

新北市政府 113 年度自行研究報告

捷運聯合開發案問題之研究 － 以 美 河 市 為 例

研究機關：新北市新店地政事務所

研究人員：羅婉寧

研究期程：自 113 年 1 月 1 日至 113 年 10 月 31 日

新北市政府 113 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	捷運聯合開發案問題之研究-以美河市為例
期 程	自 113 年 1 月 1 日至 113 年 10 月 31 日
經 費	無
緣 起 與 目 的	美河市聯合開發案為臺北市政府捷運局和日勝生活科技合作完成的建案，政府當時以建設捷運公共設施之名義以一般徵收取得地主土地後，除了興建捷運小碧潭站以及新店機廠外，為有效利用土地資源和提升市政府收益，與日勝生活科技於新店機廠上方利用聯合開發之方式興建美河市住宅。 本研究希望透過聯合開發相關文獻之觀點及國內相似的捷運聯合開發案，探討聯合開發之施程序，並檢視美河市案聯合開發過程中的爭議，包括土地徵收以及後續臺北市政府與日勝生活科技合作開發之階段等，從律法角度分析個案。藉由蒐集臺北捷運聯合開發之發展、現況、法令相關資料，探討如何降低捷運聯合開發案於開發過程之爭議，以兼顧民眾權益及土地有效利用，並提高投資人意願，開創政府機關、土地所有人與投資人三贏局面。

方 法 與 過 程	一、利用「個案研究法」以美河市為研究對象，聚焦在全案爭議之癥結及處理。 二、以「文獻回顧法」蒐集相關捷運聯合開發案相關研究文獻，包括書籍、官方資料(政府相關資料、統計數據、會議紀錄等)和全國博碩士論文資訊網、期刊文獻資訊網等，作為分析資料的來源。
研 究 發 現 及 建 議	應加強法律規範，完善協議價購程序並提高補償標準，以充分保障地主的權益；同時，應建立公開透明的資訊平台，以提升政策透明度。此外，應引入第三方監督機制，確保公共利益不被私有化。政策意涵在於，未來捷運聯合開發政策必須平衡公共與私人利益，透過健全的法規和監管措施，確保土地利用的效益和社會公平，實現真正符合公共利益的都市發展目標。
備 註	

摘要

隨著交通需求不斷增長，捷運已成為都市生活中的重要公共交通工具。傳統土地徵收或撥用模式雖能確保捷運設施用地，但往往對地主權益產生較大影響，且土地取得成本高昂。因此，結合土地使用的聯合開發逐漸成為趨勢，透過公私合作不僅能減少地主損失，亦有助於降低政府土地取得的成本，同時促成土地資源更有效率的利用，並為公共與私人部門帶來共享的利益。然而，由於目前政策規範不全，聯合開發過程中常產生制度混亂及法律爭議，影響政策推行的透明度與正當性。

本研究以美河市聯合開發案為核心案例，旨在探討雙軌制下土地徵收與聯合開發並行的操作模式，並分析其在法規依據、權益分配、及程序正當性方面的挑戰。研究方法包括案例研究法與文獻分析法，以美河市案為基礎，輔以南京三民站等其他捷運聯合開發案之比較分析。研究發現，美河市案中的雙軌制度容易導致公共利益與私人收益界限模糊，且協議價購流程不足，原地主在土地徵收後難以獲得合理補償。此外，程序透明度與資訊公開亦不足，影響政策的公信力。

基於以上發現，本文提出建議：應強化法律規範，完善協議價購程序並提升補償標準，以保障地主權益；建立透明的資訊平台，促進政策透明度；引入第三方監督機制，確保公共利益不被私有化。政策意涵在於，未來捷運聯合開發政策需平衡公共與私人利益，並透過法規完善和監管措施，確保土地利用效益與社會公平，達成真正符合公共利益的都市發展目標。

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究問題與目的.....	2
第三節 研究流程.....	3
第四節 研究範圍及限制.....	4
第二章 文獻探討.....	5
第一節 土地徵收之範疇.....	5
第二節 聯合開發之意涵.....	7
第三節 土地徵收與聯合開發雙軌制之路徑.....	11
第四節 國內案例之參考.....	13
第三章 研究方法與個案簡介.....	15
第一節 研究方法.....	15
第二節 美河市個案簡介.....	17
第四章 個案分析.....	19
第一節 美河市土地徵收與公益性分析.....	19
第二節 美河市雙軌制分析.....	24
第三節 美河市案之法律爭議探討.....	27
第四節 小結.....	29
第五章 結論與建議.....	30
第一節 結論.....	30
第二節 建議.....	31
參考文獻.....	32

第一章 緒論

第一節 研究動機

在都市土地資源有限的情況下，如何滿足持續增長的人口需求成為當前的重要議題。伴隨著大眾交通系統的發展，交通便捷性逐漸成為民眾選擇購屋地點的重要考量因素。針對此需求，「土地混合使用」及「捷運共構」的概念逐漸浮現，透過結合交通與住宅、商業等多功能空間，不僅能突破地面空間不足的限制，還能利用垂直空間的多重效益，使民眾在購房時不再局限於市中心，並將捷運周邊區域納入考量。

捷運共構模式大多採用「土地聯合開發」方式進行，根據林明昌、駱芙宜與余向春（2007）之定義，捷運聯合開發是捷運建設機構為順利取得用地而與地主協議合作，引入具有資金及營運能力的投資人共同開發，在建設完成後依土地價值與資金投入進行權益分配。此模式對捷運局而言，不僅解決了土地來源問題，還為建設籌集了資金；對地主而言，除可獲得土地補償外，還能享受開發收益；對投資人來說，則獲得了捷運站旁高價土地和容積獎勵的開發機會。

儘管聯合開發能促進土地的集約利用並降低捷運建設成本，但政策實行過程中出現了不少瑕疵和爭議。美河市案正是一例，政府以建設捷運設施為名進行土地徵收，而後將徵收土地用於商業和住宅開發，違反比例原則，引發了程序正當性及違憲的質疑。因此，反思此案例在土地徵收、聯合開發等制度的適用問題，對未來政策完善有重要意義。本研究以美河市案為主，深入探討其聯合開發模式中可能的權益分配不均、土地取得方式選擇及雙軌制的爭議，並參照國內其他捷運聯合開發案例進行比較，以期提出政策修正建議。

第二節 研究問題與目的

一、研究問題

美河市案是臺灣首例透過土地聯合開發的捷運建設項目，臺北市政府捷運局與日勝生活科技合作，除建設小碧潭站和新店機廠外，還在機廠上方進行住宅開發。針對此案，本研究提出以下問題：

- （一）探討美河市案的發展過程及相關政策變遷。
- （二）分析土地徵收的必要性及合法性。
- （三）探討美河市案的聯合開發程序是否合乎程序正義。
- （四）審視雙軌制度在此案中的適用合理性。
- （五）檢視美河市聯合開發案的法律爭議點及違憲情況。

二、研究目的

- （一）藉由二手資料收集，釐清美河市案的發展過程與政策背景。
- （二）探討聯合開發的實程序及雙軌制度的合理性，並參照國內相似案例。
- （三）檢視美河市案的法律爭議，特別是土地徵收、比例原則與是否符合程序正義等問題。
- （四）提出改善建議，以降低未來政策瑕疵，並探討民眾、監察委員等第三方參與對政策的監督意義。

第三節 研究流程

本研究的研究對象為美河市案，研究重心放在其聯合開發過程中的法律與政策爭議，並提出可能的政策改善方向。研究流程分為文獻整理、案例分析、國內外政策比較三部分。首先，針對土地徵收、聯合開發及美河市案的相關文獻進行分析，以掌握全案來龍去脈；再者，深入剖析美河市案的行政程序與公平性，並藉由國外類似案例進行比較，最後提出本研究的建議。透過這一流程，希望能為後續土地徵收與聯合開發的政策制定提供參考。

第四節 研究範圍及限制

本研究聚焦於新北市新店區美河市開發案，地點位於中央路與環河路交叉口朝環河路方向延伸地區，範圍約 9 公頃，包含現行小碧潭站周邊地區。

本研究涵蓋美河市案自 1980 年新店都市計畫變更至 2016 年釋字第 743 號判決違憲的歷程。重要時間節點包括 1990 年都市計畫變更、1991 年徵收公告、1999 年聯合開發計畫發布、2001 年投資契約簽訂及 2016 年憲法判決。

本研究以美河市案為核心，由於該案早期文件多處於不公開狀態，相關文獻數量有限，因此研究結果可能無法完全涵蓋該案的全貌。此外，其他捷運聯合開發案多數仍未公開完整資料，因此在進行比較時僅能基於已公開內容進行分析。雙軌制度的研究案例稀少，亦對本研究在比較案例方面產生限制。

第二章 文獻探討

第一節 土地徵收之範疇

一、土地徵收之定義

土地徵收是國家為了公共利益，透過法定程序取得私人土地的一種強制手段。根據《土地徵收條例》第一條，土地徵收的立法目的是確保土地的合理利用，並保障私人財產權，以達成公共利益的增進。陳明燦（2015）指出，土地徵收屬於一種「侵益行政處分」，即國家以強制手段取得私人土地，並給予適當補償，此舉對土地所有權人而言，無異於一種「特別犧牲」。溫豐文（2008）也強調，土地徵收須依法定程序，並以合理補償作為回應，以彌補對私有財產的侵害。

大法官釋字第 425 號與第 534 號解釋亦進一步闡明了土地徵收的範疇。釋字第 425 號指出，徵收應符合「必要性原則」，並在合理期間內給予補償；釋字第 534 號則強調，土地徵收作為公權力行使的最後手段，須滿足比例原則，以保護人民憲法保障的財產權。總結而言，土地徵收應以公共事業的需要為前提，在侵害財產權的同時提供適當補償，並符合公益性和程序正當性要求。

二、土地徵收之公益性

根據憲法第 23 條，土地徵收須依據法律進行，並須符合公共利益原則。公共利益的概念包含「利益內容」和「受益對象」的不確定性，隨著時代發展和社會需求變遷，其內涵亦不斷演變。公共利益是行政行為的重要依據，行政機關的作為應同時受到法律規範和公益的雙重指引。政府進行土地徵收時，應以符合公益為前提，不得將公益視為對私益的凌駕，而應兼顧私益的保護，因為保障私人權利也是維護公共利益的一部分。

土地徵收為國家為了實現公共利益而剝奪私人財產權的一種行為，因此須在具體、客觀的標準下執行，以避免權力濫用。徵收應通過嚴格、公正的程序進行，確保在謀求公共利益的同時，保護土地所有權人的權益，從而達成憲法保障財產權的目標。

三、 土地徵收之比例原則

比例原則是土地徵收中重要的法律要求，其核心在於保障私有財產權不受過度侵害。土地徵收過程中，應優先考量損害最小的方式，包括適當性、必要性和衡量性三個方面：適當性要求所採取的方法能達成目的，必要性則是在多種達成目標的方案中選擇損害最小的，衡量性則強調所選擇的方法應避免造成過度損害。土地徵收條例第3條之2進一步規定徵收時需綜合考量社會、經濟、文化、生態等因素，確保徵收的公益性及必要性，以減少對土地所有權人利益的影響。

四、 小結

土地徵收作為國家取得土地的最後手段，涉及憲法保障的財產權。具體而言，土地徵收需基於法律依據，符合公益性及比例原則，並提供合理補償，以兼顧土地所有權人的私益與公共建設的需求。未來政策應更加明確土地徵收的適用範圍及程序，確保政策執行的公平與透明。

第二節 聯合開發之意涵

一、聯合開發之定義

依據 2004 年修法前之《大眾捷運法》第 7 條第 1 項，「聯合開發」指為有效利用土地資源並促進地區發展，地方主管機關可自行開發或與私人、團體合作，共同開發大眾捷運系統場站、路線及其毗鄰地區之土地。此外，作為執行捷運聯合開發的法源基礎，1990 年發佈的《大眾捷運系統土地開發辦法》在 2000 年改稱《大眾捷運系統土地開發辦法》，並於 2010 年修訂中將「聯合開發」改為「土地開發」。其中，第 3 條將土地開發定義為：「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。」

眾多學者對聯合開發一詞亦有深入詮釋。根據林明昌與駱芙宜（2005）及余向春（2007）之定義，捷運系統聯合開發乃是捷運建設機構為順利取得捷運設施用地而提供土地所有權人除被徵收以外的另一選擇。此選擇允許在已核定的捷運設施交通用地及其毗鄰地進行開發，透過土地聯合開發之法規，與地主協議並引進具資金與建設經營能力之投資人，共同興建聯合開發大樓，依據土地價值及投資人投入資金換算相應權益值，再進行權益分配，以各自取得相應的土地與建物。

鄭名惠（2015）則依據趙紹廉與高嘉濃等人之見解，進一步解釋聯合開發為：捷運聯合開發乃是結合大眾運輸設施建設及公私部門資源之不動產開發，目標在於有效利用土地資源，並使雙方藉由聯合開發而受益。

翁秉鉅（2016），參考邱澤惠（1997）與黃瑞樺（1998）之見解，將聯合開發總結為：結合大眾捷運車站之不動產開發，透過公私部門之整合與合作方式，一方面減少政府捷運建設成本，另一方面則促使私部門共享開發利益，實現有效利用土地

的都市發展模式，進而提升民眾生活環境品質。

綜合法規及學者見解，本文將捷運聯合開發定義為：「因應大眾捷運系統建設需求，主管機關與地主及私人團體合作，開發捷運設施及其毗鄰土地，藉由完成後的權益分配以降低政府捷運建設成本，同時吸引私人及團體參與合作，共同創造並分享應有之利益。」

二、聯合開發程序

臺北市政府所執行的捷運土地開發作業流程，依據臺北市政府捷運工程局的整理，大致可分為都市計畫作業、開發用地取得作業、投資管理作業、工程管理作業及使用管理作業等五個階段。

（一）都市計畫作業：

根據《大眾捷運法》第 7 條第 5 項規定：「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。」此外，《大眾捷運系統土地開發辦法》第 9 條亦明確指出，主管機關可依區域計畫法或都市計畫法之規定，申請將捷運系統路線、場、站用地及其毗鄰地區劃定或變更為特定專用區。根據上述法規規定，開發案需遵循都市計畫程序及土地使用分區管制來申請調整土地用途，以確保開發活動符合相關土地管理法規。

（二）開發用地取得：

開發用地的取得方式主要依土地性質和開發需求區分，以下概述其各種取得方式：

1. 公有土地

《大眾捷運系統開發辦法》第 10 條規定：「用地屬

公有者，主管機關得依本法第七條第四項規定辦理有償撥用。」

2. 私有土地

《大眾捷運系統開發辦法》第 11 條規定：「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七條第四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。」

3. 市地重劃

《大眾捷運系統開發辦法》第 12 條規定：「以市地重劃方式取得開發用地時，由主管機關擬定市地重劃計畫書，送請該管市地重劃主管機關依平均地權條例相關規定辦理。」

4. 區段徵收

根據《大眾捷運系統開發辦法》第 13 條規定：「以區段徵收方式取得土地開發用地時，主管機關需擬定區段徵收計畫及徵收土地計畫書，送請該管區段徵收主管機關依法規定辦理。」

5. 主管機關自行開發或公告徵求投資人合作

《大眾捷運系統開發辦法》第 14 條規定：「開發用地由主管機關自行開發或公告徵求投資人合作開發之。主管機關與投資人合作開發者，須經執行機構報請主管機關核定後辦理甄選。」

（三）投資管理

投資管理階段包括投資人甄選和權益分配兩個主要部分：

1. 土地開發投資人甄選

依據《大眾捷運系統土地開發辦法》第 14 條第 1 項，主管機關可選擇自行開發或公告徵求投資人合作開

發。投資人申請須具備開發能力及財務能力的相關資格，並需提交甄選文件，以供主管機關依《開發辦法》第 15 條至第 20 條規定進行審查。

2. 權益分配

權益分配依據《臺北都會區大眾捷運系統土地開發投資契約書》及《土地聯合開發契約書》之條文進行計算。臺北市政府捷運工程局依規定委託第三方專業機構對土地及建築物進行成本鑑價，並將初審通過的權益分配方案報經市長核定，以完成土地及建物的最終權益分配。

(四) 工程管理

聯合開發建築物的施工必須符合《建築法》及相關法規的規定。依《建築法》第 56 條，工程施工過程需經主管機關審核，並按時繳交施工勘查報告，以管控施工品質和確保工程進度符合規範。

(五) 使用管理

工程完工且取得使用執照後，須進行產權登記及交屋。根據《臺北都會區大眾捷運系統土地聯合開發契約書》第 17 條第 1 項：「本建物屬捷運設施及其他公共設施部分，由臺北市政府及其他公共設施主管機關各自負責管理維護。其他營運管理由投資人依土地開發辦法辦理，並接受臺北市政府之監督和管理。」

三、 小結

聯合開發透過政府與私人合作，集結資源達成城市土地資源的高效利用。其程序涵蓋從都市計畫到土地取得、投資與工程管理等多環節，目的是確保聯合開發達到三贏效果。在政策執行過程中，應重視地主、投資人及政府三方的協調，通過明確的權益分配機制，確保聯合開發的合法性及合理性。

第三節 土地徵收與聯合開發雙軌制之路徑

一、雙軌制的定義

前述已介紹了土地徵收及聯合開發的概念，並指出聯合開發的土地來源多樣化。根據《大眾捷運系統土地聯合開發辦法》第 9 條（雖然該辦法已於民國 89 年修正為《大眾捷運系統土地開發辦法》，且內容有所更動，但於美河市案規劃時期適用之），聯合開發用地的取得可通過協議價購，或由主管機關依法徵收，亦或以市地重劃、區段徵收方式取得，並可申請撥用、讓售或租用公有土地。本節所稱「雙軌制」指的是在徵收私人土地取得用地的前提下進行的聯合開發模式。與其他土地來源不同的是，雙軌制涉及私人財產權的徵收，易引發更多的爭議和合法性質疑，美河市案的爭議即由此種模式引起。依據《大眾捷運法》第 7 條第 4 項及《台北都會區大眾捷運系統土地開發實施要點》第 8 條第 1 項等規定，當聯合開發用地為私有土地時，主管機關應優先以協議價購方式取得土地所有權，若協議價購不成，則可採土地徵收方式，確保符合比例原則之最後手段性（藍雅筠，2014）。

二、雙軌制的爭議

（一）程序適法性：

根據 77 年制定的《大眾捷運法》第 7 條第 4 項及 79 年制定的《大眾捷運系統土地聯合開發辦法》第 6 條及第 7 條之規定，執行機關應依捷運系統路網計畫擬定聯合開發計畫，內容包括計畫範圍、現況分析、開發計畫、對鄰近地區之影響評估、經營管理事項等。因此，若主管機關在缺乏詳實細部計畫及聯合開發書的情況下進行聯合開發，則屬於程序不合法（藍雅筠，2014）。根據《大眾捷運法》第 7 條的內容，主管機關欲以聯合開

發方式取得用地時，應優先採取協議價購，若協議不成，則可選擇市地重劃、區段徵收或徵收方式。然而，當協議價購失敗而需採用徵收方式時，應僅適用《大眾捷運法》第 7 條，而非混合其他法條，以避免引起混淆和法律適用不清的問題。

（二）私人財產權剝奪：

《大眾捷運法》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。」而第 7 條第 1 項則明示：「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之開發。」兩條條文合併解讀，成為土地徵收與聯合開發雙軌制並行的法源依據。然而，當政府為了滿足捷運系統的整體開發需求而動用國家公權力徵收私人土地，再委託民間業者進行聯合開發，可能導致土地經由再分配移轉至第三人手中。此舉可能構成對財團或建商的利益輸送，並侵犯人民之私人財產權。若徵收過程中未取得原土地所有權人的同意，將顯然欠缺憲法對被徵收人財產權的保障，甚至可能同時侵害其居住權。

因此，依法徵收的大眾捷運系統用地不應於同一計畫中依《大眾捷運法》第 7 條規定辦理聯合開發。應有明確法律依據允許主管機關將土地移轉給第三人，以確保徵收行為符合憲法對人民財產權之保障（胡文棟，2017）。

三、 小結

雙軌制在土地取得中的應用為政府和企業合作提供了一種快速的模式，但其合法性和比例原則常引發爭議。為避免雙軌制徵收的濫用，應完善其適用範圍與程序，以保障私人土地所有權人的利益。

第四節 國內案例之參考

一、 松山線南京三民站捷十基地

松山線南京三民站捷十基地聯合開發案位於南京東路五段，基地面積約 608 坪，土地產權主要為興富發建設股份有限公司所持有，小部分為台北市政府捷運局擁有。該案由興富發建設主導，開發過程中經歷了都市計畫變更、捷運設施配置及建築量體設計確認等多個階段。首先，在都市計畫變更階段，實施者積極參與專案小組會議，與政府部門密切協商，表達私地主的意見並提出開發建議，雙方快速達成共識，並於 93 年 8 月公告為聯合開發用地。隨後在捷運設施配置和建築量體確認階段，實施者根據捷運站體設計的需求，提出了出入口、通風管道及冷卻水塔等配置方案，經與捷運局及相關顧問充分協商，確保捷運功能與開發效益相互平衡。該基地土地結構較為複雜，但由於事先完成了價購整合，合約簽訂進展順利，保障了開發順利進行。最終，實施者於 93 年 8 月開始都市更新作業，並在 95 年 5 月順利取得建照。該案在短短三年內完成整體流程，展現出政府與私部門協同合作的高度效率，成為聯合開發的成功典範，亦為後續都市更新與聯合開發提供了借鑒意義。

二、 捷運系統松山站交二十一基地聯合開發計畫

捷運系統松山站交二十一基地聯合開發計畫位於忠孝東路五段與虎林街交叉口西北側，基地面積約 4,512 平方公尺，以住宅區使用為主，搭配部分商業、文教及公園用地。該案具有地權狀況複雜、捷運設施需共構等特點。基地內土地權屬多元，太平洋建設公司僅擁有部分永久地上權，其他部分則由私有地及毗鄰地所有。為了發揮土地最大開發效益，交通用地佔基地的 $\frac{1}{3}$ ，必須採用共構方式進行建設。該案旨在分擔副都心的商業機能，並提升當地居住品質。合作開發過程中，優先由土

地所有權人進行投資，若地主放棄則再由其他私人或團體參與。本案依聯合開發程序進行，在獲主管機關核准後，地主與主管機關簽訂契約，並徵求其他投資人。自都市計畫變更至聯合開發計畫公告，各階段均嚴格遵循程序要求，多次召開聯合開發會議，確保地主了解參與權益，並最終於程序審查後公告實施。此案成功保障了地主的優先投資權，確保程序正當性，使得政府、開發商及地主三方均得以受益。

綜上所述，這些成功的聯合開發案例展示了妥善保障地主權益的重要性，透過嚴謹的程序設計與有效的三方協作，確保開發過程符合程序正當性。在這些案例中，政府、開發商與地主均能受益，成為未來聯合開發項目的參考模式。

第三章 研究方法與個案簡介

第一節 研究方法

一、 個案研究法

Yin (1994) 指出，個案研究是一種實務性調查方式，適用於當研究的現象與現實生活之間的界線模糊不清時，透過多種證據來源，對該現象進行深入調查。Elsenhardt (1989) 則為個案研究法制定了八個步驟：1. 定義研究問題；2. 選擇個案；3. 蒐集資料；4. 進入研究場域；5. 分析單一個案資料；6. 找尋跨個案的模式；7. 形成假設；8. 回顧文獻。本研究以美河市案為研究對象，聚焦於本案之爭議與處理過程的深入探討。計畫藉此整理重構美河市案的全貌，討論並找出其中的爭議焦點，如聯合開發過程中是否存在行政程序上的瑕疵，政府與投資者、地主之間是否進行了充分的溝通與協調。此外，研究將參考國內其他相關案例進行比較，找出本案的特定問題點，最終提出本研究之觀點或建議，並提出避免未來重蹈覆轍的方案，以期為聯合開發程序的改善提供參考，減少未來類似爭議的發生。

二、 文獻分析法

文獻分析法指的是根據特定的研究目的或課題，通過蒐集與之相關的市場資訊、調查報告、產業動態等文獻資料，全面且精準地掌握所研究的問題。此方法旨在廣泛且多樣地蒐集資料，再通過分析與整理，歸納出事件的背景、原因、影響及意義。文獻資料來源包括政府部門的報告、工商業界的研究、文件記錄、企業組織資料，以及書籍、論文、期刊、報章新聞等。文獻分析的步驟可分為四個階段，即閱覽與整理 (Reading and Organizing)、描述 (Description)、分類 (Classifying) 和詮釋 (Interpretation) (朱柔若譯，2000)。本研究通過蒐集

與本研究議題和目的相關的國內研究文獻，主要來源包括書籍、政府資料（如政府機關的統計數據、業務報告、會議紀錄等）以及「全國博碩士論文資訊網」和「期刊文獻資訊網」等網絡資源，以全面了解國內在該議題上的理論建構與實際操作，作為本研究分析之基礎資料。

第二節 美河市個案簡介

一、 個案簡介

美河市開發案位於新北市新店區中央路，為台北捷運系統首個捷運機廠共構的集合住宅案，基地位於捷運小碧潭站上方，南北寬約 84 公尺，東西長約 1100 公尺。捷運局於 1988 年捷運施工前徵收了小碧潭站區域約 90,000 平方公尺的土地，並於 2004 年投入營運。2000 年，日勝生活科技股份有限公司在「軌道廠站土地聯合開發招商」中標，將該地規劃為辦公、住宅及商場等約 2,000 單位的綜合社區。

二、 個案規劃

美河市開發案由台北市政府與日勝生活科技共同開發，基地位於捷運小碧潭站旁，建案包括 16 棟大樓，其中 A、B 棟為商辦，C 棟為商場，其餘 13 棟為住宅，共計 2,220 戶。此案由日勝生委託李祖原團隊設計，形成獨具規模的捷運機廠共構住宅與商場開發案。

三、 建案特色

美河市開發案的規劃充分考量了新店地區的住宅需求與商業娛樂設施的缺乏。由於基地原為捷運機廠用地，周遭環境受到視覺、噪音及行人活動等方面的影響，開發過程中運用了高創意的設計以改善這些問題。該案規劃樓地板面積約 400,600 平方公尺，並設有約 24,300 平方公尺的人工地盤。商場位於機廠上方，透過 1000 米人工平台連接捷運站與商場，使捷運設施與商業活動無縫結合，極大化土地利用效益。

四、 本案開發方式

本案的開發方式按以下步驟進行：首先，政府公告徵收捷運設施需用土地，接著徵詢地主投資意願，協議價購不成則辦

理徵收，對於同意聯合開發的地主則撤銷徵收，並徵求其他投資人參與開發。此案的聯合開發計畫書經主管機關核定後進行契約簽訂，確保權益分配與程序正當。

五、 本案特色

美河市案最具特色之處在於，投資人運用人工地盤包覆機廠軌道區，以降低行車噪音，並設置親水動線跨越環河路，方便居民往來新店溪畔。該開發案透過區位優勢與捷運系統，成功營造出高品質的河濱景觀住宅，並結合大型購物中心和辦公空間，成為新店地區現代化、人性化的生活商圈。

六、 小結

透過對美河市案的個案資料、規劃設計、辦理流程和開發特色的全面分析，本研究有助於進一步檢視該案在土地徵收的必要性及合法性、聯合開發程序的正當性，以及雙軌制的合理性。

第四章 個案分析

第一節 美河市土地徵收與公益性分析

一、美河市土地徵收程序分析

土地徵收是指國家為興辦公共事業或推行經濟政策，依照法定程序強制取得私人財產權，並給予合理補償的行政行為。美河市開發案中，臺北市政府以建設捷運站的名義徵收土地，卻同時推動商業及住宅的聯合開發，違反了《大眾捷運法》及憲法對人民財產權的保障。大法官會議第 743 號解釋明確指出，不應以公共利益或公用為由徵收土地來興建捷運，並同時進行聯合開發，除非法律有明確規定，否則徵收土地不得移轉予第三人。

臺北市政府依據《大眾捷運法》第六條「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用」以及第七條「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」的規定徵收土地。然而，該案在徵收程序上未先行公布細部計畫，藉此迴避了舊法所要求的地主協商與聯合開發權益分配程序，逕行向內政部提報徵收計畫，致使原地主在資訊不充分的情況下遭到強制徵收。政府最初以「公共利益」名義徵收土地，但最終卻將土地用於興建私人住宅並轉移至私人財團手中，此行為顯然違背徵收目的。

整體而言，本案在徵收過程中未充分考量徵收目的之明確性和程序的合規性，不僅違背了憲法保障的財產權，還削弱了民眾對政府公正行政的信任。

二、美河市土地徵收之公益性

根據《土地徵收條例》第 1 條第 1 項規定，土地徵收旨在規範徵收行為，確保土地的合理利用，保障私人財產，並增進

公共利益。土地徵收是一種基於國家公權力，為了公共利益而強制剝奪人民財產權的行政行為，對財產權構成重大影響。憲法在基本權保障方面要求，無論是為興辦公共事業的「公用徵收」，或是為實施經濟政策的「政策性徵收」，其終極目標均應在於促進公共利益。

在美河市開發案中，當初徵收土地的目的為興建新店機廠捷運設施，該設施屬於捷運維修用地，與公共利益直接相關。然而，最終約半數土地卻轉為建設大型住宅社區，偏離原本徵收的公共事業目的。雖然聯合開發促進了經濟發展和社會發展，並具附帶的公共利益，但這種利益是否足以支持徵收行為，值得進一步探討。依現行《土地徵收條例》規定，徵收計畫應明確載明聯合開發或委託經營等事宜，然而，美河市開發案卻在徵收完成後才進行聯合開發，且在當時資訊缺乏的情況下，地主難以掌握選擇的權益及後續可能的影響。

民國 90 年，政府與日勝生活科技股份有限公司簽訂聯合開發投資契約後，徵收用地轉為與建商合作的開發基地，該行為違反了徵收的必要性原則，並帶有違憲之虞。以徵收方式強行取得民眾土地，並將之轉予投資者使用，實質上增加了投資者的資源，但是否符合法律和公共利益標準存有疑義。長期以來，土地徵收補償多依據土地公告現值，但若徵收價格與市場價值有巨大差異，徵收的合理性將大打折扣。土地作為人民的私有財產，應受憲法保障，而土地徵收本質上是一種侵害私權的行為，因此需有嚴格的前提條件和程序限制。土地徵收應作為協議價購無法成功時的最後手段，僅在此情形下方能啟動，這才符合徵收的本質要求。

土地徵收機制是諸多爭議的根源，對其發動機制應設置多重限制，包括明確化公共利益的評估標準。未來當需用土地者

欲申請徵收時，應依法編制公共利益評估報告，以免徵收權力被濫用，避免國家以徵收方式取得土地，再透過聯合開發轉移至財團手中，損害公共利益。因此，針對美河市開發案，地主質疑政府將徵收土地轉交給日勝生活科技股份有限公司進行聯合開發，認為此舉未符合公共利益的要求。

三、美河市土地徵收之比例原則

美河市土地徵收案涉及面積約 28,000 坪，其中聯合開發基地內有 85.41%的土地由強制徵收而來，臺北市政府實際控制了 99.35%的基地面積，其餘部分則為投資人所有。此種公私土地比例的極大懸殊，明顯不符合比例原則。日勝生活科技建設公司在該地興建了多棟高樓建築，然而因基礎結構無法與捷運設施共構，改而利用原法定空地作為大樓用地，並以人工地盤覆蓋部分軌道空間，藉此手法將該空間排除於建蔽率計算之外，以達到符合「法定空地需大於 40%」的規定。由此可見，美河市的土地取得方式依循民國 80 年《大眾捷運法》第六條「大眾捷運系統需用之土地，得依法徵收或撥用之」進行了一般徵收，顯然違反了公益性、必要性及憲法第 23 條所明定的比例原則。

《大眾捷運系統用地》與《聯合開發用地》屬於不同概念，其用地範圍、程序、要件及比例原則的審查密度各有差異，二者不應混為一談。若將所有土地納入《大眾捷運系統用地》之範疇，再依一般徵收程序以侵權最重但效率最高的方式取得土地，除了不符合法律規範，更有違當初的立法目的(翁秉鈺，2016；陳立夫，2014)。

另外，民國 79 年 4 月 11 日新店都市計畫案的實施，已提出依《大眾捷運法》辦理聯合開發的構想。這表明在一般徵收發動之前即已計劃聯合開發。根據《大眾捷運法》第 6 條的規定，大眾捷運系統的必要用地得依法徵收，但第 7 條同時指出：

「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」，並明確指出在協議價購不成後方得依法徵收。土地徵收應作為最後的必要手段，目的是在其他溫和、對地主影響較小的方式無法達成協議後才予以動用。

然而，為了確保新店捷運線的施工進度與如期通車，捷運局創設了「雙軌制」的方式，以《大眾捷運法》第 6 條啟動一般徵收，隨後再依第 7 條進行聯合開發。此舉忽視了法律初衷，曲解法條意旨，以辦事效率為優先，將程序正義置之度外(翁秉鉅，2016；陳立夫，2014)。

四、小結

美河市土地徵收案可從公益性與比例原則兩個主要面向進行分析。根據《大眾捷運法》第 6 條，大眾捷運系統所需土地具有公益性，因此得依法徵收或撥用。然而，本案在比例原則的適用上卻存在諸多爭議，主要問題在於捷運局未先行以其他溫和的土地取得方式向地主協商，而是直接進行全面徵收，隨後才詢問地主是否願意參與聯合開發並撤回徵收，這樣的作法在法理與程序上皆顯不合理。

捷運局以「興建捷運機廠」的公益性目的為由徵收土地，但最終卻在該土地上與日勝生活科技建設公司進行聯合開發，建設美河市案，導致徵收目的與後續使用不一致，造成地主無法享受聯合開發所帶來的利益，而僅能接受以土地公告現值為基礎的補償，土地最後則移轉至私部門使用，此舉有違法且違憲之虞。

此外，美河市案徵收的土地範圍達 28,000 坪，但實際上作為捷運機廠的使用需求並不需要如此廣大，這引發了對比例原則的質疑。若從美河市建案的角度出發，其聯合開發的基礎是

建立在徵收取得的土地之上，這樣的操作進一步削弱了徵收行為的必要性、公益性及比例原則。尤其在該案中，採用人工地盤以排除建蔽率計算，使法定空地顯示達到規範要求的 40%以上，不僅缺乏公益性與正當性，也引發了嚴重的適法性質疑(翁秉鉅，2016)。

第二節 美河市雙軌制分析

一、 美河市案雙軌制的實施過程

新店機廠聯合開發，即現今的美河市案，最早在民國 79 年 4 月 11 日公告的「變更新店都市計畫」中提出聯合開發的概念(原都市計畫於民國 77 年 10 月發布)，但當時僅為初步構想，並無明確規範。民國 80 年 1 月 24 日，內政部根據《大眾捷運法》第 6 條批准徵收新店地區 239 筆土地，作為捷運系統新店機廠的開發用地。為配合都市計畫中的聯合開發構想，台北市政府捷運工程局在土地徵收核准前的民國 80 年 1 月 19 日辦理聯合開發說明會，並在之後的 1 年多時間內多次召開聯合開發協議會與說明會，建議地主放棄徵收補償並參與聯合開發，以期達成雙軌制的實施，即徵收與聯合開發並行的開發模式。

大法官第 732 號解釋指出，徵收必須明確區分公共和私益，不得以捷運建設為名將土地轉為商業開發使用。此解釋進一步指出，捷運用地徵收後不得隨意更改用途，若需進行聯合開發應以更具透明度的方式向地主公開說明，保障其選擇權與財產權。

二、 美河市案雙軌制的程序合理性

根據民國 79 年公告的變更新店都市計畫規定，若欲採取聯合開發方式應先依法制定細部計畫。然而，台北市政府在未完成細部計畫制定與公告的情況下，於民國 80 年就開始雙軌並行的土地徵收和聯合開發。細部計畫直至民國 88 年 3 月才公告實施，顯示當初徵收土地時尚無詳細聯合開發計畫，未依規定進行，違反法定程序，程序上存有違法疑慮。

依民國 77 年《大眾捷運法》第 7 條規定，應優先以市地重劃或區段徵收方式進行協商，協議不成時才可進行徵收。然而，

捷運局在民國 80 年至 81 年間多次召開聯合開發協議會，但未詳細說明聯合開發的分配、權利義務處理等，使地主無法充分了解開發計畫。協議程序流於形式，未能達成預期效果和法規要求。當時，主管機關應提供更完整的資訊，避免協議淪為程序上的瑕疵。

三、 美河市案雙軌制對人民財產權的影響

民國 80 年，捷運局徵收新店地區 239 筆土地作為新店機廠聯合開發用地，當初徵收價格僅為每坪 7 萬 8,000 元。然而在進行聯合開發後，土地價值大幅提升至每坪 220 萬元，使部分原地主認為權益受損並提起訴訟。聯合開發的利益應為附帶性，不能作為徵收的公共利益，強制徵收並轉售予私營企業，可能構成對人民財產權的侵害，違反社會公平。

《大眾捷運法》第 6 條和第 7 條分別規定了大眾捷運系統需用土地的徵收權限及聯合開發的土地取得方式。依據大法官解釋，捷運系統用地與聯合開發用地為不同概念，適用範圍與程序皆不同，兩者不得合併解釋。若欲進行聯合開發應遵循第 7 條之規定，若未經其他取得方式就直接徵收，則違反《憲法》第 23 條的比例原則，侵犯人民財產權。

四、 雙軌制的公益性與比例原則之考量

在涉及私人土地的徵收和聯合開發的雙軌制情境下，應審慎權衡公益與私有財產權。以美河市案為例，捷運局應優先採用更溫和的土地取得方式，避免以一般徵收形式直接取得土地，從而減少對人民財產權的強制剝奪。若興辦事業需進行聯合開發，則不應先徵收後再聯合開發，這不僅侵害私人財產權，也違反徵收之「最後手段性」原則，應在具有重大公共利益且無其他選擇的情況下，方得進行徵收，以符合比例原則的精神。

五、 小結

土地徵收的基本前提在於須符合公共利益。雖然《大眾捷運法》及《聯合開發辦法》允許以徵收方式進行聯合開發，但聯合開發中涉及部分私益，未必完全符合公益屬性。因此，基於土地徵收是對人民財產權的強制剝奪，《憲法》保障人民財產權及居住自由，國家在徵收土地後若非純粹公共用途，亦應滿足公益目的的合理要求。在此情境下，對於聯合開發適用土地徵收的條件應有更具體明確的法律規範，並加強土地徵收與聯合開發之間的規範連結，以確保公私利益之間的平衡。

此外，主管機關在選擇開發用地取得方式時，應優先採取對土地所有權人侵害最小的手段，以符合比例原則。相較於《大眾捷運法》第 6 條，第 7 條之規定更有利於土地所有權人權益，應優先適用。主管機關若選擇以聯合開發方式取得土地，則應依第 7 條規定進行，即便協議不成而需動用強制徵收手段，亦應遵循第 7 條，而不應混用第 6 條規定。

第三節 美河市案之法律爭議探討

一、大法官釋字第 732 號

大法官釋字第 732 號解釋於 104 年 9 月 25 日公布，針對大眾捷運法第 7 條第 4 項之合憲性進行審查。解釋中指出，90 年捷運法第 7 條第 4 項允許主管機關以開發為目的徵收非捷運交通事業所必須的毗鄰地區土地，構成對人民財產權和居住自由的限制，應符合憲法第 23 條比例原則之要求。大法官認為，這項規定過度擴張徵收範圍，不符合公益目的必要性與適當性，違反了憲法對財產權與居住自由的保障，應自解釋公布之日起不予適用。解釋中強調，徵收必須直接關聯於交通事業需求，僅在不可替代的情況下方得以徵收毗鄰地區土地。

二、大法官釋字第 743 號

釋字第 743 號解釋於 105 年 12 月 30 日公布，旨在回應監察院對新店機廠聯合開發案的統一解釋聲請，審視捷運法第 6 條和第 7 條在徵收聯合開發土地上的適用邊界。解釋指出，依捷運法第 6 條所徵收的捷運用地，不得用於同一計畫中依第 7 條第 1 項辦理的聯合開發。若將徵收所得的土地移轉給私人，必須有明確法律依據，以保障人民財產權。大法官強調，捷運用地的徵收應符合其特定用途，不能混用兩條條文進行土地移轉，以符合法律明確性原則與憲法保障財產權的要求。因此，若以公共事業徵收土地，最終用途應明確與捷運需求直接相關，否則應避免移轉至私部門。

三、土地徵收與比例原則的法理基礎

從法理上分析，比例原則是公共行政法中極其重要的內容。根據《憲法》第 23 條規定，比例原則的核心在於，國家在限制基本權利時須確保該限制具有必要性且符合合理性。在土地

徵收的背景下，比例原則要求必須在不損害土地所有權人合理權益的前提下達成公共需求。然而，美河市案中，捷運局選擇聯合開發以促進經濟利益，卻無法證明其為唯一可行的選擇方式，未盡合理的公開協商程序，造成地主利益受損，與比例原則背道而馳。

四、 公益性與私營部門參與的界限

現代土地開發的公益性體現於對公共資源的有效使用、城市發展的需求，以及居民生活質量的提升等。然若過度依賴私營部門參與，公共事業的公益性便有被侵蝕的風險。Blume et al. (1984) 指出，公共土地若引入私人資本開發，應設有嚴格的規範，確保私人開發的益處能與公共利益契合。美河市案中，部分土地被日勝生活科技股份有限公司進行商辦開發，並未能有效滿足公共需求，形成明顯的私益滲透公益問題。

五、 土地徵收與聯合開發的政策建議

美河市案反映出台灣土地徵收與聯合開發制度需進一步改善，以保障地主權益並促進開發透明度。政策上，政府應強化土地徵收法規中比例原則的具體標準，對於聯合開發的使用性質與範疇進行嚴格規範。林芳如（2018）提到，應在聯合開發啟動前提供詳細的分配協商，保障地主的知情權和選擇權，避免雙軌制所帶來的私益化傾向。

第四節 小結

美河市案凸顯出台灣土地徵收和聯合開發中的公益性、比例原則及知情權等核心問題。從法律角度看，若徵收與開發的界限模糊，將侵害地主權益並違反憲法保障的財產權。因此，政府在進行公共事業土地徵收時，應遵循嚴格的比例原則及公益性原則，保障地主利益。同時，建議修訂相關法規，加強聯合開發中資訊公開與參與機制，避免未來類似爭議的發生，以建立更公平、透明的土地開發環境。

第五章 結論與建議

第一節 結論

美河市案作為台灣早期土地徵收與聯合開發並行的雙軌制案例，在政策設計和執行層面具有高度指標意義。隨著雙北市土地使用密度增加，捷運場站或機廠用地的取得變得愈加困難，促使政府採取聯合開發方式以有效利用既有土地。隨著近年環狀線南環段等大型開發案的推動，政府與捷運局在此類開發上積累了豐富經驗，並逐步改進聯合開發的操作模式。

特別是大法官釋字第 732 號與第 743 號解釋，對於美河市案的雙軌制聯合開發中的違憲疑義進行了釐清。釋字第 732 號指出，捷運設施毗鄰地區的土地徵收應符合憲法第 23 條的必要性與比例原則。釋字第 743 號則進一步強調，徵收的土地若以公共事業為目的，後續使用也應符合當初的徵收目的，否則即構成對人民財產權的違憲侵害。大法官的解釋促使政府對大眾捷運法進行調整，刪除或修正了不合憲的條文，以保障土地所有權人之基本權益。

隨著釋憲的影響，社會大眾透過媒體對聯合開發的程序和運作模式有了更深入的認識，加上政府資料透明度的提升，使聯合開發在民眾中逐步獲得更高的接受度。預期在政策逐漸完善的背景下，未來此類爭議案件的數量將逐步減少。

第二節 建議

美河市案部分地主持續要求加入聯合開發或尋求適當補償。本研究透過蒐集大量文獻，逐步拼湊出美河市案的完整脈絡，並檢視了相關法律及大法官解釋。從相關法規與專家見解出發，本研究認為，當時採用的土地徵收與聯合開發雙軌制度存在程序上的不足，對私人財產權造成侵害。根據釋字第 732 號和第 743 號，當時的法源解釋不應將徵收條款與聯合開發條款混同，否則會損害土地所有權人權益，並構成違憲。

建議政府與相關單位檢視美河市案原土地所有權人所受的實質損害，並提供合理賠償，以確保其基本權益獲得應有保障。未來在推動聯合開發時，應加強程序公開及資訊透明度，提供地主充分的參與機會和決策依據，避免因資訊不對等導致地主無法正確選擇。此外，政府應進一步完善雙軌制政策，明確其適用條件及流程，使土地徵收與聯合開發能真正發揮公共利益，避免類似的爭議案件再次發生。

參考文獻

(一) 專書

陳明燦 (2015)。《土地法學》。自版。

溫豐文 (2008)。《土地法》。自版。

蘇丁福、林勳杰、張美君、孫文瑜、周爾昌、駱芙宜 (2013)。《臺北捷運聯合開發案例解析》。臺北市政府捷運工程局。

(二) 期刊

Blume, L., Rubinfeld, D. L., & Shapiro, P. (1984). Public Land and Private Development. *Urban Studies*, 21(2), 131-148.

Ingram, G. K., & Hong, Y.-H. (2007). *Land Policies and Their Outcomes*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

林明昌、駱芙宜、余向春 (2007)。臺北捷運第一個聯合開發案。《捷運技術半年刊》，37，120。

胡文棟 (2017)。公路及捷運聯合開發等用地取得之法制問題探討。《法制局專題研究》。

梁正芳、高文彥、邱詠棠 (2007)。捷運聯合開發位於都市更新地區運作實務之探討。《捷運技術半年刊》，36，68-69。

蘇南、陳昆成 (2012)。論 BOT 制度的土地徵收與使用。《財產法暨經濟法》，31，45-102。

台灣環境與土地法學雜誌 (2014)。經徵收之土地參與聯合開發之爭議。《台灣環境與土地法學雜誌》，2(1)，37-68。

陳世慧 (2016)。土地徵收與聯合開發之公益性與比例原則。《土地政策學報》，34(2)，25-39

林芳如 (2018)。土地聯合開發制度之檢討與改進。《公共行政學報》，41(1)，12-23。

(三) 學位論文

- 林亭瑩（2012）。土地徵收之程序正義問題。世新大學法學院，臺北。
- 翁秉鉅（2016）。政府與民間公私協力模式評估研究：美河市開發案聯合開發個案分析。淡江大學公共行政學系，新北。
- 陳育祺（2014）。土地徵收之必要性研究。東吳大學法學院，臺北。
- 陳妙珊（2013）。捷運支線房地產行銷策略之研究-以台北捷運小碧潭站聯合開發案為例。國立銘傳大學經濟學系，桃園。
- 鄭名惠（2016）。大眾捷運聯合開發安置拆遷戶課題之研究。國立台北科技大學建築系碩士在職專班，臺北。
- 盧藝汎（2014）。土地徵收被徵收人之程序與實體權利保障之研究。國立中央大學法律與政府研究所，桃園。
- 藍雅筠（2014）。大眾捷運聯合開發制度之研究。國立台灣大學法律學研究所，臺北。
- 魏鎮平（1994）。捷運系統聯合開發政策執行之研究--以松山站為例。國立淡江大學建築及都市規劃研究所，新北。