

解釋字號：司法院 105.12.30 釋字第 743 號

解釋日期：民國 105 年 12 月 30 日

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。

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	蔡炯燾
		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

資料來源：司法院司法院公報第 59 卷 1 期 85-218 頁司法周刊第 1831 期 1 版司法院大法官解釋（三十五）（106 年 12 月版）第 763-874 頁法令月刊第 68 卷 2 期 157-159 頁