

## 釋字第七四三號解釋不同意見書

陳碧玉大法官提出

聲請人監察院因認臺北市政府依中華民國七十七年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。」（下稱系爭規定一）徵收取得之土地，以聯合開發模式興建住、商、辦公大樓，且於開發案興建完成後，移轉部分土地所有權予第三人<sup>1</sup>，有違背系爭規定一與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）不得併行之立法設計，未落實依法行政原則；又認臺北市政府以「一般徵收」方式徵收取得人民土地後，以聯合開發方式將土地移轉為私人所有，有違重要事項應由法律明定之原則。就上開部分，與行政院就同一事實表示之法律見解有異，聲請統一解釋。

查監察院與行政院發生見解歧異之原因案件，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（下稱聯合開發案）。臺北市政府為取得上開聯合開發案用地（下稱系爭用地），雖於申請徵收前，分別於七十九

---

<sup>1</sup>系爭用地其中 85.41%為徵收取得，加上公有地之撥用，合計占 99.35%。開發案完成後，臺北市政府取得屬於捷運設施相對應土地，占全部土地總面積 30.273%，加計開發大樓合建分坪之 18.609%，合計取得 48.882% 土地應有部分。其餘部分則基於土地成本值與建物成本值之比例，移轉為建物所有人共有。

年十一月二十九日、三十日（針對捷 19 用地）以及八十一年三月二十七日、四月三日（針對捷 17、18 用地）與地主協議，然因系爭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，在此之前開發內容尚未確定，無從協議。既未符合法定協議不成之前置要件<sup>2</sup>，自無從依七十七年（行為時）捷運法第七條第三項規定辦理徵收取得系爭用地。是系爭用地除由公有土地撥用外，主要部分為依系爭規定一，以及土地法第二百零八條第二款、都市計畫法第四十八條規定徵收取得<sup>3</sup>。其後臺北市政府多次與原地主協商，並依法定程序撤銷對於已達成協議、簽訂協議書，且未領取徵收補償費之地主之徵收處分，使該部分土地亦成為系爭用地之一部分。臺北市政府並非同時依據系爭規定一、二為系爭用地之取得。因此，聲請人聲請統一解釋有二部分，其中關於「併行」部分，應係指先依系爭規定一徵收取得之土地，可否作為系爭規定二之聯合開發用地使用。另一部分則為聯合開發完成後，無法律明文規定情形下，得否將徵收取得之部分土地所有權移轉登記為第三人所有。先予敘明。

基於上開原因事實，本席就多數意見認「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

---

<sup>2</sup>七十七年捷運法第七條第三項：「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。」

<sup>3</sup>同註一。

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……。」等語，礙難贊同，爰提出不同意見書。

一、系爭規定一與系爭規定二之法規範目的縱有不同，然並未當然排除依系爭規定一徵收取得之大眾捷運系統路線、場、站土地及與交通事業所必要之毗鄰地區土地，得作為聯合開發用地

1、主管機關因交通事業需要，於該事業必要範圍內，得依一般徵收之法定程序取得私有土地（土地法第二百零八條第二款、土地徵收條例第三條第二款規定），為原始取得，該土地為公有土地。倘於法定期限內為徵收目的之使用，原土地所有人不得請求收回（土地法第二百零九條、土地徵收條例第九條、第六十一條規定）。是依徵收取得之公有土地之使用限制僅為：於法定期限內為徵收目的之使用。

2、七十七年捷運法第七條第一項（即系爭規定二）：「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。」明定由地方主管機關決定對於大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發方式，或為自行開發或為與私人、團體聯合開發。同法第三項規定：「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。」僅規定「得」取得聯合

開發用地之方法，並非以上開列舉方法來限制取得開發用地之其他途徑。當地方主管機關決定「自行」為上開法規範目的之開發，而不與私人、團體為聯合開發時，所需開發用地如何取得，於法並未規定；換言之，在主管機關決定自行開發時，使用依系爭規定一徵收取得之土地，作為同一計畫之系爭規定二目的使用，即為法未禁止之選項。是，依系爭規定二所為聯合開發或自行開發，所欲達成之法規範目的相同，所需用地相同，能否僅因主管機關自為開發人或因與其他私人、團體共同為開發人，而認後者用地之取得方式必須與前者不同？是，以依一般徵收程序取得之公有土地作為同一計畫之系爭規定二目的使用之開發用地，於法並非當然違誤<sup>4</sup>。

3、何況，所謂「聯合開發用地」係指由主管機關與私人、團體聯合，一起為系爭規定二目的之開發所需土地。聯合開發是人之聯合。作為聯合開發人之私人、團體，又不以聯合開發用地之所有人為必要。對於非土地所有人之聯合開發人而言，既無徵收補償與開發利益衡酌問題，且如何取得、是否以徵收取得之土地作為聯合開發用地，亦與其無關。

4、為交通事業之需要，主管機關除得依法徵收大眾捷運系統場、站與路線之土地外，亦得依公用或公益目的，依「

---

<sup>4</sup>對於開發用地之取得方法，於七十七年捷運法第七條第三項規定「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。八十六年同法同條項規定：「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。」此用地取得方法經九十年、九十三年修正時均未改變，並不限於聯合開發，於主管機關自行開發亦得採相同方法取得開發用地。

一般徵收」程序徵收為該捷運交通事業所必要之毗鄰地區土地，此有本院釋字第七三二號解釋可稽<sup>5</sup>。換言之，交通事業兼具公用性(土地法第二百零八條)與公益性(土地徵收條例第三條)，主管機關為籌措興建捷運系統所需之經費，自行或與私人、團體聯合辦理大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區土地之開發，非但與系爭規定一之徵收目的無違，且與系爭規定二所稱之「為有效利用土地資源，促進地區發展」之目的亦無不合。

- 5、縱認自行、聯合開發，可能包括住、商、辦公大樓之興建與捷運系統無關，然此為徵收範圍是否過大，過大部分之徵收處分是否應予撤銷之問題(土地徵收條例第四十九條、行政程序法第一百十七條參照)，而非謂徵收之土地，一律不得作為同一計畫之聯合開發用地。蓋系爭規定二聯合開發之目的，不僅在於住、商、辦大樓之興建，而是必須結合與捷運系統相關之場、站、路線及相關設施之開發，欠缺後者，當然無系爭規定二聯合開發規定之適用。

---

<sup>5</sup>本院釋字第 732 號解釋案與本案乃聲請人均為監察院之同一聲請案。該解釋案理由書：「……又七十七年捷運法第七條第三項規定：『聯合開發用地……，得徵收之。』(下稱系爭規定二)雖未設有前述『依法報請徵收』之要件，然其程序自應受當時有效之徵收法律之規範。開發辦法第九條第一項規定：『聯合開發之用地取得……，得由該主管機關依法報請徵收……。』(下稱系爭規定三)對聯合開發用地之取得，亦設有『依法報請徵收』之要件。徵收條例係八十九年二月二日制定公布，故聲請人之一原因案件所適用之七十七年捷運法，應以當時之土地法有關徵收之相關規定作為報請徵收之依據。然就徵收土地之範圍言，土地法第二百零八條第二款規定：『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。……二、交通事業。……』故其徵收除應為興辦該第二百零八條所規定之事業外，其徵收土地之範圍，並應確為興辦該事業所必須。然系爭規定二、三許興辦捷運交通事業時，就聯合開發用地報請徵收；七十七年捷運法對「聯合開發之用地」並無範圍之界定。是依系爭規定二、三報請徵收土地之範圍，難謂全為捷運交通事業所必須，其徵收非捷運交通事業所必須之土地，亦已限制人民之財產權，並對其上合法居住者嚴重影響其居住自由。」

綜上，僅以系爭規定一、二法規範目的之不同，而為依系爭規定一徵收取得之土地，不得作為同一計畫系爭規定二聯合開發用地之論述，難以贊同。

二、本號解釋理由書第三段稱：因系爭規定一、二之規範目的不同，主管機關自不得將依系爭規定一徵收取得之土地，於「同一計畫」作為系爭規定二之聯合開發用地。適用此解釋之法效果為：在「同一計畫」範圍內，聯合開發之用地並不包含依系爭規定一徵收取得之土地在內。是，依系爭規定一徵收取得之土地不能移轉與第三人所有，係因客體客觀不存在使然，而非因法律未規定得移轉所導致。因此，自亦無聲請人聲請統一解釋關於「為聯合開發完成後，無法律明文規定情形下，得否將徵收取得之部分土地所有權移轉登記為第三人所有」之所有權移轉應否有法律保留原則適用之問題存在。準此，於上開範圍內，本案解釋文第一段與解釋理由書第三段，實已針對將監察院聲請統一解釋之二部分為完整之解釋。

三、依本號解釋理由書第四段所載，解釋文第二段揭示之法律保留原則，應僅適用於因情事變更而主管機關另定「後續計畫」辦理聯合開發，有將原徵收來用於徵收目的之部分土地移轉予第三人之情形。惟查，聲請人監察院並未就「情事變更而有後續計畫時，得否將徵收取得已為前一計畫目的使用之土地，作為新聯合開發之用地；又該部分土地移轉時，是否有法律保留原則之適用」表示

任何法律見解，亦未向本院聲請統一解釋。本院就此部分之解釋於程序上已有未合。

四、按與解釋文第二段相關之解釋理由書第四段後段所載：

「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，……。」

足見，本號解釋限於因後續計畫而須移轉依系爭規定一徵收來之土地與第三人時，始有法律保留原則之適用，惟解釋文第二段並未揭示其適用範圍。且查，此後續計畫必須因情事變更有改變之必要始得為之（例如因公共交通事業需要徵收土地，所興建之陽春捷運站，通車多年後，於該區發展至一定程度，有增加開發為多功能使用目地之必要，而非原計畫當時所得預料，經核屬情事變更時）。此時，原經合法徵收程序取得，且已用於徵收目的事業使用之公有土地，因發生非原計畫當時所得預料之情事，合乎情事變更要件，成為另訂「後續計畫」之聯合開發用地，因與原始徵收計畫無關，多數意見仍逕以：「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」為由，認在此情形下，所為徵收取得土地所有權之移轉，應採絕對法律保留原則，而異於本院對於

財產權之保護一向採取之相對法律保留原則<sup>6</sup>，其妥適性及必要性何在？

五、末以，主管機關因行使職權對於所適用之法律所表示之見解，與他機關亦因行使職權，就所適用之同一法律有不同法律見解時，聲請本院為統一解釋，其目的之一在於定分止爭。因此本院為統一解釋時，實有必要審視解釋是否能確實發揮定分止爭之功能。

---

<sup>6</sup> 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。