

壹、案由：我國至民國 99 年底，已依都市計畫法發布 431 個都市計畫區，區內人口數約占總人口數之 8 成，惟查多數都市計畫之實施，包括規劃、發展及土地使用管制等，與原計劃目標落差甚大，嚴重影響都市居民生活品質。究中央及地方主管機關是否涉有違失？認有就法制、組織、執行等層面進行總體檢之必要乙案。

## 貳、調查意見：

關於「我國至民國 99 年底，已依都市計畫法發布 431 個都市計畫區，區內人口數約占總人口數之 8 成，惟查多數都市計畫之實施，包括規劃、發展及土地使用管制等，與原計劃目標落差甚大，嚴重影響都市居民生活品質。究中央及地方主管機關是否涉有違失？認有就法制、組織、執行等層面進行總體檢之必要」乙案。經本院函請各直轄市、縣（市）政府、各大專院校相關系所及相關人民團體，自民國（下同）101 年 12 月 1 日起至 102 年 1 月 31 日止，利用本院全球資訊網設置之「都市計畫實施論壇」提供相關意見，並於 102 年 1 月 7 日起舉辦 8 場諮詢會議，分別邀請都市計畫相關領域之專家學者就本案相關議題諮詢、交流意見及提供建言，同時函請內政部就相關問題查復到院，再至北、中、南部份直轄市、縣（市）實地履勘共計 12 次。茲已完成調查工作，並從法制、組織、執行等層面，臚列調查意見於後：

### 一、法制面

（一）我國現行空間規劃體系，因上位計畫缺乏法源基礎或僅具政策性的描述，致無法有效發揮指導下位計畫的功能，進而影響個別都市計畫健全發展之目標，允宜儘速完成國土計畫法之立法程序，使國土規劃體系之建構與執行，能夠循序進行：

- 1、國土為國家重要資源，更為經濟發展與人民生存之根本；如何確保國家永續發展及國土安全，促進國土資源合理配置，有效保育自然環境，對於國家長治久安與人民生活福祉，攸關重大。因此，政府必須對國土進行有體系的規劃管理，讓國土資源之開發與利用，達到其應

有之目標。我國現行之國土規劃體系，由上而下依序為國土綜合開發計畫、區域計畫、直轄市、縣（市）綜合發展計畫、都市計畫與非都市土地使用管制計畫。其中，最上位的「國土綜合開發計畫」具有引導全國空間發展、協調部門計畫及指導下位計畫之功能，而其餘下位計畫則須依上位計畫之指導原則，進行實質的規劃，上、下位計畫間必須保持一貫性，始能確保空間有秩序的發展與國土合理的利用。

- 2、臺灣地區曾於 68 年與 85 年分別核定實施「臺灣地區綜合開發計畫」、「國土綜合開發計畫」，嗣後為因應全球化及東亞政經時空環境的變遷與國家整體發展需要，以及自然環境變化趨勢、行政區劃整併、西部高速鐵路通車等影響，亟需重新檢視國土運用情形，針對當前國家、社會所面臨重要發展議題，重新提出從全球及東亞視野之國土空間架構與發展定位，爰於 98 年提出「國土空間發展策略計畫」，以永續與調適、公平與均衡、效率與效能、多元與合作等國土發展核心價值，提出國土空間發展之總目標為：「塑造創新環境，建構永續社會」，創造臺灣成為「安全自然生態」、「優質生活健康」、「知識經濟運籌」、「節能減碳省水」之國土發展新願景；並針對國土保育與永續資源管理、創新與產業經濟發展、城鄉永續發展、綠色與智慧化運輸等面向分別提出政策，以作為引領中央、地方及各部門長期發展之指導。
- 3、然因上開計畫均缺乏法源基礎，僅屬目標性、指導性、政策性的長期理想性計畫策略，無法

有效發揮規範部門計畫及指導下位計畫之功能。內政部乃研擬「國土計畫法」(草案)<sup>1</sup>，將我國未來空間計畫體系分為全國國土計畫、直轄市縣(市)國土計畫、都會區域國土計畫、特定區域國土計畫及部門計畫，直轄市縣(市)國土計畫並應整合都市計畫及非都市計畫之土地使用管制，為避免重複投資，發揮整體建設效益，一定規模以上之新興部門計畫，應於先期規劃階段與主管機關妥予協調。同時確立「國土保育」、「海洋資源」、「農業發展」、「城鄉發展」等4大功能分區，建立公平及效率之國土功能分區轉用機制，4大功能分區如有變更，除急迫性之國土保安與生態保育問題，原有權利仍繼續保障。另國土之開發及建設應確保開發者、使用者及受益者付費原則，建立公平及有效率之審議機制。強調未來「國土計畫」通盤檢討、個案變更與「開發許可」之審議層級、程序、民眾參與等之一致性，同時建置國土資訊系統與辦理國土資源調查及土地利用監測。

- 4、上開法案雖經多次送立法院審查，但囿於諸多因素，始終停留於草案階段，嗣98年8月8日莫拉克颱風重創臺灣，造成人民財產重大損失與環境之破壞，同年10月10日馬總統於主持中華民國建國國慶典禮時更明白表示：今年是國土規劃保育工作轉捩點，要儘快通過國土計畫法，做到以安全為優先，以生活為中心，以永續為目標，危險地區一定要禁止或嚴格限制開發。行政院爰將上開法案再送請立法院審議，經該院第7

---

<sup>1</sup> 原名《國土綜合發展計畫法草案》。

屆第 7 會期內政委員會於 100 年 5 月 18、19 日及 6 月 1 日審查完竣，全文草案案 59 條文，總計通過 36 條、保留 23 條，後因立法院任期屆滿不續審退回。據內政部營建署表示，考量該法（草案）條文泰半未經立法院審查同意，又依據該署 98、99 及 100 年度相關委託研究案成果，亦針對條文草案提出相關修正建議，故該署除參考前開意見，並依據相關座談會議、部會研商會議及公聽會共識方向，研修該法（草案）條文，於 101 年 11 月 5 日再陳行政院核轉立法院，嗣經行政院於 101 年 12 月至 103 年 6 月間召開 9 次會議審查通過，全案預定於近期內提請行政院院會審議後，儘速函送立法院。

- 5、至於區域計畫部分，現階段雖然有「區域計畫法」作為法源依據，且內政部於 102 年 10 月 17 日公告全國區域計畫，作為國土計畫法通過前，我國空間計畫體系中之最上位法定計畫，該計畫提出「計畫體系及性質調整」、「因應全球氣候變遷趨勢，研訂土地使用調整策略」、「依據全國糧食安全需求，訂定農地需求總量及檢討使用管制規定」、「建立計畫指導使用機制及簡化審議流程」，以達到直接指導直轄市、縣(市)區域計畫，並兼具指導都市計畫及國家公園計畫，與協調各部門計畫等功能<sup>2</sup>，惟該計畫主要規範內容為土地利用基本原則，仍屬於政策計畫性質，對於土地使用部分僅作政策性的描述，無法進行實質的規劃<sup>3</sup>，也缺乏區域政

---

<sup>2</sup> 國土計畫法通過且直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，區域計畫法及該計畫均停止適用。

<sup>3</sup> 直轄市、縣(市)區域計畫應依據該計畫之指導，進行實質土地規劃，惟該計畫僅具指導性

府專責機關來推動落實，致使各部門計畫在空間資源利用上仍存有競合或彼此衝突，土地、水、電資源缺乏有效配置之情形，影響計畫執行與效益發揮；而地方政府對於公共設施與服務的提供，因欠缺地區市場規模以及資源互補、合作共享的整體考量，逕相投入同類型的產業開發與公共建設，造成重複投資與設施閒置之資源浪費。

- 6、綜上，現行國土規劃體系，因上位計畫因缺乏法源基礎或僅具政策性的描述，拘束力不足且缺乏實質規劃，無法有效發揮引導下位計畫的功能，進而影響個別都市計畫之定位與國土空間發展之目標，允宜儘速完成國土計畫法之立法程序，使國土規劃體系之建構與執行，能夠循序進行。

## (二)現行都市計畫法相關條文，允應順應都市發展生活結構之快速變遷，儘速全盤檢討修正：

我國都市計畫法於 28 年 6 月 8 日公布施行。迄今雖歷經多次修正不合時宜之處，而本院 99 年辦理「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，亦曾提出 8 項具體建議<sup>4</sup>，惟仍有若干需

---

質，並無強制力。

<sup>4</sup> 8 項建議如次：1.「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」、2.「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。」、3.「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」、4.「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。」、5.「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」、6.「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

要加以檢討修正之處，茲分述如下：

- 1、依現行都市計畫法規定，除直轄市外，縣（市）政府無法因地制宜，自行訂定土地使用分區管制法規，不僅影響都市發展與整體風貌，更有限制地方自治權限之虞，允應檢討修正。
  - (1)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。」故現行有關都市計畫土地使用分區管制，係分別由內政部訂定都市計畫法臺灣省施行細則、直轄市政府訂定各該直轄市施行細則（或自治條例）作為執行依據。
  - (2)惟依地方制度法第 18 條第 6 款及第 19 條第 6 款規定，都市計畫之擬定、審議及執行本屬地方自治事項之一，直轄市政府得依據地方實際情況訂定地方法規（施行細則或自治條例）就其轄區內之土地進行使用分區管制，惟同屬地方自治團體之縣（市），卻仍須適用都市計畫法臺灣省施行細則之規定，或僅得於都市計畫書內規定其土地使用分區管制事項，缺法法律之授權，無法因地制宜，就各都市規模性質之不同而自行訂定管制法規，不僅影響都市發展與整體風貌，更有限制地方自治

---

徹保護人民權益之旨」、7.「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」、8.「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」。

權限之虞，允應檢討修正。

## 2、都市計畫通盤檢討辦理成效不彰，允宜檢討修法，俾更適切之辦理時程與方式。

(1) 都市計畫雖屬行政計畫性質之法規範，惟與一般法規所追求的法安定性有別，必須隨都市發展適時調整其計畫內容，故都市計畫法第 26 條規定，都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更，但強制規定擬定計畫之機關每 3 年內或 5 年內至少應通盤檢討 1 次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。第 27 條更有個案臨時變更之機制，以提高其應變之彈性。而依都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 2 條規定，辦理通盤檢討時，除了實施已屆滿計畫年限或 25 年者，應予全面通盤檢討外，可視實際情形分期分區辦理，而檢討之內容則依都市計畫法第 15 條或第 22 條規定之事項全部或部分辦理<sup>5</sup>。

(2) 惟依內政部都市計畫委員會 101 年 12 月 25 日第 795 次會議紀錄所附資料，實務上，各直轄市、縣（市）政府辦理都市計畫通盤檢討之全國平均時程高達 9 年 9 個月，遠高於都市計畫法第 26 條規定之時程<sup>6</sup>，查其主因有「經費拮据」、「人力不足」、「幅員廣闊，人民陳情意見眾多」等，該次會議雖決議由內政部函請各直轄市及縣（市）政府應確實逐年編列預算

<sup>5</sup> 都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 2 條規定：「都市計畫通盤檢討時，應視實際情形分期分區就本法第十五條或第二十二條規定之事項全部或部分辦理。但都市計畫發布實施已屆滿計畫年限或二十五年者，應予全面通盤檢討。」

<sup>6</sup> 73 年 7 月 10 日台內營字第 241450 號函釋，通盤檢討辦理變更之作業，應以規劃草案提請鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議（鄉鎮、縣轄市擬定計畫案）或辦理公開展覽之日（省、縣、市政府擬定計畫案）為準」惟認定基準。



，妥適調配現有人力，積極辦理都市計畫通盤檢討，以適應都市之發展需求，對於超過5年仍未辦理或尚未完成之通盤檢討案，各直轄市、縣（市）政府應研提預定辦理進度表，予以自行列管，並定期（每半年）函報內政部備查。惟依內政部營建署查復資料顯示（如附表8），各直轄市、縣（市）政府辦理都市計畫通盤檢討之情形，似未見具體改善，甚有新北市「新店水源特定區計畫」（90年6月25日公告實施）、「板橋（浮洲地區）都市計畫」（91年2月4日公告實施）、「新店安坑地區都市計畫」（86年9月9日公告實施）、臺中市「擬定擴大大里（草湖地區）」（89年2月1日公告實施）、臺南市「臺南高鐵站」（88年10月4日公告實施）、桃園縣「航空貨運園區（大園南港地區）特定區計畫」（87年2月17日公告實施）、彰化縣「伸港全興地區都市計畫」（87年1月13日公告實施）、雲林縣「高速鐵路雲林車站特定區計畫」（92年9月17日公告實施）、「草嶺都市計畫」（90年10月11日公告實施）、「斗六嘉東特定區計畫」（90年7月11日公告實施）、嘉義縣「高速鐵路嘉義車站特定區計畫」（88年9月30日公告實施）、屏東縣「琉球風景特定區計畫」（79年8月15日公告實施）、花蓮縣「東華大學城特定區計畫」（90年5月21日公告實施）、新竹市「新竹科技特定區計畫」（93年8月10日公告實施）、連江縣「莒光」（79年12月1日公告實施）、「

無人島礁」(92年6月30日公告實施)等部分都市計畫自第1次公告實施後從未辦理檢討<sup>7</sup>。

(3)故依上開都市計畫法第26條規定期限辦理通盤檢討，實際執行上恐有窒礙難行之處。依都市計畫法第5條規定，都市計畫係依據現在及既往情況，並預計25年內之發展情形而訂定，若都市計畫公告實施後，確實依規劃內容逐步實施，或發展情形並無多大改變，卻仍須投入大量人力與財力進行通盤檢討，是否有其實益，容有商榷之處；且大部分直轄市、縣(市)都市計畫數量眾多，各計畫範圍與項目間大多具有緊密關係，若採分期分區分項方式辦理，成效恐有不彰。據此，於法制上允宜究其主因與窒礙難行處，深入了解並檢討修訂更適切之「通盤檢討」時程與方式。

### 3、都市計畫公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場等公共設施應有之比例，有加以檢討之必要。

(1)都市計畫法第45條規定：「公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場，應依計畫人口密度及自然環境，作有系統之布置，除具有特殊情形外，其佔用土地總面積不得少於全部計畫面積百分之十。」惟依內政部營建署查復資料顯示(詳附表8)，全國433個都市計畫中，有383個都市計畫地區內公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場合計占計畫土地總面積比例均未達10%，不符合規定之比例竟高達88.45%。情形如下：

---

<sup>7</sup> 95年以後公告實施而未辦通盤檢討者，未予列入。

- <1>臺北市（1 個都市計畫）、桃園縣（33 個都市計畫）、新竹縣（16 個都市計畫）、彰化縣（31 個都市計畫）、嘉義縣（28 個都市計畫）、屏東縣（30 個都市計畫）、基隆市（1 個都市計畫）、新竹市（6 個都市計畫）、嘉義市（3 個都市計畫）、金門縣（1 個都市計畫）、連江縣（5 個都市計畫）等 11 直轄市、縣市都市計畫區內公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場合計占計畫土地總面積比例，均未達 10%，不符上開規定。
- <2>新北市 45 個都市計畫中有 37 個計畫地區，比例不符上開規定。
- <3>臺中市 30 個都市計畫中有 17 個計畫地區，比例不符上開規定。
- <4>臺南市 41 個都市計畫中有 36 個計畫地區，比例不符上開規定。
- <5>高雄市 33 個都市計畫中有 27 個計畫地區，比例不符上開規定。
- <6>宜蘭縣 20 個都市計畫中有 18 個計畫地區，比例不符上開規定。
- <7>苗栗縣 20 個都市計畫中有 19 個計畫地區，比例不符上開規定。
- <8>南投縣 22 個都市計畫中有 20 個計畫地區，比例不符上開規定。
- <9>雲林縣 25 個都市計畫中有 24 個計畫地區，比例不符上開規定。
- <10>臺東縣 17 個都市計畫中有 12 個計畫地區，比例不符上開規定。
- <11>花蓮縣 19 個都市計畫中有 14 個計畫地區

，比例不符上開規定。

<1 2>澎湖縣 6 個都市計畫中有 4 個計畫地區，比例不符上開規定。

(2)有關符合上開規定之比例者極低，究其主要原因為何，詢據內政部表示，部分都市計畫區所佔比例不足 1%，因公共設施用地是視實際需要劃設，故確實可能有不足之情形，且部分計畫案屬於保育型（限制開發型）或風景特定區之計畫，例如臺北水源特定區，該等計畫區內保護區或風景區之比例甚高，其功能已足以代替公園、綠地之功能，再者，計畫人口較低，自然無體育場所或兒童遊戲場等需求。部分計畫區之河川、行水區（堤外公園）等亦具有類似公園、綠地之功能。又部分計畫區之農業區、保護區面積比例較高，所以 5 項公共設施之比例會產生不足之情形等語。

(3)綜上，都市計畫法第 45 條規定如於實務執行上確有困難不易達成，自應檢討適度修法，以符合實際情形；另我國都市計畫公共設施保留地長年無法取得，影響人民財產權甚鉅，內政部現正補助各直轄市、縣（市）政府等擬定機關，辦理公共設施保留地專案通盤檢討作業，如屬上開條文規定之公共設施保留地，允宜審慎評估變更後對於都市生活環境品質是否造成重大衝擊。

4、現行各種土地實際使用上與規定不符之情形普遍存在，如何落實土地使用分區管制之精神與目的，並檢討混合使用之合理性與必要性，以兼顧居住品質與產業發展，容有進一步檢討之

必要。

- (1) 都市計畫法第三章有關土地使用分區管制之方式，主要有「使用項目」與「使用強度」2項。其中「使用強度」部分，本院於99年間針對「中央營建機關對於建築基地之建蔽率、容積率及建築高度等規範，於各業務主管法規(包括區域計畫法、都市計畫法、建築法、建築技術規則等)，均甚不明確且至為混淆，又地方政府執行存有偏差，均影響都市景觀與都市健全發展甚鉅，涉有違失等情」乙案，已詳列多項缺失<sup>8</sup>，糾正內政部並促其檢討改進，該部即研擬修正都市計畫法臺灣省施行細則部分條文<sup>9</sup>，並依都市計畫法第85條之規定，於102年11月13日報請行政院備案，俟行政院同意備案後發布施行，並函請臺灣省各縣(市)政府遵照辦理。
- (2) 另有關「使用項目」部分，依現行規定包括「使用分區之劃定」與「使用性質之管制」，原則上同一分區內許可相容使用；不相容者須設於其他適當分區，至於容許使用之性質，除臺北市有關住宅區部分，仍採「正面表列」外

<sup>8</sup> 主要缺失有：都市容積缺乏容積總量管控機制，各式獎勵容積之累加竟無上限規定，致都市計畫法基準容積率(法定容積率)制度名不符實未能發揮成效；對於縣市政府基於各方意見提高容積率、增設各種獎勵容積等方式以滿足各方需求，中央主管機關控管工具顯然不足，難以有效管理；又各縣市都市計畫之公園等5種用地面積，均不符規定，開闢率亦不足，各縣市政府均漠視此問題，仍持續採行各項獎勵容積政策或發展容積移轉，中央主管機關督導不周。

<sup>9</sup> 修正重點：(一) 小基地合併整體開發或經縣(市)政府認定無法以都市更新或整體開發建築方式辦理重建者，維持現行第33條第2項規定，得於法定容積百分之三十之限度內放寬其建築獎勵額度或依該合法建築物原建築容積建築。即維持現行條文，不予修正。(二) 都市計畫法臺灣省施行細則草案增訂第34條之3第1項之施行日期，由原草案102年7月1日修正為延長2年，至104年7月1日施行。(三) 至於都市計畫法各直轄市施行細則之部分，基於尊重各直轄市政府之職權，建議獎勵額度與實施日期，以不超過都市計畫法臺灣省施行細則修正草案所定額度及實施日期為原則。

<sup>10</sup>，其他各直轄市施行細則（或自治條例）及臺灣省對於「使用性質之管制」施行細則規定，均採「負面表列」方式<sup>11</sup>，即除規定不容許使用者外，其他原則上均可使用。惟各種土地實際使用上，與「使用性質」不符之情形普遍存在。尤以都市計畫工業區作為住宅使用、農業區作為工廠使用、商業區作為住宅使用之情形日趨嚴重，已扭曲設置商業區的目的，破壞都市計畫體系，且混合使用之情況下往往將衍生管理困難的問題（以臺北市師大商圈之案例，在臺灣各都市地區到處可見），如何落實分區管制之精神與目的，並兼顧混合使用之合理性與必要性，建立更具有彈性之管制機制，容有進一步檢討之必要。

5、內政部允應清楚界定中央與地方都市計畫委員會之審議功能，並檢討簡化三級三審之審議程序，避免因重複審議、認知差異或立場不同，造成都市計畫審議時程一再延宕，另請建立政府部門間之整合與協調機制，以提升規劃品質並兼顧行政效率。

(1)都市計畫法第 13 條規定：「都市計畫由各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列之規定擬定之：一、市計畫由直轄市、市政府擬定，鎮、縣轄市計畫及鄉街計畫分別由鎮、縣轄市、鄉公所擬定，必要時，得由縣（局）政府擬定之。二、特定區計畫由直轄市、縣（市）（局）政府擬定之。……」、第 18 條規定：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或

<sup>10</sup> 臺北市土地使用分區管制自治條例第 6 條至第 9 條規定。

<sup>11</sup> 參考各直轄市施行細則（或自治條例）及臺灣省施行細則規定。

鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。……」  
、第 20 條第 1 項規定：「主要計畫應依左列規定分別層報核定之：一、首都之主要計畫由內政部核定，轉報行政院備案。二、直轄市、省會、市之主要計畫由內政部核定。三、縣政府所在地及縣轄市之主要計畫由內政部核定。四、鎮及鄉街之主要計畫由內政部核定。五、特定區計畫由縣（市）（局）政府擬定者，由內政部核定；直轄市政府擬定者，由內政部核定，轉報行政院備案；內政部訂定者，報行政院備案。」故現行都市計畫之擬定及審議，係採中央、直轄市與縣（市）、鄉（鎮、市）三級三審制。此項審議制度雖保障了計畫審議的嚴謹性，但目前法令並未界定各級都市計畫委員會之審議功能，致審議項目不斷重複審議，遇有上下級都市計畫委員會對同一項目認知不同時，即發生不斷退回修正之情形，延宕了計畫審議的效率。

- (2) 另按地方制度法第 20 條規定，都市計畫之擬定、審議及執行，非屬鄉（鎮、市）之自治事項，且實務上鄉（鎮、市）公所負責都市計畫業務者多屬兼辦性質，辦理業務也以行政相關事項為主，僅極少數具有自辦都市計畫規劃業務之能力，尤以部分縣市合併升格為直轄市後，鄉（鎮、市）均已改變為區級行政機關，原有之都市計畫均改由直轄市政府統一負責規劃，並無致礙難行之處，故都市計畫之擬定與審議層級允宜簡化。此外，部分都市計畫範圍或規劃需跨越行政轄區，惟現行法制上缺乏整合與協調機制，致直轄市、縣

(市)各行其事，無法有效提升規劃品質與行政效率，允應一併檢討。

6、都市計畫有關之管制規範，允應回歸由都市計畫法統一規定；配合土地徵收條例修正，檢討都市計畫審議作業程序。

- (1)按都市計畫法第 2 條規定：「都市計畫依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」第 3 條規定：「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」故本法為都市計畫之準據法，有關都市生活一切重要設施之規劃，與土地合理使用之管理，均應以本法為準。惟部分法律對於都市計畫之管制規範，有特別之規定，例如：文化資產保存法第 33 條第 2 項：「前項古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區，對於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、寬度、建築物之形貌、高度、色彩及有關交通、景觀等事項，得依實際情況為必要規定及採取獎勵措施。」、大眾捷運系統土地開發辦法第 29 條規定：「依本辦法申請投資土地開發且無償提供捷運設施所需空間及其應持分土地所有權者，其建築物樓地板面積與高度得依下列規定放寬：一、除捷運設施使用部分樓層不計入總樓地板面積外，得視個案情形酌予增加，但增加之樓地板面積，以不超過提供捷運系統場、站及相關設施使用之土地面積，乘以地面各層可建樓地板面積之和與基地面積之比，乘以二分之一為限



。」造成管制規定不一致之現象。以進行中之「桃園航空城」開發計畫為例，其獎勵措施第35點規定：「依本計畫容積獎勵以該建築基地基準容積之20%為限。惟依『大眾捷運系統土地開發辦法』者，不在此限。」同一開發地區土地，因適用法規不同而獲得不同的容積獎勵，產生不合理之現象。故有關都市計畫之管制規範，允應回歸由都市計畫法統一規定。

- (2) 又按土地徵收條例第13條規定：「申請徵收土地或土地改良物，應由需用土地人擬具詳細徵收計畫書，並附具徵收土地圖冊或土地改良物清冊及土地使用計畫圖，送由核准徵收機關核准，並副知該管直轄市或縣（市）主管機關。中央主管機關為前項之審核，應審查下列事項：一、是否符合徵收之公益性、必要性及是否適當與合理。……」；區段徵收實施辦法第4條第2項規定：「需用土地人應於內政部區域計畫委員會或內政部都市計畫委員會審議通過前，向內政部報告其公益性及必要性。」上開辦法條文第2項規定，就規定以區段方式開發之都市計畫案審議通過前，需用土地人應先向內政部土地徵收審議小組報告其公益性及必要性，土地徵收審議小組所提供之建議意見，係作為都市計畫委員會審議之參考，屬於諮詢性質，未來需用土地人辦理區段徵收時，土地徵收審議小組仍應依土地徵收條例第13條規定，審查徵收之公益性及必要性，屆時如土地徵收小組就徵收之公益性及必要性依舊有疑義時，除可要求需用土地人再配合補正釐清疑義外，甚可駁回其申請而退回重新檢討都市計畫

，不僅使 2 階段審查之結果產生扞格，更延宕都市計畫與徵收辦理之時程。為提升審查之品質與效率，允宜思考將土地徵收條例第 13 條規定審查徵收之公益性及必要性，納入都市計畫審議程序之可行性。

## 二、組織面

### (一) 國土規劃與管理具有一貫性，中央允宜整合事權，成立專責機關：

- 1、按我國現行之國土規劃體系，以及未來「國土計畫法」通過後之空間計畫體系，均涉及「中央」與「地方」2 個層級。就中央層級而言，依現行區域計畫法與都市計畫法，以及國土計畫法（草案）規定<sup>12</sup>，主管機關均明定為內政部；地方主管機關則為直轄市、縣(市)政府，事權尚稱一致，惟現行中央國土規劃業務，則分別由內政部（區域與都市計畫）與國家發展委員會（國土空間發展策略計畫）負責，實際上事權並不一致，而內政部實際負責業務者，為營建署及其附屬機關（城鄉發展分署），就未來國土計畫法通過後，國土計畫所涉及之跨域整合，所應具有之政策性、指導性與協調性而言，中央主管機關在層級上有提升之必要，在組織上應貫徹權責分明、事權統一之執行機制，以負起國土規劃與建設計畫之得失責任。
- 2、據此，中央允宜整合事權，成立專責機關，負責總體規劃工作，做為其他部門使用之依據，並負責部門計畫之審議及協調，以有效結合國

---

<sup>12</sup> 現行區域計畫法第 4 條、都市計畫法第 4 條，以及區域計畫法（草案）第 2 條規定參照。

土規劃及重大建設方案之評估決策，調和建設與保育，以其落實國土永續發展之目標。

(二)中央與地方主管都市計畫之組織編制與人員配置，允宜檢討適度調整：

- 1、現行都市計畫地方主管機關，在直轄市政府均有設置專責之機關負責<sup>13</sup>，惟各縣（市）政府以機關設置者：例如設有城鄉發展局（處），包括基隆市政府、桃園縣政府、新竹市政府、雲林縣政府、嘉義市政府、屏東縣政府等。以單位設置者：例如於建設處之下，設有「都市計畫科」、「城鄉計畫科」或「城鄉發展科」等，包括彰化縣政府、南投縣政府、宜蘭縣政府、臺東縣政府、花蓮縣政府、澎湖縣政府，金門縣政府設於建設局，連江縣政府於工務局設「都計建管課」；新竹縣政府於國國際產業發展處設城鄉發展科、苗栗縣政府於工商發展處設都市計畫科、嘉義縣政府於經濟發展處設城鄉規劃科，組織編制允宜適度調整。
- 2、此外，依據內政部營建署所提供地方政府都市計畫機關（單位）之專業人員統計情形，在直轄市部分編列較多之人員（新北市 105 人、臺北市 185 人、臺中市 190 人、臺南市 77 人、高雄市 120 人）（如附表 6）；在縣（市）部分，除桃園縣編列較多之人員（79 人）外、其餘縣（市）所編列之人員，由 36 人至 2 人不等（如附表 7），落差相當大，以此有限之人力負責地方之都市計畫業務，顯有人力不足之情形。尤以實務

---

<sup>13</sup> 臺北市以都市發展局及都市更新處為主；新北市政府以城鄉發展局及都市更新處為主；臺中市政府與臺南市政府以都市發展局為主；高雄市政府則以都市發展局及其都市開發處為主。

上，鄉鎮市都市計畫之業務，分散於鄉鎮市公所土木課、建設課、工務課、城鄉課，且多屬兼辦性質，辦理業務也以行政相關事項為主，缺乏執行管理之能力，就人力編制上，亦有調整之必要。

(三)現行內政部及各直轄市、縣(市)都市計畫委員會，除臺北市係以一級機關方式設置，有專任人員執行業務外，其餘皆以業務編組方式組成，其執行業務之功能，仍有不足；又委員之選任方式，除須具有一定資格與任期限限制外，允應避免審查者與被審查者角色混淆之情形，更應建立公開透明之遴選機制，俾能真正發揮專業與獨立之審議功能：

- 1、按都市計畫法第 74 條規定：「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，由行政院定之。」內政部、直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所乃依行政院所訂「各級都市計畫委員會組織規程」組成都市計畫委員會審議及研究都市計畫。本院 99 年辦理「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，業已提出「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」之建議，認為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，惟現行內政部及各直轄市、縣(市)都市計畫委員會，除臺北市係以一級機關方式設置，有專任人員執行業務外，其餘皆以業務編組方式組成，工作人員由都市計畫

擬定部門的人員兼辦，其執行業務之功能，仍有不足。

- 2、此外，依上開組織規程第4條第3項規定都市計畫委員會係由機關首長派聘，惟其中第1款「主管業務機關首長或單位主管或代表」乃實際從事擬訂都市計畫之機關代表，於計畫擬定後，送都市計畫委員會審議時，又以都市計畫委員身分參與審議，產生審查者與被審查者角色混淆之情形，恐非妥適；事實上，都市計畫委員會與行政機關間關係十分緊密，且委員皆由行政機關首長任命，僅有非常短暫之任期(如3年)，如何在審議過程中發揮專業性與獨立性之功能，其選任之方式除須具有一定資格與任期限限制外，允宜建立更公開透明之遴選機制。

### 三、執行面

- (一)為解決現有都市計畫數量過多，造成公共設施重複配置及資源分散浪費之情形，地方政府允宜考量地區特性與行政區劃等因素，儘速進行都市計畫整併或縫補，俾利資源有效分配及整合：

- 1、102年10月通過之全國區域計畫明確指出，未來除重大建設外不宜再新訂及擴大都市計畫。在此政策方向下，檢討現有都市計畫內涵為必要工作。按都市計畫法第9條規定，都市計畫分為市(鎮)計畫、鄉街計畫、特定區計畫等3種。依內政部營建署查復資料顯示(如附表1至5)，截至101年底，全國5個直轄市、17個縣(市)、368個行政轄區中，共有433個都市計畫地區(包含128個市鎮計畫、186個鄉街計畫、119個特定區計畫)，數量明顯過多。

2、以直轄市為例，臺北市全市僅有 1 個都市計畫區，計畫總面積為 27,180 公頃，而新北市共有 45 個都市計畫（包含 31 個市鎮計畫、2 個鄉街計畫、12 個特定區計畫），計畫總面積為 124,801.65 公頃；臺中市共有 30 個都市計畫（包含 10 個市鎮計畫、10 個鄉街計畫、10 個特定區計畫），計畫總面積為 52,211.01 公頃；臺南市共有 41 個都市計畫（包含 10 個市鎮計畫、19 個鄉街計畫、12 個特定區計畫），計畫總面積為 57,867.84 公頃，高雄市共有 33 個都市計畫（包含 5 個市鎮計畫、16 個鄉街計畫、12 個特定區計畫）計畫總面積為 42,306.97 公頃，104 年即將升格為直轄市之桃園縣共有 33 個都市計畫，包含 13 個市鎮計畫、12 個鄉街計畫、8 個特定區計畫，計畫總面積為 32,096.98 公頃，都市計畫之規模與數量落差極大，恐有公共設施重複配置與資源分散浪費之情形，尤以臺中縣市、臺南縣市以及高雄縣市合併，與新北市一起均升格為直轄市，桃園縣亦將於 104 年升格為直轄市，其所轄鄉鎮市均改變為區級行政機關，原有之市鎮計畫、鄉街計畫允應考量計畫範圍介面及計畫行政可執行性之前提下，儘速予以整併或縫補，俾利資源有效分配及整合。

(二)現行都市計畫以「計畫人口」為依歸之通盤檢討基準，允宜調整依照人口組成、地方特性、都市階層或都市發展型態分別訂定基準，朝向區域整合及生活圈之概念規劃；另就國軍釋出位於都市精華地區之閒置營區（地），允應優先納入檢討，加速活化使用：

- 1、按 102 年 10 月通過之全國區域計畫明確指出，未來除重大建設外不宜再新訂及擴大都市計畫，在此政策方向指導下，檢討現有都市計畫內容為首要工作。依內政部提供資料，除直轄市之行政區與都市計畫外，計有 17 個縣（市），223 個鄉鎮市（區），283 個都市計畫，都市計畫數多於鄉鎮市（區）數，除去 73 個特定區計畫，僅有 210 個市鎮與鄉街計畫（如附表 3、4），故並非每個鄉鎮市（區）均有都市計畫，亦即都市計畫與行政轄區之範圍並非一致，而係依都市發展之趨勢決定其規模與範圍。復依內政部提供統計資料，各直轄市、縣（市）政府會同擬訂聯合都市計畫僅 11 案（如附表 5），存有規劃各自獨立，資源與配置無法有效整合之問題。
- 2、又至 101 年底，我國都市計畫人口數計 25,339,217 人，惟現況人口數僅 18,973,126 人，計畫人口超出現況人口達 636 萬餘人（如附表 1、2），顯示規劃供給過量已使都市計畫範圍不當擴張，產生都市蔓延之現象，本院乃就主管機關是否有耗費行政資源以及公共基礎建設興闢經費，造成國土資源之不當開發並扭曲社經資源之不當配置等情進行調查後發現，長久以來我國各縣市政府都市計畫人口預測與現況人口呈現明顯的偏差，導致都市發展用地超量供給情況嚴重與無力取得大量公共設施用地，以及公共設施閒置或已無開闢之急迫性與必要性之情形，又因怠於辦理通盤檢討或檢討時未能確實進行調整，不當耗費行政資源以及公共基礎建設興闢經費；內政部身為都市計畫最終核定機關，對於都市發展未能發揮積極引導作用，

在總量與型態上適度有效的管制，衍生整體國土資源之不當開發，扭曲社會經濟資源配置，爰糾正內政部及 92 年至 96 年各縣市都市計畫（主要計畫）通盤檢討辦理情形中，超過 5 年未辦理通盤檢討（98 處）之各級地方政府。

- 3、另各直轄市、縣（市）都市計畫區內之科學工業園區、科技園區及經濟部工業局編定工業區之土地使用率較高，部分已呈現園區提供土地供給時程無法滿足廠商需要之情形；惟部分縣市之都市計畫區產業用地則呈現使用偏低之情形，依據原行政院經濟建設委員會 99 年度都市發展統計彙編資料顯示，85~99 年工業區面積逐年變更減少，其規模逾 2,000 公頃（85 年工業區面積為 24,215 公頃、99 年工業區面積為 22,140 公頃），而同時期非都市土地工業區開發許可核可案件為 46 案，面積約 6,890 公頃，由該相關資料可以瞭解，透過政府擬定都市計畫方式，主動劃設之工業區或產業園區，無法符合市場需求；其次，都市計畫工業區面積減少之主因，乃係引用都市計畫法第 27 條第 1 項第 3、4 款規定，透過個案變更程序將工業區變更為住宅區或商業區，對整個工業區之轉型發展或是整體規劃發展有不利之影響。
- 4、復按「國土空間發展策略計畫」就我國（國內階層）國土空間結構與發展，提出地方階層整合為「7 個區域生活圈」與「跨域平台之縣市合作區域」構想，除了以 3 大城市區域進行跨區合作發展外，適當將國土空間劃分為北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東及離島 7 個區域成為生活圈，希望在每個區域生活圈內，



均有相當人口與腹地支撐其區域之發展與消費市場，所投入之公共建設亦較具經濟效益，每個區域可根據區域內產業特色與地理環境各自定位，創造各區域之特殊競爭優勢，逐步達到各個區域均衡發展成獨立經濟體之終極目標。事實上，新北市、臺北市、基隆市；新竹縣、市；嘉義縣、市，在水資源管理、垃圾處理、都市防災、產業發展、區域運輸等多項都市議題上，彼此均有緊密依存的關係，如採跨行政區界或跨部門的作法，更能發揮最大效益。因此，內政部應積極鼓勵地方政府進行跨域整合，並可採議題導向的模式，形成各式不同範圍之跨縣市合作。

- 5、另截至 103 年 4 月底止，國軍審查核定移管及釋出營地面積 1,867.06 餘公頃，其中已完成移管者計有 809.52 公頃。又 809.52 公頃中，配合國家政策移撥中央機關者，計有 75 處，207.46 餘公頃；配合各級地方政府發展需要移撥者，計有 202 處，241.06 餘公頃，兩者合計 448.52 餘公頃，需地機關允應以公平正義為原則，考量國家發展和人民需求，妥慎規劃使用，使其發揮最大效益。
- 6、綜上所述，現行都市計畫以「計畫人口」為依歸之通盤檢討基準，允宜調整依照人口組成、地方特性、都市階層或都市發展型態分別訂定基準，朝向區域整合及生活圈之概念規劃；另就國軍釋出位於都市精華地區之閒置營區（地），允應優先納入檢討，加速活化使用。

**(三)部分特定地區發布主要計畫後，受到經濟局勢影響，地方政府給予開發者過多容積獎勵，卻未適**

度增加公共設施配置，不僅造成空間發展密度過高、公設服務與環境品質下降、潛在災害威脅增加等問題，更容易使外界產生政府向財團、建商傾斜之疑慮。為避免容積獎勵浮濫，對地區均衡發展與社會公平正義帶來負面衝擊，中央與地方政府允應正視上開問題並進行檢討改進：

- 1、按都市計畫法第三章有關土地使用分區管制之規定，主要在於「使用項目」與「使用強度」的管制。就使用強度之管制而言，係基於容受力的觀念，就某一地區於一定期間內，在維持其環境與生活品質的情況下，所能容納之最大人口數量，並就此最大人口量透過都市計畫管制策略，管制其土地開發之區位、時序、速度、總量與品質。基此，在都市計畫階段，「容積管制」係用以估算公共設施（如污水下水道、排水、變電力設施等）、公園綠地面積，劃設土地使用分區（故有住宅區、商業區等不同容積率與建蔽率之劃設），控管土地使用強度與密度，並進而控制建築發展（強度及人口密度），確保生活品質之重要手段。
- 2、本院於 99 年間針對「中央營建機關對於建築基地之建蔽率、容積率及建築高度等規範，於各業務主管法規（包括區域計畫法、都市計畫法、建築法、建築技術規則等），均甚不明確且至為混淆，又地方政府執行存有偏差，均影響都市景觀與都市健全發展甚鉅，涉有違失等情」乙案進行調查，提出「都市容積缺乏容積總量管控機制，各式獎勵容積之累加竟無上限規定，致都市計畫法基準容積率（法定容積率）制度名不符實未能發揮成效；對於縣市政府基於各方意見

提高容積率、增設各種獎勵容積等方式以滿足各方需求，中央主管機關控管工具顯然不足，難以有效管理；又各縣市都市計畫之公園等5種用地面積，均不符規定，開闢率亦不足，各縣市政府均漠視此問題，仍持續採行各項獎勵容積政策或發展容積移轉，中央主管機關督導不周，實有怠失」等缺失，糾正內政部並促其檢討改進在案。

- 3、惟本院調查本案時另外發現，部分之特定區計畫於都市計畫發布後，因受到整體經濟環境之影響而延宕開發時程，主管機關為加速開發時程，吸引民間積極參與建設，事後又重新修正都市計畫內容，增加開發時程之容積獎勵（例如：臺北大學社區特定區計畫，開發時程在2年內給予基準容積80%、3年內給予基準容積50%、5年內給予基準容積20%之獎勵；新板橋車站特定專用區開發時程在1年內，給予基準容積10%之獎勵）惟卻未同時針對公共設施進行檢討，同時增加其數量或配置，造成空間發展密度過高、潛在災害威脅增加以及日常生活有關公共設施服務與環境品質下降等問題，尤有甚者，亦恐招致政府向財團、建商傾斜之質疑，就此現象應予檢討改進。
- 4、此外，有關容積管制之相關法令一旦公布實施後，開發業者可獲得的容積獎勵將受到一定程度之影響，因此，屆時恐有開發者趕於法令公布實施前申請建造執照，以先獲得容積獎勵，嗣後卻一再拖延開發時程的情事，內政部允應督導地方政府注意避免類似情事之發生。

(四)現行都市計畫規定須辦理區段徵收尚未辦理者，為數眾多且延宕多年，導致土地所有權人土權利受限，內政部允應督飭地方政府迅行檢討評估，避免限制開發，影響民眾財產權益；部分已辦理區段徵收地區，仍有大量土地未進行開發，如未建全相關管控及土地稅制，易淪為利益團體汲取土地開發利得之工具，顯與區段徵收之目的乖離；政府機關、公營事業機構等持有大面積之抵價地仍然閒置或低度利用，允應積極研訂開發計畫，促進土地之合理使用：

- 1、按行政院 79 年 8 月 10 日台內字第 23088 號函示：「凡都市計畫擴大、新訂或農業區、保護區變更為建築用地時，一律採區段徵收方式開發」依內政部統計，都市計畫規定應辦理區段徵收，但尚未辦理者，總計有 3,597.11 公頃。其中已有預計辦理期程者計 758.30 公頃、尚無預計辦理期程者計 2,838.81 公頃。針對上開尚無預計辦理期程地區（2,838.805 公頃），究其尚未辦理之原因，主要有區段徵收財務評估不可行、尚未擬定細部計畫、地主反對、尚無開發需求、開發面積過小不符開發效益等。惟查其都市計畫發布實施日期最早有自 68 年 6 月，最新則為 97 年 7 月，據此政府延宕開發，短則 5 年，長則已超過 35 年。由上可知，各直轄市、縣（市）新訂或擴大都市計畫地區，大部分均尚未進行實質開發。
- 2、內政部為協助地方政府儘速妥善解決此一問題，於 91 年訂頒「都市計畫整體開發地區處理方案」並成立「都市計畫整體開發地區處理方案技術服務暨執行督導團」協助地方政府推行相關業務，並於 98 年 11 月另訂頒「都市計畫整體開

發地區處理方案應行注意事項」接續推行都市計畫整體開發案件之檢討工作之進行。對於都市計畫書規定以區段徵收辦理開發之案件，納入「都市計畫整體開發地區處理方案」列管案件，請地方政府每年度 6 月及 12 月底將檢討辦理情形函報該部列管，惟實際上仍成效不彰，各直轄市及縣（市）政府已發布都市計畫須辦理區段徵收地區，卻尚未辦理者，為數眾多且延宕多年。對於類此地區，各級政府除未能積極檢討因應外，尚且一再提出新的區段徵收規劃案，造成政府資源排擠，使上開地區開發案更加遙遙無期。

- 3、內政部嗣於 100 年 1 月 6 日修正發布實施「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」新增第 40 條規定：「都市計畫通盤檢討時，應就尚未辦理整體開發地區檢討評估其開發之可行性，作必要之檢討變更，及經檢討後，維持原計畫尚未辦理開發之面積逾該整體開發地區面積 50% 者，不得再新增整體開發地區。但情形特殊經都市計畫委員會審議通過者，不在此限。」惟既存之都市計畫如何落實辦理整體開發，仍待解決。
- 4、此外，部分已辦理區段徵收地區，仍有大量土地未進行開發，而現行法令規定對其並無限期建築使用等之管制措施，且區段徵收亦無收回權規定之適用，造成標售後，產權易手，該等土地是否積極利用，有無閒置、囤積、養地等情事，政府難以介入，如未建全相關管控及土地稅制，易淪為利益團體汲取土地開發利得之工具，顯與區段徵收之目的乖離。尤以部分政府機關、公營事業機構等持有大面積之抵價地仍然閒置或低度利用，允應積極研訂開發計畫，促進土地之合理使

用。

- 5、綜上，現行都市計畫規定須辦理區段徵收尚未辦理者，為數眾多且延宕多年，導致土地所有權人土權利受限。內政部允應督飭地方政府迅行檢討評估，避免限制開發，影響民眾財產權益；部分已辦理區段徵收地區，仍有大量土地未進行開發，如未建全相關管控及土地稅制，易淪為利益團體汲取土地開發利得之工具，顯與區段徵收之目的乖離；政府機關、公營事業機構等持有大面積之抵價地仍然閒置或低度利用，允應積極研訂開發計畫，促進土地之合理使用。

(五)都市土地使用分區管制未臻落實，造成農業區違章工廠林立、工業區及商業區違規轉作住宅使用之亂象層出不窮，以致分區管制功能目的無法有效發揮，社會外部成本持續增加。內政部與地方政府允應針對急迫性問題先行處理，並積極避免違規轉用情事一再發生，漸進式引導產業配置正常發展：

- 1、都市計畫實施成效之良窳，除事先應審慎規劃外，更重要的是事後能否依計畫內容確實執行，亦即事前之規劃、審議、核定與事後之開發管理，應縝密銜接，始能克竟其功。而有關都市土地之開發管理，都市計畫法（第八章罰則）、建築法及其他相關法規均有明文規定，主管機關對於土地及建築物違規使用之行為，得據以處罰。
- 2、據內政部營建署提供 96 年至 101 年間各直轄市、縣（市）政府依都市計畫法第 79 條、80 條規定裁罰之案件（如附表 10），計有 9,000 件，

其中 100 年、101 年裁罰件數，將近以往各年的 2 倍（96 年 1,088 件、97 年 1,120、98 年 1,136 件、99 年 1,269 件 100 年 2,302 件、101 年 2085 件），每年裁罰的案件數有日益增加的趨勢。其中又以新北市（100 年 1,076 件、101 年 778 件）、臺北市（100 年 135 件、101 年 203 件）、臺中市（100 年 213 件、101 年 179 件）、臺南市（101 年 316 件）、桃園縣（100 年 371 件、101 年 302 件）在數量與比例上均增加較多。而各直轄市、縣（市）政府裁罰方式，大多依都市計畫法第 79 條規定，處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人「新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。」為手段。

- 3、本院 99 年間針對都市計畫工業區內土地違規作為住宅使用進行深入調查發現，都市地區快速發展，吸引大量人口進駐，造成住宅區房價高漲，加上工業區土地閒置，以及都市計畫法規陸續放寬工業區容許使用項目，致部分開發業者以興建工廠必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施、公用事業設施或一般商業設施為由提出申請，卻變相將工業區土地規劃作為住宅銷售使用（俗稱工業住宅）。再者，各直轄市、縣（市）政府對於前開違反使用管制及建築管理案件，事前未能查明管制、嚇阻投機，事後亦未依法查罰、限期改正，加上相關土地稅、水電費等得適用之費（稅）率、條件幾與一般住宅無異，造成工業住宅違規情事層出不窮。據內政部查報，目前法規雖有授與查罰機制，惟地方政府考量取締規模、認定標準、

執行人力等因素，並無針對工業住宅違規案件全面清查、列管及限期改善，而截至 99 年底止，全國依都市計畫法第 79 條規定進行裁罰之工業住宅案件竟僅有 1 例。而公平交易委員會曾以「廣告不實」之名，針對全國工業住宅業者裁罰；但從 2007 年至 2013 年，裁罰件數與金額仍然有限。

- 4、另近年來國家整體經濟發展不如預期，造成商業地區的發展趨緩甚至衰退，進而使商業區土地的需求減少，租金難以提升，惟地價卻仍不斷地上升，造成租金投資報酬率下降，而豪宅市場的發展，商業區土地容積率較住宅區為高，可提供更多的住宅空間等因素，許多商業區土地與建物，均興建或改變作為住宅使用，致商業區違法作為住宅使用或使用比率偏高之情形，已成為普遍之現象，惟地方政府並未針對違規案件進行全面清查、列管及限期改善，致分區管制之功能目標未能落實，與管制目的顯有不符。
- 5、此外，都市計畫法第 33 條及同法臺灣省施行細則第 27 條、第 29 條之 1、第 29 條之 2、第 30 條，對農業區之使用方式均有明文規定，惟違規使用之情形普遍存在。另依行政院主計處 95 年工商普查統計，營運中製造業家數為 15 萬 3,000 餘家，復依經濟部 96 年度工業統計調查資料，營運中之已登記工廠家數為 8 萬 6,000 餘家，並扣除製造業免辦工廠登記之小型工廠比例約佔 2%(3,000 家)，由此推估目前未登記(違章)工廠家數約為 6 萬 4,000 餘家，復依據 2004 年各縣(市)政府違規查處資料統計結果：查處



違規使用土地筆數計 1,685 筆，合計 489.45 公頃，其中違規最多之用地別為農牧用地，筆數 1,595 筆，面積 455.72 公頃，佔違規筆數 94.65%，佔違規面積 93.04%，由此可知每一縣市皆有土地違規使用之案例，而農地違規使用最多類型即是轉成工廠營運或物流業之用。

- 6、綜上，都市土地使用分區管制未能落實執行，造成違規使用之亂象普遍存在，只要違規使用被查處的機率不高，投機者就會愈多，政府執行公權力的力量薄弱，致各都市地區層出不窮的違規事件。因此，主管機關應積極清理各種違規案件，針對急迫性問題（如汙染、為害公共衛生、交通、安全、景觀）先行確實依法處理，以漸進式引導都市土地朝合法利用發展。

**（六）都市計畫影響人民生存、工作、財產甚鉅，惟相關資訊卻分散於各權責機關，未能有效整合，肇致民眾無法即時掌握、有效了解，確有資訊不對稱之疑慮。內政部允應儘速建立一完備整合之國土資訊系統，使民眾能夠瞭解有關都市本身與周遭環境之相關動態資訊，並於都市計畫擬定與審議過程中，加強相關資訊之公開，增加居民或其他相關利害人實質參與之機會：**

- 1、按都市計畫法第 1 條規定：「為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，特制定本法。」第 3 條規定：「本法所稱之都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。」故都市計畫包含都市生活所必須的一切活

動及設施，並以促進經濟發展、合理土地使用、改善公共設施品質，引導都市有秩序的發展，以提供居民舒適、便捷與安全的都市生活環境為主要目標。內政部 63 年 12 月 17 日台內營字第 607937 號函釋略以：「…制定都市計畫之目的在改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，惟一般人民對都市計畫缺乏認識，致使都市計畫之推行遭受阻撓。輿論時多評議，為使都市計畫能切合人民需要並促進都市健全發展，應請轉知規劃單位於規劃都市計畫時，對計畫地區之自然、社會及經濟狀況，詳細加以調查與分析，並對計畫地區內人民之願望及意見深入了解，在可能範圍內儘量予以採納，計畫訂定後並應儘量予以公開，以求市民之了解與支持，加速都市之建設。」要求規劃都市計畫時，對計畫地區之自然、社會及經濟狀況，詳細加以調查與分析，於計畫訂定後並應儘量予以公開，以滿足民眾知的權利。

- 2、嗣內政部為推動不動產交易資訊透明化，讓民眾更加了解住宅及不動產相關資訊，以達到住宅資訊統一發布窗口目的，該部於 100 年間，整合地政司經管 ehouse 不動產交易服務網及營建署經管之不動產價格 e 點通、住宅 e 化網、住宅統計資訊網等 4 大網站，規劃、建置「內政部不動產資訊平台」供查詢使用。此外，面對複合型環境災害日益頻繁的發生，災害防救單位當前首要任務，就是進行跨災害類別的整合工作。為此，行政法人國家災害防救科技中心即在行政院指示下，於 100 年起製作「災害潛勢地圖」，提供地方政府做為汛期整備之參考資料，並於 101 年建

置網站，提供大眾認識居家災害環境特性，並於颱風豪雨前加強防颱準備工作。

- 3、上開二網站雖均提供民眾有關居住環境相關資訊，惟內容並不完整，尤以涉及民眾居住安全非常重要的潛在災害地區資訊，仍有加強之必要，且因並未能與各直轄市、縣市都市計畫系統整合，肇致民眾無法即時掌握、有效了解，確有資訊不對稱之疑慮。據此，內政部允應儘速建立一完備整合之國土資訊系統，使民眾能夠很輕易地獲得有關都市本身與周遭環境之相關動態資訊。
- 4、此外，都市計畫雖為政府依法辦理之行政計畫，惟其內容影響人民生存、工作、財產等憲法上所應予保障之權利，至為鉅大，現行法制上有關都市計畫擬定事前程序與事後救濟的規定，就權利保障而言均有所不足<sup>14</sup>。有關事前程序部分，現行都市計畫法第 19 條僅規定，主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應公開展覽 30 天及舉行說明會，此時人民才得以書面向該管政府提出意見。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，並於說明完畢後退席。上開書面意見與出席會議說明，均僅作為都市計畫委員會審議之參考，更未能實質參與事前規劃，因此，都市計畫擬定與審議過程中，允應加強相關資訊之公開，並增加居民或其他相關利害人實質參與之機會。

---

<sup>14</sup> 司法實務上，大法官解釋第 156 號曾對部分都市計畫之變更，視為行政處分外，一般而言，對於都市土地編定或通盤檢討改變編定土地之使用目的與強度，缺乏行政救濟途徑。

調查委員：劉玉山、杜善良、李炳南

