

地權篇

憲法解釋對地權與地籍法制 之影響分析



壹、序 說

- 一、我國土地法立法沿革與發展
- 二、法律內容檢驗相關指標
- 三、地權與地籍法制之解釋方法
- 四、憲法解釋相關資料來源與研究限制

貳、物權與地權法制之影響分析

- 一、內容簡述
- 二、影響分析

參、地籍法制之影響分析

- 一、內容簡述
- 二、影響分析

肆、結 語（代結論）

- 一、在物權與地權法制方面
- 二、在土地地籍法制方面

壹、序 說

一、我國土地法立法沿革與發展

按學者Miers與Page之見解，「政策」與「法律」間具高度之連慣性，亦即所謂「政策——法律理論」，其內容概可包括三大部分：政策與法律之界面（interface）、政策轉化為法律之設計以及法律之效能（efficiency）¹，土地政策與法律間之關聯性，自不例外。於是，言及我國土地法立法沿革與發展時，即不能自外於土地「政策」此一變數，基本上，我國土地政策可分為下述三大階段²：第一階段農地改革（一九五〇～七〇年）³，政策目標為「地權均分」，依前揭理論相關法令乃隨之訂頒實施⁴，第二階段土地改革（一九七〇～九〇年），政策目標為「地盡其利」，重要法令亦隨之訂頒實施⁵，第三階段土地改革（一九九〇年以後），政策目標為「公私協力」以及「永續發展」等，重要法令甚多⁶，以期落實土地政策所揭櫫之目標。綜之，本文以為，

1 詳參Miers, D. R., Page, A. C., (1982), Legislation, 頁220以下, London: Sweet & Maxwell。

2 須指出者，限於篇幅，此處所指我國土地法立法沿革之時期係以國民政府播遷來臺為起點（亦即1955.3.19之版本），至於之前相關文獻（亦即1930.6.30與1946.4.29兩版本），詳參行政院經建會健全經社法規工作小組（1988），土地法之立法沿革及理由，頁1-9。

3 有關此階段之論述文獻甚多，得參徐世榮（2001），土地政策之政治經濟分析，頁85-130，茲不贅述。

4 「實施耕者有其田條例」（已於1993.7.30廢止）、以及「耕地三七五減租條例」（1951.06.07公布施行）可為適例。

5 斯時典型之法律可為：在一般性土地方面為「區域計畫法」（1974.01.31公布施行）、在市地方面有「都市計畫法」（1973.9.06全面修定），在農地方面有「農地重劃條例」（1980.12.19公布施行）、以及在山坡地方面之「山坡地保育利用條例」（1976.4.29公布施行）。

6 首先以「公私協力」為例，其定義係指：結合公私雙方資源，在共同參與、責任分擔以及平等互惠之原則上，經由創造增加利益之互動過程所產生合作型態之謂，詳參陳明燦，張蔚宏（2005），我國促參法下BOT之法制分析：以公私協力觀點為基點，行政院公平交易委員會，公平交易季刊第13卷第2期，頁45-47。此時重要法律有：「促進產業升級條例」（1990.12.29公布施行）、「獎勵民間參與交通建設條例」（1994.12.05公布施行）、以及「促進民間參與公

隨著土地「稀少性」之益發顯著以及土地政策之日漸多元性，土地立法者必須謹慎為之⁷，蓋土地此一財產權所肩負公益與私益間之間拿捏與對待，已成為土地法學之重要議題。

上述乃係土地政策對土地立法（廣義之土地法）之衝擊簡述，似尚未論及（狹義）土地法（以下以「土地法」稱之），事實上，此部法典業已「支離破碎」⁸，因此，探求憲法解釋對土地法制之影響分析時，本文以下之論述係從「廣義」觀點為之，蓋如此較能顧及分析之「廣度」以及掌握法制之發展趨勢。此外，由於土地法本身對「地權」亦多所規範⁹，而其又為民法「物權編」之特別規定¹⁰，於是兩者關係密切，應可併同探討¹¹。此外，憲法解釋對地籍法制之影響，亦不容忽視，故本文亦一併探討之，但因篇幅限制，僅探討地權與地籍兩法制，而不論及土地利用、土地以及稅土地徵收法制，是其限制。

二、法律內容檢驗相關指標

本文此處所稱法律內容檢驗之相關指標，其面向依撰寫意旨係包括

共建設法」（2000.02.09公布施行）。至於「永續發展」方面，重要法律則有「環境影響評估法」（1994.12.30公布施行）、「水土保持法」（1994.5.27公布施行）、「土壤及地下水污染整治法」（2000.02.02公布施行）、以及「環境基本法」（2002.12.11公布施行），有關我國在永續發展政策下之國土保護法制分析，得參陳明燦（2005），我國國土規劃法上自然保護之法制分析——兼論國土計畫法（草案），臺北大學法律學院，臺北大學法學論叢第56期，頁116-118。

⁷ 關於未來土地立法方向，詳參溫豐文（2005），土地法，頁22-25。

⁸ 有關現行土地法此部法典依學者陳立夫之見解至少罹患了：多數條文被特別法排除、部分條文淪為具文、部分條文存有內在缺失、以及喪失作為民法特別法之功能等弊病，詳陳立夫（2000），「土地法總點檢」，臺灣本土法學雜誌第16期，頁6-12。

⁹ 土地法「總則編」包括第1條至第35條，但自第10條以下均以土地權利為規範對象，於是，若將「總則編」改為「地權編」，應較貼切。

¹⁰ 例如「共有土地之處分、變更及設定負擔」（土地法第34條之1與民法第819條第2項），又，若以「不動產物權之得喪變更」為例（土地法第37條第1項與民法第758條），土地法亦為民法（物權編）之特別法，茲不贅述。

¹¹ 關於民法物權編發展下土地所有權內涵之演變，請參王澤鑑（2001），民法物權（通則、所有權），第一冊，頁26-33。

公法（行政法）以及私法（民法）兩方面¹²，並嘗試以之作爲檢驗憲法解釋中有關地權與地籍法相關釋字之準據¹³，茲分述於次：

（一）法治國（廣義之依法行政）方面

所謂「法治國」（Rechtsstaat）係指國家依法而治之意（屬廣義之依法行政），¹⁴其與民主國、共和國、以及民生福利國同爲建構憲政秩序之核心價值，其內涵可包括「形式」與「實質」兩面向，依學者林明鏘見解，此充滿抽象之「法治國家」概念可具體化爲下述幾項原則，據以操作並作爲檢驗憲政秩序之指標：法安定性原則、明確性原則、比例原則、合法性原則、公法審判權、以及國家責任制度（以「損失補償責任」爲主）等六種¹⁵，學者吳庚亦持相同見解並將其「階層化」，以明示各原則間之關聯¹⁶。本文以爲可依據該指導原則進一步檢驗憲法相關解釋之旨意。

（二）民法物權法方面

如上所述，土地法所規定之事項，亦多所關涉民法物權法，學者對物權之意義，見解不一¹⁷，本文以爲依德國通說，物權係屬一種對物之

12 蓋土地法所規定之事項，大部分屬公法，例如第一編之地權限制與地權調整、第二編之土地測量與土地登記、第三編之私有土地使用限制以及土地重劃、第四編之土地稅課徵、以及第五編之土地徵收。至於私法方面則有：第一編之共有土地之處分、變更及設定負擔（民法物權編）、第三編之房屋及基地之租用以及耕地租用（民法債編）。

13 本文撰寫之思維是：嘗試依據行政法以及民法物權法上之相關具體指標，作爲分析或檢驗憲法解釋中有關地權與地籍法制相關釋字之準據（亦即表1至表2之「適用原則」）。

14 詳參陳淑芳（2002），「從法治國家觀點看我國立法之缺失」，收於黃宗樂教授六秩祝壽論文集，公法學篇（二），頁52。

15 詳參林明鏘（2002），「法治國家原則與國土規劃法制」，收於劉孔中等主編，憲法解釋之理論與實務第三輯下冊，頁120-123。又，有關國家責任與損失補償法制問題，請詳參李震山（2005），「論行政損失補償責任——以行政程序法之補償規定為例」，收於臺灣行政法學會學術研討會論文集（損失補償、行政程序法），頁119-187。

16 比較吳庚與林明鏘兩位教授對「法治國」原則之見解可知，前者多出「平等原則」，後者則為「國家責任制度」，本文綜合採之，茲不贅述，詳參吳庚（2004），憲法的解釋與運用，頁50-64。

17 詳參學者謝在全（2003），民法物權（上冊），頁17，以及蔡明誠（2003），「論物權

財產權歸屬之權利（Recht der Vermögenszuordnung von Sachen），包含對「物」歸屬權以及「絕對」歸屬權（亦即對世效力）。根據物權之「絕對性」，則物權法之基本原則，依學者王澤鑑見解可歸納為：物權法定原則、物權特定原則、物權優先效力原則、以及物權變動原則（包括物權分離與無因原則、公示原則、以及公信原則）¹⁸，本文以為，若能把握該四個原則，則將有助於探究憲法解釋對地權法制之影響與詮釋，並據以提出評析。

三、地權與地籍法制之解釋方法

關於土地法（如地權與地籍法）內容之解釋方法（原則），除須依據法律解釋之一般性原則外（如文義解釋、目的論解釋、以及目的論限縮解釋等方法），最高法院亦常援引「土地經濟利用原則」（見表1）以為解釋之依據，蓋以土地為例，在其特性（如數量不增性、區位固定性、以及本質不毀壞性等）限制下，土地並不能視為一般「商品」，此乃因其特性使然，故論者亦常以「經濟效率」作為法解釋方法之依據，從而經濟上之分析方式乃應運而生，此乃所謂「法律經濟分析」（Ökonomische Analyse des Rechts）方法¹⁹，本文爰擬之為例，探究憲

的概念與型態」，收於氏著，物權法研究，頁4-6。

18 王澤鑑，前揭書（見註11），頁14-20；學者謝在全對物權法之基本原則亦有極為深入之分析，詳參謝在全，前揭書（見註17），頁18-160。

19 須指出者，關於法律解釋方法，概可包括：文義解釋、目的論解釋、目的論限縮解釋等方法。至經濟分析之一般性理論，得參Posner, (1998), *Economic Analysis of Law*, 5th. Ed., 【唐豫民譯（1987），法律之經濟分析，臺灣商務印書館發行】，Cooter, R. (2004), *Law and Economics*, 4th. Ed., 或可參Adams, (1980), *Ökonomische Analyse der Sicherungsrechte*；以及 Schäfer/Ott (2000), *Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts*, 3. Auflage, 頁515-525。有關法律經濟分析文獻有日漸增多趨勢，學者簡資修（2004）曾為文作有系統（共七回合）介紹，並發表於月旦法學雜誌第93期以下，頗值參考，另學者謝哲勝並分析其運用步驟，詳參謝哲勝（2001），「法律經濟學基礎理論之研究」，中正大學法學集刊第4期，頁37-60；學者熊秉元（2001），「司法案件、法律經濟學和公共選擇」，經社法制論叢第30期，頁121-140；又，對法律經濟學之批判請詳林立（2004），波斯納與法律經濟分析——一個批判性的探究，茲不贅述。