

釋字第七三二號解釋協同意見書

蘇永欽大法官 提出

本件解釋審查大眾捷運法有關徵收捷運設施毗鄰地區的規定，認定這些規定僅在「許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收土地徵收條例（下稱徵收條例）第三條第二款及土地法第二百零八條第二款所規定交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地」範圍內有違比例原則，應「不予適用」。沒有任何條文的任何部分失其效力，立法者不需要因本解釋而對本法作任何修正，只有行政和司法機關未來將因該條文必須限縮解釋，就原可朝一定方向解釋的部分，受到「不予適用」的拘束，可說是典型的「合憲法律解釋」（*verfassungskonforme Gesetzesauslegung*）方法的操作，就此結論，本席敬表贊同。

但本件解釋如何推出上開結論，理由卻相當薄弱，即使只是這樣一種溫和的中間決定，在方法論上也還有更精緻化的必要：同樣是合憲性解釋，何種情形該用限定合憲，何種情形該用限定違憲的方式表述？從過去不少這類解釋的先例，本院應該已可找到較具可操作性而免於恣意的方法。因此以下的協同意見將分別從比例原則的論述有何不妥（第一段），其合憲限縮的重心顯然應在徵收原因法定（第二段），轉而探究合憲性解釋的類型與適當操作方式（第三段），乃至本件為什麼僅宜採限定合憲解釋的理由（第四段），略作說明。

一、本件比例原則的論述較為空泛且不一致

本件從比例原則這樣的實質的基本權保障原則，而非法律保留或法律明確性原則這樣形式的原則切入審查，最困難之處，即在面對一個就特定事物領域加以規範的法律，僅就其中為需用土地所做的「得依法報請徵收」的單純引致規定，在別無任何有關徵收要件、範圍、程序、效力的特別規定的情形下，如何認定其欠缺憲法容許的公益目的，且就該目的的達成不符合必要、最小侵害或損益相當？由於後面這三個比例原則要作的檢驗，都毫無下箸之處，唯一比較可以作成評價的就是公益目的，而憲法對於徵收人民土地這樣嚴重影響財產權，乃至居住自由、營業自由的決定，本來也應該從「原因」上就嚴格把關。系爭規定涉及大眾捷運系統的建設，配合所做的土地開發，開發本身不會有問題，公私合作聯合開發也不會有問題，憲法上值得深究的只有：如果只是為了開發土地，在何種情形、何種條件下始得徵收私人土地？這裡顯然非屬憲法第一百零八條提到的公用徵收，那麼第一個要問的便是憲法是否容許公用以外的其他公益的徵收？即使肯定，還要問這樣的公益必須達到什麼程度？

本院對於可以合理化剝奪私人土地的法益，早期也曾以憲法第一百零八條為依據，似乎僅把「公用」當成可容許的原因，如釋字第二三六號、第四〇九號、第四二五號、第五三四號解釋等，但這樣的論述究竟是因為所涉規定剛好與公共事業有關，並無排除其他可能原因之意，或者確以憲法僅能容忍公用徵收，僅從中央地方權限分配規定的文義上還很難斷言。無論如何，從釋字第四〇〇號解釋開始，本院對於土地徵收已出現「因公用或其他公益目的之必要」的論述，

且在以後漸漸變成固定的論述模式（釋字第五一六號、第五七九號、第六五二號、第七三一號等解釋可參）看來，顯然認為在公用或公用事業（public utilities，可為公營或民營）的公共利益以外，還有其他非關公用的公共利益，可以合理化私人土地的徵收，徵收理念會有這樣的演變，反映了社會發展的需要，應該沒什麼不妥。問題只在私用（private use）的徵收，是否在用途上要有限制，且私用所創造的公共利益，必須達到何種高度，不能不講清楚。本院迄今卻從來沒有加以闡明，或至少如德國基本法第十四條第三項那樣，強調須有比公共利益（das öffentliche Interesse）更高的「公共福祉」（das Wohle der Allgemeinheit），來要求犧牲私人財產所可創造的公共價值，不能只是在質與量上有限度的增加而已。憲法這部分的留白，使得國家對徵收的管控，始終只能先由徵收主管機關逐案判斷是否足以合理化，再通過行政救濟程序由法院作最後判斷。從保障基本權的觀點而言，如果能由本院揭示若干基本原則，自然更為理想，此所以本院受理本件解釋，即面臨這樣的挑戰，既然從比例原則切入，各界期待的應該也是一個較可引導執行的憲法原則的宣示。可惜這部分審查的結果，並無法滿足這樣的期待。

最清楚的界線當然是根本否定任何公用以外的公益徵收，但如前所述，憲法第一百零八條原意是否如此，已不易考據。從台灣地狹人稠，土地的私益與公益必須比地廣人稀的國家作更大程度的調和，土地所有權也必須負擔更大社會義務來看，本院解釋刻意的在徵收目的上從公用徵收逐漸擴張到「其他公益目的」的徵收，應該已經考量了社會重大變遷而更能符合憲法本意。放眼各國的徵收法制，即使在最重

視私有財產的美國，也同樣不再以公用為絕對的底線，則對特別強調土地公益性的我國憲法（第一百四十三條可參），不以公用公益絕對大於私用公益，也十分合理。如果現在要回到公用徵收的單一目的，又有什麼憲政法理上的依據？但只要肯認非公用的其他公益目的，要在此一範疇內許可徵收，就必須進一步畫出至少與公用相當的公共利益，不論是種類的質的劃分，或可計算利益的量的最低要求。可惜理由書的論述，在是否允許私用公益的徵收，和如果允許，其最低要求為何，這兩個層次的問題上反覆夾纏，終究還是沒能提出任何可指引執行的原則。邏輯的錯亂，更是前此的徵收解釋中所未見。本席的春秋之責有沒有太過，可以仔細讀一下理由書。

跳過論證上意義不大的第二段，本件主要的審查論述見於理由書第三段，先肯定徵收的目的有公用和其他公益兩種，並未以公用為唯一可以合理化徵收的公共利益：「國家以徵收方式剝奪人民財產，甚而影響土地上合法居住者之居住自由，如非為公用，則須符合其他公益之正當目的。」但對於非為公用的其他公共利益，在何種情形下可以合理化徵收，過去的解釋從未做過任何闡明，在沒有足夠學理支撐下，本件解釋仍無法就此有所突破，只能直接肯定系爭規定的公益目的：「徵收捷運交通事業所必須之土地，屬為興辦交通事業公用之目的；而主管機關辦理毗鄰地區土地之開發，係在有效利用土地資源、促進地區發展及籌措大眾捷運系統建設經費，固有其公益上之目的。」重點是這個公益目的是否大到足以合理化徵收？理由書立刻給了以下的答案：「然國家為土地資源利用、促進地區發展及籌措建設經

費之目的，依法報請徵收交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地或聯合開發用地，將使土地資源之利益重新分配或移轉予國家或其他私人享有，造成原土地所有權人遭受土地損失之特別犧牲。」這段不清楚的話加上後面一段「必要性」、「最小侵害性」的論述，共同構成了違反比例原則的理由，因此從結果來看，應該是認為開發交通事業所必須者以外的毗鄰地區，其公共利益沒有大到足以合理化徵收的程度，或者借用德國憲法的概念，就是還無法認定為一種公共福祉。問題在於其否定的論證，竟是「使土地資源之利益重新分配或移轉予國家或其他私人享有，造成原土地所有權人遭受土地損失之特別犧牲」，已和公用或私用，乃至公共利益的大小完全無涉，只在乎土地產權主體的移轉，然而產權主體的移轉不正是「所有」徵收共同的特徵？如果從這個結果即可否定徵收的公益目的，還有什麼徵收是合憲的？但審查最後認定違反比例原則的又僅限於「非交通事業所必須」的部分，為何同樣是開發捷運設施毗鄰地區，只要仍在交通事業所必須的範圍內，原土地所有權人遭受土地損失的特別犧牲又可容許，背後的想法可能還是以交通事業為公用事業，則繞了半天，又回到以公用事業為限始可徵收的解釋，公用以外的國有或者私用，不論其創造的公共利益有多大——比如私用的預期結果可把一塊荒地變成可供萬人居住，千人就業的黃金地——都不是憲法容許的公益目的。果然如此，除了和前面對「其他公益目的」的明確肯定自相矛盾，對於近年諸多為開發土地或經濟發展而明定徵收手段的法律，還會立即引發是否同樣違憲的質疑，比如新市鎮開發條例第六條，科學工業園區設置管理條例第十二條，國際機場園區發展條例第十

一條，加工出口區設置管理條例第十一條、第十二條，發展觀光條例第十四條、第十五條等等。本件解釋沒有指出以土地開發為目的公益要多大，才足以合理化徵收，反而在肯認為公用以外目的的公益也可徵收之後，又否認非公用目的的徵收。本席只能負責的說，這真的是一段沒有任何意義的論述。

第二個被認定的違憲瑕疵是系爭規定的徵收不符合必要性與最小侵害性：「系爭規定一、二、三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。」這裡仍然犯了邏輯上的不相干謬誤，徵收是不是達成上述土地開發目的的必要手段和侵害最小方式，和在交通事業所必須或非所必須的土地上開發，不會有任何關係。個案中徵收是否符合必要和最小侵害，是徵收主管機關和提供司法救濟的行政法院依土地徵收條例必須嚴格檢驗的事項，徵收非交通事業所必須的土地進行開發，可能通得過這兩種檢驗，徵收交通事業所必須的土地進行開發，也可能通不過這兩種檢驗，這樣不合邏輯的論斷，恐怕只會淆亂主管機關和法院的判斷，起不了任何指引的作用。至於之前鋪墊的一段話：「另為達利用土地資源、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。」更是費解，因為這些選擇正好都寫

在大眾捷運法第七條，該條並未以徵收當然優先於其他選擇，個案中是否有其他選擇比徵收更合目的，或侵害更小，立法者除了為土地需用人提供選擇外，也有讓主管機關和法院去依法檢驗的意思，如何從這樣的規定推出後面的結論——在非交通事業所必須的範圍徵收土地，對於開發目的的達成不符合必要和侵害最小原則？不說別的，區段徵收、土地重劃都是大面積的變更土地產權，如何能說一定是較小侵害的手段？台北市捷運系統的建設已有二十年的歷史，毗鄰地區被徵收的面積加在一起還不到九百平方米，這樣的說法不能成立，已經非常清楚。

總之，面對大眾捷運法這樣一個單純引致的規定：「得依法報請徵收」，要作比例原則的審查，最多只能用合憲法律解釋方法去排除徵收內含的違憲危險，本件解釋因為沒有學理的足夠支撐，無法提出對於私用公益目的的最低要求，已經註定無法作任何有意義的指引，至於所謂必要性和最小侵害性的審查，更是全無置喙餘地。最後提出的合憲解釋方向——徵收土地不得逾越交通事業所必須的範圍——，根本已經和比例原則的審查沒有任何關係。如果說這樣的結論還可以接受，是因為另從較為嚴格的徵收法律保留觀點來審查，確實可以得出同一結論。下面就改從這個觀點來作簡單的審查，看看是不是可以作為合理化結論的理由。

二、合憲性解釋的重心應回到徵收法律保留

如前所述，徵收人民財產的決定影響如此之大，若能經由多層次的管控，保障自然較為周全。在本院除了補償以外，尚無法對公益的最低要求進一步提出憲法原則，以指引

主管機關和行政救濟機關為個案審查前，法律保留原則的採行至少可使立法機關就可為徵收的事物領域作先期的決定，通過民選代表的審議辯論，使何種公益可能達到足以合理化徵收的程度，具有一定的可預見性，應該是符合憲法保障人民財產權的意旨。事實上民國八十九年制訂公布的土地徵收條例第三條：「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：……」其第十款為「其他依法得徵收土地之事業」，即為法律保留的規定，換言之，未見於本條或其他法律明列得徵收土地的事業，即使有非常大的公益需要，也不得辦理徵收。但此一法律創設的徵收法定原則只是法律原則，徵收的法律保留能不能進一步提升為憲法原則，也關乎本件解釋能不能從憲法的高度對系爭規定作法律保留原則的審查。

本院過去的徵收解釋中，曾闡述此一原則的只有釋字第四〇九號解釋，該解釋同樣是以憲法第一百零八條第十四款為依據：「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。」有意的把中央地方權限劃分的此一規定，解釋為內含保障人權的法律保留，則土地徵收條例第三條第十款的規定即可認為是憲法原則的落實。問題是，在土地徵收條例以外的許多法律，往往只有簡單就需用土地的取得，規定「得徵收之」或「得依法報請徵收」，此時是否都可認為已經構成土地徵收條例第三條第十款的「其他依法得徵收土地之事業」，從而即使不在前九款範圍的土地，也因涵納於「兜底」的第十款而可徵收？或者應考量該規定僅為單純引致，並未創造九款以外的獨立興辦事業原因，而仍只能就前九款範圍

內的土地辦理徵收？恐怕需要逐一審酌。這時形式與實質的觀點都不能省略。就形式而言，當立法用語是「得依法報請徵收」時，所依的法當然就是土地徵收條例，則可推定該法並無意創設九款以外的特別原因，因而沒有第十款的適用餘地。反之，如果該法有意在土地徵收條例第三條的九款情形之外另創獨立的徵收原因，其用語應該就是去掉「依法」的「得徵收之」。但這樣的形式觀察仍只能當成初步徵憑，實質的觀察還要併同立法資料顯示的立法者主觀意思，以及其他相關條文來綜合判斷，立法者有沒有在九款以外另就其他事物領域的事業，為需用土地者提供徵收的最後選擇。

以本案而言，九十年捷運法第七條第四項規定：「大眾捷運系統……其毗鄰地區辦理開發所需之土地……，得由主管機關依法報請徵收。」（下稱系爭規定一）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）這兩個納入審查的條文，在用語上雖不一致，較早的系爭規定二在形式上原可推定為特別的徵收原因，但不僅從七十九年二月十五日訂定發布的大眾捷運系統土地聯合開發辦法第九條第一項的規定：「聯合開發之用地取得……，得由該主管機關依法報請徵收……。」在用語上已經明確加上「依法」二字，其後八十六年五月二十八日修正的大捷法條文也已明文改為「依法報請徵收」至今，再從相關立法資料也完全看不出來立法者在此有另創獨立徵收原因的意圖，且以大眾捷運系統主要用於人口稠密的都會看來，純粹基於土地開發目的而對捷運設施以外的毗鄰地區為徵收的必要，顯然不高，這一點和前述機場建設便不能相提並論。換句話說，土地資源的充分利用和開發，當然是所有

大眾捷運系統建設在提高交通便利以外必然的考量，只要想想各場站使用的土地，如何需要美化，以及善用其築巢引鳳的效果，大概沒有一個國家的捷運會只考量交通本身的需要。但這些經濟考量原則上都是「結合」交通建設的需要而生，和機場、高鐵等建設，更進一步的以這些建設為槓桿去開發一些偏鄉，在目的設定上有本質的不同。因此在主觀立法意圖以外，從客觀的立法目的來判斷，應可認定至少就徵收土地這樣的最後手段而言，兩個系爭規定都沒有把毗鄰地區的開發當成獨立於捷運建設目的以外的獨立目的，故除非法律就此有所修正，否則主管機關尚不得「僅」為有效利用土地資源、促進地區發展，准許就捷運設施毗鄰地區土地為土地徵收條例第三條第二款所規定的交通事業（針對系爭規定一）或土地法第二百零八條第二款所規定交通事業（針對系爭規定二）所需範圍以外的徵收，主管機關或法院對系爭規定的解釋如果與此不同，即因違反法律保留而構成對人民財產權、居住自由等的侵害，本件解釋最後諭知系爭規定就該範圍自本解釋公布之日起應「不予適用」，真正的意思，就是不可以逾越法律為此類徵收預設的興辦事業類型，往實質上法律所未規定的目的方向去適用。

除了大眾捷運法，還有不少法律有類此的「得依法報請徵收」或「得徵收之」的規定，就規範功能而言，雖然同屬「引致」性質，也就是就具體情形可否徵收、如何徵收，都仍要回到一般的徵收法規去作判斷，並不因有此一規定而變成「必可徵收」或甚至「應徵收之」。但從前面簡單的分析可知，有沒有「依法」的帽子，基於徵收原因法定的原則，還是有可能會在一般徵收原因以外另創設獨立可徵收原因

的差別，但仍必須就該件法律的規範事物領域、立法目的及需用土地的性質綜合判斷。本席相信，徵收原因法定雖未能提供實質內容的保障，而只是迫使任何啟動徵收的可能都需要經過國會的審議，或至少授權，也迫使國會就要不要開放另一個徵收的可能性作充分的辯論，其意義仍然非常重大。就本件解釋而言，比例原則論述造成的思考的撞牆，也可得到緩解，多數大法官最終會同意以「交通事業所必要」為徵收毗鄰地區土地合憲的底線，真正的原因恐怕也是至此才浮現。但即使法律保留原則可以合理化最後合憲法律解釋的結論，其方法是否恰如其分，仍有可以再講究的空間。

三、合憲法律解釋的類型與正確操作的方法

本件解釋最後的判斷：「在……範圍內已構成違憲，應不予適用」，和過去常見到的、從法律適用上去限縮的另一種判斷：「在……範圍內尚不構成違憲」，同樣都是合憲法律解釋方法的運用，德國學者常以這種合憲法律解釋與一般理解的部分違憲比較——比如僅宣告審查的法條第二項第三款違憲——後者在形式上雖有部分內容失效，前者則保有整條的效力，但實質上前者原有的適用可能性減少了，其規範力同樣已經減損，因此有後者為「量」的部分違憲，前者則為「質」的部分違憲之說。不論正面表述的限縮適用，還是反面表述的限縮適用，都有類似外科手術的排除法條違憲瑕疵，保留法條整體生命的功能。

韓國學者把這兩種合憲性解釋分別稱之為限定合憲解釋和限定違憲解釋，憲法裁判所的正式統計也把這兩種合憲性解釋和「與憲法不一致」並列為三種「變形決定」。二次

戰後依一九四八年新憲法建制的義大利憲法法院，也是以法律的違憲審查為其核心任務，而且在一九五六年就參考德國憲法法院在三年前創設的合憲法律解釋決定，並漸次發展出這兩種表述的形式，義大利憲法法院對於法官聲請的法律違憲案，可為單純有理由成立的判決（*sentenze di accoglimento*）或無理由駁回的判決（*sentenze di rigetto*），前者有使法律失效的普遍拘束力（*erga omnes*），後者則只拘束聲請法院（*inter partes*）。介於單純合憲和單純違憲之間的解釋性判決（*sentenze interpretative*），採正面表述的是解釋性的駁回判決（*sentenza interpretativa di rigetto*），其主文形式為：「系爭法條如循此方向解釋則與憲法尚無不合」，並即駁回法官的請求。採反面表述的是解釋性成立判決（*sentenze interpretative di accoglimento*），其主文形式則為：「系爭法條『就此部分』（*nella parte in cui*）或『在此範圍內』（*in quanto*）已達違憲」。但韓國憲法裁判所對於何種情形該作成限定合憲，何種情形該作成限定違憲的決定，迄無很清楚的判準。而司法權真正的龍頭——大法院，則一向認為憲法裁判所依憲法只能做出合憲或違憲的判斷，這種視法律如何解釋才能判斷其合憲性的決定，因為已干預了大法院的最終法律解釋權，一律不承認其拘束力，並不因其為限定合憲或限定違憲而有不同。反之，義大利同樣在此處引發了如何調適因憲法解釋權和法律解釋權衝突而生的緊張關係的問題。他們很快就在憲法法院和普通法院之間形成一個默契，就是當憲法法院以正面表述方式回復聲請的法官時，其指引的法律解釋僅對該法院有拘束力，但當憲法法院以反面表述方式，也就是具體指出某種解釋方向違憲時，該法律解釋應對所有法院都

有拘束力。在效力不同的情形下，什麼時候應作何種解釋，就不能沒有比較清楚的判準，法學底蘊深厚的義大利憲法法院發展出來的判準便建立於其更早提出的活法（*diritto vivente*）理論上。最簡單的說，活法就是各級法院對特定法律解釋或適用形成的通說，用在妥善劃分憲法法院的憲法解釋權和各終審法院的的法律解釋權上，就是當系爭問題在法院體系已經有穩定的見解而形成活法時，若這樣的活法見解剛好與憲法牴觸，而法律仍有為其他解釋的空間時，基於對普通法院釋法權的尊重，反而應該作成限定違憲的解釋，並對所有法官都有拘束力。如果活法見解並未牴觸憲法，反倒是聲請法官自己的少數見解與憲法不合時，憲法法院會直接諭知聲請法官回到活法而駁回其聲請（這時稱糾正駁回判決：*sentenze corretive*）。但當活法尚未形成時，憲法法院同樣基於對終審法院釋法權的尊重，只宜作成正面導引的限定合憲解釋，這時並不堅持其普遍拘束力，為法院形成統一見解保留空間。如此細膩的操作，可說兼顧了憲法意旨的貫徹，外部的司法立法分權，以及司法內部的釋憲釋法的分權，真的令人神往。

回到我國的憲法，因為特別彰顯本院大法官解釋憲法的職能（憲法第七十八條及第一百七十三條），對於因合憲性判斷而作的法律解釋，向來未區分其為正面表述還是反面表述，隱隱然以其都是憲法解釋的延伸而可拘束所有機關人民，學者及法院方面也不因為本院選擇了限定合憲解釋或限定違憲解釋，而對其效力有不同的看法。儘管如此，在思考兩種決定的判準時，仍可參考對釋憲釋法權的調和最有利的活法理論，使本院決定作成合憲法律解釋時，應採限定合憲

還是限定違憲，不但有一個比較可預見並可查驗的方法，而且明顯較為合理。循此思路去回顧本院過去作的合憲法律解釋，特別令人驚豔的是，歷任大法官無意中的選擇竟和這樣的理論大體暗合！簡言之，和義大利的憲法法院一樣，只有在法院已經形成穩定一致的見解，而這種見解正好是憲法要避免的情形，大法官才會選擇限定違憲解釋，多數的情形，不是已有活法而活法並不違憲，或尚未形成活法，大法官都會選擇比較溫和的限定合憲解釋。在本院作成本件解釋之前，唯一的限定違憲解釋就是處理兩岸人民重婚問題的釋字第二四二號解釋，最高法院定於一的配偶仍得撤銷後婚姻的解釋，違反了憲法保障的家庭權，大法官才會基於「對於此種有長期實際共同生活事實之後婚姻關係，仍得適用上開第九百九十二條之規定予以撤銷，其結果將致人民不得享有正常婚姻生活，嚴重影響後婚姻當事人及其親屬之家庭生活及人倫關係，反足以妨害社會秩序」的考量，宣告「就此而言，自與憲法第二十二條保障人民自由及權利之規定，有所牴觸」。其他如較早期的釋字第一八〇號、第二六五號、第二七二號、第二七八號、第二九五號等解釋，近期如釋字第五〇九號、第六五六號、第六八九號、第七一二號等解釋，全屬限定合憲的類型。即以受到較多注意、有關侵害他人名譽被判令登報道歉的第六五六號解釋為例來說明，最後基於「惟如要求加害人公開道歉，涉及加害人自我羞辱等損及人性尊嚴之情事者，即屬逾越回復名譽之必要程度，而過度限制人民之不表意自由」，本院還是宣告：「依據上開解釋意旨，系爭規定即與憲法維護人性尊嚴與尊重人格自由發展之意旨無違」。從本院審查本案時整理的諸多民事案例可知，

法院對於登報道歉的必要性，當時確實尚無一致穩定的見解。在此之前，日本的最高裁判所和韓國的憲法裁判所也曾就非常類似的爭議做出判決，日本認定未侵害人民的基本權，韓國則做出限定違憲的判決（侵害了人民的良心自由），頗堪玩味。

由於本件解釋是本院作的第二件限定違憲解釋，相對於過去的許多限定合憲解釋先例，有無充分的理由，有再加以檢驗的必要。

四、本案尚不符合限定違憲解釋預設的條件

如前所述，只有當各級法院所持見解趨於一致時，倘該法條仍有為合憲解釋空間時，本院可不作法條違憲的宣告，但為扭轉違憲的錯誤解釋，應為更進一步的限定違憲解釋，而不以限定合憲為足。本案有關捷運設施毗鄰地區得依法報請徵收的規定，如果各級法院對於毗鄰地區超過交通事業所必要範圍，僅基於資源效率和地區開發的目的所為徵收決定，都以其並無不法，則本院不論基於比例原則或徵收法定原則，作成限定違憲解釋即不為過。

但根據台北市政府捷運工程局回函提供的資料很清楚的顯示，在捷運設施毗鄰地區納入開發範圍的二十一處基地中，有包括原因案件之一所涉新店線萬隆站（交六、七）在內的六處土地是採徵收方式取得，其地主有包含該原因案件聲請人的鄭耀南先生在內的九人，面積合計八百九十點一三平方公尺，占全部辦理聯合開發基地總面積四十八萬七千四百九十三點五平方公尺的千分之一點八。聯合開發基地大部分是用來設置捷運設施，或者為提供使用者連通道、轉乘停

車位和 YouBike 設施，唯一屬於為資源效率和開發地區目的的利用——在捷運末端站延伸住宅區，用的都是捷運機廠上的土地，和毗鄰地的開發無關。因此至少就最大的台北市捷運系統而言，根本沒有毗鄰基地是為交通事業所必須者以外的利用而被徵收；九位被徵收的所有人中，有七人無意參與開發而選擇了領徵收補償，一人先簽約參與開發，後又放棄，改為選擇領取補償。鄭先生則是簽約後因無法履約才被徵收。而且除了鄭先生以外，其餘八人都沒有為徵收提起行政救濟，連免費的訴願都沒有。至於另一原因案件（媒體所稱的「美河市案」），被徵收土地根本是機廠用地，不是毗鄰地區，因此不在本件解釋所要合憲限縮的範圍。這些事實很清楚的顯示，法院到現在可能對於毗鄰地區為興辦交通事業以外目的而徵收是否合法，求一表達見解的機會都不可得，更不要說已經形成穩定一致的活法，而對人民財產權的保障構成任何危險。在這種情形下，本院仍如釋字第二四二號解釋處理可能有數百乃至上千件老兵重婚案件的先例，作成限定違憲的解釋，而非援釋字第六五六號解釋處理法院判令登報道歉的先例，作成限定合憲的解釋，在方法上無法自圓其說，應該已經不辯自明。換言之，解釋的結果可能是主管機關和法院都無須在執法、司法上作任何調整，且兩個原因案件也無救濟可能，限定違憲的宣告，到底要表達什麼？本席從本案在方法上的失措有很深的感觸：面對已經民主化二十五年的國會一再修改的法律，司法者的違憲審查該用什麼態度，是天真的假設每個法條都可以實現多數人民的意志而讓全民利益得到滿足，還是用深層的憂慮乃至對其他政府部門的不信任去解讀每個法條？義大利活法理論的可貴，在於把

審查的標的法律，從「出廠」的時點往後推到通過市場或行政部門的實際操作，再經法院的糾正認可而形成的現貌，審查者既可對於依憲法享有最終釋法權的法院保持最大的尊重，又可以從一個中性的立場和真正務實的觀點去對系爭法律做出憲法的最終判斷。在本院爾後必有許多機會作這類中間決定時，如果能借鑑這樣的方法去審慎抉擇，相信更能兼顧良善政策目的實現和人民基本權的保障，並在本院釋憲和終審法院釋法之間畫出一條黃金中線。

本件解釋從結果看並無不當，但比例原則的論述明顯不合邏輯，限定違憲的表述則又乖離社會經驗。憲法解釋的生命難道只剩下所謂的法律感情？