

釋字第七四三號解釋協同意見書

羅昌發大法官提出

本統一解釋之實質內涵有三：其一，監察院因未能貫徹其糾正權，而就其與行政院所持不同意見向本院聲請統一解釋；本院受理並予解釋，實有建立三權（行政、監察、司法）之間新互動關係的意涵。其二，本統一解釋確認主管機關不能混用不同目的之徵收及聯合開發規定。其三，本統一解釋確認國家因徵收土地而作為所有權人之地位，與一般土地所有權人之地位不同；徵收土地之轉讓，屬絕對法律保留（國會保留）事項。後二者對人民財產權之保障，亦有重要意義。

本席認為，本號解釋就此三部分之釐清均有甚高的憲法價值，有進一步闡述之必要，爰提出本協同意見書說明如次。

壹、本解釋所建立行政、監察與司法三權間之新關係

一、司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第七條第一項第一款規定：「有左列情形之一者，得聲請統一解釋：一、中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限。……」本件涉及「聲請人職權上適用法律所持見解」及「他機關所已表示之見解」等要件是否符合之問題；多數意見持肯定見解，本席敬表同意：

（一）大審法第七條第一項第一款規定所稱「他機關」，應

屬「同級」之機關而言。故監察院聲請統一解釋，自必須其與「同級」（即「院級」）之機關見解有異。本件依理由書第二段所示，交通部與內政部基本上認為主管機關得將依大眾捷運法第六條「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收……之」（下稱系爭規定一）之規定徵收之土地，依七十七年大眾捷運法第七條第一項「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」（下稱系爭規定二）之規定，納入聯合開發；且認為主管機關並非不得將依系爭規定一徵收而依系爭規定二納入聯合開發之土地，移轉予第三人所有。由於交通部及內政部與監察院並非同級之機關，故監察院要求行政院表達立場；行政院乃表示「尊重相關權責機關研處情形」。故多數意見認為，相異見解存在於監察院及與其同級之行政院之間。本席敬表同意。

- (二) 有關大審法第七條第一項第一款規定所稱「職權上」適用法律或命令之要件：依該條規定，必須涉及聲請人（即本件之監察院）就其「職權上」適用法律或命令所持見解。另該條雖並未明文稱「他機關（即本件之行政院）亦必須係『職權上』適用同一法律或命令時所已表示之見解」；然該條解釋上，亦應認為必須係他機關「職權上」適用法律或命令所已表示之見解；蓋如非他機關「職權上」適用法令之見解，則該見解理應無拘束或影響其他機關之效力；故對此種見解之差異，自無統一解釋之必要。

監察院雖非大眾捷運法或土地徵收之主管機關（其自

亦未適用系爭規定一、二進行徵收與聯合開發)；然其行使監察權，必須確認及判斷該二條之適用關係，以及確認及判斷行政機關適用該二規定以進行徵收及聯合開發之方式有無錯誤。另行政院雖亦非大眾捷運法或徵收之主管機關(故行政院自亦未直接適用系爭規定一、二，以進行徵收或聯合開發)；然行政院經由行政院長，指揮監督所屬機關(包括指揮監督作為大眾捷運法主管機關之交通部及作為徵收主管機關之內政部)(行政院組織法第十條第一項參照)，故亦應認為行政院之職權涉及該二規定之適用。多數意見採較寬鬆之受理標準，認為本件符合兩機關職權上適用系爭規定一、二，產生法律見解歧異，故受理本件統一解釋之聲請，以解決監察院與行政院之僵局。本席敬表同意。

- (三)就「所已表示之見解」之要件而言：依大審法第七條第一項第一款規定之意旨，聲請人就其職權上適用法律或命令所持見解，必須已經表示在外。而本件情形，監察院於其一〇一年交正字第〇〇一七號糾正案文中，就系爭規定一、二所持之見解，已經有對外之表示。又依同條規定，他機關適用同一法律或命令，亦必須有「已表示之見解」。而本件情形，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所稱「尊重相關權責機關(包括交通部及內政部)研處情形」；而交通部及內政部又已對系爭規定一、二之適用關係及徵收取得之土地是否得移轉第三人所有，表示法律上見解。多數意見認為其情形符合大審法第七條第一項第一款之聲請統一解釋要件。本席

敬表同意。故依多數意見所建立之標準，所謂「他機關所已表示之見解」，並不限於他機關之明文直接表示；而包括該他機關引用其所屬機關之見解並表示予以尊重之情形。且所謂「他機關所已表示之見解」，不限於他機關已經對外公告之見解；而包括他機關於發給特定對象（即本件之聲請人監察院）之公函中所持之見解。

二、有關本解釋所建構之行政、監察、司法三權之新關係：

- (一) 或謂：本件係因監察院依憲法賦予之監察權，糾正臺北市政府，並要求行政院轉飭所屬確實檢討改善，然交通部與內政部未配合監察院之糾正意見，改正其見解，而行政院又支持交通部與內政部意見，因而導致監察院與行政院之齟齬；故本質上為監察院如何行使及貫徹糾正權之問題；本院如受理本案，將形同透過統一解釋，介入糾正權之行使，甚或介入監察院與行政院之間在憲法監察權規範下應有之互動關係。
- (二) 對於此項可能之質疑，本席認為：雖憲法第九十七條第一項規定：「監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。」然憲法或相關法律並未明文規定不遵守「促其注意改善」者之應有法律效果，導致行政院及所屬機關可能「擇善固執」（或固執成見），而未正面回應監察院之糾正。憲法及相關法律既未設計糾正案之應有法律效果，而如監察院與行政院間之爭議又係純粹屬於法律解釋與適用問題（而非政策問題或事實問題），則在符合大審法第七條第一項第一款規定之前

提下，由大法官針對該法律問題，以憲法高度為統一解釋，釐清法律之正確解釋與適用，以實踐司法作為國家機關間法律爭議最終裁判者之功能，應無不妥。

- (三) 本院在監察院未能貫徹其糾正權之情形下，受理其統一解釋之聲請，實質上係由本院大法官透過行使統一解釋之職權，間接參與監察院個案糾正權之行使（於統一解釋係有利於監察院之情形）或間接協助行政院確認其不從監察院個案糾正之正當性（於統一解釋係有利於行政院之情形）。此應為本件統一解釋所建構之行政、監察、司法三權之新關係

貳、本統一解釋確認主管機關不能混用不同目的之徵收與聯合開發規定

- 一、憲法賦予本院大法官解釋憲法及統一解釋法律及命令之二項重要權限（憲法第七十八條參照）。二者要件及功能雖有差異，然在解釋之內涵上，兩者並無截然之劃分。本院大法官於統一解釋法令時，應非僅在技術上分析法律應如何正確解釋與適用，而應以憲法高度，由保障人民基本權利、維護憲政體制出發，對爭執之法令，作成符合憲法意旨之統一解釋。故本院大法官於統一解釋時，對於保障人民基本權利及維護憲政體制，自應念茲在茲。
- 二、系爭規定一係許主管機關就「大眾捷運系統需用之土地」，依法徵收。故所徵收之土地，自亦應嚴格限定於使用在「大眾捷運系統」。如目的係作其他商業使用，土地需用者自不應依該條申請徵收；內政部自亦更不應許其徵收。而系爭規定二則顯然係將土地作商業使用（該條

明載之商業目的為「有效利用土地資源，促進地區發展」；該條立法理由更明列「大眾捷運系統建設經費之取得」作為目的；見理由書第三段）。故如主管機關於徵收土地之後，進而將之作為商業開發之用，自己偏離系爭規定一許主管機關徵收人民土地之原意。人民財產（特別是土地）常為其賴以生存之基礎；而剝奪人民土地，又係何等重大之事。國家豈有以「大眾捷運系統需用之土地」之名，取得依法徵收之正當性，卻於徵收後，進行商業開發，謀取鉅大商業利益之理。多數意見認為，主管機關依系爭規定一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系爭規定二核定辦理之聯合開發。本席敬表同意。

三、本解釋雖僅載謂：依系爭規定一徵收之土地，「不得用於同一計畫中」依系爭規定二核定辦理之聯合開發。然如將依系爭規定一徵收之土地用於「非屬情事變更之後續開發計畫」，解釋上應仍在禁止之列。蓋解釋理由書第三段提及「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。」亦即必須因「情事變更」，始有將早先依系爭規定一徵收之土地，用於聯合開發之餘地；此種將依系爭規定一徵收之土地使用於聯合開發之情形，仍應符合當時之相關法令規定，且仍應有法律明確規定得將土地移轉於第三人，始得移轉（見解釋理由書第四段）。

叁、本件確認國家因徵收土地而作為所有權人之地位，與一般土地所有權人之地位不同

一、多數意見認為：依系爭規定一徵收之土地，應有法律明

確規定得移轉予第三人所有，主管機關始得為之，以符憲法保障人民財產權之意旨（見解釋文第一段及理由書第四段）。此部分亦係以憲法高度，基於保護人民基本權，所作成之統一解釋。本席亦敬表同意。

二、或謂：主管機關依系爭規定一徵收之土地既不得用於同一計畫之聯合開發，自無嗣後基於聯合開發而將該土地移轉於第三人之問題；且解釋理由書第三段亦已記載此旨：「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」；亦即解釋文第一段及第二段之間，或有邏輯矛盾之疑慮。

三、然本席認為：第一，解釋文第二段所明文處理者雖限於「依系爭規定一徵收之土地」，必須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；然其寓涵之一般性憲法原則應為：所有由徵收取得之土地，均必須有法律明文規定得將其所有權移轉予第三人，徵收機關始得為此種移轉。第二，縱使解釋文第二段僅適用於「依系爭規定一徵收之土地，因情勢變更而依後續計畫將該土地進行開發」之情形，該段有關法律保留之宣示，在此適用之範圍內，本亦有其重要功能；而非無用或不合邏輯之贅語。

四、國家因徵收土地所因而取得土地所有權人之地位，與一般土地所有權人得自由使用、收益及處分土地權利者不同。其一，土地之徵收，應嚴格限於公用或公益之目的；故其徵收後之使用，自亦應限於此種公用或公益目的；

而非如一般所有權人，得以自由意志，選擇以最高經濟效益之方式利用。其二，土地徵收後，需用土地人應在一定期限內，依照核准計畫實行使用，而非可無限期延宕其使用；其目的在防止徵收權之濫用，並保障人民私有土地權益（本院釋字第二三六號解釋參照）。

五、本件有關土地所有權之移轉係採絕對法律保留原則：

（一）多數意見引本院以往解釋，認為：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（見解釋理由書第四段）。本席敬表同意。按某一事項是否屬於法律保留之範圍，情形有三：

其一，絕對法律保留（國會保留），亦即其事項應以法律規定者；包括直接限制人民自由權利之事項，以及雖未直接限制人民自由權利，但涉及公益或實現人民基本權利保障之重大事項等兩種情形。

其二，相對法律保留，亦即其事項得以法律明確授權，由行政命令而為規定者；包括涉及公共利益或人民基本權利之保障，但情形非重大者，以及針對涉及公益或實現人民基本權利保障之重大事項所為之「補充規定」等兩種情形。

其三，技術性與細節性之事項，無須法律授權，可直接由命令為規定。

（二）國家徵收人民土地後，人民土地所有權已經遭剝奪，

故如國家進而將該徵收之土地所有權移轉於第三人所有，並非「直接限制人民財產權」；然國家將所徵收土地之所有權移轉予第三人，顯然「涉及公共利益及實現人民基本權利保障之重大事項」。其一，如前所述，剝奪人民財產權是何等重大之事；如主管機關於徵收後，可以透過商業利用將土地所有權轉讓第三人牟利，對被徵收土地者而言，情何以堪、保障何在。其二，以法律保留方式限制主管機關將土地所有權轉讓予第三人，亦可產生約束主管機關恣意或濫用徵收，以謀取商業利益之作用。本席同意多數意見，認為須有法律明文允許，國家始得將徵收之土地所有權移轉予第三人。

- (三) 多數意見認：「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」（見解釋理由書第四段）。故有關徵收土地之移轉第三人部分，係採絕對法律保留（亦即國會保留）。此項見解，符合前述論述之理由；亦即將徵收所得之土地移轉予第三人係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；法律授權主管機關發布命令所得為之者，僅限於「補充規定」；且此種授權仍必須符合授權具體明確之原則。

六、多數意見雖未就「明確規定主管機關得將徵收之土地移轉予第三人所有」之法律應有之內容有所規範；然本席認為，法律不應無條件規定主管機關得將此種土地移轉

予第三人；而應就移轉之實體條件及所應踐行之程序，詳為規範；如移轉予第三人係為商業利用，法律之規定則應包括利益回饋與分享之內容或機制，以減低徵收對人民財產及經濟利益造成之損失，並兼顧其權益之保障。法律僅可於此等基本規範下，就相關事務授權以行政命令為「補充規定」。

七、本解釋是否阻斷土地充分利用之問題：

- (一) 或謂：本號解釋不許主管機關援引系爭規定一以徵收人民土地用於系爭規定二之聯合開發，將使土地資源無法充分利用。
- (二) 本席認為：主管機關如欲充分利用土地，自應兼顧土地所有權人之權益。如主管機關擬就捷運系統所需土地進行聯合開發，以充分利用土地資源，自應與土地所有權人商談開發內容，促使其參與；而非以違背憲法保障人民財產權意旨之方式，先以徵收取得人民土地，再由主管機關進行聯合開發，由其獨享商業利益。
- (三) 又或謂：本號解釋不許主管機關將徵收所得之土地所有權移轉予第三人，亦將使土地資源無法充分利用。
- (四) 本席認為：將土地所有權移轉與第三人並非國家以聯合開發利用土地資源之唯一方式。如法律未明文主管機關得將所徵收之土地移轉予第三人所有，主管機關仍得藉由較符合永續原則之方式，利用土地資源（例如設定地上權之方式利用土地資源，使國家仍保有土地所有權）。故本統一解釋所限制者，為不當之徵收及不當之土地資源利用。本解釋一方面未限制立法者以明文規定之方式許主管機關將徵收之土地移轉第

三人，以為妥適之利用；另一方面，在無立法授權之情形，本解釋亦未限制主管機關以「移轉土地所有權以外之方式」，妥適、永續利用所徵收之土地。