

釋字第七三二號解釋協同意見書

羅昌發大法官 提出

蔡清遊大法官 加入

本件核心問題為國家為興辦交通事業而有徵收人民土地之必要時，是否得一併徵收毗鄰地區土地作為開發之用。

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。」（下稱系爭規定一）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。」（下稱系爭規定二）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……。」（下稱系爭規定三；以上三項規定，合稱系爭規定）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土地。多數意見認為此種情形不符憲法第二十三條之規定，而侵害人民財產權及居住自由。本席敬表同意。本件涉及徵收所影響之憲法上權利、徵收公益性應如何判斷、徵收程序有無改進空間等，均有進一步補充之必要。爰提出本協同意見書。

壹、本解釋首次宣示土地徵收除剝奪財產權外，亦有影響居住自由之效果

一、本院以往有關土地徵收之解釋，均僅提及土地徵收涉及

人民財產權之保障（例如釋字第二三六號、第四〇〇號、第四〇九號、第四二五號、第四四〇號、第五一三號、第五一六號、第五三四號、第五七九號、第六五二號及第七三一號解釋）。本解釋首次將人民居住自由納入，並謂「國家徵收人民土地，不但限制人民財產權，如受徵收之土地上有合法居住者，亦嚴重影響其居住自由。」本席對於多數意見重視土地徵收對人民居住自由之影響，並將之納入憲法第二十三條之分析，敬表支持。本院釋字第七〇九號【都市更新事業概要與計畫審核案】解釋中已經提及，如因都市更新導致強制人民遷離其居住處所，將屬限制人民財產權與居住自由。相較於都市更新，徵收人民土地對人民財產權及家園之維護影響更鉅，本解釋乃認如因政府徵收人民土地而導致其必須遷離居所，自亦有限制居住自由之問題。

二、本席在釋字第七〇九號解釋所提之意見書中曾說明，如因國家措施使人民被迫遷離家園，係涉及國際人權公約所保障之「適足居住權」(the right to adequate standard of housing)。以土地開發為名進行徵收，並因而迫使人民遷離家園，自應受極嚴格之規範。本解釋尚未直接肯定「適足居住權」因土地徵收而遭剝奪之情形。本院將來之解釋如能進一步肯定土地徵收涉及強制將人民驅離家園，因而侵害人民適足居住權（著重於適當生活條件之家園之建立與維護），而非僅涉及居住自由（著重於居住於何地之選擇），將有更重要意義。

貳、本解釋已宣示國家不應為興辦捷運交通事業而徵收額外土地以供開發

一、本解釋宣示之基本原則甚為明確，亦即為興辦交通事業（本件涉及捷運交通事業）而徵收人民土地，其徵收土地之範圍，應限於交通事業設施（本件為捷運系統設施）所必須。如所徵收者為「該交通事業所必須者以外之土地」，不論該土地是否與該交通事業之設施毗鄰，均有違憲法第二十三條之規定。本解釋在文字上雖未完全排除為興辦捷運事業而徵收毗鄰地區土地之可能，但明確宣示不得徵收「非交通事業所必須」之毗鄰地區土地。其結果，將使依照系爭規定一報請徵收之土地，幾乎限於土地徵收條例第三條第二款所規定「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」之情形；亦使依系爭規定二、三報請徵收之土地，幾乎限於土地法第二百零八條第二款所規定「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。……二、交通事業」之情形。且本解釋亦隱含：依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興辦交通事業而徵收人民土地，即不應再以前者第十款「其他依法得徵收土地之事業」或後者第九款「其他由政府興辦以公共利益為目的之事業」作為擴大徵收土地範圍之依據。亦即系爭規定原雖許主管機關為聯合開發之目的而報請徵收毗鄰地區之土地，但依本解釋，主管機關依系爭規定徵收毗鄰地區土地之可能性，幾已完全遭排除。

二、本解釋並未否定土地所有權人自願性參與之聯合開發：本解釋雖然排除主管機關為聯合開發之目的而報請徵收毗鄰地區土地之可能，然並未否定聯合開發可能產生之

正面意義。土地所有權人在自願之前提下，於政府興辦交通事業時，參與聯合開發，並無憲法疑義。故本解釋不應被錯誤解讀為排除或敵視所有形式的聯合開發。

三、本解釋並非在阻礙經濟發展：或有認為，系爭規定有助於捷運設施毗鄰地區土地之開發，以促進經濟發展；而本解釋限制為土地開發而徵收，則有阻礙經濟發展之疑慮。惟本席認為，此種疑慮毫無必要。其一，地區開發與經濟發展並非至高無上之價值；而必須在確保人民基本權利受適當保護之前提下進行。其二，如本解釋理由書第三段所示，國家須採取對人民權利造成較小侵害之其他方式，以達成土地開發及地區發展之結果；雖其程序可能較為繁複或周折，時間可能較為緩慢而看似較無效率，然相較於保障人民基本權利之最高價值，開發程序之周折、時間之拖延或效率之降低，應為使人民基本權利受週延保障而不得不然的結果。

參、土地資源有效利用、地區發展、籌措經費等，不應作為徵收土地之公益性理由

一、本院以往之解釋就徵收人民土地應是否適用及如何適用憲法第二十三條之規定，見解並不一致。例如釋字第四二五號解釋：「土地徵收，係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂。規定此項徵收及其程序之法律必須符合必要性原則……。」直接引用必要性原則作為審查標準，而未提及憲法第二十三條。又例如釋字第五一六號解釋：「國家因公用或其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產……。」亦僅引述必要性原則，而未提及憲法第二十

三條。似乎意謂土地徵收係受獨立於憲法第二十三條之外之必要性要件審查。但釋字第五三四號解釋：「……相關法律所規定之徵收要件及程序，應符合憲法第二十三條所定必要性之原則。」則以憲法第二十三條之必要性原則為審查基準。本號解釋明確以憲法第二十三條之規定為審查基準，並認為徵收應符合公益之必要性（見本解釋主文及理由書第一段），且分析系爭規定之目的正當性、手段必要性與最小侵害性（見本解釋理由書第三段）。

二、本席同意審查土地徵收規範之合憲性，應依憲法第二十三條規定進行。憲法第二十三條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」在此規定下，自須確認徵收人民土地之規定是否符合公共利益；以及於符合公共利益之情形下，是否亦符合必要性之要件。本席於以往意見書中，針對如何適用憲法第二十三條之必要性，有甚多論述。本件情形關鍵在於如何認定系爭規定之公共利益；倘若不符合公共利益之要件，自無符合該條所要求「公共利益所必要」之必要性要件之餘地。

三、系爭規定之立法目的在於有效利用土地資源、促進地區發展及並利大眾捷運系統建設經費之取得。多數意見雖稱系爭規定「固有其公益上之目的」，而未明示此種徵收之目的，應受憲法負面評價；然多數意見亦認為徵收毗鄰地區土地作為開發之用，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（見本解釋理由書第三段），隱

然對系爭規定之公益目的亦有質疑。

四、如徵收人民土地確為「公用」之目的，原則上其應有公益性，而符合憲法第二十三條所規定「為增進公共利益」之要件。憲法第一百零八條第一項第十四款亦規定，中央得立法規定「公用徵收」；此亦足以支持「公用徵收」之公益性。故在「公用徵收」之情形，原則上僅須審查其是否符合必要性之要件。如徵收人民土地僅為「公益」之目的，憲法雖無禁止，然由於涉及人民重要財產權之保障及其家園之維護，不但應嚴格檢視公益是否存在，且應要求其公益確可達成「明顯提升公共福祉」之程度；亦即在質上，其公益確具有高度之重要性；在量上，其公益確可造福普遍社會大眾。

五、認定法律規範是否符合憲法第二十三條所規定之「為公共利益」，不應僅以立法者宣稱其規定係為公益，在進行違憲審查時，即毫無保留認該規定具有公益之正當目的。亦即審查公益目的時，不應僅為形式上審查，而應予以實質審查是否確為公共利益之目的。否則憲法第二十三條「為公共利益」之要件，將成為具文；該要件之審查，亦將徒具形式。在為公益要件之審查時，縱使法令之制定係以公益為名，然實質上將導致圖私人利益之結果者，不應認為符合憲法第二十三條之增進公共利益要件。

六、如上所述，系爭規定之立法目的在有效利用土地資源、促進地區發展及並利大眾捷運系統建設經費之取得。本席認為，以土地資源利用與地區發展為由所為之徵收，名目上似乎係為公益；然此種徵收涉及資源利用與地區

發展之龐大商業利益，其公益性（即「明顯提升公共福祉」）要件之判斷，自應衡酌在制度設計上，徵收所得利益歸屬情形。倘法律要求土地所有權人忍受個人之特別犧牲，而許國家機關以資源利用及地區發展為名進行毗鄰地區土地之徵收，使土地資源之主要利益重新分配或移轉予其他私人享有或由國家機關為營利使用（如開發做為商場使用或建築住宅販售），其情形，已經幾近「私益徵收」；其徵收之公益性及正當性甚微。另國家機關籌措建設經費，應循正當方式。倘人民自願以其土地參與聯合開發，使國家亦因而獲得財政收入，固屬國家籌措經費正當方式之一種。然若以法律規定，使土地所有權人遭受特別犧牲，藉以籌措國家建設經費，則非憲法所應承認之公益徵收。系爭規定既無法符合一般公共利益之要求，自更難謂其在質上確屬重要公益，或在量上確可造福普遍社會大眾，而達成明顯提升公共福祉之程度。此種徵收之目的自無正當可言。

簡言之，國家不應以公益為名，慷人民之慨，以徵收人民土地之方式，犧牲其重要財產權且侵害其家園，供私人企業進行商業開發，或供國家募集經費。

肆、「毗鄰地區土地」之範圍過於擴大，且要件亦過於含糊

一、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。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。

二、依憲法第二十三條規定，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（本院釋字第四〇九號解釋參照）。九十年捷運第七條第二項規定：「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。此項定義係輔助系爭規定一之適用，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。惟該規定第一款未就「相連接」之要件，限制其適用範圍；第二款與第三款未就「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。又七十七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。

伍、免舉行公聽會之問題

一、土地徵收條例第十條第二項規定：「需用土地人於事業

計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」聲請人之一質疑其中「已舉行公聽會或說明會者，不在此限」部分之合憲性。此部分雖經本解釋宣告不受理，但其規定實有檢討改進之餘地。

二、有關公聽會之辦理，徵收條例施行細則第十條規定：「需用土地人依本條例第十條第二項規定舉行公聽會，應至少舉行二場，其辦理事項如下：……三、說明興辦事業概況、展示相關圖籍及說明事業計畫之公益性、必要性、適當性及合法性，並聽取土地所有權人及利害關係人之意見。後場公聽會並應說明對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳述意見之明確回應及處理情形。四、公聽會應作成會議紀錄，並將紀錄公告周知……。五、依前二款規定所為前場公聽會紀錄之公告及書面通知，與對於前場公聽會土地所有權人及利害關係人陳述意見之回應及處理，應於舉行後場公聽會前為之。」故公聽會不但應舉辦至少二場，且具有與土地所有權人就事業計畫之公益性、必要性、適當性及合法性，直接進行雙向實質溝通之功能；需用土地人亦必須就溝通之意見予以回應及處理。土地徵收條例第十條第二項但書規定：「已舉行公聽會或說明會者，不在此限。」而依徵收條例施行細則第十一條規定：「本條例第十條第二項但書……所稱已舉行公聽會或說明會，指下列情形之一：一、興辦事業計畫於規劃階段已舉行二次以上公聽會，且最近一次公聽會之舉行距申請徵收三年內。二、興辦事業計畫已依都市計畫法舉行公開展覽及說明會，並通

知土地所有權人，且最近一次公開展覽及說明會之舉行距申請徵收三年內。三、原事業計畫已舉行公聽會，於申請徵收後發現範圍內土地有遺漏須補辦徵收。四、原興辦事業為配合其他事業需遷移或共構，而於該其他事業計畫舉辦公聽會或說明會時，已就原興辦事業之遷移或共構，聽取土地所有人及利害關係人之意見者。」惟查：(1) 興辦事業計畫於規劃階段所舉辦之公聽會，目的與功能上未必可取代需用土地者已備有具體事業計畫內容，而得以之與土地所有權人就其公益性、必要性、適當性及合法性辦理雙向溝通，且就溝通之意見予以回應及處理之公聽會。(2) 依都市計畫法第十九條所舉行之公開展覽及說明會，並未要求就事業計畫內容與土地所有權人就其公益性、必要性、適當性及合法性辦理雙向溝通及就溝通內容回應處理，故原則上亦應無法取代原應舉辦之二次公聽會。(3) 需用土地人雖已就原事業計畫舉行公聽會，但申請徵收後所發現範圍內有遺漏須補辦徵收之土地所有權人，並無機會進行原應舉辦二次公聽會之雙向溝通及就溝通內容回應處理。(4) 原興辦事業為配合其他事業需遷移或共構，而於該其他事業計畫舉辦公聽會或說明會時，雖已就原興辦事業之遷移或共構，聽取土地所有人及利害關係人之意見，然此亦與需求土地人就事業計畫內容之公益性、必要性、適當性及合法性，與土地所有權人進行溝通所應辦理及就溝通內容回應處理之公聽會不同，目的與功能亦未必可取代原應舉辦之二次公聽會。土地徵收條例第十條第二項但書有關「已舉辦公聽會或說明會者，不在此限」之規定，未區分已依其他規定所舉行之公聽會或說明會，與依該條原應舉

行之公聽會，在目的與功能上是否相同或可以替代，一律許其不再舉行公聽會，實有檢討之必要。

陸、欠缺聽證程序之問題

- 一、本解釋未能審查土地徵收條例有關徵收程序中欠缺聽證程序之要求，甚為可惜。
- 二、憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序（本院釋字第六八九號及第七〇九號解釋參照）。土地徵收係國家因公用或公益之需要，經由法定程序予以強制取得，對人民受憲法保障之財產權受嚴重影響，徵收程序之相關規定自應周全（釋字第四〇九號解釋參照）；更何況徵收人民土地可能破壞人民辛苦建立之家園。為使主管機關於核准事業概要時，確實符合公用或明顯提升公共福祉之目的、不得不採行之必要措施及以最小侵害之方式為之等原則以及法律規定之其他要件，立法者除應規定主管機關應設置公平、專業及多元之適當組織以行審議外，實應按主管機關之審查事項、處分之內容與效力、權利限制程度等之不同，規定應踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以言詞或書面陳述意見等，以主張或維護其權利。再者，土地徵收事業計畫核定後，辦理徵收前，立法者實亦應納入由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成

核定之規定，始無違於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨（本院釋字第七〇九號解釋參照）。土地徵收條例有關徵收程序之規定，欠缺此等正當行政程序之要求，相關機關自應僅討改進，以落實人民權利之程序保障。