

調 查 意 見

壹、案由：據廖煌詮君等陳訴：台北縣三重市公所疑似不當終止獎勵興辦市五市場預定地多目標使用案契約，並違法轉呈廣一開發公司申請之開發案予台北縣政府核定，違背攤販管理政策、規避攤販搬遷安置問題及違反行政程序法第6條之平等原則，涉有違失等情乙案。

貳、調查意見：

台北縣三重市於民國（下同）44年10月31日發布實施「三重都市計畫」，嗣80年11月辦理「變更三重都市計畫第一次通盤檢討」及於86年8月「訂定三重都市計畫土地使用分區管制要點」；而於上開「三重都市計畫」範圍內，將位於該市仁愛段1747、1748、1869、1870、1871等地號土地，劃設編定為「市場用地」（「市五市場預定地」即本案系爭位址），面積合計0.5164公頃，惟上揭5筆地號均為「私有地」，迄今尚未辦理徵收，屬公共設施保留地。

台北縣三重市公所為加速辦理上開本案系爭位址「（市五）市場公共設施保留地」開闢利用，以發展都市建設，遂按都市計畫法令規定，於81年11月與本案陳訴人即鬱金香建設股份有限公司簽訂「獎勵興辦『市五』市場預定地多目標使用案契約書」，授權陳訴人投資興建「鬱金香溪美零售市場」，惟雙方嗣於89年4月終止契約。96年9月，該市公所另與訴外人廣一開發股份有限公司針對本案系爭位址簽訂獎勵投資契約，刻正履約中。

本案陳訴人即鬱金香建設股份有限公司由代理人於99年4月21日檢附陳訴書，到院陳情指摘台北縣三重市公所涉有不當終止與渠前揭契約等違失情事。經值日

委員核批輪派調查，爰成立本件調查案。

經本院於 99 年 5 月 7 日針對本案相關事項函請台北縣政府檢證說明，該府嗣以同年 6 月 18 日北府城開字第 0990566176 號檢附相關卷證函復到院，並經本院於同年 6 月及 7 月期間，針對本案相關細節，先後數次電詢台北縣政府及該縣三重市公所相關主辦人員，及由該公所電傳補充書證到院，案經詳查相關書圖函件及契約與法令規定，業調查竣事，茲臚列本院調查意見如后：

一、台北縣三重市公所為辦理「未徵收（市五）市場公共設施保留地」開闢利用，發展都市建設，而與本案陳訴人於 81 年 11 月簽立《獎勵投資興辦契約》，協助該公所解決因無足夠財源徵收開闢「公共設施」之問題，陳訴人若能按約履行，自可獲得符合法令範圍之「開發利益」獎勵。但本案宕至 89 年 4 月，簽約後已逾 7 年，仍「未」按《契約》規定「取得開發範圍土地」，及「不能解決現地攤販遷移安置」問題，且「未循序完成市場設立登記及請領建照與開工」，市公所雖曾於 85 年 11 月及 88 年 1 月函催，但陳訴人仍無法履約，則台北縣三重市公所基於契約甲方身分，本於行政裁量權，認為陳訴人簽約後已逾 7 年仍未能履約，主張終止契約，尚非無據。

（一）本案陳訴人指摘：台北縣三重市公所涉有「不當終止」與渠 81 年 11 月簽立之「獎勵興辦『市五』市場預定地多目標使用案契約」，損及渠權益情事。

（二）台北縣三重市按都市計畫法令規定，於該市仁愛段溪尾街旁劃設有佔地約 0.5164 公頃之公共設施「市場用地」（編定為「市五」市場預定地），惟該公共設施用地範圍均為「私有地」，尚未辦理徵收，屬公共設施保留地。81 年時，三重市公所為「加速辦理」前開公共設施保留地之開闢利用，以發展都

市建設，遂按「都市計畫法」第 30 條及當時有效之「台灣省獎勵興辦公共設施辦法」與「都市計畫公共設施用地多目標使用『方案』」規定，於同年 5 月 2 日公告獎勵民間（私人或團體）投資興建「市五市場預定地」，即本案系爭位址之「市場公共設施用地多目標使用」。

(三) 本案陳訴人即鬱金香建設股份有限公司乃依上開獎勵興辦公共設施之〈公告〉及公共設施用地多目標使用相關法令規定，於 81 年 5 月 28 日檢具投資申請書件，向台北縣三重市公所申請投資興辦，並由該公所層轉台北縣政府審核。嗣由台北縣政府以 81 年 8 月 3 日函同意備查，三重市公所爰於 81 年 11 月 11 日與本案陳訴人簽訂《獎勵興辦『市五』市場預定地多目標使用案契約書》，雙方約定由本案陳訴人按核准「投資興建計畫」，負責於本案系爭位址完成新建「鬱金香溪美零售市場多目標使用建築物」及「傳統式攤鋪位」出租營運。

(四) 本案陳訴人即前揭「公共設施『市五』市場用地多目標使用投資興辦人」鬱金香建設股份有限公司，應按上揭本案《契約書》第 6 條至第 8 條約定，「自行負責取得」本案系爭位址之「土地權利」、自理「地上物搬遷補償及清除」、「簽約後 3 個月內辦理『市場設立』申請」、「市場設立核准 3 個月內申請建築執照」等重要事項。而陳訴人則可因投資興辦本件「市場公共設施用地」之開闢，而獲得此新建市場建築物除「地下 1 層、地上 1 層及 2 層需提供為市場使用」外，其餘「地上 3 層至 30 層左右」於符合法定容積高度與使用用途範圍內之「開發利益」獎勵。

(五) 惟陳訴人雖自 81 年 11 月簽約後即展開各項作業，

但因本案系爭位址之「1747地號約447坪私有地」有繼承權爭議而遲遲「無法協議取得」，且現地當時係提供作為「溪美攤販臨時集中場」使用，有關攤販搬遷問題雖曾有初步協議，但臨時安置地點遲未覓妥，故迄至85年仍無法履行本案《契約書》第8條即簽約後3個月內辦理「(市五)溪美民有零售市場『設立登記』」書面事項，更遑論依《契約書》順序完成「建造執照申請」及「開工」等工程實質作業。

(六)85年11月，台北縣三重市市民代表會召開第9屆第5次定期大會，於本次會中，市民代表提出動議案，以「鬱金香建設公司無視市民代表會反映民意及市長承諾，罔顧攤商生計，強拆溪美市場攤棚，不宜作為市公所鼓勵投資合作對象」為由，要求「市公所『立即終止』與鬱金香建設公司簽訂『市五』開發案之『合約』」，案經大會決議略謂：「請市公所速與建商、攤販協調」。三重市公所爰以85年11月25日函請鬱金香建設公司應按雙方簽立本案《契約》第9條約定並依85年9月26日協調會結論，需於86年元月底前，積極協調解決現地攤販安置問題。可知台北縣三重市市民代表會於85年時已曾有要求三重市公所與本案陳訴人終止契約關係之動議案。

(七)然而，本案投資興建人即陳訴人鬱金香建設股份有限公司遲至88年、簽約後已逾6年，仍「未取得」本案系爭位址之全部開發範圍「土地」，及「未解決」現地「攤販遷移安置」問題，且「未完成」市場「設立登記」。三重市公所遂以88年1月16日函催告陳訴人，明文表示本案因「遲未完成市場設立，影響地方發展甚鉅」，為「有效推動地方建設

」，「限期於 88 年 8 月 31 日前完成建築執照手續」，並敘明「逾期則終止本案契約，無息退還保證金」。函催後，宕至 89 年、本案簽約已逾 7 年，陳訴人仍未按契約規定取得本案系爭位址之全部開發範圍土地且未能解決現地攤販遷移安置問題及辦妥市場設立登記，三重市公所爰於 89 年 4 月 24 日函表明「終止本案契約」，並「退還」原繳保證金，是三重市公所係按民法第 263 條契約終止準用解除權之規定，契約解除時，當事人雙方負「回復原狀」之義務，而非主張按本案《契約》第 12 條第 2 項乙方即陳訴人違約時，已繳納保證金，甲方市公所不予發還。且本案陳訴人即鬱金香建設股份有限公司亦以 89 年 4 月 29 日函明示，已受「契約終止意思表示送達」並申請「退還保證金」，同年 5 月 3 日派員領回保證金在案，故本案雙方原「契約關係已消滅」。

(八)綜上可知：

- 1、台北縣三重市公所當初即是為「加速辦理」本件「未徵收（市五）市場公共設施保留地」之開闢利用，以發展都市建設，遂與本案陳訴人即投資興建人鬱金香建設股份有限公司簽立《獎勵投資興辦契約》，協助該公所解決因無足夠財源徵收開闢「公共設施」之問題，而陳訴人若能按約履行，自可獲得符合法定容積高度與使用用途範圍內之「開發利益」獎勵。但經查本案自 81 年 11 月簽約、宕至 89 年 4 月已逾 7 年，陳訴人仍「未」按本案《契約書》第 6 條「取得本案系爭位址之全部開發範圍土地」，及「不能」依第 7 條「解決現地攤販遷移安置」問題，且「未」循第 8 條次序「完成市場設立登記及請領建照與開工」，期間，

市公所雖曾於 85 年 11 月及 88 年 1 月函催，但陳訴人仍無法履約，則台北縣三重市公所基於契約甲方身分，本於行政裁量權，認為陳訴人簽約後已逾 7 年仍未能履約，故主張終止契約，尚非無據。

2、且台北縣三重市公所係按民法契約終止準用解除權之規定，於契約解除時，當事人雙方負「回復原狀」之義務，故「已退還」陳訴人原繳保證金，而「非」按本案《契約》第 12 條第 2 項規定，主張乙方具有過失而違約，已繳納保證金，甲方「不予發還」。而本案陳訴人亦已函復同意契約終止並申請退還保證金在案，故本案雙方原契約關係應已合意終止。

二、陳訴人即「鬱金香建設股份有限公司」與訴外人「廣一開發股份有限公司」，雖曾先後分別在 81 年及 94 年，於本案「同一」系爭位址申請「獎勵投資辦理『市五』市場用地多目標使用」，但兩件申請案分別適用不同法令，且均各自檢附內容迥異之投資計畫書圖、前後兩案適用不同建築法令、不同容積獎勵標準，故尚無陳訴所指台北縣政府與台北縣三重市公所違法併案情形。

(一)本案陳訴人指摘：台北縣三重市公所涉有違法將陳訴人 81 年原核准獎勵投資案與訴外人廣一開發股份有限公司於 94 年 10 月針對本案系爭位址之新申請案「合併核轉」函台北縣政府同意，以獲得較高容積利益之違失情事。

(二)本案系爭位址即台北縣三重市仁愛段溪尾街旁約 0.5164 公頃之公共設施「市場用地」（編定為「市五」市場預定地），為尚未辦理徵收、屬私人所有之公共設施保留地。

- 1、該址曾由台北縣政府按「都市計畫公共設施用地多目標使用『方案』」（92年7月1日停止適用）規定，以81年8月3日函同意本案陳訴人即鬱金香建設股份有限公司辦理市場公共設施多目標使用，台北縣三重市公所亦與本案陳訴人於81年11月簽訂《獎勵興辦契約》在案，陳訴人原擬申請開發量為總樓地板面積78,368 m²，擬興建地下5層、地上30層新建市場多用途建築物，惟雙方嗣於89年4月終止是項契約，而因雙方契約關係業已消滅，則台北縣政府上開81年8月同意函即失所附麗。
- 2、同址於92年11月另由「新福象建設股份有限公司」，依「促進民間參與公共建設法」及「都市計畫公共設施用地多目標使用『方案』」（92年7月1日停止適用）申請開發，新福象公司原擬投資興建地下2層、地上9層建築物，經三重市公所層轉台北縣政府審核後，該府於92年12月「同意」新福象公司得分期分區開發作「超級市場、商場及停車場使用」，惟嗣後新福象公司因資金等內部因素未與三重市公所完成簽約手續，則上揭台北縣政府92年12月同意函亦已失所附麗。
- 3、94年11月該址又有「廣一開發股份有限公司」另按內政部新訂「都市計畫公共設施用地多目標使用『辦法』」申請辦理獎勵投資，廣一公司擬申請開發量為總樓地板面積28,598.11 m²，擬興建地下3層、地上15層多用途建築物，經層轉台北縣政府審查後，該府於96年4月原則同意，台北縣三重市公所遂於96年9月12日與「廣一開發股份有限公司」簽立《獎勵投資契約》，目前雙方仍按是項《契約》執行中。

(三)依上可知：陳訴人即「鬱金香建設股份有限公司」與訴外人「廣一開發股份有限公司」，雖曾先後分別在 81 年及 94 年，於本案「同一」系爭位址申請「獎勵投資辦理『市五』市場用地多目標使用」，但兩件申請案分別適用「都市計畫公共設施用地多目標使用『方案』」及「都市計畫公共設施用地多目標使用『辦法』」係不同法令，且均各自檢附內容迥異之投資計畫書圖、前後兩案適用不同建築法令、不同容積獎勵標準，陳訴人原擬申請開發量為總樓地板面積 78,368 m²，擬興建地下 5 層、地上 30 層新建市場多用途建築物，但訴外人廣一公司卻擬申請開發量為總樓地板面積 28,598.11 m²，擬興建地下 3 層、地上 15 層多用途建築物，故尚無陳訴所指台北縣政府與台北縣三重市公所違法併案情形。

三、本案陳訴人及訴外人曾先後於 81 年與 94 年申請於同一系爭位址即台北縣三重市「市五」市場預定地辦理獎勵投資「市場公共設施」多目標使用，但因前後應適用之法令規定不同，故兩者與台北縣三重市公所簽訂之契約中，關於「市場經營類型」及「現地傳統攤販收容方案」等條款遂有差異，尚難逕認相關機關有偏袒違失。

(一)本案陳訴人指摘：訴外人廣一開發股份有限公司針對本案系爭位址 94 年申請之開發案，係規劃興建「超級市場」而非如渠於 81 年核准之傳統攤位，台北縣三重市公所涉有違反「攤販管理政策」及偏袒該公司，對渠有「不當差別待遇」之違失情事。

(二)本案陳訴人即「鬱金香建設股份有限公司」於 81 年 11 月與三重市公所簽訂《獎勵興辦『市五』市場預定地多目標使用案契約書》時，係依據當時有效

之「都市計畫公共設施用地多目標使用『方案』」辦理，並於該《契約》第9條明文約定，為配合政府有效收容攤販政策，陳訴人應按該契約第2條於地下1樓、地上1樓及2樓分別規劃「傳統式零售攤、舖位」，以安置現地原有攤販及收容周邊合法攤販。

- (三)惟訴外人「廣一開發股份有限公司」於96年9月另與三重市公所簽立同位址多目標使用《契約》時，前開「方案」已於92年7月停止適用，而另按「都市計畫公共設施用地多目標使用『辦法』」規定辦理。依是項「辦法」第3條附表，公共設施市場用地准許「立體多目標使用」之條件僅有「經營型態應為『超級市場』」單一類型，而未允許作「傳統式零售攤、舖位」使用。
- (四)因此，雖屬同一基地位址之獎勵投資市場公共設施多目標使用，但因先後於81年與94年申請時，應適用之法令規定不同，兩者所訂契約關於「市場經營類型」及「現地傳統攤販收容方案」等約定條款遂有差異。
- (五)本案系爭位址即台北縣三重市「市五」市場預定地，台北縣三重市公所與訴外人「廣一開發股份有限公司」已於96年9月簽立《獎勵投資契約》，雙方權利義務關係仍按是項《契約》執行中。99年3月本案系爭位址現地攤販與訴外人廣一公司曾因地上物拆遷問題爆發衝突，台北縣政府及三重市公所應分別基於都市計畫主管機關監督義務及是項《獎勵投資契約》甲方身分，要求訴外人「廣一開發股份有限公司」確實履約，妥善安置現地原有攤販及維護市民公共利益。

參、處理辦法：

- 一、調查意見三（五），函請台北縣政府督促該縣三重市公所確實注意辦理見復。
- 二、調查意見，函復本案陳訴人。