

111 年度「鄉村地區整體規劃作業顧問團」專業服務委託案  
第 1 場座談會  
會議紀錄

壹、會議時間：112 年 3 月 17 日（星期五）下午 2 時 0 分

貳、會議地點：逢甲大學第四國際會議廳

參、主持人：曾教授梓峰

肆、出席人員：（詳簽到簿）

紀錄：喬維萱

伍、會議結論：

- 一、有關專家學者意見涉及開發義務負擔是否需修正國土計畫法第 23 條規定，俾符合法律保留原則及法律明確性原則部分，請顧問團及作業單位予以研議。
- 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）

### ◎林教授明鏘

- （一）有關本次座談會主題「國土計畫納入開發義務負擔機制」部分，考量開發回饋並非所有人皆需負擔，亦非義務事項，而係開發者，爰主題建議改為開發者負擔回饋機制。
- （二）有關國土計畫法（以下簡稱本法）第 23 條第 2 項及第 4 項規定是否有授權訂定回饋機制部分，因涉及人民財產權之重要事項，應有法律或法律明確授權之命令為依據，始符法律保留原則之要求，惟依本法第 23 條第 2 項所稱「其他應遵行之土地使用管制事項」，以法律解釋之文義解釋及歷史性解釋檢視，皆無說明開發者需負擔回饋，未符合法律明確性原則及法律保留原則，爰不贊成前開規定得要求開發者負擔回饋，建議評估增訂本法第 23 條之 1 規定。
- （三）有關開發義務負擔回饋部分，依據憲法第 143 條第 3 項規定土地價值非因施以勞力資本而增加者，應由國家徵收土地增值稅，歸人民共享之。其中土地增值稅係屬漲價半歸公性質，意即得於法律訂定相關規定；另考量法律與計畫之訂定方式不同，且「開發」與「發展」性質亦不同，倘以發展名義進行開發，則無開發之義務，爰如有修正本法，應明確開發是否為計畫發展之事項。
- （四）有關後續倘評估增訂本法第 23 條之 1 規定部分，建議明確訂定回饋原則、項目、比例及代金估價方式，並考量由中央政府訂定框架性規範，保留地方政府因地制宜的彈性，如回饋比例由地方政府自行訂定。

◎賴教授宗裕

- (一) 有關行政院 88 年建立土地開發回饋金制度方案部分，當時成立跨部會專案小組，確立回饋的定義與性質，屬行政規費且與稅捐無關；另後續區域計畫法第 15 條之 3 以此概念訂定開發影響費規定，並以處理外部性影響為主，將外部成本內部化。
- (二) 有關本法第 23 條第 2 項規定是否有授權訂定回饋機制部分，參酌過去法律判例，如森林法修正第 48 條之 1 規定及釋字第 593 號等，其課徵目的、對象、額度應以法律定之，或以法律具體明確之授權，以符法律保留原則，及確保課徵目的、對象、時機、項目與使用辦法，爰本法前開規定所稱「其他應遵行之土地使用管制事項」無概括性授權，建議修法以利法律明確授權。
- (三) 另考量本法未載明「鄉村地區整體規劃」，僅訂定於本法施行細則第 6 條，建議修法時併同釐清鄉村地區整體規劃之定位、功能與目的，如屬行政命令或行政處分，以及評估是否適用回饋機制相關規定，俾利直轄市、縣（市）政府依法行政。
- (四) 有關開發義務負擔回饋機制部分
1. 就課徵費用部分，建議採專款專用方式，以符地方實際需求。
  2. 就課徵對象部分，考量面積過小可能造成估價費用高於應回饋代金額度，建議屬一定規模以下或零星小面積者不予課徵。
  3. 就回饋項目部分，建議代金繳納後，地方政府應於一定期限內支用，以維護公共設施品質。

4. 就回饋比例部分，建議敘明回饋原則，並提供地方政府因地制宜訂定回饋比例的彈性。

◎陳副教授志宏

- (一) 有關鄉村地區整體規劃是否屬法定計畫部分，雖全國國土計畫將鄉村地區整體規劃作為國土空間發展之重要策略，且於本法施行細則第 6 條有所規定，惟考量法律保留原則，建議評估是否於本法載明相關規定。
- (二) 有關回饋負擔部分，考量鄉村地區整體規劃係以鄉（鎮、市、區）為範圍進行整體規劃，且開發後產生效益可能非僅開發者享有，爰是否僅需開發者負擔，或由數個鄉（鎮、市、區）共同負擔，俾整體公平性，建議納入評估。
- (三) 有關鄉村地區的品質部分，考量鄉村的優良景觀、生活品質等難以量化，在規劃過程中容易忽略，建議參酌德國 B-Plan 建設計畫，透過土地使用計畫載明公共設施、開放空間區位等方式，有效管制鄉村地區的品質。
- (四) 有關開發義務負擔回饋制度涉及中央與地方政府權責部分，如是否授權直轄市、縣（市）國土計畫，地方政府可因地制宜執行之事項等，建議中央政府訂定統一性原則與分工。
- (五) 有關開發義務負擔回饋制度涉及繳納代金部分，執行簡便且容易量化，建議採專款專用方式，以確保鄉村地區的品質。

◎何副教授彥陞

- (一) 本次座談會主題可分為二階段，第一階段為非可建

築土地變更為可建築土地，從中暴利之可能性；第二階段為因應鄉村地區整體規劃需要，如何透過回饋提供鄉村地區之公共設施，二階段皆符合社會正義，關鍵應在於配套措施：

1. 有關第一階段非可建築土地變更為可建築土地部分，參酌都市計畫法第 27 條之 1 規定係屬法定計畫變更，非屬土地變更，而非可建築土地變更為可建築土地則相反，係屬土地變更，且屆時國土計畫實施後區域計畫法廢止，得否以區域計畫法之使用地認定非可建築土地，建議予以釐清。
  2. 有關第二階段涉及回饋部分，回饋的性質將影響計算方式，且若回饋代金，係屬特別課徵，建議採專款專用方式辦理。
- (二) 有關本法第 23 條第 2 項規定是否有授權訂定回饋機制部分，應無授權且因非可建築土地變更為可建築土地得採應經國土計畫主管機關同意使用，屬合法申請，倘要求民眾回饋，建議有法律或法律明確授權之命令較為妥適。
- (三) 有關本法與法定計畫之連結部分，涉及鄉村地區整體規劃之法律定位，就土地使用之限制，以及得否跨區回饋等事項將有所影響，建議予以釐清。
- (四) 有關依法定計畫訂定土地使用管制規則部分，應由地方政府訂定土地使用管制規則，性質為自治規則，非屬自治條例，惟倘對於土地使用有所限制，應訂定自治條例。
- (五) 有關提供或捐贈公共設施部分，考量公共設施之提供係屬政府權責，非義務事項，倘民眾採應經國土計畫主管機關同意辦理，建議以協議方式回饋公共

設施。

◎高助理教授仁川

- (一)有關本法第 23 條第 2 項規定是否有授權訂定回饋機制部分，參酌都市計畫法第 27 條之 1 有明文規定回饋機制，基於法律保留原則，建議本法應比照辦理，以利法律有明確規範。
- (二)另參酌釋字第 432 號解釋、釋字第 545 號解釋及釋字第 604 號解釋等，雖大法官解釋對於「其他」之解釋較為寬鬆，並無違反法律明確性原則，惟建議儘量避免以解釋判例建立法律基礎。
- (三)有關開發義務負擔回饋機制部分，建議由中央政府訂定框架性原則與配套措施，提供地方政府因地制宜訂定自治條例的彈性，且考量地方民意代表意見，建議評估納入民眾參與機制。
- (四)有關繳納代金與提供公共設施部分，代金的用途與管理應予以明定，建議授權地方政府規範相關事項，不定期提交報告予地方議會與中央政府。另就公共設施之營運與維護相關費用，是否得由回饋之代金全額支應，建議納入考量。

◎蘇副總經理勤惠

- (一)有關回饋機制之概念部分，參酌「興辦工業人使用毗連非都市土地擴展計畫申請審查辦法」係屬一次性回饋；而都市計畫之變更屬永久性回饋，至本案所提回饋機制屬一次性或永久性，建議予以釐清。
- (二)有關回饋比例部分，參酌都市計畫案件係由地方政府按變更的土地使用分區類別規範回饋比例，且因國土功能分區及其分類之使用強度差異性，建議由

地方政府因地制宜訂定回饋比例。

- (三) 有關回饋對象部分，倘鄉村地區由非可建築土地變更為可建築土地，所需繳納代金高於需地者可負擔額度，屆時可能會改由開發商或實施者辦理，進而產生鄉村土地收購情形，爰建議面積達一定規模以下者無需負擔開發義務或繳納代金。
- (四) 有關繳納代金與捐贈土地部分，考量代金採專款專用方式於實務執行上有其困難性，以及需有目的事業主管機關負責管理捐贈的土地，是否採繳納代金或捐贈土地，建議再予評估。