

釋字第七三二號解釋不同意見書

林錫堯大法官 提出

本件意見書主要係對聲請人之一鄭耀南聲請案爭執違憲部分，回應多數意見，合先敘明。

本件解釋多數意見就程序受理要件之操作與實體爭點之論述，均有違誤。首就程序面言，多數意見將中華民國 90 年 5 月 30 修正公布之大眾捷運法第 7 條第 4 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)納入審查，對於「納入違憲審查客體之規範是否為確定終局裁判所適用」之判斷標準，顯然不同於以往釋憲實務所採取之標準，復未能提供充足理由而淪於恣意，使本號解釋必須承擔「違憲審查機關本身未嚴格遵守正當程序之困窘」，也要將確定終局判決根本沒有適用的條文納入審查，實有未妥。另從實體面言，多數意見認為系爭規定違反比例原則，然而多數意見對於比例原則之操作，理由互相矛盾，倒果為因，根本不成違憲之理由，況以比例原則審查系爭規定，本文認為亦尚難得出違憲之結論。

以下就程序及實體問題分別詳述。

壹、從程序面言，多數意見受理鄭耀南聲請案中指摘系爭規定違憲部分，因確定終局判決未適用系爭規定，不符司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款之規定，應不受理。

依該件聲請書所示，雖指摘系爭規定違憲，然查該件原因案件之確定終局判決(最高行政法院 99 年度判字第 1259 號判決)並未適用系爭規定，聲請人自不得據以該規定聲請

解釋憲法。多數意見卻認確定終局判決「已適用」系爭規定，而將之納入審查客體，本文殊難認同。

本文認為確定終局判決並未適用系爭規定，可從確定終局判決之形式及內容等方面確認。

首先就確定終局判決之形式觀察，確定終局判決在七、本院按：(一)部分，僅為事實之描述，固不生適用何法令之問題。而在七、本院按：(二)中敘明『……足見參加人並非以上該契約約定上訴人違反約定時，得徵收土地所有權人土地之條款，為報請徵收系爭土地之惟一依據，原審判決就參加人報請徵收系爭土地並無權利濫用等情事，業於理由內詳為論述，經核並無違誤，上訴人仍主張參加人報請被上訴人徵收系爭土地有權利濫用云云，尚不足採。』等語。該部分之判決內容當係針對上訴意旨而發，對於聲請人主張之上訴意旨說明「臺北市政府並非以聲請人違反契約規定即報請徵收」，繼而以「該徵收並無權利濫用等情事」業經原審判決詳為敘明為由，認聲請人之上訴主張尚不足採。從確定終局判決之形式觀察，確定終局判決顯然未引用系爭規定，亦未就上訴意旨所爭執之爭點引用系爭規定作為論斷依據。是以本文認為，系爭規定並未為確定終局判決所適用。

次就確定終局判決之內容觀察，縱將「確定終局判決所適用」之範圍擴張至確定終局判決整理之上訴意旨部分，亦未見系爭規定為確定終局判決所適用。確定終局判決在六的部分，乃最高行政法院整理聲請人之上訴意旨，該部分聲請人除主張法院認定事實未依證據、未就重要之攻擊方法說明不足採之理由云云外，其中(四)主要就未舉行公聽會(即土地徵收條例第10條第2項但書規定)加以爭執，而確定終局判決於七、本院按之(三)就此部分之上訴意旨回應並據為判

決理由如前所述。除此之外，上訴意旨並未提及系爭規定，確定終局判決自無就系爭規定為具體論述之可能。基此，實難僅以確定終局判決之末以「至於上訴人其餘主張，均經原審於判決內詳為敘述，經核亦無違誤……」之用語，而認確定終局判決已適用系爭規定。

茲將確定終局判決中之上訴意旨與確定終局判決之回應對照如下表：

| | |
|---|---|
| <p>確定終局判決整理之上訴意旨： 六、上訴意旨復執前詞並主張：</p> | <p>確定終局判決對於上訴意旨之回應： 七、本院按：</p> |
| <p>(四) 原判決……，惟依土地徵收條例第 10 條第 2 項規定應舉行公聽會之程序，亦應以於最近一次通盤檢討期間內（至多為 5 年）所為者為限。但被上訴人及參加人並未舉證證明：最近 5 年內需用土地人就系爭土地曾舉辦任何說明會、公聽會，而原判決以 78 年 5 月 13 日及 16 日所舉辦之都市計畫說明會用以代替本件徵收前應為之說明會、公聽會，自有適用土地徵收條例第 10 條第 2 項但書規定不當之違背法令。</p> | <p>(三) 按「需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可（第 1 項）。需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限（第 2 項）。」土地徵收條例第 10 條定有明文。此之公聽會應係為徵求關於興辦土地徵收條例第 3 條各款所定事業與否之意見所舉行，於興辦之事業已獲目的事業主管機關許可後，自無再舉行前開公聽會之必要。……上訴人再爭執土地徵收條例第 10 條第 2 項規定應舉行公聽會之程序，應以最近一次通盤檢討期間內（至多為 5 年）所為者為限。被上訴人及參加人並未舉證證明最近 5 年內需用土地人就系爭土地曾舉辦任何說明會、公聽會有適用土地徵收條例第 10 條第 2 項規定不當之違誤云云，尚不足採。</p> |

(五) 系爭土地……參加人報請徵收系爭土地前，已有對於被徵收土地所有權人損害最少之方式可供選擇，且此僅係輕而易舉之行政查詢作業。然參加人均未考慮，即無視上訴人已掛件申請建造執照、聯合開發契約亦未有效解除，仍逕行報請徵收，被上訴人仍予核准，自有違反必要性原則而屬裁量濫用。上情均經上訴人於原審提出以為重要攻擊方法，原判決均未予審酌，亦未論明不可採之理由，有消極不適用比例原則及判決理由不備之違背法令云云。

(二) 經查，……因此，上訴人於系爭土地遭查封期間已無法履行上該契約所定之義務，參加人為臺北都會區捷運系統之興辦，於系爭土地遭假扣押查封歷時 19 個月之 92 年 3 月 19 日始向被上訴人申請徵收系爭土地，係為維護公共利益所不得不採取之手段，尚與比例原則無違，足見參加人並非以上該契約約定上訴人違反約定時，得徵收土地所有權人土地之條款，為報請徵收系爭土地之惟一依據，原審判決就參加人報請徵收系爭土地並無權利濫用等情事，業於理由內詳為論述，經核並無違誤，上訴人仍主張參加人報請被上訴人徵收系爭土地有權利濫用云云，尚不足採。

然多數意見並未敘明何以確定終局判決有適用系爭規定，如以確定終局判決有「經核亦無違誤」之文字為由，認確定終局判決已適用系爭規定，顯與先前做成之解釋案及議決之不受理案¹所採取之標準存有差異。如此漫無邊際擴張「確定終局判決所適用之法令」的概念，將使「所適用」的標準浮濫。倘依本案多數意見之標準操作，確定終局判決所適用之法令又何止系爭規定²，此一寬鬆幾乎近於浮濫的標準是不是將來一體適用於所有聲請案件？亦或是多數意見神來一筆的發想而屬本案限定？本文實難認同此種結果導向

¹ 會台字第 10379 號、第 10308 號、第 11747 號、第 12124 號及第 11669 號等聲請案之不受理理由，多為確定終局裁判未適用聲請人所指摘之聲請客體，而不予受理。倘探究上開各該原因案件之確定終局裁判可知，多數意見對於「所適用」之標準，在本件明顯採取了最寬鬆的認定，而異於過往之標準。

² 聲請意旨尚對開發辦法、土地徵收條例第 13~15 條亦有爭執。這兩部分的條文，不予受理的理由卻是「未適用」，如此即與受理範圍的條文產生矛盾。同樣未被確定終局判決所引用的條文，竟然有一部分(想受理)就會變成「所適用」，顯然更匪夷所思。

的程序受理標準。

貳、從實體面言，於系爭規定「依法報請徵收」時，毗鄰地區土地是否徵收、所涉及需徵收之毗鄰地區土地範圍為何等問題，仍須就個案依土地徵收條例之公益性及必要性等徵收合法要件，加以判斷。系爭規定並不容許「僅以開發為目的而徵收毗鄰地」，乃屬當然。多數意見認系爭規定違反比例原則之理由論證矛盾，且於法律違憲審查之過程，將非屬比例原則應考量之因素納入，倒果為因，致比例原則之操作悖離正當合理之方法，根本不成違憲之理由。

一、聲請意旨指摘違憲理由

聲請意旨指摘該規定違憲之理由係以：該規定依相關規範所示之利用情形係興建聯合開發大樓後租售私人，實屬私用徵收而非公共使用，不符合土地徵收之目的性，且規定私有地主僅能與主管機關協議價購，而排除市場法則之其他機制，協議不成即報請徵收，違反必要性及最小侵害性原則等語。

二、系爭規定「得依法報請徵收」之文義，係指依土地徵收條例有關實體與程序規定報請徵收，並非含有「僅以開發為目的而徵收毗鄰地」之內涵

大眾捷運法第 7 條係就辦理開發所為之規定。該條第 4 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。」，則係就取得土地之方法為相關規定。換言之，取得開發土

地，可從有償撥用、協議購買、市地重劃或區段徵收四種方式中選擇。其選擇本即當依比例原則決定，乃行政法理之當然，不待法律明文。

適用比例原則之結果，若無法以協議購買方式取得土地，且有償撥用、市地重劃、區段徵收等其他侵害較小之手段均無法採取時，該項規定始允許由主管機關依法報請徵收。此時「依法報請徵收」，非指依據系爭規定即得就毗鄰地區土地進行徵收。該項所稱「依法」，仍應回歸到土地徵收條例中，依徵收應具備之公益性及必要性等相關規定，加以判斷後，方得進行徵收。雖然大眾捷運法第7條係就辦理開發所為之規定，然而於須動用徵收此一侵害嚴重人民財產權之方式時，徵收所應具備的公益性及必要性(甚至狹義比例性)等土地徵收條例所規定之合法要件，自不在話下。縱使一開始係單純基於開發目的而將毗鄰地區之土地納入規劃，但至「依法報請徵收」時，自應與開發目的脫鉤而需回歸到徵收之公益性及必要性等合法要件加以判斷。簡言之，當「報請徵收」時，自不存在所謂「**僅以開發為目的而徵收毗鄰地**」。此觀土地徵收條例第3條規定亦可知悉：**國家因公益需要**，興辦該條規定之事業時，得徵收私有土地；徵收之範圍，**應以其事業所必須者為限**。再者，土地徵收條例第3條之1及第3條之2規定中，亦對徵收之公益及必要性等加以要求。而第1條第2項、第3項規定³，更足證應優先適用土地徵收條例。

是以，系爭規定雖然在辦理開發的規範體例下，然該項規定僅係就取得開發土地的方式加以規定，當各該方式都無

³ 土地徵收條例第1條第2項及第3項規定：「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。(第2項)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。(第3項)」

法達成時，才能以徵收方式取得土地，然而重要的是，以徵收方式取得土地就必須回到土地徵收條例相關的實體及程序要求，也就是公益性及必要性等合法要件的判斷，而不再存有「僅以開發為目的而徵收毗鄰地」之規範內涵。

三、原因案件具有特殊性，行政法院判決仍係以「交通事業之必要性」說明徵收之合法性

細究原因案件可知，聲請人所有之三筆交通用地，於行政院 75 年間核定准許臺北市政府興辦臺北市都會區捷運系統交通事業後，原已經內政部核准徵收。因後續辦理聯合開發案，始經由內政部撤銷該三筆交通用地之徵收。嗣於聯合開發案中，聲請人願意提供另外三筆住宅用地(即大眾捷運法第 7 條所稱之毗鄰地區土地)參與聯合開發，並已進行致相當程度。後因聲請人自身所生之糾紛致聯合開發案延宕，迫使臺北市政府報請內政部核准徵收聲請人所有之六筆土地。原因案件雖肇因於聯合開發，惟當原因案件進入「以徵收方式取得土地」時，徵收之合法性自然成為訴訟雙方當事人之攻防重點⁴。

前曾述及，系爭規定係對取得開發土地之方法加以規範，惟如需以徵收方式取得土地時，仍應回歸土地徵收條例之公益性及必要性等合法要件加以判斷，確保徵收之合法性。基此爭點—徵收之合法性，行政法院於訴訟過程中亦對此加以論述。

其中，臺北高等行政法院 97 年度訴更一字第 3 號判決，

⁴ 可參見臺高行 93 年度訴字 1598 號判決原告主張之理由 7.；被告主張之理由 3.；參加人主張之理由 4. 及 6.；法院認(陸)的三及(柒)的四。亦可參見臺北高等行政法院 97 年度訴更一字第 3 號判決，其中三、兩造之爭點：(一)原告主張之理由 2.4. 以及 7.；(二)被告主張之理由 2.；(三)參加人主張之理由 8.。足見在訴訟過程中，原被告以及參加人都對徵收之必要性有所爭執。

曾於該判決理由四、經查(二)2.及3.說明本件徵收之公益性及必要性。該判決指出：『2.查本件依都市計畫委員會決議係以聯合開發方式將「交6」、「交7」交通用地與住宅區毗鄰地一併興建，並採聯合開發大樓與捷運設施共構之型式規劃設計。而本件聯合開發係採聯合開發大樓與捷運設施共構之型式規劃設計，共同坐落在包括10筆交通用地與15筆毗鄰地等合計25筆土地上（見本院卷更一參證1），仍屬廣義之交通事業。更言之，本件系爭6筆土地，其中前3筆屬交通用地，後3筆屬住宅區（毗鄰地），因都市計畫委員會決議以聯合開發方式將「交6」、「交7」交通用地與住宅區毗鄰地一併興建（見原判決第2卷參證5及參證15），且係採共構型式設計，整體開發，結構一體，必須使用全部之基地範圍，而無法分割，自有一併徵收之必要，故系爭土地自有依大眾捷運法第6、7條規定一併徵收之必要。3.又系爭聯合開發大樓已完工（見更一參證2），業已於96年7月30日取得使用執照（見更一參證1）暨完成所有權登記，亦可證系爭3筆住宅區土地仍為興辦捷運系統所必要。原告主張系爭3筆住宅區土地非為興辦捷運系統所必要，要與事實不符，無足採憑。』等語。

依上述判決內容，足見縱然原因案件肇因於聯合開發，惟當原因案件進入報請徵收之階段時，系爭土地徵收與否，透過原被告雙方、參加人對此徵收之合法性有所爭執，行政法院仍是回到土地徵收條例的公益性及必要性等合法要件加以判斷。

四、以比例原則檢驗系爭規定

本席曾於釋字第699號解釋協同意見書中對於比例原則之操作為相當之說明。茲簡言之，比例原則內涵包括：國家

措施(立法所採取之手段)之目的正當性、手段符合適合性、必要性與狹義比例性四個步驟按序審查。首先確認系爭規定之立法目的具有正當性；進而法律所採取之手段是否符合比例原則內涵之適合性原則，其判斷標準係以該手段是否有助於立法目的之達成，並不以該手段能完全有效達成立法目的為必要，能夠證明法律所採取之手段完全無助於立法目的之達成，方與適當性原則有違；至於法律所採取之手段是否違反比例原則內涵之必要性原則，係指如有數種合法有效之手段可資運用，須斟酌公益及第三人利益後採取對人民權利侵害較少且可達相同效果之手段。縱存有可達相同效果之手段可選擇之，該手段亦需未造成公益或第三人利益過度負擔始符合必要性原則；最終在狹義比例性判斷採取之方法所造成之損害(私益)不得與所欲達成之目的(公益)顯失均衡。以下分別就本案操作比例原則之結果，說明如下：

(一) 關於目的正當性的問題

就系爭規定之目的正當性而言，可從大眾捷運法第7條之立法目的出發。依交通部函復⁵指出，大眾捷運法第7條第1項之立法目的係「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，爰明定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、路線之土地」及「毗鄰大眾捷運系統場站、路線之私人土地，則需依有關法律或商請土地所有權人聯合開發。」雖大眾捷運法第7條係就辦理開發所為之規定，然該條之立法目的仍係出於公益之考量，非如聲請意旨所指摘僅有私益性質。進而於系爭規定，允許主管機關對辦理開發所需之毗鄰地區土地協議購買，如協議不成則依法報請徵收。本文前曾說明此時

⁵ 交通部中華民國103年12月25日交路字第1035015759號函，頁1。

的「依法」，非僅依系爭規定即得逕行徵收，而應理解為依土地徵收條例相關實體及程序規定。

因此，從目的正當性檢視可知，系爭規定允許主管機關於協議購買不成後，報請徵收，其目的實係因國家為興辦土地徵收條例第 3 條各款之事業，在「公益需要」下徵收私有土地(毗鄰地區土地)。系爭規定得依法報請徵收，已非「僅以開發為目的」，而是為興辦土地徵收條例第 3 條各款事業之目的。簡言之，系爭規定「得依法報請徵收」之立法目的，係為興辦具有公益性之相關事業，此一立法目的具有正當性，應無疑義。

(二) 關於手段適合性的問題

手段適合性要求採取之方法應有助於目的之達成，是以有關係爭規定之手段適合性問題，應理解為：採取「徵收」之手段是否有助於達成「國家興辦具公益性事業」之目的。

由於土地徵收乃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。本文認為，採取徵收之手段，從「國家因公益需求而興辦相關事業而有取得所需土地」之目的一事，以徵收手段取得私人土地，當有助於前開目的之達成。是以，採取徵收之手段，係為達成「國家因公益興辦事業」之目的，亦無疑問。

(三) 關於手段必要性的問題

必要性原則要求有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。換言之，是否符合必要性，必須從立法者之廣泛評價空間出發，依下列二個標準認定：(1) 除立法者所選擇之手段外，是否另有本質上可達成相同效果之手段；(2) 此種另有之手段較立法者實際上所選擇之手段是否對人民基本權侵害較少之手段，如無此種手段，則立法

者所選擇之手段符合必要性。土地徵收乃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，前已述及。正因土地徵收對人民之侵害甚大，國家於興辦公共事業所需之土地，必須用盡所有法律之手段均不可得時，最後始得以徵收方式為之。換言之，土地徵收並非國家取得土地所有權之唯一方式，而應是一種最後不得已之手段。

從必要性檢視系爭規定可知，取得土地之方法，可循 1. 有償撥用、2. 市地重劃、3. 區段徵收及 4. 協議購買四種方式為之，而非一開始即以徵收為之。況系爭規定更規定「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」，亦即主管機關尚應訂定優惠辦法處理協議購買，經由優惠辦法協議購買不成者，最終才循徵收途徑取得土地。因此當國家基於「興辦具公益性事業目的」而為徵收，即無違反必要性原則之問題。

多數意見認為本案與必要性原則有違。惟本件原因案件基於交通事業之目的，應徵收範圍多大，甚至有無將毗鄰地區土地納入徵收範圍之必要，係屬個案判斷問題，而非規範本身之必要性問題。況行政機關於規劃取得所需土地時，系爭規定本身即具有「必要性」之考量。換言之，行政機關自得從有償撥用、市地重劃、區段重劃或協議購買四種方式中，思考眾多達到目的之手段中選擇對人民侵害最小的方式為之。倘今行政機關選擇以協議購買之方式，意即行政機關認為「協議購買」乃對人民侵害最小之方式。惟當協議不成後進入徵收，此時自應回歸土地徵收條例之公益性及必要性判斷。就本案而言，就是以「興辦交通事業目的」，考量徵收毗鄰地區土地之公益性及必要性。

因此，系爭規定之必要性，考量有多種方法(有償撥用、市地重劃、區段徵收及協議購買)可以取得土地，惟當基於「興辦具公益性事業」目的而為徵收，考量此一徵收本應屬最終手段性，於協議購買不成後，如尚有其他對人民財產權侵害較少的手段(包括市地重劃、區段徵收依個案可認係侵害較少手段之情形)，即應採取該手段，如無此等侵害較少的手段，始得徵收。比例原則除具有憲法層次的效力外，對於法律的制定、解釋或適用亦具有指導功能。換言之，在本案中，系爭規定及土地徵收條例相關規定之解釋、適用，也應遵循比例原則。故立法者採取此一徵收手段之規定，與必要性原則並無違誤。

(四) 關於狹義比例性的問題

判斷狹義比例性原則，就是衡量「所欲追求致必須侵害基本權之公益」與「對關係人法益之影響」二者間有無失衡。本案即須將「興辦具公益性事業」與「私人土地所有權之剝奪」兩者相互權衡，確保基本權侵害之程度與措施所欲達成之目的間，不得有「明顯不合比例」之情形。

本文認為，司法審查應限於該利益衡量是否已就「侵害程度」與「侵害所依據之正當理由之重要性」間保持合理的界限，換言之，個人負擔之程度與一般人享受利益之程度，其間是否有合理關係。以本案言，國家興辦土地徵收條例第3條各款相關事業時，已賦予國家必須就各該事業之公益性加以評估且具備後，始得徵收私人土地。雖徵收乃剝奪人民就其土地之所有權，顯對個人負擔程度甚大，但依法應予相當補償。且如徵收之公益性未能優於私人財產權之保障，即不容許徵收手段，系爭規定「得依法報請徵收」之規定，並無容許排除此一公益優越性之要求之意旨(已如前述)，自難

認其規定有違於狹義比例性。

五、退步而言，縱如多數意見所認，系爭規定含有「僅以開發為目的而徵收毗鄰地」之意旨，依比例原則作為法律違憲審查基準之一般適用方法，亦不能認其規定有違反比例原則(此一問題與個案之徵收目的、手段、範圍等是否符合比例原則之問題應有所區別，不可混淆)

多數意見誤認系爭規定含有「僅以開發為目的而徵收毗鄰地」之意旨，因而據以論述其規定違憲。對此誤認，本文以詳述意見如上。惟退步言，縱從多數意見之上開見解出發，如依比例原則之一般適用方法(如前述)，亦不能導出系爭規定違憲之結論。茲分別說明如下：

(一) 關於目的正當性的問題：系爭規定所設定的立法目的具有正當性

依主管機關所述，系爭規定之立法目的係因當時有關開發用地取得之規定，不符實際作業需要，爰參考平均地權條例第 55 條之 2、第 60 條之立法例，將 77 年制定之大眾捷運法第 7 條第 3 項規定修正增訂為同條文第 3、4、5 項，明確規定開發用地之取得方式及作業程序，以利適用⁶。除規範開發用地之取得方式，系爭規定所蘊含之目的，應配合大眾捷運法第 1 條及第 7 條第 1 項規定探究。大眾捷運法第 1 條規定：「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，特制定本法。」而第 7 條第 1 項規定之立法目的乃「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，爰明定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、

⁶ 交通部中華民國 103 年 12 月 25 日交路字第 1035015759 號函，頁 2。

站、路線之土地」及「毗鄰大眾捷運系統場站、路線之私人土地，則需依有關法律或商請土地所有權人聯合開發。」因此，系爭規定雖涉及開發，但毗鄰地區之土地需結合「大眾捷運系統路線、場、站(及其毗鄰地區)」。換言之，整體開發係透過與大眾捷運系統路線、場、站及毗鄰地區土地一併開發，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，併兼顧加強都市運輸效能及實現都市計畫之目的。是以，系爭規定將毗鄰地區納入開發之所稱開發，乃配合興辦交通事業(具公益性)一併辦理之考量，實有交通政策與都市發展之公益性考量。故系爭規定之立法目的「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，併兼顧加強都市運輸效能及實現都市計畫」，其目的應屬正當。

(二) 關於手段適合性的問題：採取徵收手段應有助於目的之達成

系爭規定之目的既在於「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，併兼顧加強都市運輸效能及實現都市計畫」。而為達成此一目的，系爭規定所採取之手段，即允許就毗鄰地區土地於協議不成後，依法報請徵收。興辦都會區大眾捷運系統，屬都市建設之一環，亦攸關整體都市計畫。基此，大眾捷運系統路線(含場、站)之設計，自難隔絕於都市發展而獨立規劃。鑑於土地資源有限，如以大眾捷運系統路線、場、站結合毗鄰地區土地開發，除可避免浪費土地資源，亦能為一整體性規劃而促進地區發展。捷運路線、場站周邊土地之利用，透過整體性開發，無須浪費過多資源即能就有限的土地為有效率之利用，將土地使用與市民生活環境結合，達致完善之都市發展。是以，系

爭規定以「依法報請徵收」之方式取得毗鄰地區之土地，應可相當程度地達到有效利用土地資源等立法目的。

(三) 關於手段必要性的問題：依系爭規定及土地徵收條例相關規定，應限於不能依其他較溫和之手段達成相同效果，始得採行系爭規定之徵收手段，故系爭規定未違反必要性原則

系爭規定依法報請徵收之手段，是否為必要手段？因土地徵收乃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。徵收本應屬最後不得已之手段，各公共建設事業之需用土地人不應輕易利用徵收機制，此即前開所說明的：比例原則除據有憲法層次的效力外，對於規範的解釋、適用結果，也應受到比例原則的拘束。

首先，系爭規定對於取得大眾捷運系統、場、站及毗鄰地區之開發土地，可循 1. 有償撥用、2. 市地重劃、3. 區段徵收及 4. 協議購買四種方式為之，而非一開始即以徵收為之。再者，系爭規定以「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」，亦即主管機關尚應訂定優惠辦法處理協議購買，經由優惠辦法協議購買不成者，最終才循徵收途徑取得土地。從法制面言，系爭規定對於取得開發土地分列四種選擇方式，實已納入必要性之考量。縱選擇以協議價購之方式取得開發用地，於協議不成後依法報請徵收，係指協議不成後，仍須檢驗土地徵收條例中要求之公益性、必要性，判斷後方得對毗鄰地區土地進行徵收，而非協議不成後即實施徵收。於協議購買不成後，如尚有其他對人民財產權侵害較少的手段(包括市地重劃、區段徵收依個案可認係侵害較少手段之情形)，即應採取該手段，如無此等侵害較少的手段，始得徵收。故此

一徵收手段之規定，自與必要性原則無違。況以系爭規定立法目的「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，併兼顧加強都市運輸效能及實現都市計畫」可知，倘認系爭規定允許「協議不成，依法報請徵收」非屬必要手段，而認協議不成後，亦不得以徵收之國家強制力取得土地，無異於協議不成後即放棄開發，實有本末倒置之嫌。綜上所述，系爭規定採取「依法報請徵收」，考量現實規劃之可行性及徵收之最終手段性，自與必要性原則無違。

(四) 關於狹義比例性的問題：依系爭規定採取之方法所造成之損害(私益)，與所欲達成之目的(公益)兩相權衡，並非顯失均衡

依狹義比例原則審查，係就規範層次而言，即「開發所欲達成之公益」與「私人土地所有權被剝奪之私益」兩者相互權衡，是否有顯失均衡之情形。從整體都市發展與土地資源利用之角度出發，將毗鄰地區納入開發實存有公共福祉之考量。雖徵收使人民之土地所有權遭受剝奪，顯對個人負擔程度甚大，但依法應予相當補償。且如徵收之公益性未能優於私人財產權之保障，即不容許徵收手段，系爭規定「得依法報請徵收」之規定，並無容許排除此一公益優越性之要求之意旨(已如前述)，判斷後無從導出顯失均衡之情形，自難謂系爭規定違反狹義比例原則。

六、關於個案適用比例原則之問題

本文前已述及，法律是否違反比例原則之判斷，與個案操作是否違反比例原則之問題，應分別看待，不可混淆，尤不可僅以個案操作違反比例原則而逕任法律違反比例原則。

原因案件之個案正當性究應如何理解？聲請人所有之 3

筆住宅用地(即毗鄰地)，係與臺北市政府簽訂土地開發契約書後，臺北市政府因毗鄰地地主全數同意參加開發而為整體規劃。就正當性而言，該聯合開發案係與交通事業(大眾捷運系統新店線萬隆站部分)一併規劃，進而後續之發包施工，實際均係以作為捷運之使用，而屬廣義之交通事業。換言之，原因案件之個案正當性，乃於都市計畫階段，聲請人要求將毗鄰地區納入一併開發時存立。

而於適合性方面，將聲請人所有之毗鄰地區，於協議不成後依法報請徵收，是否有助於該交通事業完成？前已述及，該開發案屬廣義交通事業。依臺北高等行政法院判決所示，聲請人所有之3筆住宅用地(即毗鄰地)，經都市計畫委員會決議以聯合開發方式將「交6」「交7」交通用地與住宅區毗鄰地一併興建，係依都市計畫規定及大眾捷運系統新店線萬隆站聯合開發計畫圖書規定，且採共構型式設計，整體開發，結構一體，必須使用全部之基地範圍而無法分割。臺北市政府捷運局於本院說明會表示，因毗鄰地地主全數同意參加開發，故就交6、交7出入口與通風口予以整體規劃。換言之，捷運站體設施已於聯合開發時納入毗鄰地區土地為整體規劃，自無法分離於交通事業。如未納入毗鄰地區土地，將使原先設計規劃面臨調整更動，涉及該交通事業站體結構安全性、出入動線等問題。是以，就手段適合性而言，徵收聲請人所有之毗鄰地區，應有助於交通事業之完成。

至關於個案之必要性，則應探求「以徵收手段取得開發用地之範圍」是否符合必要性。前已述及，系爭規定規範本身即蘊含要求行政機關選擇對人民權益侵害最少之意義。依內政部於本院說明會表示，如採取市地重劃或區段徵收，事實上較不可行，理由在於相關所涉面積將會擴大，須協調更

多人來達成市地重劃或區段徵收之目的，如此對捷運場、站之建設是否有必要性，不無疑問。因此，當行政機關選擇以協議價購之方式取得開發土地，本身即含有必要性之判斷。但當協議價購不成，而須採取徵收此一最終手段獲取開發土地，此時報請徵收之範圍自應受土地徵收條例中必要性原則之嚴格檢視，避免行政機關恣意擴張不必要之開發範圍，而有違土地徵收之必要性原則。縱原因案件存有捷運站體因納入毗鄰地區土地而為一整體規劃之情形，然報請徵收之範圍是否對於交通事業確有必要性存在，實際使用情形與變更設計之可能性等，均可能影響徵收該毗鄰地區土地之必要性。是以，個案徵收範圍之必要性，實為本案之重要爭執，行政機關與法院自應就此為詳細說明，以符徵收之必要性要求。

以狹義比例原則檢驗個案可知，建設都會區大眾捷運系統具有加強都市運輸效能，改善生活環境等目的，對於都市發展具有舉足輕重之地位。況透過不特定多數人利用該大眾捷運系統，亦對公共利益存有影響。雖徵收聲請人所有之毗鄰地區土地，使其所有權遭受剝奪，惟該徵收仍應補償被徵收人之損失，權衡公共利益與私益後，兩者並無顯失均衡之處。

七、多數意見認系爭規定違反比例原則之理由論證矛盾，且於法律違憲審查之過程，將非屬比例原則應考量之因素納入，倒果為因，致比例原則之操作悖離正當合理之方法，根本不成違憲之理由。以下即就多數意見論述顯有違誤之處說明

1. 本文前已述及，系爭規定之「依法報請徵收」，係指如需報請徵收時，即應回歸土地徵收條例，依照土地徵收條例所要求之公益性及必要性等徵收合法要件判斷徵收之範

圍。解釋理由書第二段指出「準此，其徵收除應為興辦該第三條所規定之事業外，其徵收土地之範圍，並應確為興辦該事業所必須。大眾捷運系統屬徵收條例第三條第二款所規定之交通事業，其所得徵收土地之範圍，應為捷運交通事業所必須之土地。」卻又稱「依系爭規定一所得報請徵收作為開發用地之毗鄰地區土地……，此等徵收土地之範圍，難謂全為捷運交通事業所必須……。」明顯存有矛盾。簡言之，報請徵收之範圍倘本應回歸土地徵收條例，如果符合土地徵收條例所要求之公益性及必要性，又怎麼會得出「此等徵收土地之範圍，難謂全為捷運交通事業所必須」之結論？何況，行政及司法實務並非如此適用系爭規定，已如前述。多數意見顯有論證之矛盾，無異是為了宣告違憲而誤擴大系爭規定內容，將本不屬於系爭規定內容之事項納入，作為違憲宣告之客體而已。

2. 再者，解釋理由書第二段亦認為「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。」卻又矛盾地得出「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」的結論，再次突顯多數意見混淆了「依法報請徵收」的涵義。多數意見既無法大膽地認為系爭規定本身就取代了土地徵收條例對於公益性及必要性之要求（這樣的認定也幾乎不可能，理由在於超脫了立法者的意旨，系爭規定充其量只是銜接土地徵收條例的規定，而非僅依系爭規定就可報請徵收土地毫無限制。），卻又想把系爭規定本身就不具備的規範功能強加於其上，然後勉強地得出「報請徵收土地之範圍，非交通事業所必須之土地」，不僅取代法院跨進個

案徵收判斷，亦不免流於以自我想像設定違憲結論才拼湊理由之形式。

3. 從而，在欲先得出違憲結論的前提下，多數意見對於比例原則之操作難核實地面對根本性的問題，而須以其它不相干的論述支撐違憲理由。解釋理由書第三段首先提及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、促進地區發展並利大眾捷運系統建設經費之取得，固有其公益上之目的，即肯定立法目的具正當性。惟後續卻以「然國家為利用土地資源、促進地區發展並利建設經費之取得等目的，依法報請徵收交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地（下簡稱非交通事業所必須之土地），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。」開展比例原則之審查。本文前亦述及，比例原則各該子原則有其穩定慣用的判斷標準及內涵，多數意見導入這部分之論述明顯與比例原則無關，除無助於比例原則之判斷，反而模糊了問題的焦點。
4. 況且多數意見以前開所述之立法目的（即土地資源利用、促進地區發展並利建設經費之取得等目的）認「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。」進而判斷不符最小侵害之方式而違反必要性原則。然本文於比例原則之操作部分業已說明，比例原則除具有憲法層次的效力，法律的制定、解釋或適用等亦有比例原則的適用。本文認為縱依多數意見的理解，徵收

已是最終選擇手段，在此之前自應採取最小侵害之方式自不待言，多數意見據以作為論述之理由，正應是依比例原則解釋、適用系爭規定的結果。但這是個案上適用比例原則之問題。系爭規定並未排除個案適用比例原則，反而在「依法報請徵收」時，固應適用土地徵收條例有關規定，而來強調個案應適用比例原則，何以能因而作為違憲之理由，豈不倒果為因？多數意見竟未意識到此點，反而得出違憲之結論，本文實難認同，令人回想，論者有針對「先有結論，再找理由」之詬病。