

# 調 查 報 告

壹、案由：據訴，其等所有新北市新莊區中原段等5筆土地，於104年6月後依法申請得以自地自建，並依新莊頭前地區重劃計畫之細部計畫、新莊頭前地區都市計畫審議要點等相關規定，留設自基地境界線退縮1.5米人行步道及1.5米綠帶之人行通道，並申請將退縮部分放寬計入開放空間獎勵之有效面積，然遭新北市政府遽以沿街步道式獎勵不得與法定退縮重疊等語，函復已無開放空間之獎勵適用，似與前開要點不符等情。究實情為何，有深入瞭解之必要案。

## 貳、調查意見：

據訴，其等所有新北市新莊區中原段等5筆土地，於民國(下同)104年6月後依法申請得以自地自建，並依新莊頭前地區重劃計畫之細部計畫、新莊頭前地區都市計畫審議要點等相關規定，留設自基地境界線退縮1.5米人行步道及1.5米綠帶之人行通道，並申請將退縮部分放寬計入開放空間獎勵之有效面積，然遭新北市政府遽以沿街步道式獎勵不得與法定退縮重疊等語，函復已無開放空間之獎勵適用，似與前開要點不符等情。究實情為何，有深入瞭解之必要案。經函請新北市政府說明，並於107年7月12日詢問該府相關主管人員。嗣經該府於107年8月17日函復補充適用法令依據及執行理由之說明。全案已調查完竣，茲臚列調查意見如下：

- 一、原臺北縣政府85年7月24日公告發布新莊頭前地區重劃計畫之細部計畫及90年11月再行變更之細部計畫，係針對特殊需要所擬定之細部計畫，新北市政府於103年4月29日訂定發布「都市計畫法新北市施行細則

」，該細則屬通案性法規，但於發布施行前，並未配合檢討、處理具有特殊性、優先性之上開細部計畫，且上開細部計畫之相關規定並無「落日」條款。對於有特殊性前提之上開細部計畫涉及地主權益部分，該府如擬將其「落日」一律依通案性法規辦理，則事前允應縝密規劃，不宜任令通案性法規一經發布，上開細部計畫涉及地主權益部分與通案性法規牴觸者即失其效力，何況上開細部計畫之土地使用分區管制要點第11點仍有「本要點未規定事項適用其他相關法令規定。」之規定，經核均有不當。

(一)本案陳訴人陳訴略以：

- 1、原臺北縣政府85年7月24日公告發布新莊頭前地區重劃計畫之細部計畫，85年編定，90年11月再行變更。
- 2、90年11月再行變更之「變更新莊(頭前地區)(二重疏洪道拆遷戶安置方案)細部計畫(部分住宅區為第一種住宅區、第二種住宅區，部分住宅區、人行步道用地為道路用地及修訂部分土地使用分區管制要點條文)書」，其中土地使用分區管制要點第2點規定：「住宅區以建築住宅為主，其建築物及土地使用應依左列規定：(一)略。(二)建築基地應自道路境界線起向內退縮3公尺以上建築，且退縮部分得計入法定空地，另應於申請建照時一併提出退縮部分鋪設人行道並綠化之計畫書，並於申領使照前施作完竣，以供公眾通行。(三)略。(四)略。」<sup>1</sup>
- 3、新北市政府101年12月發布「新莊頭前地區都市設計審議要點」，其第13點規定：「申請基地之基

---

<sup>1</sup> 按：同要點第11點規定：「本要點未規定事項適用其他相關法令規定。」

準容積加上獎勵容積之設計容積大於基準容積之1.5倍時，須檢討留設自基地境界線退縮1.5米人行步道及1.5米綠帶之人行通道。退縮之3米範圍內不得設置圍牆，種植喬木之退縮綠帶之設計須與人行步道齊平，不得設置障礙物，且須有1.5米以上之覆土深度。退縮之面積可經都市設計委員會小組同意部分放寬計入開放空間獎勵之有效面積。」

- 4、陳訴人等所有新北市新莊區中原段等5筆土地，104年6月依法申請自地興建住宅大樓，並依上開規定，留設自基地境界線退縮1.5米人行步道及1.5米綠帶之人行通道，並申請將退縮部分放寬計入開放空間獎勵之有效面積，然遭新北市政府回復已無上開開放空間之獎勵，故請依法糾正該府之違法行為，以確保陳訴人權益等語。

(二)上開申請案之建造執照掛照日為104年6月29日。申請人依據「變更新莊(頭前地區)(二重疏洪道拆遷戶安置方案)(配合臺北捷運系統環狀線第一階段路線)細部計畫(修訂土地使用分區管制要點及事業及財務計畫)書」第7點規定：「本計畫除都市計畫更新地區外，其餘為需經都市設計審議地區。」規定，於107年2月7日申請辦理都市設計審議。據新北市政府表示，依據原臺北縣政府95年5月16日北府字第0950350051號公告之「變更新莊(頭前地區)(二重疏洪道拆遷戶安置方案)(配合臺北捷運系統環狀線第一階段路線)細部計畫(修訂土地使用分區管制要點及事業及財務計畫)書」第6章實質計畫七、土地使用分區管制要點第2點第1項第2款規定：「建築基地應自道路境界線起向內退縮3公尺以上建築，且退縮部分得計入法定空地，另應於申請建照時一併提出

退縮部分鋪設人行道並綠化之計畫書，並於申領使照前施作完竣，以供公眾通行。」上開申請案依規定應自道路境界線起向內退縮3公尺以上建築，以供公眾通行。依該府103年4月29日北府法規字第1030696569號令訂定發布之「都市計畫法新北市施行細則」第48條第1項第1款第2目「依土地使用分區管制要點或其他規定應盡之義務應與獎勵加以區分，且獎勵不得重複計列。」該案設計單位於107年3月13日檢送報告書第三—1章開放空間獎勵章節之申請開放空間獎勵範圍與上開土地使用分區管制要點規定法定退縮3公尺範圍重疊，故該府城鄉發展局以107年4月3日新北城設字第1070488522號函復該案設計單位應依上開規定檢討等語。

(三)新北市政府於本院詢問時表示略以：

- 1、關於建築線退縮3公尺部分，自103年修正「都市計畫法新北市施行細則」之後，都當作義務，惟仍可納入法定空地。
- 2、「都市計畫法新北市施行細則」於103年4月29日訂定發布，同年5月1日施行。
- 3、99年之案子與本案之差異，乃本案是建築線退縮3公尺部分，不能算開放空間獎勵，是義務，3公尺部分之後才計入獎勵。99年之三個案子是在「都市計畫法新北市施行細則」103年修正之前申請，故建築線退縮部分全部可計入獎勵。
- 4、土地使用分區管制要點與「都市計畫法新北市施行細則」都是授權訂定的，上開細則第57條有規定：「本細則發布實施後，除本細則明定都市計畫書有規定從其規定外，依本細則規定辦理。」於98年起即在討論修正上開細則，外界都知道要調整上開細則的，故這中間有一段緩衝期。

- 5、內政部有函釋，都市計畫法省(市)施行細則的位階高於都市計畫的位階。早年都市計畫不是以行政區的概念訂定，故新北市光是主要計畫就有46個，通常會有議題併在一起才會走通盤檢討程序。
- 6、該府104年5月1日新北府城都字第1040782039(誤繕為1047082039)號函有行文給相關公會。
- 7、有辦相關說明會、座談會，有告知權利義務如何計算。內政部亦有函釋有關都市計畫細部計畫之土地使用管制規定與都市計畫法省(市)施行細則之適用原則，以都市計畫法省(市)施行細則為優先。

(四)新北市政府再函復本院略以：

- 1、本案係依「變更新莊(頭前地區)(二重疏洪道拆遷戶安置方案)(配合臺北捷運系統環狀線第一階段路線)細部計畫(修訂土地使用分區管制要點及事業及財務計畫)書」第7點規定申請辦理都市設計審議。
- 2、本案之建造執照掛件日為104年6月29日，其法規適用除上開都市計畫規定之相關事宜外，亦應遵循該府103年4月29日北府法規字第1030696569號令訂定發布之「都市計畫法新北市施行細則」等相關規定。
- 3、本案適用之法令其競合關係說明如下：查「都市計畫法新北市施行細則」係依據都市計畫法第85條訂定，又依內政部營建署107年3月30日營署更字第1071159777號函釋(略以)：「……有關都市計畫細部計畫之土地使用管制規定與都市計畫法省(市)施行細則之競合，……，都市計畫土地使用管制規定應符合都市計畫法省(市)施行

細則（或自治條例）之規定。……」。爰此，各都市計畫地區之細部計畫及土地使用管制，自不得逾越「都市計畫法新北市施行細則」之規範，相關規定如有所抵觸者將失其效力。

- (五) 綜上，本案陳訴人係以原臺北縣政府85年7月24日公告發布新莊頭前地區重劃計畫之細部計畫、90年11月再行變更之「變更新莊(頭前地區)(二重疏洪道拆遷戶安置方案)細部計畫(部分住宅區為第一種住宅區、第二種住宅區，部分住宅區、人行步道用地為道路用地及修訂部分土地使用分區管制要點條文)書」、新北市政府101年12月發布之「新莊頭前地區都市設計審議要點」為基礎，申請開放空間之獎勵。該細部計畫係政府希望地主配合拆遷、參加土地重劃所擬定之細部計畫，換言之，係針對特殊需要所擬定之細部計畫，且該細部計畫之土地使用分區管制要點第11點規定「本要點未規定事項適用其他相關法令規定。」顯示適用該細部計畫規定之優先性。雖原臺北縣於99年升格改制為直轄市(新北市)，新北市政府乃於103年4月29日以北府法規字第1030696569號令訂定發布「都市計畫法新北市施行細則」，該細則屬通案性法規，但於發布施行前，並未配合檢討、處理具有特殊性、優先性之上開細部計畫，且上開細部計畫之相關規定並無「落日」條款。對於有特殊性前提之上開細部計畫涉及地主權益部分，例如建築線退縮部分全部可計入獎勵等，該府如擬將其「落日」一律依通案性法規辦理，則事前允應縝密規劃，不宜任令通案性法規一經發布，上開細部計畫涉及地主權益部分與通案性法規抵觸者即失其效力，何況上開細部計畫之土地使用分區管制要點第11點仍有「本要點未規定事項適用

其他相關法令規定。」之規定，經核均有不當。

二、新北市政府於98年起即開始討論訂定「都市計畫法新北市施行細則」，距103年發布施行尚有一段緩衝期，該府對於將來新法規發布施行後有關獎勵與義務之適用及執行方式，允應於緩衝期間及法規發布時即充分宣導、說明，讓相關細部計畫之地主(下稱該等地主)及相關業者周知，卻在該細則發布施行1年後，始就其主管該細則第48條規定獎勵與義務之適用疑義及執行方式，作成104年5月1日新北府城字第1040782039號函釋。又該函釋涉及該等地主實質權益，卻未行文給該等地主，雖行文給新北市建築師公會，請其轉知所屬會員，不代表該等地主知悉，又雖另稱有辦相關說明會、座談會，惟無證據證明該等地主均參加且被告知特殊性權益改變，顯見該府於該細則新制之宣導及該等地主特殊性權益改變之周知有欠周延。

(一)查「都市計畫法新北市施行細則」係於103年4月29日訂定發布，同年5月1日施行。復查新北市政府104年5月1日新北府城字第1040782039號函新北市建築師公會略以：

1、主旨：有關「都市計畫法新北市施行細則」第48條規定獎勵與義務執行方式一案，請查照並轉知所屬會員。

2、說明一：(略)

3、說明二：有關「都市計畫法新北市施行細則」第48條第1項第1款第2目：「都市計畫擬定或變更時，得於都市計畫書內依循下列原則辦理……

(二)應盡之義務應與獎勵加以區分，且獎勵不得重複計算。……」之規定，凡法令及都市計畫中所規範之要求皆屬開發者應盡之義務，包含指定

退縮、騎樓、無遮簷人行道、開放空間、人行步道……具有供公眾使用性質，皆不得重複計列開放空間獎勵，除已明確規定得核發獎勵外，依細則之規定均非屬獎勵之範疇；倘超出法令及都市計畫規範之義務者，如前、側院……等未規定須供公眾使用，如提供公眾使用，得依法申請開放空間獎勵。

4、說明三：至「新北市都市更新建築容積獎勵核算基準」要求沿線建築包含土管規定留設3.52公尺寬之騎樓或人行步道合併留設4公尺以上之開放空間並核給容積獎勵部分，具有促進都市更新事業推動之政策性目的且含有配合公益而犧牲設置騎樓之權益，並已明確規範得核發獎勵範圍，故於該基準修訂前仍依該規定辦理。

5、說明四：此外，旨揭細則第48條第1項：「都市計畫擬定或變更時，得於都市計畫書內依循下列原則或指定適用之容積獎勵……」一節，因新北市已發布實施都市計畫案眾多，且辦理中變更案件亦未含括全市都市計畫案，目前已依上開細則規定於計畫書敘明「義務應與獎勵區分，且獎勵不得重複計列」之計畫案有限，致衍生執行疑義，考量若待全市都市計畫案變更完成則恐時間冗長，且為免掛一漏萬，爰以本函示周知。至函示前尚於程序中之案件，考量法令規定之穩定性，仍得核給相關獎勵，函示後之申請案件，則依本函示內容辦理。

(二)新北市政府表示，於98年起即在討論訂定「都市計畫法新北市施行細則」，外界都知道要調整上開細則的，故這中間有一段緩衝期。另依該府104年5月1日新北府城都字第1040782039(誤繕為1047082039)



號函釋說明二（略以）：「……包含指定退縮、騎樓、無遮簷人行道、開放空間、人行步道……等具有公共使用性質，皆不得重複計列開放空間獎勵，……」，惟考量法令規定穩定性，該函釋前尚於程序中之案件，仍得核給相關獎勵，函釋後之申請案件，則依該函釋內容辦理。至有關前開號函公告方式有欠周延之疑慮，「都市計畫法新北市施行細則」於100年2月24日提報市都市計畫委員會報告，並依行政程序法第151條第1項等規定，於100年7月26日以北府城都字第10000719041號辦理預告訂定「都市計畫法新北市施行細則」草案，前開函釋僅就該細則第48條規定獎勵與義務執行方式釋疑，且函知相關公會，實際法令規範業完成相關法制程序，尚無未盡周知權利關係人之情事等語。

(三) 根據上述，「都市計畫法新北市施行細則」係於103年4月29日訂定發布，同年5月1日施行。新北市政府雖於98年起即在討論訂定「都市計畫法新北市施行細則」，於發布施行前，有一段緩衝期。然而該細則於103年5月1日施行後，仍衍生該細則第48條規定獎勵與義務執行疑義，故該府針對該疑義於104年5月1日以新北府城字第1040782039號函新北市建築師公會。經核，新北市政府於98年起即開始討論訂定「都市計畫法新北市施行細則」，距103年發布施行，有一段為期不短之緩衝期，該府對於將來新法規發布施行後有關獎勵與義務之適用及執行方式，允應於緩衝期間及法規發布時即充分宣導、說明，讓該等地主及相關業者周知，卻在該細則發布施行1年後，始就其主管該細則第48條規定獎勵與義務之適用疑義及執行方式，作成104年5月1日新北府城字第1040782039號函釋。又該函釋涉及該等地主實質權

益，卻未行文給該等地主，雖行文給新北市建築師公會，請其轉知所屬會員，不代表該等地主知悉，又雖另稱有辦相關說明會、座談會，惟無證據證明該等地主均參加且被告知特殊性權益改變，顯見該府於該細則新制之宣導及該等地主特殊性權益改變之周知有欠周延。

**參、處理辦法：**

- 一、抄調查意見，函新北市政府檢討改進見復。
- 二、抄調查意見，函復陳訴人。

調查委員：劉德勳

中 華 民 國      1 0 7      年      1 0      月      日