

\*\*\*\*\*  
**目 次**  
 \*\*\*\*\*

**糾 正 案**

一、本院內政及族群委員會為臺北市政府於 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 16,485 m<sup>2</sup>）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 18,463.2 m<sup>2</sup>），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市計畫委員會與都市發展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，爰依法提案糾正…………… 1

二、本院內政及族群、交通及採購委員會為 111 年 9 月 22 日至 11 月 12 日，馬祖發生貨船承○號、海○號涉載運 30 餘趟，合計 3 千餘箱、毛重逾 60 噸之龍蝦，分別自北竿白沙港與南竿福澳港出發，申報航線目的港至大坵無人島，回程貨船卻無任何貨物，多次航向他處進行海外交易走私獲利。海洋委員會海巡署查緝走私，確有違失，爰依法提案糾正…………… 27

三、本院財政及經濟、內政及族群委員會為基隆市大武崙溪屬基隆市管區域排水，其支流二號排水溝流經工業區部分屬原經濟部工業局管理維護範圍，該流域於民國（下同）106 年 6 月 2 日因強降雨已逾大武崙溪區域排水規劃 10 年重現期保護標準，導致水道溢淹造成基隆市安樂區及大武崙工業區等地災害（下稱六二水災）。惟於六二水災發生前，大武崙溪已有連續多年發生暴雨溢淹情事，基隆市政府以「102 年間函大武崙工業區服務中心就轄管二號排水溝護岸工程妥善評估」、「105 年間提出該排水系統之『流域綜合治理計畫』，未及進行改善工程即發生六二水災事件」、「堤防加高亦無法避免溢堤」等

內容置辯，然基隆市政府未能正視該排水系統存在多年之護岸缺口，且於災害發生前未能採行堤防加高或合理可行之防汛作為，以及原經濟部工業局未能督促所屬大武崙工業區服務中心辦理或修繕該堤防缺口之防洪設施，肇致溪水可由該缺口強灌民宅，沿岸居民應變不及而蒙受損失，均有怠失，爰依法提案糾正…………… 32

\*\*\*\*\*  
**糾 正 案**  
\*\*\*\*\*

一、本院內政及族群委員會為臺北市政府於 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 16,485 m<sup>2</sup>）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 18,463.2 m<sup>2</sup>），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市計畫委員會與都市發展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，爰依法提案糾正

監察院 公告

發文日期：中華民國 113 年 1 月 29 日  
發文字號：院台內字第 1131930062 號

主旨：公告糾正臺北市政府於 110 年 11 月 1 日公告核定「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 16,485 m<sup>2</sup>）第三種商業區（特）土地使用分區管制規定細部計畫案」，於欠缺法令依據下，創設所謂「韌性城市貢獻」等獎勵項目，給予按基準容積外加最高 20% 之容積獎勵，已逾越（牴觸）該細部計畫上位法規之容積率上限規定等情案。

依據：113 年 1 月 16 日本院內政及族群委員會第 6 屆第 43 次會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份。

糾正案文

壹、被糾正機關：臺北市政府及所屬都市計畫委員會與都市發展局。

貳、案由：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 16,485 m<sup>2</sup>）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 18,463.2 m<sup>2</sup>），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市計畫委員會與都市發展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，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

本案緣於本院調查「臺北市松山區西松段三小段 156 地號土地(京華城購物中心原址)都市計畫(細部計畫)變更所涉容積獎勵於法無據，相關爭議實有釐清之必要」一案，經向臺北市政府及內政部函詢與調閱卷證資料；另於民國(下同)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，本案調查發現，臺北市政府及所屬都委會與都發局辦理本件細部計畫修訂案之過程，確有違失。茲臚列事實與理由如下：

- 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 120,284.39 m<sup>2</sup>「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 111,919.11 m<sup>2</sup>之購物中心(換算實設容積率為 678.91%)；嗣京華

城股份有限公司(下稱京華城公司)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」(註 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(註 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」（註 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 120,284.39 m<sup>2</sup>）為標準（下稱「允建樓地板面積保障」）。」

2. 嗣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 16,485 m<sup>2</sup>，即本案京華城購物中心原址），於 90 年間完成京華城購物中心（「實設容積樓地板面積」高達 111,919.11 m<sup>2</sup>之購物中心，換算實設容積率為 678.91%）（註 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（註 5）提出解除 6 種使用項目限制及確認基準容積率為 560%（註 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，臺北市府嗣於

107 年 1 月 18 日公告細部計畫修訂案（註 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%」（註 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 m<sup>2</sup>）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」（註 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建，於 106 年間向臺北市府（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 120,284.39 m<sup>2</sup>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（註 10）（原告嗣經上訴最高行政法院後再於 111 年 7 月 18 日撤回（註 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（120,284.39 m<sup>2</sup>）「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 120,284.39 m<sup>2</sup>，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（註 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（註 13），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」（註 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（註 15）及 110 年 7 月 1 日（註 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（註 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」（下稱本件細部計畫修訂案）（註 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」（註 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。

(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 m<sup>2</sup>，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）（註 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 m<sup>2</sup>；總樓地板面積 254,527.43 m<sup>2</sup>（地下層共 87,321 m<sup>2</sup>，其餘 167,206.43 m<sup>2</sup>）；起造人應先繳納繳保證金（註 21）共 87 億 8,848 萬 3,200 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 年都市計畫書所載「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)臺北市政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（註 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、優化都市景觀及促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 120,284.39 m<sup>2</sup>「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 111,919.11 m<sup>2</sup>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 日公告本細部計畫案都市計畫書

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 18,463.2 m<sup>2</sup>），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（註 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（註 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（註 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（註 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」（註 27），並依該自治條例第 26 條（註 28）授權制定「臺北市土地使用分區管制自治條例」（註 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、核定時，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。」（註 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（註 31）、「都市危險及老舊建築物加速重建條例」第 6 條（註 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 16,485 m<sup>2</sup>）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）（註 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  $16,485 \text{ m}^2 \times 560\% \times 20\% = 18,463.2 \text{ m}^2$ ），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「都市計畫細部計畫審議原則」之上位法規規定。

- 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 2,000  $\text{m}^2$  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。

- 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。
- 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未符。」、「『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（註 34）及第 22 條（註 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：「本案受質疑容積 20% 不是都更案件，卻依據了都更法令，而有土管專章（註 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 18,463.2 m<sup>2</sup>），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（抵觸）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 18,463.2 m<sup>2</sup>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 m<sup>2</sup>），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 3 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）（註 37），換算其獲得之獎勵「容積樓地板面積」（16,485 m<sup>2</sup>×560%×20%）即達 18,463.2 m<sup>2</sup>（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 m<sup>2</sup>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 m<sup>2</sup>（註 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（註 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 m<sup>2</sup>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 m<sup>2</sup>），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

綜上所述，臺北市政府及所屬都委會與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，核有違失，爰依憲法第97條第1項及監察

法第24條之規定提案糾正，移送內政部督促其確實檢討改善見復。

提案委員：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。

項次	質疑事項	發言人	會議名稱	發言內容摘要
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	質疑部分容積獎勵項目已於相關法令有義務性規範	都發局建築管理工程處	109.10.12 專家學者諮詢會議	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	宋○○委員（	109.12.24	1.這個案子若能往前推動，市府及都委會

項次	質疑事項	發言人	會議名稱	發言內容摘要
	勵適法性及其法令依據	非現任委員)	臺北市都委會第 775 次會議	都樂見其成，但我也同意曾○○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	質疑容積獎勵適法性及其法令依據	徐○○委員（現任委員）	110.03.18 第 1 次專案小組會議	1. 大家都希望本案可以往前走，有關提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	黃○○委員（	110.03.18	1. 本案好像是希望突破原來的規定，而在

項次	質疑事項	發言人	會議名稱	發言內容摘要
	勵適法性及其法令依據	非現任委員)	第 1 次專案小組會議	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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，</p>

項次	質疑事項	發言人	會議名稱	發言內容摘要
				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。

項次	質疑事項	發言人	會議名稱	發言內容摘要
				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（註 40）。

資料來源，臺北市政府，本案彙整。

註 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。

註 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。

註 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」。

註 4：基地面積為 16,485 m<sup>2</sup>（含騎樓地 884.22 m<sup>2</sup>），建築面積為 10,845.53 m<sup>2</sup>，建蔽率 68.41%，總樓地板面積為 204,680.77 m<sup>2</sup>，實設容積樓地板面積為 111,919.11 m<sup>2</sup>（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）。

註 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）”）。

註 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%。

註 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（第二次修訂）計畫書，並自 107 年 1 月 19 日生效。

註 8：該變更案除京華城購物中心建築基地之 156 地號（16,485 m<sup>2</sup>）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 m<sup>2</sup>。

註 9：前揭 80 年都市計畫書所載 120,284.39 m<sup>2</sup>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。

註 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 120,284.39 m<sup>2</sup>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 120,284.39 m<sup>2</sup>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 120284.39 m<sup>2</sup>之記載，嗣既因原告威京公司及授權之原告京華城公司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。

註 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。

註 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）。

註 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。」

註 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。」

註 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。

註 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。

註 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。」

註 18：由於京華城公司已將本案土地（西松段三小段 156 地號，16,485 m<sup>2</sup>）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）。

註 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。

註 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。

註 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×0.7×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。

註 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……。」

註 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……。」

註 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臺灣行政法學會合辦「都市計畫學術研討會」論文，112 年 10 月 13 日

。

註 25：本院諮詢專家學者意見參照。

註 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。」

註 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。

註 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。」

註 29：100 年 7 月 22 日修正前原法規名稱為「臺北市土地使用分區管制規則」。

註 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。」

註 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」。

註 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……。」

註 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。

註 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。」

註 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。」

註 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。

註 37：本案實際上即按 4%、8%、8%（合計 20%）獎勵容積進行建築設計。

註 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 m<sup>2</sup>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 m<sup>2</sup>，即  $18,463.2 * [254,527.43 / (16,485 * 560% * 1.5)]$ 。

註 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」。

註 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)。

二、本院內政及族群、交通及採購委員會為 111 年 9 月 22 日至 11 月 12 日,馬祖發生貨船承○號、海○號涉載運 30 餘趟,合計 3 千餘箱、毛重逾 60 噸之龍蝦,分別自北竿白沙港與南竿福澳港出發,申報航線目的港至大坵無人島,回程貨船卻無任何貨物,多次航向他處進行海外交易走私獲利。海洋委員會海巡署查緝走私,確有違失,爰依法提案糾正

## 監察院 公告

發文日期:中華民國 113 年 1 月 25 日  
發文字號:院台內字第 1131930058 號

主旨:公告糾正 111 年 9 月 22 日至 11 月 12 日,馬祖發生貨船涉載運龍蝦,分別自北竿白沙港與南竿福澳港出發,申報航線目的港至大坵無人島,回程貨船卻無任何貨物,多次航向他處進行海外交易走私獲利,海洋委員會海巡署辦理查緝走私未能立即處理,核有違失等情案。

依據:113 年 1 月 16 日本院內政及族群、交通及採購委員會第 6 屆第 33 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項:糾正案文 1 份。

### 糾正案文

壹、被糾正機關:海洋委員會海巡署。

貳、案由:111 年 9 月 22 日至 11 月 12 日,馬祖發生貨船承○號、海○號涉載運 30 餘趟,合計 3 千餘箱、毛重逾 60 噸之龍蝦,分別自北竿白沙港與南竿福澳港出發,申報航線目的港至大坵無人島,回程貨船卻無任何貨物,多次航向他處進行海外交易走私獲利。海洋委員會海巡署查緝走私,確有違失,爰依法提案糾正。

參、事實與理由:

本案經調閱海洋委員會海巡署(下稱海巡署)、財政部關務署(下稱關務署)、交通部航港局、農業部、連江縣政府、金門縣政府、立榮航空股份有限公司及華信航空股份有限公司等卷證資料,並於民國(下同)112 年 6 月 29 日前往馬祖地區履勘,於 112 年 8 月 23 日詢問相關機關調查發現,海巡署確有違失,應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下:

關務為國家主權象徵，111 年 6 月開始海巡署已於基隆地區查獲多起龍蝦走私案件並移送海關裁罰，本應有所警惕避免類案再次發生，卻在 111 年 9 月發生馬祖地區龍蝦走私案件，海巡署金馬澎分署未能在第一時間取締、蒐證、移送，導致 10、11 月持續發生多起龍蝦走私案件，民眾檢舉後，海巡機關始有積極作為，將涉案人員移送關務署基隆關裁處共新臺幣（下同）1 億 432 萬餘元。對於查緝馬祖地區龍蝦走私案件，海巡機關反應過慢，未能立即處理，第一線執法人員缺乏查緝走私概念，致民眾質疑有包庇情事，海巡署督導失靈，跨機關走私會報聯繫會議流於形式，無法提高行政效能，海巡署有重大疏失，應予糾正。

一、本案馬祖地區走私活龍蝦之事實經過及移送情形：

(一)111 年 9 月 22 日至 11 月 17 日期間，馬祖地區海○號及承○號等 2 艘貨船出港時載運活體龍蝦，聲稱將運送至大坵，運送航線為「福澳—大坵」或「白沙—福澳—大坵」，惟依雷達航跡圖顯示，涉案船舶未前往所申報之大坵島而係前往雷達盲區後旋即返港，並發現所載運之活龍蝦均已不存在，船長拒絕說明貨物去向。經查，海○號及承○號合計載運活龍蝦 33 航次、3,433 箱、5 萬 8,706 公斤，其載貨情形顯有可疑，海巡署金馬澎分署第一○岸巡隊將安檢秤重紀錄、海上航跡、龍蝦鑑定書及相關人員筆錄，依海關緝私條例第 16 條規定於 112 年 1 月 13 日函送關務署基隆關裁處。

(二)本案馬祖地區走私貨船承○號及海○號，2 艘貨船於 109 至 112 年載運龍蝦出港之紀錄：

1. 109 年、110 年及 112 年（統計至 2 月）均無類案載運情形。
2. 111 年 9 月 22 日至 11 月 17 日期間，海○號及承○號 2 艘貨船出港時載運活體龍蝦，並聲稱將運送至大坵，惟返港時船上未見龍蝦，2 船合計載運 33 航次、3,433 箱、58 公噸 706 公斤龍蝦。

(三)海巡署移送馬祖地區龍蝦走私案，原 33 案海關裁罰 9,861 萬餘元，嗣再移送 2 案，總計 35 案裁罰 1 億 432 萬 304 元：

1. 112 年 3 月 15 日財政部發布新聞稿表示，111 年 9 至 11 月間龍蝦走私船舶共 33 案，裁罰 9,861 萬餘元：

(1) 關務署表示，去（111）年 9 至 11 月間海巡署金馬澎分署第一○岸巡隊查獲私運出口龍蝦共 3,433 箱，淨重高達 5 萬 8,706 公斤，移送關務署基隆關裁處共 9,861 萬餘元，為馬祖地區史上最高裁罰金額。

(2) 關務署指出，自中國大陸禁止澳洲龍蝦進口後，部分人士因利之所趨，鋌而走險，於 111 年 9 至 11 月間，未向海關申報，自馬祖私運活龍蝦出口至中國大陸高達 33 航次。海關與海巡合作，於 112 年 3 月 8 日完備證據，由關務署基隆關於 112 年 3 月 10 日全數裁處

完成。

- (3) 關務署強調，船舶載運貨物，有規避檢查、偷漏關稅或逃避管制，未向海關申報，逕自運輸貨物進、出國境，即構成海關緝私條例第 3 條規定私運貨物進、出口，依該條例第 36 條第 1、3 項規定，最高可處貨價 3 倍之罰鍰，並將私運貨物一併沒入。

2. 海巡署移送馬祖地區私運龍蝦出口 33 案後，嗣再移送 2 案，111 年 9 至 11 月間關務署基隆關總計接獲 35 案，已全數完成裁處，共裁罰 1 億 432 萬 304 元，辦理情形如下：

- (1) 其中 33 案，海巡署檢具移送書、筆錄及貨物淨重等蒐證資料於 112 年 3 月 8 日移送裁處，關務署基隆關於 112 年 3 月 10 日全數裁處完成，共處罰鍰 9,861 萬 4,989 元。

- (2) 餘 2 案，海巡署 112 年 3 月 30 日檢附證據資料再移送關務署基隆關處理，該關於 112 年 5 月 15 日依法完成裁處，共處罰鍰 570 萬 5,315 元。

3. 後續罰鍰執行情形：走私船舶海○號及承○號 2 艘貨船（5 位受處分人），已全數向財政部提起訴願，目前均在行政救濟程序中，惟為防止受處分人隱匿或移轉財產以逃避執行，已依法就受處分人相當於應繳金額之財產，聲請法院假扣押。

4. 裁處法律依據：關務署基隆關於

檢視緝獲單位所具事證後，審認受處分人等出於故意，私運貨物或裝運私運貨物，依海關緝私條例第 36 條第 1 項、第 3 項，及「緝私案件裁罰金額或倍數參考表」規定裁處罰鍰，並依海關緝私條例第 36 條第 3 項沒入貨物（因貨物裁處前已不存在，爰依行政罰法第 23 條第 1 項規定，裁處沒入貨物之價額，以代替沒入處分）。

- (四) 本案涉及刑事部分：海巡署偵防分署連江查緝隊於 111 年 12 月 9 日報請福建連江地方檢察署指揮偵辦中。

二、海域、海岸、河口及非通商口岸，查緝走私權責機關為海巡署：

1. 行政院 92 年 2 月 27 日核定「臺灣地區查緝走私分工與執行配套措施」查緝走私分工執行事項之分工依據及原則，經海域、海岸、河口及非通商口岸等地區私運貨品至臺灣本島，查緝機關為海巡署。本案馬祖北竿白沙港與南竿福澳港屬國內非通商口岸，係非小三通航線船舶於非通商口岸出入港口，由海巡署依海岸巡防法及海岸巡防機關與海關協調聯繫辦法等規定查緝，並依海關緝私條例將涉案對象及證據資料移送關務署所屬關區裁處。

2. 依海岸巡防法第 3 條及海岸巡防機關與海關協調聯繫辦法第 3 條規定，緝獲並調查船舶有規避檢查、偷漏關稅或逃避管制，未經向海關申報而運輸貨物進、出國境，構成海關緝私條例第 3 條規定之私運貨物

，海巡署依行政罰法第 36 條規定現場扣留貨物，或依行政罰法第 39 條規定責付當事人保管，事後依海關緝私條例第 16 條規定，將全案移送海關辦理後續裁處。

三、111 年臺灣進口活龍蝦數量暴增，同年臺灣飛往金門、馬祖航空貨艙載運龍蝦數量極不尋常，其緣由及數量變化之情形：

(一)中國禁止澳洲龍蝦等輸入之緣由及相關情形（註 1）：

1. 自西元 2017 年起，澳洲政府為因應逐步升高之區域安全挑戰，在涉及國家安全之議題相繼採行新政策，西元 2018 年獲國會通過並實施「反間諜及外國干預法」，同年亦禁止澳洲 5G 設備系統使用華為零組件等；中國則相應採取多項貿易措施限制澳洲產品輸入，包括以防檢疫或環保等理由阻礙或延遲澳洲產品通關，或對澳洲產品展開反傾銷與反補貼調查等。
2. 西元 2020 年 4 月澳洲政府表示，支持國際聯合調查 COVID-19 病毒之起源。中國隨即發動拒買澳洲貨品之言論並指稱，澳洲推動 COVID-19 病毒來源之國際獨立調查案將招致貿易抵制。自此澳中關係急遽惡化，中國陸續對澳洲牛肉、大麥、葡萄酒、龍蝦、木材、煤炭、棉花、銅礦等產品陸續實施貿易措施。
3. 中國禁止澳洲龍蝦進口情形：據澳媒報導，中國從未正式公布禁止進口澳洲龍蝦。西元 2020 年

11 月，中國海關以檢驗礦物質與金屬成分為由，將 21 噸澳洲龍蝦扣留於上海國際機場停機坪致龍蝦死亡。自此澳洲龍蝦未曾在中國清關，澳洲出口商亦暫停出口龍蝦至中國。

(二)108 至 112 年 2 月臺灣進口活龍蝦數量統計、進口數量增加之情形（註 2）：

1. 經關務署查詢報關資料，在無區分活龍蝦品種及等級的情況下，指定區間申報貨品分類號列第 0306.31.00.10-2 號「活龍蝦」，按「年」統計從澳洲（AU）進口活龍蝦數量：108 年 14,236.9 公斤、109 年 122,455.5 公斤、110 年 631,233.9 公斤、111 年 1,610,998.2 公斤、截至 112 年 2 月 272,973.2 公斤。
2. 臺灣從澳洲進口活龍蝦，111 年進口 1,610,998.2 公斤，110 年進口 631,233.9 公斤，111 年進口數量增加 979,764.3 公斤（979.76 公噸）。若不論進口來源國別，111 年進口 1,808,000.2 公斤，110 年進口 787,949.3 公斤，111 年進口數量增加 1,020,050.9 公斤（1020.05 公噸）。統計數據顯示，111 年從澳洲進口活龍蝦數量激增，占龍蝦進口總量 89.1%，遠高於自其他國家進口之數量。
3. 根據財政部關務署統計，在疫情爆發前的 108 年，臺灣自澳洲進口活龍蝦只有 14 公噸；至 111 年，臺灣自澳洲進口的活龍蝦已超



過 1,610 公噸，短短 3 年內暴增 115 倍。

- (三)111 年臺灣飛往金門、馬祖航空貨艙運載龍蝦數量極不尋常（註 3）：臺灣飛往金門、馬祖航空貨艙運載龍蝦數量，111 年與 110 年相較，111 年間增加 568.816 公噸，且

111 年航空貨艙運載至金門、馬祖之活龍蝦數量 578.816 公噸，占 111 年臺灣進口活龍蝦總數量（1,808 公噸）31.98%，考量金門、馬祖人口數量（註 4）民生所需，111 年活龍蝦運送數量極不尋常。

臺灣飛往金門、馬祖航空貨艙運載龍蝦數量（單位：公噸）				
* 表示無航班				
		109 年	110 年	111 年
馬祖	立榮航空	0	0	93.89
	華信航空	*	*	*
金門	立榮航空	0	0	181.07
	華信航空	1.543	9.378	303.234
	總計	1.543	9.378	484.304
金門+馬祖	總計	1.543	9.378	578.194

資料來源：依據華信航空、立榮航空飛往金門、馬祖之航機運載龍蝦資料，本院整理。

四、馬祖地區於 111 年 9 月間開始發生多起龍蝦走私案件，明顯屬於海關緝私條例第 3 條規定「私運貨物出口」之違法行為，海巡機關未能立即取締、蒐證、移送卻仍在 10 月函請各機關協處，海巡機關反應過慢，未能立即處理，導致 10、11 月又持續發生多起龍蝦走私案件：

- (一)海巡署第十一巡防區於 111 年 10 月 11 日函詢關務署基隆關花蓮分關馬祖派出課，函文表示馬祖多起貨船載運民生物資（龍蝦、漁產品）出港，至大坵、高登等島嶼，渠等貨船均無再載運物資進港，為釐清上情是否屬違規，請海關協助釋疑是否構成違規要件。
- (二)海巡署第十一巡防區於 111 年 10 月

11 日函文交通部航港局北部航務中心，函文表示馬祖多起貨船載運民生物資（龍蝦、漁產品）出港，至大坵、高登等島嶼，渠等貨船均無再載運物資進港，就海巡署權責而言，實施安全檢查作業，建請交通部航港局北部航務中心針對類案船隻，不再同意給予馬祖地區各商港至大坵、高登等島嶼航線同意權。

- (三)海巡署第十一巡防區於 111 年 10 月 11 日函文連江縣港務處，建請該處協助對於違規船隻，不再同意給予申報進、出港至大坵、高登等島嶼，俾利查緝任務遂行。
- (四)111 年 6 月開始海巡署已於基隆地區查獲多起龍蝦走私案件並移送海關裁罰，本應有所警惕避免類案再

次發生，卻在 111 年 9 月發生馬祖地區龍蝦走私案件，走私案件發生後，海巡署金馬澎分署本應在第一時間立即取締、蒐證、移送，卻仍在 10 月函請各機關協處而無執法作為，導致 10、11 月又持續發生多起龍蝦走私案件。

五、綜上，關務為國家主權象徵，111 年 6 月開始海巡署已於基隆地區查獲多起龍蝦走私案件並移送海關裁罰，本應有所警惕避免類案再次發生，卻在 111 年 9 月發生馬祖地區龍蝦走私案件，海巡署金馬澎分署未能在第一時間取締、蒐證、移送，導致 10、11 月持續發生多起龍蝦走私案件，民眾檢舉後，海巡機關始有積極作為，將涉案人員移送關務署基隆關裁處共 1 億 432 萬餘元。對於查緝馬祖地區龍蝦走私案件，海巡機關反應過慢，未能立即處理，第一線執法人員缺乏查緝走私概念，致民眾質疑有包庇情事，海巡署督導失靈，跨機關走私會報聯繫會議流於形式，無法提高行政效能，海巡署有重大疏失，應予糾正。綜上所述，111 年 9 月發生馬祖地區龍蝦走私案件，海巡署金馬澎分署未能在第一時間取締、蒐證、移送，導致 10、11 月持續發生多起龍蝦走私案件，民眾檢舉後，海巡機關始有積極作為，致民眾質疑有包庇情事，海巡署督導失靈，跨機關走私會報聯繫會議流於形式，無法提高行政效能，核有違失，爰依憲法第 97 條第 1 項及監察法第 24 條之規定提案糾正，移送海洋委員會督飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：陳景峻、范巽綠、蕭自佑

註 1：資料來源：經濟部國際貿易署 112 年 10 月 3 日貿雙一字第 1127029988 號函、外交部 112 年 10 月 11 日外國會二字第 1125100704 號函。

註 2：資料來源：關務署 112 年 3 月 30 日台關緝字第 1121005383 號函。

註 3：統計數據資料來源：華信公司 112 年 3 月 16 日 AE2023PS/TZ00229 號函、立榮航空 112 年 3 月 20 日立航字第 20230228 號函。

註 4：行政院主計總處依統計法規定，實施 10 年 1 次之人口及住宅普查，委請各縣市政府協助辦理。最近 1 次，109 年普查後推估金門縣常住人口數為 67,173 人。另依據連江縣戶籍登記資料，連江縣 110 年底現住人口數為 13,645 人。

三、本院財政及經濟、內政及族群委員會為基隆市大武崙溪屬基隆市管區域排水，其支流二號排水溝流經工業區部分屬原經濟部工業局管理維護範圍，該流域於民國（下同）106 年 6 月 2 日因強降雨已逾大武崙溪區域排水規劃 10 年重現期保護標準，導致水道溢淹造成基隆市安樂區及大武崙工業區等地災害（下稱六二水災）。惟於六二水災發生前，大武崙溪已有連續多年發生暴雨溢淹情事，基隆市政府以「102 年間函大武崙工業區服務中心就轄管二號排水溝護岸工程妥善評估」、「105 年間提出該排水系統之『流域綜合治理計畫』，未及進行改

善工程即發生六二水災事件」、「堤防加高亦無法避免溢堤」等內容置辯，然基隆市政府未能正視該排水系統存在多年之護岸缺口，且於災害發生前未能採行堤防加高或合理可行之防汛作為，以及原經濟部工業局未能督促所屬大武崙工業區服務中心辦理或修繕該堤防缺口之防洪設施，肇致溪水可由該缺口強灌民宅，沿岸居民應變不及而蒙受損失，均有怠失，爰依法提案糾正

## 監察院 公告

發文日期：中華民國 113 年 1 月 24 日  
發文字號：院台財字第 1132230032 號

主旨：公告糾正基隆市大武崙溪屬基隆市管區域排水，其支流二號排水溝流經工業區部分屬原經濟部工業局管理維護範圍，該流域於民國（下同）106 年 6 月 2 日因強降雨已逾大武崙溪區域排水規劃 10 年重現期保護標準，導致水道溢淹造成基隆市安樂區及大武崙工業區等地災害（下稱六二水災）。惟於六二水災發生前，大武崙溪已有連續多年發生暴雨溢淹情事，基隆市政府以「102 年間函大武崙工業區服務中心就轄管二號排水溝護岸工程妥善評估」、「105 年間提出該排水系統之『流域綜合治理計畫』，未及進行改善工程即發生六二水災事件」、「堤防加高亦無法避免溢堤」等內容置辯，然基隆市政府未能正視該排水系統存在多年之護岸缺口，且於災

害發生前未能採行堤防加高或合理可行之防汛作為，以及原經濟部工業局未能督促所屬大武崙工業區服務中心辦理或修繕該堤防缺口之防洪設施，肇致溪水可由該缺口強灌民宅，沿岸居民應變不及而蒙受損失，均有怠失乙案。

依據：113 年 1 月 3 日本院財政及經濟、內政及族群委員會第 6 屆第 41 次聯席會議決議及監察法施行細則第 22 條規定。

公告事項：糾正案文 1 份。

### 糾正案文

壹、被糾正機關：基隆市政府及經濟部產業園區管理局（註 1）。

貳、案由：基隆市大武崙溪屬基隆市管區域排水，其支流二號排水溝流經工業區部分屬原經濟部工業局管理維護範圍，該流域於民國（下同）106 年 6 月 2 日因強降雨已逾大武崙溪區域排水規劃 10 年重現期保護標準，導致水道溢淹造成基隆市安樂區及大武崙工業區等地災害（下稱六二水災）。惟於六二水災發生前，大武崙溪已有連續多年發生暴雨溢淹情事，基隆市政府以「102 年間函大武崙工業區服務中心就轄管二號排水溝護岸工程妥善評估」、「105 年間提出該排水系統之『流域綜合治理計畫』，未及進行改善工程即發生六二水災事件」、「堤防加高亦無法避免溢堤」等內容置辯，然基隆市政府未能正視該排水系統存在多年之護岸缺口，且於災害發生前未能採行堤防加高或合理可行之防汛作為，以及原經濟部工業局未能督促所屬大武崙工業區服務中心辦理或修繕

該堤防缺口之防洪設施，肇致溪水可由該缺口強灌民宅，沿岸居民應變不及而蒙受損失，均有怠失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

基隆市大武崙溪於 106 年 6 月 2 日溢堤，致鄰近地區許多住家飽受洪水侵害及財產嚴重損失，經本院於 112 年 6 月 12 日實地履勘基隆市大武崙溪因六二水災溢淹及改善工程範圍，聽取在地里長意見，嗣後再詢問基隆市政府及所屬工務處、經濟部水利署（下稱水利署（註 2））及所屬第十河川局（下稱十河局，已改制為第十河川分署）、水利規劃試驗所（下稱水規所，已改制為水利規劃分署）、原經濟部工業局（下稱工業局，已改制為產業發展署，工業區改為產業園區，隸屬產業園區管理局（註 3））、大武崙（兼瑞芳）工業區服務中心〔下稱大武崙工業區服務中心，已改制為大武崙（兼瑞芳）產業園區服務中心〕、內政部營建署（已改制為國土管理署）、台灣自來水股份有限公司（下稱自來水公司）第一區管理處等機關人員，及各機關簡報、履勘前後補充資料及相關判決（註 4）等內容後調查發現，基隆市大武崙溪屬基隆市管區域排水（起點為基隆河匯流口、終點為基金三路裕隆倉儲），其支流二號排水溝流經工業區部分則屬工業局管理維護範圍。該流域於 106 年 6 月 2 日因強降雨已逾大武崙溪區域排水規劃 10 年重現期保護標準，導致水道溢淹且使基隆市安樂區基金一路 208 巷口至下游排水路沿岸一帶，以及大武崙工業區等地，造成約 1.5 公頃、深度約 1~1.5 公尺之災害（

即六二水災）。惟於六二水災發生前，大武崙溪已有連續多年發生暴雨溢淹情事，基隆市政府以「102 年間函大武崙工業區服務中心就轄管二號排水溝護岸工程妥善評估」、「105 年間提出該排水系統之『流域綜合治理計畫』，未及進行改善工程即發生六二水災事件」、「堤防加高亦無法避免溢堤」等內容置辯。縱使該事件係肇因為強降雨超過區域排水保護標準所致，然基隆市政府未能正視該排水系統存在多年之護岸缺口，且於災害發生前未能採行堤防加高或合理可行之防汛作為，以及工業局未能督促所屬大武崙工業區服務中心辦理或修繕該堤防缺口之防洪設施，肇致溪水可由該缺口強灌民宅，沿岸居民應變不及而蒙受損失，均有怠失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、按「排水集水區域之劃定與核定公告、排水設施管理之維護管理、防洪搶險、安全檢查、設施範圍之使用管理及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定排水管理辦法管理之。但農田、市區及事業排水，由目的事業主管機關依其法令管理之。」水利法第 78 條之 4 定有明文。中央主管機關即經濟部依水利法第 78 條之 4 之授權另行訂定排水管理辦法，依排水管理辦法第 2 條規定「排水依功能及集水區域特性分為下列 5 種：一、農田排水：指排洩停滯於農田田面及表土內過剩之水。二、市區排水：指排洩經依下水道法規劃設置排水設施內之雨水或污水。三、事業排水：指排洩事業使用後之廢水、污水及水力發電後之尾水。四、區域排水：指排洩前 3 款

之 2 種以上匯流或排洩區域性地面或地下之水，並經中央主管機關公告者。但不包括已有主管機關管轄之排水。

五、其他排水：指排洩不屬於前 4 款之水。前項區域排水依其流經之行政轄區範圍或所佔比例，區分為中央管、直轄市管及縣（市）管區域排水。農田、市區及事業排水之管理，由目的事業主管機關依其法令管理之；其他排水，由各直轄市、縣（市）政府制（訂）定自治法規管理之。」

## 二、大武崙溪及其支流（二號排水溝）之管轄權責及保護標準：

- (一)依經濟部 94 年 11 月 14 日經授水字第 09420219360 號公告內容，大武崙溪為基隆市管區域排水，權責起點為基隆河匯流口至權責終點為基金三路裕隆倉儲，上開公告第 2 項載明：「本次公告之區域排水起迄點以外之排水，除已有主管機關管轄之排水，由各目的事業主管機關依其法令管理者外，餘由各直轄市、縣（市）政府以地方自治事項辦理有關管理事項。」經濟部 99 年 12 月 27 日經授水字第 09920215390 號函核定，基隆市市管區排大武崙溪排水堤防預定線（用地範圍線），由基隆市政府進行堤線內河道維護管理等相關工作。
- (二)依據 99 年「大武崙溪排水系統規劃」報告之保護標準為「10 年重現期距、25 年不溢堤」（註 5）。次依「流域綜合治理計畫（103-108 年）」內容，直轄市、縣（市）管區域排水以 10 年重現期洪水設計，25 年重現期洪水不溢堤為目標。

- (三)至於大武崙溪支流（二號排水溝）部分之管理機關，基隆市政府表示，大武崙溪支流（二號排水溝）末端劃入大武崙溪區排堤線段，該府於 102 年完成護岸加高工作，二號排水溝例行巡查維護為大武崙工業區年度重要工作，該土地管理者為經濟部，使用分區為工業區。該府前於 102 年 3 月 27 日以基府工水參字第 1020028203 號函大武崙工業區服務中心，就區域排水大武崙溪既有護岸加高工程銜接支流排水溝段（二號排水溝）護岸未施作一事之維護管理妥善評估（註 6）。復據臺灣基隆地方法院基隆簡易庭 109 年度國簡上字第 3 號民事判決（111 年 12 月 12 日），工業局為二號排水溝之管理機關。本院實地履勘時，工業局對此表示依法院判決，基於職責將進行流經工業區範圍之區段進行維護管理，但並未包括該支流之上游。茲將判決內容摘述如下：

1. 大武崙工業區為下水道法第 8 條第 1 項所稱應設置專用下水道之工業區，大武崙工業區服務中心即係依產業創新條例第 50 條規定所成立之管理機構，負責辦理工業區內公共設施用地及公共建築物與設施之管理維護及相關服務輔導事宜，就此，大武崙工業區服務中心乃依下水道法第 19 條第 1 項訂立有大武崙工業區下水道使用管理規章，其中第 1 條即明白揭櫫該服務中心乃係大武崙工業區下水道系統使用管理之

下水道機構。而二號排水溝係位於大武崙工業區，係為處理該工業區內逕流廢水之下水道，自屬排水管理辦法第 2 條第 1 項第 2 款所稱之市區排水，而依前揭使用規章之規定，大武崙工業區服務中心始為二號排水溝之管理機關。大武崙工業區服務中心年度重要工作計畫表，顯示大武崙工業區內排水系統疏濬及水患整治為該中心之年度重要工作，為達成此一工作目標，該中心乃編列有年度經費，全年巡查維護二號排水溝。可見二號排水溝之管理、維護，確屬大武崙工業區服務中心權管範圍。

2. 二號排水溝之護岸堤防經十河局委由廠商施工加高後，雖已於 107 年 1 月 29 日移交予基隆市政府，然二號排水溝之管理機構為大武崙工業區服務中心，既為產業創新條例第 50 條及下水道法第 19 條所明定，尚不因十河局將二號排水溝之護岸堤防交由上訴人管理維護，而變更大武崙工業區服務中心為二號排水溝法定管理機構之地位，充其量僅使基隆市政府於「接管」二號排水溝之護岸堤防「後」，成為該護岸堤防事實上之管理機關。
3. 產業創新條例第 50 條、下水道法第 19 條及大武崙工業區下水道使用管理規章，雖未明確規定二號排水溝之管理機關有負責辦理或修繕防洪設施之責。惟按排水管理辦法乃係依水利法第 78

條之 4 規定（註 7）所制定，揆諸該條文之規定，乃係各類排水設施維護管理、防洪搶險、安全檢查、設施範圍之使用管理及其他應遵行事項之依據，縱令農田、市區及事業排水之相關法令未明確規定管理機關有辦理或修繕防洪設施之責，然解釋上應認農田、市區及事業排水於管理排水設施時，仍負有辦理或修繕防洪設施之責。即就本件而言，大武崙工業區服務中心依法為二號排水溝之管理機構，若謂該中心於管理該設施時不負有防洪搶險之責，六二水災之發生所致民眾之損害，應由對於二號排水溝無管理權限之上訴人負責，將致大武崙工業區服務中心有權而無責，上訴人無權卻有責之現象，此之法令上之解釋，恐有違事理之平，並非合理。

4. 二號排水溝之管理機關應為參加人工業局：依經濟部工業局組織條例及辦事細則之規定，……該局工業區組另掌管 61 個工業區管理服務機構。大武崙工業區管理中心係參加人工業局依該局之辦事細則，於該局工業區組下所成立之組織，其並無單獨之組織法規，性質上應屬參加人工業局之內部單位。是以，二號排水溝之管理「機關」應為工業局。

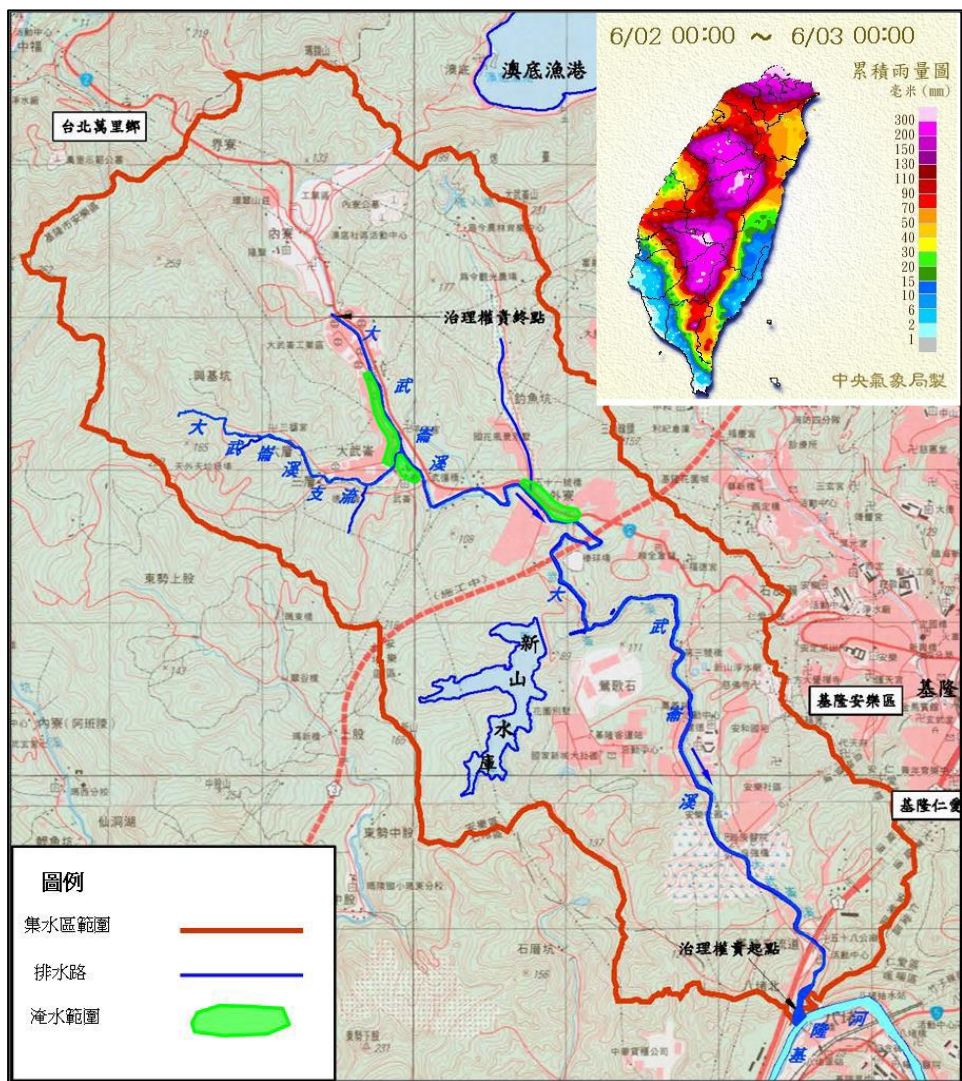
三、經查，106 年 6 月 1 日豪雨致全國淹水總面積達 1,594 公頃，前十淹水地區分布於雲林縣斗南鎮大湖口溪、崙子溪、石牛溪、大埤鄉後溝子大排、

土庫鎮舊虎尾溪、新北市金山區磺溪三界壇路、淡金公路、金包里、彰化縣員林市大村排水、彰化縣溪州鄉榮光村內三排水左岸、嘉義縣大林鎮三疊溪等區域，並造成新北市災害數最高達 501 件、基隆市災害數排名第 5 名計 83 件，淹水原因以大武崙溪為例，本次降雨超過 50 年重現期，逾保護標準 10 年重現期（註 8）。復據本院實地履勘，水利署及基隆市政府就六二水災事件概述如下：

(一)106 年 6 月 1 日起受西南氣流及滯留鋒面影響，北臺灣各地區發生超

大豪雨造成多處淹水災情，包含基隆市安樂區，新北市金山區、石門區、淡水區、三芝區、八里區等，淹水面積總計約 122.5 公頃，深度約 0.3~2.5 公尺，積（淹）水時間約為 6-12 小時不等。

(二)次日（6 月 2 日）清晨出現強降雨，主要積淹水區域為基隆市安樂區基金一路 208 巷口至下游排水路沿岸一帶（麥當勞前）及大武崙工業區，淹水面積約 1.5 公頃，深度約 1~1.5 公尺（如圖 1）。





資料來源：水利署簡報。

圖 1 基隆市大武崙溪六二水災淹水範圍及基金一路溢淹照片

(三)災害說明及成因：

1. 水利署前於 106 年 7 月 6 日函（註 9）本院表示：本年 6 月初豪雨於基隆大坪雨量站 1 小時最大累計降雨為 91.5 公厘，3 小時最大累計降雨為 175.5 公厘，其 1、3 小時最大累計降雨量均超過 25 年重現期距，已超過計畫保護標準。研判淹水原因係瞬間大雨排水不及，復因排水轉彎段水位壅高，致大武崙溪洪水溢出，與區域內無法排出的水相互頂托造成淹水情況。

2. 超過保護標準：

(1) 106 年 6 月 2 日清晨豪雨期間鄰近之大坪雨量站最大時雨量 91.5 毫米（約 50 年重現期）；24 小時雨量 394 毫米（大於大武崙溪排水原規劃 10 年重現期 264 毫米設計標準）。

(2) 短延時強降雨且總雨量高導致水道溢淹，降雨尖峰大致發生於 06:00~12:00 間。本次暴雨之時間分配集中且總雨量高，進而影響水道水位，且部分地

區排水系統受短延時、強降雨型態之超大豪雨影響導致水道溢淹，以致發生路面積淹水之情形。

3. 內水積（溢）淹：支流及道路排水宣洩不及。

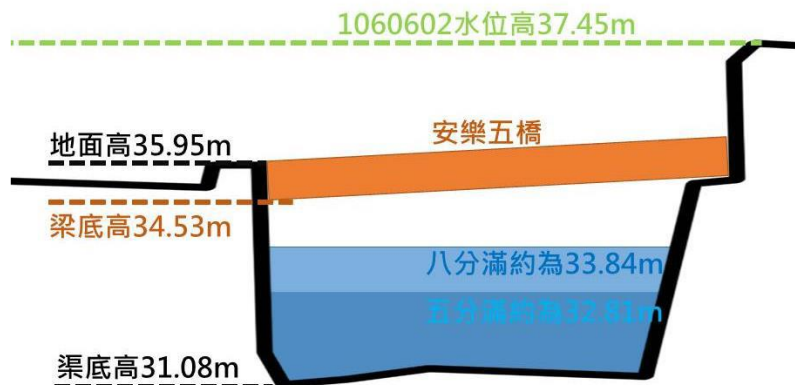
4. 水水量增加：經重新檢討後流量增加（如圖 2）。

(1) 安樂五橋下游左岸護岸保護高度不足。

(2) 安樂五橋梁底高不足。

5. 情人湖排水與大武崙溪匯流處造成流況不順。





資料來源：水利署簡報。

圖 2 大武崙溪安樂五橋處剖面與六二水災水位示意圖

四、惟查，大武崙溪於六二水災發生前已有連續多年因暴雨溢淹情形，此有行政院林前院長於 106 年 6 月 3 日勘災時表示（註 10）「大武崙溪連續三年有淹水情形，基隆市政府已提報大武崙溪規劃檢討執行計畫書，水利署初審原則通過，待基隆市政府依審查意見修正提報。但若強降雨頻率提高，考量設置堤防亦不能解決該溪長期的結構性問題，因此請水利署與基隆市政府重新審視，儘快評估大武崙溪在技術與工程層面分流的可行性；另亦提出治洪策略，勿讓水流快速往下游地區。」及該區域排水及支流沿岸居民於 102 年 5 月 14 日、104 年 12 月 30 日分別向當地民意代表、基隆市政府全球資訊網民意信箱陳情，以及 105 年 6 月間因大武崙溪支流暴雨溢淹，再向民意代表陳情（註 11）等內容可稽。

五、續以，因上開一再陳情，斯時民意代表於 105 年 6 月 28 日會同基隆市政

府及十河局、大武崙工業區服務中心等相關單位至陳情區段現場會勘後，會議結論：「一、建請基隆市政府工務處擬流域綜合治理計畫，經費來源移請水利署第十河川局協助辦理。二、工業局大武崙兼瑞芳工業區服務中心同意配合辦理相關事宜。」基隆市政府對於大武崙溪支流二號排水溝相關陳情之補充說明如下：

- (一)該府自 102 年起已函請工業局大武崙服務中心就二號排水溝護岸未施作一事之維護管理妥善評估（同前）。
- (二)該府依會勘結論於 105 年 10 月 7 日以基府工水貳字第 1050244678 號函協助提報大武崙溪規劃檢討案申請納入流域綜合治理計畫補助辦理。
- (三)106 年依十河局函示提送修正後「流域綜合治理計畫」：十河局於 105 年 12 月 9 日以水十規字第 10503036300 號函請基隆市政府依

本案初審委員意見辦理修正，該府於 106 年 3 月 6 日以基府工水貳字第 1060208700 號函提送修正後「流域綜合治理計畫」予十河局。

(四)106 年 3 月十河局函報請水利署審議：後該案於水利署審議期間即發生六二水災，故行政院指示水利署接手辦理大武崙溪後續規劃檢討及治理工程。

(五)基隆市政府已積極辦理提報「流域綜合治理計畫」予水利署審議，已經積極進行，惟尚於相關行政流程階段中即發生六二水災。

六、依上可證，大武崙溪或其支流早有因暴雨溢淹情形，惟基隆市政府及經濟部所屬各機關卻未能加以正視。基隆市政府為大武崙溪區域排水之管理機關，本應依水利法之相關規定或水利法之授權訂立市區排水或其他排水管理、維護之相關自治法令，並依水利法或自治法令之相關規定，辦理防汛維護之作為義務，工業局為大武崙溪支流二號排水溝之法定管理機關（如前述判決），所屬大武崙工業區服務中心依法負有辦理或修繕防洪設施之責，而大武崙溪支流二號排水溝於六二水災前存有堤防缺口，基隆市政府及工業局未能於災害發生前採行該堤防加高或合理可行之防汛作為，確有怠失，此有臺灣基隆地方法院基隆簡易庭 108 年度基國簡字第 2 號民事簡易判決（109 年 9 月 22 日）內容可證，如下：

(一)原告（王○○）自 102 年起一再陳情反應因系爭區段遇暴雨均造成其所有系爭房屋淹水，被告（即基隆

市政府，下同）經由前揭原告之陳情、會勘，對於屬基隆市區排水之大武崙溪，除屬市區排水或其他排水之系爭區段外，其餘河岸之堤防加高工程均漸次竣工，惟系爭區段之堤防未加高，形成缺口，遇暴雨導致溪水暴漲時，即從系爭區段開始向外溢流，使系爭區段附近已加高之其他堤防亦因此失去其防汛功能，造成居民之損害，已有深切之認識，且台灣地區每年夏季幾乎都會遭受颱風侵襲，且極端氣候之暴雨較前頻仍，被告本應依水利法之相關規定或水利法之授權訂立市區排水或其他排水管理、維護之相關自治法令，並依水利法或自治法令之相關規定，就系爭區段辦理防汛維護之作為義務。又原告多年來一再反應遇暴雨即淹水，致原告財物受有損害，可認系爭區段因每年水患所承受之危險迫切程度極高，且溪水暴漲溢堤時，其所及範圍廣泛，危及眾多沿岸人民之生命及財產法益，原告自難依其一己之力將系爭區段之堤防加高，或採取任何合理可行之防範手段，乃經由一定行政程序請求被告將系爭區段之堤防加高，且經會勘結果，更確認被告確有管理、維護以防止水患之作為義務。

(二)被告經由前揭原告之陳情、會勘，早已知悉系爭區段存有堤防缺口，逢暴雨即淹，易致民損，嗣於 105 年 6 月 28 日會勘時，亦擬將之列入流域綜合治理計畫，可見被告對於系爭區段之缺口極易造成基隆市

安樂區中崙里大武崙溪地區溢淹之疑慮，早即有極高預見可能性，且已無不作為之裁量空間，又 105 年 6 月 28 日之會勘結果距 106 年 6 月 2 日之六二水災，將近 1 年，被告卻長期怠於執行對於原告經由一定行政程序請求將系爭區段之堤防加高，以防止水患之作為義務，迄至六二水災前均未見施作任何堤防加高工程或採取任何合理可行之防汛作為，顯然被告所屬之公務員未盡其忠於職守之一般公務員在該具體情況應該能注意並可期待其注意之程度，而怠於處理加高系爭區段之堤防等事務，自屬過失。

(三)被告為系爭區段之堤防管理機關，且 105 年 6 月 28 日會勘距次年防汛期（每年 5 月 1 日至 11 月 30 日為防汛期間）尚有將近 1 年之間隔，倘被告積極作業與溝通，豈有可能任令拖延至次年防汛期前，仍未在系爭區段興建堤防，自有過失。觀諸六二水災後，十河局即於 106 年 6 月 7 日召開大武崙溪中崙里段支流護岸工作協調會，會議決議由十河局動用開口合約廠商於中崙里支流緊急加高護岸，並於 107 年 1 月 29 日將基隆市大武崙溪基金二路 3 巷底堤防延伸加高工程移交被告，有十河局大武崙溪中崙里段支流護岸工程協調會勘紀錄及十河局 107 年 1 月 29 日水十工字第 10701005560 號函附基隆市防水、洩水建造物移交現場點交紀錄等件可稽，前後僅 7 個月，益證是不為也而非不能於 1 年內完工。

(四)被告雖抗辯六二水災造成之災害，屬過去無法預料之極端氣候狀況，且 106 年 6 月 1 日至 2 日之豪雨，不僅系爭區段之排水溢淹，縱屬區域排水之大武崙溪沿岸之堤防部分，亦有溢堤之情形，足徵系爭區段排水之溢堤原因，為超乎常理之短時間強降雨，而與系爭區段之堤防加高與否無涉。簡言之，縱依原告主張於系爭區段施作堤防加高工程補齊缺口，與被告在系爭區段附近之區域排水即大武崙溪管理範圍所設置之堤防同高，亦無法避免溢堤之發生，純屬天災所致等語，並再提出豪雨淹水災害調查報告為證。觀諸原告再提出之豪雨淹水災害調查報告，固內載「基隆市安樂區，參考鄰近雨量站大坪，最大 1 小時降雨為 91.5mm，推估重現期達 50~100 年，致災原因為短延時強降雨且已超出保護標準，導致安樂 5 橋至下游台 2 己線區段溢淹情形。」等語，縱然屬實，惟被告之大武崙溪排水系統規劃檢討報告，已明確記載「豪雨期間鄰近之大坪雨量站最大時雨量 91.5 毫米（約 50 年重現期）」，而經濟部水利署水利規劃試驗所之豪雨淹水災害調查報告，所謂「最大 1 小時降雨為 91.5mm，推估重現期達 50~100 年」，是否已逾 50 年之重現期，語焉不詳，尚不足以此遽認六二水災之降水已逾 50 年重現期之不溢堤之保護標準。況且系爭區段之缺口，倘若被告能及時加高堤防至 50 年不溢堤之標準，則大武崙溪沿岸

均有 50 年不溢堤標準之堤防，而無任何破口，則六二水災之強降雨，縱使大武崙溪之溪水溢過原有之堤防缺口，亦不足以導致溢出之溪水直接強灌至系爭區段缺口之附近區域（含原告所有之系爭房屋），必待降雨量再增強，導致大武崙溪水逐漸暴漲，且降水至超過堤防 50 年不溢堤之標準，溪水始會逐漸沿大武崙溪沿岸之堤防溢堤而出，此時因溪水係平均由沿岸堤防滿溢而出，而非集中一處（缺口）而出，其水勢自不如由缺口直接灌入者之突然及兇猛，而較為和緩，且又有沿岸較大之腹地足以容納宣洩溢出之溪水，大武崙溪沿岸居民尚有較充足之時間為財務減損之相應措施，而不致於如原告一般猝不及防，眼見溪水由系爭區段缺口長驅直入家園而無任何減損之時間及能力，因此，被告怠於系爭區段施作堤防加高工程之不作為（即人禍）與六二水災短延時強降雨（即天災）之相互結合，與原告所有系爭財物受有損害之間，確有相當因果關係，被告抗辯純係六二水災暴雨所致，應屬天災或不可抗力，無成立國家賠償之餘地等語，自無可採。

綜上所述，基隆市大武崙溪於六二水災事件發生前，已有連續多年發生暴雨溢淹情事，基隆市政府未能正視該排水系統存在多年之護岸缺口，未能採行堤防加高或合理可行之防汛作為，以及工業局未能督促所屬大武崙工業區服務中心辦理或修繕該堤防缺口之防洪設施，肇致溪水可由該缺口強灌民宅，沿岸居民

應變不及而蒙受損失，均有怠失，爰依憲法第 97 條第 1 項及監察法第 24 條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：葉大華、蔡崇義

註 1：經濟部組織法修正案於 112 年 5 月 16 日於立法院三讀通過，經濟部及所屬機關組織調整於 112 年 9 月 26 日正式生效，原經濟部工業局下設工業區組負責工業區之管理，現已改制為產業發展署，工業區改為產業園區，改隸屬該部產業園區管理局。

註 2：經濟部組織法修正案通過後，水利署名稱未變。

註 3：經濟部將加工園區及工業區之管理機關—「加工出口區管理處」與「工業局工業區組」整併，並成立「產業園區管理局」，下轄臺北分局、臺中分局、臺南分局及高屏分局等 4 個分局，服務範圍擴及 13 個科技產業園區（原加工出口區）及 67 個產業園區（原工業區）。

註 4：臺灣基隆地方法院基隆簡易庭 108 年度基國簡字第 2 號民事簡易判決（109 年 9 月 22 日）、109 年度國簡上字第 3 號民事判決（111 年 12 月 12 日）。

註 5：水利署 106 年 7 月 6 日經水河字第 10650012430 號函。

註 6：函文說明如次：第一期大武崙工業區旁既有護岸加高工程、崇崙橋改建工程及中崙里河段沿線既有護岸業已漸次竣工，主要係針對中崙里匯流河段之通水斷面瓶頸先予改善，目前大武崙溪上、下游全線皆已達「10 年洪峰流量重現期保護、25 年不溢堤」縣（市）管區域排水之保護標準，大武崙

工業區係屬重要保護對象，更提昇為「50 年不溢堤」之保護基準，故該工業區旁「二號排水溝」匯流至大武崙溪主河道銜接河段，可能造成中崙里地區溢淹之疑慮，已納入「102 年區域排水改善工程」辦理。「二號排水溝」仍隸屬該中心負責管理，請就其日後之維護管理妥善評估。

註 7：水利法第 78 條之 4 規定：「排水集水區域之劃定與核定公告、排水設施管理之維護管理、防洪搶險、安全檢查、設施範圍之使用管理及其他應遵行事項，由中央主管機關訂定排水管理辦法管理之。但農田、市區及事業排水，由目的事業主管機關依其法令管理之。」

註 8：據水利署於行政院第 3552 次會議（106 年 6 月 8 日）報告「因應氣候變遷治水工作之策勵與前瞻」內容。

註 9：經水河字第 10650012430 號函。

註 10：資料來源：行政院新聞稿，<https://www.ey.gov.tw/Page/AF73D471993DF350/e7859969-791e-46c4-b21d-e58177aca16a>。

註 11：臺灣基隆地方法院基隆簡易庭 108 年度基國簡字第 2 號民事判決（109 年 9 月 22 日）。