

調 查 意 見

壹、案由：政府訂定鼓勵建商將大廈停車位開放給公眾使用，以換取容積之「停車容積獎勵」辦法，多年來毫無實效；建商因建築空間增加而獲利，惟多數建物卻未依法令開放停車空間，致使該「停獎」規定形同具文，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

內政部為因應都市停車空間嚴重不足問題，於民國77年1月修正建築技術規則建築設計施工編增訂第59條之2，授權地方政府訂定增設停車空間獎勵容積之鼓勵要點（80年7月始制定停車場法）。希藉由提高建築物容積率之誘因，增設建築物的停車空間供一般大眾使用，減少對於路邊停車之需求，此一政策立意良善，惟效果不如預期，造成停車空間變相違規使用、並衍生停車場管理等問題。該要點實施迄今已逾20年，時空背景已有所改變，與都市地區發展大眾運輸系統、都市節能減碳等政策互有扞格之處，復因一品苑案藉由停獎拉高建築物高度影響元首維安引發社會大眾注意，立法院98年10月12日交通委員會並決議檢討目前停車獎勵要點並明確規範使用辦法，所有申請停獎之建物應上網公布周知，有關該獎勵要點鼓勵建商將大廈停車位開放給公眾使用，以換取容積獎勵，多年來獎勵停車位落實開放多少？是否多數建物未依法令開放停車空間，致使該「停獎」規定形同具文等，本院認有調查必要，經函請內政部、台北市政府調閱相關卷證，並就有關疑點妥為說明，復於99年1月26日約詢內政部營建署、台北市政府，同年4月20日約詢交通部路政司等有關機關、單位主管人員釐清案情，經調查竣事。茲將調查意見臚陳如后：

一、內政部現行以建築技術規則設計施工篇第59條之2授權各直轄市、縣市主管建築機關訂定「建築物增設室內停車空間鼓勵要點」，係以下位階法令規範建築法未明確授權規定之事項，於法規命令下再委任，制訂相關行政規則，核與司法院釋字第367、443、524號解釋所揭示之合法性原則有違，殊有不當

(一)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號解釋理由書以「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。

- (二)查現行鼓勵增設停車位之法制，係由內政部依據建築法第97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。」訂定發布建築技術規則，並於77年1月間修正建築技術規則設計施工篇增列第59條之2規定：「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」，嗣由臺北市政府及地方政府訂定有關「建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點」據以實施。而該要點之法律效力據內政部營建署函覆本院略以：「建築技術規則係依據建築法授權訂定之法規命令，具有補充法律之性質，且建築技術規則授權訂定之增設停車空間鼓勵要點，觀其規範之對象，為多數不特定人民，具有法規命令之實質。」惟鑑於鼓勵增設停車位事關人民權益。現行建築法第97條係僅就有關建築規劃、設計、施工、構造、設備等建築技術事項授權主管機關訂定相關技術規範，對有關「獎勵增設停車位」之目的、效力及範圍等，並未明文授權得以法規命令或行政規則定之，故現行逕依前揭各直轄市、縣市「建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點」等相關規定，據以實施鼓勵增設停車位，在法制上顯與前揭合法性原則不符，核有違失。

- (三)另依地方制度法第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，是則有關獎勵車位相關要點部分，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。復依地方自治法第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」。經查現行地方政府所訂有關建築物增設停車空間鼓勵要點，僅桃園縣政府提昇法令位階以自治條例訂定，並依地方制度法規定報內政部核定外，其餘僅依據建築技術規則第59條之2規定報經內政部核定，亦與地方制度法第28條第2款之規定顯不符合。

(四)綜上，現行獎勵增設停車位相關要點之法制作業，以下位階法令規範或就母法（建築法）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，其法律規範不足，又未依行政程序法第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」辦理，核與司法院解釋所揭示之合法性原則有違，且未貫徹憲法保障人民權利之意旨，殊有未當。

二、停車場法自民國80年公布施行迄今，交通部未積極督促直轄市、縣市政府確實依停車場法第9條之規定辦理增設停車空間，放任直轄市、縣市政府沿用無法源依據之「建築物增設室內停車空間鼓勵要點」，顯有疏失；另有關「建築物交通影響評估」作業，長期任

由直轄市、縣市政府自行辦理，未設准駁機制，致審查流於形式，迄至96年始訂定「建築物交通影響評估準則」惟成效不彰，交通部未善盡中央主管機關權責，落實執法，核有怠失

- (一)停車場法（公布時間：民國80年7月10日）第9條：
「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」、第20條：「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」。
- (二)有關建築物交通影響評估準則（發布時間：民國96年1月31日）第2條：「在交通密集地區，供公眾使用之建築物，依建築技術規則建築設計施工編第五十九條之分類，其設置停車位數或開發、變更使用樓地板面積符合下列規定者，得經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：一、第一類建築

物，其設置小型車停車位數超過一百五十個，或樓地板面積超過二萬四千平方公尺。二、第二類建築物，其設置小型車停車位數超過三百六十個，或樓地板面積超過四萬八千平方公尺。三、第三類建築物，其設置小型車停車位數超過一百八十個，或樓地板面積超過四萬八千平方公尺。四、第四類建築物，其設置小型車停車位數超過二百個，或樓地板面積超過六萬平方公尺。五、第五類建築物，其設置小型車停車位數或樓地板面積，由中央主管機關視實際情形另定之。前項各類基地設置停車位數或開發、變更使用樓地板面積以總量計算，不得依分區開發面積不足而省略評估；如屬分期開發者，第二期以後開發時應合併前各期已設置停車位數或開發、變更使用樓地板面積辦理評估，報告中並應針對前一期開發量加以檢討；建築物如有二類以上用途，其停車位數或樓地板面積應合併計算，並適用較高之標準。其他車種與第一項小型車之停車位換算如下：一、一個機器腳踏車停車位相當於〇·二個小型車停車位。二、一個大型車停車位相當於二個小型車停車位。地方主管機關得視當地特性，調整第一項各款送審標準予以公告，並報請中央主管機關備查」。

(三)查交通部督導各直轄市或縣(市)政府辦理「停車供需」調查，據交通部陳稱：「除部分設有停車管理專責單位之縣(市)政府曾進行停車供需調查外，多數地方政府尚未建立相關基本資料，致停車位之增設數量由建築師及建築開發業者提出後，相關主管機關無從檢討合理停車位數量，造成前述停車位過度設置引發嚴重之交通問題」云云。次查，交通部督導各直轄市或縣(市)政府有無依停車場法

第9條訂定相關規定，據交通部陳稱：「經瞭解尚無直轄市或縣（市）政府依停車場法第9條訂定相關規定執行」，基此，交通部疏於督導各直轄市或縣（市）政府辦理停車「供需調查」並建立基本資料，未確實督促縣市依停車場法第9條訂定相關規定。

(四)復查有關「停車場法」於80年7月制定，然依該法第20條第4項規定訂定「建築物交通影響評估準則」卻延宕至96年方才訂定，詢據交通部坦承：「停車場法80年提出，直到96年才發佈（建築物交通影響評估準則），是應該要檢討…未能立刻訂出要點，確實應檢討，至於訂定後要求落實部分，會要求相關單位落實…會立刻從短期作為與長期修法來解決」云云，並有99年4月20日本院約詢交通部路政司祁文中司長筆錄可稽。

(五)再查，有關「建築物交通影響評估準則」第2條各直轄市、縣（市）政府辦理情形，詢據交通部稱：「經查臺北縣、基隆市、桃園縣、臺中縣等地主管機關業依建築物交通影響評估準則『公告』並據以實施；『送審標準』尚無縣（市）修正送交通部備查。除上述縣（市）外，臺北市、臺中市、高雄市等地主管機關則依當地既有交通影響評估審議機制（如前述「臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則」）辦理」。基此，交通部未確實督導各直轄市、縣（市）政府辦理建築物交通影響評估作業，除臺北縣、基隆市、桃園縣、臺中縣等4縣市有將「公告」地區送交通部備查外，其餘皆無。另「送審標準」各直轄市、縣（市）政府皆無送交通部備查，交通部顯督導不周。

(六)綜上，交通部停車場法民國80年公布施行迄今，交

交通部未積極督促直轄市、縣市政府確實依停車場法第9條之規定辦理增設停車空間，對應實施建築物交通影響評估之範圍與內容、公告、送審標準、審查機制等，疏於督導，放任直轄市、縣市政府沿用無法源依據之「建築物增設室內停車空間鼓勵要點」，顯有疏失，另有關「建築物交通影響評估」作業，長期任由直轄市、縣市政府自行辦理，未設准駁機制，致審查流於形式，放任停車位之增設數量由建築師及建築開發單位提出後，主管機關無從檢討合理停車位數量等問題，迄至96年始訂定「建築物交通影響評估準則」，交通部未善盡中央主管機關權責，落實執法，核有怠失。

三、內政部未積極督導各直轄市、縣市政府落實將「獎勵停車位」開放供不特定公眾使用，悖離增設停車空間之目的為人民所詬病，顯未善盡中央主管建築機關督導權責，核有違失

- (一)按增設停車空間之目的係內政部為因應都市停車空間嚴重不足問題，於民國77年1月修正建築技術規則建築設計施工編增訂第59條之2，授權地方政府訂定增設停車空間獎勵容積之鼓勵要點，希藉由獎勵建築物容積率之誘因，鼓勵開發單位增設建築物停車空間供一般大眾使用，並減少對於路邊停車之需求，另開發單位所獲利益除申請停獎所獲容積外，另有增設停車位之產權可買賣，合先敘明。
- (二)經查現行有關獎勵停車位之開放使用，係依據各直轄市、縣市政府所訂之建築物增設停車空間鼓勵要點辦理，如以臺北市建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點為例，其第11點規定：「一一、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」、第13點規定：「一三、依本要點設置之停車空間應提供公眾使用，並於建築物明顯位置設置停車空間標示牌」，除相關告示設施並宣示應提供公眾使用外，並無其他管理規則、罰則或措施。有關「獎勵停車位」開放情形，依據台北市97年底建物附設停車位統計資料分析，台北市建物附設汽車停車位數為45萬4,139位、機車停車位數為29萬8962位；其中申請停獎汽車位數為6萬5,135位、機車為2萬2,001位，又申請停獎且申請停車場登記證之汽車位數為9,147位、機車為2,596位，其中申請停獎汽車位者佔建物附設汽車停車位14.34%、機車位佔7.36%；又確實申請停車場登記證營運開放供不特定人使用者，汽車比例14.04%、機車比例11.08%。據此，真正落實開放供不特定多數人使用（有申請停車場登記證營運開放供不特定人使用）汽車位比例僅14.04%、機車比例僅11.08%，實際成效偏低，顯未能達成應提供公眾使用之立法目的。

- (三)次查內政部84年10月3日台內營字第8480450號函釋：「關於建築物鼓勵增設之停車位如何供公眾使用問題…，所有權人亦不應排除於公眾之外，故停車空間不論由所有權人自行使用或供任何不特定人依約定之使用，咸屬供公眾使用」，該函釋闡釋「所有權人亦不應排除於公眾之外」變相曲解「供公眾使用」意涵，造成停車空間難以真正落實開放供不特定人使用，不符鼓勵增設停車空間之原意並使停獎形同具文。另本院99年4月20日約詢交通部敘明建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點內「供公眾使用」定義，交通部路政司稱：「還是要供公眾使用，停車場法中之供公眾使用是『不特定多數的』…

開放應該是大眾都可以使用」云云。復按「獎勵停車位」係在「法定停車位」、「原核准停車位」之外「特許增設」之停車位，政府獎勵之目的係解決公眾停車位問題，開發單位除獲得獎勵容積外，另有獎勵汽機車位之利益，運用「公共資源」卻未實際「增進公共福祉」，難符社會公平正義期待，有違「供公眾使用」之公益性目的與立法意旨，內政部84年10月3日台內營字第8480450號函釋不僅未當顯有違法之嫌。

(四)另查各直轄市、縣市建築物增設停車空間鼓勵要點中並無有關獎勵停車位之稽查管理條文，僅依建築法與技術規則相關規定辦理，對於獎勵汽車位以及獎勵機車位是否有違規使用情形，不易落實。復又立法院98年10月12日第7屆第4會期交通委員會第6次全體委員會議爰決議：「有鑑於國內部分建築工程，利用停車獎勵要點增設車位以換取建築空間，造成爭議。要求工程會應協調主管機關內政部檢討目前停車獎勵要點，明確規範現行使用辦法、收費標準等事項。同時對所有利用此規範申請停車獎勵之建物，除應上網公告周知外，並應於建物停車場入口設置明顯標誌等，並將辦理情形函知交通委員會」，顯見現行增設停車空間換取建築空間，亟待檢討改善。

(五)綜上，內政部未積極督導各直轄市、縣市政府落實將「獎勵停車位」開放供不特定公眾使用，悖離增設停車空間之目的，對於獎勵車位相關要點之弊端與執行困難之處，置若罔聞，顯未善盡中央主管建築機關督導權責，核有違失。

四、內政部長期以法規命令授權各直轄市、縣市建築物增設室內公用停車空間鼓勵相關要點之獎勵容積，既與

法律保留原則有違外，且導致容積總量管制流於形式，顯有疏失

- (一)查各直轄市、縣市建築物增設室內公用停車空間鼓勵相關要點之獎勵「容積」規定，源引自建築法第97條授權訂定之建築技術規則，並依建築技術規則設計施工編第59條之2訂定有關要點，經查「容積」規定係屬都市計畫層面之規定，對於建築法第97條無提及有關「容積」或「容積獎勵」之內涵，對於容積率之規制應由法律授權之法規命令中明訂，並不得將此再授權為之。據此，有關各直轄市、縣市建築物增設室內公用停車空間鼓勵相關要點之獎勵「容積」均有違反法律保留原則。
- (二)次查建築技術規則建築設計施工編第59條之2給予獎勵「容積」，係以提高建築物容積率為誘因，例如高房價精華地區申請停獎案件數必然增加易使該區之實設容積率高於原有都市計畫容積，易使都市計畫層面之容積總量管制失衡，並造成鄰近公共設施（如道路容量等）不足，對此內政部營建署亦檢討並稱：「有關容積率係屬都市計畫或土地使用管制事項，透過建築法規獎勵增設停車空間之時空背景業已改變，都市計畫及非都市土地之使用管制對於容積管制事項已完備。該部刻擬修正建築技術規則建築設計施工編第59條之2，訂定落日條款，將增設停車空間容積獎勵事項回歸都市計畫管制容積總量」，惟未見具體管制對策。
- (三)綜上，有關各直轄市、縣市建築物增設室內公用停車空間鼓勵相關要點之獎勵「容積」均源於建築法第97條規定授權訂定之建築技術規則，後經建築技術規則設計施工編第59條之2規定訂定相關要點，然「容積」管制係規範於都市計畫法系，本應限於都

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，不得再委由下位階之授權命令或職權命令加以規定，前揭均違反法律保留原則，亦不符行政程序法第174條之1規定。另有關都市計畫「公共設施」數量計算，係依據「容積」換算該區計畫人口密度，並據以估算公共設施面積（如公園綠地、道路、學校、嫌惡性公共設施等）以及都市維生系統（例如電力、電訊、給水與排水系統、汙水下水道系統和交通路燈設施等）。如獎勵「容積」值超出計畫承載量，原有的公共設施面積與都市維生系統將不敷使用並影響電力、消防、排水與防洪安全等公共利益。有關機關應儘速檢討容積總量管制情形，並落實各直轄市、縣市內之「行政地區」及「土地使用分區」（如住宅區、商業區等）之容積總量與上限規定，以符法制。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、三、四，提案糾正內政部。
- 二、調查意見二，提案糾正交通部。