

釋憲聲請書

為都市重劃事件，因最高行政法院 100 年度判字第 1790 號判決所適用之平均地權條例第 58 條第 2 項以及獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法第 8 條、第 20 條等規定，有牴觸憲法之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定，聲請解釋憲法：

一、聲請解釋憲法之目的：

為最高行政法院 100 年度判字第 1790 號判決所解釋並適用之平均地權條例第 58 條第 3 項規定，嚴重反憲法第 15 條所保障釋憲聲請人之財產權，第 16 條規定所保障之訴願與訴訟權，更違背憲法第 108 條第 1 項第 14 款所規定公用徵收事項必須由中央立法並執行或交由省縣執行之強制規定一事，聲請 鈞院解釋憲法。

二、疑義之性質、經過及涉及之憲法條文：

前揭 100 年度判字第 1790 號確定判決（附件一）之上訴人陳絹，於該判決確定當日晚間因車禍而死亡（如附件四），釋憲聲請人為其繼承人（如附件五），並於上訴人死亡後繼承係爭重劃區內之土地與建物，依據行政訴訟法第 214 條規定，亦受到該判決效力所拘束，故得為適格之釋憲聲請人，此謹先敘明。

本件原聲請人之被繼承人陳絹因都市重劃事件，前經台中市政府依據平均地權條例第 58 條第 3 項規定，以 97 年 12 月 19 日府地劃字第 0970298342 號等函核定新鑫平自辦市地重劃區籌備會所提之「台中市中科經貿自辦市地重劃區」重劃計畫書，交由新鑫平自辦市地重劃區籌備會於 98 年 3 月 10 日起至 98 年 4 月 9 日止公告重劃計畫書（附件六），由其召開會員大會選出理監事成立台中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會。由於台中市政府前述函文所核准之「台中市中科經貿自辦市地重劃區」之重劃計畫書內容允許「台中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會」對於該重劃區內之土地與建築物行使平均地權條例第 59 條第 1 項、第 60 條第 1 項、第 60 條之 1 第 1 項、第 62 條之 1 有關禁建、強制以 50% 之原有土地抵充重劃費用¹，以及強制拆遷²之公用徵收措施，嚴重侵

¹ 參照重劃計畫書之捌（附件六第 9/29 頁），土地所有權人平均重劃負擔比率為 50%。

² 有關此部分請參照台中市中科經貿自辦市地重劃區重劃會章程第五章重劃業務第 19 條規定，

害釋憲聲請人位於該重劃區內之財產權（如附件五），故依法先提起訴願，經內政部 99 年 2 月 1 日台內訴字第 0980214534 號駁回；嗣經其依法向台中行政法院起訴，惟經該院以 99 度訴字第 125 號判決駁回起訴，最後經向最高行政法院上訴，但最後仍遭最高行政法院以 100 年度判字第 1790 號判決仍維持台中高等行政法院 99 度訴字第 125 號判決，判決該訴訟上訴人陳絹敗訴確定。

依據該判決所解釋之平均地權條例第 58 條第 3 項規定，土地所有權人得依法自主自行籌組團體重劃會進行土地重劃，因重劃會係以市地重劃為目的所組織之社團法人，具私法人之性質，主管機關僅處於監督之地位，有關土地重劃之各項事務，悉由自辦重劃會本於自治精神，依據相關法規辦理；重劃結果雖須經主管機關同意囑託登記機關辦理登記，但並無須由主管機關囑託行使公權力始得行之。故該條文所稱之「主管機關核准」之對象僅為提出聲請之自辦市地重劃會籌備會，故主管機關對此一申請所為之准駁，只須送達該籌備會即可，無須送達其他重劃區內財產權因為重劃計畫而遭受侵害之人（該判決書第 12 頁參照）。

由於該法院此一解釋並適用之條文內容嚴重反憲法第 15 條所保障釋憲聲請人之財產權，第 16 條規定所保障之訴願與訴訟權，更違背憲法第 108 條第 1 項第 14 款所規定公用徵收事項必須由中央立法並執行或交由省縣執行之強制規定，故提起本件釋憲聲請。

三、100 年度判字第 1790 號判決侵害聲請人基本權利所涉之憲法條

文：

（一）憲法第 108 條、第 143 條：

憲法第 108 條規定「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：．．．一四、公用徵收．．．」；但此一公用徵收應係指國家因公用或其他公益目的之必要，得依法徵收人民財產之公權力，³並不以土地為限。另憲法於第 143 條規定「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。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。土地價值

附件六第 17/29 頁。

³ 釋字第 516 號解釋文參照。

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」；從而涉及土地徵收之事項，執行權專屬於國家所有，非立法者得裁量立法授權逕由私人行使之公權力。

(二) 憲法第 16 條：

人民有訴訟之權，憲法第十六條亦有明文規定。此一規定係指「••係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利，法院亦有依法審判之義務而言。此種司法上受益權，不僅形式上應保障個人得向法院主張其權利，且實質上亦須使個人之權利獲得確實有效之保護。司法救濟之方式，有不論民事、刑事或行政訴訟之裁判，••然無論採何種方式，人民於其權利因違法行政處分而遭受侵害時，得向法院請求救濟，則無不同」；此有鈞院釋字第 418 號解釋理由書可資參照。

(三) 憲法第 15 條：

憲法第十五條規定，人民之財產權應予保障。我國司法實務係認為基於個人之人格發展自由，個人得自由決定其生活資源之使用、收益及處分，因而得自由與他人為生活資源之交換，是憲法於第 15 條保障人民之財產權，於第 22 條保障人民之契約自由。有關憲法第 15 條對財產權保障之旨在承認私有財產制度，不容任何人非法侵犯，其內容在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，⁴並免於遭受公權力或第三人之侵害⁵，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。⁶但因個人生活技能強弱有別，可能導致整體社會生活資源分配過度不均，為求資源之合理分配，國家自得於不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，以法律限制人民締約之自由，進而限制人民之財產權。⁷

四、聲請理由及所持見解：

(一) 100 年度判字第 1790 號判決違反憲法第 108 條有關國家公權力執行之規定：

⁴ 釋字第 400 號解釋文參照。

⁵ 釋字第 516 號解釋理由書參照。

⁶ 釋字第 400 號解釋文參照。

⁷ 釋字第 580 號解釋文。

- 1、依據憲法第 108 條、第 143 條規定，只有國家有權力對私人土地行使照價收買權力。本此，私人必須經由國家公權力之授權，始得對私人土地之自由使用、收益及處分等權能加以逾其社會責任所應忍受範圍之侵害。平均地權條例就區段徵收以及自辦市地重劃分別規定於第 53 條至第 64 條，謹將平均地權有關此二種制度之實行公權力內容表列於下：

| | 區段徵收 | 自辦市地重劃 |
|-------|---|---|
| 保全措施 | 平均地權條例第 53 條第 3 項：禁止土地移轉、分割、設定負擔以及建築改良物之新建、增建、改建或重建及採取土石或變更地形。 | 平均地權條例第 59 條第 1 項：得禁止或限制土地移轉、分割或設定負擔以及建築改良物之新建、增建、改建或重建及採取土石或變更地形。 |
| 補償地價 | <p>平均地權條例第 54 條：由政府區段徵收之土地，原則上應發補償費。但可經由土地所有權人申請，以徵收後可供建築之土地折算抵付。</p> <p>平均地權條例第 55 條：原土地所有權人不願領取現金補償者，應於徵收公告期間內以書面申請發給抵價地。</p> | <p>平均地權條例第 60 條第 1 項：重劃區內供公眾使用之設施，除以原公有道路、溝渠、河川及未登記地等四項土地抵充外，其不足土地及工程費用、重劃費用與貸款利息，由參加重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔，並以重劃區內未建築土地折價抵付。如無未建築土地者，改以現金繳納。</p> <p>平均地權條例第 60-1 條第 1 項：重劃區內之土地扣除前條規定折價抵付共同負擔之土地後，其餘土地仍依各宗土地地價數額比例分配與原土地所有權人。但應分配土地之一部或全部因未達最小分配面積標準，不能分配土地者，得以現金補償之。</p> |
| 地上物拆遷 | 平均地權條例第 10 條：本條例實施地區內之土地，政府於依法徵收時，應按照徵收當期之公告土地現值，補償其地價。在都市計畫區內 | 平均地權條例第 62-1 條：重劃區內應行拆遷之土地改良物或墳墓，直轄市或縣（市）政府應予公告，並通知其所有權人或墓主，土地改良物限期三十日內墳墓限期三個月內自行拆 |

| | | |
|-------------|--|--|
| | 之公共設施保留地，應按毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值，補償其地價，其地上建築改良物，應參照重建價格補償。 | 除或遷葬。逾期不拆除或遷葬者，得代為拆除或遷葬。前項因重劃而拆除或遷葬之土地改良物或墳墓，應予補償；其補償數額，由直轄市或縣（市）政府查定之。但違反依第五十九條規定公告禁止或限制事項者，不予補償。代為拆除或遷葬者，其費用在其應領補償金額內扣回。 |
| 租賃用役 權補償 | 平均地權條例第 55-1 條： 準用平均地權條例第 63 條 至第 64-1 條規定處理。 | 適用平均地權條例第 63 條至第 64-1 條規定 |

依據上表所示，平均地權條例所規定之自辦市地重劃實為由私人所進行之區段徵收，其所實施之國家公權力與區段徵收內容均屬相同，只不過一個是由主管機關所進行之公用徵收程序，另一個則由私人所組成之團體在經由主管機關核准後所進行之公用徵收程序。

- 2、平均地權條例第 58 條有關土地所有人自辦市地重劃所進行之程序實質上即為相當於區段徵收之國家公權力，為憲法第 108 條上所稱之公用徵收。我國行政程序法第 16 條已明文規定公權力委託之程序。⁸從而在行政程序法實施後，必須本於行政程序法有關公權力委託之規定，來補充解釋自辦市地重劃之進行政序。今自辦市地重劃所行使者為依法既屬於政府之公權力，從而平均地權條例雖明文規定得由土地所有人行使，但仍必須經由主管機關依據行政程序法第 16 條規定辦理公權力委託後，該私人團體始能取得自辦市地重劃之公權力。
- 3、從而 100 年度判字第 1790 號判決所解釋之平均地權條例第 58 條第 3 項規定，土地所有權人得依法自主自行籌組團體重劃會進行土地重劃，因重劃會係以市地重劃為目的所組織之社團法人，具私法人之性質，主管機關僅處於監督之地位，有關土地重劃之各項事務，悉由自辦重劃會本於自治精神，依據相關法規辦理；重劃結果雖須經主管機關同意囑託登記機關辦理登記，但並無須由主管機關囑託行使公權力始得行之見解，明顯違反憲

⁸ 按該法第 16 條規定「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。前項情形，應將委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。第一項委託所需費用，除另有約定外，由行政機關支付之。」

法第 108 條第 1 項第 14 款以及憲法第 143 條之規定。

(二) 100 年度判字第 1790 號判決違反憲法第 16 條規定：

- 1、依據憲法第 16 條規定，人民之訴訟權應予保障，旨在確保人民於其權利受侵害時，得依正當法律程序請求法院救濟為其核心內容。依據鈞院歷來大法官解釋意旨，當人民於其權利遭受侵害時，得依正當法律程序請求法院救濟，⁹此一救濟程序必須能確保人民有依法定程序提起訴訟及受公平審判之權利，並同時給予當事人申辯及提出證據之機會，始符合正當法律程序原則。¹⁰故「憲法第十五條規定，人民之財產權應予保障。又人民有訴訟之權，憲法第十六條亦有明文規定。人民財產權遭受侵害，循訴訟途徑謀求救濟，受理之法院，應依其權限，本於調查證據之結果，依經驗法則及論理法則等，就其爭執予以裁判，發揮司法功能，方符憲法上開條文之意旨。」¹¹而憲法第 16 條所定人民之訴訟權內容，司法實務進一步認為「．．係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利，法院亦有依法審判之義務而言。此種司法上受益權，不僅形式上應保障個人得向法院主張其權利，且實質上亦須使個人之權利獲得確實有效之保護。司法救濟之方式，有不論民事、刑事或行政訴訟之裁判，．．然無論採何種方式，人民於其權利因違法行政處分而遭受侵害時，得向法院請求救濟，則無不同。從而行政程序法第 100 條規定「書面之行政處分，應送達相對人及已知之利害關係人；書面以外之行政處分，應以其他適當方法通知或使其知悉」；而第 110 條則規定「書面之行政處分自送達相對人及已知之利害關係人起；書面以外之行政處分自以其他適當方法通知或使其知悉時起，依送達、通知或使知悉之內容對其發生效力。」；其目的即在保障行政處分當事人之訴訟權。未按行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，皆屬行政處分，不因其用語、形式以及是否有後續行為或記載不得聲明不服之文字而有異。若行政機關以通知書名義製作，直接影響人民權利義務關係，且實際上已對外發生效力者，如以仍有後續處分行為，或載有不得提起訴願，而視其為非行政處分，自與憲法保障人民訴願及

⁹ 釋字第 574、533 號解釋文參照。

¹⁰ 釋字第 418 號解釋參照。

¹¹ 釋字第 374 號解釋理由書參照

訴訟權利之意旨不符，此有大法官釋字第 423 號解釋可資參照。

- 2、經查台中市政府 95 年 11 月 13 日府地劃字第 0950234341 號、95 年 11 月 15 日府地劃字第 0950240068 號所核准李錦佃等發起人成立鑫新平自辦市地重劃區籌備會之函文，即屬平均地權條例第 58 條第 3 項所規定之對土地所有權人所自行組織重劃會所擬都市重劃計畫所為之核定處分之一部分，一旦核定後土地所有權人所自行組織之重劃會即依法取得行使平均地權條例第 60 條以下有關請求負擔受益費、土地分配、強制拆遷地上物、註銷租約等剝奪並限制人民財產權之公權力；自屬行政機關行使公權力，就特定具體之公法事件所為對外發生法律上效果之單方行政行為，為行政處分。既為行政處分，其進程序自應受到行政程序法第 100 條、102 條及 104 條規定之限制。是依據上述規定，若由私人重劃會辦理市地重劃時，必須先由重劃區內私有土地所有權人半數以上，而其所有土地面積超過重劃區私有土地總面積半數以上者之同意；其後在由主管機關審核是否符合相關法律規定，若審查符合規定而予以核定時，由於此一核定屬於行政處分，除須送達相對人外，尚必須依法送達利害關係人，以保障所有利害關係人之財產權。
- 3、從而 100 年度判字第 1790 號判決解釋平均地權條例第 58 條第 3 項，認為該條文「主管機關核准」之對象僅為提出聲請之自辦市地重劃會籌備會，主管機關對此一申請所為之准駁，只須送達該籌備會即可，無須送達其他重劃區內財產權因為重劃計畫而遭受侵害之人一見解，將使得籌備會一旦成立後，核准重劃計畫之主管單位在重劃程序中將與區域內其他土地所有人脫離關連，並由重劃籌備會代表主管機關對人民進行之市地重劃程序。從而主管機關於籌備會成立後所進行之重劃程序中，依前揭法院見解可僅以籌備會為程序相對人，再由籌備會對該重劃區域內所有民眾直接進行重劃程序。¹²此時將形成主管單位對籌備會核准市地重劃，允許籌備會取得限制重劃區域內之土地或建築物所有人對其土地或建築物自由

¹² 依據獎勵自辦市地重劃辦法第 8 條規定，有關平均地權條例第 58 條第 2 項主管機關核定之事項，是由籌備會向主管機關提出聲請，而該辦法第 27 條規定「直轄市或縣（市）主管機關受理前條申請時，應即進行審查，符合規定者，應予核准；不合規定者，應敘明不予核准之理由並將原件退回。籌備會應於重劃計畫書核定後公告三十日，並通知土地所有權人。」目前相關實務中，若主管機關核准聲請時，僅通知籌備會，再由籌備會通知其他土地所有人。

使用、收益及處分之權能，但由於主管機關在程序上之相對人僅為籌備會，故該區域內之土地或建築物所有人對此並不能直接對主管機關尋求救濟，而僅能對籌備會提起訴訟救濟，明顯違反憲法第 16 條保障人民訴訟權之規定。

(三) 100 年度判字第 1790 號判決違反憲法第 15 條規定：

- 1、土地徵收屬於公用徵收之一種，而依據憲法第 108 條規定，公用徵收事項屬於由中央立法並執行或交由省縣執行之事項，從而涉及土地徵收之事項，執行權專屬於國家所有。此外，釋字第 400 號解釋謂「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償。」而釋字第 409 號解釋則進一步闡釋「人民之財產權應受國家保障，惟國家因公用需要得依法限制人民土地所有權或取得人民之土地，此觀憲法第二十三條及第一百四十三條第一項之規定自明。徵收私有土地，給予相當補償，即為達成公用需要手段之一種，而徵收土地之要件及程序，憲法並未規定，係委由法律予以規範，此亦有憲法第一百零八條第一項第十四款可資依據。」從而釋字第 425 號解釋認為「土地徵收，係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂。」
- 2、若從上述台灣司法實務見解加以闡釋，有關土地徵收應從憲法第 15 條所規定之人民財產權保障開始解釋。即依據憲法第 15 條有關對於人民財產權應予保障之規定，係在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。土地屬於財產權內容之一環，從而亦受同樣程度之保護。而憲法於第 143 條復規定「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。」

故政府對於人民依法取得之土地所有權，得照價收買。但當國家行使照價收買權時，並不以人民同意為要件，故其性質屬於公權力對人民財產權之侵害，從而此一程序必須符合憲法第 23 條比例原則之規定。

- 3、本於憲法條文規定，可以得出以下之結論：凡是國家本於公權力行使結果，自行或授權第三人侵害人民對私有土地財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，即有可能構成土地徵收。此外依據憲法第 108、143 條規定，只有國家有權力對私人土地行使照價收買權力，因此私人若未經國家公權力之授權，依法不得對私人土地之自由使用、收益及處分等權能加以侵害。換言之，土地徵收雖以所有權之剝奪（照價收買）為典型案例，但其他對土地使用、收益及處分之權能侵害情事，亦有可能構成土地徵收。此外，土地徵收必須經由國家公權力之行使或授權始能進行，一般私人若未經國家公權力合法授權時，並無土地徵收之權力。從而 100 年度判字第 1790 號判決解釋平均地權條例第 58 條第 3 項，認為土地所有權人得依法自主自行籌組團體重劃會進行土地重劃，因重劃會係以市地重劃為目的所組織之社團法人，具私法人之性質，主管機關僅處於監督之地位，有關土地重劃之各項事務，悉由自辦重劃會本於自治精神，並進一步認為該條文「主管機關核准」之對象僅為提出聲請之自辦市地重劃會籌備會，主管機關對此一申請所為之准駁，只須送達該籌備會即可，無須送達其他重劃區內財產權因為重劃計畫而遭受侵害之人一見解，明顯侵害市地重劃計畫區內不動產所有人之財產權。

五、關係文件：

附件一：100年度判字第1790號判決。

附件二：99度訴字第125號判決。

附件三：內政部99年2月1日台內訴字第0980214534號訴願決定。

附件四：原判決上訴人陳絹死亡證明書

附件五：聲請人繼承係爭不動產之相關證明

附件六：台中市中科經貿自辦市地重劃區第一次會員大會會議手冊

(以上均為影本各乙件)

聲請人：胡天賜

中 華 民 國 1 0 0 年 1 2 月 2 0 日