

調 查 報 告

壹、案由：據訴，臺北市政府捷運工程局辦理捷運板南線頂埔站興建及捷運站聯合開發計畫，永欣興業有限公司配合於民國98年間移轉其新北市土城區運校段土地所有權予臺北市政府，詎該計畫一再延宕，疑損及權益等情案。

貳、調查意見：

本案緣於陳訴人向本院訴稱略以：渠於民國（下同）98年移轉新北市土城區近1,200坪土地（下稱系爭土地），供臺北市政府及原臺北縣政府（99年12月25日改制後為新北市政府，下同）興建捷運土城線延伸頂埔地區（下稱捷運土城延伸線）頂埔站，然因當年都市計畫內容剝奪私有地主（即陳訴人）權利，嗣後捷運線路規劃一再變更及頂埔站聯合開發（下稱系爭聯開案）推展延宕，致陳訴人移轉土地所有權予臺北市迄今分文未得；且系爭聯開案開發後分配結果對陳訴人極為不公，顯有政策與法制之錯誤規劃。尤以新北市政府僅以增加財政收入為由，逕自把容許土地所有權人得以捐贈土地、捐贈樓地板面積、捐贈停車位及繳納代金等4種回饋方式中自由選擇1種，作為回饋方案（下稱「4選1回饋方案」），直接改為「捐贈樓地板面積」，影響地主權益至鉅；請求為陳訴人謀求可行解決之道，建構合理之補償規定與退場機制，以降低陳訴人16年來無償提供系爭土地參與公共建設之損失等語。

案經本院向臺北市及新北市政府調閱相關卷證資料，並於115年3月27日諮詢相關專家學者，同年4月28日詢問交通部及所屬鐵道局、臺北市政府及所屬捷運工程局（下稱臺北捷運局）、新北市政府及所屬捷運工程局（下稱新北捷運局）等相關機關主管人員，嗣後再請

臺北市及新北市政府補充說明，全案業經調查竣事。茲臚列調查意見如下：

- 一、原臺北縣政府於98年3月2日公告實施之都市計畫，將系爭土地由「產業專用區(一)」變更為「產業專用區(四)」，並將原先「4選1回饋方案」改為「捐贈樓地板面積」，該都市計畫變更之相關程序及實質內容，於法並無不合；臺北市政府於同年3月26日召開土地價購協議會時即已向陳訴人說明回饋規定及方式，陳訴人得知所應負擔回饋義務後仍表達參與開發之意願，並於半年後(同年9月10日)簽訂價購協議書，自難以不知為由主張其應此而受有損失；惟類此捷運土地開發之案件，基於鼓勵土地所有權人參與大眾捷運系統土地開發之目的與協議價購優惠辦法之精神，在法令許可之回饋方案中，主管機關允宜審酌優先以「捐贈樓地板面積」以外或合併累計之方式，作為回饋方案之可行性；另回饋比例是否因地區特性與條件不同而予以適度調整，亦宜納入考量。

- (一)大眾捷運法第7條第3項：「第1項開發用地，主管機關得協調內政部或直轄市政府調整當地之土地使用分區管制或區域土地使用管制。」都市計畫法第27條第1項：「都市計畫經公告實施後，遇有下列情事之一時，當地直轄市、縣(市)政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：……(第4款)為配合中央、直轄市或縣(市)興建之重大設施時。」第27條之1：「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。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。」

(二)陳訴人向本院訴稱：

- 1、原臺北縣政府於91年公告實施「擬定土城（頂埔地區）都市計畫（原陸軍後勤學校產業專用區）細部計畫」（下稱91年都市計畫）明定「產業專用區中私有土地若採自行整合至最小申請開發規模方式開發，需於申請使用執照前，捐贈申請開發範圍之私有土地總面積之30%土地予臺北縣，並得改以樓地板面積、停車位、繳納代金之方式或以上方式之合併累計。」容許土地所有權人得以「4選1回饋方案」提供回饋，尚不至於過度剝奪土地所有權人之財產權。嗣原臺北縣政府於98年公告實施「變更土城（頂埔地區）（原陸軍後勤學校產業專用區）細部計畫（配合捷運系統土城線延伸頂埔地區）（部分產業專用區（一）為產業專用區（四）」（下稱98年都市計畫），竟將回饋方式限於「捐贈樓地板面積」。
- 2、98年都市計畫性質上乃係對91年都市計畫之個案變更，原臺北縣政府係以「4選1回饋方案」作為該計畫公開展覽之版本，嗣原臺北縣都市計畫委員會（下稱都委會）專案小組分別於97年3月27日及同年9月2日召開兩次研商會議，亦無調整「4選1回饋方案」。詎料，時任原臺北縣副縣長陳威仁卻於97年11月13日都委會第382次會議紀錄中，以「增加臺北縣財政收入」為由，驟然裁示「回饋樓地板面積予臺北縣」，並以此為結論草率通過審議。歷年捷運聯合開發案至113年極多以繳納代金為結果，兩次專案小組之建議亦同，98年

都市計畫規定僅得以「捐贈樓地板面積」為唯一回饋之方式，顯不合理。

- 3、98年都市計畫之個案變更程序中，事前未就人民有利及不利事項調查，也未針對各種選項間之具體金額差異為估價試算，不知對人民財產預期產生巨大之影響，且未通知陳訴人陳述意見，更未提出任何說明將「4選1回饋方案」限縮為唯一「捐贈樓地板面積」之具體理由。都市計畫變更後亦未對陳訴人為任何告知或文書之送達，更遑論有任何教示救濟途徑之通知，直至陳訴人收到105年地主說明會之會議紀錄上記載「新北市政府可取得粗估22.97%樓地板」¹，陳訴人始驚覺權益遭受嚴重侵害。

(三)詢據臺北市政府表示：

- 1、系爭土地最初係於68年12月28日公告實施之「土城(頂埔地區)都市計畫」劃設為「機關用地」，該機關用地係屬既有軍事用地(運輸兵學校校址)，嗣於75年8月16日公告實施之「土城(頂埔地區)都市計畫(第一次通盤檢討)」(下稱75年都市計畫)，因運輸兵學校遷移在即，為使遷移後土地得活化再利用以促進地方發展，故將該「機關用地」等土地使用分區作整體規劃並變更為「住宅區」，且訂定「應回饋50%公共設施用地」之附帶條件規定，故系爭土地自此負有都市計畫變更回饋之義務。
- 2、90年代原臺北縣政府為配合國家產業發展政策，將原陸軍後勤學校(運輸兵學校)校址範圍專案陳報經濟部核轉行政院核定為重大產業投資案，並

¹ 陳訴人稱會議上並未提及此點，而係新北捷運局事後做成會議紀錄時始添加之文字。

交由內政部辦理逕為變更，後續該府則配合於91年9月20日公告實施「變更土城(頂埔地區)都市計畫(部分住宅區為產業專用區、綠地及道路用地)」案，系爭土地由「住宅區」變更為「產業專用區(一)」，並於同年9月27日核定實施91年都市計畫(即前開都市計畫之細部計畫)。惟上開75年都市計畫變更回饋義務尚未完成，故其變更回饋規定調整為：「產業專用區中私有土地若採自行整合至最小申請開發規模方式開發，需於申請使用執照捐贈申請開發範圍之私有土地總面積之30%土地予臺北縣，並得改以樓地板面積、停車位、繳納代金方式或以上述方式之合併累計。……採用回饋樓地板面積者，其數量回饋得以回饋土地面積乘基地平均容積再乘0.7之方式為計算原則；……。」²

- 3 嗣因臺北捷運局辦理捷運土城延伸線之路線規劃，為利捷運相關用地取得，並以大眾運輸導向發展(TOD)規劃理念興建捷運聯合開發量體(與站體共構)，爰提出98年都市計畫，將系爭土地由「產業專用區(一)」變更為「產業專用區(四)」，案經原臺北縣政府依都市計畫法第19、23條規定於96年9月21日公告³，同年10月5日辦理公開展覽30天，並刊登報紙3天，期間均無接獲公民或團體陳情意見，嗣依同法第18、23條規定辦理審議程序，分別於97年3月27日、9月2日召開兩次都委會專案小組會議，並經97年11月13日都委會第382次會議審議通過後，原臺北縣政府即依同法第

² 細部計畫書第7章第6點。

³ 96年9月21日北府城規字第09606065821號公告。

21、23條規定於98年3月2日公告⁴實施，並刊登報紙1天。

- 4、98年都市計畫公告實施後，臺北市政府即於98年3月26日召開土地開發價購協議會⁵，會中已將都市計畫內容有關捷運設施之設置（包括轉乘設施）、變更細部計畫獎勵及「回饋樓地板面積」之規定向陳訴人（即私有地主）說明，其中捷運設施亦說明出入口C之第一期捷運頂埔站工程及第二期捷運三鶯線工程均設置有電扶梯、樓梯、無障礙電梯及轉乘設施（停車場）等共構工程。陳訴人於會中強烈表達參與土地開發意願，不同意由市府價購或辦理徵收系爭土地。

（四）詢據新北市政府表示：

- 1、臺北市政府為辦理系爭聯開案，於96年向該府申請都市計畫變更，嗣於98年3月2日公告實施，並續行啟動協議價購系爭土地之作業，故系爭土地即適用98年都市計畫「有關辦理土地開發時，私有土地所有權人須於申請使用執照前，捐贈申請開發範圍之私有土地總面積之30%乘基地平均容積再乘0.7之方式，回饋樓地板面積予臺北縣」之回饋規定，自不適用91年都市計畫有關「私有土地若採自行整合至最小申請開發規模方式開發」之回饋規定。
- 2、98年都市計畫於審議過程中，經97年9月2日都委會專案小組提出「請規劃單位就4種回饋方式分別擬具4種方案供作業單位陳核縣府一層確認」之意見。臺北捷運局依上開專案小組意見會同該

⁴ 98年3月2日北府城規字第09801073051號公告。

⁵ 全稱為「捷運系統土城線延伸頂埔地區頂埔站工程用地土地開發協議會暨土地價購協議會」。

府研議評估後，就4種回饋方式分析如下：

- (1) 倘以捐贈30%土地面積方式回饋，則將影響捷運開發基地之完整性，建築配置空間亦將受限，降低開發效益。
 - (2) 若採捐贈停車空間方式回饋，則將增加地下層開挖成本，且對環境衝擊較大。
 - (3) 剩餘2種回饋方式(樓地板面積、代金)，基於內政部及兩級都委會之審議方向均以捐贈實體空間(如：土地、樓地板面積等)為原則、代金為例外，並考量整體公共利益後，採捐贈樓地板面積方式最具公益性，且能實質回饋地方。
- 3、上開4種回饋方式經新北市政府一層討論後，依都市計畫法第27條之1規定，確認以「回饋樓地板面積」方式辦理較符實際需求與效益，並經都委會97年12月18日第383次會議審議通過，98年3月2日公告實施都市計畫(歷程彙整如下表)。

98年都市計畫辦理歷程

日期 (年.月.日)	內容
96.09.21	公告徵求意見。
96.10.05	公開展覽30天，並於10月5、6、7日刊登報紙3日。
97.03.27	都委會第1次專案小組會議。
97.09.02	都委會第2次專案小組會議。
97.11.13	都委會第382次會議審議。
97.12.18	都委會第383次會議審議通過。
98.03.02	公告實施，並刊登於當日報紙。

資料來源：新北市政府，本院整理。

- (五)按98年都市計畫公開展覽階段回饋方式雖為「4選1回饋方案」，惟因考量後續回饋執行不易、原先捐

贈土地之回饋方案無法滿足「捷運設施及聯開量體所需建地面積」以及回饋內容之實質公益性，經整體評估後，認採「樓地板面積」之回饋方案最具可行性及公益性，提經都委會決議並維持「私有土地總面積之30%乘基地平均容積再乘0.7」之計算方式。是以，該項回饋方案係都市計畫法第27條之1規定之義務，並經都委會合議制審議通過，綜合考量後續開發方式、基地條件及回饋之公益性，於法令授權下所作通案一致性之處理原則，核其都市計畫變更之相關程序及實質內容，於法並無不合。

(六)此外，98年都市計畫規定之回饋原因⁶，分別為「土地使用變更放寬容許使用」及「容積率提高採聯合開發方式」，其回饋之目的並不相同且已排除重複回饋部分；而回饋比例亦由最初都市計畫規定土地面積之50%改為30%，對於系爭土地之回饋負擔已有所減輕，並無重複回饋之情事。況臺北市政府於98年3月26日召開土地價購協議會時即已說明回饋規定及方式，倘陳訴人對該回饋義務有疑慮或認有造成損失之可能，則應待釐清後決定為是。陳訴人於得知所應負擔回饋義務下仍同意參與開發並於半年後(同年9月10日)簽訂價購協議書，自難以不知為由主張應此而受有損失。

(七)惟按大眾捷運系統土地之開發，係為有效利用土地資源之不動產興闢事業，臺北市與新北市均訂有相關之優惠辦法，讓原土地所有權人得以基地開發完成後之市有不動產抵付協議價購土地款。土地所有權人不領取協議價購土地款者，無非是想參與土地開發以獲取開發完成後之「不動產」(即樓地板面

⁶ 計畫書第7章第11條及20條。

積)。故類此捷運土地開發之案件，涉及都市計畫回饋時，基於鼓勵土地所有權人參與土地開發之目的與協議價購優惠辦法之精神，在法令許可之回饋方案中，主管機關允宜審酌優先以「樓地板面積」以外或合併累計之方式，作為回饋方案之可行性。此外，本院諮詢專家學者指出，系爭聯開案當地地主與建商合建之樓地板分配比大約地主分配45%~50%，惟系爭聯開案都市計畫規定捐贈樓地板面積為70%，回饋比例是否因地區特性與條件不同而予以適度調整，亦宜納入考量。

(八)綜上，原臺北縣政府於98年3月2日公告實施都市計畫，將系爭土地由「產業專用區(一)」變更為「產業專用區(四)」，並將原先「4選1回饋方案」改為「捐贈樓地板面積」，該都市計畫變更之相關程序及實質內容，於法並無不合；臺北市政府於同年3月26日召開土地價購協議會時即已向陳訴人說明回饋規定及方式，陳訴人得知所應負擔回饋義務後仍表達參與開發之意願，並於半年後(同年9月10日)簽訂價購協議書，自難以不知為由主張其應此而受有損失；惟類此捷運土地開發之案件，基於鼓勵土地所有權人參與大眾捷運系統土地開發之目的與協議價購優惠辦法之精神，在法令許可之回饋方案中，主管機關宜審酌優先以「捐贈樓地板面積」以外或合併累計之方式，作為回饋方案；另回饋比例是否因地區特性與條件不同而予以適度調整，亦宜納入考量。

二、臺北市政府於99年11月10日取得系爭土地後，臺北捷運局因陳訴人對於其是否符合「單一土地所有權人優先申請投資」之資格提起行政救濟，以及該府重新檢討權益分配評估機制，故無法辦理系爭聯開案之招商

作業，尚屬有據；嗣臺北捷運局於105年8月4日、106年2月6日辦理第1次、第2次招商流標後，又以「配合三鶯線LB01站共構工程興建」及「都市計畫變更作業」為由暫緩招商作業，延至7年後（113年5月2日）再辦理第3次招商作業，經查該2項因素對於招商作業影響有限，難謂無延宕招商作業之情事；又該局迄今辦理4次招商作業，除第1次申請人未達2家外，其餘3次均無人申請投標，評估主因為潛在投資人擔心陳訴人對都市計畫回饋內容尚有爭議，恐面臨無法取得使用執照之風險而流標。惟查該局召開土地價購協議會時即已知悉都市計畫回饋內容，卻未先行與新北市政府釐清回饋之相關程序，並於土地價購協議會時明確規範陳訴人應配合之事項，相關作業均有未盡周延之處。

(一)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。(第2項)有下列情形之一者，為前項所稱之毗鄰地區土地：一、與捷運設施用地相連接。二、與捷運設施用地在同一街廓內，且能與捷運設施用地連成同一建築基地。三、與捷運設施用地相鄰之街廓，而以地下道或陸橋相連通。……(第4項)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……協議價購……方式取得之；其依協議價購方式辦理者，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收。……。」

(二)大眾捷運系統土地開發辦法(下稱土地開發辦法)第2條：「大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區土地之開發依本辦法之規定。」第3條：「本辦法用詞，定義如下：一、開發用地：係指大眾捷運系統路線、場、站土地及其毗鄰地區之土地，經主管

機關核定為土地開發之土地。二、土地開發：係指主管機關自行開發或與投資人合作開發開發用地，以有效利用土地資源之不動產興闢事業。」第11條：「大眾捷運系統開發所需用地屬私有而由主管機關依本法第7條第4項規定以協議價購方式辦理者，經執行機構召開會議依優惠辦法協議不成時，得由主管機關依法報請徵收。」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（下稱協議價購優惠辦法）第3條：「依本辦法協議價購之土地，其土地改良物應一併價購。前項之土地及土地改良物價格，以協議當期當地舉辦公共工程徵收補償標準計算。協議價購之土地，……，原土地所有權人得申請以該基地開發後之公有不動產抵付協議價購土地款……。」

(三)陳訴人稱其原有系爭土地（合計共1,195.15坪），占系爭聯開案總基地面積（1,566.12坪）之76.12%。為配合捷運之政策計畫，促進地方都市發展，依上開協議價購優惠辦法規定，於98年9月10日與臺北市政府簽訂「臺北都會區大眾捷運系統開發所需土地協議價購協議書」（下稱價購協議書），約定由陳訴人先移轉系爭土地所有權予臺北市政府以興建捷運土城延伸線頂埔站，並於劃定區域內進行系爭聯開案完成後，依價購協議書及相關法令規定比例將開發後不動產價值分配予陳訴人。陳訴人乃於99年11月10日將系爭土地所有權移轉予臺北市，使捷運土城延伸線得於104年順利完工通車，惟臺北捷運局一再延宕系爭聯合案之開發，自價購協議書簽訂迄今已逾16年等語。

(四)詢據臺北市政府表示，該府取得系爭土地後，即進行捷運設施興建作業，並規劃由投資人續建開發大

樓，惟系爭聯開案因基地位置、規劃設計、須配合捷運土城延伸線、三鶯線共構工程及都市計畫變更作業、捷運三鶯線通車期程等作業，且由於原物料高漲、缺工缺料，以及陳訴人於招商說明會表示都市計畫回饋不公平之意見，恐影響潛在投資人投標意願等，爰增加系爭聯開案招商困難度。臺北捷運局招商作業過程彙整如下：

- 1、為擴大眾捷運服務範圍，便利臺北都會區各鄰近衛星城鎮間聯繫，提高地區可及性以帶動沿線社經發展，因應行政院核定之「土城頂埔地區高科技產業園區」開發計畫重大投資案，將土城(頂埔地區)都市計畫原陸軍後勤學校分部校址土地定位為「高科技產業專用區」，原臺北縣政府於91年9月10日⁷函送交通部，建議臺北捷運局優先規劃及建設捷運土城線以地下化延伸至土城頂埔地區並設置捷運車站，以提高該地區可及性，降低私人運具使用，改善交通擁擠現況，依據臺北捷運局91年1月完成之捷運延伸至三鶯地區可行性研究報告書為基礎，先行檢討由土城線永寧站延伸一站至頂埔地區高運量地下方案，該府乃先行規劃捷運土城延伸線。
- 2、捷運頂埔站為土城延伸線之端點站，亦為捷運土城延伸線與三鶯線之交會轉運站，車站站體包含地下車站(即土城延伸線BL01站)及高架車站(三鶯線LB01站)。捷運土城延伸線為地下捷運系統，BL01車站出入口C位於系爭聯開案之開發大樓內，使用地下1至5層、地上1層為車站出入口；另三鶯線LB01高架車站使用開發大樓地下1至3層及地

⁷ 原臺北縣政府91年9月10日北府交捷字第0910509033號函。

上1至4層部分空間，設置出入口等捷運設施，以及由高架LB01站至地下BL01站之間的轉乘設施使用。

- 3、陳訴人所有系爭土地係捷運頂埔站所需用地，原位於「產業專用區(一)」之範圍內(91年都市計畫)，另包含1筆國有土地⁸，面積合計5,177.27平方公尺。經臺北市政府申辦都市計畫變更為「產業專用區(四)」(98年都市計畫)，並由原臺北縣政府98年3月2日公告實施，臺北捷運局即於同年3月26日召開土地價購協議會，陳訴人協議價購系爭土地，經陳訴人於會中強烈表達參與土地開發意願，不同意由該府價購或辦理徵收，該府遂於98年9月10日與陳訴人簽訂價購協議書，並於99年11月10日辦竣土地移轉登記予該市，完成產權移轉作業。
- 4、惟陳訴人簽訂價購協議書後，同年10月6日向臺北市政府主張依協議價購優惠辦法第10條規定⁹，應由其取得系爭聯開案之優先投資資格。該府於同年10月16日函復陳訴人，因基地內尚有1筆國有土地，並不符合「單一土地所有權人優先申請投資」之規定。陳訴人不服於99年2月6日提出訴願、99年9月10日提起行政訴訟，終經最高行政法院103年1月28日判決¹⁰「上訴為無理由，應予駁回」在案。
- 5、又捷運土城延伸線施工期間，本院就臺北市政府辦理「新店線新店機廠聯合開發案」提出糾正，

⁸ 管理機關為財政部國有財產署。

⁹ 「開發用地屬單一土地所有人，且依第5條第1項第1款規定辦理者，本府得准許其優先申請投資開發。前項申請案之核准條件、徵審文件內容及程序，由捷運局擬定報本府核定之。」

¹⁰ 最高行政法院103年判字第61號判決。

該府遂於102年間重新檢討權益分配評估機制，於103年9月25日頒訂「臺北市臺北都會區大眾捷運系統市有土地參與土地開發權益分配須知」，作為當時權益分配評估之作業依據，復於104年5月24日邀集產官學界召開「捷運土地開發制度研討會」，於105年2月2日頒訂「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發權益轉換原則」（下稱權益轉換原則）¹¹，同年8月19日函頒修正「捷運土地開發投資甄選暨權益分配標準作業流程」後，各捷運土地開發案即陸續重新啟動招商作業。

- 6、臺北捷運局配合捷運土城延伸線於104年7月6日通車營運，分別於105年8月4日及106年2月6日辦理系爭聯開案第1次、第2次招商作業，惟因申請人未達2家、無申請人投標等原因而流標。考量臺北市政府2次招商作業均流標，為配合捷運三鶯線依行政院核定計畫完工期程，新北捷運局乃於106年10月與臺北捷運局研商辦理「捷運三鶯站LB01站出入口共構工程」統包工程契約變更，由原臺北捷運局徵求系爭聯開案之投資人興建改由新北捷運局交由捷運三鶯線統包廠商興建，並於114年6月12日完成共構部分興建，捷運三鶯線預計115年6月底前完成通車。
- 7、臺北捷運局為配合捷運三鶯線施工進度及都市計畫作業，於106年7月20日簽奉市長核准俟都市計畫作業確定後，再行辦理招商作業。嗣新北市政府於107年12月4日公告實施捷運三鶯線都市計畫變更作業，臺北捷運局分別於108年3月22日、110年1月15日、111年11月9日、111年11月29日函詢

¹¹ 現行版本為113年11月12日修正。

新北捷運局有關捷運三鶯線共構工程預定完工時程，經新北捷運局111年12月31日回復完工時程(含1F~4F出入口共構工程)為113年12月(實際為114年底興建完成)。故臺北捷運局即依前述時程於112年對4層以上之開發大樓積極重啟招商前置作業，期投資人順利進場銜接後續開發大樓之工程。該局於113年5月2日續辦第3次招商作業，惟因無申請人投標而流標。經該局請招商顧問洽詢潛在投資人未投標主要原因，係擔心陳訴人如未依都市計畫回饋規定於「申請使用執照完成前捐贈回饋樓地板面積予新北市」，開發大樓恐無法順利取得使用執照，故而影響投資意願。嗣臺北捷運局於114年7月7日函請新北市政府協助提供都市計畫相關回饋捐贈案例或範本，作為後續納入甄選文件之參考。經該府114年7月11日函檢送該府公告¹²之協議書範本供臺北捷運局參考，另函復該局土地開發回饋樓地板面積規劃作「地方型商場」使用，並應設置於低樓層及銜接捷運連通道。¹³

- 8、臺北捷運局為兼顧陳訴人權益及降低潛在投資人疑慮，即檢討招商文件，增訂(1)簽署三方協議書：由投資人、陳訴人與新北市政府共同協議回饋內容並簽署協議書後，投資人再予申請建照，以確保原私地主執行回饋事項，降低投資人開發風險。(2)退場機制：投資人於簽約之日起1年內取得上述協議書，逾期未取得，則投資契約自動終止，並沒收履約保證金之5%。同時向陳訴人

¹² 新北市政府111年3月31日新北府城審字第1110552947號公告。

¹³ 新北市政府114年7月3日新北府財產字第1141291561號函。

說明後，於114年10月30日辦理第4次招商作業，惟僅1家領標且無申請人投標。主因仍為潛在投資人評估後，考量陳訴人對都市計畫回饋內容尚有爭議，恐面臨無法取得使用執照之風險而流標（4次招商作業情形如下表）。

- 9、綜上，臺北捷運局自105年迄今共4次辦理招商作業，均依現行都市計畫內容辦理，並已盡力研議降低投資風險之退場機制等招商策略，惟最終仍因涉及陳訴人針對都市計畫回饋事項之爭議，影響投資意願而流標，後續該局將函送流標原因予陳訴人知悉，期陳訴人理解並配合，始能續行推動系爭聯開案。

系爭聯開案4次招商作業

公告	時間 (年.月.日)	流標原因
第1次	105.08.04	申請人未達2家
第2次	106.02.06	無申請人投標
第3次	113.05.02	計11家廠商領標無申請人投標
第4次	114.10.30	僅1家廠商領標無申請人投標

資料來源：臺北市政府。

(五)按臺北市政府於99年11月10日取得系爭土地後，臺北捷運局因陳訴人對於其是否符合「單一土地所有權人優先申請投資」之資格提起行政救濟，以及該府重新檢討權益分配評估機制，故無法辦理招商作業，尚屬有據。嗣臺北捷運局分別於105年8月4日、106年2月6日辦理第1、2次招商作業，惟因申請人未達2家及無人申請投標而流標，顯示系爭聯開案當時即無法吸引投資人參與投標。

(六)嗣該局又以「配合三鶯線LB01站共構工程興建」及

「都市計畫變更作業」為由而暫緩招商作業，延至7年後（113年5月2日）再辦理第3次招商作業。惟查系爭聯開案之都市計畫變更於107年11月29日即已公告實施，且該次變更主要原因係捷運三鶯線LB01站相關設施之細部設計所增加投影面積，占基地建蔽率約為10%，與頂埔站及開發大樓建蔽率（占66.66%）合計已超過原規定之70%，故建蔽率酌予提高10%（即由70%調整為80%）。該計畫書並載明，開發大樓基地地下室結構已配合頂埔站同時施作完工，需求之柱位並已留設完成。因此，增加建蔽率「不會變動頂埔站既有設施」，且「不影響未來聯開大樓及土地所有權人權益」¹⁴。若該2項因素對招商作業有影響，臺北捷運局就不應於該2項因素確定前，即辦理第1、2次招商作業，否則一旦招商成功，都市計畫變更在後，對已進行之系爭聯開案產生實質影響，勢將衍生開發之爭議；況捷運三鶯線LB01站共構工程至114年6月12日才完成，該局於完成前1年（113年5月2日）即辦理第3次招商作業，顯然該2項因素並不妨礙招商作業進行，故以之作為延後開發之理由，難謂有據。

（七）又按臺北捷運局辦理第3、4次招商作業結果仍無人申請投標。該府表示主因為潛在投資人考量陳訴人對都市計畫回饋內容尚有爭議，恐面臨無法取得使用執照之風險而流標。惟查臺北捷運局係於98年都市計畫公告實施（98年3月2日）後召開土地價購協議會（同年3月26日），當時該局即已知悉都市計畫回饋內容，本應與新北市政府先行釐清辦理回饋之相關細節，並於召開土地價購協議會時，明確約定

¹⁴ 都市計畫書陸、計畫變更理由及內容一、變更理由參照。

陳訴人應配合辦理之事項，惟該局卻延至第3次招商作業流標後，始於113年11月11日邀集新北市政府相關機關召開會議¹⁵，確認都市計畫規定之回饋內容、办理流程及產品需求（回饋樓地板面積規劃作「地方型商場」使用，並應設置於低樓層及銜接捷運連通道），復於114年7月7日函請新北市政府協助提供都市計畫相關回饋捐贈案例或範本，作為後續納入甄選文件之參考，該局辦理系爭聯開案之作業，實有不周之處。

- (八)此外，臺北捷運局於辦理第4次招商作業時，參考新北市政府提供都市計畫相關回饋捐贈案例，於招商文件增訂「簽署三方協議書」及「退場機制」，且要求投資人於簽約之日起1年內取得上開協議書，如逾期未取得，則投資契約自動終止，並沒收履約保證金之5%。此一作法，無疑將該局於土地價購協議會時即應納入「確保原私有地主執行回饋事項」之責任，轉移至投資人身上，極有可能更增加投資人之負擔與風險，反而使投資人擔心無法完成「簽署三方協議書」之約定而卻步，恐非允當。
- (九)再者，本院諮詢委員指出，頂埔地區之不動產市場以住宅及工業廠辦為主，而系爭聯開案規畫1樓為店面、2~5樓為地方型商場及辦公室、6~19樓為住宅，其中地方型商場及辦公室比較不屬於當地的主力產品，再加上該案僅規畫145個車位（地下4~5樓），整棟開發大樓量體約13,175坪，相當於每90坪樓地板面積才分配1個車位，就住宅與商場而言，車位數有偏少之虞，故系爭聯開案產品定位是否符合投資人及當地之實際需求，亦有商榷之處。

¹⁵ 研商「土城線延伸頂埔地區頂埔站土地開發案」都市計畫回饋相關議題。

(十)綜上，臺北市政府於99年11月10日取得系爭土地後，臺北捷運局因陳訴人對於其是否符合「單一土地所有權人優先申請投資」之資格提起行政救濟，以及該府重新檢討權益分配評估機制，故無法辦理系爭聯開案之招商作業，尚屬有據；嗣臺北捷運局於105年8月4日、106年2月6日辦理第1次、第2次招商流標後，又以「配合三鶯線LB01站共構工程興建」及「都市計畫變更作業」為由暫緩招商作業，延至7年後（113年5月2日）再辦理第3次招商作業，經查該2項因素對於招商作業影響有限，難謂無延宕招商作業之情事；又該局迄今辦理4次招商作業，除第1次申請人未達2家外，其餘3次均無人申請投標，評估主因為潛在投資人擔心陳訴人對都市計畫回饋內容尚有爭議，恐面臨無法取得使用執照之風險而流標。惟查該局召開土地價購協議會時即已知悉都市計畫回饋內容，卻未先行與新北市政府釐清回饋之相關程序，並於土地價購協議會時明確規範陳訴人應配合之事項，相關作業均有未盡周延之處。

三、陳訴人簽訂價購協議書迄今已逾16年，系爭聯開案仍未進行開發，僅能選擇申請領回16年前協議價購土地款，無法主張其他權利，相關退場機制之保障，顯有不足且存在制度上之缺失；臺北大眾捷運股份有限公司（下稱臺北捷運公司）在系爭土地上營運捷運頂埔站（104年7月6日通車營運）或委外經營停車場，等同無償使用原陳訴人所有之系爭土地逾10年並獲得收益，而陳訴人依土地開發辦法第29條規定所應獲得之容積卻遲遲無法實現，顯失公允；陳訴人如認價購協議書中未約定開發之具體期程，亦未就開發延宕之情形為具體規範，臺北市政府應給予合理之補償，依現行之制度與規範，允宜依價購協議書約定，循司法途

徑謀求救濟。

- (一)土地開發辦法第29條：「依本辦法申請投資土地開發且無償提供捷運設施所需空間及其應持分土地所有權者，其建築物樓地板面積與高度得依下列規定放寬：一、除捷運設施使用部分樓層不計入總樓地板面積外，得視個案情形酌予增加，但增加之樓地板面積，以不超過提供捷運系統場、站及相關設施使用之土地面積，乘以地面各層可建樓地板面積之和與基地面積之比，乘以二分之一為限。二、除捷運設施使用部分樓層之高度得不計入高度限制外，並得視個案情形酌予增加，但增加部分以不超過該基地面前道路寬度之1倍，並以30公尺為限。」
- (二)系爭聯開案之價購協議書第3條：「乙方(即陳訴人，下同)依前條約定分回開發後建築物價值之前，得向甲方(即臺北市政府，下同)提出申請並經同意後，由甲方按第1條所定協議價購土地款給付乙方，乙方領受協議價購土地款者，不再依本協議主張其他任何權利。」第4條第1項：「本協議書簽訂後，如甲方未經乙方之同意而不進行開發時，乙方得解除本協議。甲方應以解除協議當期當地舉辦公共工程徵收補償同額之金額給付乙方，惟不得低於第1條協議價購土地款及其利息。」第5條：「本協議書簽訂後，如因不可歸責於甲乙雙方之事由、法令之限制或事實上之理由，致無法進行開發時，甲乙雙方均得解除本協議書，甲方應按第1條協議價購土地款及其利息(計算方式比照第4條)給付乙方。依前項約定辦理時，甲方已取得之土地所有權不受影響，乙方不得以任何理由請求返還土地全部或一部。」第6條第4項：「如因本協議而發生訴訟時，雙方同意以臺灣臺北地方法院為第一審管轄法

院。」

- (三)陳訴人稱其於99年11月將系爭土地所有權移轉予臺北市，使頂埔站得於104年順利完工通車，而臺北市政府從通車至今，自臺北捷運公司獲得之收益已高達近新臺幣（下同）2億元。此外，該府將取得之系爭土地作為停車場委外經營，亦獲取租金收入至少2,400萬元。而陳訴人至今所取得之利益或補償金額為0元，卻支付高達1.5億多元之利息，此等利益分配失衡，價購協議書與相關法規缺乏合理之退出與平衡機制；另臺北捷運局對於陳訴人多次提出之促請開發行文、對於聯合開發大樓之設計建議、分配停車場租金之補償等，皆未予積極回應，甚至錯誤認為陳訴人依價購協議書應無償提供土地予該局使用，並認為陳訴人16年以來未蒙任何損害，顯示該局置陳訴人權益於不顧。
- (四)此外，臺北市固於94年12月7日訂有「臺北市大眾捷運系統逾10年未完成開發土地交換實施辦法」（下稱土地交換實施辦法），明定臺北市大眾捷運系統逾10年而未完成開發之土地，得依該辦法交換權利，以提供原土地所有權人等值之替代方式取回其權利價值，然該辦法第3條所定之申請人限土地所有權人，未慮及大眾捷運法第7條於93年5月20日修正公布後統一由主管機關向原土地所有權人取得所有權之修法，致陳訴人不適用上開辦法，縱已逾10年未完成開發，亦難以請求相關交換之權利等語。
- (五)有關陳訴人所稱缺乏合理之退出與平衡機制1節，詢據臺北市政府表示：
- 1、協議價購本質上是政府與地主間的邀約行為，屬買賣契約關係。該府與私有地主簽訂價購協議書前，會充分說明參與捷運土地開發機制及土地估

價過程，讓私有地主知悉協議市價金額，由其決定是否簽約參與土地開發，倘私有地主依其自身條件及因素考量後，可選擇不參與土地開發。私有地主同意參與開發及簽訂協議價購協議書後，先辦理土地所有權移轉登記予臺北市進行開發，並不領取協議價購土地款，雙方同意以開發後之公有不動產抵付。私有地主亦可依價購協議書約定於分回開發後建築物價值之前，向該府申請按所訂協議價購土地款給付，故系爭聯開案有約定私有地主之退場機制。另簽約後有執行問題，亦可依約進行訴訟。

- 2、又價購協議書第4條第1項約定臺北市政府「不進行開發時」，土地所有權人得解除協議。惟所謂「不進行開發」之文義，旨在規範可歸責於該府之情形，亦即於可開發之前提下，該府無意進行開發之情況。臺北捷運局依都市計畫規定及價購協議書約定辦理土地開發作業，惟先後因陳訴人爭訟（就其是否符合「單一土地所有權人優先申請投資」之資格提起行政訴訟）、招商不順（迄今仍未覓得投資人）及配合捷運三鶯線工程施作等所致，以上各情形並非該府無意進行開發，且實際上，該府持續進行招商程序，並無刻意延緩開發進度，僅因非可歸責於該府之事由致系爭聯開案延宕。基此，依上開說明，系爭聯開案狀況或尚不構成價購協議書第4條第1項約定「不進行開發」之情形。
- 3、另價購協議書第5條雖約定如因不可歸責雙方事由、法令限制或事實上之理由，致無法進行開發時，雙方均得解除協議，並應依該價購協議書第1條之協議價購土地款及利息給付陳訴人。所謂

「不可歸責雙方之事由、法令之限制或事實上之理由」，旨在規範不可歸責於臺北市政府或陳訴人之情形，舉例而言，例如(但不限於)：開發用地上之建物經指定為古蹟(法令之限制)，或因天災等(事實上之理由)，致使開發無法進行者等。至本條文有關「無法進行開發」，考量聯合開發本常見諸多阻礙或紛爭、且耗費時程冗長，並與價購協議書第4條第1項「不進行開發」之文字相較，於文義解釋或目的性解釋下，或係指終局(或至少在當時客觀條件下)無法開發之情形。

4、此外，土地交換實施辦法第3條規定臺北市大眾捷運系統逾10年而未完成開發之土地，得依該辦法交換權利，以提供原土地所有權人等值之替代方式取回其權利價值。惟依該辦法及臺北市大眾捷運系統土地開發公有不動產租售自治條例第12條之1規定，參與開發土地交換之申請人為簽訂「土地聯合開發契約書」之土地所有權人，惟陳訴人係簽訂「價購協議書」與「土地聯合開發契約書」並不相同，故尚無法規之適用。

5、考量陳訴人反映長期未辦理開發作業及無退場機制等現行機制進行檢討，該府已於113年3月29日修正價購協議書範本，增列於適當時點再次調查原選擇參與開發之原私有地主是否同意續行參與開發意願之條文內容等。另為讓選擇參與開發之原私有地主瞭解辦理進度，該府於土地取得後亦將「開發用地取得後至徵得投資人階段進度情形」公布於臺北捷運局官網，提供原私有地主隨時關心及掌握狀況。

(六)有關陳訴人主張分配停車場租金之補償1節，復據臺北市政府表示：

- 1、系爭土地都市計畫使用分區原為「產業專用區(一)」，於98年3月2日公告實施之都市計畫細部計畫中載明，配合捷運土城線延伸頂埔地區建設變更為「產業專用區(四)」，供捷運車站、轉乘設施、出入口、通風井及其相關設施之使用，並得依大眾捷運法及其相關規定辦理土地開發。都市計畫並規定於開發大樓內須設置捷運土城延伸線頂埔站及三鶯線轉乘交會之捷運相關設施，為避免影響通車時程，須先完成捷運相關設施(含轉乘停車場車位)。
 - 2、依上開都市計畫規定所載，系爭聯開案基地應設置汽車轉乘停車車位67個、機車轉乘停車車位346個、腳踏車轉乘停車車位109個，並已配合捷運土城延伸線及三鶯線通車時程，由該府編列預算委託捷運廠商施作完成後，連同其他設施交由臺北捷運公司共同營運，因為轉乘停車場不屬於開發大樓的範疇，其營運收入是用於支付營運費用，因此陳訴人無法令依據獲取租金收益，惟其在開發期間依法享有地價稅全免之優惠，且未來可分配到捷運獎勵容積半數的權值。
- (七)按大眾捷運系統需用之土地，固得依法徵收或撥用之(大眾捷運法第6條)。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(大眾捷運法第7條第1項)；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；其依協議價購方式辦理者，主管機關應訂定協議價購優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收(大眾捷運法第7條第4項)。此之協議價購與土地徵收

之前置程序相同，但土地徵收條例尚設有「收回」¹⁶、「撤銷」或「廢止」等保障土地所有權人權益之機制，反觀前揭協議價購所依據之協議價購優惠辦法，則欠缺此項退場機制，存在制度上之缺失。

(八)再按價購協議書第4條、第5條約定，一旦解除契約，陳訴人僅能領受協議價購土地款及其利息，惟依臺北市政府上開說明，系爭聯開案之現況尚不構成價購協議書第4條第1項「不進行開發」、第5條「無法開發」之情形。故陳訴人只能選擇依第3條約定，向臺北市政府提出申請並經其同意後，由該府按價購協議書第1條所定「協議價購土地款」186,063,489元¹⁷給付陳訴人，且陳訴人不得再依該協議主張其他任何權利。惟依臺北市政府提供系爭聯開案第4次招商委由專業顧問評估之開發大樓權值約75.28億元，該府試算陳訴人可分配之權值約1,058,884,775元，與「協議價購土地款」相差約5.69倍，就陳訴人而言，無償提供系爭土地供臺北市政府興建捷運設施且開始營運，而參與之開發大樓延宕16年餘仍未興建，陳訴人唯一能選擇的退場機制竟為申請領回16年前協議價購土地款，無法主張其他權利，相關退場機制之保障，確有不足。

(九)又按捷運頂埔站相關設施係坐落於系爭土地上，該等設施之興建，端賴取得系爭土地之使用權。換言之，捷運相關設施得以興建與營運，有賴於系爭土地使用權之貢獻。本院諮詢專家學者指出，陳訴人

¹⁶ 以收回權而言，係「徵收後，如未依照核准計畫之目的或期限實行使用，徵收即喪失其正當性，人民因公共利益而忍受特別犧牲之原因亦已不存在，基於憲法財產權保障之意旨，原土地所有權人原則上即得申請收回其被徵收之土地，以保障其權益。此項收回權，係憲法財產權保障之延伸，乃原土地所有權人基於土地徵收關係所衍生之公法上請求權，應受憲法財產權之保障。為確保收回權之實現，國家於徵收後仍負有一定之程序保障義務。」(司法院釋字第763號解釋)。

¹⁷ 依協議當期當地舉辦公共工程徵收補償標準計算。

係依價購協議書，以不領取協議價購土地款移轉系爭土地予臺北市，俟開發完成後公有不動產抵付土地款可分配之權值，性質上屬於「附買回為條件之買賣契約(或互易契約)」，以協議價購土地款參與開發買回(換取)開發大樓「完成後」之不動產。然開發大樓未完成前，買受人(即臺北市政府)未支付任何價金或代價，卻可交由臺北捷運公司在系爭土地上營運或出租使用(104年7月6日通車營運)，等同無償使用原陳訴人所有之系爭土地逾10年並獲得收益，而陳訴人依土地開發辦法第29條規定無償提供捷運設施所需空間及其應持分土地所有權，所應獲得之容積卻遲遲無法實現，顯失公允。至於臺北市政府所稱在開發期間陳訴人依法享有地價稅全免之優惠部分，事實上系爭土地所有權已移轉予臺北市，陳訴人並無法享有此一優惠。

(十)此外，土地交換實施辦法第3條第1款規定，土地交換之申請人為自簽訂「土地聯合開發契約書」之日起逾10年，且開發建物尚未取得使用執照之土地所有權人。而陳訴人係依協議價購優惠辦法規定達成協議價購，並非簽訂「土地聯合開發契約書」之土地所有權人，而無土地交換實施辦法之適用，故無疑義。惟私有地主不領取協議價購土地款，而將土地所有權移轉予臺北市，俟開發完成後公有不動產抵付土地款可分配之權值，其所有權雖已登記為臺北市所有，惟本質上與簽署「土地聯合開發契約書」均屬共同開發性質，旨在共享開發成果。故土地交換實施辦法第3條第1款之申請人資格，允宜審酌應否納入「簽訂價購協議書而移轉土地產權之原所有權人」，給予相同之權利保障。

(十一)另按大眾捷運聯合開發與土地徵收前之「協議價

購」性質為何，實務固然尚無一致見解¹⁸，惟有關給付不能、給付遲延、締約過失以及積極侵害債權等履行妨礙，乃至契約變更、解除等，皆可準用民法之規定¹⁹，且價購協議書第6條第4項，對協議而發生訴訟時之處理方式，已有明確約定。陳訴人簽訂價購協議書前，業經臺北市政府說明系爭聯開案所涉都市計畫回饋方案、土地開發程序（含捷運土城延伸線及三鶯線共構工程）及契約條款，諒已經過審慎評估而選擇簽約。陳訴人如認價購協議書中未約定開發之具體期程，亦未就開發延宕之情形為具體規範，導致簽訂價購協議書迄今已逾16年仍無明確之開發完成時間，臺北市政府應給予合理之補償，依現行之制度與規範，允宜循司法途徑謀求救濟。

(十二)惟系爭土地因配合捷運頂埔站之捷運設施設置，於辦理都市計畫變更作業時已依土地開發辦法第29條規定適度提高容積率，而回饋比例則由最初都市計畫規定土地面積之50%降為30%，對於系爭土地之使用項目與強度均予提高，回饋負擔則相對減輕且無重複回饋之情事。再依上開臺北市政府提供專業顧問評估，以現今開發大樓權值試算陳訴人可分配之權值與當初「協議價購土地款」相比，業已增值5.69倍，況與系爭聯開案共構之捷運三鶯線即將通車營運，未來發展可期。臺北捷運局辦理多次招商無人申請投標之原因，並非投資人無法獲利，而係擔心陳訴人未依都市計畫規定完成回饋，恐面臨

¹⁸ 有採私法契約說者（法務部「行政程序法諮詢小組」92年10月3日第34次會議多數意見及臺北高等行政法院93年度訴字第573號判決參照），亦有採行政契約說者（最高行政法院95年度裁字第2811號裁定參照）。

¹⁹ 行政程序法並未就行政契約之履行詳細規定，依該法第149條規定，此等事項應準用民法之規定。

無法取得使用執照之風險，如陳訴人願意配合辦理，降低投資人之疑慮，一旦完成招標程序進行開發，上開試算陳訴人可分配之權值以及參與捷運土地開發之目的，亦可早日實現。

(十三)綜上，陳訴人簽訂價購協議書迄今已逾16年系爭聯開案仍未進行開發，僅能選擇申請領回16年前協議價購土地款，無法主張其他權利，相關退場機制之保障，顯有不足且存在制度上之缺失；臺北捷運公司在系爭土地上營運捷運頂埔站（104年7月6日通車營運）或委外經營停車場，等同無償使用原陳訴人所有之系爭土地逾10年並獲得收益，而陳訴人依土地開發辦法第29條規定所應獲得之容積卻遲遲無法實現，顯失公允；陳訴人如認價購協議書中未約定開發之具體期程，亦未就開發延宕之情形為具體規範，臺北市政府應給予合理之補償，依現行之制度與規範，允宜依價購協議書約定，循司法途徑謀求救濟。

四、捷運聯合開發本質上類似公辦都市更新，皆屬由政府主導、民間投資之開發模式，惟現行開發相關規定，僅有大眾捷運法第7條及其授權訂定之土地開發辦法，而涉及私有地主權利義務之重要事項，僅由主管機關與地主自行協議，經由協議所簽訂之契約，無論在規範密度或法律位階上，均有不足；且聯合開發相關程序規定，欠缺法律明確授權，對於私有地主權益保障不足，實有立法保障之必要。

(一)「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。」大眾捷運法第7條第1項定有明文。同條第4項規定，第1項開發之規劃、申請、審查、土地取得程序、開發方式、容許使用項目、申請保

證金、履約保證金、獎勵及管理監督之辦法，由交通部會同內政部定之。交通部與內政部於79年2月15日會銜訂定發布土地開發辦法，主要內容包括：土地開發之規劃及容許使用項目(第2章)、土地取得程序、開發方式及投資人甄選程序(第3章)、申請投資表件及審查程序(第4章)、監督、管理及處分(第5章)、獎勵(第6章)等。

(二)詢據交通部表示，中央對於地方自治事項，雖有一定之立法形成空間，然為貫徹憲法保障地方自治之意旨，中央法律宜留給地方就其自治事項有一定之立法或執行空間(111年憲判字第6號判決參照)。依大眾捷運法第7條第4項規定，主管機關得以協議價購方式取得捷運土地開發所需土地；其中採協議價購方式辦理者，主管機關應訂定協議優惠辦法。基於捷運系統土地開發，於地方政府為主管機關辦理時，因涉及當地開發範圍劃定、都市計畫配合與變更、權益分配、交通建設規劃及營運管理，並與地方區域發展及財務負擔密切相關。依地方制度法第18條及第19條規定，均屬地方自治事項，爰協議價購優惠辦法之訂定，自宜由地方主管機關本於地方自治原則依其權責辦理。²⁰

(三)另依臺北市及新北市政府提供資料，該兩府辦理捷運土地開發案逾10年尚未開發完成之案件計有12案，其中有3案分別於80年、81年、88年與地主簽訂土地聯合開發契約書(產權仍在地主名下)，開發時間迄今已超過2、30年仍未完成；而參與開發之私有

²⁰ 交通部87年1月22日交路87字第000609號函略以：「……大部分條文所規範事項仍屬因地制宜，較不適合由中央主管機關統一規範並適用全國，故本辦法仍宜由中央及地方主管機關本於權責分別訂定之」。

地主計有428人²¹（如下表）。其中，捷運十四張站私有土地開發面積124,217.21平方公尺、人數達256人，總面積及人數均居冠，民眾重受影響之權益鉅大²²；而捷運中和站目前辦理公告徵求投資人作業，該站屬環狀線，與臺北捷運局辦理之捷運萬大線中和站土地開發案地下有通道相連，兩站均位於新北市中和區且位置相鄰，卻分別由新北市與臺北市政府辦理開發，適用之法令規定亦不盡相同，易產生權益不同之比較，引人非議。

（四）此外，截至115年4月30日止，臺北市政府辦理捷運聯合開發案徵求投資人及前置作業計6案，用地取得作業計2案。另民生汐止線臺北市轄段刻正辦理都市計畫變更作業劃定捷運開發區，俟都市計畫公告實施後，再據以辦理用地取得及土地開發作業。而新北市政府依行政院已核定綜合規劃報告之捷運路線，預計辦理捷運聯合開發案計37案，其中尚有12案辦理都市計畫變更作業中，尚未取得開發用地。上開統計資料，尚不包括其他縣市（如：桃園市、臺中市、高雄市）可能辦理的捷運聯合開發案，顯示未來仍有許多捷運聯合開發案件需進行，涉及私有地主權益之爭議，恐有增無減。

（五）系爭聯開案經本院諮詢相關專家學者意見，認為現行大眾捷運法與土地開發辦法，對於捷運土地開發私有主地權益的制度性保障，仍有不足之處。主要建議內容如下：

1、統一全國標準，避免地方政府做法與計算基準不一

²¹ 每案1人至256人不等。

²² 據新北市政府表示，該案已徵得投資人，並於114年11月27日簽訂投資契約，目前由投資人進行開發大樓細部設計作業中。

目前捷運聯合開發的權益分配等規範，多半僅是地方政府層級的行政命令或招商處理原則，導致各縣市（如臺北市、新北市、臺中市、桃園市、高雄市等）的做法與計算基準不一。缺乏全國一致的標準容易造成混亂，也會讓私有地主產生比較心態並質疑公平性。

2、涉及人民重大財產權利，應提升至法律位階

聯合開發案高度影響私有地主的財產權，依司法院大法官會議解釋，凡涉及人民權利義務的重大事項，不應僅用地方的「辦法」或「原則」來規範，而必須由中央制定統一的法律來保障人民權益。

3、提供明確法源依據，消除公務員「圖利」疑慮

過去如「捷運美河市案」等爭議，曾導致公務員因圖利罪遭判刑，使得現在的主管機關與公務員心態趨於保守，深怕承擔法律責任。若中央有明確的法律規範（例如區段徵收或市地重劃規定地主至少應分回的比例），公務員只要依法行政，就能消除被控圖利的壓力，進而更勇於做出合理、公平的決策。

4、大眾捷運法設立專章，完善開發與救濟機制

比照都市更新條例於大眾捷運法中增設聯合開發的「專章」，建構完整的機制，其規範內容應包括「捷運土地開發」之定義、範圍劃定原則、計畫應載明事項、利害關係人參與機制、所有權人同意門檻、權利價值之評定及分配之計算方式、私有地主之權益保障、計畫審議程序、專責審議組織、主辦機關取得不動產之處分方式及相關行政救濟程序等，以符憲法要求之正當行政程序，兼顧捷運土地開發實務之需要。

5、建立核心規則，兼顧中央框架與地方彈性

由中央立法制定最核心、標準的作業規則與權益分配計算基準，能確保原則的公平性；同時，法規中也可保留適當的彈性，讓地方政府能依據實際的都市計畫與個案需求進行微調，使制度更具可行性。

(六)按捷運聯合開發本質上類似公辦都市更新，皆屬由政府主導、民間投資之開發模式，具備資金龐大、土地整合風險低之特性，通常會結合TOD（大眾運輸導向發展）規劃，透過政府公開招商、利用捷運場站或公有地進行高密度開發，不僅改善市容，強化都市競爭力，亦屬利用民間資本參與公共建設之重要管道，於公益及私益上不僅有實效性，對於整體都市整體發展及都市再生更具有指標意義。惟現行開發相關規定，僅有大眾捷運法第7條及其授權訂定之土地開發辦法，而涉及私有地主權利義務之重要事項，僅由主管機關與地主自行協議，經由協議所簽訂之契約，並無明確退場或權利保障機制；如協議不成則由主管機關依法報請徵收，無論在規範密度或法律位階上，均有不足。

(七)此外，聯合開發相關程序規定，欠缺法律明確授權，反觀都市更新條例，不僅設有專責審議機構（都市更新條例第29條），其報核、公開展覽，民眾陳述意見、審議，甚至聽證程序等均有嚴謹規範；其以權利變換方式實施者，權利變換前各宗土地、更新後土地、建築物及權利變換範圍內其他土地於評價基準日之權利價值，由實施者委任3家以上專業估價者查估後評定之（都市更新條例第50條）。土地所有權人對其權利價值有異議時，主管機關上設有「審議核復」之機制（都市更新條例第53條）。兩者

相較，現行聯合開發相關規定，對於私有地主權益保障顯有不足。

- (八)綜上，捷運聯合開發本質上類似公辦都市更新，皆屬由政府主導、民間投資之開發模式，惟現行開發相關規定，僅有大眾捷運法第7條及其授權訂定之土地開發辦法，而涉及私有地主權利義務之重要事項，僅由主管機關與地主自行協議，經由協議所簽訂之契約，無論在規範密度或法律位階上，均有不足；且聯合開發相關程序規定，欠缺法律明確授權，對於私有地主權益保障不足，實有立法保障之必要。

**臺北市及新北市政府辦理捷運土地開發案
逾 10 年尚未開發完成之案件統計表**

單位：平方公尺、人

案名	總面積	私有 土地面積	私有 地主	取得 土地日期 (年.月.日)
十四張站 暨南機廠	143,107.39	124,217.21	256	100.07.25
中和站	2,409.96	2,218.61	1	98.09.02
橋和站	1,669.52	1,546.14	1	98.07.15
中原站	1,949.25	1,857.25	13	98.08.17
板新站	4,603	3,960.88	53	98.11.02
板橋站	5,557.65	0	0	103.02.11
新埔民生站	1,053	786.49	5	98.11.03
新北 產業園區站	2,401.56	2,301.41	16	100.06.20
頂埔站	5,177.27	3,940.98	1	99.11.10
新埔站	2,780	2,780	47	81.01.10 (註)
新店區公所 (捷 23)	866.88	761.97	1	80.06.10 (註)
臺北車站特定 專用區 C1(東半街廓)	13,078	2,400	39	88.01.15 (註) 88.03.02 (註) 89.04.28 (註)

註：簽訂土地聯合開發契約書，產權仍在私有地主名下。

資料來源：臺北市及新北市政府，本院整理。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、函請新北市政府參處。
- 二、調查意見二，三，函請臺北市政府檢討改進見復。
- 三、調查意見四，函請交通部參處見復。
- 四、調查意見，函復陳訴人。
- 五、調查意見，隱匿個資後公布。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：趙永清