

案由：臺北市政府辦理「臺北好好看」系列計畫，對於老舊閒置建物之地主，如主動辦理基地騰空、綠美化，得申請最高10%之容積獎勵，其投入資源與公共利益是否相當，有無涉嫌以公共財圖利地主及建商，均有深入瞭解之必要乙案。

調查意見：

有關臺北市政府辦理「臺北好好看」系列計畫，對於老舊閒置建物之地主，如主動辦理基地騰空、綠美化，得申請最高10%之容積獎勵，其投入資源與公共利益是否相當，有無涉嫌以公共財圖利地主及建商乙案，經本院調閱有關卷證，並約詢內政部營建署都市計畫組組長陳○隆及臺北市政府都市發展局局長丁○群等相關主管人員，業已調查竣事，爰臚列調查意見如下：

一、臺北市政府辦理「臺北好好看系列二計畫」，適法性顯有疑義，允應審慎檢討妥處。

(一)關於臺北好好看開發計畫案之適法性，臺北高等行政法院100年12月8日100年度訴字第883號判決曾敘述略以：

- 1、按都市計畫，係指在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，依據現在及既往情況，並預計25年內之發展情形，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃，此有都市計畫法第3條、第5條參照。次按都市計畫法第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1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。」係屬擬定計畫機關於都市計畫擬定、發布後所為之定期通盤檢討變更。另都市計畫法第27條第1項規定：「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。」則係於都市計畫經發布實施後，為因應特殊狀況之需要，視實際情況所為之迅行個別變更。

2、關於都市計畫之變更，所以於都市計畫法第26條規定之定期通盤檢討變更外，復規定同法第27條之個別變更，乃因都市計畫關係人民生活及財產權益至深且鉅，其變更必須慎重辦理，是都市計畫經發布實施後，除每3年或5年定期通盤檢討作必要之變更外，原則上不得隨時任意變更(都市計畫法第26條第1項前段參照)。惟因特定之重大事變等因素，為因應特殊情況發生而有變更之必要，故於該法第27條規定得迅行個別變更之情況。亦即從都市計畫法之設計而言，第27條都市計畫個別變更乃針對第26條定期通盤檢討變更所設之例外規定，自應從嚴解釋及適用，且法條復規定變更時應「迅行」變更，故本條之個別變更，當係於變更有時間上之要求而不及於定期通盤檢討中加以檢討變更之情況下，始有適用第27條第1項各款規定之餘地，又為避免藉詞任意變更，主管機關應審慎認定其適用要件，以符合都市計畫法所規定之意旨。

3、又按都市計畫法第27條第1項第4款所謂「為配合中央、直轄市或縣(市)興建之重大設施」，係指為配合中央、直轄市或縣(市)所「興建」之重大設施所必需，非迅行變更都市計畫，無以適應中央、直轄市或縣(市)興建重大設施之需要者而言。臺

北市政府陳稱臺北好好看開發計畫案為該府公告有案之重大政策計畫，市府依上開規定藉由作成處分並以個別變更都市計畫之方式辦理，協助達成臺北好好看開發計畫案之政策目標云云。惟查，臺北好好看開發計畫案僅係臺北市政府所擬定之政策計畫，市府於臺北好好看開發計畫案中，並未「興建」任何「重大設施」或建設…，則市府以為臺北好好看開發計畫案而作成個別變更都市計畫之原處分，顯已違反都市計畫法第27條第1項第4款之規定，更有悖於都市計畫法之立法意旨，至為灼然。

- 4、另依內政部93年1月7日內授營都字第0920091111號函釋略以：「都市計畫法第27條第1項第4款『為配合…直轄市或縣（市）興建之重大設施』，係指配合直轄市或縣（市）『興建』之『重大建設』，有迅行變更之必要，直轄市、縣（市）政府參酌下列四項原則逕予認定者。1. 已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者。2. 已編列預算達政府採購法規定之查核金額以上之地方重大建設者。3. 報經中央各目的事業主管機關專案核准補助1/2 以上經費興建之重大設施者。4. 其他符合都市計畫相關法令或審議規範規定，得依都市計畫法第27條規定辦理都市計畫變更者。」臺北好好看開發計畫案，縱如市府所稱係屬其公告有案推動之重大政策計畫，惟因市府於該開發計畫案中，並未計畫「興建」任何之「重大設施」或建設，故仍與上開函釋認定之第1項原則所謂「已列入地方政府施政計畫之『重大設施建設』計畫」有間。是市府辯稱臺北好好看開發計畫案屬上開函釋第1項原則，援引都市計畫法第27條第1項第4款規定辦理系爭都市計畫變更…案，應屬適法云云，洵不足採。

(二)本案據臺北市政府說明略以：「臺北好好看系列二計畫」係依該府「臺北市建築空地維護管理辦法」規定「為配合該府重大政策，該府得另給予期程容積獎勵」，據以研擬容積獎勵機制，以建物存記及容積獎勵方式，鼓勵公、私有土地所有權人主動提出申請，將其所（管）有窳陋閒置建物拆除、進行簡易綠美化或闢建停車場，並於基地開發前持續進行維護管理工作，以期達到改善都市景觀之目的，配合花博活動政策目標；執行期程僅為98、99年度；容積獎勵之授權，係依都市計畫細部計畫規定給予容積獎勵，98年度申請基地得申請之容積獎勵上限值為10%，99年度獎勵上限僅為1%~2%，若申請基地維護管理不佳，經限期改善亦未配合者，將扣減其容積獎勵；由於臺北好好看系列計畫前經該府市政會議決議通過，故應可認屬前開內政部93年1月7日內授營都字第0920091111號函釋有關「已列入地方政府施政方針、施政計畫之重大設施建設計畫者」故經該府認定符合都市計畫法第27條第1項第4款辦理系列二計畫都市計畫變更案，業經該市都市計畫委員會審議通過細部計畫案，並公告實施；依系列二計畫規定，98年度申請案件於綠美化完工後，申請人至少應維護管理18月以上，99年度申請案件則應至少維護至100年12月31日止等語。

(三)臺北市政府辦理「臺北好好看系列二計畫」，對於老舊閒置建物之地主，如主動辦理基地騰空、綠美化，得申請最高10%之容積獎勵。惟查，市府於該計畫並未「興建」任何「重大設施」或建設，且適用該計畫之基地，並非市府主動規劃之地點，而是零散分布於市區，由公、私有土地所有權人主動提出申請，其基地亦未「興建」任何「重大設施」或建設，適用該計畫之基地，嗣後更須於綠美化完工後18個月以上申請

建築，始有容積獎勵。故臺北市政府辦理該計畫，與都市計畫法第27條第1項第4款規定所謂「為配合直轄市『興建』之『重大』『設施』」是否相同？有無該條規定應視實際情況迅行個別變更都市計畫之急迫性及必要性？與上開內政部函釋原則認定所謂「已列入地方政府施政計畫之『重大設施建設』計畫」是否相同？參照上開臺北高等行政法院100年12月8日100年度訴字第883號判決意旨，其適法性顯有疑義，該府允應審慎檢討妥處。

二、臺北市政府為改善都市景觀辦理「臺北好好看系列二計畫」，欠缺給予獎勵容積之必要性與合理性，且耗費大量行政人力及成本，與釋出之獎勵容積僅能換得18個月之短期綠化空間，顯示市府投入資源與產出之公共利益未能相當，實難謂允當。

(一)查臺北市政府辦理「臺北好好看系列二計畫」，以98年度容積獎勵為例，有關「騰空期程容積獎勵」係以鼓勵民間主動配合花博活動辦理拆除並改善環境景觀，獎勵容積額度為法定基準容積1%~5%；另有「美化容積獎勵」係以要求申請人進行綠美化相關工程並維護管理至少18個月以上，容積獎勵上限為法定容積2%至5%。並依據臺北市土地使用分區管制自治條例第80條之3規定，依其投入總經費並參照「臺北市建築空地維護管理辦法」規定核算容積獎勵數額，經該市都市設計審議委員會審議通過後予以核發容積獎勵。總計「騰空期程容積獎勵」及「美化容積獎勵」兩項，申請人容積獎勵最高可達法定容積10%。惟查，有關該計畫獎勵容積額度之標準疑義，詢據內政部營建署表示略以，「臺北好好看系列二計畫」之容積獎勵額度，市府應該好好思考一下，日本容積獎勵額度在3%以內，目前市府給到10%，雖然市府目前仍未

核給獎勵容積，但仍應該計算成本，以及該計畫是否符合公平正義，且仍需有計算公式等語。顯見中央主管單位對該計畫給予獎勵容積之必要性與合理性存有置疑。

(二)次查，有關容積獎勵是否過度運用部分，據內政部營建署說明略以：已邀集相關部會及地方政府召開2次會議，會議如獲致獎勵上限值之共識後，涉及修正都市計畫法省市施行細則及臺北市土地使用分區管制自治條例之部分，將請該署中部辦公室、臺北市政府及高雄市政府於101年12月底前完成相關法制作業程序後公布（告）施行。未來類似本案臺北好好看計畫循都市計畫程序核給容積獎勵之案件，將納入建築基地容積獎勵上限規定，可避免容積獎勵過度運用之情形等語。顯見對於「臺北好好看系列二計畫」核給容積獎勵之控管，除依都市計畫細部計畫審議原則外，中央主管單位為避免容積獎勵過度運用之情形，計劃納入建築基地容積獎勵上限規定予以規範。

(三)再查，「臺北好好看系列二計畫」案98年度共核定公有地7案、私有地50案，99年度共核定4案之建物基地綠美化案，經統計各基地若能依該計畫規定條件辦理，市府可給予最高容積獎勵分別為公有地3303.3平方公尺、私有地17336.3平方公尺，合計26,639.6平方公尺。若依該府都市發展局都市更新處代執行「臺北好好看系列二計畫」建物拆除及空地綠美化工程經費分析結果，每平方公尺拆除費用介於142元至1,000元間、綠美化經費介於34元至1,622元之間，換算98年度系列二各基地每平方公尺最多支付2,622元之成本（每坪約8,668元），地主18個月後即可額外獲得最高法定容積10%獎勵之長期利益。基此，政府部門為解決對公共服務機能提供之不足，乃以誘導方式提供獎

勵之誘因，鼓勵民間配合政府推動之公共政策。此對都市發展雖具正面意義，惟據審計部臺北市審計處審核略以，市府耗費大量行政人力及成本，與釋出約2萬平方公尺之獎勵容積，僅能換得18個月之短期綠化空間，市府以城市發展之長期利益，換取一時綠化空地之短期利益，顯示市府投入之資源與產出之公共利益未能相當云云。是以，臺北市政府為改善都市景觀辦理「臺北好好看系列二計畫」，欠缺給予獎勵容積之必要性與合理性，且耗費大量行政人力及成本，與釋出之獎勵容積僅能換得18個月之短期綠化空間，顯示市府投入資源與產出之公共利益未能相當，實難謂允當。

調查委員：程仁宏

劉玉山