

釋字第七四三號解釋部分協同、部分不同意見書

吳陳銀大法官 提出

一、部分協同意見部分

本件解釋文謂：「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……」解釋理由略謂：「主管機關依系爭規定一，按相關法律徵收人民土地，……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，……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。……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……」則依上開解釋意旨，本件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，得用於後續計畫依八十六年五月二十八日修正公布之同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發，亦有八十六年五月二十八日修正公布之同法第七條第八項之法律明確規定得將之移轉予第三人所有。解釋文及解釋理由未明確釋明，爰提出協同意見如下：

（一）本件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，係用於後續計畫依八十六年五月二十八日修正公布之大眾捷運法第七條第一項規定辦理聯合開發，無違當時之相關法律規定

查臺北縣政府（現已改制為新北市政府，下同）為將臺北都會區大眾捷運系統新店線新店市（現已改制為新店區，下同）地區所需用地變更為交通用地，以利後續捷運工程之進展，依都市計畫法第二十七條第一項第四款規定，於

七十九年四月十一日以七九北府工都字第九一六六九號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，自同月十三日起發布實施，將中央路與環河路交叉口東南側等原為農業區及住宅區之使用分區，變更為供興建捷運車站、軌道、機廠及相關設施使用之捷運系統用地（下稱系爭土地），該公告之土地使用管制載明：「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。」

次查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，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（因台（八一）內地字第八一〇四八六〇號函准予徵收之土地中，四十五筆土地地

段標示錯誤及一筆土地面積繕寫錯誤，以八十一年四月三十日台（八一）內地字第八一〇五四二六號函准予更正）。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援引土地法第二百零八條第二款、都市計畫法第四十八條及七十七年大眾捷運法第六條與第七條為興辦事業之法令依據。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七十七年大眾捷運法第六條為興辦事業之法令依據。惟徵收土地原因均載明：「為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程必需使用本案土地」。

再查八十一年四月十三日臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠動工興建，八十八年十一月十一日正式通車營運。其間，臺北縣政府於八十八年三月二十日以八八北府工都字第六五七九七號公告，發布實施「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地（捷十七、捷十八、捷十九）細部計畫書」，臺北市政府於八十八年四月八日以府捷五字第八八〇二一六二五〇〇號公告「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠（捷十七、捷十八、捷十九）基地聯合開發計畫」，自同月九日零時起生效實施。上揭

內政部核准徵收函所附徵收土地計畫書徵收土地之原因，既僅記載：「為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程必需使用本案土地。」且系爭聯合開發案用地之都市計畫細部計畫，於八十八年三月二十日始經臺北縣政府公告發布實施，臺北市政府嗣於同年四月八日公告聯合開發計畫，並自同月九日起生效實施，故確如本件解釋理由書第一段所言：「系爭聯合開發案用地……自難認臺北市政府已依七十七年大眾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。」

惟按七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條規定：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」則需用土地人臺北市政府因興辦交通事業之需要，報經內政部核准徵收臺北縣政府依都市計畫法，於七十九年四月十一日以七九北府工都字第九一六六九號公告變更為供興建捷運車站、軌道、機廠及相關設施使用之新店市大坪林段七張小段四七之八一號等三百零一筆包括系爭土地之捷運系統用地，與當時即三十五年四月二十九日修正公布迄今未修正之土地法第二百零八條有關徵收之規定，即無不

合。¹而當時有關土地徵收後，原土地所有權人得聲請照徵收價額收回其土地之情形，固得依本法第二百零九條：

「私有土地經徵收後，有左列情形之一者，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：一、徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始使用者。二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。（第一項）」「市、縣地政機關接受聲請後，經查明合於前項規定時，應層報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於六個月內繳清原受領之徵收價額，逾期視為放棄收回權。（第二項）」「第一項第一款之事由，係因可歸責於原土地所有權人或使用人者，不得聲請收回土地。（第三項）」之規

1 當時即三十五年四月二十九日修正公布迄今未修正之土地法第二百零八條規定：

「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。」

定辦理。惟六十二年九月六日修正公布迄今未修正之都市計畫法第八十三條規定：「依本法規定徵收之土地，其使用期限，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第二百十九條之限制。（第一項）不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。（第二項）」而上開內政部核准徵收函所附之徵收土地計畫書，分別載明計畫進度為：「預定八十年五月開工，八十四年十二月完工」、「預定八十一年二月開工，八十四年十二月完工」、「預定八十一年六月開工，八十四年十二月完工」。系爭土地既已於上揭內政部核准徵收函所附徵收土地計畫書所定計畫期限內之八十一年四月十三日動工興建臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠，並無不依照核准計畫期限使用之情形，亦無未依核准徵收原定興辦事業使用之情形，揆諸上開說明，原土地所有權人自不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。

另按八十九年二月二日制定公布施行之土地徵收條例固於第四十九條第一項規定應辦理撤銷徵收之情形如下：

「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：一、因作業錯誤或工程變更設計，致原徵收之土地不在工程用地範圍內者。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。三、依徵收計畫開始使用前，因都市計畫變更，規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發者。四、依徵收計畫開始使用前，其興辦之事業改變或興辦事業計畫經註銷者。五、已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫完成使用之土地，因情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無使用之必要者。」同條第二項並規定：「前項規定，於本條例施行前公告徵收之土地，適用之。」亦即系爭土地如有該條第一項各款規定之情形，應依該條項規定辦理撤銷徵收。然查系爭土地於八十九年二月二日土地徵收條例制定公布施行時，並無該條例第四十九條第一項各款規定應辦理撤銷徵收之情形，即無庸辦理撤銷徵收。或謂七十九年四月十一日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，其土地使用

管制已明載：「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。」故系爭土地應依八十九年二月二日制定公布施行之土地徵收條例第四十九條第一項第二款或第三款及第二項規定辦理撤銷徵收。惟查公告徵收及依徵收計畫開始使用系爭土地時之都市計畫，並未規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發系爭土地，直至八十八年三月二十日發布實施「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地（捷十七、捷十八、捷十九）細部計畫書」時，都市計畫始規定以聯合開發方式開發系爭土地，故亦無從依八十九年二月二日制定公布施行之土地徵收條例第四十九條第一項第二款或第三款及第二項規定辦理系爭土地之撤銷徵收。

再按八十九年二月二日制定公布施行迄今未曾修正之土地徵收條例第六十一條規定：「本條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依施行前之規定辦理。」則原土地所有權人自亦無依八十九年二月二日制定公布施行迄今未

曾修正之同條例第九條規定，²於徵收公告之日起二十年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地，而不適用土地法第二百十九條及都市計畫法第八十三條規定之餘地。

臺北市政府於八十八年間，以依當時法律即土地法第二百十九條及都市計畫法第八十三條規定，原土地所有權人已不得聲請照徵收價額收回其土地，且依八十九年二月二日制定公布之土地徵收條例，亦無應回溯辦理撤銷徵收情形及原土地所有權人已無從申請照原徵收補償價額收回之系爭土地，依八十六年五月二十八日修正公布施行之大眾捷運法第七條規定，與私人、團體聯合辦理大眾捷運系統路線、場、站土地之開發，即與法律之規定無違。

2 八十九年二月二日制定公布施行迄今未曾修正之土地徵收條例第九條規定：

「被徵收之土地，除區段徵收及本條例或其他法律另有規定外，有下列情形之一者，原土地所有權人得於徵收公告之日起二十年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地，不適用土地法第二百十九條之規定：

- 一、徵收補償費發給完竣屆滿三年，未依徵收計畫開始使用者。
- 二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。
- 三、依原徵收計畫開始使用後未滿五年，不繼續依原徵收計畫使用者。

該管直轄市或縣（市）主管機關收受申請後，經查明合於前項規定時，應報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於六個月內繳還原受領之補償地價及地價加成補償，逾期視為放棄收回權。

第一項第一款之情形，係因不可歸責於需用土地人之事由者，不得申請收回土地。

第一項第一款所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工。但依其事業性質無需興建工程者，不在此限。」

本件主管機關依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，並非用於同一計畫中依七十七年七月一日制定公布之同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發。解釋文謂：「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。」解釋理由復謂：「如因情事變更，主管機關擬依後續計畫辦理聯合開發，應依其時相關法律規定辦理。」然查系爭土地於徵收時，其徵收原因係臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程必需使用。嗣因臺北縣政府於八十八年三月二十日以八八北府工都字第六五七九七號公告，發布實施「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地（捷十七、捷十八、捷十九）細部計畫書」，臺北市政府遂於八十八年四月八日以府捷五字第八八〇二一六二五〇〇號公告「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠（捷十七、捷十八、捷十九）基地聯合開發計畫」，自同月九日零時起生效實施。亦即臺北市政府因情事變更，依後續計畫及當時即八十六年五月二十八

日修正公布之大眾捷運法第七條第一項規定，與私人、團體聯合辦理系爭大眾捷運系統路線、場、站土地之開發，依上開解釋意旨，應合於其時相關之法律。

(二) 系爭土地納入後續計畫辦理聯合開發，已有法律明確規定得移轉登記於私人所有

查系爭土地於徵收時，其徵收原因固係臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程必需使用。惟嗣因臺北縣政府於八十八年三月二十日以八八北府工都字第六五七九七號公告，發布實施「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地（捷十七、捷十八、捷十九）細部計畫書」，臺北市政府遂於八十八年四月八日以府捷五字第八八〇二一六二五〇〇號公告「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠（捷十七、捷十八、捷十九）基地聯合開發計畫」，自同月九日零時起生效實施。臺北市政府於八十八年間，以依當時法律即土地法第二百零九條及都市計畫法第八十三條規定，原土地所有權人已不得聲請照徵收價額收回其土地，且依八十九年二月二日制定公布之土地徵收條例，亦無應回溯辦理撤銷徵收情形及原土地所有權人已無從申請照原徵收補償價額收回之系爭土地，依八

十六年五月二十八日修正公布施行之大眾捷運法第七條規定，與私人、團體聯合辦理大眾捷運系統路線、場、站土地之開發，即與法律之規定無違，已如前述。

且按新店地政事務所於一〇二年辦理系爭土地應有部分移轉登記於私人所有時，應適用之大眾捷運法第七條第八項規定：「主管機關辦理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、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。」次按土地法第二十五條及國有財產法第二十八條分別規定：「直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。」「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。」亦即主管機關依大眾捷運法第七條辦理開發之公有土地及因開發所取得之不動產，法律已明確規定，不僅得為移轉所有權全部或其應有部分之處分，更不受直轄市或縣（市）政府所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准不得處分之限制，亦不受國有公用財產不得為任

何處分之限制。此已符合解釋文所稱：「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」之意旨，應無疑義。

二、部分不同意見部分

本件解釋文謂：「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。」解釋理由略謂：「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。……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。」惟被徵收土地移轉於

第三人所有是否有法律保留原則之適用，應分別不同情形定之，縱有適用，亦應採相對法律保留，爰提出不同意見如下：

八十九年二月二日土地徵收條例制定公布施行前被徵收之土地，原土地所有權人如無得依當時土地法第二百十九條或都市計畫法第八十三條規定聲請收回被徵收土地之情形；且八十九年二月二日土地徵收條例制定公布施行後，如亦無該條例第四十九條第一項各款規定應回溯辦理撤銷徵收之情形；而依土地徵收條例第六十一條規定，原土地所有權人復無得依同條例第九條所定，於徵收公告之日起二十年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地之餘地。此外，倘被徵收之土地，非屬上開情形，而經撤銷或廢止徵收，原土地所有權人未依土地徵收條例第五十一條第二項及第三項規定，於通知之不少於六個月之一定期間繳清應繳納之價額，致不發還其土地，其並因此不得依同條例第九條規定申請收回該土地。被徵收之土地，亦無同條例第九條所定，原土地所有權人得於徵收公告之日起二十年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地之下列

情形之一：一、徵收補償費發給完竣屆滿三年，未依徵收計畫開始使用。二、未依核准徵收原定興辦事業使用。三、依原徵收計畫開始使用後未滿五年，不繼續依原徵收計畫使用，致其不得申請收回該土地。則該等原土地所有權人已不得聲請或申請收回之被徵收土地，已與一般公有或私有土地無異，其處分除受一般公有財產處分之限制外，殊無再予以其他限制之理由。至於土地徵收條例第五十九條規定：「私有土地經依徵收計畫使用後，依法變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，應公告一個月，被徵收之原土地所有權人或其繼承人有依同樣條件優先購買權。但優先購買權人未於決標後十日內表示優先購買者，其優先購買權視為放棄。」土地法第二百十九條第四項規定：「私有土地經依徵收計畫使用後，經過都市計畫變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，應公告一個月，被徵收之原土地所有權人或其繼承人有優先購買權。但優先購買權人未於決標後十日內表示優先購買者，其優先購買權視為放棄。」均係有關私有土地經依徵收計畫使用後，依法變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，原土

地所有權人或其繼承人優先購買權之規定，與被徵收之土地得否處分無涉。

被徵收之土地，於原土地所有權人得聲請或申請收回其土地之期間內，該等土地或其應有部分移轉於第三人所有之事項，固屬涉及人民權利義務之重要事項，應有法律保留原則之適用。³惟按憲法第一百四十三條明定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買（第一項）。附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響（第二項）。土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之（第三項）。國家對於土地之分配與整理，應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則，並規定其適當經營之面積（第四項）。」亦即人民之土地所有權，固應如同其他財產權受法律之保障，但因土地之有限性及公益性，故應較其他之財產權承擔更多之公益義務及社會責任，而非較其他財產

3 本院釋字第二八二號、第二九九號、第三三一號、第三三四號、第三八〇號及第六〇〇號解釋參照。

權受更多之保障。次按本院釋字第443號解釋已釋明：

「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392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。」復按本院釋字第643號解釋亦釋明：「以法律授

權主管機關發布命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍固須明確，且命令之內容須未逾越授權範圍，並符合授權之目的，惟法律概括授權發布命令者，其授權是否明確，與命令是否超越授權範圍，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷，迭經本院解釋闡明在案。」故有關被徵收之土地，於原土地所有權人得聲請或申請收回其土地之期間內，該等土地或其應有部分移轉於第三人所有之事項，應非屬絕對法律保留事項，縱授權命令為規定，只要授權之目的、內容及範圍具體明確，且命令之內容未逾越授權範圍，並符合授權之目的，即不違反法律保留原則。

解釋文第二段謂：「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。」其解釋理由略謂：「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。……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。」未區分被徵收之土地，是否屬於原土地所有權人得聲請或申請收回其土地之期間內，就該土地或其應有部分移轉於第三人所有之事項，而一律均採法律保留，揆諸上開理由，已難謂允當，復未明確釋明應採相對法律保留而非絕對法律保留，亦難謂洽，均難以贊同。