

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺北市政府。

貳、案由：截至民國109年4月止，臺北市都市計畫規定不得移作住宅使用之商業區與特定專用區，除大彎北段外，尚有3處206戶涉移作住宅使用且以住家用稅率繳交房屋稅，違反都市計畫土地使用分區管制之規定。大彎北段殷鑑猶在，臺北市政府對於既有違規案件卻遲遲未能履行查處，容任違規事實之導正遙遙無期，殊有未當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本院前曾就臺北市中山區大彎北段商業區及娛樂區違反該市都市計畫規定移作住宅使用等情，於民國（下同）105年間立案調查並糾正臺北市政府（105內正0020）。臺北市政府嗣後雖針對該區持續清查處理，惟審計部臺北市審計處（下稱臺北市審計處）發現，臺北市轄內除大彎北段外，仍有多處商業區與特定專用區之都市計畫亦規範不得移作住宅使用，該府卻未能落實清查等情，臺北市審計處爰就臺北市政府執行土地違規使用查處作業情形辦理專案查核，嗣於「107年度臺北市地方總決算暨附屬單位決算及綜計表審核報告」中，列入審核意見略以：「臺北市部分商業區建築物以住家用申報房屋稅，涉有違規作住宅使用情事。」本院接獲該審核報告後，經交本院地方政府年度總決算審核報告審議小組會議討論，認有深入了解之必要，爰決議推派陳小紅、章仁香及仇桂美三位委員調查。

案經函請審計部及臺北市政府查復說明，嗣於109

年3月9日至臺北市政府聽取簡報，並與該府副秘書長、都市發展局（下稱都發局）、該市建築管理工程處（下稱建管處）、民政局、地政局、稅捐稽徵處等相關主管人員座談，並由都發局與建管處相關人員陪同前往現地履勘，再請該府補充資料到院。經調查發現，臺北市政府涉有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

截至109年4月止，臺北市都市計畫規定不得移作住宅使用之商業區與特定專用區，除大彎北段外，尚有3處206戶涉移作住宅使用且以住家用稅率繳交房屋稅，違反都市計畫土地使用分區管制之規定。臺北市政府雖辯稱人力有限，將俟大彎北段與內湖五期專案查處作業辦理完竣後，再依序訂定其他地區處理期程云云。惟鑑於各處違規使用之性質與強度不一，大彎北段都市計畫檢討案內政部何時審議通過亦無定論，相關查處作業又非短期所能竣事，再三延宕的結果，違規使用情形將可能持續增加，平添日後處理之複雜度。大彎北段殷鑑猶在，臺北市政府對於既有違規案件卻遲遲未能履行查處，容任違規事實之導正遙遙無期，殊有未當。

- 一、按「都市計畫法」第32條規定：「（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」第35條規定：「商業區為促進商業發展而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙商業之便利。」第79條第1項規定：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，……，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本法所發布之命令者，當地地

方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣6萬元以上30萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。」次按「臺北市都市計畫施行自治條例」第10條之1第2款規定，其商業區係「以建築商場（店）及供商業使用之建築物為主，不得為有礙商業之便利、發展或妨礙公共安全、衛生之使用。」第25條規定：「都市計畫地區內，市政府認為土地有合理使用之必要時，得擬定細部計畫規定地區內土地及建築物之使用……」第26條規定：「市政府得依本法第32條第2項規定將使用分區用建築物及土地之使用再予劃分不同程序之使用管制，並另訂土地使用分區管制自治條例管理。」

- 二、查本院前就臺北市中山區大彎北段商業區及娛樂區違反該區都市計畫規定移作住宅使用等情，於105年間立案調查並糾正臺北市政府（105內正0020）。惟臺北市都市計畫規定不得移作住宅使用之商業區與特定專用區，除大彎北段地區外，仍有士林官邸北側、信義計畫特定專用區、內湖區舊宗段、南港區向陽段、南港區鐵路地下化沿線（瓶蓋工廠）、南港車站特定專用區、南港經貿園區、中山區長春段、松山區京華城、內湖區潭美段（俗稱內湖五期特定專用區）、松南營區及華光社區等12處（其等坐落位置請參見圖1）。臺北市審計處於107年間藉由臺北市稅捐稽徵處所提供之房屋稅課稅資料進行勾稽，發現其中5處合計690戶係以住家用稅率繳交房屋稅，嗣經臺北市政府進行相關查處作業後，截至109年4月15日止，尚餘

內湖區舊宗段、內湖區潭美段（內湖五期）、南港區向陽段等3處合計206戶仍係以住家用稅率繳納房屋稅，涉有違規移作住宅使用之情事（臺北市政府查處結果如表1）。



圖1 臺北市都市計畫規定商業區不得移作住宅使用地區之區位圖

資料來源：臺北市政府。



表1、臺北市政府針對違規課徵住家用稅率查處情形

資料時間：109年4月15日

序號	地區	審計部 通報戶數	仍課徵住家 用稅率戶數
1	信義計畫區	20	0
2	內湖舊宗段	153	153
3	內湖潭美段（內湖五期）	463	2
4	南港向陽段	51	51
5	南港車站特定商業區	3	0
合計		690	206

註：除表列5處地區，其餘士林官邸北側、南港區鐵路地下化沿線（瓶蓋工廠）、中山區長春段捷運南京東路站西北側、南港經貿園區、京華城、松南營區、華光社區等7處地區，經臺北市政府清查結果，尚無以住家用稅率課徵房屋稅之情事。

資料來源：本院依臺北市政府函復資料整理製作。

三、據臺北市政府表示，該府針對都市計畫規定不得移作住宅使用之商業區與特定專用區等情，已訂定並採取相關防範機制如下：

- (一)公開資訊，強化限制使用資訊之揭露，例如：於土地使用分區證明註記不得作住宅使用（都發局）；於土地、建物參考資訊檔建檔，註記該建築基地位於都市計畫規定不得移作住宅使用地區，應依都市計畫規定用途不得擅自變更使用（地政局、地政事務所）；加強執照註記，於建造執照檢附規約草案載明不得作住宅使用，公共空間不得約定專用並須依原設置目的使用，使用執照予以加註以利後續控管，室內裝修申請應依都市設計審議通案原則規定辦理，專用部分範圍經核定後不得再增設廁所與隔間（建管處）；戶政事務所依建管處所提供之不得作住宅使用建物門牌資料，於戶政資訊系統門牌檔

註記（戶政事務所）。

(二)加強審查、宣導與通報等防範作為，例如：於都市設計審議強化審議標準規範（都發局）；防杜二次施工、落實規約內容與社區管理、加強公共區域違規查處（建管處）；加強業者管理、契約查核及不實廣告裁罰（地政局）；民眾至戶政事務所辦理新設立戶籍，即先行政指導，給告知單。如民眾仍執意申請，則於受理完成遷徙登記後，將相關資料通報都發局（戶政事務所）；輔導民眾勿作住宅使用，於地價稅自用住宅用地及房屋使用情形變更申請書表載明提示文字（稅捐稽徵處）。

四、臺北市政府進一步表示，有關商業區違規移作住宅使用涉及違反都市計畫案件，該府係採專案方式處理，目前執行大彎北段及內湖五期專案，以作為臺北市商業區不得移作住宅使用區域違規類案之裁處執行範例；該府執行專案有關盤點稅籍、清查產權、戶籍資料，寄發行政指導函、領勘函、現場會勘、寄發十日陳述函、開單裁罰，及後續受理行政訴願、訴訟救濟案件等相關作業，該府都發局現有人力辦理上述違規查處業務已極為吃力，故後續將俟大彎北段、內湖五期裁罰專案查處作業辦理完竣後，再依序訂定其他地區處理期程云云。

五、經核都市計畫係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃，其目的係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展（「都市計畫法」第1條及第3條參照）。「土地使用分區管制規則」乃為實現都市規劃構想之工具，藉由區隔不同使用分區，以防止不同使用性質產生之外部負面效益，同時規範私人土地使用之

性質，以確保完整體現公共利益及具體提升生活品質。然而「徒善不足以為政，徒法不足以自行」，都市計畫規劃理念倘若只是紙上泛論，未能落實執行，縱有良好的規劃構想亦難以發揮實質效益，因此土地使用分區管制是否能達成管制之目的，有賴規劃之合理性及管制之有效強制性。

六、臺北市都市計畫規定不得移作住宅使用之商業區與特定專用區，除大彎北段外，尚有12處，綜觀該等商業區與特定專用區於都市計畫中的定位，不論是做為金融商務中心，或是做為地區型商業區供日常生活所需之用，均有一定之背景與定位，然而截至109年4月止，上述地區尚有3處206戶仍以住家用稅率繳納房屋稅，其中尤以內湖區舊宗段及南港區向陽段等2區，臺北市政府迄未進行查處作為。臺北市政府雖稱已建立多項防範措施，俾從源頭管控，避免違規案件持續新增，並稱人力有限，將俟大彎北段、內湖五期專案查處作業辦理完竣後，再依序訂定其他地區處理期程云云。

七、惟查，臺北市政府基於大彎北段在臺北市長遠發展中所扮演的角色與解決既有違規使用之事實，爰將該地區納入「中山區都市計畫通盤檢討案」，除調整其定位朝地區商業中心發展，並就原不允許之使用用途，納入住宅使用許可機制，依機制回饋後得作住宅使用。「中山區都市計畫通盤檢討案」自107年10月公開展覽起，歷經多次會議討論，業經108年7月11日、8月8日臺北市都市計畫委員會第751、752次會議審議通過，刻由內政部都市計畫委員會審議中。¹然而過程

¹ 臺北市都市計畫委員會108年7月11日第751次會議針對中山通檢案內之「大直生活圈」部分審議通過。審議通過重點包括：(1) 大彎北段全區(包括商業區、娛樂區)有條件放寬住宅使用，非限於既有違規住宅。(2) 該通檢計畫案公開展覽(107年10月1日)前領

中，社會輿論與政治角力不斷，究竟何時能審議通過據以公告實施，該府亦無把握。此外，大彎北段與內湖五期²專案查處作業雖已進行稽查及裁罰程序，刻正受理訴願與訴訟等行政救濟，惟該府自承，截至109年1月底止，已受理訴願848案，訴訟468案，並持續增加中，顯見其查處作業容非短期所能竣事。臺北市府既已掌握各處之違規事實，並稱臺北市內湖區與南港區都市計畫通盤檢討案甫於107年、108年間公告實施³在案，上述通盤檢討案針對內湖區舊宗段、南港區向陽段商業區仍維持不得移作住宅使用之規定，卻未即時依法查處，坐視違規使用者以住家用稅率繳交房屋稅，坐享低稅優惠，有失公平正義，且該府先前即因對於大彎北段之違規事實與稽查作業長期消極

得使用執照之既有建築，1樓仍應維持商業使用，開放2樓以上得作住宅使用，以戶為單元申請並繳交回饋金，取得住宅使用許可；回饋金得分期繳納，以1年為1期，最多5期。其中，商業區（供觀光旅館使用）之既有建築，得在小於50%法定容積比例下，繳交回饋金作住宅使用。(3)其餘包括商業區、娛樂區現有空地及尚未領得使用執照建築基地，開放得在3樓以上且小於50%法定容積比例下，住宅由高樓層往下連續設置為原則，於領得使用執照前繳交回饋金，取得住宅使用許可。(4)回饋金經市府先以107年土地價值進行估算，1坪約8.68萬元。惟考量既有違規住宅之形成，除建商外，部分亦源於政府之稽查實有法未明定致力有未逮之處，基於客觀公平的考量，同時為鼓勵既有違規住宅使用儘速完成合法使用申請，故訂定計畫公告實施5年內申請者，既有建築回饋金得以6折繳交，估算1坪約為5.21萬元。(資料來源：臺北市政府新聞稿，https://www.gov.taipei/News_Content.aspx?n=2044902FC839D045&sms=72544237BBE4C5F6&s=6B841C6758B6262F，瀏覽日期：109年5月1日)

² 臺北市政府表示：(1)內湖科技園區發展腹地有限，隨著產業進駐，整體使用已達95%以上，園區發展已趨飽和，為擴大園區發展動能，該府推動「大內科計畫」，將鄰近內科的大彎南段工業區與內湖五期重劃區之工商混合專用區納入大內湖科技園區範圍，產業使用項目比照內湖科技園區，放寬資通訊、研發設計、金融保險、製造業等產業進駐。(2)臺北市土地面積約27,180公頃，其中工業區面積約426.91公頃，占全市總面積1.57%，主要分布內湖及南港兩區，兩區即占全市68.01%，為臺北市產業發展重點區域。目前各工業區之使用率（除五期重劃區及蘆洲里、小彎工業區）皆達7成以上，然而在全市工業區及產業用地供給總量無法大量擴增之現況下，各工業區使用已趨飽和，惟臺北市仍有產業用地之需求，臺北市目前儲備之產業用地僅餘北投士林科技園區。(3)內湖五期特定專用區位於臺北科技走廊產業軸帶核心，且依該府提送內政部之「臺北市都市發展暨工業檢討變更策略」(107年5月29日核定)，將其列為鞏固產業核心地區，故經評估目前產業發展現況及未來都市及產業發展情形，該計畫區尚有產業發展之需求，是以仍維持現行都市計畫，該府目前尚無檢討變更為其他土地使用分區之規劃。

³ 臺北市內湖區都市計畫通盤檢討主要計畫案分別於107年7月17日(第一階段)、108年1月11日(第二階段)、108年3月19日(第三階段)公告實施；南港區都市計畫主要計畫(第二次通盤檢討)案則於107年12月17日公告實施。

放任，造成嗣後為導正此一沉痾損耗巨大之行政成本與社會成本，殷鑑猶在，該府似不宜等待大彎北段與內湖五期專案查處作業辦理完竣後，或是內政部都市計畫委員會審議通過大彎北段處理方式後，再行著手處理。為避免重蹈覆轍，臺北市政府允應積極排定具體時程，落實既有違規案件查處作業，以維土地使用分區管制精神並落實都市計畫預期目標。

八、綜上所述，截至109年4月止，臺北市都市計畫規定不得移作住宅使用之商業區與特定專用區，除大彎北段外，尚有3處206戶涉移作住宅使用且以住家用稅率繳交房屋稅，違反都市計畫土地使用分區管制之規定。臺北市政府雖辯稱人力有限，將俟大彎北段與內湖五期專案查處作業辦理完竣後，再依序訂定其他地區處理期程云云。惟鑑於各處違規使用之性質與強度不一，大彎北段都市計畫檢討案內政部何時審議通過亦無定論，相關查處作業又非短期所能竣事，再三延宕的結果，違規使用情形將可能持續增加，平添日後處理之複雜度。大彎北段殷鑑猶在，臺北市政府對於既有違規案件卻遲遲未能履行查處，容任違規事實之導正遙遙無期，殊有未當，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院督飭確實檢討改善見復。

提案委員：陳小紅、章仁香、仇桂美