

## 調 查 意 見

壹、案由：據訴：坐落台中市北屯區長春段等地號 37 筆土地，為配合 921 震災受災戶新社區重建需要，前於 89 年解除都市計畫部分後期發展區開發限制，並經核發建造執照。惟竣工後申請使用執照，台中市政府始告知應提出 70% 以上之 921 震災受災戶之買賣契約書，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

本案係○○○陳訴：坐落台中市北屯區長春段等地號 37 筆土地，為配合 921 震災受災戶新社區重建需要，前於民國（下同）89 年經申請解除都市計畫部分後期發展區開發限制，並經核發建造執照。惟竣工後申請使用執照，台中市政府始告知應提出 70% 以上之 921 震災受災戶之買賣契約書，涉有違失等情，經值日委員核批派查。本案相關辦理情形，案經內政部營建署以 99 年 12 月 3 日營署都字第 0990081168 號函、台中市政府以 99 年 12 月 2 日府都發字第 0990310767 號、100 年 1 月 25 日府授都更字第 1000006924 號函復並檢送相關資料到院；復經本院於 100 年 3 月 11 日約詢相關人員後，爰經調查竣事，茲將調查意見分述如下：

- 一、有關台中市北屯區長春段第 7 地號等土地解除禁建案，內政部與台中市都市計畫委員會 89 年 9 月 5 日召開之聯席第 2 次會議之決議，係為確保其變更都市計畫解除禁建以作為安置 921 震災受災戶之目的，其作成之決議，難謂有何不當。惟承購意願書不等於買賣契約書，無法確保申購對象確為 921 震災受災戶，台中市政府於細部計畫說明書中要求應以簽訂買賣契約書為準，作為解除開發禁建之前提要件，立意良善，但

實際上不可行，且本案未提出買賣契約書前，即已解除開發禁建，顯見其規劃尚有未當。

- (一)按有關台中市北屯區長春段地號等 37 筆土地解除禁建案，係 88 年間「台中市松茂社區重建推動委員會」（下稱松茂重委會）於 921 大地震後，欲在上開土地（計 4.4462 公頃）興建住屋 398 戶以安置 921 震災災民。惟該地因受台中市都市計畫之限制，屬於後期開發區而處於禁建狀態中，嗣經松茂重委會推動解除禁建（包括變更地目）。經台中市重建推動委員會多次會議審議，就該土地災後重建計畫准予備查後，續經內政部、台中市都市計畫委員會 89 年 9 月 5 日召開之聯席第 2 次會議決議：「本案變更後所興建之住宅單元及非住宅單元中，應有 70% 以上之申購對象為 921 震災受災戶，台中市松茂社區重建推動委員會於紀錄文到半年內應取得受災戶之申購登記，經台中市政府查核確認後，正式行文本部報請核定，免再提會討論；如半年內仍未達 70% 以上者，應依受災戶申購登記情形，據以修正計畫範圍及計畫內容等圖說資料，重新報部提會審議」。
- (二)依上開內政部聯席會議決議要求，只要提出超過 70% 受災戶之申購登記，即可核定解除禁建，案經台中市政府以松茂重委會提出之受災戶「承購意願書」審查超過 70% 後，乃依上述聯席會議之決議，函報內政部續審。經內政部以 90 年 10 月 17 日台 90 內營字第 9085814 號函核定該「變更台中市都市計畫（解除部分後期發展區開發限制）【安置 921 震災受災戶】主要計畫案」及「擬定台中市都市計畫（解除部分後期發展區開發限制）【安置 921 震災受災戶】細部計畫案」，台中市政府即以 90 年 10

月 29 日 90 府工都字第 151383、151382 號函公告實施該都市計畫案及台中市都市計畫解除部分後期發展區開發限制細部計畫案，而准予開發上揭中市北屯區長春段第 7 地號等土地。

- (三)然承購意願書只是表達承購之意願，未必確有購買之事實，故其效力不等於買賣契約書，台中市政府為確保受災戶權益及都市計畫變更之原意，於 90 年 9 月間進一步於細部計畫案說明書之柒、實質計畫一、規定：「惟目前受災戶重建方式選擇多樣化，因此本案將以簽訂買賣契約書為準，仍須達內政部、台中市都市計畫委員會聯席第 2 次會議決議『變更後所興建之住宅單元及非住宅單元中，應有 70% 以上之申購對象為 921 震災受災戶。』之標準」，台中市政府以書面答覆本院詢問時表示，係以該等條件作為本件上揭台中市北屯區長春段第 0、00 等地號解除開發禁建之前提要件。惟上開地號土地必須解除開發禁建後，方有可能核發建造執照，而依 89 年 4 月 26 日修正公布之公寓大廈管理條例第 45 條第 1 項規定：「公寓大廈起造人或建築業者，非經領得建造執照，不得辦理銷售。」亦即順序應為：解除開發禁建、領得建造執照、簽訂買賣契約書。故以簽訂買賣契約書為準，作為解除開發禁建之前提要件，雖立意良善，但實際並不可行。且由本案未提出買賣契約書前，台中市政府即已於 90 年 10 月底解除開發禁建，顯見其規劃尚有未當。

- 二、有關陳訴人所訴：該公司經取得建造執照，惟竣工後向主管機關申請使用執照時，主管之台中市政府要求應提出 70% 以上之申購對象為 921 震災受災戶之買賣契約書，否則將不為使用執照之核發，台中市政府於該公司申請核發建造執照時，未要求提出上開買賣

契約書，任令該公司投入鉅大成本，至竣工後申請使用執照時，再以應提出上開買賣契約書為條件，其作為實令人民無所適從，顯有違失乙節，尚非無據。

- (一)有關本案於核發使用執照時，要求申請人提出「買賣契約書」乙節，案經台中市政府查復說明略以：要求「買賣契約書」係依據『擬定台中市都市計畫（解除部分後期發展區開發限制（安置 921 震災受災戶））細部計畫』案實質計畫中所明列：「…經查『台中市松茂社區重建推動委員』受理受災戶之申購登記，計有邱○○君等 408 人檢齊申請書、全半倒證明、戶籍設籍資料並簽章後提出申購在案。惟目前受災戶重建方式選擇多樣化，因此本案將以簽訂買賣契約書為準，仍須達內政部、台中市都市計畫委員會聯席第 2 次會議決議『變更後所興建之住宅單元及非住宅單元中，應有百分之 70 以上之申購對象為 921 震災受災戶』之標準」，以及協議書及補充協議書第 2 條規定：「…保證依核定之計畫書實施，否則不得發照建築」等相關規定。
- (二)惟查，有關台中市北屯區長春段第 0 地號等 37 筆土地解除禁建案，經內政部、台中市都市計畫委員會聯席第 2 次會議決議：「…二、本案變更後所興建之住宅單元及非住宅單元中，應有 70% 以上之申購對象為 921 震災受災戶，台中市松茂社區重建推動委員會於紀錄文到半年內應取得受災戶之申購登記，經台中市政府查核確認後，正式行文本部報請核定，免再提會討論；如半年內仍未達 70% 以上者，應依受災戶申購登記情形，據以修正計畫範圍及計畫內容等圖說資料，重新報部提會審議…」嗣經台中市政府以松茂重委會提出震災受災戶之「承購意願書」為審核依據，以超過 70% 審核無誤，函

報內政部核定，並由台中市政府公告實施該都市計畫案及細部計畫案，而准予解除禁建在案。顯見有關上開會議決議變更都市計畫案之條件，業經松茂重委會履行而達成。嗣後台中市政府於核發使用執照時，再依本案細部計畫案所載內容，要求申請人應再提出 921 受災戶承購之買賣契約書，參照大法官釋字第 406 號解釋：「…內政部…函釋略謂：即使主要計畫發布實施已逾滿 2 年，如其（主要）計畫書內有『應擬定細部計畫後，始得申請建築使用，並應儘可能以市地重劃方式辦理』之規定者，人民申請建築執照，自可據以不准等語，顯係逾越首開規定，另作法律所無之限制。與憲法保障人民財產權之意旨不符，應不適用。」意旨，其逕依本案細部計畫案之內容，限制起造人請領使用執照，難謂有據。何況本案細部計畫並未載有買賣契約書之買受人須 70% 以上為 921 震災受災戶，始得申領使用執照之相關用語。

- (三)另本案松茂重委會雖與台中市政府簽訂有協議書及補充協議書，於 90 年 8 月 27 日簽訂之協議書第 2 條第 1 項規定：「乙方（松茂重委會）已取得土地所有權人之同意書，本協議書並由乙方負責於都市計畫變更及都市計畫細部計畫擬定案核定後，核發建造執照前，由土地所有權人與甲方（台中市政府）簽訂協議書，具結保證依核定之都市計畫書實施，否則不得發照建築」、第 4 條規定：「本社區住宅出售對象業依內政部、台中市都市計畫聯席審議委員會第 2 次會議決議事項，並辦理受災戶申購登記已達百分之 70 以上為具有 921 震災受災戶資格，依都市計畫程序報請內政部核定後公告發布實施。」；於 91 年 8 月間簽訂之補充協議書第 2 條

第 1 項規定：「本補充協議書由乙方（松茂重委會）取得土地所有權人張朱○○等同意書，授權乙方與台中市政府簽訂協議書，並保證依核定之都市計畫書實施，否則不得發照建築。」足見依協議書及補充協議書規定，松茂重委會必須與台中市政府簽訂協議書，保證依都市計畫書實施後，才能領得建造執照，嗣後才有辦法興建房屋，該協議內容係謂「不得發照建築」，參照協議書第 2 條及補充協議書第 2 條規定及其文義觀之，係指發給建造執照以供建築，而非指建築完成竣工後之使用執照，故不得依協議書內容拒發使用執照。況本案偉鉅公司及立鉅公司並非簽約當事人，而係補充協議書之連帶保證人，補充協議書對其拘束效力為何，不無疑義。又契約當事人松茂重委會已於 91 年 8 月簽訂補充協議書為書面保證，經台中市政府審核通過後，再發給建商建造執照，而建照核發時並未附帶條件，規定申請使用執照時須再提出買賣契約書。本案既已准予核發建造執照在前，建商嗣後申請使用執照時，台中市政府卻要求須再提出 921 受災戶承購之買賣契約書，未盡合理。

- (四)依台中市政府說明，90 年 10 月底本案土地解除開發禁建，91 年 6 月間松茂重委會因財務問題無法繼續開發，而將本案土地及開發權利轉賣給偉鉅及立鉅公司。復依台中市政府說明：「本案立鉅公司係於 92 年 11 月 3 日申請為符合『變更台中市都市計畫(解除部分後期發展區開發限制(安置 921 震災受災戶))主要計畫』計畫書規定受災戶承購比例(百分之 70 以上)之查核受災戶名冊，經台中市政府 92 年 11 月 13 日府工發字第 0920180743 號函送查核結果在案，綜上起造人之知悉應於 92 年 11 月 3 日

之前，本案於 92 年 11 月 27 日取得中工建使字第 1078 號使用執照在案。起造人知悉以簽訂買賣契約書為準之規定應於建築物使用執照請領之前。」顯見陳訴人稱竣工後要請領使用執照時，才知要提出買賣契約書，並非不可能。而依判決所載，本案建商投入開發成本達 17 億餘元，如請領使用執照時，才知要提出買賣契約書，勢將造成重大影響。按建物將竣工時，房屋恐已銷售大半，建商如無法取得使用執照，除對買受人無法交代外，勢必造成重大虧損。

(五) 綜上，顯見有關陳訴人所訴：該公司經取得建造執照，惟竣工後向主管機關申請使用執照時，主管之台中市政府要求應提出 70% 以上之申購對象為 921 震災受災戶之買賣契約書，否則將不為使用執照之核發，台中市政府於該公司申請核發建造執照時，未要求提出上開買賣契約書，任令該公司投入鉅大成本，至竣工後申請使用執照時，再以應提出上開買賣契約書為條件，其作為實令人民無所適從，顯有違失乙節，尚非無據。

三、台中市政府對於本案變更都市計畫案限制之辦理及相關規劃、執行，未竟周妥，容有檢討改善之處。另內政部對於上開案例之辦理及相關規劃、執行，亦應妥予研處，並進行相關案例之教育宣導，以避免類此案件之發生。

(一) 有關本案解除禁建之辦理過程及相關規劃及執行是否妥適乙節，案經台中市政府查復說明略以：有關內政部、台中市都市計畫委員會聯席第 2 次會議決議：「本案變更後所興建之住宅單元及非住宅單元中，應有 70% 以上之申購對象為 921 震災受災戶，台中市松茂社區重建推動委員會於紀錄文到半

年內應取得受災戶之申購登記，經台中市政府查核確認後，正式行文本部報請核定」之查核，因當時尚未核定都市計畫，尚未進入核發建照階段，並無法進行買賣契約書之簽訂，乃依內政部訂頒之「災後社區重建計畫內容及作業規範」第 29 點「尊重拆遷安置戶之意願」規定，以震災受災戶之「承購意願書」為審查依據，作為保障災民申購之條件限制，嗣經內政部核定該變更台中市都市計畫主要計畫案及細部計畫案，並由台中市政府公告實施而准予開發。惟依據本案『擬定台中市都市計畫（解除部分後期發展區開發限制【安置 921 震災受災戶】）細部計畫』案說明書柒、實質計畫中明列：「…本案將以簽訂買賣契約書為準，仍須達內政部、台中市都市計畫委員會聯席第 2 次會議決議『變更後所興建之住宅單元及非住宅單元中，應有百分之 70 以上之申購對象為 921 震災受災戶』之標準」；故於核發使用執照前加以管控前項細部計畫之規定，並無不當。且本案 91 年 8 月松茂重委會取得該社區範圍內之全部土地所有權人張朱○○等 44 人同意書授權該會與台中市政府簽訂補充協議書，並保證依核定之都市計畫書實施，否則不得發照建築。偉鉅公司及立鉅公司均屬連帶保證人，並經台灣台中地方法院認證在案，上開連帶保證公司應深知都市計畫相關規定及應盡之義務。

(二)惟查，本案上開聯席會議決議有關：「…70%以上之申購對象為 921 震災受災戶，…」之查核執行，台中市政府係以申請人提出之震災受災戶「承購意願書」為據，並於審查通過後，准予該變更都市計畫案。為確保嗣後申請人履行該決議，因此於本案細部計畫案內容載明：「…本案將以簽訂買賣契約

書為準，仍須達內政部、台中市都市計畫委員會聯席第 2 次會議決議…」，然參照大法官釋字第 406 號解釋意旨，逕依本案細部計畫案之內容，限制起造人請領使用執照，尚非有據。而台中市政府雖與松茂重委會以簽訂協議書方式，要求保證依核定之都市計畫書實施，否則不得發照建築。然本案偉鉅公司及立鉅公司並非簽約當事人，而僅係補充協議書之連帶保證人，其拘束效力，不無疑義；且該協議內容謂「保證依核定之都市計畫書實施，否則不得發照建築」，依其文義應指建造執照，但只以是否發給建照控管，尚有不足，何況契約當事人只須提出書面保證。另發給建造執照後至開工，及開工至竣工間，亦應加強控管，如建商不符都市計畫變更之意旨，即應及時為適當處置，而非竣工後才控管，何況補充協議書並無不發給使用執照之明文規定。本案既已准予核發建造執照在前，其嗣後申請使用執照時，卻要求須再提出 921 受災戶承購之買賣契約書，並無依據。況於申請使用執照時，才要求提出受災戶承購之買賣契約書，而此時已建築竣工，如發現未履行時，依協議書規定，得回復原都市計畫，然民眾投入大筆金額購屋，建商一倒，民眾將求償無門，而政府又無補助，政府事前亦未告知欲購屋民眾，如買受人未達 70% 以上為 921 震災受災戶時，都市計畫可能變更，建商可能無法履行之後果，回復原都市計畫之作為，將致使無辜民眾受害，造成嚴重社會問題。為保障受災戶權益及都市計畫變更之原意，政府加以控管實有必要。但控管手段應及早實施，且明定開發義務及法律效果，以防開發者取巧或無辜民眾受害。如開發者將權利轉讓給第 3 人時，亦應規範原約定效力如何及於受

讓之第3人，以維受災戶權益。

- (三)綜上，顯見台中市政府對於本案變更都市計畫案限制之辦理及相關規劃、執行，未能有效預防不妥行為在先，協議書未訂明義務及法律效果，以及開發權利轉讓後契約權利義務之移轉，未竟周妥，容有檢討改善之處。另內政部對於上開案例之辦理及相關規劃、執行，亦應妥予研處，並進行相關案例之教育宣導，以避免類此案件之發生。