

司法院釋字第 743 號解釋

【徵收之捷運用地得否用於聯合開發案】

解析導讀



大法官書記處整理

105 年 12 月 30 日

1. 本案爭點
2. 本案事實摘要
3. 解釋文全文
4. 解析導讀
5. 本解釋另有 10 份大法官意見書
6. 相關大法官解釋及法條

司法院釋字第 743 號解釋

【徵收之捷運用地得否用於聯合開發案】

解析導讀

大法官書記處提供

105 年 12 月 30 日

司法院大法官於本(105)年 12 月 30 日舉行第 1451 次會議，會中就【徵收之捷運用地得否用於聯合開發案】，作成釋字第 743 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、本案爭點：

依大眾捷運法第 6 條規定徵收而來的大眾捷運系統需用土地，得否用於同一計畫中，依本法第 7 條第 1 項規定核定的聯合開發？得否在沒有法律明確規定的情形下，將土地所有權(應有部分)移轉給私人所有？

二、本案事實摘要：

本案是監察院於調查「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發(美河市)案」過程中，就其職權上適用法令所持見解，與行政院の見解不同，於 103 年 7 月 11 日聲請解釋。

大事紀

| | | |
|---|----------|--|
| 1 | 77.07.01 | 大眾捷運法公告施行。 |
| 2 | 79.02.06 | 大眾捷運系統土地聯合開發辦法發布施行。 |
| 3 | 79.04.11 | 臺北縣政府公告「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)案，自 79.04.13 起發布實施」。 |

| | | |
|----|----------|--|
| 4 | 80.01.17 | 需用土地人臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程需要，向內政部申請徵收臺北縣新店市大坪林段七張小段 357 之 40 地號等 241 筆土地，面積 9.0531 公頃(下稱捷 19 用地)，計畫書記載「興辦事業之法令根據：依據土地法第 208 條第 2 款、都市計畫法第 48 條及大眾捷運法第 6、7 條規定」。 |
| 5 | 80.01.24 | 內政部台(80)內地字第 891630 函准予徵收(其中 2 筆後來認為無須使用不再辦理徵收)。 |
| 6 | 80.03.09 | 臺北縣政府公告徵收捷 19 用地 239 筆土地案。 |
| 7 | 80.12.11 | 需用土地人臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程需要，向內政部申請徵收臺北縣新店市大坪林段十二張小段 86 之 94 地號等 11 筆土地，面積 0.5817 公頃(捷 19 用地補辦徵收案)，計畫書記載「興辦事業之法令根據：依據土地法第 208 條第 2 款、都市計畫法第 48 條及大眾捷運法第 6、7 條規定」。 |
| 8 | 80.12.18 | 內政部台(80)內地字第 8007241 號函准予徵收。 |
| 9 | 81.01.16 | 臺北縣政府公告捷 19 用地 11 筆土地補辦徵收案。 |
| 10 | 81.04.15 | 需用土地人臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程需要，向內政部申請徵收臺北縣新店市大坪林段中華小段 115 地號等 49 筆土地，面積 0.482011 公頃(捷 17、18 用地)，計畫書記載「興辦事業之法令根據：依據土地法第 208 條第 2 款、都市計畫法第 48 條及大眾捷運法第 6 條規定」。 |
| 11 | 81.04.21 | 內政部台(81)內地字第 8104860 號函准予徵收捷 17、18 用地，計畫書記載「興辦事業之法令根據：依據土地法第 208 條第 2 款、都市計畫法第 48 條及大眾捷運法第 6 條規定」。 |
| 12 | 81.04.30 | 內政部台(81)內地字第 8105426 號函，就臺北市政 |

| | | |
|----|-----------|--|
| | | 府因捷 17、18 用地其中 45 筆地段標示錯誤及一筆土地面積繕寫錯誤申請更正徵收一案，准予照辦。 |
| 13 | 81.05.13 | 臺北縣政府公告捷 17、18 用地徵收案。 |
| 14 | 88.03.20 | 臺北縣政府公告「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))細部計畫書，自 88.03.25 起發布實施」。 |
| 15 | 88.04.08 | 臺北市政府公告核定聯合開發計畫，並自 88.04.09 零時起生效實施。 |
| 16 | 88.10.06 | 捷 19 用地其中 13 筆土地，因土地所有權人參與聯合開發，內政部核准撤銷徵收。 |
| 17 | 89.02.22 | 土地徵收條例施行。 |
| 18 | 90.12.18 | 臺北市政府捷運工程局與日勝生活科技公司簽訂投資契約。 |
| 19 | 95.05.25 | 日勝生活科技公司取得聯合開發案建造執照。 |
| 20 | 101.11.15 | 日勝生活科技公司取得聯合開發案使用執照。 |
| 21 | 101.12.11 | 監察院 101 年交正字第 0017 號提案糾正臺北市政府，並要求行政院轉飭所屬確實檢討改善。 |
| 22 | 102.05.20 | 交通部 102.05.20 交路字第 1025005474 號函復行政院檢討改善情形，引用臺北高等行政法院 99 年度訴字第 1587 號判決，認為臺北市政府以雙軌併行辦理徵收及聯合開發，並無不法；又引法務部 102.04.09 法律字第 10200546150 號函意見，認為不須以法律明文始得將以徵收方式取得之聯合開發土地移轉私人。 |
| 23 | 102.05.24 | 行政院 102.05.24 院台交字第 1020031835 號函復監察院：交通部函報之相關機關檢討改善情形。 |
| 24 | 102.07.10 | 內政部台內地字第 1020246881 號函：徵收取得之聯合開發土地移轉予私人所有，並無疑義。 |
| 25 | 102.11.25 | 新店機廠聯合開發大樓建物所有權第一次登記及土地移轉登記完畢。 |

| | | |
|----|-----------|--|
| 26 | 103.01.21 | 監察院院台調壹字第 1030800021 號函立案調查交通部及內政部。 |
| 27 | 103.05.05 | 行政院 103.05.05 院臺交字第 1030133300 號函復監察院：尊重內政部及交通部相關權責機關研處情形。 |
| 28 | 103.07.11 | 監察院聲請本院統一解釋。 |
| 29 | 104.09.11 | 本院函詢行政院：所稱「尊重」，是否意指其與交通部及內政部之意見一致，而與監察院持不同之見解。 |
| 30 | 104.09.21 | 行政院 104.09.21 院臺交字第 1040050323 號函：行政院與交通部及內政部分別按其權責之研處，並無不同意見。 |

三、解釋文全文

主管機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條，按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地，不得用於同一計畫中依同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發。

依大眾捷運法第六條徵收之土地，應有法律明確規定得將之移轉予第三人所有，主管機關始得為之，以符憲法保障人民財產權之意旨。

四、解析導讀

(一)背景說明：

1. 什麼是聯合開發？

聯合開發是指地方主管機關(例如臺北市政府)依執行機關(例如臺北市政府捷運工程局)所訂之計畫，與私人或團體合作開發大眾捷運系統場、站與路線土地及其毗鄰地區之土地，以有效利用土地資源之不動產興闢事業而言(79年2月15日大眾捷運系統土地開發辦法第3條第1款參照)。

2. 什麼是聯合開發用地？

聯合開發用地是指大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地中，經劃定為聯合開發計畫範圍內供聯合開發使用之土地(79年2月15日大眾捷運系統土地開發辦法第3條第2款參照)。

3. 大眾捷運系統需用人民私有的土地，主管機關如何取得？
依大眾捷運法第6條規定，主管機關得依法(土地法或土地徵收條例的相關規定)徵收之。

4. 大眾捷運系統聯合開發用地需用人民私有的土地，主管機關如何取得？

依77年7月1日公布施行之大眾捷運法第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。

依現行大眾捷運法第7條第4項規定，辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議價購方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收。

5. 什麼是法律保留原則？

法律保留原則，要求行政須有法律的授權始能作成行政行為。法律保留原則的憲法理論依據，是國會民主原則、法治國家原則及基本權利保障。所以法律保留之範圍，並不以憲法第23條所規定限制人民權利之事項為限。

86年12月26日之釋字第443號解釋理由書第一段，建立了層級化的保留體系，其內容為：憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制(參照本院釋字第三九二號解釋理由書)，而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項

應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。

6. 什麼是國會保留？什麼是重要性理論？

國會保留又可稱為絕對法律保留，在前述釋字第 443 號解釋理由書，所建立的層級化保留體系的第二層，即必須由國會通過的法律自行規定，法律若未加規定，而由施行細則或其他行政命令逕行訂定者，即屬違憲。

重要性理論為德國聯邦憲法法院於 1972 年所採用，此理論指出在行政範圍內之重要決策，應受法律保留原則的支配，國會並有義務制定所需要的法律，不得讓行政機關自行決定。所以，以重要性理論建立判別標準，界定國會保留的範圍。

7. 本件與釋字第 732 號的關係？

釋字第 732 號解釋，是人民聲請解釋案件，所爭執的問題是以徵收方式取得毗鄰土地為聯合開發用地是否違憲？故該解釋釋示 90 年大眾捷運法第 7 條第 4 項規定：「大眾捷運系統……其毗鄰地區辦理開發所需之土地……，得由主管機關依法報請徵收。」、77 年同法第 7 條第 3 項規定：「聯合開發用地……，得徵收之。」及大眾捷運系統土地聯合開發辦法第 9 條第 1 項規定：「聯合開發之用地取得……，得由該主管機關依法報請徵收……。」等規定，在容許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收土地徵收條例第 3 條第 2 款及土地法第 208 條第 2 款

所規定交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地範圍內，違憲。

本件是監察院所聲請的統一解釋，所爭執的問題是依大眾捷運法第 6 條規定徵收取得的用地，得否用來辦理同法第 7 條的聯合開發？得否進一步在開發完成後，在法律無明確規定下，移轉土地所有權(應有部分)？

8. 統一解釋的效力如何？

依釋字第 188 號解釋：中央或地方機關就其職權上適用同一法律或命令發生見解歧異，本院依其聲請所為之統一解釋，除解釋文內另有明定者外，應自公布當日起發生效力。各機關處理引起歧見之案件及其同類案件，適用是項法令時，亦有其適用。惟引起歧見之該案件，如經確定終局裁判，而其適用法令所表示之見解，經本院解釋為違背法令之本旨時，是項解釋自得據為再審或非常上訴之理由。

(二) 解釋理由書解析導讀

【第一段指明新店機廠聯合開發案用地於 80、81 年間徵收當時，都市計畫細部計畫及聯合開發計畫均尚未實施，聯合開發案之內容無從確定，不能認為是依大眾捷運法第 7 條第 3 項「協議不成者，得徵收之」的規定辦理徵收。】

七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法（下稱七十七年捷運法）第六條規定：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收……之。」（該規定迄未修正，下稱系爭規定一）同法第七條第一項規定：「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。」（下稱系爭規定二，八十六年五月二十八日僅作文字修正，意旨相同）此為臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案（下稱系爭聯合開發案）適用之法律。臺北市政府（需用土地人）為興辦系爭聯合開發案用地之需要，分別於八十年一月十七日、八十年十二月十一日及八十一年四月十五日向內政部申請徵收。

內政部以八十年一月二十四日台（八〇）內地字第八九一六三〇號、八十年十二月十八日台（八〇）內地字第八〇〇七二四一號及八十一年四月二十一日台（八一）內地字第八一〇四八六〇號函准予徵收。前揭內政部第八九一六三〇號及第八〇〇七二四一號函所附徵收土地計畫書固援引土地法第二百零八條第二款、都市計畫法第四十八條、系爭規定一與七十七年捷運法第七條作為法令依據。惟查系爭聯合開發案用地之都市計畫細部計畫係於八十八年三月二十五日始發布實施；臺北市政府於同年四月九日核定聯合開發計畫書。在此之前系爭聯合開發案之內容無從確定，自難認臺北市政府已依七十七年捷運法第七條第三項「……協議不成者，得徵收之」之規定辦理徵收。至前揭內政部八一〇四八六〇號函所附徵收土地計畫書則引土地法第二百零八條第二款、都市計畫法第四十八條及系爭規定一作為法令依據。

【第二段說明本件監察院聲請統一解釋受理的理由，在於監察院與行政院各就屬其職權行使相關事項之大眾捷運法第6條與第7條第1項是否得併用？依該第6條徵收之土地，是否可以聯合開發方式移轉為私人所有？就適用同一法律，顯然發生見解歧異。】

監察院認為：一、就主管機關併行適用系爭規定一、二，及將徵收之土地以聯合開發模式興建住、商、辦大樓，並出售私人所有，係違背系爭規定一、二不得併行之立法設計，未落實依法行政原則；二、大眾捷運法並未明文規定得以「一般徵收」方式徵收人民土地後，以聯合開發方式將土地移轉為私有，臺北市政府將此種土地移轉為私有，有違重要事項應由法律明定之原則，提案糾正臺北市政府，並要求行政院轉飭所屬確實檢討改善（見監察院一〇一年交正字第〇〇一七號糾正案文）。大眾捷運法之中央主管機關交通部引臺北高等行政法院九十九年訴字第一五八七號判決，認為臺北市政府依系爭規定一、

二以雙軌併行辦理徵收及聯合開發，並無不法。該部又認為，法務部並未具體認定「以徵收方式取得之聯合開發土地如擬移轉私人，須以法律明文規定，始得為之」(交通部一〇二年五月二十日交路字第一〇二五〇〇五四七四號函參照)。核准土地徵收之機關內政部認為，以徵收取得之聯合開發土地移轉予私人所有，並無疑義(內政部一〇二年七月十日台內地字第一〇二〇二四六八八一號函參照)。嗣經監察院以一〇三年一月二十一日院台調壹字第一〇三〇八〇〇〇二一號函立案調查後，行政院對交通部及內政部之前述意見，表示「尊重相關權責機關研處情形」(見行政院一〇三年五月五日院臺交字第一〇三〇一三三三〇〇號函說明三及所附「監察院一〇三年四月十八日就捷運新店機廠聯合開發案詢問事項研處情形彙復表」項次壹、四〔有關交通部意見部分〕；項次壹、五；項次貳、一)。本院嗣函詢行政院，其所稱「尊重」，是否意指其與交通部及內政部之意見一致，而與監察院持不同之見解(見本院一〇四年九月十一日院台大二字第一〇四〇〇二四七一二號函)；該院表示，其與交通部及內政部分別按其權責之研處，「並無不同意見」(見行政院一〇四年九月二十一日院臺交字第一〇四〇〇五〇三二三號函說明二)。綜上，可見監察院與行政院各就屬其職權行使相關事項之系爭規定一、二是否得併用，及於依系爭規定一徵收人民之土地，是否得將之以聯合開發方式移轉為私人所有，就適用同一法律，顯然發生見解歧異。本件監察院聲請統一解釋，核與司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款規定之要件相符，應予受理，先予敘明。

【第三段指明大眾捷運法第6條及第7條第1項各有各的立法目的，主管機關依第6條所辦理的徵收既係基於興建捷運系統之特定目的，自不得於同一計畫，持該徵收之土地，依第7條第1項規定辦理聯合開發，而為經濟利用，甚至移轉私人所有。】

系爭規定一要求主管機關就大眾捷運系統需用之土地，依

相關法律徵收，作興建捷運系統之特定目的使用，非以追求商業利益為考量。系爭規定二之目的，則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（立法院公報第七十七卷第四十六期第四十三頁參照），故聯合開發係為有效利用土地資源，並因此涉及商業利益之分享及風險之分擔。主管機關依系爭規定一，按相關法律徵收人民土地，雖因而取得土地所有權人之地位，然其與一般土地所有權人得自由使用、收益、處分及行使其他土地權利者並不全然相同。其徵收既係基於興建捷運系統之特定目的，主管機關自不得於同一計畫，持該徵收之土地，依系爭規定二辦理聯合開發，而為經濟利用，故自亦無由主管機關將該徵收之土地所有權移轉予第三人之餘地。如因情事變更，主管機關擬依後續計畫辦理聯合開發，應依其時相關法律辦理。

【第四段在指明如聯合開發用地是依大眾捷運法第6條規定徵收而來的大眾捷運系統需用土地，開發完成後，主管機關如要將用地所有權(應有部分)移轉私人，必須有法律明確規定。】

另按法律保留之範圍，原不以憲法第二十三條所規定限制人民權利之事項為限。政府之行政措施雖未直接限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項，應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則（本院釋字第四四三號、第六一四號、第六五八號、第七〇七號解釋參照）。主管機關為公用或公益之目的而以徵收方式剝奪人民財產權後，如續將原屬人民之財產移轉為第三人所有，易使徵收權力遭濫用及使人民產生圖利特定第三人之疑慮。是如因情事變更，主管機關有依其時相關法律規定，將循系爭規定一所徵收大眾捷運系統需用之土地，納入後續計畫，辦理聯合開發之情形，仍應有法律明確規定主管機關得將之移轉予第三人所有，始得為之，以符憲法保障人民財產權之意旨。

五、本解釋另有 10 份大法官意見書

協同意見書

蔡大法官炯燉提出

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，詹大法官森林加入

部分協同部分不同意見書

吳大法官陳環提出

部分不同部分協同意見書

林大法官俊益提出

部分不同意見書

蔡大法官明誠提出，林大法官俊益、張大法官瓊文加入

不同意見書

陳大法官碧玉提出

黃大法官璽君提出

六、相關大法官解釋及法條

(一) 相關大法官解釋

司法院釋字第 443 號、第 614 號、第 658 號及第 707 號解釋。

(二) 相關法條

1. 中華民國憲法第 15 條：

人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。

2. 中華民國憲法第 23 條：

以上各條列舉之自由權利，除為妨礙他人自由，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。

3. 77 年 7 月 1 日制定公布(即現行)之大眾捷運法第 6 條：

大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之(即本解釋所稱的系爭規定一)。

4. 77年7月1日制定公布之(修正前)大眾捷運法第7條：
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1項)(即本解釋所稱的系爭規定二)。

聯合開發用地作多目標使用者，得調整當地之土地使用分區管制或區域土地使用管制(第2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(第3項)。

聯合開發辦法，由交通部會同內政部定之(第4項)。

5. 86年5月28日修正公布之(修正前)大眾捷運法第7條：
為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得自行或與私人、團體聯合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(第1項)。

有下列情形之一者為前項所稱之毗鄰地區土地：

- 一、與捷運設施用地相連接者。
- 二、與捷運設施用地在同一街廓內，且能與捷運設施用地連成同一建築基地者。
- 三、與捷運設施用地相鄰之街廓而以地下道或陸橋相連通者(第2項)。

第一項開發用地，主管機關得協調內政部或省(市)政府調整當地之土地使用分區管制或區域土地使用管制(第3項)。

大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議購買、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議購買方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收(第4項)。

主管機關得會商都市計畫、地政等有關機關，於路線、場、

站及其毗鄰地區劃定開發用地範圍，報經行政院核定後，先行依法辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿後一年內，發布實施都市計畫進行開發，不受都市計畫法第五十二條之限制(第 5 項)。

前項開發用地，經規劃整理後，除依下列方式處理外，並依區段徵收相關法令規定辦理：

- 一、路線、場、站及相關附屬設施用地無償登記為主管機關所有。
- 二、依區段徵收相關法令得讓售及有償撥用以外之可供建築土地讓售與主管機關，其價格以可供讓售及有償撥用土地總面積除開發總費用所得之商數為準(第 6 項)。

第一項開發之規劃、申請、審查、土地取得程序、開發方式、容許使用項目、獎勵及管理監督之辦法，由交通部會同內政部定之(第 7 項)。

主管機關自行開發或參與聯合開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制(第 8 項)。

6. 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，徵收私有土地。但徵收之範圍，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。

7. 89年2月2日公布施行之土地徵收條例第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。