

111 年度「鄉村地區整體規劃作業顧問團」專業服務委託案
第 7 場座談會—鄉村地區整體規劃法律定位及法定計畫
會議紀錄

壹、會議時間：112 年 9 月 19 日（星期二）下午 2 時 30 分

貳、會議地點：集思北科大會議中心（噶瑪廳）

參、主持人：曾教授梓峰

肆、出席人員：（詳簽到簿） 紀錄：喬維萱、林敬樺

伍、會議結論：

一、有關專家學者意見涉及鄉村地區整體規劃之鄉村地區計畫適法性及法律明確性、土地使用計畫定位，以及評估修正國土計畫法等事項，請顧問團研議後與作業單位討論。

二、與會專家學者所提建議（如附件），請逢甲大學製作回應處理情形對照表，並另行安排工作會議討論，以納入本案後續研究參考。

陸、散會：下午 4 時 30 分

附件、專家學者發言摘要（按發言順序）

◎戴副教授秀雄

- （一）有關鄉村地區整體規劃之法源依據部分，建議修正母法（即國土計畫法）以符合法律明確性原則及完備法令體系框架，而非以國土計畫法第 15 條、國土計畫法施行細則第 6 條、全國國土計畫應辦事項和直轄市、縣（市）國土計畫附冊方式辦理。
- （二）有關聚落經直轄市、縣（市）政府評估應辦理鄉村地區計畫部分，涉及調整國土功能分區及其分類或另訂土地使用管制原則，因直轄市、縣（市）國土計畫及鄉村地區計畫無對地效力，建議除指認區位及範圍外，參考德國鄉村地區發展方案形式，先分工至各目的事業主管機關執行方案，再回歸至土地主管機關配合處理調整土地使用管制規定。
- （三）有關鄉村地區整體規劃之計畫效力部分，建議釐清屬指導性或管制性計畫，參酌大法官釋字第 742 號都市計畫得以提起訴願或行政訴訟之原因，涉及是否直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加負擔，以決定是否屬行政處分之性質及得否提起行政爭訟，是以，為改善鄉村地區整體規劃對地效力，建議修法時將細部規劃事項納入，否則既有框架下難以突破。
- （四）有關主要計畫與細部計畫概念部分，建議以直轄市、縣（市）國土計畫為主要計畫；鄉村地區整體規劃為細部計畫，其中細部計畫可導入德國建設法典（BauGB:Baugesetzbuch）第 35 條規定細部計畫以外地方一律採開發許可，以避免重疊管制，且未劃

入細部計畫之地區為凍結，無任何容許使用項目，無需不斷確認是否有無違法轉用或不符土地使用管制規定情形。

- (五) 考量中央與地方政府之權管及經費分派問題，建議確認鄉村地區整體規劃之發動單位為中央或地方政府，如屬中央政府之委辦事項，經費應由中央支應；如屬地方自治事項則由地方政府自行編列經費及計畫執行品質控管，且地方自治法並無否認地方政府擁有一定程度自治權限，爰修正國土計畫法時，建議釐清中央與地方政府之權責，賦予鄉村地區整體規劃之法律明確性、計畫效力與使用工具。

◎蘇副總經理勤惠

- (一) 參考日本與德國法系，鄉村地區計畫本身具法律位階，建議修正國土計畫法，以確立鄉村地區整體規劃及鄉村地區計畫之法律定位。
- (二) 有關鄉村地區整體規劃之法定計畫及跨部門協調溝通機制，建議釐清如下：
1. 鄉村地區計畫之辦理單位與啟動機制為何。
 2. 鄉村地區整體規劃之法定空間計畫如何產生。
 3. 土地使用競合涉及不同目的事業主管機關須辦理溝通協調之發動單位為何。
- (三) 有關簡報P.8 鄉村地區計畫之土地使用計畫示意圖，考量現行土地使用管制規定並無類似都市計畫法明確界定公共設施類型，就鄉村地區之公共設施如何確認其區位、面積與屬性，以及是否於鄉村地區計畫內定義用地與類型部分，建議釐清法源正當性與空間計畫明確性。

- (四) 以現行鄉村地區類公共設施空間(如廟埕、里辦公室、長照日間食堂、自助式洗衣店等),現況具複合性使用服務性質,無法對應單一類別公共設施用地,爰如何對應鄉村公共服務與土地使用計畫之公共設施用地,建議予以釐清。
- (五) 考量公共服務多元性且多數聚落隨社經環境變化,具有潛在公共設施保留地問題,或現況聚落無適當土地供公共使用或居民間無共識願意提供公共設施土地等問題,建議透過非徵收方式,例如地上權方式處理。
- (六) 有關鄉村地區如何對空間進行約束部分,建議將鄉村景觀品質和生態維護等事項納入空間計畫,或由目的事業主管機關審查相關事項。

◎姚助理教授希聖

- (一) 有關變更直轄市、縣(市)國土計畫及鄉村地區計畫辦理時程部分,參考都市計畫法第 17 條明定主要計畫與細部計畫研擬之優先次序,似與本案所提方向不同,建議補充說明各計畫之辦理期程與優先順序。
- (二) 有關非位於直轄市、縣(市)國土計畫指認優先辦理鄉村地區整體規劃之鄉(鎮、市、區)者,後續啟動條件,建議補充說明;另鄉村地區整體規劃尚未完成法定程序者,是否屬直轄市、縣(市)國土計畫之一部分,亦請補充說明。
- (三) 有關鄉村地區計畫之土地使用計畫,考量鄉村地區整體規劃並無似都市計畫法之公共設施用地專章明定 21 項公共設施,如何界定土地使用計畫之各項公

共設施，建議以聚落尺度為範圍，指明公共設施；如屬鄉（鎮、市、區）尺度，建議納入直轄市、縣（市）國土計畫處理。

（四）有關鄉村地區整體規劃可能涉及公共設施保留地問題，以及法律未明定鄉村地區應具備之公共設施項目部分，目前僅透過部門溝通，須協調後續實施機關、經費與辦理期程等事項。

（五）有關鄉村地區整體規劃辦理通盤檢討之法源依據、辦理時程、各縣市辦理通檢是否應定期編列預算等，建議法律明定之。

◎吳局長文彥

（一）有關鄉村或農村之主體性與發展定位部分，建議予以釐清，以避免落入如都市計畫地區，僅考量建蔽率、容積率及土地價值多寡等問題。

（二）有關區域計畫法之開發許可轉軌國土計畫法之使用許可部分，後續各聚落涉及公共設施回饋事項，係採自行簽訂契約或協議書，建議於國土計畫法明訂回饋事宜。

（三）依國土計畫法轉軌機制，除直轄市、縣（市）國土計畫辦理通盤檢討外，不得個別變更國土功能分區及其分類，使鄉村地區發展受限；另除區域計畫法轉軌外，建議賦予國土計畫法更高層次定位，包括聚落歷史文化脈絡與地方對土地的認同感鏈結，建議參考德國環境信託或公益信託方式，使鄉村聚落內具公益或公共服務性質，如提供寺廟、老人長照據點等，透過社區合作經濟模式，以利政府資源持續運作。

◎何副教授彥陞

- (一) 依國土計畫法規定並未載明鄉村地區計畫之土地使用計畫可能性，難以定義鄉村地區整體規劃符合法律明確性，現行僅屬空間發展計畫一部分，如何落實至土地使用計畫，建議做更細緻處理。
- (二) 另本案所提鄉村地區整體規劃比照都會區域計畫或特定區域計畫以附冊方式辦理，其解釋上仍具困難性，因其屬直轄市、縣（市）空間發展計畫應載明事項之一，本身即屬應載內容為何採附冊方式辦理，建議補充說明。
- (三) 本案將土地使用計畫獨立出來，係為鄉村地區計畫之聚落規劃/產業群聚空間規劃，考量國土計畫法修法困難性且與該法之立法原意（依功能分區進行管制）有所差異，建議從修正「農村社區土地重劃條例」內納入鄉村地區計畫，同樣重點係調整土地使用配置，並規範實施機關、進度及經費來源，以避免與國土計畫法之立法原意衝突，並解決現階段國土計畫法修法困難處境。

◎吳助理教授明孝

- (一) 有關鄉村地區整體規劃之法律效力部分，屬空間引導計畫或管制手段，其對地效力有所差距，建議先予以釐清；另國土計畫法具空間引導作用，其罰則依區域計畫法轉軌機制仍應回歸計畫本身和分區管制進行裁罰；若直轄市、縣（市）國土計畫以法規命令進行認定，而鄉村地區整體規劃以附冊方式辦理，行政法院判定則會以實質認定，惟行政程序上仍應比照直轄市、縣（市）國土計畫完成法定程序

才屬直轄市、縣（市）國土計畫內容，否則並無法律效力。

- （二）有關國土計畫審議會之設置部分，目前中央與地方政府皆透過「要點」（行政規則）進行設置，其審議會組織、程序、審議方式皆無明文規定，規範密度較低，將導致法律踐行程序（如辦理公聽會等）之效力和要求計畫範圍內權利關係人履行義務之權力較低，爰建議增加組織審議規範密度。
- （三）考量法規層級與目的事業主管機關之本位主義，鄉村地區整體規劃應非單純土地利用，而在縣市層級下做更具體規劃，若撇除法律定位，其政策工具不一定直接是法律管制上的拘束，而是透過各目的事業法令處理，鄉村地區整體規劃僅作法令系統性盤整，給予空間性的引導。
- （四）另鄉村地區整體規劃應強調由下而上之地方自治工具，而非僅依循中央法令，建議透過不同案例去衍生地方自治條例進行管制。
- （五）後續若修國土計畫法，建議明定鄉村地區計畫，且釐清是否以土地使用計畫進行實質管制，更利明確法律地位和管制事項。
- （六）鄉村地區整體規劃除規劃專業外，建議考量下列事項：
 - 1. 計畫具邏輯一致性。
 - 2. 利害關係人與利益衝突納入考量。
 - 3. 質化工具之重視，如公共行政之工具，透過審議式民主處理利害衝突的問題。
 - 4. 評估地方治理工具和處理量能是否充足，包括行政人員素養、人力資源多寡，以及鄉（鎮、市、區）

公所可否確實執行。

◎本署國土計畫組

有關鄉村地區整體規劃法律定位部分，本署不排除國土計畫法修法，惟除鄉村地區整體規劃法制化外，需將全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討、個案變更等事項進行整體考量，本次專家學者所提意見，將納入鄉村地區整體規劃及國土計畫法修法之參考。