

論限制預售屋或新建成屋買賣契約 讓與或轉售之合憲性問題

林時平、張鈺光

摘要

內政部鑑於預售屋市場炒作哄抬，嚴重影響不動產市場交易秩序情形，草擬增修平均地權條例相關規定，限制預售屋或新建成屋買賣契約之讓與或轉售，引發合憲性疑慮。論者質疑該修正草案之公益性，認為該項限制不符憲法第 23 條之比例原則，恐違背憲法對民眾財產權之保障；甚有學者分析指出，為確保個人生存及自由發展其人格自我實現，對本修正草案合憲性應採嚴格審查標準，並認為該草案已違反比例原則；另認為修正草案相關審核程序不明，而有悖於正當法律程序原則。

本文先從外國理論及我國釋憲實務，探討對財產權限制應有之審查標準，經本文分析認為，系爭規定在基本權限制程度非屬財產權核心領域，亦無涉人性尊嚴與人格發展，且所欲維護之公益非屬特殊重大公益，故應採取寬鬆審查標準。次依憲法上比例原則的四個子原則：目的合憲性、手段適合性、手段必要性、手段合比例性，就系爭規定內容進行違憲審查，本文認為系爭規定尚無明顯、公然的違憲情事。

再從正當法律程序原則（正當行政程序）而論，系爭規定已授權中央主管機關訂其申請核准方式、應檢附文件、審核程序及其他相關事項之辦法；縱依系爭規定對基本權限制程度及所維護之公益而言，均難謂有違反正當行政程序的問題。

關鍵字：預售屋或新建成屋買賣契約、違憲審查、財產權、契約自由、審查標準或審查密度、比例原則、正當法律程序原則

壹、前言

內政部（地政司）於 2021 年 12 月 9 日發布新聞稿表示¹，鑑於預售屋市場炒作哄抬，嚴重影響不動產市場交易秩序情形，為遏止近期投資客揪團炒房、利用換約轉售哄抬獲利、利用不實實價登錄墊高交易價格等新型態炒作行為，草擬增修《平均地權條例》及《不動產經紀業管理條例》相關規定，其中包含五大管制措施：限制換約轉售、禁止炒作行為、解約申報登錄、管制私法人購屋及建立檢舉獎金機制等。

此消息一出引發市場譁然，因為距離 2020 年修法正式施行不到半年時間，內政部隨即又推出更嚴厲的管制措施。實際上有關不動產市場管制，立法院甫於 2020 年 12 月 30 日三讀通過《平均地權條例》、《地政士法》及《不動產經紀業管理條例》

等實價登錄三法修正案²，相關修正規定於 2021 年 7 月 1 日正式施行，該次修正因對我國不動產實價登錄制度帶來重大變革，通稱「實價登錄 2.0」³。然而新法施行不到半年，內政部旋於 2021 年底預告修法。一方面，前於 2020 年修法時，立法院同時通過相關附帶決議⁴，要求內政部研議更進一步的管制措施，另方面，上次修法後，投資客揪團炒房、利用換約哄抬牟利、散播不實資訊影響價格等炒作亂象未見緩和，嚴重影響不動產市場交易秩序與自住需求購屋者之權益，因此內政部始有如此接近的修法動作。該修正草案經行政院於 2022 年 4 月 7 日審查通過，送請立法院審議；嗣於 2023 年 1 月 10 日經立法院三讀通過，施行日期由行政院另定之。

本次立法院三讀增訂之平均地權條例第 47-4 條規定（下稱系爭規定）：「預售屋或新建成屋買賣契約之買受人，於簽訂買

《註 1》內政部，〈嚴懲炒作！內政部修法 預售屋禁換約、建立檢舉機制〉，2021 年 12 月 9 日報導，https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=255143，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

《註 2》該案五大修正重點包括：一、成交資訊門牌，地號完整揭露；二、預售屋銷售前備查，成交後即時申報；三、增訂機關查核權，加重屢不改正罰則；四、紅單交易納管（包含買受人不得將預售屋紅單轉售予第三人）；五、預售屋買賣定型化契約納管。

《註 3》為促進不動產交易資訊透明，健全不動產市場發展，2011 年 12 月 30 日總統修正公布平均地權條例、地政士法及不動產經紀業管理條例等三法，並自 2012 年 8 月 1 日起正式施行實價登錄制度。相對於此，2020 年 12 月 30 日立法院再度修正通過實價登錄三法，新制通稱「實價登錄 2.0」。

《註 4》立法院通過之附帶決議有四：一、公布近兩年市場上以法人的名義買賣房屋、囤房狀況及研擬私法人購買住宅之規劃方向；二、督導各直轄市、縣（市）政府主管機關加強對預售屋登錄資訊之查核並嚴格裁罰；三、督導各直轄市、縣（市）政府對於價格登載不實且情節嚴重之案例，應主動移送司法機關追究其刑事責任；四、就預售屋買受人再行轉售、變更或是解除預售屋買賣契約，應比照首次買賣，再行申報，研擬相關修法之可行性評估。參照立法院公報第 110 卷第 11 期院會紀錄，頁 186-187。

賣契約後，不得讓與或轉售買賣契約與第三人，並不得自行或委託刊登讓與或轉售廣告。但配偶、直系血親或二親等內旁系血親間之讓與或轉售；或其他中央主管機關公告得讓與或轉售之情形並經直轄市、縣（市）主管機關核准者，不在此限。買受人依前項但書後段規定得讓與或轉售之戶（棟）數，全國每二年以一戶（棟）為限；其申請核准方式、應檢附文件、審核程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。銷售預售屋或新建成屋者，除第 1 項但書規定外，不得同意或協助買受人將買賣契約讓與或轉售第三人，並不得接受委託刊登讓與或轉售廣告。直轄市、縣（市）主管機關得向第一項及前項之買受人、銷售預售屋或新建成屋者或相關第三人要求查詢、取閱有關文件或提出說明。受查核者不得規避、妨礙或拒絕。」關於修法限制預售屋及新建成屋之換約轉售，於內政部提出修正草案之初即引發市場從

業者的違憲疑慮⁵。對此，內政部回應表示⁶，「依憲法第 23 條及司法院釋字第 576 號、第 709 號解釋，人民的財產權與契約自由應受保障，但國家為了維持社會秩序或增進公共利益，在不違反比例原則下，仍可立法合理限制。本次修法限制換約轉售或私法人購買住宅許可制等規定，都是基於防杜炒作、維護市場秩序等公共利益而進行適度管制，具有正當性及必要性，且符合憲法規定」。

學界對此議題亦有正反不同聲音⁷，有學者認為⁸，「立法者既已對於預售屋改採申報備查制，其買受人禁止轉售，係為防止投機炒作，影響交易秩序，健全預售市場，而對轉售行為所為之合理限制，符合憲法第 23 條之規定，與憲法保障人民契約自由之本旨，並無抵觸」。

然有學者質疑⁹，「『預售屋禁止換約』是否屬於重要或優勢公共利益，可以任由政府採取任何鐵腕措施，而限縮民眾經

《註 5》林喬慧、江星翰，〈【炒房最重抓去關 2】新法讓預售屋難賣又怕國房稅 建商理事長開炮：違憲〉，鏡周刊，2021 年 12 月 22 日報導，<https://www.mirrormedia.mg/story/20211220fin003/>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日；莊賢捷，〈抨擊政府打炒房，北市 14 建商提 6 大問：新法限制民眾交易權利，有違憲疑慮〉，關鍵評論，2022 年 1 月 5 日報導，<https://www.thenewslens.com/article/161143>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

《註 6》內政部，〈行政院會通過「平均地權條例」修正案 限制預售屋換約、重罰不動產炒作、私法人購屋許可制〉，2022 年 4 月 7 日報導，https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=260331，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

《註 7》立法院的幕僚單位亦注意到此違憲爭議。參閱李基勝，〈「平均地權條例」部分條文修正草案評估報告（編號：1731）〉，立法院法制局法案評估報告，2022 年 5 月，頁 5-6。

《註 8》林旺根，〈談預售屋禁止轉售問題〉，《月旦會計實務研究》，第 52 期，2022 年，頁 47-48。

《註 9》林清汶，〈內政部 5 修法狠打炒房「這 2 項」恐有違憲法財產權之保障〉，ETtoday 新聞雲，2021 年 12 月 15 日報導，<https://forum.ettoday.net/news/2146550>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

濟市場財產自由交易之權利？恐不無疑義。目前政府已對房地產價格平抑採取多元之管制措施，包括實價登錄、課稅，擬提高地價稅、房屋稅、空屋稅、一人多屋稅等；在金融機構方面也同步採取貸款限制措施，非首購族縮短寬限期、降低貸款成數等，均可謂手段同步，應該可以逐漸緩步看出成效。政府擬對房地產下猛藥，應再多觀察市場之變動，切忌病急亂投醫，否則恐違背憲法對民眾財產權之保障，與自由經濟市場交易法則」。

另有學者亦表示¹⁰，「草案條文之違憲審查密度，以我國歷年之釋憲實務見解，綜合所涉領域、所涉基本權之種類、對基本權干預之強度，憲法本身揭示的價值秩序……綜合判斷後，為確保個人生存及自由發展其人格自我實現，應採嚴格之審查標準，只要對立法者評價的正確性存有合理的懷疑時，即可認定系爭法律違憲」、「系爭草案禁止轉讓買賣契約，不但缺乏明確之『炒房』標準，亦無規範在認定炒房時應遵循之正當行政程序，縱有合理目的，但未符正當法律程序，且徒增交易成本更嚴重干擾私人之經濟活動，不符憲法 23 條之比例原則中適當性原則（最小侵害

原則）。草案中不分任何情狀均一律禁止預售屋或成屋之買賣契約交易，完全無視個別承買人若於簽約訂購預售屋（或新成屋）因重大家庭變故、失業、強制執行、或其他非自願性……等造成之『轉讓』，此等顯然並『非炒作』預售屋者，一律適用禁止轉讓之列，難認符合憲法 23 條之比例原則」。

以上正反論點之關鍵問題在於，系爭規定為維護預售屋、新建成屋市場交易秩序、防杜炒作及保障自住需求者購屋權益之公共利益，而採取限制預售屋或新建成屋買賣契約讓與或轉售的手段，是否違反憲法第 23 條之比例原則？而在比例原則的操作分析中，從本案涉及的基本權種類及限制程度、法律所欲防禦之公益性質等因素而言，究應採取寬鬆或嚴格的審查標準？且該基本權限制手段是否涉及人性尊嚴與人格發展，而應採取較嚴格的審查標準？此外，在政府所得採取各種平抑房價的管制措施下，限制該等買賣契約讓與或轉售，是否符合能達成目的之最小侵害手段（必要性原則）？而且，本案所欲維護者為一般公益或重要公益？此將涉及限制手段與所欲達成目的之間衡量的比重。

《註 10》林家祺，〈限制不動產交易合憲性之探討——以內政部公告之 110 年平均地權條例修正草案 47 條之 4 為審查對象〉，「平均地權條例修正草案合憲性」研討會論文，台灣法學基金會，2022 年 2 月 12 日，頁 16-17。惟須特別說明，林家祺教授所批評者為內政部 2021 年 12 月 9 日之修正草案版本（尚未經行政院核定），當時草案內容另訂有：對意圖影響交易價格、製造熱銷假象及壟斷轉售牟利等不動產炒作行為，造成民眾恐慌及市場交易不安等而損及公眾或他人情形者，處三年以下徒刑或併科罰金 100 萬至 5,000 萬元之刑罰規定；且該草案規定除配偶、直系或二親等內旁系血親外，一律禁止預售屋及新成屋買賣契約之轉讓。參見內政部，同《註 1》。

另外，論者有謂系爭規定違反正當法律程序，惟查本條規定係單純限制私人間預售屋或新建成屋買賣契約讓與或轉售，是否涉及正當法律程序原則，尚有討論空間。

針對以上爭點，本文擬依據一般基本權違憲審查的流程架構，先確認本案所涉基本權種類，再判斷本案所應採取的審查標準，此部分將從介紹美國、德國及我國審查標準理論，配合近年司法院大法官解釋及憲法法庭裁判¹¹對審查標準的見解，歸納分析本案審查標準；最後，依據憲法上比例原則所蘊含的四個子原則，逐一進行目的合憲性、手段適合性、手段必要性及手段合比例性的審查，以期釐清系爭規定的合憲性疑義。另外，本文將從美國憲法上正當法律程序的原意，以及我國大法官繼受該原則後之意涵與實際運作，闡明系爭規定與正當法律程序原則間的關聯性。

貳、現行管制與修法重點

一、修法前管制情形概述

為促進不動產交易資訊透明，健全不動產市場發展，2011 年 12 月 30 日總統修

正公布平均地權條例、地政士法及不動產經紀業管理條例，並自 2012 年 8 月 1 日起正式施行實價登錄制度。嗣於 2021 年 1 月 27 日大幅修正實價登錄三法，經行政院核定自 2021 年 7 月 1 日起施行，該次修法通稱「實價登錄 2.0」，將預售屋市場全面納入管制，重點如下¹²：

(一) 地號門牌完整揭露

最初實價登錄提供查詢之交易資訊只有揭露區段化的地號或門牌資料（如中正路 1-30 號），2.0 新制施行後將改為揭露完整詳細的地號及門牌資訊，且已提供查詢的 300 多萬筆交易資訊亦溯及適用，使交易資訊更為透明。

(二) 預售屋全面納管、即時申報

銷售預售屋者在建案開始銷售前，應將建案資訊及定型化契約報請縣市政府備查；此外，預售屋不論是銷售預售屋者自售或委託代銷業者銷售，均應在簽約買賣契約日起三十日內申報交易價格等資訊，讓預售屋交易資訊更為即時、完整。

《註 11》立法院於 2018 年 12 月 18 日三讀通過《司法院大法官審理案件法修正草案》，更名為《憲法訴訟法》，並自公布後三年施行（2022 年 1 月 4 日）。新制由 15 位大法官組成「憲法法庭」，取代原有的「大法官會議」，審理程序將全面司法化、裁判化及法庭化，過去司法院大法官以會議方式解釋憲法的制度，已走入歷史。大法官憲法審查客體從原本的法律、命令，擴及於法院確定終局裁判。過去「大法官解釋」（釋字第○號）將由「憲法法庭裁判」（○年憲判字第○號判決或裁定）取代。

《註 12》內政部，〈健全房市 不動產實價登錄 5 大變革 7/1 上路〉，2021 年 6 月 3 日報導，https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=218029，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

(三) 賦予查核權及加重屢不改正罰責

為查核申報登錄資訊的正確性，縣市政府得向交易當事人等要求查閱相關文件或說明；而疑有不實申報登錄價格的案件，亦可由內政部向相關機關或金融機構查閱有關文件。此外，對於未依限申報、申報價格或面積不實情形，並可按戶（棟）處 3 至 15 萬元罰鍰，經兩次處罰仍未改正者，並可加重按次處 30 至 100 萬元罰鍰。

(四) 紅單交易納管

購屋預約單（俗稱紅單）係指不動產業者於銷售預售屋時，先與消費者就預售屋之戶別、車位、坪數及價格等達成合意，消費者始預付定金，並由業者開立購屋預約單，以保留特定戶將來簽訂買賣契約（本約）之權利¹³。買方所取得者係與建商優先締結買賣契約之權利，實務稱之「不動產買賣優先締約權」¹⁴。然而實務上常以購屋預約單等形式之契據轉售與他人，作為賺取差價及炒作房價工具，甚有逃漏所得稅情形，嚴重影響不動產交易秩序。

現行對紅單交易的管制，銷售預售屋者或代銷業者收受定金時，應訂定書面契據並確立標的物及價金等事項，且不得約

定有保留出售、保留簽約的權利，或其他不利於買受人之事項，以保障消費者權益；而買受人也不得將該書面契據（即紅單）轉售予第三人。違反規定者，將按戶（棟）處 15 至 100 萬元罰鍰，防杜投機炒作。

(五) 預售屋買賣定型化契約管理

銷售預售屋者在銷售前應將買賣定型化契約報請地方政府備查；其使用之契約如違反「預售屋買賣定型化契約應記載及不得記載事項」，並可直接按戶（棟）處 6 至 30 萬元罰鍰。

二、修法重點說明

為遏止近期投資客揪團炒房、利用換約轉售哄抬獲利、利用不實實價登錄墊高交易價格等新型態炒作行為，內政部於 2021 年 12 月 9 日通過《平均地權條例》及《不動產經紀業管理條例》修正草案，陳報行政院審查；行政院於 2022 年 4 月 7 日通過內政部所擬具《平均地權條例》修正草案，送請立法院審議；立法院於 2023 年 1 月 10 日三讀通過該修正案，施行日期由行政院另定之。本次修法重點說明如下¹⁵：

《註 13》公平交易委員會 103 年 3 月 11 日公服字第 1031260285 號函參照。

《註 14》徐志明、邱政勳，〈淺談「預售屋紅單」之法律性質〉，《現代地政》，第 351 期，2014 年，頁 59。

《註 15》內政部，〈平均地權條例修正案三讀 內政部：抑制炒作、健全交易〉，2023 年 1 月 10 日報導，https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=275437，最後瀏覽日期：2023 年 1 月 10 日。關於本次增訂平均地權條例第 47-4 條規定，於內政部草擬、行政院核定及立法院三讀通過的修正案版

(一) 限制預售屋、新建成屋契約讓與或轉售

簽訂預售屋或新建成屋買賣契約後，買受人除配偶、直系或二親等內旁系血親，或符合內政部公告的特殊情形，例如簽約後因非自願失業等重大事故，並經地方政府核准外，不得讓與或轉售第三人¹⁶；建商亦不得同意或協助契約讓與或轉售。買受人或建商違反規定者，將按戶（棟）處罰 50 至 300 萬元。

本項為本文探討重心，爰將相關條文及修正理由摘錄如下：

1. 平均地權條例第 47-4 條規定：

預售屋或新建成屋買賣契約之買受人，於簽訂買賣契約後，不得讓與或轉售買賣契約與第三人，並不得自行或委託刊登讓與或轉售廣告。但配偶、直系血親或二親等內旁系血親間之讓與或轉售；或其他中央主管機關公告得讓與或轉售之情形並經直轄市、縣（市）主管機關核准者，不在此限。

買受人依前項但書後段規定得讓與或轉售之戶（棟）數，全國每二年以一户（棟）為限；其申請核准方式、應檢附文件、審核程序及其他相關事項之辦法，由中央主

管機關定之。

銷售預售屋或新建成屋者，除第一項但書規定外，不得同意或協助買受人將買賣契約讓與或轉售第三人，並不得接受委託刊登讓與或轉售廣告。

直轄市、縣（市）主管機關得向第一項及前項之買受人、銷售預售屋或新建成屋者或相關第三人要求查詢、取閱有關文件或提出說明。受查核者不得規避、妨礙或拒絕。

2. 平均地權條例第 81-3 條規定：

有下列情形之一者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣五十萬元以上三百萬元以下罰鍰；其刊登廣告者，並應令其限期改正或為必要處置；屆期未改正或處置者，按次處罰；其有不動產交易者，按交易戶（棟）處罰：

一、買受人違反第 47 條之 4 第 1 項規定，讓與、轉售買賣契約或刊登讓與、轉售廣告。

二、銷售預售屋或新建成屋者違反第 47 條之 4 第 3 項規定，同意或協助買受人將買賣契約讓與或轉售第三人，或受託刊登讓與、轉售廣告。

（第 2 項、第 3 項略）

本差異：行政院版本增訂授權內政部可以公告不受換約轉售限制的例外情形；立法院三讀通過版本則另增訂賦予直轄市、縣（市）主管機關查核權之規定。以上差異尚不影響本文分析。

《註 16》林旺根教授於修法前表示，為落實防杜投機炒作之立法目的，平均地權條例第 47-3 條所規定「書面契據」，得目的性擴張解釋包括預售屋買受人所簽訂之預售屋買賣契約在內；亦即買受人除不得轉售紅單，後續簽訂買賣契約後，亦不得讓與該買賣契約。故林教授認為事實上無須再次修法。參閱林旺根，同《註 8》，頁 45-47。

違反第 47 條之 3 第 7 項、第 47 條之 4 第 4 項或第 47 條之 5 第 2 項規定，規避、妨礙或拒絕查核者，由直轄市、縣（市）主管機關處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並令其限期改正；屆期未改正者，按次處罰。

3. 平均地權條例第 47-4 條修正理由：

(1) 修正條文第 47-3 條第 6 項規定，限制預售屋及新建成屋之書面契據（購屋預約單，俗稱紅單）轉售後，預售屋買受人為賺取差價，乃改於簽訂預約單後加價以換約轉售方式，進行短期炒作牟利。從都會地區逐漸擴展至非都會地區，投資客或不動產相關從業人員，多透過社群網站集結搶訂預約單，並於簽訂買賣契約後，透過仲介業者或中間人，於短時間內加價轉售牟利，哄抬預售屋價格行情，引發社會對高房價之恐慌。又興建房屋銷售，實務上常自預售屋銷售至新建成屋，或部分不動產業者採先建後售，逕以新建成屋方式銷售，新建成屋之買賣契約亦可能成為轉售牟利標的，為維護預售屋、新建成屋市場交易秩序、防杜炒作及保障自住需求者購屋權益之公共利益，實有必要對該等契約讓與或轉售行為，予以適當限制，爰於第 1 項明定預售屋、新建成屋買賣契約之買受人，原則不得讓與或轉售第三人，並不得自行或委託刊登讓與或轉售廣告，例外

則於但書明定配偶（包含司法院釋字第 748 號解釋施行法規定之同性伴侶關係）及直系血親或二親等內旁系血親間得讓與或轉售，以及經中央主管機關公告得讓與或轉售之情形，例如買受人簽約後因非自願失業或配偶、近親重大傷病須長期療養等重大變故，並經直轄市、縣（市）主管機關核准者，不在此限。

- (2) 第 1 項買賣契約不得讓與或轉售之規定屬行政管理範疇，賦予買受人及銷售者應遵守該項義務，並對違反者處以行政罰（罰鍰），又依民法第 71 條但書規定意旨，該讓與或轉售行為雖違反規定，但仍不以之為無效，其讓與或轉售之效力，依民法其他相關規定辦理。
- (3) 為適當管制買受人因特殊情形申請預售屋或新建成屋買賣契約讓與或轉售，避免部分投機者濫用得讓與或轉售之特殊情形，重複申請、牟利炒作，爰第 2 項明定申請核准之戶（棟）數限制，並授權由中央主管機關訂定相關辦法，俾供執行。
- (4) 第 3 項明定銷售預售屋或新建成屋者（如不動產開發業者），除第 1 項但書規定外，不得同意或協助買受人將買賣契約讓與或轉售第三人；其藉由解除原買賣契約後，再與該承受之第三人簽訂買賣契約方式，協助買受人將契約讓與或轉售第三

人者，亦同。

- (5) 本條本次修正施行前，預售屋或新建成屋買賣契約之買受人已讓與或轉售與第三人並完成換約者，不適用本條規定。惟其於本次修正施行後始讓與契約、轉售及刊登廣告者，即有本條適用，併予敘明。
- (6) 為落實第 1 項及第 3 項規定，以提升查核效能，避免受查核者藉故規避、妨礙或拒絕，賦予直轄市、縣（市）主管機關查核權，爰增訂第 4 項規定。

（二）重罰不動產炒作行為

明確規範若有散播不實資訊影響交易價格、透過通謀虛偽交易營造熱銷假象、利用違規銷售影響市場交易秩序或壟斷轉售牟利，將按交易戶（棟、筆）數處罰 100 萬至 5,000 萬元。

（三）建立檢舉獎金制度

民眾對於不動產銷售買賣或申報實價登錄違規行為，可檢具事證向地方政府檢舉，如經查證屬實，將由實收罰鍰中提充一定比率金額作為獎金。

（四）建立私法人購買住宅許可制

私法人購買住宅將依其取得之必要性及正當性，分為「免經許可」及「需經內政部許可」兩類；其中「需經內政部許可」，於取得後並將受取得後五年內不得辦理移轉、讓與或預告登記之限制，以防杜藉其後續變相轉作短期炒作。

（五）預售屋解約申報登錄

預售屋買賣契約若有解約情形，建商應於三十日內申報實價登錄；違規者將按戶（棟）數處罰 3 萬至 15 萬元。

參、合憲性審查

一般對於基本權違憲審查的流程架構為¹⁷：本案涉及何項基本權、基本權是否受有限制（侵害）之判斷¹⁸及限制基本權之憲法上合法化理由（阻卻違憲事由）之審查。阻卻違憲事由可分為形式阻卻違憲事由及實質阻卻違憲事由，前者包含法律保留原則、法律明確性原則等，後者包含比例原則、法律不溯及既往原則、信賴保護原則、平等原則等。本文以下依此流程架構，就系爭規定內容進行合憲性分析，

《註 17》李建良，〈基本權利理論體系之構成及其思考層次〉，氏著，《憲法理論與實踐（一）》，2 版，新學林，2003 年，頁 51-100；許宗力，〈基本權利：第六講——基本權的保障與限制（上）〉，《月旦法學教室》，第 11 期，2003 年，頁 64-75；許育典，《憲法》，10 版，元照，2020 年，頁 147；吳信華，《憲法釋論》，4 版，三民，2021 年，頁 248-256。

《註 18》近代對侵害的界定已有改變，只要國家的行為妨礙（干預）到人民基本權利的行使，即屬「侵害」。此外，國家「侵害」基本權利的行為可能是一般性的，例如法律的某種強制或禁止規定，亦可能是個別性地，如行政機關干預性的行政處分，或司法的（不利）裁判等。參閱吳信華，同《註 17》，頁 229；許宗力，同《註 17》，頁 69。因此，系爭條文屬於法律的禁止規定，構成對人民基本權利的侵害。

因各界主要爭議在於系爭規定有無違反比例原則；另有論者質疑系爭規定未符合正當法律程序，故本文僅聚焦以比例原則作為合憲性審查準據，最後再討論正當法律程序原則的問題。

一、所涉之基本權

(一) 財產權

憲法第 15 條規定人民財產權應予保障，旨在確保個人依財產之存續狀態，行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（司法院釋字第 400 號、第 580 號、第 709 號、第 732 號、第 739 號、第 747 號、第 776 號、第 813 號解釋，憲法法庭 111 年憲判字第 15 號判決參照）。

然國家為增進公共利益之必要，於不違反憲法第 23 條比例原則之範圍內，非不得以法律對於人民之財產權予以限制（司法院釋字第 564 號、第 580 號、第 709 號解釋參照）。國家因公用或因其他公益目的之必要，雖得依法徵收人民之財產，但應給予合理之補償。此項補償乃係因財產徵

收，對被徵收財產之所有人而言，係為公共利益所受之特別犧牲，國家自應予以補償，以填補其財產權被剝奪或其權能受限制之損失（司法院釋字第 400 號、第 516 號、第 579 號、第 652 號、第 731 號、第 732 號、第 747 號解釋參照）。此外，憲法上財產權保障之範圍，不限於人民對財產之所有權遭國家剝奪之情形；國家雖未剝奪人民之土地所有權，但限制其使用、收益或處分已逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家亦應予土地所有人相當之補償，始符合憲法保障人民財產權之意旨（司法院釋字第 400 號、第 440 號、第 747 號、第 813 號解釋，憲法法庭 111 年憲判字第 15 號判決參照）。

憲法所保障之財產權，係指一切具有財產價值的權利，不僅包括以所有權為核心的物權、債權、無體財產權之私法上權利，亦包括公法上財產請求權¹⁹。而財產權之限制，應包括對於財產權權能，亦即對使用、收益及處分權所為之限制；且其根據有公法上及私法上之限制²⁰。

預售屋或新建成屋買賣契約之買受人，於簽訂買賣契約後，尚未取得房地產

《註 19》董保城、法治斌，《憲法新論》8 版，元照，2021 年，頁 391；陳淳文、吳庚，《憲法理論與政府體制》，增訂 7 版，三民，2021 年，頁 251-252、254；李惠宗，《憲法要義》，8 版，元照，2019 年，頁 320、323-324；吳信華，同《註 17》，頁 423-425；蘇永欽，〈財產權的保障與大法官解釋〉，《憲政時代》，第 24 卷，第 3 期，1998 年，頁 30-33；陳愛娥，〈司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變〉，劉孔中、李建良主編，《憲法解釋之理論與實務》，中研院，1998 年，頁 412-415。

《註 20》陳立夫，〈台灣農地權利之管制與權利保障——以耕地三七五減租條例對耕地所有權之限制為中心〉，氏著，《土地法研究（二）》，新學林，2011 年，頁 147。

有權，僅取得房地所有權移轉登記請求權（債權）。買受人如欲將買賣契約轉售第三人牟利（換約轉售），性質上屬契約承擔²¹，涉及民法第 294 條、第 301 條債權讓與及債務承擔之規定²²，因此須獲得出賣人（建商）同意，否則對其不生效力²³。系爭條文規定該買賣契約不得讓與或轉售第三人，此即限制買受人自由移轉其債權債務的權能²⁴。

（二）契約自由

契約自由為個人自主發展與實現自我之重要機制，並為私法自治之基礎。契約自由，依其具體內容分別受憲法各相關基本權利規定保障，例如涉及財產處分之契約內容，應為憲法第 15 條所保障，又涉及人民組織結社之契約內容，則為憲法第 14 條所保障；除此之外，契約自由亦屬憲法第 22 條所保障其他自由權利²⁵之一種²⁶。

《註 21》契約承擔指契約當事人將其因契約所生法律上地位，概括移轉於承受人。參閱邱聰智，《新訂民法債編通則（上）》，新訂 2 版，自版，2013 年，頁 303。

《註 22》民法第 294 條規定：「債權人得將債權讓與於第三人。但左列債權，不在此限：一、依債權之性質，不得讓與者。二、依當事人之特約，不得讓與者。三、債權禁止扣押者。……」第 301 條規定：「第三人與債務人訂立契約承擔其債務者，非經債權人承認，對於債權人不生效力。」

《註 23》李永然、吳家德、吳任偉、連世昌、許淑玲，《代銷·仲介紅不讓：代銷·仲介業法律 & 行銷成功雙秘笈》，4 版，永然，2020 年，頁 194-196。

《註 24》附帶一提，系爭條文第 1 項例外規定：於中央主管機關公告之特殊情況並經直轄市、縣（市）主管機關核准者，預售屋或新建成屋之買受人得為契約之讓與或轉售，該「核准」行為應屬行政法上所謂「形成私法法律關係的行政處分」，其具體的行為形式通常是以行政機關的「許可」（登記、核發證照等亦為常見型態）為之，然而該許可義務的履行亦構成基本權之干預。參閱程明修，〈契約自由與國家之保護義務〉，《憲政時代》，第 30 卷，第 2 期，2004 年，頁 208；許宗力，〈論規制私法的行政處分——以公行政對私法行為的核准為中心〉，氏著，《憲法與法治國行政》，2 版，元照，2007 年，頁 355-361。

《註 25》中華民國憲法第二章所保障的「人民之權利」，除第 7 條至第 18 條、第 21 條及第 24 條之列舉（明定）權利外，尚包含憲法第 22 條「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障」之未列舉（或稱概括、未明定、無名、未名權）權利。前述各項列舉權利，皆各有其保障範圍，在該範圍外之自由權利，方有讓諸憲法第 22 條保障之可能性。雖然如此，憲法第 22 條所能保障之自由權利，具有多元風貌，即態樣甚多且價值多元，也唯有如此，才能滿足多元社會之大多數成員。參閱李震山，〈憲法未列舉權保障之多元面貌——以憲法第二十二條為中心〉，氏著，《多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉權之保障為中心》，2 版，元照，2007 年，頁 3。

《註 26》王澤鑑，《債法原理》，增訂新版校正，自版，2021 年，頁 78；陳淳文、吳庚，同《註 19》，頁 94；董保城、法治斌，同《註 19》，頁 429-430；陳新民，《憲法學釋論》，增訂 10 版，三民，2022 年，頁 86；吳信華，同《註 17》，頁 473；程明修，同《註 24》，頁 200-201；李震山，同《註 25》，頁 20、36。李惠宗教授將其歸類於「人格發展自由（一般行為自由、人格權）」，參閱李惠宗，同《註 19》，頁 441。

惟國家基於維護公益之必要，尚非不得以法律對之為合理之限制（司法院釋字第 576 號、第 580 號、第 716 號、第 802 號解釋參照）。

如前所述，預售屋或新建成屋買賣契約轉讓，係屬契約承擔，基於私法自治及契約自由原則，買受人將契約轉售第三人，經出賣人承認，即生效力。系爭規定限制買受人除配偶、直系或二親等內旁系血親，或其他中央主管機關公告得讓與或轉售之情形，並經直轄市、縣（市）主管機關核准者外，不得將該等買賣契約讓與或轉售第三人，亦即限制買受人之締約自由及相對人選擇自由²⁷。

依據本節分析，系爭規定涉及到財產權與契約自由保障，此於學理上稱為「基本權競合」，亦即一個基本權利主體之案例事實，涉及有多數不同的基本權利。惟

基本權競合，以是否具有競合的實質，又分為真正的競合與非真正競合。非真正競合，只要適用該特別受保護的基本權即可；如果是真正的基本權競合，審查法規是否違憲時，就必須加入各該基本權的特性，加以審查²⁸。憲法所保障的財產權非僅指其靜態的客體，尚及於其動態的使用、收益、處分，於財產之處分涉及與第三人締結契約，此際契約自由亦屬財產權的保障範圍²⁹，因此系爭規定所涉及財產權與契約自由，屬於基本權的非真正競合，亦即此時以財產權加以保障（或審查）即可³⁰。

二、審查標準或審查密度之擇定

在以比例原則進行違憲審查之前，須先確認審查標準或審查密度的問題³¹。以下先介紹美國、德國及我國的審查標準或

《註 27》陳宏明，《打炒房修法方向評析（編號：1590）》，立法院法制局議題研析，2022 年 1 月，頁 3（按：該文僅提及相對人選擇自由）。契約自由於學理上分為：締約自由（自由決定是否與他人締結契約）、相對人選擇自由（自由決定究與何人締結契約）、內容自由（自由決定契約內容）、變更自由（締約後得自由變更內容）、終止自由（締約後得自由終止）及方式自由（自由決定成立方式）等。參閱王澤鑑，同《註 26》，頁 91；邱聰智，同《註 21》，頁 61。

《註 28》李惠宗，同《註 19》，頁 144；陳淳文、吳庚，同《註 19》，頁 153；董保城、法治斌，同《註 19》，頁 263；吳信華，同《註 17》，頁 240。

《註 29》王澤鑑，同《註 26》，頁 78。

《註 30》李惠宗，同《註 19》，頁 144；吳信華，同《註 17》，頁 473（註 14）；司法院釋字第 576 號解釋參照。

《註 31》在違憲審查基準上，我國主要受到德國「比例原則（搭配審查密度理論）」及美國「三重審查標準」之影響，德國以「審查密度」表示法院對立法事實的認定或預測，所採寬嚴有別的認定標準，美國則以「審查標準」指稱法院在審查法令規範內容是否違憲時，所持的寬嚴不一之標準或尺度。我國大法官於繼受德國及美國學說後，逐漸融合而成具有本土特色之比例原則「類型化」、「層級化」或「階層化」操作，爰以下行文除介紹各國理論時，後續將不特別區分審查標準或審查密度兩者之用語。參閱吳信華，同《註 17》，頁 90；黃昭元，〈大法官解釋審查標準之發展（1996-2011）：比例原

審查密度理論，緊接著透過近年大法官解釋及憲法法庭裁判，從所涉基本權及其限制、所欲維護公益等分析一般財產權適用的審查標準；另外，本文將一併分析系爭規定對財產權的限制是否涉及人性尊嚴與人格發展，而應採取較嚴格的審查標準？最後，依學說所列舉相關因素以及本文各項分析，決定本案所應採取之審查標準。

(一) 各國審查標準理論

1. 美國

美國聯邦最高法院發展出「三重審查標準」理論，主要係以「目的」之是否合憲以及「手段與目的之關聯性」而定，並透過「舉證責任分配」來課予聲請人及國家一定程度之義務³²，概述如下：

(1) 合理關聯性審查標準

合理關聯性審查標準，是三重審查

標準中最寬鬆的標準。法院審查上，僅須要求系爭政府之規定或其他措施是在追求「合法目的」或「正當利益」，如基於公共安全、公共健康、公共道德，且手段與目的間具有「合理的關聯性」即可。亦即只要所選擇的手段能達成目的，即能肯認該規制措施的合憲性³³。法院採取最寬鬆的合理審查標準，形同賦予立法或行政部門寬廣的自由形成空間，僅當系爭公權力出於恣意所為之措施，完全欠缺合理關聯及基礎時，始謂違反憲法保障基本權³⁴。通常，美國法院在審查「經濟性、社會性立法或其他類似性之管制」時，多以合理關聯性審查為標準³⁵。

(2) 中度審查標準

法院以中度審查標準審查時，會要

則的繼受與在地化)，《國立臺灣大學法學論叢》，第 42 卷，第 2 期，2013 年，頁 226-248；廖元豪，〈從大法官解釋論憲法學之研究方法——大法官基本權利案件「審查基準」之分析〉，國立政治大學法學院公法學中心主編，《行政訴訟與違憲審查：海峽兩岸公法學論壇論文集（一）》，新學林，2013 年，頁 134；林明鏘，〈比例原則之功能與危機〉，《月旦法學雜誌》，第 231 期，2014 年，頁 67；黃舒芃，〈比例原則及其階層化操作——一個著眼於司法院釋憲實務發展趨勢的反思〉，《中研院法學期刊》，第 19 期，2016 年，頁 18；胡博硯，〈比例原則於土地徵收之適用——評釋字第七三二號解釋〉，《東吳公法論叢》，第 10 期，2017 年，頁 507；湯德宗，〈違憲審查基準體系建構初探——「階層式比例原則」構想〉，廖福特主編，《憲法解釋之理論與實務（第六輯）上冊》，新學林，2009 年，頁 581-660。

《註 32》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 251。

《註 33》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 252；林子儀，〈言論自由的限制與雙軌理論〉，氏著，《言論自由與新聞自由》，元照，1999 年，頁 143-144；黃昭元，〈憲法權利限制的司法審查標準：美國類型化多元標準模式的比較分析〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 33 卷，第 3 期，2004 年，頁 83-84。

《註 34》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 252。

《註 35》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 252；林子儀，同《註 33》，頁 144；黃昭元，同《註 33》，頁 85。

求系爭政府規定或措施之目的是在追求「實質重要的公共利益」，所採取之手段與規範目的達成間存有「實質關聯性」，始為合憲³⁶。有關重要公益之認定，如國家以「降低行政成本」或是「提升行政效率」等「行政便宜」作為目的，至多僅屬「合法之公共利益」，仍非屬合憲之「重要之公共利益」³⁷。通常，美國聯邦最高法院在性別（男女平等）、非婚生子女之平等保障，以及部分基礎性利益之案件，或商業性言論、非針對言論內容之規制措施案件，採中度審查³⁸。

(3) 嚴格審查標準

在嚴格審查標準下，要求系爭政府規制措施必須是追求「急迫且非常重要的政府利益」，其所採取之手段與目的，具有直接關聯，且是「限制最少（侵害最小）之替代手段」，即別無其他限制或侵害較小之手段可供選擇³⁹。

美國聯邦最高法院涉及基礎性權利（fundamental rights）限制之案件，如隱私權、婚姻自由、墮胎選擇權、結社自由權、遷徙自由權、選舉權、訴訟權等，會以嚴格審查標準進行審查。此外，涉及言論自由之事前審查、高價值言論（如政治性、藝術性言論）、對言論內容本身之規制措施，法院均會從嚴審查⁴⁰。

2. 德國

在德國聯邦憲法法院實務上，就系爭規範之違憲審查，涉及有關事實之認定或預測，並就立法事實的確認及立法者的預測決定為評價時，提出「三層次理論（三階理論）」⁴¹，建構出寬嚴不一的審查密度：

(1) 明顯性審查

明顯性審查係最為寬鬆的審查基準，法院審查上僅針對立法者的評估是否明顯沒有理由即為已足，例如：某些重要的政治議題，應保留給政治部分做決定者，司法審查即採以最寬鬆的明顯性審查基準，除非有公然、明顯

《註 36》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 253；林子儀，同《註 33》，頁 145；黃昭元，同《註 33》，頁 83-84。

《註 37》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 253；黃昭元，同《註 33》，頁 83。

《註 38》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 254；林子儀，同《註 33》，頁 145；黃昭元，同《註 33》，頁 85。

《註 39》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 254；林子儀，同《註 33》，頁 146；黃昭元，同《註 33》，頁 83-84。

《註 40》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 254；林子儀，同《註 33》，頁 146-147；黃昭元，同《註 33》，頁 85。

《註 41》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 255；陳愛娥，〈大法官憲法解釋權之界限——由功能法的觀點出發〉，《憲政時代》，第 24 卷，第 3 期，1998 年，頁 187。

的違反憲法規範情形，而且此情形係屬任何人一望即知者，否則應保留給立法或行政機關決定⁴²。在外交及國防事務、經濟政策領域方面，德國聯邦憲法法院傾向採取明顯性審查⁴³。

(2) 可支持性審查

可支持性審查又有稱「合理性審查」，係要求一個合乎事理並可支持其決定之判斷，實質上對於系爭法律之內容予以審查；亦即法院須進一步要求立法者的判斷是否合乎事理、可以支持、說得過去，但仍保留給立法者一個寬廣的自由形成空間，只要立法者已盡可能根據可獲取的資訊，能提出合乎事理的評估判斷，可以支持限制人民基本權之理由，此屬憲法允許立法者擁有之評估特權，司法審查即應予以支持。例如立法者為穩定經濟之目的，基於預測的結果，採取立法措施，不問是否達成預期目標，均不認為違憲⁴⁴。

(3) 嚴格的內容審查

嚴格的內容審查又稱「強烈內容審查」，是最嚴密的司法審查基準，法院應對於限制人民基本權利之法律做最具體而詳盡的分析，在實質正確性的要求下審查其合憲性，除非有特別重要的公益上理由，非如此加以限制，否則公益難以維護，始足相當，且限制措施應採最輕微者為之⁴⁵。德國著名的藥房判決（職業選擇自由）、墮胎判決皆屬其例⁴⁶。

3. 我國

在我國釋憲實務方面，學者多肯認司法院大法官經過多年違憲審查實務運作，已繼受美國三重審查標準及德國審查密度理論，並建構出本土化的三種審查標準⁴⁷：

(1) 寬鬆審查

在寬鬆審查標準下，只要立法者對事實的判斷與預測，不具公然、重大明顯的瑕疵，或不構成明顯恣意，大法官就給予最大尊重。大法官在

《註 42》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 255；陳愛娥，同《註 41》，頁 188；許宗力，〈比例原則之操作試論〉，氏著，《法與國家權力（二）》，元照，2007 年，頁 126。

《註 43》陳愛娥，同《註 41》，頁 188；許宗力，〈違憲審查程序之事實調查〉，氏著，《法與國家權力（二）》，元照，2007 年，頁 67。

《註 44》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 255-256；許宗力，同《註 42》，頁 126。

《註 45》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 256；陳愛娥，同《註 41》，頁 188。

《註 46》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 256；陳淳文、吳庚，同《註 19》，頁 783；陳愛娥，同《註 41》，頁 189。

《註 47》詳《註 31》。

用語上，常指出「系爭規範並非恣意」、「其目的洵屬正當」、「系爭規範與目的達成亦有合理之關聯性」⁴⁸。大法官採取寬鬆審查的解釋例如：A. 針對財產權、契約自由限制之部分。B. 對於低價值言論（猥褻性言論）。C. 平等權：如相關稅法會計案件、政府採購得標廠商應進用一定比例原住民之優惠性差別待遇、祭祀公業條例女性不得擔任派下員規定、涉及考試及格要件的規定、公營事業移轉民營留用人員年資結算規定、兼具外國國籍者不得擔任以公務人員身分任用之公立醫療機構醫師、部分聚會場所不得促銷菸品或為菸品廣告之限制。D. 對於社會政策立法，因其涉及國家資源之分配，向來採取寬鬆之審查標準。E. 工作權（職業自由）：涉及執行職業方面規範的審查⁴⁹。

(2) 中度審查

在中度審查標準下，如系爭規範係立法者所追求者為重要公共利益，採取之手段與目的間具有實質關聯者，或系爭措施係與重大公益之目的之達成，具備密切關聯之侵害較

小（最小限度）手段者，即為合憲⁵⁰。此類審查標準類型在我國釋憲案例為數不少，計有：A. 未列舉權：隱私權保障、對性自主權之限制、原住民狩獵文化權利之限制。B. 平等權：同性二人婚姻自由平等保護、警大招生簡章排除色盲者不得入學、視障者按摩業之優惠性差別待遇、警察三等特考職務任用資格差別待遇、年金改革中有關再任私校教職規定、稅法案件。C. 言論自由：商業性言論之保障；限制受刑人秘密通訊及表現自由；涉及時間、地點、方式等無關藝文活動內容管制。D. 工作權（職業自由）：涉及職業自由主觀要件之限制。E. 財產權：有關土地徵收或公共設施保留地之法律，事涉財產權之特別犧牲，大法官對此曾做過程序及內容的審查；另外，受財產權與生存權保障之遺屬年金給付請求權之限制，大法官亦採取中度審查。F. 訴訟權的保障中，對於訴訟權行使其其他次要事項⁵¹。

(3) 嚴格審查

在嚴格審查標準下，我國釋憲實務認

《註 48》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 259；陳淳文、吳庚，同《註 19》，頁 788。

《註 49》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 259-260；陳淳文、吳庚，同《註 19》，頁 788；黃昭元，同《註 31》，頁 245-246；廖元豪，同《註 31》，頁 137。

《註 50》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 257。

《註 51》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 258-259；陳淳文、吳庚，同《註 19》，頁 787-788；黃昭元，同《註 31》，頁 246；廖元豪，同《註 31》，頁 137。

為，立法者對事實判斷必須具體詳盡分析系爭法規是否是具備特別重要之公共利益目的，其與目的之達成間具直接及絕對必要關聯，有無賦予人民獲立即司法救濟之機會，始符合憲法比例原則之意旨⁵²。從我國釋憲實務觀察，如涉及下列事項，會採嚴格審查：A. 關於限制人身自由之法律。B. 限制訴訟權之法律。C. 關於憲法第 7 條男女平等之貫徹，或種族、性別、性傾向等為分類。D. 涉及商業性言論之事前限制、限制政治性言論之法律、高價值言論（藝術表現自由）與涉及表現內容的管制。E. 工作權（職業自由）：涉及職業自由客觀要件

之限制⁵³。

（二）財產權的審查標準

依據本文前面分析（參見參、一、（二）），系爭規定雖涉及財產權與契約自由，惟實屬基本權的非真正競合，因此僅需以財產權保障進行審查即可。而在前一節，各國對財產權的審查標準或審查密度中可看出，原則上美國法院基於政治部門在經濟、社會立法事務上較具適切決策之地位，對經濟性權利之限制係適用合理審查標準，也就是低度審查標準⁵⁴；德國聯邦憲法法院對於經濟政策、財產權益採取較寬鬆的態度⁵⁵；我國在財產權違憲審查亦如此⁵⁶。然而如涉及徵收事務，美國⁵⁷

《註 52》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 257；陳淳文、吳庚，同《註 19》，頁 787。

《註 53》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 257；陳淳文、吳庚，同《註 19》，頁 786-787；黃昭元，同《註 31》，頁 246；廖元豪，同《註 31》，頁 137。

《註 54》林子儀，同《註 33》，頁 144；李建良，〈論基本權利的位階次序與司法審查標準〉，劉孔中、陳新民主編，《憲法解釋之理論與實務（第三輯）上冊》，新學林，2002 年，頁 166、168；黃昭元，同《註 33》，頁 85；許玉秀，〈刑罰規範的違憲審查標準〉，國際刑法學會臺灣分會主編，《民主·人權·正義——蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集》，元照，2005 年，頁 373；湯德宗，同《註 31》，頁 612；陳仲麟，〈徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 40 卷，第 3 期，2011 年，頁 1057；廖元豪，同《註 31》，頁 132；董保城、法治斌，同《註 19》，頁 252。

《註 55》陳愛娥，同《註 41》，頁 189；李建良，〈基本權利與國家保護義務〉，李建良、簡資修主編，《憲法解釋之理論與實務（第二輯）》，新學林，2000 年，頁 351；許玉秀，同《註 54》，頁 373；許宗力，同《註 42》，頁 126-127；許宗力，同《註 43》，頁 67。

《註 56》董保城、法治斌，同《註 19》，頁 259；許玉秀，同《註 54》，頁 373；廖元豪，同《註 31》，頁 132-133。

《註 57》李建良，同《註 54》，166 頁；廖元豪，〈高深莫測，抑或亂中有序？論現任大法官在基本性權利案件中的「審查基準」〉，《中研院法學期刊》，第 2 期，2008 年，頁 220（註 7）。惟有學者認為美國法院對於徵收案件之違憲審查，係採取與經濟性、社會性立法事務相同之低度審查標準，參閱黃昭元，同《註 33》，頁 83；陳仲麟，同《註 54》，頁 1057。

與我國⁵⁸實務上則採取較嚴格審查標準。為避免失之武斷，本文擬挑選與財產權相關之大法官解釋及憲法法庭判決（如表一）⁵⁹，分析各案例事實所涉基本權及

其限制、所欲維護公益與所採取的審查標準，以更清楚掌握我國大法官審查財產權案件所採取的態度。

表一 財產權相關之大法官解釋及憲法法庭判決一覽表

解釋 / 判決字號	解釋 / 判決爭點
釋字第 580 號	耕地三七五減租條例約滿收回須補償承租人等規定違憲？
釋字第 709 號	【都市更新事業概要與計畫審核案】 都市更新條例關於都市更新事業概要及計畫之審核程序規定，違憲？
釋字第 714 號	【土污法施行前污染行為人之責任案】 土污法第 48 條使污染行為人就該法施行前發生施行後仍存之污染狀況負整治義務，違憲？
釋字第 732 號	【捷運設施毗鄰地區土地徵收案】 系爭規定允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毗鄰地區土地，違憲？
釋字第 739 號	【自辦市地重劃審查案】 獎勵土地所有權人辦理市地重劃辦法（下稱獎勵重劃辦法）第 8 條第 1 項發起人申請核定成立籌備會之要件，是否合憲？同辦法第 9 條第 3 款、第 20 條第 1 項由籌備會申請核定擬辦重劃範圍，第 9 條第 6 款、第 26 條第 1 項由籌備會為重劃計畫書之申請核定及公告，並通知土地所有權人等規定，是否合憲？同辦法關於主管機關核定擬辦重劃範圍及核准實施重劃計畫之程序，是否合憲？平均地權條例第 58 條第 3 項規定之同意比率，是否合憲？
釋字第 813 號	【歷史建築所定著之土地為第三人所有之補償案】 1. 文化資產保存法第 9 條第 1 項及第 18 條第 1 項有關歷史建築登錄之規定，於歷史建築所定著之土地為第三人所有之情形，未以取得土地所有人同意為要件，是否違憲？ 2. 同法第 99 條第 2 項及第 100 條第 1 項規定，於歷史建築所定著之土地為第三人所有之情形，未予土地所有人相當之補償，是否違憲？

《註 58》陳淳文、吳庚，同《註 19》，頁 787；董保城、法治斌，同《註 19》，頁 258。

《註 59》依據學者研究，2003 年 10 月就任的新制大法官開始有意識地討論有關審查標準（密度）的問題，參閱黃昭元，同《註 31》，頁 227；廖元豪，同《註 31》，頁 128。

因此，本文選取大法官解釋及憲法法庭判決的標準如下：

1. 司法院釋字第 567 號解釋（2003 年 10 月 24 日）以後。
2. 與不動產財產權相關。倘亦涉及契約自由更佳，儘量不涉及其他基本權。
3. 以比例原則為違憲審查準據。排除未明顯表示或未使用比例原則者，如司法院釋字第 579 號、第 731 號（正當行政程序）、第 743 號、第 747 號、第 763 號（正當行政程序）、第 765 號（法律保留原則）、第 776 號解釋。

111 年憲判字第 15 號	<p>【農田水利用地照舊使用案】</p> <p>農田水利會組織通則第 11 條第 2 項前段規定：「原提供為水利使用之土地，應照舊使用」，系爭規定於立法時，未斟酌人民所有土地供作水利使用之原因、必要、替代方案及所需費用等具體情況，一概規定應照舊使用，卻未給予人民任何補償，顯有違反憲法第 15 條保障人民財產權之意旨？</p>
----------------	---

資料來源：憲法法庭網站，本文整理。

本文依據各案例事實所涉基本權及其限制、所欲維護公益與所採取的審查標準分析上開大法官解釋及憲法法庭判決後（彙整情形如表二），可歸納出：土地徵收、都市更新、市地重劃制度因對人民不動產財產權形成剝奪或導致重大變動，基本權限制強度較高，且又涉及複雜、重大公益，我國大法官應可認至少採取中度審查標準，甚至有學者進一步認為倘徵收目的屬「有利於私人之徵收」，則應採嚴

格審查標準；至於其他財產權案例多僅涉一般公益（除司法院釋字第 580 號解釋及憲法法庭 111 年憲判字第 15 號判決），對財產權限制屬金錢負擔⁶⁰或支配自由之限制，其限制強度相對較低，因此僅採取寬鬆審查標準。從本節可知，審查標準的類型化固有其必要性，然於個案判斷時，縱使涉及同一基本權，但仍應視個案限制程度、所欲維護公益的性質做判斷（參見本文參、二、（四）），以避免流於形式。

表二 財產權相關之大法官解釋及憲法法庭判決審查標準彙整表

解釋 / 判決字號	基本權 (及其限制內涵)	公益 (及其重要性)	審查標準	審查結論
580	財產權、契約自由	特殊之歷史背景及合理分配農業資源之非常重大公共利益	寬鬆 ⁶¹	大部分合憲，小部分違憲
	出租人對承租人之補償義務 內容自由、變更自由、終止自由	非常重大公共利益 ⁶²		

《註 60》我國釋憲實務向來肯認國家對人民課予金錢上之義務（有稱「公法上金錢負擔義務」，如稅賦、保費、罰金、罰鍰等），已屬構成對「財產權」之侵害。參閱蔡維音，〈財產權之保護內涵與釋義學結構〉，《成大法學》，第 11 期，2006 年，頁 42-43、52-54。

《註 61》參照司法院釋字第 580 號解釋林大法官子儀提出之部分協同及部分不同意見書，頁 3；黃昭元，同《註 31》，頁 245；廖元豪，同《註 31》，頁 136、187。

《註 62》參照司法院釋字第 580 號解釋理由書。

論限制預售屋或新建成屋買賣契約讓與或轉售之合憲性問題

709	財產權、居住自由 ⁶³	促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益，使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境	寬鬆或中度 ⁶⁴	部分違憲（違反正當行政程序），部分合憲（符合比例原則）
	財產權重大變動或喪失 ⁶⁵ 強制遷離居住處所	重要公益 ⁶⁶		
714	工作權、財產權及其內涵之營業自由	整治土壤及地下水污染，確保土地及地下水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康（土污法第1條參照）	寬鬆 ⁶⁷	合憲
	整治、支付費用及停業、停工等義務	重要公益 ⁶⁸		

《註 63》使土地或建築物所有權人或其他權利人，乃至更新單元以外之人之權利受到不同程度影響，甚至在一定情形下喪失其權利，並被強制遷離其居住處所。

《註 64》依照本號解釋理由書所提「重大公益」、「目的屬屬正當」、「立法形成之自由」、「相關利益之衡量上亦非顯失均衡」等用語，應可認大法官所採為寬鬆或中度審查標準。相同見解，參閱陳仲麟，〈審視都市更新條例的合憲性——從審查標準之選擇與運用為司法院釋字第 709 號補述〉，《月旦法學雜誌》，第 219 期，2013 年，頁 87（按：惟作者認應採嚴格審查標準）。

有提出相反見解者：湯德宗大法官認為本案解釋係採取嚴格審查標準，惟其認為應採寬鬆審查標準，參照司法院釋字第 709 號解釋湯大法官德宗提出之協同意見書，頁 11。

《註 65》蓋不同意辦理更新事業之土地及建築物所有權人將被強制共同參與都市更新事業；經權利變換之結果，權利價值未達最小分配面積單元之土地所有權人、地上權人等，即無法分配更新後之土地及建築物，僅能領取現金補償，將被強制放棄其土地或建築物所有權、地上權等。參閱陳立夫，〈我國權利變換方式都市更新制度之法理〉，氏著，《土地法研究（二）》，新學林，2011 年，頁 176-185。

《註 66》陳新民大法官認為應達到中度或優勢的公共利益，參照司法院釋字第 709 號解釋陳大法官新民提出之部分不同意見書，頁 7-8。

《註 67》參照司法院釋字第 709 號解釋陳大法官新民提出之不同意見書，17 頁（按：陳大法官認應採嚴格審查標準）。

《註 68》參照司法院釋字第 714 號解釋林大法官錫堯提出之協同意見書，20 頁；羅大法官昌發提出之協同意見書，12 頁。

732	財產權、居住自由	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	中度 ⁶⁹	違憲
	財產權喪失	重大公益 ⁷⁰		
739	財產權、居住自由	政府依據社會現實與未來的需要，重新開發並興建完備公共設施，除了提升原有居民的生活品質外，亦可能滿足更大範圍（重劃區以外）的公共利益 ⁷¹	非嚴格 ⁷²	大部分違憲（違反正當行政程序），小部分合憲（符合比例原則）
	財產權重大變動或喪失 ⁷³	重要公益 ⁷⁴		
813	財產權	保存、維護具有歷史、藝術、科學等文化價值並經指定或登錄之有形及無形文化資產，以充實國民精神生活，發揚多元文化	寬鬆 ⁷⁵	合憲（但構成特別犧牲應予補償）
	限制所有權之自由使用收益	正當公益 ⁷⁶		

《註 69》惟學者主張此種「有利於私人之徵收」應採嚴格審查標準，參閱陳仲麟，同《註 54》，頁 1029-1088；周佳宥，〈我的小財富，你的大利益？——「有利於私人之徵收」合憲性審查基準〉，《月旦法學教室》，第 159 期，2016 年，頁 6-8。另參照司法院釋字第 732 號解釋陳大法官新民提出之部分協同部分不同意見書，16、25 頁。

《註 70》參照司法院釋字第 732 號解釋陳大法官新民提出之部分協同部分不同意見書，15 頁。

《註 71》參照司法院釋字第 739 號解釋陳大法官新民提出，黃大法官虹霞加入之部分不同意見書，4 頁。

《註 72》參照司法院釋字第 739 號解釋陳大法官新民提出，黃大法官虹霞加入之部分不同意見書，13 頁。

《註 73》土地所有權人於自辦市地重劃範圍經核定後，因主管機關得公告禁止或限制重劃範圍內土地之移轉及建築改良物之新建等，對其土地及建築改良物之使用、收益、處分權能已造成一定之限制；於執行重劃計畫時，亦應依主管機關核定之重劃計畫內容，負擔公共設施用地、工程費用、重劃費用、貸款利息，並僅於扣除重劃負擔後之其餘土地達最小分配面積標準時才可受土地分配（參照司法院釋字第 739 號解釋理由書）。

《註 74》參照司法院釋字第 739 號解釋理由書。

《註 75》觀察本號解釋理由書用語：「是系爭規定……其目的係為正當公益。……土地所有人即同受有相應承擔……之社會責任及限制。上開對土地所有人財產權之限制，就歷史建築登錄所欲達成之充實國民精神生活、發揚多元文化之目的言，自屬必要，不因土地所有人是否同意而有不同。」以及對基本權的限制程度而言，應可認本案係採取寬鬆審查標準。

《註 76》參照司法院釋字第 813 號解釋理由書。

111 憲判 15	財產權	農田水利用地係推行農田水利事業所不可或缺者，而與國家經濟及民生息息相關，攸關特別重要公益，且歷經久遠年代未曾中斷作為農田水利之用，應維持其公物之使用，以確保特別重要公益之實現	寬鬆 ⁷⁷	合憲（但構成特別犧牲應依法徵收，給予相當之補償）
	限制所有權之自由使用收益	特別重要公益 ⁷⁸		

資料來源：憲法法庭網站，本文整理。

（三）是否涉及人性尊嚴與人格發展

附帶說明，論者有謂：「本件平均地權條例所涉及之憲法基本權包含三個部分：第一為財產權，其次為私法自治契約自由之未列舉基本權，其三為程序基本權，此三大基本權均涉及憲法保障人性尊嚴與人格發展之重要基本權利。若以財產權保障觀之，依大法官之歷年解釋意旨，均認為憲法第 15 條規定人民之財產權之所以以憲法高度保障之，旨在使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，免於遭受公權力或第三人之

侵害，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源。此亦德國聯邦憲法法院之見解，認為憲法對人民之財產權保障，係為保障人民在憲政秩序內，透過合法物質基礎（指財產權），以達到追求人格發展自由之目的，在涉及到個人人格發展與自我實現之基本權，以大法官解釋之脈絡觀之，原則上多採取嚴格之審查標準。……所涉基本權之種類與憲法就各該有關係基本權之價值，又皆涉及人性尊嚴與人格發展，再加上草案中就財產權之自由處分係以『禁止行使之模式』，甚至『違反者以刑責作為威嚇手段』，其干預到

《註 77》觀察本號判決特別強調「農田水利用地屬公物，照舊使用係為確保特別重要公益之實現」；另蔡大法官宗珍於協同意見書提及：「基於農田灌溉之極重要公益，系爭規定就原提供水利使用之土地，課予其應繼續配合農田水利灌溉需求之社會責任。……整體而言，系爭規定對私有土地所設定之社會責任，尚難謂違反憲法第 23 條比例原則，而逾越財產權社會責任之合理範圍」等語（參照憲法法庭 111 年憲判字第 15 號判決蔡大法官宗珍提出之協同意見書，頁 1），本文認為本案係採取寬鬆審查標準。

《註 78》參照憲法法庭 111 年憲判字第 15 號判決理由。

基本權之強度不可謂不強烈，因此，本文認為在合憲審查時不宜採取寬鬆之審查密度，而應採取嚴格審查基準，只要對立法者評價的正確性存有合理的懷疑時，即可認定係爭法律違憲。」⁷⁹亦即：其似認為因財產權保障涉及人性尊嚴與人格發展，而成爲應採取嚴格審查標準的判斷因素之一。

依大法官歷年解釋及判決意旨，對於財產權保護內涵常論及「實現個人自由」、「發展人格」、「維護尊嚴」、「維繫個人生存」或「自由發展其人格」等目的⁸⁰，此等文字對我國憲法「財產權」保護領域的意涵爲何？依據蔡維音教授分析，「實現個人自由」、「發展人格」及「自由發展其人格」等要素所連結之財產權保護領域，乃是人民就其所有財產使用、收益、處分

之自由，亦即「財產之支配自由」；其意義在於：人民能透過建構自身財產，在經濟生活領域自我形成，並透過對其財產使用、收益、處分等權能的發揮實現其自我決定、自我形成之自由⁸¹。而此與傳統財產權核心領域——「所有權保障」或「財產之存續狀態」有所不同；原則上對於「財產之支配自由」的限制應採取較爲寬鬆的審查⁸²（參見本文下節分析）。

至於「維護尊嚴」或「維繫個人生存」的意涵，由於財產乃人民生存的經濟基礎，若缺乏財產，人民雖有生命基礎，亦將無以立錐，故財產權的保障爲維護尊嚴不可或缺的條件⁸³。此部分所對應之財產權保護領域，乃個人生存所必需之財產，爲財產權最核心的領域，擁有高強度保護結構，任何國家對人民之基礎生存所需財

《註 79》林家祺，同《註 10》，頁 7-8。

《註 80》司法院釋字第 400 號解釋文：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。」其他例如司法院釋字第 672、709、732、739、742、747、813 號等解釋及憲法法庭 111 年憲判字第 15 號判決。

司法院釋字第 580 號解釋理由書：「憲法第十五條保障人民之財產權，使財產所有人得依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，以確保人民所賴以維繫個人生存及自由發展其人格之生活資源。」其他例如司法院釋字第 596、763、771、776 號等解釋。

《註 81》蔡維音，同《註 60》，頁 48-50、66-67。

《註 82》蔡維音教授亦謂：「存續保障」除了本身要求國家侵害必須具備正當性之外，在侵害的效果上乃連結到徵收補償，其保護結構較爲堅實；而對於「支配自由」的保護，相對來說權利人受到社會關係的拘束而必須忍受的限制界限則較爲寬鬆，時常基於「公益」即可合理化對其之限制，原則上亦無徵收補償的問題。參閱蔡維音，同《註 60》，頁 48-49。

《註 83》李建良，〈自由、平等、尊嚴：人的尊嚴作爲憲法價值的思想根源與基本課題（上）〉，《月旦法學雜誌》，第 153 期，2008 年，頁 153；192-193；陳淳文、吳庚，同《註 19》，頁 252-253；陳新民，同《註 26》，頁 229。

產的侵犯，都難脫違憲之評價⁸⁴。

「人性尊嚴」作為人權保障之基礎及憲法秩序最高基本價值，憲法中所保障的人民基本權利，率皆源自人性尊嚴保障；反向而言，所有的基本權利均可從人性尊嚴找到根源，或至少係以保障人性尊嚴為目的，基本權利的核心領域即是人性尊嚴。然而，並非所有自由的射程範圍，皆與人性尊嚴相涉，對於自由的限制或干預，亦不必然皆構成對人性尊嚴的侵犯⁸⁵。動輒訴諸人性尊嚴保障，容易使人性尊嚴淪為與其他權利進行利益衡量的籌碼，從而減損人性尊嚴保障的份量。唯有將人性尊嚴保障嚴格限於其核心內涵，始能維持人性尊嚴不容侵犯的規範地位⁸⁶。觀察與財產權相關大法官解釋及憲法法庭判決，其中提及「維護尊嚴」的解釋多與財產權剝奪或重大限制有關⁸⁷，各案例實已侵犯財產權的核心領域，亦即關涉人性尊嚴保障。

然而系爭規定主要係限制預售屋或新建成屋買賣契約之買受人，於簽訂買賣契約後，不得讓與或轉售買賣契約與第三

人，亦即限制預售屋及新建成屋買受人自由移轉其債權債務的權能（即前述「財產之支配自由」），而此等買受人會讓與或轉售買賣契約，多為賺取差價，轉售牟利，僅屬個人投資，增加財富之目的，無關維護尊嚴或維繫個人生存。綜上可知，即使財產權保障涉及人性尊嚴與人格發展，亦非表示任何對財產權之限制即應採取嚴格的審查標準，仍應視個案限制的強度、所涉公益等因素決定（詳見本文下節分析）。

（四）本案審查標準

本案審查標準應採取寬鬆、中度或嚴格的標準？學說上得依據立法所涉之事務領域、立法涉及之基本權種類及限制程度、法律所欲防禦之公益性質及憲法價值決定等因素決定⁸⁸。

就立法所涉之事務領域而言，經濟政策領域之立法，需要快速因應多變的國內外複雜經濟環境，法院對此類事務並不比政治部門專業，故應留給政治部門較大決策形成空間，而宜從寬審查⁸⁹。此部分

《註 84》蔡維音，同《註 60》，頁 47、65-66。

《註 85》李建良，〈自由、平等、尊嚴：人的尊嚴作為憲法價值的思想根源與基本課題（下）〉，《月旦法學雜誌》，第 154 期，2008 年，頁 201-202。

《註 86》李建良，同《註 85》，頁 198；吳信華，同《註 17》，頁 280。

《註 87》例如司法院釋字第 709 號（都市更新事業概要與計畫審核案）、第 732 號（捷運設施毗鄰地區土地徵收案）、第 739 號（自辦市地重劃審查案）、第 742 號（都市計畫定期通盤檢討變更之救濟案）、第 747 號（土地所有權人因公路穿越地下得請求徵收地上權案）、第 813 號（歷史建築所定著之土地為第三人所有之補償案）等解釋及憲法法庭 111 年憲判字第 15 號判決（農田水利用地照舊使用案）。

《註 88》許宗力，同《註 43》，頁 67-73。

《註 89》同前註，頁 67。

亦與美國、德國的經驗相同（見本文參、二、(二)）。

就基本權種類而言，剝奪生命權與人身自由，或影響生存權，或限制參政權，或根據內容限制表現自由之行使等立法，若非涉及人類生存基本需求與其他自由權行使之基礎，不然就是影響民主政治健全發展，故皆宜從嚴審查⁹⁰。相對而言，國家對人民財產權之限制，若不致影響生存基本需求，原則上無須嚴格審查。

又以基本權限制程度而言，限制程度愈強者，審查愈嚴格；愈弱者，審查就愈寬鬆。至於如何判斷基本權干預之強度，一般而言，須視干預手段觸及基本權的「核心」或「外圍」而定，愈觸及「核心」者，審查愈嚴格；愈趨「外圍」，審查愈寬鬆。如何判斷「核心」或「外圍」，須就個別基本權保護領域之特殊性而定⁹¹。依據學者對財產權保護領域所做分析⁹²，財產權保障的「核心」在於「財產性權利之存續狀態」及「維持生存所必需之既存財產」⁹³，「外圍」則是「財產之支配自由」及「非主觀權利之保護內涵」⁹⁴，例如徵收係對所有權之剝奪，已觸及財產權核心領

域——「財產性權利之存續狀態」；至於系爭規定所限制者為預售屋或新建成屋買受人自由移轉其債權債務的權能（參見本文參、一、(一)），屬於「財產之支配自由」，並非財產權保護領域之核心。

在法律所欲防禦之公益性質而言，系爭規定所欲「維護預售屋、新建成屋市場交易秩序、防杜炒作及保障自住需求者購屋權益之公共利益」，較之本文前所列舉有關土地徵收、都市更新、市地重劃等解釋案例，無涉重大土地利用、生命、身體安全或弱勢者權益等，故應歸類於一般公益（詳參本文參、三、(四)）。

綜上分析，從各國及我國審查標準理論而言，財產權案件通常採取較寬鬆的審查態度；並檢視歷年我國司法院大法官相關財產權解釋及憲法法庭判決，除非涉及土地徵收、都市更新、市地重劃等制度，因對人民不動產財產權形成剝奪或導致重大變動，而須採取較嚴格的審查標準。最後，考量本案基本權限制程度並非財產權核心領域，亦無涉人性尊嚴與人格發展，所欲維護之公益非特殊重大公益，因此本文以下將採取寬鬆審查標準進行分析。

《註 90》同前註，頁 67。

《註 91》同前註，頁 68。

《註 92》蔡維音，同《註 60》，頁 31-74。

《註 93》例如強制執行法第 52 條及第 53 條規定，個人最基礎生存所需食物、燃料、金錢、衣服、寢具等，禁止加以查封。

《註 94》指有利經濟發展與交易秩序安定的法律建制，例如私法自治、私有財產、物權公示制度、物權法定、善意取得等。參閱蔡維音，同《註 60》，頁 67-68。

三、比例原則違憲審查

關於憲法上比例原則違憲審查之操作，本文採用四個子原則進行檢驗⁹⁵：首先，公權力行使所追求的目的，必須具有憲法上的正當性；其次，公權力為追求前述目的而使用的手段，必須有助於目的之達成，又稱適當性原則、適合性原則；再者，公權力為追求其目的之達成，若有多個相同有效的手段可供選擇，則必須使用侵害最小的手段，又稱必要性原則、最小限制原則；最後，公權力行使所保護與所侵害的權利，彼此間在損益衡量上，應處於法益相稱的關係，又稱狹義比例原則、法益相稱原則⁹⁶。

(一) 目的合憲性

關於目的合憲性之審查，可從消極面與積極面觀察。消極面是禁止立法者追求明顯違憲的目的，如追求實施一黨專政、

族群淨化、族群隔離，或實現男尊女卑的社會秩序等明顯違憲的目的。至於積極面則是進一步要求立法目的，必須符合憲法所預設並允許的基本權限制目的⁹⁷。

我國憲法第 23 條一般性地揭示四種限制目的：「防止妨礙他人自由」、「避免緊急危難」、「維持社會秩序」及「增進公共利益」，要求任何對人民基本權的限制，無論如何至少皆須為了追求所揭示四大公益理由之一，始為合憲。由於此皆限制的公益目的屬於「不確定法律概念」，其語意的涵蓋面向既廣又大⁹⁸；此外，學說上咸認立法者就立法目的享有一定程度之形成自由，因此司法機關對此係採取寬鬆之審查態度⁹⁹，我國與德國的釋憲實務中皆是如此¹⁰⁰。然而，此並非表示立法目的審查完全失其意義，在憲法第 23 條之限制下，倘立法者明白引用非屬憲法第 23 條之公益目的作為限制基本權之目的；或立法者完全未指出其係基於何種理由來限制基本權

《註 95》 陳新民，同《註 26》，頁 120；許育典，同《註 17》，頁 67；許宗力，〈比例原則與法規違憲審查〉，氏著，《法與國家權力（二）》，元照，2007 年，頁 90-91；許宗力，同《註 42》，頁 120-140；張志偉，〈比例原則與立法形成餘地——由法律原則理論出發，探討審查密度的結構〉，《國立中正大學法學集刊》，第 24 期，2008 年，頁 16；湯德宗，同《註 31》，頁 602；黃昭元，同《註 31》，頁 225；黃舒芃，同《註 31》，頁 6-7。參照司法院釋字第 699 號解釋林大法官錫堯提出之協同意見書，頁 1；司法院釋字第 732 號解釋林大法官錫堯提出之不同意見書，頁 8-9。至於行政法上的比例原則，依據行政程序法第 7 條規定，係由適當性原則、必要性原則、狹義比例原則等三個子原則構成。

《註 96》 許宗力，同《註 42》，頁 122-123；黃舒芃，同《註 31》，頁 6-7。

《註 97》 許宗力，同《註 42》，頁 123。

《註 98》 同前註，頁 123。

《註 99》 張志偉，同《註 95》，頁 16。

《註 100》 我國大法官幾乎不曾質疑系爭規定所追求目的之憲法上正當性（除釋字第 603 號解釋），參閱許宗力，同《註 42》，頁 124；張志偉，同《註 95》，頁 16；黃舒芃，同《註 31》，頁 14。

的情形下，立法者之目的設定仍然會被認為逾越界限¹⁰¹。

系爭規定之修法理由，源自預售屋或新建成屋之買受人為賺取差價，透過換約轉售方式，進行短期炒作牟利，哄抬預售屋或新建成屋價格行情，引發社會對高房價之恐慌，排擠自住需求者購屋權益；因此，為「維護預售屋、新建成屋市場交易秩序、防杜炒作及保障自住需求者購屋權益之公共利益」，對該等契約讓與或轉售行為，予以適當限制；從而系爭規定之修法目的，可謂符合憲法第 23 條所示「防止妨礙他人自由」、「維持社會秩序」及「增進公共利益」等目的。

(二) 手段適合性

適當性原則要求限制基本權利的手段必須適合於所追求公益目的達成，就消極而言，若是一個措施加深目的達成之困難或根本毫無效果，或甚至是有害的，則該手段自屬不適合；反之，就積極而言，若該手段對目的之達成究應達到何種適合程度，始得肯認其適當性原則之要求，則不無疑問。對此，依德國實務見解，即使只

有部分有助於目的之達成，即不違反適當性原則。質言之，只要立法者所採措施非完全或全然不適合，亦即只要對所追求目的之達成能有部分或些微的助益或效果，即不違反適當性原則。因此，不論在我國或德國，對適合性原則基本上採取相當寬鬆的審查標準¹⁰²。

系爭規定限制預售屋及新建成屋換約轉售，且違反者及協助者將處以高額罰鍰，該限制手段預期將嚇阻短期投資客進入預售屋及新建成屋市場，使市場逐漸轉為自住需求者與長期置產者市場，近年以來急漲的房市將逐漸降溫，房價亦不易出現大漲大跌；此等效果甚至在修法前已逐漸發酵¹⁰³，足見系爭規定對於「維護預售屋、新建成屋市場交易秩序、防杜炒作及保障自住需求者購屋權益之公共利益」的目的，具有正面、肯定的效果。

(三) 手段必要性

所謂必要性原則，指的是要求立法者應在所有同樣適合達成目的之限制基本權利的手段中，選擇對私人基本權限制最小者為之。因此，必要性原則實以「相同有效

《註 101》張志偉，同《註 95》，頁 16-17。

《註 102》許宗力，同《註 42》，頁 125；張志偉，同《註 95》，頁 16；黃舒芃，同《註 31》，頁 14-15。

《註 103》根據預售屋實價登錄資料統計，2021 年 9 到 12 月與 2022 年前四月預售屋交易相比，2022 年全臺交易件數大減 37.9%，總銷金額衰退 31.6%，買氣明顯降溫；另根據房地產業者統計，2022 年 6 月全臺刊登出的預售屋轉售量高達 1 萬 9,945 件，較 2021 年末推出五大修法重點前的 11 月大增 24.1%，整體預售量暴增 3,800 件左右。參見何醒邦，〈預售屋買氣大減、轉售量大增 四大關鍵決定下半年房市〉，聯合報，2022 年 6 月 28 日報導，<https://udn.com/news/story/7241/6421192>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

性」與「最小侵害性（較少限制性）」兩者共同構成其內涵。一般而言，如果別無其他對目的之達成有相同效果，且對私人基本權根本無須限制，或限制較少的手段可供選擇，則立法者所採手段即可認定是必要的¹⁰⁴。

相同有效性係指其他手段可以相同的適合性程度來實現目的時，方得以列入比較是否為最小侵害手段。因此倘若抽離「相同有效性」作為最小侵害要求之前置條件，則必要性原則將成為單純的最小侵害之要求；此恐導致一個具有高度有效性之立法手段，會因為一個無法充分達成目的（尚非完全無效）的較溫和手段之存在，而成為一個不必要的手段。因此，所列為比較之較溫和的手段，對於目的之達成至少必須與立法者所選擇之手段具有相同有效的程度，若其他手段在達成目的之效果上遜於立法者之手段時，即便其能減輕侵害的強度，立法者之手段仍屬合乎必要性原則¹⁰⁵。

其次是較少限制性的判斷。系爭手段與具相同有效性的其他可能替代手段，何者對私人基本權限制較少，基本上可分別從所涉及基本權的相關狀態、手段對基本權侵犯強度及受侵犯之相對人數目等相關

因素做綜合觀察¹⁰⁶。

1. 所涉及基本權的相關狀態

首先可判斷基本權限制措施本身究係觸及基本權保護領域的「核心」或「外圍」。基本上，限制手段所觸及的，倘愈接近基本權保護領域之「核心」即表示限制愈大、愈多或愈強；反之倘愈趨「外圍」，即意謂限制愈小、愈少或愈弱。除基本權保護領域的核心或外圍，其他可考量者尚有所涉及權利的狀態究屬已實現的既得權或尚未實現的期待權。站在信賴保護的觀點，對既得權的侵犯遠重於對期待權的侵犯。此外，從人性尊嚴與民主原則在整個基本權與憲法價值秩序的體系中所居地位而言，基本權與人性尊嚴或與民主政治之實踐關係愈密切者，即愈重要，對其侵犯當然愈嚴重。最後，所涉私人行為究係落入單一基本權保護領域，或落入兩個以上之相競合基本權的保護領域，也具有判斷上重要意義；換言之，對後者之侵犯，其嚴重程度原則上應重於對前者之侵犯¹⁰⁷。

以系爭規定而言，該條文所限制者為預售屋或新建成屋買受人自由移轉其債權債務之權能，屬於「財產之支配自由」，並非財產權保護領域之核心（參見本文參、二、（四））。該等買受人之所以讓與或轉

《註 104》許宗力，同《註 42》，頁 127-128；參照司法院釋字第 699 號解釋林大法官錫堯提出之協同意見書，頁 4-5。

《註 105》張志偉，同《註 95》，頁 22-23。

《註 106》許宗力，同《註 42》，頁 129。

《註 107》同前註，頁 129-131。

售買賣契約，乃為賺取差價，炒作牟利，所受限制者毋寧說是買受人的期待利益，而非其身為買受人既得之債權；此外，如前文所述，買受人讓與或轉售買賣契約，僅屬個人投資、增加財富之目的，與維護人性尊嚴毫無關係（參見本文參、二、（三））。另外，系爭規定內容雖涉及財產權與契約自由兩種以上基本權的競合，然本案情形實屬基本權的非真正競合，亦即僅須考量財產權保障即可（參見本文參、一、（二））。因此，無論從所涉基本權保護領域（核心或外圍，單一或複數）、既得權或期待權、人性尊嚴等方面而言，系爭規定對基本權的限制相對不高。

2. 手段對基本權侵犯強度

首先應考量手段對基本權侵犯持續時間之長短。原則上持續時間愈久，侵犯愈嚴重；愈短，即愈輕微。其他如有無配合採取其他緩和措施，因為有時單純觀察基本權限制措施本身，會以為限制十分嚴重，但倘搭配立法者所採取的其他配合措施做綜合、整體觀察，可能發現限制其實不如想像般嚴重。另外，尚可判斷立法者

對基本權行使的限制屬「例外性許可」或「原則性許可」，前者限制目的在盡可能阻絕所禁止的行為，僅於例外始予許可，其限制較嚴，自不待言。後者限制目的則僅止於審查原則上允許的行為有無違反法令，只就違反法令的例外情形不予許可，其限制自較前者為鬆¹⁰⁸。

就系爭規定而言，雖明定預售屋或新建成屋之買受人不得讓與或轉售該買賣契約，但亦設有例外規定：配偶及直系血親或二親等內旁系血親間得讓與或轉售，以及經中央主管機關公告得讓與或轉售之情形，例如買受人簽約後因非自願失業，或配偶、近親重大傷病須長期療養等重大變故，並經直轄市、縣（市）主管機關核准者，不在此限。此例外規定即屬一種緩和措施，旨在避免損及部分非為轉售牟利之人的權益¹⁰⁹。

承上，系爭規定對基本權行使的限制雖屬於「例外性許可」（限制較嚴），但依據修法理由說明，預售屋或新建成屋買受人之讓與或轉售行為雖違反規定，仍不以為之為無效（民法第 71 條但書參照）¹¹⁰，

《註 108》同前註，頁 131-132。

《註 109》部分自住型的民眾購入預售屋之後，因某些個人因素，無法履行合約的後續事項，必須尋求解套的方法。長期以來大概有兩個途徑可走，其一是直接跟建商解約，但須賠付一筆違約金；其二是自行在市場上找到下一手買家。修法後一律禁止預售屋換約轉手，當然會傷及一些衝動型的首購買家，使其完全沒有退路（只能選擇解約並給付違約金，或是付款履約）。參見張欣民，〈禁止預售屋換約將錯殺無辜買家嗎？〉，好房網 News，2022 年 3 月 27 日報導，<https://news.housefun.com.tw/hsinmin/article/179672329730>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

《註 110》民法第 71 條規定：「法律行為，違反強制或禁止之規定者，無效。但其規定並不以為無效者，不在此限。」

此屬學理所稱之「取締規定」¹¹¹；該規定係屬行政管理範疇，賦予買受人及銷售者應遵守該項義務，並對違反者處以行政罰（罰鍰）。因此，從相關緩和措施及限制效果而言，系爭規定對基本權侵犯強度仍難認為嚴重。

3. 受侵犯之相對人數

受影響的相對人數愈多，表示基本權受影響的程度愈嚴重，反之則愈輕微¹¹²。一般而言，預售屋或新建成屋買受人會讓與或轉售買賣契約，多為賺取差價，轉售牟利，對於整個不動產交易市場而言，此等短期投資客相對仍屬少數¹¹³；另外如前項所說明，為避免傷及無辜，系爭條文已設例外規定，儘量降低受影響人數¹¹⁴。

以上係依據必要性原則所需考量的「最小侵害性」，單純就系爭規定所為之分析，充其量僅能從所涉及基本權的相關狀

態、手段對基本權侵犯強度及相對人數等方面，認知到系爭規定對基本權的限制程度並不高。然而在必要性原則之下，重點在與其他替代手段之比較，因此仍須從「相同有效性」與「最小侵害性」兩方面進行評估。評估前須先留意者，依「相同有效性」與「最小侵害性」來比較替代手段的必要性，涉及事實認定與對未來事物之預測，而如前文所言，本案應採取寬鬆審查標準（參見本文參、二、（四）），亦即只要立法者對事實的判斷與預測，不具公然、重大明顯的瑕疵，或不構成明顯恣意，司法機關應給予最大尊重。

由於「相同有效性」的判斷關鍵在於，對目的之達成至少必須具有相同有效的程度，系爭規定之目的主要在打擊短期炒作的投資客，觀察政府相關打炒房措施，有可能達相同目的者有：禁止預售屋紅單轉售（平均地權條例第 47-3 條規定）、提高

《註 111》法律依其適用之強制性與否，有強行規定與任意規定。強行規定乃不論當事人意思如何，均應適用的法規，包括強制規定及禁止規定，均具有強制適用之效力。所謂強制規定，指應為某種行為的規定；禁止規定，指禁止為某種行為的規定。禁止規定又分為取締規定及效力規定，違反前者，法律行為仍為有效；違反後者，法律行為無效。參閱王澤鑑，《民法總則》，5 版，自版，2020 年，頁 326-335；林旺根，〈實價登錄新制之重點評析——兼論禁止預售屋紅單轉售之效力問題〉，《台灣法學雜誌》，第 408 期，2021 年，頁 28-30；林旺根，同《註 16》（談預售及新成屋之禁止轉售問題），頁 43。

《註 112》許宗力，同《註 42》，頁 132。

《註 113》林左裕教授表示，預售屋市場平均約有一成多至兩成的投機客，不過近一、兩年房市熱之下，約有三成投機客進場，多想短進短出獲利，房價也因而被拉抬上來。參見林和謙，〈打炒房之火將至！投機客超怕被燒到 專家曝市況變化〉，好房網 News，2022 年 3 月 27 日報導，<https://news.housefun.com.tw/news/article/657285331488.html>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

《註 114》實務上，部分自住型的民眾購入預售屋之後，因某些個人因素，無法履行合約的後續事項。然而，這類有可能被錯殺的自住型買家不多，占比也不大。參見張欣民，同《註 109》。

房地合一稅¹¹⁵、選擇性信用管制¹¹⁶、升息等手段¹¹⁷。明顯而言，2020 年當時修法禁止預售屋紅單轉售，雖然在「最小侵害性（對基本權侵犯強度及相對人數量）」方面，或許比本次增訂系爭規定之手段（限制契約讓與或轉售）所造成限制為低¹¹⁸，然而本次修法理由亦言明，禁止預售屋紅單轉售無法阻止投資客進行短期炒作牟利（因為投資客改於簽訂預約單後加價以換約轉售方式牟利），故該手段並無法符合「相同有效性」。至於提高房地合一稅或選擇性信用管制等手段，在相對人數量方面，由於提高稅率可針對短期移轉者，信用管制對象為購買多戶之人，三者限制相對人數量似無相當差異（因系爭條文設有例外規定），皆可針對短期投資客；

另於基本權侵犯強度方面，提高房地合一稅或選擇性信用管制的限制強度，似應小於限制契約讓與或轉售；然而，在「相同有效性」方面，除非稅率大幅提高¹¹⁹，否則只要投資人有利可圖，仍難以禁止其炒作行為；而選擇性信用管制，倘利用人頭方式予以規避，亦恐無法達到效果；因此，此兩項替代手段無法通過「相同有效性」的檢驗。最後比較「升息」的手段，當借貸利率提高，將增加投資客成本負擔，影響其投資意願，然而相對地，一般自住客的房貸負擔亦提高；此外，升息影響層面較廣，其將導致資金流出投資市場，對股市亦產生不利影響。因此，升息並非合於「最小侵害性」的手段（各替代手段比較分析結果如表三）。

《註 115》2021 年實施「房地合一稅 2.0 版」以後，預售屋及其坐落基地之權利的有償移轉，從原先併入一般所得稅課徵，改為依房地合一稅之方式進行稅捐的計算課徵（所得稅法第 4-4 條第 2 項參照）。參閱柯格鐘，〈房地合一稅之規避防杜條款——談所得稅法第 4 條之 4 的修正〉，《月旦財稅實務釋評》，第 21 期，2021 年，頁 13。

《註 116》依據「中央銀行對金融機構辦理不動產抵押貸款業務規定（110.12.17 生效）」，相關措施有取消寬限期、降低第二戶以上貸款額度、不得額外增加貸款金額（以修繕、周轉金或其他貸款名目）等。

《註 117》論者雖謂：「目前政府已對房地產價格平抑採取多元之管制措施，包括實價登錄、課稅，擬提高地價稅、房屋稅、空屋稅、一人多屋稅等；在金融機構方面也同步採取貸款限制措施，非首購族縮短寬限期、降低貸款成數等，均可謂手段同步，應該可已逐漸緩步看出成效。」然而並非各種手段均可達到抑制換約炒作的目的，例如提高地價稅、房屋稅、空屋稅等，因為該等買受人尚未取得不動產所有權。參見林清汶，同《註 9》。

《註 118》預售屋「紅單」買受人係取得與建商優先締結買賣契約之權利，或稱「不動產買賣優先締約權」。相較之下，本次增訂系爭規定乃限制締約後買受人之債權；因此，以對財產權的侵害程度、時點或態樣而言，「禁止預售屋紅單轉售」比「限制預售屋及新建成屋換約轉售」對財產權所造成的侵害可謂較低。

《註 119》但過高稅率亦恐不符「最小侵害性」。

表三 手段必要性檢核表

替代手段	檢驗原則	相同有效性	最小侵害性（較少限制性）		
			基本權狀態	侵害強度	相對人數量
限制紅單轉讓		×	-	○低	○少
房地合一稅		×	-	○低	-
選擇性信用管制		×	-	○低	-
升息		-	-	×高	×多

資料來源：本文整理。

說明：○：指符合該原則。×：指不符合該原則。

綜上而言，評估各替代手段的「相同有效性」與「最小侵害性」後，除了升息並不符合較少侵害的條件外，其餘手段於限制強度雖可能較系爭規定溫和，然而對於抑制短期炒作此一目的之達成，恐難與系爭規定達到相同有效的程度¹²⁰。因此，系爭規定採取除部分例外情形，一律限制預售屋或新建成屋買賣契約讓與或轉售的手段，尚難謂違反必要性原則。

（四）手段合比例性

在通過適合性原則與必要性原則的審

查後，最後須確認有無符合狹義比例原則的要求，係指審查「侵害程度」與「侵害所依據之正當理由之重要性與迫切性」間應有適當之比例，對基本權侵害之程度與措施所欲達成之目的間，不得有「明顯不合比例」之情形。具體而言，於侵害基本權之情形，形成個人利益與公益之對立，當關係人遭受到基本權之侵害愈深，則維持侵害正當性之公益危險性需愈強。利益衡量之結果，如關係人利益就具體情形「顯然受到較重之負擔」者，自應認侵害行為違反狹義比例性¹²¹。

《註 120》許玉秀大法官指出，所謂效果相同，是一件很難想像的事，因為任何法律制度的影響都是多面向的，如果為了利於比較而窄化效果項目，這樣的評估也一定是不完整的，何況手段不同，效果不可能全然一樣；如果數個手段的有效性不同，則可能為了顧全有效性，而選擇不是侵害最小的手段，或者為了選擇侵害最小的手段，而對於有效程度讓步。當所採取的是比較有效但並非侵害最小的手段時，所謂審查必要性，豈不是等同於審查妥當性，也就是審查狹義比例原則？德國聯邦憲法法院在審查刑罰規範時，拿行政罰與刑罰相比，以便確認是否有比刑罰侵害更小的手段，但這兩種手段的有效性不可能完全一樣，這樣的審查應該歸類為狹義比例原則的審查，也就是妥當性的審查。換言之，所謂侵害最小的必要性原則，可能只存在於幾乎不會存在的數個手段效果相同的例外情形，能適用的機會不多，此種必要性原則的具體操作原則，應該是妥當性原則，……。參閱許玉秀，同《註 54》，頁 380-381。

《註 121》參照司法院釋字第 699 號解釋林大法官錫堯提出之協同意見書，頁 6-7；許宗力，同《註 42》，頁 136-137。

進一步而言，狹義比例原則的具體操作在審查限制基本權的手段所追求或增進之公益是否大於對私人所造成之損害或不利利益¹²²，因此須先分別確定系爭手段對基本權的侵犯強度，以及所獲致利益的大小與份量。

首先，手段對基本權侵犯強度的審查，事實上於前文必要性原則審查中，對基本權最小限制性的判斷階段業已討論。亦即侵犯手段所涉及基本權的相關狀態，例如被觸及基本權保護領域的位置究屬「核心」或「外圍」、被觸及權利狀態究屬既得權或期待權、被觸及基本權與人性尊嚴以及與民主政治之實踐的密切程度等，以及所採侵犯手段本身的相關特性，如侵犯持續時間的長短、有無緩和的配合措施、對基本權行使的限制究屬例外性許可或原則性許可等，最後尚有受侵犯之相對人數量¹²³（參見本文參、三、（三））。

其次，須確認手段所獲致或維護之利

益（即公益、法律追求的目的）的大小、份量，此可從公益的重要性與迫切性判斷。公益的重要性於德國實務上區分「一般公益」、「重要公益」與「極端重要公益」¹²⁴。所謂「極端重要公益」也可稱為「絕對公益」，指一般所公認，獨立於社會共同體當時的政治氛圍之外，且先於立法者存在的公共價值。「重要公益」也可稱為「相對價值」，指基於立法者特別的經濟、社會政策目的所產生，也就是因立法者的設定方才具有重要性的公共價值。德國實務上列為「極端重要公益」者約有國民健康、市民生命與安全、交通安全、減低失業與促進就業等；列為「重要公益」的則有消費者保護、有效能的司法救助制度、手工業效能之維護等。另外，公益迫切性指公益保護的迫切性，即立法者倘不進行干預，採取防護措施，公益所可能面臨的危險程度。決定危險程度大小的因素有二，即危險的嚴重程度以及危險發生的可

《註 122》許宗力，同《註 42》，頁 133-134。

《註 123》同前註，頁 134-135。

林錫堯大法官認為，狹義比例性，必須先對目的與手段有所評價，進而就其間存在之有利與不利加以衡量。為評價時，首先必須確認手段之積極效果與消極效果：何種基本權之保護客體受何等範圍與程度之侵害？該侵害對基本權之保護客體有何意義？從而如何予以評價？尚有何利益受影響？其次，判斷手段所欲達成之目的：在目的之背後有何利益與地位？該目的在憲法秩序上有何意義？所採取之手段可促成目的實現之程度為何？因而可發生什麼利益？參照司法院釋字第 699 號解釋林大法官錫堯提出之協同意見書，頁 7-8。

《註 124》在美國的「三重審查標準」理論中，依照寬中嚴三種不同審查標準，將政府措施應達到的「目的」分為「合法目的」或「正當利益」、「實質重要的公共利益」、「急迫且非常重要的政府利益」，參見本文參、二、（一）、1。

能性大小，此部分須斟酌具體個案的相關事實、情況與認知等判斷¹²⁵。

就系爭規定而言，除對基本權行使的限制相對嚴格（因採例外性許可的規範模式），其餘不論在被觸及之基本權保護領域非屬核心、被觸及權利狀態屬期待權、被觸及基本權與人性尊嚴無關、有緩和的配合措施、受侵犯之相對人數量較少等面向，其限制程度可謂偏低（參見本文參、三、(三)）。

在限制基本權手段所欲維護公益的重要性與迫切性而言，依據本文所列舉財產權相關之大法官解釋及憲法法庭判決（參見本文參、二、(二)），可歸類為一般公益者有：司法院釋字第 714 號（整治污染，確保水資源永續利用，改善生活環境，維護國民健康）、第 776 號（建築物使用管理公益）、第 813 號（保存文化資產）解釋¹²⁶。被認為至少具有重要公益者為：司法院釋字第 709 號（都市更新）、第 732 號（土地徵收）、第 739 號（市地重劃）解釋，皆具有一定促進土地利用、改善居住環境或提供公共建設的公益。唯二經大法官認

屬非常重大或特殊重要公益者為：司法院釋字第 580 號解釋（耕地三七五減租條例特殊之歷史背景及合理分配農業資源之非常重大公共利益）及憲法法庭 111 年憲判字第 15 號判決（農田水利用地涉及國家經濟及民生，且歷經久遠年代未曾中斷其公物之使用）¹²⁷。相較於前述重要或非常重要公益案例所涉重大土地利用、生命、身體安全或弱勢者權益等而論，系爭規定所欲維護預售屋、新建成屋市場交易秩序、防杜炒作及保障自住需求者購屋權益之公共利益，在公益的重要性、迫切性（危險嚴重程度）上，應僅得歸屬於一般公益。

最後，須衡量系爭規定的限制手段及其目的間有無顯失均衡。如上所述，系爭規定對財產權限制強度並不高，雖原則禁止買賣契約讓與或轉售，但主要僅影響短期投資客，人數相對較少。該限制實際上係影響投資客的期待利益（轉售獲利），不利投資客財產權的支配自由，然而限制短期炒作進而穩定市場交易秩序，對於自住購屋者而言，可購得價格較合理、區位較優良的房子，對其財產權（減少購屋負

《註 125》許宗力，同《註 42》，頁 124、135-136。

陳新民大法官亦曾引用德國學說，提出「三層公益理念」的區分，來顯示徵收公益與財產權保護的關聯。第一種為一般的公益，可作為普通基本人權限制所需。人民財產權可因此受到的限制亦可透過財產權的社會義務性來合理化此限制。第二種為加重的公益，亦為重大公益，德國憲法學經常以「公共福祉」，以示與一般公共利益有別；一般徵收所應被具備者即為加重的公益，又稱「徵收公益」。第三種公共利益，比一般徵收公益更為強烈與重大，可作為同時有利於私人徵收的正當性來源。參照司法院釋字第 732 號解釋陳大法官新民提出之部分協同部分不同意見書，頁 15。

《註 126》另外，司法院釋字第 584 號解釋認為乘客生命、身體安全為重要公益。

《註 127》另外，司法院釋字第 649 號解釋認為保障視障者之工作權為特別重要之公共利益。

擔)，甚至居住權¹²⁸皆有助益。從財產權之目的而言，保障購屋者得於合理負擔購得自住房屋為目的之財產權，亦理應優先於對投資客透過讓與或轉售契約獲取利益為目的之財產權¹²⁹；何況現在的投資客甚至組團炒房、集體壟斷市場，此種行為理當透過公權力出手管制，該等投資客斷無反過來求取財產權保障之理。

雖然系爭規定所欲維護市場交易秩序及保障購屋權益之目的僅得定位於一般公益，然而近年因通貨膨脹、資金回流及營建成本升高等因素，國內房價持續上漲，誘發投資客利用轉售預售屋紅單，或買賣契約換約轉售牟利，投資客甚至透過社群網站集結組團搶訂預約單，並透過仲介業者或中間人、建商，短時間內加價轉售，

《註 128》居住權又稱適足居住權、適足住房權、適當住房權。其源自經濟社會文化權利國際公約（ICESCR）第 11 條第 1 項規定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。」本公約之第 4 號與第 7 號《一般性意見》（General Comments）之解釋，所謂「適足住房權」（the right to adequate housing）是指任何人都有和平、安全而有尊嚴地居住在某處的權利。公約簽訂國有提供每個人民有房屋居住之國家義務外，同時讓每個人都住得安心、自在。適足住房權之具體內涵，包括禁止歧視原則、占有之法律保障、可負擔性與獲取性、居住品質及環境之妥適性。我國於 2009 年簽訂該項公約，該項規定首見於我國司法院釋字第 709 號解釋理由書，謂：「都市更新條例即為此目的而制定，除具有使人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境之意義（經濟社會文化權利國際公約第 11 條第 1 項規定參照）。」多位大法官亦肯認其應屬我國憲法所承認的基本權內涵（參照該號解釋李大法官震山提出之協同意見書、葉大法官百修提出之協同意見書、湯大法官德宗提出之協同暨部分不同意見書、蘇大法官永欽提出之一部不同意見書及陳大法官新民提出之部分不同意見書）。學者亦認為：「今日臺灣，人民普遍性無法負擔都會區的高房價，此種人民的居住權，當屬基本人權無疑，……。居住正義如化身為憲法上的『居住權』，則可能來自憲法第 10 條居住遷徙之自由？抑或憲法第 22 條？……。或者，憲法第 15 條之『生存權』包含請求國家採取積極作為，提供包含適足居住在內之『適當生活水準之權利』」、「適當住房權之出現，凸顯住房問題在我國之重要性與關切性，此問題在我國一直是項長期備受關切且難解的議題，特別是在大都會房價持續高漲程度，再加上近年國內經濟發展持續處於低迷不振狀態，多數人民薪資所得未能趕上持續上揚的房價，在都會購置一間足以安身立命之住房已成為遙不可及的夢，社會上不安情緒之發酵及其所造成的隱憂由此可見。」參閱翁燕菁，〈《經濟、社會與文化權利國際公約》的黯然登場——大法官釋字七〇九號與經社權利保障〉，《月旦法學雜誌》，第 218 期，2013 年，頁 239-246；廖欽福，〈當走在鋼索的「居住正義」遇到海市蜃樓的「社會住宅」〉，《月旦法學教室》，第 160 期，2016 年，頁 49-51；徐揮彥，〈論經濟、社會及文化權利國際公約適當住房權在我國之實踐：以司法院釋字第 709 號及其嗣後之裁判為中心〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 46 卷，第 3 期，2017 年，頁 806；魏大曉，〈適足住房權作為房屋使用利益喪失求償之規範依據——最高法院 105 年台上第 2293 號民事判決評析（中）〉，《司法周刊》，第 1992 期，2020 年，頁 3。

《註 129》關於財產權所能促成的「目的」與財產權保障之關聯，參閱蔡維音，同《註 60》，頁 54-57。

哄抬價格行情，已非單純正常投資，而是集體炒作、壟斷市場的可怕現象¹³⁰；也因此，造成都會地區與非都會地區房價漲幅更形失控¹³¹，民眾所得增長與房價漲幅不成比例，愈難負擔房價壓力¹³²。縱使2021年7月實施禁止預售屋紅單轉售，然經內政部實地稽查仍有違規情事¹³³，因此有必要加強管制措施，進一步限制預售屋

及新建成屋買賣契約讓與或轉售行為。

總體而言，系爭規定以限制預售屋或新建成屋短期投資者的財產權，來保障自住需求者的購屋權益，該限制手段所增進的公益（市場交易秩序、自住需求者購屋權益、居住權等），在當前時空環境背景下¹³⁴，顯然大於對私人所造成之損害（財產權的支配自由）¹³⁵；故而，系爭規定

《註 130》實務上觀察，臺南地區從 2021 年開始大量出現：總價 5、600 萬元、坪數約 30 坪的建案在一、兩個月內被換約轉手三至四次，每次的加價從幾十萬元到百萬元不等，房價因此愈墊愈高。部分投資客透過組團集資購買 20 至 30 戶的數量，並藉以與建商、代銷業者進行談判，以取得較優惠的價格作為未來抬價的基礎。投資客透過壟斷預售屋的供給再低買高賣，成為市場贏家，但節節上升的價格與房源匱乏的恐懼，卻讓真正有自住需求的民眾苦不堪言。參見孔德廉，〈打炒房草案卡立院，一線投資客從驚慌到驚喜的告白：重上賭桌繼續賺！〉，報導者，2022 年 6 月 29 日報導，<https://www.twreporter.org/a/flipping-properties-speculator-confession>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

《註 131》林彥呈，〈房價持續飆漲！全國住宅價格指數 Q1 年增 9.41%，創近 8 年最大升幅，四都漲逾 11%〉，風傳媒，2022 年 7 月 5 日報導，<https://www.storm.mg/article/4409802>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

《註 132》統計 2019 至 2022 年七都預售屋平均總價漲幅，比對勞動部公布的「勞工平均提繳工資」，發現七大都會區近四年平均提繳工資成長幅度在 6.2% 至 8.8% 之間，但近四年預售屋平均總價漲幅驚人，尤其以臺中上漲 85.8% 最多，其次則是新竹縣市與臺南市，漲幅均逾六成，而桃園也上漲逾五成，高雄漲幅 43.1%。其中，臺中的房價漲幅是薪資漲幅的一一·四倍最為驚人，其次則是新竹縣市的一〇·五倍，桃園與臺南則在近八倍之多。參見地產中心，〈預售屋買氣降溫 全台交易量減逾 3 成〉，蘋果新聞網，2022 年 6 月 28 日報導，<https://www.appledaily.com.tw/property/20220628/9A73C33E764F041FEBA42EC8AB>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

六都房貸負擔率部分，臺北市、新北市為 64.91%、51.45%，房價負擔能力屬於「過低」等級；臺中市 45.08%，屬於「偏低」等級；臺南市、高雄市及桃園市分別為 36.84%、35.59%、31.50%，都屬於「略低」等級。參見林彥呈，〈10 年不吃不喝，買得起房嗎？全台房價所得比出爐，房貸「可合理負擔」只剩 5 縣市〉，風傳媒，2022 年 7 月 5 日報導，<https://www.storm.mg/article/4409858>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

《註 133》內政部，〈內政部：昨日發動全國預售屋聯合稽查，要求縣市政府應從重處罰〉，2022 年 3 月 24 日報導，https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=259913，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

《註 134》由於房地產市場有景氣循環，每隔數年便會發生房價大漲、投資客炒作紅單亂象，故縱使房地產市場景氣開始衰退，本次修法仍有其必要性，以防範於未然。

《註 135》論者雖謂：『預售屋禁止換約』是否屬於重要或優勢公共利益，可以任意由政府採取任何鐵腕措施，而限縮民眾經濟市場財產自由交易之權利？恐不無疑義。」然而依本文分析，縱使系爭規定

對基本權侵害之程度與其所欲達成之目的間，並未顯失均衡。

附帶一提，系爭規定縱使限制預售屋、新建成屋買賣契約的讓與或轉售，但並未限制中古屋（成屋）的轉售，因此欲投資不動產者仍可進行長期投資轉售¹³⁶，而非短期投機炒作。此一限制對預售屋、新建成屋的買受人而言，並未超過其忍受範圍，而屬於財產權的社會義務¹³⁷。

四、正當法律程序原則

論者有謂：「平均地權條例草案 47-4 條僅規定『預售屋或新建成屋買賣契約之買受人，於簽訂買賣契約後，不得讓與或轉售買賣契約予第三人』，該條之立法理由則為『……預售屋買受人為賺取差價，乃改於簽訂預約單後加價以換約轉售方式，進行短期炒作牟利……』，顯然本條草案之立法目的僅在規範『炒房』者，然而關於如何認定該『轉讓』係屬轉售牟利之『炒作』？何種情形則非屬『炒作』？由何機關認定？（組織之正當性）依何種程序認定？（正當之行政程序），違反後轉讓契約法律效力係無效？效力未定？得撤銷？（法律明確性原則）或該規範僅屬取

締規定？立法上完全付之闕如。在完全付之闕如之情況下，日後如立法通過至多僅能以行政規則之方式規範之，如此一來則就如何認定轉售牟利之『炒作』？由何種之『組織』來認定？認定應依何種程序進行？完全由行政部門自行認定，而完全未有任何關於正當法律程序之規範，此洽屬司法院釋字 709 號解釋理由所述之『立法怠惰型』之違反正當程序，此觀釋字 709 號解釋理由自明。釋字 709 號之理由書略以：『……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……』可資參照¹³⁸。」然而，正當法律程序原則的真正內涵為何？與系爭規定之關聯為何？本文將從美國憲法上正當法律程序之原意，以及我國大法官繼受該原則後之意涵與實際運作進行探討。

（一）美國憲法之正當法律程序

關於正當法律程序（原則），我國憲法並無直接之明文規定作為基礎，係司法

所欲維護者僅屬一般公益，但因限制手段尚屬輕微，手段與目的間仍難謂顯失均衡。參見林清汶，同《註 9》。

《註 136》從房地合一稅依持有期間分別訂定稅率亦可之，政府本鼓勵長期持有而非短期投機行為。

《註 137》如手段對於目的而言尚屬適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制即與憲法保障人民財產權之本旨不相抵觸（司法院釋字第 564 號解釋參照）。

《註 138》參閱林家祺，同《註 10》，頁 15-16。

院大法官透過解釋將此法律制度自英美引進我國¹³⁹，作為現代法治國家所應遵循之憲法上基本原則¹⁴⁰。

美國憲法上「正當法律程序 (due process of law)」之理論內涵，經過聯邦最高法院多年運作，包括「實體上正當程序」(substantive due process，又稱程序正當、程序正當法律程序)及「程序上正當程序」(procedural due process，又稱實質正當、實質正當法律程序)。「實體上正當程序」係指立法權與行政權在制定規範及採行措施時，應有一定的實體界線；其目

的在禁止國家透過立法行為或行政措施侵害人民基本權利。司法機關則透過其司法功能，以確保立法權與行政權不至於逾越此一界線。「程序上正當程序」則係在禁止國家以恣意的方式，並在未給予充分通知且在未賦予受影響之人民被聽取意見機會的情形下，剝奪其法律上保護的權利。故其作用在確保相關的程序的公平性與公正性¹⁴¹。就「程序上正當程序」而言，另有「司法之正當程序 (judicial due process)」、「立法之正當程序 (legislative due process)」、「行政之正當程序 (administrative

《註 139》美國於憲法第 5 條及第 14 條分別明定：「非經大陪審團提起公訴，人民不受死罪或其他不名譽罪之審判，但戰時或國難時期服現役之陸海軍或國民兵所發生之案件，不在此限。同一罪案，不得令其受兩次生命或身體上之危險。不得強迫刑事罪犯自證其罪，亦不得未經正當法律程序剝奪其生命、自由或財產。非有公正賠償，不得將私產收為公用。」「凡出生或歸化於美國並受其管轄之人，皆為美國及其所居之州之公民。無論何州，不得制定或執行損害美國公民特權或豁免權之法律；亦不得未經正當法律程序使任何人喪失其生命、自由或財產；並不得否定管轄區內任何人法律上平等保護之權利。」參閱許政賢，〈財產權保障與正當法律程序原則之憲法解釋——以大法官解釋宣告違憲案例為中心〉，政治大學法學院民事法學中心主編，《私法學之國際視野》，元照，2020 年，頁 193（註 8）。

《註 140》陳淳文、吳庚，同《註 19》，頁 62-63；董保城、法治斌，同《註 19》，頁 98-113（按：陳淳文教授及董保城教授將「正當法律程序」置於法治國原則一節）；陳新民，同《註 26》，頁 170-171；湯德宗，〈憲法上的正當程序保障〉，氏著，《行政程序法論》，2 版，元照，2003 年，頁 195；陳愛娥，〈正當法律程序與人權之保障——以我國法為中心〉，《憲政時代》，第 29 卷，第 3 期，2004 年，頁 361；廖元豪，〈美國憲法釋義學對我國憲法解釋之影響——正當程序、政治問題與方法論之比較〉，《憲政時代》，第 30 卷，第 1 期，2004 年，頁 11-13；李建良，〈論基本權利之程序功能與程序基本權——德國理論的借鑑與反思〉，氏著，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐（四）》，新學林，2010 年，頁 209-210、266-267。

《註 141》參照司法院釋字第 709 號解釋羅大法官昌發之部分協同部分不同意見書，頁 15-16。湯德宗大法官認為，美國憲法所謂「程序上正當程序」為政府限制人民「生命、自由或財產」時，應經如何程序方為正當的問題；「實質上正當程序」為法院如何審查法律內容，以確保其為公平的問題。參閱湯德宗，〈具體違憲審查與正當程序保障——大法官釋字第五三五號解釋的續構與改造〉，《憲政時代》，第 29 卷，第 4 期，2004 年，頁 457；湯德宗，同《註 140》，頁 170-173。

due process)」。所謂「司法之正當程序」，指法院審判前，必須先有已經制定的程序規則以供適用；且此等規則必須公正公平。而所謂「立法之正當程序」，指國會必須遵循憲法及法定之程序以制定法律；如有違反，釋憲機關得予宣告無效。至「行政之正當程序」則係指行政機關所應遵守之「程序上正當程序」¹⁴²。

1. 概念繼受與轉變

我國法制向來繼受德國等大陸法系國家，而大陸法系國家由於未如英美國家擁有正當法律程序的運作歷史及且定有正當

法律程序條款以資憑據，故基本權利與正當程序之關聯，早期並未受到特別的重視與發展，因此我國引入英美「正當法律程序」概念，實有重大意義¹⁴³。關於「正當法律程序」如何導入我國憲法體系，學者多認為大法官係於釋字第 384 號解釋關於憲法第 8 條人身自由保障條款之法定程序中，引用美國「正當法律程序」的概念，強調「凡限制人民身體自由之處置……國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當¹⁴⁴（釋字第 384 號解釋文）」¹⁴⁵。嗣後持續將「正當法律程序」原

《註 142》參照司法院釋字第 709 號解釋羅大法官昌發之部分協同部分不同意見書，頁 16-17。另參閱湯德宗，同《註 140》，頁 171-173。

《註 143》陳愛娥，同《註 140》，頁 382；廖元豪，同《註 140》，頁 12；李建良，同《註 140》，頁 210、266。

《註 144》該解釋理由書謂：「前述實質正當之法律程序，兼指實體法及程序法規定之內容，……。」惟孫森焱、林永謀兩位大法官持保留意見（參照司法院釋字第 384 號孫森焱大法官協同意見書、林永謀大法官協同意見書）。另論者有認為此處「實質正當」並非援引美國法上「實體上正當程序」，參閱廖元豪，同《註 140》，頁 13-14；吳文城，〈司法院大法官解釋操作下的正當法律程序〉，法務部司法官訓練所主編，《法學研究報告合輯（第一輯）司法官 48 期》，法務部司法官訓練所，2009 年，頁 40-42。

對此，湯德宗大法官分析：至少自釋字第 409 號解釋（1996/7/5）起，大法官已有放棄「實質正當」用語之傾向。及至釋字第 491 號解釋，大法官似已達成共識，不再以「實質正當」一詞涵攝「實質上正當程序」概念，而改以「法律明確性原則」稱之，參閱湯德宗，同《註 140》，頁 202-203。另外，陳愛娥教授則表示，大法官對「依法定程序」概念中的法律，其「實質上正當」的要求為何，似乎有點舉棋不定。從釋字第 384 號解釋出人意表地提及「罪刑法定主義」，經釋字第 436 號解釋的指向比例原則，到釋字第 523 號解釋的傾向法律明確性的要求，最後釋字第 567 號解釋則又回歸比例原則。參閱陳愛娥，同《註 140》，頁 369。

《註 145》陳愛娥，同《註 140》，頁 361。另依據湯德宗大法官觀察：司法院大法官（實際）使用「正當法律程序」一詞，首見於釋字第 396 號解釋（解釋文）（註：倘以理由書而言，「正當法律程序」一詞最早出現在釋字第 392 號解釋）。惟正當程序的理念前此已出現於釋字第 271 號解釋吳庚大法官所提「不同意見書」中，該「不同意見」嗣於釋字第 384 號解釋變成「多數意見」，參閱湯德宗，同《註 140》，頁 170-173。

則應用於人身自由之相關解釋¹⁴⁶，並進一步適用於訴訟權¹⁴⁷、軍事審判程序¹⁴⁸、財產權¹⁴⁹、工作權¹⁵⁰、講學自由¹⁵¹及秘密通訊自由¹⁵²等領域¹⁵³，「正當法律程序」在我國憲法上雖無直接之明文規定作為基礎，然經大法官反覆解釋、運用，遂成我國憲法上所應遵循之基本原則。

須釐清者，美國法上「正當法律程序」內涵包括「實體上正當程序」及「程序上正當程序」，惟美國「實體上正當程序」之

概念，與司法院解釋常引用作為違憲審查準則之比例原則相關。在我國憲法體系下，此等行政權與立法權是否不當侵害人民基本權之界線，屬於憲法第23條規範之範圍¹⁵⁴。故我國大法官運用「正當法律程序」作為違憲審查準則闡釋基本權限制之界線時，現行理解上應僅指「程序上正當程序」之概念，亦即相關程序是否合於正當要求。至於實質內容正當性之審查，則運用我國既有之比例原則等標準進行

《註146》司法院釋字第392號、第535號、第585號、第588號解釋。

《註147》司法院釋字第396號、第574號、第582號、第591號、第663號、第797號解釋。有關訴訟權相關解釋，近年大法官亦有直接援引憲法第16條人民訴訟權保障之規定（參照司法院釋字第736號、第742號、第761號、第774號、第784號解釋）。陳愛娥教授亦早已指出，探討司法程序的憲法要求時，宜回歸憲法第16條訴訟權保障的規定，參閱陳愛娥，同《註140》，頁377-382、385。

《註148》司法院釋字第418號、第436號解釋。

《註149》司法院釋字第409號、第488號、第709號、第731號、第739號、第763號解釋。

《註150》司法院釋字第462號、第491號解釋。

《註151》司法院釋字第563號解釋。

《註152》司法院釋字第631號解釋。

《註153》我國大法官逐步將正當程序保障擴大適用於人身自由以外權利之釋憲歷程，請參閱李震山，〈程序基本權〉，氏著，《多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉權之保障為中心》，2版，元照，2007年，頁266-267；湯德宗，同《註140》，頁175-194；廖元豪，同《註140》，頁5-11；許玉秀，《論正當法律程序原則》，初版，元照，2011年，頁1-200；廖義男，〈憲法解釋與行政法制之發展〉，氏著，《憲法及行政法制》，元照，2015年，頁162-166。

《註154》參照司法院釋字第709號解釋羅大法官昌發之部分協同部分不同意見書，頁15-16。

郭介恒教授已指出，「美國法制上關於程序正當中之實質正當，於個案分析上採立法達成之目的與手段間應具合理適當關聯原則或比較個別法益（人民基本權）及公益之維護，以判定立法是否有實質之公益存在或絕對必要之公益，作為立法是否正當之主要論據，此與我國憲法第23條比例原則極為相近，……」、「我國憲法第23條規定之公益原則及比例原則，與美國正當法律程序實質正當之實踐上相埒，可作為判定立法是否具正當性之參考，……」。參閱郭介恒，〈正當法律程序——美國法制之比較研究〉，城仲模教授六秩華誕祝壽論文集編輯委員會主編，《憲法體制與法治行政：城仲模教授六秩華誕祝壽論文集，第二冊行政法總論》，三民，1998年，頁156、163-164、166頁。湯德宗大法官亦認為，「『實質上正當程序』旨在確保國家權力作用之實質公平，其功能殆與我國憲法第23條相當」、「美國憲法『實質上正當程序』的要求包括：法律規定之內容須是達成合法目的之合理手段，且該手段須為對人民權利限制最少者；法律之內容須明確，俾人民知所措手足。

檢驗¹⁵⁵。

2. 正當行政程序與財產權保障

自司法院釋字第 663 號解釋（理由書）以來，大法官開始使用「正當行政程序」一詞，表達美國法所稱「行政之正當程序（administrative due process）」，意即正當法律程序原則在行政程序上之適用，屬於正當法律程序原則之一環¹⁵⁶。

其後在司法院釋字第 709 號解釋（解釋文）首次以違反憲法上之「正當行政程

序」宣告都市更新條例第 19 條規定部分違憲；隨後亦在司法院釋字第 739 號解釋適用於市地重劃程序；司法院釋字第 731 號解釋則以人民「受告知權」未受保障為由，宣告土地徵收條例部分條文因不符憲法要求之正當行政程序而失其效力；司法院釋字第 763 號解釋強調若人民無從及時獲知充分資訊，即違正當行政程序，宣告土地法有關土地徵收收回權之規定違憲；至於司法院釋字第 797 號解釋對於行政文書寄

前者約與大法官所謂『應遵守比例原則』或『符合憲法第 23 條所定相關之條件』相當；後者殆與大法官所謂『法律明確性原則』相當，參閱湯德宗，同《註 140》，頁 173；湯德宗，同《註 141》，頁 457。陳愛娥教授亦指出，美國聯邦憲法正當法律程序條款之「實質上正當」的要求，主要關心的是立法目的與其所運用之手段之間的關聯性，此關聯性高低的要求自然因牽涉事物領域不同而有異；如是，其對限制立法權所發揮的作用確實類同我國憲法第 23 條包含的比例原則。參閱陳愛娥，同《註 140》，頁 374。董保城教授謂，「實質正當程序」則旨在確保國家權力作用之實質「公平」，避免實質不正義之法律，功能與我國憲法第 23 條相當。參閱董保城、法治斌，同《註 19》，頁 101。

《註 155》湯德宗大法官亦謂，將「正當程序保障」局限於「程序上正當程序」，並以「法律明確性原則」及「憲法第 23 條」代替「實質上正當程序」，當有助於全民理解，進而助長憲法意識。參閱湯德宗，同《註 140》，頁 203。陳愛娥教授亦認為，美國法「正當法律程序」中之「實質上正當」的要求，在我國既已有憲法第 23 條的規定足資肆應，且其內容經長久討論一定程度已趨穩定，應無須再援引「實質上正當」的概念。參閱陳愛娥，同《註 140》，頁 385。

附帶說明，美國憲法並無類似我國憲法第 23 條之規定；此外，該國最原始「正當法律程序」之概念僅保障程序正當，而不及於實質正當，嗣後聯邦最高法院逐漸擴張對正當法律程序中實質正當之適用。參照司法院釋字第 384 號孫大法官森焱協同意見書、林大法官永謀協同意見書；參閱法治斌，〈憲法保障人民財產權與其他權利之標準〉，《政大法學評論》，第 23 期，1981 年，頁 4-8；林國璋，〈淺釋行政法學上之「正當法律程序」原則〉，城仲模主編，《行政法之一般法律原則》，三民，1994 年，頁 57；郭介恒，同《註 154》，頁 134-135。

《註 156》參照司法院釋字第 709 號解釋羅大法官昌發之部分協同部分不同意見書，頁 16-17；司法院釋字第 763 號解釋許大法官志雄之協同意見書，頁 5-6。

實際上，我國釋憲實務如釋字第 409、462、488 號解釋，雖未明白指出「正當法律程序」原則在行政程序之運用，但已透露端倪；至釋字第 491 號解釋，是首度明文將「正當法律程序」導入行政程序的例子。參閱董保城、法治斌，同《註 19》，頁 107。

存送達完畢即生效力一事，則認其無違正當行政程序¹⁵⁷。

就行政機關作成行政行為時所應遵循之正當程序，我國於2001年公布施行《行政程序法》，由整部法規的範疇可歸納正當行政程序之內涵有五項：公正作為義務（包含迴避制度、組織適法、片面接觸之禁止）、受告知權、聽證權、說明理由義務與行政資訊公開等程序事項¹⁵⁸。然而，個別行政行為應具備何種程序方屬合理、正當？對此，我國司法院釋憲實務認為：憲法上正當法律程序原則之內涵，除要求人民權利受侵害或限制時，應有使其獲得救濟之機會與制度，亦要求立法者依據所涉基本權之種類、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成本等因素綜合考量，制定相應之法定程序¹⁵⁹

（司法院釋字第639號、第663號、第667號、第681號、第689號、第690號、第709號、第710號、第739號、第797號解釋參照）。基本而言，愈是涉及生命、身體、健康等基本權，或基本權侵害程度愈強，或侵害範圍愈廣，或造成實害風險愈大，或行政自主決定空間愈大，行政程序的设计愈須嚴謹、繁複¹⁶⁰。

此外，自司法院釋字第663號解釋以後，大法官在涉及財產權保障之案例中，逐漸明確運用正當法律程序原則加以審查¹⁶¹，而在司法院釋字第709、731、739號等解釋直接攸關財產權保障之案例中，大法官更主要運用正當法律程序原則進行審查，不僅為財產權保障與正當法律程序原則之關聯性提供闡析案例，更強化正當法律程序原則之憲法上地位¹⁶²。

《註157》陳淳文、吳庚，同《註19》，頁63。

《註158》詳細參閱湯德宗，〈論正當行政程序〉，氏著，《行政程序法論》，2版，元照，2003年，頁9-32；湯德宗，〈行政程序法〉，翁岳生主編，《行政法（下）》，4版，元照，2020年，頁110-172。

《註159》關於具體個案的判斷基準，許宗力院長早已指出，只能個案視涉及基本權的種類、基本權侵害的強弱、侵害範圍的大小、造成實害風險的大小與行政自主決定空間的大小等因素綜合判斷。參閱許宗力，〈基本權的功能與司法審查〉，氏著，《憲法與法治國行政》，2版，元照，2007年，頁200-201；許宗力，〈基本權程序保障功能的最新發展——大法官釋字第四八八號解釋評析〉，氏著，《法與國家權力（二）》，元照，2007年，頁253。

湯德宗大法官舉美國法院見解謂，應斟酌案件性質、受到不利影響的私人利益、限制或剝奪私人利益之方式、限制或剝奪私人利益之理由、有無替代程序、限制或剝奪私人利益所欲追求的公共利益，以及公益與私益之衡量等因素，綜合認定之。參閱湯德宗，同《註140》，頁170-171。

《註160》許宗力，同《註159》（基本權程序保障功能的最新發展），253頁（註11）。

《註161》實際上過去有關財產權保障之大法官解釋，雖未提及正當法律原則一詞，但已有許多解釋蘊含程序保障之意旨。參閱蘇永欽，同《註19》，頁38-39；湯德宗，同《註140》，頁187-189；廖元豪，同《註140》，頁9-10。

《註162》許政賢，同《註139》，頁231-232。

(三) 本案分析

經過以上理論介紹後，應回到本文主要問題：系爭規定對於人民財產權造成之限制，與正當法律程序（或正當行政程序）有何關聯？

依據系爭條文規定，原則禁止私人之間預售屋或新建成屋買賣契約的讓與或轉售，例外於配偶、直系血親或二親等內旁系血親間之讓與或轉售，或其他中央主管機關公告得讓與或轉售之情形，並經直轄市、縣（市）主管機關核准者，不在此限。因此，公權力介入之時點在於系爭規定第 1 項但書後段規定「其他中央主管機關公告得讓與或轉售，而須經直轄市、縣（市）主管機關核准之情形」；亦即預售屋或新建成屋買受人認有符合中央主管機關公告得讓與或轉售之情形，而向直轄市、縣（市）主管機關申請讓與或轉售，此時行政機關始介入私人的交易行為。關於買賣契約讓與或轉售的申請，系爭規定第 2 項已明定其申請核准方式、應檢附文件、審核程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之；至於倘買受人違法移轉遭查報處罰時，可依訴願法、行政訴訟法尋求救濟。因此，此部分尚難逕認有違正當行政程序。

縱使考量本案所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益等因素，本案所限制者為財產權之支配自由，非屬財產權核心領域，限制強度低；且系爭規定既已增加例外條款，對於非投機客而有移轉需求之買受人，影響已大為降低；為健全房市秩序，打擊投機炒作的

一般公共利益，相關行政程序之設計，毋寧應給予立法者更多形成空間，除非有嚴重違背一般行政程序應有的基本內涵（如上述公正作為義務、受告知權、聽證權、說明理由義務與行政資訊公開等），否則應不構成違反正當行政程序的問題。

肆、結論

內政部為維護預售屋、新建成屋市場交易秩序、防杜炒作及保障自住需求者購屋權益之公共利益，草擬增修平均地權條例相關規定，限制預售屋或新建成屋買賣契約之讓與或轉售，引發合憲性疑慮。為釐清論者質疑，本文以比例原則及正當法律程序原則為審查準據，探討系爭規定之合憲性。

本文依據一般基本權違憲審查的流程架構，確認本案所涉基本權種類為財產權及契約自由，惟因屬於基本權的非真正競合，故僅以財產權為審查對象。其次確認本案所應採取的審查標準，本文從美國、德國及我國審查標準理論，配合近年司法院大法官解釋及憲法法庭判決對審查標準的見解，歸納財產權案件除涉及土地徵收、都市更新、市地重劃制度等，因對人民不動產財產權形成剝奪或導致重大變動，對基本權的限制程度較高，且又涉及複雜、重大公益，應採取較嚴格之審查標準外，原則上應偏向寬鬆審查標準。最後，經判斷系爭規定在基本權限制程度並非財產權核心領域，亦無涉人性尊嚴與人格發展，且所欲維護之公益非屬特殊重大

公益，因此本文亦採取寬鬆審查標準進行分析。

本文依憲法上比例原則的四個子原則就系爭規定內容進行審查後：在目的合憲性方面，系爭規定所欲維護市場交易秩序、保障自住需求者購屋權益，符合我國憲法第 23 條的公益目的；在手段適合性方面，系爭規定限制契約讓與或轉售手段，預期將有效嚇阻短期投資客進入預售屋及新建成屋市場，對目的達成有正面、肯定的效果；在手段必要性方面，本文以財產權保護領域（理論）為基礎，歸納出：財產權支配自由並非該基本權核心領域，亦無涉人性尊嚴與人格發展，此外系爭規定所影響者實屬買受人轉售牟利的期待利益，而非既得利益，加上系爭規定已設例外條款，降低影響人數，以上種種均顯示出限制手段尚屬輕微。此外，雖政府得採取各種平抑房價手段，惟並非各種手段均可達到抑制換約炒作的目的，因此，系爭規定採取除部分例外情形，一律限制預售屋或新建成屋買賣契約讓與或轉售的手段，尚難謂違反必要性原則的「相同有效性」與「最小侵害性」；最後在手段合比例性方面，以目前房地產市場飆漲、民眾所得增長與房價漲幅嚴重不成比例、投資客集體炒作及壟斷市場等亂象而言，系爭規定以限制預售屋或新建成屋短期投資者的財產權，來保障自住需求者的購屋權益，該限制手段所增進的公益（市場交易秩序、自住需求者購屋權益、居住權等），顯然大於對私人所造成之損害（財產權

的支配自由），亦即系爭規定對基本權侵害之程度與其所欲達成之目的間，並未顯失均衡。綜上分析，本文認為系爭規定得以通過比例原則各子原則之檢驗，尚無明顯、公然的違憲情事。

再從正當法律程序原則而論，該原則所涵蓋之正當行政程序概念，指行政機關所應遵守之「程序上正當程序」，除應使人民權利受侵害或限制時，有獲得救濟之機會與制度，立法者亦應綜合考量各種因素，制定相應之法定程序。系爭規定限制私人間買賣契約讓與或轉售，行政機關僅於須經直轄市、縣（市）主管機關核准始得移轉之例外規定時，始介入私人交易行為，系爭規定已授權中央主管機關訂其申請核准方式、應檢附文件、審核程序及其他相關事項之辦法；縱依系爭規定對基本權限制程度及所維護之公益而言，均難謂有違反正當行政程序的問題。

最後另值一言者，系爭規定對於維護市場交易秩序，保障消費者購屋權益固為合理、必要之手段，然而由於預售屋或新建成屋買賣契約讓與或轉售本屬私人交易行為，原則上行政機關沒有介入的餘地。因此，該手段要確實達到所欲維護的公益目的，首先有賴前端實價登錄制度之落實，亦即預售屋銷售前建案資訊等之備查、簽訂買賣契約後三十日內申報交易價格等資訊；其次，則須靠中央與地方的地政主管機關、建管主管機關、稅捐機關、消費者保護法主管機關及公平交易法主管機關等通力合作，加強對容易發生炒作

地區的建案進行聯合稽查，主動查核預售案有無確實申報備查、成交後有無按時申報交易資訊、有無違法轉售紅單或買賣契約，或協助轉售之行爲，甚或透過假解約真讓與買賣契約來規避法規等，如此，方

能對欲短期轉售牟利的投資客，達到殺雞儆猴的嚇阻效果，否則系爭規定立意再良善，如行政機關無積極查核作爲，亦將淪爲虛文而已。

(作者林時平為國立政治大學地政學系碩士在職專班；
張鈺光為國立高雄大學法律學系助理教授)

參考文獻

一、書籍

- 王澤鑑，《民法總則》，5 版，自版，2020 年。
王澤鑑，《債法原理》，增訂新版校正，自版，2021 年。
吳信華，《憲法釋論》，4 版，三民，2021 年。
李永然、吳家德、吳任偉、連世昌、許淑玲，《代銷·仲介紅不讓：代銷·仲介業法律 & 行銷成功雙秘笈》，4 版，永然，2020 年。
李惠宗，《憲法要義》，8 版，元照，2019 年。
邱聰智，《新訂民法債編通則（上）》，新訂 2 版，自版，2013 年。
許玉秀，《論正當法律程序原則》，初版，元照，2011 年。
許育典，《憲法》，10 版，元照，2020 年。
陳淳文、吳庚，《憲法理論與政府體制》，增訂 7 版，三民，2021 年。
陳新民，《憲法學釋論》，增訂 10 版，三民，2022 年。
董保城、法治斌，《憲法新論》，8 版，元照，2021 年。

二、專書論文

- 吳文城，〈司法院大法官解釋操作下的正當法律程序〉，法務部司法官訓練所主編，《法學研究報告合輯（第一輯）司法官 48 期》，法務部司法官訓練所，2009 年，頁 31-54。
李建良，〈基本權利與國家保護義務〉，李建良、簡資修主編，《憲法解釋之理論與實務

(第二輯)》，新學林，2000年，頁325-375。

李建良，〈論基本權利的位階次序與司法審查標準〉，劉孔中、陳新民主編，《憲法解釋之理論與實務（第三輯）上冊》，新學林，2002年，頁129-191。

李建良，〈基本權利理論體系之構成及其思考層次〉，氏著，《憲法理論與實踐（一）》，2版，新學林，2003年，頁51-100。

李建良，〈論基本權利之程序功能與程序基本權——德國理論的借鑑與反思〉，氏著，《人權思維的承與變：憲法理論與實踐（四）》，新學林，2010年，頁205-270。

李震山，〈程序基本權〉，氏著，《多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉權之保障為中心》，2版，元照，2007年，頁261-290。

李震山，〈憲法未列舉權保障之多元面貌——以憲法第二十二條為中心〉，氏著，《多元、寬容與人權保障——以憲法未列舉權之保障為中心》，2版，元照，2007年，頁1-66。

林子儀，〈言論自由的限制與雙軌理論〉，氏著，《言論自由與新聞自由》，元照，1999年，頁133-195。

林國漳，〈淺釋行政法學上之「正當法律程序」原則〉，城仲模主編，《行政法之一般法律原則》，三民，1994年，頁53-77。

許玉秀，〈刑罰規範的違憲審查標準〉，國際刑法學會臺灣分會主編，《民主·人權·正義——蘇俊雄教授七秩華誕祝壽論文集》，元照，2005年，頁365-414。

許宗力，〈比例原則之操作試論〉，氏著，《法與國家權力（二）》，元照，2007年，頁120-140。

許宗力，〈比例原則與法規違憲審查〉，氏著，《法與國家權力（二）》，元照，2007年，頁76-94。

許宗力，〈基本權的功能與司法審查〉，氏著，《憲法與法治國行政》，2版，元照，2007年，頁189-206。

許宗力，〈基本權程序保障功能的最新發展——大法官釋字第四八八號解釋評析〉，氏著，《法與國家權力（二）》，元照，2007年，頁246-263。

許宗力，〈違憲審查程序之事實調查〉，氏著，《法與國家權力（二）》，元照，2007年，頁42-74。

許宗力，〈論規制私法的行政處分——以公行政對私法行為的核准為中心〉，氏著，《憲法與法治國行政》，2版，元照，2007年，頁355-379。

- 許政賢，〈財產權保障與正當法律程序原則之憲法解釋——以大法官解釋宣告違憲案例為中心〉，政治大學法學院民事法學中心主編，《私法學之國際視野》，元照，2020 年，頁 191-243。
- 郭介恒，〈正當法律程序——美國法制之比較研究〉，城仲模教授六秩華誕祝壽論文集編輯委員會主編，《憲法體制與法治行政：城仲模教授六秩華誕祝壽論文集，第二冊行政法總論》，三民，1998 年，頁 127-168。
- 陳立夫，〈台灣農地權利之管制與權利保障——以耕地三七五減租條例對耕地所有權之限制為中心〉，氏著，《土地法研究（二）》，新學林，2011 年，頁 129-171。
- 陳立夫，〈我國權利變換方式都市更新制度之法理〉，氏著，《土地法研究（二）》，新學林，2011 年，頁 173-194。
- 陳愛娥，〈司法院大法官會議解釋中財產權概念之演變〉，劉孔中、李建良主編，《憲法解釋之理論與實務》，中研院，1998 年，頁 394-420。
- 湯德宗，〈論正當行政程序〉，氏著，《行政程序法論》，2 版，元照，2003 年，頁 1-49。
- 湯德宗，〈憲法上的正當程序保障〉，氏著，《行政程序法論》，2 版，元照，2003 年，頁 167-208。
- 湯德宗，〈違憲審查基準體系建構初探——「階層式比例原則」構想〉，廖福特主編，《憲法解釋之理論與實務（第六輯）上冊》，新學林，2009 年，頁 581-660。
- 湯德宗，〈行政程序法〉，翁岳生主編，《行政法（下）》，4 版，元照，2020 年，頁 27-174。
- 廖元豪，〈從大法官解釋論憲法學之研究方法——大法官基本權利案件「審查基準」之分析〉，國立政治大學法學院公法學中心主編，《行政訴訟與違憲審查：海峽兩岸公法學論壇論文集（一）》，新學林，2013 年，頁 125-196。
- 廖義男，〈憲法解釋與行政法制之發展〉，氏著，《憲法及行政法制》，元照，2015 年，頁 161-188。

三、期刊論文

- 李建良，〈自由、平等、尊嚴：人的尊嚴作為憲法價值的思想根源與基本課題（上）〉，《月旦法學雜誌》，第 153 期，2008 年，頁 185-207。
- 李建良，〈自由、平等、尊嚴：人的尊嚴作為憲法價值的思想根源與基本課題（下）〉，《月旦法學雜誌》，第 154 期，2008 年，頁 193-211。

- 李基勝，〈「平均地權條例」部分條文修正草案評估報告（編號：1731）〉，立法院法制局法案評估報告，2022年5月，頁1-63。
- 周佳宥，〈我的小財富，你的大利益？——「有利於私人之徵收」合憲性審查基準〉，《月旦法學教室》，第159期，2016年，頁6-8。
- 林旺根，〈實價登錄新制之重點評析——兼論禁止預售屋紅單轉售之效力問題〉，《台灣法學雜誌》，第408期，2021年，頁13-32。
- 林旺根，〈談預售及新成屋之禁止轉售問題——剖析平均地權條例修正草案內容與疑義〉，《月旦會計實務研究》，第56期，2022年，頁37-44。
- 林旺根，〈談預售屋禁止轉售問題〉，《月旦會計實務研究》，第52期，2022年，頁44-51。
- 林明鏘，〈比例原則之功能與危機〉，《月旦法學雜誌》，第231期，2014年，頁65-79。
- 林家祺，〈限制不動產交易合憲性之探討——以內政部公告之110年平均地權條例修正草案47條之4為審查對象〉，「平均地權條例修正草案合憲性」研討會論文，台灣法學基金會，2022年2月12日，頁16-17。
- 法治斌，〈憲法保障人民財產權與其他權利之標準〉，《政大法學評論》，第23期，1981年，頁1-26。
- 柯格鐘，〈房地合一稅之規避防杜條款——談所得稅法第4條之4的修正〉，《月旦財稅實務釋評》，第21期，2021年，頁8-17。
- 胡博硯，〈比例原則於土地徵收之適用——評釋字第七三二號解釋〉，《東吳公法論叢》，第10期，2017年，頁501-526。
- 徐志明、邱政勳，〈淺談「預售屋紅單」之法律性質〉，《現代地政》，第351期，2014年，頁59-71。
- 徐揮彥，〈論經濟、社會及文化權利國際公約適當住房權在我國之實踐：以司法院釋字第709號及其嗣後之裁判為中心〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第46卷，第3期，2017年，頁801-876。
- 翁燕菁，〈《經濟、社會與文化權利國際公約》的黯然登場——大法官釋字七〇九號與經社權利保障〉，《月旦法學雜誌》，第218期，2013年，頁239-246。
- 張志偉，〈比例原則與立法形成餘地——由法律原則理論出發，探討審查密度的結構〉，《國立中正大學法學集刊》，第24期，2008年，頁1-74。
- 許宗力，〈基本權利：第六講——基本權的保障與限制（上）〉，《月旦法學教室》，第11期，2003年，頁64-75。

- 陳仲麟，〈審視都市更新條例的合憲性——從審查標準之選擇與運用為司法院釋字第七〇九號補述〉，《月旦法學雜誌》，第 219 期，2013 年，頁 80-101。
- 陳仲麟，〈徵收之憲法拘束：以「私用徵收」的違憲審查為中心〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 40 卷，第 3 期，2011 年，頁 1029-1088。
- 陳宏明，〈打炒房修法方向評析（編號：1590）〉，立法院法制局議題研析，2022 年 1 月，頁 1-3。
- 陳愛娥，〈大法官憲法解釋權之界限——由功能法的觀點出發〉，《憲政時代》，第 24 卷，第 3 期，1998 年，頁 170-222。
- 陳愛娥，〈正當法律程序與人權之保障——以我國法為中心〉，《憲政時代》，第 29 卷，第 3 期，2004 年，頁 359-389。
- 湯德宗，〈具體違憲審查與正當程序保障——大法官釋字第五三五號解釋的續構與改造〉，《憲政時代》，第 29 卷，第 4 期，2004 年，頁 445-479。
- 程明修，〈契約自由與國家之保護義務〉，《憲政時代》，第 30 卷，第 2 期，2004 年，頁 195-227。
- 黃昭元，〈憲法權利限制的司法審查標準：美國類型化多元標準模式的比較分析〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 33 卷，第 3 期，2004 年，頁 45-148。
- 黃昭元，〈大法官解釋審查標準之發展（1996-2011）：比例原則的繼受與在地化〉，《國立臺灣大學法學論叢》，第 42 卷，第 2 期，2013 年，頁 215-258。
- 黃舒芃，〈比例原則及其階層化操作——一個著眼於司法院釋憲實務發展趨勢的反思〉，《中研院法學期刊》，第 19 期，2016 年，頁 1-52。
- 廖元豪，〈美國憲法釋義學對我國憲法解釋之影響——正當程序、政治問題與方法論之比較〉，《憲政時代》，第 30 卷，第 1 期，2004 年，頁 1-44。
- 廖元豪，〈高深莫測，抑或亂中有序？論現任大法官在基本性權利案件中的「審查基準」〉，《中研院法學期刊》，第 2 期，2008 年，頁 211-274。
- 廖欽福，〈當走在鋼索的「居住正義」遇到海市蜃樓的「社會住宅」〉，《月旦法學教室》，第 160 期，2016 年，頁 47-63。
- 蔡維音，〈財產權之保護內涵與釋義學結構〉，《成大法學》，第 11 期，2006 年，頁 31-74。
- 魏大曉，〈適足住房權作為房屋使用利益喪失求償之規範依據——最高法院 105 年台上第 2293 號民事判決評析（中）〉，《司法周刊》，第 1992 期，2020 年，頁 2-3。
- 蘇永欽，〈財產權的保障與大法官解釋〉，《憲政時代》，第 24 卷，第 3 期，1998 年，

頁 19-64。

四、網際網路

內政部，〈內政部：昨日發動全國預售屋聯合稽查，要求縣市政府應從重處罰〉，2022 年 3 月 24 日報導，https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=259913，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

內政部，〈平均地權條例修正案三讀內政部：抑制炒作、健全交易〉，2023 年 1 月 10 日報導，https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=275437，最後瀏覽日期：2023 年 1 月 10 日。

內政部，〈行政院會通過「平均地權條例」修正案 限制預售屋換約、重罰不動產炒作、私法人購屋許可制〉，2022 年 4 月 7 日報導，https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=260331，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

內政部，〈健全房市 不動產實價登錄 5 大變革 7/1 上路〉，2021 年 6 月 3 日報導，https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=218029，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

內政部，〈嚴懲炒作！內政部修法 預售屋禁換約、建立檢舉機制〉，2021 年 12 月 9 日報導，https://www.moi.gov.tw/News_Content.aspx?n=4&s=255143，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

孔德廉，〈打炒房草案卡立院，一線投資客從驚慌到驚喜的告白：重上賭桌繼續賺！〉，報導者，2022 年 6 月 29 日報導，<https://www.twreporter.org/a/flipping-properties-speculator-confession>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

地產中心，〈預售屋買氣降溫 全台交易量減逾 3 成〉，蘋果新聞網，2022 年 6 月 28 日報導，<https://www.appledaily.com.tw/property/20220628/9A73C33E764F041FEBA42EC8AB>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

何醒邦，〈預售屋買氣大減、轉售量大增 四大關鍵決定下半年房市〉，聯合報，2022 年 6 月 28 日報導，<https://udn.com/news/story/7241/6421192>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

林和謙，〈打炒房之火將至！投機客超怕被燒到 專家曝市況變化〉，好房網 News，2022 年 3 月 27 日報導，<https://news.housefun.com.tw/news/article/657285331488.html>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。

- 林彥呈，〈10 年不吃不喝，買得起房嗎？全台房價所得比出爐，房貸「可合理負擔」只剩 5 縣市〉，風傳媒，2022 年 7 月 5 日報導，<https://www.storm.mg/article/4409858>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。
- 林彥呈，〈房價持續飆漲！全國住宅價格指數 Q1 年增 9.41%，創近 8 年最大升幅，四都漲逾 11%〉，風傳媒，2022 年 7 月 5 日報導，<https://www.storm.mg/article/4409802>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。
- 林清汶，〈內政部 5 修法狠打炒房「這 2 項」恐有違憲法財產權之保障〉，ETtoday 新聞雲，2021 年 12 月 15 日報導，<https://forum.ettoday.net/news/2146550>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。
- 林喬慧、江星翰，〈【炒房最重抓去關 2】新法讓預售屋難賣又怕囤房稅 建商理事長開炮：違憲〉，鏡周刊，2021 年 12 月 22 日報導，<https://www.mirrormedia.mg/story/20211220fin003/>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。
- 張欣民，〈禁止預售屋換約將錯殺無辜買家嗎？〉，好房網 News，2022 年 3 月 27 日報導，<https://news.housefun.com.tw/hsinmin/article/179672329730>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。
- 莊質捷，〈「抨擊政府打炒房，北市 14 建商提 6 大問：新法限制民眾交易權利，有違憲疑慮」〉，關鍵評論，2022 年 1 月 5 日報導，<https://www.thenewslens.com/article/161143>，最後瀏覽日期：2022 年 10 月 30 日。