

**107 年度國土計畫相關子法法制諮詢小組案
法制諮詢小組第 4 次諮詢會議紀錄**

時 間：109 年 1 月 21 日（星期二）上午 9 時 30 分

地 點：本署 107 會議室

主 席：林組長秉勳

紀 錄：洪子涵

出席人員：略，詳后簽到簿。

簡報內容：略。

決議：

請受託單位就本次會議委員所提意見及建議，修正會議資料相關內容後，納入本案期末報告書適當章節，並製作意見回應對照表妥適回應說明。

散會：中午 12 時 30 分。

附件、與會人員發言意見摘要

一、林委員學堅

- (一)就實務面而言，外界關切的重點並非使用強度，而是可建築用地可能變更為不可建築用地之課題，以及各國土功能分區分類或使用地未來可以容許之使用項目；另就產業發展部分，業界主要還是關切建蔽率如何訂定。
- (二)對地方國土計畫主管機關而言，未來在土地使用管制之操作上，需要逐筆對照過去及未來的使用地編定情形，再去討論應如何管制，如果訂定過渡期或有助於制度順利轉換，但過渡期間會否造成搶建、搶照等超額利用情形，反而造成第一線執行機關之作業負擔，在制度設計上應審慎評估。
- (三)過渡期是否訂定，仍應從法理、信賴保護原則等面向進行論述，但直接執行新制，是否才能達到國土計畫法當初立法所欲達到之管制、保育功效，建議再予考量。
- (四)有關討論議題二，針對國土保育地區第2類與農業發展地區第3類採相同邏輯訂定使用強度，但前開2分區在性質及劃設原則上仍有差異；又目前採同一種國土功能分區分類、同一種使用地以相同強度管制之均質化設計，但未來係採國土功能分區分類容許之使用項目、細目進行管制，前開設計方式是否合宜，建議再予研析。

二、陳委員立夫

- (一)針對國土計畫土地使用管制是否訂定過渡期間，就議題討論上應先全盤了解現行及未來之土地使用管制機制，包括規劃手段、行政行為以及管制性質（法規、行政處分）等等，方可有效討論制度轉換與是否訂定過渡期間之必要性。

- (二)強度管制（建蔽率、容積率、高度）並非唯一的土地使用管制手段，學理上亦將使用分區、使用地變更等視為管制手段之一，若將強度管制獨立出來討論是否需進行補償，則其他管制手段，包含使用地容許情形不同、可建築高度不同等情形，亦應一併納入過渡期間、信賴保護之討論。同理而論，開發許可制度未來將廢止，用地變更制度將進行轉換，是否亦應討論是否有過渡條款設置必要。
- (三)「規劃」為行政手段之一，規劃即計畫具高度形成自由，並透過計畫法對計畫進行管控，如非都市土地之區域計畫法、非都市土地使用管制規則，乃至於未來的國土計畫法、國土計畫土地使用管制規則、各縣市自訂土地使用管制規則等皆屬計畫法內容。而在討論信賴保護及過渡期間訂定之議題中，應針對計畫法所規範之程序與中央法規標準法第 18 條等規定，探討個案土地使用情形是否構成特別犧牲、有無信賴利益問題，另土地尚未達開發進行狀態，是否涉及信賴保護等等，均應依個案情形釐清加以釐清，而非僅就新舊管制強度不同進行討論。
- (四)此外，針對有關過渡期間條款之討論，國土計畫法第 32 條已規範得予以補償之範疇，是否即屬信賴保護條款，又該條規範之補償性質已包含損失補償、政策補償或其他類型；第 45 條規範區域計畫法自 105 年國土計畫法施行、至國土功能分區圖公告之日（預定民國 111 年）將停止適用，則前開 6 年期間是否已可視為新舊制度轉換之過渡期間，而無須再另過渡期間條款，建議得就上開議題再予研析。
- (五)另建議應盤點土地使用申請之可能樣態，例如新法上路前土地開發行為屬籌備中、已申請、審查中、審查通過尚未請照

等情形，是否均屬信賴保護範疇，而須研訂相關補償機制或過渡期間條款，前開類型之盤點有助於議題之釐清及討論。

(六)又如需將區域計畫法停止適用前已取得開發許可者、完成分區變更，但還未取得建照之案件類型納入相關議題討論，則有以下初步建議：

1. 方案一為廢止許可，考量區域計畫法已於民國 111 年廢止，則土地尚未建有建築物或設施者，應依國土計畫法進行管制。惟方案一尚須討論後續損失補償議題，包含補償方式、必要性等。
2. 方案二係將取得之開發許可認定為具信賴基礎，於此情形下保障其依開發許可計畫內容申請建、使照，並循國土計畫法第 32 條管制。惟目前依管制規則所訂，如屬取得開發許可者，依計畫進行管制並劃為城鄉發展地區第 2-2 類，其土地使用樣態為何、計畫指導方向為何等，考量狀態不明確且異質性高，皆須依個案進行討論。

(七)有關議題 2 各使用地於各功能分區分類之強度管制訂定，屬規劃層面議題，原則尊重規劃團隊之研究成果。

三、詹委員順貴

(一)針對議題一是否訂定過渡期間，建議規劃團隊應研析大法官釋字第 589 號解釋內容，其已詳細敘明信賴保護原則須有 3 項要件，包括因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，方得受信賴保護原則之保障，以此做為議題討論之主要架構。

(二)從區域計畫法轉換為國土計畫法管制，屬單純的法規變動，

而土地使用強度之調整是否有信賴保護原則之適用，而有訂定過渡期間條款之必要，仍應依照釋字第 589 號解釋所述之 3 項原則，依個案情形判定，例如原規劃之強度管制內容，是否各所有權人均有具體表現行為，認定其以該建蔽率、容積率進行使用，而有信賴保護之必要，亦須再予研析。

(三)國土計畫法第 32 條第 2 項已明確規範得予補償之範疇，又第 45 條針對新舊制度轉換已訂有 6 年之過渡期間，原則應無於土地使用管制規則訂定過渡期間條款之需要。而國土計畫法第 32 條得補償之類型已屬列舉規定，如另有補償需要，應從個案情況判定，而非僅依土地使用管制調整而通案進行補償。

(四)另有關大法官釋字第 465 號解釋，係因 78 年 8 月 4 日公告之保育類野生動物名錄已指定部分動物為為瀕臨絕種保育類野生動物，於民國 83 年野生動物保護法修正公告後，若於新制公告前，已具有進口或販賣等信賴表現，於公告後因而不得買賣、交換、或意圖販賣而陳列，致人民財產權之行使受有限制，有關機關自應分別視實際受限制程度等具體情狀，檢討修訂相關規定為合理之補救，應以個案檢視之。該項解釋文亦得做為規劃團隊研擬論述之參考。

(五)另針對信賴保護與開發許可之疑義，前於貴署 109 年 1 月 15 號會議討論，已申請開發許可者，因政府尚有許可與否之裁量權，申請人未取得許可者，原則不列於信賴保障範疇。至於已取得開發許可，且已取得建照但尚未取得使用執照者，是否屬信賴保護之情形，建議仍應依個案進行判斷，例如讓開發者依建照申請使用執照，或逕依新制進行管制，再依個案情形討論是否有補償必要。

- (六)會議資料議題二所列未來強度管制調降是否屬信賴保護範疇，建議此部分得參酌前述其他意見，回歸信賴保護原則處置，並應依個案進行判定。

四、何委員彥陞

- (一)於討論信賴保護前，須討論有關法律變動的議題，目前規劃團隊所蒐整之大法官解釋，大部分屬行政處分或法規變動的角度，而如從法律變動角度而言，法律係由立法院三讀通過產生，如國土計畫法為立法院三讀通過，屬新的制度產生，但考量區域計畫法業已執行數十年，已建立目前的土地利用制度及生活秩序，如將區域計畫法變動到國土計畫法視為法律變動，因行政處分的保障與法律變動之處理情形不同，其所賦予之信賴概念需重新思考。

- (二)如討論既有權益保障議題，應從制度面向討論使用地於國土計畫法管制下的定位，始可討論後續補償等問題，相關議題建議如下：

1. 現行使用地之編定將影響其使用項目、細目別之範疇，但在未來國土計畫法下，似於國土功能分區分類之劃設，即建立容許使用的概念，則使用地之編定似不直接影響使用性質，是否還有辦法利用使用地進行強度限制？
2. 承接前項議題，如新舊制度中使用地的使用性質已經有所改變，管制亦有了改變，是否還應以使用地作為信賴補償對象，或以不同功能分區分類之容許使用項目為基準？依據國土計畫法規定，新舊使用地似乎並非直接轉載，即現為可建築用地者，未來並非必然劃為可建築用地，此舉亦彰顯國土計畫法屬新制度的產生，個人建議應回歸國土功能分區分類為主，思考各功能分區分類的容許使用性質，再行研訂強度管制內容，如此信賴保護原則可能非以使用

地而以國土功能分區分類容許之使用項目為準。

3. 如未來採應經國土機關同意使用者可變更使用地別，則各土地可變更之強度管制內容，應連結信賴保護、比例原則。
4. 參考 102 年最高行政法院針對更正登記案件之討論，更正登記應必須由直轄市、縣(市)政府令其變更使用後，才無法做從來之使用。由此可見，國土計畫法第 32 條第 2 項規定「在直轄市、縣(市)主管關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用」，敘明直轄市、縣(市)主管機關有令其變更使用、遷移之權責，基於令其變更使用或遷移情形，才需改變使用或改為妨礙目的較輕之使用。這部分已將既有開發權益納入考量，且只有在縣市主管機關「令其變更使用或遷移」的情形下，才須變更使用，如此是否仍有信賴保護議題？個人認為原則沒有，因為有關功能分區分類之容許使用範疇、使用地強度管制等，皆應以縣市國土計畫為基準，依國土計畫法授權即可禁止、限制使用，故應無法律漏洞或信賴保護議題。
5. 如參照建築管理法規，信賴保護及補償等機制應由直轄市、縣(市)主管機關依個案情形研析，同時應將相關原則於縣市國土計畫載明。

(三)自國土計畫法施行至區域計畫法停止適用共有 6 年期間，業已將土地權利人之保障納入考量，故應無須另訂過渡條款。

五、戴委員秀雄（書面意見）

- (一)按土地利用之控管，並非單論強度，而是連同土地使用項目一併考量者。因此，在土地利用種類（用地別）變換之際，土地使用價值之損失不能單獨將強度孤立出來考量。因此，

整體而言不建議單以強度討論信賴補償與過渡之問題。

(二)其次，原理上來看，固然在規範變更時信賴保護問題幾乎是恆常性的存在，但是否成立信賴保護仍另有要件，並非有變動即應予以保護。此中涉及因素者眾：

1. 其一即分區與編定用地種類在性質上，有認為僅屬財產權之內容形成作用，而在財產權的社會義務範圍之內者，在情形特殊時，如限制過於不平或嚴重之情形，方另成立特別犧牲。而在社會義務範圍內，基於國家對於國土之計畫高權，如何形塑個別土地之使用，仍有一定之計畫自由。況且，計畫原應配合時事調整，如何能夠期待在計畫指導下之土地利用控管得以維持恆常不變，故致土地使用強度單獨成為穩定之既得權，應有違國家計畫形成自由與計畫控管土地因時因地制宜之原則。
2. 準此，國土計畫法對於既有合法之土地使用，准予在令拆遷之前，維持既有之使用，即屬信賴保護之過渡條款，而保障既有使用以展現之信賴行為與利益。故國土計畫法相關規定不應視為漏洞，亦不須予以填補。至於新分區與編定用地別發布後，各該土地尚未依原區域計畫時期之編定用地別之容許使用項目利用者，不管使用項目與強度為何，根本不存在土地利用上之信賴行為，原不合於信賴保護要件，應無信賴保護之可言。且事實上，這種情形也不存在可主張之信賴利益損失。
3. 信賴利益在土地利用情形，無論是使用強度還是使用方式，本質皆與交易價值截然不同，不可直接視為交易價值，故亦不可直接與地價連動。例如，以已經將該土地可供開發之容積用盡，則理論上其土地利用價值業已用盡，其信賴

保護在於存續之保障，而以國土計畫法現行規定過渡，實為已足。必不宜使之仍得就因之伴隨之地價漲跌索取補償。畢竟地價因地用之變動而變動時，恐可解為間接受到影響，根本連是否受法律之保障都有疑慮。

六、本署綜合計畫組

有關國土計畫土地使用管制規則涉及信賴保護部分，下列議題建議受託單位亦可評估是否適度納入期末報告論述，以強化研究成果完整性：

- (一)現行開發許可審查期程較長，若未來土地使用管制強度調降，可能影響開發許可審查中之個案，此部分是否納入信賴保護考量；另如依個案進行判定，則景氣不好延後開發或僅進行整地，是否屬已有具體表現；如辦理轉手交易者，買方是否得納入信賴保障範疇。
- (二)多階段之行政處分，如開發許可辦理展延者，需如何處置；已投入開發許可審議，並完成取得許可者，已取得信賴基礎，未來應如何保障其權益。
- (三)如國土計畫土地使用管制之原則大致定案，是否可建議非都市土地使用管制規則、非都市土地開發審議規範等現行規定先行配合修正，以銜接未來國土計畫土地使用管制原則。

「107 年度國土計畫相關子法法制諮詢小組」案

法制諮詢小組第 4 次諮詢會議簽到簿

時 間：109 年 1 月 21 日(星期二)上午 9 時 30 分

地 點：本署 107 會議室

主持人：林組長秉勳

林秉勳

出席人員	職 稱	簽 到 處
陳委員立夫		陳立夫
林委員學堅		林學堅
詹委員順貴		詹順貴
何委員彥陞		何彥陞
國立成功大學		趙子元
		陳志宏
林副組長世民		
張簡任技正順勝		張順勝
廖簡任技正文弘		
王簡任正工程司兼組長文林		
蔡科長玉滿		蔡玉滿
本署綜合計畫組		鄭福文 林妍均 張正