

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：臺北市政府。

貳、案由：臺北市政府受理京華城股份有限公司 99 年間申請「『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」細部計畫變更案，迄今已逾 5 年仍未有具體審查結果，且就該計畫原基地容積率認定，存有重大疑義，嚴重損及民眾權益，均有違失。

參、事實與理由：

本案前經本院調查竣事，調查意見並經 102 年 11 月 7 日內政及少數民族委員會第 4 屆第 78 次會議審議決議，以 102 年 11 月 12 日院台內字第 1021931140 號函請臺北市政府檢討改進。嗣因陳訴人一再續訴到院，且臺北市政府迄未提出具體改善結果，本院復於 104 年 11 月 16 日、11 月 26 日詢問臺北市政府副市長林欽榮等相關人員，該府違失事實與理由如下：

- 一、按都市計畫法第 23 條規定：「（第 1 項）細部計畫擬定後，除依第 14 條規定由內政部訂定，及依第 16 條規定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。……（第 5 項）細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，應分別依第 17 條第 1 項、第 18 條、第 19 條及第 21 條規定辦理。」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。」第25條規定：「土地權利關係人自行擬定或申請變更細部計畫，遭受直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所拒絕時，得分別向內政部或縣(市)(局)政府請求處理；經內政部或縣(市)(局)政府依法處理後，土地權利關係人不得再提異議。」揆諸上開法律規定可知，細部計畫之擬定與變更，除由都市計畫主管機關依都市計畫法第17條第1項規定辦理外，亦得由土地權利關係人依同法第24條規定提出申請，而其審議、公開展覽及發布實施之程序，均應依同法第18條、第19條及第21條規定辦理。

- 二、又按都市計畫法第22條規定：「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。前項細部計畫圖比例尺不得小於一千二百分之一。」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。」復按行政院訂頒「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：(第一項)關於都市計畫擬定變更之審議事項……。(第四項)關於都市計畫申請或建議案件之審議事項。……」、內政部所定「都市計畫細部計畫審議原則」第2點規定：「擬定、變更細部計畫

之審議，除都市計畫相關法規及主要計畫另有規定外，應依本原則規定辦理。」第 10 點規定：「細部計畫之土地使用分區管制，應依據地區特性，按各種土地使用分區類別，分別訂定其土地使用容許項目以及使用強度，並就其合理性與可行性予以審議之。」故有關都市計畫擬定變更、都市計畫申請或建議案件之審議事項，均為都市計畫委員會之職掌，有關擬定、變更細部計畫之審議權限，應包括土地使用容許項目以及使用強度之合理性與可行性在內，合先敘明。

三、查臺北市政府前以 80 年 2 月 13 日 80 府工二字第 80003366 號公告發布實施「『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」（下稱系爭計畫案），規定系爭計畫內土地依多目標多元化之開發原則，同意變更為第三種商業區並限制僅供 6 種使用項目¹。京華城股份有限公司（下稱京華城公司）於系爭計畫公告後，取得位於該計畫內京華城購物中心（下稱京華城）基地，並於 90 年完成京華城建築案營運使用。嗣該公司鑑於系爭計畫案所規定之限制使用項目，已無法反映都市發展趨勢，且影響產業競爭力，為強化產業機能，促進土地合理利用並提升地方環境品質，乃提出解除 6 種使用項目限制，並以第三種商業區規定之基

¹ (1)公眾服務空間—社教機構、醫療衛生機構、公眾服務停車場。(2)國際購物中心—百貨公司、超級市場、專賣店、飲食街。(3)國際觀光旅館—出租客房、客廳、宴會廳、國際會議廳。(4)辦公大樓—金融主要、分支機構、一般、自由業事務所。(5)文化休閒設施—娛樂、健身服務設施、文教設施。(6)停車場。

準容積率 560%²為規劃原則之計畫書³，依都市計畫法第 24 條規定，於 99 年 4 月 12 日向臺北市政府(都市發展局)申請細部計畫變更，案經該府受理並補正相關資料後，於 100 年 1 月 24 日函復該公司申請案之基準容積率應以 392%進行檢討⁴。

四、嗣臺北市政府以系爭計畫之細部計畫變更涉及使用項目、容積率、變更回饋等疑義，於 100 年 8 月 1 日檢送研議資料予臺北市都市計畫委員會(下稱都委會)，案經該會同年 8 月 25 日第 627 次會議決議籌組專案小組，並召開 3 次會議後提出 4 點建議，該府依上開專案小組意見，於 101 年 7 月 25 日提出補充資料，並建議「本案後續開發仍應依計畫書載明之容積率 392%檢討，倘需調整則應透過都市計畫變更程序，就周邊整體環境容受力進行考量。」都委會即於 101 年 8 月 30 日第 637 次會議做成決議：「1. 本案基準容積認定部分，鑑於內政部曾函釋⁵，略以『各級都市計畫委員會之職掌並無該項權責，自應由行政單位協調辦理』請市府依權責辦理。2. 本案基地未來開發構想涉都市計畫變更部分，專案小組委員意見請市府納入後續作業綜合考量。」該府遂將本案京華城基地基準容積率認定為 392%，持續以相同理由要求京華城公司檢討修正計畫書⁶。

² 臺北市土地使用分區管制自治條例第 25 條規，第三種商業區建蔽率 65%~70%、容積率 560%。

³ 「修訂臺北市松山區西松段 3 小段 156 地號第 3 種商業區(原京華城)土地使用分區管制規定暨都市設計管制準則計畫案」

⁴ 100.1.24 北市都規字第 10030092700 號函。

⁵ 援引內政部 74 年 8 月 29 日台內營字第 338031 號函釋略以：「都市計畫書圖及有關資料規劃製作欠缺或表示不盡明確，究應如何認定疑義……有關認定作業權責單位究為行政單位或都市計畫委員乙節，查各級都市計畫委員會之職掌並無該項權責，自應由行政單位協調辦理。……」

⁶ 101 年 11 月 30 日北市都規字第 10138959500 號函、102 年 4 月 3 日北市都規字第

五、京華城公司之部分股東，認為臺北市政府對於申請案之審查程序無故延宕長達3年，以及京華城基地容積率之認定有誤，損及股東權益為由，遂於102年間向本院陳訴，案經本院調查作成決議，於102年11月12日函請臺北市政府依調查意見檢討改進，該府雖依都市計畫法第27條第1項第3款規定，提經都委會103年1月23日第654次委員會議審議通過，同年5月13日公告解除系爭計畫整體開發限制，惟京華城公司依該府要求修正計畫書，並分別於同年5月20日、8月18日、10月6日檢送該府後，該府仍以「有土地使用計畫疑義」為由，要求京華城公司釐清確認。嗣因新舊市府交接，京華城公司於104年1月19日至該府簡報計畫書內容，該府於同年1月29日再函請京華城公司依當日簡報內容，重新檢送計畫書⁷。

六、按系爭都市計畫之細部計畫變更案，係由土地所有權人依都市計畫法第24條規定提出申請，依同法第22條第1項及內政部所定「都市計畫細部計畫審議原則」第10點規定，有關該計畫變更後土地使用分區管制之調整內容(容積率、使用項目、整體開發等)以及使用強度之合理性與可行性，均屬都委會之審議權限，故除申請案有形式上違反相關法令規定⁸之

10231248400 號函、102 年 8 月 2 日北市都規字第 10234866500 號函。

⁷ 臺北市政府 104 年 1 月 29 日北市都規字第 10337771900 號函及 104 年 5 月 7 日北市都規字第 10433306600 號函。

⁸ 臺北市都市計畫施行自治條例第 5 條規定：「依本法第二十四條規定，土地權利關係人自行擬定細部計畫時，應配合本法第十七條規定之分區發展優先次序辦理之。但有下列情形之一者，不在此限。一、自行擬定細部計畫地區範圍之土地面積在十公頃以上，而合於本法第六十一條之規定者。二、興辦國民住宅或社區開發者。三、經都市計畫指定應自行擬定細部計畫地區者。」第 6 條規定：「依本法第二十四條或第六十一條規定土地權利關係人自行擬定細部計畫時，應檢送載明下列事項之申請書及圖件正副本各一份，送市政府核辦。一、申請人姓名、年齡、住址。二、本法第二十二條及

申請要件，由受理機關退請申請人補正外，應依同法第 23 條第 5 項或第 25 條規定程序辦理，受理機關對於申請案如有不同意見，允應提出建議案併送都委會審議。縱依內政部函釋，臺北市政府得依權責認定系爭計畫 80 年 2 月 13 日公告當時都市計畫書所載之容積率，惟並非該府得據此要求申請人須依其認定結果規劃細部計畫變更內容，否則將悖離都市計畫變更之精神，並架空變更程序之設計與都委會審議之權限。該府都市發展局局長林洲民 104 年 11 月 26 日於本院接受詢問時亦稱：「我並不猜測為 392%或 560%，我的作法很清楚，由委員合議制決議之。此規劃案送進委員會可清楚該公司如何計算總樓地板面積。」

七、綜上，系爭計畫於 80 年間由都市計畫第三種工業區變更為第三種商業區，乃係基於開發許可及土地變更回饋之精神，以附帶捐地、限定容許使用項目、大街廓整體開發及保障可建築樓地板面積等作為條件⁹，其申請細部計畫變更後之開發使用強度與該等條件具不可分性，應與周邊整體環境容受力與都市機能等一併檢討整體考量，並循都市計畫變更程序辦理，不宜遽為割裂之處理，臺北市政府於 99 年 4 月 12 日受理本申請案後，除要求申請人補正相關資

二十四條規定事項。三、全部土地權利關係人姓名、住址、權利證明文件及其同意書。四、套繪細部計畫之地籍圖。五、其他必要事項。前項自行擬定細部計畫如以市地重劃進行整體開發者，所檢送之同意書，僅須有土地權利關係人半數以上且其所有土地面積超過範圍內私有土地面積半數之同意。依本法第二十四條規定申請變更細部計畫者，除依第一項之規定辦理外，並應檢附變更前之計畫圖與變更部分四鄰現況圖。」第 7 條規定：「依前二條規定申請之計畫，市政府認為其計畫不當或有礙公共利益時，得請其修改。其應具備之書圖及附件與本法或本自治條例之規定不合者，得令其補足或不予受理。」

⁹ 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，故都市計畫實務通稱為「商三特」，以有別於一般第三種商業區。

料外，一再以基準容積計算方式不符、土地使用計畫疑義等涉及都委會審議權限之理由，要求申請人重新檢討修正，未依法定程序辦理並提請都委會進行實質審議，致本案自 99 年提出申請後迄今已逾 5 年，仍未獲具體結果，顯有未當。

- 八、又系爭計畫案依 80 年 2 月 13 日公告之都市計畫說明書規定，應捐地 30% 規劃設計為公園、廣場之用，捐地後建蔽率依商三之標準（70%）；容積率係依 78 年 11 月 2 日第 6 次專案小組會議所提「京華再開發計畫案不同使用強度建築面積比較表」（下稱系爭面積比較表）第 6 案計算，即依整個基地面積計算為 392%（70% $\times$ 560%），但不應損及其原已申請執照之樓地板面積（共 120,284.39 平方公尺）為標準，有關獎勵部分則依現行相關法令規定辦理；同時應增建捐地後土地 20% 之樓地板面積，作為停車空間，並開放供公眾使用。臺北市政府及所屬都市發展局相關人員於本院詢問時稱：1. 本案於上開都市計畫說明書已明確載明：「容積率依整個基地面積計算為 392%」；2. 系爭面積比較表係就不同強度使用的建築面積，可能發生之各種情形進行比較，作為都市計畫委員會審議參考，其容積率之決定已為都市計畫書之主文所載；3. 本案由工業區變更為商業區因容積提高，所增加價值、利益部分應回饋社會，依當時該市研訂中之相關規定，工業區變更為住宅區應提供 30% 公共設施用地，住宅區變更為商業區應提供 20% 土地，故由工業區變更為商業區應理應提供 44% 土地作公共設施使用；4. 另因當時社會氛圍，作商業使用較有價值，本案給予最高價值 6 項商業使用，綜合考量其對價關係，規範本案應捐地

30%規劃設計為公園、廣場之用，並應增建捐地後土地 20%之樓地板面積，做為停車空間，開放供公眾使用，故將商三容積率 560%予以折減云云。

九、惟本院以系爭面積比較表諮詢專家學者表示，該表第 6 案係將全部變更範圍(即全街廓)扣除捐地 30%後所餘之 70%土地，按第三種商業區之上限容積率 560%推算，據以設定全部變更範圍之可發展強度即(粗)容積率 392%。易言之，都市計畫說明書所載〔即容積率依整個基地面積計算為 $392\%(70\% \times 560\%)$ 〕，應係公告當時尚未辦理捐地，乃以捐地前之全部變更範圍作為基礎計算容積率為 392%。其中 $70\% \times 560\%$ 應係指捐地後所餘 70%土地，變更為第三種商業區依容積率 560%計算所得之總樓地板面積；另臺北市政府都市發展局前副總工程師吳順民(時任職臺北市都市計畫委員會技佐)於本院 104 年 11 月 16 日詢問時稱：「據我理解，容積應該是 560%，當時都委會大會我擔任記錄。……如果當時是 392%，就不用計算，直接敘明捐地後所餘土地容積 392%就好。因為本來已經有申請工業區的建照，市府及委員會覺得對臺北市的發展不好，贊成申請變更為商業區。但是容積希望社會大眾覺得從 300%，捐地及捐樓地板後才變為 560%。……捐地剩 70%，是指 70%乘以 560%。大家都是直接看到 392。……」、前行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處處長張桂林(74 年-77 年任職臺北市政府工務局第二科科長)則稱：「……392%就是指毛容積率，意即基地上面的建築物的總樓地板面積，除以總基地面積。……」另張景森(84 年 1 月-87 年 12 月任職臺北市政府都市發展局局長)104 年 11 月 26

日於本院詢問時稱：「我的意見跟黃前市長一樣，該案是以整個面積計算 392%。扣除公園就剩餘土地而言即為 560%，但都市計畫書是指整個基地區域則為 392%，毫無疑義。只是說明文字上有模糊，但就剩餘區塊而言即為商三 560%。另外，臺北市都市計畫如果容積率要另外計算不會加上『商三』2 字。以種種跡象來看，560%毫無疑義。程序面，目前都發局不宜以片面想法而阻礙程序進行，如果認不寫 392%就不辦，則不符行政程序，而應交由委員會決議，如果實質內容不同意應不宜退件，可由都委會決議。」、臺北市政府副市長林欽榮亦稱：「……我個人認為與監委所提示的看法一致，即公文法有明定其總容積，則應保障其容積率。……我同意監委的看法，一直是以整個基地計算 392%粗容積，是由整個變更方正區域計算。……」亦持相同看法。

十、再按系爭計畫公告當時都市計畫說明書「參、計畫內容」之「三、土地使用分區管制」所載：「除本計畫說明書規定者外，本計畫區適用『臺北市土地使用分區管制規則』第三種商業區有關規定，其餘未規定事項悉依有關規定辦理」依當時臺北市土地使用分區管制規則¹⁰第 25 條規定，第三種商業區之建蔽率、容積率上限分別為 70%、560%，迄今並無改變；且依 78 年 11 月 2 日第 6 次專案小組會議紀錄結論四所載：「本案適用之容積率，原則上擬請依照工務局所提『京華再開發計畫案不同使用強度建築面積比較表』之第 6 欄，……其容積率依整個基地面積計算為 548.8%，若依捐獻後所餘土地面積

¹⁰ 100 年 7 月 22 日更名為「臺北市土地使用分區管制自治條例」。

計算則為 784%。……」該點結論內容與系爭面積比較表項次 6 內容相符。換言之，都市計畫說明書所述系爭面積比較表第 6 案即為該表第 6 欄(項次 6)，依該欄之計算說明業已載明：「本局(即當時臺北市政府工務局)依商三標準，捐地 30%計算」、使用分區及建築類別亦載明：「……綜合商業大樓比照商三，並按獎勵要點合併計算，容積率 560%」故其總樓地板面積之計算方式，係以扣除捐地 30% 後之土地面作為基地面積(即 15241.70 平方公尺)，再依第三種商業區容積率 560%計算樓地板面積，另加上獎勵要點所獎勵之 40% 容積後之樓地板面積，得出總樓地板面積為 11949.94 平方公尺。事實上京華城建案於 90 年完工取得使用執照(90 使字第 350 號)，總樓地板面積約 111,919.11 平方公尺¹¹，顯見該基地之總樓地板面積確實係以第三種商業區容積率 560%作為計算基礎，換算容積率約為 678.91%，其實際之容積率遠高於 392%，若以 392%認定為基準容積再加上獎勵容積，顯不相符。

十一、綜上，臺北市政府受理京華城公司 99 年間申請系爭計畫之細部計畫變更案，迄今已逾 5 年仍未有具體審查結果，且就該計畫原基地容積率認定，存有重大疑義，嚴重損及民眾權益，均有違失，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院督飭確實檢討改善見復。

提案委員：劉德勳

中 華 民 國 104 年 12 月 日

¹¹ 地下 1 層至地下 8 層不列入容積計算。