

壹、調查意見

一、按都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款所設之都市計畫「個別變更」，乃同法第 26 條「定期通盤檢討變更」之例外規定，係為配合政府「興建」之重大設施，不及於定期通盤檢討中變更，非「迅行變更」都市計畫，無以達成興建該重大設施之「急迫」需要，始有第 27 條第 1 項第 4 款規定之適用餘地。然按臺北市政府所稱，本案另循「個案變更」辦理，係「考量中興山莊變更議題較為複雜，避免複雜變更個案影響全區通盤檢討案審議時程」之理由，與都市計畫法第 27 條「迅行變更」之立法意旨與適用條件有悖，適法性顯有疑義。再查，「臺北市文山區都市計畫通盤檢討（主要計畫）案」於 98 年 1 月 23 日即公告實施，尚早於本案「個別變更」之主要計畫公告實施期程（98 年 10 月 7 日），顯示本案「迅行變更」之必要性亦有爭議。此外，本案未明列臺北市政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫，程序要件皆不周延，核有違失。

- (一)都市計畫法第 26 條第 1 項明定：「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。」而為因應特殊、重大、緊急事變或情況，都市計畫法另於第 27 條第 1 項規定：「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需要時。」

四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。」

(二)查現行都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之立法過程，係源於 28 年公布之都市計畫法第 4 條「前條規定之地方，如因軍事、地震、水災、火災或其他重大事變致受損毀時，地方政府認為有改定都市計畫之必要者，應於事變後 6 個月內重為都市計畫之擬定。」53 年 9 月 1 日修法後，修正為第 27 條，增為 4 款「一、因軍事、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為適應地方經濟發展之需要時。三、為配合中央或省興建之重大設施時。四、為避免重大災害之發生時。」並增列第 2 項「前項都市計畫之變更，上級政府得指定當地市縣（局）政府或鄉鎮（縣轄市）公所限期為之，必要時並得代為變更之。」嗣於 62 年 9 月 6 日調整款次，修正為現行條文內容。有關該條文之變更理由，其原意係以應迅速復原、重建、重大設施工程推動或配合經濟發展之需要而訂定。

(三)再查文山區通盤檢討案自 94 年 2 月 17 日起公開展覽，並於計畫書內第七章將本案列為另案辦理地區，載明：「經檢討，因計畫範圍內部分特定地區諸多議題基於時程考量或需時再予詳細評估，可能延宕通盤檢討辦理時程，故劃定為另案辦理地區專案檢討辦理。」詢據臺北市政府相關主管人員表示¹：

- 1、本案遷校經該府教育局認有其急迫性，係屬該府當時重大教育政策，並經該局於 92 年 12 月 22 日簽府核准認定符合都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款規定配合直轄市興建重大設施（當時尚無

¹ 臺北市政府 110 年 4 月 6 日府授都規字第 1103025827 號查復函及本院 110 年 10 月 8 日詢問臺北市政府相關主管人員說明資料參照。

內政部相關函釋)，後續該府續行相關法定程序，且本案亦經文山區通盤檢討案內評估，認屬另案辦理較為妥適。

- 2、臺北市文山區都市計畫通盤檢討主要計畫案及細部計畫案自 94 年 2 月 17 日公開展覽，依公展計畫書所載，計變更主要計畫 32 項、細部計畫 29 項，內容涵蓋全部行政區，涉及土地權利關係人眾多。考量中興山莊變更議題較為複雜，為避免複雜變更個案影響全區通盤檢討案審議時程，故規劃中興山莊另循個案變更辦理，並於通盤檢討案主要計畫公展計畫書計畫方案之公共設施計畫內明確敘明：「經檢討，中興山莊南側機關用地目前為國民黨革命實踐研究院使用，因考量地區公共設施需求併北側行政區檢討變更為學校用地及住宅區，提供永建國小遷校使用（另案辦理）」。

- (四)然按都市計畫變更所以於都市計畫法第 26 條規定之定期通盤檢討變更外，復規定同法第 27 條之個別變更，乃因都市計畫關係人民生活及財產權益至深且鉅，其變更必須慎重辦理，是都市計畫經發布實施後，除每 3 年或 5 年定期通盤檢討作必要之變更外，原則上不得隨時任意變更（都市計畫法第 26 條第 1 項前段參照）。惟因特定之重大事變等因素，為因應特殊情況發生而有變更之必要，故於該法第 27 條規定得迅行個別變更之情況。亦即從都市計畫法之設計而言，第 27 條都市計畫個別變更乃針對第 26 條定期通盤檢討變更所設之例外規定，自應從嚴解釋及適用，且法條復規定變更時應「迅行」變更，故本條之個別變更，當係於變更有時間上之要求而不及於定期通盤檢討中加

以檢討變更之情況下，始有適用第 27 條第 1 項各款規定之餘地（臺北高等行政法院 100 年 12 月 8 日 100 年度訴字第 883 號判決參照）。故前揭臺北市政府所稱「考量中興山莊變更議題較為複雜，避免複雜變更個案影響全區通盤檢討案審議時程」之理由，即與都市計畫法第 27 條「迅行變更」之立法意旨與適用條件本末倒置。而從實際辦理結果觀之，「臺北市文山區都市計畫通盤檢討（主要計畫）案」於 98 年 1 月 23 日公告實施，更早於本案「個別變更」之主要計畫公告實施期程（98 年 10 月 7 日）。

- (五)另臺北市政府雖稱：「國小教育係屬國民教育法所訂之義務教育，維護永建國小學童之受教權益，當屬本府重大政策，本府教育局為維護永建國小學童就學權益維護之迫切性，兼顧多方民眾陳情及民意代表壓力，並考慮若納入文山區通盤檢討將影響其變更時效，遂於 92 年 12 月 22 日參酌本府相關單位意見，簽報市長核准以專案變更方式辦理本案，並獲市長批示同意，續由本府都市發展局配合進行都市計畫專案變更事宜，以最少經費及作業時間提供本市市民完整之教育服務，當屬本府重大政策」、「本案後經市議員李慶元、蔣乃辛、林奕華、厲耿桂芳、鄧家基等人於 89 年 8 月 18 日邀集本府相關單位就永建國小遷校問題前往現地會勘，該會勘結論略以『1. 永建國小校地狹小，嚴重影響學區民眾權益與學童身心發展，學區民眾普遍認為該校有遷校之急迫需求。2. 教育局同意將永建國小遷校列為該局重要局務工作，並由下年度編列相關預算，限期積極列管推動。……』」、「歷來永建國小暨其家長會、遷校促進會、社區居民及多位議員不斷

陳情與質詢，建議以遷校至鄰近低度利用之中興山莊基地方式解決校地不足問題。再查當時永建國小校長、家長會與教師會代表、議員代表及本府相關單位業就本案遷校議題組成『永建國小遷校促進工作會』以推展永建國小遷校事務，又本府教育局亦於當時組成『永建國小健全發展規劃小組』以詳細研處遷校所涉議題及執行方式，本案於當時確屬教育局及本府重大且具急迫性之政策。」，然該府受校方、家長會、遷校促進會與議員之陳情、質詢等來往文件與會勘紀錄，或該府教育局 92 年 12 月 22 日簽報市長於 93 年 1 月 10 日核准專案變更之內部簽呈，究非內政部 93 年 1 月 7 日內授營都字第 092009111 號函釋所指已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫的正式證明資料，程序要件難謂周延。

- (六)綜上，按都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款所設之都市計畫「個別變更」，乃同法第 26 條「定期通盤檢討變更」之例外規定，係為配合政府「興建」之重大設施，不及於定期通盤檢討中變更，非「迅行變更」都市計畫，無以達成興建該重大設施之「急迫」需要，始有第 27 條第 1 項第 4 款規定之適用餘地。然按臺北市政府所稱，本案另循「個案變更」辦理，係「考量中興山莊變更議題較為複雜，避免複雜變更個案影響全區通盤檢討案審議時程」之理由，與都市計畫法第 27 條「迅行變更」之立法意旨與適用條件有悖，適法性顯有疑義。再查，「臺北市文山區都市計畫通盤檢討（主要計畫）案」於 98 年 1 月 23 日即公告實施，尚早於本案「個別變更」之主要計畫公告實施期程（98 年 10 月 7 日），顯示本案「迅行變更」之必要性亦有爭議。

此外，本案未明列臺北市政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫，程序要件皆不周延，核有違失。

二、鑒於都市計畫影響人民生活及財產權益甚鉅，除因應特殊、重大且緊急之事變或情況外，原則上應循定期通盤檢討方式作必要變更，不宜隨時任意辦理「個案變更」，以避免零星開發對整體都市發展造成負面衝擊。內政部允應訂定更明確嚴謹之「個案變更」允許標準，相關主管機關亦應審慎認定都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之適用要件，杜絕藉詞恣意「個案變更」之情事一再發生。

(一)都市計畫係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，爰規劃透過定期都市計畫通盤檢討「手段」，以都市未來發展目標、人口與產業、建築容積以及公共設施容受力等為基礎，檢討土地使用分區與空間機能等，做為通盤檢討之依據，使都市計畫之規劃更能滿足都市實質發展需求，形塑市民認同之都市景觀意象，提昇都市整體環境品質。惟為因應特殊、重大且緊急之事變或情況，非進行都市計畫迅行變更無法達成目的，乃於該法第 27 條規定得「個別變更」之情況，故第 27 條都市計畫「個別變更」乃針對第 26 條「定期通盤檢討變更」所設之例外規定，自應從嚴解釋及適用，以避免隨意「個案變更」之零星開發對整體都市發展造成負面衝擊，合先敘明。

(二)然查本案臺北市政府都市發展局原於 89 年 6 月 2 日函請該府教育局先行研擬具體方案俾納入文山區都市計畫通盤檢討參辦，詎料後續卻以獲捐永建國小遷校用地為由，配合中國國民黨將革命實

踐研究院中興山莊土地由「行政區」、「機關用地」變更為價值較高的「住宅區」等，俾便該黨出售土地予元利建設籌措黨務經費，然因欠缺對整體地區發展需求之考量及其他私地主開發權益之調和，致民眾多有質疑與陳情，本院已於 108 內正 0045 號糾正案文指明綦詳。

(三)本院諮詢專家學者亦指出：關於本案是否符合都市計畫法第 27 條第 1 項及都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 16 條之迅行變更與個案變更之規定，在實務上，常會產生一些爭議。通常地方政府或主管機關多引用都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款：配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施，做為個案變更（或迅行變更）之法源，但何謂「重大設施」，在相關法令與行政實務，多缺乏具體定義，故多採個案認定，且多是由直轄市、地方政府或主管機關逕行認定；對其認定標準與依據，在都市計畫委員會審議過程，雖能提出質疑，但多是尊重提案機關的認定基準。……關於永建國小擴校或國小用地取得的必要性，除需考慮學區學童就學的需求外，尚需考慮整體文山區的人口變遷。實際上，文山區之人口從 104 年高峰之 27.54 萬人，已降低至 109 年之 26.81 萬人，人口減少比率為 2.62%，降低比率在全國排第 9 位；而 0-14 歲之學童數，亦從 100 年之 4 萬餘人降至 109 年之 3.5 萬餘人，而呈現少子化現象。另參考臺北市文山區都市計畫第二次主要計畫通盤檢討內容之國小用地，仍有多處未開闢（如恆光國小、萬壽國小等），故國小用地取得是否具急迫性，仍有一些討論餘地等語。

(四)再查內政部雖以 93 年 1 月 7 日內授營都字第 0920091111 號函釋，有關都市計畫法第 27 條第 1

項第 4 款「為配合……直轄市或縣（市）興建之重大設施」係指配合直轄市或縣（市）興建之重大設施，有迅行變更之必要，經直轄市、縣（市）政府參酌下列 4 項原則逕予認定者：「1. 已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者；2. 已編列預算達政府採購法規定之查核金額以上之地方重大建設者；3. 報經中央各目的事業主管機關專案核准補助二分之一以上經費興建之重大設施者；4. 其他符合都市計畫相關法令或審議規範規定，得依都市計畫法第 27 條規定辦理都市計畫變更者。」然而，以 100 年至 107 年為例，各直轄市、縣（市）政府都市計畫主要計畫「通盤檢討」平均件數為 73.5 件，主要計畫「個案變更」平均件數為 102.4 件，「個案變更」件數為「通盤檢討」件數之 1.39 倍；細部計畫發布實施都市計畫案平均件數為 31.6 件，細部計畫「個案變更」平均件數為 67.8 件，「個案變更」件數為「通盤檢討」件數之 2.14 倍，顯見內政部營建署未能切實檢討制度及督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法落實都市計畫「通盤檢討」，放任「個案變更」浮濫。本院諮詢會議專家學者即明白指出：政府應落實定期通盤檢討機制，地方政府既然有辦理個案變更之途徑，當然對於需要耗費大量資源與處理大量人民團體陳情意見之通盤檢討能拖則拖，加上內政部一向不願意也無能力督導，且從寬認定得個案變更之標準，於是，地方政府樂於以個案變更取代通盤檢討；此不僅嚴重破壞計畫之完整性，且讓都市計畫無法因應社會經濟與環境變遷與發展需要作必要之變更，以及且違反土地變更之公平正義原則，應從嚴認定得個案變更

之標準，關閉以個案變更取代通盤檢討之巧門，以及落實定期通盤檢討之機制，以因應社會、經濟、環境與氣候變遷之衝擊以及未來發展需要，定期做必要之變更等語（本院 109 內正 0005 號糾正案文參照）。

- (五)綜上，鑒於都市計畫影響人民生活及財產權益甚鉅，除非因應特殊、重大且緊急之事變或情況外，原則上應循定期通盤檢討方式作必要變更，不宜隨意辦理「個案變更」，以避免零星開發對整體都市發展造成負面衝擊。內政部允應明確與嚴謹規定都市計畫法第 27 條第 1 項允許個案變更之標準，相關主管機關亦應審慎認定都市計畫法第 27 條第 1 項第 4 款之適用要件，杜絕藉詞恣意「個案變更」之情事一再發生。

- 三、關於「對於保護區內私有地主權益保障」部分，元利建設與臺北市政府固訂定協議書，約定由元利建設向有意願移轉之私有地主協議價購保護區內土地，並提具款項設置為期 1 年之信託專戶。然一來實際上私有地主究竟是否同意賣出、是否同意賣給元利建設、是否同意以 96 年公告現值計算之價金，皆繫於私有地主單方之意思表示，元利建設、臺北市政府本無從干預。再者依協議內容，元利建設僅須向私有地主表達買受之意思表示並設置 1 年之信託專戶提供有意願移轉之私有地主領取，即盡到協議內容所要求之義務，臺北市政府並無其他強制力進一步要求元利建設必須價購保護區內所有私有地主土地才能進行後續開發。惟上開「涉及第三人無法取決於協議書雙方」「無強制履行效力」之條件，臺北市政府亦未能落實保障私地主權益之原意，適當運用行政手段協助處理，是否適宜在協議書之回饋內容簽訂，實有疑問。往

後中央及地方機關在簽訂、審決協議內容時，似應盡量避免這類影響契約當事人以外第三人權益或僅有道德勸說而難以實際落實之條款，俾協議書之回饋內容更明確並得具體執行，以提升人民對公權力之信賴，爰一併供內政部及臺北市政府參處。

(一) 相關法規及實務見解：

1、行政程序法第 135 條：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」、第 137 條：「（第 1 項）行政機關與人民締結行政契約，互負給付義務者，應符合下列各款之規定：一、契約中應約定人民給付之特定用途。二、人民之給付有助於行政機關執行其職務。三、人民之給付與行政機關之給付應相當，並具有正當合理之關聯。（第 2 項）行政處分之作成，行政機關無裁量權時，代替該行政處分之行政契約所約定之人民給付，以依第 93 條第 1 項規定得為附款者為限。（第 3 項）第 1 項契約應載明人民給付之特定用途及僅供該特定用途使用之意旨。」、第 140 條第 1 項：「行政契約依約定內容履行將侵害第三人之權利者，應經該第三人書面之同意，始生效力。」、第 148 條：「（第 1 項）行政契約約定自願接受執行時，債務人不為給付時，債權人得以該契約為強制執行之執行名義。（第 2 項）前項約定，締約之一方為中央行政機關時，應經主管院、部或同等級機關之認可；締約之一方為地方自治團體之行政機關時，應經該地方自治團體行政首長之認可；契約內容涉及委辦事項者，並應經委辦機關之認可，始生效力。（第 3 項）第 1 項強制執行，準用行政訴訟法有關強制執行之規

定。」

- 2、都市計畫法第 27 條之 1：「（第 1 項）土地權利關係人依第 24 條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第 26 條或第 27 條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。（第 2 項）前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」
- 3、都市計畫土地使用分區及公共設施用地檢討變更處理原則：「（第 1 點）依都市計畫法第 27 條之 1 第 2 項訂定之。（第 2 點）都市計畫土地使用分區檢討變更，除已訂有使用變更審議規範或處理原則者，或直轄市、縣（市）政府於自治條例或各該原主要計畫通盤檢討書另有規定者，從其規定外，其變更後應提供捐贈或其他附帶事項，應由內政部都市計畫委員會就實際情形審決之。（第 3 點）都市計畫公共設施用地檢討變更為非公共設施用地，應符合都市計畫法第 42 條至第 47 條及都市計畫定期通盤檢討實施辦法有關公共設施用地之檢討標準，除直轄市、縣（市）政府於自治條例或各該原主要計畫通盤檢討書另有規定者，從其規定外，其變更後應提供捐贈或其他附帶事項，應由核定機關之都市計畫委員會就實際情形審決之。」
- 4、法務部 90 年 12 月 14 日(90)法律字第 000771 號書函（節錄）：

法務部「行政程序法諮詢小組」第 25 次會議紀錄……人民與政府機關簽訂有關變更都市計畫、開發工商綜合區或類似協議書，多數見解認為應屬附停止條件之行政契約。

5、最高行政法院 98 年度判字第 1466 號判決：

行政程序法第 140 條第 1 項規定行政契約依約定內容履行將侵害第三人之權利者，應經該第三人書面之同意，始生效力，其規範目的，乃在避免行政機關締結行政契約賤售公權力或濫用公權力致侵害第三人之權利。惟行政契約大部分均屬雙務契約，行政法律關係原則上常見多面法律關係而非單純雙面法律關係，則任何雙務契約之履行，倘解為均須相關第三人書面之同意，行政契約實際上將無從締結或發生效力。故該條之適用範圍應認僅限於處分契約（直接引起第三人權利變動者）或第三人負擔契約（約定由第三人對他方為給付者）。

6、由上開條文及實務見解可知：

- (1) 依都市計畫法第 27 條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地地方政府。
- (2) 人民與政府機關簽訂有關變更都市計畫之類似協議書，目前實務上多數見解認為性質屬於行政契約。
- (3) 行政契約若屬處分契約（直接引起第三人權利變動者）或第三人負擔契約（約定由第三人對他方為給付者），為避免行政機關締結行政契約賤售公權力或濫用公權力致侵害第三人之

權利，應得第三人之書面同意始生效力。

(二)經查：

1、元利建設（甲方）與臺北市政府（乙方）簽訂之協議書（節錄）：

(1)第3條：「回饋內容……五、為保障北基地西北側保護區內私有土地地主權益，甲方須於本案變更完成後，依96年公告現值協議價購『保護區』內有意願移轉之其他私有土地（面積約0.70公頃）。為確保本承諾之履行，甲方須提具與該等土地公告現值同額之款項，於主要計畫公告翌日起算10日內設置信託專戶，為期1年（自公告之日起算），以專款專用方式提供前述地主領取。」

(2)第6條第2項：「若甲方或其受讓土地之第三人未履行本協議書，乙方得禁止其後續開發、建築行為，並得依都市計畫相關程序辦理恢復為原使用分區，且已完成所有權移轉登記之公共設施及公益性設施不予發還。甲方不得以任何理由提出異議或要求補償及賠償，並對乙方及第三人因此所受損害負賠償責任。」

(3)第8條：「（第1項）甲方如不履行本協議書相關義務時，同意接受乙方依行政程序法第148條規定，以本協議書為強制執行名義逕為執行。（第2項）本協議書業經臺北市市長依行政程序法第148條第2項認可。」

2、本院110年8月5日諮詢學者專家，相關諮詢內容略以：

(1)關於本案用協議附帶條件的適法性合理性乙節，這的確是通常的處理方式，我在委員會也是會這樣做，如果不遵守條件當然就不會允許

發照，要符合條件才准開發，這樣才能確保變更的落實。至於成立信託專戶也是通常的處理模式，不是本案所獨有。當然是否採取要透過行政裁量。

(2) 根據土地徵收條例，保護區的土地，不能作為徵收的標的；學校用地內的私有土地則可以作為徵收標的，可以用「徵收補償」的方式處理財產權保障的問題。前面已經報告過，本案保護區的土地，他的平均坡度都超過 30%，本來就不可以蓋房子，在這個情形下，從行政區劃成保護區，有沒有構成「特別犧牲」，可能見仁見智。在現行的法律上，也沒有政府因為這樣就必須去做價購的規定。元利建設會變成買主，是被都市計畫要求的回饋事項，成為元利建設的義務了，但這也要取決 7.11% 保護區的私有地主有沒有出售的意願，況且都市計畫書沒有也不能限制私有地主只能出售給元利建設，或是讓元利建設有優先購買權，所以元利建設是依義務要買，但是選擇出售與否或出售對象，仍然必須由私有地主決定。

(3) 本案涉及之土地，如觀察當時審議之附帶條件，或可判斷為當時市政府可能想透過提供誘因，將都市發展的公益性用地（原為公益使用之「機關用地」及「行政區用地」）做為交換籌碼，變更為住三用地，以做為「免費」取得國小用地之手段。既然如此，相關私有土地取得與「保護區用地」價購，應是審議通過此案的必要條件；如未能成就，本案應不得開發。如欲探討此案的公平性，另一個觀點在於目前內政部、直轄市與各地方政府，正在執行都市計

畫公共設施用地通盤檢討相關工作。國內許多公共設施保留地，長年因政府無法承擔龐大之財務負擔，一直無法徵收與取得用地，而對於都市發展的宜居性、公益性與地主權益，皆有很大的損害。此問題為國內長久存在的都市計畫課題，本案或許可部分反映此現實，故問題核心應在於其他私有地地主，能否循此管道或類似方式，透過變更回饋（或變更回饋協商）方式，將原有之公共設施用地變更為其他可開發用地（如變更為住宅、產業、商業區等）？乃思考本案公平性，另一可斟酌之處。

3、本院110年10月8日詢問內政部營建署及臺北市政府，相關會前書面、會中言詞及會後書面補充答詢內容略以：

(1)內政部營建署會前書面答詢（節錄）：

<1>本案之都市計畫變更回饋內容，除捐贈國小用地外，尚包括捐贈道路用地、公園用地等土地（含地上物）、歷史建築管理維護、老樹保存、協議價購保護區內私有土地並無償提供臺北市政府使用、捐贈1,650平方公尺公益性設施等，相關內容皆載明於計畫書內（並已折算現值計算），本案於各級都市計畫委員會審議時實已就本案回饋項目妥予考量，並請臺北市政府將本案變更後之公共利益與社會效益納入計畫書附件敘明。

<2>另北側行政區部分土地坡度較陡峭，為維護生態保育功能及保留市民登仙跡岩步道之完整性，依自然地形條件，將平均坡度超過30%，不適宜開發建築之土地變更為保護區（1.47公頃）。因應部分民眾提出其土地原

經劃定為行政區，變更為「保護區」將造成其權益受損，提出希望政府仍予徵收等陳情，臺北市政府曾考量以市地重劃方式作為替選方案，惟經評估尚不可行。後經當時計畫範圍內土地所有權人之一元利建設股份有限公司 96 年 4 月 19 日函表示該公司基於促進本案順利推動，除接受臺北市政府公開展覽計畫內容將該公司持有之部分行政區土地變更為保護區外，針對前述被劃為保護區其他私有土地之權益訴求，該公司承諾可於本案變更完成後依 94 年（後公告實施計畫書敘明依 96 年）公告現值協議價購有意願移轉之土地，主要計畫公告實施後設置信託專戶，為期 1 年，以專款專用方式供該私有土地所有權人領取，以期解決該等保護區地主權益問題。臺北市都市計畫委員會參酌當時土地徵收條例有關土地徵收，係以公告土地現值補償其地價，必要時得加成補償之規定，故審議同意該公司之建議事項，並決議該公司相關承諾事項亦載明於公告實施計畫書內，以為依循。爰該專款係提供有意願移轉土地之保護區其他私有土地所有權人之選擇，實非強制收購。

(2) 臺北市政府會前書面答詢（節錄）：

因應部分民眾提出其土地原經劃定為行政區，政府不予徵收，現檢討變更為保護區，影響民眾權益，部分民眾亦提出希政府仍予徵收，經當時計畫範圍內土地所有權人之一元利建設股份有限公司 96 年 4 月 19 日函表示該公司基於促進本案順利推動，除接受市府公開展

覽計畫內容將該公司持有之部分行政區土地變更為保護區外，針對前述被劃為保護區其他私有土地之權益訴求，該公司承諾可於該案變更完成後依 94 年（後公告實施計畫書敘明依 96 年）公告現值協議價購有意願移轉之土地，於主要計畫公告實施後設置信託專戶，為期 1 年，以專款專用方式供該私有土地所有權人領取，以期解決該等保護區地主權益問題。委員會參酌當時土地徵收條例有關土地徵收，係以公告土地現值補償其地價，必要時得加成補償之規定，故審議同意該公司之建議事項，並決議該公司相關承諾事項亦載明於公告實施計畫書內，以為依循。爰該專款係提供有意願移轉土地之保護區其他私有土地所有權人之選擇，非強制收購。本案計畫審議階段實已就計畫區內其他私有地主之權益妥予考量。

(3) (變更回饋協議的附帶條件的性質為何？有無拘束力？)

<1>內政部營建署都市計畫組組長廖耀東：當初在大會的時候確實有提到這樣的回饋機制。當初寫法並沒有進一步寫應該要完成，我們只有請市府納入計畫書規定去具體執行，至於執行情況要請市府補充，是否有約束力要請市府說明。

<2>臺北市政府都市發展局科長楊智盛：我們有跟元利簽協議書，要以 96 年的公告現值，執行面我們有請元利逐一發雙掛號，有無達成我們無法強制要求。最後大約有 7、8 成的地主願意賣，實際的資料我們再提供。沒有賣成不會影響開發，因為當初也沒

把這部分劃為回饋條件。

<3>臺北市都市計畫委員會執行秘書劉秀玲：保護區的土地或原來行政區的土地，依法都不是政府要取得的土地。陳情是因為政府又不徵收又要劃為保護區權益受損，政府才會去請元利去價購。這部分的確不在當初的回饋。這也沒有強制力，當初也只有請元利設1年的專戶。

(2)臺北市府會後書面補充答詢(節錄)：

<1>有關本案保護區價購進度一事，查依主要計畫書所載(略以)：「為保障北基地西北側保護區內私有地主權益，元利建設須於本案變更完成後，依96年公告土地現值協議價購『保護區』內有意願移轉之其他私有土地。為確保本承諾之履行，元利建設須提具與該等土地之公告土地現值同額之款項，於主要計畫公告之日起10日內設置信託專戶，為期1年(自公告之日起算)，以專款專用方式供前述地主領取。」，元利建設公司後依主要計畫所載，於98年10月15日設置為期1年之信託專戶，並陸續價購有意願移轉之私有土地。再查主要計畫公告實施1年期滿後，該公司後於99年10月25日函告該府結清該信託專戶，惟仍於100年至101年間持續收購其他有意願移轉之土地。

<2>經洽元利公司表示截至目前為止已取得約85%保護區土地，剩餘未能價購取得土地之原因，主要係無意願辦理移轉、未辦繼承登記及地址不詳等。

(三)綜上可知：

- 1、關於臺北市政府與元利建設簽訂協議書就保護區土地之所以使用協議價購方式，係因考量私有地主陳情表示土地長期處在行政區，政府亦未徵收，如今又被劃為保護區將難以利用，臺北市都市計畫委員遂參採元利建設提案，審議同意該公司協議價購之提案並簽訂協議書。
- 2、誠然上開協議內容，僅係要求元利建設依 96 年公告現值，向「有意願」移轉之土地協議價購，私有地主均有選擇權，並非強制收購，並非直接引起第三人權利變動者之「處分契約」或約定由第三人對他方為給付者「第三人負擔契約」，協議內容無須取得私有地主之書面同意仍發生效力。惟畢竟是否出賣、是否出賣予元利建設、是否同意 96 年公告現值計算之價金，仍取決於保護區內私有地主之意思表示，無論臺北市政府初衷是為了替保護區內私有地主多年委屈解套，或為協助元利建設希望促進本案順利推動之主觀期待，而同意元利建設協議價購之提案，難免對外界產生配合建設公司致公權力妥協間接影響第三人權益之負面觀感。
- 3、況觀諸上開協議內容，元利建設只須向保護區內私有地主表達有意購買之意思表示（如寄發雙掛號），並設立為期 1 年之信託專戶供私有地主領取款項，即已盡到協議書所要求之義務。至於最終是否成立價購（如私有地主本無意願出賣、不願賣給元利建設、不滿意價額、或無法通知、或產權複雜難有共識等原因），則非元利建設依協議書應盡之義務。是縱使元利建設未購買全部保護區私有地主土地（臺北市政府於本院詢問時稱

元利建設已協議價購約 7、8 成，會後補充經洽元利建設表示截至目前為止已取得 85% 土地，剩餘未能價購取得土地之原因，主要係無意願辦理移轉、未辦理繼承登記及地址不詳等。），仍非「未履行」協議書義務，亦難以依照協議書以禁止元利建設後續開發、建築行為或聲請強制執行作為箝制之手段。則協議書之回饋內容恐弱化為道德勸說，實際上難以執行，反令人民質疑政府機關是否放水建設公司、影響人民對政府公權力之信賴。

- 4、綜上所述，往後在都市計畫回饋內容上，是否適宜審決、簽訂類似本案協議價購之回饋方式，或應賦予其執行義務核實責任，值得中央及地方機關省思，爰一併供內政部及臺北市政府參處。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一，糾正臺北市政府。
- 二、調查意見二，函請內政部督同臺北市政府檢討改善見復。
- 三、調查意見三，函請內政部及臺北市政府參處。
- 四、抄調查意見，函復陳訴人。
- 五、調查意見隱匿個資後上網公布。

調查委員：蘇麗瓊、陳景峻、葉宜津

中華民國 110 年 11 月 日

案 名：國民黨中興山莊都市計畫個案變更案

關鍵字：革命實踐研究院、中興山莊、永建國小、都市計畫、通盤檢討、個案變更、協議書

