

林○○聲請書

為行政院（即現行最高行政院）八十七年度判字第三三五號確定判決所適用之平均地權條例第十一條第一項下半段及第二項，有牴觸憲法第十五條人民財產權保障原則，茲依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及同法第八條第一項規定，聲請解釋憲法，請依憲法第一百七十一條之規定，宣告行政院八十七年度判字第三三五號確定判決暨平均地權條例第十一條第一項下半段及第二項之強制規定均牴觸憲法而無效。

壹、聲請解釋憲法之目的

聲請人持有之部分出租耕地於八十六年間被政府徵收興築堤防，政府不發放全額地價補償給聲請人，卻強行將聲請人應得之地價補償中扣除三分之一給承租人，有悖平均地權條例第十一條第一項下半段之規定，聲請人遂提訴願，經訴願機關以程序駁回，乃提再訴願後，內政部以「被徵收之土地免徵其土地增值稅，其稅額為零」為由，而駁回再訴願，聲請人不服乃提行政訴訟，復遭駁回，其適用之平均地權條例第十一條第一項下半段：「依法徵收之土地為出租耕地時……應由土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之三分之一，補償耕地承租人」，與同條第二項：「前項補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。」等強制規定，視出租人之財產係與承租人共有，以公權力干預私權關係，對出租人無理需索，予取予求，又曲解平均地權條例第四十二條第一項：「被徵收之土地，免徵其土地增值稅」之立法意旨，有法可循，竟不依法行政，無理以增值稅為零，擅自聲請人所得地價補償金額強行扣除三分之一給耕地承租人，不法侵害聲請人憲法第十五條所保障之權利，爰此聲請解釋憲法，期以憲法保障耕地所有權人之財產。

貳、疑義或爭議之性質及涉及之憲法條文

一、按平均地權條例第十一條第一項下半段規定：「依法徵收之土地為出租耕地時……應由土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之三分之一，補償耕地承租人」，這個補償之規定，是以犧牲土地所有權人，來滿足對處於經濟「弱者」的承租人之「扶助」，因而，是課予被徵收者的「雙重負擔」—既已為公益損失土地所有權，再而為承租人損失三分之一補償額—究竟耕地之承租人是皆屬於必須「保護扶助」之「弱者」？以及這種「必須扶助」性，是否「只」需耕地出租人來承擔？公眾(國庫)或其他社會力量即可「袖手旁觀」？該條文於民國六十六年立法時已違憲，也許立法當時有其時代背景或出於草率，但經過二、三十年社會變遷，已不合時宜，已成為強劫分贓條款，足以侵害出租人耕地所有權於憲法第十五條所保障之財產權，茲依憲法第一百七十一條第一項之規定，應為無效。

二、況查平均地權條例第十一條第二項強制規定：「補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。」按憲法第十五條明定人民之私有財產權應予保障，固政府因需要自可辦理徵收人民之合法財產土地，但應限於合理補償，不得對人民無理需索，予取予求，更不得將被徵收土地所有權人應領取之地價補償額中，不經土地所有權人之同意，強行以公權力，由主管機關擅自扣走一部分，如此做，有違民主憲政體制，形同視被徵收土地為出、承租人所共有，或視被徵收地為公有地，嚴重侵害被徵收土地所有權人之財產，斯種未經土地所有權人之同意，強行扣除地價補償費之行為，自屬對土地所有人財產權之侵害，顯然違憲，依憲法第一百

七十一條之規定，平均地權條例第十一條第二項之規定，應屬無效。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

- 一、我國將徵收及其補償要件，委諸立法者，然而，人民受到憲法保障之「平等權」及「財產權」之最高範旨，依然不得忽視。現行補償制度則因土地所有權人有「出租」土地之事實，即須強制性的損失三分之一之「地價補償」，故這個補償之規定，是以犧牲土地所有權人，來滿足承租人的一種錯誤政策，比貪污更可怕，亦是一種惡法，慷他人之慨，已嚴重侵害被徵收土地所有權人之「平等權」與「財產權」，牴觸憲法第十五條之規定。
- 二、我國學者對徵收補償之標準，咸以為應「公平」之補償，而所謂「公平」補償是以補償所有權人之「完全之損失」，見於史尚寬所著「土地法原論」民國六十四年台五版第五三〇頁。政府因公益徵收土地，受損最大者莫非土地所有權人，而非耕地承租人，土地所有權人以被徵收土地所獲得地價補償全額已無法在其他地區購得一半面積之同等利用價值土地，其情何以堪！更何況，以平均地權條例第十一條第一項下半段及第二項之惡法規定強行自土地所有權人所得之地價補償扣走三分之一，無端給予耕地承租人，無異剝削土地所有權人之財產，無非「一隻牛剝兩層皮」，與憲法第十五條之保障人民財產權之規定相牴觸，且依憲法第一百七十一條規定，法律與憲法牴觸者無效。
- 三、法無規定被徵收之出租耕地由土地所有權人以所得地價補償之三分之一補償耕地承租人，按平均地權條例第十一條與第四十二條係各自獨立之條文，風馬牛不相及。平均地權條例第十一條第一項下半段及第二項條文已有違憲之疑如前述，

而同條例第四十二條第一項規定之「被徵收之土地，免徵其土地增值稅」，乃指依同條例第三十七條「土地增值稅以原土地所有權人為納稅義務人」之規定，私有土地被政府徵收移轉時，土地所有權人不必繳增值稅之特別規定，非屬地價範圍，其因政府免徵土地增值稅之稅額部分，理應全歸土地所有權人獲得，無關承租人之補償。有關八十三年二月二日公布修正之平均地權條例第四十二條及第四十二條之一之立法意旨在減輕被徵收土地所有權人之負擔，保障土地所有權人之權益併促進公共建設之推展（如附立法院公報八十三卷第七期），純屬政府對被徵收土地所有權人之一種優惠，全然與補償承租人無關。政府徵收之土地既已免除土地所有權人繳納增值稅之義務，本案因土地被徵收，聲請人依法享有相當於繳納增值稅額之權利，毫與承租人之補償無關。退一步言，所有權移轉所發生之權利與義務，與補償承租人，完全是兩碼事，不能混為一談。行政法院確定判決以免徵土地增值稅，既無繳交土地增值稅自無主張扣除為由，駁回原告之訴，已逾越法律範疇，不無違背「平均地權條例第四十二條」之立法本旨，其判決難謂適法合憲。

肆、關係文件之名稱及件數

- 一、行政法院八十七年度判字第三三五號判決書影本一份。
- 二、立法院公報影本一份。

此 致

司 法 院 公 鑒

具狀人 林 ○ ○

中 華 民 國 九 十 年 十 一 月 三 日

（附件一）

原告 林 ○ ○ 住 (略)

被告 嘉義縣政府

上當事人間因徵收補償事件，原告不服內政部中華民國八十六年十月二十九日台八六內訴字第八六○四五九○號再訴願決定，提起行政訴訟。本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

事 實

緣原告與他人共有坐落嘉義縣新港鄉 段 地號土地，經被告以民國八十六年五月八日府地權字第○五四九二七號公告徵收作為朴子溪溪北堤防工程用地，被告並以八十六年六月十三日府地權字第○七一七六二號函通知原告領取地價補償費，原告對被告代扣其應補償耕地承租人之補償金額不服，認為平均地權條例第四十二條第一項之規定：「被徵收之土地，免徵其土地增值稅。」係土地所有權人依法享有之權利，與承租人之補償無關，被告未扣除其享有之免徵土地增值稅之金額，逕以其所得補償地價之三分之一核計扣交給承租人，致使其遭受四一、四○六元之損失為由提起訴願，要求發還該溢扣之地價補償，並應自八十六年六月二十三日起至發還日止按年率百分之五付息，經訴願決定以上開函係通知之性質，並非行政處分，從程序駁回，原告復提起再訴願，經再訴願決定以實體駁回，原告仍未甘服，遂提起行政訴訟，茲摘敘兩造訴辯意旨如次：

原告起訴意旨略以：

壹、程序方面：按徵收土地與補償地價均為行政處分，惟其處分之機關常非同一而已，本案原告持分之部分土地，被告以八十六、五、八、八六府地權字第○五四九二七號函公告徵收並附「徵收土地各項補償費明細表」載明地價補償額為新台幣（下同）二三四、

八一〇元，被告旋於八十六年六月十三日以八六府地權字第〇七一七六二號函指定八十六年六月二十三日發放地價補償費並副本抄至大林地政事務所、新港鄉公所、台灣土地銀行嘉義分行、水利局第五工程處等單位，豈料該函所附之「徵收土地各項補償費明細表」卻強行列載：依法代扣地價補償承租人七八、二七〇元，因之，本案被告本於行政職權就地價補償事件濫權從原告應得之地價補償費強行扣掉七八、二七〇元，損害原告之權益，被告斯種單方行政行為足以發生法律上具體效果，難謂非行政處分，自有訴願法第一條及行政訴訟法第一條之適用。

貳、實體方面：

- 一、查臺灣省政府（需地機關）因興築朴子溪溪北堤防，徵收嘉義縣新港鄉 段 號土地原告持分面積內〇・〇三三五四四三〇三公頃（即三三五・四四三〇三平方公尺），由被告承辦核計土地地價補償，經被告核計原告之地價補償額為新台幣（下同）二三四、八一〇元加四成獎勵金九三、九二四元，共計三二八、七三四元並已公告有案，惟原告八十六年六月十六日接獲之原處分書及附件「徵收土地各項補償費明細表」卻列載「依法代扣地價補償承租人七八、二七〇元」，自有代扣超額四一、四〇六元之嫌，該溢扣部分即應發還給原告，以免原告權益遭受無謂損失。
- 二、按徵收之土地為出租耕地時，土地所有權人補償耕地承租人之額度，於平均地權條例第十一條第一項末段定有明文，又在同條例第三十七條規定：「土地增值稅以原土地所有權人為納稅義務人。」同條例第四十二條第一項又規定：「被徵收之土地，免徵其土地增值稅。」，乃指私有土地被政府徵收移轉時，土地所有權人不必繳增值稅之特別規定，至於八十三年二月二日公布修正之平均地權條例第四十二條及第四十二條

之一之立法意旨在保障土地所有權人之權益並促進公共建設之推展，屬政府對被徵收土地所有權人之一種優惠，全然與補償承租人無關。進一步言，所有權移轉所發生之權利義務，與補償承租人之額度，完全是兩回事，不能混為一談。

三、出租耕地被徵收時對承租人之補償，在平均地權條例第十一條明定：「……由土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之三分之一，補償耕地承租人。」其立法意旨在嘉惠土地所有權人彌補其損失，不表示增值稅額為零。被告逕以原告所得補償地價之 $1/3$ 代扣給承租人，有違該規定，亦悖中央法規標準法第五條第二款之規定，顯然違誤不當。

四、茲依平均地權條例第十一條第一項末段之規定計算補償承租人之金額如下：1、原告所得補償地價：二三四、八一〇元。2、土地增值稅：一二四、二一八元。a、面積：三三五·四四三〇三平方公尺。b、前次於民國六十九年三月移轉之地價：每平方公尺三十一元。c、物價指數：一七八·一。d、八十五年公告現值：每平方公尺七〇〇元。以上資料如檢附之地價證明書，因此計算土地增值稅如下：(1)、 $(700 \times 335.44303) - (31 \times 1.781 \times 335.44303) = 234,810 - 18,520 = 216,290$ 元（土地漲價總數）。(2)、 $216,290 \times 0.6$ （稅率）= 129,774 元。(3)、 $18,520 \times 0.3 = 5,556$ 元（累進差額）。(4)、 $129,774 - 5,556 = 124,218$ 元（土地增值稅）。3、補償耕地承租人之金額：三六、八六四元， $(234,810 - 124,218) \times 3 = 36,864$ 元。

五、如前第四項所計算，本案依法補償耕地承租人之金額為三六、八六四元，被告卻從原告所得地價補償扣掉三分之一，即扣了七八、二七〇元，顯然溢扣四一、四〇六元，該溢扣之地

價補償應即予發還給原告，以維原告之權益，並符法制。請撤銷原處分及一再訴願決定等語。

被告答辯意旨略以：

查原告所有坐落於新港鄉 段 地號土地，為溪北堤防工程用地，被徵收面積為○·一三七八公頃，原告持分為八二一六之二○○○，經本府公告期滿確定在案，於八十六、六、十三以八六府地權字第○七一七六二號函併徵收補償費各項明細表通知被徵收所有權人領取補償費。原告之地價補償費經本府核算結果一地價部分為二三四、八一○元、四成獎勵金為九三、九二四元。並經新港鄉公所八十六、五、二十一嘉新鄉民字第八六○○四五八九號函示上開土地為出租耕地，本府即將地價補償扣除 $1/3$ 補償承租人。按平均地權條例第十一條規定：「依法徵收或照價收買之土地為出租耕地時，除由政府補償承租人……並應由土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之三分之一，補償耕地承租人。前項補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償費或依法提存時，代為扣交。」又依同條例第四十二條第一項規定：「被徵收之土地，免徵其土地增值稅。」及依據內政部八十三、七、二十五台（八三）內字第八三○九三○一號函說明二釋示略以「依平均地權條例第十一條第一項規定扣除之土地增值稅，以被徵收或照價收買土地實際應繳之土地增值稅為準。」而被徵收之土地即已免徵土地增值稅，所有權人實際上並無繳納土地增值稅。是以依法徵收之土地為出租耕地時，應由土地所有權人以所得之補償地價之三分之一補償承租人，揆諸首揭規定，本府以原告所得之地價補償扣除三分之一補償承租人，依法並無不符。原告之訴無理由，請予駁回等語。

理 由

按平均地權條例第十一條第一、二項規定：「依法徵收……之土地為出租耕地時，……並應由土地所有權人，以所得之補償地價，扣除土地

增值稅後餘額之三分之一，補償耕地承租人。」「前項補償承租人之地價，應由主管機關於發放補償或依法提存時，代為扣交。」又同條例第四十二條第一項規定：「被徵收之土地，免徵其土地增值稅。」本件原告與他人共有坐落嘉義縣新港鄉 段 地號土地，經被告八十六年五月八日公告徵收，因系爭土地為出租耕地，被告須依首揭條例第十一條第一、二項之規定以原告所得之補償地價，扣除土地增值稅後餘額之三分之一，補償耕地承租人，惟因被徵收之土地依首揭條例第四十二條第一項規定已免徵土地增值稅，則原告實際並無繳交土地增值稅，被告乃代為扣除原告所得補償地價之三分之一，補償耕地承租人，並以八十六年六月十三日八六府地權字第○七一七六二號函通知原告領取其餘額二五〇、四六四元，核與首揭條例規定並無不合。原告仍執詞主張被告應扣除其享有之免徵土地增值稅之金額，再以餘額之三分之一核計扣交給承租人，惟查平均地權條例第十一條第一項之規定在兼顧土地所有權人與耕地承租人之權益，系爭土地因被徵收而免徵土地增值稅，原告即無繳交土地增值稅之事實，自無主張扣除之理。原處分並無違誤，訴願決定以被告上開函並非行政處分，從程序駁回，固有未洽，惟其維持原處分之結果，並無二致，再訴願決定予以駁回，亦無不當。原告起訴論旨，難認有理由，應予駁回。據上論結，本件原告之訴為無理由，爰依行政訴訟法第二十六條後段，判決如主文。

中 華 民 國 八 十 七 年 二 月 二 十 七 日

（本聲請書其餘附件略）