

壹、案由：審計部函報：派員查核臺北市政府都市發展局辦理大彎北段商業區及娛樂區違規作住宅使用管制情形，據報未能詳實掌握違規現況，違規處理機制仍未確定，稽查作業復消極任事，經數度函請該局查明妥處，惟均未為負責之答復等情案。

貳、調查意見：

本案經函請內政部及臺北市政府就案情爭點查復說明並提供佐證資料到院，嗣於民國（下同）105年3月18日現地履勘，105年3月21日邀請專家學者參與諮詢會議，再於105年4月1日約請臺北市政府副市長陳景峻率業務相關主管人員到院接受詢問，並經該府105年4月26日¹補充說明到院，全案業已調查竣事，茲將調查意見臚述如次：

- 一、大彎北段商業區及娛樂區早於83年即經都市計畫明文規定不得移作住宅使用，惟多年來違規使用情形頻仍，臺北市政府身為臺北市都市計畫之主管機關，未主動稽查掌握整體違規情形，復未即時依法裁罰，更允違規使用者以自用住宅稅率核課房屋稅，坐享低稅優惠，顯失社會公平正義。該府對於違規事實之處理與稽查作業長期消極放任，坐視、縱容，應為而不為，遲遲未能有效管理、遏止及查處，顯有違失。
 - （一）臺北市政府為都市發展需要，於81年公告實施「配合基隆河（中山橋至成美橋段）整治計畫擬（修）訂主要計畫案」，將基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區屬基隆河截彎取直之新生地，規劃為商業區、娛樂區、工業區及住宅區，並依地理區位劃分為南、北段。其中，南段以工業活動為主（並規劃住宅及商業區），北段（即稱大彎北段）以住宅、商業、娛樂活動為主，並定位為購物商業娛樂中心。其後，臺北市政府於83年6月1日公告實施「擬訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案」，92年1月7日公告實施「修訂臺北市基隆河（中山橋至成美橋段）附近

¹ 臺北市政府 105 年 4 月 26 日府都規字第 10511709600 號函。

地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案內『基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點』案」，均正面表列大彎北段之商業區及娛樂區不得移作住宅使用。

- (二)惟據審計部查核顯示，截至 103 年 10 月底止，大彎北段商業區及娛樂區已核發使用執照之建案計 77 件，2,684 戶，經依門牌地址函請臺北市稅捐稽徵處及臺北市商業處，分別提供房屋稅課稅資料及公司或商業登記資料勾稽查核結果，建物使用面積全部係以自用住宅稅率課徵房屋稅且未申請公司及商業登記，疑似違規移作住宅使用者，計 1,606 戶，含括 43 件建案，占總戶數及總建案數之 59.84% 及 55.84%（如表 1）。

表 1、大彎北段商業區及娛樂區移作住宅使用統計表

	使照核發	違規住宅使用	違規比例
戶數	2,684	1,606	59.84%
件數	77	43	55.84%

資料來源：審計部；資料時間：截至 103 年 10 月底止。

- (三)按「都市計畫法」第 79 條第 1 項規定：「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。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。」是以，都市

計畫主管機關對於違反都市計畫土地使用分區管制規定之使用，本得裁處違規土地或建物所有權人、使用人或管理人罰鍰，並勒令停止使用或恢復原狀，拒不配合改善者，更得按次處罰，甚至執行斷水、斷電等回復原狀之措施。

- (四) 針對稽查作業，內政部先後以 101 年 4 月 10 日台內營字第 1010802709 號函及 103 年 11 月 24 日台內營字第 1030608691 號函釋略以：「都市計畫法」雖未明文規定都市計畫主管機關之稽查方式，惟行政機關作成決定前之調查證據、認定事實，係採職權調查主義，行政機關對於應依職權調查之事實，負有調查義務，且應依各種合法取得之證據資料認定事實，作成行政決定。故主管機關應依據「行政程序法」第 36 條至第 42 條調查事實及證據，於作處分或其他行政行為時，依「行政程序法」第 43 條斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽。至於建築物現場是否移作住宅使用，可蒐集相關證據，例如：建築物使用執照、土地與房屋課稅、公司或工廠或營利事業登記，及其他足勘佐證之資料等，預為研判是否違反「都市計畫書土地使用分區管制」等規定，並評估是否有進入住宅空間之必要性。縱因建築物使用人、管理人或所有權人以維護私領域為由，拒絕稽查而未能進入該私人領域調查，倘依其他所查事實及證據，已足證明存在違反法令之事實，仍得據以裁處行政罰。如認執行面有強制進入檢查之必要，亦得於「自治條例」中明定強制檢查之法源依據。此外，本案調查時，本院再次函詢內政部，該部亦函復稱，「對於未能現地勘查確認時，循合法程序取得房屋稅資料，依『行政程序法』第 39 條通知

行為人或所有權人陳述意見，再依『行政程序法』第 43 條斟酌全部陳述與調查事實及證據之結果，依論理及經驗法則判斷事實之真偽，並將其決定及理由告知當事人，應有符合正當程序之原則。」

(五)另，審計部針對本案早於 100 年 9 月即派員就地查核，100 年 12 月已函請臺北市政府儘速查察整體違規情形，並經持續追蹤，再於 103 年 2 月函請臺北市政府儘速依「都市計畫法」妥為蒐集評估相關佐證資料，以及研訂稽查相關作業程序與裁罰基準，確實依「都市計畫法」查察妥處，並全面清查其他建案有無類此情事，俾為一致性處理。然而，截至本院 105 年 4 月 1 日約請臺北市政府業務相關主管人員到院接受詢問時止，歷時 5 年，該府對於大彎北段商業區及娛樂區違規移作住宅使用案件，不僅未主動稽查掌握整體違規情形，僅係沿用審計部查核資料，復未依「都市計畫法」進行裁罰，迄無裁罰案例，更允違規使用者以自用住宅稅率核課房屋稅，坐享低稅優惠，顯失社會公平正義。

(六)臺北市政府辯稱，該府為遏阻大彎北段商業區、娛樂區違規移作住宅使用等情事，業於都市設計審議時要求各樓層茶水間、廁所、機房等設備空間需集中留設於公共空間，並於建造執照及使用執照加註不得移作住宅使用等資訊。至於違規移作住宅使用之稽查作業，則因「都市計畫法」無強制進入民宅查察之法源依據、與「建築法」相關規定搭配使用仍有疑慮、是否作住宅使用認定不易、除非有人舉報否則不宜先行認定避免擾民、無法源依據得於「自治條例」制定強制檢查之規定，僅於 103 年間，針對疑似違規移作住宅使用者，援引違建查察之通例，就不願配合領勘之建物所有權人，則依「行政

執行法」第 30 條規定處以怠金，計 12 戶，每戶處新臺幣（下同）5 千元怠金，合計 6 萬元云云。然而，臺北市政府自行擬定且公告實施之現行都市計畫早已明確規範大彎北段商業區、娛樂區不得移作住宅使用，該府對於違規使用者，卻無法有效查察妥處，於初始發現違規使用之際，未即時迅行依法查處，縱如該府所言法令執行上或有窒礙難行之處，又未即時函報中央各主管機關尋求法令解釋協助或修法解決，在在顯示該府應為而不為，消極放任，拖延經年，坐視違規事態擴張蔓延，肇致現今難以收拾、進退失據之困境。

- (七)都市計畫係對一定地區內有關都市生活之經濟、交通等重要設施，作具前瞻性之規劃，並對土地使用進行合理規範，其與國計民生息息相關，若出現嚴重違規使用，恐將衝擊都市之有序發展。大彎北段商業區及娛樂區早於 83 年即經都市計畫明文規定不得移作住宅使用，惟多年來違規移作住宅使用情形頻仍，臺北市政府身為臺北市都市計畫之主管機關，本應落實執行並引領民眾遵循都市計畫，卻對違規事實之處理與稽查作業長期消極放任，坐視、縱容，應為而不為，拖延經年，遲遲未能有效管理、遏止及查處，顯有違失。

二、臺北市政府自 81、83 年擬（修）訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區之都市計畫主要計畫及細部計畫並公告實施後，迄今已逾 20 年，遲未依法辦理都市計畫通盤檢討，顯有違失。

- (一)按「都市計畫法」第 26 條第 1 項規定：「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。」「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第 2 條規定：「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。」第 4 條第 1 項規定：「辦理主要計畫或細部計畫全面通盤檢討時，應分別依據本法第 15 條或第 22 條規定之全部事項及考慮未來發展需要，並參考機關、團體或人民建議作必要之修正。」

- (二)查臺北市政府係於 81 年公告實施「配合基隆河（中山橋至成美橋段）整治計畫擬（修）訂主要計畫案」，嗣於 83 年 6 月 1 日公告實施「擬訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案」，再於 92 年 1 月 7 日公告實施「修訂臺北市基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案內『基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點』案」。
- (三)其後，臺北市政府雖曾於 97 年間，公開展覽擬修訂「基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區土地使用分區與都市設計管制要點（北段地區）」計畫案，惟經多次討論後，臺北市都市計畫委員會於 100 年 4 月 28 日第 623 次會議中決議退回該府重行檢討。
- (四)臺北市政府為重行研議，於 101 年 3 月，委外辦理「臺北市基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區（大彎北段地區）發展策略及都市計畫檢討」專業服務委託案進行研究，該案先後於 101 年 7 月 5 日、

101年11月22日通過期初與期中報告，後因人民、公會團體、議會多次陳情，檢討方向未獲共識，多次展延履約期限，嗣於105年2月22日始審查通過期末報告。惟該地區迄未進行都市計畫通盤檢討程序。

(五)本院辦理諮詢會議時，與會專家學者即紛紛表示，需儘速進行大彎北段地區，以及臺北市整體商業區之都市計畫通盤檢討，並從都市發展的視角，審慎評估本區發展定位，以及住宅、商業之實際需求與成長空間。臺北市政府亦自承，經評估考量，大彎北段地區將重行啟動都市計畫通盤檢討法定程序。

(六)按「都市計畫法」第26條明文規定，都市計畫需定期通盤檢討，其立法意旨乃因都市計畫係未來導向性規劃，計畫年期更長達25年，而現今社會經濟結構變遷快速，都市總體發展允宜定期修正及檢討，基於都市計畫的多元且整體性的屬性，透過工具性的安排（都市計畫通盤檢討）以落實計畫目標（確保良好的生活環境）。此外，尚應考量平面橫向的二維空間，並兼顧時間縱向的三維向度，裨益空間配置與符合生活機能之都市發展（參照最高行政法院103年度判字第115號判決）。臺北市政府自81、83年擬（修）訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區之都市計畫主要計畫及細部計畫並公告實施後，迄今已逾20載，隨著產業景氣變化及時空環境變遷，該地區都市計畫規劃內容、管制規定，與都市發展現況有無落差，是否符合未來發展需求，均待就原計畫內容為定期檢討與必要之修正，惟該府僅於92年間修訂區內之土地使用分區與都市設計管制要點，遲未依法辦理都市計畫定期通

盤檢討，頗為可議。

- (七)綜上所述，臺北市政府自 81、83 年擬（修）訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區之都市計畫主要計畫及細部計畫並公告實施後，迄今已逾 20 載，遲未依法辦理都市計畫通盤檢討，顯有違失。

三、本案後續處理，究應透過賦稅及裁罰手段逕予「就地正法」；抑或透過都市計畫定期通盤檢討，配套有條件回饋之「就地合法」；甚或交互權衡運用，臺北市政府允宜審慎思忖，妥謀對策。

- (一)針對本案如何善後乙節，本院曾函詢內政部，其建議「落實都市計畫土地使用管制」，以及「辦理都市計畫定期通盤檢討」。其中，有關都市計畫定期通盤檢討乙節，該部建議略以，如實際土地使用型態與現行都市計畫之發展定位、產業發展目標不符，經依「都市計畫法」或其他法律予以裁罰後，仍無法達成預定之計畫目標時，擬定機關得於定期通盤檢討時，檢討計畫區之都市發展定位、土地使用計畫、產業發展模式及公共設施服務水準後，採取適當之變更或修正，以利都市健全之發展。至於相關使用分區之變更或分區管制之修正，如有涉及變更利得或公共利益時，主管機關得依「都市計畫法」第 27 條之 1 及相關審議規範，要求土地權利關係人提供或捐贈公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額，以符合公平正義原則。

- (二)據臺北市政府表示，大彎北段之都市發展定位為副都心，以引進零售、服務、娛樂、健身及辦公室等使用為主，並稱該地區作為基隆河北岸都會型商業中心，服務大直、內湖、士林等腹地之需求，有維持商業區、娛樂區定位之必要，故不開放作住宅使

用。該府目前即傾向依該區稅籍資料，作為認定違規作住宅使用之事證²，後續將以賦稅公平作為處理方向，並成立專案小組研擬裁處策略，刻由相關單位研議籌備中。

(三)臺北市府雖一再堅稱大彎北段地區定位為該市副都心，惟副都心之成就需與重大交通、重大建設、產業需求、總體發展趨勢等密切配合，綜觀目前市場景氣與未來發展需求，該府卻未能詳細說明該地區是否有成就副都心之條件；復該地區都市計畫自公告實施迄今已逾 20 載，迄今從未定期通盤檢討，其發展定位，攸關商業區、娛樂區是否開放或部分得開放作住宅使用，均有考量未來發展需要，並參考相關機關、團體、民眾意見進行充分溝通與檢討之必要。另查該地區既有違規住戶如何處理，是否開放作住宅使用等議題爭議多時，經統計既有違規住宅將近 2,000 戶，且周遭高樓林立，豪宅社區隱然成型，顯示現況使用與計畫目標已然迥異，該府雖稱將以賦稅公平作為後續處理方向，惟迄今未見具體處理機制與查處魄力，且透過課稅、裁罰是否能引導或促使違規使用者恢復作原規劃之使用，仍待檢驗。面對此一沉痾，臺北市府僅透過賦稅及裁罰手段，是否即能達成預期之計畫目標及維持土地使用管制目的，或重蹈執行不力之覆轍，

² 按內政部前以 103 年 12 月 4 日台內營字第 1030610902 號函，針對得否依「房屋稅條例」第 5 條與「住家用房屋供自住及公益出租人使用認定標準」第 2 條之規定，以房屋申請住家用房屋稅率核認實際居住使用乙節，請財政部表示意見。嗣經財政部 104 年 1 月 5 日台財稅字第 10300714520 號函復意旨略以：「關於納稅義務人課稅資料，依『稅捐稽徵法』第 33 條第 1 項規定：『稅捐稽徵人員對於納稅義務人之財產、所得、營業、納稅等資料，除下列人員及機關外，應絕對保守秘密：……七、經財政部核定之機關與人員……』稽徵機關及人員有保密責任，爰直轄市、縣（市）政府如為辦理旨揭業務需查調納稅義務人房屋課稅資料，應敘明法令依據，需求資料與目的間之關聯性與必要性，報經本部核准，稅捐稽徵機關始可提供。」內政部並以 104 年 2 月 6 日台內營字第 1040400041 號函知各直轄市、縣（市）政府，供執行違規使用稽查之依據。臺北市府業已報經財政部賦稅署 105 年 3 月 15 日臺稅稽徵字第 10500544890 號函准提供該區域之房屋稅籍資料。

亟須預為妥適研處、考量。

- (四)是以，本案後續處理，究應透過賦稅及裁罰手段逕予「就地正法」；抑或透過都市計畫定期通盤檢討，配套有條件回饋之「就地合法」；甚或交互權衡運用，均涉及依法行政之有效性、都市計畫通盤檢討、社會觀感，以及公平正義原則，臺北市政府允宜審慎思忖，妥謀對策。

調查委員：陳小紅

章仁香

仇桂美