

憲法法庭 112 年憲判字第 20 號判決

部分不同意見書

蔡彩貞大法官提出

本判決主文第一項認為日治時期原為人民所有之土地，因未辦理土地總登記，迄今仍登記為國有，人民本於所有權請求國家塗銷登記時，無民法消滅時效規定之適用。本席對此部分判決所持，毋庸斟酌特定個案中之具體情況，毫無例外認為國家一律不得依民法第 125 條規定主張時效抗辯之結論，無法贊同，爰就此部分提出不同意見如下：

壹、消滅時效規定於國家之適用

依本判決記載，其主文第一項部分所涉之聲請意旨乃主張系爭土地經總登記為國有後，迄今未曾移轉於第三人，無交易安全及第三人信賴保護等情形，在此前提下，聲請人因繼承而為該土地真正權利人行使權利時，系爭判例容許國家為時效完成之抗辯，阻止、妨礙其行使權利，已侵害其憲法所保障之財產權等語（理由書第 2 段參照）。是此部分聲請涉及系爭判例允許國家於上開情形得依民法消滅時效規定主張時效完成抗辯，對人民財產權行使所形成之限制，是否侵害憲法第 15 條所保障人民財產權之爭議，其憲法審查應置重於國家所為消滅時效完成之抗辯對人民財產權行使所造成之限制，是否具有正當性

基礎。

貳、時效制度於尊重法秩序安定之憲法價值與財產基本權間之衡平

一、民法上權利之行使，基於私法自治原則，固應尊重當事人之意思，然權利人長期不行使權利，勢將造成新的事實狀態，此狀態長久持續存在，不僅影響原有法律秩序的維持，該新的事實狀態甚或因已獲得社會上一般人信賴，而成為法律關係之基礎；為尊重此客觀現存之法律秩序，維護社會交易安全，因認長期怠於行使權利者不值得再加以保護，而允許於特定前提下，相當期間之經過得作為權利得喪、變更之原因，並藉以督促權利人及時、適當行使權利，此乃創設時效制度之實質理由¹。故民法消滅時效制度本即為使已繼續存在一段時間之事實狀態取代真正法律關係，俾久懸未定之權利義務關係得以早日明確化，以確保法律秩序之安定，維護社會交易安全，此為本判決所肯認（理由第【22】段參照）。又土地登記係以登記方法公示土地之權利狀態，確立財產權之歸屬，並公開供人民查閱，為不動產權利之公示制度，依法具有公信力（土地法第 43 條參照）及推定力，以降低財產所有權之不確定性（靜態財產權保障），並減省交易所生勞費（動的交易安全），同為確保法秩序安定，維護社會交易安全之制度。

二、本件不動產真正權利人主張不動產所有權登記與真實權利狀態不一致，以登記名義人非所有權人為由，請求登記名義人塗銷登

¹ 施啓揚，民法總則，2005 年 6 版，第 325、326 頁。

記、返還不動產；系爭判例容許登記名義人為請求權時效完成之抗辯，阻止、妨礙真正權利人行使財產權，是否違背憲法意旨之爭議，涉及憲法上保障人民財產權與維護法秩序安定等相關價值間之衡平。

三、由於憲法所保護的各種價值彼此間，並無優劣或先後順序之抽象位階關係存在，互相衝突時，自須亦只能透過進一步的價值衡量，以探求憲法整體價值秩序。就此，法院衡量特定社會行為態樣中相衝突憲法價值的比重，據以決定對立之憲法價值實現之先後順位，所建立具有法規範性質之判例，釋憲者宜透過憲法上，舉如比例原則等各種價值衡量方法，審查判例是否對於相衝突的憲法價值，已依其在憲法價值上之重要性與因法律規定而可能有的限制程度做出適當的衡量。人民之財產權固為憲法第 15 條所保障之基本權，然如為保護合乎憲法價值之特定重要利益，並非不得制定限制人民財產權之法規範。本判決認於本件土地所有權爭議，不問個案之具體情況，毫無例外認為國家一律不得依民法第 125 條規定主張時效抗辯之結論。惟：

(一) 本判決此部分結論，係以第二次世界大戰（下稱二戰）結束後，中華民國政府為清查臺灣土地、整理地籍，於民國 35、36 年間陸續發布土地總登記相關辦法，限期人民辦理完成總登記手續，適值政權交替之過渡期間，斯時人民因多未通曉中文、甫經戰事流離他所、遺失權利憑證，及當時資訊、教育尚非發達，法意識不彰，復以 36 年間 228 事件引發動盪等特殊社會環境、背景因素，

而未如期完成土地總登記相關程序，致所有土地依規定登記為國有，若容許國家得主張時效完成之抗辯，則透過時效制度維持私有土地登記為國有之狀態，已形成國家對人民財產權侵害，故人民財產權更具保障之價值等情，為其論據之一（理由第【33】段參照）。然關於 34 年間二戰結束後上開特殊環境背景時期涵蓋之時間範圍大小如何；土地總登記相關辦法於 35、36 年間陸續發布後，人民就其所有土地實際辦理總登記之時間，是否如判決所述，適值該特殊環境背景時期，而足認未完成土地總登記有不可歸責於所有人之原因等各節，本判決未為任何說明。本件原因案件依系爭判決所載，不論聲請人之主張或判決認定之事實，均謂系爭土地係於 51 年間政府對全國土地總清查時，於 54 年間辦理總登記，但未完成。自其辦理總登記時間觀之，是否有本判決所指上開特殊情形，不無疑義。是日治時期之私有土地，於二戰結束後因總登記為國有，且符合上開特殊環境背景條件者，究屬大多數之常態，而得以該特殊環境背景作為衡量法規範正當性之通案因素，抑或屬少數，甚至僅為特例，而宜視之為具體個案中之特殊情形，進行個別裁量，乃首應釐清之事項，本判決逕執為衡量系爭法規範是否具有正當性之重要理由，要非妥適。

(二) 本判決另以國家本即不享有憲法第 15 條保障之財產權，且系爭土地係於上開特殊社會環境、背景下經土地總登記而登記為國有，

並非本於國家與人民間之合意，若得透過時效制度維持登記為國有之狀態，有違誠信原則為由，認與憲法第 15 條意旨有違。然人民私有土地經總登記後登記為國有，固非出於私人間之合意，而係由於國家辦理總登記基於高權之行政作為所致，然戰後辦理土地總登記係國家因政權移轉，管理國土、推動不動產物權登記制度所必需，此為本判決所肯認（理由第 25 段參照），故除非登記事務過程中有弊情等作業上瑕疵，日治時期私有土地因所有人未完成總登記，而基於法律規定登記為國有事實狀態之存在，有其合法理據。又民法消滅時效制度使繼續存在相當時間已取信社會大眾之事實狀態取代真正法律關係，旨在促進久懸未定之私法上權利義務關係早日明確化，確保法律秩序之安定，以維護社會交易安全之重要公共利益，並非為維持當事人任何一方之財產權；義務人一方若因此得到利益，僅係附帶的效果。系爭判例認應優先保護消滅時效制度與土地登記制度共同維護之社會交易安全，而容許國家為時效完成之抗辯，係就維護社會交易安全之公共利益與個人財產權保障之憲法價值兩相權衡之結果。本判決就互相衝突之憲法價值孰輕孰重之判斷，置重於僅屬附隨效果之系爭土地因時效制度而得繼續登記為國有，及是否得為衡量本件憲法價值衝突通案因素尚屬不明猶待個案調查之上開社會特殊環境背景二者，而指系爭判例權衡結果無正當性，本席未能贊同。

(三) 本判決關於毋庸斟酌特定個案之具體情況，毫無例外認為國家一律不得依民法第 125 條規定主張時效完成之抗辯，而宣告系爭判例違憲之結論，可能造成日治時期原屬私有嗣經總登記為國有土地之所有人，其土地塗銷登記請求權因可永遠追溯，導致於數十年甚或百年後，土地所有人子孫仍得起訴請求塗銷，而無法避免法律關係陷於長期不確定及法秩序大亂之疑慮。

參、時效制度維護社會交易安全目的之落實，性質上宜作個案考量

- 一、國家土地總登記與登記制度相關效力既已施行有年，可認此等法安定性及所維護之交易安全，已普遍存於人民法確信中，只要國家亦會憑藉登記制度參與交易，此等確信與安定，即不因登記名義人是否為國家而有區別。與此相對，信賴舊法時代肯認財產權存續利益之人民，亦會隨時間日久而僅存少數適用者，並不當然優於法安定性，仍須由法院於個案具體審認此等利益與法安定性間孰輕孰重，以資為斷（司法院釋字第 668 號陳新民大法官不同意見書參照）。
- 二、日治時期原屬私人所有之土地經總登記為國有後，或因國家戮力開發致由人民共同享有之經濟價值倍增，或經國家設置公共建設而與公共利益息息相關，或業由國家與第三人進行交易僅尚未完成相關物權登記而關涉善意第三人之保護，均足使土地之經濟利益、利用權益之歸屬、既存占有狀態今非昔比，其間落差不僅隨時間經過變化前後益形懸殊，於不同個案所呈現之具體情狀亦難

互相比擬。從而土地所有人本於土地所有權行使權利時，國家得否主張時效完成抗辯之判斷，事涉各方利益之平衡，以兼顧尊重法秩序之安定，維護交易安全與私有財產權保障，性質上宜由一般司法審判機關，於個案適用法律時，究明該案事實具體狀況，審酌判斷是否有違反誠信原則、權利濫用等情形，就個案適用之具體法規範，妥為解釋、適用，以追求個案中相衝突憲法價值之最適調和。本判決未慮及此，逕認國家一律不得主張時效完成抗辯而宣告系爭判例違憲，獨滿足土地所有人塗銷土地國有登記之請求，卻致使上開土地長期累積之經濟利益、所形成之既存事實狀態，皆因此蒙受不利影響，寧為事理之平？本席歉難同意。