序初步認定不需要補助的人，最後卻可能

註54：Id. at 323-326.

註55：Id. at 334.

註56：Id. at 344.

註57：Id. at 334-335.

註58：Id. at 342.

註59：Id. at 343-345.

註60：Id. at 345.

減少真正需要受補助者的資源⁶¹。

故最高法院認為憲法增修條文第14條所謂程序性的正當程序並未要求政府於停止本案社會福利受領者的補助金額前需舉行證據聽證。

五、Jones v. Flowers案⁶²

(一) 事實

阿肯色州政府因Jones先生長期積欠其位於小岩城市房屋的稅款，而將該屋進行拍賣抵稅，州政府將通知郵寄至該地址，告知Jones須儘速繳納欠稅，否則將拍賣其屋，但因Jones已搬離該屋，該屋現由其前妻居住，寄達當日遂無人簽收此通知，亦無人於郵局領回該通知，郵局於是將該通知退回並註明無人領取（unclaimed），拍賣前州政府另於報紙上刊登該屋拍賣訊息，再將繳稅及拍賣通知郵寄至該屋地址，惟因無人簽收而遭郵局再次退回並註明無人領取，該屋遂拍賣轉讓給Flowers女士，之後Jones則對州政府及Flowers提出訴訟⁶³。

(二) 判決及理由

聯邦最高法院判決（首席大法官Roberts主筆）認為當州要因房屋所有人欠稅而拍賣其財產前，憲法增修條文第14條的正當程序要求政府必須提供財產所有人合乎案件本質的通知及聽證機會⁶⁴，故如欠稅拍賣的郵寄通

知因無人領取而遭退回，如果實務上可行，州必須採行其他合理方式於拍賣前再通知財產所有人，在本案中，由於採行其他合理方式的通知對州政府來說是能做到的，但州政府卻什麼也沒做，因此最高法院認州政府僅以郵寄通知屋主，違反憲法增修條文第14條的正當程序⁶⁵。

最高法院進一步說明正當程序並非要求政府在剝奪財產所有人的財產前，一定要將通知親自送到其手中才符合要件，但仍要求政府在任何情況下，皆要想辦法將通知寄給被剝奪者，以賦與他們有合理機會與時間表示反對意見的機會⁶⁶。本案Jones已經搬家無領取該通知書的可能性，其他合理的後續措施可為在該地址的前門上張貼通知，或將無法遞送的郵件給該地址的「居住者」留存，而這兩種方法都能增加欠稅者獲知房屋將要被拍賣訊息的可能性，而大多數州在欠稅拍賣房屋的法規中都定有類似通知方法⁶⁷，本案由於州政府對房屋所有人採行了取得並變賣房屋的最強手段，因此最高法院認為，當州政府知悉通知信因無人領取而被退回時，州政府還必須要想辦法透過其他方式讓財產所有權人取得通知⁶⁸。

六、小結

根據上述介紹的美國聯邦最高法院判決可

註61：Id. at 348.

註62：547 U.S. 220 (2006).

註63：Id. at 223-225.

註64：Id. at 223.

註65：Id. at 225.

註66：Id. at 226.

註67：Id. at 235.

註68：Id. at 236,239.

知，美國法上有關財產權保障的正當程序運作概貌為：

- (一) 美國憲法所規範程序性正當程序是以事前的通知及聽證程序保障為論述主軸核心，且兩者相輔相成，不可缺少⁶⁹，而財產剝奪後的聽證程序並無法取代財產剝奪前的聽證程序⁷⁰，此外，即便政府有提供財產權被剝奪者補償，仍無礙於其主張政府的徵收程序違反正當程序⁷¹。
- (二) 程序性正當程序的作用目的並不在保護個人免受生命、自由或財產的剝奪，而是在保護個人不被錯誤的或不公正的 (the mistaken or unjustified deprivation of life, liberty or property) 剝奪生命、自由或財產，以避免財產權人對財產的使用及佔有被政府獨斷地侵占，且將財產權剝奪所生的不公平或錯誤最小化⁷²。
- (三) 通知由於是聽證權保障的前提要件，故對財產權被剝奪者而言通知必須到位，須確實寄到財產權受剝奪者的地址，若其無法收件則應以其他有效方面儘可能使其知悉通知內容。
- (四) 就給付行政領域的社會給付，雖非屬

對財產權的積極侵害，但最高法院體認到社會現實及政府角色轉變，承認各類政府的給付也有權利的色彩⁷³，即便是消極拒絕給付，如經利益衡量後有踐行聽證之正當行政程序必要，即應舉行之。

- (五) 舉行證據聽證的正當程序是具彈性的：除聽證的形式可以按案件本質而有所調整外，而對聽證是否舉行部分，最高法院在Fuentes案中原認為除非有政府利益危在旦夕的特殊情形，否則在財產權被徵收前都要舉行聽證，但此論點被數州地方法院及聯邦下級法院的判決中認窒礙難行而礙難照辦⁷⁴，所以之後最高法院方於Mathews案中再另提出3個權衡要件，在個案上判斷是否需舉行聽證，此後迄今此3個權衡要件遂為判斷程序規定是否合憲的準則⁷⁵。Mathews案中並指出最高法院在Mathews案之前，只有在Goldberg案採近似於司法審判的證據聽證模式⁷⁶，但司法模式的聽審對政府採行程序決策而言，並非皆為必要且有效的方式，正當程序的本質應建立在對將受有嚴重損失危險的人，通知其將遭受不

註69：United States v. James Daniel Good Real Property. 510 U.S. 43, 53 (1993).

註70：Logan v. Zimmerman, 455 U.S. 422, 436 (1982).

註71：Lingle v. Chevron, 544 U.S. 528, 543 (2005).

註72：United States v. James Daniel Good Real Property. 510 U.S. 43, 53 (1993).

註73：廖元豪，前揭註29，頁268。

註74：這是因為有些州因長期的歷史及貿易慣行不同，無法所有案件都採行此相同標準。D. Zachary Hudson, supra note 34, 1300-1301.

註75：Jason Parkin, supra note 34, 1119.

註76：424 U.S. 319, 333-334 (1976).

利，並給予其適當機會以因應此種不利情形⁷⁷，如有其他適當機制可因應此不利情形，自無舉行證據聽證之必要。

由上開最高法院所列舉的3個權衡要件，有學者認法院所對正當程序所關心的重點是經濟上的效益，也因此法院花很長的論述去強調人民的利益，並與政府的利益（成本）相比較，及實施該程序本身會增加多少利益及負擔，來決定採行程序的正當性以及需採行的程度（方式），但過去法院所強調公平與正義的觀念或程序本身所具有的价值，卻不再受重視，也可以說在新的標準下，法院所認為正當的內涵已經由過去的公平程序價值轉變為經濟效益的需求⁷⁸。

（六）另美國學界有認為依據Mathew案的精神，聽證應採行何種程序，在實務上亦可視被徵收人對徵收持反對意見的性質而定，若反對是純法律問題，是得以文書陳述回應，而無須要求舉行口頭聽證，但若爭議更多在於事實基礎認定，財產所有人有權利要求舉行聽證透過辨證的方式以支持其主張⁷⁹。

此外，承認財產所有人在面對政府徵收行為時有正當程序權利可產生實質上的效果，因為徵收前聽證的舉行及對所有權人的個人通知，將增加徵收的交易成本，或將導致較少的徵收行為能順利完成，而這所增加的行政成本也將讓政府的徵收行為更形自律（self-regulating）⁸⁰，特別是美國聯邦最高法院在2005年的Kelo案中⁸¹，對憲法增修條文第5條所定徵收要件中的公共使用（public use）採擴充的解釋，私人經政府許可進行私用的徵收只要符合公共目的（public purpose）也符合憲法增修條文第5條的意旨⁸²，該判決一出引起美國全國8成左右民眾及學者的廣泛反對⁸³，故如在政府徵收前如能與其進行更多正當程序的要求，對限縮政府採用公共使用徵收將有一定效果，因為徵收前要求徵收者克盡通知及聽證行為，其將瞭解未來徵收所可能面臨的挑戰及權衡所將增加的徵收成本⁸⁴，進而能促使其限縮原計畫而提出合理的徵收計畫，更能符合憲法增修條文第5條所稱公共使用的要件⁸⁵。

註77：Id. at 348.

註78：葉俊榮，前揭註，頁79-80。

註79：D. Zachary Hudson, supra note 34, 1316.

註80：Thomas W. Merrill, The Economics of Public Use, 72 Cornell L. Rev. 61, 78 (1986). D. Zachary Hudson, supra note, 1316.

註81：Kelo v. City of New London, 545 U.S.469 (2005).

註82：Id. at 479-480.另對Kelo案的詳細說明國內文獻見陳仲嶙，〈徵收之憲法拘束，以「私用徵收」的違憲審查為中心〉，《臺大法學論叢》第40卷第3期，2011年9月，頁1029以下。

註83：陳仲嶙，前揭註82，頁1050。

註84：D. Zachary Hudson, supra note 34, 1317.

註85：Thomas W. Merrill, supra note 81, 72-73.

(七) 有關最高法院所建置通知及聽證有關財產權保障之程序性正當程序，在各州徵收法規實踐情形，據美國學界統計⁸⁶僅有12州在徵收行為做成前有規範完整的通知及聽證程序（如阿拉巴馬州在徵收行為做成前有規範事前的通知、聽證及協商程序⁸⁷）、22州在徵收行為做成前並無規範通知及聽證程序（如羅德島州在徵收行為做成前並無規範事前的聽證程序、通知也僅規範在徵收後才需通知⁸⁸）、另有17州在徵收行為做成前僅有規範部分的通知及聽證程序（如佛蒙特州僅有在處理公正補償金額議題前，始有規範舉行聽證程序⁸⁹），可知最高法院主張程序性正當程序的內容亦未能全面落实於美國各州徵收法規中。

伍、我國法制上有關財產權保障正當程序的實踐

由於程序是否「正當」為一不明確法律概念，故判斷法規程序是否符合憲法正當程序標準時，難題在於應以何種標準判斷，釋字

第689號解釋理由書稱「憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序」（釋字第709號亦同），故大法官亦無一放諸四海皆準的判斷標準，惟方向上仍是以個案利益權衡方式視具體情況權衡各種要件，以探求所應適用之正當程序為何，此點與前述美國憲政經驗相同。至於正當程序的具體內容為何國內學界亦無定論，但是提升當事人及利害關係人的程序參與權則是共同趨勢⁹⁰。

而我國釋憲上有關財產權保障之正當程序的解釋甚多，諸如釋字409號、488號、521號、709號、731號、732號、742號、747號、763號等，各解釋所揭示正當程序的具體內容亦略有所異，惟萬變不離其宗參酌上開所提美國法制的經驗，本文認為有關財產權保障的正當程序主軸核心應為財產權人之受告知權（通知）及聽證權保障，方足以使政府及財產權受剝奪或限制之人進行有效溝通對話，避免政府本於錯誤事實作成決定，故以下本文將以有無賦予受告知權（通知）及聽證權保障⁹¹為觀察，選取釋字409號及土地

註86：D. Zachary Hudson, supra note 34, 1322-1326.

註87：Ala. Code § 18-1A-22, -24, -74.

註88：R. I. Gen. Laws § 42-64-9 (2006), R.I. Gen. Laws § 37-6-14 (1997).

註89：Vt. Stat. Ann. tit. 24, § 3212 (2005)

註90：林明鏘，前揭註8，頁127。

註91：受告知權依其時點及作用在學理上可分為：預告、決定告知及救濟途徑的教示。聽證權在學理上可分為：陳述意見與聽證兩種，前者係以書面提出答辯，屬非正式之程序，後者則須踐行行政程序法有關聽證規定，屬正式程序，參見湯德宗，〈違反行政程序的法律效果〉，《行政程序法論》，元照出版公司，2005年2月，2版，頁87-88。又本文以下所稱的受告知權概指預告，聽證權則概指行政程序法中有關聽證的正式程序。

徵收條例、釋709號及都市更新條例與釋字400號、440號為3種不同對照組，以勾勒我國實務有關財產權保障正當程序的實踐現況：

一、釋字409號解釋及土地徵收條例

釋字第409號解釋理由書稱「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。…。尤其於徵收計畫確定前，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。」

依釋字409號解釋，土地徵收條例第10條第2項即規定「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。」同條第3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。」同條例第13條第1項規定「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。」⁹²

故土地徵收程序上大法官認要聽取土地所有權人及利害關係人之意見，土地徵收條例則將聽取方式定為：需用土地機關於將徵收

計畫報請許可前，以舉行公聽會為原則、聽證則為例外；又當需用地機關將徵收計畫報至核准徵收機關（即內政部）核准前，並無須再舉行任何公聽會或聽證。至於土地被徵收人在徵收前受告知權部分，土地徵收條例並無相關規定。

二、釋字709號解釋及都市更新條例

釋字第709號解釋稱「中華民國八十七年十一月十一日制定公布之都市更新條例第十條第一項有關主管機關核准都市更新事業概要之程序規定，未設置適當組織以審議都市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，與憲法要求之正當行政程序不符。同條第二項有關申請核准都市更新事業概要時應具備之同意比率之規定，不符憲法要求之正當行政程序。九十二年一月二十九日修正公布之都市更新條例第十九條第三項前段規定，並未要求主管機關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，亦不符憲法要求之正當行政程序。上開規定均有違憲法

註92：土地徵收條例所規定之其他徵收程序主要尚有：第11條規定由需用土地人與所有權人的徵收前協議價購程序，其是否符合正當法律程序的分析可參見莊錦秀，〈土地徵收的正當法律程序-兼評大法官解釋第732號解釋〉，《土地徵收法律與政策》，元照出版公司，2016年4月，頁126以下。

保障人民財產權與居住自由之意旨。」⁹³

依釋字第709號解釋理由書所敘由於都市更新計畫之擬定，將嚴重限制人民之財產權及居住自由，故就保障財產權人受告知權及聽證權正當行政程序部分，都市更新條例第32條第1項、第2項即規定：「都市更新事業計畫由實施者擬訂，送由當地直轄市、縣（市）主管機關審議通過後核定發布實施；…並即公告三十日及通知更新單元範圍內土地、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；變更時，亦同。擬訂或變更都市更新事業計畫期間，應舉辦公聽會，聽取民眾意見。」同條例第33條規定：「各級主管機關依前條規定核定發布實施都市更新事業計畫前，除有下列情形之一者外，應舉行聽證；各級主管機關應斟酌聽證紀錄，並說明採納或不採納之理由作成核定：一、於計畫核定前已無爭議。…」

三、釋字400號、440號解釋

釋字400號解釋稱「既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別

犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。…。至於因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止。」、釋字440號解釋則稱「國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。主管機關對於既成道路或都市計畫道路用地，在依法徵收或價購以前埋設地下設施物妨礙土地權利人對其權利之行使，致生損失，形成其個人特別之犧牲，自應享有受相當補償之權利。…」

成立公用地役關係的既成道路，雖係對人民財產權的限制而尚未剝奪其所有權，但其實質上對人民財產權所造成的使用限制損害跟土地徵收並無二致（德國法稱其為「準徵收侵害」、英美法則稱其為「管制性徵收」），而土地徵收至少有土地徵收條例等法規規範相關行政程序，使被徵收人能參與徵收程序的進行，然既成道路成立公用地役關係與否要件之認定⁹⁴、既成道路徵收前應

註93：依釋字709號所認都市更新所應有憲法的正當行政程序，可歸納有五：第一，應設置適當組織以審議都市更新事業概要；第二，有關申請核准都市更新事業概要時應具備之同意比率太低之規定，尚難與尊重多數、擴大參與之民主精神相符，顯未盡國家保護人民財產權與居住自由之憲法上義務，不符憲法要求之正當行政程序（該號解釋理由書參照）；第三，應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（受告知權）；第四，應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（聽證權）；第五，說明採納及不採納之理由作成核定（說明理由的義務）。

註94：釋字400號解釋理由書稱「既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。」

補償的金額及既成道路是否喪失原有功能而應廢止，卻無任何法律規範遑論程序，大法官全盤委諸行政機關之判斷，詳言之，既成道路所有權人並無受通知權及聽證權，沒有任何管道可受行政機關通知，而享有藉聽證參與行政機關判斷程序並於其間完整表達意見的機會（如表示其土地不符既成道路之要件或既成道路已符合廢止之要件），故我國有關既成道路成立公用地役關係不僅法規付之闕如，亦無正當程序保障土地所有權人之權益。

陸、我國法制上有關財產權保障正當程序的檢討

財產權保障實踐正當程序的實益在於：促使政府與財產權受侵害之人得在資訊充分揭露下進行有效溝通對話，將政府依錯誤事實做成決策的風險降低，避免事後因雙方矛盾且無互信，衍生後續訴訟程序或抗爭事件，而在方法論上應以利益權衡方式論證應否賦予財產權人受通知權及聽證權，以下為文將嘗試套用美國聯邦最高法院在Mathews案所提出的3權衡要件，就我國下列法制個案進行分析以檢討該法制中所建置的程序是否符合憲法的正當程序。

一、土地徵收條例

現行土地徵收條例依釋字409號解釋意旨，

於土地徵收處分核定前，雖已給予土地被徵收人於需用地機關做成徵收計畫前公聽會的機會，惟基於下列理由，本文認為土地徵收條例之程序仍未符合憲法上的正當行政程序：

（一）公聽會功能上無法取代聽證

現行土地徵收除了特定農業區的重大爭議應依法舉行聽證外，其餘土地徵收僅舉行公聽會，但公聽會與聽證在質量與效果上有顯著的不同，而法律雖有規定公聽會的名稱，但其具體內容並非如同聽證程序在行政程序法中有特別規定，一般認為公聽會係行政機關於做成諸如行政命令、行政計畫或其他影響多數人之行政處分時，向相對人、利害關係人、學者專家或社會公正人士，甚至一般民眾在內之多數人廣泛蒐集意見，以資參考的制度，屬諮詢性質⁹⁵，而聽證與公聽會之主要不同處在於⁹⁶：（一）參加人範圍不同：聽證對象多限於行政行為的特定人（包括行政行為的相對人及利害關係人），公聽會除行政行為相對人外，任何人皆可參與表達意見。（二）程序嚴密不同：聽證性質類似於訴訟程序中之「言詞辯論」程序，於行政程序法聽證程序（第54條至第66條）中有詳細規定，諸如聽證之事前通知、事中進行及事後效力，行政機關舉行聽證時均應踐行，然公聽會之程序並無法律規定，行政機關得視情便宜行事。（三）效力不同：經聽證對行政機關做成行政處分時，有一定之拘

註95：蔡震榮，〈台灣行政聽證制度執行狀況與效率評估，聽證制度之理論、制度及實務〉，《台灣行政法學會兩岸行政法學術研討論文集》，2008年，頁229；最高行政法院101年度判字第514號判決。

註96：蔡震榮，前揭註95，頁230-232；最高行政法院101年度判字第514號判決。

束力，但公聽會僅係行政機關對外廣泛蒐集意見的諮詢程序，並無此等法之拘束力。

（二）土地徵收需踐行最嚴謹的通知及聽證程序

土地徵收剝奪人民之財產權，屬對人民財產權最嚴重的侵害手段（也是最常見的態樣），基於憲法正當程序之要求，故國家自應踐行最嚴謹之程序（釋字763號解釋理由書參照），除有助被徵收人表達其私益立場、判斷徵收是否具備公益，亦有助核准徵收機關得綜合權衡公益及私益之輕重。申言之，土地徵收將使土地所有人財產權受完全剝奪，且土地徵收是否符合公益性、必要性及補償是否合理，往往涉事實認定，政府機關的判斷未必符合民眾認知且有錯誤認定之風險，而事實認定不同將影響應否徵收的結論，而透過聽證使雙方能在資訊揭露完整下充分有效溝通，將得降低政府基於錯誤事實進行徵收的風險，且通知土地所有權人及利害關係人舉行聽證，雖將增加政府的行政及經濟負擔，但與土地所有權人被完全剝奪財產權價值相較，此類政府所增加的行政及經濟負擔顯將低於土地所有權人的損失，故土地徵收仍應踐行通知及聽證程序，始足保障土地所有權人的權益。

而聽證與公聽會相較，對土地被徵收之人於程序上的保障程度顯然較為周密而完整，依行政程序法聽證除有正式通知程序外並有踐行言詞辯論程序，而公聽會因全無相關法律規定，如何通知如何舉行，全然聽任需用地機關之安排，且參與公聽會者身分未有任

何限制，如進程序未能有效規範，恐變成盍各言爾志的意見發表大會（包括需用地機關刻意或無效率的安排所造成），不僅爭點無法聚焦也會壓縮土地被徵收者充分表達意見之機會，故本文認為公聽會相較聽證而言，非為對土地被徵收的所有權人而言保障最周延的程序，土地徵收條例仍應於規範中建置通知及聽證程序，始符合憲法正當程序之要求。

再對照都市更新條例規定，都市更新涉及更新範圍內財產所有權人及利害關係人財產權之嚴重限制，故該條例規定都市更新計畫擬定前須先舉辦公聽會，主管機關於核定都市更新計畫前再通知相關人士舉行聽證會（該條例可為現行對財產權保障踐行正當程序最完整的法規），反觀土地徵收條例既規範土地所有權人之財產權剝奪，在正當程序保障上卻僅享有聊備一格的公聽會，兩者顯有輕重失衡之嫌，更可佐證土地徵收條例仍未符合憲法上的正當程序要求。

至於聽證舉行時點，如不能事前舉行聽證程序，處分一旦作成覆水難收，當事人權益常已遭重大而難以彌補的損害，且事後補行聽證，行政機關有可能因遷就既成事實而仍維持與既有處分相同內容的決定⁹⁷，因此除非有重大利益需維護，聽證應於事前（徵收處分作成前）而非事後舉行，至於事前聽證亦有2舉行時點可供選擇：於需用地機關將徵收計畫報請內政部核定前（目前公聽會舉行之時點）抑或內政部審查徵收處分前，有認內政部為決定是否做成徵收處分前，目前並

註97：廖元豪，前揭註29，頁285。

未賦予土地所有權人及利害關係人參與程序表示意見之機會，然其等如參與程序表示意見，將可作為內政部是否做成徵收處分之參考，尤其內政部決定前應審查事項包括需用地機關徵收計畫書在內的眾多複雜事項（土地徵收條例第13條第2項），此有助於內政部做較正確而周全的決定⁹⁸，本文對此表示贊同，且如於徵收計畫報內政部核定前即舉行聽證，斯時需用地機關之徵收計畫尚未確定、被徵收人及徵收土地範圍恐亦尚未確定，土地所有權人又如何能充分防禦其私益？故聽證應於內政部審查徵收處分前舉行，方具實益。

（三）聽證應包括說明理由之義務

另依釋字第709號解釋意旨都市更新條例第33條規定都市更新的各級主管機關應斟酌聽證記錄，並說明採納或不採納理由方得做成決定，然此等針對參與都市更新之土地、建物所有權人或相關利害關係人所提特定意見採納與否的說明理由義務，較行政程序法規定做成處分說明理由的規定更嚴格⁹⁹，與司法程序中的判決理由說明義務雷同，而此等說明理由義務，應否適用於土地徵收條例所建置的聽證程序中？本文以為使機關說明其決策理由，在確保機關做成理性之決策，以防止權力濫用¹⁰⁰，說明理由義務將增加行政

成本與拖長決策時間，然將讓內政部做成徵收處分更具說服力，且能使內政部及需用地機關更用心傾聽被徵收人意見、更認真思考徵收本質上是否確實具公益性、必要性（因徵收計畫是由需用地機關提出，內政部於收受被徵收人所提出之意見後，自當再徵詢需用地機關的答辯意見，需用地機關如無法合理回答，自可反證徵收無公益性、必要性），有助降低內政部徵收處分因錯誤事實而做成決策，故建議採行之。另實務上為避免被徵收人刻意提出眾多不相關的意見，藉故拖延程序進行，此等聽證說明理由義務應僅限於聽證舉行期間所提出與該徵收事件相關的疑義。

二、既成道路公用地役關係

既成道路公用地役關係如前所述並無任何法規規定其相關認定、請求補償、廢止及救濟程序，遑論在法規中規定該等土地所有權人之受告知權及聽證權，而自釋字400號解釋於民國85年作成後迄今逾20餘年，行政機關總以財源困難為由未編列預算進行補償，既成道路所有權人因此提起訴訟，亦遭行政院以「無法律，無補償」為由拒絕受理，造成釋字400號、440號解釋形同被行政權、立法權及司法權（行政法院）聯合架空¹⁰¹，船

註98：廖義男，〈土地徵收之程序規定不符合正當法律程序之要求〉，《土地法制度論集》，元照出版公司，2015年1月，頁182-183。

註99：行政程序法第43條規定：「行政機關為處分或其他行政行為，應斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人。」僅要求行政機關要將做成處分的理由告知當事人，並無進一步要求行政機關要針對當事人所提的意見採納與否，更為說明。有關行政程序法中說明理由之義務參見湯德宗，前揭註91，頁89-90。

註100：湯德宗，前揭註91，頁118。

註101：林明鏘，前揭註3，頁6。

過水無痕，可謂我國邁向法治國家道路上最灰沉的霧霾。

因此立法者須儘速建立既成道路公用地役關係的相關法制，同時賦予該等土地所有權受到嚴重限制人之受通知權及聽證權，方符合憲法保障人民財產權之意旨。

三、傳染病防治法及嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例

自從新冠肺炎疫情爆發後，政府徵用口罩等防疫物資並禁止其出口，對口罩等防疫物資所有人而言所造成其財產權剝奪之侵害，價值絕不亞於土地徵收之侵害，比較法上德國自威瑪憲法以降徵收標的範圍除土地所有權或其他物權外，也擴張及於其他有財產價值的私權利（包括股權、債權）¹⁰²，動產自屬徵收標的，因此本文認徵用亦應套用土地徵收要件，考量是否具公益性、必要性、是否補償、補償金額是否合理，另由於疫情嚴重，尚須併同考量緊急性要件。至於在疫情緊急下，被徵用人在徵用前得否主張憲法正當程序，使其得參與徵用決策程序表達意見亦有檢討的必要。

經查，徵用口罩等防疫器具及其生產設備與原物料的法源依據在於：傳染病防治法第54條規定：「中央流行疫情指揮中心成立期間，各級政府機關得依指揮官之指示，徵用或調用民間土地、工作物、建築物、防疫器具、設備、藥品、醫療器材、污染處理設施、運輸工具及其他經中央主管機關公告指定之防疫物資，並給予適當之補償。」傳染

病防治財物徵用徵調作業程序及補償辦法第3條規定：「各級政府機關執行前條徵用時，應對其所有人、管理人或使用人發給徵用書，並命其依規定時間、地點交付被徵用財物。但有急迫情況時，得先行徵用，並於徵用後三日內補發徵用書。」另嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第5條規定：「為生產傳染病防治法第五十四條第一項規定之防疫物資，於必要時，各級政府機關得依中央流行疫情指揮中心指揮官之指示，徵用或調用其生產設備及原物料，並給予適當之補償。前項徵用、調用作業程序、補償方式及其他相關事項之辦法，由中央衛生主管機關會商相關機關定之。」嚴重特殊傳染性肺炎防疫物資之生產設備與原物料徵用調用作業程序及補償辦法第3條：「各級政府機關辦理前條徵用時，應對所有人、使用人或管理人簽發徵用書，命其依規定時間、地點交付被徵用之生產設備或原物料。但有急迫情況時，得先行徵用，並於徵用後三日內補發徵用書。」，可知政府徵用口罩等防疫器具及其生產設備與原物料時，在法律成立要件僅有「中央疫情指揮中心指揮官之指示」並無如同土地徵收（土地徵收條例第3條）明定須符合公益性及必要性要件，程序上也無任何正當程序的建置（如事前通知所有權人，使其可透過聽證程序表達意見），當然在疫情急迫、防疫優先、安全第一的大霧下，此等最簡化的徵用要件及程序也是在意料之中。

惟口罩等防疫器具之徵用依現行法律無須踐行事前通知及聽證之正當程序，是否符合

註102：陳新民，前揭註5，頁319、327。

憲法財產權保障意旨，可由利益權衡要件判斷：首先，徵用屬對被徵用人財產權的長期（非一次性）剝奪，且如有拒絕、規避或妨礙者亦將課處罰鍰¹⁰³，其對所有權人所造成的損失特別重大，其次，在法規要件上是否徵用全繫諸疫情指揮中心指揮官的個人判斷，而可不論是否應具公益性及必要性，該徵用物品顯有遭政府錯誤剝奪的風險，且如徵用期間過長，越有可能背離公益性及必要性而有濫用裁量之虞，如踐行通知及聽證之正當程序可減少此等濫用裁量致過度徵用的情形發生，最後，如踐行徵用前通知及聽證之正當程序除將增加政府行政及財政上的負擔外，也會使政府防疫超前布署的政府利益（維持全體國民生命健康）受到影響，因此，本文認綜合衡量防疫的緊急性及政府與民眾利益因疫情陷於危險的狀態，口罩被徵用人財產權雖受重大損失，然仍無法主張事前（徵用前）通知及聽證的正當程序，惟徵用係持續性徵用與土地徵收的一次性不同，對被徵用人的財產損失是不斷擴大，故為兼顧被徵用人財產權的保障，本文認事後（徵用後）通知及聽證的正當程序則應限期（如於徵用後1個月內）舉行。

又實務上政府徵用口罩後至109年5月初已

進行3波口罩外交，對國際各國共無償提供2,800萬個徵用口罩¹⁰⁴，另有執政黨的立委質疑「全國順時中」將會讓本土口罩廠商丟光海外市場¹⁰⁵，如果站在口罩被徵用人的立場，當然也會質疑這樣徵用是否慷他人之慨，且口罩等防疫物資的徵用常具持續性，而隨疫情變化，口罩徵用是否仍具公益性、必要性及緊急性，本來就要隨著疫情發展滾動式檢討（如疫情指揮中心則於109年5月底表示口罩禁令將予放寬，6月1日起政府定量徵用800萬片口罩，其餘產量將開放出口¹⁰⁶，而個別廠商須受徵收及許可出口的數量，將影響其後續獲利，因此也需考量公平性及合理性），而即便一開始因疫情緊急無法事前通知被徵用人及舉行聽證，亦應在事後限期賦予其等受通知及舉行聽證的權利，使其得適時參與徵用決策程序表達意見，以確保政府決策的正確性。

疫情指揮中心在本次疫情期間嚴格控管口罩出口及配給，對全國民眾生命健康所做成的卓越貢獻當然無庸置疑，政府以口罩外交展現人道互助精神及拓展我在國際舞台空間亦有正當性，不過法治國家對人民基本權保障不應有空窗期且立場應有一致性，法規亦不應授權政府一張全無效期且無要件限制的

註103：參見傳染病防治法第67條第1項第5款規定及嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第16條規定。

註104：新頭殼2020.04.23報導，網址：

<https://newtalk.tw/news/view/2020-04-23/395980>（2020.5.1瀏覽）；中央通訊社2020.5.5報導，網址：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005050102.aspx>（2020.5.6瀏覽）。

註105：中時電子報2020.4.29報導，綠委批全國順時中阻礙經濟郭國文：害死本土企業丟光海外市場，網址：<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200429002567-260407?chdtv>（2020.5.1瀏覽）

註106：中央通訊社2020.5.25報導，

網址：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005250279.aspx>（2020.5.25瀏覽）。

徵收（徵用）空白通行證，因此本文認為在徵用制度上，法律上亦應如同土地徵收般明定徵用之公益性及必要性要件，且在正當程序的踐行上，也應在事後限期通知口罩被徵用人舉行聽證程序，使其得在適時參與徵用決策程序表達意見（如就口罩應否徵用或徵用限額出口其所可分配數量予以陳述，以捍衛自身財產權），讓政府須反思及辯證後續徵用行為是否仍具公益性、必要性及緊急性。

柒、結論

政府對人民財產權的徵收、徵用或限制，誠屬常見，而財產權保障的課題則需檢討這些剝奪或限制是否出於公益性？必要性？是否為非財產權社會責任所應容忍之義務範圍而應予補償？及補償是否合理？難處則在於這些課題都屬不確定法律概念，在實務操作上引述事實、論述基礎不同往往將有不同結論，無怪政府判斷及民眾認知常存在高度落差，這也是為何近年政府的土地徵收及都市計畫引起民眾不信任而有圖利財團或欺壓弱勢的不良觀感，憲法正當程序的適用目的就是在縮短此類官、民間判斷的落差，透過民眾參與機制的導入，將這些不確定法律概念有效定錨，轉化成讓民眾能理解的語言，讓

雙方在資訊充分、公平、公開及透明的基礎上進行對話溝通與辯證，降低政府依錯誤事實做成決定的風險，避免官民矛盾衝突，而增加後續處理的行政、經濟成本。

由於憲法正當程序本身也是不確定法律概念，因此憲法正當程序的認定標準與具體內容為何？法規程序是否符合憲法正當程序？釋憲實務上不論美國或我國僅能以利益權衡法則於具體個案中認定，而美國上有關財產權保障正當程序的主軸核心在於賦予財產權人受通知權及聽證權，經論證後此確有助於達成上開憲法正當程序之適用目的，本文遂以此為標準並參考美國聯邦最高法院在 Mathews 案所提出的 3 權衡要件，檢驗我國相關財產權剝奪或限制法制之程序，同時對大法官各號解釋所提憲法正當程序內容進行比較，經檢視後認都市更新條例之程序符合此一標準、土地徵收條例則尚有待改善之處，至於既成道路公用地役關係或傳染病防治法等徵用口罩防疫物資相關法規皆未規範此標準要件而亟待補充修正，又由於正當程序的具體內容及適用標準非限於受通知權及聽證權，仍可視具體個案所涉情況彈性調整或補充，本文作者囿於學植未深及篇幅，未能一一臚列檢視，期待拋磚引玉讓未來相關研究能更豐富深入，使我國財產權保障法制更加周延而健全。