

調查意見

本案緣陳訴人陳訴，渠父母為前中華商場拆遷安置戶，詎臺北市市場處將渠父母店舖承租權益，交由無所有權之聚寶成實業股份有限公司，損及權益疑涉違失等情，經本院向臺北市政府調閱相關卷證資料，並約詢臺北市市場處、台北地下街合作社等相關主管人員，業經調查竣事，茲將調查意見臚列於后：

一、陳訴人父母為中華商場拆遷安置戶，經臺北市政府將其安置於台北地下街(原鄭州路地下街)，因當時公司登記申請非採親自簽名，陳訴人父母是否有意與其他安置戶共同成立聚寶成實業股份有限公司，無從確認

(一)緣陳訴人之父沈○○為前中華商場忠棟二樓○○號、孝棟三樓○號、平棟一樓○○號之原承租戶；陳訴人之母沈○○領為同商場忠棟二層○○號、忠棟二層○○號之原承租戶。因中華商場於81年10月間拆除，臺北市政府爰提供原承租戶四種方案以資救濟，分別為：(1)優先等候國宅安置；(2)專案國宅；(3)專案住宅；(4)地下街安置。陳訴人之父母均選擇「地下街安置」，即安置於鄭州路地下街(現台北地下街舊稱)。渠等原中華商場承租戶資格與所選擇之救濟方案，有臺北市政府捷運工程局87年2月24日北市捷權字第8720367100號書函可稽。

(二)因鄭州路地下街土地空間不足，安置戶數過多(計810戶)，臺北市政府據元大企業顧問管理公司意見，採取由安置戶自行組成聯合經營團體之聯合經營模式，經公開抽籤以擇定安置區域，以兼顧全體安置戶權益、整體營運、消防、建管及公安需求。而依臺北市市場管理處(查該處於96年9月11日更名

為『臺北市市場處』)88年7月2日北市市一字第8860753900號公告之「鄭州路地下街聯合經營安置作業原則」：符合區塊編定人數之聯合經營團體，由代表人檢附申請書、所有申請人之店舖配租回條、身分證正反面影本及代表人身分證正本、印章，於各階段各梯次規定時間內向該處辦理配租申請登記。據臺北市市場管理處88年9月2日北市市一字第8861040300號函所附之安置戶名單，雜項一區為第一階段第二梯次之安置區塊，陳訴人之父沈○○為該區塊之代表人，其於88年8月5日代表70戶安置戶進行抽籤(其中包括平東91許○○、平西52黃○○)，獲配於該區塊，店舖編號為94至108號店舖。

- (三)查台北市鄭州路地下街商場雜項區公司籌備處第三次股東大會，於89年1月25日召開，該次會議應到70人，實到38人(陳訴人父母未出席)，會議中通過由董事長許○○等人先行為股東墊款以申請設立公司及店舖裝潢等事項，此有會議紀錄及出席簽到表可按。嗣該公司籌備處於同年月27日，向臺北市政府申請於臺北市中正區市民大道一段100號地下一層設立「聚寶成實業股份有限公司」，申請文件含該公司章程、股東繳納股款明細表、全體股東名冊等資料。其中，股東繳納股款明細表、全體股東名冊及發起人部分，均有陳訴人父母之蓋章或國民身分證影本。而對照臺北市商業處89年2月17日北市建商二字第8925888001號便箋所附之89年1月25日聚寶成實業股份有限公司全體股東名冊，及臺北市市場管理處88年9月2日北市市一字第8861040300號函所檢附之鄭州路地下街商場安置作業名單，二名單完全相符。

(四)詢據臺北市政府商業處，就公司登記申請作業，該處僅作書面之形式審查，為避免蓋章與當事人真意不同，經濟部已於 89 年 12 月 14 日，以經(89)商字第 89231262 號公告「董事監察人願任同意書範例」，以親自簽名為要，惟發起人部分目前仍以簽名或蓋章均可。

(五)綜上，陳訴人固主張其父母資料係遭冒用而設立聚寶成實業股份有限公司，惟遍查卷宗尚無冒用相關事證。目前公司設立登記採書面形式審查，董事、監察人部分雖業經經濟部公告修正以親自簽名為要，惟其他發起人部分則未併同修正，有無可能遭他人盜刻印章致與當事人真意不符，臺北市政府允宜就現行公司設立登記流程，研議相關措施確保發起人係出於真意，以杜爭議。

二、臺北市政府將台北地下街商場之承租人限於安置戶組成之聯合經營團體，而相關規範均無安置戶之權益規定，無從彰顯安置意旨，核有違失

(一)按行政程序法第 123 條：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」；臺北市鄭州路地下街出租管理暫行要點(現名為「臺北市台北地下街出租管理暫行要點」；下稱暫行要點)第 3 點第 1 款：「店舖承租人：指依地下街店舖配租作業程序推選代表人辦理抽籤配置並於完成商業登記或公司登記後，與本府簽訂租賃契約之獨資商號、合夥或公司。」

、第 10 點第 1 項：「承租地下街店舖者，應辦理商業登記或公司登記，並與本府簽訂租賃契約、辦理公證；……」；臺北市台北地下街商場店舖使用行政契約書前言：「立行政契約人臺北市市場處(以下簡稱甲方)茲同意_(以下簡稱乙方)使用臺北市市民大道一段 100 號台北地下街_區_店舖，雙方為下列約定，並互為遵守。」、第 5 條：「乙方於訂約時應由負責人檢附股東名冊或合夥人名冊並交付甲方以使用費二倍計算之履約保證金，……」；臺北市台北地下街商場管理公約第 1 條：「本商場各區塊(店舖)公司(商號)為共同維護本商場建築之外觀設備，確保各商店財產安全，維護環境衛生，並啟發商店守望相助，增進本商場營業及繁榮，特訂本管理公約。」

(二)臺北市市場管理處於 88 年 6 月 15 日以北市市一字第 8860629600 號函、88 年 8 月 2 日以北市市一字第 8860762400 號函及 88 年 9 月 4 日以北市市一字第 8861010400 號函臺北市鄭州路地下街商場營運籌備委員會，說明：聯合經營除一人店舖由安置戶獨資經營，由獨資者與該府簽約外，其餘以聯合經營方式組織之法人，須以法人名義與該府簽訂店舖租賃契約。

(三)惟查，原中華商場拆遷戶係依原店舖個數與位置，逐一核發店舖配租回條，性質核屬個別安置戶之授益處分，則非依行政程序法第 123 條所列各款事由，不得恣意廢止或以其他行政措施致使該授益處分形同廢止。然歷來暫行要點、臺北市台北地下街商場店舖使用行政契約書及臺北市台北地下街商場管理公約，就台北地下街店舖之承租對象、管理方式，均以各安置戶所組成之聯合經營團體為主體(獨資

經營者除外)，安置戶所享相關權益、聯合經營團體與各安置戶間權利義務關係等節，均未規定於上開規範，更未見於各聯合經營團體之公司章程等，致使各安置戶原所享有之個別安置權益未明。次查，臺北市政府固可基於地下街店舖數量不足、消防安全等需求及管理台北地下街之方便，於多數安置戶同意下推行聯合經營方式。然各安置戶原所享有之個別安置權益，不得因集結組成聯合經營團體，致其權益受影響。各安置戶固出資成立公司(組成聯合經營團體)而成為公司股東，然安置戶權益與出資所獲配之股份性質迥異，不容相混。尤其，股東因持有公司股份而得依公司經營狀況獲配股息或紅利，並依公司類型而有不同責任形態，且股份因各股東出資多寡而享有不同影響力之投票權，則不無可能發生安置戶因持股多寡，而影響其本有之安置戶權益。換言之，倘個別安置戶持有股份較多，恐利用其於股東會投票權亦較多，而於股東會中排除持股較少安置戶之權益(包括使用店舖經營權益)，因而造成不公等情。忠孝站前地下街 3-1 號店舖遭斷水斷電事件，即屬聯合經營團體侵害個別安置戶(股東)權益之適例，個別安置戶既為授益行政處分對象，自不得因地下街採取聯合經營或安置戶同時為公司股東，而致其個別安置權益無從維護甚至形同廢止。

- (四) 綜上，原中華商場店舖拆遷安置既係採取個別安置，則安置戶權益內容及其與聯合經營團體間之關係，應有明文規定，不得因安置戶嗣後組成聯合經營團體，或聯合經營團體營運方式致使其權益形同廢止。現行暫行要點及台北地下街相關規範，均以安置戶組成之聯合經營團體為主體，聯合經營團體雖

由安置戶組成，然究與個別安置戶之人格有異，且個別安置權益與安置戶為組成聯合經營團體出資所獲配之股份，性質迥異，不容混淆。上開規範就安置戶之權利義務、安置戶間如何分配店舖、店舖經營利益分配、聯合經營團體與個別安置戶間權利義務關係或雙方發生糾紛等，均付之闕如，恐因個別安置戶出資多寡致其權益形同廢止，核有違失。

三、臺北市政府要求台北地下街店舖承租人均須提出聯合經營契約，致使個別安置戶淪為店舖之次承租人，洵屬違誤

(一)按臺北市市場處於 99 年 6 月 21 日召開「為研訂地下街聯合經營廠商輔導管理機制說明會」，研訂地下街聯合經營廠商輔導管理機制，該會結論為：地下街店舖承租人（即與臺北市市場處簽約之公司、行號）如欲與合作廠商聯合經營，須簽訂聯合經營契約書送保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社審查後再送臺北市市場處備查。次按，臺北市台北地下街商場店舖聯合經營契約書範本前言：「因臺北市台北地下街_區_號店舖聯合經營事宜，雙方同意訂立下列各條款，共同遵循。店舖管理公司：__負責人：__(以下簡稱甲方)聯合經營公司：__負責人：__(以下簡稱乙方)」、第 1 條：「聯合經營標的物及範圍：區別_；店號_；經營種類_；使用單位數：_單位，約_平方公尺」、第 3 條：「一、甲方提供店舖場地，乙方負責商品經營及聘任銷貨人員，乙方並負擔經營損益。二、聯合經營期間，乙方應於一個月內辦理設籍課稅並於營業期間開立統一發票。營業稅費等由乙方負擔。三、本合約聯合經營期間內，1、乙方應繳交店舖水、電費用(實支實付)、2、管理費(含公共基金、推廣基金、設備汰

換準備金)、市府租金、行政費(詳如附表所示)等乙方支付給甲方統一繳納。……」核該契約內容，甲方(即店舖承租人)係提供台北地下街特定編號店舖為聯合經營標的，乙方則必須實際經營該店舖，並繳交店舖水、電費用、管理費、市府租金等，與一般租賃契約並無不同。

- (二)據臺北市政府查復，聯合經營之對象可為安置戶另行成立之公司或店舖承租人另行接洽之外部合作廠商，該府並無限制店舖承租人聯合經營對象，可見安置戶另行成立之公司亦可能成為上開臺北市台北地下街商場店舖聯合經營契約之乙方。然查，個別安置戶既經安置作業而共同組成聯合經營團體(即店舖承租人)，並依法完成商業或公司登記，自為聯合經營團體(即店舖承租人)之股東或合夥人。則個別安置戶(即股東或合夥人)本得基於與聯合經營團體之契約或股東會決議，經營獲配區域內之特定店舖，然上開「臺北市聯合經營廠商輔導管理機制」要求店舖承租人均需與聯合經營廠商簽訂上開聯合經營契約書，因該契約書與一般租賃契約並無不同，且該聯合經營契約書未標示聯合經營對象身分是否為安置戶，將使本屬股東或合夥人之安置戶，淪為台北地下街特定店舖之次承租人，不但無從表彰其為股東或合夥人身分，更與臺北市政府所稱「公司所屬店舖使用分配係屬公司經營事項，應回歸公司制度下運作，依公司法提報該公司股東會討論與決議」不符。
- (三)綜上，因聯合經營之對象可為安置戶另行成立之公司，而安置戶既為店舖承租人(即聯合經營團體)之股東或合夥人，則臺北市政府要求店舖承租人均須提出屬租賃契約性質之聯合經營契約書，不但無法

表彰其為股東或合夥人身分，更無從促使個別安置戶與店舖承租人(即聯合經營團體)之間，依公司法相關規定處理店舖使用分配事項，洵屬違誤。

四、保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社執行斷水斷電業務欠缺依據且無相關監督機制，復與聯合經營團體間權責劃分不明，確有未當

- (一)按暫行要點第 3 點第 1 款：「店舖承租人：指依地下街店舖配租作業程序推選代表人辦理抽籤配置並於完成商業登記或公司登記後，與本府簽訂租賃契約之獨資商號、合夥或公司。」、第 2 款：「商店自理組織：指為地下街店舖承租人之成員，以維護店舖承租人權益、甄選管理公司辦理地下街管理事項、規劃辦理地下街公益性或促銷活動，並統合店舖承租人之意見協助管理為目的而依法組成之合作社。」、第 6 點：「承租人每月應繳交租金、管理費、推廣基金及設備汰換準備金。租金由市場處印製收據，並委託銀行代收轉繳市庫；其餘費用由商店自理組織印製收據，委託銀行代收，歸入商店自理組織所設立之專戶。」、第 18 點第 1 款：「店舖承租人有下列情事之一者，終止租約，由本府收回租賃標的物，並賠償本府所受之損害：一、欠繳二個月租金或租金遲延給付逾二個月者，經催告仍不依限繳納者。」、第 2 款：「欠繳第六點第一項租金以外之管理費、推廣基金、設備汰換準備金或店舖內水電費逾二個月，經催告仍不依限繳納者。」；保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社章程(下稱**合作社章程**)第 2 條：「本社以作社員與政府間溝通之橋樑，促進本地下街之自治自管，達到整個商場繁榮，並加強公共服務，共謀社員之福利為目的。」、第 7 條：「凡向臺北市政府承租經營台

北地下街之公司或商號之成員均應申請入社，但每一單位限一人入社，填具入社申請書經過理事會之同意，並報告社員(代表)大會。」、第 11 條第 1 款：「除名：一、管理費(水、電費)積欠二個月(含)以上，針對積欠社員或社員聯合經營之店鋪先行斷水斷電後，並函送臺北市市場管理處，終止使用契約者。」、第 37 條第 1 項：「本社業務如左：一、協助督導本地下街清潔、機電、保全一般維護及專業管理事項。二、協助本社社員(商店)促銷推廣經營管理。三、接受政府機關及社員委託代辦事項，理事會視其委託代辦事項緩急輕重決定辦理之。四、協助社員(商店)辦理代收、繳付管理費(水、電費用)。五、協助社員辦理教育訓練加強合作社教育。六、其他經市政府主管機關核准交付事項。」；臺北市台北地下街商場店鋪使用行政契約書(下稱**使用契約**)第 6 條：「乙方之股東或合夥人應加入依法組成之保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社(以下簡稱合作社)為社員」、第 7 條第 2 項：「乙方應按月向合作社繳交管理費、設備汰換準備金及推廣基金。」、第 16 條：「乙方有下列情事之一者，終止使用契約，由甲方收回使用標的，並賠償甲方所受損失。」；臺北市台北地下街商場委託管理使用行政契約書(下稱**委託管理契約**)前言：「立行政契約人臺北市市場處(以下簡稱甲方)茲同意將臺北市台北地下街商場委託係保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社(以下簡稱乙方)管理使用，雙方為下列約定，並互為遵守。」、第 2 條：「乙方對委託管理使用標的應盡善良管理人責任，並辦理下列事項：一、商場之機電、消防及中央監控系統之管理維護(含一般維護及專業維護)

。二、商場之保全管理。三、商場清潔衛生之管理維護。四、辦理商場之促銷推廣活動及維護商場之營業秩序。五、設置置物櫃、行動電話基地台、快照站、自動販賣設備或其他簡易公共服務設施及廣場、公共空間之使用及公共安全管理維護。」；臺北市台北地下街商場管理公約(下稱公約)第4條：「各區塊(店舖)公司(商號)同意依本社所訂期限如期繳交『臺北市台北地下街出租管理暫行要點』規定應繳之各項費用，如有違反，經限期催繳仍不繳納者，同意支付本社懲罰性違約金壹拾萬元整。」、第5條：「為維護本商場之安全美觀及各商店營運時之安寧起見，各商店同意遵守『臺北市台北地下街出租管理暫行要點』第17點各款規定暨本社所訂之本地下街商場管理規章外，並應遵守下列事項：一、不得拒付或拖欠應繳納之管理費、設備汰換準備金及推廣基金，違者本社得停止其對各項公共設施之使用或水電供應。」；臺北市台北地下街商場經營管理規章(下稱管理規章)第9條：「各商店如有違反台北地下街商場經營管理規章，依附表所列標準罰款，並得連續處罰外，如有違反『臺北市台北地下街出租管理暫行要點』者，移請臺北市政府依規定辦理。」

(二)查合作社章程第11條與公約第5條均明定，倘積欠管理費，保證責任臺北市台北地下街場地利用合作社(下稱合作社)得於一定條件下停止公共設施使用或店舖之水電供應，然暫行要點及臺北市政府與合作社所簽訂之委託管理契約，卻無相關規定，則合作社執行斷水斷電之權力來源為何，倘合作社濫用此項權力，臺北市政府有無相關監督措施，有何相關法律效果，類此規定均付之闕如，誠有違誤。復

以站前地下街 3-1 號店舖為例，站前地下街合作社於 100 年 4 月 6 日，對該店舖鐵捲門執行斷電，致該店舖當日無從使用，縱經協調後於當日復電，惟據臺北市政府 100 年 10 月 7 日府產業字第 10036505200 號函查復，該合作社當日執行鐵捲門斷電，不但未經合作社理監事會議決議，亦未先行知會臺北市政府，足徵合作社尚未依規定執行地下街營運管理及相關措施，或執行業務未盡公正，將損害安置戶或聯合經營團體權益。

(三)次查，暫行要點第 6 點、使用契約第 7 條第 2 項、公約第 4 條就租金、管理費等費用所定繳納義務人；及暫行要點第 18 點、使用契約第 16 條及管理規章第 9 條所定處罰對象，均為聯合經營團體，則聯合經營團體為避免受罰，勢必對於使用特定店舖之股東(即社員)進行管理，惟因合作社章程第 2 條明定合作社服務對象為社員；第 37 條第 1 項第 4 款明定合作社協助社員代收、繳付管理費，則此時聯合經營團體與合作社就地下街之經營管理如何分工，不無疑義。再查，聯合經營團體並無如同合作社之罰款權限，亦無暫行要點所定收回店舖權限，倘其與股東間因經營理念不同而發生糾紛，甚至因而遭受罰款或店舖被收回，此時合作社如何服務社員、維持地下街營運和諧及調解社員間糾紛，均無相關規定。

(四)又查，暫行要點第 3 點第 2 款所定商店自理組織，係指合作社而言，該款規定合作社係維護店舖承租人(即安置戶組成之聯合經營團體)權益，然合作社章程第 2 條明定合作社係謀社員(即安置戶)福利為目的，第 37 條更明定合作社業務係協助社員經營管理、教育訓練等事項，足徵暫行要點與合作社章程

間，存有矛盾。再者，暫行要點、公約及使用契約均明定聯合經營團體應繳納管理費、推廣基金、設備汰換準備金等費用，然依合作社章程第 11 條第 1 款反面解釋，管理費繳納義務人為社員，即個別安置戶，足徵上開規定間彼此亦有歧異。此外，合作社章程第 37 條第 1 項第 4 款既規定合作社協助社員代收、繳付管理費，則社員究應透過聯合經營團體繳納管理費，抑或得逕向合作社繳納；合作社得否依暫行要點或理事會決議拒收個別安置戶所繳納之管理費，均有未明。而倘合作社以維護聯合經營團體為宗旨，顯與合作社成立目的相悖。

(五)綜上，合作社對店舖實施斷水斷電等措施之權力來源、臺北市政府對合作社執行該業務有無監督措施，及合作社倘濫用該權限之相關法律效果，無論暫行要點、委託管理契約均無相關規定，而暫行要點、合作社章程、使用契約及公約，就服務對象、費用繳納方式等相關規定，若非矛盾，即欠周延，另合作社與聯合經營團體間就社員管理事宜，權責劃分未明，上開規定應對就費用繳付、社員管理如何分工、合作社與聯合經營團體各有何管理權限等節，為詳細、一致性的規範。

五、臺北市台北地下街出租管理暫行要點及臺北市台北地下街商場店舖使用行政契約書有關收回店舖規定未盡公允，核有違失

(一)按暫行要點第 19 點第 1 項：「店舖承租人因違反第十八點第（一）、（二）款規定經終止租約者，得由其中無違規情事之成員共同另行籌組新公司或商號，於三個月內向市場處申請承租原租賃標的物，逾期視同放棄，原租賃標的物由本府收回，另行處理。」；使用契約第 17 條第 1 項：「乙方因違反第

十六條第一、二款約定經終止使用契約者，得由其中無違規情事之成員共同另行籌組新公司或商號，於三個月內向甲方申請使用原使用標的，逾期視同放棄，原使用標的由甲方收回，另行處理。」、第 2 項：「前項情形，申請繼續使用之新公司或商號應承受原使用人之權利義務關係，並於清償原使用人各項欠繳費用後，另訂使用行政契約。」

- (二)查上開規定將未繳納管理費、推廣基金、設備汰換準備金等費用之社員排除於聯合經營團體外，不但使合作社自治自管之精神無從發揮，更使無違規情事之成員得於臺北市市場處收回租賃標的物後，以少於原先安置戶數而承租原先安置區塊內所有店舖，核與該處 88 年 7 月 2 日北市市一字第 8860753900 號公告之安置作業程序未盡相符且造成不公。又查，何謂無違規情事之成員，如何認定，由聯合經營團體認定是否公允，倘聯合經營團體濫用此方式以除去與之理念不同之成員(即個別安置戶)，此時與安置意旨是否相符等節，均有疑義。
- (三)綜上，倘聯合經營團體濫用暫行要點第 19 點第 1 項及使用契約第 17 條規定，不但個別安置戶權益無從維護，更無從落實合作社自治自管精神，並實踐原先安置作業程序之公平性，核有違誤。

調查委員：錢林慧君