

壹、案

由：據訴，傅朝樞君於威權統治時期擔任台灣日報社長，因與執政當局發生衝突被要求強制離台。時值臺北市政府辦理私有土地限期建築及照價收買工作，傅君以陳訴人及家人之名義登記之大安區9筆土地因抵押權設定糾紛繫屬法院審理中，致無法如期建築使用，卻仍遭臺北市政府逕為照價收買，並予以變賣出售，究臺北市政府於該期間辦理私有空地限期建築使用暨照價收買工作，有無故意不將限期建築使用、照價收買通知送達陳訴人知悉？是否有以照價收買為由行沒收人民財產之實？是否涉有威權統治時期國家不法迫害情事？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

據訴，傅朝樞君於威權統治時期擔任台灣日報社長，因與執政當局發生衝突被要求強制離台。時值臺北市政府辦理私有土地限期建築及照價收買工作，傅君以陳訴人及家人之名義登記之大安區9筆土地因抵押權設定糾紛繫屬法院審理中，致無法如限建築使用，卻仍遭臺北市政府逕為照價收買，並予以變賣出售，究臺北市政府於該期間辦理私有空地限期建築使用暨照價收買工作，是否有以照價收買為由行沒收人民財產之實？是否涉有威權統治時期國家不法迫害情事？均有深入瞭解之必要案。經本院向行政院、臺北市政府、新北市政府、國家發展委員會檔案管理局、國家人權博物館調閱卷證資料，民國(下同)114年8月14日約請臺北市政府相關主管人員到院簡報案情，並於115年2月6日赴實地履勘，再於115年3月9日詢問行政院、內政部地政司、財政部賦稅署、法務部法制司、臺北市政府相關主管人員，全案已調查完畢，列述調查意見如下：

- 一、為防止土地囤積炒作、促進地盡其用，平均地權條例針對逾期未建築使用之私有空地實施照價收買，固非無據。然人民財產乃憲法嚴格保障之基本權，在法制已具備加徵空地稅或地價稅加成等侵害程度較輕微之替代手段下，政府施政若未能循序漸進，並證明上開措施無效，即逕行照價收買剝奪私有空地所有權，實屬對財產權之「最重大侵害」，不僅動搖法治國之私產制度信賴，更嚴重侵蝕憲法第15條財產權之「存續保障」核心。
 - (一)為落實平均地權，政府於57年2月修正公布實施都市平均地權條例，其中第24條參照斯時土地法第87條、第173條規定，增訂經政府指定限期使用之私有空地，逾期未使用者，應加徵空地稅，政

府並得照其申報地價徵收之。嗣為貫徹平均地權擴大於都市外土地全面實施，前揭條例於 66 年 2 月 2 日修正公布為平均地權條例，其中第 26 條將原第 24 條政府對於逾期未建築使用之私有空地「應加徵空地稅並得照價徵收」之規定，修正為「加徵空地稅或照價收買」，其目的係為簡化處理程序，建構一套「權利均衡機制」，藉由「加徵空地稅」或「照價收買」等行政手段介入，加速都市建設發展，並遏止私有土地使用負面外部性(如囤積、壟斷、投機、炒作等)，期能達成地盡其利之基本國策。

(二)於此同時，臺北市因工商業迅速發展，人口逐年激增，加上石油危機引發民眾購買不動產避險，以及台美斷交熱錢回流，造成土地需求日益殷切；反觀公共設施完竣地區卻有大量建築用地閒置荒廢，按臺北市 68 年公共設施完竣地區私有空地全面普查結果，編定為建築用地而未依法建築使用之私有空地，共計 8,142 筆，面積 341.5564 公頃，形成奇貨可居之畸形現象，不僅妨礙都市正常發展，更助長地價不合理飆漲。有鑒於此，中央責成臺北市政府實施私有空地限期建築使用¹，並按行政院 70 年 7 月 2 日台 70 內字第 9203 號函示，針對逾期不依法建築使用者，略過加徵空地稅手段，一律採取照價收買²。

¹ 採分期分區方式限期建築使用，原規劃分 5 期實施，惟後續接獲中央指示暫緩辦理，故實際僅執行第 1 期，以松山、中山、大安、古亭、雙園、城中、大同、延平、龍山及建成等 10 區(大直、劍潭地段除外)內已完成公共設施之地域為範圍，土地筆數計 4,214 筆(後續因土地分割增加 280 筆)，面積 146.2399 公頃。

² 緣臺北市政府 70 年 3 月 10 日 70 府地二字第 09989 號函為第 1 期私有空地限期建築之期限將屆，為決定究應加徵空地稅或照價收買等執行疑義，請行政院核示。嗣經該院於同年 4 月 20 日交內政部會商財政部及有關機關核議，於同年 4 月 8 日召會討論獲致結論略以：「……(二)限期屆滿仍未建築使用之空地，何者應實施照價收買何者應加徵空地稅，應由省市政府斟酌實際情況及政策目標本於職權裁定之，惟以儘量收買為宜。」經陳報行政院奉交該院秘書長、內政部部长及臺北市市長研議後一致認為「臺北市私有第 1 期逾期未建築空地應一

(三)為釐清政府對於逾期未建築私有空地，略過侵害較小的加徵「空地稅」，逕採「照價收買」剝奪人民財產權之決策考量，詢據行政院表示：

- 1、按當時調查，台灣各大都市 68 年至 69 年間受物價波動影響，房地產價格大漲，民間輿論並認為主因乃經濟發展、投資保值等因素，造成都市內可供建築用地空置不用，待價而沽，許多私人或公司團體從事土地投機，哄抬價格，並建議政府加強包括空地照價收買等政策，以抑制地價不合理上漲，復經臺北市政府以 70 年 3 月 10 日 70 府地二字第 09989 號函表示：「……根據目前地價上漲之幅度以觀，縱即按照最高倍數 5 倍加徵，亦僅及申報地價千分之 75，似難發生嚇阻及防止土地投機壟斷作用。」故相較於當時地價漲幅而言，加徵空地稅之遏阻效果恐有限，且一般地主對於政府尚未決定究採加徵空地稅或照價收買前，多採觀望態度，造成臺北市第 1 期實施限期建築範圍(私有空地共 4,214 筆、面積 146.2399 公頃)之期限將屆前(限期建築使用期間為 69 年 7 月 1 日至 70 年 6 月 30 日)，仍有高達 81%之面積土地尚未建築使用(尚未建築使用 3,415 筆、面積 117.9501 公頃)，故經綜整考量斯時經濟情勢、地價漲幅及政策目標後，該市第 1 期逾期未建築之私有空地(全部為「純粹空地」³)以照價收買方式辦理，以即時採取最有效措施，打擊土地投機壟斷，達到促進土地利用及穩定房地產價格

律採照價收買方式辦理，俾貫徹政策之實施」，該院遂以 70 年 7 月 2 日台 70 內字第 9203 號函示上開決定。

³ 純粹空地：依平均地權條例第 9 條前段規定，指已完成道路、排水及電力設施，於有自來水地區並已完成自來水系統，而仍未依法建築使用。

之政策目標。

- 2、根據臺北市政府於72年6月底複查結果，仍未建築使用之私有空地面積由前述81%大幅減少為19%(計1,347筆、面積28.4209公頃)，顯示照價收買對促進私有空地有效利用，穩定當時房地產價格及健全房市，屬積極有效之手段。

(四)然查，我國憲法第15條保障人民之財產權，其目的不僅在於避免國家或他人之不當侵害，更在於透過「制度性保障」確保私有財產制度作為個人自由與人格發展之基礎。財產權雖具備社會義務性，並非絕對不可限制之權利，惟若國家基於公共利益之必要欲剝奪或限制人民既存之財產權利，均須符合憲法第23條之比例原則。具體而言，行政行為須通過下列4層級之嚴格檢驗：

- 1、目的正當性前提：手段之採取須以追求憲法上正當之公共利益為前提，且其公益必要性須具備法治國之正當基礎。
- 2、適合性原則：行政手段與欲達成之目的間須具備合理關聯，且在客觀事實上確有助於該公益目標之實現。
- 3、必要性原則：又稱最小侵害原則。國家在多種能達成相同效果之手段中，應擇取對人民權利侵害最輕微者；若有其他侵害更小之替代方案(如稅捐、罰鍰)可資運作，則不得採取剝奪權利本體之極端手段。
- 4、狹義比例性原則：須進行法益之權衡。限制權利所獲致之公共利益，須顯然優於人民受限制之私益，嚴禁因小失大或法益顯不相稱之情事。

(五)前監察委員、國立政治大學殷章甫教授即針對平均

地權條例中之「照價收買」制度提出憲法預警⁴。他指出，照價收買之本質係對私人財產所有權之實質剝奪，其侵害程度已觸及財產權之「存續保障」核心。雖然抑制土地投機、促進有效利用具備正當公益性，但不能因此將「剝奪私產」正當化。尤其在具備「加徵空地稅」或「地價稅加成」等僅干預價值保障而非權利本體之替代手段下，照價收買之必要性顯有疑慮。

(六)司法院釋字第 732 號解釋理由書略謂：「國家以徵收方式剝奪人民土地所有權，甚而影響土地上合法居住者之居住自由，如非為公用，則須符合其他公益之正當目的。徵收捷運交通事業所必須之土地，屬為興辦交通事業公用之目的；而主管機關辦理毗鄰地區土地之開發，係在有效利用土地資源、促進地區發展並利大眾捷運系統建設經費之取得，固有其公益上之目的。然國家為利用土地資源、促進地區發展並利建設經費之取得等目的，依法報請徵收交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地(下簡稱非交通事業所必須之土地)，將使土地資源之利益重新分配或移轉予國家或其他私人享有，造成原土地所有權人遭受土地損失之特別犧牲。另為達利用土地資源、促進地區發展並利建設經費之取得等目的，非不得以適當優惠方式與土地所有權人合作進行聯合或共同開發、以市地重劃之方式使原土地所有權人於土地重新整理後仍分配土地、以區段徵收使原土地所有權人取回與原土地同價值之土地、或以其他適當且對土地所有權侵害較小之方式達成。系

⁴ 殷章甫，「土地政策與憲法保障」，臺北：元照出版；殷章甫，「平均地權條例與財產權保障之界限」，收錄於土地法與土地政策相關論文集；殷章甫，「從比例原則檢討土地政策之合憲性」。

爭規定……以使土地所有權人遭受特別犧牲之方式，徵收非交通事業所必須之土地進行開發，並非達成土地資源有效利用、地區發展並利國家建設經費之取得目的所不得不採之必要手段，且非侵害最小之方式。其許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收非交通事業所必須之土地，於此範圍內，不符憲法第 23 條之比例原則，與憲法保障人民財產權及居住自由之意旨有違，應自本解釋公布之日起不予適用。」參照上開司法院釋憲意旨，財產權之限制須具備高度公共利益必要性及嚴謹之正當法律程序。照價收買並非基於公用事業之絕對必要，而係以所有權人未符合促進土地有效利用之政策期待為由，強制移轉權利歸屬。此種「制裁性干預」若未被嚴格定位為行政法上之「最後手段」(Ultima Ratio)，且缺乏明確之裁量界線與信賴保護措施(如過渡條款之設置)，將使國家權力過度侵蝕私人財產之穩定性，動搖人民對憲法保障制度之信賴，實難謂與憲法保障人權之本旨相符。

(七)綜上，平均地權條例所設之照價收買制度，本質上係國家以地盡其用政策為名，實質剝奪私人土地所有權，嚴重考驗憲法第 15 條財產權所賦予之「存續保障」核心機能。儘管土地具有社會義務性，惟國家欲發動此等具高度干預性質之權力行為時，應嚴格恪遵比例原則，並以「最後手段」作為合法性之前提。於法制已具備加徵空地稅或地價稅加成等侵害程度較輕微之替代手段下，政府施政若未能循序漸進，並證明上開措施無效，即逕行採取強制照價收買之極端處置，顯已逾越達成行政目的之必要程度，難謂符合必要性原則之要求。如此不僅使財產權存續淪為受公權力恣意支配之「附條件狀

態」，更嚴重動搖人民對法治國家私有財產制度之信賴，核與憲法保障基本人權及法秩序安定性之旨旨不符。

二、臺北市政府為導正土地市場機能，健全都市正常發展，於70年間以1年為限劃區辦理私有空地限期建築使用，並於70年9月至72年6月分7批辦理照價收買私有空地117筆、面積1.9221公頃。然查該府未善盡對陳訴人有利及不利情形一律注意之調查義務，查明其有無因抵押權糾紛或資金斷絕而未能開發之「不可歸責事由」，且輕忽其他共有土地因產權複雜與集體行動困境可能產生較高之法律或事實障礙，即逕採「照價收買」剝奪人民產權，將「私權爭執之遲延風險」與「共有權人之協調成本」全數轉嫁予受處分人承擔，事實認定背離社會真實經驗，手段與目的之間嚴重失衡，加上被照價收買土地逾17%轉作非建築使用，以及政府照價收買後拍賣獲取鉅額價差，不僅逾越抑制投機的必要程度，更產生行政機關假「照價收買」政策工具之名、行沒收財產、與民爭利之實的分配正義疑慮，應予深度檢討並研議救濟。

(一)由法律實務分析，照價收買並非中性的買賣行為，而是針對「有惡意囤地主觀意圖」且「不履行利用義務」土地所有權人之行政處罰。因本質上帶有制裁性質，其合法性必須建立在「所有權人具備可歸責性」之上。若相關土地存在權利糾紛或受資金不足限制，導致地主無法於規定期限內建築使用的實質障礙，客觀上應屬「無法建築」而非「怠於利用」。

(二)經查，本案臺北市大安段一小段○○○地號土地（下稱系爭土地，如圖1）及其地上建物係53年陳訴人買賣取得，然當時陳訴人年僅5歲，依據社會常

理與經驗法則，顯然不具備購買臺北市精華地段土地之經濟資力，因此，法律上推論應認定係由其父傅朝樞出資購買，並基於信託性質之「借名登記」關係，將產權登記於其女(即陳訴人)名下。也因如此，原臺北市政府地政處(100年12月20日改制為臺北市政府地政局)以69年2月29日北市地二字第7200號函通知陳訴人「應自69年7月1日起1年內(至70年6月30日)依法建築使用，逾期當予依法加徵空地稅或照價收買」時，陳訴人再三表明自己僅是學生，缺乏社會經驗與建築使用能力，而實質具備決策、融資及建築使用能力的父親因故長期滯留國外⁵，加上以系爭土地設定抵押權(69年8月4日登記，權利人林○○、債務人傅朝樞)過程發生糾紛涉訟，難以籌措所需財源，均顯示陳訴人受限上開「建築障礙」，確實無法於規定期限內建築使用系爭土地，爰先後於70年5月22日、70年6月16日向原臺北市政府地政處申請延期建築。

⁵ 傅朝樞作為當時台灣日報社長，因其言論與威權統治時代執政當局發生政治衝突，被要求強制離臺，因此長期滯留國外。

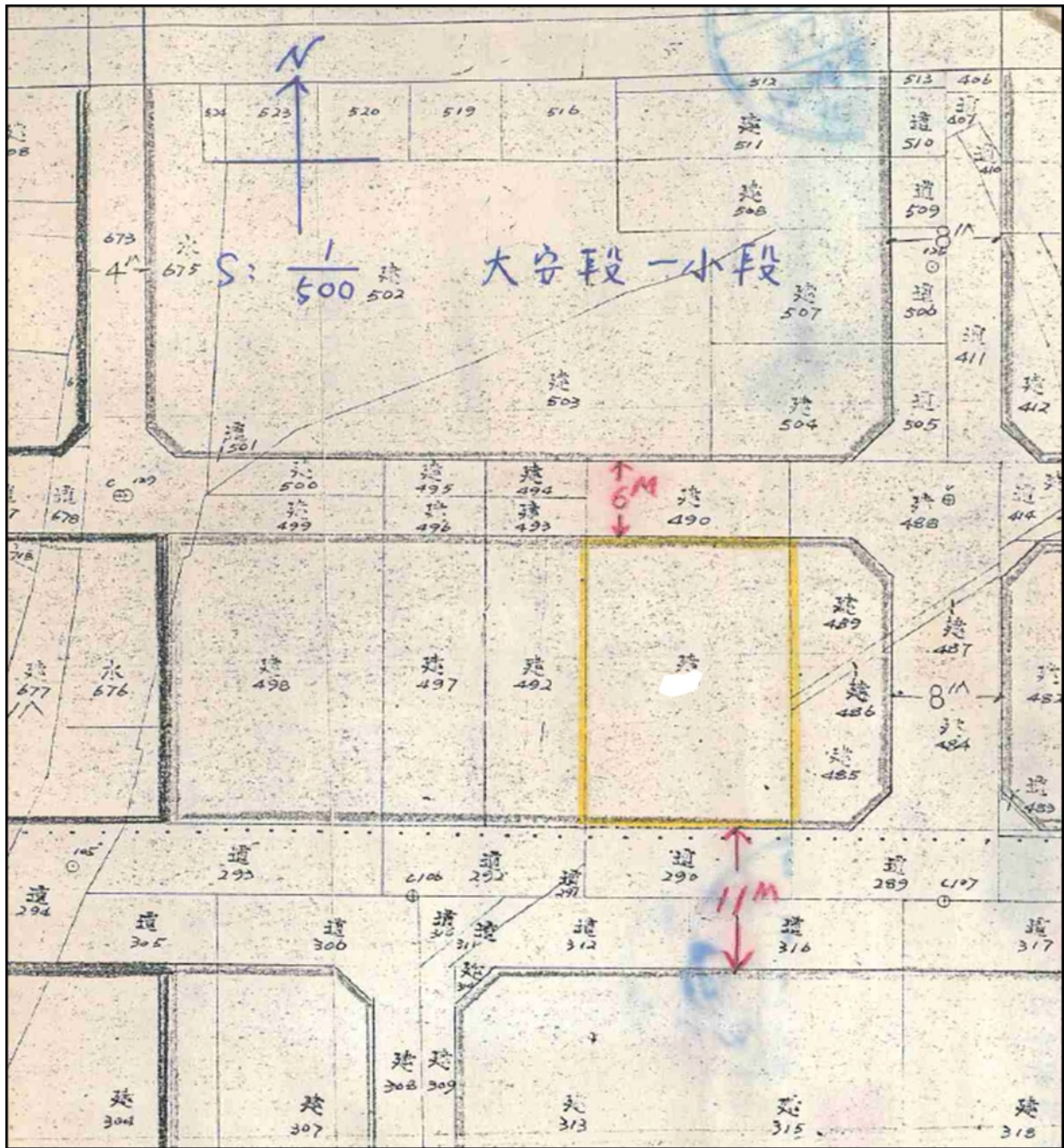


圖 1、系爭土地地籍位置圖

資料來源：臺北市政府。

(三)按行政機關於作成處分前，應依職權調查對當事人有利及不利之情形，然原臺北市政府地政處雖形式上函准扣除訴訟期間展延期限⁶，卻背離社會真實經驗，未審酌陳訴人因抵押權糾紛導致融資鎖定及借名登記下主體失能等建築障礙，怠於依職權釐清

⁶ 以 71 年 11 月 23 日設定抵押權訴訟判決確定日為起算點，加計可扣除之訴訟期間 15 日及通案展延 80 日，展延期限至 72 年 2 月 26 日止。

本案有無「主觀怠於建築惡意」或「客觀不可歸責之建築障礙」等情形，即逕行採取最嚴厲的照價收買手段，在程序與實體法理上均有重大瑕疵。此外，系爭土地照價收買補償金新臺幣(下同)1,455萬2,000元，扣除土地增值稅768萬5,621元及欠繳地價稅34萬4,911元後，陳訴人實際領得金額僅有652萬1,468元，相較於系爭土地標售金額高達2,766萬元，其間鉅額差價流向公庫，而非補償原地主，亦將衍生「行政機關藉管制之名，行牟利之實」的分配正義疑慮。

(四)另查，臺北市政府實施私有空地照價收買範圍，係以位於臺北市第1期限期建築實施範圍內，逾期未依法建築使用之私有空地⁷，共分7批辦理照價收買。根據72年10月「臺北市實施私有空地限期建築使用暨照價收買工作總報告」(下稱工作總報告)記載，第1期經限期建築使用而逾期未建築使用之私有空地共計1,347筆、面積28.4209公頃，最終照價收買土地為121筆(約為全部未建築使用筆數之8.98%)、面積2.2360公頃(約為全部未建築使用面積之7.87%)。嗣因其中有4筆、面積0.3139公頃撤銷收買，故實際收買為117筆(約為全部未建築使用筆數之8.69%)，面積1.9221公頃(約為全部未建築使用面積之6.76%)。然進一步分析臺北市政府清查所得之92筆⁸照價收買土地中，共有土地筆數占比超過53.26%、面積占比高達64.48%，顯示行政機關輕忽共有土地產權複雜性與集體行

⁷ 扣除已開工建築使用、經核准暫緩辦理照價收買或延期建築使用等土地。

⁸ 因事隔逾40年，部分資料散佚，臺北市政府僅查得其中3批照價收買報內政部備查公文，經整理合計92筆土地，其中自然人單獨所有24筆、面積3,597平方公尺；共有49筆、面積12,341平方公尺；法人所有19筆、面積3,200平方公尺。

動困境。由於共有土地受土地法第 34 條之 1 及民法物權編之強制規範，其處分、變更於實務上動輒耗時逾年。行政機關將單一所有權人之開發標準，逕行套用於產權複雜之共有土地，不僅輕忽法律程序，屬「應調查而未調查」之裁量瑕疵，更罔顧私法秩序之安定性，強行介入共有物管理之自主權，過程亦有重大瑕疵。

- (五)再者，於推動私有空地限期建築使用政策初期，為迅速導正土地投機，宣示採取一致性的照價收買強硬手段或許具備正當性。然根據臺北市政府 72 年 6 月底複查結果，行政院 70 年 7 月 2 日函示「針對逾期不依法建築使用者一律採取照價收買」後，未建築使用之私有空地面積由 81% 大幅減少為 19%，顯示該政策已產生預期效果，而剩餘少數個案往往具有特殊的法律或事實障礙(如抵押權糾紛、產權複雜、財務困難等)，政府允應從「普遍性威懾」轉向「個案式輔導」，深入進行個案調查，辨識地主是否具備「不可歸責於己」之正當事由，並採取行政輔導，協助排除建築障礙或課徵空地稅，最後針對無正當理由且惡意拒絕開發者，動用「照價收買」，如此方能符合憲法「侵害最小」之必要性要求。
- (六)綜上，臺北市政府未善盡對陳訴人有利及不利情形一律注意之調查義務，查明其有無因抵押權糾紛或資金斷絕而未能開發之「不可歸責事由」，且輕忽其他共有土地因產權複雜與集體行動困境可能產生較高之法律或事實障礙，即逕採「照價收買」剝奪人民產權，將「私權爭執之遲延風險」與「共有權人之協調成本」全數轉嫁予受處分人承擔，事實認定背離社會真實經驗，手段與目的之間嚴重失衡，

加上有 0.3417 公頃被照價收買土地(逾 17%)轉作停車場、道路、公園、加油站等非建築使用，以及政府照價收買後拍賣獲取鉅額價差，不僅逾越抑制投機的必要程度，更產生行政機關假「照價收買」政策工具之名、行沒收財產、與民爭利之實的分配正義疑慮，應予深度檢討並研議救濟。

三、本案陳訴人所述其父傅朝樞以陳訴人名義登記之土地遭政府不法照價收買等情，涉及威權統治時期國家假「照價收買」之名剷除異己，遂行政治掠奪與身分歧視之高度疑慮，嚴重悖離平等原則與不當連結禁止原則。行政院允應依促進轉型正義條例及法治國原則，檢討本案處分有無選擇性執法之政治背景。若認定確具威權迫害事實，應主動依規定平復行政不法、撤銷違法處分，並踐行返還原物或相當補償之權利回復義務，以昭公義。

(一)按 55 年 12 月 16 日聯合國大會決議通過之公民與政治權利國際公約(下稱公政公約)第 2 條規定：「一、本公約締約國承允尊重並確保所有境內受其管轄之人，無分種族、膚色、性別、語言、宗教、政見或其他主張民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等，一律享受本公約所確認之權利。……三、本公約締約國承允：(一)確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟，公務員執行職務所犯之侵權行為，亦不例外；(二)確保上項救濟聲請人之救濟權利，由主管司法、行政或立法當局裁定，或由該國法律制度規定之其他主管當局裁定，並推廣司法救濟之機會；(三)確保上項救濟一經核准，主管當局概予執行。」另公政公約第 31 號一般性意見：《公約》締約國的一般法律義務的性質第 15 段指出：第 2

條第3項規定，除了有效保障《公約》權利之外，締約國必須保證個人能得到有效的救濟以維護這些權利。應該考量到某些類別人(特別包括兒童)的特殊弱勢性，從而適當調整這些救濟。委員會十分重視締約國設立適當的司法機制及行政機制，以便根據國內法來處理有關侵害權利的指控。委員會注意到，司法部門可適用許多不同方式以有效保證人們享有《公約》所承認的權利。其中包括：直接執行《公約》、實施類似憲法或其他法律規定，或在實施國內法時對《公約》做出解釋。特別要求設立行政機制，以便履行有關透過獨立及公正機關迅速、澈底及有效地調查關於侵害權利指控的一般性義務。具有適當授權的國家人權機構可為達成此項目的作出貢獻。如果締約國不對侵害權利行為的指控進行調查，可能會引發對《公約》的再次違反。制止目前還在進行的侵權行為是有效救濟權利的關鍵內容。第16段指出：第2條第3項規定，締約國必須向《公約》權利遭到侵害的個人做出賠償。若不對那些《公約》權利遭到侵害的個人做出賠償，與第2條第3項有關鍵作用的提供有效救濟義務就不能予以履行。除了根據第9條第5項與第14條第6項給予明確救濟之外，委員會認為，《公約》普遍涉及適當的補償。又公政公約第19條規定：「一、人人有保持意見不受干預之權利。二、人人有發表自由之權利；此種權利包括以語言、文字或出版物、藝術或自己選擇之其他方式，不分國界，尋求、接受及傳播各種消息及思想之自由。」另經濟社會文化權利國際公約第2條第2款規定：「本公約締約國承允保證人人行使本公約所載之各種權利，不因種族、膚色、性別、語言、宗教、政見

或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生或其他身分等等而受歧視。」兩公約國內法化已行之多年，台灣社會歷經明、清、日治、國民政府來台戒嚴至解嚴後民主開放，法制日趨完備。我國於69年7月2日制定有國家賠償法，惟國家應負損害賠償責任之範圍，僅限於公務員於執行職務行使公權力時，因故意或過失不法侵害人民自由或權利。或公務員怠於執行職務，致人民自由或權利遭受損害。及因公共設施設置或管理有欠缺，致人民生命、身體、人身自由或財產受損害之情形，對於其他相關人權侵害之保障尚有不足。

(二)106年12月27日公布施行之促進轉型正義條例(下稱促轉條例)第1條規定：「(第1項)為促進轉型正義及落實自由民主憲政秩序，特制定本條例。(第2項)威權統治時期違反自由民主憲政秩序之不法行為與結果，其轉型正義相關處理事宜，依本條例規劃、推動之。本條例未規定者，適用其他相關法律之規定。」指出對於威權統治不法行為的認定基準即是「自由民主憲政秩序」，亦即轉型正義的「正義」基準，即是「自由民主憲政秩序」。司法院釋字第499號解釋指出「自由民主憲政秩序」是指「憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者」，更具體而言，憲法條文中，諸如：第1條所樹立之民主共和國原則、第2條國民主權原則、第2章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。又促轉條例第3條第1款規定：「威權統治時期，指自中華民國34年8月15

日起至 81 年 11 月 6 日止之時期。」第 6 條之 1 規定：「威權統治時期，政府機關或公務員為達成鞏固威權統治之目的，違反自由民主憲政秩序，所為侵害人民生命、人身自由或剝奪其財產所有權之處分或事實行為，由促轉會依職權或申請確認不法，以平復行政不法。」第 11 條之 2 第 1 項第 1 款規定：「促轉會解散後，國家應辦理之轉型正義事項，依下列各款規定移交予各該中央主管機關辦理：一、平復司法不法、行政不法，與識別及處置加害者事項，由法務主管機關辦理」。又為促進轉型正義、回復人民於威權統治時期因國家不法行為受損之權利，111 年 5 月 27 日制定公布威權統治時期國家不法行為受害者權利回復條例（下稱權利回復條例）。

(三)依前臺灣警備總司令部(下稱警備總部)軍法處 77 年 5 月 11 日判珍字第 1221 號簡便行文表記載：

1、傅朝樞，江西省新喻縣人，上海法學院畢業，40 年 2 月由大陸地區逃往香港，同年底由香港來台，以律師為業，63 年 10 月出任「台灣日報」董事長，之後經與當時政府協商出讓台灣日報，嗣經行政院陸續於 67 年 12 月 7 日以台 67 財 10953 號函、68 年 2 月 23 日以台 68 財 1649 號函准其分別結匯美金 75 萬元及 275 萬元，其於 68 年 10 月 16 日赴美轉港，創辦「中報月刊」雜誌。

2、有關傅朝樞涉嫌叛亂案情：

(1)傅朝樞於 70 年 5 月間赴美參加留美傾匪學人及新聞界所舉辦之「中國統一問題座談會」，批擊我政府反對「三通」、「四流」。同年 8 月 26 日潛赴匪區會見鄧匪小平與廖匪承志密談。傅朝樞返港後於 70 年 12 月 28 日，致函

我軍政要人黃少谷、王昇等人，略謂：「現時中共在鄧小平實質領導下，人民生活較前大有改善……，光復大陸之任務，斷言絕無成功之可能。」及「三通是和平統一中國的不二法門。」並謂：「國民黨只為保持既得利益，自己既無力統一，而又嫉妒他人統一，陷國家於長期分裂地步，……值茲中共公開宣告決不在台灣實行共產主義制度或社會主義制度，而仍保留台灣現行制度之際，實為國家和平統一帶來契機，如國民黨能乘時提出中國應效法美國聯邦制度之主張，並促成聯邦制度，訂立於國家憲法條文」等情，宣揚共匪武力強大，反攻無望，企圖使我中央政府與匪偽政權成一聯邦，顯有違我國體，並陰謀為匪併吞鋪路，傅某所為顯已觸犯懲治叛亂條例第4條第1項第11款「以其他方法使公務員、軍人逃叛」及涉有同條例第7條「為匪宣傳」罪之重大嫌疑。

- (2) 因傅朝樞所為已觸犯懲治叛亂條例第7條為匪宣傳罪及同條例第4條第1項第11款，以其他方法唆使公務員、軍人逃叛重大嫌疑，且匿居香港，經警備總部以71年7月1日(71)障平字第2622號令發布通緝，至76年7月15日解嚴時以判珍字第2595號函撤銷通緝，並轉請原臺灣高等法院檢察處(現改制為臺灣高等檢察署)以檢彥紀宿字第13號函發布通緝。
- (3) 警備總部軍法處針對通緝傅朝樞之研處意見略以：

<1> 傅某叛亂嫌疑案現正由原臺灣高等法院檢察處受理偵辦中，雖其所認罪名與該部有所

不同，但須依法通緝則一，且通緝原因仍繼續存在，故無從撤緝。

<2>傅某因在國外公然勾搭共匪，從事叛亂犯行，其在美亦為我國法權所不及之地，單司法機關，對其未予傳訊逕行發布通緝，於法並無不合。

<3>傅某如到案接受偵查，可能結果有二：(1)如認其罪嫌充足，依法起訴判處罪刑；(2)如認其罪嫌不足予以不起訴處分，撤銷通緝。

<4>傅某如申請入境，依國家安全法施行細則第12條第3、5款之規定，尚不得許其入境。

<5>傅某所涉叛亂案，尚在偵查中，本於偵查不公開之原則，其涉案內容，似不宜公布。

3、傅朝樞涉嫌叛亂遭凍結財產情形：

(1)傅朝樞因涉嫌觸犯懲治叛亂條例第7條、第4條第1項第11款之重大嫌疑，依同條例第8條及特種刑事案件沒收全部財產執行辦法第2條規定，將傅某下列財產分別函請原臺北縣政府(99年12月25日改制為新北市政府)、臺北市政府凍結，不得移轉。

(2)71年3月25日警備總部軍法處以71障平字第1214號函請原臺北縣政府，凍結傅朝樞所有原臺北縣淡水鎮油車口段○○○-3、○○○-25、○○○-5、○○○-9、○○○-3、○○○等6筆土地。案經原臺北縣淡水地政事務所以71年4月6日71北縣淡地密字第003號函覆警備總部，已予凍結。

(3)71年3月26日警備總部軍法處以71障平字第1239號函請臺北市政府，凍結傅朝樞所有臺北市敦化南路57號501室。案經原臺北市

政府地政處以 71 年 4 月 15 日北市地密字第 0029 號函覆警備總部，傅朝樞所有臺北市松山區延吉段三小段○○○地號（持分 10,931/1,253,460）、○○○地號（持分 3,643/1,253,460）土地，及同小段○○○地號上建物門牌敦化南路○○號 5 樓之 1 所有權全部及敦化南路○○號 5 樓公共設施（持分 1,165/10,000），已均予凍結。

(4) 77 年 5 月 2 日警備總部以傅朝樞叛亂案，因解嚴對之無審判權為由，以 75 判珍字第 1135 號函請臺北市政府及原臺北縣政府，撤銷凍結傅朝樞所有財產之處分。

(5) 解嚴後，警備總部本應將傅朝樞上開財產解凍，惟為防中間空檔，予移轉財產之機，未予解凍。頃據司法機關（法務部及原臺灣高等法院檢察處）表示：傅某依現行資料，僅能認為係觸犯懲治叛亂條例第 2 條第 3 項「預備顛覆政府」及第 7 條「為匪宣傳」罪嫌，該 2 罪名依法均不在凍結財產之列。警備總部軍法處針對凍結傅朝樞財產之研處意見略以：

<1> 司法機關既認其所涉罪名，無凍結財產規定，該部原凍結其財產之處分即屬於法無據，故於 77 年 5 月 2 日以 (77) 判珍字第 1135 號函請臺北市及原臺北縣政府撤銷傅某財產凍結處分，並副知國家安全局及原臺灣高等法院檢察處在案。

<2> 傅某通緝令非依法定程序到案調查後無法撤銷，傅某諒不敢冒坐牢危險來台接受偵查，茲其財產業已解凍，傅某如有意移轉財產，自可委託他人來台處理。傅某於財產解凍後，

對其被通緝事反應如何，尚待時間觀察，故目前對傅某來函尚不宜答覆，可透過適當關係，通知其財產已依法解凍，再觀其後動靜因應處理為宜。

(四)傅朝樞以家人名義登記之大安區土地遭臺北市政府限期建築使用及逕為照價收買之情形：

- 1、關於傅朝樞以家人名義登記之大安區 9 筆土地，其中僅傅○堂(48 年出生)所有大安段一小段○○○地號(53 年 1 月 13 日買賣取得，即系爭土地)執行限期建築使用暨照價收買程序；另大安段一小段○○○、○○○、○○○地號等 3 筆土地因須合併使用，經准予延期建築使用，後續未納入實際照價收買範圍；其餘大安段一小段○○○、○○○、○○○、大安段二小段○○○、○○○地號等 5 筆土地為道路用地，不予列入限期建築使用範圍。
- 2、因系爭土地位屬臺北市實施限期建築第 1 期範圍，原臺北市政府地政處以 69 年 2 月 29 日北市地二字第 7200 號函通知系爭土地所有權人傅○堂限期建築，主旨略以：「台端所有冊列之土地經查為空地，請自 69 年 7 月 1 日起 1 年內依法建築使用，逾期未建築使用，當予依法加徵空地稅或照價收買。」因通知郵件無法送達，該處依據公文程式條例第 13 條及民事訴訟法第 149 條、第 151 條規定，辦理公示送達(69 年 5 月 12 日北市地二字第 18750 號公告)。
- 3、系爭土地限期建築使用期間，所有權人傅○堂先後以未接獲限期建築使用通知及其父出國為由申請展延，惟原臺北市政府地政處未予同意。嗣於限期屆滿前，系爭土地所有權人傅○堂再以土

地設定抵押權涉訟無法建築使用為由申請展延。案經原臺北市政府地政處以 70 年 6 月 22 日北市地二字第 24737 號函准予，並於主旨敘明：「將訴訟時間扣除後，累計『限期建築使用之時間』滿 1 年而仍未建築使用時，予以照價收買。」

- 4、系爭土地於展延期限屆滿(至 72 年 2 月 26 日)仍未建築，臺北市政府遂以 72 年 5 月 13 日府地二字第 19278 號公告照價收買。因傅○堂未於法定期間具領系爭土地照價收買價金，臺北市政府爰依法將補償地價減除土地增值稅及舊欠稅費後，悉數提存於臺灣臺北地方法院提存所待領，提存金額 652 萬 1,468 元(提存書字號：72 年度存字第 3074 號)，嗣於 74 年 10 月 24 日由傅○堂委任其母傅余○○女士領取，而告權利義務終止。
- 5、臺北市政府照價收買系爭土地後，先後於 73 年及 75 至 76 年間辦理公開標售，前 2 次流標，至 76 年 5 月 15 日由陳○茂標得，底價 1,772 萬 7,301 元，標售金額 2,766 萬元，並於同年 10 月 1 日辦竣所有權移轉登記。

(五)如本案調查意見一、二所述，臺北市政府逕行照價收買剝奪私有空地所有權，實屬對財產權之「最重大侵害」，不僅動搖法治國之私產制度信賴，更嚴重侵蝕憲法第 15 條財產權之「存續保障」核心。而對於本案亦有未善盡調查義務，查明地主有無受限法律、事實障礙之「不可歸責事由」(如因抵押權糾紛或資金斷絕而未能開發)，忽略建築實務與土地爭議處理之法律週期，逕採「照價收買」剝奪人民產權，手段與目的之間嚴重失衡，更產生行政機關假管理之名行牟利之實的分配正義疑慮。甚且

依上開警備總部相關檔案所載，本案更涉有威權統治時期國家假「照價收買」之名剷除異己，遂行政治掠奪與身分歧視之高度疑慮，查臺北市第1期尚有28.4209公頃空地逾期未建築使用，政府卻僅對其中極少數1.9221公頃土地祭出「照價收買」的最嚴厲處分，以致令人質疑同樣是逾期未建築使用，為何絕大多數地主得以豁免，唯獨陳訴人等少數特定人士須承受財產權被徹底剝奪的代價？加上後續期數全面喊停的決策，對陳訴人而言無異於選擇性執法與針對性打壓，嚴重悖離平等原則與不當連結禁止原則。

(六)本院於115年3月9日約請相關機關到院詢問時，就有關傅朝樞案家屬陳情處理情形，法務部法制司洪家原司長說明略以：

- 1、傅○堂(傅朝樞之女，即陳訴人)部分：傅○堂就其名下臺北市大安區土地(臺北市大安段一小段○○○地號，即系爭土地)之照價收買處分主張權益一事，經查前經內政部於72年8月11日以台內訴字第175698號訴願決定駁回，嗣以台內訴字第1070026103號再審駁回及臺北高等行政法院107年度訴字第1614號裁定駁回，相關行政救濟程序已告終結。嗣傅○堂改以陳情方式主張土地處分與當事人傅朝樞涉叛亂案件及財產凍結措施具有關聯，惟查傅○堂並未就此部分向法務部表明提出平復申請之意旨。
- 2、傅○貞(傅朝樞之女)之部分：傅○貞向法務部所提平復申請，係就其父傅朝樞於戒嚴時期涉叛亂案件、通緝及相關政治檔案等事項請求平復，尚無涉前述土地照價收買處分。且系爭土地登記名義人為傅○堂，非傅朝樞所有，其法律關係及請

求權基礎與傅○貞平復申請範圍不同。法務部仍持續向相關機關調閱檔案資料。鑑於該案涉及威權統治時期政治檔案之調閱，且部分資料尚未全數回復，仍待進一步查證與比對，以釐清事實與法律關係。俟相關調查作業完竣後，將提請法務部「平復威權統治時期司法不法及行政不法審查會」審議。

- (七)按公政公約第2條第3項規定：「本公約締約國承允：(一)確保任何人所享本公約確認之權利或自由如遭受侵害，均獲有效之救濟……」。權利回復條例第1條規定：「為促進轉型正義、回復人民於威權統治時期因國家不法行為受損之權利，特制定本條例。」第10條規定：「因國家不法行為致財產所有權被剝奪之被害者，得檢附具體資料，以書面向權利回復基金會申請權利回復；被害者死亡，得由其家屬申請之。」顯見依現行規定，人民於威權統治時期因國家不法行為受損權利之回復，包含生命、人身自由受侵害，及財產所有權被剝奪之賠償。本案涉及威權統治時期國家假「照價收買」之名剷除異己，遂行政治掠奪與身分歧視之高度疑慮，嚴重悖離平等原則與不當連結禁止原則，似屬威權統治時期違反自由民主憲政秩序之行政不法案件。行政院允應依促轉條例及法治國原則，檢討本案處分有無選擇性執法之政治背景。若認定確具威權迫害事實，應主動依規定平復行政不法、撤銷違法處分，並踐行返還原物或相當補償之權利回復義務，以昭公義。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，函請行政院、臺北市政府參處。
- 二、調查意見三，函請行政院推動轉型正義會報研處見復。
- 三、抄調查意見，函復陳訴人。
- 四、調查報告之案由、調查意見、處理辦法(不含附錄)及簡報檔，於個資遮隱後，上網公布。

調查委員：施錦芳、高涌誠、范巽綠

