

釋字第 732 號解釋協同意見書

黃茂榮大法官 提出

關於【捷運設施毗鄰地區土地徵收案】，本院解釋：「中華民國九十年五月三十日修正公布之大眾捷運法（下稱九十年捷運法）第七條第四項規定：「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。」七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法（下稱七十七年捷運法）第七條第三項規定：「聯合開發用地……，得徵收之。」七十九年二月十五日訂定發布之大眾捷運系統土地聯合開發辦法（下稱開發辦法）第九條第一項規定：「聯合開發之用地取得……，得由該主管機關依法報請徵收……。」此等規定，許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收土地徵收條例（下稱徵收條例）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，於此範圍內，不符憲法第二十三條之比例原則，與憲法保障人民財產權及居住自由之意旨有違，應自本解釋公布之日起不予適用。」本席雖敬表贊同，但其解釋內容引起，毗鄰地區土地有可能是交通事業所必須的疑惑，在將來容易埋下似是而非的爭端。爰提出協同意見書，供相關法制將來研討之參考。

一、土地徵收須有法律依據：徵收類型及徵收事由法定原則

土地是人民一生可能擁有之最重要的財產，往往必須積數十年之努力工作，才可能購置。不但是其終可賴以為生活之中心，而且常是想傳諸於後代之生活記憶。後來如果竟被徵收，對於大多數的土地所有權人，可謂是如遭晴天霹靂，

打亂全盤之生活規劃。因為土地徵收之結果剝奪人民對其土地之所有權，且相當全面深入地介入人民自由平等發展自己經濟的機會，故國家要徵收人民之土地，除必須有法律為其依據，且須確實為法律明文規定之目的而為徵收，再者，此目的必須為「增進公共利益所必要」，而不得有假公濟私的情形，更不可如同兒戲，事後竟將徵收所得之土地，轉供原來徵收目的以外之用途。

土地法第二百零九條規定：「政府機關因實施國家經濟政策，得征收私有土地。但應以法律規定者為限。」該條規定在私有土地之徵收上的意義為，政府機關必須為「實施國家經濟政策」之目的，始得為徵收，此屬關於「徵收目的」之限制規定，但該條規定尚非政府機關得直接引用為徵收私有土地之規範基礎，國家為實施經濟政策之需要，而徵收人民之土地，仍須另有法律為其依據¹。

徵收條例第一條第二項規定：「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。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。」此一規定為土地法第二百零九條但書所定之法律的基礎規定，如另有得為土地徵收的法律，該法律之規定內容仍應符合徵收條例關於徵收之目的及範圍、程序、補償標準之基礎規定。亦即，其徵收仍應受徵收條例關於「徵收類型」及「徵收事由」法定之限制。

（一）徵收類型法定

依徵收條例、土地法及其他相關法律規定，關於徵收人民土地之方式可分為：一般徵收、區段徵收、一併徵收、保

¹ 例如，憲法第二十四條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」依該條規定，人民因公務員違法侵害人民之自由或權利，而要向國家請求賠償，必須另有法律為其依據。該條規定並不能引為其請求權之規範基礎。

留徵收²四種徵收類型。為保障人民對於土地之所有權，國家作為徵收權人，僅得依法律之規定，在上開四種「徵收類型」中擇一辦理，此即徵收類型法定³。

九十年捷運法第七條第四項規定：「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，得依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式取得之；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。」簡言之，依上開條文，以「一般徵收」作為取得辦理開發所需土地之手段，已自始被排除於法文之外。至同項後段規定「其依協議價購」辦理者，於協議不成時應如何處理，本席認為，該條項前段既已將協議價購與市地重劃、區段徵收等方式並列供選擇，故當協議價購不成時，自應回到前段規定，採用市地重劃或區段徵收等方式來取得土地，而不應容許主管機關在協議不成後，反而能以一般徵收之手段，強制剝奪人民之土地所有權。換言之，該條項後段有關「經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收」部分所謂之徵收，應係指區段徵收之方式，而非一般徵收方式。現行實務在協議不成後，許主管機關得採用一般徵收之手段，強制徵收人民之土地，有違憲法保障人民財產權及居住自由之意旨。

除在法律規定之形式上、法律之解釋上，所謂協議不成

² 參土地徵收作業手冊，內政部編印，102年12月，頁13-19。所謂一般徵收，係指國家因興辦公益事業之需要，以個別方式徵收私有土地而言；所謂區段徵收，係指政府將依定區域內之私有土地全部予以徵收，依都市計畫或土地使用計畫重新加以規畫、整理、開發後，一部分土地由原土地所有權人按一定比例領回，一部分土地做為公共設施用地或讓售給其他需地機關建設使用，剩餘可建築土地則由政府公開出租，標售以償還開發成本；所謂一併徵收，係指徵收土地時其上改良物一併徵收；所謂保留徵收，係指就舉辦事業將來所需用之土地，在未需用以前，預為呈請核定，公布其徵收之範圍，並禁止妨害徵收之使用。

³ 土地法（100.06.15.修正公布）第一百四十七條：「土地及其改良物，除依本法規定外，不得用任何名目徵收或附加稅款。但因建築道路、堤防、溝渠、或其他土地改良之水陸工程，所需費用，得依法徵收工程受益費。」該條所定「除依本法規定外，不得用任何名目徵收」之意旨即是徵收類型及徵收事由法定。

而得由主管機關依法報請「徵收」，應指區段徵收之方式外；從實質上觀察，區段徵收較諸一般徵收能平等照顧全體土地被徵收所有權人之利益，使在開發範圍內之原土地所有權人，有平等之法律地位；且在區段徵收制度下，原土地所有權人能選擇以抵價地或補償金作為其補償方式，故開發所產生之利益較能與開發所需土地之原所有權人共享。

（二）徵收事由法定

關於徵收事由，首先有土地法第二百零八條規定：「國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定，征收私有土地。但征收之範圍，應以其事業所必需者為限。一、國防設備。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生。六、政府機關地方自治機關及其他公共建築。七、教育學術及慈善事業。八、國營事業。九、其他由政府興辦以公共利益為目的之事業。」後有徵收條例第三條規定：「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：一、國防事業。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生及環境保護事業。六、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。七、教育、學術及文化事業。八、社會福利事業。九、國營事業。十、其他依法得徵收土地之事業。」此為土地徵收應有法定事由之規定，上開規定所定之事業，有為國家機能之維持（國防事業、政府機關、地方自治機關及其他公共建築）、基礎建設（交通事業、水利事業）、公用事業、另有為負面外部性之衡平（公共衛生及環境保護事業）或正面外部性之扶助（教育、學術及文化事業、社會福利事業）等，均具有增進公共利益之意義。

土地法第二百零八條與徵收條例第三條所不同之處在

於：土地法第二百零八條第九款：「其他由政府興辦以公共利益為目的之事業。」雖以概括方式為規範，但該款尚歸納同條項一至八款規定所具備之共同特徵，即要求必須「由政府興辦」且屬「以公共利益為目的之事業」。而徵收條例第三條第十款則以：「其他依法得徵收土地之事業。」依該概括規定，徵收土地得既不限於「由政府興辦」，亦無須屬「以公共利益為目的之事業」，只要屬於「依法得徵收土地之事業」即可。而所謂「依法得徵收土地之事業」，在實務上執行的結果，形成國家攀附該規定，即可不受徵收條例第三條第一款至第九款之限制，動用公權力徵收私人土地，提供給徵收條例第一款至第九款以外之事業。因而衍生出依大眾捷運法第七條第四項規定，政府機關得徵收大眾捷運系統路線、場、站之毗鄰地區的土地辦理開發，且而後不經公開拍賣，將該土地私相授受給私人企業開發的情形。

綜上以觀，本件聲請案即起因於，國家未意識到土地法第二百零九條不得逕為徵收私有土地之規範基礎，而僅依該規定，即認為國家得為「經濟政策之目的」強制徵收人民私有土地，有所謂之「政策性徵收」⁴之權力，視土地法第二百零八條、徵收條例第三條關於法定徵收事由之限制為無物；又徵收條例第三條第十款之規定過於籠統，使其第一款至第九款之限制形同虛設，以致有大眾捷運法第七條第四項關於為土地之開發，得徵收大眾捷運系統路線、場、站之毗鄰地區土地的規定。且本來依九十年捷運法第七條第四項規定，為取得辦理開發所需之土地，僅得依有償撥用、協議價購、

⁴ 參交通部中華民國 102 年 5 月 20 日交路字第 1025005474 號函之附件資料：「……二、至聯合開發土地採徵收後得否移轉與私人乙節，說明如次：(二) 77 年 7 月 1 日制定公布之大眾捷運法第 7 條有關聯合開發之規定，參酌其立法說明係為「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」，是聯合開發用地之徵收性質應屬前述「政策性徵收」，與一般為公用事業所辦徵收而僅得為公共之使用有別。」

市地重劃或區段徵收方式為之，換言之，如欲以徵收之手段，僅得以區段徵收之方式為之。惟因該項後段規定：「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」，致主管機關認為得以一般徵收的方式，徵收毗鄰地區土地，甚至認為得將其以「一般徵收」取得之土地，移轉於私人事業開發。

其所以發展至此，乃因國家無視於徵收人民土地係屬人民財產權之強制剝奪，無法體認土地徵收對人民財產利益之介入極深，而未恪守徵收類型與徵收事由法定原則所致。如此一來，將使財產權保障淪為口號。

二、須為捷運交通事業路線、場、站所必須始可徵收私人土地

九十年捷運法第七條第一項規定：「為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發。」其中「大眾捷運系統路線、場、站」所需用之土地當然是交通事業所必須，也正是徵收條例第三條第二款所明文規定國家為興辦事業可徵收私人土地之情形。而「毗鄰地區土地」與徵收條例第三條第二款之「交通事業用地」乃相互矛盾的概念，既稱為毗鄰地，即非徵收條例第三條第二款所謂之「交通事業所必須之土地」。

何況，國家辦理毗鄰地區土地之開發，縱係為有效利用土地資源、促進地區發展及籌措大眾捷運系統建設之經費⁵，應另尋適法之途徑。蓋國家如有財政上需要，師出有名之作法，應是於毗鄰地區土地因捷運系統場、站、出口之建設，

⁵ 參大眾捷運法第七條規定；立法院秘書處編印，法律案專輯第一百一十四輯-大眾捷運法案，立法院秘書處，七十八年，第 253 頁。

使其獲得更有效之利用或提高經濟效益之範圍內，對因而受益之毗鄰地區土地土地所有權人課徵工程受益費或調整地價、房價來取得較高的地價稅、房屋稅，以挹注國家建設支出及財政收入之需要，方始正當，而非強行徵收人民私有土地並逕行開發，獨享開發利益，甚至將其轉由私人企業開發。

再者，依九十年捷運法第七條第二項，所謂毗鄰地區土地係指「與捷運設施用地相連接」、「與捷運設施用地在同一街廓內，且能與捷運設施用地連成同一建築基地」、「與捷運設施用地相鄰之街廓，而以地下道或陸橋相連通」者。換言之，實務上「毗鄰地區土地」之範圍，不限於捷運場、站之出入口所及之土地，而擴及與捷運設施用地相連接、在同一街廓內且能與捷運設施用地連成同一建築基地、甚至透過天橋或地下道可以相互連通者。如此一來，形成捷運設施蓋在任一個街廓，捷運局就如同取得對該街廓之都市更新權一般，賦予國家可以任意劃定徵收範圍之權限並取得開發權，導致鄰近地區人民之財產權及居住自由權利受有高度不確定之風險。

本席認為，為求根本避免上述問題，九十年捷運法第七條第四項關於毗鄰地區土地之規定根本不應該存在，國家因辦理交通事業而依捷運法徵收人民土地應僅限於「為捷運交通事業路線、場、站所必須」之土地，超出這個範圍均為非所必要，不得動用公權力強制徵收。如有開發之需要，極其量在「捷運交通事業路線、場、站所必須」之土地的垂直空間上作開發利用，尚可接受（例如將原本二層樓的設計加高到三十層樓），若是捷運出口連到某一街廓，該街廓就歸由捷運事業自行或聯合其他投資人為開發，這樣的規定，將難以善終。

三、聯合開發之問題

縱使承認國家得為有效利用土地資源、促進地區發展及籌措大眾捷運系統建設之經費，而得徵收人民之土地進行開發，亦應正視以國家之手介入自由經濟市場，以及開發利益歸屬之問題。

七十七年捷運法第七條第一項：「為有效利用土地資源，促進地區發展，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、站與路線之土地與毗鄰地區之土地。」依該規定，首先應探討準備開發到何種程度，實務上顯示，主管機關透過捷運法之規定徵收取得毗鄰地區土地後，往往欠缺自行開發之能力，須轉而與私人、團體聯合開發。然而，國家透過公權力徵收取得私人土地給特定事業使用，在現代競爭法或國家經濟法下，是一個很大的忌諱，在自由經濟體制下，如容許國家介入市場自由競爭機能，將無法使市場經濟正常運轉。再者，在「有效利用土地資源、促進地區發展」的立法目的下，如要強調聯合開發而徵收人民之土地，則因土地所有權人所提供者，乃為聯合開發所需之重要生產因素（土地），因此，應當使原土地所有權人分享開發後之經濟效益，國家縱因主導、參與建設而或許得以主張分享開發後之經濟效益，然該開發利益之分配方式，應符合共同出資、聯合開發之合夥意旨與精神。

依實務作法，不僅排除原土地所有權人作為聯合開發者之可能性，且在協議不成的情形下，允許主管機關得以一般徵收之手段取得非交通事業所必須之土地，轉由其他私人企業進行開發，一方面背離於市場經濟之運作，使開發後之經濟利益由第三人享有，另一方面又僅給予原土地所有權人與

開發後該筆土地之經濟效益顯不相當的徵收補償。例如在本件聲請案，捷運局在九十二年為其授予聯合開發權之私人事業報請徵收聲請人之系爭土地時，僅願以七十八年之土地公告現值為補償基準，亦即不以徵收時，而以十四年前之土地公告現值核計其補償金⁶，如此作法，如何能信服於人民？

⁶ 參台北市政府中華民國 103 年 12 月 4 日府捷聯字第 10314224300 號函，說明(四)以下。「3、……內政部於 92 年 5 月 2 日核准徵收。……4、鄭君土地地價補償，依土地契約書約定，以 78 年 7 月 1 日公告土地現值核計。……」