

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：台北市政府。

貳、案由：台北市政府辦理捷運系統木柵（內湖）延伸線內湖站用地（交十一）聯合開發案（下稱本案），強制徵收全區高達84.65%之土地，實際作為公用事業之捷運設施使用僅佔基地面積12.62%，徵收範圍顯已踰越事業之所需，另將徵收取得之公有土地轉為私有，明顯倒果為因，不合比例原則，復未落實依法行政原則，亦有違政府徵收目的。本案91年間強制徵收取得土地後，竟於93年間變更該用地之都市計畫，放寬商業使用面積，由「不得超過…」之「上限」規定改為「其餘…可作商業使用」之「下限」規定，汽車停車位數由徵收前之1082部車位變更為僅需配置863部車位，失信於被徵收之土地所有權人，辦理過程顯有違失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、本案（交十一）之基地共8166平方公尺，政府最初以興辦交通事業為由，強制徵收全區高達84.65%之土地，餘採有償撥用、接管或協議價購，僅佔全區之15.35%；然經聯合開發後，實際作為公用事業之捷運設施使用僅佔基地面積12.62%，徵收範圍顯已踰越事業之所需，另將徵收取得之公有土地轉為私有，明顯倒果為因，不合比例原則，復未落實依法行政原則，亦有違政府徵收目的及相關法令。

（一）關於強制徵收私有土地，透過聯合開發程序將公有土地轉為私有問題，以本院前糾正臺北市政府興辦

「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，是否公允妥適乙案」為例，市府捷運局將高達 99.24%之基地強制徵收（85.41%）或公有撥用（13.94%），反而參與聯合開發者反僅佔 0.65%（合併登記亦僅佔 0.76%），嗣再透過聯合開發之權配竟導致 69.25%公有土地轉為私有，政府機關透過徵收手段併同聯合開發程序「強制徵收」民眾土地再辦理聯合開發即轉為「私有」，既不符合公平正義，亦不合比例原則，亦有違政府徵收目的。次按土地所有權之得喪變更，應以法律定之，查大眾捷運法第 7 條僅規定大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地得聯合開發，並未明定土地得轉為私有，惟交通部 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』，又大眾捷運法第七條既明定捷運場、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，不受土地法第十四條第一項第五款之限制」云云，顯有違法律保留原則，前經本院於 101 年 12 月 13 日以院台交字第 1012530431 號函對台北市政府

糾正有案，合先敘明。

- (二)復按大眾捷運法第6條¹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²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。……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。……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，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制」。本案內湖站（交十一）基地開發範圍涵括台北市內湖區康寧段3小段199地號等26筆土地，總面積為8,166平方公尺，其中除2筆為國有地、1筆市有地外，餘23筆土地為私有地。依臺北市政府81年1月28日第六次審查會議（交十一交通用地）主席所裁示：「（一）原則同意以全部停車場用地劃定為聯合開發範圍。（二）本案仍以全部停車場用地變更為交通用地辦理

¹ 卷查大眾捷運法第6條之立法目的：大眾捷運系統係屬公用事業，於其事業範圍內所需之公、私有土地，得依土地法、都市計畫法、國有財產法等有關法律徵收或撥用。（來源：立法院公報第77卷46期2157號43頁）

² 卷查大眾捷運法第7條之立法目的：一、為有效利用土地資源，促進地區發展並利大眾捷運系統建設經費之取得，爰明定地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場站、路線之土地。二、毗鄰大眾捷運系統場站、路線之私人土地，則需依有關法律或商請該土地所有權人聯合開發。三、第二項明定開發辦法授權由交通部會同內政部定之（來源：立法院公報第77卷46期2157號44-45頁）。

另，大眾捷運法第7條之修法說明：基於簡化開發流程及縮短時程等之考量，並由主管機關主導開發，開發用地由主管機關依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式全部取得並變更為公有土地，以主導辦理開發事宜，而未來地主仍可依協議價購優惠辦法優先承購，爰將現行條文第一項所稱「主管機關得自行或與私人、團體聯合辦理…土地之開發」等文字修正為「主管機關得辦理…土地之開發」（依立法院議案關係文書院總第1429號之修法說明）。

聯合開發為原則，…」嗣該府為辦理內湖站用地開發及取得範圍內土地，分別於 91 年 5 月 2 日及 7 月 2 日，召開 2 次「捷運系統木柵（內湖）延伸線內湖站（交十一）用地聯合開發協議會暨徵收前價購及地上物拆遷補償協議會」，據該府表示，當時會議已清楚說明開發方式係採聯合開發，然因土地所有權人無人選擇參與聯合開發方式，故未能達成協議。其後遂由該府於 91 年 9 月間依土地徵收條例規定，報請內政部核准辦理私有土地徵收，內政部並於 91 年 10 月 1 日核准徵收。經清查，本案聯合開發範圍內土地，因強制徵收取得比例，達開發基地總面積之 84.65%³，其餘採有償撥用、接管或協議價購取得之土地比例僅佔 15.35%，本案實際所需捷運設施投影面積僅占整體開發面積之 12.62%⁴，顯可由公有土地有償撥用、接管或協議價購取得土地之 15.35%即可滿足，不須徵求民地，顯已逾越必要程度，欠缺強制徵收之正當性，有違土地徵收條例。

- (三) 本案臺北市政府當時徵收土地計畫書所載明徵收土地原因，係為興辦臺北都會區大眾捷運系統木柵延伸（內湖）線工程必需，而使用本案土地；興辦事業之法令，是以土地徵收條例第 3 條第 2 款、都市計畫法第 48 條暨大眾捷運法第 6 條、第 7 條規定為依據。為釐清前述政府辦理捷運聯合開發案過程中，如以公共利益為由先辦理徵收私有土地後，卻於聯合開發模式權益分配方式下，合理化該等徵收取得公有地再轉為私有之行為，引發是否抵觸相關規定及人民財產權益之保障，前經本院諮詢學者

³ 強制徵收面積 6913 平方公尺 / 聯合開發總面積 8166 平方公尺 = 84.65%

⁴ 本案實際所需捷運設施投影面積 1031 平方公尺 / 整體開發面積 8166 平方公尺 = 12.62%

略以，依大眾捷運法第 6 條規定，徵收土地即須符合「大眾捷運系統需用」之目的；若依大眾捷運法第 7 條規定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，則必須符合該條第 4 項規定依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式取得之，依協議價購方式辦理者，應訂定優惠辦法，經協議不成者，始得報請徵收，不應回溯第 6 條之適用。換言之，以大眾捷運法第 6 條辦理公用事業所必須徵收之土地，其「基地範圍」應以最小其事業所必須者為限，其餘方依大眾捷運法第 7 條規定以「毗鄰土地」之方式參與聯合開發。本案經查，臺北市捷運內湖線係採地面上行車系統，捷運路線並非位於交十一基地正下方，聯通方式係由成功路 4 段道路上之捷運內湖站（約地上 3 樓處）設置通廊，藉由通廊聯接到交十一用地，並於交十一用地留設捷運出入口（捷運 1 號出口）之關係，據圖顯示當層最大捷運設施面積（3 樓）僅為 1,031 平方公尺，實際所需捷運設施(投影)面積僅占整體開發面積之 12.62%，不須以開發為藉口取得 8,166 平方公尺之基地面積，即可維持該公用事業之必須，對此，應留設捷運設施面積多寡，顯應覈實規劃評量，或僅需留設捷運出入口部分之土地辦理徵收。本案彰顯出此種「徵收」民眾土地後再轉為「私有」之開發方式，不僅不符公平正義，且有侵害憲法財產權保障之虞，對此本案徵收範圍顯已逾越「公共事業」、「公益需要」或「實施經濟政策」之必要，以及「非此不可」、「遂行公益所必要」之「最後手段」，亦不合比例原則。

(四)綜上，本案（交十一）用地高達 84.65%比例係透過徵收之強制取得，採有償撥用、接管或協議價購者

佔 15.35%，惟實際作為公用事業捷運設施使用之投影面積僅佔 12.62%，顯可由公有土地有償撥用、接管或協議價購取得土地之 15.35%即可滿足，不須徵求民地，市府作為已逾越必要程度，明顯倒果為因，欠缺強制徵收之正當性，亦不合比例原則，復未落實依法行政原則，更與政府徵收目的有違。

二、本案（交十一）於91年間召開2次「聯合開發協議會徵收前價購及地上物拆遷補償協議會」，然並未獲土地所有權人同意參與聯合開發，待地價協議未成而強制徵收取得土地後，竟於93年間變更該用地之都市計畫，放寬商業使用面積由「不得超過…」之「上限」規定改為「其餘…可作商業使用」之「下限」規定，汽車停車位數由徵收前之1082部車位變更為僅需配置863部車位，失信於被徵收之土地所有權人，辦理過程顯有違失。

（一）按行政程序法第8條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」。本案臺北市政府辦理大眾捷運系統聯合開發之流程略以：（一）捷運場站規劃及聯合開發基地評選。（二）辦理變更都市計畫程序（變更土地使用分區為捷運用地並核定聯合開發基地）。（三）用地取得：先行協議價購，未達成協議者，私地辦理徵收，公地申請有償撥用（依93年5月12日修正後之大眾捷運法第7條修法理由，為簡化開發流程及縮短時程，故修正大眾捷運系統土地開發由主管機關依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式全部取得，並變更為公有土地，以主導辦理開發事宜）。（四）與公私地主協議簽約並辦理預告登記。（五）聯合開發計畫審議、核定及公告實施。（六）公開徵求投資人辦理聯合開發。

- (二)經查，本案（交十一）於聯合開發基地評選階段時，台北市政府捷運局於80年12月6日召開「捷運系統內湖線工程用地逕為變更都市計畫事宜研商會議」時，市府交通局停管處表示：「1.請於說明書中註明，若進行任何開發最少須保留1,082個停車位。」之意見，並於會議結論：「1.本案原則上以全基地變更為交通用地。2.本基地將來開發時，除滿足交通局停管處最少須保留1,082個停車位之需求，…」後於81年1月29日「臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發審查委員會（第2組）第6次審查會」會議決議通過：「（一）原則同意以全部停車場用地劃定為聯合開發範圍。（二）本案仍以全部停車場用地變更為交通用地辦理聯合開發為原則，…」等開發條件規定。
- (三)本案後於辦理變更都市計畫程序（變更土地使用分區為捷運用地並核定聯合開發基地）階段時，經臺北市政府都市計畫委員會83年6月3日審議通過及公告實施該土地之都市計畫案變更「停車場用地區」為「交通用地」，供捷運車站（含轉乘設施及其相關設施）使用，並供作聯合開發基地（B6車站），另註明捷運車站相關設施與停車場整體規劃興建，維持原停車場功能。另，依83年6月3日臺北市「內湖線B1站~B9站捷運設施用地變更都市計畫案」之都市計畫說明書中第肆點有關土地使用分區管制二（三）規定：「交十一（B6車站）：容積率560%，建蔽率80%，使用類別：1.作商業使用樓地板面積不得超過總樓地板面積之1/3，其使用類別比照商三。2.至少設置1,082個停車位，以維持原停車場功能」等訂定都市計畫位階之開發條件規定。
- (四)另，本案（交十一）於用地取得階段時（與私地主

簡報說明參與聯合開發，未達成協議者，私地辦理徵收，公地申請有償撥用），依據91年5月2日捷運局與該土地所有權人協議之簡報資料，亦載明都市計畫土地使用分區管制內容：「本交通用地辦理聯合開發建蔽率80%，容積率560%，使用類別比照商三，作商業使用樓地板面積不得超過總樓地板面積之1/3，且需設置原停車場用地需求1082個停車位」公示於原徵收土地之地主，後於91年1月23日起辦理徵收作業，並於91年5月2日、7月2日召開2次用地聯合開發協議會暨徵收前價購及地上物拆遷補償協議會，惟土地所有權人考量當時都市計畫規定及開發條件限制，並未選擇參與聯合開發，待地價協議未成而確定需以徵收方式取得土地後，於91年10月1日經內政部函准徵收，於92年1月6日完成徵收作業，將該等土地管理機關登記為捷運局所有。

- (五)惟，市府捷運局於完成（交十一）用地徵收作業後，竟於92年5月12日就本案都市計畫所規定之公共停車位數量辦理變更設計，並簽會該府交通局及都市發展局後專簽報府，於92年6月3日簽奉市長（時任臺北市市長馬○○甲章；時任臺北市副市長歐○○）核定：「可，停車位問題，請對民眾充分說明」，後於92年12月23日起公開展覽30天（刊登於92年12月23日聯合報、92年12月24日中國時報），並於92年12月25日（假中山區成功區民活動中心）、93年1月8日（假內湖區行政中心五樓會議室）辦理都市計畫變更說明會，變更內容於93年3月10日經臺北市都市計畫委員會第525次委員會審議決議修正通過，該府93年11月15日府都規字第09321532300號函公告實施「配合臺北市捷運系統內湖線工程

修訂西湖市場用地、交通用地（交十一）土地使用管制計畫案」，並修正該細部計畫為「法定容積（百分之560）之2/3應限制作為停車使用，以維持原停車場功能；其餘法定容積及捷運獎勵之樓地板面積可做商業使用，其使用項目比照商三，惟應另依『臺北市土地使用分區管制規則』規定檢討停車位數」。據此，修正該都市計畫細部計畫後造成問題如下：1、該都市計畫細部計畫規定由83年商業使用面積採「不得超過…」之「上限」規定，後於93年間放寬為「其餘…可作商業使用」之「下限」規定。2、停車位數量由83年之1082部，下修為93年之「法定容積（百分之560）之2/3應限制作為停車使用」，本案依據建造執照所載，僅配置汽車停車位863部。3、目前規劃整棟大樓超過1/3作為商業用途，汽車停車格僅863個，與當初86年黃大洲市長、93年馬○○市長時期「商業用途不能超過總樓地板面積三分之一，至少設置1082個停車位」規劃不同，且原計畫僅規劃地上9樓，97年量體改為地上15層。對此，捷運局彙整其差異如下表所示：

	項目	83年原規劃設計內容(A)			建造執照內容(B)			差異(B-A)		
原可開發規模	1. 基地面積	8157m ²			8166m ²			9m ²		
	2. 土地使用分區	停車場用地			/			/		
	3. 建蔽率	不予規定								
	4. 容積率	不予規定								
	5. 允建樓地板面積	不予規定								
	6. 停車位規定	汽車	機車	裝卸						
		1082	0	0						
本計畫允許開發規模	7. 土地使用分區	交通用地(交11)			交通用地(交11)			無差異		
	8. 建蔽率	80%			80%			無差異		
	9. 容積率	560%			560%			無差異		
	10. 建築面積	6526.00m ²			6532.80m ²			6.80m ²		
	11. 允建樓地板面積	45679.00m ²			45729.60m ²			50.60m ²		
	12. 都市計畫規定	83年都市計畫規定:1. 作商業使用樓地板面積不得超過總樓地板面積之1/3, 其使用類別比照商三。2. 至少設置1082個停車位, 以維持原停車場功能。			93年都市計畫規定:法定容積(百分之560)之2/3應限制作為停車使用, 以維持原停車場功能; 其餘法定容積及捷運獎勵之樓地板面積可做商業使用, 其使用項目比照商三, 惟應另依『臺北市土地使用分區管制規則』規定檢討停車位數。					
概念設計結果	13. 建蔽率	71.66%			79.85%			8.19%		
	14. 容積率	613.84%			681.44%			67.60%		
	15. 建築面積	5845.00m ²			6520.26m ²			675.26m ²		
	16. 捷運最大投影面積	1124.00m ²			2834.05m ² (含捷運轉乘投影面積)			1710.05m ²		
	17. 捷運設施獎勵樓地板面積	4392.00m ²			9938.26m ²			5546.26m ²		
	18. 計入容積之樓地板面積(11+17)	50071.00m ²			55667.86m ²			5596.86m ²		
	19. 不計入容積之樓地板面積	16597.00m ²			18752.07m ²			2155.07m ²		
	20. 總樓地板面積(18+19)	66669.00m ²			74419.93m ²			7750.93m ²		
	21. 設計停車位(個)	汽車(機械式雙層停車位)	機車	裝卸	汽車(平面式停車位)	機車	裝卸	汽車	機車	裝卸
		1249(相當765部平面式停車位)	477	5	863	486	6	98 (=863-765)	9	1
自行車		轉乘機車	轉乘自行車	自行車	轉乘機車	轉乘自行車	自行車	轉乘機車	轉乘自行車	
	0	0	0	320	318	200(雙層)	320	318	200(雙層)	
22. 建物規模	9F/B3			15F/B3						
資料來源及依據	92年期間, 本局捷運細部設計顧問完成之捷運設施暨聯合開發大樓設計成果(詳附件3)。			本案都市設計審議第2次變更設計內容(本府101年9月17日核備)(詳附件4)。						

(六)詢據市府說明：「本開發案後續公開徵求之投資人潤泰創新國際股份有限公司，依據93年修正後之都市計畫規定，設計配置863個平面式汽車位。兩者之差別在於停車位設計方式及實用性之不同。另若將本案目前設計之機車及自行車位(=1,064=804+260)換算汽車當量約213個車位(依建築物交通影響評估準則之規定，5個機車位相當於1個汽車位)

，並加計6個裝卸車位，則本案相當於設置1,082個汽車位（=1,082=863+213+6）……」等語，該府仍稱符合變更都市計畫前設置1,082個汽車位規定，係辯駁背理之詞，況徵收土地後方辦理都市計畫變更，開發條件變更如上表，失信於被徵收土地之所有權人，核其所為，顯有違誠實信用原則。

(七)綜上，本計畫用地既於83年由「停車場用地」變更為「交通用地（交十一）」以供捷運相關設施使用並辦理聯合開發，市府雖於91年5月2日、7月2日召開2次用地聯合開發協議會暨徵收前價購及地上物拆遷補償協議會，惟土地所有權人考量當時都市計畫規定及開發條件，並未選擇參與聯合開發，然待徵收取得土地後，市府卻於93年間以前述理由辦理變更都市計畫，商業使用面積由83年採「不得超過…」之「上限」規定，放寬為「其餘…可作商業使用」之「下限」規定。該府雖一再表示91年協議價購及拆遷補償協議會當時，針對地主權益試算部分，已明確向地主說明係採機械雙層汽車位方式進行評估，然92年完成徵收後，卻旋即於93年變更都市計畫細部計畫之內容，失信於被徵收之土地所有權人，辦理過程顯有違失。

據上論結，台北市政府辦理捷運系統木柵（內湖）延伸線內湖站用地聯合開發案，強制徵收全區高達84.65%之土地，實際作為公用事業之捷運設施使用僅佔基地面積12.62%，徵收範圍顯已踰越事業之所需，另將徵收取得之公有土地轉為私有，明顯倒果為因，不合比例原則，復未落實依法行政原則，亦有違政府徵收目的。本案91年間強制徵收取得土地後，竟於93年間變更該用地之都市計畫，放寬商業使用面積，由「不得超

過…」之「上限」規定改為「其餘…可作商業使用」之「下限」規定，汽車停車位數由徵收前之 1082 部車位變更為僅需配置 863 部車位，失信於被徵收之土地所有權人，辦理過程顯有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：馬以工

李復甸

林鉅銀