台北市都市設計制度之研究

賀士麃[1.2]

[1]南亞技術學院建築系

[2]同濟大學城規院博士生

摘要

在當前全球經濟再結構情形下，台北市要擠身於亞太地區中心都市所面臨其他城市的挑戰將無可避免，而評量都市主要競爭力指標之一為都市生活環境，城市本身又是一個動態複雜的巨型系統，為維持一個城市在一定程度的環境品質下，有賴於合理有效的管理系統，其中包含都市規劃、都市建設及管理；都市規劃及都市建設主要在於實質空間，而都市管理則需藉由縝密且完整的行政政法規體系與架構作為執行的依據。

本研究試圖分析台北市所實施之都市設計審議制度尚待改進之事項，包含作業程序、審議程序、審議項目及報告書製作內容以提供台北市未來修法之參考，另外亦可提供其他準備實施或已實施都市設計制度之縣市政府參考。

關鍵字：台北市；都市設計

電子郵件：ho@nanya.edu.tw 聯絡電話：03-4361070~443

The Research of Urban Design Review Institution of Taipei

Ho shih-piao[1.2]

[1]Nanya Institution of Technology Department of Architecture
[2]College of Architecture and Urban Planning Tongji University

Abstract

Under the circumstance of relocation of global economics, Taipei city must compete with the other cities to achieve a core city of Asia. City is a giant, dynamic and complicate system. To remain a certain quality of environment, it relies on a rational and effective management system. It includes urban design, urban construction and management. Urban design and urban construction exist in the reality of space. Upholding urban management bases on a complete and decisive administrative law.

This study will analyze some laws of urban design reviews to be improved that provide references for fixing the law of Taipei in future. Including working process, reviews process, review content and proposal .Meanwhile, it offers a reference to other city and county that whether running the urban design law or not.

Keywords: Urban Design. Taipei

二次世界大戰後由於許多國家的城市遭受嚴重的破壞,加上大規模的新市鎮開發同步展開，從事都市發展的規劃者意圖透過整體的規劃方式及設計以塑造出城市之風格，例如在 1960 年代美國華盛頓 DC 的賓夕凡尼亞大道計畫就是運用都市設計的手法表達城市的意象，1970 年，在紐約市長積極推動下，紐約市成功的啓動都市設計的動能並揭開了都市設計的里程碑。

壹、都市設計之意涵

有關都市設計之定義至目前爲止尚未有一確定之定義或解釋，依據內政部在都市計畫法擬增訂條文草案中明確定義爲「都市設計系指就一定地區內有關都市活動、交通動線、建築及構造物之配置、造型與外觀、開放空間、都市景觀等事項予以規劃設計、以塑造都市風格與提升生活品質」。對臺灣現階段而言，都市設計之主要功能在於：

一、實質環境之整體規劃

透過都市設計對都市空間與建築物實質之尺度、形式、顏色及量體等控制下，一方面可展現城市之獨特風格，另一方面亦可提升城市之環境品質。

二、改善與加強公共空間品質

以往傳統之城市規劃模式已無法滿足現有之都市活動機能，同時缺乏從都市景觀、人性尺度等觀點考量，而都市設計乃從都市之公共利益爲出發，以健全整體之都市發展。

三、提升民衆之參與性

早期之城市規劃流程大多由官方所主導，官方決策則由上而下，由於缺乏民衆之參與，使得決策者與使用者在價值認同上有所差異，透過參與，除可縮短認同之差異外，在實質環境層面上亦可產生多樣化之都市風格，更重要的是透過參與，可形成社區之認同感，並激發居民關心自己周圍之環境。

貳、台北市推動都市設計制度經過

一、實施過程

台北市都市設計制度的推動始於 1977 年，當時台北市政府有鑒於西區之發展過度，在均衡都市發展政策下，乃於台北市東區(即忠孝東路四段以南、基隆路以東、松德路以西、信義路以北範圍)將當時尚是國防部所屬聯勤兵工廠採以市地重劃方式整體規劃開發爲一新副都市中心，面積約有 153 公頃，此即爲所謂「信義計畫地區」。

台北市政府掌握此一新地區建設之開發契機，都市計畫主管部門決定配合都市規劃運用都市設計理念及管制方式引導信義計畫地區之開發，是故信義計畫地區成爲台灣第一個以整體規劃方式實施都市設計制度之地區。

爲擴大都市設計之參與及實施，台北市政府續於 1982 年規劃第二個實施都市設計規劃及審議的地區，並於 1987 年公告實施，1991 年台北市政府基於都市設計審議已達成熟階段，故將都市設計審議範圍擴大爲全市性，對於特定地區及大規模之基地開發均納入都市設計管制範圍。

二、都市設計審議組織演變

依據信義計畫地區之都市計畫說明書：「本地區之建築物設計、景觀設計、交通系統設計、廣告招牌之設置及天橋、地下道之連接等有關事項，應先經本地區都市設計審議委員會審查同意後，始得依法申請發照或施工」。依上述規定，台北市政府乃研擬「台北市信義計畫地區都市設計委員會設置要點」，該要點經內政部備查後正式運作，此為臺北市都市設計審議制度之濫觴。

該委員會初期僅針對信義計畫地區作爲都市設計審查之範圍，惟隨著台北市重大開發計畫之逐步展開，爲提升生活品質，改善居住環境，都市設計審查範圍亦逐步擴大。1988 年內政部同意台北市將原信義計畫地區都市設計審議委員會改組擴大範圍爲全台北市之都市設計審議委員會，1991 年 7 月台北市議會通過「台北市土地使用分區管制規則修正案」，依該管制規則第 95 條授權台北市政府得設置「台北市都市設計及土地使用管制審議委員會」，除將審議地區再予以擴大外，同時對於台北市有關土地使用組別之新增或有爭議的部分亦納入職掌範圍內。

1999 年復將上述委員會修正爲「台北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會」，有關台北市都市設計審議組織及職掌演變之過程詳如表 1。

表 1　台北市都市設計審議組織及職掌之演變

組織名稱	台北市信義計畫地區都市設計委員會	台北市都市設計審議委員會	台北市都市設計及土地使用管制審議委員會	台北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會
成立時間	1982 年 6 月	1988 年 11 月	1991 年 7 月	1999 年 8 月
法定職掌範圍	信義計畫地區內之建築規劃、景觀設計、公共空間品質之計畫審議	全市性都市審議範圍內有關地區計畫、都市設計、建築規劃、景觀設計等之審查與研究	●全市性都市審議範圍內有關地區計畫、都市設計、建築規劃、景觀設計等之審查與研究 ●台北市土地使用分區管制規則規定使用組別之新增、修訂及爭議事項之審議	●台北市都市計畫說明書中載明需經審查地區、大規模建築物、特種建築物及臺北市重大公共工程、公共建築 ●依都市計畫規定指定爲土地開發許可地區之開發許可
主管部門	台北市政府工務局都市計畫處	台北市政府工務局都市計畫處	台北市政府工務局都市計畫處，1994 年七月改制爲都市發展局	台北市政府都市發展局

三、都市設計審議範圍

依台北市土地使用分區管制規則第九十五條第一款規定將須經過都市設計審議的地區分爲以下二部分：

1.特定之都市計畫地區

爲型塑特定地區之整體都市風貌，提升環境品質，對於特定之都市計畫地區、新市區之開發或舊市區之更新，於都市計畫說明書中載明「本地區須先經台北市都市設計審議委員會審議通過後，始准依法申請發照或施工」。是故只要基地座落於該特定都市計畫地區範圍內，不論基地規模大小，均須經由都市設計審議。

2. 大規模建築物、特種建築物及臺北市重大公共工程、公共建築

除上述特定都市計畫地區以外之地區，如有較大規模之開發案，或屬於重大之公共工程、公有建築物等，考量其建築物之規劃設計對於臺北市之都市景觀仍有某種程度之影響，故亦將其納入都市設計審範圍。

參、都市設計相關法規

就現行法規體系而言，從中央到地方有關都市設計相關法規尚未完全法制化，尤其是在中央部份；而台北市則在擁有地方立法權利下，率先對於都市設計需審議地區、審議程序、審議內容及都市設計審議委員會之設置等制定相關地方法規。以下將分別就中央及地方相關法規予以說明：

一、中央法規

在《都市計畫法》中雖無具體條文說明都市設計相關規定，至於在《都市計畫定期通盤檢討實施辦法》中則明確規定那些地區應辦理都市設計及都市設計相關專案，依第五條之三規定：「都市計畫通盤檢討時，下列地區應辦理都市設計，納入細部計畫：(1)新市鎮(2)新市區建設地區：都市中心、副都市中心、實施大規模整體開發之新市區(3)舊市區更新地區(4)名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應於保存建築物之周圍地區(5)位於高速鐵路、高速公路及區域計畫指定景觀道路二側一公里範圍內之地區(6)其他經主要計畫指定應辦理都市設計之地區」。至於都市設計具體內容在同條文中亦有清楚規定“都市設計之內容須視實際需要，表明下列事項：(1)公共開放空間系統配置事項(2)人行空間或步道系統動線配置事項(3)交通運輸系統配置事項(4)建築基地細分規模限制事項(5)建築量體配置、高度、造型、色彩及風格之事項(6)環境保護設施配置事項(7)景觀計畫(8)管理維護計畫”。

二、地方法規

台北市政府是台灣地區第一個實施都市設計制度的城市，爲因應都市設計實務工作之推動，確保都市設計實施之法源依據，台北市政府都市發展局從三個方向進行：其一，透過都市計畫程式將都市設計管制事項載於都市計畫說明書中已確定其法定地位；其二，從修訂相關地方法規著手，自 1990 年至 1993 年分別修訂《都市計畫法臺北市施行細則》及其子法《臺北市土地使用分區管制規則》，據以確定都市設計作業及審議作業之法制化，相關規定詳如表 2；

表 2 台北市有關都市設計條文內容彙整表

法規名稱	條次	條文內容
《都市計畫法台北市施行細則》	第八條之一	依本法(都市計畫法)第二十六條規定辦理通盤檢討時，本府得視實際情形就本法第十五條或第二十二條規定之全部或部份事項辦理，並得視地區發展需要於細部計畫通盤檢討時加列都市設計有關規定。
	第二十五條	都市計畫地區內，本府認爲土地有合理使用之必要時，得擬定細部計劃規定地區內土地及建築物之使用，基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，及有關交通、景觀、防火等事項，並依本法第二十三條規定程序辦理。
	第二十六條	本府得依本法第三十二條第二項規定將使用分區內建築物及土地之使用在於劃分不同程度之使用管制，並另訂土地使用分區管制規則管制。
《台北市土地使用分區管制規則》	第九十五條	本府得視需要設台北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會，審議下列事項：(1)本市都市計畫說明書中載明須經審查地區大規模建築物、特種建築物及本市重大公共工程、公共建築(2)依都市計畫規定指定爲土地開發許可地區之開發許可。 前項委員會之組織、開發許可審議專案、作業程序及第一款規定之建築物種類、審議收費基準由市政府定之，並送臺北市議會備查。
	第九十七條之一	電信、電力、郵政、瓦斯、自來水等公用事業突出地面之設施，與公共汽車候車亭、花台、座椅、消防栓、垃圾筒及其它類似街道設施之設計及設置地點，應經市政府主管機關核准。

資料來源：本研究整理

其三，除上述相關法規之規定外，台北市政府考量在部份特定地區無法配合都市計畫程序之進度，或針對特定事項，在無明確法源依據之情形下，權宜之計，乃透過法定職權之方式以行政命令方式規範。有關台北市對於都市設計相關法規之性質、法規名稱、發佈時間及法源依據整理如表 3：

表 3 台北市都市設計相關法規彙整表

法規屬性		法規/計畫案名稱	發佈（修正）時間	法源依據
都市計畫法系	中央	都市計畫定期通盤檢討實施辦法	1975 年發佈	無
	地方	都市計畫法臺北市施行細則	1976 年發佈	都市計畫法第八十五條
		臺北市土地使用分區管制規則	1983 年發佈	都市計畫法臺北市施行細則第二十六條
		臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會設置辦法	2003 年發佈	臺北市土地使用分區管制規則第九十五條
		臺北市都市設計及土地使用開發許可審議規則	2003 年發佈	臺北市土地使用分區管制規則第九十五條
		臺北市綜合設計公共開放空間設置及管理維護要點	1994 年發佈	上開規則第八十二條之一
		臺北市社區參與實施辦法	2000 年發佈	上開規則附條件允許使用之核准基準表
都市計畫說明書		擬訂信義計畫地區細部計畫案		都市計畫說明書
		基隆河（士林段）新生地及附近地區細部計畫案	1987.12.28	都市計畫說明書
		擬訂外雙溪附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案	1988.06.03	都市計畫說明書
		變更國父紀念館周圍地區都市計畫爲特定專用區計畫案	1989.07.17	都市計畫說明書
		擬訂內湖區成功路五段以東，康寧路三段以北（康寧護校附近）地區細部計畫案	1989.08.20	都市計畫說明書
		美國學校舊址地區細部計畫案	1992.07.13	都市計畫說明書
		基隆河（士林段）新生地北側地區細部計畫案	1993.03.18	都市計畫說明書
		變更華山附近地區部份商業區、住宅區、道路及鐵路用地爲機關用地	1993.04.15	都市計畫說明書
		擬（修）訂臺北車站特定專用區細部計畫案	1993.09.06	都市計畫說明書

	擬訂基隆河（中山橋至成美橋段）附近地區細部計畫暨配合修訂主要計畫案	1994.06.01	都市計畫說明書
	修訂信義計畫地區細部計畫（通盤檢討）案	1994.06.11	都市計畫說明書
	擬訂基隆河成功橋上游河道截彎取直後兩側土地細部計畫暨配合修訂主要計畫案	1994.09.14	都市計畫說明書
	擴大及變更臺北市南港區主要計畫（南港經貿園區特定專用區）案	1996.09.26	都市計畫說明書
	擬（修）訂萬華車站附近地區主要計畫案	1997.09.03	都市計畫說明書
行政命令	木柵第二期重劃區都市設計規劃案	1993.07.27	無
	臺北市都市設計審議植栽計畫送審圖說標準	1993 年發佈	無
	臺北市徒步區闢建及管理維護辦法	1994 年發佈	無
	臺北市人行路橋及地下道都市設計規範	2000 年發佈	無
	臺北市山坡地建築開發都市設計規範	2000 年發佈	無
	臺北市建築物招牌廣告及樹立廣告設置要點	1996 年發佈	廣告物管理辦法第十四條
	臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會歷次審議決議原則	2001 年修正	

資料來源：本研究整理

三、都市設計審議程序

現行台北市都市設計審議程序分爲幹事會審查及委員會審議兩階段，若遇有法令疑義或需公部門協助時，可申請幹事會預審，第一階段之幹事會審查或預審自受理挂號十四日內審查。第二階段之委員會審議則自受理掛號四十五日內審議完竣，有關作業流程詳圖 1，如基地規模較小或使用單純者，審議流程可予以簡化，即將幹事會審查與委員會審議合而爲一，至於幹事會部分則以書面審查為之。

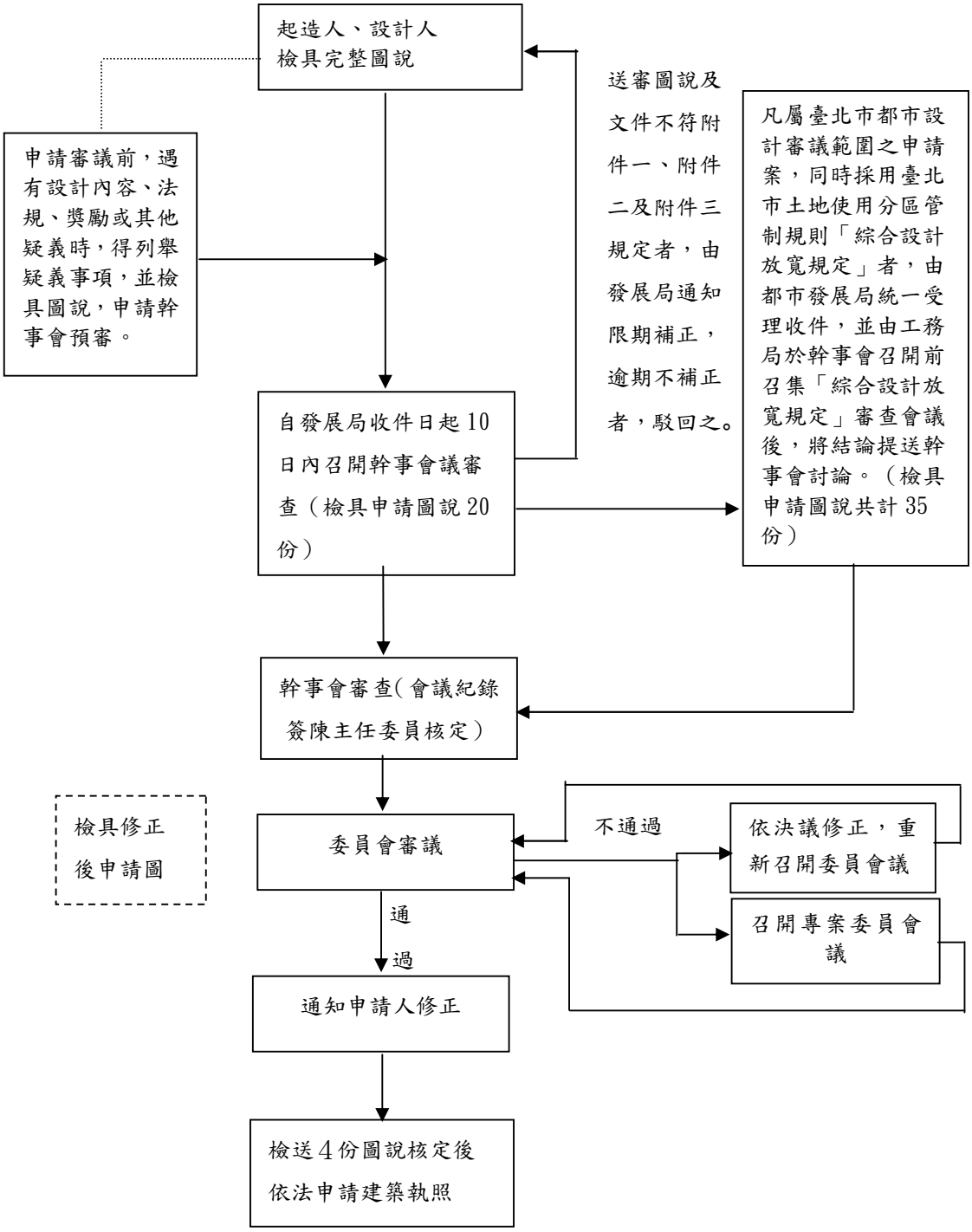

圖 1 台北市都市設計審議標準流程圖

肆、.課題探討與建議

台北市實施都市設計制度至今雖已二十餘年，其間亦不斷因應社會變遷及需求而調整相關規定，惟當前台北市在實施都市設計制度上，仍有須再予修正的必要，可從幾方面來看：

一、都市設計制度未法制化

從都市設計之位階及實施程序觀之，其與都市計畫及建築管理有相當密切之關係，如何將都市計畫、都市設計、建築管理予以緊密結合決定了都市設計推動之成功與否。由於現行都市計畫法及建築法等中央法規尚未將都市設計之相關規定納入，在缺乏獨立之法源依據下，導致在執行或操作都市設計之規劃與管制過程中屢遭質疑。顯現在法令機制不健全之情形下，須將都市計畫、都市設計、建築管理予以整合實有困難，故宜盡速通過都市計畫法之修正，明確將都市設計制度予以法制化。

二、都市設計準則之研訂

1.民衆參與時機不夠公開

都市設計準則係爲塑造都市實質環境之風格及提升公共空間品質，而爲有效落實，亟須透過公、私部門之互動參與。目前在實施都市設計之地區雖訂有都市設計準則，且依循都市計畫法定程序辦理公開說明，但在都市設計準則研訂過程中，缺乏更公開、透明之說明，亦即政府部門在完成都市設計準則後再辦理公開說明之方式並無法滿足市民參與地方建設之決策過程，導致在公告實施後產生民間與政府之對立。

例如在 2001 年都市發展局針對臺北市仁愛路與敦化南路沿線草擬「台北市敦化南北路特定專用區土地及建築物管制要點」，該要點相關的都市設計準則在研訂過程中並未充分與民間專業團體及民衆溝通，部份設計準則過於主觀或理想化，導致建築設計無法落實，亦遭市民質疑設計準則欠缺依據。如果在訂定過程中，即與市民公開討論，並充分將市民意見予以納入或說明，對於都市設計制度之推動將事半功倍。

2.都市設計準則不夠完備

都市設計之實踐基本上必須透過相關法規之規範，尤其要落實都市實質環境之改善更有賴於都市設計準則之訂定，換言之，都市設計準則是補充都市計畫在提升環境品質層次上之不足，所以配合都市計畫之擬定，應有更宏觀之臺北市都市設計綱要計畫，在確定全市性的都市設計原則及政策後進而指導各地區之都市設計準則，以塑造城市之整體意象。

目前除了臺北市幾處特定都市計畫地區有其都市設計管制事項外，有關大規模建築物、重大公共工程或公有建築物等，尚缺一套有效之都市設計管制專案，導致在都市設計審查時形成各說各話，互不相讓的場景，例如大規模基地（基地面積在 6000 平方公尺以上，總樓地板面積在 30000 平方公尺以上）因分散於不同地區，都市發展局無法就整體環境擬定設計準則，在缺少客觀依據下，審查過程中審查委員只能就主觀想法審查，譬如建築物退縮深度並未明訂於審查專案中，但審查委員卻希望建築物能退縮，如此一來，極有可能推翻建築師的設計，造成建築師與審查委員間產生爭執。間接使民間誤以爲都市設計審議仍不脫官僚體系。

3.缺乏科學的決策機制及謀斷模式

都市設計既爲補足現行都市計畫與建築管理之不足，前者較著重在二度空間之功能而輕三度空間與美學，後者則重單體而輕群體，惟都市設計制度又無法全面實施，因此在實施都市設計地區及範圍之選擇應有一套清楚及明確之標準及機制，且以往在擬訂都市設計準則前，並未建立一套有效的基礎調查做爲決策依據，因此所擬定出的設計準則往往無法自圓其說，易不攻自破，〝謀者〞缺乏完整資訊及綜合分析自然影響〝斷者〞之決策判斷。

三、都市設計審議制度之運作

1.缺乏申訴制度

就現行都市設計審議委員會之運作雖採合議制，且委員成員包含官方、學者、專家及民間團體，惟在審議過程中，委員與申請人並非完全站在平行立場審議，且對於委員之決議缺乏一套申訴機制，無法制衡委員會，在委員會決議等於法令情形下，大多數申請人往往爲了節省審議時間乃屈就於委員會之要求，而不敢申辯，導致申請人對於委員會有不必要之誤解。

2.缺乏具體審查標準，客觀度遭質疑。

都市設計的實施必須透過具體的都市設計規劃來完成，而都市設計規劃所形成的「都市設計準則」更是不可或缺之工具之一，明確的都市設計準則除協助政府部門在受理審查時可維持一定之公平性外，亦可提供都市設計審議委員會在審

議過程中有所依據而不失於主觀，雖然有部份審查專案難以達到「精確」的特徵，但亦須予以原則性的說明，以提供建築師在從事建築設計時之參考，惟就現行要求都市設計審議之範圍內，尚有若幹部份缺乏設計準則或說明，導致在審議過程中無所依據，不但無助於審議結果，亦拉長審議時間。

3.都市設計審議之作業體制有待改進

都市設計審議之實施，必須有一套完整且清楚之作業體制，就臺北市現行城市審議的目的而言應在都市發展目標前提下就「控制開發」與「合理開發」予以管控，因此在作業體制方面應透過法律之授權予委員會有一定之審議許可權及彈性，俾在審議過程中，尚有協定之空間以達到都市設計之功能及目的。

伍.結語

一個都市環境的建設與維護，無法完全依賴政府部門，政府部門扮演的不過是政策的確立及執行。而「都市設計」之制度亦非提升環境品質、塑造都市風格之惟一萬靈丹，實際上，私部門之開發團體才是真正建設開發的主要力量，因此「都市設計」的推動不應只是在政府部門內部，它必須與民間專業團體整合，在取得公部門與私部門內共識下，才能順利推動「都市設計」，台北市自實施都市設計制度以來，雖獲致若干成效，但仍須陸續就都市設計制度法制化、制度化及合理化與民間專業團體或人士進行協商，方能健全都市設計制度進而達到提升環境品質，塑造都市風格之目的。

參考文獻：

1. 毛正羽，都市設計法制化之走向.都市設計研究班第二期講義彙編，P3-1~3-19 ,(1992).
2. 林欽榮，都市設計在臺灣.創興出版社，P231~236,(1995).
3. 林欽榮，台灣都市設計實施制度合理化之研究，P93~98,(1995).
4. 莊宇，試析都市設計中的三個基本問題.城市規劃彙刊，125[1]，P74~76,(2000)
5. 陳秉釗，深化城市管理改革的方向問題.城市規劃彙刊，127[3]，P8~9,(2000).
6. 喬納森.巴奈特著，謝慶達、莊建複譯，都市設計概論. 創興出版社，P207~218,(1987).