

釋憲聲請書

受 文 者 司法院

聲 請 人 廖曾鳳琴

廖水盛

廖雀屏

廖德勇

廖賢宗

聲 請 人 范兆青

即被選定人 楊正吉

蔡正吉

陳金土

選 定 人 范兆青等182人

共 同 顧立雄律師

代 理 人 陳鵬光律師

吳典倫律師

張子柔律師

為最高行政法院 101 年度判字第 722 號確定終局判決所適用之大眾捷運法第 7 條第 1 項及第 3 項等規定，侵害人民財產權，違反憲法第 15 條及第 23 條規定，應予宣告違憲，謹依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條第 1 項等規定，聲請憲法解釋事。

壹、聲請解釋憲法之目的

請求解釋：最高行政法院 101 年度判字第 722 號確定終局判決（附件 1，下稱系爭確定終局判決，見附件 1 第 11 頁第 9 行起至第 12 頁第 1 行）適用之大眾捷運法第 7 條第 1 項、第 3 項及據以施行之大眾捷運系統土地聯合開發辦法（下稱聯合開發辦法）第 9 條第 1 項之規定（附件 2）（以下合稱系爭規定），侵害人民財產權，違反比例原則，牴觸憲法第 15 條及第 23 條規定，應予宣告違憲無效。

貳、疑義之經過、性質與涉及之憲法條文

一、疑義經過：

- （一）本件疑義為土地徵收案件。聲請人等原為坐落台北縣新店市○○○段○○○小段第96-25地號等共40筆土地（附件3，下稱系爭徵收土地）之所有權人，嗣於79年4月間台北縣政府公告「變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）計畫書」（附件4），將系爭土地一帶變更為捷運系統用地，其上並記載：「伍、土地使用管制一、捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線（軌道）及其相關設施之使用。並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫」，嗣後臺北市政府擬具「徵收土地計畫書」，其上記載：「四、興辦事業之法令依據：依據土地法第二〇八條第二款、都市計畫法第四十八條及大眾捷運法第六、七條」、「曾否與土地所有權人經過協定手續及其經過情形：曾與土地所有權

人協議，詳如協議紀錄影本」及「興辦事業計畫概略：(一)計畫目的…2.為有效利用土地資源，促進地區發展，經依大眾捷運法第七條規定，奉地方主管機關核定之聯合開發用地辦理聯合開發」(附件5第2頁及第3頁)，然該徵收計畫作成時，並未依前揭計畫書擬定細部計畫，即在未由土地需用人即台北市政府與聲請人等依法進行協議並達成共識之情形下，即由內政部以80年1月24日台(80)內地字第891630號函予以核准(下稱系爭徵收處分，附件6)，可知系爭徵收處分法令依據包括大眾捷運法第7條第1項：「為有效利用土地資源，促進地區發展，地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地」、第3項：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之」及聯合開發辦法第9條第1項：「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理。」

(二)其後，需用土地人即台北市政府雖以「徵收與協議併行」為由(附件7)，就聯合開發事宜召開會議，但就聯合開發之細部事項並未依法定程序正式擬定以供系爭徵收土地之原地主審酌衡量，致原地主無從明瞭聯合開發將來之願景及利弊得失，更無從合理估量聯合開發所可能帶來的預期利益或損害，乃片面決定與原地主間之聯合開發協議不成立(附件8)。

(三)而系爭徵收處分作成8年後，台北縣政府迄至88年3月20日方以北府都字第65797號函公布「擬定新店都市計畫(捷運系統新店機廠聯合開發用地(捷17、18、19)細部計畫)」(附件9)，但台北市政府亦從未於細部計畫作成後，依系

爭規定再與原地主協議其就系爭徵收土地之聯合開發意願，反而於88年4月8日核定「新店機廠聯合開發都市計畫案」(附件10)，將原本以「交通用地」徵收之土地，變更為與建商合作之聯合開發基地，供予建商在系爭徵收土地當中未興建捷運廠站、設施之部分，蓋起16棟20至30層高不等之大樓出售(附件11)

(四)按政府以強制徵收之方式取得人民土地，此本身即已屬對人民權利之嚴重侵害，應僅能於追求重大之公益目的、且除徵收外別無其他達成目的之方式等情況下，始得為之，如政府將侵害人民財產權強制徵收而來之人民土地，以所謂「開發」之名，提供予財團牟利，此種「私用徵收」不但嚴重違反徵收應限於公共使用目的之憲法誠命，更明顯違反憲法第23條揭示之比例原則，迺系爭徵收處分對於聲請人等弱勢人民賴以為生之土地，逕以系爭徵收處分作成時之系爭規定徵收系爭土地，而造成徵收土地當中有部分非用於捷運設施之興建，卻提供予建商作為聯合開發基地，供建商財團牟利之用，顯然嚴重違反憲法所規定徵收土地之基本規範。

(五)且台北市政府於90年12月18日與建商即日勝生活科技股份有限公司(下稱日勝生公司)簽定「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發投資契約書」後，獲臺北縣政府(99年12月25日改為新北市政府)核發95店建字第378號建造執照，樓地板面積由說明會提供資料之179,257平方公尺遽增為400,627.05平方公尺(詳附件25第4頁第3行以下)、法定容積率更由180%驟增為236.78%，而實際建築容積率更高達432.82%(總樓地板面積400,627.05平方公尺÷聯合開發之基

地面積為92,560.7平方公尺=432.82%)，顯見台北市政府當初係先以內容相當不明確且相對不利之條件與聲請人等進行聯合開發會議，令聲請人等無法參與聯合開發，日後再以內容明確且經濟利益龐大之「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發投資契約書」與日勝生公司進行聯合開發。更甚者，系爭徵收土地於80年1月24日徵收時，聲請人及選定人等獲得之徵收補償價格每平方公尺至多僅23,866元，相當於每坪78,896元（即 $23,866 \div 0.3025 = 78,896$ ），為當時之法定最低收購價格，但建商參與聯合開發興建集合住宅大廈後，如今每建坪出售價格已達六十幾萬甚或將近八十萬之行情(附件12)，已遠高出當初徵收土地價格近十倍，令建商得藉由於系爭徵收土地上興建大樓並出售建案以牟取暴利，尤其以新店區素地近期之價值而言，每坪更有高達220萬元之天價(附件13)，顯見內政部及台北市、新北市政府等機關漠視都市計畫之擬定程序及原地主之合法權益，致上述新店機廠聯合開發案，曲意維護政府與建商之利益，對憲法保障原地主之財產權視而不見，嚴重破壞社會公平正義，實為顯然。

(六)關此，監察院於101年12月間公布之調查報告及糾正案文已直指：「本聯合開發案之土地所有權，依北市府與投資人雙方實際分得建物占全部聯合開發建物(含地下及地上之樓地板面積)之比例持分，…全然不合比例原則。且本開發案土地所有權，主管機關先以徵收強制手段取得，再透過聯合開發轉為私有，顯未落實依法行政原則」、「系爭本案之土地，政府最初以『興辦交通事業』性質，強制徵收者高達85.41%，公用撥用者占13.94%，而參與聯合開發者，僅占0.65%(嗣新北市府辦理合併登記後亦僅佔0.76%)，經

聯合開發後，竟導致高達69.25%公有土地轉為私有，明顯倒果為因，不合比例原則，亦有違政府徵收目的」等語（附件14、附件15），均明白揭示本件徵收已非為了達成何種公益目的，反而已作為圖利財團之手段，嚴重背離憲法所規定徵收土地之基本規範，並侵害原土地所有權人（即聲請人等）憲法所保障之財產權。

（七）此外，臺北市政府99年3月3日府授聯字第09930361600號函即明載：「檢討分析：由於本開發案係屬臺北都會區大眾捷運系統初期路網，大眾捷運法於77年7月1日發布施行，其子法大捷運系統土地聯合開發辦法於79年2月15日公布施行，制度均在摸索與適應，…對於捷運系統用地得同時辦理聯合開發，如以同時並行之雙軌辦理，造成民眾無法明確以不參加聯合開發而進行徵收，前經本府捷運工程局主動檢討，與土地開發有關之大眾捷運法第7條並歷經86年5月28日、90年5月30日及93年5月12日多次修法改善，不再以上述雙軌方式辦理。」（附件16），可知本件需地機關亦自承系爭土地依大眾捷運法第7條辦理徵收，確有違誤，需地機關並因而主動進行檢討，益顯系爭徵收處分已嚴重違反憲法原則及社會正義。

（八）另大眾捷運法第7條雖經歷上述三次修訂，惟該條文容任政府得恣意以徵收手段將人民土地供應給私人財團進行土地開發並進而出售牟利之本質，卻未曾改變，亦即依現行大眾捷運法第7條第1項規定：「為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發」，暫不論其雖移除「聯合開發」之字眼，惟依「大眾捷運系統土地開發辦法」第3條規定，

可知該項仍係就聯合開發進行規定，無論如何，現行條文仍放任政府得以「為有效利用土地資源，促進地區發展」等空洞且欠缺必要性之目的，另覓「私用徵收」之蹊徑，將政府徵收強制取得之人民土地，供作政府與私人財團進行聯合開發，讓私人財團因此牟利，故人民依憲法第15條規定所應受保障之財產權，迄今仍有遭系爭規定侵害之情事。

(九)茲因系爭徵收處分除具有行政程序法第111條所定之無效事由外，尚具土地徵收條例第49條所定之撤銷事由，聲請人等乃向內政部申請依法撤銷徵收，詎遭內政部以98年4月21日台內地字第0980076455號、98年4月21日台內地字第0980076422號及98年4月21日台內地字第0980076026號函駁回，聲請人等不服，提起訴願，亦遭行政院以院臺訴字第0990098302號訴願決定駁回，聲請人等不服，向台北高等行政法院提起行政訴訟，惟遭臺北高等行政法院99年度訴字第1587號判決以：「至於原告系爭徵收處分所據之行為時大眾捷運法第7條及聯合開發辦法第9條等規定，違反憲法第15條、第23條保障人民財產權及比例原則而違憲，是以徵收處分亦屬無效一節，經查…同法第7條規定就大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地，得由地方主管機關自行開發或與私人、團體聯合開發，及聯合開發用地得以市地重劃、區段徵收、或協議不成後徵收之方式取得，除採取多種土地取得方式可供主管機關裁量運用外，並授權交通部及內政部訂定聯合開發辦法，納入含土地所有權人或其他私人、團體為開發投資人，使其等有得參與聯合開發並分配開發利益之機會，此項規定，以不同用地取得方式，取代徵收單一方法，作為斟酌開發之公益與土地所有權人私益之衡量方式，核亦與憲法第23條之

比例原則無違」(附件1-1)，認定原處分適用大眾捷運法第7條及聯合開發辦法第9條無誤，且不採聲請人所為系爭規定違憲之主張。

(十)聲請人等不服，提起上訴，惟其上訴亦遭確定終局判決以：

「按，『…』行為時大眾捷運法第6條、第7條定有明文。而行為時依大眾捷運法第7條第4項規定訂定之聯合開發辦法第3條規定：『…』第9條第1項規定：『…』…依大眾捷運法第6條、第7條及司法院釋字第513號解釋意旨，可知…由地方主管機關與私人聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地，使為有效利用土地資源，促進地區發展，實現都市計畫，自難謂其無公益性及必要性，自尚難認違反憲法第15條對人民財產權之保障及憲法第23條之比例原則，因而原判決以被上訴人徵收系爭土地及以採徵收與聯合雙軌開發方式為之，尚非無效，即無上訴意旨所主張系爭徵收處分有明顯重大瑕疵或有違憲法第15條對人民財產之保障、第16條對人民訴訟權保障及第23條比例原則規定之無效情事」云云（詳附件1第11頁第9行至第12頁第1行及第13頁第6行以下），認定原處分及台北高等行政法院判決適用系爭規定無誤，不採聲請人關於系爭規定違憲之主張，而駁回聲請人之上訴確定。聲請人因認系爭徵收處分及系爭終局確定判決所援引之系爭規定已侵害人民之財產權且與比例原則不符，應屬違憲，爰提起本件釋憲聲請。

(十一)實則，本件屬威權年代政府依前揭違憲之系爭規定徵收土地提供私人財團牟利，亟待 大院作成違憲宣告之解釋加以糾正。又該等違憲法條因迄今仍未經司法機關於個案中予以糾正，以致威權時代浮濫徵收對人民權利之侵害狀

態仍然持續，行政機關亦不會認為其浮濫徵收為法所不許，故繼續沿襲威權時代之心態行事，甚至變本加厲，實乃新竹縣竹東二重埔土地徵收迄今已長達20年之爭議，以及近來苗栗縣竹南鎮大埔里農地徵收等重大徵收爭議事件，迄今仍層出不窮之主因。從而，在民主轉型社會中，對於威權時代中之浮濫徵收所造成之人民權利侵害，實有賴 大院以宣告相關法條違憲之方式加以糾正，俾為我國自威權國家轉型至民主法治國家之過程中轉型正義之進行與實踐，故對於系爭規定即大眾捷運法第7條及聯合開發辦法第9條規定之違憲宣告，實對於整體國家社會之公平正義及安定性，以及人民受憲法保障之權利等，皆具有重大深遠之影響及時代性之意義，懇請 大院藉由作成本件聲請之違憲解釋，以體現憲法對人民財產權利之保障，並導正國家公權力對人民受憲法保障之財產權利不當剝奪。

(十二)併予敘明者，本件聲請人等於台北高等行政法院提起訴訟時，范兆青等183人即依行政訴訟法第29條規定，選定本件被選定人即范兆青等4人及廖明坤共5人為被選定人，為全體進行訴訟，因廖明坤於訴訟程序繫屬中死亡，故由廖明坤之繼承人即聲請人廖曾鳳琴等5人承受訴訟，嗣經臺北高等行政法院駁回原告之訴後，再由被選定人即聲請人等向最高行政法院提起上訴，並遭駁回確定。因系爭確定終局判決適用之系爭規定有違憲情事，聲請人乃以受范兆青等182人選定之被選定人及訴訟當事人地位，提起本件釋憲聲請。

二、疑義性質：

系爭徵收處分作成時之大眾捷運法第7條第1項規定：「為

有效利用土地資源，促進地區發展，地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地」、第 3 項規定：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之」及據以施行之聯合開發辦法第 9 條第 1 項規定：「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理」，與憲法保障人民財產權及比例原則之意旨不符，應屬違憲而無效。謹依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，聲請解釋憲法。

三、涉及之憲法條文

(一)憲法第 15 條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」

(二)憲法第 23 條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」。

參、聲請釋憲理由以及聲請人對本案所持之立場與見解：

一、徵收作為國家取得人民土地所有權之手段，侵害人民財產權甚鉅，應僅限於具有追求公益上目的之情形始得為之：

(一)依憲法第 15 條規定：「人民之生存權，工作權及財產權，應予保障」、第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，

或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」是國家僅在追求公益上目的等前提下，始得限制人民之財產權。

(二)土地徵收屬於政府對於人民財產權之完全剝奪，更應僅限於在追求重大公益之情形下始得為之，此觀土地徵收條例第 1 條明定：「為實施土地徵收，促進土地利用，增進公共利益，保障私人財產，特制定本條例。」再度明白揭示土地徵收之目的在於增進公共利益，且在徵收之同時，仍應保障私人財產，故以本法節制國家徵收人民土地之權力行使，避免人民之財產權受到國家不當之侵害。又關於該公共利益之內涵，由於國家之徵收行為係以「強制剝奪土地原所有權人之所有權」為代價，對人民之財產權實屬最嚴重之侵害，故基於憲法保護人民財產權之意旨，土地徵收自應僅限於「選擇的、重大的、特別的公益」（參照附件 17 陳新民大法官著「憲法基本權利之基本理論」上冊第 358 頁、附件 19 陳立夫教授著「大埔、相思寮土地徵收事件雜感」第 4 頁）始得為之。尤其，依聯合開發辦法第 3 條規定，聯合開發本身即屬不動產興闢事業，亦即係由政府與民間之土地開發行為，私人財團並藉此銷售房地牟利，益證系爭徵收處分及系爭終局確定判決所適用之系爭規定，令人民土地得被以不具公益性或徵收必要性之聯合開發名義徵收，洵已牴觸憲法第 15 條、第 23 條規定。

二、徵收土地之方式及範圍皆應具有必要性，須符合憲法第 23 條規定之比例原則且法律所規定之徵收目的及用途應具體明確：

不惟如此，縱然徵收已具有「選擇的、重大的、特別的公益」存在，仍須具有徵收方式及範圍之必要性（參見附件 17 陳新民大法官著「憲法基本權利之基本理論」上冊第 377 頁至第 379 頁），並符合憲法第 23 條規定及行政程序法第 7 條規定之比例原則（詳附件 14），亦即：

(一)在目的上，依照土地徵收條例第 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：...三、公用事業。...」及土地法第 208 條：「國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定，征收私有土地。但征收之範圍，應以其事業所必需者為限。一、國防設備。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生。六、政府機關地方自治機關及其他公共建築。七、教育學術及慈善事業。八、國營事業。九、其他由政府興辦以公共利益為目的之事業。」之規定，被徵收之土地應為公用事業上所必要且不可替代者，故若事業在有無該被徵收土地之情形下均能順利完成者，徵收該土地之行為即屬欠缺目的之必要性，亦不能因此再將該被徵收土地挪作與公用事業無關之他用。

(二)又在手段上，亦僅在確已無其他法律上或經濟上得替代之更溫和方法可資利用時，徵收作為最後不得已之合法措施（詳附件 18 台北高等行政法院 91 年度訴字第 1642 號判決、附件 19 陳立夫教授著「大埔、相思寮土地徵收事件雜感」第 5 頁），方具有其手段之必要性，故國家為發展公用事業需用土地，在採取徵收方式之前，不但應先竭力探求和土地原所有權人進行以地易地、聯合開發等替代手段之可能，就徵收土地之範圍，亦應精密之

方式「裁剪」，而僅限於以發展公用事業所必須使用之範圍始足當之，非發展公用事業所必須使用之土地，國家自不得徵收，以本件聲請案所涉之捷運興建為例，國家為建設大眾捷運系統而徵收人民土地，其所徵收之土地必應限於與捷運之興建相關者，如其中某部分土地縱不為徵收，亦不影響捷運之興建，該部分土地即屬無必要，其徵收即屬違反必要性原則，以將徵收對人民財產權之侵害降至最低。

- (三)再者，由土地徵收條例第 49 條第 1 項第 2 款規定：「已徵收之土地，需用土地人應切實按核准計畫及所定期限使用。在未依徵收計畫完成使用前，需用土地人應每年檢討其興辦事業計畫，並由其上級事業主管機關列管。有下列情形之一者，應辦理撤銷徵收…二、公告徵收時，都市計畫已規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發者」，可知「聯合開發、市地重劃或其他方式」應優先於「徵收」進行之，以符合徵收之最後手段性。蓋立法者鑒於憲法第 15 條關於人民財產權應予以保障及憲法第 23 條關於比例原則之規定，為確保個人財產之存續狀態及行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，該個人行使財產權雖因國家興辦公共事業之需要，得被公權力強制取得而形成個人利益之特別犧牲，惟若該等徵收係屬不必要之徵收、不符合徵收最後手段性等情形時，立法者為彰顯憲法保障人民財產權之本旨，特制訂該條文，明訂該等不必要、不符合徵收最後手段性之徵收應予撤銷，以箝制國家公權力之不當擴張，益可證徵收應具有手段上之必要性。

(四)且因徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，為避免行政機關恣意徵收，法律就徵收之目的、用途、衡量公益之標準及徵收急迫性等要件均應為具體明確之規定，俾行政機關處理徵收案件及司法機關進行合法性審查得以有所依據，惟系爭規定確有諸多違反憲法明確性原則之違憲，嚴重違反憲法第 15 條及第 23 條規定，侵害人民權益甚鉅。

三、關於上述土地徵收應限於追求重大公益之目的，且其手段應依比例原則中之必要性原則為之，有下列 大院解釋可稽：

(一)釋字第 409 號解釋：

「人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第二十三條及第一百四十三條第一項之規定自明。徵收私有土地，給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收土地之要件及程序，憲法並未規定，係委由法律予以規範，此亦有憲法第一百零八條第一項第十四款可資依據。土地法第二百零八條第九款及都市計畫法第四十八條係就徵收土地之目的及用途所為之概括規定，但並非謂合於上述目的及用途者，即可任意實施徵收，仍應受土地法相關規定及土地法施行法第四十九條比例原則之限制。是上開土地法第二百零八條第九款及都市計畫法第四十八條，與憲法保障人民財產權之意旨尚無牴觸。然徵收土地究對人民財產權發生嚴重影響，法律就徵收之各項要件，自應詳加規定，前述土地法第二百零八條各款用語有欠具

體明確，徵收程序之相關規定亦不盡周全，有關機關應檢討修正，併此指明」，其解釋理由書曉諭：「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。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據。」(附件 20)。

(二)釋字第 425 號解釋：

「土地徵收，係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂。規定此項徵收及其程序之法律必須符合必要性原則」(附件 21)。

(三)釋字第 513 號解釋：

「若為增進公共利益之需要，固得徵收都市計畫區域內之土地，惟因其涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照都市計畫法之相關規定。」(附件 22)。

(四)釋字第 534 號解釋：

「人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制，為憲法第一百四十三條第一項所明定。土地徵收係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以強制取得之謂，相關法律所規

定之徵收要件及程序，應符合憲法第二十三條所定必要性之原則。...需用土地人依土地法所定徵收程序辦理徵收時，應預先依土地法第二百二十四條規定擬具詳細徵收計畫書，附具相關文書，依同法第二百二十二條規定聲請核辦，於合法取得人民之私有土地所有權後，即應按照徵收計畫開始使用，以實現公用需要之徵收目的。土地法第二百十九條第一項第一款規定，私有土地經徵收後，自徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始使用者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿一年之次日起五年內，向該管市、縣地政機關聲請照徵收價額收回其土地，即係防止徵收機關對不必要之徵收或未盡周詳之徵收計畫率行核准、或需用土地人遷延興辦公共事業，致有違徵收之正當性或必要性，因而特為原所有權人保留收回權。」(附件 23)。

四、系爭徵收處分及系爭終局確定判決所適用之系爭規定，使需用土地機關得以非公益之目的或在不具徵收必要之情形下仍得徵收人民土地，違反上揭憲法第 15 條、第 23 條規定即歷來 大院解釋所揭示之原則，應宣告違憲無效：

(一)按系爭徵收處分作成時之大眾捷運法第 7 條第 1 項規定：「為有效利用土地資源，促進地區發展，地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地」，其立法理由記載：「一、為有效利用土地資源，促進地區發展並利用大眾捷運系統建設經費之取得，爰明定主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發土地。二、毗鄰大眾捷運系統場站、路線之私人土地，則需依有關法律或商請

該土地所有權人聯合開發。」，此有立法院第一屆八十會期第四次會議議案關係文書(附件 30 第 8 頁)以及監察院 101 年 12 月所提「交正 0017 案號」糾正案(附件 15 第 1 頁倒數第 7 行起)可稽，可知對於「大眾捷運系統場、站與路線之土地」而言，所謂「聯合開發」之制度本意，係政府如擬以人民之土地進行大眾捷運系統之公共建設，因徵收補償費僅是「相當補償」而非「完全填補」人民土地所有權喪失之損害，且原土地所有權人在徵收後亦無從享有大眾捷運系統興建所帶來地區發展之利益，且為降低人民因政府強制徵收土地而引起之激烈抗爭，故認如原土地所有權人能以「聯合開發」之方式參與大眾捷運系統之興建，不但國家能進行交通建設，達成其原擬以土地徵收達成之目的，人民亦可保有其土地所有權，且雙方及週邊其他居民均能享受捷運系統帶來之繁榮，是聯合開發之制度本質，為徵收之替代手段，係為保障人民財產權不因國家需用土地而遭受過度侵害而設。

- (二)惟大眾捷運法第 7 條第 3 項規定：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之」，以及其據以施行之聯合開發辦法第 9 條第 1 項規定：「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理」。該等條文規定政府進行聯合開發，雖應先與原土地所有權人協議，但協議二次不成者，政府仍得徵收該私有土地以進行聯合開發。然聯合開發之制度原係作為徵收之替代手段，係為兼顧興建大眾捷運系統之公益目的及保障人民土地所有權而設，惟在系爭規定下，政府發動徵收之目的已非進行大眾捷運系統之

交通建設，而係與其他之私人（財團）進行聯合開發，並將原土地所有權人排除在聯合開發之外，聯合開發在此已非徵收之替代手段，反而變成徵收之目的，致因不符合公用事業目的而原本不得徵收之土地，反得藉由聯合開發不成而進行徵收，逸脫規避徵收之公用目的事業性；尤有甚者，大眾捷運法第 7 條第 1 項所規定「毗鄰地區之土地」，本即非屬大眾捷運系統場、站與路線所座落之土地，而非興辦大眾捷運系統之公共事業所必須，迺聯合開發辦法第 9 條第 1 項卻規定：「協議二次不成者，得由主管機關依法報請徵收(略)」，令該等非屬大眾捷運系統所必須之「毗鄰地區之土地」，亦得依該條規定予以徵收，此等立法實無異於容任行政機關得恣意藉「毗鄰地區之土地」之名，將所有利用價值高、非直接毗鄰之土地，無論是否為興辦公共事業所必須，皆得以系爭規定無限擴張徵收範圍，如此豈非謂中華民國本島之所有土地皆屬「毗鄰地區之土地」而得依上揭規定徵收之！益顯上揭規定洵已違反憲法第 23 條規定及歷來 大院解釋關於土地徵收之公益性及必要性原則。

- (三)申言之，現行聯合開發機制令政府得徵收人民土地，移轉予其他私人建設住宅及商業辦公大樓販售，此將嚴重違背憲法上對徵收目的之嚴格規範要求。換言之，如依大眾捷運法第 7 條之規定，容認政府得以「聯合開發」之名目進行此等嚴重違背憲法上關於土地徵收規範之行為，而將聯合開發充作徵收土地之目的，實已嚴重違背聯合開發作為徵收之替代手段以保障原土地所有權人之制度本質，導致政府得為其他私人之利益徵收土地，政府可挾其公權力，以徵收之強制手段將人民之土地先收歸公有後，再以聯合開發之名目移轉予另外之私人，此

顯然背離土地徵收限於「選擇的、重大的、特別的公益目的始得為之」之憲法原則，故系爭規定顯已違反前揭憲法第 15 條、第 23 條規定及歷來 大院解釋關於土地徵收所闡述憲法原則，應宣告無效而不應適用。

(四)又上揭大眾捷運法第 7 條之規定容任政府得以「有效利用土地資源，促進地區發展」為由徵收人民之土地，然何謂「有效利用土地資源，促進地區發展」之內涵，該法並未進一步說明，更有任令主管機關得逕以促進經濟發展之空洞理由，恣意以形式合法之外觀剝奪人民憲法保障之財產權，而無疑使擁有巨大經濟影響力之政商團體得藉由徵收土地或以參與所謂「聯合開發」之名牟取個人私利，此即論者所嚴加批評之「私用徵收」（參見附件 24 陳仲嶙教授「圈地惡法立即停止：對私用徵收的憲法批判」第 10 頁、第 15 頁），其造成相對較無社經影響力之弱勢平民百姓，僅能在毫無抵抗及選擇之情形下，任憑少數政商假藉國家權力肆意宰割，黯然成為浮濫徵收下之犧牲者，獨自承受徵收對其財產權所帶來之侵害，是所謂大眾捷運法第 7 條規定之「有效利用土地資源，促進地區發展」，顯非憲法所要求政府徵收人民所應具備之「選擇的、重大的、特別的公益目的」，何況該條文以模糊、空泛之用語作為徵收目的要件之規定，就其具體之意義、衡量標準以及徵收之急迫性等相關要件均未提及，使行政機關得恣意以「有效利用土地資源，促進地區發展」為由徵收人民土地，就此更顯見系爭規定已違反憲法第 15 條、第 23 條規定及歷來 大院解釋關於土地徵收公益性、必要性及明確性之憲法原則。

(五)另系爭規定僅以政府得因聯合開發而徵收人民土地，卻未考慮除徵收此等完全剝奪人民財產權之方式以外，是否還有其他對原土地所有權人侵害更小之方式，以達成其「聯合開發」乃至所謂「有效利用土地資源，促進地區發展」之目的，該等規定亦違反土地徵收應具有必要性之憲法原則，應宣告無效而不應適用。

(六)以本件而言，聲請人及選定人原為系爭土地之所有權人，台北縣政府於 79 年 4 月間公告「變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）計畫書」後，乃對系爭土地以捷運興建用地之名目，由政府核准系爭土地之徵收。惟系爭土地被徵收後卻未皆作為興建公共事業提供公共使用，反作為建商與台北市政府聯合開發並興建集合式大廈進而謀取私利之用地，顯然該聯合開發已非為興辦「公益」或「公用」事業，更無「選擇的、重大的、特別的公益」目的存在，關此有下列事證可稽：

- 1.監察院先後於 99 年 1 月 21 日及 101 年 12 月 12 日，就本件聯合開發案作成糾正案，表示：「另有關聯合開發案，業由日勝生活科技股份有限公司取得投資興建權，預定興建 16 棟高層建築，其中 13 棟住宅，已用『美河市』之名對外預售中。…」(詳附件 25)、「本聯合開發案之土地所有權，依北市府與投資人雙方實際分得建物佔全部聯合開發建物（含地上及地下之樓地板面積）之比例持分，此權益分配程序顯然倒果為因，且原公有土地比例高達 99.24%，私有土地僅佔 0.76%，竟透過聯合開發之權益分配，竟致高達 69.25%

公有土地轉為私有，全然不合比例原則。且本開發案土地所有權，主管機關先以徵收強制手段取得，再透過聯合開發轉為私有，顯未落實依法行政原則，亦與捷運局自認辦理聯合開發『土地設定地上權，俾利捷運系統通過』之準則相互矛盾』(詳附件 15 第 25 頁)、「系爭本案之土地，政府最初以『興辦交通事業』性質，強制徵收者高達 85.41%，公有撥用者佔 13.94%，而參與聯合開發者，僅佔 0.65% (嗣新北市府辦理合併登記後亦僅佔 0.76%)，經聯合開發後，竟導致高達 69.25% 公有土地轉為私有，明顯倒果為因，不合比例原則，亦有違政府徵收目的」(詳附件 14、15 第 30 頁)等語。

2. 又本件聯合開發共 16 棟建築物中，有 15 棟之建物基礎皆獨立於捷運設施構造物外，係採分構方式之建築，僅餘 1 棟建造於捷運機廠之上，此觀行政院農業委員會林務局農林航空測量所申請 95 年 10 月 22 日航照圖(附件 26)及臺北縣政府 98 年 2 月修測的「臺北縣都市計畫航測地形圖」(附件 27)，可知捷運機廠前端及整個捷運基地北側均為空地(見附件 27 圖所示捷運軌道左側)；然 99 年 6 月 8 日之航照圖(附件 28)即顯示機廠前端已構築 2 棟高樓，北側有 13 棟高樓，均屬分構於系爭土地之建築，益徵當初系爭徵收處分作成時，徵收系爭土地(或至少就聯合開發 15 棟與捷運設施分構之建物所座落之部分)並非為興建捷運事業使用上必要且不可替代之土地。

3. 綜上可知，經徵收之系爭土地係供作住宅區用地，並有建商於其上興建豪宅出售牟利，系爭聯合開發早已脫

離交通事業之範疇，絲毫不具公益性可言，足見該系爭徵收處分並非基於興辦「公益」或「公用」事業之目的所為，遑論並無「選擇的、重大的、特別的公益」目的存在，無異於以剝奪人民受憲法保障之財產權以達成政府及其他私人聯合開發投資者間之鉅額利益，而系爭徵收所依據之法律，即為系爭規定，由此益見系爭規定確實已導致政府得以透過徵收之手段，取得人民之土地，再透過聯合開發轉為私有牟取重大利益，如此不公不義之結果，顯然違反憲法第 15 條、第 23 條規定及歷來 大 院解釋所揭示之憲法原則。是以系爭規定洵應宣告違憲無效，以杜絕不公不義之發生。

五、又系爭規定不但未明定政府得徵收土地之範圍為何，反而以空泛之「毗鄰地」用語，卻未提供任何關於「毗鄰地」之定義及範圍，更未就毗鄰地與徵收所欲興辦之公用事業間之關聯性有所規範，使政府就非屬興建捷運設施所必需之土地，亦得以「毗鄰地」之名目加以徵收，易言之，該條文以之規定，容任政府得徵收不具徵收必要性之土地，於本件而言，該規定之適用即造成系爭徵收土地竟有部分並未用以興建捷運設施，而係提供予建商興建與捷運設施毫不相關之住宅大樓之結果。從而系爭規定確亦違反必要性及明確性之原則而違憲。

六、末查，行政法院已有部分判決充分體認徵收係國家對人民權利之嚴重侵害，而應嚴格遵守憲法上比例原則之界限，例如最高行政法院 101 年度判字第 953 號判決，以：「土地徵收，乃國家對受憲法保障之人民財產權所為具目的性之強制侵害，係國家為實現所欲興辦公共事業之公益的最後不得已措

施，故其徵收，除應確實遵守相關法律規定之徵收要件程序外，並應符合憲法第 23 條及行政程序法第 7 條規定之必要性與比例原則，俾所欲實現之公益暨現存續中之公益與私益維護得以兼顧」、及「徵收私有土地應具備：(1)公益性：因興辦公共事業而徵收私有土地，有助於該公共事業公益目的之達成。(2)必要性：上開公共事業所欲達成之公益目的，其事業用地之取得，應先以協議價購或聯合開發、設定地上權、捐贈等與所有權人協議方式為之，協議不成，始予強制徵收。而以協議方式取得事業用地，除能順利並迅速完成興辦之事業外，且可促進社會祥和、避免人民抗爭、減少社會成本，增進人民對政府之信賴與整體社會之利益。是以協議取得事業用地，成就『政通人和』，亦屬整體社會公益之內涵。前揭土地徵收條例第 11 條規定協議價購或以其他方式取得程序，即在盡溫和手段以取得公共事業所需之土地，避免強制剝奪人民之財產權，達成最少侵害之原則。因此，需地機關於辦理協議價購或以其他方式取得公共事業所需土地時，自應確實踐行該條所定協議之精神，不得徒以形式上開會協議，而無實質之協議內容，否則即與正當法律程序有違(本院 96 年度判字第 1442 號判決參照)。(3)符合比例原則：...徵收土地，應儘量避免耕地(農業用地)。...因興辦公共事業徵收私有土地所造成減少耕地(農業用地)以及剝奪人民私有財產存續狀態所生被強制徵收人生命、身體、財產、強制遷移等居住遷徙自由之損害，與公共事業之公益目的相互權衡輕重後，確認因興辦公益事業所造成之損害與欲達成目的之利益並無顯失均衡之情形，亦即符合憲法第 23 條及行政程序法第 7 條規定之比例原則，其強制徵收私有土地，始為適法。」等語(詳附件 29)，認該案徵收處分有違法違憲之疑義，迺系爭確定終局判決未有此等體認，竟仍認定系爭規定合憲，系

爭徵收處分適用系爭規定無誤云云，顯屬違憲不當，而系爭規定確實對人民之財產權侵害甚鉅，祈請惠賜宣告系爭規定違憲而無效，以符我國憲法所明揭人民財產權保障之規定。

七、請 大院召開本件之言詞辯論：

按司法院大法官審理案件法第 13 條第 1 項規定：「大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料，並得依請求或逕行通知聲請人、關係人及有關機關說明，或為調查。必要時，得行言詞辯論」。查本件聲請案在近年輿論重視「土地正義」之背景下，突顯土地徵收制度之內涵在憲法上仍有諸多不明之處，而涉及在以憲法之角度檢視下，徵收制度之目的及範圍為何之憲法上重要問題，且牽涉之當事人繁多，實有聲請人到場說明或以言詞辯論之方式釐清相關憲法上爭議之必要。敬請 大院依上揭規定，通知聲請人當場說明或舉行言詞辯論。

肆、關係文件之名稱及件數：

附件：委任狀正本乙份。

附件 1：系爭確定終局判決影本乙份。

附件 1-1：台北高等行政法院 99 年度訴字第 1587 號判決影本乙份。

附件 2：徵收時大眾捷運法及聯合開發辦法影本各乙份。

附件 3：土地清冊影本乙份。

附件 4：變更新店都市計畫(部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地)計劃書影本乙份(台北縣政府 79 年 4 月 11 日北府工都 91669 號發布實施)。

附件 5：徵收計畫書影本乙份。

附件 6：系爭徵收處分影本乙份。

- 附件 7：80 年 7 月 23 日會議紀錄影本乙份。
- 附件 8：81 年 9 月 30 日會議紀錄影本乙份。
- 附件 9：系爭細部計畫書影本乙份。
- 附件 10：聯合開發計畫影本乙份。
- 附件 11：新店機廠聯合開發案-美河市建築群照片二份。
- 附件 12：信義房屋、永慶仲網售屋網頁影本三份。
- 附件 13：聯合報聯合理財網、有巢氏房屋房產文章網頁影本二份。
- 附件 14：監察院-0990800048 字號-調查報告影本乙份。
- 附件 15：監察院-101 交正 0017 案號-糾正案文影本乙份。
- 附件 16：臺北市政府 99 年 3 月 3 日府授聯字第 09930361600 號函影本乙份。
- 附件 17：陳新民著，「憲法基本權利之基本理論」，第 356 頁至第 359 頁及第 376 頁至第 379 頁影本乙份。
- 附件 18：台北高等行政法院 91 年度訴字第 1642 號判決影本乙份。
- 附件 19：陳立夫著，「大埔 相思寮土地徵收事件雜感」影本乙份。
- 附件 20：司法院大法官釋字第 409 號影本乙份。
- 附件 21：司法院大法官釋字第 425 號影本乙份。
- 附件 22：司法院大法官釋字第 513 號影本乙份。
- 附件 23：司法院大法官釋字第 534 號影本乙份。
- 附件 24：陳仲嶙著，「圈地惡法立即停止：對私用徵收的憲法批判」影本乙份。
- 附件 25：監察院-099 交正 02 案號-糾正案文影本乙份。
- 附件 26：農委會林務局農林航測所，95 年 10 月 22 日航照圖影本乙份。
- 附件 27：台北縣政府 98 年 2 月修測，「台北縣都市計畫航測地形圖」影本乙份。
- 附件 28：農委會林務局農林航測所，99 年 6 月 8 日之航照圖影本乙份。
- 附件 29：最高行政法院 101 年度判字第 953 號判決影本乙份。
- 附件 30：立法院第一屆八十會期第四次會議議案關係文書影本乙份。

伍、以上敬請 大院鑒核，祈請宣告系爭規定違憲，以確保現代
民主法治國家之比例原則，並保障人民之財產權，至為德感。

此 致

司法院 公鑒

中 華 民 國 1 0 2 年 4 月 2 2 日

聲 請 人：廖曾鳳琴

廖水盛

廖雀屏

廖德勇

廖賢宗

范兆青

楊正吉

蔡正吉

陳金土

共同代理人：顧立雄律師

陳鵬光律師

吳典倫律師

張子柔律師



釋憲補充理由書

受文者 司法院

聲請人 廖曾鳳琴

廖水盛

廖雀屏

廖德勇

廖賢宗

(聲請人 范兆青

即被選定人 楊正吉

蔡正吉

陳金土

選定人 范兆青等182人

共同 顧立雄律師

代理人 陳鵬光律師

吳典倫律師

張子柔律師

為最高行政法院 101 年度判字第 722 號確定終局判決所適用之大眾捷運法第 7 條第 1 項及第 3 項等規定，侵害人民財產權，違反憲法第 15 條及第 23 條規定，應予宣告違憲，聲請人等業於民國(下同)102 年 4 月 22 日向 大院聲請憲法解釋，茲再補充釋憲理由事：

壹、謹陳報經聲請人即選定人等 182 人用印之選定同意書乙份(附

件 31)。

貳、聲請釋憲理由補充：

一、系爭徵收處分及系爭終局確定判決所適用之系爭規定，使需用土地機關得以非公益之目的或在不具徵收必要之情形下仍得徵收人民土地並提供私人財團牟利，形成私用徵收之情事，違反憲法第 15 條及第 23 條規定，應宣告違憲無效：

(一)按政府以強制徵收之方式取得人民土地，此本身即已屬對人民權利之嚴重侵害，故土地徵收應限於追求重大公益之目的，且除徵收外別無其他達成目的之方式等情況下，始得為之，以將徵收對人民財產權之侵害降至最低。且依憲法第 15 條保障人民財產權之意旨，並參照土地徵收條例第 3 條及土地法第 208 條等規定，被徵收之土地應以公用事業上所需且不可替代者為限，故若非發展公用事業所必須使用之土地，國家自不得徵收；如其中某部分土地縱不為徵收，亦不影響公用事業之興辦時，該部分土地即屬無徵收之必要，其徵收屬違反比例原則，有 大院第 409、425、513、534 號等解釋(詳附件 20 至附件 23)可稽。

(二)換言之，就非屬發展公用事業所必須使用之土地（如本聲請案所涉之「毗鄰地區之土地」），國家竟得藉「聯合開發」之名予以徵收，然後將徵收之土地，以所謂「開發」之名，移轉予私人財團供作建設住宅及商業辦公大樓販售牟利，無疑使擁有巨大經濟影響力之政商團體得藉由參與「開發」之名，利用國家所徵收之土地牟取個人私利，此即論者嚴加批評之「私用徵收」（詳附件 24 陳仲嶙教授「圈地惡法

立即停止：對私用徵收的憲法批判」第 10 頁、第 15 頁），而系爭規定容許國家得以「聯合開發」之名目進行「私用徵收」，不僅已嚴重違背聯合開發作為徵收之替代手段以保障原土地所有權人之制度本質，更顯然背離土地徵收限於「選擇的、重大的、特別的公益目的始得為之」之憲法原則，違反徵收應為公用事業所需始得進行之憲法誠命，是系爭規定顯已違反前揭憲法第 15 條及第 23 條規定，應宣告其無效而不應適用。

(三)本件洵為系爭規定違憲允許徵收逸脫公用事業目的之最明顯例證。查系爭徵收處分係對於聲請人等賴以為生之土地，先加以徵收，再將徵收來之土地當中非用於捷運事業興辦部分，提供予財團建商作為聯合開發之基地，供財團建商興建「美河市」住宅大樓牟利，是系爭徵收已非為興辦「公益」或「公用」事業而徵收，更無「選擇的、重大的、特別的公益」目的存在，而構成「私用徵收」，違反憲法所規定徵收土地之基本規範，關此除監察院糾正案有所指正（詳附件 14 及附件 15），媒體亦廣泛報導，對於此等以交通事業為藉詞，徵收人民土地後再與財團聯合開發牟利之作法加以質疑及批判：

1. 壹週刊報導臺北市政府將自人民徵收而來之土地與其他私人進行聯合開發，登記於其他私人名下，於法無據，且嚴重影響被徵收土地民眾之權益：

「針對新店機廠美河市案，監委認定北市府擁有高達九成九的土地，鑑價卻嚴重低估公有地成本，且同意將七成公有地轉為私有，明顯圖利廠商，因此移送檢調

依貪瀆罪嫌偵辦…監委認為，北市府據函釋逕自擴大認定依公共建設目的向民間徵收轉為公有的土地，可在聯合開發後，改登記於個人名下，已嚴重影響被徵收土地的民眾權益。監察院委員們發現，內政部一九九四年五月二日函釋表示，『大眾捷運法第七條既明定捷運場、站與路線之土地得與私人、團體聯合開發，在聯合開發之型態，其土地所有權部分移轉參與開發之私人所有係屬必然』，北市府捷運局遂依此函釋，作為捷運聯合開發案公有地可辦理個別登記的法源依據。但監委調查發現，行政院在二〇〇二、三年間，曾重新檢討各機關的土地法規函釋，編寫成《土地法規函釋彙編》，並決議未編入彙編的函釋不得引用，北市府視為可將徵收土地轉登記至個人名下的函釋，正好未列入彙編，適法性顯然不足。嫻熟建築法規的監委林鉅銀更認為，此案徵收土地改登記私人，已涉及人民權利義務事項，應以法律明訂，不應只憑一紙內政部的函釋就逕行剝奪人民的權利」（附件 32 頁碼 52）。

2. 壹週刊進一步引述關係機關內政部部長李鴻源之意見，報導臺北市政府將人民徵收之土地蓋房子後賣掉，確有違反公平正義之問題：

「面對美河市案爭議，內政部長李鴻源坦言，把向人民徵收的土地蓋房子後賣掉，確有爭議，此事確實涉及公平正義問題，法令上有討論的空間，但因此案解釋攸關未來公部門興建交通設施恐將缺乏土地聯合開發誘因，所以中央真的很難解釋。不過，他認為，美河

市案已是既成事實，解決之道應是北市府展現誠意適度救濟，在重新鑑價後，將取自建商的土地價值部分利潤回饋原地主，才符合社會正義」（詳附件 32 頁碼 54）。

3.商業週刊亦報導政府以低價徵收，卻給建商蓋出住宅大案，損害公平正義：

「低價徵收捷運用地，卻讓建商蓋出總銷二百八十億的住宅大案？北市府以交通建設名義強制徵收土地，卻在原地主不知情的情況下，更改為聯合開發用地。不只如此，原九九.二四%的公有地，竟七成轉入日勝生名下、成私有地。監察院分析，徵收後將交通用地改為聯合開發用地，在法律上不被禁止、亦不被允許，但的確損害公平正義。」（附件 33）。

（四）又依照本件聯合開發共 16 棟建築物之航照圖及地形圖（詳附件 26 至附件 28），可知捷運機廠前端及整個捷運基地北側均為空地，且其上至少有 13 棟高樓均屬分構於系爭土地之建築，益徵當初系爭徵收處分作成時，徵收系爭土地（或至少就聯合開發 15 棟與捷運設施分構之建物所座落之部分）並非為興建捷運事業使用上必要且不可替代之土地。

（五）綜上可知，經徵收之系爭土地係供作住宅區用地，並有財團建商於其上興建豪宅出售牟利，系爭聯合開發早已脫離交通事業之範疇，絲毫不具公益性可言，且非發展公用事業所必須之土地，足見該系爭徵收處分並非基於興辦「公

益」或「公用」事業之目的所為，遑論並無「選擇的、重大的、特別的公益」目的存在，無異於以剝奪人民受憲法保障之財產權以達成政府及其他私人聯合開發投資者間之鉅額利益，而系爭徵收所依據之法律，即為系爭規定，由此益見系爭規定確實已導致政府得以透過徵收之手段，取得人民之土地，再透過聯合開發轉為私人所有而牟取重大利益，如此不公不義之結果，顯然違反憲法第 15 條、第 23 條規定及歷來 大院解釋所揭示之憲法原則；其中大眾捷運法第 7 條雖經修訂，惟該條文容任政府得恣意以徵收手段將人民土地供應給私人財團進行土地開發並進而出售牟利之本質，卻未曾改變，且該等違憲法條因迄今仍未經司法機關於個案中予以糾正，以致威權時代浮濫徵收對人民權利之侵害狀態仍然持續，行政機關亦不會認為其浮濫徵收為法所不許，故繼續沿襲威權時代之心態行事，甚至變本加厲，惟仰賴 大院作為憲法的守護神，正視不公不義，本於良心與勇氣宣告系爭規定違憲，才能完全杜絕系爭規定對人民所造成之戕害。

二、系爭徵收處分及系爭終局確定判決所適用之系爭規定尚有違反 大院釋字第 709 號解釋(附件 34)而無效之情形：

- (一)按關於限制人民財產權尤其直接、嚴重者，應符合重要公益、比例原則及相關法律規定之事項，故法律所要求應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利，且應規定主管機關以公開方式舉辦聽證，並將聽證紀錄連同已核定之計畫，分別送達所有利害關係人，此有 大院釋字第 709 號解釋文可稽(詳

附件 33)：

「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（本院釋字第六八九號解釋參照）。都市更新之實施，不僅攸關重要公益之達成，且嚴重影響眾多更新單元及其週邊土地、建築物所有權人之財產權及居住自由，並因其利害關係複雜，容易產生紛爭。為使主管機關於核准都市更新事業概要、核定都市更新事業計畫時，能確實符合重要公益、比例原則及相關法律規定之要求，並促使人民積極參與，建立共識，以提高其接受度，本條例除應規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，並應按主管機關之審查事項、處分之內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。而於都市更新事業計畫之核定，限制人民財產權及居住自由尤其直接、嚴重，本條例並應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，始無違於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨。」

「上開規定及其他相關規定並未要求主管機關應將該計畫相關資訊（含同意參與都市更新事業計畫之私有土地、私有合法建築物之所有權人清冊），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。且所規

定之舉辦公聽會及由利害關係人向主管機關提出意見，亦僅供主管機關參考審議，並非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。凡此均與前述憲法要求之正當行政程序不符，有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。」

(二)查聯合開發之實施，影響開發範圍內土地所有權人之財產權、居住自由，且尚有利害關係複雜產生紛爭之問題，就此與都市更新性質相似，故基於人民財產權、居住自由之保障，關於聯合開發之法律規定，亦應遵守上揭正當行政程序之原則，設置使人民積極參與聯合開發之過程、並建立共識之機制。

(三)惟系爭規定就聯合開發僅空泛規定：「為有效利用土地資源，促進地區發展，地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地」、「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之」及「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理」，並未同時於條文中依照正當法律程序之憲法原則，設置促進人民積極參與並建立共識之機制，以本件為例，聲請人等原地主未經制度保障人民有確實知悉相關資訊及事實陳述意見之機會，亦未制度保障主管機關應將細部計畫等相關資訊對

聲請人等原地主分別為送達之要求，此導致需用土地人即台北市政府就聯合開發事宜召開相關會議時，並未依法定程序就聯合開發之細部事項正式擬定細部計畫，以供系爭徵收土地之原地主審酌衡量，致原地主無從明瞭聯合開發將來之願景及利弊得失，更無從合理估量聯合開發所可能帶來的預期利益或損害，乃片面決定與原地主間之聯合開發協議不成立（詳附件 8），並由台北縣政府於 88 年即系爭徵收處分作成 8 年後，方公布「擬定新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地（捷 17、18、19）細部計畫）」（詳附件 9），台北市政府亦未再與原地主協議其就系爭徵收土地之聯合開發意願，反而將原本以「交通用地」徵收之土地，變更為與建商合作之聯合開發基地，供予建商在系爭徵收土地當中未興建捷運廠站、設施之部分，蓋起 16 棟 20 至 30 層高不等之大樓出售（詳附件 10 及 11），使聲請人等原地主喪失參與聯合開發以降低政府對其侵害之機會，聲請人等地主於本件聯合開發案之程序參與權，及因系爭規定對於正當行政程序之闕漏而遭剝奪，系爭規定顯然違反 大院釋字第 709 號解釋所揭示之正當法律程序。

參、以上敬請 大院鑒核。

此 致

司法院 公鑒

附件 31：選定同意書正本乙份。

附件 32：2013 年 5 月 16 日壹週刊「美河市案爭議無解 郝龍斌捅妻子 朱立倫拒買單」報導影本乙份。

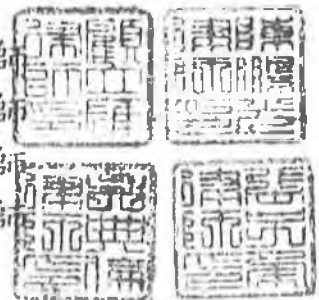
附件 33：商業週刊第 1334 期「日勝生出招 押美河市買主槓市府」
報導節本乙份。

附件 34：大院釋字第 709 號解釋影本乙份。

中 華 民 國 1 0 2 年 6 月 2 0 日

聲 請 人：廖曾鳳琴
廖水盛
廖雀屏
廖德勇
廖賢宗
范兆青
楊正吉
蔡正吉
陳金土

共同代理人：顧立雄律師
陳鵬光律師
吳典倫律師
張子柔律師



釋憲補充理由(二)書

受 文 者 司法院

聲 請 人 廖曾鳳琴

廖水盛

廖雀屏

廖德勇

廖賢宗

聲 請 人 范兆青

即被選定人 楊正吉

蔡正吉

陳金土

選 定 人 范兆青等182人

共 同 顧立雄律師

代 理 人 張子柔律師

為最高行政法院 101 年度判字第 722 號確定終局判決所適用之大眾捷運法第 7 條第 1 項及第 3 項等規定，侵害人民財產權，違反憲法第 15 條及第 23 條規定，應予宣告違憲，聲請人等業於民國(下同)102 年 4 月 22 日向 大院聲請憲法解釋，茲再補充釋憲理由事：

聲請釋憲理由補充：

壹、系爭徵收處分及系爭終局確定判決所適用之大眾捷運法第 7 條第 1 項、第 3 項及聯合開發辦法第 9 條第 1 項之規定（詳

附件 2，以下合稱系爭規定），違反明確性原則，侵害人民受憲法第 15 條所保障之財產權及生存權，應宣告違憲無效：

一、本件應以最嚴格之審查基準審視系爭規定是否違反明確性原則：

(一)按「基於法治國原則，以法律限制人民權利，其構成要件應符合法律明確性原則，使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現」、「而明確性原則於法規範中所表現之意義，…人民依此規定對於法規範所保障之價值，法規所強制或禁止之內容，均能有所瞭解，尤其得使人民瞭解依法規規定所享受之權利或負擔之義務；行政機關亦得依此而知所遵循，藉著明確性原則之要求，得促進法規之明白性或可預見性，可以避免權力之濫用。」，此有釋字第 636 號解釋理由書(附件 35)以及學說論著(附件 36)可稽。

(二)又於審查特定法律是否違背明確性原則時，並非一概適用相同之審查密度，仍端視該法律規範侵害人民權利之程度，倘已直接危及人民重要之基本權，應採取更嚴格之標準審視，此有前大法官許宗力教授之見解可參：「法律明確性原則的另一個面向是規範密度的要求，即要求法律要件或法律效果應以法律一一詳盡、完整規定，其審查標準基本上就是重要性理論，換言之，對基本權的影響越嚴重，越須嚴格審查，要求在合理、可能範圍內，對影響基本權的重要事項，須以列舉方式，一一詳盡，完整規定；列舉完整有困難，或擔心掛一漏萬，至少要詳盡例示，再輔以概括規定；反之，跟基本權關係越遠、越輕微，越有理由

寬鬆審查，此時無妨概括規定。」(參見附件 37 文末結論第 9 點)

(三)觀諸系爭徵收處分及系爭終局確定判決所適用之大眾捷運法第 7 條第 1 項規定：「為有效利用土地資源，促進地區發展，地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地。」、第 3 項規定：「聯合開發用地得以市地重制或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。」及據以施行之聯合開發辦法第 9 條第 1 項規定：「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理」，由此可見，系爭規定授權行政機關於辦理大眾捷運之系統時，得徵收人民之土地， 大院已多次對徵收之合憲性作成解釋，如釋字第 409 號(詳附件 20)、釋字第 425 號(詳附件 21)、釋字第 513 號(詳附件 22)與釋字第 534 號(詳附件 23)等，並明揭土地徵收應限於追求重大公益之目的，顯見土地徵收對人民之基本權益侵害甚鉅。

(四)蓋土地不單為人民生活與居住最根本需要，且與人民之生活記憶與家族根源緊緊相依，而土地徵收並非一時性之限制，反而係以國家權力強行介入，剝奪人民對受徵收土地之既有權利，對人民實屬永久且不可逆之侵害，嚴重侵害人民之財產權與生存權，且此國家權利之行使若欠缺合乎比例原則及明確性原則之法律加以規範，亦將不慎淪為強權宰制經濟弱勢之手段。尤其近年來我國以實現居住正義作為政府之重要政策，政府持續推出多項方案，冀符合弱勢民眾與青年族群之居住需求，然徵收行為卻顯與居住正義背道而馳，政府於推動諸多方案欲落實此理念之同時，

自當回頭仔細審視既有之徵收法規是否有違居住正義，故應以最嚴格之審查基準審視是否違憲。

二、系爭規定違背明確性原則，應宣告違憲無效：

(一)系爭徵收處分及系爭終局確定判決所適用之大眾捷運法第7條第1項規定：「為有效利用土地資源，促進地區發展，地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地。」違背明確性原則：

1. 查此法規授權行政機關基於「有效利用土地資源」、「促進地區發展」之行政目的，得以徵收等方式辦理土地開發，惟查，暫不論該等行政目的顯非憲法所要求土地徵收所應具備之「選擇的、重大的、特別的公益目的」，而有違反比例原則之虞(詳 102 年 4 月 22 日釋憲聲請書第 16 頁第四項說明)，無論如何，所謂「有效利用土地資源，促進地區發展」，皆僅以模糊、空泛之用語作為徵收目的要件之規定，就其具體之意義、衡量標準以及徵收之急迫性等相關要件均未提及，不僅人民難以從法條字面預見政府將適用該條文之時機，更使行政機關得恣意以「有效利用土地資源，促進地區發展」為由徵收人民土地，形成國家權力之違憲濫用(詳附件 35 及附件 36)。
2. 又依上開規定：「…地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地。」，惟法規對於「毗鄰地區」之定義、認定標準及認定程序等一概付之闕如，顯過於空泛，不但人民難以瞭解法規之實質內涵，而無法預見法規適用之範圍及其限制，且

對行政機關亦無明確之徵收範圍限制，實無異於空白授權行政機關得恣意藉「毗鄰地區之土地」之名，將所有利用價值高、非直接毗鄰之土地，無限擴張徵收範圍予以徵收？顯見上開規定已違背明確性原則。

3. 本件聲請案之背景事實即恰為系爭法規違反明確性原則致衍生弊端之例證，查系爭徵收處分係對於聲請人等賴以為生之土地，先加以徵收，再將徵收來之土地提供予財團建商作為聯合開發之基地，供財團建商興建「美河市」住宅大樓牟利，是系爭徵收實已非為興辦「公益」或「公用」事業而徵收，更無「選擇的、重大的、特別的公益」目的存在，而構成「私用徵收」，違反憲法所規定徵收土地之基本規範，關此除監察院糾正案有所指正外（詳附件 14 及附件 15），相關行政機關之承辦人員亦已遭起訴並經媒體廣泛報導：

(1) 中時電子報於 2014 年 4 月 24 日之報導(附件 38)：

「台北市政府捷運局八年前跟建商『日勝生』在小碧潭站開發『美河市』建案傳出弊案，經台北地檢署偵辦後，檢方今天上午偵查終結，檢方查出，前捷運局聯合開發處長高嘉濃、課長王銘藏涉嫌圖利日勝生，依偽造文書、貪汙圖利等罪嫌起訴並求處重刑。

檢方表示，在開發美河市建案前，捷運局跟日勝生得先試算權益分配比。民國 95 年間，兩家鑑價公司試算的結果，平均值為 77 億多，聯合開發案成本 237 億多，地主與投資人的權益分配比例為 32.4362%：67.5638%，每坪建物建造成本為 12 萬多，日勝生看到鑑價結果後，認為價格不符公司期望，為求提高自身權益分配比例、謀取更大利益，在雙方談判協商時，捷運局竟配合日勝生更改比例，將建物總貢獻

成本虛增到 174 億，總成本提高到 252 億，導致權益分配比例變為 30.6009%：69.3991%，北市府因此蒙受超過 5 億元的權值損失，換算成現在的市值已經超過 20 多億元，因檢方沒有查到兩名捷運局承辦人員有收取回扣的不法事證，台北地檢署襄閱主任檢察官黃謀信說：『檢方因此依照貪污圖利、偽造私文書等罪嫌將高姓前處長與王姓前課長起訴。』」

(2) 蘋果電子報亦於 2014 年 04 月 25 日報導(附件 39)：

「北市府捷運共構建案最大醜聞、美河市弊案，檢方認定是北捷聯開處原處長高嘉濃造假開發案權益分配的鑑定報告，拉高建商日勝生的成本，再指示課長王銘藏配合作業，市長郝龍斌上當簽准，導致提供百分之九十九點三五土地的北市府，在二千二百戶建物中僅拿到六百六十八戶，被日勝生海削二十億餘元，但因查無官員收賄，檢方昨只依圖利罪將為建商作弊的高、王兩名小官起訴，建請法官從重量刑。」

- (3) 由上述報導可見，經徵收之系爭土地係供作住宅區用地，並有財團建商於其上興建豪宅出售牟利，系爭聯合開發早已脫離交通事業之範疇，絲毫不具公益性可言，且非發展公用事業所必須之土地，無異於以剝奪人民受憲法保障之財產權之方式，成就政府及其他私人聯合開發投資者間之鉅額利益，由此益見系爭規定確實已導致政府得以徵收手段取得人民之土地後，違法透過聯合開發轉為私人所有而牟取重大利益，如此不公不義之結果，不僅顯然違反憲法第 15 條、第 23 條規定及歷來 大 院解釋所揭示之憲法原則；且如前述，因大眾捷運法第 7 條違反明確性原則，使得建商及不肖之行政人員可趁機從開發行為中牟取利益，顯已嚴重乖離「有效利用土地資源」、「促進地區發展」

之行政目的，反開圖利共同開發廠商方便之門。

(二)又系爭徵收處分及系爭終局確定判決所適用之大眾捷運法第 7 條第 3 項規定：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之」及據以施行之聯合開發辦法第 9 條第 1 項規定：「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理」，亦違反明確性原則：

1. 按系爭規定：「經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收。」、「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理」，惟法條之「協議不成」用語過於模糊，並未同時於條文中依照正當法律程序之憲法原則，明確規範促進人民積極參與並建立共識之機制，導致行政機關得於人民資訊不對等之情形下，草率認定協議不成。
2. 以本件為例，聲請人等原地主未經正當法律程序保障人民有確實知悉相關資訊及事實陳述意見之機會，亦未獲主管機關將細部計畫等相關資訊對聲請人等原地主分別為送達，此導致需用土地人即台北市政府就聯合開發事宜召開相關會議時，並未依法定程序就聯合開發之細部事項正式擬定細部計畫，以供系爭徵收土地之原地主審酌衡量，致原地主無從明瞭聯合開發將來之願景及利弊得失，更無從合理估量聯合開發所可能帶來的預期利益或損害，乃片面決定與原地主間之聯合開發協議不成立（詳附件 8），並由台北縣政府於 88 年即系爭徵收處分作成 8 年後，方公布「擬定新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地（捷 17、18、19）細部

計畫)」(詳附件 9)，台北市政府亦未再與原地主協議其就系爭徵收土地之聯合開發意願，反而將原本以「交通用地」徵收之土地，變更為與建商合作之聯合開發基地，交予建商在系爭徵收土地當中未興建捷運場站及設施部分，蓋起 16 棟 20 至 30 層高不等之大樓出售(詳附件 10 及 11)，使聲請人等原地主喪失參與聯合開發以降低政府對其侵害之機會，聲請人等地主於本件聯合開發案之程序參與權，即因系爭規定對於正當行政程序之闕漏而遭剝奪，系爭規定不僅違反 大院釋字第 709 號解釋所揭示之正當法律程序(詳附件 34)，且未使人民可預見實質協議之準據，更造成國家權力之濫用，依照前揭大院釋字第 636 號解釋理由書及學者論著(詳附件 35 及附件 36)，已違反明確性原則甚明。

貳、綜上所言，系爭規定已嚴重違反比例原則及違反明確性原則，而本件所繫之背景事實即凸顯現制下該法之弊端叢生，系爭土地遭徵收之人民因而被迫離開百年家園、農地，當年領取微薄之徵收費無法換取得一個棲身住所，兄弟姐妹們四散各地租屋(附件 40)，原本依山傍水坐落於碧潭之老家，現已化為建商手中單價甚高之建物(詳附件 12)，令人唏噓。又於本件指標案件發生之後，各地人民亦意識到聯合開發恐淪為財團炒作圖利之名目而積極抗爭，諸如台北捷運萬大線因民眾拒絕聯合開發，而被迫移站等事件(附件 41)，且同時另有台中捷運土地開發場站用地經內政部以徵收未具公益性及必要性為由駁回之事件(附件 42)，此更突顯系爭規定因執法之準據欠缺明確而造成個案適用之結果南轅北轍，系爭規定確已違反明確性原則而有高度違憲疑義，有賴 大院能受理並作成解釋令其失效以震聾啟聵，維持法治。

此 致

司法院 公鑒

附件 35： 大院釋字第 636 號解釋理由書影本乙份

附件 36：學者城仲模主編「行政法之一般法律原則(二)」第 434 頁至第 436 頁之影本乙份。

附件 37：許宗力教授所著之「論法律明確性之審查：從司法院大法官相關解釋談起」影本乙份。

附件 38：中時電子報 103 年 4 月 24 日報導影本乙份。

附件 39：蘋果電子報 103 年 4 月 25 日報導影本乙份。

附件 40：今周刊報導影本乙份。

附件 41：聯合新聞網 103 年 3 月 24 日報導影本乙份。

附件 42：買購不動產新聞台 102 年 11 月 15 日之網路新聞影本乙份。

中 華 民 國 1 0 3 年 5 月 2 3 日

聲 請 人：廖曾鳳琴

廖水盛

廖雀屏

廖德勇

廖賢宗

范兆青

楊正吉

蔡正吉

陳金土

共同代理人：顧立雄律師

張子柔律師