

釋字第七三二號解釋協同意見書

陳碧玉大法官 提出

本號解釋認中華民國九十年修正公布之大眾捷運法第七條第四項、七十七年制定公布之大眾捷運法第七條第三項，以及七十九年訂定發布之大眾捷運系統土地聯合開發辦法第九條第一項，有關聯合開發用地許可主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收土地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之規定部分，不符憲法第二十三條比例原則，與憲法保障人民財產權及居住自由之意旨有違。就此多數意見之結論，本席敬表同意。惟就上開規定如何違反憲法第二十三條比例原則之論述，尚有補充之必要，爰提出協同意見如后：

一、私有土地所有權人除有法律規定或契約約定外，無須與他人共同決定其土地之使用、收益及處分。合法居住者亦有權決定是否在該處繼續住居，此為憲法第十五條及第十條保障之財產權與居住自由權之核心。國家為公用或公益之需要徵收土地，被徵收人係為公共利益而受特別犧牲，因此除即時合理之補償為徵收生效要件¹外，徵收應遵循憲法所要求之正當行政程序，然仍以徵收之目的符合公用或其他公益目的之必要為前提。

¹ 憲法第十五條規定人民財產權應予保障，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（本院釋字第400號及第709號解釋參照）。土地徵收條例第三章徵收補償規定，其中民國101年修正前第30條第1項規定被徵收之土地，應按照徵收當期之公告土地現值補償其地價。第31條第1項規定建築改良物之補償費，按徵收當時該建築改良物之重建價格估定之。所稱之公告土地現值及建物重建價格之補償，與重置必須以市價為之之事實不符，難謂其為「合理」之補償。

二、大眾捷運法²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。」第七條第四項規定：「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……、協議價購、……方式取得之；其依協議價購方式辦理者，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。」上開關於徵收之規定，核屬「一般徵收」，應符合土地徵收條例第三條所規定之三要件：公益需要、興辦事業為該條所列舉之事業，以及徵收範圍以該事業所必須者為限。徵收土地雖不再限於公共（公用）事業所需，然仍應符合公共利益之需要。

三、大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區之土地辦理開發時，所需土地之取得方法除公有土地採有償撥用外，私有土地採協議價購、市地重劃或區段徵收等三種方法³為之。其中區段徵收與市地重劃⁴均為國家基於公權力之行使所為之行政處分，無須徵得土地所有權人之同意，與協議價購為私法上之買賣關係，基於當事人之合意不同。主管機關有權決定開發用地取得之方法以符合個案之需求，難謂協議價購、區段徵收、市地重劃，乃至一般徵收等不同方法，何者為侵害較小之手段。本案之爭點應依聯合開發之本旨，審究協議價購不成時得以一般徵收之方法強制取得開發用地規定之合憲性。

² 本意見書以 90 年修正公布之大眾捷運法及 89 年制定公布之土地徵收條例規定作說明。

³ 按 76 年行政院提出之草案只有聯合開發之規定，惟該法案於立法院審查時，捷運局認為行政院所提之草案有實際上作業困難，乃提出之修正案增列二種用地取得方式：區段徵收與市地重劃。惟於法案後續審理時立法委員乃提議增列「協議不成得徵收」之規定。

⁴ 除平均地權條例第 58 條第 3 項規定，自辦市地重劃應徵得一定比例之私有土地所有權人之同意辦理之外，無需當事人之同意。

四、聯合開發用地於協議價購不成後，予以徵收之法源依據，並非全部均有土地徵收條例第三條第二款規定之適用。其理由如下：

- 1、聯合開發用地係指大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地，經主管機關核定為土地開發之土地⁵。為捷運系統所需用地與非捷運系統所需用地之總和。前者因係交通事業之必要用地，具公益性，符合土地徵收條例第三條所定之徵收要件。後者因非交通事業所需用地，本即不符土地徵收條例第三條第二款之徵收要件，不能僅因係「聯合開發」用地之故，而使全部土地成為交通事業用地，一體適用土地徵收條例第三條第二款規定。
- 2、大眾捷運法第七條第一項規定聯合開發之目的是「為有效利用土地資源，促進地區發展」，與大眾捷運興建之目的在於「為加強都市運輸效能，改善生活環境，促進大眾捷運系統健全發展，以增進公共福利」（大眾捷運法第一條參照）並不相同，且聯合開發之事業亦與運輸效能之提升無直接關連性。
- 3、大眾捷運系統土地開發辦法第七條規定，主管機關為辦理各開發用地之興建前，應將用地範圍、土地使用分區管制規定或構想、建物設計指導原則（含捷運設施需求及設計）、開發時程及其他有關土地開發事項公告並刊登政府公報。是聯合開發案於計畫階段已規劃非捷運系統所需用地之用途構想，諸如辦公室、商店、

⁵ 大眾捷運系統土地開發辦法第 3 條規定參照。

住宅，餐廳、電影院，百貨公司、超級市場等，為大眾運輸功能提升後所帶動之經濟活動，屬不動產興闢事業⁶，非運輸功能提升之交通事業，欠缺統一規劃之必要性。

- 4、於執行開發（施工）階段亦同樣具有可分割性，就以本解釋原因案件為例，爭議之萬隆站聯合開發大樓係於民國一〇一年落成，捷運新店線於八十八年十一月通車營運；美河市案係於一〇一年取得使用執照，捷運小碧潭線則於九十三年九月二十九日通車，即可證明。是，結合捷運設施與非捷運設施之聯合開發案，從規劃、設計到興建階段皆可分割。
- 5、聯合開發用地中屬於捷運系統需用土地部分，可依大眾捷運法第六條及土地徵收條例第三條第二款規定辦理徵收興建，無礙於快速有效提升大眾運輸功能與公共福利目的之達成。非捷運設施用地之毗鄰地區私有土地，與公共運輸功能提升無關，不得藉與捷運設施用地共同開發之名，而將其視為「交通事業」，以土地徵收條例第三條第二款規定作為徵收法源。
- 6、綜上，主管機關決定以協議價購（買賣）為取得非捷運系統所需用地之毗鄰地區私有土地之方法，而未能徵得所有人同意出售土地時，主張價購協議前已擬定之開發計畫包含該私人土地在內，具不可分割性，為開發計畫之執行，該私人土地應屬交通事業必需用地、予以徵收乃「倒果為因」之論點。此與因私有土地所有

⁶ 同註5。

人同意以土地參與共同開發案後，再經整體設計將原非捷運系統需要用地規畫為捷運路線、場、站不可或缺之設備用地，而成為交通事業必需用地之情形，並非同一⁷。

五、聯合開發土地中非捷運系統需用土地，其徵收法源為大眾捷運法第七條第四項（下稱系爭規定）。系爭規定後段「經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收」部分規定，係指因符合土地徵收條例第三條第十款規定，而使該部分土地成為一般徵收之客體。是系爭規定為土地徵收條例第三條第十款所稱之「其他『依法』得徵收土地之事業」之法律⁸，而非僅為協議價購先行程序之規定。此規定增加以一般徵收為取得開發用地之法源依據，以公權力之強制徵收取代原定之私法上之買賣，其正當性應依比例原則審究。

六、基於下列理由認系爭規定欠缺目的正當性，與比例原則有違，聯合開發用地中之非捷運必需用地部分，於協議價購不成後，即應由一般徵收用地範圍中剔除。仍屬捷運必需用地部分應依大眾捷運法第六條暨土地徵收條例第三條第二款規定進行徵收：

1、土地徵收條例第三條規定雖不以公用之需要為限，然徵收之目的應「為公用之需要」、「因公用或其他公益目的之必要」、「以興辦公共利益為目的之公共事業或

⁷ 此部分應依大眾捷運法第6條、土地徵收條例第3條第1項第2款規定並遵行憲法所要求之正當行政程序辦理徵收。

⁸ 科學工業園區設置管理條例第12條、促進產業升級條例第25條、產業創新條例第42條、發展觀光條例第14條、文化資產保存法第43條、墳墓設置管理條例(已廢止)第8條等規定參照。

公用事業之必要者為限」、「公共事業之需要」⁹等業經本院大法官解釋在案。「公用或其他公益目的之必要」並列，在解釋上所謂「其他公益」，在「質」的考量上必須與公用（公共）事業為全民共用之目的相當，否則絕大多數之開發案，不問為政府自行開發或與私人共同開發，將被以「對公眾產生某種附隨之利益即為公共利益之增進」為由，否決一般徵收法定三要件之「公益需要」之限制。不動產闢建事業，不問作為商辦、百貨公司、超級市場或住宅等使用，並不屬於需仰賴徵收取得土地，否則無從興建之具有公益重要性之事業，而據此所為之徵收處分，將使一個人之財產權因為另一人財產上利益而被犧牲，其結果是使社會資源較少之被徵收人成為徵收處分之被害人，取得重分配財產之受益人，或為政府或為社會資源較多之投資人¹⁰。為有效利用土地資源促進地區發展目的所為徵收處分，倘其主要之結果並非實質公眾利益之達成，而是為私有財產之重行分配，不得認其目的正當。

- 2、七十七年將毗鄰地區劃入聯合開發範圍之立法理由：「為有效利用土地資源，促進地方發展並利大眾捷運系統建設經費之取得。」¹¹又大眾捷運法第七條之一第一項第一款及第二款¹²規定出售（租）因土地開發所取得之不動產及經營管理之部分收入、辦理土地開發業務所取得之收益或權利金，得作為土地開發之基金來

⁹ 本院釋字第 236 號、第 400 號、第 409 號及第 425 號解釋參照。

¹⁰ 陳仲麟，徵收之憲法拘束：以私用徵收的違憲審查為中心，台大法學論第四十卷第三期，2011 年 9 月，頁 1047 至 1050。

¹¹ 立法院秘書處編印，《法律案專輯--大眾捷運法案》，78 年，頁 253。

¹² 大眾捷運法第 7 條之 1 第 1 項第 2 款乃 93 年 5 月 12 日增定。

源。惟以徵收取得之土地再行出售、出租、經營之收入，作為土地開發之基金，無疑是以徵收人民土地之手段，取得捷運設施興建及土地開發所需之經費。然而大眾捷運系統建設經費之取得應不得作為徵收私有土地之正當理由。縱大眾捷運法第七條之一第一項第三款¹³規定開發用地基金來源包括主管機關循預算程序之撥款，然大眾捷運系統興建所需之經費來源，亦應符合財政收支劃分法第四條¹⁴規定，而不得經由徵收私有財產籌措之。

- 3、 初始設計之聯合開發用地中私有土地之取得方法為市地重劃與區段徵收，目的係為「配合」大眾捷運系統之營運與發展，而由營運單位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，一方面使營運單位取得開發基金¹⁵，另一方面土地所有人亦可經由區段徵收以及市地重劃方法¹⁶拿回部分土地，自行開發利用以分享開發之利益，公私兩利¹⁷。然而，於無從依市地重劃、區段徵收方法取得聯合開

¹³ 93年5月12日由第2款移列為第3款。

¹⁴ 財政收支劃分法第4條規定，各級政府財政收支之分類依附表一附表二之所定。依附表一所示，財政收入來源以稅收為主，不包括徵收私有土地之收入。

¹⁵ 大眾捷運法第7條之1規定土地開發基金之來源為出售（租）因土地開發所取得之不動產及經營管理之部分收入、辦理土地開發業務所取得之收益或權利金(93年5月20日增定)等。

¹⁶ 土地徵收條例第39條規定抵價地為土地總面積之百分之五十且不得少於百分之四十。平均地權條例第60條之1規定市地重劃由所有人負擔重劃費用後取回完整形狀之可建築用地。

¹⁷ 立法院秘書處編印，《法律案專輯--大眾捷運法案》，78年，頁253、201。77年將毗鄰地區劃入聯合開發範圍之立法理由：「為有效利用土地資源，促進地方發展並利大眾捷運系統建設經費之取得」。「希望在捷運系統興建時，很快的取得用地，以聯合興建的方式取代土地之徵收，以創造利潤，並帶動都市更新工作，藉由實質上結合運輸設施及其他土地使用，使建築物內部動線及空間安排構成為單一的複合體，使捷運建設機關及私人投資業者均能分享開發利益。」(時任捷運局副局長陳世圯之發言紀錄)此挹注建設經費與開發利益共享(公私兩利)之目地，如以協議(參與共同開發契約或買賣契約)、市地重劃(土地所有人分擔重劃費用後，享有重劃完成後土地增值之利益)、區段徵收(土地所有人抵價地之取得)私有土地所有人享有開發之利益與一般徵收私地主不能享有開發利益不同。

發土地，私有土地所有人亦無意參予共同開發，或出售土地時，為務必取得聯合開發用地，乃增列協議不成得徵收之規定，此乃「棍棒在後之協議價購」。而按聯合開發事業於規畫階段已有初步使用計畫，並依該使用計畫核定聯合開發用地範圍，經協議價購、市地重劃、區段徵收或一般徵收之方法取得後，由主管機關自行開發或公告徵求投資人合作開發之，或與投資人訂定契約共同開發¹⁸。開發完成後，與捷運系統無關之地上物（建物）及土地，由主管機關與（或）投資人取得所有權或經營權¹⁹，獲取開發後之財產上利益。此私法上之財產利得本質與土地原所有人並無不同，原所有人之財產權卻因此被剝奪。

- 4、 綜上，系爭規定以一般徵收手段取得非捷運系統必須用地之毗鄰地區私有土地部分，興建完成後作為辦公室、住宅、百貨公司等用途之地上建物，非公益所必要；又以有效利用土地資源、促進地區發展及籌措大眾捷運系統建設經費之目的就私有土地財產作如此之重新分配，顯欠缺目的正當性。

七、結論

憲法保障私有財產，興辦事業人為公益事業之必要需用私有土地時，理應盡力交涉取得權利人之合意，依契約關係取得之。徵收處分為公權力之行使，發生強制剝奪被徵收人財產權、居住自由權之結果，自應以之為最後不得已之手段。徵收制度應屬備而不用之制度，而非取得私有土地之必要、優

¹⁸ 大眾捷運系統土地開發辦法第 14 條規定參照。

¹⁹ 大眾捷運系統土地開發辦法第 21 條、第 23 條規定參照。

先乃至於唯一之制度²⁰，徵收土地應以該目的事業之公益需要範圍為限。徵收之土地不得作為徵收目的以外之使用²¹。參以美國、德國、日本之立法例及其實務之運作²²，經濟發展、稅收之增加均不得作為徵收之目的，土地取得之方法或採協議價購、集中換地，或採區段徵收與都市計畫之配合，取代一般徵收。系爭規定「為有效利用土地資源，促進地區發展」，使無意願參與聯合開發之私有土地所有權人，僅因其私有土地與捷運設施用地為鄰，而被國家機關以徵收之強制手段剝奪其財產權，來完成與運輸功能提升無關之不動產開發事業，如前所述，因不具目的正當性，無法通過比例原則之審查。

²⁰ 陳立夫，評二〇一二年土地徵收條例修正條文---以徵收程序與補償規定為中心，月旦法學雜誌，第212期，2013年1月，頁101。

²¹ 土地徵收條例第49條、土地法第219條參照。

²² 密西根州憲法第2條修正案(MICH. CONST. art.X §2) "Public use" does not include the taking of private property for transfer to a private entity for the purpose of economic development or enhancement of tax revenues. California Constitution, Article I, Section 19 (b) The State and local governments are prohibited from acquiring by eminent domain an owner-occupied residence for the purpose of conveying it to a private person. Alaska Statutes 2014, Article 04, Sec. 09.55.240. (d) The power of eminent domain may not be exercised to acquire private property from a private person for the purpose of transferring title to the property to another private person for economic development purposes. Indiana Code Ann, IC 32-24-4.5-1 Sec. 1. (b) This chapter applies to a condemnor that exercises the power of eminent domain to acquire a parcel of real property: (1) from a private person; (2) with the intent of ultimately transferring ownership or control to another private person; and (3) for a use that is not a public use.

德國建築法典第87條第1項規定對於公共建設所需用地得實施土地徵收而實務多以市地重劃方式為之(陳明燦教授於104年6月3日本院舉行之說明會所提供之書面資料)。日本為推動鐵道建設與宅地之聯合開發，而於1989年制定公布之大都市地域宅地開發及鐵道整備推動特別措置法(大都市地域における宅地開発及び鐵道整備の一体的推進に関する特別措置法)，其中對於用地之取得並無辦理徵收之規定，而係協議價購及創設整體形勢地重畫制度以集中換地方式取得鐵道所需用地，對於公共建設本身所需用地皆不採徵收制度。(陳立夫教授於104年6月3日本院舉行之說明會所提供之書面資料)。