

都市計畫及建築管理相關法令對捷運聯合開發 影響之探討

朱正帆

摘要

針對捷運系統之興築過程中私人土地取得之困難，臺北都會區大眾捷運系統乃引入「聯合開發」之土地取得方式，使土地所有人除提供捷運設施所需土地外，仍可以原持有土地獲取開發後之效益，對地主之權益及以公部門以開發不動產收益挹注捷運建設經費之目標，均有極大助益。惟聯合開發建築物因需配合捷運建設時程，而聯合開發建築物需如一般建築物必須申請建造執照及使用執照方可使用及收益，惟自變更都市計畫為捷運系統用地（或交通用地）起迄開發完成期程甚長，期間各項都市計畫及建築管理相關法令之適用或變動，均將對開發案之可行性產生重大影響。故本文擬就捷運聯合開發業務執行過程中，都市計畫及建築管理相關法令對開發案可行性影響較深遠之因素作一綜整分析，並以一處聯合開發基地之概略財務模型為例，以敏感性分析探討各項因法令衍生之遲延對開發效益之影響，再依所得到之主要影響因素就如何改善執行程序以減少對開發作業之負面影響提供初步之建議，以作為日後類似案例之作業參考。

關鍵字：聯合開發財務分析、捷運系統用地

A Study of Laws Related to Construction on the MRT Joint Development Process

Chu, Cheng-Fan

Abstract

Joint development was first introduced to solve the difficulty in acquiring the right of way of the Taipei Rapid Transit Systems. Under the joint development project, private landowners provide their land for rapid transit facilities while in return the land owners will gain profit from his or her original share after land development. Thus joint development will benefit both government and private owners, and on the other hand money gained from land development will be an aid to the rapid transit construction fund. One serious problem faced by joint development construction is the change of regulations during the long processing and planning time of joint development site. During the processing time of rezoning, for instance, any regulation change will affect the feasibility of the development project significantly. This paper focuses on the processing of joint development business plans and analyzes the factors of Urban Plan and Building Construction regulations that affect the feasibility of development projects. One typical joint development site was selected for case study by finance and sensitivity analyses to discuss the delay effects caused by regulation changes. From the case study, major factors that affect the processing time of joint development projects are pointed out. Finally, from the government viewpoint, several conclusions are drawn on how to accelerate the processing time and down size the effect on joint development projects.

Key words : financial analysis for joint development, land of rapid transit system

一、前言

大眾捷運系統之興建係因都會區人口高度聚集及成長，造成交通擁擠及生活環境日漸惡化，為民眾交通運輸及提昇環境品質所提出解決之道。捷運工程興建過程中，捷運軌道、車站大多沿既有計畫道路之上、下方佈設，故在用地取得上較無困難。惟提供民眾使用之捷運出入口、殘障電梯及捷運通風井等捷運設施所需之用地，除儘可能使用人行步道空間外，大多必需使用到私人用地，因此常常引起私有地主之抗爭，為順利取得捷運設施建設所需之用地並兼顧人民之權益，促進都市土地有效利用及發展，臺北都會區大眾捷運系統於規劃時即考慮引進聯合開發，結合民間與公部門力量，藉由開發土地使土地所有人除了提供捷運設施所需土地外，仍能利用原持有之土地取得開發利益。是以，聯合開發之主要目的，係透過聯合開發促進都市土地之有效利用，減少捷運用地地主損失，順利取得用地外，亦可節省政府興建捷運系統時土地取得之成本，更可利用開發後政府受分配之聯合開發建物之租售所得，挹注捷運建設所需經費，可謂公私兩利之土地利用方式。

二、背景說明

(一)聯合開發之定義

依據「大眾捷運系統土地開發辦法」第2條第3款「聯合開發」係指「主管機關與私人或團體合作開發用地，以有效利用土地之不動產興闢事業」而言【1】。簡言之，聯合開發類似一般之土地合建案，由地主提供土地，投資人提供資金在聯合開發主管機關監督之下，進行捷運場站用地及其毗鄰土地之開發作業。

(二)聯合開發作業程序

捷運聯合開發自基地評選至計畫完成之各項作業主要內容如下：

1、規劃

- (1)開發用地及開發強度評選作業：於捷運車站設施所需用地中選擇具開發潛力之基地進行初步分析，研擬開發用地範圍及開發強度及模擬之財務分析，確認為可行之開發基地後，提報市政府審核後確定。
- (2)聯合開發變更(擬定)都市計畫：將前述經評選確定之基地併同捷運系統所需土地擬定變更都市計畫書，循程序提縣市都市計畫主管機關、縣市都委會、內政部都委會審議後公告實施。
- (3)聯合開發基地之細部計畫：於臺北縣轄聯合開發用地依都市計畫書之規定，均需於開發前擬定該基地之細部計畫書，敘明該基地開發概況及限制條件如建蔽率、容積率、使用項目、管制內容等，循都市計畫程序完成審議後公告實施。

2、土地管理

開發用地取得作業：與開發用地所有權人協議聯合開發或協議購買，參與聯合

開發者，簽訂聯合開發契約書，未達成協議者；私地辦理徵收，公地申請有償撥用。惟於九十一年修訂之大眾捷運法已修正為所有辦理開發之土地，均採價購、徵收或撥用取得，於開發完成後再由地主優先分配取回，故後續辦理開發作業之土地（已簽約者不受影響）不再簽訂聯合開發契約書【2】。

3、投資管理

- (1) 聯合開發投資人甄選作業：依據「大眾捷運系統土地開發辦法」第 14 條，首先徵求開發用地之土地所有人之優先投資意願，如無人申請投資再公告徵求其他私人團體參與投資【1】，而得參與投資之建設公司，依投資標的規模之不同，而由臺北市政府訂定不同之標準。惟適用九十一年修訂之大眾捷運法之土地，因均採價購、徵收或撥用取得，故除全基地均為單一私地主所有者外，已無需辦理地主優先投資，而逕行公開徵求投資人。
- (2) 權益分配：投資人與土地所有人就開發後建築物之分配比例進行協商（即一般合建之合建比例協商），與一般合建較不同之處，係於投資人與地主無法達成權益分配協議時，得由臺北市政府代為協調。

4、工程管理

- (1) 聯合開發大樓申請建造執照：聯合開發建築物除由捷運工程局配合捷運系統施工時程代為先行設計施工之基礎部分外，與一般建築物相同，均需依相關程序申請建造執照（含都市設計審議、結構外審等），依現行聯合開發投資契約之規定，投資人應於簽約後六個月內取得建造執照，惟如需經額外之審議者，時間得順延。
- (2) 聯合開發建築物變更設計：投資人應先經臺北市政府審查核定後再依建築管理程序申請。
- (3) 聯合開發建築物施工：由投資人覓得相關施工承商，依一般建築物模式，完成建築物土建、機電、水電及裝修等工程，並依建築管理法令取得使用執照。

5、使用管理

計有非統一經營或統一經營管理兩種模式：

- (1) 非統一經營：開發建物完成後按區分所有訂定規約辦理，其中重要之區分所有權人為因辦理聯合開發或變更都市計畫依法獲得之獎勵樓地板面積由主管機關取得者，其餘樓地板面積由地主（含公地主）與投資人（即建商）依權益分配比例取得並自行使用或租售。
- (2) 統一經營管理：即建築物雖依前述權益分配結果由地主及建商依比例取得，但得部分或全部交由投資人統一經營或招商，而各權利人則依照建築物所有權比例，分配營利所得收益。

(三)現階段執行成果

截至 95 年 10 月 30 日捷運初期路網辦理聯合開發有 33 站、2 機廠，計 47 個基地；後續路網之新莊線及蘆洲線則核定辦理聯合開發 10 站，共計 13 個基地，信義線、松

山線（詳圖 1）10 基地共計 70 基地。聯合開發執行狀況如下：

1、變更都市計畫程序

除松山線正進行都市計畫變更程序外，其餘路線均已完成。

2、徵求投資人、施工及營運管理

- (1) 暫緩開發者計 2 個基地
- (2) 已徵求投資人正[進行文件審核或即將徵求投資人者計 17 個基地。
- (3) 已徵得投資人正進行設計中計 15 個基地
- (4) 已取得建照施工中計 18 個基地
- (5) 已完工並辦理租售：計有木柵線科技大樓站、大安站、中山國中站、新店線新店市公所站捷二十二、古亭站交十四、古亭站交十五、景美站交三、景美站交四、大坪林站交六、大坪林站交四、五、臺電大樓站、公館站、南港線台北車站交一、永春站交十九、永春站交二十一、後山埤站交二十五、中和線頂溪站捷二、頂溪站捷四等 18 棟聯合開發大樓已完工使用中，其中包含商場、辦公及住宅等各種用途，均係採區分所有，由原地主、投資人及主管機關分別持有及處分，其中主管機關及公地主分得之建築物委由臺北市政府捷運工程局代為營運管理之部分，預估九十五年度可取得 1 億 7 千餘萬元之出租收入，日後隨聯合開發建物陸續完工，其收入金額將逐年大幅提升，而相關地主及投資人亦均順利取得其應得之開發收益，聯合開發制度相較於一般公共工程用地僅以徵收或價購方式取得之優勢實顯而易見。



圖 1 臺北都會區捷運系統聯合開發基地辦理情形及位置示意圖 【3】

三、面臨問題

自七十九年「大眾捷運系統土地聯合開發辦法」由交通部與內政部會銜公布實施後，臺北市政府據以辦理捷運系統設施用地之聯合開發作業迄今，雖已如前述有十八處基地已完工使用，其餘基地亦均積極推動作業。惟以捷運最早通車之木柵線聯合開發基地而言，聯合開發基地地主於七十八迄八十一年間與臺北市政府簽訂「大眾捷運系統土地聯合開發契約」，迄今已十餘年。該線八處基地中，僅三處已完工使用，三處施工中，另尚有兩處則尚未取得建造執照【3】，與一般土地之合建由協商至建築物完成三至四年相較，實有相當大之差距，亦屢造成參與開發地主之怨言，確有進一步改計之必要。而造成開發作業時程無法令人滿意之主要原因，除邇來外在經濟環境欠佳，房地產景氣低迷及「聯合開發」之制度係國內首創，執行初期相關子法欠週全，致進展難以平順外，經參酌各基地開發過程及面臨作業阻礙原因評估結果【4】，其中屬都市計畫與建築管理相關法令之影響，概可臚列如次：

(一)變更都市計畫程序過於冗長

雖依現行作業程序已將聯合開發基地之都市計畫變更作業併同該捷運路線所需土地一併辦理，惟自臺北市政府捷運工程局擬定範圍及相關計畫構想送縣市政府之都市計畫主管機關，經逐級審議通過，以迄完成樁位公告止至少仍須2年，影響地主其參與聯合開發之意願，且直接延後建築物之完工時程。

(二)變更都市計畫之優惠不足

目前辦理聯合開發之都市計畫變更案所能獲得之最佳優惠為放寬建蔽率百分之五（臺北縣部分尚無此案例），以及將容積率放寬1.5至2倍（一般為1.5倍），但此一容積放寬部分地主僅能獲得一半，另一半係由聯合開發主管機關（取得因設置捷運設施而增加之捷運獎勵部分）與都市計畫主管機關（取得扣除捷運獎勵後所餘部分）以支付建造成本方式取得，因此實際上所獲得之優惠有限。而若有土地使用項目上之變動亦須依相關規定辦理回饋（捐贈土地、或樓地板、或停車位、或代金），加上因實際樓地板面積之增加將使地主持有之土地稀釋，亦增加建造單價，有可能發生所謂的優惠遠不足抵付損失之情形，嚴重影響地主參與聯合開發之意願。

(三)獎勵樓地板之運用不符效益

前項提及容積率之放寬，其增加之樓地板面積即為獎勵樓地板，若係配合整體經營管理作業辦理出租或出售，尚不致妨礙該聯合開發建物大樓整體價值；惟若主管機關在「公益」的前提下安排與聯合開發建物大樓其他部分格格不入之使用（如展示中心、里民活動中心、派出所），則建築物之整體使用價值將降低，地主權益將連帶遭受損害。

(四)都市設計審議對聯合開發基地過於嚴苛

臺北市轄聯合開發基地除達一定規模或特殊狀況認定有必要者，聯合開發建築物方需於申請建造執照前送都市設計審議委員會審議；臺北縣轄則不論基地大小，一律需送都市設計審議【5】。而於都市設計審議時，委員會常未考量基地因捷運設施配置，設計之彈性及建物使用之價值已大幅受限之事實，仍依一般素地之標準，要求提供公共空間

或建物設計之配合，更有因聯合開發為政府主導之開發案，將鄰近地區不足之公共設施於本基地地內設置，或賦予聯合開發建物額外之公共義務，造成審議時程大幅延宕，或建物整體開發效益降低。

(五)法令變動頻繁競逐困難

聯合開發建築物與一般建物相同，需依建築法規定申請取得建造執照及使用執照。惟聯合開發作業自與地主協議簽約辦理聯合開發，至徵得聯合開發投資人進行設計及建造執照申請，其時間差距多達數年以上，而其間之相關法令，常有重大變動。如 82 年 3 月 1 日建築技術規則設計施工編修正，將地下層居室使用面積計入容積、88 年 4 月臺北市土地使用區分管制規則修訂發布提高建築物附設法定停車空間計算基準，86 年 8 月臺北縣轄區全面實施容積管制；九二一地震後 89 年 1 月全面修正建築物耐震設計標準等，而如屬與捷運設施共構之基地因共構基礎已先行設計、施工，後續法令之變更為當時所未知，自無法及時納入因應，致投資人進行設計時，亦常因此申請變更既有共構基礎，造成費用之虛擲及時程之延宕。

四、案例分析

就前述因都市計畫及建築管理相關法令對聯合開發作業之影響因素，其產生之原因或因制度之欠週全，或因執程序未配合「聯合開發」此一新制度而調整，常有阻礙開發作業進度及開發後效益之情事，雖產生之原因不同，造成影響之層面及程度亦各異，然而，既屬不動產之開發案件，其影響自可概分為對「開發時程」之影響及對「開發效益」之影響茲以捷運新店線新店市公所站捷二十二基地為例，分述如次：

(一)基地條件說明

本基地面積一七二八平方公尺，建物興建地上十九樓、地下四樓，作為辦公及住宅使用【3】，總容積率約為百分之六百四十（約三三二四坪）。

(二)對開發時程之影響

以本基地而言，於都市計畫發布為聯合開發基地後，配合之都市計畫（細部計畫）程序即耗時三年，且依都市計畫書之規定，申請建造執照前，尚需經都市設計審議，且配合審議結果需再修正部分設計而至影響建造執照申請進度，故開發之主要作業時程（不計聯合開發投資人甄選作業）與一般建築物相較，即增加三十四個月（詳表 1），對開發作業時效，影響極為深遠。

表 1 聯合開發建築物與一般建築物開發時程案例比較表

項目/時間	都市計畫	都市設計	申請建照	施工	合計
聯合開發	三十六個月	四個月	十五個月	二十一個月*2	七十六個月
一般建物	無	無	十二個月*1	三十個月	四十二個月
延後時程	三十四個月				

註 1：如未參與聯合開發，無需經聯合開發主管機關審查認可程序故申請建造執照時程較短。

註 2：本基地因屬與捷運設施共構，地下層部分已由捷運工程局先行施作完畢，故所需施工時程較短。

(三)對開發效益之影響

同以新店市公所站捷二十二基地為例，本基地於展開開發作業時（八十二年）新店市尚未實施容積管制，如以當時建築技術規則計算，本基地可建容積率（含聯合開發獎勵）應可達百分之一千（約五一九四坪），惟於細部計畫送審通過時（八十六年），已實施容積管制，而本基地所獲核定之容積率上限，僅有百分之六百四十（約三三二四坪），較前減少約百分之三百六十（約 1870 坪），大幅降低可使用收益之總樓地板面積。且因捷運設施使用基地大部分一樓及地下一樓空間，地下二至四樓及地上二樓均設為機械式法定停車使用，除增加建造及日後維護費用外，亦使建物整體價值降低，較其自行及時開發，整體效益降低約四億餘元（如表 2）。

表 2 本案例聯合開發建築物較一般建築物開發因時程影響致效益降低金額計算表

項目 金額 (萬元)	可售樓地板面積 減少 23 萬元/坪	機械與平面停車 位價差 40 萬元/席	建物每坪售價降 低 *1 1 萬元/坪	建物每坪造價降 低 *2 1.2 萬元/坪
降低金額	1870*23=43010	80*40=3200	3585*1=3585	4208*1.2=5050
小計	43010	3200	3585	(5050)
合計	44745			

註 1：因建築物之二樓作為建停車使用，且一樓需設置兩處停車升降機，整體建築物之使用較雜亂，且增加管理費用及安全顧慮，故實際銷售單價經建設公司評估降低約一萬元。

註 2：因可建容積下降，建物樓層亦降低，故每坪造價降低 12000 元（考量樓層降低六層、地下室開挖減少一層）。

另以前述案例，原可建總銷金額約十二億元（以容積樓地板面積五一九四坪，每坪平均單價二十四萬元估算），時程延遲近三年，開發收益將延後取得，以開發淨利為總銷金額百分之二十，每年利息及投資收入百分之八計，三十四個月即損失約近六千萬之營收。

經由前述分析可知，因都市計畫及建築管理相關法令對建築物開發量體、設計內容及開發進度之影響，對開發時程延長及開發效益縮減確有重大負面效應，實應速謀對策以求改進。

五、作業改進方式之芻議

針對前述現行聯合開發作業執行時所面臨之問題，經檢視各項程序及相關之法令規章，應即進行研擬修正，以縮短開發時程進而增加開發效益；另對現行作業雖執行尚稱平順

，惟仍有改進空間之處亦併予探討，茲分為法令面及程序面提出改進建議方案如次：

(一)法令面

1、都市計畫變更之優惠合理化

於進行都市計畫變更時，聯合開發基地其臨街最具價值之區位多為捷運系統設施所使用，而增加之樓地板面積則均位於建物之中間樓層，其價值實無法等量齊觀。且因建物樓層增加，每一建坪之單位造價亦隨之提高，所有權人實際可獲得利益與表面數據確有落差。況捷運車站之聯合開發基地均為交通、商業集中地區，原應賦予較高之容積，故於都市計畫變更時，主管機關似應考量予以通案放寬至原可建容積率之兩倍甚至更高。因為依大眾捷運系統土地開發辦法之規定，聯合開發可獲得之獎勵樓地板面積上限即為原可建容積二分之一，另依據都市更新之規定，亦可將容積率上限提高原可建容積二分之一，而聯合開發本即兼具提供捷運設施所需空間及都市更新之任務，其獎勵應予併計較為合理。且於扣除聯合開發及都市計畫主管機關取得二分之一獎勵容積後，地主仍可獲得原可建容積二分之一之獎勵，方可具有實際之誘因。另因捷運設施佔用基地之建蔽率，造成建物配置彈性受限，亦應擴大放寬建蔽率至百分之十以上（即將各使用分區之建蔽率向上提升一級，如商二百分之六十變成商三百分之七十）。且若因其他因素（如航高限制、面臨路寬等）而無法有效配置允建容積時，建議考慮進行容積移轉。另臺北縣轄捷運後續路網聯合開發基地，都市計畫中對聯合開發基地擬放寬容積管制時，均規定需聯合開發建物所有權人無償回饋部分樓地板面積予縣政府，實應考慮恢復支付建造成本或降低回饋比例，以落實鼓勵地主參與開發之良法美意。如能以此方式辦理，則於合理之獎勵投資機制下，應可有效促進建商參與投資之意願，除可有順利動開發作業避免先前常有多次辦理徵求投資人，卻無人參與致開發作業延宕之窘境，亦可使地主更樂於提供土地配合公共工程之建設。

2、合理之都市設計審議

考量聯合開發基地無論係與捷運設施共構或分構，基地內因捷運設施配置，設計彈性及建物使用價值均已大幅受限，建議於進行都市設計審議前，應協助審議委員確實明瞭基地所受限制，並具體建議都市設計審議時，除不應因屬聯合開發基地而賦予額外之公共義務外，更應考量基地已配置捷運設施及地主配合公共工程權益已受損之事實，對建物之設計要求採合理及一致之審議規範，且事先公布以供設計單位事前準備因應；另一方面當地都市設計審議主管機關於接獲投資人之申請案後，應儘速召開會議進行審議，以縮短所需時程。至臺北縣轄聯合開發基地於都市計畫說明書中列明不論基地規模，均需提送都市設計審議委員會審議之規定，因小型聯合開發基地原已缺乏建築物之設計彈性，進行都市設計審議並無實際效用，卻將增加聯合開發投資人之作業費用並延宕開發時程，故建議應修正為於基地規模達到需進行都市設計審議標準，或確實有特殊狀況，方依規定辦理審議。如此，則一般中小型之基地至少可節省進行都市設計審議所需之四個月時間，且可免除設計之不確定因素及無需另行準備相關圖說文件資料，均對開發作業有極大之正面效益。縱屬需進行審議之大型基地，亦可因審議規範已事先公布，投資人得以事先因應，亦可縮短審議時程儘量達到兩個月以內（以一次專案組、一次委員會估算），並將對設計之影響有效降低。

3、穩定之法令規章

聯合開發建築物因配合捷運設施之設計、施工，其開發作業期程較一般建築物為長，期間相關法令規定不斷變動，將造成已設計施工完畢之共構基礎無法符合上部建築物申請建築時之相關法令而需大幅變更設計甚至無法使用，故確需將聯合開發建物需適用之法令凍結於一定時點上，以避免無止境之配合變更。現與捷運設施共構之聯合開發基地雖依 88 年 9 月 29 日內政部釋示，適用臺北市政府捷運工程局向當地建築主管機關申請備查當日之相關法令【7】。惟與捷運設施分構之聯合開發建築物，尚無法適用，而需以申請建築當時之法令辦理，惟該等基地雖未配合捷運設施先行施築共構基礎，仍因捷運設施使用基地部分面積，且需計入建蔽率計算，建築物設計彈性受限，為避免因開發期間法令之變更造成設計困難損及地主權益，建議應比照共構建築物，以臺北市政府捷運工程局申請備查日為法令適用之基準日期，以提供一固定之開發環境，更可提升開發效率。

4、公部門合理運用獎勵樓地板

如各主管機關取得獎勵樓地板面積用以設置地方性之公共設施，則對聯合開發建築物之整體利用實有所妨礙，且聯合開發基地多位於交通、商業之樞紐區，建物價值較高，用以設置公共設施，亦不符經濟效益。故建議各相關主管單位取得之樓地板面積使用項目應以不妨礙該聯合開發大樓之整體經營目標與價值為前提，且以獨立而適當之樓層，並減少所需公共空間為原則，亦即，如屬商業辦公大樓，則可設置與商業有關之展覽中心、工商業服務部門等；屬住宅大樓者，則可考量設置親子活動設施、圖書閱覽室等。惟正本清源之道，各相關主管機關如係希望藉聯合開發基地提供公共設施，則建議應可考慮將所能分得之樓地板面積權益在配合該聯合開發大樓之整體經營目標與價值為前提下出售（予投資人或公開標售）或由投資人統一經營，並將該出售或經營所得之價金於鄰近之公共設施用地取得所需公共設施，如此則既不致妨礙地主權益，亦可有效開發公共設施。

5、公共義務之合理分擔

法定停車位及防空避難室等之設置原意，係避免因各建物興建後，建物所有人之實際使用需求，加重鄰近地區公共設施之負擔，故要求其自行解決其衍生之需求。惟聯合開發建築物如無法設置前述法定空間，均係因為基地內設置過多之捷運相關設施，即為解決鄰近地區之公共交通所致，因此於「大眾捷運法」第 20 條即已規定此類基地不足之法定停車空間或防空避難室除免予附建外，對地主無法停車之損害應另予補償或由主管機關另行興建或購置停車空間以資替代【2】。且於 90 年 5 月 9 日亦經內政部釋示，此類基地除免設相關法定空間外，亦免另行繳納代金。另外，興建捷運系統之目地，本即希望民眾減少持有及使用汽機車等私人運具而回歸大眾運輸系統，減設停車空間確符合政策之目標。故建議後續執行之各地方主管機關應確依前述法令及釋示以符法令之真義及公平原則。如前述之新店市公所站案例得依現況減設停車位，則將可避免於地面以上樓層停車，對建築物之整體價值（租售單價）及住戶之安全均大有助益。

(二)程序面

1、都市計畫變更程序縮短

建議應儘可能縮短聯合開發基地之都市計畫變更作業時程，且於評選基地時，均以是

否具有開發價值作為決定開發基地範圍之依據，避免如地方壓力、藉機開闢其他公共設施等專業以外之特殊考量，始得以合理且順利的推動聯合開發。另於聯合開發基地評選前，即應先行以開發業者之角度，進行模擬之概念設計，並進行效益分析，符合效益之基地，方考量辦理聯合開發。另應就聯合開發基地於都市計畫有關建蔽率、容積率、容許使用項目、得突破之法令規定等，均配合明確納入捷運系統用地之都市計畫變更案，以免除捷運初期路網臺北縣轄基地之都市計畫變更案僅概略說明得辦理開發及基本上維持原使用分區，卻於進行開發前，尚需擬訂細部計畫以確定開發作業所需之都市計畫詳細規定報核之程序。以臺北縣轄聯合開發基地而言，當可較初期路網辦理模式大幅縮短開發作業時程約 2 年以上，且亦可使有意投資者於投入初期，即可瞭解開發作業之全貌，更增強參與投資之意願。

2、地主與聯合開發投資人及早參與

為避免於聯合開發基地內捷運設施或與聯合開發共構基礎設計時，未將聯合開發使用需求週全考量，造成聯合開發建物後續設計困難，或需大幅變更既有共構基礎造成時程延後及使用價值降低，自設計伊始地主或投資人及早參與確屬必要。故建議於聯合開發基地確定，與地主進行協議時，即向地主說明日後開發概況，以利地主瞭解，並於捷運承商代為設計聯合開發共構基礎之先期設計方案完成後，即邀地主說明以蒐集地主意見及日後可能之使用需求，納入後續設計、施工之考量，並儘量保留最大之設計調整彈性，以利配合地主或投資人日後實際使用需求調整，應可儘量減少共構基礎不合使用需求之狀況。另為擴大地主及投資人於聯合開發基地內之設計、施工主導權，並減少公部門墊付聯合開發共構基礎所需之費用，應推動由投資人併聯合開發建物一起設計、施工捷運設施，以促其日漸成為投資人參與聯合開發作業之優先選擇。

3、已完工聯合開發共構基礎之有效利用

如前述，聯合開發建築物需依相關法令規定申請建造執照並取得使用執照後方可使用，故共構基礎中屬聯合開發使用部分雖多配合捷運施工提前完成，惟仍須俟聯合開發建築物完工取得使用執照後，方可同時開放使用。而部分基地其共構基礎預留供聯合開發使用部分面積相當大，功能亦完整（如新店站、新店機廠、忠孝復興站等），如因開發作業進行不順利，該共構基礎已完成部分需長時間閒置，除未有效利用外，已完成之設施亦因缺乏操作維護易於損壞。故聯合開發主管機關應與縣市政府相關單位協調，就已完成聯合開發共構基礎中屬聯合開發部分，得於聯合開發本體建築物尚未申請建造執照及使用執照前，先行視為捷運設施，於完成必要之水、電及消防等設施並經相關主管機關審核後，報請臺北市政府備查並副知縣府，即依「臺北市大眾捷運系統路權範圍內建築物管理要點」規定核發使用許可後先行依原設計之使用項目（多為商場或停車場）使用，以有效利用土地資源。而如取得建造執照後，更應視工程狀況，如可符合部分使用條件者（即一基地分成兩棟以上，而其中一棟已完成並達到可使用程度者；或一棟建築物中部分樓層已完成並具有獨立使用功能者），均可考量於不影響後續工程前提下，儘量申請部分使用執照先行使用，以即早營運創造收益，此亦為最直接提高開發效益之途徑。

以上所擬建議方案如可順利執行，則對聯合開發面臨之問題應可獲得相當程度的改善。例如以重要之開發時程而言，影響最大之細部計畫研擬審查程序一但取消，開發時程

即可提早2年以上，再加計都市設計審議範圍合理規範及審議內容之規則化，亦將可有效縮短時程，以前章案例而言，合計開發作業時程約可縮短二十九個月（如表3），可大幅降低投資者之不確定性，因開發遲延造成營收遞延之影響亦可免除，對承商參與投資之意願將有明顯激勵作用。

表3 聯合開發作業修正前後開發時程比較表

項目/時間	都市計畫	都市設計	申請建照	施工	合計
修正前	三十六個月	四個月	十五個月	二十一個月	七十六個月
修正後	十二個月	二個月	十二個月	二十一個月	四十七個月
改進時間			二十九個月		

另開發時程縮短連帶使法令適用時機問題亦同時獲得紓解，因辦理開發過程中法令變動所衍生之開發量體、使用項目等影響亦將可降至最低，如相關單位再能確實履行「大眾捷運法」、「大眾捷運系統土地開發辦法」獎勵民間無償提供捷運設施用地之立法意旨，予開發基地合理之獎勵並合理規範法定公共設施，及將主管機關取得樓地板面積配合建築物整體利用，則如前述案例所生之開發效益降低之金額將可大幅減少（如表4），且如能將配合捷運時程先行完成之聯合開發建築物共構部分先行使用，及聯合開發建築物階段完成部分以部分使用執照方式先行營運，將可更有效利用土地，增加地主開發效益，而達成順利取得捷運用地之目標。

表4 聯合開發作業修正前後開發效益比較表

項目 金額 (萬元)	可售樓地板面 積減少 23萬元/坪	機械與平面停 車位價差 40萬元/席	建物每坪售價 降低 1萬元/坪	建物每坪造價 降低 1.2萬元/坪
修正前	$1870 \times 23 = 43010$	$80 \times 40 = 3200$	$3585 \times 1 = 3585$	$4208 \times 1.2 = (5050)$
修正後	0	5600×2	0	0
改進金額	39145			

註1：修正後因建築物之二樓不需作為停車使用，整體建築物之使用單純，且無安全顧慮，故銷售單價較修正前高一萬元。

註2：因停車位減少四十席，平面車位與機械車位差額減少為40萬*40席計1600萬元，惟亦將減少可售車位，以一席100萬元計，計減少4000萬元。

六、結論

聯合開發之主要目的在於大眾捷運系統工程建設機構除可減少取得土地之徵收補償費、降低地主之抗爭外，並可有效利用土地資源、促進都市發展、改善地區環境與景觀；對地主而言，除土地可不被徵收外，亦可獲得未來開發之效益；至另一參與聯合開發之主體投資人而言，則可於投資開發案中，獲得合理之利潤，實可謂公私三贏之處理方式。

惟因臺北都會區大眾捷運系統初期路網辦理聯合開發係創全國之先，於執行初期相關法令並未甄完備，縣、市政府相關建築管理單位對此一執行模式亦無法深入瞭解，難免於徵得聯合開發投資人實際辦理開發時，發生執行結果與預期不同，致造成爭議或延宕開發之情事。且於執行過程中，國內景氣由盛而衰，房地產景氣亦隨之大幅下滑，原有之作業制度、相關法令及業務管理觀念等，亦隨之無法符合實際需求。故筆者於前章中提出初步建言，以圖打破現行執行滯礙，順利執行開發作業。如「都市計畫變更程序縮短」方案以解除現行都市計畫變更程序過於冗長之課題；以「都市計畫變更之優惠合理化」以改進現有都市計畫優惠不足之缺點；以「合理之都市設計審議」降低現有審議制度對開發之影響；以「穩定之法令規章」免除現有制度下法令變動頻繁對開發案之阻礙；以「公部門對獎勵樓地板合理運用」提供聯合開發大樓整體利用之環境；及建議能將「已完成之共構基礎有效利用」以提前取得開發收益等方式，如得以順利採行，除開發時程得以大幅縮短，開發效益亦可有效增加。惟前述建議採行之方案中，或需相關單位之配合以縮短作業時程、或需相關單位對其現有執行作業原則予以突破，其推動之過程，定將極為艱鉅，故除需主管機關與相關單位之密切協調溝通，更需決策層面之必要支持，方可順利執行，以確實達成聯合開發之主要目標「地主、投資者及政府『公私三贏』」。

七、參考文獻

- 【1】交通部/內政部，「大眾捷運系統土地開發辦法」，交通部/內政部，2000。
- 【2】交通部，「大眾捷運法」，交通部，2003。
- 【3】捷運工程局網站，www.trts.dorts.gov.tw。
- 【4】捷運工程局，「聯合開發業務報告」，捷運工程局，2003。
- 【5】臺北縣政府，「擬定新店都市計畫（捷運系統新店市公所站聯合開發用地（捷二十二））細部計畫書」，臺北縣政府，1997。
- 【6】內政部，台（81）內營字第八一七七〇三六號函，內政部，1992。
- 【7】內政部，台八八內營字第八八七四七五六號函，內政部，1999。