

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部營建署。

貳、案由：內政部營建署未能切實督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法第26條規定落實都市計畫通盤檢討，各縣市政府超過5年以上未辦理通盤檢討合計86處，有違都市計畫法第26條機關每5年內至少「應」通盤檢討1次之規定。有關通盤檢討辦理天數，由100年的平均辦理天數1,335天遞增至107年的2,336天（6.4年），已超過或近都市計畫法每5年定期通盤檢討時程，時程延宕效能不彰。主要計畫「個案變更」平均件數102.4件為通盤檢討平均件數之1.39倍。細部計畫「個案變更」平均件數67.8件為通盤檢討平均件數之2.14倍，都市計畫個案變更過於浮濫。關於都市計畫通盤檢討相關標準難以因應未來高齡化、少子化、環境氣候變遷、低碳節能城市等新興問題與目標，另各式獎勵容積以及「容積總量」等統計管控，理應明確納入都市計畫通盤檢討實施，並回歸都市計畫相關規定，制度面與執行面均有待檢討改進。有關各直轄市、縣市政府辦理都市計畫通盤檢討作業之困境，內政部允應積極協助各直轄市、縣（市）政府解決，強化相關人力組織，依法落實都市計畫通盤檢討，均有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

- 一、我國「都市計畫法」立法目的在於「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展」，並

透過都市計畫通盤檢討等「手段」，以都市未來發展目標、人口與產業、建築容積以及公共設施容受力等為基礎，檢討土地使用分區與空間機能等，做為通盤檢討之依據，使都市計畫之規劃更能滿足都市實質發展需求，形塑市民認同之都市景觀意象，提昇都市整體環境品質。內政部營建署未能切實督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法第26條規定落實都市計畫通盤檢討。至107年底全國419處都市計畫中超過5年以上未辦理通盤檢討合計86處，有違都市計畫法第26條擬訂計畫機關5年內至少「應」通盤檢討1次之規定，有待檢討改進。通盤檢討辦理天數，由100年的1,335天遞增至107年的2,336天（6.4年），全國平均辦理天數為1759.6天（4.8年），已超過或近都市計畫法每5年定期通盤檢討時程，顯見各縣市政府未依法落實通盤檢討，規劃及審議制度失能失靈，內政部制度修正與督導功能顯有不周，殊值徹底檢討改進。

- (一)按都市計畫法第1條：「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」、第26條：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每3年內或5年內至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應變更其使用。前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。」、都市計畫法第86條：「都市計畫經發布實施後，其實施狀況，當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所應於每年終了一個月內編列報告，分別層報內政部或縣(市)(局)政府備查。」。次按都市計畫定期通盤檢討實施辦法第4條：「都市計畫通盤檢討時，應視實際情形分期分區就本法第15

條或第22條規定之事項全部或部分辦理。但都市計畫發布實施已屆滿計畫年限或25年者，應予全面通盤檢討。」、都市計畫定期通盤檢討實施辦法第14條：「都市計畫發布實施後有下列情形之一者，應即辦理通盤檢討：一、都市計畫依本法第二十七條之規定辦理變更致原計畫無法配合者。二、區域計畫公告實施後，原已發布實施之都市計畫不能配合者。三、都市計畫實施地區之行政界線重新調整，而原計畫無法配合者。四、經內政部指示為配合都市計畫地區實際發展需要應即辦理通盤檢討者。五、依第三條規定，合併辦理通盤檢討者。六、依第四條規定，辦理細部計畫通盤檢討時，涉及主要計畫部分需一併檢討者。」，顯見依都市計畫法第26條檢討每3年內或5年內至少「應」通盤檢討一次，或依都市計畫定期通盤檢討實施辦法第4條都市計畫發布實施已屆滿計畫年限或25年者，「應」予全面通盤檢討，惟查相關規定並無未辦理通盤檢討之罰責規定。

(二)再查，我國「都市計畫法」立法目的在於「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展」，並透過都市計畫通盤檢討等「手段」，以都市未來發展目標、人口與產業活動、建築容積以及公共設施容受力及開放空間等為基礎，檢討土地使用分區與空間機能等，做為通盤檢討之依據，以使都市計畫之規劃更能滿足都市實質發展需求，形塑市民認同之都市景觀意象，提昇都市環境品質，求塑造出自明性、可及性、可居性、都市風格與活力之都市風貌特色。

(三)經查，有關我國都市計畫辦理定期通盤檢討情形，據營建署於108年3月15日函請各直轄市、縣（市）

政府查報轄內各都市計畫辦理通盤檢討情形（如下表），現行全國419處都市計畫中，辦理通盤檢討中（調查時間至107年12月底）之都市計畫案計194處，其中於內政部都市計畫委員會審議階段計92處，在地方政府辦理階段計102處。另，其中超過25年未辦理通盤檢討為彰化縣政府1處，各縣市政府超過5年未辦理通盤檢討計86處，顯見各縣市政府未能依法落實通盤檢討。

表1全國都市計畫辦理定期通盤檢討處數統計

| 行政區 | 主要計畫處數 | 辦理定期通盤檢討中處數 |     |        | 超過5年未辦理通盤檢討處數 |            | 超過25年（83年迄今）未辦理通盤檢討處數 |
|-----|--------|-------------|-----|--------|---------------|------------|-----------------------|
|     |        | 小計          | 部階段 | 地方政府階段 | 103年以後發布實施    | 103年以前發布實施 |                       |
| 新北市 | 45     | 30          | 12  | 18     | 10            | 5          | 0                     |
| 臺北市 | 1      | 1           | 1   | 0      | 0             | 0          | 0                     |
| 桃園市 | 32     | 22          | 11  | 11     | 8             | 2          | 0                     |
| 臺中市 | 28     | 12          | 5   | 7      | 13            | 3          | 0                     |
| 臺南市 | 41     | 24          | 17  | 7      | 10            | 7          | 0                     |
| 高雄市 | 31     | 6           | 6   | 0      | 23            | 2          | 0                     |
| 宜蘭縣 | 20     | 12          | 3   | 9      | 4             | 4          | 0                     |
| 新竹縣 | 16     | 6           | 1   | 5      | 5             | 5          | 0                     |
| 苗栗縣 | 20     | 9           | 2   | 7      | 0             | 11         | 0                     |
| 彰化縣 | 31     | 14          | 6   | 8      | 9             | 8          | 1(溪州)                 |
| 南投縣 | 20     | 5           | 3   | 2      | 8             | 7          | 0                     |
| 雲林縣 | 25     | 11          | 3   | 8      | 6             | 8          | 0                     |
| 嘉義縣 | 28     | 10          | 6   | 4      | 10            | 8          | 0                     |
| 屏東縣 | 30     | 12          | 7   | 5      | 10            | 8          | 0                     |
| 花蓮縣 | 19     | 4           | 2   | 2      | 13            | 2          | 0                     |
| 臺東縣 | 17     | 9           | 3   | 6      | 5             | 3          | 0                     |
| 基隆市 | 1      | 1           | 0   | 1      | 0             | 0          | 0                     |
| 新竹市 | 1      | 0           | 0   | 0      | 1             | 0          | 0                     |

|     |     |     |    |     |     |    |   |
|-----|-----|-----|----|-----|-----|----|---|
| 嘉義市 | 1   | 1   | 1  | 0   | 0   | 0  | 0 |
| 澎湖縣 | 6   | 4   | 3  | 1   | 2   | 0  | 0 |
| 金門縣 | 1   | 1   | 0  | 1   | 0   | 0  | 0 |
| 連江縣 | 5   | 0   | 0  | 0   | 2   | 3  | 0 |
| 合計  | 419 | 194 | 92 | 102 | 139 | 86 | 0 |

備註：

林口、東北角、龍壽迴龍、嘉義交流道、仁義潭等5處都市計畫因跨直轄市、縣（市）轄區，僅計入新北市（林口、東北角）、桃園市（龍壽迴龍）、嘉義縣（嘉義交流道、仁義潭）。

註：營建署統計至107年12月底（108年9月更新）。

（四）次查，有關各直轄市、縣（市）政府100年至107年度主要計畫案之通盤檢討辦理天數（如下表），平均辦理天數1,759.6天（約4.8年），個案變更平均辦理天數648.9天（約1年7個月）。細部計畫案之通盤檢討平均辦理天數913天（約2.5年），個案變更平均辦理天數428天（約1.17年）均有待檢討改進。

表2 100年至107年主要計畫發布實施都市計畫案件數

| 項目<br>年度       | 平均辦理<br>天數 | 擬定/擴大      | 通盤檢討       | 個案變更       |
|----------------|------------|------------|------------|------------|
|                |            | 平均辦理<br>天數 | 平均辦理<br>天數 | 平均辦理<br>天數 |
| 100            | 830        | 0          | 1335       | 462        |
| 101            | 871        | 0          | 1407       | 479        |
| 102            | 997        | 4341       | 1623       | 671        |
| 103            | 1001       | 1853       | 1678       | 871        |
| 104            | 996        | 1968       | 1419       | 511        |
| 105            | 1062       | 1408       | 1908       | 740        |
| 106            | 1398       | 0          | 2371       | 706        |
| 107            | 1513       | 0          | 2336       | 751        |
| 100-107<br>平均值 | 1083.5     | 1196.3     | 1759.6     | 648.9      |

資料來源：內政部彙整直轄市、縣（市）政府函報資料；統計至107年12月底（108年9月更新）。

表3 100年至107年細部計畫發布實施都市計畫案件數

| 項目 | 平均辦理 | 擬定/擴大 | 通盤檢討 | 個案變更 |
|----|------|-------|------|------|
|----|------|-------|------|------|

| 年度             | 天數    | 平均辦理<br>天數 | 平均辦理<br>天數 | 平均辦理<br>天數 |
|----------------|-------|------------|------------|------------|
| 100            | 637   | 0          | 721        | 563        |
| 101            | 565   | 634        | 891        | 445        |
| 102            | 586   | 1183       | 949        | 260        |
| 103            | 672   | 1156       | 1147       | 510        |
| 104            | 702   | 1103       | 729        | 355        |
| 105            | 783   | 1079       | 1403       | 539        |
| 106            | 557   | 931        | 607        | 404        |
| 107            | 645   | 1108       | 857        | 351        |
| 100-107<br>平均值 | 643.4 | 899.3      | 913        | 428.4      |

資料來源：內政部彙整直轄市、縣（市）政府函報資料；統計至107年12月底（108年9月更新）。

（五）關於內政部營建署督導與考核各直轄市、縣市政府都市計畫通盤檢討辦理情形，據復：該部分別於101年12月25日、102年5月28日內政部都市計畫委員會第795次、第804次報告清查各直轄市、縣（市）都市計畫通盤檢討辦理情形，提出改善各直轄市、縣（市）都市計畫通盤檢討辦理情形之短期方法及中長期策略。以及為持續瞭解各都市計畫發布實施案件情形，自101年度起，該部營建署每年度函請地方政府填報前一年度「發布都市計畫主要計畫案件統計表」、「發布實施都市計畫細部計畫案件統計表」及「發布實施都市計畫案件統計表」，盤點清查主要計畫及細部計畫發布實施案件情形，以利掌握各地方政府及該部營建署都市計畫發布實施情形等語。顯見，內政部僅於101年12月25日、102年5月28日內政部都市計畫委員會第795次、第804次報告清查各直轄市、縣（市）都市計畫通盤檢討辦理情形以及填報相關統計表，對於未能切實檢討各縣市政府辦理都市計畫通盤檢討情形，制度流於形式，顯有疏失。

(六)綜上，我國「都市計畫法」立法目的在於「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展」，並透過都市計畫通盤檢討等「手段」，以都市未來發展目標、人口與產業、建築容積以及公共設施容受力等為基礎，檢討土地使用分區與空間機能等，做為通盤檢討之依據，使都市計畫之規劃更能滿足都市實質發展需求，形塑市民認同之都市景觀意象，提昇都市整體環境品質。一、我國「都市計畫法」立法目的在於「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展」，並透過都市計畫通盤檢討等「手段」，以都市未來發展目標、人口與產業、建築容積以及公共設施容受力等為基礎，檢討土地使用分區與空間機能等，做為通盤檢討之依據，使都市計畫之規劃更能滿足都市實質發展需求，形塑市民認同之都市景觀意象，提昇都市整體環境品質。內政部營建署未能切實督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法第26條規定落實都市計畫通盤檢討。至107年底全國419處都市計畫中超過5年以上未辦理通盤檢討合計86處，有違都市計畫法第26條擬訂計畫機關5年內至少「應」通盤檢討1次之規定，有待檢討改進。通盤檢討辦理天數，由100年的1,335天遞增至107年的2,336天（6.4年），全國平均辦理天數為1759.6天（4.8年），已超過或近都市計畫法每5年定期通盤檢討時程，顯見各縣市政府未依法落實通盤檢討，規劃及審議制度失能失靈，內政部制度修正與督導功能顯有不周，殊值徹底檢討改進。

二、各直轄市、縣（市）政府都市計畫個案變更件數由100年統計至107年底主要計畫通盤檢討平均件數為73.5件，主要計畫「個案變更」平均件數為102.4件，個

案變更件數為通盤檢討平均件數之1.39倍。100年至107年細部計畫發布實施都市計畫案平均件數為31.6件，細部計畫「個案變更」平均件數為67.8件，個案變更件數為通盤檢討平均件數之2.14倍。顯見無論主要計畫或細部計畫之個案變更件數均大於都市計畫通盤件數，都市計畫個案變更過於浮濫，內政部營建署未能切實檢討制度及督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法落實都市計畫通盤檢討，放任個案變更浮濫，均待檢討改進。

- (一)按都市計畫法第27條：「都市計畫經發布實施後，遇有左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。二、為避免重大災害之發生時。三、為適應國防或經濟發展之需要時。四、為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時。前項都市計畫之變更，內政部或縣（市）（局）政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更。」另，都市計畫定期通盤檢討實施辦法第15條：「都市計畫發布實施未滿2年，除有前條規定之情事外，不得藉故通盤檢討，辦理變更。」、都市計畫定期通盤檢討實施辦法第16條：「都市計畫發布實施後，人民申請變更都市計畫或建議，除有本法第24條規定之情事外，應彙集作為通盤檢討之參考，不得個案辦理，零星變更。」，由此觀之，都市計畫發布實施後不得隨時任意變更，除了於辦理定期通盤檢討時可以修正或變更都市計畫的內容外，另依都市計畫法第27條規定之4種情況時都市計畫得迅行辦理變更，以通盤檢討為主，例外情況（個案變更）為輔，然各縣市目前辦理「都市計畫

個案變更」大部分採都市計畫法第27條配合上述情況，所辦理都市計畫內容的局部修正或變更，先予敘明。

(二)經查，營建署函復，依據各地方政府函報100年至107年發布實施都市計畫案件數，分別統計主要計畫及細部計畫個案變更數如表4、5，各直轄市、縣(市)政府都市計畫個案變更件數由100年統計至107年底主要計畫通盤檢討平均件數為73.5件，主要計畫「個案變更」平均件數為102.4件，個案變更件數為通盤檢討平均件數之1.39倍，其中，102年之主要計畫變更件數為通盤檢討件數之2.1倍，105年之主要計畫變更件數為通盤檢討件數之2.165倍。再查，100年至107年細部計畫發布實施都市計畫案平均件數為31.6件，細部計畫「個案變更」平均件數為67.8件，個案變更件數為通盤檢討平均件數之2.14倍，其中，102年之細部計畫變更件數為通盤檢討件數之2.1倍，105年之細部計畫變更件數為通盤檢討件數之2.65倍。據此顯見，無論主要計畫或細部計畫之個案變更件數，均大於都市計畫通盤件數，都市計畫檢討淪為個案變更。

表4 100年至107年主要計畫發布實施都市計畫案件數

| 項目<br>年度 | 總件數 | 擬定/擴大件數 | 通盤檢討<br>件數 | 個案變更<br>件數 | 個案變更<br>/通盤檢<br>討件數之<br>比 |
|----------|-----|---------|------------|------------|---------------------------|
| 100      | 210 | 0       | 98         | 123        | 1.26                      |
| 101      | 180 | 0       | 76         | 104        | 1.37                      |
| 102      | 169 | 1       | 54         | 114        | 2.1                       |
| 103      | 190 | 3       | 74         | 114        | 1.54                      |
| 104      | 196 | 4       | 100        | 92         | 0.92                      |
| 105      | 141 | 4       | 37         | 98         | 2.65                      |

|                |       |     |      |       |      |
|----------------|-------|-----|------|-------|------|
| 106            | 142   | 0   | 62   | 80    | 1.29 |
| 107            | 181   | 0   | 87   | 94    | 1.08 |
| 100-107<br>平均值 | 176.1 | 1.5 | 73.5 | 102.4 | 1.39 |

資料來源：內政部彙整直轄市、縣（市）政府函報資料；統計至107年12月底（108年9月更新）。

表5 100年至107年細部計畫發布實施都市計畫案件數

| 項目<br>年度       | 總件數   | 擬定/擴<br>大件數 | 通盤檢討<br>件數 | 個案變更<br>件數 | 個案變更/<br>通盤檢討<br>件數之比 |
|----------------|-------|-------------|------------|------------|-----------------------|
| 100            | 83    | 0           | 45         | 48         | 1.07                  |
| 101            | 92    | 4           | 23         | 65         | 2.83                  |
| 102            | 136   | 33          | 20         | 83         | 4.15                  |
| 103            | 165   | 41          | 33         | 89         | 2.70                  |
| 104            | 98    | 30          | 30         | 38         | 1.27                  |
| 105            | 124   | 19          | 25         | 80         | 3.2                   |
| 106            | 95    | 14          | 24         | 58         | 2.42                  |
| 107            | 160   | 26          | 53         | 81         | 1.53                  |
| 100-107<br>平均值 | 119.1 | 20.9        | 31.6       | 67.8       | 2.14                  |

資料來源：內政部彙整直轄市、縣（市）政府函報資料；統計至107年12月底（108年9月更新）。

(三)都市計畫法、都市計畫通盤檢討實施辦法、都市更新條例、都市危險及老舊建築物加速重建條例等，對於都市計畫通盤檢討之影響，以及通盤檢討是否將相關因子列入乙節，據內政部稱，依都市計畫事業包括舊市區更新之實質建設事業，為都市計畫法第7條所明定，及同法訂有舊市區之更新專章，得據以辦理。其中第63條明文，各地方政府對於窳陋或髒亂地區認為有必要時，得視細部計畫劃定地區範圍，訂定更新計畫實施之。然而，都市計畫法第六章舊市區之更新僅為原則性規定，無法適應實際推動之需要。為建立一套完備的法規，指引都市更新

應遵循之基本方式與途徑，都市更新條例於87年11月公布施行，以有效推動都市更新。都市更新條例第3條第1款規定，都市更新係指依該條例所定程序，在都市計畫範圍內，實施重建、整建或維護措施。惟，各縣市辦理都市計畫定期通盤檢討時，應將有關之都市更新實施策略予以納入考量。都市計畫定期通盤檢討實施辦法已有相關規定；如第5條規定通盤檢討前應先進行計畫地區之建築密度分布、產業結構及發展、土地利用等基本調查，研擬發展課題、對策及願景，作為檢討之依據；又第12條規定，都市計畫辦理通盤檢討時，可考量針對舊有建築物密集、畸零破舊，有礙觀瞻、影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區，進行全面調查分析，劃定都市更新地區範圍，研訂更新基本方針，納入計畫書規定，相關標準、是否回歸都市計畫檢討，不無疑問，均有待檢討。

(四)再據，本院諮詢會議專家學者亦指出，政府應落實定期通盤檢討機制，地方政府既然有辦理個案變更之途徑，當然對於需要耗費大量資源與處理大量人民團體陳情意見之通盤檢討能拖則拖，加上內政部一向不願意也無能力督導，且從寬認定得個案變更之標準，於是，地方政府樂於以個案變更取代通盤檢討；此不僅嚴重破壞計畫之完整性，且讓都市計畫無法因應社會經濟與環境變遷與發展需要作必要之變更，以及且違反土地變更之公平正義原則，應從嚴認定得個案變更之標準，關閉以個案變更取代通盤檢討之巧門，以及落實定期通盤檢討之機制，以因應社會、經濟、環境與氣候變遷之衝擊以及未來發展需要，定期做必要之變更等語。

(五)綜上，各直轄市、縣(市)政府都市計畫個案變更

件數由100年統計至107年底主要計畫通盤檢討平均件數為73.5件，主要計畫「個案變更」平均件數為102.4件，個案變更件數為通盤檢討平均件數之1.39倍。100年至107年細部計畫發布實施都市計畫案平均件數為31.6件，細部計畫「個案變更」平均件數為67.8件，個案變更件數為通盤檢討平均件數之2.14倍。顯見無論主要計畫或細部計畫之個案變更件數均大於都市計畫通盤件數，都市計畫個案變更過於浮濫，內政部營建署未能切實檢討制度及督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法落實都市計畫通盤檢討，放任個案變更浮濫，均待檢討改進。

三、關於都市計畫通盤檢討相關標準難以因應**目前及未來高齡化、少子化、環境生態保育、氣候變遷、低碳節能城市等**重大問題與目標，理應明確納入都市計畫通盤檢討**內容並實施**，制度面與執行面均有待檢討改進。

(一)按都市計畫法第26條第2項規定：「都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之」、都市計畫法第27條之1規定：「土地權利關係人依第24條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第26條或第27條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人**提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地**，可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。」，據此，內政部訂頒「都市計畫工業區檢討變更審議規範」、「都市計畫農業區變更使用審議規範」、「都

市計畫工商綜合專用區審議規範」、「都市計畫農業區保護區變更為醫療專用區回饋處理原則」、「都市計畫工業區毗鄰土地變更處理原則」及「都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則」等審議規範或處理原則，作為各級都市計畫委員會審議之參據。另，各直轄市、縣（市）政府依據都市計畫法第27條之1規定，亦訂有變更回饋原則規定，例如：嘉義縣都市計畫土地變更回饋審議原則、臺南市都市計畫區土地變更負擔公共設施審議原則、屏東縣都市計畫變更案件捐贈原則表；以及土地使用分區變更審議通案原則之規定，例如：南投縣都市計畫宗教專用區檢討變更處理原則、基隆市都市計畫倉儲區變更使用審議規範、桃園市都市計畫宗教專用區檢討變更審議原則等規定，作為辦理都市計畫變更審議之參考。

- (二)次按，都市計畫定期通盤檢討實施辦法第5條：「都市計畫通盤檢討前應先進行計畫地區之基本調查及分析推計，作為通盤檢討之基礎，其內容至少應包括下列各款：一、自然生態環境、自然及人文景觀資源、可供再生利用資源。二、災害發生歷史及特性、災害潛勢情形。三、人口規模、成長及組成、人口密度分布。四、建築密度分布、產業結構及發展、土地利用、住宅供需。五、公共設施容受力。六、交通運輸。都市計畫通盤檢討時，應依據前項基本調查及分析推計，研擬發展課題、對策及願景，作為檢討之依據。」、第6條：「都市計畫通盤檢討時，應依據都市災害發生歷史、特性及災害潛勢情形，就都市防災避難場所及設施、流域型蓄洪及滯洪設施、救災路線、火災延燒防止地帶等事項進行規劃及檢討，並調整土地使用分區或使用管制。」、第7

條；「辦理主要計畫通盤檢討時，應視實際需要擬定下列各款生態都市發展策略：一、自然及景觀資源之管理維護策略或計畫。二、公共設施用地及其他開放空間之水與綠網絡發展策略或計畫。三、都市發展歷史之空間紋理、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築之風貌發展策略或計畫。四、大眾運輸導向、人本交通環境及綠色運輸之都市發展模式土地使用配置策略或計畫。五、都市水資源及其他各種資源之再利用土地使用發展策略或計畫。」

第8條：「辦理細部計畫通盤檢討時，應視實際需要擬定下列各款生態都市規劃原則：一、水與綠網絡系統串聯規劃設計原則。二、雨水下滲、貯留之規劃設計原則。三、計畫區內既有重要水資源及綠色資源管理維護原則。四、地區風貌發展及管制原則。五、地區人行步道及自行車道之建置原則。」

第9條：「都市計畫通盤檢討時，下列地區應辦理都市設計，納入細部計畫：一、新市鎮。二、新市區建設地區：都市中心、副都市中心、實施大規模整體開發之新市區。三、舊市區更新地區。四、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築物之周圍地區。五、位於高速鐵路、高速公路及區域計畫指定景觀道路二側一公里範圍內之地區。六、其他經主要計畫指定應辦理都市設計之地區。(第二項) 都市設計之內容視實際需要，表明下列事項：一、公共開放空間系統配置及其綠化、保水事項。二、人行空間、步道或自行車道系統動線配置事項。三、交通運輸系統、汽車、機車與自行車之停車空間及出入動線配置事項。四、建築基地細分規模及地下室開挖之限制事項。五、建築量體配置、高度、造型、色彩、風格、綠建材及水資源回收再利用之事

項。六、環境保護設施及資源再利用設施配置事項。七、景觀計畫。八、防災、救災空間及設施配置事項。九、管理維護計畫。」、第12條：「都市計畫通盤檢討時，應針對舊有建築物密集、畸零破舊，有礙觀瞻、影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區，進行全面調查分析，劃定都市更新地區範圍，研訂更新基本方針，納入計畫書規定。」、第14條：「都市計畫發布實施後有下列情形之一者，應即辦理通盤檢討：一、都市計畫依本法第二十七條之規定辦理變更致原計畫無法配合者。二、區域計畫公告實施後，原已發布實施之都市計畫不能配合者。」、第25條：「已劃設而未取得之公共設施用地，應全面清查檢討實際需要，有保留必要者，應策訂其取得策略，擬具可行之事業及財務計畫，納入計畫書規定，並考量與新市區建設地區併同辦理市地重劃或區段徵收，或舊市區地區併同辦理整體開發，以加速公共設施用地之取得開闢。」對於都市計畫辦理通盤檢討之作業程序及方法、公共設施用地及土地使用分區檢討基準等訂有規定。

(三)惟查，我國都市計畫通盤檢討辦理情形如前所述，據本院諮詢會議專家學者指出，都市計畫通盤檢討功能不彰原因，如下：

- 1、通盤檢討範疇、檢討原則、準則與標準不夠周延：  
通盤檢討著重在土地使用之檢討，忽視計畫發展目標達成、計畫功能發揮、實際發展與計畫脫鉤（計畫人口與實際人口、土地開發、公共設施取得與建設、防災安全、環境保護、人口密度、鄰里密度等）實質之檢討，通盤檢討之原則、準則與標準亦不夠周延。

2、未能落實「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」之規定，尤其是下列條文：

- (1) 第5條：「都市計畫通盤檢討前應先進行計畫地區之基本調查及分析推計，作為通盤檢討之基礎，其內容至少應包括下列各款：……五、公共設施容受力。……。都市計畫通盤檢討時，應依據前項基本調查及分析推計，研擬發展課題、對策及願景，作為檢討之依據。」之公共設施容受力。
- (2) 第6條：「都市計畫通盤檢討時，應依據都市災害發生歷史、特性及災害潛勢情形，就都市防災避難場所及設施、流域型蓄洪及滯洪設施、救災路線、火災延燒防止地帶等事項進行規劃及檢討，並調整土地使用分區或使用管制。」，尤其是流域型蓄洪及滯洪設施。
- (3) 第7條：「辦理主要計畫通盤檢討時，應視實際需要擬定下列各款生態都市發展策略：一、自然及景觀資源之管理維護策略或計畫。二、公共設施用地及其他開放空間之水與綠網絡發展策略或計畫。三、都市發展歷史之空間紋理、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築之風貌發展策略或計畫。四、大眾運輸導向、人本交通環境及綠色運輸之都市發展模式土地使用配置策略或計畫。五、都市水資源及其他各種資源之再利用土地使用發展策略或計畫。」之生態都市發展策略部分。
- (4) 第8條：「辦理細部計畫通盤檢討時，應視實際需要擬定下列各款生態都市規劃原則：一、水與綠網絡系統串聯規劃設計原則。二、雨水下滲、貯留之規劃設計原則。三、計畫區內既

有重要水資源及綠色資源管理維護原則。四、地區風貌發展及管制原則。五、地區人行步道及自行車道之建置原則。」之生態都市規劃原則。

- (5) 第9條：「都市計畫通盤檢討時，下列地區應辦理都市設計，納入細部計畫：一、新市鎮。二、新市區建設地區：都市中心、副都市中心、實施大規模整體開發之新市區。三、舊市區更新地區。五、位於高速鐵路、高速公路及區域計畫指定景觀道路二側一公里範圍內之地區」，關於新市區建設地區、舊市區更新地區、指定景觀道路二側一公里範圍內之地區等。
- (6) 第12條：「都市計畫通盤檢討時，應針對舊有建築物密集、畸零破舊，有礙觀瞻、影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區，進行全面調查分析，劃定都市更新地區範圍，研訂更新基本方針，納入計畫書規定。」之劃定都市更新地區範圍，研訂更新基本方針，納入計畫書規定。
- (7) 第14條：「都市計畫發布實施後有下列情形之一者，應即辦理通盤檢討：一、都市計畫依本法第二十七條之規定辦理變更致原計畫無法配合者。二、區域計畫公告實施後，原已發布實施之都市計畫不能配合者。」之應即辦理通盤檢討事項。
- (8) 第25條：「已劃設而未取得之公共設施用地，應全面清查檢討實際需要，有保留必要者，應策訂其取得策略，擬具可行之事業及財務計畫，納入計畫書規定，並考量與新市區建設地區併同辦理市地重劃或區段徵收，或舊市區地區

併同辦理整體開發，以加速公共設施用地之取得開闢」。

(四)再據本院諮詢會議專家學者提出，各地方都市計畫通盤檢討相關問題，如下：

- 1、都市計畫法第26與27條，第26條規定都市計畫不得隨時任意變更，但每3年內或5年內至少應通盤檢討1次，作必要之變更；而第27條第1項第3、4款規定地方政府為適應經濟發展之需要，或為配合中央、直轄市或縣（市）興建之重大設施時，得迅即辦理個案變更。地方政府既然有辦理個案變更之途徑，當然對於需要耗費大量資源與處理大量人民團體陳情意見之通盤檢討能拖則拖。
- 2、地方政府行政怠惰，中央主管機關督導不力。內政部應督導地方政府提出都市計畫通盤檢討計畫。
- 3、通盤檢討制度不完備，檢討程序冗長、民眾參與不足、人民陳請層出不窮，檢討時程無法掌握。
- 4、缺乏土地使用變更利益平衡機制，變更利益歸私、特別犧牲補償不合理。
- 5、提高都市計畫主管單位層級，建議縣市政府成立「都市及國土發展處」專責單位，主管國土、都市、都更、以及住宅業務。
- 6、建議內政部建置「都市計畫通盤檢討十年促進方案」，由中央編列預算補助縣市政府辦理通盤檢討所需經費，並負起對地方政府都計通檢之督導（列管）責任。
- 7、通盤檢討不宜按主要計畫區、或按行政區、或按分區或用地用地（如：公共設施用地、商業區、工業區、保護區等）單獨做通盤檢討，建議至少每10年或15年應該辦理一次全市或全縣（市）之通盤

檢討。

- 8、對都市計畫法第27條允許個案變更之條件做明確與嚴謹之規定。
  - 9、通盤檢討計畫應表明內容，建議增列因應氣候變遷、能源政策、國際經貿情勢等之計畫內容。
  - 10、細部計畫通盤檢討時，應將都市更新地區劃設與更新計畫之推動納入檢討。
  - 11、因應司法院大法官會議742號決議之衝擊，強化通盤檢討之民眾參與、建立計畫審議之民眾陳情處理原則。
  - 12、通盤檢討分2階段辦理：第一階段辦理發展現況、計畫目標與策略、計畫發展課題與對策、發展總量與調配策略等之檢討。第2階段辦理空間規劃(含土地使用之調整)。
  - 13、中央主管機關檢討修正通盤檢討辦法，務實修正有矛盾、競合、衝突、以及不合時宜之規定，以及增補有關韌性城市、縮收城市、綠色基盤、以及健康城市等可操作之規定。
- (五)再據國家發展委員會105年8月「中華民國人口推估(105至150年)」報告，指出人口為國家構成的基本要素之一，人口數量及年齡結構的變化為決定國家發展的重要關鍵。報告中說明未來人口成長將持續趨緩，以高、中、低推估之人口零成長，分別出現在114年、113年及110年，預估114年人口零成長(人口自然增加率零成長之時點最早將於109年發生，最晚則為112年，如加以考量每年約1.2萬人之社會增加人數影響，總人口零成長時點將較自然零成長延後1至2年發生)。另，詢據營建署有關都市計畫地區之計畫人口推估部分，該署稱：實務上多以現況人口、人口結構、人口成長趨勢、商業區及工業區

等產業吸引因素，以及以全國區域計畫之人口總量分派各直轄市、縣（市）人口數等綜合分析多種條件後，予以推估。另，土地供需存量部分，查現行都市計畫並無土地供需存量等標準規定，目前依據都市計畫定期通盤檢討實施辦法第三章公共設施用地之檢討基準及第四章土地使用分區之檢討基準規定予以檢討，第30條規定住宅區之檢討，應依據都市發展之特性、地理環境及計畫目標等，區分成不同發展性質及使用強度之住宅區，其面積標準應依據未來25年內計畫人口居住需求預估數計算等語。是以，如何順應人口發展趨勢，例如少子化、高齡化之議題，相關產業發展轉型、氣候變遷之影響、都市未來發展、低碳節能、社會及醫療服務等政策皆應及早規劃，以符合未來都市發展需求。

(六) 綜上，關於都市計畫通盤檢討相關標準難以因應目前及未來高齡化、少子化、環境生態保育、氣候變遷、低碳節能城市等重大問題與目標，理應明確納入都市計畫通盤檢討內容並實施，制度面與執行面均有待檢討改進。

四、關於各式獎勵容積以及「容積總量」等統計管控，理應明確納入都市計畫通盤檢討內容並實施都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討，回歸都市計畫相關規定，據以有效控管建築量體、高度、棟距等居住品質，達成都市計畫法立法之目的，制度面與執行面均待檢討改進。

(一) 按都市計畫定期通盤檢討實施辦法第5條、第6條、第7條、第8條、第9條、第12條、第14條、第25條如前所述，另同法第35條：「都市計畫通盤檢討時，應檢討都市計畫容積總量；都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討」，對於都市

計畫容積總量，以及容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討，均有明訂。

- (二)次按，有關容積規定，據都市計畫法第39條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」，有關容積法源，係明文規定於都市計畫法中，至於各使用區之容積率則授權內政部或直轄市政府得依據地方實際情況訂定。再按，第40條規定都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定實施建築管理。故有關土地使用強度（容積率、建蔽率）等相關規定與管制，皆定明於土地使用分區管制規則或各縣市都市計畫之細部計畫說明書中。另，我國容積獎勵的種類很多，其結果均為獎勵容積，但政策目的均有不同，例如都市更新容積獎勵、綜合設計容積獎勵、大眾捷運聯合開發容積獎勵、大規模基地合併開發容積獎勵、配合都市開發時程容積獎勵、建築提供公益性設施之容積獎勵、建築空地綠化的容積獎勵、捷運車站附近地區或大眾運輸導向（TOD）允許容積增加等。相關法令依據有所不同，部分規定於都市計畫法系內（如都市更新容積獎勵、大規模基地合併開發容積獎勵、配合都市開發時程容積獎勵、建築提供公益性設施之容積獎勵、建築空地綠化的容積獎勵），或是加速都市計畫範圍內危險及老舊瀕危建築物之都市危險及老舊建築物加速重建條例，或其他法令之容積獎勵如大眾捷運聯合開發容積獎勵等，其時效、目的、手段、必要性與公益性等是否衡平不無

疑義。有關都市計畫與容積制度議題，本院諮詢會議專家學者認為：

- 1、有關都市計畫體系差異，我國都市計畫依內容層次區分主要、細部計畫；日本僅擬訂主要計畫無細部計畫，但實施新市街開發及市街地更新事業則須擬訂地區計畫。我國與日本均實施土地使用分區管制，我國採不同使用分區搭配不同容積率規定，日本則採相同分區搭配不同容積率規定。
- 2、首要落實通盤檢討辦法之規定，尤其要落實通盤檢討辦法第35條之規定：都市計畫通盤檢討時，應檢討都市計畫容積總量；都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討，回到都市計畫裡面都市計畫審議功能，以及我認為都更條例本身就是都市計畫法制的違章建築，建議要檢核不當容積獎勵，並有以下幾個原則：1. 涉及法定義務是否仍納入獎勵。2. 獎勵範圍是否超出母法授權。3. 獎勵項目是否不一致或重覆。4. 獎勵額度是否違反比例原則。
- 3、建立都市容受容積總量管制制度。
- 4、容獎與容移應該要有公平合理的對價關係，為避免這些疑慮之持續存在，除依賴審議制度之把關外，制度設計上，亦應同步考慮業者取得容積獎勵額度相對義務之比例關係，以使制度更趨公平合理。再者，容積移轉從沒有基準容積依附的公共設施用地上（如道路用地、河川用地），核算出之容積量往往創造可觀之鉅額可建築樓地板面積，不僅為業者創造財富，也為當地居民增添環境、設施外部性之負擔，但現行制度上，對於移入容積之增量所對應之紓解外部性相對義務之比例關係，亦缺少公平合理之對價關係之制度

設計，故應一併改善以符合公平正義原則。

- 5、容積獎勵措施被視為土地開發市場的利多政策，同時具有提供特定公共設施的功能，但最為人詬病的是建築容積大量增加所可能衍生的負面外部性。當前我國各都市之公共設施容受力皆無法提供適量之服務水準，以致任何人口成長或產業活動之增量都容易產生排擠效應，降低空間品質。因而在容積政策所釋出的容積增量過大而難以調控之情況下，未來審議機制應發揮把關之功能，妥適評估申請容積移入或獎勵地區之容受力，考量開發地區公共設施擴充之可能性，以確保生活品質與產業機能之穩定性。
- 6、容積政策應符合公平合理之社會期待容積移轉政策之實施，本意在於紓解政府財政問題，協助處理公共設施保留地長久未能徵收所造成之公平問題；容積獎勵政策則企圖促進土地利用，獲取公益設施及開放空間之目的。但在實施策略上，卻未能有計畫地因地制宜，以致政策效果互相抵銷，政策目的未能達成，反而造成政策之公平性、合理性問題，徒增都市空間壓力，降低公共設施服務水準、破壞都市景觀，招致民眾之不滿與抗議。
- 7、容積政策應有助於都市發展之吸引力與競爭力。
- 8、容積制度設計應營造公共利益之對價關係。

(三)另有學者撰文<sup>1</sup>指出：政府號稱為因應潛在災害風險，於106年通過「都市危險及老舊建築物加速重建獎

---

<sup>1</sup> 危老條例修法 莫像澳洲野火 2010.01.10聯合報 王珍玲／逢甲大學土地管理學系副教授、內政部法規委員

[https://udn.com/news/story/7339/4278374?from=udn\\_ch2cate6643sub7339\\_pulldownmenu](https://udn.com/news/story/7339/4278374?from=udn_ch2cate6643sub7339_pulldownmenu)

勵條例」。惟該條例共僅13條，其中最重要規定，即第6條容積獎勵及第8條減免稅捐規定。然若屬危險地區，實不宜增加容積及建蔽率，阻礙防災計畫之實施，且點狀開發，無法解決巷弄狹小及土壤液化問題，任憑恣意重建，日後都市更新反而更為不易，並有更大災害之風險。該條例不但造成公共設施之不足，居住環境品質降低、交通壅塞、消防不易、租稅不公及助長房價推升等，還助長民眾圖容積獎勵「公共財」的貪心……惟該條例當初立法理由即為鼓勵「個別」「危險及老舊建築物」重建，故給予大量容積獎勵，現在卻又說修法係因重建有5成5未達500平方公尺，且小規模申請案愈來愈多，不僅與該條例立法目的相悖，亦無法解釋該條例與都更條例之區別。……國家設置各級法制單位，本為健全法治必須；不料現在卻如同擺設，主事者對（內政部法規）委員提問，不是答非所問就是置若罔聞，還指責委員態度不佳。……如今再修法延長且擴大實施範圍，則修正公布的都市更新條例，不僅無用武之地，還成了危老修法的幌子等語。對此，基於不同立法政策所涉及容積相關議題，其時效、目的、手段、必要性與公益性等是否衡平，是否遵循相關原理原則，對於：1. 涉及法定義務是否仍納入獎勵。2. 獎勵範圍是否超出母法授權。3. 獎勵項目是否不一致或重覆。4. 獎勵額度是否違反比例原則等，另政策目的是否矛盾未能達成，反而造成政策之公平性、合理性問題，徒增都市空間壓力，降低公共設施服務水準等議題，均應衡平考量，落實通盤檢討辦法第35條之規定：都市計畫通盤檢討時，應檢討都市計畫容積總量；都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討，回到都市計畫裡面都

市計畫審議功能，檢討各式獎勵容積累加以及「容積總量」，都市計畫應落實容積總量管制及後端統計管控，建立都市容受容積總量管制制度，並營造公共利益之對價關係，據以有效控管建築量體、高度、棟距等居住品質，達成都市計畫法立法之目的，以符合各縣市未來都市發展實際需求。

(四) 綜上，關於各式獎勵容積以及「容積總量」等統計管控，理應明確納入都市計畫通盤檢討內容並實施都市計畫容積獎勵規定與其他法令容積獎勵規定應併同檢討，回歸都市計畫相關規定，據以有效控管建築量體、高度、棟距等居住品質，達成都市計畫法立法之目的，制度面與執行面均待檢討改進。

五、關於各直轄市、縣市政府辦理都市計畫通盤檢討作業之困境，內政部允應積極協助各直轄市、縣(市)政府解決，強化相關人力組織，依法落實都市計畫通盤檢討。

(一) 依國土計畫法第1條：「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定本法。」、第15條：「全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣(市)主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂或變更。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣(市)國土計畫。直轄市、縣(市)主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第11條至第13條規定程序辦理。國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每10年通盤

檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每5年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。」、第16條：「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣（市）主管機關通知當地都市計畫主管機關按國土計畫之指導，辦理都市計畫之擬訂或變更。前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。」，據此顯見各直轄市、縣市政府應依國土計畫法辦理檢討，內政部本應督促所屬落實辦理，先予敘明。

(二)經查，有關我國都市計畫法如何銜接國土計畫法一節，內政部督導辦理情形，據復：

- 1、內政部於107年4月30日公告實施之全國國土計畫，都市計畫地區後續得依據該計畫國土功能分區，於各該直轄市、縣(市)國土計畫劃設為「國土保育用地(第四類)」、「農業發展地區(第五類)」及「城鄉發展地區(第一類)」。
- 2、前開各分類之土地使用指導事項如下：
  - (1)國土保育地區第四類：本地區係實施都市計畫地區，依都市計畫法及其相關法規實施管制。惟都市計畫主管機關應配合辦理下列事項：

- 〈1〉 遵循本計畫國土保育地區第一類土地使用指導原則，檢討本地區土地使用分區、土地使用管制規定。
  - 〈2〉 如有檢討變更為保護或保育以外相關分區或用地需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區。
- (2) 農業發展地區第五類：本地區係實施都市計畫地區，依都市計畫法及其相關法規實施管制。惟都市計畫主管機關應配合辦理下列事項：
- 〈1〉 遵循本計畫農業發展地區第一類土地使用指導原則檢討修正本地區土地使用分區、土地使用管制規定。
  - 〈2〉 如有檢討變更為農業區以外之分區需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應先將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區。
- (3) 城鄉發展地區第一類：本地區係實施都市計畫地區，依都市計畫法及其相關法規實施管制，並配合本計畫指導事項進行必要之檢討。
- 3、土地行政作業指導原則之都市計畫配合事項如下：
- (1) 基於整體規劃需要，對於不可避免夾雜之零星小面積環境敏感地區土地，規劃為保護或保育等相關分區或公共設施用地為原則。
  - (2) 為因應自然或社會環境之變遷，都市計畫擬定機關於通盤檢討時，對計畫內容作適度修正或調整，以因應發展需要；對於已無取得計畫或使用需求之公共設施保留地，評估檢討變更，以適應都市發展實際需要。

- (3) 為避免都市計畫工業區流失，及避免個案變更對都市發展造成衝擊，直轄市、縣（市）國土計畫應就全市（縣）產業政策、工業區變更之定位、目標、方向、轉型策略等研擬整體產業構想，以為都市計畫工業區指導原則。
- (4) 都市計畫人口數，應優先考量環境容受力，就各該直轄市、縣（市）範圍之公共設施及資源條件評估可承載之人口數，並與人口移動與土地使用之關聯性等因素納入綜合分析後予以推估，核實檢討都市發展用地需求。
- (5) 因應氣候變遷，都市計畫通盤檢討時應依據災害潛勢資料，檢討規劃防洪及治水相關設施。
- (6) 為避免都市計畫地區容積率無限制增加，導致都市景觀惡化、公共設施服務水準下降等情況發生，都市計畫主管機關應考量未來人口成長、各區空間活動強度分布、公共設施服務水準及土地環境適宜性因素，配合大眾運輸導向發展，建立「容積總量管控機制」，納入既有都市計畫通盤檢討及新訂或擴大都市計畫作業。
- (7) 直轄市、縣（市）國土計畫應針對各該計畫範圍內之水源特定區、風景特定區之都市計畫保護（保育）相關分區（用地），依據環境敏感條件進行檢討；如經各該主管機關確認符合應加強國土保育保安者，除各該直轄市、縣（市）國土計畫另有規定者外，劃設為國土保育地區第四類，且維持為保護（保育）相關分區（用地）。
- (8) 直轄市、縣（市）國土計畫應依據農地資源條

件，針對各該計畫範圍內之各都市計畫農業區，提出發展定位。如劃設為農業發展地區第五類者，維持為都市計畫農業區，以確實控管各直轄市、縣（市）供糧食生產之農地；至其他農業區則得依都市及產業發展需求，通盤檢討變更為其他適當使用分區。

- (9) 屬國土保育地區第四類或農業發展地區第五類範圍內之都市計畫土地，當地都市計畫擬定機關應於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後配合辦理完成各該都市計畫之通盤檢討或個案變更。
- (10) 都市計畫擬定機關依據本計畫及各該直轄市、縣（市）國土計畫之指導事項辦理都市計畫通盤檢討或個案變更時，應檢討土地使用分區、土地使用管制規定，或將一部或全部範圍土地劃出都市計畫範圍外，並依據修正後之都市計畫進行管制。
- (11) 都市計畫擬定機關應檢討各該都市計畫海域範圍是否有保留之必要性，如經檢討並無繼續納入都市計畫管制需要時，應辦理都市計畫檢討變更予以劃出，俾劃設為海洋資源地區進行管制；又如經評估其有配合都市發展而保留為都市計畫者，該海域範圍將劃設為城鄉發展地區，惟仍應依據本計畫「海洋資源地區」土地使用原則相關規定，檢討各該海域範圍之土地使用管制規定。
- (12) 屬國土保育地區第四類或農業發展地區第五類範圍內之都市計畫土地，都市計畫主管機關如有檢討變更為保護（保育）相關用分區（用地）或農業區以外之分區需要時，除國防、

重大之公共設施或公用事業外，應先行辦理各該直轄市、縣（市）國土計畫及國土功能分區之檢討，並經依法將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區後，該等土地始得變更為保護（保育）相關用分區（用地）或農業區以外之分區。

(13) 屬於城鄉發展地區第一類範圍內之都市計畫土地，當地都市計畫擬定機關於通盤檢討時，應參酌有關環境敏感地區主管機關意見，並配合保護、保育或防災需要，檢討土地使用計畫，變更為適當使用分區、用地，或依據環境敏感特性檢討土地使用管制規定。

(14) 城鄉發展地區第一類屬於環境敏感地區範圍者，應考量環境敏感地區土地使用指導事項，研擬檢討變更內容及配套措施。

4、考量全國國土計畫業經該部公告實施，後續將督促直轄市、縣（市）政府積極辦理各該直轄市、縣（市）國土計畫，俾據以指導都市計畫配合相關檢討變更，以落實全國國土計畫政策方向等語。

(三) 惟查，依國土計畫法第15條：「……國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每10年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每5年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示

事項。前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。」，據此，有關「通盤檢討」與「個案變更」相關規定雷同於都市計畫法第26條之規定，如以現今內政部督促各直轄市、縣市政府辦理「通盤檢討」與「個案變更」情形如前所述，由該署過往督導（列管）情形觀之，恐難以落實。

(四)再查，詢據營建署關於各直轄市、縣（市）政府提出目前辦理都市計畫通盤檢討困難原因，如下：

- 1、圖資電腦化重製作業繁瑣：考量都市計畫發布實施多超過25年，都市計畫圖老舊且地形地物隨都市發展多有變遷，為提升計畫精度，通盤檢討時，依都市計畫定期通盤檢討實施辦法第46條規定，依據原都市計畫圖、都市計畫樁位圖、樁位成果資料及現地樁位，並參酌地籍圖，配合實地情形，展繪都市計畫線。實務執行上，樁位、地籍、地形等圖資檔案格式不同、比例尺不同，需費時校合，且後續仍須進行各種圖資套繪疑義研討，是以，通盤檢討時辦理都市計畫圖重製處理需花費較長時間。
- 2、經費拮据：辦理通盤檢討時應先進行計畫範圍內之基本調查，包括自然環境、土地使用現況、人口發展、公共設施開闢、交通運輸等資料蒐集、分析推計，研擬發展課題、對策，需耗費相當之人力及經費，爰多以委託方式辦理，是以，限於各年度編列預算之經費額度，往往辦理之處數有限，且須視各年度通過預算編列經費情形，始得辦理通盤檢討。
- 3、人力不足：各直轄市、縣（市）政府都市計畫主管機關業務，除辦理擬定變更都市計畫之法定程序，

尚須辦理相當龐雜有關都市計畫執行業務，多有面臨人力不足之情形，如此業務繁重導致承辦人員調遷變動頻繁，不利業務之推動。

- 4、涉及層面廣泛，人民陳情意見眾多，處理需花費較長時間：通盤檢討案涉及層面較為廣泛，公民及團體陳情案件數量較多，部分案件遇有民眾陳抗問題，造成各級都市計畫委員會之審議作業冗長。以地方政府函報資料中，106年2月7日發布實施「變更潭子都市計畫（第四次通盤檢討）案」為例，各級都市計畫委員會審議期間共計收到166件陳情意見；另106年9月26日發布實施「擴大及變更澄清湖特定區計畫（第三次通盤檢討）（第四階段）案」，各級都市計畫委員會審議期間共計收到305件陳情意見。
- 5、另查，按內政部組織法第6條規定：「內政部設營建署，掌理全國營建行政事務；其組織以法律定之。」內政部營建署組織條例第3條規定：「本署設綜合計畫組、**都市計畫組**、國民住宅組、國家公園組、建築管理組、公共工程組，分掌前條所列事項，並得分科辦事」，惟查，有關內政部營建署都市計畫組承辦相關業務人力與經費一節，該署辦理辦理都市計畫法及相關法規（共35種）之解釋及修訂，合計5人（都市計畫組僅3人、中部辦公室僅2人負責）。有關都市計畫審議、內政部都委會幕僚作業僅7人負責（都市計畫組僅3人，中部辦公室4人負責），負責特定區計畫、各縣市政府都市計畫、主要計畫、細部計畫、通盤檢討等業務。有關經費一節，該署每年編列下一年度預算概算時，為保留因應施政計畫業務需要，行政院主計總處會要求中央各部會每年業務費逐年減編10%，行政

院會再額外控留5%，內政部控留5%，署裡控留5%，合計減列25%。據此，該署都市計畫組業務費（辦法法規研修、部都委會審核、學會年費等）為例，108年度業務費預算143萬元（含審議委員出席費用）較107年度190萬元減少25%，都市計畫有關業務經費相關拮据不足。另，本院諮詢會議專家學者指出，政府應提高都市計畫主管單位層級，建議縣市政府成立「都市及國土發展處」專責單位，主管國土、都市、都更、以及住宅業務，建議內政部建置「都市計畫通盤檢討十年促進方案」，由中央編列預算補助縣市政府辦理通盤檢討所需經費等語。均顯示中央及地方政府有關都計畫業務人力與經費均應檢討強化與落實。

(五)再據有關通盤檢討等統計資料業務，該署稱並無電腦統計系統可供查詢，需由該署發文給各縣市政府彙整後，方可提供該署知悉了解，顯見該署都市計畫業務管理尚待強化，欠缺整合相關圖資與統計資料研析，顯未能重視都市計畫相關業務與工具，難謂善盡督導權責，如前意見所述都市計畫統計資訊均需人工發文始能得知直轄市、縣市政府相關統計資料，曠日廢時，人力經費均有不足，遑論建置全國即時都市計畫統計資訊、容積總量統計控管、資料庫智慧化動態分析增額容積對公共設施服務水準（如道路交通系統、學校醫療設施服務水準、綠地公園...等）之影響...等督導管制作為，且達到相關訊息公開透明程度，均待檢討改進。

(六)綜上，內政部允應借鏡各直轄市、縣市政府辦理都市計畫通盤檢討作業之困境，如：圖資電腦化、經費拮据、人力不足、重製作業繁瑣、人民陳情意見眾多等問題等，積極協助各直轄市、縣（市）政府

解決，並強化相關人力組織，依法落實都市計畫通盤檢討。

綜上所述，內政部營建署未能切實督導各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法第26條規定落實都市計畫通盤檢討，各縣市政府超過5年以上未辦理通盤檢討合計86處，有違都市計畫法第26條機關每5年內至少「應」通盤檢討1次之規定。有關通盤檢討辦理天數，由100年的平均辦理天數1,335天遞增至107年的2,336天（6.4年），已超過或近都市計畫法每5年定期通盤檢討時程，時程延宕效能不彰。主要計畫「個案變更」平均件數102.4件為通盤檢討平均件數之1.39倍。細部計畫「個案變更」平均件數67.8件為通盤檢討平均件數之2.14倍，都市計畫個案變更過於浮濫。關於都市計畫通盤檢討相關標準難以因應未來高齡化、少子化、環境氣候變遷、低碳節能城市等新興問題與目標，另各式獎勵容積以及「容積總量」等統計管控，理應明確納入都市計畫通盤檢討實施，並回歸都市計畫相關規定，制度面與執行面均有待檢討改進。有關各直轄市、縣市政府辦理都市計畫通盤檢討作業之困境，內政部允應積極協助各直轄市、縣（市）政府解決，強化相關人力組織，依法落實都市計畫通盤檢討，均有疏失，爰依監察法第24條規定提案糾正，函請行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

**提案委員：林盛豐**

