

# 捷運系統工程用地變更都市計畫作業之研析

林全興 \*

## 摘 要

捷運系統工程用地變更都市計畫作業，是用地取得及工程施工之先前作業，若捷運系統工程用地無法順利變更，對整個捷運建設之工程進度將造成嚴重之延誤。因此捷運工程變更都市計畫作業肩負之任務與使命有三：一、配合運輸需求與土地利用，建立功能完整之大眾捷運系統。二、運用捷運系統提高都市交通之可及性，達成都市發展之目標。三、在時程上能配合捷運系統儘速關建完工通車為目標。本文即就目前作業方式、遭遇困難、因應對策作一介紹，並提出若干建議，以供參考。

Urban Rezoning of the Rapid Transit Systems Study

## ABSTRACT

The purposes of urban rezoning of the rapid transit systems are as below :

- 1.To comply with the demand of transportation and land use to build up a fully functioned mass rapid transit systems.
- 2.To achieve the urban development goals and promote the traffic accessibility of urban areas.
- 3.To comply with the construction and operation schedule of MRT.

This paper briefly describes the procedures of urban rezoning problems and improvement recommendations.

\* 台北市政府捷運工程局第一處副工程司

## 壹、前 言

捷運用地之取得為捷運建設之先驅，而都市計畫變更作業更為用地取得的先決步驟；也是將捷運系統規劃設計落實為實質建設的關鍵作業。捷運設施用地需要辦理都市計畫變更者包括：車站、機廠、路線及變電站及其相關設施用地等。一般而言，如果上述設施用地之原土地使用分區（如：農業區、住宅區等）不為公共設施用地，或即使原土地使用分區為公共設施用地，但大部分已為捷運設施預定使用範圍而無法維持原公共設施之功能者（如：公園用地、學校用地等），均有辦理都市計畫變更作業之必要。

## 貳、作業過程

### 一、初步用地範圍界定與協調方式

捷運系統需要辦理都市計畫用地變更之範圍，係依台北市政府捷運工程局內部之路線及場站規劃協調會議（P C G）討論確定後，按配置街面設施簽署之 IP（INVITATION PACKAGE）圖及各項設施結構體之座標為依據；將各項捷運設施結構體之座標範圍套繪至地形圖上，並基於未來工程施工、消防及營運安全的考量，以結構體外緣加

適當距離之範圍為辦理都市計畫變更之範圍。初步界定「擬變更都市計畫範圍」後，以路線全線之所有場站及路線為單元，由規劃單位準備規劃資料及擬變更都市計畫範圍，邀集土地管有機關及都市計畫主管機關召開協調會，此一程序一般而言約四至八個月方可完成。若係使用公共設施用地，且使用範圍僅佔該公共設施之少部分，並可維持原定使用功能，經用地主管機關同意本局使用該土地，則不需要辦理都市計畫變更作業，興建時依據協調會會議紀錄由主管機關提供土地即可。如用地主管機關有意見，則需再協調，如無法達成協議，則循都市計畫變更程序辦理變更，然而由於循都市計畫變更程序將變更都市計畫書圖送至都市計畫主管機關時，該都市計畫主管機關仍會徵詢用地主管機關之意見，因此取得用地主管機關之同意及共識仍為必要的工作。

在台北市轄區之用地協調工作，以往係提報「台北市大眾捷運系統工程建設協調會報車站組」研商，以取得共識，俾便進行後續都市計畫變更作業，後因台北大眾捷運系統初期路網完成階段性任務後，於八十三年奉核裁撤該協調會報車站組，乃改採個案召開研商會議方式以取得共識，惟此種方式常因各單位每次出席代表不一致或未經授權，往往召開多次會議始能取得共識，甚或經長時間研商後仍難達成具體協議，致時程冗長且效益不高；台北市政府捷運工程局遂於八十六年間，因應台北都會區大眾捷運系統後續路網各路線（新莊線及蘆洲支線、松山線、信義線）之實際需要，簽報市府核准成立「大眾捷運系統工程後續路網車站用地檢討專案小組」由本局、交通局、都市發展局指派固定成員組成，並視個案基地特性，邀集相關單位參與，至目前為止，該專案小組已召開五次會議，協調成效頗佳。惟台北縣轄部分，目前仍係以個案召開研商會議方式辦理協調。



民眾詳細閱覽捷運設施佈設情形



地方民眾踴躍參加說明會現況

## 二、一般變更或逕為變更

都市計畫變更作業因依據法令條文之不同，分為一般變更（都市計畫法第二十七條第一項第四款）及逕為變更（都市計畫法第二十七條第二項）兩種；由於捷運系統工程係屬六年國建重大公共工程建設，符合都市計畫法第二十七條第二項之規定條件，因此本局原則採「逕為變更」方式辦理都市計畫變更作業（亦即用地機關擬妥變更都市計畫之計畫書圖並經公開展覽之程序後，即可直接提報省都委會或內政部都委會審議，不必先交由各級地方政府之都委會審議）；唯台北市部分本局前於內湖線辦理變更作業時，都市計畫主管單位認為仍應先送市都委會審議，因此，目前本局所辦理之都市計畫變更作業，在台北市係採一般變更，在台北縣則採逕為變更方式。在整個都市計畫變更作業流程中，雖然必要的行政及審議事宜係由捷運系統用地所在地之都市計畫主管機關及各級都委會辦理，但本局在作業流程之每個環節均有許多配合事宜必須持續辦理，包括變更用地範圍之確定、變更都市計畫書圖之製作（依內政部六十三年六月二十八日臺內營字第五八三六九六號函發布台灣省政府六十三年七月九日府建字第七一二三九號函轉行之都市計畫書圖製作規定）、參加公展期間民眾說明會、修正書圖、列席都委會大會及專案小組會議說明、準備公告計畫書圖、測定都市計畫樁位等等。

## 三、作業階段、環節及時程說明

都市計畫變更作業依各環節的性質，可以概分為三大階段：「準備階段」、「審議階段」、「公告階段」，各階段包含之作業環節及預估時程，說明如下：

1. 準備階段：本階段主要之工作項目為變更用地協調及製作變更計畫書圖。較難掌控時效的環節為變更用地之協調。在擬變更都市計畫用地範圍界定後，即需召開「局外場站協調會」，進一步與用地屬公有土地之主管機關協調溝通，請該主管機關同意捷運工程使用該用地。如果用地主管機關有異議，則須經過多次協商，此步驟所花費時程不易掌控；如上述辦理都市計畫變更時，係以全線同時辦理為原則，沿線需協調之時間視個案之複雜性又各有不同，如果使用之土地其主管單位多，則所需時間將更久，因此會造成實際作業時程超過預估時程之情形。

2. 審議階段：本階段為最難掌控之階段。由於在本階段中，都計單位主控，捷運局僅具協辦功能，各環節須循都市計畫主管單位核轉公文之程序，簽核層級甚多，其進度無法由捷運局掌握。提都委會審議時囿於委員會大會議程排定、委員會委員之時間配合、委員意見是否一致等限制，不一定能（多半無法）配合捷運局時程

優先審理其之都市計畫變更案件。另外，如果委員們對於變更案之意見紛歧，難以達成共識，或是該變更案情況較為複雜時，都委會亦會先成立專案小組，由專案小組先行審查，審查通過後再提委員會議審議，如此將更增長審議時間。本階段環節最多，且以行政、審議工作為主，時效上均非申請變更單位所能掌管，也最容易造成時程的延長。

3. 公告階段：本階段時程能否與預估時程配合，端賴都市計畫主管機關在行政程序上是否能配合而定。都市計畫變更案完成審議後，需由都市計畫主管機關函請內政部備案或備查，再由該單位公告實施，該函請核備之公文，在行政時效上並無任何規範可管制。一旦公告實施後即可辦理都市計畫樁位測定工作，但仍需由都市計畫主管機關會同驗收樁位，此一部份之時程亦無法控管；樁位驗收後，必須由都市計畫主管機關公告樁位，申請變更單位亦無法管制其作業時效，因此也會造成預估時程與實際作業時程不符的情形。

以上各階段變更預估時程如下：

合 計	一般變更（台北市）	預估時程（月）	逕為變更（台北縣）	預估時程（月）
準備階段	變更用地協調	4 - 6	變更用地協調	4 - 8
	製作變更計畫圖（含局內討論、簡報、陳核）	3	製作變更計畫圖（含局內討論、簡報、陳核）	3
審議階段	送都市發展局審查簽報	1	送省建設廳審查簽報	2
	公開展覽及說明會	1	公開展覽及說明會	1
	公民、團體意見彙整	1	公民、團體意見彙整	1
	市都委會審議	3.5	省都委會審議	3.5
	依決議修正書圖	0.5	依決議修正書圖	0.5
	內政部都委會審議	1.5	內政部都委會審議	2
	依決議修正計畫書圖、製作公告書圖	0.5	依決議修正計畫書圖、製作公告書圖	0.5
	公告實施	1.5	公告實施	1.5
公告階段	都市計畫樁位測定、驗收	1	都市計畫樁位測定、驗收	2.5
	都市計畫樁位公告	1	都市計畫樁位公告	1
合 計		19.5 - 21.5		22.5 - 26.5

### 參、作業執行之檢討

一、由於捷運工程場站、路線及相關設施，需使用已開闢或未開闢之其他公共設施用地或保留地，諸如道路、公園、市場、停車場等時，可藉與各該公共設施使用單位之協調，在不妨害原有公共設施機能之狀況下，設置捷運相關設施；但有些公共設施使用單位或管理單位，在本位主義及其他各種因素考量往往不願配合提供使用，而要求依都市計畫程序變更為交通用地後，再依法撥用土地，尤以未開

關之公共設施保留地，其使用單位常以經費無著落或人力不足為由，無法配合捷運建設時程辦理用地徵收，而要求變更都市計畫後，由台北市政府捷運工程局自行徵收捷運設施需用部分之土地。此舉將造成原捷運經費額外之支出，影響初期路網四千四百億預算之執行。

二、以聯合開發方式取代徵收方式取得用地，原係以一定的獎勵誘因，使土地權利人權益有充份之保障，而樂於提供土地，免於以冗長之徵收程序取得。惟聯合開發之土地本身亦有所限制，例如基地太小、或原來並非可供建築使用者及參與聯合開發之所有人成員複雜，造成規劃設計上及權利分配上無法達成協議，而無法聯合開發時，仍需以變更都市計畫後徵收方式取得該土地，造成時程上之延誤。如日前新莊線 04 07 車站之地主因對聯合開發之效益不甚了解，遂透過民意代表要求捷運局逐站辦理聯合開發之分配與徵收補償費之比較說明會。

三、內政部於民國八十年頒佈逕為變更都市計畫要點，用意加速土地取得之時間，卻因各機關本身之使用計畫或開發計畫、民眾地主對用地計畫之阻擾或陳情、中央或地方民意代表因某些機關或地主之請託而頻頻施壓或抗議，要求變更位置或縮小用地面積，致常延誤作業時程甚鉅，無法依該要點之規定時程四至五個月內完成變更作業，某些路線變更案甚至較以前採一般變更案方式更費時。如目前新莊線變更三重都市計畫 04 07 車站及變更新莊、龍壽、迴龍都市計畫 新莊機廠案，於八十四年十月即依前揭逕為變更都市計畫要點規定，函送該計畫書、圖審核至今，已近三年，期間因民眾要求移設站位，提高補償地價等，及民意代表為對民眾負責要求召開說明會與民眾溝通，在未達成共識前，請審議之都市計畫委員會暫緩審議本案等，嚴重影響審議變更都市計畫程序。

四、日前都市計畫主管機關於審查新莊線市轄段及都委會審議蘆洲線變更都市計畫案時，與會委員要求在檢送變更案時需檢附變更範圍周遭地區之交通衝擊、環境影響等委託研究報告書，才同意辦理該變更案。此舉也將嚴重影響捷運建設經費之執行及審議變更案之時程。

五、因都會區發展迅速，建築個案不斷推出，原擬劃設為捷運設施之用地，常因地主申請建築，致使車站相關設施之用地及規劃須作調整，對時程影響甚大。

綜合上述各點，實因捷運系統經過之地區，地價與房價高昂，地主無法以所得之補償費，在相同附近地區購置類同條件之商店或住宅，致僅以徵收方式取得捷運用地，將遭相關權利人之抗拒與阻擾。

#### 肆、檢討與改進方向

一、積極協調相關用地所有或管理機關，利用公地佈設捷運設施，以利用地取得。

二、機廠用地，因設施需要，常需佈設於路線端點處，且需用土地面積甚大，應以使用低度開發地區為原則。

三、捷運路線穿越上空或地下，得以設定地上權方式通過，俾土地所有權人仍保有所有權，降低對其之影響。

四、配合捷運工程建設，檢討調整公共設施區位。並對關建計畫協調配合，俾

免施工衝突而能收相輔相成之功效。目前台北市政府在中華路闢建之地下街即依此原則辦理。

五、考量捷運工程建設與既有公共設施一併開發以促進設施機能之發揮，例如木柵線捷運車站與萬芳醫院之共構，板橋線捷運龍山寺車站出入口與萬華區行政大樓工程整體規劃等，均屬此種類型之配合。

六、捷運設施用地考量作多目標使用開發，提供地區不足之公共設施，例如木柵線木柵站、淡水線紅樹林站及土城延伸線永寧站之車站規劃轉乘停車場，彌補附近地區停車場之不足。

七、擴大或擬定新開發之都市計畫時，一併考慮捷運路線與車站之設置，預留捷運設施用地，例如目前內政部規劃之淡海新市鎮計畫及蘆洲市第二次通盤檢討案，即已做此方面之配合考量。

八、慎選聯合開發基地，依基地個案條件之不同，研擬修法更改分配比例之可行性，以誘導民眾之參與。

九、為因應都委會審議時要求各變更基地需檢附車站周遭地區之交通衝擊、環境影響等委託研究報告書乙節，需即時修正本局標準作業流程（S.O.P），及籌編相關預算，以利作業。

## 伍、總 結

捷運工程建設非僅單純之一項個體建設計畫，因其建設係位於都市地區內，且經過之地區不僅為都市之精華地區，更由於其影響層面廣，對於都市發展有重大之衝擊，其主要影響為土地使用和都市空間結構的改變，包括土地使用強度的提高、地價結構的改變、衛星城鎮的發展、都市核心功能的外伸、捷運車站周圍及沿線土地的發展等。故在進行都市計畫檢討變更作業時，不應該侷限於捷運工程所須使用之土地，而應對整個都市計畫及相關細部計畫有因應的通盤檢討，期能將捷運建設與都市計畫結合，促進整個都市的合理發展。因此，為配合捷運工程之都市計畫檢討變更，應包括下列三個層次與方式：

### 一、個案逕為變更：

針對捷運建設必須使用之土地，由捷運工程單位依都市計畫法第二十七條之規定，逕為變更為交通用地，以確保捷運用地之取得，並利捷運工程之推動。

### 二、主要計畫通盤檢討：

針對捷運建設對都市社經發展之影響，宜由都市計畫主管機關通盤檢討整個土地使用之結構，尤其是車站周圍地區之使用結構，做適當之修訂，作為未來都市發展之指導原則。

### 三、細部計畫通盤檢討：

對於捷運系統沿線地區，於適當時機由都市計畫主管機關進行細部計畫通盤檢討，配合捷運場站及沿線地區之發展狀況與地區特性檢討修訂，其辦理方式有下列三種：

1. 配合年度細部計畫通盤檢討，其檢討內容應具體落實，對捷運車站周圍地區是否允許較高之容積率，以衍生較高運量，需加以考量，而修訂其土地使用管制規

定，或增設公共設施空間。

2. 就個別車站影響地區，擬定地區更新計畫，引導車站地區之合理發展。

3. 就具有特性之車站劃定範圍，擬定特定區計畫，制定特別之管制規定，確保捷運功能之發揮與地區之再發展。

#### 陸、參考文獻

1. 都市計畫及關係法規彙編，營建雜誌社，80.8 再版。

2. 配合國家建設六年計畫辦理逕為變更都市計畫作業要點，內政部 80.11.8 台內營字第八 七八九六六號函。

3. 都市計畫變更及禁建，朱為愉，86.01。

4. 捷運系統工程用地都市計畫作業程序，林茂龍，81.12。

5. 捷運系統工程與都市計畫之配合，林炫洋，79.2。

本稿由第一處林正工程司炫洋審查