

# 因應直轄市、縣(市)政府擬定及推動區域計畫所 涉相關法令問題研析

委託機關：內政部營建署

受託機構：逢甲大學

101 年 8 月



## 內政部營建署 100 年度計畫摘要表

計畫(研究)題目	因應直轄市、縣(市)政府擬定及推動區域計畫所涉相關法令問題研析
計畫(研究)經費	50 萬元整
計畫(研究)起時	100 年 12 月 30 日
計畫(研究)迄時	101 年 09 月 15 日
受託單位	逢甲大學
計畫目的	配合區域計畫法條文修正，就研究計畫主題(一)多層級化區域計畫，(二)直轄市、縣市區域計畫擬定權限之法律性質及(三)區域計畫與部門計畫間跨計畫機關協調機制，提供分析與修正建議
預期效益	參考報告書中區域計畫法條文建議及修正草案
計畫摘要(中文)	<p>區域計畫法修法最重要之核心任務在於透過區域計畫的多層級化後，強化區域計畫上下指導與水平協調的功能；其中牽涉如何將現行單一層級區域計畫調整為多層級化之法制規範；次則因調整後直轄市、縣市政府就其行政轄區擁有區域計畫擬定權限，對於該權限必須檢討地方層級區域計畫的事務性質(垂直指導)，使之明確、易行，並佐以適度之法規修正；最後則是強化區域計畫在水平向度之協調功能，亦即如何與部門計畫有效進行互動。</p> <p>針對區域計畫多層級化後之結構特性，為有效區隔不同層級區域計畫，各層級區域計畫在內容、效力上之差異應該在區域計畫法條文中明確予以宣示。直轄市、縣市政府擬定區域計畫之權限就現行法及計畫範圍擴及部屬地方管轄的海域觀之，其屬性仍較近於委辦事項；惟若今後欲將之改變為地方自治事項，在原理上實亦無不可，但須先行處理直轄市、縣市轄區及於海域之問題。跨計畫機關間之意見與資訊交換實則依現行法已有所規定，但就爭議發生時如何處理在規範上卻付之闕如，故建議由爭議雙方機關共同上級機關為決定，以利執行。</p>
計畫摘要(英文)	The fundamental element of Regional Plan Act's reform is the change of regional plan's structure from single level to multi-level. In order to match the multi-level structure of futural regional plans, the legal nature and contents of each level of regional plans must be clearly defined and

	<p>differenced.</p> <p>Furthermore, while the local governments own the competence to execute the planning procedure of local regional plans, the legal nature of this competence doesn't belong to sovereignty of local government according to recent Regional Plan Act. A change in this part of Regional Plan Act is theoretically possible and doable, but a revision of Local Government Act as base for such change will be required.</p> <p>There are only very limited Instruments about the harmonizing platform for conflicts between sectoral Plans and regional plans in Regional Plan Act, especially it lacks the procedure making the decision in order to solve the cross-plans conflicts. In this case Administrational Yuan might be in the best position to solve such problems and suited to be the decision maker.</p>
印製份數	100 份
工作人員	戴秀雄，何彥陞，曾琬瑜，戴珮茹
本署參與人員	綜合計畫組陳組長繼鳴、林副組長秉勳、林專門委員世民、廖科長文弘、蔡玉滿，

## 目錄

第一章 導論.....	1
第二章 區域計畫法修正之範圍與架構.....	5
第一節 區域計畫法之架構.....	5
第二節 區域計畫法修正之範圍.....	6
第三節 區域計畫法待修正部分之安排.....	27
第三章 多層級區域計畫之相關修正建議.....	30
第四章 委辦事項化之修正建議.....	35
第五章 區域計畫與部門計畫協調機制之建議.....	39
第六章 結論.....	41
附錄 1：區域計畫法部分條文修正草案對照表(101 年 7 月修正版本) .....	44
附錄 2-1：101 年 1 月 6 日第 1 次工作會議紀錄及其研處情形 .....	56
附錄 2-2：101 年 4 月 12 日第 2 次工作會議紀錄及其研處情形 .....	58
附錄 2-3：101 年 4 月 27 日期中簡報會議紀錄及其研處情形 .....	61
附錄 2-4：101 年 5 月 31 日及 6 月 1 日座談會議紀錄及其研處情形 .....	71
附錄 2-5：101 年 7 月 20 日期末簡報會議紀錄及其研處情形 .....	104



## 第一章 導論

依據直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實執行工具研究案成果，現行區域計畫法規範下之區域計畫實務，之所以屢被詬病區域計畫無法發揮作用，實涉及部分區域計畫法原訂規範內容不足以及結構性之弱點，誠有予以修正之必要，以使之能夠在國土空間合理有效利用之追求上，發揮區域計畫應有之功能。而這些亟待修正之弱點正值推動直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫之際，更因過去並無採行多層級區域計畫前例，區域計畫法原本亦未對此有明確之規範，故進一步衍生疑慮，而有待推動區域計畫法之修正，俾使其規範內容能夠切合社會現勢之發展與目前國土空間行政上之需求。以下即針對該研究案對區域計畫法應修正部分之建議予以轉述，其後並據以提出區域計畫具體修正之建議。

以下首先就區域計畫法整體性之檢討觀之，現行區域計畫法之規範內容最大特徵，在於其主要法效力所在之作用方向，俱屬機關內部之拘束力，並無對人民之直接拘束力，其執行與落實都須另外透過都市計畫或其他相關行政措施。無可否認地，因為過去區域計畫實務一直帶有脫胎自都市計畫之影子，迄今實務上對區域計畫的認知或想像，往往被混淆成非都市土地版的都市計畫，此實平添行政實務上之爭議與困擾。準此，依照區域計畫法規範模式釐清區域計畫性質為僅具策略性功能及僅拘束相關機關者，對於日後相關討論當會有所助益，惟此點主要尚不涉及修法之層面，蓋其主要指涉及行政實務上如何落實區域計畫法之規範。

其次，區域計畫擬定事務究為自治事項或為委辦事項之疑慮。針對此一問題，衡諸區域計畫內容並非具體、細緻地干預計畫地區事務，而是上承高層級綜合計畫進行中介予地方政府之角色與功能，原具濃厚跨層級、跨域、跨專業部門協調平台之特性，再者地方制度法與區域計畫法皆為立法院所通過施行者，其效力、位階並無高下之分，故除非透過大法官解釋，認定現行將區域計畫擬定權限納入中央所得實質控管者乃有違憲法對中央與地方分權之界限，否則即仍應以區域計畫法既有規定認定事務權限之性質，而否認直轄市、縣市擬定區域計畫之

權限為自治事項。此問題多少衍生自地方制度法乃新近立法，若認為區域計畫法相關權限規定有與保障地方自治精神之不盡相符處，實則仍應透過修正區域計畫法方足為之，而究竟修正方向為將直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫定性為委辦事項或是自治事項，則仍待政策性決定。

現行區域計畫法對於區域計畫之效力乃規定於第十一、十二及十五條，分別拘束都市計畫、部門計畫與非都市土地之管制作業；惟如何能夠充分發揮其效力以指導下級綜合計畫、部門計畫與非都市土地之使用分區與使用地編定，現行法之內容反而不是流於規範過於簡單，欠缺配套之程序規定，就是實際上因為非都市土地之管制過度側重編定，而在影響區域計畫用以發生拘束力之介面上幾乎無法發揮預期功效，也就無法論及國土由上而下之逐級以計畫指導土地使用；故就非都市土地之利用與管制大體形成應將管制與(區域)計畫脫鉤，回歸現行法所立下之架構，惟此部分規定由現行區域計畫法規範過於簡單，自屬需要進一步修法調整者。

就與都市計畫間之介面來看，區域計畫法第十一條解釋上自應涵蓋對於計畫範圍內各都市計畫擬定機關為都市計畫擬定、變更之指示，故於區域計畫中對計畫範圍內都市計畫地區為發展優先順位、容積總量之設定、分配，甚或設置都市擴張、發展之境界線原皆可納入於區域計畫內容中，以提升區域計畫對都市計畫之指導力；惟都市計畫擬定、變更之權限為地方自治事項，為避免過度干預地方在都市計畫擬定計畫高權，區域計畫內容針對都市計畫所生之指導與限制，應明確化其對都市計畫之指導項目，以符合法律保留之要求。此部分建議於區域計畫法中補強相關規範：如容積總量管制，都市發展境界線等，因涉及自治事項，務必訂於法律之中。

區域計畫法第十二條雖已明訂區域計畫與部門計畫間互動原則，以及區域計畫指導部門計畫之模式，惟於實務上之實情則為區域計畫與各部門計畫各自為政，未發揮區域計畫作為各部門協調平台之角色功能。按區域計畫主管機關與部門計畫主管機關之協調，如同意權或是會同辦理等皆涉及機關權限之規定，故於此應首先補充相關區域計畫擬定過程中之機關參與、協商程序，並應進一步針對計畫間如何相互配合之程序予以律定。同時，基於跨域問題之解決，亦須建立跨域協商機制以擬定區域計畫，此部分涉及綜合計畫主體間的協調，亦須以法律定之。

至於非都市土地使用管制部分，茲引用前引報告之分析於後：

- (一)整體非都市土地管理之政策方向、價值觀與大原則，無論是否係以保育、凍結為主，原則上皆應予以宣示，對於法規之適用與解釋將會有重大助益；
- (二)對於非都市土地管制之方式、原則等，因其直接涉及非都市土地所有權人及其他利害關係人之權益，應明訂於法律之中，而非單純概括授權制定法規命令予以規範；
- (三)區域計畫之內容應包含明確之要求與目標，以做為非都市土地各種開發、使用之審查依據；
- (四)開發許可在類似制度上並不是用以變更分區的，而是審查個開發案之區域計畫不抵觸性，在制度檢討上固然不須全然依照外國立法例，然開發許可之准許至少應符合此種意旨，進而與區域計畫之變更(必要時亦含都市計畫之配合變更)應有所連動。<sup>1</sup>

綜合前所提及者，區域計畫法修正建議方面，特別針對法規修正須優先進行之部分為說明：

- (一)最優先應處置之部分當屬與直轄市、縣市擬定區域計畫權限與區域計畫之多層級性相關規定，此部分因有法律保留之適用，須修正區域計畫法。
- (二)直轄市、縣市擬定區域計畫，其事務特性應就委辦事項與自治事項兩種為決定，據以明確規範於區域計畫法中，並配合調整、修正相關條文。
- (三)部門計畫與區域計畫間之配合介面，如平行擬定、同時擬定程序之建置，以及當計畫間之施行出現時間差時，對於計畫效力與法規適用之規範，此皆屬於須在區域計畫法中予以明定者。
- (四)就區域計畫內容得以做為開發許可審議與變更編定案准駁依據，亦應儘快予以明訂於區域計畫法中。(就開發許可之審議而言實依現行法即可執行，唯仍可將此更加明確予以宣告)

上述區域計畫法應優先修正部分中，(一)至(三)為本研究所須完成修正建議之部分，至於依據前引研究應為修正之部分，亦有些僅需

---

<sup>1</sup>直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實執行工具成果報告

透過制定、修正現行法規命令層級法規即可達成者，茲亦予以整理如下：

- (一)無論區域計畫對都市計畫、部門計畫與非都市土地管制相關作業之指導，皆有賴於區域計畫在內容撰寫上能夠明確化對特定地區之要求與目標；此部分只須透過相關作業手冊及法規命令予以要求即可。
- (二)計畫主管機關間之協商程序就不涉及權限分配部分得以法規命令先行予以律定，至於涉及權限分配者，如某機關之同意權，亦應日後配合區域計畫法修正。
- (三)就環境敏感地區（或如限制發展區與條件發展區等）之規範，宜優先於區域計畫法施行細則與非都市土地使用管制規則進行增補，同時若要提供各直轄市、縣市在地化之特殊管制規定者，則亦應優先修正非都市土地使用管制規則。

以下即依據前述應優先進行修正部分，針對區域計畫法現行內容擬提修正建議。

## 第二章 區域計畫法修正之範圍與架構

現行區域計畫法共三十條條文，在進行修正時，含增刪及修改條文總數應不超過總條文數之半數，故修正部分以總計不逾十五條條文為原則。為如何有效安插、分配此十五條文於現行區域計畫法中，並兼顧本次修法目標之達成，仍須先就區域計畫法規範內容之結構予以考量，方得為之，故以下先就區域計畫法之架構先為分析，以明確化整體待增補、修正之規範區塊、位置，進而分析本研究之三核心議題應對應之增補、修正內容，最後於本章總結條文之確實安插情形。

### 第一節 區域計畫法之架構

現行區域計畫法內容分為六章，共計三十條條文。其中，第一章各條文除宣示區域計畫之目的、功能外，明訂區域計畫之各級主管機關，係屬區域計畫作為制度運作之基本規定；第二章則規定應擬定區域計畫之地區、擬定區域計畫權限之分配、區域計畫之內容、區域計畫擬定、變更、核定之程序與區域計畫之效力，可謂將區域計畫由擬定至發布實施階段完全予以囊括，究其性質自屬區域計畫法整體內容中之最核心部分；第三章規範非都市土地之分區、編定及開發許可制度之運作，在結構上事屬區域計畫之執行與落實，故亦屬區域計畫法核心規範區之一；第四章(第十八條至第二十條)主要規範區域計畫在規劃與執行上之輔助機制，對於區域計畫之主要運作機制與法律效力等規範核心關聯性較低；至於第五章規定罰則與第六章只涉及生效日期與施行細則之授權，其條文亦與區域計畫法核心規範較無關聯。綜合上述，於扣除後面三章之後，區域計畫法就整體結構而言，原則上係以前三章計 22 條條文為規範核心。

承上，區域計畫法之規範核心在立法的邏輯上，乃是約略分成區域計畫的產生(擬定到實施，第二章)與區域計畫的執行(區域土地之管制，第三章)，而對區域計畫法之修訂自亦勢必主要針對此兩部分進行，方得以解決前述現行區域計畫制度運作上之諸端問題。本研究既以建構多層級區域計畫、定位直轄市、縣市區域計畫事務性質，以及區域計畫與部門計畫間協調程序之建構為工作項目，則主要涉及者實為現行區域計畫法第二章兼及部分第一章的條文調整。

## 第二節 區域計畫法修正之範圍

按現行區域計畫法條文共計三十條，顧及目前立法實務上法律修正以不超過半數條文為限，故建議含刪除、修正與新增條文總計不逾十四條文，並建議儘量新增條文方式辦理，以利於日後再有修正必要時有較為寬裕的可修正條文數量。

如前所言，本研究之工作範圍主要落在現行區域計畫法第一、二章之增補、修正，惟區域計畫法之整體內容有其體系結構，不可僅將第一、二兩章獨立於其他條文之外，獨立予以考量，故本研究除以下所述及範圍之外，亦配合區域計畫法修正草案整體內容進行檢討。

### 第一項 多層級區域計畫之相關規範

為將多層級化區域計畫之結構明確化，則現行法對於區域計畫內容僅有單一標準（第七條），而第十五條第一項之非都市土地使用分區、使用地編定作業，亦未顧及區域計畫多層級之情形，故勢必對現行法進行相當之增補，方得以使多層級區域計畫得以順利運作。以下即針對現行區域計畫法增補多層級區域計畫應注意之事項逐一予以說明。

（一）多層級區域計畫之結構固然出於空間規劃實務由上而下逐級具體、細節化之需求所衍生，但就立法政策面之考量，首須考量應由多少層級構成，而此點原則上並非法理面之問題，而須就我國國土空間規劃之實際需求定之。大體上，因我國領土幅員不大，整體而言除以整體國土為範圍之空間綜合計畫外，為能有效指導各地區都市計畫及非都市土地之運用，勢必最少需要一中介性層級空間綜合計畫，此約略即為現行區域計畫（姑且不論其實際所發揮之功能與效果）可扮演之角色與可提供之功能。然現行四個區域計畫皆為計畫範圍跨兩個以上縣市行政區域者，其是否能夠有效指導非都市土地之管制作為，受限於其比例尺，誠然有討論之空間；因而基本處理之方法大體上以全國國土另有空間綜合計畫規範為前提，而此點正符合目前實務上已著手進行以全國國土為範圍之區域計畫，將區域計畫之空間範圍縮減並改變比例尺，俾能以更為具體、細節之區域計畫內容有效指導區域土地之利用，如此則兩個層級區域計畫將是未來空間綜合計畫逐級向下指導系統中之最低門檻要求。至於現行區域計畫法第六條第一項第三款所規定跨越兩鄉、鎮（市）區域計畫，

目前實務上相當者實際僅有桃園航空城區域計畫，此類區域計畫由於計畫範圍小，但距離細部計畫仍有相當距離，嚴格來說應仍不利於直接對區域土地為直接之拘束，故此層級區域計畫是否可以完全納入直轄市、縣(市)層級區域計畫，實並非全無考慮之餘地；至少，若要保留此一層級區域計畫似宜先就其功能先予以釐清為宜，且應考量此層級之區域計畫空間範圍相對狹小，其內容勢必較直轄市、縣市區域計畫更為細節，其與都市計畫作用方式間之區隔將日益困難。基於此些考量，本研究不建議以鄉、鎮、市、區之層級，在直轄市、縣市區域計畫之下再擬定區域計畫，而宜以直轄市、縣市區域計畫做為底層空間秩序計畫，以指導其下之都市計畫與非都市土地利用。

(二)區域計畫採多層級操作既係出於規劃及空間計畫實務需求而來，則每個層級區域計畫無論在計畫的空間範圍與所使用比例尺上，都應該相對應地予以調整：按依區域計畫法施行細則第十四條，非都市土地使用分區圖其比例尺不得小於二萬五千分之一，都市計畫法規定主要計畫比例尺不得小於一萬分之一(第十五條第二項)，細部計畫比例尺不得小於一千二百分之一，應可作為直轄市、縣市區域計畫比例尺與鄉鎮區域計畫比例尺參酌標準；蓋直轄市、縣(市)層級之區域計畫在空間範圍與計畫功能上，與都市計畫之主要計畫較為接近，而另一方面，既區域計畫並不直接規範個別土地之分區、編定，則實務上亦無採取類似都市計畫細部計畫比例尺之必要性。至於，較直轄市、縣(市)區域計畫更低層級之區域計畫，其所採比例尺自應更大於直轄市、縣(市)區域計畫所採者。

(三)由於區域計畫多層級化之後，即衍生越下層級區域計畫因其內容越趨細節、具體之情形，故雖不同層級區域計畫之計畫內容核心不至於有何重大差異，仍宜對各層級區域計畫的內容差異之處，就其有規範必要者予以明訂；此外，為強化空間綜合計畫由上向下逐級指導之作用，原應另明訂下層級空間綜合計畫、部門計畫之內容，對上層級區域計畫配合情形之論證義務，故區域計畫法第七條關於區域計畫內容之規範，針對多層級區域計畫整體而言，須加入 1. 上層級區域計畫之要求配合內容與計畫目標，以及 2. 各該層級區域計畫配合情形與相關理由之論述。對於不同層級區域計畫內容，為能表現其層級間上下隸屬關係，以更清楚表現其間差異，同時例示性地具體表現各內容項目之核心內容。於此

## 應酌量增加第七條內容

(四)按空間綜合計畫由規劃之需求來看，多層級化固為技術上所不可免，但層級之多寡仍以實務需求為斷；就區域計畫而言，即應由此點出發，思考每個層級區域計畫的具體功能為何。按直轄市、縣(市)層級區域計畫之內容與功能，若設定為足以控管直轄市、縣(市)境內都市計畫、部門計畫與非都市土地，則是否仍需要更下層級之區域計畫即生疑問；反之，低於直轄市、縣(市)層級之區域計畫應即確認其具體功能、作用何在。

(五)依現行區域計畫法之規定，區域計畫之法律效力乃在於第十一、十二與十五條所賦予者。然區域計畫多層級化後，一方面必須明訂區域計畫上下層間間之法律關係，自亦須考量每個層級區域計畫在前揭條文所示拘束力如何配合區域計畫多層級化之作用，如 1. 不同層級區域計畫對都市計畫、部門計畫如何作用，而 2. 直轄市、縣(市)政府辦理非都市土地之分區與編定，究竟要依照哪一個層級區域計畫為之。關於 1. 所示問題，基本上因為綜合計畫由上而下具一致性，其與都市計畫、部門計畫間原即應相互符合，此須透過相關行政程序之建構，促使空間行政計畫間能夠協調一致即可解決，本研究認尚無進一步為實體法性質規定之必要，反而應思考是否另行提供程序，使都市計畫之新訂、變更涉及區域計畫亦對應修正。至於 2.，現行法第十五條第一項對於地方政府辦理非都市土地分區、編定，並未明定係依據哪一區域計畫，今既採行多層級區域計畫之架構，則原則上全國每一寸土地上，將至少存在兩層級區域計畫，顧及全國性區域計畫之範圍過大，在土地使用之規劃上仍過於抽象，無法具體指導直轄市、縣(市)政府進行非都市土地之分區及編定作業，故前揭條文宜明定為(至少)依據直轄市、縣(市)區域計畫方得為之。

(六)區域計畫多層級化後，在綜合計畫系統固然維持由上向下指導、管制之原則，但仍存在必須由下向上逆向進行變更之情形與需求，而此種情形大體在於 1. 當新訂、擴大或變更都市計畫，而與既有區域計畫所規定有異時，以及 2. 當開發許可案涉及應一併、連動變更各層級區域計畫時，3. 下層級區域計畫因故發生臨時檢討變更情形時。故針對此種逆向

連動變更的情形，應分別就以上三種情相關規定配合予以修正或增補，且除實體規範外，亦須考量對相關程序規範做出基礎性規定。

## 第二項 針對直轄市、縣(市)擬定區域計畫為委辦事項或地方自治事項定性之相關法規調整

針對本項之議題，實為自推動直轄市、縣(市)擬定區域計畫以來即已存在之疑慮，蓋區域計畫法性質既異於都市計畫，且其計畫擬定權限之性質既未於區域計畫法明定，亦未於地方制度法有所規範，以致迄今對於直轄市、縣(市)擬定區域計畫皆係透過法解釋之方式為之；然如前述分析結果，其治本之道仍在於先在政策方向上決定直轄市、縣(市)區域計畫擬定權限之性質，究為委辦事項還是地方自治事項，並據以修正各相關現行法規。

### 第一目 基本考量

委辦事項與自治事項的基本差異，實可由地方制度法第二條第二、三款之法定定義一窺究竟；委辦事項之意義依地方制度法，係指法律明定地方政府辦理執行之事項，但受中央政府之指揮與監督者；而自治事項之意義除參考地方制度法第二條第二款之定義外，其核心意義係指源自各該地方之固有事務，係由第自治團體自行決策、執行並負其責任者。但因委辦事項事實上也是法律明訂地方有權限者，因此單就是否外觀上由法律所明訂該事物之權限，與自治事項並無二致，實無法僅就單一條文文字判斷，而必須就規範體系及事務性質去研判，若一事務在本質上具有該地方固有事務性質，原則上才能界定為地方自治事項。

此點衡諸德國立法例與我國相較有基本面的不同，其一在於德國自治單元係在於市、鎮、村，而區域計畫之計畫範圍基於其超地點性，乃是跨縣市之情形，而自治單元則依法對其行政區域之全部為都市計畫(Staedtebauplaene, 或稱 Bauleitplaene)；亦即，邦國土計畫之下，以部分跨縣市邦境空間為計畫範圍者，為區域計畫，其下則為都市計畫。準此，則德國之區域計畫僅為邦之事務，而不可能為下轄自治單元之自治事務。

反觀我國情形，區域計畫法對於區域計畫之範圍並無明確規範其決定之指標，而由主管機關在綜合計畫中或自行依職權指定。由此觀之，我國區域計畫之空間範圍並未預設以直轄市、縣、市行政區域為限，而可依自然地理或人文社經，甚至政治上之考量決定；其範圍因而依據區域計畫法既可以全國土為之，實亦不能排除小至縣市以下之空間範圍，自亦不排斥以行政區域作為區域計畫範圍之可能性。然而，當區域計畫以地方自治團體之行政轄區為範圍時，因對自治單元所轄土地利用之自主管理一般言之係屬地方自治事務中所不可或缺者，故(空間)計畫高權向屬自治權限之核心，而地方制度法將都市計畫擬定權限列為地方自治事務係屬當然之理。此點衡諸德國法之規範方式，因其係落實將都市計畫實施於行政區域全境，而以區域計畫規範跨行政區域空間事務，故其間分工明確，區域計畫擬定權限亦無解為自治事項之餘地。就此點而言，以一般對區域計畫內容與功能的了解，因其超地點、跨域特性，鮮少有以單一行政區域作為區域計畫空間範圍者，此於我國應仍為如是解。

惟今既推動以直轄市、縣市等地方自治團體之轄區作為區域計畫之空間範圍，如前所言，既然一地區土地如何利用一般仍認屬該地方自治團體之固有事務，故就落實地方自治，尊重地方自治高權之理想，將直轄市、縣市擬定區域計畫定性為地方自治事項，實亦無不妥。然而，若朝此方向修正，勢必先解決各臨海直轄市、縣市擬定區域計畫之空間範圍因為涵蓋海域，實已超出地方自治團體之轄區範圍，而現行法上中央主管機關對於直轄市、縣市所擬區域計畫之行政監督權限似乎又有偏強之情形，故必須對現行法為較高度之檢討與變更。

準此，以下即針對此兩種不同定性方式，分別予以分析，並提出相關法規在各該定性條件下應配合之調整。

## 第二目 直轄市、縣(市)擬定區域計畫為委辦事項之相關調整

現行區域計畫法對於計畫範圍(區域)並未為實體性之定義，而主要係由上層級空間綜合計畫、首都、直轄市、省會為中心所劃定或中央主管機關所指定者(第五條)。由此觀之，其對區域之觀念並不以行政區域為限，亦不以之為必要。由此，地方區域計畫範圍在區域計畫

多層級化後，得由全國區域計畫或由內政部指定，而此指定之範圍如前所述，實不限於行政區域，而以具一體性進行規劃之必要者，於最小為一個直轄市、縣(市)行政區或是一流域(集水區)皆為規劃實務上可行者。於此，現行區域計畫法對區域計畫之空間範圍並未明定以行政區域為準，可謂係預留規劃彈性，使日後區域計畫之擬定無論係針對行政區域、流域或是任何空間組合皆屬可行，此亦符合現行北、中、南、東四個區域計畫之行政實務。就此點而言，實另有一優點，即較為不易被認為區域計畫係屬直轄市、縣市等地方自治團體之自治事項。故綜合前述之考量，現行對於應擬定區域計畫地區之規定應可予以維持。惟須注意者，以直轄市、縣(市)行政區域作為區域計畫之計畫範圍，原即易被認為區域計畫擬定係專屬各該直轄市、縣(市)自治團體之事務，故為避免被認定為地方自治事項，除計畫地區之空間範圍可不侷限於直轄市、縣(市)行政區域外，理應明訂直轄市、縣(市)區域計畫之擬定依據上層級區域計畫，並受上級區域計畫主管機關之指導；而此情形，因目前各臨海直轄市、縣市擬定區域計畫之空間範圍，皆依區域計畫法第五條第三款被指定涵蓋非屬其轄區之海域地區，此即符合上述。

再者，基於空間綜合計畫由上向下逐級指導之特性與需求，對於較小範圍內之(子)綜合計畫，如直轄市、縣(市)區域計畫，其計畫地區與其他計畫地區臨接處通常易於衍生跨域性事務，而有待上層級空間綜合計畫指導或規範其作為，或是強制進行跨域協商。此部分實宜儘量在上層級區域計畫中即做出一定程度指示，一方面有利於下層級區域計畫在擬定時有所依循，再者亦足以彰顯直轄市、縣(市)層級區域計畫在性質及內容上，不盡然全屬地方自治事項範疇。

最後，另須考慮者，現行第六條實允許空間範圍小於直轄市、縣(市)行政區域之區域計畫，然衡諸已有直轄市、縣(市)區域計畫之情形下，此層級區域計畫之存在是否必要，容有斟酌餘地。然觀諸草案新版本第六條第一項第三款，乃另以特定區域計畫代之，在概念上來說，已非一種最下層級之區域計畫，反而較接近於基於特殊專業目的考量所擬定之(具部門計畫色彩)區域計畫，顯示該條文規範內容結構上之改變。

### 第三目 直轄市、縣(市)擬定區域計畫為地方自治事項之相關調整

按直轄市、縣市區域計畫之空間範圍既為其行政轄區，而直轄市、縣市依地方制度法第十四條規定皆為地方自治團體，故在法理上，如同都市計畫之權限劃歸地方自治事項，以直轄市、縣市行政轄區擬定區域計畫作為轄區空間土地利用之規範，其事務屬性自有認定為地方自治事項之餘地與正當性。斯值注意者，無論是直轄市還是省轄市，在空間學理上都是一個地理上單元的地點(place, Ort)，而不只是行政劃分上的地點，其內在具有高度地理上、文化上及社會經濟上的單元性與一致性，但縣雖然在行政劃分上是個地點，在地理上卻因其超地點性，在實質上是個區域，其空間範圍內局部地區在城鄉、社經、甚至是文化的歧異皆非都市所得比擬者，並非真正自成單元。於此認知下，都市(直轄市、省轄市、縣轄市及鎮)同時做為地理上與行政上之單元較無問題，原理上實可以行使其計畫高權以都市計畫具體管理其所轄空間土地；而區域計畫之空間範圍原以涵蓋城鄉之超地點、跨縣市性為其特徵，計畫之空間範圍不侷限於單一行政轄區(跨域性)，區域計畫之內容與功能因而偏重策略性指導，故由理論面上及立法上不會定性成自治事項，而這也是都市計畫與區域計畫分工之處。由此角度觀之，地方制度法第十八、十九條將都市計畫列為自治事項，實符合理論與實務上之應然。

衡諸我國目前行政區劃，五都除台北市外，其他四都其實皆涵蓋城鄉，幅員亦達到縣的規模，其實質已為區域；而原本「超地點性」事務因為改制(縣市合併)而成為法律上的「地點性」事務。由此來說，雖然區域計畫在本質上異於都市計畫，而理應不為自治事項，但在我國法律上，其已失去跨域之特性，無可諱言地在法律上自可轉變為自治事項。

須值注意者，地方自治事項之特徵即在於此些事項乃該地方自治團體所屬空間地區之固有、自己之事務，故自治權限在空間上自始受到各該地方自治團體行政轄區寬間範圍之限制。值此之故，目前推動之直轄市、縣市擬定區域計畫，其計畫空間範圍涵蓋不屬該直轄市、縣市行政轄區之海域，則各該直轄市、縣市萬難謂為就該些由其進行海域之規劃乃源自其固有之計畫高權；而此點正是目前在法理上將直

轄市、縣市擬定區域計畫界定為地方自治事項最大之矛盾。易言之，直轄市、縣市擬定區域計畫若要轉而界定為地方自治事項，首先即須就海域地區之行政劃分予以處理，使其劃入個直轄市、縣市行政轄區，否則，直轄市、縣市所擬區域計畫豈非仍具跨域性，而難以認定此權限為地方自治事項？有鑑於此，勢必先行檢討海域地區之歸屬，並配合改變其行政劃分，使直轄市、縣市擬定區域計畫之權限吻合其行政轄區；而如此之處理方式，對於克服海域地區與海岸（陸地）地區在客觀上、物理上無法切割，且其邊界經常改變之難題，亦可得到解決。其次，為避免法規解釋上產生疑義，自亦可考慮修改地方制度法第十八、十九條，明訂直轄市、縣市擬定區域計畫為自治事項。

此外，既然將直轄市、縣市擬定區域計畫定性為自治事項，則直轄市、縣市即對區域計畫之擬定享有計畫高權，為中央政府所不得任意干預者；在法理上，中央主管機關對於直轄市、縣市所擬定區域計畫內容之監督權限，原則上僅及於合法性審查權，而無合目的性審查權。就此點而言，須依地方制度法第七十五條辦理；惟另須注意同法第七十六條第一項規定，在特定條件下，中央政府仍得介入並代地方為處理，此條文所示情形實為特殊例外情形，其構成要件含地方之違反作為義務，並致生嚴重公益之危害或地方政務之正常運行，且該事務適合中央政府代為處理，故此並不表示區域計畫中央主管機關得以隨時依區域計畫法第六條第二項介入，代行處理區域計畫擬定、變更等事宜，而是應依第七十五條規定之撤銷或廢止等手段為主要手段；至若擔心地方怠於執行區域計畫之擬定、變更，事實上因綜合計畫系統有由上向下指導之關係存在，除非中央主管機關所主控之上層級區域計畫（或未來之國土計畫）內容太過空泛，否則對於直轄市、縣市轄區內土地利用，例如容積總量之分配與環境敏感地區範圍之初步劃設，都仍足以發生相當之拘束，除非有特別急迫緊急之情形，實無須刻意介入代為處理，而在緊急情況下，中央主管機關自可援引第七十六條第一項規定代為處理，如此也較為可能將介入之規模侷限在特定事件之小範圍，而不是整個代為擬定區域計畫，蓋地方制度法第七十六條第一項規定遠比區域計畫法第六條第二項明確且嚴格；同理，現行區域計畫法第六條及第十一條允許中央主管機關代地方擬定區域

計畫與都市計畫，亦屬制度設計上有違中央地方分權精神者，亦值進一步檢討。至於直轄市、縣市擬定區域計畫之費用負擔，依地方制度法第七十條第二項規定，應由地方自有財源優先編列預算支應，惟另依同條第三項實可於區域計畫法中以條文明確規定以其他方式負擔。

### 第三項 研議區域計畫與部門計畫間辦理協商及配合之相關程序、機制

按依區域計畫法第十二條規定，部門計畫之擬定應配合區域計畫，但於必要時亦得修正區域計畫內容以配合部門計畫。該條文之規範要旨，在於彰顯一國之內空間利用在行政計畫上之一致性，畢竟無論這些空間行政計畫之法律性質為何，如為法規命令或是行政處分者，不應發生對一土地空間之規劃竟有歧異，蓋此將致人民之無所適從，亦生法規適用上之困擾。而事實上，基於國土利用單一土地空間無法同時為互斥性之使用，勢必要求對需使用空間、土地之措施、計畫間不得有所矛盾、衝突；於此，綜合計畫可得透過計畫系統間之層級作用進行一致化，但部門計畫乃依據各該目的事業主管法規所獨立賦予計畫機關之權限所做成，且事實上往往也代表特定專業之考量，無論在制度設計上或事實上，綜合計畫與部門計畫間之配合，實非屬雙方事務原生之本質，而需額外建立相互配合之制度平台方得竟其功。

#### 第一目 基本考量

近年來，這種存在於綜合計畫與部門計畫間的配合、協商平台介面之重要性，隨著氣候變遷帶來之影響有增無已，蓋國土利用、保育之整體性考量，無論就氣候變遷之調適或是防災，已屬必然之趨勢，因而部門計畫之擬定、實施自亦益發不能棄整體國土規劃之考量於不顧，僅以其部門考量、目的為之。然而，近年來由於部門計畫所代表專業技術考量在一國政治、政策影響力份量的加重，部門計畫對綜合計畫已事實上逐漸儼有主導之趨勢；唯即便如此，亦不應任由國土（無論是整體或局部）綜合計畫淪於僅是被動地彙整各部門計畫而已。易言之，由綜合計畫提供各專業部門機關與國土主管機關交換意見、協商，以建立和諧一致之國土利用，仍屬國土管理制度上所不可或缺者。就此而言，現行區域計畫法第八條及第十二條之規範內容實

已徹底彰顯上述之制度精神，並已明確地規範綜合計畫與部門計畫兩種系統間之關係與互動模式，因此就實質意涵而言，該條文之規範內容並無核可得貲議之處；然該綜觀區域計畫法全文，對於如何執行該條文所規定之計畫間協調連動，卻是付之闕如。再者，因區域計畫法或其他相關法規，對於發生部門計畫、區域計畫間內容衝突時之法效結果未予規範，此亦間接強化了相關機關間，對於計畫內容或目標之衝突疏於處理的態度。由此觀之，部門計畫與區域計畫間的協調、一致化主要在於支援其運作的程序與法效規範不足，也就是欠缺制度性輔助。

針對上述分析結果，既然區域計畫法第十二條所衍生之問題，並非來自規範本身實體內容之瑕疵，而是出於欠缺支援其實務運作之程序、制度，故其解決之道原則上即在於，為區域計畫法第十二條已規範之計畫間配合建立實際可運作之程序與平台。而此種用以協調、一致化區域計畫與部門計畫之程序與平台，為避免過去機關間疏於協商之情形，無論為何種方式之設計，誠有必要使之成為強制進行，並確保協調產生結果進而被確實據以使相關區域計畫與部門計畫配合修正。

準此原則，此種區域計畫與部門計畫間之協調、一致化程序，應分成兩個層次(或謂兩個階段)建構；首須令相關部門計畫與區域計畫自擬定階段起，強制進行計畫間是否衝突之檢視與協商，以避免相關計畫各依其主管法規生效實施後，才針對所衍生衝突、矛盾進行協調，蓋如此將事倍功半且徒然促成法規、計畫間適用上之困難與疑慮；次則就確認存在應進行協調、一致化之計畫間衝突、矛盾部分，必須設計決策程序以確定發生衝突之計畫間之處理方式。至於，如何執行前述程序中確定下來的處理方式，因所涉係區域計畫與個別部門計畫，各有法定權限及程序足資辦理各該計畫之修正(甚至擬定)，故實僅須確保此(協調)程序結果啟動各該計畫之變更或擬定程序即為已足。

針對計畫間是否衝突之檢視機制，現行區域計畫法固然並未規範，但在行政實務上，實並不缺乏在個案或計畫定案前須先為特定專業之檢視者，例如水利法系之排水計畫書，乃開發案件許可審議之要

件，其作用即強制使排水之考量與規劃得以在計畫未確定、核准前，被納入各該開發案之審議、審查程序中。

## 第二目 不同計畫程序階段之協調機制

一般而言，計畫之階段不外乎(一)起始階段、(二)實質規劃、設計階段與(三)終結階段。其中(三)之終結階段因計畫乃就已完成計畫草案進行審查、核定與實施，若於此階段方進行跨計畫、部門之協調，若涉及計畫草案內容之變更，極易無意義地造成額外協商困擾及規劃成本之提高，在衝突管理是屬下策，故大體上，跨計畫、部門間之協調段就制度設計而言，宜於(一)起始階段與(二)實質規劃、設計階段置入必要之協調程序或有相同功能之機制，以先期弭平衝突。然就階段(一)、(二)而言，由於階段(一)時仍尚無具體計畫內容，主要僅有計畫目的、目標以及抽象、粗略的大致規劃方向與策略，因此階段(一)之相關協調主要任務在於資訊之紕漏與初步意見之交換，並確認計畫間需後續繼續注意、協調之範圍與事項；對於階段(二)才出現之具體規劃、設計，若是只靠階段(一)所為之協商，實則對於計畫間具體內容之相互配合仍難達到，故階段(二)針對所涉計畫之具體規劃、設計仍以進行計畫、部門主管機關之協調為必要，蓋此階段之協調係針對較為具體之內容，其功能與階段(一)之協調畢竟頗有不同。

此種針對不同計畫階段之規範方式並不乏立法先例，此可參考德國空間秩序法第13條第一項第一句，即明訂空間秩序計畫之準備及實行階段，應進行由邦及區域各相關公權力機關、私人、非政府組織與企業之跨部門合作<sup>2</sup>；而其所規定之合作方式依同條第二項規定，分別可以1. 契約或協議方式協調及實行空間秩序計畫之相關事項，2. 對於具體行動方面得採取區域發展構想、城鄉網絡、合作結構、區域論壇與行動方案等措施執行，3. 執行空間觀察(類似國土監測)並提其結果給綜合計畫主管機關與部門計畫主管機關，做為規劃涉空間利

---

<sup>2</sup>以下提供原文，以資對照: §13 Abs. 1 Satz 1 ROG: Zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sollen die Träger der Landes- und Regionalplanung mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammenarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken.

用之計畫或措施之參考<sup>3</sup>。由此即可看出，德國立法例上對於計畫實施階段可採行之合作、協調模式之規範多樣化，以賦予高度行政作業彈性，然在準備階段則主要仍係透過契約與協議處理；由此亦可以印證綜合計畫與部門計畫間之協調、合作，因為計畫階段不同，在立法上需求頗為不同，而必須異其處理。

綜合上述，一個完整的跨計畫、部門機關間之協調機制，在設計上最好是能夠兼顧階段(一)、階段(二)與(三)不同之協調需求，整體予以考量。就此，目前可供斟酌的處理方式(模組)如下：

1. 明訂部門計畫在擬定伊始或準備階段即應向區域計畫主管機關徵詢意見，即先期諮詢；此主要係針對階段(一)之需求而來者。按衝突之處理原以儘量提前於已可預期其存在之時點為佳，以避免可預期的衝突演變為實害，反而衍生處理損害之善後性負擔。整體而言，此處之核心考量在於使該先期意見徵詢成為強制進行之程序，使相關機關得以就計畫細節應注意之事項透過協調訂出原則或框架；為能賦予此種徵詢程序之強制性，宜對意見徵詢程序為具體程序與法律效果之規範；前者主要用於開啟法定會辦程序以進行實質協調，而後者則明確宣告未完成意見徵詢程序之部門計畫具程序瑕疵之違法性，得為撤銷訴訟之標的或不得發布實施<sup>4</sup>。尚須補充說明者，前述僅係例示，實際上若採用此方式，則意見徵詢之程序與法律效果之強度與細節設計，當可依主管機關實務上之考量調整，重點只在於，意見徵詢要有效果，必須能強行規定被強制辦理，以收確實發揮先期跨計畫、部門協調之效果，對我國行政實務上往昔常見的整合不良問題，也才有真正功效可言。此處重點實在於資訊之通(知)報，以確定各相關機關事

---

<sup>3</sup>以下提供原文，以資對照：

§13 Abs. 2 ROG: Formen der Zusammenarbeit nach Absatz 1 können insbesondere sein:

1. Vertragliche Vereinbarungen, insbesondere zur Koordinierung oder Verwirklichung von raumordnerischen Entwicklungskonzepten und zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen,
2. Maßnahmen wie regionale Entwicklungskonzepte, regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen, regionale Foren und Aktionsprogramme zu aktuellen Handlungsanforderungen,
3. Durchführung einer Raumbeobachtung und Bereitstellung der Ergebnisse für regionale und kommunale Träger sowie für Träger der Fachplanung im Hinblick auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, sowie Beratung dieser Träger.

<sup>4</sup>參考環評程序對開發行許可程序之關係，環境影響評估法第 14 條；或如水土保持法

務牽涉之項目與程度。此點在精神上符合前引德國空間秩序法第13條第一項第一句之立法例，在計畫擬定伊始即應進行資訊、意見之交換與初步之協調。按計畫之準備階段因為欠缺具體細節，故相關機關間之協調、合作首在資訊之提供、分享，並評估計畫開始擬定後可能需要克服之衝突或額外需要協助之處，甚至是計畫內容之範圍、方向、框架與指導原則。此在制度設計上，可參考德國建設法典第四條第一項(§4 Abs. 1 BauGB)<sup>5</sup>之規定方式，使綜合計畫主管機關不止於被動接受相關機關提供之意見、資訊，也同時擁有相關機關所不得拒絕之資訊獲取權限。事實上，現行區域計畫法第八條及區域計畫法施行細則第四條即具類似功能，惟其規範方式側重區域計畫主管機關之主動提出要求，對於部門計畫主管機關之資訊、意見提供義務實未明確規範。

2. 實質規劃、設計階段(階段二)之法定會辦程序對於協調程序，一般而言乃最關鍵者，蓋於此階段將決定各該計畫之具體細節，而計畫間利益考量上呈顯的差異、衝突也因而更加具體。為防止衝突或矛盾被拖延至計畫草案審查或是更遲之實施、執行階段，方才著手處理、協調，故相關計畫在擬定完畢前，最慢則在計畫確定程序中完成。其中，後者實為行政程序法第一六四條之計畫確定程序，由於該程序乃作用於各該計畫內容最後之確定並做成行政處分，作用上偏重於最後階段(階段三)，於此另於後面詳述，此處僅針對規劃、設計階段之協調程序。

此部分制度設計原有多種可能，首先，可採取機關參與之模式，使相關機關的提供意見被納入計畫行政程序之中，此可參考德國建設法典第4條第2項(§4 Abs. 2 BauGB)；依其規定，綜合計畫主管機關向各該相關機關要求提出意見，並將該些意見納入計畫規劃內容及

---

<sup>5</sup>該條文指出，凡這府機關發現自己的任務領域涉及都市計畫時，一方面依同法第三條第一項第一句必須被告知外，也可主動要求計畫主管機關提供含環評相關之範圍、細節在內之資訊。此程序並連結至同法第二條第四項之計畫擬定、變更程序。其原文如後:Die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, sind entsprechend § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 zu unterrichten und zur Äußerung auch im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 aufzufordern. Hieran schließt sich das Verfahren nach Absatz 2 auch an, wenn die Äußerung zu einer Änderung der Planung führt.

其論證中；而各相關機關於收到前述要求之通知後，有一個月時間就其任務領域(職掌事務範圍)提出意見，亦應就其所有涉及系爭計畫之未來企圖、規劃告知綜合計畫主管機關，而相關機關若握有涉及計畫權衡所涉必要資訊，有義務提供給綜合計畫主管機關<sup>6</sup>。在此種程序設計中，綜合計畫主管機關透過相關機關的資訊提供義務與己方主動要求資訊之權限，保障了規劃、設計階段中與相關機關之強制進行的資訊與意見交換，仍保有計畫內容之決定權，以決定在全盤考量所獲得之資訊及各相關機關意見後，是否要進行計畫草案的更動；至於各相關機關一旦提供資訊與意見，綜合計畫主管機關即有納入考量及論證其究竟是否採納這些意見之義務；反之，若是相關機關未於期限內提出意見，則綜合計畫機關雖然依法在擬定計畫仍應全面、整體考量各種公私利益，則端視法規如何規範，相關機關對提供意見之不作為可能即被擬制為同意、其需求無須被納入考量<sup>7</sup>或是導致系爭措施、計畫具違法性，可得以訴願及訴訟方式予以攻擊；準此，綜合計畫與部門計畫兩系統間之關係因而獲得平衡。

事實上，這種設計涉及機關間權限及義務分配的規定，基於權限、管轄法定原則，必須以法律規範，其執行之細節方得以授權制定法令方式予以規制。衡諸我國行政部門長期以來橫向聯繫與合作較弱之事實，這種行政計畫實質進行規劃、擬定階段的資訊交換與意見協調，更顯應將相關機關間(含綜合計畫主管機關)之權限與義務明確規範之必要性，以免資訊、意見之交換淪為空中樓閣。由於部門計畫通常各有其目的事業主管法規及另有目的事業主管機關，為避免設計相關機制時使區域計畫法之規範內容涉入其他法規與機關之主管事務與權限，故此種機制之設計宜以綜合計畫(含國土計畫、區域計畫與都市計畫)為出發點為之，即類似德國立法例；至於部門計畫之相關

<sup>6</sup>該條文原文如後，以供對照:Die Gemeinde holt die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zum Planentwurf und der Begründung ein. Sie haben ihre Stellungnahmen innerhalb eines Monats abzugeben;..... Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der Gemeinde zur Verfügung zu stellen.

<sup>7</sup>德國將此部分(法效)規定於建設法典之施行法第二條第四項(§2 Abs. 4 BauGB-MaßnahmenG )中，學理上稱之為 Präklusionswirkung(中文約可譯為排除效力)，此效力一般也見於事權集中之制度設計中。參考 Battis/ Kratzberg/ Löhr, BauGB, 4. Aufl. §4 Rn.8

程序或機制，實則我國絕大部分事業法規雖授權主管機關擬定計畫並實施，但鮮少有詳細程序規範者，加以涉及空間土地利用之部門計畫原應適用行政程序法，尤其該法第一六四條規定之計畫確定程序，故無須大肆修改各種事業法規以資配合，而可就行政程序法相關規定予以落實，如上開第一六四條，或增補行政計畫章節內容應即可達成。

我國計畫法規之內容迄今幾無針對計畫規劃、設計階段特為規定之前例，而將規範重心置於計畫草案完成後之審查(屬事後控管)，誠屬計畫法制設計、立法上之弱點；若能補強此一部分之規範，確立各事業之部門計畫主管機關對綜合計畫(尤其國土、區域計畫)主管機關之報告與配合義務，其效能當不止於改善現行區域計畫法第12條之落實情形，對於區域計畫法及相關計畫法制(尤其綜合計畫系統)之整體改善，當有指標性作用。前引德國之立法例乃建立在以綜合(都市)計畫主管機關為主體之觀點設計規範，針對計畫內容較為具體者所設計；至於針對內容較為抽象、策略性之國土、區域計畫(空間秩序計畫)原本可以無須為如此細緻之操作，惟慮及我國直轄市、縣市區域計畫內容涉及非都市土地利用之部分，因計畫空間範圍較小，其對非都市土地利用指導作用之具體、細緻程度，原則上已相當接近都市計畫之水準(尤其今後要依法劃定環境敏感地區或據以變更非都市土地之分區與編定)，似亦可考慮採用上述之方式運作，較能處理具體土地利用事項，惟須注意者，若採德國立法例方式，則有必要明訂機關意見提供期限及其衍生之排除效力，而此二者皆無法以法規命令直接規範，只得以法律定之，蓋其涉及機關間權限、義務以及法效。

3.其次，跨部門間的協調、合作，在運作上乃以資訊之分享為必要，俾能讓相關機關在共同之資訊基礎上相互提供意見；而意見交換之部分，因各相關機關各有法定職掌，只要能得知有涉及其之職掌事務範圍者，自得依其職權表示意見；故在立法簡約的考量上來看，自以將相關機關之資訊提供(告知)義務予以明定，並使之得以執行為最重要者。準此，則基於區域計畫法第八條及第十二條所規定，部門計畫對區域計畫之配合義務，自得就部門計畫主管機關之資訊提供義務以執行性、細節性規定予以規範。

至於如何規範此種規劃階段之最低限度資訊提供義務，實可分成兩種層次來看程序、制度的設計；首先，因為區域計畫主管機關，只須知道某事業主管機關有擬定涉及土地利用之部門計畫之梗概性資料，如土地使用方式、規模與位置等，即足以依區域計畫法第八條與第十二條所賦予權限自行研判，是否需要為進一步之資訊要求或主動要求配合或協調；故設計上僅須規範由各部門計畫主管機關在擬定部門計畫時，提供其餘各該擬定中部門計畫對空間土地運用之資訊即為已足，而如此之資訊提供義務，如前述應認可由區域計畫法第八條與第十二條中導出，故其執行性規定當可補充區域計畫法施行細則第四條，使之得以適用於各事業主管機關擬定部門計畫之時；此在法制作業上當屬最簡易者。

其次，若著眼於希望提升各事業主管機關在擬定部門計畫時，也能夠一併思考相關國土整體合理使用及尊重區域計畫（綜合計畫），則可更進一步，規定部門計畫主管機關在擬定部門計畫之時，除前述之計畫資訊外，尚針對該計畫是否對既存空間綜合計畫有潛在發生衝突之可能，提出另需協調、變更之評估資訊或意見；此種作法原則上對於各事業主管機關的行政要求較高，但在行政實務上類似之前例比比皆是，諸如開發案件之環境影響評估、排水計畫書、徵收計畫對於案件公益性、必要性之說明，在性質、功能俱皆相當類似，故當無須質疑其操作性；此種方式之運作反須優先注意因其所生之行政負擔，其於各事業主管機關之可接受性，以及必須對於前述評估之部分明確規範之其評估、項目與內容，俾便相關人員配合辦理。

前述兩種處理方式，因皆屬區域計畫法第八條與第十二條所規範，部門計畫主管機關對區域計畫之資訊提供與配合義務所可涵蓋，故皆可透過增補區域計畫法施行細則第四條而達成，其差別只在於規範內容細節之多寡，故就現況而言，皆屬法制作業上較為簡易者，惟此二者僅具資訊、意見提供以開啟跨計畫間之協調，至於其後續，一旦確認在既有區域計畫與各該擬定中部門計畫有所衝突或爭議時，仍須另有爭議或衝突之解決機制。

#### 4. 前面幾點不管是用在階段（一）或（二），其功能除了建構計畫間的資訊

與意見提供，但其功能實也在於建立計畫間有爭議時處理機制的開啟點；而無可否認地，如何使區域計畫與部門計畫間之衝突有效地和諧化或一致化，正是區域計畫法第十二條規範內容要求之所在，故此誠為制度建制上的最核心。在制度設計上，若是側重綜合計畫系統對整體國土利用之指導力，以之為各種計畫、措施利用土地之基準，則可參考前引德國立法例，將最後決定之權限仍留給綜合計畫主管機關；蓋其透過綜合計畫對土地利用之指導、管制力，足以影響計畫與措施做為開發案件之許可與否，乃是以國土運用整體考量優先之立法方式。

另鑑於近年來部門計畫有日漸強勢於綜合計畫之發展趨勢，況且部分部門計畫可能具有高度政策性，如能源設施、機場、海港等，必須將綜合計畫配合部門計畫為變更之實例在各國皆不罕見，故在尊重專業與政策主導下，則勢必不宜單方面由綜合計畫主管機關決定；準此，則由雙方共同上級機關或由建置法定機關間協商平台決定不失為解決之道，此於我國政府結構觀之，似可考慮在中央層級由行政院為最後決定，使生爭議、衝突之區域計畫與部門計畫同受該決定之拘束，惟此仍待以法律明文規定之。至於機關間協商平台，原本經建會於行政院之組織結構中具此功能，惟若要由經建會做為此處爭議、衝突之最後決定機關，事屬權限之分配，仍應有法律明文規定；再者，經建會過去在方向上較為偏重經濟發展考量，對於兼顧環境、國土保育之平衡性整體國土規劃，是否適宜做為部門計畫（尤其以經濟開發為目的者）與區域計畫有爭議、衝突時之最後決策機關，誠然亦有再考量之餘地。

綜合以上考量，本研究較傾向於建議部門計畫與區域計畫間爭議、衝突之處理，由行政院為最後決定，並配合修正區域計畫法第十二條。

5. 如前所言，在階段(三)除個目的事業主管法規之規定外，針對涉及空間土地利用之部門計畫於我國行政程序法第一六四條即明訂計畫確定程序，以做為部門計畫發布實施前之行政監督（控管）手段；而綜合計畫系統下之區域計畫及都市計畫皆各另有審查、公布實施之法定程

序以資控管；故可謂兩種計畫系統各有階段(三)之規範，而可得各自獨立運作。

斯值注意者，基於區域計畫與部門計畫間之協調、配合，何以不將二者之終結階段程序合一，實亦有其因；按部門計畫與綜合計畫乃各有所據，亦由不同主管機關主政之不同系統，縱使其間須要進行協調與配合，主要也在於計畫實質擬定階段(階段二)進行，除非採用具事權集中效力之程序設計，否則實並不影響於各計畫應分別終結階段之審查、發布與實施程序。其次，涉及空間土地利用之行政計畫，無論是綜合計畫還是部門計畫，事實上在終結階段各計畫草案都已有具體且穩定的內容，在規劃、設計上此時再來協調以進行修改，往往牽一髮而動全身，反而事倍功半，故終結階段主要係針對計畫內容、程序之合法性(或是特定條件下含合目的性)為監督，就部門計畫與區域計畫間之爭議與衝突，其重點實非在於在此階段才來協調，而是在此階段檢視雙方應為之配合是否已經確實履行。況且，部門計畫與區域計畫間協調與配合未必須要雙方同時進行異動，而有可能其中一方異動及可達到配合之目的；而且，區域計畫做為一種綜合計畫，其內容具有跨專業部門之特性，所被牽涉者往往是多數的部門計畫，這些被牽涉之部門計畫卻未必每一件都需要進行部門計畫與區域計畫的同步修正，故雖然在立法上，仍可能將部門計畫與區域計畫之終結程序如計畫確定程序一般設計成單一程序，將之綁在一起，但於此情形下，在行政實務上將會因為案源龐大導致窒礙難行。於此考量下，本研究認為目前並無必要將部門計畫與區域計畫之終結階段程序因協調、配合之需求而改為單一共同程序，故應以就現行法予以改善即屬可行。

承上，區域計畫之內容既是計畫空間範圍之整體、跨專業性考量的結果，對於涉及空間土地利用部門計畫之內容即有一定程度之收容性，蓋區域計畫之內容雖不必要如各該部門計畫對於預期執行計畫措施為細節性之規範，但對各該部門計畫土地利用之目的、區位、規模與土地使用性質等核心性元素，仍須綱要性地納入區域計畫內容之中，但卻不至於將部門計畫內容鉅細靡遺地收容至區域計畫中。準此，若在區域計畫終結階段時，發現其內容與牽涉之部門計畫具有綱

要性之差異，則表示其所涉及者已非細微衝突、歧異，在邏輯上與制度設計上來看，實皆以回到計畫擬定程序進行協調為宜，而不宜逕以終結程序處理之。

至於部門計畫方面，其擬定及發布、實施階各依其主管法規，而對各該計畫程序之規範實精粗有別，無法一概而論；然如前述，依行政程序法第一六三及一六四條之規範，涉及空間土地利用之部門計畫即屬應適用計畫確定程序之行政計畫；此即指這些部門計畫涉及跨部門事務（最起碼涉及土地利用），故規定應辦理公開聽證之程序，並得有集中事權之效果，以一致化各相關機關就該計畫所涉事項對外部之作為；由此觀之，行政計畫確定程序之制度設計，即已將跨部門協調與民眾參與等元素整合，俾收機關部門間對同一事務處理一致化之效果。此程序主要係引進自德國，而於行政程序法立法之際，學界就此亦多有討論，惟行政程序法該章節條文遭大量刪除，嗣後亦未發布相關供執行、操作之法規命令，致計畫確定程序於我國行政實務上雖有法源，卻未曾落實。若此程序得能落實執行，則事實上在部門計畫與區域計畫之協調，當無須另建機制即可達成。

在德國立法例上，在綜合計畫之程序設計上其實亦有類似計畫確定程序功能之規範，如於德國建設法典第36條第1項第1句（§36 BauGB Absatz 1, Satz 1）即規定凡適用該法第31、33與35條且應經營建監督程序許可之具體措施、計畫，都應由建管主管機關取得該管土地主管機關同意後，方得為准駁之決定<sup>8</sup>。此雖非跨專業部門間之會辦，但在強制進行會辦的程序上足堪與我國環評程序加掛於開發行為原許可程序之情形比擬，而其法效亦類似，可供參考。

### 第三目 小結

綜合前述，欲使區域計畫法第十二條所規定，區域計畫與部門計畫之相互配合得以確保其落實，以計畫主管機關間之協調能夠被強制進行為制度設計上之必要。然而衡諸行政計畫擬定之階段，若要有效提前處理爭議、衝突，仍應在準備、起始階段（階段一）與實質規劃、

---

<sup>8</sup>原文如後：Über die Zulässigkeit von Vorhaben nach den §§ 31, 33 bis 35 wird im bauaufsichtlichen Verfahren von der Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde entschieden.

設計階段(階段二)進行機關間之協調為佳。其中，階段一之協調程序因相關計畫仍無具體、細節內容可資檢視，其重點在於資訊之提供、分享，以開啟協調程序並初步決定相關計畫間配合之指導性原則或框架；階段二協調程序則除了持續相關機關間資訊與意見之提供與交換，其重點在於對於已確定之區域計畫與部門計畫間爭議與衝突，透過一定之程序產生爭議、衝突雙方必須接受之決定，俾使計畫相關機關間之協調能最後落實在相關計畫之內容中。

準此，則區域計畫與部門計畫間協調程序，在設計上應分為 1. 資訊與意見提供機制、2. 進行協調處理爭議之方式與 3. 決定如何解決爭議之方式等三個元素思考。關於資訊與意見提供之機制，應設計成在階段一與二持續進行，除了確立部門計畫主管機關之資訊提供義務外，亦應使區域計畫主管機關得以主動要求資訊之權限；此部分實際上可由現行區域計畫法第八及十二條導出，故其實際運作之方式、程序原則上可透過補充、修正區域計畫法施行細則第四條即可達成。至於實際進行機關間協調之方式，無論是採契約或是會辦方式，實有多端，由於此主要為政府內部機關間之行為，在不涉及權限與管轄之情形下，亦可能不涉及法律之修正。然若考慮設計成涉及同意權行使或是使逾期未提供資訊、意見生排除效力者，則宜於區域計畫法中予以明訂。最後，區域計畫與部門計畫間之爭議、衝突的解決方式仍須被決定，此於設計上重點在於該決定做成之權限應分配予哪一機關，並確保該決定做成後能落實在爭議、衝突之各相關計畫中；於此，本研究鑑於前述理由建議可設計成由共同上級機關(在中央為行政院)為此決定。至於計畫擬定程序之終結階段，在衝突管理上已不適合遲至此時點仍在進行協商、變更計畫內容，其理由已如前述，故依本研究見解仍可區域計畫與部門計畫分別循現行程序審查、發布與實施；然另值一提者，行政程序法第一六四條所規定計畫確定程序，原即係針對跨專業、涉及土地利用部門計畫所設計，理論上該程序若能落實，對於區域計畫與部門計畫間之協調、配合當有所助益。

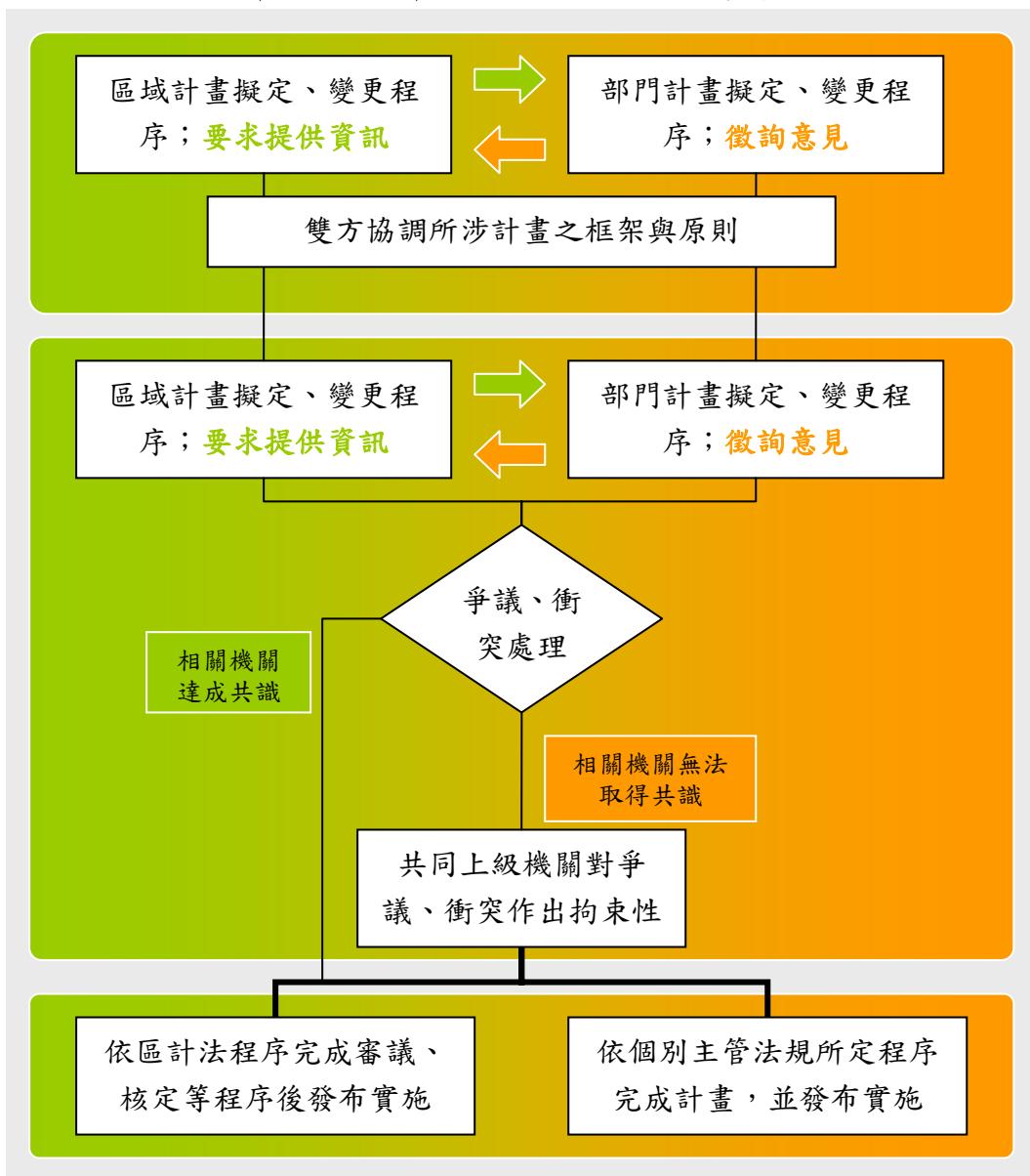
承上，針對區域計畫與部門計畫間之協調、配合，除明訂部門計畫主管機關在擬定計畫時(含準備階段)之資訊提供與告知義務外，尚可規定區域計畫主管機關主動要求資訊及資訊之權限，並賦予區域計

畫主管機關就確認存在衝突、爭議之情形，得訂定期限請相關機關表示意見及提請上級主管機關為決定之權限。

簡言之，考量尊重部門計畫主管機關之權限及政府部門間之專業分工，宜賦予區域計畫主管機關對有爭議案件提請上級機關決定之權限，其他則僅須以資訊與意見之提供義務之落實，似為目前最可行之方式。至於是否針對未經與區域計畫進行協調程序之部門計畫草案、措施，為不得公布實施或許可之規定，當可列入考量，蓋此可大幅強化計畫間協調程序的進行，惟此仍待由實務面檢討其可行性。

此外，為使資訊、意見交換之作業易於進行，區域計畫主管機關亦得規定一定格式及資訊內容之項目，類似排水計畫書模式或是開發許可檢核表模式，讓部門計畫主管機關在擬定計畫之初即一併撰寫，並送區域計畫主管機關。至於其必要之核心內容當包含以下諸端：1. 該部門計畫預計之土地使用方式及其規模、強度，2. 該計畫所在區位、位置，3. 既有區域計畫對該計畫預計利用之土地空間已有何規定、敘述，4. 說明該部門計畫對土地之預期使用，與既有區域計畫對該些土地之規範內容，是否有衝突，以及評估有無配合修正區域計畫之必要性。惟另須注意者，採用檢核表方式做為跨計畫主管機關間資訊、意見交換之基礎，等於直接將資訊、意見之提供內建進計畫擬定程序裡，此固然可以簡化行政作業，但其運作卻強烈依靠區域計畫內容之具體度、完整度，此衡諸我國迄今之區域計畫實務，區域計畫內容失之抽象、粗略，實仍有困難，但若能在推動直轄市、縣市擬定區域計畫時，著意改善直轄市、縣市區域計畫內容之具體度及完整度，則此方式在實務執行上應非不可行。

區域計畫與部門計畫主管機關間通報、會辦流程圖



綠色側標示區域計畫擬定程序範疇；橙色側標示部門計畫擬定程序範疇  
深灰色標示廣義計畫擬定程序涵蓋之範圍

### 第三節 區域計畫法待修正部分之安排

區域計畫多層級化部分主要涉及結構性改變，涉及之核心部分在於區域計畫之種類，層級別及對應之擬定機關等，故相關修正及增補需考量者乃第五條至第七條；至於區域計畫層級化在效力、程序等方面引發之改變，故應考慮一併檢討第十一、十二、十三與十五條。而第七條對於區域

計畫之內容自亦應該配合修正，以因應區域計畫多層級化後，各層級區域計畫間功能、作用上之不同。

至於明確化直轄市、縣(市)擬定區域計畫為委辦事項性質，主要在於須明訂直轄市、縣(市)擬定區域計畫應依據上層級區域計畫，並受上層級區域計畫擬定機關指導、監督；此二者皆係區域計畫擬定權限與區域計畫內容相關事項，故於第六條、第六條之一加入相關規定。惟若日後擬將直轄市、縣市擬定區域計畫定性為地方自治事項，則鑑於直轄市、縣市區域計畫之範圍涵蓋海域，故首須調整行政區劃，將海岸、海域管轄上之問題先行解決，次則建議於地方制度法相關條文(第十八、十九條)明確將直轄市、縣市擬定區域計畫規定為地方自治事項。最後則須針對區域計畫中央主管機關對於直轄市、縣市區域計畫之監督權限予以調整(原則上為限縮)，以尊重地方之計畫高權。準此，日後將直轄市、縣市區域計畫擬定權限自治事項化所需之相應修正，純就區域計畫法內容觀之，相關修正應集中在涉及行政監督權限規定，也就是第六條與第九條。

在部門計畫與區域計畫之相互配合方面，基本上，部門計畫與綜合計畫的交集處，即在於對空間、土地之利用的規制。而就此言之，涉及須與區域計畫進行配合、同步之部門計畫，嚴格說來亦以涉及土地利用者為限(實則不限於此，蓋能源相關事務可能不直接利用土地，卻限制特定地區之能源生產、輸配)，在此意涵下，與行政程序法第一六四條之適用對象原則上相同。

現行法除第八條概括規範各機關、民眾對於區域計畫主管機關之資訊提供義務，以及第十二條明訂部門計畫對區域計畫之配合義務，已對相關機關間之實體性權限與義務有所規範外，主要在於欠缺用以執行之程序規範，尤其是如何使跨計畫主管機關間協調被強制進行，可謂付之闕如。依照本章前所述及者，妥善處理部門計畫與區域計畫間相互配合問題，在制度設計上起碼需要由三個元件構成，也就是 1. 資訊、意見提供之機制，2. 協調或會辦之機制與 3. 針對爭議與衝突為決定之機制。

如前節第三項所分析，資訊與意見提供之機制並非現行法所全無者，蓋第八條對於區域計畫主管機關主動邀資訊提供之權限已有規定，故原則上只須針對區域計畫法第十二條為增補，使其規範內容明訂部門計畫主管機關之主動告知義務，並最好能夠強化怠於告知或提供資訊、意見之法律效果；而此部分之補強亦可透過增補區域計畫法施行細則第四條達成。

在發現部門計畫與區域計畫間發現存在爭議、衝突時之協調與會辦程

序，其性質屬政府內部機關間行為，如何進行協調原得由相關機關就個案決定，故於此除涉及權限、法效或構成要件之規定外，並不一定必須以法律規範，但自亦不排斥如德國立法例之情形，明訂可採行之協調與會辦方式。至於，部門計畫與區域計畫主管機關間對所涉爭議、衝突，有意見爭執不下情形時，本研究建議由共同上級主管機關為決定；惟此涉及權限之規範，又因該決定在法效上拘束相關部門計畫與區域計畫主管機關，故理應於法律(區域計畫法)中予以明訂，故以增補區域計畫法第十二條最為簡便。

既然將爭議與衝突之處理置重心於實質規劃、設計階段，則在計畫擬定之終結階段，原則上只須對各該計畫草案內容是否符合爭議處理之結果為檢視，即為已足；而這種檢視，原屬區域計畫及相關部門計畫在其個別計畫審議、核定程序或計畫確定程序中所應進行者，故原則上並無額外進行區域計畫法條文修正或增補之必要。反而在部門計畫方面，因各種部門計畫各有主管法規，而這些法規對於計畫程序往往規範極為簡略，尤其在各部門計畫擬定程序之終結階段之規範甚至根本付之闕如，如河川管理辦法第二條第一款之河川治理計畫，其根本未對河川治理計畫由擬定到生效、施行違和具體成徐之規範，彷彿只要主管機關說訂就訂，而且訂了就算；此種情形就法治國原則以及其核心之依法行政原則觀之，誠為重大之行政法制瑕疵，此點解決之道原即行政程序法第一六四條之計畫確定程序，惟該條文因故迄今無法被落實執行，似有檢討改進之空間。惟落實行政計畫確定程序原非區域計畫主管機關權限內事務，亦非可逕以修正區域計畫法即可達成者，故於此僅一併指出。

### 第三章 多層級區域計畫之相關修正建議

以下就區域計畫多層級化之相關條文，逐條分析其修正、增補之需求：

- 第五條：可不予修正
- 第六條：可不予修正，但第二項是否有保留必要，容有再討論餘地，畢竟直轄市、縣市主管機關對非都市土地之分區、編定與管制皆須以區域計畫為基礎，若該部分與區域計畫的連結機制能夠建立起來，如分區、編定之異動連結區域計畫之通盤檢討或是臨時變更，則第二項似無進一步保留之必要。此外，建議增訂區域計畫共有那些層級，以及各級區域計畫之名稱、空間範圍。（目前新版本第六條與第六條之一可能會有體例、結構混亂之慮，因為各目的事業主管機關將可據以要求訂定區域計畫，則各特定區域計畫是否可以重疊，還是應該儘量以一般區域計畫予以收納，實應斟酌）惟考量日後配合國土計畫，建議維持跨省（市）、縣（市）之中央擬區域計畫為最上層級計畫，蓋以其空間彈性，最大足以支持以全國為範圍之區域計畫，亦可據以擬定如現行之北中南東區域計畫。至於直轄市、縣（市）所擬區域計畫建議可另予命名，如細部區域計畫，以彰顯其與上層級區域計畫間之關係，並可彰顯其計畫範圍不必然與直轄市、縣（市）行政區域一致之情形。
- 第六條之一：原理上，草案第六條之一可接受，但似宜配合第六條之修正再檢討措辭及是否併入第六條。此外，建議應強調下層級區域計畫應依據上層級區域計畫內容並在上層級區域計畫擬定機關指導下擬定。
- 第七條：有增補及修訂之必要。其應增補之部分在於（一）明定規劃內容應附具理由與相關論述；（二）下層級區域計畫應內容應含上層級區域計畫之相關指示及計畫目標；（三）下層級區域計畫對上層級區域計畫之配合情形及相關論述；（四）各層級區域計畫應採用最小比例尺應予以明定；（五）各層級區域計畫內容應依其特性予以規定。
- 第十一條：可不予修正

- 第十二條：可增列與各該區域計畫同級之部門計畫之配合義務(參考修正草案)，惟就原理面而言，區域計畫上下層級間須具一致性，而其與不同部門計畫間亦須同步、一致化，故是否必要明定與”同級”之配合，容有再討論必要性之餘地，就本研究立場而言，部門計畫與綜合計畫間之協調與一致化，透過行政協調程序之建構以提供解決之道似更為重要。
- 第十三條、第十三條之一、第十三條之二：建議思考增加一檢討、變更管道，以提供由下向上逆向連動變更之機制；此即當都市計畫變更、開發許可審議程序過程中，核准或審議機關認定該案涉及區域計畫之變更時，得一併進行通盤檢討。
- 第十五條及第十五條之一：為使第一項非都市土地相關作業之依據更為明確，宜明定(一)直轄市、縣市政府辦理非都市土地之分區、編定與管制應依據直轄市、縣市所擬定區域計畫為之；(二)直轄市、縣市政府每依第十三條辦理區域計畫之變更，即應重新踐行第十五條第一項所規定之非都市土地分區、編定之檢討、變更，並送中央主管機關核備。此外，為因應資源型與設施型土地使用辦理分區變更之原因、方式與程序皆不盡相同，除將兩種情形分別各以一條文予以規範外，更應考量若確認分區變更之原因、目的已涉及各層級區域計畫之變更，則仍應增補由下而上逆向啟動各層級區域計畫一併辦理變更之規定。

茲依前述初擬相關條文內容如下，其新舊條文對照表請參閱附件：

第六條 區域計畫之種類、層級及擬定機關如左：

- 一、跨越兩個省（市）或縣（市）行政區以上之中央區域計畫，由中央主管機關擬定。
- 二、特定區域計畫，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關擬定。
- 三、同一直轄市、縣（市）行政區之直轄市、縣（市）區域計畫，由直轄市、縣（市）主管機關擬定。

依前項第三款之規定，應擬定而未能擬定時，上級主管機關得視實際情形，指定擬定機關或代為擬定。

第六條之一 特定區域計畫應依據中央區域計畫擬定；直轄市、縣（市）國土計畫應依據中央區域計畫及特定區域計畫擬定，並受中央主管機關之指

導、監督。

第七條 中央區域計畫應以文字及圖表，表明左列事項：

- 一、計畫範圍、性質與年期。
- 二、發展背景與現況分析。
- 三、發展預測。
- 四、區域機能。
- 五、空間規劃構想，城鄉發展政策，容積總量管制，成長管理與保育目標。
- 六、區域性部門計畫。
- 七、土地分區使用計畫及土地分區管制原則。
- 八、得申請設施型土地使用分區變更區位之劃設原則。
- 九、下層級區域計畫之目標、原則、應辦事項及實施機關

第七條之一(因特定區域計畫內容尚未確定，待擬)

第七條之二 直轄市、縣（市）區域計畫應以文字及圖表，表明左列事項：

- 一、上位計畫之指導事項。
- 二、計畫範圍、性質與年期。
- 三、發展背景與現況分析。
- 四、發展預測。
- 五、區域機能。
- 六、空間規劃構想，城鄉發展軸線與優先順位，成長管理策略與實施方式，環境敏感地區與農業地區保育策略及方法。
- 七、區域性部門計畫。
- 八、土地分區使用計畫及土地分區管制。
- 九、得申請設施型土地使用分區變更區位之劃設。
- 十、應辦事項及實施機關與單位。

第十二條 各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循區域計畫之指導，並於先期規劃階段，主動提供相關資訊予同級區域計畫主管機關並徵詢其意見。必要時應修正其事業計畫，或建議主管機關變更區域計畫。

其確認部門計畫與區域計畫內容有所衝突，經相關機關協調仍無法取得

處理之共識者，區域計畫主管機關得提請共同上級機關為決定，並依其決定，由事業計畫主管機關及區域計畫主管機關分別配合修正事業計畫與區域計畫。

在區域計畫實施範圍內，辦理新訂、擴大或變更國家公園計畫，並應先徵詢區域計畫擬定機關之意見。

第一項性質重要且在一定規模以上範圍之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

**第十三條** 區域計畫公告實施後，擬定計畫之機關應視實際發展情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。

前項區域計畫定期通盤檢討之辦理機關、作業方法及檢討基準等事項之實施辦法，由中央主管機關定之。

**第十三條之一** 區域計畫公告實施後，不得隨時任意變更。但遇有下列情事之一者，主管機關得適時檢討變更之：

一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。

二、為避免重大災害之發生時。

三、為適應國防或經濟發展之需要時。。

四、政府為興辦重大公共設施或公用事業計畫。

五、於直轄市、縣（市）區域計畫中，劃設得申請設施型土地使用分區變更之區位。

**第十三條之二** 區域計畫定期通盤檢討及適時檢討變更，依第八條至第十條程序辦理。

前項變更之辦理，必要時得由上級主管機關依第六條第二項規定變更之。

**第十五條** 直轄市、縣（市）區域計畫公告實施，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市、縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，編定各種使用地，並辦理資源型土地使用分區變更，併同直轄市、縣（市）區域計畫報經上級主管機關核定，實施管制。變更之程序亦同。

非都市土地各使用分區及使用地之容許使用、各使用地之建蔽率及容積率、土地使用分區變更、使用地變更編定、環境敏感地區之土地使用限

制及其他應遵行之土地使用管制事項，由中央主管機關定之。但直轄市或縣（市）擬定之區域計畫，得視地方實際需要，於符合中央區域計畫土地分區管制原則及各使用分區劃定規定下，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。

第一項資源型土地使用分區變更之辦理機關、使用分區劃定檢討原則、使用地編定原則等作業辦法，由中央主管機關定之。

第一項資源型土地使用分區變更，應於直轄市、縣（市）區域計畫所訂之一定期限內完成；但政府為加強資源保育須檢討變更資源型土地使用分區者，得由直轄市、縣（市）政府報經上級主管機關核定後，逕為辦理；其經上級主管機關認定涉及上層級區域計畫之變更者，並應依第八條至第十條程序一併辦理相關各層級區域計畫之變更。

第一項非都市土地使用分區圖，應按鄉、鎮（市）分別繪製，並利用重要建築或地形上顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。

第一項直轄市、縣（市）管制之非都市土地屬海域部分，在海域行政轄區未劃定前，由中央主管機關會商有關機關劃定公告管制界線。

第十五條之一 區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，為開發利用，依各該區域計畫劃設得申請設施型土地使用分區變更區位之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經直轄市、縣（市）區域計畫擬定機關許可後，辦理設施型土地使用分區變更或劃定，並依許可開發計畫內容管制使用。

設施型土地使用開發計畫具跨域性或重要性者，直轄市、縣（市）政府依前項受理申請後，應擬具意見送中央區域計畫機關許可。

前項跨域性、重要性設施型土地使用開發計畫之種類細目，由中央主管機關定期公告之。

區域計畫擬定機關為第一項與第二項計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之；其經各該區域計畫委員會認有涉及上層級區域計畫之配合變更者，應報請中央主管機關，依第八條至第十條辦理各層級區域計畫之一併變更。

第一項與第二項有關區域計畫擬定機關之審議權責與分工，由中央主管機關會商有關機關定作業規定。

## 第四章 委辦事項化之修正建議

以下就直轄市、縣(市)區域計畫委辦事項化之相關條文，逐條分析其修正、增補之需求：

- 第五條：請參照前章之建議，強調直轄市、縣(市)行政區域雖為指定區域計畫範圍之核心參考標準，但不以之為限(如加入海域一併規劃)
- 第六條及第六條之一：強調在上層級區域計畫擬定機關指導下擬定。
- 第七條：最新版本內容實已相較於前版本有明顯成功之簡化與內容上之進步，惟關於第九款應辦事項及實施單位似有進一步明確化之必要。按為強化中央區域計畫之指導力，自應對其下各直轄市、縣(市)區域計畫為相當之個別指示，如指定應辦事項、計畫目標，並對跨域性事項為較明確之規範，以資作為直轄市、縣(市)區域計畫擬定時之依據。至於實施單位一語，在行政法規中似無此用法，蓋若得由民間團體承辦，則一般會明訂為民間團體，而各級政府機關一般仍以機關稱之。
- 第七條之一：請參照第七條之意見。至於做為下層級區域計畫，原應配合上層級區域計畫之指導，故此層級區域計畫之內容應含上級區域計畫之指示及相關論述義務，俱建議納入計畫內容之中。藉此，應可同時強調出直轄市、縣(市)擬定區域計畫受上層級區域計畫指導、限制之狀態。
- 第七條之二：特定區域計畫雖係由目的事業主管機關會同中央主管機關擬定，且具特並目的性，但因其既然為區域計畫之一種，仍依區域計畫法擬定，即應對其內容有所規範，故建議先預留第七條之一，待對於特定區域計畫內容較為明確、具體後，進行規範之增補。

茲依前述初擬修正條文如下：

第五條 左列地區應擬定區域計畫：

- 一、依全國性綜合開發計畫或地區性綜合開發計畫所指定之地區。
- 二、以首都、直轄市、省會或省（縣）轄市為中心，為促進都市實質發展而劃定之地區。

三、其他經中央主管機關指定之地區。

擬定區域計畫地區之指定，得參考各級行政區域之範圍，並依實際考量為之。

**第六條之一** 特定區域計畫應依據中央區域計畫擬定；直轄市、縣（市）國土計畫應依據中央區域計畫及特定區域計畫擬定，並受中央主管機關之指導、監督。

**第七條** 中央區域計畫應以文字及圖表，表明左列事項：

一、計畫範圍、性質與年期。

二、發展背景與現況分析。

三、發展預測。

四、區域機能。

五、空間規劃構想，城鄉發展政策，容積總量管制，成長管理與保育目標。

六、區域性部門計畫。

七、土地分區使用計畫及土地分區管制原則。

八、得申請設施型土地使用分區變更區位之劃設原則。

九、下層級區域計畫之目標、原則、應辦事項及實施機關

**第七條之二** 直轄市、縣（市）區域計畫應以文字及圖表，表明左列事項：

一、上位計畫之指導事項。

二、計畫範圍、性質與年期。

三、發展背景與現況分析。

四、發展預測。

五、區域機能。

六、空間規劃構想，城鄉發展軸線與優先順位，成長管理策略與實施方式，環境敏感地區與農業地區保育策略及方法。

七、區域性部門計畫。

八、土地分區使用計畫及土地分區管制。

九、得申請設施型土地使用分區變更區位之劃設。

十、應辦事項及實施機關與單位。

至於直轄市、縣市擬定區域計畫定性為地方自治事項時，如前述應先處理海域地區之行政劃分，使之隸屬直轄市、縣市，以吻合地自治事項之特性，並得於地方制度法第十八、十九條關於自治事項之列表中，增加區域計畫之項目；而區域計畫法應對應修正之項目，茲羅列如下：

## 區域計畫法

第六條 區域計畫之擬定機關如左：

- 一、跨越兩個省（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定。
  - 二、跨越兩個縣（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定。
  - 三、跨越兩個鄉、鎮（市）行政區以上之區域計畫，由縣主管機關擬定。
- （第二項刪除）

第六條之一 直轄市、縣市主管機關擬定直轄市、縣市區域計畫，應由地方自有財源優先編列預算支應。中央主管機關並得每年編列一定比例預算補助之。

第九條 區域計畫依左列規定程序核定之：

- 一、中央主管機關擬定之區域計畫，應經中央區域計畫委員會審議通過，報請行政院備案。
- 二、直轄市主管機關擬定之區域計畫，應經直轄市區域計畫委員會審議通過，報請中央主管機關備案。
- 三、縣（市）主管機關擬定之區域計畫，應經縣（市）區域計畫委員會審議通過，報請中央主管機關備案。
- 四、依第六條第二項規定由上級主管機關擬定之區域計畫，比照本條第一款程序辦理。

第十一條 區域計畫公告實施後，凡依區域計畫應擬定市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫或已有計畫而須變更者，當地都市計畫主管機關應按規定期限辦理擬定或變更手續。

第十三條 文字無須變更，但第二項在解釋上，應循地方制度法第七十六條第一項之構成要件界定該項中所謂之「必要性」。

## 地方制度法

第十八條（增補第六款關於直轄市區域計畫之擬定、審議與執行之宣告。）

下列各款為直轄市自治事項：

一、.....

六、關於區域計畫、都市計畫及營建事項如下：

- (一) 直轄市區域計畫、都市計畫之擬定、審議及執行。
- (二) 直轄市建築管理。
- (三) 直轄市住宅業務。
- (四) 直轄市下水道建設及管理。
- (五) 直轄市公園綠地之設立及管理。
- (六) 直轄市營建廢棄土之處理。

七、.....

十三、其他依法律賦予之事項。

第十九條（增補第六款關於縣市區域計畫之擬定、審議與執行之宣告。）

下列各款為縣（市）自治事項：

一、.....

六、關於區域計畫、都市計畫及營建事項如下：

- (一) 縣（市）區域計畫、都市計畫之擬定、審議及執行。
- (二) 縣（市）建築管理。
- (三) 縣（市）住宅業務。
- (四) 縣（市）下水道建設及管理。
- (五) 縣（市）公園綠地之設立及管理。
- (六) 縣（市）營建廢棄土之處理。

七、.....

十三、其他依法律賦予之事項。

## 第五章 區域計畫與部門計畫協調機制之建議

依前述針對區域計畫與部門計畫如何協調、配合之討論，在部門計畫主管機關之資訊、意見提供義務方面，甚至區域計畫主管機關之資訊、意見要求權限，原可直接援引區域計畫法第八條或由第十二條導出。而其細節若有規範之必要時，亦可透過修訂區域計畫法施行細則第四條達成。

部門計畫與區域計畫間之協調與配合原既規定於區域計畫法第八條與第十二條，則其對應處理如下：

**第八條** (不須修正)區域計畫之擬定機關為擬定計畫，得要求有關政府機關或民間團體提供必要之資料，各該機關團體應配合提供。

**第十二條** 各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循區域計畫之指導，並於先期規劃階段，主動提供相關資訊予同級區域計畫主管機關並徵詢其意見。必要時應修正其事業計畫，或建議主管機關變更區域計畫。

其確認部門計畫與區域計畫內容有所衝突，經相關機關協調仍無法取得處理之共識者，區域計畫主管機關得提請共同上級機關為決定，並依其決定，由事業計畫主管機關及區域計畫主管機關分別配合修正事業計畫與區域計畫。

在區域計畫實施範圍內，辦理新訂、擴大或變更國家公園計畫，並應先徵詢區域計畫擬定機關之意見。

第一項性質重要且在一定規模以上範圍之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。

### 區域計畫法施行細則

**第四條** 各級主管機關依本法擬定區域計畫時，得要求有關政府機關或民間團體提供資料，必要時得徵詢事業單位之意見，其計畫年期以不超過二十五年為原則。

(新增第二項)前項於各級主管機關獲知事業單位於區域內有關之開發

或建設事業計畫，認有資訊獲得或意見徵詢之需求者，亦適用之。

(新增第三項)各級主管機關辦理第一項與第二項，發現事業單位於區域內有關之開發或建設事業計畫與區域計畫有衝突者，得提請共同上級主管機關協調並做成決定。

## 第六章 結論

### 第一節 分析結論

本研究依據推動直轄市、縣市擬定區域計畫之實際需求，延續 99 年度「直轄市、縣市擬定區域計畫法律性質定位及落實執行工具」之分析，提出現行區域計畫法對應 1. 區域計畫多層級化，2. 直轄市、縣市擬定區域計畫權限定性，以及 3. 部門計畫與區域計畫間協調、配合機制等三問題，進一步分析區域計畫法內容之修正方法。

針對問題領域一，因區域計畫之多層級化導致必須明確規範各層級區域計畫間內容、效力差異，本研究就此針對上下層級區域計畫間向下指導、管制之法律關係，以及各層級區域計畫內容重要差異處提出條文建議，俾使各層級區域計畫間法律關係得以明晰。

針對問題領域二，關於直轄市、縣市擬定區域計畫之法律屬性究竟為自治事項或委辦事項，實已於 99 年度「直轄市、縣市擬定區域計畫法律性質定位及落石執行工具」中有所分析，並顯示出兩種定性方式皆有其合理性，而因現行法對此問題規範不夠明確，致此問題涉及政策性選擇。按直轄市、縣市擬定區域計畫定性為委辦事項，蓋此定性較貼近當年區域計畫法立法之際的思維邏輯，以及一般對區域計畫做為跨域性、超地點性間綜合計畫的了解，故在此定性下對於區域計畫法修正之需求較小，與現行實務接軌也較為容易。至於將直轄市、縣市擬定區域計畫定性為自治事項，對於以直轄市、縣市轄區為區域計畫空間範圍之運作方式較為契合，也較能顯現對於地方自治團體對轄區空間土地計畫高權之尊重，惟此種定性方式在現狀下遭逢海域行政區劃歸屬之困境；故若欲今後對直轄市、縣市擬定區域計畫定性為自治事項操作，雖更符合保障地方自治之精神與理想，勢必應先對海域地區行政劃分先為調整，次則建議將此權限做為自治事項明訂於地方制度法第十八、十九條，以杜疑慮，最後尚應針對中央主管機關之監督權限為調整。此部分於區域計畫法之調整主要在於該法第九條。整體而言，若不考量配合修改海域地區行政劃分問題，將直轄市、縣市擬定區域計畫定性為委辦事項或自治事項皆具可行性，且因綜合計畫系統本身具有由上而下指導管制之效力，故縱使因直轄市、縣市擬定區域計畫界定

為自治事項，導致原則上行政監督之削弱，只要中央所擬定之全國區域計畫內容能夠做為直轄市、縣市區域計畫之有效指導，則亦無須特別擔心對直轄市、縣市區域計畫內容失控。

針對問題領域三，經分析後發現，關鍵性之資訊提供及意見交換所需規範，皆已於現行法第八條及第十二條有原則性及實體性規範，其所欠缺者實以執行性規範為主，此部分須修正區域計畫法第十二條及區域計畫法施行細則第四條。至於純就機關間如何協調、會辦原屬行政內部事宜，在不涉及機關權限、管轄及法律效果之規範情形下，原可能採行多種方式為之，故本研究並未建議刻意取法德國立法例，於法律明定相關計畫機關間協調進行之方式，反而較為強調，一旦相關計畫機關無法達成共識時，勢必仍須就部門計畫與區域計畫內容為配合之處理，故另建議增加提請共同上級主管機關為決定之規定。

## 第二節 建議事項

針對前揭分析結果，本研究業已就三個主要課題分別提出法規上之修正建議，惟整體而言，仍有若干尚待注意者，茲於下分別予以說明。

就區域計畫之多層級化而言，就本研究分析結果及專家座談會結果，大體上皆可獲得正面肯定，但就是否另需第二層區域計畫，如座談會中討論所示，實仍容有再斟酌空間，且因該層目前對其可能內容仍不盡明確，目前委實尚難對之研擬明確之條文。此部分建議可後續就第二層之事業部門區域計畫之功能、作用，檢討其利弊得失與必要性，進而得以做為決策之參考。

另須注意者，針對將直轄市、縣市區域計畫那惟地方自治事項，如前述因地方自治事項受限於地方自治團體之行政轄區，勢必須一併考量修改海域地區之行政劃分，則本研究建議，短中期來看，同時修改海域地區之行政劃分會有額外行政及立法負擔，且在立法院有不確定性，且行政區劃法仍在草案階段，本研究並不建議，故仍以直轄市、縣市擬定區域計畫為委辦事項之定性運作為佳，待多層級區域計畫制運作為各行政部門所熟悉後，伺機連同海域地區歸屬問題之相關修法一併完成，則長期來說，自可以將直轄市、

縣市擬定區域計畫定性為自治事項列為終極之目標。

至於跨部門計畫與區域計畫間協調平台之問題領域，除前述建議由共同上級主管機關決定之方式外，尚有其他處理之方法，已一併於第二章第二節第三項中說明；這些額外可使用之處理方式（程序模組）原則上與最後建議並不衝突，其中不乏可以並用者，只是慮及避免修正量過大以及對於其他機關的接受度有所疑慮，致未納入建議中，實屬仍可考慮採用者，故本研究僅提供初步修正建議併同其他可行規定方式，可依主管機關之政策性及實務考量為決定之參考。而這些可以一併納入考量之處理方式，究竟何者可行性較高，較適於運作於我國行政部門之間，應有進一步以實務調查方式予以研究之必要。

最後，空間綜合計畫上自國土計畫下至都市計畫，原應具有綜合計畫系統一條鞭由上向下貫串之脈絡，然而由區域計畫法第十一條所規範區域計畫對都市計畫之介面，雖屬前述結構、脈絡中不可或缺之一環，長期以來處於無作用狀態，鑑於專家座談會上對於此點仍多有不同意見，日後亦有進一步對之深入檢討、研究解決之道的必要性。

## 附錄1：區域計畫法部分條文修正草案對照表(101年7月修正版本)

修正條文	現行條文	說明
<p>第四條 區域計畫之主管機關：中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。</p> <p>各級主管機關為審議區域計畫，應設立區域計畫委員會；其組織由行政院定之。</p> <p><u>區域計畫屬海域部分，由中央主管機關委辦直轄市、縣（市）主管機關納入管轄範圍，並由中央主管機關會商有關機關劃定公告管制界線。</u></p>	<p>第四條 區域計畫之主管機關：中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。</p> <p>各級主管機關為審議區域計畫，應設立區域計畫委員會；其組織由行政院定之。</p>	<p>配合變更區域計畫一通，業將海域區納入區域計畫實施範圍，爰新增第三項有關海域部分行政管轄權之權限劃分及管制界線之劃定公告等規定。</p>
<p>第六條 區域計畫之擬定機關如下：</p> <p>一、跨越兩個省（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定。</p> <p>二、跨越兩個縣（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定。</p> <p>三、跨越兩個鄉（鎮、市、區）行政區以上之區域計畫，由直轄市、縣（市）主管機關擬定。</p> <p>依前項第三款之規定，應擬定而未能擬定時，上級主管機關得視實際情形，指定擬定機關或代為擬定。</p> <p><u>直轄市、縣（市）主管機關擬定之區域計畫應遵循</u></p>	<p>第六條 區域計畫之擬定機關如左：</p> <p>一、跨越兩個省（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定。</p> <p>二、跨越兩個縣（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定。</p> <p>三、跨越兩個鄉、鎮（市）行政區以上之區域計畫，由縣主管機關擬定。</p> <p>依前項第三款之規定，應擬定而未能擬定時，上級主管機關得視實際情形，指定擬定機關或代為擬定。</p>	<p>一、為因應直轄市、縣（市）政府自擬區域計畫，配合修正第一項第三款明定跨越兩個鄉（鎮、市、區）行政區以上之區域計畫，由直轄市、縣（市）主管機關擬定。</p> <p>二、明定中央主管機關擬定之區域計畫與直轄市、縣（市）主管機關擬定之區域計畫相互間之關係，爰新增第三項規定。</p>

<p><u>中央主管機關擬定之區域計畫。</u></p>		
<p><u>第八條 區域計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，並作成紀錄，作為擬訂計畫之參考。</u></p>	<p>第八條 區域計畫之擬定機關為擬定計畫，得要求有關政府機關或民間團體提供必要之資料，各該機關團體應配合提供。</p>	<p>一、為利民眾參與區域計畫之擬訂過程，第一項明定區域計畫擬訂過程中應舉辦座談會或以其他適當方法廣詢民眾意見，以加強民眾參與。</p>
<p><u>區域計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會，並將公開展覽及公聽會之日期及地點登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫分別報請行政院或中央主管機關核定。</u></p>		<p>二、第二項及第三項明定區域計畫之公開展覽方式、公開展覽期間內民眾或團體提出意見之方式及處理。</p>
<p><u>前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報、新聞紙等其他適當方法廣泛周知。</u></p>		
<p>第十三條 區域計畫公告實施後，擬定計畫之機關應視實際發展情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得隨時檢討變更之：</p> <p>一、<u>因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時。</u></p> <p>二、<u>為避免重大災害之發生。</u></p> <p>三、<u>政府為興辦國防、重大</u></p>	<p>第十三條 區域計畫公告實施後，擬定計畫之機關應視實際發展情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得隨時檢討變更之：</p> <p>一、發生或避免重大災害。</p> <p>二、興辦重大開發或建設事業。</p> <p>三、區域建設推行委員會之建議。</p>	<p>一、為避免濫用興辦重大開發或建設事業之理由，辦理變更區域計畫，衍生爭議，爰參考國土計畫法(草案)第十九條第一項第三款規定，限縮現行條文第一項第二款規定，並新增於第三款。且此類計畫後續涉及非都市土地設施型使用分區變更者，仍應循本法修正條文第十五條之一規定程序辦理。</p>

<p><u>公共設施或公用事業計畫。</u></p> <p><u>四、為配合上位區域計畫之指示事項。</u></p> <p>區域計畫之變更，依第<u>八條至第十條</u>程序辦理；必要時上級主管機關得比照第六條第二項規定變更之。</p>	<p>九條及第十條程序辦理；必要時上級主管機關得比照第六條第二項規定變更之。</p>	<p>二、考量實務上，目前並未組成區域建設推行委員會，且涉區域計畫擬定、變更之審議及區域計畫之檢討改進等事項，皆為區域計畫委員會之任務，爰刪除第一項第三款規定。</p> <p>三、考量直轄市、縣（市）主管機關擬定之區域計畫，如與中央主管機關擬定之區域計畫內容抵觸時，直轄市、縣（市）主管機關應隨時檢討變更其擬定之區域計畫，爰新增第一項第四款規定。</p> <p>四、區域計畫之變更，亦應踐行意見徵詢、公開展覽、公聽會，以及審議資訊公開等程序，爰於第二項新增「第八條」規定。</p>
<p>第十四條之一 區域土地除屬實施都市計畫地區及國家公園地區之土地，依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制外，其餘非都市土地依本法實施管制。</p> <p>前項區域土地應於<u>區域計畫</u>之自然資源保育與利用內容中，依據土地資源之主、客觀因素，劃設天然災害、生態、文化景觀、<u>資源生產</u>及其他等環境敏感地區。</p> <p>第一項非都市土地，應於<u>中央主管機關擬定之區域計畫</u>，訂定得為開發利用申請設施型使用分區變更之劃</p>		<p>一、<u>本條新增</u>。</p> <p>二、明定區域土地所包含都市土地、非都市土地及國家公園土地之管制依據。</p> <p>三、為確保土地資源之永續利用，第二項明定區域土地應依土地資源之主、客觀因素，劃設不同類型之環境敏感地區。</p> <p>四、依變更區域計畫一通第四章土地使用分區劃定及檢討之規定，非都市土地使用分區，依其屬性可分為政府為加強資源保育或非屬開發利用作為設施使用之資源型使用分區，以及為開發利用作為設施使用</p>

<p>設原則；並於直轄市、縣(市)主管機關擬定之區域計畫，訂定得為開發利用申請設施型使用分區變更之區位。</p>		<p>之設施型使用分區，其中設施型使用分區包括工業區、鄉村區、風景區及特定專用區。為引導申請設施型使用分區變更案件之區位，確實符合區域計畫保育水土及自然資源、景觀及環境等土地利用方針，爰於第三項規定中央主管機關及直轄市、縣(市)主管機關擬定之區域計畫內容應分別訂定「得申請設施型使用分區變更區位之劃設原則」及「得申請設施型使用分區變更之區位」。</p>
<p>第十五條 <u>直轄市、縣(市)區域計畫公告實施後，為加強資源保育或非以開發設施導向之資源型土地使用分區</u>，應由有關直轄市、縣(市)政府，按照非都市土地使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核定，實施管制。變更之程序亦同。</p> <p><u>非都市土地各使用分區及使用地，其容許使用、各使用地之建蔽率及容積率、使用分區變更、使用地變更、位於環境敏感地區之土地使用限制及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但直轄市、縣(市)主管機關擬定之區域計畫，得視地方實</u></p>	<p>第十五條 <u>區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地</u>，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地<u>分區</u>使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備，實施管制。變更之程序亦同。<u>其管制規則，由中央主管機關定之。</u></p> <p><u>前項非都市土地分區圖，應按鄉、鎮(市)分別繪製，並利用重要建築或地形上顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。</u></p>	<p>一、與其他條文體例一致，將第一項「或」修正為「、」。</p> <p>二、依變更區域計畫一通第四章土地使用分區劃定及檢討之規定，非都市土地使用分區中之資源型使用分區，包括特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區、河川區、海域區及非以開發設施導向之特定專用區、風景區等。由於原第十五條之一第一項第一款及本條第一項，均屬資源型土地使用分區變更與劃定之規定，爰整併於第一項規定。</p> <p>三、為使現行條文第十五條第一項授權訂定非都市土地使用管制規則之內容明確，爰增訂於本條第二項規定；又為因應直轄市、縣(市)政府擬定區域計</p>

<p>際需要，於符合上位區域計畫土地分區管制原則及各使用分區劃定規定下，由該管主管機關另訂管制規定，並報請中央主管機關核定。</p> <p><u>第一項非都市土地使用分區圖繪製與資源型土地使用分區變更之辦理機關、使用分區劃定檢討原則、使用地編定原則等作業辦法，由中央主管機關定之。</u></p> <p><u>第一項資源型土地使用分區變更，應於直轄市、縣(市)區域計畫所訂之一定期限內完成。但政府為加強資源保育須檢討變更資源型土地使用分區者，得由直轄市、縣(市)政府報經上級主管機關核定後，逕為辦理。</u></p> <p><u>直轄市、縣(市)區域計畫未公告實施前，直轄市、縣(市)政府應依上位區域計畫辦理非都市土地編定及實施管制。</u></p>		<p>畫，即擬賦予地方空間規劃之自主權，故直轄市或縣(市)政府得因地制宜，視實際需要另定管制規則，惟考量該管制規則，仍應符合中央主管機關擬定之區域計畫及各使用分區劃定規定，是仍須報請中央主管機關核定，爰一併增訂於第二項。</p> <p>四、將現行辦理資源型土地使用分區變更之「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」及「非都市土地使用分區調整作業要點」等規定，提升法律位階，爰增訂第三項授權訂定作業辦法之法源依據。又現行條文第二項內容亦於該作業辦法中規定，爰配合刪除。</p> <p>五、為考量計畫之安定性應於直轄市、縣(市)區域計畫所訂之一定期限內完成、及政府為加強資源保育須檢討變更資源型土地使用分區者，得逕為辦理，爰增訂第四項規定。</p> <p>六、直轄市、縣(市)區域計畫未公告實施前，非都市土地編定及管制之依據，則依中央主管機關擬定之區域計畫辦理，爰增訂第五項規定。</p>
<p>第十五條之一 區域計畫公告實施後，非都市土地為開發利用，屬直轄市、縣(市)區域計畫劃設得申請設施型土</p>	<p>第十五條之一 區域計畫<u>完成通盤檢討</u>公告實施後，<u>不屬第十一條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫</u></p>	<p>一、原第一項第一款之內容移至第十五條之○第三項。</p> <p>二、配合第十四條之一新增劃</p>

<p><u>地使用分區變更之區位者</u>，得由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經<u>直轄市、縣(市)區域計畫擬定機關</u>許可後，辦理<u>設施型土地使用分區變更或劃定</u>。</p> <p><u>前項開發計畫跨二個直轄市、縣（市）行政區以上或性質特殊者</u>，直轄市、縣（市）政府依前項受理申請後，應擬具意見送中央區域計畫擬定機關許可。其性質特殊之種類細目，由中央主管機關公告之。</p> <p><u>屬興辦國防、由政府興辦且經中央主管機關認定之重大公共設施、緊急救灾安置需要或經行政院同意於海域區填海造地者</u>，得不受第一項須位於得申請設施型土地使用分區變更區位之限制。其重大公共設施之種類項目，由中央主管機關定之。</p> <p>區域計畫擬定機關為<u>第一項與第二項</u>計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。</p>	<p>者，得依左列規定，辦理分區變更：</p> <p><b>一、政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者</b>，得由<u>直轄市、縣（市）政府</u>報經<u>上級主管機關</u>核定時，逕為辦理分區變更。</p> <p><b>二、</b>為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。</p> <p>區域計畫擬定機關為前項第二款計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。</p>	<p>設得申請設施型土地使用分區變更區位之規定，爰於第一項增列相關規定，故設施型之土地使用分區變更案件，須位於區域計畫劃設得申請設施型土地使用分區變更之區位，始得申請開發；另由於區域計畫之通盤檢討及個案變更公告實施後，開發利用非都市土地者，可能涉及使用分區之變更與劃定，爰於第一項增列「或劃定」等文字。</p> <p><b>二、</b>配合直轄市、縣（市）區域計畫之實施，未來同一地區將產生二個以上區域計畫之情形，未避免滋生開發計畫審議權責疑義，於第一項修正為直轄市、縣(市)區域計畫擬定機關為審議機關，並新增第二項規定，具性質特殊之開發計畫，由中央區域計畫擬定機關為審議機關。其性質特殊之種類細目，授權由中央主管機關公告之。</p> <p><b>四、</b>考量國防、屬政府興辦重大公共設施、緊急救灾安置需要或經行政院同意於海域區填海造地等，具有重要性或急迫性，排除第一項須位於得申請設施型土地使用分區變更區位限制之規定，爰增定第三項，並授權由中央主管機關訂定重大公共設施之種</p>
--	--	---

		類項目。
<p>第十五條之二 依前條第一項規定申請開發之案件，經審議符合下列各款條件，得許可開發：</p> <p>一、於國土利用係屬適當而合理者。</p> <p>二、不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。</p> <p>三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。</p> <p>四、與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。</p> <p>五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。</p> <p><u>但開發計畫之事業依土地徵收條例規定得為徵收或依農村社區土地重劃條例規定得申請重劃者，不在此限。</u></p> <p>前項審議之作業規範由中央主管機關會商有關機關定之。</p> <p><u>申請開發案件屬緊急救災安置需要者，其許可之條件得簡化之，其簡化之規定於前項審議作業規範定之。</u></p>	<p>第十五條之二 依前條第一項<u>第二款</u>規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：</p> <p>一、於國土利用係屬適當而合理者。</p> <p>二、不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。</p> <p>三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。</p> <p>四、與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。</p> <p>五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。</p> <p>前項審議之作業規範，由中央主管機關會商有關機關定之。</p>	<p>一、政府為公益、公共需要或公共用途所為之土地開發變更涉及土地徵收或撥用，應先踐行土地變更程序始能辦理徵收，依國有財產法第三十八條第一項第三款、都市計畫法第五十二條、最高行政法院九十九年度判字第一九九、二〇〇號裁定及司法院釋字第五一三號解釋等規定已有明確規範，實務上，本部審查開發許可案件亦採此一作法；另農村社區土地重劃條例對於申請重劃區內私有土地所有權人及其面積之同意比例另有規定。是為落實以徵收方式取得土地之開發許可案件，其計畫許可應先行於徵收程序，及農村社區土地重劃對於私有土地所有權人及其面積之同意比例另有規定，爰增訂第一項第五款但書規定，以避免產生執行上疑義。</p> <p>二、考量緊急救災安置之時效性，得於審議作業規範訂定簡化之規定，爰增訂第五項。</p>
<p>第十五條之三 申請人依第十五條之一第一項規定取得區域計畫擬定機關許可後，<u>除</u></p>	<p>第十五條之三 申請開發者依第十五條之一第一項<u>第二款</u>規定取得區域計畫擬定機關</p>	<p>【九十年報院草案】</p> <p>一、配合第十五之一修正，刪除第一項中之「第二款」</p>

<p><u>其他法律另有規定外，應先將開發區內之公共設施用地完成分割移轉登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉（鎮、市）有，並向直轄市、縣（市）政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用後，其餘土地始得申請辦理使用分區或使用地異動登記；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之。</u></p>	<p>許可後，<u>辦理分區或用地變更前</u>，應將開發區內之公共設施用地完成分割移轉登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉、鎮（市）有，並向直轄市、縣（市）政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之。</p>	<p>等文字。另依產業創新條例第五十一條規定，經濟部或直轄市、縣（市）政府開發之產業園區，其公共設施用地及公共建築物與設施之所有權登記為所在地之直轄市、縣（市）有，與本條規定登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉、（鎮、市）有不一致，爰於第一項增列「除其他法律另有規定外」等文字。</p>
<p><u>前項公共設施用地上需興建之設施，應由申請人依開發計畫分期興建完竣勘驗合格，並領得使用執照申請建物所有權登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有後，其餘非公共設施用地上建築物始得申請使用執照。</u></p>	<p><u>前項開發影響費之收費範圍、標準及其他相關事項，由中央主管機關定之。</u></p>	<p>二、增訂第二項，明定公共設施用地上所興建之設施，應由申請開發者與建及移轉登記為直轄市、縣（市）有或鄉、鎮（市）有後，其餘非公共設施用地上建築物始得申請使用執照，以確保開發區內公共設施由申請開發者提供。</p>
<p><u>申請人於前項公共設施用地上興建公共設施時，不適用土地法第二十五條、地方制度法第三十六條第四款及第三十七條第四款之規定。</u></p>	<p><u>第一項開發影響費之徵收，於都市土地準用之。</u></p>	<p>三、增訂第三項，明定申請開發者於前項公共設施用地上興建公共設施時，不適用土地法第二十五條、地方制度法第三十六條第四款及第三十七條第四款之規定。</p>
<p><u>申請人將第一項公共設施用地及設施申請移轉登記為直轄市、縣（市）或鄉、（鎮、市）有時，得單獨為之。</u></p>	<p><u>第一項及第二項之公共設施用地之項目、內容、劃設比例及其設施管理維護單位與非屬公共使用之設施內容，由中央主管機關於前條之審議作業規範中定之。</u></p>	<p>四、增訂第四項，按土地登記規則第二十七條之規定：</p>
		<p>「土地登記，除本規則另有規定外，應由權利人及義務人會同申請」；又同規則二十八條第十五款復規定：「其他依法律得單獨申請登記者」，登記由權利人或登記名義人單獨申請之。故增定本項規定，以</p>

<p><u>第一項開發影響費之收費範圍、基準及其他相關事項</u>，由中央主管機關定之。</p> <p>第一項開發影響費得成立基金；其收支保管及運用辦法，由直轄市、縣（市）主管機關定之。</p> <p>第一項開發影響費之徵收，於都市土地準用之。</p>		<p>避免直轄市、縣（市）政府或鄉、（鎮）市公所拒絕配合申請開發者將公共設施用地及其上設施移轉登記予政府。</p> <p>五、增訂第五項，明定公共設施用地所指之項目、內容、劃設比例及其設施管理維護單位，以及非屬公共使用之設施內容，應於審議作業規範中訂定。</p> <p>六、現行條文第二項配合順移至第六項，其文字亦配修正，將「前」項修正為「第一」項；「標」準之文字修正為「基」準。</p> <p>七、現行條文第三項移至第七項，現行條文第四項移至第八項，文字不修正。</p>
<p>第十五條之四 依第十五條之一第一項規定申請開發之案件，直轄市、縣（市）政府應於受理後六十日內，報請各該區域計畫擬定機關辦理許可審議，區域計畫擬定機關並應於九十日內將審議結果通知申請人。但有特殊情形者，得延長一次，其延長期間並不得超過原規定之期限。</p>	<p>第十五條之四 依第十五條之一第一項<u>第二款</u>規定申請開發之案件，直轄市、縣（市）政府應於受理後六十日內，報請各該區域計畫擬定機關辦理許可審議，區域計畫擬定機關並應於九十日內將審議結果通知申請人。但有特殊情形者，得延長一次，其延長期間並不得超過原規定之期限。</p>	<p>配合第十五之一修正，刪除第一項中之「第二款」等文字。</p>
<p>第十五條之六 申請填海造地開發案件，除其他法令另有規定外，申請人應依第十五條之二審議作業規範提出造地施工計畫，繳交開發保證金，經直轄市、縣（市）主管機關許可並依計畫填築完</p>		<p>一、<u>本條新增</u>。</p> <p>二、申請填海造地開發案件除踐行前條規定應辦事項外，並應提出造地施工計畫，繳交保證金經主管機關許可後，完成造地施工，始得辦理海域區異動</p>

<p>成後，依前條規定辦理土地登記事宜。但國防或經中央主管機關認定具跨直轄市、縣（市）公共安全性質之造地施工計畫由中央主管機關許可之。</p> <p>前項造地施工計畫逾期申請、經審議駁回或不予許可者，直轄市、縣（市）主管機關應送請原開發許可機關廢止其許可。</p> <p>前項造地施工計畫申請期限、展延、保證金計算、減免、繳交、動支、退還、造地施工管理及其他相關事項，由中央主管機關定之。</p>		<p>登記為計畫使用分區或使用地，以保障填海造地工程進行時，國土保安相關事項。但依其他法律另有規定其造地施工計畫事項者，如產業創新條例、商港法…等，從其規定免再依本法提出造地施工計畫審查。</p> <p>三、填海造地之開發計畫應屬第十五條之一所稱性質特殊者，故開發計畫許可由中央主管機關審議之。經許可開發之案件，其造地施工計畫已屬工程施工現地管理作業，爰由地方政府審議之。但國防軍事設施或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍具跨行政轄區性質之造地施工計畫則由中央主管機關許可之。</p> <p>四、填海造地工程之施作，涉及堤防拆建等陸側鄰近地區國土保安事項，爰應由申請人繳交保證金，以確保工程按計畫進度施作，並負擔其所肇致公共安全責任，主管機關並以保證金制度遂行工程施工管理作業，以符公共安全利益。</p> <p>五、造地施工管理包括工程申報開工、勘驗、停工處理、損害賠償及緊急處理等事項。</p>
<p>第十五條之七 直轄市、縣（市）政府受理開發計畫之</p>		<p>一、<u>本條新增</u>。</p> <p>二、明定直轄市、縣（市）政</p>

<p>申請，並經審查符合第十五條之一規定之書件者，應即將其開發計畫於開發案件所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽三十日及舉行公聽會。</p> <p>前項舉行公聽會之時間、地點、辦理方式等事項，應以書面方式送達開發計畫範圍內之土地所有權人。</p> <p>公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向受理申請機關提出意見。</p> <p>直轄市、縣（市）政府應於公開展覽期滿後彙整前項意見及研處情形，併同第十五條之一規定之申請書件報請區域計畫擬定機關許可。</p>		<p>府受理開發計畫申請，並經審查符合規定者，應辦理公開展覽及舉行公聽會等程序。</p>
<p><b>第二十一條</b>　違反第十五條第二項之管制使用土地者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。</p> <p>前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。</p> <p>前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院</p>	<p><b>第二十一條</b>　違反第十五條第一項之管制使用土地者，<u>由該管直轄市、縣（市）政府</u>處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。</p> <p>前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。</p> <p>前二項罰鍰，經限期繳</p>	<p>為配合本法第十五條新增之海域部分，因其行政管轄權為中央主管機關，故違反土地使用管制之裁處機關，除直轄市、縣（市）政府外，尚包含內政部，爰修正第一項部分文字。</p>

強制執行。	納逾期不繳納者，移送法院強制執行。	
<p>第二十二條之二 直轄市、縣（市）主管機關對非都市土地違規使用應加強稽查，並由依第二十一條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。</p> <p>前項一定比率、檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關擬訂，報請行政院核定。</p>		<p>一、<u>本條新增。</u></p> <p>二、為加強稽查土地違規使用，第一項明定由依第二十一條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。</p> <p>三、第二項授權中央主管機關擬訂一定比率與檢舉土地違規使用獎勵之對象、金額基準及範圍等事項之辦法，並報請行政院核定。</p>

## 附錄 2-1：101 年 1 月 6 日第 1 次工作會議紀錄及其研處情形

壹、開會時間：101 年 1 月 6 日(星期五)上午 10 時 30 分

貳、開會地點：本署綜合組會議室

參、主持人：陳組長繼鳴

記錄：蔡玉滿

肆、出席單位及人員：詳如簽到表

伍、結論：

意見	研處情形
<p>一、本案主要係為因應直轄市、縣（市）區域計畫擬定及推動實施，探究現行區域計畫法架構下直轄市、縣（市）區域計畫之性質定位，並針對相關法令規定不足部分，提出建議修正方向，俾本署納為後續修法作業參考，故建議研究團隊先釐清直轄市、縣（市）區域計畫於現行法下之定性（係屬中央委辦事項或地方自治事項）及後續適當發展方向，並召開專家學者座談會徵詢意見後，再行研議相關配套機制、及整體修正方向與相關修法建議。</p> <p>二、請研究團隊研議將下列概念納入區域計畫法之可行作法，並提出條文修正方向：</p> <p>(一)環境敏感地區（或限制發展地區及條件發展地區）。</p> <p>(二)總量管制。</p> <p>(三)成長管理。</p> <p>(四)計畫指導土地使用精神。</p> <p>(五)因地制宜之土地使用管制方式。</p> <p>(六)空間計畫與部門計畫相互配合或互動機制。</p> <p>三、為利本署後續區域計畫法部分條</p>	<p>一、業於 101 年 6 月 1 日召開座談會，邀集相關專家學者、相關部會及地方政府針對「直轄市、縣（市）層級計畫為中央委辦事項或地方自治事項」討論有案，經綜合與會委員、機關（單位）意見，提出「委辦事項化之修正建議」，相關內容於第四章載明。</p> <p>二、相關修法方向業於第三章、第四章及第五章提出建議。</p> <p>三、遵照辦理。</p>

<p>文修正草案作業順利進行，本案以檢討現行區域計畫法架構及條文為主，毋須進行文獻回顧。</p> <p>四、本案後續專家學者座談會，以討論修法方向為主。另請針對業務單位初步提出之條文草案提供修正意見，以為後續修法作業參考。</p> <p>五、請研究團隊依據契約規定，於 101 年 1 月 14 日前檢送工作計畫書到署備查。</p>	<p>四、遵照辦理。又針對業務單位初步提出草案，業已提出修正意見，詳第三章至第五章。</p> <p>五、遵照辦理。</p>
--	---

陸、散會：中午 12 時。

## 附錄 2-2：101 年 4 月 12 日第 2 次工作會議紀錄及其研處情形

壹、開會時間：101 年 4 月 12 日(星期四)下午 2 時整

貳、開會地點：本署 B1 第 2 會議室

參、主持人：陳組長繼鳴

記錄：蔡玉滿

肆、出席單位及人員：詳如簽到表

伍、結論：

意見	研處情形
<p>一、本次工作會議主要討論區域計畫法相關條文修正方向，相關結論如下：</p> <p>(一)考量現行區域計畫之限制發展地區及條件發展地區，大多係相關目的事業主管機關依法劃設公告之法定分區或範圍為主，其土地利用或使用管制權責究係屬由各目的事業主管機關，抑或土地使用主管機關，該部分請業務單位再行研議；又現行區域計畫法並無相關條文規定，依據權責及管轄法定原則，該部分應於區域計畫法增訂之。</p> <p>(二)區域計畫區分為全國、特定區域及直轄市、縣(市)等 3 類型，為使該計畫體系之層級性更為明確，相關建議如下：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 增訂各層級計畫圖(按：此非分區圖)之最小比例尺。</li><li>2. 補充特定區域計畫內容；倘目前無法訂定明確之計畫項目，至少應補充其定性說明(如：該類型計畫目的等)。</li><li>3. 將「應辦事項及實施單位」修正為「應辦事項及實施機關(單位)」。</li></ol>	<p>一、研處情形如下：</p> <p>(一)遵照辦理。</p> <p>(二)業已納入條文修正建議之參考。</p>

<p>4. 明定各層級計畫名稱，其中直轄市、縣(市)層級計畫目前係採○○縣(市)區域計畫，請再行研議改採其他適當名稱。</p>	
<p>(三)本次增訂非都市土地使用分區種類部分，請參考都市計畫法方式，再行補充各使用分區之管制原則。又土地使用管制規則部分之建議如下：</p>	<p>(三)均已納入條文修正建議之參考。</p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 各使用地之管制權責，倘有增列其他目的事業主管機關之需要時，基於權限及管轄法定原則，應於母法內訂定之。</li> <li>2. 本次母法增訂土地使用管制規則應規定項目(包括：容許使用、建蔽率及容積率、土地使用分區及使用地變更等)是否完整，請研究團隊協助檢視。</li> </ol>	
<p>(四)直轄市、縣(市)層級計畫為使用分區及使用地編定之主要依據，該部分請明確訂定；又前開使用分區劃定及使用地編定作業是否應與各該直轄市、縣(市)區域計畫一併審議及核定，該部分請業務單位再行評估。</p>	<p>(四)請業務單位配合辦理。</p>
<p>(五)開發許可相關條文，建議如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 審查權責與分工方式，參考環境影響評估法規定，修正為由中央主管機關公告之。</li> <li>2. 應取得權利證明文件部分，是否考量將地用與地權分開，不特別訂定應取得相關文件，請業務單位再行評估。</li> <li>3. 請將申請開發者進行開發義務(於公共設施用地上興建公共設施時)，不適用土</li> </ol>	<p>(五)均已納入條文修正建議之參考。</p>

<p>地法、地方制度法等相關規定納入條文內容。</p> <p>4. 請釐清違反土地使用管制規定或未履行開發許可條件之差異性，並研訂相關罰則或開發許可廢止之規定。</p> <p>二、依據本案契約規定應辦理 2 場專家學者座談會，考量本案辦理期限為 101 年 7 月 31 日，又為配合區域計畫法修法進度，建議該 2 場座談會應於 101 年 5 月初及 5 月底各辦理 1 場次，請業務單位於會後與研究團隊協調適當會議時間；至於座談會議題則以區域計畫法之修正方向(第 1 場)及修正條文草案(第 2 場)為主，請研究團隊儘速研提討論議題資料到署，俾利後續作業。</p>	<p>二、遵照辦理。</p>
--	----------------

陸、散會：下午 5 時 30 分。

## 附錄 2-3：101 年 4 月 27 日期中簡報會議紀錄及其研處情形

壹、會議時間：101 年 4 月 27 日(星期五)下午 2 時整

貳、會議地點：本署 B1 第 3 會議室

參、主持人：許副署長文龍(陳組長繼鳴代理)

肆、出席人員：詳如簽到表(發言摘要，詳如附件)

記錄：蔡玉滿

伍、結論：

意見	研處情形
一、本案期中報告原則同意通過，請研究團隊依契約續辦理相關事宜。 二、本次出席專家學者或相關機關所提意見(詳如附件)，請研究團隊納為補充或修正研究內容之參考，並請製作意見處理情形表後，納入本案期末報告及成果報告，以利查考。	

陸、散會：下午 5 時整

附件：發言摘要(按發言順序)

發言者	發言內容	研處情形
周教授志龍	(一)考量當前政策目標係為因應直轄市、縣(市)區域計畫之推動實施，落實計畫導向之土地使用管理，是以，本案聚焦於該方向，就現行區域計畫法不足之處研擬修正條文，不宜衍生過多議題(包括部門協商平台、開發許可等)，以免修正條文過於複雜。 (二)過去強調上、下指導關係，期由中央主管機關自行擬定區域計畫，指導縣(市)層級計畫，建構多層級計畫體系，惟目前學術界對於該計畫體系概念已有所調整。考量區域計畫並無編列預算以推動部門計畫，部門計畫何以需要受區域計畫之指導，是以，區域計畫應扮演接軌整合功	(一)謝謝委員指導 (二)本研究非常強調區域計畫做為空間綜合計畫的跨專業整合、協調平台功能，也是依照此一定位發展論述及修正建議。只是這種綜整的實質效果，在法律上所呈現的實即為指

	<p>能，負責整合各部會所擬定之相關計畫，包括其目標、功能等，檢視是否有相互矛盾之處；並於國土永續發展原則下，針對管理仍然空窗部分(如重要生態敏感地區、農村地區或農村以外之農地資源等)，指定相關目的事業主管機關(如國家公園或農業主管機關)依其主管法定擬定計畫(如國家公園計畫、農村再生計畫或國家級農業園區計畫等)，不宜仍保持區域計畫指導部門計畫之想法。後續修法方向應以強化該功能為主。</p> <p>(三)此外，為落實計畫導向之土地使用管制，現行非都市土地以現況編定之作法應加以改善，故現行區域計畫法可增列條文，授權指</p> <p>定直轄市、縣(市)區域計畫進行土地使用管制，以由各該管政府依據當地環境敏感條件，研訂因地制宜之土地使用管制規定。國土計畫體系因此調整為中央與直轄市、縣(市)二層級，並應強化縣(市)層級計畫功能。</p> <p>(四)基於區域計畫與部門計畫具有分工關係之前提下，推動實施計畫管理土地使用，不宜仍以現行非都市土地編定方式進行土地使用管制，針對尚未經目的事業主管機關管理之環境敏感地區，應由中央區域計畫主管機關承接，進行徹底管理，以接軌整合相關計畫，又因區域計畫主要關注環境敏感地區，故其計畫可以採用較小比例尺，將直轄市、縣(市)界明確劃分即可。</p>	<p>導效力，二者在法律上為一體兩面。</p> <p>(三)謝謝委員指導，此正為延續前一研究之主軸方向。</p> <p>(四)謝謝委員指導，贊同委員意見。</p>
王委員雪玉	(一)針對本次研究團隊所提區域計	(一)謝謝委員指導，縣市

	<p>畫法修正條文第 12 條規定部門計畫應遵循區域計畫之指導，並於先期規劃階段徵詢同級區域計畫主管機關意見部分，個人認為實務上恐難以執行，該部分倘仍有必要納入條文規範，建議應於縣市層級區域計畫納入該機制，較具可行性。</p> <p>(二)又有關開發許可部分，目前非都市土地申請開發許可案件，大多依據非都市土地開發許可審議作業規範進行審查，對於開發案件之辦理流程、應備書件、規劃配置或應負擔義務等研訂甚為詳盡細緻規定，以為審查依據，故而實際審查案件過程中，往往因此落入針對單一個案是否符合審議作業規範相關條文規定進行再三反覆討論之情況，反而欠缺以上位計畫角度審視其開發或變更合理性，是以，該部分是否有調整之必要性？將區域計畫拉回原本應具備整合性、全面性及空間性之基本性質，保留策略性指導功能，至於非都市土地開發許可則透過下放、授權或委託辦理方式處理。</p> <p>(三)有關區域計畫指導都市計畫部分，本次修正條文第 11 條有再考量調整空間，因區域計畫法制定當下(民國 63 年)，國內時值大量新訂都市計畫之際，考量目前都市計畫供給過剩，是以，該條文前半段建議修正為「區域計畫公告實施後，區域內已擬定之市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫應立即檢討是否符合區域計畫之目的(或發展方向)」等，以</p>	<p>層級確實較易執行。但部門計畫與綜合計畫間無法有效協調，確屬我國計畫法制上深重之問題，殆須克服，此於其他國家一同，或許所能採取方法不一，但似仍有常識之必要。</p> <p>(二)贊同委員意見，區域計畫在此方面功能極為重要，唯其改進尚待區域計畫內容在實務操作上相當程度強化，使其細節與具體度達到足以指導開發許可審查之水準。</p> <p>(三)謝謝委員指導，本條衡諸我國目前區、都計實務，將會主要作用在區域計畫檢討、變更之際，條文可配合修改。</p>
--	--	--

	符合目前發展實情及需要。	
蕭教授再安	<p>(一)關於空間計畫體系部分，建議以國家層級及直轄市、縣(市)層級等2層級為原則。有關研究團隊所提「特定區域計畫」之構想，倘其計畫範圍全屬單一直轄市或縣(市)境內，參考桃園航空城區域計畫執行經驗，該計畫公告實施後，計畫範圍內土地尚未開發利用情況下，區外土地反陸續提出產業型非都市土地開發許可案件，並未達到當初擬定及優先推動區域計畫之目的，故直轄市、縣(市)轄區範圍內應以擬定整體空間計畫為原則，不宜產生類此區域計畫中有區域計畫之情況；又倘計畫範圍有跨縣(市)範圍情況，則應併入全國區域計畫內進行整體規劃。</p> <p>(二)關於計畫書所提「就非都市土地之利用與管制大體形成應將管制與(區域)計畫脫鉤…」乙節，請研究團隊補充說明其意涵。</p> <p>(三)關於非都市土地使用分區及使用地編定部分，研究團隊認為應以縣市層級計畫為執行依據，考量現行非都市土地以使用分區、使用地及容許使用方式進行管制，具有層級概念，是以，未來全國及縣市層級計畫於土地使用管制上是否得以層級分工方式進行管制，此提供參考。</p> <p>(四)土地使用計畫與部門計畫相關性部分，於縣市層級計畫，區域計畫自應扮演整合協調功能，倘係屬跨縣(市)議題，則應由土地使用計畫與部門計畫平行互動為宜。詳請見</p>	<p>(一)謝謝委員指導，此亦本研究對於第二層級區域計畫持保留態度之原因。</p> <p>(二)此指區域計畫內容應以策略性指導空間運用原則為核心，而非如都市計畫之細部計畫直接規範個別土地之使用管制，相關論述詳請見直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實執行工具成果報告之相關內容。</p> <p>(三)謝謝委員指教，將列入參考。</p> <p>(四)謝謝委員指導。</p>

	<p>(五)區域計畫對於都市計畫指導部分，鑑於當前都市計畫容積率似有過高情況，區域計畫是否得就該部分提供指導原則，以避免該情況持續產生，請納入後續研議考量。</p> <p>(六)至於縣(市)層級區域計畫究係屬中央委辦事項或地方自治事項，該部分建議仍應加以釐清定案，以為後續辦理相關作業依據。</p>	<p>(五)謝謝委員指導，目前研議區域計畫法修正草案之過程中，確實已在檢討將都市計畫容過高問題，期能在區域計畫中透過其指導功能，能有小予以控制，不再惡化。</p>
本部地政司	<p>(一)按地目等則係日據時期為課徵土地稅賦，依土地使用現況所銓定，沿襲至今，地目等則之記載與土地使用現況已有失實。自民國 63 年區域計畫法公布施行後，除都市土地依都市計畫法實施管制外，非都市土地自民國 64 年起陸續依規定辦理使用分區劃定及編定各種使用地，於民國 75 年臺灣地區已登記土地業已全面辦竣，按其編定使用地類別實施管制之，故目前已不再以地目作為非都市土地使用管制之依據；且農業發展條例第 3 條第 11 款對耕地之定義，於非都市土地部分業改以使用分區及用地編定認定，故已完成使用編定之非都市土地，自 89 年 9 月 1 日起停止辦理地目變更登記及銓定作業，至都市土地之田、旱、建、道等 4 種地目之變更及其他地目土地變更為上述 4 種地目之登記仍受理外，其餘與上開地目無關之地目變更登記及地目銓定不再辦理。</p> <p>(二)有關「區域計畫法部分條文修正草案條文對照表」第 15 條之 1</p>	<p>(一)謝謝委員資訊。</p> <p>(二)謝謝委員提醒，此確實為採用分區管制</p>

	<p>規定，依各該區域計畫設得申請設施型土地使用分區變更區位乙節，就以計畫引導開發管制而言有其必要性，但實務操作上，是否會讓有心人有炒作或養地之虞，故建議應強化「得申請設施型土地使用分區變更區位之劃設原則」(修正條文第 7 條第 8 款) 即可，不宜將其明確之區位標示於區域計畫內容中。</p>	<p>常見的現象與弊病。</p>
臺南市政府	<p>(一)依據內政部營建署 99 年度「直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具」，區域計畫定位為法規命令、並非行政處分，因該定位將涉及區域計畫是否屬地方自治事項或中央委辦事項、及多層級計畫體系等相關問題，惟本研究案並未延續該原則並加以討論。目前區域計畫底下係透過都市計畫及非都市土地使用管制規則對土地空間進行實質管制，倘區域計畫內容(包括比例尺)過細，相關內容過於明確具體情況下，對每一塊土地直接產生具體指導效果時，其性質似將與法規命令不同，該部分應加以考量，是以，本次修法作業建議回歸宗旨，針對目前急迫需要補充或調整部分先行修正。</p> <p>(二)又有關非都市土地之發展定位，究係強調保育或發展？該部分或應先加以定義明確。長久以來區域計畫強調自然資源保育，資源型使用分區重要性一再被強調，惟本次修法作業並未看到相關法規修正，反而針對設施型使用分區變更研修相關條</p>	<p>(一)直轄市、縣市所擬定區域計畫因其與都市計畫在綜合計畫體系之分工，以及區域計畫法明確之規定，如前一研究成果所述，確實不能直接規範個別土地。</p> <p>(二)本次區域計畫法修正條文之邏輯在於，相較於現行法明確區隔設施型與資源型使用，而使資源型使用之土地並無適用開發許可之餘地；至於設施型使用則依靠區域計畫劃</p>

	<p>文，後續是否有將非都市土地轉為都市計畫化之情況，宜再加斟酌。</p> <p>(三)另有關特定區域計畫部分，依據都市計畫法規定除得擬定市鎮計畫、鄉街計畫外，並得針對特殊發展目的範圍擬定特定區計畫，是以，桃園航空城範圍倘為發展產業需要，自得依據都市計畫法規定辦理，區域計畫仍應扮演指導功能為宜。</p> <p>(四)有關本次所提區域計畫法修正條文部分，相關意見如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>關於簡報提及「上下層級計畫間逆向回饋機制的考量」部分，提出「當新訂、擴大或變更都市計畫時」該情況存在必須由下向上逆向進行變更之情形與需求，惟因本次推動直轄市、縣(市)區域計畫內必須將全市(縣)新訂或擴大都市計畫需求提出，故該部分似無向上回饋修正上級區域計畫之情況；又所列「當開發許可案涉及應一併、連動變更各層級區域計畫時」之情況，該部分是否有將區域計畫轉為都市計畫化之傾向，請再考量。</li> <li>另本次針對直轄市、縣(市)區域計畫內容應表明事項，新增區域計畫法第7條之2第9款「得申請設施型土地使用分區變更區位之劃設」乙款，該部分是否亦有將區域計畫轉為都市計畫化之傾向，請一併考量。又修正條文草案第13條之1增訂「對於直轄市、縣(市)區域計畫中，劃設得申請設施型土地使用分區變更之區位」，主管機關得適時</li> </ol>	<p>出適合區位，將之予以限制在這些區位中，防止恣意擴大或蔓延。</p> <p>(三)謝謝委員指導，本研究亦支持此一觀點。唯桃園航空城乃係源自特別條例，目前若要定位為都市計畫法中之特定區計畫似有困難。</p> <p>(四)1. 區域計畫與都市計畫間支連動是持續、恆常的，因為這些計畫發布後都是持續作用的。故本次直轄市、縣市擬定之區域計畫一旦發布，日後若有新訂或擴大都市計畫，自亦須連動檢討相關區域計畫有無歲之變動之必要。至於各層級區域計畫連動都市計畫一併變更，因各層級區域計畫與都市計畫性質、功能與法定內容皆不同，不致衍生所擔心情形。</p> <p>2. 此處所示問題實乃採取分區管制所無法完全避免者，而此處乃做為指導開發許可申請案件審查之關鍵，是屬較為直接之立法方式，作用</p>
--	--	---

	<p>檢討變更區域計畫，考量目前非都市土地即可申請設施型土地使用分區變更，未來增列「得申請設施型土地使用分區變更之區位」與現行規定之差異為何？又對於後續審查是否有所助益？請再釐清。</p> <p>(五)至於縣(市)層級區域計畫與部門計畫之相關性部分，本府於辦理規劃過程中，亦將區域計畫定位為部門協調平台，而非透過區域計畫擬定全市(縣)完整空間計畫，此一併提供參考。</p>	<p>方式類似限制發展區，故當無都市計畫化之顧慮。</p> <p>(五)感謝提供意見。但區域計畫實質具有局部國土計畫之功能，縱使其重點工作確實是跨部門空間需求之整合，但對區域完整空間何處發展、何處保育之規劃、規範，仍屬其所不能輕忽之任務。</p>
本部民政司	<p>依據地方制度法第 18~20 條規定，係框架性規定地方自治事項，並各依目的事業主管法令作為執行依據，倘區域計畫法認定區域計畫係屬中央委辦事項，基本上不會有本次期中報告書第 1 頁所提相關論述。</p>	<p>按一事務權限之性質究屬自治事項或是委辦事項，並非純由法規如何規定觀察，最主要仍由該事物之性質是否屬於具該地緣性固有事務判斷之。</p>
新北市政府 (書面意見)	<p>(一)有關第 5 條第 1 款規定，早期推廣擬定綜合開發計畫，其中部分主要原因為區域計畫之不彰，導致非法定計畫凌駕法定計畫，且綜合開發計畫常作為首長政策推動之工具，而較缺乏專業考量，且現階段綜合開發計畫亦無更新且無執行之強制性，爰建議此款條文再考量其條文意義。</p> <p>(二)第 6 條 1~3 款敘述區域計畫之種類、層級及擬定機關，至行政轄區內全為都市計畫區之市是否應擬定區域計畫，依本條規定應需擬定但現行操作機制則為免擬定，建議可予以釐清。</p>	<p>(一)謝謝委員指導，將納入考量。</p> <p>(二)謝謝委員指導，基本上此問題涉及區域之定義究竟應該從行政轄區還是從地理上之學理決定，此間所衍生疑慮，本研</p>

	<p>(三)第7條第6款有關區域性部門計畫之規定，為使區域計畫對於各部門計畫更有法定之約束力，區域性部門計畫其性質應為整合各部門計畫及協調各部門計畫間衝突，以整合作為最上位之各部門空間計畫，未來區域計畫發布實施後，各部門應遵循區域計畫內容，如有衝突應於期限內修正部門計畫而非檢討變更區域計畫。</p> <p>(四)第11條涉及區域計畫發布實施後，都市計畫配合辦理通盤檢討之部分，建議排除都市計畫法第26、27條之規定，即各都市計畫擬定機關為因應區域計畫發布實施，即刻可配合調整都市計畫，不受通檢時限及個變之條件認定，並要求各都計畫擬定機關限期回報是否調整並專案列管；第11條第2項涉及新訂及擴大都市計畫部分，請確認是否指：如經區域計畫指定須辦理新訂及擴大都市計畫之地區，則逕依都市計畫相關法令辦理；未經區域計畫指定之地區，則應先徵詢區域計畫擬定機關之意見。</p>	
本署綜合計畫組	<p>(一)請依據本案委託工作項目，補充「直轄市、縣(市)區域計畫定位為中央委辦事項或為地方自治事項，以何者為宜」之相關分析(如國外案例、二種情況下可能產生衝擊或限制)，不宜以「仍待政策決定」(P.2)方式處理，並請考量列為本案專家學者座談會討論議題，以廣泛徵詢意見，納為後續政策決定參考。</p>	<p>(一)遵照辦理</p>

<p>(二)建議再補充加強論述部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>關於都市計畫及部門計畫涉及區域計畫應對應修正之程序，請補充研議；又與部門計畫之連動配合機制，是否有必要明定與同級計畫相互配合，請補充分析。</li> <li>直轄市、縣(市)層級計畫名稱，請提出建議方案；又該層級以下是否有擬定跨鄉(鎮、市、區)範圍空間計畫之需要，請補充相關分析。</li> </ol> <p>(三)文字誤植部分，請配合逐一檢視修正。</p>	<p>(二)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>按計畫行政原理上，一計畫之合法性與正當性來自於其程序，故即使有互相配合之程序設計，各該計畫仍須依其法定程序為擬訂、變更。至於相互配合所需流程，於第二章第二節第三項檢討。</li> <li>如本報告第二十頁所述，本研究認為基本上應無需求，蓋以直轄市、縣市擬定區域計畫原則上已能對土地做相當細緻之規範與指導都市計畫，若再小至以鄉、鎮、市、區之規模擬定區域計畫，一則其內容若比直轄市、縣市區域計畫更細緻，則實已趨近都市計畫，再者，此等內容大體上已可由直轄市、縣市區域計畫予以收納。</li> </ol> <p>(三)遵照辦理。</p>
---	--

## 附錄 2-4：101 年 5 月 31 日及 6 月 1 日座談會議紀錄及其研處情形

### 壹、會議時間：

第一場：101 年 5 月 31 日(星期四)下午 2 時整

第二場：101 年 6 月 1 日(星期五)下午 2 時整

### 貳、會議地點：

第一場：本署 601 會議室

第二場：本署 107 會議室

### 參、主持人：陳組長繼鳴

### 肆、出列席人員：詳如簽到表(發言摘要，詳如附件)

記錄：蔡玉滿

伍、結論：本次會議與會專家學者及機關代表所提意見(詳如附件)，請研究團隊納為補充或修正研究內容之參考，並請製作意見處理情形表，納入本案期末報告及成果報告，以利查考。

### 陸、散會：

第一場：下午 5 時 30 分

第二場：下午 4 時整

### 附件：發言摘要(按發言順序)

發言者	發言內容	研處情形
議題一、因應區域計畫多層級化之修法方向		
戴秀雄教授	<p>(一) 本案係因應區域計畫法修法作業之研究案，因現行區域計畫法設計結構，並未預先考量同一塊土地上同時產生二層級上區域計畫，因現行區域計畫法規定甚不明確，因此，依照原有區域計畫法條文，除可解釋為僅能有單一層級區域計畫外，亦可解讀為其隱含多層級計畫概念，該部分存在相對模糊空間，為使當前空間計畫結構未來可以順利過渡為國土計畫結構，爰修正現行區域計畫法相關內容，使其得逐漸與國土計畫法(草案)結構相符</p>	<p>(一) 請參酌報告書關於多層級區域計畫部分。</p>

	<p>合。</p> <p>(二)倘每一塊土地均存在多層級計畫，則每一層級計畫在法律上應該被區隔出來，故具體內容勢必需要加以區隔，包括到底需要多少層級計畫？不同層級計畫是否需要不同名稱？又三個預定層級計畫之內容是否有增減或其他考量之處？該相關問題均提請討論。</p>	<p>(二)已依照座談會內容補充於第三章</p>
馮正民教授	<p>(一)依業務單位說明，現行區域計畫法規定下，直轄市、縣(市)政府得擬定區域計畫，過去直轄市、縣(市)政府擬定有縣市綜合發展計畫，各該計畫下並有都市計畫，該計畫雖並非法定計畫，惟其計畫目的明確，係作為編列中程發展計畫之依據。是以，目前何以需要擬定直轄市、縣(市)區域計畫？其目的為何？期待解決問題為何？請協助釐清。</p> <p>(二)又依據業務單位說明，目前研擬中之「全國區域計畫(第二次通盤檢討)(草案)」內將分為「總篇」及「分篇」，且前開分篇主要係研擬七個區域生活圈發展策略，此是否意味現行四處區域計畫將被該全國區域計畫取代？又內政部營建署城鄉發展分署目前規劃中之區域計畫(第二次通盤檢討)(草案)內容係前開七個區域生活圈計畫，抑或過去北、中、南及東部區域計畫？請一併釐清。</p> <p>(三)因目前中央與直轄市、縣(市)政府正分別進行各該區域計畫通盤檢討或擬定作業，該二層級區域計畫之完成先後順序，究竟係</p>	<p>(一)空間綜合計畫有其需要體系上能由上向下指導、管制之能力，因此相關計畫之法律效力有其必要，故要能有效上承全國之區域計畫，且向下指導都市計畫，勢必需要直轄市、縣市所擬空間綜合計畫為法定計畫。</p> <p>(二)按全國區域計畫當指空間上涵蓋目前之四個區域計畫；而七個區域生活圈發展策略則應為計畫之內容，二者並不衝突。</p> <p>(三)目前係採同步進行方式，故相互配合調整之工作亦強化辦理。</p>

	<p>「由下而上(bottom-up)」模式，由直轄市、縣(市)區域計畫先行完成後，整合為中央擬訂之全國區域計畫，抑或先行完成全國區域計畫，以指導直轄市、縣(市)區域計畫？又目前直轄市、縣(市)計畫之上位計畫指導係為現行北、中、南及東部區域計畫(第一次通盤檢討)，或為規劃中之全國區域計畫(第二次通盤檢討)(草案)？又特定區域計畫(如流域型)應於全國區域計畫完成後再行擬定，抑或比照部門計畫由下而上之計畫擬定模式，先行完成部門計畫後，再由上位區域計畫進行整合？倘以滾動方式同時進行各層級計畫之通盤檢討或擬定作業，各層級計畫應建立立即相互配合調整機制，以應實需。</p> <p>(四)現行區域計畫體系與未來國土計畫體系間(interface)，除有現行都市計畫、國家公園及非都市土地等3種土地使用管制制度，與國土計畫法(草案)架構下之國土保育地區等4種功能分區轉換問題外，另有計畫體系差異問題有待彌平，亦即依據國土計畫法(草案)架構下設有都會區域計畫，該類型計畫是否即為目前全國區域計畫(第二次通盤檢討)(草案)分篇內所列之七個區域生活圈？抑或未來應依據國土計畫法規定新訂都會區域計畫？</p> <p>(五)全國區域計畫、直轄市、縣(市)區域計畫與特定區域計畫之計畫內容項目，依據業務單位所提</p>	<p>(四)都會區域之國土計畫目前並非目前執行直轄市、縣市區域計畫之範疇，將來仍應依國土計畫法辦理。</p> <p>(五)意見納入考量，並請參酌條文建議部分。</p>
--	---	---

	<p>項目原則上應尚屬完整，該部分應注意各層級計畫內容是否相互銜接、整合問題，且後續研擬各層級計畫時，各該項目之計畫內容深度應不同，全國區域計畫應屬策略性計畫、直轄市、縣(市)計畫則應屬細節性計畫，該部分提供參考。</p>	
本署綜合計畫組	<p>(一)直轄市、縣(市)區域計畫之計畫目的，主要係因目前直轄市、縣(市)轄區範圍欠缺整體性空間計畫，特別是非都市土地欠缺計畫指導土地使用概念，不論土地使用管制、開發許可或新訂(或擴大)都市計畫，欠缺上位計畫指導，導致土地發展失序，是為建立土地使用倫理，本署爰推動直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫作業，以由直轄市、縣(市)政府研擬各該區域計畫之空間發展構想，引導土地有秩序發展。</p> <p>(二)國土計畫法(草案)與現行區域計畫土地使用管制系統之轉換方式，將由本署研議處理，目前各直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫仍請依據現行區域計畫法規定辦理，不另擬國土功能分區。</p> <p>(三)直轄市、縣(市)區域計畫並非過去縣(市)綜合發展計畫為地方首長之政策計畫性質，而係屬空間指導計畫。</p> <p>(四)依據國土計畫法(草案)架構，都會區域計畫係為提升國際競爭力而擬定之空間計畫，且草案研擬過程中，係以三都十五縣構想進行條文研擬背景基礎，目前時空發展與當初草案研擬情況不</p>	<p>(一)對都市計畫與非都市土地使用管制指導功能之強化，正是推動直轄市、縣市區域計畫之原因，詳參第一章。</p> <p>(二)直轄市、縣市區域計畫仍須依照現行法辦理，尤其第十五條第一項，故尚無法直接轉換為國土計畫法草案之結構。</p> <p>(三)區域計畫法第十一、十二與十五條皆明訂其拘束力，而縣市綜合發展計畫則無此效力。</p> <p>(四)如綜計組意見，此處仍有待國土計畫法草案研訂過程予以檢討。</p>

	同，故本署後續辦理國土計畫法(草案)研修過程，將再就都會區域計畫之功能及屬性加以評估，考量該類型計畫是否應予保留或刪除。	
馮正民教授	<p>(一)依據業務單位回應說明，直轄市、縣(市)層級計畫將明確表明新訂或擴大都市計畫區位、範圍等相關事項，用以指導都市計畫，故直轄市、縣(市)區域計畫將與全國區域計畫性質及深度有所不同。</p> <p>(二)全國區域計畫與直轄市、縣(市)區域計畫之比例尺是否相同？</p>	<p>(一)透過此種作用，正可落實區域計畫法第十一條內容，而發揮區域計畫對都市計畫應有之指導功能。</p> <p>(二)不同。其考量參考第二、三章。</p>
本署綜合計畫組	<p>(一)依據區域計畫法施行細則規定，非都市土地使用分區圖其比例尺不得小於二萬五千分之一，實務執行上，端視各該地區地籍精度不同，而有所差異。</p> <p>(二)至於區域計畫之環境敏感地區或相關規劃作業，其適當比例尺為二萬五千分之一，惟相關目的事業主管機關所製作資料比例尺各有不同，仍應按其資料情況酌作調整，本署並蒐集相關圖資提供直轄市、縣(市)政府作為規劃參考。</p>	<p>(一)已針對此問題提出建議於第二、三章。</p> <p>(二)直轄市、縣市區域計畫妥適比例尺仍待依需求確定。</p>
鄭安廷教授	(一)過去2~3年來，營建署推動各層級區域計畫主要目的是為將國土進行有秩序管理，是以，國內正與國際空間規劃想法接軌。參考國外發展情形，部分國家將策略規劃與土地使用結合(如德國)，國內情況特殊，因分屬不同機關權責(按：國土空間發展策略計畫係由行政院經濟建設委員會擬定，而區域計畫係由內政部擬定)，故過去空間策略規	(一)本研究亦支持尋現行法第十二條規定，強化區域計畫之協調、整合平台功能，請詳參第五章。

	<p>劃與土地使用並未整合良好，惟該二類型政府計畫是否有可能於前開 2 類型計畫之一中加以整合？英國過去亦有類似發展情況，土地使用管制與策略規劃分立，惟近年來英國企圖將策略規劃元素納入土地使用計畫內，惟有將策略規劃賦予土地使用管理權，國土方能透過由上到下有秩序運作，並進行實際管理作用，是以，個人非常認同該階段區域計畫扮演該功能、使命。</p> <p>(二)空間規劃目的在於整合，空間規劃或空間計畫都是看到國土利用與部門計畫零碎性與不連續性，包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 空間治理：特別是在縣(市)、跨縣(市)、跨區域之銜接地帶 (interface)，全國區域計畫(第二次通盤檢討)案內針對該跨域議題有相關研議。</li> <li>2. 土地部門垂直性整合：包括目前是否確定區域計畫與都市計畫之關係？區域計畫與未來國家公園土地間之關係？因過去區域計畫管非都市土地、都市計畫管都市土地，兩者似乎係屬平行關係，倘區域計畫有意扮演上位土地利用之指導功能，未來區域計畫是否可以管理到都市發展？該問題理論上應為肯定，因目前區域計畫確實指導新訂或擴大都市計畫功能，是該部分是否應於區域計畫法內加以修正或梳理？至於國家公園土地方面，因國家公園土地管理機關為中央部會，該部分是否將產生介面問題，如何避免土地系統不協</li> </ol>	<p>(二)針對 1 之部分，本研究完全贊同鄭老師意見，亦認跨區域銜接地帶必須特別強化協調、整合之作用，必要時應建立程序。</p> <p>2. 之部分，本次推動直轄市、縣市區域計畫原即有意強化對於都市發展之控管，而國家公園土地方面，雖屬非都市土地卻因適用國家公園法，其土地管制權限並不屬於土地所在地之地方政府，故確實有介面性問題，唯此點之克服涉及制度結構設計問題，若是把國家公園範圍設計成重疊在既有非都市土地上之另一層分區，或許介面上會容易一些但這需要另行研究。</p>
--	--	---

	<p>調性及中央與地方不協調性？</p> <p>3. 跨部門整合：過去經常提及土地究竟應按行政轄區或按功能性(如流域)進行管理，如果按國土計畫體系預留未來河川管理得訂定特定區域計畫，個人對該部分持保留態度，因國內土地使用體系倘係類似德國制度，基本上策略規劃與土地使用整合為一體，該問題或將不成問題，惟國內目前土地使用規劃與發展規劃並未有直接關係，是以，倘允許各部門於土地使用上均得擬定各該目的事業主管之特定區域計畫時，則可預想未來基層土地使用計畫(按：直轄市、縣(市)區域計畫)將非常龐雜、繁複；又業務單位所提構想中，特定區域計畫將凌駕於直轄市、縣(市)區域計畫，參考歐洲以土地使用為導向國家(如英國、荷蘭)並沒有類似計畫型態，其針對流域範圍亦有流域管理計畫，惟其係屬部門計畫，涉及管理方案(management project)，而非土地使用規劃(land use planning)，國內倘將該型態計畫安排於空間計畫體系中，因其將干涉直轄市、縣(市)區域計畫內容，則後續恐怕造成無法預期最基層空間計畫成果，該部分為直轄市、縣(市)區域計畫面臨最為棘手問題，應再集思廣益研議之。</p>	<p>3. 因類似考量，本研究對於特定區域計畫亦持疑慮態度，請參考第二、三章。</p>
本署綜合計畫組	(一)依據國土計畫法(草案)規定，特定區域計畫應由中央目的事業主管機關擬定，惟本次修正區域計畫法條文擬酌作修正，將其擬	(一)(二)(三)特定區域計畫之構想若只侷限在非直接性土地使用管制，確實在權

	<p>定機關改為中央主管機關(即本部)會同中央目的事業主管機關擬定，該特定區域計畫扮演中央目的事業計畫與土地使用計畫之整合平台，並非直接用來作為土地使用管制依據，而係屬功能性計畫，用以指導直轄市、縣(市)區域計畫土地使用規劃及管制；經營管理計畫仍回歸由各該目的事業主管機關依其主管權責辦理。</p> <p>(二)該類型計畫主要係考量各目的事業主管機關有特殊土地使用考量(如原住民族)，惟其無法提出具體土地使用規劃或管制構想，是以，特定區域計畫係由土地使用主管機關預留該機制，以作為土地使用主管機關與目的事業主管機關整合協調平台。</p> <p>(三)近年來天災頻仍，水利主管機關因應研擬相關總合治水計畫，各該計畫除傳統工程計畫外，並包含非工程性計畫應透過土地使用規劃或管制手段加以落實，如規劃地下水補注地區，或透過整體流域治理概念，提出上、中或下游土地應扮演角色，或其土地使用應配合調整方式等，惟該類型計畫並非直接於各該計畫中進行土地使用變更功能，而係屬功能性計畫，其計畫內容均應透過直轄市、縣(市)區域計畫來落實，現階段將功能性計畫納入空間計畫體系內，以預留未來計畫擬定彈性。</p> <p>(四)至於區域計畫與都市計畫之關係，現行國土現實情況確實係透過都市計畫、國家公園及非都市</p>	<p>限分配上較不至於矛盾，但是考量全國區域計畫亦有可能收納其內容，而且多一層區域計畫就會在計畫修正、變更時，多出必須連動變更的一級，程序勢必複雜化。</p> <p>(四)國家公園系統固然為該類型土地使用管制之依據，但國家</p>
--	---	---

	<p>土地等 3 系統進行管制，該 3 系統係屬平行關係，並無上下位指導關係；本次將區域計畫明確界定為係為國家公園及都市計畫之上位計畫，後續並將研議國家公園及都市計畫之相關指導事項。</p>	<p>公園之設置及其計畫，在性質上是否宜地性為綜合計畫之一種，則仍有討論之餘地，餘詳下。</p>
戴秀雄教授	<p>(一)個人對於特定區域計畫有所疑慮，因該類型計畫係依基於目的事業主管機關思維下所產生，其性質及思維模式較為接近部門計畫，然部門計畫與綜合計畫系統兩者間倘有制度溝通及連接機制，應尚可解決目的事業主管機關面臨之土地使用規劃或管制問題；經與業務單位討論後，瞭解其主要係為將目的事業主管機關需求內化至土地使用管制體系之一，類似功能分區概念，進行重疊管制，並作為微調直轄市、縣(市)區域計畫土地使用規劃之指導依據。該部分確實可能產生基層空間計畫複雜化之情況，是應針對該部分再行開放討論，在不違法前提下，追求規劃合理化為基本原則，故亦不能排除有存在該層級計畫之必要性。</p> <p>(二)目前何以需要建立多層級區域計畫之結構，主要係因當前國內確實需要某些法定空間計畫用來處理都市土地以外的範疇，除介面外，更需要一個「載體」扮演該法定效力，因不可能由中央擬訂之區域計畫直接來承載，所以，目前似仍應以直轄市、縣(市)區域計畫來承擔該責任，此為內政部推動直轄市、縣(市)區</p>	<p>(一)參考第二、三章</p> <p>(二)參考第二、三章及各層級區域計畫法定內容條文建議。</p>

	<p>域計畫之最大原因。未來直轄市、縣(市)區域計畫之城鄉發展模式中，不僅將闡明新訂或擴大都市計畫之區位、機能、規模等，並將對都市計畫之容積總量有所著墨，故而可以想見，直轄市、縣(市)區域計畫顯然會較現行跨縣(市)型區域計畫更為詳實，並更具有指導力。以目前規劃方向，未來區域計畫將與目前區域計畫差異性甚大，中央與直轄市、縣(市)擬定之區域計畫之精細程度勢將有所不同，惟究竟未來區域計畫之具體內容目前仍處於摸索、實驗階段，尚未完成。</p> <p>(三)國家公園土地仍認定為係屬非都市土地使用分區之一，依據國家公園計畫進行管制，是以，土地使用管制系統除可認為係為都市計畫、非都市土地及國家公園土地等3個系統所組成外，亦可視為都市土地及非都市土地(國家公園、依區域計畫法管制之其非都市土地)之2個系統組成，國家公園土地係因特定目的(按：為保育需要)所產生，其是否屬於綜合計畫系統仍有待商榷，其性質較接近國外保護區(protection zone)觀念，有部門計畫色彩在，該部分亦可進行進一步探討，是以，未來區域計畫與國土計畫體系轉換過程，並非僅有顏色與顏色上之轉換，實務上可能面臨有部分非屬國家公園土地仍將納入國土保育地區之情況，其最大問題仍在於如何與部門計畫整合協調。至於都</p>	<p>(三)空間綜合計畫之特性在於，對計畫空間範圍為全面性、綜合性、跨事業性之事務予以規範；國家公園或側重保育，或側重遊憩，其於功能、效力與結構上，俱與空間綜合計畫不盡相同，而具有特定部門(sectoral)之特性。因此在立法上，縱使其主管機關為內政部，本質上應認國家公園之設置與計畫應為部門計畫，較宜做為重疊分區之設計。</p>
--	--	---

	<p>市計畫部分，經由近期內相關討論獲致廣泛共識，認為對於都市計畫之指導確實非常重要，該部分亦為過去長期缺漏部分，亦有學者認為區域計畫並無指導都市計畫之必要性，是以，區域計畫是否將比照國外情況，確實扮演指導都市計畫功能，該部分亦可以採開放討論徵詢意見。</p>	
本署綜合計畫組	<p>討論計畫體系時，應將區域建設推行委員會納入一併考量，後續可以透過該機制連結空間計畫與地方實質建設需要，扮演目的事業主管機關與土地使用溝通橋樑，以預留土地使用計畫與部門計畫彈性互動空間，使土地計畫兼具藍圖式規劃及機動協調平台，該部分將於後續進行相關政策說明時一併納入。</p>	<p>區域建設推行委員會係依現行法可以設置者，確屬協調平台設計上之活棋，唯若資訊、意見交換之強制性，宜仍有較強力、明確之規範為妥，此請參考第五章。</p>
賴宗裕教授	<p>(一)有關計畫名稱部分，以全國為範圍擬定之國土計畫稱之為全國國土計畫、以直轄市、縣(市)為範圍擬定之國土計畫稱之為直轄市、縣(市)國土計畫，是以，以直轄市、縣(市)為範圍擬定之區域計畫當然稱之為「直轄市、縣(市)區域計畫」，何以需要刪除「區域」兩字？況且依據區域計畫法第5條規定略以：「左列地區應擬定區域計畫…」，自應依法稱之為「區域計畫」，以符規定。再者，倘僅以「地名」加上「計畫」之方式作為直轄市、縣(市)層級區域計畫名稱，恐將造成地政及城鄉以外部門無法瞭解該計畫實質意義，反而容易讓外界誤解，是以，建議仍應以直轄市、縣(市)區域計畫稱之，以彰顯其空間意義及範圍，倘認為</p>	<p>(一)納入修正草案條文考量。</p>

	<p>該名稱仍可能引起外界誤解，建議於該名稱中增加「空間」二字，如「新北市區域空間計畫」。</p> <p>(二)考量同一塊土地上同時將有都市計畫、直轄市、縣(市)區域計畫及全國區域計畫等三層級以上計畫存在，前開直轄市、縣(市)區域計畫與全國區域計畫之功能定位是否清楚？又直轄市、縣(市)區域計畫究竟如何指導都市計畫？特定區域計畫如何指導都市計畫？於多層級計畫架構下，應該會有不同層次指導功能，俾突顯多層次計畫概念。因此，各層級區域計畫內容應先思考其指導功能後決定其計畫項目，倘從該角度思考下，各層級區域計畫內容項目應該不會相同，且各個項目下亦將有不同細目說明。</p> <p>(三)此外，各層級區域計畫內容項目並應從區域計畫之「定位」角度思考，依據本次業務單位所提全國區域計畫內容項目，均屬「發展」導向，惟依據現行區域計畫法第7條規定，區域計畫應上有環境或其他重要議題亦應納入考量，是以，不同層級區域計畫是否有不同定位之可能性，不宜僅單列「發展」項目，否則區域計畫難以兼具均衡及指導功能，該部分建議參考國土計畫法(草案)內容，如於全國區域計畫納入成長管理策略，直轄市、縣(市)區域計畫納入成長管理計畫，俾計畫面向更為廣泛周延。</p>	<p>(二)已針對不同層級區域計畫應有之不同計畫內容，分別提出條文文字建議，請參考第三章。</p> <p>(三)成長管理部分已分別納入各層級區域計畫內容之條文建議。</p>
本署綜合計畫組	(一)關於成長管理策略或計畫係區域計畫核心內容之一，其將於	(一)基於以較明確方式區隔不同層級區域

	<p>「城鄉發展模式」內研訂，惟是否應單獨列出，或維持現行方式（隱含於城鄉發展模式內）將再進一步評估考量。</p> <p>(二)區域計畫係以保育為先，此為區域計畫基本定性，本次修正區域計畫第7條業將「自然資源保育及利用」明列於第5款，以彰顯其環境或保育導向；至於條文內容出現「發展」二字，是否將使區域計畫定性有所偏誤，該部分將再進行檢討。</p>	<p>計畫之內容，此處建議採取較詳細方式規範。</p> <p>(二)發展一詞原本應屬中性，可包含保育（生態、自然環境之維護），本研究並不反對該詞之使用，但我國慣常理解為積極性開發，似可再斟酌。</p>
戴秀雄教授	<p>(一)各層級區域計畫之內容項目有必要進一步討論條項細節，參考德國區域計畫內發展軸向或資源處理(如礦業、水資源等)，是以，個人建議「農業」可以單獨列出討論，倘部分納入「自然資源保育及利用」亦未甚妥適，故該部分尚有討論空間。</p> <p>(二)有關「城鄉發展模式」係沿用現行區域計畫法第7條條文項目，因本次區域計畫將研訂容積總量、成長管理策略或計畫，故以該項目尚可涵蓋處理「城市」發展或控制，惟對於處理「鄉鎮」發展，尚有進一步精緻化之必要性。</p> <p>(三)至於直轄市、縣(市)層級區域計畫何以需要另擬計畫名稱，主要係因為公共行政學者認為區域計畫係土地管理之一環，係屬地方自治事項，基本上其認為應配合修正地方制度法，將「區域計畫」修正為地方自治事項部分，個人理念上贊同將區域計畫認定為地方自治事項，惟於行政區劃改變前，地方政府之行政管轄</p>	<p>(一)未能積極回應農業環境及農地之維護、改善，建議農業單獨列舉。</p> <p>(二)參考第二、三章。</p> <p>(三)本研究贊同此意見，詳參第四章。</p>

	<p>權未及海域，惟因本次推動直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫範圍包含海域，是以，為避免因海域納入區域計畫範圍，產生海域係屬直轄市、縣(市)行政管轄範圍之疑慮，爰提出酌予修正該層級計畫名稱之構想。</p>	
王瑞興顧問	<p>區域計畫法於民國 63 年公布施行後，台灣地區區域計畫原劃為 7 個區，之後，18 縣市中之 9 縣市配合非都市土地使用分區編定。嗣區域計畫檢討調整為北、中、南及東部等 4 部，其餘 9 縣市則據此辦竣分區編定。惟不論按 7 區或 4 部辦理非都市土地使用分區編定，區域計畫僅在分區編定當時，對於分區劃設有指導功能。至編定公告後土地使用之變更，則缺乏計畫性的導引概念，而取決於個別興辦事業計畫之需求。因此，區域計畫多層級化是值得思考的方向。綜合意見如次：</p> <p>(一)各層級計畫名稱，以直轄市、縣(市)為範圍所擬定之區域計畫，原擬議以「地名+計畫」稱之，如新北市計畫。惟因計畫一詞，涵蓋甚廣，建議加上「區域」二字，即「地名+區域計畫」。</p> <p>(二)由於區域計畫多層級劃設，縣市與中央、特定區域計畫的重疊，會有一定程度的衝突。例如，目前區域計畫通檢，山坡地保育區要檢討調整為森林區已有困難。又如，地層下陷地區也面臨國土保育與農業生產取捨問題。</p> <p>(三)至於各層級計畫內容，依原送會議資料表 2 所列，直轄市、縣(市)計畫第 9 款-得申請設施型土地分區使用變更區位之劃設，單列</p>	<p>(一)此建議近於賴老師所提，於討論修正草案條文時再行研議。</p> <p>(二)此乃出於分區間各自獨立存在而互斥之故，若變成重疊分區又另當別論，所以此處應在設計特定區域計畫上有再討論餘地。</p> <p>(三)我國開發許可制度係用來變更分區，原與計畫指導脫鉤，故於此將可申請變更之範圍控制下</p>

	<p>此款，在執行時可能面臨實際的困難。</p>	<p>來，使之回復計畫之指導。</p>
本署綜合計畫組	<p>(一)關於「得申請設施型土地使用分區變更區位之劃設」乙項，主要為建立「計畫指導使用」機制，透過上位區域計畫將可以發展範圍先行指定，以避免開發失序或投資浪費，惟為避免投機炒作，後續或將以浮動分區(floating zone)方式，研訂相關區位、機能及規模規劃原則，以管制開發許可。</p> <p>(二)前開「得申請設施型土地使用分區變更區位之劃設」與農地議題相關，國內目前對於農地保育總量尚無法提出具體總量，而國外大多透過計畫系統將農地等級納入規劃考量，將應保留農地區位明確指認，惟國內僅透過定性方式說明儘量避免使用優良農地，惟實務執行上，常因面臨產業發展需要或國家重大建設而配合釋出農地，該釋出農地是否確實影響糧食安全、是否符合農地需求保育總量管制，均無法有效管制及確認，該情況實有待檢討改進，倘未來農業主管機關政策上仍認為不宜將農地保育範圍指定出來，則空間計畫系統將轉為透過總量管制機制進行控管，以避免農地過量釋出。</p>	<p>(一)同前點意見。</p> <p>(二)無論農政主管機關是否已經對農地總量管制做出明確規範，目前對於農地釋出之控制，暫時確實可以透過限制可供變更空間範圍，予以有效控管。</p>
行政院農業委員會	<p>(一)目前正在運作中之區域計畫應僅有一階(即現行臺灣北、中、南及東部區域計畫)，針對未來各層級區域計畫之目的及功能應該加以明確釐清，以便配合辦理相關事項。</p> <p>(二)特定區域計畫將與都市計畫之</p>	<p>(一)已針對各層級區域計畫內容為明確區別，參第三章。</p> <p>(二)本研究意見亦同。</p>

	<p>特定區計畫相混淆，該類計畫名稱是否可以再行修正，以資區別；又特定區域計畫應大多屬保育型計畫，當有範圍重疊或衝突時，直轄市、縣(市)區域計畫是否應完全加以落實，該部分如何約束，應再研議相關機制。</p>	
新北市政府	<p>(一)直轄市、縣(市)層級之區域計畫名稱，建議改為「地區空間發展計畫」。</p> <p>(二)關於國家公園土地或海域較類似特定區域計畫，其層次較直轄市、縣(市)階層較高，指導性較高。</p> <p>(三)設施型土地使用分區，請加以定義；又該部分是否將造成土地炒作，建議該部分以研訂原則為主，將明確區位及範圍留供地方首長或區域計畫委員會決定。</p> <p>(四)又因地質法業已公告施行，因限制發展地區或條件發展地區等是否應於區域計畫內加以明確表明，以便民眾瞭解。</p>	<p>(一)空間發展字眼較易被解為侷限在傳統土地利用計畫。</p> <p>(二)此誠然亦為可考慮方式，蓋如此可使國家公園成為重疊在既有分區編定上之額外管制。</p> <p>(三)謝謝意見，確實足供此次修法之立法技巧參考。</p> <p>(四)一般區域計畫以標示地點特性為已足，應尚不須載明地質資料。</p>
簡連貴教授	<p>依據本次會議資料，未來擬將區域計畫區分為全國區域計畫、特定區域計畫及直轄市、縣(市)區域計畫等3類，該分類方式層級明確，惟提供相關建議如下：</p> <p>(一)各該層級計畫內容，建議縣市層級區域計畫內容應與全國及特定區域計畫有別，亦即全國及特定區域計畫應具備指導或綱要性功能。</p> <p>(二)全國區域計畫應將授予直轄市、縣(市)政府權責再予以明確化。</p> <p>(三)加強民眾參與，特別係利害關係人。</p>	<p>(一)贊同本意見，參考第三章。</p> <p>(二)贊同本意見。</p> <p>(三)此已列為本次修法重點，請參考條文。</p>

議題二、區域計畫與部門計畫、都市計畫及非都市土地使用相關性之修法方向		
鄭安廷教授	<p>(一)目前國內各部門應尚無法瞭解區域計畫之重要性，但該部分將隨區域計畫及其層級逐漸清楚後逐漸彰顯，參考國外先進國家，空間計畫大多扮演整合平台，並不一定扮演指導功能。</p> <p>(二)區域計畫是否有清楚通盤檢討、修訂之程序及其頻率，請協助說明。</p>	<p>(一)區域計畫之指導功能其實與整合平台之功能為一體之兩面。</p> <p>(二)目前仍為現行法之通檢頻率及程序。</p>
王瑞興顧問	<p>(一)子題一、與都市計畫相關性之修法方向</p> <p>1. 個人曾參加幾次縣都市計畫委員會審議作業，當時有兩個感想，一是都市計畫的擬定，有一定的計畫範圍，各使用分區及公共設施的配置，係依計畫範圍內之人口成長，來作規劃。而依據統計顯示，都市計畫平均面積規模僅約 1,100 公頃，可是，當前都市計畫內外許多活動，常有密切的相互依賴關係，然在擬定都市計畫時，對於計畫範圍外之需求，卻無以考量。二是，擬定都市計畫後，倘未能奉准核定，能否以區域計畫變更分區方式，研議解決問題。</p> <p>2. 因此，對於此一子題，同意主辦單位擬議意見，包括（一）新訂或擴大都市計畫之區位、規模、機能應徵得區域計畫委員會之同意，將該規定法制化，明確建立區域計畫與都市計畫銜接程序，以加強區域計畫與都市計畫間能協調一致。（二）於都市計畫法內明定主要計畫應敘明與區域計畫之配合情形與相關理由之論述。（三）都市計畫得回</p>	<p>(一)</p> <p>1. 區域計畫之本質，原籍具有超地點性，亦因此得以處理都市計畫跟其範圍以外地區間空間關係。故透過區域計畫對都市計畫指導功能之強化，在跨疆界問題處理上，必能補強都市計畫之不足。</p> <p>2. 贊同意見。</p>

	<p>饋建議上位區域計畫配合修正調整。</p> <p><b>(二)子題二、與部門計畫相關性之修法方向</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 於區域計畫法內明定「各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，於先期規劃階段，徵詢同級主管機關意見」。實係國土計畫法（草案）第 22 條規定，這條文有幾個關鍵問題，例如性質重要的界定，一定規模的標準，那個機關主管，以及有那些是目的事業主管機關。</li> <li>2. 建議參考「促進民間參與公共建設法」，依該法第 3 條第 2 項本法所稱重大公共建設，指性質重要且在一定規模以上之公共建設；其範圍，由主管機關會商內政部、財政部及中央目的事業主管機關定之。又主管機關行政院公共工程委員會並訂定了 13 項重大公共建設範圍及認定原則，基本上以面積與金額為基準，同時明確各目的事業主管機關。</li> </ol> <p><b>(三)子題三、因應非都市土地使用分區劃定或使用地編定作業修法方向</b></p> <p>主辦單位研議，以過去實務執行經驗，區域計畫公告實施後，非都市土地使用分區劃定及使用地編定作業大多未能即時配合完成，造成執行土地使用管制時間點之落差，該部分應有檢討改進空間，是該部分未來究應採書圖同時報核及審議方式、抑或仍按現行作業模式辦理。這涉及可</p>	<p><b>(二)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 此條指由各部門計畫擬定機關徵詢區域計畫主管機關，應依個案決之。至於規模門檻，乃在於避免部門計畫鉅細靡遺地徵詢區域計畫主管機關意見，屬不確定法律概念，仍待進一步規範。</li> <li>2. 贊同意見。</li> </ol> <p><b>(三)贊同意見，此部分仍待斟酌實務執行上之可行性，故列入修法參考。</b></p>
--	--	---

	<p>行性的問題，倘計畫書圖未奉核定，即同時辦理分區編定，一則書圖的不確定性，分區編定同樣是不確定；二是分區編定的同時辦理，因為作業的繁瑣，會影響整體辦理時程。（會議時，原本個人以全面編定早已完成，待辦的只是配合通盤檢討，有限的分區編定，而論及必要性的問題，惟倘實施多層級區域計畫，只有可行與否的問題）</p>	
賴宗裕教授	<p>(一)關於區域計畫與都市計畫相互關係部分：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 贊同業務單位所提應具備雙向回饋修正機制，因部分都市計畫相對較為嚴格，故而應回饋修正上位區域計畫。</li> <li>2. 又區域計畫通盤檢討並未針對過去經內政部核定之新訂或擴大都市計畫執行情況加以檢討，後續建議區域計畫通盤檢討應補充辦理是項工作，俾新訂或擴大都市計畫有適當退場方式。</li> <li>3. 再者，有關建議於都市計畫法內明定主要計畫應敘明與區域計畫之配合情形與相關理由之論述，個人針對該部分亦表示贊同立場，並建議應增列與特定區域計畫之配合情形，以具體落實多層級區域計畫體系架構之指導功能。</li> </ol> <p>(二)關於與部門計畫相互相關部分：依據現行區域計畫法規定，應係由區域計畫扮演影響部門計畫功能，惟實務執行上，大多係部門計畫影響區域空間發展，是以，後續是否應請部門計畫(特別係產業部門)於申請開</p>	<p>(一)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 贊同意見。</li> <li>2. 贊同意見，此點目前已明確政策方向。</li> <li>3. 贊同意見。</li> </ol> <p>(二)贊同此意見，此亦符合目前修正草案由部門計畫主管機關先提出之精神，至於細節部分將再進一步討論。</p>

	<p>發許可前，先行提出其申請計畫係位於區域計畫或其產業空間計畫中鼓勵或獎勵產業發展用地之相關論述。換言之，部門計畫與區域計畫之相互配合方式，建議應由部門計畫之主管機關研擬空間發展計畫，並提報內政部區域計畫委員會審議通過，以作為後續申請開發許可案件設置區位之指導依據；且該部分同時亦應有研擬回饋修正區域計畫機制，如基於保護農地之需要，提出修正或變更區域計畫，建立雙向回饋互動機制較為周延妥適。</p>	
戴秀雄教授	<p>(一)個人認為現行區域計畫法第 12 條欠缺支援程序規定，以提供實際操作。依據業務單位目前所提構想，係於先期規劃階段先行徵詢同級主管機關意見，該概念正確無誤，惟倘實務操作上，部門計畫主管機關仍執意不踐行該程序時，區域計畫主管機關究竟應如何因應，參考歐盟情況，其大多規定應強制協商，國內行政機關並無協商文化，是以，如何建立該強制協商(或強制徵詢意見)之機制，並使相關部會同意接受，應為該條文最大挑戰。除強制協商機制外，國外另有生態平衡機制之規定(按：強制規定部門計畫倘有損失綠地或農地時，應補充等量綠地或農地，以維持生態平衡)，該部分亦提供後續研議與部門計畫相互配合機制之參考方向。</p> <p>(二)關於非都市土地使用分區圖是否併同區域計畫送審問題，實作</p>	<p>(一)請參考第五章。</p> <p>(二)本點納入參考。</p>

	<p>上該二項作業速度是否確實得以同時完成不無疑慮；又依據現行地方制度法規定，都市計畫與土地行政項目均屬地方自治事項，該法並未明確規定區域計畫是否屬地方自治事項，爰有機會將該項目解釋為委辦事項，倘區域計畫之公告實施綁住使用分區及使用地編定作業，因使用地編定係屬土地行政範疇，中央僅能就使用地編定進行合法性審查，是以，將區域計畫與使用分區及使用地編定作業綁住之意義不大，該部分提供參考。</p>	
基隆市政府	<p>環境敏感地區影響民眾權益甚大，目的事業相關主管機關並不因為時空變遷，進行管制範圍合理性之檢討作業，該部分建議以區域計畫為橫向聯繫平臺，促使相關中央主管機關重視該計畫，配合進行各該管制範圍檢討作業，或針對各該權責事項有所作為，使區域計畫內容更為合理。</p>	<p>此即為現行法第十二條應有之功能。</p>
臺南市政府	<p>(一)區域計畫與都市計畫配合部分，依據目前實務執行情況，都市計畫大多將區域計畫列為上位計畫，並有相關論述，因現行區域計畫內容未甚具體，以致指導功能未能完全發揮。</p> <p>(二)本次會議資料提出亦應思考建立逆向回饋修正區域計畫之機制，除都市計畫得提出修正建議外，有關特定區域計畫、直轄市、縣(市)區域計畫或為因應重大開發案件等因素，亦得回饋修正上位區域計畫，故區域計畫得檢討或變更時機甚多，基於計畫穩定性考量，區域計畫通盤檢討或變更似乎不宜過於頻繁，且是</p>	<p>(一)此現象確實存在，亦為現行區域計畫難以發揮功效原因之一，此次推動直轄市、縣市區域計畫即請各地方政府在擬定區域計畫特別加強此部分。</p> <p>(二)雙向回饋機制對區域計畫之配合變更要求，在正常情形下只有當下位計畫或部門計畫具有極高重要性，否則仍應符合區域計畫，故正常情形下應不至於太</p>

	<p>否比照都市計畫作法採取通盤檢討及個案變更模式，建議再行考量。</p> <p>(三)考量現階段區域計畫係屬中央委辦事項，而劃定使用分區及編定使用地則係屬地方自治事項，是以，兩者是否應同時報核，該部分亦應再行考量；倘基於考量二者執行時程落差問題，參考都市計畫作法，建議可於行政作為上有所調整，諸如要求區域計畫審議通過後，於一定時間內，應完成劃定使用分區及編定使用地，再行核定或公告實施，該部分提供參考。</p>	<p>過頻繁。</p> <p>(三)贊同意見。</p>
戴秀雄教授	<p>關於區域計畫穩定性議題，參考英國或德國情況，並未明確訂定通盤檢討(general review)時間，現行法規定每5年辦理通盤檢討尚屬合理時間，且僅針對需要修正部分加以調整，又考量目前都市計畫為3~5年應辦理通盤檢討，是該二計畫可相互配合，故目前通盤檢討時間應為可被接受範圍。</p>	<p>關於區域計畫穩定性問題，目前法定通檢頻率仍屬可接受者，上不至於太過頻繁。</p>
南投縣政府	<p>區域計畫係屬政策型計畫，且署裡一再強調不宜針對單一土地進行變更或相關規定，是以，究竟區域計畫書內所應包含之土地使用計畫圖如何落實於後階段非都市土地使用分區圖編定作業上，應再詳予說明。</p>	<p>此部分宜由作業手冊提供撰擬之建議或範例。</p>
<p><b>議題三、因應因地制宜非都市土地使用管制之修法方向</b></p>		
<p><b>議題四、直轄市、縣(市)層級計畫為中央委辦事項或地方自治事項</b></p>		
陳明燦教授	<p>(一)依據現行區域計畫法第6條規定擬定之直轄市、縣(市)區域計畫，究竟係屬中央委辦事項或地方自治事項部分，依據地方制度法規定下，直轄市、縣(市)自治事項包括都市計畫之擬定、審議</p>	<p>(一)按綜合計畫系統原本就因空間尺度之差異，而將細節工作之權限向下放，而概括性、策略性工作權限向上放，俾使整體</p>

	<p>及執行權限(惟獨未包括核定)，至於核定權限依據都市計畫法規定係屬中央主管機關(內政部)權限。從國土計畫體系定位來看，都市計畫係屬區域計畫之下階計畫，意即都市計畫其所規範計畫內容(不論主要計畫或細部計畫)皆較區域計畫為來得細緻，如此細緻規範之計畫都可以允許由直轄市、縣(市)主管機關進行擬定、審議及執行，何以較為抽象性、概括性、整合性、理想性之上位計畫(區域計畫)不能解釋為自治事項？參看本次會議資料第 6~7 頁，提出未來全國區域計畫、特定區域計畫、直轄市、縣(市)區域計畫規範事項，其中直轄市、縣(市)區域計畫應包含項目之第 10 款為區域性部門計畫，該相關內容相較於下階計畫均屬整合性計畫內容，如果該層級計畫係屬中央委辦事項，如何發揮本次藉由國土計畫法訂定通過後，將地方自治團體賦予比較重大、較細緻(detail)之主權？意即直轄市、縣(市)區域計畫以計畫功能及計畫階層來看，是否一定係屬中央委辦事項？倘認定係屬中央委辦事項，則如何發揮因地制宜？再者，依據都市計畫法第 22 條第 1 項第 3 款規定，賦予細部計畫應擬定土地使用分區管制，此該細緻程序上可認定係屬地方自治事項，何以上位計畫一定非得係屬中央委辦事項？前開二方向提供參考。</p> <p>(二)依據地方制度法第 2 條第 2 款規</p>	<p>性規劃得以成為細節規畫的框架，此即空間綜合計畫指導作用之來源。再者，區域計畫僅具策略性，並須處理跨域及承接上位計畫指示事務，尚待地方政府另以行政行為執行之(含都市計畫)，性質與土地行政、都市計畫仍屬有間。其次，本研究並非認為制度設計上直轄市、縣市區域計畫一定必須是委辦事項，而是認為就現行法解釋，以其計畫範圍涵蓋非地方自治團體行政區之海域，故解為自治事項尚有待處理之難題，故現制較近似委辦事項。</p> <p>(二)委辦事項之權限外</p>
--	--	---

	<p>定：「自治事項：指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。」檢視區域計畫法係屬現行法律，地方自治團體得依該法規定擬定區域計畫，個人認為各該區域計畫係屬地方自治事項，倘因目前地方自治團體對於縣市層級區域計畫之規劃經驗不足，個人亦同意於認定區域計畫係屬地方自治事項前，現階段需要建構適當機制以為過渡期間作為。倘現階段認為將區域計畫認定係屬地方自治事項時，有架空中央主管機關權責之疑慮，依據區域計畫法第9條規定，直轄市及縣(市)區域計畫仍應送請中央主管機關核定(按：係屬實質審查)，是以，該部分自無庸顧慮。</p> <p>(三)個人並未堅持縣市層級區域計畫之定性究應屬地方自治事項或中央委辦事項，該部分仍應考量計畫功能，倘該功能係為達到行政轄區整合，該部分或有可能為中央委辦事項，況且現實與理想間存在過渡時期，該過程有階段性作法並非無法接受情況。</p> <p>(四)據業務單位說明，目前營建署進行區域計畫法修正作業，依據現行法規定，區域計畫核定或非都市土地使用分區圖核備後，其公告不得少於30日，惟相關計畫內容或使用分區劃定及使用地編定情形既經核定(或核備)，則其公告之實際意義何在，參考都市計畫法第19條規定，都市計</p>	<p>觀上，亦是地方自治團體依法有特定權限，故與自治事項純在外觀上並無不同；二者之區別，實仍須就事務性質之差異定之。至於界定為自治事項之事務，法理上中央主管機關當僅有合法性審查權限，而無和睦定性審查權限。餘贊同意見。</p> <p>(三)贊同意見。</p> <p>(四)修正草案已將強化資訊公開及民眾參與，列為程序上改善之重點，請參考修正條文。</p>
--	--	--

	<p>畫應於審議前，辦理公開展覽 30 天，區域計畫法相關條文已與行政程序法規定未符，是該部分是否應納入檢討修正，請業務單位考量。</p>	
王瑞興顧問	<p>議題三、四的內容，有所關連，茲就總體提出二點看法：</p> <p>(一)直轄市、縣市層級區域計畫的擬定宜屬委辦</p> <p>就現行規定來說是規範不清，在 100 年 11 月 25 日營建署座談中，各方見解不一。不過，如果未來擬透過修法確定歸屬，就區域計畫的屬性而言，個人看法是宜屬「委辦事項」，理由如次：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 地域計畫是跨區域的問題：台灣地狹人稠，高山溪流遍佈，縣市之間在人口及產業活動的分佈，與天然資源的保育利用，在透過土地的分派時，有密切的關連性。同時，由於區域計畫多層級劃設，縣市與中央、特定區域計畫的重疊，會有一定程度的衝突，而衝突強度的大小，會取決於為中央委辦或地方自治事項。鑑於既往行政運作實情，如將區域計畫的擬定歸屬地方自治事項，未來的衝突恐會擴大。</li> <li>2. 地域計畫統整理解的困難：區域計畫的內涵，包括計畫、分區編定及使用管制，其中使用管制，又分成容許使用、變更使用與違反管制之查處。換言之，區域計畫涵括 5 個層次，各層次之間的緊密關係，必須統整性地思考。可是，由於行政管理權責的分散，事權未能統一，兼以全面完成編定已回溯至民國 75 年當</li> </ol>	<p>(一)贊同意見。</p>

	<p>時，從現行規定不易解讀實況。另一方面，非都市土地使用管制規則從 65 年制定時 9 項條文，增修迄今的 59 條，也不易瞭解全貌。因此，依個人以往在公務機關接觸各界的心得，很難有人全盤融會貫通，以致錯誤解讀或曲解，而讓人有了運作空間。一旦將直轄市、縣市層級區域計畫歸屬地方自治，衍生的問題難以預期。</p> <p>綜上，直轄市、縣市層級區域計畫歸屬地方自治，或許是最後理想目標，但在目前，兼顧現實行政運作，宜屬「委辦事項」，才能求取適當的平衡。</p> <p>(二)直轄市、縣市層級區域計畫的土地使用管制宜屬委辦</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民國 90 年司法院大法官會議釋字第 532 號解釋之蘇俊雄大法官協同意見書，主張編定使用地為地方自治權責。當時司法院邀請相關機關陳述意見，由個人代表地政司說明，對於整體過程仍有記憶。今以倘區域計畫的擬定屬委辦事項，則在區域計畫指導下，直轄市及縣(市)政府辦理分區編定並無多大彈性空間。問題在於使用管制部分，現行非都市土地使用管制規則第 9 條規定，非都市土地建蔽率及容積率的上限，授權直轄市及縣(市)政府得視實需酌予調降。此一規定，內政部的解釋屬委辦事項。</li> <li>2. 也許有人認為，都市計畫之擬定、審議與執行屬地方自治事項，區域計畫宜屬地方自治事項。然而，二者本質上有所不</li> </ol>	<p>(二)意見納入考量。</p>
--	---	-------------------

	同。都市計畫平均面積規模約1,100公頃，與其他直轄市、縣市關連性低，且土地使用的分派配置，有一定的標準，與區域計畫的本質有別。是以，區域計畫土地使用管制倘屬地方自治，則基於地方現實施政考量，土地使用管制恐將失序。	
簡連貴教授	<p>(一)於國土永續發展觀點考量下，區域計畫應扮演空間整合規劃角色，將重要政策(如水資源、糧食安全等)納入規劃考量，該部分具有高度戰略觀點，透過政府橫向聯繫方式進行整合規劃。再者，因目前區域計畫業將海域區納入管理，為避免海岸地區有不當使用情況，該部分仍應由中央主管機關以國土永續觀點下，進行使用管制，較為妥適。</p> <p>(二)擬定區域計畫過程中，應建立地方政府參與機制，俾其提出發展願景，整合納入區域計畫。</p> <p>(三)不論中央委辦事項或地方自治事項，政策應明確，以利後續執行。</p> <p>(四)國土計畫或區域計畫內容均可代表社會價值觀、法令制度或具體行動執行，未來利用也應該納入管理，包括保育或保護之利用管理。我國天災頻仍，土地使用管理機關紛雜，未來因應氣候變遷應加強整合(integrated)，並應將直轄市、縣(市)政府納入參與規劃。</p>	<p>(一)贊同意見。</p> <p>(二)贊同意見。本研究亦持此立場。</p> <p>(三)贊同意見。</p> <p>(四)上位計畫之擬定，由地方由下向上參與規劃，原屬外國立法例之常態，贊同意見。</p>
本署綜合計畫組	現階段過渡期間，中央委辦事項不失係較妥適方式，現階段管制規則將進行調整，將以總篇及地域篇方式，依據各該縣市區域計畫之管制需要，透	贊同意見。

	過中央納入土地使用管制規則，將透過區域計畫需求具體納入管制規則。	
戴秀雄教授	<p>(一) 公行政學者認為直轄市、縣(市)區域計畫係屬自治事項，主要仍係基於地方自治團體對於其完整行政轄區內之運用狀況具有計畫高權，惟目前將直轄市、縣(市)區域計畫解釋為中央委辦事項並非不能合理解釋，因地方制度法對於地方自治事項規定解釋嚴格，即扣除各該條例明列之地方自治事項外，其他均屬中央事項。按該法規定，都市計畫係屬地方自治事項，區域計畫是否比照認定為地方自治事項？考量區域計畫與都市計畫之基本法源依據不同，自不能將其認定比照都市計畫解釋為地方自治事項；又是否得以認定係屬土地行政，而認定係屬地方自治事項？該看法具有疑義，土地管理(administration)無法解釋為規劃(planning)。目前既推動直轄市、縣(市)政府就各該行政轄區擬定計畫，個人理念上當然完全支持其地方自治化，惟以現行法情況下，根本無法讓該部分成立，其面臨數個問題有待解套。</p> <p>(二) 區域計畫法之位階與地方制度法相等，皆屬立法院通過法律，故其權限分配上可以被解釋為係屬特別法情況。於修正地方自治情況前，除非現行法被解釋為違憲，否則其規定權限分配方式皆應該被遵守，即所稱權限法定及管轄法定，該部分於區域計畫法第 15 條很清楚規定「其管制</p>	<p>(一) 將直轄市、縣市區域計畫擬定權限定性為自治事項之修法建議，請參考第四章。</p> <p>(二) 將直轄市、縣市區域計畫擬定權限定性為自治事項之修法建議，請參考第四章。</p>

	<p>規則，由中央主管機關定之」，擬定權限分配給中央主管機關，是於將區域計畫修正認定為地方自治事項前，仍必須嚴格按照區域計畫法規定運作，即於非都市土地使用管制規則中納入地方專篇方式處理，此為目前最大公約數。</p> <p>(三)目前區域計畫仍不宜直接解釋為地方自治事項，於尚未配合修法前，有相關問題無法因應，包括：地方政府自擬定區域計畫、至編定使用地及實施土地使用管制，均屬地方自治事項時，則中央主管機關僅能就其辦理程序就合法性監督，並無法進行實質內容審查及核定。是以，於目前發展現況而言，土地使用管制規則仍應由中央主管機關主管較為妥適。</p> <p>(四)區域計畫與劃定使用分區、編定使用地係屬二事，因目前劃定使用分區及編定使用地等工作係屬地方主管機關之計畫高權，是該部分係屬地方自治事項並無疑義，是以，目前有待界定部分為土地使用管制規則，倘後續擬將其界定為地方自治事項，則現行區域計畫法第 15 條規定必須加以修正，將土地使用管制規則下放由地方政府主管，屆時方有將區域計畫認定係屬「土地行政」之一環。於該情況下，中央主管機關必須考量對於地方政府通過之自治條例之控制力有多大。</p> <p>(五)過去地方自治主管機關提出倘區域計畫係屬中央委辦事項，則</p>	<p>(三)相關疑慮已說明於第四章。</p> <p>(四)此條依現行法第十五條，其結構將區域計畫與依其所實施之分區與編定之權限予以區分，而形成不同之行政行為，二者並無須具相同法律性質。</p> <p>(五)若要僅依靠綜合計畫體系之上下層級</p>
--	--	---

	<p>其辦理經費應由誰支應，依據黃錦堂教授有關委辦事項與自治事項差異性之相關論著，及營建署 99 年度「直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具」案內亦提出，中央委辦事項不代表地方自治團體全無自己作決定的空間，該部分並非「非黑即白」之二分法，即使係屬地方委辦事項，因涉及地方自治團體內部事務，中央委託地方自治團體辦理主要係因事務本身具有高度地方性，如同 Fuzzy 邏輯概念，部分並非獨斷式，具有灰色地段存在。是以，區域計畫並非不得為地方自治事項，應中央仍保有立法權，可以訂定框架性規定，並可透過計畫體系進行指導及管制，惟該部分計畫設計體制必須完整且強制，中央層級區域計畫皆明確載明具體指示事項（如保育範圍、工業區設置指導原則等），否則地方層級區域計畫將各憑本事自由規劃，該部分涉及制度設計問題，倘制度設計不完整，將區域計畫認定係屬地方自治事項，則將恐將面臨失控狀態，倘目前先行認定係屬中央委辦事項，該定位並不代表中央主管機關將權力全部收回，而係制度設計上，地方自治團體仍擁有一定參與權，故如何讓地方政府意見得於計畫擬定階段納入擬定機關之規劃考量，國外空間計畫於該部分大多採共同協商機制。</p> <p>（六）依據地方制度法規定：「委辦事項：中央委辦事項係指地方自治</p>	<p>管控地方區域計畫，則勢必需要上位區域計畫或是國土計畫，在內容上對各地方計畫範圍有明確、具體之指示；此點在我國計畫實務上較無經驗，仍有努力空間。</p> <p>（六）相關委辦事項模式修正建議請參考第</p>
--	--	---

	<p>團體依法律、上級法規或規章規定，在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任之事項。」並非委託或委任，地方自治團體之權限並非上級委託（並非中央權限，而係自始皆係地方權限），其強調係於中央指揮及監督下，由地方依法執行，是以，中央主管機關是否確實需要支應地方自治團體相關辦理經費，該部分有待商榷。至於委任或委託則係權限移轉，將中央權限挪一部分交由地方自治團體辦理；而地方自治事項則係地方固有事項，該部分與委辦事項不同。倘將區域計畫解釋為地方自治權限，則將產生區域計畫法應該配合地方制度法修正，將「核定」修正為「備查」。</p> <p>(七)至於由地方訂定土地使用管制規則乙節，參考都市計畫法執行方式，臺北市、高雄市及臺灣省均訂定施行細則，地方制度法施行後，照理講，各地方自治團體得以訂定自治條例，是以，倘依據地方制度法規定土地使用管制規則係屬地方自治事項，則地方議會審議通過之自治條例（法規），則並無需討論各該土地使用管制規則之適用名稱，該部分自當依據地方制度法規定辦理。</p> <p>(八)綜上，未來區域計畫認定係屬地方自治事項應屬目前最大公約數，考量目前制度設計尚未完備，為避免產生無法預期結果，故現階段尚不宜於現階段直接認定係屬地方自治事項。</p>	<p>四章。</p> <p>(七)直轄市、縣市區域計畫之權限為自治事項時，其法規制定之依據自須符合地方制度法之規定。</p> <p>(八)參考第四章。</p>
--	---	---

	<p>(九)何謂「地方自治」？其受憲法增修條文規定係屬受保障狀態，任何事項均有核心性及外緣事項，傳統有4大主權說法，包括財政高權、人事高權、文化高權及計畫高權。以地方自治角度而言，現行都市計畫法及區域計畫法有關地方自治團體擬定之計畫送請中央主管機關核定之規定，及上級主管機關得代為擬定或變更下級計畫之規定等2部分，均為民主國家所無之規定，該相關條文均有修正空間。</p>	<p>(九)此點所提及問題涉及長年來我國計畫法制之立法習慣，其本質上有與地方自治法理乖違之處，建議可參考修正建議予以檢討。</p>
本部民政司	<p>(一)議題三之子題一、子題二、子題三之內容，直轄市、縣(市)政府區域計畫如屬委辦事項或自治事項，其訂定授權法規、監督機制、經費補助差別為何，按地方制度法第29條規定，委辦事項得依其法定職權或基於法律授權、中央法規之授權訂定委辦規則，並應函報委辦機關核定；另依同法第26、27條規定，自治法規除定有罰則之自治條例應報經行政院、中央各該主管機關核定外，其餘除法律另有規定外，應函報相關機關備查。有關經費負擔部分，依財政收支劃分法第37條規定，除法律另有規定外，委辦事項由委辦機關負擔，自治事項由自治團體自行負擔，共同辦理者由共同辦理者按比例分擔之。</p> <p>(二)議題四內容部分，該議題之相關說明傾向將區域計畫法定位為委辦事項，本司尊重區域計畫法主管機關之修法方向。惟事項之定位應符合地方制度法第2條就</p>	<p>(一)行政權限依其性質，自應適用地方制度法相關規定執行、辦理。</p> <p>(二)地方自治團體之計畫高權僅存在於其行政區範圍內，故無法及於海域。反之，若計畫權限及於不</p>

	<p>自治事項與委辦事項之定義。另計畫權在世界各民主國家認知上，都屬各層級自治團體之自治權限，其屬典型的「共辦事項」，如將區域計畫定位為委辦事項，則不存在「跨域合作」之意旨。</p>	<p>屬地方自治團體行政區者，實難謂為該地之固有事務，自亦無由定性為自治事項。</p>
--	---	---

## 附錄 2-5：101 年 7 月 20 日期末簡報會議紀錄及其研處情形

壹、會議時間：101 年 7 月 20 日(星期五)上午 9 時 30 分

貳、會議地點：本署 601 會議室

參、主持人：許副署長文龍

肆、出席人員：詳如簽到表(發言摘要，詳如附件)

記錄：蔡玉滿

伍、結論：

意見	研處情形
一、本案期末報告原則同意通過，請研究團隊依契約續辦理相關事宜。	一、依結論意見辦理
二、依據本案契約規定，本案總結報告提送日期為 101 年 7 月 15 日，惟因本次期末簡報會議時間為 101 年 7 月 20 日，致研究團隊無法於前開期限完成契約規定事項，爰請研究團隊依規定申請展期，以利後續相關作業。	二、依結論意見辦理
三、次依契約規定，本案總結報告書內容應包含：中、英文摘要(內容篇幅以 1 頁為限)；期中、期末簡報、座談會及工作會議與會代表意見及參處情形對照表，本次出席專家學者或相關機關所提意見(詳如附件)，請研究團隊納為補充或修正研究內容之參考，並依據前開規定製作意見處理情形表後，納入本案總結報告，俾利查考。	三、依結論意見辦理

陸、散會：中午 11 時整

附件：發言摘要(按發言順序)

發言者	發言內容	研處情形
王委員雪玉	(一)本研究團隊認為現行區域計畫法第 8 條具有整合部門計畫之基礎，惟該條文實則僅賦予主管機關得依法要求民間團體或機關提供資料，並無整合相關部門主管機關(按：特別係中央層級)之功能，該條文或許具有整合意義，惟力道稍顯不足。	(一)首先針對計畫整合目前第八條力道不足的問題，其實在前面有講過個人對此的憂慮；若像德國這樣規定，它力道確實會比較夠；但這個問題本研究提供的這

	<p>(二)又本研究團隊亦認為區域計畫對於都市發展之規定充分，故僅提出各級區域計畫內容應表明「空間規劃構想，城鄉發展政策，容積總量管制，成長管理與保育目標」等事項之建議，該條文對於未來都市發展或相關空間配置及土地利用甚為重要，且並應搭配區域計畫法第 12 條及第 15 條規定，以發揮具體指導功能；惟前開「容積總量管制」是否確能具體落實規劃？又如何操作執行？該部分請研究團隊補充說明。</p>	<p>個建議是採用稍微保守的態度，因為會擔心機關之間的反彈，故本研究採用的方式是先確保這個資訊取得義務的存在，接著讓它變成綜合計畫主管機關手裡發動協商的關鍵，使得綜合計畫主管機關若覺得有狀況，進一步提起上級主管機關進場來處理。這個確實是如王委員所講的情況，光單看第八條會覺得它力道不夠，沒有錯，但是如果連同後面連動發生的機制，其強度就會比較好。</p> <p>(二)至於十一條，對於都市計畫指導的部份為何著墨比較少，其實是因為它沒有在這一次研究案的工作範圍裡。這一次的這個版本其實是比較接近那一天座談會蕭再安老師跟賴宗裕老師建議的部份，把它納入在條文裡。而容積總量的問題城鄉分署這邊目前在做，也在思考這個部份；因此，關於第十一條的地方總共納進來的元素，連</p>
--	--	---

		這個來講，大概就是剛才兩位老師所說的再加上城鄉分署目前嘗試在做的部分，大體上是這種情況。
研考會代表	<p>(一)關於部門計畫與區域計畫之協調機制，於中央層級部分，相關部會所提部門計畫為重要之中長程施政計畫，目前施政計畫分為公共建設、社會發展及科技發展等三類，分由行政院經濟建設委員會、行政院研究發展考核委員會及行政院國家科學委員會審議，是於現行機制下，部門計畫倘涉及國土空間利用事項，建議前開三機關先行與內政部召開協調會，或於相關計畫審議過程中，邀請內政部出席，甚或會辦內政部提供意見，透過該相關機制應可適度強化部門協調作業。</p> <p>(二)另本次期末報告書內所附修正條文內有相關註記(如報告書第61頁之[h5]等)，各該註記倘有特殊意義，建議應加以說明，以利瞭解；又修正條文草案是否為本案契約範圍？諸如期末報告書所列修正條文第七條之一載明為「待擬」，此是否影響契約執行？請研究團隊補充。</p> <p>(三)再者，本次期末報告書第六章為結論，惟內容包含結論與建議事項，建議應加以區分，以資明確；且建議事項並可將本研究不足、有待釐清、或未來尚有研究空間等逐一列出，以為辦理後續研究之參考。又本報告書最前面</p>	<p>(一)感謝委員指教，這部分確實乃行政院內部可建立的聯繫、協商機制，並不須額外另以法律規範。</p> <p>(二)條文相關標註部份其實是跟綜計組討論修正草案時對條文註記的意見，因此，在這份報告書裡部屬本文，是不應該印出來，在送印成果報告時會格外注意。</p> <p>(三)第七條之一的問題，其實因為包含座談會那時候在談都還是有一些爭議，就是說將來是否要直接第二層的區域計畫由目的事業主管</p>

	<p>內是否增加「摘要」，將成果作簡略說明，以方便閱讀，請研究團隊考量。</p>	<p>機關與區域計畫主管機關會辦，一起合作、去擬的。基於第二層的特定事業區域計畫至今內容都還懸在空中，無法確定它的內容將來到底會是如何，所以須要再跟委託機關討論一下看如何處理。</p>
臺南市政府代表	<p>(一)關於本次期末報告書內提出部門與區域計畫協調機制，應以同級協調為原則，本府對該部分無修正意見；惟有關跨部門協調機制落實於綜合計畫乙節，現行區域計畫法第8條及第12條規定，係以區域計畫立場提出相關部門之應提供或配合義務，惟實務執行上，地方政府各部門主管機關辦理各該主管業務時(如水利主管研擬排水計畫)，係由各該主辦單位主導各部門配合辦理相關事項，綜然設立綜合計畫單位，惟並非由綜合計畫單位擔任部門與區域計畫之協調平台窗口。</p> <p>(二)本案研究係參考德國體制，提出由綜合計畫單位負責部門協調平台業務，是德國綜合計畫體系中，擔任該協調平台係中央或地方層級？又該主辦單位之編制情形？該相關問題請研究團隊協助說明。</p>	<p>(一)這幾年在空間計畫新的發展上，尤其是涉及像核能、能源設施，機場、海港等具有戰略性地位的設施，其實這類部門計畫，這幾年大趨勢上甚至凌駕在綜合計畫上；而這跟傳統法律界所了解的，好像部門計畫永遠是被綜合計畫吃住的情況，其實已經有所不同。只是因為這個研究案重心是在談區域計畫法修法，這是內政部主管法規，涉及政府內部權限分配的問題，故採取不觸及其他主管機關權限及主管法規的態度，以區域計畫作為平台設計協調機制。</p> <p>至於部門計畫方面，報告中及提到其實涉及行政程序法一百六十四條能否</p>

落實，讓它變成一個共通部門計畫處理的收尾，對於計畫間的協調那就會更好處理。但若不去處理計畫去定程序，就會演變成必須針對每種部門計畫個別規定其程序，工程浩大但卻未必是必要的。

(二)至於德國的情況，德國區域計畫的擬定權限不是自治事項，德國沒有真正的國土計畫，它是聯邦國家，每個邦自己獨立的權限。因此，若就聯邦政府來講，每個邦的國土計畫與區域計畫當然是邦的自治事項，但是邦有邦的國土計畫，下面要區域計畫，區域計畫卻是跨縣跟市的，那個就不是自治事項，那當成是委辦事項。這個地方在結構上跟台灣情形差很多，並不宜直接類比。若依照現有的區計法規範、模式，其實以本研究的分析應該較接近是委辦事項之性質，只是要把制度設計往自治事項調整，如報告中所言，也是可以的，只是必須先對地方

		制度法及行政區劃進行配合調整，不能光修正區域計畫法。
營建署綜合計畫組	<p>(一)依據本案契約規定，本案總結成果應於 101 年 7 月 15 日前提出，惟因本次期末簡報會議時間導致研究團隊無法於前開期限內完成契約規定事項，該部分請研究團隊依據規定提出展期之申請，以利辦理後續相關事宜。</p> <p>(二)次依契約規定，本案總結報告書內容應包含：中、英文摘要(內容篇幅以 1 頁為限)；期中、期末簡報、座談會及工作會議與會代表意見及參處情形對照表。請研究團隊依規定補充相關內容。</p> <p>(三)本署目前業已完成區域計畫法修正條文部會研商會議，將於會後提供修正條文草案，請研究團隊納入總結報告書內；此外，本案針對區域計畫法所提相關修正建議，本署將納為第 2 階段修法參考。</p> <p>(四)請加強本案研究內容前後關聯性，如第 14 頁載明略以：「直轄市、縣市擬定區域計畫之費用負擔，依地方制度法第七十條第二項規定，應由地方自有財源優先編列預算支應，惟另依同條第三項可於區域計畫法中以條文明確規定以其他方式負擔。」惟該部分並未於後續提出對應修正條文建議，該部分是否於「第四章委辦事項化之相關修正建議」內補充；又第 26 頁提出以「檢核表方式作為跨計劃主管機關資訊、意見交換之基礎」，是否</p>	<p>(一)遵照辦理。</p> <p>(二)遵照辦理。</p> <p>(三)遵照辦理。</p> <p>(四)遵照辦理，新增第六條之一(第 37 頁)規範原則上地方政府應以自有財源擬定區域計畫，但中央主管機關亦得每年編列一定比例之預算予以補助。惟關於第 26 頁以「檢核表方式作為跨計劃主管機關資訊、意見交換之基礎」部分，實係指仿照開發許可審查時之檢核表，以便</p>

	<p>於「第五章區域計畫與部門計畫協調機制之建議」內補充相關條文修正建議，類此情形請逐一檢視，並補充相關內容。</p> <p>(五)又本次研究主題係因應直轄市、縣(市)政府擬定及推動區域計畫所涉相關法令問題研析，是以，除區域計畫法及其施行細則之相關建議修法方向外，倘有涉及其他相關法令規定者(如地方制度法或河川管理辦法等)，請一併納入建議事項，俾利後續轉請相關機關納入修法參考。</p> <p>(六)本案計畫書內容文字誤繕部分，請查明修正。</p>	<p>讓各機關間意見交換較為聚焦與容易化，不涉及條文之修正。至於跨計畫機關間的意見、資訊交換，仍以現行法第8條及本研究建議之第12條修正版本(參考第43頁)為操作程序，故該部分不另建議增補條文。</p> <p>(五)遵照辦理。涉及行政區劃法部分，因該法草案僅規範如何決定行政區劃之組織、程序相關規定，其內容對於將海域劃入各直轄市、縣市行政區並未處理，故此問題尚無法直接透過行政區劃法草案解決。故目前針對將直轄市、縣市區域計畫擬定權限自治事項化，能建議者，除政策上將海域劃入直轄市、縣市行政區外，仍相對侷限於在地方制度法中明確宣告該擬定權限的自治事項屬性。(參考第37、38頁)</p> <p>(六)遵照辦理。</p>
--	--	--