

# 釋憲聲請書

聲 請 人 台灣自來水股份有限公司

法定代理人 阮 剛 猛 住同上

代 理 人 吳榮昌律師

茲依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款及第 8 條第 1 項之規定，聲請解釋憲法，並將有關事項敘明如下：

## 壹、聲請解釋憲法之目的

為就確定終局判決適用之法律及命令發生牴觸憲法之疑義，致人民於憲法上所保障之權利遭受不法侵害，質言之，本件聲請解釋之目的，係就內政部於 91 年 4 月 17 日公佈之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款，有違反法律保留原則之情事，致聲請人需負擔「擴大大里（草湖地區）區段徵收案」之區段徵收範圍內新設自來水管線工程費用二分之一即新台幣（下同）7,523,888 元，該規定有牴觸憲法第 15 條、第 23 條之疑義，並涉及憲法第 172 條「命令與憲法或法律牴觸者無效」之規定，聲請人因此提出本件聲請解釋。

## 貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、緣台中市政府(當時為合併前之台中縣政府)於民國 89 年 10 月間報內政部奉准實施「擴大大里(草湖地區)都市計畫」之區段徵收案(下稱系爭區段徵收案)，並於 90 年 2 月 27 日與訴外人得盈開發有限公司(下稱得盈公司)訂定委託服務契約，同年 8 月開工，於 92 年間辦竣結算，台中市政府業於 93 年 6 月 14 日支付全部自來水管線工程費用共計 15,047,777 元予得盈公司。台中市政府主張依內政部於 91 年 4 月 17 日發布之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款規定，就區段徵收範圍內新設自來水管線之工程費用，由需用土地人與管線事業機關(構)即聲請人各負擔二分之一，於 93 年 5 月 3 日發函催告聲請人撥付該費用之二分之一即 7,523,888 元。惟聲請人認為系爭區段徵收案係於 89 年間開始進行，而該規定係於 91 年 4 月 17 日始公布施行，依法不溯及既往原則，本件應無該規定之適用；且該規定之性質屬於行政命令，並非法律，卻涉及人民財產權，對自來水管線事業機關財產權增加母法即土地徵收條例所無之限制，非僅就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，與憲法第 23 條法律保留原則以及第 15 條保障人民財產權之意旨不符，應不予適用，故聲請人拒絕給付。台中市政府遂向台灣台中地方法院提起請求返

還不當得利之訴，經台灣台中地方法院以 99 年度重訴字第 196 號民事判決駁回台中市政府之訴；嗣台中市政府向台灣高等法院台中分院提起上訴，經台灣高等法院台中分院以 100 年度重上字第 90 號民事判決，判決聲請人應給付台中市政府 7,523,888 元；聲請人不服乃向最高法院提起上訴，經最高法院以 102 年度台上字第 1162 號民事判決駁回聲請人之上訴，理由略以：「…被上訴人依當時有效之土地徵收條例施行細則第五十二條第一項第八款之規定，請求上訴人給付該自來水管線費用二分之一，於法並無不合。」（見最高法院 102 年度台上字第 1162 號民事判決第 5 頁第 17 至 19 行）云云（證物一）。

二、按司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定：

「人民、法人或政黨於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法。」查聲請人與台中市政府間之請求返還不當得利事件，涉及人民之憲法上所保障之財產權，業經最高法院 102 年度台上字第 1162 號判決駁回上訴而確定，上開最高法院判決直接適用內政部於 91 年 4 月 17 日公佈之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款（見最高法院 102 年度台上字第 1162 號民事判決第 5 頁第 17

至 19 行)，聲請人已依法定程序窮盡審級救濟途徑，今以最高法院 102 年度台上字第 1162 號判決為確定終局判決，就其所適用之上開內政部於 91 年 4 月 17 日公佈之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款之合憲性聲請解釋。為此，爰依司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款之規定，聲請解釋憲法。

### 參、聲請解釋憲法的理由及聲請人對本案所主張的立場與見解

本件確定終局判決所適用之內政部於 91 年 4 月 17 日公佈之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款，有下列牴觸憲法之情形：

#### 一、內政部於 91 年 4 月 17 日公佈之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款違反法律保留原則：

- (一)按憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」、第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」，又「左列事項應以法律定之：…②關於人民之權利、義務者。」、「應以法律規定之事項，不得以命令定之。」中央法規標準法第 5、6 條定有明文。經查，土地徵收條例施行細則在性質上係屬由行政機關內政部

發佈之行政命令，並非法律，惟內政部於 91 年 4 月 17 日公佈之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款，無法律授權卻擅自課與管線事業機關需負擔新設自來水管線之一半工程費用之責任，明顯侵害人民之財產權。換言之，土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款在未經法律授權下，擅自課與管線事業機關需負擔新設自來水管線之一半工程費用，違反憲法第 15 條及中央法規標準法第 5、6 條規定，應屬無效，從而，台中市政府以內政部於 91 年 4 月 17 日公佈之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款規定請求聲請人負擔新設自來水管線之一半工程費用，應無理由。

(二)次按憲法上之法律保留原則乃現代法治國原則之具體表現，不僅規範國家與人民之關係，亦涉及行政、立法兩權之權限分配。給付行政措施如未限制人民之自由權利，固尚難謂與憲法第 23 條規定之限制人民基本權利之法律保留原則有違，惟如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項者，原則上仍應有法律或法律明確之授權為依據，主管機關始得據以訂定法規命令，亦即以法律授權主管機關發布命令為補充規定者，內容須符合立法意旨，且不得逾越母法規定之範圍，司法院大法官會議解釋第 443 號、第 612 號解釋文意旨可資參照。

(三)查 91 年 4 月 17 日公佈之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款係依土地徵收條例第 62 條概括授權訂定，惟概括授權所訂定之命令需符合立法意旨且未逾越母法所規定之限度，及祇能就執行母法有關之細節性及技術性事項加以規定，司法院大法官釋字第 394 號解釋理由書、釋字第 538 號、第 606 號、第 612 號解釋文意旨參照。惟 91 年 4 月 17 日公佈之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款，就區段徵收區域內新設自來水管線工程費用劃定應由何人負擔，涉及人民之財產權，對自來水管線事業機關財產權增加母法即土地徵收條例所無之限制，且非僅就執行土地徵收條例有關之細節性及技術性事項加以規定，與前揭司法院大法官解釋第 394 號、第 538 號、第 606 號、第 612 號、憲法第 23 條法律保留原則以及第 15 條保障人民財產權之意旨不符，應不予適用。是以上開施行細則第 52 條第 1 項第 8 款規定已違反法律保留原則。

二、關於政府辦理「區段徵收」土地開發案件，有關經費籌措事宜，平均地權條例第 55-2 條，平均地權條例施行細則第 78-1 條；及土地徵收條例第 1 條、第 44 條，土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 5 款（95 年 12 月 08 日修正），業有明確規範，不須適用 91 年 4 月 17 日公

佈之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款，茲說明如下：

- (一)按平均地權條例第 55-2 條及平均地權條例施行細則 78-1 條分別規定：「 I . 區段徵收範圍內之土地，經規劃整理後，其處理方式如左：①抵價地發交原土地所有權人領回。②道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所、國民學校等公共設施用地無償登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有。③前款以外之公共設施用地，得由主管機關依財務計畫需要，於徵收計畫書載明有償或無償撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用。④國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地讓售需地機關。⑤其餘可供建築土地，得予標售、標租或設定地上權。 II . 前項第二款以外之公共設施用地，如該事業得許民營者，其用地應依前項第五款之規定辦理。 III . 依第一項第三款至第五款撥用或讓售地價及標售底價，以開發總費用為基準，按其土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展等條件之優劣估定之。」、「 I 本條例第五十五條之二之用詞涵義如左：…③開發總費用：指徵收私有地之現金補償地價、有償撥用公有地地價、無償撥用公有出租耕地補償承租人地價、公共設施費用及貸款利息等項之

支出總額扣除原土地所有權人優先買回土地地價收入之餘額。Ⅱ. 前項第二款所稱工程費用，包括道路、橋樑、溝渠、地下管道、鄰里公園、廣場、綠地等公共設施之規劃設計費、施工費、材料費、工程管理費及整地費。」；次按「…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。」、「Ⅰ. 區段徵收範圍內土地，經規劃整理後，除依前條規定配回原管理機關外，其處理方式如下：①抵價地發交被徵收土地所有權人領回。其應領回抵價地之面積，由該管直轄市或縣（市）主管機關按其應領地價補償費與區段徵收補償地價總額之比率計算其應領之權利價值，並以實際領回抵價地之單位地價折算之。②道路、溝渠、公園、綠地、兒童遊樂場、廣場、停車場、體育場所及國民學校用地，無償登記為當地直轄市有、縣（市）有或鄉（鎮、市）有。③前款以外之公共設施用地，得由主管機關依財務計畫需要，於徵收計畫書載明有償或無償撥供需地機關或讓售供公營事業機構使用。④國民住宅用地、安置原住戶或經行政院專案核准所需土地得以讓售。⑤其餘可供建築土地，得予標售、標租或設定地上權。Ⅱ. 依前項第一款規定領回面積不足最小建築單位面積者，應於規定期間內提出申請合併，未於規定期間內申請者，該管直轄市或



縣（市）主管機關應於規定期間屆滿之日起三十日內，按原徵收地價補償費發給現金補償。Ⅲ. 第一項第二款以外之公共設施用地，如該事業得許民營者，其用地應依第一項第五款之規定辦理。Ⅳ. 依第一項第三款至第五款撥用或讓售地價及標售底價，以開發總費用為基準，按其土地之位置、地勢、交通、道路寬度、公共設施及預期發展等條件之優劣估定之。」、「區段徵收範圍內必要之管線工程所需工程費用或遷移費用，由需用土地人與管線事業機關（構）依下列分擔原則辦理：…⑤新設自來水管線之工程費用，由需用土地人全數負擔。」。由以上知悉：土地徵收條例第 1 條第 2 項、第 44 條、土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 5 款（95 年 12 月 08 日修正）等，分別定有明文。

（二）是從上開規定可知，「區段徵收」土地開發案件為自償性開發案件，所需開發費用應計列開發成本（其並未要求自來水事業單位需負擔區內自來水設施費用），且平均地權條例施行細則 78-1 條亦將「地下管道」列入由需用土地人負擔（或土地所有權人應共同負擔）之工程費用中，而自來水設施大多埋設於地底下，亦即為屬「地下管道」，故其所需費用自應由需用土地人負擔或土地所有權人負擔。

(三) 另與「區段徵收」屬同類自償性土地開發案件之「市地重劃」，其相關法規如平均地權條例第 60 條及平均地權條例施行細則第 82 條第 1 項第 3 款、第 82-1 條第 1 項第 5 款（95 年 10 月 25 日修正）等，亦相類分別規定：「依本條例規定實施市地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、兒童遊樂場、鄰里公園、廣場、綠地、國民小學、國民中學、停車場、零售市場等十項用地，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。其經限期繳納而逾期不繳納者，得移送法院強制執行。」、「本條例第六十條之用詞涵義如左：…③工程費用，指道路、橋樑、溝渠、地下管道、鄰里公園、廣場、綠地等公共設施之規劃設計費、施工費、整地費、材料費及工程管理費。」、「直轄市或縣（市）主管機關辦理重劃區之電力、電信、自來水管線工程所需工程費用或遷移費用，除法規另有規定，從其規定外，由參加重劃土地所有權人與管線事業機關（構）依下列分擔原則辦理：…五、新設自來水管線之工程費用，由參加重

劃土地所有權人全部負擔。」

- (三)再者，由法理面觀之，「區段徵收」(或「市地重劃」)土地開發案件係屬自償性開發案件，聲請人並非土地所有權人，故要求由聲請人負擔本件中新設自來管線費用，於理不合。再者，土地開發後，土地價值勢必大幅增加，其所增加之價值是由土地所有權人及開發用人享有，是基於平均地權條例漲價歸公及受益者付費之精神，新設自來水管線費用自應由開發單位列入開發成本中，始屬合理。
- (四)因區段徵收(或市地重劃)自來水管線工程經費分攤多有疑義，台中市政府即曾以94年05月02日府地劃字第09400740801號函(證物二)請內政部中部辦公室釋疑，內政部曾以94年8月23日內授中辦地字第0940725592號函(證物三)報行政院裁決，案經交經建會協調後，行政院以94年11月3日院臺建字第0940050478號函(證物四)函覆內政部：『…市地重劃範圍內自來水管線及相關設施經費，應基於「受益者付費」之精神，由參與重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔；…但如區外管線…成本過高者，…由自來水事業單位專案協調，洽請開發單位酌予分攤；~~至對~~於…目前台中市、台北縣等多處市地重劃或區段徵收

案，已因前揭施行細則窒礙難行，而多所延宕，爰本案現階段除依結論（亦即由參與重劃土地所有權人按其土地受益比例共同負擔）辦理外，並請內政部修正平均地權條例等相關施行細則，長期性而言，應提昇至法律位階規範。」等語[註：依該項裁定，其應適用於本案「擴大大里（草湖地區）都市計畫」區段徵收案自來水管線工程經費分攤]。內政部亦以 95 年 1 月 18 日內授中辦地字第 0950040742 號函（證物五）達臺北市政府、高雄市政府及台灣省各縣（市）政府等，請各級政府查照並轉行所屬機關照辦有案。

- (五)基於上情，95 年 12 月 8 日修正之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 5 款及 95 年 10 月 25 日修正平均地權條例施行細則第 82-1 條第 1 項第 5 款，即依上開平均地權條例第 55-2 條、第 60 條，平均地權條例施行細則第 78-1 條、第 82 條第 1 項第 3 款、土地徵收條例第 1 條第 2 項、第 44 條規定內容及行政院函示意見，加以分別修正為：「區段徵收範圍內必要之管線工程所需工程費用或遷移費用，由需用土地人與管線事業機關（構）依下列分擔原則辦理：…⑤新設自來水管線之工程費用，由需用土地人全數負擔。」及「直轄市或縣（市）主管機關辦理重劃區之電力、電信、自來水管線工程所

需工程費用或遷移費用，除法規另有規定，從其規定外，由參加重劃土地所有權人與管線事業機關（構）依下列分擔原則辦理：…⑤新設自來水管線之工程費用，由參加重劃土地所有權人全部負擔。」。

(六) 依據臺中縣政府 89 年 9 月所訂「臺中縣擴大大里（草湖地區）區段徵收計畫書」（證物六）第拾陸、財務計畫一章，其（三）即已載明：「開發後出售之土地價款收入，除抵付開發成本外，全部撥充平均地權基金。…」（註：該財務計畫內容並未有要求其他單位分擔經費之情事）；又依據臺中縣政府（地政處）97 年 12 月 1 日奉批簽陳（證物七）知悉：其區段徵收抵費地拍賣所得，扣除開發費用後尚賺取龐大節餘經費約 3 億餘元。由該二證物亦可佐證臺中縣擴大大里（草湖地區）區段徵收係為自償性土地開發案件。

三、綜上開陳述，內政部於 91 年 4 月 17 日公佈且經確定判決爰引為判決依據之土地徵收條例施行細則第 52 條第 1 項第 8 款無法律授權卻擅自課予聲請人須負擔「擴大大里（草湖地區）區段徵收案」之區段徵收範圍內新設自來水管線工程費用二分之一，對人民之財產增加法律所無之限制，違反憲法第 23 條法律保留原則，且侵害憲法第 15 條所保障之人民的財產權。為此，爰依司法

院大法官審理案件法第5條第1項第2款聲請解釋，並請宣告內政部於91年4月17日公佈之土地徵收條例施行細則第52條第1項第8款違憲，且依憲法第172條之規定應為無效，以維法制。

#### 肆、言詞辯論及其代理

聲請人依司法院大法官審理案件法第十三條第一項之規定，聲請鈞院於必要時就本件聲請進行言詞辯論，並惠予許可聲請代理人出席辯論。

#### 伍、關係文件之名稱及件數

- 一、台灣台中地方法院99年度重訴字第196號民事判決、台灣高等法院台中分院100年度重上字第90號民事判決、最高法院102年度台上字第1162號之民事判決影本各一份。
- 二、台中市政府94年05月02日府地劃字第09400740801號函影本一份。
- 三、內政部94年8月23日內授中辦地字第0940725592號函等函影印本一份。
- 四、行政院94年11月3日院臺建字第0940050478號函影本一份。
- 五、內政部95年1月18日內授中辦地字第0950040742號函等影本一份。

六、臺中縣政府所編訂「臺中縣擴大大里（草湖地區）區段  
徵收計畫書」影印本一份。

七、臺中縣政府 1 日奉批簽陳影印本  
一份。

謹 致  
司法院 公鑒  
中 華 民 國  
具 狀 人



月 6 日  
(蓋章)  
(蓋章)  
(蓋章)

代理人 吳榮昌律師