

司法院釋字第 747 號解釋

【土地所有權人因公路穿越地下得請求徵收地上權案】

解析導讀



大法官書記處整理

106 年 3 月 17 日

1. 本案審查客體
2. 本案事實摘要
3. 本案爭點
4. 解釋文全文
5. 解析導讀
6. 本解釋另有 9 份大法官意見書
7. 相關大法官解釋及本案相關法條

司法院釋字第 747 號解釋

【土地所有權人因公路穿越地下得請求徵收地上權案】

解析導讀

大法官書記處提供

106 年 3 月 17 日

司法院大法官於本(106)年 3 月 17 日舉行第 1455 次會議，會中就【土地所有權人因公路穿越地下得請求徵收地上權案】，作成釋字第 747 號解釋。解釋文、理由書及相關大法官意見書，請上司法法院大法官網站：<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/>瀏覽。為了讓媒體記者及民眾容易瞭解本號解釋的內涵，特別將本號解釋的內容加以整理並解析說明如下：

一、本案審查客體：

審查客體		審查結論
系爭規定一	1. 修正前土地徵收條例第 11 條： 「需用土地人申請徵收土地……前，應先與所有人協議價購或以其他方式取得；所有人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」(101 年 1 月 4 日修正公布之同條第 1 項主要意旨相同)	違憲 (整體觀察系爭規定一及二，規範不足。有關機關應於本解釋公布之日起一年內，妥為修正，逾期未完成應依本解釋意旨行之)
系爭規定二	2. 土地徵收條例第 57 條第 1 項： 「需用土地人因興辦第 3 條規定之事業，需穿越私有土地之上空或地下，得就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。……」	

	3. 公路法	不受理
	4. 釋字第 400 號解釋	不受理
系爭都市說明	5. 臺北市政府 78 年 11 月 6 日府工二字第 373130 號臺北市都市計畫說明書參、二所載： 「北部第二高速公路變更計畫圖內虛線為高速公路隧道通過路段，因隧道頂端之覆蓋原土石層超過卅五公尺，無礙土地所有權人之行使其權利，不予征購，故不辦理都市計畫變更，如土地關係權人提出異議，高速公路局應依協議方式取得土地使用權。」	不受理

二、本案事實摘要

大事紀

78.11.06	臺北市政府 78 年 11 月 6 日府工二字第 373130 號公告「變更台北市南港區、木柵區、大安區部分土地為高速公路用地計畫案」，都市計畫說明書參、二記載：「北部第二高速公路變更計畫圖內虛線為高速公路隧道通過路段，因隧道頂端之覆蓋原土石層超過卅五公尺，無礙土地所有權人之行使其權利，不予征購，故不辦理都市計畫變更，如土地關係權人提出異議，高速公路局應依協議方式取得土地使用權。」
79 年間	聲請人指南宮向臺北市殯葬處申請附設地藏王寶殿（下稱系爭工程），並將其所有 12 筆土地及指南客運公司所有 13 筆土地用於系爭工程（下稱系爭工程用地）
80.01.11	北部第二高速公路（下稱北二高）木柵隧道開始施工
81 年間	聲請人函詢交通部臺灣區國道新建工程局（下稱國工局），請求確認北二高木柵隧道是否通過系爭工程用地

82.1.4/14	國工局函復確認系爭工程用地非屬北二高公路用地
84.11.16	聲請人南宮公司向指南客運公司購入系爭工程用地之13筆
86.03.26	北二高木柵隧道完工
97.12	聲請人查證木柵隧道穿越系爭工程用地下方
99.06.08	聲請人向交通部臺灣區國道高速公路局（下稱高公局）申請協議價購系爭工程用地25筆
99.07.02	高公局函復拒絕
99.10.25	交通部訴願決定不受理
100.12.08	臺北高等行政法院99年度訴字第2427號判決駁回原告之訴
101.05.24	最高行政法院101年度判字465號判決駁回上訴
102.02.23	聲請解釋

三、本案爭點

人民的土地如果未經徵收，而實際已遭公路穿越地下，超過個人社會責任所應忍受的範圍，卻未得到補償，是否可以請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權？

四、解釋文全文

人民之財產權應予保障，憲法第15條定有明文。需用土地人因興辦土地徵收條例第3條規定之事業，穿越私有土地之上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，而不依徵收規定向主管機關申請徵收地上權者，土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。中華民國89年2月2日制定公布之同條例第11條規定：「需用土地人申請徵收土地……前，應先與所有人協議價購或以其他方式取得；所有人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」（101年1月4日修正公布之同條第1項主要意旨相同）第57條第1項規定：「需用土地人因興辦第3條規定之事業，需穿

越私有土地之上空或地下，得就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。……」未就土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權有所規定，與上開意旨不符。有關機關應自本解釋公布之日起一年內，基於本解釋意旨，修正土地徵收條例妥為規定。逾期未完成修法，土地所有權人得依本解釋意旨，請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。

五、解析導讀

(一)解釋理由書解析

【第一段：說明原因案件的事實、聲請人的主張】

聲請人指南宮及南宮建設開發股份有限公司代表人高超文（原為高忠信，嗣後變更為高超文）以交通部臺灣區國道高速公路局（下稱高公局）興建北部第二高速公路木柵隧道，未經其同意，穿越其投資興建之指南宮地藏王寶殿附設靈灰堂暨停車場空間新設工程所在土地之地下，影響其土地開發安全及利用，向高公局請求協議價購及辦理徵收遭拒，聲請人不服，提起行政訴訟。嗣經最高行政法院 101 年度判字第 465 號判決（下稱確定終局判決）以上訴為無理由而駁回上訴確定。聲請人認公路法及確定終局判決所適用之 89 年 2 月 2 日制定公布之土地徵收條例第 11 條規定：「需用土地人申請徵收土地……前，應先與所有人協議價購或以其他方式取得；所有人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收」（101 年 1 月 4 日修正公布之同條第 1 項主要意旨相同；下稱系爭規定一）等規定，對人民所有之土地因公路穿越致不能為相當之使用，遭受特別犧牲者，既不徵收又未設補償規定，有牴觸憲法疑義，向本院聲請解釋憲法並聲請變更本院釋字第 400 號解釋。聲請人並請求解釋臺北市政府 78 年 11 月 6 日府工二字第 373130 號臺北市都市計畫說明書：參、二所載：「北部第二高速公路變更計畫圖內虛線為高速公路隧道通過路段，因隧道頂端之覆蓋原土石層超過卅五公尺，無礙土地所

有權人之行使其權利，不予征購，故不辦理都市計畫變更，如土地關係權人提出異議，高速公路局應依協議方式取得土地使用權。」(下稱系爭都計說明)逾越母法之限度，並對人民財產權增加法律所無之限制，有違授權明確性。

【第二段：說明將與整體評價相關聯且必要的土地徵收條例第 57 條第 1 項規定，納為解釋客體及程序審查】

按人民聲請憲法解釋之制度，除為保障當事人之基本權利外，亦有闡明憲法真義以維護憲政秩序之目的，故其解釋範圍自得及於該具體事件相關聯且必要之法條內容，而不全以聲請意旨所述或確定終局裁判所適用者為限(本院釋字第 445 號解釋參照)。如非將聲請解釋以外之其他規定納入解釋，無法整體評價聲請意旨者，自應認該其他規定為相關聯且必要，而得將其納為解釋客體(本院釋字第 737 號解釋參照)。本件聲請人雖僅主張系爭規定一有抵觸憲法疑義，然因土地徵收條例第 57 條第 1 項規定：「需用土地人因興辦第 3 條規定之事業，需穿越私有土地之上空或地下，得就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。……」(下稱系爭規定二)對需用土地人因興辦該條例第 3 條規定之事業而有穿越私有土地之上空或地下之情形，設有徵收地上權之相關規定，故應將系爭規定二納為整體評價之對象。是本件聲請人就系爭規定一有違憲疑義所為之聲請，及與之相關聯且必要之系爭規定二，核與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款所規定要件相符，爰予受理，作成本解釋，理由如下：

【第三段：闡明憲法上財產權保障的範圍，國家如徵收人民土地所有權或地上權，人民得請求合理補償】

憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，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，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊

嚴（本院釋字第 400 號、第 709 號及第 732 號解釋參照）。憲法上財產權保障之範圍，不限於人民對財產之所有權遭國家剝奪之情形。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失（諸如所有權喪失、價值或使用效益減損等），若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予以合理補償，方符憲法第 15 條規定人民財產權應予保障之意旨（本院釋字第 440 號解釋參照）。國家如徵收土地所有權，人民自得請求合理補償因喪失所有權所遭受之損失；如徵收地上權，人民亦得請求合理補償所減損之經濟利益。

【第四段：說明人民的土地如未經徵收，而實際已遭穿越上空或地下，形成個人之特別犧牲，卻未得到補償，應賦予人民主動請求徵收以獲補償之權利】

按徵收原則上固由需用土地人向主管機關申請，然國家因公益必要所興辦事業之設施如已實際穿越私人土地之上空或地下，致逾越所有權人社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，卻未予補償，屬對人民財產權之既成侵害，自應賦予人民主動請求徵收以獲補償之權利。土地徵收條例第 57 條第 2 項爰規定：「前項土地因事業之興辦，致不能為相當之使用時，土地所有權人得自施工之日起至完工後一年內，請求需用土地人徵收土地所有權，需用土地人不得拒絕。」以實現憲法第 15 條保障人民財產權之意旨。

【第五段：說明整體觀察系爭規定一及二，對於土地遭公路等設施穿越但尚未達於不能為相當使用之程度的情形，其所有權人無從請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權，與憲法保障財產權意旨不符。有關機關應自本解釋公布之日起一年內，妥為修正，逾期未完成應依本解釋意旨行之】

系爭規定一係規範土地徵收前所應踐行之協議價購或以其他方式取得之程序，並未規定土地所有權人因公路等設施穿越其土

地上方或地下，致逾越其社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，是否有權請求需用土地人申請主管機關徵收其土地或徵收地上權。是單就系爭規定一而言，尚不足以判斷公路等設施穿越土地之情形，國家是否已提供符合憲法意旨之保障。另前揭土地徵收條例第 57 條第 2 項雖賦予土地所有權人請求徵收之權，然該條項係就公路等設施穿越土地上空或地下致該土地不能為相當使用所設。倘土地僅有價值減損，但未達於不能為相當使用之程度，則無該條項之適用。且土地所有權人依該條項規定得請求徵收者，係土地所有權，而非地上權。故於土地遭公路等設施穿越但尚未達於不能為相當使用之程度者，其所有權人尚無從依該條項請求徵收地上權。又系爭規定二雖規定需用土地人得就需用之空間範圍，以協議方式或準用徵收之規定取得地上權，但並未規定土地所有權人得主動請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。整體觀察系爭規定一及二，尚與前開土地所有權人得請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權之憲法意旨有所不符。有關機關應自本解釋公布之日起一年內，基於本解釋意旨，修正土地徵收條例妥為規定。逾期未完成修法，有關前述請求徵收地上權之部分，應依本解釋意旨行之。

【第六段：指明土地所有權人申請徵收地上權的請求權，其時效期間屬立法裁量，惟應合理規定自權利人知悉受侵害時起算的短期時效，以及至遲自穿越工程完工之日起算的長期時效。另應一併檢討修正土地徵收條例第 57 條第 2 項的時效規定】

惟為維護法之安定性，土地所有權人依本解釋意旨請求徵收地上權之憲法上權利，仍應於一定期限內行使。有關機關於修正系爭規定二時，除應規定土地所有權人得自知悉其權利受侵害時起一定期間內，行使上開請求權外，並應規定至遲自穿越工程完工之日起，經過一定較長期間後，其請求權消滅。至於前揭所謂一定期間，於合理範圍內，屬立法裁量之事項。土地徵收條例第 57 條第 2 項一年時效期間之規定，有關機關應依本解釋意旨檢討修

正，併此指明。

【第七段：指明對於原因案件之救濟方式及期間，並說明原因案件是否確實有特別犧牲之情事，係屬事實認定問題，不在本解釋範圍】

又本件聲請人就聲請釋憲原因案件之土地，得自本解釋送達之日起三個月內，依本解釋意旨請求需用土地人向主管機關申請徵收地上權。至原因案件中，聲請人之土地是否確遭公路穿越地下，及其是否有逾社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，係屬事實認定問題，不在本解釋範圍，亦併此指明。

【第八段：不受理部分】

有關聲請人另主張公路法違反憲法第 7 條及第 15 條等規定部分，經查公路法規定並未為確定終局判決所適用；且聲請書亦僅泛稱該部法律違憲，而未具體指摘究竟該法何條規定如何發生違憲疑義。另當事人對於確定終局裁判所適用之本院解釋發生疑義，聲請補充或變更解釋，經核確有正當理由者，應予受理（本院釋字第 503 號、第 741 號、第 742 號解釋參照）。然查本件確定終局判決並未適用本院釋字第 400 號解釋，聲請人自不得就該解釋聲請補充或變更解釋。又聲請人雖聲請解釋系爭都計說明，然該說明係針對具體項目直接限制其權利或增加其負擔，屬行政處分之性質，自非解釋憲法之客體。此三部分均與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定不合，依同條第 3 項規定均應不受理，併予敘明。

(二)背景說明：

1. 憲法保障土地所有權嗎？土地的上空及地下也在保障的範圍內嗎？

憲法第 15 條規定人民之財產權，應予保障，第 143 條第 1 項中段規定人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。

而依民法第 765 條及第 773 條規定，土地所有權人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其土地，並排除他人之干涉，在其行使有利益之範圍內，及於土地的上空及地下。

2. 什麼是土地徵收？沒有法律規定可以徵收人民土地的所有權嗎？

土地徵收是指國家，為了公益之目的，經過一定程序而強制剝奪人民的土地所有權。依照憲法第 23 條的規定，土地所有權在符合一定的公益性及必要性的要件下，如果要加以限制必須有法律的明文(法律保留原則)，如果要進一步剝奪人民的土地所有權，當然更需要法律的明文規定。

3. 沒有給予補償可以徵收人民土地的所有權嗎？

土地徵收，是國家因公共利益的需要，對人民受憲法保障的財產權，經由法定程序予以剝奪。規定此項徵收及其程序的法律必須符合必要性原則，並應於相當期間內給予合理的補償，這個徵收應給予補償的規定，在學理上稱為「結合條款」(Junktinklausel)，或稱為「唇齒條款」。

4. 什麼是地上權？國家可以徵收地上權嗎？要不要給予補償？

民法原來只有規定一種地上權，指以在他人土地之上下有建築物或其他工作物為目的而使用其土地的權利，就是現在第 832 條規定的普通地上權。99 年 2 月 3 日修訂新增第 841 條之 1，增加規定區分地上權，指以在他人土地上下之一定空間範圍內設定的地上權，而所謂的一定空間，可以是平面劃分的一部分，也可能是上下垂直劃分的一部分(例如地下 100 公尺至 120 公尺)。

徵收是因公益上不得已，所採取的最後手段，而徵收的範圍也應該在必要的限度內。如果國家興辦事業，只需要穿越土地的上空或地下，而土地所有權人仍然可以做相當的使用土地時，則國家不應該徵收所有權，只可以徵收方式取得區分地上權。而依照前面所說，有徵收即有補償的法理，當然應該對於所減損的經濟利益給予人民合理補償。

5. 目前有關於因公路穿越徵收取得區分地上權的補償規定嗎？

內政部依據土地徵收條例第 57 條第 4 項的授權訂定了交通事業穿越私有土地之上空或地下地上權徵收補償辦法。其中對於穿越土地下方的情形，規定地上權補償費等於徵收補償地價乘以穿越地下深度補償率，而這個補償率則是依工程構造物的上緣距地表的深度而定，其中 0 公尺以上未滿十三公尺是 50%，13 公尺以上未滿 16 公尺是 40%……24 公尺以上一律是 5%。

6. 聲請書沒有提到的土地徵收條例第 57 條第 1 項規定，為什麼會成為解釋的客體？

觀察釋字第 445 號及第 737 號解釋的解釋客體，大法官認為人民聲請憲法解釋的制度，除了為保障當事人的基本權利外，也有闡明憲法真義以維護憲政秩序的目的，因此，解釋範圍不應完全以聲請意旨所提到的或確定終局裁判所適用的法規範為限，而應該及於該具體事件相關聯而且必要的法條內容。

更進一步說，如果在進行解釋審查的過程中，如果沒有將聲請解釋規定以外的「其他規定」納入解釋，就無法整體評價聲請意旨的時候，當然應該認為這個「其他規定」是相關聯而且必要。大法官對於因為整體評價的必要而納為解釋客體的法規範作成解釋，自然不能說是「訴外解釋」。

7. 本件是因為規範不足而被認定違憲，有解釋先例嗎？

有 4 例：

- (1) 釋字第 477 號解釋：認為戒嚴時期人民受損權利回復條例第 6 條適用對象，對權利遭受同等損害，應享有回復利益者，漏未規定，顯屬立法上之重大瑕疵。
- (2) 釋字第 709 號解釋：認為都市更新條例第 10 條第 1 項及第 19 條第 3 項前段等規定，與憲法要求之正當行政程序原則不符。
- (3) 釋字第 737 號解釋：認為刑事訴訟法第 33 條第 1 項及第 101 條第 3 項規定，整體觀察，偵查中之犯罪嫌疑人及其辯護人僅受告知羈押事由所據之事實，不符憲法正當法律程序原則

之要求。

(4)釋字第 739 號解釋：認為獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 8 條第 1 項等規定，與憲法要求之正當行政程序原則不符。

8. 什麼是消滅時效？本解釋所指的**土地所有權人申請徵收地上權的權利**，在行使上有沒有時間上的限制？本解釋認為應如何修正系爭規定二？

消滅時效是指因一定期間不行使權利，其請求權消滅的法律事實，這個制度的存在，主要是為尊重現存秩序，維護法律平和。

本解釋所指的**土地所有權人申請徵收地上權的權利**，不是物權，也不是已登記的不動產的物上請求權(民法第 767 條)，而是一個公法上的請求權，行使期間應該受消滅時效規定的限制。

本解釋指出時效期間的長短屬於立法裁量，但是應該兼顧主客觀因素，也就是說，應考慮到權利人知悉受侵害的時點，規定自知悉時起一個短期時效，但是也應考慮法安定性，規定至遲自穿越工程完工之日起算的一個長期時效。舉例來說，應該有類似民法第 197 條第 1 項「因侵權行為所生之損害賠償請求權，自請求權人知有損害及賠償義務人時起，二年間不行使而消滅，自有侵權行為時起，逾十年者亦同。」或國家賠償法第 8 條第 1 項「賠償請求權，自請求權人知有損害時起，因二年間不行使而消滅；自損害發生時起，逾五年者亦同。」的類似規定。

9. 本件聲請人究竟可不可以依據本解釋而得到補償？

本解釋理由書第 7 段指出，本件聲請人就原因案件的土地，可以自本解釋送達之日起 3 個月內，依本解釋意旨請求高公局向內政部申請徵收地上權。如果經過查明，聲請人的 25 筆土地中確實有遭到木柵隧道穿越地下(4 筆？或 25 筆？)，而且已經超過社會責任所應忍受範圍，形成個人之特別犧牲，則高公局自然應該向內政部申請徵收地上權並給予補償，反之，則不必

徵收及補償。只是這是事實認定的問題，不在本解釋範圍。

10. 釋字第 400 號解釋有無變更？

釋字第 400 號解釋，指明私有土地因符合一定要件而存在公用地役關係時，有關機關自應依據法律辦理徵收，並斟酌國家財政狀況給予相當補償。

本件聲請人有聲請變更釋字第 400 號解釋，但是審查結果認為確定終局判決並沒有適用該號解釋，予以不受理，所以本解釋沒有變更該號解釋，徵收原則上仍由需用土地人向主管機關申請。

六、本解釋另有 9 份大法官意見書

部分協同意見書

湯大法官德宗提出

蔡大法官明誠提出

林大法官俊益提出

協同意見書

羅大法官昌發提出

黃大法官虹霞提出

許大法官志雄提出

黃大法官瑞明提出

詹大法官森林提出

不同意見書

黃大法官璽君提出

七、相關大法官解釋及本案相關法條

(一) 相關大法官解釋：釋字第 400 號、第 440 號、第 445 號、第 503 號、第 709 號、第 732 號、第 737 號、第 741 號、第 742 號解釋。

(二) 相關法條：

1. 憲法第 15 條：

人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。

2. 土地徵收條例第 3 條：

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：

- 一、國防事業。
- 二、交通事業。
- 三、公用事業。
- 四、水利事業。
- 五、公共衛生及環境保護事業。
- 六、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。
- 七、教育、學術及文化事業。
- 八、社會福利事業。
- 九、國營事業。
- 十、其他依法得徵收土地之事業。

3. 土地徵收條例第 11 條(89 年 2 月 2 日制定公布，101 年 1 月 4 日修正公布前)：

需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。

4. 土地徵收條例第 57 條：

需用土地人因興辦第三條規定之事業，需穿越私有土地之上空或地下，得就需用之空間範圍協議取得地上權，協議不成時，準用徵收規定取得地上權。但應擇其損害最少之處所及方法為之。

前項土地因事業之興辦，致不能為相當之使用時，土地所有權人得自施工之日起至完工後一年內，請求需用土地人徵收土地所有權，需用土地人不得拒絕。

前項土地所有權人原設定地上權取得之對價，應在徵收補

償地價內扣除之。

地上權徵收補償辦法，由中央目的事業主管機關會同中央
主管機關定之。