

摘要

「騎樓式」建築是一種近代出現之廊道可供行人步行之沿街店式建築，查詢「騎樓」一詞定義為：南方多雨炎熱地區臨街樓房的一種建築形式，將下層部分作成柱廊或人行通道，也就是建築物將一樓向內退縮形成一條走廊，可供行人通行、遮陽、避雨等功用，稱之為「騎樓」。

騎樓係我國常見之建築型態之一，其不僅提供行人安全舒適之空間，更在我國都市發展過程中扮演重要之角色。然而，目前騎樓之使用情形時常不合於法律規範，騎樓所有權人與行人間之關係亦處於緊張狀態，造成主管機關管制上之困難與爭議。為此，本計畫試圖透過分析騎樓相關規範之內容及釐清騎樓於法律上之定位，並探討現行騎樓法制不合理之處。研究結果發現，騎樓性質上應屬私人所有，同時於公法上負有供公眾通行等相關義務，惟此等課予義務之規範有部分實已構成近似特別犧牲，如未為補償，勢必與憲法保障人民財產權之要求有所未合，本計畫亦就此提出法制調整之建議，尋求公私法際間之調和。

Abstract

"Arcade" building is a gallery of modern times appear for the pedestrians walking along the street shop building, demand "arcade" is defined as: an architectural form the South rainy street hot areas of the building, the lower part of the colonnade or walkways made , which is building the first floor of the retreat inward to form a corridor for pedestrians, shade, shelter and other functions, called "arcade."

Arcades are one usual type of architecture in Taiwan. General speaking, they not only offer safe and comfortable spaces for pedestrians, but also play an important role in the process of urban development in Taiwan. However, the present conditions of utilization are not usually fit in legal requirement, and relations between owners of arcades and pedestrians are also in conflicting statuses. As a result, it makes competent authorities have to face difficulties and disputes when they deal with daily regulations of arcades. Therefore, this study tries to analyze the contents of related legal requirements and clarifies the legal statuses of arcades, then explores unreasonable conditions of existing legal system of arcades. The findings figure out arcades should belong to individuals and also afford the obligation of transit and related duties in the area of public law; however, some regulations which impose such duties have really caused special sacrifices. If the government do not compensate for special sacrifices, it must be not satisfied with the requirements of the Constitution.

Finally, this study also offers the revisions of legal system in order to pursue the harmonization between private laws and public laws.

目錄

第一章	騎樓	1
第一節	背景與問題	1
第二節	臺北市騎樓整平計畫	9
壹、	前言	9
貳、	計畫目標	9
參、	執行計畫	10
第三節	法律問題	13
第二章	現代主要國家公私協力之發展趨勢	15
第一節	臺灣	15
第二節	德國	21
第三節	日本	23
第四節	美國	24
第三章	私人騎樓與我國公用地役關係 (既成道路)之比較	25
第一節	私人騎樓相關法規	25
壹、	中央法規	25
貳、	台北市自治法規之規定	27
參、	高雄市自治法規之規定	28
肆、	台灣省自治法規之規定	29
第二節	私人騎樓之公物性質?	30
第三節	公用地役關係(既成道路)	38
第四節	財產權的限制/特別犧牲	44
壹、	狹義的合法徵收	44
貳、	分離理論(Trennungstheorie)	46
參、	三段區分理論(Dreiteilungstheorie)	48
肆、	德國德國聯邦普通法院的界限理論(Schwellentheorie)	50
第五節	私人騎樓是否構成特別犧牲?	51
第四章	私人騎樓平整義務之爭議	58

第一節	騎樓消極平整義務(不改建義務).....	58
第二節	政府騎樓平整權力	66
第三節	騎樓積極平整義務	71
第五章	騎樓賠償責任之爭議	73
第一節	私法侵權行為之損害賠償責任	73
壹、	不符合「公有公共設施」之定義.....	73
貳、	私人維護責任.....	76
第二節	政府平整工程設置有欠缺.....	79
第三節	不履行管理維護義務.....	87
第四節	國家賠償義務機關爭議.....	90
第六章	供公眾通行通道之行政處罰與救濟.....	95
第一節	擺設攤位之行政處罰.....	95
第二節	廢棄物之行政處罰	102
第三節	命令限期拆除騎樓違章建築之處分與拆除.....	106
第四節	地價稅減免之性質爭議.....	119
第七章	訴訟外紛爭解決機制	124
第一節	「訴訟外紛爭解決機制」之意義、類型與局限性	124
壹、	ADR 意義.....	124
貳、	ADR 類型.....	125
參、	ADR 局限性.....	127
第二節	我國糾紛訴訟外解決機制.....	129
壹、	調解.....	129
貳、	和解.....	132
參、	仲裁.....	133
肆、	引進認罪協商制度?.....	143
伍、	行政協調.....	145
陸、	行政指導.....	149
柒、	事前協商.....	151
捌、	行政承諾.....	155

玖、	行政契約.....	156
壹拾、	其他未型式化之行政行為.....	163
第三節	小結.....	166
第八章	無遮簷人行道、私設道路之探討	168
第一節	無遮簷人行道	168
壹、	相關規定.....	168
貳、	消極平整義務(不改建義務).....	169
參、	積極平整義務.....	170
第二節	私設道路	172
壹、	設置私設道路相關規定.....	172
貳、	形成公用地役關係之可能性.....	173
參、	不得減免地價稅.....	178
第三節	三者(與騎樓)之比較	180
第九章	結論與建議	183
第一節	結論.....	183
第二節	建議.....	190
壹、	短期.....	190
貳、	中期.....	193
參、	長期.....	197
附錄：現行有關騎樓立法		199
附件一 評審會議紀錄.....		296
附件二 期中審查會議紀錄		298
附件三 期末審查會議.....		311
附件四 臺北市政府法務局委託研究案報告修訂說明表		316

表目錄

表 1：目前各縣市之「建築管理自治條例」	5
表 2：各機關權責事項	10
表 3：平行機關之權責關係表	90

圖目錄

圖 1：核心成員關係	12

第一章 騎樓

第一節 背景與問題

「騎樓式」建築是一種近代出現之廊道可供行人步行之沿街店式建築，查詢「騎樓」一詞定義為：南方多雨炎熱地區臨街樓房的一種建築形式，將下層部分作成柱廊或人行通道，也就是建築物將一樓向內退縮形成一條走廊，可供行人通行、遮陽、避雨等功用，稱之為「騎樓」¹。在教育部「重編國語辭典修訂本」中則解釋，我國南方的一種特殊建築。通常一樓臨街部分建成走廊，走廊上方即為二樓樓層，宛如二樓騎在一樓上，故稱為「騎樓」。「騎樓」被作為正式名稱是在1912年，國民政府為治理廣州頒布的「取締建築章程和施工細則」中，細則之第十四、十五條款中第一次出現了「有角騎樓」的名詞，後來簡化修正成「騎樓」，以後逐漸正式被成為街屋廊道下通道代名詞²。

有關「騎樓」的起源及說法，專家學者持不同看法，日本學者藤森照信(1993)認為建築型態源自於「殖民地外廊樣式」透過英國殖民者的傳播，成為近代中國建築獨特的樣式。騎樓是從十八世紀二十年代的新加坡都市規劃中，萊佛士(Raffles)制定的騎樓法令為開端，規定所有建築物前都需留設一道寬約5呎、有頂蓋的人行道或走廊，提供商業使用，從此新加坡出現了5呎寬的外廊結構建築³。清領時期落成於嘉慶7年(1802年)的大龍峒四十四坎街屋(保安宮西邊)留

¹ 郭寶貞，謝秉銓，陳宗鵬，從使用者滿意度來探討騎樓整平計畫之研究-以臺北市南港區為例，2010年物業管理暨防災國際學術研討會與第四屆物業管理研究成果發表會暨區域夥伴學校產學合作成果聯合發表會，頁432。

² 朱啟明，閩南街屋之研究以福建省泉州市中山南路「騎樓式」街屋為例，雲林科技大學，碩士論文，2005年。

³ 郭寶貞，謝秉銓，陳宗鵬，從使用者滿意度來探討騎樓整平計畫之研究-以臺北市南港區為例，2010年物業管理暨防災國際學術研討會與第四屆物業管理研究成果發表會暨區域夥伴學校產學合作成果聯合發表會，頁432。

設的騎樓即為代表之一。

「騎樓」正是臺灣地區建築物特有的現象。騎樓為街道與街屋的特殊中介空間，臺語叫做「亭仔腳」，是位處亞熱帶且多雨的我國，都市常見景象。騎樓除可提供行人遮風避雨外，亦具有讓商業活動不因下雨而中斷的功能。由於早年管理騎樓的相關法令未臻完備，加上產權私有，致使騎樓高低不平造成行人通行不便、影響都市景觀的景象，多年來無法獲得改善，讓原本溫馨的騎樓反成都市不友善空間。

台灣騎樓發展歷史原則上可以日治時期第二年(1896)之騎樓通行義務法制化十點作為角色性質轉變之分野。根據推測，台灣騎樓係始於清領時期的光緒年間，在此之前之街屋形式建築多為不見天或亭仔腳。1886 年，劉銘傳為開發台北城，招募來自中國江浙地區之商人來台北開發石坊街、西門街、新起街等處街屋，制定街屋之相關法令，其中並規範新建街屋需在面臨道路前之私有土地建造「亭仔腳」。⁴此時雖課與所有人留設類似騎樓建築之義務，惟未課與供公眾通行之義務，仍可由所有人自行用益處分。

進入日治時期後，當時之台北縣知事鑑於騎樓常遭佔用，令作為販賣之場所，造成騎樓行人窒礙難行，環境不佳，固於 1896 年發佈「檐下通路管理取締令」，此即為騎樓供公眾通行義務之起源，也是騎樓開始走向公領域之開端。⁵

1900 年，總督府首度公佈「台灣家屋建築規則」，於該規則第四條⁶明定騎樓之設置地區及其幅員與構造由地方長官規定，為騎樓法定制度之始。1933 年修正之台灣家屋建築規則施行細則第 1 條第 2 項：『步道及步道之建築物坪數，均不計入前項之基地坪數及建築坪

⁴蔡瑞艇，都市騎樓整平執行機制之探討—以台北市政府執行經驗為例，國立台灣科技大學營建工程系碩士學位論文，2009 年，第 2-2 頁。

⁵蔡瑞艇，都市騎樓整平執行機制之探討—以台北市政府執行經驗為例，國立台灣科技大學營建工程系碩士學位論文，2009 年，第 2-2 至 2-3 頁。

⁶台灣家屋建築規則第四條：「道路建築之家屋，需設有遮蔽之步道，但經地方長官廳許可者。不在此限。應設有步道之道路，遮蔽之寬度與構造，由地方長官定之。」

數內』，此為現稱之騎樓建蔽率、容積率優惠法治之濫觴。⁷

日據時期，臺灣總督於 1936（民國 25 年）年公布之「臺灣都市計畫令」第 33 條規定，都市計畫區域內凡沿行政官廳所指定道路建築之建築物者，應依照規定設置騎樓或類似之設備，通稱亭仔腳。1937 年起，台北州、新竹州、台南州、高雄州、花蓮港廳、台東廳及澎湖廳陸續頒布『建築物限制規則』，充分反映個地方法規之特色，戰後國民黨政府於法制上多仍加以沿用⁸，至今仍可於相關法制見其痕跡。政府於 36 年公布，54 年修正公布之「臺灣省建築管理規則」，即有商業區面臨 7 公尺寬以上計畫道路之建築基地，應一律設置騎樓或庇廊，否則應讓出其寬度退後建築。同時亦規定騎樓或庇廊所佔之面積，計算空地比率時，得不計入基地面積及建築面積之內，由於此規定具有鼓勵興建騎樓之作用，因此都市之建築不設騎樓者極少，並形成臺灣都市建築之特色。惟「臺灣省建築管理規則」已於 94 年 6 月 20 日廢止，並由各縣市之「建築管理自治條例」取代⁹。

就騎樓之歷史起源而言，五種騎樓發展之論述，分別是傳播論、機能論、發展論、萊佛士推廣論及法規促成論。傳播論認為騎樓最先在中國南部城市產生，隨後傳到東南亞等地，在近代中國南部城市改造時，由華僑帶回中國；機能論則從需求的觀點出發，認為街道店舖和住宅在共同的需求下，如遮陽避雨、招攬客人、暫存貨物等所產生的自律性構造形式；發展論則認為騎樓是與殖民地外廊式樣相結合而成的街屋住宅；佛萊士推廣論則認為在英國的殖民城市的建設與經營中，由佛萊士在新加坡城市規劃建設中提出，然後再擴張到東亞及中

⁷ 王澤民，騎樓相關法律問題研究－以合憲性討論為中心。輔仁大學法律學系學位論文，2011 年，頁 9。

⁸ 陳振福，從財產權觀點分析騎樓管制問題，立德管理學院地區發展管理研究所碩士論文，2011 年，頁 9。

⁹ 黃豐鑑，淺析占用騎樓問題，國政分析·永續，2010 年 1 月 13 日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/6949>（造訪日期：2015 年 4 月 15 日）。

國南部等地；法規促成論則稱騎樓係現代騎樓法規制定所促成者¹⁰。

¹⁰ 蔡瑞艇，都市騎樓整平執行機制之探討－以台北市政府執行經驗為例，國立台灣科技大學營建工程系碩士學位論文，2009 年，第 2-1~2-2 頁。

表 1：目前各縣市之「建築管理自治條例」

1.	臺北市建築管理自治條例 (99.12.20) 原名稱：臺北市建築管理規則
2.	高雄市建築管理自治條例 (101.11.05 制定) (103.09.01)
3.	基隆市建築管理自治條例 (102.05.14)
4.	新竹市建築管理自治條例 (99.03.08)
5.	臺中市建築管理自治條例 (101.05.07 制定) (104.04.23)
6.	嘉義市建築管理自治條例 (99.03.16)
7.	臺南市建築管理自治條例 (101.06.11 制定) (101.06.11)
8.	宜蘭縣建築管理自治條例 (100.06.30)
9.	桃園縣建築管理自治條例 (103.02.18)
10.	桃園縣簡化偏遠地區建築管理自治條例 (90.10.19)
11.	新竹縣建築管理自治條例 (99.11.01)
12.	苗栗縣建築管理自治條例 (103.08.27)
13.	彰化縣建築管理自治條例 (101.07.18)
14.	南投縣建築管理自治條例 (93.04.09)
15.	嘉義縣建築管理自治條例 (103.05.26)
16.	雲林縣建築管理自治條例 (91.09.12)
17.	澎湖縣偏遠地區簡化建築管理自治條例 (99.03.25)
18.	澎湖縣建築管理自治條例 (94.04.15)
19.	屏東縣建築管理自治條例 (103.08.26)

20.	臺東縣建築管理自治條例 (100.11.30)
21.	臺東縣簡化鄉鎮及偏遠地區建築管理自治條例 (92.02.19)
22.	花蓮縣建築管理自治條例 (102.07.04)
23.	金門縣偏遠地區簡化建築管理及暫接水電自治條例 (94.03.30) 原名稱：金門縣偏遠地區簡化建築管理自治條例
24.	金門縣建築管理自治條例 (97.10.22)
25.	連江縣政府違章建築管理自治條例 (97.05.05)
26.	連江縣聚落保存專用區建築管理自治條例 (0.00.00)
27.	金門縣建築管理自治條例第八條第一項第一款，有關金門特定區計畫商業區建築基地面臨計畫道路之騎樓庇廊或無遮簷人行道設置基準 (94.02.04)

「騎樓」早期除了用來遮風避雨，也讓商業行為不因下雨而中斷。「人行道」俗稱行人專用道，除了專門為了行人而鋪設的道路，也提供馬路及騎樓間之連續空間。但多年來騎樓因建築物興建年代不同，除了造成各個騎樓路面不平現象，加上有許多店家為了讓商業行為不中斷，除了佔用騎樓空間，在人行道上也常推置放物品，汽、機車停放人行道也屢見不鮮，不但影響景觀，也影響行人通行，更有人因此而跌倒。有鑑於此，臺北市政府於民國 88 年實施「機車退出騎樓、人行道」，民國 90 年開始推動「騎樓整平計畫」，目的是要創造優質、安全、無障礙及美化之人行公共空間。至目前臺北市已完成許多騎樓整平路段，除了能符合通行無障礙的要求外，並兼顧止滑性、舒適性與美觀性，同時能增進市容觀瞻，還給市民無障礙通行空間，同時也能活絡當地的商機¹¹。

¹¹郭寶貞，謝秉銓，陳宗鵠，從使用者滿意度來探討騎樓整平計畫之研究-以臺北市南港區為

各縣市政府對騎樓之處理，各有不同的做法，例如：臺北市騎樓以通行為主，騎樓擺攤一律予嚴格取締，予保持淨空；臺南市，以體諒店家做生意為主，只要騎樓預留通道，不予嚴格取締；在臺中縣，警察局每個月「清道專案」，都將列為重點區域，對違規佔用人行道的攤販、廣告物，也都會勸導移開，否則就以「廢棄物」逕行移除。如此一來，由於一國多制，也會發生對比效應，影響政府執法之績效¹²。

又複雜又繁多之法令規定，騎樓所有權人未必都能瞭解，大部分市民仍認為騎樓之地屬於其私人土地不應被取締，而政府執法機關卻僅以「道路交通管理處罰條例」予以處罰，而未將「建築技術規則」之規定轉達於民眾，自然引起民眾之怨尤，這是執法上有待改善的地方¹³。

造成騎樓占用的原因則如下¹⁴：1.民眾居家或外出，其交通工具如汽機車等，停車位不足。2.騎樓住家或所有人認為土地所有權人，既繳稅金，又負責環境清潔，諒有優先占用權利。3.空地及可停車空間太少。

騎樓造成民怨之原因，主要以¹⁵：1.影響商家營業 2.影響行人交通有礙民眾行的空間 3.有礙觀瞻 4.處罰嚴厲，罰金過高 5.民眾無法認同此一政策，誤以為既須納稅，卻無法享受停車或營生等權益。

依據市區道路條例第32條第1項，市區道路及附屬工程設計標準應依據維護車輛、行人安全、無障礙生活環境及道路景觀的原則，

例，2010 年物業管理暨防災國際學術研討會與第四屆物業管理研究成果發表會暨區域夥伴學校產學合作成果聯合發表會，頁429。

¹² 黃豐鑑，淺析占用騎樓問題，國政分析·永續，2010 年 1 月 13 日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/6949>(造訪日期：2015 年 4 月 15 日)。

¹³ 黃豐鑑，淺析占用騎樓問題，國政分析·永續，2010 年 1 月 13 日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/6949>(造訪日期：2015 年 4 月 15 日)。

¹⁴ 黃豐鑑，淺析占用騎樓問題，國政分析·永續，2010 年 1 月 13 日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/6949>(造訪日期：2015 年 4 月 15 日)。

¹⁵ 黃豐鑑，淺析占用騎樓問題，國政分析·永續，2010 年 1 月 13 日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/3/6949>(造訪日期：2015 年 4 月 15 日)。

由內政部訂定。營建署表示，其經行政院指示修正臺灣城鄉風貌整體規劃示範計畫，納入推動騎樓整平示範計畫，於 2011 年度共計編列七千六百十四萬元，補助新北市等八個直轄市、縣市政府，完成七千公尺騎樓整平，成果豐碩。為持續推動建築物騎樓整平業務，2012 年度編列九千八百五十萬元經費，接受補助申請，其中包括調查規劃及設計費八百五十萬元、工程費九百萬元，預定完成九千公尺以上的騎樓整平長度¹⁶。

內政部營建署 2012 年 01 月 18 日表示，有鑑於 2011 年補助新北市等八個直轄市、縣市政府，完成七千公尺的騎樓整平，成果豐碩，為延續並擴大騎樓整平示範成果，2012 年度計有新臺幣九千八百五十萬元經費，接受地方政府補助申請騎樓整平計畫¹⁷。

營建署指出，2012 年度計有新北市、臺中市、臺南市、高雄市、基隆市、新竹市、苗栗縣、彰化縣、嘉義市、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣及臺東縣等十三個地方政府提報的申請補助計畫書，總申請經費需求高達二億二千餘萬元，擬整平長度為二萬三千餘公尺，預計於今年二月中旬召開審查會議。其並表示，因應高齡化社會的來臨，並滿足行動不便者的行動需求，騎樓整平示範計畫將創造一個兼具無障礙與新風貌的城鄉發展新典範¹⁸。

¹⁶騎樓整平示範成果延續並擴大，營建署：今年預算 9850 萬元，法源編輯室/2012 年 01 月 19 日。

¹⁷騎樓整平示範成果延續並擴大，營建署：今年預算 9850 萬元，法源編輯室/2012 年 01 月 19 日。

¹⁸騎樓整平示範成果延續並擴大，營建署：今年預算 9850 萬元，法源編輯室/2012 年 01 月 19 日。

第二節 臺北市騎樓整平計畫

壹、前言

臺北市政府規劃臺北市騎樓改善之總長度約 17 萬公尺，臺北市政府計畫以跨部門整合及分期分區之策略，累計 91 至 100 年已完成 14 萬 3,100 公尺改善，預定可於 102 年完成檢視及改善¹⁹。經統計臺北市總騎樓長度約達 22 萬公尺，除已完成規劃 17 萬公尺之外，尚有約 5 萬公尺騎樓位於街道巷弄間。由於騎樓整平的成果廣受市民肯定，並期待臺北市政府能再持續推動，將自 103 年起擴大執行騎樓整平計畫，將 17 萬公尺以外騎樓納入規劃，持續與所有權人溝通分年改善完成。在執行策略上，延續以往專業分工模式，主要由區公所及里長進行店家意願徵詢及整合，建築管理工程處負責規劃設計作業，新建工程處負責施工作業，其餘單位於必要時協辦相關事務，繼續運作推動本專案騎樓整平計畫(擴大計畫)²⁰。臺北市政府期待在各單位與民間的通力合作下，使臺北市暨全國第一個「推動騎樓整平」的城市後，成為全國第一個「完成騎樓整平」的城市，為全民打造優質的無障礙通行空間²¹。

貳、計畫目標

臺北市總騎樓長度約達 22 萬公尺，除已完成規劃 17 萬公尺騎樓外，尚有約 5 萬 642 公尺騎樓分佈於街道巷弄間。其中騎樓屬完整街廓或連接巷口等，具通行效益之待改善長度為 1 萬 7,000 公尺²²。由於騎樓整平的成果廣受市民接受，並期待臺北市政府能再持續推動，將自 103 年起針對原規劃 17 萬公尺外騎樓，及以前因部分店家不願配合致改善效果較差之路段，以 3 年(每年 2,000 萬元)總經費 6,000

¹⁹ W:\騎樓專案 2\102 年騎樓專案計畫\計畫\102 騎樓計畫.doc

²⁰ W:\騎樓專案 2\102 年騎樓專案計畫\計畫\102 騎樓計畫.doc

²¹ W:\騎樓專案 2\102 年騎樓專案計畫\計畫\102 騎樓計畫.doc

²² W:\騎樓專案 2\102 年騎樓專案計畫\計畫\102 騎樓計畫.doc

萬元預算推動騎樓整平擴大改善計畫，改善標的主要針對下列路段：

1.臺北市已完成規劃 17 萬公尺騎樓之外，分佈於街道巷弄間具通行效益之騎樓路段(約 1 萬 7,000 公尺)，並以學校、醫院周邊通行路段為優先改善標的。2.原 17 萬公尺騎樓整平計畫範圍內，因早期民眾配合意願不佳，可再協商店家加強改善路段²³。

參、執行計畫

自 95 年臺北市政府成立專案小組共同推動騎樓整平工程以來，推動成效良好，擴大計畫仍延續以前專業分工模式廣續推動相關業務。執行計畫如下²⁴：

一、專業分工

推動臺北市騎樓整平係市府既定政策，非屬一個單位權責，集臺北市政府之力共同參與，方能期其可成，故需由府內高階長官組成專案小組，統合各有關單位(如研考會、民政局、區公所、警察局、法規會、環保局、交通局、工務局及發展局等單位)，以共同達成騎樓整平的目標。

表 2：各機關權責事項

權責單位	辦理事項	備註
研考會	督導相關單位辦理情形	
法規會	提供法律建言及協助辦理後續衍生相關法律問題	
觀光傳播局	配合宣導騎樓整平相關成果	
民政局	協助區公所辦理徵詢意見書取得工作	
區公所	辦理徵詢意見書取得工作	
工務局(新工處)	辦理騎樓整平施工、監造作業及施工說明會	
都發局(建管處)	辦理規劃設計工作及執行實務說明會	
交通局(停管處)	辦理評估後續機車退出騎樓事宜	
警察局	配合施工現場秩序維持	

²³ W:\騎樓專案 2\102 年騎樓專案計畫\計畫\102 騎樓計畫.doc

²⁴ W:\騎樓專案 2\102 年騎樓專案計畫\計畫\102 騎樓計畫.doc

環保局	配合施工現場諮詢	
其他	臺北自來水事業處配合水表遷移、更換	

二、 核心成員分工情形

本項工作主要辦理內容有三²⁵：

〈一〉 徵詢意見書之取得：

依往年辦理經驗，徵詢意見書之取得由區公所負責，於收齊完整路段徵詢意見書後逕交予施工單位（新工處）據以進行後續施工；另由建管處辦理區公所執行人員培訓，以利是項作業進行。

〈二〉 規劃設計工作：

規劃設計工作由建管處辦理委託規劃設計建築師評選發包作業、履約各階段報告審查會議、規劃設計說明會及臨時協調事項，並將規劃設計成果移施工單位辦理後續施工。

1、徵詢意見書之取得：依往年辦理經驗，徵詢意見書之取得由區公所負責，於收齊完整路段徵詢意見書後逕交予施工單位（新工處）據以進行後續施工；另由建管處辦理區公所執行人員培訓，以利是項作業進行。

2、規劃設計工作：規劃設計工作由建管處辦理委託規劃設計建築師評選發包作業、履約各階段報告審查會議、規劃設計說明會及臨時協調事項，並將規劃設計成果移施工單位辦理後續施工。

3、後續施工：後續施工由施工單位（新工處）辦理廠商發包，並依據建管處檢送之規劃設計圖說及區公所檢送之徵詢意見書辦理施工前會勘說明會及施工監造作業。

²⁵ W:\騎樓專案 2\102 年騎樓專案計畫\計畫\102 騎樓計畫.doc

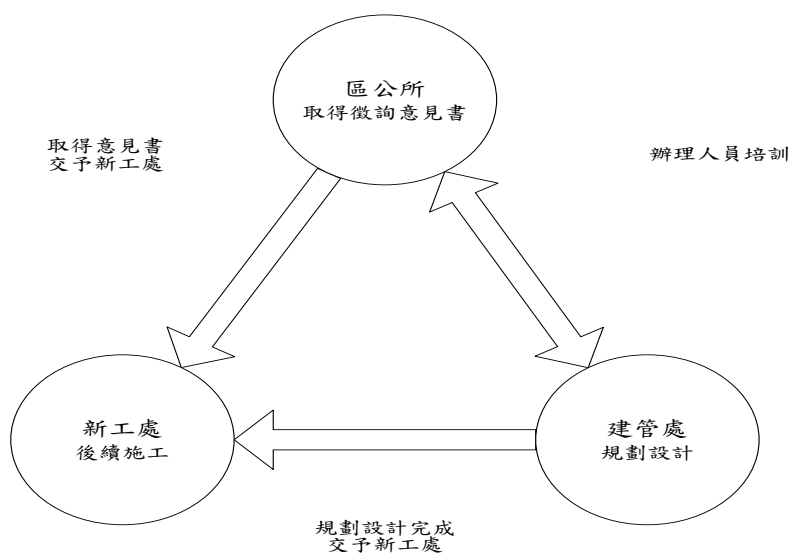


圖 1：核心成員關係

第三節 法律問題

首先，私人騎樓是否為公物性質？而騎樓在民法上之特性與公物之特性是否衝突？騎樓性質上係一開放空間，據此有見解認為騎樓係屬「私有公物」²⁶，尚待本文進一步之論述開展與分析。

私人所有供公眾通行之騎樓、無遮簷人行道或建築基地內之私設通路等，在無成立公用地役關係之情形下，即非司法院大法官第 400 號解釋所謂之既成道路。私人騎樓與我國公用地役關係(既成道路)有何不同？何謂公用地役關係(既成道路)？私人騎樓是否構成特別犧牲？係本文探討之重點。

建築法第 43 條、建築技術規則建築設計施工編第 57 條、條市區道路條例第 9 條明文規定騎樓所有人負有維持與鄰接地之消極平整義務(不改建義務)。若上述這些規定推論出騎樓所有人積極平整義務即產生爭議。蓋若負予騎樓所有人積極平整義務看似合理妥適，然事實上恐過於理想，蓋騎樓平整工程事涉不動產相鄰關係，騎樓所有人並不易獨力完成，實有賴國家力量出面整合。但政府騎樓平整權力之理論基礎又何在？如非因騎樓所有人而生騎樓與鄰接地之未平整，騎樓所有人始終不願自行平整時，是否應由政府所負擔平整費用？惟為確保行人之權益，此時政府因而平整所生相關費用則應由騎樓所有人負擔？

再者，騎樓賠償責任之爭議在於騎樓設置或管理有欠缺發生損害時，究竟產生國家賠償責任或私法損害責任？其涉及到「公有公共設施」之定義討論、政府平整工程設置有欠缺時應否負國家賠償責任、不履行管理維護義務係國家賠償責任或私法損害責任？以及應負國家賠償責任時，國家賠償義務機關爭議諸多問題之釐清。

本計畫核心在於首先應當釐清騎樓在法律上之定位，繼而發掘現

²⁶李惠宗，公物法，收錄於：翁岳生(編)，行政法(上冊)，元照出版公司，2006 年，頁 340。

行騎樓空間使用權限與維護管理之法制爭議，例如修繕管理成本由公部門或私人負擔？發生侵害時產生國家責任或私法責任？試圖提出騎樓責任歸屬之建議，調合公私法際間之分離隔閡問題，希冀得以提高騎樓管理之效率。為衡平私人與行政機關就上開管理維護及因此產生之損害賠償責任等相關權利義務關係，實有必要就私人所有供公眾通行而無公用地役關係之通道等公私協力管理維護為相關法制研究，俾利行政機關之行政行為於依法行政上有一定之法理基礎。

第二章 現代主要國家公私協力之發展趨勢

最近臺灣 BOT 投資契約之爭議，日本、美國及德國行政法之公私協力動向，值得我國學理與實務之參考²⁷：

第一節 臺灣

公共行政及公共政策的發展需要公眾行動的支援與配合；成熟公眾行動的參與可以充實公共行政及公共政策的內含。「公民參與」係指人民以主權者的認知及實踐，透過資訊及知識的吸收和公開的參與機會，對公共事務貢獻自己的意志、情感、及行動²⁸。公私部門的協力關係乃指公部門與私部門共同尋求目標、策略、及資源的整合，共同分擔經營社會的責任，及共創可同享的成果。公私部門協力關係之目標在於透過公私部門的「協力體」為人民及社會累積最大福祉。公私部門協力關係至少包括合作及合夥兩個層面²⁹。

公私協力之合作模式，在我國興起於 20 世紀末。一時之間，各種公私協力之合作模式，如雨後春筍一般出現。此種現象，固然為我國社會帶來一股新氣象，開啟公部門與私人的新形態合作模式³⁰與法律治理方式³¹。然而，隨著時間經過，各種公私協力合作模式的弊端，似乎也逐漸浮現。臺灣高鐵 BOT 案原本為公私協力之代表案例，然而晚近之發展，政府卻逐步取得臺灣高鐵公司之營運主導權。使得臺

²⁷ 劉宗德，公私協力與自主規制之公法學理論，月旦法學雜誌，217 期，2013 年 6 月，頁 42-62。

²⁸ 吳英明，公私部門協力關係和「公民參與」之探討，中國行政評論，2 卷 3 期，1993 年 6 月，頁 1-14。

²⁹ 吳英明，公私部門協力關係和「公民參與」之探討，中國行政評論，2 卷 3 期，1993 年 6 月，頁 1-14。

³⁰ 劉建宏，公私協力合作模式紛爭解決機制之困境，月旦法學雜誌，234 期，2014 年 11 月，頁 108-118。

³¹ 黃日燦；林三欽；吳秦雯；陳清秀等，「公私合作與法律治理」研討會會議綜述，月旦法學雜誌，224 期，2014 年 01 月，頁 274-303。

灣高鐵 BOT 案雖仍具有公私協力之形式外觀，其本質卻逐漸趨向由政府實質掌控之國營事業經營模式。高速公路電子收費 ETC 案，亦為頗受矚目之公私協力指標案件。惟 ETC 案在招標過程中，即引發遠通公司與宇通公司最優議價人資格的行政訴訟，經最高行政法院判決撤銷原處分。其後雖然重新進行招標程序，由遠通公司再度順利得標並與交通部簽訂合約，惟其後發生之機上盒收費爭議、系統誤判車牌號碼導致溢收過路費，乃至本案所延伸之原收費站收費員安置就業等問題，政府部門均負擔極大之直接或間接成本，紛擾不斷³²。臺北高等行政法院日前針對高速公路電子收費系統（ETC）之 BOT 案爭議前後作出三號裁判，引發國內公私協力政策與法制之一連串衝擊效應。其中，尤其關於最優申請人甄審決定及 BOT 投資契約之法律性質、甄審決定之正當行政程序，以及前階段甄審決定對於後階段 BOT 投資契約效力影響等促參法上重要問題，裁判中皆有精闢之論述³³。但基本上法院之結論，仍有不同之論證觀點³⁴。

促進民間參與公共建設法（簡稱「促參法」）的管制核心問題，在於創造一個管制架構，鼓勵民間參與公共建設，透過公平的競爭，獲取廠商的最大利潤。政府則可以透過公私協力（public private partnership），借用民間力量，更有效率地完成公共任務，而人民則在此過程中，享受更好的公共服務³⁵。然而，徒善不足以為政，徒法不足以自行，如果法律的管制架構失當，原本應該創造政府、廠商與人民三贏的 BOT 案，可能造成政府灰頭土臉、廠商不堪虧損、民眾抱怨連連。原本過去政府不斷鼓吹 BOT，最近卻接二連三受到質疑，

³²劉建宏，公私協力合作模式紛爭解決機制之困境，月旦法學雜誌，234 期，2014 年 11 月，頁 108-118。

³³詹鎮榮，促進民間參與公共建設法之現實與理論—評台北高等行政法院之 ETC 相關裁判，月旦法學雜誌，134 期，2006 年 07 月，頁 46-67。

³⁴詹鎮榮，促進民間參與公共建設法之現實與理論—評台北高等行政法院之 ETC 相關裁判，月旦法學雜誌，134 期，2006 年 07 月，頁 46-67。

³⁵陳英鈐，行政法院作為行政程序的守護神—評台北高等行政法院對 ETC 案裁判，月旦法學雜誌，132 期，2006 年 05 月，頁 150-164。

如高鐵、高雄捷運、以及最近的 ETC (Electronic Toll Collection) 案。後者因有臺北高等行政法院二〇〇六年二月二十四日的三個裁判，不僅吸引各界目光，更引起法學界的矚目³⁶。

基於日益嚴酷的財政挑戰，現代國家在面對公共任務時，逐漸希望透過委託私人履行任務，並挹注所需之資金來替代以往的自力履行。在這種所謂「公私協力」的模式中，行政廣泛地運用契約的型態，與民間業者締結合作或協力契約。然此既非意味行政之責任完全免除，公共任務實現之成敗亦非因此即全繫於私人。對於所締結合作契約之成效，也應該不是僅透過契約自由的名義，即可輕易擺脫行政法的調控³⁷。因此以委託經營管理及促進民間參與公共建設法之公私協力行爲，我國行政法院實務見解對於投資契約已產生公法化之趨勢³⁸。

公私協力之概念源自歐體法之推動，歐體以克服財政緊縮與提升行政效率為由，促使國家自「獨占」經濟行政朝向「私化」，此一私化訴求催化「公私協力」之行為形式。而自主規制則起因於「政府管制失靈」，引發各國思考規制事務得否委託民間處理之風潮，自私化之觀點而言，自主規制實乃一種國家規制行政之「程序私化」。「公私協力」、「自主規制」、「軟法治理」，係現今各國公法學界日益興盛之研究範疇³⁹。

公私協力辦理公共建設之方式，即為諸多國家所參酌之重要方式。我國於 2000 年起施行「促進民間參與公共建設法」，該法中對政府引進民間資金，採公私協力辦理公共建設時的各階段內容均予規

³⁶陳英鈴，行政法院作為行政程序的守護神—評台北高等行政法院對 ETC 案裁判，月旦法學雜誌，132 期，2006 年 05 月，頁 150-164。

³⁷程明修，公私協力契約與行政合作法——以德國聯邦行政程序法之改革構想為中心，興大法學，7 期，2010 年 06，頁 69-143。

³⁸吳志光，公私協力行爲之公法化趨勢——以委託經營管理及促進民間參與公共建設法之實務見解為核心，輔仁法學，36 期，2008 年 12 月，頁 1-55。

³⁹劉宗德，公私協力與自主規制之公法學理論，月旦法學雜誌，217 期，2013 年 6 月，頁 42-62。

範，BOT 制度則為公私協力辦理公共建設之典型，特許投資公司之成立、民間投資公司與政府簽訂之投資契約、對所興辦之公共建設的興建、營運與移轉等均予詳細規定⁴⁰。然而採行 BOT 模式時，公共建設所需用地仍需政府徵收土地以提供投資廠商使用，此部分為政府應辦事項殆無疑義，惟徵收土地難免引起社會輿論之嘩然，質疑政府是否有假藉 BOT 案之名義，將徵收所得之土地再行轉交財團使用，而有圖利財團之嫌疑。尤其土地乃人民財產權，應受憲法基本權保障，復以近年來國土規劃、永續環境等議題興盛，更使得社會各界對於土地徵收的正當性感到質疑。本文將從土地徵收的合理性及必要性探討我國土地徵收制度，尤其是在 BOT 制度之應用，蓋 BOT 制度涉及外部經濟效益，為補償 BOT 案件自償率，須透過賦予一定期間之特許經營權、土地開發及附屬事業經營權重新界定 BOT 的財產權⁴¹。

BOT 投資契約工程爭議與仲裁研究 The Arbitration of BOT Contract Disputes on Construction 臺灣高速鐵路、高雄捷運工程及高速公路 ETC 等案件，衍生諸多履約爭議，引起社會矚目。我國於 2000 年 2 月制訂「促進民間參與公共建設法」，旨在引進企業資金及經營理念，完成基礎建設，以減少政府財務負擔，並帶動民間商機增加就業機會。國際上，謀以前述之公私協力方式帶動國家經建發展者，有聯合國國際貿易委員會於 2001 年所制定之「私人融資公共建設法律指南」為他山之石，足供吾人借鏡⁴²。依我國促參法第 47 條規定，申請人與主辦機關於申請及審核程序之爭議，準用政府採購法規定。同法第 48 條規定，依 BOT 方式興建、營運之公共建設，不適用政府採購法之規定。對與日俱增之 BOT（指建設－經營－移轉即

⁴⁰ 蘇南；陳昆成，論 BOT 制度的土地徵收與使用，財產法暨經濟法，31 期，2012 年 09 月，頁 45-102。

⁴¹ 蘇南；陳昆成，論 BOT 制度的土地徵收與使用，財產法暨經濟法，31 期，2012 年 09 月，頁 45-102。

⁴² 蘇南，BOT 投資契約工程爭議與仲裁研究，國立中正大學法學集刊，35 期，2011 年 10 月，頁 155-209。

Build-Operate-Transfer) 投資契約爭議，究採民事訴訟、仲裁或行政訴訟解決，至今仍有不同見解⁴³。經分析探討，本文將 BOT 投資契約定性為私法契約，惟行政機關得依法干預。觀諸 2010 年公共工程委員會所修訂之「促參案件招商文件及投資契約範本」第 24 章爭議處理及仲裁條款之規定，本文主張以仲裁解決 BOT 專案的履約爭議，具有專業、迅速、經濟及保密等優點；為曠時費日之訴訟程序所不及。且仲裁程序對法律適用之嚴謹與訴訟程序並無二致，其仲裁判斷之公平性、合法性成為當事人及社會所高度期待；實係重大工程法律爭議最有效率之解決方式。未來關於 BOT 投資契約爭議將日益增多，選擇仲裁制度有效並快速解決紛爭以免訟累，其於契約目的之達成及工程品質之提升，對國家之競爭力將有長遠之影響⁴⁴。

「青年公園設施委託經營管理維護契約」的定性爭議出發，思索行政契約與私法契約區別問題的脫困之道，並更進一步指出公法與私法區別的迷思及省思。首先，簡述引導案例，並整理、介紹實務見解，條列出行政法院據以判別契約屬性的標準。其次，逐次評析行政法院判決的理由構成，並提出己見。再者，從個案走向通案，檢視向來學說上的區分標準，探索可能的新思維取向。最後提出行政契約與私法契約區分困擾的脫困之道，以及如何突破公、私法二元迷思的考量方向⁴⁵。

臺北高等行政法院針對高公局辦理 ETC 案引發之爭議而分別作成九十四年訴字第三〇一號判決及九十四年訴字第七五二號判決，引發的爭議首推法律關係與行政行為形式的判定⁴⁶。本文無意延續此法

⁴³蘇南，BOT 投資契約工程爭議與仲裁研究，國立中正大學法學集刊，35 期，2011 年 10 月，頁 155-209。

⁴⁴蘇南，BOT 投資契約工程爭議與仲裁研究，國立中正大學法學集刊，35 期，2011 年 10 月，頁 155-209。

⁴⁵李建良，行政契約與私法契約區分的新思維—從「青年公園設施委託經營管理維護契約」定性問題談起，月旦法學雜誌，157 期，2008 年 6 月，頁 304-324。

⁴⁶程明修，公私協力行為對建構「行政合作法」之影響—以 ETC 案為契機，月旦法學雜誌，135 期，2006 年 08 月，頁 5-13。

律行為屬性判斷的爭執。毋寧希望將議論調整。倘我們可以承認行政機關得以公法或私法的型態與私人締結協力契約。這種行政合作契約可能面臨到適用行政程序法上有關行政契約規定的需求⁴⁷。本文所討論者在於，目前行政程序法上有關行政契約的規定，對於公私協力的行政合作契約究竟規範密度是否充足？這是我們爭執 ETC 建置營運契約屬性是否為行政契約時，不能割裂思考的問題⁴⁸。

以 ETC 案判決為核心探討促參法中關於投資契約的法律性質。而為了因應 ETC 案裁判的影響及未來發展，在促參法中對於投資契約為明確的定性，以及思考在「雙階段行政程序」⁴⁹，如何處理前階段瑕疵對契約效力的影響，已係當務之急⁵⁰。

對公私協力夥伴關係若是抱持過度天真的期待，將會忽略弔詭現象對公私協力以及所產生公共資源的浪費。不過換個角度來看，如果學界與實務界能夠領會這些弔詭現象所帶來之反省效果及其背後的學習意涵，將更能以務實與平衡的態度來推動公私協力夥伴關係的各類型方案⁵¹。「公私夥伴關係」泛指政府與廠商之間具有共同願景與目標，並分享權威、財務與技術資源，以及風險之一種制度安排。由於公私夥伴關係這樣的組織形式正巧位居公、私領域的「模糊地帶」(the twilight zone)，協力行為深受所謂的「衝突性制度邏輯」(competing institutional logic) 影響⁵²。因此，學界或實務界鼓吹跨

⁴⁷程明修，公私協力行為對建構「行政合作法」之影響—以 ETC 案為契機，月旦法學雜誌，135 期，2006 年 08 月，頁 5-13。

⁴⁸程明修，公私協力行為對建構「行政合作法」之影響—以 ETC 案為契機，月旦法學雜誌，135 期，2006 年 08 月，頁 5-13。

⁴⁹李家慶；梅芳琪，我國公共工程履約爭議調解之發展現況與檢討，月旦法學雜誌，159 期，2008 年 08 月，頁 54-67。本文介紹公共工程履約爭議調解發展之現況，並提出檢討。又政府採購法第八五條之一第二項所增訂之「先調後仲」機制，或將對現行公共工程履約爭議調解實務產生相當之影響，本文亦就此機制之建制提出建議。

⁵⁰吳志光，ETC 裁判與行政契約—兼論德國行政契約法制之變革方向，月旦法學雜誌，135 期，2006 年 08 月，頁 14-28。

⁵¹陳敦源、張世杰，公私協力夥伴關係的弔詭，文官制度季刊，第 2 卷第 3 期，2010 年 7 月，頁 17-71。

⁵²曾冠球，為什麼淪為不情願夥伴？—公私夥伴關係失靈個案的制度解釋，臺灣民主季刊，8 卷 4 期，2011 年 12 月，頁 83-133。

部門治理之餘，不應對公、私部門之間本質衝突問題置若罔聞；更重要的是，單憑促參政策未必能夠對公共治理成效產生多大改變，「制度壓力」影響夥伴關係治理的問題，必須獲得正視⁵³。

第二節 德國

就德國而言，德國聯邦行政程序法改革中，提出公私協力契約與行政合作之構想⁵⁴。當吾人嘗試對於公私協力相關問題進行法學分析時，首先面臨到的難題，將是缺乏專有名詞上之精確性。德國法秩序大多根植在明確概念定義之基礎上，並以此作為解決法律問題之前提要件。然而當——為了援引名言——定義公私協力之努力，被視為是一種「以針將布丁縫合於牆上」之嘗試時，則即使有德國法學者認為「公私協力」概念對法律問題之解決鮮少助益，亦不足為奇⁵⁵。介德國為因應公私協力行為，在行政契約法制中架構合作契約的修法方向⁵⁶。

行政法改革呼聲日益高漲，其中行政任務的負擔加劇乃一大原因。行政持續不斷地承擔新的任務，或者擴大既有承擔任務的範圍，使得法律上傳統的規制手段可能已經不再是絕對有效的規制方式。取而代之者，毋寧是有必要建構合作協力形式等法律規制型態。這種行政行為形式的變革已經成為行政法總論體系轉變的重要內涵。行政在任務實現上有方法手段上的選擇自由。在行政與私人合作協力的行為中，廣為運用的「公私協力行為」，其多樣性豐富了行政行為的樣態⁵⁷。

⁵³ 曾冠球，為什麼淪為不情願夥伴？—公私夥伴關係失靈個案的制度解釋，臺灣民主季刊，8卷4期，2011年12月，頁83-133。

⁵⁴ 程明修，公私協力契約與行政合作法——以德國聯邦行政程序法之改革構想為中心，興大法學，7期，2010年06月，頁69-143。

⁵⁵ 詹鎮榮，從德國憲法與行政法觀點論公私協力——挑戰與發展，月旦法學雜誌，180期，2010年5月，頁220-236。

⁵⁶ 吳志光，ETC 裁判與行政契約—兼論德國行政契約法制之變革方向，月旦法學雜誌，135期，2006年08月，頁14-28。

⁵⁷ 程明修，行政行為形式選擇自由——以公私協力行為為例，月旦法學雜誌，120期，2005年05月，頁37-65。

基於任務性質、法令限制，或政策考量等因素，國家往往不得或不宜採行真正意義之完全民營化，將行政任務之執行責任全部移轉予民間。取而代之，部分民營化為現今各國最普遍採行之民營化類型。其特徵在於，行政任務係由「公部門」與「私部門」共同合作達成，即所謂之「公私協力」⁵⁸。至於合作模式，現行法制中之公權力委託、業務委外、行政助手、公民合資經營事業、民間參與公共建設，以及公私合作管制等，皆屬適例。憲法對於行政權以公私協力方式為之，基本上採取開放性態度。在公私合作法律關係之具體建構層次，則有賴合作行政行為法之深植與發展⁵⁹。

在大陸法系國家中探討行政法上的公私協力行為，很難避免地捲入行政契約學理上的紛爭。德國行政程序法上關於行政契約的規定其實相當具侷限性。由於行政契約的學理在固有行政法總論的「框架」中並不嚴格，因此面臨到總論改革議論時，也最快受到來自非型式行政行為的挑戰⁶⁰。德國行政法學界近年來戮力將「合作契約」實定法化之修法動機與研究成果，頗值我國深拓 BOT 相關法制時加以借鏡⁶¹。惟我國行政程序法中有關行政契約的章節是否能有效規制行政合作契約，在本法主要繼受源頭的德國，已反應在行政程序法的修正建議上⁶²。由於在行政程序法中有建置一般性行政合作法體系之必要性，德國因應行政合作契約作出初步之修正草案，以此為基礎，建置行政合作法應具備之規範結構重心⁶³。

⁵⁸ 詹鎮榮，論民營化類型中之「公私協力」，月旦法學雜誌，102 期，2003 年 11 月，頁 8-29。

⁵⁹ 詹鎮榮，論民營化類型中之「公私協力」，月旦法學雜誌，102 期，2003 年 11 月，頁 8-29。

⁶⁰ 程明修，經濟行政法中「公私協力」行為形式的發展，月旦法學雜誌，60 期，2000 年 5 月，頁 174-182。

⁶¹ 詹鎮榮，促進民間參與公共建設法之現實與理論—評台北高等行政法院之 ETC 相關裁判，月旦法學雜誌，134 期，2006 年 07 月，頁 46-67。

⁶² 程明修，公私協力契約與行政合作法——以德國聯邦行政程序法之改革構想為中心，興大法學，7 期，2010 年 06 月，頁 69-143。

⁶³ 程明修，公私協力契約與行政合作法——以德國聯邦行政程序法之改革構想為中心，興大法學，7 期，2010 年 06 月，頁 69-143。

第三節 日本

公私協力泛指公部門與私部門共同處理事務之情形。隨著公私部門關係的改變，由陌生到競爭合作，甚至於政府主動尋求私部門的協力參與，在在都象徵著公部門不再只是強調公平性原則，也開始注重公共服務的水準與民眾的滿意度⁶⁴。日本地方自治體傾向以「公私協力型」作為地方政府改革後的行政運作模式。為了保障區域公共性，日本公私協力傾向採用「狹義」的概念，強調「責任義務」，並以明文化與法制化作為協力之基礎，將協力的範圍從「中間領域」擴展到「公共領域」。雖然 PFI 為目前較受歡迎之新的協力方式，但卻也因如此，影響多元行為者參與目標之達成⁶⁵。

在日本，民營化、民間委託、「民間活力之活用」、「由從官至到民」、公私協力等，長期以此等用語為行政改革之關鍵詞，在此之下，將甚多行政作用委諸於私人，其結果，民間部門所負之行政任務逐漸增加。此過程中，不僅國家從行政活動撤退或縮小其規模，私人負責行政作用之事例亦頗常見，其中包含私人「行使公權力」之現象⁶⁶。在日本財貨、服務供給之公私協力過程，社會福祉服務之給付透過衡量、分配之公私協力方式達成之⁶⁷。

⁶⁴ 林淑馨，日本公私協力推動經驗之研究：北海道與志木市的個案分析，公共行政學報，32 期，2009 年 9 月，頁 33-67。

⁶⁵ 林淑馨，日本公私協力推動經驗之研究：北海道與志木市的個案分析，公共行政學報，32 期，2009 年 9 月，頁 33-67。

⁶⁶ 米丸恒治，譯者：劉宗德，公私協力與私人行使權力——私人行使行政權限及其法之統制，月旦法學雜誌，173 期，2009 年 10 月，頁 241-252。

⁶⁷ 山本隆司，譯者：劉宗德，日本公私協力之動向與課題，月旦法學雜誌，172 期，2009 年 9 月，頁 202-217。

第四節 美國

美國在新自由主義 (neo-liberalism) 以及經濟全球化的壓力下，國家的「私化」(privatization) 或「市場化」(marketization) 也蔚為風潮。而「契約外包」(contract out) 將原由或應由政府自行執行之業務，藉由契約而委託民間單位來履行也是一種重要的「私化」手段⁶⁸。

⁶⁸ 廖元豪，政府業務外包後的公共責任問題研究－美國與我國的個案研究，月旦法學雜誌，178期，2010年3月，頁146-161。

第三章 私人騎樓與我國公用地役關係 (既成道路)之比較

第一節 私人騎樓相關法規

壹、中央法規

一、定義性規定：

在道路交通管理處罰條例第 3 條有定義性之規定，其第 1 款規定：「道路：指公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」但又在第 3 款規定：「人行道：指為專供行人通行之騎樓、走廊，及劃設供行人行走之地面道路，與人行天橋及人行地下道。」該條例將騎樓納入「道路」範圍，又同時劃入「人行道」之範圍，使得騎樓究屬道路或人行道產生歧異。但不論是供車輛行駛之道路或供人行走之人行道，依道路交通管理處罰條例之規定，已將騎樓定性為「公眾使用」之範圍，而與私有住宅有所區別。

二、騎樓消極平整義務：

市區道路條例第 9 條第 1 項規定：「市區道路兩旁建築物之騎樓及無遮簷人行道地平面，應依照市區道路及附屬工程設計標準及配合道路高程建造，不得與鄰接地平面高低不平。」另建築法第 43 條第 2 項規定：「建築物設有騎樓者，其地平面不得與鄰接之騎樓地平面高低不平。但因地勢關係。經直轄市、縣(市)(局)主管機關核准者，不在此限。」。

三、稅法上之規定：

土地稅法第 6 條規定：「為發展經濟，促進土地利用，增進社會福利，對於國防、政府機關、公共設施、騎樓走廊、研究機構、教育、交通、水利、給水、鹽業、宗教、醫療、衛生、公私墓、慈善或公益

事業及合理之自用住宅等所使用之土地，及重劃、墾荒、改良土地者，得予適當之減免；其減免標準及程序，由行政院定之。」土地稅減免規則第 10 條規定：「供公共通行之騎樓走廊地，無建築改良物者，應免徵地價稅，有建築改良物者，依左列規定減徵地價稅。一、地上有建築改良物一層者，減徵二分之一。二、地上有建築改良物二層者，減徵三分之一。三、地上有建築改良物三層者，減徵四分之一。四、地上有建築改良物四層以上者，減徵五分之一。」土地稅法將騎樓與政府機關、公共設施等並列而得予以減、免稅之待遇，顯然認為騎樓具有供公眾使用之「公益」色彩，同時其本來又屬私有產權，而造成對私有產權在使用上之限制，故得予以減、免稅之優惠。

四、 都市計畫法之規定：

都市計畫法第 7 條：「本法用語定義如左：一、主要計畫：係指依第十五條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則。二、細部計畫：係指依第二十二條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據。三、都市計畫事業：係指依本法規定所舉辦之公共設施、新市區建設、舊市區更新等實質建設之事業。四、優先發展區：係指預計在十年內必須優先規劃建設發展之都市計畫地區。五、新市區建設：係指建築物稀少，尚未依照都市計畫實施建設發展之地區。六、舊市區更新：係指舊有建築物密集，畸零破舊，有礙觀瞻，影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區。」

第 22 條：「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 40 條：「都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定，實施建

築管理。」

第 42 條第 1 項第 1 款：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。」

第 48 條：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」

第 49 條：「依本法徵收或區段徵收之公共設施保留地，其地價補償以徵收當期毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值為準，必要時得加成補償之。但加成最高以不超過百分之四十為限；其地上建築改良物之補償以重建價格為準。前項公共設施保留地之加成補償標準，由當地直轄市、縣(市)地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評議之。」

貳、台北市自治法規之規定

一、商業區及住宅區應設騎樓之依據：

臺北市土地使用分區管制規則第 87 條規定(100 年 7 月 22 日已更名為臺北市土地使用分區管制自治條例)：「商業區內臨接寬度達八公尺以上道路之建築基地，其建築物應設置騎樓，如自願退縮騎樓地，設置無遮簷人行道而不妨礙市容觀瞻者，其退縮部分得計入法定空地及院落之寬深度。」、臺北市土地使用分區管制自治條例第 90 條：「工業區內建築基地應退縮留設三·六四公尺無遮簷人行道，其退縮部分得計入法定空地及院落之寬深度。」、第 91 條規定(100 年 07 月 22 日已更名為臺北市土地使用分區管制自治條例)：「住宅區內經市政府指定之道路，應留設騎樓或退縮留設三·六四公尺無遮簷人行道，臨接該道路部分得免設置前院或側院或後院，其退縮部分得做為空地計算。」依據該三條之規定，台北市之商業區及住宅區建物應保留一定

寬度之騎樓，該規定為設置騎樓之強制規定，但得設無遮簷人行道而非強制性；相反地，在工業區內卻是強制性地應設無遮簷人行道。

二、 騎樓消極平整義務：

台北市市區道路管理規則第 32 條規定：「騎樓及無遮簷人行道應予打通或整平；不得擅自圍堵使用。」依據本條規定之意旨，騎樓應供公眾使用，而非屬騎樓所有人可以排除他人而獨自使用。

三、 騎樓建造時：

建築工程留設騎或無遮簷人行道應依臺北市建築工程留設騎樓或無遮簷人行道管理作業要點規定辦理。

參、 高雄市自治法規之規定

一、 設置騎樓之依據：

高雄市建築管理自治條例第 8 條第 1 項規定：「下列地區臨接寬度在 8 公尺以上計畫道路之建築基地除另有規定從其規定外，於申請建築時應留設 3.9 公尺之法定騎樓地或無遮簷之人行道，其無遮簷之退縮部分得做為空地計算：一、商業區。二、公共設施用地之市場用地及停車場用地。三、經主管建築機關核定之住宅區。」此為設置騎樓之強制規定。

二、 騎樓之性質：

高雄市都市更新自治條例第 7 條有對總樓地板面積作定義，而第 8 條第 3 項第 1 款並為「非容積部分樓地板」作解釋，乃包括騎樓、屋頂突出物、停車空間、防空避難室等。換而言之，該條例將「騎樓」排除於樓地板面積之外，明確地認為其非屬所有人之私有空間。

三、 使用權限限制：

高雄市市區道路管理自治條例第 2 條第 5 款規定：「人行道：係指騎樓、走廊及劃設供人行走之地面，道路與人行陸橋及人行地下道。」第 32 條：「屬於騎樓及無遮簷人行道，應予打通及整平，騎樓地前面或左右，不得圍堵使用；新建騎樓地，應依建築法規有關規定

辦理。」明確規定騎樓乃供人行走之人行道之一部分，並明確限制騎樓所有人排他使用之權利。

肆、 台灣省自治法規之規定

一、 臺灣省建築管理規則：

第 20 條有規定應設置騎樓之標準，唯該規則已於民國 94 年 6 月 20 日廢止。

二、 台灣省市區道路管理規則：

第 22 條：「騎樓及無遮簷人行道，應維持平整暢通，如有圍堵，管理機關應予打通整平，並禁止不當使用。」

第二節 私人騎樓之公物性質？

公物乃經提供使用，直接用以達成特定公目的，適用行政法之特別規制，而受行政機關公權力支配之物。所謂公物「直接供公目的之使用」係指該物體本身直接供公目的使用之「行政財產」，反之，如係如行政主體持有之公司股票此等非直接供公目的之使用者，則屬財政財產，不屬公物。至於公物「受行政機關公權力支配」之部分，其意指設定為公物之標的物，無論其私法所有權屬於行政主體或私人，皆須以法規或公行政之公權力行為，將其提供公目的之直接使用，並受公權力之支配⁶⁹。依行政法相關規定，物為國家或其他行政主體所得支配之特性，即具備公物之條件，僅著重於公法支配關係，與該物所有權是否為公有，並非重點。

騎樓應屬私有公物，而公物之管理與維護其依據為何，有公物所有權說與公物的概括性管理權能兩種不同見解。前者係本於所有權而擁有管理支配權；後者則為依據公物法之實定法或慣例被賦予管理權⁷⁰。道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款規定：「所謂道路係指公路、街道、巷弄、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方」、同條例第 3 條第 3 款：「人行道系指專供行人通行之騎樓、走廊及劃設供人行走之地面道路，與人行天橋及人行道。」該條例將騎樓納入「道路」範圍，又同時劃入「人行道」之範圍，使得騎樓究屬道路或人行道產生歧異或競合。

按法定騎樓所佔面積不計入基地面積及建築面積，其表面鋪裝應平整，不得裝置任何台階或阻礙物，為建築技術規則建築設計施工編第 28 條及第 57 條第 2 款所明定，至於騎樓之使用為具有供公眾通行之性質，道路交通管理處罰條例第 3 條已有明文⁷¹。都市計畫法第 7

⁶⁹ 陳敏，行政法總論，台北：自刊，6 版，2009 年 9 月，頁 1027-1029。

⁷⁰ 翁岳生編，行政法(上)，3 版，台北：元照出版股份有限公司，2006 年 10 月，頁 312。

⁷¹ 內政部營建署營署建字第 09249 號函釋(民國 85 年 5 月 31 日)

條明文，都市計畫書、圖為實施都市計畫之依據。是都市計畫書、圖如有載明各土地使用分區應予退縮，其退縮建築部分供人行道使用者，應依照辦理。依據都市計畫法第 22 條、第 40 條、第 42 條第 1 項第 1 款之規定⁷²，道路之設置規定在細部計畫書及細部計畫圖，而且屬於公共設施用地。而在都市計畫法條文中，並無提及騎樓，騎樓與道路原本應屬不同概念。因此由前述都是計畫法等條文之規定可知，騎樓並非公共設施用地，僅在建築技術規則條文規範騎樓之設置。建築技術規則建築設計施工編第 1 條第 36 款亦定義道路，係指依都市計畫法或其他法律公布之道路(得包括人行道及沿道路邊緣帶)或經指定建築線之現有巷道。不包括私設通路及類似通路。與道路交通管理處罰條例第 3 條道路、人行道定義性之規定基本上全然不同。而建築技術規則第 28 條亦只是規定商業區之法定騎樓或住宅區面臨十五公尺以上道路之法定騎樓所占面積不計入基地面積及建築面積，未於條文中明確規定應設置騎樓。

騎樓原則上是建物所有人在面臨馬路面依法預留之公開空間，其所在之土地為私人土地，在建物登記上亦登記為建物之附屬部分，故所有權應歸建物所有人，當無疑義。依法民第 148 條第 1 項之規定，任何權利之行使都不得違反公共利益，在公益之考量仍可以對所有權作適當之限制。而中央法規雖未對騎樓使用權明確規範，但依據前揭道路交通管理處罰條例第 3 條定義性之規定，再參考土地稅法、土地稅減免規則之規定，騎樓之設置上即具濃厚之公益色彩，且在稅法上確實有優於一般私人使用空間之減免稅規定，應性質上為「私有公物」。再核諸地方自治法規之規定，不但強制規定應設置，在使用上

⁷² 都市計畫法第 22 條：「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 40 條：「都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定，實施建築管理。」第 42 條第 1 項第 1 款：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。」

「應予打通或整平，不得擅自圍堵使用」，其使用權受到部分限制非完全私用。再從另一個觀點言之，在集合式住宅之情況亦有共同使用部份（俗稱公設）之設置，共同使用部分乃歸全體所有人所共有，個別之所有人對其建物亦非百分之百有其使用權。因此，獨棟建物依法設置騎樓，而限制其所有權一小部分之使用，亦符合平等原則。

臺北市市區道路管理規則第 32 條規定：「騎樓及無遮簷人行道應予打通或整平；不得擅自圍堵使用。」依據本條規定之意旨，騎樓應供公眾使用，而非屬騎樓所有人可以排除他人而獨自使用。臺北市土地使用分區管制規則 73(民國 100 年 07 月 22 日改稱臺北市土地使用分區管制自治條例 74)第 87 條規定：「商業區內臨接寬度達八公尺以上道路之建築基地(95 年 09 月 18 日前為 7 公尺)，其建築物應設置騎樓，如自願退縮騎樓地，設置無遮簷人行道而不妨礙市容觀瞻者，其退縮部分得計入法定空地及院落之寬深度。」第 91 條規定：「住宅區內經市政府指定之道路，應留設騎樓或退縮留設三・六四公尺無遮簷人行道，臨接該道路部分得免設置前院或側院或後院，其退縮部分得做為空地計算。」依據該兩條之規定，臺北市之商業區及住宅區建物應保留一定寬度之騎樓，該規定為設置騎樓之強制規定。

高雄市建築管理自治條例第 8 條第 1 項規定：「下列地區臨接寬度在 8 公尺以上計畫道路之建築基地除另有規定從其規定外，於申請建築時應留設 3.9 公尺之法定騎樓地或無遮簷之人行道，其無遮簷之退縮部分得做為空地計算：一、商業區。二、公共設施用地之市場用地及停車場用地。三、經主管建築機關核定之住宅區。」此為設置騎樓之強制規定。

高雄市都市更新自治條例第 7 條有對總樓地板面積作定義，而第

⁷³第 1 條：「本規則依都市計畫法臺北市施行細則第二十六條規定訂定之。」

⁷⁴第 1 條：「臺北市（以下簡稱本市）為落實都市計畫土地使用分區管制，依臺北市都市計畫施行自治條例第二十六條規定制定本自治條例。」

8 條第 3 項第 1 款並為「非容積部分樓地板」作解釋，乃包括騎樓、屋頂突出物、停車空間、防空避難室等。換而言之，該條例將「騎樓」排除於樓地板面積之外，明確地認為其非屬所有人之私有空間。高雄市市區道路管理自治條例第 2 條第 5 款規定：「人行道：係指騎樓、走廊及劃設供人行走之地面，道路與人行陸橋及人行地下道。」第 32 條：「屬於騎樓及無遮簷人行道，應予打通及整平，騎樓地前面或左右，不得圍堵使用；新建騎樓地，應依建築法規有關規定辦理。」明確規定騎樓乃供人行走之人行道之一部分，並明確限制騎樓所有人排他使用之權利。

臺北市市區道路管理規則第 3 條第 5 款：「人行道：指騎樓、走廊及劃設供人行走之地面道路與人行陸橋、人行地下道。」故以供公眾通行之地方，始係本條款所稱之道路，如非供公眾通行或尚非供公眾通行之路，則無道路交通管理處罰條例之適用⁷⁵。一方面騎樓供公眾通行之用者為道路（第 3 條第 1 款），同時騎樓專供行人通行者則為人行道（第 3 條第 3 款），其間區別非涇渭分明。類此情形於實務適用之際，即難以兼顧「維持交通秩序與保障人民權益」之目的⁷⁶（司法院大法官釋字第 564 號理由書第 3 段參照）。吾人認為騎樓應該既非道路也非人行道，三者應該有不同之定義，見解如同新北市市區道路管理規則（民國 103 年 12 月 03 日）第 3 條分別設有定義⁷⁷：人行道指道路範圍內專供行人通行之空間、人行天橋及人行地下道（第 4 款），以及騎樓、無遮簷人行道指建築基地依建築法規規定檢討留設，供公眾通行使用之空間，產權為私權所有（第 5 款）。

⁷⁵臺灣新竹地方法院 89 年簡上字第 49 號民事判決民國 89 年 11 月 15 日

⁷⁶司法院大法官釋字第 564 號協同意見書（大法官 劉鐵錚及賴英照）

⁷⁷以下這些條文將騎樓排除在人行道規定，但卻未積極對騎樓做出定義：臺南市市區道路管理自治條例（民國 101 年 12 月 18 日）第 3 條第 5 款：「人行道：指為道路範圍內專供行人通行之地面、道路與人行天橋及人行地下道。」；雲林縣市區道路管理規則（97.09.30）第 2 條第 5 款：「人行道：係指劃設供行人專用之地面、道路與人行陸橋及人行地下道。」

騎樓產權是否均屬一樓住戶所有，建管法令並無規定⁷⁸，如騎樓所有權係登記為區分所有權人所共有，則該騎樓範圍自屬於共有部分，其使用方式則應依《公寓大廈管理條例》第 9 條第 2 項規定：「住戶對共用部分之使用應依其設置目的及通常使用方法為之。但另有約定者從其約定。」為之。如騎樓之所有權登記為一樓所有權人所有，所有權人本可任意使用、處分。惟依公寓大廈管理條例第 5 條規定，不得有妨害建築物之正常使用及違反區分所有權人共同利益之行為。由於騎樓之使用原則上應供作公眾通行使用，倘為其他未經許可之使用，依道路交通管理處罰條例第 82 條第 1 項將有處罰之規定。

原則上騎樓是建物所有人，在面臨馬路面依法預留的公開空間，其所在土地為私人土地，在建物登記上亦登記為建物的附屬部分，故騎樓所有權應歸建物所有人。太平梯、亭子腳（即騎樓）、車道均為建物之部分，附屬於建物之中，不屬獨之權利主體，則於移轉所有權登記時自應一同移轉，否則將使店舖與騎樓之所有權造成割裂。內政部六十一年十一月七日台內地字第四九一六六〇號函釋，係就騎樓、車道、太平梯不應單獨登記所為之解釋，其目的旨在避免該騎樓等與其所附屬之主體建物分離。又騎樓與其所附屬之店舖，既有不可分割之關係，則行政機關就建物所有人之申請一併審查，並無不妥，建物所有人謂其僅就店舖部分為申請，不應審及騎樓，不無誤會⁷⁹。

騎樓原則上是建物所有人，在面臨馬路面依法預留的公開空間，其所在土地為私人土地，在建物登記上亦登記為建物的附屬部分，故所有權應歸建物所有人；但依道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款及第 3 款的規定，都將騎樓定為「供公眾通行」的道路及人行道。另依民法第 756 條規定：「所有人於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉」，因此使用騎樓須受法律限

⁷⁸內政部營建署發文字號：營署建字第 19331 號民國 84 年 10 月 23 日

⁷⁹最高行政法院 82 年判字第 364 號民國 82 年 03 月 04 日

制，不得妨礙公眾通行權益，故具有「所有權私有，使用權公用」性質。

因此，騎樓、私有公廁、私有之既成道路、私立學校之教學設施及其不動產，所有權人仍不得妨阻公眾使用⁸⁰，故騎樓應屬私有公物，且負有供公眾使用之義務。另依據道路交通管理處罰條例第3條第1、3款之規定，騎樓既為道路也是人行道的一部分，係供公眾通行之用。騎樓存在兩種法律關係，亦即私法法律關係(所有權)，及公法法律關係(公法支配關係)。此時公法法律關係形成私法法律關係之負擔⁸¹。實務上我國行政法院45判字第8號判例亦認為：「行政主體得依法律規定或以法律行為，對私人之動產或不動產取得管理權或他物權，使該項動產或不動產成為他有公物，以達行政之目的。此際該私人雖仍保有其所有權，但其權利之行使，則應受限制，不得與行政目的相違反」⁸²。

然而公物何時成立？可分為該公物係出於事實狀態者或是出於法律行為者兩種情形。因事實狀態而成立之公物例如行政法院45判字第8號判例，認為道路供公眾通行既已歷數十年之久，自應認為已因時效完成而有公用地役關係之存在，此乃因時效之事實狀態而成為公物，久為我國法制所承認⁸³。此外因公法之法律行為而成立公物關係者，學理上稱之為提供公用，例如舉行啟用之典禮或儀式、張貼公告、發布使用或管理規章等，為使人民對公物之利用有請求救濟之機會，學說上有主張提供公用之意思表示為行政處分之一種⁸⁴。當然若法規有特別規定時，行政主體得依法逕行設定公物而不必獲得第三人

⁸⁰ 李惠宗，公物法，收錄於：翁岳生(編)，行政法（上冊），元照出版公司，2006年，頁340。

⁸¹ 王澤民，騎樓相關法律問題研究—以合憲性討論為中心，輔仁大學法律系學位論文，2011年6月。

⁸² 行政法院45判字第8號判例

⁸³ 吳庚，行政法之理論與實用，台北：三民書局，增訂10版，2009年8月，頁213。

⁸⁴ 黃默夫，基礎行政法25講，台北：一品文化出版社，修正6版，2010年10月，頁310-311。

之同意。

土地稅法第 6 條規定：「為發展經濟，促進土地利用，增進社會福利，對於國防、政府機關、公共設施、騎樓走廊、研究機構、教育、交通、水利、給水、鹽業、宗教、醫療、衛生、公私墓、慈善或公益事業及合理之自用住宅等所使用之土地，及重劃、墾荒、改良土地者，得予適當之減免；其減免標準及程序，由行政院定之。」土地稅減免規則第 10 條規定：「供公共通行之騎樓走廊地，無建築改良物者，應免徵地價稅，有建築改良物者，依左列規定減徵地價稅。一、地上有建築改良物一層者，減徵二分之一。二、地上有建築改良物二層者，減徵三分之一。三、地上有建築改良物三層者，減徵四分之一。四、地上有建築改良物四層以上者，減徵五分之一。」土地稅法將騎樓與政府機關、公共設施等並列而予以減、免稅之待遇，很顯然是認為騎樓具有供公眾使用之「公益」色彩，同時其本來又屬私有產權，而造成對私有產權在使用上之限制，故予以減、免稅之補償，乃屬必要。

然而，有不同見解認為，所謂騎樓，乃面臨街道二層以上之房屋，一樓前段臨街部分房屋後縮，成為臺語之「亭仔腳」，避免門前日曬雨淋，且可停放機車、腳踏車，左右鄰屋相連成為可通之過道，為多雨炎熱之臺灣所獨具風格之建築方式，對房屋所有人有其利益，並非專供一般大眾公用之公共設施。因此，地方主管機關臺灣省政府建設廳七一建四字第 182195 號函釋「查工程受益費徵收條例施行細則第八十一條所規定之非營業性之公共設施用地並不包括建築物騎樓地在內，故該建築物騎樓地依法不得免徵工程受益費。」在公私權利之分際有其相當之準據。是以行政機關不予免徵工程受益費之處分，並無不合⁸⁵。不論是道路或人行道，依道路交通管理處罰條例之規定，雖然將騎樓限制應為供公眾通行或專供行人通行之目的，而與

⁸⁵最高行政法院 73 年判字第 1227 號民國 73 年 10 月 04 日《行政法院裁判要旨彙編第 5 輯之裁判內容》

私有住宅有所區別。但是道路交通管理處罰條例畢竟屬交通秩序規範，並非直接針對騎樓之所有權、使用權去作實體規範，如據此秩序規範定性騎樓即屬公眾用地之私有公物性質，似嫌武斷。且騎樓雖為私人之物，供公眾通行或專供行人通行之目的因而其所有權之行使受法令之限制，然非國家或其他行政主體可完全支配之狀態下，故非具有私有公物之特性。

第三節 公用地役關係(既成道路)

司法院大法官釋字第 400 號解釋文：「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自應依法律之規定辦理徵收給予補償，各級政府如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用，毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。至於因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止。行政院 67 年 7 月 14 日台 67 內字第 6301 號函及 69 年 2 月 23 日台 69 內字第 2072 號函與前述意旨不符部分，應不再援用。」

司法院大法官釋字第 400 號解釋理由書：「公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係，與民法上地役權之概念有間，久為我國法制所承認」⁸⁶。既成道路成立公用地役關係，首須為不特定之公眾通行所必要，而非僅為通行之便利或省時；其次，於公眾通行之初，土地所有權人並無阻止之情事；其三，須經歷之年代久遠而未曾中斷，所謂年代久遠雖不必限定其期間，但仍應以時日長久，一般人無復記憶其確實之起始，僅能知其梗概（例如始於日據時期、八七水災等）為必要。至於依建築法規及民法等之規定，提供土地作為公眾通行之道路，與因時效而形成之既成道路不同，非本件解釋所指

⁸⁶ 參照司法院院釋字第 255 號解釋、行政法院 45 年判字第 8 號及 61 年判字第 435 號判例

之公用地役關係，乃屬當然。私有土地因符合前開要件而存在公用地役關係時，有關機關自應依據法律辦理徵收，並斟酌國家財政狀況給予相當補償。各級政府如因經費困難不能對前述道路全面徵收補償，亦應參酌行政院 84 年 10 月 28 日發布之台 84 內字第 38493 號函及同年 10 月 11 日內政部台 84 內營字第 8480481 號函之意旨，訂定確實可行之期限籌措財源逐年辦理，或以其他方法彌補其損失，諸如發行分期補償之債券、採取使用者收費制度、抵稅或以公有土地抵償等以代替金錢給付。若在某一道路範圍內之私有土地均辦理徵收，僅因既成道路有公用地役關係而以命令規定繼續使用毋庸同時徵收補償，顯與平等原則相違。又因地理環境或人文狀況改變，既成道路喪失其原有功能者，則應隨時檢討並予廢止。」

據上司法院大法官釋字第 400 號解釋之理論，國家雖得因公用或其他公益目的徵收人民之財產，但「應」給予相當之「補償」。「既成道路」財產權之限制，明示國家已對人民財產權之限制，已逾越人民必須忍受之界限，國家自應補償。

最高行政法院 45 年判字第 8 號判例認定私人土地經公眾數十年之使用已成為既成道路而形成公用地役關係，人民對其財產權已無自由使用收益之權限，實與剝奪財產權「徵收」之相同效果。於此情形，財產權人所受限制及損害之程度，已逾越人民所可忍受之界限，因而形成「特別犧牲」，應給予適當之補償，對之可稱為「應予補償之財產權限制」⁸⁷。

行政院 67 年 7 月 14 日台 67 內字第 6301 號函所稱：「政府依都市計畫主動辦理道路拓寬或打通工程施工後道路形態業已改變者，該道路範圍內之私有土地，除日據時期之既成道路目前仍作道路使用，且依土地登記簿記載於土地總登記時，已登記為『道』地目之土地，

⁸⁷ 李建良，行政法上損失補償制度之基本體系，東吳法律學報，第 11 卷第 2 期，1999 年 5 月，頁 89。

仍依前項公用地役關係繼續使用外，其餘土地應一律辦理徵收補償。」及同院 69 年 2 月 23 日台 69 內字第 2072 號函所稱：「查台 67 內字第 6301 號函說明 2 第 2 項核釋日據時期既成道路仍依公用地役關係繼續使用乙節，乃係顧及地方財政困難，一時無法籌措鉅額補償費，並非永久不予依法徵收，依土地法第十四條：『公共交通道路土地不得為私有……其已成為私有者，得依法徵收。』之原旨，作如下之補充規定：『今後地方政府如財政寬裕或所興築道路曾獲得上級專案補助經費，或依法徵收工程受益費，車輛通行費者，則對該道路內私有既成道路土地應一律依法徵收補償。』」⁸⁸

最高法院 92 年判字第 1124 號(民國 92 年 08 月 28 日)：「既成道路之土地，經公眾通行達一定年代，應認已因時效完成而有公用地役關係之存在，其所有權雖仍為私人所有，亦不容其在該公用道路上起造任何建築物，妨害公眾之通行，經本院著有四十五年判字第八號及六十一年判字第四三五號判例可循。至究須經公眾通行達若干年代，始足取得公用地役關係，司法院釋字第四〇〇號解釋理由僅謂「應以時日久遠」，而未指明確切年代。於此，即應類推適用民法第七百七十二條、第七百六十九條及第七百七十條規定，為認定公用地役關係取得時效之年限。」

同樣的情況發生在行政院(94)營署建管字第 0942908304 號函：「為非都市土地因興建房屋所留設之私設通路，供公眾通行達 20 年以上，可成立公用地役關係，認定為現有巷道⁸⁹。」，依據行政院函

⁸⁸ 大法官釋字第 400 號理由書

⁸⁹ 新北市建築管理規則(民國 100 年 06 月 08 日)第 2 條：「本規則所稱現有巷道，其範圍如下：一、公用地役關係之巷道。二、私設通路，經土地所有權人出具供公眾通行之同意書者。三、捐獻土地為道路使用，經依法完成土地移轉登記手續者。四、本法於中華民國七十三年十一月七日修正公布前，曾指定建築線之現有巷道，經本府認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者(第 1 項)。前項第一款所稱公用地役關係之巷道，須於供通行之初，土地所有權人並無阻止情事，繼續和平通行達二十年，且為不特定公眾通行所必要者(第 2 項)。」；基隆市建築管理自治條例(民國 102 年 05 月 14 日)第 5 條：「本自治條例所稱現有巷道包括下列情形：一、供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。二、私設通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書者。三、捐獻土地為道路使用，經依法完成土地移轉登記手續者。四、於中華民國七十三

示之結果，將形成既成道路以外之其他私有土地都已依法徵收，並發給補償金，唯獨既成道路之土地所有權人，無法獲得應有之補償，對其極為不公平。私有土地供公眾通行達數十年之久，主管行政機關既不予以徵收，亦不予以補償，衡諸常理，財產權人之忍受義務要難認非已逾越財產權社會義務性之程度⁹⁰。公用地役關係乃私有土地而具有公共用物性質之法律關係。所以稱公用地役關係而不稱公用地役權，蓋因其成立僅在限制土地所有權人，使受拘束，不得反於公眾通

年十一月七日本法修正公布前，曾指定建築線之現有巷道，經本府認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者(第1項)。前項第一款所稱公用地役關係之巷道，須於供通行之初，土地所有權人並無阻止情事，繼續和平通行達二十年，且為不特定公眾通行所必要者(第2項)。」；新竹市建築管理自治條例(民國99年03月08日)第4條：「本自治條例所稱現有巷道，係指符合下列情形之一者：一、供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。二、私設通路經土地所有權人同意供公眾通行者。三、私設通路經土地所有權人捐贈土地為道路使用，並依法完成土地移轉登記手續者。四、中華民國七十三年十一月七日本法修正公布生效前，曾指定建築線之現有巷道，經本府認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者(第1項)。前項第一款所稱供公眾通行之巷道應由本府依法就其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定之(第2項)。」；嘉義市建築管理自治條例(民國99年03月16日)第5條：「本自治條例所稱現有巷道，係指非都市計畫道路，並符合下列情形之一者：一、供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。二、私設通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書者。三、私設通路經土地所有權人捐獻土地為道路使用，並依法完成土地移轉登記手續者。四、本自治條例公布實施前，曾指定建築線之現有巷道，經本府工務處認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者(第1項)。前項第一款所稱供公眾通行之巷道，應由本府就其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定之(第2項)。第一項第二款、第三款之私設通路寬度須六公尺以上，且直上方須為淨空者(第3項)。」臺中市建築管理自治條例(101.05.07制定)修正日期：民國104年03月05日第19條：「本自治條例所稱現有巷道，包括下列情形：一、供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。關於供通行公用地役權之取得時效，原則上應依民法第七百六十九條規定以二十年為準，惟若符合民法第七百七十條規定之條件者，得以十年以上視為公用地役權之時效年限。二、非屬法定空地之私設通路或基地內通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書或無償捐獻土地作為道路，經依法完成土地移轉登記手續或經法院公證、認證者。三、經由政府部門或道路主管機關出具曾執行該道路興闢、維護或管理有案之市區道路或村里道路證明文件。四、未曾指定建築線有案或領有使用執照之私設通路，供公眾持續通行滿二十年以上期間，或於本自治條例發布實施前經本府道路主管機關或公所為維護當地道路之通行需要予以鋪設路面或設置邊溝，且土地所有權人目前仍未限制特定人通行使用之巷道。五、本自治條例公布施行前，曾指定(示)建築線且已建築完成之巷道，經都發局認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者。六、都市計畫細部計畫規定之都市設計審查地區，並經臺中市都市設計審議委員會審定兼供車道通行之防火巷。七、於都市計畫地區，經私人或民間團體自行闢設或土地改良設置之現有巷道，如申請人無法有效舉證相關文件或經都發局認定為現有巷道之土地權利人提出異議時，得製作非都市計畫巷道網路圖，經道路主管機關確認有公眾通行需要者，經都發局予以公告三十日徵求異議，並通知該巷道土地全部所有權人，公告期滿無人異議者，得認定為現有巷道，並依法據以指定建築線；惟於公告期間有民眾或團體提出異議或陳情意見時，得提請臺中市建築爭議事件評審委員會評審會議審決確認(第1項)。」

⁹⁰ 城仲模，行政法裁判百選，月旦出版，初版，1996年7月，頁620。

行之目的而使用其土地，並無相對應享受公用地役關係之權利人⁹¹。

由司法院釋字 400 號解釋我們應可得到一概念，公用地役關係所形成之既成道路或巷道，與騎樓相同之處在於：

1. 皆係私人所有之土地供公眾通行。
2. 私有土地供公眾通行造成土地所有權人造成使用收益之限制。
3. 兩者皆形成私有公物。

公用地役關係與騎樓相異點在於：

1. 既成道路因事實時效而取得公用地役關係。而騎樓則是依照道路交通管理處罰條例之「法律規定」供公眾通行尚未因時效而取得公用地役關係。

2. 既成道路已成立公用地役關係，而在法律規範下的騎樓則未成立公用地役關係⁹²。

3. 公用地役關係所形成之既成道路或巷道依據司法院大法官釋字第 400 號解釋，土地所有權人可以請求行政機關徵收土地或補償，而騎樓所有權人則無此權利。

早期臺灣的騎樓、亭仔腳式之建築如同年代久遠供公眾通行之既成道路一樣，於當初所有權人應當係基於行善動機，而願無償提供土地供公眾通行使用之行為，或者係為免於路人受風吹雨打、日曬雨淋，以增加商家營業收入而默許且願經年累月無償提供行人自由通行。騎樓或既成道路兩者皆係由當初之所有權人，自願且無償提供其私人所有之土地供公眾通行，因此相沿至今。但時至今日時過境遷，土地價值在經濟快速發展之下，其經濟價值激增、已非昔日可比。基於保障人民所有財產權，因此才有司法院大法官釋字第 400 號等相關解釋出現。以及在商業行為彼此競爭之下，騎樓所有權人算計在意騎

⁹¹高雄高等行政法院判決 103 年度訴字第 178 號

⁹² 吳光明，新物權法論，台北：新學林出版股份有限公司，2009 年 9 月，初版，頁 320-322。

樓之使用、收益、處分之權能⁹³。

⁹³王澤民，騎樓相關法律問題研究—以合憲性討論為中心，輔仁大學法律系學位論文，2011年6月，頁19。

第四節 財產權的限制/特別犧牲

國家對於人民財產權的侵犯，有關其「法律明文規定與未明文規定」之國家責任類型。

壹、狹義的合法徵收

德國基本法第 14 條⁹⁴包括了 4 個不同情況的規定⁹⁵：

1. 德國基本法第 14 條第 1 項第 1 句：「所有權和繼承權應受保障」，該句被認為是德國基本法第 14 條的重要規範，其不僅擔保人民之財產權成為「制度性保障」，而且作為「存續性保障」⁹⁶。

2. 德國基本法第 14 條第 1 項第 2 句：「財產權之內容及限制，由法律定之」，該句所具有重大意義的是，立法者透由客觀法的規定，確定了財產權的內容與限制。

3. 德國基本法第 14 條第 2 項：「所有權負有義務，其行使應同時有助於公共福祉」，該項強調所有權的社會義務性，而且對於立法者而言，產生有「拘束力的準則」(verbindliche Richtschnur)。該此社會義務性具體化了基本法第 14 條第 1 項第 2 句的「制憲者賦予立法者應為規定之委託」(Regelungsauftrag)。

4. 德國基本法第 14 條第 3 項規定了憲法意義下的狹義合法徵收之要件：「徵收唯有因公共福祉所需方得為之。徵收之執行，須依法律或基於法律，而該法律必須同時規定補償之種類及範圍後，方得為

⁹⁴ 德國基本法第 14 條 Art. 14 [Eigentum, Erbrecht und Enteignung] 原文如下：

(1). Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.

⁹⁵ Böhmer, AgrarR, Bd. I/1984, S. 10ff.

⁹⁶ 兩者的區別請參閱 Hendler, DVBl. 1983, 876; 陳新民，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，收錄於氏著憲法基本權利之基本理論（上冊），1991 年 1 月再版，頁 299-309。

之。徵收之補償，以公平的均衡公共利益及私人利益後，決定之。關於徵收補償之額度，其爭議由普通法院裁判之」。據上得知，基本法第 14 條存在一種所謂的『唇齒條款』之誡命：「沒有給於補償的徵收已經是不可能的事。基本法第 14 條意義下的徵收，僅『依』(durch)法律或『根據』(aufgrund)法律，才許可為之，且該法律必須同時規定出補償的方式與範圍。基本法要求立法者必須作出兼顧公共利益以及參與人的利益之公平均衡，明訂出補償規定，才能作為該徵收法律係有效性的前提條件」。

德國聯邦憲法法院在很早的判決裏，就已經指出，依據基本法的唇齒條款之要求，沒有『依』或『根據』法律的基礎，任何的徵收皆是違憲或違法的⁹⁷，且該違法的徵收之補償請求權基礎不可能是在基本法第 14 條第 3 項之規定。所謂的立法徵收係因國家的侵犯是直接依(durch)法律而產生⁹⁸。反之，依據法律而為之行政侵犯稱作為行政徵收⁹⁹。

在基本法第 14 條的釋義學上，德國聯邦憲法法院與德國聯邦普通法院的見解有極大的差異，蓋原則上德國聯邦憲法法院是採取憲法形式上的「分離理論」¹⁰⁰(Trennungstheorie)，後來因為「樣本書判決」¹⁰¹(die Pflichtexemplar-Entscheidung)使形式上的分離理論緩和下來，發生「三段區分理論」¹⁰²。相反的是，德國聯邦普通法院從過去便一直一貫地採取所謂的「界限理論」(Schwellentheorie) - 亦即「二分法理論」(Dichotomietheorie)。

尤其由於德國聯邦憲法法院以及德國聯邦普通法院的裁判，起因於不同的立場與觀察方式，對於國家侵犯人民之財產權係依據基本法

⁹⁷ BVerfGE 4, 219, 230ff. — 關於服公職的請求權之判決。

⁹⁸ BVerfGE 24, 367 — 漢堡水壩管理法案。

⁹⁹ Hendler, DVBl. 1983, 876f., 認為在侵犯的態樣上，可以區別行政徵收以及立法徵收。

¹⁰⁰ Lege, Enteignung und "enteignung", NJW 1990, 864.

¹⁰¹ BVerfGE 58, 137ff.

¹⁰² Knauber, NVwZ 1984, 756.

第 14 條第 3 項徵收的補償或者依據基本法第 14 條第 1 項所規定的財產權內容與限制，因此得到不同的判決與結論，這是很好的學習教材。但是仍需考慮到他們的歷史發展，複雜的內容才可以綜觀地瞭解。德國聯邦憲法法院著重於審查國家侵犯人民之財產權是否符合合憲性之要求；相反的是，德國聯邦普通法院著重於國家對人民之財產權的侵犯，是否以及超過何種程度必須給予補償的問題。此外，德國聯邦憲法法院堅守財產權保障的立場，而德國聯邦普通法院卻立於公益犧牲之角度而應給予補償的思想。

貳、分離理論(Trennungstheorie)

德國聯邦憲法法院認為，徵收是狹義的徵收概念，亦既必須在基本法第 14 條第 3 項和基本法第 14 條第 1 項第 2 句之間，採取形式上的劃分¹⁰³。德國聯邦憲法法院嚴格地區別，基本法第 14 條第 1 項第 2 句之「內容 - 限制的規定」，以及基本法第 14 條第 3 項的徵收之「唇齒條款」。簡而言之，德國聯邦憲法法院完全在基本法第 14 條以形式上的標準，區別基本法第 14 條第 1 項第 2 句與基本法第 14 條第 3 項的規範類型。

德國聯邦憲法法院在 1979 年 6 月 12 日「小花園法」的判決裏¹⁰⁴認為，雖然在基本法第 14 條第 1 項第 2 句的法律沒有讓財產權人的利益以及一般大眾的利益得到公正的補償，可能是違憲的，但是欠缺公正補償規定的內容 - 限制規定之法律儘管是違憲的，不過其本質上仍然是一種內容 - 限制的規定；該違憲的規定不會驟變成為基本法第 14 條第 3 項意義下的徵收。也就是說，如果基本法第 14 條第 1 項第 2 句的內容 - 限制規定逾越了憲法的界限，該法律就會無效，且絕不

¹⁰³ Hendler, DVBl. 1983, 879.

¹⁰⁴ BVerfGE 52, 1. 該案所涉及到的事實是，某種法律已經對於小花園租賃關係有終止之規定，但該終止規定卻使得出租人幾乎不可能終止該契約。慕尼黑行政法院認為，解約（終止）之保護（承租人），因此侵犯到財產權的實質，並且存在具有徵收的效力。因為該法律對於出租人沒有補償的規定，所以該規定違反了基本法第 14 條第 3 項第 2 句。

會是基本法第 14 條第 3 項的徵收。違憲的內容 - 限制規定之法律不會轉變成狹義的徵收概念，且該違憲的規定也不因法院同意給予財產權人補償，而就恢復到沒有違憲的狀態。因此違憲的內容 - 限制規定只要財產權人受到補償，可以等同視為基本法第 14 條第 3 項的立法徵收之見解，是很有問題的¹⁰⁵。

基本法第 14 條第 1 項與基本法第 14 條第 3 項之間沒有互相流通性，更沒有彼此過渡的可能性，“徵收”之概念絕不是放在刻度盤上的度數問題，內容 - 限制的規定侵犯人民的財產權之損害強度，一但超出界時，非就必然依據基本法第 14 條第三項意義下的徵收，應該給予補償¹⁰⁶。

德國聯邦憲法法院在 1981 年 7 月 15 日的「濕採石判決」¹⁰⁷，接納了上述小花園法判決所提出的原則與見解，並繼續補充該判決，使其更加明確。德國聯邦憲法法院認為，基本法第 14 條第 1 項第 2 句內容 - 限制規定的執行，在任何情形下，是純粹法律的執行，不會變成「具有補償義務的」“徵收”。因此，法律內容 - 限制規定的執行不可能是具有補償義務的行政徵收，而且即使對其可以主張權利救濟，但亦屬於純粹的執行法律¹⁰⁸。該執行行為是違法的發生，其原因可能在於違法地適用法律或者適用本身既已經違憲的法律。德國聯

¹⁰⁵ BVerfGE 52, 1 (28)。

¹⁰⁶ Ipsen, DVBl. 1983, 1030; Erbguth, JuS 1988, 700; Böhmer, NJW 1988, 2561.

¹⁰⁷ BVerfGE 58, 300—濕採石判決。濕採石判決的事實內容概要如下：原告自從 1936 年便在所承租的土地上開採礦石，並且直至地下水領域。土地利用的方式首先適用 1957 年 7 月 27 日的水利法，水利法規定水利用需取得官方的許可，因此產生了許可義務性。原告獲得許可，同時准許繼續開採，但是 1973 年便受到拒絕。在原告的異議沒有任何結果之後，他沒有提出行政法上的課予義務之訴，而是向民事法院請求補償。在此，他信賴正好公告的德國聯邦普通法院的判決 (BGHZ 60, 126 = NJW 1973, 628)，該案涉及到將土地納入水保護區內，因而拒絕在水保護區域內開採礦石。該案件同樣具有類似情形是以“徵收”給予補償。德國聯邦普通法院在那判決裏認為，侵犯地下水是屬於侵犯土地財產權的實質內容。拒絕許可的處分因此不再是沒有補償地應該予以忍受的內容—限制規定之執行。對財產權人而言，其已經是逾越社會拘束的特別犧牲。土地財產權人不必沒有補償地忍受該具有徵收效力之侵犯。所以原告向德國聯邦憲法法院提出，水利法第 1 條 a 第 3 項，第 2 條第 1 項，第 6 條這些規定土地財產權內容和地下水關係之條文，是否符合基本法第 14 條第 1 項第 2 句。

¹⁰⁸ BVerfGE 58, 300 (320).

邦憲法法院指出，受到行政機關拒絕開採礦石的人民必須首先向行政法院主張主要權利之保護(Primärrechtsschutz)，即應在行政法院去決定行政機關的執行行為是否合法。此後，在一定情形下，才得准許人民向普通法院請求補償¹⁰⁹。除此之外，德國聯邦憲法法院一再地強調，普通法院只有在存有「法律明文規定的補償請求權基礎」¹¹⁰時，才准許給予人民補償¹¹¹。

參、三段區分理論(Dreiteilungstheorie)

自從德國聯邦憲法法院的「樣本書判決」之後¹¹²，德國聯邦憲法法院長久一直所採取的分離理論，開始產生重大的衝擊。由於樣本書判決，德國聯邦憲法法院改變了存在於基本法第 14 條第 1 項與基本法第 14 條第 3 項之間嚴格劃分的問題，轉變到基本法第 14 條第 1 項的層次。德國聯邦憲法法院的「樣本書判決」重新發現基本法第 14 條第 1 項第 2 句是另外含有一種「具有補償義務的」之內容 - 限制規定(die entschädigungspflichtige Inhaltsbestimmung)¹¹³。在該樣本書判決，在此類似於小花園法判決之見解，闡明違憲的內容 - 限制規定本質上並未喪失內容 - 限制規定的特性，特別是不能因為法院准許給予人民補償，既驟變成“徵收”之概念¹¹⁴。其論據在於，某種法律的規定一方面是違憲的(內容規定)，同時另一方面也是合憲的徵收

¹⁰⁹ BVerfGE 58, 300 (322-324). 此段雖然很明顯地涉及到基本法第 14 條第 3 項；但是必須進一步認為對於執行基本法第 14 條第 1 項第 2 句內容一限制的規定一樣有適用。

¹¹⁰ 採取此種見解者，請參見我國最高行政法院判決 92 年度判字第 918 號(民國 92 年 07 月 11 日)：「其以公用徵收而強制剝奪人民之所有權者，如土地徵收條例、土地法等均有關於『補償之規定』，人民據以請求補償，並無窒礙。其以法律長期限制人民行使所有權者，如都市計畫法之指定公共設施保留地，依司法院釋字第三三六號解釋，屬應如何修正法律予以補償之立法問題，人民『無法律之依據』，即無從請求補償」。

¹¹¹ BVerfGE 58, 300 (319f).

¹¹² BVerfGE 58, 137. 在該判決裏，德國聯邦憲法法院審查 Hessen Presse G(黑森邦出版法)，該法規定出版者所出版的作品，不管作品的出版頁數以及作品的花費支出，在每次出版時依出版法的規定，必須無償地交給國家的圖書館一本樣本書，課予出版者這樣的義務。因此，德國聯邦憲法法院雖然認為，此樣本書規定是符合基本法第 14 條第 1 項第 2 句的內容一限制規定，不過該內容一限制規定，因為毫無例外的特性，不僅違反了平等原則而且違反了比例原則，BVerfGE 58, 137(147ff.)。

¹¹³ Knauber, NVwZ 1984, 756f.

¹¹⁴ BVerfGE 58, 137 (151).

規範，這是邏輯上不可能同時存在的。

在樣本書判決裏，德國聯邦憲法法院確定，黑森邦出版法第 9 條因為缺乏必要的區別規定，在何種情形必須為不同形成的規範設計，並且其指出，對於特別具有價值的作品，倘若有費用補償之規定，則內容 - 限制的規定才符合基本法第 14 條的規定意旨。因此，德國聯邦憲法法院，認為基本法第 14 條第 1 項第 2 句規範的合憲性，端視在個別情形，該內容 - 限制的規定是否應該補償當事人，給予當事人某種金錢給付的請求權，而須以基本法第 14 條第 1 項第 2 句作為依據¹¹⁵。樣本書判決的上述見解產生對於基本法第 14 條的分離理論有了新的理解：基本法第 14 條第 1 項第 2 句係所謂的「具有補償或具有衡平義務的」財產權內容 - 限制規定(entschädigungspflichtige order ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung des Eigentums)¹¹⁶。

隨著此種見解出現，基本法第 14 條不再僅僅被區分為二種概念：無補償的內容 - 限制規定以及具有補償義務的狹義徵收，而是將原本無補償的內容 - 限制規定，添加第 3 種「具有補償義務的」內容 - 限制規定的可能性。德國聯邦憲法法院認為，給予人民“補償”不是基本法第 14 條第 3 項的獨有專利，而其僅是維持合乎憲法必要的手段而已，所以在基本法第 14 條第 1 項第 2 句的領域，就考慮明定補償規定之必要性問題¹¹⁷。基本法第 14 條第 3 項是法律意義下的狹義徵收而給予的補償；反之，內容 - 限制規定的「給予補償」僅在於使違憲的內容規定能夠符合憲法的目的¹¹⁸。這樣的第 3 種「具有補償義務的」內容 - 限制規定之國家責任給付體系，比起僵硬的法律徵收補償規定，更具有彈性而且更確實可行。

樣本書判決之前，德國聯邦憲法法院所進行的分離理論：不是不

¹¹⁵ Hendler, DVBl. 1983, 880.

¹¹⁶ Hendler, DVBl. 1983, 880.

¹¹⁷ Götz, DVBl. 1984, 379; Hendler, DVBl. 1983, 880.

¹¹⁸ Götz, DVBl. 1984, 397.

具補償的財產權之社會拘束，就是狹義的徵收。由於樣本書判決，改為採取所謂的三段區分：不是不具補償的財產權之社會拘束，就是具有補償義務的財產權拘束¹¹⁹。

肆、德國德國聯邦普通法院的界限理論(Schwellentheorie)

德國聯邦普通法院認為，財產權的國家侵犯強度超出刻度盤上一一定的界限值之外，既可符合基本法第 14 條意義下的“徵收”¹²⁰。這些刻度盤上一一定的界限分成三種不同的概念類別：財產權的社會拘束性 / 財產權的特別犧牲¹²¹、內容 - 限制規定 / 徵收¹²²，不具補償性 / 值得補償。德國聯邦普通法院認為，不是財產權的社會拘束性以及不具補償性的內容 - 限制規定，就是財產權的特別犧牲以及值得補償的徵收，採取擴張的徵收概念之二分方法。德國聯邦普通法院一直採行此種的界限理論¹²³。

與德國聯邦憲法法院相反的是，德國聯邦普通法院不是依照基本法第 14 條第 1 項第 2 句 - 財產權的內容 - 限制規定，或者依照基本法第 14 條第 3 項作為形式意義的徵收，來做分類標準，而是沿襲傳統的理解，內容 - 限制規定超出刻度盤上一一定的界限值時，既刻“驟變”成為一種徵收概念，因此導致應該給予其補償。據此，並非立法者才可以唯一決定什麼是徵收，民事普通法院也有權限決定什麼情況是應給予補償的徵收。

總而言之，德國聯邦普通法院的裁判一直認為，徵收的概念是廣義的，而非狹義的。對財產權之任何損害，超出財產權的社會拘束性之另一邊，對當事人而言便顯示出遭受到財產權之特別犧牲，既是廣

¹¹⁹ Battis, NVwZ 1982, 589.

¹²⁰ Lege, NJW 1990, 865f.

¹²¹ 聯邦行政法院使用相同的強度思考模式，也接受在足夠重大的侵犯時，某種侵犯變成為“徵收”，例如 BVerwGE 5, 143 以及 BVerwGE 15, 1. 存在於聯邦行政法院的“重大性理論”與德國聯邦普通法院的“特別犧牲理論”之間的爭論，寧可算是描述性的問題。

¹²² Papier, JuS 1989, 632f.，他認為兩者無法嚴格地分離。因此他完全置於德國聯邦普通法院的標準，無視於聯邦憲法法院形式上的劃分基本法第 14 條第 1 項與基本法第 3 項。

¹²³ Battis, NVwZ 1982, 590.

義的徵收，應該給予其補償。財產權的社會拘束性與徵收緊密地互相地黏接在一起，僅有一線之隔，不是不具有補償義務的社會拘束，就是具有補償義務的徵收，彼此可以互相轉變。財產權之特別犧牲得作為實質劃分，確認是否成為具有補償義務的徵收之標準。依此標準決定財產權的社會拘束性之驟變開端，因此德國聯邦普通法院理解廣義的徵收概念包含三個事實類型：除了狹義的徵收之外，尚存有其他，例如違法的財產權侵害之類似『徵收』侵犯以及合法的行政行為產生具有『徵收效力』之侵犯¹²⁴。

第五節 私人騎樓是否構成特別犧牲？

都市計畫細部計畫說明書或建築管理自治條例規定留設之騎樓、無遮簷人行道，於申請建築前，無道路交通管理處罰條例規定人行道之適用¹²⁵。又申請建築線之指定須臨接道路或廣場，若申請人於配置圖中標示建案係以供公眾通行之道路為臨接道路，並經主管機關核准，則該土地應為計畫道路之一部分，而土地所有人權負有容認公眾通行之公法上義務，亦即物上容認之義務，縱嗣後移轉土地所有權予他人，受讓人仍應承受該容認義務¹²⁶。

依據臺北市土地使用分區管制規則第 87 條規定(100 年 07 月 22 日已更名為臺北市土地使用分區管制自治條例)：「商業區內臨接寬度在七公尺以上道路之建築基地，其建築物應設置騎樓，如自願退縮騎樓地，設置無遮簷人行道而不妨礙市容觀瞻者，其退縮部分得做為空地計算。」第 91 條規定(100 年 07 月 22 日已更名為臺北市土地使用分區管制自治條例)：「住宅區內經市政府指定之道路，應留設騎樓或退縮留設三•六四公尺無遮簷人行道，臨接該道路部分得免設置前院或側院或後院，其退縮部分得做為空地計算。」從上得出設置騎樓之

¹²⁴ BGHZ 99, 24, 27.

¹²⁵ 交通部交路字第 0950058151 號民國 95 年 11 月 16 日

¹²⁶ 最高行政法院 104 年判字第 75 號 判決(民國 104 年 02 月 06 日)

法律依據。臺北市市區道路管理規則第 32 條規定：「騎樓及無遮簷人行道應予打通或整平，不得擅自圍堵使用。」依據本條規定之意旨，騎樓應供公眾使用，而非騎樓所有人得排除他人而獨自使用。通行權人對於土地所有權人之土地全部享有通行權，惟該土地因地面開挖已造成凹凸不平，仍難以回復適合一般通行之狀態，依民法第 788 條第 1 項本文規定，堪認通行權人確有開設道路之必要，且因通行權人對土地所有權人所有之土地全部享有通行權存在，土地所有權人即負有不得妨礙或圍堵通行權人通行其土地之義務。另按相鄰關係之內容，雖類似地役權，但基於相鄰關係而受之限制，係所有權內容所受之法律上之限制，並非受限制者之相對人因此而取得一種獨立的限制物權，自不屬民法第 184 條第 1 項前段規定既存法律體系所明認之權利¹²⁷。

依照司法院大法官釋字第 564 號解釋理由書：「騎樓通道建造係為提供公眾通行之使用者，所有人雖不因此完全喪失管理、使用、收益、處分知權能，但其利用行為原則上不得有礙於通行，道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款即本此而將騎樓納入道路管理措施之適用範圍。同條例第 82 條第 1 項第 10 款規定(民國 90 年 01 月 17 日)在公告禁止設攤之處擺設攤位者¹²⁸。上述規定均以限制騎樓設攤，維護道路通暢為目的，尚屬適當。主管機關依上開條例第 82 條第 1 項第 10 款之規定公告禁止在特定路段設攤，係以提高罰鍰加強交通管理，雖皆非未限制人民財產權而設，雖然適用於具體個案則有造成限制人民財產權之結果。故於衡酌其限制之適當性外，並應考量造成損害之程度。按上開規定所限制者為所有權人未經許可之設攤行為，所有權人尚非不能依法申請准予設攤或對該土地為其他形式之利用。再鑑於騎樓所有人既為公益負有社會義務，國家則提供不同形式之優惠

¹²⁷ 臺灣臺南地方法院 101 年訴字第 251 號民國 101 年 08 月 20 日

¹²⁸ 民國 94 年 12 月 28 日修正為：「十、未經許可在道路擺設攤位。」

例如賦稅減免等，以減輕其負擔。從而人民財產權因此所受之限制，尚屬輕微，自無悖於憲法第二十三條比例原則之要求，亦未逾其社會責任所應忍受之範圍，更未構成個人之特別犧牲，難謂國家對其有何補償責任存在，與憲法保障人民財產權之規定並無違背。(第二段)」

大法官於釋字第 564 號解釋文及解釋理由書中認定禁止於騎樓設攤係屬財產權之「社會義務」，並不構成「特別犧牲」，並認為人民尚得申請經許可後設攤，符合憲法第 23 條比例原則之要求。系爭見解是否毫無缺陷？是否能解決現行騎樓之問題？是否有效調和公私法際間之隔閡？

司法院大法官釋字第 564 號解釋理由書可以歸納出下面幾點重點¹²⁹：

1. 騎樓通道建造係為供公眾通行之用者，所有人雖不因此完全喪失管理、使用、收益、處分之權能，但其利用行為原則上不得有礙於通行。亦即原則上騎樓通道不礙於通行時，騎樓所有權人對騎樓可以為利用行為。

2. 限制騎樓所有權人未經許可之設攤行為，所有權人尚非不能依法申請准予設攤或對該土地為其他形式之利用。換言之，騎樓所有權人對於騎樓通道可以依法申請准予設攤或對該騎樓為其他形式之利用。

3. 國家則提供不同形式之優惠如賦稅減免等，以減輕其負擔。從而人民財產權因此所受之限制，尚屬輕微，自無悖於憲法第 23 條比例原則之要求，亦未逾其社會責任所應忍受之範圍，更未構成個人之特別犧牲，難謂國家對其有任何補償責任存在，與憲法保障人民之財產權並無違背。就司法院大法官之此點解釋應得知：國家則提供不同形式之優惠如地價稅免徵或減免等，以減輕其負擔，從而人民財產權

¹²⁹ 王澤民，騎樓相關法律問題研究—以合憲性討論為中心，輔仁大學法律系學位論文，2011 年 6 月，頁 85。

因此所受之限制尚屬輕微，則認定為財產權之「社會義務」而非「特別犧牲」。騎樓雖屬憲法上所保障之財產權，惟同時亦負有社會義務，對於騎樓之財產權干預之性質而言，騎樓留設規範、騎樓規格規範及騎樓平整規範在我國法上應屬「不予補償之財產權限制」。

至於騎樓通行功能規範之部分，由於目前道交條例第 82 條第 1 項規範態樣繁多，規範方式亦有所不同，實不可一概而論，惟採禁制性限制者或許較有可能構成特別犧牲，而許可性限制者，若人民無法有效取得許可，是否由於構成特別犧牲之虞而應予補償？釋字第 564 號解釋認為騎樓設攤禁制性限制以及許可性限制二者皆不構成特別犧牲，大法官在解釋理由書中表示，以修正前之道交條例第 82 條第 1 項第 10 款：「在公告禁止設攤之處擺設攤位者」(禁制性限制)及第 83 條第 2 款：「未經許可在道路擺設攤位者。」(許可性限制)限制設攤之目的，係為維護道路暢通，其尚屬適當，肯認立法之目的正當性；而修正前第 82 條第 1 項第 10 款以禁止特定路段設攤及提高罰鍰之手段加強交通管制，性質上非屬為限制人民財產權所設，似認限制設攤性質係屬對財產權之間接干預；騎樓所有人得申請許可設攤，國家亦以賦稅減免之方式減輕其負擔，對人民之限制尚屬輕微，符合比例原則，並未逾越其社會義務所應忍受之範圍，也未構成特別犧牲¹³⁰。

儘管憲法第 23 條允許國家基於公共利益，並在合乎法律保留原則及比例原則下，可以限制人民之財產權。但是國家對於私有財產權合法限制，達一定程度或要件者，則應生補償之義務。雖然司法院釋字第 564 號解釋理由書：「限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之目的與限制手段及其所造成之結果予以衡量，如手段對於目的而言尚屬適當，且限制土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務，國家以法律所為之合理限制

¹³⁰施宥毓，騎樓法制之研究。國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，2015 年 2 月，頁 50。

即與憲法保障人民財產權之本旨不相牴觸。」依此理依道路交通管理處罰條例限制人民對騎樓之使用權，從目的、手段及結果衡量判斷而認為具社會義務。然事實上從限制財產權形式要件之法律保留原則檢驗，亦即，依據司法院釋字第 564 號解釋理由書所言，騎樓通道建造係為供公眾通行之用者，已經涉及到對人民財產權之侵害行為，就應該認定是「重要事項」而應由立法者考量限制財產權形式要件之法律保留原則，予以立法規範¹³¹。

聲請 564 號解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：「依民法之規定，人民對於其所有權有使用、處分、收益之權，除法律有特別規定外，不得加以侵害，縱欲加以限制之，亦應對之加以補償，我司法院大法官亦有諸多相關解釋，如釋字第二一五號、第四〇〇號、第四二五號、第四四〇號、第五一六號解釋中均闡明：「.....國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。主管機關對於既成道路或都市計畫道路用地，在依法徵收或價購以前妨礙土地權利人對其權利之行使，致生損失，形成其個人特別之犧牲，自應享有受相當補償之權利.....」。若參照上述之法理，本法將騎樓及走廊納入道路的規範範圍，限制人民對其所有權之使用、收益，亦應採相同之方式為之「準徵收侵害或類似公用徵收之限制」，而非「社會義務之限制」(另參都市計畫法第四十二條、第四十八條及第四十九條)。

針對釋字第 564 號解釋，學者認為¹³²大法官規避法律保留原則之檢驗，亦未說明說明在不妨礙通行之情況下為何不得營生？從特別犧牲之法理進行分析，指出財產權之限制如屬應忍受之社會責任，應無補償，惟有構成特別犧牲時始有所謂補償之規定，而目前釋字 564

¹³¹王澤民，騎樓相關法律問題研究—以合憲性討論為中心，輔仁大學法律系學位論文，2011 年 6 月，頁 86。

¹³²李惠宗，為什麼不能在自家騎樓上設攤營生？——法律只是「依法行政」的擋箭牌，還是國家理性的表徵？釋字第五六四號解釋的解讀，台灣本土法學雜誌，第 52 期，2003 年，頁 21-22。

號解釋卻將對騎樓所有人地價稅之減免及不計入容積管制之規定其定位為優惠，而非屬對騎樓使用限制之補償，是否存有邏輯上矛盾容有討論空間¹³³。司法院大法官釋字第 564 號解釋理由書所稱「國家則提供不同形式之優惠如賦稅減免等，以減輕其負擔」應係對騎樓財產權人所受限制或損失程度，已達侵害財產權之本質內涵，且超過其社會責任所應忍受之範圍國家所為之補償，顯然已構成憲法上之徵收¹³⁴。又依土地法第 14 條第 1 項第 5 款以及第 2 項規定：「公共交通道路土地不得為私有……其土地已成為私有者，得依法徵收之。」及釋字第 564 號解釋既然認定：「道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款所稱騎樓既屬道路，其所有人於建築之初即負有供公眾通行之義務」，則知騎樓當然屬「公共交通道路」，其將私人所有財產權之騎樓當作「公共交通道路」，供公眾通行之義務，騎樓當然應該構成公用徵收而須補償¹³⁵。近幾年來政府部門針對騎樓、人行道也訂定相關法令及權責，例如「建築技術規則」「土地建蔽率」及「賦稅優惠」等，期能對於擁有土地所有權者，予以限制及補償¹³⁶。

市區道路條例除了課與維持平整狀態之義務外，更賦與主管機關得有整平騎樓之權力，此等規範在性質上皆屬法律，且係直接針對騎樓所為之規範，性質上係屬國家高權對私人財產權直接之合法干預，且其亦未產生所有權之移轉，在我國法下雖不屬於徵收，惟其屬應予補償之財產權限制或不予補償之財產權限制之討論問題，尚待分析是否構成特別犧牲¹³⁷。騎樓雖具有公物之性質，但依據大法官第 564

¹³³ 王澤民，騎樓相關法律問題研究——以合憲性討論為中心，輔仁大學法律學系碩士論文，2011 年，頁 93-94。

¹³⁴ 李建良，行政上損失補償制度之基本體系，東吳法律學報，第 11 卷第 2 期，1999 年 5 月，頁 89。

¹³⁵ 王澤民，騎樓相關法律問題研究——以合憲性討論為中心，輔仁大學法律系學位論文，2011 年 6 月，頁 86。

¹³⁶ 郭寶貞，謝秉銓，陳宗鵠，從使用者滿意度來探討騎樓整平計畫之研究——以臺北市南港區為例，2010 年物業管理暨防災國際學術研討會與第四屆物業管理研究成果發表會暨區域夥伴學校產學合作成果聯合發表會，頁 429。

¹³⁷ 施宥毓，騎樓法制之研究，國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，2015 年 2

號解釋理由書中所提出：「(第二段)騎樓通道建造係為提供公眾通行之使用者，所有人雖不因此完全喪失管理、使用、收益、處分知權能，但其利用行為原則上不得有礙於通行，道路交通管理處罰條例第三條第一款即本此而將騎樓納入道路管理措施之適用範圍。同條例第八十二條第一項第十款規定在公告禁止設攤之處擺設攤位者...。上述規定均以限制騎樓設攤，維護道路通暢為目的，尚屬適當。主管機關依上開條例第八十二條第一項第十款之規定公告禁止在特定路段設攤，係以提高罰鍰加強交通管理，雖皆非未限制人民財產權而設，雖然適用於具體個案則有造成限制人民財產權之結果。故於衡酌其限制之適當性外，並應考量造成損害之程度。按上開規定所限制者為所有權人未經許可之設攤行為，所有權人尚非不能依法申請准予設攤或對該土地為其他形式之利用。再鑑於騎樓所有人既為公益負有社會義務，國家則提供不同形式之優惠例如賦稅減免等，以減輕其負擔。從而人民財產權因此所受之限制，尚屬輕微，自無悖於憲法第二十三條比例原則之要求，亦未逾其社會責任所應忍受之範圍，更未構成個人之特別犧牲，難謂國家對其有何補償責任存在，與憲法保障人民財產權之規定並無違背。」此稱為財產權之社會義務性，並未構成特別犧牲，不需予以補償。

第四章 私人騎樓平整義務之爭議

第一節 騎樓消極平整義務(不改建義務)

目前主要課與騎樓與鄰接騎樓地維持平整狀態義務之規定如下：建築法第 43 條¹³⁸與建築技術規則¹³⁹建築設計施工編第 57 條¹⁴⁰僅規定建築物設有騎樓者¹⁴¹，其地面不得與鄰接之騎樓地平面高低不平，並未規定騎樓或是否應強制設騎樓。而且將建築物之規劃、設計、施工、構造、設備之建築技術規則，委由中央主管建築機關內政部定之。此外，市區道路條例第 9 條：「市區道路兩旁建築物之騎樓及無遮簷人行道地平面，應依照市區道路及附屬工程設計標準及配合道路高程建造，不得與鄰接地平面高低不平(第 1 項)。前項地平面因建造時無指定高程或因地形特殊致未與鄰接地平面齊平者，直轄市、縣(市)市區道路主管機關得視都市發展需求，指定路段編列預算，或

¹³⁸依據建築法第 43 條之規定：「建築物基地地面，應高出所臨接道路邊界處之路面；建築物底層地板面，應高出基地地面，但對於基地內排水無礙，或因建築物用途上之需要，另有適當之防水及排水設備者，不在此限(第 1 項)。建築物設有騎樓者，其地平面不得與鄰接之騎樓地平面高低不平。但因地勢關係，經直轄市、縣(市)(局)主管機關核准者，不在此限(第 2 項)。」

¹³⁹依建築法第 97 條規定：「有關建築規劃、設計、施工、構造、設備之建築技術規則，由中央主管建築機關定之。」制定建築技術規則。

¹⁴⁰建築技術規則建築設計施工編第 57 條：「(寬度及構造)凡經指定在道路兩旁留設之騎樓或無遮簷人行道，其寬度及構造由市、縣(市)主管建築機關參照當地情形，並依照左列標準訂定之：一、寬度：自道路境界線至建築物地面層外牆面，不得小於三·五公尺，但建築物有特殊用途或接連原有騎樓或無遮簷人行道，且其建築設計，無礙於市容觀瞻者，市、縣(市)主管建築機關，得視實際需要，將寬度酌予增減並公布之。二、騎樓地面應與人行道齊平，無人行道者，應高於道路邊界處十公分至二十公分，表面鋪裝應平整，不得裝置任何台階或阻礙物，並應向道路境界線作成四十分之一瀉水坡度。三、騎樓淨高，不得小於三公尺。四、騎樓柱正面應自道路境界線退後十五公分以上，但騎樓之淨寬不得小於二·五〇公尺。」

¹⁴¹建築技術規則建築設計施工編第 1 條第 36 款：「道路：指依都市計畫法或其他法律公布之道路(得包括人行道及沿道路邊緣帶)或經指定建築線之現有巷道。除另有規定外，不包括私設通路及類似通路。」第 28 條：「商業區之法定騎樓或住宅區面臨十五公尺以上道路之法定騎樓所占面積不計入基地面積及建築面積。建築基地退縮騎樓地未建築部分計入法定空地。」第 288 條：「建築物之設計，其基地臨接道路部分，應設寬度四公尺以上之步行專用道或法定騎樓；步行專用道設有花臺或牆柱等設施者，其可供通行之淨寬度不得小於一點五公尺。但依規定應設置騎樓者，其淨寬從其規定。」

得與該建築物所有權人、使用人或管理人共同負擔工程費，統一重修(第 2 項)。第一項地平面因擅自改建致不合市區道路及附屬工程設計標準或造成阻塞者，直轄市、縣(市)市區道路主管機關應以書面通知該建築物所有權人、使用人或管理人限期於二個月內自行改善(第 3 項)。」、同條例第 33 條之 1：「違反第九條第三項規定，未遵期自行改善完成者，處新臺幣五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並得按月連續處罰，至其完成改善為止。」

其中，建築法第 43 條第 2 項規定：「建築物設有騎樓者，其地平面不得與鄰接之騎樓地平面高低不平。但因地勢關係。經直轄市、縣(市)(局)主管機關核准者，不在此限。」建築基地如因地勢關係，非設置台階不能解決其困難者，得依建築法第 43 條第 2 項之規定，經該管主管建築機關之核准為之¹⁴²。關於騎樓地面可否設置台階？按騎樓地面表面裝應平整，不得裝置台階或阻礙物，建築技術規則建築設計施工編第 57 條第 2 款已有明定(騎樓地面應與人行道齊平，無人行道者，應高於道路邊界處十公分至二十公分，表面鋪裝應平整，不得裝置任何台階或阻礙物，並應向道路境界線作成四十分之一瀉水坡度)。惟建築基地如因地勢關係，非設置台階不能解決其困難者，得依建築法第 43 條第 2 項之規定(建築物設有騎樓者，其地平面不得與鄰接之騎樓地平面高低不平。但因地勢關係，經直轄市、縣(市)(局)主管機關核准者，不在此限)，經該管主管建築機關之核准為之¹⁴³。

民國 63 年臺北市政府開始試辦區域性道路標高規劃(直至民國 70 年以後仍陸續公告)。民國 63 年修正之「臺北市建築管理規則」、「建築技術規則」亦開始要求新建騎樓應與鄰接騎樓或人行道順平。

臺北市建築管理自治條例(中華民國 90 年 12 月 11 日發布，原名稱：臺北市建築管理規則)第 7 條規定：「騎樓及無遮簷人行道之寬度及

¹⁴²內政部台內營字第 735362 號民國 66 年 05 月 10 日

¹⁴³內政部發文字號：台內營字第 735362 號發文日期：民國 66 年 05 月 10 日

構造，除都市計畫及建築技術規則另有規定外，其設置規定如下：一騎樓及無遮簷人行道之寬度，應由道路境界線起算至騎樓寬度為三·六四公尺。二建築物地面層外牆面與道路境界線應保持三·五二公尺以上寬度。三騎樓人行道之高度，自道路路肩建築線起至正面過樑下端之淨高度不得小於三·三三公尺。騎樓有立柱者，其所餘之淨寬度不得小於二·五公尺，且不得設置任何障礙物。騎樓柱正面應自建築線退縮十五公分。四騎樓及無遮簷人行道應以防滑鋪面鋪築，其完成之地面，應與人行道齊平，無人行道者，騎樓外緣應高出道路邊界處十公分至二十公分，並應向道路境界線作成四十分之一瀉水坡度。五騎樓及無遮簷人行道之完成面，應與二旁鄰接騎樓地面順平，不得高低不平(第 1 項)。基地情形特殊者，主管建築機關得依申請建築基地及鄰地實際情況核准之(第 2 項)。」

臺北市市區道路管理規則第 32 條：「騎樓及無遮簷人行道應予打通或整平；不得擅自圍堵使用。」¹⁴⁴有相關騎樓消極平整之公法上義務規定。

臺北市建築管理自治條例第 7 條第 2 項既已明定「基地情形特殊者，主管建築機關得依申請建築基地及鄰地實際情況核准之」，亦即基地情形特殊者，主管建築機關得依申請建築基地及鄰地實際情況核准，不受第 1 項各款規定之限制¹⁴⁵。所稱「基地情形特殊」，似指基地客觀上無法設置騎樓或無遮簷人行道或設置顯有困難者而言，就此宜考量公共利益與關係人土地使用利益之衡平，宜審慎認定之。按騎樓或無遮簷人行道之設置，有其公益性之考量，僅因基地面寬過狹，

¹⁴⁴ 臺北市市區道路管理規則(民國 82 年 09 月 16 日)第 1 條：「本規則依市區道路條例第 32 條規定訂定之。」市區道路條例第 32 條：「市區道路及附屬工程設計標準應依據維護車輛、行人安全、無障礙生活環境及道路景觀之原則，由內政部定之(第 1 項)。直轄市或縣(市)政府所轄市區道路分工權責、設施維護、使用管制、障礙清理等管理事項之規定，由直轄市或縣(市)政府分別定之，並報內政部備查(第 2 項)。」

¹⁴⁵ 臺北市政府法規委員會發文字號：北市法二字第 09432114400 號民國 94 年 12 月 09 日

是否符合「基地情形特殊」之要件，似有疑義。退而言之，即使認定屬「基地情形特殊」，惟於基地東側設置之騎樓寬度似亦不宜逕由 3.64 公尺驟然降為 1.5 公尺，否則似將對周遭行人之通行權造成衝擊。再者，如欲放寬騎樓設置之寬度，因屬犧牲公益，申請人似應適當回饋，以免有不當得利之嫌。至於回饋之方式究採現金回饋或另提供土地供公眾使用皆無不可。另市區道路條例第 9 條第 1 項規定：「市區道路兩旁建築物之騎樓及無遮簷人行道地平面，應依照市區道路及附屬工程設計標準及配合道路高程建造，不得與鄰接地平面高低不平。」亦請一併注意¹⁴⁶。至於南側鄰地二（32-5 地號）部分，該土地係屬畸零地，惟似不得僅因該基地為畸零地，即認定其符合「基地情形特殊」之要件¹⁴⁷。

原處分機關接獲民眾陳情訴願人所有之建物騎樓於整修後墊高，常造成用路人絆倒，影響通行，經派員勘查，確認該騎樓係屬違法墊高，此有採證照片影本附卷可稽，復查無市區道路條例第 9 條第 2 項規定，係因建造時無指定高程或因地形特殊致未與鄰接地面齊平之情形，原處分機關爰依市區道路條例第 9 條第 3 項規定，以首揭號函限期建物所有權人即訴願人於 102 年 3 月 15 日前自行拆除，洵屬有據。至訴願人主張該水泥平台係前屋主於 98 年所設置，訴願人非違規行為人，要求訴願人負擔拆除平台之成本與損失，令人難以心服云云。然揆諸前揭市區道路條例第 9 條第 1 項及第 3 項規定，建築物所有權人、使用人或管理人負有維持騎樓平整，不得與鄰接地平面高低不平之法義務。原處分機關依市區道路條例第 9 條第 3 項規定，以系爭號函命其限期改善，於法並無違誤，訴願主張核無可採，原處分

¹⁴⁶ 臺北市政府法規委員會發文字號：北市法二字第 09432114400 號民國 94 年 12 月 09 日

¹⁴⁷ 臺北市政府法規委員會發文字號：北市法二字第 09432114400 號民國 94 年 12 月 09 日

應予維持¹⁴⁸。

訴願人所有系爭建築物，經民眾檢舉有墊高騎樓地面之情事，嗣經原處分機關派員查證屬實，爰以 100 年 5 月 18 日北府工養字第 1000423889 號函請訴願人於文到 2 個月內自行改善，惟原處分機關於 100 年 7 月 12 日再次派員前往勘查時，訴願人仍未依限完成改善，是日再由訴願人簽具切結書承諾於 100 年 7 月 31 日前完成改善，嗣經原處分機關於 100 年 9 月 29 日再次派員前往勘查，發現訴願人仍未依限完成，此有原處分機關 100 年 5 月 18 日北府工養字第 1000423889 號函、訴願人切結書、100 年 9 月 29 日會勘紀錄及採證照片等附卷可稽，違規事證明確，堪予認定，原處分機關爰以訴願人違反市區道路條例第 9 條第 3 項規定，依同條例第 33 條之 1 規定，以系爭處分書裁處訴願人 25,000 元罰鍰，洵屬有據¹⁴⁹。

從建築法第 43 條第 2 項：「建築物設有騎樓者，其地平面不得與鄰接之騎樓地平面高低不平。但因地勢關係，經直轄市、縣（市）（局）主管機關核准者，不在此限。」、建築技術規則建築設計施工編第 57 條第 2 款：「……二、騎樓地面應與人行道齊平，無人行道者，應高於道路邊界處十公分至二十公分，表面鋪裝應平整，不得裝置任何台階或阻礙物，並應向道路境界線作成四十分之一瀉水坡度。……」、94 年 1 月 1 日修正前市區道路條例第 9 條規定：「市區道路兩旁建築物之騎樓地平面，應依照工程標準建造，不得與鄰接之騎樓地平面高低不平，其已自行建造不合標準者，應由主管機關統一重修，所需工料費，得向所有權人徵收之。」據上規定，除非其擅自於都市計畫內騎樓地加高地板，造成騎樓高低不平，妨礙公眾通行，雖非違章建築，但已違反該規定之消極平整義務(不改建義務)，始能

¹⁴⁸ 新北市政府發文字號：北府訴決字第 1021366605 號發文日期：民國 102 年 05 月 13 日

¹⁴⁹ 新北市政府發文字號：北府訴決字第 1001592385 號發文日期：民國 101 年 03 月 26 日

應依該條之規定由主管機關代履行，得向所有權人收取所需(代履行)工料費¹⁵⁰。

依市區道路條例第 9 條等規定，本負有使建築物之騎樓與鄰接騎樓地平面齊平之義務，以保障行人之用路安全，且現所有權人即訴願人縱非實際變更建築物之行為人，因其對該建築物係具有事實上管領力者，仍應負擔前揭義務，而對此義務之違反，即須受到行政秩序罰之處罰，又縱 93 年 1 月 7 日修正公布前之市區道路條例，並無現行法第 9 條第 3 項及第 33 條之 1 之處罰規定，因該違法狀態係屬新法生效前已經開始，現在正在進行、尚未終結之事實，新法雖對之有所影響，仍應自新法生效當時立即開始適用，不生違反法安定性原則及信賴保護原則等問題，是訴願人前開主張，均無可採，原處分於法並無違誤，應予維持。又本案是否應由政府統一重修，及應於何時重修，則非本件訴願所得審理之範圍¹⁵¹。按行政罰法第 4 條規定：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」準此，對於違反行政法上義務者之處罰，應以行為時之法規（法律或自治條例）為判斷基準。至於行為時之認定，行政罰法並未規定，惟德國違反秩序罰法第 6 條規定：「行為時，指行為人已作為或應作為而不作為之時，不以發生結果為準」。換言之，只問行為人何時積極進行某一活動，或何時應積極進行某一活動卻消極地不進行，而不問其結果何時發生¹⁵²。有關行為人將騎樓及無遮簷人行道擅自加高之行為，雖係市區道路條例修正施行（94 年 1 月 1 日）前之行為，惟如主管機關係於本條例修正施行後依本條例第 9 條第 3 項規定，命其於 2 個月內自行改善，而未遵期自行改善者，因係於本條例修正施行

¹⁵⁰內政部發文字號：台內營字第 266997 號發文日期：民國 73 年 11 月 20 日

¹⁵¹新北市政府發文字號：北府訴決字第 1001592385 號發文日期：民國 101 年 03 月 26 日

¹⁵²法務部發文字號：法律字第 0950015089 號民國 95 年 05 月 19 日；林錫堯著「行政罰法」，初版 1 刷，頁 32。

後，違反本條例第 9 條之未遵期改善義務，自應依本條例第 33 條之 1 規定處罰之¹⁵³。按行政執行法第 27 條規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之（第 1 項）。前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨（第 2 項）。」行為人依本條例第 9 條第 3 項規定，負有遵期改善之行為義務而不為，符合上開規定情形者，自得依行政執行法第 3 章行為或不行為義務強制執行之相關規定辦理，至關於具體個案是否違反行政法上義務及應否處罰，仍請依職權審慎認定之¹⁵⁴。

市區道路條例第 9 條第 3 項(94 年 1 月 1 日以後修正)：「.....第一項地平面因擅自改建致不合市區道路及附屬工程設計標準或造成阻塞者，直轄市、縣(市)市區道路主管機關應以書面通知該建築物所有權人、使用人或管理人限期於二個月內自行改善。」以及市區道路條例第 33-1 條規定：「違反第九條第三項規定，未遵期自行改善完成者，處新臺幣五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並得按月連續處罰，至其完成改善為止。」等之規定。於 94 年 1 月 1 日以前，地平面因擅自改建致不合市區道路及附屬工程設計標準或造成阻塞者，縱經直轄市、縣(市)市區道路主管機關以書面通知該建築物所有權人、使用人或管理人限期於 2 個月內自行改善，而未遵期自行改善完成，因當時之法律尚無處罰之規定，依行政罰法第 4 條規定，仍不得予以處罰¹⁵⁵。

道路兩旁建築物依建築法留設之騎樓及退縮無遮簷人行道應由該建築物所有權人或區分所有權人負維護之責：不僅該建築物所有權人或區分所有權人不得有擅自圍堵、與臨接地平面不齊平，亦即負消極平整義務(不改建義務)，且應負有防止鋪面防滑性不足、脫落、破

¹⁵³法務部發文字號：法律字第 0950015089 號民國 95 年 05 月 19 日

¹⁵⁴法務部發文字號：法律字第 0950015089 號民國 95 年 05 月 19 日

¹⁵⁵臺中高等行政法院 95 年簡字第 196 號 判決民國 96 年 01 月 31 日

損等，亦即負維護通行或安全之作為義務，吾人認為因已趨近財產權的特別犧牲得向主管機關請求相關維護費用之補償。例如新北市市區道路管理規則第 29 條：「道路兩旁建築物依建築法留設之騎樓及退縮無遮簷人行道，應由該建築物所有權人或區分所有權人負維護之責，並不得有擅自圍堵、與臨接地平面不齊平或鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全之情事。」、第 30 條：「違反本規則有關規定者，依市區道路條例、公路法、建築法、道路交通管理處罰條例及其他有關法規處理。」

第二節 政府騎樓平整權力

騎樓雖屬私人所有，惟其所有權之行使受法令限制，政府對於騎樓之維護管理自然具有介入之正當性¹⁵⁶。民法第 765 條規定：『所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。』條文所稱法令限制，包括對土地之利用或建築之限制，如都市計畫法，建築法，及市區道路條例；依內政部 1994 年 11 月 20 日臺內營字第 266997 號函說明二：『按擅自於都市計劃內騎樓地加高地板，造成騎樓高低不平，妨礙公眾通行，雖非違章建築，但已違反市區道路條例第 9 條之規定，應依該條之規定予以處理』；最高行政法院 58 年判字第 313 號判例：『市區道路兩旁建築物之騎樓地有不合規定工程標準者，依市區道路條例第九條規定，應由主管機關統一重修。』由上述可知，騎樓整平非政府之義務，而係法規賦予之一種權力。

市區道路條例除了課與維持平整狀態之義務外(地平面因建造時無指定高程或因地形特殊致未與鄰接地平面齊平者，直轄市、縣(市)市區道路主管機關得視都市發展需求，指定路段編列預算，或得與該建築物所有權人、使用人或管理人共同負擔工程費，統一重修)，另賦與主管機關得有整平騎樓之權力。

為加速推動騎樓整平工程，對於已取得多數同意書或徵詢意見書之路段，是否可依臺北市區道路條例排除少數未同意或反對之所有權人干預逕行施工乙案。臺北市政府法規委員會認為¹⁵⁷，騎樓為「道路」一部分，而騎樓整平屬主管機關為利於公眾通行，就道路所為必

¹⁵⁶施宥毓，騎樓法制之研究。國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，2015 年 2 月，頁 78；蔡瑞艇，都市騎樓整平執行機制之探討——以臺北市政府執行經驗為例，國立台灣科技大學營建工程系碩士論文，2009 年，頁 3-6。

¹⁵⁷臺北市政府法規委員會發文字號：北市法二字第 09431476500 號民國 94 年 08 月 17 日

要之改善、維護，參照相關實務¹⁵⁸判決及精神，既無侵害騎樓所有權人之所有權，則基於公共利益，所為之合目的行為，自無需取得所有權人同意。臺北市政府法規委員會認為¹⁵⁹，騎樓整平屬主管機關為利於公眾通行，就道路所為必要之改善、維護。且依其意見，市區道路條例不論是修正前或修正後，除皆賦予主管機關有行使整平騎樓之公權力外，並未規定主管機關就騎樓之整平需徵得所有權人同意。而修正前後之不同者在於，修正前¹⁶⁰騎樓整平之費用係由所有權人負擔，修正後則明定得由主管機關編列預算或與該建築物所有權人、使用人或管理人共同負擔工程費，其理由或許係因騎樓與鄰接地面齊平之原因並非全然係所有權人之原因(例如因地形關係)所造成¹⁶¹。

臺北市政府已就騎樓整平工程試辦過程遭遇的問題，擬定「騎樓違規之定義、取締、處罰要明確化及合理化」、「基於打造無障礙通行空間供公眾使用之社會公益性，騎樓整平工作宜有免取得同意書即可藉由公權力達成之明文立法與相關配套措施」等相關建議¹⁶²，提供中央納入修正「市區道路條例」，該條例業經立法院 93.1.7 修訂審查通過，行政院訂定 94.1.1 施行。其中與騎樓整平有關之修正為第九條第二項：「前項地平面因建造時無指定高程或因地形特殊致未與鄰接

¹⁵⁸最高法院 85 年度台上字第 770 號判決略以：「.....是系爭土地已屬既成道路，而有公用地役關係存在，至臻明確。系爭土地所有權已不得違反供公眾通行之目的，政府為利於公眾通行，整理道路環境，自得於既成道路為必要之改善、維護，以維公共利益（市區道路條例第 32 條、高雄市市區道路管理規則第 16 條參照）。系爭土地所有權人行使權利，應受限制，不得違反供公眾通行之目的，而排除他人之使用。經查系爭土地上訴人原建之排水溝，因排水不良，經居民陳情，被上訴人始撥款整建排水溝，以利排水之事實.....，準此，被上訴人因公眾利益，將系爭土地兩旁之排水溝，加以整建，與該道路供公眾通行之目的相符。上訴人之系爭土地使用權能，既受不得違反供公眾通行目的之限制，則被上訴人基於公共利益，所為之合於該目的之行為，自無侵害其所有權可語。.....。」

¹⁵⁹臺北市政府法規委員會發文字號：北市法二字第 09431476500 號民國 94 年 08 月 17 日

¹⁶⁰舊市區道路條例第 9 條規定：「市區道路兩旁建築物之騎樓地平面，應依照工程標準建造，不得與鄰接之騎樓地平面高低不平，其已自行建造不合標準者，應由主管機關統一重修，所需工料費，得向所有權人徵收之。」

¹⁶¹臺北市政府法規委員會發文字號：北市法二字第 09431476500 號民國 94 年 08 月 17 日

¹⁶²「臺北市騎樓整平工程徵詢意見書」說明

地平面齊平者，直轄市、縣(市)市區道路主管機關得視都市發展需求，指定路段編列預算，或得與該建築物所有權人、使用人或管理人共同負擔工程費，統一重修。」。為因應「市區道路條例」修訂通過，本處已於 93.2.16 邀請法規會、台大蔡茂寅教授及政大董保城教授開會討論。與會專家學者一致認為騎樓屬於道路一部分具有『私有公物』性質，且依現行及修正後之「市區道路條例」第九條規定意旨，政府進行騎樓整平時，應無須經所有權人或使用人同意，惟為考慮執行面之和諧並避免不必要之爭議，建議將「同意書」改為「徵詢意見書」，以徵詢民眾對騎樓整平之改善意見並告知依法配合改善¹⁶³。

臺北市政府採取「柔性公告，強制推動」之方式：臺北市政府法規會、台大蔡茂寅教授、政大董保城教授，雖認為騎樓屬道路一部分具有「私有公物」性質，依市區道路條例第 9 條規定意旨，政府進行騎樓整平時，應無須經所有權人或使用人同意。但騎樓產權畢竟仍為私人所有，若未經充分溝通取得改善共識逕予強制改善，店家反彈當在所難免。為避免臺北市政府之「美意」成為「惡意」，且為本專案執行順利節省溝通協調時間，採行法規會及學者「騎樓具有『私有公物』性質，依市區道路條例第 9 條規定意旨，政府無須經所有權人同意逕行騎樓整平」之見解，規劃整平路段採公告方式強制統一重修「順平」。再由區公所、里長、里幹事徵詢沿線商家意願，如遇原鋪面材質較好或不配合施作店家，對於騎樓有高差部份，則逕予與鄰戶騎樓地面強制修順，如因現況實無法以工程手段改善，則思考以替代方式辦理，以達騎樓順平目的¹⁶⁴。原則上各路段意願整合後，即刻辦理後續規劃設計及施工，惟為考量徵詢整合商家意見後，尚須保留規劃設計與施工所需時間，故全部路段最後徵詢意見時間設定於每年 6 月底前辦理完成¹⁶⁵。以公告強制修順方式，雖可節省溝通協調時間，

¹⁶³ 「臺北市騎樓整平工程徵詢意見書」說明

¹⁶⁴ W:\騎樓專案 2\102 年騎樓專案計畫\計畫\102 騎樓計畫.doc

¹⁶⁵ W:\騎樓專案 2\102 年騎樓專案計畫\計畫\102 騎樓計畫.doc

但依過去協商經驗，協商前多達 70~80% 店家因感到營業收入受損反對配合，經協商後仍有 2~5% 堅決反對，甚至揚言臺北市政府一動工將立即提出告訴；故採公告強制修順方式，因民眾感到權利受到侵害，勢必將面臨民眾抗爭及部分法律問題，屆時請臺北市政府法規會提供法律上必要協助¹⁶⁶。

依建築法規之規定，提供土地作為公眾通行之道路與因時效而形成之既成道路不同，非屬司法院大法官釋字第四〇〇號解釋所指私人土地因成立公用地役關係，特別犧牲其財產上之利益，國家應徵收給予補償之範疇。蓋私有土地依建築法規之規定，提供予公眾使用者，私有土地所有人常因而使他基地得為建築之用或因而提高建築基地之利用價值，與因時效而形成之既成道路有別。是私有土地依建築法規之規定，提供作為公眾通行之道路，雖非上開解釋所稱之既成道路，其未經徵收者，仍應持續作為公眾使用，市區道路主管機關依其情形，得依市區道路條例第 4 條¹⁶⁷、第 5 條¹⁶⁸、第 9 條第 2 項等規定為改善、養護及重修，所有權人負有容忍之義務¹⁶⁹。因此，臺北市政府法規委員會認為，騎樓屬於道路一部分具有「私有公物」性質，且依現行及修正後市區道路條例第 9 條規定意旨，政府進行騎樓整平時，應無須經所有權人或使用人同意¹⁷⁰。且依該臺北市政府法規委員會之見解，政府對於騎樓進行整平無須獲得所有權人之同意即可動工，此係認為所有權人負有騎樓平整容忍之義務本係國家或政府維護公益之義務之概念下所得之結論¹⁷¹。

¹⁶⁶ W:\騎樓專案 2\102 年騎樓專案計畫\計畫\102 騎樓計畫.doc

¹⁶⁷ 市區道路條例第 4 條：「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」

¹⁶⁸ 市區道路條例第 5 條：「市區道路之修築、改善及養護，其在縣轄區內者，得由各有關鄉（鎮、市）公所辦理之。」

¹⁶⁹ 最高法院 102 年台上字第 1315 號民事判決民國 102 年 07 月 11 日

¹⁷⁰ 臺北市政府法規委員會發文字號：北市法二字第 09431476500 號民國 94 年 08 月 17 日依貴局建築管理處 93 年 2 月 19 日邀請蔡茂寅教授及董保城教授召開之「騎樓整平工程法令依據之探討」會議結論

¹⁷¹ 王澤民，騎樓相關法律問題研究—以合憲性討論為中心，輔仁大學法律系學位論文，2011

然而仍有不同見解認為政府無平整騎樓權力，按公用地役關係係指土地成為道路，供公眾通行，既已歷數十年之久，自應認為已因時效完成而有公用地役關係之存在，此項道路土地，即已成為他有公物之公共用物，土地所有權人雖然有其所有權，但其所有權之行使應受限制，不得違反供公眾通行之目的。其法效果，僅具禁止所有權人作違反供公眾通行目的使用之消極功能，尚不生國家進而使用該土地權利之積極功能。又於依建築法規及民法等規定，提供土地作為公眾通行之道路，與因時效而形成之既成道路不同。雖依建築法令畫定為道路用地，但系爭土地並非當然成立公用地役關係，是以系爭土地既未經政府徵收，縱使其為計畫範圍內之土地，主管機關仍難認有權於系爭土地鋪設柏油，而限制所有權人之行使¹⁷²。據上之法理見解，騎樓僅具禁止所有權人作違反供公眾通行目的使用之消極功能，與因時效而形成之既成道路不同，主管機關若未經所有權人或使用人同意，無權逕行進行騎樓整平。

年 6 月，頁 100。¹⁷²臺灣高等法院 101 年上字第 168 號 民事判決民國 102 年 03 月 06 日

第三節 騎樓積極平整義務

市區道路條例第 9 條：「市區道路兩旁建築物之騎樓及無遮簷人行道地平面，應依照市區道路及附屬工程設計標準及配合道路高程建造，不得與鄰接地平面高低不平(第 1 項)。前項地平面因建造時無指定高程或因地形特殊致未與鄰接地平面齊平者，直轄市、縣 (市) 市區道路主管機關得視都市發展需求，指定路段編列預算，或得與該建築物所有權人、使用人或管理人共同負擔工程費，統一重修(第 2 項)。第一項地平面因擅自改建致不合市區道路及附屬工程設計標準或造成阻塞者，直轄市、縣 (市) 市區道路主管機關應以書面通知該建築物所有權人、使用人或管理人限期於二個月內自行改善(第 3 項)。」並且依市區道路條例第 33 條之 1 之規定，地平面因擅自改建致不合市區道路及附屬工程設計標準或造成阻塞者，直轄市、縣 (市) 市區道路主管機關應以書面通知該建築物所有權人、使用人或管理人限期於二個月內自行改善，未遵期自行改善完成者，處新臺幣五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並得按月連續處罰，至其完成改善為止。從上文義反面解釋得知，建築物所有權人雖負騎樓整平之公法上義務(不改建義務)，然若建築物所有權人僅單純不履行積極平整義務時，不僅無從行政處罰，亦不得依行政執行法規定代履行進行騎樓整平。為樹立並強化建築物所有權人履行積極騎樓平整義務，吾人認為因已趨近財產權的特別犧牲得向主管機關請求相關平整費用之補償。也許在市區道路條例第 9 條應當考慮新增其規定：「市區道路及附屬工程設計標準施行前，既成騎樓不符平整標準規定者，有礙市容觀瞻或公眾通行者，經通盤檢討後，得由政府限期該建築物所有權人或區分所有權人整建或改善，所需經費應酌予補償¹⁷³；對其已有設施應依政市

¹⁷³參考新竹縣都市計畫區騎樓設置自治條例修正日期：民國 92 年 01 月 13 日第 8 條；相反規定新竹市都市計畫區騎樓設置標準修正日期：民國 91 年 04 月 03 日第 7 條：「本標

辦理公共工程改良物拆遷補償規定辦理補償。但違章之騎樓不在此限¹⁷⁴。」

依新修正市區道路條例第 9 條第 1 項以及身心障礙者權益保障法第 54 條¹⁷⁵之規定，建立騎樓所有權人原則上負有騎樓積極平整義務，然事實上，並非單一騎樓所有權人所能單獨完成積極平整義務，蓋一整排之騎樓所有權人，除非政府出面整合，否則騎樓之高度、使用材質亦或經費之支付比例等，皆會衍生許多問題。繼而，若是騎樓所有權人原則上負有騎樓積極平整義務之前提下，依同條例第 9 條第 2 項規定，也僅認為前項地平面「因建造時無指定高程或因地形特殊」之二種情況下致未與鄰接地平面齊平者，政府才有可能得視都市發展需求，指定路段編列預算，或得與該建築物所有權人、使用人或管理人共同負擔工程費，統一重修。從新修正市區道路條例第 9 條之脈絡意義，推論得知主管機關未應有積極整平之義務，僅為了公共利益、都市發展、方便人民行走因此主動編列預算幫騎樓所有權人鋪設整平騎樓，不因此條規定而認為主管機關有義務需對騎樓之整平負有積極義務。若行政機關無積極整平之義務，則騎樓之積極平整責任宜認為仍由所有權人、使用人或管理人負責，惟已趨近財產權的特別犧牲得向主管機關請求相關平整費用之補償。

準施行前，既成騎樓不符本標準規定，有礙市容觀瞻或公眾通行者，經通盤檢討後，應分期整建或改善，....。」從上得知應分期整建或改善之所需經費不予補償。

¹⁷⁴新竹市都市計畫區騎樓設置標準修正日期：民國 91 年 04 月 03 日第 7 條

¹⁷⁵身心障礙者權益保障法第 54 條(民國 96 年 07 月 11 日修正)：「市區道路、人行道及市區道路兩旁建築物之騎樓，應符合中央目的事業主管機關所規定之無障礙相關法規。」其立法理由：鑑於市區道路、人行道與市區道路兩旁建築物之騎樓，常遭佔用或有高低落差等情形，均致使身心障礙者無法通行或通行困難，尤對視覺功能障礙者、肢體功能障礙者更為不便，影響其行的權利，爰規定市區道路、人行道與市區道路兩旁建築物之騎樓應符合無障礙相關法規規定。

第五章 騎樓賠償責任之爭議

在損害賠償責任方面，對於行人因騎樓設置或管理瑕疵而受侵害，是否能有國賠法之適用？尤其適用國賠法第 3 條第 1 項之規定，私人騎樓是否認定為「公有公共設施」抑或所有權人不因此喪失管理之權能，仍應負起私法責任，實務上之見解則屬分歧。政府對私人騎樓予以平整設置後，民眾於騎樓或人行道發生意外時，往往也不知以政府或所有權人何者為被告。以下本文進行上述相關問題之探討與分析：

第一節 私法侵權行為之損害賠償責任

壹、不符合「公有公共設施」之定義

公有公共設施設置瑕疵導致人民權利義務損害，依據國家賠償法第三條國家應負損害賠償之責，惟對於公有公共設施有瑕疵，而應負擔賠償之責，必須符合相關要件。國家賠償法第 3 條第 1 項規定：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」可謂係就公共設施此種「物」之瑕疵所生之狀態責任所為之規定，其構成要件如下¹⁷⁶：

法務部 75 年 3 月 28 日 (75) 法律字第 3567 號函：「按國家賠償法第三條所謂之「公有」，並非專指國家或其他公法人所有，國家或其他公法人所有，凡公共設施由國家或地方自治團體設置或事實上處於管理狀態，即有國家賠償法之適用。」；最高法院 85 年台上字第 2776 號民事判例¹⁷⁷(民國 85 年 12 月 05 日)：「國家賠償法

¹⁷⁶ 吳志光，行政法，台北：新學林，2009 年 9 月，3 版，頁 458 至 461。

¹⁷⁷ 本則判例於民國 89 年 11 月 7 日經最高法院 89 年度第 13 次民事庭會議決議通過，並於 89 年 12 月 7 日由最高法院依據最高法院判例選編及變更實施要點第 9 點規定以 (89) 台資字第 00709 號公告之。

第三條所定之國家賠償責任，係採無過失主義，即以該公共設施之設置或管理有欠缺，並因此欠缺致人民受有損害為其構成要件，非以管理或設置機關有過失為必要。」；最高法院 94 年台上字第 2327 號民事判例：「凡供公共使用或供公務使用之設施，事實上處於國家或地方自治團體管理狀態者，均有國家賠償法第 3 條之適用，並不以國家或地方自治團體所有為限，以符合國家賠償法之立法本旨。」

此處所謂公共設施，其範圍甚廣，包括機關、學校、社教機關、體育場、市場、衛生醫療機構、道路、橋樑、公園、航空站、停車場等(參見都市計畫法第 42 條，其列舉近 20 種但仍無法窮舉之)。又所謂公共設施係指已完工並開放公眾使用，綜尚未正式驗收，仍有國家賠償法第 3 條之適用。另外，此處所謂公共設施並不限於「公有」，亦即國家或其他公法人所有，在實務運作上，以擴大及於雖非國家或其他公法人所設置，但事實上處於管理狀態之公共設施，亦包括在內(最高法院 94 年台上字第 2327 號判例)。故「公有公共設施」之用語當可予以修正，刪除「公有」二字，將「他有公管」(例如：既成道路)之物亦納入本法所定「公共設施」之範圍，以符實際。至於在何種情形下，得將委外經營(例如依促參法之 BOT 案件)之設施，擬制其為本法之公有公共設施，法務部國家賠償法研修小組之意見甚具參考價值，茲援引如下：「公有他管」之物，如屬「基礎建設」者，視為國家賠償法之「公共設施」。換言之，其前提除建構在「公有他管」之物，必需仍供公共目的使用之外，就該物之本質而言，人民是否具有高度獨占性等因素，以上開標準作為判斷「公有他管」之物是否仍適用國家賠償責任時，即可窺知。例如高速公路、鐵路等重大交通設施，即使委託民間經營管理，國家仍不能免其責任。

按國家賠償法第 3 條第 1 項規定：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」同法第五條規定：「國家損害賠償，除依本法規定外，適用民法規定。」

所謂「公共設施」係指國家或地方自治團體，基於公眾共同之利益與需要，為增進人民福祉，而提供與公眾使用之各類有體物或附屬於該物之設備而言¹⁷⁸。私有土地因借公眾通行而發生公用地役關係時，雖土地所有權人仍保有所有權，惟其所有權之行使，受到限制，不得違反供公眾通行之目的，國家並因該公用地役關係而取得該私有土地之管理權，此亦屬所謂公有公共設施，如設置或管理縱有欠缺，即有國家賠償法之適用¹⁷⁹。

據上述判例及法務部號函對「公有公共設施」的定義在於「供公共使用或供公務使用之設施，事實上處於國家或地方自治團體管理狀態者」並不以公有為判斷依據，則雖屬私有但供公眾通行之「騎樓」是否屬於「公用公共設施」仍待釐清。吾人認為，限制騎樓所有權應為供公眾通行或專供行人通行之公共目的，雖然屬於「供公共使用之設施」，然而私人應負有維護行人通行或安全義務，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等之管理義務，事實上非處於國家或地方自治團體管理狀態，因此私人騎樓尚難完全符合「公有公共設施」之構成要件。例如臺灣土地銀行係一單獨設置之金融事業機構，乃從事私法上營利行為之營利事業單位，性質上屬私法人，要不具備公法上之法律人格¹⁸⁰。臺灣土地銀行新興分行行舍及其騎樓地之設置並非基於公眾共同之利益與需要，為增進人民福祉之目的，而提供與公眾利用，僅純係供營業目的使用，則若其因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受有損害，似無首揭國家賠償法第三條第一項規定之適用¹⁸¹。」

屬於公司組織狀態之公營事業所設置管理之設施，由於其財產屬

¹⁷⁸ 廖義男著「國家賠償法」第 71 頁、施茂林著「公共設施與國家賠償責任」第 46 頁參照

¹⁷⁹ 臺灣臺北地方法院 87 年國字第 20 號民事判決

¹⁸⁰ 該行章程、該行總行八十五年一月十六日 (85) 總法訟字第○○○○六號函說明二、三及吳庚著「行政法之理論與實用」第 131 頁至第 132 頁參照

¹⁸¹ 關於人民於臺灣土地銀行行舍騎樓地滑倒受傷，是否有國家賠償法之適用疑義乙案，法務部 85 年 3 月 14 日 (85) 法律決字第 06408 號函意見民國 85 年 03 月 14 日

於法人格獨立之私法人所有，既非公有財產(參見國有財產法第四條)，例如臺灣自來水公司或臺灣電力公司之設置或管理有欠缺，因係屬私法人所有之私有財產故應依民法第 184 條請求賠償，而非國賠法第 3 條¹⁸²。又據此理，騎樓既屬私有財產因此不符合國家賠償法第 3 條之「公有公共設施」之規定，因此若民眾於騎樓跌倒或因騎樓所有權人或使用人或管理人之維護管理不當所造成之損害，應向該騎樓所有人、使用人或管理人請求損害賠償責任，並非申請國賠。

貳、私人維護責任

道路兩旁建築物依建築法留設之騎樓及退縮無遮簷人行道應由該建築物所有權人或區分所有權人負維護之責：不僅該建築物所有權人或區分所有權人不得有擅自圍堵、與臨接地平面不齊平，亦即負消極平整義務(不改建義務)，且應負有防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等，亦即負維護通行或安全之作為義務。騎樓所有權人或管理人若未盡上述維護責任，應負起私法侵權行為之損害賠償責任，由此現象可推想原因在於大多數民眾知悉騎樓之所有權屬房屋所有之人，並非政府所有，故告訴對象亦以該所有權人或管理人為被告，且依據上開判決可知，法院認為建築物之所有權人或管理人，應有維持騎樓與鄰接地面保持齊平之義務，倘騎樓與鄰接地面有高低不平之情事，亦應以適當方式對往來行人為警示標示，始善盡就騎樓間行人往來之危險控管義務。在此範圍，被害人得依侵權行為之法律關係，請求建築物之所有權人或管理人就其所受傷害負損害賠償責任之餘地。

因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任；違反保護他人之法律，致生損害於他人者，負損害賠償責任。但能證明其行為無過失者，不在此限，民法第 184 條第 1 項前段、第 2 項定有明文，次按建築物所有權人、使用人應維護建築物合法使用與其構造及

¹⁸² 吳志光，行政法，台北：新學林，2009 年 9 月，3 版，頁 458 至 461。

設備安全；市區道路兩旁建築物之騎樓及無遮簷人行道地平面，應依照市區道路及附屬工程設計標準及配合道路高程建造，不得與鄰接地平面高低不平，建築法第 77 條、市區道路條例第 9 條第 1 項亦有明定，又依建築技術規則設計施工編第 2 章第 13 節第 57 條規定：「騎樓地面應與人行道齊平，無人行道者，應高於道路邊界處 10 公分至 20 公分，表面鋪裝應平整，不得裝置任何台階或阻礙物，並應向道路境界線作成 40 分之 1 瀉水坡度。」、新竹市都市計畫區騎樓設置標準第 1 條第 1 項亦規定：「騎樓地面應與人行道齊平，如無人行道，則應高於道路邊界處十公分至二十公分，表面應鋪裝平整，不得裝置任何台階或阻礙物並應向道路境界線作四十分之一瀉水坡度。」，是依上規定，市區道路兩旁建築物之騎樓應與鄰接人行道齊平，不得有高低不平之事，以維持建築物騎樓供行走之安全，而建築物之所有權人或管理人，應有維持騎樓與鄰接地面保持齊平之義務，倘騎樓與鄰接地面有高低不平之情事，亦應以適當方式對往來行人為警示標示，始善盡就騎樓間行人往來之危險控管義務。經查，原告於 102 年 10 月 31 日行經系爭 25 號騎樓與 23 號騎樓交界時踩空跌倒，造成左腳外踝閉鎖性骨折，經員警協助送醫救助，有馬偕紀念醫院新竹分院診斷證明書、新竹市警察局第二分局 103 年 6 月 14 日竹市警二分偵字第 0000000000 號函所附工作紀錄簿及現場照片附卷可參（見本院卷第 9 頁、第 105 至 108 頁），且為兩造所不爭執，堪信為真。又系爭 25 號大廈前騎樓與民族路高低落差 32 公分、與 23 號高低落差 13 公分、與 27 號高低落差 26 公分，有原告提出之現場丈量照片為證（見本院卷第 120 至 137 頁），堪認系爭 25 號騎樓與鄰接騎樓有高低不平之落差，足生使往來通行之一般大眾於行走時踩空跌落之危險，被告為系爭 25 號騎樓之管理者，應有於該高低落差處為適當警示之危險防免義務，卻疏未為之，致原告行經該處時踩空跌落而受有上開傷害，應認被告就系爭 25 號騎樓之管理維護有所欠缺，且與原告所受

之傷害間具有相當因果關係，則原告依侵權行為之法律關係，請求被告就其所受傷害負損害賠償責任，應屬有據¹⁸³。」

民法第一百八十四條第二項所謂保護他人之法律，係指預防損害發生之法律而言。其有違反者，僅生推定行為人有過失而已。推定行為人有過失，並不表示行為人有侵害他人之利益，主張侵權行為者，仍應就侵權行為之要件，舉證證明。上訴人主張被上訴人之行為違反道路交通管理處罰條例（下稱道安條例）第八十三條未經許可而在道路擺設攤位之禁止規定云云，惟道安條例之立法目的，係為加強道路交通管理，維護交通秩序，確保交通安全，此觀該條例第一條之規定自明。故被上訴人縱有違反道安條例之情事，亦屬主管機關應否依道安條例之規定，對於被上訴人之攤位加以取締或處罰而已，尚難依據道安條例之規定，請求被上訴人賠償損害¹⁸⁴。

¹⁸³ 臺灣新竹地方法院民事簡易判決 103 年度竹簡字第 154 號

¹⁸⁴ 臺灣高等法院高雄分院 93 年上易字第 100 號民國 93 年 06 月 25 日

第二節 政府平整工程設置有欠缺

所謂設置有欠缺，係指於建造安置之初即存有瑕疵，欠缺通常應有之性狀或設備而言；所謂管理有欠缺，係指於建造設置後未妥為管理，或欠缺通常應有之保護或管理，致其物發生瑕疵而言（最高法院 50 年台上字第 1464 號判例，58 年台上字第 1983 號判決參照）。又所謂欠缺，係指公共設施之建造或建造後之維持、修繕及保管等不完全，以致該公共設施欠缺通常應具備之安全性而言。再者，其欠缺在建造時已存在者，是為設置欠缺；建造後因修繕、維護之怠慢，或管理不良致生之欠缺，是為管理之欠缺；建造後因修繕、維護之怠慢，或管理不良致生之欠缺，亦為管理之欠缺（最高法院 95 年度台上字第 923 號）。按公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，國家賠償法第 3 條第 1 項定有明文。該條文之立法，旨在使政府對於提供人民使用之公共設施，負有維護通常安全狀態之義務，重在公共設施不具通常應有之安全狀態或功能時，其設置或管理機關是否積極並有效為足以防止危險或損害發生之具體行為。而所謂公共設施之設置有欠缺，係指公共設施建造之初，即存有瑕疵而言；管理有欠缺者，係指公共設施建造後未妥善保管，怠為修護致該物發生瑕疵而言。又公共設施依其物之性質，原有一定之使用目的及使用方法，如個人有違反使用目的及使用方法之個人冒險行為致生傷亡，其所生損害，自難令國家負賠償責任（最高法院 95 年台上字第 923 號、92 年台上字第 2672 號、85 年台上字第 2227 號判決意旨參照）。

公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，又所稱生命、身體或財產之損害屬例示規定，而損害之發生須與設置或管理欠缺有相當因果關係。國家損害賠償，適用民法規定，國家賠償法第 3 條第 1 項、第五條分別有

明文。而因故意或過失，不法侵害他人之權利者，負損害賠償責任，不法侵害他人之身體者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額，民法第 184 條第 1 項前段、第 195 條第 1 項前段亦有明文之規定¹⁸⁵。

從上述諸多規定之反對解釋以及臺北市政府法規委員會函示見解、相關實務判決衍伸出國家有積極騎樓平整之權力，雖然對於騎樓進行整平無須獲得所有權人之同意即可動工，所有權人負有騎樓平整容忍之義務，以保行人之通行安全，然而倘政府平整工程設置有欠缺，仍有構成國家賠償之適用¹⁸⁶，因為市區道路條例第九條第 2 項：「前項地平面因建造時無指定高程或因地形特殊致未與鄰接地平面齊平者，直轄市、縣(市)市區道路主管機關得視都市發展需求，指定路段編列預算，或得與該建築物所有權人、使用人或管理人共同負擔工程費，統一重修。」其中「編列預算」，使得騎樓平整工程成為被認定為公有公共設施之重要因素。反之，為了防止政府編列預算整平騎樓的行為造成公有公共設施因在建造時或事後管理有欠缺維護管理之國家責任，本文建議將該此文字刪除，或在條文最後加上代履行之規定。

關於連接騎樓及馬路之坡道，其坡度或材質是否有應依循之規範，經內政部營建署於 101 年 6 月 25 日營署建管字第 1010038946 號函文表示，經指定在道路兩旁留設之騎樓或無遮簷人行道，其騎樓寬度與構造應依建築技術規則建築設計施工編第 57 條規定留設；關於新工處辦理騎樓整平，於騎樓側邊與馬路連接處之坡道使用抵石子材質，此種坡道之坡度、材質或其他相關事項，若涉及工程合約事宜，宜請新工處說明等內容，雖就騎樓寬度、構造提出規範依據，惟未見

¹⁸⁵ 臺灣高等法院臺中分院 88 年上國易字第 3 號民事判決請求國家賠償事件裁判日期：民國 88 年 08 月 24 日

¹⁸⁶ 王澤民，騎樓相關法律問題研究—以合憲性討論為中心，輔仁大學法律系學位論文，2011 年 6 月，頁 108。

騎樓側邊與馬路連接處坡道之坡度、材質有何相關法令規範。又關於鋪面材料防滑係數之安全等級，經濟部標準檢驗局尚無訂定 CNS 國家標準，另抵石子鋪面工法施工後，面層會呈現凹凸不平之粗糙表面，相較其他鋪面材質防滑性較佳，亦無就斜坡道應設有扶手之法令規範等情，有建管處函文在卷可參（見本院卷第 99 頁）；而系爭坡道使用之抵石子材質，經平鋼公司送請經濟部標準檢驗局試驗，止滑係數於乾狀態為 0.8、濕狀態為 0.75 等情，有該局 100 年 8 月 10 日簽發之第 00000000000 號試驗報告附卷足稽，據平鋼公司函文記載美國 ASTM 相關報導證實止滑係數 0.5 以上即屬安全等情（見本院卷第 101 頁），復未據原告爭執，足認系爭坡道使用之抵石子材質防滑係數屬相對安全之事實。由上述資料，尚難認系爭坡道於坡度、材質、防滑性或未設置扶手、階梯等設置情形有違反相關規範標準之情事。原告雖提出無障礙設施規範，主張系爭坡道為高低差大於 20 公分之坡道，兩側應設置連續性扶手（見本院卷第 142、143 頁），並以建築技術規則建築施工編第 39 條規定主張坡度應以不得超過 $1/8$ 為最低安全考量（見本院卷第 194 頁）等節。參酌無障礙設施設計規範第 206.5.1 條固規定，高低差大於 20 公分之坡道，兩側應設置符合規定之連續性扶手，惟查，為便利行動不便者進出及使用，公共建築物應依規定設置無障礙設施，為建築技術規則建築設計施工編第 167 條所明定（見本院卷第 180 頁），系爭坡道並非於公共建築物所設置之無障礙設施，自非上開法規所規範之範圍。另按建築物內規定應設置之樓梯可以坡道代替之，除其淨寬應依本編第 33 條之規定外，並應依左列規定：坡道之坡度，不得超過一比八，建築技術規則建築施工編第 39 條第 1 款固有規定，惟此係規範建築物內以坡道代替樓梯之情形，系爭坡道之設置自不在其規範範圍。而無障礙設施、建築物內坡道與系爭坡道設置目的、所在位置均有不同，尚無從遽將其他規範解為系爭坡道應遵循之最低安全標準。3. 觀諸被告系爭整平工程南京

東西路段設計圖第 8 點記載「施作斜坡之坡度比例，須確實依圖說規定施作，但若現場施作無法達到圖說坡度之規定時，施工單位須提請甲方辦理現場會勘」、該處設計圖則記載「斜坡修順 1/8」等情（見本院卷第 191、192 頁），並據被告陳稱甲方係指新工處及監造單位等語（見本院卷第 196 頁）。原告主張系爭坡道坡度未達上開設計圖規劃之 1/8 坡度一情，固未據被告爭執，惟查，系爭坡道規劃單位即建管處 101 年 3 月 23 日北市都建使字第 10176281500 號函文表示，該處原設計圖說規劃採巷道墊高，並配合降低騎樓版高度，以施作 1/8 坡度之斜坡改善，後續由新工處辦理施工，新工處於 99 年 4 月 16 日主動邀集建管處辦理現場會勘，得知該址施工時因受制於騎樓高程無法調降（下方為結構地樑，若破除恐造成日後地下室滲水之虞，故住戶不同意騎樓降挖），及巷道寬度限制條件下，無法達到建築師規劃之坡度，並請施工廠商依會勘結論改善等情，有該函文在卷可參（見本院卷第 31 頁），亦有被告所提臺北市○○○路 61 號住戶意見書 2 份附卷足稽（見本院卷第 206、207 頁）。可知系爭坡度原雖規劃 1/8 坡度，惟因受限於騎樓私有地不同意降挖，致未能達成原規劃坡度。而上開設計圖注意事項第 2、3 點亦記載該圖說僅提供施工參考、應配合現況施工等情（見本院卷第 191 頁），參以系爭坡道完成後樣貌，確已較原先以狹窄斜坡及數塊泥磚堆疊成踏步梯共存之狀態更為平整及易於行走（見本院卷第 34、154、155 頁），堪認已配合現況條件盡可能達成系爭整平工程之目的。又系爭整平工程相關契約、設計圖、注意事項均僅拘束契約當事人，尚難執為被告應對契約以外之人負賠償責任之依據，於查無其他足認被告設置系爭坡道有違反相關規範或標準下，自無從僅以系爭坡道未達原規劃坡度即認被告設置系爭坡道有欠缺，或認系爭坡道之坡度客觀上通會發生致用路人跌倒之損害。至系爭坡道其後雖於 99 年 4 月間 2 次施工為踏步階梯與斜坡共存之現有狀態，惟政府機關於法規賦予之裁量空間內所為修改，或順

應民意所為回應，尚不得執此即推論其過失或設置管理之欠缺，仍應以事發時設置管理狀態定之，故系爭坡道雖於事後再經施工改建，仍不影響本院前揭判斷。本件原告於懷孕時期在系爭坡道跌倒受傷，固深值同情，惟行人行走時本應自行注意路況及路面正常起伏、階梯、坡道等情形，尚難以原告於系爭坡道跌倒之事實，即認定系爭坡道設置有欠缺。原告既未能證明系爭坡道設置有何欠缺，及系爭坡道之欠缺與其在該處跌倒受傷具有相當因果關係，其主張依國家賠償法第 3 條第 1 項規定請求被告負國家賠償責任一節，即難准許¹⁸⁷。

臺北市○○○路 00 號（原為「康是美藥妝店」）騎樓與赤峰街馬路之連接處，原為斜坡與石階踏步並存（見原審卷第 34 頁照片一），該處為新工處 98 年度系爭整平工程施工範圍，由建管處規劃，平鋼公司承攬施作，乃被上訴人設置之設施。系爭坡道於 98 年 8 月 18 日至 98 年 8 月 21 日間施作完成。上訴人於 98 年 11 月 12 日由同事開車送至馬偕醫院就醫並由該院轉至淡水分院急診，經診斷受有左脛腓骨骨折及早期宮縮之傷害。系爭坡道於 99 年 4 月經 2 次施工為階梯與坡道並存。上訴人曾於 100 年 4 月 24 日以書面向被上訴人請求國家賠償，經新工處於 100 年 9 月 1 日回覆表示無賠償責任，有國家賠償請求書、新工處 100 年 6 月 15 日北市新工字第 00000000000 號函為證¹⁸⁸。按公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。國家賠償法第 3 條第 1 項定有明文。所謂公共設施之設置有欠缺，係指公共設施建造之初，即存有瑕疵而言。人民依上開規定請求國家賠償時，須人民之生命、身體或財產所受之損害，與公有公共設施之設置或管理之欠缺，具有相當因果關係，始足當之。又該條所定之國家賠償責任，係採無過失主義，即以該公共設施之設置或管理有欠缺，並因此欠缺致人民受有損害為

¹⁸⁷ 臺灣臺北地方法院民事簡易判決 100 年度北國簡字第 14 號(裁判日期 101 年 10 月 09)

¹⁸⁸ 臺灣臺北地方法院民事判決 101 年度國簡上字第 2 號 102 年 04 月 11 日

其構成要件，非以管理或設置機關有過失為必要（最高法院 85 年台上第 2776 號判例參照）。蓋國家賠償法第 3 條所定公共設施設置或管理欠缺所生國家賠償責任之立法，旨在使政府對於提供人民使用之公共設施，負有維護通常安全狀態之義務，重在公共設施不具通常應有之安全狀態或功能時，其設置或管理機關是否積極並有效為足以防止危險或損害發生之具體行為，倘其設置或管理機關對於防止損害之發生，已為及時且必要之具體措施，即應認其管理並無欠缺，如公有公共設施於正常使用情況有發生通常可預期危險之可能性，而未採取必要之防免措施，縱無過失，亦無從解免國家應負之賠償責任¹⁸⁹。

公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，國家賠償法第三條第一項定有明文。又依臺北市區道路管理規則第十條規定：「市區道路範圍施築各項工程，施工地段應設置安全設施，其設置標準另定之。」，另臺北市道路施工交通安全設施須知第三條第八項規定：「人行道因施工阻斷，於適當地段，設置臨時人行道如圖示，以利市民安全通行」，而依其圖示可知，臨時人行道之左右兩側應設置圍籬，且臨時人行道之寬度應有二公尺；同須知第三條第十一項規定：「為確保人、車及道路施工安全並加強市容美化，施工地區應視工程及地區交通情況分別設置組合式固定圍籬及組合式活動圍籬。其圍設方式，原則上合約施工範圍應全部予以圍設，但應考量工區附近居民之進出」。被上訴人為臺北市區道路之養護、管理機關，乃為被上訴人於另案審理中所不爭執，故上開道路路段既屬平日供公眾通行之道路，自屬公有公共設施，不以道路是否交由上訴人施工而當時尚未竣工為必要。前開事故發生之道路於系爭工程進行中，應依前揭法規規定，設置安全設施，將施工地區圍設圍籬並考量工區附近居民之進出，如人行道因施工而阻斷，則應設置寬度二公尺之臨時人行道，且臨時人行道之兩側應設

¹⁸⁹ 臺灣臺北地方法院民事判決 101 年度國簡上字第 2 號 102 年 04 月 11 日

置圍籬。然依前述事故發生現場照片所示，事故道路之人行道內側與騎樓連接處之綠色 PE 網圍籬，並未全部圍設，黃色警示帶掉落地上，馬路上雖置有反光板及紅色三角錐，惟光線昏暗，亦無警示標誌，更未依法設置臨時人行道，民眾得通行之範圍不明，自無法維護行人通行之安全，則被上訴人對該道路之修護管理即有欠缺，且造成石○澤自該處即臺北市和平東路一段二○四號前馬路邊穿越人行道時，摔倒因而受有上開身體傷害，是被上訴人即應依前開國家賠償法之規定，負國家賠償責任¹⁹⁰。

101 年 4 月 8 日下午 2 時 40 分許，行經由臺北市政府(被上訴人)所維管位在臺北市建國南路 2 段 151 巷被上訴人圖書館旁之紅磚人行道，因被上訴人於設置排水人孔蓋時，未將人孔蓋所在石磚人行道與紅磚人行道接界處之圓弧切面加以填平（下稱系爭人行道及人孔蓋），致出現窟洞，久未弭平，周邊日漸塌陷，伊因不知地面有上開凹槽，栽跟跌倒，受有頭部外傷併腦震盪、臉部及唇部擦傷、上唇內側裂傷、上顎右側正門牙、側門牙鬆動等傷害。依臺北市道路挖掘施工維護管理要點第 18 條第 2 項、第 5 項，及臺北市建築工程留設騎樓或無遮簷人行道管理作業要點第 2 條第 5 項規定意旨，可知騎樓或人行道須確保順平以利通行¹⁹¹。

本件被上訴人已在其機關門廊階梯外緣加裝防滑條之事實，為上訴人所不爭執，且經證人即設計系爭門廊之建築師在原審證稱，是足證被上訴人就門廊公共設施之設置並無欠缺¹⁹²。另上訴人所引建築法第 43 條第 2 項、建築技術規則第 57 條第 2 項之規定，係針對騎樓而為規定。而上訴人跌倒之處，為被上訴人機關入口門廊及雨遮部分，並非面臨馬路之騎樓，有被上訴人房舍之使用執照在卷可憑。上訴人將被上訴人機關入口門廊及雨遮誤為騎樓，謂有違前揭規定云

¹⁹⁰臺灣臺北地方法院 97 年國簡上字第 1 號民國 97 年 11 月 27 日

¹⁹¹臺灣高等法院 102 年上國易字第 15 號民事判決民國 102 年 09 月 24 日

¹⁹²臺灣高等法院花蓮分院 97 年上國易字第 3 號國家賠償民國 97 年 11 月 04 日

云，並非可採。又被上訴人門廊係使用有防滑效果之霧面地磚，除有照片可稽外，亦經證人即設計系爭門廊之建築師林○聖在原審證稱甚詳。此外，上訴人復無其他舉證證明其所主張「被上訴人之門廊使用打濕就會滑之材料，應屬設計不良」之情，自難遽予認定被上訴人就上開公共設施設置確有何欠缺¹⁹³。

私人損害賠償與國家賠償的請求權競合問題涉及到不真正連帶債務之問題，有學理成立之可能性，亦應個案探討之。例如政府平整工程設置有欠缺時有國家賠償成立的餘地且另一方面建築物之所有權人或管理人未善盡就騎樓間行人往來之危險控管義務，被害人亦得依侵權行為之法律關係，請求建築物之所有權人或管理人就其所受傷害負損害賠償責任之餘地，蓋建築物之所有權人或管理人應有維持騎樓與鄰接地面保持齊平之義務而未以適當方式對往來行人為警示標示。在此範圍私人損害賠償與國家賠償的請求權競合之可能性。

¹⁹³ 臺灣高等法院花蓮分院 97 年上國易字第 3 號國家賠償民國 97 年 11 月 04 日

第三節 不履行管理維護義務

本人認為騎樓平整設置之施工時及施工期間所造成之責任應屬行政機關，且騎樓平整設施建造後行政機關也應進行後續之維持、修繕及保管等，以維護騎樓平整設施通常應具備之安全性而言，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全之情事發生。惟若整平設施已完成並點交所有權人，相關後續管理維護責任應為私人所有，即無國家賠償法之適用。由於建築物之所有權人、使用人或管理人負有維護通行或安全之義務，並得向主管機關請求相關維護費用之補償。

臺北市現有維護管理機制：

(一)維修保固期內：

由建管處或新工處接獲通知(里長及市民反映、1999、市長信箱.....等)後，通知廠商儘速辦理修繕。

(二)已過保固期：

騎樓屬私有產權，所有權人負維護管理之責，接獲里長及市民反映、1999、市長信箱等，新工處將通知所有權人維護管理。然而，地方政府已經施作騎樓整平路段，遇有磁磚破損，儘管在保固期以後，市民仍然普遍認為後續幫忙修補義務在於政府，而不願自行維護管理。騎樓屬私有產權，騎樓整平已過保固路段，應由所有權人自行維護管理，惟考量騎樓整平路段後續損壞及掉磚，將影響市民對本市政成果之觀感，目前政府仍透由騎樓整平計畫提供協助修繕。

廠商在整個過程中宜認為係一行政助手之概念，行政助手乃是受行政機關委託在行政機關指示下，協助行政機關處理行政事務之私人，性質上其僅係行政機關之輔助人力，並非代表行政機關，亦不屬於公務員法上之公務員，例如民間違規車輛拖吊業者。由於行政輔助人不具獨立之地位，其並非以自己之責任執行行政任務，故其行為應

屬於行政機關行為之一部分，並非獨立之行政行為。換言之，其輔助行為之法律效果並非歸屬於輔助人，而是歸屬於被輔助之行政機關。行政輔助人之地位得因私人與行政機關(公務員)間之委任、承攬、僱傭、租賃等關係而成立，得為無償，亦可為有償。此項關係屬於行政內部之關係，其內容則係協助行政任務之執行。

臺北市建築工程留設騎樓或無遮簷人行道管理作業要點第 2 條第 5 項規定：「使用執照核發階段：使用執照核發前之竣工勘驗，建管處勘查留設騎樓或無遮簷人行道(已完成飾面)之順平情形後，由承造人檢附騎樓間與人行道銜接處照片及紅磚人行道開口照片(如需置)，再予核發使用執照，確保騎樓順平以利通行。」可知騎樓或人行道須確保順平以利通行。是管理機關在人行道設置人孔蓋，致該處突呈內凹之圓弧狀，因此人行道邊緣並非順平而有向內凹陷之圓弧，且該處周圍並無設置警示標誌，一般而言行人行經該處極有可能因踩空而發生跌倒之情事者。若行人實際上行經該處而因此跌倒受傷，由於管理機關設置人孔蓋而未能保持紅磚人行道順平以利通行關係，所以行人自得依國家賠償法第 3 條第 1 項規定，請求管理機關負賠償責任。又縱使他處之人行道或人孔蓋亦有相同或類似之設置，亦非可作為管理機關免責之依據，且此類人行道邊界突呈向內凹陷之圓弧窟洞者，係為非常態之路況，行人因而跌倒，尚難認其有過失¹⁹⁴。按公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任，國家賠償法第 3 條第 1 項定有明文。該條所定之國家賠償責任，係採無過失主義，即以該公共設施之設置或管理有欠缺，並因此欠缺致人民受有損害為其構成要件，非以管理或設置機關有過失為必要(最高法院 85 年台上第 2776 號判例參照)。又依第 3 條第 1 項請求損害賠償者，以該公共設施之設置或管理機關

¹⁹⁴ 臺灣高等法院 102 年上國易字第 15 號 民事判決國 102 年 09 月 24 日

為賠償義務機關，國家賠償法第 9 條第 2 項亦有明文¹⁹⁵。按人行道應確保順平以利通行，人行道包含其邊界應全面可供行人安全行走，系爭紅磚人行道因被上訴人在下方石磚人行道設置系爭人孔蓋而在邊界突呈向內凹陷之圓弧狀，屬非常態路況，且無任何警示標誌，顯難期待行人均可注意該非常態之路況；縱如被上訴人所抗辯該凹陷之圓弧採緩斜坡及以防滑之抵石子施作，仍屬在紅磚人行道邊界突呈向內凹陷之圓弧窟洞，而為非常態之路況，上訴人因而跌倒難認為有過失。被上訴人抗辯上訴人跌倒時係白天，視線良好，上訴人與有過失云云，殊無可採¹⁹⁶。

¹⁹⁵ 臺灣高等法院 102 年上國易字第 15 號 民事判決民國 102 年 09 月 24 日

¹⁹⁶ 臺灣高等法院 102 年上國易字第 15 號 民事判決民國 102 年 09 月 24 日

第四節 國家賠償義務機關爭議

臺北市市區道路管理規則第 4 條：「本市市區道路由臺北市政府(以下簡稱本府)按業務職掌授權所屬工務局、交通局、建設局、環境保護局及警察局管理，其主管業務劃分如左：

一、市區道路之修築、改善、養護挖掘，共同管道之設置、使用、管理、維護及公共設施使用道路、建築使用道路等之管理，為工務局。

二、公車事業機構營運路線及其沿線使用道路，設置站位、站牌、候車亭、售票亭之核定管理及交通標誌、標線、號誌之設置維護，停車場之管理及國民或公私事業機構申請興建收費道路或專用道路之核定及管理為交通局。

三、市區道路之清潔維護為環境保護局。

四、產業道路之修築、改善、養護及管理為建設局。

五、違反道路交通障礙之處理及其他有關交通秩序、安全等使用道路之管理為警察局。

道路障礙處理涉及工務等有關業務者，分由本府各有關機關辦理(第 1 項)。前項業務劃分涉及二個以上機關之事項，由主管機關協調其他有關機關辦理。(第 1 項)」機關間爭議之可能處理模式：1.由各機關首長協調 2.由各機關的長官(市長、副市長、秘書長...等)協調或指定 3.成立跨機關任務小組。

表 3：平行機關之權責關係表

爭議問題	問題	權責單位	法令依據
占用道路、騎樓或人行道	妨礙交通	市 府 警 察 局	臺北市未立案宗教場所輔導要點第6條(一百零一年三月三十日臺北市政府(101)府授民宗字第一〇一三〇九四八三〇〇號函修正發布第六點，並自即日起生效)
	未立案宗教場所	民政局	

	施工借用道路	起造人或承造人向主管建築機關申請借用道路許可證	臺北市建築管理自治條例
	進行整合性挖掘	各辦理機關通知管理機關(工務局水利工程處、工務局新建工程處、工務局衛生下水道工程處)	臺北市下水道橋樑隧道附掛纜線管理自治條例(一百年十一月十六日臺北市府(100)府法三字第 0033979200 號令制定公布全文二十條)
道路興建	施工期間在三個月以上者，調降或回復房屋街路等級調整率	財政局稅捐處、施工單位	臺北市稅捐稽徵處因政府機關興建公共工程施工期間辦理房屋街路等級調整率作業要點
構造	騎樓及無遮簷人行道之寬度及構造	營建署	都市計畫及建築技術規則
		建設局	臺北市建築管理自治條例

臺灣臺中地方法院 101 年 3 月 2 日 100 年度國簡上字第 3 號民事判決¹⁹⁷：「市區道路兩旁建築物之騎樓及無遮簷人行道，其管理維護之義務人實為該建築物之所有權人、使用人或管理人而非道路管

¹⁹⁷ 然而相反意見，參見台灣台中地方法院民事判決 99 年度中國簡字第 4 號(100 年 7 月 8 日) 本件事故地點之被告(臺中市西屯區何厝國民小學)：「學校圍牆外無遮簷人行道乃屬台中市○○○路○道路範圍內，為台中市市區道路之一部分，依台中市市有財產管理自治條例第 6 條第 2 項第 3 款、台中市道路管理規則第 3 條第 1 款之規定，其管理機關為台中市政府建設局，洵堪認定。則原告依國家賠償法第 3 條第 1 項規定請求國家賠償，自應向事故地點之管理機關台中市政府建設局為之，原告向非事故地點管理機關之被告請求國家賠償，於法即有未合。」

理機關。查該臺中市○○○路圍牆外無遮簷人行道既屬市區道路兩旁建築物之無遮簷人行道，且為學校用地，其上復有裝設由欣中瓦斯公司調整瓦斯壓力所用之整壓器，用以提供被上訴人學校(臺中市西屯區何厝國民小學)之瓦斯使用，堪信該臺中市○○○路圍牆外無遮簷人行道之管理維護義務人應為該建築物所有權人即被上訴人學校無疑。」

有關學校校總區校園外圍退縮無遮簷人行道破損事，倘因未予維護，致生損害而有國家賠償事件時，賠償義務機關究為學校或臺北市政府工務局新建工程處乙案，法務部法律字第 10203510200 號函(民國 102 年 10 月 17 日)意見如下：「按國家賠償法(下稱本法)第 3 條第 1 項規定：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」、第 9 條第 2 項規定：「依第 3 條第 1 項請求損害賠償者，以該公共設施之設置或管理機關為賠償義務機關。」上開第 9 條所稱「管理機關」係指法律所定之管理機關或依法律代為管理之機關而言；又所稱之「賠償義務機關」，係指民眾請求國家賠償時，依其所主張之事實受理其請求而應開啟行政程序之機關而言，該被指定或確定之機關是否就原因事實所致生之損害結果，負國家賠償責任，仍應視所主張之事實是否符合本法第 2 條第 2 項或第 3 條第 1 項規定之要件為斷(法務部 102 年 3 月 8 日法律字第 10203502070 號函參照)。又有關因道路之設置或管理有欠缺致生人民生命身體財產遭受損害之國家賠償事件，其賠償義務機關之認定，基於管轄法定原則，應依(1)法律；(2)法規命令；(3)已依法定程序合法完成之管轄權限移轉者判斷之(法務部 101 年 4 月 5 日法律字第 10100037640 號函參照)：(一)查市區道路條例第 1 條規定：「市區道路之修築、改善、養護、使用、管理及經費籌措，依本條例之規定，本條例未規定者，適用其他法律。」、第 2 條規定：「市區道路，指下列規定而言：一、都市計畫區域內所有道路。二、直轄市及市行政區域以內，都市計畫區域以外所有道

路。三、中央主管機關核定人口集居區域內所有道路。」、第 4 條規定：「市區道路主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。」另依臺北市市區道路管理規則第 2 條及第 4 條規定，該規則所稱之市區道路，係指臺北市行政區域內所有道路，並包括其附屬工程在內；而市區道路之修築、改善、養護挖掘，共同管道之設置、使用、管理、維護及公共設施使用道路、建築使用道路等之管理，權責主管機關為該府工務局。是以，臺北市轄區內之「市區道路」及其附屬工程之管理機關，應為臺北市政府所屬之權責機關。(二) 惟按市區道路條例第 9 條第 1 項規定：「『市區道路』兩旁建築物之『騎樓及遮簷人行道』地平面，應依照市區道路及附屬工程設計標準…」則該條例所稱之「市區道路」究是否包含「無遮簷人行道」，案經法務部函准內政部 102 年 5 月 23 日內授營工程字第 1020805846 號函說明二及說明三略以：「…市區道路條例第 9 條第 1 規定…『騎樓及無遮簷人行道』係位於市區道路兩旁建築物範圍內，非市區道路範疇…」、「查都市計畫法第 7 條明文，都市計畫書、圖為實施都市計畫之依據。是都市計畫書、圖如有載明各土地使用分區應予退縮，其退縮建築部分供人行道使用者，應依照辦理。次按建築法第 25 條規定『建築物非經申請直轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造使用或拆除。』是經指定在道路兩旁留設之騎樓或無遮簷人行道構造，應依建築法第 43 條及建築技術規則建築設計施工編第 57 條規定留設。」似認為「無遮簷人行道」並非為市區道路，而係屬依建築法規應留設者。(三) 又主管機關對於既成道路，固應基於公益目的為必要之改善與養護；惟如屬依建築法規之規定，提供土地作為公眾通行之道路，則與因時效而形成公用地役關係之既成道路不同(法務部函准內政部 102 年 7 月 3 日內授營工程字第 1020807323 號函，及貴校來函檢附臺北市政府 94 年 1 月 17 日府法二字第 09405327900 號函參照)，是否仍由市區道

路主管機關為管理機關負責改善與養護，則有疑義。綜上，本件所詢旨揭疑義，因依來函所附說明指出，該無遮簷人行道，係貴校配合法規退縮留設供市民、公眾通行者，則按諸上開說明，似係所有人於建築之初即負有供公眾通行之義務，其利用行為原則上不得有礙於通行，但所有權人並不因此完全喪失管理、使用、收益、處分之權能(司法院釋字第 564 號解釋及理由書參照)，從而，似仍應由貴校本於所有權人之立場為該無遮簷人行道之管理機關。至相關法規有無修正以臻明確並釐清責任必要？貴校仍得向有關機關請求綜合性通盤檢討處理。在未修法前，如因而致生國家賠償事件，貴校是否就原因事實所致生之損害結果，負國家賠償責任，仍應視民眾所主張之事實是否符合本法第 2 條第 2 項或第 3 條第 1 項規定之要件為斷，併予敘明¹⁹⁸。」

¹⁹⁸ 臺灣臺中地方法院 101 年 3 月 2 日 100 年度國簡上字第 3 號民事判決

第六章 供公眾通行通道之行政處罰與救濟

私人所有供公眾通行而無公用地役關係之騎樓、無遮簷人行道、建築基地內之私設道路等之現行管制手段，對於其違規擺攤，目前現行法規依「臺北市市區道路管理規則」以及「道路交通管理處罰條例」行政處罰之；騎樓廢棄物依廢棄物清理法及道路交通管理處罰條例第 82 條第 1 項及第 2 項行政處罰之；其違建則以建築法第 43 條、市區道路條例第 9 條以及臺北市違章建築處理規則予以命令限期拆除處分並執行拆除。

第一節 擺設攤位之行政處罰

對於騎樓法制之相關爭議處理，在司法實務上，最重要者莫過於大法官釋字第 564 號解釋。司法院釋字第 564 號本件聲請人於中華民國八十九年九月七日下午，在臺北縣板橋市南門街七十號前之騎樓，擺設攤位販賣月餅，而該處路段業經板橋市公所公告為禁止設攤之區域。臺北縣警察局板橋分局乃依第 82 條第 1 項第 10 款處聲請人新台幣二千四百元罰鍰，受理異議及抗告機關亦予以維持（見臺灣高等法院交通法庭九十年度交抗字第一五五號裁定）。司法院釋字第 564 號（民國 92 年 08 月 08 日）爭點：道交條例禁止騎樓設攤之規定是否違憲之問題，解釋文：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。惟基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制。道路交通管理處罰條例第 82 條¹⁹⁹第 1 項第 10 款規定，在公告禁止設攤之處擺設攤位者，主管機

¹⁹⁹ 道路交通管理處罰條例第 82 條：「有下列情形之一者，除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新臺幣一千二百元以上二千四百元以下罰鍰：一、在道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物。二、在道路兩旁附近燃燒物品，發生濃煙，足以妨礙行車視線。三、利用道路為工作場所。四、利用道路放置拖車、貨櫃或動力機械。五、興修房屋使用道路未經許可，或經許可超出限制。六、經主管機關許可挖掘道路而不依規定樹立警告標誌，或於事後未將

關除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新台幣一千二百元以上二千四百元以下罰鍰，就私有土地言，雖係限制土地所有人財產權之行使，然其目的係為維持人車通行之順暢，且此限制對土地之利用尚屬輕微，未逾越比例原則，與憲法保障財產權之意旨並無抵觸。行政機關之公告行為如對人民財產權之行使有所限制，法律就該公告行為之要件及標準，須具體明確規定，前揭道路交通管理處罰條例第 82 條第 1 項第 10 款授予行政機關公告禁止設攤之權限，自應以維持交通秩序之必要為限。該條例第 3 條第 1 款所稱騎樓既屬道路，其所有人於建築之初即負有供公眾通行之義務，原則上未經許可即不得擺設攤位，是主管機關依上揭條文為禁止設攤之公告或為道路擺設攤位之許可(參照同條例第 83 條第 2 款：「未經許可在道路擺設攤位者。」)，均係對人民財產權行使之限制，其公告行為之作成，宜審酌准否設攤地區之交通流量、道路寬度或禁止之時段等因素而為之，前開條例第 82 條第 1 項第 10 款規定尚欠具體明確，相關機關應儘速檢討修正，或以其他法律為更具體之規範。」

聲請 564 號解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解：「騎樓之設立乃是早期鄰居聯絡情感、曝曬衣物及販賣、陳設商品之處，隨時代進步，騎樓之使用方法雖有些許的改變，但所有權人對其騎樓亦多加以利用，最常見者為停放車輛及展示商品，此使用方法亦無可避免，由於台灣地小人稠，汽、機車數量遠超於其他國家，在停車位不足時只能利用騎樓停車，諸多行政機關亦是如此，故基同一法理，在騎樓下設攤有何不可？所有權人使用騎樓來展示商品亦是對於其所有權之使用、收益，若以本法強行規定並以此為處罰依據，

障礙物清除。七、擅自設置或變更道路交通標誌、標線、號誌或其類似之標識。八、未經許可在道路設置石碑、廣告牌、綵坊或其他類似物。九、未經許可在道路舉行賽會或擺設筵席、演戲、拍攝電影或其他類似行為。十、未經許可在道路擺設攤位(第 1 項)。前項第一款妨礙交通之物、第八款之廣告牌、經勸導行為人不即時清除或行為人不在場，視同廢棄物，依廢棄物法令清除之。第十款之攤棚、攤架得沒入之(第 2 項)。行為人在高速公路或高速公路兩旁，有第一項第一款、第二款情事者，處新台幣三千元以上六千元以下罰鍰；致發生交通事故者，加倍處罰(第 3 項)。」

似不符合人民之法感，且對於本法第一條所述之維護交通秩序、確保交通安全並無任何助力，殊不知為何要以法律來強加干涉？我國建築法並未規定人民於建築房屋時應設騎樓並供公眾使用，又隨人口及交通量的倍增，行政機關常會對於縣市實施都市計畫或為徵收土地而拓寬道路，故常致同一段上可能有不同的建築物，有的設有騎樓，有的則否，若對於設有騎樓者限制其使用，似對該所有權人不公平。行政機關常突發奇想的實行某種政策，卻未考量是否會直接侵害人民權利，造成人民財產上之損失，如前所述，若無法貫徹其平等原則時，將可能使行政機關濫用其行政裁量權，蓋本法之適用範圍應屬一般、全國適用，若因其他法規之規定，致造成前述之情狀時，相同路段上卻可能造成不同的法律效果，無一放諸四海皆準之依據，無異是法律授權、放任行政機關限制、侵害人民權利。且於裁定理由中記載，係立法政策是否妥適問題，而與違規之事實無涉，無礙本件取締勤務之合法性。但如未考量所述之理由及事實，豈非同意員警於取締時，得依「惡法亦法」之法理，對人民之權利任意侵害之，使得人民透過司法請求救濟失其意義。」

司法院大法官釋字第 564 號協同意見書(大法官 劉鐵錚及賴英照)認為：「一、道路交通管理處罰條例（以下簡稱條例）為維護交通安全秩序之主要法律依據，其立法應力求周延合理。道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款之道路係指「公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方」，惟並未包括同條例第 3 條第 1 款之人行道（指「專供行人通行之騎樓、走廊，及劃設供行人行走之地面道路，與人行天橋及人行地下道」）是以在人行道堆置物品或擺設攤位者，能否以違反第 82 條或第 83 條之規定予以處罰？即有疑義。為維護交通安全之必要，本應予以處罰，惟上開條文之適用均以道路為對象，並不及於人行道，可見規範尚欠周全。此外，惟現行規定尚有未盡周延之處，適用疑義仍多。以本件解釋直接牽涉之條文為例，第

82 條及第 83 條明定，在道路堆積、置放或拋擲足以妨礙交通之物，或利用道路為工作場所（第 82 條第 1 項第 1 款、第 3 款），或未經許可在道路曝曬物品或擺設攤位者（第 83 條第 1 款、第 2 款），均應受罰鍰處分。是本件解釋雖僅對特定條文欠缺明確性指示檢討修正，惟主管機關仍宜就條例為通盤檢討。二、由於規範不盡周延，第八十二條及第八十三條之適用即頗滋疑義。第 82 條第 1 項第 10 款規定，在公告禁止設攤之處擺設攤位者，主管機關除責令行為人及時停止並消除障礙外，並處行為人或其雇主新台幣一千二百元以上二千四百元以下罰鍰。此一規定，授權行政機關得以公告方式，劃定特定區域，禁止擺設攤位，並對違反規定者科處罰鍰。另依同條例第 83 條第 2 款規定，道路不得擺設攤位，有意設攤者，應依規定申請許可；未經許可在道路擺設攤位不聽勸阻者，處新台幣三百元以上六百元以下罰鍰。二者對違反規定擺設攤位者，均科處罰鍰，惟輕重有別；其間適用之分際如何？惟依上開條例之相關規定觀之，此項裁罰所適用之法條尚有應斟酌之處。」

臺中縣政府依據道路交通管理處罰條例第 82 條規定公告系爭道路全段禁止設攤，係基於行政權之作用，為管理交通秩序等公益上之目的，所為之行政措施，並經依法公告，並無違法情事，人民自應受其拘束。至其公告禁止設攤是否適當，乃屬行政機關之裁量權範圍，非於行政訴訟程序內所得審究²⁰⁰。況道路交通管理處罰條例係經立法院三讀通過之法律，其所謂限制人民權利之規定，尚無違憲之可言。行政機關因該條例所為之行政措施，亦自難謂違法。又被告為關於系爭路段公告禁止設攤時，為維持原告等生計，除原告葉善東不具攤販申請要件未予核發攤販許可證尚未予安置外，其餘原告秦○愛珠等四人均已安置在豐原市臨時攤販集中區，許其繼續營業，其前核准

²⁰⁰最高行政法院 76 年判字第 1888 號民國 76 年 11 月 06 日《行政法院裁判要旨彙編第 7 輯之裁判內容》

設攤已失效等情，業據被告機關答辯指明綦詳，並為原告所不否認。按行政機關所為許可之處分，事後因情事變更要非不得更改其內容。原告等堅持原核發之設攤許可證主張在禁止設攤路段繼續營業難認有理。綜之，原告等所訴各節均非可採。被告機關所為處分，核無違誤²⁰¹。

高雄市攤販管理自治條例之立法目的乃為維護市容、交通、衛生及商業秩序，加強攤販管理，此觀該條例第 1 條規定自明；由此觀之，該條例原則上係為維護市容、交通、衛生及商業秩序等公共秩序而立法，並非以保護鄰近居民為目的，故自該條例之立法目的及規定之內容觀之，可知該條例僅是對市場以外之攤販(該條例第 2 條參照)課以一定之作為或不作為義務，及課以主管機關審核、督導、管理、取締之作為義務，但行政機關就如何執行除有裁量減縮至零之情事外，行政機關應具有裁量餘地，即此等法規規範目的並未要賦予其鄰近之土地所有人或居住者有請求行政機關審核、督導、管理、取締攤販之公法上權利。按行政訴訟法第八條第一項規定請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。因此，人民在公法上享有之給付請求權，在請求行政機關應為作為、忍受或不作為之其他非財產上給付的請求權的情形，亦得提起給付訴訟。亦即如請求行政機關為特定的行為，如其行為不構成行政處分，則僅得依一般給付之訴，而非依課予義務之訴請求。此外，祇要原告原則上並非要求針對原告作成一項行政處分，而是要求其他行政上行為，即不屬於課予義務之訴的範圍。此項行政上行為也能是對於第三人的行政處分，亦即原告起訴請求判令行政機關對於第三人作成負擔的行政處分(例如對於違章工廠加以取締)或者起訴請求行政機關對於第三人不得作成其所申請的行政處分(例如不發給建築許可)，均屬一般給付訴訟。此類

²⁰¹最高行政法院 76 年判字第 1888 號民國 76 年 11 月 06 日《行政法院裁判要旨彙編第 7 輯之裁判內容》

訴訟乃以原告對於行政機關享有請求作成負擔的行政處分或不得作成負擔的行政處分或不得作成行政處分的法律上請求權為前提²⁰²；至人民對行政機關職務之執行，如僅是享有反射利益，則人民對行政機關此職務之執行即無公法上之請求權存在。又人民對行政機關是否有公法上之請求權或其所享有者僅係反射利益，則應就法律規範保障之目的觀之，而「法律規範保障目的之探求，應就具體個案而定，如法律明確規定特定人得享有權利，或對符合法定條件而可得特定之人，授予向行政主體或國家機關為一定作為之請求權者，其規範目的在於保障個人權益，固無疑義；如法律雖係為公共利益或一般國民福祉而設之規定，但就法律之整體結構、適用對象、所欲產生之規範效果及社會發展因素等綜合判斷，可得知亦有保障特定人之意旨時，則個人主張其權益因公務員怠於執行職務而受損害者，即應許其依法請求救濟。」（司法院釋字第四六九號解釋理由書參照）反之，自法律規範之目的，行政機關享有裁量權以決定是否賦予人民一定之利益（除於裁量減縮至零外），縱行政機關怠於執行職務，人民亦無請求行政機關為一定行政行為之公法上請求權存在。原告上開建物騎樓地周圍共有四個攤位分別為訴外人蔡清香、陳福星及參加人郭莊秋霞、王德興所申請擺設，在其騎樓地前方及左側尚留有通道供原告進出，並不影響原告商店之營業，則參加人攤位之存立，對原告並無明顯急迫之危險且不堪忍受之打擊，難謂其權利或法律上之利益遭受侵害，且依前開說明，高雄市攤販管理自治條例規範目的並未要賦予其鄰近之土地所有人或居住者有請求行政機關審核、督導、管理、取締攤販之公法上權利，原告既欠缺訴訟實施之權能，其提起本件訴訟即欠缺保護之要件²⁰³。

交通部(79)交路字第 022673 號函釋：「在騎樓地、巷道設置固定

²⁰² 參照陳清秀，行政訴訟法，第2版，2001年2月，頁135。

²⁰³ 高雄高等行政法院 93 年訴字第 320 號判決有關攤販設置取締事務民國 93 年 10 月 15 日

路障 (如水泥樁、鐵柱、鐵柵、木條等設於道路上) , 應依照道路交通
管理處罰條例第 82 條第 1 項第 8 款之規定處罰」

第二節 廢棄物之行政處罰

在道路堆積、放置或拋擲足以妨礙交通之物者，除責令行為人即時停止並消除障礙外，處行為人或其雇主新臺幣 1,200 元以上 2,400 元以下罰鍰(道路交通管理處罰條例第 82 條第 1 項)。以及在道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物，經勸導行為人不即時清除或行為人不在場，視同廢棄物，依廢棄物法令清除之。未經許可在道路擺設攤位之攤棚、攤架得沒入之(同條第 2 項)。公寓大廈管理條例第 16 條第 2 項規定：「住戶不得於私設通路、防火間隔、防火巷弄、開放空間、退縮空地、樓梯間、共同走廊、防空避難設備等處所堆置雜物、設置柵欄、門扇或營業使用，或違規設置廣告物或私設路障及停車位侵占巷道妨礙出入」，如有違反，依同條第 5 項規定：「住戶違反前四項規定時，管理負責人或管理委員會應予制止或按規約處理，經制止而不遵從者，得報請直轄市、縣 (市) 主管機關處理」，本條雖明訂只有管理委員會或管理負責人得報請，最近的案例，臺北市政府以本條規定駁回民眾報請，民眾上法院打行政訴訟，行政法院判決臺北市政府敗訴，因此民眾若自力救濟向主管機關報請者，主管機關仍應處理。

與土地或建築物相連接之騎樓或人行道，由該土地或建築物所有人、管領人或使用人清除一般廢棄物，廢棄物清理法第 6 條第 2 款有明文規定。又同法第 11 條第 3 款規定在指定地區內嚴禁於路旁，屋外或屋頂曝曬，堆置有礙衛生整潔之物，違者依同法第 18 條第 4 款規定處一百元以上八百元以下罰鍰。惟與建築物相連接之騎樓，由該建築物管理人或使用人清除一般廢棄物，原告設址上述建築物之一、二樓，與其相連接之騎樓地即應由其負維持清潔之責，既無法證明上述廢棄物為三樓或四樓住戶何人所棄置，所稱自非可採。本件被告機關以違反環境衛生行為案件處分通知單，分別科處原告新台幣一千二

百元，揆之首揭規定，核無違誤，一再訴願決定遞予維持，亦無不合，原告起訴意旨，難認為有理由²⁰⁴。

按在指定清除地區內污染地面者，處一百元以上八百元以下罰鍰，為廢棄物清理法第 11 條第 2 款，及第 18 條第 4 款所明定。本件原告所有大型營業用冰箱，於上開時地漏水，致使污水溢流於騎樓地及人行道上，污染地面，妨害衛生，既經市政府警察局衛生警察隊值勤人員當場查獲屬實，有原告發人簽覆之交辦單存原處分卷內可稽。雖原告訴稱原告冰箱所漏之水，並非污水，且小小冰箱，所漏之水，即使全部流於地面，亦不致造成污染，城中區萬壽里里長亦具書證明冰箱所漏出之水，確無橫流至人行道現象，應不構成污染環境，更無污染地面等情事，但查原告所有之大型冰箱，確於七十一年八月四日漏水溢流於騎樓地及人行道上，前經市政府警察局衛生警察隊值勤人員於七十一年七月十三日曾勸導改善，原告及該里里長對於冰箱漏水事實亦不否認，則冰箱所漏之水，顯有污染地面之情形，事證明確，原告事後提出照片辯稱並無污染地面云云，顯係飾卸之詞，不足採信，被告機關依首揭法條規定予以處罰，洵無違誤²⁰⁵。

按在指定清除地區內嚴禁於路旁、屋外或屋頂、暴晒、堆置有礙衛生整潔之物，違者處一百元以上八百元以下罰鍰，為廢棄物清理法第 11 條第 3 款及同法第 18 條第 4 款分別定有明文。查原告開設電業行修理舊冰箱等物，理應有放置修理物之適當場所，於收到客戶送修之物品時，應即放置於該適當場所，乃原告竟任意放置於門前騎樓下，經高雄市三民區公所消除髒亂取締執行小組口頭勸告，仍未改善，始予告發，原告自不能以不明法令為辯解，至於所謂廢棄物，依前開法條規定，舉凡有礙環境衛生整潔之物皆屬之，初不以已無經濟

²⁰⁴最高行政法院 74 年判字第 157 號民國 74 年 01 月 31 日《行政法院裁判要旨彙編第 5 輯之裁判內容 1080 頁》

²⁰⁵最高行政法院 72 年判字第 614 號裁判日期：民國 72 年 05 月 26 日《行政法院裁判要旨彙編第 4 輯之裁判內容》

價值者為限，雖舊輪胎為搬運冰箱所必須使用之物，但任意棄置屋外，即於前開法條規定有違，被告機關依規定科處罰鍰五百元，於法並無違誤²⁰⁶。

按「生產事業機構所產生或其他經主管機關認定之事業廢棄物，未妥為貯存或清除處理，致妨害衛生或安全者，處五百元以上三千元以下罰鍰」為廢棄物清理法第 19 條所明定。本件原告為生產衣服之營利事業，將其事業廢棄物碎布及垃圾，堆積於臺北縣板橋市中山路一段二十一號門前騎樓，造成髒亂，於六十九年十月二十三日上午八時十分被板橋警察分局局員劉政大及警員崔錫山發現乃予以告發被告機關以原告對其所產生之事業廢棄物碎布及垃圾等未妥為貯存或清除處理，致造成髒亂，事證明確，且經原告公司總務繆先生在告發單上簽證屬實，乃處以罰鍰銀元一千二百元（折合新台幣三千六百元），揆諸首揭法條規定，自無不合²⁰⁷。

「在土地或建築物範圍內，由所有人、管理人或使用人清除，其相連接之騎樓或人行道亦同」為廢棄物清理法第 6 條第 1 款所明定。本件原告於民國六十六年五月十三日九時五十分，在巷道整理包裝花卉，花枝殘葉四散地面，未加清除，影響環境衛生，為衛生警察值勤警員當場查獲，其有妨害環境衛生之行為，堪以認定，被告機關據以科處罰鍰二百元，揆諸首揭法條規定，並無不合²⁰⁸。

按土地或建築物範圍內之一般廢棄物，由其所有人，管理人，或使用人清除，其相鄰接之騎樓或人行道亦同，違者處五十元以上二百元以下罰鍰，廢棄物清理法第 6 條第 1 款及第 18 條第 1 款定有明文。又工商、住戶應於每日上午八時前負責清掃戶外四週二公尺內地區及

²⁰⁶ 行政法院裁判要旨彙編第 4 輯 1126 頁民國 70 年 10 月 06 日《行政法院裁判要旨彙編第 2 輯 1130 頁》

²⁰⁷ 最高行政法院 70 年判字第 707 號民國 70 年 07 月 31 日《行政法院裁判要旨彙編第 2 輯之裁判內容 1127 頁》

²⁰⁸ 最高行政法院 67 年判字第 228 號民國 67 年 04 月 18 日《行政法院裁判要旨彙編第 1 輯之裁判內容 723 頁》

連接之騎樓地暨人行道，商店應於每晚打烊後清掃一次，並經常保持清潔，同法臺北市施行細則第三十一條亦有規定。本件原告違背上開規定，未清除其所開設醫院門前廢棄物，經被告機關查獲為原告所不爭，則被告機關裁處科罰並無違誤²⁰⁹。

²⁰⁹最高行政法院 67 年判字第 174 號民國 67 年 03 月 24 日《行政法院裁判要旨彙編第 1 輯之裁判內容》

第三節 命令限期拆除騎樓違章建築之處分與拆除

騎樓之建築施工必須依據建築技術規則，同時亦必須依據建築法相關規定取得建築許可與執照，如果違反相關建築法令時，可依據建築法第 97 條之 2²¹⁰及違章建築處理辦法之規定處理，因此騎樓主管管理機關當然是各直轄市、縣市政府(工務局)²¹¹。又依建築法第 43 條及市區道路條例第 9 條規定，騎樓除經直轄市、縣市主管機關之核准，不得與鄰接地平面高低不平，而且必須依照工程標準建造。亦可證明騎樓之管理權責單位屬直轄市、縣市政府(交通局)。因此騎樓所有權人如果將自家門前之騎樓圍起來不讓公眾通行或者致與鄰接地平面有高低不平情形者，在實務上主管機關工務局或交通局自得依違章建築處理辦法，及市區道路管理條例相關法令予以排除。公物之管理或維護，應以保持其使用目的，發揮通常效用為準則，負責管理之公務員或其他服務人員則應盡善良管理人之注意義務。對於公物之管理及使用有妨害者，並有予以排除之權利²¹²。

臺北市政府為處理該市存在多年之既存違建，於 84 年 11 月 7 日發布「臺北市政府當前取締違建措施」政策上就 83 年 12 月 31 日以前 30 平方公尺以下之違建，如無妨礙公共安全、公共交通、公共衛生、都市景觀及都市計畫者，採暫緩拆除措施。嗣於 92 年 11 月 26 日修正並更名為「臺北市違章建築處理要點」(100 年 4 月 15 日廢止)，以有效執行建築法有關違建處理規定。依處分時該要點第 3 點第 2 款規定：「本要點之用語定義如下：…(二)既存違建：指民國 53 年 1 月 1 日以後至民國 83 年 12 月 31 日以前已存在之違建。…」

²¹⁰ 建築法第 97-2 條：「違反本法或基於本法所發布命令規定之建築物，其處理辦法，由內政部定之。」

²¹¹ 參照地方制度法第 18 條、19 條第 6 款第 2 目規定建築管理，以及各直轄市、縣市政府自治條例。

²¹² 藤卷秀夫、仲地 博、木村恒隆、三好 充、小橋 昇、前津榮健，行政法，京都，株式會社法律文化社，2010 年 11 月，頁 214。

第 24 點第 1 項、第 2 項第 3 款規定：「(第 1 項) 既存違建拍照列管，列入分類分期計畫處理。但...有危害公共安全、山坡地水土保持、妨礙公共交通、公共衛生、市容觀瞻或都市更新之違建，由本局訂定計畫優先執行查報拆除。(第 2 項) 前項危害公共安全、山坡地水土保持、妨礙公共交通、公共衛生、市容觀瞻或都市更新之認定原則如下：... (三) 妨礙公共交通：指占用道路、人行道、騎樓或經本府交通局、警察局、消防局、工務局養護工程處等目的事業主管機關認定有影響公共交通者。...」(100 年 4 月 1 日發布之「臺北市違章建築處理規則」亦有相同規定) 乃臺北市政府基於執行建築法職權所發布之裁量及判斷基準，合乎建築法為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻之立法目的 (建築法第 1 條規定參照)，自得為其所屬機關所遵循。準此，臺北市內之違章建築，如係 53 年 1 月 1 日至 83 年 12 月 31 日已存在之既存違建，除非有「臺北市違章建築處理要點」第 24 點第 1 項但書所列應由上訴人訂定計畫優先執行查報拆除外，原則上應由上訴人拍照列管，列入分類分期計畫處理；其中所謂「妨礙公共交通」而有必要優先查報拆除者，且係以既存違建占用道路、人行道、騎樓或經交通、警察、消防、養護工程等目的事業主管機關認定有影響公共交通者，始屬之。倘臺北市之既存違建不具該要點但書規定情事，卻逕經上訴人優先執行查報拆除，即有悖行政之自我拘束，而有違反平等原則之違法情事。又該處理要點第 24 點第 1 項係規定無該項但書所列應優先執行查報拆除之情形者，應拍照列管，列入分類分期計畫處理，並未規定不予處理；而所謂列入分類分期計畫處理其意究係何指？是否終局仍應予拆除，現時之拆除是否僅係將其拆除時程提前，攸關建築所有人是否因系爭構造物遭強制拆除而受有該物本體價值或使用價值損害之判斷，原審未依行政訴訟法第 125 條盡闡明義務，發問究明，已有判決不適用法規之違誤。且系爭構造物係屬既存違建，原處分僅因主管

機關違反違章建築處理要點，優先執行查報拆除，致有悖平等原則而違法，並不影響系爭構造物係屬違章建築之本質，依建築法規定顯不適於回復原狀，自不生請求回復原狀必要費用之問題²¹³。

臺灣省建築管理規則為臺灣省政府本於建築法第 101 條之授權依據地方情形所訂定，送經臺灣省議會議決通過發布施行，其就臺灣省內所有之建築，無論新建築之申請許可或已有舊建築之管理，均有其適用。建築物既係違章建築，被告機關為整頓市容，訂定打通騎樓地計劃，報經上級主管機關核准，通知原告限期拆除，核與臺灣省建築管理規則第 32 條之規定相符，與本院 52 年判字第 321 號判例亦無違背²¹⁴。

原告為防止竊盜，在其所有房屋之騎樓下，擅自建造鐵捲門三面。既未經申請核准，而其加裝鐵捲門，影響公共通行，已構成違章建築之行為，自應於查獲時立即澈底拆除，不得於事後准許緩拆²¹⁵。

市區道路兩旁建築物之騎樓地有不合規定工程標準者，依市區道路條例第 9 條規定，應由主管機關統一重修，所需工料費得向所有權人徵收之。被告官署為執行打通人行道，整平騎樓地，以原告房屋之騎樓地建造不合標準，又其兩鄰騎樓道均供公眾通行，原告房屋之騎樓地現尚堵塞佔用，因而通知限期整平，如有侵佔騎樓地之建築物，並應拆除，逾期即僱工代拆，按之市區道路條例第 9 條及建築法第 31 條第 3 款規定，尚無違誤²¹⁶。

原告在巷道上面建築騎樓，而在巷道地面上建立水泥支柱，占用巷道，使原有巷路寬度縮減，顯不能謂無礙公共交通。不問原告前在

²¹³ 最高行政法院 102 年判字第 314 號判決民國 102 年 05 月 23 日

²¹⁴ 最高行政法院 69 年判字第 345 號判例拆除違章建築民國 69 年 05 月 15 日。本則判例經最高行政法院九十一年十、十一、十二月份庭長法官聯席會議決議嗣後不再援用，並經司法院以九十一年十二月十三日（九一）院台廳行一字第三一七〇七號函、九十一年十二月二十三日（九一）院台廳行一字第三二四七〇號函、九十二年一月三日（九二）院台廳行一字第〇〇二六七號函准予備查。

²¹⁵ 最高行政法院 61 年判字第 119 號判例拆除違建鐵捲門民國 61 年 04 月 11 日

²¹⁶ 最高行政法院 58 年判字第 313 號判例打通騎樓民國 58 年 09 月 09 日

該巷道上如何設施，其為本件訟爭標的之改建新建築物，要不能排除建築法第 31 條第 3 款規定之適用。至巷道出入原無住戶多少之限制，不能謂巷內僅住三戶，即不構成妨礙公共交通之要件(最高行政法院 52 年判字第 221 號判例²¹⁷)。

建築物有礙公共交通者，市縣主管建築機關得令其修改或停止使用，必要時得令拆除，建築法第 31 條第 3 款規定甚明。本件連某在通行巷道建築騎樓，再訴願決定認為僅關於該騎樓支柱占用巷道部分，有礙公共交通，應由原處分官署飭知改正，其餘部分建築，認無妨礙公共安全衛生，尚無拆除必要，但經本院傳喚原設計之建築師陳某到院訊問，據其具結陳述，該騎樓支柱，如經拆除，則騎樓即無其他方法可以撐持云云。是欲將該項支柱修改，使不占用巷道，在建築技術上，當非可能。且於空間架設騎樓，將巷路形成隧道，姑不論其對巷內其他居民房屋採光通風，均有妨礙，即以該項騎樓距離地面僅三・〇四公尺，室內伸出騎樓高僅二・四公尺而論，其在二・三公尺以上之空間，即屬無法通行，其於該項巷路之公共交通，仍不能謂無妨礙。連某建築之該項騎樓，既足妨礙公共交通，又無法修改使其不妨礙交通，自祇得令其全部拆除，殊未可以其已造成既成事實，即謂應保障其既得之利益²¹⁸。

上訴人於該法定騎樓用地上建築圍牆，自己占用騎樓地，而無臺灣省違章建築拆除認定基準第二條第九點得免申請許可建造之適用，從而被上訴人就本部分面積共六五・五八平方公尺之地上鋼架及圍牆部分，通知上訴人補照，因上訴人逾期未照辦，乃通知限期拆除之處分自無不合。按「二、左列建築物之建造免申請許可。但涉及私權問題者，由起造人自行負責。建築基地內合法建築物之空地上搭建之建築物，其簷高不超過三・五公尺，並未占用道路、．．．騎樓地、．．．，

²¹⁷ 最高行政法院 52 年判字第 221 號判例拆除巷道建築物民國 52 年 07 月 20 日

²¹⁸ 最高行政法院 52 年判字第 220 號判例拆除巷道建築物民國 52 年 07 月 20 日

面積不超過左列標準者：1 實施都市計劃地區：三十平方公尺。．．」為臺灣省違章建築拆除認定基準（已於八十一年一月十日廢止）第二條第二點所明定。查鋼架之面積為六五．五八平方公尺，已占用騎樓地，為上訴人所不爭，核與上述免申請許可之規定不符。依違章建築處理辦法第五條規定，縣（市）主管建築機關，認定必須拆除者，應即拆除之。認定尚未構成拆除要件者，通知違建人於收到通知後三十日內，依建築法第三十條之規定補行申請執照。違建人之申請執照不合規定或逾期末補辦申領執照手續者，縣（市）主管建築機關應拆除之。上開辦法所指「補行申請執照」者，應指得依法補行申請建造執照之情形。系爭鋼架及圍牆部分既已占用騎樓用地，顯然無法補行申請建造執照。是以，上述違章建築查報單及違章建築拆除通知單未載明給予補行申請建造執照之期限，尚難認構成重大明顯之瑕疵）²¹⁹。

「凡經指定在道路兩旁留設之騎樓或無遮簷人行道，其寬度及構造由市、縣（市）主管建築機關參照當地情形，並依照左列標準訂定之：一、寬度：自道路境界線至建築物地面層外牆面，不得小於三．五公尺，……」，建築技術規則建築設計施工編第五十七條第一款定有明文。又騎樓之深度……應依建築及其他有關法令辦理。」為「臺灣省拆除合法建築物賸餘部分就地整建辦法」第四條所規定。本件原告於八十二年一月二十日提出設計變更，將其坐落臺中市西區後隴子段一四九-五五地號全部基地申請整建，因上開基地位於道路截角處，三面臨建築線，其中截角處有鄰地同段一四九-五四地號（非原告所有）區隔，致未臨接建築線，且騎樓地不足四公尺深度（最小寬度三．五公尺加道路指定建築線○．五公尺），被告乃否准其申請，揆諸首揭規定，並無不合。原告雖訴稱：（一）計算騎樓之深度應自道路境界線（建築線）起算，不論臨接地一四九-五四地號土地之所有權誰屬，只要從道路境界線算起縱深合於四公尺之規定，即可核准建築，而被告

²¹⁹最高行政法院 91 年判字第 1323 號違章建築民國 91 年 07 月 25 日

對騎樓深度之計算，竟自原告所有基地與鄰地之界址處起算，認騎樓地不足四公尺，此項認定於法不合。(二) 基地上建物經拆除後，符合上述「整建辦法」規定者，可免受「臺灣省畸零地使用規則」之限制，即不必與相鄰原畸零地合併使用。本件申請之建築基地在道路之截角處雖有鄰地，惟原告所有基地僅面臨梅川東路該面所臨接之建築線即達二公尺以上，業已符合上述整建辦法之規定，故有鄰地之存在，並不影響原告就所有全部基地申請就地整建。(三) 鄰地一四九-五四地號全部土地係屬法定騎樓地範圍，依整建辦法第七條規定，鄰地建築物所有權人得向主辦工程機關申請補償一併拆除，拆除後為空地，亦不影響其依法應為法定騎樓地之範圍云云。查騎樓之深度，自道路境界線起算至建築物地面層外牆面縱深合於四公尺之規定，係指自道路境界線至建築物地面層外牆面之土地，均屬整建人即原告所有，並得作為騎樓使用者而言。本件原告申請整建之基地，其中道路截角處既有鄰地即同段一四九-五四地號土地（非原告所有）區隔，致未臨接道路境界線（建築線），自無從由道路境界線起算。被告自原告所有基地與鄰地之界址處起算，認騎樓地深度不足四公尺，尚無不合。又原告就拆餘之基地申請整建，若其騎樓深度合於四公尺之規定，固可不受「臺灣省畸零地使用規則」之限制，即不必與相鄰原畸零地合併使用，但原告基地在道路截角處既有鄰地區隔，扣除鄰地部分其騎樓深度已不足四公尺，且又未臨接道路境界線，核與整建辦法第四條：「騎樓之深度.....應依建築法及其他有關法令辦理」之規定不符。是本案之關鍵在於其騎樓地之深度是否合於四公尺之規定，畸零地之合併使用與否則係另一問題。至原告所稱依整建辦法第七條規定，臨接地所有權人得向主辦工程機關申請補償一併拆除一節。惟該臨接地即一四九-五四地號土地並非原告所有，而該土地所有權人並未向被告提出聲請一併拆除，原告對該土地既無處分權利及代為請求處分之權利，故在未依法取得對該土地之使用權源之前，無從要求被

告以該土地供自己建造騎樓之用。至該臨接地是否法定騎樓地範圍，該地上建築物是否違章建築，均與本案無關。本件申請就地整建變更設計案，原告基地在道路截角處既有鄰地區隔，致未臨接道路境界線無法建造完整之四公尺騎樓，被告乃否准其變更設計之申請，自屬正當，原告仍執前詞，漫詞爭訟，核無足採。又本件事實已明，原告請求勘驗現場及開言詞辯論，本院認無必要，併予敘明。從而，本件原處分尚無違誤，一再訴願決定遞予維持，亦無不合。原告起訴意旨，難認為有理由，應予駁回²²⁰。

公寓大廈管理條例第 6 條第 1 項第 1 款、第 3 項，道路交通管理處罰條例第 3 條第 1、3 款及新北市市區道路管理規則第 3 條第 5 款、第 29 條並非授與第三人逕請求區分所有權人拆屋還地之權利²²¹。

高雄市政府發布之「高雄市政府舉辦公共工程拆遷建築改良物工廠生產設備及農作改良物補償辦法」及「高雄市舊有違章建築處理辦法」具有公法性質，行政機關據以拆除違建給予補償，即屬行使公權力之單方行政行為，且發生公法上之效果，具有行政處分之性質。惟若經權責機關核定後，交由下級機關執行，仍不失行政處分之性質，究與基於私權關係收回土地所發生之爭執有間，非不得提起訴願以資救濟²²²。

按行政訴訟法第 28 條第 1 款所謂適用法規顯有錯誤，係指原判決所適用之法規與該案應適用之現行法規相違背，或與解釋、判例有所牴觸者而言，至於法律上見解之歧異，再審原告對之縱有爭執，要難謂為適用法規錯誤，而據為再審之理由。本件再審原告因違章建築事件，不服再審被告所為執行強制拆除之處分，循序提起行政訴訟，

²²⁰最高行政法院 83 年判字第 2043 號民國 83 年 09 月 22 日《行政法院裁判要旨彙編第 14 輯之裁判內容 131-133 頁》

²²¹最高法院民事判決 104 年度台上字第 1656 號(民國 104 年 09 月 03 日)

²²²最高行政法院 86 年判字第 1378 號有關不動產補償事件民國 86 年 06 月 03 日

經原判決論明：「按『建築物非經申請直轄市、縣(市)(局)主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。』『擅自建造者，處以建築物造價千分之五十以下罰鍰，並勒令停工補辦手續，必要時得強制拆除其建築物。』建築法第二十五條第一項前段、第八十六條第一項分別定有明文。又建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可，並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物即為違章建築，依規定應拆除之違章建築，不得准許緩拆或免拆，亦為違章建築處理辦法第二條、第六條所規定。該辦法係依建築法第九十七條之二之授權而制定，與母法無牴觸，與公平原則無違背，自得予以適用。本件再審原告未經申請許可，擅自在其所有坐落臺北市大同區環河北路二段二一三巷十六號二樓屋頂平台搭建 RC 磚造，高二·五公尺、面積約有四十八平方公尺之建築物，並在一樓騎樓設置鐵捲門，經鄰人檢舉後再審被告派員現場勘查屬實，認定為違章建築，乃於八十一年一月二十七日以北市工建(查)字第一三五號、第一三六號函通知再審原告，請於文到後自行拆除或改善，否則派工強制執行。再審原告不服，循序提起行政訴訟，主張：系爭房屋屋頂原即有鐵棚架、磚結構，再審原告僅為略加整理，舖以水泥粉刷外牆而已，並非新完工之 RC 構造，再審被告違建之認定錯誤，該整理之建物完成於七十七年間，且非在重要地區及大坪數違建，應依分期分類處理原則處理，以及再審被告強制執行等，未曾先期以書面預告，違背行政執行法第二條第二項之規定云云。經查再審原告在系爭房屋二樓屋頂平台加蓋之建物確係 RC 構造，此有現場照片附原處處分卷可稽。再審原告所謂僅將原來鐵棚舖以水泥、粉刷外牆加以整理而已，並非事實。查臺北市加強違章建築處理執行計畫，雖訂有分期分類處理原則，但僅係原則性之規定，並非不能變動，故雖非在重要道路，重要地區、重要場所及大坪數之違建，仍非不得即報即拆，再審原告指謂，再審被告不應就其違建逕行執行拆除，不無誤解該計畫

之原意。又再審原告違建經勘查屬實後，再審被告即曾函知再審原告無法補辦手續，應自行拆除，有該函稿附原處分卷可稽。縱令該函與實際強制執行時間相距甚短，亦與本件否准緩拆或免拆之處分之合法性不生影響。綜上所述，再審原告之主張均無可採，再審被告所為應依法執行拆除之處分，並無違誤。」云云。原判決依據上述理由，判決駁回再審原告之訴，於法洵無違背，亦無解釋、判例有所牴觸之情形可言。原判決認再審原告搭建之建築物為違章建築，有建築法第二十五條第一項前段、第八十六條第一項及違章建築處理辦法第二條、第六條之適用；並謂臺北市加強違章建築處理執行計劃，雖訂有分期分類處理原則，但僅係原則性規定，並非不能變動，故雖非重要違建，仍非不得即執即拆；以及通知拆除之函件縱與實際執行時間相距甚短，亦與本件否准緩拆或免拆處分之合法性不生影響等，係屬本院依法調查證據、認定事實，進而適用法律之職權行使，要難指其有何不當。再審原告於前程序業已主張之事實，在本件為反覆之訴求，殊難謂合於法定再審之要件。再審原告依行政訴訟法第二十八條第一款規定提起再審之訴，顯難認為有理由，應予駁回²²³。

本件原處分以原告循臺灣省拆除合法建築物剩餘部分就地整建辦法 8 條(70.04.17)之規定申請改建，被告機關所屬工務局認原告未附土地租賃契約，與規定不合而駁復。一再訴願決定則以本件係騎樓打通整平，應無臺灣省拆除合法建築物剩餘部分就地整建辦法之適用而駁回原告一再訴願。原告提起行政訴訟，被告機關答辯意旨又謂原告申請就地整建，核與臺灣省拆除合法建築物剩餘部分就地整建辦法第八條土地權利證明文件有關規定不合，原處分應無不當云云，認原告之訴為無理由。是本件究竟屬拆除合法建築物剩餘部分就地整建、抑或打通整平騎樓而根本無上述就地整建辦法之適用，被告機關未將事實論明，導致其與訴願決定機關就法令之適用發生歧異，因一為如

²²³ 最高行政法院 82 年判字第 2422 號違章建築事件民國 82 年 10 月 28 日

經補正 (補權利證明文件) 當可就地整建，一為根本無就地整建辦法之適用，關係人民權益甚大，自應將事實調查明白，本院始能為法律上之判斷²²⁴。

按騎樓及無遮簷人行道，應維持平整暢通，如有圍堵，管理機關應予打通整平，禁止不當使用，為臺灣省市區道路管理規則第二十二條(74.02.09)定有明文。本件被告機關改善臺南市樹林街二段交通擁擠促進交通安全、計畫打通整平該路騎樓，乃於七十七年十月二十一日以(77)南市工護字第一九一三二號函知原告等於七十七年十二月十五日以前，自行拆除其所有圍牆或建築物等，原告等不服循序訴願、再訴願，均遭決定駁回，乃向本院提起行政訴訟，經核其狀陳理由無非謂：同市樹林街下段自二八八號起十二戶住民即靠近私立南英商職校門口，其交通流量較大，應一併拆除以適合工程之進行，不應以同段分開兩段拆除，且現原告等路段排水溝已做好，騎樓可暫緩拆除云云。惟查本件原告等對於其所有圍牆或建築物等阻塞騎樓用地等事實既不爭執，則被告機關為改善交通，維持騎樓平整暢通，乃令原告等予以拆除，揆諸首揭法條規定，核無違誤。又政府機關整修道路，斟酌實際狀況配合財源分期辦理，乃其職掌之權限範圍，本件系爭樹林街二段騎樓是否分段整平，抑一次同時整平，被告機關自有權斟酌，原告要難執為主張其有暫緩拆除之依據，原告所訴均非可採。被告機關所為處分，核無違誤²²⁵。

按本案被告機關為拓寬臺北市興隆路道路工程，通知拆除原告等所有羅斯福路五段一四三號及興隆路一段二一十四號騎樓部份房屋，原告不服，提起訴願及再訴願，均遭決定駁回，原告仍不服，復提起行政訴訟，指摘「再訴願決定以程序駁回其再訴願為違法，被告機關為拆除原告等騎樓房屋雖曾召開協調會議，但在會議紀錄上註明

²²⁴最高行政法院 74 年判字第 592 號民國 74 年 05 月 02 日《行政法院裁判要旨彙編第 5 輯之裁判內容 1372 頁》

²²⁵最高行政法院 78 年判字第 2631 號拆除建物事件民國 78 年 12 月 22 日

「有關會議議決事需業主簽章後有效」查是項會議紀錄確未經原告等蓋章不生效力。又拆除騎樓房屋究應拆除三·五公尺或三·三公尺，亦未定論，拆除三·五公尺後，對整棟房屋之安全問題，亦需經建築師公會鑑定後決定，乃被告機關竟於鑑定前即 66、4、16 日以北市新工配字第二一〇七三號函通知原告限期自行拆除，否則派工代拆，此項通知，既有不負義務即代執行字句不能認為非行政處分」云云，再訴願機關疏於注意，以程序不合而駁回原告之再訴願，不無研究之餘地²²⁶。

按臺灣省政府七十二年七月十四日七二府建四字第五七八七七號函訂定之「本省違章建築拆除認定基準及清查方式」(以下簡稱「違建認定基準」，係依據「違章建築處理辦法」(七十二年七月一日內政部修正公布)第十六條規定訂定，並報經內政部七十二年七月七日七十二台內營字第一六九三〇〇號函准予備查。該違建認定基準中第一款所規定之「合法建築物院內及其通道上以竹、木或金屬材料為骨架，設置臨時性可隨時拆卸之遮雨、遮陽棚架，其簷高不超過三公尺，並未突出占用防火間隔或鄰地者，得免申請許可」者，由其文義可知，其建築之位置指定在「院內」及「其通道上」，所謂「院內」係指「圍牆之內」，「其」者，係接續「院內」而來，為「院內」之「代名詞」，亦係「院內」之意，故「其通道上」即為「院內通道上」。是以無論在「院內」或「院內通道上」，均指在「圍牆之內」，如在圍牆之外所為建築物，則不在本違建認定基準之內。又該棚架建造之目的在遮雨、遮陽為臨時性質，可隨時拆卸遷移，故建築材料不必堅固耐用，棚架亦不須過高。反觀被告機關依建築法第一百零一條、臺灣省建築管理規則第十七條及建築技術規則建築設計施工篇第五十七條規定，所訂定之「桃園縣都市計畫區騎樓設置標準」(七十一年六月七

²²⁶最高行政法院 68 年判字第 359 號民國 68 年 06 月 15 日《行政法院裁判要旨彙編第 1 輯之裁判內容 813 頁》

日修正發布實施，以下簡稱「騎樓設置標準」第二條：「都市計畫區域內，凡面臨寬度七公尺以上道路（包括計畫、既成及私設道路以下同）兩側建築基地上，建築時應一律設置騎樓或無遮簷人行道。」第八條：「平房之騎樓柱得為磚造、石造或混凝土造，.....。」第九條：「騎樓柱最小寬度不得小於三十公分，淨高不得低於三公尺，淨寬不得小於二·五公尺。」之規定，其建築位置係指在都市計畫區域內，道路兩側，並非在民家之「院內」，其建築目的在供行人通行，為永久性之建築物，故須堅固，須挑高，應使用磚、石或混凝土等建材，不能使用竹、木或金屬骨架，高度亦不得在三公尺以下，與違建認定基準之規定截然不同。騎樓設置標準中之「騎樓」，係屬於正式建築物之一種，在建築之前，必須依法申請建造執照，自不得與省府訂定之違建認定基準中，得免申請許可之「院內」臨時性遮雨、遮陽之棚架可比。本件原告房屋右側所臨之南華街既係屬都市計畫七公尺以上道路，並非建築物之院內。依騎樓設置標準規定，必須建造永久性之騎樓，不得搭建簡單之棚架。依建築法第二十五條前段「建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造。原告在房屋右側即面臨南華街上所建之棚架，除不能適用「違建認定基準」得免申請許可外，如依「騎樓設置標準」規定，其所用之建築材料與棚架之高度，均與標準不合，且未經依法申請許可，擅自建造，故應依建築法第二十五條第八十六條第一款規定，執行拆除，原告雖已自動將浪板、石棉板牆壁部分拆除，然依原告呈案之照片觀之，其棚頂之石棉瓦浪板，鐵架以及支撐鐵架用鐵柱仍在，成為占用騎樓之棚架，必須全部拆除，在未全部拆除前，不能認為標的物已不存在，案件應視為未結束，仍應繼續執行拆除，至標的物不存在回復基地原狀為止²²⁷。

按「縣（市）主管建築機構，應於接到違章建築查報人員報告之

²²⁷ 最高行政法院 76 年判字第 678 號拆除違建事件民國 76 年 04 月 23 日

日起，五日內實施勘查，認定必須拆除者，應即通知拆除隊或工程隊拆除之。」違章建築管理辦法第五條前段，定有明文。又「都市計劃地區內住民，其原有房屋門外走廊（即騎樓用地或人行道用地），擅自加隔木板而成房屋或建造牆壁以及加裝鐵門影響公共通行，已構成違建行為，自應依照違章建築處理辦法之規定處理。」內政部五十七年十月十一日台內地字第二八三五八八號代電亦釋示甚明，該代電核與現行法律並無抵觸，自應有其適用。本件原告所有彰化市中山路二段二六〇號（原處、決誤寫為二六六號）騎樓地，以鐵捲門堵塞，妨礙公共通行之事實，有彰化市公所 73.12.04.彰市工字第三四八三八號違建查報單，附卷可稽，被告機關所屬建設局以 73.12.07. 彰建都字第二一〇八四號通知單通知拆除之原處分，揆諸首揭說明，並無不合²²⁸。

公寓大廈管理條例第 16 條第 2 項本文規定，住戶不得於私設通路、防火間隔、防火巷弄、開放空間、退縮空地、樓梯間、共同走廊、防空避難設備等處所堆置雜物、設置柵欄、門扇或營業使用，或違規設置廣告物或私設路障及停車位侵占巷道妨礙出入。同條例第 9 條第 3 項規定，所約定事項，不得違反本條例、區域計畫法、都市計畫法及建築法令之規定。騎樓為開放空間，於大樓騎樓設置鐵捲門，對於行經該騎樓之人自屬妨礙出入之行為甚明，如所提買賣契約是否可視為大廈規約而可生「約定專用」之效力已有疑義，縱認其屬專用之約定，因於該騎樓之開放空間設置鐵捲門妨礙出入，已違反上述規定，亦不得有「得於該騎樓設置鐵捲門」之約定²²⁹。

受處分人之建築物，其不可分之一部已占用騎樓設置地，依據臺南市騎樓自治條例第 4 條第 1 項各款、第 8 條等規定，行政機關自得

²²⁸ 最高行政法院 74 年判字第 1876 號民國 74 年 12 月 10 日《行政法院裁判要旨彙編第 5 輯之裁判內容》

²²⁹ 高雄高等行政法院 99 年簡字第 262 號 簡易判決公寓大廈管理條例民國 99 年 11 月 29 日

限期改善，未改善者則可罰鍰，並依據違章建築處理辦法第 5 條規定勒令拆除，要無違法。又受處分人並不具土地所有權，縱其主張已長期占有基地且有地上物，於土地移轉時有優先購買權一節為真，亦與系爭建築物是否屬違建之認定無涉²³⁰。

第四節 地價稅減免之性質爭議

對於騎樓走廊所使用之土地，其地價稅得予適當之減免。此一地價稅之減免，其性質係對騎樓所有權人因特別犧牲而予以補償，抑或對騎樓之限制使用認為仍屬於社會義務而不需補償，僅給予減免而非補償意義，於條文中無法窺知，惟司法院大法官第 564 號解釋認為其屬優惠不屬補償。也從諸多立法例及實務判決得知，並非所有騎樓均一律享有地價稅之減免，所以騎樓財產權人所受財產權限制或損失程度，應在社會責任所應忍受之範圍，無補償之。

土地稅法第 6 條前段規定，為發展經濟，促進土地利用，增進社會福利，對於國防、政府機關、公共設施、騎樓走廊、研究機構、教育、交通、水利、給水、鹽業、宗教、醫療、衛生、公私墓、慈善或公益事業及合理之自用住宅等所使用之土地，及重劃、墾荒、改良土地者，得予適當之土地稅減免；同條後段並授權行政院訂定土地稅減免規則，明定減免之標準與程序。土地稅法第 14 條：「已規定地價之土地，除依第 22 條規定課徵田賦者外，應課徵地價稅。」

土地稅減免規則第 9 條規定：「無償供公共使用之私有土地，經查明屬實者，在使用期間內，地價稅或田賦全免。但其屬建造房屋應保留之空地部分，不予免徵。」、土地稅減免規則第 10 條：「供公共通行之騎樓走廊地，無建築改良物者，應免徵地價稅，有建築改良物者，依左列規定減徵地價稅：一、地上有建築改良物一層者，減徵二分之一。二、地上有建築改良物二層者，減徵三分之一。三、地上有

²³⁰高雄高等行政法院 98 年訴字第 662 號判決違章建築民國 99 年 04 月 30 日

建築改良物三層者，減徵四分之一。四、地上有建築改良物四層以上者，減徵五分之一。前項所稱建築改良物係指附著於土地之建築物或工事。」同規則第 24 條第 1 項規定：「合於第七條至第十七條規定申請減免地價稅或田賦者，應於每年（期）開徵四十日前提出申請；逾期申請者，自申請之次年（期）起減免。」

騎樓走廊地之所以予以減免地價稅，乃鑑於其係無償供公共使用通行之故，則依土地稅減免規則第 9 條前段，本可免徵地價稅，殊無再另為規定之必要；惟鑑於騎樓走廊地如地上有建築改良物者，其上空既有利用，乃視其上空建築情形，於第 10 條規定其遞減（實則為遞加）地價稅之比例。是就土地稅減免規則第 9 條及第 10 條合併觀察，騎樓走廊地減免地價稅之要件已非如 75 年 6 月 29 日修正前平均地權條例第 25 條規定一般，僅以是否供公共通行及其上是否有建築改良物為唯一要件，尚需視該騎樓走廊是否為法定空地而有不同²³¹。

依據土地稅法第 6 條前段規定以及行為時土地稅減免規則第 9 條本文則規定，無償供公共使用之私有土地，經查明屬實者，在使用期間內，地價稅或田賦全免。所謂無償供公共使用，既係指土地供公共使用而未收取租金、通行費等費用或取得任何權益者而言，則以換取容積率增加或移轉容積率等優惠而供公眾使用之私有土地，即非屬無償供公共使用之土地²³²。

「土地稅減免規則第 10 條第 1 項所稱『騎樓走廊地』，係屬建築基地之一部分，其認定應以基地上有建築改良物為前提。未經建築之一般空地，無上開條項減免地價稅規定之適用。」財政部 91 年 4 月 4 日台財稅字第 0910452296 號令明釋在案。經查由於法定空地係由建蔽率而來，而建蔽率成立之目的，乃為都市保留相當之戶外空間，

²³¹高雄高等行政法院 96 年訴字第 61 號 判決民國 96 年 12 月 27 日

²³²最高行政法院 100 年判字第 119 號 判決民國 100 年 02 月 10 日

防止建築用地做過份稠密使用，故建造房屋依建築法令規定，均應留設一定比例之空地，以維護優良生活品質，是以當建築面積低於法定建蔽率面積之部分，空地仍屬建築物其所應留設之法定空地，故依建築法第 11 條第 1 項規定：「本法所稱建築基地，為供建築物本身所占之地面及其所應留設之法定空地。」前開財政部函令認為「建築基地扣除建築物本身使用之面積(含騎樓地)後即為該建築之法定空地」之見解，並未逾越法律授權及立法目的，亦未違反法律保留原則，本院予以尊重。因此若屬建造房屋應保留之法定空地(含騎樓地)，雖無償供公眾通行(道路土地)，在使用期間內，參照上開土地稅減免規則第 9 條規定，自不符合免徵地價稅²³³(最高行政法院 98 年裁字第 1161 號裁定理由採相同見解)。

騎樓地乃一建築法上概念，其可選擇設置騎樓或不設置騎樓；選擇蓋騎樓者(即建造有騎樓式之建築)，其中屬法定騎樓所占面積不計入基地面積或建築面積；而選擇不蓋騎樓者(即退縮騎樓地)，則該退縮騎樓地仍計入基地面積及建築面積，並其退縮部分可計入法定空地。在後者之情形，因該退縮騎樓地上方並無建築，且其面積又可計入法定空地，故其實質上與高雄市建築管理自治條例第 8 條所稱之無遮簷人行道無異。準此可知，高雄市建築管理自治條例第 8 條所謂「法定騎樓地」或「無遮簷人行道」既均屬建築時所應留設，然卻以不同名稱稱之，足見二者乃不同之設置，要言之，其所稱之法定騎樓地應指其上方已有建築之騎樓地，至所稱之無遮簷人行道，乃指其上無建築或未設置陽台、雨遮等遮蓋物之退縮騎樓地甚明。又按憲法第 19 條規定，人民有依法律納稅之義務。所謂依法律納稅，係指租稅主體、租稅客體、稅基、稅率等租稅構成要件，均應依法律明定之。是以建築法上概念之退縮騎樓地並非一律減免地價稅，必須視其是否該當土地稅法及地價稅減免規則減免地價稅之規定定之，二者非可一

²³³ 臺北高等行政法院 100 年簡字第 720 號 判決裁判日期：民國 101 年 07 月 05 日

概而論²³⁴。

按平均地權條例第 2 條規定：「本條例所稱主管機關：中央為內政部；省（市）為省（市）政府。」同條例第 14 條規定：「規定地價後，每三年重新規定地價一次。但必要時得延長之。重新規定地價者，亦同。」同條例第 17 條規定：「已規定地價之土地，應按申報地價，依法徵收地價稅。」同條例施行細則第 2 條第 1 款規定：「本條例第 2 條所定省（市）政府及縣（市）政府之所屬單位，在實施本條例時，其主辦業務劃分如左：一、關於規定地價．．．．在省府或直轄市政府為地政處。」平均地權條例第 25 條：「供國防、政府機關、公共設施、騎樓走廊、研究機構、教育、交通、水利、給水、鹽業、宗教、醫療、衛生、公私墓、慈善或公益事業等所使用之土地，及重劃、墾荒、改良土地者，其地價稅或田賦得予適當之減免；減免標準與程序，由行政院定之。」

土地是否因地價滑落，而應重新規定地價一節，按已規定地價之土地，應按申報地價，依法徵收地價稅，為平均地權條例第 17 條所明定，且規定地價之有權機關，依平均地權條例第 2 條及同條例施行細則第 2 條第 1 款之規定，在臺北市府為地政處，並非被告機關，被告亦無從自行酌降地價。又據被告機關所查，上開敦化段土地座落之建物並無騎樓用地，原告又未能提出反證，應可信為真實，且四週供公眾通行之敦化段等土地，因地目為道，業經被告機關免徵地價稅在案；另有關中正區公園段土地地上建物騎樓用地部分，則因原告未依法於八十八年期地價稅開徵四十日前提出申請，依法該年度自不得減免，是原告前揭主張，為不足採²³⁵。

土地法第 194 條規定：「因保留徵收或依法律限制不能使用之土地，概應免稅。但在保留徵收期內，仍能為原來之使用者，不在此限。」

²³⁴高雄高等行政法院 96 年訴字第 786 號 判決民國 97 年 02 月 26 日

²³⁵臺北高等行政法院 89 年訴字第 1154 號 判決民國 89 年 12 月 07 日

土地法第 144 條規定：「土地稅分地價及土地增值稅。」可知凡土地因法律限制不能使用者，其地價稅概應免徵，此與依平均地權條例第 25 條規定及土地稅法第 6 條規定減免地價稅係由行政機關裁量予以減免者顯有不同。依平均地權條例第 25 條及土地稅法第 6 條訂定之土地稅減免規則，其第 22 條、第 24 條規定應由土地所有權人造具清冊向主管稽徵機關申請減免地價稅之程序，於土地因法律限制不能使用，概應免稅之情形，自不能適用。

原處分 (復查決定) 以被告所屬分處勘查資料皆於八十六年元月實地勘查，且依苓雅分處所附相片，圍牆顯已老舊。經再赴現場重勘，圍牆確已十分老舊，顯非八十六年元月才建築，惟尚不能據此推斷何時已建築，但自八十五年該圍牆顯已存在等語，訴願決定亦以本案重新勘查騎樓用地面積有所變更，係因原告設立圍牆阻卻通行所致，其圍牆設立日期雖無據可考，然本案重新勘查資料皆於八十六年元月完成，且依卷附相片及被告再至現場審視所搭建之圍牆確已十分老舊，雖無法推斷原告何時已建築，然顯非八十六年所為，是不予追補八十年至八十四年期地價稅，該年期仍維持原核准之騎樓面積，惟改為免稅地重新核計地價稅(已核退溢繳稅額在案)，並自八十五年起改按重勘之騎樓面積課徵地價稅，於法並無不合等語。原處分及一再訴願決定既均謂原告所設立之圍牆其設立日期無據可考，無法推斷原告何時已建築，卻又認定自八十五年元月份起該圍牆顯已存在，而自八十五年起改按重勘之騎樓面積課徵地價稅，似與經驗法則尚有未合，原處分及一再訴願決定就此未予詳究，即駁回原告之復查及一再訴願，不無可議。原告執以指摘，非全無理由²³⁶。

²³⁶ 最高行政法院 88 年判字第 3948 號 民國 88 年 11 月 19 日

第七章 訴訟外紛爭解決機制

第一節 「訴訟外紛爭解決機制」之意義、類型與局限性

壹、ADR 意義

歐美各國興起一種新的解決爭端的機制思考及形式，亦即所謂的「訴訟外紛爭解決機制」²³⁷(Dispute Resolution Mechanisms by Non-Litigation)。該機制產生的原由是因為人民私法爭執的法院訴訟激增，訴訟期間冗長，花費支出日增，而人民卻也對司法的解決功能有所不滿，於是興起一番新的思考：如何能比一般司法途徑「更便宜的、更好的、更快速的、對人民更友善的」，來解決私人間的爭端²³⁸。

美國自從 1976 年龐德會議 (Pound Conference) 開始即朝向衝突解決(Dispute Resolution)方法的選擇應是多樣的，而且應選擇對當事人最有利或教育當事人選擇最有利的解決方法為之，不是唯獨利用法院訴訟判決的對抗式程序來解決紛爭，亦即國家應設計「最好、最有利或最妥適的衝突解決方法」，美國所稱的「替代性爭議解決方式」(Alternative Dispute Resolution，簡稱 ADR)²³⁹。美國在 20 世紀 70 年代以後的「替代性爭議解決方式」²⁴⁰係為了解決各級法院龐大的案件壓力，以及冗長的法律訴訟程序，造成訴訟雙方及法院極大的負擔，而也是針對當時每年高達 1 千 8 百萬個民事案件，所思考出來的解決方案²⁴¹。

²³⁷請參見林福來，活用訴訟外紛爭解決機制解決勞資爭議問題——以檢視協調、調解機制為中心，國立中正大學法學集刊，41 期，頁 99，2013 年 10 月。

²³⁸陳新民，和為貴——由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 144-151，2011 年 6 月。

²³⁹請參見林福來，活用訴訟外紛爭解決機制解決勞資爭議問題——以檢視協調、調解機制為中心，國立中正大學法學集刊，41 期，頁 99，2013 年 10 月。

²⁴⁰陳新民，和為貴——由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 144-151，2011 年 6 月。

²⁴¹吳志豪，淺介美國 ADR 制度之意義與模式——以美國加州為例(上)，司法週刊，1324 期，2007 年

除了上述「訴訟外紛爭解決機制」或「替代性爭議解決方式」以外，另有使用不同的名稱，雖然對其描述有所不同，但是究其實質皆具相同功能，例如：

1. 「替代內國法院訴訟」²⁴²(Litigation Adjudication)是非法院訴訟程序來作為解決爭議。

2. 「替代訴訟解決糾紛之機制」²⁴³乃指替代訴訟而使有糾紛的當事人達成爭端解決的程式與技能之方法或手段。

3. 一般所稱之「替代司法」²⁴⁴ (Alternativen zur Justiz)，在美國稱之為「訴訟外紛爭處理」，而在德國亦有類似的名詞，稱之為「替代紛爭解決」(Alternative Streiterledigung)。

貳、ADR 類型

ADR 制度為民眾提供了便利，幫助當事人節省時間和金錢，減輕了法院的案件負擔，有利於提高民眾對司法系統的滿意度，有助於保持當事人間原有的合作關係，使紛爭得到迅速的解決，為當事人提供交流的機會，指引民眾使用比私人暴力或法院訴訟更有效的方式解決紛爭，以上這些優點都是 ADR 愈來愈受重視的原因²⁴⁵。

訴訟外紛爭處理包括二種²⁴⁶：

1. 法定紛爭解決途徑(仲裁、調解、訴訟上和解、陳情、監察使(Ombudsman)等)。

2 月 1 日，註 3。

²⁴²請參見林福來，活用訴訟外紛爭解決機制解決勞資爭議問題——以檢視協調、調解機制為中心，國立中正大學法學集刊，41 期，頁 98-99，2013 年 10 月。

²⁴³亦有稱為「裁判外紛爭解決制度」，請參見劉宗德，「裁判外紛爭解決制度與法之支配」之研究，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC93-2414-H-004-051-，執行期間：2004年08月01日至2005年07月31日，頁1-88。

²⁴⁴林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173 期，頁 35，2009 年 10 月。

²⁴⁵請參見林福來，活用訴訟外紛爭解決機制解決勞資爭議問題——以檢視協調、調解機制為中心，國立中正大學法學集刊，41 期，頁 99，2013 年 10 月。

²⁴⁶劉宗德，「裁判外紛爭解決制度與法之支配」之研究，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，計畫編號：NSC93-2414-H-004-051-，執行期間：2004年08月01日至2005年07月31日，頁1；環境糾紛非訴訟解決機制，呂忠梅主編，環境法導論，北京大學出版社，頁35，2010年8月。

2.其他非法定紛爭解決途徑(例如各種民間調停、斡旋、協商、苦情處理、心理諮商等雙邊或單邊紛爭解決制度)，向來少為法律學者所關注。

加州在實施 ADR 制度中，已經發展出幾種類型，例如：談判(Negotiation)、調解(Mediation)、早期中立評價機制(Early Neutral Evaluation)、中立事實發現機制²⁴⁷(Neutral Fact-Finding)、紛爭解決會議(Settlement Conference)、迷你審判(Minitrial)、簡速陪審團審判(Summary Jury Trial)、仲裁(Arbitration)、私人法官(Private Judging)，似乎都獲得很好的績效²⁴⁸。但美國 ADR 制度有許多解決的機制，例如：仲裁、談判、迷你審判等，似乎仍未為我國學界所研究是否有採行之可能²⁴⁹。

就 ADR 的程序來區分而言，常見如有訴訟上和解、仲裁、調解、裁決、請願、陳情、互相交涉等，如以事件的類型來劃分，則有勞資、公害糾紛、建築、土地、房屋、消費、交通事故、醫療、保險、家事、政府採購、商業貿易等爭議，如以解決制度之組織及程序設計來觀察，又可分為獨任型與合議型兩種²⁵⁰。

我國糾紛(包括民事爭議或公法案件)可能採取的訴訟外解決之途徑歸納有 12 種類型：陳情、調處及裁決、調解、和解、仲裁、認罪協商制度、行政協調、行政指導、事前協商、行政承諾、行政契約及其他未型式化之行政行為。

²⁴⁷ 又稱「實情調查」，實情調查(fact-finding)是一個比較特殊的第三者介入解決勞資爭議的方法，美國的勞資關係制度中用的比較多。所謂實情調查乃是由一個(些)中立的人士研究爭議的案情後，公開提出爭議報告(report)或解決爭議的建議方案(recommendation)，實情調查所運用的中立人士乃是代表公眾，實情調查人(fact-finder)所公布的報告對於私人部門的勞資雙方並無拘束力，若有解決建議方案，可以不予接受。請參見林福來，活用訴訟外紛爭解決機制解決勞資爭議問題——以檢視協調、調解機制為中心，國立中正大學法學集刊，41 期，頁 95，2013 年 10 月。

²⁴⁸ 吳志豪，淺介美國 ADR 制度之意義與模式——以美國加州為例(下)，司法週刊，1325 期，2007 年 2 月 8 日，五、結語。

²⁴⁹ 陳新民，和為貴——由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 148，2011 年 6 月。

²⁵⁰ 林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173 期，頁 87，2009 年 10 月。

參、ADR 局限性

ADR 制度仍是以解決民事爭議為主²⁵¹，無法及於刑事訴訟及行政訴訟之上。也就是說，美國 ADR 制度不一定可以完全適用於我國法律體制，因為我國採取公私二元審判制度²⁵²。在我國初步瞭解美國的 ADR 制度，且似乎對解決行政爭議及行政爭訟的重擔，並無積極意義外，這便涉及到了我國採行大陸法制的「罩門」：嚴密的公私法之分²⁵³。我國近年來也開始研究美國的替代性爭議解決 ADR 辦法，但學說上對於 ADR 制度的了解僅限於具有行政指導色彩的解決民事爭議，對此制度來說，不無誤解之處，然而這些 ADR 制度並未有太大的可行性。民事和解是基於私法自治及契約自由之原則，行政調解之制度也是基於契約自由的理論為基礎，只不過是行政調解乃公權力必須適度「介入」私法自治，以避免其受到契約自由流弊的影響²⁵⁴。因此，我國學界對於行政調解制度仍然環繞在民事和解思維的理論²⁵⁵。同樣的，我國政府採購法也引進了履約爭議的調解制度，也仍是以處理民事爭議為對象，仍非公法事件的行政調解²⁵⁶。

由於英美法系並沒有嚴密的公私法之分，而行政訴訟的案件也是由普通法院審理，沒有特別的行政訴訟之理論與制度，使得行政機關與人民之間的關係相對的簡單得多。行政機關與人民可以就許多事項進行協商及簽訂契約，也因此未同民事契約般的能夠取得拘束力。因

²⁵¹陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 146，2011 年 6 月。

²⁵²陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 146，2011 年 6 月；吳志豪，淺介美國 ADR 制度之意義與模式—以美國加州為例(上)，司法週刊，1324 期，2007 年 2 月 1 日。該文沒有提到 ADR 制度當可引進至我國行政與刑事訴訟之中。

²⁵³陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 148，2011 年 6 月。

²⁵⁴陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 146，2011 年 6 月。

²⁵⁵黃明陽，我國行政機關 ADR 理論之理論探討—以行政調解制度為中心(下)，政大法學評論，90 期，頁 41，2006 年 4 月。

²⁵⁶陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 109，2011 年 6 月。

此，行政協調的制度並不存在於太多的法制障礙。但作為大陸法系中堅的德國法制，和我國一樣能否引進充滿了英美民事契約概念色彩的 ADR 制度？值得我們重視²⁵⁷。由於我國仲裁法及鄉鎮市調解條例的制度，可以看出仲裁與調解的案件範圍仍有加大的空間，特別是鄉鎮市調解條例將調解的事務擴張至刑法，雖然只限於告訴乃論之罪，但是既然可以及於公權力最重要的刑事事件，似乎依「舉重以明輕」之原則，至少行政爭議事件也就容有討論可無實行調解或仲裁的空間²⁵⁸。

此外，刑事訴訟除了引進認罪協商制度已經初步的採取協商的精神外，似乎尚未有主張大幅度引用 ADR 制度者。而行政訴訟可否引用 ADR 的問題，學界已經分析到了我國目前行政實務上已有行政調解的制度，並且分析其法律效果及有無適用行政程序法的問題²⁵⁹。但是對於行政調解的制度認知，依學界目前的見解，雖認為是一種行政行為，且屬於行政指導的性質，但是卻是在協調處理屬於「私權爭議」，易言之，乃解決民事糾紛以疏解訟源，而非屬於公法事務及涉及公權力的爭議事件²⁶⁰，而後者仍為傳統行政訴訟的領域²⁶¹。

²⁵⁷陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 149，2011 年 6 月。

²⁵⁸陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 145-146，2011 年 6 月。

²⁵⁹劉宗德，公害糾紛處理政策與法制之研究，載：行政院研考會委託計畫，頁 195，1995 年 11 月；黃茂榮，行政機關介入私權爭議之研究，載：行政院研考會委託計畫，頁 129，2000 年 8 月；廖義男，行政法之基本建制，三民書局，頁 84，2003 年 6 月。

²⁶⁰陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 146，2011 年 6 月。

²⁶¹黃明陽，我國行政機關 ADR 理論之理論探討—以行政調解制度為中心(上)，政大法學評論，89 期，頁 23、47，2006 年 2 月；黃明陽，我國行政機關 ADR 理論之理論探討—以行政調解制度為中心(下)，政大法學評論，90 期，頁 41 以下，2006 年 4 月。

第二節 我國糾紛訴訟外解決機制

我國糾紛(不區分民事爭議或公法案件)可能之訴訟外解決機制：調解、和解、仲裁、認罪協商制度、行政協調、行政指導、事前協商、行政承諾、行政契約及其他未型式化之行政行為，本章依序探討如下：

壹、調解

自 1955 年開始，公布了「鄉鎮市調解條例」，各鄉鎮市公所都設有調解委員會，辦理民事事件及告訴乃論之刑事事件的調解²⁶²。申請調解雖以當事人的自由意志為原則(第 11 條)，但第一審法院也可以依法律規定裁定移付調解(第 12 條)，調解書基本上可獲法院的核定而具有既判力或與確定判決相同之效力(第 26 條至第 28 條)。鄉公所(非調解委員會)邀集縣政府、國中、地政事務所等相關單位及陳訴人召開「以地易地協議」之「調解」會，以達成和解，如該調解會並非屬鄉鎮市調解條例規定之調解，僅係一般當事人間之自行調解者²⁶³。

民間調解是相對於各種政府機關的有權調解而言的，是指不具有行政和司法地位或身份的單位和個人作為第三方對糾紛進行的調解。民間調解主要包括 2 種形式²⁶⁴：(1)自行調解：在發生了環境糾紛之後，糾紛的當事人可以邀請雙方信任的第三方出面調解、協商。這種調解較為便利，雙方當事人之間的衝突較為緩和。(2)律師主持的調解：律師在接受當事人的委託之後，在遵守職業道德，維護當事人權益的情況下，可以與對方當事人或對方當事人的律師溝通，促成當

²⁶²陳新民，和為貴－由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 145-146，2011 年 6 月。

²⁶³法務部法律字第 0999055890 號民國 99 年 12 月 30 日，主旨：「關於鈞院交議：監察院函，為據許○元君等陳訴，63 年間南投縣仁愛鄉公所及仁○國中前為興建仁○國中，需使用其世居之原住民保留地，雙方達成「以地易地」之協議，惟迄今仍未履行承諾等情案之辦理情形，業據教育部會商相關機關函報後續處理結果一案。」

²⁶⁴環境糾紛非訴訟解決機制，呂忠梅主編，環境法導論，北京大學出版社，頁 47，2010 年 8 月。

事人通過調解解決糾紛。

臺灣勞動爭議，有極大的比例係以行政機關所設之調解程序、包括非正式之協調程序，作為主要之紛爭解決途徑。這項性質上顯然屬於訴訟外紛爭解決（ADR）之方式，搭配臺灣勞動爭議幾近均為個別勞動契約爭議的現實，與德國勞動法制史下「個別爭議訴諸法、集體爭議求之力」，是以調解作為集體力量對抗前置程序之歷史經驗不同，是否有違勞動關係暨勞動法之本質，同時在實踐活動中，只是不斷的尋獲落伍之國家性認知的足跡，「雖看到正確的勞資爭議處理需求、卻提供了錯誤之回到私法自治的手段」²⁶⁵。幾完全與一般的和解或鄉鎮市調解條例中的調解一樣，勞資爭議調解本質上為當事人的私法自治，自行解決爭端，而現行勞資爭議處理法的規定內容即是如此。勞動關係的形成原本即是私法自治的一種行為呈現，不論締約人的選擇、締約內容的合意訂定等皆然，而在勞動關係爭議的解決上，作為多數臺灣勞工之偏好選擇的調處(協調與調解)，亦復是「私法自治」，這是絕對必須加以注意的一項核心特徵及問題²⁶⁶。由於勞資爭議的調解性質是「特定行政機關主持下的和解」，所以它本質上當然是一私法自治的模式，也就是當事人對於自己權利義務的自主形成，當事人有充分的意識與決定自由，在不受外力的干預下，決定相關的權利義務內容。雖然調解的程序是在「行政機關的主持下」，然而在具體的法制規範上，它甚至不得以字義來加以理解，因為調解程序除了勞資雙方各推派一名調解委員外，主持的調解委員亦非由行政機關的公務員來擔任，而是延聘社會中立人士來出任²⁶⁷。

我國政府採購法也採納了調解制度²⁶⁸。政府採購法在 2002 年 2

²⁶⁵ 林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173 期，頁 79-102，2009 年 10 月。

²⁶⁶ 林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173 期，頁 85，2009 年 10 月。

²⁶⁷ 林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173 期，頁 85，2009 年 10 月。

²⁶⁸ 陳新民，和為貴——由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 147-148，2011 年 6 月。

月 6 日公布之修正條文中，增訂了第 85 條之 1 至第 85 條之 4 的條文，建立了調解的機制。依第 85 條之 1 第 1 項的規定：「機關與廠商因履約爭議，未能達成協議者，得以下列方式之一處理：一、向採購申訴委員會申請調解；二、向仲裁機構提付仲裁。」同條第 2 項規定：「前項調解屬廠商聲請者，機關不得拒絕。」

政府採購法這種調解的制度，非屬於行政調解的機制。由於第 85 條之 1 第 1 項的規定，聲請調解的主因是「履約爭議」，因此，以政府採購法係適用「雙階理論」的立法例，易言之，在政府採購制度兼採行政訴訟與民事救濟的體制—關於採購的異議處理不服得提出申訴委員會的審議判斷，是為「行政訴願決定」(本法第 76 條、第 83 條)，至於履約的管理則屬於民事的訴訟程序。

由於履約管理的事項已屬於私權爭議，故本法第 85 條之 1 既然將調解作為處理「履約爭議」，則本法的調解仍不免具有解決民事爭議，也因此，關於調解的程序與效力，準用民事訴訟法有關調解之規定。本法的調解，如同國家賠償法第 10 條所規定的「協議先行」制度，人民請求國家賠償之時，賠償義務機關應當先與人民協議。這個機關的「協議義務」，在政府採購法第 85 條之 1 第 2 項，也已有引進一亦即廠商聲請的調解，機關不得加以拒絕。

不過，履約爭議的調解也容易令人產生錯覺。因為採購申訴審議委員會在處理採購「申訴事件」時，是具有公權力；且其審議結果為行政處分(訴願處分，本法第 83 條)，容易使人認為這種履約協調也帶有公權力的行政協調色彩。而且履約爭議的調解是由「採購申訴審議委員會」來提出調解方案。因為採購申訴審議委員會所提出之協調方案，仍必須由雙方當事人合意接受，否則視為調解不成立(本法第 85 條之 4)。所以，又偏向我國學界所提到具有行政指導色彩的處理民事爭議之機制。因此，政府採購法所樹立的調解制度仍屬於民事爭議的處理途徑，與我國學界上述所認為的協調處理機制，乃是減少民

事爭訟的替代措施，出發點並無不同²⁶⁹。

貳、和解

德國也和其他民主國一樣面臨了訴訟案件激增的困境，德國人稱為「訴訟洪水」²⁷⁰，為了解決其問題，德國也儘量擴大了和解的範圍，然而仍限於民事的案件，引進了所謂的律師和解(Anwaltsvergleich)，在 1990 年以後實施的制度乃是讓雙方律師在法庭外進行和解來解決爭議²⁷¹。

在行政法學上，是將重點擺在「行政訴訟的和解」。但是受到了「公權不可處分」的理論影響，傳統行政法學也對於「行政訴訟和解」頗為排斥，我國直到 2000 年 7 月實施新的行政訴訟制度，才引進了行政訴訟和解的制度(依我國行政訴訟法第 219 條第 1 項規定：「當事人就訴訟標的具有處分權並不違反公益者，行政法院不問訴訟程度如何，得隨時試行和解。」²⁷²(行政訴訟法第 219 條第 1 項要件：訴訟標的具有處分權、不違反公益以及不問訴訟程度如何)，行政契約依行政訴訟法第 8 條第 1 項規定，既得成為行政訴訟之訴訟標的，因此行政訴訟法第 219 條第 1 項既未明文排除行政契約之適用，自應加以適用。

行政調解是解決行政爭議的一種機制，它可以產生在行政程序之中²⁷³，也可以產生在行政訴訟的過程²⁷⁴。因為「行政訴訟不得調解

²⁶⁹陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 148，2011 年 6 月。

²⁷⁰陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 149，2011 年 6 月。

²⁷¹沈冠伶，「律師之和解」作為裁判外紛爭處理制度—從德國經驗論引進我國之可能性，政大法學評論，88 期，頁 263 以下，2005 年 12 月。

²⁷²關於行政訴訟法第 219 條的相關問題，參見翁岳生編，行政訴訟法逐條釋義，頁 599 以下(法治斌、蔡進良執筆)，五南圖書出版公司，2002 年；林明鏘，委託開發工業區契約之定性與仲裁容許性，月旦法學教室，33 期，2005 年 07 月，註 6。中國大陸行政訴訟法第 50 條：「人民法院審理行政案件，不適用調解」，仍維持禁止行政訴訟和解的態度。

²⁷³K.J. de Graaf, A.T. Marseille, and H.D. Tolsma, Chapter 19 Mediation in Administrative Proceedings: A Comparative Perspective, pp.589-605, in: K.J. de Graaf, A.T. Marseille, and H.D. Tolsma D.C. Dragos and B. Neamtu (eds.), Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014. Härtel I (2005) Mediation im Verwaltungsrecht.

原則」陳義過高²⁷⁵，而且行政訴訟當中往往存有「事實上之和解」²⁷⁶，而該行政訴訟中的事實和解(也屬於行政和解契約)若沒有太多的限制，反而在行政程序當中對行政和解契約卻有太多的限制(行政程序法第 136 條)，造成一樣行政調解制度存二種不同程度的要求，故行政調解在行政程序當中以及行政訴訟當中應有一貫性之機制²⁷⁷。

參、 仲裁

仲裁固然得作為法院外之紛爭解決機制，但是否能與其制度預設之專業條件相符，達到減輕司法負擔之功能並促進紛爭之解決，且結果不違背法律，仍應在民主與法治國原則之要求下建構其應有法制²⁷⁸。仲裁法自 1998 年 6 月 24 日制定公布迄今，仲裁制度在我國逐漸受到重視，依法設立登記之仲裁協會，也增加為四個(中華民國仲裁協會、臺灣營建仲裁協會、中華工程仲裁協會、以及中華民國勞資爭議仲裁協會)。仲裁法的前身是在 1961 年 1 月 20 日所制定之商務仲裁條例，其間在 1982 年、1986 年 2 次小幅度的修正若干條文。後為符合國際潮流趨勢，促使仲裁立法「國際化」與「自由化」，並配合國際貿易之推展，在 1998 年 6 月 24 日從商務仲裁條例大幅修正，擴大仲裁之適用範圍，及於商務爭議以外事件，並更名為「仲裁

Juristenzeitung 60:753-762; Hopt KJ, Steffek F (eds) (2013) Mediation: principles and regulation in comparative perspective. Oxford University Press, Oxford, 1408 pp; Jans JH et al (eds) (2007) Europeanisation of public law. Europa Law Publishing, Groningen, 418 pp; Pitschas, R. (2004) Mediation als Methode und Instrument der Konfliktmittlung im öffentlichen Sektor. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 23:396-402.

²⁷⁴陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 157-160，2011 年 6 月。

²⁷⁵陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 136-140，2011 年 6 月。

²⁷⁶陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 140-141，2011 年 6 月。

²⁷⁷陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 141，2011 年 6 月。

²⁷⁸Pitschas, Rainer, Der Kampf um Art.19 IVGG, ZRP 1998, S.98-99; Loos, Christa M., Die Schiedsgerichtsbarkeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1984, S.154; 許登科，釋字第 709 號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，2013 年 10 月，註 56。

法」以及全部條文 56 條²⁷⁹。起先將仲裁的範圍只限於商務，而後及於其他民事案件。仲裁制度減輕了民事法院的重擔，當是不爭的事實。不過，只是美國 ADR 制度的簡易版而已²⁸⁰。政府採購法在 2007 年 7 月 4 日最新修正時，且在第 85 條之 1 第 2 項增加了 1 款規定：「工程採購經採購申訴審議委員會提出調解建議或調解方案，因機關不同意致調解不成立者，廠商提付仲裁，機關不得拒絕。」這是更進一步，採用民事的仲裁程序來解決這種履約的爭議²⁸¹。

有關現在或將來之爭議，當事人得訂立仲裁協議，約定由仲裁人一人或單數之數人成立仲裁庭仲裁之(仲裁法第 1 條第 1 項)。前項爭議，以依法得和解者為限(仲裁法第 1 條第 2 項)。仲裁協議，應以書面為之(仲裁法第 1 條第 3 項)。當事人間之文書、證券、信函、電傳、電報或其他類似方式之通訊，足認有仲裁合意者，視為仲裁協議成立(仲裁法第 1 條第 3 項)。準此以論，得受仲裁者除須現在或將來之法律爭議外，尚須具備「依法得和解」之法律爭議為要件；若依法不得和解之法律爭議，即不得成為仲裁之標的²⁸²。

約定應付仲裁之協議，非關於一定之法律關係，及由該法律關係所生之爭議而為者，不生效力(仲裁法第 2 條)。當事人間之契約訂有仲裁條款者，該條款之效力，應獨立認定；其契約縱不成立、無效或經撤銷、解除、終止，不影響仲裁條款之效力(仲裁法第 3 條)。

仲裁協議，如一方不遵守，另行提起訴訟時，法院應依他方聲請裁定停止訴訟程序，並命原告於一定期間內提付仲裁。但被告已為本案之言詞辯論者，不在此限(仲裁法第 4 條第 1 項)。原告逾前項期間

²⁷⁹沈冠伶、陳英鈴，仲裁、程序選擇權與訴訟權之保障—以政府採購法第八五條之一第二項規定為例探討法定仲裁之相關問題，月旦法學雜誌，158 期，頁 217-235，2008 年 07 月。

²⁸⁰陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 145，2011 年 6 月。

²⁸¹沈冠伶、陳英鈴，仲裁、程序選擇權與訴訟權之保障—以政府採購法第八五條之一第二項規定為例探討法定仲裁之相關問題，月旦法學雜誌，158 期，頁 217-235，2008 年 07 月。

²⁸²陳煥文，仲裁法逐條釋義，崗華傳播事業有限公司，頁 26 以下，2002 年 10 月 2 版；楊崇森等，仲裁法新論，中華民國仲裁協會出版，頁 71 以下，2004 年再版。

未提付仲裁者，法院應以裁定駁回其訴(仲裁法第 4 條第 2 項)。第一項之訴訟，經法院裁定停止訴訟程序後，如仲裁成立，視為於仲裁庭作成判斷時撤回起訴(仲裁法第 4 條第 3 項)。

仲裁人應為自然人(仲裁法第 5 條第 1 項)。當事人於仲裁協議約定仲裁機構以外之法人或團體為仲裁人者，視為未約定仲裁人(仲裁法第 5 條第 2 項)。

具有法律或其他各業專門知識或經驗，信望素孚之公正人士，具備下列資格之一者，得為仲裁人：一、曾任實任推事、法官或檢察官者。二、曾執行律師、會計師、建築師、技師或其他與商務有關之專門職業人員業務 5 年以上者。三、曾任國內、外仲裁機構仲裁事件之仲裁人者。四、曾任教育部認可之國內、外大專院校助理教授以上職務 5 年以上者。五、具有特殊領域之專門知識或技術，並在該特殊領域服務五年以上者(仲裁法第 6 條)。

仲裁人之判斷，於當事人間，與法院之確定判決，有同一效力(仲裁法第 37 條第 1 項)。仲裁判斷，須聲請法院為執行裁定後，方得為強制執行。但合於下列規定之一，並經當事人雙方以書面約定仲裁判斷無須法院裁定即得為強制執行者，得逕為強制執行：一、以給付金錢或其他代替物或有價證券之一定數量為標的者。二、以給付特定之動產為標的者(仲裁法第 37 條第 2 項)。前項強制執行之規定，除當事人外，對於下列之人，就該仲裁判斷之法律關係，亦有效力：一、仲裁程序開始後為當事人之繼受人及為當事人或其繼受人占有請求之標的物者。二、為他人而為當事人者之該他人及仲裁程序開始後為該他人之繼受人，及為該他人或其繼受人占有請求之標的物者(仲裁法第 37 條第 3 項)。

國際間利用爭議審議機制(Dispute Board/DB)運用於及早預防及解決工程履約爭議，同時利用爭議審議機制即時、專業、迅速之優點，及早預防工程履約爭議之發生，強化替代性紛爭解決機制(建議

Recommendation、裁決 Adjudication)應用於工程履約爭議處理之功能，以協助工程履約之順利推動，並達分流訴訟壓力與即時控制爭議之功效²⁸³。

德國仲裁(Schiedsgerichtsbarkeit, Schiedsgericht)既非基本法第 19 條第 4 項所定之權利保護救濟之概念內涵，仲裁人也非基本法第 92 條、第 97 條所定之法官與法院或司法機關，仲裁判斷也非基本法第 20 條所定司法權之性質與司法權限行使，僅可謂司法任務之部分民營化²⁸⁴(Teilprivatisierung der Justiz)。因此，仲裁，乃相對於國家司法機關之法院審判(staatliche Gerichtsbarkeit)，係屬私人行使相當於司法之審判功能(private Gerichtsbarkeit)²⁸⁵。仲裁乃屬法院外之紛爭解決機制，僅屬憲法觀點下補充性的紛爭解決機制，並不能取代法院之司法任務²⁸⁶。當事人間所為行政法上爭議之仲裁協議，既非憲法上權利救濟途徑之概念內涵也非對法院審判權之指定或分配，且依德國行政訴訟法第 40 條行政法院掌有公法爭議審判權限下，公法爭議仍不得由當事人約定其審判權。因此當事人間仲裁協議僅是一種訴訟障礙(Prozeßhindernis)和協議性質²⁸⁷。作為該訴訟障礙之仲裁協議約定是否合法有效，則仍係屬公法爭議，行政法院自有審判權，且應職權調查。且享有憲法上保障之身分與司法事務獨立且應依法審判之法官才

²⁸³ 顏玉明，採用爭議審議機制及早預防與解決工程履約爭議之研究，政大法學評論，129 期，頁 1-73，2012 年 10 月。

²⁸⁴ Schütze, Rolf A., Effektivität des Rechtsschutzes vor den Schiedsgerichten, in Peter Gottwald(Hrsg.) Effektivität des Rechtsschutzes vor den staatlichen und privaten Schiedsgerichten, 2006, S.174；許登科，釋字第七〇九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，頁 102-103、註 52，2013 年 10 月。

²⁸⁵ 許登科，釋字第七〇九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，頁 102-103，2013 年 10 月。

²⁸⁶ Pitschas, Rainer, Der Kampf um Art.19 IVGG, ZRP 1998, S.98-99; Loos, Christa M., Die Schiedsgerichtsbarkeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1984, S.96ff.；許登科，釋字第七〇九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，註 54，2013 年 10 月。

²⁸⁷ Sodan, Helge, in: Sodan/Ziekow(Hrsg.), Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, Baden-Baden, 3. Aufl., 2010, § 40 Rn. 116; Loos, Christa M., Die Schiedsgerichtsbarkeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1984, S.153; 許登科，釋字第七〇九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，頁 105，2013 年 10 月。

是司法機關之核心，司法機關不僅不因仲裁之存在而排除其審判義務，毋寧仍應依法獨立裁判並擔保該仲裁判斷之合法性²⁸⁸。

在德國法制之仲裁，包括各種法院外紛爭解決機制，有其歷史演進和運用範圍，概念意涵與運用大於我國仲裁法之仲裁。行政法爭議之仲裁應可進一步區分為公法爭議與私法爭議之仲裁理²⁸⁹。在德國法制可以區分為真正的仲裁與非真正之仲裁²⁹⁰。真正的仲裁因仲裁標的所涉及公法或私法領域，則可再區分公法爭議之仲裁與民事法爭議之仲裁，仲裁判斷之撤銷與執行也因此分屬行政法院和普通法院審判與管轄。再者，真正的仲裁即公法爭議之仲裁，與行政法院踐行其民主法治國家之司法任務，行使憲法賦予行政法院對行政行為合法性之審判權與司法審查之權限，均具有密切關係，在法制建構與法院之角色即有重要課題待釐清²⁹¹。如果說基於基本權一般性人格自主權與各種基本權為出發的私法自治，以及基本權拋棄理論等為根據，是私人間紛爭仲裁機制之憲法法理基礎，則行政機關並非基本權主體，而毋寧是基於法定權限並在民主與法治國原則要求下依法行政並受法院制衡，行政機關對財產之處分既非出於私法自治與自我意思自主，從而，行政機關所訂契約可為仲裁之憲法基礎、界限與要件，如何不同於私人間爭議之仲裁，司法機關此時又如何依法對此行政法爭議（例如公法契約）之仲裁判斷為審查和審判，實待深入探討，以建

²⁸⁸ 許登科，釋字第○九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，頁 105，2013 年 10 月。

²⁸⁹ Niggemann, Friedrich, Schiedsgerichtsbarkeit und Verwaltungsrecht in Frankreich, SchiedsVZ 2011, S.80ff. 法國也是區分民事法爭議之仲裁與公法爭議之仲裁，後者並由行政法院審；許登科，釋字第○九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，註 49，2013 年 10 月。

²⁹⁰ Sodan, Helge, in: Sodan/Ziekow(Hrsg.), Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, Baden-Baden, 3. Aufl., 2010, § 40 Rn. 114 f.; Stumpf, Christoph A., Alternative Streitbeilegung im Verwaltungsrecht, 2006, S.110.；許登科，釋字第○九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，註 48，2013 年 10 月。

²⁹¹ 許登科，釋字第○九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，頁 102-103，2013 年 10 月。

構正當之行政法制²⁹²。

在德國憲法與行政法制的學理和實務上，行政法爭議之仲裁在憲法之容許性、界限、可仲裁性要件以及與行政法院之權限行使和審查²⁹³，早於該仲裁法制建立即有爭議²⁹⁴，迄今尚有討論²⁹⁵。因仲裁人具有之特殊專業而有促進紛爭解決之功能、減輕司法負擔等正面之效用，德國基本法第 19 條並未排除當事人間之爭議以仲裁解決，德國行政訴訟法第 40 條也未禁止行政法上爭議以仲裁判斷為之，也非憲法所禁止。故行政法上仲裁在德國憲法與行政法制上具有容許性²⁹⁶。

依據德國行政訴訟法第 173 條準用民事訴訟法第 1025 條以下有關仲裁程序之規定，以及行政訴訟法第 168 條有關仲裁判斷為行政法上強制執行之規定，再合併德國行政訴訟法第 40 條和第 106 條以觀可知，非具憲法性質之公法法律關係爭議，在當事人對爭訟之行政法法律關係（訴訟標的）具有處分權且當事人有協議仲裁之前提下，可將其公法爭議提交行政法上仲裁。且對此仲裁判斷之撤銷或強制執行，均由行政法院審理。德國實務上，聯邦行政法院對於行政法爭議

²⁹² 許登科，釋字第七〇九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，頁 102-103，2013 年 10 月。

²⁹³ 許登科，釋字第七〇九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，頁 104，2013 年 10 月。

²⁹⁴ Hauelsen, Fritz, Die Entscheidung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten durch Schiedsgerichte, NJW 1962, S.2129; Müller, Hanswerner, Entscheidung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten durch Schiedsgerichte, NJW 1963, S.282; Wolterreck, Richard, Die Erledigung verwaltungsrechtlicher Streitigkeiten durch Schiedsgerichte, Universität Hamburg, 1965; Weidemann, Helmut, Schiedsgerichtsbarkeit in verwaltungsrechtlichen Streitsachen, Verleger Marburg, 1968; Loos, Christa M., Die Schiedsgerichtsbarkeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1984, S.154; 許登科，釋字第七〇九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，註 50，2013 年 10 月。

²⁹⁵ Stumpf, Christoph A., Alternative Streitbeilegung im Verwaltungsrecht, 2006, S.110; Kaltenborn, Markus, Streitvermeidung und Streitbeilegung im Verwaltungsrecht, 2007; Rennert, Klaus, in: Erich Eyermann, Ludwig Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, 13. Aufl. 2010, § 40 Rn. 161 f.; Steiner, Udo: Das Verhältnis von Schiedsgerichtsbarkeit und staatlicher Gerichtsbarkeit, in: SchiedsVZ 2013, S. 15ff.; 許登科，釋字第七〇九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，註 51，2013 年 10 月。

²⁹⁶ Schütze, Rolf, Privatisierung richterlicher Tätigkeit: Ersetzung staatlicher Gerichte durch private Schiedsgerichte?, in: ZVglRWiss 99 (2000), S. 241 ff.; 許登科，釋字第七〇九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，註 53，2013 年 10 月。

之仲裁曾為判決表示，在當事人對爭訟之行政法法律關係(訴訟標的)具有處分權且當事人對此法律關係可以公法契約為協議之前提下，可將其公法爭議為仲裁協議提交仲裁²⁹⁷。

我國對行政法爭議所為仲裁判斷之撤銷或執行，實務上似乎均毫無疑問地由普通法院民事庭受理，普通法院民事庭如何針對行政法爭議之仲裁判斷為合法審查，以及是否應由行政法院受理仲裁判斷之撤銷或仲裁判斷執行，在今日之時空即不無探討和解釋必要。行政訴訟法當時雖主要僅針對行政處分採撤銷訴訟，但行政訴訟法也正值全盤增修行政訴訟法，修法後採取今日公法爭議由行政法院審判，且訴訟種類不限撤銷行政處分之訴訟，而有給付與確認訴訟類型，並規定由行政法院之受理公法債權之強制執行²⁹⁸。

依仲裁法第 41 條第 1 項規定，撤銷仲裁判斷之訴，得由仲裁地之地方法院管轄，似乎行政機關所為公法契約爭議約定仲裁而經仲裁庭為仲裁判斷後，撤銷仲裁判斷之訴訟係由地方法院管轄，若再對照現行政訴訟法第 229 條有關地方法院受理行政訴訟案件之規定，除將前述仲裁法規定作廣義理解而包括地方法院行政訴訟庭外，仲裁判斷撤銷訴訟似仍應由地方法院民事庭管轄。又，依仲裁法第 37 條規定，仲裁判斷與法院確定判決有同一效力，但須聲請法院為執行方得為強制執行。文義上似乎可不限於普通法院。但仲裁法立法當時現行行政訴訟法上未修正通過，雖行政訴訟法修正通過後針對公法債權執行有由行政法院為之規定，但行政訴訟法第 305 條之規定，是否包括公法契約經仲裁判斷可為強制執行之名義者，可否再為相關法律規定解釋，乃至有修法必要，亦非無疑問²⁹⁹。

²⁹⁷ Loos, Christa M., Die Schiedsgerichtsbarkeit in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1984, S.9-11.; 許登科，釋字第七〇九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，註 57，2013 年 10 月。

²⁹⁸ 許登科，釋字第七〇九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，頁 102-103，2013 年 10 月。

²⁹⁹ 許登科，釋字第七〇九號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，頁

相較於德國明文於行政訴訟法第 168 條規定公法關係之仲裁判斷之執行，以及同法第 173 條準用民事訴訟法有關仲裁程序之規定，合併德國行政訴訟法第 106 條規定，以及德國基本法之解釋，德國迄今檢討並建構其行政法爭議之仲裁，我國就仲裁判斷之撤銷和執行，似乎均由普通法院民事庭審理，而非由行政法院為之，似非無疑問³⁰⁰。換言之，若比較德國公法和私法二元司法體制下，公法爭議之仲裁仍原則上回歸行政法院審判，我國同為公法和私法二元司法體制，卻可能將公法爭議之仲裁判斷採取不同於德國之審判權歸屬。然而不可不注意的，一則，審判權之歸屬或可由立法者權衡劃分，但應不影響事件本身之實體法與制度建構之本質。再者，姑且不論我國仲裁法、民事訴訟法與行政訴訟法針對仲裁判斷審判應作如何之整體合致性解釋，如前述德國法制中行政法院受理行政法爭議之仲裁時針對仲裁契約有效性以及仲裁判斷合法性之審查要件，有關實體法法律適用與訴訟法之，仍應優先注意行政法之原理。是以，針對仲裁判斷之撤銷或執行，我國縱然由普通法院民事庭受理，但法官作為憲法保障與依法獨立審判職務之司法機關，仍應注意行政法仲裁不同於民事法仲裁之處，例如公法契約不同於民事契約之處，諸如行政機關並非基於民事法之契約自由為仲裁，而是受法律拘束並在法定處分權限內為仲裁協議，仲裁結果不應牴觸爭訟標的所可能相關之法律強制規定³⁰¹。就此，前述德國自憲法界定行政法上仲裁之容許與界限，仲裁與行政法院之關係，以及仲裁所具有實體法與訴訟法性質下公法契約於仲裁協議合法要件之遵守與行政法院之審查權限等均可供重要參考。簡言之，不具仲裁容許性者，以及仲裁結果違法，是兩個法

102-103，2013 年 10 月。

³⁰⁰許登科，釋字第 709 號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，頁 107-108，2013 年 10 月。

³⁰¹許登科，釋字第 709 號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，頁 107-108，2013 年 10 月。

院至少應審查之方向，仲裁法規定也在顯示此法理。亦即我國仲裁法規定中逾越仲裁協議，以及仲裁結果乃法律所不容許者，即屬法院對仲裁判斷應為審查方向之展現。法院審查時，不論是撤銷仲裁判斷或仲裁判斷之聲請執行，即應說明理由，論述何以仲裁協議屬當事人依法處分權之範圍，而不須經其他機關或第三人同意，也不違背法令³⁰²。

行政機關委託民間代為開發工業園區契約性質上既屬行政契約，則是否所有類型之行政契約均非屬仲裁法第 1 條第 2 項所稱之「非得和解」之法律爭議？而均不得受仲裁判斷？在學說上及實務上即饒富探討之價值。依行政程序法第 135 條規定可知，行政契約雖屬公法上法律關係，行政機關為有效達成行政目的，而與人民或其他行政主體所締結之書面合意。但是「公法上之法律關係」是否均涉及公益，且均不得成為和解之標的？國內學者論述似不多見³⁰³。

行政契約是否屬得仲裁範圍³⁰⁴？仲裁法第 1 條第 2 項之「依法得和解者為限」，就行政契約而言，其判斷方法應依行政訴訟法第 219 條第 1 項規定為之，究明下述二個要件才能判斷其得否為仲裁之標的³⁰⁵：一、行政契約之標的，行政機關是否具有處分權？二、行政契約之和解是否並不違反公共利益？申言之：牴觸其一要件者，即非屬仲裁法第 1 條第 2 項之仲裁範圍（或標的容許性）。至於那一類型之行政契約不得成為仲裁之標的？即應個案再行斟酌檢討，不能一概而論，此再證諸我國於 1998 年將「商務仲裁條例」改成「仲裁法」藉以擴大仲裁之範圍，亦可相互對照修法之目的，乃有著擴大仲裁容

³⁰²許登科，釋字第 709 號解釋釋放之訊息與延伸思考，月旦裁判時報，23 期，頁 107-108，2013 年 10 月。

³⁰³惟民事訴訟上之和解論文則相當多，參見陳石獅，訴訟標的外的和解，民事訴訟法之研討（一），民事訴訟法研究會編，1998 年，頁 140 以下；許士宦，辯論兼和解，民事訴訟法之研討（四），民事訴訟法研究會編，1993 年，頁 467 以下；林明鏘，委託開發工業區契約之定性與仲裁容許性，月旦法學教室，33 期，2005 年 07 月，註 5。

³⁰⁴林明鏘，委託開發工業區契約之定性與仲裁容許性，月旦法學教室，33 期，頁 112-113，2005 年 07 月。

³⁰⁵林明鏘，委託開發工業區契約之定性與仲裁容許性，月旦法學教室，33 期，頁 113，2005 年 07 月。

許性範圍之明顯企圖³⁰⁶。

委託開發工業園區之契約標的，即由私人籌措全部開發資金興建公共設施，於開發完成後由行政機關支付已墊付之開發成本附加一定成數之利潤〔即代辦費用〕，當事人是否具有處分權？按處分權之概念在民事實體法上係指當事人得自由支配之權能(民法第 765 條)，在程序法上處分權則為當事人得自由為捨棄、認諾或撤回、和解等之終局及非終局權能³⁰⁷，有關代為開發費用之支墊及費用額之多寡，雙方既以契約方式約定而非以行政處分方式決定，則其本質上即均具有雙方當事人得自由處分之性質，否則，即應依單方高權之行政行為，直接依法令明文規定之權利義務關係具體加以決定，而非使用雙方合意之行政契約手段，藉以解決其權利義務關係。其次，委託開發工業區契約，雖涉及公共利益之實現，如前所述，但是雙方為圓融達成開發目的，以和解手段，並不當然即與公益相互牴觸？蓋此時應再視和解之內容，即雙方所退讓之部分，是否與原契約追求之公共利益相互牴觸而定，並不得僅以行政契約本質具有公益追求之目的，即遽行斷定行政契約之和解，當然違背此種公益之追求，再推論出所有行政契約均不得為和解標的。否則行政訴訟法第 219 條第 1 項，首應明文排除行政契約適用和解之規定。簡言之，判斷違反公共利益之標準，應以行政契約之和解內容為對象，而非以行政契約本身內容作為判斷之對象³⁰⁸。公共利益是否牴觸仍應視個別和解條件之內容，具體判斷，不得認行政機關凡支出任何預算外之金錢，均屬與公共利益有違，而否定行政契約之可受仲裁性。當然，其和解條件之內容，金

³⁰⁶ 林明鏘，委託開發工業區契約之定性與仲裁容許性，月旦法學教室，33 期，頁 114，2005 年 07 月。

³⁰⁷ 邱聯恭，口述民事訴訟法講義（三），筆記版，頁 1 以下，2004 年；邱聯恭，程序選擇權論，台大法學叢書，頁 10、33 以下，2000 年 9 月。

³⁰⁸ 亦有認為行政訴訟法第 219 條第 1 項所稱之「訴訟標的」，似應解為「和解標的」，和解之程序標的或訴之對象，詳參見翁岳生編，行政訴訟法逐條釋義，頁 605(法治斌、蔡進良執筆)，五南圖書出版公司，2002 年。

額龐大與否或影響行政運作重大或與委託開發目的相違背，致行政目的顯無法達成時，即可認其與公共利益相互牴觸，而不得為仲裁之標的。有關委託開發工業區契約，原則上並未違反行政訴訟法第 219 條第 1 項之要件，依仲裁法第 1 條規定，行政機關得向中華民國仲裁協會請求仲裁；民間公司之公益抗辯主張委託開發工業區契約不得為仲裁標的似無理由³⁰⁹。

肆、引進認罪協商制度？

「認罪協商制度」³¹⁰(Guilty Pleas)衝擊「行政訴訟不得調解」最重要的依據「公權不得處分」之挑戰。認罪協商制度在中國大陸則稱為「辯訴交易」，即辯方與起訴一方的交易行為。我國在 2004 年 4 月 9 日開始實施新的刑事訴訟法，增訂了認罪協商制度。許可科刑在 2 年以下有期徒刑、拘役或罰金，或可宣告緩刑之案件，由被告與檢察官進行協商。這是必要的協商由檢察官向法院聲請改依協商程序為判決，法院必須訊問被告並告知權利後，如認定符合法定要件，即得不經言詞辯論，於當事人合意範圍內為判決。對於此判決，當事人原則上不得上訴。萬一上訴，也是書面與法律審。

這是我國實行有限度的認罪協商制度，也是屬於輕度犯罪的認罪協商制度。比起美國較為廣泛的制度，准許檢察官能夠在重罪與輕罪、一罪與數罪等範圍享有極大的裁量空間，造成司法正義的喪失，現行的有限度援引，當是一種試行性質³¹¹。然而，就此認罪協商制度能夠發揮最大的功效，當在於能夠積極促使司法正義的實現。在許多重大的犯罪，檢察機關需要的證據困難度更高，也需要更大的精確性。例如：污點證人或當事人的配合。也因此，重罪更需要認罪協商。

³⁰⁹林明鏘，委託開發工業區契約之定性與仲裁容許性，月旦法學教室，33 期，頁 114，2005 年 07 月。

³¹⁰陳新民，和為貴——由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 142，2011 年 6 月。

³¹¹王兆鵬，新刑訴·新思維，元照出版社，頁 172，2004 年 10 月。

然而，我國自然只是保守的探行，限於輕罪才能協商，反而失去了此制度的功能³¹²。

認罪協商制度引進，衡擊另一個行政法制最重者當為「行政罰」³¹³。按行政罰與刑事罰都是公權力給予人民不利益的處罰。現代行政法已經將兩者由「質」的不同演變成「量」的不同³¹⁴。行政罰有聽證以及讓當事人陳述與申辯機會的制度(第 42 條第 1 款、第 31 條、第 32 條)，已經將行政機關與人民相互溝通的機制納入。但是，仍沒有協商的機制³¹⁵。由於刑事罰是重罰，都可以適用認罪協商，何況較輕罰則的行政罰？因此，行政罰如未能適用認罪協商，而刑事罰卻可適用，違反了憲法的比例原則。

我國對於逃避稅捐，如果在協談過程承認違章事實，並願意繳清稅款及罰鍰者，可以獲得較輕的罰鍰處置³¹⁶。依財政部 1992 年 11 月 23 日公布的「稅務違章案件裁罰金額或倍數參考表(2004 年 3 月 29 日修正)」，對於所有稅捐案件的罰鍰，統一規定了處罰標準，但是對於若干稅則則有特別強調：於裁罰處分核定前，於書面或談話筆錄中承認違章事實，並願意繳清稅款及罰鍰，都可以受到少罰大約是 10% 至 20% 的優惠。這個「認罪少罰」的精神，已和刑事的認罪協商相去不遠。但是，此「認罪少罰」的制度卻是以行政命令，也就是行政規則的「裁量基準」方式來制定之³¹⁷。依行政程序法第 160 條第 2 項的規定，此類的行政規則雖然屬於內部法規，對於法院及人

³¹²陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 142，2011 年 6 月。

³¹³陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 143，2011 年 6 月。

³¹⁴關於行政罰的本質和刑事罰已由傳統行政法學之「質」的不同轉為「量」的不同，參見陳新民，行政罰的適用原則，載：公法學劉記，三民書局，頁 229 以下，2005 年 10 月。

³¹⁵陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 143，2011 年 6 月。

³¹⁶陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 143，2011 年 6 月。

³¹⁷陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 144，2011 年 6 月。

民，並無直接的拘束力。但是行政機關必須「自我節制」，因此，行政機關不能夠否認這些裁量標準的拘束力。也因此，這個行政罰上的「認罪少罰」，並沒有在法律層次的位階上，獲得強制效力的基礎³¹⁸。其次，這個認罪少罰的制度，並非適用在所有的稅務違章案件。因為此制度並非法律所規定，只是稅務機關願意限制自己的處罰裁量權，來獎勵違章人承認不法。所以，適用的範圍，全由稅務主管機關決定之。例如：針對個人納稅的綜合所得稅，便沒有如同營利事業所得稅般的設有這種「認罪少罰」的制度。其他如，房屋稅、土地稅、印花稅、菸酒稅、期貨交易稅等，也欠缺此制度。因此，造成法制上的極度混亂。稅務主管機關獨鍾營利事業所得稅等少數稅種，是否有有侵犯平等權的「行政恣意」？所以，以我國的經驗而論，隨著刑事認罪協商制度的引進，稅務行政已經在實務上實施此類似的制度，效果亦佳。也應該全盤檢討行政罰法引進協商制度，不僅稅務、行政，也應及於環保、治安等一切公權力行政之上³¹⁹。

伍、行政協調

為了遵循現代民主理念所推行的合作行政(對話行政)及審議民主，應當儘量拋棄單方高權決定的決策模式，由雙方在行政過程充分溝通，取得共識來解決此爭議，這便是行政協調制度的重要性³²⁰。所謂「協調」³²¹(conciliation)，亦有稱之為「斡旋」³²²，係指由中立

³¹⁸陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁144，2011年6月。

³¹⁹陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁144，2011年6月。

³²⁰陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁152，2011年6月。

³²¹林福來，活用訴訟外紛爭解決機制解決勞資爭議問題—以檢視協調、調解機制為中心，國立中正大學法學集刊，41期，頁92，2013年10月。該文認為配合勞委會相關統計資料使用「協調」用語，為求統一之效，乃採用「協調」之用語。

³²²有以下：鄭津津，我國勞資爭議處理制度之現況與檢討，國立中正大學法學集刊，第6期，頁69，2002年1月；中華民國勞資關係協進會，調處勞資爭議實務—斡旋、調解、仲裁，自版，頁79，1992年9月；邱駿彥，「勞資爭議行為與勞動法令之研析」專題評析二—他山之石要如何雕琢出堪用的玉石～勞資爭議行為與勞動法令間之調和～，載：勞資爭議行為論文集，

之第三人居間為爭議雙方當事人就其爭議進行協調，並盡可能地提出解決該項爭議的各種方案³²³。在勞資爭議中的斡旋，係由「一中立之第三者藉以協助爭議雙方當事人降低其分歧程度，達成協議或是獲致雙方都同意的解決方式的一種手段」³²⁴。

調解與協調二者並不完全相同，調解前的非正式處理手段是「協調」³²⁵。「協調」體制高度被使用的原因可能是因為³²⁶：1.「協調」機制與臺灣慣以「喬事情」方式解決紛爭的文化有關，此種機制不受法律規範，不像調解需要遵守一定的程序(先調查事實、再提出調解方案等)，自主性較低；2.協調的進行不需要組成相關委員會，隨時都可以進行協調，在時效上的確快速許多。

在我國的實踐中，一方面因為作為法定程序之調解的繁瑣，使得無論政府機關或人民，事實上都產生在之前先試行非正式程序的需求，由行政機關公務人員獨任行之，由其召集爭議雙方當事人，進行「調處」(行政協調)：早在 1960 年代，依據動員戡亂期間勞資糾紛處理辦法所為之評斷前的「調處」與之後的協調性質與功能上都相當接近³²⁷。如依行政機關甚至有百分之九十以上進入地方勞工主管機關之勞資爭議案件，均是以協調而非法定之調解方式處理，進而有「調解機制已被協調機制所淹沒」之言³²⁸；不論行政機關是否透過諸如函釋或行政規則等的努力³²⁹，企圖使協調程序一定程度的具有法律

行政院勞工委員會，頁 311-312，2007 年 6 月。

³²³鄭津津，我國勞資爭議處理制度之現況與檢討，國立中正大學法學集刊，第6期，頁69，2002年1月。

³²⁴中華民國勞資關係協進會，調處勞資爭議實務——斡旋、調解、仲裁，自版，頁 79，1992 年 9 月。

³²⁵「調解之外的行政非正式處理手段—協調」，請參見林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173 期，頁 96-99，2009 年 10 月。

³²⁶林福來，活用訴訟外紛爭解決機制解決勞資爭議問題——以檢視協調、調解機制為中心，國立中正大學法學集刊，41 期，頁 125-126，2013 年 10 月。

³²⁷參考內政部 49 年 11 月 5 日台內勞字第 42361 號令

³²⁸黃國昌，勞資爭議處理法下調解及仲裁機制之檢討，行政院勞工委員會，頁 60，2007 年。

³²⁹參見劉士豪，我國勞資爭議協調與調解程序初探，台灣勞工雙月刊，10 期，頁 14 以下，2008 年 10 月。

上之意義，然而終究繼續停留在非法定程序之階段³³⁰。也因為「協調」的運作沒有一定的程序，進行「協調」者是否具備一定之專業與公正性，亦乏相關規範「協調」的過程與結果難免會有瑕疵或未來能否執行的問題³³¹。

早期勞委會 1988 年 8 月 30 日「各級勞工行政主管機關辦理勞資爭議事件應行注意事項」(行政規則之性質)毫無「協調」之隻字片語³³²，但在 20 餘年來，行政機關卻因其具有實用的考量下，不斷的運用與擴張，其間雖有學者之呼籲一不論是廢止或修法將之納入以使其取得法律依據與正當性³³³，而行政機關或亦有將之融入修正草案³³⁴之嘗試，然而時至今日，協調程序繼續為非法定程序，繼續沒有法律依據，繼續占有行政機關處理勞資爭議案件的大宗。

鑑於某些縣市勞資爭議案件的大量增加，由地方勞工主管機關人員所擔負之協調工作，漸漸難以負荷，而有轉介第三人—「中介團體」一代為處理之倡議。勞委會民國 97 年 03 月 28 日公(發)布「行政院勞工委員會補助各級勞工行政主管機關運用民間勞資關係中介團體『協處』勞資爭議實施要點(行政規則)」³³⁵(廢止時間：民國 100 年 05 月 01 日)，以建立協處勞資爭議多元管道，妥善運用民間專業資源，協助地方勞工行政主管機關處理勞資爭議之目的。其中之勞資爭議協調

³³⁰ 林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173 期，頁 96，2009 年 10 月。

³³¹ 林福來，活用訴訟外紛爭解決機制解決勞資爭議問題—以檢視協調、調解機制為中心，國立中正大學法學集刊，41 期，頁 125-126，2013 年 10 月。

³³² 林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173 期，頁 97，2009 年 10 月。

³³³ 黃程貫，勞動法，修訂再版，空中大學，頁 324，1997 年 10 月。

³³⁴ 甫於 2009 年 6 月 5 日由立法院通過之勞資爭議處理法修正草案，其中第 10 條第 1 項第 1 款所稱「由主管機關或經主管機關委託之民間團體，指派調解人進行調解」之所謂「單一調解人」制度，就行政機關與立法者的想像中，即係行之有年的協調，然而仍然決定不採取「協調」之用語，仍將之放入調解之規範體系中，雖然只是字義上的功夫，而無改變現行實務做法之任何打算。參見林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173 期，頁 97，2009 年 10 月。

³³⁵ 行政院勞工委員會運用民間團體資源強化協處勞資爭議補助辦理活動實施要點(民國 95 年 04 月 20 日)後來民國 103 年 10 月 20 日改稱勞動部運用民間團體資源強化協處勞資爭議補助辦理活動實施要點，已由處理勞資爭議之目的變更為鼓勵民間中介暨學術團體配合政府施政措施，辦理學術研討活動，以補助其辦理活動部分經費方式，達成運用民間團體資源，強化協處勞資爭議功能等目的。

(第五、六點之協調案件補助費)之工作屬地方主管機關所履行之非正式、非法定行政程序，性質上或較偏向行政指導³³⁶，然而卻委託給民間勞資關係中介團體，顯然「再將行政機關的協調任務轉交民間中介團體」之舉³³⁷。協調程序之轉由私人進行之，亦即採取公私協力(Public-Private-Partnership, PPP)之模式³³⁸，進而形成「政府調解—政府協調—民間協調(公權力受委託者)」之微妙三角關係，而形成公私協力的制式發展³³⁹。絕大多數勞工並非在充分理解「政府協調」與「民間協調」之不同前提下來接受行政機關轉介之「民間協調」，雖民間協調之和解率不比政府協調為差，但協調後之和解內容卻顯著較政府協調為差³⁴⁰。站在民法之運用偏好的角度上，不論協調程序之進入，是否存在某些非屬人民真正自由意志選擇的問題，單就其公私協力模式之形式與實質，行政任務委託第三人行使之。公私協力之概念源自歐體法之推動，歐體以克服財政緊縮與提升行政效率為由，促使國家自「獨占」經濟行政朝向「私化」，此一私化訴求催化「公私協力」之行為形式。而自主規制則起因於「政府管制失靈」，引發各國思考規制事務得否委託民間處理之風潮，自私化之觀點而言，自主規制實乃一種國家規制行政之「程序私化」。「公私協力」、「自主規制」、「軟法治理」，係現今各國公法學界日益興盛之研究範疇³⁴¹。

³³⁶ 林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173期，頁97，2009年10月。

³³⁷ 林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173期，頁98，2009年10月。

³³⁸ 所謂公私協力(Public-Private-Partnership, PPP)係指公部門主體與私人所為合作關係下之公行政履行，而得理解為功能意義上的公行政主體。進一步觀察之，對於原本屬於組織法意義上之公行政主體所履行之行政任務，改與私人在以契約形式所規範之一定合作關係下，例如所謂公私協力計畫(PPP-Project)，改由私人來承擔相當期間內之一定內容公共服務的提供責任(Bereitstellungsverantwortung)，透過最理想之風險分配模式，以達成最大程度的風險調控與降低整體成本支出之目標；dazu siehe Vgl. Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Bd. 1, 11. Aufl., München 1999, § 4 Rn.3a; Littwin, Frank, in: Meyer-Hofmann/Riemenschneider/Weihrauch(Hrsg.), Public Private Partnership, 2. Aufl., München 2008, Rn. 12；詹鎮榮，民營化與管制革新，元照，頁6，2005年9月。

³³⁹ 林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173期，頁97，2009年10月。

³⁴⁰ 黃國昌、林常青、陳恭平，勞資爭議協調程序之實證研究—以「政府協調」與「民間協調」之比較為中心，中研院法學期刊，第7期，頁259，2010年9月；林福來，活用訴訟外紛爭解決機制解決勞資爭議問題—以檢視協調、調解機制為中心，國立中正大學法學集刊，41期，頁125，2013年10月。

³⁴¹ 劉宗德，公私協力與自主規制之公法學理論，月旦法學雜誌，217期，頁42-62，2013年

在美國，協調與調解的概念是非常接近的，唯一的區別在於協調比調解更不正式，或是參與協調的第三人所扮演的角色比參與調解的第三人更不積極主動³⁴²。因此「協調」機制之目的與「調解」制度是非常相近的，其目的皆是透過第三人居中協調、提出解決方案供勞資爭議雙方參考，因此可整併「協調」機制與「調解」制度，將「協調」機制的優點融入「調解」制度中³⁴³。民國 100 年 04 月 29 日發布補助直轄市及縣(市)勞工行政主管機關辦理委託民間團體調解勞資爭議實施要點(修正日期民國 103 年 03 月 11 日)形成「政府調解—民間團體調解(公權力受委託者)—人民調解」之公私協力三角關係；而勞資爭議處理法採調解、仲裁及裁決之三種非訟處理程序。

「行政機關勞資爭議協調之行政任務進入公私協力模式」本質上卻又都是「和解」的意涵。勞工期待的是「公權力介入解決」，捨棄了司法訴訟的途徑³⁴⁴，選擇的卻是「本質上公權力形式」的調處機制。透過公私協力的模式，使之由民間中介團體來履行該行政任務，姑不論其具體成效如何，由私人介入之方式是否有牴觸人民所期待之行政任務內涵的嫌疑，即屬可議³⁴⁵。

陸、行政指導

另一個可能作為行政協調的是行政指導的制度³⁴⁶。作為行政機關給予人民勸告、建議及資訊的行政指導制度，雖然以沒有拘束力為特徵，但是在此給予行政指導的過程中，已經表明了行政機關對事實及法律層面的理解，也當可以表示初期已採納或不採納人民所提出的

6 月。作者長年以來之比較法研究基礎為日本行政法，故本文主要介紹最近日本之公私協力動向，並探討管制手法之「自主規制」，間或提及美國及德國制度，以供我國學理與實務之參考。

³⁴²鄭津津，我國勞資爭議處理制度之現況與檢討，國立中正大學法學集刊，第 6 期，頁 69，2002 年 1 月。

³⁴³鄭津津，我國勞資爭議調解制度之研究，月旦法學雜誌，第 159 期，頁 35，2008 年 8 月。

³⁴⁴林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173 期，頁 98，2009 年 10 月。

³⁴⁵林佳和，台灣勞動爭議的行政調解，月旦法學雜誌，173 期，頁 99，2009 年 10 月。

³⁴⁶陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 135，2011 年 6 月。

申辯或建議。如果行政機關透過給予行政指導的方法，可以達到相互理解的共識，從而指導人民為一定的行為或不行為時，則此行政指導的制度當有效化解爭議。例如：行政機關給予人民一個行政指導，告知其若有一定的行為，例如：修改建築的某些地方，當可以符合法規要求以取得建築執照³⁴⁷。或放棄起訴的話，改採某些措施，當符合行政機關另作決定條件等，都是適例。我國目前關於稅捐的協談，也就包含有行政指導的目的在內³⁴⁸。

這些行政指導如能扮演和解的功能，其前提也必須在此行政指導必須具有法律的拘束力，否則如同行政約定一樣。但這也正是違反了行政指導制度的本意。行政指導仍然必須服膺誠信原則，信賴利益保護，以及行政公信力。因此，這些基於法治國原則必須拘束行政指導，使行政指導的制度，能夠與行政承諾相掛勾，如欠缺此種聯結，行政指導的制度將無法有助於爭議的解決。我國行政程序法第 6 章行政指導仿效日本 1993 年行政手續法第 4 章行政指導³⁴⁹，也有此種制度(南韓亦然)，但仍然不能在無拘束力上增加更多的限制³⁵⁰。

行政指導可以作行政協調的制度之一，但並非表明所有的行政協調都具有行政指導的性質。如我國學界所認為行政協調視為解決人民私權爭議的行政指導，則行政指導等於解決人民私權爭議，顯然誤解了行政指導之具有公法的性質，而非基於民事的契約自由原則。至於行政指導並沒有嚴格的法律拘束力，且受指導者願否接受指導為其個人自由意志所決定，是因為行政指導乃給付行政(服務行政)的思潮之產物，並非源於民事契約自由。也因此，行政指導制度的主要實施

³⁴⁷ 參見陳敏，行政法總論，自版，頁 630，2007 年 5 版。

³⁴⁸ 陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 135，2011 年 6 月。

³⁴⁹ 劉宗德，試論日本之行政指導，政大法學評論，40 期，頁 75-86，1989 年 12 月。

³⁵⁰ 陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 136，2011 年 6 月。

之事項仍為公法關係，而非私權爭議的問題³⁵¹。

柒、 事前協商

行政機關與人民在個案產生爭議時，在行政機關作出具體的行政行為前，行政機關基於依法行政原則，本即負有調查證據、闡明事實、正確運用法律，以及妥善行使裁量權的義務。這些要求行政機關作出最終正確決定的義務，在行政機關每日的實際運作的個案，絕對是無法完全毫無折扣的遵守之，留下可以協商(Absprache)的空間。為了解決爭議，特別在事實的確定，無法完全由一方掌控，雙方必須各有讓步時，現實有效的行政法上之制度，能否提供行政爭議雙方消除爭議的方法？應予以探討³⁵²。在行政程序中忽視調解的現象，可由目前行政法上 4 個可能解決爭議的制度：1.行政約定³⁵³；2.行政承諾³⁵⁴；3.行政契約³⁵⁵；4.行政指導³⁵⁶，來檢驗其功能。這四個制度不論是在法律的承認，或是制度的設計上，都顯然不能充分解決行政的爭議³⁵⁷。

行政機關在作成行政決定前，或為代替行政決定，而與人民達成「協議」(Absprachen)或為其他的接觸(主要非正式行政行為)³⁵⁸。例如：某甲申請建築執照，主管機關與某甲交換意見後，雙方達成共識，如某甲適度修正其申請內容，主管機關將予許可核發執照。又例如 主管機關發現某甲有違規情事，依法律規定得命限期改善(如未改善，

³⁵¹陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 148，2011 年 6 月。

³⁵²陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 119，2011 年 6 月。

³⁵³陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 119-131，2011 年 6 月。

³⁵⁴陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 131，2011 年 6 月。

³⁵⁵陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 131-135，2011 年 6 月。

³⁵⁶陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 135-136，2011 年 6 月。

³⁵⁷陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 109，2011 年 6 月。

³⁵⁸林錫堯，行政法要義，自版，頁 446-447，1999 年 8 月 2 版。

將予處罰)，經雙方溝通意見，某甲願意改善，主管機關仍不發改善命令。以上兩例，主管機關並無意使其具有法律上拘束力，只是一種「君子協議(定³⁵⁹)」(Gentlemen's Agreement)、行政約定或事前協商³⁶⁰ (Vorverhandlungen)，亦非行政契約³⁶¹。例如我國事業得與所在地居民或地方政府簽訂環境保護協定，防止公害之發生³⁶²。

行政法上「非正式行政協商」(informale Verwaltungsabsprache)是沒有強制性可由行政機關自由與人民簽訂，至於日後雙方是否反悔，都無所謂，同時對於法院，也無任何法律上的拘束力，因此是被視為一種「事實行為」³⁶³。

行政機關固無義務與人民達成「協議」，但亦非法所禁，故行政機關如認有必要(尤其為完成職權調查義務，發現真實，並充分斟酌公益與私益等必要)，得為之。由於此種「協議」並無法律上拘束力，行政機關得於事實或法律有變更，或其評價有變更時，不遵行「協議」內容。雙方均無履行「協議」之請求權，亦不因未履行而負損害賠償責任，但行政機關基於「締約過失」原則應負一定責任³⁶⁴。「協議」仍應受實體法與程序法之拘束。行政機關不得同意與「現行有效之法」相悖之內容，事後亦不得有違法之行爲(作為或不作為)，亦不得違反程序法，尤其應依職權調查之義務，聽證或陳述意見之義務，保障第三者權利之程序等均不因有協議而縮減³⁶⁵。

行政約定這種新型的事前協商主要產生的案例是在德國環保案

³⁵⁹ 陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁119，2011年6月。

³⁶⁰ 陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁119，2011年6月。

³⁶¹ 林錫堯，行政法要義，自版，頁446-447，1999年8月2版。

³⁶² 公害糾紛處理法第30條第2項

³⁶³ Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., 2004, § 15 Rdnr. 14. 但吳庚教授認為行政協商屬未型式化行政行為而非事實行為，請參見吳庚，行政法之理論與實用，增訂12版，自版，頁454，2012年9月。

³⁶⁴ 林錫堯，行政法要義，自版，頁446-447，1999年8月2版。

³⁶⁵ 林錫堯，行政法要義，自版，頁446-447，1999年8月2版。

件，由工廠業者申請執照，而與主管機關面談，是標準的事前協商制度。其目的乃為業者避免風險、加速申請執照的程序，以及提供有利的事實來澄清主管機關對滿足申請執照條件所為的疑慮³⁶⁶。行政事前協商(行政約定)也可稱為我國行政實務上的「協談制度」(Besprechung)。我國行政實務上的協商，最主要的是 1.稅務實務的協談制度；以及 2.廣電執照許可申請案的協談³⁶⁷。

行政約定是雙方在協商後的成果，而這個過程，便是「事前協商」是指人民與行政機關事先在行政機關作出行政決定前所進行的接觸、商談並獲得共識的行為。這種行為主要是發生在申請許可的案件為主，而在涉及處罰的案件為輔，因此，這是一種在程序上及實體上的一種獲得共識的行為。在行政法學上，有分為「準備的協議」，以及「避免或替代式的協議」。在申請許可案件的事前協商，是指申請人為了使行政機關在日後的作為，能夠免除事實與法律上的窒礙之處，而與行政機關來協商、澄清及聲明保證等行為，都是為日後的行政決定所為之準備工作；而在處罰案件的事前協商是避免(Vermeidung)或替代(Ersatz)的協商，可以稱為是「消毒式」的協商。是希望日後行政機關不要為積極的行為，也就是消除日後不利的行政處分所為的協商，例如：承諾改進、澄清事實等，也因此，是屬於新型的行政行為³⁶⁸。

行政約定這種新型的事前協商，和制式的行政行為不同(行政承諾或行政契約這種正式的行政行為都是具有法律拘束力)。事前的協商都是以沒有具有法律的拘束力為其特色。事前協商的好處，有三大

³⁶⁶陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 120，2011 年 6 月。

³⁶⁷陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 123-127，2011 年 6 月。

³⁶⁸陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 120，2011 年 6 月。

優點³⁶⁹：1.風險的避免。許可證的申請人在與政府機關進行事前的協商，可以溝通雙方的看法獲得共識，避免日後遭到麻煩的風險。2.加速行政程序，避免花費不必要的時間與金錢。3.提供有用的資訊來澄清事實。這些都是有助於行政機關在用法論事時，可以妥善的解釋法律規定正確的行使裁量權，而不至於濫用法律不確定的概念。

事前協商可以獲得一定的共識，且以獲得一定的共識為其目的。雖然對於行政協商的法律後果，過去，德國學界始終沒有給予太多的關注，視為沒有拘束力的事實行為，直到「非正式法治國」的理念興起，認為這種協商應當有一定的憲法界限³⁷⁰。這界限可以提升到憲法層次的法治國原則。基本上，是以依法行政為其指導原則。德國學界也指出這種事前協商，既然多半是人民有求於政府機關者，其曾獲共識的獲得，來自人民的付出比來自政府者多得多，因此，必須擔心公權力的濫用。也因此必須給予一定的限制³⁷¹。

事前協商之限制包括以下五點³⁷²：1.實質法律目的的遵守：這是要求行政機關與人民作成這種共識時，必須要遵守法律優越的原則，因此，不能夠藉著頒布許可的協商而破壞法律的規定，而達背法律的目的。所以，在協商的內容上，必須對其空間作嚴格的限制，來維護實質的合法性。2.程序透明的原則：基於法律安定性的原則，也必須讓人民能夠瞭解行政機關作出行政決定的合法依據為何，而使得其程序的過程能夠透明。所以，人民得以閱覽卷宗，同時，人民的意見也應註記在作成行政決定程序的文書之上。3.行政程序的公平原則：行

³⁶⁹ Song, Dongsoo, D., *Kooperatives Verwaltungshandeln durch Absprachen und Verträge beim Vollzug, des Immissionschutzrechts*, 2000, S. 88；陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 120，2011 年 6 月。

³⁷⁰ Schulte, Martin, *Wandel der Handlungsformen der Verwaltung und der Handlungsformenlehre in der Informationsgesellschaft*, in: Hoffmann, W. Rien/Schmidt, E. Assmann(Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000, S.333-348.

³⁷¹ 陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 121，2011 年 6 月。

³⁷² Song, Dongsoo, D., *Kooperatives Verwaltungshandeln durch Absprachen und Verträge beim Vollzug, des Immissionschutzrechts*, 2000, S. 118；陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 121-122，2011 年 6 月。

政程序的公開化，也會促使行政程序應當要符合平等原則。故在行政協商的過程，也應當讓其他類似案件的申請人知悉，而使行政機關在為行政許可時，會有一定的判斷標準，而不至於會濫用行政裁量權。

4.官署的程序責任性：這是指行政官署在作成行政處分的過程，雖然可和當事人進行協商，但無論如何，官署對最終作成一個合法的行政處分，仍然具有責任來要求在程序面與實體面上的合法。易言之，行政機關不能夠將最後一個有合法性欠缺的許可處分，推給協議的申請人，或推卸責任給協議人，因為其等不願意進行事前協商或讓步等。

5.反比例原則：如同所有公權力的行使，都不可過度。因此，行政機關在許可案件的事前協商，都必須以儘量少侵犯到申請人的利益、加重其負擔，為前提要件。這也是法治國家對行政權力應予以節制的要求。

儘管學術界對於事前協商限制的重要性，然而，這種見解仍然存於學術的訴求而已。事前協商是以雙方不受法律效果之拘束為前提，所以一旦雙方不履行約定，即不產生救濟及法律後果。人民不履行約定，行政機關自可以逕行為高權行政行為；人民即使履行協商的內容時，行政機關如果為不同的行政決定，人民也無得要求國家賠償或是損害賠償及補償等。這種「無制裁性」(Sanktionlosigkeit)正是事前協商的特徵，也是其作為「非正式行政行為」(informale Verwaltungshandeln)的理由³⁷³。

捌、行政承諾

如果行政機關願意將「行政約定」提高到單方面願意承諾為一定的行為，包括確認某一種事實，日後要實行或不實行一定的行為，或是忍受某種狀況而作出的一種「承諾」，便是所謂的「行政承諾」³⁷⁴(Die

³⁷³陳新民，和為貴－由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁122，2011年6月；Rabe, Stephan Friedrich, Der Rechtsgedanke der Kompensation als Legitimationsgrundlage für die regelungsersetzende Verwaltungsabsprache, 1996, S.31.

³⁷⁴陳新民，和為貴－由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁

Verwaltungszusicherung)。

這是行政機關所作出具有法律拘束力的意思表示，也可以算是一種行政處分，運用得宜，當能消弭許多行政爭議。德國行政程序法第 38 條第 1 項明白規定了這個制度。德國的行政承諾受到兩個原則的拘束，第一個是「書面原則」，行政承諾必須以書面的方式為之，這是為了防止「口說無憑」，也有維護法確定性原則的用意；第二個「情勢變遷的原則」，行政承諾如果遇到日後事實或法律有變更，而行政機關此時即不可有該承諾，則此行政承諾為無效。這也是情勢變遷原則普遍在各種行政行為中，例如：對於行政處分的撤回，另一個適用的例子。

行政承諾的法制化彌補了空泛之行政約定的缺憾，有助於依法行政及信賴利益的實現，也使得誠信原則進一步的加強。不過，德國這個進步的制度，並沒有被我國、日本及南韓的行政程序法所採納³⁷⁵。相較於「行政承諾」，單方面由行政機關立下承諾，如果推及到行政雙方時，便是所謂的行政契約³⁷⁶(der Verwaltungsvertrag)。

玖、行政契約

行政程序法第 135 條規定：「公法上法律關係得以契約設定、變更或消滅之。但依其性質或法規規定不得締約者，不在此限。」；行政程序法第 136 條(和解契約)：「行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分。」以及行政程序法第 137 條：「行政機關與人民締結行政契約，互負給付義務者，應符合下列各款之規定：一、契約中應約定人民給付之特定用

131，2011 年 6 月。

³⁷⁵陳新民，和為貴——由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 131，2011 年 6 月。

³⁷⁶陳新民，和為貴——由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 131-135，2011 年 6 月。

途。二、人民之給付有助於行政機關執行其職務。三、人民之給付與行政機關之給付應相當，並具有正當合理之關聯(第一項)。行政處分之作成，行政機關無裁量權時，代替該行政處分之行政契約所約定之人民給付，以依第 93 條第 1 項規定得為附款者為限(第二項)。第一項契約應載明人民給付之特定用途及僅供該特定用途使用之意旨(第三項)。」

行政程序法第 93 條：「I.行政機關作成行政處分有裁量權時，得為附款。無裁量權者，以法律有明文規定或為確保行政處分法定要件之履行而以該要件為附款內容者為限，始得為之。II.前項所稱之附款如下：一、期限。二、條件。三、負擔。四、保留行政處分之廢止權。五、保留負擔之事後附加或變更。」

臺北高等行政法院 98 年訴字第 2834 號判決有關營建事務民國 99 年 07 月 15 日：「行政程序法第 93 條第 1 項、第 2 項第 3 款規定，行政機關作成行政處分有裁量權時，得為負擔。本件縣政府機關方予核准其申請，為許可之授益行政處分，此為兩造所不爭。原處分命環保設備公司依據臺北縣營建工程剩餘土石方處理及營建混和物資源處理場設置管理要點規定，負擔相關費用計 2,838,583 元，並自該公司之營運保證金中予以扣除，縱處分當時未提及該切結書之內容；惟無論係土資場管理要點之遵守，抑或切結保證書之保證，均係屬於前揭許可授益行政處分所附之負擔，依據行政程序法第 93 條之規定，環保設備公司自仍應受其切結保證與土資場管理要點之拘束。該切結書並非單獨成立之行政契約，縣政府機關於訴訟中一併援引系爭切結書而為主張，僅為訴訟上原處分理由之補充，尚無變更原處分之同一性，基於紛爭解決一次性之訴訟經濟原則，自應准許。」

目前學界之多數見解認為，行政契約與私法契約之區別應以「契約標的」判斷契約之公法或私法性質，而契約之標的，則應由契約內容決定之，例如契約之內容具有下列情形之一者，應屬公法契約：(一)

以執行公法法規為目的者，(二)含有作成行政處分或其他公權力行為之義務者，(三)與人民之公法上權利義務有關者；倘契約之給付義務本身具有中立性而較難以判斷時，應由給付義務之目的及契約之全體特性判斷之³⁷⁷。行政機關委託民間開發公司代為開發工業園區之契約究為行政契約或私法契約？依司法院釋字第 533 號解釋及行政程序法第 135 條所建立之判斷標準³⁷⁸，即契約標的與契約目的與契約主體混(綜)合說而論，契約標的為甲開發公司代乙機關為規劃範圍內興建完成工業區之公共設施，及其他一切計畫內之必要工程，契約主體一方又為行政機關，開發契約目的為實踐促進民間參與公共建設法第 1 條所揭櫫之「提昇公共服務水準，加速社會經濟發展公共目的」，從而，宜認定該委託開發工業園區契約，在性質上具有行政契約之本質，並非私法契約³⁷⁹。其契約中若有約定：「因履行本契約而涉訟時，雙方同意以台灣台北地方法院為第一審管轄法院」，因牴觸行政程序法第 135 條、行政訴訟法第 2 條、第 8 條第 1 項之規定，應屬無效(民法第 71 條)，不得倒果為因，遽行認定該契約本質即屬私法契約³⁸⁰。

行政程序法第 136 條規定：「行政機關對於行政處分所依據之事實或法律關係，經依職權調查仍不能確定者，為有效達成行政目的，並解決爭執，得與人民和解，締結行政契約，以代替行政處分。」其立法目的係為兼顧行政效能與人民權益，容許行政機關於不牴觸法規定及已盡職權調查能事之前提下，與人民就尚不能確定之事項互相讓步而達成約定，並締結行政契約，以代替行政處分。所代替之行政處

³⁷⁷法務部法律字第 0999055890 號民國 99 年 12 月 30 日。

³⁷⁸吳庚大法官於本號解釋協同意見書所提出之公私契約四大之判斷標準，司法院編印，司法院大法官解釋續編(十五)，2002 年 12 月，頁 36 以下；吳庚，行政法之理論與實用，增訂八版，自版，頁 424，2004 年。

³⁷⁹林明鏘，委託開發工業區契約之定性與仲裁容許性，月旦法學教室，33 期，頁 112，2005 年 07 月。林明鏘教授肯定最高行政法院九四年度裁字第〇〇四七〇號裁定之定性見解。

³⁸⁰林明鏘，委託開發工業區契約之定性與仲裁容許性，月旦法學教室，33 期，頁 112，2005 年 07 月。

分，並不排除授益處分，惟於具體個案，應符合法定要件，始得締結，否則依同法第 142 條第 3 款規定，構成契約無效之原因。和解契約，一般認為應具備下列要件始得為之：1.須事實或法律關係不確定。兼指在主觀及客觀上不明。2.須該不確定狀況無法經由職權調查排除。不明之狀況經行政機關依職權調查，仍不能確定時，始得締結和解契約。3.締結和解契約符合行政目的，並解決爭執。4.須雙方當事人互相退讓。所謂和解者，本質上即必須雙方當事人互相退讓妥協，如僅當事人一方向他方全面屈服，即非和解³⁸¹。又雖具備和解契約之要件，行政機關是否與人民締結和解契約，仍應依法妥為裁量，並將如不締結和解契約可能有的訴訟上風險、迅速作成決定對公益或私益之影響等因素納入考量。締結和解契約寓有修正依法行政原則之意，故必須限於特殊情況，不得濫用，且應受行政裁量一般法則之拘束³⁸²。

民國 80 年間臺南市政府為解決該市 70 多萬人口垃圾問題，於城西地區曾文溪出海口附近魚塢³⁸³掩埋垃圾，當地居民不滿家園遭受污染，群體抗爭，阻擋垃圾車進場，市府經與當地民眾協商於城西地區使用焚化廠、掩埋場等處理設施之回饋金³⁸⁴條件後，之後市府與漁塢養殖業者代表，經協商回饋條件，共同簽訂補償協議書³⁸⁵後才順利解決垃圾掩埋及焚化問題。此種預防性糾紛之補償協議應屬一般性的行政和解契約之運用(行政程序法第 136 條)。

³⁸¹ 林錫堯，行政法要義，元照出版公司，頁 426、頁 428，2006 年 9 月 3 版；陳敏，行政法總論，自版，頁 582、第 583 頁，2009 年 9 月 6 版；吳志光，行政法，新學林出版公司，頁 265，2010 年 9 月 4 版。

³⁸² 法務部法律字第 0999055890 號民國 99 年 12 月 30 日，主旨：「關於鈞院交議：監察院函，為據許○元君等陳訴，63 年間南投縣仁愛鄉公所及仁○國中前為興建仁○國中，需使用其世居之原住民保留地，雙方達成「以地易地」之協議，惟迄今仍未履行承諾等情案之辦理情形，業據教育部會商相關機關函報後續處理結果一案，本部研提意見如說明二。請 查照參考。」。本案性質上是否屬公法上之法律關係以及得否締結和解契約，宜請教育部參照上開說明審認之。

³⁸³ 魚塢大多屬國有地，由魚塢使用者向國有財產局或市府繳納使用補償金，但非屬租賃契約型式僅取得使用權利而言。

³⁸⁴ 回饋金並非補償，基於敦親睦鄰，因焚化廠所在地可能會對附近房地產或地價產生負面影響，才給予用於區里預算或活動補助的回饋。

³⁸⁵ 民國 82 年 7 月 1 日市府代表與漁塢養殖業共同簽訂「臺南市政府使用城西掩埋場鄰近漁塢補償協議書」

行政契約作為建立、形成公法關係的契約，行政契約可以有效的達成雙方化解歧異、確定事實並由雙方承諾為一定行為或不為一定行為之義務。行政契約作為解決行政爭議，是所謂的「行政和解契約」(der *Verwaltungsvergleichungsvertrag*)。這個由德國行政程序法第 54 條所規定的制度，在德國的行政法是具有相當積極的意義。德國行政法學在二次世界大戰後，積極想消除行政權力單方的高權性質，希望引進民主協商制度，以行政契約方式取代具體的行政行為。本條文便強調了這個民主性質的立法期待³⁸⁶。

我國行政程序法採納德國的立法例，但在種類上則只規定兩種性質的行政契約：雙務契約(第 137 條)及和解契約(第 136 條)。但和德國的行政和解契約相異的是，我國比德國的行政契約還加上了「不明狀態、不能排除或需耗費甚巨始能排除」，以及雙方互相讓步等」兩個條件。這種差別，可以導出甚多不同的差異。比較起德國及我國對於行政和解契約的差異，可知德國是希望盡可能「以契約代替處分」，而我國則是有限度的「以契約救濟處分」。想借著契約來消弭不確定的法律及事實狀態。也因此是一個有限度的適用³⁸⁷。

我國這種有限度的和解契約³⁸⁸，一方面仍然規定了行政機關必須依職權調查，仍不能澄清法律或事實的關係後，才能簽訂行政契約。所以，簽訂契約是「附屬手段」。這雖然符合行政程序法第 36 條以下：機關依職權調查證據之義務，而行政機關必須正確的調查事實與證據後，憑論理及經驗法則，才可以作出合法的行政決定。問題便在這裡：如果行政機關未經仔細調查，便不可簽訂和解契約，因此，

³⁸⁶陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 132，2011 年 6 月。

³⁸⁷當然在學術界，也有認為行政契約應當和德國一樣，不只是替代行政處分的行政契約為限。見林明鏘，行政契約，載：翁岳生(編)，行政法(上冊)，元照出版公司，頁 641，2000 年 3 月；陳愛娥，行政契約之研究，載：法務部委託研究計畫，頁 15，2003 年。

³⁸⁸陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 132，2011 年 6 月。

行政和解契約的制度不能省卻行政機關可能必須花下甚多時間與精力的耗費；一旦行政機關窮盡調查後，仍無法獲得事實與法律的確認，此時所作的處分，其不合法性便極為明顯，當事人整暇以待、又何須與行政機關簽訂和解契約？因此，行政和解契約在我國行政實務上鮮少出現，且快要成為具文，便是基於這種制度上的不理性³⁸⁹。

如果要妥善利用行政和解契約的制度，我國的立法例在相當程度上，應當加以修正。行政機關固然應當儘量擔負起調查證據、澄清事實並獲得法律上的明確依據，才可以為行政具體行為。但是，如此一來便無達到「行政經濟」的目的。故，應當在行政調查義務方面，酌予放寬。似乎只要明訂行政機關為避免耗費巨大時間或金錢，便可以與人民協商。這也是德國行政契約的要件之一。

究竟締約的許可權何在？首先，面臨的問題是，是否僅有裁量行為可以改為簽訂行政契約，亦或是拘束行為亦可為之？學術界的通稱，除拘束行為外，任何裁量行為，只要行政機關有形成的自由，便可締結和解契約。因此，任何行政機關可以擁有締約與否的極大決定空間³⁹⁰。

契約的有權簽訂機關為何？行政和解契約的簽訂如果涉及到法律解釋的問題，例如：待澄清的法律見解不明，可否由該行政機關自行決定？以一般行政機關會有監督機關，故必須由上級的機關來決定³⁹¹。如此一來，終究沒有原擁有決定為處分的機關能簽訂行政契約。因為上級之上，還有上級；每個機關的內部法規，如有疑問，也非要請求上級機關解釋不可。更何況，內部法規也可能昨是而今非。因此，只要原處分機關在可為行政處分的當時法規見解下，也就是可

³⁸⁹陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁133，2011年6月。

³⁹⁰陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁133，2011年6月。

³⁹¹陳新民，和為貴—由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁133，2011年6月。

以自行為決定的許可權下，就應許可該機關取得自由簽訂行政和解契約的許可權。也因此，上級機關的監督及撤銷權，必須受到嚴格的限制，以保障人民的信賴利益³⁹²。

對於「相互讓步」的條件當否作為行政和解契約的要件，以解決行政爭議？以德國的立法目的而言，是希望行政和解契約不會變成「以契約逼迫人民」的制度。所以，這個雙方讓步的重心，多半在行政讓步一方。所以，在解決行政爭議方面，是否仍然要強調這種「雙面性」？好的方面固然可以迅速達成協定，反之，也可能造成和稀泥，討價還價與發現真實背道而馳的後果。因此，真理有時只會完全偏向一方，行政和解契約似乎不應僅限於「相互讓步」的協議為限³⁹³。

儘管如此，如果主管機關不願花功夫，進行調查或與人民和解，寧可運用行政處分附款來取代簽訂行政和解契約，對行政機關反而更為方便，當然人民的不便與不利益也不在話下行政和解契約的制度，就更無用處了³⁹⁴。由此可知，行政契約的制度是一個不完善的制度³⁹⁵。

我國僅部分移植之，效果似乎極為不彰；日本及南韓目前似乎仍與趣缺缺，沒引進的打算。即使對行政契約功能抱以厚望的德國行政法學界，也沒有能讓行政契約的制度產生更突破的靈活性，也沒有解決上述授權原則的問題，也沒有能在制度上突破此限制³⁹⁶。行政契約的制度雖然獲得學界支持，但是長年來卻是很少受到尊重。法院的

³⁹²陳新民，和為貴一由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁134，2011年6月。

³⁹³陳新民，和為貴一由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁134，2011年6月。

³⁹⁴陳新民，和為貴一由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁134，2011年6月。

³⁹⁵關於行政契約不發達的原因，學界也頗有批評，吳庚，行政法之理論與實用，自版，頁446以下，2005年8月9版。

³⁹⁶陳新民，和為貴一由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121期，頁134，2011年6月；黃錦堂，行政契約法上主要適用問題之研究，載：行政契約及新行政法，台灣行政法學會編，元照出版，頁39以下，2002年6月。

實務看法也往往不願承認一個事實為行政契約，反而視為須當事人參與的行政處分，或是視為私法契約，或是視為沒有拘束力的事前協議³⁹⁷。顯示出對行政契約制度沒有光明正大的肯定³⁹⁸。因此，要利用行政契約的制度，來有效解決行政爭議，必須在制度上超越了德國的立法例，而對於中國大陸日後研議行政程序法，當是一個新的，且極為艱巨的挑戰³⁹⁹。

壹拾、 其他未型式化之行政行為

型式化之行政行為之一者為行政事實行為⁴⁰⁰。而行政事實行為係指除意思表示外之任何行政行為。申言之，該行為不以發生某特定之法律效果為最終目標，而僅附帶直接產生一種事實上之後果者⁴⁰¹。例如：開挖馬路行為、警察開槍追捕逃犯而傷及無辜者、違規停車之拖吊、清運市區垃圾等。由於行政行為中，行政事實行為占有相當之比例，加上學說之發展較為緩慢，分類標準亦多有不同，造成行政事實行為與未型式化行政行為之界限，未能清楚劃分⁴⁰²。學說上也常將一些無法定義或不能歸類之行政行為，籠統納入行政事實行為的領域中，例如行政機關之答覆或警告行為常被列入行政事實行為中討

³⁹⁷ Maurer, Hartmut, Der Verwaltungsvertrag - Probleme und Möglichkeiten, im: Hill, H. (Hrsg.), Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen, 1990, S. 22.

³⁹⁸ 陳新民，和為貴一由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 135，2011 年 6 月。

³⁹⁹ 陳新民，和為貴一由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 135，2011 年 6 月。

⁴⁰⁰ 林明鏘，論型式化之行政行為與未型式化之行政行為，載：當代公法理論＜翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集＞，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會，台北：月旦，頁 345，1993 年 5 月。

⁴⁰¹ 德國學者對此種定義「僅能發生一種事實上之後果」，有不同之批評，認為在法治國家原則下，沒有任何國家行為，僅僅發生一種事實上之後果，而沒有任何法律後果，國家之任何行動都應該發生法律後果，不論該行為是否意思表示為之。參見林明鏘，論型式化之行政行為與未型式化之行政行為，載：當代公法理論＜翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集＞，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會，台北：月旦，註 22，1993 年 5 月。

⁴⁰² 有依對象之不同，區別行政事實行為為對人之事實行為及對物之事實行為，亦有學者依規範目的之不同，區分為規範準備行為（例如：答覆、聽證、協議等）、規範替代行為（例如：住宅之搜索、遺失物之存放等）及避免規範行為（例如：警告、容忍等）、規範執行行為（例如：規費支付）及任務所需行為（例如：學校之上課）。參見林明鏘，論型式化之行政行為與未型式化之行政行為，載：當代公法理論＜翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集＞，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會，台北：月旦，註 23，1993 年 5 月。

論⁴⁰³。

所謂未型式化之行政行為⁴⁰⁴ (informale Verwaltungshandeln) (又稱呼為未定型化行政行為或非正式行政行為⁴⁰⁵)係指：凡行政行為具有不確定之拘束力者。申言之，凡行政行為之拘束意思及其規範之範圍不明確者，皆屬未型式化之行政行為。此種具有不確定拘束力之行政行為有如：不具型式之協議、公布、推薦、指點、行政機關有認識的容忍等。德國行政實務上鑒於其不明確之拘束力及層出不窮之形態，使得如何歸類這些未型式化之行政行為，納入行政法學之掌握，便是目前德國學界不斷努力的方向與目標。由於這些未型式化的行政行為，具備有甚多型式化行政行為所沒有之功能，因此可以預測在未來的行政實務上，仍會不斷的被廣為使用。非正式行政行為具有增進行政機關與人民之溝通與瞭解、民主參與、減輕行政負擔、減少時間與費用之耗費等功能。但亦可能使法律規定軟化、侵害第三者權益、欠缺透明化等缺點⁴⁰⁶。

未型式化行政行為廣為出現的原因，可歸納出主要三個原因⁴⁰⁷：

1.迴避日漸增廣的法律拘束：行政行為經型式化之後，透過漸增力的法規範，使得其在實體法上及程序法上都會遭遇到逐漸增加的法律拘束。隨著「依法行政」及「法治國家」之要求，這種拘束是有增無減，甚且可以用「法網恢恢」來形容。形式化行政行為的法律嚴密

⁴⁰³ 行政事實行為之討論，參見張嫻安，行政事實行為，輔仁法學，第9期，頁89以下，1990年6月；吳庚，行政法之理論與實用，增訂12版，自版，頁441以下，2012年9月；林錫堯，行政法要義，自版，頁446-447，1999年8月2版。林教授認為非正式行政行為並非傳統的行政法所承認之行政行為，概念並未明確，不具法律上拘束，而屬事實上認知，應屬事實行為之範疇。

⁴⁰⁴ 林明鏘，論型式化之行政行為與未型式化之行政行為，載：當代公法理論＜翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集＞，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會，台北：月旦，頁346，1993年5月。

⁴⁰⁵ 另外名稱見吳庚，行政法之理論與實用，增訂12版，自版，頁453以下，2012年9月；林錫堯，行政法要義，自版，頁446-447，1999年8月2版；Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., 1995, § 15 Rdnr. 14ff.

⁴⁰⁶ 林錫堯，行政法要義，自版，頁446-447，1999年8月2版。

⁴⁰⁷ 林明鏘，論型式化之行政行為與未型式化之行政行為，載：當代公法理論＜翁岳生教授六秩誕辰祝壽論文集＞，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會，台北：月旦，頁352-353，1993年5月。

拘束，顯與行政實務上，行政機關喜愛使用不受拘束性之行政手段，背道而馳，所以行政機關爲了迴避這種日漸增廣的法律拘束，喜好使用未型式化之行政行爲⁴⁰⁸。

2.因應型式化行政行爲之缺陷：由於型式化行政行爲有過度抽象性，集中性及忽略行政過程及行政法律關係之缺陷，加上制度化所帶來的僵硬而不具彈性，也是未型式化行政行爲產生的另一個重要原因。行政機關爲了解決實際上產生的問題，例如必需事前與當事人做多向的接觸、溝通、協商，或做某種未具型式的承諾、合意，甚至於事後的磋談，而這些溝通、協商、合意等常常能發揮制度化型式行爲所無法達到之功效。

3.手段目的之相當性：未型式化之行政行爲在某些情形下，對達成行政目的，反而是一個較適當的手段，因爲其具有新的可變性、彈性及創造性之功能，較諸型式化之行政行爲，反而能節省時間、勞力、費用或金錢。例如說：食品衛生單位透過新聞大眾傳播媒體，向人民「警告」勿購買某種被有毒物質污染的生菜沙拉，或是「警告」勿生食受沙門桿菌污染之雞蛋，或是「推薦」人民改買鮮奶之替代品等，常常能迅速，有效達成維護公共健康，避免受污染食品所損害之目的。

⁴⁰⁸ Vgl. Bauer, Hartmut, Verwaltungsrechtslehre im Umbruch? in: Die Verwaltung 1992, S.301ff.

第三節 小結

正式的訴訟程序已無法有效地承擔解決糾紛的全部重任，現代社會和當事人在利益、價值觀、偏好和各種實際需要等方面的多元化，本質上需要多元化的糾紛解決方式，需要有更多的選擇權⁴⁰⁹。因此，多元各種訴訟外解決機制就應運而生，與訴訟機制一起成為解決糾紛的重要方式。

訴訟外機制具有低廉、快捷的優勢，更適合於特定社會關係、特定主體、特定糾紛的解決。它以常識化的運作程序消除了訴訟程序給當事人帶來的理解困難；以通情達理和非對抗的對話緩和了當事人之間的對立，有利於他們保持長遠關係和諧；以簡易的事實認定代替了嚴格的舉證責任，使當事人可以不借助律師自行解決糾紛；整體地考察事件背後複雜長遠的社會關係，做出合理的判斷，使當事人易於接受和執行⁴¹⁰。

美國 ADR 制度也是一個新興的解決爭議之制度，雖然在我國及德國目前似乎還沒有被大力引進的必要性共識。但可以引用到大陸法系的行政法制中的若干機制，例如：成立行政仲裁法庭，雙方得再行政爭訟前協議進行仲裁、成立仲裁專職的行政機關及行政官署、靈活運用行政調解人、建立仲裁專業鑑定人制度，都是可以嘗試進行的「制度試驗」⁴¹¹。

如果一旦引進了認罪協商制度，表明了理應最應堅守法律規定的刑事司法案件，檢察官與法官都能退讓，那麼，一般行政訴訟中，就

⁴⁰⁹ 範愉，ADR 原理與實務，廈門：廈門大學出版社，頁 23，2002 年。

⁴¹⁰ 呂忠梅，環境友好型社會中的環境糾紛解決機制論綱，中國地質大學學報，頁 3，2008 年。

⁴¹¹ 陳新民，和為貴——由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 150、152，2011 年 6 月；Stumpf, Christoph A., Alternative Streitbeilegung im Verwaltungsrecht, 2006, S.40.

沒有理由讓法院為何不能許可雙方進行協調和解？⁴¹²我國雖然在刑法上引進認罪協商制度，但是在行政罰法上卻未引進此類似的制度，惟有在稅務違章案件有引進此制但卻還是以行政命令作為其基礎，因此，我國應該考慮在行政罰的領域實施此制。故行政調解制度在我國現今立法例上，似仍未獲得應有的重視，因此，我國行政程序法應當儘量的鬆開束縛，讓當事人與行政機關能夠彈性的解決彼此的爭議⁴¹³。

訴訟外紛爭解決機制包括：調解、和解、仲裁、認罪協商制度、行政協調、行政指導、事前協商、行政承諾、行政契約及其他未型式化之行政行為，可以扮演著解決爭議的角色。儘管目前在法制上有部分已承認、採用這些機制，但卻給予這些制度不少不必要的束縛。行政事前協商的重要性已逐漸受到行政法學上的重視，也強調了應當促使雙方接受協議的理念，但仍然無法形成得使行政機關履行協商結論的法制理由；同樣的，對於行政承諾處分的存在仍然不被普遍認為法定行政行為種類之一；行政指導未有法律拘束力，一樣形成未能成為行政協調有利制度的主要理由⁴¹⁴。凡此種種，都是已有行政程序法立法國家的行政協調法制不周延所顯現出的現象。他山之石可以攻錯，這都是值得加以宏觀思考的議題⁴¹⁵。

⁴¹²陳新民，和為貴－由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 142，2011 年 6 月。

⁴¹³陳新民，和為貴－由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 109，2011 年 6 月。

⁴¹⁴陳新民，和為貴－由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 152，2011 年 6 月。

⁴¹⁵陳新民，和為貴－由「合作行政」的概念論行政調解的法制改革，政大法學評論，121 期，頁 152，2011 年 6 月。

第八章 無遮簷人行道、私設道路之探討

第一節 無遮簷人行道

壹、 相關規定

台北市土地使用分區管制規則第 87 條規定(100 年 07 月 22 日已更名為臺北市土地使用分區管制自治條例):「商業區內臨接寬度達八公尺以上道路之建築基地,其建築物應設置騎樓,如自願退縮騎樓地,設置無遮簷人行道而不妨礙市容觀瞻者,其退縮部分得計入法定空地及院落之寬深度。」、第 90 條:「工業區內建築基地應退縮留設三·六四公尺無遮簷人行道,其退縮部分得計入法定空地及院落之寬深度。」、第 91 條規定:「住宅區內經市政府指定之道路,應留設騎樓或退縮留設三·六四公尺無遮簷人行道,臨接該道路部分得免設置前院或側院或後院,其退縮部分得做為空地計算。」

依據上述三條之規定,台北市之商業區及住宅區建物應保留一定寬度之騎樓,該規定為設置騎樓之強制規定,但非強制性地得設無遮簷人行道;相反地,在工業區內卻是強制性地應設無遮簷人行道。

臺北市建築管理自治條例(中華民國 90 年 12 月 11 日發布,原名稱:臺北市建築管理規則)第 7 條規定:「騎樓及無遮簷人行道之寬度及構造,除都市計畫及建築技術規則另有規定外,其設置規定如下:一、騎樓及無遮簷人行道之寬度,應由道路境界線起算至騎樓寬度為三·六四公尺。二、建築物地面層外牆面與道路境界線應保持三·五二公尺以上寬度。三、騎樓人行道之高度,自道路路肩建築線起至正面過樑下端之淨高度不得小於三·三三公尺。騎樓有立柱者,其所餘之淨寬度不得小於二·五公尺,且不得設置任何障礙物。騎樓柱正面應自建築線退縮十五公分。……………」

建築技術規則建築設計施工編第 57 條：「(寬度及構造) 凡經指定在道路兩旁留設之騎樓或無遮簷人行道，其寬度及構造由市、縣 (市) 主管建築機關參照當地情形，並依照左列標準訂定之：一、寬度：自道路境界線至建築物地面層外牆面，不得小於三·五公尺，但建築物有特殊用途或接連原有騎樓或無遮簷人行道，且其建築設計，無礙於市容觀瞻者，市、縣 (市) 主管建築機關，得視實際需要，將寬度酌予增減並公布之。」同規則第 136 條第 2 款規定「利用昇降設備之車庫，.....應再增設寬度及深度各 6 公尺以上之等候空間。」其立法意旨，係考量利用昇降設備之車庫其車輛於等候昇降設備時，應避免影響公共交通，以維持建築基地外交通環境順暢，經內政部 97 年 4 月 10 日內授營建管字第 0970802570 號函釋示在案。建築基地依法留設之騎樓或無遮簷人行道，應優先供行人通行，以維護行人通行之流暢與安全，上開規則建築設計施工編第 136 條第 2 款規定之汽車昇降設備前方之等候空間，不得設置於依法留設之騎樓或無遮簷人行道範圍內⁴¹⁶。

貳、消極平整義務(不改建義務)

市區道路條例第 9 條第 1 項規定：「市區道路兩旁建築物之騎樓及無遮簷人行道地平面，應依照市區道路及附屬工程設計標準及配合道路高程建造，不得與鄰接地平面高低不平。」

臺北市建築管理自治條例(中華民國 90 年 12 月 11 日發布，原名稱:臺北市建築管理規則)第 7 條規定：「.....五、騎樓及無遮簷人行道之完成面，應與二旁鄰接騎樓地面順平，不得高低不平(第 1 項)。基地情形特殊者，主管建築機關得依申請建築基地及鄰地實際情況核准之(第 2 項)。」

台北市市區道路管理規則第 32 條規定：「騎樓及無遮簷人行道應

⁴¹⁶內授營建管 字第 0990050220 號發文日期：民國 99 年 04 月 16 日

予打通或整平；不得擅自圍堵使用。」、高雄市市區道路管理自治條例第 32 條：「屬於騎樓及無遮簷人行道，應予打通及整平，騎樓地前面或左右，不得圍堵使用；新建騎樓地，應依建築法規有關規定辦理。」明確規定騎樓及無遮簷人行道乃供人行走之人行道之一部分，並明確限制騎樓所有人排他使用之權利。

臺北市土地使用分區管制自治條例第 92 條：「依第八十七條至第九十一條規定應退縮建築或留設無遮簷人行道部分，不得設置屋簷、雨遮、圍牆或其他障礙物。」

新北市市區道路管理規則第 3 條第 5 款(民國 103 年 12 月 3 日)：「騎樓、無遮簷人行道：建築基地依建築法規規定檢討留設，供公眾通行使用之空間，產權為私權所有」、新北市市區道路管理規則第 29 條(民國 103 年 12 月 3 日)：「道路兩旁建築物依建築法留設之騎樓及退縮無遮簷人行道，應由該建築物所有權人或區分所有權人負維護之責，並不得有擅自圍堵、與臨接地平面不齊平或鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全之情事」，因此新北市市區道路管理規則除了規定無遮簷人行道之所有人除負有不得有擅自圍堵、與臨接地平面不齊平之消極平整義務(不改建義務)外，更負有鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全情事之積極維護之責，且應負有防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等，亦即負維護通行或安全之作為義務，吾人認為因已趨近財產權的特別犧牲得向主管機關請求相關維護費用之補償。

參、積極平整義務

依新修正市區道路條例第 9 條第 1 項以及身心障礙者權益保障法第 54 條⁴¹⁷之規定，建立騎樓或無遮簷人行道所有權人原則上負有其

⁴¹⁷身心障礙者權益保障法第 54 條(民國 96 年 07 月 11 日修正)：「市區道路、人行道及市區道路兩旁建築物之騎樓，應符合中央目的事業主管機關所規定之無障礙相關法規。」其立法理由：鑑於市區道路、人行道與市區道路兩旁建築物之騎樓，常遭佔用或有高低落差等情形，均致使身心障礙者無法通行或通行困難，尤對視覺功能障礙者、肢體功能障礙者更為不便，影響其

積極平整義務。繼而，若是騎樓或無遮簷人行道所有權人原則上負有積極平整義務之前提下，依同條例第 9 條第 2 項規定，也僅認為前項地平面「因建造時無指定高程或因地形特殊」之二種情況下致未與鄰接地平面齊平者，政府才有可能得視都市發展需求，指定路段編列預算，或得與該建築物所有權人、使用人或管理人共同負擔工程費，統一重修。從新修正市區道路條例第 9 條之脈絡意義，推論得知主管機關未應有積極整平之義務，僅為了公共利益、都市發展、方便人民行走因此主動編列預算幫騎樓或無遮簷人行道所有權人鋪設整平，不因此條規定而認為主管機關有義務須對騎樓或無遮簷人行道之整平負有積極義務。若行政機關無積極整平之義務，則之積極整平責任宜認為仍由所有權人、使用人或管理人負責，惟已趨近財產權的特別犧牲得向主管機關請求相關平整費用之補償。

若騎樓或無遮簷人行道所有權人僅單純不履行積極平整義務時，不僅無從行政處罰，亦不得依行政執行法規定代為履行進行騎樓整平。故為樹立並強化騎樓或無遮簷人行道所有權人履行積極騎樓平整義務，吾人認為因已趨近財產權的特別犧牲得向主管機關請求相關平整費用之補償。也許在市區道路條例第 9 條應當考慮新增其規定：「市區道路及附屬工程設計標準施行前，既成騎樓或無遮簷人行道不符平整標準規定者，有礙市容觀瞻或公眾通行者，經通盤檢討後，得由政府限期該建築物所有權人或區分所有權人整建或改善，所需經費應酌予補償⁴¹⁸；對其已有設施應依政市辦理公共工程改良物拆遷補償規定辦理補償。但違章之騎樓不在此限⁴¹⁹。」

行的權利，爰規定市區道路、人行道與市區道路兩旁建築物之騎樓應符合無障礙相關法規規定。

⁴¹⁸參考新竹縣都市計畫區騎樓設置自治條例修正日期：民國 92 年 01 月 13 日第 8 條；相反規定新竹市都市計畫區騎樓設置標準修正日期：民國 91 年 04 月 03 日第 7 條：「本標準施行前，既成騎樓不符本標準規定，有礙市容觀瞻或公眾通行者，經通盤檢討後，應分期整建或改善，....。」從上得知應分期整建或改善之所需經費不予補償。

⁴¹⁹新竹市都市計畫區騎樓設置標準修正日期：民國 91 年 04 月 03 日第 7 條

第二節 私設道路

壹、設置私設道路相關規定

建築技術規則建築設計施工編第 1 條第 36 款：「道路：指依都市計畫法或其他法律公布之道路（得包括人行道及沿道路邊綠帶）或經指定建築線之現有巷道。除另有規定外，不包括私設通路及類似通路。」同條第 38 款規定：「私設通路：基地內建築物之主要出入口或共同出入口（共用樓梯出入口）至建築線間之通路；主要出入口不包括本編第九十條規定增設之出入口；共同出入口不包括本編第九十五條規定增設之樓梯出入口。私設通路與道路之交叉口，免截角。」

臺灣省建築管理規則(民國 94 年 06 月 20 日廢止)第 2 條第 1 項：「建築基地面臨計畫道路、廣場、市區道路、公路或合於本規則規定之現有巷道者，得申請指定建築線。」

臺灣省建築管理規則第 3 條：「申請指定建築線應填具申請書，並檢附左列文件：一 地籍套繪圖應描繪一個街廓以上，並應標明建築基地之地段、地號、方位、基地範圍及鄰近之各種公共設施，道路之寬度。二 基地位置圖應簡明標出基地位置、附近道路、機關學校或其他明顯建築物之相關位置。三 現況圖應標明地形、鄰近現有建築物、道路及溝渠，其比例尺不得小於地籍圖。」

臺灣省建築管理規則第 4 條規定：「本規則所稱現有巷道包括左列情形：一、供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。二、私設道路經土地所有權人出具供公眾通行同意書或捐獻之土地為道路使用，經依法完成土地移轉登記手續者。三、本法七十三年十一月七日修正公布前曾指定建築線之現有巷道，經縣市主管建築機關認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者。前項第一款所稱供公眾通行之巷道應由縣市主管機關就其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定之(第 2 項)。」

臺灣省建築管理規則第 2 條第 1 項前段：「建築基地面臨計畫道路或供公眾通行之既成巷路者，得申請指定建築線。」、第 3 條：「建築基地以私設道路連接建築線者，應檢附私設道路部分之土地權利證明文件、地籍圖謄本（第 2 項）。建築基地面臨供公眾通行之既成巷路申請指定建築線時，免附該既成巷路土地所有權人同意書（第 3 項）。」、第 4 條規定「（第 1 項）本規則所稱之供公眾通行之既成巷路，係指符合左列各款條件：1、巷路寬度自申請建築基地通至鄰近計畫道路之路段，寬度最少在 2 公尺以上，其寬度計算，兩旁有排水溝或斷崖者，以水溝內緣或斷崖為準，無排水溝者，以該巷路兩旁建築物（或圍牆）間之最少淨距離為準。2、巷路旁之房屋已編有門牌者。3、不妨礙都市計畫公共設施保留地者。（第 2 項）前項既成巷路不包括類似通路及防火巷。」依此規定，指定建築線之申請，如以私設道路連接建築線者，應檢附私設道路部分之土地權利證明文件、地籍圖謄本，為申請之程序原則，僅於建築基地面臨供公眾通行之既成巷路時，始例外得免附該既成巷路土地所有權人同意書⁴²⁰。

新北市政府辦理都市計畫區內巷道廢止或改道作業要點⁴²¹第 1 點：「本要點所稱巷道，係指於都市計畫區內之非計畫道路。但不包括私設道路、類似通路及防火巷。」

貳、形成公用地役關係之可能性

臺中市建築管理自治條例（101.05.07 制定）修正日期：民國 104 年 03 月 05 日第 19 條⁴²²：「本自治條例所稱現有巷道，包括下列

⁴²⁰ 最高行政法院判決 103 年判字第 412 號民國 103 年 07 月 25 日

⁴²¹ 2011 年 6 月 13 日新北市政府北府工養二字第 1000575145 號

⁴²² 新北市建築管理規則（民國 100 年 06 月 08 日）第 2 條：「本規則所稱現有巷道，其範圍如下：一、公用地役關係之巷道。二、私設通路，經土地所有權人出具供公眾通行之同意書者。三、捐獻土地為道路使用，經依法完成土地移轉登記手續者。四、本法於中華民國七十三年十一月七日修正公布前，曾指定建築線之現有巷道，經本府認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者（第 1 項）。前項第一款所稱公用地役關係之巷道，須於供通行之初，土地所有權人並無阻止情事，繼續和平通行達二十年，且為不特定公眾通行所必要者（第 2 項）。」；基隆市建築管理自治條例（民國 102 年 05 月 14 日）第 5 條：「本自治條例所稱現有巷道包括下列情形：一、供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。二、私設通路經土地所有權人出具供公眾通行

情形：一、供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。關於供通行公用地役權之取得時效，原則上應依民法第七百六十九條規定以二十年為準，惟若符合民法第七百七十條規定之條件者，得以十年以上視為公用地役權之時效年限。二、非屬法定空地之私設通路或基地內通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書或無償捐獻土地作為道路，經依法完成土地移轉登記手續或經法院公證、認證者。……四、未曾指定建築線有案或領有使用執照之私設通路，供公眾持續通行滿二十

同意書者。三、捐獻土地為道路使用，經依法完成土地移轉登記手續者。四、於中華民國七十三年十一月七日本法修正公布前，曾指定建築線之現有巷道，經本府認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者(第1項)。前項第一款所稱公用地役關係之巷道，須於供通行之初，土地所有權人並無阻止情事，繼續和平通行達二十年，且為不特定公眾通行所必要者(第2項)。」；新竹市建築管理自治條例(民國99年03月08日)第4條：「本自治條例所稱現有巷道，係指符合下列情形之一者：一、供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。二、私設通路經土地所有權人同意供公眾通行者。三、私設通路經土地所有權人捐贈土地為道路使用，並依法完成土地移轉登記手續者。四、中華民國七十三年十一月七日本法修正公布生效前，曾指定建築線之現有巷道，經本府認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者(第1項)。前項第一款所稱供公眾通行之巷道應由本府依法就其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定之(第2項)。」；嘉義市建築管理自治條例(民國99年03月16日)第5條：「本自治條例所稱現有巷道，係指非都市計畫道路，並符合下列情形之一者：一、供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。二、私設通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書者。三、私設通路經土地所有權人捐獻土地為道路使用，並依法完成土地移轉登記手續者。四、本自治條例公布實施前，曾指定建築線之現有巷道，經本府工務處認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者(第1項)。前項第一款所稱供公眾通行之巷道，應由本府就其寬度、使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定之(第2項)。第一項第二款、第三款之私設通路寬度須六公尺以上，且直上方須為淨空者(第3項)。」臺中市建築管理自治條例(101.05.07制定)修正日期：民國104年03月05日第19條：「本自治條例所稱現有巷道，包括下列情形：一、供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。關於供通行公用地役權之取得時效，原則上應依民法第七百六十九條規定以二十年為準，惟若符合民法第七百七十條規定之條件者，得以十年以上視為公用地役權之時效年限。二、非屬法定空地之私設通路或基地內通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書或無償捐獻土地作為道路，經依法完成土地移轉登記手續或經法院公證、認證者。三、經由政府部門或道路主管機關出具曾執行該道路興闢、維護或管理有案之市區道路或村里道路證明文件。四、未曾指定建築線有案或領有使用執照之私設通路，供公眾持續通行滿二十年以上期間，或於本自治條例發布實施前經本府道路主管機關或公所為維護當地道路之通行需要予以鋪設路面或設置邊溝，且土地所有權人目前仍未限制特定人通行使用之巷道。五、本自治條例公布施行前，曾指定(示)建築線且已建築完成之巷道，經都發局認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者。六、都市計畫細部計畫規定之都市設計審查地區，並經臺中市都市設計審議委員會審定兼供車道通行之防火巷。七、於都市計畫地區，經私人或民間團體自行闢設或土地改良設置之現有巷道，如申請人無法有效舉證相關文件或經都發局認定為現有巷道之土地權利人提出異議時，得製作非都市計畫巷道網路圖，經道路主管機關確認有公眾通行需要者，經都發局予以公告三十日徵求異議，並通知該巷道土地全部所有權人，公告期滿無人異議者，得認定為現有巷道，並依法據以指定建築線；惟於公告期間有民眾或團體提出異議或陳情意見時，得提請臺中市建築爭議事件評審委員會評審會議審決確認(第1項)。」

年以上期間，或於本自治條例發布實施前經本府道路主管機關或公所為維護當地道路之通行需要予以鋪設路面或設置邊溝，且土地所有權人目前仍未限制特定人通行使用之巷道。」

行政院(94)營署建管字第 0942908304 號函：「為非都市土地因興建房屋所留設之私設通路，供公眾通行達 20 年以上，可成立公用地役關係，認定為現有巷道。」

內政部 75.03.19 台內營字第三七八三五二號函釋示：「所稱現有巷道包括依民法規定供公眾通行，具有公用地役關係之巷道」。另內政部 78.03.20 台 (78) 內營字第六七三二一八號函檢送研商對現有巷道範圍認定標準統一規定適用疑義會議紀錄決議，亦謂：「具有公用地役關係之取得時效，應依民法第八百五十一條、第八百五十二條規定」。足見主管機關所採認定標準一致。本院四十五年判字第八號、五十七年判字第三十二號及六十一年判字第四三五號亦迭著有判例⁴²³。

既成道路是否成立公用地役關係，其應為不特定之公眾通行所必要，於公眾通行之初，土地所有權人亦無阻止，又經歷年代久遠且未曾中斷，形成具公共用物性質之關係。雖不必限於時間，但仍應時日長久致一般人無法記憶其確實開始，而僅能知其梗概。又雖不須能精確認定開始使用之時間，但仍須有一般人大概所認識之開始使用時間，且期間已為長久，此亦非謂如能明確認定既成道路之開始使用時間，即不成立公用地役關係⁴²⁴。

土地成為道路供公眾通行，既已歷數十年之久，自應認為已因時效完成而有公用地役關係之存在。此項道路之土地，即已成為他有公物中之公共用物。土地所有權人雖仍有其所有權，但其所有權之行使應受限制，不得違反供公眾通行之目的⁴²⁵。」。特定土地是否有公

⁴²³ 最高行政法院 84 年判字第 2682 號 民國 84 年 10 月 27 日

⁴²⁴ 最高行政法院判決 103 年判字第 412 號 民國 103 年 07 月 25 日

⁴²⁵ 最高行政法院判決 103 年判字第 412 號 民國 103 年 07 月 25 日；最高行政法院 45 年判

用地役關係之存在，則應以證據認定是否具備其要件事實⁴²⁶。

依建築法規及民法等之規定，提供土地作為公眾通行之道路，與因時效而形成之既成道路不同⁴²⁷。系爭土地縱如被告所稱申請建築時，原土地所有權人已同意提供作建築基地使用，配置為集合住宅之私設道路。但系爭土地申請建築執照時間為六十八年八月間，使用執照則於六十九年一月間核發，自是時起系爭土地作道路通行迄原告八十四年七月間於系爭土地上設置路障，不過十餘年，與前述判例及解釋所述要件不符，是否已形成公用地役關係非無疑問⁴²⁸。

被告依原告之陳情，就系爭通路是否屬於「供公眾通行具有公用地役關係之巷道」所為之認定，乃官署依其行政權之作用，就具體事件所為發生公法上效果之單方行政行為，揆諸行政院五十九年判字第一九二號判例意旨，應認為係行政處分。特定之個人或某一部分有關係之人民，如因該行政處分致權利或利益受有損害，自得循行政爭訟程序請求救濟⁴²⁹。

系爭巷道最初固屬私設通路，惟其供公眾通行既已逾三十年，且經地方機關納入基層公共建設範圍，其依民法第八百五十一條及第八百五十二條規定，應屬首開台灣省建築管理規則第四條第一項第一款所定之「供公眾通行，具有公用地役關係之巷道」，已足認定，被告仍認其係私設通路，未據敘明其理由，自有未合⁴³⁰。

縣市主管機關對於私有土地是否屬於現有巷道，固有認定之職權，惟其依建築法第四十八條授權，於台灣省各縣市，必須據台灣省建築管理規則第四條規定之標準認定之，否則即有牴觸首開法規及判例意旨之虞。本件訴外人王鑾津於八十三年三月二十五日就坐落雲林

字第 8 號判例

⁴²⁶ 最高行政法院判決 103 年判字第 412 號民國 103 年 07 月 25 日

⁴²⁷ 最高行政法院 90 年判字第 2283 號裁判日期：民國 90 年 11 月 30 日

⁴²⁸ 最高行政法院 90 年判字第 2283 號裁判日期：民國 90 年 11 月 30 日

⁴²⁹ 最高行政法院 85 年判字第 2575 號裁判日期：民國 85 年 10 月 30 日

⁴³⁰ 最高行政法院 84 年判字第 2682 號民國 84 年 10 月 27 日

縣古坑鄉東興段二〇五、一九七地號土地向被告申請指定建築線，經被告以八十三年三月三十一日雲府建都字第五八〇號函核准在案。原告認上開二筆土地中，原地主黃秋木及原買主簡永章雙方於五十二年六月九日簽定之自耕土地買賣契約中，雙方同意捐出部分土地作道路使用，迄今已三十餘年，如准許現有土地所有權人在該土地建築房屋，將阻斷通行，乃向被告申請回復既有道路。經被告以八十三年八月五日八三府建都字第八六三五二號函復原告，略以：所附自耕土地買賣契約書中約定之道路用地係私設道路，其寬度不符現有道路要件。查本件系爭巷道原土地所有權人黃秋木及原買主簡永章於五十二年六月九日簽訂之自耕土地買賣契約書中，雙方約定留設部分作道路使用，迄原告申請認定系爭巷道為既有巷道，其作道路使用已逾三十年，且已經規劃列入地籍圖，由雲林縣古坑鄉朝陽村推動基層建設，於六十九年、七十年鋪設水泥，均為被告答辯書所不否認，則系爭巷道最初固屬私設通路，惟其供公眾通行既已逾三十年，且經地方機關納入基層公共建設範圍，其依民法第八百五十一條及第八百五十二條規定，應屬首開台灣省建築管理規則第四條第一項第一款所定之「供公眾通行，具有公用地役關係之巷道」，已足認定，被告仍認其係私設通路，未據敘明其理由，自有未合⁴³¹。惟上開規定所謂供公眾通行之巷道，尚應由縣市主管機關就其寬度，使用性質、使用期間、通行情形及公益上需要認定之。本件被告依系爭巷道原地主52.06.09「自耕土地買賣契約書」認定其寬度為一·八公尺（六台尺），固不符合現有道路要件。但查該契約書載明「東畔將來道路用地買主將來道路用地買主將頭負擔五台尺闊，賣主負擔五台尺闊」，是系爭巷道究為六台尺寬或為十台尺寬，尚待查明，被告遽認其寬度不符現有道路要件，亦難謂允洽，原告據以指摘，並非全無可採，一再訴願決定遞予維持，亦有疏略，爰均予撤銷，由被告查明如何就系爭巷道之寬度、

⁴³¹ 最高行政法院 84 年判字第 2682 號 民國 84 年 10 月 27 日

使用期間、通行情形及公益上之需要，認定系爭巷道並非供公眾通行，具有公用地役關係之巷道，依法另為處分，以昭折服。至系爭巷道附近新設道路，是否符合上開土地買賣契約書約定留設道路之寬度，則與系爭道路是否為供公眾通行，具有公用地役關係之現有巷道之認定無關；又現巷道之改道或廢止，應依台灣省建築管理規則第六條規定辦理，均併予指明⁴³²。

平均地權條例第六十條⁴³³所指「道路」係指都市計畫道路而言，不含私設巷道⁴³⁴。被告機關以該私設巷道，既非都市計畫劃定之道路，亦非辦理重劃分配所增設，乃依首揭說明按其原面積原位置分配與原告，經核並無違。又內政部 70.09.24 台內地字第四五二六二號函釋：「平均地權條例第六十條所指『道路』，係指都市計畫道路而言⁴³⁵。」本件被告機關辦理屏東市第三期水源市地重劃，依平均地權條例第五十七條規定，徵得區內土地所有權人過半數，而其所有土地面積超過區內私有土地總面積半數之同意，實施重劃，並報經台灣省政府核定准予辦理。原告所有屏東市溝美段七三〇一一號等土地適在該重劃區內，其中部分土地於重劃前已設有屏東市廣東路五五六巷五十弄私設巷道，為原告所不爭之事實。被告機關以該私設巷道，既非都市計畫劃定之道路，亦非辦理重劃分配所增設，乃依首揭說明按其原面積原位置分配與原告，經核並無違⁴³⁶。

參、不得減免地價稅

按公共設施保留地，因繼承或因配偶、直系血親間之贈與而移轉

⁴³² 最高行政法院 84 年判字第 2682 號 民國 84 年 10 月 27 日

⁴³³ 平均地權條例第六十條第一項規定：「依本條例規定實施土地重劃時，重劃區內供公共使用之道路、溝渠、廣場、鄰里公園、市場等公共設施所需土地，除以原公有道路（再訴願決定書漏一『公』字）、溝渠、河川等土地抵充外，其不足土地及工程費用，重劃費用暨貸款利息，由該地區土地所有權人按其土地受益比例共同負擔。工程費用、重劃費用與貸款利息，並應以其未建築土地折價抵付，如無未建築土地者，改以現金繳納。其餘土地仍依各宗土地地價數額比例分配與原土地所有權人。」

⁴³⁴ 最高行政法院 75 年判字第 1632 號 民國 75 年 09 月 02 日

⁴³⁵ 最高行政法院 75 年判字第 1632 號 民國 75 年 09 月 02 日

⁴³⁶ 最高行政法院 75 年判字第 1632 號 民國 75 年 09 月 02 日

者，免徵遺產稅或贈與稅，為都市計畫法第五十條之一所規定，其適用應以已依法設置並公布實地之公共設施保留地為限。查系爭土地，係屬大寮都市計劃區中之住宅區用地，住宅區中之私設巷道，而非經都市計畫劃為道路用地，自不得予以扣除其土地價值之全數；又地價稅之減免乃因該筆土地與土地稅減免規則第九條前段規定相符，所應享之租稅減免優惠，並非減免地價稅即可認為都市計畫法第五十條之一所定之公共設施用地，所稱系爭土地業經高雄縣稅捐稽徵處證明供巷道使用，並准減免地價稅，應屬公共設施用地，尚無可採⁴³⁷。又遺產及贈與稅法第十六條第十二款係於八十四年一月十三日始增訂，本件繼承登記發生於八十二年三月十一日，依行政訴訟實體從舊之原則，亦不得引據該規定就本筆土地免徵遺產稅，原告此部分主張，並無足採。從而被告就此部分遺產計入遺產總額，未准扣除，洵無違誤。訴願及再訴願決定遞予維持，亦無不合。原告此部分起訴意旨，難謂有理由⁴³⁸。

⁴³⁷ 最高行政法院 84 年判字第 2693 號民國 84 年 10 月 30 日

⁴³⁸ 最高行政法院 84 年判字第 2693 號民國 84 年 10 月 30 日

第三節 三者(與騎樓)之比較

建築技術規則建築設計施工篇第 13 節(規範騎樓與無遮簷人行道之寬度及構造)第 57 條特別將騎樓與無遮簷人行道規範在一起，可知兩者在功能上都是供公眾通行則無不同。騎樓與無遮簷人行道之二者形式上區別在於，騎樓直上方有頂遮蓋物包括陽台及 2 樓以上建築物；而無遮簷人行道直上方無任何頂遮蓋物。且騎樓基地之財產權可以登記為所有權，而無遮簷人行道則只能列入「法定空地」而不能登記為所有權。

又依據「新北市騎樓及無遮簷人行道設置標準」(民國 100 年 2 月 18 日公布)第 2 條⁴³⁹規定可知，騎樓設置在使用分區係住宅區、商業區、與市場用地。而無遮簷人行道之設置係在公共設施用地、其他使用分區(住宅區、商業區、與市場用地以外)以及建築基地與計畫道路之間夾有經指定建築線之現有巷道或排水溝、灌溉水圳等地方。因此騎樓與無遮簷人行道在都市計畫使用分區規範設置上亦有不同⁴⁴⁰。

騎樓地乃一建築法上概念，其可選擇設置騎樓或不設置騎樓；選擇蓋騎樓者（即建造有騎樓式之建築），其中屬法定騎樓所占面積不計入基地面積或建築面積；而選擇不蓋騎樓者（即退縮騎樓地），則該退縮騎樓地仍計入基地面積及建築面積，並其退縮部分可計入法定空地。在後者之情形，因該退縮騎樓地上方並無建築，且其面積又可計入法定空地，故其實質上與高雄市建築管理自治條例第 8 條所稱

⁴³⁹ 新北市騎樓及無遮簷人行道設置標準第 2 條：「實施都市計畫地區建築基地面臨之計畫道路寬度符合下列標準者，應設置騎樓或無遮簷人行道：一、住宅區十公尺以上，商業區七公尺以上，市場用地七公尺以上應設置騎樓。但建築基地面臨人行廣場時，免留設騎樓。二、下列情形應設置無遮簷人行道：（一）公共設施用地：除市場用地外，應退縮三點五二公尺以上設置。（二）其他使用分區，應退縮三點五二公尺以上設置。（三）建築基地與計畫道路之間夾有經指定建築線之現有巷道或排水溝、灌溉水圳，應自計畫道路境界線退縮三點五二公尺以上設置。」

⁴⁴⁰ 王澤民，騎樓相關法律問題研究—以合憲性討論為中心，輔仁大學法律學系學位論文，2011 年 6 月，頁 17。

之無遮簷人行道無異。準此可知，高雄市建築管理自治條例第 8 條所謂「法定騎樓地」或「無遮簷人行道」既均屬建築時所應留設，然卻以不同名稱稱之，足見二者乃不同之設置，要言之，其所稱之法定騎樓地應指其上方已有建築之騎樓地，至所稱之無遮簷人行道，乃指其上無建築或未設置陽台、雨遮等遮蓋物之退縮騎樓地甚明⁴⁴¹。

依據建築技術規則建築設計施工篇第 1 條第 37 款：「類似通路：基地內具有二幢以上連帶使用性之建築物（包括機關、學校、醫院及同屬一事業體之工廠或其他類似建築物），各幢建築物間及建築物至建築線間之通路；類似通路視為法定空地，其寬度不限制」。及建築技術規則建築設計施工篇第 1 條第 38 款規定：「私設通路：基地內建築物之主要出入口或共同出入口（共用樓梯出入口）至建築線間之通路；主要出入口不包括本編第九十條規定增設之出入口；共同出入口不包括本編第九十五條規定增設之樓梯出入口。私設通路與道路之交叉口，免截角。」可知，「類似通路」及「私設通路」與「騎樓」其相同點皆係建築在建築基地面積之上，相異點則是「類似通路」之寬度不受限制，其各棟建築物間及建築物至建築線間之通路亦不必面臨街巷道路。「私設通路」則是建築物之主要出口或共同出入口（共用樓梯出入口）至建築線間之通路，因此建築物至建築線間之通路亦不必如騎樓面臨街巷道路。如此三者在外觀及規範限制比較上，騎樓設置在法令上較其他兩者為多，而且在商業區或住宅區面臨 15 公尺以上之建築必須設置騎樓，類似通路與私設通路則不若騎樓之限制嚴格⁴⁴²。無遮簷人行道與騎樓一樣，無遮簷人行道所有人除負有不得有擅自圍堵、與臨接地平面不齊平之消極平整義務（不改建義務）、防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全情事之積極維護義務外，更負有積極平整義務。然而私設道路之所有人則除有消極平整

⁴⁴¹高雄高等行政法院 96 年訴字第 786 號 判決民國 97 年 02 月 26 日

⁴⁴²王澤民，騎樓相關法律問題研究—以合憲性討論為中心，輔仁大學法律學系學位論文，2011 年 6 月，頁 18。

義務、積極平整義務之外，更有有防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全情事之積極維護義務以及形成公用地役關係之可能性。

第九章 結論與建議

第一節 結論

中央法規不若地方法規來的明確，似乎有必要於作統一之規範，並明定騎樓之使用規則。地方政府整平騎樓基本上應符合現行法令之規定，但現行法規除消極整平規定外「應予打通或整平；不得擅自圍堵使用」，並未積極訂定積極平整之義務。如果就政策推行面來講，騎樓在所有權上雖然屬私有，但是並非完全供公眾使用或亦非全部歸騎樓所有人使用，「私有公物」之定性恐怕民眾很難接受。本計畫以為應當制定更明確的私人騎樓平整義務以及騎樓賠償責任歸屬之騎樓使用規則，應該區分地段（商業區或住宅區）作不同規定，且僅在一定範圍內限制所有權，否則原則上允許騎樓所有人私自使用（例如不妨礙通行下可停放機車或營業），以為折衷，有賴進一步訂立詳盡之使用規則。騎樓為我國都市景觀上之特色，但新型態的商業區多採用開放式的人行道，而不採用騎樓。管見以為，不論從美觀上之角度，或避免使用權之爭議，騎樓制度似乎可考慮逐漸廢除⁴⁴³。

騎樓、私有公廁、私有之既成道路、私立學校之教學設施及其不動產，所有權人不得妨阻公眾使用，故騎樓應屬私有公物，且負有供公眾使用之義務。但是道路交通管理處罰條例畢竟屬交通秩序規範，並非直接針對騎樓之所有權、使用權去作實體規範，如據此秩序規範定性騎樓即屬公眾用地之私有公物性質，似嫌武斷。

道路交通管理處罰條例第 3 條第 1 款規定：「所謂道路係指公路、街道、巷衖、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方」、同條例第 3 條第 3 款：「人行道系指專供行人通行之騎樓、走廊及劃設供人

⁴⁴³ 江大寧，騎樓之法律地位，仁頌聯合律師事務所。

行走之地面道路，與人行天橋及人行道。」及臺北市市區道路管理規則第 3 條第 5 款：「人行道：指騎樓、走廊及劃設供人行走之地面道路與人行陸橋、人行地下道。」，將騎樓納入「道路」範圍，又同時劃入「人行道」之範圍，使得騎樓究屬道路或人行道產生歧異或競合，其間區別非涇渭分明。類此情形於實務適用之際，即難以兼顧「維持交通秩序與保障人民權益」之目的。吾人認為騎樓應單獨另立規範，蓋其既非道路也非人行道，畢竟騎樓所有權屬私人，三者應該有不同之定義與法律效果。

騎樓通道建造係為供公眾通行之用者，所有人雖不因此完全喪失管理、使用、收益、處分之權能，但其利用行為原則上不得有礙於通行。亦即原則上騎樓通道不礙於通行時，騎樓所有權人對騎樓可以為利用行為。限制騎樓所有權人未經許可之設攤行為，所有權人尚非不能依法申請准予設攤或對該土地為其他形式之利用。換言之，騎樓所有權人對於騎樓通道可以依法申請准予設攤或對該騎樓為其他形式之利用。國家則提供不同形式之優惠如賦稅減免等，以減輕其負擔。從而人民財產權因此所受之限制，尚屬輕微，自無悖於憲法第 23 條比例原則之要求，亦未逾其社會責任所應忍受之範圍，更未構成個人之特別犧牲，難謂國家對其有任何補償責任存在，與憲法保障人民之財產權並無違背。就司法院大法官之此點解釋應得知：國家則提供不同形式之優惠如地價稅免徵或減免等，以減輕其負擔，從而人民財產權因此所受之限制尚屬輕微，則認定為財產權之「社會義務」而非「特別犧牲」。騎樓雖屬憲法上所保障之財產權，惟同時亦負有社會義務，對於騎樓之財產權干預之性質而言，騎樓留設規範、騎樓規格規範及騎樓平整規範在我國法上應屬「不予補償之財產權限制」。

目前建築法第 43 條、建築技術規則建築設計施工編第 57 條、市區道路條例第 9 條主要明文規定課與騎樓所有人負有維持與鄰接地之消極平整義務(不改建義務)。另一方面，依市區道路條例第 9 條且

依市區道路條例第 33 條之 1 之規定，從上文義反面解釋得知，建築物所有權人雖負騎樓整平之公法上義務(不改建義務)，然若建築物所有權人僅單純不履行積極平整義務時，不僅無從行政處罰，亦不得依行政執行法規定代為履行進行騎樓整平。依新修正市區道路條例第 9 條第 1 項之規定，雖然似乎認為騎樓所有權人原則上負有騎樓積極平整義務，然事實上，並非單一騎樓所有權人所能單獨完成積極平整義務，蓋一整排之騎樓所有權人，除非政府出面整合，否則騎樓之高度、使用材質亦或經費之支付比例等，皆會衍生許多問題。繼而，若是騎樓所有權人原則上負有騎樓積極平整義務之前提下，依同條例第 9 條第 2 項規定，也僅認為前項地平面「因建造時無指定高程或因地形特殊」之二種情況下致未與鄰接地平面齊平者，政府才有可能得視都市發展需求，指定路段編列預算，或得與該建築物所有權人、使用人或管理人共同負擔工程費，統一重修。從新修正市區道路條例第 9 條之脈絡意義，推論似乎得知主管機關認為不應有積極整平之義務，僅為了公共利益、都市發展、方便人民行走因此主動編列預算幫騎樓所有權人鋪設整平騎樓，不因此條規定而認為主管機關有義務需對騎樓之整平負有積極義務。若行政機關無積極整平之義務，則因此騎樓之平整義務宜認為仍由所有權人、使用人或管理人負責。從市區道路條例第 9 條之文義反面解釋得知，建築物所有權人雖負騎樓整平之公法上義務(不改建義務)，然若建築物所有權人僅單純不履行積極平整義務時，不僅無從行政處罰，亦不得依行政執行法規定代履行進行騎樓整平。為樹立並強化建築物所有權人履行積極騎樓平整義務，吾人認為因已趨近財產權的特別犧牲得向主管機關請求相關平整費用之補償。也許在市區道路條例第 9 條應當考慮新增其規定：「市區道路及附屬工程設計標準施行前，既成騎樓不符平整標準規定者，有礙市容觀瞻或公眾通行者，經通盤檢討後，得由政府限期該建築物所有權人或區分所有權人整建或改善，所需經費應酌予補償；對其已有設施應

依政市辦理公共工程改良物拆遷補償規定辦理補償。但違章之騎樓不在此限。」

據諸多判例及法務部號函對「公有公共設施」的定義，吾人認為，限制騎樓所有權應為供公眾通行或專供行人通行之公共目的，雖然屬於「供公共使用之設施」，然而私人應負有維護行人通行或安全義務，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等之管理義務，事實上非處於國家或地方自治團體管理狀態，因此私人騎樓尚難完全符合「公有公共設施」之構成要件。例如臺灣土地銀行性質上屬私法人，其新興分行行舍及其騎樓地因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受有損害，似無首揭國家賠償法第三條第一項規定之適用。又如臺灣自來水公司或臺灣電力公司因係屬私法人所有之私有財產，故應依民法第 184 條請求賠償，而非國賠法第 3 條⁴⁴⁴。據此理，騎樓既屬私有財產因此不符合國家賠償法第 3 條之「公有公共設施」之規定，因此若民眾於騎樓跌倒或因騎樓所有權人或使用人或管理人之維護管理不當所造成之損害，應向該騎樓所有人、使用人或管理人請求損害賠償責任，並非申請國賠。

從諸多規定之反對解釋以及臺北市政府法規委員會函示見解、相關實務判決衍伸出國家有積極騎樓平整之權力，雖然對於騎樓進行整平無須獲得所有權人之同意即可動工，所有權人負有騎樓平整容忍之義務，以保行人之通行安全，然而倘政府平整工程設置有欠缺，仍有構成國家賠償之適用。至於騎樓平整設施設置後，政府或人民何者負有積極維護通行或安全之作為義務，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等之義務(亦即積極維護義務)？本人認為騎樓平整設置之施工時及施工期間所造成之責任應屬行政機關，且騎樓設施建造後應進行後續之維持、修繕及保管等，以維護騎樓平整設施通常應具備之安全性而言，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全

⁴⁴⁴ 吳志光，行政法，台北：新學林，2009 年 9 月，3 版，頁 458 至 461。

之情事發生。惟若整平設施已完成並點交所有權人，相關後續管理維護責任應為私人所有。騎樓於整平後且已點交所有權人，即無國家賠償法之適用。由於建築物之所有權人、使用人或管理人負有維護通行或安全之義務，並得向主管機關請求相關維護費用之補償。

市區道路兩旁建築物之騎樓及無遮簷人行道，其管理維護之義務人實為該建築物之所有權人、使用人或管理人，且應負有防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等，亦即負維護通行或安全之作為義務，吾人認為因已趨近財產權的特別犧牲得向主管機關請求相關維護費用之補償。若應負國家賠償責任時，「賠償義務機關」，係指民眾請求國家賠償時，依其所主張之事實受理其請求而應開啟行政程序之機關而言，該被指定或確定之機關是否就原因事實所致生之損害結果，負國家賠償責任，因此市區道路之修築、改善、養護挖掘，共同管道之設置、使用、管理、維護及公共設施使用道路、建築使用道路等之賠償義務機關為市政府工務局新建工程處。

法定騎樓所佔面積不計入基地面積及建築面積，其表面鋪裝應平整，不得裝置任何台階或阻礙物，為建築技術規則建築設計施工編第 28 條及第 57 條第 2 款所明定，至於騎樓之使用為具有供公眾通行之性質，道路交通管理處罰條例第 3 條已有明文。而建築技術規則第 28 條亦只是規定商業區之法定騎樓或住宅區面臨十五公尺以上道路之法定騎樓所佔面積不計入基地面積及建築面積。

法定騎樓用地上建築圍牆，自己占用騎樓地，而無臺灣省違章建築拆除認定基準第二條第九點得免申請許可建造之適用，是就土地稅減免規則第 9 條及第 10 條合併觀察，騎樓走廊地減免地價稅之要件已非如 75 年 6 月 29 日修正前平均地權條例第 25 條規定一般，僅以是否供公共通行及其上是否有建築改良物為唯一要件，尚需視該騎樓走廊是否為法定空地而有不同(高雄高等行政法院 96 年訴字第 61 號)。

依據土地稅法第 6 條前段規定以及行為時土地稅減免規則第 9 條本文則規定，無償供公共使用之私有土地，經查明屬實者，在使用期間內，地價稅或田賦全免。所謂無償供公共使用，既係指土地供公共使用而未收取租金、通行費等費用或取得任何權益者而言，則以換取容積率增加或移轉容積率等優惠而供公眾使用之私有土地，即非屬無償供公共使用之土地(最高行政法院 100 年判字第 119 號)。

「土地稅減免規則第 10 條第 1 項所稱『騎樓走廊地』，係屬建築基地之一部分，其認定應以基地上有建築改良物為前提。未經建築之一般空地，無上開條項減免地價稅規定之適用。」因此若屬建造房屋應保留之法定空地(含騎樓地)，雖無償供公眾通行(道路土地)，在使用期間內，參照上開土地稅減免規則第 9 條規定，自不符合免徵地價稅⁴⁴⁵(最高行政法院 98 年裁字第 1161 號裁定理由採相同見解)。

騎樓地乃一建築法上概念，其可選擇設置騎樓或不設置騎樓；選擇蓋騎樓者(即建造有騎樓式之建築)，其中屬法定騎樓所占面積不計入基地面積或建築面積；而選擇不蓋騎樓者(即退縮騎樓地)，則該退縮騎樓地仍計入基地面積及建築面積，並其退縮部分可計入法定空地。在後者之情形，因該退縮騎樓地上方並無建築，且其面積又可計入法定空地，故其實質上與無遮簷人行道無異(高雄市建築管理自治條例第 8 條)。

騎樓地乃一建築法上概念，其可選擇設置騎樓或不設置騎樓；選擇蓋騎樓者(即建造有騎樓式之建築)，其中屬法定騎樓所占面積不計入基地面積或建築面積；而選擇不蓋騎樓者(即退縮騎樓地)，則該退縮騎樓地仍計入基地面積及建築面積，並其退縮部分可計入法定空地。在後者之情形，因該退縮騎樓地上方並無建築，且其面積又可計入法定空地，故其實質上與高雄市建築管理自治條例第 8 條所稱

⁴⁴⁵臺北高等行政法院 100 年簡字第 720 號 判決裁判日期：民國 101 年 07 月 05 日

之無遮簷人行道無異。準此可知，高雄市建築管理自治條例第 8 條所謂「法定騎樓地」或「無遮簷人行道」既均屬建築時所應留設，然卻以不同名稱稱之，足見二者乃不同之設置，要言之，其所稱之法定騎樓地應指其上方已有建築之騎樓地，至所稱之無遮簷人行道，乃指其上無建築或未設置陽台、雨遮等遮蓋物之退縮騎樓地甚明。又按憲法第 19 條規定，人民有依法律納稅之義務。所謂依法律納稅，係指租稅主體、租稅客體、稅基、稅率等租稅構成要件，均應依法律明定之。是以建築法上概念之退縮騎樓地並非一律減免地價稅，必須視其是否該當土地稅法及地價稅減免規則減免地價稅之規定定之，二者非可一概而論。

第二節 建議

壹、短期

ADR 優點⁴⁴⁶：

1. 接受性容易。對於當事人而言，只要經過專人說明便能很容易了解程序，此外，當事人可以決定出席的時間及地點、氣氛也較和諧。透過當事人對於事實更了解，對於程序更能掌控，自然地 ADR 就會比訴訟更易產生令人信服 的公平裁決⁴⁴⁷。
2. 迅速性。若爭議的解決程序固定僵化將需經年累月才能結案，然而 ADR 因 程序自由化，且因當事人的積極參與，糾紛往往可以在數週內或幾天內能獲 得解決。
3. 經濟性。程序緩慢往往造成金錢重大負擔，雖然仲裁比訴訟費用低廉，但其 他 ADR 程序比前述二者更便宜，縱使 ADR 未能達成糾紛的解決，當事人若 改用訴訟時，其費用亦相當有限。
4. 變通性。原則上特定 ADR 的選用係經當事人決定。如果當事人所選定之某 ADR 對其爭議的解決有些不妥，亦得在嗣後改選另一種方式解決，此為 ADR 的自由性及併存性所使然。若其爭議性質較特殊，亦可依此爭議的性質設計 或規劃妥適的 ADR。這種彈性是無限的，只要雙方當事人就 ADR 的程序作 成合意，即可以使用變通後的 ADR。相較於法院，鮮少考量當事人及證人的 便利問題。
5. 重要問題的解決。法官與仲裁人只能就當事人請求的爭議事項作成判決與判 斷，對於程序開始後發現的重要爭議，無法加以處理，然而在其他 ADR 中， 當事人就特殊性或專業性之爭議可以委請專

⁴⁴⁶ 參藍瀛芳，簡述訴訟外解決爭議的方法，商務仲裁，第 44 期，1996 年 12 月，頁 9-10。

⁴⁴⁷ Margaret Wang, Are Alternative Dispute Resolution Methods Superior to Litigation in Resolving Disputes in International Commerce? Arbitration International, Vol. 16, No.2, LCIA 2000, 頁 203。

家協助解決，而且在程序中發現到的爭論，亦可以不受程序上的限制，將雙方同意後一併解決。

6. 交易關係的維護。經過 ADR 程序解決的當事人多能繼續維持交易關係，因為基本上此法乃雙贏的解決方式。

7. 保密性。所有的 ADR 不但程序不公開，而且第三人亦有守密的義務，這些都是維護商務機密所必須。

ADR 缺點：

當事人依 ADR 程序達成的解決方法，只有雙方同意才有終局性。因為一切 ADR 程序下的結果，當事人沒有「上訴」或「異議」的制度，因此，這種終局性僅具契約的性質，與確定判決或判斷不同，此為 ADR 的缺點。

ADR 的目的是和解，但有些爭議是不能或者是不應該和解的，譬如當事人雙方對於標準契約中的條款解釋有爭議，此種條款的解釋將會影響到之後成千上萬的契約，有關此種契約的當事人所需要的並不是一個和解的結果，而是一個解釋的裁決，故 ADR 此時不能適用⁴⁴⁸。或是法律規定明確或涉及定型化契約等所發生的糾紛，這些法律層面的解釋問題不適宜使用 ADR。當一方發現延遲解決爭議對自己較有利時，特別是那種當事人雙方的業務關係已然破壞，不可能再延續的情況，此時任何調停可能都只會浪費時間與金錢，當事人雙方真正需要的反而是一個可強制執行的裁決，而不是一個建議可供雙方和解的方案。

⁴⁴⁸ Alan Redfern, Martin Hunter and Murray Smith, *Law and Practice of International Commercial Arbitration*, 2ed London Sweet & Maxwell 1991, P.34。

以 ADR 之方式，應用至目前騎樓及無遮簷人行道之管理維護：

方式	內容	名稱
行政協商	將騎樓整平計畫規畫內容已徵詢意見書之方式，告知所有權人，並簽署同意書。	徵詢意見及同意書
行政協商	將騎樓整平已完成之工程，與所有權人確實完成點交。建築物之所有權人、使用人或管理人負有防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等維護通行或安全之義務，並得向主管機關請求相關維護費用之補償。	點交確認書
行政指導	建立相關訊息之便民平台，協助民眾後續管理維護方式及相關事項。	騎樓管理平台

貳、 中期

臺北市建築管理自治條例，建議新增規定：

目前條文內容
第 7 條 騎樓及無遮簷人行道之寬度及構造，除都市計畫及建築技術規則另有規定外，其設置規定如下： 一 騎樓及無遮簷人行道之寬度，應由道路境界線起算至騎樓寬度為三．六四公尺。 二 建築物地面層外牆面與道路境界線應保持三．五二公尺以上寬度。 三 騎樓人行道之高度，自道路路肩建築線起至正面過樑下端之淨高度不得小於三．三三公尺。騎樓有立柱者，其所餘之淨寬度不得小於二．五公尺，且不得設置任何障礙物。騎樓柱正面應自建築線退縮十五公分。 四 騎樓及無遮簷人行道應以防滑鋪面鋪築，其完成之地面，應與人行道齊平，無人行道者，騎樓外緣應高出道路邊界處十公分至二十公分，並應向道路境界線作成四十分之一洩水坡度。 五 騎樓及無遮簷人行道之完成面，應與二旁鄰接騎樓地面順平，不得高低不平。基地情形特殊者，主管建築機關得依申請建築基地及鄰地實際情況核准之。 建築物臨接建築線部分無須留設騎樓或無遮簷人行道時，應配合自建築線退縮十五公分以上建築。
參照
台中市建築管理自治條例
修正後內容
臨接寬度七公尺以上計畫道路、人行步道、廣場之建築基地應設置

騎樓或無遮簷人行道。但因地形特殊及都市景觀上需要，經臺北市都市設計審議委員會或臺北市都市更新審議委員會審議通過者，依其決議辦理。

前項騎樓、無遮簷人行道之設置，依都市計畫細部計畫說明書另有規定者，從其規定。

第一項騎樓或無遮簷人行道之設置標準由本府另定之。

依第一項及第二項規定應設置騎樓或無遮簷人行道者，因基地情形特殊，且無妨礙市容觀瞻、消防車輛出入及公共交通之建築物或臨時性建築物，經臺北市都市設計審議委員會、本府建造執照預審委員會或都發局建造執照復核會議審議通過者，依通過內容設置騎樓、無遮簷人行道，不受前項設置標準限制。

另行增加相關條文

騎樓、無遮簷人行道、迴廊及帶狀開放空間得設置綠美化設施及街道傢俱，其設置及管理辦法由本府另定之。

建築物竣工時，起造人或承造人應將損壞之道路、溝渠、路燈、都市計畫椿等公共設施或公有建築物修復，並將損毀之行道樹補植，私設通路、基地內通路、路面、騎樓、無遮簷人行道及行動不便者使用設施施設完竣；搭蓋之圍籬、遮板、鷹架、工棚、樣品屋及須拆除之舊有建築物拆除完竣、清理一切廢棄物及疏通水溝後，始得申請核發使用執照(第 1 項)。前項公共設施、公有建築物之修復、騎樓及無遮簷人行道，起造人或承造人得以前條環境維護保證金抵充或另行繳納環境修復保證金之方式，於領得使用執照後四個月內修復完竣，並無息退還。逾期未修復完竣，由本府建設局代為施工修復者，其賸餘款應予發還(第 2 項)。

「建築物所有權人、管理人、使用人或起造人應負維護管理責任；建築物外部及其附屬構造物破損、污漬、傾頹朽壞等嚴重影響市容觀瞻時，都發局得命所有權人、管理人、使用人或起造人限期改善。

逾期未改善完成者，都發局得代為改善，所需費用由所有權人、使用人、管理人、起造人或人為肇事責任者連帶負擔。

依本法第六十三條之規定應設之設備及措施，為避免因特殊情形，無法管理致危害環境，建築工程期限三年以上者，承造人應於申報開工前繳納法定工程造價百分之一以下環境維護保證金，於必要時由都發局代為進行設置、維護或影響公共安全設施之拆除，並於使用執照核發時，除不足部分應予補足外，扣除前開費用無息退還。

臺北市市區道路管理規則，建議新增規定如下：

目前條文內容
第 32 條 騎樓及無遮簷人行道應予打通或整平；不得擅自圍堵使用 ⁴⁴⁹
參照
澎湖縣市區道路管理自治條例
修正後內容
騎樓及無遮簷人行道，應維持平整暢通，如有圍堵，管理機關應予打通或整平，並禁止不當使用 ⁴⁵⁰
另行增加相關條文
道路兩旁建築物依建築法留設之騎樓及退縮無遮簷人行道，應由該建築物所有權人或區分所有權人負維護之責，並不得有擅自圍堵、與臨接地平面不齊平或鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全之情事，並得向主管機關請求相關維護費用之補償。
違反本規則有關規定者，依市區道路條例、公路法、建築法、道路

⁴⁴⁹ 相同規定嘉義市市區道路管理自治條例第 30 條；類似規定臺南市市區道路管理自治條例第 26 條：「騎樓及無遮簷人行道應予打通、整平，不得擅自圍堵，並禁止不當使用。」

⁴⁵⁰ 澎湖縣市區道路管理自治條例(100.02.08)第 17 條；臺中市道路管理規則第 21 條：「騎樓及無遮簷人行道，應維持平整暢通，如有違反，管理單位得會同有關權責機關或單位打通、拆除、整平，並禁止不當使用。」；類似規定桃園縣市區道路管理規則第 19 條：「人行道應維持平整暢通，如有圍堵，管理機關應予打通整平，並禁止不當使用。」蓋人行道包括騎樓。

104 年 11 月 24 日

私人所有供公眾通行而無公用地役關係之騎樓、無遮簷人行道、建築基地
內之私設道路等公私協力管理維護之法制研究

交通管理處罰條例及其他有關法規處理。

新建騎樓地，應依建築法規有關規定辦理。

參、長期

臺北市建築工程留設騎樓或無遮簷人行道管理作業要點，建議更名並新增規定：

目前的「臺北市建築工程留設騎樓或無遮簷人行道管理作業要點」仍屬於內部對外不生效力的行政規則，因此本計畫建議在臺北市建築管理自治條例第 7 條參照臺中市建築管理自治條例第 17 條及臺南市建築管理自治條例第 18 條之規定另增加除都市計畫說明書另有規定外，騎樓設置標準由主管機關另定之，以為取得法規命令之法律授權依據，並更名為「臺北市騎樓及無遮簷人行道設置標準」。

另行增加相關條文
本標準依臺北市建築管理自治條例及建築技術規則建築設計施工編第五十七條規定訂定之。
騎樓及無遮簷人行道應配合道路高程設置，並與鄰地之騎樓、無遮簷人行道高程保持順平。但基地地形特殊無法順平，經主管建築機關核准者，不在此限 ⁴⁵¹ 。
建築物之騎樓及開放空間設置綠美化設施或街道傢俱，應依本標準向都發局提出申請。但經本府建造執照預審委員會或都市設計審查委員會審議通過者，不在此限。前項申請，工務局應提經本府建造執照預審委員會審查通過後始得許可設置 ⁴⁵² 。
騎樓或開放空間設置綠美化設施或街道傢俱，其可供通行之空間淨寬度不得小於二點五公尺，並應連貫、順平、止滑，不得妨礙行人及行動不便者之通行 ⁴⁵³ 。

⁴⁵¹臺中市騎樓及無遮簷人行道設置標準發布日期：民國 101 年 05 月 07 日第 3 條

⁴⁵²臺中市騎樓開放空間綠美化設施及街道傢俱設置管理辦法發布日期：民國 101 年 05 月 07 日第 4 條

⁴⁵³臺中市騎樓開放空間綠美化設施及街道傢俱設置管理辦法發布日期：民國 101 年 05 月 07 日第 7 條

騎樓、無遮簷人行道與鄰接地面或鄰地預留之騎樓、無遮簷人行道高程應保持順平，但特殊情形無法順平並經本府工務局核准者，不在此限⁴⁵⁴。

承造人於施工期間申報放樣勘驗時，應會同監造人檢附相關高程資料。除特殊情形無法順平並經本府工務局核准者外，騎樓或無遮簷人行道與鄰地應保持順平⁴⁵⁵。

本標準施行前，既成騎樓不符本標準規定，有礙市容觀瞻或公眾通行者，經通盤檢討後，得由本府限期該建築物所有權人或區分所有權人整建或改善，所需經費應酌予補償⁴⁵⁶；對其已有設施應依本市辦理公共工程改良物拆遷補償規定辦理補償。但違章之騎樓不在此限⁴⁵⁷。

⁴⁵⁴臺中市騎樓無遮簷人行道高程加強管制要點發布日期：民國 86 年 10 月 04 日第 2 點

⁴⁵⁵臺中市騎樓無遮簷人行道高程加強管制要點發布日期：民國 86 年 10 月 04 日第 4 點

⁴⁵⁶新竹縣都市計畫區騎樓設置自治條例修正日期：民國 92 年 01 月 13 日第 8 條；相反規定新竹市都市計畫區騎樓設置標準修正日期：民國 91 年 04 月 03 日第 7 條：「本標準施行前，既成騎樓不符本標準規定，有礙市容觀瞻或公眾通行者，經通盤檢討後，應分期整建或改善，....。」從上得知應分期整建或改善之所需經費不予補償。

⁴⁵⁷新竹市都市計畫區騎樓設置標準修正日期：民國 91 年 04 月 03 日第 7 條

附錄：現行有關騎樓立法

壹、中央法規

一、建築法

依據建築法第 43 條之規定：「建築物基地地面，應高出所臨接道路邊界處之路面；建築物底層地板面，應高出基地地面，但對於基地內排水無礙，或因建築物用途上之需要，另有適當之防水及排水設備者，不在此限。」

建築物設有騎樓者，其地平面不得與鄰接之騎樓地平面高低不平。但因地勢關係，經直轄市、縣（市）（局）主管機關核准者，不在此限。」

建築法第 97 條規定：「有關建築規劃、設計、施工、構造、設備之建築技術規則，由中央主管建築機關定之。」

上述條文僅規定建築物設有騎樓者，其地面不得與鄰接之騎樓地平面高低不平，並未定義騎樓或是否應強制設騎樓。僅將建築物之規劃、設計、施工、構造、設備之建築技術規則，委由中央主管建築機關內政部定之。

二、建築技術規則

建築技術規則建築設計施工編第 1 條第 36 款：「道路：指依都市計畫法或其他法律公布之道路（得包括人行道及沿道路邊綠帶）或經指定建築線之現有巷道。除另有規定外，不包括私設通路及類似通路。」第 28 條：「商業區之法定騎樓或住宅區面臨十五公尺以上道路之法定騎樓所占面積不計入基地面積及建築面積。建築基地退縮騎樓地未建築部分計入法定空地。」第 57 條：「（寬度及構造）凡經指定在道路兩旁留設之騎樓或無遮簷人行道，其寬度及構造由市、縣（市）主管建築機關參照當地情形，並依照左列標準訂定之：一、寬度：自道路境界線至建築物地面層外牆面，不得小於三．五公尺，但建築物有特殊用途或接連原有騎樓或無遮簷人行道，且其建築設計，無礙於市容觀瞻者，市、縣（市）主管建築機關，得視實際需要，將寬度酌予增減並公布之。二、騎樓地面應與人行道齊平，無人行道者，應高於道路邊界處十公分至二十公分，表面鋪裝應平整，不得裝置任何台階或阻礙物，並應向道路境界線作成四十分之一瀉水坡度。三、騎樓淨高，不得小於三公尺。四、騎樓柱正面應自道路境界線退後十五公分以上，但騎樓之淨寬不得小於二．五公尺。」

建築技術規則建築設計施工編第 1 條第 36 款亦定義道路，係指依都市計畫法或其他法律公布之道路（得包括人行道及沿道路邊綠帶）或經指定建築線之現有巷道。不包括私設通路及類似通路。與道路交通管理處罰條例第三條道路、人行道定義性之規定基本上全然不同。而第二十八條亦只是規定商業區之法定騎樓或住宅區面臨十五公尺以上道路之法定騎樓所占面積不計入基地面積及建築面積。亦未於條文中明確規定應設置騎樓。

三、都市計畫法

第 7 條：「本法用語定義如左：一、主要計畫：係指依第十五條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則。二、細部計畫：係指依第二

十二條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據。三、都市計畫事業：係指依本法規定所舉辦之公共設施、新市區建設、舊市區更新等實質建設之事業。四、優先發展區：係指預計在十年內必須優先規劃建設發展之都市計畫地區。五、新市區建設：係指建築物稀少，尚未依照都市計畫實施建設發展之地區。六、舊市區更新：係指舊有建築物密集，畸零破舊，有礙觀瞻，影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區。」

都市計畫法第 22 條：「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 40 條：「都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定，實施建築管理。」

第 42 條第 1 項第 1 款：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場、河道及港埠用地。」

第 48 條：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」

第 49 條：「依本法徵收或區段徵收之公共設施保留地，其地價補償以徵收當期毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值為準，必要時得加成補償之。但加成最高以不超過百分之四十為限；其地上建築改良物之補償以重建價格為準。前項公共設施保留地之加成補償標準，由當地直轄市、縣（市）地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評議之。」

四、市區道路條例

市區道路條例第 9 條：「市區道路兩旁建築物之騎樓及無遮簷人行道地平面，應依照市區道路及附屬工程設計標準及配合道路高程建造，不得與鄰接地平面高低不平（第 1 項）。前項地平面因建造時無指定高程或因地形特殊致未與鄰接地平面齊平者，直轄市、縣（市）市區道路主管機關得視都市發展需求，指定路段編列預算，或得與該建築物所有權人、使用人或管理人共同負擔工程費，統一重修（第 2 項）。第一項地平面因擅自改建致不合市區道路及附屬工程設計標準或造成阻塞者，直轄市、縣（市）市區道路主管機關應以書面通知該建築物所有權人、使用人或管理人限期於二個月內自行改善（第 3 項）。」依據同條例同條例第 33 條之 1：「違反第九條第三項規定，未遵期自行改善完成者，處新臺幣五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並得按月連續處罰，至其完成改善為止。」

五、平均地權條例

平均地權條例第 25 條：「供國防、政府機關、公共設施、騎樓走廊、研究機構、教育、交通、水利、給水、鹽業、宗教、醫療、衛生、公私墓、慈善或公益事業等所使用之土地，及重劃、墾荒、改良土地者，其地價稅或田賦得予適當之減免；減免標準與程序，由行政院定之。」

平均地權條例第 25 條係規定對於騎樓走廊所使用之土地，其地價稅得予適當之減免。此一地價稅之減免，其性質係對騎樓所有權人因特別犧牲而予以補償，抑或對騎樓之限制使用認為仍屬於社會義務而不需補償，僅給予減免而無任何意義而已，於條文中無法窺知，惟司法院大法官第 564 號解釋認為其屬優惠不

屬補償。

六、違章建築處理辦法修正日期：民國 101 年 04 月 02 日

第 1 條

本辦法依建築法第九十七條之二⁴⁵⁸規定訂定之。

第 2 條

本辦法所稱之違章建築，為建築法適用地區內，依法應申請當地主管建築機關之審查許可並發給執照方能建築，而擅自建築之建築物。

第 3 條

違章建築之拆除，由直轄市、縣（市）主管建築機關執行之。

直轄市、縣（市）主管建築機關應視實際需要置違章建築查報人員在轄區執行違章建築查報事項。鄉（鎮、市、區）公所指定人員辦理違章建築之查報工作。

第一項拆除工作及前項查報工作，直轄市、縣（市）主管建築機關得視實際需要委託辦理。

第 4 條

違章建築查報人員遇有違反建築法規之新建、增建、改建、修建情事時，應立即報告主管建築機關處理，並執行主管建築機關指定辦理之事項。主管建築機關因查報、檢舉或其他情事知有違章建築情事而在施工中者，應立即勒令停工。

違章建築查報及拆除人員，於執行職務時，應佩帶由直轄市、縣（市）政府核發之識別證；拆除人員並應攜帶拆除文件。

第 5 條

直轄市、縣（市）主管建築機關，應於接到違章建築查報人員報告之日起五日內實施勘查，認定必須拆除者，應即拆除之。認定尚未構成拆除要件者，通知違建人於收到通知後三十日內，依建築法第三十條之規定補行申請執照。違建人之申請執照不合規定或逾期未補辦申領執照手續者，直轄市、縣（市）主管建築機關應拆除之。

第 6 條

依規定應拆除之違章建築，不得准許緩拆或免拆。

第 7 條

違章建築拆除時，敷設於違章建築之建築物設備，一併拆除之。

經公告或書面通知強制執行拆除之違章建築，如所有人、使用人或管理人規避拆除時，拆除人員得會同自治人員拆除之，並由轄區警察機關派員維持秩序。

第 8 條

違章建築拆除後之建築材料，應公告或以書面通知違章建築所有人、使用人或管理人限期自行清除，逾期不清除者，視同廢棄物，依廢棄物清理法規定處理。

第 9 條

⁴⁵⁸ 建築法第 97-2 條：「違反本法或基於本法所發布命令規定之建築物，其處理辦法，由內政部定之。」

人民檢舉違章建築，檢舉人姓名應予保密。

第 10 條

建築師、營造業及土木包工業設計、監造或承造違章建築者，依有關法令處罰。

第 11 條

舊違章建築，其妨礙都市計畫、公共交通、公共安全、公共衛生、防空疏散、軍事設施及對市容觀瞻有重大影響者，得由直轄市、縣（市）政府實地勘查、劃分左列地區分別處理：

- 一、必須限期拆遷地區。
- 二、配合實施都市計畫拆遷地區。
- 三、其他必須整理地區。

前項地區經勘定後，應函請內政部備查，並以公告限定於一定期限內拆遷或整理。

新舊違章建築之劃分日期，依直轄市、縣（市）主管建築機關經以命令規定並報內政部備案之日期。

第 11-1 條

既存違章建築影響公共安全者，當地主管建築機關應訂定拆除計畫限期拆除；不影響公共安全者，由當地主管建築機關分類分期予以列管拆除。

前項影響公共安全之範圍如下：

- 一、供營業使用之整幢違章建築。營業使用之對象由當地主管建築機關於查報及拆除計畫中定之。
- 二、合法建築物垂直增建違章建築，有下列情形之一者：
 - （一）占用建築技術規則設計施工編第九十九條規定之屋頂避難平臺。
 - （二）違章建築樓層達二層以上。
- 三、合法建築物水平增建違章建築，有下列情形之一者：
 - （一）占用防火間隔。
 - （二）占用防火巷。
 - （三）占用騎樓。
 - （四）占用法定空地供營業使用。營業使用之對象由當地主管建築機關於查報及拆除計畫中定之。
 - （五）占用開放空間。

四、其他經當地主管建築機關認有必要。

既存違章建築之劃分日期由當地主管機關視轄區實際情形分區公告之，並以一次為限。

第 12 條

舊違章建築在未依規定拆除或整理前，得准予修繕，但不得新建、增建、改建、修建。

前項舊違章建築之修繕，得由直轄市、縣（市）政府訂定辦法行之。

第 13 條

直轄市、縣（市）政府拆除違章建築所需經費，應按預算程序編列預算支應。

第 14 條

(刪除)

第 15 條

國軍眷區違章建築之處理，由內政部會同國防部定之。

第 16 條

本辦法自發布日施行。

七、「城鎮風貌型塑整體計畫—推動建築物騎樓整平計畫」申請補助作業須知

修正日期：民國 102 年 11 月 28 日

壹、辦理依據

行政院 102 年 4 月 11 日院臺建字第 1020017717 號函核定「城鎮風貌型塑整體計畫」(102-105 年)。

貳、計畫目的

隨著高齡化社會的到來，加上人行權益抬頭，身心障礙者再也不是無障礙環境的唯一需求者，每個人都可能有行動不便的時候，一個好的環境設計，將能為每個人提供方便，因此「無障礙環境」是為每個人所設計、準備的，更是身心障礙者回歸人群、參與社會的重要方式。無障礙需求已成為趨勢，在人行專用道未普遍劃設的現今，騎樓仍是未來主要公共通行空間，平整防滑的鋪面，整齊劃一的高度，將是所有民眾的福祉。

參、預算額度

本部營建署 102-105 年度獎補助費騎樓整平概算，共匡列 3 億 6,603 萬 8 千元(以立法院審查通過額度為準)。中央每年預算額度及補助項目如下：

補助項目	年度	102 年 度	103 年 度	104 年 度	105 年 度	合計 (仟元)
基礎調查、整體 規劃及設計		6,038	8,500	8,500	8,500	31,538
改善整平工程		64,500	90,000	90,000	90,000	334,500
總計		70,538	98,500	98,500	98,500	366,038

肆、受理申請時間

本計畫預訂受理申請時間為 12 月 1 日起至 12 月 31 日止，並以公文通知。

伍、申請補助統一窗口

以直轄市、縣(市)政府作為申請補助統一窗口。另關於有辦理意願之鄉(鎮、市、區)公所亦保留其提案權利。

陸、申請補助及審查原則

一、申請項目

本項補助之申請計畫分為「調查、規劃設計」類(A類)、「調查、

規劃設計及工程」類（A+B 類）、「工程」類（B 類）等三大類。如僅單獨申請「調查、規劃設計」類（A 類）者，不予補助，單獨申請補助工程者（以前年度已完成調查、規劃及設計作業但未辦理整平工程之路段）得優先補助，並應附具「調查及規劃設計成果報告」；惟不受理僅提出調查、規劃及設計（A 類）經費需求者。

為提高執行成效，103 年以後應一次提報二年計畫（即 103-104 年、104-105 年分別各為一跨年度計畫，不符規定者不受理），本部二年跨年度計畫先匡列 1 億 4,775 萬元支應（經常門 1,275 萬元，資本門 1 億 3,500 萬元），惟仍以立法院審查通過額度為準。

A 類—調查、規劃及設計：辦理需整（順）平地區、路段騎樓之基礎調查、整體規劃及設計作業。

B 類—整平工程：辦理需整平地區、路段騎樓之工程設計及改善整平工程作業。

A+B 類—調查、規劃設計及整平工程得於二年跨年度計畫內一併作業。

105 年申請補助計畫應納入本計畫之跨域整合建設計畫辦理。

二、優先補助原則

- （一）選擇轄內商圈街廓、旅遊路線、公共交通轉運點或社區通學等具有迫切整平需求，且為連續性具有一定規模（至少連續 100 公尺以上）路段者。
- （二）透過初步調查，取得路段內多數所有人或使用人共識者。
- （三）已完成規劃設計，確實能於規定期程內執行完畢者。
- （四）具有完整配套及後續管理維護措施者。
- （五）配合辦理造街計畫、商圈改造、景觀綠美化、整建維護、廣告招牌更新、人行環境改造等措施或計畫者。
- （六）預定施作路段之住戶、商家願意提供工程配合款，且出資比例高者。

三、提案原則及相關規定

- （一）提案計畫應以當年度 12 月底前可執行完成為基本前提，並依計畫類型妥適擬定計畫期程，但基礎調查及規劃設計成果最晚應於當年度 6 月底前完成，工程發包作業亦應於 7 月底前完成。
- （二）各直轄市、縣（市）政府應同時提報約優先路段相同長度之備案路段，並按第一、第二、第三……優先等順序排定，如因居民、商家無法完成意願調查書配合，即由備案路段遞補，以加速後續整平工程之進行。
- （三）計畫期程訂定應盡可能配合本管考要點及經費核撥門檻規定。
- （四）本經費僅用於改善騎樓高差及老舊破損鋪面，應專款專用。
- （五）請以優先施作路段為申請項目（備案路段屆時即以相同條件遞補）。調查、規劃設計經費每公尺補助以不超過 1 仟元為限，且為避免重複補助，不得申請以前年度已接受過調查、規劃及設計補助之路段。工程經費補助每公尺最高 9 仟元，並得依施工難易程度及地域性差異經本部營建署同意後酌予增減。

- (六) 提案單位應於提案時，即釐清包含路段基礎調查、規劃設計及工程執行等各階段權責分工，並於計畫書內敘明府內推動騎樓整平小組之召集人層級、局處代表成員組成與業務分工事項。於計畫執行時，定期召開內部工作協調會報，俾利各階段作業銜接。
- (七) 提案計畫應採用符合環保之綠色工法、材料及設計等，且其「綠色內涵」經費不得低於補助經費之 10 % 為原則，並於提案計畫書中載明「綠色內涵」項目及比率。

四、審查原則

由各直轄市、縣（市）政府檢具騎樓整平申請補助計畫書（如附件一）送本部營建署，其審查方式由本部營建署組成審查小組召開審查會議辦理，審查重點如下：

- (一) . 計畫整體性
 - 1. 計畫目標
 - 2. 計畫完整度
 - 3. 預算分配之合理性
- (二) . 路段選擇合宜性
 - 1. 選擇路段之必要性
 - 2. 民眾配合意願
- (三) . 相關配套措施完整性
 - 1. 管理策略及維護措施
 - 2. 政府部門協調、整合及計畫執行能力
 - 3. 是否已優先將配合款納入下一年度單位預算並註明採「決標保留」方式
- (四) . 以前相關計畫執行績效評估
 - 1. 預算執行率
 - 2. 歷次執行進度檢討會議出席率
 - 3. 執行進度管考表回傳情形

柒、配合款

依「中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法」，受補助地方政府應編列相對配合款支應。中央對各直轄市及縣（市）政府最高補助比例分別以 50 %、70 %、80 %、85 % 及 90 % 等五級辦理，並自 102 年度起須逐年調降中央補助比例 1 %，103 年調降 2 %，104 年調降 3 %，105 年調降 4 %。

捌、其他

- 一、申請補助計畫務請各直轄市、縣（市）政府本於權責，先行查核有無重複向中央各相關單位申請補助之情事。如其實施範圍、工作項目、經費需求、計畫期程等均為近似雷同，並已獲得其他單位補助者，不得重複提出申請。經核定補助而查核重複申請屬實者，計畫予以撤銷，經費應即繳回。
- 二、各直轄市、縣（市）政府應配合指定專責單位及專人，負責統籌協調與列管工作，俾利聯絡；且應整合工務、建設、觀光旅遊、都市（城鄉）發展、交通、產業經濟等局處部門，整合事權、發揮政府整體效

能；擇定路段後，全力依計畫流程完成騎樓整平應辦事項。

三、依本須知接受補助者之騎樓，其所有權人、使用人或管理人（含公產管理機關）除因天然災害及其他不可抗力之因素經相關主管機關同意外，不得於工程竣工驗收後任意變更。

四、本部營建署聯絡人：建築管理組，邱玉婷小姐（電話：02-87712879，電子信箱：candy@cpami.gov.tw）、盧秘書昭宏（電話：02-87712879，電子信箱：ericlu@cpami.gov.tw） 傳真：02-87712709。

五、本須知另登載於本署網站：www.cpami.gov.tw。

六、為配合行政院及本部重要政策性案件補助需求，得由本部營建署逕依相關政策指示辦理，不適用本須知一部或全部之規定。

七、本須知未盡事宜，將視實際隨時需要調整及補充規定，另行通知辦理。

玖、附件

附件一：○○政府○○年度推動建築物騎樓整平示範計畫申請補助經費計畫書格式

附件二：○○縣市騎樓基本資料調查表

貳、臺北市供公眾通行私人通道法制類型

一、臺北市違章建築處理規則發布日期：民國 100 年 04 月 01 日

第一章 總則

第 1 條

臺北市政府（以下簡稱本府）為實施建築管理，有效執行建築法有關違章建築（以下簡稱違建）之處理規定，特訂定本規則。

第 2 條

本規則之主管機關為本府，並委任本府都市發展局（以下簡稱都發局）執行。

第 3 條

臺北市（以下簡稱本市）保護區變更為住宅區之地區及關渡、洲美、社子島等尚未擬定細部計畫地區違建之處理，為因應該地區於細部計畫擬定前，原有建築物老舊破損、人口自然增加、面積狹窄不敷居住使用之現實狀況及居住事實需要，不適用本規則規定。

前項情形之暫行查報作業原則，由都發局定之。

第 4 條

本規則之用詞定義如下：

- 一 新違建：指民國八十四年一月一日以後新產生之違建。
- 二 既存違建：指民國五十三年一月一日以後至民國八十三年十二月三十一日以前已存在之違建。
- 三 老舊房屋：指民國三十五年十月一日以前及本市改制後編入之五個行政區（文山、南港、內湖、士林、北投）都市計畫公布前已存在之建築物。
- 四 修繕：指建築物之基礎、樑柱、承重牆壁、樓地板、屋架，在原規模範圍內，以非永久性建材為修理或變更，且其中任何一種修繕項目未有過半者。
- 五 壁體：指能達成區劃或分割以界定空間之固定設施。
- 六 施工中違建：指工程尚未完成，現場有工人、機具、施工材料、廢料或已完成而尚未搬入使用者。
- 七 查報拆除：指違反建築法擅自搭建之違建，舉報並執行拆除。
- 八 拍照列管：指違建違法情節輕微或既存違建得列入分類分期程序處理，而予以拍照建檔，暫免查報處分者。
- 九 拍照存證：指違建完成時間之現場狀況或現有資料無法立即判定，而予以拍照建檔者。
- 十 防火間隔（巷）：指依建築技術規則建築設計施工編規定留設之防火空間。民國九十三年一月一日以後領有建造執照之建築基地，未標示防火間隔者，以距離地界線一點五公尺範圍內視為防火間隔。
- 十一 非永久性建材：指除鋼筋混凝土（RC）、鋼骨（SC，不包含小尺寸之 H 型鋼）、鋼骨鋼筋混凝土（SRC）、加強磚造等以外之材料

。

十二 小尺寸之 H 型鋼：指高度不超過一百五十公釐、寬度不超過一百二十五公釐、中間版厚度不超過九公釐之鋼材。

第二章 新違建之處理

第 5 條

新違建應查報拆除。但符合第六條至第二十二條規定者，應拍照列管。

前項拍照列管之新違建，若經本府各目的事業主管機關認定有妨礙消防安全、公共通行或古蹟保存維護者，應查報拆除。

依建築法規定強制拆除之建築物，違反規定重建者，除應查報拆除外，並依建築法第九十五條規定移送法辦。

第 6 條

合法建築物外牆以非永久性建材搭蓋之雨遮，其淨深一樓未超過九十公分、二樓以上未超過六十公分或位於防火間隔（巷）未超過六十公分，且不超過各樓層之高度者，應拍照列管。

前項尺寸以建築物外緣突出之水平距離計算。

第 7 條

以竹、木或輕鋼架搭建之無壁體花架，其頂蓋透空率在三分之二以上、面積在三十平方公尺以下、高度符合下列各款規定，且未占用巷道、法定停車空間、防火間隔（巷）或避難平臺者，應拍照列管：

一 設置於屋頂平臺，其高度在二點五公尺以下。

二 設置於露臺或法定空地，其高度在二點五公尺以下或低於該層樓高度。

第 8 條

假山水或魚池等景觀設施之設置，其有下列各款情形之一者，應拍照列管：

一 設置於法定空地，未占用巷道、無遮簷人行道、騎樓地、法定停車空間、開放空間或防火間隔（巷）。

二 設置於露臺，經直下層所有權人同意，並由建築師或相關專業技師簽證安全無虞。

三 設置於屋頂平臺未占用避難平臺，經直下方各層全體所有權人同意，並由建築師或相關專業技師簽證安全無虞。

第 9 條

建築物依法留設之窗口、陽臺，裝設透空率在百分之七十以上之欄柵式防盜窗，其突出外牆面未超過十公分、面臨道路或基地內通路，且留設有效開口而未上鎖者，應拍照列管。

本規則發布施行前已領有建造執照之建築物，裝設透空率在百分之七十以上之欄柵式防盜窗，其淨深未超過六十公分、面臨道路或基地內通路，且留設有效開口而未上鎖者，應拍照列管。

前二項有效開口為淨高一百二十公分以上、淨寬七十五公分以上或內切直徑一百公分以上之開口或圓孔。

第 10 條

領有使用執照之建築物，二樓以上陽臺加窗或一樓陽臺加設鐵捲門、落地

門窗，且原有外牆未拆除者，應拍照列管。但建造執照所載發照日為民國九十五年一月一日以後，其陽臺不計入建蔽率、容積率者，應查報拆除。

第 11 條

家禽、家畜棚舍、鴿舍或寵物籠舍等，其高度在一點五公尺以下、面積在六平方公尺以下，且未占用法定停車空間、開放空間、巷道或防火間隔（巷）者，應拍照列管。但鴿舍位於飛航管制區者，應查報拆除。

第 12 條

碟形天線，直徑在三公尺以內，且高度在九公尺以下者，應拍照列管。但設置於屋頂平臺（不含避難平臺）者，其超過建築面積八分之一者，應查報拆除。

行動電話無線電接收器準用前項規定辦理。

第 13 條

陽臺、欄杆及女兒牆（含一樓平臺及屋頂平臺）之修築，其高度在一點五公尺以下者，應拍照列管。

第 14 條

設置於建築空地或法定空地上之欄柵式圍籬，其高度在二公尺以下、牆基在六十公分以下、透空率在百分之七十以上，且未占用法定停車空間者，應拍照列管。

第 15 條

住宅區依相關法令規定留設之公寓大廈開放空間，於建築基地內設置前條之欄柵式圍籬，符合下列各款規定者，應拍照列管：

- 一 該公寓大廈管理委員會在本府報備有案。
- 二 經區分所有權人會議之決議設置。
- 三 於每日上午七時起至下午十時止開放供不特定人使用。
- 四 於適當位置設置可供無障礙進出使用之活動門，其寬度在四公尺以上，且於開放時間內全部開啟。
- 五 非設置於沿計畫道路留設之人行步道、無遮簷人行道、現有巷道或有必要長時間留供公眾通行使用之土地。

前項第二款之決議，依公寓大廈管理條例第三十一條規定之計算方式為之。但公寓大廈規約另有規定者，從其規定。

第 16 條

設置於建築物共同梯廳至建築線間之無壁體透明棚架，其高度在三公尺以下或低於一樓樓層高度、寬度在二公尺以下，且未占用騎樓、防火間隔（巷）者，應拍照列管。

第 17 條

設置於建築物露臺或一樓法定空地之無壁體透明棚架，其高度在三公尺以下或低於該層樓層高度，每戶搭建面積與第六條雨遮之規定面積合併計算在三十平方公尺以下，且未占用巷道、開放空間、防火間隔（巷）或位於法定停車空間無礙停車者，應拍照列管。

前項規定係以單戶計算面積，並應包含既存違建。

第 18 條

設置於法定空地之守望相助崗亭，其面積在四平方公尺以下、高度在二點

五公尺以下，未定著於土地，且未占用無遮簷人行道、騎樓、法定停車空間或防火間隔（巷），而未影響公眾通行者，應拍照列管。

前項守望相助崗亭設置於臨接路口十公尺以下之路面、人行道、一般巷道、騎樓者或面積超過四平方公尺而在六點六平方公尺以下者，應檢具相關圖說及本府警察局核准文件報都發局列管，違反者應查報拆除。

第 19 條

設置於法定空地之露天空調設備，其高度在一點二公尺以下、體積在一點五立方公尺以下，且未占用騎樓地、開放空間、法定停車空間、巷道或防火間隔（巷）者，應拍照列管。

設置於法定空地之餐飲業油煙廢氣處理設備，其高度在一點五公尺以下，體積在六立方公尺以下，其附屬排煙管突出建築物外牆面在六十公分以內，斷面積未超過〇點三六平方公尺，且未占用巷道、騎樓地、開放空間、法定停車空間或防火間隔（巷）者，應拍照列管。

前二項設備經本府環境保護局（以下簡稱環保局）認定違反相關法令者，應查報拆除。

第 20 條

設置於屋頂平臺之空調設備，符合建築技術規則建築設計施工編規定，並經建築師或相關專業技師簽證結構安全無虞，且取得頂樓建築物區分所有權人同意及符合下列各款規定之一者，應拍照列管。但經環保局認定違反相關法令者，應查報拆除：

- 一 依法成立公寓大廈管理組織之公寓大廈，依公寓大廈管理條例第三十一條規定，由該公寓大廈區分所有權人會議決議同意。但公寓大廈規約另有規定者，從其規定。
- 二 未依法成立公寓大廈管理組織之公寓大廈，經該棟公寓大廈區分所有權人過半數及其區分所有權比例合計過半數之同意。

第 21 條

設置一般經常使用之儲水器符合下列各款規定者，應拍照列管：

- 一 使用權利之規定：設置屋頂型儲水器須經直下方各層全體所有權人同意。

二 安全之規定：

- （一）容量大小：容量為二千二百公升以下。
- （二）高度：總高度（儲水器與其支撐構架）為二公尺以下。
- （三）位置：

1.地面型：不得占用巷道、騎樓、無遮簷人行道、法定停車空間、防火間隔（巷）及開放空間等。

2.屋頂型：

- （1）設置於屋頂平臺者，應距女兒牆外緣二公尺以上。
- （2）不得設置於違建上方。
- （3）設置於屋頂突出物上方者，與屋頂突出物（含樓梯間、機械房）高度合計不得超過九公尺，並應距建築線（含地界線）二公尺以上，且需加強支撐腳架之固定，以防止傾倒及脫落。

3.數量：總量上不得危害公共安全。

三 景觀之規定：不得妨礙市容觀瞻等情形。

儲水器容量、高度超過前項規定者，準用前條規定辦理。

第 22 條

夾層屋違建符合下列各款規定之一者，應拍照列管。其不符合者，應查報拆除：

- 一 於民國九十年九月一日前曾報本府工務局列管。
- 二 於民國八十三年十二月三十一日以前施工完成，並取得建築師或相關專業技師簽證認定無礙結構安全及消防安全之證明者。

第三章 施工中違建之處理

第 23 條

施工中違建不符合本規則拍照列管之規定，且依法不得補辦建築執照，為阻止犯罪、危害之發生或避免急迫危險，而有即時處置之必要時，應予即時強制拆除。

第 24 條

都發局即時強制拆除施工中違建時，由違建查報人員會同拆除人員，將強制拆除通知書，現場交付違建所有人收執或於現場公告並拍照，並於三日內執行拆除作業。

第四章 既存違建之處理

第 25 條

既存違建應拍照列管，列入分類分期計畫處理。但大型違建、列入本府專案處理或有危害公共安全、山坡地水土保持、妨礙公共交通、公共衛生、市容觀瞻或都市更新之違建，由都發局訂定計畫優先執行查報拆除。

前項危害公共安全、山坡地水土保持、妨礙公共交通、公共衛生、市容觀瞻或都市更新之認定原則如下：

一 危害公共安全：指有下列各目情形之一者：

- (一) 供不特定對象使用，具高危險性及出入人員眾多之場所，如視聽歌唱、理容院、三溫暖、舞廳、舞場、酒家、酒吧、特種咖啡茶室、資訊休閒業、飲酒店、電影院、歌廳、夜總會、補習班、百貨公司、營業性廚房、旅館、保齡球館、學前教育設施、醫院、社會福利機構、遊藝場、面積在三百平方公尺以上大型餐廳、違規地下加油（氣）站、違規地下工廠（基本化學工業、石油化工原料製造業、精密化學材料製造業、農藥及環境衛生用藥製造業、炸藥、煙火、火柴製造業）、違規砂石場、學生宿舍等使用。
- (二) 前目以外供公眾使用建築物，經公共安全檢查，認定有阻礙或占用建築物逃生避難通道或違反建築技術規則建築設計施工編第九十九條屋頂避難平臺規定。
- (三) 有傾頽、朽壞或有危害結構安全之虞，經鑑定有危害公共安全。
- (四) 經本府消防局認定妨礙消防安全。
- (五) 屋頂既存違建裝修隔出三個以上之使用單元或加蓋第二層以上之違建。

二 危害山坡地水土保持：指水土保持法公布施行前位於山坡地範圍內，經山坡地主管機關認定有危害水土保持者。

三 妨礙公共交通：指占用道路、人行道、騎樓或經本府交通局、警察局、消防局或工務局等主管機關認定有影響公共交通者。

四 妨礙公共衛生：指有下列各目情形之一者：

（一）妨礙衛生下水道之施作、埋設，或化糞池、排水溝渠之清疏。

（二）經目的事業主管機關認定有危害居住環境衛生。

五 妨礙市容觀瞻或都市更新：指經都發局會同本府文化局、衛生局及環保局會勘認定衝擊週邊居住環境或妨礙都市更新之推動者。

第一項大型違建之認定及處理，由都發局另定大型違建查報拆除計畫。

第 26 條

前條列入專案處理之既存違建，指有下列各款情形之一者：

一 占用市有土地之既存違建，由土地管理機關簽報本府核定後優先拆除。

二 目的事業主管機關配合市政計畫需要，簽報本府核定優先拆除。

三 阻礙或占用建築物防火間隔（巷）之既存違建。

第五章 既存違建之修繕

第 27 條

既存違建以非永久性建材修繕，且符合下列各款規定之一者，應拍照列管：

一 依原規模無增加高度或面積之修繕行為。

二 既存圍牆修繕為鐵捲門型式，應以一處為限，其開門或做鐵捲門處得提高。但從地面至頂緣之高度不得超過二點八公尺。

三 增設屋頂綠化設施之行為。

第 28 條

既存違建因配合本府公共工程、衛生下水道接管工程或其他市政推動工程，自行拆除後賸餘部分，其修繕有結構安全之虞，致必須拆除修復者，得以非永久性建材，依原規模修復，並應由各目的事業主管機關出具證明文件。

第六章 老舊房屋之修繕

第 29 條

老舊房屋得在原規模及原範圍內以非永久性建材修繕。其符合下列各款規定之一者，應拍照列管：

一 因工程施作誤差、路面地形變更、配合相鄰市容之一致性，其修繕面積誤差在三平方公尺以內、簷高在三公尺以下或脊高在三點五公尺以下。

二 因配合本府公共工程、衛生下水道接管工程或其他市政推動工程，自行拆除後賸餘部分，其修繕有結構安全之虞致必須拆除修復者，得以非永久性建材依原規模修復，並應由各目的事業主管機關出具證明文件。

三 人字型屋頂改為平型屋頂拆除原有閣樓，而修繕後之屋頂高度未超過三公尺或原屋簷高度。

四 原未設樓梯通往屋頂平臺，增設新樓梯間（屋頂突出物），其面積未

超過十平方公尺，高度未超過二點五公尺，且不作为居室使用。

違反前項規定修繕者，應查報拆除。

第 30 條

違建經查報後，如經本市開業建築師檢討符合區域計畫法、都市計畫法及建築法等相關法令規定，並出具相關證明文件，而得補辦建築執照者，得由違建所有人依臺北市建築物申請補辦建築執照作業辦法補辦建築執照。

第 31 條

新違建除符合第六條至第二十二條規定拍照列管者外，都發局應查明違建所有人資料後，填具違建查報拆除處分書，依法完成送達程序後執行拆除。

第 32 條

應予查報拆除之違建，經查無違建所有人資料者，公示送達違建查報拆除處分書，並於送達生效日後執行拆除作業。

第 33 條

違建建築完成時間之判斷，得依下列各款資料之一認定：

- 一 載明建築物建築完成日期之建物謄本。
- 二 房屋稅籍證明。
- 三 繳納自來水費或電費收據。
- 四 都發局製發之地形圖。
- 五 門牌編釘證明。
- 六 行政院農業委員會農林航空測量所航空攝影照片。
- 七 其他足資證明違建確實搭蓋時間之文件。

違建經勘查後，其建築完成時間無法判斷，且其材質非屬新穎者，得拍照存證。

第 34 條

本規則已定有容許誤差者，從其規定；其餘各項尺寸之容許誤差規定如下：

- 一 面積容許誤差為百分之三以下，且未超過三平方公尺。
- 二 高度容許誤差為百分之一以下，未超過三十公分，且未超過各樓層之高度者。
- 三 其他各部分尺寸容許誤差為百分之二以下，且未超過十公分。

第 35 條

本規則自發布日施行。

二、[廢]臺北市政府工務局對退縮無遮簷人行道及其他銜接公眾通行道路之私有產權範圍維護原則(廢止日期：民國 101 年 06 月 08 日)

一、臺北市政府（以下簡稱本府）工務局（以下簡稱本局）為界定本市退縮無遮簷人行道及其他銜接公眾通行道路且提供不特定公眾使用之私有產權範圍管理維護權責，特訂定本原則。

二、本原則所稱退縮無遮簷人行道係指本市建築管理自治條例所稱無遮簷人行道。

三、機關及學校用地範圍管理維護原則如下：

（一）本府所屬各機關學校用地之退縮無遮簷人行道由本局新建工程處（以下簡稱新工處）管理維護，其相鄰之側溝由本局水利工程處（以下簡稱水利處）管理維護，路燈及行道樹由本局公園路燈工程管理處（以下簡稱公園處）管理維護。但退縮無遮簷人行道於相鄰道路新築或拓築後始退縮留設者，由該機關學校洽請新工處、水利處及公園處完成接管程序後，再予管理維護。

（二）其他非本府所屬機關學校（包括中央機關）退縮無遮簷人行道與其相鄰之側溝、路燈及行道樹，由該機關學校管理維護。

四、私有產權土地範圍管理維護原則如下：

（一）如確為提供不特定公眾通行，另經新工處檢討預算及人行道更新需要性評量機制評定可行，且不屬於依「臺北市綜合設計公共開放空間設置管理維護要點」設置之退縮無遮簷人行道，經土地所有權人或社區管理委員會出具土地使用同意書者，得比照第三點第（一）款分工，由本局代為依現況辦理更新。該退縮無遮簷人行道更新完成後，由土地所有權人或社區管理委員會負責管理維護。

（二）依臺北市土地使用分區管理規則綜合設計放寬規定設計之建築基地，其起造人應依「臺北市綜合設計公共開放空間設置及管理維護要點」設置「公共開放空間管理維護基金」，並應協助建築物及公共開放空間有關之所有權人組成管理委員會執行管理維護等職掌事項。於該管理委員會尚未正式成立前，以起造人為管理人，負責公共開放空間之管理維護。

（三）私有產權土地範圍內之樹木、景觀燈或建築物外牆投射燈等，應由所有權人或社區管理委員會負責管理維護。但樹木影響市區道路公共安全時，公園處得依行政執行法第三十六條及第三十九條規定予以協助排除安全障礙，後續清除、處理及日常管理維護，仍由所有權人及管理委員會負責。另所稱樹木影響道路公共安全，指樹木因斷枝、歪斜、傾倒或枝幹低於二公尺，而有危及市區道路交通、照明、人行安全等情事者。

（四）座落私有產權供不特定公眾通行之土地內鄰近市區道路且於該道路闢建同時規劃種植之行道樹，經土地所有權人或社區管理委員會書面同意者，由公園處協助管理維護。

三、臺北市建築工程留設騎樓或無遮簷人行道管理作業要點修正日期：民國 93 年 02 月 06 日

- 一、為提昇本市生活品質，改善人行系統，配合行動不便者福利工作推行，落實專業技術簽證以加強新建築物留設騎樓或無遮簷人行道之管理，特訂定本作業要點。
- 二、臺北市建築工程留設騎或無遮簷人行道應依下列規定辦理：
 - (一) 建造執照核發階段：有關建築執照（含變更設計）申請案件，依法應留設騎樓或無遮簷人行道空間者，應以防滑鋪面鋪築，其完成之地面，應與人行道齊平並與兩側順接，無人行道者，騎樓（或無遮簷人行道）外緣應高出道路邊界處十公分至二十公分，並應向道路境界線作成四十分之一洩水坡度。申請造執照時，應檢附騎樓（或無遮簷人行道）設計高程與鄰房騎樓（或無遮簷人行道）及道路現況高程示意圖（其比列尺不行小於二百分之一），及騎樓（或無遮簷人行道）之縱、橫斷面圖（其比例尺不得小三十分之一），並詳細標示計畫道路高程、鄰地實測標高、完成面與四周順平圖說及防滑材料，由設計建築師簽證負責，並列入建築執照抽查會審會議審查案件。
 - (二) 施工計畫書階段：承造人（含技師）、監造人於申報施工計畫時，應提出騎樓之縱、橫斷面與現況關係及大底高程標高，建管處查核施工計畫書內容之「施工程序」加註設有騎樓之一樓版勘驗為必勘項目，及施工計畫書內容之「騎樓設置」加註：「騎樓地面應保持與前側人行道面順平，並應於二樓版混凝土澆置一個月內打通騎樓地，並在騎樓內側加做圍籬，並不得堆置任何物品，以供公眾通行。」等騎樓列管事項。
 - (三) 放樣勘驗階段：承造人（含技師）、監造人於放樣勘驗申報前應就建照核准圖設計之基地四周高程、面前道路現況及鄰地留設騎樓狀況逐一與現場比對詳予查核，有不符狀況應要求報備修改圖說或辦理變更設計，如查核無誤，應由承造人（含技師）、監造人簽具圖說與現地高程相符切結書並向建管依法申報放樣勘驗，建管處於現場放樣勘驗時檢測承、監造人切結是否屬實。
 - (四) 一樓版勘驗階：承造人（含技師）、監造人於一樓版勘驗申報前，現地檢測確認騎樓地坪混凝土施築完成後，是否與面前道路（紅磚人行道）及鄰地留設騎樓順平，如檢測無誤，簽具切結書於一樓版勘驗時檢附，並由建管處於一樓版勘驗抽查時複檢騎樓高程（增列設有騎樓之一樓版勘驗為必勘項目，原二樓版勘驗仍為必勘項目）。
 - (五) 使用執照核發階段：使用執照核發前之竣工勘驗，建管處勘查留設騎樓或無遮簷人行道（已完成飾面）之順平情形後，由承造人檢附騎樓間與人行道銜接處照片及紅磚人行道開口照片（如需置），再予核發使用執照，確保騎樓順平以利通行。
- 三、承造人（含技師）、監造人有簽證不實情事者，依相關法令追究責任。

四、臺北市市區道路管理規則修正日期：民國 82 年 09 月 16 日

第一章 總則

第 1 條

本規則依市區道路條例第三十二條⁴⁵⁹規定訂定之。

第 2 條

本規則所稱市區道路，係指臺北市（以下簡稱本市）行政區域內所有道路，並包括其附屬工程在內。

第 3 條

本規則用語之定義如左：

- 一 路基：指承受路面之土壤部分，其幅度包括路基有效寬及為使路基穩定所形成挖、填土邊坡。
- 二 路面：指承受車輛、行人行走部分，在路基以上以各種材料鋪築之承受層。
- 三 路肩：指路基有效寬度減除路面寬，所餘兩側之路基面。
- 四 路拱：指道路可使水分迅速流入至邊溝之橫向坡度曲線。
- 五 人行道：指騎樓、走廊及劃設供人行走之地面道路與人行陸橋、人行地下道。
- 六 安全島：指在道路路幅內，為區分車道或導引行車及行人，所設置之設施。
- 七 專用道路：指各公私事業機構所興建，專供所營事業本身運輸之道路。
- 八 產業道路：指為運輸及促進農業發展所需而修築之道路。
- 九 角設施管線：指電力、電信、自來水、雨水、污水、瓦斯、油氣、通訊、控制、電視、電纜及其他經主管機關指定之管線。
- 一〇 共同管道：指設置於道路內之道路附屬工程，用於容納二種以上公用設施管線之構造物及其附屬設備。

第 4 條

本市市區道路由臺北市政府（以下簡稱本府）按業務職掌授權所屬工務局、交通局、建設局、環境保護局及警察局管理，其主管業務劃分如左：

- 一 市區道路之修築、改善、養護挖掘，共同管道之設置、使用、管理、維護及公共設施使用道路、建築使用道路等之管理，為工務局。
- 二 公車事業機構營運路線及其沿線使用道路，設置站位、站牌、候車亭、售票亭之核定管理及交通標誌、標線、號誌之設置維護，停車場之管理及國民或公私事業機構申請興建收費道路或專用道路之核定及管理為交通局。
- 三 市區道路之清潔維護為環境保護局。
- 四 產業道路之修築、改善、養護及管理為建設局。

⁴⁵⁹市區道路條例第 32 條：「市區道路及附屬工程設計標準應依據維護車輛、行人安全、無障礙生活環境及道路景觀之原則，由內政部定之(第 1 項)。直轄市或縣(市)政府所轄市區道路分工權責、設施維護、使用管制、障礙清理等管理事項之規定，由直轄市或縣(市)政府分別定之，並報內政部備查(第 2 項)。」

五 違反道路交通障礙之處理及其他有關交通秩序、安全等使用道路之管理為警察局。道路障礙處理涉及工務等有關業務者，分由本府各有關機關辦理。

前項業務劃分涉及二個以上機關之事項，由主管機關協調其他有關機關辦理。

第二章 道路修築維護

第一節 道路修築

第 5 條

市區道路應依人車分道原則、道路使用性質及交通量等因素規劃適當之路型。

第 6 條

市區道路主管機關應就市區重要道路，參照左列原則實施道路使用現況調查：

- 一 依市區道路等級不同，定期實施交通量調查，並加分析及預測。
- 二 現況調查項目包括幾何設計、路面狀況、行車速率及延誤因素。
- 三 調查完畢應評定各路段之服務水準，據以作為規劃及改善之參考。

第 7 條

市區道路修築或改善，須將各管線及電桿遷移時，道路主管機關應儘早通知該設施之主管機關籌措所需經費，密切配合辦理。如需編列預算者，應於預算編製一年前通知。

市區道路修築時，市區道路主管機關，應依都市發展及需求規劃共同管道，各公用設施管線機關（構）並應繳納建設分攤費或使用費後，依指定位置在共同管道內裝設管線。

前項共同管道設置範圍內之原有或新設之公用設施管線，除經道路主管機關核准者外，均應移設於共同管道內。

第 8 條

各公用設施管線機關（構）埋設於道路之地下管線，應依照市區道路主管機關協調指定之位置佈設，其人孔、水閥盒等附屬設備之頂面應與路面齊平。

第 9 條

既成道路上原設桿線，因兩側房屋依都市計劃退縮或違建拆除而致妨礙交通市容時，應通知該桿線主管機關限期自行拆遷改善。

第 10 條

市區道路範圍施築各項工程，施工地段應設置安全設施，其設置標準另定之。道路狹窄或交通量頻繁之街道，應以夜間施工為原則。

第 11 條

市區道路修築、改善或養護期間，應維護工地四週環境整潔並儘量維持通車。如有管制交通或禁止通行之必要，施工單位應預為策劃，並協調交通局、警察局。依前項規定管制交通或禁止通行者，除應設置交通安全措施外，並應將管制範圍、繞道路線及施工期限公告周知。

第 12 條

市區道路主管機關得依公布之路線系統，核定路線及附屬工程，獎勵國民

或公私事業機構投資興建，並得向通行或停放之車輛收取費用經營之；其收費標準應經市議會通過。

公私事業機構得擬定路線，申請核定興建專用道路，其管理事宜依專用公路管理規則之規定辦理。

第 13 條

國民或公私事業機構自行興建道路，應向市區道路主管機關申請核准並依建築法及有關法令之規定。

前項道路興建完成後之保養維護，得依協議定之。

第 14 條

既成道路，土地所有人不得違反供公眾通行之目的而為使用，道路主管機關並得為必要之改善或養護。

第 15 條

既成道路或都市計畫道路用地，在不妨礙其原有使用及安全之原則下，主管機關埋設地下設施物時，得不徵購其用地。但損壞地上物應予補償。

第 16 條

市區道路修築或改善，土地所有人願無償提供土地者，應將該土地地價扣除後核算工程受益費。如該道路使用土地全部由土地所有人無償提供者，免徵工程受益費。

第二節 道路養護

第 17 條

市區道路主管機關對轄區道路以及道路內之共同管道，應負責經常養護，以保持各項設施之完整，遇有災害或意外毀損，應迅速檢修，以維暢通。共同管道內之公用設施管線，由管線機關（構）負責維護管理共同管道之照明、通風、排水及保全等附屬設備由道路主管機關負責維護管理，並訂定維護管理之相關規定。

第 18 條

中央分配本市之汽車燃料使用費，除必需之交通安全、教育宣傳費用外，應悉數撥充道路養護經費；如有不足時，並由本府核定經費編列預算辦理。

第 19 條

道路養護工程應以自辦為原則，如確因工程數量較大，設備不足，或必須爭取時效者，得僱工或招商辦理。

第 20 條

跨越本市與臺灣省界之橋樑、隧道，其養護責任按東橋（隧道）西管、南橋（隧道）北管之原則予以區分，並由雙方協議之。

第 21 條

為養護道路，對左列情事得予限制或禁止：

- 一 路基邊坡墾殖。
- 二 在高級路面行駛鐵輪車輛。
- 三 在橋樑上下游一五〇公尺以內河川用地採掘砂石。
- 四 總重超過道路設計承载力車輛之行駛。

第三節 路基、路肩、路面

第 22 條

改善或翻修路基、路肩、路面時，應分段或分邊施工，盡量維持通行，其維持行車部分之車道，應設明顯標示，並注意相鄰處之安全。

第 23 條

原有道路加鋪新路面時，應注意路拱及側溝進水口排水情形。埋設於道路之地下管線、人孔、水閘盒等附屬設施，施工單位應通知原敷設單位且同時配合改善，使其頂面與路面齊平；必要時得由施工單位代辦施工，所需費用由敷設單位負擔。

第四節 排水設施**第 24 條**

修築或改善道路時，其兩側現有排水溝渠，應儘量納入道路排水系統宣洩。

第 25 條

市區道路範圍內私有溝圳，道路主管機關基於公共交通或環境衛生等需要，得加以改善，但以不妨礙其效能為限。

第 26 條

道路排水系統，主管機關應隨時派員檢視，其有被占用、阻塞、堆置雜物或設置有礙疏濬之物者，應取締之。

第五節 橋樑、涵洞、隧道、地下道**第 27 條**

橋樑、涵洞、隧道、地下道各部結構及功能，主管機關應隨時作必要之維護與改善，每年至少應作安全檢查一次。

第 28 條

市區內新建橋樑、涵洞、隧道、地下道時，應事先通知各有關公共設施事業機構，提出需要預留之設施位置或加設必要之結構計畫，並協商辦理；因此所增加之費用，由各級事業機構負擔。

第 29 條

公共設施需要通過隧道者，應以地下通過為原則。但經道路主管機關認為不影響隧道安全、換氣、照明、淨空及觀瞻者，得准其附設於隧道壁面。

第 30 條

市區交通頻繁地區，得視需要設置人行陸橋或人行地下道。

人行陸橋或人行地下道得視需要與相鄰之建築物接通，但應符合建築法及建築技術規則等有關規定；人行地下道應有通風、照明及排水設備。

第六節 人行道**第 31 條**

道路兩側人行道應緊靠建築線修建平整。

第 32 條

騎樓及無遮簷人行道應予打通或整平；不得擅自圍堵使用。

第七節 道路之綠地、行道樹**第 33 條**

道路之綠地、路肩及人行道內，得視需要栽植樹木、花卉或草皮，其周圍並得設置適當護欄。

第 34 條

同一路段應栽植同一樹種行道樹，如路段過長，得分段栽植不同樹種，均以整齊美觀為原則。新植之行道樹，得設置堅實護欄或樹架加以保護。

第 35 條

道路之綠地、行道樹設施，應經常派員巡視，如發現損害、枯萎或成活不佳者，應加修護或補植完整；並應注意修剪，不得妨礙行車視線。修剪之樹枝葉雜草，應隨時清運。

第 36 條

騎樓、人行道之行道樹，其臨街住戶或公私事業機構，應協助保養。前項保養包括灑水、施肥、除草、傾倒扶正及將損毀案件報警或通知主管單位處理等。

第 37 條

市區道路兩旁得由臨街住戶或公私事業機構種植樹木花卉，並負責保養；其種植位置、樹種及形態等應由主管機關會同勘定。

第 38 條

道路之綠地、行道樹設施，不得任意毀損、遷移、擅自使用、踐踏通行或堆置砂石、垃圾等雜物。

第八節 路燈**第 39 條**

路燈設施應依屋外供電線路裝置規則及其他有關法令規定辦理。

第 40 條

裝設路燈之燈種，以白熱燈、日光燈、水銀燈、鈉光燈為原則。

第 41 條

新設之路燈，每一路段應裝設同一燈種、燈桿、燈具及高度，並得視路段發展情形分段裝設。

第 42 條

裝設及維護路燈現場作業人員，應經電匠考驗合格者，始得擔任。

第 43 條

照明設施之玻璃燈罩等，在一般情形下每年應法洗兩次；在工廠集中地區或陸橋下、地下道內，應按實際需要增加清洗次數。

第 44 條

燈具、管制機具，應經常巡視檢查，燈泡損壞或照明度不止時隨時換新。

第九節 附屬物**第 45 條**

市區道路之擋土牆，應由道路主管機關經常派員巡視，妥加維護；其他道路邊緣之擋土牆屬於私有者，應由業主維護。

第 46 條

新闢道路，主辦工程單位應視發展需要，事先通知公車事業機構，申請預留公車站位置。

第 47 條

公車事業機構在既成道路上新設或增設公車站時，應先將計劃設置地點及設置平面圖樣，送經交通局會同警察局勘定後設置之。

前項公車站應由有關公車事業機構維護，並不得妨礙市容觀瞻。

第 48 條

人行道與慢車道間之側溝緣石，不得任意破壞；亦不得為車輛之出入擅行設置各種設施。

第三章 交通工程設施與管理

第一節 標線、標誌、號誌

第 49 條

市區道路交通標誌、標線、號誌之設置，應依道路交通標誌標線號誌設置規則之規定。

第 50 條

市區道路之交通標誌、標線、號誌，應由交通局負責設置與維護，新闢及拓寬道路之號誌應由主辦工程單位將所需經費撥由交通局辦理。

第二節 安全島

第 51 條

安全島之配置，應以導引行車路線自然與方便為原則。設有安全島之交叉路口，其長度以使駕駛人逐漸改變其行車速率為準。

第三節 護欄

第 52 條

市區道路得視需要設置永久性或臨時性之行人護欄或行車護欄。

第 53 條

行人護欄應設於左列地點：

- 一 行人跨越易生危險之路口。
- 二 設有行人地下道或陸橋之處。
- 三 需限制行人來往以加速交通流暢之處。
- 四 其他易使行人發生危險或需防止行人跨越之處。

第 54 條

行人護欄應設於人行道邊緣石之內側或安全島之上。

第 55 條

護欄由工務局負責隨時整修、擦洗、油漆，以保持完整。

第 56 條

護欄不得擅自使用或損毀，並禁止跨越。

第四節 停車場、招呼站

第 57 條

市區道路範圍內，得設置收費停車場。

第 58 條

路邊公共停車場，由交通局負責規劃管理。

第 59 條

計程車招呼站，由交通局會同有關單位視實際需要設置。

第四章 道路之使用與管理

第一節 道路挖掘

第 60 條

市區既成道路或已列入都市計畫但未完成之道路，不得變更現狀占用或破

壞；如因管線新設、拆遷、換修或其使他使用，或挖掘路面時，應先向工務局申請許可。

第 61 條

各管線機構因管線新設、拆遷或換修申請使用道路時，應將該機構在該路段之所有桿線一併計劃埋設地下。

第 62 條

申請挖掘道路，應繳納路面修復工程費；經准許自行修復者，應負責保固一年。

第 63 條

市區道路新建、拓寬完成未滿三年，或翻修、改善完成未滿六個月，或已設置共同管道者，除經主管機關核准外，不得申請在各該道路內挖掘使用。

前項核准挖掘使用者，得視實際情形由挖掘使用人負責挖掘地段路面整修費用。

第 64 條

本市道路挖掘埋設管線管理辦法另定之。

第二節 建築使用道路

第 65 條

建築工程使用市區道路，應依建築法及其他有關法令規定。但道路主管機關興辦公共設施時，該建築工程應於完成一樓頂版時，停止使用道路並無條件回復原狀。

第 66 條

建築工程施工，應維護附近路面、溝渠、人行道紅磚、路燈、行道樹及護欄等公共設施之完整，並負損壞修復之責任，其損壞情形嚴重，有礙公共安全或環境整潔者，應即由起造人或承造人向各該主管機關繳費代為修復，工程完工時並應通知各該主管機關勘驗。

第三節 公共設施使用道路

第 67 條

各種公私事業機構設施物，非經申請許可，不得占用道路。

第 68 條

使用道路設置左列各種地上地下設施時，應向主管機關申請許可：

- 一 電力(信)桿(塔)、變電櫃，以及類似之公共設施。
- 二 電力管、電信管、自來水管、雨水管、污水管、瓦斯管、油管、電視電纜管、共同管道、人行陸橋、人行地下道、地下商場、地下室、地下停車場等設施。
- 三 高架道路下之辦公室、店鋪、倉庫、停車場等設施。
- 四 鐵路及其附屬設施。
- 五 其他各種公私事業機構設施物。

第 69 條

申請使用道路，應填具申請書，載明左列事項：

- 一 使用道路之目的、期限暨使用地點、範圍及計畫圖說。
- 二 設施之構造。

三 工程施工方法。

四 施工期限。

五 修復道路方法。

前項申請書所載事項，如有變更時，應向主管機關提出變更申請。

第 70 條

使用道路之設施，如在路面或其上空，應依左列規定：

一 儘量靠路邊或人行道。但對交通及景觀無顯著妨礙時，得設置於安全島、圓環及其他類似之位置上。

二 懸空設施之下端，與路面拱頂之淨空不得少於四·六公尺。

三 不得設置於道路交叉口，接續點或轉彎處地面。

第 71 條

市區道路地下埋設物之頂面，距市區道路計畫人行道或路面之深度，規定如左：

一 在人行道下時，不得少於五〇公分。

二 在巷道下時，不得少於七〇公分。

三 在快、慢車道下時，不得少於一二〇公分。

前項地下埋設物，除因情形特殊，且結構計算事先經主管機關同意者，其埋設深度得不受限制外，未依規定深度埋設而被其他申請挖掘單位挖損時，不得請求賠償。

第 72 條

前項埋設深度應考慮使地下埋設物具有足夠之外壓強度，以承受道路施工中之壓路機重量與完工後車輛之輪重。

第 73 條

在尚未開闢之都市計畫道路路線或於都市計畫道路開闢前已有之既成道路，埋設地上、地下公共設施時，應事先與主管機關協商決定其位置及深度。

第 74 條

道路旁水溝之清理孔及陰井蓋，不得私自掩蓋或堵塞妨礙清掃。

第 75 條

載運建築材料或廢土之車輛離開工地時，應將附著於車輛之泥土除淨，或在裝車之工地行車處鋪以鐵、木板，其有沿路遺落者，應負清理乾淨。

第 76 條

其他有關道路障礙之處理及道路清潔等事項，應依道路交通安全規則、廢棄物清理法及廢棄物清理法臺北市施行細則等規定辦理。

第五章 罰則

第 77 條

違反本規則有關規定者，依市區道路條例、建築法、道路交通管理處罰條例及其他有關法令處罰之。

第六章 附則

第 78 條

本規則所需書表格式，除另有規定外，由主管機關定之。

第 79 條

104 年 11 月 24 日

私人所有供公眾通行而無公用地役關係之騎樓、無遮簷人行道、建築基地內之私設道路等公私協力管理維護之法制研究

本規則自發布日施行。

五、臺北市人行道認養辦法修正日期：民國 96 年 03 月 27 日**第 1 條**

臺北市政府（以下簡稱本府）為鼓勵人民、法人或其他團體認養人行道，無償管理維護或施築工作，特訂定本辦法。

有關人行道之認養，本辦法未規定者，依其他法令之規定。

第 2 條

本辦法所稱之主管機關為本府，並委任本府工務局新建工程處（以下簡稱新工處）執行。

第 3 條

人民、法人或其他團體申請無償認養人行道者，應以書面向新工處提出，並經新工處會同本府相關機關審查核准後，訂定認養契約，其契約內容應載明本辦法所規定之重要權利義務事項。

前項認養契約，由新工處擬訂，報經本府核定。

第 4 條

認養人申請自費變更人行道路型、鋪面材質及既有附屬設施者，應檢附下列相關圖說資料，送請新工處審查同意後，始得為之。

一 認養範圍及現況圖：

- （一）現有人行道鋪面、植栽、燈具及其他附屬設施位置。
- （二）認養人行道範圍四周相關現況建物空間或設施（如地面層平面圖、騎樓、無遮簷人行道、相鄰法定空地、車行出入口等）。

二 認養範圍規劃設計圖說：

- （一）人行道路型設計。
- （二）喬木、灌木、花槽植栽之位置、種類及樹徑。
- （三）燈具型式、數量、設置位置及供電維護計畫。
- （四）人行道鋪面材質、拼貼方式、鋪面大樣圖。
- （五）街道家具（座椅、候車亭等）設置位置、設計圖說。
- （六）無障礙設施及動線規劃。

自費變更人行道鋪面材質應以澀面防滑材料為之，並應預留必要之備料以供日後維修。植栽、燈具、街道家具及附屬設施應依核准計畫圖說施作，並於完工後報請新工處核備。

認養之人行道及自費變更之設施，於認養契約期滿或終止認養時，應保持現狀，無條件點交返還新工處，不得要求任何補償。

第 5 條

認養人應善盡管理維護責任，並完成下列事項：

- 一 人行道之清潔。
- 二 人行道鋪面有鬆動、破損者，認養人應先行設置安全警示設施，並即通知新工處派員處理；其係認養人行為所致者，應由認養人處理。
- 三 人行道上，發現有影響市容觀瞻之設施或破壞之行為者，應即通知新工處協調相關權責單位處理。
- 四 經核准由認養人施作之街道家具及附屬設施等，應保持清潔、堪用；其有損壞者，應即修繕。
- 五 行道樹之管理維護，認養人應依臺北市行道樹管理辦法為之，其他經

核准設置之花木植栽等，認養人應負責修剪、施肥、灑水及清潔工作。

第 6 條

認養人得設置認養標誌牌一處，標誌牌之規格以四十五公分乘七十五公分為限，牌內得標示認養人（含共同認養人及標章）、認養位置及範圍、管理人連絡電話。

認養標誌牌應設置於不妨礙行人通行及公共安全之位置，並不得遮蔽或附掛於交通標誌或號誌上。

前項認養標誌牌應於認養期滿或終止認養契約之日起十日內拆除並回復原狀；逾期未拆除者，新工處得逕行拆除，並視為廢棄物處理。

第 7 條

認養期間以三年一期為原則，認養人得於認養期滿前一個月向新工處申請繼續認養，並依第三條規定辦理。認養人於認養期間違反本辦法或其他相關規定者，新工處得隨時終止認養契約。

第 8 條

認養人於認養期間善盡管理維護責任者，新工處得依認養面積、範圍或認養年數，訂定各類獎項，簽報本府頒與獎狀、感謝狀或獎牌。

認養人繼續認養五年以上，或其認養範圍達一個街廓者，新工處得於網站上公布或刊於專刊，並得於網站以超連結至該認養人網站。

第 9 條

認養人不得將認養契約權利義務之全部或一部讓與他人。

第 10 條

認養人非經主管機關核准，不得於認養路段舉辦活動，張貼或樹立廣告物、設置攤位、障礙物或作其他妨礙公眾通行之使用；違反者，除依相關規定處理外，新工處並得終止認養契約。

第 11 條

認養人應置專人辦理認養契約所定之各項工作，並於認養契約載明管理人員之姓名、地址及連絡電話等資料。管理人員變更時，應立即通知新工處。

第 12 條

本府及所屬機關於道路認養期間，依法仍有管理維護道路之權責。本府及所屬機關於認養路段辦理人行道鋪面改善、更新或設置街道家具、燈具、植栽更新及相關附屬設施需要時，認養人應予配合。

第 13 條

本辦法自發布日施行。

六、臺北市人行道設置露天座管理辦法修正日期：民國 100 年 10 月 25 日**第 1 條**

臺北市政府（以下簡稱本府）為管理於臺北市（以下簡稱本市）人行道設置之露天座，以塑造人行道多元風貌，振興都市活動，特訂定本辦法。

第 2 條

本辦法主管機關為本府工務局新建工程處（以下簡稱新工處）。

第 3 條

本辦法適用之範圍，以本市道路側公有人行道及徒步區為限。但毗鄰基地為住宅區者，不得申請。

第 4 條

臨接道路側並辦有公司登記或商業登記之飲食業或餐飲業業者，得申請設置本市人行道上之露天座。

申請人應檢附下列文件向新工處申請使用許可：

- 一、申請書。
- 二、切結書。
- 三、其他經新工處公告之證明文件。

申請人得單獨、聯合或與其他辦有公司登記或商業登記之公司、商號或法人團體聯合申請。

第 5 條

使用許可有效期間，每次最長以三年為限。申請人得於期滿前三個月前向新工處申請延長。

申請人經新工處許可，並依規定繳交使用費、保證金及投保公共意外責任險後，始得設置露天座。

第 6 條

露天座許可使用時間為每日上午七時至下午十二時。

第 7 條

使用人行道設置露天座應繳納使用費及相當於二個月使用費之保證金。

使用費依規費法第十條及臺北市市有公用房地提供使用辦法第五條規定，按申設人行道土地當年公告地價年息百分之五及二分之一晴雨係數計算之，其計算公式如下：

- 一 每月使用費等於核准使用面積乘年息百分之五乘公告地價乘二分之一乘十二分之一。
- 二 不足一個月者，以一個月計。

許可使用期間未達三個月者，使用費於開始使用前一次繳清；期間在三個月以上者，以三個月為一期，於每期開始前繳清。

第 8 條

設置露天座應依下列規定辦理：

- 一、申設區域僅限於第四條第一項業者垂直延伸之人行道。
- 二、供申請使用之人行道，除應依第三條規定辦理外，尚須留設下列淨空空間供公眾通行。
(一) 無騎樓之人行道，設置後淨空寬度至少二點五公尺。

- (二) 有騎樓之人行道，不計騎樓寬度，設置後淨空寬度至少二公尺；無落柱騎樓之人行道，不計騎樓寬度，設置後淨空寬度至少一點五公尺。但新工處得視當地情況調整之。
- 三、申請人得提出沿建築物側或道路側設置之申請，依核准圖說設置。新工處得視申請個案實際條件調整設施數量與設置範圍。
- 四、為避免妨礙公眾通行順暢，設置區域應不得在以下區域：
 - (一) 路口轉角、公車站亭、捷運出入口周邊十公尺範圍；地下街、地下道及陸橋出入口周邊三公公尺範圍。但經相關單位會勘視當地情況同意縮減限制範圍者，不在此限。
 - (二) 人行道植栽帶、設施帶、自行車道、機車停車區及行人穿越道口區域。但經相關單位會勘同意者，不在此限。
- 五、同一街面之各露天座應保持適當距離。

第 9 條

許可使用人應遵守下列規定：

- 一、不得妨礙公共使用、行人與自行車通行及街道設施使用之便利及安全。
- 二、設置之任何設施應為活動式，並有適當安全機制。非營業時段應將設施撤離，回復為人行空間。
- 三、經新工處許可得配合設置活動式盆栽等環境美化設施。但為避免妨礙視線，其總高度不得超過一二〇公分，且不得妨礙人行道通行之順暢。
- 四、對設置之設施應負管理維護及公共安全之責，並投保公共意外責任險，每一人保險金額不得低於新臺幣三百萬元，每一事件保險金額不得低於新臺幣一千五百萬元。保險期間應自許可使用日起，至許可使用期限屆滿時止，如有申請延長時，保險期間亦應一併延長。
- 五、不得設置固定路障、廣告物或未經新工處許可之設施物。
- 六、不得烹煮、設置攤櫃或為其他污染地面之行為。
- 七、不得損毀人行道鋪面、花木、各項街道設施及其他公物。
- 八、不得設置製造噪音致妨害生活安寧之相關設施。露天座設置區域之音量不得超過噪音管制法及其他相關規定之管制標準。
- 九、在露天座範圍不得從事具危險性或違反各相關法令之行為。
- 十、對許可範圍內人行道空間負清潔維護之責。如有廢棄物，應迅速處理，不得堆積。
- 十一、如因所設置設施或使用肇致第三人死亡、受傷或損害時，應即與受害人進行協調解決，同時告知新工處及保險公司。如經新工處賠償者，許可使用人應償還新工處所賠償之金額，並賠償新工處所受之一切損害。
- 十二、如遇天災事故或發生不可抗拒之意外事件，應即停止使用，以維公共安全。
- 十三、露天座範圍應設置禁菸告示及約束抽菸行為。
- 十四、不得轉租、轉借或提供他人使用。
- 十五、不得妨礙消防安全設備設置。

十六、應配合演習及其他本府公務急需使用。

十七、其他經本府公告之事項。

違反前項各款規定者，許可使用人應分別依法負其責任。其致本府遭受損害者，並應負損害賠償責任，新工處得自保證金中扣除，不足時並得追償之。

第 10 條

許可使用期間屆滿或經廢止、撤銷許可，許可使用人於移除設施並回復人行道原狀後，經新工處派員檢查無損壞及其他違規情事後，無息退還保證金。

逾期未處理者，視為廢棄物，由新工處處理之，許可使用人不得要求賠償或提出異議，其廢棄物處理費用，由許可使用人負擔。

許可使用期間如損毀公有公共設施或有其他違規情事，所需修復費用由保證金扣抵，保證金如不足扣抵時，得向許可使用人追償之。

第 11 條

本府如需在露天座範圍辦理公共工程相關建設或有其他使用需求時，得廢止使用許可，並無息退還贖餘之各項費用及保證金，許可使用人不得請求賠償或補償。

第 12 條

許可使用人行道處分，得載明下列附款：「一、許可使用人有下列情形之一者，新工處得廢止原許可使用處分，其所繳之保證金及各項費用不予退還，且一年內不受理其申請：（一）違反本辦法第九條第一項規定情形之一。（二）使用範圍、活動內容與原申請使用範圍、內容不符。（三）違反本辦法相關規定或不遵從新工處之指示。二、有本辦法第十一條所定情形或許可使用人歇業或解散者，得廢止原許可使用處分，並無息退還贖餘各項費用及保證金，許可使用人不得請求賠償或補償。」

第 13 條

依本辦法所收各項費用，依規定解繳市庫。

第 14 條

本辦法所定書表格式，由新工處定之。

第 15 條

本辦法自發布日施行。

七、臺北市建築管理自治條例修正日期：民國 99 年 12 月 20 日**第一章 總則****第 1 條**

本自治條例依建築法（以下簡稱本法）第一百零一條⁴⁶⁰規定制定之。

第 2 條

本自治條例用語定義如下：

- 一、出入通路：指寬度在三．五公尺以上，且非屬防火巷或防火間隔並提供建築物使用為出入之通路。但建築基地以現有巷道為出入通路且興建之總樓地面積依規定免設停車空間者，其寬度得減為二公尺。
- 二、共同壁：指相鄰二宗建築基地各別所有之建築物，所共同使用以地界中心線上構築之牆、柱及樑之構造物。
- 三、現有巷道：指供公眾通行且因時效而形成公用地役關係之非都市計畫巷道。

第二章 建築基地及界限**第 3 條**

建築基地臨接計畫道路或指定有案之建築線者，起造人申請建造執照或雜項執照前，應向臺北市主管建築機關（以下簡稱主管建築機關）申請指示建築線。但建築基地位於本市已完成市地重劃地區、區段徵收地區或都市計畫道路開闢完成地區，經主管建築機關公告免申請指示建築線者，不在此限。

建築基地未臨接計畫道路或未臨接已指定有案之建築線者，應向主管建築機關申請指定建築線。

建築基地未臨接建築線，但有下列各款情形之一且其出入通路無礙通行者，得申請建築：

- 一、臨接廣場等永久性空地者。
- 二、隔河川、水道或溝渠、綠地以臨接建築線者。

第 4 條

申請建築線指示（定）應檢附下列書圖：

- 一、申請書。
- 二、計畫現況圖及地籍套繪圖：範圍至少包括一個街廓以上。
- 三、位置圖：載明基地及附近道路、機關或明顯建築物等關係位置。

主管建築機關指示（定）建築線應註明下列事項：

- 一、都市主要計畫及細部都市計畫發布實施文號。
- 二、土地使用分區。
- 三、道路寬度、樁位、標高、建築線樁位或參考點。
- 四、退縮線、牆面線。
- 五、禁限建規定或都市計畫特殊管制事項。

第 5 條

⁴⁶⁰ 建築法第 101 條：「直轄市、縣（市）政府得依據地方情形，分別訂定建築管理規則，報經內政部核定後實施。」

建築基地臨接之計畫道路或經指定建築線之現有巷道，其鋪面、排水溝等公共設施尚未闢築完成者，申請建築應依規定辦理其出入通路及排水系統之拓築。

前項出入通路及排水系統拓築之規定，由臺北市政府（以下簡稱市政府）定之。

第 6 條

沿四公尺以上道路交叉口建築者，應依截角退讓。

道路交叉口截角規定如附表。

第 7 條

騎樓及無遮簷人行道之寬度及構造，除都市計畫及建築技術規則另有規定外，其設置規定如下：

- 一、騎樓及無遮簷人行道之寬度，應由道路境界線起算至騎樓寬度為三．六四公尺。
- 二、建築物地面層外牆面與道路境界線應保持三．五二公尺以上寬度。
- 三、騎樓人行道之高度，自道路路肩建築線起至正面過樑下端之淨高度不得小於三．三三公尺。騎樓有立柱者，其所餘之淨寬度不得小於二．五公尺，且不得設置任何障礙物。騎樓柱正面應自建築線退縮十五公分。
- 四、騎樓及無遮簷人行道應以防滑鋪面鋪築，其完成之地面，應與人行道齊平，無人行道者，騎樓外緣應高出道路邊界處十公分至二十公分，並應向道路境界線作成四十分之一瀉水坡度。
- 五、騎樓及無遮簷人行道之完成面，應與二旁鄰接騎樓地面順平，不得高低不平。

基地情形特殊者，主管建築機關得依申請建築基地及鄰地實際情況核准之。

建築物臨接建築線部分無須留設騎樓或無遮簷人行道時，應配合自建築線退縮十五公分以上建築。

第三章 建築許可

第 8 條

申請建造、雜項及拆除等執照應具備申請書，並依下列規定檢附文件：

一、建造執照：

- （一）土地所有權狀影本。但申請人非土地所有權人者，應檢附土地使用權利證明書。
- （二）建築線指示（定）圖。
- （三）圖樣：面積計算表、位置圖、現況圖、配置圖、平面圖、立面圖、剖立面圖、總剖面圖、結構平面圖、結構計算書、必要設備圖說、騎樓設計高程與鄰房騎樓及道路現況高程示意圖，及其他市政府規定之圖說。
- （四）變更設計時，原申請建造執照檢附之各項證件圖說如未變更者，得免重新檢附。
- （五）其他有關文件：建築師委託書、共同壁協定書等。

二、雜項執照：

- (一) 土地所有權狀影本。但申請人非土地所有權人者，應檢附土地使用權利證明書。
- (二) 原建築物之合法證明文件及現地彩色照片。
- (三) 臨接建築線建造者，應檢附建築線指示（定）圖。
- (四) 圖樣：地形圖、平面圖、立面圖、斷面圖及詳細圖，必要時並應檢附結構計畫。
- (五) 其他必要之文件。

三、拆除執照：

- (一) 建築物之位置圖及平面圖。
- (二) 建物所有權狀影本或其他證明文件。

前項土地所有權狀及建物所有權狀影本，應由所有權人於文件正面註明與正本相符等文字並簽名或蓋章。

第 9 條

申請建築許可時，除法令另有規定外，下列情形得併案辦理：

- 一、建造執照包括雜項工作物可同時施工者，雜項執照得併建造執照申辦。
- 二、建造執照包括拆除工程者，拆除執照得併建造執照申辦。

第 10 條

起造人申請建築執照時，得免由建築師設計及簽章之工程如下：

- 一、選用內政部或市政府訂定之各種標準建築圖樣及說明書者。
- 二、非供公眾使用之平房，其總樓地板面積在六十平方公尺以下且簷高在三·五公尺以下者。
- 三、雜項工作物中，圍牆及駁坎（不含山坡地整地及擋土工程）高度在二公尺以下；水塔、廣告塔（臺）及煙囪，高度在三公尺以下者。

前項第二款及第三款之建造執照或雜項執照之施工，得免由建築師監造及營造業承造。

第 11 條

二宗以上基地各別獨立所有、同時申請建築地面以上各層各別獨立使用之建築物者，經雙方起造人同意，得使用共同壁，共同壁之中心線應在相鄰土地境界線上，並應同時施工，其共同壁兩側建物可不必同時施工。

第 12 條

建築期限規定如下表：

執照種類及規模		建築期限
建執	地下層	每層四個月
造照	地上層	每層三個月
雜項執照		九個月

建築期限以向主管建築機關申報開工日起算。因工程規模、構造或施工方

法特殊、工程困難或其他特殊情形者，主管建築機關得酌予增加建築期限。

第 13 條

本法第七十條所稱之建築物主要設備，指下列應配合建築構造工程同時施作完成具備系統機能之各項設備：

- 一、消防設備。
- 二、昇降設備。
- 三、防空避難設備。
- 四、污水設備。
- 五、避雷設備。
- 六、附設停車空間設備。

前項設備於竣工後不更動或不影響建築物構造及機能，而可再施設之部分，得視為非主要設備。

第 14 條

都市計畫之商業區內建築物，其依法申請可供住宅或集合住宅使用部分之主要構造強度、防火避難設施、消防設備及附設之停車空間、防空避難室等除應符合住宅或集合住宅之規定外，並應依商業使用類別之最低標準規定設計及施工。

第四章 建築施工管理

第 15 條

本法第五十四條所稱承造人之施工計畫書應包括之內容如下：

- 一、承造人之專任工程人員、工地負責人、勞工安全衛生管理人員及相關工程人員之姓名、地址、連絡電話等編組資料。
- 二、建築基地及其四週二十公尺範圍內現況實測圖，比例尺不得小於五分之一，應包括範圍內各項公共設施、地下管線位置、鄰房位置與必要之構造概況及其他特殊之現況等內容。
- 三、工程概要。
- 四、施工程序及預定進度。
- 五、特殊或變更施工方法必要之檢討分析資料。
- 六、品質管理計畫。
- 七、施工場所佈置、各項安全措施、工寮材料堆置及加工場之圖說及配置。
- 八、施工安全衛生防火措施及設備、工地環境之維護、廢棄物處理及剩餘土石方處理。

前項施工計畫書之製作，應經承造人之專任工程人員簽章後申請備查。但屬技師法第三章技師業務及責任部分，應由技師簽證。

第 16 條

本法第五十四條所稱之開工，指起造人會同承造人、監造人依本法規定向主管建築機關申請備查後，拆除執照併案辦理以拆除原有房屋或在基地整地、挖土、打樁、施作安全措施等其中之一工程而言。但僅搭建工寮或設置圍籬而無實際工作者，不得視為開工。

第 17 條

為維護公共安全、公共交通、公共衛生、市容觀瞻及臺北市地方情況條件之需要，主管建築機關對建築物之施工管理，得訂定建築施工改善方案執行之。

第 18 條

依本法申報變更起造人、承造人或監造人者，應確實載明工程進度，依下列規定辦理：

- 一、依變更事項檢附申請書及有關證件。
- 二、原起造人產權劃分清楚者，於申報變更起造人時，得由變更部分之起造人提出申請。
- 三、申報變更承造人者，應檢附新承造人承受原承造人一切權利義務應辦事項之同意書，免附原承造人之同意書。
- 四、申報變更監造人者，應檢附新監造人之委託書及新監造人承受原監造人一切應辦事項同意書，免附原監造人之同意書。

第 19 條

建造執照或雜項執照於有效期間內之施工，除一定規模以下之建築物，得由承造人及其專任工程人員依照核准圖說施工，並送監造人查核無訛後留存查核資料，於竣工時一併申報外，其必須申報勘驗之部分、時限及內容規定如下：

- 一、放樣勘驗：在建築物放樣後，開始挖掘基礎土方一日以前申報，其內容應包括下列事項：
 - （一）建築線、建築基地各部分尺寸，由起造人負責土地界址指界與執照核准圖及現地尺寸相符。
 - （二）建築物各部分尺寸及位置與圖說相符。
 - （三）建築基地出入通路、排水系統及經指定範圍內之各項公共設施與執照核准圖說相符。
 - （四）建築工地交通、安全及衛生維護措施與施工計畫書相符。
- 二、擋土安全維護措施勘驗：經主管建築機關指定地質特殊地區及一定開挖規模之挖土或整地工程，在工程進行期間應分別申報，其時限內容由市政府視實際需要定之。
- 三、主要構造施工勘驗：在建築物主要構造各部分鋼筋、鋼骨、預鑄構件或屋架裝置完畢，澆置混凝土或敷設屋面設施之前申報，其內容應包括下列事項：
 - （一）建築物主要構造各部分尺寸、配筋及位置與設計核准圖說相符。
 - （二）建築物主要構造使用之材料檢具之品質及強度證明文件與設計核准圖說相符。
 - （三）主要構造施工中設置之模板、鷹架等假設工程及安全措施與施工計畫書或核准圖說相符。
- 四、主要設備勘驗：建築物各主要設備於設置完成後申請使用執照之前或同時申報，其內容應包括下列事項：
 - （一）各項主要設備使用材料檢具之品質及規格證明文件與核准圖說相符。
 - （二）各項主要設備之規格、面積、容積及性能證明文件與核准圖說相符。

五、竣工勘驗：在建築工程主要構造及室內隔間施工完竣，申請使用執照之前或同時申報，其內容應包括下列事項：

- (一) 建築物總高度、屋頂突出物高度、建築物各部分尺寸、外牆構造及位置、各層樓地板面積及建築面積與設計核准圖說相符。
- (二) 建築物室內隔間、防火區劃、防火構造及防火避難設施與設計核准圖說相符。

雜項執照必須申報勘驗部分除按前項規定辦理外，於雜項工作物之鋼筋混凝土構造或鋼骨構造部分在鋼筋、鋼骨設置完畢，澆置混凝土前申報勘驗。

預鑄房屋及其他特殊構造者之申報勘驗，由主管建築機關定之。

主管建築機關得指定必須申報勘驗部分，應經主管建築機關派員勘驗合格後，方得繼續施工。其勘驗方式及勘驗項目由主管建築機關定之。

第一項一定規模以下建築物申報勘驗之相關規定，由主管建築機關定之。

第 20 條

建築工程承造人及其專任工程人員依照核准圖說及施工計畫書施工至必須申報勘驗階段時，於申報勘驗前，應由承造人及其專任工程人員先行勘驗，並經監造人勘驗合格會同簽章，交由承造人檢具勘驗申報文件，按規定時限向主管建築機關申報後，方得繼續施工。

申報勘驗報告及紀錄文件應併建築執照申請書件及工程圖說，由主管建築機關保存至該建築物拆除或毀損為止。

第 21 條

工程進行中變更設計者，應依本法第三十九條前段規定提出申請。但地下層部分如因停止施工，監造人認定有危害公共安全之虞者，得由承造人會同監造人先行報備施工，並於地面層柱牆之模板及鋼筋組立前辦妥變更設計。

第 22 條

建築工程施工中，承造人應於施工場所明顯處張掛工程告示牌，並應備置下列工地資料以供主管建築機關隨時查驗：

- 一、建造執照或雜項執照影本。
- 二、建築執照申請書及圖說(含施工圖)副本全份。
- 三、建築線指示(定)圖副本。
- 四、開工報告書及施工計畫書。
- 五、向主管建築機關申報之勘驗報告書或影本。
- 六、主管建築機關函知該工地之書件或影本。
- 七、施工材料品質經專業人員勘驗之紀錄或影本。

第 23 條

建築物不得突出法定之建築線、牆面線或基地地界線；其勘驗尺寸及竣工尺寸應合於下列之容許誤差：

- 一、建築物各層樓地板面積誤差百分之三以下，且未逾三平方公尺。其他各部分尺寸誤差百分之二以下，且未逾十公分。
- 二、建築物總高度誤差在百分之一以下，且未逾三十公分，各樓層高度誤

差在百分之三以下，且未逾十公分。

第 24 條

建築工程施工需要借用道路時，應由起造人或承造人向主管建築機關申請借用道路許可證，並依下列規定辦理：

- 一、備具申請書、使用道路範圍之相關圖說，並繳納借用道路規費，其規費由主管建築機關定之。
- 二、借用道路許可證依建造執照之竣工期限核定。
- 三、道路之車道部分一律不得借用，紅磚人行道寬度未達三公尺者亦同。
- 四、紅磚人行道寬度在三公尺以上者，借用寬度不得超過一公尺。但主管建築機關於重大慶典期間或本市交通繁忙路段，得依實際需要另行公告禁止或停止借用道路之範圍。
- 五、建築物地面以上第二層底板澆置混凝土日起三十日內，應打通騎樓或無遮簷人行道並即停止借用道路且維持暢通。

建築物因外牆修繕需要借用道路時，不受前項第三款、第四款之規定；其管理要點由市政府另定之。

借用道路，依規定核備申報開工後，始得設置圍籬。

借用道路於申報開工後停工逾三個月者，撤銷其借用之許可。起造人或承造人應清理現場，維持道路暢通。

第 25 條

建築工地相關範圍內之原有行道樹、消防栓、消防水池、給水管、煤氣管、油管、電線管、電線電桿、拉桿及其他公共設施有妨礙施工者，應由起造人申請各該主管機關或商請所有權人拆移，不得任意剪移。

建築物在施工中因工程需要須阻斷原有排水系統時，應作臨時排水設施，維持排水暢通。

施工基地臨接道路有行道樹者，應依規定設置保護架並妥善維護。

第 26 條

建築工程施工中應防止損壞公共設施，有必須損壞者，承造人應先申請該管主管機關核准，損壞部分應在損壞原因消失後，即予修復，並向該管主管機關申請復查，取得合格證明或取得已繳納修復之證明。

建築工程應裝設之公用事業管線，承造人應於管線施工前申請裝設，申請使用執照前取得道路主管機關核發之管線申挖修復證明或各公用事業主管機關之免再申請裝設管線證明文件。

第 27 條

建築工程之建造執照或雜項執照依法作廢後，有違反本法第五十八條情事之一者，主管建築機關應以書面通知原起造人、原承造人或原監造人限期自行拆除或修改，逾期未拆除或修改者，得強制拆除。

第 28 條

建築工程施工發生損壞鄰房爭議事件之處理與程序，由主管建築機關定之。

第 29 條

申請使用執照或部分使用執照應具備申請書及下列文件：

- 一、原領建造執照或雜項執照。

二、竣工圖：面積計算表、位置圖、配置圖各層平面圖、屋頂平面圖及各向立面圖。

三、竣工照片：竣工後符合設計圖說之各向立面、屋頂突出物、騎樓、天井、停車空間、裝卸空間、雨污水分流排出口、四周環境、開放空間、綠化設施、防火間隔、建築物主要設備等彩色照片。

四、編訂門牌總表或證明。

五、施工中損壞公共設施者，應予修復或依規定取得繳納修復費之證明。前項申請，起造人或承造人應將工地臨時棚屋、工寮、圍離及鷹架拆除清理排水溝及整理現場環境完畢，始得核發使用執照。

第五章 建築物使用管理、維護管理

第 30 條

建築物申請變更使用執照時，應備具申請書及下列文件：

一、建築物使用執照影本或謄本或其他相關證明文件。

二、建築物權利證明文件：建物所有權狀影本、建築改良物勘測成果表。

三、土地權利證明文件：基地面積調整、變更地號者應檢附土地所有權狀影本及土地使用權利證明書。

四、土地使用分區證明文件。

五、圖樣：變更樓層平面圖、面積計算表、位置圖、現況圖。

六、主要構造強度、防火避難設施、消防設備及防空避難與停車空間之檢討說明。

七、其他有關之文件及計算書。

前項申請變更使用無需施工者，經主管建築機關審查合格後，發給變更使用執照或核准變更使用文件；其須施工者，於發給同意變更文件後始得施工，並於建築物使用類組及變更使用辦法規定之期限施工完竣報主管建築機關竣工勘驗合格後，發給變更使用執照或核准變更使用文件。

但施工項目涉及主要構造變更且施工困難者，主管建築機關得視實際情形，延長其施工期限。

前項申請竣工勘驗應備具申請書及下列文件：

一、原同意變更文件。

二、修改竣工圖申請書。

三、消防審查許可之書圖文件。

四、建築竣工照片及索引圖。

五、施工勘驗報告書（無主要構造變更免附）。

六、室內裝修合格證明文件（無室內裝修行為者免附）。

七、其他主管建築機關規定之文件。

第一項之土地所有權狀及建物所有權狀影本，應由所有權人於文件正面註明與正本相符等文字並簽名或蓋章。

第 31 條

各類公共場所之安全檢查，由市政府依相關規定執行並公布檢查紀錄。

第六章 舊有合法建築物處理

第 32 條

本法施行前已建築完成而未領有建築執照之建築物，得檢附下列文件申請

核發使用執照，免由營造業簽章。

一、本法第三十條及本自治條例規定之書件、圖說。

二、建築線指示（定）圖。

三、建築物權利證明文件。

四、建築師或結構專業技師安全鑑定書。

五、建築物完成日期證明文件。

六、其他有關證件。

第 33 條

民國六十年十二月二十二日本法修正公布前建築完成並已領有建造執照之建築物，得檢附下列文件申請核發使用執照，免由建築師及營造業簽章：

一、使用執照申請書。

二、原領建造執照及核准之設計圖說。

三、施工中曾辦理勘驗者，檢附勘驗紀錄；未辦理勘驗者，檢附建築師安全鑑定書。

四、建築物完成日期證明文件。

五、其他有關證件。

第 34 條

供公眾使用之建築物，依前二條規定申請核發使用執照者，其出入口、走廊、樓梯及防火避難設施、消防設備，得比照舊有建築物防火避難設施及消防設備改善辦法之規定辦理；建蔽率、院落深度、高度等得依建築當時之法令辦理。

第 35 條

都市計畫發布實施前之舊有房屋，其所有權人申請認定合法建築物者，應檢具申請書及下列文件：

一、切結書：註明如有不實申請，願負法律責任。

二、建築物所有權相關證件：如建築改良物登記簿謄本、買賣契約等。

三、土地所有權相關證件：如土地登記簿謄本、土地使用同意書等。

四、都市計畫發布實施前建造完成者，應檢附載明建物完成日期之建築改良物登記簿謄本、課稅始期證明、接水、接電日期證明、第一次水電費收據、載有該建築物資料之土地現況調查清冊或卡片之謄本、戶口遷入證明、地形圖、都市計畫現況圖、都市計畫禁建圖、航照圖或政府機關測繪地圖。

五、經建築師及申請人簽認之各層平面圖、立面圖（比例尺 1/100）、地籍配置圖（1/500、或 1/600 或 1/1200）、面積計算表及彩色相片（各向正立面、屋頂及周圍環境）。

前項合法建築物之樓地板面積、樓層數、建築物形狀及構造，以建築改良物登記簿謄本或課稅證明之資料認定；僅有水電證明而無建築改良物登記簿謄本或課稅證明之資料者，得依航測圖認定。房屋構造、結構安全及各項圖說由建築師負責。

各區都市計畫發布實施日期如下：

一、舊市區：民國三十四年十月二十五日。

二、景美、木柵區：民國五十八年四月二十八日。

三、南港、內湖區：民國五十八年八月二十二日。

四、士林、北投區：民國五十九年七月四日。

第七章 附則

第 36 條

下列建築物申請興建時應於施工前備具本法第三十條及本自治條例第八條規定之文件，向主管建築機關申請建築許可，並於施工完竣後申請使用許可：

一、紀念性之建築物。

二、地面下之建築物。

三、臨時性之建築物。

四、海港、碼頭、鐵路車站及航空站等範圍內之雜項工作物。

五、其他類似上列各款之建築物雜項工作物。

前項申請建築許可及使用許可之規定，由市政府定之。

第 37 條

為推動都市綠化增進市容觀瞻，建築基地之法定空地應加以綠化，並於竣工時一併勘驗。

第 38 條

起造人、建築物所有權人或土地所有權人得申請發給使用執照謄本或竣工圖影本，主管建築機關得收取工本費。

第 39 條

建築執照如依都市計畫相關法令規定，應辦理都市設計審議，且經審定合格者，自審定合格之日起算六個月內依審定結果申請建築執照，得依都市設計審定合格時之法令辦理。

第 40 條

主管建築機關得就下列事項，委託具有各該項學識及經驗之專業公會或團體（以下簡稱審查機構）辦理：

一、建築執照之審查。

二、施工勘驗或竣工勘驗。

前項審查機構之資格、項目、程序、書件表格，由主管建築機關定之。

第 41 條

本自治條例自公布日施行。

八、臺北市建築空地維護管理辦法修正日期：民國 99 年 02 月 06 日**第 1 條**

本辦法依臺北市土地使用分區管制規則第八十條之三規定訂定之。

第 2 條

臺北市公共設施完竣地區之建築空地（以下簡稱空地），其土地所有權人應負下列維護管理之義務：

- 一 不得任其生長雜草、堆置廢土、廢棄物或其他有礙觀瞻、衛生或妨礙公共安全之物品。
- 二 維持原地形、地貌，非經申請同意不得擅自變更、設置圍牆或其他阻隔性設施物。

第 3 條

空地符合前條規定及下列情形之一，且未設置圍牆或其他封閉性設施者，得依本辦法申請容積獎勵：

- 一 經整體空地景觀設計，其綠覆率依臺北市建築物及法定空地綠化實施要點計算方式，在百分之七十以上者。
- 二 設置公益、休憩性設施，並提供公眾使用者。
- 三 依都市計畫或相關規定，先期闢設建築基地指定留設公共開放空間、無遮簷人行道者。
- 四 其他有助於環境景觀改善效益，經臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會認定者。

第 4 條

土地所有權人依前條規定申請容積獎勵者，應每年定期檢具下列實施成果書圖資料，送臺北市政府（以下簡稱本府）都市發展局申請考評：

- 一 空地之建築基地地籍位置略圖、土地清冊、土地權屬證明文件及土地所有權人同意書。
- 二 空地維護管理環境改善前後之對照照片，其照片能明確顯示改善之成果。
- 三 實施空地維護管理環境改善之景觀設計圖。
- 四 持續實施空地維護管理環境改善之計畫說明。
- 五 實施空地維護管理環境改善之成本明細說明及證明資料。
- 六 依本辦法核計獎勵容積檢討說明。
- 七 本府歷年空地維護管理環境改善考評結果通知書。

前項第一款之土地清冊應含土地段別、地號、面積、都市計畫使用分區、坐落地點、里鄰別等項目；第五款之成本明細說明及證明資料，應經會計師簽證。

第 5 條

本府辦理空地維護管理環境改善事件，設考評小組。

考評小組由本府都市計畫、交通、建築、公園、環保、警察、地政等相關主管機關指派代表組成，並得依具體案件需要邀請專業人員陳述意見。

前項考評，本府應將結果通知申請人。

第 6 條

空地於申請開發建築時，應由起造人檢具空地開發前歷年空地維護管理環境改善考評結果通知書向本府都市發展局提出申請，經臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議通過，並經本府核定容積獎勵額度後，由起造人檢具核定文件向本府建築主管機關申請建築執照。

第 7 條

空地之容積獎勵應以法定基準容積百分之五為限，並依下列公式計算：
獎勵樓地板面積（平方公尺）＝ {累計實施空地維護管理環境改善成本合計之總投入經費（元）× 獎勵係數 × 地區發展係數} / 1.4 × 本市各空地之土地公告現值（元／平方公尺）

前項累計實施空地維護管理環境改善成本合計之總投入經費之項目，應由土地所有權人檢具竣工書面資料及會計師簽證之成本明細說明與證明資料，由本府審核。

第一項獎勵係數如下：

實施改善及管理維護期程	獎勵係數 (Ti)
一年以下	一・五
一年以上未滿三年	三
三年以上未滿五年	二・五
五年以上未滿七年	一・五
七年以上	一

第一項地區發展係數，由本府考量地區房地產市價、地區發展效益區等因素評定之。

臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會得依各案環境改善之實質效益、設計構想及創意等項目，核准增減容積。但以百分之一為限。

第 8 條

空地經本府核定獎勵容積後，申報開工前，土地所有權人應依第二條、第三條規定維護管理，本府得不定期辦理考評，經考評不合規定者，本府得重行核定獎勵容積額度。

前項容積之扣減經本府同意者，得以當年土地公告現值核算等值價金繳納。

第 9 條

空地得經本府核准，作其他營利性臨時使用者，不適用第七條之獎勵規定。

但仍應依第二條規定維護管理。

第 10 條

土地所有權人違反第二條、第三條規定，經本府通知限期改善二次仍未改善者，經提臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議通過及本

府核定後，扣減該建築用地法定基準容積百分之一。

前項經核定扣減法定基準容積者，得連續扣減之。但最高不得扣減超過法定基準容積百分之五。

前二項建築用地法定基準容積之扣減，經本府核定後公告，並通知土地所有權人。

因不可歸責於土地所有權人之事由，致不能依第二條規定辦理，經土地所有權人提具證明，並經本府核定者，不適用第一項、第二項之規定。

第 11 條

本辦法自民國九十一年一月一日施行。

本辦法修正條文自發布日施行。

九、臺北市綜合設計公共開放空間設置及管理維護要點發布日期：民國 83 年 12 月 21 日

- 一 本要點依臺北市土地使用分區管制規則（以下簡稱管制規則）第八十二條之一規定訂定。
- 二 本要點適用範圍為依管制規則綜合設計放寬規定設計之建築基地，其主管機關為臺北市政府工務局。
- 三 適用本要點之公共開放空間，應依左列規定檢討其設置：
 - (一) 建築基地開發對周圍（基地相鄰街廓）環境影響之檢討。
 - (二) 建築高度超過六十公尺，其建築物之量體及配置對公共開放空間微氣候等之影響檢討。
 - (三) 公共開放空間設施內容、用途與建築物使用需求之說明。
- 四 公共開放空間之配置基準，除依管制規則第十一章綜合設計放寬規定外，應依左列規定：
 - (一) 公共開放空間之配置應使其易於供公眾使用，能與臨接道路、公園、綠地、廣場、步道及相鄰之開放空間相連續，且其地平面應儘量與相臨道路之人行道高程齊平。
 - (二) 公共開放空間形狀應至少一處為廣場式，且其配置之長寬比不得大於三比一。
 - (三) 建築基地內設置提供為停車空間、汽車出入口、車道路徑、地下層之通風排煙等突出物、裝卸場、垃圾收集場等使用面積，不得計入公共開放空間有效面積計算。
- 五 商業區、市場用地及住宅區公共開放空間之配置基準，除依前點規定外，並應符合左列規定：
 - (一) 商業區、市場用地：
 - 1 公共開放空間之配置，應就整體市容景觀與活動功能等考量，其集中配置面積不得少於其公共開放空間總面積之百分之五十。
 - 2 公共開放空間應面臨道路留設，其與道路臨接長度應大於基地臨接道路境界線總長度之三分之一。且其自道路境界線起算之深度，至少須為八公尺。但建築基地之建築線，依都市計畫指定須留設騎樓者，應從其規定，且該留設騎樓部分與開放空間臨接者，該部分得計入公共開放空間有效面積。
 - (二) 住宅區：
 - 1 公共開放空間之配置，應就整體市容景觀與活動功能等考量，其集中配置面積不得少於其公共開放空間總面積之百分之四十。
 - 2 公共開放空間應面臨道路留設，其與道路臨接長度應大於基地臨接道路境界線總長度之三分之一。且其自道路境界線起算之深度，至少須為八公尺。但建築基地之建築線，依都市計畫指定須留設騎樓者，應從其規定，且該留設騎樓部分與開放空間臨接者，該部分得計入公共開放空間有效面積。
 - 3 地盤面樓層供住宅單位使用部分，自建築物外牆起算二公尺範圍以內之公共開放空間，應為保障居住私密性之景觀處理，且其景觀設計不得阻隔為住戶私用，否則不得計入開放空間有效面積。

六 公共開放空間之設施基準規定如左：

- (一) 面臨道路留設之公共開放空間不得設置欄柵、土丘等障礙物，避免影響公眾使用之便利性。但得設置花台或灌木樹叢，其花台高度不得高於四十五公分，灌木樹叢不得高於一〇〇公分，並應至少保持該面臨道路長度三分之一為無障礙出入空間且其寬度最小不低於四公尺。
- (二) 公共開放空間內應依地區公眾使用需要設置座椅、照明等設施，住宅區、商業區與市場用地之座椅、照明設施並應符合左表規定：

	座	椅	照	明
住宅區	☐ 座椅投影面積至少為公共開放空間面積百分之一 ☐ 椅面長度不小於四十公分，寬度不小於四十公分，高度不大於五十公分，不低於三十公分。		燈光配置應整體規劃，提供公眾使用舒適、安全必需之照明。	
商業區與市場用地	☐ 座椅投影面積至少為公共開放空間面積百分之五。 ☐ 椅面長度不小於四十公分，寬度不小於四十公分，高度不大於五十公分，不低於三十公分。 ☐ 座椅不得集中設置。		☐ 燈光配置應整體規劃，提供公眾使用舒適、安全必需之照明。 ☐ 照明設施應於公共開放時間保持電力供應與夜間照明，並應於夜間提供維持至少六小時之照明供應。	

- (三) 公共開放空間如以樓梯或坡道連通道路、該樓梯或坡道之水平投影面積不得大於該公共開放空間面積百分之十，連通樓梯級高不得大於十八公分，級深不得小於二十六公分。
- (四) 公共開放空間之地盤面應設置排水、防水等設施，其供人行徒步鋪面應做防滑處理。
- (五) 公共開放空間之植被、植栽穴與土壤裸露處，應做防止土壤沖刷流失之處理。
- (六) 公共開放空間臨二條道路境界線交角十公尺範圍內，植栽之灌木高度不得高於道路路面八十公分，喬木樹冠底部距地平面淨高不得低於三公尺，並不得遮擋交通設施號誌。
- (七) 公共開放空間標示牌應以圖面載明位置範圍、平面配置、管理維護單位、政府主管機關及申訴電話，並應明確載明「本公共開放空間提供市民使用」之字樣。
- (八) 公共開放空間之設施基準應符合臺北市建築基地法定空地綠化實施要點之規定，其應考慮方便殘障者使用。

七 公共開放空間之設置，應包括左列設計圖說：

- (一) 設計標的位置圖：比例不得小於五千分之一，並說明基地面積、建築面積、土地使用分區、建蔽率、容積率、建築高度、各層樓地板面積（含地下各層）、各層使用狀況。
- (二) 影響圈分析圖：比例尺至少三千分之一，以基地相鄰街廓範圍內環境綠地、廣場、公園、步道、道路之關係及停車規劃、動線系統說明。
- (三) 配置圖：比例尺不得小於三百分之一，並標明建築物與周圍至少一個街廓之建築關係配置，建築外部空間處理構想及出入口、通道、圍籬與周圍道路動線之連繫關係。
- (四) 公共開放空間設計圖：比例尺至少百分之一，包含公共開放空間配置及面積計算、景觀設計、空間活動及設施用途、暨建築物地面層配置。
- (五) 各項設施細部設計圖說：載明公共開放空間設施使用材料、尺寸、構造、顏色、質感，以說明各項設施之使用性、安全性與管理維護需求。
- (六) 植栽計畫：比例尺不得小於百分之一，含植栽配置、綠覆率檢討、日照與陰影對植生之影響、澆灌系統、花台與人工地盤覆土部分之剖面圖。
- (七) 照明計畫：公共開放空間配置之照明效果，各時段供應照明之變化。
- (八) 建築物高度超過六十公尺，應做風洞效應評估，尤其側重超高層建築物所可能產生之微氣候及對公共開放空間使用之影響。
- (九) 基地周圍現況照片。

八 公共開放空間興闢完竣，申請使用執照時，起造人應檢附公共開放空間管理維護執行計畫書（以下簡稱執行計畫書）。但國民住宅社區之管理維護應依國民住宅有關法令辦理。

九 執行計畫書應載明左列事項：

- (一) 管理人姓名、職業、住址、身分證號碼。
- (二) 公共開放空間設施、及其管理維護事項。
- (三) 管理維護方式。
- (四) 管理維護基金金額及支用管理辦法。
- (五) 專戶儲存等有關事項。
- (六) 其他管理維護執行有關事項。

一〇 起造人應按該建築申請案樓地板單位面積工程造價金額百分之二十五與受獎勵樓地板面積乘積所得之金額，設置公共開放空間管理維護基金（以下簡稱管理維護基金）專戶儲存負責管理運用。但國民住宅社區管理維護基金之設置依國民住宅基金收支保管及運用辦法規定辦理。

一一 管理維護基金運用項目如左：

- (一) 公共開放空間設施物維修或更新費用。
- (二) 公共開放空間植栽更新或保養所需費用。

- (三) 公共開放空間所需水電及清潔費用。
- (四) 雇用管理、清潔及維修人員之費用。
- (五) 其他有關管理維護所需費用。
- 一二 管理維護基金為全體所有權人之共有財產，應隨區分所有權移轉，不得為各所有權人之事由讓與、扣押、抵銷或設定負擔。
- 一三 起造人應協助建築物及公共開放空間有關之所有權人組成管理委員會，於該管理委員會尚未正式成立前，以起造人為管理人，負責管理維護公共開放空間之責。
- 一四 起造人於公共開放空間管理委員會正式成立後，應就備案之執行計畫書書及管理維護基金清算明細表及餘額款項等，移交管理委員會接管。起造人拒絕移交時，管理委員會得催告之。
- 一五 管理委員會之職掌如左：
 - (一) 所有權人會議決議事項之執行。
 - (二) 定期會議及臨時會之召集。
 - (三) 管理維護基金及其他收入之收取、保管及動支。
 - (四) 預算、會計、決算及其他管理事項之研擬及報告。
 - (五) 管理人員之雇用、監督。
 - (六) 共有及共用部分之清潔、維護、修繕等事項。
 - (七) 共同事務興革事項之建議、糾紛及違規情事之調處。
 - (八) 管理維護執行計畫書、管理公約、使用執照正本、竣工圖說、有關文件及會議紀錄等之保管。
 - (九) 其他規約所定事項。
- 一六 管理委員會 (或管理人) 對於公共開放空間內任意堆積之廢棄物或架設之廣告物等，除應列舉事實提出證據，報請相關主管機關依法處理外，得逕予搬離或拆除，並要求其負擔所需費用。
- 一七 申請使用執照，應檢送竣工圖說及現況照片以憑勘驗，照片拍攝角度及張數以能表示公共開放空間之品質為準。
- 一八 主管機關對於已核發使用執照之公共開放空間，應予列管並不定期實施抽查。對於違反原備案執行計畫書內容或有關規定者，除通知管理委員會 (或管理人) 改善外，並依建築法規定處理。
- 一九 公共開放空間應依審核通過之配置與設施計畫等確實提供公眾使用。
- 二〇 公共開放空間所有權人、使用人等均有遵守執行計畫書及管理委員會決議事項之義務，如有違反，應負其責任。
- 二一 建築物及公共開放空間所有權人，如將其房屋出售 (典) 贈與、繼承而移轉或出租時，應將建築物管理公約及執行計畫書列入契約。

十、[廢]臺北市騎樓使用管理要點廢止日期：民國 92 年 12 月 24 日

- 一 臺北市府（以下簡稱本府）為加強騎樓使用管理，確保騎樓暢通，特訂定本要點。
- 二 本要點所稱騎樓，係指經指定在道路兩旁留設，自道路境界線至建築物地面層外牆面之法定空地（間）
- 三 騎樓內妨害交通之取締機關為本府警察局，違反工務法令之違建取締及固定路障拆除機關為本府工務局，違反環境衛生之取締機關為本府環境保護局，違規營業攤商之取締機關為本府警察局、建設局。
- 四 騎樓以供行人通行為主，不得設置任何障礙物或為商業活動，但左列各款經核定有案者不在此限：
 - （一）有案之攤販。
 - （二）機器腳踏車及腳踏車。
 - （三）公車票亭。
 - （四）公車電話機（亭）。
- 五 機器腳踏車及腳踏車停放騎樓以一列為限，車頭向內，後輪後緣與建築線標齊。
- 六 已設於騎樓核准有案之攤販，有妨害行人通行之虞者，由本府警察局會同建設局勘查後移設或移至市場的空攤，並不得增設。
前項攤販於核准營業時間外應將攤架移去。
- 七 已設於騎樓核准有案之公車票亭，有妨害行人通行之虞者，由本府警察局會同交通局勘查後移設，並不得增設。
- 八 騎樓內不得堆置廢棄物或利用騎樓從事修理、沖洗車輛、洗滌物品、屠宰禽畜等污染地面行為或其他影響環境清潔情事，違者由本府環境保護局依廢棄物清理法告發、取締。
- 九 違反第四點、第五點之規定者，依道路交通管理處罰條例及其他有關法令規定處罰。

十一、96 年度騎樓整平執行計畫

壹、前言

經調查本市騎樓總長度約 170,000 公尺，不平路段約有 110,000 公尺，本市自 91 年開始試辦騎樓整平工作，累計至 95 年底業已改善完成南京東路三段、「臺北市城內商圈」（南陽街特區）等部分街廓路段，累計約完成 2 萬 3 千公尺騎樓整平工作（含不換鋪面僅局部順接）。

整平後的路段，除能重新打造市容及優質的騎樓行走空間外，並可提昇本市形象，成果遂頗受市民及本府各級長官所接受。唯改善路段較為分散，無法彰顯本府推動騎樓整平的決心與成果。故奉金前副市長於 95 年 3 月 24 日臺北市府交通會報 95 年第 5 次會議「...本案應擇定區域性範圍，動員全府力量加速執行，並請民政局全力協助...」的指示下，於短時間內結合區公所、里長及本府相關單位辦理本市「城內商圈」騎樓整平工作。並在區公所及里長的大力協助下，於極短的時間內徵詢並整合大多數商家意願，成功模式值得未來辦理時仿效。

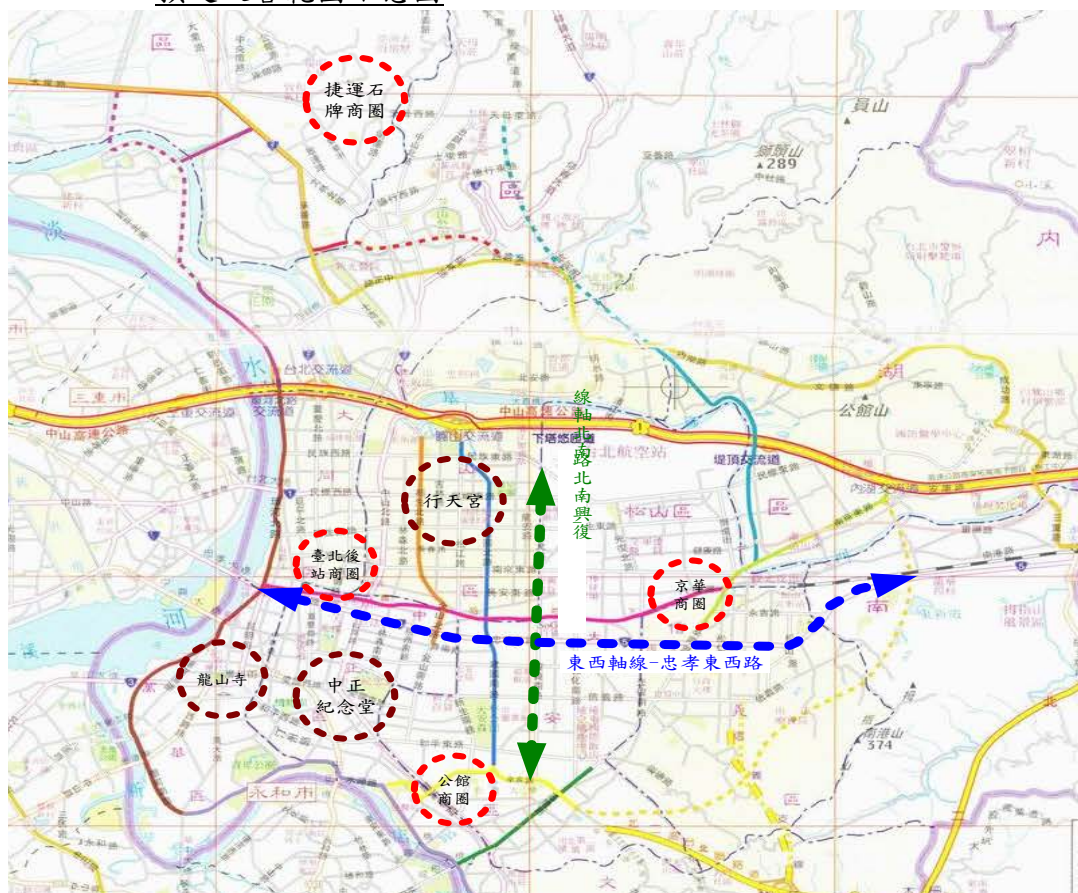
貳、計畫目標

為達成大規模推動之目標，96 年度本府原編列 3 億元預算，俟經議會審定為 2 億 4 千萬元預算，約可整平 24,000 公尺。加計原已改善 23,000 公尺，預計於 96 年底前可累計改善完成 47,000 公尺。

參、評估範圍

96 年度預定以忠孝東西路、復興南北路二大捷運經過幹道之車站及重要建築物為據點、三個觀光景點、四處商圈，作放射、線狀、面狀之擴散，含蓋範圍約 41,000 公尺列為優先評估。以儘速整合商家參與整平意願，擇定 24,000 公尺路段，進行規劃設計及施工之改善工作，目前優先評估推動範圍如下（詳後附件）：

預定改善範圍示意圖



一、兩大主軸：

(一) 東西軸線-

沿忠孝東西路 10 個捷運站、國父紀念館等據點週邊，改善完成後具有約 12,800 公尺的改善效益，重點放在：

1、重要據點週邊騎樓

中正區	喜來登大飯店、華山藝文特區
大安區	SOGO 商圈、財團法人中心診所醫院
信義區	國父紀念館、愛買吉安忠孝店
南港區	忠孝醫院

2、沿線 10 大捷運站週邊騎樓（中正區 2 站、大安區 3 站、信義區 3 站、南港區 2 站）。

中正區	臺北車站、善島寺站
大安區	忠孝新生站、忠孝復興站、忠孝敦化站
信義區	國父紀念館站、市府站、永春站
南港區	後山埤站、昆陽站

（二）南北軸線-

沿復興南北路 5 個捷運站等據點週邊，改善完成後具有約 8,300 公尺的改善效益，改善重點放在：

1、重要據點週邊騎樓

松山區	西華飯店、中興百貨
大安區	福華飯店、科技大樓

2、沿線 5 大捷運站週邊騎樓（松山區 2 站、大安區 3 站）

松山區	中山國中站、南京東路站
大安區	忠孝復興站、大安站、科技大樓站

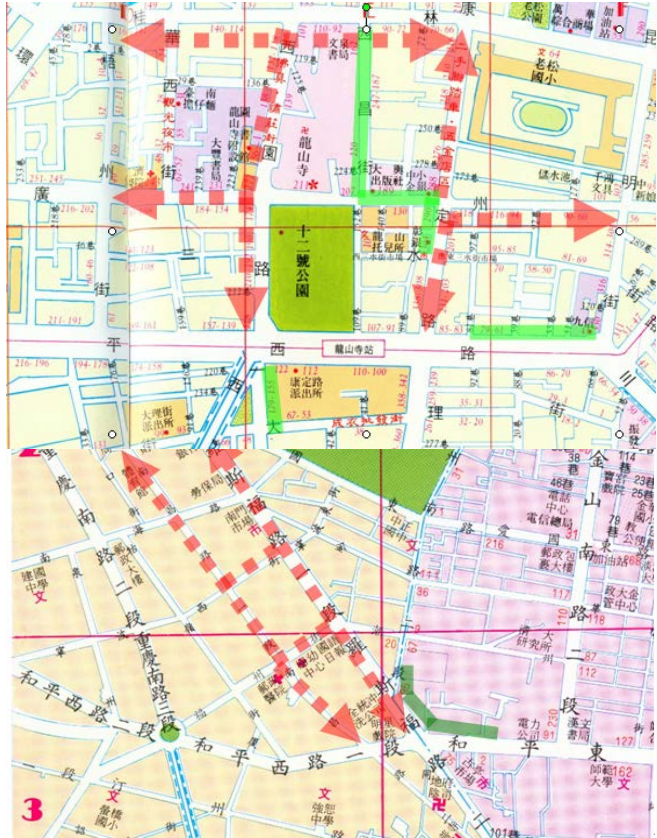
二、三大景點（約 7,800 公尺）：

（一）行天宮（中山區）週邊沿線騎樓

位於民權東路 2 段的行天宮，平日香火鼎盛人潮眾多，附近更有捷運木柵線及新莊線經過，週遭並有中山國中、行天宮及中山國小 3 捷運站，騎樓整平後民眾可由捷運站步行至行天宮參拜，改善頗具效益（改善效益約 3,600 公尺）。

(二) 龍山寺（萬華區）週邊沿線騎樓

二級古蹟龍山寺興建於清乾隆三年(1738)，供奉觀世音菩薩，平日為居民之信仰中心，更是國外觀光客不可不到之景點，被公認為臺灣最華麗的廟宇，改善後可串連廣州街徒步區、華西街夜市、西昌草藥街及西園佛具街（改善效益約 1,400 公尺）。



(三) 中正紀念堂（中正區）週邊沿線騎樓

中正紀念堂平日即為市民從事休閒活動及大型戶外演場會的主要場所，附近更有南門市場、南昌家俱街、國語日報大樓、臺北市立婦幼綜合醫院及捷運古亭站等主要據點，可於明年度優先辦理改善（改善效益約 2,800 公尺）。



三、四大商圈（約 9400 公尺）：

（一）公館商圈（大安、中正區、文山區）

位於臺大校區旁的公館商圈（新生南路 3 段、羅斯福路 3、4、5 段）及向東南延伸至臺北市花木批發市場間，平日為民眾及莘莘學子下班、下課後，經常駐足的地方，而假日更是一些懷恩堂及真理堂教友做禮拜的必經之地，高高低低的騎樓早就為民眾所詬病（改善效益約 2,200 公尺）。



（二）京華商圈（松山區）

位於八德路的京華商圈週邊騎樓，現況不僅高差大，改善難度也高，部分居民希望能早日實施騎樓整平，還給居民無障礙的通行空間（改善效益約 3,500 公尺）。



(三) 臺北後站商圈 (大同區)

由承德路、市民大道、重慶北路 1 段、南京西路所圍臺北後站商圈，區域內商業活動頻繁，其內更有華陰年貨大街、服飾材料街等，可是騎樓鋪面老舊且有高低不平現象，若能騎樓整平，應可給老街注入新氣象 (改善效益約 2,800 公尺)。

(四) 捷運石牌商圈 (北投區)

位處榮民總醫院及捷運石牌站間的石牌商圈，平時總聚集許多看病、探病的人潮，特別是中老年人，而這也是對無障礙環境需求最殷切的一群 (改善效益約 900 公尺)。

四、保留民眾參與路段 (3,000 公尺)：

保留 3,000 公尺預算，提供未在規劃範圍內之街區，自行整合參與整平意願，並經本處評估可行後，辦理改善。



五、另評估本府輔導特色商店街商圈及其它

編號	評估商店街路段	結論	說明
1	服飾材料街	納入	併入 96 年臺北後站商圈
2	沅陵商店街區	已改善	93 年(改善長度 265 公尺)
3	西昌街青草巷	已改善	93 年(改善長度 347 公尺)
4	相機街	已改善	94 年(改善長度 229 公尺)
5	內湖休閒大街	已改善	95 年(改善長度 745 公尺)
6	青年路商店街區	已改善	更新處已改善
7	迪化街商店街區	管制	文化局列管
8	天母西路及中山北路七段商店街區	改善困難	上坡路段，相鄰騎樓高差過大，無空間改善
9	文昌家具街	不納入	局部有騎樓且不連貫
10	八德電子街	不納入	多已平坦，僅幾處高差過大，無空間改善
11	雙城街商圈	不納入	無騎樓
12	永康福住里商店街區	不納入	無騎樓
13	四平商店街區	不納入	無騎樓
14	愛國東路婚紗街區	不納入	無騎樓
15	林森北路居酒屋街	不納入	無騎樓
16	安和路商圈	不納入	無騎樓

備註：士林區已完成騎樓改善 1,220 公尺及內湖區完成騎樓改善 745 公尺，目前評估這 2 區尚無適合路段納入 96 年度計畫（另萬芳醫院週邊騎樓經評估並無改善效益）。

肆、執行計畫

過去推動時考量騎樓產權係屬私有，為避免本府之「美意」遭店家解讀成「惡意」，採「先溝通取得共識，再改善」的模式辦理，致使事前溝通、協調，耗時費力。雖曾規劃以透過由社區建築師、社區規劃師的共同參與，來縮短溝通時間、擴大推動面，但因最近建築景氣好轉及承攬此項工作尚須與民眾溝通，致使參與意願低落，而改善成果也未盡理想。

遂以范前副秘書長所主導之「城內商圈」騎樓整平專案－統合本府各單位，並由該區區公所、里長及里幹事與建管處人員出面，共同與商家溝通協調，短時間內整合大多數商家意願的成功經驗模式，制定 96 年度執行計畫如下：

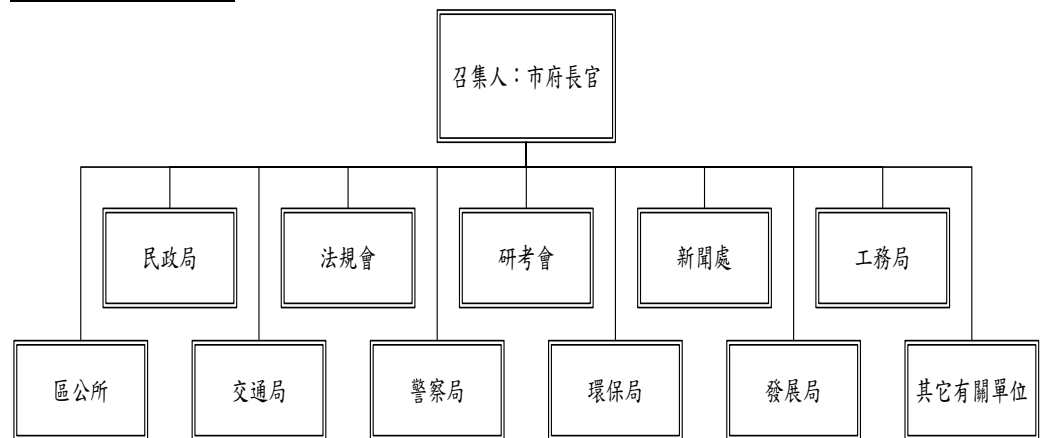
一、未來執行計畫

(一) 府內組成專案小組控管

推動本市騎樓整平係市府既定政策，非屬一個單位權責；且大規模推動時也非由一個單位即可完成。要集本府之力共同參與，方能期其可成，故需由府內高階長官組成專案小組，統合各有關單位（如研考會、

民政局、區公所、警察局、法規會、環保局、交通局、工務局及發展局等單位)，以共同達成騎樓整平的目標。

專案小組組織圖



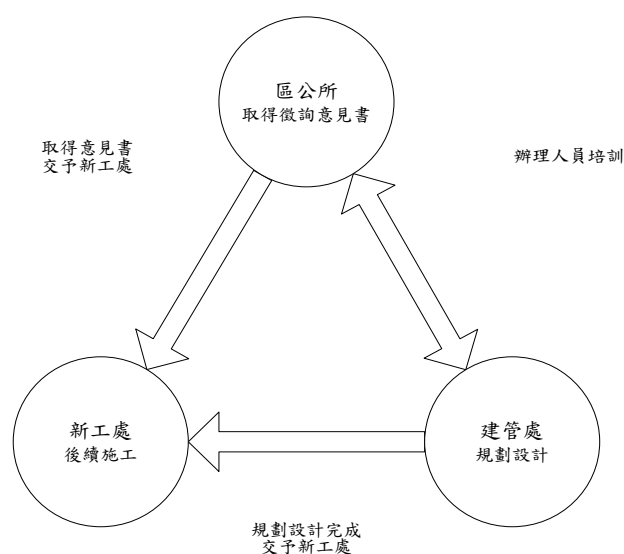
(二) 核心成員分工情形

本項工作主要辦理內容有三：徵詢意見書之取得、規劃設計工作、後續施工。

1、參考城內商圈辦理經驗，徵詢意見書之取得由區公所負責，於收齊完整路段徵詢意見書後逕交予施工單位（新工處）據以進行後續施工；另由建管處辦理區公所執行人員培訓，以利是項作業進行。

2、規劃設計工作由建管處辦理委託規劃設計建築師評選發包作業、履約各階段報告審查會議、規劃設計說明會及臨時協調事項，並將規劃設計成果移施工單位辦理後續施工。

3、後續施工由施工單位（新工處）辦理廠商發包，並依據建管處檢送之規劃設計圖說及區公所檢送之徵詢意見書辦理施工前會勘及施工監造作業。



(三) 各機關權責事項

權責單位	辦理事項	備註
研考會	督導相關單位辦理情形	
法規會	提供法律建言及協助辦理後續衍生相關法律問題	
新聞處	配合宣導騎樓整平相關成果	
民政局	協助區公所辦理徵詢意見書取得工作	
區公所	辦理徵詢意見書取得工作	
工務局 (新工處)	辦理騎樓整平施工作業	
發展局 (建管處)	辦理規劃設計工作及執行實務說明會	
交通局 (停管處)	辦理評估後續機車退出騎樓事宜	
警察局	配合施工現場秩序維持	
環保局	配合施工現場諮詢	
其他	臺北自來水事業處配合水表遷移、更換	

(四)「柔性」公告強制推動

本府法規會、台大蔡茂寅教授、政大董保城教授，雖認為騎樓屬道路一部分具有「私有公物」性質，依市區道路條例第九條規定意旨，政府進行騎樓整平時，應無須經所有權人或使用人同意。但騎樓產權畢竟仍為私人所有，若未經充分溝通取得改善共識逕予強制改善，店家反彈當在所難免。為避免本府之「美意」成為「惡意」，且為本專案執行順利節省溝通協調時間，採行法規會及學者「騎樓具有『私有公物』性質，依市區道路條例第 9 條規定意旨，政府無須經所有權人同意逕行騎樓整平」之見解，規劃整平路段採公告方式強制統一重修「順平」。再由區公所、里長、里幹事徵詢沿線商家意願，如遇原鋪面材質較好或不配合施作店家，對於騎樓有高差部份，則逕予與鄰戶騎樓地面強制修順，如因現況實無法以工程手段改善，則思考以替代方式辦理，以達騎樓順平目的。

伍、徵詢意見執行時程

原則上各路段意願整合後，即刻辦理後續規劃設計及施工，惟為考量徵詢整合商家意見後，尚須保留規劃設計與施工所需時間，故全部路段最後徵詢意見時間設定於 8 月底前辦理完成。

陸、執行問題與協助

- 一、以公告強制修順方式，雖可節省溝通協調時間，但依過去協商經驗，協商前多達 70~80% 店家因感到營業收入受損反對配合，**經協商後仍有 2~5% 堅決反對，甚至揚言本府一動工將立即提出告訴**；故採公告強制修順方式，因民眾感到權利受到侵害，勢必將面臨民眾抗爭及部分法律問題，屆時需請本府法規會提供法律上必要協助。
- 二、以改善完成 2 萬 4 千公尺來計算（**96 年度單年預計執行改善長度，約為 91 年至 95 年 3 月，4 年多累計改善數量之 3 倍**），需整合 4,800 戶店家意願（實際徵詢戶數約為 5,300 戶，造訪次數約為 15,000 次），若於 8 月底前需完成，每日需整合完成 30 戶店家同意（**造訪次數多達 95 次/每日**）；尚不含辦理說明會、辦理規劃設計標案評選、初審規劃設計相關圖說、施工階段施工問題協商處理所需之人力。以目前本市騎樓整平業務**僅有 2 位承辦人**來看，且需同時配合各區公所、里幹事共同徵詢店家意願，勢必人員嚴重不足，**應增加人員或以臨時小組成員因應**。

柒、結語

期待未來在本府各單位與民間的通力合作下，能逐步改善完成本市 17 萬公尺騎樓整平工作，打造優質且無障礙的通行空間。

項次	路段	長度 (公里)	行政區	里別	備註
1	忠孝東路	12.8	中正區	梅花、幸福、幸市共 3 里	
			大安區	民輝、昌隆、誠安、義村、光武、仁愛、建安、建倫、車層、華聲、正聲共 11 里	
			信義區	新仁、興隆、興雅、富台、廣居、永春、松光、大道共 8 里	
			南港區	合成、萬福、聯成、新光共 4 里	
2	復興南北路	8.3	中山區	下埤、江寧、江山、龍洲、復華、力行、朱崙、埤頭共 8 里	
			大安區	誠安、光武、義村、仁愛、和安、仁慈、龍圖、住安、龍陣、龍雲、龍生、群賢、龍淵、臥龍共 14 里	
			松山區	民福、民有、松基、中正、中崙共 5 里	
3	3 大景點	7.8	中山區	新福、新生、松江、下埤、江寧、中庄共 6 里 (3.6 公里)	行天宮
			萬華區	福音、富民、青山共 3 里 (1.4 公里)	龍山寺
			中正區	龍福、南福、新營共 3 里 (2.8 公里)	中正紀念堂
4	4 大商圈	9.4	大安區 中正區 文山區	大學、學府、文盛、水源、萬年、萬盛共 6 里 (2.2 公里)	公館商圈
			松山區	吉祥、復盛、新聚、共 3 里 (3.5 公里)	京華商圈
			大同區	建明、建功、建泰共 3 里 (2.8 公里)	臺北後站商圈
			北	振華、永明共 2 里 (0.9	捷運石牌

104 年 11 月 24 日

私人所有供公眾通行而無公用地役關係之騎樓、無遮簷人行道、建築基地
內之私設道路等公私協力管理維護之法制研究

			投區	公里)	商 圈
5	其它	3			
	合計	41. 3			

附件、辦理路段一覽表

十二、臺北市騎樓整平計畫(擴大計畫)

壹、前言

本府規劃本市騎樓改善之總長度約 17 萬公尺，本府計畫以跨部門整合及分期分區之策略，累計 91 至 100 年已完成 14 萬 3,100 公尺改善，預定可於 102 年完成檢視及改善。

經統計本市總騎樓長度約達 22 萬公尺，除已完成規劃 17 萬公尺之外，尚有約 5 萬公尺騎樓位於街道巷弄間。由於騎樓整平的成果廣受市民肯定，並期待本府能再持續推動，將自 103 年起擴大執行騎樓整平計畫，將 17 萬公尺以外騎樓納入規劃，持續與所有權人溝通分年改善完成。

在執行策略上，延續以往專業分工模式，主要由區公所及里長進行店家意願徵詢及整合，建築管理工程處負責規劃設計作業，新建工程處負責施工作業，其餘單位於必要時協辦相關事務，繼續運作推動本專案計畫。

貳、計畫目標

本市總騎樓長度約達 22 萬公尺，除已完成規劃 17 萬公尺騎樓外，尚有約 5 萬 642 公尺騎樓分佈於街道巷弄間。其中騎樓屬完整街廓或連接巷口等，具通行效益之待改善長度為 1 萬 7,000 公尺。

由於騎樓整平的成果廣受市民接受，並期待本府能再持續推動，將自 103 年起針對原規劃 17 萬公尺外騎樓，及以前因部分店家不願配合致改善效果較差之路段，以 3 年(每年 2,000 萬元)總經費 6,000 萬元預算推動騎樓整平擴大改善計畫，改善標的主要針對下列路段：

- 1.本市已完成規劃 17 萬公尺騎樓之外，分佈於街道巷弄間具通行效益之騎樓路段(約 1 萬 7,000 公尺)，並以學校、醫院周邊通行路段為優先改善標的。
- 2.原 17 萬公尺騎樓整平計畫範圍內，因早期民眾配合意願不佳，可再協商店家加強改善路段。

肆、執行計畫

自 95 年本府成立專案小組共同推動騎樓整平工程以來，推動成效良好，擴大計畫仍延續以前專業分工模式賡續推動相關業務。執行計畫如下：

一、專業分工

推動本市騎樓整平係市府既定政策，非屬一個單位權責，集本府之力共同參與，方能期其可成，故需由府內高階長官組成專案小組，統合各有關單位(如研考會、民政局、區公所、警察局、法規會、環保局、交通局、工務局及發展局等單位)，以共同達成騎樓整平的目標。

權責單位	辦理事項	備註
研考會	督導相關單位辦理情形	
法規會	提供法律建言及協助辦理後續衍生相關法律問題	
觀光傳播局	配合宣導騎樓整平相關成果	
民政局	協助區公所辦理徵詢意見書取得工作	
區公所	辦理徵詢意見書取得工作	
工務局	辦理騎樓整平施工、監造作業及施工說明會	

(新工處)		
都發局 (建管處)	辦理規劃設計工作及執行實務說明會	
交通局 (停管處)	辦理評估後續機車退出騎樓事宜	
警察局	配合施工現場秩序維持	
環保局	配合施工現場諮詢	
其他	臺北自來水事業處配合水表遷移、更換	

表 1.各機關權責事項

二、核心成員分工情形

本項工作主要辦理內容有三：徵詢意見書之取得、規劃設計工作、後續施工。

1、依往年辦理經驗，徵詢意見書之取得由區公所負責，於收齊完整路段徵詢意見書後逕交予施工單位（新工處）據以進行後續施工；另由建管處辦理區公所執行人員培訓，以利是項作業進行。

2、規劃設計工作由建管處辦理委託規劃設計建築師評選發包作業、履約各階段報告審查會議、規劃設計說明會及臨時協調事項，並將規劃設計成果移施工單位辦理後續施工。

3、後續施工由施工單位（新工處）辦理廠商發包，並依據建管處檢送之規劃設計圖說及區公所檢送之徵詢意見書辦理施工前會勘說明會及施工監造作業。

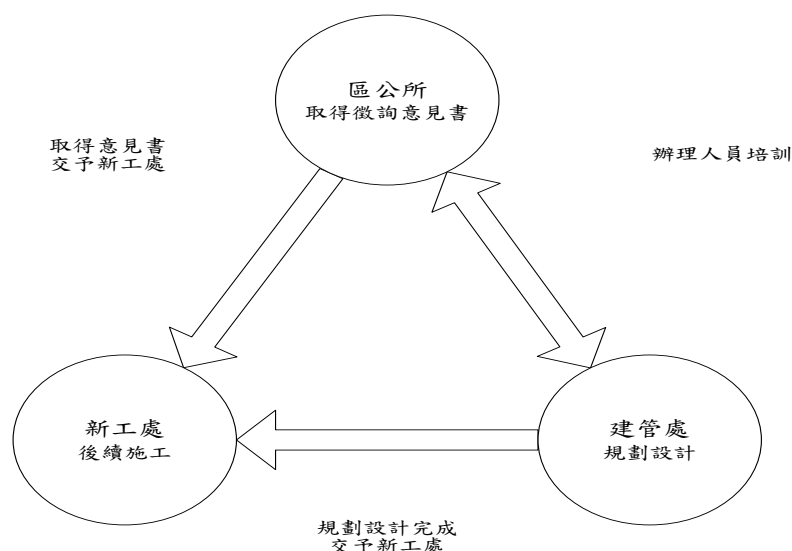


圖 1.核心成員關係

三、「柔性」公告強制推動

本府法規會、台大蔡茂寅教授、政大董保城教授，雖認為騎樓屬道路一部分具有「私有公物」性質，依市區道路條例第9條規定意旨，政府進行騎樓整平時，應無須經所有權人或使用人同意。但騎樓產權畢竟仍為私

人所有，若未經充分溝通取得改善共識逕予強制改善，店家反彈當在所難免。為避免本府之「美意」成為「惡意」，且為本專案執行順利節省溝通協調時間，採行法規會及學者「騎樓具有『私有公物』性質，依市區道路條例第9條規定意旨，政府無須經所有權人同意逕行騎樓整平」之見解，規劃整平路段採公告方式強制統一重修「順平」。再由區公所、里長、里幹事徵詢沿線商家意願，如遇原鋪面材質較好或不配合施作店家，對於騎樓有高差部份，則逕予與鄰戶騎樓地面強制修順，如因現況實無法以工程手段改善，則思考以替代方式辦理，以達騎樓順平目的。

伍、徵詢意見執行時程

原則上各路段意願整合後，即刻辦理後續規劃設計及施工，惟為考量徵詢整合商家意見後，尚須保留規劃設計與施工所需時間，故全部路段最後徵詢意見時間設定於每年6月底前辦理完成。

陸、執行問題與協助

以公告強制修順方式，雖可節省溝通協調時間，但依過去協商經驗，協商前多達70~80%店家因感到營業收入受損反對配合，經協商後仍有2~5%堅決反對，甚至揚言本府一動工將立即提出告訴；故採公告強制修順方式，因民眾感到權利受到侵害，勢必將面臨民眾抗爭及部分法律問題，屆時請本府法規會提供法律上必要協助。

柒、結語

期待在本府各單位與民間的通力合作下，使臺北市暨全國第一個「推動騎樓整平」的城市後，成為全國第一個「完成騎樓整平」的城市，為全民打造優質的無障礙通行空間。

參、臺中市自治法規

一、臺中市建築管理自治條例（101.05.07 制定）修正日期：民國 104 年 03 月 05 日

第一章 總則

第 1 條

本自治條例依建築法（以下簡稱本法）第一百零一條規定制定之。

第 2 條

本自治條例之主管機關為臺中市政府（以下簡稱本府）都市發展局（以下簡稱都發局）。

第 3 條

本法第十六條規定得免由建築師設計、監造及營造業承造之建築物或雜項工作物如下：

- 一、工程造價一般地區在新臺幣五十萬元以下，和平區在新臺幣七十萬元以下者。
- 二、鳥舍、涼棚、容量二公噸以下之水塔、本身高度在六公尺以下之瞭望臺、廣告牌（物）、廣播塔、煙囪或高度在二公尺以下之圍牆、駁坎或挖填土石方者。
- 三、農業用地經農業主管機關核准且在一定規模以下之農作產銷設施、畜牧設施、水產養殖設施或林業設施。
- 四、位於非屬山坡地地區之都市計畫農業區，准予興建之自用農舍者。
- 五、位於山坡地地區之都市計畫農業區，經水土保持主管機關認定該基地無須整地開發且無須設置水土保持設施，准予興建之自用農舍者。

雜項工作物或非供公眾使用建築物，其工程造價在新臺幣六百萬元以下、建築物高度在十四公尺以下、樓層在四樓以下，且無附建地下室及鋼筋混凝土擋土牆高度未達一點五公尺者，得由土木包工業承造。但同一建築基地同時以分照方式申請建造執照時，其工程造價金額應累積計算。

第一項各款之建築物及雜項工作物分次申請建築時，其金額、面積、高度、容量等數額應累積計算。

第 4 條

建築物之造價計算標準，由都發局定之。雜項工作物之造價，應由建築師覈實估算，由都發局核定。

第二章 建築許可

第 5 條

申請建造執照應依本法規定備具申請書，並檢附下列文件向都發局提出：

一、土地權利證明文件：

- （一）土地登記簿謄本。
- （二）地籍圖謄本。
- （三）土地使用權同意書（限土地非自有者）。

二、工程圖樣及說明書：

- （一）基地位置圖：載明基地位置、方位、附近道路、鄰近各種公共設施、機關學校或明顯建築物、都市計畫土地使用分區或區域計畫土地

使用編定及比例尺。

- (二) 地盤圖：載明基地之方位、地號及境界線、建築線、臨接道路之名稱及寬度、建築物之配置。
- (三) 配置圖：載明基地之方位、地形、四周道路、附近建築物情況（含層數及構造）、申請建築物之位置、騎樓（人行道）、防火間隔、空地、基地與道路高程、排水系統及排水方向。
- (四) 各層平面圖及屋頂平面圖：註明各部分之用途及尺寸、面積計算，並標示新舊溝渠位置及流水方向。
- (五) 建築物立面圖：各向立面圖應以座向標示之，並註明碰撞間隔。
- (六) 剖面圖：註明建築物各部尺寸及所用材料。
- (七) 各層結構平面圖。
- (八) 結構詳圖：載明各部斷面大小及所用材料，並得於開工前送都發局備查。
- (九) 設備圖：載明第三十七條所定建築物主要設備之配置。但消防、專用下水道及場鑄污水處理設施設計圖說得於開工前補送都發局備查。
- (十) 騎樓或無遮簷人行道設計高程圖及縱、橫剖面圖，比例尺不得小於五十分之一。
- (十一) 公共建築物依建築技術規則建築設計施工編第十章規定設置行動不便者使用設施詳細設計圖說。
- (十二) 施工說明書。

三、結構計算書：

- (一) 二層以下跨度超過六公尺之鋼筋混凝土樑，應檢附該部分應力計算書。
- (二) 跨度超過十二公尺之鋼架構造，應檢附鋼架應力計算書。
- (三) 三層之鋼筋混凝土構造建築物，樑跨度超過五公尺者，應檢附結構計算書。
- (四) 四層以上或供公眾使用建築物一律檢附結構計算書。

四、地基調查報告：建築技術規則建築構造編第六十四條規定之建築物或經都發局認有必要者，應檢附地基調查報告。

五、建築線指定（示）圖。

六、其他有關文件：

- (一) 使用共同壁者，應檢附協定書。
- (二) 起造人委託設計人請領執照者，應檢附委託書。
- (三) 申請興建自用農舍者，應檢附農民身分證明文件及無自用農舍證明書。
- (四) 增建者應檢附房屋權利證明文件及合法房屋證明文件。
- (五) 辦理空地套繪所需之地籍套繪圖。
- (六) 現地彩色照片。
- (七) 起造人為建築開發業者，應檢附加入臺中市之建築開發商業同業公會之會員證書。
- (八) 依其他有關法令之規定檢附者。

經都發局公告免指定（示）建築線者，免檢附第一項第五款之建築線指定（示）圖。

第一項第二款及第三款文件得以都發局指定格式之電子文件方式檢附。

第 6 條

申請雜項執照，除依本法規定外，並檢附下列文件：

一、土地權利證明文件：

（一）土地登記簿謄本。

（二）地籍圖謄本。

（三）土地使用權同意書（限土地非自有者）。

二、房屋權利證明文件（限附著於建築物者）：

（一）建物登記簿謄本。

（二）建物測量成果圖。

（三）房屋使用權同意書。

三、工程圖樣：位置圖、地盤圖、平面圖、立面圖與剖面詳細圖。

四、建築線指定（示）圖。

五、其他有關文件：

（一）使用共同壁者應檢附協定書。

（二）起造人委託設計人請領執照者，應檢附委託書。

（三）現地彩色照片。

（四）附著於建築物者，應檢附原有建築物之使用執照竣工圖說。

經都發局公告免指定（示）建築線者，免檢附前項第四款之建築線指定（示）圖。

山坡地範圍內之土地申請雜項執照者，除應依前項規定辦理外，並依山坡地建築管理辦法之規定辦理。

第 7 條

依公寓大廈管理條例第三十一條規定，由區分所有權人會議決議進行公寓大廈之重大修繕或改良、請領變更使用執照或室內裝修許可者，其決議紀錄視同建築物共有部分使用權同意證明文件。

第 8 條

起造人領得建造執照或雜項執照後，變更起造人、設計人、監造人、承造人、專業工業技師者，應確實載明工程進度，依變更事項填具申請書並檢附有關文件向都發局申報備案。

前項申報變更承造人者，並應檢附新承造人承接原承造人後續施工權利義務之應辦事項同意書。

第一項申報變更監造人者，並應檢附新監造人之委託書及新監造人承接原監造人應辦事項同意書。

第 9 條

工程進行中變更設計者，應依本法第三十九條前段規定提出申請。但因防範緊急危險，工程變更部分得於施工後一個月內補辦手續。

第三章 建築基地

第 10 條

建築基地臨接計畫道路、廣場、市區道路、公路或合於本自治條例規定之

現有巷道者，應申請指定（示）建築線。但已開闢完成之道路或廣場，其境界線經都發局公告為免申請指定（示）建築線範圍者，得免申請指定（示）建築線。

申請興建農舍及農作產銷設施、林業設施、水產養殖設施、畜牧設施等農業設施之土地得免臨接道路。

實施區域計畫特定農業區、一般農業區之甲種建築用地及都市計畫農業區建地目之土地，其建築總樓地板面積六百六十平方公尺以下且非供公眾使用之建築基地得免臨接道路。但於本自治條例修正後分割基地或增建、改建建物者，應合併計算總樓地板面積。

前二項基地之進出通路應由土地所有權人、起造人自行解決，並依本法第二十六條第二項規定負其責任。

第 11 條

申請指定（示）建築線或指示農路應填具申請書，並檢附地籍圖謄本一份及下列文件一式二份向都發局提出：

- 一、地籍套繪圖：應描繪一個街廓以上，並應標明建築基地之地段、地號、方位、基地範圍及鄰近之各種公共設施、道路之寬度。
- 二、基地位置圖：載明基地位置、方位、附近道路、鄰近各種公共設施、機關學校或明顯建築物、都市計畫土地使用分區或區域計畫土地使用編定及比例尺。
- 三、現況圖：應標明基地高程、地形、鄰近現有建築物、道路及溝渠，其比例尺不得小於地籍圖。
- 四、測量成果圖：基地臨接現有巷道或山坡地，或位於山坡地地區或非免建築線指定（示）地區，經都發局認定有必要時，應檢附標示道路高程之測量成果圖。
- 五、建築線剖面圖及相關圖例標示（指示農路者免附）。
- 六、山坡地經測量基地與周邊道路高程有明顯落差者，應提出順平計畫。

第 12 條

都發局受理指定（示）建築線或指示農路應自收件日起十日內辦理完竣，並將指定（示）圖發給申請人。但面臨公路須會同相關主管機關辦理者為二十日。

前項申請案件都發局認不符規定者，應予駁回。但其情形得改正者，都發局應詳予列舉一次通知限期改正。

申請指定（示）建築線或指示農路者，應繳納手續費，其數額由都發局另定之。

第 13 條

建築基地與建築線接連部分之最小寬度，規定如下：

- 一、建築基地不得小於臺中市畸零地使用自治條例規定之基地最小寬度。
- 二、畸零地寬度不足，依規定不必補足者，不得小於二公尺。
- 三、以私設通路連接建築線者，不得小於建築技術規則所定私設通路之最小寬度。

第 14 條

建築線指定（示）圖應註明下列事項：

- 一、主要計畫及細部計畫發布實施日期、文號。
- 二、基地所屬之使用分區、建蔽率、容積率。
- 三、騎樓、無遮簷人行道或退縮地寬度。
- 四、都市計畫道路之樁位。但免指定（示）建築線地區除外。
- 五、道路寬度、標高、牆面線及退縮線。
- 六、道路高程規劃完成地區建築線高程。
- 七、其他與建築許可有關之事項。

第 15 條

建築基地臨接之計畫道路或經指定（示）建築線之現有巷道，其鋪面、排水溝等公共設施尚未闢築完成者，申請建築應依規定辦理其出入通路及排水系統之拓築。

前項出入通路及排水系統拓築之規定，由本府另定之。

第 16 條

建築物之排水方式與出水方向應配合該地區之排水系統設計，必要時得由都發局規定其構造規格與型式。

第 17 條

臨接寬度七公尺以上計畫道路、人行步道、廣場之建築基地應設置騎樓或無遮簷人行道。但因地形特殊及都市景觀上需要，經臺中市都市設計審議委員會或臺中市都市更新審議委員會審議通過者，依其決議辦理。

前項騎樓、無遮簷人行道之設置，依都市計畫細部計畫說明書另有規定者，從其規定。

第一項騎樓或無遮簷人行道之設置標準由本府另定之。

依第一項及第二項規定應設置騎樓或無遮簷人行道者，因基地情形特殊，且無妨礙市容觀瞻、消防車輛出入及公共交通之建築物或臨時性建築物，經臺中市都市設計審議委員會、本府建造執照預審委員會或都發局建造執照復核會議審議通過者，依通過內容設置騎樓、無遮簷人行道，不受前項設置標準限制。

第 18 條

騎樓、無遮簷人行道、迴廊及帶狀開放空間得設置綠美化設施及街道傢俱，其設置及管理辦法由本府另定之。

第四章 建築界線

第 19 條

本自治條例所稱現有巷道，包括下列情形：

- 一、供公眾通行，具有公用地役關係之巷道。關於供通行公用地役權之取得時效，原則上應依民法第七百六十九條規定以二十年為準，惟若符合合同法第七百七十條規定之條件者，得以十年以上視為公用地役權之時效年限。
- 二、非屬法定空地之私設通路或基地內通路經土地所有權人出具供公眾通行同意書或無償捐獻土地作為道路，經依法完成土地移轉登記手續或經法院公證、認證者。
- 三、經由政府部門或道路主管機關出具曾執行該道路興闢、維護或管理有案之市區道路或村里道路證明文件。

- 四、未曾指定建築線有案或領有使用執照之私設通路，供公眾持續通行滿二十年以上期間，或於本自治條例發布實施前經本府道路主管機關或公所為維護當地道路之通行需要予以鋪設路面或設置邊溝，且土地所有權人目前仍未限制特定人通行使用之巷道。
- 五、本自治條例公布施行前，曾指定（示）建築線且已建築完成之巷道，經都發局認定無礙公共安全、公共衛生、公共交通及市容觀瞻者。
- 六、都市計畫細部計畫規定之都市設計審查地區，並經臺中市都市設計審議委員會審定兼供車道通行之防火巷。
- 七、於都市計畫地區，經私人或民間團體自行闢設或土地改良設置之現有巷道，如申請人無法有效舉證相關文件或經都發局認定為現有巷道之土地權利人提出異議時，得製作非都市計畫巷道網路圖，經道路主管機關確認有公眾通行需要者，經都發局予以公告三十日徵求異議，並通知該巷道土地全部所有權人，公告期滿無人異議者，得認定為現有巷道，並依法據以指定建築線；惟於公告期間有民眾或團體提出異議或陳情意見時，得提請臺中市建築爭議事件評審委員會評審會議審決確認。

前項第一款巷道之現有寬度應超過二公尺，並由都發局就其寬度、使用性質、使用時間、通行情形與公益上需要及參酌申請人檢附合法房屋證明、稅籍證明、接水接電證明、航照圖、道路主管機關核發之證明文件等認定之，並符合下列情形之一：

- 一、巷道旁之房屋已編有二戶以上門牌，戶籍登記或建築完成逾二十年者。
- 二、該現有巷道土地登記之地目為道或非都市土地編定為交通用地，並有通行事實存在者。

三、道路或交通主管機關證明有供公眾通行必要者。

建築基地臨接本條第一項規定道路以外之現有通路或農路，建築時依現況保留，不得指定建築線。依建築技術規則建築設計施工編規定所留設私設通路，除符合第一項第四款規定條件者外，不得認定為現有巷道予以指定（示）建築線。

都市計畫地區現有巷道認定爭議事件，得向本府建築爭議事件評審委員會申請爭議協調。

第 20 條

面臨現有巷道之基地，其建築線之指定（示），應依下列規定辦理：

- 一、巷道為單向出口長度在四十公尺以下，雙向出口在八十公尺以下，寬度不足四公尺者，以該巷道中心線為準，兩旁均等退讓，以合計達到四公尺寬度之邊界線作為建築線；巷道長度超過上開規定者，兩旁亦應均等退讓，以合計達到六公尺寬度之邊界線作為建築線。但工業區內面臨現有巷道之基地，應以合計達八公尺寬度之邊界線作為建築線。因而退讓之土地，均不得以空地計算。
- 二、地形特殊不能通行車輛者，前款巷道之寬度得分別減為三公尺及四公尺。
- 三、建築基地正面臨接計畫道路或現有巷道，其側面或背面臨接現有巷道

者，於申請指定（示）建築線時，應一併指定（示）該巷道之邊界線或建築線，其側面或背面因而退讓為現有巷道之土地，得以空地計算。

四、現有巷道之寬度大於四公尺或六公尺者，仍應保持原有之寬度。

五、建築基地與都市計畫道路間夾有具公用地役關係之現有巷道，得以現有巷道之邊界線作為建築線，並納入都市計畫道路。

前項第一款所稱單向出口，係指巷道僅一端接通計畫道路者。

都市計畫區內巷道之長度，應自連接計畫道路之出口起算。

第 21 條

實施都市計畫地區現有巷道之改道或廢止，應向都發局申請之，都發局應將廢止或改道之路段公告三十日，徵求異議，公告期滿無異議或認定異議無理由者，核准其申請。

前項異議如有爭議，得由都發局於公告期滿後十四日內送請本府建築爭議事件評審委員會審議。

申請廢、改道者，除應檢附廢止巷道、新設巷道位置圖及測量成果圖外，並應通知廢止巷道所臨周邊土地所有權人及出具新設巷道土地所有權人供公眾通行及變更地目為道之同意書或捐獻土地為道路使用之同意書。

現有巷道改道後之新巷道寬度，應合於前條規定。

新巷道自開闢完成供公眾通行之日起，其土地所有權人不得為違反供公眾通行之使用，原巷道土地所有權人於新巷道開闢通行並辦理變更地目為道或將新巷道土地完成捐獻移轉登記手續之日起，得申請廢止原巷道。

以未開闢（徵收）可通行之計畫道路為替代道路申請改道或廢止原巷道者，應檢附該用地供公眾通行土地所有權人同意書，免依前項辦理變更地目及捐獻。

第 22 條

建築基地面臨經指定（示）建築線之現有巷道申請建築，得免附該巷道之土地權利證明文件。

建築基地以私設通路或基地內通路連接建築線者，應檢附該私設通路或基地內通路之土地權利證明文件。但已依法申請建築所留設之私設通路或基地內通路，原面臨該通路建造之建築物坐落之基地申請建築者，不在此限。

第 23 條

都發局為改善環境增進市容觀瞻、維護交通安全，調整路段內建築物之位置，得指定牆面線或退縮線。對於面臨河湖、廣場之基地申請建築有退讓必要者，都發局得會同有關機關劃定退讓之界線。

前項指定牆面線或退縮線由都發局公告之。

臺中市指定牆面線地區，其退縮部分得計入面前道路寬度。

前項所稱牆面線係指以高度三點五公尺以上且無礙市容觀瞻及人行通行之圍牆、牌樓、牌坊、裝飾塔、光廊、迴廊、光柱、列柱、植栽綠籬或其他經都發局認定之構造形式所型塑之界線。但經臺中市都市設計審議委員會審議通過者，不在此限。

除第二項指定牆面線地區以外，臨接寬度未達七公尺之計畫道路、人行步

道、廣場之建築基地免留設騎樓或無遮簷人行道者，地面層應自建築線退縮五十公分為牆面線。

沿道路交叉口建築者，除都市計畫另有規定者外，依附表規定退讓，但依第十九條第一項第二款規定者，不在此限：

- 一、截角改為圓弧時，其截角長度即為該弧之切線長。
- 二、切角所作之三角形應為等腰三角形。
- 三、交叉角度超過一百二十度者無須截角。

第五章 施工管理

第 24 條

建築工程使用道路者，應依下列規定辦理：

- 一、道路寬度在四公尺以下者，不得使用。超過四公尺者，除經本府交通局核准外，其使用寬度如下：
 - (一) 道路寬度超過四公尺未達六公尺者，不得超過一公尺。
 - (二) 道路寬度六公尺以上未達十二公尺者，不得超過一點五公尺。
 - (三) 道路寬度十二公尺以上者，不得超過二公尺。
 - 二、申請使用道路，應於申報開工時檢附現況範圍圖及使用範圍圖送都發局審查。
 - 三、於核准使用之範圍設置安全圍籬。使用人行道者，應在安全圍籬外設置有頂蓋之行人安全走廊。
 - 四、經核准使用道路之範圍，仍應依本法第六十四條規定辦理。
- 建築工程因故停工逾三個月者，都發局得廢止其使用道路許可。起造人或承造人應即清理現場，回復原道路使用。

第 25 條

建造執照、雜項執照、拆除執照等核准之工程圖樣及說明書應置於施工地點，並應將相關執照影本張掛或張貼於施工地點之明顯處所。

建築工程應於安全圍籬載明建築執照字號、設計及監造人之姓名、開業證書字號及承造人、專任工程人員、工地負責人之姓名、電話號碼。

第 26 條

都發局依本法第五十三條核定建築期限時，以三個月為基數，另依下列規定增加日數：

- 一、地下層每層四個月。
- 二、地面各樓層每層二個月。
- 三、雜項工程三個月。

建築期限如因構造特殊、施工困難、工程鉅大或情形特殊顯有增加日數之必要者，得視實際需要，酌予增加。

第一項建築期限以開工之日起算。

本法第五十四條所稱之開工，係指起造人會同承造人及監造人依本法規定向都發局申報開工，並在現地實施拆除原有房屋、整地、挖地、打樁或從事安全措施等工程。

第 27 條

建築物施工計畫書之內容應包括下列事項：

- 一、承造人之專任工程人員、工地負責人、勞工安全衛生管理人員之姓名

、地址、連絡電話。

二、工程概要。

三、施工程序及預定進度。

四、施工方法及作業時間。

五、施工場所佈置各項安全措施、工寮、材料堆置及加工場之圖說及配置。

六、施工安全衛生措施。

七、施工廢棄物及剩餘土石方處理計畫。

八、建築工地預防火災注意事項及防災緊急應變措施。

前項施工計畫書由專任工程人員依營造業法及相關法令規定辦理，並免經設計人或監造人簽章。

第一項第五款之安全措施應於放樣勘驗進度申報前完成。

建築物施工管制辦法，由本府另定之。

第 28 條

營建剩餘土石方處理完成後，承造人應於基礎勘驗申報後三十日內，將處理完成證明文件報都發局備查。

第 29 條

建築工程必須勘驗部分，應由承造人及其專任工程人員、會同監造人依下列施工階段辦理：

一、放樣勘驗：建築物放樣後，挖掘基礎土方前。

二、基礎勘驗：基礎土方挖掘後、澆置混凝土前；其為鋼筋混凝土構造者，配筋完畢，如有基樁者，基樁施工完成。

三、鋼骨鋼筋勘驗：鋼筋混凝土、鋼骨鋼筋混凝土、鋼骨混凝土構造及加強磚造之各層樓板或屋頂配筋（骨）完畢後，澆置混凝土前；鋼骨構造、鋼骨結構組立完成作防火覆蓋前。

四、屋架勘驗：屋架豎立後屋面施工前。

五、現場構築式污水處理設施勘驗。

申報勘驗前，應由承造人及其專任工程人員先行查驗，並會同監造人查核簽章後，於該階段工程施工前送達都發局次日始得繼續施工。但有緊急施工之必要者，監造人或承造人得監督先行施工並於三日內報備。依規定免由營造業承造及建築師監造之建築物、雜項工作物，由起造人自行依核定圖樣施工，免申報勘驗。

前項查驗應包括建築物位置相關事項、防空避難設備、配筋、騎樓及其標高、公共交通、衛生及安全措施。

放樣及基礎之勘驗，有關建築物之位置，臨接建築線部分，以都發局所定建築線為準，土地界址由土地所有權人申請地政機關鑑定之，地界未經鑑定致越界建築者，由起造人或承造人分別負其責任。

勘驗之文件應與建築執照申請書件及工程圖說一併保存至該建築物拆除或滅失為止。

都發局得指定必須申報勘驗部分，並派員勘驗合格後，始得繼續施工；其勘驗方式及勘驗項目由都發局另定之。

非供公眾使用建築物之施工勘驗簡化辦法，由本府另定之。

第 30 條

建築工程開挖地下室或基礎後，經都發局認定或都發局委託之建築師或相關專業工業技師之團體鑑定有違反本法第五十八條各款情事之一者，應即以書面通知承造人或起造人或監造人，勒令停工、限期修改、回填土石方或採取其他必要之防護措施，回填土石方應以原土質種類相同或經改良之土質種類回填。

第六章 使用管理

第 31 條

申請使用執照除依本法規定外，並應檢附下列文件：

- 一、建築物竣工照片：各向立面、屋頂、開放空間、法定空地、防火間隔、天井、停車空間、騎樓或無遮簷人行道等。
- 二、建築物申請新建者，應檢附門牌證明。
- 三、地盤圖、位置圖、面積計算表、竣工平面圖、立面圖。
- 四、起造人委託承造人請領執照者，應檢附委託書。
- 五、其他經都發局認定之文件。

第 32 條

建築物應依核准圖說施工，但竣工尺寸有下列情形者，視為相符：

- 一、高度誤差在百分之一以下或未逾三十公分。
- 二、各樓層高度誤差在百分之三以下或未逾十公分。
- 三、各層樓地板面積誤差在百分之三以下且未逾三平方公尺。
- 四、其他各部分尺寸誤差在百分之二以下或未逾十公分。
- 五、臨接騎樓線或指定牆面線、退縮線部分，其誤差未逾五公分。
- 六、騎樓地面高程施工誤差未逾三公分。

第 33 條

依本法第六十三條之規定應設之設備及措施，為避免因特殊情形，無法管理致危害環境，建築工程期限三年以上者，承造人應於申報開工前繳納法定工程造價百分之一以下環境維護保證金，於必要時由都發局代為進行設置、維護或影響公共安全設施之拆除，並於使用執照核發時，除不足部分應予補足外，扣除前開費用無息退還。

第 34 條

建築物竣工時，起造人或承造人應將損壞之道路、溝渠、路燈、都市計畫樁等公共設施或公有建築物修復，並將損毀之行道樹補植，私設通路、基地內通路、路面、騎樓、無遮簷人行道及行動不便者使用設施施設完竣；搭蓋之圍籬、遮板、鷹架、工棚、樣品屋及須拆除之舊有建築物拆除完竣、清理一切廢棄物及疏通水溝後，始得申請核發使用執照。

前項公共設施、公有建築物之修復、騎樓及無遮簷人行道，起造人或承造人得以前條環境維護保證金抵充或另行繳納環境修復保證金之方式，於領得使用執照後四個月內修復完竣，並無息退還。逾期未修復完竣，由本府建設局代為施工修復者，其賸餘款應予發還。

第 35 條

前二條環境維護及修復保證金之計算標準及使用管理，由本府於建築物施工管制辦法中定之。

第 36 條

本法第七十條所稱建築物主要設備如下：

- 一、消防設備。
- 二、避雷設備。
- 三、污物、污水或其他廢棄物處理設備。
- 四、昇降設備。
- 五、防空避難設備。
- 六、停車設備。

第 37 條

於中華民國六十年十二月二十二日本法修正公布前或實施都市計畫以外地區建築物管理辦法施行前，已建築完成之建築物，其補申請核發使用執照，應填具申請書並檢附下列文件向都發局提出，免由營造業簽章：

- 一、建築線指定（示）證明。
- 二、土地及房屋權利證明文件。
- 三、基地位置圖、地盤圖、建築物之平面圖、立面圖。
- 四、建築師或專業工業技師出具之安全鑑定書。
- 五、房屋完成日期證明文件。
- 六、其他有關文件。

前項建築物之防火避難設施及消防設備，應依原有合法建築物防火避難設施及消防設備改善辦法改善完成。

第 38 條

於中華民國六十年十二月二十二日本法修正公布前已領有建造執照之建築物，其補申請核發使用執照，應填具申請書並檢附下列文件向都發局提出，免由營造業簽章：

- 一、原領建造執照及核准之設計圖說。
- 二、施工中已辦理中間勘驗者，檢附勘驗記錄，未辦理者，檢附建築師或專業工業技師出具之安全鑑定書。
- 三、同時變更起造人名義者，應附土地及房屋權利證明文件。
- 四、房屋完成日期證明文件。
- 五、其他有關文件。

前項建築物之防火避難設施及消防設備，應依原有合法建築物防火避難設施及消防設備改善辦法改善完成。

第一項第二款無勘驗紀錄者，應依本法第八十七條規定處罰。

第 39 條

供公眾使用之建築物，依前二條規定補申請核發使用執照者，其出入口、走廊及樓梯應符合建築技術規則之規定。但樓梯及走廊如利用原有樓梯修改構造，得不限制其寬度；增設之安全梯、昇降設備得免計入建築面積。

第 40 條

依第三十七條、第三十八條規定補申請核發使用執照之建築物用途，應符合都市計畫法及有關法令之規定。但在都市計畫發布前已取得營利事業許可者，不在此限。

第 41 條

第三十七條、第三十八條以外之建築物，未經申請許可即先行施作、使用之建築物，其補辦建築執照辦法，由本府另定之。

第 42 條

都發局得派專業人員會同其他目的事業主管機關，隨時檢查供公眾使用建築物之構造、設備及使用。

第 43 條

建築物所有權人、管理人、使用人或起造人應負維護管理責任；建築物外部及其附屬構造物破損、污漬、傾頹朽壞等嚴重影響市容觀瞻時，都發局得命所有權人、管理人、使用人或起造人限期改善。逾期未改善完成者，都發局得代為改善，所需費用由所有權人、使用人、管理人、起造人或人為肇事責任者連帶負擔。

第七章 拆除管理

第 44 條

申請拆除執照應依建築物拆除施工規範備具申請書並檢附下列文件向都發局提出：

- 一、建築物權利證明文件或其他合法證明。
- 二、建築物平面圖或地政機關建物測量成果圖謄本。
- 三、現地彩色照片。
- 四、使用道路範圍（限使用道路者）。
- 五、使用共同壁者，應檢附建築師或專業工業技師簽證之結構安全證明文件。
- 六、施工計畫書。

第 45 條

拆除執照未併同建築執照申請者，應於領得拆除執照後三個月內向都發局申報開工，並應於開工後六個月內申報竣工，逾期未申報者，執照失其效力。

建築物拆除時，應設置安全防護措施；並由建築師或營造業及其專任工程人員監督。

拆除執照併同建築執照申請者，拆除建物及新建建物非座落於同一位置，得於申請使用執照時一併辦理拆除竣工證明。

第 46 條

申請拆除竣工證明應於工程完竣後填具申請書並檢附下列文件向都發局提出：

- 一、建築物平面圖及立面圖（全部拆除者免附）。
- 二、現地彩色照片。
- 三、營造業及其專任工程人員或建築師監督證明文件。
- 四、營建賸餘土石方或建築廢棄物之處理完成證明文件。
- 五、建築物未全部拆除者，拆除賸餘部分應檢附建築師出具之結構安全證明文件，但六層以上或供公眾使用者應檢附建築師公會或相關專業技師公會出具之結構安全鑑定報告。

第八章 罰則

第 47 條

違反第十八條規定，擅自變更或未維護綠美化設施及街道家俱合法使用與其構造及設備安全者，處管理人新臺幣九千元罰鍰，並限期改善，逾期未改善者，得按次處罰，並限期自行拆除，逾期不拆除者，強制拆除之，所需拆除費用由管理人負擔。

第 48 條

違反第二十四條規定者，處起造人或承造人新臺幣九千元罰鍰，並通知限期改善，逾期未改善者，並得按次處罰。

第 49 條

擅自變更第二十七條第一項規定之施工計畫書或違反建築物施工管制辦法規定，處承造人新臺幣九千元以下罰鍰，並限期改善，逾期仍未改善者，得按次處罰，必要時得勒令停工。

第 50 條

違反第二十八條規定者，處承造人新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰，並限期三十日內補正；逾期仍未補正者，得按次處罰，並得勒令停工。

第 51 條

違反第三十條規定，經都發局通知限期修改、回填土石方或採取其他必要之防護措施，逾期未辦理者，處承造人或起造人或監造人新臺幣三萬元罰鍰，並得按次處罰。

第 52 條

違反第四十三條規定，經都發局通知限期改善而未改善者，得處新臺幣一萬二千元以上六萬元以下罰鍰；再經通知限期改善仍未改善者，得按次處罰之。

第 53 條

拆除工程未於核准期限內申請拆除竣工證明者，處申請人、營造業或建築師新臺幣九千元罰鍰。

第 54 條

違反第四十五條第二項規定者，勒令停工，並處營造業及其專任工程人員或建築師新臺幣九千元罰鍰。經都發局通知限期改善，逾期未改善者，得按次處罰；其安全措施並得由都發局強制設置，其費用由拆除執照申請人負擔。

第九章 附則

第 55 條

本法第九十九條第一項規定之建築物，起造人應依下列規定辦理後，敘明不適用本法全部規定或一部規定之條款及其理由，申請都發局核定。但供公眾使用建築物之消防設備圖說仍應送本府消防局審查核准。

- 一、紀念性之建築物為古蹟、歷史建築及聚落者，應照原有形貌保存，有修護再利用必要者，其修護再利用之工程計畫，應先報經古蹟主管機關許可。
- 二、候車亭、郵筒、電話亭、警察崗亭、變電箱、開關箱及地面下之建築物，在市區道路範圍內建造者，其工程計畫應先申請市區道路管理機關許可。
- 三、海港、碼頭、鐵路車站、航空站等範圍內雜項工作物之建造，其工程

計畫應先經各該目的事業主管機關許可。

四、臨時性之建築物應先行檢附圖說向目的事業主管機關申請核定使用計畫，於竣工查驗合格後發給臨時使用許可，並核定其使用期限，使用期滿未申請展期者，由起造人或建築物所有權人自行拆除，逾期不拆者，強制拆除之，所需拆除費用由起造人或建築物所有權人負擔。

前項第一款至第三款建築物，經核定不適用本法全部之規定者，仍應將工程圖樣說明書及建築期限申報都發局備查。

本法第九十九條第一項第五款、第六款之建築物或雜項工作物因興辦公共設施，其改建或增建建築之管理辦法，由本府另定之。

臨時性建築物之許可程序、施工及使用等事項之管理辦法，由本府另定之。

第 56 條

興辦公共設施拆除贖餘之合法建築物申請改建或增建者，應於公共工程完工後二年內向都發局提出就地整建建造執照申請，其建築物贖餘部分同時辦理拆除，逾期不予受理。

第 57 條

本府設建築法規小組，其職掌如下：

- 一、研訂臺中市建築自治法規。
- 二、處理建築法規適用疑義事項。

前項建築法規小組之組織由本府另定之。

第 58 條

招牌或樹立廣告物應申請許可，其規模如已達應申請雜項執照規模，應再申請雜項執照。但廣告物併同建造執照辦理者，得於申請書中載明雜項工作物內容，免另申請雜項執照。

第 59 條

下列事項本府得委由本市各區公所辦理：

- 一、公私有畸零地合併使用證明書核發。
- 二、建築物違規事項查報。
- 三、違規廣告物查報。

前項辦理地區及範圍由都發局另行委託或委辦並公告之。

第 60 條

下列事項本局得委託專業公會或團體協助辦理：

- 一、建築執照之審查及竣工勘驗。
- 二、施工勘驗。
- 三、變更使用執照之審查。
- 四、變更使用執照竣工勘驗。
- 五、公寓大廈管理條例第五十七條第一項規定之見證移交事項。
- 六、建築物辦理使用執照設置行動不便者使用設施竣工勘驗。

前項事項申請人得向本局或受委託專業公會或團體申請。

申請人向本局委託專業公會或團體申請審查，應向審查單位繳交審查費用。

第一項委託辦理之費用標準、作業事項及書、表格式，由本府另定之。

第 61 條

本自治條例所需各種申請書、表格式，由都發局另定之。但中央主管機關已訂定者，從其規定。

第 62 條

有關本自治條例解釋事項，除刊登本府公報外，都發局應分別通知本市建築師公會、營造業公會、建築開發商業同業公會、土木包工商業同業公會、廣告工程商業同業公會及其他相關公會。

第 63 條

本自治條例自公布日施行。

二、臺中市騎樓及無遮簷人行道設置標準發布日期：民國 101 年 05 月 07 日

第 1 條

本標準依臺中市建築管理自治條例第十七條第三項規定訂定之。

第 2 條

本標準之主管機關為臺中市政府都市發展局（以下簡稱都發局）。

第 3 條

騎樓及無遮簷人行道應配合道路高程設置，並與鄰地之騎樓、無遮簷人行道高程保持順平。但基地地形特殊無法順平，經都發局核准者，不在此限。

第 4 條

騎樓及無遮簷人行道之設置規定如下：

- 一、騎樓及無遮簷人行道寬度，自道路境界線至建築物地面層外牆（柱）面應為四公尺以上。
- 二、騎樓有立柱者，柱正面應自道路境界線退縮五十公分，其可供通行淨寬度不得小於二點五公尺。
- 三、騎樓高度由公共排水溝溝面或人行道面，至正面屋簷桁或過（挑）樑下端應為三點五公尺以上。
- 四、騎樓及無遮簷人行道地板面應與人行道齊平，無人行道者，應高出公共排水溝溝面十公分，並向道路境界線作成四十分之一洩水坡度。但基地地形特殊，經都發局核准者，得在高低差二十公分內酌減其洩水坡度。設有私溝時，應築暗溝，接入公共排水溝。
- 五、每一基地得於建築線退縮一百五十公分範圍內，設置一處寬度九十公分以上，供行動不便者使用坡道。
- 六、騎樓及無遮簷人行道地板應為防滑鋪面，表面應鋪裝平整。騎樓、無遮簷人行道高程應預留地坪裝修工程所需施工厚度。

第 5 條

都市計畫規定之騎樓所占面積不計入基地面積及建築面積。

第 6 條

騎樓之截角應依臺中市建築管理自治條例第二十三條第六項規定標準退讓

。但都市計畫書圖另有截角規定者，從其規定。

第 7 條

本標準自發布日施行。

三、臺中市騎樓開放空間綠美化設施及街道傢俱設置管理辦法發布日期：民國 101 年 05 月 07 日

第 1 條

本辦法依臺中市建築管理自治條例第十八條規定⁴⁶¹訂定之。

第 2 條

本辦法之主管機關為臺中市政府都市發展局（以下簡稱都發局）。

第 3 條

本辦法之用詞，定義如下：

- 一、開放空間：指無遮簷人行道、迴廊及帶狀開放空間。
- 二、綠美化設施：指定著於地面、牆或樑柱上固定之喬木、灌木、地被、植穴、花槽、花鉢、景觀照明、水景及景觀等相關設施或經臺中市政府（以下簡稱本府）建造執照預審審議委員會或都市設計審查委員會認定之設施。
- 三、街道傢俱：指定著於地面、牆或樑柱上固定之桌椅、藝術裝置品等相關設施或經本府建造執照預審審議委員會或都市設計審查委員會認定之設施。

第 4 條

建築物之騎樓及開放空間設置綠美化設施或街道傢俱，應依本辦法向都發局提出申請。但經本府建造執照預審委員會或都市設計審查委員會審議通過者，不在此限。

前項申請，都發局應提經本府建造執照預審委員會審查通過後始得許可設置。

第 5 條

建築物於騎樓或開放空間設置綠美化設施或街道傢俱者，應依下列規定辦理：

- 一、新建者，由起造人於申請建造執照時一併申請，並納入建築設計圖說。
- 二、領有使用執照或其他合法建築物者：
 - （一）公寓大廈應由公寓大廈管理委員會或管理負責人提出申請。涉及共用部分者，應檢附區分所有權人會議決議文件並經設置地點區分所有權人同意。
 - （二）公寓大廈以外之建築物應由所有權人提出申請。

第 6 條

前條第二款之申請人，應填具申請書並檢附下列文件向都發局提出，變更

⁴⁶¹臺中市建築管理自治條例第 18 條：「騎樓、無遮簷人行道、迴廊及帶狀開放空間得設置綠美化設施及街道傢俱，其設置及管理辦法由本府另定之。」

時亦同：

- 一、土地使用權利證明文件；公寓大廈涉及共用部分者，並應檢附前條第二款第一目規定文件。
- 二、使用執照或合法建築物證明文件及原核准圖說。
- 三、申請範圍現況圖、位置圖及配置圖。
- 四、設施平面圖、立面圖、剖面圖及細部構造材料圖。
- 五、其他經都發局認定必要之圖說。

第 7 條

騎樓或開放空間設置綠美化設施或街道傢俱，其可供通行之空間淨寬度不得小於二點五公尺，並應連貫、順平、止滑，不得妨礙行人及行動不便者之通行。

依建築技術規則建築設計施工編第二百八十三條規定留設沿街步道式開放空間時，其可供通行之空間淨寬度不得小於一點五公尺。

騎樓或開放空間臨接建築線部分應留設臨接長度四分之一之出口，每處淨寬不得小於一點三公尺，立面於樑下透空部分應大於原開口面積三分之二。

第 8 條

騎樓或開放空間與行人穿越道連接處，不得設置綠美化設施或街道傢俱。道路交叉口截角線內側之騎樓或開放空間，其設置綠美化設施或街道傢俱，不得妨礙行車視線。

第 9 條

騎樓或開放空間申請設置綠美化設施或街道傢俱者，其建築基地應臨接寬度七公尺以上之道路，且連續臨接道路長度在二十公尺以上。

第 10 條

依第五條第二款規定申請之案件，應於都發局許可後始得施工，並於完工報請勘驗合格後，由都發局發給使用許可證明。

第 11 條

綠美化設施或街道傢俱，應提供公眾使用，申請人並應於明顯位置設置標示牌，其數量、規格及設置地點由都發局另定之。

第 12 條

綠美化設施及街道傢俱，應由建築物所有權人、公寓大廈管理委員會或管理負責人管理維護。

第 13 條

綠美化設施或街道傢俱之使用許可，都發局得因情事變更、公共利益或公共安全需要，保留廢止許可之附款。

第 14 條

本辦法自發布日施行。

四、臺中市住宅區臨接未達十五公尺計畫道路留設法定騎樓認定原則發布日期：民國 102 年 12 月 11 日

- 一、為增進市容觀瞻及考量供公眾使用之實用性，特訂定本原則。
- 二、本原則之法定騎樓，係指住宅區內依臺中市建築管理自治條例第十七

條規定或依都市計畫細部計畫說明書規定留設之騎樓。

三、住宅區臨接未達十五公尺計畫道路留設之法定騎樓，其設置應依臺中市騎樓及無遮簷人行道設置標準之規定辦理。

四、因基地情形特殊，且無妨礙市容觀瞻、消防車輛出入及公共交通之建築物或臨時性建築物，經臺中市都市設計審議委員會、臺中市政府建造執照預審委員會或臺中市政府都市發展局建造執照復核會議審議通過者，依通過內容設置騎樓、無遮簷人行道，不受前項設置標準限制

五、都市計畫法臺中市施行自治條例

都市計畫法臺中市施行自治條例(修正日期：民國 104 年 05 月 07 日)
第 50 條：「建築基地於空地以人工地盤、架空走廊或地下通道連接供公眾使用之道路或場所並提供公眾通行，經本府核准者，得計入法定空地。但該部分不得超過基地面積百分之二十，且與實設建蔽率合計不得超過基地面積百分之八十(第 1 項)。建築物設置下列設施，經本府核准者，得不計入容積樓地板面積，且該部分得不計入容積率。但該部分不得超過法定容積率百分之十：一、設置太陽能光電設備。二、建築物一樓或設置人工地盤、架空走廊、地下通道之樓層，開放提供民眾使用之廁所、休憩設施等公用設施(第 2 項)。」

六、臺中市騎樓無遮簷人行道高程加強管制要點發布日期：民國 86 年 10 月 04 日

- 一 臺中市政府(以下簡稱本府)為解決本市騎樓、無遮簷人行道地面高低不平，特依建築技術規則建築技術規則建築設計施工編第五十七條及臺灣省建築管理規則第二十條規定之意旨訂定本要點。
- 二 騎樓、無遮簷人行道與鄰接地面或鄰地預留之騎樓、無遮簷人行道高程應保持順平，但特殊情形無法順平並經本府工務局核准者，不在此限。
- 三 設計人於建築設計時應確實勘查鄰地現況高程並於建築執照圖說(配置圖、平面圖、剖面圖．．．等)載明相關資料。
- 四 承造人於施工期間申報放樣勘驗時，應會同監造人檢附相關高程資料。除特殊情形無法順平並經本府工務局核准者外，騎樓或無遮簷人行道與鄰地應保持順平。
- 五 申請使用執照時應檢附騎樓、無遮簷人行道與鄰地及鄰接道路地面相接處竣工照片。
- 六 申請建築許可應按臺中市騎樓、無遮簷人行道高程管制簽證負責表(如附表)申報項目於各階段簽證負責。
- 七 依本要點審查不合規定者，應確實依照建築法第六十條規定辦理。
- 八 繳有環境保證金者，經審查不符本要點規定時，應於改善完成後始得申請退款手續。
- 九 本要點自公布日施行。

肆、其他縣市有關騎樓自治法規

一、新北市

新北市騎樓及無遮簷人行道設置標準發布日期：民國 100 年 02 月 18 日

第 1 條

本標準依建築法第四十三條及建築技術規則建築設計施工編第五十七條規定訂定之。

第 2 條

實施都市計畫地區建築基地面臨之計畫道路寬度符合下列標準者，應設置騎樓或無遮簷人行道：

- 一 住宅區十公尺以上，商業區七公尺以上，市場用地七公尺以上應設置騎樓。但建築基地面臨人行廣場時，免留設騎樓。
- 二 下列情形應設置無遮簷人行道：
 - (一) 公共設施用地：除市場用地外，應退縮三點五二公尺以上設置。
 - (二) 其他使用分區，應退縮三點五二公尺以上設置。
 - (三) 建築基地與計畫道路之間夾有經指定建築線之現有巷道或排水溝、灌溉水圳，應自計畫道路境界線退縮三點五二公尺以上設置。

第 3 條

設置騎樓或無遮簷人行道之寬度及構造依下列之規定：

- 一 騎樓或無簷人行道之寬度，應自計畫道路界線起算。
- 二 騎樓之寬度不得少於三點五二公尺，其淨寬不得小於二點五公尺，騎樓內不得設置任何障礙物。
- 三 騎樓地面應與人行道齊平，無遮簷人行道應高出道路境界處十公分至二十公分，其地面鋪設宜與鄰地接觸面齊平，不得設置台階或足以影響騎樓觀瞻之任何阻礙物，並應向道路境界線作四十分之一瀉水坡度：
 - (一) 騎樓地表面應作適當之鋪設。
 - (二) 平房之騎樓柱為磚造、石造或混凝土造者，其最小寬度不得小於三十公分。
 - (三) 騎樓正面落水管應以暗管裝設。
 - (四) 騎樓柱內線底至騎樓地面之淨高不得小於三公呎，騎樓柱自道路境界線退後十五公分。

第 4 條

如有特殊情形，不能依照前二條規定設置時，應經送主管機關依其他規定核准。

第 5 條

本標準自發布日施行。

新北市市區道路管理規則

新北市市區道路管理規則⁴⁶²(民國 103 年 12 月 03 日)第 3 條第 4、5 款：「.....四、人行道：指道路範圍內專供行人通行之空間、人行天橋及人行地下道。五、騎樓、無遮簷人行道：建築基地依建築法規定檢討留設，供公眾通行使用之空間，產權為私權所有。.....」第 8 條：「既有公用地役關係之道路，其土地所有權人不得違反供公眾通行之目的而為使用，本局並得為必要之改善或養護。」道路障礙清理責任：第 27 條：「道路範圍內之人行道應緊靠建築線修建平整(第 1 項)。人行道不得擅自圍堵使用、改建或鋪設斜坡道(第 2 項)。」、第 28 條：「道路之修建或養護，遇有公共設施之障礙，應由工程主辦機關通知該設施設置之管線事業機構辦理遷移或為必要之處置。」、第 29 條：「道路兩旁建築物依建築法留設之騎樓及退縮無遮簷人行道，應由該建築物所有權人或區分所有權人負維護之責，並不得有擅自圍堵、與臨接地平面不齊平或鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全之情事。」(管理維護責任)、第 30 條：「違反本規則有關規定者，依市區道路條例、公路法、建築法、道路交通管理處罰條例及其他有關法規處理。」

二、高雄市

高雄市建築管理自治條例(修正民國 103 年 09 月 01 日)

第 1 條：「為實施建築管理，以維護公共安全、公共交通、公共衛生及增進市容觀瞻，並依建築法第一百零一條規定制定本自治條例。」

第 15 條：「原高雄市轄區臨接寬度八公尺以上計畫道路之建築基地，除都市計畫或都市設計法令另有規定外，應依下列規定辦理：一、位於商業區及住宅區者，於建築時應留設三點九公尺之法定騎樓地或退縮騎樓地。二、位於第一款以外之地區者，於建築時應退縮三點九公尺(第 1 項)。前項第一款住宅區有下列情形之一者，應退縮三點九公尺建築。但為配合街廓整體景觀，經主管機關查勘而認為有必要者，不在此限：一、中華民國八十八年十二月十五日後開始受理建築許可申請之重劃區、區段徵收地區或第三十三期、第四十期重劃區範圍內之建築物。二、建築技術規則所定之高層建築物或實施都市計畫綜合設計之建築物(第 2 項)。前項第一款退縮地之地面層，得自建築線起退縮三十公分後，設置圍牆或停車空間(第 3 項)」(設置騎樓依據)

第 18 條：「原高雄縣轄區建築基地，除都市計畫或都市設計法令另有規定外，有下列情形之一者，於建築時應留設三點九公尺之法定騎樓地或退縮騎樓地：一、位於商業區或市場用地，且面臨七公尺以上計畫道路。二、位於住宅區，且面臨十五公尺以上之計畫道路。三、經指定建築線之人行廣場。」(設置騎樓依據)

第 19 條：「第十五條第一項及前條情形，退縮騎樓地得作為空地計算(第 1 項)。前項退縮騎樓地距建築線一點四公尺範圍內，得植栽、設置高度六十公分

⁴⁶² 新北市市區道路管理規則依市區道路條例第三十二條第二項規定訂定之。市區道路條例(民國 93 年 01 月 07 日)第 32 條：「市區道路及附屬工程設計標準應依據維護車輛、行人安全、無障礙生活環境及道路景觀之原則，由內政部定之(第 1 項)。直轄市或縣(市)政府所轄市區道路分工權責、設施維護、使用管制、障礙清理等管理事項之規定，由直轄市或縣(市)政府分別定之，並報內政部備查(第 2 項)。」

以下花臺或經主管機關同意設置之休憩設施等設施(第2項)。前項退縮騎樓地地坪如採透水性材質施設，應符合第二十條第一款及第二款規定(第3項)。」

第 20 條：「法定騎樓地及退縮騎樓地之構造，其規定如下：一、地面應有坡高十公分之瀉水坡度。二、地面外緣應與人行道齊平；地面外緣無人行道者，除因地勢關係經主管機關核准者外，應高出道路邊界處十公分至二十公分。三、自地面外緣至正面過樑底之騎樓高度，不得小於三點五公尺。四、騎樓柱正面除局部造型裝飾需要外，應自道路境界線退縮三十公分。」

第 55 條：「建築工程竣工尺寸與核定計畫之尺寸，其誤差有下列情形者，視為符合核定計畫。但臨接建築線、騎樓線或指定牆面線部分之施工，其誤差不得超出五公分：一、長寬各誤差在百分之二以下，且未超過十公分。二、各樓層高度誤差，在百分之三以下，且未超過十公分。三、建築物總高度誤差在百分之一以下。」

第 60 條：「建築物因興闢公共設施而遭部分拆除後增建或改建，應於興闢公共設施完工一年內檢附申請文件向主管機關提出申請。但整修建築物門面得免申請，而由修復人自行沿拆除面按拆除剩餘之建築物高度修復之；其騎樓之深

度、高度及構造並應依第十五條至第二十條規定設置(第1項)。主管機關應於收到前項申請書起七日內核定；申請文件不全者，應通知申請人限期補正(第2項)。第一項拆除剩餘建築物，以領有使用執照或都市計畫公告實施前興建之建築物為限(第3項)。公共設施主辦工程機關，應將工程預定完工期限通知應拆除建築物所有權人(第4項)。主管機關得於第一項建築物增建或改建期間，派員就地輔導(第5項)。」

第 61 條：「前條增建或改建，應依下列規定辦理：一、寬度：臨接拆除線長度應為二公尺以上。二、深度：自拆除線起扣除騎樓深度後應為一點五公尺以上。三、高度：以原有建築物高度為準。但最高不得超過十三公尺或四層樓。四、總樓地板面積：被拆除面積得於平面或立體增建補足。但增建或改建後不得超過原有建築物總樓地板面積。五、不受建蔽率及容積率規定之限制。但應依建築技術規則建築設計施工編有關防火間隔規定留設防火間隔。六、騎樓之深度、高度及構造應依第十五條至第二十條規定設置。」

第 64 條：「申請自行打通巷、街、道及騎樓而拆除建築物，並就建築物剩餘部分申請就地增建或改建者，準用第六十條至第六十三條之規定。」

高雄巿市區道路管理自治條例第2條第5款規定：「人行道：係指騎樓、走廊及劃設供人行走之地面，道路與人行陸橋及人行地下道。」第32條：「屬於騎樓及無遮簷人行道，應予打通及整平，騎樓地前面或左右，不得圍堵使用；新建騎樓地，應依建築法規有關規定辦理。」第34條：「道路兩側興建房屋時，不得損及人行道、溝渠等公共設施，如必須損壞時，應先向市區道路管理機關申請核准，並規定其修復責任及期限，始得進行該部分工程。前項損壞部分，如經市區道路管理機關收費代為修復者，應在損壞原因消失後由市區道路管理機關修復之。」(管理維護責任)

該自治條例並未明確規範若非建築房屋所造成之人行道損害，其管理維護之權責分配。

高雄縣都市計劃區騎樓設置標準修正日期：民國 83 年 10 月 21 日

第 1 條

本標準依臺灣省建築管理規則第二十條規定訂定之。

第 2 條

本標準規定如左：

- 一 商業區及市場用地面臨七公尺以上計畫道路應設置騎樓。住宅區面臨十二公尺以上計畫道路應設置騎樓，如不設騎樓應退縮騎樓地建築，退縮地可以空地計算，退縮空地之地面應與人行道齊平，無人行道者，應高於道路邊界處十公分，表面鋪裝平整，不得裝置任何台階或阻礙物，並應向道路境界線作成四十分之一瀉水坡度。
- 二 騎樓寬度一律三・九公尺，騎樓柱正面應自道路境界線退縮三十公分，騎樓淨寬至少二・五公尺，淨高至少三・五公尺。

第 3 條

本標準自發布日施行。

三、桃園市

桃園縣都市計畫區騎樓設置標準修正日期：民國 92 年 07 月 30 日

第 1 條

本標準依桃園縣建築管理自治條例第二十條及建築技術規則建築設計施工編第五十七條規定訂定之。

第 2 條

面臨計畫道路之建築基地依左列規定設置騎樓或無遮簷人行道。

- 一、商業區、市場用地或與商業區、市場用地位於同一街廓內之其他使用分區及公共設施用地面臨七公尺以上者一律設置。
- 二、住宅區面臨十二公尺以上者一律設置。
- 三、工業區除依有關規定辦理外，一律設置無遮簷人行道。
- 四、其他使用分區及其他公共設施用地面臨七公尺以上者，一律設置無遮簷人行道。

第 3 條

騎樓或無遮簷人行道寬度，依建築基地所面臨計畫道路寬度設置，其標準如左：

- 一、道路寬度七公尺以上未滿十五公尺者為三・五公尺。
- 二、道路寬度十五公尺以上者為四公尺。
- 三、桃園、大溪、龜山、中壢、平鎮等都市計畫區應設置騎樓或無遮簷人行道者，仍適用舊有騎樓設置標準如下：

面臨計畫 道路寬度	七公尺	超過七 公尺	未滿十五公尺 十五公尺以上	未滿三十公尺 三十公尺以上
騎 樓 計 畫 區 度 公 尺 寬				

桃園擴大修訂都市計畫	3.03		3.64	
大溪都市計畫				
龜山都市計畫				
中壢平鎮都市擴大修訂計畫	2.73	3.03	3.64	4.24

四、其他使用分區及其他公共設施用地面臨七公尺以上者，一律設置無遮簷人行道。

第 4 條

騎樓如設有支柱者，其正面應自建築線退縮十五公分至二十三公分，各都市計畫區退縮標準如下：

計 畫 區	退縮標準 (公分)	備 註
桃園擴大修訂都市計畫 大溪都市計畫 龜山都市計畫	15	
中壢平鎮都市擴大修訂計畫	30	
其他都市計畫區	33	舊街廓則以原退縮寬度為準

第 5 條

本標準自發布日施行。

桃園縣市區道路管理規則(改為直轄市後仍繼續使用)第 2 條第 4 款：「人行道：指騎樓走廊及劃設供人行之地面、道路、人行橋及人行地下道。」第 19 條：「人行道應維持平整暢通，如有圍堵，管理機關應予打通整平，並禁止不當使用。」

四、臺南市

臺南市建築管理自治條例（101.06.11 制定）民國 101 年 06 月 11 日

第 1 條：「本自治條例依建築法(以下簡稱本法)第一百零一條規定制定之。」

第 18 條：「面臨計畫道路之建築基地，其法定騎樓、無遮簷人行道之設置，除都市計畫說明書另有規定外，其標準由主管機關另定之。」

第 24 條：「建築工程必須申報勘驗部分，除因特殊工法依主管機關核定之施工計畫書辦理外，承造人、監造人員，依下列施工階段辦理：一、放樣勘驗：建築物放樣後，挖掘基礎土方前。二、基礎勘驗：基礎土方挖掘後、澆置混凝土

前，其為鋼筋混凝土構造者，配筋完畢，如有基樁者，基樁施工完成。三、配筋勘驗：鋼筋混凝土構造及加強磚造各層樓板或屋頂配筋完畢，澆置混凝土前。四、鋼骨鋼筋勘驗：鋼骨鋼筋混凝土構造，各層鋼骨組立完成裝置模板前；鋼骨構造、鋼骨結構組立完成，作防火覆蓋之前。五、屋架勘驗：屋架豎立後，天花板未施作前。前項勘驗應包括騎樓與其標高、公共交通、衛生及安全措施。」

第 26 條：「建築物之竣工尺寸，高度誤差在百分之一以下，且未逾三十公分；各樓層高度誤差在百分之三以下，且未逾十公分；各樓地板面積誤差在百分之三以下，且未逾三平方公尺；其他各部分尺寸誤差在百分之二以下，且未逾十公分者，視為符合核定計畫。但臨接建築線、騎樓線或指定牆面線部分，其誤差不得超過五公分。」

臺南市市區道路管理自治條例(民國 101 年 12 月 18 日)第 3 條第 5 款：「人行道：指為道路範圍內專供行人通行之地面、道路與人行天橋及人行地下道。」此條文將騎樓排除在人行道規定，但卻未積極對騎樓做出定義。第 25 條：「道路兩側人行道應緊靠建築線修建平整。」第 26 條：「騎樓及無遮簷人行道應予打通、整平，不得擅自圍堵，並禁止不當使用。」

臺南縣都市計劃區騎樓設置標準修正日期：民國 79 年 12 月 08 日

第 1 條

本標準依臺灣省建築管理規則第二十條之規定訂定之。

第 2 條

商業區面臨寬度七公尺以上計畫道路，住宅區面臨十二公尺以上計畫道路兩旁基地上之建築物，均應設置騎樓，但讓出其騎樓寬度作為無遮簷人行道退後建築者不在此限。

一般工業區應自建築線退縮三公尺建築，綜合開發工業區依各工業區管理中心規定退縮建築。

第 3 條

騎樓之寬度（自道路境界線至地面層外牆之長度）。

一 路寬未滿十五公尺者三・五公尺。

二 路寬十五公尺以上者四・〇〇公尺。

第 4 條

騎樓柱正面應自道路境界線退縮五十公分。

第 5 條

騎樓之淨寬不得小於二・五〇公尺，騎樓柱不得小於卅公分。

第 6 條

騎樓淨高不得小於三・〇〇公尺。

第 7 條

騎樓地面應與人行道齊平，無人行道者應高於道路邊界處十公分至廿公分，表面鋪裝平整，不得裝置任何台階或障礙物，並應向道路境界線作成四十分之一坡度。

第 8 條

本標準自發布日施行。

五、嘉義市

嘉義市市區道路管理自治條例(99.02.16)第 3 條第 5 款：「人行道：指騎樓、走廊及劃設供人行走之地面道路與人行陸橋、人行地下道。」第二十九條：「道路兩側人行道應緊靠建築線修建平整。」第三十條：「騎樓及無遮簷人行道應予打通或整平；不得擅自圍堵使用。」

六、澎湖縣

澎湖縣市區道路管理自治條例(100.02.08)第 2 條第 4 款：「人行道：指騎樓走廊及劃供人行之地面、道路、人行橋及人行地下道」第十七條：「騎樓及無遮簷人行道，應維持平整暢通，如有圍堵，管理機關應予打通整平，並禁止不當使用。」

七、雲林縣

雲林縣市區道路管理規則(97.09.30)第 2 條第 5 款：「人行道：係指劃設供行人專用之地面、道路與人行陸橋及人行地下道。」此條文將騎樓排除在人行道規定，但卻未積極對騎樓做出定義。所以同規則第 20 條：「人行道，應維持平整暢通，如有圍堵，管理機關應予打通整平，並禁止不當使用。」，不包括騎樓負有平整之義務。

八、苗栗縣

苗栗縣騎樓沿街步道空間設置自治條例修正日期：民國 100 年 10 月 17 日

第 1 條

苗栗縣為創造城鄉新風貌，加強植栽綠化，改善交通市容觀瞻，特制定本自治條例。

第 2 條

實施都市計畫地區，臨接七公尺寬以上計畫道路之建築基地，應一律退縮建築，以留設沿街步道空間。但有下列情事者不在此限。

一、都市計畫說明書另有規定者。

二、配合城鄉新風貌規劃，經苗栗縣政府（以下簡稱本府）許可者。

三、面積狹小基地，符合臺灣省畸零地使用規則第十條第一項規定，經本府許可者。

四、角地基地縱深未達七．五公尺之面。

五、兩計畫道路間之基地面臨七公尺寬以上之計畫道路已部分留設騎樓者。

六、因都市計畫用地之劃定逕為分割之建築基地深度小於十二公尺者。

第 3 條

留設沿街步道空間者，其建築基地臨接道路，全長應留設三．五公尺以上之空間，且其供步行之專用道淨寬不得小於二公尺。

前項空間應高於道路邊界處十公分至二十公分。步行專用道自道路邊界處退縮一．五公尺設置，表面之鋪裝及二側鄰地之連接應平整。已依規定設置騎樓之基地、增建部份仍應按第一項規定，退後三．五公尺以上建築。

第 4 條

沿街步道空間除設置街道傢俱、廣告物、配電設施外，應予綠化，不得搭

蓋棚架、建築物或其他使用。

前項空間如以不透水鋪面施作時，其面積不得超過四分之三，且應栽植高度二公尺以上之喬木，其數量每二十五平方公尺種植一棵，未達一棵者，以一棵計。

前二項之街道傢俱及綠化，應納入建築設計圖說；並經勘驗合格，始得核發使用執照。

本府為景觀上需要，於第一項空間整體規畫施設時，土地所有權人不得拒絕。

第 5 條

留設沿街步道空間者，其建築物地面上各層樓地板面積合計之最大值MFA，依下式計算：

$$MFA = FA + \Delta FA$$

FA：基準樓地板面積，為該基地面積與容積率之乘積和。

ΔFA ：實施容積管制地區依第六條第一款核計允許額外增加之樓地板面積，且不得超過都市計畫容積率之零點三倍。

前項基準樓地板面積之核計，不包括屋頂突出物。

第 6 條

前條建築物之設計依下列規定：

一、允許額外增加之樓地板面積 ΔFA ，依下式計算： $\Delta FA = S \times I$

S：沿街步道式開放空間面積。

I：鼓勵係數。商業區為容積乘以三；其他分區乘以二。

二、高度依下列規定：

應依建築技術規則建築設計施工編第一百六十四條規定計算。

第 7 條

本自治條例公布日後三十日施行。

本自治條例修正條文自公布日施行。

九、新竹市

新竹市都市計畫區騎樓設置標準修正日期：民國 91 年 04 月 03 日

第 1 條

本標準依新竹市建築管理自治條例第二十一條規定訂定之⁴⁶³。

第 2 條

實施都市計畫內，下列各款之建築基地，應設置騎樓或無遮簷人行道。但都市計畫說明書另有規定者，從其規定：

一 面臨都市計畫道路寬度在七公尺以上之商業區及公共設施用地。

二 面臨都市計畫道路寬度在十五公尺以上之住宅區及工業區。

第 3 條

路線商業區轉角基地側邊鄰接住宅區或工業區，且計畫道路寬度未滿十五公尺者，除面臨該道路商業區正面應配合留設騎樓或無遮簷人行道外，基

⁴⁶³新竹市建築管理自治條例第 21 條：「面臨計畫道路之建築基地，其騎樓、庇廊或無遮簷人行道之設置，除都市計畫說明書另有規定外，得由本府依據地方實際情形訂定設置標準。」

地側面得免留設騎樓或無遮簷人行道。

第 4 條

騎樓或無遮簷人行道其留設寬度，自建築線至建築物外牆面，按計畫道路寬度依下列規定設置：

- 一 建築基地面臨七公尺以上至未滿十五公尺計畫道路者為三·六公尺。
- 二 建築基地面臨十五公尺以上計畫道路者四公尺。

第 5 條

騎樓地面應與人行道齊平，如無人行道，則應高於道路邊界處十公分至二十公分，表面應鋪裝平整，不得裝置任何台階或阻礙物並應向道路境界線作四十分之一瀉水坡度。

騎樓地面設有私溝時，應築建為暗渠，並與公共設施排水溝連接。

路面之高程，不得超越法定騎樓之高程。

第 6 條

騎樓柱正面應自建築線退後三十公分。但騎樓之淨寬不得小於二·五公尺；騎樓之淨高路肩起不得小於三公尺。

第 7 條

本標準施行前，既成騎樓不符本標準規定，有礙市容觀瞻或公眾通行者，經通盤檢討後，應分期整建或改善，對其已有設施應依新竹市辦理公共工程改良物拆遷補償自治條例規定辦理補償。但違章之騎樓不在此限。

第 8 條

本標準自發布日施行。

十、新竹縣

新竹縣都市計畫區騎樓設置自治條例修正日期：民國 92 年 01 月 13 日

第 1 條

新竹縣政府（以下簡稱本府）為反映都市街景之特色並整體規劃都市計畫地區騎樓或無遮簷人行道之留設，以促進商業活動及行人交通，特制定本自治條例。

第 2 條

都市計畫地區騎樓或無遮簷人行道之設置，除都市計畫書圖或建築法令另有規定外，應依本自治條例規定辦理。

第 3 條

都市計畫區域內，商業區、行政區，經本府核准之公共設施用地等面臨七公尺寬以上計畫道路，三十公尺寬以上廣場（包括人行廣場），及住宅區面臨十五公尺寬以上計畫道路之建築基地，應一律設置騎樓或無遮簷人行道。

第 4 條

騎樓或無遮簷人行道其留設寬度自建築線至建築物地面層外牆面，依道路或廣場寬度分二種設置：

- 一 基地臨接七公尺以上未滿十五公尺之計畫道路及十公尺以上未滿十五公尺之廣場者為三·六公尺。

二 基地臨接十五公尺以上之計畫道路及廣場者為四公尺。

第 5 條

騎樓地面應與人行道齊平，無人行道者，應高於指定標高之道路邊界處十公分至二十公分，表面鋪裝應平整，不得裝置任何台階或阻礙物，並應向道路境界線作成四十分之一瀉水坡度。

第 6 條

騎樓淨高不得小於三公尺。

第 7 條

騎樓柱正面應自道路境界線退後三十公分，但騎樓之淨寬不得小於二·五○公尺。

第 8 條

本自治條例施行前，既成騎樓有礙市容觀瞻或公眾通行者，得由本府限期整建或改善，所需經費酌予補償。

第 9 條

因地形特殊或都市景觀上之需要，經新竹縣都市計畫委員會審議通過並報本府核定者，得免設置騎樓或無遮簷人行道。

第 10 條

本自治條例自公布日施行。

十一、基隆市

基隆市都市計畫區騎樓設置標準修正日期：民國 100 年 12 月 19 日

第 1 條

本標準依建築技術規則建築設計施工編第五十七條及基隆市建築管理自治條例第二十條規定訂定之。

第 2 條

實施都市計畫區域內下列各款之建築基地應設置騎樓或無遮簷人行道，但都市計畫說明書另有規定者從其規定：

- 一、面臨都市計畫道路寬度在七公尺以上之商業區。
- 二、面臨都市計畫道路寬度在七公尺以上之住宅區。
- 三、行政區、文教區及保護區應退縮三·六四公尺建築，所留設之人行道應與道路順平。
- 四、公共設施用地除市場外應退縮三·六四公尺無遮簷人行道，上方不得設置任何突出物及其他障礙物。
- 五、面臨都市計畫道路寬度在十一公尺以上之工業區倉儲區應退縮留設三·六四公尺無遮簷人行道，上方不得設置任何突出物及其他障礙物。

第 3 條

騎樓及無遮簷人行道之寬度及構造除都市計畫及建築技術規則另有規定外，依下列規定設置：

- 一、鋪面應鋪裝平整之防滑材料。
- 二、騎樓及無遮簷人行道應考量行動不便者出入外、車道、私設通路穿越騎樓或無遮簷人行道時，應依標準圖說繪製（參考圖如附件）。
- 三、騎樓及無遮簷人行道之完成面，應與二旁鄰接騎樓地面順平，不得高

低不平。

第 4 條

基地現況無法依規定設置騎樓及無遮簷人行道者得視實際情形經專案核准（申請建築線指示後由專案小組會勘研商決定並公告）。

有關專案小組由基隆市政府（以下簡稱本府）組成其成員為基隆市建築師公會代代表、本府工務處（土木科）、都市發展處都市計畫科、建築管理科代表。

第 5 條

本標準自發布日施行。

十二、嘉義市

嘉義市騎樓設置標準修正日期：民國 101 年 06 月 16 日

第 1 條

本標準依建築技術規則建築設計施工編第五十七條及嘉義市建築管理自治條

例第二十一條規定訂定之⁴⁶⁴。

第 2 條

本市實施都市計畫區域內凡面臨下列各款道路之建築基地，應設置騎樓或無遮簷人行道：

- 一、商業區面臨寬七公尺以上（含七公尺）計畫道路。
- 二、中山路兩側。

第 3 條

自建築線至建築物地面層外牆外緣水平距離之騎樓寬度如下：

- 一 騎樓寬度應為三．五公尺。
- 二 騎樓柱正面應自道路境界線退縮二十公分，騎樓之淨寬不得小於二．五公尺。
- 三 有特殊用途之建築物經本府核准者，騎樓或無遮簷人行道寬度得超過規定寬度。

第 4 條

騎樓之淨高不得低於三公尺。

第 5 條

騎樓之構造應依下列各款之規定：

- 一 騎樓地面應與人行道齊平，無人行道者，應高於道路邊界處十公分至二十公分，表面鋪裝應平整，不得裝置任何台階或阻礙物，並應向道路境界線作成四十分之一瀉水坡度。但山坡地或因地勢關係非設置台階無法解決者，得依建築法第四十三條之規定申請核准辦理。
- 二 騎樓之天花板應使用不燃材料建造，表面應有適當裝飾。
- 三 騎樓及無遮簷人行道內設置之水溝應築成暗溝。

⁴⁶⁴嘉義市建築管理自治條例修正日期：民國 99 年 03 月 16 日第 21 條：「面臨計畫道路之建築基地，其騎樓、庇廊或無遮簷人行道之設置，除都市計畫說明書另有規定外，得由本府依據實際情形訂定設置標準。」

第 6 條

本標準自發布日施行。

十三、南投縣

南投縣都市計畫區騎樓設置標準修正日期：民國 84 年 02 月 13 日

第 1 條

本標準依臺灣省建築管理規則第二十條及建築技術規則建築設計施工篇第五十七條規定訂定之。

第 2 條

本縣面臨計畫道路之建築基地、設置騎樓或庇廊或無遮簷人行道規定如下：

- 一、商業區面臨七公尺以上計畫道路之建築基地應一律設置騎樓或庇廊。但讓出其寬度作為無遮簷人行道退後建築，經本府許可者不在此限。
- 二、商業區內因地形特殊及都市景觀上之需要，經本縣都市計畫委員會審議通過並報省主管建築機關核定者得免設置騎樓、庇廊或無遮簷人行道。
- 三、市場用地其騎樓、庇廊或無遮簷人行道之設置，比照第一款、第二款規定辦理。
- 四、除第一款、第二款、第三款外其他使用分區免設騎樓，但主管建築機關基於整體景觀之考量得另為必要之規定。

前項第三款、第四款如都市計畫說明書內另有規定者從其規定。

第 3 條

騎樓之寬度自建築線起算應為四公尺。但都市計畫說明書另有規定者從其規定。

第 4 條

騎樓淨高不得小於三公尺。

第 5 條

騎樓應依建築線平行設置，其彎曲亦同，其截角依臺灣省建築管理規則第三十五條規定辦理。

第 6 條

騎樓柱正面應自建築線退後五十公分以上。但騎樓之淨寬不得小於二·五公尺，日月潭地區不得設置騎樓柱。

第 7 條

騎樓地面應打十公分混凝土並與人行道平齊，無人行道者應高於道路邊界十公分至二十公分，表面鋪裝應平整，不得裝置任何台階或阻礙物，並應向道路境界線作成四十分之一瀉水坡度，設有私溝時應築成暗渠。

第 8 條

斜屋頂遮簷應設屋面板或天花板並設有簷溝或落水管。

第 9 條

本標準自發布日施行。

十四、屏東縣

屏東縣都市計畫區法定騎樓設置標準修正日期：民國 78 年 08 月 18 日

第 1 條

本標準依據臺灣省建築管理規則第十七條規定訂定之。

第 2 條

騎樓之構造型式及各部尺寸如下：

- 一、凡新建、增建、改建、修建之建築物，其基地在商業區、文教區、工業區、學校用地、市場用地面臨寬度七公尺以上計畫道路，在住宅區面臨寬度十五公尺以上之計畫道路者，應設置騎樓或庇廊。但讓出其寬度作為無遮簷人行道退後建築，經縣府認可者，不在此限。在其他使用分區內建築物得比照住宅區設置。但主管建築機關基於整體景觀之規畫得另為必要之規定。
- 二、騎樓之寬度自建築線算起一律為三·九公尺，本標準發布前，既有之都市計畫區域內，已建有三公尺寬度之騎樓者，其騎樓寬度仍照三公尺設置，但如因情形特殊，確無妨礙市容觀瞻及交通者，其騎樓寬度得由主管建築機關逕行認定。
- 三、騎樓之高度於公共下水溝之邊右上端至上面過樑下端止，應為三·五公尺。
- 四、騎樓柱正面，應位於距建築線（所臨道路之溝邊石外緣）三十公分之位置（如附圖一），其構造平房為磚造、石造或混凝土造者，其最小寬度不得小於三十公分；二層以上樓房之騎樓柱應為鋼骨或鋼筋混凝土造。
- 五、騎樓地面應以石、磚、混凝土、磁磚或瀝青等材料鋪實。
- 六、騎樓地面應與人行道齊平，無人行道者應高於道路邊界處十五公分，表面應依第五款鋪裝平實，不得裝置任何台階或阻礙物，並應向道路境界線作成四十分之一瀉水坡度，並依市區道路條例第九條規定辦理無遮簷人行道之構造仍應依照本款及第五款規定辦理。
- 七、基地正面及側面應設置騎樓者，其騎樓之寬度應依第一款第二項規定設置，其截角長度應依臺灣省建築管理規則第三十四條規定設置。
- 八、遮簷之坡度不得大於十分之四，並應以不燃質材料葺蓋及鋪設天花板。
- 九、簷溝應築成箱形並應裝有天溝及落水管，使雨水排入下水溝中（如附圖二）。

第 3 條

本標準自發布日施行。

十五、花蓮縣

花蓮縣都市計畫內騎樓或無遮簷人行道設置標準修正日期：民國 95 年 03 月 02 日

第 1 條

本標準依花蓮縣建築管理自治條例第二十條規定訂定之。

第 2 條

面臨都市計畫道路之建築基地，除都市計畫說明書內另有規定外，應依下

列規定設置騎樓或庇廊或無遮簷人行道：

- 一、商業區、市場用地面臨七公尺以上者。
 - 二、住宅區及停車場面臨十二公尺以上者。
 - 三、行政區、文教區、風景區、保存區、旅館區、醫療區、倉儲區、露營區、再發展區、青年活動區、出租別墅區及公共設施用地，面臨十二公尺以上者，一律退讓三·六四公尺建築，其退讓部份不得設置騎樓，且地面不得設置台階或任何阻礙物。但淨高三公尺以上之門廊（其直上方不得有建築物），不在此限。
 - 四、工業區面臨十公尺以上者，除經濟部開發之工業區另有規定外，自建建築線退讓留設三公尺無遮簷人行道。
 - 五、工業區住宅用地，比照住宅區規定辦理。
- 前項之退讓或退縮基地得計入法定空地面積。
- 因地形特殊或都市景觀上之需要，經花蓮縣都市計畫委員會審議後送本府公告指定之地區、路段，得免適用本標準。

第 3 條

經指定應留設之騎樓或庇廊或無遮簷人行道，其寬度及構造應依下列標準設置（如補充圖例）：

- 一 寬度：自建建築線起算不得少於三·六四公尺（工業區三公尺）。
- 二 騎樓淨高不得小於三公尺。
- 三 騎樓柱正面應自建建築線退縮三十公分，且騎樓之淨寬不得小於二·五公尺。
- 四 騎樓或庇廊地面應與人行道齊平，無人行道者應高於道路邊界公共排水溝面十至二十公分，表面鋪裝應平整，不得裝置任何台階或障礙物，並應向道路境界線作成四十分之一洩水坡度。但花蓮縣公私有新（增）建房屋使用大理石片建材實施辦法施行地區，表面鋪裝得從其規定。

第 4 條

本標準自發布日施行。

十六、宜蘭縣

宜蘭縣都市計畫地區法定騎樓或無遮簷人行道設置辦法發布日期：民國 95 年 11 月 14 日

第 1 條

本辦法依宜蘭縣建築管理自治條例第十二條規定訂定。

第 2 條

本縣實施都市計畫地區，除該都市計畫另有規定或屬農業區、保護區外，面臨都市計畫道路寬度八公尺以上之建築基地，應設置法定騎樓或無遮簷人行道。

第 3 條

法定騎樓或無遮簷人行道留設寬度，自建建築線至法定騎樓內緣線，應為三點六四公尺，留設寬度超過法定騎樓寬度部分，視為私設騎樓。私設騎樓之構造不受本辦法第四條及第五條之限制。

第 4 條

法定騎樓或無遮簷人行道地面，應依下列規定留設：

- 一 地面應與人行道、已開闢道路、建築線交接面及未開闢道路路邊計畫高程齊平，並以道路邊界線向內至七十五公分處為 A 段，地面坡度為五分之一，七十五公分外至三百六十四公分處為 B 段，地面坡度為四十分之一。
- 二 地面鋪裝應平整，不得裝置任何台階及阻礙物，並應與鄰地法定騎樓或無遮簷人行道齊平。

第 5 條

法定騎樓構造應合於下列規定：

- 一 法定騎樓牆柱應自建築線退縮十五公分以上。法定騎樓之淨寬應達二點五公尺以上，淨高應達三公尺以上。
- 二 法定騎樓正面開口應達臨接道路長度二分之一以上；淨高自路肩起算，應達三點三公尺以上。開口以外可供通行部分之淨高，自路肩起算，應達二點二五公尺以上。

第 6 條

本辦法自發布日施行。

十七、金門縣

有關金門特定區計畫商業區建築基地面臨計畫道路之騎樓庇廊或無遮簷人行道設置基準發布日期：民國 94 年 02 月 04 日

金門縣建築管理自治條例第八條第一項第一款，有關金門特定區計畫商業區建築基地面臨計畫道路之騎樓庇廊或無遮簷人行道設置基準，本府規定如下：

- 一、商業區面臨七公尺以下計畫道路免設置騎樓、庇廊或無遮簷人行道。
- 二、商業區面臨超過七公尺以上計畫道路，依法設置之騎樓、庇廊或無遮簷人行道，應配合左右鄰近建築物之騎樓寬度留設。

金門縣市區道路管理規則(修正日期：民國 104 年 02 月 04 日)

第 14 條：「屬於騎樓及人行道應予打通及整平，市區道路及附屬工程無障礙生活環境之設置原則，依中央主管機關相關之規定辦理。」

附件一 評審會議紀錄

臺北市政府法務局

104 年度研究委託案「私人所有供公眾通行而無公用地役關係之騎樓、無遮簷人行道、建築基地內之私設道路等公私協力管理維護之法制研究」評審會議紀錄

時間：104 年 4 月 2 日上午 10 時 00 分

地點：本府法務局 9 樓東北區圖書室/會議室

主席：林召集人淑華

記錄：郭興漢

出席委員：陳委員慈陽、傅委員玲靜、戴委員智琪、許委員淑惠

廠商代表：王教授服清

列席者：蔡科員春香

一、評定方式

(一) 評審符合需要廠商，採序位法，並輔以出席評審委員總平均數 80 分（含）以上為設定合格廠商之門檻標準，未達合格標準者，不得列為決標對象。亦即由評審小組委員所評分數高低排列參選者序位，採序位累加方式，以累加序位總數最少者為第 1 名；累加序位相同者，依投標須知約定辦理。

(二) 委員評選結果，如因各投標者所提研究計畫書均不符合本局需求或因其他原因無法評定優勝投標者時，得經委員會決議宣佈廢標，並由本局辦理第 2 次公開評選。

二、投標廠商名稱：國立雲林科技大學

三、討論事項之案由及決議：請廠商就「私有通道之所有權人依民法關於所有權之相關規定，自應負管理維護之權責外，並負維修改善的相關義務，惟實際修繕與管理等情狀造成所有權人相當程度負擔，即衍生實務上之爭議。」之研究方向予以補充，再次檢送修訂之研究案計畫書；另廠商同意前開再次檢送之研究案計畫書，作為本契約之一部分。

四、評審過程紀要：

- (一) 國立雲林科技大學。
- (二) 評審小組委員就各評審項目、受評廠商資料逐項進行討論。
- (三) 各委員辦理評分(比)作業。

五、評審結果：

本案參與評審廠商 1 家，經評審結果國立雲林科技大學以序位第 1，相關標價合理，且無浪費公帑等情形，經評審小組委員總平均數 80 分(含)以上決定為符合需要廠商。

六、散會。(11 時 00 分)

附件二 期中審查會議紀錄

臺北市政府法務局 104 年度委託研究案

「私人所有供公眾通行而無公用地役關係之騎樓、無遮簷人行道、建築基地內之私設道路等公私協力管理維護之法制研究」
期中審查會議紀錄

記錄：程研究助理立馨

壹、時間：民國 104 年 8 月 19 日（星期三）上午 10 時 30 分

貳、地點：市政大樓 9 樓東北區圖書室 / 會議室

參、主持人：林召集人淑華

肆、出席人員：如簽到表（註記：審查委員為林召集人淑華、戴副召集人智琪、傅委員玲靜、許委員淑惠、宋編審慶珍、劉研究員晃美）

伍、主席致詞：(略)

陸、報告事項：研究團隊報告（略）

柒、審查委員意見：(依發言順序)

一、傅委員玲靜意見：

(一) 報告書 23 頁：報告書關於騎樓為「私有公物」的相關法令有地方、中央等，可以層次化整理從都市計畫法商業區、住宅區等不同規則規範至中央建築法的規定再至各縣市自治條例。另外也可增加建造時與使用維護時或是法定騎樓與自設騎樓的分別層次論述。

一、中央法規

(一)、定義性規定：在道路交通管理處罰條例第 3 條有定義性之規定，其第 1 款規定：「道路：指公路、街道、巷弄、廣場、騎樓、走廊或其他供公眾通行之地方。」但又在第 3 款規定：「人行道：指為專供行人通行之騎樓、走廊，及劃設供行人行走之地面道路，與人行天橋及人行地下道。」該條例將騎樓納入「道路」範圍，又同時劃入「人行道」之範圍，使得騎樓究屬道路或人行道產生歧異。但不論是供車輛行駛之道路或供人行走之人行道，依道路交通管理處罰條例之規定，已將騎樓定性為「公眾使用」之範圍，而與私有住宅有所區別。但是道路交通管理處罰條例畢竟屬交通法規，並非直接針對道路或人行道之所有權、使用權去作規範，如據此直接定義騎樓即屬公眾用地，似嫌武斷，仍須參考其他法規之規定。

(二)、騎樓消極平整義務：市區道路條例第 9 條第 1 項規定：「市區道路兩旁建築物之騎樓及無遮簷人行道地平面，應依照市區道路及附屬工程設計標準及配合

道路高程建造，不得與鄰接地平面高低不平。」另建築法第 43 條第 2 項規定：「建築物設有騎樓者，其地平面不得與鄰接之騎樓地平面高低不平。但因地勢關係。經直轄市、縣（市）（局）主管機關核准者，不在此限。」。

（三）、稅法上之規定：土地稅法第 6 條規定：「為發展經濟，促進土地利用，增進社會福利，對於國防、政府機關、公共設施、騎樓走廊、研究機構、教育、交通、水利、給水、鹽業、宗教、醫療、衛生、公私墓、慈善或公益事業及合理之自用住宅等所使用之土地，及重劃、墾荒、改良土地者，得予適當之減免；其減免標準及程序，由行政院定之。」土地稅減免規則第 10 條規定：「供公共通行之騎樓走廊地，無建築改良物者，應免徵地價稅，有建築改良物者，依左列規定減徵地價稅。一、地上有建築改良物一層者，減徵二分之一。二、地上有建築改良物二層者，減徵三分之一。三、地上有建築改良物三層者，減徵四分之一。四、地上有建築改良物四層以上者，減徵五分之一。」土地稅法將騎樓與政府機關、公共設施等並列而得予以減、免稅之待遇，顯然認為騎樓具有供公眾使用之「公益」色彩，同時其本來又屬私有產權，而造成對私有產權在使用上之限制，故得予以減、免稅之優惠。

（四）、都市計畫法

第 7 條：「本法用語定義如左：一、主要計畫：係指依第十五條所定之主要計畫書及主要計畫圖，作為擬定細部計畫之準則。二、細部計畫：係指依第二十二條之規定所為之細部計畫書及細部計畫圖，作為實施都市計畫之依據。三、都市計畫事業：係指依本法規定所舉辦之公共設施、新市區建設、舊市區更新等實質建設之事業。四、優先發展區：係指預計在十年內必須優先規劃建設發展之都市計畫地區。五、新市區建設：係指建築物稀少，尚未依照都市計畫實施建設發展之地區。六、舊市區更新：係指舊有建築物密集，畸零破舊，有礙觀瞻，影響公共安全，必須拆除重建，就地整建或特別加以維護之地區。」

都市計畫法第 22 條：「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 40 條：「都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定，實施建築管理。」

第 42 條第 1 項第 1 款：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場所、河道及港埠用地。」

第 48 條：「依本法指定之公共設施保留地供公用事業設施之用者，由各該事業機構依法予以徵收或購買；其餘由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所依左列方式取得之：一、徵收。二、區段徵收。三、市地重劃。」

第 49 條：「依本法徵收或區段徵收之公共設施保留地，其地價補償以徵收當期毗鄰非公共設施保留地之平均公告土地現值為準，必要時得加成補償之。但加成最高以不超過百分之四十為限；其地上建築改良物之補償以重建價格為準。前項公共設施保留地之加成補償標準，由當地直轄市、縣（市）地價評議委員會於評議當年期公告土地現值時評議之。」

都市計畫法第 7 條明文，都市計畫書、圖為實施都市計畫之依據。是都市計畫書、圖如有載明各土地使用分區應予退縮，其退縮建築部分供人行道使用者，應依照

辦理。依據都市計畫法第 22 條、第 40 條、第 42 條第 1 項第 1 款之規定⁴⁶⁵，道路之設置規定在細部計畫書及細部計畫圖，而且屬於公共設施用地。而在都市計畫法條文中，並無提及騎樓，騎樓與道路原本應屬不同概念。因此由前述都是計畫法等條文之規定可知，騎樓並非公共設施用地，僅在建築技術規則條文規範騎樓之設置。建築技術規則建築設計施工編第 1 條第 36 款亦定義道路，係指依都市計畫法或其他法律公布之道路(得包括人行道及沿道路邊緣帶)或經指定建築線之現有巷道。不包括私設通路及類似通路。與道路交通管理處罰條例第 3 條道路、人行道定義性之規定基本上全然不同。而建築技術規則第 28 條亦只是規定商業區之法定騎樓或住宅區面臨十五公尺以上道路之法定騎樓所占面積不計入基地面積及建築面積，未於條文中明確規定應設置騎樓。

二、台北市自治法規之規定

(一)、商業區及住宅區應設騎樓之依據：台北市土地使用分區管制規則第 87 條規定：「商業區內臨接寬度達八公尺以上道路之建築基地，其建築物應設置騎樓，如自願退縮騎樓地，設置無遮簷人行道而不妨礙市容觀瞻者，其退縮部分得計入法定空地及院落之寬深度。」第 91 條規定：「住宅區內經市政府指定之道路，應留設騎樓或退縮留設三・六四公尺無遮簷人行道，臨接該道路部分得免設置前院或側院或後院，其退縮部分得做為空地計算。」依據該兩條之規定，台北市之商業區及住宅區建物應保留一定寬度之騎樓，該規定為設置騎樓之強制規定。

(二)、騎樓消極平整義務：台北市市區道路管理規則第 32 條規定：「騎樓及無遮簷人行道應予打通或整平；不得擅自圍堵使用。」依據本條規定之意旨，騎樓應供公眾使用，而非屬騎樓所有人可以排除他人而獨自使用。

(三)、騎樓建造時：建築工程留設騎或無遮簷人行道應依臺北市建築工程留設騎樓或無遮簷人行道管理作業要點規定辦理。

三、高雄市自治法規之規定

(一)、設置騎樓之依據：高雄市建築管理自治條例第 8 條第 1 項規定：「下列地區臨接寬度在 8 公尺以上計畫道路之建築基地除另有規定從其規定外，於申請建築時應留設 3.9 公尺之法定騎樓地或無遮簷之人行道，其無遮簷之退縮部分得做為空地計算：一、商業區。二、公共設施用地之市場用地及停車場用地。三、經主管建築機關核定之住宅區。」此為設置騎樓之強制規定。

(二)、騎樓之性質：高雄市都市更新自治條例第 7 條有對總樓地板面積作定義，而第 8 條第 3 項第 1 款並為「非容積部分樓地板」作解釋，乃包括騎樓、屋頂突出物、停車空間、防空避難室等。換而言之，該條例將「騎樓」排除於樓地板面積之外，明確地認為其非屬所有人之私有空間。

(三)、使用權限限制：高雄市市區道路管理自治條例第 2 條第 5 款規定：「人行道：係指騎樓、走廊及劃設供人行走之地面，道路與人行陸橋及人行地下道。」第 32 條：「屬於騎樓及無遮簷人行道，應予打通及整平，騎樓地前面或左右，不

⁴⁶⁵ 都市計畫法第 22 條：「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 40 條：「都市計畫經發布實施後，應依建築法之規定，實施建築管理。」第 42 條第 1 項第 1 款：「都市計畫地區範圍內，應視實際情況，分別設置左列公共設施用地：一、道路、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、民用航空站、停車場、河道及港埠用地。」

得圍堵使用；新建騎樓地，應依建築法規有關規定辦理。」明確規定騎樓乃供人行走之人行道之一部分，並明確限制騎樓所有人排他使用之權利。

四、台灣省自治法規之規定

(一)、台灣省建築管理規則第 20 條有規定應設置騎樓之標準，唯該規則已於民國 94 年 6 月 20 日廢止。

(二)、台灣省市區道路管理規則第 22 條：「騎樓及無遮簷人行道，應維持平整暢通，如有圍堵，管理機關應予打通整平，並禁止不當使用。」

從諸多規定之反對解釋以及臺北市政府法規委員會函示見解、相關實務判決衍伸出國家有積極騎樓平整之權力，雖然對於騎樓進行整平無須獲得所有權人之同意即可動工，所有權人負有騎樓平整容忍之義務，以保行人之通行安全，然而倘政府平整工程設置有欠缺，仍有構成國家賠償之適用。至於騎樓平整設施設置後，政府或人民何者負有積極維護通行或安全之作為義務，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等之義務(亦即積極維護義務)？本人認為騎樓平整設置之施工時及施工期間所造成之責任應屬行政機關，且騎樓設施建造後應進行後續之維持、修繕及保管等，以維護騎樓平整設施通常應具備之安全性而言，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全之情事發生。惟若整平設施已完成並點交所有權人，相關後續管理維護責任應為私人。騎樓於整平後且已點交所有權人，即無國家賠償法之適用。由於建築物之所有權人、使用人或管理人負有維護通行或安全之義務，並得向主管機關請求相關維護費用之補償。

法定騎樓所佔面積不計入基地面積及建築面積，其表面鋪裝應平整，不得裝置任何台階或阻礙物，為建築技術規則建築設計施工編第 28 條及第 57 條第 2 款所明定，至於騎樓之使用為具有供公眾通行之性質，道路交通管理處罰條例第 3 條已有明文⁴⁶⁶。而建築技術規則第 28 條亦只是規定商業區之法定騎樓或住宅區面臨十五公尺以上道路之法定騎樓所佔面積不計入基地面積及建築面積，未於條文中明確規定應設置騎樓。

法定騎樓用地上建築圍牆，自己占用騎樓地，而無台灣省違章建築拆除認定基準第二條第九點得免申請許可建造之適用，是就土地稅減免規則第 9 條及第 10 條合併觀察，騎樓走廊地減免地價稅之要件已非如 75 年 6 月 29 日修正前平均地權條例第 25 條規定一般，僅以是否供公共通行及其上是否有建築改良物為唯一要件，尚需視該騎樓走廊是否為法定空地而有不同⁴⁶⁷。

依據土地稅法第 6 條前段規定以及行為時土地稅減免規則第 9 條本文則規定，無償供公共使用之私有土地，經查明屬實者，在使用期間內，地價稅或田賦全免。所謂無償供公共使用，既係指土地供公共使用而未收取租金、通行費等費用或取得任何權益者而言，則以換取容積率增加或移轉容積率等優惠而供公眾使用之私有土地，即非屬無償供公共使用之土地⁴⁶⁸。

「土地稅減免規則第 10 條第 1 項所稱『騎樓走廊地』，係屬建築基地之一部分，其認定應以基地上有建築改良物為前提。未經建築之一般空地，無上開條項減免地價稅規定之適用。」因此若屬建造房屋應保留之法定空地(含騎樓地)，

⁴⁶⁶內政部營建署營署建字第 09249 號函釋(民國 85 年 5 月 31 日)

⁴⁶⁷高雄高等行政法院 96 年訴字第 61 號 判決民國 96 年 12 月 27 日

⁴⁶⁸最高行政法院 100 年判字第 119 號 判決民國 100 年 02 月 10 日

雖無償供公眾通行（道路土地），在使用期間內，參照上開土地稅減免規則第 9 條規定，自不符合免徵地價稅。同理最高行政法院 98 年裁字第 1161 號裁定理由，即採相同見解⁴⁶⁹。

騎樓地乃一建築法上概念，其可選擇設置騎樓或不設置騎樓；選擇蓋騎樓者（即建造有騎樓式之建築），其中屬法定騎樓所占面積不計入基地面積或建築面積；而選擇不蓋騎樓者（即退縮騎樓地），則該退縮騎樓地仍計入基地面積及建築面積，並其退縮部分可計入法定空地。在後者之情形，因該退縮騎樓地上方並無建築，且其面積又可計入法定空地，故其實質上與高雄市建築管理自治條例第 8 條所稱之無遮簷人行道無異。

騎樓地乃一建築法上概念，其可選擇設置騎樓或不設置騎樓；選擇蓋騎樓者（即建造有騎樓式之建築），其中屬法定騎樓所占面積不計入基地面積或建築面積；而選擇不蓋騎樓者（即退縮騎樓地），則該退縮騎樓地仍計入基地面積及建築面積，並其退縮部分可計入法定空地。在後者之情形，因該退縮騎樓地上方並無建築，且其面積又可計入法定空地，故其實質上與高雄市建築管理自治條例第 8 條所稱之無遮簷人行道無異。準此可知，高雄市建築管理自治條例第 8 條所謂「法定騎樓地」或「無遮簷人行道」既均屬建築時所應留設，然卻以不同名稱稱之，足見二者乃不同之設置，要言之，其所稱之法定騎樓地應指其上方已有建築之騎樓地，至所稱之無遮簷人行道，乃指其上無建築或未設置陽台、雨遮等遮蓋物之退縮騎樓地甚明。又按憲法第 19 條規定，人民有依法律納稅之義務。所謂依法律納稅，係指租稅主體、租稅客體、稅基、稅率等租稅構成要件，均應依法律明定之。是以建築法上概念之退縮騎樓地並非一律減免地價稅，必須視其是否該當土地稅法及地價稅減免規則減免地價稅之規定定之，二者非可一概而論⁴⁷⁰。

（二）機關是否有積極整平義務？如何發動權限？根據市區道路管理條例第九條第二項的情況需有前提要件，主管機關才有積極整平義務。若人民違法，依第一項及第三項處分，行政機關是否還有積極整平義務，法源又為何？是否為代履行？是否行政執行法適用？

依市區道路條例第 9 條第 2 項之規定：「前項地平面因建造時無指定高程或因地形特殊致未與鄰接地平面齊平者，直轄市、縣（市）市區道路主管機關得視都市發展需求，指定路段編列預算，或得與該建築物所有權人、使用人或管理人共同負擔工程費，統一重修。」因此不應認為主管機關有積極整平之義務，僅為了公共利益、都市發展、方便人民行走因此主動編列預算幫騎樓所有權人鋪設整平騎樓，不因此條而認為主管機關有義務需對騎樓之整平負有積極義務。再依市區道路條例第 33 條之 1 之規定：「違反第九條第三項規定，未遵期自行改善完成者，處新臺幣五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並得按月連續處罰，至其完成改善為止。」依此條觀之，條文中並未規定主管機關需代履行，需所有權人、使用人或管理人自行改善，若未改善得按月連續處罰，至完成修繕為止。

⁴⁶⁹ 臺北高等行政法院 100 年簡字第 720 號 判決裁判日期：民國 101 年 07 月 05 日

⁴⁷⁰ 高雄高等行政法院 96 年訴字第 786 號 判決民國 97 年 02 月 26 日

依據上開條文觀之，行政機關無積極整平之義務，亦無事後積極維護管理責任，因此騎樓之維護管理責任宜認為仍由所有權人、使用人或管理人負責。從上文義反面解釋得知，建築物所有權人雖負騎樓整平之公法上義務(不改建義務)，然若建築物所有權人僅單純不履行積極平整義務時，不僅無從行政處罰，亦不得依行政執行法規定代為履行進行騎樓整平。

(三) 報告書 13 頁：法務部意見提及行政執行法，只要第九條第一項限期改善無改善即可行政執行，那第九條第三項的按月連罰部分如何使用？這部分可再細緻化討論。

法務部意見提及行政執行法係指建築物所有人違反騎樓消極平整義務(不改建義務)時，有行政執行法第 27 條之適用，至於是否再行政連續處罰，至其完成改善為止係依職權認定之，不排除行政執行與行政罰之併行，未違反一事不二罰原則而言。按行政罰法第 4 條規定：「違反行政法上義務之處罰，以行為時之法律或自治條例有明文規定者為限。」準此，對於違反行政法上義務者之處罰，應以行為時之法規(法律或自治條例)為判斷基準。至於行為時之認定，行政罰法並未規定，惟德國違反秩序罰法第 6 條規定：「行為時，指行為人已作為或應作為而不作為之時，不以發生結果為準」。換言之，只問行為人何時積極進行某一活動，或何時應積極進行某一活動卻消極地不進行，而不問其結果何時發生⁴⁷¹。有關行為人將騎樓及無遮簷人行道擅自加高之行為，雖係市區道路條例修正施行(94 年 1 月 1 日)前之行為，惟如主管機關係於本條例修正施行後依本條例第 9 條第 3 項規定，命其於 2 個月內自行改善，而未遵期自行改善者，因係於本條例修正施行後，違反本條例第 9 條之未遵期改善義務，自應依本條例第 33 條之 1 規定處罰之⁴⁷²。按行政執行法第 27 條規定：「依法令或本於法令之行政處分，負有行為或不行為義務，經於處分書或另以書面限定相當期間履行，逾期仍不履行者，由執行機關依間接強制或直接強制方法執行之(第 1 項)。前項文書，應載明不依限履行時將予強制執行之意旨(第 2 項)。」行為人依本條例第 9 條第 3 項規定，負有遵期改善之行為義務而不為，符合上開規定情形者，自得依行政執行法第 3 章行為或不行為義務強制執行之相關規定辦理，至關於具體個案是否違反行政法上義務及應否處罰，仍請依職權審慎認定之⁴⁷³。市區道路條例第 9 條第 3 項(94 年 1 月 1 日以後修正)：「……第一項地平面因擅自改建致不合市區道路及附屬工程設計標準或造成阻塞者，直轄市、縣(市)市區道路主管機關應以書面通知該建築物所有權人、使用人或管理人限期於二個月內自行改善。」以及市區道路條例第 33-1 條規定：「違反第九條第三項規定，未遵期自行改善完成者，處新臺幣五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並得按月連續處罰，至其完成改善為止。」等之規定。於 94 年 1 月 1 日以前，地平面因擅自改建致不合市區道路及附屬工程設計標準或造成阻塞者，縱經直轄市、縣(市)市區道路主管機關以書面通知該建築物所有權人、使用人或

⁴⁷¹法務部發文字號：法律字第 0950015089 號民國 95 年 05 月 19 日；林錫堯著「行政罰法」，初版 1 刷，頁 32。

⁴⁷²法務部發文字號：法律字第 0950015089 號民國 95 年 05 月 19 日

⁴⁷³法務部發文字號：法律字第 0950015089 號民國 95 年 05 月 19 日

管理人限期於 2 個月內自行改善，而未遵期自行改善完成，因當時之法律尚無處罰之規定，依行政罰法第 4 條規定，仍不得予以處罰⁴⁷⁴。

(四) 報告書 19 頁至 22 頁：公有公共設施與私有公物設施的國賠責任認定要件的成立，若定調為私有公物，那國賠法第三條的適用是否無法構成？舉例案例部分，非本次要討論的案例，多為行政機關設置的設施，是否不符合本次國賠認定？

本計畫舉例案例部分為行政機關設置的設施，非本計畫討論的案例，已經在計畫內容上位置上予以調整。

原則上騎樓是建物所有人，在面臨馬路面依法預留的公開空間，其所在土地為私人土地，在建物登記上亦登記為建物的附屬部分，故所有權應歸建物所有人；但依道路交通管理處罰條例第三條第一款及第三款的規定，都將騎樓定為「供公眾通行」的道路及人行道。另依民法第七六五條規定：「所有人於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉」，因此使用騎樓須受法律限制，不得妨礙公眾通行權益，故具有「所有權私有，使用權公用」性質。

而騎樓雖然具有公物之性質，但依據大法官第 564 號解釋理由書中所提出：「(第二段)騎樓通道建造係為提供公眾通行之使用者，所有人雖不因此完全喪失管理、使用、收益、處分知權能，但其利用行為原則上不得有礙於通行，道路交通管理處罰條例第三條第一款即本此而將騎樓納入道路管理措施之適用範圍。同條例第八十二條第一項第十款規定在公告禁止設攤之處擺設攤位者…。上述規定均以限制騎樓設攤，維護道路通暢為目的，尚屬適當。主管機關依上開條例第八十二條第一項第十款之規定公告禁止在特定路段設攤，係以提高罰鍰加強交通管理，雖皆非未限制人民財產權而設，雖然適用於具體個案則有造成限制人民財產權之結果。故於衡酌其限制之適當性外，並應考量造成損害之程度。按上開規定所限制者為所有權人未經許可之設攤行為，所有權人尚非不能依法申請准予設攤或對該土地為其他形式之利用。再鑑於騎樓所有人既為公益負有社會義務，國家則提供不同形式之優惠例如賦稅減免等，以減輕其負擔。從而人民財產權因此所受之限制，尚屬輕微，自無悖於憲法第二十三條比例原則之要求，亦未逾其社會責任所應忍受之範圍，更未構成個人之特別犧牲，難謂國家對其有何補償責任存在，與憲法保障人民財產權之規定並無違背。」此稱為財產權之社會義務性，並未構成特別犧牲，不需予以補償。

依國家賠償法第 3 條第 1 項之規定：「公有公共設施因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受損害者，國家應負損害賠償責任。」依此條觀之，騎樓既屬私有財產因此不符合國家賠償法第 3 條之「公有公共設施」之規定。據諸多判例及法務部號函對「公有公共設施」的定義，吾人認為，限制騎樓所有權應為供公眾通行或專供行人通行之公共目的，雖然屬於「供公共使用之設施」，然而私人應負有維護行人通行或安全義務，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等之管理義務，事實上非處於國家或地方自治團體管理狀態，因此私人騎樓尚難完全符合「公有公共設施」之構成要件。例如臺灣土地銀行性質上屬私法人，其新興分行行舍及其騎樓地因設置或管理有欠缺，致人民生命、身體或財產受有損

⁴⁷⁴ 臺中高等行政法院 95 年簡字第 196 號 判決民國 96 年 01 月 31 日

害，似無首揭國家賠償法第三條第一項規定之適用。又如臺灣自來水公司或臺灣電力公司因係屬私法人所有之私有財產，故應依民法第 184 條請求賠償，而非國賠法第 3 條⁴⁷⁵。據此理，騎樓既屬私有財產因此不符合國家賠償法第 3 條之「公有公共設施」之規定，因此若民眾於騎樓跌倒或因騎樓所有權人或使用人或管理人之維護管理不當所造成之損害，應向該騎樓所有人、使用人或管理人請求損害賠償責任，並非申請國賠。

(五) 是否有私人損害賠償與國家賠償的請求權競合問題？

本計畫係解決私人損害賠償或國家賠償的責任釐清，是否有私人損害賠償與國家賠償的請求權競合問題涉及到不真正連帶債務之問題，有學理成立之可能性，亦應個案探討之。例如政府平整工程設置有欠缺時有國家賠償成立的餘地且另一方面建築物之所有權人或管理人未善盡就騎樓間行人往來之危險控管義務，被害人亦得依侵權行為之法律關係，請求建築物之所有權人或管理人就其所受傷害負損害賠償責任之餘地，蓋建築物之所有權人或管理人應有維持騎樓與鄰接地面保持齊平之義務而未以適當方式對往來行人為警示標示。在此範圍私人損害賠償與國家賠償的請求權競合之可能性。

(六) 台中市政府的相關規定中台中市繳納環境維護保證金的特別公課，為建築法第 63 條為講述工地施工時使用，援引擴大至騎樓管理維護的適當性？

本人同意該委員見解已經修正之，台中市繳納環境維護保證金的特別公課，為建築法第 63 條為工地施工時適用，無有適當性援引擴大至騎樓管理維護責任。

二、戴副召集人智琪意見：

(一) 目前騎樓相關問題為實務上，整平後騎樓的破損，延伸出的國賠責任問題。

本計畫騎樓賠償責任之爭議：(一)、私法侵權行為之損害賠償責任 (二)、政府平整工程設置有欠缺 (三)、不履行管理維護義務 (四)、國家賠償義務機關爭議，已經大幅補充內容及討論。

(二) 可再增加無遮簷人行道跟基地內私設通道研究部分。

在本計畫裡已增加騎樓與其他私設道路之探討及比較。簡報資料第 14 頁：台北市土地使用分區管制規則已更名為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規則⁴⁷⁶民國 100 年 07 月 22 日改稱臺北市土地使用分區管制自治條例⁴⁷⁷已做修正。

(三) 簡報資料第 21 頁：最高法院判決部分，闡述騎樓非既成道路，是否不應用既成道路想法來推定國賠責任認定？

騎樓非既成道路，本計畫修正利用最高法院 102 年台上字第 1315 號民事判決民國 102 年 07 月 11 日無法推論出政府騎樓平整權力而與國賠責任之關係，最高法院認為：「私有土地依建築法規之規定，提供作為公眾通行之道路，雖非上開解釋所稱之既成道路，其未經徵收者，仍應持續作為公眾使用，市區道

⁴⁷⁵ 吳志光，行政法，台北，新學林，2009 年 9 月，3 版，頁 458 至 461。

⁴⁷⁶ 第 1 條：「本規則依都市計畫法臺北市施行細則第二十六條規定訂定之。」

⁴⁷⁷ 第 1 條：「臺北市（以下簡稱本市）為落實都市計畫土地使用分區管制，依臺北市都市計畫施行自治條例第二十六條規定制定本自治條例。」

路主管機關依其情形，得依市區道路條例第 4 條、第 5 條、第 9 條第 2 項等規定為改善、養護及重修，所有權人負有容忍之義務。」。

(四) 簡報資料第 32 頁：如同傅委員所說，爭議點問題皆為行政機關自行設置，以此案例判定騎樓國賠問題是否可再討論適切性？

就行政機關設置平整騎樓之設施而言，依據臺灣臺北地方法院民事簡易判決 100 年度北國簡字第 14 號內容關於新工處辦理騎樓整平，於騎樓側邊與馬路連接處之坡道使用抵石子材質，相較於原來高低不平之騎樓階梯來銜接相鄰之騎樓，應屬行政機關自行設置之設施，即屬與國賠問題討論。若與行政機關設置平整騎樓之設施無關者，本計畫已經移置他處另行討論。

(五) 報告書第 36 頁：是否騎樓整平後，機關就負有管理維護責任？目前國賠會無此見解，而法規會認定騎樓整平無須經過所有權人同意只限於整平，而並非加上維護管理責任。

機關對於騎樓無積極整平之義務，則後續維護管理責任亦不能認為有積極維護管理之義務，應回歸所有權人，使用人或管理人負維護管理之責。若騎樓平整設施設置後，政府或人民何者負有積極維護通行或安全之作為義務，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等之義務⁴⁷⁸（亦即積極維護義務）？本人認為騎樓平整設置之施工時及施工期間所造成之責任應屬行政機關，且騎樓平整設施建造後行政機關也應進行後續之維持、修繕及保管等，以維護騎樓平整設施通常應具備之安全性而言，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全之情事發生（臺灣臺北地方法院民事簡易判決 100 年度北國簡字第 14 號、臺灣臺北地方法院民事判決 101 年度國簡上字第 2 號）。惟若整平設施已完成並點交所有權人，相關後續管理維護責任應為私人。騎樓於整平後且已點交所有權人，即無國家賠償法之適用。由於建築物之所有權人、使用人或管理人負有維護通行或安全之義務，並得向主管機關請求相關維護費用之補償。

(六) 道路交通管理處罰條例應為秩序維護部分，而非管理維護責任。

道路交通管理處罰條例畢竟屬交通秩序規範，並非直接針對騎樓之所有權、使用權去作實體規範，如據此秩序規範定性騎樓即屬公眾用地之私有公物性質，似嫌武斷。且騎樓雖為私人之物，供公眾通行或專供行人通行之目的因而其所有權之行使受法令之限制，然非國家或其他行政主體可完全支配之狀態下，故非具有私有公物之特性。

三、許委員淑惠意見：

(一) 提供共用即機關須負起管理維護及賠償責任或是有由機關介入後才有關理維護及賠償責任？

本人認為騎樓平整設置之施工時及施工期間所造成之責任應屬行政機關，且騎樓平整設施建造後行政機關也應進行後續之維持、修繕及保管等，以維護騎樓平整設施通常應具備之安全性而言，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全之情事發生。惟若整平設施已完成並點交所有權人，相關後續管理維

⁴⁷⁸ 新北市市區道路管理規則第 29 條

護責任應為私人所有。騎樓於整平後且已點交所有權人，即無國家賠償法之適用。由於建築物之所有權人、使用人或管理人負有維護通行或安全之義務，並得向主管機關請求相關維護費用之補償。

(二) 騎樓整平針對土地所有權人同意部分，若同法規會見解，是可由機關無須經由所有權人同意這點，是否有推論過程及立論基礎？

騎樓雖屬私人所有，惟其所有權之行使受法令限制，政府對於騎樓之維護管理自然具有介入之正當性⁴⁷⁹。民法第 765 條規定：『所有人，於法令限制之範圍內，得自由使用、收益、處分其所有物，並排除他人之干涉。』條文所稱法令限制，包括對土地之利用或建築之限制，如都市計畫法，建築法，及市區道路條例；依內政部 1994 年 11 月 20 日臺內營字第 266997 號函說明二：『按擅自於都市計劃內騎樓地加高地板，造成騎樓高低不平，妨礙公眾通行，雖非違章建築，但已違反市區道路條例第 9 條之規定，應依該條之規定予以處理』；最高行政法院 58 年判字第 313 號判例：『市區道路兩旁建築物之騎樓地有不合規定工程標準者，依市區道路條例第九條規定，應由主管機關統一重修。』由上述可知，騎樓整平非政府之義務，而係法規賦予之一種權力。

四、林召集人淑華意見：

(一) 同兩位委員意見，報告可再增加無遮簷人行道跟基地內私設通道研究部分。

本計畫報告已增加已增加騎樓與其他私設道路之探討及比較。

(二) 整平騎樓後，破損國賠責任認定及後續管理維護問題爭議應為核心，後續地價稅及救濟部分不為此次報告重點。

本計畫報告已經強化重點整平騎樓後之破損國賠責任認定及後續管理維護問題爭議，地價稅及救濟部分雖不為此次計畫報告重點但也補充性地探討之。

五、宋編審慶珍意見：

(一) 請承辦人提供台北市本身騎樓整平計畫資料給研究團隊。此次研究案主要為老舊建築物，無法源依據的建築基地問題，目前有法規範後，已不會有問題，但老舊建築物無法規範，並因起造人跟現今所有人可能已不同，造成後續權利及修繕成本考量問題。

市區道路條例第 9 條：「市區道路兩旁建築物之騎樓及無遮簷人行道地平面，應依照市區道路及附屬工程設計標準及配合道路高程建造，不得與鄰接地平面高低不平(第 1 項)。前項地平面因建造時無指定高程或因地形特殊致未與鄰接地平面齊平者，直轄市、縣(市)市區道路主管機關得視都市發展需求，指定路段編列預算，或得與該建築物所有權人、使用人或管理人共同負擔工程費，統一重修(第 2 項)。第一項地平面因擅自改建致不合市區道路及附屬工程設計標準或造成阻塞者，直轄市、縣(市)市區道路主管機關應以書面通知該建

⁴⁷⁹施宥毓，騎樓法制之研究。國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，2015 年 2 月，頁 78；蔡瑞艇，都市騎樓整平執行機制之探討——以臺北市政府執行經驗為例，國立台灣科技大學營建工程系碩士論文，2009 年，頁 3-6。

建築物所有權人、使用人或管理人限期於二個月內自行改善(第3項)。」並且依市區道路條例第33條之1之規定，地平面因擅自改建致不合市區道路及附屬工程設計標準或造成阻塞者，直轄市、縣(市)市區道路主管機關應以書面通知該建築物所有權人、使用人或管理人限期於二個月內自行改善，未遵期自行改善完成者，處新臺幣五千元以上二萬五千元以下罰鍰，並得按月連續處罰，至其完成改善為止。從上文義反面解釋得知，建築物所有權人雖負騎樓整平之公法上義務(不改建義務)，然若建築物所有權人僅單純不履行積極平整義務時，不僅無從行政處罰，亦不得依行政執行法規定代為履行進行騎樓整平。為樹立並強化建築物所有權人履行積極騎樓平整義務，吾人認為因已趨近財產權的特別犧牲得向主管機關請求相關平整費用之補償。也許在市區道路條例第9條應當考慮新增其規定：「市區道路及附屬工程設計標準施行前，既成騎樓不符平整標準規定者，有礙市容觀瞻或公眾通行者，經通盤檢討後，得由政府限期該建築物所有權人或區分所有權人整建或改善，所需經費應酌予補償⁴⁸⁰；對其已有設施應依政市辦理公共工程改良物拆遷補償規定辦理補償。但違章之騎樓不在此限⁴⁸¹。」

(二) 是否可以提供其他國家的案例作為建議？

新加坡五腳基建築物相關法令規範五腳基雖然在法律上是屬私人所有之財產權，但是封閉或阻礙五腳基供公眾通行的行為，實際上已嚴重牴觸了新加坡的建築法規⁴⁸²，尤其新加坡現行規範當中，將五腳基相關之規範規定在該國街道工程條例⁴⁸³中。

(三) 私設通路問題，有開放人民通行，但由社區居民應負起損壞修繕責任，市政府有推動一年期的「代為更新」但能要告訴民眾這部分責任應為私人所有，而不該由機關承擔後續維護及國賠責任問題。

道路兩旁建築物依建築法留設之騎樓及退縮無遮簷人行道應由該建築物所有權人或區分所有權人負維護之責：不僅該建築物所有權人或區分所有權人不得有擅自圍堵、與臨接地平面不齊平，亦即負消極平整義務(不改建義務)，且應負有防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等，亦即負維護通行或安全之作為義務。例如新北市市區道路管理規則第29條：「道路兩旁建築物依建築法留設之騎樓及退縮無遮簷人行道，應由該建築物所有權人或區分所有權人負維護之責，並不得有擅自圍堵、與臨接地平面不齊平或鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全之情事。」、第30條：「違反本規則有關規定者，依市區道路條例、公路法、建築法、道路交通管理處罰條例及其他有關法規處理。」騎樓所有權人或管理人若未盡上述維護責任，應負起私法侵權行為之損害賠償責任，由此現象可推想原因

⁴⁸⁰ 參考新竹縣都市計畫區騎樓設置自治條例修正日期：民國92年01月13日第8條；相反規定新竹市都市計畫區騎樓設置標準修正日期：民國91年04月03日第7條：「本標準施行前，既成騎樓不符本標準規定，有礙市容觀瞻或公眾通行者，經通盤檢討後，應分期整建或改善，....。」從上得知應分期整建或改善之所需經費不予補償。

⁴⁸¹ 新竹市都市計畫區騎樓設置標準修正日期：民國91年04月03日第7條

⁴⁸² <http://www.kwongwah.my/news/2010/08/23/19.html/print>, 業主漠視建築物法規 騎樓走廊使用權被剝奪。

⁴⁸³ 參酌該國法律

在於大多數民眾知悉騎樓之所有權屬房屋所有之人，並非政府所有，故告訴對象亦以該所有權人或管理人為被告，且依據上開判決可知，法院認為建築物之所有權人或管理人，應有維持騎樓與鄰接地面保持齊平之義務，倘騎樓與鄰接地面有高低不平之情事，亦應以適當方式對往來行人為警示標示，始善盡就騎樓間行人往來之危險控管義務。在此範圍，被害人得依侵權行為之法律關係，請求建築物之所有權人或管理人就其所受傷害負損害賠償責任之餘地。

(四) 未來市府在類似為公眾利益而作之相關政策如何避免後續管理維護及國賠責任問題？

本人認為騎樓平整設置之施工時及施工期間所造成之責任應屬行政機關，且騎樓平整設施建造後行政機關也應進行後續之維持、修繕及保管等，以維護騎樓平整設施通常應具備之安全性而言，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全之情事發生。惟若整平設施已完成並點交所有權人，相關後續管理維護責任應為私人所有，即無國家賠償法之適用。由於建築物之所有權人、使用人或管理人負有維護通行或安全之義務，並得向主管機關請求相關維護費用之補償。

(五) 廠商會有保固責任，但不代表市府應負起管理維護及國賠責任。

廠商在整個過程中宜認為係一行政助手之概念，行政助手乃是受行政機關委託在行政機關指示下，協助行政機關處理行政事務之私人，性質上其僅係行政機關之輔助人力，並非代表行政機關，亦不屬於公務員法上之公務員，例如民間違規車輛拖吊業者。由於行政輔助人不具獨立之地位，其並非以自己之責任執行行政任務，故其行為應屬於行政機關行為之一部分，並非獨立之行政行為。換言之，其輔助行為之法律效果並非歸屬於輔助人，而是歸屬於被輔助之行政機關。行政輔助人之地位得因私人與行政機關(公務員)間之委任、承攬、僱傭、租賃等關係而成立，得為無償，亦可為有償。此項關係屬於行政內部之關係，其內容則係協助行政任務之執行。臺北市現有維護管理機制：(一)維修保固期內：由建管處或新工處接獲通知(里長及市民反映、1999、市長信箱……等)後，通知廠商儘速辦理修繕。(二)已過保固期：騎樓屬私有產權，所有權人負維護管理之責，接獲里長及市民反映、1999、市長信箱等，新工處將通知所有權人維護管理。然而，地方政府已經施作騎樓整平路段，遇有磁磚破損，儘管在保固期以後，市民仍然普遍認為後續幫忙修補義務在於政府，而不願自行維護管理。騎樓屬私有產權，騎樓整平已過保固路段，應由所有權人自行維護管理，惟考量騎樓整平路段後續損壞及掉磚，將影響市民對本市政成果之觀感，目前政府仍透過由騎樓整平計畫提供協助修繕。

六、劉研究員晃美：

(一) 章節區別及研究報告整理格式。

本計畫將符合研究報告整理格式，立即改正。

(二) 增加國外法規部分的研究。

經本計畫收集資料之結果，尚未發現相關的國外法規。

捌、研究團隊回應及討論：

- (一) 感謝各委員意見，讓報告有再細膩化的方向。
- (二) 傅委員提到層級化管理法規，這部分研究團隊報告會再重新改善，還有分為起造時跟建造後的管理維護責任劃分。
- (三) 應為建造後，除建造本身問題，後續損壞後應為私人賠償問題，而宋編審提及的廠商部份應是行政助手概念。
- (四) 私有責任及國賠責任團隊會再做重新分析。
- (五) 國外法規部分為期末報告部分。

玖、決議事項：

- 一. 本件期中報告審查通過。
- 二. 請研究團隊依審查委員意見修正或是納入期末報告內容，並於履約期限前，依約繳交期末報告及契約所定之相關文件。

拾、臨時動議：無

拾壹、散會（上午 11 時 30 分）

附件三 期末審查會議

臺北市政府法務局 104 年度委託研究案

「私人所有供公眾通行而無公用地役關係之騎樓、無遮簷人行道、建築基地內之私設道路等公私協力管理維護之法制研究」

期末審查會議紀錄

記錄：程研究助理立馨

壹、時間：民國 104 年 10 月 16 日（星期五）上午 10 時 30 分

貳、地點：市政大樓 8 樓東北區會議室

參、主持人：林召集人淑華

肆、出席人員：如簽到表（註記：審查委員為林召集人淑華、戴副召集人智琪、陳委員慈陽、傅委員玲靜、許委員淑惠、宋科長慶珍、林企劃師德芳）

伍、主席致詞：（略）

陸、報告事項：研究團隊報告（略）

柒、審查委員意見：（依發言順序）

一、陳委員慈陽意見：

（一）建議可增加關於騎樓的法制史演進及私人所有卻負有公益使用的相關問題探討。

本計畫增加騎樓之歷史起源之探討。

（二）可以私人所有卻負有公益使用的保障與公有卻又認定私人有義務維護之兩部分對比研究，以德國為例，可參考。

本計畫增加第三章第四節財產權的限制/特別犧牲之德國法理論探討。

（三）可探討如此之騎樓相關法制，對於財產權絕對化與相對化討論。

本計畫主張：財產權之概念應為：『法律上及所有人主觀上一切具有財產價值之權利與物件。』產權之性質從法學之角度而論，財產權所強調者無非是權利人對該物或權力地位之自由利用，從而財產權理應為一種廣義之自由權，和其他自由權一樣，具有排除公權力侵害或干預之消極地位。至於財產權是否具有積極地位之性質，可從其有無包含公法請求權來認定。而對財產權採取積極地位之立場，不受侵害、遠離國家仍是財產權的主要規範意涵⁴⁸⁴。其內涵重要者莫過於存續保障、價值保障、使用保障及制度保障⁴⁸⁵。但如同其他基本權，財產權之保障並非絕對，立法者得基於公益之目的，透過法律加以限制，惟若允許國家德

⁴⁸⁴ 蘇永欽，財產權的保障與大法官解釋。憲政時代，第 42 卷第 3 期，第 23 頁。

⁴⁸⁵ 施宥毓，騎樓法制之研究，國立台灣大學社會科學院國家發展研究所碩士論文，第 38 頁，104 年 2 月。

任意藉由法律剝奪人民之財產，私有財產制度將蕩然無存，憲法保障財產權之規定即形同具文，故財產權之干預狀態在特定犧牲下，應有補償之必要。

(四) 雖報告本身探討定義為騎樓無特別犧牲之概念，但基於接近特別犧牲是否能利用各地區自治條例修正訂定給予補償。

本計畫認為設置騎樓無符合特別犧牲之情形，但其防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全情事之積極維護義務以及負有積極平整義務，本計畫認同審查委員之意見其接近財產權的特別犧牲，各地區自治條例應予修正訂定給予補償之規定。

(五) 責任歸屬問題，是否能有特殊法律義務透過比例原則想法制定雖無國賠，卻能有特別之辦法，給予人民相對的保障。

本計畫認為一方面騎樓、無遮簷人行道、私設道路之所有人負有防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全情事之積極維護義務以及負有積極平整義務，但是另一方面應給予維護及平整費用之補償，如此方能給予人民相對的保障。

(六) 結論部分建議可明確給出意見及具體方案，供市政府參考。

結論部分修改如第 190 頁後所示，分為短期、中期、長期之建議，以 ADR 之應用為短期執行上建議，中期為參其他縣市之自治條例規定，建議修正相關自治條例，長期為建立相關專法規定，可有所依循。

(七) 可分析 ADR 之優缺點，給市政府實際執行之建議。

此部分已呈現於報告書第 190 頁。

二、傳委員玲靜意見：

(一) 報告內容對於事後管理認為所有權人之責，若機關實行代履行，其責任歸屬問題為何？

從市區道路條例第 9 條文義反面解釋得知，建築物所有權人雖負騎樓整平之公法上義務（不改建義務），然若建築物所有權人僅單純不履行積極平整義務時，不僅無從行政處罰，亦不得依行政執行法規定代為履行進行騎樓整平。為樹立並強化建築物所有權人履行積極騎樓平整義務，吾人認為因已趨近財產權的特別犧牲得向主管機關請求相關平整費用之補償。也許在市區道路條例第 9 條應當考慮新增其規定：「市區道路及附屬工程設計標準施行前，既成騎樓不符平整標準規定者，有礙市容觀瞻或公眾通行者，經通盤檢討後，得由政府限期該建築物所有權人或區分所有權人整建或改善，所需經費應酌予補償；對其已有設施應依政市辦理公共工程改良物拆遷補償規定辦理補償。但違章之騎樓不在此限⁴⁸⁶。」

道路兩旁建築物依建築法留設之騎樓及退縮無遮簷人行道應由該建築物所有權人或區分所有權人負維護之責：不僅該建築物所有權人或區分所有權人不得有擅自圍堵、與臨接地平面不齊平，亦即負消極平整義務（不改建義務），且應負有防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等，亦即負維護通行或安全之作為義務，吾人認為因已趨近財產權的特別犧牲得向主管機關請求相關維護費用之補償。例如新北市市區道路管理規則第 29 條：「道路兩旁建築物依建築法留設之騎樓及退縮無

⁴⁸⁶ 新竹市都市計畫區騎樓設置標準修正日期：民國 91 年 04 月 03 日第 7 條

遮簷人行道，應由該建築物所有權人或區分所有權人負維護之責，並不得有擅自圍堵、與臨接地平面不齊平或鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全之情事。」、第 30 條：「違反本規則有關規定者，依市區道路條例、公路法、建築法、道路交通管理處罰條例及其他有關法規處理。」

(二) 結論部分建議加上騎樓富有之社會義務與管理維護間利益衡平部分之建議。

本計畫認為一方面騎樓、無遮簷人行道、私設道路之所有人負有防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全情事之積極維護義務以及負有積極平整義務，但是另一方面應給予維護及平整費用之補償，如此方能給予人民相對的保障。

(三) 在責任歸屬部分是否可由 ADR 理論來討論實行，可給實際建議於報告書呈現。

此部分已呈現於報告書第 190 頁。

(四) 目前報告重點針對於騎樓，裡面將無遮簷人行道類比論述，依主題之意，可再加上基地內私有道路，三大方向論述。

本計畫已增加第八章無遮簷人行道、私設道路之探討

三、許委員淑惠意見：

(一) 內容加上無遮簷人行道及基地內之私設道路相關探討，避免題目落差。

本計畫第八章已增加無遮簷人行道、私設道路之探討。

(二) 建議可再給更明確之意見及執行方向。

本計畫已提出更明確之意見及執行方向如第 190 頁以後所示。

(三) 報告書第 76 頁，所謂施工期為國家責任，點交後為私人責任，後又提到關於設置有問題應屬國家責任，其論述之脈絡為何？煩請解釋論述。

本計畫認為騎樓平整設置之施工時及施工期間所造成之責任應屬行政機關，且騎樓設施建造後應進行後續之維持、修繕及保管等，以維護騎樓平整設施通常應具備之安全性而言，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全之情事發生。惟若整平設施已完成並點交所有權人，相關後續管理維護責任應為私人。騎樓於整平後且已點交所有權人，即無國家賠償法之適用。由於建築物之所有權人、使用人或管理人負有維護通行或安全之義務，並得向主管機關請求相關維護費用之補償。

(四) 同上兩位委員之意見，利益平衡之問題可再著墨。另有關結論部分建議除法條修正意見外，併對實務上提出建議。

同回應以上兩位委員之意見。本計畫認為一方面騎樓、無遮簷人行道、私設道路之所有人負有防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全情事之積極維護義務以及負有積極平整義務，但是另一方面應給予維護及平整費用之補償，如此方能給予人民相對的保障。本計畫結論與建議之部分，除法條修正意見外，併對實務上提出建議。

四、宋科長慶珍意見：

(一) 騎樓整平之地磚係附合於騎樓地上，騎樓地所有權人才是管理維護之義務人，縱然市府為執行騎樓整平計畫而發包施工，該整平之地磚應非屬市府設置之設施。

騎樓平整地磚設施歸屬公物，而騎樓在建物登記上亦登記為建物之附屬部分，故所有權應歸屬建物所有人。二者無法適用民法物權篇之所有權附合法理，亦即騎樓平整設施之公物不因附合騎樓上即歸屬騎樓所有人之所有。本計畫認為騎樓平整設置之施工時及施工期間所造成之責任應屬行政機關，且騎樓設施建造後應進行後續之維持、修繕及保管等，以維護騎樓平整設施通常應具備之安全性而言，例如防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全之情事發生。惟若整平設施已完成並點交所有權人，相關後續管理維護責任應為私人。騎樓於整平後且已點交所有權人，即無國家賠償法之適用。

(二) 可增加其他國家之案例，於公私協力的落實及具體建議，除法規外也可增加操作面向之建議。

本計畫查無其他國家之案例，本計畫已對公私協力的落實及具體建議，除法規外也可增加操作面向之建議。

(三) 建築法相關規範對於建築物設計有騎樓、無遮簷人行道或在建築基地內之私設道路雖有硬式規範，但卻不處理這些設計具有供公眾通行義務的公益犧牲，在建商、起造人取得使用執照後，建物所有權人移轉第三人，原先因這些設計所取得容積率、建蔽率等利益，繼受者均未享受利益，卻需負擔管理維護公眾通行之土地，此種特別犧牲究應如何彌補，目前法令並未對此有所規範，這不僅是地方政府的問題，乃是全國各地都會遭遇到的難題，對此公利益間衡平之問題，希望能提出解決方案、建議及想法。報告中也可呈現對此問題短期、中期、長期等建議方案。

本計畫認為一方面騎樓、無遮簷人行道、私設道路之所有人負有防止鋪面防滑性不足、脫落、破損等影響通行或安全情事之積極維護義務以及負有積極平整義務，但是另一方面應給予維護及平整費用之補償，如此方能給予人民相對的保障。短、中、長期建議如報告書第 190 頁後。

五、戴副召集人智琪意見：

(一) 同前幾位委員意見內容加上無遮簷人行道及基地內之私設道路相關探討，避免題目落差。

本計畫第八章已增加無遮簷人行道、私設道路之探討。

(二) 報告書第 68 頁與第 73、74 頁，平整工程設置為人行道之部分，其定義與無遮簷人行道不同，此部分之案例引用要再檢討是否合適。

一則平整工程設置涉及政府平整工程設置是否有欠缺之國家賠償討論，而另

一則管理機關在無遮簷人行道設置人孔蓋涉及不履行管理維護義務之國家賠償討論，援引二個案例自有所不同，以示說明。

(三) 報告書第 76 頁，行政助手之定義及立論依據與以承攬契約、私法契約之廠商，是否為行政助手，此一定亦須再討論。

騎樓平整工程廠商在整個過程中宜認為係一行政助手之概念，行政助手乃是受行政機關委託在行政機關指示下，協助行政機關處理行政事務之私人，性質上其僅係行政機關之輔助人力，並非代表行政機關，亦不屬於公務員法上之公務員，例如民間違規車輛拖吊業者。由於行政輔助人不具獨立之地位，其並非以自己之責任執行行政任務，故其行為應屬於行政機關行為之一部分，並非獨立之行政行為。換言之，其輔助行為之法律效果並非歸屬於輔助人，而是歸屬於被輔助之行政機關。行政輔助人之地位得因私人與行政機關(公務員)間之委任、承攬、僱傭、租賃等關係而成立，得為無償，亦可為有償。此項關係屬於行政內部之關係，其內容則係協助行政任務之執行。

(四) 台北市土地使用分區管制規則已更名為臺北市土地使用分區管制自治條例，報告書報份請再修正。

報告書裏台北市土地使用分區管制規則已修正為臺北市土地使用分區管制自治條例。

(五) 報告書內錯漏字請再校對更正。

謝謝提醒，報告書內錯漏字已進行校對更正。

六、林企劃師德芳：

(一) 建議研究團隊報告書之結論，可分段分類論述，更容易理解。

本計畫已提出更明確之意見及執行方向如第 190 頁以後所示。

捌、研究團隊回應及討論：

(一) 感謝各委員意見，讓報告有再更多新的想法與方向。

(二) 報告會再加入論述各委員之意見。

(三) 報告將再強化基地內私設道路及無遮簷人行道兩部分。

(四) 公司協力應用及 ADR 運用於問題解決上，會於後續結論建議。

(五) 公益限制與人民所有權之公益衡平部分團隊會再討論思考。

玖、決議事項：

一. 本件期末報告審查通過。

二. 請研究團隊依審查委員意見修正或是納入結案報告內容，並於履約期限前，依約繳交結案報告及契約所定之相關文件。

拾、臨時動議：無

拾壹、散會（上午 11 時 30 分）

附件四 臺北市政府法務局委託研究案報告修訂說明表

委 託 研 究 名 稱		私人所有供公眾通行而無公用地役關係之騎樓、無遮簷人行道、建築基地內之私設道路等公私協力管理維護之法制研究			
提議單位人員及意見內容	報告初稿原內容	頁次	報告修正後內容	頁次	備註
建議可增加關於騎樓的法制史演進及私人所有卻負有公益使用的相關問題探討。	「騎樓」正是臺灣地區建築物特有的現象。騎樓為街道與街屋的特殊中介空間，臺語叫做「亭仔腳」，是位處亞熱帶且多雨的我國，都市常見景象。.....	2	另增加：台灣騎樓發展歷史原則上可以日治時期第二年(1896)之騎樓通行義務法制化十點作為角色性質轉變之分野。.....	2~4	
可以私人所有卻負有公益使用的保障與公有卻又認定私人有義務維護之兩部分對比研究，以德國為例，可參考。	無。		本計畫增加第三章第四節財產權的限制/特別犧牲之德國法理論探討。	44	

可分析 ADR 之優缺點，給市政府實際執行之建議及相關之短期、中期、長期建議。	無		如表格及會議記錄回應	190	
目前報告重點針對於騎樓，裡面將無遮簷人行道類比論述，依主題之意，可再加上基地內私有道路，三大方向論述。	無		本計畫增加第八章 無遮簷人行道、私設道路之探討。	168	