

釋字第七四三號解釋部分不同意見書

蔡明誠大法官 提出

林俊益大法官 加入

張瓊文大法官 加入

本件解釋之標的，主要在於監察院與行政院就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與同法第七條得否併行適用，及徵收大眾捷運系統需用土地與聯合開發案開發用地間得否移轉之見解有異，爰依司法院大法官審理案件法第七條第一項規定聲請統一解釋。因就上開二系爭法條得否併行適用，有不同意見。茲提出本件解釋部分不同意見如下：

一、大眾捷運法第六條與第七條得否雙軌併行適用問題

(一) 從立法理由及法規性質觀之

關於大眾捷運法第六條與第七條得否雙軌併行適用問題，宜先從其制定之立法理由及法規性質探討之。

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。¹該條規定係針對大眾捷運系統需用

¹ 依土地法第二〇八條規定行使土地徵收請求權，除公法人以外，其他主體（如私人、私法人或私法團體）得否享有此請求權，實務上原則傾向否定說，惟若能以公共利益為評斷，依現行法規定，宜解為私人可能成為興辦公益事業之主體，不以「國家」為限，故有建議以採肯定說為宜。參照楊松齡，實用土地法精義，台北：五南，2012年3月十二版一刷，頁559-560。又有學者採取前述肯定說，認為事實上現行法律不乏准許私人申請徵收之規定，例如農產品市場交易法第十三條及第十五條、建築法第四十四條及

之土地，就私有土地得依法徵收，公有土地得依法撥用。自大眾捷運法七十七年六月十四日制定（七十七年七月一日公布）以來，該法迄今業經六次修正，上開規定均未修正。曾有建議其與同法第十九條（空間地上權規定）合併修訂，因第六條條文並無特別意義，亦無新的內容，其他法律已有規定，不必重複規定；該法未規定者，自可適用其他法律之規定。²大眾捷運系統係屬公用事業，於其事業範圍內所需用之公、私有土地，自得依土地法、都市計畫法、國有財產法等有關法律撥用或徵收。另大眾捷運法制定之初，尚未制定施行土地徵收條例³，本件統一解釋背景案件之事實，自無適用該條例之餘地。惟該條例施行後，如欲徵收私有土地，以提供大眾捷運系統使用，則應有適用該條例之機會。

探究大眾捷運法第六條之法規性質，先從該條文義及條文規範類型觀之，並不具有完整法律構成要件及法律效果，係屬不完全法條（*unvollständige Rechtssätze*），仍有賴

第四十五條、大眾捷運法第六條等。參照鍾麗娜編著，土地法，台北：文笙，2012年7月修訂五版，頁554-555。

² 參照蘇所長志超之發言，立法院公報，77卷，25期，頁182。

³ 土地徵收條例於89年2月2日制定公布，該條例第一條規定：為規範土地徵收，確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利益，特制定本條例。土地徵收，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律之規定。其他法律有關徵收程序、徵收補償標準與本條例牴觸者，優先適用本條例。由此規定觀之，在土地徵收條例施行後，大眾捷運法雖有徵收之特別法規定，具其優先性，但有關徵收程序、徵收補償標準，不得與本條例牴觸，否則仍優先適用土地徵收條例。

與其他法律連結（in Verbindung mit），始生完全效力。⁴換言之，在法律適用上其仍須與其他法條連結後一併適用，始構成完全法條之法律效果，故大眾捷運法第六條乃稱得依法徵收或撥用，學說上稱此屬轉致性法條（verweisende Rechtssätze;或稱引用性法條），須與該條立法理由所稱「依土地法、都市計畫法、國有財產法等有關法律」連結適用。

大眾捷運法第七條係針對大眾捷運系統路線、場、站及

⁴ 在法律規定中，通常不是完全法條（vollständige Rechtssätze），不完全法條較為常見，不完全法條係指其僅具部分規範之要求，如欲取得法律效果所生之效力，僅與其他法條連結（nur in Verbindung mit anderen Rechtssätze），始生效力。不完全法條，可區分為說明性法條（erläuternde Rechtssätze）（例如我國民法第六十六條有關物之定義性法條）、限制性法條（einschränkende Rechtssätze）（例如我國民法第九四九條限制第九四八條有關善意取得之占有物範圍）及轉致性法條（verweisende Rechtssätze）（例如我國民法第四十五條有關營利社團法人取得法人資格，依特別法之規定;民法第九〇二條有關權利質權之設定，應依關於其權利讓與之規定為之）。在法律技術方法上為避免重複規定，透過法律擬制、準用、視同、有同一效力、依關於...之規定等方式，轉致適用於其他規定。（參照 Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6.Aufl., Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag, S.257, 260f..）中文文獻，參照黃茂榮，法學方法與現代民法，臺北:作者發行，2011年9月增訂六版二刷，頁195以下，207以下。

此與本件解釋有關者，即屬於轉致性法條（或稱引用性法條），如與前述有具體指稱引用權利讓與等規定之轉致性法條相互比較，大眾捷運法第六條所稱依法徵收，其規定不甚明確，更為空洞，難免引發機關間解釋有異之爭議。

其毗鄰地區辦理自行開發或聯合開發⁵所為之規定⁶，其涉及之土地，可能包含公有與私有之土地，亦可能包含系統需用土地與毗鄰地區開發土地。立法當初，係為能在捷運系統興建時，避免土地取得之困難，得以聯合開發之方式，使政府與私有土地所有人或私人投資事業共同興建捷運系統，除有助公共建設之推動外，並能創造利潤，及帶動都市之更新，使捷運建設機關與私人均能分享開發之利益。在立法院討論時，有立法委員發言表示如果按照第七條規定與民間協議，若協議不成又需適用第六條，故建議是否於第七條再加上協議不成則徵收之規定。⁷依上述立法理由及立法院二讀討論時之發言觀之，系統需用土地與毗鄰地區開發土地如係屬於私有，自應依第七條規定辦理。

以本件解釋之背景案件為例，其開發時程上，解釋上先有都市計畫之主要計畫⁸，即 79 年 4 月之變更新店都市計

⁵ 因本件統一解釋背景案件之事實，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，主要爭議在於聯合開發案部分，之後以聯合開發案為論述對象，特先註明。

⁶ 立法目的係為有效利用土地資源，促進地區發展並利大眾捷運系統建設經費之取得。參照立法院公報，77 卷，64 期，頁 43。

⁷ 參照林委員鈺祥之建議，立法院公報，77 卷，63 期，頁 5。

⁸ 參照交通部 102 年 5 月 20 日交路字第 1025005474 號函（受文者：內政部），就監察院調查意見檢討說明陳述之內容：在 79 年 4 月發布都市計畫主要計畫，載明辦理聯合開發，於 79 年 11 月陸續展開用地協調，奉行政院督導會報同意以雙軌並行方式辦理。用地取得後登記於主管機關名下，辦理後續開發事宜。即由投資人出資、地主出地之方式辦理聯合開發，並進行屋地互易，是有土地移轉之需要。由此函內容看來，尚有值得探究者，本件背景案

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）⁹，79年11月召開兩次新店機廠捷運系統用地協議會，80年3月臺北縣政府公告新店機廠（捷19）用地徵收案，同年3月及7月捷運局分別召開新店機廠（捷19）聯合開發協議會；81年3月及4月捷運局分別召開新店機廠（捷17、18）聯合開發第1、2次協議會，同年4月新店線新店機廠（捷17、捷18）用地徵收計畫書報奉內政部核准，同年9月召開捷運系統新店線新店機廠（捷17、捷18）聯合開發說明會。88年3月臺北縣政府公告發布實施擬定新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發案【捷17、捷18、捷19】）細部計畫案，同年4月公告臺北都會區大眾捷運系統新店機廠用地（捷17、捷18、捷19）聯合開發計畫。

茲將其開發時程列表如下，以利比較：

時間	主旨	文號
79.04.11	公告變更新店都市計畫 （部分住宅區、商業區、農業區、機關用	臺北縣政府 79 北府 工都字第 91669 號 公告 ¹⁰

件是否原先即有聯合開發案之規劃，並不排除地主間以互易方式移轉土地所有權等情事。

⁹ 內政部 79.3.23.台（79）內營字第 770774 號核定備查，省政府 79.3.30.府建四字第 32986 號核定會轉，台北縣政府 79.4.13.發布實施。

¹⁰ 此公告之公告事項載明：變更計畫詳見變更計畫書、圖。

上開計畫書之參、變更計畫內容，載明「本案計畫範圍之捷運系統用地係根據目標年（民國九十年）旅運需求之預測而劃設。不

	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 年 4 月 13 日起發布實施	
79.11.29 79.11.30	新店機廠捷運系統用地協議會 決議：用地徵收前價購協議，經協議不成以徵收方式辦理用地取得	
80.01.19	新店線新店機廠（捷 19）聯合開發第 1 次說明會 ¹¹	

同形態之旅運活動各有其必要之轉乘設施，而所提供設施之大小及其空間之配置需能使車站空間之動線流暢，以滿足捷運系統營運及乘客方便使用之目的。另為提高捷運系統用地之土地利用，促進新店市之都市發展，捷運系統用地除供作捷運車站、轉乘設施、停車場、軌道、機廠等必須之設施外，另提供高品質之遊憩、休閒、辦公及購物等多功能空間。」

上開計畫書之伍、土地使用管制，載明「一、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 79 年起即基於上開聯合開發案之都市計畫主要計畫，陸續就捷運系統用地進行說明、協議、土地徵收及相關程序，故台北縣政府雖遲於 88 年 3 月始公告發布相關細部計畫及計畫書，但仍按主要計畫進行捷運相關建設及土地開發計畫及其執行。

¹¹ 至 81.9.30.計召開聯合開發說明會及協議會 15 次，會議內容包括契約條文、開發強度與分配方式等，紀錄已公開於臺北市政府捷運局網站。參照臺北市政府捷運工程局首頁 > 捷運土地開發資訊 > 土地開發業務資訊 > 開發基地辦理過程相關資料文件公開區

80.01.24	核准徵收新店市大坪林段七張小段 357 之 40 地號等計 241 筆土地，面積 9.0531 公頃	內政部台（80）內地字第 891630 號函
80.03.09	台北縣政府公告徵收新店機廠（捷 19）用地	
80.03.28	捷運局召開新店線新店機廠（捷 19）聯合開發第 1 次協議會	
80.07.23	捷運局召開新店線新店機廠（捷 19）聯合開發第 2 次協議會	
80.12.18	核准徵收新店市大坪林段十二張小段 86-94 地號等計 11 筆土地，面積 0.5817 公頃	內政部台（80）內地字第 8007241 號函
81.03.27	新店機廠（捷 17、18）聯合開發第 1 次協議會	
81.04.13	新店機廠（捷 17、18）聯合開發第 2 次協議會	
81.04.21	核准徵收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	內政部台（81）內地字第 8104860 號函
81.04.30	更正上開函中之 45 筆土	內政部台（81）內

>新店機廠聯合開發案

<http://www.dorts.gov.taipei/ct.asp?xItem=98664957&ctNode=89389&mp=115001>（最後瀏覽日期:2016/12/29）。

	地地段標示錯誤及 1 筆土地面積繕寫錯誤	地字第 8105426 號函
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案【捷 17、捷 18、捷 19】）細部計畫案 88 年 3 月 25 日發布實施	臺北縣政府 88 北府工都字第 65797 號公告
88.04.08	臺北市政府公告「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠（捷 17、捷 18、捷 19）基地聯合開發計畫」，並自民國 88 年 4 月 9 日零時起生效實施。	臺北市政府 88.4.8. 府捷五字第 8802162500 號公告
88.07.09	徵詢地主優先投資意願	

由以上開發時程可知，雖聯合開發案之細部計畫，於八十八年始加以公告，惟從七十九年起即基於有關聯合開發案之都市計畫主要計畫，辦理捷運系統用地取得之相關事宜，其中徵收土地係為大眾捷運系統用地，並以土地法第二百零八條、都市計畫法第四十八條¹²、大眾捷運法第六條及第七條規定為計畫之法源依據。後續聯合開發案之細部計畫，視原先徵收土地之用途，如仍運用捷運系統用地

¹² 都市計畫法第四十八條規定，依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。

固無爭議，但如欲將徵收之土地作為聯合開發用地，則應視是否符合收回或撤銷徵收方式。亦即應將已徵收土地依相關法律規定處理，始得使用於聯合開發案。職是，從實務運作過程觀察，都市計畫公告時係將大眾捷運法第六條及第七條一併作為規劃大眾捷運系統用地及聯合開發用地之取得土地方式，可與當初大眾捷運法之時空背景及立法理由相呼應。

除上開二條規定之法律性質差異外，如就同筆土地，既已徵收，從事物本質（Natur der Sache）而論，該系爭土地自不可能再徵收一次。如從法律體系解釋，依第六條規定徵收私有土地後，受徵收之土地所有權人如欲參與徵收後變更為聯合開發案，經由行使收回權¹³（土地法第二百十九條¹⁴參照）或依土地徵收條例第五章第四十九條第一項第二

¹³ 收回權為被徵收人之土地所有權人不問需用土地人之意思如何，得繳還其原受領之徵收價額，而回復其原所有權之權利。其與民法上基於當事人契約發生之買回權（民法第三七九條至第三八三條）相似。但土地法所定收回權係依法律規定而發生，就此兩者不同。收回權之性質，學說上有認屬私權之法定買回權，亦有認為其應解為公權性質之徵收解除請求權，因其依土地法第二一九條第二項規定，該收回權之行使，並非向須用土地人（原徵收請求權人）申請，而係向該管直轄市或縣（市）地政機關申請，且應報請原核准徵收機關（代表國家）核准。如對收回權之准駁有爭議時，應循行政爭訟請求救濟。參照溫豐文，土地法，台中：作者發行，2013年3月修訂版，頁568-569。

¹⁴ 土地法第二一九條規定（原土地所有權人之收回權）
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，向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請照徵收價額收回其土地：

款規定（如撤銷徵收）¹⁵等方式，原土地所有權人就系爭土地仍有適用第七條參與聯合開發案之機會，故第六條與第七條之規定並非完全無交集之可能。如將大眾捷運法第六條與第七條解為不得併行適用，如同不許原受一般徵收之土地所有人在符合法律規定下，重新思考是否參與聯合開發，實不符土地之物盡其用意旨及土地經濟效能之發揮。

本件係屬統一解釋，就大眾捷運法第六條性質上屬須待與其他法律規定連結之轉致性（或稱引用性）之不完全法條，與該法第七條自行開發或聯合開發之程序、協議價購、徵收或放寬聯合開發之條件規定比較，是否宜提出上開二條規定得否併行適用之問題，如前所述，頗值得商

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。

直轄市或縣（市）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。

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。

¹⁵ 土地徵收條例第五章（第四十九條至第五十五條），係有關徵收之撤銷與廢止之相關規定。第四十九條第一項第二款規定，有下列情形之一者，應辦理撤銷徵收：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。但以聯合開發方式開發之土地，土地所有權人不願參與聯合開發者，不在此限。惟宜留意本件聲請背景案件事實發生時，尚未有此款規定得以適用。

權。蓋因第六條屬於不完全法條，須與其他法規連結，且因該法條用語上不甚精準，故不宜將該條視為完全法條，而作為與同法第七條唯一比較之對象。設若欲精準適用該法，將之適用於徵收捷運系統用地，宜以大眾捷運法第六條連結土地法第二百零八條辦理（依現行相關法律，則係「連結土地徵收條例第三條」¹⁶）。如用於系統需用土地與毗鄰地區聯合開發所需土地之徵收，則依大眾捷運法第七條辦理。又本件解釋所稱同一計畫，究何所指，不甚明確。尤其如本件背景案件所涉及計畫，因時間發展而有外觀上數種計畫之形式發布，是否合併稱為同一計畫，值得商榷。

從大眾捷運法第六條及第七條當時制定之立法理由及立法院討論之歷史資料觀察¹⁷，實務上在法律適用上宜予以更多彈性適用或解釋之空間，否則，單純以防弊之想法，而不以興利精神出發，適用上述兩條規定，如此是否符合大眾捷運法之前述立法意旨，且與原先大眾捷運法欲鬆綁法規而促進政府與民間合作開發之初衷是否違背，均值得商榷。

此時雖有擔憂實務上假聯合開發之名，強制人民參加所謂之聯合開發，實質上卻形成有如一般徵收之強制力，

¹⁷ 有認為立法者有意區分大眾捷運系統交通事業及不動產興闢事業之土地取得方式，認二者不宜混淆。參照傅玲靜，大眾捷運系統土地開發徵收公益性之探求，月旦裁判時報，2016.8（No.50），頁55-56。

以致剝奪人民之財產權，甚至不符居住及社會正義，侵害人民居住自由基本權，此擔憂固不無理由，但如透過正當程序，尊重當事人之意願，衡量公益與私益之公共福祉，始進行聯合開發，此時不完全對原地主不利。又如不得不徵收時，自應依法給與合理補償。職是，凡此類聯合開發之進行，如能依循正當程序，對大眾捷運系統附近土地開發及社區發展均非毫無正面之意義，故在符合正當程序下，徵收土地與聯合開發土地整體規劃及運用，似不宜全盤加以排斥或否定，否則反而阻礙捷運附近社區之土地開發。

當然，在大眾捷運法立法當時之際，雖有前述鬆綁法規之考量，亦應留意徵收仍須符合比例原則（本院釋字第七三二號解釋參照），並非謂符合各該徵收法律所規定之徵收土地目的及概括用途者，即可任意實施徵收，其仍應受土地法相關規定（如土地徵收條例及土地法施行法第四十九條¹⁸）及比例原則之限制。（本院釋字第四〇九號解釋參照）

（二）憲法解釋觀點

另從憲法解釋觀點，憲法第一百零八條第一項第十四款規定公用徵收¹⁹，由中央立法並執行之，或交由省縣執行

¹⁸ 徵收土地，於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並應儘量避免耕地。

¹⁹ 公用徵收此用語，於民法第七百五十九條修正時，按土地法、土地徵收條例及強制執行法等規定多使用「徵收」一語，為避免法律

之。憲法僅明定立法權限歸屬中央及其執行機關，卻無具體規定公用徵收之目的、補償方式及範圍，故有認為就人民財產權之保障而言，誠有不足之處。²⁰從比較憲法觀察²¹，如德國基本法第十四條第三項規定，則較我國憲法更為具體，其明定法律應同時規定補償之方式及範圍（Art und Ausmaß der Entschädigung）（即所謂結合條款；“Junktinklausel”）。²²又補償費額之爭議，係由普通法院（民事法院）處理。²³

用語兩歧，舊民法該條公用徵收用語配合修正為徵收。往昔學說，有將公用徵收採取廣義概念，指為特定之公共事業或公益事業之必要，徵收所有權或其他財產權。土地徵收為公用徵收之一種，並且為公用徵收適用最多之部分。參照史尚寬，土地法原論，台北：正中，1975年2月臺五版，頁446,452。

²⁰ 楊松齡，實用土地法精義，台北：五南，2012年3月十二版一刷，頁547。另參照謝哲勝，土地法，台北：翰蘆，2011年9月二版，頁450，認在符合正當法律程序要件，憲法第二十三條所謂限制一詞可以解釋為包括剝奪，而將之解釋為徵收之法源依據。

²¹ 外國憲法就徵收設有規定者，例如美國憲法第五條修正第二項後段規定，私有財產，非經正當補償，不得為公共用途之徵收。另如日本憲法第二十九條第三項、義大利憲法第四十二條第三項、大韓民國憲法第二十三條第三項等，亦有類似之徵收規定。參照阿部照哉·畑博行，世界の憲法集[第四版]，東京：有信堂高文社，2009年6月29日四版1刷，頁12,25,227,512。

²² 德國基本法第十四條第三項第二段採用此種結合條款（Junktinklausel）規定方式，將徵收與補償規定結合（Verknüpfung von Enteignung und Entschädigungsregelung），具有兩種功能，其一，徵收須踐行法治國所規定之程序，並確保所有權人受到合憲性之補償（基本權保障功能，保護功能；grundrechtssichernde Funktion, Schutzfunktion）；另一功能，係此結合促使立法者審查所規定之要件是否係屬徵收，並使政府估算公庫可能負擔之補償費額（警告或公示功能）。（Warn- oder

換言之，以公共福祉為目的之土地徵收如能明定補償之方式及範圍規定，則可符合憲法之要求。

又徵收目的並不以公共使用為限，依土地法第二百零八條規定²⁴或土地徵收條例第三條規定²⁵，可能包括公共利益

Offenbarungsfunktion) (BVerfGE 46, 268 (286 f.) = NJW 1978, 1367 f.)。如符合前述結合條款之要求，則可認為其補償係屬正當 (gerechtfertigt)。基於以上憲法要求，立法者所為如僅係負有相當補償義務之分離規定 (salvatorische Entschädigungsregelungen)，仍不足構成結合條款之要求。該徵收法律不包含補償規定者，無效。(BVerfGE 58, 300 (319) = NJW 1982, 745 (746))。上開無效之法律效果，擴及於整部法律 (BVerfGE 58, 300 (319) = NJW 1982, 745 (746))。參照 Axer in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, §14 Rn.120-122, 30. Edition, Stand: 01.03.2015. 又對基本權負有義務之人仍有補償費額確認之責任，並不可信賴市場已經達成補償之正當程度 (das richtige Maß)。參照 Stern · Becker, Grundrechte-Kommentar, 2.Aufl., Köln: Carl Heymanns Verlag, 2016, Rn.261. 此外，我國土地法有關土地徵收之文獻，有認徵收補償應有受憲法保障之法律地位 (參照楊松齡，前揭書，頁 615)，並土地法第二三五條規定有關徵收必有補償之關係，引用結合條款 (或稱唇齒條款) 稱之。參照楊松齡，前揭書，頁 553; 鍾麗娜，前揭書，頁 543。本院釋字第四〇〇號、第四二五號、第四四〇號、第五一六號等解釋，基於憲法保障財產權之意旨，應予相當或合理補償，亦明示此徵收必有補償之關係。惟我國學者有主張應予完全補償者，值得留意。

²³ 參照 Peter Badura, Staatsrecht, 6.Aufl., München:Beck, 2015, C86 ; Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18.Aufl., München: Beck, 2011, §27 Rn.114.

²⁴ 土地法第二百零八條規定 (土地徵收之目的與範圍)
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。

²⁶或公共福祉目的²⁷之徵收，惟僅於符合嚴格比例原則時，始准許此等徵收。再者，徵收可分為依法律始得徵收（立法徵收；Legalenteignung）或基於法律授權作出行政處分

-
- 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。

²⁵土地徵收條例第三條規定，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。

²⁶本院釋字第四二五號解釋，雖主要以公共事業為徵收目的，未及於公共利益或公共福祉目的之徵收，惟其提及土地徵收對被徵收土地之所有權人而言，係為公共利益所受特別犧牲，是補償費之發給不宜遷延過久。此解釋特別論及公共利益及特別犧牲之概念，值得留意。

²⁷有引用德國學說，公共福祉，並不同於任一公共利益，立法者必須預測徵收可能涉及所有公共利益及私益，進行整體觀察。參照傅玲靜，前揭文，頁 52。

(行政徵收; Administrativenteignung)。²⁸ 由此可見，徵收之限制規定，既可能是絕對法律保留，亦可能採取相對法律保留。

從本院歷來解釋觀之，對於徵收土地，仍須符合公益性及必要性。至於所謂公益性，解釋上非等同於公共福祉，徵收時除公益之需要外，仍須對於公益與私益衡量 (Abwägung)，以符合公共福祉要件²⁹，且在未修正憲法之前，以前述德國基本法第十四條第三項作為法理依據，透過本院解釋之要求或補充，宜認為公共福祉之要件，似不待憲法或法律明文規定，以符合憲法保障人民財產權之意旨。

綜上，從憲法保障人民財產權觀點，以公共福祉之目的而為土地徵收，如有法律或法律授權並明定補償之方式及範圍，宜解為其符合憲法之要求。本件解釋有關大眾捷運法第六條規定之徵收，第七條規定之協議價購及徵收，得否雙軌併行適用問題，不宜認為其違反憲法之要求，宜認為其係屬認事用法之爭議，而委由個別法律規定或主管

²⁸ 行政機關基於職權執行法律，雖得訂定命令補充法律之規定，惟其內容須符合法律意旨。另參照楊松齡，前揭書，頁 553，認徵收必須具有法律基礎 (法律保留原則)，並引用本院釋字第四二五號解釋，認為徵收原則上係由行政機關依據法律規定所為行政處分，即所謂行政徵收。

²⁹ 本院曾就非屬於土地徵收作成解釋，仍出現公共福祉之用語者，例如釋字第四〇四號、第四一一號、第五八四號及第六三四號等解釋。由此可見，無論憲法或法律是否明定，仍宜與時俱進，採納公共福祉之要件。

機關之解釋。至於相關法律規定或其法律適用是否適當，宜尊重各該立法自由形成及主管行政機關之自主決定。換言之，在憲法層次之要求，就土地徵收應著重於審視相關規定是否符合前述結合條款（Junktinklausel），或有無合理或相當補償之規定。

（三）小結

從大眾捷運法之立法精神而論，其係有意將制定該法當時之相關法規予以鬆綁，在不違反憲法法律保留原則及正當程序之要求，宜給予更大彈性之法律適用及解釋空間。本件解釋如改採得以雙軌併行適用之方式，並非即忽視原先依第六條連結其他規定所為徵收土地之目的及用途，尤其在實際運用上，仍須符合徵收土地之憲法及法律上要求，並於個案情形，符合正當程序及比例原則之要求。因此，本件背景案件如以徵收方式進行聯合開發，仍應符合正當程序及目的之正當性、手段與目的間之適當性、必要性與狹義比例（相當性）之憲法第二十三條比例原則³⁰，以符憲法保障人民財產權及合法居民之居住自由基

³⁰ 國家為達利用土地資源、促進地區發展並利建設經費之取得等目的，非不得以適當優惠方式與土地所有權人合作進行聯合或共同開發、以市地重劃之方式使原土地所有權人於土地重新整理後仍分配土地、以區段徵收使原土地所有權人取回與原土地同價值之土地、或以其他適當且對土地所有權侵害較小之方式達成。系爭規定以使土地所有權人遭受特別犧牲之方式，徵收非交通事業所必須之土地進行開發，並非達成土地資源有效利用、地區發展並利國家建設經費之取得目的所不得不採之必要手段，且非侵害最小之方式。其許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收非交

本權之意旨，是從憲法觀點，其解釋重點不宜放在大眾捷運法第六條與第七條是否得以雙軌並行適用之問題。

二、聯合開發案徵收系統需用土地與開發用地間得否移轉

本件統一解釋之背景案件，發生權益分配及得否移轉所有權方面之爭議，亦即土地之徵收，原非以建造住宅而對外出售為目的，惟後續演變是否已偏離原計畫係用於捷運系統交通事業興辦之目的，遂引發爭議。尤其如遭受徵收後，未因聯合開發獲益或未獲得合理徵收補償之原土地所有權人更感受到財產權剝奪之不公平。此外，來自徵收之土地與私人或團體所提供土地聯合開發後，其所建造之房屋及其坐落之土地，是否得移轉原土地所有人以外之第三人，亦值得檢討其合法性及正當性。

設若相關土地所有權人當初均同意參與聯合開發，或如財務能力許可，而願意成為開發計畫之投資人，則無協議不成之情形。因此，即無徵收土地得否移轉第三人之爭議。又興辦交通事業之捷運系統用地中，如有屬於交通道路用地者，即可能構成前述土地法第十四條第一項第五款規定之要件，自不得將之歸於私有。於此情形，亦無所謂依第六條與土地法第二百零八條連結適用辦理徵收之大眾捷運系統需用土地移轉第三人之問題。換言之，既因其屬交通道路用地，不得歸於私有，自無所謂法律須另有明文

通事業所必須之土地，於此範圍內，不符憲法第二十三條之比例原則，與憲法保障人民財產權及居住自由之意旨有違，應自本解釋公布之日起不予適用。(本院釋字第七三二號解釋參照)。

規定，始得移轉第三人之解釋必要。此外，本件解釋既然認為大眾捷運法第六條與第七條不能以雙軌併行方式適用，則依第六條連結其他規定所進行徵收之土地，亦不得與第七條規定併行適用。在此情形，另就得否移轉第三人加以法律保留之解釋，似屬多餘。

如將本件統一解釋重點，置於公有土地、經徵收之捷運系統用地與私人或團體參與聯合開發土地間是否得以互易，或移轉所有權或設定負擔於第三人，似較能避免今後再度發生類似本件背景案件所生不公平現象。

從大眾捷運法係屬特別法性質觀之，其運用聯合開發係為有效利用土地資源，促進地區發展，亦即考量大眾捷運所需路線附近土地及環境之發展，使附近居民獲得交通便捷之好處，並發揮周邊土地之效益。如將徵收得來之捷運系統需用土地與其毗鄰地區之開發用地，透過捷運系統及相關土地之整體規劃，建造交通、商場、商務辦公室及住宅等，僅在相關土地所有人之間移轉所有權，例如大眾捷運系統之公有部分與私人或團體參與聯合開發後之私有土地可能透過互易，於符合正當程序下，將其房屋所座落之土地相互移轉所有權，上開運用方式似無可厚非。又因大眾捷運所需之系統路線、場、站及相關附屬設施用地，固不應歸屬私有。惟其參與聯合開發案之公有土地或設施，基於土地整體之有效利用，自無須限制其重新規劃或安排原有土地之法律關係。當然，此時土地法律關係之變動方式，可能包含以買賣原因之處分土地所有權、互易、

分割、合併、長期租賃、設定普通地上權或區分地上權、設定不動產役權或典權等物權變動方式，以達到其聯合開發之目的及預期效益。³¹因此，參與聯合開發之土地，不問是公有或私有土地，通常須要透過移轉所有權或其他物權變動方式（例如用益物權或擔保物權之設定），移轉或設定於原土地所有人以外之第三人，以增進土地之物盡其用及捷運周邊社區發展。

此外，八十六年五月二十八日修正公布之大眾捷運法第七條規定，當時即已增訂該條第八項規定，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。³²上述所稱不受相關

³¹ 區段徵收範圍內之土地，不受土地法第二十五條之限制。又按土地之使用目的或性質，經規劃整理後，其處理方式，如以區域徵收取得大眾捷運系統需用之土地為例，其由有關機關直接支配使用；可供建築之土地，部分由政府供作公共開發目的之使用、讓與或有償撥供需用土地之人；其餘可供建築土地，得予標售、標租或設定地上權，以償還開發成本，促進區域建設之發展，達成土地整體開發之利用。參照平均地權條例第七條、第五十五條之二規定；鍾麗娜編著，土地法，台北：文笙，2012年7月修訂五版，頁608以下。

³² 大眾捷運法第七條第八項現行規定為，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。土地法第二十五條規定，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。又國有財產法第二十八條規定，主管機關或管理機關對於公用財產不得

法律限制之規定，係針對公有土地或公用財產。該項規定並未明文排除土地法第十四條³³第一項第五款之適用，該款規定公共交通道路之土地不得為私有。如以反面推論，非公共交通道路之土地是否即得為私有。換言之，在大眾捷運系統之交通道路所經土地以外，就公有土地作為公共交通道路以外之聯合開發用途土地使用，是否即得移轉所有權於私人或私有團體，值得探討。如准許移轉時，則大眾捷運與一般公共交通道路之間，容有差異。設若不准許放寬土地處分、設定負擔或其他利用方式之限制，事實上恐無法達成大眾捷運建設與發展周邊地區之本意，甚至可能阻礙捷運系統之建設，亦可能有違原先制定大眾捷運法係

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。

³³ 土地法第十四條規定（不得為私有土地）

左列土地不得為私有：

- 一、海岸一定限度內之土地。
- 二、天然形成之湖澤而為公共需用者，及其沿岸一定限度內之土地。
- 三、可通運之水道及其沿岸一定限度內之土地。
- 四、城鎮區域內水道湖澤及其沿岸一定限度內之土地。
- 五、公共交通道路。
- 六、礦泉地。
- 七、瀑布地。
- 八、公共需用之水源地。
- 九、名勝古蹟。
- 十、其他法律禁止私有之土地。

前項土地已成為私有者，得依法徵收之。

第一項第九款名勝古蹟，如日據時期原屬私有，臺灣光復後登記為公有，依法得贈與移轉為私有者，不在此限。

為鬆綁當時相關限制性法規之立法意旨。

另從徵收土地移轉及法律保留而論，如前所述，本件作為統一解釋之對象，宜有所限縮。質言之，不宜以大眾捷運法第六條與第七條是否得以雙軌併行適用為解釋重點，而如改以行政機關於本件背景案件中是否得將徵收土地移轉第三人，作為統一解釋之對象，實較符本件背景案件之意旨及目的（Sinn und Zweck）。如從大眾捷運法係為鼓勵聯合開發而鬆綁法規之目的出發，在法律明確規定作為前提，固容許將土地移轉所有權、互易、分割、合併或設定區分地上權於第三人³⁴。惟此所謂法律明確規定之要求，係採取僅依法律明定之絕對法律保留，抑係採取相對法律保留，仍有探求聲請人本意之必要。因法務部曾就土地移轉之法律保留原則，表示採取相對法律保留。本件聲請人聲請統一解釋，如係採取相對法律保留，則解釋上宜認機關間並未發生法律見解有異。

退而言之，本件解釋捨就徵收取得土地之土地物權移轉或其他變動方式之合法性及正當性之探究，而將統一解釋之重點，置於法規是否得以雙軌併行適用之問題，卻因本件解釋大眾捷運法第六條與第七條不得併行適用，致使徵收取得之捷運系統需用土地，實際上依法已不得後續移轉所有權於私人。又本件解釋僅以土地所有權或其應有部分之「移轉」概括表示聯合開發案或捷運系統用地運用之

³⁴ 於個案中，仍應符合合法、正當程序或符合比例原則等要求，自不待言。

所有可能物權變動方式，而未進一步闡明前述聯合開發案土地所有權之其他可能發生物權變動方式及其法律限制，實有不足之疑慮。