

# 捷運設施毗鄰地區土地徵收案

## 一釋字第732號解釋與評析

編目：憲法

### <摘要>

系爭規定 1、2 和 3(詳後述)，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 3 條第 2 款及土地法第 208 條第 2 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 23 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。

關鍵詞：財產權、居住自由、比例原則

### 一、解釋文及解釋理由書重點摘述

- (一)徵收條例第 1 條第 2 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。」就徵收土地之範圍而言，徵收條例未規定者，應適用其他法律之規定。徵收條例第 3 條第 2 款規定：「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：……二、交通事業。……」。徵收除應為興辦該第 3 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。
- (二)依系爭規定 1(90 年修正公布之大眾捷運法(下稱捷運法)§7IV)：「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。」所得報請徵收作為開發用地之毗鄰地區土地，包括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等之土地(90 年捷運法第 7 條第 2 項參照)，此等徵收土地之範圍，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，自己限制人民之財產權，並對其上合法居住者嚴重影響其居住自由。
- (三)系爭規定 2(77 年制定公布之捷運法§7III)規定：「聯合開發用地……，得徵收之。」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。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

(四)系爭規定 3(79 年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)§9 I)規定：「聯合開發之用地取得……，得由該主管機關依法報請徵收……。」對聯合開發用地之取得，亦設有「依法報請徵收」之要件。

(五)國家以徵收方式剝奪人民土地所有權，甚而影響土地上合法居住者之居住自由，如非為公用，則須符合其他公益之正當目的。徵收捷運交通事業所必須之土地，屬為興辦交通事業公用之目的；而主管機關辦理毗鄰地區土地之開發，係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，固有其公益上之目的。然國家為利用土地資源、促進地區發展並利建設經費之取得等目的，依法報請徵收交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地(下簡稱非交通事業所必須之土地)，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。系爭規定 1、2、3 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，依法報請徵收非交通事業所必須之土地，於此範圍內，不符憲法第 23 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。

(六)聲請人就 77 年捷運法第 7 條所規定毗鄰地區之土地，認為違反法律明確性，同條第 1 項認違反比例原則，惟本解釋已宣告系爭規定 2 於許主管機關為土地開發之目的，報請徵收土地法第 208 條第 2 款所規定交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地部分，不予適用；且聲請人此部分聲請意旨，亦難謂已客觀具體指摘究有何違反憲法之處。是上開聲請，均核與司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 2 款規定不合，依同條第 3 項規定，應不受理。

【高點法律專班】

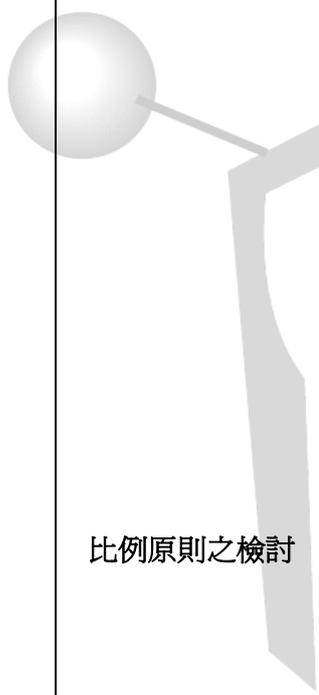
版權所有，重製必究！

## 二、本號解釋評析

爭點	評析內容
徵收公益性之探討	<p>1. <b>李震山大法官所提意見：</b> 應要求該等徵收「應具極重要的公益」目的，而以較嚴格標準面對之。</p> <p>(1) 國家得依法徵收人民土地之大前提是，「公用之需要」(本院釋字第 236 號、第 409 號解釋參照)或基於「公用或其他公益目的」(本院釋字第 400 號、第 516 號、第 579 號、第 652 號解釋參照)。</p> <p>(2) 惟「公益」概念既不確定且概括，任何經濟性、政策性的土地徵收，都不愁找不到「公共利益」或「公共福祉」的理由。被徵收土地人再費盡唇舌為自己爭取權益，也難以招架公權力詮解公益的話語權。</p> <p>(3) 況且，土地被徵收以外之一般人，因沒有切膚之痛，自難生同理心，泛公益的說詞對之則頗具催眠功效，營造「樂觀其成」的氛圍後，等同為公權力張目，迫使相對弱者就範的可能性大增。</p> <p>2. <b>葉百修大法官所提意見：</b> 應要求該等徵收「應具極重要的公益」目的，而以較嚴格標準面對之。</p> <p>(1) 德國古典徵收概念，於德國威瑪憲法施行後即告崩潰，改認徵收目的不以興辦公用事業為必要，只要基於公益上之目的，即可為徵收。學說乃有主張，徵收目的既為公益，即將「公用徵收」一詞以「公益徵收」所取代。</p> <p>(2) 公益係為不確定法律概念，其衡量並非一種量的差別，而是一種質的差別，而財產權受憲法保障為私有財產權人之私益，兩者利益發生衝突，故須加以衡量徵收所欲達成之利益，有遠較私有財產權人之私益重要之公益者，始得為之。</p> <p>(3) 故徵收所欲達成之公益，須為一種「極重要」之公益，而非一般泛稱之公益，國庫利益不得作為徵收之目的。</p>
比例原則之檢討	<p>1. <b>陳新民大法官所提意見：</b> 徵收之公益檢驗應置於公益本身，而非手段必要性為主。</p> <p>(1) 倘若釋憲者因循傳統的人權法律違憲審查，如以比例原則為手段時，經常會對侵權立法措施的公益</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！



## 比例原則之檢討

性，採行寬鬆的審查標準，而將保障人權的關鍵繫於在手段的管控之上，即比例原則。

- (2)而在此原則的檢驗又集中在必要性與均衡性，對目的性的審查容易形式化。就必要性與均衡性的審查，**如果不能切實把握必要性的的重要因素，則很容易被均衡性的審查結果予以誤導**——以德國聯邦憲法法院波克斯堡徵收案為例，聯邦行政法院便堅持：對一個窮困無工作機會的小鎮，可以提供養活九百個家庭的工作機會，其利益之大，豈非幾個小農，只擁有幾公頃的林地的利益所可比擬？
- (3)同樣的說詞，也可用到類似的原因案件——面對一大批巍峨、堂皇的新市鎮與遊樂中心，加上捷運出口，所帶來的社會產值之大，與原有地主若繼續保留其土地的利益，何有天淵之別？
- (4)這是本席擔心，將系爭問題的檢驗，全部置於比例原則之上，可能產生失衡的弊病。故強調亦應將重心置於公益許可的檢驗之上的本意所在矣。
- (5)否則，隨著人民靠薪資生活的人數比例，已經遠超過農業時代之依賴土地而生活者。工商業的產值也遠超過土地的租賃或耕種所得，這在衡量徵收處分會給雙方帶來的損益，亦即比例原則經常使用的狹義比例原則（利益均衡），擁有土地的一方，將永遠是輸家，**如果不能重視徵收制度的「最優勢公益」性質，是具有憲法位階、且濃厚保障私人財產權的用意，則誤用此僵硬的利益均衡判斷，將扮演著「徵收有利巨戶」現象的「合理化依據」。**

### 2.黃璽君、池啓明、陳敏大法官所提意見：

系爭規定並未違反比例原則。

- (1)系爭規定 1 係規定得依法徵收，可徵收之範圍仍須依土地徵收條例規定認定，應具備公益性及必要性始得為之，並非毗鄰地區土地即一律可依系爭規定 1 予以徵收，且徵收行為亦應符合比例原則。
- (2)90 年捷運法第 7 條第 4 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。」不論區段徵收或市地重劃對原土地所有人之侵害是否必較徵收之侵害小，該條項既將各種

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>比例原則之檢討</p>	<p>取得毗鄰地區土地方式列入，非僅限徵收一途，是如何取得毗鄰地區土地，主管機關可斟酌個案情況選擇最小侵害方式為之。</p> <p>(3)此係行政機關為行政行為應遵守之行政法上比例原則，如有侵害較小之方式而不採，逕採徵收方式，其徵收行為即不符行政法上之比例原則，惟此非系爭規定 1 違反憲法上之比例原則。</p> <p>(4)至可否徵收解釋文所指交通事業所必須者以外之毗鄰地區土地（意指僅為開發目的之徵收），似涉行政機關之徵收是否符合行政法上之狹義比例性問題。</p>
<p>「毗鄰地區土地」與法律明確性原則</p>	<p><b>※羅昌發、蔡清遊大法官所提意見：</b></p> <p>「毗鄰地區土地」之範圍過於擴大，且要件亦過於含糊。</p> <p>(1)本解釋已宣示不得徵收非興建交通事業所必須之毗鄰地區土地；亦即毗鄰地區土地可被徵收之範圍，極為有限。有關可以徵收之「毗鄰地區土地」範圍既然受有嚴格限制，實質上，已無須認定「毗鄰地區土地」之規定，是否符合法律明確性之要求。故本席同意多數意見，不對有關毗鄰地區土地範圍之相關規定，進行審查。</p> <p>(2)然違憲審查之範圍，原可包括受聲請人質疑且確有審查之抽象價值之法令。基此，本席認為有針對大眾捷運法有關毗鄰地區土地規定之明確性，予以說明之必要。</p> <p>(3)依憲法第 23 條規定，為增進公共利益之必要而限制人民自由權利，須以法律或法律明確授權之方式為之。由於徵收土地對人民財產權及適足居住自由造成嚴重影響，法律就徵收之各項要件，自應詳加規定，且用語應具體明確(本院釋字第 409 號解釋參照)。</p> <p>(4)90 年捷運第 7 條第 2 項規定：「有下列情形之一者，為前項所稱之毗鄰地區土地：一、與捷運設施用地相連接者。二、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者。三、與捷運設施用地相鄰之街廓，而以地下道或陸橋相連通者。」依此，毗鄰地區之範圍甚廣，徵收之土地可能擴及之範圍亦甚大。</p> <p>(5)此項定義係輔助系爭規定 1 之適用，故亦限制人民財產權及適足居住權，而應具體明確詳加規定。惟該規定第 1 款未就「相連接」之要件，限制其適用</p>

【高點法律研習班】

版權所有，重製必究！

「毗鄰地區土地」  
與法律明確性原則

範圍；第2款與第3款未就「街廓」之內涵與範圍，詳為具體明確之規定；均應認為不符前述法律明確性之要件。此種立法方式，幾如許主管機關圈地；凡因客觀上相連或人為方式受連接而遭「沾黏」到之土地，均有可能被納入徵收之範圍。

(6)又77年捷運法對毗鄰地區土地之內涵與範圍更毫無具體明確之界定，自更不符前述法律明確性之要件。將來均有配合本解釋一併檢討修正之餘地。

(7)法律所欲規範之對象，為一般受規範者所得預見」。而「所得預見」，係指該不確定法律概念是否足夠明確，得使一般受規範者可預見國家干預之風險。申言之，法律明確性原則，是讓憲法立於受規範者之立場去要求立法者，而非任令立法者怠惰於先，等事件發生之後，才由其他公權力機關自行詮釋定奪。當土地被劃為「毗鄰地區」的不確定因素及風險仍大時，聯合開發就能取徑「毗鄰地區土地」而暢行無阻，法院或違憲審查機關豈能不嚴予把關！

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！