

調 查 報 告

壹、案由：據訴，二二八事件受難者林○○之子林○○博士於民國（下同）49年購買位於臺北市內湖區之土地3筆供家人自用。惟因二二八事件遭列黑名單，乃於54年舉家遷往瑞士，至77年始得返臺。該土地卻於63年被劃為公園預定地，致其家屬至今在臺有家而歸不得。林○○博士被列為黑名單之實情為何？系爭土地被劃為公園預定地之依據及過程為何？該土地為何至今既未徵收亦未實際規劃為公園？陳訴人之合法權益如何獲得確保？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案經函請外交部、內政部移民署、國家發展委員會檔案管理局、財團法人二二八事件紀念基金會、國家安全局、法務部調查局、國防部軍事情報局、內政部、臺北市政府及新北市政府查復說明並調閱相關證據資料到院，復於民國（下同）107年6月6日約請臺北市政府副秘書長率該府都市發展局及工務局公園路燈工程管理處等業務相關主管人員到院詢問，業已調查竣事，茲將調查意見臚列如下：

一、陳訴人所有位於臺北市內湖區之3筆土地雖經都市計畫劃為公園用地，然尚無具體事證可證與二二八事件或其父被列為黑名單有所關聯。

（一）陳訴人等為二二八事件受難者林○○之家屬，據訴其父林○○博士曾因二二八事件遭列為黑名單一節，經本院函查內政部、外交部、內政部移民署、國家發展委員會檔案管理局、財團法人二二八事件

紀念基金會、國家安全局、法務部調查局、國防部軍事情報局等機關，從現存檔卷資料並未發現林○○及其家屬有遭境管限制出、入境；或被列管，而有相關監視、限制或管制措施等情事。然據外交部查調護照資料以外檔卷，發現內政部移民署（原內政部入出境管理局）曾以74年4月8日（74）義局字第4759號函請該部領事事務局（原領事事務處）轉發駐外各館新增列（銷）管暨更補註110名「甲資參考名單」¹內，有列名「林○○」者，惟僅有其名而未註記出生年月日等相關具體人別資料，無法確認是否與林○○之子「林○○」為同一人。為進一步瞭解該函的用意與內容，本院嗣請內政部移民署詳述實情。惟據內政部移民署107年5月23日移署入字第1070062552號函復稱：「查無74年4月8日（74）義局字第4759號函之相關案情檔案資料。」衡諸當時的政治社會結構與時空環境及機關檔案保存年限，本件年代已歷時久遠，檔卷保存或有佚失，故尚難僅憑現存檔卷查無資料即能完全排除陳訴人所稱被列為黑名單之可能性，陳訴人所訴相關事實，尚非無據。

- (二)陳訴人位於臺北市內湖區之土地，係於49、50年間因買賣之故，分別登記為陳訴人等所有，其後歷經分割、合併與地籍圖重測而為目前之石潭段三小段00、00及00地號土地（下稱系爭土地）。系爭土地原隸屬「臺北縣內湖鄉」，於57年7月1日改隸為臺北市。臺北市政府於58年8月22日以府工二字第44104號公告「擬訂南港內湖兩地區主要計畫案」將其劃設為「公園用地（公共設施用地）」，屬臺北

¹ 「甲資參考名單」係指我國駐外各簽證機構對於國人申請回臺加簽（來臺簽證）時查核之參考資料。

市內湖區72號公園保留地，地幅廣闊，面積達357,393平方公尺（約35.74公頃）。嗣臺北市政府63年1月5日府工二字第60000號公告「內湖主要計畫變更案」，仍為「公園用地（公共設施用地）」迄今。據臺北市政府函復²表示，上開計畫書均未載明劃設緣由、計畫目的及開闢時程，且非為原住宅用地變更為公園用地。

(三)該內湖區72號公園用地地幅廣闊，而系爭土地總面積為12,167.34平方公尺（約1.22公頃），僅占72號公園面積比率約30分之1。概估私有土地徵收補償費用逾新臺幣（下同）350億元以上，臺北市政府囿於財源，該公園仍未能開闢，需視未來預算檢討辦理。

(四)縱如陳訴人所稱，二二八事件過後，其等遭列為黑名單，然查系爭土地係於49年間以買賣方式取得，嗣於57年間由原「臺北縣內湖鄉」改隸「臺北市內湖區」，臺北市政府並於58年間將系爭土地劃為內湖區72號公園預定地，為整體計畫案之一部分，尚無具體事證可證臺北市政府係因二二八事件陳訴人其父遭列黑名單而趁其人在國外之故，將其劃為公園用地。

二、系爭土地目前尚未完成徵收，仍於陳訴人等人名下，所有權權屬並未變動，但系爭土地已被劃作公園預定地，其使用、收益、處分之權利仍受「都市計畫法」第50條、第51條等相關規定之限制。臺北市政府自58年即將系爭土地劃為公園預定地，迄今已將近50年，卻遲遲未依法徵收開闢，亦未檢討解編，長期對人民之財產權形成變相剝奪，洵有怠失。

² 臺北市政府107年3月30日府授工公字第10731522200號函。

(一)按「都市計畫法」第51條規定：「依本法指定之公共設施保留地，不得為妨礙其指定目的之使用。但得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。」復按「臺北市都市計畫施行自治條例」第21條規定：「都市計畫發布實施後，不合分區使用規定之土地及建築物，除得繼續為原有之使用或改為妨礙目的較輕之使用外，並依下列規定處理之：一、原有合法建築物不得增建、改建、增加設備或變更為其他不合規定之使用。二、建築物有危險之虞，確有修建之必要，得在維持原有使用範圍內核准修建。但以市政府尚無限期令其變更使用或遷移計畫者為限。三、因災害毀損之建築物，不得以原用途申請使用。四、經停止使用滿2年者，不得再繼續為原來之使用。」再按「都市計畫法」第50條規定：「(第1項)公共設施保留地在未取得前，得申請為臨時建築使用。(第2項)前項臨時建築之權利人，經地方政府通知開闢公共設施並限期拆除回復原狀時，應自行無條件拆除；其不自行拆除者，予以強制拆除。(第3項)都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法，由內政部定之。」其相關實施準據則依「都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法」³及「臺北市都市計畫公共設施保留地臨時建築使用自治條例」⁴辦理。

³ 按「都市計畫公共設施保留地臨時建築使用辦法」第4條第1項規定：「公共設施保留地臨時建築不得妨礙既成巷路之通行，鄰近之土地使用分區及其他法令規定之禁止或限制建築事項，並以下列建築使用為限：一、臨時建築權利人之自用住宅。二、菇寮、花棚、養魚池及其他供農業使用之建築物。三、小型游泳池、運動設施及其他供社區遊憩使用之建築物。四、幼稚園、托兒所、簡易汽車駕駛訓練場。五、臨時攤販集中場。六、停車場、無線電基地臺及其他交通服務設施使用之建築物。七、其他依都市計畫法第51條規定得使用之建築物。」

⁴ 按「臺北市都市計畫公共設施保留地臨時建築使用自治條例」第3條第1項規定：「公共設施保留地臨時建築使用，須符合毗連土地使用分區之臨時建築使用細目。」第4條規定：「公共設施保留地臨時建築之建蔽率不得超過40%；其最大建築面積不得超過200平方公尺。但

- (二)經查系爭土地依臺北市政府58年8月22日府工二字第44104號公告「擬訂南港內湖兩地區主要計畫案」劃設為「公園用地（公共設施用地）」，屬臺北市內湖區72號公園保留地，嗣該府63年1月5日府工二字第60000號公告「內湖主要計畫變更案」，仍為「公園用地（公共設施用地）」迄今。據臺北市政府復稱，該內湖區72號公園地幅廣闊，概估私有土地徵收補償費用逾350億元以上，囿於財源仍未能開闢，需視未來預算檢討辦理。系爭土地目前雖未完成徵收，所有權權屬並未變動，仍於陳訴人其等名下，然系爭土地既被劃作公園預定地，所有權人使用、收益、處分之權利自深受前揭「都市計畫法」第50條、第51條等相關規定之限制。臺北市政府即稱：「如果上開建物已經滅失，回到相關建管法令規定，就必須依現行都市計畫相關法令規定辦理」、「現行都市計畫為公園用地，如果要興建房屋就涉及臨時建築相關法令規定」、「申請基地地界線周邊100公尺範圍內毗連最大面積之土地使用分區為『科技工業區B區』，依該府100年8月29日府都規字第10001764300號公告『變更臺北市內湖區蘆洲里附近工業區細部計畫案』『科技工業區B區』比照『第2種工業區』附條件允許使用」，亦即系爭土地如申請臨時建築僅能比照「第2種工業區」附條件允許使用，且其臨時建築使用細目、允許使用條件仍須依「公共設施保留地容許臨時建築使用細目表」規定辦理。
- (三)至於內湖區72號公園預定地因囿於政府財源，未能完成徵收，相關都市計畫長期未能執行，究有無進

做為臨時攤販集中場者，其建蔽率不得超過20%，且不受最大建築面積200平方公尺之限制。」

行通盤檢討一節，據該府查復略以：此類大型山坡地公園用地因土地產權多為私人所有，徵收金額逾350億元以上，坡度陡峭，無可及性，不利公眾使用，且於徵收及開闢上確有窒礙難行之處，請都市發展局納入通盤檢討變更為保護區；該公園用地緊鄰住宅區，且附近已開闢綠地資源較為缺乏，為提升地區環境，維持公園用地，未予變更；臺北市內湖區都市計畫通盤檢討案，業經臺北市都市計畫委員會106年2月10日第706次會議審決完竣。臺北市政府嗣以106年3月20日府都規字第10631974700號函檢附「臺北市內湖區都市計畫通盤檢討（主要計畫）案」，陳報內政部審議，全案業於內政部都市計畫委員會107年3月27日第919次會議修正後通過。臺北市政府刻依上開會議決議就超出原公開展覽範圍部分，於107年5月18日辦理第2次公開展覽30日，後續將循程序函報內政部核定。亦即本案系爭土地仍維持為公園用地，未予變更。

- (四)經查本院前已就「各級都市計畫權責機關任令部分都市計畫公共設施保留地長達3、40年迄未取得，嚴重傷害憲法保障人民之生存權與財產權」一情，於102年5月9日審議通過糾正內政部及各級地方政府（102內正0022）。該案並提出調查意見略以，公共設施用地係都市發展之支柱，攸關人民生活環境品質及都市健全發展至深且鉅。經劃設為公共設施保留地者，雖得為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用，但不得為妨礙其指定目的之使用，土地所有權人之使用收益不但遭受限制，復因無法撤銷使用管制，土地價值深受重大影響，甚至對土地所有權人之不利益，亦隨時間而遞增。故經全盤檢討後，如認原劃定之公共設施保留地仍有需要保留

者，政府應窮盡一切辦法，補償人民損失，以全公義（102內調0040）。內政部並以102年11月29日台內營字第10203489291號函訂定「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」，其中針對未徵收之公園用地，該作業原則規定：「應依照各該都市計畫地區之特性及人口集居、使用需求及都市發展情形，核實檢討之。」

- (五)臺北市政府自58年即將系爭土地劃為公園預定地，迄今已將近50年，卻囿於該府財源，於徵收及開闢上有窒礙難行之處，眾多計畫內之私有土地遲遲未依法徵收開闢，亦未檢討解編。系爭土地之土地所有權人受限於都市計畫法及相關法令之規定，限制所有權之開發利用，嚴重限縮土地所有權人之使用、收益、處分之權限，長期對人民之財產權形成變相剝奪，洵有怠失。

三、臺北市內湖區72號公園全案業經該市都市計畫委員會106年2月10日第706次會議審議完竣，仍維持原計畫未予變更，惟系爭土地及其他私有土地仍未為辦理徵收開闢，都市計畫變更亦遙遙無期，對人民財產變相剝奪之狀態既未積極研處救濟之道，亦未對受影響土地所有權人之財產權益如何維護保障，提出溝通說明，並給予必要之協助，放任人民財產權受損之情形持續發生，顯有檢討改善之餘地。該府允應於法令限制範圍內，尊重陳訴人等之意願，協助家屬將部分系爭土地規劃利用，以盡地利，並追懷先人。

- (一)臺北市政府對於內湖區72號公園概估私有土地徵收補償費用逾350億元以上，囿於政府財源，未能徵收及開闢已如前述；又以該公園用地緊鄰住宅區，且附近已開闢綠地資源較為缺乏，為提升地區環

境，維持公園用地，爰該市都市計畫委員會106年2月10日第706次會議審議完竣仍維持原計畫未予變更，致系爭土地及其他私有土地既不辦理徵收開闢，都市計畫變更亦遙遙無期，土地任其荒蕪。

(二)復查「臺北市內湖區都市計畫通盤檢討(主要計畫)案」其中有關本案系爭土地部分涉及之檢討事項如下：

- 1、據該都市計畫書第63頁，有關「土地使用檢討原則」部分，摘述該區公共設施檢討原則如下：……平均坡度超過30%或位於環境敏感地區、中高、高山崩潛感區等具有潛在開發風險之公共設施用地，經各該公共設施用地目的事業主管機關認定確無開闢之需要，將檢討變更為保護區為優先。
- 2、據該都市計畫書第69頁所載，72號公園用地平均坡度達54%，緊鄰住宅區，且附近並無公園用地，為提升地區環境，經檢討結果仍維持原計畫。
- 3、據該都市計畫書第109頁所附105年8月17日第三次專案小組會議審查結論，其中第三項：有關內湖區未徵收之大型山坡地公園，面積計達兩百多公頃，其後續應審慎思考可行方向，以下建議兩項作法：
 - (1)如係因考量私有土地之開發權益，仍不宜變更為一般保護區，因保護區依現行法令規定仍得部分開發使用，故建議另訂「生態保護區」概念之分區與配套規定。
 - (2)建議可納入生態保護區容積移轉的概念，將山坡地之開發權移轉至平地，惟此作法應審慎並研擬相關配套措施。

由上觀之，臺北市政府縱已依法行政，然既已

明知上揭計畫書擬另訂「生態保護區」，將對系爭土地之使用權能造成大幅限縮，形同對人民財產造成變相剝奪之狀態，竟全然無尊重人民財產權之觀念，既未積極研處救濟之道，亦未對受影響土地所有權人之財產權益如何維護保障，提出溝通說明，並給予必要之協助，放任人民財產權受損之情形持續發生，顯屬消極被動，洵有檢討改善之餘地。

(三)本案陳訴人過去長年旅居國外，對於國內相關法令並未熟稔，亦未明瞭其所有之系爭土地經劃為公園預定地之緣由始末，突遭土地開發利用之諸多限制，有先人土地遭政府侵奪之感，造成民怨，實非難理解。臺北市政府允應本於為民服務之同理心，於法令限制範圍內，積極強化與土地所有權人之溝通，尊重陳訴人等之意願，協助本件二二八事件受難家屬將部分系爭土地規劃為紀念公園或其他適當之利用，以盡地利，並追懷先人。

參、處理辦法：

- 一、調查意見二、三，函請臺北市政府確實檢討改進見復。
- 二、調查意見，函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查委員：楊芳玲