

新莊線大橋頭站（捷2）基地土地開發案 原私有土地所有權人參與權益分配作業之檢討

文圖/邱彥程

「新莊線北市段大橋頭站（捷2）基地土地開發案」（下稱本開發案）緣由日勝生活科技股份有限公司（下稱日勝生公司）中華民國（下略）98年02月18日參與臺北市大同區橋北段二小段636地號等79筆土地開發，並與本府簽有「臺北都會區大眾捷運系統新莊線大橋國小站（捷二）基地土地開發投資契約書」（下稱投資契約書），而基地內另有依95年7月6日府頒「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95年協議價購優惠辦法）參與土地開發而未領取協議價購土地款之私有土地所有權人（下統稱參與開發之原私地主）亦自98年6月起，與本府陸續簽訂「臺北都會區大眾捷運系統開發所需土地協議價購協議書」（下稱協議價購協議書），餘土地由本局辦理撥用及徵收取得，故本基地所屬土地（面積4,121.93m²）於開發期間登記為本市所有（此機制簡稱協議價購優惠辦法參與開發）。歷經近十年的開發歷程，爰經本府107年12月11日「臺北都會區大眾捷運系統土地開發權益分配審議委員會」第18次會議審議通過初步共識方案，幾經本局、參與開發之原私地主與日勝生公司三方協商後，本府與日勝生公司108年8月29日簽訂「權益分配協議書」，並於109年3月6日完成本案建物所有權第一次登記及土地所有權移轉作業，由上述說明可知，從本開發案初步共識方案提案後，本局、參與開發之原私地主與日勝生公司長達一年又三個月的折衝、協調方完成本開發案權益分配作業。究其緣由，本開發案係為協議價購優惠辦法參與開發機制中又有參與開發之原私地主的首例，而協議價購優惠辦法參與開發機制之機理不同於過往的聯合開發案，故本開發案深具檢討的價值，本局藉由個案的檢討進而延伸至協議價購優惠辦法參與開發機制之通案原則的規劃。

一、協議價購優惠辦法參與開發的濫觴

所稱聯合開發機制，其主要政策目標為「大眾捷運系統需用土地徵收前的替代手段，而在用地可順利取得的基礎下，兼辦土地開發獲得收益以挹注捷運設施的興建」，基於此，本局過往權管聯合開發案係參考民間合建分坪的精神，其土地所有權在開發歷程中自始至終均屬於原私有土地所有權人，直到投資人完成開發建物後，由土地所有權人、主管機關、投資人三方以房地互易及委託建造型式進行產權移轉。

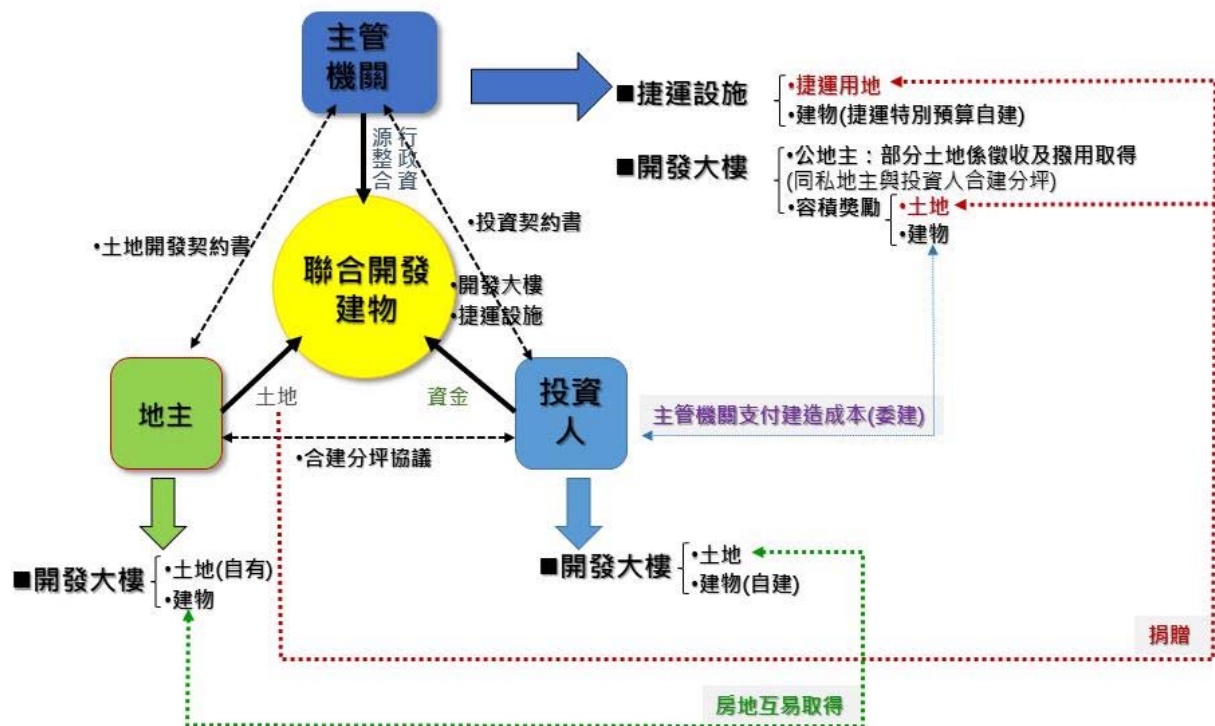


圖1 聯合開發舊制權益關係示意圖

在93年5月12日大眾捷運法及民國94年1月18日臺北市協議價購優惠辦法修法後，土地所有權人參與聯合開發的模式，在主管機關主導辦理開發的目的下，藉由協議價購型式，將其土地所有權移轉至主管機關名下，開發基地內所有土地均為公有，在開發歷程中，主管機關似乎變為私有土地所有權人的代表，先由主管機關與投資人完成協商後，再由主管機關將開發後之公有不動產以抵付協議價購土地款名義移轉予私有土地所有權人，其法律關係不變，形似以主管機關為中介分別聯繫投資人與土地所有權人之三點一線關係。

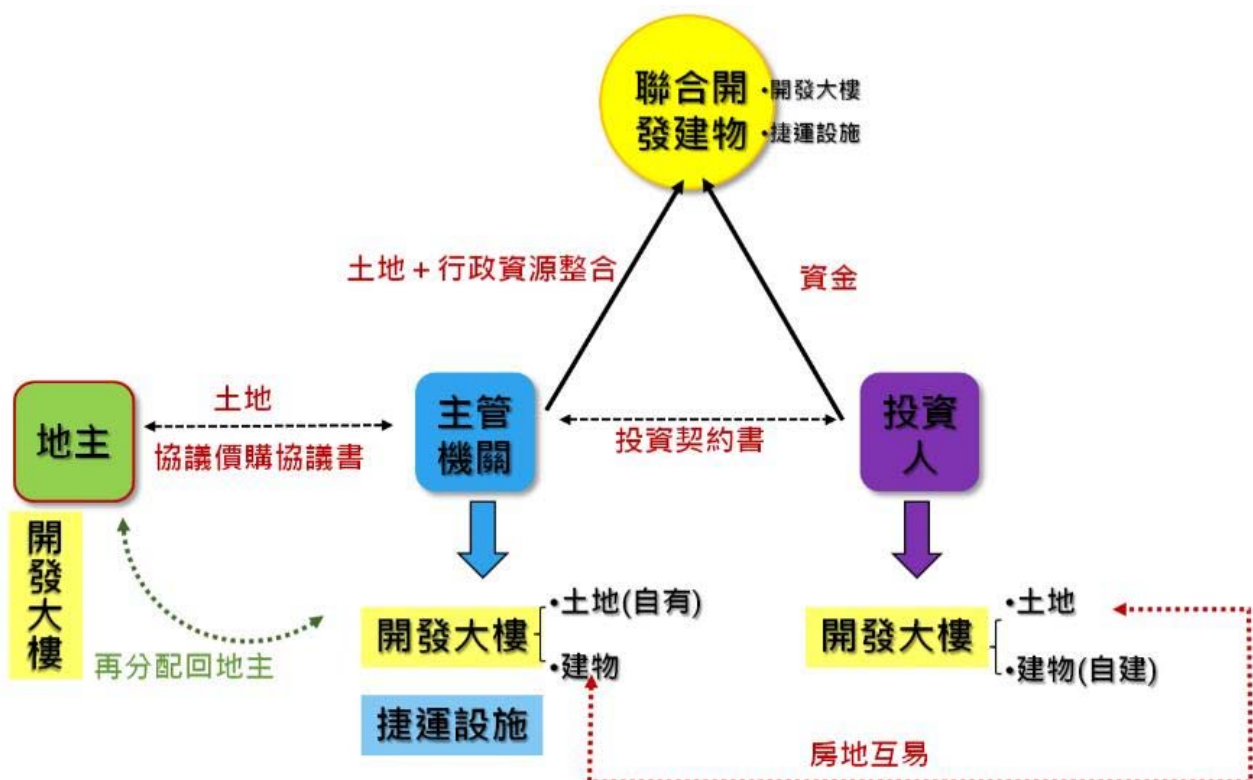


圖2 協議價購優惠辦法參與開發新制權益關係示意圖

如大眾捷運法第7條93年5月12日修法之修正理由所揭櫫，為簡化開發流程及縮短時程，修正大眾捷運系統土地開發由主管機關依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式全部取得，並變更為公有土地，以主導辦理開發事宜。因而重點修正第7條第1項規定，將大眾捷運系統土地開發中「自行或與私人、團體聯合」等文字刪除，換言之，其大眾捷運系統土地開發之執行方式從土地所有權出發，由主管機關整合基地內所有土地，將土地權屬統整為單一地主「公地主」，令主管機關在開發歷程中完全取代土地所有權人的角色，故臺北市政府另訂定有「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」來執行新版的大眾捷運系統土地開發制度，從95年協議價購優惠辦法第3條第4項前段規定：「同意協議價購之原土地所有權人，符合下列條件之一者，得申請以該基地開發完成本府取得之公有不動產抵付協議價購土地款.....」，意即臺北市政府以徵收前協議價購的名義向原土地所有權人購買基地內土地但不先支付價款，相對地，承諾原土地所有權人可因為「未領取協議價購土地款」在聯合開發完成後參與開發大樓區位的分配，藉此抵付協議價購土地款，故協議價購優惠辦法參與開發機制猶如民間「信託開發」模式，臺北市政府成為如同原土地所有權人之「受託人」角色。

表1 93年大眾捷運法第7條修正比較表

修法後 (93年5月12日公布)	修法前 (92年5月21日公布)	修正理由
I 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。 II 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。 III 第一項開發用地，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。 IV 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。 V 主管機關得會商都市計畫、地政等有關機關，於路線、場、站及其毗鄰地區劃定開發用地範圍，經區段徵收中央主管機關核定後，先行依法辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿後一年內，發布實施都市計畫進行開發，不受都市計畫法第五十二條規定之限制。 VI 以區段徵收方式取得開發用地者，應將大眾捷運系統路線、場、站及相關附屬設施用地，於區段徵收計畫書載明無償登記為主管機關所有。 VII 第一項開發之規劃、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。 VIII 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，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條及地方政府公產管理法令之限制。	I 為有效利用土地資源，促進地區發展，主管機關得自行或與私人、團體聯合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。 II 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者。 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者。 三、與捷運設施用地相鄰之街廓，而以地下道或陸橋相連通者。 III 第一項開發用地，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。 IV 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、協議購買、市地重劃或區段徵收方式取得之；其依協議購買方式辦理者，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。 V 主管機關得會商都市計畫、地政等有關機關，於路線、場、站及其毗鄰地區劃定開發用地範圍，報經行政院核定後，先行依法辦理區段徵收，並於區段徵收公告期滿後一年內，發布實施都市計畫進行開發，不受都市計畫法第五十二條之限制。 VI 前項開發用地，經規劃整理後，除依下列方式處理外，並依區段徵收相關法令規定辦理： 一、路線、場、站及相關附屬設施用地無償登記為主管機關所有。 二、依區段徵收相關法令得讓售及有償撥用以外之可供建築土地讓售與主管機關，其價格以可供讓售及有償撥用土地總面積除開發總費用所得之商數為準。 VII 第一項開發之規劃、申請、審查、土地取得程序、開發方式、容許使用項目、獎勵及管理監督之辦法，由交通部會同內政部定之。 VIII 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，不受土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制。	為簡化開發流程及縮短時程，修正大眾捷運系統土地開發由主管機關依有償撥用、協議價購、市地重劃或區段徵收方式全部取得，並變更為公有土地，以主導辦理開發事宜。

二、本開發案原私地主與本府間權益分配協商爭議

（一）緣由：為維持前述制度設計的概念，由94年1月18日以後所修正之協議價購優惠辦法可知，北市府思考藉由自治規則去維持實質上的「信託開發」，但大眾捷運系統土地開發涉及憲法保障人民財產的權益，執行過程中有諸多需要嚴格法律保留的部分，在無上位法律授權下，臺北市政府僅由自治規則去規範原土地所有權人與主管機關，似乎過於「想當然爾」，其反而將原三角關係中交由投資人的義務責任轉由公部門承擔，公部門從監督者的角色轉為執行者，姑且不論此制度設計是否有深度考量到公部門是否具備相當能力處理行政行為外的事務，但「公親變事主」的結果確實帶來給執行單位極大的困擾，此亦本開發案本局與參與開發之原私地主間爭議的根源。又本開發案參與開發之原私地主，其經由買賣、繼承、贈與已達117位，依協議價購優惠辦法參與開發機制的設計，本府必須同時與日勝生公司及參與開發之原私地主協商，但參與開發之原私地主與日勝生公司間並無合約關係，就以談判手段而言，市府除宣告協商破局進入爭議處理程序（訴訟、仲裁）外，實無其他工具及制度可資利用，此徒增本案辦理的難度，承此，就本開發案有關權益分配協商的歷程，茲整理如下。

表2 大橋頭站（捷2）土地開發案權益分配協商歷程

工作項目	日期	權益分配協商相關說明
簽約階段	97年2月1日~ 98年2月18日	本府辦理投資人甄選作業並與日勝生活科技股份有限公司（下稱日勝生公司）簽訂簽訂「臺北都會區大眾捷運系統新莊線大橋國小站（捷）二基地土地開發投資契約書」。
	98年2月~	本府與原私地主簽訂協議價購協議書。
規劃設計階段	98年6月29日~ 98年6月29日	日勝生公司申辦都市更新審議作業。
	99年7月19日~ 104年5月22日	日勝生公司申辦都市設計審議作業，並於104年5月22日取得都市設計審議第2次變更設計核准函在案。
開發大樓興建階段	104年11月9日	取得本開發案建造執照。
	108年6月25日	本府核發本開發大樓使用執照。
權益分配評估與協商階段	105年9月30日	日勝生公司向本局提交權益分配建議書，本局啟動本開發案權益分配評估作業。
	105年10月1日~ 107年2月1日	本局分別委託5家不動產估價師事務所與3家 PCM 辦理土地貢獻成本估價及建物貢獻成本鑑定作業。
	107年2月12日~ 107年12月11日	本局與日勝生公司就權益分配評估事項進行專案會議，本局並將權益分配評估結果提報本府權益分配初審小組與「臺北市臺北都會區大眾捷運系統土地開發權益分配審議委員會」審閱，該會議審議通過本開發案權益分配協商方案「初步共識方案修正版」。
	107年12月~ 108年1月	本局與日勝生公司分別於107年12月26日、108年1月7日召開2次權益分配協商正式會議，並就權益分配內容取得共識（第一次）。
地主說明會	108年1月17日	本府與原私地主召開第一次「房屋/車位選取說明會」並報告權益分配結果。
	108年1月21日~	本開發大樓開放現場看屋。
權益分配再協商階段	108年2月12日	原私地主仍不滿意該協商方案，故本局與日勝生公司召開第3次權益分配協商正式會議討論原私地主建議方案未果。
	108年2月20日	本局與原私地主召開地主座談會，會中鄧副市長出席與會。
	108年3月5日~ 108年5月2日	9位原私地主代表參與9次協商會議，期間，並於108年4月2日、108年4月16日、108年6月27日與日勝生公司召開3次權益分配協商正式會議而取得最終協商共識。
原私地主區位選擇作業	108年5月21日	本府與原私地主召開第二次「房屋/車位選取說明會」並報告最終權益分配結果及公布區位選擇流程；原私地主簽訂「房屋/車位選定作業流程」。
	108年5月22日~ 108年6月23日	本局與原私地主進行區位選擇作業，並於108年6月22日、23日召開房屋/車位選取會確定原私地主區位，而已選訂區位之原私地主於108年6月23日與本府簽訂「房屋/車位分配協議書」。
	108年6月27日~ 108年8月29日	本府與日勝生公司進行本開發案權益分配協商作業，並於108年8月29日核定本開發案權益分配協商結果，並於同日與日勝生公司簽訂「捷運新莊線北市段大橋頭站（捷2）基地土地開發大樓權益分配協議書」。
產權登記階段	108年9月5日~ 108年9月6日	安排原私地主辦理產權登記申請事宜。
	108年8月30日~ 108年9月23日	本局函知原私地主繳交畸零樓地板價購款。
驗、交屋作業	108年9月9日~ 108年9月23日	安排原私地主至所選區位進行驗屋（初驗）作業。
	108年10月8日~	安排原私地主至所選區位進行驗屋（複驗）、交屋作業；陳情人與本局、日勝生公司108年11月4日、108年11月5日、108年11月15日完成交屋，並簽訂交屋紀錄與交屋清單。
	109年6月29日	日勝生公司同意以交屋日為界與原私地主分攤房屋稅，並於109年6月29日完成匯款，其中共有98戶原私地主產權向日勝生公司申請該款項。
	109年7月24日	就原私地主應抵付權值剩餘款撥付一事，本府109年5月20日補辦預算並於109年7月24日完成匯款作業。

(二) 重大爭議事件說明：大眾捷運系統土地開發涉及財產權益甚大，在辦理過程中難免遇到各式各樣的爭議事件，為利討論與分析，本文聚焦於本開發案原私地主與本府間權益分配評估與協商作業，茲分述說明如下。

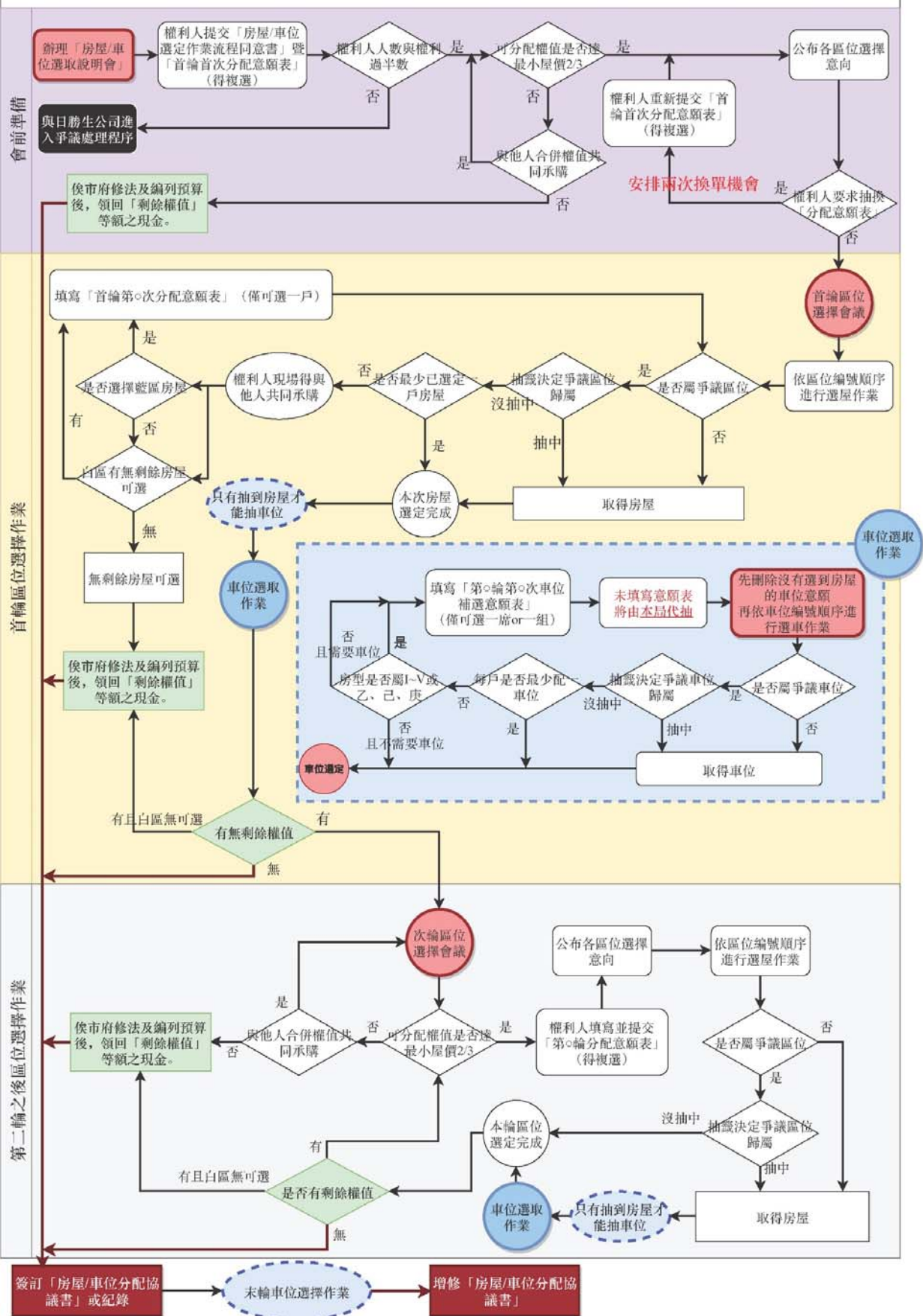
1. 依95年協議價購優惠辦法第3條第3項規定，參與開發之原私地主係申請以本開發案「公有」不動產抵付協議價購土地款，換言之，本府須先與日勝生公司達成權益分配協商取得「公有」不動產區位後方得接續辦理原私地主區位選定作業。然而，參與開發之原私地主基於財產保護的意識下要求與投資人日勝生公司直接進行協商，並透過多方管道陳情致使本局108年2月與日勝生公司重啟協商。
2. 參與開發之原私地主在進行區位選定前，要求本開發大樓應全區可開放原私地主自由看屋，惟此要求似有違權益分配初步共識方案所稱「公有」不動產分配，究其根源，係原私地主過份強調優先選取區位之權利，此又與95年協議價購優惠辦法原立法精神相左，幾經折衝協調，在本府與日勝生公司重新協商分配同時，亦同步開放所有區位供原私地主進行現場看屋。
3. 參與開發之原私地主對於區位選定作業方式主張具有主導權利，但本府就原私地主區位選擇作業方式並無明確的法令規範，僅於95年協議價購優惠辦法第9條規定：「依本辦法或其他法規規定有優先承購或承租權者，除依第五條第一項第一款先行辦理外，對於樓層、區位選擇相同時，以抽籤方式決定之。」以作為區位選定之爭議處理原則。但該原私地主提出諸多建議：如選取順序依可分配權值大小、可自由配屬車位配、保障小權值地主的權益、衝突意願協調的機制……等等，基於此，本局除與該原私地主們充分溝通外，並在不違背95年協議價購優惠辦法、權益分配須知等相關法令下，草擬本開發案區位選擇作業流程，並藉由公私合作契約的方式確定彼此權利義務關係，順利完成本開發案上百位參與開發之原私地主的區位選定作業，此區位選擇作業方式可擴展至通案，故在下一節中本局再詳加說明。
4. 依95年協議價購優惠辦法第5條第3項規定：「不符前項規定者，原土地所有人僅得以共同承購、承租或領取原協議價購土地款方式辦理。」換言之，倘參與開發之原私地主未將可分配應抵付權值使用完全，該原私地主可與其他原私地主選擇共同承購，如仍留有應抵付權值剩餘款時，類推前述規定，其僅可領回等比例之原協議價購土地款。然而，本開發案參與開發之原私地主主張參與選屋後，如留有應抵付權值剩餘款時，本府應以等額現金退還，該意見幾經本府內部相關單位研商後，基於協議價購優惠辦法參與開發機制的公平性（市府與原私地主間）與合理性（原私地主參與開發前後），本府修正協議價購優惠辦法取得適法性，另就原私地主應抵付權值剩餘款撥付一事，本府109年5月20日補辦預算並於109年7月24日完成相關匯款作業。
5. 參與開發之原私地主區位選定後，本局在完成核定程序後將與其就所選區位進行驗、交屋作業，然而，本局為確定驗、交屋標準，於本府與該原私地主所簽「房屋/車位分配協議書」訂有「就選定區位之驗屋作業，乙方同意依房屋、車位之專有部分、約定專用部份現況進行交屋」之約定，同時協調日勝生公司制定交屋計畫，將原本「日勝生公司→北市府」及「北市府→原私地主」兩階段驗、交屋程序及權利義

務關係，藉由行政行為改為「日勝生公司→原私地主」模式俾以大幅減少交屋爭議，故日勝生公司、本府與原私地主在108年9月至109年3月間陸續完成所有區位之交屋作業，迄今，本開發案僅有一位原私地主對於交屋結果與本府進行爭訟。

三、區位選定作業程序簡介

誠如前言，協議價購優惠辦法參與開發機制屬於新創建的制度，又其涉及利害關係人的權利義務關係，為維持法律效果的有效性與法律關係的穩定性，本局以各式各樣的「合作契約」模式約束參與開發之原私地主與北市府本身，藉以建構本開發案區位選定作業程序，如以「房屋/車位選定作業流程（同意書）」約定作業程序的細節、「房屋/車位分配意願表」確定各原私地主各階段的意願區位順序、「房屋/車位分配協議書」確定本府與原私地主間權利義務關係。茲就本開發案區位選定作業程序的重點與特點予以說明（其流程圖如下所示）。

新莊線北市段大橋頭站(捷2)基地土地開發案原私地主區位選擇作業流程



(一) 辦理對象：與本府簽訂協議價購協議書之本開發案用地之原土地所有權人或其繼承人(下稱權利人)。

(二) 辦理時機：作業程序於本府與日勝生公司就本開發案權益分配比例、各樓層房屋/車位價值等達成初步協議，且基地權利人數及其權利比例均超過半數同意下辦理。

(三) 區位選擇作業準備階段：

1. 召開「房屋/車位選取說明會」：由本局向權利人說明選取本開發大樓房屋、車位之方式，及投資人初步協議之權益分配比例、銷售總值、各區位(房屋、車位)價格表、各權利人應抵付權值計算表。
2. 權利人須簽定「房屋/車位選定作業流程(同意書)」併限期提交「(首輪首次)房屋/車位分配意願表」。
3. 權利人填寫「房屋/車位分配意願表」時，其應使用其所有權值至剩餘權值已無可選取之區位為止，惟原私地主可適用95年協議價購優惠辦法第5條第2項所定之增加承購部分，如剩餘應抵付權值仍可選取區位而未選取時，則本府將退還等比例之原協議價購土地款。
4. 本局彙整所有權利人之「(首輪首次)房屋/車位分配意願表」併公告結果後，由各權利人依其意願可進行兩次抽換，抽換標的為公告時未被選定之區位，藉此增加區位媒合數量。
5. 倘權利人未提交「(首輪首次)房屋/車位分配意願表」，視同不參與區位選擇作業，則本府將依95年協議價購優惠辦法第5條第3項規定退還原協議價購土地款。

(四) 首輪選取階段：在準備階段結束後，本局召開「房屋/車位區位選取會」，為保障小權值之權利人區選權利，本局將本階段再細分為「首輪首次選取」與「首輪第2次以後選取」兩階段：

1. 首輪首次選取

(1) 僅有一位權利人擬選取之區位稱為「非爭議區位」，有一位以上權利人擬選取之區位稱為「爭議區位」，「爭議區位」將於「首輪首次房屋/車位區位選取會」中以抽籤方式決定之。

(2) 已分到一戶以上房屋之權利人，如仍有剩餘權值，直接參與次輪及次輪以後之房屋/車位區位選取會。

(3) 如權利人所有之剩餘應抵付權值不足選取任一區位，又無意願與他人合併選取區位時，則該權利人選取作業結束。

2. 首輪第2次以後選取

(1) 參與對象：首輪首次房屋/車位區位選取會後，第二輪房屋/車位區位選取會前，在首輪首次房屋/車位區位選取會時，未分到任何區位之權利人。

(2) 權利人填寫「(首輪第○次)房屋/車位分配意願表」，該意願表中僅得選取一區位，但所選取之標的不可與首輪首次公布之選取結果中，業經其他權利人選定之區位重複，如有違反或有其他填寫錯誤情形，違反及填寫錯誤部分視同無效。

(3) 區位選取程序同首輪首次房屋/車位區位選取會，如權利人仍未選取得到任何一戶房屋，以此類推續為選取，直到所有權利人至少已選定一戶區位或剩餘區位已無可供權利人選取時，則結束「首輪」各次房屋/車位區位選取會。

(五) 次輪以後選取階段：同「首輪首次房屋區位選取會」，意願表可選取數量為複數，但不可選取首輪業經權利人選定之區位，如有違反或有其他填寫錯誤情形，違反及填寫錯誤部分視同無效。

(六) 權利人確認區位後(包括確認是否行使95年協議價購優惠辦法第5條第2項及同法第5條第3項規定之「剩餘應抵付權值達一戶面積三分之二以上時之增加承購至一戶」及「與其他權利人共同承購」等權利)，即不得再以任何理由請求變更選取結果，並應於「房屋/車位選取會」當場簽訂「房屋/車位分配協議書」，未簽訂者本府得限期催告簽訂，如未於期限內簽訂，該權利人只能依95年協議價購優惠辦法第5條第3項規定領取原協議價購土地款。

四、檢討與結論

(一) 檢討

藉由本開發案區位選定作業的執行經驗，本局針對協議價購優惠辦法參與開發機制中參與開發之原私地主協商權益分配事項一事，以通案角度整理出下列重點意見：

1. 在制度面，因協議價購優惠辦法僅有基礎性與原則性的規定，對於作業細節及相關衍生之法律效果並無規範，本局以各式「合作契約」或「協議書」方式建構各權益關係人間法律關係，為該制度帶來穩定且具有彈性的架構。
2. 在組織面，因參與開發之原私地主對於本府與投資人間協商具高度的積極性，本局針對各開發案原私地主可先行召開地主說明會，請原私地主互推原私地主代表作為本局與原私地主的中介角色，在本局與投資人進行權益分配協商時，可邀請原私地主代表列席與會，抑或是，與本局共同研擬各開發案區位選定程序，避免如同本開發案初步協商方案被推翻進而延宕開發時程之憾事再次發生。

(二) 結論

本開發案係屬協議價購優惠辦法參與開發機制又有參與開發之原私地主之首例，本局承辦單位摸著石子過河般逐步研析作業流程，並同時委託律師事務所全程參與建構法律關係，除本開發案外，另有捷運松山線中山站(捷1)與中山站(捷2)兩處開發案以本開發案辦理程序為模板進行區位選定作業，以實際執行成果言，本開發案權益分配協商程序應可稱為妥適，本局擬將此程序予以通案化，俾作為後續大眾捷運系統用地以協議價購優惠辦法參與開發機制之基礎作業原則。

Original Owners of Private Land for Xinzhuang Line Daqiaotou Station (M2) Base Land Development Project Participate in Review of Equity Allocation Operations

In response to revisions to Mass Rapid Transit Act Article 7 on May 12, 2004 regarding restructuring of land development for the MRT system, this article conducts an analysis and review based on DORTS' recent handling of "Xinzhuang Line Taipei City Section Daqiaotou Station (M2) Base Land Development Project." The topic of focus is the negotiation stage of the original land owner's participation in the distribution of rights and interests in land development. From the inside out and from case to case, it is expected that the general procedures for the new system of equity allocation and negotiation will be able to be sorted out following the amendment of the Mass Rapid Transit Act.