

幸福城市—騎樓空間之利用

研究機關：臺中市中正地政事務所 單位：第一課

研究人員：助理員 吳致廷

研究期間：102年2月1日至102年8月18日

中華民國 102 年 8 月 18 日

第一章 緒論

第一節 研究緣起與目的

在台中市居住，日常生活中常可見騎樓之存在，其因應溼熱之氣候而生，具有遮陽避雨之功能，同時有著住商併用的特性，功能上與「店舖建築」相似，是商店與住宅結合的特殊民居，充分與南方氣候、人文、環境等地域性因素聯繫，在臺灣各地普遍存在，形式上與「洋樓建築」皆是中西合併之產物（朱啟明，2005）。

騎樓之佔用於筆者之生活區域（北平路及天津路）隨處可見，筆者原住台北市，受惠於較為普遍之大眾運輸，日常已習慣以行走及大眾運輸接駁為交通方式，尤能體會步行者需與車輛爭道之不便。

「幸福城市」已成為臺灣各城市競相標榜的城市建構願景，人民幸福指數更是評估城市之重要指標，對於城市的所有群體，無論強勢弱勢，均應予同等之重視，甚至對弱勢群體給予更多的關懷，而「無障礙空間」之營造正是其中一大要素。

本研究從行人之通行需要出發，期望達成以下目的：

- 一、以筆者之生活區域為範圍，呈現騎樓之佔用情形。
- 二、通過騎樓之法制沿革，探討其成因及發展歷程。
- 三、以臺北市騎樓專案為借鏡，探討其成功經驗。

第二節 研究方法

一、現況記錄及分析

依據研究目的，本研究主要以「田野調查法」來建構現況之基礎性資料，以筆者日常活動之北平路三、四段為檢視對象。

筆者將以門牌為單位，逐一記錄佔用程度及使用方式，應用次數分配分析，統計台中市騎樓佔用之情形及主要模式，以探討騎樓佔用之成因及改善方案。

佔用程度之分級，乃以行人於通行時之需要出發，分為五個等級：

1. 無法通行：騎樓徹底隔絕。
2. 難以通行：通行寬度未滿 0.75 公尺。
3. 單人通行：通行寬度在 0.75 公尺以上，未滿 1.5 公尺。
4. 雙人通行：通行寬度在 1.5 公尺以上¹。

¹ 依據黃世孟譯，早川透，《台灣都市講習錄—都市計劃理論與實務》：「計算人行道寬度之基礎是一個人之佔用寬度 0.75 公尺。然而無論如何也得準備二個佔用寬度之人行道，此外尚要留 1 公尺

5.無佔用：騎樓並未遭佔用。

二、法規探討

騎樓遍布台中大街小巷，除卻其現實功能外，應有法令之推動力存在，本研究以法制沿革為中心，了解騎樓之發展歷程，及現行之各種規範，探討騎樓佔用之癥結所在。

三、案例介紹

臺北市於 90 年開始逐步推動騎樓整平工程，打造無障礙通行環境，98 年如期完成改善第一階段具改善效益騎樓路段長度 11 萬公尺，本研究以其執行策略為中心，望能為臺中市之騎樓整治提供借鏡。

或 0.75 公尺之寬度作為設置路上工作物之用。」

第二章 問題之背景與現況

「騎樓」顧名思義即是「騎在建築上方之樓」；也就是說，建築物的樓層高度至少為二層以上²，而由底樓臨街面主動退縮形成之連續性步行廊道。功能上主要做為人行步道以利交通，並擋避風雨侵襲、炎陽照射，屬於道路系統的一部份（林沖，2000）；使用上突破了居家單門獨戶的束縛，變成顧客的共用空間（林琳，2002）。

「騎樓」名稱出現以前，在中國長江流域的四川稱為「涼亭子」³，在新加坡、吉隆坡與福建地區被稱作「五腳基」⁴，在臺灣稱為「亭仔腳」⁵等（關瑞明，2002）。而「騎樓」一詞的釋譯為：南方多雨炎熱地區臨街樓房的一種建築形式，將下層部分做成柱廊或人行道，也就是建築物一樓向內退縮所形成的一條走廊，頂上是第二樓的樓底，有避雨、遮陽和通行等功用，故曰「騎樓」。⁶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，第十四、十五條款⁷第一次出現了「有腳騎樓」的稱謂，並在其後的相關內容中將此說法簡化為「騎樓」，及至後來《修正取締建築章程》中，才開始正式出現「騎樓」一詞，「騎樓」至此才正式成為街屋廊下通道的代名詞（林琳，2002；林沖，2000）。

在臺灣，佔用騎樓的情形至為普遍，除了影響市容，也影響公共安全。騎樓擺攤文化在臺灣已行之有年，多數店家也靠這些騎樓攤販聚集買氣以及收租金來維持營運開銷。

大部分市民均認為騎樓之地屬於其私人土地，不應被取締，此既是因為騎樓「私有公物」之特殊性，更是與法令之不明確及宣導嚴重不足有著莫大關係。

² 根據華僑大學建築系教授關瑞明先生的說法：「騎樓」必須要符合「樓」的定義，才可稱之為騎樓；也就是說，樓層必須在二層以上才可稱之為「樓」。

³ 涼亭子：直接從較高一側建築物的屋頂下方順坡而下，形成中央廊下通道以及另一側建築物屋頂的構造。

⁴ 五腳基：直譯自英文「Fivefeetbase」一詞，故也稱作「五腳氣」，意指臨街有騎樓的店舖住宅。另外，泉州當地居民的說法是：單戶騎樓的最小廊寬距離，一般約為人行步距的五步左右，故稱「五腳基」。

⁵ 亭仔腳：建築主體外部直接加上一個廊亭形成廊下空間，構造一般為四檁或六檁二坡頂，四點金柱架樑架構，是一種結構外加方式的出檐構架。

⁶ 參考1977年出版的『辭海』，以及1997年所出版的『學典』

⁷ 《取締建築章程和施工細則》第十四條：「凡堤岸及馬路建造屋舖，均應在自置私地內留寬八尺，建造有腳騎樓以利交通。至簷前滴水須接以水槽、水筒，引水透入明渠，不得另設簷蓬滯礙行人而傷堤路。」第十五條：「凡在馬路建造舖屋，由門前留寬八尺，建造有腳騎樓，騎樓兩旁不得用板壁、竹等類遮斷及擺賣什物阻礙行人。」

第三章 研究內容

第一節 法制沿革

一、清領時期

臺灣的騎樓在清朝稱為「亭仔腳」，通常路邊的商家在一樓前會留出一條走廊，家家相連便成了亭仔腳。這種建築形式是導因於臺灣的亞熱帶氣候，防止商品受烈日照射、驟雨淋毀，亦可作為招徠顧客、鄰里交流之場所（王維綸，2008）。

李乾朗《臺灣建築史》一書提到：「清代城市之街道寬窄不一，有寬僅及1丈者，亦有寬達3丈，通常以1丈8尺及1丈2尺最普遍。而街屋之寬度亦有1丈2尺、1丈6尺及1丈8尺之分別，有的街屋沒有亭仔腳之設置，只是前檐略為出挑而已。」清朝政府似乎對於騎樓的設置並無統一之標準，由民間自行發展，較為雜亂無序。

另外，由日據時期1910年臺灣公醫會的調查得知，1886年（光緒12年），劉銘傳招攬江浙商人在台北開拓石坊街、西門街、新起街等街屋時，制定了建築法令，規定沿街之街屋需在面臨街道的私有土地留置土地，興建騎樓。可見在清朝，騎樓之設置已有初步之概念，而尚缺乏相關之管理規定。（黃俊銘，1996；王齊郁，2002）

二、日據時期

日據時期，對市區街道空間大加整治。1896年，「臺北縣」發布「檐下通路管理取締令」，其條文如下：

一、禁止在供公眾通路之人家檐下橫放物件妨礙通行，或搭出遮蓋露天攤販等販賣飲食及其他物品。違者處一日以上三日以下拘留，或貳拾錢以上壹圓貳拾伍錢以下罰銀。

二、但在無妨通行之場所，欲搭出遮蓋露天攤販等販賣物品，或為家屋修繕工程而暫時使用通路者，需向所轄警察官署請願，得其許可後方可。

「檐下通路管理取締令」以交通因素為考量，對於既有騎樓之利用加以限制，並輔以罰則嚇阻。但此僅為「臺北縣」之地方規定，於其他地方不生效力。

1900年，出於衛生環境之考量，總督府公佈「臺灣家屋建築規則」，這是臺灣第一部建築法典，其中第4條明定：「道路旁建造家屋，須設

有遮庇之步道，但得地方官廳許可者不在此限。應設步道之道路，以及步道和遮庇之寬度與構造，由地方長官訂定之。」其施行細則第 5 條明定，由地盤面至檐榭之高度，應為 12 尺（3.64 公尺）以上。

此為法定騎樓之開端，但「臺灣家屋建築規則」僅作原則性之規範，並保留地方官廳自行決定施行日期、區域之權限，有關騎樓之設置標準更授權地方政府自行決定，固然形成「適地性」之騎樓風貌，但亦形成各地紛歧之管理規定。

1903 年，為補充以衛生為主要考量之「臺灣家屋建築規則」之不足，統一各地分歧之街路管理辦法，總督府制定了「街路取締規則標準」，其中延續騎樓之通行功能，並闡明其定義及街路系統（含騎樓）之修理和使用權、衛生、安全、觀瞻及人車分道系統等概念，其中間雜使用「檐下之步道」及「亭仔腳」，「亭仔腳」一詞真正出現在法規文獻中。

騎樓被賦予「供公眾通行」之功能，產權卻屬私有，為補償所有權人之損失，1933 年，於「臺灣家屋建築規則施行細則」第 1 條增列第 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物坪數之內。」此即為現行「建築技術規則」中騎樓之建蔽率優惠初創之法源。

1937 年，「臺灣都市計畫令」頒布，「臺灣家屋建築規則」及其施行細則同日廢止。「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之道路建築建築物者，應依照規定設置亭仔腳或類似之設備。亭仔腳及類似設備之設置，由臺灣總督規定之。」總督府依此規定，於「臺灣都市計畫令施行細則」第 74 條明定：「沿知事或廳長指定道路建造建築物者應設亭仔腳（有檐庇之步道），但有特別事由時經知事或廳長許可，得設無檐庇之步道。」第 73 條後段規定：「依第七十四條規定之亭仔腳及無檐庇之步道之敷地面積並亭仔腳之建築面積，不計入前項之建築物之敷地面積及建築面積。」

自此，騎樓之法源由「臺灣家屋建築規則」變為「臺灣都市計畫令」，其規定大致相仿，而隨臺北州、新竹州、高雄州、臺南州及花蓮港廳、臺東廳、澎湖廳次第頒布「建築物限制規則」，騎樓正式進入法制成熟期（賴裕鵬，2006；陳振福，2006）。

三、民國時期

臺灣光復後，鑑於國民政府於大陸所頒布之「建築法」及「建築技

術規則」，於實務上均不能適應日本殖民統治 50 年所建立之法制現狀及社會環境，「臺灣省行政長官公署」乃於民國 34 年通令：「日本殖民統治時代所頒布之法規，除壓榨箝制台民、抵觸三民主義及民國法令者，應悉予廢止外，其餘暫行有效，視事實之需要，逐漸修正之……」（臺灣省行政長官公署 34.11.3 署法字第 36 號布告）。故此，日據時期所頒訂之法令繼續沿用（謝文豐，2004）。

民國 62 年，「臺灣省建築管理規則」公布施行，第 20 條規定，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，經許可得以無遮簷人行道代之；商業區以外地區面臨計畫道路之建築基地，得由縣市政府依據地方實際情形訂定，並報經省主管建築機關備案後發布實施⁸。

該法令雖對商業區作統一性之規定，但仍舊保留地方政府部份之決定權，其餘分區更是統由縣市政府自行訂定，省政府僅作備案，與日據時期之規定相同，帶有濃重的地方自治色彩。該法令已於民國 94 年廢止，由各縣（市）自治法規所取代。

民國 63 年，修正後之「建築技術規則」發布施行，建築設計施工編第 28 條規定：「騎樓庇廊所占之面積，得不計入基地面積及建築面積之內。」有此優惠，都市之建築不設騎樓者極少。然而，此亦造成都市建築的刻板劃一，於是民國 71 年修正為：「法定騎樓所佔面積不計入基地面積及建築面積。但退縮騎樓地未建築部份計入法定空地。」以平衡「騎樓」及「退縮騎樓地」之權益，促進都市建築之多樣化⁹。後續於民國 86 年再次修正，適用建蔽率優惠之條件轉為嚴苛，此亦為現行之規定：「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。但退縮騎樓地未建築部份計入法定空地。」

另外，臺北市與臺灣省相繼於民國 72 年、88 年實施容積率管制。

⁸ 「臺灣省建築管理規則」第 20 條規定：「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左：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，經縣市政府許可者不在此限。二、商業區內因地形特殊及都市景觀上之需要，經縣市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、商業區以外地區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，得由縣市政府依據地方實際情形訂定，並報經省主管建築機關備案後發布實施。但都市計畫說明書內另有規定者從其規定。」

⁹ 摘錄自「台灣騎樓最是障礙 | 行無礙生活網」，<http://www.sunable.net/sunhome/node/1309>

在此前，建築物僅以建蔽率及高度進行管制，設置騎樓所能增加之樓地板面積隨樓層數而遞增，超過其本身之面積；在容積率管制後，設置騎樓所能增加之樓地板面積與其本身相當，建蔽率優惠形同雞肋，亦導致騎樓之沒落。

四、現行法令規定

(一) 設置義務

自「臺灣省建築管理規則」廢止後，騎樓之設置地區皆由各地方政府自行訂定，以臺中市而言，依「臺中市建築管理自治條例」之規定：

1. 面臨七公尺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。
2. 商業區內因地形特殊及都市景觀上之需要，經市政府核定者，得免設置騎樓、無遮簷人行道。
3. 商業區以外地區面臨計畫道路之建築基地，其騎樓、無遮簷人行道之設置，得由本府依據實際情形訂定。
4. 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。

(二) 設置標準

依「建築技術規則」建築設計施工編第 57 條之規定，凡經指定在道路兩旁留設之騎樓，其寬度及構造由市、縣(市)主管建築機關參照當地情形，並依照下列標準訂定之：

1. 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。
2. 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分公分至二十公分，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。
3. 騎樓淨高，不得小於三公尺。
4. 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。

以臺中市而言，依「臺中市建築管理自治條例」之規定：

- 1.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，經市政府核准者，不在此限。
- 2.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。
- 3.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。
- 4.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。
- 5.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。
- 6.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。
- 7.騎樓及無遮簷人行道地板應為防滑鋪面，表面應鋪裝平整。

（三）路面維護

依「市區道路條例」之規定，市區道路兩旁建築物之騎樓，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，否則直轄市、縣（市）市區道路主管機關得予統一重修。而因擅自改建致不合設計標準或造成阻塞者，主管機關應以書面通知，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。¹⁰

（四）禁止事項

騎樓依「道路交通管理處罰條例」之規定，屬於「道路」及「人行道」，依第 82 條之規定，有下列情形之一者，除責令行為人即時停止並

¹⁰ 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。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 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。」

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：

- 1.在道路堆積、置放、設置或拋擲足以妨礙交通之物。
- 2.在道路兩旁附近燃燒物品，發生濃煙，足以妨礙行車視線。
- 3.利用道路為工作場所。
- 4.利用道路放置拖車、貨櫃或動力機械。
- 5.興修房屋使用道路未經許可，或經許可超出限制。
- 6.經主管機關許可挖掘道路而不依規定樹立警告標誌，或於事後未將障礙物清除。
- 7.擅自設置或變更道路交通標誌、標線、號誌或其類似之標識。
- 8.未經許可在道路設置石碑、廣告牌、綵坊或其他類似物。
- 9.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。
- 10.未經許可在道路擺設攤位。

前述妨礙交通之物、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。攤棚、攤架得沒入之。

同法第 45 條規定，駕車行駛人行道，得處以六百元以上一千八百元以下罰鍰；第 55 條規定，在人行道上臨時停車，得處以三百元以上六百元以下罰鍰。

另依「違章建築處理辦法」第 11 條之 1 規定，合法建築物水平增建違章建築，有佔用騎樓之情形者，影響公共安全，當地主管建築機關應訂定拆除計畫限期拆除。

(五) 有條件開放

依臺中市政府交通局 96.5.24 府交工字第 0960097902 號公告，台中市之騎樓除行人通道外之空間範圍，自公告日起設置為機車、腳踏車停車場地。

1.設置地點：

- (1) 寬度在四公尺以上之騎樓。
- (2) 設置範圍為柱與柱之間、自建築線向建築物方向延伸二公尺之長方形區域

2.停車規定：

- (1) 須留設行人或機車、腳踏車進出之空間。
- (2) 設有禁止（臨時）停車之騎樓，禁止（臨時）停車。
- (3) 每一停車位應垂直於道路方向。

3.禁止規定：未達規定寬度之騎樓，除標誌、標線另有規定外，禁止（臨時）停車。

另依「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」之規定，經申請許可者，得於騎樓設置綠美化設施及街道傢俱¹¹。但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。

（六）補償

1.地價稅

依「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，對於騎樓走廊所使用之土地，得予適當之減免；其減免標準，依「土地稅減免規則」之規定如下：

「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。

2.房屋稅

依財政部 74.07.22 台財稅第 19180 號函及 88.07.12 台財稅第 881926271 號函之解釋，「隨時供公眾通行」之騎樓，免徵房屋稅¹²。

3.建蔽率

「建築技術規則」規定，商業區之法定騎樓，或住宅區面臨十五公

¹¹ 「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」第4條規定：「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。」

¹² 財政部 74.07.22 台財稅第 19180 號函：「住家房屋現值，係指整戶住家房屋之現值，但不包括左列各項之現值：（一）供公眾通行之騎樓。……」財政部 88.07.12 台財稅第 881926271 號函：「○○號等房屋之騎樓全部或部分白天封閉供營業使用，營業外時間，則供公共通行，應否課徵房屋稅一案。說明：二、查騎樓房屋稅之徵免，係以是否供公共使用為要件，前經本部財稅資料中心 80 年 10 月 7 日資二字第 80701088 號函送「80 年度房屋稅開徵作業檢討會」會議紀錄決議在案。本案○○號等房屋之騎樓供設攤營業使用部分，既非供公共使用，自不得免徵房屋稅。」

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¹³。

4. 容積率

依「建築技術規則」之規定，法定騎樓於計算容積率時，得不計入總樓地板面積，而計入基地面積¹⁴。如此，用於法定騎樓之面積，可另行補貼於各樓層，可減少其權益之損失。

五、小結

騎樓發源於清朝，於日據時期步入法制化，民國初期予以援用，近年來標準漸趨嚴苛，乃至逐漸沒落，其歷程可說是臺灣建築史之一部分縮影。

騎樓之佔用貫穿其發展歷程，於清朝，其產生本就帶著「佔用」之目的；至日據時期，其被賦予「供公眾通行」之法定義務，與義務相對應之建蔽率優惠應運而生，其間私權與公益之競爭持續至今。

另外，諸多法規對於騎樓之規定亦有疑義。如「道路交通管理條例」第1條將騎樓分列於「道路」及「人行道」，其中之區別實益為何？「道路」是否包含「人行道」，「人行道」之使用是否受同法第82條規定之限制？而依第82條之規定，騎樓經許可得擺設攤位，本市攤販之許可證係由市政府經濟發展處市場管理科核可¹⁵，其許可之標準為何？¹⁶是否應比照停車與設置綠美化設施及街道傢俱之規定，以二點五公尺以上之淨寬度為限？其次，實務上對騎樓佔用之處罰僅限於「法定騎樓」，而建蔽率及容積率之補償規定亦均以「法定騎樓」為限，若能對「法定騎樓」及「私設騎樓」作出定義上之區別，並明定以「法定騎樓」作為處罰之標的，相信更有利於法令之宣導及執行。

第二節 現況分析

一、使用方式之分佈

本研究以北平路三段、四段為中心，逐戶調查其騎樓之佔用情形；

¹³ 「建築技術規則」建築設計施工篇第1條：「……四、建蔽率：建築面積占基地面積之比率……」

¹⁴ 「建築技術規則」建築設計施工篇第161條：「本規則所稱容積率，指基地內建築物之容積總樓地板面積與基地面積之比。基地面積之計算包括法定騎樓面積。」同法第162條：「……二、二分之一以上透空之遮陽板，其深度在二公尺以下者，或露臺或法定騎樓或本編第一條第九款第一目屋頂突出物或依法設置之防空避難設備、裝卸、機電設備、安全梯之梯間、緊急昇降機之機道、特別安全梯與緊急昇降機之排煙室及依公寓大廈管理條例規定之管理委員會使用空間，得不計入容積總樓地板面積。」

¹⁵ 摘錄自臺中市政府「市長信箱常見問題集(FAQ)-- 警政服務類」，http://210.69.115.12/tccgpe/cityfaq/faq_q.asp?cno=898&type=%C4%B5%ACF%AAA%B0%C8%C3%FE

¹⁶ 摘錄自司法院釋字第564號之協同意見書。

如遇有作建築使用之情形，則進一步通過地籍登記資料確認確有法定騎樓之設置方列入統計。

北平路三段、四段依本市之都市計畫，均為第二種住宅區，但臺灣之住宅區存在住商併用之情形，而據筆者的觀察，一樓使用者在騎樓佔用中佔有相當的比例，故此一樓之使用情形將可能對調查結果產生影響。

本研究之檢視對象共計 204 戶，其中北平路三段計 127 戶，北平路四段計 77 戶，詳見下表：

表 3-1 北平路三段

使用方式	戶數	百分比
住家	18	14.2
餐飲業	49	38.6
商店	29	22.8
攤販	8	6.3
其他服務業	19	15.0
其他	4	3.1
合計	127	100.0

由上表可見，北平路三段乃是以餐飲業為主，比例占 38.6%；其次為商店，占 22.8%；而住家僅占 14.2%，甚至少於其他服務業。因此，本研究將「北平路三段」定位為商業為主之區域。

表 3-2 北平路四段之使用情形

使用方式	戶數	百分比
住家	44	57.1
餐飲業	11	14.3
商店	0	0
攤販	2	2.6
其他服務業	12	15.6
其他	8	10.4
合計	77	100.0

與北平路三段相反，北平路四段乃是以住家為主，比例高達 57.1%；餐飲業僅占 14.3%，少於其他服務業（15.6%）。因此，本研究將「北平

路四段」定位為住家為主之區域。

二、佔用情形

本研究以「通行寬度」為指標，調查研究區域之佔用情形。其中「無法通行」及「難以通行」屬不宜通行之路段，有整治之必要性及急迫性；「雙人通行」及「無佔用」屬適宜通行之路段，無整治之必要性；而「單人通行」介於二者之間，有整治之必要性，而較無急迫性，詳見下表：

表 3-3 北平路三段之佔用情形

佔用情形	戶數	百分比
無法通行	27	21.2
難以通行	34	26.8
單人通行	62	48.8
雙人通行	2	1.6
無佔用	2	1.6
合計	127	100.0

以北平路三段之佔用情形而言，其中近半之路段（48.0%）不宜通行，可供通行之路段共計 52.0%，其中僅極少數路段（3.2%）達到適宜通行之指標。

表 3-4 北平路四段之佔用情形

佔用情形	戶數	百分比
無法通行	12	15.6
難以通行	37	48.0
單人通行	16	20.8
雙人通行	2	2.6
無佔用	10	13.0
合計	77	100.0

以北平路四段之佔用情形而言，其中近三分之二之路段（63.6%）不宜通行，可供通行之路段共計 36.4%，其中過三分之一之路段（15.6%）達到適宜通行之指標。

表 3-5 佔用情形

佔用情形	戶數	百分比
無法通行	39	19.1

難以通行	71	34.8
單人通行	78	38.2
雙人通行	4	2.0
無佔用	12	5.9
合計	204	100.0

綜觀本研究之研究範圍，過半之路段（53.9%）不宜通行，而僅有不到十分之一（7.9%）之路段適宜通行，騎樓之佔用情形可見一斑。

三、佔用方式

騎樓之佔用有其目的性，各家各戶均有不同，本研究將其區分為經營、停車及其他使用，其中經營又可分為以擺放商品及桌椅為主之活動式經營，及以設置廚房、設備甚至違建等為主之固定式經營。至於複合式之佔用，本研究均加入統計，而於計算百分比時仍以有佔用情形之戶數為母數，詳見下表：

表 3-6 北平路三段之佔用方式

佔用方式	戶數	百分比
固定式經營	56	44.8
活動式經營	8	6.4
停車	59	47.2
其他	8	6.4
合計	131	104.8

北平路三段有佔用騎樓之情形者，共計 125 戶，佔用方式以經營為最多，比例達 51.2%，其中近百分之九十（44.8%）為固定式經營；其次為停車，比例亦高達 47.2%。可見北平路三段之騎樓佔用以商家經營使用為主，但停車問題亦頗為嚴重。

表 3-7 北平路四段之佔用方式

佔用方式	戶數	百分比
固定式經營	10	14.1
活動式經營	1	1.4
停車	52	73.2
其他	10	14.1
合計	73	102.8

北平路四段有佔用騎樓之情形者，共計 71 戶，佔用方式以停車為主，比例高達 73.2%，騎樓整治必須充分考慮停車之替代方案。

四、小結

本研究以北平路三段、四段之住商併用區域為檢視對象，發現騎樓之佔用情形極為嚴重，過半之路段已喪失通行之功能，三分之一之路段僅能供單人通行，可見居民對於騎樓之通行功能之漠視或無知；而以商業活動為主之北平路四段，近半路段為固定式之障礙物所佔用，亦可見公權力對於騎樓之管制近乎於無，商家無須考慮佔用遭致處罰之損失。

由於調查之範圍狹小，本研究存在相當之侷限性，亦無法顯現高低不平等因素對行人通行之影響，只望能拋磚引玉，喚起相關單位對於騎樓問題之重視。

第三節 案例介紹

臺北市騎樓整平專案已行之有年，自民國 91 年至 98 年共計完成改善路段長度達 11 萬公尺，本研究以蔡瑞艇於民國 98 年所作之論文——「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」為中心，探討其成功經驗，作為本市實施騎樓整治之借鑑。

一、組織結構

臺北市之騎樓整平專案為跨局處之政策性任務，由於並非各單位之權管業務，且各局處屬平行單位，無隸屬關係，故於推動之初，反彈甚多，且多有消極配合之情形。自民國 90 年市長指示由建管處組織推動，新工處（養工處、衛工處）負責施工，直至 95 年才召集其他相關單位配合，並成立騎樓整平專案小組，由市府一級主管副秘書長為召集人，各單位一級主管組成專案幕僚單位，每月定期召開會議管控，始能順利推動。

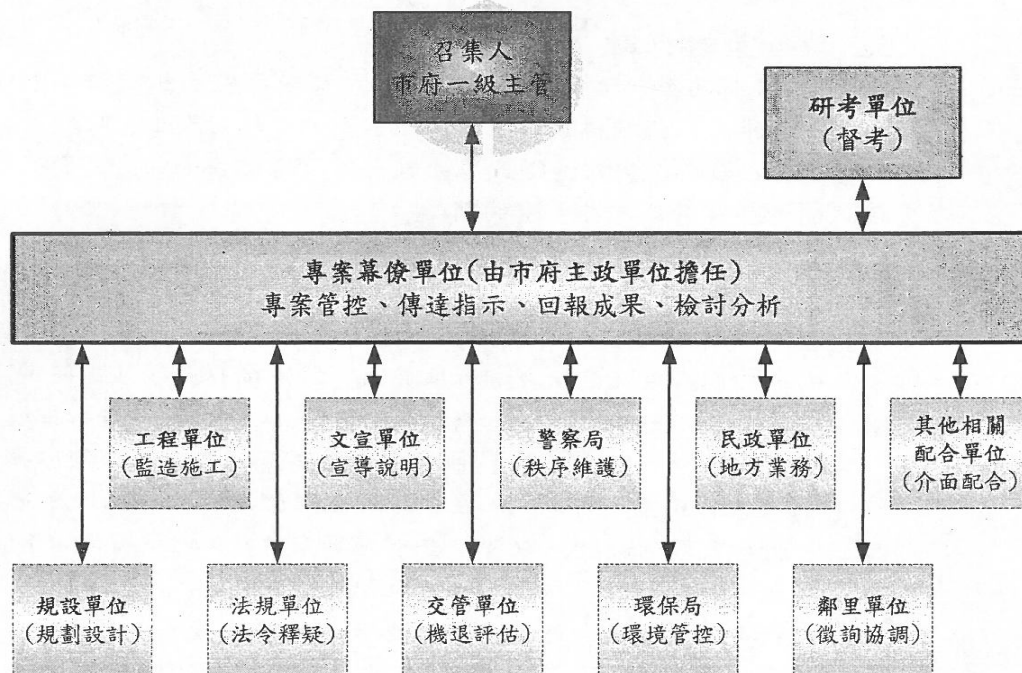


圖 3-1 專案小組組織圖 (資料來源：蔡瑞艇，2009，p4-16)

二、權責業務

推動都市騎樓整平專案，需結合公私部門及社區成員之力量，其權責業務之分配，依「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」之調查，詳如下表：

表 3-8 組織成員權責業務表

屬性	類別	單位組織	權責業務
公部門	府管單位	專案小組	1. 市府政策指示 2. 管控計畫進行 3. 跨局處業務協商
	研考單位	研究發展考核委員會	1. 管考公部門執行績效 2. 協助跨局處業務推動
	規劃設計單位	建築管理處	1. 主政專案推動業務 2. 擬定年度計畫 3. 編列年度預算 4. 主辦規劃設計業務 5. 辦理業務教育訓練 6. 辦理宣導說明會 7. 協助處理民眾疑義 8. 處理設計與施工疑義

屬性	類別	單位組織	權責業務
	工程單位	工務局 新建工程處	1.主辦施工業務 2.配合編列施工預算 3.處理設計與施工疑義 4.完工驗收結算
	協力單位	法規委員會	1.執行相關法令釋疑 2.協助執行爭議法令諮詢
		觀光傳播局	1.辦理宣導推廣業務 2.回應民眾意見
		停車工程管理處	騎樓改善路段之機車退出騎樓評估業務
		警察局	1.施工期間秩序維護 2.機車退出騎樓路段管理
		環境保護局	管制施工期間環境整潔
		民政局	管控區公所相關配合業務
		相關配合單位 (如自來水事業處)	配合施作更新工程(如老舊自來水管及錶箱更新)
私部門	規劃設計單位	建築師事務所	1.負責規劃設計工作 2.設計圖說說明
	工程管理單位	監造顧問公司	1.監督施工品質 2.工程計價及驗收結算業務
	工程單位	營造廠	1.施工期程說明 2.負責施工工作
社區單位	行政單位	區公所	1.協助管控里幹事徵詢意見進度 2.彙整相關徵詢意見書
		里幹事	協助徵詢參與意願及改善意見。
	發展單位	地方領袖(里長、會長)	1.建立政府與民間之溝通管道 2.協助徵詢參與意願及改善意見 3.協助解決爭議事項
	第三部門	民眾、店家	提供相關建議

(資料來源：蔡瑞艇，2009，p4-17~18)

三、計畫進行

依「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」，臺北市騎樓整平專案可劃分為六個階段：

(一) 前置階段

此階段以專案小組、研考會及建管處為核心，法規委員會協力，包含專案小組之召集、組織規程及相關制度之制定，為專案進行之基礎階段。

(二) 規劃階段

此階段將觀光傳播局及社區單位納入，進行計畫之擬定及預算編列，並通過實地調查及召開說明會等意見諮詢，規劃後續工作之實施範圍。

(三) 徵詢階段

完成規劃，進入參與意願之徵詢階段，由里幹事及地方領袖等協助徵詢店家民眾之參與意願及相關建議，並召開說明會加以推廣。

(四) 設計階段

經確認施作範圍後，由建管處及新工處結合私部門進行具體工程之設計，期間宣導推廣業務及徵詢業務持續進行，並召開說明會與民眾溝通，以提高對工程設計之接受度。

(五) 施工階段

設計工作完成後，由新工處主辦施工業務，警察局進行秩序維護，環保局管制施工環境，相關單位亦配合進行更新工程。

(六) 維管階段

整平工程完成，後續由建管處結合社區單位負責後續之維持及管理，並由停管處及警察局結合社區單位負責機車退出騎樓之評估與管理。

四、相關建議

通過「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」之訪談，本研究提出以下建議：

- (一) 由較高階之長官主持跨部門之專案組織，形成內部之隸屬關係，並納入研考會之考核機制，較能保證任務之推動。

- (二)「機車退出騎樓」之進行需考量地區性需求及是否有替代之停車空間（應達六至八成），並進一步檢討配套方案，如增設停車空間、規劃大眾運輸等。
- (三)騎樓整平工程之施作需徵得所有權人之同意，部分空屋需地政單位及戶政單位之配合以查出所有權人之戶籍所在地，與其進行溝通協商。

四、研究發現與結論

本研究通過騎樓之法制沿革，瞭解到騎樓之「通行義務」及「建蔽率優惠」起源自日據時期，至民國時期繼續沿用，直至如今因容積率管制及都市規劃觀念之變革而逐漸沒落。騎樓之相關規定既非近年新增之規定，老舊建物無論依法令規定或依法理，自亦應受相關規定之拘束。然而亦可發現，騎樓之相關規定並不健全，多有矛盾衝突之處，於適用上多有疑義。

本研究以北平路三段、四段為研究範圍，發現騎樓佔用對行人之行走已造成嚴重妨害，大量之斷層形成支離破碎之騎樓空間，破壞其通行功能及行人之行走意願，只能與車爭道、忍受日曬雨淋。而其佔用以商家經營及停車使用為主，前者多發生於商業活動較多之區域，且以固定式之經營為主，由於研究範圍狹小，無法確認是否為普遍現象，但亦可窺見公權力之不彰；後者則普遍存在，可見臺中市之停車問題嚴重，進行整治必須檢討出替代方案。

以臺北市之騎樓整平專案為借鏡，可發現跨單位之合作佔有相當大的比重。騎樓整平涉及方方面面，若不能成立跨單位之專案小組，由高級主管領銜，形成內部之隸屬關係及督導機制，勢必處處受制；而社區單位之配合亦至關重要，騎樓本屬私人產權，對私人權益影響甚鉅，其整平若未徵得同意難以進行，此時相較於公家機關，社區領袖及區公所於社區具有人脈，多方合力方產生豐碩之成果。

第五章 建議

依據本研究之結果顯示，依本研究之結果顯示，騎樓佔用已成為通行之巨大障礙，本研究就此提出以下建議：

- 一、組成專案小組，對臺中市區進行調查分析，針對佔用嚴重之路段，以建管單位及警察局為主導，法令宣導為輔，進行整治；其他地區則持續進行法令之宣導，為後續之整治作前置作業。
- 二、停車為騎樓佔用之主因之一，主管機關應擬定相關之替代方案，增設停車位，或發展大眾運輸等方式減少車輛之私人持有量；在未完成相關配套措施前，對於私人停車，如能留出一定之人行寬度，應以勸導為主。
- 三、騎樓之產權係屬私有，其供公眾利用應符合「比例原則」，建議訂

定人行寬度之最低寬度，其餘部分劃為私人使用之區域，得允許作於騎樓之通行功能無妨害之使用，如放置商品、桌椅，並維持通行動線之順暢，而對於廚房等使用方式仍應予以排除。

- 四、「道路交通管理條例」第1條將騎樓列為「道路」及「人行道」，依同法第45條及第55條之規定，駕車行駛「人行道」或於其上臨時停車應處以罰鍰，「騎樓」是否得視為「道路」不予適用？同法第82條規定之處罰對象為「道路」，「騎樓」是否得視為「人行道」不予適用？實務上雖能執行，但為避免滋生疑義，本研究建議將「人行道」納入「道路」之定義，並將以「行人」通行使用為設置目的之「騎樓」由「道路」中刪除。
- 五、建蔽率及容積率之補償規定均以「法定騎樓」為限，故實務上對騎樓佔用之處罰亦僅限於「法定騎樓」，若能從法律上對「法定騎樓」作出明確之定義並明定其功能，相信更有利於法令之宣導及執行。

參考文獻

- 1.朱啟明，2005，《閩南街屋建築之研究—以福建省泉州市中山南路「騎樓式街屋」為例》，國立雲林科技大學空間設計研究所，雲林。
- 2.王維綸，2008，《台灣騎樓空間權力問題之研究—以台中市太平路騎樓空間為例》，朝陽科技大學建築及都市設計研究所，臺中。
- 3.王齊郁，2012，《斗六太平老街「騎樓」之生活空間使用》，南華大學環境與藝術研究所，嘉義。
- 4.賴裕鵬，2006，《「騎樓式街屋」比較之研究—以鹿港中山路及泉州中山南路為例》，國立雲林科技大學空間設計研究所，雲林。
- 5.陳振福，2006，《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，臺南。
- 6.謝文豐，2004，《我國「建築技術規則」涵構之歷史演化》，國立台北科技大學建築與都市設計研究所，臺北。
- 7.蔡瑞艇，2008，《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》，國立臺灣科技大學，臺北。