

調 查 報 告

案由：據訴，京華城股份有限公司依規定向臺北市政府都市發展局申請土地使用都市計畫細部變更，惟該局違法曲解京華城購物中心基地之容積率及延宕辦理，迄今3年仍未有具體審查結果，嚴重損及權益等情乙案。

調查意見：

據京華城股份有限公司23位股東陳訴：京華城股份有限公司前依規定向臺北市政府都市發展局申請土地使用都市計畫細部變更，惟該局違法曲解京華城購物中心基地之容積率及延宕辦理，迄今已逾3年仍未有具體審查結果，嚴重損及權益等情。案經本院於民國（下同）102年8月12日約詢臺北市張金鶚副市長、臺北市政府都市發展局邊泰明局長及所屬相關主管人員，嗣於同年8月26日諮詢政治大學法律學系劉宗德教授、東吳大學法律學系陳清秀教授、中華大學建築學系解鴻年教授及中興工程顧問股份有限公司曹壽民董事長，業經調查竣事，茲將調查意見臚述如下：

一、臺北市八德路四段京華城購物中心所坐落街廓於80年間由都市計畫第3種工業區變更為第3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條件所為，其變更後之開發使用強度與該等條件具不可分性，如有變更之需要，自應與該等條件為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。

（一）查臺北市八德路四段京華城購物中心（下稱京華城）所坐落街廓原多係唐榮鐵工廠舊址（屬第3種工業區），因其屬政策上應淘汰之工廠，臺北市政府爰於71年9月13日辦理公開展覽之「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，建議將該街廓變更為住宅區，嗣威京投資開發股份有

限公司（下稱威京公司）於 76 年 7 月購得該工廠基地後，旋於同年 8 月向臺北市都市計畫委員會（下稱臺北市都委會）陳情變更為「多目標多元化使用分區」，並再擬具土地利用計畫，送該會歷經多次專案小組會議及委員會議審議，以及 79 年 12 月 28 日內政部都市計畫委員會第 338 次會議審議通過，始經臺北市政府以 80 年 2 月 13 日 80 府工二字第 80003366 號公告發布實施（案名：「『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」（下稱本都市計畫案），該都市計畫案之都市計畫書載有下列重要事項：

- 1、「本案土地（八德路、東寧路、縱貫鐵路及八德路 4 段 106 巷所圍地區）依多目標多元化之開發原則，同意變更為第 3 種商業區並限制僅供作下列 6 種使用：(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。」
- 2、「本案應捐地 30% 規劃設計為公園、廣場之用，並登記為市政府所有，以回饋社會大眾。捐地後，其建蔽率依商三之標準（70%）；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 120,284.39 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。」

- 3、「為採用『大街廓整體開發』理念，並符合臺北市土地因畸零不整且丘塊過於瑣碎而必須採取『整合與集約使用』之特性，本基地開發方式應採大街廓整體開發為原則。」

(二)次查本都市計畫案於 86 年完成捐地程序，嗣京華城股份有限公司（下稱京華城公司）於取得該京華城基地後，陸續於 87 年獲都市設計核備及獲核發建造執照（87 建字第 212 號），再於 90 年獲核發使用執照（90 使字第 350 號），完成京華城建築案，其基地面積 16,485 平方公尺，容積樓地板面積 111,919.11 平方公尺（地下 1 層至地下 8 層並未列入容積樓地板面積計算），換算容積率約為 678.91%。

(三)據陳訴人所陳，京華城公司鑑於前揭 80 年都市計畫變更案規定京華城基地僅限做 6 種使用項目，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，乃依都市計畫法第 24 條有關申請變更細部計畫之規定，於 99 年 4 月 12 日向臺北市政府函送「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」計畫書，主張京華城基地基準容積率應依前揭 80 年都市計畫說明書所載，按第 3 種商業區之 560% 認定，其理由略以：前揭都市計畫書所載「京華再開發計畫案不同使用強度建築面積比較表」之第 6 案計算方式，明確將本案街廓於捐地 30% 後所餘 70% 土地之容積率設定為 560%；所載「 $392\%(70\% \times 560\%)$ 」應係

指捐地後所餘 70% 土地之可建容積樓地板面積均攤於捐地前之全街廓土地而得。

(四)案經臺北市政府都市發展局認定捐地 30% 後之本案京華城基地基準容積率應為 392%，並數度退請京華城公司依上開認定修正計畫書。詢據臺北市政府及所屬都市發展局相關人員說明理由如下：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. 「京華再開發計畫案不同使用強度建築面積比較表」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。

(五)有關本案 80 年公告發布實施都市計畫說明書對容積率之規定究為何？經本院檢視前揭「京華再開發計畫案不同使用強度建築面積比較表」，並諮詢專家學者意見，研判上開比較表第 6 案當係將全部變更範圍（即全街廓）扣除捐地 30% 後所餘之 70% 土地，按第 3 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%，故都市計畫說明書載明「即容積率依整個基地面積計算為 392%（70%

x560%))」，係就捐地前之全部變更範圍而言。惟查本案京華城所坐落街廓於 80 年間由都市計畫第 3 種工業區變更為第 3 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條件所為（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 3 特」，以有別於一般第 3 種商業區），其變更後之開發使用強度與該等條件具不可分性，況京華城業已參照上開都市計畫書所保障之樓地板面積建築使用（容積率達 678.91%），從而目前單獨認定京華城基地之基準容積率，當無實益，亦與上開都市計畫變更案之變更意旨未符。至京華城公司如欲變更京華城基地之發展強度，自應與上開要件及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。

二、臺北市政府都市發展局及臺北市都委會未能本於權責依程序處理京華城公司所提京華城細部計畫變更申請案，致該案延宕迄今仍未獲准駁之決定，實有未洽；又臺北市政府對本案之准駁決定乃至後續內政部之處理，影響人民財產權利甚鉅，允宜審慎為之。

（一）按都市計畫法第 18 條規定：「主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。……」、第 19 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（第 1 項）。前項之審議，各級都市計畫委員會應於六十天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以六十天為限。（第 2 項）……」、第 23 條規定：「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 1 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 4 項）」、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。」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 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。」依行政院所定「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：一、關於都市計畫擬定變更之審議事項。……四、關於都市計畫申請或建議案件之審議事項。五、關於私人或團體投資辦理都市計畫事業之審議事項。……。九、其他有關都市計畫之交議及研究建議事項。」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

；復按內政部所定「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。」故都市計畫委員會就擬定、變更細部計畫之審議權限，自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)京華城公司為強化產業機能，促進土地合理利用並提升地方環境品質，依都市計畫法第 24 條規定，於 99 年 4 月 12 日向臺北市政府提出「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」計畫書，經該府函復補正相關資料後，因涉使用項目、容積率、變更回饋等疑義，該府都市發展局乃於 100 年 8 月 1 日檢送「松山區西松段三小段 156 地號（原京華城）都市計畫變更涉基準容積率認定及住宅使用比例」研議案資料予臺北市都委會，該會以本案涉及原都市計畫規定，考量社經環境變遷為由，於 100 年 8 月 25 日第 627 次會議決議籌組專案小組研議，嗣經專案小組召開 3 次會議後提出 4 點建議，其中有關本案基準容積認定問題，建議「請都市發展局就本街廓究係粗或淨容積率 392% 及 560% 之文件紀錄過程，兼顧本地區附近未來發展之潛力與現行法規規定，提出可容受之建蔽率、容積等擬定分析方案，併委員發言紀錄提大會。」

(四)臺北市政府都市發展局依上開專案小組意見，於 101 年 7 月 25 日向臺北市都委會提出補充說明資料，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。」臺北市都委會即於 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¹，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。」該項決議第一點未充分審酌京華城基地於 80 年都市計畫變更時之開發使用強度與其整體變更條件已具不可分性，以及京華城公司本次（99 年 4 月 12 日）提出之申請案，係屬 80 年都市計畫之原細部計畫內容變更，依程序本應先辦理公開展覽後再進行審議，而審議時應依內政部所定「都市計畫細部計畫審議原則」就變更後各該條件整體考量，並就土地使用容許項目以及使用強度之合理性與可行性進行審查，而非僅就 80 年都市計畫變更後基準容積率之疑義或都市計畫書圖等資料之欠缺、不明確問題予以確認，率而將京華城基地基準容積率單獨抽離認定，並由臺北市政府依權責辦理，致衍生該府要求本案申請人應依容積率 392% 進行檢討修正之不合理現象，實有未洽。

（五）再按都市計畫法第 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

¹ 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。……」

（市）（局）政府依法處理後，土地權利關係人不得再提異議。」本案既屬土地權利關係人提出之細部計畫變更申請案，除形式上涉有違反都市計畫相關法令規定之情形，應由受理機關（即臺北市政府都市發展局）退請申請人補正外，即應依法辦理公開展覽後，送請臺北市都委會進行審議，再由臺北市政府依審議結果予以核定發布實施，或依上開都市計畫法第 25 條規定予以駁回申請。臺北市政府都市發展局對於申請案如有不同意見，自當提出建議案併送該市都委會審議。該局於 99 年 4 月 12 日受理本案後，除要求申請人補正相關資料外，更依上開都委會第 637 次會議決議，一再以基準容積計算方式不符等為由，要求申請人重新檢討修正，未賡續依上開規定程序辦理公開展覽後提報都市計畫委員會進行實質審議，致本案自申請迄今已逾 3 年仍未獲准駁之決定，該局雖係出於審慎而一再退請申請人補正，惟究與上開相關法令規定之權限與程序有不符之虞，難謂允當。

- （六）又本件細部計畫變更申請案如經臺北市政府駁回，申請人雖得循上開都市計畫法第 25 條規定請求內政部處理，惟該條文後段規定「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」依照現行司法實務上的見解（最高行政法院 95 年 2896 號裁定、94 年 835 號裁定、89 年 442 號裁定、臺北高等行政法院 101 年 1149 號判決）似認為所謂「不得再提異議」係指自行擬定或者是申請變更被拒絕時，經內政部或縣（市）（局）政府依法處理後，程序即已終了，不能提起訴願或行政訴訟。據此，臺北市政府對本案之准駁決定乃至後續內政部之處理，影響人民財產權利甚鉅，允宜審慎為之，併此指明。

調查委員：余騰芳

馬以工