

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¹適用法令」

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鈺祥並發言：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用地地上或下，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）。」