

調 查 報 告

壹、調查緣起：本案係內政及少數民族委員會決議推派委員調查。

貳、調查對象：內政部及交通部等。

參、案由：為內政部 102 年 7 月 10 日台內地字第 1020246881 號函釋，逕以「本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義」之內容，使新北市政府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，究內政部、交通部之處理是否涉有違失等情乙案。

肆、調查依據：本院 103 年 01 月 21 日院台調壹字第 1030800021 號及同年 1 月 23 日院台調壹字第 1030830192 號函，並派○○○○○○○○、○○○○○○○○及○○○○○○○○協助調查。

伍、調查重點：

- 一、臺北市政府創設「工程用地徵收與聯合開發協議併行」方式辦理「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」（下稱捷運新店機廠聯合開發案），是否符合行為時大眾捷運法第 6 條及第 7 條規定？
- 二、本案於 80 年間徵收取得捷運新店機廠聯合開發基地，是否符合土地徵收法制及憲法保障之人民財產權之意旨？
- 三、本案聯合開發基地經強制徵收取得後，再透過聯合開發模式將土地交由投資人興建住、商、辦大樓並移轉為私人所有，是否符合土地徵收法制及憲法保障之人民財產權之意旨？又將捷運設施用地移轉為私有，有無違反土地法第 14 條第 1 項第 5 款「公共交通道路」不得為私有之規定？

四、本件捷運新店機廠聯合開發案於開發完成後之土地移轉登記過程，以及內政部以 102 年 7 月 10 日台內地字第 1020246881 號函稱「本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義」，是否涉有違失？

陸、調查事實：

案經臺北市政府捷運工程局（下稱臺北市捷運局）以民國（下同）103 年 2 月 17 日北市捷聯字第 10330443700 號函及新北市政府地政局以同年 2 月 18 日北地籍字第 1030198638 號函函復並檢附相關卷證資料到院，並經本院於同年 4 月 18 日約詢行政院（由蕭○○副秘書長代表到院）、內政部（由該部地政司王○○司長及營建署陳○○組長代表到院）、交通部（由范○○常務次長代表到院）、法務部（由該部法律事務司邱○○司長代表到院）、臺北市政府（由該府捷運局張澤雄主任秘書代表到院）及新北市政府（由柳宏典副秘書長代表並率該府地政局、城鄉發展局、工務局、捷運工程處等單位人員到院）等相關機關人員，嗣經行政院以同年 5 月 5 日院臺交字第 1030133300 號函補充說明到院，再經本院於同年 5 月 26 日諮詢○○大學○○學系○○○助理教授、○○大學○○學系○○○教授與○○○教授、○○大學○○學系○○○教授及○○法律事務所○○○律師，茲將調查事實列敘於下：

一、臺北市政府辦理「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」及其用地取得過程概述：

（一）開發背景：

1、64 年間交通部奉行政院指示著手進行臺北都會區大眾捷運系統（簡稱 TMRTS）初步規畫工作，並於 66 年提出建議報告。嗣中央決策單位有鑑於交通部提出之高運量捷運系統（MRT）規劃路網仍有爭議之處，而臺北市政府另提出以中運量捷運

系統(MCT)輔助 MRT 之 MCT 報告實屬一概念性規劃，仍有待進一步規劃整合，乃由前行政院經濟建設委員會聘請 3 家美國顧問公司聯合組成之臺北捷運顧問公司(簡稱 TIC)就該兩計畫進行綜合研究，並於 74 年 10 月完成報告。基於以上之研究及各方反應，行政院於 75 年 3 月 27 日第 1976 次院會對整個臺北都會區大眾捷運系統計畫核定部分路網，長約 70.3 公里，包括紅線(淡水-新店)約 33.1 公里、藍線(松山-板橋)約 17.4 公里，橘線(中和-古亭市場)約 6.5 公里及棕線(木柵動物園-松山機場)約 13.3 公里，另設新店機廠，而為配合聯合開發之需要，機廠預留設站之彈性(該案經行政院於 75 年 4 月 4 日以台 75 交 6753 號函核復交通部及臺北市政府)。嗣臺北市政府經行政院核定於 76 年 2 月 23 日成立捷運工程局，使臺北都會區大眾捷運系統計畫進入執行階段。另因新店十四張地區之地方人士及民意代表不斷提出於新店機廠內增設車站之陳情，案經臺北市捷運局規劃後層報經行政院於 88 年 9 月 17 日核定，站名定為「小碧潭站」。

- 2、本件臺北市政府興辦捷運新店機廠聯合開發案之基地係位於新北市新店區中央路與環河路交叉口，北側臨中央路(22 公尺寬)、西南側臨環河路(32 公尺寬)，東邊連接中華路(12 公尺寬)，基地呈狹長形，基地總面積原為 92,560.70 平方公尺(嗣經合併及地界調整後，面積變動為 92,503.40 平方公尺)。依據本案核定之開發建議書內容，雙方係採合建分坪方式合作開發本基地，並採複合式規劃，內容包括興建 2 棟(A、B 棟) 29 層辦公大樓(1-5 樓併 C 棟為商場，6-24

樓為辦公室，25樓以上為住宅)、1棟(C棟)6層購物商場及13棟(D至P棟)18-28層集合住宅(1,2樓為辦公室、店舖，3樓以上為住宅)，共16棟聯開大樓，聯開大樓與機廠共構並與捷運「小碧潭站」聯通(未來由投資人以整體經營管理方式，管理本基地)。

(二)「變更新店都市計畫(部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為**捷運系統用地及道路用地**)計畫書」都市計畫主要計畫核定及變更情形：

為辦理捷運系統新店線新店市區所需用地變更為**交通用地**之作業，以利後續捷運工程之推展，其都市計畫主要計畫核定及變更情形如下：

1、相關歷程：

(1)77年11月18日起公開展覽30天。

(2)77年11月25日假新店市公所舉辦說明會。

(3)原臺北縣都市計畫委員會78年1月25日第169及78年3月25日第170次會議審查通過。

(4)原臺灣省都市計畫委員會78年11月1日第373次會議審查通過。

(5)內政部都市計畫委員會79年2月21日第329次會議同意備案。

2、發布實施：

改制前臺北縣政府於79年4月11日公告「變更新店都市計畫(部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為**捷運系統用地及道路用地**)計畫書」，自同年月13日起發布實施。

3、相關計畫內容：

(1)該計畫第五項土地使用管制規定「一、**捷運系**

統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線（軌道）及其相關設施之使用，並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫。二、若土地所有權人同意將其土地供捷運設施使用時，可仍維持原都市計畫分區使用，供捷運設施使用之部分免計樓地板面積，其建築物高度得增加因配合設計捷運系統設施所必須增加之高度，惟其建築開發行為應徵詢捷運主管機關之意見，並報請省都委會備查。」

4、後續變更情形：

(1) 新店站部分捷運系統用地變更為高速公路用地案：新店站部分捷運系統用地與國工局高速公路用地重疊，乃修正部分捷運系統用地為高速公路用地（86年間定案）。

(2) 新店機廠東北側部分用地回復原都市計畫變更案：為避免機廠東北側附近民宅門前道路被阻隔，並配合機廠路軌線型調整，經檢討後部分非捷運工程必須用地，因而辦理回復原都市計畫使用分區變更為住宅區（87年間定案）。

(三) 捷運新店機廠聯合開發案用地徵收及嗣後部分土地撤銷徵收辦理情形：

1、徵收：

(1) 臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線（原臺北縣轄區）工程，經擬具「臺北市臺北都會區大眾捷運系統新店線工程徵收土地計畫書」，以80年1月17日府地四字第80003882號函向內政部申請徵收新北市新店區大坪林段七張小段357-40地號等241筆土地，面積9.0531公頃，案經內政部於80年1

月 24 日以台（80）內地字第 891630 號函核准徵收，嗣經原臺北縣政府於 80 年 3 月 9 日以 80 北府地四字第 068431 號公告徵收（按臺北市捷運局嗣於 80 年 3 月 5 日函原臺北縣政府略以：新店站東側變電站捷運設施擬徵收新店市大坪林段七張小段 357-40 及同小段 357-42 地號等 2 筆土地，經研究評估後，該設施將移設於西側主體車站工程用地內，上述土地已無須使用，不再辦理徵收，故原臺北縣政府 80 年 3 月 9 日實際公告徵收為七張小段 47-81 等 239 筆土地，面積 9.0521 公頃）。

(2) 徵收土地計畫書所載內容略以：

- <1> 徵收土地原因：為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線（原臺北縣轄區）工程必須使用本案土地。
- <2> 徵收土地所在地範圍及面積：擬徵收坐落原臺北縣新店市大坪林段七張小段 357 之 40 地號等計 241 筆土地，面積 9.0531 公頃。
- <3> 興辦事業之性質：交通事業。
- <4> 興辦事業之法令根據：土地法第 208 條第 2 款、都市計畫法第 48 條及大眾捷運法第 6、7 條規定。
- <5> 計畫目的：1. 為供臺北都會區大眾捷運系統新店線營運所需捷運車站設施、轉乘設施、停車場、路線（軌道）及其他相關設施之使用。2. 為有效利用土地資源，促進地區發展，經依大眾捷運法第 7 條規定，奉地方主管機關核定之聯合開發用地辦理聯合開發。
- <6> 計畫範圍：北起景美溪橋西側，經由新店市北新路南至北宜路交接處，共設大坪林、七

張、市公所、新店等四站。另於北新路二段與中正路交叉口沿瑠公圳設一支線到達新店溪北側之機廠，全長 3.5 公里。

<7>計畫進度：預定 80 年 5 月開工，84 年 12 月完工。

<8>經費來源及概算：由臺北都會區大眾捷運系統建設計畫經費（第 2 期工程）特別預算之新店線補償費所列 9,103,495,700 元支應。

2、部分土地撤銷徵收：

(1)前揭徵收案內之環河段 171 地號（重測前為大坪林段十二張小段）土地與中華段 763、764、766、767、791、792、793、795、796 地號等 9 筆土地（以上為公私共有土地）及中華段 797-1、820、821 地號等 3 筆土地（私有土地），部分產權嗣因所有權人與臺北市政府簽訂聯合開發契約，致已無徵收之必要，經臺北市捷運局報由內政部以 88 年 10 月 6 日台內地字第 8812194 號函准撤銷，嗣原臺北縣政府於 88 年 11 月 29 日以（88）北府地四字第 453590 號函公告上開撤銷徵收計 13 筆，該 13 筆全筆面積合計面積 0.127754 公頃，撤銷徵收之私有持分面積約為 0.060321 公頃。

(2)上開私有土地嗣經所有權人於 95 年間出售予日勝遠東股份有限公司，該公司於 98 年 10 月間信託登記於兆豐國際商業銀行股份有限公司（下稱兆豐銀行）名下。

3、臺北市政府創設「工程用地徵收與聯合開發協議併行」方式，先以行為時大眾捷運法第 6 條規定徵收土地後再依該法第 7 條規定辦理捷運新店機廠聯合開發（即所謂雙軌併行制）之理由及依

據：

(1) 本院前於 98 年間調查「據訴，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，疑似違法徵收土地；復未讓大多數地主參與聯合開發，致權益受損，涉有違失乙案。」(本院 98 年 7 月 9 日院台調壹字第 0980800611 號函派調查案)，經於同年 12 月 3 日詢據臺北市政府及所屬捷運局相關人員指稱：

<1> 該府捷運局前提報行政院 80 年 8 月 8 日第 12 次公共建設督導會報「台北都會區捷運建設檢討報告」之「伍、大眾捷運系統工程用地依法辦理徵收，如達成聯合開發協議則辦理撤銷徵收，以兼顧趕工需要及聯合開發案，報請鑒核。」曾載明：「一、大眾捷運系統工程需用之土地，依規定變更為『交通用地』或『捷運系統用地』後，私有土地即依大眾捷運法（第 6 條）及土地法（第 208 條）規定辦理徵收，公地則循序辦理撥用。二、本局為期順利取得用地，另依大眾捷運法第 7 條及大眾捷運系統土地聯合開發辦法規定同時與土地所有權人協議，如達成協議，取得土地所有權人同意先行提供土地使用後，報請撤銷徵收。三、捷運工程用地徵收與聯合開發用地協議併行推動作業，係為因應趕工需要及早取得工程用地，確保捷運工程進度，並鼓勵民間參與聯合開發，爰採行工程用地徵收與聯合開發協議併行作業。四、因聯合開發達成協議得否逕予撤銷徵收，依行政院 54 年 8 月 5 日台 54 內 5554 號令略以：

『政府是否得逕予撤銷徵收，法無明文規定，惟查土地法第 219 條既為保障人民私權而設，則政府本於政策及職權，如該項土地之徵收已無必要時，逕予撤銷徵收，發還土地，已非屬法律之適用問題，自非不得為之，但需經其原核准機關之核准。』請示事項：如聯合開發用地達成協議，地主同意無償提供捷運設施施工，該項土地徵收已無必要，請准照上開院令規定，報請撤銷徵收。」

<2>嗣據行政院公共建設督導會報 80 年 8 月 17 日 80 公建管字第 0027 號函公共建設督導會報第 12 次委員會議紀錄內之「院長指示或決議事項」載明：「一、撤銷徵收事宜，請地政機關依規定配合辦理。」

<3>另內政部據前揭會議記錄，再以 80 年 8 月 26 日台（80）內地字第 8075046 號函臺北市府：「貴府於行政院公共建設督導會報第 12 次委員會議報告『台北都會區捷運系統施工現況檢討』，並請示『如聯合開發用地達成協議，地主同意無償提供，則該項土地徵收已無必要，請准照 鈞院 54 年 8 月 5 日台 54 內 5554 號令規定，報請撤銷徵收。』乙案，奉 院長指示：撤銷徵收事宜，請地政機關依規定配合辦理，請查照辦理。」

(2) 另同日詢據內政部相關人員指稱：

<1>按大眾捷運系統土地聯合開發辦法（依大眾捷運法第 7 條第 4 項訂定）第 9 條第 1 項明示「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議 2 次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理。」該

部 80 年 1 月 24 日台內地字第 891630 號函核准徵收系爭土地前，需地機關臺北市政府曾於 80 年 1 月 19 日召開「新店線新店機廠聯合開發第 1 次協議會」(按依該次會議紀錄八、結論(二)，事後改為說明會)。經查臺北市政府當時為加速辦理捷運設施興建及營運，以確保捷運工程進度，復為有效利用土地資源，鼓勵民間參與聯合開發，就系爭土地核定為聯合開發用地辦理聯合開發，爰於行政院公共建設督導會報請示採行工程用地徵收與聯合開發協議併行作業，案奉行政院公共建設督導會報 80 年 8 月 17 日 80 公建管字第 0027 號函送公共建設督導會報第 12 次會議記錄決議同意本工程用地取得，採工程用地徵收及聯合開發協議併行作業，如聯合開發用地達成協議，地主同意無償提供，則該項土地徵收已無必要，得報請撤銷徵收。並奉院長指示：撤銷徵收事宜，請地政機關依規定配合辦理。

〈2〉按系爭土地核定為聯合開發用地，「得」依大眾捷運法第 7 條及其子法大眾捷運系統土地聯合開發辦法規定辦理聯合開發，並無排除依土地法第 208 條、都市計畫法第 48 條及大眾捷運法第 6 條規定辦理徵收。臺北都會區大眾捷運系統建設的過程中，為減少土地所有人面臨土地被政府徵收時之抗爭，提供以聯合開發方式供土地所有人另一種選擇，以積極創造捷運場、站及其毗鄰土地之土地利用的最大效益，基於當時時代背景為加速辦理捷運設施興建及營運，採工程用地徵收

及聯合開發協議併行作業，如聯合開發用地達成協議，地主同意無償提供，則該項土地徵收已無必要，得報請撤銷徵收，亦即先行依大眾捷運法第 6 條規定辦理徵收，於報准徵收後，再經臺北市政府與地主於 80 年 3 月 28 日、80 年 7 月 23 日召開【捷 19】用地 2 次之聯合開發協議會及 80 年、81 年間多次召開【捷 19】用地聯合開發說明會，並明確告知本基地採聯合開發辦理在案，如地主願意參加聯合開發者將辦理撤銷徵收。準此，有關係爭土地之聯合開發協議程序，已於事後踐行完成，並與地主協議聯合開發成功，依行政院 54 年 8 月 5 日臺 54 內 5554 號令規定報經該部 88 年 10 月 6 日台內地字第 8812194 號函准撤銷徵收土地計 13 筆。顯見並無剝奪地主參與聯合開發之權利，而強制以公權力徵收取得土地，侵害其延後徵收之期限利益情事（行政法院 81 度判字第 1876 號判決持相同見解）。

〈3〉經查現行該部核准大眾捷運系統需用土地徵收案，需用土地人依大眾捷運法第 6 條申辦捷運用地徵收與依同法第 7 條配合土地開發申辦徵收，皆需分別依第 6 條或第 7 條規定之程序辦理，並無將上開兩條文混用之情形。亦即依大眾捷運法第 7 條第 3 項規定辦理聯合開發所需之土地，得依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式取得。而有關所需用地屬私有而由主管機關依現行大眾捷運法第 7 條第 4 項規定以協議購買方式辦理者，應先行依大眾捷運系統土地開發辦

法第 11 條規定，經執行機構召開會議依優惠辦法協議不成時，得由主管機關依法報請徵收。又同一工程範圍內如需用土地有分屬依大眾捷運法第 6 條及第 7 條申辦徵收者，為避免外界質疑政府核准徵收案將上開兩條文混為一談之誤解，今後將要求需用機關分案申辦徵收事宜。

(四) 改制前行政法院於 81 年間判決駁回部分土地所有權人不服本件徵收案所提行政訴訟：

1、范○○等本案被徵收土地部分原土地所有權人不服內政部 80 年 1 月 24 日台 80 內地字第 891630 號函之徵收處分，經提起訴願、再訴願遭駁回後，嗣經提起行政訴訟，經改制前行政法院 81 年 9 月 17 日 81 年度判字第 1876 號判決：「原告之訴駁回」。

2、判決理由摘要：

(1) 「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」係依據大眾捷運法第 7 條規定，由交通部、內政部會銜發布之命令，以為聯合開發執行細節規定依據，乃為大眾捷運法之子法，並無排除母法大眾捷運法第 6 條規定之適用。(參考法條：土地法第 208、222 條【78 年 12 月 29 日公布】；都市計畫法第 48 條；【77 年 7 月 15 日公布】；大眾捷運法第 6、7 條【77 年 7 月 1 日公布】)。

(2) 按國家因交通事業之需要，得徵收私有土地，為土地法第 208 條第 2 款所明定。又依同法第 222 條規定，需用土地人為總統府、五院及其直轄機關、省政府或院轄市市政府者，由中央地政機關核准之。「大眾捷運系統需用之土地，

得依法徵收或撥用之。」復為大眾捷運法第 6 條所規定。本件需用土地人臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線（臺北縣轄區）工程，需用坐落臺北縣新店市大坪林段七張小段 357-40 地號等 241 筆土地，經核上開工程合於土地法首揭規定，且其土地為都市計畫捷運系統用地，有徵收土地計畫書所附徵收土地有無妨礙都市計畫證明書附內政部卷可稽。臺北市政府依首揭土地法及大眾捷運法規定報請徵收，被告機關以 80 年 1 月 24 日台（80）內地字第 891630 號函核准徵收及附帶徵收其土地改良物，揆諸首揭規定，並無違誤。訴願及再訴願決定遞予維持亦無不合。原告雖主張「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」為土地法、都市計畫法、平均地權條例、大眾捷運法之特別法，系爭土地為聯合開發用地，被告機關未依大眾捷運系統土地聯合開發辦法第 9 條第 1 項規定協議 2 次不成始報請徵收，而援引土地法第 208 條、都市計畫法第 48 條及大眾捷運法第 6 條之規定逕為辦理徵收，違反特別法優於普通法之原則，其踐行之徵收法定程序有重大之瑕疵與違法，不法侵害原告延後徵收之期限利益等語。惟查「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」係依據大眾捷運法第 7 條規定，由交通部、內政部會銜發布之命令，以為聯合開發執行細節規定依據，乃為大眾捷運法之子法，並無排除母法大眾捷運法第 6 條規定之適用。原告認該辦法為大眾捷運法之特別法，顯有誤會。被告機關依大眾捷運法第 6 條規定辦理徵收系爭土地，乃為有效利用土地資源及兼顧土地

所有權人之權益。且系爭土地經臺北市政府劃定為聯合開發用地，並與地主 2 次協議聯合開發事宜，將來如經達成協議，並簽訂聯合開發契約書，該府當依協議報請撤銷徵收，業經臺北市政府 80 年 10 月 2 日（80）府捷權字第 80066367 號函說明附該府案卷可稽，亦無原告所侵害其延後徵收之期限利益情事。原告起訴意旨難認有理由，應予駁回。

（五）捷運新店機廠工程概述：

1、規劃配置：

（1）新店機廠位於新店溪畔，捷運新店機廠線，自新店市公所與七張站間與主線分岔，並由地下漸漸爬昇，經過新店區中正路及中華路後爬昇至地面到達環河路之機廠，路線採明挖覆蓋法施工。新店機廠提供綠線（新店線與松山線）電聯車三級維修之服務。

（2）新店機廠為達成其規劃目標，發揮其儲車、維修功能，設置有駐車廠、主維修工廠及洗車廠等，分別擔負不同之儲車和維修任務，其中主維修工廠位於機廠區之西北側，為一地下壹層、地面壹層、部分區域附有夾層之鋼筋混凝土造建築物，其中屋頂部分則配合預留鋼筋柱頭俾利提供未來 CH520 標小碧潭車站及聯合開發大樓續接興建使用；而地下層除部分區域提供作為捷運公司及未來聯合開發大樓之機房、倉庫（面積約：3,750 平方公尺）使用外，其餘皆為聯合開發大樓停車場空間。

2、依臺北市捷運局南區工程處「新店縣新店機廠工程、新店支線隧道工程及警察分隊部工程」工程決算書所載，捷運新店機廠於 81 年 4 月 13 日開

工，88年11月30日竣工（89年9月4日核准驗收）。

- 3、依臺北市捷運局所編「行二十年百里路臺北捷運念真情-臺北市捷運工程二十年回顧與展望之工程資料集成」（上冊）所載，捷運新店線於88年11月11日通車至新店站，捷運七張站至小碧潭站部分則於93年9月29日通車。

(六)「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地【捷17、捷18、捷19】細部計畫案」辦理情形：

- 1、基於前揭都市計畫主要計畫規定：「得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫」，改制前臺北縣政府爰循都市計畫作業程序於88年3月20日公告「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地【捷17、捷18、捷19】細部計畫案」，自88年3月25日起發布實施。
- 2、依該細部計畫「伍、實質計畫」所載：

一、可容納人口

站別	計畫人口	及業人口	備註
新店機廠 (捷17.18.19)	約 700人	辦公空間：約 2,397 位員工、洽公者：720 位 商場空間：約 783 位員工 吸收購物者 60,661 位	本基地規劃作為住宅、辦公室及商場使用： 1.辦公室以每 18.6 m ² 引進 1 位及業人口，每 61.96 m ² 引進 1 位洽公者推計， 2.商場以每 93 m ² 引進 1 位從業員，每 1.2 m ² 引進 1 位購物者推計。 3.住宅以每 50 m ² 居住 1 人推計。

二、土地使用分區管制

- (一)捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線(軌道)及其他相關設施之使用。並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發。
 - (二)若土地所有權人同意將其土地供捷運設施使用時，可仍維持原都市計畫分區使用，供捷運設施使用之部份免計樓地板面積，其建築物高度得增加因配合設置捷運系統設施所必需增加之高度，為其建築開發行為應徵詢捷運主管機關之意見。
 - (三)計畫區之土地使用分區管制：其建蔽率不得超過 60%，容積率不得超過 187%（容積率未含因聯合開發及其他獎勵所得樓地板面積）。
- 3、本案捷運系統新店線新店機廠**聯合開發用地**經劃設為**捷運系統用地【捷 17、捷 18、捷 19】**，如圖 1 所示。

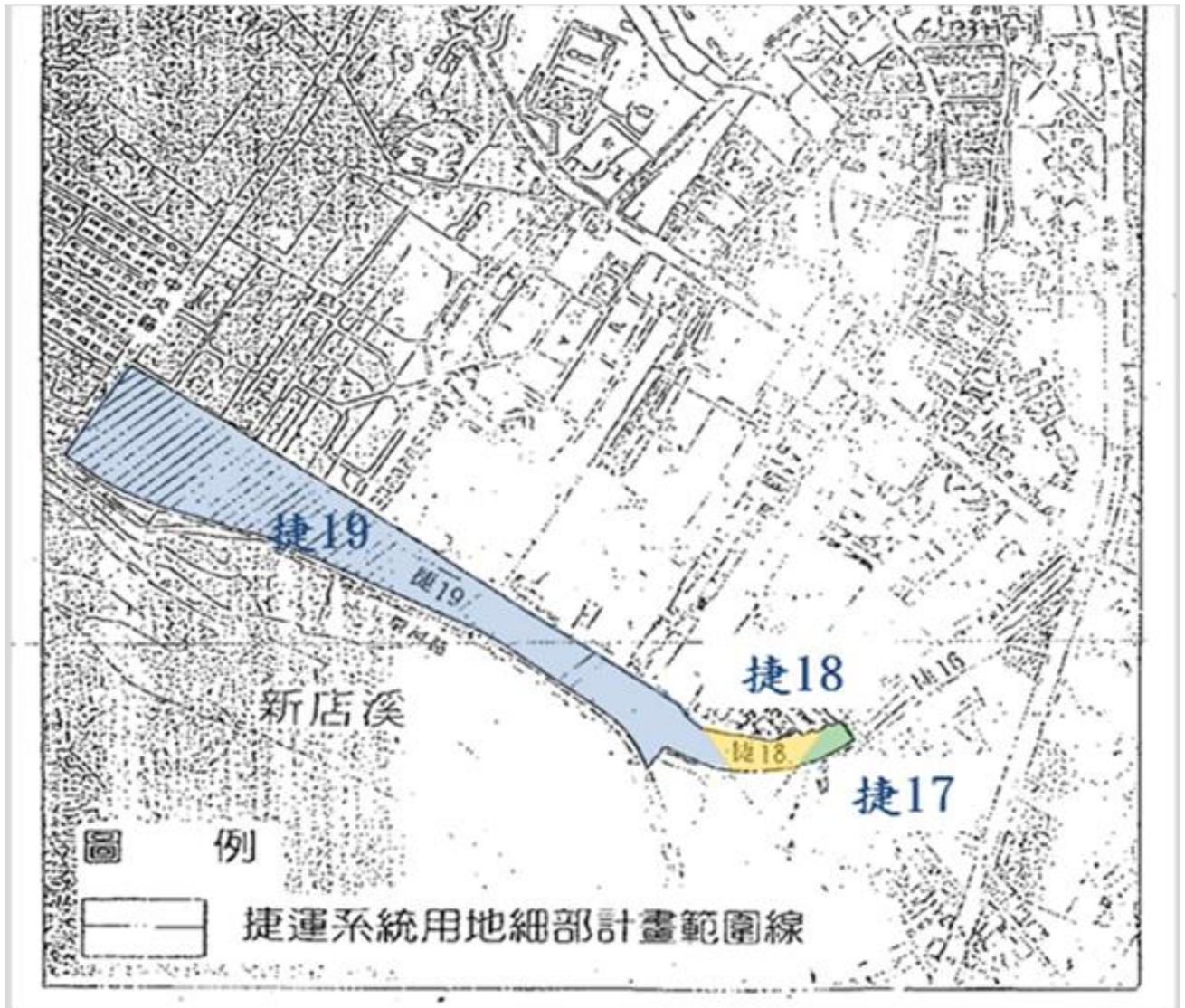


圖 1 捷運系統新店機廠聯合開發用地【捷 17、捷 18、捷 19】示意圖

(七)「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠用地聯合開發計畫」辦理情形：

1、公告：臺北市政府依大眾捷運法第 7 條¹及大眾捷

¹ 行為時(86 年 5 月 28 日修正公布)大眾捷運法第 7 條：「(第 1 項)為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得自行或私人、團體聯合辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發。」「(第 2 項)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。」「(第 3 項)第一

運系統土地開發辦法等相關規定，於 88 年 4 月 9 日公告「台北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠用地聯合開發計畫書」。其聯合開發範圍包括新店區環河路及中央路交叉口之右上方直至中華路所圍成的一帶狀街廓範圍。

2、臺北市政府與日勝生活科技公司簽訂「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發投資契約書」：

88 年 3 月 25 日改制前臺北縣政府公告發布實施新店機廠聯合開發用地細部計畫書後，臺北市捷運局即於同年 7 月 9 日依土地聯合開發辦法規定函詢地主優先投資意願，地主朱○○提出表達願意優先投資，嗣並將其土地售予日勝建設股份有限公司，未完成程序前，朱○○與日勝建設股份有限公司共同具名申請並提送申請文件及資格能力送請臺北市捷運局審查，經審查符合規定，該局復於 89 年 1 月 21 日召開新店機廠聯合開發用地投資申請案審查會，同年 27 日朱○○

項開發用地，主管機關得協調內政部或省(市)政府調整當地之土地使用分區管制或區域土地使用管制。」「(第 4 項) 大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議購買、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議購買方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收。」「(第 5 項) 主管機關得會商都市計畫、地政等有關機關，於路線、場、站及其毗鄰地區劃定開發用地範圍，報經行政院核定後，先行依法辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿後一年內，發布實施都市計畫進行開發，不受都市計畫法第五十二條之限制。」「(第 6 項) 前項開發用地，經規劃整理後，除依下列方式處理外，並依區段徵收相關法令規定辦理：一 路線、場、站及相關附屬設施用地無償登記為主管機關所有。二 依區段徵收相關法令得讓售及有償撥用以外之可供建築土地讓售與主管機關，其價格以可供讓售及有償撥用土地總面積除開發總費用所得之商數為準。」「(第 7 項) 第一項開發之規劃、申請、審查、土地取得程序、開發方式、容許使用項目、獎勵及管理監督之辦法，由交通部會同內政部定之。」「(第 8 項) 主管機關自行開發或參與聯合開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制。」

○等人之土地移轉予日勝建設股份有限公司，另該局並於90年1月30日同意日勝建設股份有限公司變更為日勝生活科技股份有限公司（下稱日勝生活科技公司）。嗣臺北市政府(甲方)於90年12月18日與日勝生活科技公司(乙方)簽訂「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發投資契約書」，由日勝生活科技公司出資並依照該府核定之開發建議書、合作條件及分收比例，辦理興建大眾捷運系統新店線新店機廠【捷17、捷18、捷19】基地之建築改良物，另由臺北市捷運局負責辦理本案履約管理作業。

(八)「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」建築執照核發情形：

- 1、日勝生活科技公司於91年11月27日及92年5月20日將本開發規劃案送請新北市政府(原臺北縣政府)進行環境影響評估審查及都市設計審議，於94年10月11日及同年11月21日通過都市設計審議及環境影響評估審查後，嗣該公司於94年12月1日向新北市政府工務局申請建造執照，經該局於95年5月25日核發95店建字第00378號建造執照(案名：「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」，起造人為日勝生活科技公司及臺北市捷運局，該案後續以「美河市」為建案名稱對外銷售)。
- 2、嗣99年間，本案「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」起造人之一日勝生活科技公司經變更為兆豐銀行(信託關係之受託人)。

(九)最高行政法院於101年間判決駁回部分土地所有權人針對撤銷本件徵收所提行政訴訟：

- 1、范○○等本案被徵收土地部分原土地所有權人

前依土地徵收條例第 49 條第 1 項第 2 款規定申請撤銷徵收，經內政部否准，遞經行政院 99 年 5 月 26 日院臺訴字第 0990098302 號訴願決定駁回，以及臺北高等行法院 101 年 2 月 16 日 99 年度訴字第 1587 號判決駁回，原提起上訴，嗣經最高行政法院 101 年 8 月 9 日 101 年度判字第 722 號判決：「上訴駁回。」

2、判決理由摘要：

- (1) 「……都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。除法律別有規定外，各級政府所為土地之使用或徵收，自應符合已確定之都市計畫，若為增進公共利益之需要，固得徵收都市計畫區域內之土地，惟因其涉及對人民財產權之剝奪，應嚴守法定徵收土地之要件、踐行其程序，並遵照都市計畫法之相關規定。」司法院釋字第 513 號解釋可資參照。另「為法律標的之法律關係，於確定之終局判決中已經裁判者，就該法律關係有既判力，當事人不得以該確定判決事件終結前所提或得提出而未提出之其他攻擊防禦方法，於新訴訟為與該確定判決意旨相反之主張，法院亦不得為反於該確定判決意旨之裁判。」行政法院 72 年判字第 336 號判例亦可參照。
- (2) 本件原判決以上訴人（本案被徵收土地部分原土地所有權人）主張該徵收處分，違反先協議後徵收之程序，係屬上訴人應提起撤銷訴訟請求撤銷違法行政處分之範疇。惟本件部分上訴人范○○等人，前曾就該系爭徵收處分，經訴願、再訴願後，向本院提起撤銷訴訟訴請撤銷，然經本院判決駁回，並已確定，且其等所提再

審之訴，亦經駁回確定，有本院 81 年度判字第 1876 號判決、82 年度判字第 165 號判決、83 年度判字第 1669 號判決附卷可參。而參照本院前開判例意旨上開確定判決之既判力當然包含系爭徵收處分之合法性。上訴人范○○等人就同一行政處分如更行提起確認違法之訴，於法自有未合。上訴意旨以其所提乃係確認系爭徵收處分為無效之訴，該訴訟標的與原提之已確定之撤銷之訴訴訟標的不同，自不受該確定判決既判力效力所及云云，惟查違反先協議後徵收之程序，並非無效而係屬是否違法之問題，而撤銷之訴，本即以原處分是否違法為審查，從而該訴訟標的之法律關係與之確認行政處分違法之訴本即同一，而行政訴訟法第 6 條第 1 項後段所規定確認行政處分違法，乃係指該行政處分無回復原狀可能或已消滅者為限，從而本件亦復無行政訴訟法第 6 條第 1 項後段可提起確認處分違法之情形，原判決以上訴人范○○等人所提之確認行政處分違法之訴，受確定判決既判力效力所及，自無上訴人所主張有判決不備理由或適用法規不當之違法。

- (3) 又依大眾捷運法第 6 條、第 7 條及司法院釋字第 513 號解釋意旨，可知興辦都會區大眾捷運系統，為交通事業，具公益性、正當性及必要性，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發展，以增進公共福利，而大眾捷運之規劃，為發揮實效，須合併考量地理條件、人口分布、生態環境、土地之利用計畫及其發展、社會及經濟活動、都市運輸發展趨勢、運輸系統之整合發展等因素，由地方

主管機關與私人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，使為有效利用土地資源，促進地區發展，實現都市計畫，自難謂其無公益性及必要性，自尚難認違反憲法第 15 條對人民財產權之保障及憲法第 23 條之比例原則，因而原判決以被上訴人徵收系爭土地及以採徵收與聯合雙軌開發方式為之，尚非無效，即無上訴意旨所主張系爭徵收處分有明顯重大瑕疵或有違憲法第 15 條對人民財產之保障、第 16 條對人民訴訟權保障及第 23 條比例原則規定之無效情事。

- (4)再依行為時土地法第 208 條、大眾捷運法第 6 條之規定，本得逕行依法徵收，行為時土地法施行法第 50 條第 10 款雖規定土地徵收計畫書應記載曾否與土地所有權人經過協定手續及其經過情形，然本件徵收時，土地徵收條例尚未施行，而土地法就徵收前應否先行踐行協定程序，並未明定，因而協定手續尚非法律上辦理土地徵收之先行程序，如未經協定程序而徵收並未違法，本院 54 年判字第 241 號判例可資參照，而臺北市捷運工程局因當時細部計畫尚未擬定公布，考量與地主協議辦理聯合開發及細部計畫期程曠日廢時，為顧及本案新店線整體施作、通車時程，避免延宕捷運建設，乃採徵收及聯合開發雙軌之方式，且先於 79 年 11 月 29 日、30 日辦理用地取得協調會，於協議不成後，被上訴人始依行為時土地法第 208 條及大眾捷運法第 6 條之規定報請徵收，於法尚無不合，此有捷運系統新店線（原臺北縣轄區）工程用地取得協調會紀錄附於徵收計畫書可憑。

另本件就聯合開發之協議程序，除於系爭土地徵收前之80年1月19日辦理聯合開發說明會；徵收後復於80年3月28日、80年7月23日辦理聯合開發第1次、第2次協議會；再於80年11月7日到81年9月30日間辦理9次聯合開發研商會、說明會及座談會等情，業據參加人臺北市政府提出各該會議紀錄供參，會議中並多次提出聯合開發強度與分配方式資料、聯合開發契約書、契約書簽訂應備之文件一覽表，並於會議中說明解釋(見本件參加人於原審所提各次會議通知檢附地主【捷19】之聯合開發資料整理卷)，則被上訴人主張參加人確有進行聯合開發之協議，尚屬可採，自無上訴人所主張本件聯合開發用地之取得未經協議即予徵收之情事。

- (5) 復查臺北縣政府以79年4月11日北府工都第91669號公告之變更都市計畫，其計畫書伍、土地使用管制載明：「捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、……。並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，……。」，該都市計畫僅用「並得」而非「應」以聯合開發方式辦理，故依都市計畫，本案以聯合開發方式開發，應屬非強制性之事項，自無上訴意旨所主張本件有土地徵收條例第49條第1項第2款所稱「公告徵收時，都市計畫已規定以聯合開發、市地重劃或其他方式開發者」之情形，況部分被徵收土地原所有權人於81年10月15日前同意參與聯合開發，並於82年1月11日前完成簽訂聯合開發契約書，且未領取徵收補償費，而由參加人臺北市政府報請被上訴人准予撤銷徵收

等情，亦有關於新店市中華段 763 地號等 13 筆土地准予撤銷徵收之 88 年 10 月 6 日台(88)內地字第 8812194 號函暨臺北市政府申請撤銷徵收函在卷可稽，足見需地機關對究否應採聯合開發及徵收間確有裁量權，而非如上訴意旨所主張，需地機關對聯合開發已無裁量之空間，自己該當上開應予撤銷之情事。上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

(十)「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」使用執照核發過程：

- 1、「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」於 101 年 1 月 15 日竣工，經新北市政府工務局於同年 11 月 14 日核准 101 店使字第 00475 號使用執照，嗣經兆豐國際商業銀行股份有限公司於翌日（11 月 15 日）領照在案。
- 2、本案「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」，計興建「地上 29 層地下 3 層 1 幢 16 棟 2220 戶」，其相關記載內容詳下表 1「使用執照存根」（表）所示。
- 3、「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」各棟建物使用配置，如表 2 所示〔（依該表初估，本案捷運設施投影面積初估約 61793.13 m²，約占本案聯合開發基地總面積（92,503.40 m²）之 66.8%）〕。
- 4、捷運設施樓地板面積占聯合開發總樓地板面積之比例：如表 3 所示。

表 1 「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」使用執照存根(表)

新北市政府工務局 使用執照【存根】						101店使字第00475號		
起造人	姓名	兆豐國際商業銀行股份有限公司法定代表人:蔡友才(如附表)						
	住址	臺北市中山區吉林路100號						
設計人	姓名	李祖原(如附表)		事務所	李祖原聯合建築師事務所			
監造人	姓名	張錫堅		事務所	張錫堅建築師事務所			
承造人	姓名	蔡玉玲(如附表)		營造廠	泰誠發展營造股份有限公司			
基地概要	地號	新北市新店區中正段165地號等3筆(如附表)						
	地址	新北市新店區福民里21鄰中央路153號6樓等(如附表)						
	使用分區	捷運系統用地,第四種住宅區						
	基地面積	騎樓地	***		其他	92503.4 m ²		
退縮地		***		合計	92503.4 m ²			
建物概要	主要用途	商場、辦公室、集合住宅						
	建造類別	新建		層棟戶數	地上29層 地下3層 1幢 16棟 2220戶			
	構造種類	鋼骨鋼筋混凝土構造,鋼筋混凝土構造		建物高度	119.5 m	簷高	119.3 m	
	建築面積	55292.96 m ²		建蔽率	59.8 %		容積率	236.92 %
	總樓地板面積	400627.05 m ²		防空避難面積	地上	***		
		法定空地面積	37210.44 m ²		地下	55536.42 m ²		
	法定停車輛數	自設停車輛數	獎勵停車輛數		合計停車輛數		機車輛數	
		1458 輛	1156 輛		***		2614 輛	2350 輛
	雜項工程	(如附表)						
	工程造價	5,358,247,920 元						
核准日期	101年11月14日		領照日期	101年11月15日				
建造執照	發照日期	095年05月25日		建照號碼	95店建字第00378號			
	開工日期	096年01月23日		竣工日期	101年01月15日			
	供公眾使用建築物			無保留地				
						校對	技士周家代	
								技士邱瑞雲

表 2 「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」各棟建物使用配置概要表

棟別	建築投影面積(m ²)	捷運設施投影面積(m ²)	層數	用途
A	1639.52	0	29	1F~5F 一般零售場所 6F~29F 一般事務所
B	1639.52	0	29	1F~5F 一般零售場所 6F~24F 一般事務所 25F~29F 住宅
C	31526.07	31526.07	6	1F 捷運設施 2F~6F 一般零售場所
D	577.06	0	22	1F~2F 一般事務所 3F~22F 住宅
E	564.82	0	24	1F~2F 一般事務所 3F~24F 住宅
F	564.82	0	26	1F~2F 一般事務所 3F~26F 住宅
G	647.23	0	20	1F~2F 一般事務所 3F~20F 住宅
H	541.35	0	18	1F~2F 一般事務所 3F~18F 住宅
I	1356.57	0	18	1F~2F 一般事務所 3F~18F 住宅
J		0	20	1F~2F 一般事務所 3F~20F 住宅
K	564.82	0	25	1F~2F 一般事務所 3F~25F 住宅
L	564.82	0	28	1F~2F 一般事務所 3F~28F 住宅
M	657.19	0	28	1F~2F 一般事務所 3F~28F 住宅
N	657.76	0	28	1F~2F 一般零售場所 3F~28F 住宅
O	565.61	0	28	1F~2F 一般零售場所 3F~28F 住宅
P	555.14	0	25	1F~2F 一般零售場所 3F~25F 住宅
人工地盤	21210	21210	3	1F 為捷運軌道等 2F 停車場、捷運設施 及聯開大樓必要 之設備設施

				3F 為平臺及相關構造物
污水處理廠	775.11	775.11	-	捷運設施
塔台	45.8	45.8	-	捷運設施
出土段覆蓋區	2991.83	2991.83	-	捷運設施
扇形軌道未覆蓋區	1669.84	1669.84	-	捷運設施
隧道段	3574.48	3574.48	-	捷運設施
合計		61793.13 (占基地面積 66.8%)		基地面積 92503.4m ²

資料來源：臺北市捷運局

註：

- 1.檢附使用執照副本圖 A1-02、A1-11 及 A1-17-1，相關面積係引用自該圖說。
- 2.建築投影面積未扣除本基地「免計建築面積」。
- 3.ABC 棟建築投影面積合計為 34,805.11m²，係引用自使用執照副本圖 A1-11 第(一)項，C 棟建築投影面積 31526.07m² 係引用自使用執照副本圖 A1-17-1 第(一)項，故 A、B 棟拆算估計各為 1,639.52m²。另因 C 棟 1F 為捷運機廠軌道，故捷運設施投影面積同 C 棟建築投影面積。
- 4.人工地盤建築投影面積為 21,210m²，係引用自使用執照副本圖 A1-11 第(十五)項，因人工地盤 1F 為捷運軌道，故捷運設施投影面積同人工地盤建築投影面積。
- 5.污水處理廠、塔台、出土段覆蓋區、扇形軌道未覆蓋區、隧道段皆屬捷運設施，面積係引用自使用執照副本圖 A1-17-1 第(二)~(六)項。
- 6.本基地捷運設施建物面積約為 77,804.2m²，若採垂直投影方式計算面積較少，約為 61793.13m²。
- 7.各棟各層使用用途係參照使用執照登載內容修正填寫。

表 3 捷運新店線新店機廠聯合開發案樓地板面積比例表

單位：m²

總樓地板面積 433,248.07	捷運設施	77,804.20	市府取得		17.96%	40.69%
	非捷運設施	355,443.87	市府取得	98,476.17 (27.71%)	22.73%	
			投資者取得	256,967.70 (72.69%)		59.31%

註:1.樓地板面積，均含公設。

2.資料來源:臺北市政府所辦理各捷運聯合開發案建物分配統計表(資料提供時間:103年4月12日)。

二、「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠用地聯合開發計畫」開發前後土地權屬及移轉登記情形：

(一)聯合開發基地於使用執照核發前之權屬狀態：

1、開發基地權屬狀態及其來源：

(1)本案新店機廠聯合開發案建築基地土地權屬情形：基地內土地共計 122 筆、面積 92,560.7 平方公尺，其中臺北市捷運局原徵收取得之面積高達 79,054.01 平方公尺(約占基地總面積 85.41%)，辦理公有土地撥用取得之面積亦有 12,903.48 平方公尺(約占基地總面積 13.94%)，其餘 603.21 平方公尺(僅占基地面積 0.65%)為私有土地。惟前開私有土地於 95 年間陸續由參與聯合開發之原土地所有權人買賣登記予日勝遠東股份有限公司，98 年 10 月辦理信託登記後再由兆豐國際商業銀行股份有限公司取得。因此目前該基地實際僅有臺北市及兆豐國際商業銀行股份有限公司兩地主，且公有土地所占面積比率高達 99.35% (本院 98 年 7 月 9 日院臺調壹字第 0980800611 號函派調查案調查報告第 68 頁及第 116 頁參照)。

(2)開發基地權屬狀態及來源：

本院前於 98 年間調查「據訴，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，疑似違法徵收土地；復未讓大多數地主參與聯合開發，致權益受損，涉有違失乙案。」(本院 98 年 7 月 9 日(98)院台調壹字第 0980800611 號函派調查案)，經於同年 11 月 23 日詢據原台北縣政府相關人員指稱：「經調閱聯合開發案美河市建築基地範圍土地共計 122 筆、面積 92,560.7 平方公尺，其中台

北市捷運局徵收取得面積 79054.01 平方公尺 (約占基地面積 85.41%)撥用取得面積約 12,903.48 平方公尺(約佔基地面積 13.94%)，其餘 603.21 平方公尺(約佔基地面積 0.65%)為私有土地(95 年由所有權人買賣予日勝遠東股份有限公司，98 年 10 月辦理信託登記再由兆豐國際商業銀行股份有限公司取得)」，茲將本案聯合開發基地權屬狀態及來源整理如下表 4 所示：

表 4 臺北捷運新店機廠聯合開發案基地權屬狀態及其來源一覽表

基地權屬狀態及其來源		面積 (m ²)	比率 (%)	
公有	原以徵收私地取得者	79,054.01	85.41%	99.35%
	原以撥用公地取得者	12,903.48	13.94%	
私有		603.21	0.65%	
合計		92,560.70 (註)	100.00%	

註：該面積嗣因合併及地界調整而修正為 92,503.36 m²。

2、99 年間合併情形：

- (1) 本案新店機廠聯合開發案建築基地範圍共 122 筆土地，其中 109 筆為臺北市所有(管理者臺北市捷運局)；另 10 筆土地包括環河段 171 地號及中華段 763、764、766、767、791、792、793、795、796 地號等為臺北市及兆豐銀行公私共有(上開登記為兆豐銀行所有之土地係 95 年由原所有權人出售予日勝遠東股份有限公司，嗣於 98 年 10 月經受託人兆豐銀行以「信託」原因登記取得)；又中華段 797-1、820、821 地號等 3 筆土地為(受託人)兆豐銀行於 98 年 10 月信託登記取得(委託人：日勝遠東股份有限

公司)

(2) 嗣本案新店機廠聯合開發案建築基地範圍 122 筆土地於 99 年間經合併成環河段 3 地號、中華段 750 地號、北新段 2 地號及中正段 165、165-1 地號等 5 筆土地，合併後面積修正為 92,503.36 m² (如表 5 所示)。

表 5 臺北捷運新店機廠聯合開發案基地 (99 年合併後) 產權一覽表

地號	面積(m ²)	產權型態	使用分區 或用地別	合併日期	合併地號	所有權屬及 權力範圍
環河段 3 地號	68,404.92	公私共有 土地	捷運系 統用地	99.08.27	環河段 7、8、9、 50、51~54、85~87 、 101~116 、 147~161、163、165 、167、170、171、 217~220、222、 224~226、228、230 、231、233、234、 237~243、245、246	臺北市 99.7846% 兆豐銀行 0.2154%
中華段 750 地 號	15,027.80	公私共有 土地	捷運系 統用地	99.09.21	中華段 751~754、 761、762-1、 763~767、7681、 7721、789~796、 7971、7972、8191 、820、821、825、 8671、8673、8721 、8732、9111、1066 、1067	臺北市 96.3317% 兆豐銀行 3.6683%
北新段 2 地號	645.00	公有地	捷運系 統用地	99.08.27	北新段 3 地號	臺北市有 (管理者捷運 局)
中正段	8,415.06	公有地	捷運系	99.08.27	中正段 166、218、	臺北市有 (

地號	面積(m ²)	產權型態	使用分區 或用地別	合併日期	合併地號	所有權屬及 權力範圍
165 地 號			統用地		219、302、303、3 、399、783、784、 785、786、78798	管理者捷運 局)
中正段 165-1 地號	10.58	公有地	第四種 住宅區	99.08.27	中正段 166-1 地號	臺北市有 (管理者捷運 局)

註：依上表所示，開發基地總面積為 92503.36 m²。

3、100 年至 101 年間辦理段界調整、合併後迄使用執照核發前之權屬狀態：

嗣新店區北新段 2 地號及環河段 3 地號土地分別於 100 年 4 月 8 日及 100 年 4 月 13 日辦理段界調整為中華段 1070 地號及中正段 1103 地號，再於 100 年 5 月 24 日中華段 1070、750 地號合併為 750 地號，中正段 1103、165 地號合併為 165 地號，截至 101 年 11 月 15 日（使用執照核發日期），其使用執照核發前權屬狀態詳如下表 6 所示。

(二)聯合開發基地於使用執照核發後所有權移轉登記情形：

- 1、本案「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」經新北市政府工務局於 101 年 11 月 14 日核准使用執照後（領照日期 101 年 11 月 15 日），起造人兆豐銀行及臺北市捷運局等嗣於 102 年 7 月 22 日以新登字第 103950 至 103990 號登記申請書申請土地移轉登記，經於 102 年 7 月 23 日完成登記（登記原因：「買賣」，土地登記辦理經過另於調查事實三之詳敘）。實際移轉登記面積及持分等，詳如表 7 所示（臺北市登記取得 48.88% 土地

持分，其餘 51.12% 土地持分由兆豐銀行等私人取得)。

2、前揭公私土地持分分配計算原則如下：

- (1) 先就捷運管制區內露天部分及可獨立區化建物(污水處理廠)投影土地約 6407.80 m²全部歸捷運局持分〔 $6407.80/92503.4$ (本開發案土地總面積)= $69270/100$ 萬〕。
- (2) 本案計 2614 車位，車位價值相對建物銷售價值低，其土地持分依核定之預售契約書規定每部 10/100 萬，共 26140/100 萬；其餘土地依專有面積比例持分分配於地主(含公地主、私地主)與投資人。
- (3) 其餘部分，則按各聯開大樓及捷運建物(含人工地盤下之軌道等)之專有面積計算公私土地持分。
- (4) 經依前述計算結果，臺北市登記取得 48.88% 土地持分，其餘 51.12% 土地持分由兆豐銀行等私人取得。

表 6 「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」開發完成前（使用執照核發前）土地權屬一覽表

資料截止日期：101 年 11 月 15 日

單位：m²、%

地段地號	面積(m ²)	開發完成前原登記所有權人及面積															
		臺北市 (管理機關：臺北市政府捷運工程局)				受託人： 兆豐國際商業銀行股份有限公司 (委託人：日勝生活科技股份有限公司)			受託人： 兆豐國際商業銀行股份有限公司 (委託人：日勝遠東股份有限公司)			日勝遠東股份有限公司)			受託人： 兆豐國際商業銀行股份有限公司 (委託人：林○○○)		
		持分		持分 面積	持分 面積	持分		持分 面積	持分		持分 面積	持分		持分 面積	持分		持分 面積
		分子	分母			分子	分母		分子	分母		分子	分母		分子	分母	
中華段 750 地號	15,672.82	972,242	1,000,000	15,237.77	2472	1,000,000	38.74	20,802	1,000,000	326.03	-			4,484	1,000,000	70.28	
中正段 165 地號	76,820.00	998,453	1,000,000	76,701.16	-			-			1,547	1,000,000	118.66	-			
中正段 165-1 地號	10.58	1,000,000	1,000,000	10.58	-			-			-			-			
面積合計	92,503.40	91,949.51			38.74			326.03			118.66			70.28			
持分面積占土地總面積之比率%		99.40%			0.04%			0.35%			0.13%			0.08%			

資料來源：新北市政府地政局

註：1.依上表登記為兆豐銀行等私人所有之面積合計 553.71 m²，占聯合開發基地總面積 (92,503.40 m²) 之 0.60%。

2.面積取至小數點後 2 位。

3.表列開發前原所有權人登記情形，係指地上建物核發使用執照(101 年 11 月 15)前。

表 7 「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」開發完成後土地移轉登記一覽表

移轉登記日期：102 年 7 月 23 日

單位：m²、%

地段 地號	面積 (m ²)	開發後移轉登記之所有權人及面積																							
		臺北市 (管理機關：臺北 市政府捷運工程 局)			受託人： 兆豐國際商業 銀行股份有限 公司 (委託人：日 勝生活科技股 份有限公司)			受託人： 兆豐國際商業 銀行股份有限 公司 (委託人：日勝 遠東股份有限 公司)			日勝遠東股份 有限公司			受託人： 兆豐國際商 業銀行股份 有限公司 (委託人：林 ○○○)			林○○○		日勝生活科技 股份有限公司			受託人： 兆豐國際商業 銀行股份有限 公司 (委託人：日勝 生活科技股份 有限公司)			
		持分		持分 面積	持分		持分 面積	持分		持分 面積	持分		持分 面積	持分		持分 面積	持分		持分 面積	持分		持分 面積	持分		持分 面積
		分子	分母		分子	分母		分子	分母		分子	分母		分子	分母		分子	分母		分子	分母		分子	分母	
中華段 750 地號	15,672.82	488,820	1 百萬	7,661.19	2,472	1 百萬	38.74	13,490	1 百萬	211.42	-	-	-	3,380	1 百萬	52.97	-	-	-	79,850	1 百萬	1,251.48	411,988	1 百萬	6,457.01
中正段 165 地號	76,820.00	488,820	1 百萬	37,551.15	-	-	-	1,547	1 百萬	118.84	4,523	1 百萬	347.46	-	-	-	3,380	1 百萬	259.65	79,850	1 百萬	6,134.08	421,880	1 百萬	32,408.82
中正段 165-1 地號	10.58	488,820	1 百萬	5.17	-	-	-	-	-	-	6,070	1 百萬	0.07	-	-	-	3,380	1 百萬	0.04	79,850	1 百萬	0.84	421,880	1 百萬	4.46
面積合計	92,503.40	45,217.51			38.74			330.26			347.53			52.97			259.69			7,386.40			38,870.29		
持分面積占土地總 面積之比率(%)		48.88%			0.04%			0.36%			0.38%			0.06%			0.28%			7.99%			42.02%		

資料來源：新北市政府地政局

- 註：1.依上表登記為兆豐銀行等私人所有之面積合計 47,285.89 m²，占聯合開發基地總面積（92,503.40 m²）之 51.12%。
 2.委託人日勝生活科技公司分次辦理新店區中華段 750 地號土地予受託人兆豐銀行，是該筆地號有 2 個登序。
 3.面積取至小數點後 2 位。
 4.表列開發後移轉登記情形，係指地上建物核發使用執照(101 年 11 月 25 日)後。

(三)聯合開發地上建物於使用執照核發後所有權移轉登記情形：

1、棟戶數：共 16 棟(A 至 P 棟)，2,220 戶。

2、建物所有權第一次登記時間：

(1)102 年 2 月 21 日，共 2194 戶。

(2)102 年 11 月 25 日：共 26 戶。

3、購屋者後續登記取得建物所有權情形：詳下表 8 所示。

表 8 「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」開發完成後建物移轉登記一覽表

資料截止日期：103 年 2 月 10 日

單位：戶

起 造 人				地上建物原分配及所有權第一次登記戶數		購屋者嗣後登記取得建物所有權情形 (截至 103 年 2 月 10 日為止)	
						已移轉登記予購屋者之戶數	其餘未移轉登記他人之戶數
受託人	兆豐國際商業銀行股份有限公司	委託人	日勝生活科技股份有限公司	1536	1546	1521	15
			日勝遠東股份有限公司	2		2	0
			林○○○	8		8	0
日勝生活科技股份有限公司				1		1	0
臺北市(管理機關：臺北市政府捷運工程局)				673		0	673
合 計					2220	1532	688

資料來源：新北市政府地政局

4、購屋者後續登記取得土地所有權情形：詳下表 9 所示。

表 9 「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」開發完成後購屋者登記取得土地所有權一覽表

資料截止日期：103 年 2 月 10 日

單位：m²、%

地段地號	面積	臺北市 (管理機關：臺北市政府捷運工程局)				受託人： 兆豐國際商業銀行股份有限公司(委託人： 日勝生活科技股份有限公司)			承購戶 (合計共 1532 戶)	
		原有持分	移轉持分	現存持分	現有持分面積	原有持分	現存持分	現有持分面積	現有持分	現有持分面積
中華段 750 地號	15,672.82	488820/ 1000000	0	488820/ 1000000	7,661.19	411988/ 1000000	17570/ 1000000	275.37	493610/ 1000000	7,736.26
中正段 165 地號	76,820.00	488820/ 1000000	0	488820/ 1000000	37,551.15	421880/ 1000000	17570/ 1000000	1,349.73	493610/ 1000000	37,919.12
中正段 165-1 地號	10.58	488820/ 1000000	0	488820/ 1000000	5.17	421880/ 1000000	17570/ 1000000	0.19	493610/ 1000000	5.22
面積合計	92,503.40	-			45,217.51	-		1,625.28	-	45,660.60
持分面積占土地總面積之比率(%)		48.88%				1.76%			49.36%	

資料來源：新北市政府地政局



圖 3 捷運新店機廠聯合開發案照片



圖 4 捷運新店機廠聯合開發案臺北市政府分得建物（非捷運設施部分）位置圖

5、據新北市政府地政局函稱，本案臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案地上建物前經起造人臺北市（管理機關：臺北市捷運局）、日勝生活科技公司及（受託人）兆豐銀行（委託人：日勝生活科技公司等3人）等向該市新店地政事務所於102年1月15日收件新登總字第140至390號登記申請書申辦建物所有權第一次登記，因臺北市捷運局以102年1月16日北市捷聯字第10230007000號函表示建物所有權第一次登記之公設分配及土地持分尚有疑義待釐清，該所遂以102年1月17日新登補字42號補正通知書通知補正，嗣臺北市捷運局以102年2月4日北市捷聯字第10200249800號函同意續辦建物所有權第一次登記，該所審查無誤後，自102年2月5日至102年2月20日公告期滿無人異議，於102年2月21日辦竣登記，完成之建物戶數為2194戶，餘26戶建物另由起造人臺北市等以102年10月29日及102年11月24日收件新登總字第3950至3990暨4040號登記申請書申辦建物所有權第一次登記，自102年11月7日至102年11月22日（因公告末日遇假日，故順延至102年11月24日）公告期滿無人異議，於102年11月25日辦畢建物所有權第一次登記，全部建物登記戶數為2220戶。另其中1532戶已移轉予承購人，另15戶登記於（受託人）兆豐銀行（委託人：日勝生活科技公司）名下，673戶仍登記為臺北市所有。

三、相關機關對「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」開發完成後基地所有權移轉登記之意見及處置情形：

(一)83 年間臺北市政府、內政部及交通部於之研議情形：

- 1、有關大眾捷運系統用地範圍內之公有土地，因辦理聯合開發致移轉予私人，是否有違土地法第 14 條第 1 項第 5 款「**公共交通道路**」不得為私有之規定疑義，查臺北市政府前於 83 年 2 月 18 日請示交通部，經該部於同年 4 月 25 日邀集法務部及內政部地政司等相關單位會商後，嗣以該部 83 年 5 月 12 日交路(83)字第 015992 號函請內政部釋示，並於該函說明三敘明：「按大眾捷運系統係指行駛於專用路權上可快速、大量、安全、準確服務之大眾運輸，供捷運系統使用之土地，除已做道路、河道……等公共設施外，其路線、場、站部分大多循都市計畫程序變更為捷運交通用地，而一般公共交通道路土地似指直接以土地供陸上運輸工具及行人通行之用者，其性質有所不同，且供聯合開發使用之捷運交通用地於都市計畫說明書中亦明載得作為其他使用或敘明『須另擬定細部計畫』，又大眾捷運法第 7 條既明定捷運場、站與路線之土地得與私人、團體聯合開發，在聯合開發之型態下，其土地所有權部分移轉參與開發之私人所有係屬必然，因此有關辦理聯合開發之捷運交通用地，本部建議得不受土地法第 14 條第 1 項第 5 款之限制。」案經內政部以 83 年 5 月 23 日台(83)內地字第 8306536 號函復同意上開意見，嗣交通部以同年 6 月 7 日交路(83)字第 021466 號函復臺北市政府略以：「本案經轉據內政部 83 年 5 月 23 日台(83)內地字第 8306536 號函釋：同意依本部 83 年 5 月 12 日交路(83)字第 015992 號函說明三辦理，其意旨為：按大眾

捷運系統……（同前述所敘，略），因此有關辦理聯合開發之捷運交通用地，不受土地法第 14 條第 1 項第 5 款之限制。

- 2、據新北市政府地政局函稱，基於上開函釋，登記機關對於類此捷運共構之聯合開發案，倘經審查無土地登記規則第 56 條、第 57 條應予補正或駁回情形者，皆受理其公有土地移轉予私有之申請。

（二）102 年間內政部等機關之研議情形：

新北市新店地政事務所於 102 年 1 月 25 日受理本案聯合開發後土地移轉登記案，嗣因申請人逾補正期限未補正，乃於 102 年 2 月 23 日將該案駁回。嗣新店地政事務所為釐清本案土地所有權移轉之適法性，乃以 102 年 1 月 31 日新北店地登字第 1023631457 號函報請新北市政府地政局釋疑，經該局就「為臺北市所有新店區中正段 165、165-1 地號及中華段 750 地號等 3 筆土地得否辦理移轉予日勝生活科技有限公司等人疑義」，以同年 2 月 8 日北地籍字第 1021211742 號函請示內政部，嗣經該部以 102 年 2 月 26 日台內地字 1020104959 號函示略以：因案情複雜且涉交通部、法務部及臺北市政府業務權責，將俟研酌後再行函復（另新店地政事務所亦以 102 年 3 月 12 日新北店地登第 1023633664 號函詢臺北市捷運局是否續辦本案土地移轉登記，惟該局並未回覆）。案經內政部以 102 年 3 月 27 日台內地字第 1020143828 號函詢交通部及法務部意見，另本院監察調查處亦於 102 年 1 月 29 日計相關疑義函詢法務部。茲就相關機關之意見分序如下：

- 1、法務部：

(1) 法務部 102 年 2 月 23 日法律字第 10200023730 號函（復本院監察調查處 102 年 1 月 29 日函）略以：「……二、按大眾捷運法（以下簡稱本法）第 6 條規定：『大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。』第 7 條第 1 項、第 4 項及第 7 項規定：『為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發（第 1 項）。……大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議價購方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收（第 4 項）。……第 1 項開發之規劃、申請、審查、土地取得程序、開發方式、容許使用項目、申請保證金、履約保證金、獎勵及管理監督之辦法，由交通部會同內政部定之（第 7 項）。……』是以，依上開規定可知，興辦都會區大眾捷運系統，為交通事業，係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發展，以增進公共福利，而大眾捷運之規劃，為發揮實效，合併考量社會及經濟活動，都市運輸發展趨勢、運輸系統之整合發展等因素，由地方主管機關與私人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，使為有效利用土地資源，促進地區發展，實現都市計畫，故為大眾捷運系統需用之土地而辦理徵收，難謂無公益性及必要性（最高行政法院 101 年判字第 722 號判決參照），合先敘明。三、次按土地法第 14 條規定：『左列土

地不得為私有：……五、公共交通道路。……』乃係因公共交通道路土地屬於公共需用地，為顧及社會公共利益，依循土地政策之要求，宜歸國家所有，由政府機關管理經營之，故明定為不得私有(最高法院 84 年度台上字第 1376 號判決參照)。查大眾捷運系統之土地開發，因開發用地及開發投資情形各異而有不同開發型態，故主管機關在配合都市計畫之進行，得基於主導開發之立場，就因開發所取得之土地為處分、設定負擔、租賃或收益等行為(本法第 7 條第 8 項規定參照)，此種大眾捷運交通用地是否屬於上開土地法第 14 條所稱『公共交通道路』，交通部於 83 年 6 月 7 日以交路(83)字第 021466 號函復臺北市政府略以：「……按大眾捷運系統係指行駛於專用路權上可快速、大量、安全、準確服務之大眾運輸，供捷運系統使用之土地，除已做道路、河道……等公共設施外，其路線、場、站部分大多循都市計畫程序變更為捷運交通用地，而一般公共交通道路土地似指直接以土地供陸上運輸工具及行人通行之用者，其性質有所不同，且供聯合開發使用之捷運交通用地於都市計畫說明書中亦明載得作為其他使用或敘明『須另擬定細部計畫』，又大眾捷運法第 7 條既明定捷運場、站與路線之土地得與私人、團體聯合開發，在聯合開發之型態下，其土地所有權部分移轉參與開發之私人所有係屬必然，因此有關辦理聯合開發之捷運交通用地，不受土地法第 14 條第 1 項第 5 款之限制」。上開交通部意見，內政部 83 年 5 月 23 日以台(83)內地字第 8306536 號函表示同

意，兩相關之主管機關既本於權責就兩者用地之性質為特別之考量，本部敬表尊重。」

- (2) 法務部 102 年 4 月 9 日法律字第 10200546150 號函（復內政部 102 年 3 月 27 日函）略以：「……二、按本件所涉及大眾捷運系統聯合開發用地移轉為私人所有之適法性問題，行政院法規委員會前於 102 年 2 月 26 日就此相關議題召開研商會議，本部代表於會上表示略以：大眾捷運法(下稱本法)第 7 條第 1 項於 93 年 5 月 12 日修正之目的，乃為使主管機關主導開發事宜，故不採聯合開發型態，而與開發土地得否移轉為私有無涉。至於 86 年 5 月 28 日修正前之本法第 7 條第 1 項所稱「聯合開發」之涵義為何及同條第 4 項授權訂定之聯合開發辦法有無逾越母法之虞等節，按在母法概括授權下所發布之法規命令，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所使用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷(司法院釋字第 480 號解釋理由書、第 612 號解釋文參照)；故相關疑義宜由法規主管機關交通部斟酌上述事項，及捷運開發之特殊性等因素，綜合判斷說明之，合先敘明。三、次按新北市政府地政局 102 年 2 月 8 日北地籍字第 1021211742 號函，說明四後段：『惟監察院馬監察委員以工及馬監察委員秀如於 102 年 1 月 14 日至本府調查大眾捷運系統新店線用地徵收案時表示，該院曾函詢法務部上開函釋之效力，惟該部表示該函釋缺乏法律授權』查本部就本件相關問題僅於 102 年 02 月 23 日以法律字第 10200023730 號函復監察院在案，新北市

政府地政局上開函說明四後段與本部復監察院函內容顯有不符，檢附該函影本乙份供參。四、至於本件移轉之適法性及大眾捷運法及相關子法授權是否明確等疑義，宜請本法之主管機關交通部說明。」

2、交通部：

(1) 本院前調查「臺北市政府辦理各項臺北都會區大眾捷運系統聯合開發案，該府與地主、建商間開發權益之分配、容積率計算及回饋機制等是否公允透明，攸關都市更新及捷運興建時程，允宜通案調查等情乙案」(100年10月18日(100)院台調壹字第1000800422號函派調查案)，嗣經檢附該案調查意見六函請行政院轉飭交通部等檢討改善，案經行政院秘書長函轉交通部處理，經該部會商內政部及臺北市政府後，以該部102年5月20日交路字第1025005474號函復行政院，並經該院以102年5月24日院臺交字第10200311835號函轉本院。上開交通部102年5月20日函所附會商意見略以：

<1>有關監察調查意見中質疑新店機廠徵收案以一般徵收與聯合開發併行，大眾捷運法第7條並無明文且牴觸該法第6條規定，以及內政部83年5月23日台內地字第8306536號函釋認定可將公有土地轉為私有，難謂允當，法制作業顯有闕失等事，說明如下：

①. 查大眾捷運系統新店線工程徵收案業經原土地所有權人提起行政訴訟，並經臺北高等行政法院於99年訴字第1587號判決

確認大眾捷運系統新店線工程以大眾捷運法第 6 條及第 7 條併行辦理徵收及相關徵收程序，並無不法且難謂無公益性、正當性及必要性。

- ②.次查臺北市政府捷運工程局辦理用地取得作業係於辦理都市計畫變更為「**交通用地**」、「**聯合開發區（捷）**」（屬臺北市轄區）或「**捷運系統用地**」（新北市轄區）後，於土地徵收條例施行前依據土地法第 208 條、都市計畫法第 48 條及大眾捷運法第 6、7 條規定，土地徵收條例施行後則上開土地法第 208 條改為依土地徵收條例第 3 條規定辦理。新店機廠聯合開發案依行為時大眾捷運法及相關法規，在 79 年 4 月發佈都市計畫主要計畫，載明辦理聯合開發，於 79 年 11 月陸續展開用地協調，奉行政院督導會報同意以雙軌併行方式辦理，即先以大眾捷運法第 6 條「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」先進行私地主土地之徵收。依行為當時之 77 年版大眾捷運法第 7 條第 3 項規定，協議不成得徵收之，若地主有參與聯合開發則辦理撤銷徵收，至於其後 83 年、93 年大眾捷運法第 7 條第 4 項修正為「大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議價購方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收之。」，其中就用

地取得第 4 項與地主以協議價購方式取得，協議不成得由主管機關依法報請徵收，此係依此法令於踐行聯合開發法令程序後辦理，用地取得後登記於主管機關名下，辦理後續開發事宜。即由投資人出資、地主出地之方式辦理聯合開發，並進行屋地互易，勢有土地移轉之需要。

〈2〉至聯合開發土地採「徵收」後得否移轉予私人乙節，說明如次：

- ①.查土地法對土地徵收之規定，包含「**公用徵收**」(土地法第 208 條)及「**政策性徵收**」(土地法第 209 條)，其中「**政策性徵收**」係國家為實施經濟政策需要，徵收範圍係以特定徵收所依據之特別法律規定，以及實現該法律所強調之政策目的為限。
- ②.77 年 7 月 1 日制定公布之大眾捷運法第 7 條有關聯合開發之規定，參酌其立法說明係為「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」，是聯合開發用地之徵收性質應屬前述「**政策性徵收**」，與一般為公用事業所辦徵收而僅得為公共之使用有別。
- ③.至聯合開發用地與公共交通道路用地之性質不同，不應視為同一(詳如交通部 100 年 5 月 18 日交路字第 1000004601 號函釋意旨。按該函稱：「土地法第 14 條所稱『**公共交通道路**』，參依道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款規定，『**道路**』係供公路、街道、巷街、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。前揭**捷運設施用地**

之用途既非僅限於『公共交通』或前述『道路』之使用，二者性質容屬有間，不應視為同一。」)。

- ④. 又交通部 83 年間對大眾捷運法第 7 條之函釋係強調聯合開發具有「合建分坪」之精神；另依民法第 799 條第 5 項規定：「專有部分與其所屬之共有部分及其基地之權利，不得分離而為移轉或設定負擔」，復依公寓大廈管理條例第 4 條第 2 項規定：「專有部分不得與其所屬建築物共用部分之應有部分及其基地所有權或地上權之應有部分分離而為移轉或設定負擔」，基此，於開發用地上興建公寓大廈者，其土地所有權應與建物所有權一併移轉，是以經由聯合開發作業後，該開發土地(無論原係公、私有土地)均可能併同建築物移轉予私人。茲因聯合開發之效益主要來自新建建物及持有土地之處分收益，倘建物坐落對應之土地持分不予併同處分，其效益必然大減，亦無法達到挹注捷運建設財源之目的，且將建物與其坐落土地持分分離而為移轉，似亦不符民法及公寓大廈管理條例上開規定之意旨。
- ⑤. 聯合開發用地之土地持分如屬私人，是否可能影響捷運設施之營運管理部分，查大眾捷運法第 19 條第 1 項規定略以：「大眾捷運系統因工程上之必要，得穿越公、私有土地及其土地改良物之上空或地下……。」次查同條第 2 項規定：「前項須穿越私有土地及其土地改良物之上空或

地下之情形，主管機關得就其需用之空間範圍，在施工前，於土地登記簿註記，或與土地所有權人協議設定地上權……。」及公寓大廈管理條例第 4 條第 1 項規定：「區分所有權人除法律另有限制外，對其專有部分，得自由使用、收益、處分，並排除他人干涉。」，可知當捷運設施依法穿越私人土地下方，並無取得所有權之必要，換言之，縱使土地持分屬私人，亦不影響捷運設施之營運管理。另除上開規定外，臺北市政府另於聯合開發個案與其他區分所有權人訂有相關契約加以約束，爰不會影響營運機構對於捷運設施之營運管理權限。

- ⑥.另為因應聯合開發後之不動產處分事宜，交通部於 79 年 2 月 15 日與內政部會銜訂定「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」第 31 條（現為「大眾捷運系統土地開發辦法」第 23 條）明定：「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，其租售作業要點由主管機關另定之。」。另 90 年大眾捷運法增訂第 7 條之 1 略以：「主管機關為辦理前條第一項之土地開發，得設立土地開發基金，其基金來源如下：一、出售（租）因土地開發所取得之不動產及經營管理之部分收入。」，更明確宣示主管機關對於土地開發後所取得之不動產得處分收益的法定地位。

<3>有關「徵收」人民土地後再移轉為「私有」

，欠缺法律明文乙節，說明如下：

- ①. 依法務部 102 年 4 月 9 日法律字第 10200546150 號函復內政部有關為臺北市政府辦理捷運小碧潭站聯合開發案得否移轉該市所有新店區中正段 165、165-1 地號及中華段 750 地號等 3 筆土地予日勝生活科技有限公司等人乙案之函示略以：「按本件所涉及大眾捷運系統聯合開發用地移轉為私人所有之適法性問題，行政院法規委員會前於 102 年 2 月 26 日就此相關議題召開研商會議，……大眾捷運法第 7 條第 1 項於 93 年 5 月 12 日修正之目的，乃為使主管機關主導開發事宜，故不採聯合開發型態，而與開發土地得否移轉為私有無涉。至於 86 年 5 月 28 日修正前之大眾捷運法第 7 條第 1 項所稱「聯合開發」之涵義為何及同法同條第 4 項授權訂定之聯合開發辦法有無逾越母法之虞等節，按在母法概括授權下所發布之法規命令，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所使用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷(司法院釋字第 480 號解釋理由書、第 612 號解釋文參照)」。
- ②. 依法務部前揭意見，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」，惟為期法律適用更臻明確，交通部將函有關單位研提意見，並與內政部共同研議，將前開事項納入大眾捷運系統土地開發辦

法之修正考量，俾杜爭議。

(2)另針對內政部 102 年 3 月 27 日函詢一節，交通部經以 102 年 6 月 27 日交路字第 1020407543 號函復內政部略以：交通部意見同該部 102 年 5 月 20 日交路字第 1025005474 號函復行政院之意見。

3、內政部：

案經內政部以 102 年 7 月 10 日台內地字第 1020246881 號函復新北市政府略以：「主旨：貴府地政局為臺北市政府辦理捷運小碧潭站聯合開發案得否移轉新店區中正段 165 地號等 3 筆土地予日勝生活科技有限公司疑義，函請本部釋疑乙案，復請查照。說明：……二、本案前經本部以 102 年 2 月 26 日台內地字第 1020104959 號函復貴府地政局因案情複雜且涉及相關部會權責，將俟會商研酌後再行函復。案經本部函請交通部及法務部表示意見結果，法務部業以 102 年 4 月 9 日法律字第 10200546150 號函對法律授權問題作出說明，同時澄清該局來文所提監察院引該部表示交通部 83 年 6 月 7 日交路(83)字第 021466 號函釋缺乏法令明文授權乙事，係屬誤解，至本件移轉之適法性及大眾捷運系統及相關子法授權是否明確等疑義，宜請交通部說明。頃據交通部 102 年 6 月 27 日交路字第 1020407543 號函表示該部意見同 102 年 5 月 20 日交路字第 1025005474 號函復行政院有關監察院調查本案聯合開發案之意見，先予敘明。三、查行政院前為監察院 101 年中央機關巡察各組委員到行政院巡察座談會提及捷運聯合開發土地轉予私人疑義等事，業召開研商會議並綜整相

關部會意見回復監察院(按該院經以 102 年 4 月 23 日院臺規字第 1020131170 號函函復本院)，並於 102 年 5 月 24 日彙整前開交通部同年 5 月 20 日函回應監察院就本案所提調查意見第六項在案，其中業就聯合開發土地採徵收後得否移轉為私人之適法性及適當性、法律授權規定等，提出明確其體之說明及未來改進措施。四、次查依土地登記規則第 34 條規定，申請人檢附證明文件向登記機關申請登記，倘無同規則第 56 條各款應予補正情形，或同規則第 57 條規定之駁回事項，登記機關應即辦理登記。本案本應屬登記機關依前開土地登記規則規定本於權責進行審核事項，貴府地政局對本案得否登記之疑慮，無非在徵收土地移轉為私人所有是否有違背法律強制或禁止規定，然依行政院歷次函復監察院之說明內容，本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義。因此，為顧及行政效率及民眾權益，本案請貴府地政局參考法務部及行政院函復監察院相關意見，轉請登記機關逕依登記相關法令審核後本於權責卓處。」

(三)101 年 7 月 23 日辦理土地移轉登記情形：

據新北市政府地政局函稱，前揭內政部 102 年 7 月 10 日函釋係該部綜整行政院函復本院及會商相關部會依法妥慎研處意見之結果，爰該局乃以 102 年 7 月 12 日北地籍字第 1022232423 號函轉知新店地政事務所依該函釋據以辦理後續登記案件審查事宜。又臺北市府捷運工程局另以 102 年 7 月 17 日北市捷聯字第 10230802600 號函知新店地政事務所案關產權及土地持分業已釐清，是該所即依據上開內政部函釋意旨，並按土地登記相關法規審查無

誤後，依申請人 102 年 7 月 23 日新登字第 103950 至 103990 號登記申請書辦竣案關土地移轉登記(登記日期：102 年 7 月 23 日，登記原因：「買賣」。實際登記面積及持分等，詳如前揭調查事實二之(二)及前揭表 7 所示)。

四、行政院 103 年 5 月 5 日院臺交字第 1030133300 號函復本院之內容：

案經本院再以 103 年 1 月 21 日院台調壹字第 1030800021 號函立案，調查內政部、交通部之處理是否涉有違失等情，嗣經行政院以 103 年 5 月 5 日院臺交字第 1030133300 號函復，表示尊重內政部、交通部等相關權責機關之見解略以：

(一)有關本案之徵收案於 80 年間核定及公告時，新店機廠聯合開發細部計畫及聯合開發計畫(事業計畫)，尚無具體開發內容，且主辦機關於徵收前亦未踐行該條第 3 項之市地重劃或區段徵收協議程序，基此，大眾捷運法第 7 條自不得充為本件徵收案之法令依據，亦即本案開發用地係以該法第 6 條規定徵收取得，而非依同法第 7 條徵收取得，既依該法第 6 條規定徵收土地後，竟供興建住宅、商場及辦公大樓並出售予私人，是否違反徵收之公益性及必要性；且臺北市政府以所謂「雙軌制」辦理本案聯合開發(亦即先徵收土地，徵收後如原地主同意參與聯合開發，再將該土地撤銷徵收，由原地主參與聯合開發)，究是否適法疑義：

1、交通部意見：

(1)查土地法對土地徵收之規定，包含「公用徵收」(土地法第 208 條)及「政策性徵收」(土地法第 209 條)，其中「政策性徵收」係國家為實施經濟政策需要，徵收範圍係以特定徵收所依

據之特別法律規定，以及實現該法律所強調之政策目的為限。

- (2) 77年7月1日制定公布之大眾捷運法第7條有關聯合開發之規定，參酌其立法說明係為「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」，是聯合開發用地之徵收性質應屬前述「政策性徵收」，與一般為公用事業所辦徵收而僅得為公共之使用有別。

2、內政部意見：

- (1) 按國家因交通事業之需要，得徵收私有土地，為土地法第208條第2款所規定，另「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」、「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發展，以增進公共福利，特制定本法。」、「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。…聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。」分為77年公布施行時大眾捷運法第1條、第6條、第7條所明定。
- (2) 本案臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線工程，係屬交通事業，依據土地法第208條第2款、都市計畫法第48條及大眾捷運法第6條、第7條規定申請徵收，具公益性、正當性及必要性，內政部予以核准徵收，係於法有據。
- (3) 復查大眾捷運系統新店線工程徵收案業經原土地所有權人提起行政訴訟，並經臺北高等行

政法院於 99 年訴字第 1587 號判決確認大眾捷運系統新店線工程以大眾捷運法第 6 條及第 7 條併行辦理徵收及相關徵收程序，並無不法且難謂無公益性、正當性及必要性。

- (4) 本案臺北市政府於土地徵收前辦理聯合開發說明會，徵收後復辦理聯合開發協議會、研商會、說明會及座談會等，部分被徵收土地原所有權人同意參與聯合開發，並完成簽訂聯合開發契約書，且未領取徵收補償費，而由臺北市政府裁量就聯合開發無重大影響，而經內政部准予撤銷徵收，尚非無由。

3、法務部意見：

本案臺北市政府以所謂「雙軌制」方式辦理聯合開發事宜，曾經原地主（即本案開發區域內土地遭徵收之地主）提起行政訴訟，其中即有主張臺北市政府上開做法違法，經臺北高等行政法院以 99 年度訴字第 1587 號判決認定本案土地之都市計畫屬「捷運系統用地」，依臺北市政府辦理徵收時之土地法第 208 條、大眾捷運法第 6 條之規定，本得逕行徵收，而臺北市政府採取徵收與聯合開發雙軌作業，係為配合捷運工程進度及聯合開發所需時程，並非全未考量徵收之最後手段性及必要性，而認此一做法並未違法。該判決之見解，復經最高行政法院以 101 年度判字第 722 號判決所肯認，是依法院見解，臺北市政府採「雙軌制」作法尚無違法問題。

4、臺北市政府意見：

- (1) 本案為因應施工需要及早取得工程用地，以確保捷運工程工進，為有效利用土地資源，並鼓勵民間參與聯合開發，爰採行工程用地徵收與

聯合開發協議併行作業，且如聯合開發用地達成協議，地主同意無償提供捷運設施施工並簽訂土地聯合開發契約書，該項土地徵收已無必要，報請撤銷徵收，故參與新店機廠聯合開發案之地主於 80、81 年間簽訂土地聯合開發契約書，嗣依上述達成參加聯合開發協議予以報請撤銷徵收者計 13 筆土地。

- (2) 查新店機廠聯合開發基地原地主范兆青等 11 人前於 80 年間不服內政部核准徵收處分，提起訴願及再訴願均遭駁回，遂向行政法院提起行政訴訟。依據行政法院 81 年度判字第 1876 號判決理由略以：「……本件需用土地人台北市政府為興辦台北都會區大眾捷運系統新店線(台北縣轄區)工程，需用坐落台北縣新店市大坪林段七張小段 357-40 地號等 241 筆土地，經核上開工程合於土地法首揭規定，且其土地為都市計畫捷運系統用地，有徵收土地計畫書所附徵收土地有無妨礙都市計畫證明書附內政部卷可稽。台北市政府依首揭土地法及大眾捷運法規定報請徵收，被告機關以 80 年 1 月 24 日台(80)內地字第 891630 號函核准徵收及附帶徵收其土地改良物，揆諸首揭規定，並無違誤……。惟查『大眾捷運系統土地聯合開發辦法』係依據大眾捷運法第 7 條規定，由交通部、內政部會銜發布之命令，以為聯合開發執行細則規定依據，乃為大眾捷運法之子法，並無排除母法大眾捷運法第 6 條規定之適用…。被告機關依大眾捷運法第 6 條規定辦理徵收系爭土地，乃為有效利用土地資源及兼顧土地所有權人之權益。且系爭土地經台北市政府劃定

為聯合開發用地，並與地主兩次協議聯合開發事宜，將來如達成協議，並簽訂聯合開發契約書，該府當依協議報請撤銷徵收…，亦無原告所指侵害其延後徵收之期限利益情事。原告起訴意旨難認有理由，應予駁回。」原地主後續提起兩次再審之訴亦均遭駁回（行政法院 82 年度判字第 165 號及 83 年度判字第 1669 號判決）。

(3) 另依最高行政法院 101 年度判字第 722 號判決記載，本案係採徵收及聯合開發雙軌之方式，程序並無違法及違憲之處。

(二) 有關本案土地移轉為私人所有，大眾捷運法並無明定聯合開發後土地得移轉為私有，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原則：

1、內政部意見：

(1) 新北市政府地政局 102 年 2 月 8 日北地籍字第 1021211742 號函為臺北市所有新店區中正段 165、165-1 地號及中華段 750 地號等 3 筆土地得否辦理移轉予日勝生活科技有限公司等人疑義 1 事，函請本部釋示，因案涉相關部會權責，內政部爰以 102 年 3 月 27 日台內地字第 1020143828 號函請法務部及交通部表示意見。

(2) 嗣法務部 102 年 4 月 9 日法律字第 10200546150 號函復「本部就本件相關問題僅於 102 年 2 月 23 日法律字第 10200023730 號函復監察院在案，新北市政府上開函說明四後段與本部復監察院函內容顯有不符。本件移轉之適法性及大眾捷運法及相關子法授權是否明確等疑義，

宜請本法之主管機關交通部說明。」交通部則以 102 年 6 月 27 日交路字第 1020407543 號函說明該部意見同 102 年 5 月 20 日交路字第 1025005474 號函復行政院有關監察院調查本案聯合開發案之意見。

- (3) 有關新北市政府地政局對本案得否登記之疑義，在於徵收土地移轉為私人所有是否有違背法律強制或禁止規定，按法務部表示宜請主管機關交通部說明，而交通部請本部參考該部函復行政院之說明，復依行政院函復監察院之內容略以：本案聯合開發捷運交通用地與一般公共交通道路土地性質不同，不受土地法第 14 條第 1 項第 5 款之限制，交通部業以交通事業主管機關立場闡釋，並於 83 年 6 月 7 日交路（83）字第 021466 號函釋，且該部表示由投資人出資、地主出地之方式辦理聯合開發，並進行屋地互易，勢有土地移轉之需要，於開發地上興建公寓大廈者，其土地所有權應與建物所有權一併移轉，是以經由聯合開發作業後，該開發土地（無論原係公、私有有土地）均可能移轉予私人等。據此，內政部爰以 102 年 7 月 10 日台內地字第 1020246881 號函請新北市政府地政局參考法務部及行政院函復監察院相關意見，轉請登記機關逕依登記相關法令審核後本於權責卓處。

2、法務部意見：

- (1) 按「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（參照司法院釋字第 392 號解釋理由書），而憲法第 7 條、第 9 條至第 18 條、第 21 條及第 22 條之各種自由及權利，則於符合憲法第 23 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。」有司法院釋字第 443 號解釋意旨可資參照。準此，大法官係以規範密度為理論基礎，建立層級化之法律保留體系，其結構如下：1、憲法保留：即憲法第 8 條對於限制人身自由之措施，憲法已為明文規定（由法院依法定程序為之），尚不得以法律或命令限制；2、絕對法律保留：即必須由法律自行規定者，諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由之事項，僅得以法律規定限制之，若法律本身未加規定，而由施行細則

- (行政命令) 逕行訂定者，即有違憲法規定；
- 3、相對法律保留：由法律直接規範或由有法律明確依據之行政命令加以規定，其對象包括關係生命、身體以外之其他自由權利的限制，以及給付行政措施涉及公共利益之重大事項；
- 4、非屬法律保留事項：屬於執行法律之細節性、技術性次要事項，即不在法律保留之列。
- (2) 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 23 條所定之必要程度內，以法律明定或明確授權行政機關訂定法規命令予以規範，即與憲法第 15 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下，並非不得授權以行政命令予以明確規定。
- (3) 依本案行為時（即徵收時）之 77 年大眾捷運法第 7 條第 4 項之規定，聯合開發之相關事項係授權交通部會同內政部訂定聯合開發辦法，之後交通及內政二部即於 79 年間會銜訂定「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」。此種授權方式，於立法時曾有立法委員質疑是否妥適，經與會交通部官員表示會先擬訂辦法中有關之基本原則，送請立法院審查委員會參考後，審查會即通過前述授權條文，之後於立法院院會進行二、三讀時，亦無立法委員提出質疑，嗣 77 年公布施行大眾捷運法。又依該法授權訂定之「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」第 31 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。

(4)次按在母法概括授權下所發布之法規命令，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所使用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷。而聯合開發制度之立法目的、運作方式、捷運開發之特殊性及與開發土地運用制度之關聯性，是否符合大眾捷運法之授權範圍，涉及該法之解釋，此部分宜由該法規主管機關交通部綜合各項因素判斷之。

五、本院 103 年 5 月 28 日諮詢會議紀要：

(一)○○○教授(○○○○大學法○○系)

1、有關以一般徵收方式取得聯合開發用地以及大眾捷運法第 6 條、第 7 條雙軌併行之適法性問題，本案既先以大眾捷運法第 6 條：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之」規定，取得 99.35% (徵收 85.41%、撥用 13.94%) 之大部分土地，即不能再以適用大眾捷運法第 7 條規定方式辦理聯合開發。如政府機關係因資金不足，無法辦理聯合開發，則應以促進民間參與公共建設法或獎勵民間參與交通建設條例等相關規定方式辦理。以一般徵收方式取得土地再辦理聯合開發，並不合致大眾捷運法第 7 條之法定要件。本案辦理聯合開發方式，既違反大眾捷運法第 7 條之規定，則之後以此為基礎所為之作為均不合法。

2、另須考量的是，本新店機廠聯合開發案已建築完

成，並完成土地建物移轉登記，應有行政訴訟法第 198 條：「行政法院受理撤銷訴訟，發現原處分或決定雖屬違法，但其撤銷或變更於公益有重大損害，經斟酌原告所受損害、賠償程度、防止方法及其他一切情事，認原處分或決定之撤銷或變更顯與公益相違背時，得駁回原告之訴…」、199 條：「行政法院為前條判決時，應依原告之聲明，將其因違法處分或決定所受之損害，於判決內命被告機關賠償…」規定之情況判決情形，後續處理即有國家賠償等相關問題。

(二)○○○律師(○○法律事務所)

- 1、本案以大眾捷運法第 6 條一般徵收方式取得土地，其原先徵收之目的，係為大眾捷運系統場站及路線需用之土地，則之後再依大眾捷運法第 7 條辦理聯合開發，則已違反原徵收之本旨。
- 2、本案以大眾捷運法第 6 條一般徵收方式取得大眾捷運系統場站及路線需用之土地，不能再移轉為公私共有土地之型態。
- 3、且本案係於 80 年間以一般徵收方式取得土地，至 88 年間再辦理聯合開發，原徵收標的之土地價值等條件均已不同。

(三)○○○教授(○○○○大學○○學系)

- 1、本案以一般徵收方式取得聯合開發用地及大眾捷運法第 6 條、第 7 條雙軌並行之適法性問題：

(1)重要基礎事實：

<1>79 年 4 月 11 日台北縣政府公告「變更新店都市計畫(部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地)計畫書」，自同年 13 日起實施。該都市計畫中載有：「捷運

系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線（軌道）及其相關設施之使用，並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫。」

<2>80年3月9日公告徵收新店市大坪林段七張小段47-81地號等239筆土地（面積90,521 m²）。當時其徵收計畫書所載之徵收原因：「大眾捷運系統新店線（台北縣轄區）工程」，興辦事業之性質：「交通事業」，興辦事業之法令依據：「土地法第208條第2款、都市計畫法第48條及大眾捷運法第6、7條」。

<3>徵收當時之主要法令規定：

- 大眾捷運法第3條：「本法所稱大眾捷運系統，係指利用地面、地下或高架設施，不受其他地面交通干擾，使用專用動力車輛行駛於專用路線，並以密集班次、大量快速輸送都市及鄰近地區旅客之公共運輸系統。」第6條：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」第7條：「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。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。聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。聯合開發辦法，由交通部會同內政部定之。」
- 大眾捷運系統土地聯合開發辦法（79.2.15訂定）：

◇第3條第1款：「聯合開發：係指地方主管

機關依執行機關所訂之計畫，與私人或團體合作開發大眾捷運系統場、站與路線土地及其毗鄰地區之土地，以有效利用土地資源之不動產興闢事業而言。」

◇第3條第2款：「聯合開發用地：係指大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地中，經劃定為聯合開發計畫範圍內供聯合開發使用之土地。」

◇第6條：「執行機關得依大眾捷運系統路網計畫，衡酌當地都市計畫、人口分布及地區發展情形，擬定聯合開發計畫，併同申請人資格與申請期限，訂約履約及保證事項、以及權利、義務分配事項，報請主管機關核定公告實施。前項聯合開發計畫土地使用涉及都市計畫或區域計畫變更者，應於公告實施前先依法完成變更程序。」

◇第7條：「前條聯合開發計畫內容應包括左列事項：一、計畫範圍。二、現況分析：包括人口、經濟活動、土地使用現況、公共設施現況、土地權屬狀況、道路系統狀況等之調查分析。三、開發計畫：包括可容納人口、經濟活動預測、土地使用計畫、公共設施配置、建物配置計畫、建物設計指導原則、預期效益、預定開發進度、合作開發方式等構想。四、開發計畫對鄰近地區影響之評估。五、經營管理計畫。六、其他有關事項。」

◇第9條：「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式

辦理。……。」

<4>88年3月22日臺北縣政府發布實施「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地〈捷17、捷18、捷19〉）細部計畫案」。88年4月9日核定公告聯合開發計畫。

(2)基於以上：

<1>「大眾捷運系統需用之土地」≠「聯合開發用地」。「大眾捷運系統事業」與「聯合開發事業」，其概念、事業計畫內容、用地範圍、用地取得程序均不相同。大眾捷運法第6條及第7條乃各自獨立之條文，且對於同一範圍之土地而言，僅能擇一適用。

<2>80年3月本案土地徵收時，其徵收範圍如包含大眾捷運系統需用之土地及其毗鄰地區之土地，則其徵收應有違法之處。蓋依大眾捷運法第6條規定辦理大眾捷運系統需用土地之徵收，其範圍即不應包含毗鄰地區之土地，否則違反土地法第208條、土地法施行法第49條規定（徵收應以事業必要範圍為限、損害最少地方為之），乃至違反憲法第23條所定之比例原則。如擬依大眾捷運法第7條規定辦理大眾捷運系統需用土地及其毗鄰地區土地（即聯合開發用地範圍）之徵收，亦必須以存在聯合開發計畫為前提；然而，本案之聯合開發計畫遲至88年4月始核定公告。從而，本案土地之徵收如謂係依大眾捷運法第7條規定為之，其程序顯即違法；且聯合開發用地之都市計畫（細部計畫）係於88年3月發布實施，則80年3月之徵收範圍如包含大眾捷運系統之毗鄰地區土地時，該部

分之徵收，亦將有違都市計畫法第 52 條所定徵收不得妨礙當地都市計畫之疑義（79 年之都市計畫明定：得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫。）。

〈3〉另，80 年 3 月本案土地徵收時，應已知日後捷運新店機廠會採聯合開發方式進行（由 79 年 4 月之都市計畫內容可知），則基於憲法第 23 條關於比例原則規定之意旨，本即應依聯合開發規定程序辦理（大眾捷運法第 7 條、大眾捷運系統土地聯合開發辦法第 6、7、9 條），而不得以一般徵收方式為之（大眾捷運法第 6 條）；否則將違反比例原則。蓋對土地所有權人之侵害而言，聯合開發較一般徵收為溫和。至於，依相關資料顯示，台北市政府捷運局謂：「為顧及本案新店線整體施作、通車時程，避免延宕捷運建設，乃採徵收及聯合開發雙軌之方式。」此尚不得作為得以違法之藉口（或使違法變為合法之理由）。

2、本案聯合開發辦理完成後將土地移轉登記予私人之適法性問題：

（1）依聯合開發相關規定之意旨，解釋上，依法辦理聯合開發之土地（包含依大眾捷運法第 7 條規定，以徵收方式取得者），於辦理完成後將土地移轉登記予私人（開發投資人），乃為當然。然而問題是，本案 80 年 3 月徵收之土地，其中屬「大眾捷運系統需用之土地」部分（亦即，不包含毗鄰地區土地），如解為係屬依大眾捷運法第 6 條規定辦理一般徵收，並作為捷運系統設施使用，則該部分土地徵收之適法性

或無疑義。但嗣後卻將該部分土地辦理聯合開發，並將其部分土地產權移轉登記予私人時，則有涉及該當土地法第 219 條所定關於原土地所有權人得行使收回權要件之問題。

- (2) 另，依大眾捷運法第 7 條規定辦理聯合開發之土地，雖於完成後得將土地所有權移轉登記予私人。但解釋上，除非大眾捷運系統係由民間規劃、投資建設（大眾捷運法 12 條 2 項、13 條 4 款）及營運（獎勵民間參與交通建設條例 5 條 3 款、6 條 3 款），則「捷運設施用地」得登記為私人所有者外，如聯合開發辦理完成後將已屬公有之「捷運設施用地」移轉登記予私人時，則有違土地法第 14 條第 1 項第 5 款「公共通道道路」土地不得私有之規定（按捷運設施用地屬公共通道道路之一部：「捷運設施用地」與「公共通道道路」有何異同？所謂「道路」，依最廣義之定義，指「公路、街道、巷街、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」【道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款】。而依公路法第 2 條第 1 款規定：「公路：指供車輛通行之道路及其用地範圍內之各項設施，包括……。」又，所稱「車輛」，包括「汽車、電車及其他行駛於道路之動力車輛」【公路法第 2 條第 7 款】；且依大眾捷運法第 3 條規定，大眾捷運系統係指「利用地面、地下或高架設施，不受其他地面交通干擾，採完全獨立專用路權或於路口部分採優先通行號誌處理之非完全獨立專用路權，使用專用動力車輛行駛於專用路線，並以密集班次、大量快速輸送都市及鄰近地區旅客之公共運輸系統。

」準此規定，法解釋上，應將「捷運設施用地」解為亦屬「公共通道道路」之一部）。要言之，政府投資經營之大眾捷運系統，辦理聯合開發時，屬「捷運設施用地」部分依法不應登記為私有。

3、本案聯合開發完成後將全開發區土地移轉登記為公私共有之方式是否適法問題：

(1)姑且不問本案聯合開發用地徵收取得之違法性問題，基於上述（議題二）理由，本案聯合開發完成後，屬「捷運設施用地」部分（含所有權持分）本即不應登記為私有，但卻登記為公私共有。雖謂本案聯合開發基地（92,503.40 m²）屬同一建案，僅領取一張建築執照（使用執照）；但此乃事後之事實，並非必然之應有結果。且縱使僅有一張建築執照（使用執照），亦不能謂「捷運設施用地」上存在私人取得之建築物時，該建築物之使用基地權原不得以區分地上權方式為之。只不過因該建築物已由開發投資人併同基地所有權持分出售予私人，致難以如此為之。

(2)事實上，於聯合開發規劃設計之時，即應考量如何避免使「捷運設施用地」之所有權（含持分）歸屬私人，並申請建築執照及訂立地上建物之買賣契約，俾以符合法律規定。

(四)○○○教授（○○○○大學○○學系）

1、大眾捷運法第6條：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之」，係一般徵收之規定，本不適用於「聯合開發」，因此本案明顯為違法徵收，有土地法、土地徵收條例所定之收回權及撤銷徵收之適用。

2、本案雖已建築完成，並完成土地建物移轉登記，仍希望司法機關可予以塗銷登記。

(五)○○○助理教授(○○大學○○學系)

大眾捷運法第6條：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之」，係一般徵收之規定。而大眾捷運法第7條之聯合開發係契約之行為，是否違法應依契約內容而定，及契約給付之內容是否違反法令，又給付是否相當即權益分配之問題。

柒、調查意見：

臺北市政府創設「工程用地徵收與聯合開發協議併行」（即所謂雙軌併行）方式辦理「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」，違反行為時大眾捷運法第 6 條及第 7 條規定；又其違法徵收人民土地在先，復於欠缺法律依據下再將徵收取得之土地透過聯合開發模式移轉為私有（聯合開發基地內 85.41% 土地係以強制徵收取得，然開發後竟將基地內 51.12% 之土地移轉登記為私有），且違反土地法第 14 條第 1 項第 5 款有關公共交通用地不得私有之規定；另該聯合開發案之公私土地比例懸殊，不符比例原則（臺北市政府擁有高達 99.35% 之聯合開發基地面積，竟與僅擁有 0.65% 基地面積之投資人簽訂聯合開發投資契約，由其興建 16 棟共 2,220 戶建物對外出售）；更涉公私權益分配失衡且淪於黑箱作業（低估地價，壓低臺北市政府可分配權值；高估建物成本則，提高投資人之權配比例），顯有嚴重損及政府權益等多項違失，前經本院自 98 年起多次調查並糾正臺北市政府等相關機關在案，惟在相關違失及法律見解仍迄未獲妥處及釐清前，內政部竟率於 102 年 7 月 10 日函新北市政府略以：「本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義。」嗣經該府所屬新店地政事務所於同年 7 月 23 日將上開聯合開發基地之 51.12% 土地移轉登記為私有，顯涉有重大違失。

案經本院再立案調查，嗣向新北市政府地政局及臺北市政府捷運工程局（下稱臺北市捷運局）函詢及調閱土地移轉登記等卷證資料，並於 103 年 4 月 18 日約詢行政院、內政部、交通部、法務部、臺北市政府及新北市政府等機關相關人員，復於同年 5 月 28 日諮詢專家學者，業經調查完竣，茲將調查意見列敘於下：

一、（徵收與聯合開發雙軌併行之違法）臺北市政府創設

「捷運工程用地徵收與聯合開發協議併行」（即所謂雙軌併行）方式，先以行為時大眾捷運法第 6 條規定徵收土地後再假藉該法第 7 條規定辦理「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」，致人民被強制徵收之土地嗣遭以聯合開發模式交由投資人興建住、商、辦大樓而出售他人所有，違反並扭曲該法第 6 條及第 7 條分立不得併行之規定及立法設計，且背離該法第 7 條第 3 項前段所定聯合開發應優先採市地重劃、區段徵收或協議方式辦理，以達其公私合作共享開發利益之立法意旨，顯嚴重違反憲法第 15 條保障人民財產權之意旨（聯合開發基地內 85.41% 土地係以強制徵收取得，然開發後竟將基地內 51.12% 之土地移轉登記為私有）：

- (一)按 77 年 7 月 1 日制定公布之大眾捷運法第 6 條及同法第 7 條規定：「『大眾捷運系統需用之土地』，得依法徵收或撥用之。」、「（第 1 項）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。（第 2 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。（第 3 項）『聯合開發用地』得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。（第 4 項）聯合開發辦法，由交通部會同內政部定之。」復按交通部與內政部於 79 年 2 月 15 日會銜訂定發布之「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」定有：（第 3 條第 1 款）「聯合開發：係指地方主管機關依執行機關所訂之計畫，與私人或團體合作開發大眾捷運系統場、站與路線土地及其毗鄰地區之土地，以有效利用土地資源之不動產興闢事業而言。」、（第 3 條第 2

款)「聯合開發用地：係指大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地中，經劃定為聯合開發計畫範圍內供聯合開發使用之土地。」、(第6條)「執行機關得依大眾捷運系統路網計畫，衡酌當地都市計畫、人口分布及地區發展情形，擬定聯合開發計畫，併同申請人資格與申請期限，訂約履約及保證事項、以及權利、義務分配事項，報請主管機關核定公告實施。前項聯合開發計畫土地使用涉及都市計畫或區域計畫變更者，應於公告實施前依法完成變更程序。」、(第7條)「前條聯合開發計畫內容應包括左列事項：一、計畫範圍。二、現況分析：包括人口、經濟活動、土地使用現況、公共設施現況、土地權屬狀況、道路系統狀況等之調查分析。三、開發計畫：包括可容納人口、經濟活動預測、土地使用計畫、公共設施配置、建物配置計畫、建物設計指導原則、預期效益、預定開發進度、合作開發方式等構想。四、開發計畫對鄰近地區影響之評估。五、經營管理計畫。六、其他有關事項。」、(第9條)「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理。……。」

(二)依上開規定，「大眾捷運系統需用之土地」非等同於「聯合開發用地」，二者概念、事業計畫內容、用地範圍均不相同，此所以大眾捷運法特以第6條及第7條分別獨立明定其用地取得方式之所由，自無該2條文得併用或先以第6條辦理一般徵收後再接續以第7條辦理聯合開發之適用餘地(亦即縱符合相關要件，2條文仍僅得擇一引用)。次按該法第6條所適用者為興辦捷運系統設施(場、站與路

線)之「大眾捷運系統需用之土地」，以其擬興辦者為當具徵收之公益性、必要性等要件之公用事業，故條文明定得以強制性之一般徵收方式辦理用地取得。至第7條所適用者為捷運系統設施(場、站與路線)及毗鄰土地之所謂「聯合開發用地」，因該用地於取得後，除場、站、路線等捷運設施用地外，其餘係交由私人開發建設，甚至於開發完成後再行移轉予第三人，深具濃厚私益性質而與興辦公用事業之公益性有別，故該條第3項乃明定：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。」期藉該等相對較溫和之市地重劃、區段徵收或協議方式，由公私部門合作開發並共享開發利益，此觀諸該法第7條立法理由略以：「(原行政院草案說明)……(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。……」、「(立法院審查會決議增訂第3項之理由)1.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益，宜以法律明文規定。2.此種用地取得方式，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40)以及市地重劃(地主可以分回原面積百分之55左右)……」(立法院公報第77卷第46期-院會紀錄-第35、第36頁及第43頁至第44頁參照)其理甚明。又主管機關如欲依該法第7條第3項規定辦理「聯合開發用地」之取得，亦應優先以較溫和之市地重劃、區段徵收及協議方式辦理，而不得逕以該項後段之徵收方式辦理；如以協議方式或一般徵收方式辦理，亦應

以聯合開發計畫已存在及定案為前提（此一則供土地所有權人得以瞭解具體開發內容，以利其考量是否參與協議，一則於協議不成後，以該聯合開發計畫作為徵收土地之事業依據），合先敘明。

- (三)查臺北市政府為興辦坐落新北市新店區中央路與環河路東北側之捷運新店線新店機廠與附屬設施工程，因原即有以聯合開發辦理之構想（即後續提出之「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**捷運新店機廠開發案**），故先循都市計畫變更程序於改制前臺北縣政府於 79 年 4 月 11 日所公告之「變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）計畫」（同年月 13 日起發布實施）案內，將該等捷運新店機廠與附屬設施工程用地及其毗鄰土地變更為「**捷運系統用地**」，並於都市計畫書之第伍項土地使用管制載明：「一、捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線（軌道）及其相關設施之使用，並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫……。」惟該府嗣後卻仍將該擬辦理聯合開發之基地範圍（即新店機廠與附屬設施工程用地及其毗鄰土地）內之私有土地列入該府擬具之「臺北市臺北都會區大眾捷運系統新店線工程徵收土地計畫書」（徵收範圍：新北市新店區大坪林段七張小段 357-40 地號等 241 筆土地，面積共計 9.0531 公頃。該徵收範圍除捷運新店機廠與附屬設施工程用地及毗鄰土地外，尚包含捷運新店線其他場站、路線所需用地部分），並於計畫書分別載明「興辦事業性質」及「興辦事業法令根據」為：「交通事業」、「土地法第 208

條第 2 款、都市計畫法第 48 條及大眾捷運法第 6、7 條」，全案經該府於 80 年 1 月 17 日向內政部申請徵收，嗣經該部以同年 1 月 24 日以台（80）內地字第 891630 號函核准後交由改制前臺北縣政府於同年 3 月 9 日以 80 北府地四字第 068431 號公告徵收（實際公告徵收 239 筆，面積 9.0521 公頃）。

（四）惟查臺北市政府既已將原擬辦理聯合開發之基地（即新店機廠與附屬設施工程用地及其毗鄰土地，依新北市政府核發之 95 店建字 00378 號建造執照所載，基地面積為 92,560.7 平方公尺，嗣因 99 年間至 100 年間土地合併及地界調整成中華段 750 地號與中正段 165、165-1 地號 3 筆，面積修正為 92,503.6 平方公尺，後續核發之 101 店使字第 00475 號使用執照配合將基地面積調整為 92,503.40 平方公尺）內之私有土地列入上開徵收案而依大眾捷運法第 6 條規定以一般徵收強制取得²（基地範圍內其餘 12,903.48 平方公尺之公有土地，則以撥用方式

²按該徵收案雖同時援引大眾捷運法第 6 及 7 條為徵收依據，然因該案後續所規劃之聯合開發計畫遲至 88 年 4 月 9 日始經臺北市政府核定公告，從而該徵收案如謂以大眾捷運法第 7 條規定為依據，因缺乏徵收之事業依據，其程序顯即違法；且新店機廠聯合開發基地之都市計畫，依改制前臺北縣政府於 79 年 4 月 11 日公告「變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）計畫書」（自同年 13 日起發布實施）之第伍項土地使用管制規定已載明：「一、捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線（軌道）及其相關設施之使用，並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫……。」惟「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地『捷 17、捷 18、捷 19』細部計畫案」亦係改制前臺北縣政府至 88 年 3 月 20 日始公告（自 88 年 3 月 25 日起發布實施），則徵收案如以大眾捷運法第 7 條為徵收依據，亦將有違都市計畫法第 52 條所定徵收不得妨礙當地都市計畫之規定。是以，該徵收案內有關「新店捷運機廠聯合開發基地」部分之徵收依據僅為「土地法第 208 條第 2 款、都市計畫法第 48 條及大眾捷運法第 6 條」，大眾捷運法第 7 條顯非該徵收案之依據，否則該徵收案即有違法。

取得），旋再委外於81年4月13日開工興建捷運機廠及相關附屬設施（88年11月30日即已竣工），已不具大眾捷運法第7條得辦理聯合開發之要件，如再援引該第7條規定將已按徵收及撥用程序取得之公有土地再行辦理聯合開發，顯與合目的性原則有違；又縱具其他適法理由而確有改依該法第7條規定辦理聯合開發之必要，亦應將聯合開基地內原經強制徵收取得之土地全部撤銷徵收，再將全案改循該法第7條第3項所定：「『聯合開發用地』得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。」之方式辦理，乃該府竟創設所謂「工程用地徵收與聯合開發協議併行」方式，即先依據行為時大眾捷運法第6條規定於80年1月17日申請徵收前揭基地內全數私有土地後（內政部於80年1月24日核准，嗣經改制前臺北縣政府於80年3月9日公告），旋即參照該法第7條規定改辦理聯合開發，然該府卻不將全案撤銷徵收後再重新依該法第7條第3項規定辦理用地取得，竟由該府捷運局自80年3月28日起多次與被徵收土地所有權人召開聯合開發協調會（原所有權人之土地已於80年3月9日公告徵收，究其係以何種身分再自80年3月28日起參與聯合開發之協商？）。嗣該徵收案於80年3月9日公告後，該局再於行政院80年8月8日第12次公共建設督導會報所提「臺北都會區捷運建設檢討報告」案內提出「伍、大眾捷運系統工程用地依法辦理徵收，如達成聯合開發協議則辦理撤銷徵收，以兼顧趕工需要及聯合開發案，報請鑒核。」（提案說明敘明：「三、捷運工程用地徵收與聯合開發用地協議併行推動作業，係為因應趕工需要及早取得工程用地，確保捷運工程進

度，並鼓勵民間參與聯合開發，爰採行工程用地徵收與聯合開發協議併行作業。」)案經決議：「撤銷徵收事宜，請地政機關依規定配合辦理。」並由內政部以80年8月26日台(80)內地字第8075046號函臺北市政府：「貴府於行政院公共建設督導會報第12次委員會議報告『台北都會區捷運系統施工現況檢討』，並請示『如聯合開發用地達成協議，地主同意無償提供，則該項土地徵收已無必要，請准照鈞院54年8月5日台54內5554號令規定，報請撤銷徵收。』乙案，奉院長指示：撤銷徵收事宜，請地政機關依規定配合辦理，請查照辦理。」嗣該案經內政部於88年10月6日以台內地字第8812194號函准撤銷徵收新店區中華段763地號等13筆土地(撤銷徵收之私有持分面積僅603.21m²)，遞經改制前臺北縣政府以同年11月29日(88)北府地四字第453590號公告後，臺北市政府(擁有91,951.49平方公尺土地，其中原於80年間徵收取得者計79,054.01平方公尺，占聯合開發基地面積之85.41%)乃賡續於90年12月18日與日勝生活科技股份有限公司(僅擁有輾轉取得之上開經撤銷徵收603.21平方公尺土地，僅占聯合開發基地面積之0.65%)簽訂「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠用地聯合開發投資契約書」。揆諸臺北市政府創設「工程用地徵收與聯合開發協議併行」方式，先以行為時大眾捷運法第6條規定徵收土地後再假藉該法第7條規定辦理捷運新店機廠聯合開發，致人民被強制徵收之土地嗣遭以聯合開發模式交由投資人興建住、商、辦大樓而移轉他人所有(詳後述)，嚴重違反並扭曲大眾捷運法第6條及第7條分立不得併行之規定及立法設計。臺北市

政府以為顧及新店線整體施作、通車時程，避免延宕捷運建設，乃採徵收及聯合開發雙軌之理由，尚非適法。

- (五)次查臺北市政府因採行「捷運工程用地徵收與聯合開發協議併行」方式，而將原依大眾捷運法第 6 條徵收取得之土地再假藉同法第 7 條規定辦理聯合開發，除有上述嚴重違法性外，該府於新店機廠聯合開發計畫（「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠用地聯合開發計畫」係臺北市政府迄 88 年 4 月 9 日始核定公告）及都市計畫細部計畫（「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地【捷 17、捷 18、捷 19】細部計畫案」係改制前臺北縣政府迄 88 年 3 月 20 日始公告）未定案公告前，即先自 80 年 3 月 28 日起辦理聯合開發之協議，致原土地所有權人無從判斷是否參與聯合開發，亦與大眾捷運法第 7 條規定及 79 年 4 月 11 日公告之都市計畫主要計畫所載「應另行依法定程序擬定細部計畫」之規定未符；又該府自 80 年 3 月 28 日起陸續與原土地所有權人召開聯合開發協議會後，嗣依協議結果於 88 年 11 月 29 日完成部分撤銷徵收，核其所撤銷徵收之私有土地面積僅 603.21 平方公尺（約占基地面積 0.65%，該等撤銷徵收之土地嗣於 95 年間陸續由同意參與聯合開發之原所有權人以買賣原因移轉登記予日勝遠東股份有限公司，98 年 10 月再信託登記於兆豐國際商業銀行股份有限公司名下），而臺北市仍擁有 91,951.49 平方公尺（約占基地面積 99.35%）之公有土地（原以撥用公地取得者為 12,903.48 平方公尺，約占基地面積 13.94%；其餘高達 79,054.01 平方公尺，約占基地面積 85.41%之土地，多係 80 年間以一般徵收強制

取得)，公私土地比例極其懸殊，然擁有高達 99.35% 基地面積之臺北市政府，竟仍執意辦理聯合開發，而於 90 年 12 月 18 日與僅掌握 0.65% 基地面積之日勝生活科技股份有限公司簽訂「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠用地聯合開發投資契約書」，顯不符比例原則，而其聯合開發結果，除後續撤銷徵收之 603.21 平方公尺土地外，其餘被徵收土地（79,054.01 平方公尺，占聯合開發基地面積之 85.41%）原所有權人未能共享開發利益，背離該法第 7 條第 3 項前段所定聯合開發應優先以市地重劃、區段徵收或協議方式辦理，以求其公私合作共享開發利益之立法意旨，益徵上開「工程用地徵收與聯合開發協議併行」方式之荒謬與違法。

(六) 綜上，臺北市政府創設「捷運工程用地徵收與聯合開發協議併行」方式，先以行為時大眾捷運法第 6 規定徵收土地後再假藉該法第 7 條規定辦理捷運新店機廠聯合開發案，致人民被強制徵收之土地遭以聯合開發模式交由投資人興建住、商、辦大樓而移轉他人所有，違反並扭曲該法第 6 條及第 7 條分立不得併行之規定及立法設計，且背離該法第 7 條第 3 項前段所定聯合開發應優先以市地重劃、區段徵收或協議方式辦理，以求其公私合作共享開發利益之立法意旨，顯嚴重違反憲法第 15 條保障之人民財產權之意旨。

二、臺北市政府於 80 年間強制徵收私人土地後已賡續自 81 年至 88 年間興建完成捷運新店機廠及軌道等設施，並依都市計畫細部計畫所規定之建蔽率（最高 60%）留設至少 40% 法定空地，惟為進行聯合開發達到興建高層建築卻又礙於其基礎無法與捷運設施共構而改使用原法定空地興建該等大樓之目的，竟強論以人工

地盤包覆軌道之部分面積（即 12,705 m²，換算建蔽率為 13.74%）不計入建蔽率計算之方式，以達到法定空地仍大於 40%之假象（本案完工後實際之空地僅為 26.5%），然苟依臺北市政府所辯人工地盤得不計建蔽率計算，亦即該人工地盤已得充為法定空地，則上開 15 棟住、辦大樓之基地自非屬捷運設施之所必需，從而以一般徵收方式取得該大樓基地部分，顯已違反徵收之公益性、必要性，乃至違反憲法第 23 條所定之比例原則；況人工地盤不計入建蔽率計算，除於公益性、正當性皆顯有欠缺外，仍有極嚴重之適法性疑義：

- （一）按國家為興辦公益事業之需，擬取得私人土地時，其方法乃為多元，諸如協議價購、以地易地或設定地上權等，擬採行徵收方式時，基於憲法所定比例原則之要求，應具備其手段上之必要性，亦即土地徵收應為達成徵收目的（取得公益事業用地）之「最後手段」或「不得已手段」；興辦事業人於取得所需用地過程中，應優先採行徵收以外其他各種較溫和、侵害較小之方法，盡客觀、可能之努力以達目的，必待客觀上無法達成以合意方式取得所需用地時，始得採行徵收方式³。次按土地徵收乃國家基於公共利益之目的，而對於人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪，並給予合理補償之制度。基於土地徵收乃對人民受憲法保障之基本權利予以強制性侵犯，是以國家徵收土地須符合公益性與必要性，方得為之。是以土地法第 208 條及土地法施行法第 49 條即明定：「國家因左列公共事業

³ 陳立夫，評二〇一二年土地徵收條例修正條文—以徵收程序與補償之規定為中心，月旦法學雜誌，212 期，民國 102 年 1 月，85 頁。

之需要，得依本法之規定徵收私有土地。但徵收之範圍，應以其事業所必需者為限……。」、「徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並應儘量避免耕地。」

(二)查內政部 79 年 3 月 23 日台(79)內營字第 770774 號核定備查「變更新店都市計畫(部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地)計畫書」之「伍、土地使用管制」載明：「一、捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線(軌道)及其他相關設施之使用。並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫。」復查 88 年 3 月 20 日，臺北縣政府公告發布實施擬定新店都市計畫(捷運系統新店機廠聯合開發用地【捷 17、18、19】)細部計畫書。(北府工都字第 65797 號函發布實施擬定新店都市計畫，捷運系統新店機廠聯合開發用地。)之「伍、實質計畫」載明：

一.可容納人口：

站別	計畫人口	及業人口	備註
新店機廠(捷 17.18.19)	約 700 人	辦公空間：約 2,397 位員工、洽公者：720 位 商場空間：約 783 位員工 吸收購物者 60,661 位	本基地規劃作為住宅、辦公室及商場使用： 1.辦公室以每 18.6 m ² 引進 1 位及業人口，每 61.96 m ² 引進 1 位洽公者推計， 2.商場以每 93 m ² 引進 1 位從業員，每 1.2 m ² 引進 1 位購物者推計。 3.住宅以每 50 m ² 居住 1 人推計。

二.土地使用分區管制：

(一).捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線(軌道)及其他相關設施之使用。並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發。

(二).若土地所有權人同意將其土地供捷運設施使用時，可仍維持原都市計畫分區使用，供捷運設施使用之部份免計樓地板面積，其建築物高度得增加因配合設置捷運系統設施所必需增加之高度，為其建築開發行為應徵詢捷運主管機關之意見。

(三).計畫區之土地使用分區管制：其建蔽率不得超過 60%，容積率不得超過 187%（容積率未含因聯合開發及其他獎勵所得樓地板面積）。

(三)次查捷運新店機廠聯合開發案之基地範圍（85.41%之土地原係 80 年間強制徵收取得）經臺北市政府以「工程用地徵收與聯合開發協議併行」方式轉為辦理聯合開發後，該府爰於 90 年 12 月 18 日與投資人日勝生活科技股份有限公司簽訂聯合開發投資契約，嗣經該公司於 95 年 5 月 25 日取得 95 店建字 00378 號建造執照（案名：「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」），並以「美河市」為建案名稱對外預售，再於 101 年 11 月 14 日獲核發 101 店使字第 00475 號使用執照，依該使用執照所載，該案計興建 16 棟共 2,220 戶之大樓（除樓高 6 層之 C 棟為商場與捷運機廠及小碧潭站共構外，其餘 15 棟為 18 至 29 層之住宅及一般事務所，並未與捷運設施共構）。惟查該聯合開發基地內之捷運機廠及附屬設施早於 88 年 11 月 30 日竣工，經核算其捷運設施部分（包括 C 棟共構部分、人工地盤

、汗水處理廠、塔臺、出土段覆蓋區、扇形軌道未覆蓋區、隧道段)之投影面積達 61,793.13 平方公尺，已達開發基地(92503.4 平方公尺)之 66.8%，顯見該等捷運設施基地以外之土地當屬聯合開發案之法定空地，並無可再建築使用之餘地，然本案竟可再於該等土地興建 15 棟樓高 18 至 29 層之住宅及一般事務所(不含共構之 C 棟大樓)。本案人工地盤等捷運設施部分建築面積，如依臺北市捷運局所稱可依建築法第 99 條第 1 項第 6 款等規定，可不計入建蔽率計算(亦即人工地盤之基地當可充為法定空地)，則上開 15 棟大樓所坐落之基地顯非本案「大眾捷運系統需用之土地」，遑論將該等土地用以興建 15 棟大樓，從而臺北市政府於 80 年間依大眾捷運法第 6 條及土地法第 208 條第 2 款規定以徵收方式強制取得之該 15 棟大樓坐落之土地部分，顯違反土地法第 208 條及土地法施行法有關徵收之公益性、必要性原則，乃至違反憲法第 23 條所定之比例原則。

(四)有關人工地盤不計入建蔽率計算，除於公益性、正當性皆顯有欠缺外，仍有極嚴重之適法性問題：

- 1、按建築法第 99 條規定：「左列各款經直轄市、縣(市)主管建築機關許可者，得不適用本法全部或一部之規定：一、紀念性之建築物。二、地面下之建築物。三、臨時性之建築物。四、海港、碼頭、鐵路車站、航空站等範圍內之雜項工作物。五、興闢公共設施，在拆除剩餘建築基地內依規定期限改建或增建之建築物。六、其他類似前五款之建築物或雜項工作物。前項建築物之許可程序、施工及使用等事項之管理，得於建築管理規則中定之。」次按建築技術規則建築設計施

工編第 1 條第 3 款：「三、建築面積：建築物外牆中心線或其代替柱中心線以內之最大水平投影面積。但電業單位規定之配電設備及其防護設施、地下層突出基地地面未超過一點二公尺或遮陽板有二分之一以上為透空，且其深度在二點零公尺以下者，不計入建築面積；陽臺、屋簷及建築物出入口雨遮突出建築物外牆中心線或其代替柱中心線超過二點零公尺，或雨遮、花臺突出超過一點零公尺者，應自其外緣分別扣除二點零公尺或一點零公尺作為中心線；每層陽臺面積之和，以不超過建築面積八分之一為限，其未達八平方公尺者，得建築八平方公尺」。

- 2、查臺北市政府捷運工程局於 92 年 5 月 20 日將本案都市設計審議申請書提報改制前臺北縣政府，惟經該府函復略以：「案內有關捷運軌道人工平台覆蓋區是否計入建蔽率不無疑義……。」（94 年 3 月 2 日改制前臺北縣都市設計委員會第 76 次會議紀錄參照），顯見本案人工地盤（另稱人工平台）是否得不計入建築面積核算建蔽率，早有疑義。嗣臺北縣政府於 92 年 7 月 25 日召開「建築執照預審委員會」第 152 次審查會議，同意認定人工地盤為避難層，並請作業單位簽核認定是否依建築法第 99 條第 1 項第 6 款規定認定得不適用建築法全部或一部之規定，然臺北市政府捷運工程局在未釐清前揭疑義前，旋即以 92 年 9 月 29 日北市捷五字第 09232332700 號函函復略以：「因機廠鄰近居民陳請要求於新店機廠加設全覆式隔音罩以改善行車噪音，故納入聯合開發案中併予興建，因屬捷運系統順利營業所需，故應可視為捷運設施之一部分」，嗣改制前

臺北縣政府爰以 93 年 10 月 20 日北府工建字第 0930706355 號函同意依建築法第 99 條第 1 項第 6 款規定，認定得不適用建築法全部或一部份之規定，其人工地盤所超出之 12705 平方公尺部分，免計入建築面積核算建蔽率。惟查上開建築技術規則並無「人工地盤」得免計算建築面積之規定，且本案人工地盤亦當非上開建築法第 99 條第 1 項各款所列之建築物，則本案人工地盤如何依該條規定認定其部分面積得不適用建築法全部或一部份之規定，非無疑義。

3、次按都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定，實施建築管理。」「直轄市、縣(市)(局)主管建築機關，對於申請建造執照或雜項執照案件，認為不合本法規定或基於本法所發布之命令或妨礙當地都市計畫或區域計畫有關規定者，應將其不合條款之處，詳為列舉，依第 33 條所規定之期限，一次通知起造人，令其改正。」為都市計畫第 40 條及建築法第 35 條所明定，顯見依建築法申請建築許可，自不得違反依其上位階都市計畫法所公布之都市計畫。查本案人工地盤縱得依前揭建築法等相關規定不計入建築面積，然又如何得排除都市計畫規定，而得以免計入建蔽率計算？

4、基上，本案捷運軌道經以人工地盤覆蓋後，其部分基地竟可不計入建築面積核算建蔽率，除於公益性、正當性皆顯有欠缺外，仍有嚴重之適法性問題。

(五)末查大眾捷運法於 77 年 7 月 1 日制定公布後，臺北市捷運局旋於同年 11 月 1 日所召開之「臺北都會區大眾捷運系統工程建設協調會報」第 5 次委員

會會議通過捷運新店機廠辦理聯合開發，嗣透過都市計畫變更程序經改制前臺北縣政府於 79 年 4 月 11 日所公告之「變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）計畫」即載明：「捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線（軌道）及其相關設施之使用，並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫。」顯見 80 年間辦理捷運新店機廠用地徵收前，臺北市政府當已知日後該新店機廠將採對土地所有權人之侵害較輕微之聯合開發方式進行，並將依聯合開發規定程序辦理（大眾捷運法第 7 條、「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」第 6、7、9 條），然該府竟仍循大眾捷運法第 6 條規定以較強烈之一般徵收手段取得用地，顯有違憲法第 23 條關於比例原則規定之意旨。

- (六) 綜上，臺北市政府於 80 年間強制徵收私人土地後已廢續自 81 年至 88 年間興建完成捷運新店機廠及軌道等設施，並依都市計畫細部計畫所規定之建蔽率（最高 60%）留設至少 40% 法定空地，惟為進行聯合開發達到興建高層建築卻又礙於其基礎無法與捷運設施共構而改使用原法定空地興建該等大樓之目的，竟強論以人工地盤包覆軌道之部分面積（即 12,705 m²，換算建蔽率為 13.74%）不計入建蔽率計算之方式，以達到法定空地仍大於 40% 之假象（本案完工後實際之空地僅為 26.5%），然苟依臺北市政府所辯人工地盤得不計建蔽率計算，亦即該人工地盤已得充為法定空地，則上開 15 棟住、辦大樓之基地自非屬捷運設施之所必需，從而以一般徵收方式取得該大樓基地部分，顯已違反徵收之

公益性、必要性，乃至違反憲法第 23 條所定之比例原則；況人工地盤不計入建蔽率計算，除於公益性、正當性皆顯有欠缺外，仍有極嚴重之適法性疑義。

三、（徵收土地再透過聯合開發移轉為私有之違法）基於土地徵收乃國家對人民受憲法保障之基本權利予以強制性侵犯，故對於經徵收強制取得之土地，非有法律明文規定，自不得再逕行移轉為私有，惟臺北市政府辦理捷運新店機廠聯合開發案，在缺乏法律依據下，逕將徵收取得之土地再透過聯合開發方式移轉登記為私有，顯屬違法；又該府未將聯合開發基地內屬「捷運設施用地」之部分區隔，卻併同移轉為私有，亦有違土地法第 14 條第 1 項第 5 款「公共交通道路」不得為私有之規定：

- （一）按人民財產權應予保障，為憲法第 15 條所明定。次按中央法規標準法第 5 條規定：「左列事項應以法律定之：一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。二、關於人民之權利、義務者。三、關於國家各機關之組織者。四、其他重要事項之應以法律定之者。」查土地徵收乃國家對人民受憲法保障之基本權利予以強制性侵犯，是以對於經徵收強制取得之土地，縱基於重要公共利益或實施國家經濟政策，而有再行移轉為私有之需，因涉及人民之權利、義務之重要事項，自應依上開中央法規標準法第 5 條規定以法律明定之。
- （二）再按「公共交通道路」不得為私有，土地法第 14 條第 1 項第 5 款所定有明文。所謂「道路」，依最廣義之定義，指「公路、街道、巷街、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」（道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款）。而依公路法第 2 條第

1 款規定：「公路：指供車輛通行之道路及其用地範圍內之各項設施，包括……。」又所稱「車輛」，包括「汽車、電車及其他行駛於道路之動力車輛」（公路法第 2 條第 7 款）；且依大眾捷運法第 3 條規定，**大眾捷運系統**係指「利用地面、地下或高架設施，不受其他地面交通干擾，採完全獨立專用路權或於路口部分採優先通行號誌處理之非完全獨立專用路權，使用專用動力車輛行駛於專用路線，並以密集班次、大量快速輸送都市及鄰近地區旅客之公共運輸系統。」準此規定，「**捷運設施用地**」亦屬「**公共交通道路**」之一部，應受上開土地法第 14 條第 1 項第 5 款「**公共交通道路**」不得為私有之限制。而依大眾捷運法第 7 條規定辦理聯合開發之土地，除非大眾捷運系統係由民間規劃、投資建設（大眾捷運法 12 條 2 項、13 條 4 款）及營運（獎勵民間參與交通建設條例 5 條 3 款、6 條 3 款），則「**捷運設施用地**」得登記為私人所有者外，如聯合開發辦理完成後將已屬公有之「**捷運設施用地**」移轉登記予私人，則有違土地法第 14 條第 1 項第 5 款「**公共交通道路**」土地不得私有之規定（按**捷運設施用地**屬**公共交通道路**之一部）。要言之，政府投資經營之大眾捷運系統，辦理聯合開發時，屬「**捷運設施用地**」部分依法不應登記為私有⁴。

(三)查 77 年 7 月 1 日制定公布之大眾捷運法第 7 條規定：「（第 1 項）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

⁴專家學者於本院 103 年 5 月 26 日召開諮詢會議所持見解。

區之土地。(第2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。(第3項)『聯合開發用地』得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。(第4項)聯合開發辦法，由交通部會同內政部定之。」復為簡化公有土地提供聯合開發及政府因聯合開發所取得不動產處分、租賃等程序，以利捷運用地之取得及都市建設，該法爰參照國民住宅條例第40條及促進產業升級條例第26條之立法例，於86年5月28日修正增訂大眾捷運法第7條第8項：「主管機關自行開發或參與聯合開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第25條及國有財產法第28條之限制。」(93年5月12日再修正為：「主管機關辦理開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第25條、國有財產法第28條及地方政府公產管理法令之限制。」)⁵嗣該法再於90年5月3日

⁵按大眾捷運法第7條嗣於86年5月28日、90年5月3日及93年5月12日多次修正為現行條文。86年5月28日修正將第3項改列為第4項，仍維持以徵收為取得開發用地最後手段之規定；93年5月12日修正刪除第1項「聯合」一詞。93年5月12日修正後之現行條文規定：「(第1項)為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得辦理大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發。(第2項)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。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。三、與捷運設施用地相鄰之街廓，而以地下道或陸橋相連通。(第3項)第一項開發用地，主管機關得協調內政部或直轄市政府調整當地之土地使用分區管制或區域土地使用管制。(第4項)大眾捷運系統路線、場、站及其毗鄰地區辦理開發所需之土地，得依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議價購方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收。(第5項)主管機關得會商都市計畫、地政等有關機關，於路線、場、站及其毗鄰地區劃定開發用地範圍，經區段徵收中央主管機關核定後，先行依法辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿後一年內，發布實施都市計畫進行開發，不受都市計畫法第五十

增訂第 7-1 條：「（第 1 項）主管機關為辦理前條第一項之土地開發，得設立土地開發基金，其基金來源如下：一、出售（租）因土地開發所取得之不動產及經營管理之部分收入。二、主管機關循預算程序之撥款。三、本基金利息收入。四、其他收入。……」（93 年 5 月 12 日再修正為：「（第 1 項）主管機關為辦理前條第一項之土地開發，得設置土地開發基金；其基金來源如下：一、出售（租）因土地開發所取得之不動產及經營管理之部分收入。二、辦理土地開發業務所取得之收益或權利金。三、主管機關循預算程序之撥款。四、本基金利息收入。五、其他收入。……」）次查交通部與內政部於 79 年 2 月 15 日會銜訂定發布之大眾捷運系統土地聯合開發辦法（89 年 10 月 2 日修正法規名稱為「大眾捷運系統土地開發辦法」）第 31 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，其租售作業要點由主管機關另定之。」（89 年 10 月 2 日修正後改列為「大眾捷運系統土地開發辦法」第 23 條，條文內容不變）。

（四）揆諸上開規定係僅就「公有土地」之處分、設定負擔，以及排除土地法第 25 條、國有財產法第 28 條等事項另為規範，惟對於以徵收手段強制取得，乃至於徵收後再經辦竣聯合開發之土地移轉為私有，

二條規定之限制。（第 6 項）以區段徵收方式取得開發用地者，應將大眾捷運系統路線、場、站及相關附屬設施用地，於區段徵收計畫書載明無償登記為主管機關所有。（第 7 項）第一項開發之規劃、申請、審查、土地取得程序、開發方式、容許使用項目、申請保證金、履約保證金、獎勵及管理監督之辦法，由交通部會同內政部定之。（第 8 項）主管機關辦理開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第 25 條、國有財產法第 28 條及地方政府公產管理法令之限制。」

大眾捷運法並無就此一涉及人民權利、義務之重要事項明文規定。惟查捷運新店機廠聯合開發基地，高達 85.41% 之土地係臺北市政府於 80 年間以徵收方式強制取得，然該府於辦竣聯合開發後，竟援引交通部 83 年 6 月 7 日交路(83)字第 021466 號**違法函釋**（詳後述），將聯合開發基地內 51.12% 之土地移轉為私有，核屬欠缺法律依據（按聯合開發基地原共 122 筆土地，嗣於 100 年間合併為中華段 750 地號及中正段 165、165-1 地號 3 筆，101 年 11 月 15 日領得使用執照後，該 3 筆土地於 102 年 7 月 23 日均移轉登記公私共有，又除面積僅 10.58 m² 之 165-1 地號外，其餘 2 筆土地均同時配置捷運設施及非屬捷運設施之住宅、辦公大樓）。

(五) 又大眾捷運法亦無排除土地法第 14 條第 1 項第 5 款有關「**公共交通用地**」不得私有之規定，惟捷運新店機廠聯合開發基地，除供聯合開發投資人興建並對外銷售之 15 棟住宅、辦公大樓所在範圍外，其餘捷運設施（含捷運設施與商場共構之 C 棟大樓）坐落之土地（坐落中華段 750 地號及中正段 165 地號部分範圍）係屬「**捷運設施用地**」（上開捷運設施垂直投影面積占聯合開發基地之 66.8%），然臺北市竟未將該等「**捷運設施用地**」予以區隔，仍併同其他聯合開發基地全部移轉登記為公私共有，違反土地法第 14 條第 1 項第 5 款有關**公共交通用地**不得私有之規定，顯見臺北市政府將捷運新店機廠聯合開發基地移轉登記為私有（公私共有），乃屬違法且侵犯人民受憲法第 23 條所保障之財產權，恐嚴重衝擊我國公產管理制度與社會公平正義。

(六) 末查臺北市政府前於 83 年 2 月 18 日以 (83) 府捷五字第 83007803 號函請交通部釋示大眾捷運系統

「交通（捷運系統）用地」範圍內之公有土地，因辦理聯合開發致移轉予私人，是否有違土地法第 14 條第 1 項第 5 款「公共交通道路」不得為私有之規定疑義，案經交通部以同年 83 年 6 月 7 日交路(83)字第 021466 號函復略以：「……本案經轉據內政部 83 年 5 月 23 日台(83)內地字第 8306536 號函釋：同意依本部 83 年 5 月 12 日交路(83)字第 015992 號函說明三辦理，其意旨為：按大眾捷運系統係指行使於專用路權上可快速、大量、安全、準確服務之大眾運輸，供捷運系統使用之土地，除已做道路、河道……等公共設施外，其路線、場、站部分大多循都市計畫程序變更為捷運交通用地，而一般公共交通道路於都市計畫說明書中亦明載得作為其他使用或敘明『須另擬定細部計畫』，又大眾捷運法第 7 條既明定捷運場、站與路線之土地得與私人、團體聯合開發，在聯合開發之型態下，其土地所有權部分移轉參與開發之私人所有係屬必然，因此有關辦理聯合開發之捷運交通用地，不受土地法第 14 條第 1 項第 5 款之限制。」然聯合開發之型態下，聯合開發基地內之「捷運設施用地」部分，其土地所有權並不必然應移轉參與開發之私人所有（尚有設定地上權等其他土地權利設計模式），而「捷運設施用地」因屬「公共交通道路」之一部，既應受土地法第 14 條第 1 項第 5 款「公共交通道路」不得為私有之限制，則上開函釋所敘「辦理聯合開發之捷運交通用地，不受土地法第 14 條第 1 項第 5 款之限制」，顯已抵觸法律規定，併予敘明。

四、基上，針對臺北市政府創設「工程用地徵收與聯合開發協議併行」方式辦理捷運新店機廠聯合開發，違反大眾捷運法第 6 條及第 7 條規定，又其違法徵收人民

土地在先，復於欠缺法律依據下再將徵收取得之土地透過聯合開發模式移轉為私有，且其移轉亦違反土地法第 14 條第 1 項第 5 款有關「公共交通用地」不得私有之規定；另該聯合開發案更涉公私權益分配失衡且淪於黑箱作業，致涉嚴重損及政府權益等多項違失，本院業自 98 年起多次調查並糾正臺北市政府等相關機關（嗣經該府決定就案內土地及建物貢獻成本委請第三公正單位鑑定中），惟在相關違失及法律爭議仍迄未獲妥處及釐清，內政部竟率於 102 年 7 月 10 日函新北市政府略以：「本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義。」嗣經該府所屬新店地政事務所於 102 年 7 月 23 日將上開聯合開發基地之 51.12% 土地移轉登記為私有，顯有重大違失。基於本院認本案顯有違相關法律規定之見解迄未獲行政院認同並依監察法第 25 條規定據以檢討改善，恐將影響人民權益之保障與國家法制制度之建立與發展，確有向司法院大法官會議聲請統一解釋必要，以釐清爭議：

(一) 查有關捷運新店機廠聯合開發案，本院前就開發基地內部分原土地所有權人陳訴：「臺北市政府違法徵收土地復未讓大多數地主參與聯合開發致權益受損，涉有違失等情」，於 98 年間立案調查，嗣再於 99 年間就「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」進一步調查，並糾正臺北市政府、改制前臺北縣政府及內政部在案（本院另於 100 年間再就「臺北市政府辦理各項臺北都會區大眾捷運系統聯合開發案，該府與地主、建商間開發權益之分配、容積率計算及回饋機制等是否公允透明，攸關都市更新及捷運興建時程，允宜通案調查等情」進行通案調查），另本院於 101

年、102 年中央機關巡察及 103 年 1 月間質問內政部時亦一再提出。茲再就全案違失情節舉其犖犖大者略述於下（詳細違失情節業載明於本院 99 年及 100 年糾正案文及前述調查意見一至三）：

- 1、違法創設「工程用地徵收與聯合開發協議併行」方式辦理捷運新店機廠聯合開發，違反行為時大眾捷運法第 6 條及第 7 條分立不得併行之規定及立法設計。
- 2、將徵收取得之土地再透過聯合開發方式移轉登記為私有，欠缺法律依據且違反土地徵收法制及憲法第 23 條保障人民財產權之意旨（聯合開發之 85.41% 基地係以強制徵收取得，然開發後竟將聯合開發基地內 51.12% 土地移轉登記為私有）。
- 3、在公私有土地比例極其懸殊下辦理聯合開發，不符公平正義及比例原則：

臺北市政府擁有高達 99.35% 之聯合開發基地面積（且該等土地大多為強制徵收取得），竟與僅掌握 0.65% 基地面積之投資人（且投資人亦非原土地所有權人）簽訂聯合開發投資契約，由其取得二百億餘元之開發權，顯不符公平正義及比例原則。

- 4、將都市計畫細部計畫僅設定 700 人計畫人口之聯合開發基地，最終由投資人興建成 16 棟共 2,220 戶之住商辦大樓（以住宅為主），規模失控：

依改制前臺北縣政府於 88 年 3 月 20 日公告「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地【捷 17、捷 18、捷 19】細部計畫案」所載，捷運新店機廠聯合開發基地原設定之計畫人口僅約 700 人，然該聯合開發案後續開發時，將辦

公空間規模由細部計畫規定之 44,611.2 平方公尺減為實際開發面積 37,980.13 平方公尺，為細部計畫規定之 85%；商場空間規模由細部計畫規定之 72,819 平方公尺減為 47,834.71 平方公尺，為細部計畫規定之 65.6%，但住宅規模卻由細部計畫規定 35,000 平方公尺暴增為 133,348.76 平方公尺，增加住宅規模達細部計畫之 3.8 倍。全案最終興建成 16 棟共 2,220 戶之住商辦大樓（除樓高 6 層之 C 棟為商場與捷運機廠及小碧潭站共構外，其餘 15 棟為樓高 18 至 29 層並以住宅為主之大樓），規模失控，逾越都市計畫細部計畫規定。

- 5、將徵收後應留設之法定空地（本案都市計畫細部計畫規定建蔽率 60%，餘 40% 應屬法定空地）興建 15 棟高層建物，涉違法建築且違反徵收目的。
- 6、聯合開發公私權益分配失且衡淪於黑箱作業，嚴重損及政府權益：

臺北市政府與投資人協商時，低估臺北市政府之土地貢獻成本（地價明顯低估），以壓低臺北市政府可分配權值；而投資人評估建物成本則刻意灌水，以提高投資人之權配比例，損及該府權益；且權配報告書竟無核定本，全面採信投資人提供資料，審定過程欠缺透明，淪於黑箱作業（前經本院調查後，臺北市捷運局業就案內土地及建物貢獻成本委請第三公正單位鑑定中）。

- (二)次查本案「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」經新北市政府工務局於 101 年 11 月 14 日核准使用執照後，臺北市政府等起造人爰於 102 年 1 月間向新北市新店地政事務所申請土地移轉登記，惟因

逾期未補正乃經該所於同年 2 月間駁回，嗣該所為釐清本案土地所有權移轉之適法性，再於同年 1 月 31 日報經新北市政府地政局以同年 2 月 8 日北地籍字第 1021211742 號函請示內政部，經該部以 102 年 3 月 27 日台內地字第 1020143828 號函詢交通部及法務部意見。案經法務部以 102 年 4 月 9 日法律字第 10200546150 號函復內政部略以：「……至於 86 年 5 月 28 日修正前之本法第 7 條第 1 項所稱『聯合開發』之涵義為何及同條第 4 項授權訂定之聯合開發辦法有無逾越母法之虞等節，按在母法概括授權下所發布之法規命令，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所使用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷（司法院釋字第 480 號解釋理由書、第 612 號解釋文參照）；故相關疑義宜由法規主管機關交通部斟酌上述事項，及捷運開發之特殊性等因素，綜合判斷說明之，合先敘明。……」另交通部亦以同年 6 月 27 日交路字第 1020407543 號函復內政部略以：該（交通）部意見同該（交通）部 102 年 5 月 20 日交路字第 1025005474 號函復行政院之意見（按該部針對徵收與聯合開發併行、經徵收取得再辦理聯合開發之土地移轉予私人、徵收人民土地後再移轉為私有等本院指出違失事項，於 102 年 5 月 20 日仍堅稱適法，嗣行政院以 102 年 5 月 24 日院台交字第 1020031835 號函將該部意見函轉本院）。

(三) 揆諸行政院 102 年 5 月 24 日院台交字第 1020031835 號函復本院之檢討改進意見及法律見解，顯未妥適且不適法，爰本院仍就全案列管追蹤中，然內政部在本案相關違失及法律見解仍迄未獲妥處及釐清，竟率於 102 年 7 月 10 日函新北市政府略以：

「本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義」，嗣經該府所屬新店地政事務所於 102 年 7 月 23 日將上開聯合開發基地之 51.12% 土地移轉登記為私有，顯有重大違失（按法務部嗣於 102 年 10 月 17 日法律字第 10203511440 號復交通部函亦指明：「以徵收方式取得之開發土地移轉予私人，在本法上究屬『不動產之處分』或『開發土地之分配方式』，涉及後續法規適用之問題，宜先由貴部本於權責予以釐清。若認係不動產之處分，因本法現行條文第 7 條第 8 項已就開發所取得不動產之處分事項，規定排除土地法第 25 條、國有財產法第 28 條不得處分之限制，惟就處分之細節事項，似無授權之規定，體例上似宜配合該項規定併為考量增訂；又若認捷運系統開發土地移轉私人係屬開發土地之『分配方式』，本法第 7 條第 7 項雖有規定大眾捷運系統開發用地之開發方式，然此項規定是否足以涵蓋開發後土地移轉予私人之相關事項，並非全無疑問，為期周延，似宜在本法中增列相關授權規定後，再於本辦法規定之。」顯見本案確仍存有適法性之爭議）。

- (四) 案經本院立案調查並約詢行政院等有關人員，嗣行政院再以 103 年 5 月 5 日院臺交字第 1030133300 號函復本院，表示尊重內政部、交通部等相關權責機關所持本案尚無違法之見解。基於本院認本案顯有違相關法律規定之見解迄未獲行政院認同並依監察法第 25 條規定據以檢討改善，恐將影響人民權益之保障與國家法制制度之建立與發展，爰依據司法院大法官審理案件法第 7 條第 1 項第 1 款之規定，聲請司法院大法官會議統一解釋，以釐清爭議。

捌、處理辦法：

- 一、調查意見一、三，依司法院大法官審理案件法第7條第1項第1款之規定，聲請司法院大法官統一解釋法律。
- 二、調查意見二，函行政院轉飭所屬檢討改進見復並公布。
- 三、全案俟本院院會審議通過後，調查報告依政府資訊公開法及個人資料保護法相關規定整編後上網公布，並函送本案諮詢委員。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會、交通及採購委員會聯席會議處理。

調查委員：馬 以 工

林 鉅 銀

李 復 甸

中 華 民 國 103 年 6 月 日
附件：本院 103 年 01 月 21 日院台調壹字第 1030800021 號派
查函暨相關案卷。