

司法院釋字第七四三號解釋抄本



司法院公布令	1
解釋文及解釋理由書	1
蔡大法官焯燉提出之協同意見書	6
羅大法官昌發提出之協同意見書	27
黃大法官虹霞提出之協同意見書	38
許大法官志雄提出之協同意見書	42
黃大法官瑞明提出，詹大法官森林加入之協同意見書	52
吳大法官陳鑾提出之部分協同部分不同意見書	62
林大法官俊益提出之部分不同部分協同意見書	82
蔡大法官明誠提出，林大法官俊益、張大法官瓊文加入之部分不同意見書	97
陳大法官碧玉提出之不同意見書	120
黃大法官璽君提出之不同意見書	128

解 釋

司法院 令

發文日期：中華民國105年12月30日

發文字號：院台大二字第1050033581號

公布本院大法官議決釋字第七四三號解釋

附釋字第七四三號解釋

院長 許 宗 力

司法院釋字第七四三號解釋

解釋文

主管機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條，按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地，不得用於同一計畫中依同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發。

依大眾捷運法第六條徵收之土地，應有法律明確規定得將之移轉予第三人所有，主管機關始得為之，以符憲法保障人民財產權之意旨。

解釋理由書

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）第六條規定：「大眾捷運系統需用之土地，得依法

徵收……之。」(該規定迄未修正，下稱系爭規定一)同法第七條第一項規定：「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、站與路線之土地及毗鄰地區之土地。」(下稱系爭規定二，八十六年五月二十八日僅作文字修正，意旨相同)此為臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案(下稱系爭聯合開發案)適用之法律。臺北市政府(需用土地人)為興辦系爭聯合開發案用地之需要，分別於八十年一月十七日、八十年十二月十一日及八十一年四月十五日向內政部申請徵收。內政部以八十年一月二十四日台(八〇)內地字第八九一六三〇號、八十年十二月十八日台(八〇)內地字第八〇〇七二四一號及八十一年四月二十一日台(八一)內地字第八一〇四八六〇號函准予徵收。前揭內政部第八九一六三〇號及第八〇〇七二四一號函所附徵收土地計畫書固援引土地法第二百零八條第二款、都市計畫法第四十八條、系爭規定一與七十七年捷運法第七條作為法令依據。惟查系爭聯合開發案用地之都市計畫細部計畫係於八十八年三月二十五日始發布實施；臺北市政府於同年四月九日核定聯合開發計畫書。在此之前系爭聯合開發案之內容無從確定，自難認臺北市政府已依七十七年捷運法第七條第三項「……協議不成者，得徵收之」之規定辦理徵收。至前揭內政部八一〇四八六〇號函所附徵收土地計畫書則引土地法第二百零八條第二款、都市計畫法第四十八條及系爭規定一作為法令依據。

監察院認為：一、就主管機關併行適用系爭規定一、二，及將徵收之土地以聯合開發模式興建住、商、辦大樓，並出售私人所有，係違背系爭規定一、二不得併行之立法設計，未落實依法行政原則；二、大眾捷運法並未明文規定得以「一般徵

收」方式徵收人民土地後，以聯合開發方式將土地移轉為私有，臺北市政府將此種土地移轉為私有，有違重要事項應由法律明定之原則，提案糾正臺北市政府，並要求行政院轉飭所屬確實檢討改善（見監察院一〇一年交正字第〇〇一七號糾正案文）。大眾捷運法之中央主管機關交通部引臺北高等行政法院九十九年訴字第一五八七號判決，認為臺北市政府依系爭規定一、二以雙軌併行辦理徵收及聯合開發，並無不法。該部又認為，法務部並未具體認定「以徵收方式取得之聯合開發土地如擬移轉私人，須以法律明文規定，始得為之」（交通部一〇二年五月二十日交路字第一〇二五〇〇五四七四號函參照）。核准土地徵收之機關內政部認為，以徵收取得之聯合開發土地移轉予私人所有，並無疑義（內政部一〇二年七月十日台內地字第一〇二〇二四六八八一號函參照）。嗣經監察院以一〇三年一月二十一日院台調壹字第一〇三〇八〇〇〇二一號函立案調查後，行政院對交通部及內政部之前述意見，表示「尊重相關權責機關研處情形」（見行政院一〇三年五月五日院臺交字第一〇三〇一三三三〇〇號函說明三及所附「監察院一〇三年四月十八日就捷運新店機廠聯合開發案詢問事項研處情形彙復表」項次壹、四〔有關交通部意見部分〕；項次壹、五；項次貳、一）。本院嗣函詢行政院，其所稱「尊重」，是否意指其與交通部及內政部之意見一致，而與監察院持不同之見解（見本院一〇四年九月十一日院台大二字第一〇四〇〇二四七一二號函）；該院表示，其與交通部及內政部分別按其權責之研處，「並無不同意見」（見行政院一〇四年九月二十一日院臺交字第一〇四〇〇五〇三二三號函說明二）。綜上，可見監察院與行政院各就屬其職權行使相關事項之系爭規定一、二是否得併用，及於依系爭規定一徵收人民之土地，是否得

將之以聯合開發方式移轉為私人所有，就適用同一法律，顯然發生見解歧異。本件監察院聲請統一解釋，核與司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款規定之要件相符，應予受理，先予敘明。

系爭規定一要求主管機關就大眾捷運系統需用之土地，依相關法律徵收，作興建捷運系統之特定目的使用，非以追求商業利益為考量。系爭規定二之目的，則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（立法院公報第七十七卷第四十六期第四十三頁參照），故聯合開發係為有效利用土地資源，並因此涉及商業利益之分享及風險之分擔。主管機關依系爭規定一，按相關法律徵收人民土地，雖因而取得土地所有權人之地位，然其與一般土地所有權人得自由使用、收益、處分及行使其他土地權利者並不全然相同。其徵收既係基於興建捷運系統之特定目的，主管機關自不得於同一計畫，持該徵收之土地，依系爭規定二辦理聯合開發，而為經濟利用，故自亦無由主管機關將該徵收之土地所有權移轉予第三人之餘地。如因情事變更，主管機關擬依後續計畫辦理聯合開發，應依其時相關法律辦理。

另按法律保留之範圍，原不以憲法第二十三條所規定限制人民權利之事項為限。政府之行政措施雖未直接限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項，應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則（本院釋字第四四三號、第六一四號、第六五八號、第七〇七號解釋參照）。主管機關為公用或公益之目的而以徵收方式剝奪人民財產權後，如續將原屬人民之財產移轉為第三人所有，易使徵收權力遭濫用及使人民產生圖利特定第三人之疑慮。是如因情事

變更，主管機關有依其時相關法律規定，將循系爭規定一所徵收大眾捷運系統需用之土地，納入後續計畫，辦理聯合開發之情形，仍應有法律明確規定主管機關得將之移轉予第三人所有，始得為之，以符憲法保障人民財產權之意旨。

大法官會議主席 大法官 許宗力

大法官 蔡焜燉 陳碧玉 黃璽君 羅昌發

湯德宗 黃虹霞 吳陳銀 蔡明誠

林俊益 許志雄 張瓊文 黃瑞明

詹森林 黃昭元

司法院釋字第七四三號解釋協同意見書

蔡焜燉大法官 提出

本件解釋認為，主管機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條（下稱系爭規定一），按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地，不得用於同一計畫中依同法第七條第一項規定（下稱系爭規定二）核定辦理之聯合開發，其見解可資贊同。惟本席對於大眾捷運法第七條之立法過程、七十九年二月十五日大眾捷運系統土地聯合開發辦法有無逾越母法授權、主管機關併用系爭規定一與系爭規定二辦理聯合開發之適法性，以及我國有無引進政府律師制度，以提昇行政機關之法制作業水平之必要性等問題，仍有進一步說明之必要，爰提出協同意見書如下：

壹、七十七年七月一日制定公布大眾捷運法第七條之立法過程

經查行政院七十六年七月間送交立法院審議之大眾捷運法草案第七條規定內容為：「（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及其毗鄰地區之土地。（第二項）前項開發辦法由交通部會同內政部定之。」依當時草案立法理由所載，毗鄰大眾捷運系統場站、路線之私人土地，需依有關法律或商請該土地所有權人聯合開發¹。

¹ 參見立法院議案關係文書院總第 1429 號，頁 8。

於立法院七十六年十二月十七日審查會時，交通部洪○○參事表示：「交通部並沒有提出有別於行政院草案的修正意見，唯對於第七條而言，聯合開發是公私兩利的行為，應很容易協議的事；王委員（按指兼主席之王○○委員）提及的土地區段徵收與市地重劃的辦法，依照現有土地法的規定，它有其條件，即要有土地所有權人過半數的同意，才能實施市地重劃及區段徵收，因此，聯合開發應不致發生太大的困難。……」因兼主席之王○○委員認本條規定有再行研議之必要，經其他委員同意，而暫時保留²。亦即行政院對於聯合開發捷運系統之毗鄰土地，本無經由強制徵收程序取得之意。

七十七年四月二十三日立法院進行本法之審查會時，主席黃○○委員表示：「臺北市捷運局對第七條有實際上作業困難，現宣讀捷運局對大眾捷運法第七條所提出的修正條文：（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及其毗鄰地區之土地。（第二項）聯合開發用地作多目標使用者，得調整當地之土地使用分區管制或區域土地使用管制。（第三項）聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收之方式取得。（第四項）聯合開發辦法由交通部會同內政部定之。」交通部司長陳○○表示該部對此增列意見，表示贊同。立法委員林○○表示：「……這個修正案基本構想是可以，但其中所提區段徵收以及市地重劃方面，如

² 參見立法院公報第 77 卷第 28 期，頁 126。

果按照第七條與民間協議，如果協談不成又需採用第六條，本席建議是否該在第七條下再加上『協議不成則徵收。』這是立法上的問題。再者聯合開發辦法是由交通部會同內政部定之。這是給政府很大的授權，辦法訂得是否適當？對人民權益如何？是否該加上一些原則才有依循，在某些原則下才能授權。……」交通部陳○○司長進而表示贊成林委員所提在第七條第三項下再加上「協議不成得徵收之」之意見。審查會於是通過第七條第三項之增訂內容：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收之方式取得。協議不成者得徵收之。」³依上可認直到審查會，臺北市捷運局始表示依第七條關於聯合開發用地之取得，作業上有實際困難，而向立法院提出增訂第三項：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收之方式取得」之意見，惟其意見亦僅止於經由市地重劃或區段徵收之方式取得聯合開發用地，並未主張採取強制徵收之立場。詎立法委員林○○表示，依區段徵收以及市地重劃，如按第七條與民間協議，協議不成又需採用第六條，因而建議在第七條下再加上「協議不成則徵收」，其意見為交通部所接受。以上為七十七年七月一日制定公布大眾捷運法第七條立法過程之概況。

依立法院交通、司法兩委員會於提交二讀會，針對本法所提出之審查報告，有關第七條部分之意見略以：草案第七條條文之立法意旨是藉路線、場站及其毗鄰地區土地之開發，促進地區發展、合理規劃使用土地資源，對此，審查會

³ 參見立法院公報第 77 卷第 63 期，頁 4-5。

委員予以肯定。惟審視其中可使公私兩利之聯合開發有關規定並不詳備，必遭諸多窒礙難行之處。因此，賦予執行單位較多權責以落責政府美意實有必要，審查會經與交通部等會商，詳加研討後，爰決議增訂第二項及第三項；並將原第二項改列為第四項。增訂第二、三項文字及理由如左：……

增加第三項之理由：

- 1.聯合開發係公私兩利的方法，惟其關鍵因素在於所需用地如何取得？如何讓地主拿回部分土地自行開發利用以分享開發之利益，目前條文未臻明確，且此項攸關業主之財產權益，宜以法律明文規定。
- 2.此種用地取得之方式，宜採地主可以分回土地之區段徵收（最少可以分回原面積百分之四十）以及市地重劃（地主可以分回原面積百分之五十五左右）。
- 3.現行法令所定得辦理市地重劃、區段徵收之事項均與聯合開發有別，難以援用。
- 4.為顧及市地重劃或區段徵收之無法達成，爰增加「協議不成者得徵收之。」之規定⁴。

貳、七十九年二月十五日大眾捷運系統土地聯合開發辦法似逾越母法授權

依上揭大眾捷運法第七條增訂第三項規定之理由：（有關聯合開發）用地取得之方式，宜採地主可以分回土地之區

⁴ 立法院公報第 77 卷第 46 期，頁 35-36。

段徵收以及市地重劃；顧及市地重劃或區段徵收之無法達成，爰增加「協議不成者得徵收之」之規定等情，似認聯合開發用地之取得，以市地重劃或區段徵收之方式為原則，而於協議不成時，始得徵收之。然而交通部及內政部於七十九年二月十五日，依大眾捷運法第七條第四項規定之授權，以交通部（79）交路發字第七九〇二號令、內政部（79）台內營字第七五二一四號令，所會銜訂定發布之「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」第九條規定卻規定：「（第一項）聯合開發之用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理。（第二項）聯合開發所需用地若屬公有者，得由該主管機關依規定申請撥用或讓售或租用之。」另第十條規定：「以市地重劃方式取得聯合開發用地時，由聯合開發執行機關擬具開發計畫，送請該管市地重劃主管機關依平均地權條例有關規定辦理。」第十一條規定：「以區段徵收方式取得聯合開發用地時，由聯合開發執行機關擬具開發計畫及徵收土地計畫書，送請該管區段徵收主管機關依平均地權條例有關規定辦理。」簡言之，依本辦法規定，聯合開發用地取得，以「協議二次不成，得報請徵收」者為原則，以依「市地重劃及區段徵收」方式辦理者，為例外。本辦法第九條規定，似已逾越母法大眾捷運法第七條第四項之授權範圍。況本辦法第九條第一項所謂「聯合開發之用地取得以協議為原則」，並未明定協議之內容，果其內容係指同辦法第十條及第十一條規定「聯合開發執行機關擬具開發計畫」，則何以不依侵害人民財產較小之市地重劃、區段徵收方式辦理，而逕以「協議

二次不成，得報請徵收」之侵害人民財產權較為嚴重之方式辦理，亦難謂符合比例原則。

參、系爭規定一與系爭規定二併用之適法性

大眾捷運法之中央主管機關交通部雖認為臺北市政府依系爭規定一、二以雙軌併行辦理徵收及聯合開發，並無不法⁵。惟系爭規定一、二由實際運作之角度觀察，其併用容有扞格之處。例如，主管機關初始基於興建大眾捷運系統之目的，依系爭規定一徵收土地，嗣後基於某種因素刪減原興建計畫，於完成大眾捷運系統場、站與路線之建置後，仍有多餘而足堪建設開發之閒置徵收土地。於此情形，主管機關似應按土地徵收條例第四十九條第二項第一款之規定，廢止徵收，將土地發還給原地主。本例中大眾捷運系統建置完成後之剩餘閒置土地，客觀上或屬系爭規定二中非屬捷運系統用地之毗鄰地區土地，依本院釋字第七三二號解釋意旨⁶，不得徵收之。是以本件解釋中主管機關根據系爭規定一徵收大眾捷運系統用地後，不得用於同一計畫中依同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發，其理甚明。

⁵ 交通部 102 年 5 月 20 日交路字第 1025005474 號函參照。

⁶ 本解釋要旨：中華民國九十年五月三十日修正公布之大眾捷運法第七條第四項規定、七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第七條第三項規定、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第九條第一項規定，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。

臺北市政府捷運局針對本院大法官於一〇五年十一月二十九日舉辦之說明會，所提出之書面說明固表示：美河市（均屬捷運系統用地）非屬毗鄰土地興建大樓之用地⁷。然依本件聲請人監察院之調查報告所載：「捷運新店機廠聯合開發案之基地範圍（85.41%之土地原係80年間強制徵收取得）經臺北市政府以『工程用地徵收與聯合開發協議併行』方式轉為辦理聯合開發後，該府爰於90年12月18日與投資人日○○○科技股份有限公司簽訂聯合開發投資契約，嗣經該公司於95年5月間取得建造執照（案名：『捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程』），並以『美河市』為建案名稱對外預售，再於101年11月間獲核發使用執照；依該使用執照所載，該案計興建16棟共2,220戶之大樓（除樓高6層之C棟為商場與捷運機廠及小碧潭站共構外，其餘15棟為18至29層之住宅及一般事務所，並未與捷運設施共構）。」等情⁸，果上開調查報告所載內容屬實，則除有共構情事之C棟建物基地外，其餘無共構情事之十五棟建物基地，似非屬捷運系統用地，主管機關徵收時縱以系統用地名義（依同法第六條規定）實施徵收⁹，仍不失其毗鄰土地之本質，依本院

⁷ 臺北市政府捷運局另表示：臺北市政府（捷運）路線上毗鄰土地興建大樓之基地，計有7處土地係採徵收方式取得（參照臺北市政府捷運局於說明會所提書面說明）。

⁸ 參見監察委員馬以工、林鉅銀、林復甸103年6月針對內政部及交通部等之調查報告，頁84。

⁹ 本案監察院聲請案所涉內政部核准相關土地之徵收案，其「徵收土地計畫書」所載徵收土地原因：為興辦台北都會區大眾捷運系統新店線（台北縣轄區）工程必需使用本案土地（參照內政部80年1月24日台（80）內地字第891630號、同年12月18日台（80）內地字第8007241號函）。

釋字第七三二號上開解釋意旨，主管機關以之作為開發用地（併依同法七條規定）予以徵收，其適法性，非無斟酌之餘地。

本件解釋聲請人監察院所調查案件之主管機關，初始基於聯合開發之目的辦理土地取得時，或認依大眾捷運法第七條之方式取得捷運系統用地，曠日廢時，進而便宜行事，合併適用系爭規定一、二，以興建大眾捷運系統所需用地為名，依大眾捷運法第七條對大眾捷運系統用地與毗鄰土地辦理徵收與聯合開發事宜，而於土地徵收程序完成數年後，始於八十八年三月二十五日發布實施系爭聯合開發案用地之都市計畫細部計畫¹⁰。其於之前辦理所謂協議事宜時，既無經核定之開發計畫存在，又如何進行適法之協議？其作法之不當，無待深論。

肆、代結論——建構政府律師制度，以防微杜漸

法規範之目的，不單在於事後彌補行政機關認事用法所造成之錯誤，更在於能收事前防範之效果。行政機關適用法規範之偏差所造成的錯誤，往往讓受害人乃至全民付出極大代價（比如若涉及鉅額國家賠償，最終仍須由全體納稅人買單）。倘若在制度設立之初，即能大幅降低行政機關於擬定或適用相關法規時產生錯誤之可能性，自可避免或降低行政機關侵害人民基本權利之可能性。

由七十七年七月一日制定公布大眾捷運法第七條之立

¹⁰ 參見監察院本案調查報告，註8，頁2-18。

法過程：(一) 行政院草案未規定「聯合開發用地」取得方式；(二) 主管機關因應立法委員之意見，而增訂同條第三項「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收之方式取得」之規定；(三) 迨立法委員林○○建議在該項下再加上「協議不成則徵收」之內容，始增訂該內容等情。足認主管機關及立法院在擬訂該規定時，似未經過周詳考量，將非屬捷運系統用地之毗鄰土地，也視同捷運系統用地般，(以業經協議程序為由) 予以徵收。無怪乎釋字第七三二號解釋直指：上開大眾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……。」許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收交通事業所需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。

抑有進者，如上所述大眾捷運法第七條第三項規定之立法理由，稽其意旨，關於聯合開發用地之取得，毋寧係以「區段徵收或市地重劃」為原則，「協議不成者得徵收」為例外。詎交通部及內政部無視上開立法原意，竟於七十九年間所訂定發布之「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」第九條逕規定：「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理。」亦即，聯合開發用地取得，以「協議二次不成，得報請徵收」者為原則，以依「區段徵收或市地重劃」方式辦理者，為例外。其規定內容似逾越母法之授權範圍。

由上述大眾捷運法第七條第三項立法及大眾捷運系統土地聯合開發辦法訂頒沿革，可見主管機關就系爭法令的法制作業能力，容有大幅成長空間，而此或涉及我國行政機關長期漠視法制人員之重要性，且忽視提昇其專業能力的結果，此亦為本席在協同意見書中對此特別著墨之理由。

依法行政，為法治國的基本要素。適當解釋及適用法令，固屬行政機關為行政行為時應有的態度；制定合憲的法令，尤屬其權責所當為。要完成以上任務，如無法找到優秀的法制人員來執行，恐難竟其功。

我國行政機關在事前防範或事後彌補適用法規所生偏差，或將相關問題委由學者專家進行研究討論，或委請民間執業律師代表機關進行訴訟。然前述相關人等對於有關問題之核心業務內容，並不比實際承辦業務的公務員嫻熟；在處理個案爭議的專業能力，亦可能不如具有律師資格的公務員¹¹。本席認為，倘若我國行政機關能效法英美法系國家或地

¹¹ 類似見解，參見張榕容，政府律師制度之研究—以美國政府律師制度為析論之主要參據，輔仁大學法律系碩士論文，102年1月，頁2；陳德芳，美國政府律師制度之研究，公務出國報告書，頁3；劉慧娥，從美國、英國、新加坡、政府律師制度探討我國引進之可行性—公共政策的觀點，國家菁英第8卷第2期，101年6月，頁161。法務部曾將政府律師制度之建立，列入94年度之施政計畫（見陳德芳，前揭文，頁3）。前副總統吳敦義擔任行政院院長時，於99年2月9日主持中央廉政委員會議中，要求法務部研擬在行政機關設置政府律師之可行性（參見自由時報99年2月10日電子報<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/372970>，瀏覽日期：105年12月14日）考選部於2015年擬在公務人員高考三級經建行政及衛生行政職系下，新增公職律師類科，但後續修正案仍須送考試院會討論（參照聯合新聞網<http://udn.com/news/story/6939/634674>，以及考選部公告網址http://www.moex.gov.tw/main/news/wfrmNews.aspx?kind=5&menu_id=317&news_id=986，瀏覽日期皆為105年12月29日）

區，如美國、英國、新加坡、香港等之政府律師之制度，對於行政機關之相關法制作業，提供專業的法律意見諮詢，或可避免上開立法瑕疵，以及本件解釋中主管機關對於大眾捷運法系爭規定一、二合併適用之錯誤，並防免日後複雜而難以處理的法律關係。其次，八十九年間修正公布之民事訴訟法第四百六十六條之一第二項規定：「……上訴人為法人、中央或地方機關時，其所屬專任人員具有律師資格並經法院認為適當者，亦得為第三審訴訟代理人。」准許有律師資格的機關公務人員，代理機關為訴訟代理人，已往建構政府律師制度的路徑，跨出一小步。而目前司法院所提出近期即將召開的司法國是會議，其中議題即包括擴大律師的強制辯護及代理制度¹²。在此一趨勢下，可預見未來政府機關就所涉訴訟案件，將更仰賴律師。

既然行政機關法制作業能力有大幅提昇之必要性，且在未來的相關訴訟恐更依賴律師的協助，如欲在短期間滿足以上二項功能，引進已在諸多英美法系國家或地區行之有年的政府律師制度，或屬較為速捷之策。限於篇幅，本席僅就政府律師的定義、各國政府律師制度與我國引進政府律師之必要性，加以說明。

¹² 目前我國僅規定於民事、刑事訴訟上訴第三審、刑事案件自訴以及對於高等行政法院判決上訴，採律師強制代理制度（參照民事訴訟法第 466 之 1 條第 1 項、刑事訴訟法第 389 條第 2 項、第 319 條第 2 項以及行政訴訟法 241 之 1 條第 1 項）。

一、政府律師的定義

本件協同意見書中所介紹之政府律師¹³，簡言之，就是在政府行政機關工作的律師。政府律師，一方面具備公務員的身分，屬於機關編制員額，享有國家規定的待遇福利，為任職的政府機關提供法律服務，基於職責上之要求與工作性質之需要，在行政事務運作上，有行政一體上命下從的關係；另一方面具有律師資格，享有與承擔律師法規定的各項權利與義務，得以從事律師業務。同時根據律師自由業獨立性的本質，政府律師於其工作職權之行使，尤其是個案執行面與政策諮詢面，應保持獨立性，不受外力干涉；有關專業事務的判斷，不必然要獲得長官同意，可獨立以政府律師的名義行使其職權。有學者基於政府律師的特性，將之定義為：「依法取得律師執業證照，並且具有公務員資格，為政府提供法律服務，以保障政府依法行政，維護政府合法利益，以促進政府法制建設完善為使命的政府專業法律工作者。」¹⁴

¹³ 參見張榕容，註 11，頁 61、64-66、106、109、111。政府律師於行政事務之上命下從的服從關係，及其行使職權之獨立性，類似於我國檢察官於行使職權時，對內必須遵循檢察一體之原則，服從長官之指揮監督，對外則可獨立行使職權之運作模式（見張榕容，註 11，頁 66）。至於政府律師兼具公務員與律師之雙重身分，此種情形在台灣雖不普遍，然公立醫院之醫事人員，如公職醫師兼具醫師與公務員之身分，即是一例（見張榕容，註 11，頁 62）。

¹⁴ 嚴軍星，政府律師制度研究，北京，群眾，2002 年 10 月，頁 61。轉引自張榕容，註 11，頁 61；此一政府律師之定義，為陳德芳（註 11，頁 9-10）文中所提之廣義的政府律師。

二、各國政府律師制度概述

（一）美國

美國不論是聯邦政府或各級地方政府，都設有一個專責處理該政府有關法律事務工作之政府律師辦公室。在聯邦政府中，司法部（Department of Justice）可謂最大的政府律師辦公室，服務對象是聯邦政府的各個行政部門，包括總統及各部會行政機關；此外，司法部以外行政部門，為處理部門內部的法律事務，也會另外設置一個法務總長（General Counsel）的辦公室。而在地方政府層級，州政府設有州檢察長（State Attorney General）辦公室、郡（county）政府設有地方檢察官（District Attorney）辦公室，市政府則設有法務（City Attorney）辦公室。這些政府律師所負責的工作與一般執業律師類同，包括出庭訴訟、草擬法律文件及提供法律專業諮詢意見等，業務範圍涵蓋刑事、民事與行政事項¹⁵。

根據美國勞工統計局的統計資料，2014 年美國約有 778,700 個律師從事律師工作，政府僱用其中約 17% 的律師。其中聯邦政府僱用 38,935 位律師（5%），州政府僱用 38,935 位律師（5%），地方政府僱用 54,509 位律師（7%）¹⁶。

¹⁵ 參見張榕容，註 11，頁 36；陳德芳，註 11，頁 18-19；帥以仁，美國法學教育律師考試及政府律師簡介及借鏡，國家菁英第 8 卷第 3 期，101 年 9 月，頁 89-92；劉慧娥，註 11，頁 152-154。我國習慣上將本段所述之政府律師翻譯成檢察官或檢察長，此與我國刑事訴訟法中僅處理刑事案件之檢察官或檢察長，在職務內容有所差異，容易產生誤解，特此說明。見張榕容，註 11，頁 36-37；陳德芳，註 11，頁 19。

¹⁶ 此係網站上最新資料，參見 Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor,

（二）英國

英國政府法律服務（Government Legal Service, GLS），係指英國政府法律部門（Government Legal Department, GLD）中的法律小組（legal teams），以及其他政府組織中的法律小組，對英國政府內閣部會所提供的法律服務。英國政府法律部門是英國政府單一最大的法律服務提供者¹⁷，其轄下的法律小組對英國政府內閣的主要部會提供法律服務¹⁸。然而，一些英國政府的其他內閣部會，例如「商業、能源及產業策略部」（Department for Business, Energy and Industrial Strategy, BEIS）轄下的法律小組，雖不隸屬於英國政府法律部門，卻仍屬於英國政府法律服務之範圍內¹⁹。

英國政府法律服務總共僱用約 2,000 名律師²⁰，政府法律部門總共僱用 1,800 名員工，其中包含約 1,300 名律師。政府律師的工作內容涵蓋國際法與國內法、公法與私法，主要包括起草法案、解釋法律、向政府機關提出法律或政策建議

Occupational Outlook Handbook, 2016-17 Edition, Lawyers, on the Internet at <https://www.bls.gov/ooh/legal/lawyers.htm>（瀏覽日期：105 年 12 月 23 日）。

¹⁷ 英國政府法律部門為獨立於內閣其他部會之外的非內閣部會（non-ministerial government department）。參見 <https://www.gov.uk/government/organisations/government-legal-department/about>（瀏覽日期：105 年 12 月 28 日）。

¹⁸ 參見 <https://www.gov.uk/government/organisations/government-legal-department/about>（瀏覽日期：105 年 12 月 28 日）。

¹⁹ 本段介紹，可參見 <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service-government-legal-service/about>（瀏覽日期：105 年 12 月 28 日）。亦可參見劉慧娥，註 11，頁 155；劉慧娥，台灣公職律師訓練之建置－英國政府律師之比較分析，國家菁英第 8 卷第 4 期，101 年 12 月，頁 99。

²⁰ 參見 <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service-government-legal-service/about/recruitment>（瀏覽日期：105 年 12 月 28 日）。

以及參與訴訟等等²¹。

(三) 新加坡

新加坡在憲法第一百一十一條中明訂法律服務委員會（Legal Service Commission）的成立法源²²，其分為兩大部門²³，一為司法部門（Judicial Branch，包含各級法院）²⁴，二為法律部門（Legal Branch，包含各行政機關）²⁵。法律部門下的各個行政機關，因應各機關專門業務之需要，會僱用不同專業領域的律師²⁶。法律部門下所僱用的律師，方為本文所著墨之政府律師²⁷。

截至 2016 年 9 月，新加坡政府的法律服務委員會（包括司法部門與法律部門）共僱用 620 位法律服務官員（Legal Service Officers），其中包含約 10% 的執業律師，散佈在政府

²¹ 參見 <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-service-government-legal-service/about>（瀏覽日期：105 年 12 月 28 日）。本段介紹亦可參見劉慧娥，註 19，頁 101；劉慧娥，註 11，頁 156。

²² 參見 Legal Service Commission Annual Report 2015, p. 7；亦可參見 <https://www.lsc.gov.sg/about-us/functions-of-lsc>（瀏覽日期：105 年 12 月 27 日）。

²³ 兩大部門的內部組織結構表，可見 Legal Service Commission Annual Report 2015, pp. 90-91；亦可參見 <https://www.lsc.gov.sg/structure/structure-of-legal-service>（瀏覽日期：105 年 12 月 27 日）；劉慧娥，註 11，頁 173。

²⁴ 參見 Legal Service Commission Annual Report 2015, pp. 27-38。新加坡政府的 Legal Service Commission Annual Report 2015 可自 <https://www.lsc.gov.sg/publications/annual-reports> 下載（瀏覽日期：105 年 12 月 27 日）。

²⁵ 參見 Legal Service Commission Annual Report 2015, pp. 39-89。

²⁶ 參見 <https://www.lsc.gov.sg/structure/structure-of-legal-service>（瀏覽日期：105 年 12 月 27 日）。

²⁷ 本段之介紹亦可參見劉慧娥，註 11，頁 156-157。

各個機關部門²⁸。不同機關部門間的公職律師會相互輪調，以增加法律工作經驗²⁹。法律部門的法律服務官員（包括新加坡政府律師）之工作內容，包括提供法律建議、草擬法規、政策規劃、爭議的協商與調停以及執行法案等等³⁰。

（四）香港

香港政府的政府律師，編制於香港特別行政區政府之律政司，律政司是香港最大的法律服務機構，主要業務是向香港特別行政區政府提供法律意見和法律服務；律政司由律政司司長掌管，律政司司長是行政長官、政府、政府部門(包括各執法機關)的首要法律顧問³¹。律政司由律政司司長辦公室及以下六個科別組成：民事法律科、國際法律科、法律草擬科、法律政策科、刑事檢控科、政務及發展科。根據 2015 年年底的統計資料顯示，香港政府律政司中共有 419 位政府律師（首長級有 87 位，非首長級有 332 位）³²。基於職務上或職業培訓上的需要，政府律師會在上述各科中相互輪調³³。香港政府的政府律師主要負責的業務範圍為參加訴訟（民

²⁸ 參見 <https://www.lsc.gov.sg/structure/structure-of-legal-service>（瀏覽日期：105 年 12 月 27 日）。

²⁹ 參見劉慧娥，註 11，頁 157。

³⁰ 參見 <https://www.lsc.gov.sg/structure/structure-of-legal-service/legal-branch>（瀏覽日期：105 年 12 月 27 日）；劉慧娥，註 11，頁 157。

³¹ 參見 <http://www.doj.gov.hk/chi/about/ple.html#top>（瀏覽日期：105 年 12 月 26 日）。

³² 參見 <http://www.doj.gov.hk/chi/about/stat.html#top>（瀏覽日期：105 年 12 月 26 日）。

³³ 參見 <http://www.doj.gov.hk/mobile/chi/recruitment/counsel.html#struct>（瀏覽日

事、刑事訴訟都包括在內)、提供法律意見(民事、刑事與國際公法)、與草擬法律政策等³⁴。

截至 2016 年七月底，香港持有執業證書的本地律師共有 8,836 人³⁵，對照上段所述 2015 年底香港政府律師的人數，雖然數據對照上的時間基礎不同，但仍可約略推估香港政府律師人數佔香港本地律師人數的 4.7% 左右。

三、我國引進政府律師制度之必要性

(一) 現行法制人員數量與品質不足

我國政府各機關固有設置法制單位或專責法制人員，然法制人員的數量普遍不足³⁶。根據考試院銓敘部近五年來的統計，一〇〇年底全國公務員人數總計 343,323 人，其中法制職系³⁷人員僅有 1,240 人³⁸，占全國公務員總數之 0.36%；

期：105 年 12 月 26 日)。

³⁴ 律政司各科的細部職掌，可參見 <http://www.doj.gov.hk/chi/about/ple.html#top>(瀏覽日期：105 年 12 月 26 日)。

³⁵ 參見 <http://hong-kong-economy-research.hktdc.com/business-news/article>(瀏覽日期：105 年 12 月 26 日)。

³⁶ 劉慧娥，註 11，頁 160；張榕容，註 11，頁 58。陳長文，最會溝通的蔡政府？先設政府律師，105 年 2 月 22 日聯合新聞網 <http://udn.com/news/story/7339/1516507> (瀏覽日期：105 年 12 月 29 日)

³⁷ 本文此處之所以僅將全國政府機關之法制人員而未將司法行政人員列入計算，乃因根據考試院修正公布之「職系說明書」，法制職系的業務內容與本文此處介紹的政府律師制度較為直接相關。根據 100 年 10 月 31 日考試院最新修正公布之「職系說明書」，法制職系的業務內容為：「本職系之職務，係基於法學之知能，對施政有關法令制度與法令規章之研擬、核議、諮商、解答，訴願、申訴、再申訴、復審、國家賠償與調解事件之審議及立法方面之輔助事務等，從事計畫、研究、擬議、審核、督導及執行等工作。」

³⁸ 見銓敘部「銓敘統計年報—全國公務人員概況(表 9，按職系分)」，參見

一〇一年底的統計數據分別為 343,861 人、1,274 人³⁹與 0.37%；一〇二年底的統計數據分別為 346,059 人、1,301 人⁴⁰與 0.38%；一〇三年的統計數據分別為 347,816 人、1,342 人⁴¹與 0.39%；一〇四年底的統計數據分別為 347,552 人、1,365 人⁴²與 0.39%。

其次，就政府機關法制人員的品質而言，公務人員轉任法制人員之門檻低，根據現行「現職公務人員調任辦法」第六條第四款⁴³之規定，雖非法律系畢業，只要在教育部認可之國內外專科學校以上學校，修畢與公務人員高等考試三級考試法制類科之考試專業科目相近之科目二十學分以上，並且所修學分符合調任職務之工作性質與內容，即可依規定調

<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1038&Page=3620&Index=4>（瀏覽日期：105 年 12 月 21 日）。

³⁹ 見銓敘部「銓敘統計年報—全國公務人員概況（表 9，按職系分）」，參見 <http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1058&Page=3992&Index=4>（瀏覽日期：105 年 12 月 21 日）。

⁴⁰ 見銓敘部「銓敘統計年報—全國公務人員概況（表 9，按職系分）」，參見 <http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1128&Page=4319&Index=4>（瀏覽日期：105 年 12 月 21 日）。

⁴¹ 見銓敘部「銓敘統計年報—全國公務人員概況（表 9，按職系分）」，參見 <http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1151&Page=4652&Index=4>（瀏覽日期：105 年 12 月 21 日）。

⁴² 見銓敘部「銓敘統計年報—全國公務人員概況（表 9，按職系分）」，參見 <http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1180&Page=4978&Index=4>（瀏覽日期：105 年 12 月 21 日）。

⁴³ 本款規定內容：「在教育部認可之國內外專科學校畢業或其後在獨立學院、大學、研究所（含尚未畢業者），曾修習與調任職務職系性質相近之科目二十學分以上者；其所修習科目，依公務人員高等或普通考試專業科目及各校系（科、所）必修科目表所修習之專門科目，參酌調任職務之職系說明書及職務說明書所定工作性質及內容，計其學分。但科目類似之學分不得重複採計。」

任為法制人員。而真正透過考試晉用之法制人員，多半仍以法官或律師考試為終極目標，一旦通過相關考試後便會離職他就⁴⁴，造成行政機關真正從事法律工作者，相當比例上都是轉任人員。政府機關之法制人員，其教育養成需要一定時間，難以速成。由現行國家法制人員任用人數比例與品質以觀，實難確保政府機關依法行政之專業程度。

（二）機關訴訟代理的問題

行政機關可能基於私法關係、刑事爭議（比如機關首長或成員涉嫌貪瀆）或公法爭議涉訟，而基於公法爭議涉訟的案件，行政機關即為當事人之一造。根據司法院的統計數據，各高等行政法院最近五年新收案件總數，一〇〇年計有 6,531 件，一〇一年計有 5,568 件，一〇二年計有 4,861 件，一〇三年計有 5,305 件，一〇四年計有 5,533 件，每年平均新收案件數計有 5,560 件左右。我國政府機關絕大多數公務員，尤其是不具法律系背景者，可能對相關訴訟程序陌生，更可能因為不了解法律專業用語，與法官產生溝通上的困難；如委請民間執業律師代表機關進行訴訟，該律師未必具備機關訴訟案件的專業能力與背景，且對於案件事實，仍須與相關案件之承辦公務員溝通，方能深入了解。凡此種種，都會增加機關無形的公共成本與可觀的訴訟費用支出⁴⁵。

⁴⁴ 參見劉慧娥，註 11，頁 160。張榕容，註 11，頁 59。

⁴⁵ 張榕容，註 11，頁 60；陳德芳，註 11，頁 101。

（三）結語

根據前述各國政府律師制度，政府律師除可為政府機關出庭訴訟外，另有提供法律專業意見諮詢的功能，我國行政機關在這方面的專業能容有不足。

政府欲貫徹依法行政原則，提昇專業法律服務之品質，雖然並非全然取決於政府律師之獨立性與此一制度之建立。例如德國、日本等大陸法系國家，政府律師即無獨立性可言，其身分地位與一般公務員無異⁴⁶。然德、日高階公務員有相當大部分比例是法律系畢業者擔任，其行政官僚體系建構相當完整⁴⁷，其整體公務員之法學素養亦遠在我國公務員之上，按照我國現行公務人員任用與調任制度，整體公務人員之法律素養，短時間之內實難以迎頭趕上。

我國行政機關依法行政的水平，仍有大幅成長的空間，由本案聲請人監察院調查報告及七十七年七月一日制定公布大眾捷運法第七條之立法過程，可見一斑。希望在短期內改善此一現象，早日引進政府律師制度⁴⁸，吸收優秀律師到相關行政機關服務⁴⁹，使其法制作業能力與水平大幅提昇，

⁴⁶ 張榕容，註 11，頁 109。

⁴⁷ 張榕容，註 11，頁 56。

⁴⁸ 據悉，考選部正在研擬設立公職律師，俾建立廉潔政府（劉慧娥，我國公職律師與吹哨者保護：新治理理論觀點及美國聯邦政府律師吹哨保護可供我國參酌之處，國家菁英第 10 卷第 2 期，103 年 7 月，頁 165）。

⁴⁹ 考試院第 12 屆第 57 次會議考選部重要業務報告（104 年 10 月 15 日）有關主題六「公職律師之探討及展望」建議事項：為建立公職律師制度，需有完備配套措施，包括法制面及實務面等，因此須朝改進與提升法學教育方法及素質、改革律師考試制度、辦理公職律師訓練、制定完善銓敘及待遇之規定以吸引優

或是使我國達到成熟法治國水準的終南捷徑！

秀人才、以及修改律師法或明確界定公職律師屬於公務員而非律師等，如此該制度之建立才具實益。http://wwwc.moex.gov.tw/main/home/wfrmHome.aspx?menu_id=3
(瀏覽日期：105 年 12 月 26 日)

釋字第七四三號解釋協同意見書

羅昌發大法官提出

本統一解釋之實質內涵有三：其一，監察院因未能貫徹其糾正權，而就其與行政院所持不同意見向本院聲請統一解釋；本院受理並予解釋，實有建立三權（行政、監察、司法）之間新互動關係的意涵。其二，本統一解釋確認主管機關不能混用不同目的之徵收及聯合開發規定。其三，本統一解釋確認國家因徵收土地而作為所有權人之地位，與一般土地所有權人之地位不同；徵收土地之轉讓，屬絕對法律保留（國會保留）事項。後二者對人民財產權之保障，亦有重要意義。

本席認為，本號解釋就此三部分之釐清均有甚高的憲法價值，有進一步闡述之必要，爰提出本協同意見書說明如次。

壹、本解釋所建立行政、監察與司法三權間之新關係

一、司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第七條第一項第一款規定：「有左列情形之一者，得聲請統一解釋：一、中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限。……」本件涉及「聲請人職權上適用法律所持見解」及「他機關所已表示之見解」等要件是否符合之問題；多數意見持肯定見解，本席敬表同意：

（一）大審法第七條第一項第一款規定所稱「他機關」，應

屬「同級」之機關而言。故監察院聲請統一解釋，自必須其與「同級」（即「院級」）之機關見解有異。本件依理由書第二段所示，交通部與內政部基本上認為主管機關得將依大眾捷運法第六條「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收……之」（下稱系爭規定一）之規定徵收之土地，依七十七年大眾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、站與路線之土地及毗鄰地區之土地」（下稱系爭規定二）之規定，納入聯合開發；且認為主管機關並非不得將依系爭規定一徵收而依系爭規定二納入聯合開發之土地，移轉予第三人所有。由於交通部及內政部與監察院並非同級之機關，故監察院要求行政院表達立場；行政院乃表示「尊重相關權責機關研處情形」。故多數意見認為，相異見解存在於監察院及與其同級之行政院之間。本席敬表同意。

- (二) 有關大審法第七條第一項第一款規定所稱「職權上」適用法律或命令之要件：依該條規定，必須涉及聲請人（即本件之監察院）就其「職權上」適用法律或命令所持見解。另該條雖並未明文稱「他機關（即本件之行政院）亦必須係『職權上』適用同一法律或命令時所已表示之見解」；然該條解釋上，亦應認為必須係他機關「職權上」適用法律或命令所已表示之見解；蓋如非他機關「職權上」適用法令之見解，則該見解理應無拘束或影響其他機關之效力；故對此種見解之差異，自無統一解釋之必要。

監察院雖非大眾捷運法或土地徵收之主管機關（其自

亦未適用系爭規定一、二進行徵收與聯合開發)；然其行使監察權，必須確認及判斷該二條之適用關係，以及確認及判斷行政機關適用該二規定以進行徵收及聯合開發之方式有無錯誤。另行政院雖亦非大眾捷運法或徵收之主管機關(故行政院自亦未直接適用系爭規定一、二，以進行徵收或聯合開發)；然行政院經由行政院長，指揮監督所屬機關(包括指揮監督作為大眾捷運法主管機關之交通部及作為徵收主管機關之內政部)(行政院組織法第十條第一項參照)，故亦應認為行政院之職權涉及該二規定之適用。多數意見採較寬鬆之受理標準，認為本件符合兩機關職權上適用系爭規定一、二，產生法律見解歧異，故受理本件統一解釋之聲請，以解決監察院與行政院之僵局。本席敬表同意。

- (三) 就「所已表示之見解」之要件而言：依大審法第七條第一項第一款規定之意旨，聲請人就其職權上適用法律或命令所持見解，必須已經表示在外。而本件情形，監察院於其一〇一年交正字第〇〇一七號糾正案文中，就系爭規定一、二所持之見解，已經有對外之表示。又依同條規定，他機關適用同一法律或命令，亦必須有「已表示之見解」。而本件情形，行政院一〇三年五月五日院臺交字第一〇三〇一三三三〇〇號函所稱「尊重相關權責機關(包括交通部及內政部)研處情形」；而交通部及內政部又已對系爭規定一、二之適用關係及徵收取得之土地是否得移轉第三人所有，表示法律上見解。多數意見認為其情形符合大審法第七條第一項第一款之聲請統一解釋要件。本席

敬表同意。故依多數意見所建立之標準，所謂「他機關所已表示之見解」，並不限於他機關之明文直接表示；而包括該他機關引用其所屬機關之見解並表示予以尊重之情形。且所謂「他機關所已表示之見解」，不限於他機關已經對外公告之見解；而包括他機關於發給特定對象（即本件之聲請人監察院）之公函中所持之見解。

二、有關本解釋所建構之行政、監察、司法三權之新關係：

- (一) 或謂：本件係因監察院依憲法賦予之監察權，糾正臺北市政府，並要求行政院轉飭所屬確實檢討改善，然交通部與內政部未配合監察院之糾正意見，改正其見解，而行政院又支持交通部與內政部意見，因而導致監察院與行政院之齟齬；故本質上為監察院如何行使及貫徹糾正權之問題；本院如受理本案，將形同透過統一解釋，介入糾正權之行使，甚或介入監察院與行政院之間在憲法監察權規範下應有之互動關係。
- (二) 對於此項可能之質疑，本席認為：雖憲法第九十七條第一項規定：「監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。」然憲法或相關法律並未明文規定不遵守「促其注意改善」者之應有法律效果，導致行政院及所屬機關可能「擇善固執」（或固執成見），而未正面回應監察院之糾正。憲法及相關法律既未設計糾正案之應有法律效果，而如監察院與行政院間之爭議又係純粹屬於法律解釋與適用問題（而非政策問題或事實問題），則在符合大審法第七條第一項第一款規定之前

提下，由大法官針對該法律問題，以憲法高度為統一解釋，釐清法律之正確解釋與適用，以實踐司法作為國家機關間法律爭議最終裁判者之功能，應無不妥。

- (三) 本院在監察院未能貫徹其糾正權之情形下，受理其統一解釋之聲請，實質上係由本院大法官透過行使統一解釋之職權，間接參與監察院個案糾正權之行使（於統一解釋係有利於監察院之情形）或間接協助行政院確認其不從監察院個案糾正之正當性（於統一解釋係有利於行政院之情形）。此應為本件統一解釋所建構之行政、監察、司法三權之新關係

貳、本統一解釋確認主管機關不能混用不同目的之徵收與聯合開發規定

- 一、憲法賦予本院大法官解釋憲法及統一解釋法律及命令之二項重要權限（憲法第七十八條參照）。二者要件及功能雖有差異，然在解釋之內涵上，兩者並無截然之劃分。本院大法官於統一解釋法令時，應非僅在技術上分析法律應如何正確解釋與適用，而應以憲法高度，由保障人民基本權利、維護憲政體制出發，對爭執之法令，作成符合憲法意旨之統一解釋。故本院大法官於統一解釋時，對於保障人民基本權利及維護憲政體制，自應念茲在茲。
- 二、系爭規定一係許主管機關就「大眾捷運系統需用之土地」，依法徵收。故所徵收之土地，自亦應嚴格限定於使用在「大眾捷運系統」。如目的係作其他商業使用，土地需用者自不應依該條申請徵收；內政部自亦更不應許其徵收。而系爭規定二則顯然係將土地作商業使用（該條

明載之商業目的為「有效利用土地資源，促進地區發展」；該條立法理由更明列「大眾捷運系統建設經費之取得」作為目的；見理由書第三段）。故如主管機關於徵收土地之後，進而將之作為商業開發之用，自己偏離系爭規定一許主管機關徵收人民土地之原意。人民財產（特別是土地）常為其賴以生存之基礎；而剝奪人民土地，又係何等重大之事。國家豈有以「大眾捷運系統需用之土地」之名，取得依法徵收之正當性，卻於徵收後，進行商業開發，謀取鉅大商業利益之理。多數意見認為，主管機關依系爭規定一按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地，不得用於同一計畫中依系爭規定二核定辦理之聯合開發。本席敬表同意。

三、本解釋雖僅載謂：依系爭規定一徵收之土地，「不得用於同一計畫中」依系爭規定二核定辦理之聯合開發。然如將依系爭規定一徵收之土地用於「非屬情事變更之後續開發計畫」，解釋上應仍在禁止之列。蓋解釋理由書第三段提及「如因情事變更，主管機關擬依後續計畫辦理聯合開發，應依其時相關法律辦理。」亦即必須因「情事變更」，始有將早先依系爭規定一徵收之土地，用於聯合開發之餘地；此種將依系爭規定一徵收之土地使用於聯合開發之情形，仍應符合當時之相關法令規定，且仍應有法律明確規定得將土地移轉於第三人，始得移轉（見解釋理由書第四段）。

叁、本件確認國家因徵收土地而作為所有權人之地位，與一般土地所有權人之地位不同

一、多數意見認為：依系爭規定一徵收之土地，應有法律明

確規定得移轉予第三人所有，主管機關始得為之，以符憲法保障人民財產權之意旨（見解釋文第一段及理由書第四段）。此部分亦係以憲法高度，基於保護人民基本權，所作成之統一解釋。本席亦敬表同意。

二、或謂：主管機關依系爭規定一徵收之土地既不得用於同一計畫之聯合開發，自無嗣後基於聯合開發而將該土地移轉於第三人之問題；且解釋理由書第三段亦已記載此旨：「其徵收既係基於興建捷運系統之特定目的，主管機關自不得於同一計畫，持該徵收之土地，依系爭規定二辦理聯合開發，而為經濟利用，故自亦無由主管機關將該徵收之土地所有權移轉予第三人之餘地」；亦即解釋文第一段及第二段之間，或有邏輯矛盾之疑慮。

三、然本席認為：第一，解釋文第二段所明文處理者雖限於「依系爭規定一徵收之土地」，必須有法律明確規定得將之移轉予第三人所有，主管機關始得為之；然其寓涵之一般性憲法原則應為：所有由徵收取得之土地，均必須有法律明文規定得將其所有權移轉予第三人，徵收機關始得為此種移轉。第二，縱使解釋文第二段僅適用於「依系爭規定一徵收之土地，因情勢變更而依後續計畫將該土地進行開發」之情形，該段有關法律保留之宣示，在此適用之範圍內，本亦有其重要功能；而非無用或不合邏輯之贅語。

四、國家因徵收土地所因而取得土地所有權人之地位，與一般土地所有權人得自由使用、收益及處分土地權利者不同。其一，土地之徵收，應嚴格限於公用或公益之目的；故其徵收後之使用，自亦應限於此種公用或公益目的；

而非如一般所有權人，得以自由意志，選擇以最高經濟效益之方式利用。其二，土地徵收後，需用土地人應在一定期限內，依照核准計畫實行使用，而非可無限期延宕其使用；其目的在防止徵收權之濫用，並保障人民私有土地權益（本院釋字第二三六號解釋參照）。

五、本件有關土地所有權之移轉係採絕對法律保留原則：

（一）多數意見引本院以往解釋，認為：政府之行政措施雖未直接限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項，應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令「為補充規定」時，其授權應符合具體明確之原則（見解釋理由書第四段）。本席敬表同意。按某一事項是否屬於法律保留之範圍，情形有三：

其一，絕對法律保留（國會保留），亦即其事項應以法律規定者；包括直接限制人民自由權利之事項，以及雖未直接限制人民自由權利，但涉及公益或實現人民基本權利保障之重大事項等兩種情形。

其二，相對法律保留，亦即其事項得以法律明確授權，由行政命令而為規定者；包括涉及公共利益或人民基本權利之保障，但情形非重大者，以及針對涉及公益或實現人民基本權利保障之重大事項所為之「補充規定」等兩種情形。

其三，技術性與細節性之事項，無須法律授權，可直接由命令為規定。

（二）國家徵收人民土地後，人民土地所有權已經遭剝奪，

故如國家進而將該徵收之土地所有權移轉於第三人所有，並非「直接限制人民財產權」；然國家將所徵收土地之所有權移轉予第三人，顯然「涉及公共利益及實現人民基本權利保障之重大事項」。其一，如前所述，剝奪人民財產權是何等重大之事；如主管機關於徵收後，可以透過商業利用將土地所有權轉讓第三人牟利，對被徵收土地者而言，情何以堪、保障何在。其二，以法律保留方式限制主管機關將土地所有權轉讓予第三人，亦可產生約束主管機關恣意或濫用徵收，以謀取商業利益之作用。本席同意多數意見，認為須有法律明文允許，國家始得將徵收之土地所有權移轉予第三人。

- (三) 多數意見認：「如因情事變更，主管機關有依其時相關法律規定，將循系爭規定一所徵收大眾捷運系統需用之土地，納入後續計畫，辦理聯合開發之情形，仍應有法律明確規定主管機關得將之移轉予第三人所有，始得為之」(見解釋理由書第四段)。故有關徵收土地之移轉第三人部分，係採絕對法律保留(亦即國會保留)。此項見解，符合前述論述之理由；亦即將徵收所得之土地移轉予第三人係涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項，應由法律加以規定；法律授權主管機關發布命令所得為之者，僅限於「補充規定」；且此種授權仍必須符合授權具體明確之原則。

六、多數意見雖未就「明確規定主管機關得將徵收之土地移轉予第三人所有」之法律應有之內容有所規範；然本席認為，法律不應無條件規定主管機關得將此種土地移轉

予第三人；而應就移轉之實體條件及所應踐行之程序，詳為規範；如移轉予第三人係為商業利用，法律之規定則應包括利益回饋與分享之內容或機制，以減低徵收對人民財產及經濟利益造成之損失，並兼顧其權益之保障。法律僅可於此等基本規範下，就相關事務授權以行政命令為「補充規定」。

七、本解釋是否阻斷土地充分利用之問題：

- (一) 或謂：本號解釋不許主管機關援引系爭規定一以徵收人民土地用於系爭規定二之聯合開發，將使土地資源無法充分利用。
- (二) 本席認為：主管機關如欲充分利用土地，自應兼顧土地所有權人之權益。如主管機關擬就捷運系統所需土地進行聯合開發，以充分利用土地資源，自應與土地所有權人商談開發內容，促使其參與；而非以違背憲法保障人民財產權意旨之方式，先以徵收取得人民土地，再由主管機關進行聯合開發，由其獨享商業利益。
- (三) 又或謂：本號解釋不許主管機關將徵收所得之土地所有權移轉予第三人，亦將使土地資源無法充分利用。
- (四) 本席認為：將土地所有權移轉與第三人並非國家以聯合開發利用土地資源之唯一方式。如法律未明文主管機關得將所徵收之土地移轉予第三人所有，主管機關仍得藉由較符合永續原則之方式，利用土地資源（例如設定地上權之方式利用土地資源，使國家仍保有土地所有權）。故本統一解釋所限制者，為不當之徵收及不當之土地資源利用。本解釋一方面未限制立法者以明文規定之方式許主管機關將徵收之土地移轉第

三人，以為妥適之利用；另一方面，在無立法授權之情形，本解釋亦未限制主管機關以「移轉土地所有權以外之方式」，妥適、永續利用所徵收之土地。

釋字第七四三號解釋協同意見書

黃虹霞大法官提出

本案係監察院本於其職權，並基於其與行政院尤其交通部及內政部就關於大眾捷運法第六條、第七條規定之見解，以及在法無明文准許將徵收土地移轉第三人之規定下，徵收土地所有權可否再移轉給第三人之見解均有歧異，監察院乃依司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款規定聲請本院統一解釋。本席對於多數大法官認為本件聲請合於受理要件，並據以作成本號解釋之結論，均表贊同，爰將贊同之理由，以本協同意見書簡要說明如下：

一、司法院大法官審理案件法第七條第一項規定：「有左列情形之一者，得聲請統一解釋：一、中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。……。」而監察院依憲法第九章第九十條以下規定，係中央機關並職司彈劾、糾舉，有調查權。原因案件涉及大眾捷運法第六條、第七條及土地法第十四條第一項第五款等規定，監察院於行使其調查等職權時，發現其所持關於上開法律規定之見解，與行政院及其下屬機關交通部及內政部所已表示之見解有異，乃聲請本件統一解釋，核監察院所為聲請，與上引本院大法官審理案件法第七條第一項第一款規定相符，且本件涉及憲法所保障之人民財產權及國家重大法益（另詳如下），故本件自應予受理。

二、本件實質爭點之一：依大眾捷運法第六條規定徵收取得之土地可否挪作同法第七條規定之開發（包括一般開發及聯

合開發)使用?

(一)大眾捷運法第六條之徵收，應係對應土地法第二百零八條之傳統公用徵收；而大眾捷運法第七條之徵收，則是對應土地法第二百零九條之政策性公益徵收。二者之徵收性質(前者為公用、後者為公益)不同，目的(前者係供交通事業之大眾捷運系統公用目的，非為土地開發目的、後者則係為土地開發目的)不同、程序(前者在土地徵收條例民國八十九年公布施行前，係依土地法第五編之規定，其中並無如大眾捷運法第七條原第三項(現為第四項)之協議優惠價購、市地重劃或區段徵收先行之程序；後者則為協議優惠價購等先行程序不成後，始得徵收)不同、徵收價額亦必然不同(前者無開發利益分享問題即充其量為素地買賣之價格，依本件徵收公告則為當期公告現值加四成，與素地買賣之市價仍有相當差距、後者則應含開發利益分享即如合建分屋之價值，依吾人日常生活經驗必然遠高於當期公告現值加四成或素地買賣之市價)，故為二種相異之徵收無訛。

(二)查大眾捷運法第六條之徵收及第七條之徵收既然性質等均相異，則依大眾捷運法第六條及土地法第二百零八條規定以交通事業使用目的徵收取得之土地，自僅得供作交通事業目的即供作大眾捷運系統使用，而不得挪供土地開發目的使用。此外，土地徵收直接涉及被徵收土地所有權人受憲法所保障之財產權之保護，大眾捷運法第六條之徵收與第七條之徵收，其程序、徵收價格既不同，則為保護被徵收土地所有權人之財產權，自更無許挪用之理。

(三)論理上言：就同一土地，不可能基於不同之目的而於同一時間公告徵收之，故已不可能有少數意見所謂本件原因

案件係併以大眾捷運法第六條及第七條規定徵收之問題。就此，本席並曾於說明會中就教於徵收主管機關，主管機關亦未提出類似前例。

三、本件實質爭點之二：徵收之土地，尤其依大眾捷運法第六條及其相關土地法第二百零八條規定，為供交通事業興辦大眾捷運系統使用而徵收之土地，未經法律直接明文規定，可否移轉其所有權予第三人？

（一）徵收人民之土地行為，涉及被徵收土地所有權人受憲法所保障財產權之保護，而且徵收取得之土地若屬公產，則將其所有權之一部或全部或其應有部分移轉為第三人所有，亦已涉及重大公益；另機關或其他土地需用人應依徵收目的使用所徵收之土地，不得任意變更，故若於徵收後擬將所徵收之土地所有權全部或一部或其應有部分，移轉予第三人所有，此自亦應係重大事項，故自應由法律直接明定之，始符憲法保障人民財產權之意旨，及庶可避免徵收權力之濫用。

（二）又若徵收後未依徵收目的使用，被徵收土地所有權人得依法買回之，故亦不適宜由機關或其他土地需用人，於徵收後，將其所有權移轉予第三人。

（三）尤有進者，土地法第十四條第一項第五款明定：公共交通道路土地不得為私有，而大眾捷運事業為交通事業、大眾捷運為公共運輸系統並涉及路權（共分完全獨立專用路權與非完全獨立專用路權二種，請參見大眾捷運法第三條規定）、大眾捷運系統車輛復有道路交通管理處罰條例之適用（請見該法第三條第九款、第四條等等規定），則大眾捷運系統非公共交通道路而何？從而依土地法第十四條第一項第五款規定，大眾捷運系統用地原則上不得為私有，除非另

有法律特別得為私有之規定。準此，本件解釋認為欲將大眾捷運系統用地第六條規定徵收取得之大眾捷運系統用地移轉為第三人所有者，應有法律明文規定依據，主管機關始得為之之結論，自屬確當，爰予贊同。

(四) 民國八十六年修正大眾捷運法第七條規定並未明示排除土地法第十四條第一項第五款規定，而且大眾捷運系統土地之開發不以將徵收取得之土地移轉為第三人所有為必要（比如不移轉所有權而以設定地上權方式為之），故少數意見所指大眾捷運法第七條規定或其處分之用語，均不能認為已符合得移轉為第三人所有之法律保留原則。

四、本件解釋符合司法制衡行政之天職暨司法為民之意旨，爰予贊同。

釋字第七四三號解釋協同意見書

許志雄大法官 提出

本號解釋表明，徵收取得之土地，不得恣意使用、收益及處分，自不得移作徵收目的外之使用；且對移轉於第三人採法律保留，非有法律明確規定，不得為之。其意旨係為保障人民之財產權，避免徵收權力之濫用。對此，本席敬表贊同。茲為闡明本號解釋之法理基礎，並剖析有關法律規定之立法及適用問題，爰提出協同意見書。

壹、財產權與徵收

近代以降，立憲主義國家普遍承認財產權為個人之權利。惟就歷史演變觀之，十八世紀末之近代憲法將財產權理解為個人不可侵犯之人權。二十世紀後受社會國家思想影響，財產權受社會制約之觀念盛行。第二次世界大戰後之憲法，幾無例外，對財產權之保障皆採取此一觀點¹。現今，各國不論憲法有無明文，莫不基於公共福祉或公益之理由，對財產權加以限制，必要時甚至以公用徵收方式剝奪個人之財產權。尤其土地之徵收，對財產權構成最大之侵害，往往釀成糾紛及對立。於是，土地徵收應如何為之，方不至於違背憲法保障財產權之宗旨，乃成為理論及實務上必須面對之課題。本號解釋之作成，蘊含對此問題之深刻省思。

一、財產權之保障

財產權受憲法之保障，通說主張包含兩層意涵，一為對個人擁有的各個具體財產權之主觀保障面向，一為私有財產制度之客觀保障面向。問題是兩個面向如何互動？有無主從

¹ 蘆部信喜著、高橋和之補訂，岩波書店，2005年第三版第7刷，頁213。

關係或優先順序？此等問題與財產權之性質、保障範圍、制約原因及法律扮演之角色息息相關。

近代啟蒙時期思想家洛克(John Locke,1632-1704)高唱，人生而享有生命、自由及財產之自然權。1789年法國人權宣言第十七條揭櫫「財產權為神聖不可侵犯之權利」，1791年美國聯邦憲法增修條文第五條規定「非依正當法律程序，不得剝奪生命、自由或財產」，二者如出一轍，承襲洛克思想，認財產權為一種基本人權。大法官曾再三表示：「憲法第十五條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴」（司法院釋字第四〇〇號、第七三九號及第七四二號解釋參照），即強調此一財產權保障之主觀面向。

須注意的是，洛克所主張保障之對象，係作為人權之財產權，並非資本主義之經濟體制。後者乃財產權受保障後，隨著資本主義之形成及開展而出現之結果²。通說將私有財產制度之客觀保障等同於資本主義經濟體制，容有商榷餘地。此點姑且不論，若無私有財產制度之建立，主觀財產權之保障勢必無法實現。反之，主觀財產權之保障若不確實，隨時有遭任意侵奪之虞，則私有財產制度亦成泡影。本席認為，面對土地徵收問題時，這種體認格外重要。

二、財產權之制約與徵收

儘管近代有財產權神聖不可侵犯之觀念，卻非意味著財產權應受絕對保障。法國人權宣言第十七條規定「財產權為一種神聖不可侵犯之權利。非基於明白被確認為適法之公共

² 奧平康弘著，憲法Ⅲ—憲法が保障する權利，有斐閣，1993年，頁230。

必要性而提出之請求，或未事前為正當之補償，任何人之財產權皆不得剝奪之。」其前段歌頌財產權之神聖不可侵犯性，緊接著於後段承認財產權剝奪之可能性，顯示財產權並非真正絕對之自由，在明白適法之公共必要性及「事前正當補償」要件下，甚至允許徵收之³。美國聯邦憲法增修條文第五條後段亦規定「非經正當補償，私有財產不得徵收作為公共之用」，旨趣相同。

一般認為，財產權除固有之內在制約外，基於社會公平正義及公共福祉之考量，尚須受到政策性制約。國家為追求公共福祉，實施公用徵收，造成個人之特別犧牲，應予補償，而且必須貫徹等價交換方式，採取完全補償。

三、土地徵收之法理與動向

土地公用徵收係財產權保障之例外措施，其制度早在近代市民法治國家成立之同時即已確立。因財產權為市民國家之經濟基礎，而土地徵收對財產權構成重大侵害，初期受到極嚴格之限制。當時要求，土地徵收須符合下列三要件：第一、徵收之主體及事業內容，經證立具有嚴密之公共性；第二、徵收權之發動具有法律根據，且依法律所定程序為之；第三、對被徵收者因徵收而喪失之財產權價值，依市場價值為完全之補償。時至今日，此等原理性制約基本上未變更⁴，仍為法治國家所重視。

惟從一九五〇年代起，各國有關公共用地取得之制度及手法推陳出新，土地徵收制度顯著變質，不但作為徵收要件

³ 法國人權宣言第十七條揭示財產權之神聖不可侵犯性及事前正當補償原則，對當時鼓吹革命之布爾喬亞階級而言，可據以確保既有及未來之財產，具有特別意義，因此充分彰顯革命初期人權宣言之歷史性格。參照辻村みよ子著，人權の普遍性と歴史性，創文社，1992年，頁107、108。

⁴ 成田頼明著，土地政策と法，弘文堂，1989年，頁255。

之公共性概念擴大，而且徵收出現綜合化、計畫化及客觀化等趨勢⁵。申言之，原本通念認為收益性與公共性矛盾，徵收之土地不得供作營利事業使用，如今為推動社會經濟政策，結合民間力量，認為收益性可與公益性結合，滿足公共性之要求，從而允許「政策性徵收」。連帶產生之變化，則是承認利益第三人徵收，亦即徵收之土地除提供需用土地人使用外，不妨移轉於第三人。但是，這種利益第三人徵收必須於制度上嚴格把關，否則土地徵收將如脫韁野馬，易遭濫用，變成不當甚至赤裸裸之「私益徵收」，致使利益第三人徵收淪為「圖利第三人徵收」。此外，隨著社會經濟之發展、土地開發之進步，各國普遍實施國土計畫、都市計畫、產業發展計畫、地域發展計畫及土地利用計畫等，必須追求土地之合理、有效利用，且基於綜合考量，有計畫地取得公共用地。土地徵收作為公共用地取得之重要手段，自然連動產生綜合化及計畫化現象。於是，徵收從點線朝向面發展，徵收之目的逐漸客觀化，與個別需用土地人及土地所有權人之主觀切離。此際，權利之調整須以多數權利人為對象，計畫訂定及實施程序須正當，而且開發利益應合理分享，以期獲得公正妥當之結果。

我國土地徵收制度最初主要規定於土地法，後來其他法律如平均地權條例、都市計畫法、促進產業升級條例、國民住宅條例、水利法、文化資產保存法、發展觀光條例及科學工業園區設置管理條例等，二、三十種遍及各項領域之法律，亦有土地徵收相關規定⁶。各法之補償項目及標準不一，且徵收要件及程序不夠明確周延，內容失諸簡陋，迨八十九年土

⁵ 成田賴明著，同註 4，頁 256 以下。

⁶ 內政部編印，土地徵收條例制定實錄，2003 年，頁 36-39。

地徵收條例公布施行後，情況有所改善。土地法原本僅有公共事業之「一般徵收」及區段徵收規定，後來增列「政策性徵收」；土地徵收條例更將公用徵收化為公益徵收。此外，促進民間參與公共建設法、獎勵民間參與交通建設條例、都市更新條例及離島建設條例等，引進公私合作法制，將利益第三人徵收合法化，允許行政機關以徵收之土地與民間共同合作開發。整體觀之，共性概念擴大，徵收呈現綜合化及計畫化傾向，而與時代趨勢若合符節；惟客觀化明顯不足，以致土地徵收經常背離公平正義，而引爆激烈抗爭。

本號解釋背景案件「臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機場聯合開發案」，正反映出當代公共性概念擴大、土地徵收綜合化及計畫化之動向，然因制度在設計及運用上忽視公用徵收與利益第三人徵收之異同，且綜合化及計畫化未臻周延，尤其客觀化明顯出現偏差，聯合開發過程資訊揭露不足及錯誤，導致問題叢生，民怨四起。本席認為，對於今後土地徵收之處理，本號解釋背景案件足為殷鑑。

貳、本號解釋對徵收問題採取之立場

本號解釋之背景案件，係地方政府於八十年、八十一年間先依七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條規定，循一般徵收程序徵收大眾捷運系統需用之土地後，再於八十八年間持該徵收之土地，依八十六年五月二十八日修正公布之大眾捷運法第七條第一項規定，以聯合開發模式興建住、商、辦大樓，並移轉予第三人。其中涉及一般徵收之土地可否用於聯合開發、可否移轉予第三人之問題，監察院之法律見解與行政院歧異，因而聲請統一解釋。

本案在憲法層面上攸關前述財產權保障問題，在行政法層面則牽涉依法行政原理之理論與實踐問題。本號解釋秉持財產權保障之意旨，嚴格要求貫徹依法行政原理。本席認為，其立場值得肯定，主要論點則有進一步加以闡釋之必要。

一、土地之徵收及其使用處分，必須恪遵依法行政原理

土地徵收係對財產權之剝奪，應適用法律保留原則，無論徵收之目的、內容、範圍、程序及補償，皆須法律明定。徵收取得之土地，不得用於原定目的之外，乃法治國家依法行政原理之當然要求。若徵收之後計畫改變，目的異動，依理自應廢止。現行土地徵收條例第四十九條第二項規定：「已公告徵收之土地，有下列情形之一者，應廢止徵收：……二、依徵收計畫開始使用前，興辦之事業改變、興辦事業計畫經註銷、開發方式改變或取得方式改變。」其以立法方式，彰顯此一旨趣。本號解釋指出：「主管機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條，按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地，不得用於同一計畫中依同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發。」、「如因情事變更，主管機關擬依後續計畫辦理聯合開發，應依其時相關法律辦理。」則是司法部門維護依法行政原理之具體表現。

本號解釋復釋示：「主管機關為公用或公益之目的而以徵收方式剝奪人民財產權後，如續將原屬人民之財產移轉為第三人所有，易使徵收權力遭濫用及使人民產生圖利特定第三人之疑慮。是如因情事變更，主管機關有依其時相關法律規定，將……所徵收大眾捷運系統需用之土地，納入後續計畫，辦理聯合開發之情形，仍應有法律明確規定主管機關得將之移轉予第三人所有，始得為之，以符憲法保障人民財產

權之意旨。」其基於統一解釋之考量，論點主要集中於大眾捷運法有關問題，但毫無疑問，整體蘊含之原則係：徵收之土地移轉於第三人所有，屬法律保留事項。

按司法院釋字第四四三號解釋建立層級化保留體系，依對象之不同，分成下列四種層級：(一)憲法保留—憲法第八條規定之內容；(二)絕對法律保留—剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；(三)相對法律保留—涉及人民其他自由權利之限制，以及給付行政措施涉及公共利益之重大事項者，應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；(四)非屬法律保留—僅屬於執行法律之細節性、技術性次要事項，得由主管機關發布命令為必要之規範。土地徵收不在上述釋字第四四三號解釋明示範圍，但土地徵收係對財產權之剝奪，影響程度十分重大，理應採取絕對法律保留。而將徵收之土地移轉於第三人所有，不僅剝奪原土地所有權人之財產權，更有違反公平正義、侵蝕私有財產制度之虞，不容等閒視之，似應採取相同之保留密度。本號解釋將其列為法律保留事項，且表明須法律本身明確規定允許將徵收之土地移轉於第三人所有，始得為之。此部分採取高度之保留密度，未授權行政命令規定，值得肯定。

二、一般徵收之土地不得逕作聯合開發之用

監察院聲請統一解釋，問題焦點在於一般徵收之土地可否作為聯合開發之用。基於依法行政原理之要求，答案非常明確，應為否定，理由略如前述。惟有論者質疑，聯合開發亦有徵收之規定，如果一般徵收之土地不可作為聯合開發之

用，則須先予廢止，再依聯合開發有關規定徵收，豈非多此一舉？本席認為，二者雖然同係土地徵收，但實質上大異其趣，有加以釐清之必要。茲為行文之方便，先將大眾捷運法有關規定臚列於下：

(一) 七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法(背景案件八十年、八十一年間用地徵收時之法律)

1. 第六條規定：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」(下稱規定一)
2. 第七條第一項規定：「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、站與路線之土地及毗鄰地區之土地。」(下稱規定二)
3. 第七條第三項規定：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。」(下稱規定三)

(二) 八十六年五月二十八日修正公布之大眾捷運法(背景案件八十八年聯合開發核定時之法律)

1. 第七條第一項僅文字微調，規定：「為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得自行或與私人、團體聯合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。」(下稱規定四)
2. 原第三項改列第四項，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。」（下稱規定五）

大眾捷運法第六條之徵收，無論目的、類別、程序及對價，均與第七條規定之徵收不同，比較分析如次：

（一）目的：規定一之徵收，係為取得大眾捷運系統需用之土地，出於公共事業（交通事業）之需要而為之。規定二及規定四之聯合開發，則著眼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（立法院公報第七十七卷第四十六期第四十三頁參照），目的不同。依規定三或規定五所為聯合開發之徵收，目的自與規定一之徵收有別。

（二）類別：規定一之立法說明指出：「大眾捷運系統係屬公用事業，於其事業範圍內所需用之公、私有土地，得依土地法、都市計畫法、國有財產法等有關法律徵收或撥用。」故其徵收屬土地法第二百零八條第二款「交通事業」之公用徵收，係「一般徵收」。另土地法第二百零九條規定：「政府機關因實施國家經濟政策，得徵收私有土地，但應以法律規定者為限。」一般稱為「政策性徵收」。規定三及規定五之徵收，係「為有效利用土地資源，促進地區發展」之聯合開發而為，應屬「政策性徵收」。

（三）程序：規定一之徵收，依當時土地法規定，並無其他替代方式；徵收核准前，亦欠缺有利於土地所有權人之先行程序。而依據規定三及規定五，聯合開發用地得以區段徵收、市地重劃、協議購買及徵收等方式取得。這四種方式有無優先順序，法條並未明定，但徵收對財產權之侵害最大，理應屬於最後不得已之手段，亦即採取其他方式未果時，始

得為之。徵諸規定三之立法理由⁷：「聯合開發係公私兩利的方法，惟其關鍵因素在於所需用地如何取得？如何讓地主拿回部分土地自行開發利用以分享開發之利益」、「此種用地取得之方式，宜採地主可以分回土地之區段徵收（至少可以分回原面積百分之四十）以及市地重劃（地主可以分回原面積百分之五十五左右）」、「為顧及市地重劃或區段徵收之無法達成，爰增加『協議不成得徵收之。』之規定」，上開看法誠不誣也。

（四）對價：我國徵收補償標準歷經數次更迭，從法定地價、公告現值、公告現值加成到市價。市價補償始於一〇一年修正之土地徵收條例第三十條第一項規定，而本號解釋背景案件於八十年依規定一辦理一般徵收，當時土地法規定原則上係按法定地價補償，而都市計畫法則規定可按公告現值加四成作為地價補償。若依規定三採區段徵收，土地所有權人原則上可取得抵價地百分之五十，至少為百分之四十。採市地重劃方式時，土地所有權人可原位置分回百分之五十五土地。至於協議購買，因預期聯合開發後土地價值將增加，其金額應可高於徵收之補償。

綜上，大眾捷運法第六條之徵收與第七條之徵收差異相當大，不可相提並論。對原土地所有權人而言，後者顯較前者有利。將依前者取得之土地逕作聯合開發之用，其他問題姑且不談，僅原土地所有權人因此而受不公平待遇乙節，就足以引起軒然大波。本號解釋背景案件之發展，提供了最有力之證明。總之，政府辦理土地徵收，影響人民之財產權及社會公平正義甚鉅，能不慎乎？

⁷ 立法院公報第 77 卷第 46 期，1988 年 6 月 8 日，頁 35、36。

釋字第七四三號解釋協同意見書

黃瑞明大法官 提出

詹森林大法官 加入

本號解釋指出政府機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法（下稱大捷法）第六條，為「大眾捷運系統需用」而徵收人民之土地後，不得持該土地，依大捷法第七條之規定與私人、團體辦理聯合開發，以興建住、商、辦大樓；除有法律明確規定，主管機關不得將依第六條規定所徵收土地之所有權移轉給第三人。其主要理由為：（一）政府機關依相關法律徵收人民土地，雖因而取得土地所有權人之地位，然其與一般土地所有權人得自由使用、收益、處分及行使其他土地權利者，並不全然相同。（二）基於興建捷運系統之特定目的而徵收取得之土地，不得於同一計畫，持以辦理聯合開發，而為經濟利用。（三）主管機關為公用或公益之目的而以徵收方式剝奪人民財產權後，如續將原屬人民之財產權移轉為第三人所有，易使徵收權力遭濫用及使人民產生圖利特定第三人之疑慮。

本號解釋乃因監察院與行政院對於臺北市政府為辦理捷運系統新店機廠用地徵收，能否併用大捷法第六條與第七條有不同見解，而向本院聲請統一解釋。本席就本號解釋結論及其理由敬表同意，並就本號解釋補充意見，敬供參考：

一、公用徵收、公益徵收、公私協力徵收與私用徵收之要件與程序應有所區隔：

土地徵收係國家因公共事業或公益之需要，以強制力取得人民的土地所有權，乃係對人民受憲法保障之財產權予以剝奪，自應依法審慎為之。憲法第一百零八條第一項第十四款規定徵收為「公用徵收」。本院大法官曾對土地徵收作出多號解釋，早期之解釋對於國家得徵收人民土地，分別指出係「為公用需要」（本院釋字第二三六號、第四〇九號）或「因公共事業之需要」（本院釋字第四二五號、第五三四號），較接近憲法第一百零八條之規定。但稍後之解釋則增加「公益」之目的，如「因公用或其他公益目的之必要」（本院釋字第五一六號、第五七九號、第六五二號、第七三一號、第七三二號），將「公用」與「公益」並列。土地法第二百零八條規定徵收之要件為「公共事業之需要」，但該條第九款則列「其他由政府機關興辦以公共利益為目的之事業」，則公共事業的概念包含公共利益為目的之徵收。土地法第二百零九條所規定「因實施國家經濟政策」而徵收私有土地者，應屬「公益徵收」。八十九年二月二日公布之土地徵收條例第三條規定，國家因公益需要，得徵收私人土地，其所列之徵收範圍已包括土地法第二百零八條所定之公用徵收之範圍，又似以公益之概念包含公用徵收。足見「公用」與「公益」似已並列混用，故「公用徵收」與「公益徵收」之要件與程序有何差別，依法尚乏明確規定。但對於現行「公

用」與「公益」徵收規定不清楚之現象，已有大法官提出質疑，認為「公益」之概念空泛，難以確立，將「公有公用」之「公用徵收」巧妙連結得私有私用之「政策性徵收」，將可能造成許多不公平現象¹。學者亦主張二者應有所區別²。抑有進者，政府機關為經濟發展之目的而徵收人民土地，並將之與其他私人合作土地開發案，或以 BOT 方式進行公共建設，雖或可定位為公益需要，屬公益徵收之一種，但該徵收案除了公益目的之外，另涉及商業利益之產生及其分配，已非單純之公益。更因其徵收後之土地是由政府參與經營或全部移交民營而可分為「公私協力徵收」³或「私用徵收」⁴。政府機關於此類開發中之角色已非單純之公權力行使，而涉及商業利益之考量，有球員兼裁判之利益衝突。而且將徵收自人民之土地移轉給第三人，更涉及可能圖利第三人之疑慮，是政府機關為「公益」、「公私協力」或「私用」而徵收人民土地，其條件與程序，自應比為公有公用而徵收更加嚴謹。目前相關徵收法令尚未對此加以區隔規定，已有所缺漏。但本號解釋之原因案件，即臺北捷運系統新店機廠用地

¹參見司法院釋字第七三二號解釋李震山大法官提出之協同意見書。

²參見林明鏘發言，載大眾捷運系統、都市計畫開發與土地徵收—釋字第七三二號解釋的相關問題，月旦法學雜誌第 247 期，2015 年 12 月，頁 10-11。

³參見蘇南、陳昆成著，論 BOT 制度的土地徵收與使用，載財產法暨經濟法第 31 期，2012 年 9 月，頁 45-102；蘇南著，論公私協力公共建設的土地徵收問題，載台灣環境與土地法學雜誌第 12 期，2014 年 10 月，頁 109-140。

⁴參見陳仲麟著，徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心，載臺大法學論叢第 40 卷第 3 期，2011 年 9 月，頁 1029-1087。

徵收案，發生於八十年間，當時之大捷法其實對於「公用徵收」（第六條）與「公私合營之徵收」（第七條）所應依循之徵收程序已有所區隔，只是當時臺北市政府加以併用，致有為本號解釋之必要。

二、公私合營之土地開發案，政府機關已具投資者身分，應依嚴謹程序始得透過公權力徵收取得投資成本：

大捷法第六條所定之徵收係為「興建捷運系統之特定目的使用」，屬因公用事業而徵收；而第七條之目的在於「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」。二者規定的土地徵收之目的完全不同，政府之立場與角色也因此完全不同。在第六條之情形，政府機關係為公用事業之需要而徵收土地，屬於公權力之行使，並不產生具商業價值之利益，政府機關應有較大之裁量權，亦可認為人民之財產權應負擔特別犧牲之義務。然而第七條之情形則不同，既然是土地開發案，可能產生龐大之商業利益，政府機關已非單純執行公權力，而是兼具投資者身分，政府機關應依嚴謹程序始能透過公權力徵收取得投資成本。政府機關為開發案而徵收取得土地，並將之用以投資興利，自應考量被徵收土地之地主的利益，而讓其有參與投資之機會。就此，大捷法第七條第三項特別規定：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。」可知在第七條規定，於「公私合營之土地開發案」之情形，應

以市地重劃或區段徵收之方式優先處理，以保障地主之權益，而不應依第六條之規定徵收取得土地。另外，在第七條規定之土地開發計畫下，政府機關與私人團體進行聯合開發之商談時，政府機關並非立於公權力行使之立場，甚至須與私人團體立於平等之立場，以協商簽訂聯合開發相關之契約。若第六條與第七條併用，政府機關一面與人民立於平等地位商談聯合開發之權利義務及利益分配，商談不成時自己又立即轉換身分成為主管機關，動用公權力強制徵收人民土地，政府機關可謂球員兼裁判，立場不公。

三、由立法意旨及過程，可知大捷法第六條與第七條應分開適用：

由大捷法第七條之立法過程及意旨，更可知第六條與第七條不得併用。大捷法第七條第三項規定：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。」或有認為既然該條後段規定亦賦予政府徵收之權力，則政府機關依第六條或第七條進行徵收應無不同，二者沒有不能併用的理由。然而若是觀察大捷法第七條第三項之立法經過，可知第七條所定之政府徵收，與第六條所定之徵收，截然不同，更不能混用。原交通部所提大捷法第七條增訂第一項為「……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及其毗鄰地區之土

地」，而增訂第三項，規定取得開發土地之方式是「市地重劃或區段徵收」，並沒有政府得徵收土地之規定。可見交通部原規劃第六條與第七條就是基於完全不同之目的，各依不同之途徑取得土地，二者涇渭分明。在立法院審查時，立法委員林○○建議於第七條第三項後段增加「協議不成則徵收」（參見立法院公報第七十七卷第六十三期委員會紀錄第五頁），其目的並非脫離市地重劃或區段徵收，另外以徵收手段作為取得土地之法源，而應是在市地重劃或區段徵收之過程中，為處理少數不同意之地主（即俗稱之「釘子戶」），由國家保留徵收權力，透過公權力作為最後手段。此由林○○委員之發言是連接捷運局陳世圯副局長之發言，即可得知。陳副局長當時發言為「---用地取得以市地重劃或區段徵收之方式取得，區段徵收可以使原先土地更有價值，也使土地使用人樂於接受公共建設，使政府與土地使用人均有利益，以共同興建捷運系統，此為該條文之重點所在，亦可作為其他公共建設時之參考」，故在第七條所定聯合開發之情形，對於地主權益之保障應為立法目的之一。依此，第七條第三項後段進行之徵收，即與第六條之徵收有所不同。按聯合開發須踐行前置程序，讓地主有協商參與之機會，若未踐行該程序且確定協商不成，即不得啟動第七條之徵收，遑論以第六條之規定作一般性之徵收。至於政府機關依第七條第三項之規定而徵收土地，亦與第六條規定之程序有所不同，因為依第七條進行徵收時，其前置程序中已有機會對於協議

不成之理由加以檢視，對地主之程序上保障亦較周延。

四、第六條與第七條併用將簡化徵收程序，對地主保障未周：

因第六條規定之徵收是針對「公有公用」而定，依當時之徵收程序，政府享有極大之公權力。第六條與第七條併用之結果，將使政府得以簡化之程序取得聯合開發之土地。觀察本件原因案件之協議過程，臺北市政府分別於八十一年三月及四月召開二次聯合開發協調會，地主於會中表示因為聯合開發之事項及條件尚不明瞭而拒絕簽約，市政府隨即以協議二次不成之條件成就，於八十一年四月即進行徵收。然而事實上臺北市政府直到八十八年四月九日才核定公告聯合開發計畫書，可見八十一年四月之前的協議只是虛應故事，有學者批評政府之作法為「把全部所有權人都叫來開會」，並不符合協議價購之概念⁵。亦有大法官批評其為「協議先行規範之偽善性」⁶，良有以也。本件原因案件發生當時之「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」（七十九年二月公布）第九條規定：「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理。」該辦法將「協議不成得報請徵收」規定於第九條前項，其規定方式顯然違背大捷法第七條第三項之規定，因大捷法第七條是將「市地重劃與區段徵收」規定在前

⁵參見蘇南著，論公私協力公共建設的土地徵收問題，載台灣環境與土地法學雜誌第12期，2014年10月，頁122。

⁶同前揭註1。

段。聯合開發辦法變更前後項之規定，以利政府機關於二次協議不成即報請徵收，似乎刻意迴避母法之規定，顯然違法，併此指明⁷。

五、有關土地徵收之新立法，未能完全排除浮濫徵收之疑慮：

本號解釋之原因案件發生於八十年間，當時政府之心態偏重徵收之效率，甚至違背母法而制定子法。本院於八十五年公布釋字第四〇九號，該號解釋指出：「有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定」，「於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧」，應是對過去政府機關徵收之浮濫且不透明而加以規範。八十九年公布土地徵收條例，一百零一年並公布土地徵收條例施行細則，但學者認為此二法令並未落實本院釋字第四〇九號所定之人民程序參與權，並賦予人民完整陳述意見的權利⁸。因此縱然公布新法令，但如本件原因案件人民權益受損之情形，仍有持續發生之可能。

⁷ 該法於 89 年修法時已取消該條規定，法規名稱並改為「大眾捷運系統土地開發辦法」。

⁸ 參見詹順貴、李明芝著，台灣土地徵收浮濫的原因探討

http://www.justuslaw.com.tw/news_detail.php?class=138（最後瀏覽日期：105 年 12 月 30 日）。

另外針對同一案件，本院針對捷運設施毗鄰地區土地之徵收，作成釋字第七三二號解釋，其理由於本號解釋亦應可適用。該解釋指出：「……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。另為達利用土地資源、促進地區發展並利建設經費之取得等目的，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。」。

六、國外經驗足為警惕：

我國近年因土地徵收引起民眾抗爭的事件很多，學者指出我國土地徵收相當浮濫⁹。政府辦理土地徵收，本應審慎依法為之，本案臺北市政府將依一般徵收所取得之土地，與其他私人團體作聯合開發，並進而將該土地之全部或一部移轉給私人團體，則被徵收土地之原所有權人，其被剝奪感必然既深且鉅，甚至會深懷憂懼，其中涉及利益輸送，無論如何澄清恐難杜悠悠之口，將減損政府之公信力。

美國聯邦最高法院於西元二〇〇五年作出 Kelo 案之解釋，其核心問題就是政府為了經濟發展而徵收人民土地是否

⁹參見徐世榮著，悲慘的台灣農民—由土地改革到土地徵收，載施正鋒、徐世榮主編，土地與政治，2013年3月初版，頁62。

合憲，該號解釋引發後續許多討論，而各州亦採不同態度¹⁰。美國學者檢討該國政府為了促進國家經濟發展，而進行土地徵收並開發之現象，產生許多流弊，諸如「為了方便建商收購土地，有意無意將公共利益作最低標準的解釋」、「自甘開發商的白手套」，甚至指出建商與政府結合成「不神聖的同盟」(unholy alliance)¹¹，雖然是批判美國的現象，但非常值得我國警惕。

¹⁰同前揭註4，頁1050-1054。

¹¹參見施正鋒、吳珮瑛著，政府徵收民地的政治與經濟分析，載施正鋒、徐世榮主編，土地與政治，2013年3月初版，頁18。

釋字第七四三號解釋部分協同、部分不同意見書

吳陳銀大法官 提出

一、部分協同意見部分

本件解釋文謂：「主管機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條，按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地，不得用於同一計畫中依同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發。依大眾捷運法第六條徵收之土地，應有法律明確規定得將之移轉予第三人所有，主管機關始得為之……」解釋理由略謂：「主管機關依系爭規定一，按相關法律徵收人民土地，……其徵收既係基於興建捷運系統之特定目的，主管機關自不得於同一計畫，持該徵收之土地，依系爭規定二辦理聯合開發，……故自亦無由主管機關將該徵收之土地所有權移轉予第三人之餘地。如因情事變更，主管機關擬依後續計畫辦理聯合開發，應依其時相關法律辦理。……是如因情事變更，主管機關有依其時相關法律規定，將循系爭規定一所徵收大眾捷運系統需用之土地，納入後續計畫，辦理聯合開

發之情形，仍應有法律明確規定主管機關得將之移轉予第三人所有，始得為之……」則依上開解釋意旨，本件主管機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條，按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地，得用於後續計畫依八十六年五月二十八日修正公布之同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發，亦有八十六年五月二十八日修正公布之同法第七條第八項之法律明確規定得將之移轉予第三人所有。解釋文及解釋理由未明確釋明，爰提出協同意見如下：

（一）本件主管機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條，按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地，係用於後續計畫依八十六年五月二十八日修正公布之大眾捷運法第七條第一項規定辦理聯合開發，無違當時之相關法律規定

查臺北縣政府（現已改制為新北市政府，下同）為將臺北都會區大眾捷運系統新店線新店市（現已改制為新店區，下同）地區所需用地變更為交通用地，以利後續捷運工程之進展，依都市計畫法第二十七條第一項第四款規定，於

七十九年四月十一日以七九北府工都字第九一六六九號公告變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）計畫書，自同月十三日起發布實施，將中央路與環河路交叉口東南側等原為農業區及住宅區之使用分區，變更為供興建捷運車站、軌道、機廠及相關設施使用之捷運系統用地（下稱系爭土地），該公告之土地使用管制載明：「捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線、（軌道）及其相關設施之使用。並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫。」

次查需用土地人臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程需要，分別於八十年一月十七日、八十年十二月十一日及八十一年四月十五日向內政部申請徵收。內政部以八十年一月二十四日台（八〇）內地字第八九一六三〇號、八十年十二月十八日台（八〇）內地字第八〇〇七二四一號及八十一年四月二十一日台（八一）內地字第八一〇四八六〇號函准予徵收（因台（八一）內地字第八一〇四八六〇號函准予徵收之土地中，四十五筆土地地

段標示錯誤及一筆土地面積繕寫錯誤，以八十一年四月三十日台（八一）內地字第八一〇五四二六號函准予更正）。前揭內政部第八九一六三〇號及第八〇〇七二四一號函所附徵收土地計畫書援引土地法第二百零八條第二款、都市計畫法第四十八條及七十七年大眾捷運法第六條與第七條為興辦事業之法令依據。前揭內政部八一〇四八六〇號函所附徵收土地計畫書則引土地法第二百零八條第二款、都市計畫法第四十八條及七十七年大眾捷運法第六條為興辦事業之法令依據。惟徵收土地原因均載明：「為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程必需使用本案土地」。

再查八十一年四月十三日臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠動工興建，八十八年十一月十一日正式通車營運。其間，臺北縣政府於八十八年三月二十日以八八北府工都字第六五七九七號公告，發布實施「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地（捷十七、捷十八、捷十九）細部計畫書」，臺北市政府於八十八年四月八日以府捷五字第八八〇二一六二五〇〇號公告「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠（捷十七、捷十八、捷十九）基地聯合開發計畫」，自同月九日零時起生效實施。上揭

內政部核准徵收函所附徵收土地計畫書徵收土地之原因，既僅記載：「為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程必需使用本案土地。」且系爭聯合開發案用地之都市計畫細部計畫，於八十八年三月二十日始經臺北縣政府公告發布實施，臺北市政府嗣於同年四月八日公告聯合開發計畫，並自同月九日起生效實施，故確如本件解釋理由書第一段所言：「系爭聯合開發案用地……自難認臺北市政府已依七十七年大眾捷運法第七條第三項『……協議不成者，得徵收之』之規定辦理徵收。」

惟按七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條規定：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」則需用土地人臺北市政府因興辦交通事業之需要，報經內政部核准徵收臺北縣政府依都市計畫法，於七十九年四月十一日以七九北府工都字第九一六六九號公告變更為供興建捷運車站、軌道、機廠及相關設施使用之新店市大坪林段七張小段四七之八一號等三百零一筆包括系爭土地之捷運系統用地，與當時即三十五年四月二十九日修正公布迄今未修正之土地法第二百零八條有關徵收之規定，即無不

合。¹而當時有關土地徵收後，原土地所有權人得聲請照徵收價額收回其土地之情形，固得依本法第二百零九條：

「私有土地經徵收後，有左列情形之一者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿一年之次日起五年內，向該管市、縣地政機關聲請照徵收價額收回其土地：一、徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始使用者。二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。（第一項）」「市、縣地政機關接受聲請後，經查明合於前項規定時，應層報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於六個月內繳清原受領之徵收價額，逾期視為放棄收回權。（第二項）」「第一項第一款之事由，係因可歸責於原土地所有權人或使用人者，不得聲請收回土地。（第三項）」之規

1 當時即三十五年四月二十九日修正公布迄今未修正之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。」

定辦理。惟六十二年九月六日修正公布迄今未修正之都市計畫法第八十三條規定：「依本法規定徵收之土地，其使用期限，應依照其呈經核准之計畫期限辦理，不受土地法第二百十九條之限制。（第一項）不依照核准計畫期限使用者，原土地所有權人得照原徵收價額收回其土地。（第二項）」而上開內政部核准徵收函所附之徵收土地計畫書，分別載明計畫進度為：「預定八十年五月開工，八十四年十二月完工」、「預定八十一年二月開工，八十四年十二月完工」、「預定八十一年六月開工，八十四年十二月完工」。系爭土地既已於上揭內政部核准徵收函所附徵收土地計畫書所定計畫期限內之八十一年四月十三日動工興建臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠，並無不依照核准計畫期限使用之情形，亦無未依核准徵收原定興辦事業使用之情形，揆諸上開說明，原土地所有權人自不得於徵收補償發給完竣屆滿一年之次日起五年內，向該管市、縣地政機關聲請照徵收價額收回其土地。

另按八十九年二月二日制定公布施行之土地徵收條例固於第四十九條第一項規定應辦理撤銷徵收之情形如下：「已徵收之土地，需用土地人應切實按核准計畫及所定期

限使用。在未依徵收計畫完成使用前，需用土地人應每年檢討其興辦事業計畫，並由其上級事業主管機關列管。有下列情形之一者，應辦理撤銷徵收：一、因作業錯誤或工程變更設計，致原徵收之土地不在工程用地範圍內者。二、公告徵收時，都市計畫已規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發者。三、依徵收計畫開始使用前，因都市計畫變更，規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發者。四、依徵收計畫開始使用前，其興辦之事業改變或興辦事業計畫經註銷者。五、已依徵收計畫開始使用，尚未依徵收計畫完成使用之土地，因情事變更，致原徵收土地之全部或一部已無使用之必要者。」同條第二項並規定：「前項規定，於本條例施行前公告徵收之土地，適用之。」亦即系爭土地如有該條第一項各款規定之情形，應依該條項規定辦理撤銷徵收。然查系爭土地於八十九年二月二日土地徵收條例制定公布施行時，並無該條例第四十九條第一項各款規定應辦理撤銷徵收之情形，即無庸辦理撤銷徵收。或謂七十九年四月十一日公告變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）計畫書，其土地使用

管制已明載：「捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線、（軌道）及其相關設施之使用。並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫。」故系爭土地應依八十九年二月二日制定公布施行之土地徵收條例第四十九條第一項第二款或第三款及第二項規定辦理撤銷徵收。惟查公告徵收及依徵收計畫開始使用系爭土地時之都市計畫，並未規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發系爭土地，直至八十八年三月二十日發布實施「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地（捷十七、捷十八、捷十九）細部計畫書」時，都市計畫始規定以聯合開發方式開發系爭土地，故亦無從依八十九年二月二日制定公布施行之土地徵收條例第四十九條第一項第二款或第三款及第二項規定辦理系爭土地之撤銷徵收。

再按八十九年二月二日制定公布施行迄今未曾修正之土地徵收條例第六十一條規定：「本條例施行前公告徵收之土地，其申請收回，仍依施行前之規定辦理。」則原土地所有權人自亦無依八十九年二月二日制定公布施行迄今未

曾修正之同條例第九條規定，²於徵收公告之日起二十年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地，而不適用土地法第二百十九條及都市計畫法第八十三條規定之餘地。

臺北市政府於八十八年間，以依當時法律即土地法第二百十九條及都市計畫法第八十三條規定，原土地所有權人已不得聲請照徵收價額收回其土地，且依八十九年二月二日制定公布之土地徵收條例，亦無應回溯辦理撤銷徵收情形及原土地所有權人已無從申請照原徵收補償價額收回之系爭土地，依八十六年五月二十八日修正公布施行之大眾捷運法第七條規定，與私人、團體聯合辦理大眾捷運系統路線、場、站土地之開發，即與法律之規定無違。

2 八十九年二月二日制定公布施行迄今未曾修正之土地徵收條例第九條規定：

「被徵收之土地，除區段徵收及本條例或其他法律另有規定外，有下列情形之一者，原土地所有權人得於徵收公告之日起二十年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地，不適用土地法第二百十九條之規定：

- 一、徵收補償費發給完竣屆滿三年，未依徵收計畫開始使用者。
- 二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。
- 三、依原徵收計畫開始使用後未滿五年，不繼續依原徵收計畫使用者。

該管直轄市或縣（市）主管機關收受申請後，經查明合於前項規定時，應報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於六個月內繳還原受領之補償地價及地價加成補償，逾期視為放棄收回權。

第一項第一款之情形，係因不可歸責於需用土地人之事由者，不得申請收回土地。

第一項第一款所稱開始使用，指興辦事業之主體工程動工。但依其事業性質無需興建工程者，不在此限。」

本件主管機關依七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條，按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地，並非用於同一計畫中依七十七年七月一日制定公布之同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發。解釋文謂：「主管機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條，按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地，不得用於同一計畫中依同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發。」解釋理由復謂：「如因情事變更，主管機關擬依後續計畫辦理聯合開發，應依其時相關法律規定辦理。」然查系爭土地於徵收時，其徵收原因係臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程必需使用。嗣因臺北縣政府於八十八年三月二十日以八八北府工都字第六五七九七號公告，發布實施「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地（捷十七、捷十八、捷十九）細部計畫書」，臺北市政府遂於八十八年四月八日以府捷五字第八八〇二一六二五〇〇號公告「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠（捷十七、捷十八、捷十九）基地聯合開發計畫」，自同月九日零時起生效實施。亦即臺北市政府因情事變更，依後續計畫及當時即八十六年五月二十八

日修正公布之大眾捷運法第七條第一項規定，與私人、團體聯合辦理系爭大眾捷運系統路線、場、站土地之開發，依上開解釋意旨，應合於其時相關之法律。

(二) 系爭土地納入後續計畫辦理聯合開發，已有法律明確規定得移轉登記於私人所有

查系爭土地於徵收時，其徵收原因固係臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程必需使用。惟嗣因臺北縣政府於八十八年三月二十日以八八北府工都字第六五七九七號公告，發布實施「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地（捷十七、捷十八、捷十九）細部計畫書」，臺北市政府遂於八十八年四月八日以府捷五字第八八〇二一六二五〇〇號公告「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠（捷十七、捷十八、捷十九）基地聯合開發計畫」，自同月九日零時起生效實施。臺北市政府於八十八年間，以依當時法律即土地法第二百十九條及都市計畫法第八十三條規定，原土地所有權人已不得聲請照徵收價額收回其土地，且依八十九年二月二日制定公布之土地徵收條例，亦無應回溯辦理撤銷徵收情形及原土地所有權人已無從申請照原徵收補償價額收回之系爭土地，依八

十六年五月二十八日修正公布施行之大眾捷運法第七條規定，與私人、團體聯合辦理大眾捷運系統路線、場、站土地之開發，即與法律之規定無違，已如前述。

且按新店地政事務所於一〇二年辦理系爭土地應有部分移轉登記於私人所有時，應適用之大眾捷運法第七條第八項規定：「主管機關辦理開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。」次按土地法第二十五條及國有財產法第二十八條分別規定：「直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。」「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。」亦即主管機關依大眾捷運法第七條辦理開發之公有土地及因開發所取得之不動產，法律已明確規定，不僅得為移轉所有權全部或其應有部分之處分，更不受直轄市或縣（市）政府所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准不得處分之限制，亦不受國有公用財產不得為任

何處分之限制。此已符合解釋文所稱：「依大眾捷運法第六條徵收之土地，應有法律明確規定得將之移轉予第三人所有，主管機關始得為之」之意旨，應無疑義。

二、部分不同意見部分

本件解釋文謂：「依大眾捷運法第六條徵收之土地，應有法律明確規定得將之移轉予第三人所有，主管機關始得為之，以符憲法保障人民財產權之意旨。」解釋理由略謂：「主管機關依系爭規定一，按相關法律徵收人民土地，雖因而取得土地所有權人之地位，然其與一般土地所有權人得自由使用、收益、處分及行使其他土地權利者並不全然相同。……主管機關為公用或公益之目的而以徵收方式剝奪人民財產權後，如續將原屬人民之財產移轉為第三人所有，易使徵收權力遭濫用及使人民產生圖利特定第三人之疑慮。是如因情事變更，主管機關有依其時相關法律規定，將循系爭規定一所徵收大眾捷運系統需用之土地，納入後續計畫，辦理聯合開發之情形，仍應有法律明確規定主管機關得將之移轉予第三人所有，始得為之，以符憲法保障人民財產權之意旨。」惟被徵收土地移轉於

第三人所有是否有法律保留原則之適用，應分別不同情形定之，縱有適用，亦應採相對法律保留，爰提出不同意見如下：

八十九年二月二日土地徵收條例制定公布施行前被徵收之土地，原土地所有權人如無得依當時土地法第二百十九條或都市計畫法第八十三條規定聲請收回被徵收土地之情形；且八十九年二月二日土地徵收條例制定公布施行後，如亦無該條例第四十九條第一項各款規定應回溯辦理撤銷徵收之情形；而依土地徵收條例第六十一條規定，原土地所有權人復無得依同條例第九條所定，於徵收公告之日起二十年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地之餘地。此外，倘被徵收之土地，非屬上開情形，而經撤銷或廢止徵收，原土地所有權人未依土地徵收條例第五十一條第二項及第三項規定，於通知之不少於六個月之一定期間繳清應繳納之價額，致不發還其土地，其並因此不得依同條例第九條規定申請收回該土地。被徵收之土地，亦無同條例第九條所定，原土地所有權人得於徵收公告之日起二十年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地之下列

情形之一：一、徵收補償費發給完竣屆滿三年，未依徵收計畫開始使用。二、未依核准徵收原定興辦事業使用。三、依原徵收計畫開始使用後未滿五年，不繼續依原徵收計畫使用，致其不得申請收回該土地。則該等原土地所有權人已不得聲請或申請收回之被徵收土地，已與一般公有或私有土地無異，其處分除受一般公有財產處分之限制外，殊無再予以其他限制之理由。至於土地徵收條例第五十九條規定：「私有土地經依徵收計畫使用後，依法變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，應公告一個月，被徵收之原土地所有權人或其繼承人有依同樣條件優先購買權。但優先購買權人未於決標後十日內表示優先購買者，其優先購買權視為放棄。」土地法第二百十九條第四項規定：「私有土地經依徵收計畫使用後，經過都市計畫變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，應公告一個月，被徵收之原土地所有權人或其繼承人有優先購買權。但優先購買權人未於決標後十日內表示優先購買者，其優先購買權視為放棄。」均係有關私有土地經依徵收計畫使用後，依法變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，原土

地所有權人或其繼承人優先購買權之規定，與被徵收之土地得否處分無涉。

被徵收之土地，於原土地所有權人得聲請或申請收回其土地之期間內，該等土地或其應有部分移轉於第三人所有之事項，固屬涉及人民權利義務之重要事項，應有法律保留原則之適用。³惟按憲法第一百四十三條明定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體。人民依法取得之土地所有權，應受法律之保障與限制。私有土地應照價納稅，政府並得照價收買（第一項）。附著於土地之礦，及經濟上可供公眾利用之天然力，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響（第二項）。土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之（第三項）。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，並規定其適當經營之面積（第四項）。」亦即人民之土地所有權，固應如同其他財產權受法律之保障，但因土地之有限性及公益性，故應較其他之財產權承擔更多之公益義務及社會責任，而非較其他財產

3 本院釋字第二八二號、第二九九號、第三三一號、第三三四號、第三八〇號及第六〇〇號解釋參照。

權受更多之保障。次按本院釋字第四四三號解釋已釋明：

「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。」復按本院釋字第六四三號解釋亦釋明：「以法律授

權主管機關發布命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍固須明確，且命令之內容須未逾越授權範圍，並符合授權之目的，惟法律概括授權發布命令者，其授權是否明確，與命令是否超越授權範圍，不應拘泥於法條所用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及其整體規定之關聯意義為綜合判斷，迭經本院解釋闡明在案。」故有關被徵收之土地，於原土地所有權人得聲請或申請收回其土地之期間內，該等土地或其應有部分移轉於第三人所有之事項，應非屬絕對法律保留事項，縱授權命令為規定，只要授權之目的、內容及範圍具體明確，且命令之內容未逾越授權範圍，並符合授權之目的，即不違反法律保留原則。

解釋文第二段謂：「依大眾捷運法第六條徵收之土地，應有法律明確規定得將之移轉予第三人所有，主管機關始得為之，以符憲法保障人民財產權之意旨。」其解釋理由略謂：「主管機關依系爭規定一，按相關法律徵收人民土地，雖因而取得土地所有權人之地位，然其與一般土地所有權人得自由使用、收益、處分及行使其他土地權利者並不全然相同。……主管機關為公用或公益之目的而以徵收方式剝奪人民財產權後，如續將原屬人民之財產移轉為第

三人所有，易使徵收權力遭濫用及使人民產生圖利特定第三人之疑慮。是如因情事變更，主管機關有依其時相關法律規定，將循系爭規定一所徵收大眾捷運系統需用之土地，納入後續計畫，辦理聯合開發之情形，仍應有法律明確規定主管機關得將之移轉予第三人所有，始得為之，以符憲法保障人民財產權之意旨。」未區分被徵收之土地，是否屬於原土地所有權人得聲請或申請收回其土地之期間內，就該土地或其應有部分移轉於第三人所有之事項，而一律均採法律保留，揆諸上開理由，已難謂允當，復未明確釋明應採相對法律保留而非絕對法律保留，亦難謂洽，均難以贊同。

釋字第七四三號解釋部分不同部分協同意見書

林俊益大法官 提出

壹、前言

本件統一解釋為【徵收之捷運用地得否用於聯合開發案】。

本件聲請案之主要爭點係，大眾捷運法（下稱捷運法）第六條與第七條第一項得否併用？如得併用，該徵收取得之土地所有權可否移轉予第三人；如不得併用，即無徵收取得之土地所有權移轉予第三人之問題。此二見解，各有所本。本席認為，二者得以併用，至於徵收取得之土地所有權移轉予第三人，應遵守相對法律保留原則，俾符合憲法保障人民財產權之意旨。

本件解釋勉強過半數之意見認為：「（第一段）主管機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條，按相關法律徵收大眾捷運系統需用之土地後，不得用於同一計畫中依同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發。（第二段）依大眾捷運法第六條徵收之土地，應有法律明確規定得將之移轉予第三人所有，主管機關始得為之，以符合憲法保障人民財產權之意旨。」

本席認為，第一段解釋文無從適用於本件聲請解釋之原因事實，且第一段解釋文既認依七十七年七月一日制定公布之捷運法第六條徵收後不得用於同一計畫中依同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發，自無將徵收土地之所有權移轉予第三人之問題，詎第二段解釋又贅述依第六條徵收之土地，應有法律明確規定，主管機關始得將之移轉予第三人所有，前後二段解釋文互相

矛盾。勉強過半數意見所為上開統一解釋，本席難以贊同，爰就解釋文第一段提出不同意見，併就第二段提出協同意見如下。

貳、部分不同意見

一、機關聲請統一解釋程序要件之審查

(一) 本件聲請統一解釋之緣起

緣監察院九十九年間，調查「臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案，其聯合開發建築物分配機制，是否公允妥適案」，提出糾正案，要求行政院檢討辦理。嗣內政部一〇二年七月十日台內地字第一〇二〇二四六八八一號函示：「本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義」（下稱系爭函一），使新北市政府以辦理臺北市政府新店機廠捷運聯合開發之名將土地移轉登記予私人。監察院認有疑義，於一〇三年一月二十一日立案調查「行政院暨內政、交通部就捷運系統用地採一般徵收及聯合開發用地併行方式，先以興建交通事業為由，強行徵收土地後，再透過聯合開發權益分配比例，移轉為私人所有之處理是否涉有違失等情」，一〇三年四月十八日約詢行政院秘書長等，會議中要求行政院針對詢問事項函復，行政院於一〇三年五月五日函復，檢附「監察院一〇三年四月十八日就捷運新店機廠聯合開發案詢問事項研處彙整表」，並表示「本院原則上尊重相關權責機關研處情形」（下稱系爭函二）。之後監察院一〇三年七月十一日向本院聲請統一解釋，是否符合司法院

大法官審理案件法（下稱大審法）第七條第一項第一款之要件，殊值討論。

（二）聲請統一解釋要件之檢討

中央機關聲請統一解釋，大審法第七條第一項第一款前段規定：「有左列情形之一者，得聲請統一解釋：一、中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。」茲就本件聲請案，檢討如下：

1. 機關聲請統一解釋，須兩機關均係「行使職權」適用法令¹

本件聲請人監察院雖已指明其所行使之職權為調查權，惟針對他機關即行政院暨所屬機關部分，卻僅以系爭函一、二為據。然系爭函一係內政部函新北市政府函復，系爭函二則係行政院遵照監察院約詢會議決定被要求之函復，能否謂係行政院「行使職權」適用同一法律「所已表示之見解」，似非無疑。

2. 行政院是否已對外表示見解

依行政程序法第一百五十九條第二項第二款規定：「行政規則包括下列各款之規定：……二、為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實、及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。」再依捷運法規定大眾捷運系統之中央主管機關為交通

¹ 吳信華，〈「行使職權」作為機關聲請法令違憲要件之探討〉，收錄於氏著，《憲法訴訟專題研究(一)-「訴訟類型」》，元照出版公司，98年10月，頁241。

部，土地法之中央地政機關為內政部。由此可知，僅有法規主管機關始有權針對法規之立法意旨及法律適用表示意見，行政院並非捷運法、土地法之主管機關，無權對捷運法表示法律意見，是以系爭函二，僅係彙整法規主管機關之交通部、內政部及法務部所表示之意見，故其函乃謂：「本院原則上尊重相關權責機關研處情形」。

3. 行政院是否已主動表示見解在先

大審法規定「與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者」，所謂「已表示」者，係表示見解在先，聲請機關表示在後。但本件係監察院於一〇三年一月二十一日函立案調查，嗣監察院要求行政院就其所詢問事項以書面答覆，行政院始以系爭函二表示「本院原則上尊重相關權責機關研處情形」。如此被動要求情形下所為之系爭函二，是否係行政院行使職權所已表示之見解？本院為探求系爭函二之真義，於一〇四年九月十一日曾函請行政院表示意見：「是否與監察院持不同之見解？」行政院函復：「本院並無不同意見，爰於前函敘明：本院原則上尊重相關權責機關研處情形」。因此，行政院並未正式回應，可徵系爭函二是否屬於行政院依職權所已表示之見解，實有疑義。

4. 大審法規定「已表示之見解」之真義

大審法規定「已表示之見解」，應係指他機關行使職權已表現於外者而言。誠如本院羅昌發大法官於釋字第七二九號解釋所

提出之部分協同部分不同意見書所稱：「本席認為，機關依照某一法令所採行之措施、作為或所為之決定，如已經表現在外，自構成大審法第七條第一項第一款所稱之該機關已表示之見解。」本院於一〇三年七月二日曾電詢監察院：「行政院關於本件聲請案之爭點與監察院見解不同，是否有於官方文書上表示意見？」從本院電話紀錄顯示：並無官方文書表示。所謂已表示之見解，雖非僅能以官方文書為憑，但本件行政院僅係**被動函復**監察院，表示尊重內政部、交通部及法務部相關權責機關之見解，是否已符合「行使職權表示之見解」要件？本件監察院聲請統一解釋所指摘他機關者，係被動表示意見，究否已符合「行使職權」要件，且是否屬聲請人行使調查權或糾正權之前「所已表示之見解」，仍有討論空間。

5. 聲請機關應依法用盡手段

本院早在釋字第二號解釋即已闡示：「適用法律或命令發生其他疑義時，則有適用職權之中央或地方機關，皆應自行研究，以確定其意義而為適用，殊無許其聲請司法院解釋之理由」。雖非意謂機關一概均不得聲請統一解釋，但已隱含機關應先依其權責解釋及適用法令，依法用盡手段後，再向本院聲請解釋之意。況本院釋字第五二〇號解釋就行政院與立法院間之權力爭議，陳明憲法現有機制尚可供選擇以解決衝突，如何選擇，非本院所能越俎代庖予以解釋之事項，亦係基於同一思維所為。

本件聲請人監察院行使之職權為調查權，調查權屬工具性權力，最終是否進而糾正、糾舉或彈劾，尚屬未定，且調查權之行使包山包海，幾乎任何法令規定均可能適用，倘若發生與其他機

關間之法律見解歧異，監察院自得依其權責先行判斷與決定，逕向本院聲請解釋，本院予以受理，似有過早介入之虞？糾正權亦然，監察院對行政院暨所屬機關若糾正不果，仍可進而行使糾舉權及彈劾權，最終仍歸司法權判斷，大法官未俟爭議已達終局，介入解釋是否可能危及權力平衡，亦值深思！

本席認為，監察院雖非不得向本院聲請統一解釋，惟如能用盡監察院憲法所定職權再為聲請，或更符憲法規定由本院職掌統一解釋權限之意旨！

二、捷運法第六條、第七條並無不得併用之法律限制

本席認為捷運法第六條與第七條第一項並無不得併用之限制，茲敘述理由如下：

（一）捷運法之制定

行政院於七十六年七月三十一日函請立法院審議捷運法草案，七十七年七月一日公布施行，第一條規定揭示立法宗旨：「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，以增進公共福利，特制定本法。」第五條第一項第四款規定：「地方政府建設大眾捷運系統所需要經費，應循預算程序由左列各款籌措之：……四、第七條之土地開發收入。」可知第七條之土地開發，亦負籌措大眾捷運系統所需經費之任務。

（二）捷運法第六條自制定公布迄今均無修正

捷運法第六條規定：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」觀其立法理由所載：「大眾捷運系統係屬於公用事業，於其事業範圍內所需用之公、私有土地，得依土地法、都市計畫法、國有財產法等有關法律徵收或撥用。」²所謂依法徵收或撥用，係指私有土地依法徵收，公有土地依法撥用。³由於第六條規定「依法徵收」，係指引主管機關就大眾捷運系統需用之私有土地，得依相關法律徵收之，並未規定徵收之要件、程序或法律效果。⁴是以縱無第六條規定，依當時有效之土地法第二百零八條第二款及第九款、⁵都市計畫法第四十八條、⁶國有財產法第三十三條⁷等規定，亦得合法徵收之。第六條僅係「指引性條文」，並非徵收土地之依據。⁸此觀立法院審議時，對第六條係無異議通過，⁹捷運法自七十七年七月一日制定公布迄今，雖有八十六年、九十年、九十二年、九十三年及一〇二年數次修正，惟第六條均未修正，但並未妨礙為興建捷運系統而徵收土地，可見一斑。

以此觀本件解釋，解釋文第一段敘明「依……第六條，按相關法律徵收……土地」，解釋文第二段竟謂「依大眾捷運法第六

² 參《立法院公報》，第77卷第46期院會紀錄，頁43。

³ 值得特別注意者，土地徵收條例遲至89年2月2日始公布施行，是以本件有關徵收問題，並無土地徵收條例之適用。

⁴ 土地法第5編規定土地徵收，第1章通則（第208條至第221條），第2章徵收程序（第222條至第235條），第3章徵收補償（第236條至第247條），就國家如何徵收私有土地，設有相當詳細之規範要件及法律效果。

⁵ 土地法第208條第2款及第9款規定：「國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定，徵收私有土地。但征收之範圍，應以其事業所必需者為限。……二、交通事業。……九、其他由政府興辦以公共利益為目的之事業。」依此觀之，大眾捷運系統需用之土地，屬於公用事業（交通事業）需用之土地。第209條規定：「政府機關因實施國家經濟政策，得徵收私有土地。但應以法律規定者為限。」係屬「政策徵收」。

⁶ 都市計畫法第48條規定：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」

⁷ 國有財產法第33條規定：「公用財產用途廢止時，應變更為非公用財產。但依法徵收之土地，適用土地法之規定。」

⁸ 同一見解，如76年11月20日立法院審查會，國立政治大學地政研究所所長蘇教授志超發言：「第6條原文無特別意義，亦無新的內容，其他法律已有規定，不必重覆規定。本法未規定者，自可適用其他法律之規定。」引自《立法院公報》，第77卷第25期委員會紀錄，頁182。

⁹ 《立法院公報》，第77卷第28期委員會紀錄，頁125。

條徵收之土地」，顯失精準敘述，徒增誤會及困擾，殊有欠妥！

（三）捷運法第七條自制定公布迄今已修正數次

行政院七十六年提出之捷運法草案第七條第一項規定：「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及其毗鄰地區之土地。」第二項規定：「前項開發辦法由交通部會同內政部定之。」立法理由如下：「一、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。二、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該土地所有權人聯合開發。三、第二項明定開發辦法授權由交通部會同內政部定之。」

七十七年四月二十三日立法院交通、司法兩委員會第五次聯席會議，臺北市政府捷運局對第七條之規定，認實際作業上有困難，¹⁰提出修正意見，即增訂第二項：「聯合開發用地作多目標使用者，得調整當地之土地使用分區管制或區域土地使用管制。」及第三項：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收之方式取得。」提案增訂意旨，在於放寬土地使用管制，活化取得聯合開發用地。當時之會議主席即立法委員林○○並發言：這個修正案

¹⁰ 臺北市政府捷運局陳副局長世圯謂：聯合開發之意義，是希望能在捷運系統興建時，很快的取得用地，以聯合興建之方法取代土地的徵收，以創造利潤，並帶動都市之更新工作，藉由實質上結合運輸設施及其他土地使用，使建築物內部動線及空間安排成為單一的複合體。使捷運建設機關及私人投資業者均能分享開發之利益。目前面臨最困難的部分，就是土地取得的問題。如目前北投機廠的狀況，地主反對公告現值地價，認為與他們的理想相差太遠，所以才發生困擾，如果已變更都市計畫成交通用地，就無法在其中興建住宅區、商業區，所以希望能增列可調整當地之土地使用分區管制、放寬限制。再者，用地取得以市地重劃或區段徵收之方式取得，區段徵收可以使原先土地更有價值，也使土地使用人樂於接受公共建築，使政府與土地使用人均有利益，以共同興建捷運系統，此為該條文之重點所在，亦可做為未來其他公共建設的參考。請見《立法院公報》，第77卷第63期委員會紀錄，頁5。

基本構想是可以，但其中所提區段徵收及市地重劃方面，如果協議不成又需採用第六條，本席建議是否該在第七條下再加上「協議不成則徵收」，這是立法上的問題。¹¹是以第七條第三項因而修正為：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收之方式取得。協議不成者，得徵收之。」

嗣後立法院與交通部協商後，補充第七條第三項之立法理由如下：一、聯合開發係公私兩利的方法，惟其關鍵因素在於所需用地如何取得？如何讓地主拿回部分土地自行開發利用以分享開發之利益，目前條文未臻明確，且此項攸關業主之財產權，宜以法律明文規定。二、此種用地取得之方法，宜採地主可以分回土地之區段徵收（最少可以分回原面積百分之四十）以及市地重劃（地主可以分回原面積百分之五十五左右）。三、現行法令所定得舉辦市地重劃、區段徵收之事項均與聯合開發有別，難以援用。四、為顧及市地重劃或區段徵收之無法達成，爰增加「協議不成者得徵收之」之規定。¹²

由上立法經過及說明可知，大眾捷運系統聯合開發土地之取得，雖法條規定得依市地重劃或區段徵收取得，但事實上很難達成，為便利取得聯合開發之土地，亦可採協議方式，如協議不成，即得報請依法徵收。

（四）立法原意第六條與第七條並無不得併行之法律限制

七十七年七月一日立法制定之始，第六條僅指引「大眾捷運系統需用土地」之依法徵收，第七條第一項規定，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

¹¹ 同上註。

¹² 《立法院公報》，同前註2，頁35至36。

站與路線之土地」及「毗鄰地區之土地」。由此可知，開發方式有二：自行開發與聯合開發；開發之土地有二：「大眾捷運系統場站與路線之土地」及「其毗鄰地區之土地」。大眾捷運系統場站之土地，依第六條規定依法徵收，並完成興建大眾捷運系統場站、路線後，徵收目的已達，地方主管機關為有效利用土地資源，促進地區發展，再與私人、團體就已達成徵收目的之土地進行聯合開發，觀諸立法制定經過，並無禁止規定，自無不符立法意旨之可言。本件解釋理由，僅指出第六條與第七條第一項之立法目的不同，逕推論依第六條依法徵收之土地，不得於同一計畫，依第七條第一項核定辦理之聯合開發，欠缺說服力，本席難以贊同。

進一步言，依七十八年十二月二十九日修正公布之土地法第二百零八條第二款徵收之土地，依同法第二百零九條第一項規定，僅「一、徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始使用者。二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。」二種法定情形，原土地所有權人始得聲請照徵收價額收回其土地。是以如已依捷運法第六條所指引之相關法律徵收之土地，已完成興建大眾捷運系統設施，設於地上或地下，自無再申請收回土地之問題。地方主管機關為有效利用土地資源，促進地區發展，再與私人、團體就該已完成興建大眾捷運系統之土地上或下，進行聯合開發，於法自無不可。

（五）本件解釋文第一段之爭議

本件解釋文第一段無法適用於本件原因事實。蓋依本件解釋理由所載，內政部八十年一月二十四日第八九一六三〇號及八十年十二月十八日第八〇〇七二四一號函所附徵收土地計畫書援

引土地法第二百零八條第二款、都市計畫法第四十八條及七十七年捷運法第六條與第七條作為法令依據，系爭聯合開發案用地之都市計畫細部計畫係於八十八年三月二十五日始發布實施，臺北市政府於同年四月九日「公告」核定聯合開發計畫書。由此可知，本件解釋認為，系爭聯合開發之徵收土地係依「七十七年七月一日」制定公布之捷運法第六條、第七條而徵收，而於八十八年四月九日始依「八十六年五月二十八日」修正公布捷運法第七條規定核定辦理聯合開發。

詎本件解釋文第一段竟稱：「主管機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條，按相關法律徵收大眾捷運系統需用之土地後，不得用於同一計畫中依同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發。」所謂「依同法」，係指依即七十七年七月一日制定公布之捷運法第七條第一項規定（僅有四項）核定辦理聯合開發，然本件原因事實既已認定係依「八十六年五月二十八日修正公布」捷運法第七條規定（有八項規定）核定辦理聯合開發，則本件解釋結論，竟有非針對本件原因事實之疑義。

（六）本件解釋文第一段相關解釋理由之爭議

本席認為，大法官統一解釋，應了解見解發生歧異之相關基礎原因事實，然認定相關事實，須調閱相關卷證，如無相關卷證，僅因某事即逕行認定，實在令人難安！

關於解釋文第一段相關解釋理由之記載：惟查系爭聯合開發案用地之都市計畫細部計畫係於八十八年三月二十五日始發布實施；臺北市政府於同年四月九日「公告」核定聯合開發計畫書，在此之前系爭聯合開發案之內容無從確定，自難認臺北市政府已

依七十七年捷運法第七條第三項「……協議不成者，得徵收之」之規定辦理徵收。

關於此段事實認定敘述，令本席極為忐忑不安。因依捷運新店機廠辦理徵收與聯合開發程序大事紀之記載，臺北市政府捷運局早於七十七年八月二十日即決議辦理聯合開發，至八十三年六月十七日止，長達六年有許多有關聯合開發之作為，諸如徵收土地前價購協議紀錄、聯合開發協議會紀錄、聯合開發契約書暨開發方式說明會紀錄、聯合開發契約書研商會議紀錄、聯合開發說明會紀錄及聯合開發座談會紀錄等紀錄。然本院在上開資料均未曾調閱下，即執「系爭聯合開發案用地之都市計畫細部計畫係於八十八年三月二十五日始發布實施」一詞而謂：自難認臺北市政府已依七十七年捷運法第七條第三項「……協議不成者，得徵收之」之規定辦理徵收，實在令人難安！

貳、部分協同意見

一、監察院與行政院（法務部意見）之主張部分相同

本件聲請統一解釋，就徵收土地得否移轉私人所有，監察院主張：「臺北市政府將此種土地移轉為私有，有違重要事項應由法律明定之原則」，採法律保留原則，但無法判斷係絕對或相對法律保留原則。行政院系爭函二所附「監察院一〇三年四月十八日就捷運新店機廠聯合開發案詢問事項研處情形彙復表」項次壹、四「大眾捷運法並無明定聯合開發後土地得移轉為私有，則臺北市政府將本案聯合開發後土地移轉為私有，有無違反重要事項應由法律明定之法律？」法務部意見第二點及第三點：「二、

大眾捷運系統聯合開發後之土地移轉予私人所有，與人民財產權之限制與權利義務分配有關，依前開說明，係屬人民生命、身體以外其他權利之『相對法律保留』事項。故在合於憲法第二十三條所定之必要程度內，以法律明文或明確授權行政機關訂定法規命令予以規範，即與憲法第十五條之意旨無違。從而，聯合開發土地有移轉私人之必要時，在符合授權明確性原則要求之情形，並非不得授權以行政命令以明確規定。三、……又依該法授權訂定之『大眾捷運系統土地聯合開發辦法』第三十一條規定，執行機構於必要時，得經主管機關核准，出租或出售開發之公有不動產。是聯合開發之土地移轉私人事項，係以經法律授權之法規命令規範，尚難認與前述『相對法律保留原則』有違」，明確採相對法律保留原則。試問：監察院與行政院（法務部）就此部分之見解有何須統一解釋之歧異？兩機關均認應遵守法律保留原則，縱認監察院係主張絕對法律保留原則，亦僅是法律保留密度高低之差異，應不足以為大審法第七條第一項第一款所稱之歧異。既無歧異，何來統一解釋？何須作成解釋文第二段？若非針對監察院統一解釋之聲請，則解釋文第二段係聲請外解釋，且屬統一解釋或憲法解釋，亦有疑問。

二、解釋文第二段之疑問

解釋理由最後一段，論及徵收土地移轉私人所有是否採法律保留原則，在此之前，突如其來而稱：「如因情事變更，主管機關擬依後續計畫辦理聯合開發，應依其時相關法律辦理」。然監察院與行政院間，並無「如因情事變更，可否依後續計畫辦理聯合開發」之見解歧異，且原因事實並非此問題，監察院亦未就此

爭點聲請統一解釋。本件解釋續此部分至為突兀，實已超過聲請統一解釋之範圍！

何況本件解釋理由已稱：「主管機關自不得於同一計畫，持該徵收之土地，依系爭規定二辦理聯合開發，而為經濟利用，故自亦無由主管機關將徵收之土地所有權移轉予第三人之餘地」。既已無由移轉土地所有權予第三人之餘地，又何必贅作解釋文第二段而稱：「依大眾捷運法第六條徵收之土地，應有法律明確規定得將之移轉予第三人所有，主管機關始得為之」？足徵解釋文第一段與第二段前後矛盾？無法併存？

三、憲法保障人民財產權之真諦

本席就徵收取得之土地為進行聯合開發移轉第三人所有，基於憲法保障人民財產權之真諦，認為應採相對法律保留原則。本院釋字第四四三號解釋理由已謂：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，

亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」

由上可知，本院關於財產權之保障，係採相對法律保留原則，原則上應由法律加以規定，如係法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則（本院釋字第六一四號、六五八號及第七〇七號解釋參照）。¹³是以本件解釋理由，重申此旨，謂：「法律保留之範圍，原不以憲法第二十三條所規定限制人民權利之事項為限。政府之行政措施雖未直接限制人民之自由權利，但如涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項，應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則（本院釋字第四四三號、第六一四號、第六五八號、第七〇七號解釋參照）。」以此推之，解釋文第二段所稱：「依大眾捷運法第六條徵收之土地，應有法律明確規定得將之移轉予第三人所有，主管機關始得為之」，其中「應有法律明確規定」一詞，自係指仍應有法律或法律明確之授權為依據而言，採相對法律保留原則。本席對此段是否應作成雖感懷疑，但結論仍值贊同，特此敘明。

¹³ 釋字第 614 號解釋文：「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。」釋字第 658 號解釋理由：「上開應以法律規定之退休年資採計事項，若立法機關以法律授權行政機關發布命令為補充規定時，其授權之目的、內容、範圍應明確。」釋字第 707 號解釋理由：「基於憲法上法律保留原則，政府之行政措施雖未限制人民之自由權利，但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（本院釋字第四四三號、第六一四號、第六五八號解釋參照）。」

釋字第七四三號解釋部分不同意見書

蔡明誠大法官 提出

林俊益大法官 加入

張瓊文大法官 加入

本件解釋之標的，主要在於監察院與行政院就中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條與同法第七條得否併行適用，及徵收大眾捷運系統需用土地與聯合開發案開發用地間得否移轉之見解有異，爰依司法院大法官審理案件法第七條第一項規定聲請統一解釋。因就上開二系爭法條得否併行適用，有不同意見。茲提出本件解釋部分不同意見如下：

一、大眾捷運法第六條與第七條得否雙軌併行適用問題

(一) 從立法理由及法規性質觀之

關於大眾捷運法第六條與第七條得否雙軌併行適用問題，宜先從其制定之立法理由及法規性質探討之。

大眾捷運法第六條規定，大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。¹該條規定係針對大眾捷運系統需用

¹ 依土地法第二〇八條規定行使土地徵收請求權，除公法人以外，其他主體（如私人、私法人或私法團體）得否享有此請求權，實務上原則傾向否定說，惟若能以公共利益為評斷，依現行法規定，宜解為私人可能成為興辦公益事業之主體，不以「國家」為限，故有建議以採肯定說為宜。參照楊松齡，實用土地法精義，台北：五南，2012年3月十二版一刷，頁559-560。又有學者採取前述肯定說，認為事實上現行法律不乏准許私人申請徵收之規定，例如農產品市場交易法第十三條及第十五條、建築法第四十四條及

之土地，就私有土地得依法徵收，公有土地得依法撥用。自大眾捷運法七十七年六月十四日制定（七十七年七月一日公布）以來，該法迄今業經六次修正，上開規定均未修正。曾有建議其與同法第十九條（空間地上權規定）合併修訂，因第六條條文並無特別意義，亦無新的內容，其他法律已有規定，不必重複規定；該法未規定者，自可適用其他法律之規定。²大眾捷運系統係屬公用事業，於其事業範圍內所需用之公、私有土地，自得依土地法、都市計畫法、國有財產法等有關法律撥用或徵收。另大眾捷運法制定之初，尚未制定施行土地徵收條例³，本件統一解釋背景案件之事實，自無適用該條例之餘地。惟該條例施行後，如欲徵收私有土地，以提供大眾捷運系統使用，則應有適用該條例之機會。

探究大眾捷運法第六條之法規性質，先從該條文義及條文規範類型觀之，並不具有完整法律構成要件及法律效果，係屬不完全法條（*unvollständige Rechtssätze*），仍有賴

第四十五條、大眾捷運法第六條等。參照鍾麗娜編著，土地法，台北：文笙，2012年7月修訂五版，頁554-555。

² 參照蘇所長志超之發言，立法院公報，77卷，25期，頁182。

³ 土地徵收條例於89年2月2日制定公布，該條例第一條規定：為規範土地徵收，確保土地合理利用，並保障私人財產，增進公共利益，特制定本條例。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。由此規定觀之，在土地徵收條例施行後，大眾捷運法雖有徵收之特別法規定，具其優先性，但有關徵收程序、徵收補償標準，不得與本條例牴觸，否則仍優先適用土地徵收條例。

與其他法律連結（in Verbindung mit），始生完全效力。⁴換言之，在法律適用上其仍須與其他法條連結後一併適用，始構成完全法條之法律效果，故大眾捷運法第六條乃稱得依法徵收或撥用，學說上稱此屬轉致性法條（verweisende Rechtssätze;或稱引用性法條），須與該條立法理由所稱「依土地法、都市計畫法、國有財產法等有關法律」連結適用。

大眾捷運法第七條係針對大眾捷運系統路線、場、站及

⁴ 在法律規定中，通常不是完全法條（vollständige Rechtssätze），不完全法條較為常見，不完全法條係指其僅具部分規範之要求，如欲取得法律效果所生之效力，僅與其他法條連結（nur in Verbindung mit anderen Rechtssätze），始生效力。不完全法條，可區分為說明性法條（erläuternde Rechtssätze）（例如我國民法第六十六條有關物之定義性法條）、限制性法條（einschränkende Rechtssätze）（例如我國民法第九四九條限制第九四八條有關善意取得之占有物範圍）及轉致性法條（verweisende Rechtssätze）（例如我國民法第四十五條有關營利社團法人取得法人資格，依特別法之規定;民法第九〇二條有關權利質權之設定，應依關於其權利讓與之規定為之）。在法律技術方法上為避免重複規定，透過法律擬制、準用、視同、有同一效力、依關於...之規定等方式，轉致適用於其他規定。（參照 Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6.Aufl., Berlin, Heidelberg, New York: Springer-Verlag, S.257, 260f..）中文文獻，參照黃茂榮，法學方法與現代民法，臺北:作者發行，2011年9月增訂六版二刷，頁195以下，207以下。

此與本件解釋有關者，即屬於轉致性法條（或稱引用性法條），如與前述有具體指稱引用權利讓與等規定之轉致性法條相互比較，大眾捷運法第六條所稱依法徵收，其規定不甚明確，更為空洞，難免引發機關間解釋有異之爭議。

其毗鄰地區辦理自行開發或聯合開發⁵所為之規定⁶，其涉及之土地，可能包含公有與私有之土地，亦可能包含系統需用土地與毗鄰地區開發土地。立法當初，係為能在捷運系統興建時，避免土地取得之困難，得以聯合開發之方式，使政府與私有土地所有人或私人投資事業共同興建捷運系統，除有助公共建設之推動外，並能創造利潤，及帶動都市之更新，使捷運建設機關與私人均能分享開發之利益。在立法院討論時，有立法委員發言表示如果按照第七條規定與民間協議，若協議不成又需適用第六條，故建議是否於第七條再加上協議不成則徵收之規定。⁷依上述立法理由及立法院二讀討論時之發言觀之，系統需用土地與毗鄰地區開發土地如係屬於私有，自應依第七條規定辦理。

以本件解釋之背景案件為例，其開發時程上，解釋上先有都市計畫之主要計畫⁸，即 79 年 4 月之變更新店都市計

⁵ 因本件統一解釋背景案件之事實，為臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案，主要爭議在於聯合開發案部分，之後以聯合開發案為論述對象，特先註明。

⁶ 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。參照立法院公報，77 卷，64 期，頁 43。

⁷ 參照林委員鈺祥之建議，立法院公報，77 卷，63 期，頁 5。

⁸ 參照交通部 102 年 5 月 20 日交路字第 1025005474 號函（受文者：內政部），就監察院調查意見檢討說明陳述之內容：在 79 年 4 月發布都市計畫主要計畫，載明辦理聯合開發，於 79 年 11 月陸續展開用地協調，奉行政院督導會報同意以雙軌並行方式辦理。用地取得後登記於主管機關名下，辦理後續開發事宜。即由投資人出資、地主出地之方式辦理聯合開發，並進行屋地互易，是有土地移轉之需要。由此函內容看來，尚有值得探究者，本件背景案

畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）⁹，79年11月召開兩次新店機廠捷運系統用地協議會，80年3月臺北縣政府公告新店機廠（捷19）用地徵收案，同年3月及7月捷運局分別召開新店機廠（捷19）聯合開發協議會；81年3月及4月捷運局分別召開新店機廠（捷17、18）聯合開發第1、2次協議會，同年4月新店線新店機廠（捷17、捷18）用地徵收計畫書報奉內政部核准，同年9月召開捷運系統新店線新店機廠（捷17、捷18）聯合開發說明會。88年3月臺北縣政府公告發布實施擬定新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發案【捷17、捷18、捷19】）細部計畫案，同年4月公告臺北都會區大眾捷運系統新店機廠用地（捷17、捷18、捷19）聯合開發計畫。

茲將其開發時程列表如下，以利比較：

時間	主旨	文號
79.04.11	公告變更新店都市計畫 （部分住宅區、商業區、農業區、機關用	臺北縣政府 79 北府 工都字第 91669 號 公告 ¹⁰

件是否原先即有聯合開發案之規劃，並不排除地主間以互易方式移轉土地所有權等情事。

⁹ 內政部 79.3.23.台（79）內營字第 770774 號核定備查，省政府 79.3.30.府建四字第 32986 號核定會轉，台北縣政府 79.4.13.發布實施。

¹⁰ 此公告之公告事項載明：變更計畫詳見變更計畫書、圖。

上開計畫書之參、變更計畫內容，載明「本案計畫範圍之捷運系統用地係根據目標年（民國九十年）旅運需求之預測而劃設。不

	地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地)案，自 79 年 4 月 13 日起發布實施	
79.11.29 79.11.30	新店機廠捷運系統用地協議會 決議：用地徵收前價購協議，經協議不成以徵收方式辦理用地取得	
80.01.19	新店線新店機廠（捷 19）聯合開發第 1 次說明會 ¹¹	

同形態之旅運活動各有其必要之轉乘設施，而所提供設施之大小及其空間之配置需能使車站空間之動線流暢，以滿足捷運系統營運及乘客方便使用之目的。另為提高捷運系統用地之土地利用，促進新店市之都市發展，捷運系統用地除供作捷運車站、轉乘設施、停車場、軌道、機廠等必須之設施外，另提供高品質之遊憩、休閒、辦公及購物等多功能空間。」

上開計畫書之伍、土地使用管制，載明「一、捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線（軌道）及其相關設施之使用。並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫。」

故 79 年起即基於上開聯合開發案之都市計畫主要計畫，陸續就捷運系統用地進行說明、協議、土地徵收及相關程序，故台北縣政府雖遲於 88 年 3 月始公告發布相關細部計畫及計畫書，但仍按主要計畫進行捷運相關建設及土地開發計畫及其執行。

¹¹ 至 81.9.30.計召開聯合開發說明會及協議會 15 次，會議內容包括契約條文、開發強度與分配方式等，紀錄已公開於臺北市政府捷運局網站。參照臺北市政府捷運工程局首頁 > 捷運土地開發資訊 > 土地開發業務資訊 > 開發基地辦理過程相關資料文件公開區

80.01.24	核准徵收新店市大坪林段七張小段 357 之 40 地號等計 241 筆土地，面積 9.0531 公頃	內政部台（80）內地字第 891630 號函
80.03.09	台北縣政府公告徵收新店機廠（捷 19）用地	
80.03.28	捷運局召開新店線新店機廠（捷 19）聯合開發第 1 次協議會	
80.07.23	捷運局召開新店線新店機廠（捷 19）聯合開發第 2 次協議會	
80.12.18	核准徵收新店市大坪林段十二張小段 86-94 地號等計 11 筆土地，面積 0.5817 公頃	內政部台（80）內地字第 8007241 號函
81.03.27	新店機廠（捷 17、18）聯合開發第 1 次協議會	
81.04.13	新店機廠（捷 17、18）聯合開發第 2 次協議會	
81.04.21	核准徵收新店市大坪林段中華小段 115 地號等 49 筆土地，面積 0.482011 公頃	內政部台（81）內地字第 8104860 號函
81.04.30	更正上開函中之 45 筆土	內政部台（81）內

>新店機廠聯合開發案

<http://www.dorts.gov.taipei/ct.asp?xItem=98664957&ctNode=89389&mp=115001>（最後瀏覽日期:2016/12/29）。

	地地段標示錯誤及 1 筆土地面積繕寫錯誤	地字第 8105426 號函
88.03.20	臺北縣政府公告擬定新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地案【捷 17、捷 18、捷 19】）細部計畫案 88 年 3 月 25 日發布實施	臺北縣政府 88 北府工都字第 65797 號公告
88.04.08	臺北市政府公告「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠（捷 17、捷 18、捷 19）基地聯合開發計畫」，並自民國 88 年 4 月 9 日零時起生效實施。	臺北市政府 88.4.8. 府捷五字第 8802162500 號公告
88.07.09	徵詢地主優先投資意願	

由以上開發時程可知，雖聯合開發案之細部計畫，於八十八年始加以公告，惟從七十九年起即基於有關聯合開發案之都市計畫主要計畫，辦理捷運系統用地取得之相關事宜，其中徵收土地係為大眾捷運系統用地，並以土地法第二百零八條、都市計畫法第四十八條¹²、大眾捷運法第六條及第七條規定為計畫之法源依據。後續聯合開發案之細部計畫，視原先徵收土地之用途，如仍運用捷運系統用地

¹² 都市計畫法第四十八條規定，依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。

固無爭議，但如欲將徵收之土地作為聯合開發用地，則應視是否符合收回或撤銷徵收方式。亦即應將已徵收土地依相關法律規定處理，始得使用於聯合開發案。職是，從實務運作過程觀察，都市計畫公告時係將大眾捷運法第六條及第七條一併作為規劃大眾捷運系統用地及聯合開發用地之取得土地方式，可與當初大眾捷運法之時空背景及立法理由相呼應。

除上開二條規定之法律性質差異外，如就同筆土地，既已徵收，從事物本質（Natur der Sache）而論，該系爭土地自不可能再徵收一次。如從法律體系解釋，依第六條規定徵收私有土地後，受徵收之土地所有權人如欲參與徵收後變更為聯合開發案，經由行使收回權¹³（土地法第二百十九條¹⁴參照）或依土地徵收條例第五章第四十九條第一項第二

¹³ 收回權為被徵收人之土地所有權人不問需用土地人之意思如何，得繳還其原受領之徵收價額，而回復其原所有權之權利。其與民法上基於當事人契約發生之買回權（民法第三七九條至第三八三條）相似。但土地法所定收回權係依法律規定而發生，就此兩者不同。收回權之性質，學說上有認屬私權之法定買回權，亦有認為其應解為公權性質之徵收解除請求權，因其依土地法第二一九條第二項規定，該收回權之行使，並非向須用土地人（原徵收請求權人）申請，而係向該管直轄市或縣（市）地政機關申請，且應報請原核准徵收機關（代表國家）核准。如對收回權之准駁有爭議時，應循行政爭訟請求救濟。參照溫豐文，土地法，台中：作者發行，2013年3月修訂版，頁568-569。

¹⁴ 土地法第二一九條規定（原土地所有權人之收回權）
私有土地經徵收後，有左列情形之一者，原土地所有權人得於徵收補償發給完竣屆滿一年之次日起五年內，向該管直轄市或縣（市）地政機關聲請照徵收價額收回其土地：

款規定（如撤銷徵收）¹⁵等方式，原土地所有權人就系爭土地仍有適用第七條參與聯合開發案之機會，故第六條與第七條之規定並非完全無交集之可能。如將大眾捷運法第六條與第七條解為不得併行適用，如同不許原受一般徵收之土地所有人在符合法律規定下，重新思考是否參與聯合開發，實不符土地之物盡其用意旨及土地經濟效能之發揮。

本件係屬統一解釋，就大眾捷運法第六條性質上屬須待與其他法律規定連結之轉致性（或稱引用性）之不完全法條，與該法第七條自行開發或聯合開發之程序、協議價購、徵收或放寬聯合開發之條件規定比較，是否宜提出上開二條規定得否併行適用之問題，如前所述，頗值得商

一、徵收補償發給完竣屆滿一年，未依徵收計畫開始使用者。

二、未依核准徵收原定興辦事業使用者。

直轄市或縣（市）地政機關接受聲請後，經查明合於前項規定時，應層報原核准徵收機關核准後，通知原土地所有權人於六個月內繳清原受領之徵收價額，逾期視為放棄收回權。

第一項第一款之事由，係因可歸責於原土地所有權人或使用人者，不得聲請收回土地。

私有土地經依徵收計畫使用後，經過都市計畫變更原使用目的，土地管理機關標售該土地時，應公告一個月，被徵收之原土地所有權人或其繼承人有優先購買權。但優先購買權人未於決標後十日內表示優先購買者，其優先購買權視為放棄。

¹⁵ 土地徵收條例第五章（第四十九條至第五十五條），係有關徵收之撤銷與廢止之相關規定。第四十九條第一項第二款規定，有下列情形之一者，應辦理撤銷徵收：公告徵收時，都市計畫已規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發。但以聯合開發方式開發之土地，土地所有權人不願參與聯合開發者，不在此限。惟宜留意本件聲請背景案件事實發生時，尚未有此款規定得以適用。

權。蓋因第六條屬於不完全法條，須與其他法規連結，且因該法條用語上不甚精準，故不宜將該條視為完全法條，而作為與同法第七條唯一比較之對象。設若欲精準適用該法，將之適用於徵收捷運系統用地，宜以大眾捷運法第六條連結土地法第二百零八條辦理（依現行相關法律，則係「連結土地徵收條例第三條」¹⁶）。如用於系統需用土地與毗鄰地區聯合開發所需土地之徵收，則依大眾捷運法第七條辦理。又本件解釋所稱同一計畫，究何所指，不甚明確。尤其如本件背景案件所涉及計畫，因時間發展而有外觀上數種計畫之形式發布，是否合併稱為同一計畫，值得商榷。

從大眾捷運法第六條及第七條當時制定之立法理由及立法院討論之歷史資料觀察¹⁷，實務上在法律適用上宜予以更多彈性適用或解釋之空間，否則，單純以防弊之想法，而不以興利精神出發，適用上述兩條規定，如此是否符合大眾捷運法之前述立法意旨，且與原先大眾捷運法欲鬆綁法規而促進政府與民間合作開發之初衷是否違背，均值得商榷。

此時雖有擔憂實務上假聯合開發之名，強制人民參加所謂之聯合開發，實質上卻形成有如一般徵收之強制力，

¹⁷ 有認為立法者有意區分大眾捷運系統交通事業及不動產興闢事業之土地取得方式，認二者不宜混淆。參照傅玲靜，大眾捷運系統土地開發徵收公益性之探求，月旦裁判時報，2016.8（No.50），頁55-56。

以致剝奪人民之財產權，甚至不符居住及社會正義，侵害人民居住自由基本權，此擔憂固不無理由，但如透過正當程序，尊重當事人之意願，衡量公益與私益之公共福祉，始進行聯合開發，此時不完全對原地主不利。又如不得不徵收時，自應依法給與合理補償。職是，凡此類聯合開發之進行，如能依循正當程序，對大眾捷運系統附近土地開發及社區發展均非毫無正面之意義，故在符合正當程序下，徵收土地與聯合開發土地整體規劃及運用，似不宜全盤加以排斥或否定，否則反而阻礙捷運附近社區之土地開發。

當然，在大眾捷運法立法當時之際，雖有前述鬆綁法規之考量，亦應留意徵收仍須符合比例原則（本院釋字第七三二號解釋參照），並非謂符合各該徵收法律所規定之徵收土地目的及概括用途者，即可任意實施徵收，其仍應受土地法相關規定（如土地徵收條例及土地法施行法第四十九條¹⁸）及比例原則之限制。（本院釋字第四〇九號解釋參照）

（二）憲法解釋觀點

另從憲法解釋觀點，憲法第一百零八條第一項第十四款規定公用徵收¹⁹，由中央立法並執行之，或交由省縣執行

¹⁸ 徵收土地，於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並應儘量避免耕地。

¹⁹ 公用徵收此用語，於民法第七百五十九條修正時，按土地法、土地徵收條例及強制執行法等規定多使用「徵收」一語，為避免法律

之。憲法僅明定立法權限歸屬中央及其執行機關，卻無具體規定公用徵收之目的、補償方式及範圍，故有認為就人民財產權之保障而言，誠有不足之處。²⁰從比較憲法觀察²¹，如德國基本法第十四條第三項規定，則較我國憲法更為具體，其明定法律應同時規定補償之方式及範圍（Art und Ausmaß der Entschädigung）（即所謂結合條款；“Junktinklausel”）。²²又補償費額之爭議，係由普通法院（民事法院）處理。²³

用語兩歧，舊民法該條公用徵收用語配合修正為徵收。往昔學說，有將公用徵收採取廣義概念，指為特定之公共事業或公益事業之必要，徵收所有權或其他財產權。土地徵收為公用徵收之一種，並且為公用徵收適用最多之部分。參照史尚寬，土地法原論，台北：正中，1975年2月臺五版，頁446,452。

²⁰ 楊松齡，實用土地法精義，台北：五南，2012年3月十二版一刷，頁547。另參照謝哲勝，土地法，台北：翰蘆，2011年9月二版，頁450，認在符合正當法律程序要件，憲法第二十三條所謂限制一詞可以解釋為包括剝奪，而將之解釋為徵收之法源依據。

²¹ 外國憲法就徵收設有規定者，例如美國憲法第五條修正第二項後段規定，私有財產，非經正當補償，不得為公共用途之徵收。另如日本憲法第二十九條第三項、義大利憲法第四十二條第三項、大韓民國憲法第二十三條第三項等，亦有類似之徵收規定。參照阿部照哉·畑博行，世界の憲法集[第四版]，東京：有信堂高文社，2009年6月29日四版1刷，頁12,25,227,512。

²² 德國基本法第十四條第三項第二段採用此種結合條款（Junktinklausel）規定方式，將徵收與補償規定結合（Verknüpfung von Enteignung und Entschädigungsregelung），具有兩種功能，其一，徵收須踐行法治國所規定之程序，並確保所有權人受到合憲性之補償（基本權保障功能，保護功能；grundrechtssichernde Funktion, Schutzfunktion）；另一功能，係此結合促使立法者審查所規定之要件是否係屬徵收，並使政府估算公庫可能負擔之補償費額（警告或公示功能）。（Warn- oder

換言之，以公共福祉為目的之土地徵收如能明定補償之方式及範圍規定，則可符合憲法之要求。

又徵收目的並不以公共使用為限，依土地法第二百零八條規定²⁴或土地徵收條例第三條規定²⁵，可能包括公共利益

Offenbarungsfunktion) (BVerfGE 46, 268 (286 f.) = NJW 1978, 1367 f.)。如符合前述結合條款之要求，則可認為其補償係屬正當 (gerechtfertigt)。基於以上憲法要求，立法者所為如僅係負有相當補償義務之分離規定 (salvatorische Entschädigungsregelungen)，仍不足構成結合條款之要求。該徵收法律不包含補償規定者，無效。(BVerfGE 58, 300 (319) = NJW 1982, 745 (746))。上開無效之法律效果，擴及於整部法律 (BVerfGE 58, 300 (319) = NJW 1982, 745 (746))。參照 Axer in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, §14 Rn.120-122, 30. Edition, Stand: 01.03.2015. 又對基本權負有義務之人仍有補償費額確認之責任，並不可信賴市場已經達成補償之正當程度 (das richtige Maß)。參照 Stern · Becker, Grundrechte-Kommentar, 2.Aufl., Köln: Carl Heymanns Verlag, 2016, Rn.261. 此外，我國土地法有關土地徵收之文獻，有認徵收補償應有受憲法保障之法律地位 (參照楊松齡，前揭書，頁 615)，並土地法第二三五條規定有關徵收必有補償之關係，引用結合條款 (或稱唇齒條款) 稱之。參照楊松齡，前揭書，頁 553; 鍾麗娜，前揭書，頁 543。本院釋字第四〇〇號、第四二五號、第四四〇號、第五一六號等解釋，基於憲法保障財產權之意旨，應予相當或合理補償，亦明示此徵收必有補償之關係。惟我國學者有主張應予完全補償者，值得留意。

²³ 參照 Peter Badura, Staatsrecht, 6.Aufl., München:Beck, 2015, C86 ; Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18.Aufl., München: Beck, 2011, §27 Rn.114.

²⁴ 土地法第二百零八條規定 (土地徵收之目的與範圍)
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。

²⁶或公共福祉目的²⁷之徵收，惟僅於符合嚴格比例原則時，始准許此等徵收。再者，徵收可分為依法律始得徵收（立法徵收；Legalenteignung）或基於法律授權作出行政處分

-
- 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。

²⁵土地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。

²⁶本院釋字第四二五號解釋，雖主要以公共事業為徵收目的，未及於公共利益或公共福祉目的之徵收，惟其提及土地徵收對被徵收土地之所有權人而言，係為公共利益所受特別犧牲，是補償費之發給不宜遷延過久。此解釋特別論及公共利益及特別犧牲之概念，值得留意。

²⁷有引用德國學說，公共福祉，並不同於任一公共利益，立法者必須預測徵收可能涉及所有公共利益及私益，進行整體觀察。參照傅玲靜，前揭文，頁 52。

(行政徵收; Administrativenteignung)。²⁸ 由此可見，徵收之限制規定，既可能是絕對法律保留，亦可能採取相對法律保留。

從本院歷來解釋觀之，對於徵收土地，仍須符合公益性及必要性。至於所謂公益性，解釋上非等同於公共福祉，徵收時除公益之需要外，仍須對於公益與私益衡量 (Abwägung)，以符合公共福祉要件²⁹，且在未修正憲法之前，以前述德國基本法第十四條第三項作為法理依據，透過本院解釋之要求或補充，宜認為公共福祉之要件，似不待憲法或法律明文規定，以符合憲法保障人民財產權之意旨。

綜上，從憲法保障人民財產權觀點，以公共福祉之目的而為土地徵收，如有法律或法律授權並明定補償之方式及範圍，宜解為其符合憲法之要求。本件解釋有關大眾捷運法第六條規定之徵收，第七條規定之協議價購及徵收，得否雙軌併行適用問題，不宜認為其違反憲法之要求，宜認為其係屬認事用法之爭議，而委由個別法律規定或主管

²⁸ 行政機關基於職權執行法律，雖得訂定命令補充法律之規定，惟其內容須符合法律意旨。另參照楊松齡，前揭書，頁 553，認徵收必須具有法律基礎 (法律保留原則)，並引用本院釋字第四二五號解釋，認為徵收原則上係由行政機關依據法律規定所為行政處分，即所謂行政徵收。

²⁹ 本院曾就非屬於土地徵收作成解釋，仍出現公共福祉之用語者，例如釋字第四〇四號、第四一一號、第五八四號及第六三四號等解釋。由此可見，無論憲法或法律是否明定，仍宜與時俱進，採納公共福祉之要件。

機關之解釋。至於相關法律規定或其法律適用是否適當，宜尊重各該立法自由形成及主管行政機關之自主決定。換言之，在憲法層次之要求，就土地徵收應著重於審視相關規定是否符合前述結合條款（Junktivklausel），或有無合理或相當補償之規定。

（三）小結

從大眾捷運法之立法精神而論，其係有意將制定該法當時之相關法規予以鬆綁，在不違反憲法法律保留原則及正當程序之要求，宜給予更大彈性之法律適用及解釋空間。本件解釋如改採得以雙軌併行適用之方式，並非即忽視原先依第六條連結其他規定所為徵收土地之目的及用途，尤其在實際運用上，仍須符合徵收土地之憲法及法律上要求，並於個案情形，符合正當程序及比例原則之要求。因此，本件背景案件如以徵收方式進行聯合開發，仍應符合正當程序及目的之正當性、手段與目的間之適當性、必要性與狹義比例（相當性）之憲法第二十三條比例原則³⁰，以符憲法保障人民財產權及合法居民之居住自由基

³⁰ 國家為達利用土地資源、促進地區發展並利建設經費之取得等目的，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。系爭規定以使土地所有權人遭受特別犧牲之方式，徵收非交通事業所必須之土地進行開發，並非達成土地資源有效利用、地區發展並利國家建設經費之取得目的所不得不採之必要手段，且非侵害最小之方式。其許主管機關為土地開發之目的，依法報請徵收非交

本權之意旨，是從憲法觀點，其解釋重點不宜放在大眾捷運法第六條與第七條是否得以雙軌並行適用之問題。

二、聯合開發案徵收系統需用土地與開發用地間得否移轉

本件統一解釋之背景案件，發生權益分配及得否移轉所有權方面之爭議，亦即土地之徵收，原非以建造住宅而對外出售為目的，惟後續演變是否已偏離原計畫係用於捷運系統交通事業興辦之目的，遂引發爭議。尤其如遭受徵收後，未因聯合開發獲益或未獲得合理徵收補償之原土地所有權人更感受到財產權剝奪之不公平。此外，來自徵收之土地與私人或團體所提供土地聯合開發後，其所建造之房屋及其坐落之土地，是否得移轉原土地所有人以外之第三人，亦值得檢討其合法性及正當性。

設若相關土地所有權人當初均同意參與聯合開發，或如財務能力許可，而願意成為開發計畫之投資人，則無協議不成之情形。因此，即無徵收土地得否移轉第三人之爭議。又興辦交通事業之捷運系統用地中，如有屬於交通道路用地者，即可能構成前述土地法第十四條第一項第五款規定之要件，自不得將之歸於私有。於此情形，亦無所謂依第六條與土地法第二百零八條連結適用辦理徵收之大眾捷運系統需用土地移轉第三人之問題。換言之，既因其屬交通道路用地，不得歸於私有，自無所謂法律須另有明文

通事業所必須之土地，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。(本院釋字第七三二號解釋參照)。

規定，始得移轉第三人之解釋必要。此外，本件解釋既然認為大眾捷運法第六條與第七條不能以雙軌併行方式適用，則依第六條連結其他規定所進行徵收之土地，亦不得與第七條規定併行適用。在此情形，另就得否移轉第三人加以法律保留之解釋，似屬多餘。

如將本件統一解釋重點，置於公有土地、經徵收之捷運系統用地與私人或團體參與聯合開發土地間是否得以互易，或移轉所有權或設定負擔於第三人，似較能避免今後再度發生類似本件背景案件所生不公平現象。

從大眾捷運法係屬特別法性質觀之，其運用聯合開發係為有效利用土地資源，促進地區發展，亦即考量大眾捷運所需路線附近土地及環境之發展，使附近居民獲得交通便捷之好處，並發揮周邊土地之效益。如將徵收得來之捷運系統需用土地與其毗鄰地區之開發用地，透過捷運系統及相關土地之整體規劃，建造交通、商場、商務辦公室及住宅等，僅在相關土地所有人之間移轉所有權，例如大眾捷運系統之公有部分與私人或團體參與聯合開發後之私有土地可能透過互易，於符合正當程序下，將其房屋所座落之土地相互移轉所有權，上開運用方式似無可厚非。又因大眾捷運所需之系統路線、場、站及相關附屬設施用地，固不應歸屬私有。惟其參與聯合開發案之公有土地或設施，基於土地整體之有效利用，自無須限制其重新規劃或安排原有土地之法律關係。當然，此時土地法律關係之變動方式，可能包含以買賣原因之處分土地所有權、互易、

分割、合併、長期租賃、設定普通地上權或區分地上權、設定不動產役權或典權等物權變動方式，以達到其聯合開發之目的及預期效益。³¹因此，參與聯合開發之土地，不問是公有或私有土地，通常須要透過移轉所有權或其他物權變動方式（例如用益物權或擔保物權之設定），移轉或設定於原土地所有人以外之第三人，以增進土地之物盡其用及捷運周邊社區發展。

此外，八十六年五月二十八日修正公布之大眾捷運法第七條規定，當時即已增訂該條第八項規定，主管機關自行開發或參與聯合開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制。³²上述所稱不受相關

³¹ 區段徵收範圍內之土地，不受土地法第二十五條之限制。又按土地之使用目的或性質，經規劃整理後，其處理方式，如以區域徵收取得大眾捷運系統需用之土地為例，其由有關機關直接支配使用；可供建築之土地，部分由政府供作公共開發目的之使用、讓與或有償撥供需用土地之人；其餘可供建築土地，得予標售、標租或設定地上權，以償還開發成本，促進區域建設之發展，達成土地整體開發之利用。參照平均地權條例第七條、第五十五條之二規定；鍾麗娜編著，土地法，台北：文笙，2012年7月修訂五版，頁608以下。

³² 大眾捷運法第七條第八項現行規定為，主管機關辦理開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。土地法第二十五條規定，直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。又國有財產法第二十八條規定，主管機關或管理機關對於公用財產不得

法律限制之規定，係針對公有土地或公用財產。該項規定並未明文排除土地法第十四條³³第一項第五款之適用，該款規定公共交通道路之土地不得為私有。如以反面推論，非公共交通道路之土地是否即得為私有。換言之，在大眾捷運系統之交通道路所經土地以外，就公有土地作為公共交通道路以外之聯合開發用途土地使用，是否即得移轉所有權於私人或私有團體，值得探討。如准許移轉時，則大眾捷運與一般公共交通道路之間，容有差異。設若不准許放寬土地處分、設定負擔或其他利用方式之限制，事實上恐無法達成大眾捷運建設與發展周邊地區之本意，甚至可能阻礙捷運系統之建設，亦可能有違原先制定大眾捷運法係

為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限。

³³ 土地法第十四條規定（不得為私有土地）

左列土地不得為私有：

- 一、海岸一定限度內之土地。
- 二、天然形成之湖澤而為公共需用者，及其沿岸一定限度內之土地。
- 三、可通運之水道及其沿岸一定限度內之土地。
- 四、城鎮區域內水道湖澤及其沿岸一定限度內之土地。
- 五、公共交通道路。
- 六、礦泉地。
- 七、瀑布地。
- 八、公共需用之水源地。
- 九、名勝古蹟。
- 十、其他法律禁止私有之土地。

前項土地已成為私有者，得依法徵收之。

第一項第九款名勝古蹟，如日據時期原屬私有，臺灣光復後登記為公有，依法得贈與移轉為私有者，不在此限。

為鬆綁當時相關限制性法規之立法意旨。

另從徵收土地移轉及法律保留而論，如前所述，本件作為統一解釋之對象，宜有所限縮。質言之，不宜以大眾捷運法第六條與第七條是否得以雙軌併行適用為解釋重點，而如改以行政機關於本件背景案件中是否得將徵收土地移轉第三人，作為統一解釋之對象，實較符本件背景案件之意旨及目的（Sinn und Zweck）。如從大眾捷運法係為鼓勵聯合開發而鬆綁法規之目的出發，在法律明確規定作為前提，固容許將土地移轉所有權、互易、分割、合併或設定區分地上權於第三人³⁴。惟此所謂法律明確規定之要求，係採取僅依法律明定之絕對法律保留，抑係採取相對法律保留，仍有探求聲請人本意之必要。因法務部曾就土地移轉之法律保留原則，表示採取相對法律保留。本件聲請人聲請統一解釋，如係採取相對法律保留，則解釋上宜認機關間並未發生法律見解有異。

退而言之，本件解釋捨就徵收取得土地之土地物權移轉或其他變動方式之合法性及正當性之探究，而將統一解釋之重點，置於法規是否得以雙軌併行適用之問題，卻因本件解釋大眾捷運法第六條與第七條不得併行適用，致使徵收取得之捷運系統需用土地，實際上依法已不得後續移轉所有權於私人。又本件解釋僅以土地所有權或其應有部分之「移轉」概括表示聯合開發案或捷運系統用地運用之

³⁴ 於個案中，仍應符合合法、正當程序或符合比例原則等要求，自不待言。

所有可能物權變動方式，而未進一步闡明前述聯合開發案土地所有權之其他可能發生物權變動方式及其法律限制，實有不足之疑慮。

釋字第七四三號解釋不同意見書

陳碧玉大法官提出

聲請人監察院因認臺北市政府依中華民國七十七年制定公布之大眾捷運法（下稱七十七年捷運法）第六條規定：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收……之。」（下稱系爭規定一）徵收取得之土地，以聯合開發模式興建住、商、辦公大樓，且於開發案興建完成後，移轉部分土地所有權予第三人¹，有違背系爭規定一與同法第七條第一項規定：「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、站與路線之土地及毗鄰地區之土地。」（下稱系爭規定二）不得併行之立法設計，未落實依法行政原則；又認臺北市政府以「一般徵收」方式徵收取得人民土地後，以聯合開發方式將土地移轉為私人所有，有違重要事項應由法律明定之原則。就上開部分，與行政院就同一事實表示之法律見解有異，聲請統一解釋。

查監察院與行政院發生見解歧異之原因案件，為臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案（下稱聯合開發案）。臺北市政府為取得上開聯合開發案用地（下稱系爭用地），雖於申請徵收前，分別於七十九

¹系爭用地其中 85.41%為徵收取得，加上公有地之撥用，合計占 99.35%。開發案完成後，臺北市政府取得屬於捷運設施相對應土地，占全部土地總面積 30.273%，加計開發大樓合建分坪之 18.609%，合計取得 48.882% 土地應有部分。其餘部分則基於土地成本值與建物成本值之比例，移轉為建物所有人共有。

年十一月二十九日、三十日（針對捷 19 用地）以及八十一年三月二十七日、四月三日（針對捷 17、18 用地）與地主協議，然因系爭用地之都市計畫細部計畫，係於八十八年三月二十五日始發布實施，在此之前開發內容尚未確定，無從協議。既未符合法定協議不成之前置要件²，自無從依七十七年（行為時）捷運法第七條第三項規定辦理徵收取得系爭用地。是系爭用地除由公有土地撥用外，主要部分為依系爭規定一，以及土地法第二百零八條第二款、都市計畫法第四十八條規定徵收取得³。其後臺北市政府多次與原地主協商，並依法定程序撤銷對於已達成協議、簽訂協議書，且未領取徵收補償費之地主之徵收處分，使該部分土地亦成為系爭用地之一部分。臺北市政府並非同時依據系爭規定一、二為系爭用地之取得。因此，聲請人聲請統一解釋有二部分，其中關於「併行」部分，應係指先依系爭規定一徵收取得之土地，可否作為系爭規定二之聯合開發用地使用。另一部分則為聯合開發完成後，無法律明文規定情形下，得否將徵收取得之部分土地所有權移轉登記為第三人所有。先予敘明。

基於上開原因事實，本席就多數意見認「主管機關依中華民國七十七年七月一日制定公布之大眾捷運法第六條，按相關法律所徵收大眾捷運系統需用之土地，不得用於同一計畫中依同法第七條第一項規定核定辦理之聯合開發；依大眾

²七十七年捷運法第七條第三項：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。」

³同註一。

捷運法第六條徵收之土地，應有法律明確規定得將之移轉予第三人所有，主管機關始得為之……。」等語，礙難贊同，爰提出不同意見書。

一、系爭規定一與系爭規定二之法規範目的縱有不同，然並未當然排除依系爭規定一徵收取得之大眾捷運系統路線、場、站土地及與交通事業所必要之毗鄰地區土地，得作為聯合開發用地

1、主管機關因交通事業需要，於該事業必要範圍內，得依一般徵收之法定程序取得私有土地（土地法第二百零八條第二款、土地徵收條例第三條第二款規定），為原始取得，該土地為公有土地。倘於法定期限內為徵收目的之使用，原土地所有人不得請求收回（土地法第二百零九條、土地徵收條例第九條、第六十一條規定）。是依徵收取得之公有土地之使用限制僅為：於法定期限內為徵收目的之使用。

2、七十七年捷運法第七條第一項（即系爭規定二）：「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、站與路線之土地及毗鄰地區之土地。」明定由地方主管機關決定對於大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發方式，或為自行開發或為與私人、團體聯合開發。同法第三項規定：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。」僅規定「得」取得聯合

開發用地之方法，並非以上開列舉方法來限制取得開發用地之其他途徑。當地方主管機關決定「自行」為上開法規範目的之開發，而不與私人、團體為聯合開發時，所需開發用地如何取得，於法並未規定；換言之，在主管機關決定自行開發時，使用依系爭規定一徵收取得之土地，作為同一計畫之系爭規定二目的使用，即為法未禁止之選項。是，依系爭規定二所為聯合開發或自行開發，所欲達成之法規範目的相同，所需用地相同，能否僅因主管機關自為開發人或因與其他私人、團體共同為開發人，而認後者用地之取得方式必須與前者不同？是，以依一般徵收程序取得之公有土地作為同一計畫之系爭規定二目的使用之開發用地，於法並非當然違誤⁴。

3、何況，所謂「聯合開發用地」係指由主管機關與私人、團體聯合，一起為系爭規定二目的之開發所需土地。聯合開發是人之聯合。作為聯合開發人之私人、團體，又不以聯合開發用地之所有人為必要。對於非土地所有人之聯合開發人而言，既無徵收補償與開發利益衡酌問題，且如何取得、是否以徵收取得之土地作為聯合開發用地，亦與其無關。

4、為交通事業之需要，主管機關除得依法徵收大眾捷運系統場、站與路線之土地外，亦得依公用或公益目的，依「

⁴對於開發用地之取得方法，於七十七年捷運法第七條第三項規定「聯合開發」用地「得以」市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。八十六年同法同條項規定：「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。」此用地取得方法經九十年、九十三年修正時均未改變，並不限於聯合開發，於主管機關自行開發亦得採相同方法取得開發用地。

一般徵收」程序徵收為該捷運交通事業所必要之毗鄰地區土地，此有本院釋字第七三二號解釋可稽⁵。換言之，交通事業兼具公用性(土地法第二百零八條)與公益性(土地徵收條例第三條)，主管機關為籌措興建捷運系統所需之經費，自行或與私人、團體聯合辦理大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區土地之開發，非但與系爭規定一之徵收目的無違，且與系爭規定二所稱之「為有效利用土地資源，促進地區發展」之目的亦無不合。

- 5、縱認自行、聯合開發，可能包括住、商、辦公大樓之興建與捷運系統無關，然此為徵收範圍是否過大，過大部分之徵收處分是否應予撤銷之問題(土地徵收條例第四十九條、行政程序法第一百十七條參照)，而非謂徵收之土地，一律不得作為同一計畫之聯合開發用地。蓋系爭規定二聯合開發之目的，不僅在於住、商、辦大樓之興建，而是必須結合與捷運系統相關之場、站、路線及相關設施之開發，欠缺後者，當然無系爭規定二聯合開發規定之適用。

⁵本院釋字第 732 號解釋案與本案乃聲請人均為監察院之同一聲請案。該解釋案理由書：「……又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。』(下稱系爭規定二)雖未設有前述『依法報請徵收』之要件，然其程序自應受當時有效之徵收法律之規範。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……。』(下稱系爭規定三)對聯合開發用地之取得，亦設有『依法報請徵收』之要件。徵收條例係八十九年二月二日制定公布，故聲請人之一原因案件所適用之七十七年捷運法，應以當時之土地法有關徵收之相關規定作為報請徵收之依據。然就徵收土地之範圍言，土地法第二百零八條第二款規定：『國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定，徵收私有土地。但徵收之範圍，應以其事業所必需者為限。……二、交通事業。……』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。然系爭規定二、三許興辦捷運交通事業時，就聯合開發用地報請徵收；七十七年捷運法對「聯合開發之用地」並無範圍之界定。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，亦已限制人民之財產權，並對其上合法居住者嚴重影響其居住自由。」

綜上，僅以系爭規定一、二法規範目的之不同，而為依系爭規定一徵收取得之土地，不得作為同一計畫系爭規定二聯合開發用地之論述，難以贊同。

二、本號解釋理由書第三段稱：因系爭規定一、二之規範目的不同，主管機關自不得將依系爭規定一徵收取得之土地，於「同一計畫」作為系爭規定二之聯合開發用地。適用此解釋之法效果為：在「同一計畫」範圍內，聯合開發之用地並不包含依系爭規定一徵收取得之土地在內。是，依系爭規定一徵收取得之土地不能移轉與第三人所有，係因客體客觀不存在使然，而非因法律未規定得移轉所導致。因此，自亦無聲請人聲請統一解釋關於「為聯合開發完成後，無法律明文規定情形下，得否將徵收取得之部分土地所有權移轉登記為第三人所有」之所有權移轉應否有法律保留原則適用之問題存在。準此，於上開範圍內，本案解釋文第一段與解釋理由書第三段，實已針對將監察院聲請統一解釋之二部分為完整之解釋。

三、依本號解釋理由書第四段所載，解釋文第二段揭示之法律保留原則，應僅適用於因情事變更而主管機關另定「後續計畫」辦理聯合開發，有將原徵收來用於徵收目的之部分土地移轉予第三人之情形。惟查，聲請人監察院並未就「情事變更而有後續計畫時，得否將徵收取得已為前一計畫目的使用之土地，作為新聯合開發之用地；又該部分土地移轉時，是否有法律保留原則之適用」表示

任何法律見解，亦未向本院聲請統一解釋。本院就此部分之解釋於程序上已有未合。

四、按與解釋文第二段相關之解釋理由書第四段後段所載：

「主管機關為公用或公益之目的而以徵收方式剝奪人民財產權後，如續將原屬人民之財產移轉為第三人所有，易使徵收權力遭濫用及使人民產生圖利特定第三人之疑慮。是如因情事變更，主管機關有依其時相關法律規定，將循系爭規定一所徵收大眾捷運系統需用之土地，納入後續計畫，辦理聯合開發之情形，仍應有法律明確規定主管機關得將之移轉予第三人所有，始得為之，……。」

足見，本號解釋限於因後續計畫而須移轉依系爭規定一徵收來之土地與第三人時，始有法律保留原則之適用，惟解釋文第二段並未揭示其適用範圍。且查，此後續計畫必須因情事變更有改變之必要始得為之（例如因公共交通事業需要徵收土地，所興建之陽春捷運站，通車多年後，於該區發展至一定程度，有增加開發為多功能使用目地之必要，而非原計畫當時所得預料，經核屬情事變更時）。此時，原經合法徵收程序取得，且已用於徵收目的事業使用之公有土地，因發生非原計畫當時所得預料之情事，合乎情事變更要件，成為另訂「後續計畫」之聯合開發用地，因與原始徵收計畫無關，多數意見仍逕以：「易使徵收權力遭濫用及使人民產生圖利特定第三人之疑慮」為由，認在此情形下，所為徵收取得土地所有權之移轉，應採絕對法律保留原則，而異於本院對於

財產權之保護一向採取之相對法律保留原則⁶，其妥適性及必要性何在？

五、末以，主管機關因行使職權對於所適用之法律所表示之見解，與他機關亦因行使職權，就所適用之同一法律有不同法律見解時，聲請本院為統一解釋，其目的之一在於定分止爭。因此本院為統一解釋時，實有必要審視解釋是否能確實發揮定分止爭之功能。

⁶ 本院釋字第四四三號、第六一四號、第六五八號、第七〇七號解釋參照。

釋字第七四三號解釋不同意見書

黃璽君大法官 提出

本號解釋多數意見認本件監察院聲請統一解釋，核與司法院大法官審理案件法第七條第一項第一款規定之要件相符，應予受理。本席尚難贊同，爰提不同意見如後：

一、聲請統一解釋之程序要件，須符合權力分立原則

本院大法官依憲法增修條文第五條第四項與憲法第七十八條規定，擁有統一解釋法律及命令之權，係因司法權之獨立性、中立性、被動性與裁判（或解釋）之拘束性，基於權力分立之最適機關功能理論而來。法令是抽象之法規範，將具體案件涵攝於抽象法律構成要件之過程，各機關無可否認地擁有法令解釋權。而權力分立原則，要求權力分立且制衡，因此各機關間可依職權適用法令並有權解釋之，且不同權力機關應相互尊重，所持之法律見解原則上不相互拘束。大法官對於不違憲之法律或命令，有最後之統一解釋權，乃為維護法律評價之分工及統合¹，使本院負責闡釋法律及命令之正確意義，俾為各機關適用該項法令之準據²。

二、大法官審理案件法（下稱大審法）聲請統一解釋要件

大審法第七條第一項第一款規定：「有左列情形之一者，得聲請統一解釋：一、中央或地方機關，就其職權上適用法律或命令所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者。但該機關依法應受

¹ 釋字第五八〇號解釋，楊仁壽大法官部分不同暨協同意見書。

² 釋字第一八八號解釋理由書。

本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解者，不在此限。」一般認為此一機關聲請統一解釋之程序要件有：1. 聲請主體：須為中央或地方機關；2. 聲請客體：須兩機關對同一法律或命令所表示之見解，有所歧異；3. 聲請權能，須該法令見解之歧異與機關行使之職權相關連；4. 統一解釋之必要，該法律見解之爭議將因解釋之作成而有效獲得解決；5. 須歧異見解之機關間沒有相互隸屬、監督關係。機關聲請統一解釋，所涉及者通常是不同權力體系間之機關或者中央或地方權限劃分之問題。關於解釋聲請統一解釋之程序要件時，必須符合權力分立原則之要求，避免過度或過早介入，除了避免大法官淪為諮詢機關，相對的亦是對於機關本身法令解釋權之尊重。而本件監察院聲請統一解釋，並不符合上述第二要件與第三要件，應予不受理。

三、本件聲請不符合兩機關所表示之見解有所歧異要件

釋字第二號解釋謂「適用法律或命令發生其他疑義時，則有適用職權之中央或地方機關皆應自行研究，以確定其意義而為適用，殊無許其聲請司法院解釋之理由，惟此項機關適用法律或命令時所持見解，與本機關或他機關適用同一法律或命令時所已表示之見解有異者，苟非該機關依法應受本機關或他機關見解之拘束，或得變更其見解，則對同一法律或命令之解釋必將發生歧異之結果，於是乃有統一解釋之必要，故限於有此種情形時始得聲請統一解釋。」聲請統一解釋必須具備機關間見解歧異之要件，假如各機關適用法令對之有任何疑義，皆可聲請本院解釋，無疑地將否定機關本身之法令解釋

權，故僅為法律疑義不可聲請解釋，若無見解有異之情事，亦不得聲請³。聲請統一解釋者，必須對適用同一法律或命令之規定，聲請機關所持見解，與他機關先前已對外表示之見解發生歧異⁴。依大審法第八條第二項第二款規定，聲請機關必須說明法律或命令見解發生歧異之經過，並提出關係文件。本件聲請人主張其與行政院有見解歧異情形，所提關係文件為行政院一〇三年五月五日院臺交字第一〇三〇一三三三〇〇號函。惟查監察院於調查原因案件時，不贊同內政部及交通部所表示見解，而函請內政部與交通部之上級機關亦即行政院，就監察院約詢事項予以答覆後，行政院以上開函覆，表示「尊重相關權責機關研處情形」，此涵僅係彙整內政部與交通部之見解，行政院並未以此函表示其法令見解。本院在監察院並無證明與行政院有見解歧異之情形下，應認不符合聲請要件而不受理。

四、本件聲請不符合兩機關所表示之見解須與其職權行使相關聯要件

大審法第七條第一項第一款規定「就其職權上適用法律或命令所持見解」，所謂「其職權上」，係指各機關行使其憲法或法定之職權，發生見解歧異之同一法律或命令必須與規範該機關職權之憲法或法令相關連，所謂「其職權上」應解作機關「行使職權」⁵。蓋機關為未於行使職權時，即得任意主張與其他機關解釋法令之不同見解而聲請統一解釋，將使大法官淪為諮詢機關，並可

³ 釋字第一五八號姚瑞光大法官不同意見書、第一五七號姚瑞光大法官不同意見書參照。

⁴ 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，2013年9月，頁627。

⁵ 吳庚大法官亦認為，所謂就其職權上適用法律或命令，與同法第五條第一項第一款行使職權適用法律與命令意義相同。吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，2013年9月，頁627。

能侵及他機關解釋法令之權限，違反權力分立原則⁶。其次，不僅本機關所做出之見解必須與行使職權相關連，與本機關見解歧異之他機關之見解，也必須與行使職權相關。蓋無論是聲請機關或他機關，可對與其職權無關之具體事件任意發表見解，而造成兩機關見解歧異，亦與權力分立原則有違。於本件監察院聲請統一案中，行政院係於監察院提出本件聲請案後，以行政院一〇四年九月二十一日院臺交字第一〇四〇〇五〇三二三號函覆本院函詢中，始表示其與交通部及內政部分別按其權責之研處「並無不同意見」，惟無論行政院上揭函覆本院函詢或行政院前開一〇三〇一三三三〇〇號函覆監察院，均非就本件聲請案之原因案件行使職權所必要，換言之，行政院前開二函所表示之意見，與行使職權無關。否則監察院於案件調查中，約詢本未曾表示見解之機關，一經該受詢機關答覆即可視作其職權行使所表示之見解，使本無歧異見解形成歧異見解，並非妥適。

五、本件聲請統一解釋之法令，並非監察院職權上所適用之法令

聲請統一解釋，聲請機關必須確係就其職權行使上對某法令之見解，與其他機關基於法定職權所產生之見解不同。雖有學者認為，「職權上適用法令所表示之見解」，應非職權上直接適用，而係職權上所涉及者⁷。依此見解，監察院於本案雖非因職權關係而直接適用大眾捷運法，但確係因對案件之調查研究所涉者，亦得成為聲請

⁶ 大法官第 1423 次會議不受理決議（第二案）。

⁷ 吳信華，釋憲程序中大法官的「闡明權」與訴訟類型的「轉換」，台灣法學雜誌，第 170 期 2011 年 2 月，頁 117。

統一解釋之客體。有關監察委員行使職權之認定，歷屆大法官亦曾表示質疑⁸。釋字第一五一號解釋姚瑞光大法官不同意見書便認為，「中央機關雖得聲請統一解釋法律或命令，但必須以『就其職權上適用法律或命令』為前提要件，苟非就其『職權』上適用法令，即無任意主張其所持見解與他機關之見解有異而聲請統一解釋法令之可言。依憲法第九十條、第九十七條規定，監察院為行使同意、彈劾、糾舉、審計權及提出糾正案之中央機關，故監察院須係行使上列五項職權，適用法律或命令與他機關適用同一法律或命令時，所已表示之見解有異者，始得聲請統一解釋。」監察院為行使憲法增修條文第七條第一項所賦予之彈劾、糾舉、審計權，依憲法第九十五條與九十六條具有調查權，監察院收受人民書狀後或提出糾正案、彈劾案之前，必須先調查相關文件或詢問相關人員，提出調查報告，再決定是否提出糾彈。故調查權乃監察院行使彈劾、糾舉或糾正權之方法。監察院職權之行使固有一定範圍，但其職權行使過程所涉及之法令甚多，監察院於立案調查後，行使調查權期間，既尚未決定是否行使監察權，提出彈劾、糾舉或糾正案，則允許監察院於立案調查時，動輒聲請統一解釋，無異使本院淪為監察院之法律諮詢機關，侵及監察權。本件聲請案之原因案件，係新北市政府以辦理臺北市政府新店機廠捷運聯合開發之名，將土地移轉登記予私人

⁸ 監察院之聲請統一解釋案，約有兩種：一種為接受人民陳情後立案調查，認為與其他機關（如行政院）適用法律產生見解歧異者，例如大法官釋字第六八號、第一四二號、第一五一號、第一六四號、第一七六號、第一七八號、第一八一號、第一八八號、第二二六號、第二二七號、第二三八號、第五一三號等；一種是監察院所屬機關（如審計部）或各委員會轉請監察院聲請，例如大法官釋字第四六號、第六〇號、第九六號、第九七號、第一〇六號、第一二四

案，案經監察院以一〇三年一月二十一日院台調壹字第一〇三〇八〇〇〇二一號函立案調查後，尚未提出調查報告並提出糾正案，即向本院聲請就該案所適用之法令為統一解釋，非就職權上所適用之法令聲請，依上開意旨，應予不受理。

六、如許就監察院調查中之案件所適用之法令聲請統一解釋，將侵犯懲戒機關關於法律解釋適用之司法審查權

監察院於調查行政院及其所屬各級機關之工作及設施後，得提出糾正案，移請注意改善。行政院或有關部會接到糾正案後，應即為適當之改善與處置，並應以書面答復監察院，如逾二個月仍未將改善與處置之事實答復監察院時，監察院得質問之。如有藉故敷衍、推責、延宕，或不為適當之改善與處置，或經質問後仍未切實改善，或改善後就同一性質之事件仍一再發生相同、類似違失情事者，經調查屬實，對該主管長官，得逕依提起彈劾案。另如認公務人員有違法或失職之行為者，得提彈劾案(監察法第六條、第二十四條、第二十五條及其施行細則第二十條之一參照)⁹。監察院於調查中，如認行政機關適用法律所持見解錯誤，可逕行使職權提出糾正、彈劾。彈劾係向懲戒機關提出(監察法第八條參照)¹⁰，由該懲戒機關就監察院認公務人員所違反之法律

⁹ 監察法第 6 條「監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為者，應經二人以上之提議向監察院提彈劾案。」第 24 條「監察院於調查行政院及其所屬各級機關之工作及設施後，經各有關委員會之審查及決議，得由監察院提出糾正案，移送行政院或有關部會，促其注意改善。」第 25 條「行政院或有關部會接到糾正案後，應即為適當之改善與處置，並應以書面答復監察院，如逾二個月仍未將改善與處置之事實答復監察院時，監察院得質問之。」監察法施行細則第 20-1 條「行政院或其所屬各機關對於糾正案，未依本法第二十五條規定答覆者，除依前條規定辦理外，如有藉故敷衍、推責、延宕，或不為適當之改善與處置，或經質問後仍未切實改善，或改善後就同一性質之事件仍一再發生相同、類似違失情事者，經調查屬實，對該主管長官，得逕依本法第六條或第十九條之規定辦理。」

¹⁰ 監察法第 8 條「彈劾案經提案委員外之監察委員九人以上之審查及決定成立後，監察院應即

為解釋適用。如許監察院於糾正彈劾前即聲請統一解釋，將侵犯懲戒機關對法律解釋適用之司法審查法律權。

向懲戒機關提出之。彈劾案向懲戒機關提出後，於同一案件如發現新事實或新證據，經審查後，應送懲戒機關併案辦理。」