

壹、案由：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。

貳、調查意見：

關於「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，本案除請臺北市政府捷運工程局局長陳○○及聯合開發處處長林○○暨有關人員到院說明外，另諮詢台灣大學建築與城鄉研究所夏○○教授、都市更新研究發展基金會丁○○執行長、蘇○○建築師、公務人員保障暨培訓委員會陳○○委員、中正大學法律學系謝○○教授、政治大學地政學系陳○○教授、政治大學地政學系張○○教授、不動產估價師公會全國聯合會名譽理事長卓○○估價師及不動產估價師公會全國聯合會理事長陳○估價師之意見，茲已完成調查工作並臚列調查意見於後：

一、交通部及內政部對於現行大眾捷運系統聯合開發法制有關「捷運設施」、「捷運系統用地」、「捷運設施用地」、「聯合開發區」等用語定義與範圍欠明確，相關管制內容亦欠周妥，顯未善盡主管機關職責，核有關失。

(一)按大眾捷運法第7條(93年5月12日修正)第1、2、3、7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。」「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。」、「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」。次按大眾捷運系統土地開發辦法第 3 條第 1 款（99 年 1 月 15 日修正）：「一、開發用地：係指大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區之土地，經主管機關核定為土地開發之土地」。再按臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點第 3 點第 1 款：「捷運設施用地：指依都市計畫或區域計畫規定為捷運設施使用之土地（包含交通用地、捷運系統用地及聯合開發區（捷）等）」。

- (二)本院前調查「新店機廠聯合開發案」，79 年 4 月 13 日起發佈實施「變更都市計畫（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）案」捷運系統用地之「土地使用分區管制」依 87 年 12 月擬定新店都市計畫「捷運系統新店機廠聯合開發用地（捷十七、捷十八、捷十九）細部計畫書規定：「捷運系統用地係供捷運機廠、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」（捷運系統用地用語似源自 79 年 1 月 6 日內政部召開「為依都市計

畫法定程序配合捷運系統需要劃定之『交通用地』是否屬都市計畫公共設施保留地疑義案會議」捷運局代表說明：「在同一捷運系統線上由各不同縣市主管都市計畫之變更，目前北市將捷運系統所需土地變更為『交通用地』，而省、縣轄市則變更為『捷運系統用地』」等語。

(三)揆之上揭法令之用語及定義：

- 1、查大眾捷運法第 7 條規定：「**捷運設施用地**」、「**毗鄰地區土地**」，依該條文第 2 項就「**毗鄰地區土地**」之解釋，所謂「**捷運設施用地**」應係指該第 7 條第 1 項規定：「**大眾捷運系統路線、場、站土地**」之範圍。惟查，臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點第 3 點第 1 款：「**捷運設施用地**：指依都市計畫或區域計畫規定為捷運設施使用之土地（包含**交通用地**、**捷運系統用地**及**聯合開發區（捷）**等）」竟擴充至「**聯合開發區（捷）**」土地，顯然逾越母法大眾捷運法之規定。
- 2、依前所述，大眾捷運法第 7 條第 1、2 項就何謂「**捷運設施用地**」、「**毗鄰地區土地**」，業已明定，另同條第 3 項規定：「**開發用地**」，依大眾捷運系統土地開發辦法第 3 條第 1 款，係指「**大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區之土地**，經主管機關核定為土地開發之土地」。又大眾捷運法第 7 條第 3 項規定：「**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土地使用分區管制」，其土地使用分區之規定，據捷運局於前揭會議說明：「係依同一捷運系統線上由各不同縣市主管都市計畫變更，位於臺北市土地變更為『交通用地』，位於省、縣轄市則變更為『捷運系統用地』。而依都市計畫法定程序劃設之『交通用地』（省縣轄市為『捷運系統用地』）係為都

市計畫法第 42 條第 3 項規定之其他公用事業用地之一種，應屬都市計畫之公共設施用地」等語。是以「開發用地」於都市計畫法細部計畫中土地使用分區為「交通用地」或「捷運系統用地」，不同縣市名稱有別。

(四)綜上，依大眾捷運法相關法規規定可知，所謂「捷運設施用地」係指「大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區之土地」，惟「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點」明顯逾越母法，又捷運系統之聯合開發「捷運設施用地」、「交通用地」、「捷運系統用地」、「聯合開發區」散見於大眾捷運相關法規及土地使用分區管制規定，且定義及範圍猶欠明確，交通部及內政部放任地方政府自行認定相關管制內容，未善盡主管機關職責，核有闕失。

二、臺北市府辦理捷運聯合開發基地劃定及遴選範圍，過程欠缺透明，交通部及內政部又未能督促所屬訂定聯合開發基地遴選範圍及劃定標準，均有疏失。

(一)按行政程序法第 6 條：「行政行為，非有正當理由，不得為差別待遇」、行政程序法第 7 條：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的的達成。二、有多種同樣能達到目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」、司法院釋字 412 號理由書謂：「憲法第七條所定之平等原則，係為保障人民在法律上地位之實質平等，亦即法律得依事物之性質，就事實情況之差異及立法之目的，而為不同之規範。法律就其所定事實上之差異，亦得授權行政機關發布施行細則為合理必要之規定」。

(二)查捷運聯合開發基地劃定及遴選範圍之辦理標準

，據臺北市政府說明，捷運用地規劃原則主要考量都市景觀、人行動線、未來地區發展與開發基地暨鄰近建物安全、合理之配置、工期與相關經費等作整體規劃。另對於捷運系統規劃時，僅考量下列因素擬定開發用地：「1、須與捷運工程完工通車營運時程配合。2、面積規模是否達開發效益。3、對鄰近土地利用之影響。4、當地都市計畫及發展情形。5、其他相關因素」，並依據大眾捷運法第7條、都市計畫法、土地開發辦法第9條等規定辦理劃定及評選，及透過都市計畫審議程序，俟審議通過發布施行後，據以辦理土地開發等語。惟查，臺北市政府辦理聯合開發案於都市計畫審議前，並無確切聯合開發基地遴選範圍及劃定標準或規範可資依循，相關作業亦欠公開透明，法制作業顯有闕漏。

(三)次查，臺北市政府辦理捷運聯合開發基地之評選，於實務上係由「毗鄰地區土地」提出遴選，包括與捷運設施用地相連接者，或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，或與捷運設施用地相鄰之街廓而以地下道或陸橋相連通者，可由「毗鄰地區土地」之地主自行擬定開發範圍後，辦理土地聯合開發。顯見聯合開發基地劃定範圍之標準顯有不一，未見更為合理且嚴謹之界定，欠缺明確性。復又聯合開發劃定範圍涉及人民權利義務，並非於都市計畫細部計畫變更之公展程序始能公開，於前置評估報告書階段或尚未變更都市計畫階段即理應公開，對於基地範圍劃定及遴選聯合開發基地評估，且應遵守比例原則和平等原則為之。據此，臺北市政府辦理捷運聯合開發基地劃定及遴選範圍，過程欠缺標準與透明，交通部及內政部又未能督促所屬訂定聯合開發基地遴選

範圍及劃定標準，均有疏失。

三、大眾捷運系統土地開發辦法相關規範就聯合開發之成本估價與權益分配過程未建立檢核機制，欠缺審查客觀標準，估價過程亦不公開透明，致權配比例雖經權益分配審議委員會審議並由主管機關核定，卻流於形式，審核機制無法落實。交通部及內政部未善盡中央主管機關制法權責，任由地方政府自行辦理，核有怠失。

(一)按大眾捷運法第 7 條第 7 項 (93 年 5 月 12 日修正)：「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」、大眾捷運系統土地開發辦法第 17 條：「執行機構受理申請投資土地開發案件時，應就申請投資書件先行審查，所備書件不合規定且屬非契約必要之點者，執行機構應詳為列舉通知申請人限期補正，逾期不補正或補正不全者，視為放棄投資申請。執行機構受理前項完成補正之申請案件，應於三個月內會同有關機關就申請資料完成審查或評選，並報主管機關核定土地開發計畫。……」、第 18 條：「依前條規定核定取得投資權之申請案件，由執行機構通知申請人依審定條件於書面通知到達日起三十日內簽訂投資契約書，並繳交預估投資總金額百分之三之履約保證金。……」。另按臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點第 13 點：「土地開發之權益分配應以領得建造執照為基準點辦理鑑價，由投資人提出包含建築圖說、結構圖說、水電環控設備圖說、粉刷表及建材、設備說明書、工程預算書及圖檔(圖說為 AUTOCAD 檔，工程預算書為 EXCEL 檔)等相關建築資料，與本府及市有地公地主協議分配比值及各樓層區位

之價值。」、同要點第 14 點：「土地開發以區分所有方式進行分配時，由本府及投資人各依第 13 點協議結果，進行選定土地開發建築物之樓層及區位，土地持分則依實際分得各區分所有權建築物樓地板面積占全部建築物總樓地板面積（含捷運設施面積）之比例共有持分該開發用地」。惟查，有關「權益分配」作業之辦理過程涉及人民可分得財產之權利義務，以及政府可分回財產之公共利益，應有法律依據及明確規範據以依循，惟雖據大眾捷運法第 7 條第 7 項授權交通部會同內政部定之以及依大眾捷運系統土地開發辦法，有關土地開發「權益分配」之審查及協議分配比值之辦理未見任何明確規範或估價相關作業規範，法制面顯有疏漏。

- (二)次查，臺北市政府辦理權益分配之試算作業，以「新店機廠聯合開發案」為例，建物造價成本僅採用單一廠商之估價資訊，未覈實審核或建立標準工料表。另對於土地鑑估價部分，係依「臺北市不動產鑑定商業公會會員名冊」所列順序電話徵詢 2 家會員，即草率決定委託鑑價之對象，未能確保市府最大利益辦理發包決選，亦未參考坊間土地價格等公開資訊，另在直接與間接工程費用認列部分不確實，且於權益分配作業結束後，仍未能將辦理估價過程公開透明，有關作為亟需檢討改進。
- (三)再查，臺北市政府辦理權益分配之比例，經捷運局試算後，派員與投資人協商，惟查，以「新店機廠聯合開發案」協商層級原僅係由承辦人與會或該科之科長等層級，層級不高且未見專業人士，復又欠缺試算文件，過程如同全面棄守。另與投資人協商出權配比例後，需提經「臺北市大眾捷運系統土地聯合開發權益分配工作小組」審議通過後由市長核定。惟，該審議小組雖由市府各局室人員與會，對

於至為重要之分配比例以及該土地開發後之價格、建物成本、分配區位等高度專業數據資料，究該如何查核？對於聯合開發案件之權益分配，審議委員會是否應核實審議土地貢獻成本、建物貢獻成本？如何確保市府最大利益？是否可參照都市更新機制，訂定建物貢獻成本提列標準？該小組審議是否流於形式？另辦理過程欠缺複核機制，制度面核有未盡周延之處。

(四) 綜上，大眾捷運系統土地開發辦法相關規範就聯合開發之成本估價與權益分配過程未建立檢核機制，欠缺審查客觀標準，估價過程亦不公開透明，致權配比例雖經權益分配審議委員會審議並由主管機關核定，卻流於形式，審核機制無法落實。交通部及內政部未善盡中央主管機關制法權責，任由地方政府自行辦理，核有怠失。

四、直轄市、縣市政府辦理捷運聯合開發案之獎勵容積及高度放寬造成環境衝擊，影響鄰近居民之景觀日照權能，內政部竟函釋建築基地非屬住宅區興建住宅時，不須檢討對鄰近住宅區之日照影響，有違保障住宅居住品質之立法精神，顯有違失。交通部及內政部允應健全法制以資遵循，並建立聯合開發獎勵容積應檢討開發利益回饋機制，以符合公平正義。

(一) 按大眾捷運系統土地開發辦法第29條：「依本辦法申請投資土地開發且無償提供捷運設施所需空間及其應持分土地所有權者，其建築物樓地板面積與高度得依下列規定放寬：一、除捷運設施使用部分樓層不計入總樓地板面積外，得視個案情形酌予增加，但增加之樓地板面積，以不超過提供捷運系統場、站及相關設施使用之土地面積，乘以地面各層可建樓地板面積之和與基地面積之比，乘以二分之一為限。二、除捷運設施使用部分樓層之高度

得不計入高度限制外，並得視個案情形酌予增加，但增加部分以不超過該基地面前道路寬度之一倍，並以三十公尺為限」。據此，大眾捷運聯合開發之獎勵容積最高可達法定容積50%，並有建築物高度放寬規定，造成環境衝擊影響鄰近居民之景觀、日照權能。對此，交通部及內政部應防範未然，避免聯合開發基地高樓化衝擊鄰近地區之景觀權與日照權，以達事前完備程序，事後確保救濟權益，健全有關法制作業。

(二)次查依建築技術規則建築設計施工編第23條：「住宅區建築物之高度不得超過二十一公尺及七層樓。……依本條興建之建築物在冬至日所造成之日照陰影，應使鄰近基地有一小時以上之有效日照。」另按內政部營建署90年3月13日(90)營署建管字第906458號函送之會議結論略以：「按建築技術規則建築設計施工編第23條第2項規定……，探究條文之立法精神，旨在保障住宅區之居住品質，依其規定，所稱『鄰近基地』似應指鄰近基地同為住宅區而言；至於基地非屬住宅區而鄰近基地為住宅區時，是否需檢討應使鄰近住宅區基地具有一小時以上之有效日照，現行建築技術規則尚無明文。各直轄市、縣(市)主管建築機關如認為需要，得另依地方制度法訂定有關日照之相關自治規則，以資規範」。據此，如基地非屬住宅區(例如：**捷運系統用地**)而興建住宅時，則不須檢討對鄰近住宅區之日照影響，有違保障住宅居住品質之立法精神，法制面顯有闕失。

(三)另據行政院經濟建設委員會資料，我國都市土地開發與交通建設因分屬不同部會，基礎建設間彼此所創造的內部及外部效益缺乏有效連結，致使公共建設自償率普遍偏低，且無適當機制將外溢效果合理

挹注至公共建設上，以台北捷運初期路網建設為例，政府投資 4,444 億元，但僅周邊少數地主享有捷運帶動房價高漲效益，未符社會公平正義精神，故擬對於捷運設站等受益範圍回收部分開發利益，例如增額稅收及增額容積標售（捷運獎勵容積...等）等收入，以符合公平正義。據此，有關捷運站周邊因政府投入大量經費讓周邊地主獲得聯合開發利益，如獎勵容積等，應檢討開發利益回饋，方符公平正義。

- (四) 綜上，直轄市、縣市政府辦理捷運聯合開發案之獎勵容積及高度放寬造成環境衝擊，影響鄰近居民之景觀日照權能，內政部竟函釋建築基地非屬住宅區興建住宅時，不須檢討對鄰近住宅區之日照影響，有違保障住宅居住品質之立法精神，顯有違失。交通部及內政部允應健全法制以資遵循，並建立聯合開發獎勵容積應檢討開發利益回饋機制，以符合公平正義。

#### 五、臺北市政府辦理捷運聯合開發過程與民爭訟不斷，損及政府形象，執行過程確有未盡周延之處。

經查，臺北市政府辦理聯合開發基地仍有部分基地處於行政爭訟當中（如：B1、C1、七張站、三重站、頂埔站等），相關爭議為何，據市府說明於初期路網階段，因當時不動產景氣不佳，地主不看好致簽約率較低，土地經依法辦理徵收後，事隔多年因景氣行情上漲，部分基地原地主抗爭訴求撤銷徵收重新參與聯開爭議不斷，另目前辦理之捷運路線開發用地，於辦理變更都計公展階段仍常見陳情。至於投資契約書執行期間之常見爭議為權益分配協商、投資契約書執行、交屋後住戶與投資人間肇生糾紛之協助處理、捷運局共列起造人致被要求須負瑕疵改善責任、保固期滿住戶轉要求捷運局負責處理改善等。基此，臺北市

政府應檢討有關規定及作業流程，有關作為應受法律及一般法律原則之拘束，以及行政行為涉及人民之權利義務及公共利益等重要事項，應有法律依據，並對於人民財產權應予保障確保人民基本權益，臺北市政府執行過程確有未盡周延之處。

六、臺北市政府透過大眾捷運聯合開發程序，「徵收」人民土地後再移轉為「私有」，欠缺法律明文，況且不符公平正義、違反比例原則，並有侵害憲法財產權保障之虞，且卷查法務部意見亦認為「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」，顯見交通部及內政部未善盡修法權責，放任直轄市、縣市政府自行恣意辦理，核有違失。

(一)按人民財產權應予保障，為憲法第 15 條所明定，中央法規標準法第 5 條規定：「憲法或法律有明文規定應以法律定之者」及「關於人民之權利、義務者」應以法律定之。復按「國家因左列公共事業之需要，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：……。二、交通事業。三、公用事業……。九、其他由政府興辦以公共利益為目的之事業」、「政府機關因實施國家經濟政策，得徵收私有土地。但應以法律規定者為限」、「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限……。二、交通事業。三、公用事業……。一〇、其他依法得徵收土地之事業」、「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」分別為土地法第 208 條、第 209 條、土地徵收條例第 3 條、土地法施行法第 49 條所明定，揭示人民之財產權及生存權應受國家保障，如因「公共事業」、「公益需要」或「實施經濟政策」之必要，須取得私人土地時，應經利益

衡量有具體公眾利益存在，足以剝奪私人財產權乃至影響生存權，並在無其他對人民權益損害較少之方法可資運用時，始可依法辦理土地徵收，且其徵收範圍不得逾越事業之所必需，又如有未依核准徵收原定興辦事業使用者，按土地徵收條例第9條規定，原土地所有權人得於徵收公告之日起20年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地。

(二)經查，大眾捷運法第7條第2項對於「毗鄰地區土地」範圍僅規定：「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。」，未見更為合理且嚴謹之範圍界定。復按辦理捷運聯合開發欲徵收「毗鄰地區土地」，須回歸土地徵收條例精神，即須為「非此不可」、「遂行公益所必要」之「最後手段」。

(三)次按大眾捷運法第6條：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」、第7條：「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7條第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」。經本院諮詢學者略以，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。以「新店機廠聯合開發案」為例，依 79 年 12 月 15 日「臺北市台北都會區大眾捷運系統新店線徵收土地計畫書」之興辦事業計畫目的，除供捷運車站設施、轉乘設施、停車場、路線（軌道）及其相關設施之使用外，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。惟依行為時大眾捷運法第 7 條第 3 項規定：「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」，該開發案以一般徵收併第 7 條聯合開發方式辦理，徵收部分第 7 條並無明文，且明顯牴觸第 6 條「興建大眾捷運系統之公共事業」之立法目的。

- (四)又臺北市政府將捷運系統所需土地係由各不同縣市主管都市計畫變更，臺北市主管部分變更為「交通用地」，而省縣轄市主管部分則變更為「捷運系統用地」。前經臺北市政府 83 年 2 月 18 日(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「公共通道道路」不得為私有之規定疑義乙案，案經交通部 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」等語。惟，據內政部 85 年 9 月 20 日（85）內地字第 8585448 號函附件及 85 年版地政法令彙編整理說明略以：「……四、本部 84 年 12 月底以前歷年有關地政法規之解釋函（令）未列入本彙編者，一律不再援引適用。但其釋示內容有適用之必要者，應陳報本部重新核示。……六、本彙編編印後報行政院備查。」經查，前揭內政部 83 年 5 月 23 日台(83)內地字第 8306536 號函釋並無列入 85 年版地政法令彙編，顯已失所附麗而不再適用。

- (五)另為釐清上開函釋適法性，據交通部 83 年 5 月 12 日交路（83）字第 015992 號函附會議紀錄，該部於 83 年 4 月 25 日邀集各單位進行研商，會中法務部代表表示略以：「（1）查大眾捷運系統土地聯合開發辦法第 31 條（現行法移列第 23 條）規定：『執行機關於必要時，得經該管地方主管機關核准，租售開發之公有不動產。』而其母法大眾捷運法對於租、售並未有所規範，惟土地法第 14 條第 1 項第 5 款則規定『公共交通道路』不得為私有。依其位階性而言，法律優於命令，故上揭辦法之規定不得與土地法相牴觸，因此大眾捷運系統聯合開發之土地，其中屬於土地法規範之『公共交通道路』部分自不得移轉私有，至於其他開發之不動產則不

在此限；（2）關於聯合開發之土地，如有須移轉予私人之情形，參酌大眾捷運法第7條第3項規定：『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』，另參酌立法院對於上揭規定之立法理由說明謂：『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。』可見除市地重劃或區段徵收外，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。」，與本調查意見（三）合致。據此，法務部意見明白表示以徵收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。縱現行大眾捷運法第7條第4項開發用地取得除「市地重劃」、「區段徵收」外，另增列「有償撥用」、「協議價購」等方式，如以徵收強制手段取得私人土地為開發，如擬移轉私人所有，允應法律明定之。又前揭交通部、內政部解釋，係就「大眾捷運系統用地範圍內之公有土地」而言，並未就該「公有土地」來源分別解釋。該函令僅為「公有土地」因聯合開發轉為私有，惟並無任何法令依據可將私人土地「徵收」取得後，透過聯合開發再轉為「私人所有」，亦無「公共交通道路土地」再轉為「私人所有」之函釋，復以台(83)內地字第8306536號函釋率爾認定可將「公有土地」轉為私有，難謂允當，況該號函釋未列入85年版地政法令彙編，不可做通案性援引適用，另詢據內政部地政司說明及遍查有關法令，皆無可將「徵收」取得土地轉私有之法令依據，顯見有關作為已有侵害憲法保障人民財產權益之虞，法制作業顯有闕失，交通部及內政部均有違失。

（六）再按土地法第25條：「直轄市或縣(市)政府對於

所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃」、國有財產法第 28 條：「主管機關或管理機關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益。但其收益不違背其事業目的或原定用途者，不在此限」等規定甚明。然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，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（嗣於 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）」之規定。惟查，大眾捷運法對於其處分、設定負擔、租賃或收益並未有進一步規範（僅於大眾捷運系統土地開發辦法第 23 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。」），且對於有無排除土地法不得私有限制、以徵收方式取得之聯合開發土地可否移轉為私有，以及相關權益分配方式未見明文規範，明顯違反重要事項應由法律明定之法律原則，恐嚴重衝擊我國公產管理制度與社會公平正義。

(七)復查，徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，係非此不可之最後手段，對於其各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。以大眾捷運系統聯合開發商業設施或住宅設施為例，應經利益衡量有具體

公眾利益存在，足以剝奪私人財產權乃至影響生存權，並在無其他損害較少之方法可資運用時，始可依法辦理土地徵收，且不能逾越必要程度，否則縱使法律規定能夠徵收，仍有違法乃至違憲之虞；再者，有關以徵收方式取得聯合開發土地之處分、設定負擔、租賃或收益，事涉人民權利義務且與國家公產管理之重要事項息息相關，須以法律明文規定，始得為之。又以「新店機廠聯合開發案」為例，政府最初以「興辦交通事業」性質，強制徵收者高達 85.41%，公有撥用者佔 13.94%，而參與聯合開發者，僅佔 0.65%（嗣新北市府辦理合併登記後亦僅佔 0.76%），惟經聯合開發後，竟有高達 69.25% 公有土地轉為私有，明顯倒果為因，逾越必要程度，又以興建大眾捷運系統之場站設施、停車場、路線（軌道）等相關設施為主要使用目的之徵收計畫，強制徵收人民私有土地後，卻透過次要兼辦之「聯合開發」作為卻將大部分（新店機廠案高達 69.25%）公有土地轉為私有，不僅不合比例原則，亦有違政府徵收目的，且明顯違反人民權利、其他重要事項應由法律明定之法律原則。

(八) 綜上，本院前於 101 年度內政及少數民族委員會巡察行政院時再次提出，有關政府透過大眾捷運聯合開發程序，「徵收」民眾土地後再轉為「私有」，不僅不符公平正義，更有違行政程序法第 7 條：「行政行為採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡」之比例原則，且有侵害憲法財產權保障之虞；另詢據內政部地政司說明及遍查有關法令，亦無可將「徵收土地」移轉為「私有土地」之法令依據，有關作為已有侵害憲法保障人民財產權益之虞，法制作業顯有闕失，交通部及內政部未善盡修法權責，放任直轄市、縣市政府恣意辦

理，核有違失。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至五，函送行政院轉飭交通部、內政部、臺北市政府確實檢討改善。
- 二、調查意見六，函送行政院轉飭交通部、內政部、臺北市政府確實檢討改善，並請臺北市政府清查所屬聯合開發案有關公地移轉見復。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購、內政及少數民族委員會聯席會議處理。

調查委員：馬以工

林鉅銀

李復甸

劉玉山