

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：新北市政府。

貳、案 由：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」，同年5月1日施行，未依法務部98年法律字第0980700587號函示，預留法規施行之緩衝期或訂定過渡條款；發布「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，亦未依內政部102年內授營都字第1020807705號及103年內授營都字第1030808153號函示，就涉及地主特殊性實質權益改變之予以通知，核均有違失。

參、事實與理由：

本案緣於本院調查「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」後，經檢附調查意見，函新北市政府檢討改進見復。惟該府未針對本院調查意見檢討，多次函請檢討，仍持前詞。經查法務部98年法律字第0980700587號函已對法規施行之

緩衝期條款說明綦詳。又內政部亦分別於102年內授營都字第1020807705號及103年內授營都字第1030808153號函就通知細部計畫書之土地所有權人通知義務指明有案。本案新北市政府未能依此中央機關函示辦理，已顯有違失，茲臚列事實與理由如下：

一、本案前經本院調查後檢附調查意見，函新北市政府檢討改進見復，調查意見摘要如下，先予敘明。

(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。

(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。

二、新北市政府未針對本院調查意見檢討，經本院多次函請檢討，仍持前詞，該府最近1次函復內容如下，經核仍未針對本院調查意見檢討。

新北市政府未針對本院調查意見檢討，經本院多次函請檢討，仍持前詞，該府最近1次以108年10月4日新北府城設字第1081789156號函復內容如下，經核仍未針對本院調查意見檢討。

(一)有關「都市計畫法新北市施行細則」(以下簡稱施行細則)第48條規定並無過渡條款或適用緩衝期限，於施行細則發布施行1年後該府以104年5月1日新北府城都字第1040782039號函示獎勵與義務執行方式，說明如下：

- 1、有關施行細則發布施行1年後該府以104年5月1日新北府城都字第1040782039號函示獎勵與義務執行方式一案，依大法官釋字第287號解釋(略以)：「行政機關基於法定職權，就行政法規所為之釋示，係闡明法規之原意，性質上並非獨立之行政命令，固應自法規生效之日起有其適用。」
- 2、承上，由於施行細則之施行，並無緩衝期限規定，故施行細則生效後，將立即限縮已發布都市

計畫類此土管規定之獎勵範圍，其衝擊顯然過鉅，考量民眾對於上開法規之認知與解釋，仍有未臻釐明之處，甚至有認為仍得依原土管規定申請容積獎勵者，故該府104年5月1日函釋，並特別周知相關建築師公會及建築開發商業同業公會，明示本函釋前之程序中案件，仍核給相關獎勵（適用土管規定），函釋後之申請案件，始依函釋內容辦理（適用施行細則規定），亦即形同給予1年之適用緩衝期，並且依上述大法官釋字第287號解釋，該函示已於施行細則發生效力時（103年5月1日）有其適用。

- 3、另依大法官釋字第525號解釋(略以)：「……制定或發布法規之機關基於公益之考量，即社會整體利益優先於法規適用對象之個別利益時，自得依法定程序停止法規適用或修改其內容，若因此使人民出於信賴先前法規繼續施行，而有因信賴所生之實體法上利益受損害者，倘現有法規中無相關補救規定可資援用時（如稅捐稽徵法第48條之3等），基於信賴之保護，制定或發布法規之機關應採取合理之補救措施或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害。」爰該府自108年6月24日辦理之公開展覽「新莊都市計畫（頭前地區）（市地重劃範圍）細部計畫（土地使用分區管制要點通盤檢討）」案增訂原土管規定所無綠建築、智慧建築、住宅友善等新增加之獎勵項目，供不特定對象申請者申請相關獎勵項目，以作為合理補償措施。
- 4、綜上所述，施行細則實施迄今，歷經105年12月7日、107年11月7日及108年7月3日3次修正。考量施行細則相關規定與人民關係密切，故該府未來

將加強宣導施行細則之修正條文及其與土管規定之適用問題，以避免類似法規適用疑義。

(二)有關「都市計畫法新北市施行細則」、「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)」書等都市計畫發布程序及前開市府函釋，涉及地主實質權益，卻未行文給該等地主部分，說明如下：

1、施行細則修法歷程：

(1)查施行細則於100年2月24日提報該市都市計畫委員會報告，依都市計畫法第85條啟動訂定施行細則之行政程序，100年7月26日辦理草案預告，至102年12月4日內政部審核通過，訂定施行細則期間多次邀集相關專業公會討論，俟該府較有共識之政策事項與全市性、共通性條文一併提送內政部審議，後於103年4月29日增刊公報發布。

(2)綜上，有關施行細則之訂定歷經2年半審議過程，期間辦理草案預告、該府法規委員會審查，並多次邀集府內相關單位及相關專業公會討論，全案業依相關規定辦理。

2、都市計畫公開展覽程序未行文通知地主：

(1)依都市計畫法第19條規定(略以)：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣(市)(局)政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽30天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見……」。

- (2) 次依施行細則第4條：「本法第19條規定之公開展覽，應在本府及新北市（以下簡稱本市）各區公所所在地為之。本府應將公開展覽日期、地點刊登在本市新聞紙3日、本府公報及網際網路，並在有關里辦公處張貼公告。」
- (3) 承上，都市計畫法第19條第1項後段規定「任何公民或團體得於（都市計畫草案）公開展覽期間內，以書面記載姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議」。所稱之任何公民或團體，係指廣義的民眾，並不限於利害關係人，爰此，都市計畫公開展覽程序及公展說明會程序之性質尚屬觀念通知，以作為民眾參與都市計畫的機制，並不限於利害關係人。
- (4) 查「變更新莊都市計畫（頭前地區）（市地重劃範圍）細部計畫（土地使用分區管制要點通盤檢討）」（下稱本案土管規定通盤檢討）公開展覽說明會自108年6月18日起辦理公開展覽30天，108年6月18日至20日刊登中國時報3日，並於108年6月24日新莊區公所10樓大禮堂舉辦公展說明會，相關訊息揭露並刊登在新北市政府公報夏字第13期及該府城鄉局公告欄，相關書圖於該府城鄉發展局局網<http://www.planning.ntpc.gov.tw>提供下載，並函請新莊區公所請里辦公處張貼公告，爰本案土管規定通盤檢討皆依都市計畫公開展覽法定程序規定辦理。
- (5) 至有關未行文通知實質權益受影響之地主一節，查內政部103年7月1日召開「研商依都市計畫法第26條規定辦理都市計畫通盤檢討時，擬

定機關於計畫草案階段通知涉及變更使用分區或用地之土地所有權人執行疑義會議紀錄（略以）：「本部102年7月29日內授營都字第1020807705號函示有關辦理都市計畫通盤檢討時應通知涉及『變更土地使用分區』及『變更為公共設施用地』之土地所有權人規定之意旨，……，有關非屬『變更使用分區及公共設施用地』性質者（例如：計畫案名變更、修正土地使用分區管制要點、都市設計原則、防災計畫等），尚非屬上開函示應通知之範疇。」，依內政部前開會議紀錄，前開土管規定通盤檢討無涉及土地使用分區及公共設施用地變更，依前開中央會議結論，尚無需通知土地所有權人。

- (6) 再者，該市刻正配合施行細則及通案性條文辦理全市性土地使用分區管制要點專案通盤檢討（一般地區37處、整體開發地區9處，包含新莊、土城、三重、鶯歌等地區……），以截至108年7月統計為止，新北市人口有400萬7,814人，新莊區有41萬9,454人，若因辦理都市計畫土地使用管制通盤檢討，倘僅計畫案名變更，或僅修正土地使用分區管制要點某1條，卻需通知全部土地所有權人，以目前人力及財力均恐無法負荷，實務上亦難以執行，且對於自覺無利害關係之土地所有權人亦徒增困擾，消耗行政效能亦不符比例原則。

3、施行細則與土地使用分區管制要點（以下簡稱土管規定）之位階體系：

- (1) 施行細則（生效日為103年5月1日），係依都市計畫法第85條（本法施行細則，在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案；在

省由內政部訂定，送請行政院備案）訂定之，其位階核屬法律（都市計畫法）授權訂定之法規命令（行政程序法第150條第1項，即地方制度法第27條第1項之自治規則）。

- (2) 土管規定為細部計畫書之一部分（都市計畫法第22條第1項第3款），位階核屬施行細則之具體執行規定（性質上為行政程序法第159條第2項第2款之行政規則），其限制條件（管制標準）可較施行細則更嚴格，但不得更寬鬆（參施行細則第40條第3項）。
- (3) 91年1月21日發布實施「變更新莊（頭前地區）（二重疏洪道拆遷戶安置方案）細部計畫」案土管要點第2點第2款明定：「建築基地應自道路境界線向內退縮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。」
- (4) 考量103年5月1日施行細則公告後，相較於90年之本案土管規定，既屬新法且係較高位階法規，從而自103年5月1日起送件之申請案，即應優先適用施行細則規定，施行細則實質上已限縮本案土管規定之獎勵範圍（建築基地自道路境界線向內退縮3公尺部分，係土管規定應盡之義務，故應排除於開放空間獎勵核計範圍）。
- (5) 次依內政部營建署87年10月14日台內營字第8708034號函示及107年3月30日營署更字第1071159777號函示載明（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，依本部87年10月14日台內營字第8708034號函釋意旨，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，都市計畫土管規定應符合施行細則之規定，為前開內政部函釋所敘明，該市刻正配合施行細則規定修正檢討辦理全市性土管規定專案通盤檢討，俾使土管規定與施行細則規定一致。

4、綜上所述，土管規定應符合施行細則規定，為消弭施行細則與土管規定之歧異，爰該市刻正配合施行細則規定修正檢討辦理全市性土管規定專案通盤檢討。另依內政部103年7月1日研商會議，有關都市計畫土地使用管制通盤檢討非屬須行文通知地主之態樣，本案土管規定都市計畫公開展覽程序皆依規定辦理。

三、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」，同年5月1日施行，未依法務部98年法律字第0980700587號函示，預留法規施行之緩衝期或訂定過渡條款，核有違失。

(一)為避免各機關制(訂)定法規驟然施行後，造成民眾無從預為因應準備，而影響其權益，法務部98年8月25日法律字第0980700587號函示各機關於制(訂)定法規時，請確實落實預告程序及預留法規施行之緩衝期，讓民眾得預作生活規劃及評估，以保障民眾權益。該函之「說明」二、三敘述如下：

1、按行政程序法第154條至第156條規定，行政機關訂定或修正法規命令應依法辦理草案之預告程序，其目的在使人民得預先知悉規範內容而為相應規劃或透過意見提供之方式，參與法規命令訂定程序，落實理性溝通、尋求共識之精神，以增進人民對法之信賴，減少人民與行政機關之衝突，促進社會和諧。行政程序法雖僅明定法規命

令預告程序，然因法律、裁量性行政規則（行政程序法第159條第2項第2款）及自治法規等法規範，具有直接或間接對外影響人民權益之效力，自宜視其必要性比照辦理，至於草案對外徵詢意見之方式，各機關得視個案情形而彈性採取公聽會、研討會、協商會或聽證程序等方式辦理，並透過記者會、政府公報或電子公布欄等方式對外公告，俾使社會大眾得經由口頭、書面、傳真或電子郵件等多元方式表達意見。

2、次按中央法規標準法第12條規定：「法規應規定施行日期，或授權以命令規定施行日期。」故各機關宜視個案所需，規定法規之施行日期，倘屬新制度之施行或修正者，宜預留法規施行之緩衝期或訂定過渡條款，以避免驟然施行後，造成民眾無從預為因應準備，而影響其權益。

(二)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」，同年5月1日施行。該施行細則並無過渡條款或適用緩衝期限，故該施行細則生效後，立即限縮已發布都市計畫類此土管規定之獎勵範圍，因衝擊過鉅，該府於該施行細則發布施行1年後，以104年5月1日新北府城都字第1040782039號函示第48條獎勵與義務執行方式，明示該函釋前之程序中案件，仍核給相關獎勵（適用土管規定），函釋後之申請案件，始依函釋內容辦理（適用施行細則規定）。惟此乃事後之處理，並非法務部98年法律字第0980700587號函所示事先預留法規施行之緩衝期或訂定過渡條款。經核，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」，未依法務部98年法律字第0980700587號函示，預留法規施行之緩衝期或訂定過渡條款，反於

該施行細則發布施行1年後，以衝擊過鉅為由，函示第48條關於獎勵與義務執行方式，該函下達前，不適用該條限縮獎勵適用範圍規定，下達後之案件始適用該條限縮規定，已有違失。

四、內政部102年內授營都字第1020807705號及103年內授營都字第1030808153號函就通知細部計畫書之土地所有權人通知義務指明有案，新北市政府發布「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，未依內政部上開函示辦理，顯有違失。

（一）內政部分別於102年內授營都字第1020807705號及103年內授營都字第1030808153號函就通知細部計畫書之土地所有權人通知義務指明有案。該部102年7月29日內授營都字第1020807705號函示，為維護依都市計畫法第26條規定辦理都市計畫通盤檢討時，經檢討變更土地使用分區或變更為公共設施用地之土地所有權人權益，各該都市計畫擬定機關應於辦理都市計畫通盤檢討草案階段，即就涉及檢討變更土地使用分區或變更為公共設施用地之土地所有權人，參據該部訂頒之「依都市計畫法第27條規定辦理之變更都市計畫草案以一般徵收方式取得用地應行注意事項」規定予以通知。又該部103年7月22日內授營都字第1030808153號函附103年7月1日研商依都市計畫法第26條規定辦理都市計畫通盤檢討時，擬定機關於計畫草案階段通知涉及變更使用分區或用地之土地所有權人執行疑義會議紀錄，會議結論載明：一、該部102年7月29日內授營都字第1020807705號函示有關辦理都市計畫通盤檢討

時應通知涉及「變更土地使用分區」及「變更為公共設施用地」之土地所有權人規定之意旨，係為加強保障因都市計畫變更致影響一定範圍內土地所有權人之原有權益，使其能於都市計畫草案公開展覽時能有參與表達意見之機會。是以，有關非屬「變更使用分區及公共設施用地」性質者(例如：計畫案名變更、修正土地使用分區管制要點、都市設計原則、防災計畫等)，尚非屬上開函示應通知之範疇。至有關變更內容實質上並無變動土地所有權人原有權益之情形時是否應予通知，應由各地方政府就個案實際情況予以審認核處。

- (二)惟新北市政府發布「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，認依內政部前開會議紀錄，前開土管規定通盤檢討無涉及土地使用分區及公共設施用地變更，依前開中央會議結論，尚無需通知土地所有權人。惟內政部前開會議結論亦載明「至有關變更內容實質上並無變動土地所有權人原有權益之情形時是否應予通知，應由各地方政府就個案實際情況予以審認核處」。經核，新北市政府前身臺北縣政府早於85年及90年發布「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，係針對特殊需要所擬定之細部計畫，且該計畫之土地使用分區管制要點第11點明定「本要點未規定事項適用其他相關法令規定」，本院調查意見已闡述綦詳，新北市政府未依內政部102年

內授營都字第1020807705號及103年內授營都字第1030808153號函示，就涉及地主特殊性實質權益改變之予以通知，反僅通知相關建築師公會及建築開發商業同業公會，顯有違失。

綜上所述，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」，同年5月1日施行，未依法務部98年法律字第0980700587號函示，預留法規施行之緩衝期或訂定過渡條款；發布「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，亦未依內政部102年內授營都字第1020807705號及103年內授營都字第1030808153號函示，就涉及地主特殊性實質權益改變之予以通知，以上違失均肇致該法規條文適用效力之疑義，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭新北市政府確實提出具體檢討改善見復。

提案委員： 劉德勳

中 華 民 國 1 0 8 年 1 1 月 日