

壹、案由：據訴，臺中市政府 103 年 3 月 11 日公告發布實施「變更臺中市都市計畫（新市政中心專用區）細部計畫（交通用地、經貿展演用地為公園用地）案」，迄未依上開計畫書內容辦理徵收，嚴重損及權益等情案。

貳、調查意見：

臺中市政府於 78 年間發布「擬定臺中市都市計畫（副都市中心專用區）細部計畫」，將本案坐落臺中市西屯區惠民段 00 號等 18 筆私有土地（面積 0.1571 公頃）及周圍土地劃設為「交通用地」，嗣該府將上開私有土地保留為公共設施用地歷 20 餘年仍未依法取得，至 101 年間單獨將上開公共設施用地內之公有土地部分開闢為「秋紅谷景觀生態公園」及停車場，且再於 103 年間基於都市規劃需要及現況，將全部用地（含本案 18 筆私有土地）變更為都市計畫「公園用地」，惟對本案 18 筆私有土地竟以「開天窗」方式施以圍籬包圍於公園及停車場之內即置之不理，土地所有權人經向該府陳請依法徵購卻僅獲回復：「將錄案研議」，乃向本院陳訴。案經本院向臺中市政府函詢並調閱全案卷證資料¹，已調查竣事，茲將調查意見敘明於下：

臺中市政府前於 78 年間將本案坐落臺中市西屯區惠民段 00 號等 18 筆私有土地（面積 0.1571 公頃）及周圍土地劃設為都市計畫「交通用地」，嗣歷 10 餘年後始進行會展中心及交通轉運中心之 BOT²開發，復因故於 97 年間終止該二件開發案後，於 101 年間單獨將原基地內之公有土地開闢完成「秋紅谷景觀生態公園」及停車場，然該府無視本案被包圍其內之 18 筆私有土地早經一體劃設為「交通用地」並保留為公共設施用地逾 20 餘年之事實，竟以「開天窗」方式將其施以圍籬包圍於公園及停車場之內即置之不理；嗣該等公私有土地基於都市規劃及現況而再於 103 年間變更為「公園用地」後（都市計畫書載明以徵收方式取得案內私有土地），該府仍不願依土地所有權登記名義人之請求辦理徵購，致影響都市景觀及市民與土地所有權人之權益，該府允應儘速依法妥處：

¹ 臺中市政府 105 年 4 月 7 日府授建園字第 1050067239 號函參照。

² Build-Operate-Transfer 之簡稱，即由民間機構投資興建並為營運，營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府之公私合作開發方式。

- 一、按人民之財產權應予保障乃憲法第 15 條所明定。次按都市計畫法第 48 條規定：「依本法指定之公共設施保留地³供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」是以私有土地經指定為公共設施保留地者，權責機關自負有依法取得之責，俾尊重並保障人民財產權。
- 二、再按都市計畫法第 5 條及 26 條第 1 項規定：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計 25 年內之發展情形訂定之。」、「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每 3 年內或 5 年內至少應通盤檢討 1 次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。」又司法院釋字第 336 號解釋理由書亦揭示：「……公共設施保留地，經通盤檢討，如認無變更之必要，主管機關本應儘速取得之，以免長期處保留狀態。若不為取得（不限於徵收一途），則土地所有權人既無法及時獲得對價，另謀其他發展，又限於都市計畫之整體性而不能撤銷使用之管制，致減損土地之利用價值。其所加於土地所有權人之不利益將隨時間之延長而遞增……。」足見經都市計畫指定為公共設施保留地者，權責機關理應依都市計畫年限最長於 25 年內取得開發，逾 25 年仍未完成者，則應限期檢討。如不依法取得亦不檢討變更，致使所有權人使用收益其土地之權利長期遭受限制，不啻係對人民財產權之侵犯。
- 三、查臺中市政府考量舊有市區建築密集，難以負荷未來

³ 有關「公共設施保留地」之定義，司法院 83 年 2 月 4 日釋字第 336 號解釋理由書前段指出：「主管機關為實現都市有計畫之均衡發展，依都市計畫法在都市計畫地區範圍內設置公共設施用地，以為都市發展之支柱。此種用地在未經取得前，為公共設施保留地。」另按內政部 87 年 6 月 30 日台內營字第 8772176 號函示略以：「查都市計畫法所稱之『公共設施保留地』，依都市計畫法第 48 條至第 51 條之立法意旨，係指依同法所定都市計畫擬定、變更程序及同法第 42 條規定劃設之公共設施用地中，留待將來各公用事業機構、各該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所取得者而言。」

都會區整體發展需要，前依 75 年臺中市主要計畫通盤檢討之指導，於 78 年 10 月 12 日發布「擬定臺中市都市計畫（副都市中心專用區）細部計畫」，該計畫將本案坐落臺中市西屯區惠民段 00 地號等 18 筆土地（面積 0.1571 公頃，下稱本案惠民段 00 號等 18 筆土地）及周圍土地規劃為「交通用地」（即位於該細部計畫西北側之臺灣大道、朝富路、市政北七路、河南路所圍街廓，面積約 4.4414 公頃）。嗣該府又為因應該市經貿園區、展演中心之需要，於 91 年 9 月 26 日發布「變更臺中市都市計畫（新市政中心專用區）細部計畫（部分交通用地為經貿展演用地）」案，將該上開「交通用地」內面積 3.0039 公頃之市有土地變更為「經貿展演用地」（坐落西屯區惠民段 00 地號，基地呈「L」型，都市計畫書之「事業及財務計畫」載明擬採 BOT 方式進行），其餘 1.4375 公頃土地（包含本案 18 筆私有土地）仍維持「交通用地」。又該府於 85 年、94 年及 101 年間辦理 3 次都市計畫通盤檢討，亦均維持本案 18 筆私有土地為「交通用地」之劃設。

四、93 年間，臺中市政府依據促進民間參與公共建設法（下稱促參法）之規定評選鄉林建設事業股份有限公司（下稱鄉林建設公司）為前揭「經貿展演用地」BOT 開發案之最優申請人⁴，雙方於 93 年 5 月 12 日簽訂「臺中國際會議及展覽中心開發興建暨營運契約」（以下將該案簡稱為臺中會展中心 BOT 案），並於 95 年 1 月 8 日核准開工。嗣該公司為繼續開發「經貿展演用地」東北側即本案惠民段 00 號等 18 筆土地所在之「交通用地」，乃於 95 年 7 月 30 日至同年 10 月 4 日之間取得該「交通用地」內之本案惠民段 00 號等 18 筆私有土地使用權同意書後⁵，再依促參法規定於

⁴ 據臺中市政府函稱，該案經辦理第 3 次公告徵選民間機構後，僅有鄉林建設公司 1 家廠商提出申請文件送審。

⁵ 按本案土地陸續再於 95 年 10 月、11 月間移轉登記為本案陳訴人所有，惟據鄉林建設公司「個體財務報告暨會計師查核報告（民國 104 年及 103 年度）」第 35 頁載有：「本公司截至

同年 12 月 18 日向臺中市政府提出「臺中市交通用地轉運中心委託民間參與建設與營運計畫 BOT 案」（以下將該案簡稱為臺中交通轉運中心 BOT 案）之申請，案經臺中市政府於 96 年 10 月 29 日評選該公司最優申請人（雙方嗣後並未締約）。惟臺中會展中心 BOT 案因鄉林建設公司施工落後（截至 96 年 12 月底實際工程進度僅為 39.5%，較預定進度 95% 相差甚遠⁶），經臺中市政府於 97 年 7 月 17 日通知該公司終止契約⁷；臺中轉運中心 BOT 案亦經該府以政策變更為由而於同年 10 月 17 日通知鄉林建設公司不續辦在案⁸。

五、臺中市政府於終止臺中會展中心及轉運中心二件 BOT 開發案後，乃將會展中心基地原址（即「經貿展演用地」）開闢為「秋紅谷景觀生態公園（Maple Garden，下稱秋紅谷公園）」⁹，並將轉運中心原址（即「交通用地」）內除位於中間之本案惠民段 00 號等 18 筆

民國 104 年及 103 年 12 月 31 日止取得臺中市西屯區惠民段 00 號等 18 筆地號之土地（即上表 18 筆土地），係分別委由太裕營造（股）公司等以個別之名義貸款，截至民國 104 年及 103 年 12 月 31 日止銀行借款及土地所有權登記為太裕營造（股）公司等，而實際所有權人為本公司。（本公司與受託人之委任關係簽有委任書，並經法院或法院所屬民間公證人公證證明）。以上土地因臺中市政府終止台中國際會議展覽中心興建暨營運契約後，本公司轉為興建在建房屋用途之營建用地項下」（資料來源：臺灣證券交易所公開資訊觀測站所揭露之鄉林建設公司財務報告，http://doc.twse.com.tw/pdf/201504_5531_AI3_20160411_155244.pdf，最後瀏覽日期：105 年 4 月 11 日）。

⁶ 依本案 BOT 契約所附預定開發期程，臺中會展中心原應於 96 年 1 月 1 日正式完工並外對營運。嗣臺中市政府於 95 年 9 月 20 日發函鄉林建設公司，同意扣除行政審查及不可歸責於該公司事由之時間，共 475 天之開發時程，並修正開發期程計畫，預定主體建築物於 97 年 2 月 28 日完工（後述臺灣高等法院臺中分院 103 年 11 月 19 日 103 年度建上更（一）字第 13 號判決、臺灣高等法院臺中分院 105 年 1 月 19 日 100 年度建上字第 26 號判決參照）。

⁷ 案經鄉林建設公司提起該 BOT 案契約法律關係存在之訴，遞經最高法院 104 年 3 月 26 日 104 年度台上字第 525 號裁定駁回該公司之上訴在案〔臺灣臺中地方法院 99 年 8 月 26 日 98 年度重訴字第 133 號判決、臺灣高等法院臺中分院 101 年 8 月 28 日 99 年度建上字第 86 號判決、最高法院 103 年度台上字第 84 號判決、臺灣高等法院臺中分院 103 年 11 月 19 日 103 年度建上更（一）字第 13 號判決、最高法院 104 年 3 月 26 日 104 年度台上字第 525 號裁定參照〕。嗣臺中市政府亦訴請法院判決鄉林建設公司給付懲罰性違約金 41,700,000 元及給付該公司於基地挖掘並已出售他人土石價值之不當得利（鄉林建設公司於二審敗訴嗣上訴中。臺灣臺中地方法院 105 年 1 月 19 日 97 年度重訴字第 549 號判決、臺灣高等法院臺中分院 105 年 1 月 19 日 100 年度建上字第 26 號判決參照）。

⁸ 案經鄉林建設公司訴請法院判決臺中市政府補償或賠償該公司損失計 52,991,500 元，遞經最高行政法院判決發回臺中高等行政法院審理中（臺中高等行政法院 103 年 7 月 3 日 99 年度訴字第 384 號判決、最高行政法院 104 年 3 月 5 日 104 年度判字第 102 號判決參照）。

⁹ 據臺中市政府函稱，該公園於 101 年 9 月 30 日正式啟用後，即成為大臺中地區火紅之新地標，確實達成公園開闢之成效，提供市民一處感受輕鬆、從容及休閒之園地，同時兼具景觀、生態、排水與調節空氣品質功能，成為具降低熱島效應的都市之肺。

私有土地以外之公有土地開闢為停車場，惟查該府無視本案 18 筆私有土地與興建於周圍之停車場基地（公有土地）早經一體劃設為「交通用地」，且被保留為該種公共設施用地已 20 餘年之久，竟以「開天窗」方式將該等 18 筆私有土地施以圍籬包圍於停車場之內即置之不理（所有權人連進出其土地之權利亦不可得），嗣該等「經貿展演用地」及「交通用地」全部範圍再經臺中市政府基於都市規劃之需及現況已建成公園、停車場之事實，而於 103 年 3 月 11 日發布「變更臺中市都市計畫（新市政中心專用區）細部計畫（交通用地、經貿展演用地為公園用地）案」變更為「公園用地」¹⁰，且該案都市計畫書亦載明以徵收方式取得變更範圍內之本案 18 筆私有土地，乃臺中市政府仍不願依土地所有權登記名義人之請求辦理徵購，僅由該府建設局以 104 年 5 月 6 日中市建園字第 1040053638 號函復略以：「查旨（本）案土地總面積約計 1,571 平方公尺，按市價概估土地徵收費約計新臺幣 11 億元，因所需經費龐鉅，本局『將錄案研議』。」此舉不但與都市計畫法劃設公共設施用地之精神及目的不符，且破壞都市景觀，妨害市民權益，更嚴重影響被圍籬包圍於停車場內之本案土地所有權人權益。基此，臺中市政府針對 78 年間已劃設為「交通用地」，復再於 103 年變更為「公園用地」之本案惠民段 00 號等 18 筆私有土地，應儘速依法妥處。

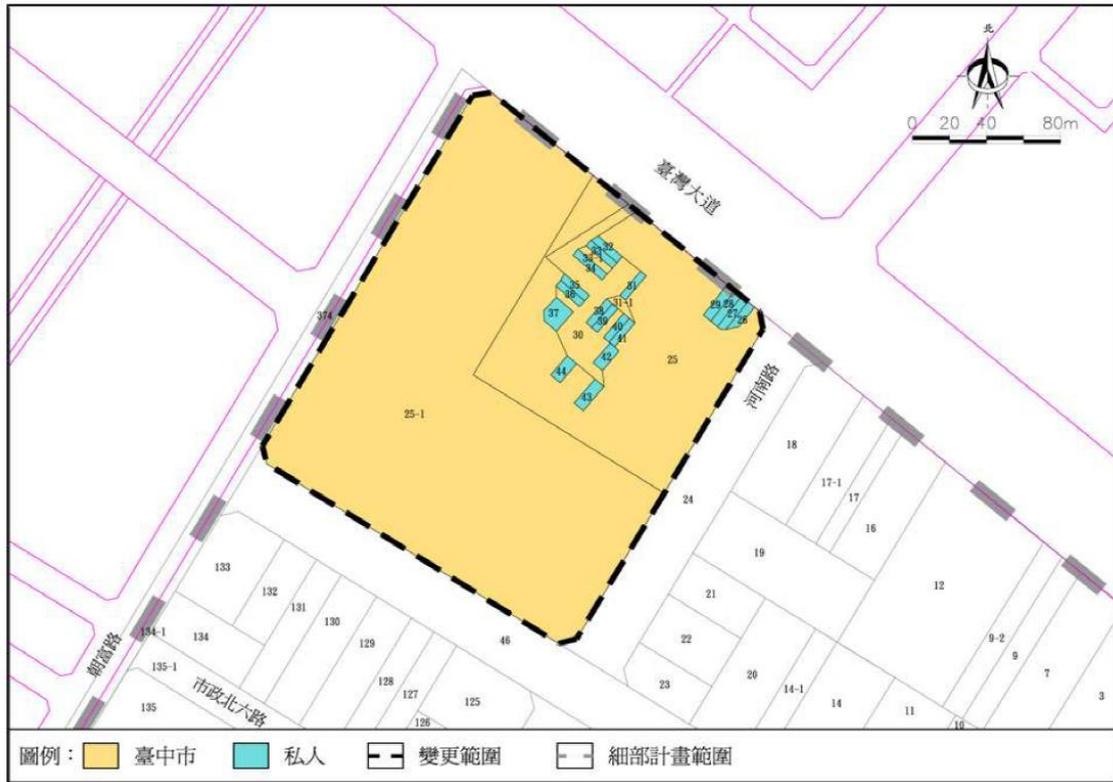
六、末查臺中市政府近年來因辦理市地重劃及區段徵收業務，多有盈餘，且已陸續或預定將自該市實施平均地權基金解繳至該市市庫¹¹，使該市財政獲得極大挹

¹⁰ 據臺中市政府函稱，該「變更臺中市都市計畫（新市政中心專用區）細部計畫（交通用地、經貿展演用地為公園用地）」案於 102 年 11 月 20 日起公開展覽 30 天之期間，計收受人民、團體陳情意見 65 件及逾期人民團體意見 2 件，共計 67 件陳情意見，且其中多為支持本案變更為公園用地之意見。

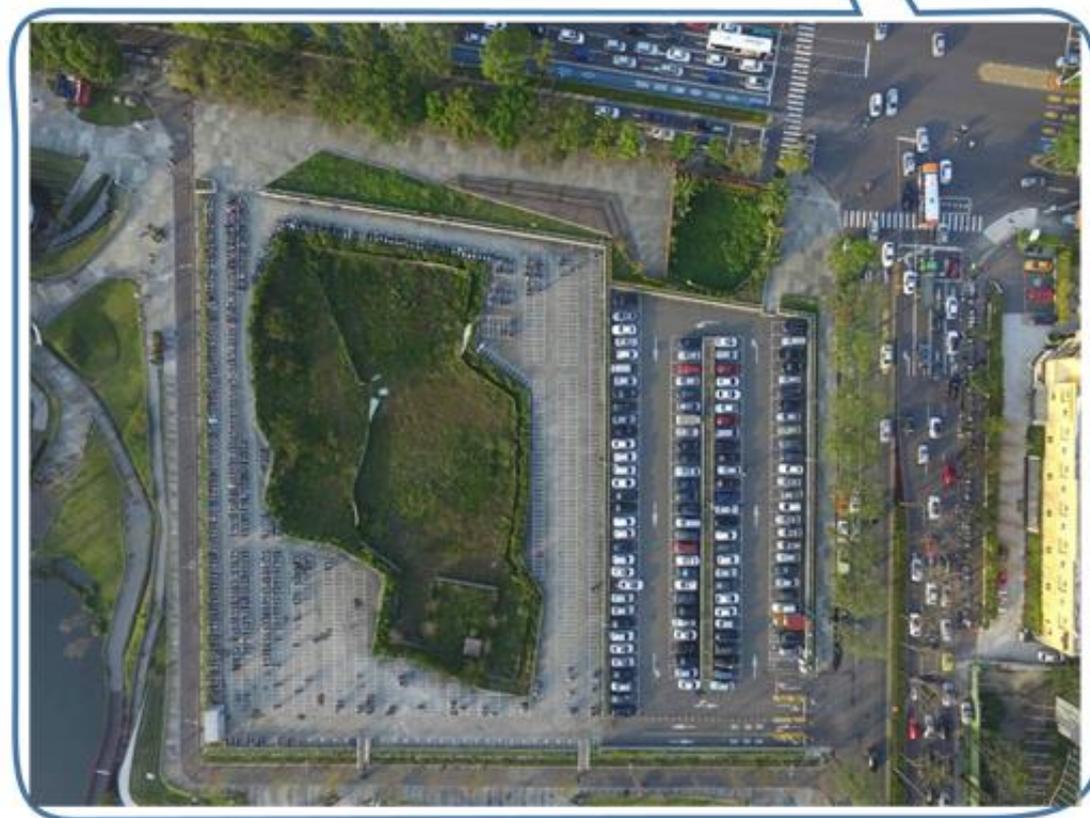
¹¹ 例如 100 年至 101 年已繳庫 73 億元，102 年至 104 年亦因預期該基金將有收入而再陸續編列繳庫預算。又該市平均地權基金財務貸放開辦中市地重劃及區段徵收資金亦有 163.9 億元。另該市辦理中之區段徵收亦有 4 處，面積 772.46 公頃。

注，倘該府於著眼開發建設以獲取整體市政發展及財政收益之同時，卻對遭該府劃設 20 餘年且以圍籬阻絕之本案惠民段 00 號等 18 筆私有土地，率以經費龐鉅為由拒絕徵購，且未提出其他可行替代方案，而無視土地所有權人單獨承擔此種長期不利益，顯非可取，況該府如於短期內確有經費籌措問題，陳訴人亦提出依土地徵收條例第 20 條第 2 項但書第 2 款規定¹²，同意該府延期或分期發給補償費之建議供該府參採在案。另臺中市轄區自該市於 99 年 12 月 25 日升格以來，核已辦理 170 件計 2,854 筆土地（面積 72.4445 公頃）之徵收案件，發放補償費達新臺幣 110 億 5,563 萬餘元，該府如對本案 18 筆私有公共設施保留地遲遲不依法處理，恐亦有違平等原則。至前揭臺中會展中心及轉運中心 BOT 開發案終止進行後所衍生權利義務之爭執，尚與本案 18 筆私有公共設施保留地之徵購問題分屬性質不同之獨立事件，該等案件既已進入訴訟程序，則臺中市政府自應於該程序中善盡捍衛及保障該府權益之責，併予敘明。

¹² 土地徵收條例第 20 條規定：「（第 1 項）徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後 15 日內發給之。但依第 22 條第 5 項規定發給應補償價額之差額者，不在此限。（第 2 項）需用土地人未於公告期滿 15 日內將應發給之補償費繳交該管直轄市或縣（市）主管機關發給完竣者，該部分土地或土地改良物之徵收從此失其效力。但有下列各款情形之一者，不在此限：……二、經應受補償人以書面同意延期或分期發給。……」



本案惠民段 00 號等 18 筆土地位置圖



本案土地及周圍停車場與秋紅谷公園現況空照圖
 (臺中市政府提供，↑:北。本案土地位於停車場包圍之雜林地之內)

調查委員：劉德勳