

目 錄

壹、題目	1
貳、主旨	1
一、研究緣起	1
二、研究目的	1
三、研究範疇	1
參、研究方法與過程	2
一、文獻蒐集與研閱	2
(一) 蒐集研閱相法令資料	2
(二) 蒐集研閱相關專書著作、學術論文等	2
二、調卷與約詢	2
三、履勘、諮詢及座談會議	2
(一) 履勘	2
(二) 諮詢會議	3
(三) 座談會	3
四、問題背景	3
五、現況與相關問題分析	4
肆、基礎研究資料	5
一、台灣都市計畫之淵源	5
二、近代世界各國對都市設計之重視	5
三、其他相關文獻	6
(一) 土地白書 (日本國土交通省出版 2009 年) ...	6
(二) 日本「大阪府城市廣域防災計劃」(日本大阪府 都市整備部綜合規劃課 2009 年 1 月)	9
(三) 景觀法活用指南 (社團法人日本建築學會) .	10
四、依司法院大法官解釋，針對都市計畫與都市設計 所涉相關行政法原則及適法性之檢討	13
(一) 合法性原則 (依法行政原則)	13

(二)明確性原則	15
(三)比例原則	16
(四)法安定性原則	17
(五)禁止不當結合原則：	18
五、我國都市計畫綜合整理	18
(一)都市計畫之法源依據	18
(二)都市計畫書（或都市計畫說明書）之法律性質 與對人民之法律效力	19
(三)我國各級政府都市計畫委員會設置之法源基礎 權限發動之依據及行使審議之組織、審議事項 之範圍、行使各項權限所應遵守之程序、公民 及團體參與（含利害關係人）與司法救濟程序	22
(四)行使各項權限應遵循之程序	23
(五)公民及團體參與（含利害關係人）	23
(六)司法救濟程序	24
六、我國都市計畫及都市設計之審議機關與計畫擬定 及核定機關是否採行分立原則；又審議時有 否依行政程序法第 164 條第 1 項之規定採行 聽證程序	25
(一)都市計畫及都市設計之審議、擬定及核定是否 採分立原則	25
(二)都市計畫及都市設計審議時有否依行政程序法 採行聽證程序	26
(三)各級政府都市計畫委員會之組織目的、委員資 格及任期限制	28
(四)各級都市計畫委員會之委員資格	28
七、各級政府都市計畫委員會審議之作業流程（以內 政部都市計畫委員會審議之作業流程為例）	29
八、各級政府都市計畫委員會審議期限	32
九、我國都市設計綜合整理	39
(一)我國有關都市設計之法律屬性	39

(二)	我國有關都市景觀設計之法源與執行依據 ...	42
(三)	都市設計審議委員會（或都市設計及土地使用開發許可審議委員會或都市設計及土地使用分區管制審議委員會）設置之法源基礎、權限發動之依據及行使審議之組織、審議事項之範圍、行使各項權限所應遵守之程序、公民及團體參與（含利害關係人）與司法救濟程序	43
(四)	我國各縣（市）政府都市設計審議委員會中，設置幹事會之法源基礎、權限發動之依據及行使審議之組織、審議事項之範圍、行使各項權限之程序	54
(五)	目前各縣（市）政府都市設計審議中設置幹事會之組織目的、幹事資格、任期限制及審議之流程	56
(六)	各級政府都市設計、土地使用分區管制及土地使用開發許可審議之書、圖、文件基準表；其所列審議必備圖件之法令依據為何；又其事業與財務計畫之審議與親善及回饋計畫之審議目的	57
(七)	各縣市都市設計審議委員會歷年審議件數及都市設計審議超過審議期限案件及個案分析 ...	58
十、	各機關執行情形與統計	62
十一、	有關之各法系容積獎勵相關規定	78
(一)	綜合設計放寬與容積獎勵規定	78
(二)	增設停車空間獎勵容積相關規定	81
(三)	都市更新相關獎勵容積規定	84
(四)	開發時程獎勵容積	93
十二、	容積移轉制度涉及法令依據及都市設計審議及移轉後管理問題之法條如下：	95
伍、	研究發現與分析	99
一、	營建署調查資料統計發現	99

(一)審議最常發生討論冗長之項目	99
(二)各縣(市)政府之檢討與建議	100
二、「2008 全國都計建管會議」重要議題分析	100
三、本院諮詢會議之重要議題分析	106
陸、結論與建議	115
一、法制面	115
(一)現行都市設計法制，以下位階法令限制人民基本權利，且就母法（都市計畫法）未明文規定之事項，於授權命令下再委任，制訂相關行政規則以增加法律所無之限制，引致悖離「依法行政原則」	115
(二)現行都市設計審議委員會之組織、開發許可條件、審議基準、作業程序及審議效力，並非基於法律、或自治條例，而係基於授權命令或行政規則，與法律保留原則未盡相符	126
(三)我國都市計畫雖有法律明文規定，然從歷年司法院大法官解釋為基礎，綜合研析現行都市計畫法制暨都市計畫審議程序與法治國原則（依法行政原則、法律明確性原則、比例原則、禁止不當結合原則）仍有未盡相符之處，主管機關應不待司法審查，儘速重新詳加檢討，始為正辦	115
(四)中央主管機關應速擬訂全國都市設計審議事項及範圍，並訂定標準作業程序，以解民怨 ..	131
(五)提升我國都計與建管審議之行政效能，整併不合時宜之行政程序	133
(六)有關各種容積獎勵相關規定，或欠缺法源基礎或違反法律保留原則暨禁止再委任規定，內政部營建署允宜儘速檢討，以符法制	134
(七)落實容積總量管制及後端統計管控，相關獎勵容積應檢討並回歸都市計畫相關規定	137

(八)都市設計審議淪為取得容積獎勵與車位之工具 ，失去都市設計審議原意	140
二、政策面	142
(一)為實現形成優美風格之國土及創造豐潤的生活 環境與實現具有個性活力的地域社會，都市景 觀之營造確有刻不容緩之需求，內政部允宜儘 速就都市設計研訂都市景觀或都市設計法律， 始為正辦	142
(二)內政部應儘速研定都市計畫、都市設計發展政 策白皮書，始為正辦	146
(三)各地都市設計審議規定未配合當地城鄉風貌與 地域文化，並建立具有地區特色之規則，影響 我國國土及創造豐潤的生活環境與實現具有個 性活力的地域社會	148
(四)都市景觀之塑造，宜參考日本景觀綠三法調和 相關法規之例，並因應二十一世紀高齡化、少 子化與環境變遷等新興問題，建立展望未來之 都市計畫	149
(五)都市計畫管制機制不完整，欠缺完整的國土規 劃	151
三、執行面	152
(一)都市計畫委員會獨立性不足，其審議程序與正 當法律程序未盡相符	152
(二)管制程序與手段未能透明化，應建立合乎正當 法律程序之行政規制程序	153
(三)管制手段缺乏彈性，未能管制目的	155
(四)缺乏公共參與機制	156
(五)缺乏資訊公開制度，違反平等原則	157
(六)未能與土地管理及稅制配套形成體系	158
(七)部分都市計畫地區公共空間淪為失落一環 ..	158
四、教育培訓與推廣面	160

(一)解決都市通盤檢討資料調查耗時耗力之困境， 建製都市發展指標統計資料庫與發佈，並強化 都市與城鄉行銷	160
(二)辦理新任都市計畫、設計審議委員教育訓練， 並強化大學專業教育與建築師之實務講習，建 構我國 21 世紀節能低碳高品質之城市環境 .	161
柒、處理辦法	163
一、本專案調查研究報告函請行政院督導所屬就「陸 、結論與建議」研究參酌	163
二、本專案調查研究報告另印製專書，函送相關機關 、大學、圖書館及提供意見之專家學者參考	163
三、本專案調查研究報告建置於本院全球資訊網，供 社會各界參考	163
四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委 員會處理	163
捌、參考文獻	164
一、專書	164
二、政府出版品	165
玖、附件	166
附件一、本研究整理「2008 全國都計建管會議」紀錄 摘要	166
附件二、本研究第 1、2 場諮詢會議紀錄重點摘要 .	195

圖 目 錄

- 圖 1：依據鹿兒島市景觀計畫，管制城山與櫻島地區之
建蔽率、容積率及高度限制，以確保從鹿兒島
市城山展望台能眺望櫻島（火山），以保全當
地優美之地域景觀 11
- 圖 2：依據鹿兒島市景觀計畫，管制城山與櫻島地區之
建蔽率、容積率及高度限制，以確保從鹿兒島
市城山展望台能眺望櫻島（火山），以保全當地
優美之地域景觀 12
- 圖 3：國會議事堂眺望軸線之保存及景觀計畫 13
- 圖 4：臺北縣政府都市設計審議申請案標準作業流程圖 52

表 目 錄

表 1：內政部都市計畫委員會個案審議時間分析.....	33
表 2：嚴重超過審議期限之個案舉例與分析.....	34
表 4：臺北縣政府都市設計審議案標準作業流程說明表	52
表 5：各縣市都市設計審議委員會審議時間、件數統計 表	58
表 6：台北市 95 年平均每月受理都市設計審議案件件數 、時間統計表	59
表 7：台北市 96 年平均每月受理都市設計審議案件件數 、時間統計表	60
表 8：台灣地區實施都市設計制度時間統計表.....	63
表 9：台灣地區實施都市設計之計畫區數及面積統計表	66
表 10：各縣市都市設計審議委員會人數統計表.....	70
表 11：各縣市都市設計審議委員會組成及委員任期統計 表	73
表 12：各縣市都市設計審議委員會歷年審議件數表...	76

監察院 98 年度專案調查研究報告

壹、題目：各級政府對都市計畫、都市設計之審議，其審議權限是否符合依法行政原則與適法性專案調查研究。

貳、專案調查研究主旨：

一、研究緣起：本案係依據本院內政及少數民族委員會第4屆第8次會議決議辦理。

二、研究目的：各級政府對都市計畫及都市設計之審議，常溢出都市計畫法等相關法令，增加人民法律上所無規定之限制，爰擬就其審議權限是否符合依法行政原則與適法性，作專案調查研究，期能就研究所獲建議與結論，提供各級政府相關主管機關作為執行之參考。

三、研究範疇：

(一)都市計畫及都市設計之審議權限等之法據：

- 1、都市計畫審議現行實施之法令依據與程序。
- 2、都市設計審議現行實施之法令依據與程序。
- 3、都市計畫審議委員會組織法令依據、審議權限與審議期限。
- 4、都市設計審議委員會組織法令依據、審議權限與審議期限。
- 5、前揭都市計畫、都市設計之審議，其審議權限是否符合一般法律原則？

(二)都市計畫書訂有開發方式、回饋方式、土地使用管制規定或都市設計等有關事項問題：

- 1、都市計畫主要計畫（含通盤檢討、變更或擴大都市計畫）及細部計畫（含訂定及變更細部計畫）書所訂開發方式、回饋方式、土地使用管制規定或都市設計等有關事項之主要態樣為何？
- 2、上開都市計畫書規定事項如影響計畫區內人民

財產權之行使或增加其負擔者，其法律依據及法律效果、目前執行情形、計畫區內民眾反映等情形為何？

(三)都市計畫細部計畫訂有都市設計有關事項時，其審議與都市計畫細部計畫之審議間，如何配合？

(四)面對當今全球化氣候變遷，京都議定書生效，溫室氣體減量、國際環保及能源衝擊、高齡少子化都計新思維與都市防災之建立。

參、研究方法與過程：

一、文獻蒐集與研閱：

(一)蒐集研閱相法令資料。

(二)蒐集研閱相關專書著作、學術論文等。

二、調卷與約詢

(一)為瞭解我國及各該直轄市辦理都市計畫及都市設計審議之法據、法效、審議單位之組織及其運作情形等相關資料，經本院於98年4月8日分別以(98)處台調壹字第0980803209號、第0980803210號函第0980803211號函請內政部、台北市政府及高雄市政府就前述有關事項說明。

三、履勘、諮詢及座談會議：

為瞭解各級政府都市計畫、都市設計之審議，其審議權限是否符合依法行政原則與適法性之推動、成效及面臨之問題，辦理中部地區、南部地區及台北市等共計3次之實地履勘，並邀請相關專家學者及代表陪同提供諮詢；另舉辦二場諮詢會議，分別邀請學者專家、代表等，就主管機關對都市計畫與都市設計相關議題諮詢，就前揭課題提供並交流意見，相關場次如下：

(一)履勘：

1、98年10月20日上午赴台北市士林官邸特定商業區及大同區大稻埕歷史風貌特定專用區履

勘，瞭解該區都市設計管制、審議情形、個案管制成效現況。

2、98年11月5日下午赴高雄市內惟埤文化園區、高雄市農16地區（副都心）與台南市台南科技工業區，瞭解該區都市設計管制、審議情形、個案管制成效現況。

3、98年11月6日上午赴台中市7期新都心地區，實地瞭解「台中市後期發展區」、「台中市7期新都心地區」都市計畫與細部計畫與該區都市設計管制、審議情形、個案管制成效現況。

(二)諮詢會議：

1、98年11月5日(星期四)16時至17時，邀請國立成功大學都市計畫學系鄒00教授與施00教授，假台南市政府10樓都委會會議室舉辦第一場諮詢會議

2、98年11月16日(星期一)上午9時30分至11時30分邀請前監察委員林00、財團法人都市更新研究發展基金會張00董事長、國立交通大學人文社會學系林00教授假本院3樓第三會議室舉行第二場諮詢會議。

(三)座談會：

1、98年4月27日下午3時內政部營建署副署長許00率同相關業務主管及承辦人員於到院簡報座談會議

2、98年11月6日上午赴台中市7期新都心地區，並假A與A+集合住宅大樓之2樓簡報室與台灣省建築師公會代表、台中市建設投資開發公會代表、都市設計審查代表等相關人員者及與履勘標的大樓住戶代表舉行座談會，實際瞭解台中市都市設計、都市計畫實際操作過程與展望。

四、問題背景：

(一)面對當今全球化激烈競爭、全球氣候變遷，京都議定書生效，溫室氣體減量、國際環保及能源衝擊、高齡少子女化之人口發展趨勢、社會環境與土地使用型態之快速變遷與地方競爭的影響，都市多元成長與競爭的時代已然來臨。如何建立符合當前發展趨勢之都市規劃理念，簡化行政作業流程，提昇品質與效率，使都市計畫能夠靈活地回應社會經濟發展快速變遷的要求，提高城市的競爭力，已然成為當今都市計畫的重要課題。另各級政府對都市計畫及都市設計之審議，常溢出都市計畫法等相關法令，增加人民法律上所無規定之限制，同時兼顧環境條件及社會正義的基礎，如何提升行政效能，建立符合地方發展需要及具有地方特色景觀，並強化公平、公益之原則並面對更嚴峻之全球化競爭、全球氣候變遷及人口結構改變產生之挑戰，亟需再次全盤檢視我國都市與城鄉之整體環境的建構與發展的方向。

五、現況與相關問題分析：

- (一)我國都市計畫面臨幾個新觀念與狀況之挑戰：(1)都市永續發展及生態城市觀念。(2)我國人口由過去40年增加1000多萬人，到未來10多年人口不再增加。(3)少子化與高齡化來臨，都市計畫由「量」轉為「質」，如何提升都市生活品質是一課題。(4)全球氣候變遷之國土保全與防災。(5)能源缺乏。(6)e化及全球化。
- (二)有關各級政府對都市計畫及都市設計之審議，常溢出都市計畫法等相關法令，增加人民法律上所無規定之限制，爰擬就其審議權限是否符合依法行政原則與適法性，進行調查研究，期能就研究所獲建議與結論，提供各級政府相關主管機關作為執行之參考。

肆、基礎研究資料

一、台灣都市計畫之淵源：

- (一)台灣的都市計畫源於日治時期明治 28 年 (1895) 的「台灣建築臨時規則」初期，多注重於應急的衛生工程與軍防建設，以上、下水道（上水道為自來水供應管線計畫），開啟近代都市計畫配合都市公共設施的設立。
- (二)1899 年 8 月，總督府以台北為重點，對台灣數大城市採取約五年的建設計畫，名曰「第一次市區改正」計畫，以舊有道路的拓寬與新設道路的擬定為主。以台北為例，拆除臺北城牆並整建西門町作為日本新移民住宅，也可以說是消除中國記憶的改正計畫。1901 年總督府公告「第二次市區改正」計畫，增加其他重要城市，這兩次改正計畫均以下水道建設與道路拓寬為重點。
- (三)1905 年 8 月，其城市不但包含台南等大城市，也有人口容量的設計。1917 年止，台灣有 20 個市街庄進行市區改正，將傳統街屋的窄小街道拓寬，淡化中國傳統建築式樣，將拆除門面後的臨街門面，加上類西洋式的立面，因年代不同有大正式（1912 年-1926 年）及昭和式（1927 年以後）。
- (四)1930 年將市區改正正名為都市計畫，台灣總督府於昭和 11 年 (1936) 8 月 27 日公佈「台灣都市計劃令」。至 1943 年，台灣總督府共在臺灣全島超過 70 個以上大小城市，實施都市計畫，許多城市迄今仍沿用當時的都市計畫雛形。台北、台中、嘉義及高雄等城市都極早就有都市計畫，除將棋盤式街道、及未來發展計畫納入。對塑造城市風格日人亦有著墨，台北為政治中心、高雄及基隆為海港工業城市。

二、近代世界各國對都市設計之重視：

- (一)1950 年代，世界各國開始重視都市設計 (Urban

Design)，除了塑造城市風格，更著重在處理城市之中的大尺度組織與設計。從地段層面控制總規，重點是城市意象。再從街區層面控制建築的高度、密度、容積率等技術數據，最後是建築層面控制建築物退縮、交通出入口位置範圍、停車容量等等，為目前都市設計審議重點，此一層面還有街道傢具（電話亭、候車亭、郵筒等）、廣告物及環境藝術等等。

(二)日本於 2004 年 6 月 18 公告景觀法，規範區域的建築高度、外觀色彩與設計基準等，違法者則將受到相關罰則的強制處分，成為都市設計的強力法律依據，日本各地紛紛援用這項新法積極地維護地景和街道景觀。

三、其他相關文獻：

(一)土地白書（日本國土交通省出版 2009 年）

日本國土交通省針對都市防災議題，列舉 1. 對災害強化都市之整備 2. 住宅市街地之整備 3. 道路防災對策 4. 下水道防災害對策 5. 治水政策 6. 土石流之防制 7. 港灣防災據點整備 8. 地方自治團體之配合等政策目標，健全都市範圍內之各項設施（道路、下水道、橋梁、防災據點..等）之整備，相關摘要如下（土地白書 P.156-158）：

1、對於災害強化社區町造之推進

(1)對災害強化都市之整備

<1>推動基於「在密集市街區，促進防災街區之整備之法律」所為之政策，並實施相關事業制度之擴充，及道路基盤整備，以促進老朽建物之改善及推動危險密集市街地之改革，達成安全安全市街地之形塑。

<2>為改善防災危險木造密集市街地，以推動都市再生區劃整理事業；又基於社會資本整備

事業特別會計道路勘定補助之都市土地區畫整理事業所為的都市基盤設施整備，更進一步推動。

- 〈3〉就都市防災綜合推進事業，強化支援防備大規模地震之事前對策及對受災後社區營造等，推動綜合性都市防災對策。
- 〈4〉為達由市街地再開發事業等之建築物的不燃化、耐震化、避難地、避難路之整備所為之市街地之防災安全性提升與因防災活動據點整備所為災害應急對策等，推動安全、安心社區營造。
- 〈5〉為減輕大地震時堆積土體之受災程度，基於宅地造成等規制法率，促進宅地防災區域之指定，並活用宅地耐震化推進事業之支援制度，以利推動宅地之耐震化。

(2) 住宅市街地之整備

在既成市街地，為將道路整備及沿街建築物更替為耐火建築物，以形成以延燒遮斷帶為中心之安全快適住宅地區，與防災危險密集市街地之整備改善，推動住宅市街地綜合整備事業；又在地震災害危險較高的老朽住宅地區，為提升防災性，推動良質居住者之住宅建設及地區設施與生活道路整備之住宅地區改良事業。

(3) 道路防災對策

對於地震、海嘯、豪雨、大雪等災害，為安全確保高信賴性之安全道路網，推進在緊急輸送道路的橋梁耐震對策與迴避災害危險區間的道路整備，及道路斜面對策暨雪崩對策等；又為防止道路積水事故，在整備道路排水設施與強化相關機關聯繫下，實施適切道路管理。

(4) 下水道防災害對策

- <1> 為減輕都市淹水受害，依據集中豪雨之頻率及地下室空間利用，推動在一定規模淹水區域內，強化雨水幹線、滯洪池設施等硬體設施整備，並由發表災害預測地圖與確實時間的降雨情報及下水道水位災害情報等軟體對策，再進一步，在地下街入口等設置止水版，活用災害情報以及住民自身相互配合等所為之綜合性之重點對策。
- <2> 又依據近年頻發大規模地震，為維護地震時在防災據點廁所機能與在下水處理廠消毒機能等，應確保下水道最低限之功能；並為維護居民之健康及減輕對於社會活動之影響，防災據點與處理廠之接管與水處理設施耐震化等防災，應推動受災最小化之減災政策。

(5) 治水政策

- <1> 推動以受激烈損害地域與地板以上淹水頻發地域為對象之再度災害防止對策與地下放水路（為了防止洪水、水量調節、灌溉等下水道）等根本治水政策與指定、公布洪泛區域，通知相關之市町村，並加入洪水、土石流、火山活動警報，所為災害預測地圖，從軟硬兩面強化社區營造。
- <2> 又加上連續堤防及洪水調節設施整備。以因應不同地域狀況，推動輪中堤（註：某特地區域，為防止洪泛將其周邊圍起堤防之設計 http://www.mlit.go.jp/river/trash_box/yougo/05_06.htm）、二線堤（註：位於本堤後側之另一堤防，萬一本堤破壞可以防止洪水氾濫擴大，使受害達到最小限度 http://www.mlit.go.jp/river/trash_box/yougo/05

_06.htm)之整備與加固住宅地減災政策、在流域儲留，與浸透機能之確保等流出抑制對策。

(6) 土石流之防制

<1>為臨接市街地山麓斜面，以形成以綠帶為中心之林區提升對土石流安全性，並創造保全綠化豐搖之都市景觀。以防止無秩序之市街化

<2>基於『在土石流警戒區域，推動土石流災害防止對策之法令』(土石流防制法)，實施基礎調查，以促進強化土石流警戒區域之指定，並與既存各種制度相互配合，推動綜合性土石流災害防止對策。

(7) 港灣防災據點整備

作為災害時居民避難與復歸之據點，從強化耐震海岸岸壁與廣場，推動臨海地區防災之整備。

(8) 地方自治團體之配合

為確保災害發生時住民之安全，提升防災機能，及強化安全社區營造，應推動防災基盤整備及公共設施耐震化等為重點之防災對策事業。

(二)有關都市防災之具體整備，根據阪神・淡路島地震教訓，重新檢討都市防災及受災後之應變能力與對策，本研究參採日本大阪府都市整備部綜合規劃課公布之「大阪府城市廣域防災計劃」¹等相關資料，作為研究瞭解都市防災區域之劃設、整備、演練、教育等相關議題，相關研究重點摘要如下：

1、「大阪府城市廣域防災計劃」重點摘要：

(1)有關都市防災現狀與課題，該計畫活用「大阪

¹ 大阪府城市廣域防災計劃 (日本大阪府都市整備部綜合規劃課) 2009年1月

府自然災害綜合對策委員會」平成 18 年度(2006 年)公佈之受害估計，關於「建築物的不燃化」，「火勢蔓延隔斷帶」，「廣域避難地」等 3 項課題進行分析。

- (2) 避難場所、設施、路線之定位及計畫。
- (3) 避難場所種類(防災公園、大型開放空間、學校等)、數量、避難圈、區位、機能檢討。
- (4) 各類避難場所、收容場所應有之防災項目。
- (5) 消防救災路線規劃(救援系統)並配合道路整建確保通暢。
- (6) 消防、醫療、物資、警察系統之配合與建立。
- (7) 都市計畫層級及定位上研訂避難場所、設施、路線在避難、救援、安置、復原防災計畫。

2、本研究發現與建議

我國 88 年 9 月 21 日(921 大地震)凌晨 1 時 47 分 15.9 秒，於震央於北緯 23.85 度、東經 120.82 度、即日月潭西偏南方 9.2 公里處(南投縣集集鎮附近)，震源深度 8.0 公里，芮氏規模達 7.3，美國地質調查局測得地震矩震級定為 7.6。此次地震是因車籠埔斷層的錯動，並在地表造成長達 80 公里的破裂帶，共持續 102 秒，該地震造成 2415 人死亡、30 人失蹤、11306 人受傷、近 11 萬戶房屋全倒或半倒嚴重傷亡。921 震災發生迄今 10 年，相對於日本都市防災上的努力，我國在相關措施與行動上明顯不足，現今各縣市都市防災仍有以下問題：

- <1> 都市防災基本資料應予建立。
- <2> 各地區之防災應變力應檢討。
- <3> 都市防災作業程序與內容極待建立。
- <4> 落實全民避難防災之教育宣導。

(三) 有關景觀法之景觀計畫，為確保特殊地域之城鄉風

貌，管制附近地區之建蔽率、容積率，並做高度管制，以及軸線計畫，用以確保當地優美之地域景觀。類似案例參採景觀法活用指南（社團法人日本建築學會）如下圖 1~3。

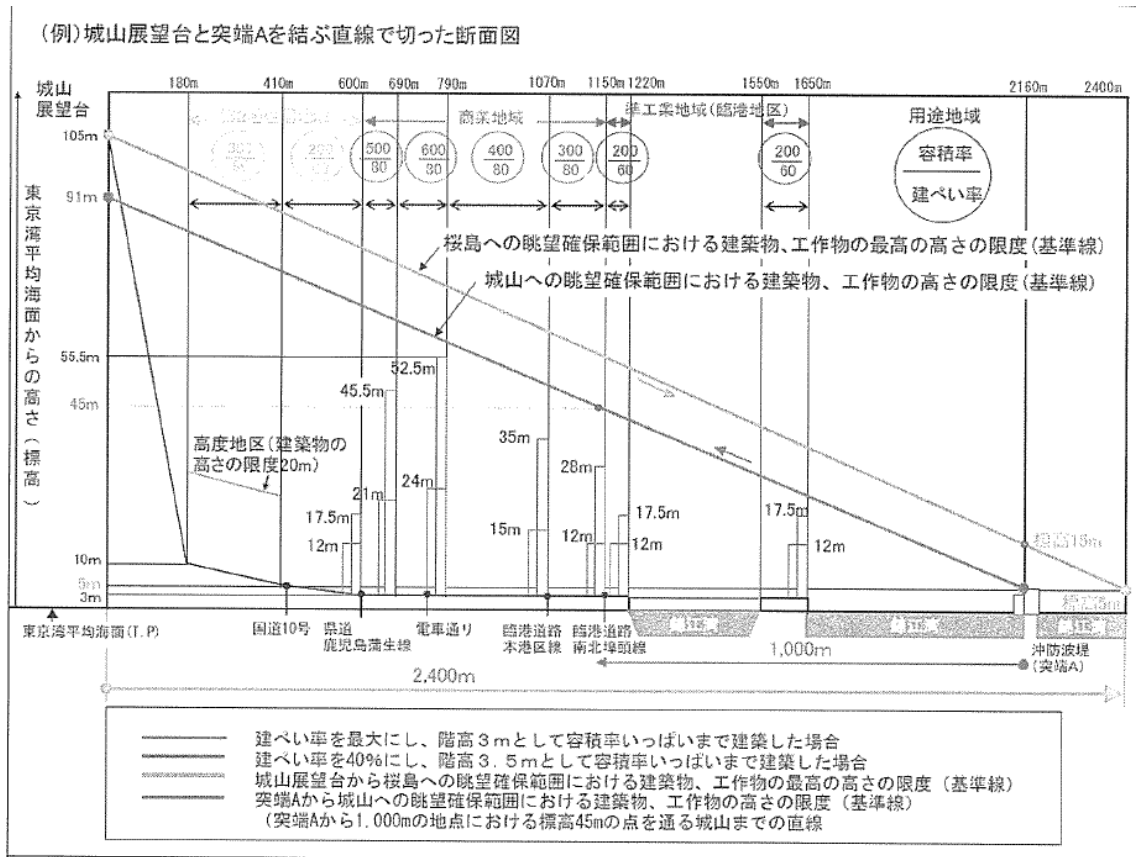


圖 1²：依據鹿兒島市景觀計畫，管制城山與櫻島地區之建蔽率、容積率及高度限制，以確保從鹿兒島市城山展望台能眺望櫻島（火山），以保全當地優美之地域景觀

²景觀法活用指南（社團法人日本建築學會）P.106



圖 2³：依據鹿兒島市景觀計畫，管制城山與櫻島地區之遮蔽率、容積率及高度限制，以確保從鹿兒島市城山展望台能眺望櫻島（火山），以保全當地優美之地域景觀

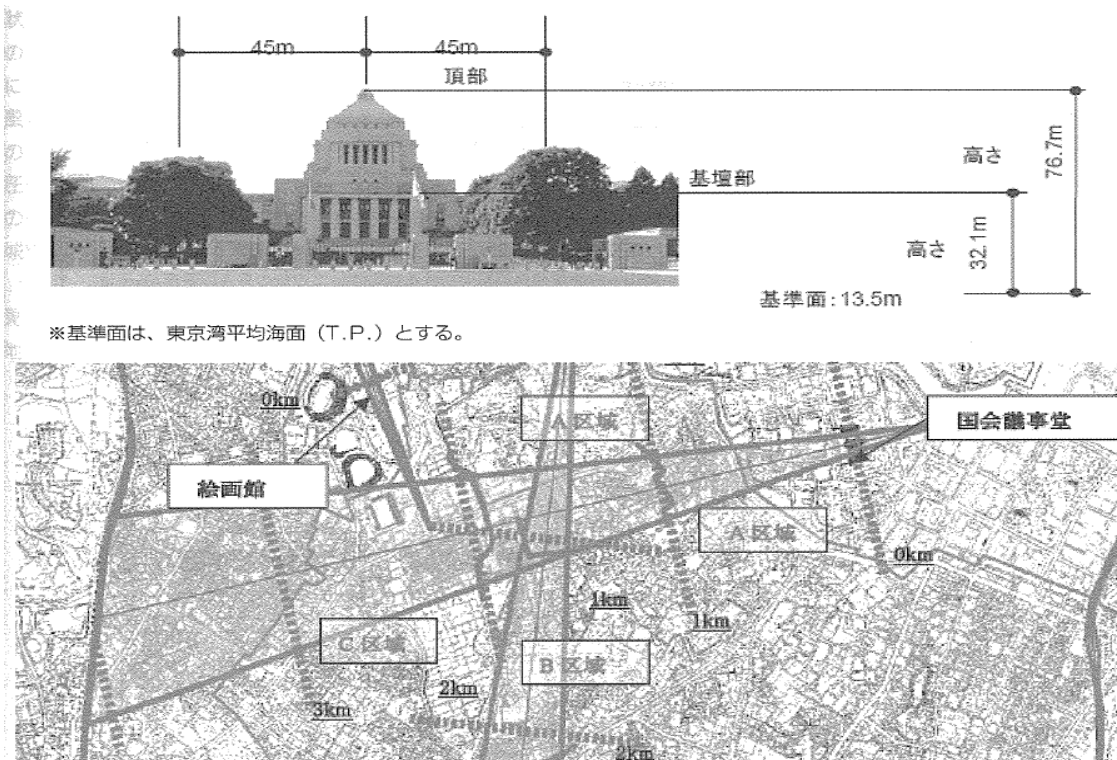


図2 国会議事堂の眺望保全

³ 景觀法活用指南 (社團法人日本建築學會) P.106

圖 3⁴：國會議事堂眺望軸線之保存及景觀計畫

四、依司法院大法官解釋，針對都市計畫與都市設計所涉 相關行政法原則及適法性之檢討

(一) 合法性原則（依法行政原則）

- 1、我國行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則」即為法治國家的下一個重要具體內容即為法學界所經常討論之「合法性原則」，合法性原則不僅拘束行政權，而且也拘束司法權，而係典型權力分立下的具體產物，較具有爭議的是；「合法性」原則之「法」意義為何？是否除了國會所制定之形式法律外，是否尚包含依法律授權所發布之「法規命令」在內？德國學說認為是否構成牴觸法律優越原則，應視被牴觸法律之性質、瑕疵是否明顯及牴觸行為之類型加以衡量，而且並應與國家責任與制裁規範一併思考。
- 2、另外有關層級化法律保留原則大法官釋字第 443 號解釋理由書稱：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第 8 條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第 392 號解釋理由書），而憲法第 7 條、第 9 至第 18 條、第 21 條及第 22 條之各種自由及權利，則於符合憲法第 23 條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受

⁴景觀法活用指南（社團法人日本建築學會）P.105

限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」本案調查對於相關法規之研究，或可參考層級化調查，或可參考層級化法律保留原則。

- 3、又有關大法官釋字第 406 號解釋中涉及內政部 73 年 2 月 20 日台內營字第 213392 號函解釋謂：主要計畫發布實施縱使已逾 2 年，如其主要計畫書內「應擬定細部計畫後，始得申請建築使用，並應盡可能以市地重劃方式辦理」之規定者，行政機關自得據以不准人民之建築申請……云云。是否與都市計畫法第 17 條第 2 項但書之規定：「主要計畫公布已逾 2 年以上，而能確定建築線或主要公共設施已照主要計畫興建完成者，得依有關建築法令之規定，由主管建築機關指定建築線，核發建築執照。」互相抵觸？蓋因為都市計畫法第 17 條第 2 項但書規定，開放兩種允許建築許可申請之例外情形（即逾 2 年而能確定建築線或主要公共設施已完成者），內政部前揭函示卻完全將這兩種例外許可之人民權利加以排除，造成與都市計畫法第 17 條第 2 項但書規定不相符合的結果，從而大法官於解釋理

由書中謂：「對於法律(即指都市計畫法第 17 條第 2 項但書)已另有明文規定之事項，自不得依該款規定(即都市計畫法第 15 條第 1 項第 10 款)為限制或相反之表明或規定，否則即與憲法第 172 條有違。」而認為內政部前揭解釋，雖依附於都市計畫法第 15 條第 1 項第 10 款(其他主要計畫應加表明之事項)，但仍違反法律優越原則，應不適用。

(二)明確性原則

- 1、明確性原則，不僅要求立法者於制定各別法律時，應充分具體明確化構成要件外(尤其是刑事犯罪之構成要件)，對於行政機關之行政行為亦要求其具體明確。例如我國行政程序法第 5 條即規定：「行政行為之內容應明確。」即屬典型法治國家對行政權之基本要求，明確性原則內涵要求法規之內容、目的與範圍需要明確。在行政計畫或國土空間規劃法制中，卻經常可見立法者對法律之構成要件或法律效果，並非具體明確加以規範，例如：都市計畫法第 27 條第 1 項規定，都市計畫經發布實施後，為適應國防或經濟發展之需要時，應視實際情況迅行變更。此種所謂「經濟發展之需要」、「實際情況」及「迅行變更」皆非充分具體明確。此外，明確性原則並要求立法時，本法再行準用或適用之他法其內容亦應具體明確，始符合法治國家的基本要求。但是例如我國都市計畫法第 79 條第 1 項規定：在都市計畫地區範圍內建造或使用建築物、採取土石、變更地形、違反本法之規定及各級政府基於本法所發布之命令時……得命令其立即拆除、改建、停止使用或恢復原狀。其中「基於本法所發布之命令」除同法第 39 條所授權之土地使用管制規則及都

市計畫法施行細則外，尚有無數之命令(如同法第 80、85 條……等等)，因此本條項即似有牴觸法治國家中有關明確性原則之基本要求。

- 2、另外涉及明確性原則之大法官解釋，在本案相關亦包含釋字第 444、513 號解釋。

(三)比例原則

- 1、比例原則，依德國傳統說法乃包含適當性要求、必要性要求及均衡性要求(或稱為相當性)三者。比例原則不僅可以拘束干預行政與給付行政，而且亦得拘束立法者(如德國之勞工立法)。因此，行政行為與立法行為均應受比例原則之節制。惟比例原則乃個案正義原則中之要素，常常與法安定性原則相互牴觸，亦頗值得留意，因為比例原則經常作為調整個案利益或個案利益衡量的手段，並促使國家於個案中，有說明其符合比例原則之義務或負擔，所以常在個案中發生拘束之效力，而使法安定性之原則於個案中喪失其功能。
- 2、時至今日，尤其是形成性、給付性與計畫性之國家活動，皆應受到比例原則之控制，所以諸如國土空間規劃之法令、行政行為之過程及其結果，莫不受到比例原則之強烈拘束，所以也可藉著比例原則之基準去逐步檢討都市計畫與都市設計(含法律及行政行為)相關法令與行政行為之妥當性。
- 3、在大法官釋字第 406 號解釋中，針對內政部 73 年 2 月 20 日台內營字第 213392 號函謂：即使主要計畫發布實施滿 2 年後，如其主要計畫書內有應待擬定細部計畫後，始得申請建築使用時，自得據以不准核發建築執照……等語，都市計畫法第 17 條第 2 項但書規定：「主要計畫公布已逾 2

年以上，而能確定建築線或主要公共設施已照主要計畫興建完成者，得依有關建築法令之規定，由主管建築機關指定建築線，核發建築執照。」之立法，即為合乎比例原則之典範立法。因為都市計畫之細部計畫，凡可歸責於行政機關之遲延事由，致逾2年皆未發布，此時法律風險與不利益之分配，應不再由土地所有權人無條件承擔，因此，立法者基於公益與私益之衡量與調整，設定凡「建築線能確定時」（依主要計畫內容即能確定建築線）或「主要公共設施已興建完成者」2個要件已實現時，即不得禁止土地所有權人從事建築行為。此種內容規定，一方面符合適當性之要求；即有多種同樣能達成都市計畫目的之方法（如禁建、限建或自由建築）中，選擇對人民權益損害最少者；亦符合均衡性原則之要求：即採附條件之限建方法所造成對都市計畫之損害，並未與欲達成保護私有土地所有權人財產權之利益顯失均衡，從而，內政部前揭73年2月20日函釋，一律禁止人民申請建築執照之權利，不僅增加法律所無之限制，而且明顯違背法治國家之比例原則，應屬違法。

- 4、其次，大法官釋字第444號解釋中，大法官對於台灣省非都市土地容許使用執行要點第25點規定：「在水質、水量保護區規定範圍內，不得新設立畜牧場者，不得同意畜牧設施使用。」認為乃為實現自來水法及水污染防治法之立法目的所「必要」，間接肯定該要點第25點合乎比例原則。

（四）法安定性原則

法的安定性係法治國家中一個重要的客觀指標，其意義雖甚難以一言蔽之；不過其主要內涵應

不僅在於保護生活中「變更之案例」；而且也及於人民對於法律及法律行為之信賴。申言之，人民對於整體法律秩序產生特殊之信賴情境時，國家之決定即不可以恣意變更；相反的，其需經由某些限制性的前提要件下，始得作內容之改變。這種保護人民「預見之可能性」，不斷為德國聯邦憲法法院所強調，尤其是有溯及效力之法律或規定不明確之法律或行政機關撤銷確定之行政處分時，法安定性的爭辯，即不斷成為抬面的焦點。因為法的安定性也要求著行政之自我拘束，與對立法者之拘束。

(五)禁止不當結合原則：

我國行政程序法第 94 條規定：「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」另在司法院大法官釋字 626 號解釋：「憲法第 7 條規定，人民在法律上一律平等；第 159 條復規定：『國民受教育之機會，一律平等。』旨在確保人民享有接受各階段教育之公平機會。中央警察大學 91 學年度研究所碩士班入學考試招生簡章第 7 點第 2 款及第 8 點第 2 款，以有無色盲決定能否取得入學資格之規定，係為培養理論與實務兼備之警察專門人才，並求教育資源之有效運用，藉以提升警政之素質，促進法治國家之發展，其欲達成之目的洵屬重要公共利益；因警察工作之範圍廣泛、內容繁雜，職務常須輪調，隨時可能發生判斷顏色之需要，色盲者因此確有不適合擔任警察之正當理由，是上開招生簡章之規定與其目的間尚非無實質關聯，與憲法第 7 條及第 159 條規定並無牴觸。」

五、我國都市計畫綜合整理

(一)都市計畫之法源依據

1、法源依據

- (1)我國執行都市計畫之法源依據：都市計畫法。
- (2)都市計畫法臺灣省施行細則、都市計畫法臺北市施行細則、都市計畫法高雄市施行細則：係依據都市計畫法第 85 條⁵規定訂定。
- (3)臺北市土地使用分區管制規則：依據都市計畫法臺北市施行細則第 26 條規定訂定⁶。
- (4)都市計畫定期通盤檢討實施辦法：都市計畫法第 26 條第 2 項規定訂定⁷。

2、法律定性及效力：

- (1)都市計畫法：法律，對外部發生法效果
- (2)都市計畫法臺灣省施行細則：法規命令，對外部發生法效果。
- (3)都市計畫法臺北市施行細則：法規命令，對外部發生法效果。
- (4)都市計畫法高雄市施行細則：法規命令，對外部發生法效果。
- (5)都市計畫定期通盤檢討實施辦法：法規命令，內部效力。
- (6)臺北市土地使用分區管制規則：法規命令，對外部發生法效果。本規則係避免不同規範密度之事項，訂於同一法規中，此不違反再授權禁止原則。

(二)都市計畫書（或都市計畫說明書）之法律性質與對人民之法律效力：

查行政程序法所規範之行政行為，包括作成行政處分、締結行政契約、訂定法規命令與行政規則、

⁵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。

⁶都市計畫法臺北市施行細則第 26 條：本府得依本法第三十二條第二項規定將使用分區用建築物及土地之使用再予劃分不同程序之使用管制，並另訂土地使用分區管制規則管理。

⁷都市計畫法第 26 條：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三年內或五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。前項都市計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由內政部定之。

確定行政計畫、實施行政指導及處理陳情等六種，而都市計畫則係兼具有上開六種行政行為之性質，概述如下：

- 1、按司法院大法官會議釋字第 156 號解釋文：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害者，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟」，有關主管機關依都市計畫法第 27 條規定所作都市計畫之個別變更，如直接限制區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質。
- 2、依據都市計畫法第 27 條之一第 1 項規定，土地權利關係人自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第 26 條或第 27 條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地，可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。實務上均係透過土地權利關係人與當地地方政府簽訂協議書之方式，將土地權利關係人之自願承諾及具結保證事項予以具體化，並將協議書納入都市計畫書規定，是以，有關直轄市、縣（市）政府與土地權利關係人簽訂協議書，並納入都市計畫書規定之作法，具有行政契約之性質。
- 3、依都市計畫法第 22 條規定，土地使用分區管制為細部計畫應表明之事項。細部計畫經發布實施後，其區內各種土地及建築物之使用，應符合土地使用分區管制規定，始得准予設置或開發建築。是以，有關細部計畫中土地使用分區管制規

定，對於多數不特定人民均對外發生一定之法律效果，且為主管機關准駁人民申請使用或開發建築之依據，具有法規命令之性質。

- 4、依都市計畫法第 15 條及第 22 條規定，都市計畫除就各種土地使用分區及公共設施用地予以劃設外，並於主要計畫中表明實施進度與經費，於細部計畫中表明事業及財務計畫，據以推動實施，具有行政計畫之性質。
- 5、各級都市計畫委員會審議都市計畫擬定、變更案件時，對於各該都市計畫地區之發展建設課題，往往會作成附帶決議，並納入計畫書規定，對於都市計畫之實施，具有行政指導之功能。
- 6、依都市計畫法第 19 條規定，都市計畫擬定後，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，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議；另依各級都市計畫委員會組織規程第 10 條規定，都市計畫委員會開會時，得允許與案情有關之公民或團體代表列席說明，並於說明完畢後退席，具有處理陳情之性質。
- 7、對於人民所生之法律效力：
 - (1) 前述法規命令，均為直接效力。另依都市計畫法第 24 條自行擬定或變更細部計畫、第 27 條所為之迅行變更之主要計畫、細部計畫具有行政處分、行政契約及法規命令性質部分，具有外部效力。
 - (2) 至於主要計畫中表明實施進度與經費，於細部

計畫中表明事業及財務計畫，據以推動實施，具有行政計畫性質部分，以及各級都市計畫委員會對於各該都市計畫地區之發展建設課題作成附帶決議，並納入計畫書規定，對於都市計畫之實施具有行政指導功能部分，則為內部效力。

(三)我國各級政府都市計畫委員會設置之法源基礎權限發動之依據及行使審議之組織、審議事項之範圍、行使各項權限所應遵守之程序、公民及團體參與(含利害關係人)與司法救濟程序：

- 1、法源基礎：依據都市計畫法第 74 條第 1 項規定：「內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。」同條第 2 項規定「各級都市計畫委員會組織規程」。
- 2、權限發動之依據：都市計畫法第 18 條規定：「主要計畫擬定後，應先送該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。」及同法第 20 條規定，主要計畫應層報內政部核定。
- 3、行使審議之組織：內政部都市計畫委員會、臺北市都市計畫委員會、高雄市都市計畫委員會、縣(市)都市計畫委員會及鄉(鎮、縣轄市)都市計畫委員會。
- 4、審議事項之範圍：依據「各級都市計畫委員會組織規程」第二條，「都市計畫委員會之職掌如左：
 - (1)關於都市計畫擬定變更之審議事項。
 - (2)關於舊市區更新計畫之審議事項。
 - (3)關於新市區建設計畫之審議事項。
- 5、關於都市計畫申請或建議案件之審議事項。
- 6、關於私人或團體投資辦理都市計畫事業之審議事項。

- 7、現行都市計畫實際施行情形及實施都市計畫財務之研究建議。
 - 8、都市計畫現行法令之檢討建議。
 - 9、都市計畫公共設施用地取得及多標使用之研究建議。
 - 10、其他有關都市計畫之交議及研究建議事項。
- (四)行使各項權限應遵循之程序：

- 1、依各級都市計畫委員會組織規程第 7 條之規定，都市計畫委員會議由主任委員召集，並為會議主席，主任委員不克出席時，由副主任委員代理主席，副主任委員亦不克出席者由出席委員互推一人代理主席。都市計畫委員會委員應親自出席會議。但第四條第三項第一款（主管業務機關首長或單位主管）及第二款（有關業務機關首長或單位主管或代表）之委員，因故不能親自出席時，得指派代表出席。前項指派之代表列入出席人數，並參與會議發言及表決。
- 2、依各級都市計畫委員會組織規程第 9 條之規定，都市計畫委員會審議及討論之案件，應依會議方式進行，非有過半數以上委員之出席不得開會，並有出席委員過半數之同意始得決議，可否同數時，由主席裁決。
- 3、依各級都市計畫委員會組織規程第 10 條之規定，都市計畫委員會開會時，得允許與案情有關之公民或團體代表列席說明，並於說明完畢後退席。
- 4、依各級都市計畫委員會組織規程第 10 條之規定，都市計畫委員會審議都市計畫時，與有利害關係之委員應自行迴避。

(五)公民及團體參與（含利害關係人）：

- 1、都市計畫公開展覽期間：依都市計畫法第第十九條規定，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三十天及舉行說明會，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，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。
- 2、都市計畫審議期間：任何公民或團體除都市計畫草案公開展覽期間得提出陳求意見外，在各級都委會審議期間，亦得逕向各該都委會提出陳情意見，並依各級都市計畫委員會組織規程第 10 條之規定，都市計畫委員會開會時，得允許與案情有關之公民或團體代表列席說明，並於說明完畢後退席。

（六）司法救濟程序：

依司法院大法官會議釋字第 156 號解釋全文：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，及具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法之損害，自應許其提起訴願或行政訴訟以資救濟，本院釋字第 148 號解釋應予補充釋明。」另內政部 69 年 12 月 8 日（69）台訴字第 14143 號函釋示如下：（1）主管機關依都市計畫法第 24 條或第 27 條規定所作都市計畫之個別變更，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質，其因而致特定人或可得確定之多數人之權益遭受不當或違法

之損害者，自應許其提起訴願。(2)都市計畫之擬定、發布及擬定機關依規定五年定期通盤檢討所做必要之變更(都市計畫法第26條參照)，依據司法院大法官會議議決釋字第156號解釋文，自不在該號解釋所稱「自應許其提起訴願」之列。

- 1、依都市計畫法第24條自行擬定或變更細部計畫、第27條所為之迅行變更，得提起訴願、行政訴訟。
- 2、依都市計畫法第13條、第14條之擬定及依都市計畫法第26條通盤檢討之變更，不得提起訴願、行政訴訟。

六、我國都市計畫及都市設計之審議機關與計畫擬定及核定機關是否採行分立原則；又審議時有否依行政程序法第164條第1項之規定採行聽證程序：

(一)都市計畫及都市設計之審議、擬定及核定是否採分立原則：

1、都市計畫之審議、擬定及核定：

(1)依「各級都市計畫委員會組織規程」第3條規定，都市計畫委員會所需工作人員，由各該機關主管都市計畫作業單位派員兼任之。但直轄市都市計畫委員會，得視業務實際需要，置專任人員；其編制表，由直轄市政府定之。目前僅臺北市都市計畫委員會屬專設之機關，高雄市都委會則已於98年1月1日改隸為高雄市研考會下轄單位外，其餘如內政部及各縣(市)政府之都市計畫委員會，皆由都市計畫機關派員兼辦。

(2)依據都市計畫法第20條規定，目前主要計畫之擬定或變更，除由內部訂定之特定區計畫係由內政部核定，報請行政院備案外，其餘均需報請內部核定。至於細部計畫之擬定或

變更，依據都市計畫法第 23 條規定，除由內政部訂定及屬細部計畫與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣（市）政府核定實施。

2、都市設計審議及核定：

內政部、直轄市、縣（市）政府都市設計審議與核定皆為同一機關，並無專設都市設計審議機關。

3、按 93 年 6 月 23 日公布「中央行政機關組織基準法」第 5 條第 3 項規定，「本法施行後，除該法及各機關組織法外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織」，且除政策統合委員會及獨立機關外，一律不稱「委員會」，現行法律中有關「委員會」之規定，其性質屬任務編組者，應予刪除，僅得針對法定程序或參與人員身份加以規範。

(二)都市計畫及都市設計審議時有否依行政程序法採行聽證程序：

1、行政程序法第 164 條第一項：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。」

2、行政程序法第 164 條第 1 項所定應經公開及聽證程序之「行政計畫」，應同時符合「有關一定地區土地之特定利用或重大公共建設之設置」、「涉及多數不同利益之人」及「涉及多數不同行政機關之權限」等三項要件，有關都市計畫等類似之土地使用計畫，參照法務部 90 年 8 月 22 日法 90 律字第 000491 號函說明二意旨，該等計畫並未同時具備上開三項要件，非

屬該條文所定應經公開及聽證程序之「行政計畫」範疇，並無上開條文規定之適用。

(1) 本部 91 年 1 月 17 日研商「都市計畫法規定之公開程序，於行政依都市計畫之擬定及依都市計畫法第 26 條通盤檢討之變更均為法規命令，不得提起訴願、行政訴訟。程序法施行後是否依行政程序法之「聽證」程序辦理」相關事宜會議結論略以：

<1> 按「行政機關為行政行為時，除法律另有規定外，應依本法規定為之」、「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第 39 條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定」、「行政機關遇有下列各款情形之一者，舉行聽證：一、法規明文規定應舉行聽證者。二、行政機關認為有舉行聽證之必要者」，分為行政程序法第 3 條第 1 項、第 102 條及第 107 條所明定。依都市計畫法第 19 條規定，都市計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應公開展覽 30 天及舉行說明會，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，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議（91 年 5 月 15 日都市計畫法修正）；此外，依各級都市計畫委員會組織規程第 10 條規定，都市計畫委員會開會時，得允許與案情有關之公民或團體代表列席說明。是以，有關公民或團體於都市計畫擬定變更過程中陳訴意見之途徑與方式，上開都市計畫法規中業已另有規定，應從其規定辦

理。另查現行都市計畫相關法規並未明文規定應舉行聽證會，且依照上開規定業給予相關公民或團體於都市計畫擬定或變更過程中充分表達陳訴意見之機會，應無須再依行政程序法規定舉辦聽證會。

<2>次查行政程序法第 164 條第 1 項所定應經公開及聽證程序之「行政計畫」，應同時符合「有關一定地區土地之特定利用或重大公共建設之設置」、「涉及多數不同利益之人」及「涉及多數不同行政機關之權限」等三項要件，行政機關提出之行政計畫若無法同時具備上開三項要件者，並無前開條文規定之適用。有關都市計畫等類似之土地使用計畫，參照法務部 90 年 8 月 22 日法 90 律字第 000491 號函說明二意旨，該等計畫並未同時具備上開三項要件，非屬該條文所定應經公開及聽證程序之「行政計畫」範疇，並無上開條文規定之適用。

(三)各級政府都市計畫委員會之組織目的、委員資格及任期限制：

1、各級政府都市計畫委員會之組織目的：

依都市計畫法第 74 條，內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。

(四)各級都市計畫委員會之委員資格：

依各級都市計畫委員會組織規程第 4 條規定：「都市計畫委員會主任委員，由內政部、各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別兼任；其在直轄市、縣（市）政府，並得指派副首長或主管業務機關首長擔任之。都市計畫委員會副主任委員，由主任委員就委員中指派一人擔任之。」

都市計畫委員會委員，由內政部、各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別就左列人員派聘之：

- 1、主管業務機關首長或單位主管。
- 2、有關業務機關首長或單位主管或代表。
- 3、具有專門學術經驗之專家。
- 4、熱心公益人士。
 - (1)依前項第一款及第二款派聘之委員，總和不得超過委員總人數二分之一。但內政部都市計畫委員會不在此限。
 - (2)內政部及直轄市政府依第三項第三款派聘之委員，應具備都市計畫、都市設計、景觀、建築或交通之專門學術經驗。
 - (3)各級都市計畫委員會應有熱心公益人士二人擔任委員。」第5條規定，都市計畫委員會委員不得同時擔任上下二級都市計畫委員會之委員。
- 5、各級都市計畫委員會之任期限制：
 - (1)依「各級都市計畫委員會組織規程」第6條之規定，都市計畫委員會委員任期為一年，期滿得續聘之。但依第四條第三項第三款（專門學術經驗之專家）或第四款（熱心公益人士）派聘之委員，續聘以三次為限。
 - (2)依第四條第三項第一款（主管業務機關首長或單位主管）及第二款（有關業務機關首長或單位主管或代表）派聘之委員，於任期內職務異動時，得改聘之。
 - (3)依第四條第三項第三款及第四款派聘之委員，每次改聘不得超過該等委員人數二分之一。

七、各級政府都市計畫委員會審議之作業流程（以內政部都市計畫委員會審議之作業流程為例）：

都市計畫法第19條規定都市計畫擬定後，提內政部或直轄市、縣（市）政府都市計畫委員會審議前，應辦理公開展覽30天，並將公開展覽之日期及地點登報週知，任何公民或團體均得於展覽期間內向該管政府提出意見，供都市計畫委員會審議參考；都市計畫委員會在受理計畫案後，視案情繁簡程度，分循行政人員初審研析案情、專案小組審查研擬初步建議意見或逕提委員會議審議作成決議等三種程序進行，茲就現行各種作法，歸納分析如下：

(一)行政人員初審：

- 1、都市計畫委員會幕僚行政人員依都市計畫法、都市計畫定期通盤檢討實施辦法、都市計畫書圖製作規則及都市計畫變更審議規範或處理原則等相關法令規定，進行初步審查。如計畫內容或書圖製作未符合法令規定者即退請規劃單位或下級政府補正，或逕提委員會審議後作成決議，俟修正後再提會或呈報上級審議。
- 2、如計畫內容較為繁雜，必要時即排定日期赴實地勘察，並就都市計畫規劃內容、下級都市計畫委員會決議事項、人民陳情意見及都市計畫規劃單位意見等研擬初審意見，並在該級都市計畫委員會中提出報告，供該級都市計畫委員會審議參考。

(二)專案小組審查研擬初步建議意見：

依前揭組織規程第12條規定：「都市計畫委員會得推派委員或調派業務有關人員就都市計畫有關事項實地調查，並研擬意見，提供會議討論及審議之參考。前項實地調查及意見之研擬，必要時，得由主任委員於會議前，分請有關委員或調派業務有關人員為之，並得聘請其他專家參與。」上開規定之作法在實務上均以「專案小組」

稱之，其組成專案小組之時機，視個案情形而定，第一種情形於提會前即由幕僚工作人員簽報主任委員核可後組成，第二種情形則於該級都市計畫委員會審議中因案情需要，由會中作成決議後組成。

(三)大會決議：

大會就幕僚工作人員所提初審意見或專案小組審查意見進行討論，必要時得邀請相關單位派員列席表示意見或依陳情人要求准其列席陳訴意見，供審議參考。都市計畫委員會審議案件應依會議方式進行（組織規程第九條），都市計畫委員會委員應親自出席會議（組織規程第七條第二款），非有過半數以上委員之出席不得開會，並有出席委員過半數之同意始得決議，可否同數時，由主席裁決。即決議係採合議制方式進行，均經與會委員充分發言，表達意見，趨於共識後，由主席依會議方式綜合討論意見歸納試擬決議，徵詢委員意見無異議或經表決後，始作成具體決議，並經下次或適當會期之同一委員會議確認會議紀錄。議決結果則可概分為：

- 1、照案通過。
- 2、照專案小組初步建議意見或行政幕僚人員初審建議意見修正通過。
- 3、退回專案小組繼續研議，獲致具體建議意見後，再行提會審議。
- 4、退回擬定或變更機關依照決議修正圖說後，報由內政部逕予核定，免再提會審議。
- 5、退回擬定或變更機關依照決議修正圖說或補充資料後，再行提會審議。

(四)至直轄市、縣（市）政府都市計畫委員會辦理情形與內政部都市計畫委員會類似。

八、各級政府都市計畫委員會審議期限：

(一)都市計畫法第 19 條第 2 項規定「前項之審議，各級都市計畫委員會應於 60 天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以 60 天為限。」

(二)都市計畫法第 19 條第 2 項所定審議期限之起算日規定如下：

- 1、都市計畫擬定機關為鄉、鎮、縣轄市公所者，應於都市計畫書圖草案提報該管鄉、鎮、縣轄市公所都市計畫委員會第一次會議之日起算。
- 2、都市計畫擬定機關為內政部、直轄市、縣（市）政府，或由鄉、鎮、縣轄市公所層報縣政府審議者，應於都市計畫書圖草案辦理公開展覽期滿後三十日內召開該管政府都市計畫委員會第一次會議之日起算。
- 3、各直轄市、縣（市）政府層報內政部核定者，以各直轄市、縣（市）政府將計畫書圖送達內政部後 30 日內召開內政部都市計畫委員會第一次會議之日起算。

(三)都市計畫法第 19 條第 2 項所定之審議期限，不含下列期間，有重疊日數部分，應擇一計算：

- 1、都市計畫擬定機關補正（充）相關文件資料或修正都市計畫書圖未逾 30 日之日數。
- 2、私人或團體自行擬定、變更細部計畫或申請變更都市計畫案件，其補正（充）相關文件資料或修正都市計畫書圖之日數。
- 3、涉及各目的事業主管機關之法令解釋、依法審查事項或與其他機關（構）協商之日數。

(四)都市計畫法第 19 條第 2 項但書所稱情形特殊者，係指具有下列情形之一者：

- 1、都市計畫案件規模龐大，影響層面廣泛；或計畫內容爭議性高，非各級都市計畫委員會於短

時間內所能完成審議者。

2、因地震、水災、風災、旱災、火災或其他重大事變等不可抗力因素，各級政府全力執行災害防救各項緊急應變措施，致無法於規定期限內完成審議者。

3、其他不可歸責於各級都市計畫委員會之情形。

(五)內政部都市計畫委員會個案審議時間分析：

97年度(97年1月1日至12月31日)內政部共計召開25次委員會議，平均每個月召開2次，審決直轄市、縣(市)政府報部核定之都市計畫案件計309件。案情單純之計畫案件審議時間約1至2個月，案情複雜之計畫案件，為節省大會審議時間，均簽報兼主任委員核可先由本會委員組成專案小組召開會議聽取簡報，並研提具體建議意見後再提會討論。全年專案小組會議共計召開193次。由於案件數量眾多，經統計個案平均審議時間為3.95個月，進一步分析如下(詳如附表1)：

- 1、計畫案件在送達內政部後1個月內審決者計131件，約佔42%；1-2個月內審決者計75件，約佔24%；2-4個月內審決者計36件，約佔12%。
- 2、計畫案件在送達內政部後4-6個月內審決者計14件，約佔5%；6-12個月內審決者計19件，約佔6%；12-18個月內審決者計20件，約佔7%；18-24個月內審決者計10件，約佔3%。
- 3、計畫案件在送達內政部後超過24個月審決者計4件，約佔1%

表1 內政部都市計畫委員會個案審議時間分析

審議時間(月)	案件數	佔97年度總案件數比例
---------	-----	-------------

1個月內	131	42%
1-2個月內	75	24%
2-4個月內	36	12%
4-6個月內	14	5%
6-12個月內	19	6%
12-18個月內	20	7%
18-24個月內	10	3%
24個月以上	4	1%
總計	309	100%

說明：為便於統計，僅以各該計畫案件函送到部之日起算至內政部都委員會審決該計畫之日止，進行分析，尚未依照「都市計畫法第十九條第二項補充規定」扣除下列天數：1、各該都市計畫擬定機關補正（充）相關文件資料或修正都市計畫書圖之日數。2、扣除計畫書圖到部之日至召開第一次委員會之日期間之日數。

表 2 嚴重超過審議期限之個案舉例與分析

到部日期	擬定(或申請)機關	計畫案名	審議進度	審議時間(月)
95/7/3	金門縣政府	變更金門特定區計畫(第一次通盤檢討—旅館專用區)案	95年8月1日、96年12月26日及97年6月13日召開3次專案小組會議，97年8月5日赴現地勘查暨召開第4次專案小組會議，研獲初步建議意見，並經金門縣政府97年11月10日府建都字第0970068816號函檢送依本會專案小組初步建議意見修正計畫書、圖到部提97.12.2本部都委會第696次會議審議修正通過。	29
95/3/22	桃園縣政府	擴大及變更八德(八德地區)都市計畫(第三次通盤檢討)(擴大都市計畫及原都	本部都委會專案小組已於95.4.25、96.1.18、5.3、10.24、11.6召開5次會議，獲致初步建議意見，業提97.1.15本部都委會第674次及	27

到部日期	擬定(或申請)機關	計畫案名	審議進度	審議時間(月)
		市計畫農業區暫予保留部分)案	97.06.10 本部都委會第684次會議審議修正通過。	

(1) 變更金門特定區計畫(第一次通盤檢討—旅館專用區)案，審議時間落後原因分析：

- <1> 本計畫案金門縣政府原委託規劃之顧問公司在審議過程中因故與縣府解約，改由縣府承辦同仁接手自行規劃辦理，相關計畫圖資之銜接及補充資料研提發生困難，以致第一次專案小組會議後，經過 14 個月始補充資料到部繼續審查。後續二次補充資料時間亦分別耗時 5 個月及 2 個月。
- <2> 本案變更係金門縣政府為本特定區計畫發布實施前，合法申請並已從事旅館經營之建築物，部分因本特定區計畫發布實施後致其不合土地使用分區管制，而擬協助輔導合法，案情複雜，需由金門縣政府補充統計並說明金門地區戰地政務結束前後時期，對上開建築物核發建築令或建築執照之原申請時間及面積、核准面積、現有實際使用之基地範圍、面積、建築物高度、樓層數等相關背景資料及證明文件；以及本特定區計畫發布實施後，前開從事旅館經營之建築物無法滿足相關業者需求之具體原因，以及有關地方歷史環境變遷、交通、觀光、促進地方發展需求等課題之補充資料，以利專案小組討論及研擬建議意見，金門縣政府補充資料及調閱檔案之過程較為費時。
- <3> 本計畫案原報部之部分變更案擬變更面積過於龐大，專案小組建議以現有已完成使用之建築物及配合實際需求為範圍，以不大於 1

公頃為原則，並應有適當回饋措施。至於原公開展覽草案申請變更範圍大於 1 公頃者，若該土地所有權人及旅館業者基於長期營運規模、未來市場需求及配合金門縣政府發展觀光政策，應併同現有建築基地及擬擴大變更範圍研擬細部規劃（含基地環境衝擊分析、建築配置及量體、人車行車動線、景觀計畫構想、污水處理設施位置及處理方式、周圍交通衝擊影響分析、事業及財務計畫等圖說）並經目的事業主管機關同意後，再另案循法定程序辦理變更。金門縣政府為求慎重，逐一與土地所有權人協商確認後再補送說明分析資料，過程較為費時。

(2) 擴大及變更八德（八德地區）都市計畫（第三次通盤檢討）（擴大都市計畫及原都市計畫農業區暫予保留部分）案，審議時間落後原因分析：

< 1 > 本案有關擴大都市計畫及原都市計畫農業區變更暫予保留部分，前提經內政部都市計畫委員會 92 年 9 月 16 日第 568 次會議略以：本擴大及變更都市計畫案總面積 655.86 公頃，其中擴大都市計畫面積 504.82 公頃，加上原都市計畫農業區 100.61 公頃，擬擴大變更為住宅區、商業區、工業區及其他公共設施用地，及擬辦理區段徵收方式開發取得中央研究院八德分院、中央大學八德分校及八德市行政園區等用地約計 23.35 公頃，因擬擴大變更都市計畫辦理區段徵收開發面積（521.13 公頃）約為原都市計畫區都市發展用地面積（50.32 公頃）十倍之多，考量區段徵收之可行性，本案擴大都市計畫及原都

市計畫變更農業區部分，建議暫予保留，退請桃園縣政府重新考量都市人口成長實際發展需要，在事業及財務計畫確實可行下，研提合理計畫範圍及面積，再報部交由都委會專案小組繼續審查。

<2>本計畫案桃園縣政府於 95 年 3 月 22 日重行修正計畫報部交由都委會專案小組審查，審查過過程中，因縣政府原委託規劃之顧問公司在審議過程中因故與縣府解約，先改由縣府承辦同仁自行規劃辦理，後再另案委託其他規劃公司規劃辦理，以致第一次專案小組會議後，經過 8 個月始補充資料到部繼續審查。後續三次補充資料時間亦分別耗時 3 個月、5 個月及 2 個月。

<3>本案之問題癥結，在於桃園縣政府 95 年 3 月 22 日重行報請審議之計畫，雖將原擴大後計畫總面積 655.86 公頃，調整縮減為 301.48 公頃（原都市計畫區 151.01 公頃，含農業區約 100 公頃、擴大都市計畫 150.44 公頃），計畫定位為「優質文化住宅區」，惟查中央大學設置八德園區（4.72 公頃）尚無具體發展計畫、開發期程及經費來源，以及八德市行政園區面積需求僅約 1.43 公頃，如以上開 2 園區所需用地面積約 6 公頃，據以作為本擴大及變更都市計畫案之目的及理由，似有不足。專案小組考量該計畫現有都市發展用地僅 50 公頃，農業區約 100 公頃，依當地目前人口數成長趨勢推估及產業發展需求，似無需再另擴大 150 公頃做為住宅、商業使用之需求，與桃園縣政府意見不一致，專案小組討論過程費時。

- <4>經本部都委會小組建議，請縣府補充有關桃園縣整體都市發展願景、目標、空間結構發展與調整構想，以及本擴大及變更都市計畫案在桃園縣全縣整體都市發展之功能定位、面臨課題、都市發展模式與優先發展次序資料；並進一步審酌該地區近年來人口與產業之實際發展需要，重新修正本擴大及變更都市計畫案之發展目的、定位、整體發展構想及具體發展理由，據以再檢討是否縮減本擴大及變更都市計畫案擬變更為可建築用地及實施區段徵收之合理範圍面積，並深入評估本擴大及變更都市計畫案調整縮減為 50 公頃、100 公頃、150 公頃、200 公頃、250 公頃及 301.48 公頃等不同替選方案之區段徵收可行性，以及就不同替選方案之區段徵收財務可行性進行敏感度分析，以利專案小組討論及研擬建議意見，故縣府補充分析資料之過程較為費時。
- <5>經多次討論，該府考量區段徵收可行性、道路系統完整性及以茄苳溪支流為天然界限等因素，重新檢討本擴大及變更都市計畫案為 164.78 公頃（原都市計畫 151.04 公頃（其中農業區 100.61 公頃，都市發展用地 50.43 公頃），擴大都市計畫 13.74 公頃），並適度降低使用強度後，提經 97.1.15 內政部都委會第 674 次大會審決。
- <6>另因本計畫案歷經桃園縣政府重新修正計畫內容與原公開展覽內容已大幅變化，經 97.1.15 內政部都委會第 674 次大會決議，應補辦公開展覽及說明會，因公開展覽期間有公民或團體提出陳情意見，再報部提

97.06.10 本部都委會第 684 次會議審議修正通過。

九、我國都市設計綜合整理

(一)我國有關都市設計之法律屬性

1、法令制度沿革

現行都市計畫法對於都市設計並無具體明文規定，僅於都市更新條例 21 條規定都市設計或景觀計畫為都市更新事業計畫應表明事項之一；至由內政部營建署積極研擬並推動立法的景觀法(草案)，雖經行政院分別於 92 年及 94 年間 2 度函請立法院審議，並經該院一讀通過，迄今仍尚未完成立法程序。

另為配合都市設計制度的實施，內政部 86 年 3 月 28 日修正發布之「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」，於第 8 條規定：「都市計畫通盤檢討時，下列地區應辦理都市設計，納入細部計畫：一、新市鎮。二、新市區建設地區：都市中心、副都市中心、實施大規模整體開發之新市區。三、舊市區更新地區。四、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築物之周圍地區。五、位於高速鐵路、高速公路及區域計畫指定景觀道路二側一公里範圍內之地區。都市設計之內容視實際需要，表明下列事項：一、公共開放空間系統配置事項。二、人行空間或步道系統動線配置事項。三、交通運輸系統配置事項。四、建築基地細分規模限制事項。五、建築量體配置、高度、造型、色彩及風格之事項。六、環境保護設施配置事項。七、景觀計畫。八、管理維護計畫。」，明定應辦理都市設計地區及都市設計應表明事項，是各直轄市、縣(市)政府實施都市設計制度的主要依據。

都市計畫書規定：依前開都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 8 條規定，已明定都市計畫通盤檢討時，應辦理都市設計之地區，並納入細部計畫，因此新擬細部計畫均附有都市設計準則、要點、規範或土地使用分區管制之規定，作為執行都市設計之依據。

2、我國都市設計之法令依據：

(1) 中央法規：

<1> 都市計畫法第 22 條第 1 項：「細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：一、計畫地區範圍。二、居住密度及容納人口。三、土地使用。五、道路系統。六、地區性之公共設施用地。七、其他。」都市設計為土地使用分區管制內容之一，依據上開規定將都市設計相關規定納入細部計畫土地使用分區管制規定，據以執行。

<2> 都市計畫法第 39 條：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」目前都市計畫法臺灣省施行細則、台北市施行細則及高雄市施行細則分別依據上開規定訂定有關都市設計之規定。

<3> 都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 8 條：「都市計畫通盤檢討時，下列地區應辦理都市設計，納入細部計畫：一、新市鎮。二、新市區建設地區：都市中心、副都市中心、實施大規模整體開發之新市區。三、舊市區更新

地區。四、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築物之周圍地區。五、位於高速鐵路、高速公路及區域計畫指定景觀道路二側一公里範圍內之地區。都市設計之內容視實際需要，表明下列事項：一、公共開放空間系統配置事項。二、人行空間或步道系統動線配置事項。三、交通運輸系統配置事項。四、建築基地細分規模限制事項。五、建築量體配置、高度、造型、色彩及風格之事項。六、環境保護設施配置事項。七、景觀計畫。八、管理維護計畫。」

<4>都市更新條例第 21 條：「都市更新事業計畫應視其實際情形，表明下列事項：一、計畫地區範圍。...十、都市設計或景觀計畫。...」。

(2) 地方法規：

<1>都市計畫法臺灣省施行細則第 35 條第 1 項規定：「擬定細部計畫時，應於都市計畫書中，訂定土地使用分區管制要點；並得就該地區環境之需要，訂定都市設計有關規定。...」

<2>都市計畫法臺北市施行細則第 8 條之 1 規定：「依本法第 26 條規定辦理通盤檢討時，本府得視實際情形或部分事項辦理，並得視地區發展需要於細部計畫通盤檢討時加列都市設計有關規定。」

<3>都市計畫法高雄市施行細則：都市計畫法高雄市施行細則第 32 條規定「本府得設高雄市都市設計審議委員會，審議與研究本市都市計畫說明書中載明須經都市設計審議者，或經本府公告須經都市設計審議之本市重大公共工程及重大建築開發案。」

(3) 各縣市單行法規：分別就台北市、高雄市及台

中市三者舉其要者略述於下

- <1>台北市分別訂有台北市山坡地開發建築都市設計準則、人行陸橋及地下道都市設計準則、公園開發都市設計準則、法定機車停車位設置方式設計審議原則、小坪數單元與高樓層高度開發案設計審議原則等，作為台北市都市設計審議委員會審議時之依據。
- <2>高雄市除個別都市計畫案訂有都市設計準則外，另訂有高雄市公告實施都市設計審議地區、捷運場站都市設計規範、都市設計審議授權範圍規定、都市設計審議許可案件變更設計作業要點等項。
- <3>台中市訂有公有建築應送都市設計委員會審議要點、公有建築物設置圍籬審議規範，並在網站上公布「審議範圍」、「審議內容」，其審議內容包括土地使用管制、景觀及開放空間、建築與色彩、交通系統與停車空間、景觀植栽綠美化、街道傢俱、廣告物、管理維護計畫、都市計畫細部計畫書其他規定事項，其中建築與色彩一項，除建築量體、建築色彩外，特別提列文化資產或歷史古蹟建築之維護與增建。最重要的，台中市擬有「全市性都市設計目標」，並針對全市九個主要地區擬定都市設計導則表。

3、都市計畫法高雄市施行細則第 32 條規定：「本府得設高雄市都市設計審議委員會，審議與研究本市都市計畫說明書中載明須經都市設計審議者，或經本府公告須經都市設計審議之本市重大公共工程及重大建築開發案。」

(二)我國有關都市景觀設計之法源與執行依據

1、依據都市計畫法第 22 條規定，土地使用分區管

制為細部計畫應表明之事項，而都市設計為土地使用分區管制內容之一，都市計畫擬定機關依據上開規定將都市設計相關規定納入細部計畫土地使用分區管制規定，據以執行。

2、依據都市計畫法第 39 條規定，對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。有關景觀事項可於都市計畫法施行細則中作不要之規定，目前都市計畫法臺灣省施行細則、台北市施行細則及高雄市施行細則已分別依據上開規定訂定有關都市設計之規定。

3、行政院前於 92 年 9 月 26 日函送景觀法草案請立法院審議，因委員任期屆滿前仍未能完成立法程序，行政院於 94.3.17 重新核轉立法院審議，雖經審查，惟仍未能於第 6 屆委員任期屆滿前完成立法程序。內政部參酌 96 年全國公園綠地會議、97 年全國都計建管會議各界之意見，檢視景觀法草案架構及條文內容，強化都市設計機制在景觀法中之管制功能，並修正具爭議條文以凝聚各界共識。

(三)都市設計審議委員會（或都市設計及土地使用開發許可審議委員會或都市設計及土地使用分區管制審議委員會）設置之法源基礎、權限發動之依據及行使審議之組織、審議事項之範圍、行使各項權限所應遵守之程序、公民及團體參與（含利害關係人）與司法救濟程序

1、有關都市設計委員會（或都市設計及土地使用開

發許可審議委員會或都市設計及土地使用分區管制審議委員會)設置之法源基礎：

- (1) 台北市政府：依據「臺北市土地使用分區管制規則」第 95 條之規定設置。
- (2) 高雄市政府：依據「都市計畫法高雄市施行細則」第 32 條規定設置。
- (3) 臺灣省各縣(市)政府：依各縣(市)政府發布之設置要點(辦法)等設置。
- (4) 內政部淡海新市鎮特定區計畫都市設計審查小組及內政部高雄新市鎮特定區計畫都市設計審查小組：分別依審查小組設置要點設置。

2、我國各級政府都市設計委員會權限發動之依據：依臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會設置要點第 5 條之規定，本會會議由主任委員視需要召集之；第 7 條規定，委員出席過半數者，始得開會。

3、我國各級政府行使都市設計審議之組織：

- (1) 都市計畫委員會：宜蘭縣、台東縣
- (2) 都市設計審議委員會：15 縣市
- (3) 都市設計審查委員會：臺中市、嘉義市、高雄縣等 3 縣市
- (4) 都市設計及土地使用開發許可審議委員會：臺北市、高雄市、新竹市、花蓮縣等 4 縣市
- (5) 都市設計及土地使用開發許可審議小組：連江縣
- (6) 都市設計審查小組：內政部淡海新市鎮特定計畫區、高雄新市鎮特定計畫區 2 個審查小組。

4、我國各級政府都市設計審查事項範圍

- (1) 都市設計地區之劃設：都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 8 條第 1 項規定：「都市計畫通盤檢討時，下列地區應辦理都市設計，納入細部計

畫：一、新市鎮。二、新市區建設地區：都市中心、副都市中心、實施大規模整體開發之新市區。三、舊市區更新地區。四、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築物之周圍地區。五、位於高速鐵路、高速公路及區域計畫指定景觀道路二側一公里範圍內之地區。六、其他經主要計畫指定應辦理都市設計之地區。」

(2) 指定地區或達到一定規模：依高雄市都市設計及土地使用開發許可審議委員會設置要點第 3 點之規定，都市設計審議地區範圍如下：

- <1>本市都市計畫說明書中載明須經都市設計或土地使用開發許可審議之地區。
- <2>高雄市都市計畫委員會、都市更新審議委員會決議者。
- <3>本市重大公共工程、公共建築依規定須經本會審議者。
- <4>本市景觀地區經本府公告依規定須經本會審議者。
- <5>本市有關地區都市設計規範、土地使用開發許可審議規範與相關執行規定須經本會審議者。
- <6>本市新開發地區依都市計畫說明書載明辦理有關土地細分須經本會審議者。
- <7>本市都市計畫說明書中載明開發許可地區之土地使用分區管制要點之新增、修正及管制爭議須經本會審議者。
- <8>依都市計畫容積移轉實施辦法相關規定須經本會審議者。

(3) 都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 8 條第 2 項規定：「都市設計之內容視實際需要，表明下列

事項：一、公共開放空間系統配置事項。二、人行空間或步道系統動線配置事項。三、交通運輸系統配置事項。四、建築基地細分規模限制事項。五、建築量體配置、高度、造型、色彩及風格之事項。六、環境保護設施配置事項。七、景觀計畫。八、管理維護計畫。」

- (4) 臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則第 3 條規定：「三、設計構想及說明：(一) 開發內容、設計目標及構想簡要說明。(二) 建築物外部空間設計。(三) 景觀植栽配置。(四) 各樓層平面配置及空間使用。(五) 建築物造型及色彩。(六) 停車與交通動線規劃。(七) 消防救災空間及動線規劃。」
- (5) 相關法令檢討與查核：(一) 適用都市設計管制要點逐項查核。(二) 非適用都市設計管制要點地區查核事項。(三) 適用相關獎勵之檢討。
- (6) 開發許可案件：(一) 增附事業及財務計畫。(二) 親善及回饋計畫。
- (7) 基地開發性質、條件與規劃構想補充資料：(一) 回饋措施。(二) 交通影響評估報告書。(三) 綜合設計公共開放空間報告書。(四) 初步水土保持計畫書。
- (8) 高雄市都市設計審議委員會設置要點第 2 點規定：「本會之任務為審議與研究本市都市設計有關之建築物設計、開放空間設計、交通系統設計、廣告招牌及街道家具設計、植栽及都市景觀設計、公共工程規劃設計及其他都市設計相關事項。」

5、我國各級政府都市設計之公民及團體參與(含利害關係人)：

- (1) 臺北市政府：

<1>依臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會第4條第3項之規定，審議案件性質特殊者，主任委員得邀請相關專家學者及地區代表列席。

<2>依臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則第5條之規定，「申請都市設計及土地使用開發許可審議之案件，符合下列情形之一者，該府於審議時得邀請當地地區性代表列席提供意見：

- 建築基地面積在 6000 平方公尺以上，且總樓地板面積達 30000 平方公尺以上之建築開發案。
- 該府辦理之公共工程。
- 依相關法規規定獎勵樓地板面積在 2500 平方公尺以上之建築開發案。
- 依臺北市獎勵投資興建公共設施辦法核准投資之開發案。
- 適用容積移轉之建築申請案，其移入容積在接受基地基準容積百分之二十以上，且移入樓地板面積在 1000 平方公尺以上者。
- 其他有關社區公共環境或影響鄰近居民權益之開發案。

(2) 高雄市政府：

審議規範雖無明文，惟於審議過程中，曾視申請個案邀請高雄市野鳥協會及地球公民協會等地區團體與會提供審查意見，供審議參考。

6、我國各級政府都市設計之司法救濟程序：

按行政程序法 92 條規定：「行政處分係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而為對外直接發生法律效果之單方行政行為。」都市設計審議係針對符合都市設計範圍或

規模之建築基地進行審議或審查，其結果作為申請核發建照執照之依據。依因此符合前開條文之規定，都市設計審議之結果係行政處分，故得為訴願、行政訴訟之司法救濟。

7、我國各級政府都市設計審議委員會之組織目的、委員資格、任期限制：

(1)我國各級政府都市設計審議委員會之組織目的：

<1>臺北市政府：為改善都市景觀、健全開發管理、辦理都市設計及土地使用開發許可之審議與研究。

<2>台南市政府：為改善都市景觀，並為配合都市計畫說明書中載明需經都市設計作業之要求，辦理都市設計審議與研究工作，以強化本市地區特色，提昇都市生活環境品質。

(2)我國各級政府都市設計審議委員會之委員資格：

<1>中央法令並無任何規範。

<2>臺北市政府：臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會置主任委員一人，由發展局局長兼任，副主任委員一人，由發展局副局長兼任，委員二十一人，由主任委員就下列人員報府聘（派）之：

一、都市計畫專家學者一人。

二、都市設計專家學者二人。

三、建築設計專家學者一人。

四、造園及景觀設計專家學者一人。

五、土地開發及財務分析專家學者一人。

六、地質大地工程專家學者一人。

七、交通規劃專家學者一人。

八、文化藝術專家學者一人。

九、建築投資業代表一人。

- 十、法律專家學者一人。
- 十一、建築師公會代表一人。
- 十二、相關公益團體代表一人。
- 十三、本府產業發展局副局長。
- 十四、本府工務局副局長。
- 十五、本府消防局副局長。
- 十六、本府交通局副局長。
- 十七、本府環境保護局副局長。
- 十八、本府文化局副局長。
- 十九、本市建築管理處副處長。
- 二十、本府工務局公園路燈工程管理處副處長。

(3)臺南市政府：臺南市都市設計審議委員會置主任委員一人，由市長兼任，副主任委員一人，由都市發展局局長兼任；委員十七人，由市長就下列人員聘(派)兼任之：

- 一、都市設計專家學者一人。
- 二、景觀規劃設計專家學者一人。
- 三、都市計畫專家學者一人。
- 四、建築設計專家學者一人。
- 五、交通規劃專家學者一人。
- 六、藝術專家學者一人。
- 七、綠化植栽專家學者一人。
- 八、台南市建築師公會代表二人。
- 九、台南市建築開發商業公會代表一人。
- 十、本府工務局長。
- 十一、本府環保局長。
- 十二、本府交通局長。
- 十三、本府建設局長。
- 十四、本府文化局長。
- 十五、本府都發局都計課課長。
- 十六、本府工務局建築管理課課長。

(4)我國各級政府都市設計審議委員會之委員任期

限制：

依各縣市之都市設計審議委員會設置要點之規定，委員任期以一年一聘居多，計有 20 縣市及淡海、高雄二新市鎮都市設計審議小組。二年一聘者，計有嘉義縣、高雄縣、屏東縣、花蓮縣、及連江縣等 5 縣。委員均得連任，最長任期（含首次聘任）以 3 任 3 年者最多、有 7 縣市；2 任 2 年及 4 任 4 年者者各有 4 縣市，臺北縣為 6 任 6 年，有 3 個縣市無最長任期之規定。

8、都市設計審議作業注意事項：

內政部邀集各直轄市、縣（市）政府研商後，於 97 年 8 月 25 日訂頒「都市設計審議作業注意事項」，其重要規定如下：

- (1) 各級主管機關辦理都市設計審議，應以都市計畫書圖及自治法規規定者為限。前項都市計畫書圖及自治法規之規定，應以都市計畫相關法規規定為限。
- (2) 各級主管機關辦理都市設計審議，如有符合都市計畫書圖及自治法規且不影響都市整體景觀者，得以書面審查為之，免再召開審議會。
- (3) 都市設計審議之決議事項或書面審查之結果，應以都市計畫書圖及自治法規規定為限；其他決議事項或書面審查之結果，得提供申請人作為修正都市設計案件內容之參考。
- (4) 各級主管機關依申請人之申請，得辦理預審。各級主管機關辦理都市設計審議之預審，其決議得作為後續辦理都市設計及審議時之依據。
- (5) 都市設計審議案件同時應依其他法令規定辦理審議者，得配合其他審議進行聯席審議，或以提供書面審查意見方式與其他審議一併進行審議。

- (6) 各級主管機關辦理都市設計審議，必要時得洽請相關機關（構）、學校或民間專業團體提供審核意見。
- (7) 各級主管機關得訂定申請都市設計審議所應具備之圖說、文件及書表格式。
- (8) 各級主管機關辦理都市設計審議之期限，應自受理之日起十五日內召開會議審議之，或將書面審查結果通知申請人。提送審議會審議之案件，辦理期限以十五日內召開會議為原則，必要時得延長十五日。
- (9) 各級主管機關審議通過之都市設計審議案件有辦理變更設計之必要時，其有關審議程序、審議方式、審議期限應分別依本注意事項之規定辦理。前項審議，應以變更設計範圍為限。
- (10) 對於審議結果不服者，申請人應於收受會議紀錄或審議結果通知之日起一個月內以書面申請復議。

9、都市設計審議作業流程（以臺北縣為例）

- (1) 臺北縣政府都市設計審議申請案標準作業流程圖：

臺北縣政府都市設計審議申請案標準作業流程圖

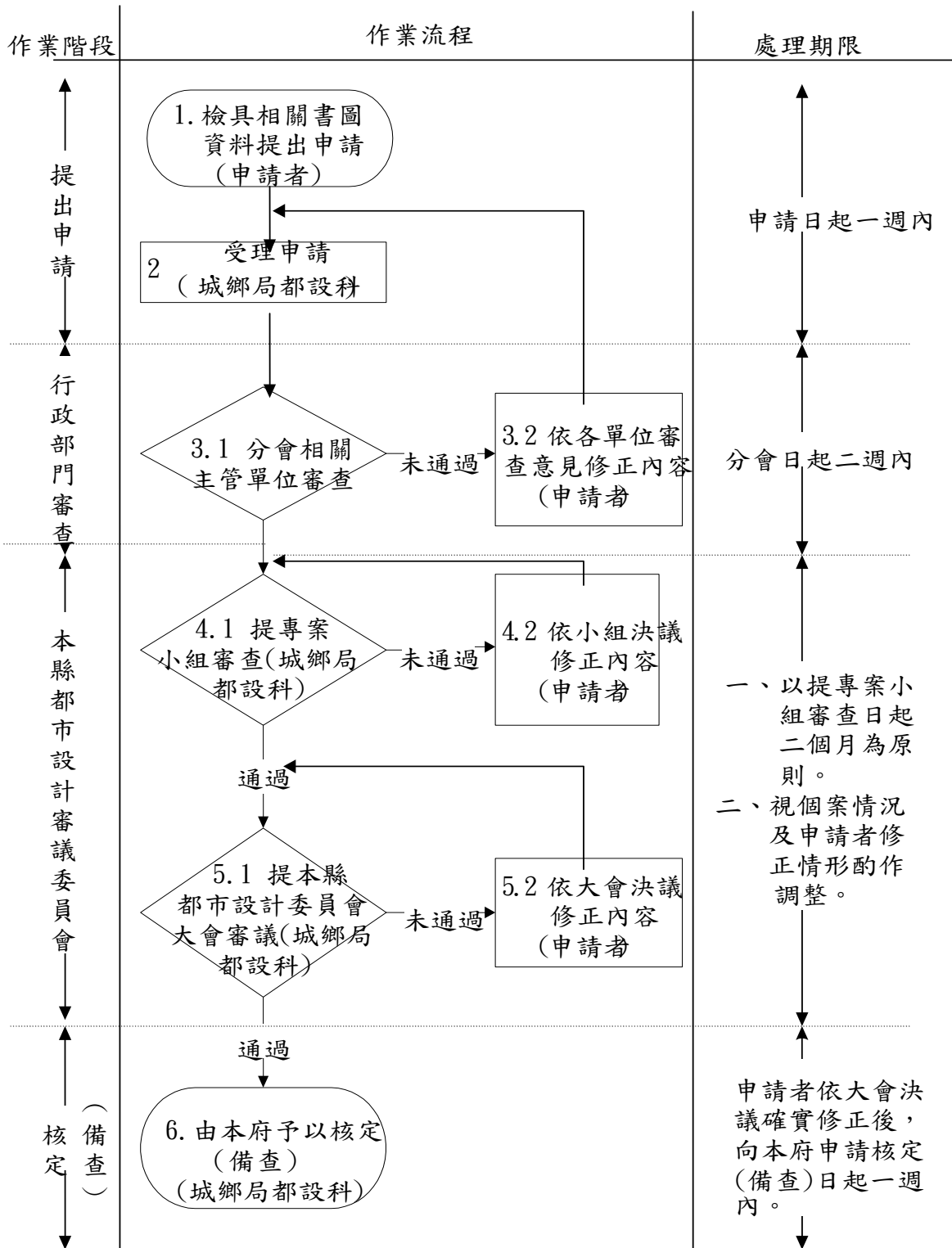


圖 4 臺北縣政府都市設計審議申請案標準作業流程圖
 表 4 臺北縣政府都市設計審議案標準作業流程說明表

作業階段	作業流程	辦理單位	步驟說明
------	------	------	------

作業階段	作業流程	辦理單位	步驟說明
提出申請	1、檢具相關書圖資料提出申請	申請者	<p>壹、申請者應備妥下列相關書圖資料乙份提出申請：</p> <p>一、臺北縣都市設計審議申請表【(民)表一】。</p> <p>二、建築線指示圖影本。</p> <p>三、地籍圖謄本正本。</p> <p>四、參照臺北縣都市設計審議項目及審查圖件標準、製作都市設計審議報告書、圖。</p>
	2、受理申請	城鄉局都設科	壹、收件並依(表一、表二、表四、表五)初步審查是否為所轄業務事項及檢附之相關書圖資料是否齊備。
行政部門審查	3.1、分會相關主管單位審查	工務局建照科、交通局、環保局、城鄉局都設科	<p>壹、將申請書圖資料分送工務局建照科、交通局、環保局審查。</p> <p>貳、各單位依流程1相關書圖資料就其主管權責審查或提供建議。</p>
	3.2、依各單位審查意見修正內容	申請者	<p>壹、修竣後計畫書圖等資料應再送城鄉局都設科。</p> <p>貳、由城鄉局都設科轉請相關主管單位再次審查，直至各審查單位均表大致同意或無意見為止。</p>
本縣都市設計審議委員會審議	4.1、提專案小組審議	城鄉局都設科	<p>壹、由城鄉局都設科擬具相關資料及初核意見後，排會提請專案小組審議。</p> <p>貳、邀請各會審單位與會。</p>
	4.2、依小組決議修正內容	申請者	壹、修竣後將相關書圖資料再送城鄉局都設科俾再次提請專案小組審議，直至專案小組同意通過並提請大會審議為止。

作業階段	作業流程	辦理單位	步驟說明
本縣都市設計審議委員會審議	5.1、提本縣都市設計審議委員會大會審議	城鄉局都設科	壹、由城鄉局都設科擬具提案資料後，排會提請本縣都市設計審議委員會大會審議。 貳、邀請各會審單位與會。
	5.2、依大會決議修正內容	申請者	修竣後相關書圖資料再送城鄉局都設科，若須再次提大會審議者依步驟 5.2 作業，若已通過者由城鄉局都設科審查是否已確實修正無誤。
核定備查	6、由本府予以核定（備查）	城鄉局都設科	經由城鄉局都設科審查確實已修正無誤，由本府予以備查。

(四)我國各縣(市)政府都市設計審議委員會中，設置幹事會之法源基礎、權限發動之依據及行使審議之組織、審議事項之範圍、行使各項權限之程序

1、各縣(市)政府都市設計審議委員會設置幹事會之法源基礎：

(1)依各縣市都市設計審議委員會設置要點之規定，有 15 個縣市設有幹事會，部分縣市幹事會有審查簡易案件，並提請委員會報告後備查；部分縣市僅為幕僚單位並無審查或預審。

<1>臺北市政府：臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會設置辦法第 9 條第 2 項：
「本會為提升審議效率，得設幹事會協助審查，置幹事十一人至十四人，辦理審查作業，由本府產業發展局、工務局、消防局、交通局、環境保護局、文化局、教育局、發展局

等有關機關遴派人員兼任之。」

<2>台北縣政府：台北縣都市設計審議委員會設置要點第五點：「本會設置執行秘書一人，由主任委員指派之，承主任委員之命執行本會決議事項及處理行政業務；幹事六至十人，協助執行辦理會務，並由主任委員就城鄉局有關單位人員派兼。」

<3>基隆市政府：基隆市都市設計審議委員會設置要點第5點，「本會置幹事會及執行秘書一人，由市長指派，承主任委員之命，處理審議相關業務；幹事會置幹事六人至十人，由都市發展處、工務處、交通旅遊處、文化局、消防局等有關單位人員派兼之。」

2、各縣（市）政府都市設計審議委員會設置幹事會權限發動之依據：依審議作業流程檢視之，幹事會權限發動係申請案件掛號後，據以召開幹事會議。幹事會開會時，由執行秘書擔任主席。

3、各縣（市）政府都市設計審議委員會設置幹事會之審議事項範圍：

(1)臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會設置辦法第10條規定：「幹事會審查範圍如下：

一、審議案件必備圖件項目之查核。

二、審議案件送審作業程序之查核。

三、前條第二項有關機關就其執掌法規之查核。

四、針對審議案件規劃設計內容提出建議事項。

前項第四款建議事項得供委員會審議參考。」

(2)基隆市都市設計審議委員會設置要點第6點規定：幹事會審查範圍如下：

一、審查案件必備圖見項目之查核。

- 二、審議案件送審作業程序之查核。
- 三、有關機關就其職掌法規之查核。
- 四、針對審議案件規劃設計內容提出建議事項。
- 五、其他經本會授權之工作。」

(3)多數縣(市)政府並未針對幹事會審議事項作明確之界定。

(4)行使各項權限所應遵守之程序：

<1>內政部 97 年 8 月 25 日頒布都市設計審議作業注意事項第 9 點，各級主管機關辦理都市設計審議之期限，應自受理之日起 15 日內召開會議審議之，或將書面審查結果通知申請人。提送審議會審議之案件，辦理期限以 15 日內召開會議為原則，必要時得延長 15 日。

<2>依臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則第 3 條之規定，審議案件應依規定檢附完整圖書及文件，自收件日起 30 日內為之。

3、多數縣(市)政府並未針對幹事會審議事項作明確之界定。

(五)目前各縣(市)政府都市設計審議中設置幹事會之組織目的、幹事資格、任期限制及審議之流程

1、都市設計審議委員會幹事會之組織目的：

(1)高雄市政府：依高雄市都市設計及土地使用開發許可審議委員會設置要點第 12 點之規定，「本會審議前，幹事會應就各該審議事項研擬審查意見，供本會討論及審議參考。

(2)臺北市政府：臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會設置辦法第 9 點第 2 項之規定，「本會為提升審議效率，得設幹事會協助審查。…」。

(3)彰化縣政府：依彰化縣都市設計審議委員會設置辦法第 5 條之規定，「本會為提昇審議效率，

設幹事會協助審查，…。」

2、各縣（市）政府都市設計審議中設置幹事會之幹事資格：

- (1) 由都市設計主管機關人員兼任，例如台北縣。
- (2) 由文化處、工務處、消防局、城市暨觀光發展處、建設處等相關單位派兼，例如彰化縣。
- (3) 幹事任期：幹事係由單位派兼，無固定任期。

3、各縣（市）政府都市設計審議中設置幹事會之幹事任期限制：

- (1) 幹事係由單位派兼，無固定任期。
- (2) 各縣（市）政府都市設計審議中設置幹事會之審查流程：

<1>以臺中縣都市設計審議委員會幹事會審查流程為例。

- 起造人、設計人檢具完整圖說。
- 建築師依授權內容簽證。
- 檢送都市設計報告書圖 3 份送建設處城鄉計畫科備查。

◇如未通過，則送回起造人、設計人補正。

◇如通過，則送建管單位申請建築執照。

(六)各級政府都市設計、土地使用分區管制及土地使用開發許可審議之書、圖、文件基準表；其所列審議必備圖件之法令依據為何；又其事業與財務計畫之審議與親善及回饋計畫之審議目的：

1、都市設計、土地使用分區管制及土地使用開發許可審議之書、圖、文件基準表係為規範送審書、圖與文件之格式、內容，經承辦單位確認後，始得進行審議事項。

2、審議必備圖件之法令依據：

- (1) 都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第 8 條第 2 項都市設計應表明事項。

(2) 都市計畫書之都市設計管制要點 (準則、原則) 所列事項。

3、事業與財務計畫之審議與親善及回饋計畫之審議，其審議目的與依據：依都市計畫規定指定為土地開發許可地區之開發許可審議，開發許可係指一種較具彈性的開發機制，其精神主要透過開發者與政府間的協商，由開發者研提土地使用、公共設施配置與開發方式，並依都市計畫之規定負擔後辦理開發。事業與財務計畫、親善及回饋計畫為開發許可審議要項之一。事業計畫包括市地重劃、區段徵收，財務計畫包括開發成本估算、開發效益分析、財務可行性評估等。至於回饋計畫係指依法或基於社會公平之原則應予設定之負擔或附帶條件。親善計畫則由開發者基於善意或公益層面，經過協商或自願承諾提供鄰里或一般人士使用實質空間、設施或其他措施，踐行承諾事項，展現開發者對地區之社會責任的方式之一。

(七) 各縣市都市設計審議委員會歷年審議件數及都市設計審議超過審議期限案件及個案分析

1、有關各縣市都市設計審議委員會歷年審議件數統計表⁸

表 5 各縣市都市設計審議委員會審議時間、件數統計表

編號	縣市別	年起	私人開發案件數	公共工程案件數	合計	掛號至核定全程時間
1	臺北市	80	5877	1966	7843	33(註)
2	高雄市	87	1039	60	1099	54
3	基隆市	95	3	12	15	124
4	臺北縣	88	1188	322	1510	34
5	桃園縣	90	351	56	407	75

⁸資料來源：96.11.1 調查表附表三

6	新竹縣	91	246	53	299	69
7	新竹市	90	104	86	190	120
8	苗栗縣	89	53	6	59	66
9	臺中縣	88	6	4	10	146
10	臺中市	91	248	55	303	32
11	彰化縣	93	64	43	107	60
12	南投縣	94	54	25	79	26
13	雲林縣	92	2	21	23	78
14	嘉義縣	89	108	11	119	42
15	嘉義市	95	7	0	7	30
16	臺南縣	89	46	25	71	21
17	臺南市	89	292	267	559	65
18	高雄縣	91	48	50	98	34
19	屏東縣	95	0	4	4	162
20	宜蘭縣	91	9	3	12	140
21	花蓮縣	--	0	0	0	0
22	台東縣	92	12	12	24	67
23	澎湖縣	93	63	10	73	28
24	金門縣	--	0	0	0	0
25	連江縣	--	0	0	0	0
26	淡海新市鎮	93	74	6	80	60
27	高雄新市鎮	92	9	8	17	26
合計			9903	3105	13008	

註：資料來源：96.11.1 調查表附表三，紅字為 98.12.21 計算後補填臺北市統計期間為 95 至 96 年，分為掛號至幹事會召開、掛號至委員會召開、掛號至核備等三階段。

表 6 台北市 95 年平均每月受理都市設計審議案件件數、時間統計表

日期	委員會 次數	幹事會 (件)	委員會 (件)	核備 (件)	平均 幹事會 (天)	平均 委員會 (天)	平均 核備(天)
95.01.05	159	13	9	32	9.8	15.1	6.6
95.01.19	160	13	8	17	9.8	13.6	5.7

95.02.09	161	16	10	18	9.8	15	6
95.02.23	162	10	15	10	9.8	13.3	5.7
95.03.09	163	6	7	11	9.8	13.7	10.6
95.03.23	164	8	13	16	9.6	15.8	8.6
95.04.06	165	7	13	16	9.8	16.4	8.1
95.04.20	166	10	18	16	9.5	15.4	5.6
95.05.04	167	16	11	9	9.5	12.5	5.1
95.05.18	168	11	11	13	9.8	13.9	6.3
95.06.01	169	9	22	14	8.5	11.5	7.5
95.06.15	170	7	17	16	9.6	14.9	6.3
95.06.29	171	8	17	14	9.6	12.5	13.5
95.07.20	172	17	18	18	9.8	25.3	10.1
95.07.27	173	8	9	4	9.6	13	11
95.08.10	174	12	11	7	9.6	12.6	13.1
95.08.24	175	11	12	25	8.9	15.6	9.3
95.09.07	176	16	20	20	9.6	16	10.8
95.09.21	177	19	14	18	9.7	14.5	13.1
95.10.05	178	12	14	14	9.8	12	13.6
95.10.19	179	9	10	31	9.2	12	13.5
95.11.02	180	12	16	13	9.6	15.8	10
95.11.16	181	14	14	27	9.5	15.2	9.3
95.11.30	182	14	13	24	9.7	18.2	10.5
95.12.07	183	8	11	10	9.8	17.9	13.3
95.12.14	184	14	11	11	9.6	17.3	10.9
95.12.28	185	16	16	22	9.8	20.8	11.7
合 計	27	316	360	446	9.6	15.18	9.47

表 7 台北市 96 年平均每月受理都市設計審議案件件數、
時間統計表

日 期	委員會	幹事	委員會	核 備	平 均	平 均	平 均
-----	-----	----	-----	-----	-----	-----	-----

	次 數	會(件)	(件)	(件)	幹事會 (天)	委員會 (天)	核備(天)
96.01.04	186	8	6	6	9.8	16.8	11.6
96.01.11	187	10	10	3	10	16.9	13.8
96.01.25	188	17	14	30	9.7	15.5	9.3
96.02.28	189	12	24	15	9.8	9.4	13.4
96.03.01	190	11	19	11	9.8	10.8	7.6
96.03.15	191	14	12	24	9.8	12.1	8.2
96.03.29	192	7	14	21	9.7	16.2	9.3
96.04.12	193	7	17	18	9.7	15.7	8.7
96.04.26	194	12	17	23	9.6	14.6	7.4
96.05.10	195	9	14	15	9.8	16.1	6.8
96.05.24	196	18	9	12	9.6	14.5	10.3
96.06.07	197	15	16	21	9.7	11	9.8
96.06.21	198	11	8	12	9.8	15.5	7.5
96.07.05	199	15	10	20	9.7	13.8	7.8
96.07.19	200	16	11	17	9.8	14.5	9.9
96.08.02	201	17	10	37	9.9	11.4	8.4
96.08.16	202	11	21	13	9.8	13.1	9.7
96.08.30	203	12	16	16	9.5	12.2	6.8
96.09.13	204	15	12	17	9.8	13.6	8.2
96.09.27	205	12	20	7	9.7	15.8	10.7
96.10.11	206	11	10	20	9.8	12.6	8.2
合 計							

2、都市設計審議超過審議期限案件及個案分析

(1)以臺中縣政府案件為例，平均個案審議時間約為80天。列舉2個超過審議期程案件之審議過程內容概述如下：

<1>台中縣環山地區污水處理廠新建工程案及審議過程內容概述：

- 台中縣政府工務處於 94 年 7 月 7 日便簽移送都市設計審議報告書辦理審議。
- 94 年 7 月 19 日召開幹事會辦理書件初核。
- 94 年 8 月 9 日經規劃單位依幹事會初核意見補正完竣。
- 94 年 8 月 22 日召開本會第 7 屆第 3 次會議審議，並決議「本開發案管理大樓建物造形材質、防災功能等問題需檢討修正，另與周遭環境互動應再補充說明，請申請單位就委員綜合審查意見檢討修正計畫書圖後，送業務單位再提會審議。
- ◇ 94 年 10 月 5 日召開第 7 屆第 4 次會議審議修正後通過。

<2>中華分歧海線等 161KV#16A 鐵塔連接站工程案審議過程內容概述：

- 台灣電力股份有限公司台中供電區營運處 95 年 9 月 4 日 D 台供字第 9508-3669 號函送都市設計審議報告書辦理審議。
- 95 年 9 月 25 日召開幹事會辦理書件初核。
- 95 年 11 月 22 日經規劃單位依幹事會初核意見補正完竣。
- 95 年 12 月 27 日本縣都市設計審議委員會第 8 屆第 3 次審查決議再提會審議。
- 97 年 3 月 14 日依據本縣都市設計審議委員會第 8 屆第 3 次審查意見檢討修正計畫書圖後，再提會審議。
- 97 年 6 月 27 日原則修正後通過。

十、各機關執行情形與統計

綜觀臺北市信義計畫區於 71 年開始實施都市設計制度，對於信義計畫區都市土地開發、都市景觀、建築物造型、公共開放空間配置等有重大的影響，此後各地

方政府陸續於都市計畫案內劃設實施都市設計地區，並訂定都市設計準則或要點，提升都市重點發展地區的環境品質。經查臺灣地區實施都市設計制度 25 年的時間，內政部營建署並無完整性、累積性與制度性的調查統計，致都市設計整體發展的情形僅能透過學術論文、地方政府的業務報告、開發業者的抱怨中窺知一二，後經營建署於 96 年 11 月 1 日函請各直轄市、縣(市)政府及營建署新市鎮建設組提供實施都市設計審議制度以來之實際作業情形，調查項目包括法令制度、執行情形、檢討與建議三大部分。各地方政府因審議資料尚未全面採電腦建檔或定期統計，需由專人整理，直至 97 年 1 月中旬方完成各地方政府的資料調查工作，並於 97 年 4 月 1 日辦理補充調查。

(一) 法令制度

1、全國已全面實施都市設計審議：臺灣地區實施都市計畫制度源自於民國 70 年 8 月 17 日臺北市政府公告信義計畫區細部計畫案，嗣後各縣(市)政府陸續於都市計畫案內規定實施都市設計地區，並成立都市設計審議委員會，屏東縣於 95 年 3 月 21 日、金門縣於 96 年 9 月 6 日成立都市設計審議委員會實施都市設計審議制度後，全國各縣(市)政府(含金門縣及連江縣)均已全面實施都市設計審議。各直轄市、縣(市)政府執行都市設計審議制度時間表，詳下表。

表 8 台灣地區實施都市設計制度時間統計表⁹

編號	縣市別	實施都市設計範圍公告時間	訂有都市設計準則、要點或規範等	都市設計委員會成立(或聘任日)	第一次都市設計審議委員會開會
1	臺北市	70 年 8 月 17 日	70 年 8 月 17 日	71 年 6 月	71 年 10 月 13 日
2	高雄市	76 年 5 月 4 日	82 年 4 月 23 日	85 年 9 月 1 日	85 年 11 月 25 日

⁹資料來源：營建署 96.11.1、97.4.1 調查表統計

3	基隆市	94年1月19日	94年1月19日	94年7月1日	96年1月11日
4	臺北縣	86年2月17日	86年2月17日	83年1月1日	83年8月27日
5	桃園縣	88年9月30日	88年9月30日	90年6月1日	90年7月18日
6	新竹縣	86年8月21日	91年1月2日	88年1月1日	88年10月29日
7	新竹市	86年8月1日	90年8月20日	89年1月14日	90年1月11日
8	苗栗縣	90年11月12日	95年9月28日	89年12月	89年12月15日
9	臺中縣	88年9月18日	88年10月20日	87年2月13日	87年10月12日
10	臺中市	75年1月25日	89年4月	79年	-
11	彰化縣	87年1月13日	94年12月2日	88年11月14日	93年3月10日
12	南投縣	83年9月29日	83年9月29日	87年4月14日	87年4月14日
13	雲林縣	90年7月11日	90年7月11日	91年2月22日	91年11月14日
14	嘉義縣	88年1月18日	89年3月20日	88年11月24日	89年5月30日
15	嘉義市	94年10月18日	94年10月18日	94年9月1日	95年4月7日
16	臺南縣	88年8月30日	88年10月14日	89年11月1日	89年12月18日
17	臺南市	86年7月15日	87年9月9日	89年10月4日	89年10月9日
18	高雄縣	86年2月15日	90年12月22日	87年11月	87年11月
19	屏東縣	91年3月19日	91年3月19日	95年3月21日	95年8月22日
20	宜蘭縣	86年5月5日	86年5月5日	都委會	92年2月14日
21	花蓮縣	88年3月26日	88年3月26日	94年1月	-
22	台東縣	84年7月20日	90年9月24日	87年7月1日 (都委會)	88年2月12日
23	澎湖縣	87年9月25日	93年7月29日	-	-
24	金門縣	96年8月22日	96年8月22日	96年9月6日	尚未召開
25	連江縣	85年4月15日	95年10月	93年2月	96年6月
26	內政部營建署淡海新市鎮特定計畫區	82年2月4日	82年2月4日	86年10月1日	87年8月27日
27	內政部營建署高雄新市鎮特定計畫區	83年6月26日	83年6月26日	88年1月1日	88年6月10日

(二)法令依據

- (1) 中央法規之部分：現行都市計畫法對於都市設計並無具體明文規定，各直轄市及縣(市)政府都市設計之通案性規定，始於內政部營建署 86 年 3 月 28 日修正發布「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第 8 條：「都市計畫通盤檢討時，下列地區應辦理都市設計，納入細部計畫：一、新市鎮。二、新市區建設地區：都市中心、副都市中心、實施大規模整體開發之新市區。三、舊市區更新地區。四、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築物之周圍地區。五、位於高速鐵路、高速公路及區域計畫指定景觀道路二側一公里範圍內之地區。都市設計之內容視實際需要，表明下列事項：一、公共開放空間系統配置事項。二、人行空間或步道系統動線配置事項。三、交通運輸系統配置事項。四、建築基地細分規模限制事項。五、建築量體配置、高度、造型、色彩及風格之事項。六、環境保護設施配置事項。七、景觀計畫。八、管理維護計畫。」，該條文明定辦理都市設計地區及都市設計應表明事項。
- (2) 都市更新條例：87 年 11 月 11 日都市更新條例第 21 條：「都市更新事業計畫應視其實際情形，表明下列事項：一、計畫地區範圍。…十、都市設計或景觀計畫。…」。
- (3) 地方法規：
- <1> 都市計畫法臺灣省施行細則第 35 條第 1 項：「擬定細部計畫時，應於都市計畫書中，訂定土地使用分區管制要點；並得就該地區環境之需要，訂定都市設計有關規定」。
 - <2> 都市計畫法臺北市施行細則第 8 條之 1：「依本法第 26 條規定辦理通盤檢討時，本府得視

實際情形或部分事項辦理，並得視地區發展需要於細部計畫通盤檢討時加列都市設計有關規定」。

〈3〉都市計畫法高雄市施行細則第 32 條規定：「本府得設高雄市都市設計審議委員會，審議與研究本市都市計畫說明書中載明須經都市設計審議者，或經本府公告須經都市設計審議之本市重大公共工程及重大建築開發案」。

(4) 實施都市設計地區之劃設

〈1〉台灣地區計有北高 2 直轄市、5 個省轄市及 319 個鄉鎮市，依都市計畫法發布之主要計畫地區計有 455 處。該 455 處主要計畫案內訂有都市設計準則、都市設計管制要點或另於細部計畫案劃設實施都市設計地區或訂定都市設計之土地使用分區管制要點等，計有 190 處（臺北市、臺中市均視為 1 處）。台灣地區現階段實施都市設計之都市計畫區計有 190 處，面積達 36411.33 公頃，分布於 96 個市鄉鎮轄區內，詳下表。

表 9 台灣地區實施都市設計之計畫區數及面積統計表¹⁰

編號	縣市別	鄉鎮市數	實施都市設計鄉鎮市數	都市計畫區數	實施都市設計之計畫區數(主計或細計)	實施都市設計地區面積(公頃)
1	臺北市	1	1	1	1	1426.39
2	高雄市	1	1	18	18	2253.11
3	基隆市	1	1	5	10	1242.13
4	臺北縣	29	17	46	43	2459.52
5	桃園縣	13	8	33	10	660.38
6	新竹縣	13	2	15	3	637.24
7	新竹市	1	1	6	6	1714.49
8	苗栗縣	18	2	18	2	454.22

¹⁰資料來源：營建署 96.11.1 調查表統計

9	臺中縣	21	4	30	5	514.99
10	臺中市	1	1	2	1	6583.00
11	彰化縣	26	2	30	2	117.20
12	南投縣	13	4	22	4	2594.49
13	雲林縣	20	3	25	4	196.22
14	嘉義縣	18	2	28	3	425.85
15	嘉義市	1	1	2	1	452.98
16	臺南縣	31	9	41	12	1115.57
17	臺南市	1	1	1	31	4711.49
18	高雄縣	27	15	31	9	6379.41
19	屏東縣	33	4	30	1	127.00
20	宜蘭縣	12	5	20	6	18.79
21	花蓮縣	13	2	19	2	129.08
22	台東縣	16	2	18	5	996.59
23	澎湖縣	6	3	6	4	410.08
24	金門縣	6	2	1	2	3.67
25	連江縣	4	3	5	3	5.6
26	淡海新市鎮	1	-	1	1	446.10
27	高雄新市鎮	2	-	1	1	335.74
合計			96	455	190	36411.33

(5) 都市設計審議專責組織設置

<1> 臺北市

- 臺北市信義計畫都市設計審議委員會：臺北市政府於 71 年 6 月報經內政部准予備查後，由臺北市政府工務局（都市計畫處）主政運作審議作業，對於信義計畫區內之建築規劃、景觀設計、公共空間品質之計畫進行審查。
- 臺北市都市設計審議委員會：民國 77 年 11 月報經內政部准予備查後，改組擴大為「臺北市都市設計審議委員會」，職掌全市性都市設計審議範圍內，有關地區細部計畫之都市設計、建築規劃、景觀設計等審查與研究。
- 臺北市都市設計及土地使用管制審議委員會：依 84 年 7 月 25 日修訂之臺北市土地使

用分區管制規則第 95 條之規定，將都市設計審議之作業擴增為都市計畫書載明須經審查地區、大規模建築物、特種建築物、重大公共工程、公共建築與土地使用分區管制規則使用組別之新增、修訂與處理等。臺北市都市設計審議委員會於 84 年 6 月 24 日更名為臺北市都市設計及土地使用管制審議委員會。

- 臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會：88 年 6 月 25 日再度修正改組，配合主要計畫商業區檢討變更回饋、修訂臺北市山坡地開發建築要點、各項獎勵與開發前空地管理等納入開發許可審議作業，名稱修改為臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會。

<2> 高雄市

- 高雄市都市設計審議委員會：85 年 4 月 29 日訂定「高雄市都市設計審議委員會設置要點」，同年 9 月 1 日成立都市設計審議委員會，開始受理申請案件。
- 高雄市土地使用開發許可審議委員會：為因應 88 年 12 月 12 日公告發布實施「擬定高雄多功能經貿園區特區區計畫案」規定採開發許可、市地重劃、區段徵收…等規定方式整體規劃分期分區開發，於 92 年 7 月 7 日公告「高雄市土地使用開發許可審議委員會設置要點」，成立高雄市土地使用開發許可審議委員會。93 年 2 月 26 日修正「都市計畫法高雄市施行細則」第 32 條「…本府得設高雄市土地使用開發許可審議委員會，審議與研究本市都市計畫指定為土地使用開

發許可地區之開發許可。」成為辦理開發許可審議之法源依據，確立都市計畫、都市設計與開發許可等三個委員會獨立運作之模式。

- 高雄市都市設計及土地使用開發許可審議委員會：96年7月23日發布「高雄市都市設計及土地使用開發許可審議委員會設置要點」，依都市計畫法高雄市施行細則第32條設置「高雄市都市設計及土地使用開發許可審議委員會」，整合高雄市都市設計審議委員會與高雄市土地使用開發許可審議委員會功能，審議都市設計及土地使用開發許可相關事項。

<3>臺中市、臺北縣及其他縣市：

- 臺中市於75年1月25日公告「變更臺中市都市計畫（干城地區）細部計畫案」內訂定「臺中市都市計畫（干城地區）土地使用分區管制要點」，由臺中市政府都市設計審查委員會進行審查作業，至89年4月14日發布「臺中市都市設計審查委員會設置要點」，持續辦理都市設計審議作業。
- 臺北縣於83年1月1日聘任都市設計委員，成立臺北縣都市設計審議委員會辦理都市設計審議事宜，83年8月27日召開臺北縣都市設計審議委員會第1次會議。
- 各縣（市）政府亦陸續成立都市設計審議委員會、或都市設計及土地使用開發許可審議委員會，臺灣省以屏東縣於95年3月21日成立最晚，及至金門縣於96年9月6日設置金門縣都市設計審議委員會後，臺澎金馬地區即全面實施都市設計審議制度。其中宜

蘭縣政府與臺東縣政府並無設置都市設計審議委員會，係由該二縣都市計畫委員會審議。宜蘭該縣於 86 年 5 月 5 日開始實施都市設計制度，並於 92 年起召開都市設計審議相關會議。臺東縣都市計畫委員會則於 88 年 2 月 12 日起開始進行都市設計審議事宜。福建省連江縣政府則依 93 年 1 月 5 日發布之「連江縣都市設計及土地使用審議小組設置及作業要點」，93 年 2 月設有連江縣都市設計及土地使用審議小組。

〈4〉內政部淡海新市鎮特定區計畫都市設計審查小組與內政部高雄新市鎮特定區計畫都市設計審查小組

- 為紓解台北及高雄二大都會區中心都市成長壓力，配合土地儲備制度，解決都會區住宅不足及房價飆漲問題，並樹立都市發展典範，內政部營建署於 81 年奉示執行淡海及高雄新市鎮之開發。82 年 2 月 4 日「淡海新市鎮特定區第一期細部計畫案」內訂有「淡海新市鎮綜合示範設計都市設計準則及淡海新市鎮都市設計準則與審議規範」，並於 87 年 8 月 27 日召開「內政部淡海新市鎮特定區計畫都市設計審查小組」會議。83 年 6 月 26 日「高雄新市鎮特定區第一期細部計畫案」內訂有「高雄新市鎮都市設計準則」，88 年 6 月 10 日召開「內政部高雄新市鎮特定區計畫都市設計審查小組」會議。

2、都市設計審議運作情形

(1)各縣市都市設計審議委員會人數統計¹¹

表 10 各縣市都市設計審議委員會人數統計表

¹¹資料來源：營建署 96.11.1 調查表統計

編號	縣市別	委員會	主任委員	副主任委員	委員	委員會人數
1	臺北市	都市設計及土地使用開發許可審議委員會	1	1	21	23
2	高雄市	都市設計及土地使用開發許可審議委員會	1	1	19	21
3	基隆市	都市設計審議委員會	1	1	17	19
4	臺北縣	都市設計審議委員會	1	1	15	17
5	桃園縣	都市設計審議委員會	1	3	17	21
6	新竹縣	都市設計審議委員會	1	1	13	15
7	新竹市	都市設計及土地使用開發許可審議委員會	1	1	15	17
8	苗栗縣	都市設計審議委員會	1	1	19	21
9	臺中縣	都市設計審議委員會	1	1	15	17
10	臺中市	都市設計審查委員會	1	3	20	24
11	彰化縣	都市設計審議委員會	1	1	13	15
12	南投縣	都市設計審議委員會	1	1	15	17
13	雲林縣	都市設計審議委員會	1	2	16	19
14	嘉義縣	都市設計審議委員會	1	2	12	15
15	嘉義市	都市設計審查委員會	1	1	21	23
16	臺南縣	都市設計審議委員會	1	1	1	17
17	臺南市	都市設計審議委員會	1	1	17	19
18	高雄縣	都市設計審查委員會	1	1	15	17
19	屏東縣	都市設計審議委員會	1	1	17	19
20	宜蘭縣	都市計畫委員會	1	1	19	21
21	花蓮縣	都市設計及土地使用開發許可審議委員會	1	1	17	19
22	台東縣	都市計畫委員會	1	1	17	19
23	澎湖縣	都市設計審議委員會	1	1	11	13
24	金門縣	都市設計審議委員會	1	1	7	9
25	連江縣	都市設計及土地使用開發許可審議小組	1	1	11	13
26	內政部 (營建署)	內政部淡海新市鎮特定區計畫都市設計審查小組	1	1	13	15
27	內政部 (營建署)	內政部高雄新市鎮特定區計畫都市設計審查小組	1	1	11	13

(2) 委員會名稱

<1>各直轄市、縣(市)政府及內政部之都市設計審議組織，依其發布之設置要點或辦法之

規定，組織名稱計有都市設計審議委員會、都市設計審查委員會、都市設計及土地使用開發許可審議委員會、都市設計及土地使用審議小組、都市設計審查小組等 5 種名稱。設有都市設計審議委員會者有 15 個縣（市）、都市設計審查委員會 3 個縣市、都市設計及土地使用開發許可審議委員會 4 個、都市設計及土地使用審議小組 1 個、都市設計審查小組 2 個。為便利說明，以下統稱都市設計審議委員會。

- <2>主任委員：各縣（市）都市設計審議委員會主任委員分別由縣長、副縣長、秘書長、局長或處長擔任。其中 16 個縣市由縣（市）長擔任者、2 個縣市由副縣長擔任、1 個縣市由秘書長擔任、6 個縣市由都市計畫局（處）長擔任、內政部之 2 個都市設計審議小組則由營建署長擔任。依上述資料，都市設計審議大多由地方政府首長或副首長主持，僅約四分之一由都市計畫局（處）長主持。臺北市及高雄市都市設計審議委員會均由都市發展局長擔任主任委員。
- <3>委員人數：依各縣市之都市設計審議委員會設置要點規定，都市設計審議委員會委員（不含主任委員及副主任委員）介於 11 人至 21 人間，其中金門縣都市設計委員僅 7 人。
- <4>委員組成：依各縣市都市設計審議委員會組成結構，包括專家學者、專業團體代表、機關代表與公益團體等，並以專家學者及機關代表為主。專家學者以都市計畫、都市設計、建築、景觀、交通、文化及藝術領域為主，機關代表亦除上述業務之局處首長外，部分

尚有工務、環保、觀光等局處首長擔任，專業團體則以建築師公會或建築投資同業公會為主。

<5>委員任期：依各縣市之都市設計審議委員會設置要點之規定，委員任期以一年一聘居多，計有 20 縣市及淡海、高雄二新市鎮都市設計審議小組，二年一聘者，計有嘉義縣、高雄縣、屏東縣、花蓮縣、及連江縣等 5 縣。委員均得連任，最長任期（含首次聘任）以 3 任 3 年者最多、有 7 縣市，2 任 2 年及 4 任 4 年者者各有 4 縣市，臺北縣為 5 任 5 年，有 3 個縣市無最長任期之規定，相關統計如下表¹²。

表 11 各縣市都市設計審議委員會組成及委員任期統計表

編號	縣市別	委員會人數	專家學者	業界代表	公益團體	機關代表	任期(年/任)	最多任期(含首次)	主任委員	副主任委員	都計局處長職稱
1	臺北市	23	12	2	1	8	1	3 任 3 年	局長	副局長	主委
2	高雄市	21	9	2	2	8	1	2 任 2 年	局長	副局長	主委
3	基隆市	19	7	2	2	8	1	2 任 2 年	秘書長	處長	副主委
4	臺北縣	17	11	0	0	6	1	5 任 5 年	副縣長	處長	副主委
5	桃園縣	21	9	1	0	7	1	4 任 4 年	縣長	副縣長 秘書長	執行秘書
6	新竹縣	15	10	0	0	5	1	無規定	縣長	副縣長	委員
7	新竹市	17	9	2	0	6	1	2 任 2 年	市長	主任秘書	委員
8	苗栗縣	21	9	0	5	7	1	4 任 4 年	縣長	副縣長	委員
9	臺中縣	17	7	2	0	8	1	3 任 3 年	處長	副處長	主委
10	臺中市	24	9	3	1	6	1	無規定	處長	副處長	主委
11	彰化縣	15	6	2	0	7	1	4 任 4 年	縣長	副縣長	委員
12	南投縣	17	13	0	0	4	1	3 任 3 年	縣長	處長	副主委
13	雲林縣	19	7	3	0	6	1	3 任 3 年	縣長	副縣長 秘書長	委員
14	嘉義縣	15	4	3	0	7	2	2 任 4 年	縣長	副縣長	委員

¹²資料來源：營建署 96.11.1 調查表統計

										秘書長	
15	嘉義市	23	10	1	0	9	1	3任3年	市長	副市長	委員
16	臺南縣	17	8	2	0	7	1	2任2年	副縣長	處長	副主委
17	臺南市	19	7	3	0	9	1	3任3年	市長	處長	副主委
18	高雄縣	17	9	2	0	4	2	2任4年	縣長	主任秘書	委員
19	屏東縣	19	7	2	0	8	2	2任4年	縣長	主任秘書	委員
20	宜蘭縣	21	12	0	2	7	1	3任3年	縣長	秘書長	委員
21	花蓮縣	19	6	3	1	9	2	2任4年	處長	副處長	主委
22	台東縣	19	6	2	2	9	1	4任4年	縣長	副縣長	委員
23	澎湖縣	13	6	0	0	7	1	無規定	縣長	主任秘書	委員
24	金門縣	9	3	2	0	4	1	3任3年	處長	副處長	主委
25	連江縣	13	5	0	0	8	2	3任6年	縣長	副縣長	執行秘書
26	淡海新市鎮	15	8	1	0	6	1	1任2年	署長	副署長	召集人
27	高雄新市鎮	13	6	2	0	5	1	1任2年	署長	副署長	召集人

<6>運作方式：

- 1. 幹事會：27個都市設計審議委員會中，有15個縣市委員會設有幹事會，幹事人數在5至14人間。部分縣市之幹事會審查簡易案件，並提請都市設計委員會報告後核備；部分縣市之幹事會則僅作為幕僚單位，並無審查或預審制度。幹事會審查或預審自受理掛號後7日至21日間辦理。臺北縣無設置幹事會，但採小組審查，由3~5位委員先行審查。
- 2. 委員會：都市設計委員會召開會議時間，依應提請都市設計委員會審議案件，大多數縣市規定受理掛號30日內審議。部分縣市有10日至45日間之規定，有8個縣市並無規定掛號後提請委員會審議之期限。故各縣

市都市設計審議委員會開會頻率以一個月一次者有 11 個縣市，2 個縣市為一個半月一次，1 個縣市及 2 個內政部新市鎮都市設計審查小組為 2 個星期召開一次，8 個縣市為三個月以上或無固定開會時間。

- 3. 為提升審議效率，依法令應作環境影響評估之審議案件，均得同時進行都市設計審議作業。另對於案情單純或建築基地面積於一定規模以下者，幾乎都訂有簡化程序或採書面審查方式，加速審議進度。部分案情較為複雜者，則組成專案小組先行審查，俟獲致具體共識或完成小組審查意見後，再提請委員會審議。

3、歷年審議案件統計

- (1) 審議件數：台灣地區自臺北市信義計畫區開始實施都市設計審議制度以來，隨著各縣市都市計畫案內規定實施都市設計地區逐年增加、及應送審之基地規模門檻等因素之影響，申請審議案件已有逐年增加之情形。年度審議案件多寡則受建築景氣、基地區位條件、公共工程建設等因素，有波動起伏之情形。各縣(市)政府審議案件數亦有極大之落差，臺北市歷經 25 年之發展，審議件數統計自 80 年迄 96 年 10 月止，累計有 7848 件。其次依序為台北縣 1510 件、高雄市 1099 件、臺南市 559 件、桃園縣 407 件、臺中市 303 件、新竹縣 299 件、新竹市 190 件、嘉義縣 119 件、彰化縣 107 件，有 12 個縣市案件累積未達 100 件，花蓮縣、金門縣及連江縣 3 個縣尚未有都市設計審議案件。內政部淡海及高雄新市鎮都市設計審議案件數分別為 80 件及 17 件。依臺北市提供自 80 年起及各縣市之資料

統計，合計有 13008 件，臺北市佔 60%、台北縣佔 12%、高雄市佔 8%，上述三個縣市之案件數計佔台灣地區總量的 80%，相關統計詳如下表¹³。

表 12 各縣市都市設計審議委員會歷年審議件數表

編號	縣市別	年起	私人開發案件數	公共工程案件數	合計
1	臺北市	80	5877	1966	7843
2	高雄市	87	1039	60	1099
3	基隆市	95	3	12	15
4	臺北縣	88	1188	322	1510
5	桃園縣	90	351	56	407
6	新竹縣	91	246	53	299
7	新竹市	90	104	86	190
8	苗栗縣	89	53	6	59
9	臺中縣	88	6	4	10
10	臺中市	91	248	55	303
11	彰化縣	93	64	43	107
12	南投縣	94	54	25	79
13	雲林縣	92	2	21	23
14	嘉義縣	89	108	11	119
15	嘉義市	95	7	0	7
16	臺南縣	89	46	25	71
17	臺南市	89	292	267	559
18	高雄縣	91	48	50	98
19	屏東縣	95	0	4	4
20	宜蘭縣	91	9	3	12
21	花蓮縣	--	0	0	0
22	台東縣	92	12	12	24
23	澎湖縣	93	63	10	73
24	金門縣	--	0	0	0
25	連江縣	--	0	0	0
26	淡海新市鎮	93	74	6	80
27	高雄新市鎮	92	9	8	17
合計			9903	3105	13008

(2) 案件性質分類：都市設計審議情形調查依開發

¹³資料來源：96.11.1 調查表附表三

主體區分為 A 類私人開發類及 B 類公共工程類。A 類私人開發類包括 A1 住宅、集合住宅，A2 商業、辦公大樓，A3 工廠、廠辦，A4 私立學校，A5 私立醫療、安養、私立社會福利設施，A6 寺廟、宗祠，A7 市場、停車場、轉運站、BOT、獎勵投資案等。B 類公共工程類包括 B1 橋樑、陸橋、道路，B2 公園、廣場、市場、停車場用地（以用地別分類），B3 國宅、安置住宅，B4 公立各級學校，B5 公立醫院、安養、社福設施，B6 政府機關辦公廳舍等。本調查統計之私人開發案件數計有 9903 件、公共工程案件 3105 件，二者比例約為 3：1。

- <1>私人開發案件：私人開發案件以臺北市 5877 件最多，佔本調查私人開發案總件數之 60%。臺北縣有 1188 件，佔私人開發案總件數之 12%，約為臺北市的 1/5，高雄市 1039 件約佔總件數 10%。其他依序為桃園縣 351 件、臺南市 292 件、臺中市 248 件、新竹縣 246 件、嘉義縣 108 件、新竹市 104 件，其餘縣市均不及 100 件。內政部淡海新市鎮都市設計審查小組有 74 件，高雄新市鎮都市設計審查小組有 9 件。
- <2>公共工程案件：公共工程總件數為 3105 件，以縣市區分，臺北市 1966 件最高，約為總件數 63%。其次為臺北縣 322 件（10%）、臺南市 267 件（8%），以上三縣市佔公共工程總件數約 80%。如新竹市 86 件、高雄市 60 件、桃園縣 60 件、桃園縣 56 件、臺中市 55 件、新竹縣 53 件、高雄縣 50 件，其餘各縣市均不及 50 件。
- <3>審議資訊輔助措施：都市計畫書內都市設計

準則、要點、規範或土地使用分區管制，均係執行都市設計內容審議之依據，有詳細、明確的都市計畫書，可大幅減少都市設計審議過程之不確定性，使開發者、設計者與審議者有所依循。委員會紀錄精準敘明，而建築師對於委員會審決議意見，能否一次修正後即可精準的達到審議要求之水準，則是影響案件之修改與核備時程。依本次調查表統計，有 22 個縣市認為都市計畫書內設計準則明確、易於執行，僅高雄縣、屏東縣、澎湖縣認為僅達到普通的程度，連江縣則認為極不明確。

十一、有關之各法系容積獎勵相關規定：

我國都市容積獎勵的種類很多，法源也有所不同，蓋分為都市計畫法系與建管法系訂定之容積獎勵。包括都市更新容積獎勵、綜合設計容積獎勵、建築物增設停車空間容積獎勵、大眾捷運聯合開發容積獎勵、大規模基地合併開發容積獎勵、配合都市土地開發時程容積獎勵、建築提供公益性設施容積獎勵、建築空地的容積獎勵、捷運車站附近地區允許容積增加（TOD）…等等，茲就重要容積獎勵項目列舉如下：

（一）綜合設計放寬與容積獎勵規定

1、建築技術規則

（1）建築技術規則第 1 條：本規則依建築法第 97 條規定訂之。

（2）建築技術規則第 15 章實施都市計畫地區建築基地綜合設計中第 281 條～292 條之規定。

2、台北市土地使用分區管制規則

（1）第 1 條：「本規則依都市計畫法臺北市施行細則第 26 條規定訂定之。」

（2）第 11 章綜合設計放寬與容積獎勵規定：第 79

條：「建築基地符合左列各款規定提供公共開放空間者，其容積率及高度得予放寬。一、建築基地為完整之計畫街廓，或符合左表規定者。但跨越二種使用分區之建築基地。各分區所占面積與左表之最小面積之比率合計值應大於一。

使用分區種別	基地面積（平方公尺）
第一種商業區、第二種商業區、市場用地	一、五〇〇以上
第三種商業區、第四種商業區	一、〇〇〇以上

二、建築基地臨接面前道路符合左表規定者：

使用分區種別	臨接道路最小寬度（公尺）	基地臨接道路占基地周長最小倍數
各種商業區、市場用地	十	五分之一

三、建築基地內留設之空地比率符合左表規定者：

使用分區種別	空地比（%）
第一種商業區、市場用地	六五以上
第二種商業區、第三種商業區	四五以上
第四種商業區	三五以上

四、建築基地內留設之公共開放空間，其面積、大小及形狀符合左表規定者：

公共開放空間種類	公共開放空間條件		
	最小寬度（公尺）	最小面積（平方公尺）	與臨接道路之高度差（公尺）
帶狀式	四	五〇	
廣場式	八	各種商業區：一〇〇	
人工地盤			四·五以下
建築物地面層挑空	地面層僅有柱、樓梯、電梯間及設備之附屬設施等構造物		

五、建築基地內留設之公共開放空間面積，占基地面積之比率，不低於左表規定者：

使用分區種別	公共開放空間占基地面積之比率（%）
--------	-------------------

第一種商業區、第二種商業區、第三種商業區、市場用地	四〇以上
第四種商業區	三〇以上

前項第四款及第五款之公共開放空間，其有效面積之計算，依左列規定辦理：一、公共開放空間地盤面（包括人工地盤）自室外設有寬度一·五公尺以上之樓梯或坡道，並能提供公眾休憩使用，且其高度高於臨接道路未滿一·二公尺，或低於臨接道路未滿三公公尺者，以其全部面積視為有效面積。其高度高於臨接道路一·二公尺以上，四·五公尺以下，或低於臨接道路三公公尺者，以其面積之〇·六倍視為有效面積。二、附設透明且可通風之頂蓋或遮簷之公共開放空間，並有專用通道，能提供公眾休憩使用，其簷高在五公尺以上未滿十公尺者，以其面積之〇·六倍視為有效面積。其簷高十公尺以上者，以其面積之〇·八倍視為有效面積。三、以人行步道連接之廣場式公共開放空間，留設於建築物之背側，致影響其可見性者，以其面積之〇·六倍視為有效面積。四、建築物地面層挑空，其過樑下方至地面層地板面淨高應在四公尺以上為原則，其淨高未滿七公尺者，以其面積之〇·六倍視為有效面積，在七公尺以上者，以其面積之〇·八倍視為有效面積。」

- (3) 第 80 條：「符合前條規定之建築基地，其建築物容積率與高度得依左列規定放寬：一、容積率之放寬：建築物允許增加之總樓地板面積，第一種商業區或市場用地以其所留設之公共開放空間有效面積乘以容積率再乘以五分之二計算之，在第二種商業區、第三種商業區、或第四種商業區以其所留設之公共開放空間有效面

積乘以容積率再乘以三分之一計算之。二、高度之放寬：建築物各部分高度不得超過自該部分起量至面前道路中心線水平距離之五倍。」

(二)增設停車空間獎勵容積相關規定

1、停車場法

- (1)第1條規定：「為加強停車場之規劃、設置、經營、管理及獎助，以增進交通流暢，改善交通秩序，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。」
- (2)第9條（增設停車空間之建築物其高度及容積率之放寬）規定：「直轄市或縣（市）主管機關應視地區停車需求，核准左列公、私有建築物新建或改建時，投資增設停車空間，開放供公眾使用，不受建築法令有關高度及容積率之限制：一、國民住宅及社區之建築。二、政府機關、學校或公私事業機構之建築。三、市場、購物中心、娛樂場所之建築。四、市中心區高樓建築。前項建築物高度及容積率等之放寬計算，由直轄市或縣（市）政府定之。」
- (3)第20條（建築物之交通影響評估）規定：「在交通密集地區，供公眾使用之建築物，達一定規模足以產生大量停車需求時，得先由地方主管機關會商當地主管建築機關及都市計畫主管機關公告，列為應實施交通影響評估之建築物。新建或改建前項應實施交通影響評估之建築物，起造人應依建築法令先申請預為審查。起造人依前項規定申請預為審查時，主管建築機關應交由地方主管機關先進行交通影響評估，就有關停車空間需求、停車場出入口動線及其他要求等事項，詳為審核。建築物交通影響評估準則，由交通部會同內政部定之。」

- (4)第 21 條（防空避難設備兼作停車空間）規定：
「建築物附建之防空避難設備，其標準符合停車使用者，以兼作停車空間使用為限。」
- (5)第 22 條（建築物附設停車空間得開放公眾收費使用）規定：「私有建築物附設之停車空間，得供公眾收費停車使用。公有建築物，應附設停車空間，得於業務需要之外，開放供公眾收費停車使用。」

2、建築技術規則

- (1)第 59 條之 2：「為鼓勵建築物增設停車空間，提供公眾停車使用，有關建築物之樓層數、高度、樓地板面積之核計標準或其他限制事項，直轄市、縣（市）建築機關得另定鼓勵要點，報經中央主管建築機關核定實施」。

3、臺北市建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點

- (1)第 1 條規定：「本要點依建築技術規則建築設計施工編第五十九條之二規定訂定之。」
- (2)第 2 條規定：「本要點所稱增設停車空間，係指建築物依都市計畫法令及其他法令規定設置之法定停車空間或原核准之停車空間以外再增設之停車空間。」
- (3)第 3 條規定：「本要點適用於本市商一、商二、商三、商四、住四、住四之一、住三、住三之一、住三之二、工二、工三、文教區、行政區等使用分區及公共設施用地等之建築基地。公共設施用地如依都市計畫公共設施用地多目標使用方案辦理，其停車空間之設置仍應符合其規定。」
- (4)第 4 條規定：「依本要點增設停車空間之建築物允建應計入容積率核算之樓地板面積，依左列公式計算（增設停車空間免計入容積率核算，

但每部免計額最大為四十平方公尺)： $\Sigma FA = FA + \Delta FA$ (ΣFA ：允建應核算容積率之總樓地板面積。FA：基準樓地板面積，依都市計畫法及其相關法令規定容積率核計之樓地板面積。 ΔFA ：增設停車空間允許額外增加核計容積率之樓地板面積，其面積應小於基準樓地板面積之五分之一且應計核算法定停車空間。) ΔFA ： $15 \times N$ (N：增設停車空間之停車數量(設多層機械停車設備者，每一停車空間以○·六輛計算)；每層增設停車位數量小於十者，該樓層之N值以零計算，(但採用全自動昇降之機械停車設備者，不在此限)。

- (5) 第5條規定：「建築物允建高度、允建樓層數、高度比、深度比或依建築技術規則建築設計施工編第一百六十四條規定之檢討，得將基地之地面提高H值起算，H值等於增設停車空間之樓層高度總和(地下層每層增設之停車空間數量在二十輛以上及地面以上每層增設之停車空間數量在十輛以上者，其樓層高度始得計算在內)。但每層停車空間超過三公尺者以三公尺計算，且H值超過九公尺者以九公尺計算。建築物之日照應依有關規定辦理。」
- (6) 第6條規定：「增設停車空間與其他使用併列同一樓層者，應以無開口之防火牆區隔，其與法定停車空間併列同一樓層者，應集中留設。超出法定應附建防空避難設備標準之防空避難設備兼停車空間，其超建部分設置之停車空間，得一併計入第四點之N值核算。」
- (7) 第7條規定：「基地應臨接八公尺以上計畫道路(臨基地部分可供汽車通行之實際寬度應在六公尺以上)，停車空間於地面層出入口並應設置

汽車專用道，連接八公尺以上計畫道路。」

(8)第8條規定：「地面以上增設停車空間之樓層面臨計畫道路之外牆，每一立面應透空二分之一以上（樓梯間、電梯間及排煙室除外）。臨地界線應設置外牆，不得透空，且每一立面開設門窗之面積不得大於三分之一。」

(9)第9條規定：「第三點所列各使用分區及公共施設用地，得併一般建築工程或單獨依本要點申請增建停車空間。但應符合都市計畫土地使用分區管制之規定。設置全自動昇降之機械停車空間者，不受第八點立面外牆設計規定之限制，且第五點之H值以九公尺計算。」

(10)第10條規定：「每增設二部停車空間，應於地面層、第二層或地下第一層設置一部機車停車空間（寬九十公分、長二百二十公分），且不得設於法定空地上。」

(11)第11條規定：「依本要點設置之停車空間應於建築基地明顯位置設置停車空間標示牌，且應提供公眾使用，並於適當位置設管理員室、警示燈、圓凸鏡等設施。」

(12)第12條規定：「適用本要點之申請案件，除都市計畫說明書圖另有規定者從其規定外，其餘均由本府工務局核准，但如停車總數超過一百五十部（含法定停車空間），應先檢送交通影響評估送本府交通局審核。」

(三)都市更新相關獎勵容積規定

1、都市更新條例

(1)第1條規定：「為促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益，特制定本條例。本條例未規定者，適用其他法律之規定。」

- (2) 第 2 條規定：「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」
- (3) 第 8 條規定：「更新地區之劃定及都市更新計畫之擬定或變更，未涉及都市計畫之擬定或變更者，送各級主管機關遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表審議通過後，公告實施之；其涉及都市計畫主要計畫或細部計畫之擬定或變更者，依都市計畫法規定程序辦理，主要計畫或細部計畫得一併辦理擬定或變更。採整建或維護方式處理之更新地區，得逕由各級主管機關劃定公告實施之，免依前項規定辦理審議。」
- (4) 第 20 條規定：「都市更新事業計畫之擬定或變更，涉及都市計畫之主要計畫變更者，應於依法變更主要計畫後，依第十九條規定辦理；其僅涉及主要計畫局部性之修正，不違背其原規劃意旨者，或僅涉及細部計畫之擬定、變更者，都市更新事業計畫得先行依第十九條規定程序發布實施，據以推動更新工作，相關都市計畫再配合辦理擬定或變更。」
- (5) 第 44 條規定：「都市更新事業計畫範圍內之建築基地，得視都市更新事業需要，依下列原則給予適度之建築容積獎勵：一、實施容積管制前已興建完成之合法建築物，其原建築容積高於法定容積者，得依原建築容積建築。二、更新後提供社區使用之公益設施，該公益設施之樓地板面積不予計算容積。經政府指定額外提供之公益設施，其產權無償登記為公有者，除不計入容積外，並得適度增加其建築容積。三、主管機關依第六條或第七條規定優先或迅行劃

定之更新地區，在一定時程內申請實施更新者，給予適度之容積獎勵。四、其他為促進都市更新事業之辦理，經地方主管機關報中央主管機關核准者。五、前四款容積獎勵後，多數原土地及建築物所有權人分配之建築物樓地板面積仍低於當地居住樓地板面積平均水準者，得適度增加其建築容積。依第七條第一項第一款規定劃定之更新地區，於實施都市更新事業時，其建築物高度，除因飛航安全管制外，不受建築法令及都市計畫法令之建築高度限制；其建蔽率得經直轄市、縣（市）主管機關審議通過，按原建蔽率建築。第一項建築容積獎勵辦法，由中央主管機關定之。」

(6)第 45 條規定：「更新地區範圍內公共設施保留地、依法應予保存及獲准保留之建築所坐落之土地或街區，或其他為促進更有效利用之土地，其建築容積得一部或全部轉移至其他建築基地建築使用，並準用依都市計畫法第八十三條之一第二項所定辦法有關可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式及作業方法等規定辦理。前項建築容積經全部轉移至其他建築基地建築使用者，其原為私有之土地應登記為公有。」

2、都市更新建築容積獎勵辦法

(1)第 1 條規定：「本辦法依都市更新條例(以下簡稱本條例)第四十四條第三項規定訂定之。」

(2)第 4 條規定：「本條例第四十四條第一項第二款所定更新後提供社區使用之公益設施，以經主管機關認定者為限。經政府指定額外提供之公益設施，其產權無償登記為公有者，除不計入

容積外，並得依下列公式計算獎勵容積，其獎勵額度以法定容積之百分之十五為上限：……。」

- (3) 第 5 條規定：「協助開闢或管理維護更新單元周邊公共設施，其產權登記為公有者，或捐贈經費予當地地方政府都市更新基金以推展都市更新業務者，得依下列公式計算獎勵容積，其獎勵額度以法定容積百分之十五為上限：……。」
- (4) 第 6 條規定：「全部或部分保留、立面保存、原貌重建或其他經各級主管機關認可之方式保存維護更新單元範圍內具歷史性、紀念性、藝術價值之建築物，得依下列公式計算獎勵容積，其獎勵額度以法定容積百分之十五為上限：……。」
- (5) 第 7 條規定：「更新單元之整體規劃設計對於都市環境品質、無障礙環境、都市景觀、都市防災、都市生態具有正面貢獻，或採智慧型建築設計，其標準高於都市計畫、消防、建築及其他相關法令規定者，得給予容積獎勵，其獎勵額度以法定容積百分之二十為上限。……。」
- (6) 第 8 條規定：「建築基地及建築物採內政部綠建築評估系統，取得綠建築候選證書及通過綠建築分級評估銀級以上者，得給予容積獎勵，其獎勵額度以法定容積百分之十為上限。……。」
- (7) 第 9 條規定：「主管機關依本條例第六條或第七條規定優先或迅行劃定之更新地區，自公告日起六年內，實施者申請實施都市更新事業者，得給予容積獎勵，其獎勵額度以法定容積百分之十為上限。……。」
- (8) 第 10 條規定：「更新單元為一完整計畫街廓或面積達三千平方公尺以上者，得給予容積獎

勵，其獎勵額度以法定容積百分之十五為上限。……。」

(9)第 11 條規定：「處理占有他人土地之舊違章建築戶，得給予容積獎勵，其獎勵額度以法定容積百分之二十為上限。但依第六條至第十條獎勵後仍未達第十三條獎勵上限者，始予獎勵。……。」

(10)第 13 條規定：「依第六條至第十二條規定給予獎勵後之建築容積，及其他為促進都市更新事業之辦理，經地方主管機關報中央主管機關核准給予獎勵之建築容積，不得超過各該建築基地一點五倍之法定容積或各該建築基地零點三倍之法定容積再加其原建築容積。但經各級主管機關依本條例第八條所定程序指定為策略性再開發地區，實施者依第七條、第八條及第十條申請獲准獎勵且更新後集中留設公共開放空間達基地面積百分之五十以上者，其獎勵後之建築容積，不得超過各該建築基地二倍之法定容積或各該建築基地零點五倍之法定容積再加其原建築容積。前項所稱法定容積，指都市計畫或其法規規定之容積率上限乘土地面積所得之積數。直轄市、縣（市）主管機關依第一項給予獎勵建築容積時，應考量對地區環境之衝擊及公共設施服務水準之容受度。」

(11)第 15 條規定：「第十三條第一項但書規定增加之獎勵，經各級主管機關審議通過後，實施者應與地方主管機關簽訂協議書，納入都市更新事業計畫。協議書應載明增加之建築容積於扣除更新成本後增加之收益，實施者自願以現金捐贈當地地方主管機關設立之都市更新基金，其捐贈比例以百分之四十為上限，由地方

主管機關視地區特性訂定。」

3、營建署所管都市更新相關規定

- (1)內政部都市更新推動計畫與關聯性公共工程經費補助及執行管考要點(命令)
- (2)股份有限公司投資都市更新地區投資抵減證明書(命令)
- (3)中央都市更新基金投資都市更新示範計畫作業要點(命令)
- (4)中央都市更新基金收支保管及運用辦法(法律)
- (5)都市更新建築容積獎勵辦法(命令)
- (6)都市更新團體設立管理及解散辦法(命令)
- (7)都市更新條例施行細則(命令)
- (8)都市更新權利變換實施辦法(命令)
- (9)內政部都市更新及爭議處理審議會設置要點(命令)
- (10)都市更新事業優惠貸款要點(命令)
- (11)都市更新條例(法律)
- (12)內政部九十七年度都市更新示範計畫補助及執行管考要點(命令)
- (13)直轄市縣(市)政府受理都市更新權利變換實施者申請代為拆除或遷移土地改良物執行應注意事項(命令)
- (14)直轄市、縣(市)政府依都市更新條例第二十五條之一受理申請徵收、讓售執行應注意事項(命令)
- (15)都市更新前置作業融資計畫貸款要點(命令)

4、臺北市都市更新自治條例

- (1)第1條規定：「臺北市(以下簡稱本市)為辦理都市更新，以促進都市土地有計畫之再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益，特制定本自治條例。有關都市更新，除

都市更新條例及其授權訂定之法規另有規定外，適用本自治條例之規定。」

- (2)第2條規定：「本自治條例之主管機關為臺北市政府（以下簡稱市政府），執行機關為臺北市政府都市發展局。」
- (3)第18條規定：「都市更新事業經核准建築容積獎勵者，得放寬高度限制。但其建築物各部分高度不得超過自該部分起量至面前道路中心線水平距離之五倍。商業區內建築物自建築基地之後面基地線規定法定後院深度之二倍範圍內，其後院深度比不得小於零點二五，超過範圍部分，不受後院深度比之限制。」
- (4)第19條規定：「都市更新事業建築容積獎勵項目及評定基準，依下列規定辦理：建築容積獎勵額度依下列公式核計： $F = F_0 + \Delta F_1 + \Delta F_2 + \Delta F_3 + \Delta F_4 + \Delta F_5 + \Delta F_6$ （ F ：獎勵後總容積，其上限依都市更新建築容積獎勵辦法第四條規定辦理。 F_0 ：法定容積。 ΔF_1 ：都市更新條例第四十四條第一項第一款規定之獎勵容積。 ΔF_2 ：都市更新條例第四十四條第一項第二款規定之獎勵容積。 ΔF_3 ：都市更新條例第四十四條第一項第四款之獎勵容積。 ΔF_4 ：都市更新建築容積獎勵辦法第八條規定考量地區環境狀況之獎勵容積。 ΔF_5 ：都市更新建築容積獎勵辦法第八條規定更新單元規劃設計之獎勵容積。 ΔF_6 ：都市更新建築容積獎勵辦法第八條規定為處理佔有他人舊違章建築戶之需要之獎勵容積。前款建築容積獎勵項目之評定基準依下列規定辦理： ΔF_1 ：以原建築容積高於法定容積部分核計；所稱原建築容積，指建築物建造

時，主管機關核發使用執照所核准之建築容積。其屬合法建築物而無使用執照者，以主管建築機關所認定為準。△F 2：符合都市更新條例相關規定者，以當地居住樓地板面積平均水準乘以原戶數後，扣除法定容積之差額核計。△F 3：更新地區（單元）公告後，一年內申請實施更新者，給予法定容積之百分之七之獎勵容積；二年內申請實施更新者，給予法定容積之百分之六之獎勵容積；其餘依據都市更新條例等相關規定，在都市更新建築容積獎勵辦法所定時程內申請實施更新者，給予法定容積之百分之五之獎勵容積。△F 4：以下各項措施所需成本經費，除以獎勵樓層單位面積不含建築成本及管銷費用之銷售淨利核算。但以其建築容積獎勵已有研提相關財務計畫內容及詳實佐證數據予以核計者為限。公益設施捐贈本市者，其建築成本。協助開闢毗鄰基地都市計畫公共設施所需工程、拆遷安置經費及捐贈道路用地成本經費。但依建築相關規定，為基地之出入通路部分應自行開闢者，其工程及拆遷安置經費不得核計獎勵容積。協助附近市有建築物進行整建及維護事業所需相關經費，其額度以法定容積之百分之十為限。△F 5：考量與鄰近地區建築物之量體、造型、色彩、座落方位相互調和之建築設計、開放空間廣場、人行步道、保存具歷史、紀念性或藝術價值之建築及更新單元規模等因素，並符合下列規定者，得依主管機關所定之更新單元規劃設計之獎勵容積評定基準表規定核計應得之獎勵容積：適用臺北市土地使用分區管制規則綜合設計放寬與容積獎勵者，不適用本目開放空間廣

場及人行步道之容積獎勵。留設開放空間廣場及人行步道部分，應無償提供予不特定公眾使用，且不得設置屋簷、雨遮、圍籬或其他障礙物。△F6：實施者以現地、異地安置或協議以現金補償基地內舊違章建築戶核計之樓地板面積（每戶不得超過當地樓地板面積平均水準），其額度以法定容積之百分之二十五為限。舊違章建築戶之認定，以民國七十七年八月一日以前興建完成者為限，面積以實測面積為準，並應檢附房屋稅籍資料、門牌編釘、繳納自來水費、電費收據或證明等文件，舊違章建築戶經實施者妥善處理後，不適用本市有關舊違章建築之拆遷、救濟及安置等規定。」

(5)第20條規定：「整宅更新單元經主管機關核定後得依原建蔽率及都市更新建築容積獎勵辦法規定之建築容積獎勵上限辦理重建，不適用前條獎勵項目及評定基準規定。」

(6)第21條規定：「依都市更新建築容積獎勵辦法第三條規定，都市更新事業計畫範圍內建築基地另依其他法令規定申請建築容積獎勵者，應將該等相關計畫納入都市更新事業計畫中，且其申請獎勵項目之性質不得重複。前項經核定之獎勵後總容積，即為該都市更新事業範圍申請建造執照時之最大允許建築容積。」

5、台北市都市更新相關規定

(1)臺北市土地及合法建築物所有權人申請自行劃定更新單元（重建區段）作業須知

(2)修正發布「臺北市政府受理都市更新權利變換實施者依都市更新條例第三十六條規定請求代為拆除或遷移土地改良物補充規定」

(3)臺北市代為拆除或遷移都市更新權利變換範圍

內土地改良物許可收費標準

- (4) 臺北市都市更新整建維護實施辦法
 - (5) 臺北市協助民間推動都市更新事業經費補助辦法
 - (6) 臺北市未經劃定應實施更新之地區自行劃定更新單元建築物及地區環境評估標準
 - (7) 臺北市政府處理都市更新事業程序終結前自行修正都市更新事業計畫案件作業要點
 - (8) 臺北市都市更新單元規劃設計獎勵容積評定標準
 - (9) 臺北市政府受理都市更新事業案涉及同意書重複出具時之處理要點
 - (10) 臺北市都市更新及爭議處理審議會設置要點
 - (11) 臺北市都市更新權利變換審議核復作業要點
 - (12) 臺北市都市更新處審查都市更新事業案補正期限處理方式
 - (13) 臺北市政府受理自行劃定更新單元案空地過大基地處理原則
 - (14) 臺北市政府受理都市更新權利變換實施者依都市更新條例第三十六條規定請求代為拆除或遷移土地改良物補充規定
 - (15) 臺北市整建住宅更新初期規劃費補助辦法
 - (16) 臺北市都市更新權利變換調處作業要點
(97.07.30 廢止)
 - (17) 臺北市更新基金收支保管運用自治條例
 - (18) 臺北市都市更新自治條例
- (四) 開發時程獎勵容積：

都市土地開發時程容積獎勵則旨在鼓勵地主配合都市發展，提早開發時序，並在各縣市各地區之細部計畫自行訂定，因各縣市地區皆有相關規定，茲舉例如下：

- 1、案例 1：新板橋車站特定專用區細部計畫土地使用管制要點：該要點依據都市計畫法第 22 條暨同法台灣省施行細則第 31 條規定訂定。相關內容略以：1. 訂定區內分期分區開發時程，就時程內開發之重點產業予以獎勵（於本案都市計畫發佈實施 3 年內提出申請建築並經本縣都市設計審議委員會審議通過者，給予基準容積率 5% 之獎勵容積。於本案都市計畫發佈實施 5 年內提出申請建築並經本縣都市設計審議委員會審議通過者，給予基準容積率 3% 之獎勵容積。於本案都市計畫發佈實施 7 年內提出申請建築並經本縣都市設計審議委員會審議通過者，給予基準容積率 1% 之獎勵容積。）。2. 設定重點開發產業，如大型商場、觀光旅館、展示中心、會議中心等（建蔽率 60%；容積率 450%），並給予容積等相關獎勵。3. 凡建築基地為完整之街廓或符合並依規定設置公共開放空間者，得獎勵最高 30% 之容積。4. 為鼓勵大面積開發，依其建築基地面積之規模大小得獎勵最高 30% 之容積。5. 公共設施用地已完成地區，建築基地在未開發使用前應予植栽綠化或美化，如無償提供供公眾使用，且其使用管理計畫經台北縣都市設計審議委員會審議同意者，自核准使用起每屆滿 1 年總容積給予增加容積率 1% 之獎勵，惟最高不得超過 10%。容積獎勵、移轉制度讓土地使用強度規定（如：建蔽率、容積率）失去意義。
- 2、案例 2：台北縣政府於 92 年 8 月 8 日發布修正『台北大學特定區』土地使用分區管制要點部分條文，增訂規模及時程獎勵條款，如基地面積達 5,000 平方公尺以上，於 2 年內申請建築者，獎勵容積最高達到 80%（3 年內 50%、5 年內 20

%)。

- 3、案例 3：台北市「變更臺北市市民大道（新生北路至基隆路段）兩側第三種住宅區及道路用地為第三之一種住宅區（特）、公園用地、第四種住宅區為第四之一種住宅區（特）、停車場用地為公園用地細部計畫暨劃定都市更新地區計畫案」計畫範圍內，適用都市更新事業建築容積獎勵，並依據「臺北市都市更新自治條例」第 19 條規定檢討。配合開發時程獎勵，2 年內開發擬申請獎勵 10%，合計面積約 435.95 m²，適用本項獎勵者，且不得同時適用都市更新時程獎勵。

十二、容積移轉制度涉及法令依據及都市設計審議及移轉後管理問題之法條如下：

(一)都市計畫法：第 83 條之 1 規定：「公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。前項容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、折繳代金、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部定之。」

(二)都市計畫容積移轉實施辦法

- 1、第 1 條規定：「本辦法依都市計畫法第 83 條之 1 第 2 項規定訂定之。」
- 2、第 3 條規定：「本辦法之適用地區，以實施容積率管制之都市計畫地區為限。」
- 3、第 4 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關為辦理容積移轉，得考量都市發展密度、發展總量、公共設施劃設水準及發展優先次序，訂定審查許可條件，提經該管都市計畫委員會或都市設計審議委員會審議通過後實施之。前項審查許可條件

於本辦法中華民國九十三年六月三十日修正施行後一年內未訂定實施者，直轄市、縣（市）主管機關對於容積移轉申請案件，應逐案就前項考量之因素，詳實擬具審查意見，專案提經該管都市計畫委員會或都市設計審議委員會審議通過後，依本辦法核辦。

- 4、第 8 條規定：「接受基地之可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之百分之三十為原則。位於整體開發地區、實施都市更新地區、面臨永久性空地或其他都市計畫指定地區範圍內之接受基地，其可移入容積得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之百分之四十。」
- 5、第 14 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關應就第六條第一項第三款之送出基地進行全面清查，並得會同有關機關（構）依都市計畫分區發展優先次序、未來地方建設時序及公共設施保留地劃設先後，訂定優先移轉次序後，繕造送出基地圖冊，於各該直轄市、縣（市）主管機關及鄉（鎮、市、區）公所公告周知及將公告之日期、地點登載當地報紙，並登載於直轄市、縣（市）政府網站。前項送出基地圖冊，應表明下列事項：一、公共設施保留地類別、性質及面積。二、送出基地之坐落，包括地段、地號、都市計畫圖上之區位。三、其他應表明事項。」

（三）古蹟土地容積移轉辦法

- 1、第 1 條規定：「本辦法依文化資產保存法第三十五條第一項規定訂定之。」
- 2、第 3 條規定：「實施容積率管制地區內，經指定為古蹟，除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因古蹟之指定、古蹟保存用

地、保存區、其他使用用地或分區之劃定、編定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，土地所有權人得依本辦法申請移轉至其他地區建築使用。本辦法所稱基準容積，指以都市計畫、區域計畫或其相關法規規定之容積率上限乘土地面積所得之積數。」

- 3、第 7 條規定：「接受基地之可移入容積，以不超過該土地基準容積之百分之四十為原則。位於整體開發地區、實施都市更新地區或面臨永久性空地之接受基地，其可移入容積，得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之百分之五十。」
- 4、第 11 條規定：「直轄市、縣（市）主管機關於許可容積移轉後，應將相關資料送由該管主管建築機關實施建築管理，並送請該管土地登記機關將相關資料建檔及開放供民眾查詢。前項資料應永久保存。」
- 5、第 12 條規定：「接受基地於依法申請建築時，除容積率管制事項外，仍應符合土地使用分區管制及建築法規之規定。」

（四）臺北市都市計畫容積移轉審查許可條件

- 1、第一點規定：本許可條件依都市計畫容積移轉實施辦法第四條第一項規定訂定之。
- 2、第二點規定：本許可條件在綜合考量健全臺北市都市發展、提升生活環境品質及都市防救災需求下，依容積移轉實施辦法，由臺北市政府分階段選定優先可受理容積移轉之送出基地及接受基地。五、接受基地範圍內之土地所有權人須提出建築計畫，經本市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議通過，並經市政府核定後，始得申請核發容積移轉許可證明。各接受基地建築計畫之變更或因基地條件限制未能完全使用其獲

准移入之容積，而需再次移轉者，亦同。

- 3、第九點規定：接受基地依本許可條件移入之容積加計其他依法規規定予以獎勵之容積總和，不得超過各該建築基地法定容積之百分之五十。前項容積總和不含都市更新獎勵容積。
- 4、第十點規定：接受基地經審議通過後，除第三點第一項第一款之送出基地外，申請人應在限期內完成送出基地上土地改良物、租賃契約、他項權利及限制登記等法律關係之清理，並將土地產權移轉登記予市政府後，由市政府核發容積移轉許可證。因容積移轉及土地產權移轉登記所需之土地登記規費、印花稅及其他稅捐等均由申請人負擔之。容積移轉許可後，應由市政府建築管理機關套繪登錄及管理，並由市政府地政機關建檔。
- 5、第十一點規定：本市都市計畫書另有規定者，從其規定。

(五)容積移轉制度其他相關規定：

- 1、都市計畫容積移轉送出基地土地改良物之認定及處理原則。
- 2、臺北縣政府都市計畫容積移轉許可審查要點。
- 3、臺北市古蹟土地申請容積移轉原依法可建築之基準容積受到限制部分認定標準。
- 4、高雄市政府審查容積移轉申請案件許可要點。
- 5、臺中市實施都市計畫容積移轉審查許可條件及作業要點。
- 6、都市計畫容積移轉送出基地土地改良物之認定及處理原則。
- 7、桃園縣都市計畫容積移轉審查許可要點。
- 8、新竹縣都市計畫容積移轉許可審查要點。
- 9、苗栗縣都市計畫容積移轉許可審查標準。
- 10、臺中縣都市計畫容積移轉審查許可條件作業

要點。

1 1、彰化縣都市計畫容積移轉審查許可及作業要點。

1 2、嘉義縣都市計畫容積移轉許可審查要點。

1 3、臺南縣實施都市計畫容積移轉審查許可條件及作業要點。

伍、研究發現與分析

為瞭解各級政府都市計畫、都市設計之審議，其審議權限是否符合依法行政原則與適法性之推動、成效及面臨之問題，本研究辦理中部地區（台中市）、南部地區（高雄市、台南市）及北部地區（台北市）等共計 3 次之實地履勘，並邀請相關專家學者及代表陪同提供諮詢；另舉辦 2 場諮詢會議，分別邀請學者專家、代表等就主管機關對都市計畫與都市設計相關議題諮詢議題提供交流意見，另本研究亦函請內政部、台北市政府及高雄市政府就前述有關事項說明，另邀請內政部營建署副署長許文龍率同相關業務主管及承辦人員於到院簡報座談會議，並舉辦 1 場業界、居民座談會議（台灣省建築師公會代表、台中市建設投資開發公會代表、台中市都市設計審查代表、履勘標的大樓住戶代表），茲將綜合發現分述如下：

一、營建署調查資料統計發現

（一）審議最常發生討論冗長之項目

1、依營建署調查結果，各縣市都市設計審議委員會或幹事會審議私有開發案件，最常發生冗長討論的項目，以臺北市而言，容積獎勵、建築物內部空間配置之合理性、公共開放空間之位置是最常發生的項目。台北縣則以人車動線系統、開放空間位置與規模、停車空間獎勵等。高雄市則以容積獎勵（停車空間獎勵、開放空間綜合設計..）、公共開放空間或法地空地位置與規模、建築美學

等。

- 2、其他縣市以容積獎勵、人車動線系統、開放空間留設與綠化、量體、天際線等。淡海及高雄新市鎮之部分，則是以建築量體配置與立面造型、開發時程獎勵、建築退縮深度與鄰棟間隔等。

(二)各縣(市)政府之檢討與建議

- 1、各縣(市)政府是執行都市設計審議最直接的機關，也是必須面對申請人對審查過程或結果不滿意、民意代表的質詢或關切案件進度的各種情況。故各縣(市)政府提出之問題亦是直接反應執行情況的一個途徑，都市設計審議案件申請人對於都市設計審議作業認為有下列原因或理由如下：

- (1)都市設計審議制度之法定地位不明確。(3縣市)
- (2)程序繁雜、時程延宕，增加開發成本。(12縣市)
- (3)委員決議內容超越規定要求(審查權限或範疇)。(6縣市)
- (4)主辦人力不足。(2縣市)
- (5)都市設計準則不明確。(3縣市)
- (6)都市設計準則不符合地區需要。
- (7)業者以符合建築技術規則為由，拒絕更高之設計標準。
- (8)變更設計免都市設計審議之原則。
- (9)公部門為預算執行情形，要求簡化審議程序。
- (10)審議書件印刷費用大。

二、「2008全國都計建管會議」重要議題分析

(一)「2008全國都計建管會議」會議紀實：

- 1、有關「2008全國都計建管會議」針對「都市計畫」、「都市設計」與「建築管理」三大專業領域作整體性與系統化的探討，廣泛蒐集各相關領域專家的見解與民眾的共識，撰擬都市計畫議題、

都市設計議題、建築管理議題，合計 10 項議題當前都市與建築發展之重要議題，並於 97 年 2 月 27 日起至 4 月 9 日期間，營建署（執行單位：中華民國都市計畫學會）辦理 3 個場次預備會及北、中、南、東四個分區共計 12 個場次的會前會及 1 個場次會前說明會，與各場次會議邀請產、官、學界專家學者，總計約 1000 人次。並於會後予以精練整約為 7 項議題，在都市計畫方面為「都市規劃、審議及開發機制」及「都市更新及都市經營管理」；在都市設計方面為「都市設計之定位與法制化」及「健全都市設計審議機制與提昇審議效率」；在建築管理方面為「綠建築、健康建築、智慧建築與永續產業發展」及「建築美學、地方特色與防災安全、建管流程整併」；在整合上開各專業領域議題方面，為「強化都市計畫、都市設計與建築管理之系統整合」合計共 7 項議題。後於同年 4 月 23 日至 24 日在國內專家學者、公會、學會及營建署等關心台灣土地發展的與會人員，兩天共約 700 多人參加，共同見證簽署「實踐對台灣土地的關心與承諾，奉獻最大心力」的宣言，依據該次大會所獲共識，優先就都市計畫、都市更新、都市設計及建築管理各領域，提出建言。

2、該次有關都市計畫與都市設計會議之重要議題如下：

(1) 該次有關都市規劃、審議及開發機制¹⁴

<1> 規劃觀念與方法無法肆應當前都市發展需要：傳統二度空間平面式之都市規劃觀念及方法，已無法符合新世紀發展潮流與需求，且因應臺灣人口高齡少子化之發展趨勢，現

¹⁴ 2008 全國都計建管會議成果報告書 P.16

行通盤檢討作業規定及公共設施用地檢討標準依附「計畫人口」之思維，已面臨嚴峻挑戰。

- <2>都市計畫通盤檢討之意義與核心價值未受重視：多數地區都市計畫未能踐行全市性、系統性定期通盤檢討，都市計畫基本調查未受重視，通盤檢討作業程序過於冗長，缺乏都市發展願景及發展課題與對策之提出，無法符合地方發展需要。
- <3>都市計畫擬定變更之審議層級過於冗長：目前由鄉、鎮、縣轄市公所擬定都市計畫之主要計畫變更案需經鄉（鎮、市）都委會、縣都委會及內政部都委會三級都委會審議通過，審議層級過於冗長。此外，目前主要計畫之變更，無論變更計畫性質、變更面積範圍大小、計畫內容繁雜或簡易，目前均需報請內政部審議核定，缺乏簡易變更作業之機制，無法落實中央與地方權責分工精神，亦無法因應當前社會環境快速變遷及公共建設計畫時程需要。
- <4>民眾參與及審議效率有待改進與提昇：目前都市規劃及審議過程中之民眾參與機制，仍有待加強，以建立公信力，杜絕民眾疑慮；各級都市計畫委員會之審議效率，亦有待改進與提昇。
- <5>都市土地開發方式無法肆應當前都市發展需要：目前都市土地整體開發方式僵化，侷限於區段徵收及市地重劃2種方式，往往因房地產市場景氣波動影響或財務不可行，形成都市土地整體發展之限制。
- <6>都市計畫開發許可機制未臻健全，變更回饋

與開發負擔規定過於僵化：目前民間申請辦理都市計畫變更開發案件，必須徵得全體土地所有權人同意，經常遭到少數所有權人阻撓，致開發工作無法進行之困難；現行都市計畫變更回饋與開發義務負擔之規定，或有因回饋負擔比例過高之不合理情形，或因回饋方式與回饋時機規定過於僵化，缺乏彈性，影響都市土地開發與投資意願。

<7>土地使用分區管制規定缺乏彈性：目前除北、高二直轄市外，其餘縣（市）多依照都市計畫法臺灣省施行細則有關土地使用分區管制規定，缺乏因地制宜機制，無法彰顯地方發展特色；現行土地使用分區管制規定，無法符合當前捷運場站 TOD 複合開發型態之需要；此外，目前產業發展型態變遷日益快速，有關結合研發創意、規劃設計、檢驗、測試、生產製造、展示行銷等型態於一體之複合型、多元化產業，或非屬製造業性質之產業，或因工業區允許使用項目不符，或因受到工業區之建蔽率與容積率規定限制，而難以設置經營。

<8>容積移轉制度缺乏總量管制機制及公開透明之資訊平台：現行都市計畫容積移轉制度，係由移入與移出地區土地所有權人雙方自行協議交易，政府部門缺乏容積總量管制之機制，已對容積移入地區之環境品質及公共設施服務水準造成負面衝擊影響，加以缺乏容積移轉交易公開化、透明化之資訊平台，易發生相關土地仲介業者居間進行收購容積轉賣，壟斷交易資訊之爭議。

(2) 都市設計之定位與法制化¹⁵

- <1> 都市設計的法律位階較低，都市設計定位未明確：目前實施都市設計的法令依據，除都市更新條例第 21 條規定都市設計或景觀計畫為都市更新事業計畫應表明事項外，僅依據都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 8 條，或細部計畫土地使用分區管制要點規定辦理，法律位階較低，法律效力不足，以致都市設計在都市計畫規劃及擬訂過程中之功能定位未能明確，各界對都市設計之認知尚未建立共識，致其角色與地位經常與都市設計審議混淆，且經常被限縮為都市設計審議，無法充分發揮其空間治理之積極性功能，都市設計成果也無法獲得社會大眾全面的支持。
- <2> 地方政府尚未全面進行都市設計綱要計畫之規劃擬訂，作為實施都市設計之指導：整體性都市設計綱要計畫之規劃擬訂，為實施都市設計最重要之基礎工作。本署歷年來曾補助各地方政府進行相關都市設計綱要計畫之規劃擬訂作業，惟尚未普遍；且過去地方政府規劃之相關地區都市設計綱要計畫之規劃成果，或因時間已久，亦需配合當前追求生態永續之理念趨勢進行全盤檢討與更新，以肆應時代發展需要。
- <3> 都市設計資料庫尚未建立，無法共享資源：臺灣地區實施都市設計 20 餘年來，各地方政府並已累積相當之案例與經驗，具有重要的觀摩參考價值，但由於相關都市設計資料庫尚未完整建置，資源無法共享。

¹⁵ 2008 全國都計建管會議成果報告書 P.99

(二)有關該次會議重要內容與意見，彙整分析如下

本專案調查研究彙整有關都市計畫（南區、中區、東區、北區會議記錄）4場、都市設計議題（南區、中區、東區、北區會議記錄）4場及3場產官學界座談會共計12場次會議記錄，以及大會本會5場重要會議記錄，該17場次會議1700多人次與會之記錄詳實呈現我國都市計畫與都市設計目前面臨的現況與挑戰，茲將各機關代表、專家學者及業界代表之重要發言意見與問題，分類綜整如下（詳附件二）：

- 1、現行都市設計法制之位階過低，且沒有法定效力。
- 2、中央僅管理發展總量，其餘部分儘量回歸地方自治，由各級政府為細部計畫之審議、核定。
- 3、僅台北市與高雄市二直轄市設置都市計畫委員會專責單位及專責人員，各縣市專業單位與人才不足
- 4、建議擬定「全國都市設計審議基本作業準則SOP」，以便規範審議委員的權利與責任
- 5、都市計畫通盤檢討淪為形式，通盤檢討標準應予以調整
- 6、不合理的建築法規的適時修正，並提升我國都市設計審查與建管行政效能
- 7、研訂都市計畫與都市設計發展政策白皮書
- 8、都市設計審議規定幾乎完全相同，忽略地域性特色呈現
- 9、不合時宜之都市計畫法令制度應行檢討
- 10、不合時宜之現有都市設計審議制度應行檢討
- 11、推動景觀與都市設計之立法，以創造優美都市景觀
- 12、注意都市公共設施維護之財務狀況，檢討都市之擴張

- 1 3、有關容積移轉，配套性不足並增公共設施負擔
- 1 4、落實容積總量管制，相關獎勵容積應回歸都市計畫
- 1 5、平行審議程序太多應整併
- 1 6、高齡化、少子化社會之因應，與制訂節能減碳生態都市政策
- 1 7、提升審議效率
- 1 8、都市設計審議目標不明，為審議而審議，流於形式
- 1 9、部分都市計畫地區之公共空間淪為失落的一章
- 2 0、有關都市設計末端的管理維護應法制化
- 2 1、都市設計資料庫及都市設計審議委員資料庫建置，並建立都市發展指標與發布(如地區 GDP、空屋率等)，以減少通盤檢討資料調查耗時耗力
- 2 2、新任都市設計審議、都市計畫委員之教育訓練以及都市設計審議委員及建築師之講習與訓練，以增進瞭解並建立彼此共識。
- 2 3、學校教育強化都市設計等課程。
- 2 4、強化都市與城鄉行銷，有關「都市計畫與設計」編撰成功案例集 E 化公開
- 2 5、都市設計審議制度淪為容積獎勵之戰場，有關獎勵容積應回歸都市計畫容積總量管制審議。
- 2 6、都市計畫應「質」規劃而非「量」思考

三、本院諮詢會議之重要議題分析

- (一)案經本院於 98 年 11 月 5 日(星期四)16 時至 17 時，邀請國立成功大學都市計畫學系鄒 00 教授與施 00 教授，假台南市政府 10 樓都委會會議室舉辦第一場諮詢會議、98 年 11 月 16 日(星期一)上午 9 時 30 分至 11 時 30 分邀請前監察委員林將財、財團法人都市更新研究發展基金會張隆盛董事長、國立交通大

學人文社會學系林欽榮教授假本院 3 樓第三會議室舉行第二場諮詢會議。有關第一場、第二場諮詢會議之會議紀錄重點摘要如後附件二，該諮詢會議之議題如下：

- 1、現行都市計畫、都市設計之審議，其審議權限是否符合一般法律原則？
- 2、都市計畫書規定事項如影響計畫區內人民財產權之行使或增加其負擔者，其法律依據及法律效果？
- 3、現行都市設計審議過程中，遇有開放空間獎勵、停車獎勵、都市更新容積獎勵等，都市設計審議會之決議能否限縮或增加容積獎勵之成數？以及適法性？
- 4、現行都市設計審議過程中遇有建物高度管制，都審會議之決議能否限縮或增加建物高度？以及適法性？
- 5、相關政策面、法令面、執行面之改善意見或建議。
- 6、政府機關應立即採取之作為以及短、中、長期之改善建議。

(二)有關諮詢會議重要內容與意見，彙整分析如下

- 1、都市設計法令位階與適法性問題：都市設計一定要讓它有法源，應定義清楚，並根據基本理念原則進一步的去訂定細則。
- 2、全國都市設計審議基本作業準則 SOP 問題：對於各種各樣超越都市計畫，超越法律所規定範圍之意見納入決議及要求實現等，或是委員代表個人的想法，依據個人好惡、天馬行空、非常主觀的講，造成申請人困擾。應有相關作業規範、規定，不屬於該委員專業領域規範的通通無效。
- 3、都市計畫通盤檢問題：

都市計畫每 5 年至少要通盤檢討一次，看看

經濟的變遷，不大合理的話，做一個適當的調整。

4、提升我國都市設計審查與建管行政效能問題：

不過確確實實是有聽過一些專業的抱怨，程序上每次掛號進去都非常非常久，要到半年。

5、都市計畫與都市設計發展政策白皮書問題：

我們應該考量是否應進行第三次土地改革？好好檢討土地政策到哪種邏輯？第二個就是法令很多，法令整合需要稍微做調整，這樣是不夠的，這樣子搞，老百姓不清楚，連政府在執行法令的人也搞不清楚。

6、都市設計審議規定幾乎完全相同，忽略地域性特色呈現：

離島地區，所聘請的委員，大致很多是本島的，所以曾經一度任何在澎湖掛號，而且是要進行審查的時候，每半年才開一次，相對說離島，根本不需要像本島這樣比照。

7、強化都市計畫之功能性：

其實都市計畫在先進國家來講，要看到計畫，及圖、說明書。其實計畫這個功能在台灣不存在，「planning」什麼叫做「planning」？在決策過程中必須經過規畫然後才做成決策。我們各個都市計畫裡頭，planning的功能完全看不到。

8、現有都市設計審議制度，不合時宜部分應檢討：

台灣不能沒有都市設計，如果放棄都市設計就變成只是房地產城市而已。建議應該由制度面向檢討，不只是單獨討論法律的可議性。

9、都市計畫財務、財稅與獲得利益應有回饋機制：

都市計畫劃為公共設施保留地，政府沒有錢徵收，或者是慢慢徵收，又有很大的管制那怎麼辦？所以那個時候我們開發許可制度、後來的容積移轉，政府沒有經費去收購、或者取得這個土地，

那麼對土地所有權人總要給他保障，從財稅的制度，或者是從回饋的制度，這裡後面有講，從這方面去考慮，盡量公平合理。

10、健全都市土地財務租稅制度與都市無謂擴張的抑止：

- (1) 我們沒有所謂的土地漲價歸公，但是實際上在執行的時候，土地漲價歸公多少？如何計算？事實上那個時候在公告現值、公告地價，和實際上的市價都差了三萬八千，漲價都歸公得少，如果被列為公共設施保留地，那完蛋了，很多都沒有徵收，但是很多限制，所以這就形成一個基本上非常不公平的事情。都市計畫難免要畫出道路、公共設施。但公共設施要徵收；政府要有錢，沒有錢徵收不到，現在每個政府都欠債欠得一蹋糊塗。
- (2) 那時候我在擔任署長時，我第一個要務就是要都市公共設施保留地第一期一定要徵收，那時候奮鬥了幾年，後來政府拿出六千億徵收了八千多公頃的公共設施保留地，但第二期以後遙遙無期；到現在為止我看要拿十兆出來買這些公共設施保留地。另一方面，要去付公共設施補償費，這納稅人的錢耶，都是要舉債的。然後那些已劃為商業區、住宅區的，他可以享受高地價，已公告現值什麼減半，現在沒有了！所以基本上，你不能怪都市計畫，都市計畫可能造成不平，但這種差距應該透過很好的租稅制度來把它彌補。
- (3) 我們今天看到一戶一坪可賣 300 萬的，我從來沒有看到一個政府機關說是你賣的底價多少再決定要不要課稅，而且誰去買一坪 300 萬的？錢從哪裡來？有沒有人談這種事情？結果我們搞都

市計畫的全把它攬在身上，這可以嗎？全世界沒有這樣不公平的租稅制度。

1 1、有關容積移轉配套不足並增公共設施負擔：

- (1) 現有都市計畫幾乎是在計畫中規定好容積率與建蔽率，再由審議過程來設法提高容積率，這樣的做法容易造成公共設施服務水準低落，最後與原規劃的都市計畫精神背向而行。
- (2) 長期以來台灣的容積放寬都是從建管開始，這是它的發源命脈，也就是說未實施容積獎勵地區的開放空間獎勵辦法，也都是埋在建築管理法裡，省都不必省，是 20 幾年前就在跑了，沒有被更正。
- (3) 都市更新條例，拆穿它來講，幾乎全都是容積獎勵；反倒過來講，我認為都市更新的機制才是裝載了非常多的容積獎勵，去鞏固每一個類似一品苑的這些，我的初步覺得，這將是豪宅化的來源，藉由都市更新的獎勵。
- (4) 台灣的容積已經走錯路子，第一個，當時容積率定得太高，現在要拿它當獎勵會在將來埋下更新的負擔。人家說房子蓋得很高不一定好。那麼容積已經很高很高，每一次選舉新的市長就宣布容積要增加，它變成一個政治上工具，不是規劃上一個很重要的工具。第三點停獎獎勵應該要改，回到都市計畫裡面，都市計畫審議小組和都市計畫審議功能，以及其他平行審議功能應該要整並，否則一關過一關，它還沒送去之前就行文各單位，請它表示意見，搞到後來民怨從這裡產生，就是事權不統一，法令與機關都重重疊疊，各種看法也不同，主管機關無法整合，今天政府就是如此。
- (5) 所以都市更新在台灣變成大家去爭取高的容積

率，你沒有更高的容積率獎勵的話，反而告訴那些人說，你可以不要出錢，反而可以給你多一點坪數..台灣走到這條路子，蓋豪宅?不是嘛，所以台灣的行政怠惰太厲害，關關卡卡的，我跟各位報告，民怨是很深的。我自己在中央主管過，我也常聽到很多這種抱怨，豈止抱怨，那甚至罵!

(6)便是透過購買公共設施用地來取得容積獎勵，這不僅難以查核，更有可能影響地區現有公共設施服務水準；最後像是停車獎勵這些都是隱含很多問題，值得多加思索與探討。

1 2、都市設計審議平行審議程序太多應整併

(1)當今都市設計審議，最大的弊病是：我們平行審議程序太多而不整並，那是對國家資源的浪費、對專業的凌虐

(2)所有審議程序應該要求行政單位自我整併。

1 3、高齡化、少子化社會之因應，與制訂都市防災與節能減碳生態都市政策

(1)地下開挖是現有都市開發問題中算為嚴重的一個，以建蔽率 60%的基地來說，恐怕它的地下開挖率達到 91%~92%，都還不用納入建蔽率中，如此做法將造成土地排水功能不佳，自然就容易淹水，建議中央應有相應對策。

(2)監察院應該要責成所有行政部門，針對所有的 400 多個都市計畫，確確實實的要劃一個都市為單位，要進行都市的防災計畫，那是根本要件。

(3)強制要求地方去做防災，那你如果用這樣子去激發起，去除掉行政怠惰，至少我認為在當下是優先近程的，然後每一個縣市都要做防災計畫，那透過都市計畫的現行機制。空間一定要藉由防災去做計畫與環境結合，那是刻不容緩

的。

1 4、改進現行審議制度並提升議事效率

- (1) 現行各項委員會制度半數委員為政府官員，部分為民間代表，而主席往往是地方首長，所以審議過程與結果恐怕流於形式審查，未必公平或是有利都市景觀環境的改善。
- (2) 我們市有市長，各機關都有首長，但是它的錢卻完全是在這些委員會，這些委員會做了決定以後，你市長也不能改，所以在很多的國家，像這種委員會是一種建議的性質，在制度面是不是應該好好的、重新的來檢討？
- (3) 這麼樣呆呆板板根本是學植栽的人居然可以講結構？學結構的人居然可以講顏色？這是目前的事情，我認為這機制是有必要的，但它執行上有偏差。

1 5、都市設計目標不明，審議流於形式

- (1) 我認為都市設計最大的弊病是：「走入形式」，很不值得的，而且這個是越久越僵硬，程序變成當時高於原創的可協商機制，是已經越來越淡了，相對於後進接案子的人已忘記當時的初衷了。
- (2) 不僅要有法源基礎，更重要的是，要追到那個原意，否則目前都流於程序，我覺得程序是冗長費時，只要等一天都不值得，因為這個都是不值得的，當已經沒有那個初衷的時候，一切大概都是不那麼值得。

1 6、部分都市計畫地區之公共空間淪為失落的一章

- (1) 這樣的條件裡面，也就是一路走過來的台北，它面臨了非常多突出的事件，比如在總統府後面跑出一個高樓，那就是回過去 1994-1995 的

時候，那個年代就是總統府各位看後面有一棟非常突兀的（從仁愛路這樣看過去），那個時候所有的學者都批。

(2) 只有一個是真空的，那就是所謂的「台北市博愛特區」...那是一個真空的，可是他又是極度的敏感的，說它的真空是指，根本沒有所謂的博愛特區啊，所謂的博愛特區只是一個老名詞，現在從戒嚴法解除之後，我在想沒有這個事情，但是它存留在印象裡面，存留在人民的心中，它是一個特別的地區。是故在特別的地區裡面，應要接受特別的管轄。

1 7、都市設計資料庫及都市設計審議委員資料庫建置，並建立都市發展指標與發布（如地區 GDP、空屋率等），以減少通盤檢討資料調查耗時耗力

以台北市來講，台北市幾個行政區都在都市計畫的範圍裡，山坡地也好、農業用地也好，都有詳細規定，若按規定詳細執行，應該不至於發生這麼多的問題。其餘很多地方我實在不曉得，另一個我說有很多基本資料，比如說環境地質，哪些地方任合作什麼事，容易發生土石流、發生崩塌的地方，你在規劃的時候，你就不要再給它違反這個自然、抵抗自然，你要花很多錢，這個基本資料你要去把它調查完整。那麼這個制度不夠周詳，適時加以檢討是有必要

1 8、都市設計審議制度淪為容積獎勵之戰場，有關獎勵容積應回歸都市計畫容積總量管制審議

(1) 該屬於都市計畫的都應該回歸都市計畫，即刻應該對於建築技術規則所超越的那些容積獎勵該開始逐步日落了，這個行政單位應該做一些限制。精簡化所有容積獎勵，我認為容積獎勵是市場取向或政府去改進的一種手段，是故我

不認為容積獎勵是罪惡。反而它就是要有一個公正透明的機制，否則它會掉到剛性、照本宣科就 ok 的，那樣的事情應該光明正大、公開透明，且應該合法。

- (2) 在現有開放空間獎勵或停車空間獎勵等容積獎勵制度下，許多個案往往落到拿到獎勵容積後便把開放空間或停車位變為私人使用，對於如此獎勵方法與內容是值得探討與思考。
- (3) 容積獎勵好像在容積交易，反而不是剛剛三位所提的理想，那個氛圍都不見了，反而變成一個容積交易會，講好聽一點就是美化運動會。

陸、結論與建議：

一、法制面：

(一)我國都市計畫雖有法律明文規定，然以歷年司法院大法官解釋為基礎，綜合研析現行都市計畫法制暨都市計畫審議程序與法治國原則（依法行政原則、法律明確性原則、比例原則、禁止不當結合原則）是否相符，頗值檢討，主管機關應不待司法審查，就其法制重新整備，始為正辦。

1、按依行政程序法第 4 條規定，及大法官釋字第 367 號及釋字第 443 號解釋，業明列行政行為應遵循合法性原則，不得違背層級化法律保留原則與比例原則，合先敘明。

2、又按大法官釋字第 406 號解釋文謂：「都市計畫法第十五條第一項第十款所稱『其他應加表明之事項』，係指同條項第一款至第九款以外與其性質相類而須表明於主要計畫書之事項，對於法律已另有明文規定之事項，自不得再依該款規定為限制或相反之表明或規定。都市計畫法第十七條第二項但書規定：『主要計畫公布已逾二年以上，而能確定建築線或主要公共設施已照主要計畫興建完成者，得依有關建築法令之規定，由主管建築機關指定建築線，核發建築執照』，旨在對於主要計畫公布已逾二年以上，因細部計畫未公布，致受不得建築使用及變更地形（同條第二項前段）限制之都市計畫土地，在可指定建築線之情形下，得依有關建築法令之規定，申請指定建築線，核發建築執照，解除其限建，以保障人民自由使用財產之憲法上權利。內政部中華民國七十三年二月二十日七十三台內營字第二一三三九二號函釋略謂：即使主要計畫發布實施已逾滿二年，如其（主要）計畫書內有「應擬定細部

計畫後，始得申請建築使用，並應儘可能以市地重劃方式辦理」之規定者，人民申請建築執照，自可據以不准等語，顯係逾越首開規定，另作法律所無之限制。與憲法保障人民財產權之意旨不符，應不適用。」分析該解釋，除就系爭函釋宣告違憲外，綜合首揭法治國基本原則，應循法治方向如下：

- (1) 按都市計畫法第 15 條明訂，主要計畫書應就左列事項表明：1. 當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。2. 行政區域及計畫地區範圍。3. 人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。4. 住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。5. 名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。6. 主要道路及其他公眾運輸系統。7. 主要上下水道系統。8. 學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫地區範圍使用之公共設施用地。9. 實施進度及經費。10. 其他應加表明之事項。同法第 23 條明訂細部計畫規範事項為，1. 計畫地區範圍。2. 居住密度及容納人口。3. 土地使用分區管制。4. 事業及財務計畫。5. 道路系統。6. 地區性之公共設施用地。7. 其他。前揭有關主要計畫與細部計畫之其他事項，係為法律授權之概括條款，依首揭解釋，自不得另增法律所無之限制。侵害憲法保障人民財產權；又概括條款對於法律已另有明文規定之事項，不得再依該款規定為限制或相反之表明或規定。
- (2) 復查，行政程序法第 94 條規定：「前條之附款不得違背行政處分之目的，並應與該處分之目的具有正當合理之關聯。」司法院大法官釋字 626 號解釋稱：「憲法第 7 條規定，人民在法律

上一律平等；第 159 條復規定：『國民受教育之機會，一律平等。』旨在確保人民享有接受各階段教育之公平機會。中央警察大學 91 學年度研究所碩士班入學考試招生簡章第 7 點第 2 款及第 8 點第 2 款，以有無色盲決定能否取得入學資格之規定，係為培養理論與實務兼備之警察專門人才，並求教育資源之有效運用，藉以提升警政之素質，促進法治國家之發展，其欲達成之目的洵屬重要公共利益；因警察工作之範圍廣泛、內容繁雜，職務常須輪調，隨時可能發生判斷顏色之需要，色盲者因此確有不適合擔任警察之正當理由，是上開招生簡章之規定與其目的間尚非無實質關聯，與憲法第 7 條及第 159 條規定並無牴觸。」是則，主管機關依據都市計畫法第 27 條規定所作都市計畫之個別變更，業直接限制區域內人民之權利、利益或增加其負擔，具有行政處分之性質。其於主要計畫或細部計畫適用其他事項之概括條款所為之附款，應遵循禁止不當結合原則，與主要計畫與細部計畫之規範目的與範圍相互契合，禁止將法律所未規定影響人民財產權之事項作為其他事項之內容，始為適法。

- (3) 又查，按前揭解釋行政機關常於主要計畫發布實施，逾 2 年時限，行政機關卻常於主要計畫書內訂定「應擬定細部計畫後，始得申請建築使用，並應盡可能以市地重劃方式辦理」之規定者，行政機關自得據以不准人民之建築申請……云云。與都市計畫法第 17 條第 2 項但書之規定：「主要計畫公布已逾 2 年以上，而能確定建築線或主要公共設施已照主要計畫興建完成者，得依有關建築法令之規定，由主管建築

機關指定建築線，核發建築執照。」有互相牴觸之嫌疑。¹⁶此種主管機關變相於主要計畫與細部計畫中透過其他規範條款或增加附款內容，以超越母法所無限制人民財產權之情形，均常見於都市計畫實務，主管機關自應詳加檢討，以維人民基本權利。

3、次按行政程序法第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」明確性原則，不僅要求立法者於制定各別法律時，應充分具體明確化構成要件外，對於行政機關之行政行為亦要求其具體明確。即屬典型法治國家對行政權之基本要求，其內涵係要求法規之內容、目的與範圍需要明確。然於都市計畫法制中，立法者對法律之構成要件或法律效果，尚非具體明確加以規範，舉例而言，都市計畫法第 27 條第 1 項規定，都市計畫經發布實施後，為適應國防或經濟發展之需要時，應視實際情況迅行變更。此種所謂「經濟發展之需要」、「實際情況」及「迅行變更」並非充分具體明確。此外，明確性原則並要求準用或適用之他法其內容亦應具體明確，始符合法治國家的基本要求。又都市計畫法第 79 條第 1 項規定：在都市計畫地區範圍內建造或使用建築物、採取土石、變更地形、違反本法之規定及各級政府基於本法所發布之命令時……得命令其立即拆除、改建、停止使用或恢復原狀。其中「基於本法所發布之命令」除同法第 39 條所授權之土地使用管制規則及都市計畫法施行細則外，尚有諸多之命令(如同法第 80、85 條……等等)，是否均為本條之命令範圍，亦與明確性原則未盡相符。

4、再按我國各級政府都市計畫委員會係依據都市

¹⁶ 相同見解 見 林明鏘 國土計畫法學研究 頁 76-79

計畫法第 74 條第 1 項規定：「內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。都市計畫委員會之組織由行政院訂之。」惟其審議範圍與行政規制效力，均未於都市計畫法明定，僅於各級都市計畫委員會組織規程第 2 條規定，都市計畫委員會之職掌如左：1. 關於都市計畫擬定變更之審議事項。2. 關於舊市區更新計畫之審議事項。3. 關於新市區建設計畫之審議事項。至其審議效力並未於都市計畫法明定，實務上反由細部計畫或其他各縣市審議原則（行政規則）訂定，似與法律保留原則有間；又各級都市計畫委員會對於各該都市計畫地區之發展建設課題作成附帶決議，並納入計畫書規定，對於都市計畫之實施雖具有行政指導功能部分，但宜仍依循行政程序法相關範圍為之，禁止與都市計畫法規範目的不合之行政指導，始為正辦。

- 5、另按 93 年 6 月 23 日公布中央行政機關組織基準法第 5 條第 3 項規定，「本法施行後，除該法及各機關組織法外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。」是則，有關都市計畫審議委員會之組織架構，審議範圍及審議程序與效力，自應依組織基準法規範訂定，始符法制，併予敘明。

(二) 現行都市設計法制，以下位階法令規範或就母法（都市計畫法）未明文規定之事項，於授權命令下再委任，制訂相關行政規則行之，其法律規範密度尚嫌不足，宜迅檢討改進。

- 1、按行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束」即為法治國家之「合法性原則」又大法官釋字第 443 號解釋理由書稱：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨

害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照本院釋字第三九二號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」釋字第367號理由書指出：「有關人民自由權利之限制應以法律定之且不得逾越必要之程度，憲法第二十三條定有明文。但法律之內容不能鉅細靡遺，立法機關自得授權行政機關發布命令為補充規定。如法律之授權涉及限制人民自由權利者，其授權之目的、範圍及內容符合具體明確之條件時，亦為憲法之所許。…若法律僅概括授權行政機關訂定施行細則者，該管行政機關於符合立法

意旨且未逾越母法規定之限度內，自亦得就執行法律有關之細節性、技術性之事項以施行細則定之，惟其內容不能牴觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制，行政機關在施行細則之外，為執行法律依職權發布之命令，尤應遵守上述原則。」釋字第 524 號解釋理由書並稱：「又法律授權主管機關，依一定程序訂定法規命令，以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」是則，合法性原則並非僅指行政行為有法令規範即可，最低限度至少應在符合法律授權明確性下具有授權命令或依地方制度法訂定自治法規，合先敘明。

- 2、又內政部 97 年 6 月 6 日內授營都字第 0970084530 號函以「一、查都市設計係都市計畫土地使用分區管制之一環，土地使用分區管制事項依都市計畫法第 22 條及 39 條之規定，得於細部計畫表明，並得於該法施行細則作必要之規定。另都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 8 條、都市計畫法臺灣省施行細則第 35 條、都市計畫法臺北市施行細則第 8 條之 1 及都市計畫法高雄市施行細則第 32 條，並已依據上開都市計畫法，明訂都市設計之實施細節。故都市設計之實施，依法有據。二、次查都市計畫法臺灣省施行細則並未授權各縣（市）政府訂定有關都市設計之自治法規，故臺灣省各縣（市）政府擬實施都市設計，應先依上開都市計畫法規，於擬定、變更細部計畫時表明或於循細部計畫擬定程序通案訂定土地使用分區管制要點時，納入

- 都市設計有關規定，以符法律保留原則」等語。
- 3、經查，都市設計審議迄無法律位階之具體規定，而僅於都市更新條例 21 條規定，都市設計或景觀計畫為都市更新事業計畫應表明事項之一；復內政部對都市設計制度實施係透過 86 年 3 月 28 日修正發布之「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」，於其第 8 條規定：「都市計畫通盤檢討時，下列地區應辦理都市設計，納入細部計畫：一、新市鎮。二、新市區建設地區：都市中心、副都市中心、實施大規模整體開發之新市區。三、舊市區更新地區。四、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存建築物之周圍地區。五、位於高速鐵路、高速公路及區域計畫指定景觀道路兩側一公里範圍內之地區。都市設計之內容視實際需要，表明下列事項：一、公共開放空間系統配置事項。二、人行空間或步道系統動線配置事項。三、交通運輸系統配置事項。四、建築基地細分規模限制事項。五、建築量體配置、高度、造型、色彩及風格之事項。六、環境保護設施配置事項。七、景觀計畫。八、管理維護計畫。」，明定應辦理都市設計地區及都市設計應表明事項，作為各直轄市、縣(市)政府實施都市設計制度的主要依據。又分別於都市計畫法台灣省施行細則第 35 條第 1 項規定：「擬定細部計畫時，應於都市計畫書中，訂定土地使用分區管制要點；並得就該地區環境之需要，訂定都市設計有關規定。」都市計畫法台北市施行細則第 8 條之 1 規定：「依本法第 26 條規定辦理通盤檢討時，本府得視實際情形或部分事項辦理，並得視地區發展需要於細部計畫通盤檢討時加列都市設計有關規定。」都市計畫法高雄市施行細則第 32 條規

定：「本府得設高雄市都市設計審議委員會，審議與研究本市都市計畫說明書中載明須經都市設計審議者，或經本府公告須經都市設計審議之本市重大公共工程及重大建築開發案。」至於有關都市設計之程序、方式、效力及範圍，均未於前揭授權命令中明文規定。

4、各縣市單行自治規則：分別就台北市、高雄市及台中市三者舉其要者略述於下

(1) 台北市分別訂有台北市山坡地開發建築都市設計準則、人行陸橋及地下道都市設計準則、公園開發都市設計準則、法定機車停車位設置方式設計審議原則、小坪數單元與高樓層高度之開發案設計審議原則等，作為台北市都市設計審議委員會審議時之依據。

(2) 高雄市除個別都市計畫案訂有都市設計準則外，另訂有高雄市公告實施都市設計審議地區、捷運場站都市設計規範、都市設計審議授權範圍規定、都市設計審議許可案件變更設計作業要點等項。

(3) 台中市訂有公有建築應送都市設計委員會審議要點、公有建築物設置圍籬審議規範，並在網站上公布「審議範圍」、「審議內容」，其審議內容包括土地使用管制、景觀及開放空間、建築與色彩、交通系統與停車空間、景觀植栽綠美化、街道傢俱、廣告物、管理維護計畫、都市計畫細部計畫書其他規定事項，其中建築與色彩一項，除建築量體、建築色彩外，特別提列文化資產或歷史古蹟建築之維護與增建。最重要的，台中市擬有「全市性都市設計目標」，並針對全市九個主要地區擬定都市設計導則表。

5、都市計畫書規定：依前開都市計畫定期通盤檢討

實施辦第 8 條規定，已明定都市計畫通盤檢討時，應辦理都市設計之地區，並納入細部計畫，因此新擬細部計畫均附有都市設計準則、要點、規範或土地使用分區管制之規定，作為執行都市設計之依據。

- 6、以各級政府現行都市設計，較具法制規模之台北市為例，依現行臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則第 9 條規定：「都市設計及土地使用開發許可審議案件，經委員會決議後由發展局函送申請人依決議事項辦理，並副知相關機關。」此種「依決議事項辦理」之法律效力如何，據內政部營建署函覆本院略以：「都市設計審議係針對符合都市設計範圍或規模之建築基地進行審議或審查，其結果作為申請核發建照執照之依據。依因此符合前開條文之規定，都市設計審議之結果係行政處分，故得為訴願、行政訴訟之司法救濟。」惟按前揭行政命令係依臺北市土地使用分區管制規則第 95 條第 3 項規定：「市政府得視需要設臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會；委員會之組織、開發許可條件、審議項目標準、作業程序及第一款規定之建築物種類及審議收費辦法，由市政府定之，並送臺北市議會備查。」所訂定。依據地方自治法第 25 條規定：「直轄市…得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規。自治法規經地方立法機關通過，並由各該行政機關公布者，稱自治條例；自治法規由地方行政機關訂定，並發布或下達者，稱自治規則。」同法第 28 條規定：「下列事項以自治條例定之：一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於

地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項，經地方立法機關議決應以自治條例定之者。」是則，現行都市設計審議制度，縱依最具規模之台北市仍係以自治規則之法位階為之，是否符合法律保留原則，易滋質疑，亟待檢討。

- 7、再按大法官釋字第 524 號解釋文稱：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」現行都市設計法制，雖內政部營建署稱都市設計係都市計畫土地使用分區管制乙環，然所謂都市計畫法全文均未有都市設計之文字，至於土地使用分區管制事項之目的，僅為劃分住宅、商業、工業區之二維平面規劃，並非對城市三維空間都市設計之規定，此有都市計畫法第 32 條可稽；縱令依其所主張之第 39 條規定，對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積..以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。然此種法律授權方式，並未就景觀事項之內容、目的及範圍為特定授權，是則，授權命令（即本法施行細則）僅能就與景觀事項有關之細節性與技術性事項加以規定，不得增加法律所無之限制，侵害人民之財產權。故首揭所舉之各都市計畫法施行細則，於擬定細部計畫時，訂定土地使用分區管制要點後，再行授權訂定都市設計有關規定，或與層級化法律保留原則有未盡相符之處，頗值商

權。

- 8、復按，地方制度法第 2 條規定，自治事項係指地方自治團體依據憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務。同法第 18 條第 6 項與第 19 條第 6 項規定，直轄市與縣市自治事項為關於都市計畫及營建事項，是則有關都市設計之部分，固非不得於制定相關自治法規，依據同法第 17 條第 1 項規定拘束自治團體人民，惟仍應依據地方制度法第 75 條規定與司法院大法官第 527 號解釋，不得違背憲法、法律或其他上位規範，併予敘明。
- 9、綜上，現行都市設計法制，以下位階法令規範或就母法（都市計畫法）未明文規定之事項，於授權命令下再委任，制訂相關行政規則行之，其法律規範密度尚嫌不足，為貫徹憲法保障人民權利之意旨，自以法律明文規定為宜，應迅通盤檢討修正。

(三)現行都市設計審議委員會之組織、開發許可條件、審議基準、作業程序及審議效力，其法源尚非基於法律、或自治條例，而係基於授權命令或行政規則，法制尚欠完整。

- 1、按行政程序法第 4 條規定：「行政行為應受法律及一般法律原則之拘束。」同法第 5 條規定：「行政行為之內容應明確。」中央法規標準法第 7 條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」釋字第 367 號理由書：「有關人民自由權利之限制應以法律定之，且不得逾越必要之程度，憲法第二十三條定有明文。但法律之內容不能鉅細靡遺，立法機關自得授權行政機關發布命令為補充規定。如法律之授權涉及限制人民自

由權利者，其授權之目的、範圍及內容符合具體明確之條件時，亦為憲法之所許。(中略)若法律僅概括授權行政機關訂定施行細則者，該管行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，自亦得就執行法律有關之細節性、技術性之事項以施行細則定之，惟其內容不能抵觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制，行政機關在施行細則之外，為執行法律依職權發布之命令，尤應遵守上述原則。」是則，行政機關對於概括授權下，僅能規定執行法律細節性與技術性規定，不得創設具有行使公權力機關內涵之組織，並進而給予該組織得以發布行政處分，否則即有違法治國基本原則之虞，合先敘明。

- 2、按我國各級政府都市設計審議委員會組職迄無法律明文規定，分別由授權命令或職權命令，再委任下位階之命令，其法源基礎如下：
 - (1)台北市政府：依據「臺北市土地使用分區管制規則」第 95 條之規定設置。
 - (2)高雄市政府：依據「都市計畫法高雄市施行細則」第 32 條規定設置。
 - (3)臺灣省各縣(市)政府：依各縣(市)政府發布之設置要點(辦法)等設置。
 - (4)內政部淡海新市鎮特定區計畫都市設計審查小組及內政部高雄新市鎮特定區計畫都市設計審查小組：分別依審查小組設置要點設置。
- 3、就台北市政府而言，係依臺北市土地使用分區管制規則第 95 條：「市政府得視需要設臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會，審議左列事項：一、本市都市計畫說明書中載明需經審查地區、大規模建築物、特種建築物及本市重大公共工程、公共建築。二、依都市計畫規定指定為

土地開發許可地區之開發許可。三、經市政府目的事業主管機關核准之新興產業或生產型態改變之產業，得申請調整其使用組別及核准條件。市政府得針對第一項第一款規定之各種建築物種類，分別訂定建築開發都市設計管制準則。第一項委員會之組織、開發許可條件、審議項目標準、作業程序及第一款規定之建築物種類及審議收費辦法，由市政府定之，並送臺北市議會備查。」而該行政命令，依據同規則第一條係依據都市計畫法台北市施行細則第 26 條規定訂定。其規範內容為台北市政府得依本法第三十二條第二項規定將使用分區內建築物及土地之使用再予劃分不同程度之使用管制，並另訂土地使用分區管制規則管理。而前揭法規命令(即台北市土地使用分區管制規則)之訂定僅係以加強都市計畫法第 32 條所明定之使用管制，其授權形式僅限於該法合理範圍之內為細節性規定，惟其管制事項所增設臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會之組織暨授權下位階行政規則訂定都市設計管制準則、委員會之組織、開發許可條件、審議項目標準、作業程序等，限制人民基本權利，尚乏法律之明確授權，擴張都市計畫法所劃設之範圍，其法制既仍欠完整。惟基於保障公共安全、衛生、安寧、景觀或紀念性及藝術價值建築物之保存維護或公共利益等與人民攸息相關之重大利益時，在未重建現行都市設計與都市計畫法制前，依前揭法源所訂現行台北市都市設計及土地使用開發審議委員會設置辦法業經於 92 年 7 月 21 日府法三字第 09215309800 號函訂定發布(訂定前為「設立要點」)，其審查原則亦早於 90 年 8 月 27 日府都三字第 9010256800

號函頒「台北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會歷次審議決議有關設計審查原則彙編」，均下達都市設計審議委員會與該府相關局、處、會，該辦法及審議原則彙編，該當行政程序法第 159 條第二項所示「行政規則」，依同法第 160 條、第 161 條規定，有效下達行政規則，拘束訂定機關、其下級機關及屬官之效力，併予敘明。

- 4、復就行政程序法第 174 條之 1 規定：「本法施行前，行政機關依中央法規標準法第七條訂定之命令，須以法律規定或以法律明列其授權依據者，應於本法施行後二年內，以法律規定或以法律明列其授權依據後修正或訂定，逾期失效」。都市計畫審議機關所為之審議結果依內政部營建署見解既為具有外部效力，則係為行政處分，其審議機關位階當為行政機關，其組織、開發許可條件、審議基準、作業程序及審議效力即應受到行政程序法的拘束，其最低限度縱非依中央法規標準法第 5 條第 3 項法律保留事項，亦應依地方制度法第 28 條第 3 項於自治條例下明定，始為正辦。
- 5、又與我國現行都市設計審議制度最相近的他國法令當屬日本 2004 年 6 月公告，次年實施的景觀法。復查，日本景觀法明文規定景觀行政團體之內容，第 7 條¹⁷依據其地方自治法所定指定都市、中核市及都道府縣等為景觀行政團體。同法第 15 條再規定，在景觀計畫區域，為圖良好景觀之形成，景觀行政團體得組織景觀協議會，在此場合，景觀行政團體，認為必要時，得加入關

¹⁷詳見国土交通省都市・地域整備局都市計畫課 逐条解説景觀法 景觀法制研究会（単行本 - 2004/10）ぎょうせい 頁 23-39

係行政機關、觀光團體、商工團體、農林漁業團體、電器事業、電氣通信事業、鐵道事業等公益事業等¹⁸其復於同法第 16 條、第 17 條與第 18 條規定行政規制申請、行政指導及變更命令之範圍與效力，將原本散見於各地方自治條例，以中央法律詳加規範。

- 6、再查，現行都市設計送審規制，係於細部計畫即土地使用分區管制要點部分通盤檢討書中規定，地區之公私有建築開發行為及公共工程有關其建築物設計、都市景觀設計、交通系統設計、廣告招牌之設置、建築物鄰棟間隔、院落規定及天橋地下道之連接等有關事項，應設立本地區都市設計審議委員會審查同意後，始得申請發照或施工。（參考變更新板橋車站特定專用區細部計畫（土地使用分區管制要點部分通盤檢討）書），然此種於細部計畫中規制開發行為，需經都市設計審議委員會通過之行政規制事項，竟無需任何法律、自治條例甚或授權命令所明定，或有增加法律所無之限制之虞，對人民權利之保護，尚有欠缺。
- 7、綜上，現行都市設計審議委員會之組織、開發許可條件、審議基準、作業程序及審議效力，其法源尚非基於法律、或自治條例，而係基於授權命令或行政規則，法制尚欠完整。
- 8、又有關都市設計審議之組織名稱不一，有採 1.

¹⁸ 景觀計画区域における良好な景觀の形成を図るために必要な協議を行うため、景觀行政団体、景觀計画に定められた景觀重要公共施設の管理者及び第九十二条第一項の規定により指定された景觀整備機構（当該景觀行政団体が都道府県であるときは関係市町村を、当該景觀計画区域に国立公園又は国定公園の区域が含まれるときは国立公園等管理者を含む。以下この項において「景觀行政団体等」という。）は、景觀協議会を組織することができる。この場合において、景觀行政団体等は、必要と認めるときは、協議会に、関係行政機関及び觀光関係団体、商工関係団体、農林漁業団体、電氣事業、電氣通信事業、鐵道事業等の公益事業を営む者、住民その他良好な景觀の形成の促進のための活動を行う者を加えることができる。

都市計畫委員會（宜蘭縣、台東縣）2. 都市設計審議委員會（15縣市）3. 都市設計審查委員會（臺中市、嘉義市、高雄縣等3縣市）4. 都市設計及土地使用開發許可審議委員會（臺北市、高雄市、新竹市、花蓮縣等4縣市）5. 都市設計及土地使用開發許可審議小組（連江縣）6. 都市設計審查小組（內政部淡海新市鎮特定計畫區、高雄新市鎮特定計畫區2個審查小組），名稱是否有劃一必要；另現今各級地方政府都市設計審議機關審議內容多為建設開發業者所提開發計畫。申請人在審議過程中，對都市設計審議機關所為之「建議」，如果未行改善，恐難獲審議通過，故時有審議委員所作之「建議」超出其專長範圍與審議機關職掌權限，實有違正當法律程序。因此，對於審議機關內議事規則、審議委員甄聘暨職業倫理規範，動態審議過程之救濟管道，應遵循公正、公開與民主之程序，以確保依法行政之原則，其最低限度不得逾越行政程序法有關程序規定，併予敘明。

(四)中央主管機關應速擬訂全國都市設計審議事項及範圍，並訂定標準作業程序，以解民怨

- 1、有關都市設計審議作業，本院舉行諮詢會議時，部分諮詢委員表示甚多都市設計審議會中，常見與會各單位代表常提出非代表單位之專業意見，而抒發個人觀點，專家委員亦時有逾越其專業審查範圍之個人言論，造成申請人之困擾。
- 2、另近年來我國常採用國際競圖公開評選國際優良作品，據以提升國際能見度與都市新風貌，例如台中水湳經貿園區整體規劃案、台中市政府七期新辦公大樓、台中歌劇院等新公共地標型建築，該新思維之建築物通過政府採購法所謂競圖評選委員之

評選後，因需經都市設計審議程序審議，大幅修改外觀立面、植栽、交通機車位等才能通過該都市設計審議，導致修改後之結果不尊重原建築師之困擾，面臨建築師、採購評選委員並非專家委員，只有都市設計審議委員才是專家委員之困擾。如 Frank O. Gehry¹⁹ 設計的西班牙畢爾包哥根漢 (bilbao) 博物館，可能因設計風格過於前衛在我國可能無法通過我國都市設計審議。

- 3、經查內政部營建署 97 年 8 月 25 日訂頒「都市設計審議的注意事項」該注意事項共計 10 點，主要內容規範各機關辦理都市設計應以都市計畫書圖及自治法規規定者為限，以限縮都市設計審議部分委員逾越專業範圍之言論造成申請人之困擾，但該注意事項並未具體論及審查標準、審查委員審議權責、事項、範疇、內容、專業分工之界線、發言可否逾越該專長領域等，以及會議主持人如何做結論，結論為共同決議還是參考意見，是否應據以修正，如何修正等，造成開發單位申請人無所依循，並滋生民怨。
- 4、綜上，現行的都市設計審議由於欠缺明確之法源依據以及執行之機制，導致縣（市）政府各行其政，無所適從。另部分審議委員或理想性過高或主觀強烈，審議項目經常超越建築技術規則或相關法令，宜由中央主管機關訂定可資遵循之通案性的原則來解決此一問題，並能有一套都市設計審議的標準

¹⁹ Frank O. Gehry；1929 年生於加拿大多倫多；1947 年十七歲時搬到洛杉磯並於南加大取得建築學士學位（1949-1951），後於哈佛大學設計研究所研習都市計畫（1956-1957）；1974 年被遴選為美國建築師協會(A.I.A)學院會員；1989 年獲普利茲 (Pritzker) 建築獎，及提名為在羅馬之美國建築學會理事；1992 年獲得 Wolf 建築藝術獎；1994 年獲美國藝術與文學學會 Arnold W. Brunner 建築紀念獎以及 Lillian Gish Award 之終生貢獻藝術獎。重要作品：加州航太博物館（洛杉磯，加州，1984）、巴黎美國文化中心（巴黎，1989-92）、Vitra 展覽館（Weil am Rhein，德國，1987/1988-89）、Chiat/Day/Mojo 公司總部（威尼斯，加州，美國，1975-1989-1991）、畢爾包哥根漢美術館（bilbao，西班牙，1991-1997）。Frank O. Gehry 作品前衛大膽創新，常成為地標建築並吸引觀光人潮。參考資料：Frank O. Gehry（1991-1995）Richard C. Levene，Fernando Marquez Cecilia ed. /EL CROQUIS。

作業程序(SOP)，明定人民權利義務，研議爭議事件異議、救濟制度，並提供以往審議之案例供參考，促使相關資訊公開透明，降低公、私部門產生意見分歧之情況。

(五)提升我國都計與建管審議之行政效能，整併不合時宜之行政程序

- 1、依據營建署 96 年底統計資料，我國都市設計審議由申請人掛號至核定全程時間最長達 162 天（約 5.4 個月），另都市設計審查通過後再送建造執照審查、容積移轉許可審查、結構審查、綠建築審查、消防審查、目的事業主管機關審查（如工業區廢水許可），及相關環境影響評估（如環境影響評估、交通影響評估）等，如涉及航高尚需送交通部審查，若為山坡地另依山坡地相關法令送審水土保持計畫，相關法令繁瑣，申辦程序與項目未能有效同步進行，影響申請案件整體作業時效。另依據 2008 年世界銀行調查報告，我國申請建造執照需 30 項程序共計 198 天，世界排名第 198 位，如此低的行政效率除影響國際形象與國際競爭力，實質上是影響我國產業發展，然此份報告尚未加入各縣（市）都市設計審議由申請人掛號到核可時間。
- 2、另本院諮詢會議專家學者提出有關都市設計相關²⁰平行審議功能應該要整併，否則一關過一關，它還沒送去之前就行文各單位，請它表示意見，民怨由此而生，且事權不一，法令與機關都重重疊疊，各種看法也不同，主管機關無法整合。另有縣市機關代表提及²¹精省後，建築自治條例實施後導致各地方規定不一，建議回歸中央

²⁰附件二 本研究第 1、2 場諮詢會議紀錄重點摘要 11.12

²¹附件一 本研究整理「2008 全國都計建管會議」紀錄摘要 15.3

統一規定。

- 3、綜上所述，有關都市設計審議、都市計畫審議與建造執照許可等相關審議時程冗長，常造成申請者開發時程延宕及不確定性，增加投資風險，中央主管機關及地方縣市政府應正視此問題，整併相關開發審議程序，並注意併審產生之問題（如議事效率問題等），建立可行及合理之標準作業程序，以提升案件整體作業時效。

(六)有關各種容積獎勵相關規定，部分或欠缺明確法源基礎或任由機關以行政規則為之，法制上顯欠周妥，內政部營建署允宜儘速檢討，以貫徹保護人民權益之旨

- 1、按都市計畫法第 39 條規定：「對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。」是則有關容積法源，係明文規定於都市計畫法中，至於各使用區之容積率則授權內政部或直轄市政府得依據地方實際情況制訂。由此可知從容積率之規制，最低限制應由法律所授權之法規命令中明訂，並不得將此再授權為之，否則將有違行政程序法第 4 條規定及大法官釋字第 443、367、524 號，有關法律保留暨禁止再委任之規定，對於人民之基本權利增加法律所無之限制，合先敘明。
- 2、查我國都市容積獎勵的種類繁多，法源各異，可區分為都市計畫法系與建管法系訂定之容積獎勵。包括都市更新容積獎勵、綜合設計容積獎勵、建築物增設停車空間容積獎勵、大眾捷運聯

合開發容積獎勵、大規模基地合併開發容積獎勵、配合都市土地開發時程容積獎勵、建築提供公益性設施容積獎勵、建築空地的容積獎勵、捷運車站附近地區允許容積增加（TOD）…等等，茲就重要容積獎勵項目簡略例舉如下：

(1) 建築技術規則

<1> 建築技術規則第 1 條：本規則依建築法第 97 條規定訂之。

<2> 建築技術規則第 15 章實施都市計畫地區建築基地綜合設計中第 281 條～292 條之規定。

(2) 台北市土地使用分區管制規則

<1> 第 1 條：「本規則依都市計畫法臺北市施行細則第 26 條規定訂定之。」

<2> 第 11 章綜合設計放寬與容積獎勵規定：第 79 條：「建築基地符合左列各款規定提供公共開放空間者，其容積率及高度得予放寬。」

<3> 第 80 條：「符合前條規定之建築基地，其建築物容積率與高度得依左列規定放寬：一、容積率之放寬：建築物允許增加之總樓地板面積，第一種商業區或市場用地以其所留設之公共開放空間有效面積乘以容積率再乘以五分之二計算之，在第二種商業區、第三種商業區、或第四種商業區以其所留設之公共開放空間有效面積乘以容積率再乘以三分之一計算之。二、高度之放寬：建築物各部分高度不得超過自該部分起量至面前道路中心線水平距離之五倍。」

(3) 增設停車空間獎勵容積相關規定

<1> 停車場法

• 第 9 條（增設停車空間之建築物其高度及容積率之放寬）規定：「直轄市或縣（市）主

管機關應視地區停車需求，核准左列公、私有建築物新建或改建時，投資增設停車空間，開放供公眾使用，不受建築法令有關高度及容積率之限制：一、國民住宅及社區之建築。二、政府機關、學校或公私事業機構之建築。三、市場、購物中心、娛樂場所之建築。四、市中心區高樓建築。前項建築物高度及容積率等之放寬計算，由直轄市或縣（市）政府定之。」

- 建築技術規則第 59 條之 2：「為鼓勵建築物增設停車空間，提供公眾停車使用，有關建築物之樓層數、高度、樓地板面積之核計標準或其他限制事項，直轄市、縣（市）建築機關得另定鼓勵要點，報經中央主管建築機關核定實施」。
- 臺北市建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點第 1 條規定：「本要點依建築技術規則建築設計施工編第五十九條之二規定訂定之。」
- 按都市計畫法第 83 條之 1 規定：「公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。前項容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、折繳代金、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部定之。」都市計畫容積移轉實施辦法第 8 條規定：「接受基地之可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之百分之三十為原則。位於整體開發地區、實施都市

更新地區、面臨永久性空地或其他都市計畫指定地區範圍內之接受基地，其可移入容積得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之百分之四十。」

- 3、建管法令之容積獎勵規定源於建築法第九十七條規定：「有關建築規劃、設計、施工、構造、設備之建築技術規則，由中央主管建築機關定之。」該條，並無提及有關容積或容積獎勵之內涵，主管機關就技術規則應符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，就執行法律有關之細節性、技術性之事項，並不能牴觸母法或增加法律所無規定，更遑論授權技術規則之外，其他職權命令。是則，有關建管法系部分有關獎勵容積率部分，因建築法未明文規定，其相關於法規命令或行政規則所定獎勵規定，均涉有違反前揭法律保留原則，依據行政程序法第 174 條之 1 規定，而有失效之虞。又有關都市計畫放寬容積規定，自應限於於都市計畫法施行細則所明文規定之容積率移轉或放寬規定為限，並不得再委由下位階之授權命令或職權命令加以規定，內政部營建署允宜儘速檢討相關違反前揭意旨之容積獎勵與容積移轉之行政命令，以符法制。

(七)落實容積總量管制及後端統計管控，相關獎勵容積應檢討並回歸都市計畫相關規定

- 1、有關「容積」規定應屬都市計畫層面之規定，經查都市計畫法第 7 條規定細部計畫書作為實施都市計畫之依據。第 22 條規定細部計畫應就左列事項表明之...居住密度及容納人口、土地使用分區。第 39 條規定對於都市計畫各使用分區及特定專用區內之土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前

後側院之深度及寬度於施行細則作規定。第 40 條規定都市計畫經發佈實施後，應依建築法之規定實施建築管理。故有關土地使用強度（容積率、建蔽率）等相關規定與管制，皆訂明於土地使用分區管制規則或各縣市都市計畫之細部計畫說明書中。

- 2、另我國容積獎勵的種類很多，如都市更新容積獎勵、綜合設計容積獎勵、建築物增設停車空間容積獎勵、大眾捷運聯合開發容積獎勵、大規模基地合併開發容積獎勵、配合都市開發時程容積獎勵、建築提供公益性設施之容積獎勵、建築空地綠化的容積獎勵、捷運車站附近地區允許容積增加等。相關法另依據有亦有所不同，部分規定於都市計畫法系內（如都市更新容積獎勵、大規模基地合併開發容積獎勵、配合都市開發時程容積獎勵、建築提供公益性設施之容積獎勵、建築空地綠化的容積獎勵），部分為依建築技術規則授權之容積獎勵（如綜合設計容積獎勵、停車空間容積獎勵）或其他法令之容積獎勵如大眾捷運聯合開發容積獎勵等。
- 3、有關容積獎勵制度議題，本院諮詢會議學者認為²²容積獎勵好像在容積交易，反而不是剛剛所提的理想，變成一個容積交易會，講好聽一點就是美化運動會。以及整個都市更新獎勵，拆穿來講幾乎全都是容積獎勵，倒過來講，認為都市更新機制才是裝載了非常多的容積獎勵，藉由都市更新的獎勵去鞏固每一個類似一品苑的這些建築案，並為豪宅化的來源²³。另有專家學者建議²⁴該屬於都市計畫的都應該回歸都市計畫，即刻應該

²²附件二 本研究第 1、2 場諮詢會議紀錄重點摘要 11.3

²³附件二 本研究第 1、2 場諮詢會議紀錄重點摘要 11.6

²⁴附件二 本研究第 1、2 場諮詢會議紀錄重點摘要 11.10

對於建築技術規則所超越的那些容積獎勵該開始逐步日落了，這個行政單位應該做一些限制。以及精簡化所有容積獎勵，容積獎勵是市場取向或政府去改進的一種手段，是故不認為容積獎勵是罪惡，反而要有一個公正透明的機制，否則它會掉到剛性、照本宣科，那樣的事情應該光明正大、公開透明，且應該合法²⁵。亦有學者提及²⁶每一次選舉新的市長就宣布容積要增加，它變成一個政治上工具，不是規劃上一個很重要的工具。另停車獎勵應該要改，回到都市計畫裡面都市計畫審議功能。

- 4、另有台北縣政府代表提出²⁷容積移轉制度在該縣施行之成果，截至 96 年底，以該方式取得 54 公頃公共設施用地（道路用地為主）。其中，接受基地條件規定不一且過於鬆散，導致許多案件面臨 8 公尺以下道路之建築基地，卻申請移入過度容積。至 96 年 8 月下旬止，移入之容積量高達 135.85 萬平方公尺，約可額外增加近 5.43 萬人居住樓地板面積，在該縣原規劃及已開闢之公共設施嚴重不足情況下，致使生活環境品質更加惡化。
- 5、綜上所論，有關容積率與建蔽率等使用強度規定，分別訂定於都市計畫細部計畫書及土地使用分區管制規則中，針對各種土地使用分區規定高低不同之容積率與建蔽率，例如台北市土地使用分區為住 3-2 土地之容積為 400%，其原始住 3 容積為 225%，因基地面對公園或較寬闊之道路而能「酌予」增加，結果竟遠高於住 4 土地之容積率 300%，其「酌予」已悖離住 3 之目的。另

²⁵附件二 本研究第 1、2 場諮詢會議紀錄重點摘要 11.11

²⁶附件二 本研究第 1、2 場諮詢會議紀錄重點摘要 11.12

²⁷附件一 本研究整理「2008 全國都計建管會議」紀錄摘要 13.6

台北市商業區商 2 土地之容積率為 630%，商四土地容積率為 800%。然目前尚無容積總量管制，亦無嚴格規範總容積獎勵上限，時有土地開發容積過大的情形，例如報載之台北縣全國第 1 宗策略性都市更新案「永和大陳社區」，縣府為激勵建商與財團參與，該縣之都市計畫委員會決議將容積獎勵上限由原基準容積 50% 提高為 100%，也就是說未來該地區之容積率可能由 300% 提高到 600%，再加計建築技術規則不計入容積率之樓地板面積，實際容積可能遠比台北市土地之商四容積率 800% 還高，住宅區變為商業區高容積之怪異現象，亦使土地使用分區管制失效，並增加該區公共設施及道路運輸系統之負荷量，影響周圍居民之生活品質。主管機關允宜檢討各縣市之財務計畫與管理維護經費，亦應澈底統計列管增加之容積，並適時檢討公共設施負荷量，落實容積總量管制，並應授權地方，因地制宜，健全容積移轉制度，並有效控管建築量體、高度、棟距等居住品質。

(八) 都市設計審議淪為取得容積獎勵與車位之工具，失去都市設計審議原意

- 1、都市設計審議在國外係為提升都市環境品質、塑造都市意象而規範，對城市天空線及傳統文化風貌的保存均不遺餘力。都市設計審議再討論，有關容積獎勵必須配合都市發展作適時的調整，容積獎勵設計時通常採取全國一體適用作法惟查都市發展是動態的，容積常淪為政策以及解決財政問題之工具，然工具及都市政策有隨時調整的必要，因此容積獎勵政策也必須具備可調整之機制，合先敘明。
- 2、本研究實地履勘台南市政府都市計畫與都市設

計審議運作情形，經查台南市政府有關開放空間容積獎勵、停車容積獎勵及容積移轉等涉及「容積獎勵」部分之增減均由該市都市計畫委員會審議，而台南市都市設計審議僅單純審查有關都市設計審議事項與議題。另台北市政府、台中市政府、高雄市政府等則將涉及「容積獎勵」相關審議納入都市設計審議中，窄化成都市設計審議制度變成獲取容積獎勵與停車容積獎勵之戰場，淪為獲得容積方式之一，造成會議討論重點著重於容積獎勵、停車獎勵、或容積移轉過或不過之爭，失去原都市設計原意及精神，顯有不當，應立即檢討改進。

- 3、回顧全台都市計畫及都市設計的歷史，1899年台北市公告的第一次市區改正計畫，1900年台灣正式開始實施，到第二次市區改正計畫公告時，增加台北外包含台南等其他重要城市，均以下水道建設與道路拓寬為重點。1930年將市區改正正名為都市計畫，台灣總督府於昭和11年(1936)8月27日公佈〈台灣都市計畫令〉至1943年，台灣總督府共在臺灣全島超過70個以上大小城市，實施都市計畫，許多城市迄今仍沿用當時的都市計畫雛形。台北、台中、嘉義及高雄等城市都極早就有都市計畫，除將棋盤式街道、及未來發展計畫納入。對塑造城市風格日人亦有著墨，是都市設計觀念的前驅。台北為政治中心、高雄及基隆為海港工業城市等。1950年代，世界各國開始重視都市設計，除了塑造城市風格，更著重在處理城市之中的大尺度組織與設計。從地段層面控制總規畫，重點是城市意象。再從街區層面控制建築的高度、密度、容積率等技術數據，最後是建築層面控制建築物退縮、交通出入

口位置範圍、停車容量等等。街區層面及建築層面控制即為目前都市設計審議重點，最多在擴展到街道傢具；如電話亭、候車亭、郵筒等，以及廣告物與環境藝術等等。雖對改善都市景觀不無貢獻，對塑造城市意象，建立集體記憶及共識尚欠方法。

二、政策面

(一)為實現形成優美風格之國土及創造豐潤的生活環境與實現具有個性活力的地域社會，都市景觀之營造確有刻不容緩之需求，內政部允宜儘速就都市設計研訂都市景觀或都市設計法律，始為正辦。

1、按「都市景觀」(Urban Landscape)一詞，是整體都市生活經驗裡面的一種場所感覺品質。正如 Kevin Lynch²⁸所著《The Image of the City》一書所詮釋都市意象理論是以都市的知覺型態為中心，並將「都市的可能性」稱為「意象力 (imageability)」，重視它的組合是美麗喜悅環境所必須的條件；意象是由認同 (Identity)、結構 (Structure)、意義 (Meaning) 而成，前二者由型態 (型態本身強烈地印在人們的心裡) 而生，後者則由社會、歷史、個人以及其他各種成份所組成。是則，都市景觀之定義係城市三維空間加上時間和人的視覺及記憶等的綜環境效應。它對構成環境的人的活動、自然、建築和環境設施等四項基本要素予以組織，並以戲劇性地串演出來。Edward Relph(1987)則強調「place/地域感」他認為都市景觀是舉目所見都市中人造環境的構造物、街道、空間等實質空間形式，其並以建築、都市規劃、技

²⁸ Kevin Lynch, 1987 出版城市意象 The Image of the City 中提到構成城市印象的五個要素：通道 (Path)、邊緣 (Edge)、區域 (District)、節點 (Node) 和地標 (Landmark)，Lynch 認為用此五個要素構成對都市的印象，對於該城市而言，這五個要素清晰度越高，就越有特點，越容易使人留有記憶與印象深刻。

術創新、社會發展等四面向分析現代都市景觀的形塑過程，其中強調地域感為日常存在之視覺脈絡，且重視都市實質形式的整體性。根據 Kevin Lynch、Grgy Kepes、David Crane 等人的理論而指出都市景觀的組成包括了實質景觀、知覺景觀以及意象景觀等三個涵蓋物理向度到心理向度的層次：

- (1) 實質景觀：實質形象間的組合關係實質單元及細部處理，材質顏色的搭配是否合乎比例、調合…等諸原則，即一般我們所要求的形式美感。
 - (2) 知覺景觀：實質形象的組成次機關者的情感、藉知覺而賦予特殊感情的空間型態。如熱鬧的商展、由氣球彩紙人群…等景觀元素所塑造。
 - (3) 意像景觀：即實質形像本身引人注目或記憶的勢力、構成人們認知環境，知覺所處位置的景觀環境即為我們所熟知的「都市意像」。
 - (4) 是則，都市景觀之營造實不同於土地分區之畫分係從物理向度朝至心理向度的層次。是則，非單以都市計畫層面即可涵蓋。
- 2、臺灣的都市設計矮化為都市設計審議，迄今並未明確建立其法定地位，並釐清相關審議執行方式，且都市設計準則放在都市計畫之土地使用分區管制內，使建築設計難有彈性，如果要修正就必須檢討都市計畫。日本都市設計之立法，是以創造優美都市景觀為核心；營建署前曾推動「景觀法」，僅重於景觀設計，如同日本之造園學的概念，缺乏日本景觀法對於都市意象之建立。此一版本之景觀法未獲當屆立法院審議通過，且與都市計畫法、建築法相互衝突之處，未妥適處理，應參酌日本景觀法廣義的精神，修正後再提出。

3、按日本景觀法第1條規定，略以：「本法之目的，為促進我國都市、農、山、漁村，良好景觀形成，由綜合景觀計畫之策定與其他政策，企圖實現形成優美風格之國土及創造豐潤的生活環境與實現具有個性活力的地域社會」²⁹該法係於平成16年（2004年）6月18日所制訂景觀綠三法之首，包括景觀法、關於伴隨景觀法關係法律整備之法律及修正都市綠地保全法等。景觀綠三法係基於景觀整備及保全必要性，對地方公共團體賦予一定強制力為目的。其整備法律包括都市計畫法、建築基準法、屋外廣告物法、關於都市開發資金貸款之法律、關於幹道整備之法律、集落地域整備法、關於樹木保存之法律、關於農業振興整備之法律、都市綠地法與都市公園法。而日本都市景觀法制係從地方至中央，先由自治條例開始，1968年金澤市制訂關於金澤市傳統環境保存條例以防止傳統環境被破壞為目的，指定歷史建築物所殘留地域作為保存區域的制度。在其地域內為建築行為者有申請之義務，並需聽取傳統環境委員會之意見同時實施行政指導，其措施作為日後各地景觀條例之原型，稱為「區域指定＋申請制度」並於其後五個月為倉敷市之傳統美觀保存條例採用，並就關於指定區域律定保存計畫，依據助言、指導、勸告受到損失時，設置補償制度。迄至1978年神戶市都市景觀條例除在歷史資產之保存外，更廣及於全市，為都市景觀之創造作為景觀誘導政策之集大成，用都市設計的概念以全市為對象，訂定景觀基本計畫以「區域指定＋申請制度」為基礎，訂定關於指定都市景

²⁹ この法律は、我が国の都市、農山漁村等における良好な景観の形成を促進するため、景観計画の策定その他の施策を総合的に講ずることにより、美しく風格のある国土の形成、潤いのある豊かな生活環境の創造及び個性的で活力ある地域社会の実現を図り、もって国民生活の向上並びに国民経済及び地域社会の健全な発展に寄与することを目的とする。

觀形成地域之地域景觀形成基準，在區域內之建築行為等 基於計畫與基準實施行政指導，違反申請制度者課處罰鍰。在神戶市之後，伊丹、名古屋、北九州、尼崎，除直接繼受神戶市條例外；另增加對於大規模建築與開發行為實施景觀設計審查之規定 土地所有者與住民締結景觀形成協定³⁰等等。綜觀日本各地地方自治條例其內容可略分如下³¹：

- (1) 區域指定：1. 首長指定 2. 住民提議 3. 傳統建築區域。
 - (2) 區域內之行為規制：1. 地區基準及計畫 2. 申請與行政指導或同意 3. 建築行為之許可或承認 4. 特定行為之協議程序 5. 開發行為之事前說明與聽證會 6. 變更與回復原狀命令 7. 進入權 8. 違反者之罰則 9. 違反者之公布 10. 管理協定等
 - (3) 區域外之行為規制：1. 大規模建築行為申請區域之指定 2. 誘導基準 3. 特定行為協議 4. 空地管理之指導 5. 重要建築物與樹木之行為規制等
 - (4) 景觀行政協定：1. 市民 2. 市民團體 3. 事業者
 - (5) 其他制度：1. 行為規制之損失補償制度 2. 助成制度 3. 表彰制度 4. 社區總體營造之住民提案 5. 市民團體之認定 6. 景觀之監視體制。
- 4、現行日本景觀法即融合各地方自治條例包括建立 1. 景觀行政團體 2. 景觀區域指定 3. 景觀計畫 4. 行政規制與指導範圍 5. 景觀形成基準 6. 景觀協定等等，共計 107 條，尚稱完備。
- 5、我國都市景觀所面臨的問題，因主管機關怠慢略有如下問題：

³⁰伊藤 修一郎 自治体発の政策革新—景觀条例から景觀法へ (単行本 - 2006/4) 木鐸社 頁 41-99

³¹ 詳見西村 幸夫 都市保全計画—歴史・文化・自然を活かした... (単行本 - 2004/9) 東京大学出版会 頁 99-196；前註 19 書 頁 64-75

(1) 普遍性現象：

- <1> 缺乏獨特風格的都市風貌。
- <2> 公共景觀、視覺環境品質低俗化。
- <3> 公共人行空間品質極度不受保護。
- <4> 都市開發行為重視財團，輕忽市民權益。

(2) 地域性現象

<1> 大都市地區

- 區域間不均衡發展以及都市開發管制失控。
- 容積率不斷擴張。
- 都市天空線缺乏清晰性，軸線混亂。
- 都市綠化不足。
- 都市無法提供都市人足夠之戶外生活所需之休憩、遊憩場所。

<2> 小地方城鎮

- 鄉土空間形式印象之快速消失。
- 城鎮舊有街廓紋理逐漸瓦解。
- 城鎮聚落地理背景及生態資源遭破壞。
- 傳統文化及歷史資產無法有效保存。
- 城鎮生命力之沒落與蕭條。

6、綜上所述，我國都市設計法制與都市設計審議委員會，如前所述與法治國原則未盡相符。然為實現形成優美風格之國土及創造豐潤的生活環境與實現具有個性活力的地域社會，都市景觀之營造確有刻不容緩之需求，內政部允宜儘速就都市設計研訂相關法律或轉請各地方自治團體依地方制度法訂定相關自治法規，始為正辦。

(二) 內政部應儘速策定都市計畫與都市設計發展政策白皮書，提出具體都市與建築發展之願景。

1、面對全球化的永續思潮及地方化的競爭局勢，台灣未來的都市與建築發展已邁入一個嶄新的階段。如何有效整合並由上而下串聯都市計畫、都

市設計與建築管理三者間的功能，並修訂不合時宜的法令與機制，有效改善都市空間結構及提升都市生活品質，已是當前內政部所要面對的首要課題。系統整合的目的在於嘗試從建構生態城市及綠建築永續發展的新視野出發，重新思考都市計畫、都市設計與建築管理應有的定位與使命，並據以提出前瞻的發展願景、政策方向與行動策略。從建立都市計畫、都市設計與建築管理三者相互延續且連貫的新思維，通盤檢視我國都市與建築之整體環境的建構與發展，提出一套符合台灣未來城鄉發展需要的「都市計畫與都市設計發展政策白皮書」，作為營造廿一世紀永續台灣之營建部門施政最高指導原則。

- 2、現行攸關都市及城鄉發展之都市計畫、都市設計與建築管理等專業領域，因彼此之間缺乏整合，無法快速因應環境變遷——我國在城鄉發展的各類專業領域雖已培植學有專精的專業人才與行之多年的法令機制，相對地，無法避免陷入各個體系無法串聯相互脫節之困境。面對城鄉環境快速變遷，現行疊床架屋的法規體系與審查機制缺乏整合，專業領域各自處理各自的議題，致使審議面臨層層關卡，影響城鄉永續發展。都市計畫並非僅是土地變更之工具；善用都市計畫，提供完善公共設施及創造具特色之生活場域，才是建築豐富優美國土之重要策略。在都市設計觀念引入台灣約 40 年（1970-），審議制度之建立約 25 年，其都市設計及其審議於台灣地區已實施多年，內政部營建屬應可參考過去累積下來的經驗與遭遇之困難，仿照日本國土交通省著手研訂「都市計畫與都市設計發展政策白皮書」³²，於

³² 請參看日本國土交通省網頁

該政策白皮書中明確宣示台灣地區實施都市計畫與都市設計之意義、價值與未來實施的方向，形塑實現形成優美風格之國土及創造豐潤的生活環境與實現具有個性活力的地域社會。

(三)獎勵停車規定非羈束處分，行政機關應依公益原則加以判斷。然部分主管機關竟認無准駁之權，危及都市計畫土地分區管制之旨，亟待檢討改進。

行政程序法第 10 條規定：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的」。大法官第 520 號解釋理由書稱：「行政法規之執行，均屬行政部門之職責：賦予行政機關執行權限之法規，其所規定之構成要件具備，即產生一定之法律效果，若法律本身無決策裁量或選擇裁量之授權，該管機關即有義務為符合該當法律效果之行為。」故，法律若就特定構成要件事實存在，賦予行政機關有選擇作為或不作為或選擇為不同法律效果之行政處分，行政機關即享有裁量權。又如構成要件存有不確定法律概念，行政機關就其價值或概念選擇，享有判斷餘地。查停車場第 1 條規定：「為加強停車場之規劃、設置、經營、管理及獎助，以增進交通流暢，改善交通秩序，特制定本法。本法未規定者，適用其他法律之規定。」是則，依該法規範目的係為交通政策之公益需求，非僅單為個人權利之考量。復查同法第 9 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關應視地區停車需求，核准左列公、私有建築物新建或改建時，投資增設停車空間，開放供公眾使用，不受建築法令有關高度及容積率之限制。」依據該條規定行政機關有其准駁權且判斷之基準為「視地區停車需求」。其有關獎勵停車之規定顯非羈束處分，行政機關應依公益原則加以判斷享有決策裁量與選擇裁量。然查現行實務起造人為

增加容積率，增設獎勵停車空間，以謀脫法利益情形比比皆是。部分主管機關竟將本法視為羈束處分，認為准駁之權限，其不行使判斷餘地與裁量權限縮及濫用，確實危及都市計畫土地分區管制之旨，亟待檢討改進。

(四)各地都市設計審議規定未配合當地城鄉風貌與地域文化，並建立具有地區特色之規則，影響我國國土及創造豐潤的生活環境與實現具有個性活力的地域社會。

1、80年代初期前英國皇家建築學會會長 Parkinson 曾說：「在我看來，全世界有一個很大的危險，我們的城鎮正在趨向同一個模樣，這是很遺憾的。」他的憂心其實並不是沒有道理的，在運輸業發達以及資訊快速流通的今日，城市與城市之間的距離縮短了，而都市的獨特風格在此時期更顯出有重要性；如能利用其都市獨特的風格，透過良好的都市景觀設計，加以發揮，不但能創造出優質的都市品質及舊城的再生，更能使都市的發展因條件不同呈現出多樣化的都市態樣，而非一致化。

2、在我國因都市計畫通盤檢討無法因應地方特色而有相對應的規範。而現行建築技術規則所授權地方政府訂定項目，亦無法滿足城鄉特色建築景觀與地域文化之需求。在均一性都市設計審議規範及準則下要考量地區特性需求，而有不同之設計標準，益形困難；又目前都市設計僅注重規範的規定，對都市的基本遠景並無明確表達，導致城鄉風貌紊亂。

(五)都市景觀之塑造，宜參考日本景觀綠三法調和相關法規之例，並因應二十一世紀高齡化、少子化與環境變遷等新興問題，建立展望未來之都市計畫。

- 1、2005年2月16日生效的「京都議定書」，規範工業國家二氧化碳等溫室氣體排放的削減目標，減碳問題已經成為世界關注的焦點。又有關歷史建物保全與臺灣人口高齡化社會來臨後，將產生了很多都市問題，相關公共設施是否應加以調整，均成為現代都市所面臨之新問題。而前揭所述有關日本景觀綠三法，其制訂目的已涵蓋都市意象之規劃、歷史保全、環境規制與文化形塑之各面向。對於各項國土規劃法令、都市計畫法令暨建管法令之整合補強，以因應未來日本社會之需求。其思考模式與法規技術，實值主管機關學習。
- 2、又我國現行都市計畫僅重於土地分區，乃沿用經濟高度成長，都市人口急遽增加所為之設計，是否具有相當前瞻性確有疑問。本世紀之新興問題似未充分考量。如政府為因應少子化來臨，在制高點上，是否應思考究竟是要朝向都市人口集約式發展，還是都市人口擴散式發展。此外，是否儘速修正相關都市計畫法令，在因應高齡少子化之發展，適當調整公共設施之類別（如新增老人所需之設施），並解決已徵收未開闢公共設施用地。另老年化設施是否應納入都市計畫內及國小用地是否改為老人學校或社會教育設施等等。
- 3、日本國土交通省於今年都市計畫運用方針即強調略以，現行都市計畫係因應從昭和30年後半高度經濟成長，但是因現今人口減少，超高齡社會之到來、汽車普及與產業結構轉化、地球環境問題與嚴格的財政制約，環繞於都市之社會經濟重大轉變，就人口而言，預料將從一貫增加之基調轉變為減少，都市人口增加緩慢。一方面伴隨汽車普及的進展、生活圈的廣域化與因產業喪失佈局制約及結構轉換，所生用地轉換。更進一步，地球環境問題與

行政費用削減，對應必要性高，國民對於自然環境與環境保全之高意識，為對應安定成熟都市型社會，於都市計畫法改正之際，若都市計畫制度能實際發揮有效機能，必須要能對於前揭所述之社會變化相加考量，對此作為制度設計與立案責任的國家應將前揭精神納入等語。³³亦值得參考。

(六) 都市計畫管制機制不完整，欠缺完整的國土規劃。

1、我國國土如以是否為都市土地而加以區分的話，可以分成都市土地與非都市土地兩大類。而土地管制法制亦因此而區別成兩套截然不同之體系，即都市土地以都市計畫法為主要管制法令；而「非都市土地」則以區域計畫法、土地法及非都市土地使用管制規則等為主要之管制法令，這兩套不同之管制規制不僅寬嚴不一，程序進行上亦有顯著之不同，尤其是非都市土地之管制機制欠缺透明性，例如，依土地法第52條之規

³³ 現行の都市計画法は、昭和30年代後半からの高度成長の過程で、都市への急速な人口・諸機能の集中が進み、市街地の無秩序な外延化が全国共通の課題として深刻化していた社会経済状況を背景に、線引き制度、開発許可制度等の導入を骨格として昭和43年に制定されたものである。以来、基本的には都市計画制度の運用の面においても、こうした新たな枠組みに対応して、スプロールの防止を図る一方、計画的な新市街地の開発・誘導に重点が置かれるなど、集中する人口や諸機能を都市内でいかに適正に配置するかという考え方が反映された運用の積み重ねが行われてきたものといえよう。しかしながら、人口減少・超高齢社会の到来、モータリゼーションの進展、産業構造の転換、地球環境問題の高まり、厳しい財政的制約など、都市をめぐる社会経済状況は大きく変化してきている。人口については、これまでの一貫した増加基調から減少基調へと転換すると見込まれており、全国的には都市部の人口増加は沈静化し、スプロール対策は全国一律の課題ではなくなりつつある。一方、モータリゼーションの進展等に伴い、人々の生活圏が広域化し、産業についても立地上の制約がなくなるとともに、産業構造の転換等により、工場跡地等における土地利用転換も生じている。さらに、地球環境問題や行政コストの削減等への対応の必要性が高まるとともに、質の高い住まい方、自然的環境や景観の保全・創出に対する国民的意識も高まってきている。こうした、いわば都市化の時代から安定・成熟した都市型社会への移行という状況に対応するために、これまでも都市計画法の改正が行われてきているところであるが、都市計画制度は実際に使われてこそ有効に機能するものであることからすれば、この運用についても、上に述べた社会経済状況の変化に的確に対応して行われることが望まれる。そのためには、制度の企画・立案に責任を有する国として、都市計画制度全般にわたっての考え方を参考として広く一般に示すことが、地方公共団体の制度の趣旨に則った的確な運用を支援していくうえでも効果的である。

定，非都市土地之地目變更僅須地政機關之「核准」即得為之，與都市土地之變更地目，須經都市計畫委員會之討論及法定程序（即都市計畫法第74條規定之程序）有極大差異。此種寬嚴不一之規範，亦會造成二套管制機制之不平等性。

- 2、為使全國土地規劃之管制配合為一，非都市土地管制之重要性，應不亞於都市土地，如國內有史以來最大規模之工業區開發案濱南工業區，有高達2600公頃之土地開發案，在投資高達4000億元以上之規模上，比起其他都市土地之開發案毫不遜色，從而都市土地與非都市土地而所形成兩套管制法令，應從正當法律程序加以思考，於程序之公開上，獨立之行政委員會進行監控以及資訊公開上，明定行政流程及審查之明確要件。此外，此二套管制法令之上位，更應有一套國土計畫法律制度，總括下位各項制度，或為未來應循途徑。

三、執行面

- (一)都市計畫委員會獨立性不足，其審議程序應朝正當法律程序之方向，加以改進。

- 1、依都市計畫法第74條規定，內政部、省(市)政府、縣(市)政府及鄉鎮公所皆應組織成立「都市計畫委員會」以審議並研究各級政府之都市計畫。然現行各級都市計畫委員會實際情形尚難為有效進行「審議」或「研究」；委員會之成員未必具備獨立性與專業性，各級都市計畫委員會之層級過於疊床架屋，而彼此間權限應如何劃分？對這些問題在現行都市計畫法並未詳細規定。雖都市計畫委員會之組織由行政院頒定「各級都市計畫委員會組織規程準則」（同法第2項規定之授權命令），但對於前揭問題未詳予解決。
- 2、各級都市計畫委員會在理論上應該斟酌都市發

展之利益，獨立行使其職權，但是在事實上，都委會與各級行政機關彼此間存在相當十分緊密之關係。因為在人事任命上，各級委員皆由行政機關首長任命，且僅有非常短暫之任期（如 3 年），在審議之藍圖上由主管機關之幕僚（即幹事會）所擬定，因此，如何在審議過程中確保各級都市計畫委員會之獨立性，而避免都委會淪為行政機關首長為貫徹施政理念，而被犧牲之橡皮圖章或背書機關，便成為都市計畫法中之重要課題。

- 3、獨立性之建立，除得由「人事任命」及任期上著手外，亦得以審理程序作為使其獨立之方法。至各級都委會之層級主管過多？是否宜刪除鄉鎮市級之「都委會」？並且將其彼此間權限劃分清楚？（例如：明定內政部之都委會以涉及中央政府事項及政策性之審議為主，不涉及個案之審議；而縣市政府之都委會則成為主要之審議機構）。至於審議過程獨立性之建立上，則似宜與公開審理程序，言詞審理程序，必要資訊公開等制度相互配套，建立正當法律程序，始能發揮其專業性與獨立性之功能。³⁴

（二）管制程序與手段未能透明化，應建立合乎正當法律程序之行政規制程序

- 1、都市計畫程序與管制，涉及對於人民財產權之得喪變更，應建立一套透明化之管制程序及管制手段，使人民得預測並參與管制程序，以減少因為「黑箱作業」所導致之弊端，現行都市計畫之管制程序，原則上係依照下列五大程序進行：
 - （1）擬定階段：含主要計畫與細部計畫。
 - （2）審議階段：由都市計畫委員會審議。

³⁴詳林明鏘 國土計畫法學研究 頁 48-49

- (3) 公開階段：於地方政府公開 30 天並登報周知。
- (4) 核定階段：核定後並公告實施。
- (5) 變更程序：因重大事由或通盤檢討得變動主要計畫與細部計畫之內容，其程序則依循(1)至(4)相同步驟重複。

2、對我國現行之程序規定，以透明化為評價基準，有如下缺失：

- (1) 公開的時點過遲。按都市計畫於第一階段之擬定程序中，因無任何住民意見或其他機關之參與機會，尤其是分區發展優先順序之擬定，未能事先且有效地彙集各方面之利益與意見。故在審議階段中，常因沒有在擬定階段中彙整各方之意見而變相拖延決定(即核定)之時程，從而，比較合理之作法，應該於草擬藍圖階段，即應進行正式(聽證)與非正式(溝通、對話、說明會)之公開程序與利益評估，充分做好審議前之相關評估幕僚準備工作。
- (2) 擬定或審議標準未能明確化。不論是擬定都市計畫或核定都市計畫之標準依我國現行法律之規定，未有明確之審查或擬定標準。(以土地使用變更為例，應明確表列其審查項目或研訂同一標準之圖書文件。
- (3) 欠缺核定後之救濟途徑。按都市計畫發布之性質為何?變更之性質如何?除大法官會議解釋第156號，曾對部分都市計畫之變更，視為行政處分外。一般而言，對於都市土地(及非都市土地)編定或改變編定土地之使用目的與強度，目前仍欠缺行政救濟途徑，因為我國之行政救濟體系，僅限於對行政處分始有救濟管道，而都市計畫之編定及通盤檢討後之改變使用目的，從性質而論，類似行政命令(對內或對外)性質居

多，但是，此種具有外部效力之行政規制，若有違法不當之情形時，似宜建立允許權利或利益受侵害之利害關係人提起行政救濟。德國法上之「計畫確定裁決」³⁵得為救濟之行政標的，可供我國參考。

(4) 管制程序與管制手段未能明確配合。都市計畫之管制，在理論上應有相對應之手段，但是我國現行之都市計畫法不僅無明確透明之管制手段，而且亦使得人民之期待及救濟管道變得模糊不清，以五階段之管制程序為例，擬定階段之決定行為是否以行政處分為之？或以行政命令形態出現？審議階段中之審定行為，應以行政處分或以行政規則手段出現？公開階段、擬定階段及變更程序中，是否應於政府公報上或網路上事先告知？而且核定在理論上應以對外發生法律效力之管制手段為之，以使權利或利益受侵害之當事人或利害關係人，有獲得行政救濟之機會。日本相關都市計畫所列行政規制手段³⁶足供我國參考。

(三) 管制手段缺乏彈性，未能符合管制目的

都市計畫法第 48 條規定，公共設施保留地之取得依徵收、購買、區段徵收或市地重劃之方式為之，使得依都市計畫法之公共設施用地取得，仍得保留一定之彈性，但是對於其他管制手段，例如：土地使用分區管制或是建築管制，則嫌缺乏彈性，因為此

³⁵ 詳林明鏘 國土計畫法學研究 頁 49-51

³⁶ 日本行政規制計有：區域內之行為規制：1.地區基準及計畫 2.申請與行政指導或同意 3.建築行為之許可或承認 4.特定行為之協議程序 5.開發行為之事前說明與聽證會 6.變更與回復原狀命令 7.進入權 8.違反者之罰則 9.違反者之公布 10.管理協定等；區域外之行為規制：1.大規模建築行為申請區域之指定 2.誘導基準 3.特定行為協議 4.空地管理之指導 5.重要建築物與樹木之行為規制等。參見景觀法活用ガイド -市民と自治体による実践的景觀づくりのために 社団法人 日本建築学会 頁 44-58

種管制皆為平面性或禁止性之規範，如能改變為「立體性」、「總量性」之管制，當較能符合有效管制之目的。當然，如果管制手段富含彈性的話，則會有與法律目的確保「穩定性」上的扞格，但如透過許可制與行政裁量權之強化，以「公益原則」強化機關審查權，當可杜絕弊端。³⁷

(四) 缺乏公共參與機制

- 1、所謂公共參與係指土地權利關係人、規劃區域居民、相關團體與社區得參與國土規劃法令之制定與執行法律之過程。而參與之方式包含參與公聽會、協調會、說明會或甚至於公眾透過公民投票來共同決定等方式。我國現行都市計畫法中公共參與之機制，該法第 19 條之公開展覽、登報週知、提出書面意見之規定，但毫無公聽會或者其他共同決定當地規劃內容。所以人民對於法令之增訂或修改，以及主管機關為何做如此內容之規劃與執行，常有「黑箱作業」之感而抗拒規劃執行。
- 2、都市計畫法中，因缺乏正式而具效力之公共參與機制，而現實上確有迫切之需要，修改都市計畫法中相關之規定，增加居民或其他相關利害人參與法令擬定或計畫擬定之機制即有必要。申言之，彙整都市計畫法第 19、22、39 條之規定，依照我國行政實務與民主化之要求，建立包含所有利害關係人皆得參與決定之程序，遵循下列三大原則進行公眾參與³⁸：
 - (1) 儘早參與原則：從規劃或草案藍圖階段即應開放供民眾參與；
 - (2) 全面參與原則：開放予所有利害關係人參與；

³⁷ 詳林明鏞 國土計畫法學研究 頁 51-52

³⁸ 詳林明鏞 國土計畫法學研究 頁 52-53

- (3) 必要參與原則：在法令或計畫內容定案以前，皆應由利害關係人參與，且參與之進行與否並非主管機關之裁量權限。
- 3、最後，仿照日本都市計畫法³⁹於專業之都市計畫委員會，保留一定委員席次彈性由個案中之居民代表或專業社會團體代表擔任，或能發揮部分公眾參與之效能與目的。
- 4、都計法得明定未經公眾參與擬定之都市計畫應屬有瑕疵之行為，其利害關係人得於一定期間內提起撤銷之行政救濟，但在未被撤銷前，該計畫效力處於「效力未定」之狀態；在實體上之效力方面則為，某計畫若未經民眾參與，則並不當然產生行政法上之確定力、拘束力與執行力。兩者如果能相互配合，互相聲援，實有助於我國公眾參與機制之有效建立。

(五) 缺乏資訊公開制度，違反平等原則

資訊公開(或情報公開)係指主管機關應就某一事件相關之資訊(或情報)、主動或被動(依人民之申請)向利害關係人或一般人定期或不定期公開之制度。資訊公開制度必須與公眾參與制度互相配套，始能有效發揮公眾參與之效力。因參與公眾未能事前獲悉行政機關據以發布或變更計畫之背後考量因素或計算方法，則其參與根本無法針對爭點或問題所在，與主管機關進行必要之溝通與協商。我國都市計畫法第18、19條雖有「公開展覽」規定，但僅為主要計畫內容之公開展覽，至於為何主要計畫如此設計？土地使用分區衡量之標準為何？公共設施量及大小之計算評估方法為何，甚至於徵收或區段徵收價格之計算公式為何(例如基隆河截彎取直區段徵收案件)？種種問題都應該提供資訊予一般民

³⁹日本都市計畫法第77條至第79條

眾或利害關係人查詢。如此，一則具有輔翼公眾參與之效能，另則亦得形成對主管機關強而有力的監督機制。⁴⁰

(六) 未能與土地管理及稅制配套形成體系

- 1、目前我國都市規劃體制，主要集中於都市土地管制之機關、程序、手段及其他平面管制手段之建立，係就單一面向而為規定，與土地之其他相關制度未能有機連結，尤其是未能與土地稅制、土地管理制度(即地政制度)相互配合，而各自為政的結果，減損其管制效力甚鉅。因此，如各種相關制度皆能鎖定「土地」以「使用者付費，受益者負擔」為基本精神，合理全盤整理規劃管制內容，可以作為配套之互補。
- 2、現行都市計畫法第 9 章附則之規定(第 81 條至第 87 條)，與土地法之關係，僅明定不受土地法規定之限制外(參見大法官會議第 409 號解釋)似無其他密切之連結，尤其土地稅法之配套措施嚴重缺乏，使得都市計畫之體系，缺乏重要之一個管制配合部分。因此，附則如果能夠重新整理，配合地政法規與土地稅法之相關措施，共同編織成一套體系嚴密之管制機制，當更能發揮土地管制之功能。⁴¹

(七) 部分都市計畫地區公共空間淪為失落一環

- 1、有關都市計畫地區公共空間議題，本院諮詢會議專家學者指出⁴²，「台北市博愛特區」那是一個真空卻又是極度的敏感，說它真空是指，根本沒有所謂的博愛特區，所謂的博愛特區只是一個老名詞，現在從戒嚴法解除之後，但是它存留在印象裡面，存留在人民的心中，它是一個特別的地

⁴⁰詳林明鏘 國土計畫法學研究 頁 58

⁴¹詳林明鏘 國土計畫法學研究 頁 58-59

⁴²附件二 本研究第 1、2 場諮詢會議紀錄重點摘要 16.3

區，是故在特別的地區裡面，應要接受特別的管轄。又例如台北市面臨了非常多突出的事件⁴³，比如在總統府後面跑出一個高樓，看後面有一棟建築物是非常突兀，那個時候所有的學者都批評（從仁愛路這樣看過去）。有關特殊的公共空間，應有特別的管轄與景觀計畫。

2、亦有學者指出⁴⁴有關公共工程的部分，我們過去都市設計審議都在談建築發展，可是真正的有問題的一塊就是公共工程，像臺北市的市民大道、環快；它幾乎是切割過整個都市，但是這個的審議過程就是公共工程委員會在審，談它的多少經費以上在審，可是談對於都市的美質、對於市民生活的切割，這一塊其實是被失落的一環，我們希望公共工程的審議也能夠不管在哪一個位階，應該要納入或銜接環評的不足。以及業界代表提到⁴⁵，有關都市開發問題，公共建設參與佔這麼大的比例，但沒有見到都市設計的著力點…還有公共設施的橋樑，臺北市高架的捷運線，是一個美的公共空間嗎？各位體驗最深的菜市場，覺得傳統市場乾淨、明亮、衛生的嗎？政府應多關心公共空間。另有學者指陳⁴⁶應重視都市空間中有些沒有正式部門管控的問題，例如夜市商圈每到假日人潮擁擠、各個摩肩擦踵，或機車動線、停車的規劃等。以及學者指稱⁴⁷比如說景觀法草案、或都市更新條例、甚至談過的公園綠地法草案、或者是文資法，這裡面的介面是不是再有一個整合。像文資法裡面談了很多的風貌保存，那跟我們的景觀特定區，或者是特殊的風貌

⁴³附件二 本研究第1、2場諮詢會議紀錄重點摘要 16.2

⁴⁴附件一 本研究整理「2008全國都計建管會議」紀錄摘要 19.3

⁴⁵附件一 本研究整理「2008全國都計建管會議」紀錄摘要 19.4

⁴⁶附件一 本研究整理「2008全國都計建管會議」紀錄摘要 19.2

⁴⁷附件一 本研究整理「2008全國都計建管會議」紀錄摘要 19.1

地區的審議應，該要再做一個連結。

- 3、綜上，有關各縣市都市計畫與都市設計審議，對於新市鎮或新開發地區之管制不遺餘力，然對於公共建設如高架捷運線、橋梁等未見到都市設計的著力點。另如老舊市區改造、舊管制區域或戒嚴時期之敏感區域等「特殊公共空間」，只要涉及不同權責機關之管制區域時，便成為都市公共空間失落的一環，相關主管機關應強化橫向聯繫或建制聯絡平台，研析重視。

四、教育培訓與推廣面

(一)解決都市通盤檢討資料調查耗時耗力之困境，首應建製都市發展指標統計資料庫與發佈，並強化都市與城鄉行銷

- 1、有關基礎資料建制問題，本院諮詢會議時，即有專家學者認為都計基本資料，例如環境地質、容易發生土石流、崩塌等地域資料需調查完整。另有學會代表⁴⁸建議應辦理都市設計審議委員訓練，並建立都市設計審議委員資料庫，提供地方政府參考，增進都市設計審議品質。以及建議不管在都市計畫、都市設計及建築管理等領域都能做好相關案例建立彙整及分享，促進經驗交流。另有學者認為⁴⁹應建立平時都市發展指標的發布，如地區GDP、空屋率等，以減少通盤檢討資料調查的耗時耗力。以及公會代表指出⁵⁰都市發展現況之資料庫，建議由政府部門採GIS系統整合建置，避免個案開發者申請須耗費大量人物力作背景資料調查，開發者應著重於個案關聯之必要性，更細緻性之環境調查；而廣域之區域資料則以政府部門為主，也較具公正性。

⁴⁸附件一 本研究整理「2008全國都計建管會議」紀錄摘要 21.1

⁴⁹附件一 本研究整理「2008全國都計建管會議」紀錄摘要 21.2

⁵⁰附件一 本研究整理「2008全國都計建管會議」紀錄摘要 22.4

- 2、基此，市府行政機關代表⁵¹也認為應加速各地方政府千分之一地形圖 GIS 基本資料庫建置：都市即時建物及土地使用調查、建築管理機制、都市防災、建物登記、稅務等應用系統建立…以及希望中央能把資源跟地方分享，包括容積移轉的平台、都市計畫目前公告資訊之系統等。
- 3、綜上所言，本院諮詢會議以及相關產、官、學界代表均建言應建置有關環境敏感地區及都市防災等基礎資料庫，並對外發佈都市發展指標統計資料，適時更新資料並累積發展歷程資訊，同時解決都市通盤檢討資料調查耗時耗力問題，並強化都市與城鄉行銷。

(二)辦理新任都市計畫、設計審議委員教育訓練，並強化大學專業教育與建築師之實務講習，建構我國 21 世紀節能低碳高品質之城市環境。

- 1、有關都市設計審議效率問題，有學者認為⁵²各級都委會委員聘派之專業領域相當廣泛，委員的專業程度不同，建議可以考量統一舉辦新聘委員之講習，說明當前之政策方向及委員應有之責任與認識。另有學會代表⁵³建議辦理都市設計審議委員及建築師之講習與訓練，以增進瞭解並建立彼此共識，並認為都市計畫或都市設計審議時程緩慢，往往是肇因於都市計畫或都市設計委員自身缺乏訓練的問題，建議都市計畫或都市設計委員於聘任擔任審議作業前能先予以訓練。另公會代表建議⁵⁴規劃實務經驗應傳承，例如全國以及各地區皆有都市計畫學會以及公會，累積相當實務經驗，包括新訂擴大，個案變更、通盤檢討..

⁵¹附件一 本研究整理「2008 全國都計建管會議」紀錄摘要 21.7

⁵²附件一 本研究整理「2008 全國都計建管會議」紀錄摘要 22.2

⁵³附件一 本研究整理「2008 全國都計建管會議」紀錄摘要 22.4

⁵⁴附件一 本研究整理「2008 全國都計建管會議」紀錄摘要 22.1

等各類型之規劃實務經驗，政府相關單位可研究將辦理規劃案例彙整專冊，並定期舉辦教育訓練及經驗交流，給後進參考。以及學者建言⁵⁵臺灣大學教育不太注重都市設計，所以專業者有很大的再教育空間，大部分的大學畢業生都不了解都市計畫、都市設計，現在學校多將都市設計課程開設在研究所內，但建築師應具備都市設計素養。

- 2、綜上所述，政府相關單位應重視新任都市計畫、都市設計委員之職能訓練，建立共識並提升各縣市政府審議品質，另有關教育推廣部分應強化大學都市設計、都市計畫專業教育，以及辦理建築師都市設計實務及優良案例講習，提升第一線規劃設計者之素質，建構我國 21 世紀節能低碳高品質的城市環境。

⁵⁵附件一本研究整理「2008 全國都計建管會議」紀錄摘要 23.1

柒、處理辦法：

- 一、本專案調查研究報告函請行政院督導所屬就「陸、結論與建議」研究參酌。
- 二、本專案調查研究報告另印製專書，函送相關機關、大學、圖書館及提供意見之專家學者參考。
- 三、本專案調查研究報告建置於本院全球資訊網，供社會各界參考。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族委員會處理。

調查研究委員：

中 華 民 國 9 8 年 1 2 月 3 0 日

捌、参考文献：

一、專書：

- (一)日本國土交通省，《土地白書》，（日本國土交通省 2009 年 7 月 31 日）
- (二)日本環境省，《環境白書》，（日本環境省 2009 年 6 月 8 日）
- (三)建築申請實務研究會，《建築申請 MEMO2009》，（新日本法規出版株式會社 2009 年 3 月 17 日）
- (四)西村幸夫，《まちづくり学—アイディアから実現までのプロセス》，（朝倉書局 2007 年 5 月）
- (五)西村幸夫，《西村幸夫都市論ノート—景觀・まちづくり》，（鹿島出版單行本 2000 年 6 月）
- (六)西村幸夫，《町並み研究会 日本の風景計画—都市の景觀コントロール到》，（學藝出版單行本 2003 年 6 月）
- (七)西村幸夫，《西村幸夫風景論ノート—景觀法・町並み・再生》，（鹿島出版單行本 2008 年 3 月）
- (八)西村幸夫，《埴 正浩 証言・町並み保存》，（學藝出版單行本 2007 年 9 月）
- (九)寺西 俊一、西村 幸夫，《淡路 剛久 地域再生の環境学》，（東京大學出版會單行本 2006 年 5 月）
- (十)西村 幸夫、吉川 仁、福川 裕一、宮崎 猛，《都市を保全する（都市工学講座）》，（-鹿島出版單行本 2003 年 5 月）
- (十一)西村 幸夫，《環境保全と景觀創造—これからの都市風景へ向けて》，（鹿島出版單行本 1997 年 9 月）
- (十二)西村 幸夫，《景觀法はまちの魅力を引き出せるか（「都市問題」公開講座ブックレット）》，（鹿島出版單行本 2006 年 1 月）
- (十三)五十嵐 敬喜 西村 幸夫，《私たちの世界遺産

- 〈2〉地域価値の普遍性と》，（公人の友社單行本 2008年11月）
- （十四）西村 幸夫，《都市保全計画—歴史・文化・自然を活かした》，（東京大学出版会單行本 2004年9月）
- （十五）国土交通省都市・地域整備局都市計画課，《逐条解説景觀法》，（景觀法制研究会單行本 2004年10月）
- （十六）伊藤 修一郎，《自治体発の政策革新—景觀条例から景觀法へ》，（木鐸社單行本 2006年4月）
- （十七）社団法人 日本建築学会，《景觀法活用ガイド—市民と自治体による実践的景觀づくりのために》，（社団法人 日本建築学会）
- （十八）林明鏘，《國土計畫法研究》，（元照出版公司 2006年11月）

二、政府出版品

- （一）內政部營建署，《2008年全國都計建管會議會前會實錄》，（內政部營建署 2008年）
- （二）內政部營建署，《2008年全國都計建管會議討論議題文集》，（內政部營建署 2008年）
- （三）內政部營建署，《2008年全國都計建管會議成果報告書》，（內政部營建署 2008年）
- （四）高雄市政府都市發展局，《都市設計暨地區更新開發審議品質控制總顧問案》，（高雄市政府都市發展局 2009年3月）
- （五）高雄市政府都市發展局，《高雄市第四屆都市設計景觀評選大獎活動成果專輯》，（高雄市政府都市發展局 2009年）

玖、附件一 本研究整理「2008全國都計建管會議」紀錄摘要

一	現行都市設計法制之位階過低，且沒有法定效力。
1.1	都市設計之位階過低，且沒有法定效力，容易產生爭議。 (會前會 P.72)
1.2	都市設計僅於都市計畫定期通盤檢討實施辦法中提及，建議在都市計畫法修正案給予都市設計法制性之規定。(會前會 P.80)
1.3	都市設計是設計都市，位階應該大於都市計畫。部分地區應送都市設計審議僅於都市計畫書內載明實施範圍，並無詳細之設計準則或規範。這樣的都市設計審議形成空白授權，完全依據審議委員之意見辦理，造成業者很大的困擾。(會前會 P.80)
1.4	有關都市設計之法制化問題，個人認為規定在土地使用分區管制要點似乎違背了行政程序法，因為未透過法制程序，卻規範了人民的權利義務，並非都市設計本身的問題。(會前會 P.99)
二	中央僅管理發展總量，其餘部分儘量回歸地方自治，由各級政府為細部計畫之審議、核定。
2.1	有關現行法令中一致性的規定，能否多尊重地方之意見與作法，如台北市停車空間獎勵規定是否廢止之爭議。另外有關建築管理屋頂活化議題，宜再思考是否需要放寬。(會前會 P.22)
2.2	有關都市計畫擬定、變更事項建議由修正都市計畫法方向如下列 2 點：1. 由中央統一訂定一套計算標準，以總量管制各地方政府，先由地方政府依該項總量規定及實際需要陳報內政部核定後，由縣市政府在該原則下調配，未來倘總量再有增加者，由縣市政府陳述具體理由後，陳報內政部核定，以收中央地方分權及地方自治之效。及 2. 目前都市計畫擬定及變更程序繁瑣且冗長，建議修法時可一併考量修正作業程序所需時程。(會前會 P.25)
2.3	都市計畫變更回饋在名詞上是混淆的...，建議中央訂定變更負擔比例的下限，因變更而受益的回饋比例，會反映在使用性質的解套與容積率的強度上，這些應該授權地方政府定之。(會前會 P.30)
2.4	建議參酌日本在 1950 年代以後，走向開發許可制的歷程，就都市計畫的主要計畫部分給予綱要化，中央僅管理發展

	總量，其餘部分儘量回歸地方自治，由各級政府為細部計畫之審議、核定。(會前會 P. 30)
2.5	屏東縣有將近 30 個左右的都市計畫區，沒有一區能夠在 3 至 5 年內作一次通盤檢討，除無經費外，在鄉鎮市無都市計畫專責人才，亦是主因。(會前會 P. 32)
2.6	部分鄉村型的都市計畫地區，土地使用分區管制僅規定須實施「都市設計」，但並無相關規範，建議應儘速檢討調整，以應實際需求。(會前會 P. 103)
2.7	推動景觀與都市設計之立法，以創造優美都市景觀。(成果報告書 P. 21)
2.8	因應高齡少子化趨勢，目前辦理通盤檢討已面臨未開闢已徵收之學校用地是否檢討變更使用課題，惟因法令受限，致各級都市計畫委員會未能依實際情形及需求變更，建議應加速修正。(會前會 P. 23)
三	僅台北市與高雄市二直轄市設置都市計畫委員會專責單位及專責人員，各縣市專業單位與人才不足
3.1	依現行各級都委會組織規程規定，僅台北市與高雄市二直轄市可設置都市計畫委員會專責單位及專責人員，其他縣市政府仍維持規劃與審議為同一單位之方式，易招致球員兼裁判之質疑，建議調整法令讓各縣市政府有機會設置都市計畫委員會之專責單位及專責人員。(會前會 P. 22)
3.2	高雄縣政府建設處都市設計科僅 8 人，辦理都市設計審議案件，所以無多餘人力成立幹事會，而採取面積 1500 平方公尺以下者，由建築師簽證負責方式辦理，以簡化審議作業。(會前會 P. 80)
3.3	鼓勵縣(市)政府比照北高二市設置都委會專責幕僚單位。強化都委會專案小組及行政幕僚作業功能，提升審議效率與品質。(成果報告書 P. 21)
3.4	屏東縣有將近 30 個左右的都市計畫區，沒有一區能夠在 3 至 5 年內作一次通盤檢討，除無經費外，在鄉鎮市無都市計畫專責人才，亦是主因。(會前會 P. 32)
四	建議擬定「全國都市設計審議基本作業準則 SOP」，以便規範審議委員的權利與責任
4.1	建議對於都市設計外聘委員之討論，避免攏長未決，似可訂定審查作業在行政及專業之審議規範，為供參考，以免審查作業過於攏長。(會前會 P. 10)
4.2	，至少依內政部職權，應該頒佈「全國都市設計審議基本作業準則」。在這具有較高位階準則可重新定義都市設計

	審議功能。(會前會 P.13)
4.3	建請中央擬定都市設計基本作業準則，以便規範審議委員的權利與責任。都市設計委員會主任委員應就委員發表的意見，歸納為 1. 建議參考項目及 2. 共同決議部分，以增進委員會審議後之可行性，減少開發者之困擾。(會前會 P.14)
4.4	建議制定都市設計審議的基本準則，作為審議時可以共同遵循之依據。(會前會 P.15)
4.5	都市設計審議不能天馬行空，隨心所欲，也不能牴觸現有建築管理相關法規，個人認同訂定都市設計準則或審議注意事項來減少執行爭議。(會前會 P.15)
4.6	都市設計審議由於缺乏法源依據及執行機制，導致地方政府各行其政，無所適從，建議應由中央訂定綱要性的原則，再交由地方政府訂定相關規範或準則，以因地制宜。(會前會 P.16)
4.7	都市設計部分，目前各縣市政府各行其政，無所可遵行，建議中央可訂定通案性的原則或綱要來解決此一問題。(會前會 P.16)
4.8	現行的都市設計審議由於欠缺法源依據，導致審議委員的理想性過高，建議能有一套都市設計審議的標準作業程序(SOP)，明定人民權利義務，並提供以往審議案例供參，並促使相關資訊公開透明，降低公、私部門產生意見分歧之情況。(會前會 P.19)
4.9	有關都市設計定位問題建請中央修訂都市計畫法明訂都市設計之定位，並於都市計畫法第 22 條細部計畫部分明訂應擬具「都市設計規範」。(會前會 P.22)
4.10	都市設計審議時程冗長及建築量體(如容積率)可能因審議而被刪減，是都市設計審議最常為開發業者詬病之處，建議在合理管控發展強度的前提下，給予適度的彈性。另建議應明確都市設計審議委員的權責。(會前會 P.22)
4.11	建議都市設計審議制度應予以法制化，以避免產生爭議。(會前會 P.27)
4.12	實施都市設計地區尚非全面性，都市設計審議委員對於審議項目經常超越建築技術規則之規定，建議應依建築技術規則辦理。(會前會 P.72)
4.13	都市設計準則放在都市計畫之土地使用分區管制內，使建築設計幾乎很難有彈性，如果要修正就必須檢討都市計畫。因此都市設計準則應該是規定大原則、大方向，若規

	範太細，就淪為建築設計審查。(會前會 P. 73)
4.14	都市設計審查委員會主席扮演相當重要的角色，在作決議時，應分為「共同決議」及「參考意見」，其中要求設計單位務必依「共同決議」辦理，其他「參考意見」則提供給設計單位修正參考，以避免要求過當。(會前會 P. 77)
4.15	在審議範疇方面，都市設計應為執行都市計畫之工具、具有建築管理彈性之機制。因都市設計涉及開發者的權益，所以都市設計法令位階要明確，例如退縮建築、捷運周邊停車獎勵或其他獎勵規定的限縮等。以最近臺北市政府都市設計審議之案例來說明，都市計畫規定不得作住宅使用，都市設計審議時便以預防違規作住宅使用為由，要求浴廁應集中設置於公共空間，這是內部空間的規劃，應該屬於建築設計與管理的層次，不宜做為都市設計審議之範疇。所以都市設計法制化的重點，應該界定都市設計的定位，與都市計畫、建築管理的界面關係。(會前會 P. 90)
4.16	都市設計準則之擬訂方面：避免出現有審議但無準則之情形，而且還必須要精準。(成果報告書 P. 133)
4.17	，就是應該先要有一個都市設計的綱要計畫，才去落實都市設計，然後才能根據都市設計做出準則，再根據都市設計準則，提出審議標準。(成果報告書 P. 134)
4.18	希望把所有規範列出來，把細部列出來，屬私領域的部分，通通不能審；還記得兩年前內政部有一個文，都市設計職責，第一件建築法的部分不能審，消防法的部分不能審，建築技術規則不能審，為何今天還有這樣問題？(成果報告書 P. 141)
4.19	建立都市計畫、都市設計、都市更新及開放空間與停車空間獎勵等各種審議標準化作業程序 (SOP) 及橫向聯繫平台。(成果報告書 P. 146)
4.20	另外就是建立都市計畫、都市設計、都市更新有關開放空間與停車空間獎勵等各種審議標準化作業程序及橫向聯繫平台，一個法制化國家行政作業的審查，它的標準化程序是一個基本的要件。(成果報告書 P. 150)
五	都市計畫通盤檢討淪為形式，通盤檢討標準應予以調整
5.1	都市計畫之通盤檢討雖有通盤檢討之項目與內容往往虛應行事，很少針對預計之發展目標及實際發展狀況檢討與策略引導的研擬，例如防災作業、綠地、公共設施的分佈與合理性、自行車道、人行步道系統的建構。(會前會 P. 16)
5.2	通盤檢討結合都市更新計畫、都市設計三合一，已經依更

	新條例 20 條調整變更者納入承認，放棄計畫人口、公設標準等通盤性（COMPREHENSIVE PLAN）計劃制度觀念，學習先進國家由地區的主要業者、社區代表組成研究會參與主導。（會前會 P.19）
5.3	都市計畫通盤檢討標準應予以調整，尤其是學校用地之檢討標準，以因應高齡少子化之人口發展趨勢。（會前會 P.22）
5.4	因應高齡少子化趨勢，目前辦理通盤檢討已面臨未開闢已徵收之學校用地是否檢討變更使用課題，惟因法令受限，致各級都市計畫委員會未能依實際情形及需求變更，建議應加速修正。（會前會 P.23）
5.5	本縣尚有未取得之公共設施保留地、或已取得但尚未開闢之公共設施用地，建議儘速修正法令，因應高齡少子化之發展，調整公共設施之類別（如新增老人所需之設施），並解決已徵收未開闢公共設施用地，因徵收使用年限將屆，面臨原土地所有權人申請買回之問題。（會前會 P.24）
5.6	有關都市計畫法第 26 條規定通盤檢討每 3-5 年需檢討一次，但東部地區都市發展較西部地區緩慢，似無頻繁檢討之必要，建議法令應同時檢討不同地區通盤檢討期間之必要性與可行性。（會前會 P.24）
5.7	都計法規定計畫需依未來 25 年作規劃，惟未來之願景，目前僅注重計畫人口數乙項，造成僅檢討量之增減，無品質之規劃，劃太多公共設施用地又無法取得，造成政府與地主之對立。（會前會 P.28）
5.8	公共設施檢討標準，應可檢討調整，以因應世界及社會發展之趨勢。（會前會 P.28）
5.9	通盤檢討淪為形式，通常只為變更而行使，即使供給已過剩，仍要變更土地。（會前會 P.29）
5.10	人口預測不要以 25 年為目標，以短期（最長 5 年）為目標即可，並著重於人口組成（而不只是人口數）的推測。而推測方式不宜只採用趨勢延伸，應再加入都市就業條件、所得、經濟成長、土地發展等重要因素的考量。（會前會 P.29）
5.11	關於計畫人口，可以生活圈的觀念將區塊中的都市分別（級）定位，以台中消費的都市而言，應以經濟活動人口為推估基準，不宜均以居住人口推估。（會前會 P.37）
5.12	都市計畫法及通盤檢討辦法宜儘速檢討修正。（會前會 P.50）

5.13	都市計畫通盤檢討之意義與核心價值未受重視：目前通盤檢討規劃均著重於滿足現行法規的標準而忽略目標導向的重要性。(會前會 P.59)
5.14	通盤檢討實施辦法：住宅專章(因應豪宅風、陸資炒樓風)：關於通盤檢討裡面，大家在過去三十年的國宅政策受到阻礙後，現在在政府相關之規劃及建管法令部分，在住宅部分是相當缺乏的，前面幾位先進提到如何檢討現今住宅政策，到底是要變的跟現在大陸東南沿海正新興發展的城市住宅發展狀況一樣，或學荷蘭、日本、新加坡，對不同社會形態、未來都市成長模式有一個更具體的方向。(成果報告書P.35)
5.15	釐清公、兒、廣、體、綠等五項用地(都市計畫法第45條)應達「全部計畫面積」10%，究係主要計畫、細部計畫或都市發展用地範圍。(成果報告書 P.35)
5.16	，重新建立每一個都市鄉街計畫或是每一個細部計畫，要以比較強的urban design point，才能遏止通盤檢討作業的盲目。(成果報告書P.139)
5.17	屏東縣有將近30個左右的都市計畫區，沒有一區能夠在3至5年內作一次通盤檢討，除無經費外，在鄉鎮市無都市計畫專責人才，亦是主因。(會前會 P.32)
5.18	針對計畫人口部分，就拼經濟角度而言，現是全球化競爭時代，針對舊住宅區是用計畫人口來做容積的訂定基準，就商業區、工業區、產業發展用地來講，可以納入另一種指標，就是以就業人口來替代計畫人口的部分，譬如此區劃設後對地方發展有多少貢獻，像臺中科學園區設立後，就帶動了許多發展，雖然沒有都市計畫人口進來，但卻可帶動居住人口進來，這部分就應該檢討修正。(成果報告書 P.29)
5.19	為因應當前永續發展思維、CO2減量、減廢等目標，亟待修正檢討「都市計畫通盤檢討辦法」之各項檢討指標：包括1. 公共設施保留地問題業已告一段落，傳統人口成長型的人口推計和檢討公設標準，均造成公共設施用地普遍不足的荒謬現象。當前人口成長趨降，公共設施如以現住人口計算並不會呈現不足。是以檢討重點宜著重在永續發展指標的落實。及2. 通盤檢討、都市設計與建築管理應整合出上、下游的一致性，可銜接的永續發展指標與操作準則，如檢討計畫區內空間環境的綠美化、綠覆率、中水回

	收、廢棄物再生利用、都市再發展策略的結合等等。(會前會 P. 21)
六	不合理的建築法規的適時修正，並提升我國都市設計審查與建管行政效能
6.1	建立都市計畫、都市設計、都市更新及開放空間與停車空間獎勵等各種審議標準化作業程序 (SOP) 及橫向聯繫平台。(成果報告書P.146)
6.2	另外就是建立都市計畫、都市設計、都市更新有關開放空間與停車空間獎勵等各種審議標準化作業程序及橫向聯繫平台，一個法制化國家行政作業的審查，它的標準化程序是一個基本的要件。(成果報告書P.150)
6.3	都市設計審議時程冗長及建築量體 (如容積率) 可能因審議而被刪減，是都市設計審議最常為開發業者詬病之處，建議在合理管控發展強度的前提下，給予適度的彈性。另建議應明確都市設計審議委員的權責。(會前會 P. 22)
6.4	為加速重大公共工程建設的推動，建議參照 921 重建機制，統合都市計畫、都市設計及建築管理審議制度，建立快速通關機制，對於所有審議項目及各該內容應有先行瞭解。目前在那些規模情況下之審議時間分別為多少？哪些審查項目重複？又那些審查是否重複？此外，部分審查委員了解技術面問題，但較不瞭解行政程序及行政管理及相關責任問題，似應通盤瞭解後，有效調整抑或合併，以增加執行效能。(會前會 P. 10)
6.5	有關都市規劃的容積率，在後續申請建築時往往遠遠超過都市規劃的情形，不單只是容積獎勵的問題而已，現行建築技術規則中有許多可以不計入建築容積項目之規定也是原因之一。(會前會 P. 11)
6.6	不合理的建築法規的適時修正是建築開發業者共同的期許。(會前會 P. 14)
6.7	容積獎勵對於都會地區較為有效，非都會區則以放寬建蔽率較有誘因，獎勵項目在城鄉地區應該有別。(會前會 P. 102)
6.8	建築技術規則第 166-1 條部分，建議如有達到要求條件，如使用綠建築 5 項以上或面臨道路多寬給予一定比例，建議給予地方政府自訂突破高度規定。容積實施以前符合建築物防空避難室達 1/3，現不需要有，這些空間可否變更用途，當初免計入容積現在總檢討計入容積，一定不會符合規定，可否再有彈性，如停車空間繳納代金，否則現行

	防空避難室可容納 100 多萬，本市人口 39 萬，有需要那麼多嗎？（會前會 P. 25）
6. 9	修訂建築技術規則，使其單純回歸技術規定本位建議技術規則中容積及建蔽率除外，與獎勵有關規定全回歸置於都市計畫法系內，使其單純回歸技術規定本位，讓建築技術規則非常簡易的可以操作，而設計重心更能著重於美學、特色及安全。（成果報告書P. 89）
6. 10	建築師在面對行政程序上就花了很多心血，伊東豐雄說過他在在世界各國的案子中，只有在臺灣在行政上的工作量特別多，這樣建築師在建築設計畫所花的時間有多少。因此這些建管流程是否應該更有效率。相關單位是否能夠會整這些相關的規定，讓行政流程一次過關。建管法律是否能夠更簡化、整合，因為太多的法規常讓建築師陷入不義的境界。（成果報告書P. 91）
6. 11	法規上防風板與綠建築無法吻合，因此訂定的法令是否能吻合全部規定，需要探討。我最近參觀一棟豪宅中庭、迴廊有許多編號，是機車停車位，但是豪宅裡面除了兩台重型機車停在汽車停車位以外沒有一台機車，所以豪宅不需要機車停車位，但是我們因為建管需求每戶需要有一個機車停車位。另外一個社區，有兩三百戶家庭，機車停車位有兩三百位還不夠用，機車使用量更高。所以這樣的問題不知道如何解決，我們是否可利用社區管委會來解決。各地方各社區的情況不同，在使用上是否可以更合理的探討。（成果報告書P. 94）
6. 12	舉例來說，像Frank O. Gehry 的這種設計作品，能夠通過都市設計審議嗎？又說到很多公部門的案子，都是經過採購法所謂的競圖委員的評選，但是競完圖之後進審議程序好像又是另一套標準，也就是前面評審的那些專家委員，顯然不是專家委員，只有在都市設計的審議委員才是專家委員。（成果報告書P. 135）
6. 13	世界銀行的調查報告，臺灣建築審查發照效率排名第128名，世界銀行報告把他歸咎於消防審查、使用執照，但如果把都市設計審議加進去，林署長，我跟你保證最後一名，比非洲國家還不如。（成果報告書P. 141）
6. 14	第六點是如何結合都市計畫通盤檢討、都市設計、建築管理相關的上下游作業的一致性跟可銜接的生態城市永續指標，來優先推動檢討計畫區內的空間綠化。（成果報告書P. 149）

6.15	是設置地方跟中央發展營建法令的諮詢聯繫會報，定期動態檢討不合時宜的營建法令，並適時研訂符合地方特色的法規，定期來調適檢討法規才是重點。(成果報告書P.149)
6.16	各種審議疊幢架屋，互相干擾，必須整合簡化，事權單一化、審議合一化，把營建體系內的相關審查審議整合都計、都設、都更、綜合設計停車位獎勵、去管制 (DEREGULATION)、委員專職化。(會前會 P.19)
6.17	土地使用管制規範服務業許多土地使用分區管制項目，但是30年管制成果，卻讓計畫趕不上變化，所以是否繼續在使用土地使用分區管制機制，應該加以考量。(成果報告書P.155)
七	研訂都市計畫與都市設計發展政策白皮書
7.1	都市設計觀念引入台灣約 40 年 (1970-)，審議制度之建立約 25 年，其都市設計及其審議於台灣地區已實施多年，建議可參考過去累積下來的經驗與遭遇之困難，著手研訂「都市設計發展政策白皮書」，於該政策白皮書中明確宣示台灣地區實施都市設計及其審議的意義、價值與未來實施的方向，以利產、官、學界共同遵循。(會前會 P.7)
7.2	目前的議題設定比較傾向於檢討現有都計及建管問題，對於前瞻性的議題較為不足，對未來都市發展即將面對不可逆的趨勢，包括產業全球化環境變遷、兩岸開放與交流、高齡化、少子化等趨勢所帶來對人口結構、產業結構、空間規劃結構都將有顯著的衝擊，此等議題將須有所討論。(會前會 P.10)
7.3	臺灣人口高齡化社會來臨後，將產生了很多都市問題，如何因應，政府應站在制高點，思考究竟是要朝向都市人口集約式發展，還是都市人口擴散式發展。舉例來說 2020 年人口預估將會出現零成長，興建農舍之政策是否繼續開放，都市人口擴散式發展將造成農地利用零碎化，進而產生更多問題。(會前會 P.15)
7.4	在都市交通競合問題上，例如都市停車空間留設標準與大眾捷運系統的衝突，在大眾捷運系統場站周邊若仍要求提供大量停車空間，在環保節能、減廢上互相的競合，建議在都市計畫及都市設計上能納入考慮，才不會產生相抵觸之現象。(會前會 P.15)
7.5	因應全球化之挑戰，建議未來應針對大範圍之計畫如國土計畫、區域分工、縣市整合等議題提出指導政策。(會前會 P.18)

7.6	各種審議疊幢架屋，互相干擾，必須整合簡化，事權單一化、審議合一化，把營建體系內的相關審查審議整合都計、都設、都更、綜合設計停車位獎勵、去管制（DEREGULATION）、委員專職化。（會前會 P.19）
7.7	都市計畫面臨幾個新觀念與狀況之挑戰：（1）永續發展及生態都市觀念。（2）人口由過去四十年增加一千多萬人，到未來十多年人口不再增加，都市計畫由量轉為質。（3）全球氣候變遷。（4）能源缺乏。（5）e化及全球化。（會前會 P.50）
7.8	根據營建署最新（97年）的統計資料顯示，目前臺灣實施的都市計畫地區之處數共有453處，總面積達到47萬多公頃，計畫人口合計兩千五百四十幾萬人，現況人口數是一千七百九十六萬多人，那麼不到一千八百萬，計畫人口已經超出現況人口之百分之四十五。（成果報告書 P.20）
7.9	在人口零成長之趨勢下，未來都市計畫的規劃應從「量」的追求轉為「質」的提升，並確立「生態、集約、永續、創意」之都市發展理念。將現行以「計畫人口」為依歸之通檢基準，務實地調整為依照不同的人口組成、地方特性、都市階層或都市發展型態，分別訂定基準。（成果報告書 P.20）
7.10	目前都市設計僅注重規範的規定，對都市的基本遠景並無明確表達。（會前會 P.83）
7.11	住宅政策的檢討：像現在這麼多的豪宅，下一代是否能繼續適住、或維護，貧富差距是否愈來愈嚴重，也需要去檢討，可以透過稅制或能源稅等來檢視。（成果報告書 P.28）
7.12	目前非都市土地一直在放寬，而都市土地一直在做管制，另外也有些爭論都市應該是高容積還是低容積發展的品質才好，可是高容積並不是代表低的生活品質，高容積其實代表都市的永續，居住在這的人口可以讓周邊的非都市或其他環境保持原狀或更好，才是永續發展的觀念，有時審議上會有觀念不一的情況。（成果報告書 P.30）
八	都市設計審議規定幾乎完全相同，忽略地域性特色呈現
8.1	可以肯定台灣實施都市設計成效，實施過程卻混淆都市設計等同都市設計審議無都市設計亦無城鄉風貌，投資城鄉風貌有成功也有失敗，但多數卻很成功精采，在都市設計實踐過程中，導致都市設計審議卡死都市計畫及建築管理，反而變成造成整個開發過程攔長且不可預測的要件。

	(會前會 P.13)
8.2	由於長期以來，均由同一批規劃者來主導制定相關的規範或準則，導致目前刻正據以實施或執行的都市設計審議規定幾乎完全相同，忽略了地域性特色的呈現，因此建議在實際執行的層面上，除專業技術外，更應加重地域性特色的考量。(會前會 P.7)
8.3	都市設計審議規範及準則要考量地區特性需求，而有不同之設計標準，例如屋突及停車空間等。(會前會 P.80)
8.4	有關景觀之部分，不一定要制訂景觀法，可以透過都市計畫管制之方式將景觀部分納入，仍可達到同樣的目的。(會前會 P.104)
8.5	，都市計畫通盤檢討無法因應地方特色而有相對應的規範。而現行建築技術規則所授權地方政府訂定項目，亦無法滿足城鄉特色建築景觀之需求。(成果報告書 P.141)
九	不合時宜之都市計畫法令制度應行檢討
9.1	都市計畫由中央及縣市政府擬定，不宜由鄉鎮市公所擬定，因鄉鎮市公所人力不足，惟應讓其有充分表示意見之機會。(會前會 P.50)
9.2	計畫的審議改為二級制(院、直轄市、主要計畫送中央，地方、鄉鎮以縣為主要決議單位)。(會前會 P.64)
9.3	都市計畫法及通盤檢討辦法宜儘速檢討修正。(會前會 P.50)
9.4	都市設計是虛擬的審議，都市設計願景應該在通盤檢討或規劃階段時予以定位及確立，並將所有都市設計元素放入，以形塑都市風貌，這樣才有意義；但現行制度係在重劃後才開始進行都市設計，切入時間點不對，建議能調整作法。(會前會 P.79)
9.5	都市設計之位階其實很高，惟現行的制度似僅為都市計畫細部計畫之土地使用分區管制要點之部分條文或是附件，但實際上都市設計對於建築開發及不動產市場影響很大，其位階應予提高。(會前會 P.101)
9.6	將目前主要計畫須經二至三級都委會審議，簡化為以二級審議為原則。(成果報告書 P.21)
9.7	將現行細部計畫發布實施或主要計畫發布已滿2年而能確定建築線，即可發照建築之不合理，作適度檢討規定。(成果報告書 P.22)
9.8	都市計畫並不只是土地變更之工具；善用都市計畫，提供完善公共設施及創造具特色之場域，才是吸引投資者及觀

	光客之重要策略。(成果報告書 P.25)
9.9	針對計畫人口部分，就拼經濟角度而言，現是全球化競爭時代，針對舊住宅區是用計畫人口來做容積的訂定基準，就商業區、工業區、產業發展用地來講，可以納入另一種指標，就是以就業人口來替代計畫人口的部分，譬如此區劃設後對地方發展有多少貢獻，像臺中科學園區設立後，就帶動了許多發展，雖然沒有都市計畫人口進來，但卻可帶動居住人口進來，這部分就應該檢討修正。(成果報告書 P.29)
9.10	都市計畫審議：二級制的審議取代三級制(主、細計畫分離)、訂定各級政府審議都市計畫期限、委會委員的延聘應更加專業化、明訂都委會委員的職掌與認知，避免無限上綱與綁架會議、各級都委會對各級審議結果應相互尊重，並對審議項目及內容應有所區分 我們常遇到地方縣市都委會通過了，但到中央卻因為「方向不對」，就停在那裡，地方說地方都委會通過了，而中央都委會又是另一個不同的方向，那該如何審？退到地方，地方也沒辦法，因為地方必須往這方向發展，而中央都委會卻說要往另一方向發展，因此各級都委會應有相互尊重，而審查項目及內容也要有所區分。(成果報告書P.33)
9.11	鄉街計畫審議原則：檢討與農業生產環境的關係(因應糧食短缺)有太多的鄉街計畫存在，像前面陳組長提到的這麼多都市計畫，大概有三分之二其實是農村、鄉街計畫型態的，那如何使這些計畫跟農業生產環境相互結合，特別是現在大家驚覺糧食短缺之下，如何解決這些問題。(成果報告書P.35)
9.12	都市計畫與都市設計審議的影響力：形式化的規定徒增困擾。細部計畫有很多形式化的規定、這會讓設計者及創業者感到困擾，例如重劃區都市計畫的細部計畫要塑造住宅區的感覺與氛圍。2. 盼更健全成熟的審議機制。(成果報告書P.91)
9.13	都市設計的法律位階仍低：以目前實施都市設計的法令依據，法律位階較低、效力不足。我們可以從下一張表來說明，在這張表裡面彙整了相關的法令依據，在中央法令的部分：都市更新條例第21條規定都市設計或景觀計畫為都市更新事業計畫應表明事項外，另外在都市計畫定期通盤檢討實施辦法第8條列舉了五款有關於應該要辦理都市

	設計的地區，要納入細部計畫同時也列許了八款應表明則的事項，在地方法規的部分，都市計畫法在臺灣省、臺北市以及高雄市的施行細則，對於都市計畫地區擬定細部計畫訂定土地使用分區管制要點，而且要訂定有關都市設計規定。(成果報告書P.103)
9.14	例如，看臺北縣都市計畫說明書裡面，新莊頭前重劃區、新莊副都心的都市計畫書圖裡，說這地區要都市設計審議，可以請教一百位建築師，但沒有一位建築師可以清楚答案給你這區域裡有多少容積可做，有無停車獎勵，容積移轉、開放空間，皆需等到都市設計審議委員會去決定，我跟各位請教，業者的風險是多麼的可觀，審議委員能體諒到嗎？(成果報告書P.133)
9.15	土地使用管制規範服務業許多土地使用分區管制項目，但是30年管制成果，卻讓計畫趕不上變化，所以是否繼續在使用土地使用分區管制機制，應該加以考量。(成果報告書P.155)
十	不合時宜之現有都市設計審議制度應行檢討
10.1	都市設計是虛擬的審議，都市設計願景應該在通盤檢討或規劃階段時予以定位及確立，並將所有都市設計元素放入，以形塑都市風貌，這樣才有意義；但現行制度係在重劃後才開始進行都市設計，切入時間點不對，建議能調整作法。(會前會 P.79)
10.2	例如，看臺北縣都市計畫說明書裡面，新莊頭前重劃區、新莊副都心的都市計畫書圖裡，說這地區要都市設計審議，可以請教一百位建築師，但沒有一位建築師可以清楚答案給你這區域裡有多少容積可做，有無停車獎勵，容積移轉、開放空間，皆需等到都市設計審議委員會去決定，我跟各位請教，業者的風險是多麼的可觀，審議委員能體諒到嗎？(成果報告書P.133)
10.3	可以肯定台灣實施都市設計成效，實施過程卻混淆都市設計等同都市設計審議無都市設計亦無城鄉風貌，投資城鄉風貌有成功也有失敗，但多數卻很成功精采，在都市設計實踐過程中，導致都市設計審議卡死都市計畫及建築管理，反而變成造成整個開發過程攔長且不可預測的要件。(會前會 P.13)
10.4	我們都採鴛鴦心態，卻把都市設計擺入土地分區管制規則，要申請時用「望文生字、望字生義」，所以採用電腦模擬圖呈現詳細討論，是一個方向。(會前會 P.13)

10.5	就都市設計審議之權限，於都市計畫法第 39 之 1 (草案) 予以合理規範。(會前會 P. 13)
10.6	為賦予都市設計之法源依據，可於都市計畫法第 39-1 詳細列出都市設計審議項目。(會前會 P. 13)
10.7	有關細部計畫的擬定亦涉及法規問題，應可檢討現行主要計畫發布實施後 2 年內應擬定細部計畫規定之必要性。(會前會 P. 29)
10.8	臺灣的都市設計定位不應矮化為都市設計審議，應明確建立其法定地位，並釐清相關審議執行方式。(會前會 P. 69)
10.9	都市設計被窄化為都市設計審議，進而矮化為容積獎勵，使其變成都市計畫、建築管理以外獲得容積的方式之一，已扭曲都市設計的原意及精神。(會前會 P. 70)
10.10	建議都市設計審議由民間(如公會、學會)參與報告書的審查，再由政府機關來複審，並由專家學者來引導政府機關在審議上的決策。(會前會 P. 75)
10.11	不應由都市設計審議概括承受變更土地使用分區的責任，都市計畫法令若需要檢討，就針對其內容進行修改，避免使都市設計違反都市計畫的法令，並以運作緩慢的理由而予以污名化。(會前會 P. 76)
10.12	都市設計審議之內容及範圍不明確，各委員要求之標準不一，常使規劃設計單位無所適從，目前審議之焦點大多落在建築物本體，對外部空間著墨較少。(會前會 P. 102)
10.13	都市設計法規應該改為剛性法規，但是應該保留部分柔性，如鼓勵部份。剛性法規在都市設計中，原本就訂定詳細的部份，在審查過程中應該就柔性部份做審查。(成果報告書 P. 94)
10.14	都市設計並不是都市設計審議，都市設計審議只是都市設計一個非常末端的一個程序，都市設計審議現在已經被放大到一個很不合理的比例。(成果報告書 P. 103)
10.15	都市設計的這個審議它的條件應該要一體的呈現，所有的規範最好一次講清楚，意見要一次的形成，也就是說審查只要審一次，不要有兩次，像我們臺北市就要審兩次。要有一個最終的審議制度，審議的標準要一致的不變，包括出席的人也要一致。(成果報告書 P. 103)
10.16	都市設計的階段是在土地細分建築設計的前面，也就是在通盤檢討之前，應該進行都市設計，在市地重劃、區段徵收、整體開發定案之前，對於該地區的城市風貌、天際線、

	<p>量體配置、街道景觀、街道植栽、鋪面、照明、傢俱…等等進行都市設計，有了實質的都市設計，才據此訂定都市設計規範，因此現有都市設計的階段，是在建築設計的個案評圖，希望都市設計的理想與目標均能在建築個案上實現，實為緣木求魚，本末倒置。</p> <p>據此，都市設計的對象應該是通盤檢討定案前提出都市設計、市地重劃、區段徵收、整體開發地區核定前提出都市設計、都市公園、綠地廣場開發、公共工程開發、甚至於道路開闢等，均必須通過都市設計，這才是真正的都市設計，可惜現在沒有法令依據，可以這樣執行，僅能在細部計畫說明書中以高位階的姿態寫上『申請建築必須都市設計審議』，要求在建築個案設計階段，幾近懲罰性的大審特審。</p> <p>一般建築技術規則及土地使用分區管制規則對於建築設計規範訂之甚詳，法令更動亦須經嚴謹的法令解釋過程，但是都市設計審議委員會卻可以跳脫這些法令規定，說是協商機制，說是如果照法令規定就不用開這個審查會，把所有的想法一夕之間變成建築法，我們還是質疑都市設計審議委員會是否真有這麼大的權力？況且要跳脫法令，應該是設計者對於跳脫法令提出更高明的想法，提付審議委員會來協商才是正確的邏輯，現行的審議卻是委員說的通通是執行的規範？實在不宜。(成果報告書P.113)</p>
10.17	<p>都市設計應該是在整個基地開發之前就應該有的，還是在一個個案在做開發的時候才去做都市設計審議，這是一個非常關鍵的問題。(會前會P.117)</p>
十一	<p>推動景觀與都市設計之立法，以創造優美都市景觀</p>
11.1	<p>都市計畫土地使用分區管制太過於僵化，導致後續於執行都市設計時產生沒有協商討論的空間，進而導致都市設計無法落實之課題。(例如：台北市住三作為商業使用於2樓以下，造成逃生等問題，與市場需求有落差，也因太僵化及嚴格，都市設計沒有進一步可討論及協商空間)。(會前會 P.14)</p>
11.2	<p>現有都市計畫相關規範缺少城市美學的觀念，建議在景觀法未通過之前，於法令規範中的「其他」類別增列類似都市設計的景觀計畫；另重大開發案建議先有都市設計的提出，再進行都市計畫程序。也就是將都市設計分為兩種層次，一為在都市計畫階段、一為建築開發階段。(會前會 P.23)</p>

11.3	法制化之部分，景觀法是最高的位階，對都市設計有很多之指導，因景觀建築師權責的因素而耽擱很可惜，請儘速立法程序。(會前會 P.72)
11.4	營建署目前在推動「景觀法」，有關景觀綱要計畫，對東部區域的影響較大，以下二點建議：(一)應將都市設計的精神融入，並納入都市計畫內，亦即結合景觀、都市設計。(二)東部區域的聚落，除了主要計畫區外，多為農村，公共工程扮演主要角色，是結構性的空間元素，故公部門政策上應強調綠色運輸、人行空間。(會前會P.97)
11.5	，我們現在有都市計畫法，但相關的比如說景觀法草案、或都市更新條例、甚至談過的公園綠地法草案、或者是文資法，這裡面的介面是不是再有一個整合。像文資法裡面談了很多的風貌保存，那跟我們的景觀特定區，或者是特殊的風貌地區的審議應，該要再做一個連結。(成果報告書P.116)
十二	注意都市公共設施維護之財務狀況，檢討都市之擴張
12.1	都市擴張往往會出現在捷運場站周邊及沿線，導致臺灣都市向外擴張。建議應該重點不是限制都市擴張，而是解決局部地區都市開發過度密集，可能導致公共設施服務水準下降之問題。(會前會 P.15)
12.2	都市無謂擴張的抑止：都市公共設施維護的一個財務危機，政府負擔愈來愈大，人口愈來愈少，稅收將來在人口成長趨緩之下也必將減少；誠如剛剛所提到 Compact City 的概念，如何將現有市中心活化，使其避免無謂的向外圍擴張。(成果報告書 P.28)
十三	有關容積移轉，配套性不足並增公共設施負擔
13.1	公設保留地與容積移轉問題，建議考量資訊公開化，以減少爭議。(會前會 P.18)
13.2	目前都市計畫規劃已朝向容積移轉、都市更新、開發許可等多元規劃，惟規劃後土地登記機關無法配合將相關土地資料予以登記，造成管理之困難，建議檢討修改土地登記等相關規定。(會前會 P.33)
13.3	容積移轉可徵收開發影響費，以改善弱勢地區公共設施。(會前會 P.38)
13.4	討論容積的問題不只是容積移轉，宜將容積獎勵、容積總量管制一併討論。容積移轉機制確實有必要再檢討，以目前之運作方式，往往造成高地價地區接收過多容積而影響

	環境品質。(會前會 P. 40)
13.5	容積移轉至今已發生若干問題，宜檢討修正作法。(會前會 P. 50)
13.6	容積移轉制度在本縣施行之成果，截至 96 年底，以該方式取得 54 公頃公共設施用地(道路用地為大宗)。其中，接受基地條件規定不一且過於鬆散，導致許多案件面臨 8 公尺以下道路之建築基地，卻申請移入過度容積。至 96 年 8 月下旬止，移入之容積量高達 135.85 萬平方公尺，約可額外增加近 5.43 萬人居住樓地板面積，在本縣原規劃及已開闢之公共設施嚴重不足情況下，致使生活環境品質更加惡化。在此提出二點建議： (1) 建立公開透明之容積移轉交易資訊平台。 (2) 中央不宜訂定統一之容積移轉原則，應授權地方，因地制宜，如本縣擬訂定「臺北縣都市計畫容積移轉許可自治條例」，以健全容積移轉制度，並有效控管建築量體及品質。(會前會 P. 63)
13.7	容積移轉：(1) 不同角色層面：A. 政府面：以空氣換公共設施用地與創造優質生活環境的目標相違背。B. 建商面：以樓地板面積換鈔票。C. 市民面：最大的輸家(花錢買不良的生活環境)。(會前會 P. 64)
13.8	健全檢討都市計畫容積移轉制度：1. 考量透過都市設計審核機制控管個別建築基地容積移轉量，以落實都市成長管理。2. 建立由政府主導之容積移轉平台或市場，以有效掌控容積移轉總量。3. 研議建立容積移轉競價機制之可行性，以保障保留地所有權人權益。(成果報告書 P. 22)
13.9	在容積移轉方面，建議考量以移入基地實施綠建築為前提，推算其實施綠建築後，可增加該基地容受力額度，作為移入容積之基準。(成果報告書 P. 24)
13.10	容積移轉的政策，到目前其實有滿多負面的問題。像臺中有一部份就是先來的人蓋的比較低，後來的人就蓋的比較高，就造成環境的衝擊；另外，我們也希望交通的部分對地方影響更少，因此訂定最小單元規模限制，譬如每一戶最小居住單元要一百平方公尺，就有開發商說是在圖利大面積豪宅的住戶，因為土地可以蓋出大單元，對經濟能力較好者所需負擔之土地成本較低，對薪水族很吃虧，房價反而不能降低，所以我認為目前中央授權地方訂定容積移轉的一些條件，但是法源不足，因為，建商說買了土地，

	把容積移轉加購的容積算進去了，這些都是成本，但是後面透過都市設計審議去砍容積，都會傷害他們的權益，因此法源不足之處應盡快建立起來。(成果報告書 P. 29)
	容積移轉制度應回歸其古蹟與歷史建築保存為主的立法精神，而非以公共設施用地取得為主的考量。(成果報告書 P. 33)
13. 11	然容積移轉的爭議性在業界也遇到滿多的，基本上它是要解決都市計畫上的問題，特別是像剛提到的公設保留地的取得等等，但若放在都市設計審議的手段內，這部分在個案開發中會造成很多不確定的情況，既然是都市計畫整體性問題，那我們建議應在都市計畫本身作整體性的檢討，而不是在一個都市設計作個案性的檢討，才能兼顧我們的容受力。(成果報告書 P. 36)
13. 12	目前規劃所面臨的爭議，如容積移轉，行政單位認為容積是廠商利潤的所在，因此在審議的過程中會要求要回饋，似乎若不提出回饋的要求，就是圖利他人，但是在財稅、產業單位，又不斷採用補貼的方式給予廠商，這種相互矛盾政策，行政單位並不自己伸張公權力，最後交由委員會來決議，因此委員成為背書工具。(成果報告書 P. 155)
十四	落實容積總量管制，相關獎勵容積應回歸都市計畫
14. 1	都市設計被窄化為都市設計審議，進而矮化為容積獎勵，使其變成都市計畫、建築管理以外獲得容積的方式之一，已扭曲都市設計的原意及精神。(會前會 P. 70)
14. 2	有關都市規劃的容積率，在後續申請建築時往往遠遠超過都市規劃的情形，不單只是容積獎勵的問題而已，現行建築技術規則中有許多可以不計入建築容積項目之規定也是原因之一。(會前會 P. 11)
14. 3	在都市交通競合問題上，例如都市停車空間留設標準與大眾捷運系統的衝突，在大眾捷運系統場站周邊若仍要求提供大量停車空間，在環保節能、減廢上互相的競合，建議在都市計畫及都市設計上能納入考慮，才不會產生相抵觸之現象。(會前會 P. 15)
14. 4	在都市交通競合問題上，例如都市停車空間留設標準與大眾捷運系統的衝突，在大眾捷運系統場站周邊若仍要求提供大量停車空間，在環保節能、減廢上互相的競合，建議在都市計畫及都市設計上能納入考慮，才不會產生相抵觸之現象。(會前會 P. 15)

14.5	有關都市計畫議題二「都市開發方式與變更回饋機制」部分，建議除容積移轉制度議題外，有關目前各種容積獎勵規定是否過度的問題，可以一併討論。(會前會 P.8)
14.6	但如能從『都計容積』與『建管容積』間的『彈性』更有效加以管理(如停車獎勵、綜合設計獎勵、容積移轉等)，實務上更有利於三度空間的計畫管制與不動產市場的發展。(會前會 P.18)
14.7	有關容積移轉之管制，建議應予以法制化，明訂容積率與建物之關係，於建物拆掉重建時，相關獎勵容積或移入容積一律取消，依當時都市計畫規定為準。另外都市容積誰要管制？是跟著建築物使用執照或地政的土地登記簿。(會前會 P.24)
14.8	針對移入區公設品質的保障，可考慮於細部計畫中，配合定期通檢每三-五年定期明列各分區之容積發展上限，並公開資訊。對接近容積移轉上限者，可強化課徵足以改善造成公設品質低落改善之開發影響費(developmet fee)。(會前會 P.40)
14.9	都市計畫法第15條及第22條已規定密度觀念，係透過居住單元控制量體，非僅以容積率控制建築高度，但建築技術規則修法時，透過停車空間獎勵等方式，造成建築容積大量提高，建議修法時一併考慮建築技術規則的修正。(會前會 P.57)
14.10	建議釐清並區分都市設計、都市計畫及建築管理的容積獎勵方式。(會前會 P.70)
14.11	都市計畫細部計畫相關準則可以作為執行都市設計的工具，都市計畫規定要退縮、留設開放空間、容積率管制等，但建築基地依開放空間綜合設計鼓勵辦法留設有獎勵，有的案例之設計內容並不合理，獎勵辦法有檢討的空間。(會前會 P.90)
14.12	民間開發案是要求立即的效益，而都市卻是一個長時間的過程，我們經常將容積獎勵做為手段，但是容積增加的結果其實遠超過我們能承受的，同時，公部門是否能夠守住公共利益也是另一個關鍵。(會前會 P.92)
14.13	容積獎勵對於都會地區較為有效，非都會區則以放寬建蔽率較為誘因，獎勵項目在城鄉地區應該有別。(會前會 P.102)
14.14	建議都市設計審議可建立交換獎勵機制，鼓勵開發業者提供公益性空間或條件給市民，便可獲得放寬的建築高度或

	相對比例的容積面積等，這些都要在整體都市遠景的管制下運作，不僅只做功能性處理，也要考量系統面的問題，如公共福祉的遮陽、開放度、視野景觀、開放空間等，本人認為剛性要求不如提供誘因，引導開發商達到預期的效果。(會前會 P.106)
14.15	容積已被都市計畫用盡之看法，個人認為其實是被建築相關法規所消耗殆盡，容積率管制已施行二十多年，起初是考量到像是臨路退縮、地下室開發行為，會減少其原本面積，進而獎勵其容積之故，演變到至今還包含如時程獎勵等等，獎勵辦法越多，則越需堅持當年的初衷，那就是「有效控制都市成長的量」，以扼止都市不當的快速成長情形產生。(會前會 P.107)
14.16	從歐盟重要都市宣示其宗旨來談，其在一開始便對都市開發強度有所管制，例如：高度控制、都市密度控管等等，讓都市在合適的框架下予以成長，反觀台灣開放許多獎勵，卻未能有效管制都市開發強度，導致產生後續如交通衝擊評估、環評等措施成為多此一舉的窘境。(會前會 P.107)
14.17	容積移轉及容積獎勵制度的檢討與規範：在都市環境品質方面，容積移轉跟容積獎勵之機制常被討論，如同剛才吳教授談到高雄有很多停車需求，但有些地方之停車獎勵就應該檢討，盡量鼓勵大家去搭乘大眾運輸系統，所以容積獎勵機制及制度應該要去檢討。(成果報告書P.27)
14.18	對於容積移轉和獎勵其實應該設限的，否則在信義計畫區屢次見到民眾跟建設公司對立的衝突，對於社會和諧並不是十分融洽的。(成果報告書P.135)
14.19	建立都市容積總量管控機制，避免都市計畫法定容積、都市更新、開放空間及停車空間等獎勵容積漫無限制地附加成長。(成果報告書P.146)
14.20) 審議機制的部分，目前仍為調整「容積率」與「建蔽率」項目，社會期待都為容積儘量提高，土地使用為商業區，但不同的地區為何使用相同容積標準？在獎勵容積的機制下，各地容積已不同，且舊的管制項目也不適用於新增的建物使用類別，過去的標準是否仍合乎新時代的需求？(成果報告書P.153)
十五	平行審議程序太多應整併
15.1	法令整合之部分，尚有交通衝擊與環境影響衝擊二部分有

	待整合。(會前會 P.101)
15.2	，我們現在有都市計畫法，但相關的比如說景觀法草案、或都市更新條例、甚至談過的公園綠地法草案、或者是文資法，這裡面的介面是不是再有一個整合。像文資法裡面談了很多的風貌保存，那跟我們的景觀特定區，或者是特殊的風貌地區的審議應，該要再做一個連結。(成果報告書 P.116)
15.3	精省後，建築自治條例實施，導致各地方規定不一，建議回歸統一規定。建議成立檔案調查委員會，來了解現行建築管理案子牽涉層面，以便因應減少不必要建管程序。目前建築法一直為詬病，係為簽證及審查責任似乎未清，目前建管人員審查責任似乎是實質責任，對建管人員似乎不妥。建議兩者宜有區分。
十六	高齡化、少子化社會之因應，與制訂節能減碳生態都市政策
16.1	都市計畫通盤檢討標準應予以調整，尤其是學校用地之檢討標準，以因應高齡少子化之人口發展趨勢。(會前會 P.22)
16.2	因應高齡少子化趨勢，目前辦理通盤檢討已面臨未開闢已徵收之學校用地是否檢討變更使用課題，惟因法令受限，致各級都市計畫委員會未能依實際情形及需求變更，建議應加速修正。(會前會 P.23)
16.3	本縣尚有未取得之公共設施保留地、或已取得但尚未開闢之公共設施用地，建議儘速修正法令，因應高齡少子化之發展，調整公共設施之類別(如新增老人所需之設施)，並解決已徵收未開闢公共設施用地，因徵收使用年限將屆，面臨原土地所有權人申請買回之問題。(會前會 P.24)
16.4	應將高齡及少子化的課題及對策反映在都市設計的內涵中(包含交通運輸、醫療及公共空間等之考量)，並提升公共建設品質，如此，整體都市環境的層次才能夠提升。(會前會 P.6)
16.5	建議新開發地區應全面實施都市設計，並依都市設計理念納入永續發展的指標，使都市計畫、都市設計及建築管理三者能具有一致性的標準，以為銜接並落實，如建管單位推動中水回收、綠建築等議題，但都市計畫卻尚未有回應。(會前會 P.21)
16.6	為因應當前永續發展思維、CO2減量、減廢等目標，亟待修正檢討「都市計畫通盤檢討辦法」之各項檢討指標：包

	<p>括 1. 公共設施保留地問題業已告一段落，傳統人口成長型的人口推計和檢討公設標準，均造成公共設施用地普遍不足的荒謬現象。當前人口成長趨降，公共設施如以現住人口計算並不會呈現不足。是以檢討重點宜著重在永續發展指標的落實。及 2. 通盤檢討、都市設計與建築管理應整合出上、下游的一致性，可銜接的永續發展指標與操作準則，如檢討計畫區內空間環境的綠美化、綠覆率、中水回收、廢棄物再生利用、都市再發展策略的結合等等。(會前會 P. 21)</p>
16.7	<p>在高齡少子化的人口發展趨勢下，不宜將學校用地貿然取消或變更為都市發展用地，建議應優先考量轉化為環境教育之用，以彌公園綠地之不足。(會前會 P. 23)</p>
16.8	<p>公共設施劃設標準，近幾年人口老化，很多都市計畫區人口成長停滯，未來人口都市集中化是必然趨勢，建議因應未來社會發展趨勢調整劃設，而非降低標準。(會前會 P. 26)</p>
16.9	<p>強化當前世界規劃思潮的導入，例如如何因應溫室氣體減量、高齡少子化、永續性及步行性強化的規劃理念與實務落實。此外，亦應強化跨界地區（如都市及非都市跨行政區界等）的規劃及衡平性考量。(會前會 P. 34)</p>
16.10	<p>因人口老化趨勢，老年化設施是否納入都市計畫內；且因應少子女化趨勢，目前國小用地是否改為老人學校或社會教育設施，建議中央統籌規劃。(會前會 P. 47)</p>
16.11	<p>目前全球都熱切討論的環境議題之一是「碳減量」，其實好的都市設計是可以賣錢的。可以想像日後將有碳排放的配額制度，全球有碳排放的總量控制，芬蘭、紐西蘭未來也許會是碳排放配額的輸出國，台灣要跟它國購買額度。全台也有總量控制，臺中要跟宜蘭購買額度以達到全島平衡。全球氣候變遷和以上的預測，使都市設計、甚至景觀法愈加受到重視，呼應李素馨教授所言都市設計是跨專業、跨領域的責任與範疇。(會前會 P. 106)</p>
16.12	<p>面對當今全球氣候變遷、能源短缺、糧食匱乏之時勢，都市規劃不宜再漠視環境問題，而對於大面積農業區之變更也應謹慎考量。(成果報告書 P. 25)</p>
16.13	<p>目前的議題設定比較傾向於檢討現有都計及建管問題，對於前瞻性的議題較為不足，對未來都市發展即將面對不可逆的趨勢，包括產業全球化環境變遷、兩岸開放與交流、高齡化、少子化等趨勢所帶來對人口結構、產業結構、空</p>

	間規劃結構都將有顯著的衝擊，此等議題將須有所討論。 (會前會 P.10)
16.14	臺灣人口高齡化社會來臨後，將產生了很多都市問題，如何因應，政府應站在制高點，思考究竟是要朝向都市人口集約式發展，還是都市人口擴散式發展。舉例來說 2020 年人口預估將會出現零成長，興建農舍之政策是否繼續開放，都市人口擴散式發展將造成農地利用零碎化，進而產生更多問題。(會前會 P.15)
十七	提升審議效率
17.1	都市設計審查委員會主席扮演相當重要的角色，在作決議時，應分為「共同決議」及「參考意見」，其中要求設計單位務必依「共同決議」辦理，其他「參考意見」則提供給設計單位修正參考，以避免要求過當。(會前會 P.77)
17.2	實施都市設計地區尚非全面性，都市設計審議委員對於審議項目經常超越建築技術規則之規定，建議應依建築技術規則辦理。(會前會 P.72)
17.3	都市設計審議時程冗長及建築量體(如容積率)可能因審議而被刪減，是都市設計審議最常為開發業者詬病之處，建議在合理管控發展強度的前提下，給予適度的彈性。另建議應明確都市設計審議委員的權責。(會前會 P.22)
17.4	。另一個產生爭議的主要原因，在於會議主持人未能作成具體可行的決議，往往只要求規劃單位依據出席委員之發言意見修改，然而委員間的意見可能是互斥或不相容的，造成規劃單位無法適從，引發怨言。(會前會 p.5)
17.5	都市設計審議對建築開發單位頗具困擾，大致問題在於委員意見不明確、天馬行空、不一致、過於主觀以及審議時間攏長等問題。(會前會 P.10)
17.6	文書製作及修改部分，並不會影響到會議結論之執行者，大可不必過分強求，以致多次修改審議報告書，造成民怨，這種概念必須讓基層執業人員有所瞭解。(會前會 P.14)
17.7	都市設計審議委員無限擴張個人意見之本位主義，是否有相關的配套機制來改進，例如建立人才資料庫及辦理中央及地方委員的溝通會議(以溝通取代訓練)。(會前會 P.15)
17.8	都市設計審議委員的組成專長與都設之審議內容是否對等應加以思考且「審」與「議」的內容是哪些項目?以目前而言大抵都停留在審的階段，而都市設計產生的爭執

	點，可歸類為是已有設計規範容積強度、標準，為什麼還要審，設計者對都市計畫紋理的尊重及自由度過度擴張，造成都市設計審議委員與設計者之認知不同，亦產生都市設計審議時間攏長的原因。(會前會 P. 16)
17.9	委員會為合議制，常有單一委員意見堅持而綁架整個委員會之情形，影響整體審議效率。(會前會 P. 17)
17.10	地方都委會受制於地方勢力及壓力，規劃即便不合理，仍通過，將問題提至中央來解決。(會前會 P. 29)
17.11	都委會委員專長不一，且每次開會出席之委員不一定相同，常常造成案件審議時間拉長，建議中央宜訂定一套審議原則，以提升審議效率。(會前會 P. 60)
17.12	都市設計審議案件，依都市計畫書、建築技術規則設計之案件，於都市設計審議時，經常有審議委員個人主觀意見之情形，不僅引起業界的反彈，也造成審議時程冗長之情形。(會前會 P. 79)
17.13	審議時程方面，最常遇到的困擾是：幹事會、委員會均要求修正，但完成修正後又做另外不同的要求，多次審議後造成開發時程延宕，建議審議內容與時程都應明確。(會前會 P. 90)
17.14	有關委員會的組成部分，都市設計審議委員會都有邀請交通、植栽、景觀的委員，但是當委員們分別就不同領域提出不同意見時，建築師就無所適從了，建築師後面是被投資商主控的，當委員都只是提出要求與限制，沒有獎勵，投資商原來算好的投入、產出與獲益就被改變了，例如要求樹木多種 20 棵、停車位要增加多少部，都沒有人丟出牛肉，開發商因而很困擾。(會前會 P. 95)
17.15	都市設計委員會包括跨領域的委員，委員對非屬自己專長領域部分有不同意見時，或審議時適逢委員更換時，應如何處理？(會前會 P. 101)
17.16	在提升審議效率方面，審議之機制除慎選都市計畫委員外，希望能夠就事論事，避免感情用事，兼顧學理、實務、政策、技術面的通盤考量；在審議過程中，為減少爭議及增加其明確性，可以建立事前諮詢及協議之機制。另外，應賦予提案單位救濟之管道，仿造專業辯護制度，專業跟司法方面應該要分開，目前都市計畫產生之爭議、或司法之問題，常是交付給司法單位處理，如此，專業與司法混在一起，常會延誤專業上面之看法，在問題上也沒辦法很清楚的判斷，因此，我建議在專業跟司法方面應該要分

	離。(成果報告書 P. 23)
17.17	委員都是自由心證，隨自己個人喜好，又以自己的主觀意識去表達，某種程度上超過自己的專業，我也做過委員，去年我的好朋友臺北市議會王孝維議員跟我講：「劉委員劉果，你們委員權力最大！」我說：「同意，委員權力最大，我們說了就算數，決議就算數。」倒過來想想看，民眾的疾苦在哪裡，需求哪裡？(成果報告書 P. 132)
17.18	每次審議完，應該當下作決議，不要開完會了之後任結論遊蕩，下次又再來一次。(成果報告書 P. 138)
17.19	往後都市設計審議結論若有「依各審議委員意見修正」要刪除，應給業者較為明確的修改方向。(成果報告書 P. 155)
十八	都市設計審議目標不明，為審議而審議，流於形式
18.1	目前都市設計審議之所以會產生爭議，主要的問題就在於規劃者及委員們缺乏一致的「願景」，大家見解不同所致，如果都市發展的「願景」定義清楚了，都市設計的「目標」是可實施的，那麼規劃者與審查委員就可以在一個共通的平台上來討論，因為發展願景與目標是一致的，就比較容易獲得共識。(會前會 P. 4)
十九	部分都市計畫地區之公共空間淪為失落的一章
19.1	，我們現在有都市計畫法，但相關的比如說景觀法草案、或都市更新條例、甚至談過的公園綠地法草案、或者是文資法，這裡面的介面是不是再有一個整合。像文資法裡面談了很多的風貌保存，那跟我們的景觀特定區，或者是特殊的風貌地區的審議應，該要再做一個連結。(成果報告書 P. 116)
19.2	應重視都市空間中有些沒有正式部門管控的問題，例如商圈每到假日人潮擁擠、各個摩肩擦踵，或機車動線、停車的規劃等。(會前會 P. 106)
19.3	有關公共工程的部分，我們過去的都市設計審議，都在談建築的發展，可是真正的有問題的一塊就是公共工程，像臺北市的市民大道、環快；它幾乎是切割過整個都市，但是這個的審議過程就是公共工程委員會在審，談它的多少經費以上在審，可是談對於都市的美質、對於市民生活的切割，這一塊其實是被失落的一環，我們希望公共工程的審議也能夠不管在哪一個位階，應該要納入或銜接環評的不足。(成果報告書 P. 116)
19.4	都市開發的問題，公共建設參與佔這麼大的比例，但沒有見到都市設計的著力點，有看到街道家具、公車亭等，但

	<p>感受好嗎？還有公共設施的橋樑，臺北市高架的捷運線，是一個美的公共空間嗎？各位體驗最深的菜市場，覺得傳統市場乾淨、明亮、衛生的嗎？他週邊環境會舒服嗎？我覺得政府部門應該多花點心思，去關心我們公共的空間。 (成果報告書P.133)</p>
二十	有關都市設計末端的管理維護應法制化
20.1	都市設計在建築物取得使用執照後，無法發揮後續維護管理的功能，因此，建議透過法制化來建立都市設計的維護管理功能。(會前會 P.99)
20.2	仿效建築物公共安全檢查，研究建立都市計畫、都市設計與建築管理的定期查報制度，目前有關都計法的罰則與建築的罰則大部分都偏向類似八大行業的處理方式，其實這個以外的部份更是一個重要的工作項目，也是目前罰則能夠落實的一個主要依據。(成果報告書P.149)
二一	都市設計資料庫及都市設計審議委員資料庫建置，並建立都市發展指標與發布(如地區 GDP、空屋率等)，以減少通盤檢討資料調查耗時耗力
21.1	都市設計審議因缺乏法源依據及執行機制，造成審議委員與開發業者難以達成共識，建議應辦理都市設計審議委員的訓練，並建議建立都市設計審議委員的資料庫，提供地方政府參考，以增進都市設計審議的品質。(會前會 P.15)
21.2	應明文統計單位，建立平時都市發展指標的發布，如地區 GDP、空屋率..等，以減少通檢資料調查的耗時耗力。(會前會 P.38)
21.3	運用如 GIS 建立基本資訊系統。(會前會 P.50)
21.4	都市規劃技術及教育層面：(1)都市發展現況之資料庫，建議由政府部門採GIS系統整合建置，避免個案開發者申請須耗費大量人物力作背景資料調查，開發者應著重於個案關聯之必要性，更細緻性之環境調查；而廣域之區域資料則以政府部門為主，也較具公正性。(2)規劃實務經驗的傳承應是必要性，台北市都市計畫技師公會成員，累積包括新訂擴大，個案變更、通盤檢討、等各類型之規劃實務經驗，本公會將著手辦理規劃案例專冊之彙整，未來可與學校單位循案例經驗交流等方式，給後進參考。(會前會P.55)
21.5	關於都市設計資料庫建置有以下兩點建議：相關電子地圖及災險度資料庫建置；相關規劃案完成後之環境安全地

	圖、環境資源地圖及都市計畫圖等，目前僅在社區環境改造案中辦理，應廣泛積極建立線上資料庫（online database），目前的都市設計審議報告書為 A3 尺寸，攜帶困難建議審議報告書的形式應電子化或簡化其內容。（會前會 P. 93）
21.6	建築預售制度造成審議的模糊地帶，是以，資訊化與數位技術之如何建置，將外部環境等明確之資訊提供予都市設計審查、建築管理人員與開發業者，避免開發業者依循景氣進行開發，漫無控管的結果，造成環境品質的破壞與損失。（會前會 P. 101）
21.7	加速各地方政府千分之一地形圖GIS基本資料庫建置：都市即時建物及土地使用調查、建築管理機制、都市防災、建物登記、稅務等應用系統建立。（成果報告書P. 28）
21.8	資訊系統方面，希望中央能把資源跟地方分享，包括容積移轉的平台、都市計畫目前公告資訊之系統。（成果報告書 P. 30）
21.9	最後談到是如何達到公開化、透明化的審議機制，也是最重要的；在雪梨，任何建築開發資料，開發成本多少、政府投資多少都有詳細紀錄，居民都是可以查詢的到，可以去追蹤與管考。（成果報告書P. 130）
二二	新任都市設計審議、都市計畫委員之教育訓練以及都市設計審議委員及建築師之講習與訓練，以增進瞭解並建立彼此共識。
22.1	都市規劃技術及教育層面：（1）都市發展現況之資料庫，建議由政府部門採GIS系統整合建置，避免個案開發者申請須耗費大量人物力作背景資料調查，開發者應著重於個案關聯之必要性，更細緻性之環境調查；而廣域之區域資料則以政府部門為主，也較具公正性。（2）規劃實務經驗的傳承應是必要性，台北市都市計畫技師公會成員，累積包括新訂擴大，個案變更、通盤檢討、等各類型之規劃實務經驗，本公會將著手辦理規劃案例專冊之彙整，未來可與學校單位循案例經驗交流等方式，給後進參考。（會前會P. 55）
22.2	有關各級都委會委員聘派之專業領域相當廣泛，委員的專業程度不同，建議可以考量統一舉辦新聘委員之講習，說明當前之政策方向及委員應有之責任與認識。（會前會 P. 9）

22.3	都市設計審議案件，依都市計畫書、建築技術規則設計之案件，於都市設計審議時，經常有審議委員個人主觀意見之情形，不僅引起業界的反彈，也造成審議時程冗長之情形。(會前會 P.79)
22.4	建議辦理都市設計審議委員及建築師之講習與訓練，以增進瞭解並建立彼此共識。(會前會 P.14)
22.5	都市計畫或都市設計審議時程緩慢，往往是肇因於都市計畫或都市設計委員自身缺乏訓練的問題，建議都市計畫或都市設計委員於聘任擔任審議作業前能先予以訓練。(會前會 P.15)
22.6	新委員之聘任應給予講習，協助瞭解都市設計審查事宜，否則新任委員如有摸索期，將會降低審議品質。(會前會 P.80)
22.7	加強各級都委會委員及都市計畫從業人員之學習觀摩機制，使相關人員充分瞭解法令與政策，做出正確之決策。(成果報告書 P.21)
22.8	專家學者參加委員會應該要有所培訓，另外也要考慮到統計學的條件，我們希望稀釋專業者的主觀本位，並增加學會、公會、消費者代表之人數。(成果報告書 P.135)
二三	學校教育強化都市設計等課程。
23.1	臺灣的大學教育不太注重都市設計，所以專業者有很大的再教育空間，大部分的大學畢業生都不了解都市計畫、都市設計，現在學校多將都市設計課程開設在研究所內，可是，建築師都應該具備都市設計素養。(會前會 P.92)
二四	強化都市與城鄉行銷，有關「都市計畫與設計」編撰成功案例集E化公開
24.1	可作為都市行銷的工具。(會前會 P.6)
24.2	為因應國際化及全球化之發展趨勢，並使國外人士更容易瞭解臺灣的都計與建管制度，建議能編印中文、英文、日文的都市計畫及建築辭典。並建議都市計畫、都市設計、建築技術規則等法規之修正能年度化，才能有效運用及查尋，並減少法規頻繁修正之負面影響。(會前會 P.15)
24.3	在教育與培訓方面，「都市計畫與設計」可考慮編撰成功與失敗之案例集，供專業界與學界在教育與培訓方面有所貢獻。(會前會 P.17)
二五	都市設計審議制度淪為容積獎勵之戰場，有關獎勵容積應回歸都市計畫容積總量管制審議。
25.1	建議明確釐清議題中都市設計及都市設計審議的定義、內

	容與項目，以利討論。若干審議的實質問題爭議，係在於各種「獎勵」加諸於開發案上的爭取。(會前會 P. 7)
二六	都市計畫應「質」規劃而非「量」思考
26.1	不去注重城市「質」的規劃而僅停留「量」的思考，現在重視質的時代，哪裡會適用通盤檢討方式如考量多少學校、多少人口。我們應有較大的思維，當內政部所主管都市計畫相關法制作業不做調節的話，大家仍然不重視「質」的規劃。(會前會 P. 12)
26.2	內政部都市計畫委員會審議時常淪為討論變更回饋及容積獎勵，有關規劃內容之合理性、都市計畫之精神則很少有機會被討論，且全球環境議題、永續發展等面向易被忽略，例如是否需要不斷變更農地為可建築土地。(會前會 P. 29)
26.3	應檢討目前以居住密度為依據之規劃觀念，以因應現今不同型態的都市發展。(會前會 P. 35)
26.4	目前都市設計僅注重規範的規定，對都市的基本遠景並無明確表達。(會前會 P. 83)
26.5	，臺灣都市設計二十幾年來是相當的貢獻，但也同時掉落到新的困境，在這過程裡面，尤其是面對整個逐步制式化的形式，但是我們卻逐步的拋棄了原始初衷，用都市設計來彌補都市計畫之不全。(成果報告書 P. 139)
26.6	關於計畫人口，可以生活圈的觀念將區塊中的都市分別(級)定位，以台中消費的都市而言，應以經濟活動人口為推估基準，不宜均以居住人口推估。(會前會 P. 37)
26.7	根據營建署最新(97年)的統計資料顯示，目前臺灣實施的都市計畫地區之處數共有453處，總面積達到47萬多公頃，計畫人口合計兩千五百四十幾萬人，現況人口數是一千七百九十六萬多人，那麼不到一千八百萬，計畫人口已經超出現況人口之百分之四十五。(成果報告書 P. 20)
26.8	在人口零成長之趨勢下，未來都市計畫的規劃應從「量」的追求轉為「質」的提升，並確立「生態、集約、永續、創意」之都市發展理念。將現行以「計畫人口」為依歸之通檢基準，務實地調整為依照不同的人口組成、地方特性、都市階層或都市發展型態，分別訂定基準。(成果報告書 P. 20)
26.9	關於計畫人口，可以生活圈的觀念將區塊中的都市分別(級)定位，以台中消費的都市而言，應以經濟活動人口為推估基準，不宜均以居住人口推估。(會前會 P. 37)

附件二 本研究第 1、2 場諮詢會議紀錄重點摘要

一	都市設計法令位階與適法性問題
1.1	現今國內都市設計管制一味抄襲國外制度與管理方法，雖然對於處理都市計畫與建築物關係方面有所補強，但因審議的層級不高，所以時常惹爭議。例如授權審議會中能否給予容積獎勵等問題。
1.2	三十年來沒有一個機會是可以從母法上修法，將都市設計的這一個的法源依據列入到都市計畫裡，這是它最大的遺憾。
1.3	因為母法他沒法定嘛，所以他就是只好走入所有的行政規則的自我修訂，因為它不需要透過國會，因此在都市計畫的通盤檢討裡，特別把都市設計，標標準準的都市設計的操作的法理或者是專業上的操作，都放在那個地方，不僅是如此它也還蓄意的，中央的階層裡面蓄意的做一些行政命令的宣布，則令各地方政府應該效法。
1.4	通盤檢討同時也要求納入並通令各級政府呈報到中央，因為那個時候連細部計畫都是由中央集權式的來管理，是故幾乎都在歷任的署長等等，或者是主管機關會要求各級各地方所呈報的都市計畫在他的「土地使用分區管制要點」，放置在各該都市計畫裡面，用都市設計來這個呈現，都市設計的這個操控原理，都市設計的法令意旨，大致上都已經佈滿了，總共全台灣有四百四十幾部的都市計畫的說明書，或者是都市計畫案的這個條文，我個人揣測，也初步在當時擔任營建署的這個工作的時候，有全面清查過，至少有達到將近 35-40% 的都市計畫說明書都有將都市設計的相關的這個要點，併同「土地使用分區管制規則」在各該都市計畫案裡面大致上已經佈建完成，那麼這是中央所做的。
1.5	90 年幾乎是房地產非常的高漲的時候，我倒寧可用暫時性的學術觀點，還好台北有都市設計，抵抗所謂房地產的過度操控，讓這個首都的城市意向形式維持到一定的程度而沒有淪陷。
1.6	高雄市也沒有使用土地分區管制規則，只有台北市非常早就有了，在民國 74 年就有了，所以那個土地分區管制規則是一定要經過議會以上審合通過之後才能夠據以實施的，是故行政單位的都市發展局就在 1998 年大概就是將都市設計的意旨、可操作的邏輯呈報到議會，而議會就准予它，賦予都市設計審議的地方授權，那是經過議會的，

	這是我覺得它最精采的地方。精采的地方是指說至少在都市計畫法母法沒有權力賦予的時候，它走了獨立分區管制規則，這是一條路線。
1.7	我的理解是沒有任何都市計畫放置在都市細部計畫的管理規則，這是從法裡面上來論台北市的這個邏輯是站不住腳的，因為都市計畫區塊裡面。
1.8	如果你有都市計畫說明說載記的都市設計操作原理跟程序的話，它才進行，所以它大概是一步一步的，那它也始終發現這件事情常會受民間的挑戰，所以目前、近年來的經驗是準備走都市設計自制條例，它一直期望向台北學習，能夠有一個「高雄市土地設計自治條例」，但這議題始終也都沒有促成高雄市地方主管機關都市計畫發展局進入到立法程序，但是草案是有的這樣，所以它大概是這樣一個邏輯。
1.9	都市設計還是有它的價值，雖然在法理上站不住腳，但是還是有它的價值。
1.10	我們看實際上的運作，一方面時間拖長當然是一個問題；二方面也常常可以看到，它的總權限範圍、所決議的事項往往超過法律所授權的範圍。
1.11	我是覺得應該來看看。另外我在看都市設計，如果是按照我們國家的法律體制來看，他應該在細部計畫裡面來規定，或是在都市計畫說明書裡面…我看信義計畫、或者是..基隆河廢河道這種計畫也是在細部計畫裡面來規定的。
1.12	我覺得法源是都市計畫法，母法裡面沒有，但台北市來講，在施行使用規則、分區管制規則裡頭都已經有，雖然只有經過台北市議會通過，施行細則這都要經過台北市議會，報到中央備案；所以從法律的觀點，做這些規範是不是還不夠？事實上，今天題目裡頭所提到的，我第一個覺得出發點好像是說，目前的研究目的、都市計畫、設計審議，經常溢出都市計畫法裡相關法令，增加人民法律上所無規定的限制，我就想到剛所提到的那些以外，那麼施行細則、都市計畫法當然都市設計沒有，那麼在施行細則裡頭有，還有分區管制規則裡頭都有，那麼是不是有沒有真正溢出很多問題，同時我也看到增加人民很多額外的負擔…我是覺得恐怕要列出實際上的細節，我沒有這個感覺。
1.13	現在已有是不是要在母法裡頭規定，如果有當然是最好，

	<p>如果在都市計畫法裡頭，把相關的、政策上的、原則上的，在母法裡頭有所規定當然是最好。所以，如果要修改法令的話，都市計畫法和都市設計有密切相關，而且在施行細則、分區規則裡頭都已經有了，那麼在母法裡頭缺乏的話，是不是修改都市計畫法母法？這個會很困難嗎？</p>
1.14	<p>台北市，現在山坡地都劃為保護區的，現在為什麼是這樣，那個時候我們受到很多的壓力：山坡地開發很重要，或者住宅區是最好的環境，25年的發展需要，這個要多少住宅區，每一個人佔多少面積？我們要算出來，算出來之後，住宅區什麼區加起來，按照當時的政策法令，你可以容納500萬或者是幾百萬人都可以容納，怎麼有需要去變更那麼多的住宅區，所以容積率或者是更多的附帶決議都是從那個時候開始。那麼保護區被列為住宅區，訂定九個原則，就是你要符合九個原則才能夠變，變了以後開發系統細部計畫你可以自己擬定，但是公共設施要照我訂的標準，你要開闢公共設施，你自己開闢，因為是你自己受益嘛，所以都是從這樣演變過來。</p>
1.15	<p>所以都市設計可以說用附帶決議或者是從哪裡，大概也都是從這個觀點出發。要盡量避免給土地所有權人有不當的負擔，或是獲得利益也要有回饋。</p>
1.16	<p>附帶條件內容是什麼？那我們現在在談什麼細部計畫，山坡地保護區變住宅區，附帶條件就是，你要符合我的開發要點，細部部份你自己定，公共設施照我的標準，要那樣整體開發才可以，這是我們計畫裡頭開發的附帶條件，到現在大概是那個時候符合九個原則保護區變住宅區，到現在開發的很少，所以現在山坡地還能夠保護我想是一個原因。但是要怎麼比呢，沒辦法比，看起來是公平合理，公共計畫是你在用的，細部計畫你自己擬，也不是我們定嘛，你要公共設施做好你才可以蓋房子，那麼大概有關都市設計的附帶條件，我大概就初步這個部份源起。</p>
1.17	<p>我們的都市計畫是學歐洲的，歐洲的是成文法，所以你必須很剛性，你必須明白寫出來，若超越那個東西呢，我看，適法的問題就跑出來了，所以這兩個制度面，它的origin跟我們移植過來後，我們這裡的環境是怎麼回事，恐怕要好好考量。</p>
1.18	<p>都市設計一定要讓它有法源，在適當地方，應該至少定義要訂得非常清楚，然後細則根據基本理念原則進一步的去訂定，那麼這是一項。</p>

二	全國都市設計審議基本作業準則 SOP 問題
2.1	我後來看到營建署在林署長任內，頒了一個叫做都市設計審議的注意事項，我看到他看到它的問題在，就是說，很多的都市設計審議的時候，很多單位的代表，他往往不是代表各單位，而是代表個人的想法，依據個人好惡、天馬行空、非常主觀的講。
2.2	主持會議的人，對於各種各樣超越都市計畫，超越法律所規定的範圍的言詞通通納入決議，決議了以後就交由申請。
2.3	後來營建署出了一個注意事項，做了一點約束；也就是說你的決議，是應該和都市計畫相關的，非相關的、沒有在權利範圍之內的當作參考。但是，從申請人的立場上來看，他敢參考嗎？(下面還要請建照)，不只是這樣，問題多得不得了。
2.4	都市設計審議注意事項，要求實現，你說的事情，不是屬於你的領域規範的通通無效。
三	都市計畫通盤檢問題
3.1	都市計畫每5年至少要通盤檢討一次，看看經濟的變遷，不大合理的話，做一個適當的調整。
3.2	在我們這個地方，大概就是要有詳細的調查分析、定期的通盤檢討作為適當修正，一定要有根據、理由，而不是給決策者相當大的空間可以怎麼樣怎麼樣。
四	提升我國都市設計審查與建管行政效能問題
4.1	不過確確實實是有聽過一些專業的抱怨，程序上每次掛號進去都非常非常久，要到半年。
五	都市計畫與都市設計發展政策白皮書問題
5.1	我們應該考量是否應進行第三次土地改革？好好檢討土地政策到哪种邏輯？第二個就是法令很多，法令整合需要稍微做調整，這樣是不夠的，這樣子搞，老百姓不清楚，連政府在執行法令的人也搞不清楚。
六	都市設計審議規定幾乎完全相同，忽略地域性特色呈現
6.1	連同澎湖也有，後來我去看了，真的是有一點辛苦，因為所聘請的委員，大致很多是本島的，所以曾經一度任何在澎湖掛號，而且是要進行審查的時候，每半年才開一次，我想這是特例。相對說離島，根本不需要像本島這樣比照，譬如說金門，不過我要跟各位委員報告，我所了解的

	金門也有都市設計審議，因為它不能不審議，因為它都已經在都市計畫說明書裡面都有規範、載明了那個程序的需求跟要件，所以對他們來說也非得要。
七	強化都市計畫之功能性
7.1	都市計畫的程序，擬定主要計畫，那麼擬定主要計畫的話，現在都市計畫規定 25 年的發展需要，你計畫發展的時間要考慮 25 年的需要，但是事實上，你在發展的時候是不是要慢慢發展？還沒有發展主要計畫的內容，土地的使用計畫是其中的一項，你要分為住宅區、商業區什麼區，那個時候我就曉得在做這個計畫的時候受到很多壓力。它規劃了很多農業區或保護區，有沒有需要？絕對有需要！但是從地主的觀點來講，我們土地寸土寸金，怎麼我的土地都被畫成農業區或保護區？那我就完蛋了。
7.2	其實都市計畫範圍不只是剛才署長所講的，它在先進國家來講是一個，我們談到它，要完全談到計畫兩個字，要看到計畫，我們要看圖、看到說明書。其實計畫這個功能在台灣不存在，「planning」什麼叫做「planning」，在決策過程中必須經過規畫然後才做成決策。我們各個都市計畫裡頭，planning 的功能完全看不到。
八	現有都市設計審議制度，不合時宜部分應檢討
8.1	還好台灣有這個機制，不然不曉得會糟到什麼程度。
8.2	都市設計對於民間的壓力是隨著房地產高或降的起伏而有所不同的反應力道。反應力道是指，如果很高的時候、房地產很熱的時候，都市設計得到的反作用力大致會使政府人員備受責難，這是我的觀察。
8.3	這個體系一直認為這是建築師需要額外負擔的，我也因此感受到都市設計在這樣一個不值得程序裡面，我還是建議真的應該由制度面向，不只是單獨討論法律的可議性。
8.4	我的前提是，台灣不能沒有都市設計，如果放棄都市設計就變成只是房地產城市而已。
8.5	剛才看到成功的例子大部分都是公有地，或者是因為政府的權力介入了以後，才能夠做出來的一個東西。所以，我也非常樂意看到都市設計發揮它的正面功能，但是它負面的部份也蠻大的，是不是需要做一個進一步的檢討？
8.6	每個地方都有一個最大高度限制，如果超過的話，都市設計審議委員認為可以超過嗎？所以基本上，審議的時候也要符合規範嘛，怎麼會發生這種情形？除非你說分區規則

	修改，或是說細部計畫裡頭說明修改要循都市計畫變更程序，那我們都市計畫變更程序很民主化啊，民眾都可以參與啊，都要公開展覽 30 天啊。
九	都市計畫財務、財稅與獲得利益應有回饋機制
9.1	都市計畫劃為公共設施保留地，政府沒有錢徵收，或者是慢慢徵收，又有很大的管制那怎麼辦？所以那個時候我們開發許可制度、後來的容積移轉，政府沒有經費去收購、或者取得這個土地，那麼對土地所有權人總要給他保障，從財稅的制度，或者是從回饋的制度，這裡後面有講，從這方面去考慮，盡量公平合理。
十	健全都市土地財務租稅制度與都市無謂擴張的抑止
10.1	都市計畫法至少把都市設計編進去，以後當然比較有法律依據去做。那麼，都市計畫在訂的時候，事實上，對土地所有權人，以前都是非常不公平的；你的土地我曉得，以前啦，你大概不乖啦，土地我就把你劃作公共設施，一線之隔就是商業區。計畫本身需要，我說是土地制度、財稅制度要互相配合，是不是？
10.2	我們沒有所謂的土地漲價歸公，但是實際上在執行的時候，土地漲價歸公多少？如何計算？事實上那個時候在公告現值、公告地價，和實際上的市價都差了三萬八千，漲價都歸公得少，如果被列為公共設施保留地，那完蛋了，很多都沒有徵收，沒有什麼，但是很多限制，所以這就形成一個基本上非常不公平的事情。
10.3	都市計畫難免，你一定要畫出道路、公共設施。你公共設施要徵收；政府要有錢，沒有錢徵收不到，現在每個政府都欠債欠得一蹋糊塗。
10.4	那時候我在擔任署長時，我第一個要務就是要都市公共設施保留地第一期一定要徵收，那時候奮鬥了幾年，後來政府拿出六千億徵收了八千多公頃的公共設施保留地，但第二期以後遙遙無期；到現在為止我看要拿十兆出來買這些公共設施保留地不對。另一方面，要去付公共設施補償費，這納稅人的錢耶，都是要舉債的。然後那些已劃為商業區、住宅區的，他可以享受高低價，已公告現值什麼減半，現在沒有了！所以基本上，你不能怪都市計畫，都市計畫可能造成不平，但這種差距應該透過很好的租稅制度來把它彌補。

10.5	我們今天看到一戶一坪可賣 300 萬的，我從來沒有看到一個政府機關說是你賣的底價多少再決定要不要課稅，而且誰去買一坪 300 萬的？錢從哪裡來？有沒有人談這種事情？結果我們搞都市計畫的全把它攬在身上，這可以嗎？全世界沒有這樣不公平的租稅制度。
十一	有關容積移轉配套不足並增公共設施負擔
11.1	現有都市計畫幾乎是在計畫中規定好容積率與建蔽率，再由審議過程來設法提高容積率，這樣的做法容易造成公共設施服務水準低落，最後與原規劃的都市計畫精神背向而行。
11.2	在現有開放空間獎勵或停車空間獎勵等容積獎勵制度下，許多個案往往落到拿到獎勵容積後便把開放空間或停車位變為私人使用，對於如此獎勵方法與內容是值得探討與思考。
11.3	容積獎勵好像在容積交易，反而不是剛剛三位所提的理想，那個氛圍都不見了，反而變成一個容積交易會，講好聽一點就是美化運動會。
11.4	這個邏輯顯示一個最不合理的事情是，當今建管法令越俎代庖，但行之多年，一個地區對於汽機車的持有與交通需要做一個所謂都市計畫的調整，如果你要有 TOD，你可以限制，若要怎麼樣，法令是可以限制。在長期以來，但它長期以來台灣的容積放寬都是從建管開始，這是它的發源命脈，也就是說未實施容積獎勵地區的開放空間獎勵辦法，也都是埋在建築管理法裡，省都不必省，是 20 幾年前就在跑了，沒有被更正。
11.5	但它不斷會跟建管法令發生干葛，因為建管法令放得太鬆了，因此就搭配國家要推動都市更新。
11.6	從民國 88 年所頒令的一個母法，八個子法的一個都市更新條例，是故整個都市更新的一個獎勵，都市更新條例，拆穿它來講，幾乎全都是容積獎勵；反倒過來講，我認為都市更新的機制才是裝載了非常多的容積獎勵，去鞏固每一個類似一品苑的建案，我的初步關卡覺得，這將是豪宅化的來源，藉由都市更新的獎勵。
11.7	我認為容積的交易會敗在都市設計這樣等號有點不公平，因為歷史脈絡裡本來建管就放得太寬了。
11.8	近年來，台北市又開始反思了，反思的邏輯是大概 1998 年台北市自行發佈一個「全面在住宅區取消開放空間獎勵」，但是那個已是豪宅的人都拿到，也就是整個信義計

	畫區全面淪陷之後的事情，信義計畫區已經享有住宅區，整個都跑掉了以後的事情。那麼再來，大概是近三十年間，高雄也全面取消停車獎勵。
11.9	它製造了一個都市設計審議莫名的罪，也就是說反而不需要都市設計審議的案子，通通在高雄自動許可，因為那叫做建管法令，結果需要進入都市設計審議在高雄，因為你宣佈它的價值，但它進來之後全部把你砍掉，那可以說叫做不公平，你都市設計背了許多莫名的罪，這是我的觀察。
11.10	該屬於都市計畫的都應該回歸都市計畫，即刻應該對於建築技術規則所超越的那些容積獎勵該開始逐步日落了，這個行政單位應該做一些限制。
11.11	精簡化所有容積獎勵，我認為容積獎勵是市場取向或政府去改進的一種手段，是故我不認為容積獎勵是罪惡。反而它就是要有一個公正透明的機制，否則它會掉到剛性、照本宣科，那樣的事情應該光明正大、公開透明，且應該合法。
11.12	政府最近常拿容積率當作很多獎勵條件，容積率我們當時林前委員不知道吃了多少苦頭，最後一個容積管制是在嘉義，那時嘉義張博雅當部長時還在反對，因為他認為容積不行，台灣的容積已經走錯路子，第一個，他當時容積率定得太高，現在要拿它當獎勵會在將來埋下更新的負擔。人家說房子蓋得很高不一定好。那麼容積已經很高很高，每一次選舉新的市長就宣布容積要增加，它變成一個政治上工具，不是規劃上一個很重要的工具。第三點停車獎勵應該要改，回到都市計畫裡面，都市計畫審議小組和都市計畫審議功能，以及其他平行審議功能應該要整併，否則一關過一關，它還沒送去之前就行文各單位，請它表示意見，搞到後來民怨從這裡產生，就是事權不統一，法令與機關都重重疊疊，各種看法也不同，主管機關無法整合，今天政府就是如此。
11.13	所以都市更新在台灣變成大家去爭取高的容積率，你沒有更高的容積率獎勵的話，反而 confines 那些人說，你可以不要出錢，反而可以給你多一點坪數..台灣走到這條路子，蓋豪宅?不是嘛，所以台灣的行政怠惰太厲害，關關卡卡的，我跟各位報告，民怨是很深的。我自己在中央主管過，我也常聽到很多這種抱怨，豈止抱怨，那甚至罵!
十二	都市設計審議平行審議程序太多應整併
12.1	這樣邏輯裡面，它會導致最後一件事情就是，當今都市設

	計審議，最大的弊病是：我們平行審議程序太多而不整並，那是對國家資源的浪費、對專業的凌虐，是沒有益處的，同一個申請案子，居然要走五個審議?!
12.2	所有審議程序應該要求行政單位自我整併。
12.3	沒有一個地方政府，或中央政府肯去更新審議，也就是說你要都審，回衛審，還要交通審議、綠建築審，更關鍵的是，都審還沒審的時候還要回交通局去交通評估審?!台灣會因此倒退，應該提出呼籲，這是整個社會資源浪費，我相信所有的專業都期待可以整並。
十三	高齡化、少子化社會之因應，與制訂都市防災與節能減碳生態都市政策
13.1	地下開挖是現有都市開發問題中算為嚴重的一個，以建蔽率 60% 的基地來說，恐怕它的地下開挖率達到 91%~92%，都還不用納入建蔽率中，如此做法將造成土地排水功能不佳，自然就容易淹水，建議中央應有相對策。
13.2	是故全世界都已捲起袖子來，把自己以前所說的都市設計只是美觀的事情重新充實起來；充實綠色環境、充實生態的對應。
13.3	監察院應該要責成所有行政部門，針對所有的 400 多個都市計畫，確確實實的要劃一個都市為單位，要進行都市的防災計畫，那是根本要件。也就是說，我們疏於自己的行政怠惰，這個於理國家都要賠上非常多的資源，強制要求地方去做防災，那你如果用這樣子去激發起，去除掉行政怠惰，至少我認為在當下是優先近程的，然後每一個縣市都要做防災計畫，那透過都市計畫的現行機制。
13.4	然後防災一定要做，空間一定要藉由防災去做計畫與環境結合，那是刻不容緩的。
十四	改進現行審議制度並提升議事效率
14.1	現行各項委員會制度半數委員為政府官員，部分為民間代表，而主席往往是地方首長，所以審議過程與結果恐怕流於形式審查，未必公平或是有利都市景觀環境的改善。
14.2	像是開放空間獎勵部分，許多建案將開放空間置於中庭，外圍居民根本無法進入使用或是無法改善都市景觀，這便無法發揮開放空間的功用；再來，便是透過購買公共設施用地來取得容積獎勵，這不僅難以查核，更有可能影響地區現有公共設施服務水準；最後像是停車獎勵這些都是隱含很多問題，值得多加思索與探討。

14.3	<p>所以後來從實來看我們制度面，就是說包括都市計畫也好、或者細部計畫也好、或者是都市設計也好，都有審議委員會。這審議委員會我們往往看起來變成了關卡。我們市有市長，各機關都有首長，但是它的錢卻完全是在這些委員會，這些委員會做了決定以後，你市長也不能改，所以在很多的國家，像這種委員會是一種建議的性質（advisory），那這個在制度面是不是應該好好的、重新的來檢討？</p>
14.4	<p>這麼樣呆呆板板根本是學植栽的人居然可以講結構？學結構的人居然可以講顏色？這是目前的事情，我認為這機制是有必要的，但它執行上有偏差。</p>
十五	<p>都市設計目標不明，審議流於形式</p>
15.1	<p>我認為都市設計最大的弊病是：「走入形式」，很不值得的，而且這個是越久越僵硬，程序變成當時高於原創的可協商機制，是已經越來越淡了，相對於後進接案子的人已忘記當時的初衷了。</p>
15.2	<p>就是說，這個不僅要有法源基礎，更重要的是，要追到那個原意，否則目前都流於程序，我覺得程序是冗長費時，只要等一天都不值得，因為這個都是不值得的，當已經沒有那個初衷的時候，一切大概都是不那麼值得。</p>
十六	<p>部分都市計畫地區之公共空間淪為失落的一章</p>
16.1	<p>都市設計的規範、控制是對準它自己市政府內部的公共工程，如公園設計的品質、如街道的品質、照明的品質，那個本來就不太需要建造的，都只需行政審議過程，也就是都市發展的主管單位掌握都市設計的要項，獲得歷任市長的支持，從黃大洲市長大致上都表示支持，是故它用這樣的方法，對於公共空間的品質如公園、街道、燈光還有一些學校等等大概多所貢獻。</p>
16.2	<p>這樣的條件裡面，也就是一路走過來的台北，它面臨了非常多突出的事件，比如在總統府後面跑出一個高樓，那就是回過去 1994-1995 的時候，那個年代就是總統府各位看後面有一棟非常突兀的，那個時候所有的學者都批，（從仁愛路這樣看過去），</p>
16.3	<p>只有一個是真空的，那就是所謂的「台北市博愛特區」…那是一個真空的，可是他又是極度的敏感的，說它的真空是指，根本沒有所謂的博愛特區啊，所謂的博愛特區只是一個老名詞，現在從戒嚴法解除之後，我在想沒有這個事</p>

	情，但是它存留在印象裡面，存留在人民的心中，它是一個特別的地區。是故在特別的地區裡面，應要接受特別的管轄。
十七	都市設計資料庫及都市設計審議委員資料庫建置，並建立都市發展指標與發布（如地區 GDP、空屋率等），以減少通盤檢討資料調查耗時耗力
17.1	現在有很多法令雖有，但沒有澈底執行，比如說現在很多水災或什麼，都是因為沒有國土計畫，這我也不認同；就是說現有的法令，以台北市來講，台北市幾個行政區都在都市計畫的範圍裡，山坡地也好、農業用地也好，都有詳細規定，若按規定詳細執行，應該不至於發生這麼多的問題。其餘很多地方我實在不曉得，另一個我說有很多基本資料，比如說環境地質，哪些地方任合作什麼事，容易發生土石流、發生崩塌的地方，你在規劃的時候，你就不要再給它違反這個自然、抵抗自然，你要花很多錢，這個基本資料你要去把它調查完整。那麼這個制度不夠周詳，適時加以檢討是有必要，
十八	都市設計審議制度淪為容積獎勵之戰場，有關獎勵容積應回歸都市計畫容積總量管制審議
18.1	第三個就是執行面要執行。我們很多法令規定都沒有執行，所以很多災難產生，都是因為今天有法，沒有去執行的結果。