

釋字第 580 號解釋部分協同及部分不同意見書

林子儀大法官 提出

本號解釋涉及耕地三七五減租條例對出租人耕地利用之若干限制，包括最低租賃期限、收回耕地之法定條件、農地收回自耕之補償等措施，是否侵害出租人受憲法保護之財產權及契約自由之爭議。本院多數意見係在承認系爭規定已限制出租人受憲法保障之財產權的前提下，逐一檢驗系爭規定是否逾越憲法第二十三條比例原則而判定系爭措施是否合於憲法之要求。本席出於對財產權保障的初步反省，對耕地三七五減租條例第十九條第三項之規定合憲與否之心證，與多數意見之結論略有不同，爰提出部分協同及部分不同意見書如下：

一、財產權保障之性質、目的與應有之考量

受憲法第十五條保障之人民財產權，依本院歷來之解釋，乃包括法律制度所承認之各種權利（如所有權、債權、商標權、質權等）與期待利益（註一），其目的與功能係在確保權利或利益之自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力或第三人之侵害（本院釋字第四〇〇號解釋參照）。由強調所謂排除他人對財產權侵害的角度觀之，係將財產權保障的性質與功能，視為一種排除他人（包括個人或集合眾人意志的國家）干涉的防禦權，而司法審查的重點則在防止政治部門對於人民所享之既有財產，造成過度或不公之侵害。惟本席以為，凡在國家承認特定之人對特定的資源享有一定財產權保障的同時，也排擠了其他人對同一種資源享有同樣財產權的可能性。相較於言論自由、信仰自由或其他帶有防禦性格的自由權之保障，這種排擠效應使得財產權保障顯得特殊。略言之，國家保障特定之人享有某種自由權時，通常並不以剝奪或排擠他人不得享有同樣自由權為前提。反之，保障特定之人對特定資源享有一定之財產權，卻要建立在限制他人不能

享有該財產權的基礎之上。故而，財產權有效的保障，絕非單憑建立財產制度後，國家中立地袖手旁觀即可達成，而必須仰賴國家對他人的積極限制。是以國家對任何財產權的確認，都是一種社會資源的分配。因此，財產權實係國家為合理有效分配社會資源所設之一種制度。財產權的內容亦反映國家衡斟當時社會情況，依實際需要對社會資源應如何分配的一種具體決定。

財產權之重要性與保障目的委實無庸再度費詞強調。本院釋字四〇〇號解釋肯認保障財產權能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴，本號解釋多數意見亦認為個人生活資源之自由支配乃係基於個人人格發展之自由，本席均表認同。即使不高談闊論享有財產對於人性尊嚴、人格發展、自我實現或促進民主的意義，僅從最常識、最實際層面而論，完全失卻財產將危及個人的生存，對無財產者而言，憲法任何其他權利之保障也僅為空言奢談。既然財產對人的生存、自我發展與維繫民主是如此至關重要，社會每一成員即應能擁有其自我發展所必須的基本財產（註二）。這樣的關懷，乃分配社會資源時所應考量之基本的社會正義原則。既然財產權的界定與保障，皆屬於社會資源分配的一環，則國家對財產權之賦予、保障與限制，自須納入社會均富的考慮。依憲法第一百四十二條之規定，國計民生之均足乃國家之任務。是均富既為憲法所設定的國家發展目標，政治部門在分配社會資源及建立與實施財產權制度時，即不能完全悖離該目標的達成。

社會資源分配的具體決定乃是國家的基本任務，其影響層面既深且廣，並關乎每一位社會成員切身的發展與福祉。但無可諱言的是，社會資源要如何分配須考慮衡量眾多複雜且相衝突之因素，可採取之方式不僅有無限可能，尚且難以遽斷個別的決策是否符合國計民生均足的任務，故無論是財產權制度第一次的設定或嗣後的各種變更，不惟須反映時代、切合實際，更須調和各種

經濟利益的衝突，而高度仰賴民主程序作為凝聚共識的決策基礎，類似的決策原則上自應委由具備民主正當性與決策所需之資訊及專業，並對其決策負政治責任之政治部門，予以決斷。

二、司法釋憲者的角色與違憲審查之標準

本案涉及耕地三七五減租條例系爭規定是否侵害耕地出租人受憲法保障之財產權的爭議，本席以為耕地三七五減租條例的諸種措施，乃是政治部門對於社會資源應如何分配所為的政策決定。其立法目的與上開憲法第一百四十二條規定、第一百四十三條所規定：國家對於土地之分配與整理應以扶植自耕農及自行使用土地人為原則；以及第一百五十三條規定改良農民生活之憲法委託相符。而其所採取之手段，雖影響出租人之財產權，但並未涉及人民之政治性基本權利，且規範對象亦非針對政治上之絕對弱勢團體，故於該決策具備民主正當性（註三）的情況下，司法釋憲者對於政治部門所作的政策決定，應予以最大之尊重。我們或許認為政治部門的政策決定並不明智，甚或基於不同的政治哲學或經濟、社會理論提出各種可能更佳方案。政治部門未盡妥適的社會經濟政策選擇，其缺失有時如此顯然，而對司法釋憲者形成一種引誘，欲對之出手干預、矯正。惟從司法釋憲者本身的功能與角色而言，我們不僅缺乏決定政策所需之資訊，亦不具進行社會資源重分配所需具備的專業能力與民主代表性，更不對所作決定負政治責任，是政治部門的決策倘非全然恣意，或明顯與國計民生均足的目標背道而馳，我們實不宜冒然宣告政治部門有關社會資源分配之政策決定違憲，而以自己的判斷替代政治部門政策決定。因此，系爭規定對於耕地出租人財產權之限制，如與達成國計民生之均足或扶植自耕農之目的，不具備合理關連性或純係立法者之恣意，方抵觸憲法第二十三條之比例原則，而違反憲法保障財產權之意旨（註四）。多數意見指摘系爭條例第十九條第

三項規定，在當事人租賃關係消滅之後，另行課與出租人補償承租人之義務，與鼓勵出租人收回自耕之立法目的有所牴觸，並增加出租人不必要之負擔。惟該項規定，係在出租人原係不符法定收回耕地之要件下，另基於農業現代化之目地給予出租人收回耕地之機會，其規定出租人應給予承租人之補償，乃是立法者基於衡平的考量，所為之資源重分配政策決定，縱使立法者所定未盡妥適，惟其並非立法恣意之產物，且與扶植自耕農及促進民生均足之目的間，仍具有合理關連性，尚不構成違憲。至於同條例其他規定所採取之措施，在決策當時的時空背景之下（參酌多數意見之理由書，已闡釋甚詳），其所負擔的社會資源重分配功能與上開扶植自耕農、促進民生均足之國家任務間，亦具合理之關連性。時至今日，其合理關連性猶能維持，故亦尚不構成違憲。惟涉及實踐分配社會財富政策之法律，實施日久之後，如社會財富之分配已生變動，即須檢討有無再行實施之必要，而原採之手段亦須一併適時檢討其合理性，俾於社會變遷之際仍符合憲法第二十三條比例原則最低限度之要求，併此敘明。

註一：參見本院釋字第一〇六號解釋（礦業權）、第二九二號解釋（漁業權）、第三三五號解釋（債權）、第三七〇號解釋（無體財產權）、第四〇〇號解釋（所有權）、第四一四號解釋（營業權）、第五七九號解釋（租賃權）、第二五三號解釋（期待利益）等等。這裡雖例舉數號曾經本院承認受憲法財產權保障之對象，惟上述財產上權利或利益，固均具備經濟價值，甚且係屬受法律保障之權利，但是否即均屬於憲法保障財產權之範圍，則仍容有進一步考慮的空間，惟非此處所欲進一步檢討之爭點。

註二：在這個觀點之下，本席初步認為，所謂「財產權保障的核心範圍」，不應該是以權利的種類或支配財產的權能為考量對象，財產權保障的核心範圍，毋寧係以個人是否獲得發展人格所需的

最低程度的資源為斷。此種主張與生存權保障之主張並非完全重疊。蓋生存權係保障個人生存的最起碼之需求，但其並不一定以保障個人人格的發展為前提，且並非保障個人獲有可以自我決定如何使用、收益或處分之最低程度的資源。

註三：耕地三七五減租條例於民國四十年制定時，確實存有其制定程序之民主正當性是否足夠之疑慮，惟在其歷次修正，尤其是在農業發展條例制定之後，仍然保留相同制度的情況下，本席以為民主正當性的疑慮已隨立法院的代表性獲得充實而冰釋。

註四：社會資源重分配，本即意謂著某些人財產將會減少，以使得另外一些人的財產可以增加。這些決策或許令人覺得不夠中立，或直覺上認定係對於前者的侵害、對於後者的過惠。惟若依本席前述財產權的承認及保護本身，即帶有排除他人享用同一財產權的效果；同時也是一種社會資源分配的決策。由此以觀，所謂資源重分配對財產擁有者的所造成的「侵害」，與承認任何一種財產權對其他人所造成的「侵害」，本質上未必有所不同。惟此亦非表示，因此任何涉及資源重分配的政策措施都不必再考慮正當性的問題，也不是主張既有財產秩序的安定性沒有受保護的價值，毋寧係一方面基於對財產權排他性質的認識，以及社會正義與均富目標的肯認，來考慮重分配的實質正當性；他方面則以強調民主參與程序的健全來顧及財產秩序安定性的要求及分配的合理性。