

監察院 函

地址：100 臺北市忠孝東路一段2號

聯絡人：

電話：

傳真：

電子郵件：

受文者：司法院

發文日期：中華民國103年7月11日

發文字號：院台內字第1031930803號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如文

主旨：為本院調查「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」過程中，就大眾捷運法第6條、第7條之併行適用及聯合開發後土地得否移轉私有問題，與行政院所持見解，有適用同一法律規定所表示之見解相互歧異之情形，爰聲請 貴院解釋，請查照。

說明：

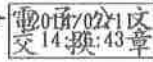
- 一、依據貴院大法官審理案件法第7條第1項第1款，及103年7月8日本院第4屆第73次會議決議辦理。
- 二、檢附本院聲請貴院大法官統一解釋理由書及關係文件(1. 臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案，其聯合開發建築物分配機制，是否公允妥適」案之糾正函、糾正案文及調查報告各1份。2. 「內政部102年7月10日台內地字第1020246881號函釋，逕以『本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義』之內容，使新北市政府辦理臺北市政府新店機廠捷運聯合開發之名將土地移轉登記予私人，究內政部、交通部之處理是否涉有



違失等情」案調查報告1份。3. 行政院103年5月5日院臺交
字第1030133300號函及附件1份。4. 捷運新店機廠辦理徵
收與聯合開發程序大事紀1份。)

正本：司法院

副本：本院內政及少數民族委員會



訂

線

聲請司法院大法官統一解釋理由書

主旨：本院調查「臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案，其聯合開發建築物分配機制，是否公允妥適」案及「內政部 102 年 7 月 10 日台內地字第 1020246881 號函釋，逕以『本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義』之內容，使新北市政府辦理臺北市政府新店機廠捷運聯合開發之名將土地移轉登記予私人，究內政部、交通部之處理是否涉有違失等情」案之調查意見，就大眾捷運法第 6 條、第 7 條之併行適用及聯合開發後土地得否移轉私有問題，與行政院所持見解，有適用同一法律規定所表示之見解相互歧異之情形，爰依據司法院大法官審理案件法第 7 條第 1 項第 1 款之規定，聲請司法院大法官統一解釋。

說明：

壹、聲請統一解釋之目的

查有關「臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案，其聯合開發建築物分配機制，是否公允妥適」乙案，前經本院 99 年 1 月 21 日(99)院台調壹字第 099080048 號函調查並糾正在案，本院認為：「本聯合開發案之土地所有權，依北市府與投資人雙方實際分得建物佔全部聯合開發建物（含地上及地下之樓地板面積）之比例持分，此權益分配程序顯然倒果為因，且原公有土地比例高達 99.24%，私有土地僅佔 0.76%，竟透過聯合開發之權益分配，竟致高達 69.25% 公有土地轉為私有，全然不合比例原則。且本開發案土地所有權，主管機關先以徵收強制手段取得，再透過聯合開發轉為私有，顯未落實依法行政原則，亦與捷運

局自認辦理聯合開發『土地設定地上權，俾利捷運系統通過』之準則相互矛盾」，爰要求行政院檢討辦理。惟內政部 102 年 7 月 10 日台內地字第 1020246881 號函釋，逕以「本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義」之內容，使新北市政府辦理臺北市政府新店機廠捷運聯合開發之名將土地移轉登記予私人，案經本院再以 103 年 1 月 21 日院台調壹字第 1030800021 號函立案，調查內政部、交通部之處理是否涉有違失等情。嗣經行政院以 103 年 5 月 5 日院臺交字第 1030133300 號函復，表示尊重內政部、交通部等相關權責機關之見解。

鑒於本院與行政院就本案有關臺北市政府辦理新店機廠捷運聯合開發，將土地移轉登記予私人問題見解歧異，攸關人民權益之保障與國家法制制度之建立與發展，爰向貴院大法官聲請統一解釋，以釐清爭議。

貳、法律或命令見解發生歧異之經過及涉及之法律或命令條文

一、臺北市政府辦理「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」用地取得過程概述：

(一)開發背景：

- 1、64 年間交通部奉行政院指示著手進行臺北都會區大眾捷運系統（簡稱 TMRTS）初步規畫工作，並於 66 年提出建議報告。嗣中央決策單位有鑑於交通部提出之高運量捷運系統（MRT）規劃路網仍有爭議之處，而臺北市政府另提出以中運量捷運系統（MCT）輔助 MRT 之 MCT 報告實屬一概念性規劃，仍有待進一步規劃整合，乃由經建會聘請 3 家美國顧問公司聯合組成之臺北捷運顧問公司（簡稱 TIC）就該兩計畫進行綜合研究，並於 74 年 10 月完成報告。基於以上之研究及各方反應，行政院於 75 年 3 月 27 日第 1976 次院會

對整個臺北都會區大眾捷運系統計畫核定部分路網，長約 70.3 公里，包括紅線(淡水-新店)約 33.1 公里、藍線(松山-板橋)約 17.4 公里，橘線(中和-古亭市場)約 6.5 公里及棕線(木柵動物園-松山機場)約 13.3 公里，另設新店機廠，為配合聯合開發之需要，機廠預留設站之彈性（該案經行政院於 75 年 4 月 4 日以台 75 交 6753 號函核復交通部及臺北市政府）。嗣臺北市政府經行政院核定於 76 年 2 月 23 日成立捷運工程局（下稱臺北市捷運局），使臺北都會區大眾捷運系統計畫進入執行階段。另因新店十四張地區之地方人士及民意代表不斷提出於新店機廠內增設車站之陳情，案經臺北市捷運局經規劃後層報經行政院於 88 年 9 月 17 日奉核定，站名定為「小碧潭站」。

- 2、本件「臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發」案之基地係位於新北市新店區中央路與環河路交叉口，北側臨中央路（22 公尺寬）、西南側臨環河路（32 公尺寬），東邊連接中華路（12 公尺寬），基地呈狹長形，基地總面積原為 92,560.70 平方公尺（嗣經合併及地界調整後，面積變動為 92,503.40 平方公尺）。依據本案核定之開發建議書內容，雙方係採合建分坪方式合作開發本基地，並採複合式規劃，內容包括興建 2 棟（A、B 棟）29 層辦公大樓（1-5 樓併 C 棟為商場，6-24 樓為辦公室，25 樓以上為住宅）、1 棟（C 棟）6 層購物商場及 13 棟（D 至 P 棟）18-28 層集合住宅（1,2 樓為辦公室、店舖，3 樓以上為住宅），共 16 棟聯開大樓，聯開大樓與機廠共構並與捷運「小碧潭站」聯通（未來由投資人以整體經營管理方式，管理本基地）。

(二)79 年 4 月 11 日，臺北縣政府公告「變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）計畫書」，自同年月 13 日起發布實施。

變更計畫內容略以：

原計畫：住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地

新計畫：捷運系統用地、道路用地

變更理由：捷運系統用地－興建捷運車站及相關設施。

道路用地－配合捷運系統相關設施而開闢。

第五項、土地使用管制：

一. 捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線(軌道)及其他相關設施之使用。並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫。

二. 若土地所有權人同意將其土地供捷運設施使用時，可仍維持原都市計畫分區使用，供捷運設施使用之部份，免計樓地板面積，其建築物高度得增加因配合設置捷運系統設施所必需增加之高度，為其建築開發行為應徵詢捷運主管機關之意見，並應報請省都會備查。

(三)臺北市捷運局自 79 年 11 月起辦理用地取得，略以：

1、臺北市捷運局稱本件新店線新店機場案，係報奉行政院督導會報同意採「徵收、聯合開發雙軌併行方式」：

(1)臺北市政府報行政院 80 年 8 月 8 日第 12 次公

共建設督導會報「台北都會區捷運建設檢討報告」之伍、大眾捷運系統工程用地依法辦理徵收，如達成聯合開發協議則辦理撤銷徵收，以兼顧趕工需要及聯合開發案，報請鑒核。

請示事項：如聯合開發用地達成協議，地主同意無償提供，則該項土地徵收已無必要，請准照鈞院 54 年 8 月 5 日台 54 內 5554 號令規定，報請撤銷徵收。

院長指示或決議事項：撤銷徵收事宜，請地政機關依規定配合辦理。

(2) 內政部 80 年 8 月 26 日台(80)內地字第 8075046 號函臺北市政府內容略以：

臺北市政府於行政院公共建設督導會報第 12 次委員會議報告「臺北都會區捷運系統施工現況檢討」，並請示「如聯合開發用地達成協議，地主同意無償提供，則該項土地徵收已無必要，請准照行政院 54 年 8 月 5 日台 54 內 5554 號令規定，報請撤銷徵收。」乙案，奉前院長指示：撤銷徵收事宜，請地政機關依規定配合辦理，請查照辦理。

2、徵收：

(1) 79 年 11 月 29、30 日，臺北市捷運局辦理徵收前用地取得協調會。

(2) 80 年 1 月 24 日，內政部以台(80)內地字第 891630 號函核准臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線(臺北縣轄區)工程徵收土地及其土地改良物之申請。改制前臺北縣政府嗣於 80 年 3 月 9 日依照土地法第 227 條規定辦理公告。

徵收土地計畫書略以：

- 一.徵收土地原因：為興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線（臺北縣轄區）工程必須使用本案土地。
- 二.徵收土地所在地範圍及面積：擬徵收坐落臺北縣新店市○○○段○○小段○○之○地號等計 241 筆土地，面積 9.0531 公頃。
- 三.興辦事業之性質：交通事業。
- 四.興辦事業之法令根據：土地法第 208 條第 2 款、都市計畫法第 48 條及大眾捷運法第 6、7 條規定。

...

十三.興辦事業計畫概略：

(一)計畫目的：

- 1.為供台北都會區大眾捷運系統新店線營運所需捷運車站設施、轉乘設施、停車場、路線（軌道）及其他相關設施之使用。
- 2.為有效利用土地資源，促進地區發展，經依大眾捷運法第 7 條規定，奉地方主管機關核定之聯合開發用地辦理聯合開發。

(二)計畫範圍：北起景美溪橋西側，經由新店市北新路南至北宜路交接處，共設大坪林、七張、市公所、新店等四站。另於北新路二段與中正路交叉口沿瑠公圳設一支線到達新店溪北側之機廠，全長 3.5 公里。

(三)計畫進度：預定 80 年 5 月開工，84 年 12 月完工。

(四)經費來源及概算：由臺北都會區大眾捷

運系統建設計畫經費（第二期工程）特別預算之新店線補償費所列 9,103,495,700 元支應。

- (3) 80 年 3 月 9 日，臺北縣政府公告新店線新店機廠【捷 19】用地徵收案，於公告期滿後辦理補償費發放作業（臺北縣政府以 80 年 3 月 9 日 80 北府地四字第 68431 號公告徵收本案土地【依土地法第 208 條第 2 款、都市計畫法第 48 條、大眾捷運法第 6 條】，後按 79 年度公告土地現值加四成作為地價之補償。），80 年 4 月 22 日、23 日及 30 日辦理補償費發放作業。
- (4) 81 年 4 月 30 日，新店線新店機廠【捷 17、捷 18】用地徵收計畫書報奉內政部核准（81 年 4 月 30 日台（81）內地字第 8104860、810426 號函）。
- (5) 81 年 6 月 26 日，臺北縣政府辦理【捷 17、捷 18】補償費發放作業。
- (6) 用地徵收後部分土地撤銷徵收辦理情形：
- 前揭徵收案內之○○段○○地號土地與○○段○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○、○○地號等 9 筆土地地籍為公私共有土地及○○段○○、○○、○○地號等 3 筆土地地籍為私有土地，部分產權因所有權人與臺北市政府簽訂聯合開發契約，致已無徵收之必要，經臺北市捷運局報由內政部以 88 年 10 月 6 日台內地字第 8812194 號函准撤銷（新店地政事務所 89 新登字第 88150 號收件），嗣臺北縣政府於 88 年 11 月 29 日以(88)北府地四字第 453590 號函公告上開撤銷徵收計 13 筆，合計

面積 0.127754 公頃。上開私有土地所有權人嗣於 95 年間出售予日勝遠東股份有限公司，該公司 98 年 10 月間辦理信託登記，再由兆豐國際商業銀行股份有限公司取得。

3、同期間併行辦理聯合開發：

(1)80 年 1 月 19 日，臺北市捷運局辦理用地徵收期間，另行舉辦聯合開發說明會，略以：

<1>聯合開發用地範圍內土地若採徵收方式辦理，係以徵收當期公告現值為準，必要時得加成，但加成最高不得超過四成，至於要求延後至下半年再行徵收乙節，依權責將轉請路權室處理。

<2>聯合開發案地主具有優先投資權，如地主本身參與投資，其時程即控制在地主手上。

<3>有關土地或建築物之登記問題，係以地政法令之規定為準。

(2)80 年 3 月 28 日，臺北市捷運局舉辦聯合開發第 1 次協議會，略以：

<1>本基地農業區部分變更使用強度後，地主除可獲得原使用分區可建樓地板面積外，並可依聯合開發辦法之規定獲得增加部分之樓地板面積（第 2 點）。

<2>新店線臺北縣轄區之捷運系統用地業於 80 年 1 月 24 日奉內政部核准徵收，並經臺北縣政府於 80 年 3 月 9 日公告徵收在案，故本基地仍應按 79 年之公告土地現值之標準補償（第 3 點）。

<3>地主參加聯合開發後，除因捷運設施及該局所分配樓地板面積所持分之土地需移轉給政府外，土地大部分仍為原地主所有，遠超

過市地重劃可取回原提供土地面積之 55%
(第 4 點)。

(3) 80 年 7 月 23 日，臺北市捷運局舉辦聯合開發第 2 次協議會，略以：

<1> 本基地地上物拆遷補償部分，係臺北縣政府委託新店市公所於 80 年 2 月開始進行查估，其補償標準係依 79 年 2 月 20 日公告之「臺北縣興建公共設施拆遷合法房屋補償辦法」計算。

<2> 因捷運局辦理聯合開發與徵收作業程序採雙線併行方式，對於捷運設施需用土地均先變更為捷運系統用地，並先依法辦理徵收，若地主同意參與聯合開發，則請勿領取徵收補償費，該局將與地主簽訂聯合開發契約書，同時辦理撤銷徵收手續。

(4) 80 年 11 月 7 日、14 日、19 日及 22 日，臺北市捷運局舉辦聯合開發契約書暨開發方式說明會，略以：

聯合開發辦法第 9 條規定「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議 2 次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理。」因此，由政府依法徵收不願簽約參與聯合開發之土地後辦理聯合開發係依法有據。

(5) 80 年 12 月 5 日，臺北市捷運局舉辦聯合開發契約書第 1 次研商會議，略以：

<1> 地主參加本案之聯合開發，除因捷運設施及捷運局所分配樓地板面積所應持分之土地需移轉給政府外，土地仍為原地主所有，而區段徵收發還 40% 土地給地主，且經核算後

本案之開發方式地主所得樓地板面積之分配，將不少於以區段徵收辦理之分配，由此可知本案對地主較有利，另因本基地四周已無多餘之土地可供劃入分配，故無法以區段徵收方式辦理。

<2>願意依此方案參與聯合開發之土地所有權人請於81年1月15日前依所附簽約應備相關文件辦理簽約。

(6)80年12月24日，臺北市捷運局舉辦聯合開發方式說明會，略以：

臺北市捷運局會就本基地土地徵收經協議2次不成者，得由該主管機關依法報請徵收。

(7)81年4月7日，臺北市捷運局舉辦捷運系統新店線工程用地徵收前協議會，結論：本案用地協議價購不成。

(8)81年10月15日，臺北市捷運局與地主（最初擁有土地僅佔全部開發基地總面積0.04%）簽訂土地聯合開發契約。

(9)88年4月9日，臺北市政府公告核定聯合開發計畫書。

(10)88年11月25日，地主○○○與日勝建設股份有限公司共同具名申請並提送「台北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發建議書」。

(11)90年12月18日，臺北市捷運局與日勝生活科技股份有限公司簽訂投資契約。

(四)「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地【捷17、捷18、捷19】細部計畫案」辦理情形：
基於前揭都市計畫主要計畫規定：「得依大眾

捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫」，改制前臺北縣政府爰循都市計畫作業程序於 88 年 3 月 20 日公告「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地【捷 17、捷 18、捷 19】細部計畫案」，自 88 年 3 月 25 日起發布實施。

（五）「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」建築執照核發情形：

91 年 11 月 27 日及 92 年 5 月 20 日，日勝生活科技公司先後將本開發規劃案送請新北市政府（改制前臺北縣政府）進行環境影響評估審查及都市設計審議，於 94 年 10 月 11 日及同年 11 月 21 日通過都市設計審議及環境影響評估審查後，嗣該公司於 94 年 12 月 1 日向新北市政府工務局申請建造執照，經該局於 95 年 5 月 25 日核發 95 店建字第 00378 號建造執照（案名：「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」，起造人為日勝生活科技公司及臺北市捷運局，該案後續以「美河市」為建案名稱對外銷售）。嗣 99 年間，本案「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」起造人之一日勝生活科技公司經變更為兆豐銀行（信託關係之受託人）。

（六）「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」使用執照核發過程：

「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」於 101 年 1 月 15 日竣工，經新北市政府工務局於同年 11 月 14 日核准 101 店使字第 00475 號使用執照，嗣經兆豐國際商業銀行股份有限公司於翌日（11 月 15 日）領照在案。本案「捷運新店線新店機廠聯合開發新建工程」，計興建「地上 29 層地下 3 層 1 幢 16 棟 2220 戶」。

二、臺北市政府辦理「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案」用地移轉登記過程概述：

- (一)101 年 12 月 11 日，本院交通及採購、內政及少數民族委員會聯席會審查「臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案，其聯合開發建築物權益分配比例失衡」案，並就該案用地移轉問題，提出糾正。
- (二)惟查本案經建築基地起造人日勝生活科技股份有限公司等於 102 年 1 月 15 日申辦建物所有權第一次登記，因臺北市捷運局業以 102 年 1 月 16 日北市捷聯字第 10230007000 號函向新北市政府新店地政事務所表示本案建物所有權第一次登記暨土地移轉事宜因公設分配及土地持分尚有疑義待予釐清，函請暫緩辦理，該所遂以 102 年 1 月 29 日新登補字 76 號補正通知書通知補正，逾補正期限未補正後，依法以 102 年 2 月 23 日新登駁字第 43 號駁回通知書駁回。
- (三)102 年 1 月 31 日，新北市新店地政事務所為釐清本案大眾捷運系統用地因聯合開發而移轉予私人之適法性，爰以新北店地登字第 1023631457 號函詢新北市政府地政局，嗣經該局以 102 年 2 月 8 日北地籍字第 1021211742 號函詢內政部略以，台北市所有前項系爭土地移轉予日勝生活科技股份有限公司等一案，因位於捷運系統聯合開發範圍內，且涉及本院調查大眾捷運系統新店線用地徵收案所提之疑義，能否准予移轉登記之疑義：
 - 1、查旨揭地號土地為捷運小碧潭站聯合開發美河市建案（使用執照：101 店使字第 00475 號，起造人：兆豐國際商業銀行股份有限公司、台北市、日勝遠東股份有限公司等 3 人）之建築基地，今

基地所有權人之一台北市（管理機關：台北市政府捷運工程局）以本市新店地政事務所 102 年 1 月 25 日收件新登案第 13130,13140,13150,13160 號案，申請就其所有旨揭地號部分持份買賣移轉登記予日勝生活科技股份有限公司、兆豐國際商業銀行股份有限公司、○○○○、日勝遠東股份有限公司等 4 人，移轉後台北市所有各筆土地持分皆為 467530/1000000。

- 2、本案既屬依大眾捷運法相關規定辦理之捷運聯合開發興建案，其興建後土地及建物產權之分配，應屬聯合開發權益分配之一環，除適用大眾捷運法與大眾捷運系統土地開發辦法等特別規定外，並應視其簽訂之聯合開發契約條件協議內容而定。倘主管機關依上開規定就聯合開發範圍內土地為處分行為，因現行法令尚無不得移轉為私人所有之規定，地政機關於受理是類移轉登記案件時，倘無土地登記規則第 56 條、第 57 條應予補正或駁回之情形，經審查無誤，即應辦理登記。
- 3、另有關大眾捷運系統用地範圍內之公有土地，因辦理聯合開發致移轉予私人，是否有悖土地法第 14 條第 1 項第 5 款「公共交通道路」不得為私有之部分，經查前經台北市政府請示交通部在案，並獲交通部會商內政部同意後以 83 年 6 月 7 日交路(83)字第 021466 號函復略以：「大眾捷運系統…其路線、場、站部分大多循都市計畫程序變更為捷運交通用地，而一般公共交通道路土地似指直接以土地供陸上運輸工具及行人通行之用者，其性質有所不同，…因此有關辦理聯合開發之捷運交通用地，不受土地法第 14 條第 1 項第 5 款之限制。」是登記機關目前對於類此捷運共構之聯合

開發案，皆受理其公有土地移轉予私有之申請登記。惟監察院馬監察委員以工及馬監察委員秀如於 102 年 1 月 14 日至本府調查大眾捷運系統新店線用地徵收案時表示，該院曾函詢法務部上開函釋之效力，惟該部表示該函是缺乏法令明文授權，且行政院亦於 101 年 12 月間函復監察院將再邀集內政部、交通部等單位研商，故徵收後土地可否再移轉予私人，尚待釐清後再進行登記。綜上，本案因涉及法令解釋效力問題且影響民眾權益甚鉅，未敢專擅，爰報請鈞部核示祇遵。

(四)102 年 3 月 27 日，內政部以台內地字第 1020143828 號函，分別函詢法務部、交通部。

(五)102 年 4 月 9 日，法務部以法律字第 10200546150 號函復略以：

- 1、按本件所涉及大眾捷運系統聯合開發用地移轉為私人所有之適法性問題，行政院法規委員會前於 102 年 2 月 26 日就此相關議題召開研商會議，本部代表於會上表示略以：大眾捷運法(下稱本法)第 7 條第 1 項於 93 年 5 月 12 日修正之目的，乃為使主管機關主導開發事宜，故不採聯合開發型態，而與開發土地得否移轉為私有無涉。至於 86 年 5 月 28 日修正前之本法第 7 條第 1 項所稱「聯合開發」之涵義為何及同法同條第 4 項授權訂定之聯合開發辦法有無逾越母法之虞等節，按在母法概括授權下所發布之法規命令，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所使用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷(司法院釋字第 480 號解釋理由書、第 612 號解釋文參照)；故相關疑義宜由法規主管機關交通部斟酌上述事項，及捷運開發之特殊性等

因素，綜合判斷說明之，合先敘明。

- 2、次按新北市政府地政局 102 年 2 月 8 日北地籍字第 1021211742 號函，說明四後段：「惟監察院馬監察委員以工及馬監察委員秀如於 102 年 1 月 14 日至本府調查大眾捷運系統新店線用地徵收案時表示，該院曾函詢法務部上開函釋之效力，惟該部表示該函釋缺乏法律授權」查本部就本件相關問題僅於 102 年 02 月 23 日以法律字第 10200023730 號函¹復監察院在案，新北市政府地政局上開函說明四後段與本部復監察院函內容顯

¹法務部 102.2.23 法律字第 10200023730 號函復監察院監查調查處

- 二、按大眾捷運法（以下簡稱本法）第 6 條規定：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」第 7 條第 1 項、第 4 項及第 7 項規定：「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 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，主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收（第 4 項）。…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（第 7 項）。…」是以，依上開規定可知，興辦都會區大眾捷運系統，為交通事業，係為加強都市運輸效能、改善生活環境、促進大眾捷運系統健全發展，以增進公共福利，而大眾捷運之規劃，為發揮實效，合併考量社會及經濟活動，都市運輸發展趨勢、運輸系統之整合發展等因素，由地方主管機關與私人聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地，使為有效利用土地資源，促進地區發展，實現都市計畫，故為大眾捷運系統需用之土地而辦理徵收，難謂無公益性及必要性（最高行政法院 101 年判字第 722 號判決參照），合先敘明。
- 三、次按土地法第 14 條規定：「左列土地不得為私有：…五、公共通道道路。…」乃係因公共通道道路土地屬於公共需用地，為顧及社會公共利益，依循土地政策之要求，宜歸國家所有，由政府機關管理經營之，故明定為不得私有（最高法院 84 年度台上字第 1376 號判決參照）。查大眾捷運系統之土地開發，因開發用地及開發投資情形各異而有不同開發型態，故主管機關在配合都市計畫之進行，得基於主導開發之立場，就因開發所取得之土地為處分、設定負擔、租賃或收益等行為（本法第 7 條第 8 項規定參照），此種大眾捷運交通用地是否屬於上開土地法第 14 條所稱「公共通道道路」，交通部於 83 年 6 月 7 日以交路（83）字第 021466 號函復臺北市政府略以：「…按大眾捷運系統係指行駛於專用路權上可快速、大量、安全、準確服務之大眾運輸，供捷運系統使用之土地，除已做道路、河道…等公共設施外，其路線、場、站部分大多循都市計畫程序變更為捷運交通用地，而一般公共通道道路土地似指直接以土地供陸上運輸工具及行人通行之用者，其性質有所不同，且供聯合開發使用之捷運交通用地於都市計畫說明書中亦明載得作為其他使用或敘明『須另擬定細部計畫』，又大眾捷運法第 7 條既明定捷運場、站與路線之土地得與私人、團體聯合開發，在聯合開發之型態下，其土地所有權部分移轉參與開發之私人所有係屬必然，因此有關辦理聯合開發之捷運交通用地，不受土地法第 14 條第 1 項第 5 款之限制」。上開交通部意見，內政部 83 年 5 月 23 日以台（83）內地字第 8306536 號函表示同意，兩相關之主管機關既本於權責就兩者用地之性質為特別之考量，本部敬表尊重。

有不符，檢附該函影本乙份供參。

- 3、本件移轉之適法性及大眾捷運法及相關子法授權是否明確等疑義，宜請本法之主管機關交通部說明。

(六)102年6月27日，交通部以交路字第1020407543號函復內政部，有關新北市政府地政局為台北市政府辦理捷運小碧潭站聯合開發得否移轉該市所有新店區○○段○○號、○○號及○○段○○地號等3筆土地予日勝生活科技股份有限公司等人疑義，函請貴部釋疑乙案，本部業以102年5月20日交路字第1025005474號函復行政院並副知貴部在案(下項詳述)，爰旨案本部意見同前開函釋內容，請卓參。

(七)102年7月10日，內政部以台內地字第1020246881號函復新北市政府，略以：

- 1、本案前經本部以102年2月26日台內地字第1020104959號函復貴府因案情複雜且涉及相關部會權責，將俟會商研酌後再行函復。案經本部函請交通部及法務部表示意見，法務部業以102年4月9日法律字第10200546150號函對法律授權問題作出說明，同時澄清該局來文所提監察院引該部表示交通部83年6月7日交路(83)字第021466號函釋缺乏法令明文授權乙事，係屬誤解，至本件移轉之適法性及大眾捷運系統及相關子法授權是否明確等疑義，宜請交通部說明。頃據交通部102年6月27日交路字第1020407543號函表示該部意見同102年5月20日交路字第1025005474號函復行政院有關監察院調查本案聯合開發案之意見，先予敘明。

- 2、查行政院前為監察院101年中央機關巡察各組委

員到行政院巡察座談會提及捷運聯合開發土地轉予私人疑義等事，業召開研商會議並綜整相關部會意見回復監察院，並於 102 年 5 月 24 日彙整前開交通部 102 年 5 月 20 日函回應監察院就本案所提調查意見第六項在案，其中業就聯合開發土地採徵收後得否移轉為私人之適法性及適當性、法律授權規定等，提出明確具體之說明及未來改進措施。

- 3、次查依土地登記規則第 34 條規定，申請人檢附證明文件向登記機關申請登記，倘無同規則第 56 條各款應予補正情形，或同規則第 57 條規定之駁回事項，登記機關應即辦理登記。本案本應屬登記機關依前開土地登記規則規定本於權責進行審核事項，貴府地政局對本案得否登記之疑慮，無非在徵收土地移轉為私人所有是否有違背法律強制或禁止規定，然依行政院歷次函復監察院之說明內容，本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義。因此，為顧及行政效率及民眾權益，本案請貴府地政局參考法務部及行政院函復監察院相關意見，轉請登記機關逕依登記相關法令審核後本於權責卓處。

- (八)新北市政府地政局爰以 102 年 7 月 12 日北地籍字第 1022232423 號函轉知新店地政事務所，又臺北市捷運局另以 102 年 7 月 17 日北市捷聯字第 10230802600 號函知新店地政事務所本案產權及土地持分業已釐清，是該所即依據上開內政部函釋意旨，按土地登記相關法規審查無誤後，依申請人 102 年 7 月 23 日新登字第 103950 至 103990 號登記申請書辦竣土地移轉登記。全部建物登記戶數為 2220 戶，其中 1532 戶已移轉予承購人，另 15 戶登記於

受託人-兆豐銀行（委託人：日勝生活科技公司）名下，673 戶登記為臺北市所有。另登記取得土地所有權情形略以（本案土地嗣經合併及地界調整後，為○○段○○地號、○○段○○地號、○○段○○地號，面積總計為 92,503.40 平方公尺）：臺北市（管理機關：臺北市政府捷運工程局），現有持分面積共：45,217.51 平方公尺，持分面積占土地總面積之比率為 48.88%；受託人-兆豐國際商業銀行股份有限公司（委託人：日勝生活科技股份有限公司），現有持分面積共：1,625.28 平方公尺，持分面積占土地總面積之比率為 1.76%；承購戶（合計共 1532 戶），現有持分面積共：45,660.60 平方公尺，持分面積占土地總面積之比率為 49.36%。

三、本院與行政院就「捷運系統用地」採一般徵收及聯合開發用地併行方式，先以「興建交通事業」為由，強行徵收土地後，再透過聯合開發權益分配比例，移轉為私人所有之適法性問題之爭議過程：

（一）101 年 12 月 11 日，本院交通及採購、內政及少數民族委員會聯席會審查「臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案，其聯合開發建築物權益分配比例失衡」案，並就該案用地移轉問題，提出糾正。糾正案意旨第 4 點：「本聯合開發案之土地所有權，依北市府與投資人雙方實際分得建物佔全部聯合開發建物（含地上及地下之樓地板面積）之比例持分，此權益分配程序顯然倒果為因，且原公有土地比例高達 99.24%，私有土地僅佔 0.76%，竟透過聯合開發之權益分配，竟致高達 69.25% 公有土地轉為私有，全然不合比例原則。且本開發案土地所有權，主管機關先以徵收強制手段取得，再透過聯合開發轉為私有，顯未落

實依法行政原則，亦與捷運局自認辦理聯合開發『土地設定地上權，俾利捷運系統通過』之準則相互矛盾。」經以 101 年 12 月 13 日院台交字第 1012530431 號移送上開糾正案文，函請行政院轉飭所屬確實改善在案。

(二)101 年 12 月 21 日，本院 101 年中央機關巡察各組委員到行政院巡察時，提出有關捷運聯合開發土地移轉私人問題，略以：

- 1、本院前項糾正理由：按土地所有權之得喪變更，應以法律定之，大眾捷運法第 7 條僅僅規定大眾捷運系統路線、場、站土地得聯合開發，並未明定移轉土地，交通部、內政部相關解釋意旨「聯合開發之型態下，其土地所有權部分移轉參與開發之私人所有係屬必然」云云，顯未落實依法行政原則。
- 2、交通部、內政部上開解釋，係就有關大眾捷運系統用地範圍內之公有土地所為解釋，並未就該公有土地來源不同而分別解釋，查系爭本案之土地，政府最初以興辦交通事業性質，強制徵收私人土地高達 85.41%，公有撥用者占 13.94%，而同意參與聯合開發者，僅占 0.65%（最初擁有土地僅佔全部開發基地總面積 0.04%），基於上開交通部、內政部解釋，經聯合開發後，竟導致高達 69.25%先經徵收、撥用等公有土地再轉為私有，明顯倒果為因，不合比例原則，更有違政府徵收目的。

(三)102 年 5 月 20 日，交通部以交路字第 1025005474 號函報行政院，就本院調查意見說明如下：

- 1、本院質疑本件徵收案，以一般徵收與聯合開發併行，大眾捷運法第 7 條並無明文，且牴觸該法第

6 條規定，以及以交通部 83 年 5 月 23 日台內地字第 8306536 號函釋率爾認定可將公有土地轉為私有，難謂允當，法制作業顯有闕失等情事

- (1) 查大眾捷運系統新店線工程徵收案業經原土地所有權人提起行政訴訟，並經臺北高等行政法院於 99 年訴字第 1587 號判決確認大眾捷運系統新店線工程以大眾捷運法第 6 條及第 7 條併行辦理徵收及相關徵收程序，並無不法且難謂無公益性、正當性及必要性。
- (2) 次查臺北市政府捷運工程局辦理用地取得作業係於辦理都市計畫變更為「交通用地」、「聯合開發區(捷)」(屬台北市轄區)或「捷運系統用地」(新北市轄區)後，於土地徵收條例施行前依據土地法第 208 條、都市計畫法第 48 條及大眾捷運法第 6、7 條規定，土地徵收條例施行後則上開土地法第 208 條改為依土地徵收條例第 3 條規定辦理。新店機廠聯合開發案依行為時大眾捷運法及相關法規，在 79 年 4 月發佈都市計畫主要計畫，載明辦理聯合開發，於 79 年 11 月陸續展開用地協調，奉行政院督導會報同意以雙軌併行方式辦理，即先以大眾捷運法第 6 條「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」先進行私地主土地之徵收。依行為當時之 77 年版大眾捷運法第 7 條第 3 項規定，協議不成得徵收之，若地主有參與聯合開發則辦理撤銷徵收，至於其後 83 年、93 年大眾捷運法第 7 條第 4 項修正為「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，

主管機關應訂定優惠辦法，經協議不成者，得由主管機關依法報請徵收之。」其中就用地取得第4項與地主以協議價購方式取得，協議不成得由主管機關依法報請徵收，此係依此法令於踐行聯合開發法令程序後辦理，用地取得後登記於主管機關名下，辦理後續開發事宜。即由投資人出資、地主出地之方式辦理聯合開發，並進行屋地互易，勢有土地移轉之需要。

2、聯合開發土地採「徵收」後得否移轉予私人乙節，說明如次：

- (1) 查土地法對土地徵收之規定，包含「公用徵收」(土地法第208條)及「政策性徵收」(土地法第209條)，其中「政策性徵收」係國家為實施經濟政策需要，徵收範圍係以特定徵收所依據之特別法律規定，以及實現該法律所強調之政策目的為限。
- (2) 77年7月1日制定公布之大眾捷運法第7條有關聯合開發之規定，參酌其立法說明係為「為有效利用土地資源，促進地區發展，並利大眾捷運系統建設經費之取得」是聯合開發用地之徵收性質應屬前述「政策性徵收」與一般為公用事業所辦徵收而僅得為公共之使用有別。
- (3) 依大眾捷運法第7條第1項及第2項規定之文義，「捷運設施用地」係指大眾捷運系統路線、場、站之土地。土地法第14條所稱「公共交通道路」係供公路、街道、巷弄、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。前揭「捷運設施用地」之用途既非僅限於「公共交通」或前述「道路」之使用，二者性質上容屬有間，不應視為同一(交通部100年5月18日交路字第

1000004601 號函釋意旨)。

- (4) 交通部 83 年間對大眾捷運法第 7 條之函釋，係強調聯合開發具有「合建分坪」之精神；另依民法第 799 條第 5 項規定：「專有部分與其所屬之共有部分及其基地之權利，不得分離而為移轉或設定負擔」，復依公寓大廈管理條例第 4 條第 2 項規定：「專有部分不得與其所屬建築物共用部分之應有部分及其基地所有權或地上權之應有部分分離而為移轉或設定負擔」，基此，於開發用地上興建公寓大廈者，其土地所有權應與建物所有權一併移轉，是以經由聯合開發作業後，該開發土地（無論原係公、私有土地）均可能併同建築物移轉予私人。茲因聯合開發之效益主要來自新建建物及持有土地之處分收益，倘建物坐落對應之土地持分不予併同處分，其效益必然大減，亦無法達到挹注捷運建設財源之目的，且將建物與其坐落土地持分分離而為移轉，似亦不符民法及公寓大廈管理條例上開規定之意旨。
- (5) 聯合開發用地之土地持分如屬私人，是否可能影響捷運設施之營運管理部分，查大眾捷運法第 19 條第 1 項規定略以：「大眾捷運系統因工程上之必要，得穿越公、私有土地及其土地改良物之上空或地下。…。」，次查同條第 2 項規定：「前項須穿越私有土地及其土地改良物之上空或地下之情形，主管機關得就其需用之空間範圍，在施工前，於土地登記簿註記，或與土地所有權人協議設定地上權，…。」及公寓大廈管理條例第 4 條第 1 項規定：「區分所有權人除法律另有限制外，對其專有部分，得自由

使用、收益、處分，並排除他人干涉。」，可知當捷運設施，依法穿越私人土地下方，並無取得所有權之必要，換言之，縱使土地持分屬私人，亦不影響捷運設施之營運管理。另除上開規定外，臺北市政府另於聯合開發個案與其他區分所有權人訂有相關契約加以約束，爰不會影響營運機構對於捷運設施之營運管理權限。

- (6)另為因應聯合開發後之不動產處分事宜，交通部於79年2月15日與內政部會銜訂定「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」第31條（現為「大眾捷運系統土地開發辦法」第23條）明定：「執行機構於必要時，得經主管機關核准，出租或出售開發之公有不動產，其租售作業要點由主管機關另定之。」。另90年大眾捷運法增訂第7條之1略以：「主管機關為辦理前條第一項之土地開發，得設立土地開發基金，其基金來源如下：一、出售（租）因土地開發所取得之不動產及經營管理之部分收入。」，更明確宣示主管機關對於土地開發後所取得之不動產得處分收益的法定地位。

3、有關「徵收」人民土地後再移轉為「私有」欠缺法律明文乙節，說明如下：

- (1)依法務部102年4月9日法律字第10200546150號函復內政部有關為臺北市政府辦理捷運小碧潭站聯合開發案得否移轉該市所有新店區○○段○○、○○○地號及○○段○○地號等3筆土地予日勝生活科技有限公司等人乙案之函示略以：「按本件所涉及大眾捷運系統聯合開發用地移轉為私人所有之適法性問題，行政院法規

委員會前於 102 年 2 月 26 日就此相關議題召開研商會議，…大眾捷運法第 7 條第 1 項於 93 年 5 月 12 日修正之目的，乃為使主管機關主導開發事宜，故不採聯合開發型態，而與開發土地得否移轉為私有無涉。至於 86 年 5 月 28 日修正前之大眾捷運法第 7 條第 1 項所稱『聯合開發』之涵義為何及同法同條第 4 項授權訂定之聯合開發辦法有無逾越母法之虞等節，按在母法概括授權下所發布之法規命令，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所使用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷」。

(2) 依法務部前揭意見，並未具體認定「以徵收方式取得之聯合開發土地如擬移轉私人，須以法律明文規定，始得為之」。惟為期法律適用更臻明確，交通部將函有關單位研提意見，並與內政部共同研議，將前開事項納入大眾捷運系統土地開發辦法之修正考量，俾杜爭議。

(四) 102 年 12 月 20 日，本院內政及少數民族等 7 委員會到行政院巡察時，再次提出有關捷運聯合開發土地移轉私人問題，略以：

本院去年巡察行政院時曾提出：「臺北都會區大眾捷運系統聯合開發之土地徵收與使用之公平正義」問題，當時行政院答覆大眾捷運當時因屬首創，法規容有未周等語，案涉政府機關以興辦公共工程為由徵收私人土地，併行辦理聯合開發致生產權移轉問題及交通部 83 年 6 月 7 日函釋「…在聯合開發之型態下，其土地所有權部分移轉參與開發之私人所有係屬必然，…」涉違法疑義，行政院答覆顯示相關部會仍未按糾正意旨檢討改進，爰請行

政院召集交通部及內政部等單位會商研提正式書面意見函復本院續處在案。詎包括內政部、交通部等相關部會仍無視本院巡察貴院發言及相關糾正案旨意，於102年7月同意將由徵收取得的土地，移轉登記給與徵收目的不同的住商使用者，有違土地正義及土地徵收相關法令。查大眾捷運新店線新店機廠「美河市聯合開發案」土地移轉：

- 1、辦理公用事業所必須徵收之土地，係按大眾捷運法第6條「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」聯合開發則係依大眾捷運法第7條：「…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…」條文中明顯不包含「一般徵收」，即俗稱的「強制徵收」。捷運新店機廠「美河市聯合開發案」，強制徵收土地高達全區的85.41%，以毗鄰地區參與聯合開發的業者土地佔0.65%（合併登記亦僅佔0.76%），竟透過併辦聯合開發之權配，竟導致高達69.25%公有土地轉為可供其出售地權，最後成為私有。換言之，本件強制徵收一供作捷運系統路線、場、站設施「交通事業」之主要目的，僅佔30.75%，既不符合公平正義，亦不合比例原則。違法的土地徵收，侵害憲法財產權保障權，土地法、土地徵收條例明文規定：如未依核准徵收原定興辦事業使用者，原土地所有權人得向該管主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地。
- 2、上開強制徵收之土地，如陳情人認為當時徵收未按「最小範圍」實施，致目前建商使用捷運系統路線、場、站設施外「空地」建築了13棟高層住宅、兩棟辦公大樓、一處商場，總共產權樓地

板面積高達 127,328 坪，建商可出售面積高達 98,855 坪。

- 3、數據如下：新店機廠聯合開發案其基地面積 92560.7 平方公尺、捷運設施投影土地面積 40023.89 平方公尺（約佔基地面積 43.2%）。答案不是過度徵收，就是將建築物塞滿法定空地（內政部竟同意捷運設施不計容積）。

（五）103 年 1 月 21 日，本院再以院台調壹字第 1030800021 號函立案，調查內政部、交通部之處理是否涉有違失等情。嗣經行政院以 103 年 5 月 5 日院臺交字第 1030133300 號函復，表示尊重內政部、交通部等相關權責機關之見解。

四、有關「捷運系統用地」採一般徵收及聯合開發用地併行方式，先以「興建交通事業」為由，強行徵收土地後，再透過聯合開發權益分配比例，移轉為私人所有之適法性問題所涉法律條文及見解發生歧異之內容

（一）相關法令：

- 1、行為時（77 年 7 月 1 日公布）大眾捷運法第 6 條：
「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」
- 2、行為時大眾捷運法第 7 條：「（第 1 項）為有效利用土地資源，促進地區發展，地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地。」「（第 2 項）聯合開發用地作多目標使用者，得調整當地之土地使用分區管制或區域土地使用管制。」
「（第 3 項）聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。」「（第 4 項）聯合開發辦法，由交通部會同內政部定之。」

3、行為時（79年3月23日公布）大眾捷運系統土地聯合開發辦法第9條：「（第1項）聯合開發之用地取得以協議為原則，協議2次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理。」「（第2項）聯合開發所需用地若屬公有者，得由該主管機關依規定申請撥用或讓售或租用之。」

（二）本案「捷運系統用地」採一般徵收及聯合開發用地併行方式，係臺北市政府報行政院80年8月8日第12次公共建設督導會報「台北都會區捷運建設檢討報告」伍、大眾捷運系統工程用地依法辦理徵收，如達成聯合開發協議則辦理撤銷徵收，以兼顧趕工需要及聯合開發案中，請示事項「如聯合開發用地達成協議，地主同意無償提供，則該項土地徵收已無必要，請准照鈞院54年8月5日台54內5554號令規定，報請撤銷徵收。」經決議：撤銷徵收事宜，請地政機關依規定配合辦理。

（三）有關「捷運系統用地」採一般徵收及聯合開發用地併行後之土地移轉，經交通部83年5月12日交路(83)字第015992號函復內政部略以：

1、本案原經臺北市政府函請貴部釋示，案經貴部函覆略以：大眾捷運系統主管機關為本部，宜請本部核釋，案經本部函准貴部函復意見略以：如有涉及土地法與大眾捷運法之競合疑義，宜請法務部表示意見，嗣經本部於83年4月25日邀集貴部地政司、營建署（未派員）、法務部與省市房地政、捷運機關代表開會研商結果：本部將各單位意見列入紀錄，本部並提出具體建議，依法務部之意見函送土地法主管機關依職權釋示之；其中各單位意見詳後附會議紀錄。

惟查該會議紀錄，法務部明顯表示聯合開發用地如屬土地法「公共通道道路」不得私有。大眾捷運法第7條第3項僅規定：聯合開發用地得以「市地重劃」或「區段徵收」方式取得，以「一般徵收」方式取得之聯合開發土地如擬移轉私人，須以法律明定，始得為之。法務部意見略以：

- (1) 查大眾捷運系統土地聯合開發辦法第31條規定：「執行機關於必要時，得經該管地方主管機關核准，租售開發之公有不動產」而其母法大眾捷運法對於租、售並未有規範，惟土地法第14條第1項第5款則規定「公共通道道路」不得為私有。依其位階性而言，法律優於命令，故上揭辦法之規定不得與土地法相牴觸，因此大眾捷運系統聯合開發之土地，其中屬於土地法規範之「公共通道道路」部分自不得移轉私有，至其他開發之不動產則不在此限。
- (2) 查大眾捷運法第7條第3項規定：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之」另參酌立法院對於上揭規定之立法理由說明謂：「如何讓地主拿回部分土地自行開發利用以分享開發之利益，目前條文未臻明確，且此項攸關業主之財產利益，宜以法律明文規定」可見除「市地重劃」或「區段徵收」外，以「一般徵收」方式取得之聯合開發土地如擬移轉私人，須以法律明文規定，始得為之。

- 2、按大眾捷運系統係指行駛於專用路權上可快速、大量、安全、準確服務之大眾運輸，供捷運系統使用之土地，除已做道路、河道…等公共設施外，其路線、場、站部分大多循都市計畫程序變更為

捷運交通用地，而一般公共交通道路土地似指直接以土地供陸上運輸工具及行人通行之用者，其性質有所不同，且供聯合開發使用之捷運交通用地於都市計畫說明書中亦明載得作為其他使用或敘明「須另擬定細部計畫」，又大眾捷運法第 7 條既明定捷運場、站與路線之土地得與私人、團體聯合開發，在聯合開發之型態下，其土地所有權部分移轉參與開發之私人所有係屬必然，因此有關辦理聯合開發之捷運交通用地，本部建議得不受土地法第 14 條第 1 項第 5 款之限制。

(四)本院 103 年 1 月 21 日函立案調查行政院暨內政部、交通部就「捷運系統用地」採一般徵收及聯合開發用地併行方式，先以「興建交通事業」為由，強行徵收土地後，再透過聯合開發權益分配比例，移轉為私人所有之處理是否涉有違失等情。嗣經行政院以 103 年 5 月 5 日院臺交字第 1030133300 號函復，表示尊重內政部、交通部等相關權責機關之見解略以：

- 1、本案之徵收案於 80 年間核定及公告時，新店機廠聯合開發細部計畫及聯合開發計畫（事業計畫），尚無具體開發內容，且主辦機關於徵收前亦未踐行該條第 3 項之市地重劃或區段徵收協議程序，基此，大眾捷運法第 7 條自不得充為本件徵收案之法令依據，亦即本案開發用地係以該法第 6 條規定徵收取得，而非依同法第 7 條徵收取得，既依該法第 6 條規定徵收土地後，竟供興建住宅、商場及辦公大樓並出售予私人，是否違反徵收之公益性及必要性；且臺北市政府以所謂「雙軌制」辦理本案聯合開發（亦即先徵收土地，徵收後如原地主同意參與聯合開發，再將該土地撤銷徵

收，由原地主參與聯合開發)，究是否適法疑義：

(1)交通部意見：

<1>查土地法對土地徵收之規定，包含「公用徵收」(土地法第 208 條)及「政策性徵收」(土地法第 209 條)，其中「政策性徵收」係國家為實施經濟政策需要，徵收範圍係以特定徵收所依據之特別法律規定，以及實現該法律所強調之政策目的為限。

<2>77 年 7 月 1 日制定公布之大眾捷運法第 7 條有關聯合開發之規定，參酌其立法說明係為「為有效利用土地資源，促進地區發展，並利大眾捷運系統建設經費之取得」，是聯合開發用地之徵收性質應屬前述「政策性徵收」，與一般為公用事業所辦徵收而僅得為公共之使用有別。

(2)內政部意見：

<1>按國家因交通事業之需要，得徵收私有土地，為土地法第 208 條第 2 款所規定，另「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之。」、「為加強都市運輸效能，改善生活環境，促進大眾捷運系統健全發展，以增進公共福利，特制定本法。」、「為有效利用土地資源，促進地區發展，地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地。...聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。」分為 77 年公布施行時大眾捷運法第 1 條、第 6 條、第 7 條所明定。

<2>本案臺北市政府為興辦臺北都會區大眾捷

運系統新店線工程，係屬交通事業，依據土地法第 208 條第 2 款、都市計畫法第 48 條及大眾捷運法第 6 條、第 7 條規定申請徵收，具公益性、正當性及必要性，內政部予以核准徵收，係於法有據。

〈3〉復查大眾捷運系統新店線工程徵收案業經原土地所有權人提起行政訴訟，並經臺北高等行政法院於 99 年訴字第 1587 號判決確認大眾捷運系統新店線工程以大眾捷運法第 6 條及第 7 條併行辦理徵收及相關徵收程序，並無不法且難謂無公益性、正當性及必要性。

〈4〉本案臺北市政府於土地徵收前辦理聯合開發說明會，徵收後復辦理聯合開發協議會、研商會、說明會及座談會等，部分被徵收土地原所有權人同意參與聯合開發，並完成簽訂聯合開發契約書，且未領取徵收補償費，而由臺北市政府裁量就聯合開發無重大影響，而經內政部准予撤銷徵收，尚非無由。

(3) 法務部意見：

本案臺北市政府以所謂「雙軌制」方式辦理聯合開發事宜，曾經原地主（即本案開發區域內土地遭徵收之地主）提起行政訴訟，其中即有主張臺北市政府上開做法違法，經臺北高等行政法院以 99 年度訴字第 1587 號判決認定本案土地之都市計畫屬「捷運系統用地」，依臺北市政府辦理徵收時之土地法第 208 條、大眾捷運法第 6 條之規定，本得逕行徵收，而臺北市政府採取徵收與聯合開發雙軌作業，係為配合捷運工程進度及聯合開發所需時程，並非

全未考量徵收之最後手段性及必要性，而認此一做法並未違法。該判決之見解，復經最高行政法院以 101 年度判字第 722 號判決所肯認，是依法院見解，臺北市政府採「雙軌制」作法尚無違法問題。

(4) 臺北市政府意見：

<1> 本案為因應施工需要及早取得工程用地，以確保捷運工程工進，為有效利用土地資源，並鼓勵民間參與聯合開發，爰採行工程用地徵收與聯合開發協議併行作業，且如聯合開發用地達成協議，地主同意無償提供捷運設施施工並簽訂土地聯合開發契約書，該項土地徵收已無必要，報請撤銷徵收，故參與新店機廠聯合開發案之地主於 80、81 年間簽訂土地聯合開發契約書，嗣依上述達成參加聯合開發協議予以報請撤銷徵收者計 13 筆土地。

<2> 查新店機廠聯合開發基地原地主○○○等 11 人前於 80 年間不服內政部核准徵收處分，提起訴願及再訴願均遭駁回，遂向行政法院提起行政訴訟。依據行政法院 81 年度判字第 1876 號判決理由略以：「...本件需用土地人台北市政府為興辦台北都會區大眾捷運系統新店線(台北縣轄區)工程，需用坐落台北縣新店市○○○段○○小段○○○○地號等 241 筆土地，經核上開工程合於土地法首揭規定，且其土地為都市計畫捷運系統用地，有徵收土地計畫書所附徵收土地有無妨礙都市計畫證明書附內政部卷可稽。台北市政府依首揭土地法及大眾捷運法規定報請

徵收，被告機關以 80 年 1 月 24 日台(80)內地字第 891630 號函核准徵收及附帶徵收其土地改良物，揆諸首揭規定，並無違誤…。惟查『大眾捷運系統土地聯合開發辦法』係依據大眾捷運法第 7 條規定，由交通部、內政部會銜發布之命令，以為聯合開發執行細則規定依據，乃為大眾捷運法之子法，並無排除母法大眾捷運法第 6 條規定之適用…。被告機關依大眾捷運法第 6 條規定辦理徵收系爭土地，乃為有效利用土地資源及兼顧土地所有權人之權益。且系爭土地經台北市政府劃定為聯合開發用地，並與地主兩次協議聯合開發事宜，將來如達成協議，並簽訂聯合開發契約書，該府當依協議報請撤銷徵收…，亦無原告所指侵害其延後徵收之期限利益情事。原告起訴意旨難認有理由，應予駁回。」原地主後續提起兩次再審之訴亦均遭駁回（行政法院 82 年度判字第 165 號及 83 年度判字第 1669 號判決）。

＜3＞另依最高行政法院 101 年度判字第 722 號判決記載，本案係採徵收及聯合開發雙軌之方式，程序並無違法及違憲之處。

2、有關本案土地移轉為私人所有，大眾捷運法並無明定聯合開發後土地得移轉為私有，本案聯合開發後土地移轉為私有，有無違反重要事項應由法律明定之法律原則：

（1）內政部意見：

＜1＞新北市政府地政局 102 年 2 月 8 日北地籍字第 1021211742 號函為臺北市所有新店區○○段○○、○○○地號及○○段○○地號等 3

筆土地得否辦理移轉予日勝生活科技有限公司等人疑義 1 事，函請本部釋示，因案涉相關部會權責，內政部爰以 102 年 3 月 27 日台內地字第 1020143828 號函請法務部及交通部表示意見。

<2>嗣法務部 102 年 4 月 9 日法律字第 10200546150 號函復「本部就本件相關問題僅於 102 年 2 月 23 日法律字第 10200023730 號函復監察院在案，新北市政府上開函說明四後段與本部復監察院函內容顯有不符。本件移轉之適法性及大眾捷運法及相關子法授權是否明確等疑義，宜請本法之主管機關交通部說明。」交通部則以 102 年 6 月 27 日交路字第 1020407543 號函說明該部意見同 102 年 5 月 20 日交路字第 1025005474 號函復行政院有關監察院調查本案聯合開發案之意見。

<3>有關新北市政府地政局對本案得否登記之疑義，在於徵收土地移轉為私人所有是否有違背法律強制或禁止規定，按法務部表示宜請主管機關交通部說明，而交通部請本部參考該部函復行政院之說明，復依行政院函復監察院之內容略以：本案聯合開發捷運交通用地與一般公共交通道路土地性質不同，不受土地法第 14 條第 1 項第 5 款之限制，交通部業以交通事業主管機關立場闡釋，並於 83 年 6 月 7 日交路（83）字第 021466 號函釋，且該部表示由投資人出資、地主出地之方式辦理聯合開發，並進行屋地互易，勢有土地移轉之需要，於開發土地上興建公寓大

廈者，其土地所有權應與建物所有權一併移轉，是以經由聯合開發作業後，該開發土地（無論原係公、私有土地）均可能移轉予私人等。據此，內政部爰以 102 年 7 月 10 日台內地字第 1020246881 號函請新北市政府地政局參考法務部及行政院函復監察院相關意見，轉請登記機關逕依登記相關法令審核後本於權責卓處。

（2）法務部意見：

＜1＞按「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照司法院釋字第 392 號解釋理由書），而憲法第 7 條、第 9 條至第 18 條、第 21 條及第 22 條之各種自由及權利，則於符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規

範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」有司法院釋字第 443 號解釋意旨可資參照。準此，大法官係以規範密度為理論基礎，建立層級化之法律保留體系，其結構如下：1、憲法保留：即憲法第 8 條對於限制人身自由之措施，憲法已為明文規定（由法院依法定程序為之），尚不得以法律或命令限制；2、絕對法律保留：即必須由法律自行規定者，諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由之事項，僅得以法律規定限制之，若法律本身未加規定，而由施行細則（行政命令）逕行訂定者，即有違憲法規定；3、相對法律保留：由法律直接規範或由有法律明確依據之行政命令加以規定，其對象包括關係生命、身體以外之其他自由權利的限制，以及給付行政措施涉及公共利益之重大事項；4、非屬法律保留事項：屬於執行法律之細節性、技術性次要事項，即不在法律保留之列。

〈2〉大眾捷運系統聯合開發後之土地移轉予私人所有，與人民財產權之限制與權利義務分配有關，依前開說明，係屬人民生命、身體以外其他權利之「相對法律保留」事項。故在合於憲法第 23 條所定之必要程度內，以法律明定或明確授權行政機關訂定法規命令予以規範，即與憲法第 15 條之意旨無違

。從而，聯合開發土地有移轉私人之必要時，在符合授權明確性原則要求之情形下，並非不得授權以行政命令予以明確規定。

〈3〉依本案行為時（即徵收時）之 77 年大眾捷運法第 7 條第 4 項之規定，聯合開發之相關事項係授權交通部會同內政部訂定聯合開發辦法，之後交通及內政二部即於 79 年間會銜訂定「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」。此種授權方式，於立法時曾有立法委員質疑是否妥適，經與會交通部官員表示會先擬訂辦法中有關之基本原則，送請立法院審查委員會參考後，審查會即通過前述授權條文，之後於立法院院會進行二、三讀時，亦無立法委員提出質疑，嗣 77 年公布施行大眾捷運法。又依該法授權訂定之「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」第 31 條規定，執行機構於必要時，得經主管機關核准，出租或出售開發之公有不動產。是聯合開發之土地移轉私人事項，係以經法律授權之法規命令規範，尚難認與前述「相對法律保留原則」有違。

〈4〉次按在母法概括授權下所發布之法規命令，是否超越法律授權，不應拘泥於法條所使用之文字，而應就該法律本身之立法目的，及整體規定之關聯意義為綜合判斷。而聯合開發制度之立法目的、運作方式、捷運開發之特殊性及與開發土地運用制度之關聯性，是否符合大眾捷運法之授權範圍，涉及該法之解釋，此部分宜由該法規主管機關交通部綜合各項因素判斷之。

五、本院認為上開行政院就本案有關臺北市政府辦理新店機廠捷運聯合開發後將土地移轉登記予私人問題之見解，顯有違相關法律之規定，因攸關人民權益之保障與國家法制制度之建立與發展，爰向貴院大法官聲請統一解釋，以釐清爭議。

參、聲請解釋之理由及聲請人對本案所持立場與見解

一、「臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發」案，於80年間先以大眾捷運法第6條規定徵收土地後，再於88年間依該法第7條規定辦理聯合開發，致人民被強制徵收之土地，嗣遭以聯合開發模式興建住、商、辦大樓，並出售為私人所有，背離該法第6條及第7條分立不得併行之規定及立法設計，且違反該法第7條第3項前段所定聯合開發應採市地重劃或區段徵收方式辦理，以達其公私合作共享開發利益之立法意旨，顯有違大眾捷運法之規定，並侵害憲法保障人民財產權之意旨。

(一)依77年7月1日訂定之大眾捷運法第3條規定：

「本法所稱大眾捷運系統，係指利用地面、地下或高架設施，不受其他地面交通干擾，使用專用動力車輛行駛於專用路線，並以密集班次、大量快速輸送都市及鄰近地區旅客之公共運輸系統」、第6條規定：「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之」、第7條規定：「（第1項）為有效利用土地資源，促進地區發展，地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地。（第2項）聯合開發用地作多目標使用者，得調整當地之土地使用分區管制或區域土地使用管制。（第3項）聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。（第4項）聯合開發辦法，由交通部會同內政部定之。」

(二)另交通部會同內政部於79年2月15日訂定之「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」第3條規定：「本辦法用語定義如左：1.聯合開發：係指地方主管機關依執行機關所訂之計畫，與私人或團體合作開發

大眾捷運系統場、站與路線土地及其毗鄰地區之土地，以有效利用土地資源之不動產興闢事業而言。

2.聯合開發用地：係指大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地中，經劃定為聯合開發計畫範圍內供聯合開發使用之土地...」、第6條規定：「執行機關得依大眾捷運系統路網計畫，衡酌當地都市計畫、人口分布及地區發展情形，擬定聯合開發計畫，併同申請人資格與申請期限，訂約履約及保證事項、以及權利、義務分配事項，報請主管機關核定公告實施。前項聯合開發計畫土地使用涉及都市計畫或區域計畫變更者，應於公告實施前先依法完成變更程序」、第7條規定：「前條聯合開發計畫內容應包括左列事項：一、計畫範圍。二、現況分析：包括人口、經濟活動、土地使用現況、公共設施現況、土地權屬狀況、道路系統狀況等之調查分析。三、開發計畫：包括可容納人口、經濟活動預測、土地使用計畫、公共設施配置、建物配置計畫、建物設計指導原則、預期效益、預定開發進度、合作開發方式等構想。四、開發計畫對鄰近地區影響之評估。五、經營管理計畫。六、其他有關事項」、第9條規定：「聯合開發之用地取得以協議為原則，協議二次不成者，得由該主管機關依法報請徵收或依市地重劃、區段徵收方式辦理...。」

(三)查，有關「臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發」案開發程序略以：

- 1、79年4月11日台北縣政府公告「變更新店都市計畫（部分住宅區、商業區、農業區、機關用地、公園用地、自來水用地及綠地為捷運系統用地及道路用地）計畫書」，自同年月13日起實施。該

都市計畫內容明載：「捷運系統用地係供捷運車站、轉乘設施、停車場、路線（軌道）及其相關設施之使用，並得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫。」

2、80年3月9日台北縣政府公告徵收新店市○○○段○○小段○○○○地號等241筆土地（面積90,531 m²）。其徵收計畫書所載之徵收原因：「大眾捷運系統新店線（台北縣轄區）工程」，興辦事業之性質：「交通事業」，興辦事業之法令依據：「土地法第208條第2款、都市計畫法第48條及大眾捷運法第6、7條規定」。

3、80年同期間併行辦理聯合開發程序：

(1)80年1月19日，臺北市捷運局辦理用地徵收期間，另行舉辦聯合開發說明會。

(2)80年3月28日，臺北市捷運局舉辦聯合開發第1次協議會。

(3)80年7月23日，臺北市捷運局舉辦聯合開發第2次協議會。

(4)80年11月7日、14日、19日及22日，臺北市捷運局舉辦聯合開發契約書暨開發方式說明會。

(5)80年12月5日，臺北市捷運局舉辦聯合開發契約書第1次研商會議。

(6)80年12月24日，臺北市捷運局舉辦聯合開發方式說明會。

(7)81年4月7日，臺北市捷運局舉辦捷運系統新店線工程用地徵收前協議會，結論：本案用地協議價購不成。

4、88年3月25日臺北縣政府發布實施「新店都市計畫（捷運系統新店機廠聯合開發用地〈捷17、

捷 18、捷 19)) 細部計畫案」，並於 88 年 4 月 9 日核定公告聯合開發計畫。

- (四)惟查，土地徵收是國家基於公共利益之目的，而對於人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪，並給予合理補償之制度。由於人民受憲法保障之財產權蒙受強制性之侵犯，故國家必須有「合法」之理由，方得為之，即須為「公共利益」之故。亦即，土地徵收之前提是，所擬興辦之公共事業或徵收之目的須存在足以剝奪私人財產權之公共利益。由於徵收之行為，係以人民財產權具體的損失為其代價，故其所應具備之公共利益於「質」上之要求較嚴格，是屬經過「選擇的、重大的、特別的公共利益」，始足當之。於是此公共利益，須經過一個具體的公益與私益衡益之方式來肯定之。77 年 7 月 1 日制定公布之大眾捷運法第 6 條，所適用者為興辦捷運系統設施（場、站與路線）之「大眾捷運系統需用之土地」，以其所興辦者為公用事業，因與徵收之公益性、必要性等要件尚無違背，故明定得以一般徵收辦理用地取得；惟大眾捷運法第 7 條所適用者為捷運系統設施（場、站與路線）及毗鄰土地之所謂「聯合開發用地」，因該用地於取得後，除場、站、路線等捷運設施用地外，其餘係交由私人開發建設，甚至於開發完成後再行移轉予第三人，深具濃厚私益性質而與興辦公用事業之公益性有別，故該條第 3 項乃明定：「聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。」期藉該等相對較溫和之市地重劃、區段徵收或協議方式，由公私部門合作開發並共享開發利益，此觀諸該法第 7 條立法理由略以：「（原行政院草案說明）…（二）毗鄰大眾捷運系統場

站、路線之私人土地，則需依有關法律或『商請』該土地所有權人聯合開發…」、「（立法院審查會決議增訂第3項之理由）1.聯合開發係公私兩利的方法，惟其關鍵因素在於所需用地如何取得？如何讓地主拿回部分土地自行開發利用以分享開發之利益，目前條文未臻明確且此項攸關業主之財產權益，宜以法律明文規定。2.此種用地取得方式，宜採地主可以分回土地之區段徵收（最少可以分回原面積百分之40）以及市地重劃（地主可以分回原面積百分之55左右）…」（立法院公報第77卷第46期-院會紀錄-第35、第36頁及第43頁至第44頁參照）其理甚明。

- （五）依上述大眾捷運法第6條及第7條規定，顯見「大眾捷運系統需用之土地」並不同於「聯合開發用地」。「大眾捷運系統事業」與「聯合開發事業」，其概念、事業計畫內容、用地範圍、用地取得程序均不相同。大眾捷運法第6條及第7條乃各自獨立之條文，且對於同一範圍之土地而言，僅能擇一適用。本案80年3月土地徵收時，其徵收範圍如包含大眾捷運系統需用之土地及其毗鄰地區之土地，則其徵收即有違法之處。蓋依大眾捷運法第6條規定辦理大眾捷運系統需用土地之徵收，其範圍即不應包含毗鄰地區之土地，否則違反土地法第208條、土地法施行法第49條規定（徵收應以事業必要範圍為限、損害最少地方為之），乃至違反憲法第23條所定之比例原則；而主管機關如擬依大眾捷運法第7條第3項規定辦理「聯合開發用地」之取得，則應優先以較溫和之市地重劃、區段徵收及協議方式辦理，而不得逕以該項後段之徵收方式辦理。且如以協議方式或一般徵收方式辦理，亦應

以聯合開發計畫已存在及定案為前提（此一則供土地所有權人得以瞭解具體開發內容，以利其考量是否參與協議，一則於協議不成後，以該聯合開發計畫作為徵收土地之事業依據）。然而，本案之聯合開發計畫遲至 88 年 4 月始核定公告。從而，本案土地之徵收如謂係依大眾捷運法第 7 條規定為之，其程序顯即違法；且聯合開發用地之都市計畫（細部計畫）係於 88 年 3 月發布實施，則 80 年 3 月之徵收範圍如包含大眾捷運系統之毗鄰地區土地時，該部分之徵收，則有違都市計畫法第 52 條所定徵收不得妨礙當地都市計畫之疑義（79 年之都市計畫明定：得依大眾捷運法及其他規定辦理聯合開發，惟應另行依法定程序擬定細部計畫）。

- （六）次查，「臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠用地聯合開發計畫」係經臺北市政府於 88 年 4 月 9 日公告，其基地範圍原計有 122 筆土地（其中 109 筆為臺北市所有，其餘 13 筆為公私共有或私有），面積 92,560.7 m²（99 年間至 100 年間因合併及地界調整成 ○○段 ○○地號及 ○○段○○、○○○地號 3 筆），該等土地中之 85.41%，係臺北市政府於 80 年 1 月 17 日申請徵收，嗣經內政部 80 年 1 月 24 日以台（80）內地字第 891630 號函核准及改制前臺北縣政府於 80 年 3 月 9 日以 80 北府地四字第 068431 號公告徵收之「臺北市臺北都會區大眾捷運系統新店線工程徵收土地計畫」案內以一般徵收取得（另 13.94%土地係撥用公地取得，0.65%係私有土地），然該聯合開發案於開發完成後（101 年 11 月 14 日核准 101 店使字第 00475 號使用執照），竟有 51.12%之基地面積移轉為私有（102 年 7 月 23 日移轉登記）；又該聯合開發案除興設捷運設施外

，另興建 16 棟住、商、辦大樓（計 2,220 戶），其中捷運設施樓地板面積（77,804.2 m²）僅占聯合開發總樓地板面積（433,248.1 m²）之 17.96%，均足徵以強制徵收取得人民之土地後，再用以辦理聯合開發，侵犯憲法保障之人民財產權。

- （七）綜上：有關臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發」案，於 80 年間先以大眾捷運法第 6 條規定徵收土地後，再於 88 年間依該法第 7 條規定辦理聯合開發，致人民被強制徵收之土地，嗣遭以聯合開發模式興建住、商、辦大樓，並出售為私人所有，背離該法第 6 條及第 7 條分立不得併行之規定及立法設計，且違反該法第 7 條第 3 項前段所定聯合開發應採市地重劃或區段徵收方式辦理，以達其公私合作共享開發利益之立法意旨，顯有違大眾捷運法之規定，並侵害憲法保障人民財產權之意旨。

二、有關臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案，透過大眾捷運聯合開發程序，以「一般徵收」方式徵收人民土地後，再以聯合開發方式移轉該土地為私人所有，惟大眾捷運法並無明定聯合開發後土地得移轉為私有，有違重要事項應由法律明定之法律原則，並有違土地法第 14 條第 1 項第 5 款「公共通道道路」不得為私有之規定。

- (一)按人民財產權應予保障，為憲法第 15 條所明定，中央法規標準法第 5 條規定：「左列事項應以法律定之：1.憲法或法律有明文規定，應以法律定之者。2.關於人民之權利、義務者。3.關於國家各機關之組織者。4.其他重要事項之應以法律定之者。」復按「國家因左列公共事業之需要，得依本法之規定，徵收私有土地。但徵收之範圍，應以其事業所必需者為限：…。二、交通事業。三、公用事業…。九、其他由政府興辦以公共利益為目的之事業」、「政府機關因實施國家經濟政策，得徵收私有土地。但應以法律規定者為限」、「國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限…。二、交通事業。三、公用事業…。一〇、其他依法得徵收土地之事業」、「徵收土地於不妨礙徵收目的之範圍內，應就損失最少之地方為之，並應儘量避免耕地」分別為土地法第 208 條、第 209 條、土地徵收條例第 3 條、土地法施行法第 49 條所明定，揭示人民之財產權及生存權應受國家保障，如因「公共事業」、「公益需要」或「實施經濟政策」之必要，須取得私人土地時，應經利益衡量有具體公眾利益存在，足以剝奪私人財產權乃至影響生存權，並在無其他對人民權益損害較少之方法可資運用時，始可依法

辦理土地徵收，且其徵收範圍不得逾越事業之所必需，又如有未依核准徵收原定興辦事業使用者，按土地徵收條例第 9 條規定，原土地所有權人得於徵收公告之日起 20 年內，向該管直轄市或縣（市）主管機關申請照原徵收補償價額收回其土地。又土地徵收乃國家對人民受憲法保障之基本權利予以強制性侵犯，是以對於經徵收強制取得之土地，縱基於重要公共利益或實施國家經濟政策，而有再行移轉為私有之需，因涉及人民之權利、義務之重要事項，自應依上開中央法規標準法第 5 條規定以法律明定之。

- (二)查 77 年 7 月 1 日制定公布之大眾捷運法第 7 條規定：「（第 1 項）為有效利用土地資源，促進地區發展，地方主管機關得自行開發或與私人、團體聯合開發大眾捷運系統場、站與路線之土地及毗鄰地區之土地。（第 2 項）『聯合開發用地』作多目標使用者，得調整當地之土地使用分區管制或區域土地使用管制。（第 3 項）『聯合開發用地』得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之。（第 4 項）聯合開發辦法，由交通部會同內政部定之。」復為簡化公有土地提供聯合開發及政府因聯合開發所取得不動產處分、租賃等程序，以利捷運用地之取得及都市建設，該法爰參照國民住宅條例第 40 條及促進產業升級條例第 26 條之立法例，於 86 年 5 月 28 日修正增訂大眾捷運法第 7 條第 8 項：「主管機關自行開發或參與聯合開發之公有土地及因開發所取得之不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第 25 條及國有財產法第 28 條之限制。」（93 年 5 月 12 日再修正為：「主管機關辦理開發之公有土地及因開發所取得之

不動產，其處分、設定負擔、租賃或收益，不受土地法第 25 條、國有財產法第 28 條及地方政府公產管理法令之限制。」）。揆諸上開規定係僅就「公有土地」之處分、設定負擔，以及排除土地法第 25 條、國有財產法第 28 條等事項定有規範，惟對於以徵收手段強制取得再經辦竣聯合開發之土地，可否移轉為私有，大眾捷運法並未就此涉及人民權利、義務之重要事項予以明定。

- (三)且依交通部 83 年 5 月 12 日交路(83)字第 015992 號函復內政部有關「捷運系統用地」採一般徵收及聯合開發用地併行後之土地移轉疑義案，其中檢附之各單位意見之會議紀錄，法務部亦明顯表示聯合開發用地如屬土地法「公共通道道路」不得私有，且大眾捷運法第 7 條第 3 項僅規定：聯合開發用地得以「市地重劃」或「區段徵收」方式取得，以「一般徵收」方式取得之聯合開發土地如擬移轉私人，須以法律明定，始得為之。（法務部意見略以：「查大眾捷運系統土地聯合開發辦法第 31 條規定：『執行機關於必要時，得經該管地方主管機關核准，租售開發之公有不動產』而其母法大眾捷運法對於租、售並未有規範，惟土地法第 14 條第 1 項第 5 款則規定『公共通道道路』不得為私有。依其位階性而言，法律優於命令，故上揭辦法之規定不得與土地法相牴觸，因此大眾捷運系統聯合開發之土地，其中屬於土地法規範之『公共通道道路』部分自不得移轉私有，至其他開發之不動產則不在此限。查大眾捷運法第 7 條第 3 項規定：『聯合開發用地得以市地重劃或區段徵收方式取得。協議不成者，得徵收之』另參酌立法院對於上揭規定之立法理由說明謂：『如何讓地主拿回部分土地自行開發利用

以分享開發之利益，目前條文未臻明確，且此項攸關業主之財產利益，宜以法律明文規定』可見除『市地重劃』或『區段徵收』外，以『一般徵收』方式取得之聯合開發土地如擬移轉私人，須以法律明文規定，始得為之。）然而，本案捷運新店機廠聯合開發基地，係臺北市政府於 80 年間以徵收方式強制取得高達 85.41% 之土地，該府於辦竣聯合開發後，嗣經內政部於 102 年 7 月 10 日函復新北市政府略以：「本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義」，並經由新北市政府所屬新店地政事務所於 102 年 7 月 23 日將上開聯合開發基地之 51.12% 土地移轉登記為私有，顯欠缺法律依據，明顯違反重要事項應由法律明定之法律原則。

- (四)再按「公共交通道路」不得為私有，土地法第 14 條第 1 項第 5 款所定有明文。所謂「道路」，依最廣義之定義，指「公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」（道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款）。而依公路法第 2 條第 1 款規定：「公路：指供車輛通行之道路及其用地範圍內之各項設施…」又所稱「車輛」，包括「汽車、電車及其他行駛於道路之動力車輛」（公路法第 2 條第 7 款）；且依大眾捷運法第 3 條規定，大眾捷運系統係指「利用地面、地下或高架設施，不受其他地面交通干擾，採完全獨立專用路權或於路口部分採優先通行號誌處理之非完全獨立專用路權，使用專用動力車輛行駛於專用路線，並以密集班次、大量快速輸送都市及鄰近地區旅客之公共運輸系統。」準此規定，「捷運設施用地」亦屬「公共交通道路」之一部，應受上開土地法第 14 條第 1 項第 5 款「公共交通道路」不得為私有之限制

。如聯合開發辦理完成後將已屬公有之「捷運設施用地」移轉登記予私人，則有違土地法第 14 條第 1 項第 5 款「公共交通道路」土地不得私有之規定（按捷運設施用地屬公共交通道路之一部）。要言之，政府投資經營之大眾捷運系統，辦理聯合開發時，屬「捷運設施用地」部分依法不應登記為私有。本案 80 年 3 月徵收之土地，其中屬「大眾捷運系統需用之土地」部分（亦即，不包含毗鄰地區土地），係屬依大眾捷運法第 6 條規定辦理一般徵收，並作為捷運系統設施使用，則該部分土地徵收之適法性或無疑義。但嗣後卻將該部分土地辦理聯合開發，並將其部分土地產權移轉登記予私人時，則有涉及該當土地法第 219 條所定關於原土地所有權人得行使收回權要件之問題。且聯合開發辦理完成後，將已屬公有之「捷運設施用地」移轉登記予私人時，則顯已違反土地法第 14 條第 1 項第 5 款「公共交通道路」土地不得私有之規定。

- (五)綜上，有關臺北市政府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案，透過大眾捷運聯合開發程序，以「一般徵收」方式徵收人民土地後，再以聯合開發方式移轉該土地為私人所有，惟大眾捷運法並無明定聯合開發後土地得移轉為私有，有違重要事項應由法律明定之法律原則，並有違土地法第 14 條第 1 項第 5 款「公共交通道路」不得為私有之規定。

肆、關係文件之名稱及件數

- 一、「臺北市府興辦臺北都會區大眾捷運系統新店線新店機廠聯合開發案，其聯合開發建築物分配機制，是否公允妥適」案糾正案文及調查報告。
- 二、「內政部 102 年 7 月 10 日台內地字第 1020246881 號函釋，逕以『本案聯合開發土地登記移轉私人乙事，應已無疑義』之內容，使新北市政府辦理臺北市政府新店機廠捷運聯合開發之名將土地移轉登記予私人，究內政部、交通部之處理是否涉有違失等情」案調查報告。
- 三、行政院 103 年 5 月 5 日院臺交字第 1030133300 號函。
- 四、捷運新店機廠辦理徵收與聯合開發程序大事紀。

