



# 台北市文山區木柵路一段國發院 土地變更案：都市規劃見解

劉曜華 副教授

逢甲大學都資系

2017.8.30

# 二大疑點

1. 根據一般都市計畫原則，本案屬重大變更案，**理應併入文山區通盤檢討案(92年2月公展)**，即使為了趕時程(**本個案變更案公展為94年4月**)，也應該要合併考量，且根據變更時程，文山區通檢案反而比本變更案更早發布實施(**2009年1月 VS 2009年10月**)，本案另行**個案變更**程序，導致地區發展問題惡化。
2. 本案變更回饋內容及設校變更理由還算充分，然為解決校地問題，卻又新增計畫人口，且沒有併入文山區整體考量(尚有未開闢學校用地:恆光國小用地)，**開發強度實有檢討空間**。建議調降住三分區為住二分區。

# 台北市沒有擬定區域計畫

台北市作為台灣國家首都特區，內政部卻允許台北市自絕於其他縣市之區域計畫與都市計畫規範之外，如今新北市與台中市已經陸續完成區域計畫審議，台北市卻沒有一部全市性都市計畫及區域計畫，也因此，如何研判台北市各項都市計畫變更標準其實是高難度的工作。

補助年度	補助縣、市別
99	桃園縣、宜蘭縣、苗栗縣
100	新北市、臺中市、臺南市、高雄市、彰化縣
101	基隆市、新竹市、新竹縣、南投縣、雲林縣、屏東縣
102	嘉義縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣

## 參、直轄市、縣（市）區域計畫及規劃成果

- 一、新北市區域計畫（草案）
- 二、桃園市區域計畫規劃成果
- 三、臺中市區域計畫（草案）
- 四、臺南市區域計畫規劃成果
- 五、高雄市區域計畫規劃成果
- 六、宜蘭縣區域計畫規劃成果
- 七、基隆市區域計畫規劃成果
- 八、新竹縣區域計畫規劃成果
- 九、新竹市區域計畫規劃成果
- 十、苗栗縣區域計畫規劃成果
- 十一、彰化縣區域計畫規劃成果
- 十二、南投縣區域計畫規劃成果、附錄
- 十三、雲林縣區域計畫規劃成果
- 十四、嘉義縣區域計畫規劃成果
- 十五、澎湖縣區域計畫規劃成果
- 十六、屏東縣區域計畫規劃成果
- 十七、花蓮縣區域計畫規劃成果
- 十八、臺東縣區域計畫規劃成果

# 啟動臺北2050願景

計畫緣起

**臺北**，是270萬人共同居住、工作、生活的大都市，建城已超過130年，面臨越來越多樣的都市發展問題，如何透過都市願景的形塑、都市再生策略的推動，賦予臺北生命、活力以及改變的種子，重新定位臺北品牌，回應市民生活的需求，成為提升城市競爭力亟需重視的課題

**4** 個主要河川

**5** 大山系

**12** 行政區

**272** 平方公里

**270** 萬人





# 台北市都市計畫概況

- 台北市現行都市計畫區域總面積為271.80平方公里，涵蓋全市行政區域面積，其中地勢平坦之都市發展區占47.82%，計129.98平方公里，其餘屬山域丘陵、地勢低窪及河川地之非都市發展區占52.18%，計141.82平方公里。
- 都市發展區又依其區位條件、使用模式、社經結構以及未來發展趨勢等因素規劃為各種分區，其中占地最廣者為**公用設施用地共73.40平方公里**，占全市總面積27.01%；其次為**住宅區37.91平方公里**，占13.95%；商業區為8.82平方公里，占3.25%、工業區為4.109平方公里，占1.51%。
- 非都市發展區以保護區占地最廣，共69.05平方公里，占全市面積之25.4%；河川區17.94平方公里，占6.60%；農業區5.29平方公里，占1.95%；風景區則為1.86平方公里，占0.68%。
- **整體而言，台北市屬於建成型都市，新開發將逐漸以都市更新為主，都市計畫變更新增住宅區將逐年減少。**

# 都市計畫在台北

- 2016.3.5 自由時報:**北市5區20年末都計檢討 遭質疑落伍**
  - 台北市政府都發局總工程司劉惠雯表示，都市計畫法規定平均每三到五年須進行一次通盤檢討，但實際上不太可能，往往一次檢討，經台北市及內政部都市計畫委員會就必須花上十年。她說，如正在進行的士林區已進入通盤檢討程序三年，仍僅在都委會專案小組討論。
  - 另外，對於議員指中正、大同、中山、松山、大安區(5)沒有通盤檢討，劉惠雯表示，這些區域屬於台北市蛋黃區，已經趨近定型，較難以都市計畫方式再去調整，才會優先通盤檢討其他區域。
  - 台北市十二行政區只有萬華、南港、北投、**文山**、士林、內湖、信義區(7)廿年內進行過通盤檢討。
- **台北市是台灣各縣市中公共設施保留地最少的行政區，約900公頃左右。都市計畫通盤檢討機制也與各縣市有別。**





表一 歷年都市計畫發布情形整理表

編號	都市計畫案名稱	公告日期文號
1	擬修訂木柵、景美兩地區主要計畫案	58年4月28日 府工二字第20512號
2	擬訂木柵區木新里附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案	61年11月09日 府工二字第46253號
3	修訂木柵段木新里附近地區細部計畫(通盤檢討)案	71年3月3日 府工二字第05935號
4	修訂木柵區木新里附近地區細部計畫(第二次通盤檢討)暨景美溪右岸堤防以西、以北附近地區細部計畫(第一次通盤檢討)案	77年7月19日 府工二字第251086號
5	修訂臺北市主要計畫商業區(通盤檢討)計畫案	84年9月27日 府都二字第84064377號
6	變更『修訂臺北市主要計畫商業區(通盤檢討)計畫案』內有關商業區變更回饋相關規定案	94年8月29日 府規字第09420279000號
7	臺北市文山區都市計畫通盤檢討(主要計畫)案	98年1月23日 府都規字第09830046400號
8	臺北市文山區都市計畫通盤檢討(細部計畫)案	99年8月31日 府都規字第09934139700號

# 文山區人口變化表

年度	文山區人口數
1970年	88,579
1980年	168,468
1990年	226,505
<b>2000年</b>	<b>253,131</b>
2010年	262,307
2016年	275,231

文山區人口成長從2000年起明顯進入緩慢期，加上少子化現象，是否有增校需求。更甚者，文山區是否有新增高強度住宅區的空間？

# 文山區七大生活機能分區圖



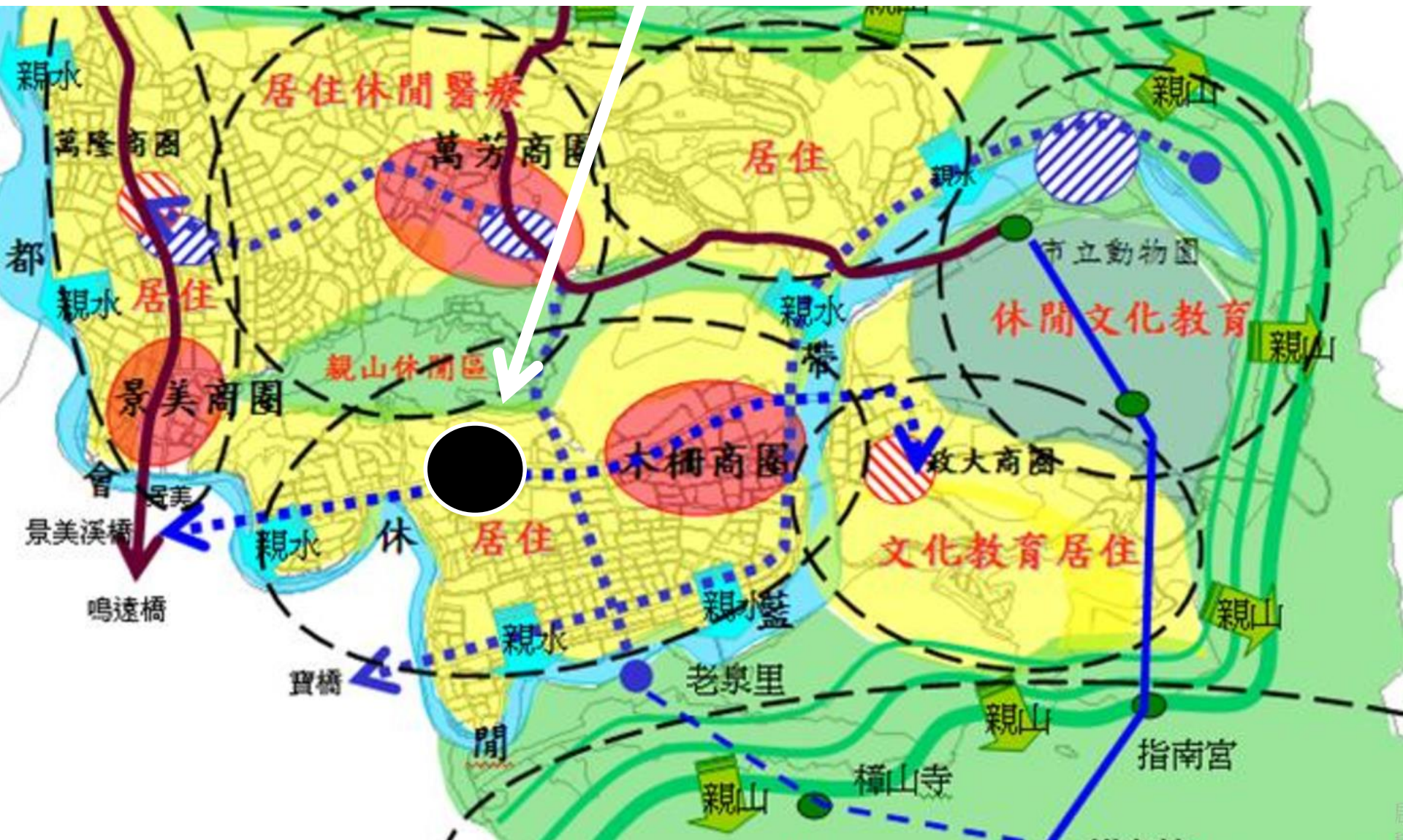
文山區境內現有6所大學校區，9所公(4)私(5)立高中職，9所公(7)私(2)立國中，23所公(20)私(3)立國小

# 文山區木柵路一段中興山莊 土地面積約8.867公頃

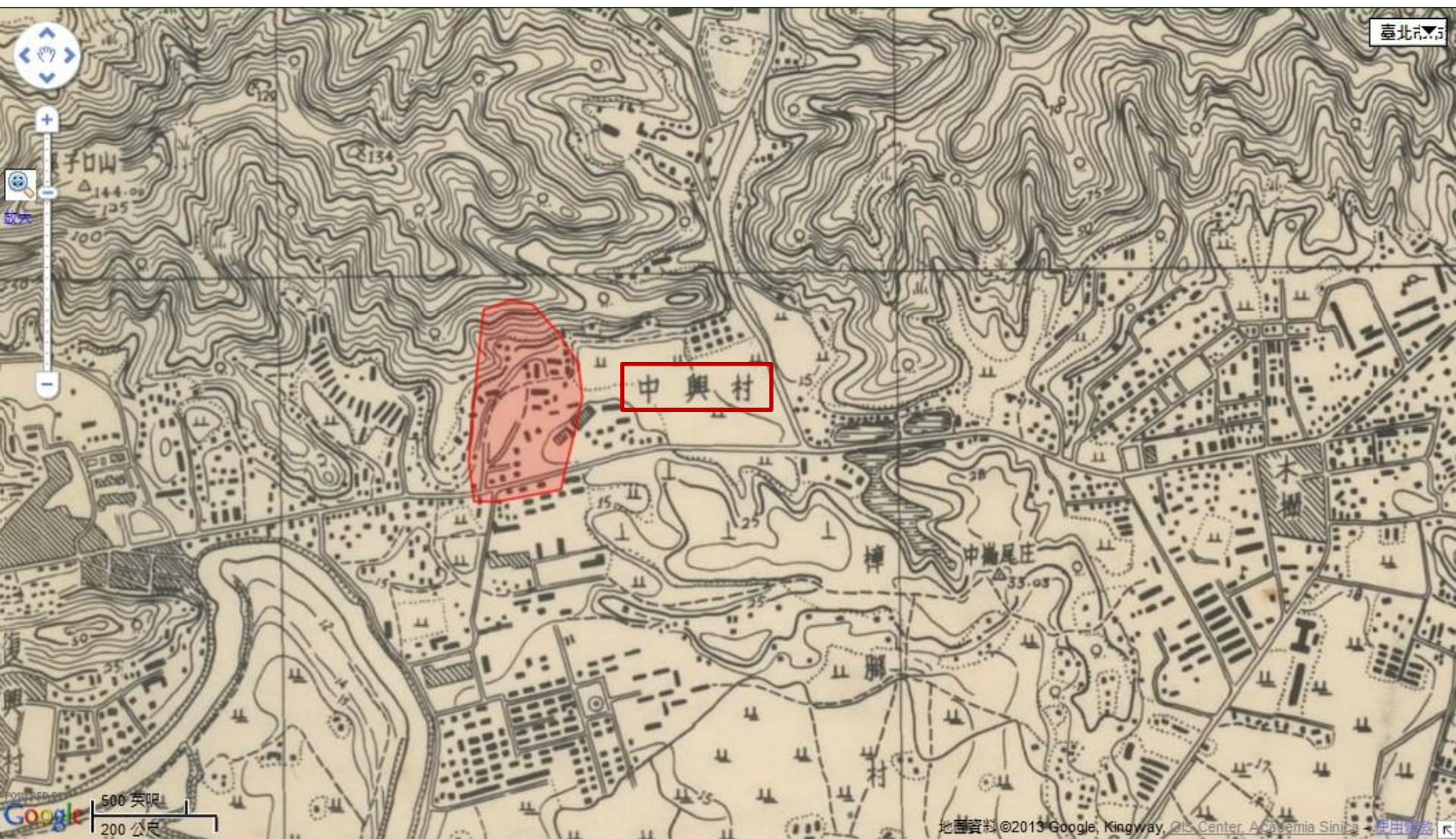


台北市長馬英九擔任國民黨主席期間，2005年以 42.5 億元賣給元利建設公司，  
郝龍斌擔任市長時2009年10月公告都市計畫變更案之細部計畫。

本案基地所在區位以住宅機能為主。



# 1966年: 基地周邊呈現未開發現象 (興隆路未完全開闢)



# 1971年：國發院周邊陸續出現開發現象、興隆路已貫穿



# 1995年：學者注意到馬明潭遺址可能在國發院土地附近



引自：<http://gis.rchss.sinica.edu.tw/mapdap/?p=4223&lang=zh-tw>



# 地區發展現況:呈現飽和現象



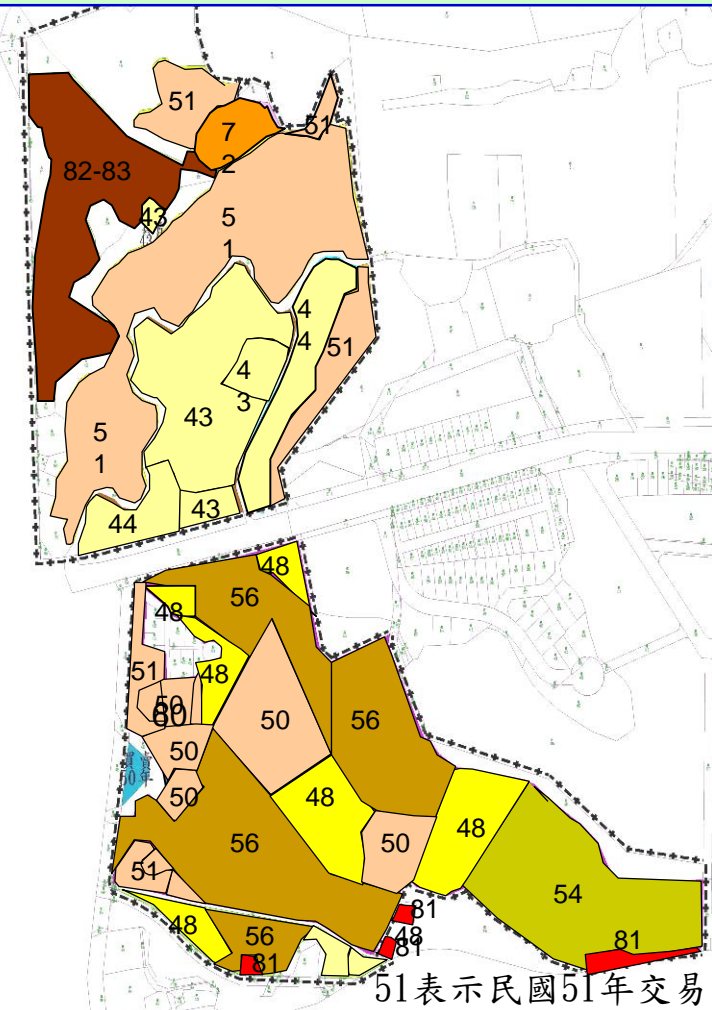
1969年4月18日系爭土地之革實院中興山莊院區土地（含南、北兩側基地），經臺北市政府公告都市計畫「**擬修訂木柵、景美兩地區主要計畫案**」後，劃定南北側基地為「**機關用地**」。





## 北側行政區4.5公頃：

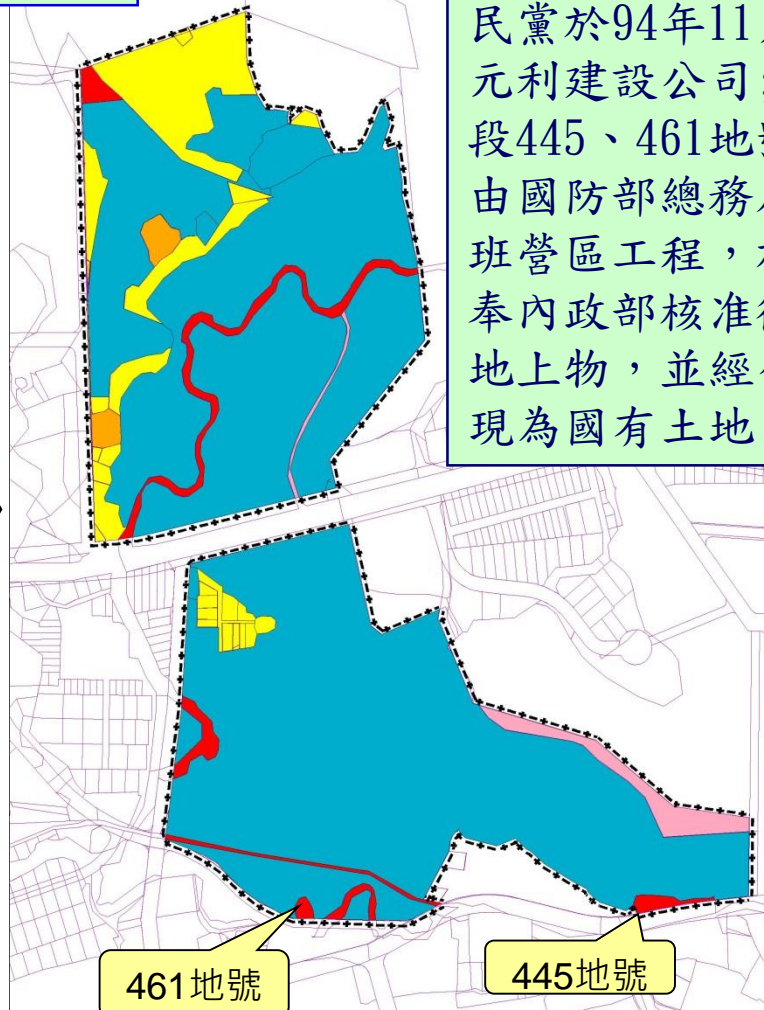
國民黨購買土地主要在民國43年至51年間，部分土地則於民國72年及82-83年間向私人購買。國民黨於94年11月將區內土地售予元利建設公司(公展劃設為國小用地之部分，則尚未過戶，採信託方式處理)。基地內夾雜部分土地為公有土地與私有土地。



## 歷年土地產權移轉情形

### 南側機關用地4.3公頃：

國民黨於民國48年、50年、54年、56年間買賣取得。國民黨於94年11月將土地售予元利建設公司;另華興段1小段445、461地號等2筆土地則由國防部總務局為青邨幹訓班營區工程，於民國81年報奉內政部核准徵收土地及其地上物，並經公告徵收在案，現為國有土地。



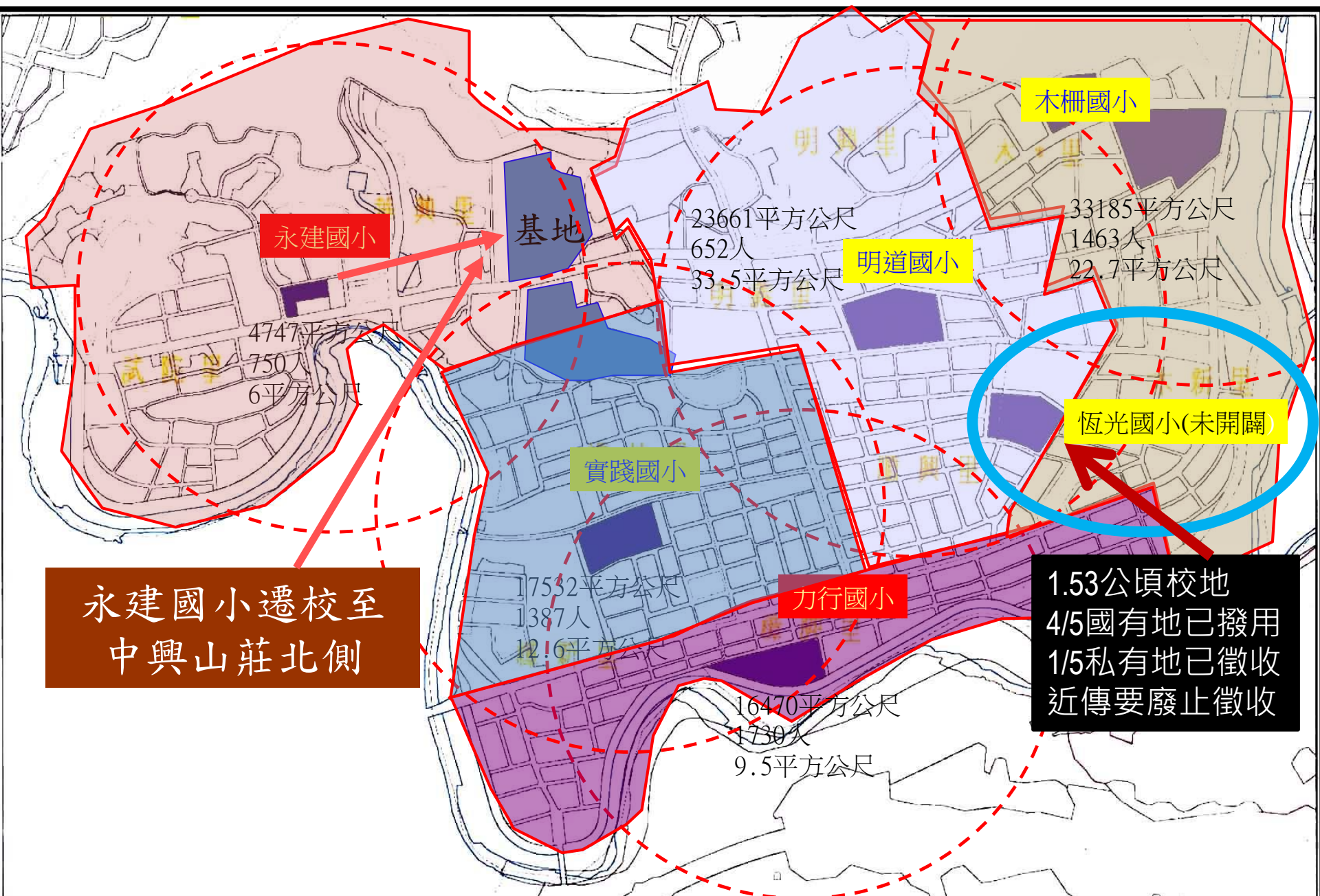
- 圖例
- 私有地
  - 國有地
  - 台北縣
  - 國民黨所有
  - 市有地

# 都市計畫變更歷程

- 58年4月18日系爭土地之革實院中興山莊院區土地（含南、北兩側基地），經臺北市政府公告都市計畫「**擬修訂木柵、景美兩地區主要計畫案**」後，劃定南北側基地為「機關用地」。
- 75年3月19日，臺北市政府公告「修訂木柵區華興里、景美區興光里附近地區細部計畫（第二次通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案」中，考量革實院中興山莊北側基地之「機關用地」非提供行政機關使用，且該地大部分由國民黨做為訓練使用，因此變更北側基地變更為「行政區」；
- 77年12月16日，臺北市政府公告「修訂木柵區樟腳里附近地區細部計畫（第二次通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案」75中，南、北側基地之使用分區維持不變，分別為行政區與機關用地。
- 98年5月5日，內政部都市計畫委員會第706次會議通過，變更臺北市文山區木柵路一段中興山莊附近地區主要計畫案，原8.8公頃行政區及機關用地變更為住宅區、保護區、文小用地、公園用地、道路用地案。(94年4月公展)
- 98年10月15日，台北市政府公告7.4公頃，擬訂臺北市文山區木柵路一段中興山莊附近地區細部計畫案。

# 都市計畫變更理由: 校地需求

- **89年4月24日**，臺北市政府教育局函請都市發展局就文山區永建國小希以遷校方式解決校地不足乙事，納入「**文山區都市計畫通盤檢討案**」，協助該校另覓校地，文中提及革實院中興山莊北側基地頗適該校遷校之用。
- **91年3月14日**，臺北市政府教育局以上呈府簽表示，各局處研討永建國小遷校結果，為求時效以「一般徵收」較為可行，校地需求為1.8公頃，然徵收成本約需13億元，礙於財政困難同年1月11日已函請國民黨捐地協助，惟該黨未做回復。
- **91年12月22日**，教育局上呈府簽，說明就中興山莊南北側土地都市計畫行政區變更為住宅區、學校用地、公園用地之規劃結果。時任市長馬英九於93年1月10日核准，並於94年4月19日於台北市議會進行「永建國小遷建暨國發院土地變更案」之專案報告，**原本建議納入通盤檢討案改為個案變更**。



木柵國小

33185平方公尺  
1463人  
22.7平方公尺

明道國小

23661平方公尺  
652人  
33.5平方公尺

基地

永建國小

4747平方公尺  
750人  
6平方公尺

恆光國小(未開闢)

實踐國小

17532平方公尺  
1387人  
12.6平方公尺

力行國小

16470平方公尺  
1730人  
9.5平方公尺

永建國小遷校至  
中興山莊北側

1.53公頃校地  
4/5國有地已撥用  
1/5私有地已徵收  
近傳要廢止徵收

臺北市政府 公告

發文日期：中華民國 98 年 10 月 15 日

發文字號：府都規字第 09836514500 號

附件：計畫書圖

## 2009年10月15日公告細部計畫

主旨：公告實施本市都市計畫「擬訂臺北市文山區木柵路一段中興山莊附近地區細部計畫案」計畫書圖在本府及文山區公所公告欄發布實施，並自 98 年 10 月 16 日零時起生效。

依據：

一、臺北市都市計畫委員會 97 年 11 月 13 日北市畫一字第 09730385300 號函

二、都市計畫法第 23 條。

公告事項：

一、詳如都市計畫書圖。

二、公告地點：本府公告欄（無附件，計畫書圖置於本府市政大樓聯合服務中心都市計畫工作站）、臺北市文山區公所、刊登本府公報（無附件）

張貼處：本府公告欄（無附件）、臺北市文山區公所、刊登本府公報（無附件）

市長 郝龍斌

依「變更臺北市文山區木柵路一段中興山莊附近地區主要計畫案」，本計畫北側基地由行政區變更為國小用地、道路用地、保護區及住宅區；南側基地由機關用地變更為公園用地及住宅區。內容分述如後（詳圖四）：

### （一）土地使用分區

- 1.住宅區：本案鄰近地區土地使用以住宅區為主、寧適性高，未來變更為可建築用地部分配合毗鄰土地使用分區整體規劃，劃定住宅區 4.76 公頃。
- 2.保護區：中興山莊北側地區部分坡度較高，其中不得開發建築之土地，為維護生態保育功能並保留市民登仙跡岩步道完整性，配合自然地形條件及土地權屬調整為保護區，面積約 1.47 公頃。

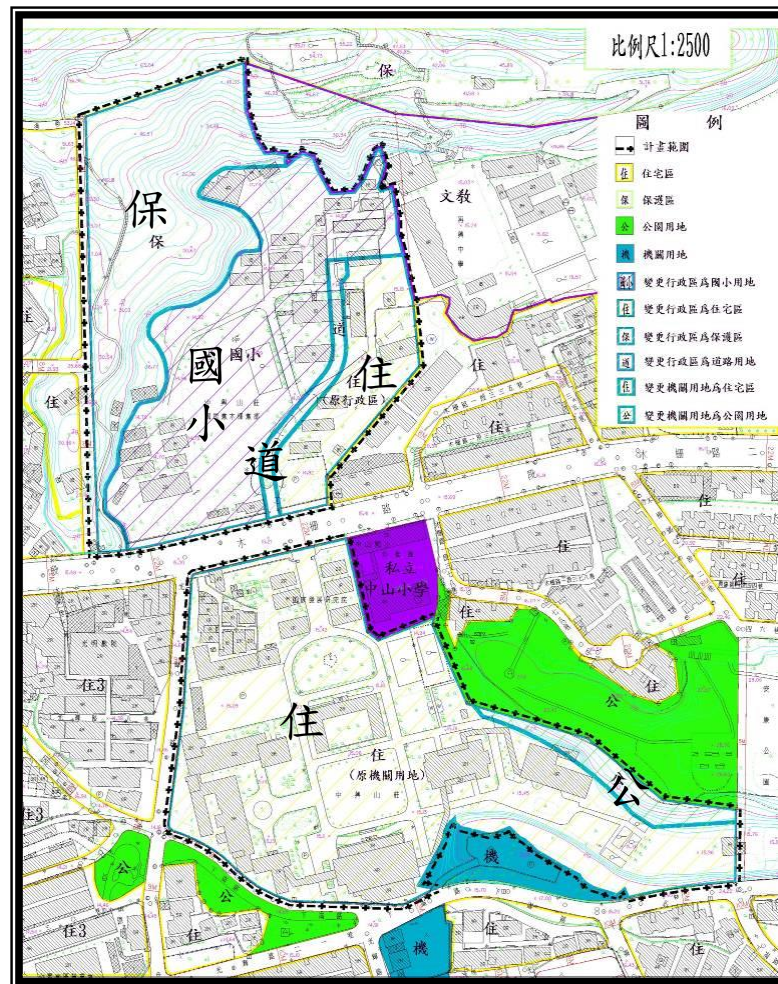
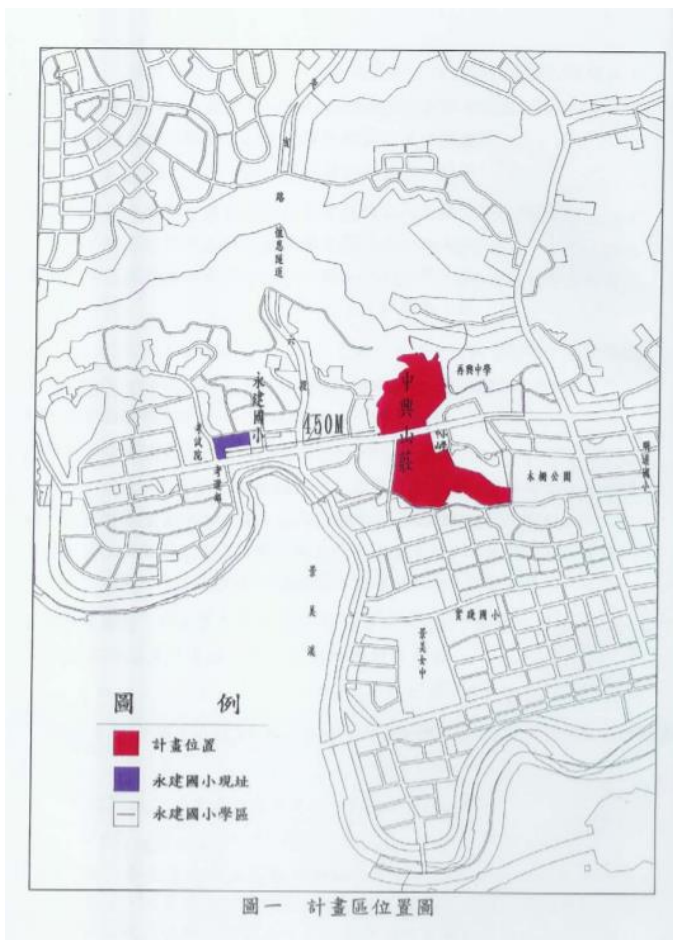
### （二）公共設施

- 1.國小用地：基於財務計畫考量，本計畫案原則以變更行政區及機關用地（公共設施用地）為可建築用地方，將回饋取得之土地提供永建國小遷校使用，面積約 2.27 公頃。
- 2.公園用地：緊臨木柵公園之土地，因地形不適宜建築使用，基於土地使用完整性，變更為公園用地，提供地區公共開放空間，面積約 0.23 公頃。
- 3.道路用地：北側基地規劃 8 公尺寬之計畫道路，提供住宅區及國小用地對外交通，並串聯鄰近地區現有道路系統。



# 變更中興山莊附近地區主要計畫

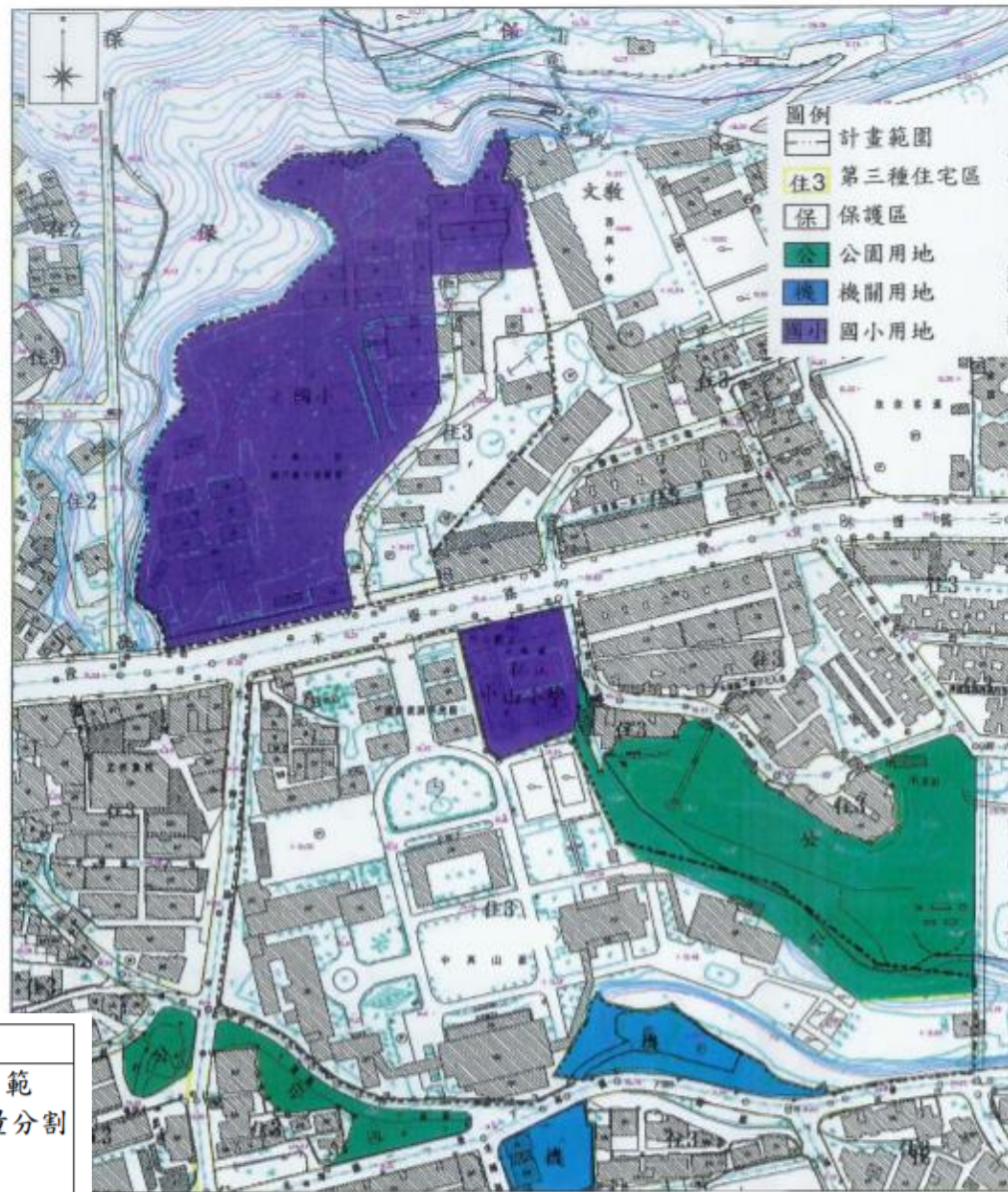
主要計畫: 8.867公頃 (含保護區)



## 細部計畫: 7.4公頃 (不含保護區1.47公頃)

本計畫第三種住宅區4.76公頃 (45/225)，以每人使用樓地板面積30平方公尺計算，允建樓地板面積10.71萬平方公尺，計畫容納人口為3,570人。

南基地北側業經本府文化局指定為歷史建築之**4棟建築物**，應以原地保留，並保存原有形貌與工法為原則。



項目別	面積 (公頃)	百分比 (%)	備註
第三種住宅	4.76	64.32	實際面積及範圍以實地測量分割為準
國小	2.27	30.68	
公園	0.23	3.11	
道路用地	0.14	1.89	
總計	7.40	100.00	

擬定臺北市文山區木柵路一段中興山莊附近地區細部計畫案示意圖



# 回饋計畫

## 陸、事業財務計畫與回饋計畫

一、事業及財務計畫 本計畫國小用地開闢經費由臺北市政府教育局編列預算支應；公園用地及道路用地之開闢由元利建設股份有限公司辦理，詳如下表：

設施種類	面積(公頃)	土地取得方式				開闢經費(萬元)			主辦單位	預定完成期限	備註 經費來源
		征購	市地重劃	公地撥用	獎勵投資 其他	土地成本	工程費用	合計			
國小用地	2.27	✓		✓	✓	12000	85000-	97000-	臺北市政府教育局	民國103年	臺北市政府教育局編列預算
公園用地	0.23			✓	✓	-			臺北市政府工務局公園處、 新北市政府工務局公園處	民國100年	由元利建設股份有限公司負責辦理
道路用地	0.14			✓	✓		3295	3295			

備註：各公共設施預定完成期限和開發經費，得由主辦單位視年度財務狀況及實際規劃需要酌予增減調整。

1. 本計畫之國小用地、道路用地、公園用地等土地(含地上物)，屬元利建設持有者，由元利建設股份有限公司無償捐贈並移轉登記為臺北市政府所有，其回饋比例以不低於本計畫案內元利建設股份有限公司所有土地30%為原則。元利建設股份有限公司無償捐贈之土地(含地上物)面積為2.13公頃，回饋比例為該公司持有土地(不含保護區)面積**32.3%**。
2. 前述元利建設股份有限公司管有之土地及地上物無償捐贈並移轉登記為臺北市所有，應由臺北市政府與元利建設股份有限公司簽訂協議書，以為執行之依據。
3. 本計畫歷史建築由南側第三種住宅區所有權人(元利建設股份有限公司)負責管理維護。
4. 南側第三種住宅區開發時，所有權人(元利建設股份有限公司)應提供**1,650平方公尺(約500坪)樓地板之公益性設施**並捐贈予臺北市。本案捐贈之公益性設施，未來由需求機關負責維護管理。另考量上開公益性設施使用之便利性及公共可及性，該設施留設位置以鄰近**2,500平方公尺之廣場式開放空間**為原則，結合歷史性建築物、公共開放空間，形塑為具歷史文教意象之公共空間。其留設位置若經臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會同意者不在此限。
5. 本計畫案劃設為國小用地部分，由教育局優先編列年度預算辦理開闢。有關國小用地內部分**私有土地之徵收補償費用，由元利建設公司全部負擔**。另本市自83年以來，一般徵收土地皆以公告土地現值加計2成計算徵收補償地價，已趨近市場價格，故本市98年一般徵收土地之加成補償標準經評定仍維持為2成。惟本案徵收補償之加成補償部分，仍應依「臺北市地價及標準地價評議委員會」於評議徵收當年期之加成補償標準辦理。

# 2009年7月協議書

## 協 議 書



立協議書人

甲方：元利建設企業股份有限公司(以下簡稱甲方)



乙方：臺北市政府(以下簡稱乙方)



茲經雙方同意簽訂有關「變更臺北市文山區木柵路一段中興山莊附近地區主要計畫案」及「擬定臺北市文山區木柵路一段中興山莊附近地區細部計畫案」(以下簡稱本都市計畫案)之開發協議如下：

### 第一條：協議書簽訂之依據：

依據本都市計畫案主要計畫內容，拾一六「前述有關元利建設管有之土地及地上物無償捐贈並移轉登記為臺北市所有部分，其相關回饋內容，應由臺北市政府與元利建設簽訂協議書，以為執行之依據。」

### 第二條：開發標的：

甲方以本都市計畫案範圍，面積共計 88,672 平方公尺(實際面積以測定樁位辦理地籍分割後為準)，規劃設置第三種住宅區、保護區、國小用地、公園用地及道路用地。

### 第三條：回饋內容：

- 一、本都市計畫案之國小用地、道路用地、公園用地等土地(含地上物)，屬甲方持有者，由甲方無償捐贈並移轉登記為乙方所有，其回饋比例以不低於本都市計畫案(不包含保護區)內甲方所有土地 30% 為原則。本都市計畫案變更後，甲方無償捐贈之土地(含地上物)面積為 2.13 公頃，回饋比例為甲方持有土地(不含保護區)面積 32.3%。
- 二、本都市計畫案劃設為國小用地部分，其範圍內屬甲方持有者，由甲方於細部計畫發布實施翌日起算 6 個月內無償捐贈為乙方所有；該範圍內其他私有地及土地改良物部分(不含甲方持有之部分)，由乙方依土地徵收條例等相關規定辦理徵收開闢；其相關徵收費用，由甲方全部負擔，並由乙方於細部計畫發布實施翌日起算 5 個月內完成地上物查估並計算土地及土地改良物徵收所需費用後函知甲方於文到翌日起算 15 日內如數捐贈予乙方，待核准後，再依實際徵收費用找補。

# 台北市都市發展局規劃構想

- 文山區定位：居住、文教、休憩、生態
- 中興山莊土地性質依都市計畫程序變更：
  - －變更前：行政區、機關用地
  - －變更後：學校用地、公園、保護區、住三、道路等
- 捐贈回饋及私地徵收(學校用地部分)
  - －規劃用地2.27公頃 (其中元利建設回饋捐贈2.01公頃達32.3%，另捐贈私人土地0.12公頃徵收費用、國/縣有地0.13公頃依規定撥用)

# 疑點一

根據一般都市計畫原則，本案屬重大變更案，**理應併入文山區通盤檢討案(92年2月公展)**，即使為了趕時程(**本案公展為94年4月**)，也應該要合併考量，且根據變更時程，文山區通檢案反而比本變更案更早發布實施(**2009年1月 VS 2009年10月**)，本案另行**個案變更**程序，導致地區發展問題惡化。

將三所公私立學校，超過五千人在此進出，  
顯然非個案變更得以處理的規劃課題。





## 疑點二

本案變更回饋內容及設校變更理由還算充分，然為解決校地問題，卻又新增計畫人口，且沒有併入文山區整體考量(尚有未開闢學校用地:恆光國小用地)，**開發強度實有檢討空間**。建議調降**住三分區為住二分區**，減少增加人口帶來的環境衝擊。

## 新北市每人居住樓地板面積參考值: 45-50平方公尺

### 3.2.4 各區人口成長與因應策略

區域人口配置需考量地理、交通、產業與土地使用等因素，判斷各地區之間的人口遷徙與流動。除依據未來趨勢預測結果，秉持區域計畫成長管理之目標，人口成長仍須依地區發展願景與可容納人口與等因素，考量上位政策方針、建設計畫、土地使用管制等政策面因素，並予以調整。其中可容納人口乃在訂定每人居住水準政策目標下，以可容許居住用地面積做為評估指標。

#### 一、居住水準

以「每人居住水準」之指標，考量城與鄉之不同特性，以「主城區」及「外環區」分別訂定政策目標值。主城區以每人平均居住樓地板面積 45 平方公尺；外環區以每人平均居住樓地板面積 50 平方公尺為政策目標值，另三鶯區考量發展特性係依外環區之標準推估，以此評估各策略區可容納人口數，以調整人口分派。

目前我國無發佈最適居住水準之相關指標，有關主城區及外環區「每人居住水準」指標之訂定，參考目前國內各項居住水準相關數值說明如下：

### 國發院住三推估值明顯過於樂觀: 30平方公尺

本計畫第三種住宅區，以每人使用樓地板面積 30 平方公尺計算，計畫容納人口為 3570 人。

土地使用分區	面積(公頃)	計畫每人使用樓地板面積(平方公尺)	允建樓地板面積(平方公尺)	計畫容納人口(人)
第三種住宅區	4.76	30	107100	3570

## 個人三項見解:

1. 學校用地(永建國小)需求係由校方發動，並經地方教育主管機關同意在案，都市計畫變更案有其**公益性與正當性**。
2. 除負責興闢道路及公園外，變更回饋計算方式扣除保護區(業主承諾買回區內0.7公頃私有地，等同捐地)還算合理，以此做為計算回饋土地百分比32.3%**尚屬公平**。
3. 然而本變更案本為解決原永建國小校地狹小、華興里、試院里學生人數成長需要，卻又變更部分土地為高強度住三用地，無非挖東牆、補西牆，實不可取，建議都市計畫主管機關重新計算可容納之計畫人口，改以每人40平方公尺為基準，**調降住三(容積225)為住二(容積120)**，計畫人口降低為1,428人，降低開發案衝擊，以為補救之道。



# 規劃分析總結

- 國發院土地變更案循專案變更程序，**顯與文山區整體都市計畫通盤檢討背道而馳**，新增學校用地雖有地區需求，卻衝擊已規劃、未開發之小學用地，**顯有衝突之處**。
- 雖永建國小捐地已接近完工階段，本案**南側住宅區開發強度不利於地區發展，有調降的空間**。
- 建議本案在增進地區發展之基礎下，積極尋求變更住宅區開發強度調降之可能性。開發單位與台北市政府簽署之南側捐贈土地事宜，**顯不足以化解超過三千人、上千戶的開發衝擊**。

