

## 調 查 報 告

壹、調查緣起：本案係民眾陳訴，並經值日委員核批調查。

貳、調查對象：新竹市政府。

參、案由：據訴：新竹市政府通過緊鄰冷水坑河流域之水利地開發案，漠視春福聯合國社區居民之權益，涉有疏失等情乙案。

肆、調查意見：

本案「陳訴人」為新竹市光復路「某大型（5棟、地上12層，約6百多戶）社區管理委員會」，自民國（下同）98年6月起分別以書狀及電子郵件向本院陳訴指摘「新竹市政府不當核准毗鄰陳情人所在社區，由起造人鴻築建設股份有限公司於新竹市冷水坑溪下游沿岸土地上，目前正興建中之集合住宅《建造執照》，涉有違失」情節，均經本院監察業務處依收受人民書狀處理規定，函請相關機關妥處逕復。嗣98年9月30日，本院地方機關巡察委員，於新竹地區巡察時，接受本案陳訴人檢附《陳情書》續訴，案經巡察委員批示：「請院派委員調查」，爰成立本件調查案。

依據本案《陳情書》內容，陳訴人指摘事項，彙整為下述3點，分別謂：〔第1點「本案系爭基地即新竹市光武段1240、1241、1242地號等3筆土地，緊鄰該市冷水坑河流域，屬於『區域排水』之『行水區』，依法不得建築房屋」〕、〔第2點「本案系爭基地屬河川區域，依法不得為容積移轉『接受基地』，但新竹市都市設計審議委員會卻涉嫌僅由建商繳納『1,800萬元回饋金』即可換得『40%容積移轉量』，讓建商取得較高建坪得以興建本案系爭〔6棟，地上20層至25層、地下3層，共265戶〕之『大量體』集合住宅」〕、〔第3點「本案系爭基地臨接之『公兒7號公園』，對外僅有一

條 4M 寬路口連接，該公園儼然已成為起造人鴻築建設本件建案之『專屬公園』」等，新竹市政府涉有違法核發《建造執照》情節。

本院為查明案件事實，於函詢及電詢新竹市政府，並由該府檢附相關卷證到院後，經詳查本案相關書圖函件及法令規定，業調查竣事，茲將本院調查意見臚列如后：

- 一、本案系爭建築基地所在，為新竹市關埔都市計畫〔第一種住宅區〕，並非陳訴所指位於「河川區」或「行水區」，領有新竹市政府 97 年 7 月《建築線指定圖》，該府依據都市計畫及建管法令，於 98 年 3 月核准本案系爭《建造執照》，尚非無據。
  - (一)本案陳訴人指摘：「本案系爭基地即新竹市光武段 1240、1241、1242 地號等 3 筆土地，緊鄰該市冷水坑溪流域，屬於『區域排水』之『行水區』，依法不得建築房屋」，涉有違失情節。
  - (二)按〔都市計畫〕之〔土地使用分區管制〕及〔公共設施用地〕規定，計畫實施範圍內，為保護居住環境得劃定「住宅」使用區，為保護水道防止洪泛損害得劃定「河川區」（或「行水區」），並視實際情況，分別設置「公園」、「綠地」、「河道」等公共設施用地。故「住宅區」與「河川區」（或「行水區」），係屬不同使用性質之分區，「公園、綠地」與「河道」，則為不同類別之公共設施用地，不同使用分區及各類公共設施用地之邊界，經劃設發布實施後，均有按都市計畫書圖，豎立「土地使用分區『界樁』」及「公共設施用地『界樁』」，明確管制範圍，不得混淆。
  - (三)經查本案系爭建築基地為「新竹市光武段 1240、1241、1242 地號」共 3 筆土地，基地面積 12,364.52

m<sup>2</sup>（約 1.2 公頃、3,740 坪左右），依據地籍套繪圖及已公布實施之都市計畫圖核對，屬 93 年 4 月 15 日發布實施都市計畫主要計畫《擴大新竹市都市計畫（高速公路新竹交流道附近地區）》（94 年通盤檢討後，變更名稱為《高速公路新竹交流道附近地區特定區計畫（新竹市部分）》）管制範圍，基地所在位址並已於 96 年 12 月 28 日發布實施《擬定高速公路新竹交流道附近地區特定區計畫（新竹市部分）（光埔及關長重劃區部分）細部計畫》（簡稱新竹市關埔都市計畫），為〔第一種住宅區〕，得供居住使用，應依建築法令申請建築許可。並有新竹市政府都市發展局 97 年 7 月 2 日核發本案系爭基地《都市計畫土地使用分區證明書》在卷可證。

- (四) 本案系爭建築基地北面臨接「15M 計畫道路」，東面臨接「4M 人行步道」（步道毗鄰「公兒用地（公兒 7）」），南面臨接「綠地用地（綠 9）」，西面毗鄰集合住宅社區，其中南側之「綠地」為「公共設施用地」，即陳訴人所指「冷水坑溪」，雖現況仍供排水，但按已發布實施之都市計畫書圖管制規定，係屬「綠地」（冷水坑溪全線編定為綠 7、綠 8、綠 9），既非「河道」、亦非「河川區」（或「行水區」）。
- (五) 本案系爭建築基地所在，為都市計畫〔第一種住宅區〕，領有新竹市政府 97 年 7 月 14 日《建築線指定圖》，經起造人鴻築建設股份有限公司依建築法令，於 97 年 10 月向新竹市政府申請建築許可，該府於 98 年 3 月核准本案（98）府工建字第 058 號《建造執照》，得興建地上 25 層、地下 3 層、6 棟、265 戶、RC 造集合住宅。新竹市政府依據都市

計畫及建管法令，核准本案系爭《建造執照》，尚非無據。

二、本件系爭建案，合併申請「容積移轉」、「基地整體開發」、「基地綜合設計放寬（開放空間）」、「增設停車空間」等，合計共4種來源之容積獎勵，故得以興建本案數棟高層集合住宅。

(一)本案陳訴人指摘：「本案系爭基地屬河川區域，依法不得為容積移轉『接受基地』，但新竹市都市設計審議委員會卻涉嫌僅由建商繳納『1,800萬元回饋金』即可換得『40%容積移轉量』，讓建商取得較高建坪得以興建本案系爭〔6棟，地上20層至25層、地下3層，共265戶〕之『大量體』集合住宅」，涉有違失情節。

(二)本案系爭建築基地申請「建築許可」，因本件申請案「基地面積達3,000 m<sup>2</sup>以上」，又涉及「容積移轉」、「基地整體開發獎勵容積」、「基地綜合設計放寬（開放空間）獎勵容積」、「增設停車空間獎勵容積」，依《新竹市關埔都市計畫書》規定，需先經「都市設計審議」通過。經查本案經新竹市都市設計審議委員會及基地綜合設計審議委員會，自97年9月起召開相關聯席會議審查，於同年10月通過相關設計審查。詳析如下：

1、按《擬定高速公路新竹交流道附近地區特定區計畫（新竹市部分）（光埔及關長重劃區部分）細部計畫書》（即《新竹市關埔都市計畫書》）〈第四章、土地使用分區管制要點及都市設計準則〉規定，本細部計畫區內之建築申請案，若「基地面積達3,000 m<sup>2</sup>以上」，或接受「容積移轉」、「基地整體開發」等涉及容積獎勵規定者，均應辦理「都

市設計審議」，通過後始得核發《建造執照》。

- 2、本案系爭建築基地面積為 12,364.52 m<sup>2</sup>，超過 3,000 m<sup>2</sup>，並申請〔「容積移轉」、「基地整體開發」、「基地綜合設計放寬（開放空間）」、「增設停車空間」〕等 4 種容積獎勵事項，符合上揭《細部計畫書》申請開發建築應辦理「都市設計審議」之要件。
- 3、本案起造人自 97 年 9 月起向「新竹市都市設計及土地使用開發許可審議委員會」（簡稱「新竹市都市設計審議委員會」）及「新竹市建築基地綜合設計審議委員會」（即「開放空間」審查）申請相關設計審議許可，嗣於 97 年 10 月通過相關設計審查，除允許〔「基地整體開發」、「基地綜合設計放寬（開放空間）」、「增設停車空間」〕等容積獎勵事項外，並針對「容積移轉」部分，核定「本案基地得移入基準容積之 40%」。

(三)本案系爭建築基地申請接受「容積移轉」部分，經「都市設計審議」，核准移入容積量達到「接受基地基準容積之 40%」經過詳情，如下分析：

- 1、新竹市政府依據都市計畫法規定，為辦理〔容積移轉〕，於 94 年 9 月訂有「新竹市都市計畫容積移轉審查許可條件」，業經該市都市設計審議委員會審議通過後實施。

(1)按上開「許可條件」第 6 點規定，「農業區、河川區、風景區、保護區等非都市發展用地」、「基地未臨接寬度達 7.2M 之計畫道路」、「位於山坡地之土地」、「都市計畫規定禁止容積移轉地區之土地」等 4 類，均不得為「接受基地」。

(2)又按「都市計畫容積移轉實施辦法」第 8 條規

定，「接受基地」之可移入容積，以不超過該「接受基地」基準容積之30%為原則，惟「接受基地」若位於「整體開發地區」、「實施都市更新地區」、「面臨永久性空地」、「其他都市計畫指定地區」等4種區域範圍內，得酌予增加容積移轉量，但最高不得超過該「接受基地」基準容積之40%。

(3)所謂「永久性空地」，依據「建築技術規則」建築設計施工編之用語定義，係指依法不得建築或因實際天然地形不能建築之土地，包括依都市計畫法劃定開闢之「公園」、「兒童遊戲場」、「綠地」。

2、經查本案系爭建築基地符合上揭法令規定要件，得為「容積移轉」之「接受基地」，並得「酌予增加移入容積量」。

(1)本案系爭建築基地位於都市計畫〔第一種住宅區〕、臨接「15M計畫道路」、非坐落於山坡地、亦非屬禁止容積移轉地區之土地，故得為容積移轉之「接受基地」。起造人可申請移入此接受基地基準容積之30%容積量。

(2)本案系爭建築基地面臨依據都市計畫細部計畫劃定發布實施並已開闢之「公兒7」(即「公園兼兒童遊樂場用地」)，符合前揭容積移轉實施辦法，有關「接受基地『面臨永久性空地』得酌予增加容積移轉量」之規定。故起造人可依法令規定，申請「再增加容積移轉量，最高達10%」，即本案「容積移轉量」可由30%提升至40%。

3、本案起造人依都市設計審議決議，辦理「改善周遭環境」及「增加公益性」之工作，爰核准「容

積移轉量」由 30% 提升至 40%。

- (1) 惟因本案系爭建築基地及面臨之「永久性空地」(即「公兒 7」)，兩者均僅能由「北側」15M 計畫道路處，設置主要出入口，造成兩者之「聯外性」及「開放性」均顯不足，此項「環境限制因素」，實係「基地先天條件不良」所造成。
- (2) 新竹市都市設計審議委員會考量本案系爭建築基地面積有 1.2 公頃但僅北側設置出入口，「聯外性」及「開放性」先天條件不良，雖設計建蔽率 32.97% (法定最大建蔽率為 60%)，空地面積達 8,287 m<sup>2</sup> (約 2,500 坪)，但可預期將來興建完成後對周邊環境仍有衝擊，因而決議：本案起造人依法令規定，雖可申請「再增加容積移轉量 10%」，即「容積移轉量」由 30% 提升至 40%，但要求起造人必須先相對修正原申請圖說及報告書，增加本案之「公益性」及「環境改善措施」。此有 97 年 9 月 9 日新竹市都市設計審議委員會及建築基地綜合設計審議委員會《聯席會會議記錄》在卷可稽。
- (3) 案經起造人修正圖說及報告書後，本案都市設計審議委員會於 97 年 10 月 14 日決議：「本案修正後通過」。而所指本案起造人應負責「修正完成」之事項，包括：應併同本件系爭建築案，辦理「公兒 7」綠美化且全額負擔工程經費 18,227,160 元、冷水坑溪護岸砌石、設置 4M 人行步道橋等，能「改善周遭環境」及「增加公益性」之工作，並於設置完成後辦理認養「公兒 7」、設立專戶負擔此「公共設施」之清潔

維護與水電費用 2 年，相關設置圖說需先經由新竹市政府觀光處及工務處審核同意。

- (四)依容積移轉規定，本案系爭建築基地倘若「未」面臨「公兒 7」，或者起造人不願意配合全額負擔原本應由新竹市政府「編列預算」施作及維護之「公共設施」改善工程經費 18,227,160 元及後續 2 年維護費用等「公益性」及「環境改善措施」，仍可取得移入系爭基地基準容積之 30%容積量。加上本建案除申請接受「容積移轉」外，另有申請〔「基地整體開發」、「基地綜合設計放寬（開放空間）」、「增設停車空間」〕等，合計共 4 種來源之容積獎勵，因有此 4 項容積獎勵方能累加樓地板面積，非僅憑藉「容積移轉」單一條件或僅因提出「公益性」及「環境改善措施」回饋方案額外增加容積移轉量 10%，即能如陳訴所指摘興建本案數棟高層集合住宅。

三、本案公共設施用地即「公兒 7」之「劃設時間」為 93 年，早於本案系爭建築基地於 97 年始提出之申請建築許可案，「公兒 7」之「劃設位址」及「聯外通行方式」均係依都市計畫之預先規定，並業經公告實施。本案系爭建築基地恰佔地利優勢，得以毗鄰「公兒 7」，難謂「公兒 7」即是本件系爭建案之「專屬公園」。惟本件系爭建案之「地面層」採用「開放空間」設計，於此範圍均需「供公眾自由通行或休憩」，此項設計可確實改善「公兒 7」周邊封閉環境，協助民眾接近使用「公兒 7」，新竹市政府應依法令規定，登記列管及檢查上揭「開放空間」合法使用，落實保障公眾權益，且將本案「獎勵停車位」開放，以提升爾後抵達「公兒 7」遊憩之一般民眾停車便利性。

- (一)本案陳訴人指摘：「本案系爭基地臨接之『公兒 7 號公園』，對外僅有一條 4M 寬路口連接，該公園儼然已成為起造人鴻築建設本件建案之『專屬公園』」，涉有違失情節。
- (二)本案「公兒 7」用地劃設及興闢始末，如下說明：
- 1、本案系爭基地東側臨接之「公兒 7」為公共設施「公園兼兒童遊樂場」用地，面積為 0.57 公頃(約 1,724 坪)。
  - 2、此公共設施用地係於 93 年 4 月公告實施之「擴大新竹市都市計畫(高速公路新竹交流道附近地區)」主要計畫中，將原「農業區」變更劃設為「公兒用地」，並規定此用地必須採用「整體開發」方式辦理。
  - 3、94 年 7 月土地所有權人依「市地重劃」相關規定，發起成立重劃籌備會，東以冷水坑溪、西以光復路一段 576 巷、南以光復路、北以埔頂路為界所圍成之範圍，排除部分已發展區及專用區，成立「光埔重劃區」(光復路、埔頂路)。並結合右側「關長重劃區」(關東路、長春街)，訂定「擬定高速公路新竹交流道附近地區特定區計畫(新竹市部分)(光埔及關長重劃區部分)細部計畫」。
  - 4、本案「公兒 7」用地，位於此光埔重劃區範圍內，由「新竹市東區光埔自辦市地重劃區重劃會」之重劃工程，以「整體開發」方式，於 97 年 1 月完成開闢竣工，並經該重劃會保固養護 1 年期滿後，點交給新竹市政府觀光處接管迄今。
  - 5、已開闢之「公兒 7」，北側臨接 15M 計畫道路，西側及南側臨接 4M 人行步道，東側臨接公共設施「綠地」(綠 9，即冷水坑溪)。其中，4M 人行步道兩端分別銜接 15M 計畫道路及長春街。

(三)本案系爭建築基地位於「公兒 7」之西側，兩地界間以都市計畫劃設之「4M 人行步道」銜接。「公兒 7」之「劃設時間」為 93 年，早於本案系爭建築基地於 97 年始提出之申請建築許可案，「公兒 7」之「劃設位址」及「聯外通行方式」均係依都市計畫之預先規定，並業經公告實施。本案系爭建築基地恰佔地利優勢，得以毗鄰「公兒 7」，難謂「公兒 7」即是本件系爭建案之「專屬公園」。本案「公兒 7」現正依新竹市都市設計審議委員會之決議，進行回饋改善工程，為施工安全暫以圍籬封閉，待工程完竣後，即可全面開放供大眾使用。

(四)然應予注意者是：本件系爭建案之「地面層」業經許可採用「基地綜合設計放寬（即「開放空間」）」設計，並已獲「容積獎勵」，於此「開放空間」面積範圍，均需「開放供公眾自由通行或休憩」，此項設計〔可確實改善「公兒 7」周邊封閉環境，協助提升一般民眾接近使用「公兒 7」之可及性〕，新竹市政府應預先防堵本建案可能於領得《使用執照》後，針對「開放空間」採取之擅設圍牆及管理員室等門禁管制設施之相關違建及違規使用行為，並確實依法令規定，登記列管及檢查「開放空間」合法使用，落實保障公眾權益。

- 1、本件系爭建案之「地面層」係依據「實施都市計畫地區建築基地綜合設計鼓勵辦法」辦理「開放空間」設計，因而得以獲得「額外增加樓地板（即  $\Delta FA$  值（或  $\Delta VI$  值）之容積獎勵」。
- 2、按適用之基地綜合設計相關規定及本案核准圖說，地面層設置之「頂蓋型廣場式開放空間」及「沿街步道式開放空間」等「開放空間」面積範圍，於本件系爭建案核發《使用執照》後，均需

「開放供公眾自由通行或休憩」，起造人及爾後透過買賣取得本案區分所有建物之區分所有權人與成立之公寓大廈管理委員會等，均不得擅自於此「開放空間」面積範圍，設置「圍牆」或「管理員室」等類此「門禁設施」，阻攔公眾進入，本案「開放空間」面積範圍，新竹市政府依「實施都市計畫地區建築基地綜合設計鼓勵辦法」第10條第3項規定，需登記列管且每年應實施檢查。

- 3、依據本案97年10月14日新竹市都市設計審議委員會決議，略謂：「本案『公共開放空間』應開放並與『公兒用地』串連，以確實提供周邊一般民眾共同使用」等語，此項決議意見重申前述「開放空間」法令之使用管制規定，本案起造人需照辦，非可自由斟酌。
- 4、本案公共設施「公兒7」用地，東側周邊受冷水坑溪包夾，僅能透過西側「4M人行步道」聯外銜接，本件系爭建案已於「地面層」採用「開放空間」設計，願意將地面層「開放空間」之面積範圍，「供公眾自由通行或休憩」，以此改善「公兒7」周邊封閉環境之具公益性設計方式，換取「額外增加樓地板」。
- 5、惟建管實務上經常發現，此類建案往往於領得《使用執照》後，擅設圍牆及管理員室等門禁管制設施，阻絕一般民眾進入，起造人卻已獲取原為補償其為公益犧牲而給予「額外增加樓地板」之實質利益，明顯違反法令之所以要「獎勵開放空間設計」之公益性目的。
- 6、新竹市政府依據「實施都市計畫地區建築基地綜合設計鼓勵辦法」第10條第3項規定，本即應負登記列管並檢查「開放空間」合法使用之義務，

本案公共設施「公兒7」用地所在區位過於封閉，有賴本件系爭建案「地面層」供公眾使用之「開放空間」協助提升公眾可及性，新竹市政府應預先防堵本件建案可能於領得《使用執照》後，針對「開放空間」採取之相關違建及違規使用行為，預先防止買賣取得所有權之區分所有權人及爾後成立之管理委員會托詞不瞭解「開放空間」法令之使用管制規定及避免衍生起造人即建商與購屋者因此項權益爭執衍生之買賣糾紛，該府應即函知起造人將本案適用之「開放空間」法令及不得擅設圍牆及管理員室等門禁管制設施列入買賣契約明文條款，並確實登記列管及檢查「開放空間」合法使用。

(五)又本案亦依「新竹市建築物增設停車空間鼓勵要點」辦理設計，並因而取得「獎勵容積」。新竹市政府應確實列管「獎勵停車位」開放供「一般民眾」停車使用，以提升爾後抵達「公兒7」遊憩之一般民眾停車便利性。

四、新竹市「冷水坑溪」全線範圍，依已發布實施之都市計畫細部計畫書圖規定，為公共設施「綠地」，區域排水應採埋設「排水涵管」方式，而非如現況藉由「冷水坑溪」以「明溝」形式排水。新竹市政府應迅及召集所屬相關單位及請經濟部水利署共同會商，落實本案都市計畫「排水系統工程」，並將研商後之具體結論及計畫管制辦理期程，函報本院。

(一)本案陳情社區及系爭建築基地均臨接新竹市「冷水坑溪」，目前「冷水坑溪」仍具有「排水功能」，新竹市政府針對本院詢問有關本案系爭區域周邊驟雨氾濫及排水功能不良等事項時，曾於98年11

月 30 日函復略謂：冷水坑河流域整治計畫，經濟部水利署已納入「易淹水地區水患整治計畫」，審慎評估規劃中。

- (二)然而，依據本案應適用已於 96 年 12 月發布實施之「擬定高速公路新竹交流道附近地區特定區計畫（新竹市部分）（光埔及關長重劃區部分）細部計畫」書圖內容，「冷水坑溪」全線範圍均已劃設為「綠地」，編定為「綠 7」、「綠 8」、「綠 9」，既非「河道」用地，亦非「河川區」或「行水區」。
- (三)且上揭《細部計畫書》之〈圖 3-4：排水系統示意圖〉顯示，本案陳情社區、系爭建築基地、公兒 7、綠 9 等所在街廓範圍之〔都市計畫「排水系統」設計〕，係於綠 9 沿線埋設「排水涵管」，排水方向由陳情社區右下角往上通過系爭基地南側。
- (四)故按本案已發布實施之都市計畫細部計畫書圖規定，「冷水坑溪」全線範圍為公共設施「綠地」，區域排水應採埋設「排水涵管」方式，而非如現況藉由「冷水坑溪」以「明溝」形式排水。顯然新竹市政府並未遵循已發布實施之都市計畫細部計畫書圖規定，興辦本案所在區域之都市計畫「排水系統工程」，該府應迅及召集所屬相關單位及請經濟部水利署共同會商，應如何按上開都市計畫細部計畫書圖規定，落實「冷水坑溪」全線範圍之「排水設施」，並將研商後之具體結論及計畫管制辦理期程，函報本院。

