

釋字第七四三號解釋協同意見書

黃虹霞大法官提出

本案係監察院本於其職權，並基於其與行政院尤其交通部及內政部就關於大眾捷運法第六條、第七條規定之見解，以及在法無明文准許將徵收土地移轉第三人之規定下，徵收土地所有權可否再移轉給第三人之見解均有歧異，監察院乃依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款規定聲請本院統一解釋。本席對於多數大法官認為本件聲請合於受理要件，並據以作成本號解釋之結論，均表贊同，爰將贊同之理由，以本協同意見書簡要說明如下：

一、司法院大法官審理案件法第七條第一項規定：「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，與本機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。……。」而監察院依憲法第九章第九十條以下規定，係中央機關並職司彈劾、糾舉，有調查權。原因案件涉及大眾捷運法第六條、第七條及土地法第十四條第一項第五款等規定，監察院於行使其調查等職權時，發現其所持關於上開法律規定之見解，與行政院及其下屬機關交通部及內政部所已表示之見解有異，乃聲請本件統一解釋，核監察院所為聲請，與上引本院大法官審理案件法第七條第一項第一款規定相符，且本件涉及憲法所保障之人民財產權及國家重大法益（另詳如下），故本件自應予受理。

二、本件實質爭點之一：依大眾捷運法第六條規定徵收取得之土地可否挪作同法第七條規定之開發（包括一般開發及聯

合開發)使用?

(一)大眾捷運法第六條之徵收，應係對應土地法第二百零八條之傳統公用徵收；而大眾捷運法第七條之徵收，則是對應土地法第二百零九條之政策性公益徵收。二者之徵收性質(前者為公用、後者為公益)不同，目的(前者係供交通事業之大眾捷運系統公用目的，非為土地開發目的、後者則係為土地開發目的)不同、程序(前者在土地徵收條例民國八十九年公布施行前，係依土地法第五編之規定，其中並無如大眾捷運法第七條原第三項(現為第四項)之協議優惠價購、市地重劃或區段徵收先行之程序；後者則為協議優惠價購等先行程序不成後，始得徵收)不同、徵收價額亦必然不同(前者無開發利益分享問題即充其量為素地買賣之價格，依本件徵收公告則為當期公告現值加四成，與素地買賣之市價仍有相當差距、後者則應含開發利益分享即如合建分屋之價值，依吾人日常生活經驗必然遠高於當期公告現值加四成或素地買賣之市價)，故為二種相異之徵收無訛。

(二)查大眾捷運法第六條之徵收及第七條之徵收既然性質等均相異，則依大眾捷運法第六條及土地法第二百零八條規定以交通事業使用目的徵收取得之土地，自僅得供作交通事業目的即供作大眾捷運系統使用，而不得挪供土地開發目的使用。此外，土地徵收直接涉及被徵收土地所有權人受憲法所保障之財產權之保護，大眾捷運法第六條之徵收與第七條之徵收，其程序、徵收價格既不同，則為保護被徵收土地所有權人之財產權，自更無許挪用之理。

(三)論理上言：就同一土地，不可能基於不同之目的而於同一時間公告徵收之，故已不可能有少數意見所謂本件原因

案件係併以大眾捷運法第六條及第七條規定徵收之問題。就此，本席並曾於說明會中就教於徵收主管機關，主管機關亦未提出類似前例。

三、本件實質爭點之二：徵收之土地，尤其依大眾捷運法第六條及其相關土地法第二百零八條規定，為供交通事業興辦大眾捷運系統使用而徵收之土地，未經法律直接明文規定，可否移轉其所有權予第三人？

（一）徵收人民之土地行為，涉及被徵收土地所有權人受憲法所保障財產權之保護，而且徵收取得之土地若屬公產，則將其所有權之一部或全部或其應有部分移轉為第三人所有，亦已涉及重大公益；另機關或其他土地需用人應依徵收目的使用所徵收之土地，不得任意變更，故若於徵收後擬將所徵收之土地所有權全部或一部或其應有部分，移轉予第三人所有，此自亦應係重大事項，故自應由法律直接明定之，始符憲法保障人民財產權之意旨，及庶可避免徵收權力之濫用。

（二）又若徵收後未依徵收目的使用，被徵收土地所有權人得依法買回之，故亦不適宜由機關或其他土地需用人，於徵收後，將其所有權移轉予第三人。

（三）尤有進者，土地法第十四條第一項第五款明定：公共交通道路土地不得為私有，而大眾捷運事業為交通事業、大眾捷運為公共運輸系統並涉及路權（共分完全獨立專用路權與非完全獨立專用路權二種，請參見大眾捷運法第三條規定）、大眾捷運系統車輛復有道路交通管理處罰條例之適用（請見該法第三條第九款、第四條等等規定），則大眾捷運系統非公共交通道路而何？從而依土地法第十四條第一項第五款規定，大眾捷運系統用地原則上不得為私有，除非另

有法律特別得為私有之規定。準此，本件解釋認為欲將大眾捷運系統用地第六條規定徵收取得之大眾捷運系統用地移轉為第三人所有者，應有法律明文規定依據，主管機關始得為之之結論，自屬確當，爰予贊同。

（四）民國八十六年修正大眾捷運法第七條規定並未明示排除土地法第十四條第一項第五款規定，而且大眾捷運系統土地之開發不以將徵收取得之土地移轉為第三人所有為必要（比如不移轉所有權而以設定地上權方式為之），故少數意見所指大眾捷運法第七條規定或其處分之用語，均不能認為已符合得移轉為第三人所有之法律保留原則。

四、本件解釋符合司法制衡行政之天職暨司法為民之意旨，爰予贊同。