

調 查 報 告

壹、案由：據訴：臺北市政府捷運工程局辦理「捷運新莊線大橋頭站西側聯合開發案」，其過程疑涉有諸多違失，嚴重損害地主權益等情乙案。

貳、調查意見：

臺北市政府為結合交通建設並促進大同區都市更新發展，規劃捷運新莊線大橋頭站聯合開發案，於民國（下同）94年起展開都市計畫變更程序，經該市及內政部二級都市計畫委員會（下稱都委會）審議通過變更都市計畫案之主要及細部計畫，於96年公告發布實施。經查本聯合開發案西側基地贊成及反對地主均有，並各自組成促進會及自救會，其中反對地主組成之自救會與民意代表指稱本案執行機關即臺北市政府捷運工程局（下稱臺北市捷運局）於本件聯合開發案之規劃及審議作業涉有諸多違失，訴請本院調查並要求停止聯開案之執行。

案經本院調卷詳核、訪談地主、約詢臺北市捷運局局長及其所屬聯合開發處處長、現地履勘並聽取當地居民及陳訴人意見後，業調查竣事，茲就相關陳訴事項之調查實情及意見分述如次：

一、本案「都市計畫意願調查表」非捷運場站聯合開發都市計畫變更程序之法定要式文書，而係依都委會決議事項辦理供審議參考之資訊，有關臺北市捷運局以「意願調查表」非法取代「同意書」之指摘，容有誤解

（一）查捷運新莊線大橋頭站聯合開發案，位於臺北市延平北路3段與民權西路交叉口之東、西二側街廓，於89年間公告劃定為都市更新地區，地下有

捷運系統穿越，92 年間臺北市政府鑒於該地區歷經多年未能整合完成辦理都市更新，為配合新莊線捷運建設推動、促進大同區老舊社區更新、考量都市景觀及人行動線，爰依大眾捷運法第 7 條第 1 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…」規定，研擬改採聯合開發以達成都市更新目標，並列入 92 年「臺北市政府產業政策白皮書」，93 年間復有大同區景星里民於「市長基層之旅」中提出「請儘速協助本里結合捷運設施辦理聯合開發完成都市更新」之意見，臺北市捷運局遂依市府政策並參酌民意，邀集該府都市發展局等單位會商可行性後，規劃本件聯合開發案，於 94 年簽奉市長核可後，辦理後續都市計畫變更程序。

- (二) 臺北市捷運局擬定「配合臺北市捷運系統新莊線(北市段)大橋頭站變更商業區、住宅區、機關用地、道路用地為聯合開發區(捷)主要計畫案」及「擬定臺北市捷運系統新莊線(北市段)大橋頭站聯合開發區(捷)細部計畫案」後，移請該府都市發展局提送臺北市都市計畫委員會審議，於辦理主要計畫公開展覽期間，有民眾陳情異議，臺北市都委會 95 年 1 月 23 日第 552 次委員會原決議：「照案通過」，僅請捷運局「逐戶向陳情人詳細溝通協議後，再納入後續之細部計畫案依憑辦理」，嗣因辦理細部計畫公開展覽說明會中，民眾與民意代表群情抗議縮小聯合開發區範圍，臺北市都委會爰於 95 年 2 月 27 日第 553 次委員會修正第 552 次會議決議為：「本案請捷運局與地主進一步溝通協調，併細部計畫案提案討論」。臺

北市捷運局乃依上開第 553 次都委會決議事項，檢討調整用地範圍方案，於 95 年 6 月 7 日以雙掛號信函檢送「都市計畫意願調查表」予各土地所有權人，徵詢地主參與聯合開發意願。

(三)按都市計畫法有關都市計畫變更程序，並無「同意書」之限制規定；大眾捷運法及依該法第 7 條第 7 項授權訂定之大眾捷運系統土地開發辦法等捷運用地聯合開發之相關法源依據，亦無「同意書及同意比例」之相關規定。另查臺北市捷運局就本案地主參與聯開意願之調查統計結果簽報市府核示時，曾兩度簽會該府都市發展局，亦經都市發展局表示：「捷運局 95 年 8 月 16 日簽內有關都市更新之同意比例數值，應屬意願調查性質」、「土地所有權人整合情形如無法達到更新法令規定門檻，捷運局仍可依都市計畫書內容循聯合開發進行」（見都發局 95 年 9 月 14 日、98 年 3 月 30 日便箋）。又揆諸前開臺北市都委會審議主要計畫過程，本未要求調查地主參與聯開意願即決議照案通過，其後為尊重民意，始修正會議決議，要求溝通協調。

(四)綜上，前揭「都市計畫意願調查表」並非法定要式文書，而係依都委會決議要求辦理意願調查，供都委會審議變更都市計畫案之參考資訊。陳訴人指訴有關捷運局以「意願調查表」非法取代「同意書」，容有誤解。

二、臺北市府循都市計畫法定程序核定本件聯開案後，部分地主參與意願或隨認知程度有所變更，尚難遽以不同時點之調查統計結果，指摘該府捷運局提供不實資訊供都委會審議

(一)查臺北市捷運局依該市都委會第 553 次會議決議

，於 95 年 6 月 7 日函送「都市計畫意願調查表」予各土地所有權人，徵詢地主參與聯合開發之意願。按聯合開發之相關法源依據並無「同意門檻」之限制規定，惟臺北市陳前副市長裕璋於 95 年 5 月 22 日召開「研議捷運新莊線大橋國小站聯合開發案推動相關事宜」會議，本於審慎，乃決議「參考都市更新之同意比例規定（地主同意人數達 3/5、持有土地比例達 2/3），於彙整民意調查結果後，再提送都委會辦理都市計畫案審議作業。」捷運局初步彙整統計「意願調查表」之回覆情形，同意參與聯開之人數及持分比例原均僅為 58%，嗣捷運局向本案東、西兩處基地內積極推動整合改建之地主代表溝通說明，努力爭取反對參與開發之地主出具同意書，其後東、西兩側基地地主陸續有人出具同意書，該局於 95 年 8 月 16 日簽報市府統計結果略以：「西側基地（不含 7 層樓建物）計 103（位）土地所有人，同意人數比例為 67.96%、持有土地比例為 71.84%；東側基地計 98 位土地所有人，同意人數比例為 69.38%、持有土地比例為 71.58%。兩處基地皆已達都市更新之同意比例（人數為 3/5、土地為 2/3）」。嗣捷運局製作補充說明資料，循序提經臺北市、內政部二級都委會審議通過，並於 96 年 10 月 1 日及同月 16 日公告發布實施本變更都市計畫案主要計畫及細部計畫。

(二)陳訴意旨略稱：依 95 年 12 月 7 日臺北市都委會第 564 次會議紀錄，西側基地已有超過 3 分之 2 地主反對參與聯合開發，96 年 11 月及 100 年 3 月亦均有高達 3 分之 2 地主簽署反對參與聯合開發，臺北市政府捷運局 96 年 12 月 27 日說明會資料卻稱有

超過 6 成以上地主支持，顯有造假之嫌，使都委會依憑不實資訊審議云云。

(三)經查上開所謂西側基地反對聯開意願調查時間，俱在臺北市捷運局 95 年 8 月彙整完成意願調查統計結果之後，期間地主參與聯開意願，或隨時間經過，因認知程度不同而有所變更，或因買賣、繼承致權屬、人數及持分有所異動而影響其意願及統計基礎，凡此種種均有可能。另查本案西側基地贊成及反對聯開之地主，各自組成自救會、促進會紛向臺北市捷運局表示，其等自行調查統計結果為多數。本院究其原因，或為該等統計基礎未盡完備（未列入全數地主據以統計）、或為地主意願處於不確定之流動狀態，因而出現部分地主既向自救會表達「反對」，又向促進會簽署「同意」之反覆情形。

(四)綜上，本案西側基地地主對於參與聯開與否之意願表達，確實因時間、資訊等因素，隨認知程度不同，而處於不確定之狀態，實難遽以事後意願調查結果，反論指摘捷運局先前提供不實意願調查資訊供都委會審議。

三、本案西側基地部分地主填覆之意願調查表是否涉及偽造疑義，業由檢察機關偵查中，宜靜候司法偵審結果

(一)陳訴意旨略謂：西側基地地主於 95 年 6 月至 8 月間填載之意願調查表，部分係以傳真為之，部分係蓋任意雕刻便章，質疑該意願調查表之真實性，並認臺北市捷運局相關人員涉嫌偽造文書云云。

(二)本院對此抽查詢問地主結果，多表示係「聽聞有地主表示遭人偽造」，尚查無公務員偽造之不法實據。另查臺北市政風處曾就此節疑義進行調查

，該處現地訪詢地主結果，有部分係家屬未獲地主同意代簽、疑似非地主或家屬簽署意願調查表者 3 份、未接獲捷運局掛號信卻回覆意願調查表者 1 份，計有 4 份意願調查表疑似偽冒簽名。上情業據民意代表向臺灣士林地方法院檢察署告發臺北市捷運局公務員涉嫌偽造文書，該署刻受理分案偵查中。

(三)綜上，本案意願調查表是否確有公務員涉及偽造文書之不法情事，因涉刑事責任之認定，業由檢察機關偵查中，宜靜候司法機關偵審結果。

四、本案聯開基地範圍之規劃及審議作業尚無違法，惟變更都市計畫公開展覽期間，臺北市捷運局因應民眾陳情而檢討調整東西兩側聯開基地範圍，未能詳盡說明理由俾確實載於都委會審議決議紀錄，致使西側基地反對聯開地主質疑公平性，相關作業核有未盡周延之缺失

(一)陳訴意旨略稱：本案西側基地排除特定建物不列入聯開範圍；未徵詢該基地內國有土地管理機關參與意願；該基地位置距離捷運主站體達 2 百公尺，不符大眾捷運法第 7 條有關聯開基地之條件限制，故認本案聯開範圍之規劃過程涉有違失云云。

(二)經查本案東西兩側聯開基地，臺北市捷運局原考量完整性而均以整街廓劃設，惟於變更都計案主要計畫公開展覽期間，因部分地主陳情，經臺北市都委會第 553 次會議決議：「請捷運局與地主進一步溝通協調」，該局溝通協調未果，檢討建議局部調整用地範圍方案，提報 95 年 12 月 7 日臺北市都委會第 564 次委員會審議決議略以：「(一)本案依捷運局所擬『建議調整用地範圍』(即排除原公開展

覽中延平北路 3 段西側 7 樓建物、延平北路 3 段東側臨民權西路 4 樓建物及 12 樓建物) 修正後通過。…」，嗣經 96 年 5 月 8 日內政部都市計畫委員會第 658 次委員會審議通過。總計「東側基地」排除 1 棟 12 層樓建物及 6 棟 4~5 層樓建物；「西側基地」排除 1 棟 7 層樓建物。

- (三) 本案排除特定建物不列入聯開範圍之確切理由，本院詢據臺北市捷運局表示：「東側基地剔除臨民權西路 4 樓建物及 12 樓建物，係因自 94 年 11 月起辦理變更都市計畫以來，迭經捷運工程局多方努力闡明聯合開發之規定，包括給予容積獎勵等措施，惟其仍持堅決反對之態度，於兩次意願調查中亦明確表達不參與之意願，主要訴求原使用容積及區位條件之維持，並考量自身權益之維護而不同意參與聯合開發。且捷運工程局北區工程處 92 年進行大橋頭站西側工作井地盤改良灌漿作業時，意外造成民權西路 227 及 229 號建物損壞，案經 93 年 2 月 10 日簽陳市府同意，於原地原樓板面積、原樓層及原高度辦理建物就地重(整)建案，於 96 年 10 月 1 日竣工完成，因才損害修復，故未將該建物及其一併連棟興建之建物納入」、「西側基地剔除 7 層建物，土地所有權人張○○等 8 人其土地及建物持分皆已超過半數，表達反對參與聯開之意見，且土地用途屬第三種商業區，已建造 7 層樓商業大樓，辦理聯合開發後，各土地所有權人取得之樓地板面積較原使用面積減少，不利土地所有權人」。按前揭捷運局說明內容，固非無據，且其所提係屬「建議方案」，仍經各級都委會為最終准駁而審議通過，尚無違法，惟查臺北市捷運局於臺北市都委會第 564 次委員會審議中，簡報內容並未完整詳述前

開東側基地排除特定建物之理由，僅略稱：「東側基地 4 樓建物及 12 樓建物地主均考量自身權益之維護而不同意參與聯合開發」，致都委會審議紀錄過於簡略，滋生本案西側基地同為 4 層樓建物而反對聯開之地主，質疑違反公平性之爭議，核有未洽。

- (四) 至於陳訴人指稱捷運局疑似逕將西側基地內國有土地納入聯開，涉有違失乙節。經查臺北市捷運局於 95 年 6 月函詢各土地所有權人參與聯開意願時，即包含國有財產局，並經該局回覆，請逕依大眾捷運法第 7 條第 4 項前段：「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。」規定辦理。據此，陳訴事項容有誤解。
- (五) 有關西側基地位置及現況，劃入聯開範圍之適法性及必要性疑義。詢據捷運局表示：西側基地下方有捷運系統穿越，地上亦有捷運出入口，本身即屬捷運用地，而非「毗鄰地區土地」，係依法為之，並檢附捷運新莊線大橋頭站西側隧道穿越範圍示意圖（穿越公告文號：臺北市政府 92 年 5 月 21 日府捷權字第 09214443100 號）供稽。另據該局表示：大橋頭站雖已先行施築完成捷運系統地下穿越隧道、出入口及其相關設施，惟依本案變更都市計畫案規定，未來仍應配合將出入口 D 移入開發基地內，以改善都市景觀及人行動線。
- (六) 綜上，臺北市捷運局本於行政權，規劃本案聯開基地範圍，並依都委會決議事項，檢討建議用地調整方案，經各級都委會審議通過，尚難認有違法，惟該局未能詳盡說明建議檢討修正之理由俾

確實載於都委會審議決議紀錄，滋生西側基地反對聯開地主質疑行政作業違反公平性之爭議，都計變更審議作業核有未盡周延之缺失。

五、本案尚查無臺北市捷運局圖利特定投資人之違法事證，然為化解黑箱作業疑慮，臺北市政府後續與投資人辦理本案權益分配協商作業過程，宜適時讓地主參與並妥為說明

- (一)陳訴意旨略稱：捷運淡水站前聯開案，得標人與起造人不同，違反政府採購法不得轉包規定且有超貸情事，本案疑與該案有同樣弊端，早已內定投資人；另捷運局提供之權益分配試算方案經委託建築師計算結果，規劃建坪短少，捷運局抽走其中建坪，疑涉黑箱作業不法情事云云。
- (二)查淡水站前聯合開發案係臺北市政府依 99 年 1 月 15 日修法前之「大眾捷運系統土地開發辦法」第 14 條及第 15 條規定，徵求土地所有權人優先投資意願，由地主駱○○及其合作人名統建設、威利建設及家旺建設共同申請地主優先投資，地主駱○○授權合作人名統建設為代表，主辦本案投資事宜，效力及於其他合作人。該案後續申請建造執照時，為期開發順利執行，名統建設取得地主同意，由名統建設、威利建設與臺北市捷運局並列為起造人，並無違反投資契約書相關約定，且名統建設、威利建設為淡水站前聯合開發案投資申請時之合作人，並無變更或轉包。另依行政院公共工程委員會 88 年 10 月 7 日(88)工程企字第 8814674 號函釋示：「按『大眾捷運系統土地開發辦法』係依『大眾捷運法』所訂定，屬於『政府採購法』第 99 條所稱其他法律，…所稱投資人之選定可依該辦法辦理，不適用政府採購法。

」另詢據臺北市捷運局表示，該案建造執照所列工程造價金額係依據臺北縣政府 95 年 11 月 10 日北府工建字 0950793101 號函附之「臺北縣建築物、土地改良、雜項工作物等工程造價標準表」計算，該表所列 11~15 層建物每平方公尺造價僅 1 萬元正，與實際工程造價有別，且其附註已說明：「本工程造價標準係作為本府工務局收取建照規費及罰款之核算依據，其內容不包括水電及建築設備。」至於銀行核貸之融資金額，係由銀行自行評估後依規定辦理，經臺北市政府核定後簽訂融資協助契約及信託契約，不須由該府捷運局簽署連帶保證，並無涉及不法等語。

- (三)次查本案東側基地，臺北市政府於 97 年辦理公開徵求投資人，審查開發建議書後，評選日勝生活科技股份有限公司為第一優先順位申請人，於 98 年與該公司簽訂投資契約書。西側基地則因地主陳情，尚未辦理投資人公開甄選作業。本案東西兩側基地截至本案調查時，均未展開權益分配協商作業。
- (四)有關權益分配試算資料疑義，詢據臺北市捷運局表示，陳訴人所指權益分配試算資料，係 95 年 6 月 27 日該局召開「東側」基地說明會提供東側基地地主參考資料，不慎將基地名稱誤植為「西側」。就該「東側」基地權益分配試算內容之正確性及適法性，詢據臺北市捷運局表示，試算資料係估算「變更都市計畫後開發規模」之「允建建築容積」為 27,527.18M²（約 8,327 坪），而非陳訴人所述「總建坪」，若以該允建容積 8,327 坪為基準，並以陳訴人委請建築師計算之標準核算，本案之總建坪亦同為 11,596 坪。另臺北市政府

係依據「臺北市臺北都會區大眾捷運系統開發所需土地協議價購優惠辦法」及該府與土地所有權人簽訂之「臺北市臺北都會區大眾捷運系統開發所需土地協議價購協議書」約定，依法得就獎勵樓地板面積之半數取得。

- (五)綜上，本案西側基地尚未辦理投資人甄選作業，權益分配試算資料係供參考性質，確切分配權值，仍待後續確定投資人後，由其規劃設計、研擬開發計畫，提報臺北市都市更新、都市設計審議委員會審議核定後，依法申請建造執照，屆時由投資人與臺北市捷運局委託第三公正單位進行土地、建物鑑價等程序後，據以進行協商權益分配作業。本案於查無確切實據下，尚難指摘臺北市捷運局有圖利特定投資人之違法，惟為化解黑箱作業疑慮，臺北市政府後續與投資人辦理本案權益分配協商作業過程，應適時讓地主參與並妥為說明。

六、捷運局為促進聯開意願而提供地主參考之權益分配試算資料，未能引進專業估價機構參與評估，俾真實反應土地市價，難期地主據以評估聯開效益，且若試算資料與日後核定之權益分配方案落差甚鉅，徒生爭議，宜研議檢討改進空間

- (一)查臺北市捷運局於變更都市計畫案提送臺北市都委會審議期間，依該市都委會第 552、553 次會議審議決議事項，為與本案地主溝通協調，增進參與聯開意願，數度舉辦說明會，該局於會中簡報並提供權益分配試算資料，內容敘載本案地主與投資人於將來開發完成後，所分得樓地板面積之比例。雖據該局表示，上開權益分配試算資料已於內容中載明：「僅供參考」，惟該局提供權益

分配試算資料之主要目的，既供地主評估是否參與聯合開發，而地主參與聯開之意願，復為臺北市都委會審議通過聯開案與否之重要考量因素，對地主而言，權益分配試算資料之重要性，不言而喻，當力求客觀精進。

(二)惟查上開權益分配試算資料並未委託專業估價機構為之，雖據捷運局表示，係由該局具建築或土地開發等專業背景同仁進行試算，將來俟投資人規劃、設計確立，將再據以委外辦理建造成本及土地鑑價等語，惟縱於投資人確定前，尚無建築細部設計圖，而難以準確評估建造成本，然就土地部分而言，聯開完成前、後之「市價」攸關地主投入聯開之成本或貢獻比例，非不可委託專業估價機構審慎評估。按本案陳訴人爭執核心，即認為土地公告現值遠低於市價，並舉其他聯開案件權益分配之試算資料與後來核定之權益分配結果有極大落差為例，多所質疑，顯見對於捷運局自為估算的權益分配試算資料之客觀正確與否，心存疑慮。

(三)綜上，捷運局為促進聯開意願而提供地主參考之權益分配試算資料，未能引進專業估價機構參與評估，俾真實反應土地市價，難期地主據以客觀、理性評估聯開效益，且若試算資料與日後核定之權益分配方案落差甚鉅，徒生爭議，宜研議檢討改進空間。

七、臺北市政府為促進交通建設及都市整體發展而推動聯合開發有其公益考量，然人民財產權應予保障亦為憲法所明定，攸關實現個人自由、發展人格及維護尊嚴，倘無嚴重妨礙聯開之規劃，部分西側基地地主認無參與聯開必要所持理由，亦難謂無據，臺

北市政府當兼顧公益與私利，本於行政權責，衡情酌理審慎評估調整聯開範圍之可行性

陳訴意旨略稱：截至 100 年 3 月，本案西側基地「反對」聯開者高達 3 分之 2，要求停止聯開云云。對此，臺北市捷運局則表示，截至 100 年 7 月 29 日止之統計數據，本案「同意」參與聯開者確為多數，私地主比例高達 77.23%（78 人/101 人）。按此，捷運局與自救會對於西側基地地主參與聯開意願比例高低之認知顯有衝突。經查捷運局上開調查統計數據，係於 100 年 3 月 28 日舉行協議價購說明會後，檢送地主勾選之「土地所有權人選擇辦理方式回覆表」之統計結果，核該表內設計勾填選項，僅列 4 種「土地取得方式」，並無「同意與否」，是尚難將該回覆表之統計結果，解讀為「同意聯開與否」之意願比例。本案西側基地反對參與聯開之地主，其理由若為無從確知權益分配比例及位置，而擔憂權益受損者，臺北市政府自宜持續溝通化解疑慮；倘係主張依其目前生活、交通、居住環境等各項條件，根本無參與聯開必要性者，臺北市政府為促進該區之交通建設及都市整體發展而推動聯合開發之市政目標，或有其公益考量，然憲法第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，亦在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（參見司法院大法官會議釋字第 400 號解釋意旨），倘無嚴重妨礙聯開案之規劃，則部分西側基地地主本於財產權，認無參與聯開必要所持理由，亦難謂無據，臺北市政府當本於行政權責，兼顧公益與私利，衡情酌理審慎評估調整聯開範圍之可行性。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函送臺北市政府，並請該府就調查意見四至七，確實檢討研處見復。
- 二、抄調查意見函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會、內政及少數民族委員會聯席會議處理。