

## 調 查 意 見

### 壹、調查意見：

關於「現處房價高漲時代，工業住宅應運而生，惟衍生之適法性與安全性等問題，肇致消費糾紛層出不窮；究主管機關是否怠忽職責放任糾紛不斷存在，實有深入瞭解之必要」乙案，經函請內政部、新北市政府查復，並分別於民國（下同）100年1月14日、8月25日舉行諮詢座談會，邀請文化大學景觀學系楊重信教授、臺灣大學地理環境資源學系林楨家教授、政治大學地政學系白仁德教授、張金鶚教授參加，及函請內政部派員列席，復於同年7月18日至新北市實地履勘，業經本院調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

一、工業住宅本屬違法，惟相關主管機關卻未能有效管理、嚇阻及查處，放任都市計畫工業區土地變相規劃、興建作為住宅出售使用，案件層出不窮，怠失之咎甚明。內政部允應查明全國工業住宅違規現況及相關主管人員失職責任，並通盤檢討管制機制，及對正在銷售廣告之建案，加強宣導查處，杜絕不法情事一再發生。

（一）依都市計畫法第 32 條：「都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區……。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。」同法第 36 條：「工業區為促進工業發展而劃定，其土地及建築物，以供工業使用為主……」同法第 40 條：「都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定，實施建築管理。」同法第 79 條：「都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，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……」建築法第 77 條：「建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及設備安全。直轄市、縣(市)(局)主管建築機關對於建築物得隨時派員檢查其有關公共安全與公共衛生之構造與設備……」同法第 91 條第 1 項：「有下列情形之一者，處建築物所有權人、使用人、機械遊樂設施之經營者新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並限期改善或補辦手續……(2) 未依第 77 條第 1 項規定維護建築物合法使用與其構造及設備安全者……」等規定，都市計畫工業區之劃設應以促進工業發展並供工業使用為主，尚不得作為一般住宅，如違反規定應依法管制、查罰，合先敘明。

- (二) 查都市計畫係對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，並對土地使用進行合理規劃，其與國計民生息息相關，一旦發生違規使用，恐將導致都市發展脫序，進而產生負面衝擊，形成少數特定人士得利，卻由全民共同承擔惡果之流弊。惟近年來，由於都市地區快速發展，吸引大量人口進駐，造成住宅區房價高漲，加上工業區土地閒置，以及都市計畫法規陸續放寬工業區容許使用項目，致部分開發業者以興建工廠必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施、公用事業設施或一般商業設施為由提出申請，卻變相將工業區土地規劃作為住宅銷售使用(俗稱工業住宅)。再者，相關主管機關對於前開違反使用管制及建築管理案件，

事前未能查明管制、嚇阻投機，事後亦未依法查罰、限期改正，加上相關土地稅、水電費等得適用之費（稅）率、條件幾與一般住宅無異，造成工業住宅違規情事層出不窮。據內政部查報，目前法規雖有授與查罰機制，惟地方政府考量取締規模、認定標準、執行人力等因素，並無針對工業住宅違規案件全面清查、列管及限期改善，而截至 99 年底止，全國依都市計畫法第 79 條規定進行裁罰之工業住宅案件竟僅有 1 例。

- (三) 詢據內政部營建署 100 年 7 月 8 日營署中城字第 1003580486 號函稱，由於開發業者於申請建造執照時，均依法定容許使用項目申請建築使用，故於建築許可階段尚難判斷業者在領得建物使用執照後，可能違規以住宅型態進行銷售或使用；……又有鑒於工業住宅類似集合式大樓，進入私領域空間稽查似有困難，且戶數動輒數百戶，一致性予以裁罰，將衍生問題，故目前地方政府皆採行事前防範重於事後稽查補救，並優先檢討相關機制以減少業者不當之申請使用，以避免不熟悉法令之民眾購屋致使產生後續違規使用之情事云云。惟有學者指出，工業設施與住宅之型態完全不同，相關主管機關竟未能事前透過使用管制或建造執照、使用執照審核等手段有效把關，令人不可思議，顯示地方政府未詳實掌握工業住宅違規現況，確實依都市計畫法第 79 條、建築法第 77 條及第 91 條規定進行查罰，亦有怠失；另有關工業住宅之清查，實可透過設籍、稅課、水電費資料交叉勾稽，即可掌握有無居住事實，以及是否作為住宅使用，尚非如營建署所稱工業住宅類似集合式大樓，進入私領域空間稽查似有困難；此外，開發業者明知工業區土地不得作為一般

住宅使用，卻仍變相規劃、興建工業住宅出售，且多能全身而退、坐收龐大利益，嗣後卻將問題、爭議留給社會大眾承擔，實屬不公不義等語。

(四)綜上，工業住宅本屬違法，惟相關主管機關卻未掌握轄內違規現況，加上事前把關機制（使用管制、建管審查）成效不彰，事後稽查作業消極無力，任令都市計畫形同虛設、工業住宅違規案件層出不窮，以致少數業者得利，卻由全民承擔惡果。如此不僅悖離社會公義、斲傷政府形象，更嚴重衝擊地區民生經濟、環境交通、安全衛生及公平交易，影響國計民生並造成民眾負面觀感甚鉅，洵有怠失，內政部允應查明全國工業住宅違規現況及相關主管人員失職責任，並通盤檢討管制機制，俾使地方政府有所遵循，及對正在銷售廣告之建案，加強宣導查處，以杜絕不法情事一再發生。又鑒於工業住宅案件頻傳，然而相關主管機關卻無法有效管理、嚇阻及查處，其中有無官商勾結、迴護包庇等情，允應轉請法務部查明依法處理。

二、內政部為解決都市計畫工業區土地閒置問題，於都市計畫法臺灣省施行細則中大幅放寬工業區容許使用項目，惟如此反招致適法性與合理性之質疑，並有違公平正義原則，更導致工業區之劃設有名無實，變相開發及違規使用情事頻傳；該部允應確實檢討現行工業區容許使用項目之適法性與合理性，督促相關主管機關落實違規查處，並針對不符發展現況者進行通盤檢討，依法辦理變更。

(一)依都市計畫法第 26 條規定，擬定計畫之機關每 3 年內或 5 年內至少應通盤檢討 1 次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。另依都市計畫定

期通盤檢討實施辦法第 32 條規定：「工業區之檢討，應依據發展現況、鄰近土地使用及地方特性區分成不同發展性質及使用強度之工業區，並應依下列規定檢討之：（1）工業區面積之增減，應參考區域計畫之指導，依工業種類及工業密度為準；（2）工業區之位置，因都市發展結構之改變對社區生活環境發生不良影響時，得予變更為其他使用分區；（3）計畫工業區實際上已較適宜作為其他使用分區，且變更用途後，對於鄰近土地使用無妨害者，得將該部分土地變更為其他使用分區……。」

（二）按都市計畫工業區之劃設，係為帶動都市經濟發展、提供在地就業機會，並降低工業使用之外部衝擊。然而，隨著全球化之發展趨勢，我國產業結構逐漸轉型，傳統與基礎工業之比重降低，加上勞力密集產業外移，致工業區土地閒置問題日益嚴重，在在顯示早期都市計畫工業區之劃設亟需進行全面檢討。而為使工業區土地有效利用，內政部於 83 年 9 月 23 日訂頒都市計畫工業區檢討變更審議規範，明白揭示工業區變更辦理程序、要件、原則及相關回饋條件，以為辦理工業區變更之依循。據內政部調查統計，依原變更工業區總面積計算，提供公共設施用地總面積計算比例約 30%；依個案面積計算，提供之公共設施比例則介於 25% 至 40%。另以工業區變更為住宅區之回饋條件為例，則有捐贈 10% 至 15% 之可建築用地予地方政府、開發或認養公共設施、規劃停車空間等方式；另查，政府為因應投資環境變化，解決都市計畫工業區土地閒置等問題，多次修正放寬工業區容許使用項目，其中又以 90 年經濟發展諮詢委員會議投資組之共識決議影響最鉅。按上開決議略以，為促進土地有效利用、解決

工業區閒置問題，建議政府修訂相關法規，將都市計畫工業區土地及經濟部編定工業用地之使用類別，許可放寬作為一般商業用途。嗣內政部於 91 年 2 月 6 日修訂都市計畫法臺灣省施行細則（下稱施行細則）第 18 條規定，放寬容許一般商業設施等有條件於工業區內申請使用。

- (三) 詢據內政部營建署 100 年 7 月 8 日營署中城字第 1003580486 號函稱，按歷次修正施行細則第 18 條規定之項目顯示，工業區之放寬係隨都市發展及相關行業之細分並配合政府政策推動，修正工業區之使用項目，其放寬項目皆為與工業有關設施或提供服務工業區內活動人口之相關公共服務設施及公用事業設施、一般商業設施，且各縣（市）政府應依地方之實際發展現況，依施行細則第 18 條規定，得訂定相關審查規定，以促進工業區閒置土地之利用等語。另該部同年 2 月 15 日召開研商「都市計畫法臺灣省施行細則」部分條文修正（草案）第 2 次會議之結論略以：「（一）為限縮一般商業設施之使用面積及應提供部分面積供予公共服務設施及公用事業設施使用，施行細則第 18 條第 4 項規定：『第 2 項第 3 款（即公共服務設施及公用事業設施）及第 4 款（即一般商業設施）之使用土地總面積，不得超過該工業區總面積 50%』，建議調整為『第 2 項第 3 款設施之使用土地總面積，不得超過該工業區總面積 20%；第 4 款之使用土地總面積，不得超過該工業區總面積 30%』……」經核，施行細則放寬工業區作為一般商業用途係為活化產業並解決工業用地閒置問題，固非無由，惟其劃設、使用仍應以促進工業發展並供工業使用為主。然而，由於放寬容許使用未設相關回饋機制（僅 99 年 2 月 1 日施

行細則第 18 條第 3 項修正發布，地方政府於辦理審查時，得依據地方實際情況，對於各目之開發義務作必要規定），造成部分地主、建商不願循都市計畫審議方式辦理工業區變更，反而利用政府放寬容許使用之美意將工業區土地變相規劃、違規使用，如此不僅有違公平性及合理性，降低民眾依法辦理工業區變更之意願，更將因地用模式與人口結構之改變，引發諸多問題（如公共設施不足等），進而造成生活品質降低並帶來外部環境衝擊，顯示上開放寬容許使用項目政策及相關配套未臻週延。

（四）綜上，由於全球化發展及產業結構轉型，我國都市計畫工業區土地閒置問題日益嚴重，其分區劃設亟需進行全面檢討。惟內政部為解決前揭問題，逕於施行細則中大幅放寬工業區容許使用項目，但未設相關回饋機制，致許多土地權利人不思循都市計畫檢討審議方式辦理工業區變更（因須提供回饋），反而利用容許使用項目放寬之便，假興建一般商業設施之名，變相將工業區土地規畫作為非工業使用（如工業住宅），以規避辦理工業區變更之程序、要件、原則及相關回饋條件。惟如此反招致適法性與合理性之質疑，並有違公平正義原則，更導致工業區之劃設有名無實，進而引發都市蛙躍發展與生活環境衝擊。該部允應確實檢討現行工業區容許使用項目之適法性與合理性，督促相關主管機關落實違規查處，並針對不符發展現況者進行通盤檢討，依法辦理變更。

**調查委員：劉玉山、李炳南、洪德旋**

