

調 查 報 告

壹、案由：原位於臺北市松山區八德路 4 段之京華城購物中心，其基地自民國（下同）80 年從第三種工業區（容積率 300%），變更為第三種商業區（容積率 560%），至 110 年拆除，計畫新建商業辦公大樓，臺北市都市計畫委員會並通過容積率增為 1.5 倍變更為 840%。據訴，本案為「新建案」而非「都市更新案」，臺北市都市計畫委員會第 783 次會議，卻以「韌性城市貢獻獎勵」、「智慧城市貢獻獎勵」、「宜居城市貢獻獎勵」比照都市更新的「綠建築獎勵」、「智慧建築獎勵」、「耐震設計標章獎勵」同意申請人所提之獎勵容積。多位都市計畫委員在該會議前之多次會議均留下紀錄，明示申請人要求 20% 之容積獎勵於法無據，詎「新建案」容積獎勵不依「臺北市土地使用分區管制自治條例」申請，卻疑錯誤引用都市計畫法第 24 條，自提方案爭取容積，並引用「臺北市都市更新建築容積獎勵辦法」取得容積，相關爭議實有釐清之必要案。

貳、調查意見：

據悉，原位於臺北市松山區八德路4段之京華城購物中心，其基地自民國（下同）80年從第三種工業區（容積率300%），變更為第三種商業區（容積率560%），至110年拆除，計畫新建商業辦公大樓，臺北市都市計畫委員會（下稱臺北市都委會）並通過容積率增為1.5倍變更為840%（即按基準容積率560%外加20%容積獎勵及30%容積移轉），然本案為「新建案」而非「都市更新案」，臺北市都委會第783次會議，卻以「韌性城市貢獻獎勵」、「智慧城市貢獻獎勵」、「宜居城市貢獻獎勵」比照都市更新的「綠建築獎勵」、「智慧建築獎勵」、「耐震設計標章獎勵」同意申請人所提之獎勵容積。多位都市計畫委員在該會議前之多次會議均留下紀錄，明示申請人要求20%之容積獎勵於法無據，詎「新建案」容積獎勵不依「臺北市土地使用分區管制自治條例」申請，卻疑錯誤引用都市計畫法第24條，自提方案爭取容積，並引用「臺北市都市更新建築容積獎勵辦法」取得容積，相關爭議實有釐清之必要案，爰立案調查。

案經本院向臺北市政府及內政部函詢與調閱卷證資料；另於112年6月9日邀請本案時任臺北市都市計畫委員會（下稱都委會）之部分委員到院協助調查；同年6月14日及6月20日諮詢相關專家學者；同年9月13日詢問內政部（含所屬國土管理署與法規委員會）相關人員；同年10月25日詢問臺北市政府及所屬都委會、都市發展局（下稱都發局）、法務局相關人員，已調查竣事。

經調查發現，臺北市政府於110年11月1日公告核定該市都市計畫「修訂臺北市松山區西松段三小段156地號（即京華城購物中心原址，面積16,485m²）第三種商業區（特）土地使用分區管制規定細部計畫案」，在欠缺法令依據之下，逕於案內創設所謂「韌性城市貢獻」、「智慧

城市貢獻」及「宜居城市貢獻」等獎勵項目，據以合計給予按基準容積(以「第三種商業區」之基準容積率上限560%計算)外加最高20%之容積獎勵(換算給予獎勵之「容積樓地板面積」高達18,463.2m²)，並已逾越(牴觸)該細部計畫上位法規(即臺北市土地使用分區管制自治條例第25條與內政部訂定「都市計畫細部計畫審議原則」第8點)之容積率上限規定，且該等容積獎勵額度與申請人貢獻(負擔)程度之間亦屬失衡而難認有該府宣稱之所謂「對價性」，足見臺北市政府及所屬都委員會與都市發展局(下稱臺北市都發局)於本件容積獎勵細部計畫修訂案之規劃提案、審議及核定，均有重大違失。茲臚列調查意見於下：

- 一、京華城購物中心原址於80年間基於開發許可及土地變更回饋精神，以捐地三成等附帶條件，由「第三種工業區」變更為「第三種商業區」(基準容積率560%)，並獲120,284.39m²「允建樓地板面積保障」，據以於90年間完成「實設容積樓地板面積」高達111,919.11m²之購物中心(換算實設容積率為678.91%)；嗣京華城公司為拆除該購物中心進行改建，於106年間向臺北市政府爭取再次適用該「允建樓地板面積保障」未果(另經提起行政訴訟亦遭臺北高等行政法院於109年7月16日判決駁回，嗣經上訴又於111年7月18日撤回)，乃轉換循都市計畫法第24條規定自提細部計畫修訂案，用以爭取按基準容積(以「第三種商業區」之基準容積率上限560%計算)外加最高20%之容積獎勵(獎勵後之允建容積率可達 $560\% \times 1.2 = 672\%$)，然上開「允建樓地板面積保障」本質僅屬一次性保障之期待利益，並不具用以轉換申請容積獎勵之正當性；臺北市政府未依職權審究該細部計畫修訂案究竟如何符合都市計畫法第24條所定「配合當地分區發展計畫」之要件，

卻仍草率同意受理該容積獎勵之細部計畫修訂案，顯有不當：

(一)臺北市府核給本案容積獎勵之背景與經過：

1、臺北市政府基於開發許可及土地變更回饋精神，於80年2月13日公告發布實施該市都市計畫「『修訂臺北市土地使用分區(保護區，農業區除外)計畫(通盤檢討)案』內有關八德路4段，東寧路，縱貫鐵路，八德路4段106巷所圍地區(原唐榮鐵工廠)土地使用計畫案」¹，以附帶捐地30%規劃設計為公園、廣場，以及限作6種容許使用項目²、大街廓整體開發、保障可建築樓地板面積為條件，將捐地後所餘70%土地變更為「第三種商業區」(簡稱「商三特」³)，並於都市計畫書載明：「容積率依工務局於78.11.2.第6次專案小組會議所提(78.10.27製表)『京華再開發計畫案不同使用強度建築面積比較表』之第6案計算〔即容積率依整個基地面積計算為392%(70%×560%)〕，但不應損及其原已申請執照之樓地板面積(共120,284.39m²)為標準(下稱「允建樓地板面積保障」)。」

2、嗣京華城股份有限公司(下稱京華城公司)自原土地所有權人威京投資開發股份有限公司(下稱威京公司)取得前揭捐地後所餘「第三種商業區」之西松段三小段156地號土地(面積16,485m²，即本案京華城購物中心原址)，於90年間完成京華

¹ 該案係經臺北市都委會及內政部都委會審議通過，嗣經臺北市政府以80年2月13日80府工二字第80003366號公告發布實施。

² 捐地30%後所餘70%土地，變更為「第三種商業區」，並限作：1.公眾服務空間、2.國際購物中心、3.國際觀光旅館、4.辦公大樓、5.文化休閒設施、6.停車場等六種用途。

³ 因都市計畫書另定有當時臺北市土地使用分區管制規則所規定以外之其他特別管制事項，故都市計畫實務對此通稱為「商三特」，以有別於一般之「第三種商業區」。

城購物中心（「實設容積樓地板面積」高達111,919.11 m²之購物中心，換算實設容積率為678.91%）⁴，並營運多年後，再以都市結構改變及強化產業機能等由，於99年間依都市計畫法第24條規定⁵提出解除6種使用項目限制及確認基準容積率為560%⁶之細部計畫變更案，惟屢遭臺北市都發局曲解都市計畫書原意而予以退件（該局原主張80年變更並捐地後所餘70%「第三種商業區」土地之容積率為392%）。該案經本院調查、糾正後，臺北市政府嗣於107年1月18日公告細部計畫修訂案⁷，認同並確認西松段三小段156地號土地「容積率不得超過560%」⁸（仍維持原6種土地使用項目之限制），另於該細部計畫變更案之都市計畫書註明：「原已申請執照之樓地板面積（120,284.39 m²）部分，本府已於87年5月8日核發建造執照（87建字第212號）在案，後續本案之土地使用強度應回歸容積率管制」⁹（意即本案京華城原址重建時，不可再次適用上開「允建樓地板面積保障」）。

3、其後，京華城公司為拆除京華城購物中心進行改

⁴ 基地面積為16,485 m²（含騎樓地884.22 m²），建築面積為10,845.53 m²，建蔽率68.41%，總樓地板面積為204,680.77 m²，實設容積樓地板面積為111,919.11 m²（地下1層至地下8層並未列入容積樓地板面積計算），換算實設容積率為678.91%（111,919.11/16,485）。

⁵ 110年5月26日修正前都市計畫法第24條規定：「土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。」（該條文於110年5月26日修正刪除”（局）”）。

⁶ 依臺北市土地使用分區管制自治條例第25條規，「第三種商業區」之容積率不得超過560%。

⁷ 臺北市政府107年1月18日以府都規字第1060242800號公告核定該市都市計畫「『修訂台北市土地使用分區（保護區、農業區除外）計畫（通盤檢討）案』內有關八德路四段、東寧路、縱貫鐵路、八德路四段106巷所圍地區（原唐榮鐵工廠）土地使用計畫案」土地使用分區管制細部計畫案（第2次修訂）」計畫書，並自107年1月19日生效。

⁸ 該變更案除京華城購物中心建築基地之156地號（16,485 m²）外，亦包括西北街廓之175地號等20筆私有土地，全部21筆土地面積共計18,462 m²。

⁹ 前揭80年都市計畫書所載120,284.39 m²之「允建容積保障」文字並未保留於該細部計畫都市計畫書中。

建，於106年間向臺北市政府（都發局）爭取再次適用該「允建樓地板面積保障」未果，致生「允建樓地板面積保障」是否屬一次性保障之爭議。案經京華城公司與威京公司循序訴請於都市計畫書回復前揭120,284.39m²之「允建樓地板面積保障」，並加註「(換算成容積率為651.52%)」等文字，惟經109年7月16日臺北高等行政法院107年度訴字第1206號判決駁回¹⁰(原告嗣經上訴最

¹⁰ 駁回理由略以：

- (1)80年都市計畫有關係爭土地之開發與原告負擔，應得本於行政契約之法理而為理解。
- (2)刪除允建樓地板面積120,284.39m²部分，相較於80年計畫案固然有所減縮，然而，容積率管制僅對新申請之建案發生效力，已完工取得使用執照、雜項執照之建物並不受影響，更不生應否部分拆除的問題，故107年計畫案刪除允建樓地板面積文字，並不會導致系爭土地及其上現有建物之所有人即原告京華城公司既有權益受損。
- (3)80年計畫案關於允建樓地板面積之記載，乃因原告威京公司原計畫興建之工業大樓已取得建造執照，故該項記載顯係為保障威京公司之信賴利益而為。嗣原告威京公司亦確實在80年計畫案之規制下進行京華城購物中心開發，則原告威京公司之信賴利益實已獲保障及實現。
- (4)107年計畫案刪除允建樓地板面積，其效力乃向後發生，並不生現有之京華城購物中心應否部分拆除以符合該計畫要求之問題。
- (5)系爭土地將重建改建，因而有重新申請建照需求時，被告根據系爭土地之現行（亦為自80年計畫案公告實施以來）使用分區管制，依循第三種商業區之容積率560%而為審核，乃依法行政，自難謂有何違誤；又從建照申請人角度觀察，如建照申請人為第三人，本無超越法令所定之容積率管制而主張允建樓地板面積不低於120,284.39m²之基礎，至若申請人為原告威京公司者，則因該允建樓地板面積之保護業於京華城購物中心興建時實現，該公司亦不得再度主張。
- (6)容積率管制乃涉都市計畫地區內土地合理使用之公共利益，本院衡量107年計畫刪除允建樓地板面積之文字，目的在使80年計畫案因保障原告威京公司信賴利益而特別加註之文字，回歸法令既有規範內容；且依80年計畫案興建之京華城購物中心早於90年開幕營運，迄於107年計畫案核定公告，相距已十餘年等情，本院認為被告以原處分、107年計畫案刪除原80年計畫所載之允建樓地板面積等文字，對原告京華城公司預期經濟利益縱有干預，仍合於比例而可支持。
- (7)依都市計畫法第26條、第27條規範意旨，都市計畫經發布實施後，並非不得變更，除應依據發展情況並參考人民建議定期通盤檢討作必要之變更外，如遇有重大事變、災害，或為適應國防、經濟發展需要，或為配合興建重大設施，尚應視實際情況迅行變更，已如前述，是主管機關依據前揭規定所為之都市計畫變更，參酌司法院釋字第525號解釋及行政程序法第123條第1款、第126條第1項規定意旨，本即不生信賴保護問題。
- (8)綜上，80年計畫為保障原告威京公司信賴利益，因而有允建樓地板面積不得低於120,284.39m²之記載，嗣既因原告威京公司及授權之原告京華城公司確已興建京華城購物中心並為營運，該項文字記載所欲保障之權益當認已獲實現。原告威京公司、京華城公司以該文字記載為其等既得權而主張不得自107年計畫中刪除，尚屬無據，其等請求撤銷核定107年計畫之原處分，亦無理由。又原告威京公司、京華城公司既無再度主張前述允建樓地板面積保障之權利，其等聲明請求於該允建文字之後，加註「(換算成容積率為651.52%)」等文字，即失所附麗而應併予駁回。

高行政法院後再於111年7月18日撤回¹¹)。案經本院詢據內政部亦表示，本案基地於80年都市計畫所保障樓地板面積(120,284.39m²)「業經完成建築使用有案後，土地使用強度即應回歸第三種商業區(特)容積率560%之管制，故原有申請建築樓地板面積120,284.39m²，屬一次性保障。」

- 4、惟前揭行政訴訟即將判決駁回前(判決日期：109年7月16日)，京華城公司再以109年7月3日京字第10907-18號函向臺北市政府(都發局)提出「申請單位擬參照現行都市計畫及相關獎勵規定以法定容積不超過20%之容積獎勵額度進行規劃設計，其加計容積移轉之額度，合計建築容積以不超過法定容積之1.5倍為上限，其獎勵項目得包含：智慧建築、綠建築、耐震建築、建築特色典範、公共開放空間、無障礙通用設計、新技術應用……等，並由申請單位依照都市計畫法第24條規定辦理相關法定程序」方案¹²，請求臺北市政府(都發局)核轉臺北市都委會審議，案經109年7月30日臺北市都委會第768次會議獲致研議意見：「陳情單位與市府本次所提方案四¹³，本會予

¹¹ 最高行政法院109年度上字第1199號，據臺北市政府表示，京華城公司撤回上訴案之日期為111年7月18日。

¹² 京華城公司於109年7月3日函指出，該公司前已提出保障允建樓地板面積之三方案，惟經都委會109年6月20日專案小組提出研議意見：「本案專案小組經過充分討論，對於本基地都市計畫法定容積率560%之規定無異議，建議申請單位依照本次會議委員所提意見再與市府都發局研擬依法可行的適當補救方案後，逕提大會研議」，該公司爰提出上開內文所述之第四方案(即容積獎勵+容積移轉)。

¹³ 臺北市都發局於該會議補充說明略以：「一、依專案小組委員意見及法院判決結果，本案法定容積率依本府107年都市計畫規定回歸容積率管制尚無疑義。二、至有關專案小組建議申請單位依照本次會議委員所提意見再與市府都發局研擬依法可行的適當補救方案一節，經京華城公司逕向臺北市議會陳情召開2次協調會，作成結論請京華城公司提出未來有助於都市發展與公益之規劃構想方案送都發局轉請都委會併案提大會研議。三、京華城公司於109年7月3日提送補充說明資料過局，本局於109年7月10日檢送該公司補充資料予都委會提請研議。……四、本案京華城公司擬依都市計畫法第24條變更細部計畫，相關容積獎勵項目皆須符合公益性與對價性，並有助於都市發展，後續循法定作業辦理，經本市都市計畫委員會審議通過後，始得發布實施。」

以尊重，惟後續相關容積獎勵項目都應符合公益性與對價性等通案原則」¹⁴，嗣京華城公司依都市計畫法第24條規定研擬本案變更細部計畫書，於109年8月19日向臺北市政府(都發局)提出申請。

- 5、本案京華城公司所提本件「容積獎勵＋容積移轉」變更細部計畫案，續經提109年10月12日臺北市都發局召開「『為京華城股份有限公司提出修訂細部計畫案土地使用分區管制規定以增列相關容積獎勵項目』專家學者諮詢會議」(京華城公司嗣再於109年10月26日提出修正後都市計畫細部計畫變更案草案)，經109年12月24日臺北市都委會第775次會議(決議：本案組成專案小組，就容積獎勵項目之公益性、對價性、適法性等議題詳細討論後再提會審議)、臺北市都委會110年3月18日15及110年7月1日16二次專案小組會議，嗣經110年9月9日臺北市都委會第783次會議審議通過17，終經臺北市政府以110年11月1日府都規字第11030520111號公告核定該市都市計畫「修訂臺北市松山區西松段三小段156地號第三種商業區(特)土地使用分區管制規定細部計畫案」(下稱

¹⁴ 臺北市都委會第768次會議獲致研議意見如下：「一、本會對於107年1月18日公告京華城之容積率560%無異議，至於陳情單位與市府本次所提方案四，本會予以尊重，惟後續相關容積獎勵項目都應符合公益性與對價性等通案原則，並依都市計畫法相關規定及程序辦理。二、2、專案小組會議建議陳情單位與市府研擬依法可行的適當補救方案，係基於當時行政訴訟程序尚在進行中，現本案既經行政法院判決確定駁回原告之訴，市府應無須予以補救。」

¹⁵ 專案小組研議意見：本次委員及相關單位所提意見，請申請單位配合檢討修正並提送相關資料到會後，再安排進行第2次專案小組會議。

¹⁶ 專案小組研議意見：本案需討論的議題已逐步收斂，請申請單位依據本次會議委員及相關單位所提意見檢討修正並提送修正後資料予市府，全案後續依程序提委員會審議。

¹⁷ 第783次會議決議：「一、本案同意本次會議申請人所提韌性城市貢獻獎勵、智慧城市貢獻獎勵、宜居城市貢獻獎勵等項目，其合計之獎勵容積不得超過基準容積20%。另認養復盛公園50年納入計畫書內載明。其餘依專案小組建議意見、公展計畫書以及本次會議補充之修正對照表修正通過。二、有關本次會議委員所提建議，以及申請人於專案小組會議及本次會議所承諾事項，如引入建築立面垂直綠化工法與技術、綠建築與智慧建築朝鑽石級方向設計、基地與復盛公園之蓄水保水、運用TOD的方式改善基地交通條件等，應納入都市設計考量，後續於本市都市設計及土地使用開發許可審議委員會確認。」

本件細部計畫修訂案)¹⁸。

6、依臺北市政府核定之本件細部計畫修訂案之都市計畫書「伍、修訂計畫內容」所載，本案京華城原址土地仍維持為「第三種商業區(特)」使用性質管制限制，僅供公眾服務空間、國際購物中心、國際觀光旅館、辦公大樓、文化休閒設施、停車場等六種使用；土地使用強度：建蔽率不得超過70%，容積率不得超過560%，與原計畫並無不同。惟增列「符合下列各該規定之一，其各該規定得分別給予獎勵，但合計獎勵之容積不得超過基準容積百分之二十，且依該計畫或相關法令申請之容積獎勵加計其他獎勵或容積移轉後，以基準容積百分之五十為上限」¹⁹：

(1) 韌性城市貢獻獎勵(綠建築……，最高可得基準容積之4%的容積獎勵)，即建築基地與建築物採內政部綠建築電子化評估系統，取得黃金級以上綠建築證書，並配合相關環境韌性改善項目，依下列等級給予獎勵容積：

〈1〉取得鑽石級候選證書，並經目的事業主管機關同意認養基地西南側復盛公園50年，且確認管理維護與執行方式，給予基準容積百分之四。

〈2〉取得黃金級候選證書並經目的事業主管機關同意認養基地西南側復盛公園50年，且確認管理維護與執行方式，給予基準容積百分之二。

¹⁸ 由於京華城公司已將本案土地(西松段三小段156地號，16,485m²)信託予凱基商業銀行股份有限公司，故細部計畫都市計畫書所載之申請單位為「凱基商業銀行股份有限公司(委託人：京華城股份有限公司)」(原京華城建物於109年間進行拆除作業)。

¹⁹ 細部計畫都市計畫書(第15至第17頁)伍、計畫內容、三、土地使用分區管制：(一)、(二)、(三)參照。

(2) 智慧城市貢獻獎勵 (充電停車位……，最高可得基準容積之8%的容積獎勵)，即建築物導入智慧化設備或系統，依智慧建築評估手冊取得候選黃金級以上 (含) 智慧建築證書，並配合設置相關智慧技術應用項目，依下列等級給予獎勵容積：

〈1〉取得鑽石級候選證書，並於建築物設置供公眾使用停車位數百分之六以上之充電停車位及電池交換設備供不特定民眾充電汽車及機車使用，給予基準容積百分之八。

〈2〉取得黃金級候選證書，並於建築物設置供公眾使用停車位數百分之六以上之充電停車位及電池交換設備供不特定民眾充電汽車及機車使用，給予基準容積百分之六。

(3) 宜居城市貢獻獎勵 (耐震……，最高可得基準容積之8%的容積獎勵)，即基地建築物設計及周邊環境規劃，且皆需符合下列三項條件，始得給予容積獎勵為基準容積百分之八：

〈1〉建築物採耐震結構設計，並取得耐震設計標章。

〈2〉無償提供產權登記面積800平方公尺永久使用權，做為教育、文化藝術、展覽、社會福利或產業等公眾使用服務性或公益使用。上述樓地板面積及使用內容應經目的事業主管機關同意後始得給予容積獎勵。此款規定之空間未來不因基地或建物增建、改建、新建而權益減失，且不得再依此項規定申請容積獎勵。

〈3〉協助吉祥路、東寧路整修順平道路鋪面、改善人行道，或興建公共人行陸橋。上述所提

鋪面、人行道或陸橋合計面積應達 $1,000\text{m}^2$ ，且經目的事業主管機關同意並確認管理維護與執行方式，始得給予容積獎勵。

(4) 本計畫有關綠建築、智慧建築、耐震設計等獎勵容積本計畫未規定事項準用「都市更新建築容積獎勵辦法」規定辦理。

7、本件京華城原址改建案，歷經臺北市政府於110年11月1日公告細部計畫修訂案，以及京華城公司撤回前揭「允建容積保障」行政訴訟之上訴後（撤回日期：111年7月18日），旋於111年10月18日獲臺北市都發局核發建造執照（111建字第9999號，起造人：鼎越開發股份有限公司）²⁰。依該建造執照存根有如下記載：1幢4棟地上19層地下7層，共26層253戶；基地面積 $16,485\text{m}^2$ ；總樓地板面積 $254,527.43\text{m}^2$ （地下層共 $87,321\text{m}^2$ ，其餘 $167,206.43\text{m}^2$ ）；起造人應先繳納繳保證金²¹共87億8848萬3200元，保證於後續領得使用執照後之2年內取得前揭容積獎勵之相關標章（逾期不退）。

(二)京華城公司主張再次適用之「允建樓地板面積保障」，因屬一次性保障，並不具用以轉換申請本案容積獎勵之正當性：

1、查本案京華城公司主張再次適用原京華城購物中心興建時之「允建樓地板面積保障」，除未獲臺北市政府同意之外，亦經109年7月16日臺北高等

²⁰ 另經臺北市都市設計委員會111年3月17日第602次會議及同年4月28日第605次會議審議通過；申請者依細部計畫之都市計畫書申請之韌性城市貢獻獎勵、智慧城市貢獻獎勵、宜居城市貢獻獎勵等容積獎勵項目，於111年10月6日與臺北市政府簽訂協議書。

²¹ 據臺北市政府函復本院表示，本案依該府及申請單位簽訂之協議書載明，有關保證金計算基準，類推適用「都市更新建築容積獎勵辦法」第18條第2項、第10條、第11條、第13條，計算公式為：本都市計畫案申請都市設計及土地開發許可審議當時之公告土地現值 $\times 0.7 \times$ 申請獎勵容積樓地板面積；繳納時間為基地領得使用執照前；又申請單位後續如未能依規定取得認證證書，該府將依協議書沒收該等保證金。

行政法院以該「允建樓地板面積保障」之信賴利益，實於原京華城購物中心興建完成已獲實現而不得再度主張等由，以107年度訴字第1206號判決駁回（原告嗣經上訴最高行政法院，嗣又撤回，如前述），復經本院詢據內政部表示，該「允建樓地板面積保障」屬一次性保障。

- 2、另經本院諮詢專家學者亦表示，都市計畫具有法規性質（司法院釋字第742號解釋參照），法規本質上即會依社會情事而有所變動，計畫更是須因應社會發展需要而進行調整變更，人民原則上並不得主張基於信賴保護原則而要求法規永久不變。又人民依舊法規預期可以取得之利益並非一律可以主張信賴保護，仍須視該預期可以取得之利益，依舊法規所必須具備之重要要件是否已經具備，尚未具備之要件是否客觀上可以合理期待其實現，或經過當事人繼續施以主觀之努力，該要件有實現之可能等因素決定之（司法院釋字第605號解釋參照）。換言之，法規變更固然須基於公益考量為之，訂定法規的立法者更應考量受規範人民之信賴利益，而規範必要的補救措施或過渡條款。反之，如人民因原法規取得者為單純的期待利益，即非法規變更時應列入考量者。如尚未具備舊法規的重要要求、未具備要件並非客觀上可合理期待實現、或非經當事人繼續努力即有實現要件的立即可能性時，人民享有的僅為期待利益，不屬於應受保障的信賴利益。因此，本案京華城公司主張再次適用原京華城購物中心興建時之「允建樓地板面積保障」，目的在於使該購物中心於未來拆除重建時亦能取得相同的開發面積及量體，然此僅為對於未來拆除重建時針

對開發行為規模的期待利益，並不受法律上的保障，上述臺北高等行政法院107年度訴字第1206號判決之見解亦應受支持，併予指明。

- 3、基上，前揭80年都市畫書所載「允建樓地板面積保障」，屬一次性保障，且京華城公司請求再次適用該「允建樓地板面積保障」未果後，進一步轉換用以申請本案容積獎勵，其目的並不具正當性。

(三)臺北市府未審究本件細部計畫案究係如何符合都市計畫法第24條所定「配合當地分區發展計畫」之申請要件：

- 1、按都市計畫法第24條規定：「土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。」足見土地權利關係人得自行申請變更細部計畫者，須以「配合當地分區發展計畫」為要件；反之，如無可供配合之「當地分區發展計畫」，自無得由人民自提變更細部計畫案之空間。
- 2、次按都市計畫法第17條規定：「第15條第1項第9款²²所定之實施進度，應就其計畫地區範圍預計之發展趨勢及地方財力，訂定分區發展優先次序。第一期發展地區應於主要計畫發布實施後，最多2年完成細部計畫；並於細部計畫發布後，最多5年完成公共設施。其他地區應於第一期發展地區開始進行後，次第訂定細部計畫建設

²² 都市計畫法第15條第1項第9款規定：「市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：……九、實施進度及經費……。」

之……。」又臺北市都市計畫施行自治條例第5條規定：「依本法第24條規定，土地權利關係人自行擬定細部計畫時，應配合本法第17條規定之分區發展優先次序辦理之……」。

- 3、另按都市計畫細部計畫變更程序的發動，雖得由人民申請為之，惟主管機關仍應依法行使職權，審議是否有變更之事由及應為之變更內容，並不受開發業者主張之拘束。
- 4、惟查本件細部計畫修訂案自申請人提出，迄至公開展覽、審議，到公告發布實施之計畫內容，均未提及臺北市政府究竟有何種「當地分區發展計畫」需要申請人以自提變更細部計畫案之方式配合開發之理由及其必要性，以及該府究係如何依職權予以審究，亦未見於該細部計畫之都市計畫書載明上情。
- 5、案經本院詢據內政部相關人員亦表示：「過往案件(指人民自提細部計畫案)多係多地主整體開發案件之申請案」、「本案申請範圍不合理」、「京華城原建築於政府政策上並無拆除之迫切性」，嗣經該部再函復本院表示：「京華城公司依都市計畫法第24條申請變更細部計畫，計畫範圍僅單一土地所有權人(該公司所有)之土地，其修訂之土地使用分區管制增訂容積獎勵規定係僅就京華城重建為之，同一街廓西北側其他私有土地並無適用。本案未考量周邊地區整體性的需求，即就單一土地所有權人變更土地使用管制規定訂定容積獎勵項目，似有未洽當，且恐衍生其他細部計畫地區或建築基地要求比照辦理之公平性。」
- 6、然經本院以上情詢問臺北市政府相關人員，僅獲

說明：「本件細部計畫變更案計畫構想之規劃願景：基地重建得系統性串連捷運松山新店線(南京三民站)經由本案基地連結臺北機廠(國家鐵道博物館)、松菸文創園區、臺北大巨蛋、捷運板南線(國父紀念館站)，延伸信義計畫區之發展，充分發揮本案基地得以帶動地區發展之區位特殊性，縫合信義區、松山區因市民大道、臺北機廠阻隔而生的都市裂縫，希望透過提供具有公益性、公共性之規劃設計，配合韌性城市、優化都市景觀及進交通節點串聯之發展理念以落實社會責任，修補市民大道兩側街廓過長之介面，復甦地區活力」等語，仍未具體說明本件細部計畫修訂案究係如何符合都市計畫法第24條所定「配合當地分區發展計畫」之人民得自提細部計畫案之要件。

- (四)綜上，京華城購物中心原址於80年間基於開發許可及土地變更回饋精神，以捐地三成等附帶條件，由「第三種工業區」變更為「第三種商業區」(基準容積率560%)，並獲120,284.39m²「允建樓地板面積保障」，據以於90年間完成「實設容積樓地板面積」高達111,919.11m²之購物中心(換算實設容積率為678.91%)；嗣京華城公司為拆除該購物中心進行改建，於106年間向臺北市政府爭取再次適用該「允建樓地板面積保障」未果(另經提起行政訴訟亦遭臺北高等行政法院於109年7月16日判決駁回，嗣經上訴又於111年7月18日撤回)，乃轉換循都市計畫法第24條規定自提細部計畫修訂案，用以爭取按基準容積(以「第三種商業區」之基準容積率上限560%計算)外加最高20%之容積獎勵(獎勵後之允建容積率可達560%×1.2=672%)，然上開「允建樓地板面

積保障」本質僅屬一次性保障之期待利益，並不具用以轉換申請容積獎勵之正當性；臺北市政府未依職權審究該細部計畫修訂案究竟如何符合都市計畫法第24條所定「配合當地分區發展計畫」之要件，卻仍草率同意受理該容積獎勵之細部計畫修訂案，顯有不當。



圖1 本件細部計畫修訂案範圍示意圖

資料來源：臺北市政府110年11月1日公告本件細部計畫修訂案都市計畫書

二、鑑於「臺北市土地使用分區管制自治條例」已明定，「第三種商業區」除循該自治條例第11章「綜合設計放寬與容積獎勵規定」(簡稱容積獎勵專章)申請而得核給容積獎勵之外，均應受該條例第25條所定「第三種商業區」容積率不得超過560%之限制；又內政部訂定之「都市計畫細部計畫審議原則」第8點亦特別規定，細部計畫內住宅區及商業區之容積率不得逾越都

市計畫法省（市）施行細則或土地使用分區管制規則之規定。然本件京華城原址細部計畫修訂案（與都市更新無關）之容積獎勵，既不循上開「臺北市土地使用分區管制自治條例」第11章之容積獎勵專章申請；亦缺乏得突破該自治條例第25條所定「第三種商業區」容積率不得超過560%上限之其他法令依據，乃臺北市都委會竟僅基於「公益性」與「對價性」之考量，且無視本案與都市更新性質不同而無準用都市更新容積獎勵相關規定之餘地，即逕行參採內政部所訂「都市更新建築容積獎勵辦法」之容積獎勵規定（亦即該辦法所定之「綠建築」、「智慧建築」、「耐震設計標章」等獎勵），創設所謂「韌性城市貢獻」、「智慧城市貢獻」及「宜居城市貢獻」等獎勵項目，合計給予按基準容積（以容積率上限560%計算）外加最高20%之容積獎勵（換算獎勵「容積樓地板面積」高達18,463.2m²），嗣經臺北市政府草率於110年11月1日核定公告，核其容積獎勵欠缺法令依據，且應已逾越（牴觸）該細部計畫上位法規（即臺北市土地使用分區管制自治條例第25條與「都市計畫細部計畫審議原則」第8點）之容積率上限規定，確有重大違失：

（一）都市計畫雖有較廣泛之計畫形成自由，惟仍應受全面合法性之監督；且都市計畫賦予允建容積率或額外再給予容積獎勵，因涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項，均應遵守法律保留原則，而必須有法令依據：

1、都市計畫內容之形成，應對多元利益（包括個人財產、生活利益、經濟成長等社會需求、環境，乃至傳統文化等）之比較衡量，並從專業技術及政策層面之觀點綜合判斷，從而具廣泛之內容形成自由（即計畫裁量），但都市計畫之形成，如違

反作成之程序規定未經合法補正、牴觸較高位階之法規範（含不成文法）、有裁量瑕疵或利益衡量瑕疵等，均屬違法原因²³，是以，主管機關為都市計畫變更時在法規適用上（不論程序或實體之法規規定），不得有違法情事，亦即都市計畫變更之法規適用，非屬利益衡量原則問題，自應受全面合法性檢視²⁴。

2、又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，故允建容積率之賦予或額外再給予容積獎勵，因涉及公共利益或實現人民基本權利之保障等重大事項，仍應有法律或法律明確之授權為依據（司法院釋字第443號、第614號、第658號及第707號解釋參照），亦即仍應符合法律保留原則之重要性保留原則²⁵，先予指明。

（二）「臺北市土地使用分區管制自治條例」及內政部訂

²³ 行政訴訟法第237條之28規定之立法說明參照；另參照最高行政法院106年度判字第345號行政判決略以：「……關於都市計畫涉及高度專業判斷，其擬定、核定計畫具有相當寬廣之計畫形成自由，得據以從事計畫裁量。且都市計畫具有整體性，其任何一部與計畫整體間具有不可分之關係。如擬定、核定計畫機關有完全欠缺法益（公益或私益）之衡量，或對於重要法益未經衡量，或對有關權益為不符比例原則之高估或低估等重大瑕疵情事，即屬裁量濫用……。」

²⁴ 本院諮詢專家學者意見參照。都市計畫雖有較廣泛之計畫形成自由，惟仍應受合法性之監督，此可另參閱下列重要文獻之論述：1. 陳立夫，〈都市計畫爭訟之現況與未來課題〉，收錄於：陳立夫所著《土地法研究（三）》，新學林，110年一版；2. 林明鏘，〈從大法官解釋論都市計畫之基本問題〉，收錄於林明鏘所著《國土計畫法學研究》，元照，107年二版；3. 廖義男，〈都市計畫審查程序規範之評析〉，月旦法學雜誌，第302期，109年7月；4. 陳清秀，〈都市計畫之審查訴訟問題探討〉，月旦法學雜誌，第302期，109年7月；5. 傅玲靜，〈都市計畫之計畫形成自由及其司法審查密度〉，興大法學，第27期，109年5月；6. 傅玲靜，〈論都市計畫變更之界限及其司法審查—由計畫形成自由理論之法制設計出發〉，東吳大學法學院公法研究中心與台灣行政法學會合辦「都市計畫學術研討會」論文，112年10月13日。

²⁵ 本院諮詢專家學者意見參照。

頒之「都市計畫細部計畫審議原則」，係臺北市各個都市計畫細部計畫之上位法規：

- 1、按都市計畫法第22條規定，容積率為都市計畫細部計畫應表明之土地使用分區管制之範疇；次按同法第39條規定，內政部或直轄市政府並得依據地方實際情況，於本法施行細則中規定容積率²⁶；又依都市計畫法第85條規定，該法施行細則「在直轄市由直轄市政府訂定，送內政部核轉行政院備案」。
- 2、基上，臺北市政府依都市計畫法第85條規定制定「臺北市都市計畫施行自治條例」²⁷，並依該自治條例第26條²⁸授權制定「臺北市土地使用分區管制自治條例」²⁹，乃係臺北市議會通過並經臺北市政府公布之地方自治法規，並為臺北市各個都市計畫細部計畫之上位法規。
- 3、另按內政部依都市計畫法第23條第2項規定授權訂定之「都市計畫細部計畫審議原則」，亦屬都市計畫細部計畫之上位法規，其有拘束細部計畫內容形成自由之作用，且屬各級都市計畫機關新訂或變更細部計畫於審議、核定时，所應遵循之法規範，而該審議原則第8點特別針對細部計畫內各種住宅區及商業區之容積率進一步限制規定：「……容積率，不得逾越都市計畫法省(市)施行

²⁶ 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。」

²⁷ 原法規名稱：「都市計畫法臺北市施行細則」，100年7月22日修正為現行法規名稱。

²⁸ 臺北市都市計畫施行自治條例第26條規定：「市政府得依本法第32條第2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自治條例管理。」

²⁹ 100年7月22日修正前原法規名為「臺北市土地使用分區管制規則」。

細則或土地使用分區管制規則之規定，且不得違反主要計畫有關使用強度之指導規定。」³⁰

(三)臺北市政府僅基於「公益性」與「對價性」之考量即核給本件容積獎勵，既無法令依據，且應已逾越(牴觸)「臺北市土地使用分區管制自治條例」及「都市計畫細部計畫審議原則」之上位法規規定：

- 1、依「臺北市土地使用分區管制自治條例」規定，「第三種商業區」除循該自治條例第11章「綜合設計放寬與容積獎勵規定」(簡稱容積獎勵專章)申請而得核給容積獎勵之外，均應受該自治條例第25條所定「第三種商業區」容積率不得超過560%之限制，且該自治條例亦無賦予臺北市都委會額外核給容積獎勵之空間；又前揭內政部發布之「都市計畫細部計畫審議原則」第8點更已明確限制商業區之容積率「不得逾越都市計畫法省(市)施行細則或土地使用分區管制規則之規定」。換言之，臺北市都市計畫「第三種商業區」之容積率，除非依上開自治條例容積獎勵專章規定，或另有基於法律保留原則所訂定之其他法規為依據而得核給容積獎勵之外(例如：「都市更新條例」第65條³¹、「都市危險及老舊建築物加速重

³⁰ 按內政部依都市計畫法第23條第2項訂授權訂定之「都市計畫細部計畫審議原則」第7點及第8點規定：「細部計畫內各種住宅區及商業區之容積率，應依據主要計畫分派之人口數或細部計畫推計之計畫人口數、直轄市、縣(市)政府所訂每人平均居住樓地板面積，並參酌實際發展現況需要與公共設施用地面積服務水準檢討訂定之……。」、「依第7點訂定之容積率，不得逾越都市計畫法省(市)施行細則或土地使用分區管制規則之規定，且不得違反主要計畫有關使用強度之指導規定。」

³¹ 按都市更新條例第65條規定：「(第1項)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，給予適度之建築容積獎勵……(第5項)第1項、第2項第1款及第3款建築容積獎勵之項目、計算方式、額度、申請條件及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之；直轄市、縣(市)主管機關基於都市發展特性之需要，得以自治法規另訂獎勵之項目、計算方式、額度、申請條件及其他應遵行事項。……。」內政部並依上開規定發布「都市更新建築容積獎勵辦法」。

建條例」第6條³²)，均不得逾越(牴觸)該自治條例第25條所定之560%上限規定；臺北市都委會更不得無視上開限制規定而逕於細部計畫案給予「第三種商業區」之額外容積獎勵。

- 2、惟查本件細部計畫修訂案(與都市更新無關)，除「臺北市土地使用分區管制自治條例」第11章之容積獎勵專章規定之外，並無其他可核給容積獎勵之法令依據，且計畫範圍(即京華城購物中心原址坐落之西松段三小段156地號土地，面積16,485m²)亦非屬都市更新事業計畫範圍，然臺北市都委會對於本件細部計畫修訂案竟捨棄上開容積獎勵專章之適用，僅基於「公益性」與「對價性」之考量；且無視本案與都市更新性質不同而無準用都市更新容積獎勵規定之餘地，即逕行參採內政部所訂「都市更新建築容積獎勵辦法」之容積獎勵規定(亦即該辦法所訂之「綠建築」、「智慧建築」、「耐震設計標章」等獎勵)³³，創設所謂「韌性城市貢獻獎勵」、「智慧城市貢獻獎勵」及「宜居城市貢獻獎勵」等項目，合計給予按基準容積(以容積率560%計算)外加最高20%之容積獎勵(換算獎勵「容積樓地板面積」高達16,485m²×560%×20%=18,463.2m²)，並經臺北市政府草率於110年11月1日核定公告，揆其核給上開容積獎勵，既無法令依據，且應已逾越(牴觸)「臺北市土地使用分區管制自治條例」及「都市計畫細

³² 都市危險及老舊建築物加速重建條例第6條規定：「重建計畫範圍內之建築基地，得視其實際需要，給予適度之建築容積獎勵……。」

³³ 按內政部訂定之「都市更新建築容積獎勵辦法」(第10、11、13條)針對都市更新事業計畫範圍內之建築基地，訂有「取得候選綠建築證書」(鑽石級：給予基準容積10%容積獎勵……)、「取得候選智慧建築證書」(鑽石級：給予基準容積10%容積獎勵……)、「取得耐震設計標章」(給予基準容積10%容積獎勵……)等相關容積獎勵規定。

部計畫審議原則」之上位法規規定。

- 3、再者，「臺北市土地使用分區管制自治條例」第11章容積獎勵專章已定有相關容積獎勵規定，例如第80條之1，即規定提供公共人行陸橋、室內型公共設施空間……者，得核給最高不得超過原基準容積5%之容積獎勵；第80條之2規定，建築基地面積達2,000m²以上者，其容積率得最高放寬至原基準容積30%，但淨利益應提供市政府70%為回饋。本案如有申請容積獎勵之需，自應依上開容積獎勵專章辦理，倘申請人認上開規定所定之容積獎勵額度過低，或無意願負擔70%淨利回饋，而放棄法定容積獎勵的權利，臺北市政府允應予以尊重，自亦無法外另行創設容積獎勵之空間。
- 4、另查臺北市都發局於109年10月12日召開「『為京華城股份有限公司提出修訂細部計畫案土地使用分區管制規定以增列相關容積獎勵項目』專家學者諮詢會議」，以及臺北市都委會及該會所組專案小組召開之委員會議或專案小組會議審議（研議）本案容積獎勵時，即有多位出席委員、專家學者乃至臺北市政府法務局人員，提出本案容積獎勵適法性及缺乏法令依據之質疑（摘錄如附表所示），併予敘明。
- 5、案經本院諮詢專家學者均表示，本件細部計畫修訂案核給容積獎勵，未符重要性保留原則；且應已逾越（牴觸）該細部計畫上位法規（即「臺北市土地使用分區管制自治條例」第25條及「都市計畫細部計畫審議原則」第8點）之規定，亦即臺北市政府及所屬都委會在法令未授權其享有形成自由的權限內，自行作成核給本案容積獎勵的規定，其行為應有適法性問題；又本件細部計畫

修訂案並非都市更新案件，亦與都市更新本質不同（按都市更新係為促進都市土地有計畫的再開發利用，復甦都市機能，改善居住環境，增進公共利益，而實施重建、整建或維護措施），惟其細部計畫都市計畫書所載「本計畫有關綠建築、智慧建築、耐震設計等獎勵容積本計畫未規定事項準用『都市更新建築容積獎勵辦法』規定辦理」，亦屬不當準用。

- 6、再經本院詢據內政部相關人員表示：「本案容積獎勵應要有法律保留原則之適用」、「本案於法律保留原則似乎有一些逾越」、「容積獎勵按理說都要由法律來明定」，嗣該部再函復本院表示：「臺北市政府依都市計畫法第85條訂定『臺北市都市計畫施行自治條例』，並依該自治條例第26條授權訂定『臺北市土地使用分區管制自治條例』。『臺北市土地使用分區管制自治條例』第11章已明定容積獎勵規定，本案建築基地申請容積獎勵允應依該自治條例容積獎勵規定申請，於細部計畫書創設容積獎勵規定與上開自治條例規定不符。」、「『臺北市土地使用分區管制自治條例』第11章已明定容積獎勵規定，如有新增容積獎勵項目需求時，臺北市政府允應通盤整體考量城市容受度和需求，循自治條例修正程序辦理。」等語。
- 7、嗣經本院以本案容積獎勵缺乏法令依據等上情函詢臺北市政府，然該府卻僅函復說明：「有關法令依據一節，本案經本市都委會109年12月24日第775次委員會議、110年3月18日第1次專案小組會議、110年7月1日第2次專案小組會議，再於110年9月9日第783次委員會議審決通過，其容積獎勵項目之公益性、對價性、適法性等已於都委

會討論及審議，本府依前開決議及都市計畫法規定於110年11月1日公告實施」等語，迨該府相關人員接受本院詢問時再表示：「本市土地使用分區管制自治條例係就全市一般性及普遍性土地使用分區管制事項予以規範，另查都市計畫主管機關基於因應個別地區之特殊發展需要，亦得依都市計畫法第32條³⁴及第22條³⁵規定，於個別都市計畫擬定或變更使用分區為特定分區，並就土地使用分區管制內涵作特別規定。」、「本件細部計畫修訂案內係依都市計畫法第22條規定於細部計畫案內因地制宜訂定土地使用分區管制，其所訂容積獎勵項目與額度與『臺北市土地使用分區管制自治條例』容積獎勵項目未重疊」云云。

- 8、然查：(1)本件容積獎勵雖經臺北市都委會審議通過，然該會並非在法令授權之權限內所為；(2)公益性、對價性尚非容積獎勵之適法依據；(3)都市計畫法第22條僅規定細部計畫應表明「土地使用分區管制」，並未規定（授權）都委會可以創設核給容積獎勵；(4)都市計畫第32條係在表明都市計畫得劃定住宅等分區，並分別予以不同程度之使用管制，亦非容積獎勵之依據，況有關都市計畫之容積率管制事項，業經都市計畫法第39條及第85條授權地方政府於該法施行細則規範，則本案容積獎勵自應依「臺北市土地使用分區管制自治條例」規定辦理；(5)該府法務局代表於該市

³⁴ 都市計畫法第32條規定：「（第1項）都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。（第2項）前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」

³⁵ 都市計畫法第22條規定：「（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、土地使用分區管制。四、事業及財務計畫。五、道路系統。六、地區性之公共設施用地。七、其他。（第2項）前項細部計畫圖比例尺不得小於一千二百分之一。」

都委會110年3月18日召開之本件容積獎勵細部計畫修訂案第1次專案小組會議時，即曾表示：「都委會執掌不包括『創設容積獎勵制度』」。基上，臺北市政府針對本案容積獎勵之適法性及法令依據之上開論述，均不足採。嗣該府人員經本院提示上述理由後，業已表示：「本案受質疑容獎20%不是都更案件，卻依據了都更法令，而有土管專章³⁶卻不去用，給獎勵後對於地區的回饋不成比例，一定有檢討之必要，就這案子監院給我們的意見，我們往後也必需要檢討，一定要有一個通案的原則，以利往後的審查」等語。

- (四)綜上，都市計畫雖有較廣泛之計畫形成自由，惟仍應受全面合法性之監督。本案鑑於臺北市土地使用分區管制自治條例已明定，「第三種商業區」除循該自治條例第11章「綜合設計放寬與容積獎勵規定」（簡稱容積獎勵專章）申請而得核給容積獎勵之外，均應受該條例第25條所定「第三種商業區」容積率不得超過560%之限制；又內政部訂定之「都市計畫細部計畫審議原則」第8點亦特別規定，細部計畫內住宅區及商業區之容積率不得逾越都市計畫法省（市）施行細則或土地使用分區管制規則之規定。然本件京華城原址細部計畫修訂案（與都市更新無關）之容積獎勵，既不循上開「臺北市土地使用分區管制自治條例」第11章之容積獎勵專章申請；亦缺乏得突破該自治條例第25條所定「第三種商業區」容積率不得超過560%上限之其他法令依據，乃臺北市都委會竟僅基於「公益性」與「對價性」之考量；且無視本案與都市更新性質不同而無

³⁶ 指「臺北市土地使用分區管制自治條例」第11章容積獎勵專章。

準用都市更新容積獎勵相關規定之餘地，即逕行參採內政部所訂「都市更新建築容積獎勵辦法」之容積獎勵規定（即該辦法所定之「綠建築」、「智慧建築」、「耐震設計標章」等獎勵），創設所謂「韌性城市貢獻」、「智慧城市貢獻」及「宜居城市貢獻」等獎勵項目，合計給予按基準容積（以容積率上限560%計算）外加最高20%之容積獎勵（換算獎勵「容積樓地板面積」高達18,463.2m²），嗣經臺北市政府草率於110年11月1日核定公告，核其容積獎勵欠缺法令依據，且應已逾越（牴觸）該細部計畫上位法規（即臺北市土地使用分區管制自治條例第25條與「都市計畫細部計畫審議原則」第8點）之容積率上限規定，確有重大違失。

三、臺北市政府及所屬都委會以「公益性」及「對價性」等理由，於本件細部計畫修訂案核給按「第三種商業區」基準容積（以容積率560%計算）外加最高20%之容積獎勵，除有法令依據之欠缺並逾越（牴觸）該細部計畫上位法規之違失外，對於申請人之貢獻（負擔）程度與其因上開容積獎勵所獲得之18,463.2m²獎勵「容積樓地板面積」（如加計免計容積部分之「樓地板面積」，經推估恐達33,936.99m²），二者之間已然處於失衡狀態而難認有該府宣稱之所謂「對價性」，卻疏未於審議過程確實評估，並據以詳載於都市計畫說明書，亦有明顯疏失：

（一）查臺北市政府及所屬都委會雖以「公益性」及「對價性」之理由，於本件細部計畫修訂案以「韌性城市」、「智慧城市」及「宜居城市」等三項貢獻條件，合計給予按基準容積（依容積率上限560%計算）外

加最高20%之容積獎勵(如前述)³⁷，換算其獲得之獎勵「容積樓地板面積」($16,485\text{m}^2 \times 560\% \times 20\%$)即達 $18,463.2\text{m}^2$ (約5,585坪)，如以本案經臺北市都發局於後續111年10月18日所核發建造執照之「總樓地板面積」(含免計容積部分) $254,527.43\text{m}^2$ 推算，申請人因上開容積獎勵所獲得之「樓地板面積(含免計容積部分)」，經推算恐高達 $33,936.99\text{m}^2$ ³⁸(約10,265坪)。

(二)至於申請人京華城所應負擔之所謂「韌性城市貢獻」、「智慧城市貢獻」及「宜居城市貢獻」等貢獻項目³⁹，則如下圖所示。

(三)案經本院諮詢專家學者表示，本案申請人之貢獻(負擔)與其所獲之容積獎勵，其「對價性」明顯不足，二者並不成比例，且未見充分之說明。另經本院詢據內政部相關人員，亦表示本案容積獎勵難認具有「對價性」，且公益性非常薄弱等語。

(四)針對上開申請人之貢獻(負擔)程度與其因上開容積獎勵所獲得之 $18,463.2\text{m}^2$ 獎勵「容積樓地板面積」(如加計免計容積部分之「樓地板面積」，經推估恐達 $33,936.99\text{m}^2$)，二者之間已然處於失衡狀態而難認有該府宣稱之所謂「對價性」，臺北市政府及所屬

³⁷ 本案實際上即按4%、8%、8%(合計20%)獎勵容積進行建築設計。

³⁸ 如以本案經臺北市都發局於後續111年10月18日所核發建造執照之「總樓地板面積」(含免計容積部分) $254,527.43\text{m}^2$ 推算，其因上開容積獎勵所獲得含免計容積部分之「樓地板面積」推論高達 $33,936.99\text{m}^2$ ，即 $18,463.2 \times [254,527.43 / (16,485 \times 560\% \times 1.5)]$ 。

³⁹ 案經本院諮詢專家學者表示：1. 本案之「韌性城市貢獻」實質內容為取得黃金級以上之綠建築證書，然而，綠建築與韌性城市幾乎無關聯，建築達到綠建築標準，對於提升城市韌性(一個城市面對環境變動或是災害的耐受程度或是恢復力)並無貢獻；2. 本案之「智慧城市貢獻」實質為取得候選黃金級以上智慧建築證書，然一棟建築物本身之「智慧」程度是否就等同於「智慧城市」(以數位科技增進城市運作效率與宜居性之城市)？兩者並未有高度關聯。此外，提供充電停車位更是與「智慧城市」毫無關聯；3. 本案之「宜居城市貢獻」，實質內容之一為取得耐震設計標章，然建築耐震設計本應是位處地震帶之臺灣建築設計應達到之最低要求，關乎基本居住安全，與「宜居城市」有何關聯？建商取得耐震設計標章亦應視為兼顧人命安全之建商責任，不應是「獎勵」。

都委會卻疏未於審議過程確實評估，並據以詳載於都市計畫說明書，即草率核給本案容積獎勵，亦有明顯疏失。

(五)嗣經臺北市政府相關人員接受本院詢問時，業已坦承「(本案)獎勵後對於地區的回饋不成比例，一定有檢討之必要」等語。

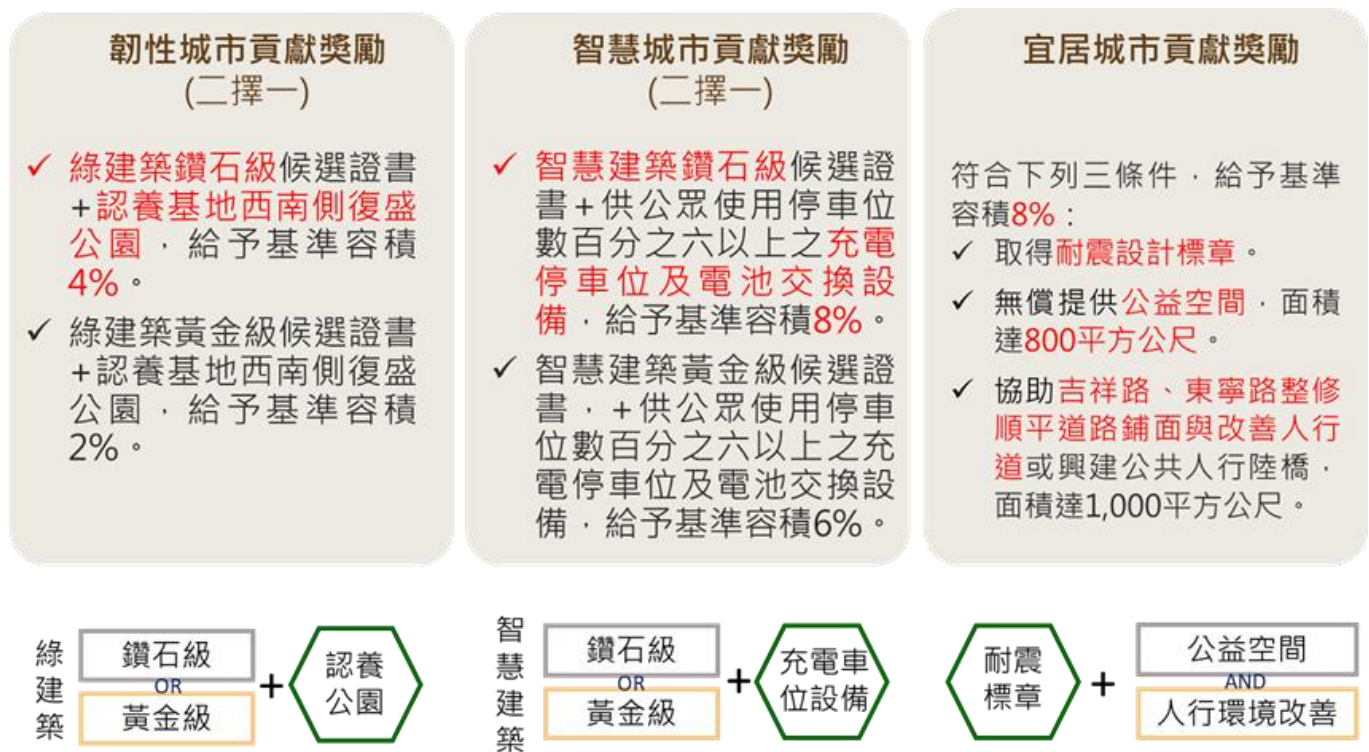


圖2 本件細部計畫修訂案容積獎勵之申請人貢獻（負擔）內容示意圖

資料來源：110年9月9日臺北市都委會第783次會議簡報資料

參、處理辦法：

- 一、調查意見，提案糾正臺北市政府及所屬都市計畫委員會與都市發展局。
- 二、調查報告之案由、調查意見及處理辦法(含附表二)，於個資隱匿後，上網公布。

調查委員：林盛豐

蘇麗瓊

附表 臺北市都委會部分委員及相關單位質疑本案容積獎勵之發言
摘要彙整表

項次	質疑事項	發言人	會議名稱	發言內容摘要
1	質疑容積獎勵適法性及其法令依據	都發局 都市設計科	109.10.12 專家學者 諮詢會議	1. 有關都市設計準則核給容積獎勵部分，檢視過往都市計畫案件之設計準則，在生態、智慧建築、充電停車位……等未曾提供額外之容積獎勵，且相關申請項目應屬現行新建建物所應盡之義務事項。 2. 依都市更新法源申請之獎勵項目，係由都市更新審議核實給予，不涉及都市設計審議程序，本案申請項目之適宜性建請申請單位再行斟酌。
2	質疑容積獎勵適法性及其法令依據	都發局 都市更新處	109.10.12 專家學者 諮詢會議	本案非都市更新案件，得否引用內政部都市更新建築容積獎勵辦法及臺北市都市更新建築容積獎勵辦法，尚有疑義(本案基地目前未劃定更新地區、申請都市更新單元；另自劃更新單元之基準強調老舊建物之重建，檢視本案基地條件亦不適用自劃評估標準)。
3	質疑容積獎勵適法性及其法令依據	劉○○ 委員 (現任委員)	109.10.12 專家學者 諮詢會議	1. 本案非屬都市更新案件，其法源不宜引用都市更新建築容積獎勵辦法，該法僅為參考性質。 2. 本案容積獎勵係由都市設計審議核給，申請單位應以都市設計審議面向檢視是否符合都市設計審議標準。
4	質疑容積獎勵適法性及其法令依據	徐○○ 委員 (現任委員)	109.10.12 專家學者 諮詢會議	本案非都市更新地區，其容積獎勵項目之適法性宜再釐清。
5	質疑容積獎勵適法性及其法令依據	林○○ 委員 (非現任委員)	109.10.12 專家學者 諮詢會議	1. 本案非都市更新地區，相關容積獎勵比例及額度不宜引用都市更新建築容積獎勵辦法。 2. 本案係依都市計畫法第24條申請變更細部計畫，以爭取容積獎勵，惟過往依第24條變更案例多係調整土地及建築物開發使用範疇，惟本案僅以申請範圍論述相關爭取容積獎勵之公益性、貢獻度等，較難於審議程序中獲得認同。
6	質疑部分容積獎勵	都發局 建築管	109.10.12 專家學者	1. 申請項目涉及太陽能板部分，查臺北市綠建築自治條例內業已訂定相關義

	項目已於 相關法令 有義務性 規範	理工程 處	諮詢會議	務規範(例如§3)。 2. 依108年7月1日施行之建築技術規則 第62條第4項及內政部函示，已有須預 留車輛充電設備之規定。
7	質疑容積 獎勵適法 性及其法 令依據	曾○○ 委員 (非現 任委 員)	109.12.24 臺北市都 委會第 775次會 議	個人堅決反對申請人所提出來的方案。 剛剛申請單位說明不適用臺北市現有獎 勵規定的理由，都是從私人的角度出發， 只因為申請單位做不到，所以就要市府 給予容積獎勵，這個邏輯應該先對臺北 市民解釋，為何申請單位做不到的事情， 市府就要給容積獎勵？
8	質疑容積 獎勵適法 性及其法 令依據	宋○○ 委員 (非現 任委 員)	109.12.24 臺北市都 委會第 775次會 議	1. 這個案子若能往前推動，市府及都委 會都樂見其成，但我也同意曾光宗委 員提醒的，針對本案不能適用本市土 管條例、都更條例、危老條例而另要 放寬容積獎勵項目之理由，申請單位 應提出更充分的說明。 2. 本案臨市民大道對側還有文化資產， 應該要有更多詳細的套疊圖說或相關 資料的蒐集彙整，確實說明現有容積 獎勵規定沒有辦法適用。
9	質疑以韌 性城市等 構想申請 容積獎勵 之合理性 (韌性城 市乃城市 建築設計 的基本要 求)	曾○○ 委員 (非現 任委 員)	109.12.24 臺北市都 委會第 775次會 議	本案提到有關建築設計、韌性城市的想 法，是城市建築設計的基本要求，申請 單位卻將基本的設計拿來要求全臺北 市民給容積獎勵，請問怎麼說得過去？
10	對外部環 境衝擊之 疑慮	郭○○ 委員 (非現 任委 員)	109.12.24 臺北市都 委會第 775次會 議	本案只是一味地爭取容積，可能對於整 體環境不是很好，建議申請單位再跟建 築師重新討論，本案鄰近臺北最後一塊 廣大的文資、文化、文創區域，應該朝結 合文創或文資的方向去考量，更積極思 考如何與區域共榮，而不是開發後把文 創、文資的空間壓迫掉。
11	質疑容積 獎勵適法 性及其法 令依據	臺北市 法務局	110.03.18 第1次專 案小組會 議	依照「各級都市計畫委員會組織規程」 第2條規定，其職掌似不包含創設容積獎 勵制度，但是有建議之權力。
12	質疑容積	徐○○	110.03.18	1. 大家都希望本案可以往前走，有關提

	獎勵適法性及其法令依據	委員 (現任委員)	第1次專案小組會議	出新容積獎勵項目的適法性，都發局提到本案基地有其特殊性，再加上曾提都委會研議，故適法性似乎是符合的。 2. 為何無法適用臺北市土地使用分區管制自治條例第79、80、80-1~80-5條這些較具體的獎勵機制。又目前所提獎勵項目的公益性、必要性及對價性是否充分？
13	質疑容積獎勵適法性及其法令依據	黃○○ 委員 (非現任委員)	110.03.18 第1次專案小組會議	1. 本案好像是希望突破原來的規定，而在細部計畫內提出專門針對個案的規定，我不清楚這種作法的妥適性。都委會的決議是否有權限去突破法規，在現行體制內是否可以這樣做？我覺得這個是根本的問題。 2. 把容積回歸提高到560%，所有的管制也就回歸都市計畫現有規定，申請單位現在反而提出一些東西要都委會突破都市計畫管制規定，我不知道我們都委會是否有這個權力、權限，針對個案通過與現行獎勵辦法不一致的決議，我害怕這個案例，即使我們通過，搞不好到某個階段，又說這個不合法，本案也就停了，這個問題有沒有法制單位可以解惑？如果都委會沒有這個權限，還繼續往下走，我害怕到時候會有問題。 3. 我感覺申請單位提案的理由是因為其他的獎勵項目都沒辦法辦到，所以希望引用都更條例裡面的規定，但這個案子不適用都更條例，所以這部分我覺得有問題，因為原有的獎勵辦法不適用，是基地本身受到限制或者基地本身的一些因素，可是這些都跟公益性沒有直接關聯，我不覺得可以用這種對價關係就來修改，雖然你有理由，但是我覺得那些理由是因為原有的規定你沒有辦法達成，所以你希望去引用另外一個對你們有利的法，但你們又不適用那個法，這裡面基本上是有法的問題，而不只是你有對價關係都委會就可以給你獎勵，我覺得都委會給予獎勵也要依法給予，除了對價關

				係，是依據什麼法令給予？我不覺得都委會因為你有了對價關係，就可以由委員會決議給予獎勵。這個案子我個人並沒有什麼意見，我從頭到尾都有參與，我也知道申請單位前面好像受了一些委屈，但是今天這個訴求，希望都委會做這樣的幫忙，我個人是有點害怕，我覺得這裡面好像都是希望都委會突破法令，我不知道都委會有沒有權限這樣做。
14	質疑容積獎勵適法性及其法令依據	馮○○ 委員 (現任委員)	110.03.18 第1次專案小組會議	本案無法適用臺北市土地使用分區管制自治條例的容積獎勵項目，都市更新條例的容積獎勵項目也不太適用，請問都市發展局或都委會過去有沒有準用相關條例通過的前例？換句話說，過去有沒有特例，不適用現行法令，在符合什麼樣的公益性、對價性、適法性下，可以給予容積獎勵。第一個還是回到適法性，適法性怎麼去解釋？可不可以準用？過去有無特例？沒有前例的話，變成要創例，一旦創新例，將來就會需要界定公益性、對價性的標準。
15	質疑容積獎勵適法性及其法令依據	何○○ 委員 (現任委員)	110.03.18 第1次專案小組會議	本案不是都市更新地區，所以要依照都市更新建築容積獎勵辦法及都市更新條例的規定來申請相關容積獎勵，應該是不符合的。
16	對外部環境衝擊之疑慮	黃○○ 委員 (非現任委員)	110.03.18 第1次專案小組會議	是本案對外部性的描述太少，主席以及都委會幕僚初研意見就提到新增容積獎勵項目基本上多數都屬於基地內部。
17	對外部環境衝擊之疑慮	馮○○ 委員 (現任委員)	110.03.18 第1次專案小組會議	容積率560%的提升，都委會的權責就是20%容積獎勵，容積移轉是另外的，容積獎勵的20%增加以後，再加上容積移轉30%，就會造成環境衝擊，雖然本案申請單位貢獻了很多，創造了好的環境，但是一旦增加容積，可能又會造成譬如交通的衝擊，地區能不能承載也是一個課題。
18	對國定古蹟臺北機廠衝擊之疑慮	文化部	110.03.18 第1次專案小組會議	1. 因涉文化資產保存法第34條之虞，在109年5月22日提送到本部文化資產審議委員會進行審查並且通過，惟涉及文化資產保存法第38條的部分附有意

				見：本案量體較大，國定古蹟鄰近區域應節制其量體高度等因素，請再審酌本案作成容積移轉接受基地之適宜性，以避免加入之容積使建築量體與高度對週邊環境造成較大的一個衝擊。 2. 另本案當時提送審議的設計書圖，係以該基地移入30%基準容積之容量體提送審議，現如以都市計畫變更細部計畫方式再增加20%基準容積之容積獎勵，已與前次提送審議之情況不同，本案需要再提送本部文化資產審議委員會進行審議⁴⁰。
--	--	--	--	--

資料來源，臺北市政府，本案彙整。

⁴⁰ 本案嗣經110年12月24日文化部第8屆「古蹟歷史建築紀念建築審議會」第16次會議審議通過（應出席委員21位，實際出席14位，同意11票、不同意3票，達出席委員過半數之同意門檻）