

直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實執行工具

直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實執行工具(99 營署)

委託機關:內政部營建署

受託機構:逢甲大學

100 年 12 月

直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實執行工具

目錄

第一章 緒論	6
第一節 地方層級區域計畫及其帶來的我國空間計畫法體系上之困擾(計畫的緣起與目的).....	6
第二節 研究範圍與內容.....	7
第三節 研究方法章節及結構安排.....	8
第二章 區域計畫基本原理與區域計畫法律性質分析	9
第一節 區域計畫的意義與功能.....	9
第一項 空間計畫法理上之區域計畫.....	9
第二項 區域計畫法下之區域計畫.....	27
第二節 空間計畫體系下的區域計畫定位.....	37
第三節 地方擬定區域計畫的定位與法律性質.....	42
第四節 法理上之參考-德國空間計畫法制.....	49
第一項 德國空間計畫之發展.....	49
第二項 德國空間計畫法制之體系.....	54
第三章 區域計畫的行政工具	68
第一節 計畫工具總論.....	68
第一項 規劃工具.....	69
第二項 執行、落實功能之計畫工具.....	77
第二節 區域計畫法內建的工具與檢討.....	78
第三節 地方區域計畫的工具.....	84
第四節 小結.....	91
第四章 區域計畫法修正建議	94
第一節 區域計畫法之整體性問題及其檢討.....	95
第二節 整體結構性與法效力的問題.....	97
第三節 規劃工具問題.....	99
第四節 程序工具問題.....	100
第五節 管制工具問題.....	102
第五章 結論與建議	109
參考文獻	114
附錄 1：本署 99 年度「直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實行工具」委辦案第 2 次工作會議紀錄.....	117
附錄 2：本署 99 年度「直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實執行工具」委託案期初簡報會議紀錄.....	133
附錄 3：本署 99 年度「直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實執行工具」委託案中簡報會議紀錄.....	148
附錄 4：本署 99 年度「直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實執行工具」委託案第一次專家座談會會議紀錄.....	165

附錄 5：本署 99 年度「直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具」委託案第二次專家座談會會議紀錄.....	192
附錄 6：本署 99 年度「直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具」委託案第三次專家座談會會議紀錄.....	231
附錄 7：本署 99 年度「直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具」委託案第四次專家座談會會議紀錄.....	265
附錄 8：本署 99 年度「直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具」委託案期末簡報會議紀錄.....	300

摘要

區域計畫原本乃基於指導、控管都市計畫及各種土地利用所建立之機制，是屬國土由上向下以計畫指導利用極為重要之一環。然而自區域計畫法於民國六三年立法以來，迄今區域計畫之法律性質與定位一直未經釐清，而在行政實務上，而其法律效力也頗受質疑。由此所衍生之區域計畫看似無作用的現象，實亦進一步導致推動地方政府擬定區域計畫上之困難。本研究依據現行(區域計畫)法之規定，首先分析區域計畫之法律性質與定位，進而由區域計畫之體系性以及工具性觀點，檢視區域計畫應有的功能與效力，以提供區域計畫法修正的長、短期性導引。就現行法之弱點言之，主要在於區域計畫法第十一、十二與十五條等三條文，在實務上幾乎可謂完全不能發揮作用及其應具備之實效。最後，就整體研究成果而言，區域計畫因為其內容依法無由直接拘束個別土地，其法律性質屬法規範類；在區域計畫與部門計畫間的和諧化則有賴於建立協商平台或相關機制，以資解決；至於非都市土地之管制如何由區域計畫進行引導、管制，建議宜將計畫與管制脫鉤，實仍須要就此為完整之檢討。

關鍵字:區域計畫，區域計畫法，空間計畫，土地利用管制

Abstract

The regional plans were set up as a directive and control mechanism for the urban plans, projects in urbanized and non-urbanized area. Though the regional plans, for the above reason, theoretically play a key role in Taiwan's spatial planning system, the legal character and nature of regional plans have never been clearly classified. The legal effects of a regional plan in the administrative praxis are also very questionable. This phenomena makes the operation of local regional plans very problematic. In this study the legal character and nature of regional plan are according to regional plan act at first analyzed. The legal effects and functions of a regional plan will be then checked under systematic and instrumental aspects, in order to find out the guideline for recent revision and future reform of regional plan act. The most problematic weaknesses of recent regional plan act turn out to be the §11, 12 and 15, which practically developed no legal effect. As result of this study, the legal character of regional plan should be as norm classified and the contents of regional plans should not directly regulate the individual land estate, equally in urbanized or in non-urbanized area. Also, a harmonizing process or platform between regional plans and sectoral plans should be established and the control mechanism for land use in non-urbanized area must be structural reformed.

Keywords: regional plan, Regional Plan Act, spatial plan, land use control

第一章 緒論

第一節 地方層級區域計畫及其帶來的我國空間計畫法體系上之困擾(計畫的緣起與目的)

區域計畫法自 63 年公布實施以來，臺灣地區除依行政院 68 年 4 月 4 日臺 68 內字第 3098 號函核定實施之「臺灣地區綜合開發計畫」劃分為北、中、南、東部 4 個區域計畫外，並未擬定其他區域計畫，亦僅於內政部設立區域計畫委員會。然而，依區域計畫法第 6 條第 1 項第 3 款規定：「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。」可明確由上揭條文發現，原本區計法即允許擬定以縣(市)為層級之區域計畫，只是在我國空間計畫行政實務上，從未實施而已。而其直接之影響即在於，地方層級對於擬定區域計畫全無實務經驗。

另一方面，在國土計畫法實施之前，區域計畫實仍為我國法定空間計畫中最上位者，其功能原本除了整合、協調中央與地方間、部門間之規劃，在土地利用方面，向下指導都市計畫及非都市土地之利用，故具樞紐之地位。而此方面區域計畫長年以來卻又無法發揮應有功能，是以衍生另訂國土計畫之議。

綜合上述，在實施國土計畫之前，勢必須要對區域計畫法之精神予以調整，嘗試使之能夠發揮實效，乃誠為此過渡時期亟為重要之課題。而就短期而言，由於各地方政府皆已著手擬定、或是準備擬定其區域計畫，以致於必須先行釐清地方層級如何操作之界限與規則。

基於上述考量，本研究雖是對區域計畫性質與工具之分析，原實係對現行區域計畫法制為綜合性、架構性之檢討，再針對目前行政實務執行上較具有迫切性之問題，提出分析與建議。

第二節 研究範圍與內容

本案之內容區分為三主要部分，分別針對區域計畫之整體功能及意義進行分析、整理；次為針對地方層級擬定區域計畫時在法制面及實務面須注意之事項，以及整理適合地方政府擬定區域計畫之行政工具；最後依據前兩部分之結果研析現行區域計畫法須要修正之部分並提出修正方向之建議。據此，具體研究內容將包括下列四項：

- (一)釐清直轄市、縣(市)區域計畫法定效力，及與上位(中央)擬定區域計畫及非都市土地使用管制規則之關係。
- (二)提出直轄市、縣(市)區域計畫內容究係屬行政處分或法規命令之區隔方式，及其所應踐行之行政程序。
- (三)為落實直轄市、縣(市)區域計畫之指導功能，研析區域計畫法修訂前其可能落實之執行工具。
- (四)為區域計畫指導功能，研提現行區域計畫相關法規修訂建議事項、釐清個案變更區域計畫與設施型開發許可差異性分析，以及修法後各直轄市、縣(市)政府之配合事項。

另為廣泛了解產、官、學界意見及看法，將視情況辦理座談會，目前預計辦理 4 場，實際辦理場次將依實際需要與委託機關討論後決定。至於座談會之召開，將邀集行政法學及規劃領域專家學者及相關中央主管機關、各直轄市、縣(市)政府辦理；其中，因我國較少法律學者專精本研究所涉法學領域，且人數相對較少，擬以所涉主題方式分次辦理座談會，主要於主題涉及行政工具及法規適用、解釋時邀請，至於討論規劃工具方面則仍以邀請規劃及地政學門學者專家為主。準此，座談會之主題(暫定)預計將如下安排：

- (一)我國空間計畫體系及區域計畫法律性質；
- (二)地方層級區域計畫之權限及地方自治下計畫高權、土地管制權限；
- (三)就規劃技術及工具談地方層級區域計畫應有內容及其可搭配之行政工具；
- (四)區域計畫相關法規修正方向之討論。

第三節 研究方法章節及結構安排

本案針對此議題之研究，基於我國公法學之研究，在空間計畫方面一直較為欠缺系統性的研究，少數相關法學論述主要集中於都市計畫方面，尤以區域計畫法制之相關部分特別缺乏完整之文獻探討，至於都計學門及地政學門之相關文獻，實則大多偏重規劃及政策討論，於區域計畫之法制面探討亦頗缺乏。基於此一考量，本研究擬就區域計畫之功能、體系定位為起點，整理、分析區域計畫實務上的作用模式，次依據現行法及學理檢討地方層級與跨縣市區域計畫之法律性質，以做為進一步檢討直轄市級與縣級區域計畫行政工具分析之基礎；其次，則依照規劃工具類型以及現行土地管制機制分析地方層級區域計畫可行之行政工具，最後進而檢討區域計畫法在哪些面向上有修正之必要及可能性，而本研究進行之時程亦以此為安排。

第二章 區域計畫基本原理與區域計畫法律性質分析

本章擬就區域計畫之法律上性質予以分析並確定，然此仍須建立在區域計畫之基本原理及區域計畫法規內容之基礎上，故本章將先整理歸納上述兩者，次而據以分析中央層級與地方層級區域計畫。

第一節 區域計畫的意義與功能

基於區域計畫一方面為依據區域計畫法所制定者，另一方面在空間計畫法理上區域計畫(regional plan)已有其特有之角色、功能，故欲對區域計畫為正確之法律定性，須注意上述涉及之兩個面向，以下即針對區域計畫在此兩面向下之意義，先予以整理、歸納。

第一項 空間計畫法理上之區域計畫

按區域計畫既係針對特定空間範圍為跨專業領域性之綜合性規劃，則姑且不論其計畫空間範圍之大小，其性質自屬規劃、管理特定空間、國土如何運用之空間計畫(spatial plan)。既然空間計畫之旨趣，指對特定空間、國土做出規劃並據以管理其運用，則其於法律上、事實上皆會直、間接影響生活在空間計畫範圍內人民之權益，其中牽涉最深者莫過於存在於土地上之私有財產權；蓋空間計畫對於計畫範圍之空間、國土所採立場與觀點係出於公共性、整體性之運用管理，此與同一空間、土地上所存在私有土地權利人之使用收益未必相符，此即衍生空間計畫對私有土地財產權之干預。

基此，由國家機器所做出的空間計畫，因其對人民私有土地產權產生干預之效果，勢必觸及憲法所保障私有財產權，而必須將空間計畫(含區域計畫)置於憲法保障財產權之法理下來探討；故以下在針對空間計畫相關法理為分析說明前，先就憲法保障私有財產權之意旨、法理予以說明。

第一目 憲法保障財產權之法理

一國的法律體系架構係以憲法定其基本價值，設定基本方針、原則，逐次發展成各公、私法領域下之各級法規，故憲法為法律秩序之根

本，亦以其享有最高位階立於諸法之上，並由其賦予其下法律制定之權源與正當性。易言之，無論空間計畫相關法規因涉及規劃、設計，而須保障計畫擬定者足夠之計畫形成自由，但其既為法令、制度，即亦因而無可跳脫憲法對之所設下之框架。

如前所述，直接涉及土地事務依其性質可分為以調整私法關係者，以及以公權力之運用管理、支配土地者；雖則二者所涉因法領域不同，而有基本性質及法理原則上之根本不同，但因其規範之核心俱皆為土地之支配，而人民對其土地支配之權利義務正觸及私有土地財產權之保障。由此觀之，大體上憲法對私有財產權保障對公權力(此處尤其指立法及行政兩權)造成之限制，正是土地法規規範內容上框架的核心部分。

1. 憲法上財產權之保障

按我國憲法建基於十八世紀以來民主法治之立憲思想，雖參酌國父思想而引入不少具有社會主義思想色彩之元素，如強調平均地權，然皆無足以撼動憲法之基本價值係源自前述西方憲法之思想。無可否認的，憲法之內容不出基本權利與國家組織兩大單元，但民主法治思想落實在憲法內容上，實對此兩單元之規範內容具關鍵性之影響；蓋民主思想導源於個人的保護，並以人類具有智識足以為自己之主宰，為自己作為負責為出發點，以對抗對個人來自外力之支配與國家機器之恣意侵害。由此，現代憲法提供保障之標的，遂由原始之生命、自由與財產衍生為類型眾多、體系完備之基本權利；其中財產權之保障實出於人類於社會生活有賴財產之擁有、運用以支應其生存所必須，甚至進而據以發展人格，成就自我，俾能使個人與社會中不受役於外力，其本質為人民在財產上之自由權，故自始為現代民主法治憲法基本權利中所不可或缺之元素。然而，為保障達成前述之目標，財產權之於人民須能確保其對財產有完全之支配，不存在一超越個人之上的終極、完全、外在支配權利，是以在此思想架構下，現代民主法治憲法對財產權之保障縱使談及財產權之社會義務(亦即可限制性)，但仍必建立在私有財產權制度上，並以私有財產權制為前提。進而私有財產權制被認為係基本權利之「限制的限製」，而具有不可違逆、不可去除性。

準此，第 14 條宣告對財產權之保障固然言之過簡，對照美國憲法最早立法體例及日後以第五增修條款進行細節補充之情形，實難認我國憲法做為一民主法治憲法，在法理上與前述提及之憲法基本價值設定有何不同之處，故有關財產權之保障，當亦解為以私有財產權制為前提。因而財產權相關立法之精神，旨在依當代社會情勢形成各種財產權之具體內容，進而劃清國家機器可得干預人民私有財產權之權限，其本旨精神仍是防衛性的，是以人民為本位來對抗國家機器的。故私有財產權固然因立法作用可能被實質限制，但這一方面反映二十世紀初期威瑪憲法以來所謂財產權的社會制約，另一方面這些財產權限制卻也非全然任由國家機器可以立法任意為之者，蓋其又受限於憲法法理上平等、比例與不當連結禁止等原則之拘束，此種結構嚴格說來與各種自由權受保障之情形並無本質之不同。進一步言之，財產權做為一種基本權利，除了財產權在概念上，因其多樣性而具有在憲法階層上之不可定義性，而須授權由立法者針對各種不同類型財產之財產權為具體之定義外，私有財產權受憲法保障，在原理上具防衛權性質，並無異於其他基本權利。

準此，則國家對於人民之基本權利，除了消極地不得侵害，更須積極地保護人民基本權利不受侵害與幫助人民實現其基本權利，財產權之保障亦復如是；是以國家機器只能因公益之追求，而且在事務上公益顯著地高於人民個人之利益，且不至於因國家機器之作為實質架空人民法律上之權益，方得被法律授權而積極作為干預人民基本權利，其據以作為的授「權」，並非被授予可得對人民主張之權利，而是因特定目的、任務而附有行使侷限的「權力」產生之行為授權，故名之為權限。就此點而言，財產權因為是社會產物，其負有社會義務，並致其行使受有社會制約，因而國家機器欲干預財產權固然要遵守前述之規則，然卻也同時得以在不實質架空特定財產權前提下，合理界定特定財產權行使之限制，使之符合特定財產應負擔之社會義務，而此財產權行使之限制，亦即財產權內容最重要之核心，學理上乃以財產權之內容形成稱呼此種作用。

而這種國家機器透過普遍性、抽象性法規範之創設，對各種財產之私權利之權利效力、內容予以界定，此種作用即學理上財產權

之內容形成；雖此種財產權內容形成之作用會對被規範的財產權或多或少帶來限制，但因理論上此種作用應反映當代社會對特定類型財產權之價值觀，標示出該種財產權所應承受之社會義務，故原則上，財產權內容形成對財產權造成之限制並不會衍生國家的損失補償義務¹。易言之，憲法上期待對於同種類私財產權所承受的負擔(義務)應為平等(等量)的，故當對私財產權的限制具有特定性、具體性且承受與眾不同強度之干預或限制時，基於平等原則之要求，此種特別、不平等的私財產權限制即衍生國家之損失補償義務，而此即由德國聯邦法院(BGH)所發展出來特別犧牲之原理。

進一步言之，國家機器對私財產權之限制，依其作用方式為抽象、普遍或是具體特定，而可粗略區分為財產權內容形成與特別犧牲；無論內容形成還是特別犧牲，而另一方面以社會義務為界限決定其所造成之限制是否應被補償²；至於公權力對私財產權所為之限制，無論其被定性為內容形成或是特別犧牲，其合法性則仍取決各憲法上對保障基本權利所形成之原則，如法律保留原則、比例原則與不當連結禁止原則。

承上，私有財產權，即使是法國人權宣言所宣告之「神聖不可侵犯」意義下，實仍得以被合理限制，當此種限制具普遍性，且符合當代社會價值之期待，此種限制甚至無法被解讀為一種「侵犯」，而徵收在一定條件亦非全然不許者，此一核心觀念歷經二十世紀初威瑪憲法強調財產權社會制約以來，嚴格地說並無變動。而在現代憲法中，特定政策目標，甚至是基本國策對私有財產權所生之影響或限制，亦應於尺度之下予以理解，進而此點就土地做為財產權之標的，當無不同。

然而，土地做為一種財產權客體，既屬人類生存之空間基礎而不可或缺，但亦屬極度有限之資源，故自十九世紀末期以來，即多有針對一國土地之分配、利用，另於憲法定有相關原則或宣告者，此於我國憲法亦不例外，此當指憲法第 143 條以後之基本國策相關

¹ 參考李惠宗，財產權保護與土地徵收補償，收錄於資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，頁 23-54；陳新民，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，收錄於憲法基本權利之基本理論(上)，頁 285-354

² entschädigungspflichtige Sozialbindung，參考 Papier, in MDHS，Art.14 Rn.336-343

規定。然而這些基本國策之法律屬性及其效力，在學理見解上實仍有分歧，且縱使其部分內容相對具體明確並帶有私有財產權社會化之色彩，大體上仍可理解為土地財產權社會制約(義務)之法制化，其執行仍待另以法律為直接之依據，故事實上最多只得解釋為一種立法之委託，並作為法律解釋之準據，實尚難由此些涉及土地之基本國策出發，質疑我國憲法秩序在法理上乃以私有財產權制為基礎之事實。

在此理解下，我國憲法上相關財產權保障仍應以人民對其私有財產權之防衛功能為核心，並須區分發生於財產權之限制屬性，究為財產權之內容形成，抑或是特別犧牲，並應恪守徵收在法理上之限制，以及平等與比例等原則之限制；蓋國家機器在限制私有財產權時，無論其形式為財產權之內容形成、特別犧牲或是徵收，此些法理上之限制，誠然為其最大框架而不得逾越之。此點亦可由基本權利保障之根本法理導出，概在國家與人民之不對等關係中，國家機器對人民法律所保障權益之限制、剝奪，並非出於國家對人民享有權利，而是憲法或法律針對特定事務賦予國家機器權限。由此觀之司法院大法官歷次相關解釋，如釋字第 400、440 及 568 等號解釋，皆援引自法國人權宣言、美國憲法第五增修條款以來相關法理解釋徵收之限制、特別犧牲要件與補償問題，即可得到印證。斯值注意者，由於如此之保障私有財產權思想，係以否定同時存在於私有財產權之上，同時另存在一完全、絕對(屬於團體、集體，如國家)之財產支配權，故原則上並無法導出，我國憲法下之財產權秩序係同時存在上、下級財產權之分離財產權制，蓋令國家於私有財產權之上擁有所有權，同時有違憲法上基本權利保障(特別是財產權保障)，以及民法一物一權之法理，是應有再檢討之餘地。

2. 財產權保障下的土地分配與利用控制

承上，既然國家機器對私有財產權之干預，係出於基本權利之保護義務及其他由憲法、法律所定之義務而來，並以財產權之社會義務做為其干預之界限。則其對私有財產權所因而產生之限制反映在土地財產權上時，固然一方面應如前述以內容形成與特別犧牲為其類型，另一方面，其所產生限制之效果，必亦反映在土地財產權

之核心上，而此核心即如前所言，當指土地之支配，亦即土地之分配與利用。

在土地的分配面向來看，人民固然依法取得土地之財產權，實如前所述，係由土地法規先決地決定了可得進入私經濟領域的標的，方始有適用私法自治、契約自由之土地交易市場可言。就此而言，私經濟領域中之土地交易所展現之自由特性，固然得以民法之精神予以解釋，唯民法所強調的私法自治，其實正是憲法對私有財產權所提供保障的一環；民法明確規定不動產物權得喪變更之原因與方法，並以地籍登記為輔，確保不動產交易之安全，對不動產之交易固然並非全無限制，而基於其自由分配之自治本質，且未本質性地干預不動產之處分權能，原則上符合憲法對私有財產權之保障意旨。

由土地利用的面向來看，則如前述，為能將土地這種極度有限之不可或缺資源有效利用，以發揮最大效益，致須對國土或是區域範圍進行空間整體性規劃，亦即建構國土利用上之空間秩序，以做為具體利用土地之指導³。而此種以計畫指導土地利用之結果，必然產生對個別土地利用上之或多或少之限制，蓋人民原則上，無由完全依其自由意志決定其私有土地之使用。此點就憲法層面觀之，主要觸及如此狀況下，個別土地利用受限制的法律性質到底為何，以及國家空間規劃權的行使與人民對其所有土地使用收益權利間之界限。

按土地之利用囿於地理、社會人文與經濟等外在客觀條件之限制，為兼顧土地利用之效益，以及土地利用不得損及鄰地與他人權益，實非可無條件地任由土地所有權人自由使用，蓋前者以公共利益之提升為目的，後者則反映國家對人民之保護義務，亦出自權利不得濫用之原理，實正彰顯土地利用之社會義務範圍；故國家機器得以國土整體考量之觀點，建立空間利用之策略與規則，如斷層帶鄰近多大範圍內是否應該限制發展，又如那些條件之土地應以保育為優先，並進而建立據以操作之機制，在土地財產權社會義務之合

³ 此種計畫目前通稱為 spatial plan，在德文則以其規劃結果之空間利用規則為 Raumordnung，意指空間秩序。

理、正當範圍內限制個別土地之利用。易言之，在空間秩序的建立與人民對其所有土地之利用自由問題上，原則上處於相互對立之地位，而且互以對方為其界限；然而，亦因此人民依法對其土地所擁有之利用自由，固然是法規上之確定權利，但此權利可行使之範圍，實際受制於國家機器依其規劃權所擬定出來之空間計畫，此在德國法學上被認為是土地所有權上存在所謂之計畫保留(Planvorbehalt)⁴。唯須注意者，空間計畫，原係建立於合理之預測，對未來如何作為所作成之規範，其內容受國家發展策略、國土空間條件之影響而往往必須隨之調整，而相對應地，往往也牽動個別土地所允許利用方式、強度等亦隨之改變。於此情形下，一者，個別土地所允許之利用方式、強度即呈現一種附有透過計畫變更之保留狀態，原則上不得主張各該土地利用限制之既得性與不可變動性，二者，因空間計畫(法規)變更所生土地利用限制之變更，其性質原則上仍為前述之法規適用，故土地利用之限制因計畫變更而改變時，土地所有權人得否主張特別犧牲或信賴保護而請求補償，即不該遽下定論。然更重要者，在於由此可看出國家規劃權之行使，實帶來人民權益保障上極大之不確定性，甚至可能因而架空人民原本對所有土地之利用權(此即財產權存續保障之私用部分)，故須對國家規劃權之行使有所限制。

然就空間計畫之高度、因地制宜及發展策略導向之特性來說，計畫擬定機關之計畫內容形成之自由必不可過度限制，故欲單以實體規範設置條件來限制國家規劃權之行使，在立法技術層面上實相當困難，故在學理上有謂，應著重空間計畫法領域中程序法元素之強化，嘗試透過程序正義的實現，如資訊公開、專業團體參與及民眾參與，甚至聽證等程序元素之加強，達到有效限制國家規劃權濫用之可能性。然而，衡諸行政程序法對於計畫確定程序規定過於闕漏粗疏，而區域計畫法、都市計畫法，甚至是國土計畫法草案，在強化民眾參與等牽制性程序元素方面，迄今仍極為薄弱，而此種情形在各專業部門計畫主管法規中，如河川治理計畫之於水利法及河

⁴ Hoppe/ Grotefels, Öffentliches Baurecht, §2, Rn.55；我國學者迄今未有直接談及此一概念者，但類似觀念可參考陳新民，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，收錄於憲法基本權利之基本理論(上)，第三版，頁313-314

川管理辦法，其擬定程序規範不足之情形，實益發令人憂慮⁵。此點就本文觀點而言，誠然為土地法規在學理研究與實務發展上必須要儘快補強之處。

前述問題若由執行面觀察，則其焦點在於個別土地之使用管制。按現行法將都市土地與非都市土地皆區分成多種類型，並明訂各種類型土地可得使用或是不得使用之方式、強度及土地類型變更之方法與限制，據以依照各種土地類型遂行對個別土地的具體管制或開發利用；這種操作模式係先行建立抽象、普遍之土地類型及其所對應的管制內容，其後進一步將個別土地套用既定類型，致使個別土地之利用受到該土地類型所附有之限制。而建立土地類型及其使用限制這個階段，就其規範特性來看，正如前述是純然普遍性、抽象性的；易言之，其係界定了我國土地財產權使用權能，故其性質符合所謂財產權之內容形成。準此，個別土地被確定歸屬特定土地類型後，即依法適用該土地類型之使用限制，故這種適用法規所衍生之受限制情形，誠然與個案中適用法規並無不同；因而在此規範邏輯結構下，個別土地依其藉由具體行政行為所定土地類型適用法規而受有限制，在法規作用特徵上屬抽象法規之具體適用，其原理與個人依其所得適用不同所得稅稅率相同，此情形與個別土地因特殊公益原因，遭受非普遍性、與同類型土地受有不同之限制，實不相同。

此點，若與特別犧牲之概念作一比較，當可更容易看出其中之差異。按特別犧牲之構成要件，在法理上雖仍有一定程度爭議，但於我國司法實務上，依大法官釋字 400 號以後之見解，主要乃以私有財產權所受限制特別性(相對於普遍性)與對私有財產權所受限制之嚴重度⁶兩元素所構成，二者缺一即難謂為構成特別犧牲。準此，

⁵ 按部門計畫之擬定程序，於其主管法規規範不足時，原即應適用行政程序法第 164 條規定，故理論上本無程序設計上之疑慮。唯如本文所述，行政程序法在第 164 條以下規範不足，導致部門計畫之擬定程序相較於區域計畫法與都市計畫法，反而更加闕漏、不足。

⁶ 參考釋字第 400、440 號，顯示大法官乃綜合特別性及嚴重性兩要件，以判斷是否構成特別犧牲。事實上，特別犧牲之原理來自德國聯邦法院之見解，原側重私有財產權上負擔或限制之特別性，而嚴重性之要件導源於德國聯邦行政法院，原係獨立之判斷是否私有財權所受限制或負擔已達應予補償之基準。

則個別土地依其種類適用法規致受有限制，甚至依法變更使土地類型致土地利用所受限制生有改變，在結構上與前述適用普遍性法規相同，實欠缺構成特別犧牲所須具備之「限制的特別性」，按理即不應認此種情形下構成特別犧牲而衍生國家之補償義務。然本問題若由土地利用限制之嚴重度來看，縱使這種基於土地類型而來之限制如前所言欠缺特別性，但若該些限制，對於各該私有土地之利用已經實質達到剝奪之程度，如劃入生態保育區內之國家公園土地，以其對私有財產權限制之嚴重程度，實應檢討此情形是否已構成德國法學上所謂應補償之內容形成⁷或是立法徵收，進而衍生國家之補償義務，以貫徹優先保障人民權益之憲法精神。無可否認地，若在學理上接受財產權內容形成有可能因其所造成限制之嚴重性，衍生國家之補償義務者，實已涉及理論上是否單以私有財產權受限制之嚴重性即為損失補償之獨立原因；若然如此，則鑑於無論都市土地或是非都市土地，俱皆經常發生土地分區或是種類編定之變更致生土地利用限制改變之情形，故無論政策上是否欲盡量補償人民因土地利用受限之損失，皆應儘速進行學理及實務上之檢討分析，以確定土地利用限制變更之法律性質，進而釐清此種情形下國家損失補償義務之法理上原因為何。

至於地用法規執行工具方面，其運用原則上具有具體、個案之特性，尤其在前述對土地依法進行利用之管制外，無論是徵收、土地重劃或是都市更新，皆多少具有違背人民自由意願以公權力強制為之的情形，故此些執行的措施性工具基本上都符合干預行政之特性，應嚴守憲法所訂下之框架。準此，則首須注意這些地用法規的執行工具在法理上與事實上皆須以追求公共利益為目的，並確保在個案中其所追求之公共利益大於因之而損傷之人民權益，而不是只有徵收才須要注重徵收目的之公益性，蓋在民主法治國家行政僅得以公益為目的；次則，這些執行工具在制度設計上與運用上，亦必須恪守公法上如平等原則、法律保留原則、比例原則、不當連結禁止與基本權利不得架空等原則。易言之，地用法規之執行工具，甚至是其他土地法規中涉及人民權利義務之程序或措施，基於上述理

⁷ Papier, in Maunz-Duerig, Grundgesetz Kommentar, Art.14, Rn.336 ff

由，特別在立法建置這些執行工具之制度時，不得逾越憲法設下之框架，更須在規範內容上確保這些工具在實施時亦能符合憲法之意旨，並反映憲法優先保障人民權益之價值觀。

另值注意者，就現行土地法規而言，土地徵收除了做為國家機器取得私有土地以進行建設之最重要手段外，在日常的語彙使用上，幾乎已與徵收一詞畫上等號，如此，實則在概念上極易造成混淆；蓋憲法上徵收之標的及於所有之財產權，並不限於土地(不動產)，亦不限於所有(權)之剝奪，亦包含私用之剝奪。易言之，現行土地徵收條例所規範之徵收與徵用俱皆屬於憲法徵收概念之一部，縱使徵用僅限於針對臨時性使用之目的，二者在法理上實僅是徵收標的與目的特性之不同，而無本質上之差異。

更進一步來看，雖然大法官釋字第 400 號以來的司法實務，將特別犧牲當成徵收以外之獨立損失補償基礎，然而憲法徵收概念，其實在原理上是與特別犧牲一脈相承，雖然徵收的概念出現較早，但以今日學理之發展來看，由於特別犧牲概念內涵涵蓋更廣，徵收甚至可說是特別犧牲以對私有財產權侵害程度來看最嚴重的一種特定類型；蓋徵收者，係指國家以其公權力就特定公益目的強制消滅特定私有財產之私有或私用存續狀態，而特別犧牲則指涉國家基於特定公益目的，令人民就其所有財產權之私有、私用存續狀態負擔超過其社會義務之損害，二者在財產權侵害目的、侵害的特別性及侵害的嚴重性上，即可看出其一致性。須值注意者，徵收與特別犧牲對私有財產權私有、私用存續保障之破壞都屬具體個案之特性，而徵收一般因自法國人權宣言以來之傳統與要求皆已法定，故特別犧牲概念的出現，除了提供國家因公益目的侵害私有財產權時損失補償之理論基礎，也將不屬徵收之此類公權力行為的國家損失補償義務確定化。準此，則土地法規中各種運用公權力之執行性工具，只要是直接加限制、剝奪作用於私有財產權者，原則上皆具強制性與干預性，而對私有財產權形成或多或少之侵害，只是因其理論上相較於徵收對私有財產權之侵害較輕，而不致於作為最後手段罷了，但究其實質，只要對私有財產權之侵害超過社會義務之界限，仍符合特別犧牲之要件。既然如此，土地法規中所有直接加限制於

私有財產權之執行性工具，實不止於在於執行這些工具做成具體措施時都要面對比例原則、平等原則與不當連結禁止原則等公法上原則之拘束，而必須在立法建制之際就這些執行工具即充分考量其憲法上之框架，並且只要這些執行工具的具體措施在概念上符合特別犧牲，其在制度設計上更要注意目的、比例原則與補償的相當性等要求，否則這些執行工具存身所在之法規便有違憲之嫌。

綜合言之，憲法做為國家根本大法，無論公、私法領域之法律秩序皆係以憲法之價值觀為其基礎，並以憲法法理為法律解釋之準據。因而，憲法法理(尤其是基本權利部分)自然成為土地法規在立法上之消極面不可逾越的框架，同時也是積極面上必須刻意守護的底線。而土地法規在立法及制度建立上所面臨的憲法框架，主要即為基本權利體系所形成之價值及衍生之諸般原理原則，而在財產權保障方面，尤須注意私有財產權作為制度，乃民主法治憲法上之底線，不得架空；而在個別財產權之處理上，在立法及制度建立上，無論是面對實體、程序法規或是執行工具，皆應恪守特別犧牲或是憲法徵收之法理限制。

第二目 空間秩序之概念與財產權之保障

按土地係有限資源，且又是人類賴以生存之必要空間元素，故原以土地之分配及有效利用為管理之核心，廣義下之空間秩序當亦涵蓋此二者。然而，土地的分配在自由民主國家主要仍透過相對自由的市場在運作，基本上除民事法所形成之法秩序外，其實強制性不高，其重點亦不在於將土地當成空間連續體之一部分來考量，而是在法律上將大地當成塊塊個別可切開之地面，著重這些切開後個別地面之產權之商品性。反之，在土地的利用上，空間之連續性不會因為法律上將地表一塊塊切割以計算其產權，而也跟著使每塊土地的利用間全然互不相關，進而必須針對這種土地(空間)利用的互相影響(interdependent)的特性整體予以考量，是以由空間合理運用的角度來說，土地的利用勢必須要合理規劃，防止無秩序的空間利用，致產生空間秩序(Raumordnung)之概念。由經濟的觀點來看，為追求土地利用經濟效益的最大化，亦須要將相互

干擾的利用方式予以隔離，而令能產生相輔相成之利用方式，進而發生群聚效果，此亦導引出空間秩序存在之必要性⁸。

如前述，空間秩序既然建立在合理規劃及將規劃落實上，其邏輯上之結果，即是在空間上以計畫指導使用原則的產生。而這種計畫指導使用的原則，一方面確立了國家對空間、個別土地之規劃權，另一方面卻也衝擊到人民對其所擁有不動產(尤其是土地)之支配，蓋此將限制人民對其所擁有土地支配之自由，尤其是營建之自由⁹。

精確來說，所有權人就其所有土地之支配，包含建物之新、增、改建，原於法理上並非全無爭議；按有主張土地所有權人對其土地之地貌、地形之改變與為建築之使用，原即土地之支配、利用方式，故此當為憲法上財產權意涵所涵蓋者，故營建之自由當屬憲法保障私有財產權之範疇¹⁰；然，亦有主張個別土地之利用係依據空間計畫所為，乃出於國家規劃權發動之結果，故營建自由乃行政法上由法律及計畫所賦予土地所有人之權限者¹¹。前者今日已成為通說，此論點衡諸我國憲法對財產權保障之法理以及一般對土地財產權應有內涵之理解，當亦為相同之解釋。而事實上，前述兩種學說只是在建構土地利用合法受限於空間計畫的原因與法理依據上有所歧異，其結論並無不同，亦即土地之利用(尤其是營建自由)因受空間計畫之指導而受其限制，故如前所述在德國法上名之為計畫保留(Planvorbehalt)¹²，而既然營建自由只有在不牴觸空間計畫之前提下才能有所發揮，故在文獻上亦有稱之為潛在營建自由者¹³。

⁸ 值得注意的是，空間秩序在德國法上另有其他意義，另涵蓋整體國土規劃到區域計畫等大範圍空間綜合計畫，而非單純學理上的抽象土地運用原則與規劃。

⁹ 參考前述個別土地之使用權利與自由受有計畫保留之觀念，註4

¹⁰ Hoppe/ Grotefels, Öffentliches Baurecht, §2, Rn.56; Hoppe in Ernst/ Hoppe, ÖffBauBoR, Rn.166; Ders, DVBl, 1964, S.165(167); Krautzberger, in Battis/ Krautzberg/ Löhr, BauGB, 4 Aufl. §1Rn.7

¹¹ Hoppe/ Grotefels, Öffentliches Baurecht, §2, Rn.55, Leisner, DVBl, 1992, 1065, 1066; Breuer, Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie, S.162ff (166); Schulte, DVBl, 1979, S.133(138); 我國學者方面，參考陳新民，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，收錄於憲法基本權利之基本理論(上)，第三版，頁313-314

¹² Hoppe/ Grotefels, Öffentliches Baurecht, §2, Rn.55

¹³ Hoppe/ Grotefels, Öffentliches Baurecht, §2, Rn.56; Ders, in Ernst/ Hoppe, ÖffBauBoR, Rn.166; Ders, DVBl, 1964, S.165(167)

準此，個別土地按照整體規劃結果(計畫)利用既如前述，係屬達到合理國土利用之所必要，其目的係為追求公共利益，原屬土地所有權社會義務之一環；再者，土地以其區位、地形、地質等條件而異，其適宜之利用方式懸於其客觀條件亦有所異，故有待以空間計畫有效予以律定其利用，故其對個別土地所有人營建自由所形成之限制，一方面必須追求其與財產權(營建自由)保障間的平衡，但就另一方面來說，這種限制只要具有普遍性、抽象性之特徵，而其強度在不超過財產權社會義務範圍下所生營建自由之限制，甚至可說是在達到架空營建自由之前，都仍當被定性為財產權的內容形成¹⁴。

然而，計畫保留所彰顯之國家規劃權與人民基於所擁營建自由二者間平衡界線何在，實視國情社會而定，並無一定標準；大體上，以我國迄今發展情形，我國空間土地管理之方法，原則上雖因都市土地與非都市土地而異其系統，但其管理模式大體上仍屬透過計畫指導進行分區管制。無論是都市土地之分區管制或是非都市土地兩層級式分區、編定管制，皆係先於法規訂定土地類型(分區、編定)，並依據各類型特性規定各該類型統一之使用方式及使用強度，最後將個別土地套用前述之規定。由此觀之，這種以類型化方法編派個別土地類型，次依各該土地類型進行全國一致之管制，應足認我國綜合計畫系統下各種計畫對土地營建自由所構成之限制實仍具普遍，並應認如前引學說認係土地財產權之內容形成。

承上，就憲法保障財產權之意旨來說，既然我國的空間綜合計畫對土地營建自由形成限制之性質原則上為財產權的內容形成，則針對個別土地特性課與符合該特性之土地利用限制，在社會義務範疇之內原則上即無須補償；唯須注意者，對特定種類土地規定其利用限制之際，無論是採取容許項目或是限制、禁止項目之列舉或例示，自皆仍應符合該種類土地特性而定，不得有平等、不當連結禁止與比例等公法上核心原則之違反。此以非都市土地之使用管制為例，除原有之十種分區與十八種編定間之變更應適用前揭原則外，新近引入之限制發展區、條件發展區

¹⁴ Hoppe/ Grotefels, Öffentliches Baurecht, §2, Rn.69-71; Finklenburg/ Ortloff, ÖffBauRO, Bd. 1, S.15-16; Battis, ÖffBauRO, S.83; Krautzberger, in Battis/ Krautzberg/ Löhr, BauGB, 4 Aufl. §1Rn.7; 參考陳愛娥，土地利用規劃與權利保障，收錄於資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，頁12-13

重疊於既有分區與編定之上，其係基於客觀資料顯示該地是景觀、地質、生態敏感區等，則劃為限制發展區或條件發展區，只要其所帶來之限制仍具一致性、普遍性，原則上仍屬財產權內容形成。

進一步分析變更一通中對限制發展區之法效規定來看，限制發展區主要限制土地分區及編定之變更，但對現行使用方式原則上未規定有何限制，故在認定上，依其限制知強度來看並不致於嚴重剝奪土地之私用性，故此限制應該仍界定為財產權之內容形成，尚不致於構成特別犧牲而衍生損失補償。事實上，這種因分區劃設、改變所帶來之土地使用限制改變，一方面來自分區管制這套方法對土地進行類型化的特性，容易予人產權(利)賦予的感受並帶來外部效果¹⁵，導致發生往往一有土地分區(類型)變更就覺得產生新限制；不過，另一方面來說，土地分區變更，就算有發生新限制，也有可能帶來原土地分區或種類所不許的新利用可能性，因此就此種改變之性質上來看未必是純受限制或是純粹加重限制的，而且正如前述，縱使主要是產生新限制或加重限制之情形，仍是依照土地特性及類型之普遍性限制¹⁶，故與其過快認定此種新生限制是特別犧牲，不如思考這種情形反而性質上似乎更近於信賴保護。

若是要認定此種由限制發展區劃設所產生土地使用變更之限制是否應予補償，原非本研究之範疇；唯依上述分析，限制發展區劃設後是否應予補償問題，即建議不應直接引用特別犧牲之法理為補償之依據，似應為更細緻之檢討，並究明於此之補償法理依據為何，方為妥適。

第二目 空間綜合計畫之特性

涉及空間、土地利用之行政計畫主要分成兩大類型，第一類指針對特定空間範圍內整體事務，不受限於特定專業或目的事業所為之空間計畫，主要有國土計畫、區域計畫及都市計畫；第二類則係出於專業部門對於特定空間運用之規劃，原則上不對計畫空間範圍做整體考量，僅考量特定事物觀點，唯此類型於我國學界並未有進一步分析以資明確化其範疇，此參考德國法，則包含一般應適用計畫確定程序之行政計畫，保

¹⁵ 參考邊泰明，土地使用規劃與財產權-理論與實務，有關分區管制之基本原理，頁155-160，對分區管制之批判，頁160以後。

¹⁶ 國內相關論述，可參考陳愛娥，土地利用規劃與權利保障，收錄於資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，頁11-13

護區設置及其他無須適用計畫確定程序，但與空間相關(不一定涉及土地利用)之專業部門所提出行政計畫。

前述兩類行政計畫於我國並無固定的稱呼，一般將第一類型之空間計畫稱為空間綜合計畫或是空間整體計畫(德文 räumlich Gesamtplan)，而將第二類型稱為空間部門計畫或是空間專業計畫(德文 räumlich Fachplan)。為統一本研究名詞之運用，茲將第一類型稱為綜合計畫，而第二類型稱為部門計畫。此種對空間計畫之分類方法，係針對計畫內容特性而來，實具原理上之普遍性，加以我實務界對此亦不陌生，故本研究認為德國此種對空間計畫之分類方法亦可延用於我國，藉以做為進一步分析我整體空間計畫體系之基礎。而綜合計畫相較於部門計畫，由此可看出根本性之不同，亦即綜合計畫係一跨專業(überfachlich)、綜合考量之涉空間行政計畫，此乃綜合計畫首須予以注意之特性¹⁷。也因為此種跨專業綜合考量的特性，相關部門間的協調(Abstimmung)在綜合計畫的擬定即不可或缺，而綜合計畫也因而具有協調平臺的功能，且其擬定程序之設計必須更重視機關及專業部門之參與¹⁸，故其程序多由各該綜合計畫之主管法律直接明確予以規範，而非適用計畫確定程序¹⁹。

至於，就我國現行相關土地、空間管理之法規觀察，就直接具體管制土地利用之觀點來看，區分為都市及非都市土地而異其系統；前者乃直接由都市計畫及都市計畫法予以規範、管制，而後者則實由地方政府進行分區、編定，次依非都市土地使用管制規則進行管制。而這兩類有一個共同的上層，那就是區域計畫。

由上述結構來看，從空間綜合計畫如何落實到個別土地的管理，除了空間尺度之不同(蓋其比例尺不同)外，儼然分成了抽象與具體的兩層，而具體的這一層由非都市土地管制規則承區域計畫法之授權及都市

¹⁷ Koch/ Hendl, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, §1, Rn. 5-7

¹⁸ 低層級綜合計畫，如都市計畫，因直接拘束人民權利義務，甚至必須強化民眾參與。

¹⁹ 參考 Koch/ Hendl, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, §1 Rn. 6；國內相關論述可參考吳信華，行政計畫與計畫確定程序，收錄於行政法爭議問題研究(上)，頁 545；廖義男，計畫確定程序規範之探討-台灣行政程序法立法中爭論之議題，收錄於行政法之基本建制，頁 190

計畫構成，依法得以直接拘束人民及其所有土地間法律關係；至於抽象的這一層則由區域計畫，甚至是未來的各層級國土計畫構成，實不直接拘束人民及其所有土地間法律關係。

這種結構，實乃出於在不同大小空間尺度的規劃實務之所必然，在法理上其實與相同領域下德國法的結構至為相似，足供參考。按德國法上將綜合計畫在法理上就其作用方式再分為兩類，其一即不具直接拘束人民與土地間法律關係的空間秩序計畫(Raumordnungsplan)，涵蓋以全國為範圍之國土計畫以下及於只規範小範圍地區之區域性計畫；另一類即其內容與效力可以具體、直接拘束人民與土地間法律關係者，於德國法上此類型專指規範都市建設的營建引導計畫(Bauleitplan)，並分為土地利用計畫(Flächennutzungsplan)及營建計畫(Bebauungsplan)²⁰，此於我國則約略相當於都市計畫之主要計畫與細部計畫，至於地方政府對非都市土地所為之分區與編定，就其作用來看，當亦屬於此類。以上之分類乃建立在空間綜合計畫不同類型間作用方式不同之處，在法理上，此種區分也同時反映德國法上對空間秩序法與土地法(Bodenrecht)間的區隔，蓋土地法規範直接拘束人民與土地間法律關係，而空間秩序主要在於提供空間土地利用之指導，則反之並不直接規範人民與土地間法律關係。而此種區別空間秩序法與土地法的處理方式，其實正足以強調出區域計畫在法律性質及效力上之特徵，以及兩個法領域關注重點的不同之處，對於進行法規體系建構以及為體系性解釋時，有極大助益，故本研究建議在分析我國空間計畫法制的體系(亦即包含日後國土計畫)時，宜參酌德國法此種區分方式處理。

其次，個別土地之利用原係對地球表面空間之支配，是任何空間規劃最後要落實之處，然而，按空間規劃之特性，因尺度(scale)大小之不同而異其抽象程度；原則上尺度越小之空間，其規劃越具體、越細節，較接近設計，反之，則尺度越大越粗略、越抽象，越偏向策略性格。因為越具體、細節的規劃設計對人民的影響、限制原則上越強，因而在民眾參與上的強度要求也越高，此即規劃設計由下而上的操作。由此反觀，以整體國土為規劃空間時，規劃重點將在於形成相對普遍的原

²⁰參考 Koch/ Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, §1 Rn. 6

則或是指導性、框架性規範，而個別土地之具體、個別指定分區或用途，實難由如此大尺度範圍的綜合計畫逕予規範，蓋其有實務面執行上之不可行性，故空間秩序法領域之綜合計畫在概念上其實是著眼於大範圍空間，以整體性角度建構框架性之指導，此與針對個別土地之具體利用為規範對象的土地法規領域下之綜合計畫有本質性差異；其間之介面乃有待以多層綜合計畫逐級向下指導、具體化與細節化對空間土地之管理，此點亦即綜合計畫系統係以多層組成之因素，而這種多層性正是綜合計畫另一亟須注意的特性。

由於，綜合計畫如前所言分屬兩種法領域而有上下層級，並異其關切重點，此亦出於前述規劃尺度之差異。然而，無論區域計畫或都市計畫，甚至日後之國土計畫，其計畫空間範圍之概念皆係一種地球表面局部”面”的概念，亦即都市計畫與其上層各種綜合計畫(空間秩序計畫)間之差異，不在於一個計畫範圍是點，另一類是面，而在於計畫範圍面的相對大小，也在於都市計畫範圍以人口密集之聚落為準，而空間秩序計畫範圍則是超越聚落範圍。而這種超越聚落地點範圍作為計畫空間範圍之特性，即為空間秩序計畫所具有的超地點性(Überörtlichkeit)，進而此種超地點性誠為區別空間綜合計畫上下層間的另一關鍵所在。在規劃實務上，最能彰顯此一特性的，實莫過於德國的區域計畫，蓋其係以中地理論為依據，依§9I ROG(Raumordnungsgesetz，該法直譯為空間秩序法，為免混淆以下皆僅以 ROG 縮稱名之)以涵蓋多個最高級中地之空間，亦即空間範圍超越單一中地地點者，即得擬訂區域計畫，易言之，據此種特性之空間範圍即可稱之為區域；而中地實乃聚落之所在地點，故由此即可看出區域一詞在概念上在 ROG 乃忠實反映超地點性。

進一步來看，綜合計畫這種多層、逐級由上向下縮減計畫空間範圍尺度進行規劃、指導的特性也造就了中間層級空間綜合計畫的中介性，因為處身中間層級的綜合計畫一方面必須承載上位綜合計畫所指導者，同時必須將之轉予其下位之綜合計畫，以遂行多層式的計畫指導²¹。而由目前國土計畫法草案所擘劃未來國土計畫的體系，實亦反映此種特性，而因草案所採計畫層級頗多，則中間層級綜合計畫的中介性即須格外予以注意，方得有效貫徹綜合計畫由上而下之逐級指導。

²¹ Koch / Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, §1 Rn.25 S.38

前所提及中間層級綜合計畫之中介特性來自於其計畫擬定機關對上位綜合計畫內容的配合義務，而透過中間層級綜合計畫的跨區域、跨專業協調(Abstimmung, Coordination)功能，與對下位綜合計畫之指導功能上作為上位綜合計畫之執行、落實工具。法理上，綜合計畫跨區域、跨專業之水平性協調功能，衍生了專業部門機關與受綜合計畫影響所及地區主管機關的計畫程序參與權，以及綜合計畫與部門計畫間的配合；而垂直性指導功能乃衍生下位綜合計畫之配合義務。值得注意的是，這種同時進行垂直與水平中介的特性也導致，綜合計畫對部門計畫間層級落差之問題是無可避免的，同時也因為此問題之垂直或水平面向都涉及不同機關間之權限，原則上無論是相關權限的分配，或是協調、指導功能如何操作、落實，都須要在法規上明訂，而此就法律保留原則之觀點來看，實皆應為國會保留，不得遽以命令定之。

最後，由於規劃在實務上到達最下層、最具體的現地個案時，實已趨近設計，其具體性及細節性較諸高層級綜合計畫之抽象及粗略性，實不可同日而語。而具體、細節之計畫內容直接且強烈干涉人民之權益，且須真切反映現地特性及需求，因而在民眾參與及相關程序設計之嚴謹要求上相較於上位綜合計畫高；另一方面，若個別土地的具體規劃、設計皆由大空間尺度的上位綜合計畫來處理，在操作面上也不太可行，蓋其規範之空間範圍太大。故區分對人民具直接效力之下位綜合計畫屬土地法，而上位綜合計畫不具對人民直接效力屬空間秩序法，實不僅純是學理上分析出來的分類結果，也是在立法技術上的不得不然。

歸納上述，綜合計畫共具有跨專業性、多層級性，並具有以其中介之角色特性所衍生之跨專業、跨區域協調功能。至於屬於空間秩序計畫屬性之綜合計畫則另有空間範圍上之超地點性以及不對人民直接發生拘束力之特性。然而，綜合計畫在腳色功能上，其與(專業)部門計畫之關係為何，在我國學界實仍欠缺研究。按依區域計畫法第十二條之規範模式來看，法律實預設部門計畫應配合區域計畫，而於特殊、重大原因存在時亦得配合部門計畫修正區域計畫，此就綜合計畫系針對計畫範圍空間為跨專業部門整體考量觀之，故原則上以綜合計畫性質之區域計畫引導專業性之部門計畫，並保留專業部門計畫得以回饋性地影響綜合計畫，而非當綜合計畫與部門計畫內容互有不同或抵觸時，其中一者之相

關內容被取代或是失效，此由空間計畫實務觀點來看並無不妥。如此之設計實將綜合計畫與部門計畫分為兩個不同的空間計畫系統，而並未就兩種空間計畫系統予以配置何者優先之順位，有關此點，基於綜合計畫擬定機關無法取代專業主管機關就其專業所為之判斷與規劃，故綜合計畫主要具有政策性、策略性綜整與協調各專業部門之腳色功能，而不宜取代或以優先順位、階層拘束專業主管機關所為部門計畫，其於內容越趨具體之下層級綜合計畫尤須注意此點；反之，高層級綜合計畫，如全國國土計畫，因其內容只要在於決定國土之整體運用策略及反映政策，不至於直接涉及各種事業的專業細節，因此實際上也無論及綜合計畫是否一定領導部門計畫之問題。簡言之，綜合計畫與部門計畫間之關係，實應反映各該計畫擬定機關在權限與專業分工上之差異，並應令其相互尊重，以求取計畫體系間之平衡與協調。準此，則區域計畫法第十二條之設計實如上述並無不妥，相關實務上綜合計畫與部門計畫間欠缺協調、配合之問題，大體上並非出自計畫體系上之結構出問題，而是實務上執行的問題，而長期以來對於如何在行政部門中操作、執行綜合計畫與部門計畫間之協調與配合，欠缺相關操作之程序與規範，亦強化了前述計畫間配合的困境。至於此處所提及之計畫間配合的問題，一方面可以透過區域計畫法方面就區域計畫與部門計畫間之效力、配合機制等予以規範，而用以操作區域計畫與部門計畫間協調、配合之程序之制定與運作當是用以解決此一問題的關鍵。

第二項 區域計畫法下之區域計畫

第一目 區域計畫的範圍

區域計畫於我國，原係針對特定國土空間為規劃之法定計畫之一，其依據為區域計畫法；而該法第三條指出區域計畫為基於地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係所制定之區域發展計畫。準此，則該定義下之區域計畫，除了可看出區域計畫之制定所應考量之因素外，最多只能看出此種計畫乃是針對特定[區域]之[發展]所制定之一種行政計畫。至於何謂區域，以及發展之意義皆未定義，因而事實上區域計畫之空間範疇並未真正被界定，至於何謂發展，原則上只能當成一不確定法律概念理解為，區域計畫之目標在於成就計畫空間範圍土地之

發展，其餘僅得就區域計畫之法定內容斷之。易言之，純就區域計畫法第三條之定義來看，實無從看出區域計畫法所規範之區域計畫與以區域為計畫範圍之部門計畫間在性質上的差異。

就區域計畫法第七條之內容觀之，依區域計畫法所制定之區域計畫在內容上應包含人口、經濟、運輸以及區域性產業、觀光、環保等計畫，則相較於第三條之定義可以明顯看出，區域計畫之內容具有跨部門之特性。再者，綜觀第三條及第七條之規範，可知區域計畫之擬定一方面須整體考量計畫地區自然、人口及社經之通盤情勢，另一方面在計畫內容上，也涵蓋計畫地區整體發展之跨部門擘劃，故區域計畫性質為對計畫空間範圍(計畫地區)之整體性、綜合性計畫，當無庸置疑。

就區域計畫之計畫空間範圍來看，依區域計畫法第五條規定，應擬定區域計畫之地區為：(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)其他經內政部指定之地區。然而，前述三種應擬定區域計畫之地區實非一種地理上區域之觀念，而是一種法律上，經公權力另行劃出的特定空間範圍(地區)，至於應該以哪些因素考量以劃定這些特定空間範圍，上開條文實未提及，亦可謂授權予行政機關自行決定。易言之，在法律面上，區域計畫之空間範圍純就該法第五條來看，最小實可與都市計畫實施地區之空間範圍一致，最大亦可與全國國土之空間範圍相同，亦即純就法規面來看，區域計畫與都市計畫之空間範圍並非純以大小論斷，此誠為我國區域計畫法極為重要之特徵。此點依都市計畫法第三條對都市計畫空間範圍亦以地區名之，區域計畫之空間範圍亦為地區，純就法條字面來看，正可相互印證，而在解釋上無從分別區域計畫與都市計畫空間範圍特性。故欲明確界定區域計畫空間範圍之特性，仍須進一步參酌其他相關條文綜合考量方為之。

依區域計畫法第六條第一項之規定即可看出，區域計畫之計畫空間範圍可跨越多數行政區域，如跨省(第一項第一款)、跨縣市(第一項第二款)與跨鄉、鎮、市(第一項第三款)，亦即區域計畫之空間範圍原則上不受限於行政區域，而亦可看出立法之初即預設區域計畫之空間範圍為跨越行政區域之情形。尤其綜合第五條、第六條第一項及第十一條前

段，既然區域計畫可要求特定地區擬定都市計畫，且區域計畫之空間範圍不受限於特定地點，可超越都市之空間範圍，準此，則區域計畫在空間範圍上預設涵蓋都市範圍；而將都市之空間範圍做為人聚居之空間上之點(地點)，則區域計畫之空間範圍即具有廣面且超越單一地點之特性，而前所提及在區域計畫法與都市計畫法皆以地區稱呼計畫空間範圍，自應依此為區別。

第二目 區域計畫的作用方式與效力

就區域計畫之法律效力而言，首須注意計畫法本身所作用之法律效力，實與依據區域計畫法所公布實施區域計畫在法律效力上之不同。按區域計畫法除直接規定區域計畫如何擬定、審議，在針對土地分區使用管制方面，亦定有分區變更、開發許可與違反土地使用管制之罰則等規範，然而，一方面非都市土地分區、編定之權限依區域計畫法第十五條第一項在於地方政府，區域計畫並未直接對個別土地為分區或編定，故人民之土地利用因特定編定受有限制或應辦理分區、編定之變更，俱非直接來自區域計畫之內容及其直接法律效力；易言之，區域計畫在非都市土地分區管制上只是一個載體，蓋其只是將上層級空間規劃對該些非都市土地之指示，媒介予有權限之行政機關，令其得以依職權決定如何對非都市土地為分區及編定²²。而在都市土地方面，其係由都市計畫直接指定個別土地之使用分區進行管制，則區域計畫原則上只對計畫空間範圍內之都市計畫因其指導性具拘束力，對個別土地實更可明顯看出無直接及間接拘束力。

承上，依區域計畫法所設定之區域計畫作用模式，在土地利用之管制上，乃是透過區域計畫對計畫空間範圍內之非都市土地做出指導性的指示，以引導地方政府對土地做出符合各該區域計畫之分區與編定，至於實際之管制仍直接適用區域計畫法，而非區域計畫。換言之，區域計畫法下區域計畫之運作模式中，區域計畫只是區域計畫法對土地法律效力之媒介；至於區域計畫本身，並未如都市計畫得以對個別土地為具體

²² 按此處既然區域計畫對個別土地之管制未為具體區分及編定，亦無直接拘束力，尚難認為區域計畫之內容已足以作為非都市土地利用限制，甚至罰則之構成要件，鑒於區域計畫仍為地方政府據以編定非都市土地之依據，故仍認其為非都市土地分區使用管制之前提。

之指定(即都市土地分區之指定)，故可謂對土地管制完全不具直接之拘束力；唯須注意者，區域計畫一旦公布實施，則其內容對人民權益縱使不生直接之法律上影響，實仍會對之產生實質上或間接之影響。至於區域計畫做為法定計畫，究其本身應有之法律效力，承上述當指限於由各區域計畫內容直接所能產生之法拘束力者²³。

承上，以下就區域計畫法相關條文整理歸納後，區域計畫之內容具直接拘束力者，本研究認當限於以下三種情形：

一、依據區域計畫法第十一條規定，區域計畫公布實施後，計畫空間範圍內之都市計畫即應配合；

二、依同法第十二條，區域計畫空間範圍內之開發或建設事業計畫(即部門計畫)亦應即配合區域計畫；

三、而同法第十五條則規定直轄市、縣(市)政府應依據區域計畫內容中之非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地。

以上三者就其效力作用之方式，(一)、(三)在空間綜合計畫之體系上，分別對都市土地就都市計畫，以及對非都市土地透過對地方政府授權辦理土地之分區與編定，以達對區域計畫空間範圍土地使用之控管，皆屬區域計畫以其內容向下要求落實之作用。易言之，亦即透過最後的控管達到區域計畫對計畫空間範圍土地所為之指導。至於(二)所顯現者，乃對其他事業部門機關就區域計畫空間範圍所為之計畫要求配合，其作用方式原則上係水平的跨部門協調。就上述作用來看，其共同特徵在於，區域計畫之(直接)拘束力無論是垂直性或是水平性地，率皆作用於行政機關，此一方面符合前述區域計畫內容對外原則上不具有直接效力，除無對人民之直接效力外，亦無從直接依據區域計畫之內容對人民直行，而有待另一執行媒介，此即為都市計畫與地方政府對非都市土地之分區與編定，以及部門別之涉空間計畫。由此亦確認這種間接地透過媒介之作用而發揮效力之模式，正是區域計畫之功能之所以被認為具有指導性之因素，及其發揮計畫指導使用之關鍵。

²³ 就區域計畫在計畫引導使用之原則來看，無拘束力的區域計畫誠然無法想像，蓋將無以引導具體之土地使用。

唯須注意者，在我國區域計畫行政實務上，區域計畫之指導功能素為令人詬病之處，蓋上述三種指導性功能雖然依據區域計畫法應具拘束力，然而其效力之發揮以個別區域計畫內容中含有相關之指示，以及足以驅使地方政府配合辦理之行政工具為前提，如區域計畫空間範圍內各應為都市計畫地區各應為何空間功能之區別，對各都市計畫之計畫目標之設定，及如何擬定之原則性指示等，否則，都市計畫之擬定及非都市土地之分區編定，將呈現全然不受區域計畫指導(拘束)之情形，更遑論部門計畫對配合區域計畫之配合。

質言之，此指導效力之存在乃區域計畫實體法效力之展現，然而其實務上真正作用之方式，實難由區域計畫法上揭條文一窺究竟。其實，區域計畫指導功能之發揮，實須反向地由有配合義務這一端予以觀察，亦即都市計畫與部門計畫如何配合區域計畫，或是不配合區域計畫會發生甚麼事。簡單地說，區域計畫雖然不對個別土地直接規定該如何使用，但是可以指定具某種特性之土地，如原生林，或是某特定範圍內土地使用大致上該優先注意甚麼，一旦涉及這些土地利用之都市計畫或部門計畫，擁有與區域計畫相乖違之內容時，這些計畫便無法通過審議以及被核定，也就是區域計畫的內容得以作為審查都市計畫與部門計畫之基準；而當區域計畫變更內容時，受波及之都市計畫或部門計畫即應隨之修正、變更。而為支援這種計畫間的連動，也就需要額外設計支援之程序，而其中最常見的大體上是平行擬定程序或是同時擬定程序。

承上，區域計畫對人民原則上僅具間接效力，而其直接作用之法律上效力就區域計畫法之規定俱皆針對行政機關。有關此點，過去我國法學界一般認定區域計畫基於指定土地分區而有對外效力，初看略有未盡相符之情形，故依本研究見解似有進一步補充說明區域計畫對外效力之必要。

首先，區域計畫固然不針對特定、個別土地直接指定其分區或是編定，但既然土地分區使用計畫及土地分區管制，依區域計畫法第七條第九款為區域計畫法定內容之一部，且依同法第十五條第一項，地方政府應依此製定非都市土地使用分區圖，並進行分區及編定，則只要區域計畫內容確實含有對土地使用分區之指示，其所提供之資訊及夾帶之公信力，事實上往往不待地方政府進行都市計畫變更或是非都市土地之分

區、編定，已足以對人民財產、投資或不動產市場發生事實上之影響，更遑論區域計畫在法律上因其對都市計畫、部門計畫及非都市土地分區編定之指導效力，而對個別土地所衍生之間接效力，以及當區域計畫內容直接被引據作為申請開發許可或編定變更准駁之依據時可得見之效力。

綜合上述，無論是中央層級或是地方層級所擬定施行之區域計畫，皆應符合前引區域計畫法之規定，不得跳過法定之必要媒介，而直接對個別土地作出規範，而應保持區域計畫指導性之間接性功能與角色。

斯值注意者，如上述，若要貫徹區域計畫對非都市土地使用之指導，原則上即應考量以區域計畫內容做為非都市土地分區、編定進行使用管制或變更准駁之依據；然而就現行非都市土地使用管制規則相關規定來看，一旦分區與編定確定之後，各該土地之使用僅依照上開規則之附表一進行管制，實與區域計畫內容全然無涉；而在分區變更方面，依區域計畫法第十五條之二：「經審議符合左列各款條件，得許可開發」，則原本針對非都市土地申請開發許可可以進行分區變更者，其准駁之行政裁決的性質上似為裁量性質，其與目前實務上操作的羈束性裁決有異，即須就此疑慮與以檢討。

按上述問題在解釋上須先注意非都市土地在區域計畫實屬低規劃強度者，而低規劃強度所代表的意義，在國土(空間)規劃的角度來看，並非是放任地主自由使用之意，反而是為了保育或是維持地景、農牧業為目的，所以傾向於維持現狀，不歡迎變更以(開發)使用。也因此，開發許可申請案之審議原理上具有原則上禁止例外許可之特性，而德國§35 BauGB 針對外部地區(Außenbereich)土地之使用採個案許可制，根本不採分區管制，且明文規定不歡迎開發使用，即反映出上述考量及類似之價值觀。

按依區域計畫法第十五條之二第一項，開發許可申請案必不得違反各級土地利用及環境保護計畫；而區域計畫原本即包含土地利用計畫，故其直接作為審議之依據(裁量及權衡之基準)乃於法有據。次而以其做為一綜合計畫，對計畫空間範圍內所有涉及空間利用行為之准駁原本有做為准駁依據之功能與角色。相較之下，現行非都市土地管制規則將編定及分區變更的准駁，變成純依該規則的羈束性裁決，而不參酌區域計

畫之內容以做出裁決，此雖然對民眾而言，行政裁決結果較為明確及可預期，其實卻進一步傷害各級區域計畫之指導性功能的發揮，也導致往往申請案只要符合非都市土地使用管制規則(尤其在案件開發面積較小時，因不涉及申請開發許可以變更分區)，就一定准予其開發案或變更案，對國土的保育實難發揮把關的作用，而區域計畫之指導功能更是遭到架空而喪失殆盡。

第三目 區域計畫做為行政計畫之法規適用問題

至於，區域計畫做為一種行政計畫，中央及地方層級區域計畫究竟除適用區域計畫法外，是否亦應適用行政程序法第一六四條規定即應予以檢討。按依行政程序法第一六四條，涉及一定地區土地利益、多數不同利益之人及多數機關權限之行政計畫，應經公開及聽證程序，以做成確定其計畫之裁決。區域計畫既是如前所述對一定地區內為全面性之規範，在特徵上是否符合上開條文規範對象之行政計畫？。因區域計畫通常係以其效力指導計畫空間範圍內之各種綜合、部門計畫及其他相關行政行為，並未直接對外發生效力。是以，於德國即明確僅適用計畫確定程序於部門計畫，而非綜合計畫。就此點而言，我國行政程序法第一六四條並未提供明確的法規適用規則，若純就該條所要求程序上的公開與聽證的辦理來看，該計畫之相對人應享有聽證權。唯，一方面計畫確定程序迄今欠缺必要的規範，另一方面區域計畫因內容抽象、普遍，不直接具體規範人民權利義務事項，故於法規尚未明確規範區域計畫之參與全人及其應享有之權限前，雖計畫程序之公開與民眾參與之強化屬應然之舉，然依現行法似僅能適用區域計畫法之程序，以維持綜合計畫法規體系之一致性。

第四目 多層級區域計畫之可能性

我國在操作區域計畫實務上，在桃園航空城區域計畫出現之前，雖僅有北、中、南、東四個跨縣市區域計劃，但自始並不乏以單一縣市轄區擬定區域計畫之前例；然而，無可否認地，這些區域計畫雖然擬定機關層級不同，但皆僅以單層級區域計畫在運作。反觀區域計畫法之發展沿革，係出於嘗試透過建立都市計畫之上位計畫之方式修正當時都市發展失序情形，其立法文件確實並未提及以多層級區域計畫運作之旨。此

種事實其實正反映出我國在空間發展上，自始欠缺整體性空間規畫之觀念。

然即使我國迄今方始從事國土整體規劃之法制化，以有效透過多層綜合計畫指導土地使用，建立合理的全國國土之空間秩序之需求實際上不會因為我國欠缺相關觀念、法制即不存在。是以，區域計畫法作為現行唯一負擔建構超地點性、廣地域性綜合計畫系統任務之法律，本研究以為，在現行區域計畫法文意尚可涵蓋之範圍內，應以有效促進國土整體空間秩序之建立與計畫指導利用原則之貫徹之價值立場，解釋是否有多層級區域計畫之運作可能性。況且，就以適宜為區域計畫之空間地域範圍來說，如前所述，區域計畫法本身並未提供實體性的定義，故就學理上來看，可得擬定區域計畫之區域概念上，最小只要具有超地點性即為已足，因此原理上兩個鄉鎮的行政區域範圍也足以符合區域之觀念，只是由於其尺度太小，是否有擬定區域計畫之實益令人質疑；至於各縣市地理、人文特性不同，俱又擁有相當大之幅員，已有擬定區域計畫之需求。此就綜合計畫之系統及原理來說，自得於目前既有北、中、南、東四個區域計畫之上擬定全國性之綜合計畫，並於其下擬定以地方行政區域或以地理、人文元素自成單元(如流域)之空間區域為單位之區域計畫，以收逐步所小計畫空間尺度，且逐步具體化、精細化空間運用之效果；而以地方行政區域擬定區域計畫，則在國家握有國土跨區域整體規劃權限下，另有尊重並落實地方自行管理之意涵。

就現行區域計畫法的內容觀察，主要涉及是否可能允許多層級模式運作區域計畫之條文有第六、七、十一、十二及十五條。除此外，一則並未如都市計畫規定層級性區別，二則在第十一、十二及十五條等涉及區域計畫效力之規定之外，並未另行就不同層級間區域計畫效力及配合予以規定，因此其結構大體上係以單一層級區域計畫之構思為出發點，應無疑義，唯此是否即表示全無就綜合計畫體系觀點留存多層級區域計畫運作之可能性，仍應就其他條文之整體分析判明。

第六條明定區域計畫之擬定機關，而跨越兩個鄉、鎮(市)行政區以上之區域計畫由縣主管機關擬定，而依此有一點值得特別注意，即直轄市、省轄市原則上並無擬定區域計畫之權限，蓋其於空間規劃之原理上為地點，因不具超地點性確實不屬空間規劃上的區域，但自縣市合併以

來，直轄市中除臺北市以外，其行政轄區其實並未因縣市合併而在空間特性上全面都市化及單一地點化，亦即其空間特性已經具備超地點性，而可界定為區域，此為原立法顯所不能料見者。問題在於，此條文所賦予各區域計畫擬定機關權限後，並未能看出各依此權限所擬定區域計畫在空間上是否具有排他性；蓋計畫空間若有排他性，則各區域計畫間是同一層級，亦即只有單一層級，反之則有多層級之可能性。此點就第六條第一項諸款空間特性來看，原則上雖以行政層級訂定不必然與空間尺度有關，但不可諱言也多少含有空間尺度上之差異。故由第六條的權限分配規定並不至於妨礙出多層級區域計畫運作之可能性。

第七條明定區域計畫應有之內容，並未就不同層級予以區別，就立法構想來說，當亦係出於以單一層級區域計畫之想像。然而，此就空間秩序計畫類之綜合計畫而言，因其作為不直接規範個別土地利用之空間計畫，只是逐級向下傳導整體空間規劃至局部範圍，故計畫內容原則上並無不同，主要只因計畫空間範圍尺度之差異而異其具體程度及精粗有別，反而同為綜合計畫之都市計畫，因有扛負具體控制開發利用土地之任務，直接規範人民與土地間法律關係，故就其計畫內容而言與空間秩序計畫應有內容實具異質性，此由都市計畫法第十五條明訂其內容應有實施進度及經費，即可分辨其理由何在，而於德國之所以將都市計畫劃歸土地法領域亦同此理。就此種空間秩序計畫間的關係與操作面向而言，多層級空間秩序計畫在法規範上只有單一法定計畫內容，因而實屬正常，以下以德國空間秩序法為例提供參考，§8 Abs. 5 ROG²⁴明訂單一內容規範邦範圍之空間秩序計畫(Raumordnungsplan für das Landesgebiet)與區域範圍之空間秩序計畫(Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder)之內容。至於對同一空間在不同層級空間秩序計畫可能有內容相異之考量，因在不同層級空間秩序計畫間因為指導功能之存在，原即無須擔心會有差異之問題，蓋下位計畫必須配合上位計畫，故不同層級空間秩序計畫空間範圍之重疊，原在期待之中，只是在涉及計畫變更或相互配合之際，須建立配套之程序、制度，以供不同層級空間秩序計畫內容[同步]之用，而此點與綜合計畫對部門計畫間的互動、配合並無本質性的不同。

²⁴ 參考德國法務部官網，位址如右：http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/_8.html

第十一、十二與十五條同為規範區域計畫指導功能之條文，皆要求被指導效力拘束之對象做出符合區域計畫內容之特定行政行為。若區域計畫就同一空間、土地採多層級重疊模式，則由此易衍生究竟向哪一個區域計畫配合，以及依據哪個區域計畫辦理非都市土地分區、編定之疑慮。然基於空間秩序計畫間因由上而下指導衍生之一致性與一體性，除非計畫間之指導、配合與[同步]無法達到，都市計畫與非都市土地之管制皆只要配合最下層級空間秩序計畫即可達到計畫指導利用，而部門計畫因法源依據各自不同，亦由不同主管機關所擬定，其與綜合計畫之配合原理上即應就全部綜合計畫一體性地予以同步化，此點在國土計畫法草案亦已顯示出類似的結構與機制。

簡言之，綜合計畫系統因指導、配合作用而具一體性，在不同層級間可以空間上相互重疊，而不具互斥性，故不發生計畫範圍空間因其他計畫影響遭剔除或挖洞之情形，此點正可由我國區域計畫、主要計畫與細部計畫間之空間相互重疊得到印證。反之，若將現行法下之區域計畫解為僅得單一層級操作，則依第六條由不同擬定機關依其權限所擬定區域計畫將發生計畫範圍空間上之競爭，此點依現行法實根本未規定處理之規則，而依本研究見解，此種問題之解決規則因涉及法規效力與權限，應遵守法律保留原則之限制，以法律定之。

進一步來看，假使就彰化縣政府擬定該縣之區域計畫，因其位於中部區域計畫範圍之內，若區域計畫僅得有單一層級，則若以新法優於舊法方式處理，則會成為變相的跨域之大範圍綜合計畫反向配合尺度較小的綜合計畫，也就無法由上而下貫徹整體性綜合計畫之計畫指導利用功能；況且，新法優於舊法原則之適用是否反而更可能帶來區域計畫地[擬定競賽]而不事綜合計畫系統正常的指導、配合機制？反之，若是純就計畫擬定機關之層級決定得以發揮效力之區域計畫，或否定地方政府所擬定區域計畫之計畫必要性而不予核准，則事實上等同集中區域計畫擬定權限於中央主管機關，第六條地方政府之區域計畫擬定權限實質遭到架空，如此即無賦予地方政府就跨鄉鎮地區擬定區域計畫權限之意義。

由此亦可說，即使解釋現行法下只得如迄今模式以單一層級區域計畫操作，由於欠缺處理不同區域計畫擬定機關依法擬定區域計畫間之處

理相關規範，現行法可謂並不完備。相較之下，雖然現行法對於是否可多層級擬定區域計畫並未明文予以規定，也未規範相關區域計畫間之效力與配合規定，無論就法律保留原則來看，或是就法規之完備性來說確實也有明顯缺失。但依前面之分析，若就綜合計畫系統及空間秩序計畫類型綜合計畫之特性來解釋，則現行法實亦不至於完全否定以多層級擬定、操作區域計畫之可能性；唯就此種解釋而言，如前所述，若不能補充綜合計畫指導功能相關機制，以做好綜合計畫間的指導、配合與同步化，將無法真正運作多層級區域計畫模式。事實上，綜合計畫指導功能相關機制的補強在現行法來說原本就不完備，而這卻是綜合計畫得以做到計畫指導利用的關鍵，即使是國土計畫法(草案)亦復如是，而於第一次座談會中亦對區域計畫指導功能之缺陷有所共識，故建議此實為今後新訂或修正綜合計畫相關法規首須刻意加強者。

綜合上述，區域計畫法在這此議題上規範並不完備，固然由終端之土地管制角度來看，依照我國迄今以單一層級區域計畫操作較無理解與操作之難度，但就空間規畫之需求及綜合計畫系統運作的應然面來看，卻以能夠用多層級區域計畫模式操作更能切合空間規劃上的需求，而現行法在解釋上依本研究見解，亦不至於完全否定此一可能性。因此，本研究認為可循目的性、體系性解釋現行法，以兼顧空間計畫在原理上即具多層指導之特性，肯定多層級區域計畫之可能性，以符合區域計畫在規劃學理上及計畫法學上的應然。

第二節 空間計畫體系下的區域計畫定位

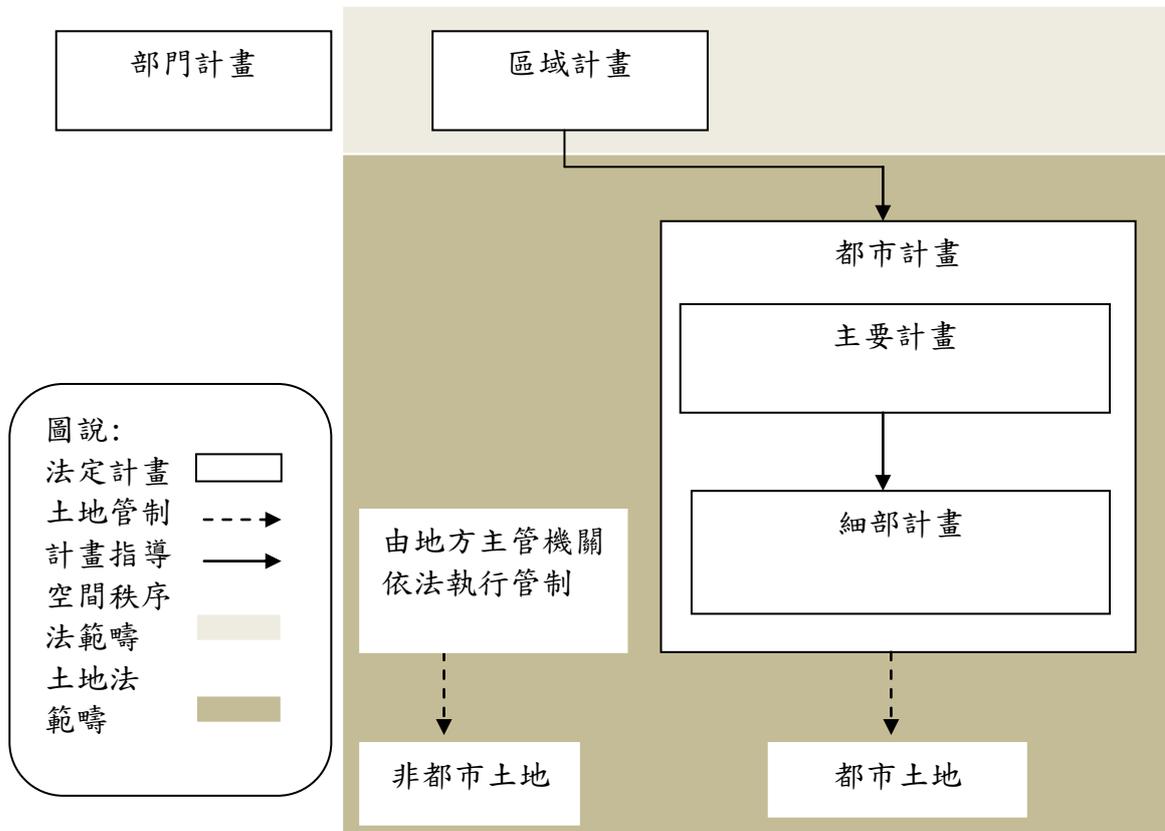
如前所述，空間計畫之體系依內容區分為綜合與部門計畫兩類型，而各層級綜合計畫則依其效力是否具體直接規範人民與其土地間法律關係，另分屬為空間秩序法及土地法兩法領域。準此，觀諸我國現行法對空間計畫之規範，具有實定法為依據之法定計畫，除了各依目的事業主管法規所擬定、實施之部門計畫外，在綜合計畫類型中僅有區域計畫與都市計畫。而依區域計畫法第十一條規定來看，在綜合計畫類型中都市計畫(無論是主要計畫或是細部計畫)俱屬區域計畫之下位計畫，應受區域計畫之指導，當無疑義。依此，則我國綜合計畫之體系，就法定計畫來看分為兩層，上位為區域計畫，下位為都市計

畫；於都市計畫又次分為主要計畫及細部計畫，並整體依此層級順位由上向下指導，以迄具體對個別土地為使用之管制。

此外，衡諸區域計畫法第十一條及第十五條之規範內容，區域計畫既對都市土地不直接規範，對非都市土地之管理，一方面迄今並無真正規劃，另一方面分區及編定之權限屬地方政府，故整體來看，實未直接規範計畫空間範圍任何個別土地。就此而言，我國區域計畫之性質符合前述德國法上空間秩序法領域之空間秩序計畫。而都市計畫則因其具體直接規範個別土地之利用，性質上則屬土地法規領域。

至於部門計畫，其係依據各該目的事業主管法規所擬定，由法律依據來看，與綜合計畫之系統明顯有所差異，此差異確亦符合前述綜合計畫與部門計畫在內容上之區分²⁵，而係平行於綜合計畫體系之外之獨立計畫類型。

承上，我國現行空間計畫體系可以下圖說明其結構及其與土地使用管制之關連。



²⁵ Koch / Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, §1 Rn.5-7 S.33

由上圖可以歸納出我國綜合計畫體系具有以下之結構特徵：

土地利用管制角度下，我國國土採區分為都市、非都市土地之二元化管理；雖然區域計畫法第三章專門針對非都市土地之管制詳細規範，並授權制定非都市土地使用管制規則以資執行，但實則不存在直接規範個別非都市土地之綜合計畫，在此情形下，非都市土地之管制實質等於在欠缺有拘束力之計畫引導下，由主管機關係依據區域計畫法第三章條文及非都市土地使用管制規則執行，而非依區域計畫。此點實亦反映出前所提及，現行結構下區域計畫對非都市土地管制指導功能之弱點。

我國綜合計畫之系統既然採取由上而下之指導與管制，但在都市計畫以上只有區域計畫提供超地點性空間規劃；然如前所述，區域計畫範圍尺度影響其計畫內容之具體與細節程度，故如果區域計畫之範圍、尺度越大，例如以全國國土範圍為計畫空間範圍，則區域計畫將實質上等同國土計畫，但相對地，其內容因高度抽象，與都市計畫的空間尺度與非都市土地之管制之尺度差異過大，將難以有效指導都市計畫，而更難有效控管非都市土地；反之，若以直轄市、縣(市)行政區域作為區域計畫範圍尺度，則其內容因為較為具體，將能較佳地發揮其對都市計畫及非都市土地管制之指導性，但是相對來說，因此種區域計畫空間範圍小，由全國國土規劃之觀點來看，一方面欠缺全國國土的宏觀性考量，以資指導各局部地區之發展，另一方面，在各區域計畫範圍地區間也須要有協調、整合之平臺，故勢必須要於其上另有更大範圍尺度之綜合計畫存在。

承上點，由整體國土有效規劃，並依規劃進行使用之原則來看，空間秩序計畫類型的綜合計畫無可避免地須要以多層構成，在實務上方得有效操作。此點於國土計畫法通過施行後將可有效解決，但就現行法來說，若僅以單一層級區域計畫操作，以地方層級來擬定區域計畫，雖於整體性與宏觀性而言較弱，但著眼於有效指導地方土地利用之管制，應較有效。

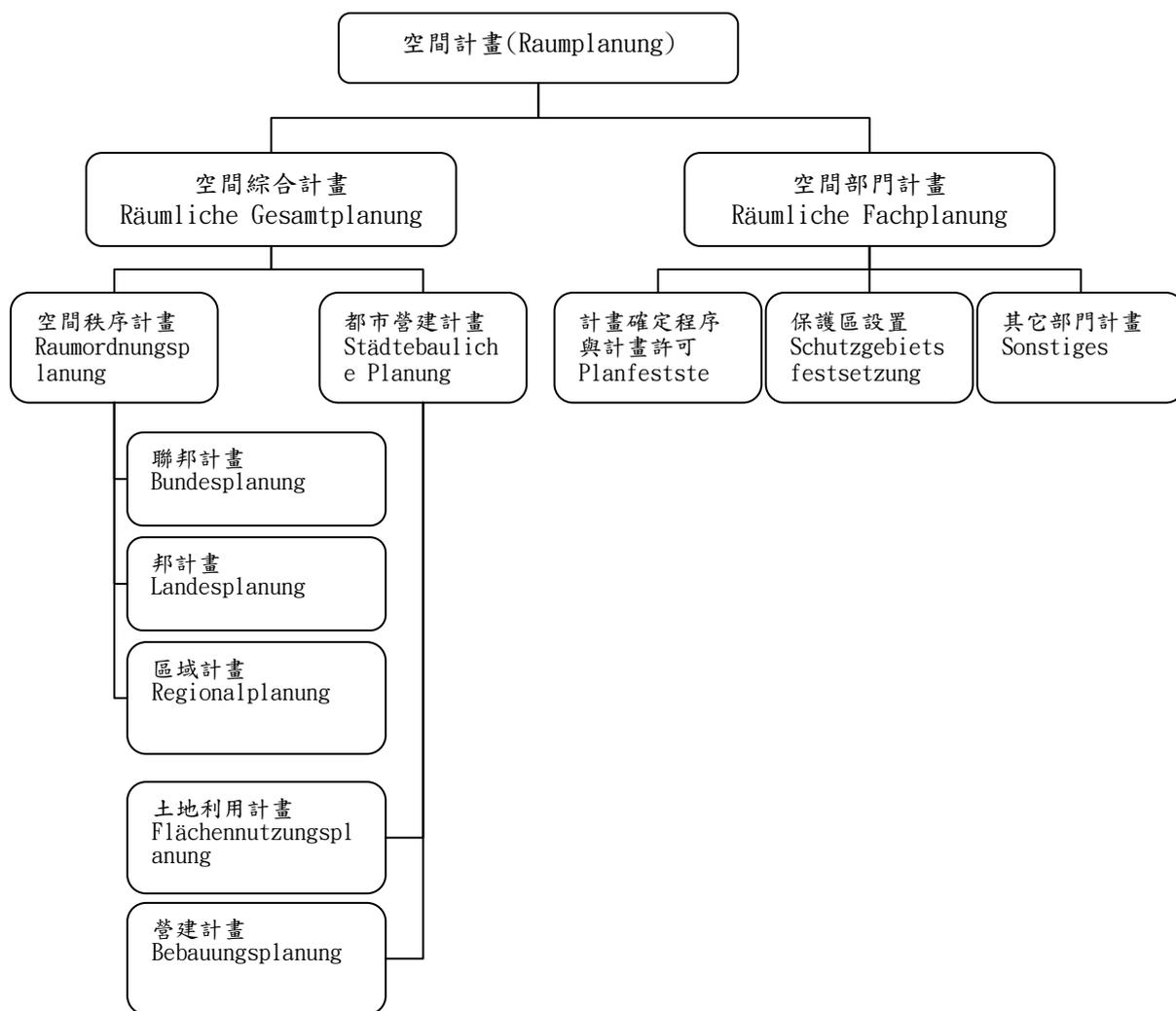
另值注意者，以上由都市土地及非都市土地各種分區、類型所組成之土地使用管制，分布於全國國土，構成土地管制之基礎。而部門

計畫一般並不涉及土地利用之一般性、普遍性規範，也不會個別土地既存土地類型；若其對土地之使用為規範之情形，係以重疊分區方式顯現，疊合於既有土地類型，亦即土地管制之基礎層之上，並對既有土地類型之使用限制與以調整、改變。其中較為顯著之例子即自來水水質水量保護區劃設後，依來水法對土地利用限制所生之改變，或如國家公園設置後，對既存土地使用限制之改變。

易言之，若單由土地使用管制之角度觀察，每一筆土地依其實際使用方式實由多種法規共同構成限制，而非僅適用綜合計畫系統指導下之土地使用管制。諸如建管、水保、環保等等的法規接各依其部門專業及管制目的，在綜合計畫系統指導下土地使用管制所構成之基礎限制上，進一步形成土地利用之限制；故原則上，當這些來自各部門計畫、法規所造成之進一步限制未對土地利用基礎限制予以改變時，所有這些土地利用限制實係同時、共同作用，也就形成一種共同、加總限制土地的利用的效果，而其間之法規適用即非特別法與普通法間之關係。

準此，則我國計畫體系之結構實與德國法之空間計畫結構極為類似，在解釋空間計畫體系相關事項時，得為參考之用；按德國法將空間計畫分為綜合計畫及部門計畫兩大類；綜合計畫如前述分為空間秩序法領域與土地法領域，而各有專屬之計畫(工具)，前者即包含邦計畫與區域計畫在內之空間秩序計畫，後者則統稱為營建指導計畫(Bauleitplan)，並區分為土地利用計畫(Flächennutzungsplan)，以及具體指定個別土地利用之營建計畫(Bebauungsplan)²⁶。至於部門計畫則平行於綜合計畫系統之外。而此種體系在結構上實與德國之空間計畫體系極為類似，足供互為參考，以下即提供德國空間計畫體系圖，以資說明、佐證。

²⁶我國引介上述計畫之概念時，往往認為其與主要計畫或細部計畫相符，然事實上二者所指涉之概念於我國都市計畫法之主要計畫、細部計畫有相當差距。



德國空間計畫體系圖²⁷

由上圖可看出雖然我國迄今並無高於區域計畫之綜合計畫，但空間計畫體系之大體結構確實與德國之體系相符。主要差異其實在於德國並未將都市與非都市土地區分，而在都市計畫外另以獨立法規管理非都市土地，蓋在德國，都市計畫中之土地利用計畫 (Flächennutzungsplan) 係以全行政區域為範圍，故區域計畫之指導力向下到達個別土地一律經由都市計畫中介；此點考諸區域計畫法第十五條第一項所定對非都市土地管制之模式，確實截然不同。但此仍無礙於區域計畫在雙方都不直接對個別土地為規範，而都須透過額外行政作為才能對人民發生效力。在這樣的體系特性下，區域計畫要對個別土地之使用發揮影響力 (指導效果)，姑且不論相關程序、組織性

²⁷ Koch/ Hendlar, Baurecht, Raumplanungs- Landesplanungsrecht, §1 Rn. 25

配套規定如何，至少區域計畫的內容即不宜對於空間運用的指示太過抽象、空泛或太僅具原則性，而應具備一定程度的明確性、可執行性及可監督性。然而這一點除了我國迄今在區域計畫實務上並未如此操作，導致區域計畫被批評功效不彰外，事實上，就綜合計畫系統空間尺度之差異與內容之精粗有別來說，是否僅以一層之區域計畫指導都市計畫、部門計畫與非都市土地之管制為已足，正如前述有商榷之餘地，而此或可認係推動國土計畫法之原因之一。

整體說來，因空間計畫體系結構上之相似性，我國區域計畫在空間計畫體系下之定位，依區域計畫法第十一、十二與十五條之規範內容，實符合德國學說空間秩序計畫的特性及定位，正印證前述其係不直接規範人民與土地間法律關係的特徵，而其主要之功能因而在於提供上位性空間運用之策略性指導。此點一方面誠屬區域計畫擬定機關在擬定區域計畫時，不得直接對個別土地為規範係首須注意之法律上界限外，也突顯出如何讓區域計畫能夠有效控管其下位之都市計畫或是任何涉及實現區域計畫內容之措施（亦即如何令區域計畫有效發揮其指導功能），乃區域計畫最核心之議題，亦實為所有空間秩序計畫共同之課題，而此些課題實有賴建立有效的計畫落實工具方得克服。至於工具面之課題將於第三章另予討論。

第三節 地方擬定區域計畫的定位與法律性質

德國因屬聯邦國，其地方自治並非地方自治團體與聯邦間之關係，而係各地方自治團體與邦間之關係²⁸，依該國巴登符騰堡邦（Baden-Wuerttemberg）之邦國土規劃法（Landesplanungsgesetz 簡稱 LplG）第 11 條第 9 項規定²⁹ 聯邦國土空間規劃及邦之規劃主管機

²⁸ 請參閱德國基本法第 28 條第 2 項

Grundrecht Art. 28 II

Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.

「鄉鎮須被保障就所有屬地方性之事務，在法律所規定之框架內，可以自己責任自為規範。鄉鎮團體於法律規定之任務範圍內依法享有自治權。」

²⁹ Baden-Wuerttemberg Landesplanungsgesetz 2. ABSCHNITT Regionalpläne § 11 Form und Inhalt

關可對區域計畫之計畫時程 (Planungszeitraum) 及形式 (Form) 下達指令 (Weisung)。故區域計畫在德國係屬委辦事項，我國係屬單一國³⁰，因地方權限來自國家法律之賦予，理論上應無權限衝突之問題，僅有法位階問題。依我國依區域計畫法第五條規定：「下列地區應擬定區域計畫：1. 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。2. 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。3. 其他經內政部指定之地區。」故直轄市、縣（市）政府依該規定擬訂「直轄市、縣（市）區域計畫」，此即為地方政府擬訂行政轄區空間發展計畫之法源依據。直轄市、縣（市）區域計畫之功能在指導全轄區之空間發展，並以「土地分區使用計畫」為規劃單元內之總體指導計畫。各部門發展計畫、土地利用發展計畫等皆須回歸此轄區之區域計畫之規範，以促進土地有效之運用，防止非都市土地無秩序之發展。直轄市、縣（市）區域計畫之擬訂機關，依區域計畫法第 6 條規定為中央主管機關及縣主管機關³¹，且依同條第 1 項第 3 款規定，縣主管機關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為縣主管機關，並設立直轄市、縣(市)區域計畫委員會為審議機關，落實強化計畫指導地方土地開發之功能。計畫審議與核定機制依據區域計畫法第 9 條：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，報請中央主管機關核定；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，報請中央主管機關核定。依前述規定，由中央主管機關擬定之縣市區域計畫，並無是否屬自治事項之疑義，惟依區域計畫法第 6 條第 1 項第 3 款規定，由縣主管機關所擬定

(9) Die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde kann über den Planungszeitraum und über die Form der Regionalpläne Weisungen erteilen.其意義參考本文。

³⁰自民國 81 年第二次修憲，由國民大會取消省縣自治通則，授權立法院直接制定適用於台灣地區之地方制度法律，並明定省之自治監督機關為行政院及民國 86 年第 4 次修憲精省後，我國國家體制為單一國或聯邦國之爭議，依憲法增修條文第 9 條及大法官會議釋字第 467 號解釋，已獲得解答，台灣地區之地方自治體制在法制上已屬於單一國之體制。

³¹請參照區域計畫法第 6 條規定：「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。」

之縣市區域計畫，其性質究屬委辦事項抑或自治事項？如屬自治事項，則中央主管機關僅得對其為適法性監督而不能為適當性監督，如其屬委辦事項，則中央主管機關不僅得對其為適法性監督且上可為適當性監督，故該等計畫之定性不僅影響縣主管機關擬定計畫時之權限，並影響同法第九條中央主管機關核定時之監督範圍。

依區域計畫法第 15 條第 1 項規定，區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（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，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。由本條規定規定觀之，非都市土地應依中央所定之非都市土地使用管制規則管制之，惟非都市土地使用管制規則究否屬框架立法，而可容許地方自治團體就其自治區域範圍為與該管制規則相異之規定？

所謂自治事項，係指地方自治團體所擁有之自治權限，例如：組織、人事、財政、計畫高權等。但此非謂地方自治團體享有無上之自主權利，因自治非自決，國家對自治事項仍享有監督權，並得為框架立法，地方自治團體對於自治事項僅在履行任務之必要範圍內才享有此等行政高權³²。但相關立法也不得過於嚴密，以致侵害憲法所保障之自治地位與權限。德國聯邦憲法法院即曾指出地方政府的組織權並不是絕對自由，地方自治團體所享有的核心保障領域，旨在禁止立法者為根本性窮盡、細膩，或嚴苛的規定，以至並沒有留下地方自治團體之任何自主的形成空間。³³至於委辦事項，國家經由立法而明定一定組織權之條款，並無不可。故無論就自治事項或委辦事項，地方自治團體均不應被限制到沒有任何權限，仍應保有其針對地方之特別需要，自主決定的空間³⁴。

³² 請參照 Schmidt-Bleitreu/Klein, Art. 28, Rd 11； Stefan Magen, Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung, JuS 2006, S. 408f.； Lowee, aaO. Rd 59ff.

³³ 請參照 BVerfGE 11, 266(257f), BVerfGE 56, 298(312f)； Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, München 1984, Stand: Dezember 1989, Art. 28 Rdnr. 51； Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl. München, 1984, S. 415.

³⁴ 參考黃錦堂，行政機關、委託、委任、委辦、委託行使公權力之意義，收錄於行政法實務與理論(一)，頁 215-218

自治事項與委辦事項之劃分，關係到地方政府業務自主權限之大小。地方居民組成地方自治團體行使居民之權利，只限於地方自治事項。至於委辦事項，地方並不享有權限，而是受制於委託者，委託者得通案性地或於個別領域為有關監督的規定。但將委辦事項交給地方政府辦理，事實上可強化地方自治團體的權力運作空間，從而有助於地方自治團體之議會與行政部門的權威。儘管司法院大法官曾對自治事項與委辦事項之區分做出多號解釋³⁵，然該等事項之劃分標準仍存有很大爭議。

我國地方制度法關於自治事項之本質並未有明確的界定，依地方制度法第 2 條第 2 款規定：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。其只是區分自治事項為「自願辦理事項」，即地方自治團體自為發現即得自為立法與執行並加以承辦的事項，與「法定辦理事項」指法律規定地方自治團體必須辦理之事務。然並未對地方自治之本質加以明確的界定。地方自治團體依地方制度法第 25 條以下規定，就自治事項享有自治條例之制定權，地方自治團體辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，依地方制度法第 30 條規定，由上級機關予以撤銷、廢止或停止執行³⁶。而委辦事項，依地方制度法第 2 條第 3 款規定，係指地方自治團體依法律、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。故對於委辦事項，地方自治團體只享有執行之權限，不享有法律與政策之決定權，但執行之責任係由該地方自治團體承擔。此外，依地方制度法第 29 條規定，地方自治團體就委辦事項，僅能於法律明定或依職權制

³⁵有關自治事項與委辦事項的劃分，請參見司法院大法官釋字第 498 號、527 號、550 號、553 號等解釋。

³⁶請參照地方制度法第 30 條：「自治條例與憲法、法律或基於法律授權之法規或上級自治團體自治條例抵觸者，無效。自治規則與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例抵觸者，無效。委辦規則與憲法、法律、中央法令抵觸者，無效。第一項及第二項發生抵觸無效者，分別由行政院、中央各該主管機關、縣政府予以函告。第三項發生抵觸無效者，由委辦機關予以函告無效。自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、上級自治團體自治條例或該自治團體自治條例有無抵觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之。」

訂「委辦規則」，且應函報委辦機關核定後才得發布之。就委辦事項之執行，地方政府若違背中央法令或逾越權限者，便得由委辦機關予以撤銷、廢止或停止執行³⁷。

依憲法中有關地方政府計畫權限之規定來看，憲法第 10 章有關中央與地方之權限規定中第 107 條及第 108 條係規定中央之立法及執行事項，其中「國防」、「航空、國道、國有鐵路、航政」、「二省以上之水路、交通運輸」、「二省以上之水利、河道」、「土地法」、「公共衛生」，係屬中央對全國空間之規劃、整合及利用之權。第 109 及第 110 條則係規定地方之立法及執行事項，其中「交通、水利」等事項，屬空間計畫之重要實質內涵，應無疑義。故依憲法規定，中央對於具有全國一致性質之事務，享有空間規劃權；地方政府則對地方之空間具有規劃、整合及利用之權。故中央為空間規劃時，應僅就空間發展目標、政策原則加以規定，並注意不得侵犯地方之自治權限。地方政府則應就該省、縣境內之交通、水利及土地利用進行整體規劃，此雖憲法直接保障之自治事項範圍，然其應受中央依憲法第 107 條、第 108 條所為之「框架立法」規劃之限制，並應注意不得牴觸或逾越中央所為之空間規劃之範圍。如依現行法律中有關地方政府計畫權限之規定，則有地方制度法第 18 條第 6 及第 10 款、第 19 條第 6 及第 10 款及第 20 條第 6 款規定，關於都市計畫、營建、交通等事項，係屬直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）政府之自治事項。都市土地依都市計畫法第 13 條規定，都市計畫係由各級地方政

³⁷請參照地方制度法第 75 條：「省政府辦理第八條事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。直轄市政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。直轄市政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。縣（市）政府辦理自治事項違背憲法、法律或基於法律授權之法規者，由中央各該主管機關報行政院予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。縣（市）政府辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。鄉（鎮、市）公所辦理自治事項違背憲法、法律、中央法規或縣規章者，由縣政府予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。鄉（鎮、市）公所辦理委辦事項違背憲法、法律、中央法令、縣規章、縣自治規則或逾越權限者，由委辦機關予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。第二項、第四項及第六項之自治事項有無違背憲法、法律、中央法規、縣規章發生疑義時，得聲請司法院解釋之；在司法院解釋前，不得予以撤銷、變更、廢止或停止其執行。」

府或鄉、鎮公所擬定。都市計畫法第 19 條另規定，各級地方政府或鄉、鎮公所擬定主要計畫後，應先依法定程序公開展覽，而後再依同法第 18 條規定送該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議，於審議完成後，依同法第 20 條及第 21 條規定層報核定，後由直轄市、縣（市）（局）政府發布實施及公告，以對都市計畫範圍內之土地進行使用管制並限制妨礙都市計畫之使用行為。非都市土地則依區域計畫法第 15 條第 1 項規定，區域計畫公告實施後，不屬第 11 條都市土地範圍之非都市土地，應由有關直轄市或縣（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，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。故我國非都市土地主要係依非都市土地使用管制規則，作為管制的依據，並以文字及圖表說明土地分區使用計畫及土地分區管制，即非都市土地分區使用計畫及非都市土地使用分區圖，對各種使用區及使用地實施管制。然直轄市及縣（市）政府對於各種使用地之編定及變更，享有一定之計畫形成自由，以滿足地方自治團體之計畫需求。故依區域計畫法第十五條之規定，非都市土地之各種使用地之編定及其變更，係屬直轄市及縣（市）政府的權責事項。惟其所為之決定，尚應依循區域計畫法之相關規定及中央主管機關依法律授權所定之非都市土地使用管制規則，並受上級主管機關「核備」之審查，並不得與上位計畫相違背。由此觀之，縣市區域計畫應屬於委辦事項，各該自治監督機關不僅能根據憲法、法律以及授權命令對之為適法性監督還可以對之為適當性監督。惟縣市區域計畫雖屬委辦事項，然不表示其即因此全無計畫形成之自由，如前所述，無論就自治事項或委辦事項，地方自治團體均不應被限制到沒有任何權限，地方自治團體仍保有針對地方之特別需要，自主決定的空間。故即使被定性為委辦事項，也不排除其中小部分事項或案型能被界定為自治事項。於此種情形，立法者得於各該專業法律之相關章節中為例外性的規定。³⁸故中央依法律授權訂定的管制規則，應保留給地方主管機關一定的計畫形成餘地，不能以過度嚴格的要件限制而架

³⁸ 請參照 Schmidt-Bleitreu/Klein, Art. 28, Rd11; Stefan Magen, Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung, JuS 2006, S. 408f.; Lowee, aaO. Rd59ff.

空地方之計畫高權。³⁹然現行區域計畫法中並未對此做相關規定，故地方自治團體對於非都市土地之使用管制，除對各種使用地之編定及變更，享有一定之計畫形成自由，以滿足地方自治團體之計畫需求外，其所為之決定，尚應依循區域計畫法之相關規定及中央主管機關依法律授權所定之非都市土地使用管制規則之規定，並受上級主管機關「核備」之審查。因非都市土地使用管制規則為區域計畫法所授權之法規命令，故依「法律保留原則」及「再授權禁止原則」，縣市政府不得於所擬定之區域計畫範圍內訂定異於現行非都市土地使用管制規則之規範。然為因應縣市政府因地方特性而有特殊規範之需要，可於現行區域計畫法中增訂相關之例外規定或於非都市土地使用管制規則中訂定專章，以因應地方特性之需求。

自治事項與委辦事項之劃分，關係到地方政府業務自主權限之大小。地方居民組成地方自治團體行使居民之權利，只限於地方自治事項。至於委辦事項，地方並不享有權限，而是受制於委託者，委託者得通案性地或於個別領域為有關監督的規定。但將委辦事項交給地方政府辦理，事實上可強化地方自治團體的權力運作空間，從而有助於地方自治團體之議會與行政部門的權威。儘管司法院大法官曾對自治事項與委辦事項之區分做出多號解釋⁴⁰，然該等事項之劃分標準仍存有很大爭議。例如：是否應以地方制度法第 18 條以下所列之自治事項為準，未列入者即為委辦事項，或以各該專業法律規定為準？又我國專業法律對於中央與地方權限之劃分，通常係以「本法主管機關在中央○○部會，在直轄市為直轄市政府，在縣(市)為縣(市)政府」之規定為之，權限劃分並不清楚，並引發此等事項是否為委辦事項之爭議。此外，地方制度法第 18 條以下有關直轄市、縣(市)、鄉鎮市自治事項之規定，過於浮寬，有將一般公認為委辦事項者反規定於自治事項範圍內，實有過當之嫌。

除上述外，因地方層級區域計畫依法所具備之內容與拘束力，在本質上與中央所擬定者，並無不同，頂多只是內容更為具體，以及須

³⁹ 請參見司法院釋字第 532 號解釋蘇俊雄大法官之協同意見書

⁴⁰ 有關自治事項與委辦事項的劃分，請參見司法院大法官釋字第 498 號、527 號、550 號、553 號等解釋。

上承中央層級區域計畫之指導而已；故可認地方層級區域計畫亦應具前述區域計畫法律效力與作用方式之共通特性，即不具對人民或個別土地之直接拘束力，其直接作用顯示於其垂直與水平關係上各機關擬定計畫之配合義務。由此觀之，地方層級區域計畫仍應依區域計畫法第十五條規定模式，尚不得對非都市土地逕為具體規定，如分區與種類之編定，此仍賴地方政府依上開條文第一項另以行政處分為之。故地方層級之區域計畫依照上述分析，其性質並非行政程序法第 92 條所規範之普通行政處分(第一項)或是一般處分(第二項)，蓋其欠缺具體、個案之特性，以及直接對人民生效之拘束力。易言之，地方層級區域計畫在類型、性質上仍屬法規。

至於，地方層級區域計畫原得作為各級主管機關依職權進行非都市土地之分區與編定之變更，亦可據以對編定或分區變更之申請為準駁之依據。唯此點尚須注意，依非都市土地使用管制規則，迄今對於編定變更申請案之准駁，係嚴格依據該進行為羈束性決定，實務上並無從直接引據區域計畫(無論是中央或地方層級)之情形。此點就區域計畫應有之指導性作用而言，無疑是極度的削弱，並使計畫指導使用之原則在區域計畫以下根本無從落實。而對都市計畫的指導則一方面欠缺相關規定可資執行，實務上亦從未嘗試，導致區域計畫之功能長期無從發揮。此種現象究其產生之因素並非出於中央層級區域計畫之特性，故將不會因為區域計畫之層級不同而差異，而就地方層級區域計畫來看，亟須有效克服或改善此一問題。

第四節 法理上之參考-德國空間計畫法制

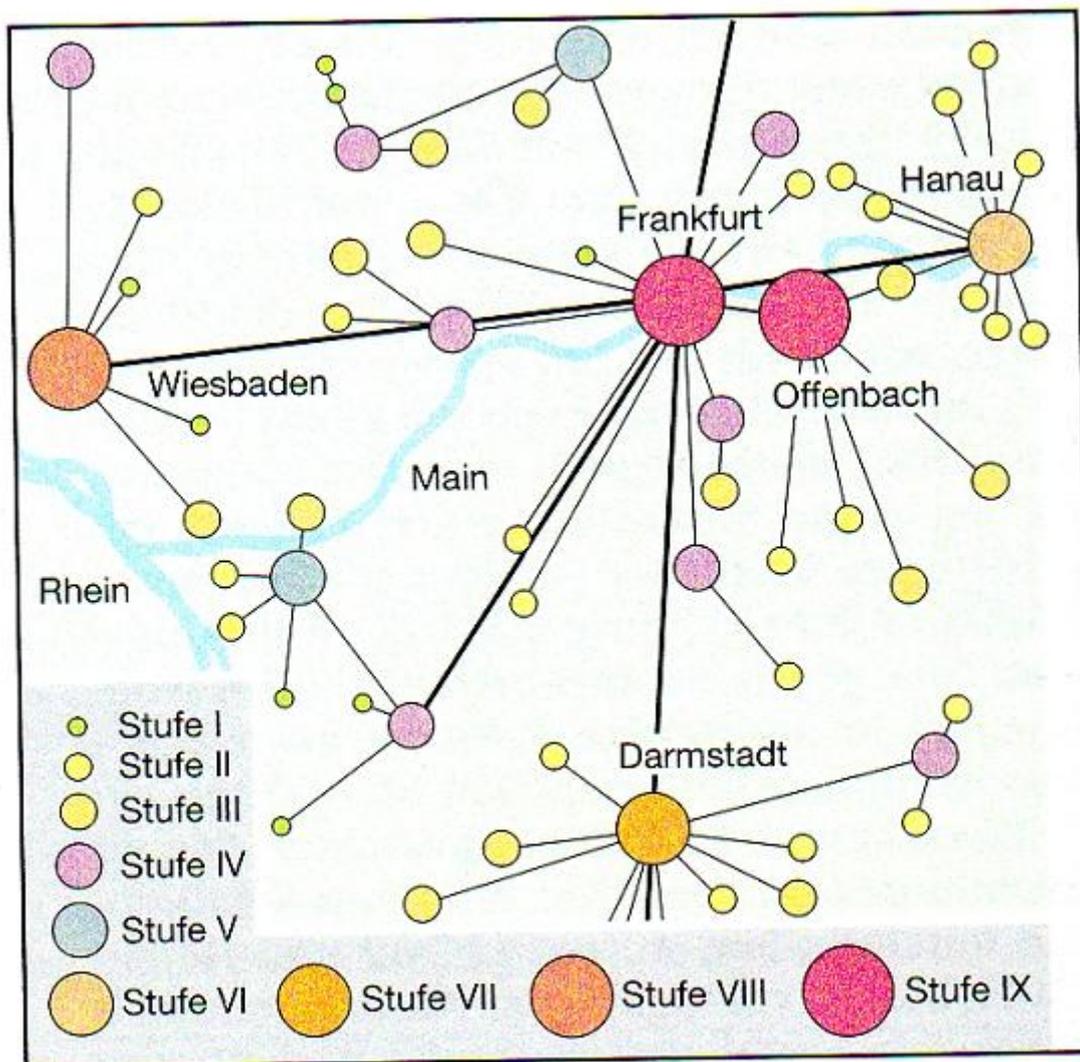
我國法制主要延續大陸法系之體系與精神，無論民、刑、行政法理皆大體上承襲德國法。其中別值得注意者，空間計畫相關行政跟制度的設計，雖原則上與德國法無關，但因計畫行政仍屬行政之一環，而應依行政法理適用、解釋，且為行政程序法所明訂，則既然行政法上相關計畫行政之法理實繼受自德國法，於此自須針對德國行政法，尤其計畫行政與空間計畫法制相關法理予以引介，以資參考。

第一項 德國空間計畫之發展

空間規劃之發展最早始自人類聚居之都市的規劃、設計，究諸人類文明之發展，則此起彼自上古時期已不乏實例，故實際上已有相當有久的歷史發展軌跡。然而，將都市規劃、設計甚至是更高層次之空間規劃予以法制化，使之成為明確的制度予以運作，在歷史上實為近、現代之產物。德國對於空間進行整體規劃建立制度予以規範亦不例外地，乃始自普魯士時期，而與營建之管制有密不可分之關聯。

簡而言之，近代到現代空間規劃一方面將既有的都市規劃推向更縝密的境界，另一方面也擴及整體、超越單一地點的大範圍面狀(國土)規劃，其原因多少與整體人口增長、集中，以及資本、工業發達帶來空間利用上的矛盾與難題有關，而在十九世紀到二十世紀相對短時間內伴隨地理學的發展，產生空間計畫的運作系統。

就學理面來看，影響德國空間規劃最深的學理主要為 Christaller 的中地理論與 le Corbusier 所提出的功能區隔原則；在實務面與學理面上，此二者皆歷經修正，但無可否認地，在今日之規劃實務上仍有一定觀念性的作用，而前者描述人文地理上的空間相關特性，實質影響大範圍空間規劃乃至於今，後者則雖然在實務上難以落實，但仍成為具體規劃、設計上極為重要的基本原則，亦為分區管制觀念重要之基礎。



D Zentrale Orte in Hessen (Ausschnitt)

本圖摘自 Stadt, 3. Aufl. 2004. dtv

自 1970 年代中期以來，德國首先制定聯邦級之空間秩序法以規範邦國土計畫，以及區域計畫，而特別就區域計畫空間範圍明文採取中地之概念為斷。事實上，中地理論是否應該繼續做為德國空間秩序規劃上的憑據，雖然 2008 立法通過的 Raumordnungsgesetz (ROG) 仍顯示採用中地的觀念操作國土及區域計畫，但在 2000 年以後的理論發展確實是有些變化的；然而，即便整體、大範圍的空間規劃益行走向無疆界、不受中地理論框架的方向發展，其未來無論在理論與實務上都仍有待觀察，起碼在用以分析計畫範圍地區之城鄉發展結構、脈絡上，中地理論仍為相當有效的分析工具。上圖為德國 Hessen 邦之中地分析圖，圖中顯示 Hessen 邦中各中地等級及其空間脈絡、關聯，得以用來分析

Hessen 邦中城鄉發展模式及發展軸線，當可做為瞭解中地理論運用於德國區域計畫之方式。依上圖，Hessen 的中地分為九個等級，而以法蘭克福(Frankfurt am Main)與奧芬巴哈(Offenbach)為最高級中地，透過不同等級間中地的連線彰顯其間給養關係，即可展現該邦城鄉發展的空間結構與脈絡。據此，自也得以分析該邦之發展軸線與看出發展弱點區位所在。另一方面，依§8 Abs. 3 ROG 之規定，係以包含最高級中地的地區即得德國區域計畫之空間範圍，並應將各該區域中之中地分級、標示，故中地之概念被實際轉化為空間規劃的工具且被法制化。雖然近年來在德國規劃學界逐漸發展出脫離以中地做為國土、區域規劃工具之趨勢，但在法律上，以中地概念做為空間規劃之分析工具與規劃基礎則仍未有所動搖。

至於 le Corbusier 的功能區隔則建立在以空間計畫刻意區隔會互相干擾之土地使用方式，而將土地使用方式大體分為居住、工作、休閒與移動四大類，並將市區土地依照功能類別互相區隔，這也造就了同質或具相容性土地利用聚集的效果，形成分區管理的觀念；按人口的自然聚集通常會產生土地混用之情形，而這種情形在持續成長中的城鎮更為明顯，這種在人口聚集所衍生自然的土地混用趨勢與狀態，正是將土地利用依照功能予以區隔的起源。然而，功能性的區隔與僅以土地使用種類區分的觀念本質上不盡相同，蓋將土地利用依照其功能特性及使用上之相容性予以區隔，意味著必須人為地改變當地自然發展情形或是預先規劃好當地未來土地利用之發展，將同功能的土地利用類型聚集並與不相容之土地利用類型予以隔離，以改善既存各種土地利用混雜以致相互干擾或導致無效率之情形，故將土地分類後予以區隔無疑以空間計畫之存在為前提，蓋其實為一種規劃工具，而亦存在計畫內含管制之特性。唯都市事實上之發展往往無法符合這種分區隔離管制之理想，而以德國都市計畫之發展情形，其營建計畫之指定(Festsetzung)直接規範個別土地上細節性、具體性之使用，故已將分區隔離的觀念轉為純規劃原則，其運作較近於開發許可。

在空間計畫體系與結構來說，德國採取多層級化的空間計畫，而此又與德國之國家結構特性有關；按德國採取聯邦制與中古時期以來的封建領地有關，雖然歷經威瑪共和及納粹德國時期已實質消滅封建貴族對

土地之政治權力，但數百年來已經成形且各有文化、傳統之封建諸侯國領地(如公爵國)則各自形成邦國等級之自治主體，並於憲法上貫徹對於各邦自治的保障。因此，二次大戰結束後成立今日之聯邦時，固然重新對各邦領土再為調整。至於區域計畫以下的都市計畫，其發展與營建緊密結合而早於威瑪時期即以法律予以規範(BBauG)，並於二次大戰後繼續沿用至 1976 另訂新法為止，而實際法律規範內容雖迭經更動，2000 年起在空間計畫及營建相關法制的密集修訂，但以各邦為國土計畫擬定、實施單元的基本架構並未改變。然於此架構下另須特別注意者，德國在自治方面，除了前述以各邦為單元的政治上的自治外，基層的行政自治單元則為縣、城市、鎮(含大型都市如柏林、慕尼黑等)等行政主體，並將都市計畫及營建主管權限置於城鎮層級。其較細節層級分工配合各層級綜合計畫尺度下面說明空間計畫體系時，另以圖表為之。

空間計畫一詞在概念上，原本涵蓋所有涉及利用、管理空間之行政計畫，故除了前述對計畫範圍空間為跨專業整體考量之綜合計畫外，存在為數更高出自各事業部門專業考量而涉及土地利用之空間計畫，德文上稱之為 Fachplan，可譯為部門計畫或是專業計畫。如前已提及，在法理上，德國的綜合計畫與部門計畫乃兩平行存在、不互相統屬的計畫系統，兩系統間亦無優先順位可言，其原理亦如前述⁴¹。

再者，鑒於綜合計畫以越大尺度規劃時，其策略性越明顯，而實務上也難以如專業部門之計畫具體、細節地去規劃，故德國法上將高層級綜合計畫涉及成策略性、以設定下層級或部門空間畫之目標或需求為內容，而其效力則只拘束行政機關(含受委託行使公權力之私人)之空間計畫或相關措施，並就此種性質名之為空間秩序，以與能直接規範個別土地之都市計畫與營建法規有所區隔；此點反映在立法上，空間秩序相關事項乃以專法(即前引 ROG，其前身為聯邦空間秩序法，Bundesraumordnungsgesetz, BROG)予以規範；而直接、具體規範個別土地利用而具對外效力之法規則統稱為 Bodenrecht (土地法)，乃以 Baugesetzbuch (營建法典)為最主要法律，規範都市計畫相關事項，各邦則對營建及建築物利用各自依其自治權限立法規範。準此，德國的空間計畫在綜合計畫系統中乃進一步存在法律依據與原理性的分離，至於

⁴¹ Koch/ Hendl, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, §1, Rn.8, 16-24

專業部門之空間計畫則除了依相關法規必須與各層級綜合計畫相互配合外，實各有特別法作為擬訂之依據，其效力自亦各依其法律依據定之。

第二項 德國空間計畫法制之體系

如上所述，德國將空間計畫區分為綜合與部門兩大平行存在之計畫系統，個專業部門所為之空間計畫受個目的事業主管法規規範，較無明顯之體系結構，而綜合計畫則係由多層級由上向下指導之跨專業空間計畫組成，並以規範空間秩序計畫之 ROG 與規範都市計畫之 BauGB 為法律依據。

下圖顯示德國綜合計畫系統之體系結構：

1 Planungs-ebenen	Überörtliche Raumplanung			Örtliche Raumplanung		Planung einzelner Bauvorgaben		
2 Planungs-bezeichnung	Raumordnung	Landesplanung	Regionalplanung	Bauleitplanung vorbereitend: verbindlich:		Entwerfen		
3 Plan-bezeichnung	Raumordnungs-programm mit Plananlage	Landesent-wicklungsplan und -programm	Gebiets-entwicklungs-plan	Flächennutzungs-plan mit Erläuterungen	Bebauungsplan mit Begründung	Vorentwurf, Bauanfrage	Entwurf, Bauantrag	Detailentwurf, Ausführungs-zeichnung
4 Planungs-träger	Bund	Land	unterschiedlich	Stadt- oder Dorfgemeinde		Behörde oder privater Bauherr		
5 Maßstab	≥ 1 : 50 000		1 : 25 000	1 : 10 000	1 : 1000 / 1 : 500	1 : 200	1 : 100	1 : 50 bis 1 : 1
6 Planinhalt a) räumlich fachlich	überörtliche Fachplanung; überfachliche Raumplanung		Lenkung → ← Beratung	Planung der städtebaulichen Entwicklung im Stadtgebiet; vorläufige Festlegung aller Mikrostandorte für besondere Nutzungen	Planung der städtebaulichen Ordnung in einem Teilgebiet; Festsetzung von Art und Maß der Nutzung für jedes Grundstück; Kostenausgaben für die Infrastruktur	Ausführungs-vorschlag unter Berücksichtigung von Grundstück und städtebaulicher Umgebung	zur Ausführung genehmigter Entwurf des Gesamtbau-werks	künstlerische und technische Details
	Koordination aller Fachplanungen ist nach dem Gegenstromprinzip erforderlich			selektive Wirtschaftsförderung		Investitionsplan des Bauherrn		
b) wirt. finanziell	sektorale oder regionale oder konjunkturelle		Investitionssteuerung und -lenkung			exakte Maßangaben		
7 Entscheidungs-feld	Staatliche Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik			Kommunalpolitik		Feld privatwirtschaftlicher Entscheidungen		
8 Ein Beispiel: Gesund-heitspolitik	Der Kranken-hausneubau wird Gemein-schaftsaufgabe; der Bund fördert finanziell	Im nächsten Krankenhaus-Stufenplan wird das Programm verbessert	Der Regierungs-präsident entwickelt ein Dringlichkeits-programm für seinen Bezirk	Ein Standort wird ermittelt und im Flächennutzungs-plan vorläufig fest-gelegt	Der Bebauungsplan wird aufgestellt. Der Erwerb der Grundstücke wird gesichert und eingeleitet	Das Grundstück und seine Erschließung werden untersucht. Der Bauherr führt einen Architektenwettbewerb durch und bildet Rücklagen für den Neubau des Krankenhauses.		
9 Koordinie-rungs-ebenen	Landesplanung		Stadtplanung		Architektur			
	Raumordnung		Stadtentwicklungsplanung		Städtebau			

Systematik der Ebenen räumlicher Planung mit Erläuterungsbeispiel

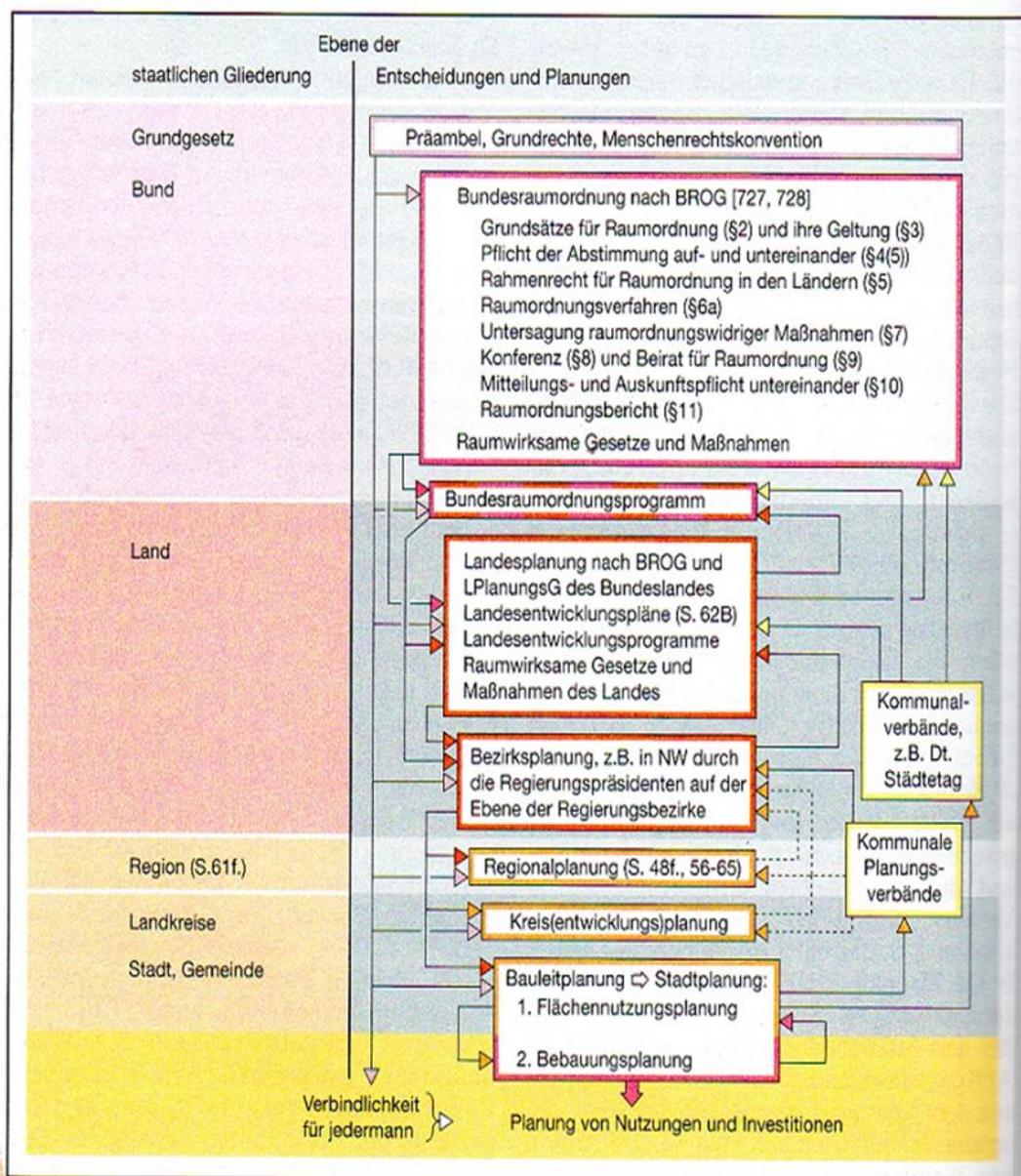
42

上圖將綜合計畫之體系結構依作用及所生關聯分為三個層級，由左側最深色顯示聯邦、各邦之空間計畫及區域計畫，相當於空間秩序計畫，中間欄所示為都市計畫又分為 *Flächennutzungsplan*(土地利用計畫)與 *Bebauungsplan*(營建計畫)，最右側則顯示個案的特定設施性建築計畫。其中，右側兩欄即屬土地法範疇，但由行政機關所擬定之綜合計畫則為左側兩欄。其中亦可看出聯邦及各邦所擬計畫尺度上係以大於 1:50000 為原則，區域計畫為 1:25000，土地利用計畫為 1:10000，而

⁴² 本圖摘自 Stadt, S.18

營建計畫則為 1:1000 或 1:500。虛擲注意者，第七列標示出，聯邦、各邦空間秩序計畫及區域計畫主要由國家性、社會及經濟性政治決定所主導，而區域計畫則開始由基層地方自治主體(主要涉及都市計畫擬定機關)可得發揮影響，而都市計畫則完全為基層地方自治團體之政治決定(自治事項)。

下圖則將空間綜合計畫依層級由聯邦、邦、區域、縣(市)乃至於人民於此計畫體系結構中之定位予以闡明：



B Gliederung der Planungsebenen nach dem staatlichen Aufbau der BRDtl.

43

⁴³ 本圖摘自 Stadt, S.58

依照上圖所示，聯邦依據憲法及空間秩序法授權，制定並頒布各種空間秩序相關法規及全國性之空間秩序政策(淺粉紅色標示)，其下則由各邦擬定邦空間秩序計畫(相當於國土計畫，由橙色標示)，至於再下一層級區域計畫則過渡至縣市等基層地方自治團體擬定都市計畫。須值注意者，圖示中可以看出最下方以黃色標示出計畫效力得以拘束所有人者，而此時只有都市計畫中之營建計畫而已；易言之，在綜合計畫系統中，除最底層的營建計畫直接拘束人民外，其他層級上高於營建計畫之各層級綜合計畫僅具有行政機關間之內部拘束力。此種制度設計謹守綜合計畫由上向下指導，但逐步具體化、精細化的過程中仍確保基層自治單元的計畫高權，不會因為高層級計畫也可以直接規範個別土地而發生干預自治權限之情事；並且，由於對人民直接發生拘束力之綜合計畫只有最精細、具體的營建計畫，而都市計畫既以處理一地之事務為其任務，最能反映當地具體需求與實情，而民眾參與強度高，此亦能強化保障人民權益可以有效面對直接得以限制其財產權之綜合計畫，進而此點亦使人民的行政救濟只集中在對營建計畫上。

至於綜合計畫與部門計畫兩大系統間的協調、配合，乃透過計畫擬定程序中加入相關專業部門主管機關之參與程序達成，然因水平性跨專業部門之參與程序涉及不同部門主管機關的權限，基於權限法定原則與強制各相關主管機關參與協調，故德國法上將此參與機制分別在 ROG 與 BauGB 中規定其相關程序。如§ 10 Abs. 1 ROG 明定邦空間秩序計畫與區域計畫在起草階段即須通知各牽涉到之公權力機關(含基層自治團體)，並使其提出意見⁴⁴，§7 Abs. 3 與 §13 Abs.1 ROG 亦明定邦空間秩序計畫與區域計畫相鄰邦、區域，以及各級綜合計畫擬定機關之參與⁴⁵，或如§17 Abs.1 ROG 明定聯邦層級空間秩序計畫擬定程序之各部會

⁴⁴ § 10 Abs.1 ROG : Die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sind von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung zu geben. 其意為：空間秩序計畫起草伊始，應通知公眾及與公眾利益相關之機關，並使之得以對草案提出意見。

⁴⁵ §7 Abs. 3 ROG 明定涉及各該計畫之相鄰邦及區域就其利益、需求，應相互協調以做成決定(aufeinander abzustimmen)；§ 13 Abs.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

間報告、會辦義務以及各邦、鄰國之程序參與⁴⁶。除了前述法定在各層級空間秩序計畫擬定程序中之機關參與，德國法上為確保資訊公開及計畫理性，在程序設計上亦特別注重民間意見之參與，§ 13 Abs. 1 ROG 更明訂民眾與非政府組織團體(NGO)之程序參與⁴⁷。

另值注意者，因各層級空間秩序計畫參與程序繁瑣不一，實務上很難確保空間秩序計畫在擬定過程中完全無程序上或刑事上之瑕疵，故為避免空間秩序計畫因不重要之程序或形式瑕疵而不生效力，以盡量維持空間秩序計畫之有效性，乃另於§ 12 Abs. 1 ROG 明確規定影響空間秩序計畫效力之化程序與形式瑕疵之態樣。此點相較於我國相關計畫法制上鮮少有類似規定者，誠屬相當值得參考之立法例，蓋如此規範將可使計畫法規在解釋上之模糊空間縮小，對司法裁判也有助益。

就區域計畫的內容與效力而言，依§8 Abs. 2 ROG 區域計畫應依據邦空間秩序計畫擬定之⁴⁸。易言之，區域計畫之內容並非單純只是不得牴觸上層級(邦)空間秩序計畫，而是同時以 ROG 與其上之邦空間秩序計畫為法律上之依據。而其內容中所含各種空間秩序上之目標(Ziele，如某地區應減緩發展)與要求(Erforderniss，如既存農地非有極高必要性

Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammenarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken. 此條文規定得參與計畫程序者包含各相關機關(部門計畫機關、邦(區域)計畫機關)、私(法)人及非政府團體。

⁴⁶ §17 Abs.1 ROG: Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung kann im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien und unter Beachtung der Beratungs- und Unterrichtungspflicht nach § 26 Abs. 1 und 4 einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes unter Einbeziehung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan konkretisieren. 此部分意指聯邦交通、營建與都市發展部得透過與各部門計畫機關之會辦，將歐盟及其會員國之相關空間計畫、措施納入空間秩序計畫中。Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung führt mit Zustimmung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die vorbereitenden Verfahrensschritte zur Aufstellung des Raumordnungsplans durch. 聯邦營建與空間秩序署經聯邦交通、營建與都市發展部同意後執行起草空間秩序計畫之準備程序。Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beteiligt bei der Planaufstellung die Bundesministerien und stellt das Benehmen mit den Ländern und den angrenzenden Staaten her. 此部分規定聯邦交通、營建與都市發展部參與空間秩序計畫之起草，並應辦理與各邦與鄰國之會商。

⁴⁷ 此處原文條文請參考註 43

⁴⁸ §8 Abs.2 ROG: Die Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln. 區域計畫應依以邦領域為計畫範圍之空間秩序計畫規劃。

不應轉為建地使用)則依§4, 5 ROG 對各種涉及空間之部門計畫、設施、開發案許可之審查具拘束力；至於都市計畫之擬定雖不以幫空間秩序計畫與區域計畫為依據，但其內容另依§1 Abs. 4 BauGB⁴⁹規定必須配合空間秩序計畫，故基層地方自治團體就都市計畫有計畫高權，但實則仍受限於上層及空間秩序計畫，而受其指導；此點正可看出德國法上區域計畫及都市計畫擬定權限在屬性上之差異，乃是在法規中即已明確予以區隔。

更進一步來看，ROG 對於邦空間秩序計畫及區域計畫內容之規定相較我國區域計畫法第七條，實則相當詳盡；以§8 Abs. 5 Satz 1 ROG 為例⁵⁰，該項規定空間秩序計畫應規範計畫範圍之空間結構，而屬於空間節概念下應於空間秩序計畫中確定的項目下分為聚落結構，開放空間

⁴⁹ §1 Abs.4 BauGB:Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen. 都市計畫應符合空間秩序之目標。

⁵⁰ §8 Abs.5 ROG: Die Raumordnungspläne sollen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu(空間秩序計畫內容應包含空間結構之指定，特別是相關下列各項者)

1. der anzustrebenden Siedlungsstruktur; hierzu können gehören(企圖達成之城鄉結構，約略相當於我國之城鄉發展模式)

a) Raumkategorien,(空間類型)

b) Zentrale Orte,(中地)

c) besondere Gemeindefunktionen, wie Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte,(各聚落之功能，如發展重點地區及減緩發展地區)

d) Siedlungsentwicklungen,(聚落發展)

e) Achsen;(發展軸線)

2. der anzustrebenden Freiraumstruktur; hierzu können gehören(企圖達成之開放空間結構，此處指不開發或極低度開發區)

a) großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,(指定大範圍開放空間及其保護，類似我國之限制發展地區)

b) Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,(開放空間之利用指定，含對富含天然資源開採之規劃)

c) Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen(空間結構之整理與發展)

d) Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes;(指定用以預防洪患之開放空間)

3. den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur; hierzu können gehören(應預先確保之公共設施所需地點及其連絡道路)

a) Verkehrsinfrastruktur und Umschlaganlagen von Gütern,(整體交通基礎建設及貨物集散規劃)

b) Ver- und Entsorgungsinfrastruktur.(物資供應及廢棄物清理之基礎設施)

(不以積極利用為主之空間，如森林)結構以及公共設施所需各種交通網絡結構，此外另亦於同項 Satz 2(第二款)規定空間秩序計畫可指定計畫範圍內涉及開放空間利用的生態補償措施是否得於其他地點實施。更進一步觀之，上開條文更將聚落結構區分為(一)空間類型，(二)中地，(三)特定城鄉功能，如哪裡優先發展，哪裡應該控制其擴張，(四)聚落發展模式以及(五)空間之發展軸線。上開條文 Abs. 7⁵¹(第七項)則另規定空間秩序計畫之內容可以指定特定地區某種優先利用之方式，並將與該種利用方式衝突之土地利用方式予以排除(第一款)，或主管機關對於計畫所指定特定地區之開發利用為裁量或權衡時，須強制將特定功能、利用納入考量或賦予特別之權重(第二款)。

針對各層級空間秩序計畫之擬定、執行，由於空間秩序計畫原則上僅具策略性，並不直接拘束人民及個別土地，故 ROG 賦予空間秩序主管機關之執行工具並不多樣，而將主力置於支援性工具的規範，以下即採德國學者 Koch 與 Hendler 對空間秩序計畫工具所整理出來的結果為說明⁵²：

(一) Untersagung raumordnungswidriger Planungen und

Maßnahmen, §14, 22 ROG: 當空間秩序計畫主管機關對於抵觸邦空間秩序計畫或是區域計畫內容所載明計畫目標之計畫或措施時，得廢止該些計畫及措施；當邦空間秩序計畫或區域計畫正值擬定(含變更)程序中，空間秩序主管機關亦得定一定之期間，禁

⁵¹ §8 Abs.7 ROG: Die Festlegungen nach Absatz 5 können auch Gebiete bezeichnen, 第五項之指定亦得針對地區為下列項目之指定

1. die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (Vorranggebiete), 指定特定地區必須優先做為特定功能之使用，而得排除與此類使用不相符者。
2. in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist (Vorbehaltsgebiete), 指定特定地區之空間利用必須特別斟酌、尊重某種功能或使用方式
3. in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind (Eignungsgebiete). 將原本於計畫區域內其他地方都不得實施之某特定措施或空間利用方式指定於某特定地區得以實施。

⁵² Koch / Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, §7 S.111-120, §8 S.122-124

止抵觸空間秩序目標或是可能危及空間秩序目標實現之計畫、措施或其許可。一般而言，此為德國法上空間秩序主管機關最強而有力之干預性手段，唯其作用方式極易引發涉入基層地方自治權限之爭議，且引發損失補償問題，故迄今尚無使用之紀錄。

(二)Raumordnungsverfahren, §15 ROG:此係各邦空間秩序主管機關依法對各空間利用計畫或措施，得審查其是否符合各級空間秩序計畫所載明之要求與目標，以及其是否與既存其他空間利用計畫不生衝突。是否進行此種審查由主管機關自個別計畫或措施申請案受理起四周內決定，一旦決定進行此種審查程序，則自申請案相關文件齊備起六個月內完成審查。至於哪些計畫或措施因適用其他法規而致其空間秩序的符合性無須疑慮者，則可以不需進行此種審查，這些無須進行審查之情形授權各邦政府以法規命令定之。

(三)Mitteilungs- und Auskunftspflichten, 如前已提及, § 10 Abs. 1 ROG 明定邦空間秩序計畫與區域計畫在起草階段即須通知各牽涉到之公權力機關(含基層自治團體)，並使其提出意見, §7 Abs. 3 與 §13 Abs.1 ROG 亦明定邦空間秩序計畫與區域計畫相鄰邦、區域，以及各級綜合計畫擬定機關之參與，或如§17 Abs.1 ROG 明定聯邦層級空間秩序計畫擬定程序之各部會間報告、會辦義務以及各邦、鄰國之程序參與；§25 Abs.1 ROG 規定聯邦所建立資訊系統之成果須提供各邦皆屬之。此乃用以強化資訊公開、交換，特別在於強化綜合計畫之協調機能。

(四)Raumordnungskataster, Raumbewachung und raumordnerisches Informationssystem, §25 Abs.1 ROG:聯邦營建及空間秩序署依法建置國土空間資訊系統，並由交通、營建與都市發展部將該資訊系統成果提供各邦使用。此措施在於強化資訊公開，支援規劃管理。

(五)Beirat für Raumentwicklung, Beratungswesen, §24 ROG:交通、營建與都市發展部應設置空間發展諮議會，其成員包含地方自治團體代表及空間規劃學界、經濟學界、農林業界、自然保護領域、景觀領域、勞資雙方及體育界專業技術代表組成，針對空

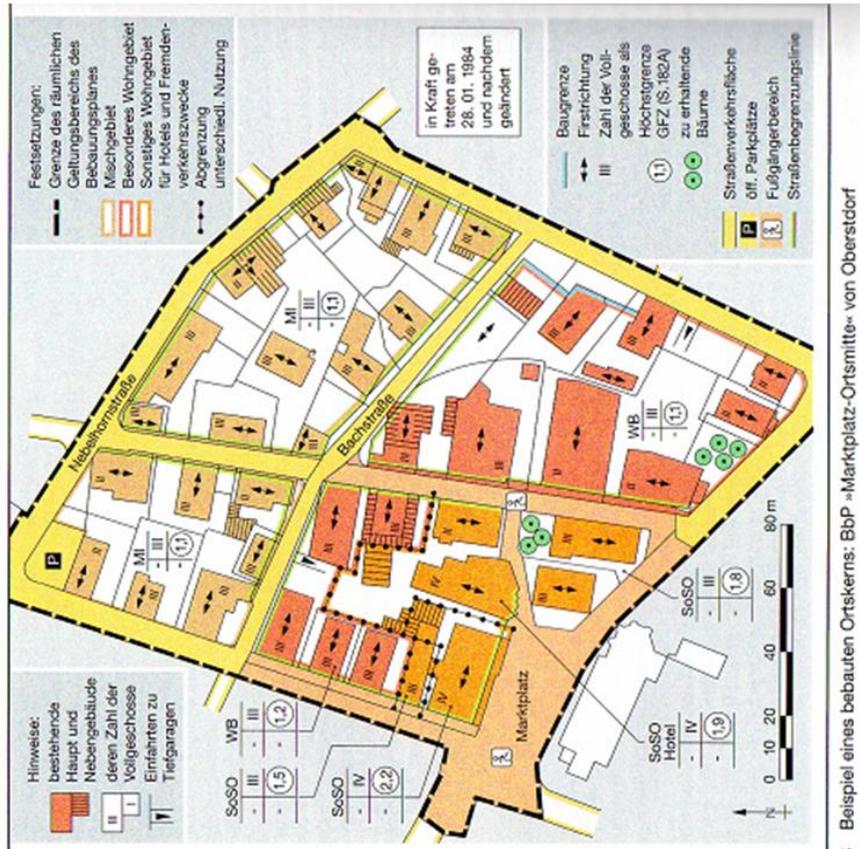
間發展議題提供基本原則性、方向性之建議。此舉提供專業建議以及額外之專業參與可能性，以強化空間秩序計畫主管機關跨專業協調能力。

(六)Raumordnungsbericht, §25 Abs.2 ROG:聯邦營建與空間秩序署應定期就國土發展上之事實狀態以及空間計畫執行情形作成報告，且該報告由交通、營建與都市發展部送交聯邦議會(Bundestag, 相當於眾議院或下院)。

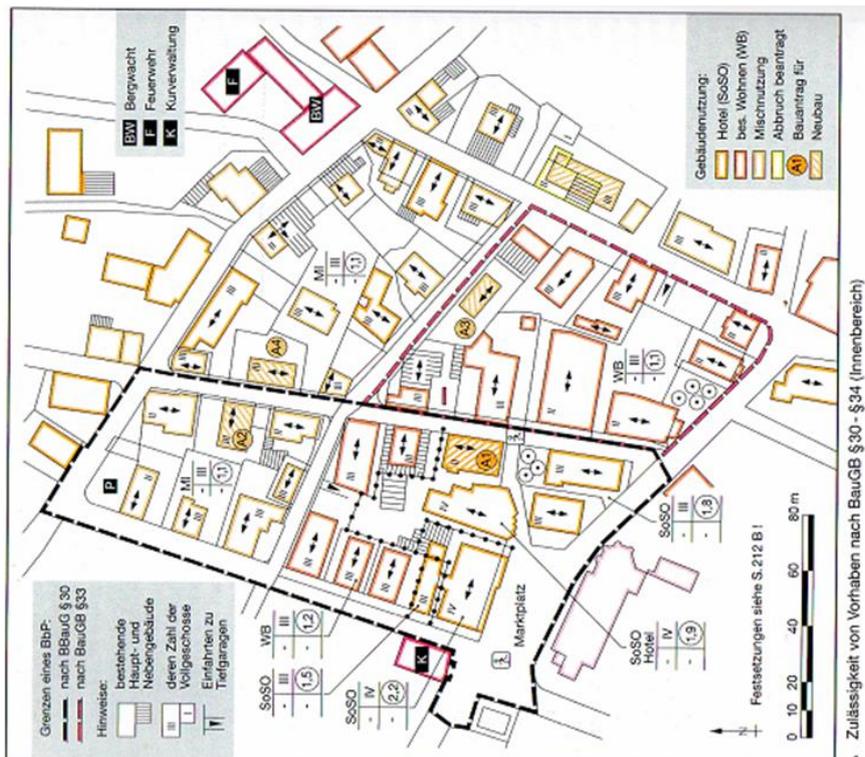
由以上六種工具觀之，(三)至(六)都是支援性、資訊性或監督性措施，故實質涉及執行各層級空間秩序計畫者只有(一)與(二)兩種。無可諱言地，空間秩序計畫無論其層級為何，因內容仍具策略性，又不直接拘束人民，因此其所需工具，乃係用來確保下級綜合計畫及相關部門計畫、措施，不至於牴觸其要求與目標，亦即貫徹其由上向下之指導力。以本研究之觀察而言，既然區域計畫法對於區域計畫效力之規範其實與德國空間秩序計畫極為接近，皆係對人民不具直接拘束力者，則區域計畫落實之工具在設計上所應考量者，即與德國法並無真正本質之差異，而應著重於區域計畫如何指導、管制下層級綜合計畫、部門計畫、措施之許可為主。

德國法上的都市計畫如前所述，分為土地利用計畫與營建計畫，我國學界往昔常有將之認與我國都市計畫之主要計畫與細部計畫相當者，然實則事實上、觀念上有相當之不同，以下即針對二者纖維簡單之說明。Flächennutzungsplan 即土地利用計畫，乃擁計畫高權之基層地方自治團體 Gemeinde 就其行政轄區之全域所做成，其內容旨在呈現、說明(darstellen)各該 Gemeinde 所欲土地利用(Bodennutzung)的大要(Grundzüge)，而其內容除依§7 BauGB 規定，乃其計畫空間範圍(亦即該 Gemeinde 行政轄區)之各種部門計畫與措施所不得牴觸者，實則對外無任何拘束力，故一般稱其效力為 unverbindlich (無拘束力)、vorbereitende (準備性的)。其次，Bebauungsplan 即營建計畫，乃針對需要積極規畫、設計的都市發展地區進行細節性規範。營建計畫之內容依§9 Abs.1 BauGB 乃對個別土地進行土地使用、營建為極為細節之指示，這種具拘束力之指示被稱為 Festsetzung，也可譯為指定，其可逐筆土地個別指定建物之高度、樓地板面積、座向甚至是風格，亦可以

直接規定計畫範圍中哪些樹木應予保留，而不是指定土地使用類別，而讓地主得以依照類別中固定可以使用之項目去利用土地；至於其效力則衍生於個別土地之營建案申請營建許可(Baugenehmigung)時，依§30 Abs.1 BauGB 直接受營建計畫之指定所拘束，而不得牴觸之。



3 Beispiel eines bebauten Ortskerns: BbP „Marktplatz-Ortsmitte“ von Oberstdorf



4 Zulässigkeit von Vorhaben nach BauGB §30 - §34 (Innenbereich)

上圖所示黑須線框內部分即為德國營建計畫，其指定各土地上建物座向、規模、強度等俱皆具體、詳盡予以規範，土地種類、分區等事實

⁵³ 摘自 Stadt, S.218, 220

上只成為營建計畫擬定機關在對個別土地為指定時之參考依據；依§30 Abs. 1 BauGB 於此範圍內之營建一以營建計畫之指定為準。白底圖中以紅虛線框起者，乃是區中既存密集建築集中區，得不另為營建計畫，逕依§34 Abs. 1 BauGB 辦理營建管制。至於市區以外，既未為營建計畫所指定之土地，又非屬§34 Abs. 1 BauGB 所規範之市內地區土地，雖有土地利用計畫存在，乃名之為 *Außenbereich*（外部地區），另依§35 BauGB 管制之。

原則上，就§35 BauGB 規範內容來看，其對外部地區之開發利用乃採例外允許之立場，並就例外允許之條件予以明定，彰顯出對於外部地區開發利用之不歡迎性。以下即簡單分析§35 BauGB 的規範結構：

Abs. 1 決定基本開發許可之准許條件，以及可以優先核准的類型。

Abs. 2 其他類型開發許可案可以個案(例外)准許。

Abs. 3 對於不得違反公共利益的認定標準。

Abs. 4 第二項可以核准的類型。

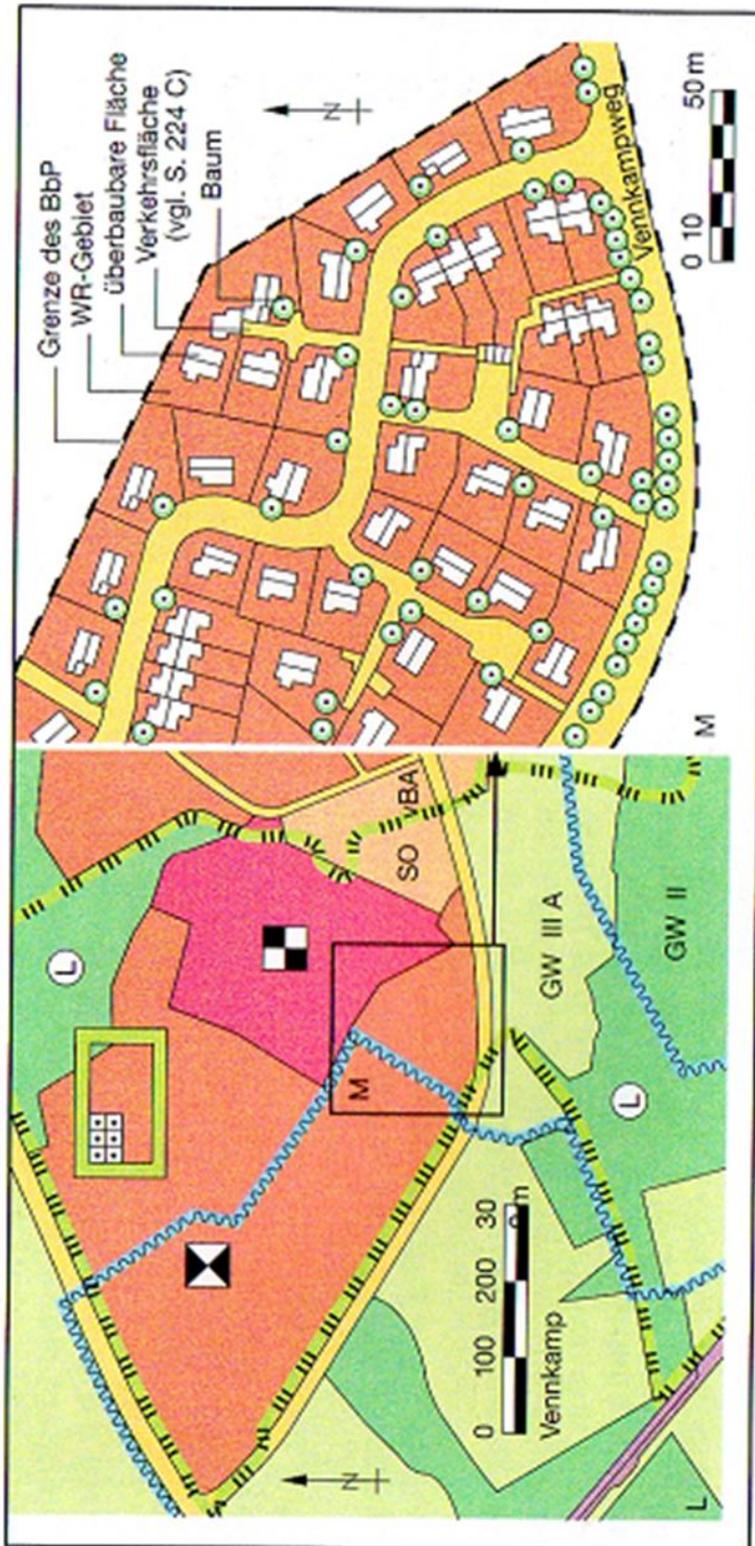
Abs. 5 對所有開發案的基本規劃要求，如基地保水。

Abs. 6 對於外部地區興建住宅之條件設定及立法權限的授權。

須值注意者，由於土地利用計畫如前所述只提供土地利用大要性、概略性的說明與指示，並不具有拘束力，故外部地區並無如我國非都市土地以分區即編定種類管制之情形，進而在外部地區土地開發案之審查即非依據土地之種類，而是個案地依據§35 BauGB 所列出的態樣，依其要件予以審查，其性質因而較接近於英國 *Planning permission*。因而，亦可說德國法上對相當於我國非都市土地之外部地區土地，雖規劃之精神仍可謂參採分區以求功能區隔，但在管制上可謂全然與分區管制無關，此與我國都市計畫(尤指細部計畫)採取計畫與管制合一也是截然不同。

下圖所示較小尺度者為土地利用計畫，可以看出僅粗略標示土地之使用類型，而對個別土地不具拘束力；而尺度較大之圖則顯示規範 *M* 方框中地區之營建計畫，由黃綠色及綠色所呈現，且標示 *L* 字之地區即為外部地區，由此可看出在土地利用計畫中並非未對外部地區有所指示，為此種在土地利用計畫中的分區指示全然只具規劃意義，其作用當可作

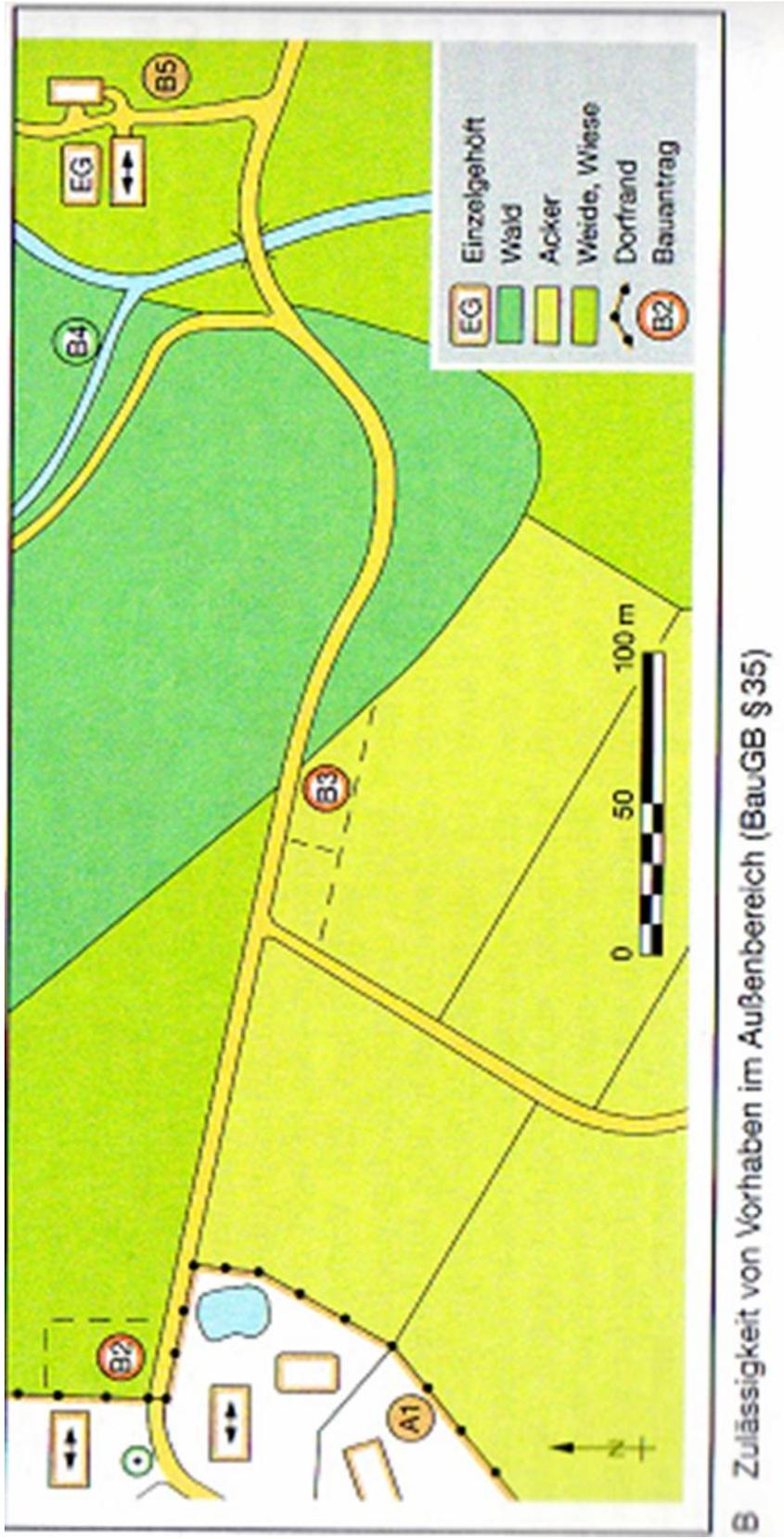
為審查外部地區開發申請案基準之用，但無論如何欠缺直接對外部之拘束力。



L-M Entwicklung des Bebauungsplanes (M: Ausschnitt) aus dem Flächennutzungsplan (L)

54

⁵⁴ 摘自 Stadt, S.252



B Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich (BauGB § 35)

55

⁵⁵ 摘自 Stadt, S. 220

上圖即顯示外部地區個案申請開發之情形，原則上若有大規模使用且與既存計畫抵觸之情形，則應依各事業主管法規擬定計畫並配合區域計畫、土地利用計畫及營建計畫之修正、變更或擴大，否則更無獲許之機會。

至於德國法上供都市計畫執行、落實的工具，因營建計畫直接涉及具體個案土地之開發使用，亦涉及公共設施之設置，故相對於空間秩序計畫便擁有相當多的工具可資採行；依 BauGB 法定項目而言有 Umlegung(市地重劃)， Enteignung(徵收)， Erschließung(基礎公共設施之設置)， Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen(相當於都市更新)， Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen(類似新市區及新市鎮開發)， Stadtbau(此工具我國無類似可供比較者，此用來處理發展失衡市區，如住宅供過於求情形)。由上述可看出事實上德國都市計畫既然只有營建計畫具外部之拘束力，而營建計畫之指定方式也不採分區使用管制方式，故並無專屬土地類型化之管制工具，故前述工具大體上都與管制無關，而是供都市計畫主管機關得以直接介入土地使用的實作性行動工具。此外， BauGB 將各種執行、落實都市計畫之工具集中規範，實就體例上而言，為良好之立法範例。

綜合歸納前述，德國整體空間秩序雖然涵蓋高層級之空間秩序計畫與具體、細節之都市計畫，並確實得以管制每一塊土地，然就制度面來看，其操作方式著重在個案的控管，雖然規劃上仍隱含分區及功能區隔的精神，但已非採取固定的分類管理方式對土地為管制；易言之，於德國計畫法制上，並不企求計畫與管制的合一，而是嘗試強化計畫的指導效力，讓計畫內容的影響力深入每件個案的審查中，藉此確保計畫指導土地利用之落實。

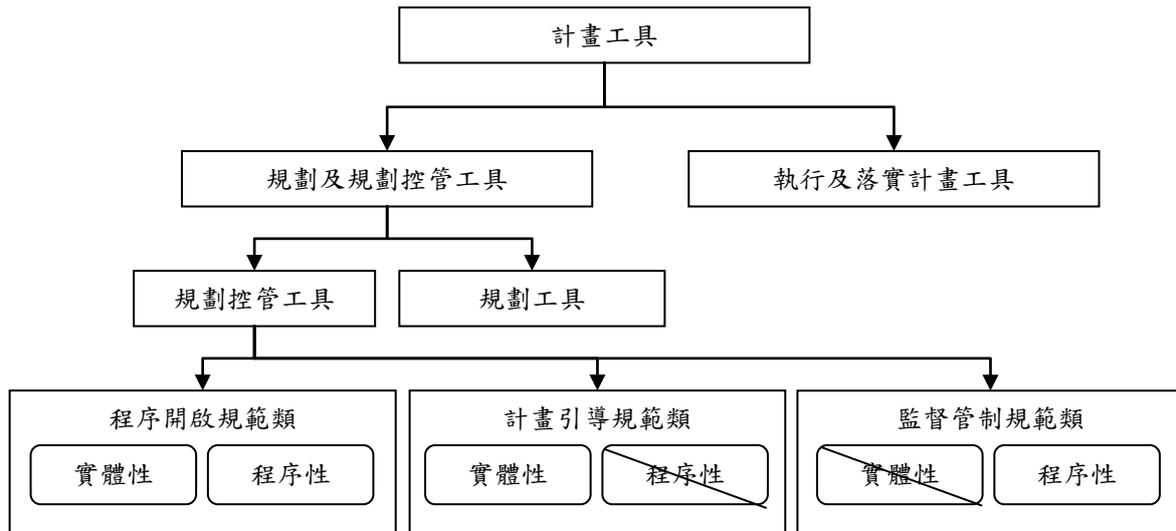
第三章 區域計畫的行政工具

如前所言，區域計畫法在區域計畫的主要作用力上，亦即其指導力，只規定相關機關之配合義務，但對於實際上如何貫徹、落實區域計畫之指導功能，不只區域計畫法本身並無進一步的規範，事實上，部門計畫及都市計畫之相關法規也未有如何與區域計畫配合之實體性或程序性規定。然而，若是欠缺這些足以讓部門計畫、都市計畫，甚至是非都市土地的管制得以受區域計畫指導的支援性工具，區域計畫內容對空間運用之規劃其實也無法企求其落實於現實世界。因而，工具的概念，在空間計畫的領域中係屬執行、控管與落實的關鍵性元素。然而，整體就空間秩序的概念來看，實包含兩個核心元素，即合理規劃與計畫落實，而整個涉及空間利用計畫之體系及相關制度的設計、建立，皆以此為其準則；而合理規劃之確保在重要性上實不亞於前述計畫落實之確保，故在討論計畫工具時當對此兩種功能下之工具一併予以檢討。

第一節 計畫工具總論

上述兩個計畫法制上的核心元素就計畫指導使用原則來看，也就是空間計畫操作與落實，而此轉化在制度面向上時，合理規劃要求規劃理性，衍生出對空間計畫擬定程序、內容的要求；而計畫落實則衍生出用以執行、落實空間計畫內容之相關行政工具，如土地使用分區管制與英國之計畫許可(planning permission)等。以下即就此兩類，即規劃工具及落實、執行計畫用計畫工具分別予以說明。

規劃工具又可分為技術面之規劃工具，例如重疊分區的運用，或是以流域為單元進行規劃等，以及控管規劃之工具，此係用以控管規劃結果得以符合預設計畫目標，又依其性質可分為實質及程序控管元素，而就其控管的功能與作用之階段依學說次分為程序開啟規範，計畫引導規範及控管規範。後者之分類方式對法律適用及爭訟意義不大，但卻提供由功能角度對計畫工具及計畫法規之結構分析，對於計畫法規在立法上提供良好之檢查、核對參考，故於此亦採之，其細節詳下述。據此，則本章所分析計畫工具呈現如下圖所示之結構。



第一項 規劃工具

此類工具乃用以直接做出規劃，或是用以引導、影響如何做出規劃決定之用，側重計畫擬定之操作觀點；例如於我國被普遍運用之空間分區劃設及管制(Zoning control)，其一方面是一種規劃手法(工具)，用以將不相容之土地使用盡量隔離，以免相互干擾；而在另一方面，其分區結果亦正好得用以執行土地使用之管制。如何將空間、土地之利用群集與隔離，是一種規劃原則與技巧，此正如應該就多少人口配置哪些種類及多少數量之公共設施較為合理，實較具有規劃之技術性，故偏重在作成計畫時，有哪些手法可供使用⁵⁶，此部分原則上不屬於本研究之主題。

然而規劃性工具除了前述類型外，也有用以引導規劃，以確保規劃結果之合理性者，如設定計畫目標、原則，或是計畫擬定程序中專業團體或民眾參與的機制。此類型工具主要在於不過度限制規劃者之計畫內容形成自由前提下，防止規劃者過度恣意進行規劃，進而維持一定程度之計畫理性，以及規劃創造性與規劃結果合理性間的平衡。

承上，在空間計畫法制上這類規劃性工具因而可以依照作用方式及關照面向之不同，再區分為實體性計畫指導(引導)性工具，以及組織與程序性工具；前者即前述計畫應達成的目標，計畫預設的規劃原則等等，其特徵在於直接涉及計畫內容之妥當性；至於後者，及如計畫擬

⁵⁶ Instrumente der landesplanerischen Gestaltung, Hoppe/ Grotfels, ÖffBauR, §4-8

定、審核之程序，以及設置委員會進行審議等，此類工具原則上不直接涉及計畫內容之妥當性，而是具有以程序正義輔翼實體規劃之特性。

按計畫作為規劃設計的結果，其實其與一般法規範之不同之處在於，一般法規範乃是規定好邏輯前提與滿足邏輯前提後產生之結果，亦即構成要件；而計畫往往是只能設定預期達到之目標(也就是結果)，而由規劃者依其專業配合現地條件以利害權衡方式決定達成目標之作法，此於計畫法規之領域乃稱之為計畫權衡(planerische Abwägung)；然計畫權衡既無法設定其邏輯前提，而其結構等同只有計畫目標(結果)，卻無前提要件之存在。如此，在法理上亦有將法規範在此種結構上之差異區分為(一)條件程式(Konditionalprogramme)與(二)終局結果程式(Finalprogramme)，前者指稱一般以邏輯三段論(Subsumtion)結構展現之法規範，而後者則指稱前述以利害權衡為主之法規範⁵⁷。計畫法規在規劃的實體性規範上，原則上以前述之終局結果程式為主，蓋計畫之擬定，亦即規劃、設計作為一種行為，其作用方式著重創意性發揮，而非邏輯推演或演算，亦因此其核心為計畫之形成自由；若是將計畫法規大量以條件程式的方式制定，則極易壓縮計畫的形成自由，反而與合理規劃設計所需之創造性與自由度相互矛盾，影響所及，計畫法規對於計畫內容妥當性之控制乃較偏重程序及組織方面之控制元素。

上述將法規範區分為條件程式與終局結果程式，在學理上並非全無異見⁵⁸，然而卻仍得藉以彰顯出計畫法規在立法技術特性上明顯與一般法規範不同之處；同時，這也透過計畫形成自由強調出計畫擬定過程大量利害權衡的操作，此亦被稱為計畫權衡⁵⁹，而計畫權衡在法理上類似於裁量，都是屬於行政及司法監督極為有限之處，這也形成了計畫法規的另一特點。值得注意的是，既然計畫的擬訂多以計畫權衡構成，以致監督削弱，則也可以導出，計畫擬定完成後進行之控管效益極為有限，以致計畫擬定的控管，宜於計畫擬定期間進行而非事後，而此點承接前述之論點，實仍須主要依賴程序性、組織性控制元素為之。

⁵⁷ Hoppe/ Grotefels, ÖffBauR, §5 Rn.7; §7 Rn.11

⁵⁸ Hoppe/ Grotefels, ÖffBauR, §7 Rn.35

⁵⁹ 學界另有認為係計畫裁量者，唯就方法論上來看，權衡與裁量概念其實不盡相同，本研究以為規劃過程實係針對具體情形，審酌利害作出決定，雖初看結果亦為開放性，但結構上連邏輯前提也是開放的，故仍採計畫權衡之說法。

另值注意者，依德國學者 Hoppe 之說法，計畫法規分為程序開啟規範(Eröffnungsnormen)，計畫引導規範(Steuerungsnormen)及監督管制規範(Kontrollnormen)⁶⁰；程序開啟規範涉及計畫擬定程序是否可以啟動，因而賦予計畫擬定程序合法性，例如區域計畫法第十三條關於區域計畫變更時機之規定，蓋不符合該條規定之情形即無在通盤檢討外，隨時開啟變更計畫程序(依同條第二項，此亦適用計畫擬定程序，故程序上實質相同)⁶¹；計畫引導規範乃用以指導、引導計畫權衡之進行，確保規劃之結果能維持在預期範圍內，例如區域計畫法第一條對區域計畫功能、目的之描述，都市計畫法第四三至四七條對配置公共設施之指示⁶²；此處監督管制規範實則指計畫草案完成後監督機制之相關規範，固亦可名之為狹義的規劃控管工具，其並不直接規範計畫權衡實體上如何考量，而是透過程序、組織去間接影響計畫權衡的操作，並針對計畫權衡的結果進行監督、審查⁶³，例如縣市擬定區域計畫及都市計畫在公布實施前，須送中央主管機關核定之程序，即屬典型之行政監督機制，或如採取民眾參與方式之伴隨式設計進行規劃。

此說對計畫法規分類之方式實可如前述，另依照法規性質為實體性及程序性計畫規範之分類；按程序開啟規範，既然只涉及計畫擬定程序是否可以合法啟動及如何啟動，性質上不涉及計畫權衡，一般皆同時包含實體及程序規範；而計畫引導規範則透過設定權衡之規則，例如特定法益衝突時，何者較為優先，或是提供權重，其係直接影響計畫權衡之進行，性質為實體性規範；至於監督管制規範，其範圍包含計畫擬定中之各種相關組織、程序，以及計畫擬定完成後，就草案如何進行審查、核准等，性質則為程序性規範。

基本上，Hoppe 之說對於計畫法規之定性、救濟等傳統法學上注重之處影響不大，但一方面其係以計畫法規整體予以考量，對於立法及整體檢討計畫法規為極佳之學說基礎，其次，亦因其係依規範功能進行分類，正符合用以分析計畫工具之目的，故本研究於此亦引用該學說幫助

⁶⁰ Hoppe/ Grotefels, ÖffBauR, §7 Rn.12-14

⁶¹ Hoppe/ Grotefels, ÖffBauR, §7 Rn.12

⁶² Hoppe/ Grotefels, ÖffBauR, §7 Rn.12

⁶³ Hoppe/ Grotefels, ÖffBauR, §7 Rn.13

分析計畫法規上的工具議題。以下即以實體、程序性規範區分之角度出發，參採 Hoppe 之學說，對規劃工具相關計畫規範為分析。

第一目 實體性計畫規範

承前述，就規範功能來說，針對規劃之規範性工具中，涉及實體性計畫規範者僅程序開啟規範與計畫引導規範兩類。斯值注意者，實體性計畫規範固然由法律明訂，但亦可透過綜合計畫由上而下之指導作用（效力），由上位計畫為下位計畫指定應達成目標、應遵守原則、框架等皆屬此類。

（一）程序開啟規範類

就程序開啟規範類之實體性計畫規範而言，最典型的就是啟動計畫擬定程序的原因性條件，例如區域計畫法第十三條規定實施重大建設或遭逢重大災害，得隨時變更區域計畫，則上述重大建設的興辦與發生重大災害即屬之。此種規定之性質實屬邏輯條件式規範，仍適用邏輯三段論法，基本上並不明顯具備計畫法規偏重控管計畫權衡之特性；但此種在計畫工具上卻極為重要，蓋程序開啟規範之功能，無論其為實體性或程序性規範，乃在於控管空間計畫不被濫行擬定、變更，進而可以在維持空間計畫隨局勢變更之前提下，確保空間計畫內容一定程度的穩定性，實出於法安定性之要求。故此種規定越嚴格，計畫擬定、變更程序的開啟越難，計畫的安定性也就越高，立法上乃須拿捏此類工具運用的分寸，因為無法配合局勢重大變動而隨之修正的計畫可能因而最後失去作用與意義。

（二）計畫引導規範類

如前所言，此類規範設下規劃時應該注意的事項、原則等，用以指導或影響計畫權衡之運作，因此亦具有控管工具的功能與性格。此類法規於我國在立法上不乏例子，如前所提及都市計畫法第四七條，規定鄰避性設施配置於都市邊緣地區，然而於我國就此類法規，為綜合法律性質與功能之分析實仍欠缺。大體來說，依其規範結構為邏輯條件程式或終局結果程式⁶⁴；前者含規

⁶⁴ 前者依 Hoppe 稱為 Subsumtionsnormen，後者為 Abwägungsnormen

則及所有以邏輯條件結構制定之規範性質，一旦發生違反這類規範之情形，即生違法之後果，最典型之範例如規定開發計畫必須預留一定比例空間不得開發⁶⁵，另如計畫目標(Planziele)亦屬此類。

以下提供參考範例，此範例摘自德國巴伐利亞邦第 11 區 (Region Regensburg) 區域計畫之跨專業目標(überfachliche Ziele):

Gesunde Umweltbedingungen sollen erhalten und erforderlichenfalls wieder hergestellt werden. Bei Konflikten zwischen Raumnutzungsansprüchen und ökologischer Belastbarkeit ist den ökologischen Belangen Vorrang einzuräumen, wenn eine wesentliche und langfristige Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen droht.

其意義大致為[健康之環境條件必須維持或在必要情形下予以重建。若發生空間利用之需求與生態承受力間衝突之情形，在有危及長期性人類之自然生存基礎時，以環境保護之需求為優先。]⁶⁶。上揭範例顯示，在該區域計畫所定條件存在情形下，下層級行政機關(含都市計畫擬定機關)在擬定綜合計畫、部門計畫或特定措施時，無例外地必須以環境保護為優先考量，反之即為違法。至於其實計上之作用方式，實在於下層級行政機關(含都市計畫擬定機關)在擬定綜合計畫、部門計畫或特定措施時，除了必須論述、證明其計畫或措施內容並無牴觸此種上位計畫所指定或預設之目標，其有牴觸情形者，將無法通過行政或司法監督，若比諸於我國情形則將導致各該計畫或措施無法被核定或核准。

至於後者，其性質可以[原則]名之，蓋此類法規之違反並不直接發生違法之效果，而主要在於衍生論證義務，亦即當計畫擬定機關可以提出合理論證時，亦得以打破這些預設的規劃原則時，而不至於違法。

⁶⁵ 此種不涉及空間計畫終極目標，但是涉及具體規劃的規則在德國學說上稱為 Planungsleitsätze，參考 Hoppe/ Grotefels, ÖffBauR, §7 Rn.22, 23

⁶⁶ Regional Plan Region Regensburg, Stand 2011, Teil A, S.4；早年德國學界亦有將此範例稱之為絕對順位規則者，唯此種稱謂對此類規範之法律性質並無影響，近年已罕有採用者，而本研究因其性質仍屬條件程式，故亦不另為分類。

此類規範在我國學說上目前仍欠缺研究，茲引 Hoppe 之學說得分為權衡指導 (Abwägungsdirektiven)、權衡原則 (Abwägungsgrundsätze) 與最佳化規範 (Optimierungsgebote) 等三種⁶⁷；所謂權衡指導指涉對規劃之具體指示，例如在某發展落後地區指明必須優先完備其基本生活所需之公共設施，或如某地區應以優先維護其特有景觀資源等，也可以指示在特定條件下優先照顧特定之利益或法益，在我國法上，都市計畫法第四三至四七條對公共設施配置之規定即可解為具這類工具規範之性質；至於權衡原則所指，乃針對計畫權衡之普遍性要求，此於德國法係出於實定法之明確規定及司法實務之發展，指衝突克服原則 (Grundsatz der Konfliktbewältigung)⁶⁸ 與私益顧及原則 (Grundsatz der Rücksichtnahme auf schutzwürdige Individualinteressen)⁶⁹，而我國迄今一方面並無實定法上之依據與司法裁判上之發展，另一方面因計畫法學之研究並不發達，也未發展出相關法理面相關原則；至於最佳化規範則指特定情形下，不只要優先照顧特定公、私利益，還必須對該特定公、私利益最大化，或是相反地，對特定干擾因素作最大程度的避免或降低，立法例上最著名者則屬德國聯邦自然保護法第八條第二項，依該規定，開發計畫對自然環境之破壞必須避免，其不可避免者必須進行生態補償措施，而此所謂[不可避免性]在學理上被以類似行政法上必要性原則方式理解，指就現地客觀條件最小化對自然環境的破壞，唯此類規範工具之運用於我國法上甚為罕見。

如前所言，以上三種規範工具雖然對計畫形成自由(或曰計畫權衡)限制之強度不同，但皆是可以由計畫擬定機關提出舉證與論證在個案上有效予以推翻的，但卻是用以引導，甚或是微調計畫內容極重要之工具，而也因此帶來三個重要的法律上意義；其一為其所衍生計畫擬定機關之論證義務；其次則因下位計畫對

⁶⁷ Die planerische Gestaltungsfreiheit und ihre rechtlichen Schranken, Hoppe/ Grotefels, ÖffBauR, §7 Rn.9-35

⁶⁸ 參考§1 Abs. 6 BauGB,

⁶⁹ 參考 Urteil des OVG Berlin v. 18. Mai. 1984

上位計畫之配合義務，導致上位綜合計畫的內容對下位計畫或措施，因其指導作用也具備此類工具規範之性質；其三，這類工具規範的引入，配合其所衍生之論證義務，使得計畫權衡的行政、司法監督得以一定程度地獲得強化，而上位計畫對下位計畫或措施之指導性也因而得以確保。

整體而言，實體性計畫規範雖然因計畫權衡的特性，就計畫監督的角度來看，效益有限，但是因其構成計畫內容之預設框架，其實也是不可或缺的計畫工具。尤其是在計畫法領域原本就極度有限的行政、司法監督可能性來看，妥適運用這類計畫工具實可額外提升一定程度的計畫行政、司法監督與控管，唯可惜此在我國計畫法制實務之運用上仍相當貧弱。

第二目 程序性計畫規範

如前所言，在程序的觀點下，空間計畫其實可以粗略分成發布實施前及發布實施後兩個階段，後者著重執行、落實，而前者才是真正的規劃(計畫)。就此而言，此處之程序性計畫規範指限於前者所涉及之程序。就一個空間計畫由開始進行計畫到發布實施，基本上可以分成三個主要的階段；第一階段即計畫程序的程序開啟階段，第二階段即實質進行規劃以至於完成計畫草案之階段，可稱之為計畫擬定階段，而第三階段即對計畫草案的審查到最後發布實施為止，可稱之為終結階段。

程序開啟階段程序規定之功能在於有效限制計畫程序的恣意開啟，防止浮濫新訂計畫或是計畫變更，進而維持計畫的安定性；同時也得以透過法定程序之執行賦予整個計畫擬定程序合法性。⁷⁰此階段程序操作上，首在透過程序要求計畫擬定機關論證新訂計畫或是編更計畫之必要性，以及是否符合法定構成要件，方得准許開始進行計畫之實質擬定。因此，基本的資訊公開，計畫擬定機關對於開啟計畫程序論證之提出，甚至是計畫範圍地區民眾的參與，諸如公聽或聽證會的舉辦，在當計畫

⁷⁰ Instrumente der Plansicherung, Raumordnungsverfahren, Hoppe/ Grotefels, Öffentliches Baurecht, §4 Rn.9-18；此處在理解應與計畫內容之合法性有所區分，蓋二者係不同的兩件事。

擬定程序的開啟不具急迫性實應皆屬當然之理⁷¹。此點在我國法上來看，區域計畫法及都市計畫法相關計畫啟動程序規定幾乎全然欠缺，反而在市地重劃或農村社區土地重劃之程序明顯較為重視行政程序開啟的相關程序規定。

如前所言，計畫擬定階段的特徵即在於此乃規劃者充分發揮其規劃創意之時，同時是真正擁有計畫形成自由之階段，而此階段實際的進行式在規劃者的腦中，有產出之結果才有由外部控管之可能與餘地；因此，若著眼於防止規劃者過於恣意，除了如前述提供一些預設的實體指示外，主要必須合理安排外界意見提供的機會，以提前影響計畫權衡之作成，也才能提前發現並有效解決衝突。基於此種考量，此階段在程序上主要由參與性或協商性程序元素構成，例如民眾參與、機關參與及專業團體參與。在社造上常運用之伴隨式設計即是此種程序設計的明顯範例。按此階段中，為不過度限制計畫形成自由，實質控管元素的運用必須極為謹慎，而其效益也較為有限，故對計畫內容先期透過程序使之維持高合理性及高可接受性乃是必要的⁷²，而這也才符合行政程序上利害關係人及當事人應有機會表示其意見之精神。衡諸我國法情形階段之立法規範相當缺乏，此由區域計畫法第九條直接由計畫擬定完畢之審議談起可見其端倪。

至於終結階段，既然計畫草案已經提出，在程序上重點實在於發布實施前進行最後之行政監督為主；此階段因為計畫內容實係計畫權衡之結果，導致原理上有事後監督上的困難，此情形在當計畫擬定機關擁有計畫高權時更為明顯，蓋此時事後監督無論是行政或司法所為，皆侷限於合法性監督而不得為妥當性監督。換言之，此一階段之控管既為事後性，又極為受限，在監督、控管效益上其實不應有過高期待。實務上，若計畫擬定機關不具計畫高權，其實在行政監督上還可一定程度進行妥當性監督，但司法監督之可能性，因行政法上權衡決定的特性，實仍受限於合法性審查。值得一提者，實務上，為補充對計畫內容之控管、監

⁷¹ 按即使是計畫擬定程序因急迫性事件開啟，計畫擬定機關提出其符合法定構成要件之論證義務並不會因而可以省卻。

⁷² Instrumente der Planvorbereitung und -begleitung, Hoppe/ Grotefels, Öffentliches Baurecht, §4 Rn.23,

督，亦有額外加入專業團體得以對計畫進行團體訴訟之設計者⁷³。我國計畫法規方面，明顯地絕大部分程序規定集中於此一階段，顯現側重終結階段之審查，在立法技術來說，其實反而錯失許多前階段規劃控管工具之運用，以及提前處理計畫所遭逢利益衝突之機會。

第二項 執行、落實功能之計畫工具

用以落實(執行)計畫內容之(行政)工具(使用管制、重劃、徵收等)實控管著計畫的實現，是屬計畫實施後的另種控管，因而也可算是廣義的計畫終結階段控管工具；至於計畫指導功能藉以發揮之工具自亦屬此。

就此類計畫工具而言，都市計畫因為直接涉及個別土地之利用，因此在執行工具方面較容易觀察；例如市地重劃與都市更新，兩者皆以都市計畫為依據，透過土地間之移轉、分合或是街廓的重建，將都市計畫圖面的表現轉化在現地。而此二者也因為都市計畫具備直接規範人、地法律關係之效力，其作用方式也明顯是直接對土地予以執行。此類工具實亦包含徵收、區段徵收、土地使用分區管制等。

基於空間計畫間垂直與水平面上之關聯需要體系性的同步、一致化，特別是針對以中介、協調與指導為功能之空間秩序法領域綜合計畫，如區域計畫，此即涉及其落實與執行，故廣義來說，空間秩序計畫用以垂直、水平協調、同步化之機制自亦屬於此類工具。

承上，反觀區域計畫，其直接效力作用如前述在於指導都市計畫、部門計畫與非都市土地之管理，因而其執行、落實之工具亦應以確保此些指導作用為其功能，而不以直接干預具體、個案人、地關係為必要；區域計畫鑒於其中介與協調平臺的特性，其內容無法太過具體，在執行工具上便會較少，但仍需要足以落實其指導功能之工具，此觀察現行區域計畫法可以明顯看出，就該法第十一、十二條規範都市計畫與部門計畫的配合上，實無搭配任何相關程序即實體規範以茲處理當此二者與區

⁷³ Instrumente der Planverwirklichung, Hoppe/ Grotefels, Öffentliches Baurecht, §4 Rn.19, Instrumente der Plankontrolle, a.a.O. §4 Rn.20, Instrumente für den Ausgleich landesplanerischer Schäden, a.a.O. §4 Rn.29

域計畫內容衝突、不符之情形，亦未提供區域計畫主管機關用以強制貫徹其規劃之工具，而此點於兩次座談會之討論中亦經確認。

至於區域計畫法第三章規範區域土地之使用管制，實僅針對非都市土地為規範，其就區域計畫法內容結構上來看，外觀上乃將非都市土地使用管制作為落實區域計畫內容之工具；然其操作機制首由區域計畫應對計畫範圍空間做出土地使用分區之指示，次依第十五條第一項由直轄市、縣(市)政府據以對個別土地指定其分區與編定種類，同時由中央主管機關訂定非都市土地使用管制規則，最後則由直轄市、縣(市)政府依非都市土地使用管制規則及其對個別土地所為之分區與編定進行管制。就此而言，非都市土地使用管制之相關機制實質上是否即可視為區域計畫之執行、落實工具，仍須就區域計畫法之規範及非都市土地使用管制之操作整體予以觀察方得確定；蓋如前述，區域計畫依法並無對個別、具體人、地間法律關係直接規範之效力，則非都市土地使用管制能被區域計畫有效影響時，方可謂其為區域計畫在非都市土地管理方面之落實、執行工具，尚不可就前述二者間之結構性關聯外觀，遽認定非都市土地使用管制即為區域計畫實質上之落實、執行工具，蓋如第二章對我國空間計畫架構之分析可知，區域計畫對非都市土地管理之影響力相當有限，而區域計畫在結構上亦不存在如都市計畫般計畫與管制合一之情形，故以下擬於本章第二節，針對區域計畫法內建工具之檢討時再行進一步分析。

第二節 區域計畫法內建的工具與檢討

就現行區域計畫法內容與結構觀之，除總則及附則之內容原則上與計畫程序第一條說明計畫目的(Zweck)，第三條實質反映在第七條內容，第二三條與第二七條只與授權制定細則與施行日期有關，實質僅第二、三、四、五章內容與計畫有關，而五章為罰則，僅由違反非都市土地使用分區管制衍生，原則上其性質為用以落實計畫內容之工具(終結段)，性質明確，而第四章規範區域計畫推動委員會，其實非法律上必要之組織，就其權限與任務來看，跨越擬定到落實執行之事項，係屬組織性之工具；其餘皆應就本法第二、三章之內容判斷。其中，第三章內容除第十五條規範區域計畫與非都市土地使用管制間之

關連外，其餘條文純屬非都市土地使用管制之操作規定，性質上俱屬用以執行、落實計畫內容之工具。故欲探究區域計畫法內含之規劃工具上，應先就該法第二章關鍵條文予以分析，茲先引述重要條文意旨如下：

第五條：計畫地區，實則為新擬區域計畫的程序啟動條件(構成要件)，至於計畫程序之啟動乃依職權為之(程序開啟階段)；

第六條擬定機關純屬組織性權限分配條文。

第七條計畫內容為實質規劃引導工具(計畫擬定階段)。

第八條資料配合為規劃期之資訊取得工具(跨人民、專業團體與機關)，但與參與無關(計畫擬定階段)。

第九條及第十條為本法最純正之程序規範(計畫擬定段加上終結階段)

第十一條都市計畫的配合，落實計畫內容的執行性工具(終結階段)；

第十二條部門計畫之配合，也屬計畫內容之執行性工具(終結階段)；

第十三條區域計畫變更時機，實質規範啟動變更計畫之條件，構成要件性，與啟動程序相關。

第十四條調查勘測，資訊取得用(擬定階段)

第十五條至第十七條皆屬非都市土地管制之規定，屬性上明顯皆屬執行區域計畫之工具，以下亦先計入終結階段之中，與其他執行工具皆以◎標示。

	程序開啟階段	計畫擬定階段	終結階段
第一條		○	○
第五條	○		
第七條		○	
第八條		○	
第九條		○	○
第十條			○
第十一條			◎
第十二條			◎
第十三條	○		
第十四條		○	
第十五條至第十七			◎

條(非都市土地使用分區管制)			
第二一條及第二二條(罰則)			◎

值得注意的是，程序開啟階段其實幾乎都是構成要件，事實上並無任何開啟程序(如公告、聽證等)存在，初步來看似有補強之空間。

計畫擬定階段則也是以實體規定為主，欠缺真正的程序規定；此外擬定階段除第七條實體規範外，主要都是涉及資料取得工具，至於第九條只提及擬定後送審議，故實質上，擬定階段也是全無程序規定，而要強調的是，前述的各種規劃引導性法規也都全然不存在(法定程序只看得出來擬定機關的自家審議)。

終結階段是事實上規範密度最高的部分，其程序始自上級主管機關的審議，核定或備案後公告實施，以及最後的公開展示。另一大部分則是完整的非都市土地管制相關規定，以及區域計畫與相關計畫間的互動規範，這些皆屬落實計畫內容用的工具。

另外值得注意的是，作為開啟計畫(變更)程序用的規定，即第五條與第十三條同時擁有穩定計畫安定性的功能，蓋其可避免恣意變更區域計畫。

以下將前表之條文另以其作用功能區分作成下表，

	規劃引導性規範	計畫控管性規範
第一條	○	○?實質性
第四條		◎涉及權限及程序合法性
第五條		○實質性
第六條		◎同第四條
第七條	○	○◎具備雙重特性
第九條		◎程序性
第十條		◎程序性
第十一條		○實體性(配合義務)
第十二條		○實體性(配合義務)
第十三條		○實體性
第十五條至第十七條(非都市土地使用分區管制)		○◎雙重特性兼有
第二一條及第二二條(罰則)		○實體性

整體來說，上表顯示計畫引導性的規範以及程序規定相對於控管性、實體性規定，相當欠缺；這一方面導致計畫的控管重心完全置於

終結階段的審查，另一方面也因為引導性規定不足，無法提供終結階段審查作為依據，致使終結階段的審查益發趨近自由心證的模式。

區域計畫法在非都市土地的分區使用管制方面規範相當明確，顯現規範密度高且強度大，但相對地導致執行用的工具侷限於非都市土地管制規則的操作，且事實上區域計畫對於計畫範圍內土地及該管主管機關不具控制力；直接作用的拘束力方面，雖有明訂相關機關之配合義務，但對都市計畫及部門計畫擬定機關而言，實則對於如何[迫使]這些機關真正配合的工具，以及如何讓都市計畫與部門計畫得以跟區域計畫內容配合、同步之相關機制皆未建立，導致區域計畫核心之三個指導力作用方向中，除了針對非都市土地之管理尚有執行工具外，其他二者卻付之闕如。由此執行工具觀點來看，區域計畫法整體上在規範強度及密度方面都有不足，唯區域計畫法既未禁止區域計畫內容中加入對下位計畫之指導性內容，則若能在實務上技巧性地將指導性功能之工具導入區域計畫中予以運用，例如將成長管理引入城鄉發展模式中，藉以指導計畫範圍內之都市計畫，並建立以落實將區域計畫內容作為審查都市計畫及部門計畫依據的操作機制，則當可自由為之，亦可多少提升區域計畫之指導功能。另值注意者，由於區域計畫法只實體性地規定都市計畫與部門計畫之配合義務，若是要為此種操作，應特別注意因都市計畫與各種部門計畫皆各有其法律依據，以及各自之生效規定，然顧慮違反區域計畫內容情形下，都市計畫與部門計畫之效力究竟應該為何，仍宜以法律明文規定；而若以區域計畫內容作為審查、核定都市計畫及部門計畫之依據，已足以發揮控制、指導之效果，況且只要無法律明文反對如此做法，則依據區域計畫法第十一、十二條，亦足以支持在各法規命令或是規則中，將區域計畫內容作為審核依據，此亦相對較無立法作業上之負擔。

至於開發許可之運用，無論就英國之 *planning permission* 及德國之 *Vorhabengenehmigung* 來說，實係用以管控、確保土地開發案符合綜合計畫之要求而設，原則上不因之發生對預期中土地利用方式之改變。反觀我國開發許可之運作，雖亦係針對個別開發案所為，然係維持在將土地分類加以管理之框架下，其性質實為當開發案對土地之利用在方式上或規模上達到法定條件時，用以變更非都市土地分區之

方法，而以目前我國對非都市土地使用管制之情形言之，其重點仍在於變更為符合開發人所需之土地編定種類。由此觀之，我國現行開發許可制度實係英德個案審查開發案制度與土地使用分類管制之混合體，蓋無論我國都市計畫之土地分區使用管制或是非都市土地之分區，事實上是否依循 Zoning 精神將地區依照功能區隔、集中，或是僅將土地零散地以地用類型予以套用然後據以進行管制，誠然在理論上與實務上都是一大疑問。

如前所言，理論上規劃或開發許可之申請與審查應該不是用來改分區或是變更編定種類，蓋在非都市土地有預為規劃時，如現行操作之結果，開發許可之准許豈非等同個案變更區域計畫，而在通盤檢討與臨時變更間插入一區域計畫法所未規定之變更原因與類型；反之，若是未對非都市土地為實質規劃，而因其不在積極開發地區依其現狀保留下來，則以開發許可改變現狀仍具有改變既定空間秩序之事實。更進一步來看，此處之問題實際上又牽涉到，區域計畫依照區域計畫法第十五條第一項並不會直接影響、拘束土地種類之編定，則以開發許可變更土地之分區與種類編定，卻又實質上根本不發生變更區域計畫之結果，更何況開發許可之程序無論在程序上或其結果上來看，俱與變更區域計畫無關，造成規劃與計畫法制邏輯與體系觀點上的自我矛盾。究其因素，區域計畫內容只能有限地影響非都市土地之分區，而一方面在實務上區域計畫對於如何進行土地種類之編定未予規定，另一方面則分區之意義在實務上被全面架空，而幾乎僅依土地編定種類進行管制，亦即非都市土地使用管制規則提供的操作方式與架構，完全與區域計畫之指導完全脫鉤，實已架空區域計畫對於非都市土地在規劃上與管制上之雙重失去指導功能。

再者，即使回歸到柯比意發展出來土地利用依照功能予以分離的原理，其實這觀念衍生為實務上之規劃技巧與方法，然而卻如前所提及者，是一種針對積極規劃所採行之方法，其運作須要一方面將土地之分類、分區以空間的功能性集中與隔離為基礎，亦即分區是其運作之核心，而土地功能細分類乃在分區作用存在之前提下才有意義；再者，在 Zoning 下對土地為分區、分類管理固然反映計畫與管制的合一，但就其工具特性言之，實為高規劃強度用的規劃、管制工具以便

進行細密之調整與管制，然而我國非都市土地實為低規劃或未規劃地區，其管制無論分區數或是編定種類數甚至超過都市計畫所用者，反而引發在規劃實務上是否真有以這樣細密分類方式管制非都市土地之疑慮。

事實上，現行土地編定種類管制之方式亦有其不合理處，其問題在於，位於不同地點、分區的同編定種類土地，如農牧用地，其管制內容並未有所區別而是一樣的，此在以類型化方式管制土地的角度來看，實則因為顧及土地之個別性及差異處理而失之粗略。然而反向思考之下，若就現行十種分區、十八種編定類型更多種化、更細密化，以土地之個別性與多樣性而言，再多分類也不足以窮盡各種變異類型，而須承認立法技術上存在一定之侷限；再者，若再細分土地種類則非都市土地使用管制規範之規模將更形龐大且複雜，對於人民遵循法規與公務員執行法規都未必是較好或是較有效率之道。

再者，依現行法大部分非都市土地類型都有賦予容積及一定的容許使用項目，在非都市土地分區不具功能、意義之情形下，此則自然形同宣告非都市土地大部分有潛在開發可能性，並且容積及容許使用項目被理解為財產內容，如此，企求人民在法的認知上，了解非都市土地相對於都市土地乃以維持綠地開放空間，以及低度開發利用為其管制目標，豈非緣木求魚。其衍生後果則是，非都市土地的可開發性及其潛在開發利益即常被認為是一種既得權益，一旦加強對非都市土地使用之限制便常陷入是否涉及特別犧牲應予補償的思考泥淖中。易言之，非都市土地之所以予都市土地區別予以管理，即在於其不積極開發利用及低強度開發利用之特性，故除了法規應為此種政策性宣示外，應考量高強度、大規模的開發案件即應回歸都市計畫系統處理，並配合修正各該區域計畫，而擔負指導、落實非都市土地管理任務之區域計畫，也必須對非都市土地之管理發生真正指導性作用，而不是將區域計畫與分區對非都市土地之影響力架空，而單以土地編定種類遂行非都市土地之使用管制。至於如何使之與區域計畫有效連結，容於第四章針對區域計畫法修正建議再為討論。

最後，另須注意者在於非都市土地使用管制規則多數內容直接涉及人民權利義務，而在規範性質上又具構成要件性質，實應以法律定

之為宜，現以法規命令規範此等事項，實有違法律保留原則之精神⁷⁴；唯考量區域計畫法亦難以為如此詳盡之規範，難以避免授權制定法規命令以供執行之舉，似應重新檢討區域計畫法中對非都市土地管制之授權方式。

第三節 地方區域計畫的工具

原則上，因地方政府擬定區域計畫與中央擬定區域計畫皆依區域計畫法，而區域計畫法僅為一元性規定，故地方政府擬定區域計畫所擁有之行政工具，與前節所述本質上之並無不同，故本節僅針對直轄市、縣市政府擬定區域計畫在行政工具方面做額外補充。於此，須先注意區域計畫法對規劃工具(無論是實體性引導或是程序性控管)都欠缺足夠之規範，雖然這樣一定程度也可說是賦予計畫擬定機關較大空間與自由度，但相對地，計畫擬定機關卻往往不盡明確知悉可以做些甚麼，或是甚麼不能做，而另一方面，區域計畫作為一種策略性空間計畫，如前所述其原本可得用以執行、落實之工具即相對有限，以現行法觀之，用以落實計畫的執行工具大體上僅非都市土地的管制，以及作為輔助性、支援性組織工具之區域建設推行委員會。

然而，由於直轄市、縣市係屬地方自治團體，對於地方制度法所定自治事項擁有高權，而其中多項涉及區域計畫之執行。此外，直轄市、縣市既然本身為都市計畫主管機關，當對於都市計畫與區域計畫之配合有所助益；類似情形亦發生在非都市土地之管制上，蓋依區域計畫法第十五條第一項直轄市、縣市政府為非都市土地之地方主管機關，而有進行土地分區、編定之權限；準此，則直轄市、縣市政府擬定區域計畫，並依既有權限執行區域計畫內容，相較於中央主管機關反而擁有更多樣的行政工具可供直接執行。

大體上，區域計畫因其法定之指導效力、對各公權力機關之拘束力，只要其內容達到得被行政機關據以執行之明確度，其本身就是最佳執行工具；如區域計畫內容設定明確、具體之目標就是最重要的計畫工具，藉此也才方得據以指導分區與編定；此點在地方政府來做，

⁷⁴ 參考林明鏘，非都市土地使用管制法制之研究-兼評大法官釋字第 532 號解釋，收錄於國土計畫法學研究，頁 160

屬最低層之空間秩序計畫，由於空間尺度上之優勢，原即可以就其行政轄區土地為具體細緻之規定，因此直轄市、縣市區域計畫內容之明確度所足以產生之指導力，亦非上層級區域計畫較為抽象之內容所得比擬者。然而，欲達到直轄市、縣市區域計畫擁有足夠指導力且得以執行之目標，首先須就一個直轄市、縣市區域計畫應有內容予以檢討；按區域計畫法第七條所規定項目乃指區域計畫作為空間計畫在規劃性內容上應有的部分，因而需要更進一步思考直轄市、縣市區域計畫應涵蓋那些未列於區域計畫法第七條之內容，以下即先針對此一部分為說明：

- (一)、 直轄市、縣市區域計畫上承高層級空間綜合計畫(中央所擬定區域計畫)，基於綜合計畫逐級向下指導以貫徹計畫指導利用原則，直轄市、縣市區域計畫應就其計畫地區內經上級計畫所規定之需求或目標予以敘明，並據以發展出實質規劃結果。
- (二)、 與毗鄰區域計畫地區空間關聯性之分析，並應與毗鄰區域計畫地區之計畫擬定機關就相互形成跨區域空間影響事項進行協調，其協調結果亦應納入區域計畫內容之中。
- (三)、 雖區域計畫法第七條明定某些專業部門之計畫為區域計畫之一部，唯計畫地區應規範、協調之部門計畫原不以此為限，故應將防災、景觀及文教等等舉凡涉及計畫地區內空間利用之計畫，其皆應納入區域計畫內容，並予以協調、綜整。
- (四)、 各該直轄市、縣市區域計畫之願景、短中期目標，以及規劃基本原則、方向。
- (五)、 區域計畫法第七條固然規定人口、經濟成長、土地使用、運輸需要資源開發等預測為區域計畫內容之一部，然此些領域在計畫地區所呈現之議題同時亦為區域計畫所須解決者，故以上述領域為例之各種涉及空間議題皆應於區域計畫中敘明並妥為分析其對策，以做為實質規劃之基礎。
- (六)、 雖然上開條文明訂自然環境、發展歷史與區域機能為區域計畫內容，唯此些資料(尤其是與地質、水文、生態、資源

等相關者)實為規劃之依據，亦係檢視區域計畫是否合理所不可或缺者，故此些資訊之蒐集與公開對於區域計畫之擬定與執行有重大之助益，進而於區域計畫中呈現須盡量完整。

以上所提及部分係屬區域計畫內容上做為規劃之共同基礎者，故可集中做為區域計畫之總綱，方得再進一步據以做出跨專業性規劃及各專業部門性規劃。由此，建議區域計畫在撰寫上可以比照此處之結構，分為總綱、跨專業及專業性規劃結果三大部分，並將區域計畫法第七條所列計畫內容項目及前述應增加或補強部分，依其性質歸入三大部分當中；斯值注意者，鑒於直轄市、縣市區域計畫必須上承上級計畫，並向下指導都市計畫及非都市土地之管制，故更須在各規劃結果中，除了敘明規劃理由以外，敘明都市計畫、部門計畫與非都市土地管制作業應配合之明確要求、執行目標，例如規定特定都市之成長界線，某地區應增加綠地面積或特定地區土地利用是否以維持農糧生產為優先，而有礙於農糧生產之土地開發、利用方式則應避免等。

基於區域計畫依法對人民無直接拘束力，故在直轄市、縣市政府擬定區域計畫時，因此等級區域計畫內容上已經相對具體，應特別注意區域計畫內容在規劃結果之撰寫上，應以對行政機關內部為指示之方式為之，而不得對個別人民或土地做出直接規範；例如將某地區劃為日後之休閒農業專區，並限制鄰避設施在此區中之設置，則區域計畫中除指出該地區之空間區域位置、範圍及其功能用途外，應進一步指示對該地區土地之分區、編定種類依照規畫目標調整、變更，並令下轄各單位審查開發案件應將之納入考量。基本上，因現行規定下申請變更編定須經目的事業主管機關與原目的事業主管機關之同意，故區域計畫內容中有如此明確之說明時，直轄市、縣市政府下各局、處為案件審查時，即得依據各該直轄市、縣市區域計畫拒予同意；而在開發許可之審查方面，自亦得引據直轄市、縣市區域計畫內容，認定有區域計畫法第十五條之二第一項諸款情形，而否准開發許可申請案。反之，區域計畫之內容若直接規定特定地區土地除既有編定種類所夾帶使用限制外，另明訂直接、額外之限制，實有違區域計畫法第十五條第一項之規定，尚難認此種區域計畫之內容得生直接限制土地之效果。出於實際對非都市土地分區、編定土地種類須由直轄市、縣

市政府令已行政處分為之，則對應前所提及區域計畫內容中圖之部分亦應比照前述原則製作。

再者，由於區域計畫法第十五條第一項對於非都市土地管制規則之制定，僅授權予中央主管機關，故一方面直轄市、縣市政府擬定區域計畫，在土地分區管制方面仍應著重在分區之劃設，並依照各該分區特性與區域計畫中規定該些分區中土地利用之要求與目標，以作為後續調整該分區下土地編定種類之依據，以及如前述作為審查編定變更、開發許可申請案之條件；另一方面若直轄市、縣市政府認須因地制宜，就計畫地區土地為與現行非都市土地使用管制規則相異之管制時，因受限於區域計畫法第十五條第一項，在區域計畫法及非都市土地使用管制規則修正前，不宜逕以自創重疊分區或彈性分區處理，以免發生違法之情事。至於前述問題之解決，嚴格說來各地有其特殊條件，因此在管理上為差異性處理原屬合理，此亦符合規畫之學理，因此長期來說自屬可以研議修正區域計畫法第十五條第一項之規範模式，唯在區域計畫法有所修正前，或可依方面先透過增補非都市土地使用管制規則，例如加列各地方專節，使直轄市、縣市政府在規劃及管制上都能擁有較大彈性；另一方面，則如前所言，區域計畫內容之執行涉及多種地方自治事項，而地方自治團體因而得以在其權限內及不違反中央法規之前提下，透過自治立法再行微調，如立法規定轄區內特定地區在建築管理上增加額外限制或是放寬限制，或是對廢棄物處理設施之設置自為地方性之特殊規定，如此則亦可在區域計畫下創造執行上之彈性。簡言之，區域計畫對個別土地之作用仍須借助都市計畫及直轄市、縣市政府另以行政行為調整非都市土地分區、編定，如變更為國土保安用地，使之符合區域計畫之內容，方能間接地以其計畫內容指導土地之利用與管制。至於營建、觀光、環境、衛生等更加細節之專業事務，則因其多為地方自治事項，其微調實可透過自治立法解決，此誠為直轄市、縣市政府在擬定、執行區域計畫時，應特別注重之行政工具。

至於前所提及編定變更與開發許可之審查應參考區域計畫為其依據，在操作方式上應注意並非與區域計畫中明訂某種措施不得為許可，蓋若是與區域計畫中如此規定，以現行法而言，即生區域計畫直

接規範、限制個別土地之情形，而於區域計畫中說明該地不宜做哪些使用即為已足。然由此點可進一步思考，現行變更編定與開發許可之審查運作似有可調整之餘地，蓋一者目前實務上分區失去作用，導致變更土地編定種類之准駁往往亦不考慮該分區或是區域計畫對該地區土地利用之指示，而開發許可之審議則依審議規範為之，幾乎近似羈束性決定，而未真正落實審查申請案件內容是否符合區域計畫，即使在核准開發許可變動分區情形下，亦無須配合辦理區域計畫之檢討修正；此現象誠然一部份出自過去區域計畫內容欠缺執行、操作之明確指示，亦少對地區土地利用訂出要求與目標，然而前述實務上之操作方式實更進一步強化了區域計畫與土地管制間的脫鉤現象，使區域計畫對於非都市土地管制的指導功能進一步被削弱。有鑑於此，為落實計畫指導土地利用，使區域計畫得以有效指導、約制非都市土地之開發利用，實須考量(一)非都市土地編定種類之變更與開發許可之審議，縱使係以變更分區為目的，仍應將各該區域計畫之要求與目標納入審酌之條件中；(二)次則應進一步考量區域計畫對非都市土地之指導功能既是透過分區得以發揮，且區域計畫法對於分區之作用以及分區、編定間之連動等俱未有明確、清楚之規定，而係由非都市土地使用管制規則予以律定，故正可在不修正區域計畫法情形下，針對分區對個別土地之作用予以調整，並以各該案件是否符合區域計畫內容做為變更編定與開發許可審議之核心，則可相當程度建立區域計畫對於非都市土地利用與管制之指導功能。

此外，自區域計畫變更第一次通盤檢討以來，在既有非都市土地十種分區與十八種編定種類外，新增三種分區方式，即限制發展區、條件發展區及一般發展區。基本上這三種新分區並不與既有分區、編定互斥，而是疊合於既有分區、編定之上，其作用乃進一步在既存之使用限制上再額外予以限制。就原理上來，這是一種重疊分區的手法，也是規劃上常用手段，唯區域計畫既在法律效力上不直接拘束人民，則限制發展區、條件發展區的套疊，以重疊分區來說，其限制效果仍不宜對人民個別土地發生直接之限制，而是應做背景式運用，以之為直轄市、縣市政府配合變更既有分區、編定，以及用以做為開發許可與編定變更上之審酌依據；另一方面，限制發展區與條件發展區

作為重疊分區增加額外限制，只規定於區域計畫變更一通之中，卻未先行增加相關規定於區域計畫法施行細則與非都市土地使用管制規則，致其亦不可等同得以直接拘束人民土地之既有十種分區、十八種編定視之。近日中央主管機關擬將限制發展區變更為不具直接拘束力、較偏向資訊性色彩之環境敏感地區，並將增補區域計畫法施行細則與非都市土地使用管制規則，使之具備法規明文之依據，其用意大體上即係避免直接由區域計畫對人民為限制。唯環境敏感地區既為一種重疊分區，其作業方式自仍應循第十五條第一項方式處理，其係未經依其他特別法劃設者，則直轄市、縣市政府自可以敘明劃為環境敏感區理由，由縣市政府依據區域計畫內容另行發布，以具體劃定各該計畫地區中之環境敏感地區，並說明期待對該地區之使用、限制方式，以及行政措施上之配合事項(此即前述區域計畫內容中所含之要求與目標)。其於區域計畫之撰寫方式，茲舉一例以供參酌：地區 A 因具生物多樣性極高之價值為環境敏感區，該地區之開發利用應盡量維持自然景觀及生態環境，其經認定為特殊生物 XX 與 YY 之棲地者並應不得開發，至於地區 A 其他仍可開發利用地區應以生態環境保護為優先考量，配合變更 A 地區土地之分區與編定種類，其在開發時並應同時實施生態補償措施。至於某些環境敏感地區乃來自既有部門計畫或事業法規已劃設者，如水質水量保護區，則可以敘明來源、依據後直接納入區域計畫中，如：地區 B 依自來水法經主管機關業以民國 XX 年 Y 月 Z 日文號劃為自來水水質水量保護區，依法進行管制，應劃定為環境敏感地區，並應配合變更 A 地區土地之分區與編定種類。依如此模式撰寫，因區域計畫內容對人民土地之規範仍具抽象性、間接性，仍待直轄市、縣市政府據之另以行政行為劃定環境敏感地區之具體範圍，並依特別法設置保護區及配合實施地政作業，則區域計畫內容自無牴觸區域計畫法第十五條第一項之疑慮，而其下達之指示亦相對明確而可得據以執行。

針對計畫地區中之都市計畫的配合方面，可在城鄉發展模式部分內容中具體宣告對計畫區內都市計畫之調整，如優先發展之城、鄉，應限制其發展之都市，或如哪些城鎮空間結構上或公共設施應如何改善，並應就落實與執行上，要求各都市計畫如何配合明確予以規定；

以下舉例做為撰寫方式參考：X 市市區排水系統不足且與區域排水銜接不佳，致常生水患，其都市計畫應就公共排水部分予以調整，應依集水區分布情形，於區域計畫指定區位加設 Y 效能要求以上之滯洪設施；Z 市成長過快，導致區域城鄉發展失衡，就 Z 市都市計畫應設置至民國一百一十年止之成長境界線，並強化容積管制措施或移出部分容積。須值注意者，區域計畫法雖未明訂是否可以於區域計畫中規定容積總量之限制、分配，以及都市成長境界線之劃設，唯一方面區域計畫法第七條所示區域計畫內容僅屬必備之最起碼內容，區域計畫擬定機關原可依職權就行政區域涉及空間事務，將其規劃規定於區域計畫中，故於區域計畫內容中由直轄市、縣市政府上承高層級綜合計畫可自行規定容積分配、劃設都市成長境界線或設定城鄉發展之優先順序，當無疑慮；另一方面言之，前所提及事項仍可以城鄉發展模式之概念予以涵攝，故實亦為區域計畫內容之固有部分。

至於在部門計畫方面，直轄市、縣市區域計畫除應將中央部門計畫納入外，亦應於協調後，將該直轄市、縣市之部門(空間)計畫之結果整合納入區域計畫內容中；於區域計畫擬定階段發現存有衝突或牴觸情形者，即應執行部門計畫之配合修正，或於區域計畫內容中敘明該些部門計畫應配合辦理修正、變更之事項。此部分在撰寫上，因區域計畫法第十二條明定區域計畫對部門計畫之直接拘束力，故應以明確之表達方式相關直轄市、縣市部門計畫如何配合。

最後，在區域計畫整體性工具上，既然現行法仍著重計畫與管制合一之精神，在此條件下則應考量，不應放任分區失去作用，才能有效建立區域計畫對非都市土地使用管制之指導功能，而此點大致在第四次座談會中取得專家學者共識；唯分區之意義與功能若要予以提昇，勢必涉及對現行非都市土地使用管制之制度結構性變革，涉及究竟應有多少種非都市土地分區，各分區功能及其對土地使用之拘束力為何，皆仍待進一步討論其細節並設計之，進而方得透過區域計畫法施行細則與非都市土地管制規則之增補、修正完成制度之改變。

除了前面提及直轄市、縣市政府得以透過自治立法與自治行政執行區域計畫之行政工具，以及以區域計畫內容本身作為控管、落實之工具外，由於區域計畫法對計畫擬定相關程序中之控制性工具，如機

關、民眾與專業團體參與等，如前所述實過於簡陋或付之闕如，對於現今社會政經時勢之要求已難企及，為提高區域計畫規劃成果之合理性與正當性，直轄市、縣市政府在執行區域計畫擬定程序時，應於法定程序之外注意區域計畫作為上下層級綜合計畫間、與跨專業部門以及跨區域間議題處理之協調、合作平臺，強化府內局處橫向協商，以及對外鄰近區域主管機關、專業團體協商與有利害關係人民之參與、協商，並以其自治權限建立執行性程序法規確保這些程序參與的辦理，此除了提升計畫擬定程序上之正當性外，亦進一步可以將潛在衝突先期予以處理，同時提升規劃結果(即區域計畫內容)之妥當性及可被接受性。

第四節 小結

綜合前面之分析與討論，大體上可以看出，現行區域計畫法就其核心效力規範來看，其將區域計畫作為一種策略性空間計畫(即相當於德國法上空間秩序計畫)，並使其作用於行政部門內部而不具有直接對外效力，就比較德國法及都市計畫法來看，應屬可以確定者。準此，區域計畫無論是中央或是地方所擬定者，其既為策略性空間計畫，則原則上並不需要建置類似徵收、重劃、更新等得以用來對土地直接執行的工具，而是需要用以確保都市計畫、部門計畫擬定機關與非都市土地分區、編定之地方主管機關配合區域計畫內容之工具。然而區域計畫法雖然以第十一、十二與十五條明訂區域計畫的法律效力與作用方式得以拘束前所提及之機關，但實則並未明訂用以落實前揭條文之工具，如協商程序、部門計畫之同時變更、修正程序；易言之，區域計畫法除了第十五條以後關於非都市土地使用管制、開發許可相關條文外，其性質反而較接近於實體法，在程序工具方面明顯除了前述部分都有不足之情形，而主要缺乏的工具與前述計畫工具比較，明顯落在(一)用以引導進行計畫擬定的實體性計畫規範，(二)用以透明化計畫相關資訊與強化參與的擬定程序控制工具，以及(三)用以落實、執行區域計畫的工具上，其中又以(三)之規範，一方面針對區域計畫法第十一條、第十二條未規定相關程序，對於第十五條第一

項之規定，原設計乃是區域計畫透過分區影響非都市土地之管制，但因分區失去功能導致這方面用以落實區域計畫的工具也告失靈。

上述現象在尋求解決之道上，大體可以從兩個層面來理解，一者，既然部分工具之缺乏或缺陷是來自區域計畫法的規範不足，則此種問題涉及全面各區域計畫的指導功能得否有所發揮，則不是會僅發生於直轄市、縣市區域計畫，故解決之道所涉及者乃區域計畫之整體制度性檢討，而主要須透過對區域計畫法及其各子法規之修正達成；其次，則如前所述，由於直轄市、縣市區域計畫在計畫空間尺度上相對較大，得以較為精確、細緻地做出規劃，而又得以藉助直轄市、縣市之自治權限處理執行區域計畫內容所需之自治立法與行政行為，故其解決之道不涉及區域計畫整體制度結構之修正、補強，況且，直轄市、縣市政府本身同時主管區域計畫、都市計畫、地方部門計畫之擬定，以及非都市土地之分區與種類編定，相較於中央所擬定區域計畫明顯擁有協調、配合與執行方面之事實上優勢。易言之，就區域計畫內容之落實、執行而言，在直轄市、縣市政府擬定區域計畫之後，真正實務上，比較德國法上所提供給區域計畫用以控管下級主管機關的工具，以及明訂開發案件審查必須符合區域計畫規定之要求與目標，則現行區域計畫法並未提供辦理區域計畫法第十一、十二、十五條有效輔助程序、執行與落實工具之情形下，主要受影響反而會是中央所擬定區域計畫，相較於能自治立法建置執行所需工具之地方政府，實仍無法擁有足夠工具進行有效指導與管控。

相對於前述所提及欠缺之行政工具外，其實無論在規劃學理上或是計畫法制的學理上，區域計畫對空間(土地)利用所設下的要求與目標，以其做為對下位計畫及非都市土地使用管制之指導，而計畫內容本身就是規劃與工具而得轉換成管制之依據。易言之，區域計畫內容就是用以指導下級綜合計畫、部門計畫與非都市土地利用管制的工具，只是在實務上這一點經常被遺忘掉。然而，無可否認地，迄今之各區域計畫在內容上雖有土地分區圖，但對計畫地區之都市計畫一無指示，而其他內容往往更近於只是彙整各種部門計畫而成，其內容欠缺足夠之明確性以供發揮區域計畫內容之指導功能；而此點以直轄市、縣市區域計畫之尺度來看，直轄市、縣市區域計畫實正適合對計

畫地區土地為明確之指示(要求與目標)，也是直轄市、縣市區域計畫所應該做到而避免重蹈既有區域計畫覆轍者。

其次，前已提及區域計畫法第十五條在結構上來看，係以區域計畫控制分區，進而間接控管非都市土地種類之編定；然而，非都市土地分區在實務上之無意義化，也導致原制度設計失去功能，故針對此一問題，如何回歸以分區(既有工具)為主的管制方式，或有進一步修正非都市土地使用管制規則甚至區域計畫法之必要，至於如何修正則須視非都市土地分區制度如何設計定之。

至於區域計畫法第十五條之一將開發許可做為決定是否准許非都市土地變更分區之用，而其程序無須伴隨區域計畫之檢討、變更，實質造成區域計畫對於非都市土地利用管制之指導功能更進一步被削弱，此與計畫指導土地使用之精神亦有所違背，恐亦須進一步檢討開發許可操作之方法。

第四章 區域計畫法修正建議

依照前兩章之分析，固然依現行區域計畫法內容觀察，乃將區域計畫之性質定為一種不直接拘束人民，具策略性之空間(秩序)計畫，此種立法方式原則上符合前引德國法之例子，而事實上也符合日本、英國之情形。因此，區域計畫內容遠較都市計畫抽象、不明確，而區域計畫法之規範內容也相對較為精簡，自然都屬期待中事。易言之，就立法例上來看，現行區域計畫法規範所形塑的區域計畫，做為空間秩序計畫實無法理上、規劃原理上之疑慮；以本研究觀點，雖若要將區域計畫設計成類似都市計畫具有直接對人民拘束力之綜合計畫，嚴格來說並無不可，唯此因都市土地仍須透過都市計畫之作用進行管理，故即使區域計畫能改成直接拘束人民，亦將侷限在非都市土地之管理方面；而這樣的法律修正實為制度的結構性改變，勢必對區域計畫法第十五條起之相關條文全數做大規模的改變；然而，誠如第四次專家座談會中回歸以分區為主之非都市土地管制之意見，其實只要非都市土地之分區能夠發揮作用，則事實上區域計畫仍只須控管分區即可，而無須直接拘束人民及個別土地。基於此一考量，本研究並認為現行法下區域計畫之性質為策略性之空間秩序計畫並無不妥之處，應無刻意修法予以變更之必要，故本章關於區域計畫法修法建議亦在此一前提下進行討論。

基於區域計畫作為一種策略性空間秩序計畫之定位，原則上既然區域計畫不直接對行政機關外部之人民發生拘束力，則整體而言，區域計畫法的規範重點應該只在於：(一)確保區域計畫擬定程序的合理性，藉以在維繫計畫擬定機關之計畫形成自由的同時，保證區域計畫內容的合理性(反映計畫理性)；(二)提供區域計畫擬定機關足夠之規劃、落實工具，以確保區域計畫內容之要求與目標被受區域計畫效力拘束之各行政機關所執行。前者主要涉及區域計畫的擬定，反映以程序正義保障實體正義之原理，包含機關、人民、團體的參與，也涉及相關各機關間權限的分配，其實是現行法雖已有規範，但因規範過於粗略或偏重行政上之便利，卻距離理想上的應為狀態極為遙遠的一環。至於後者，則是區域計畫之規劃內容是否得以實現的關鍵，唯如前所

述，一方面在區域計畫主要的三個作用方向上，區域計畫法的規範實有不足，加以非都市土地分區的架空，誠有積極予以補強、修正之必要，此將於下面分別討論其修正可能性；另一方面則由德國法上相關工具觀察比較可以看出，上級綜合計畫主管機關對下級綜合計畫或是部門計畫除了透過計畫核定權限，可以當各該計畫送核時進行控管外，並無有效防止各該計畫不配合中央層級區域計畫內容之工具；此種情形下，固然將地方政府擬定區域計畫認定為委辦事項時，則因中央主管機關對於直轄市、縣市區域計畫仍有實質審查權限，不致出現失控之情形，但若為符合地方自治之精神，調整地方政府擬定區域計畫為自治事項，則可能發生中央主管機關欠缺足以有效控管地方層級區域計畫工具之情形，有關此點容於後面詳述。

第一節 區域計畫法之整體性問題及其檢討

整體來看，區域計畫法雖然在立法之際明顯受有都市計畫法之影響及都市計畫的影子，但事實上卻仍有許多整體面的差異：

- (一)由第十五條第一項來看，雖外觀上亦採都市計畫之計畫與管制合一制度設計，但區域計畫之計畫與管制結合較都市計畫遠為鬆動；
- (二)由第十五條第一項來看，就個別土地之管制來說，原始設計本應是以單層級區域計畫為考量所設計的制度，無可否認，因為這些區域計畫無須指導下一層級區域計畫，這種設計確實比較適合用在中央政府或當年省政府所擬定跨行政區域的區域計畫，然而搭配同法第六條關於擬定權限來看，區域計畫得空間尺度卻是不一的，也未必是跨行政區域的；
- (三)基於國土發展整體考量、規劃之考量，空間綜合計畫多層級化有其必要，而國土計畫法草案即符合此一方向，但以現行區域計畫法來說，因為有前述問題，雖不至於完全限制解釋為可如都市計畫般多層級地擬定以落實逐層指導、管制之可能性，但畢竟並不是全無爭議餘地，故應可考慮參考類似德國空間秩序法之立法模式，將中央與地方擬定區域計畫間之差異、關聯明確予以訂定，否則極易發生按照區域計畫法第十五條第一項，究竟直轄市、縣

市政府是依中央所擬定區域計畫還是地方層級區域計畫辦理非都市土地分區與種類編定之疑慮；

直轄市、縣市政府就其行政轄區擬定區域計畫，使區域計畫對於銜接都市計畫與地方政治有明顯好處，但也相對導致出現究竟是自治事項還是委辦事項的疑慮；就此問題而言，考量現行法明訂區域計畫須經主管機關核定方可公告實施，以及地方層級區域計畫必須承擔具體化、落實中央擬定區域計畫之任務並處理區域邊界之跨行政區域議題，在未能對相關制度全面檢討，並建立足以幫助中央主管機關管控地方政府之配合作為前，地方政府擬定區域計畫之性質仍應認係委辦事項，原則上無特別修正現行法之需要；唯另須敘明者，此問題之處理固然涉及者主要在於我國對地方自治制度所把握之分寸何在，但事實上各國在地方自治下中央或聯邦與地方分權界限原即不盡相同，而衡諸區域計畫作空間秩序計畫之特性，實無論將地方政府擬定區域計畫當成自治事項或是委辦事項實皆無不可，只是在制度設計上必須明確，而區域計畫法則應該配合該種制度設計構想下之定性做修正調整，唯為避免爭議，則無論政策上對區域計畫制度涉及選擇何種定性，率皆以明訂為佳。

關於(三)之處理，首先應注意區域一詞在區域計畫法並未正面予以定義，而僅是規定那些地域空間得擬定區域計畫，而就區域計畫法第六條第一項第三款之規定來看，則最小之可擬定區域計畫空間範圍為兩鄉、鎮(市)之行政區域，進而理論上可存在比直轄市、縣市區域計畫更低層級之區域計畫。基於區域計畫多層級存在(實則國土計畫之概念亦復如是)之考量，建議明訂區域計畫得多層級擬定並逐層由上向下指導、管制，而就中央主管機關所擬定，以全國為計畫範圍之區域計畫是否另行賦予名稱，則只要如前述將區域計畫之多層級性規定清楚，原則上並不必要；而更進一步則應明訂各層級區域計畫間，下層級區域計畫應以其上一層級區域計畫為擬定之依據。易言之，現行法之第二章必須針對區域計畫多層級化予以擴充。

此外，固然區域計畫並無直接拘束人民級個別土地之效力，而是透過都市計畫、部門計畫與非都市土地之分區、編定行為，但公共建設需要土地的問題無論在都市土地或是非都市土地都會存在，而一方

面目前土地徵收已經面臨急切制度檢討之時刻，長期而言是否可以考量增加政府機關以較溫和方式取得土地之管道，如透過優先購買權的建立或對公有土地與民間互易之鬆綁，強化土地儲備與交換私有地的靈活化，以提高公權力機關操作土地之空間，同時亦可考量對於土地開發是否將生態補償法制化；此些都屬土地相關法制上相當重要，也關涉在實務上執行之可行性者，雖不一定皆屬於區域計畫法修正範圍之內，但誠屬政府就國土利用、管理上，可整體綜合予以考量者，故一併於此敘明。

第二節 整體結構性與法效力的問題

如前章所分析，現行法下區域計畫所帶來之地方政府的各種配合或執行義務，目前在三個主要作用方向上都有執行之困難，蓋區域計畫擬定機關發布實施區域計畫後，實無工具足以強迫有配合義務機關即時配合作業，導致區域計畫之指導功能幾近全然失去作用。針對此點，茲就此三主要作用方向之改善提出建議如下：

- (一)、 針對都市計畫方面：依區域計畫法第十一條都市計畫須配合區域計畫故無問題，唯該條文用以強制都市計畫擬定機關配合之方法，卻是令上級主管機關得代為擬定或變更都市計畫。此點衡諸地方制度法明訂都市計畫為地方自治事項，則此種方法誠然牴觸地方制度法之規定而有違地方自治之精神。故就本研究之觀點而言，要強化區域計畫對都市計畫之指導、控管效果，首先必須在區域計畫內容中明確規定對於計畫地區各都市計畫區之要求、目標，以使都市計畫有所遵循、配合，而此正可以規定於城鄉發展模式中，而毋需進一步修改區域計畫法相關條文。反而在都市計畫實務上，今後應要求其內容必須附具專章詳述應配合區域計畫事項，並於實質規劃結果部分論述其配合區域計畫之情形。至於內政部則得於核定各主要計畫時審查其是否符合區域計畫之要求與目標，並將此納入細部計畫核定之審議原則中。故整體言之，針對都市計畫之配合方面，除應考慮刪除既有上級主管機關介入地方都計事務之規定外，原則上並無特別之修法需

求，但須在實務操作上細緻化並將之明訂於細節性、執行性法規命令或規則中即可。

(二)、 針對部門計畫方面:此部分涉及兩層面，第一個層面即在於如何落實區域計畫擬定過程中之協商，確定區域計畫語相關部門計畫間如何相互配合，以使潛在的衝突或矛盾能提前處理，甚至因而得以及早啟動配合之行政行為。第二個層面則是，對於規劃結果出現區域計畫與相關部門計畫間存在差異而有進行配合作業之必要時，應有相關處理程序之規定。嚴格說來，針對區域計畫與部門計畫間如何配合這部分，區域計畫法只是一語帶過，也未曾有相關規定處理擬定程序的協商與計畫發布後的配合作業，故此處並非是實務上未能妥善進行機關間協商，而是根本性地欠缺足夠的規範；而此問題在針對第二層面問題時更形嚴重，因為一旦區域計畫與相關部門計畫在內容上有所不同而各自發佈，兩計畫各有其法效力，將可能發生同一土地或同一事項在兩計畫規定不同之情形，此情形下若在完成二者間配合作業前不對兩計畫法效力規定清楚，在法規適用上勢必出現問題，而亦不宜純粹放任以解釋方法解套；於此反觀第一層面問題，因屬機關內部事項，除非涉及同意權等涉及權限之規定，當可直接以規則予以律定。整體而言，針對區域計畫與部門計畫間之介面，須要謹慎設計其計畫擬定期間之協商程序、計畫發布後之配合程序(含計畫之平行擬定或同時擬定程序)以及效力相關規範，並相應修正區域計畫法。斯值注意者，前述須修正或增補法規之部分，原則上在機關鍵內部會辦、協商部分可僅以法規命令或規則律定，但若程序上認須相關機關行使同意權者(如申請變更編定須經援目的事業主管機關同意)，則實仍應以法律定之，蓋其涉及權限之分配而有法律保留之適用，至於關於配合程序與計畫效力相關事項亦應以法律定之。

(三)、 針對非都市土地使用管制方面:如前述，區域計畫係透過控制非都市分區之劃設間接控管非都市土地之編定，進而

得以影響非都市土地之使用、管制，故確保分區能夠發揮作用乃以計畫指導非都市土地使用、管制最重要之課題；然此問題直接觸及區域計畫管制工具應該如何設計的問題，另於本章第五節予以分析。

前述涉及地方政府對區域計畫配合義務之問題，另有應予注意者，即區域計畫內容既對相關機關為綜合、部門計畫與措施(含開發案之審查)皆具拘束力，則受區域計畫拘束之行政機關在擬定綜合、部門計畫即各種涉及空間之措施時，對於其所為行政行為之符合區域計畫即有論證之義務，而應在做成行政行為之際撰寫明確、詳細之相關論證，其欠缺論證者，應即認各該行政行為有瑕疵；唯我國法制上對於公權力機關行使公權力之論證義務鮮少有規定者，而此實與民眾權益之維護與行政監督之進行息息相關，自亦屬建議可納入區域計畫法修正之中者。

第三節 規劃工具問題

區域計畫法對於應該如進行規劃並未有所指示，相關者實只有第七條的計畫內容，以及以第十五條明定非都市土地分區使用為區域計畫對非都市土地之規劃方式；蓋法定計畫內容明示區域計畫應有內容，原即用以告知本規劃人員進行計畫擬定時應注意之最起碼內容項目，決定了規劃的最低限度，故性質上為規劃工具之一種，然而這些法定內容有些僅具資訊性之內容，如計畫地區發展預測、自然環境資訊等，其係用以做為規劃之事實基礎及判斷規劃是否違反專業技術要求，原無被執行、落實之必要，故就其功能而言，多少亦可謂具有控管工具之功能，此部分即不具有對相關機關之拘束力；而區域計畫內容中屬規劃結果者，無論其係要求特定局部地區之土地利用應注意何種要求，或是設定其發展目標，皆屬須被執行、落實之項目，故始得以拘束相關機關，而自亦須以相當之論述說明劃之理由。

承上，就區域計畫整體內容做為規劃工具來看，大略可以分成空間基礎資料、規劃結果與規劃理由三種基本不可或缺之元素，而可將之轉化在區域計畫之撰寫書圖格式上；按空間規劃必先對計畫為(一)整體性了解並決定規劃之基本方向與原則，其後方得據以做出規劃，

而規劃又依涉及事項之特性，可分為跨專業部門性及專業部門性事務，故在前述(一)部分之後，自應說明計畫地區中(二)跨專業部門性之之各種規劃結果，以及(三)專業部門事項之規劃，而這些規劃結果都應附具理由論述。

針對(一)之內容，在建立整體規劃原則及方向前，必須先對規劃標的(即計畫地區)為基本分析，並了解其空間議題，包含對計畫地區客觀自然、社經條件予以蒐集、分析，故空間基本資訊與議題分析皆應納入此部分。此部分原則上涉及者只是細節部分，故僅以作業手冊予以律定即可，尚無修正區域計畫法之必要。至於(二)、(三)部分則涉及計畫擬定機關之計畫形成自由，原即難有定則，唯為能利於執行應如前述於計畫中盡量明確指示對特定地區之要求與目標，並敘明規劃理由。其中，關於規劃結果應附具理由論證之原因已於前有所說明，於此僅另強調在法制作業上，計畫擬定機關之論證義務正如法官裁判應附具理由，事涉計畫結果是否具法律上之瑕疵，故仍應於區域計畫法予以明訂為是。

至於在非都市土地使用管制部分，一般認其受有都市計畫之影響，而具有計畫與管制合一之情形，亦即直接將管制用之工具當成規劃工具使用，因此點涉及管制工具之問題，故容後於第五節併入管制工具部分再進一步分析。

第四節 程序工具問題

如第三章所述，程序規定(工具)是兼顧計畫擬定機關之計畫形成自由下，確保計畫結果能符合計畫理性要求之必要工具，而其關鍵在於透過各種資訊性、參與性程序促使具專業性質之規劃作業能夠不流於專家的恣意並確保能平衡兼顧各種當地需求，而此部分於現行法時則僅以第九、十條規範審議、核定與公告實施之程序，對於區域計畫擬定、變更程序之啟動與計畫擬定期間全無相關程序之規範，而此些既有規範對於計畫相關資訊之提前公開，以及民眾、專業團體與機關之程序參與依然極為薄弱。

按國家對國土所擁有之規劃權對立於人民對其土地之私財產權，而就優先保障私財產權之憲法價值來看，既然私有土地之產權受有計畫保留之限制，則須在制度上將空間計畫之擬定不至於流於專家之恣意，方有保障私有土地財產權之可言。在此原則下，區域計畫擬定程序之各階段，含擬定或變更程序之發動，到計畫草案之核定，其相關資訊皆須公開以使之得以被公眾檢視，次而使各計畫擬定程序各階段皆有相應之管制、牽制性措施，如臨時變更區域計畫前之辦理聽證，擬定期間之機關、團體參與，計畫草案之聽證等。基於此一考量，現行法應有下列項目可得配合修正者：

(一)、 針對計畫程序之起始：區域計畫法第十三條第一項僅規定可得辦理區域計畫隨時變更之原因，然未對擬定(變更)區域計畫程序之開啟全無進一步規定，是則全由區域計畫主管機關依職權認定並啟動程序，此點衡諸區域計畫隨時變更乃基於較為突發、重大之改變所衍生，期對計畫地區人民權益所生干預之考量自須更加慎重，能以聽證程序控管此一階段，對於計畫擬定程序啟動正當性與妥當性之確定，當有極大之助益，同時能夠提前將計畫所設利害衝突顯現，以及間接防止計畫被恣意變，故建議對區域計畫隨時變更之啟動另設聽證一類的公眾(含民眾與專業團體)參與程序。

(二)、 針對規劃進行期間：現行法對於區域計畫擬定過程可謂全無規範，然此一階段卻是進行跨專業部門、跨區域間協商最重要之時。有關此一階段實如前述，在僅涉及機關內部間之協商程序固然可以法規命令或規則予以律定，但因其涉及毗鄰之直轄市、縣市行政轄區而有必要進行相鄰區域計畫擬定機關間之協商，亦涉及不同專業部門間意見之表達，故機關參與於此階段必不可免；至於專業團體之參與亦適合於此階段進行，以在計畫草案定行前提前蒐集專業意見。按計畫之擬定階段乃真正之規劃階段，一般而言及南規定如進行規畫，故一般在立法例上亦係只規定此一階段應辦理的各種參與機制與資訊公開即為已足。唯須注意者，如前所言，相關機關、團體之參與區域計畫擬定程序是否須進行區域計畫法

之修法，實則端視制度設計上其參與強度而定，此則仍須由中央主管機關為決定，而本研究基於敦促落實計畫擬定程序中機關、團體參與程序之落實，傾向於建議將此些參與程序明訂於區域計畫法中。

(三)、 針對區域計畫草案形成後之程序：原屬區域計畫實質內容之控管階段，現行法所規定之審議、核定、公告、展示等俱屬之，係如前述為現行法就區域計畫擬定程序中有規範之部分。唯現行法所規定之程序，係將各區域計畫草案由擬定機關之區域計畫委員會辦理審議，其後即送核定，在核定前除了區域計畫委員會可以一定程度代表其他機關之民間之參與，而區域計畫委員會實則唯區域計畫定機關之內審機制，故亦可言在區域計畫經核定後方有資訊之公開可言，而無論公告與公開展示俱無助於人民在區域計畫定案前，對草案有效表示意見，自亦無何公共參與可言。有關此點，建議應將相關程序至少仿照都市計畫法第十九條第一項模式，讓計畫之草案在審議前即提供公眾參與、提出意見之機會。

第五節 管制工具問題

按區域計畫之管制工具在廣義的理解下，包含對區域計畫內容之實質妥當性予以控管，乃主要由擬定機關之區域計畫委員會所為之審議(內審)，以及中央主管機關所為之核定(外審)組成；進而亦包含用以落實區域計畫而對個別土地所為之管制。

就前者來說，區域計畫草案完成後之控管，除前述公眾參與元素之欠缺外，現行程序就專業審查而言，如前述有內、外審之機制，故應屬足夠。至於計畫變更的必要性與變更限制方面，宜注意計畫啟動程序的建立，這方面實體規範(通盤檢討與隨時變更要件)已足，主要缺點如前述在於欠缺程序規範，以落實程序正義，於此不再贅述。

而針對用以落實區域計畫工具方面，區域計畫由於不直接規範人民與土地間法律關係，其作用方式須要媒介，同時也須要區域計畫能有效控制媒介。有關此點，相較於都市計畫擁有大量執行用工具，如

市地重劃、都市更新等等，區域計畫確實因其作用之間接性不太需要直接作用之執行工具，但是卻必須確保其對都市計畫及非都市土地之指導力。有關此點實已於本章第二節略有提及，以下即就此進一步予以補充說明。

就控管都市計畫方面來看，都市計畫事務既屬地方自治權限，區域計畫內容原即不宜直接干涉都市計畫之細節，原理上只宜對都市計畫作出計畫目標，如發展限制、發展方向等之要求或如綠地量之增加目標等，至於真正能夠迫使都市計畫擬定機關配合區域計畫之行政工具，目前實付之闕如。至於是否應設計建置控管都市計畫配合區域計畫之工具，有進一步討論之空間。若要建置這種控管工具，在考量上最起碼應針對都市計畫對區域計畫之配合，在都市計畫內容中依各事項所屬項目，如某市區之成長管理策略即屬城鄉發展模式之內容，明確且詳盡說明其規劃如何配合區域計畫(亦即不抵觸)；此點就現行區域計畫法與都市計畫法內容觀察，二者雖皆未明確規定，但就區域計畫法第十一條之規定來看，在法制面應無須增修現行法即可執行，故建議只要在實務上，對於都市計畫之擬定、變更落實對區域計畫要求及目標的配合，並於都市計畫中相應論述、說明即可，係屬目前立即可執行者；然若有意將此點在法制上明確化，則亦非修正區域計畫法，而係應於都市計畫法中予以明訂都市計畫擬定機關之配合與論證義務。至於個別都市土地之管制，則其係直接依據細部計畫所為之指定，適用各該都市計畫法施行細則進行管制，實屬區域計畫內容所不能、亦不應直接干預者，故亦無進一步討論之必要。

在非都市土地方面，依區域計畫法第十五條第一項，地方政府係依據區域計畫內容中之土地分區利用計畫進行分區及編定，然而，地方政府在完成第一次土地分區及編定後固然要送中央主管機關核備，其後編定變更由地方政府依非都市土地使用管制規則及相關法規自行准駁，則編定變更是否抵觸區域計畫對土地之規劃已是幾乎全然不問，是否須要連動檢討區域計畫分區變更由中央主管機關准駁，卻皆與區域計畫脫節，而即使中央主管機關尚能擁有核備之准駁權，但此實限於合法性之審查，亦難以真正控管地方政府對非都市土地之分區與編定。至於變更分區申請開發許可方面，雖主要由中央主管機關處

理，且訂有開發許可之審議規範以為辦理之依據，但目前操作實務上亦欠缺同步審酌個案與區域計畫間有否牴觸之情形，更遑論大規模開發案，如開發面動輒數百，甚至逾千公頃之開發案，應啟動部門協商，甚至應同時變更區域計畫之操作。此種現象成因或有多重，但其結合非都市土地分區之失去功能，導致在非都市土地使用管制之實務上，使區域計畫近乎全然失去指導、控管之功能。

然而，由原理面及法制面來看，一方面雖區域計畫法第十五條第一項授權制定非都市土地管制規則進行土地使用之管制，但在觀念上，非都市土地使用管制規則之內容乃是抽象地決定土地就其種類應受有何種限制(含使用方式、強度及變更之限制)，其與指配土地種類使之適用該種類限制之行為，實為截然不同者，而區域計畫依上開條文對非都市土地分區、編定種類之作用，無論出於直接或是間接方式，都是後者而非前者；故無論在法理上、實務上，該條文都不妨礙依據區域計畫，透過分區及土地種類編定之作業控管非都市土地之管制，並做為編定變更申請案予開發許可申請案之審查依據，而無須再區域計畫內容中直接觸及非都市土地使用管制規則。

在此問題上，非都市土地使用管制規則之規範模式乃明訂各種類土地合法使用項目，並依該規則第二七條第二項將編定變更限制在附表三所允許之範圍內，此種規定模式雖對法規明確性有所助益，但在實務執行上對土地編定種類之變更申請只要不違反附表三即為准許，似乎將此種准駁決定認定為羈束性裁決，而審酌該條文之規範結構與空間計畫以計畫指導使用只原則來看，這樣的行政決定恐難解釋為單單依照附表三所為之羈束決定，而是應由主管機關就該分區特性及區域計畫對該地區之要求為裁量性決定才對，故此種實務上之做法卻也變相壓抑了分區與區域計畫作為裁決基礎之可能。次按依區域計畫法第十五條之二：[經審議符合左列各款條件，得許可開發…]，則原本針對非都市土地申請開發許可可以變更分區，在行政裁決的性質上亦屬應有裁量之餘地者，而目前實務上操作幾近當成羈束性裁決運作亦屬值得斟酌之處。斯值注意者，以開發許可辦理非都市土地分區變更固然亦可達到管制土地之效果，唯既然直轄市、縣市政府辦理非都市土地之分區作業仍係基於區域計畫，則縱使區域計畫不對個別土地指派

其分區，在原理上分區之變動即應相對應地檢視區域計畫是否有隨之檢討變更之必要，若有配合變更之必要者，當援引區域計畫法第十二條或第十三條第一項進行區域計畫之變更，否則若認區域計畫對分區之指示並無變更之必要為前提下，符合區域計畫相關要求之開發許可申請案方有准許之餘地，此亦方符合區域計畫法第十五條之二第一項規定之精神。更進一步來看，開發許可就類似立法例來說，一般皆是用來審查開發案是否符合相對應空間綜合計畫，而不是用來變更的；這有其邏輯上及計畫法制上之原因，蓋一者，區域計畫雖然本質上幾乎不可能不被變更，但仍然必須維持一定之穩定性，不能朝令夕改動輒變更；再者，原理上像區域計畫這種策略性空間秩序計畫，一般小開發案根本不應該發生須要配合變更區域計畫之情形，故區域計畫法除了通盤檢討，只明訂於第十三條第一項三種法定隨時變更原因，而未如都市計畫一般容許個案變更之可能；準此，在設計非都市土地使用管制制度時，嚴格說來以分區變更做為啟動開發許可審議程序之原因雖無不可，但事實上還不如設計成開發案之區域計畫符合性審查，而對於大型之高開發強度案件，其已確實涉及區域計畫之配合變更者，則仍然必須先經開發許可程序，並觸發一同辦理區域計畫變更完成後，方得再依都市計畫法辦理都市計畫(如特定區計畫)之新訂、變更，而非動輒數百公頃以上之高強度開發案件仍只須經許可後變更分區、編定即可進行開發。如此亦得發揮各層級區域計畫對非都市土地使用管制之指導，也方能符合區分都市土地與非都市土地以差別管理之意義，進而對國土的合理利用發揮把關的作用。

前述問題實又涉及以下幾個非都市土地使用管制之關鍵性基本問題：(一)究竟都市土地與非都市土地分別管理之意義何在，而其管理上之差異又應該如何反映在制度面上；(二)非都市土地分區之作用與法律意義應該為何，而又需要多少分區以及應該如何配置分區；(三)非都市土地編定變更之准駁與開發許可審議的功能定位究竟為何，而後者若是設計成用來變更分區者，是否應該考量區域計畫變更之連動機制；以下即針對此些問題進一步檢討。

就(一)而言，在理解上須先注意區域計畫及我國整體國土管理觀點下，非都市土地規範上的特性實屬低規劃強度者，以有別於須訂定

都市計畫之地區；而低規劃強度所代表的意義，在國土(空間)規劃的角度來看，並非是放任地主自由使用之意，反而是傾向於維持低強度之開發利用，以保育或是維持地景、農牧業為目的，所以在原理上及政策面向上應較不歡迎變更為提高使用強度之積極(開發)使用，而德國法上將開發行為定義為以人工方式改扁土地自然樣貌者即出於同一考量，同時也出於此一原因，開發許可申請案之審議原理上應係[原則上禁止例外許可]之特性，而德國§35 BauGB 針對外部地區(Aussenbereich)土地之使用採個案許可制，根本不採分區管制，且明文規定例外可以許可利用之情形，即反映出上述考量。據此，非都市土地若要開發運用，除農林業等原本適合非都市土地運用，且與國土保育較不生衝突者，若是要以高強度運用，就原理面來看，即應採上述同時連動變更區域計畫與都市計畫之處理方式為之，而此在區域計畫法亦可得到相應之支持；蓋都市計畫法第十二條原即規定，為發展工業、設置風景區或其他目的，皆可訂定特定區計畫，以律定其發開。故可以思考的是，當非都市土地開發利用申請開發許可案之開發量及強度達到一定門檻，在原理上恐怕更應該以前開法條之特定區計畫為之，且應連動地修正各該區域計畫；故於此點本研究建議，制度之修正可朝下列方向為之：應一方面考慮不管是否維持現行法以變更分區作為開發許可申請原因，(一)在不變更區域計畫之前提下，應盡量以區域計畫對該地之要求和目標為據，審查個別開發案件，並僅以例外為限准許開發或改變土地現況；(二)針對一定性質、強度或規模以上之開發案，其開發許可之審議一旦通過者，即應配合辦理區域計畫之隨時變更，並應建立連動變更或新訂都市計畫程序，以備必要時同時辦理都市計畫相關程序；(三)另為防止非都市土地被點狀進行開發，另可考慮建立機制，以鼓勵或規定區域計畫擬定機關於計畫地區預留可供開發之地區，此即類似國土計畫法草案所採概念，而若有此種機制存在，亦可同時預留為生態補償措施之土地。

其次，目前非都市土地分區最主要之直接作用僅係透過非都市土地使用管制規則附表三，對土地變更編定發生限制，然若如座談會中之意見將非都市土地之管制回歸以分區為主，則實須先釐清一點，目前實務上之非都市土地管制實際上只做到依照土地種類進行管制，而

對土地實為點狀之管理，此與分區管制以土地依使用功能、相容性進行群聚與隔離，著重面的管理實有本質上之差異。

基於此一考量，對於非都市土地管理方式若思有所變革，實可思考以下兩方式：(一)類似英德之方式，對非都市土地除了符合區域計畫之規劃外，原則上不進行新開發或提高強度之使用，另只進行功能性考量、不直接拘束個別土地之分區，供細節性調整作業之用，但不另為編定；任何開發或改變地形、地貌行為皆須以符合區域計畫為前提，例外地獲准開發；此種乃純以區域計畫為據之操作方式，與我國現制差距極大，但在立法及制度設計上最為單純；(二)規定非都市分區種類，並就各種非都市分區之功能或性質設定要求與限制，並在規劃上落實分區土地之聚集成面，並得劃設次分區以幫助管理，而直轄市、縣市政府則得依當地之需求，在符合前述法定要求、限制之框架內，在區域計畫中就各該分區下土地如何使用、管制自行規範；且對非都市土地原則上只依區域計畫之規劃使用，而不進行額外之新開發或提高強度之使用，至於開發行為是否可得許可則須依土地所在分區之要求與限制定之；此種方式與現制差異較小，似於國土計畫法草案之設計，應屬較易為我國各級主管機關適應、操作者。

斯值注意者，以上兩種方式都不建議採取編定方式進行管理，蓋一者非都市土地之管制並不需要如都市計畫般細緻，因此只要大範圍地以區域計畫設定要求或使用目標，或者以合適的分區進行管理即為已足，盡量讓直轄市、縣市可以透過區域計畫對許可准駁之影響去引導、管制使用，方能降低立法上的負擔；二者，如此也方得避免現制下每種編定在不同地點、條件下都是完全相同管制內容，無法真正因地制宜又立法技術上又無法不斷增加編定類型的窘境，而也才不至於讓各種被明訂的合法使用項目與使用強度被當成不受區域計畫影響的既得權利，導致一旦區域計畫變更導致管制內容改變就衍生補償問題。

其中(二)之方式實又涉及究竟非都市土地之管理需要多少分區以資支應，按如前述分區規劃之原理在於將功能相容之土地予以群聚並與不相容者隔離，進而在觀念上應盡量避免點狀的零星使用，以面造成分區破碎，亦因此，分區在原理上即無需有太多種類，如前引柯比

意原始提出之模式則只有四區而已；由此觀之，既然區域計畫與都市計畫不同，並不對個別土地為細緻之管理，則其思考尺度當較近於國土計畫之思考，反而可基於土地使用限制之特性思考，故建議可直接採用國土計畫法草案之四大國土分區即可。若就原理面來看，實以(一)之操作與規劃學理具較高之一致性，然就實務面在我國實行之可行性而言，似以(二)較易於與現制接軌。然無論採取前述之何者，因都涉及非都市土地管制之架構、要件與必要程序，故當認應符合法律保留原則，故都須辦理區域計畫法之修正，而這部分本研究認為仍有很大的政策性、方針性討論餘地。

至於前述關於區域計畫一併做為用以評判准駁編定變更與開發許可審議之依據，並以裁量為之，實則就開發許可之審議而言，觀諸區域計畫法第十五條之二關於開發許可審議之基準，因可解釋違反各該區域計畫內容之申請案即屬國土利用上不合理者，故應尚無修正法規之必要；其次，依第十五條之二第一項，開發許可申請案必不得違反各級土地利用及環境保護計畫，而區域計畫原本即包含土地利用計畫，故直接作為審議之依據(裁量及權衡之基準)，誠然於法有據。有關此點若有進一步細節尚待明訂亦可對審議規範進行增補、修正即可。而針對編定變更之案件，由於區域計畫法並未如第十五條之二訂下相關審查、准駁之條件，是以在結構上只能依第十五條第一項之規定，亦即單純依非都市土地使用管制規則辦理，是亦無法直接在非都市土地使用管制規則中另訂將區域計畫納入為變更編定之准駁依據，蓋易發生再授權禁止違反之疑慮，故建議此一部分應透過修正區域計畫法，針對非都市土地變更編定之條件以及將區域計畫納入准駁之依據予以明訂。

第五章 結論與建議

整體而言，就本研究由計畫法制學理及外國立法例來看，區域計畫的效力作用模式係間接性作用，而區域計畫之角色功能則為策略性、綜整性之空間秩序計畫，此種區域計畫之定位並無何需要疵議之處；而以現行區域計畫法之內容進行觀察，由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，故以此種定位而言，實亦符合區域計畫法之規範模式。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。對照這樣的認知差距，也難怪在實務操作上，衍生以區域計畫內容直接律定個別土地之使用方式、強度之情形，則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。

然而，無可否認地，區域計畫無論在計畫法理上做為超地點性、跨專業性空間計畫，跟做為空間秩序計畫之定位上來看，姑且不論當年的七個區域計畫到晚近之四個區域計畫，其原本之理想規模與尺度都是跨縣市的，蓋如此方得以進行跨行政區域之協調與規劃。然而現在讓直轄市、縣市就其行政區域自行擬定區域計畫，則同時因晚近立法施行之地方制度法對於地方自治團體自治行政之權限另有規定，乃引發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，即使承認以地方自治團體行政區域為區域計畫範圍，認定該事務在性質上已符合地方固有事務而應為地方自治事項，此在說理上嚴格來說並非不可以被接受，蓋其乃由該事務所涉及事項範圍觀察，在性質上與都市計畫事務確實差堪比擬；然而，一方面地方制度法僅明訂都市計畫事務為自治事項，而同為地方自治事項之地政在概念上與區域計畫事務實有所別，若純就地制法規定之文義來看實難謂區域計畫事務係屬地方自治事項。於此，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、跨專業部門協調平臺之特

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，而不是直接引據地方制度法為認定。

誠然，區域計畫法就區域計畫之功能、性質定位就大架構上來看，包含區域計畫之效力予作用方式，符合學理與國外立法例，其實並無何問題。然而相較於這種架構大原則性的規定，區域計畫法對於區域計畫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分區與編定，反而不是規範過於簡單，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。

就與都市計畫間之介面來看，依區域計畫法第七條，城鄉發展模式原屬區域計畫內容之一部，就其應有內容而言，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；唯須注意者，都市計畫擬定、變更之權限，依地方制度法第十八、十九條應為地方自治事項，故基於避免過度干預地方在都市計畫擬定計畫高權之考量，區域計畫內容針對都市計畫所生之指導與限制，縱使可以城鄉發展模式之概念予以涵蓋，實仍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。

如本研究前已提及者，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，唯於實務

上如前述，實情則為區域計畫與各部門計畫各自為政，既未發生區域計畫對部門計畫之指導功能，亦未發揮區域計畫作為各部門協調平臺之角色功能。就此點而言，其當為區域計畫運作上最為迫切補強之部分。因慮及區域計畫主管機關與部門計畫主管機關之協調可能因實際需求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，是否可考慮如同德國§8 Abs. 3 ROG⁷⁵般，得以透過跨域協商機制擬定區域計畫，此部分涉及綜合計畫主體間的協調，亦宜予以法律定之。

對於非都市土地管制之部分，則如本研究於前章所述，恐有進行整體性制度檢討之必要，其理由容不再贅述。此處僅針對非都市土地使用管制在制度建構上應注意之事項，予以簡單分述如下：

- (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即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牴觸性，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。

斯值注意者，就非都市土地使用管制而言，在第四次座談會上大體與會人員皆能接受都市土地與非都市土地在管理原則與方法上應有

⁷⁵ §8 Abs.3 ROG: Ist eine Planung angesichts bestehender Verflechtungen, insbesondere in einem verdichteten Raum, über die Grenzen eines Landes erforderlich, sind im gegenseitigen Einvernehmen die notwendigen Maßnahmen wie eine gemeinsame Regionalplanung oder eine gemeinsame informelle Planung zu treffen. 此條文意指，在規劃中若發現有利衝突情形，特別是發生在人口高度密集或是該些爭議具跨越邦境界性質，必須執行相互會辦，以執行必要之措施，如共同之區域計畫或共同之資訊性計畫

不同，然進一步針對非都市土地使用管制之制度應如何建構實仍有歧見，其中涉及非都市土地使用管制究應(一)強化管制類型的密度(類型)與強度，或是應該回歸分區為主之管制模式，(二)非都市土地管理在大方向上是否以限制為主仍待確定，以及(三)我國開發許可制度究竟應該如何操作、設計有再討論空間。以上問題雖本研究亦提出相關建議，唯此些問題皆涉及制度設計之根本，目前只能點出基本考量之方向，以供主管機關進一步研究之用。

至於區域計畫法修正建議方面，本研究限於時間及委託辦理項目，尚不能提供具體條文，只能提供本研究研判應修正之處與建議修正之方向供進一步研究之參考。而前章所說明修正建議當中，鑒於項目繁多應有修正急迫性與優先順序之問題，故於最後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)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。
- (三)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，亦應日後配合去計畫法修正。
- (四)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訂者。
- (五)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，亦應盡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)
- (六)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。

至於以上所未提及者，大多屬於性質重要但卻需要整體制度檢討，而對目前執行直轄市、縣市擬定區域計畫並非最迫切者，故建議若無法立即一併進行修法者，當可另於較晚時機再行處理。

參考文獻

中文文獻

- 吳信華，行政計畫與計畫確定程序，收錄於行政法爭議問題研究(上)，台灣行政法學會主編，五南圖書出版公司
- 李惠宗，財產權保護與土地徵收補償，收錄於資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，2010，台灣行政法學會，元照出版有限公司
- 李震山，論行政損失補償責任-以行政程序法之補償規定為例，收錄於損失補償、行政程序法，2005，台灣行政法學會，元照出版有限公司
- 李建良，損失補償，收錄於行政法(下)，翁岳生編，三版一刷，2006
- 林明鏘，從大法官解釋論都市計畫之基本問題，收錄於國土計畫法學研究，2006，元照出版有限公司
- 林明鏘，非都市土地使用管制法制之研究-兼評大法官釋字第 532 號解釋，收錄於國土計畫法學研究，2006，元照出版有限公司
- 廖義男，計畫確定程序規範之探討-台灣行政程序法立法中爭論之議題，收錄於行政法之基本建制，2003，作者自版
- 黃錦堂，行政機關、委託、委任、委辦、委託行使公權力之意義，收錄於行政法實務與理論(一)，2003，葛克昌、林明鏘主編，元照出版有限公司
- 黃錦堂，財產權保障與水源保護區之管理-德國法的比較，收錄於台大法學論叢，第 37 卷，第 3 期，2008
- 陳立夫，都市計畫之法律性質，收錄於土地法研究，2007，新學林出版股份有限公司
- 陳立夫，土地利用限制與是否應予損失補償-日本相關理論之闡述，收錄於土地法研究，2007，新學林出版股份有限公司
- 陳立夫，台灣農地權利之管制與權利保障-以耕地三七五減租條例對耕地所有權之限制為中心，收錄於土地法研究(二)，2011，新學林出版股份有限公司；亦收錄於資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，2010，台灣行政法學會，元照出版有限公司
- 陳新民，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，收錄於憲法基本權利之基本理論(上)，第三版，1992，三民書局
- 陳愛娥，土地利用規劃與權利保障，收錄於資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢，2010，台灣行政法學會，元照出版有限公司
- 陳愛娥，行政計畫確定程序之法制度的續造-由檢視法務部研擬之行政計畫擬定、確定、修訂及廢棄程序辦法(草案)出發，收錄於法學叢刊第 206 期，2007
- 邊泰明，土地使用規劃與財產權-理論與實務，2003，詹氏書局

外文文献

- Brohm, Winfried, Öffentliches Baurecht, 3, Aufl. 2002, C. H. Beck
- Hoppe/ Grotelfels, Öffentliches Baurecht, 1995, C. H. Beck
- Maunz/ Dürig, Grundgesetz Kommentar, Band II, Stand Juli, 2001, C. H. Beck
- Krautzberger, in Battis/ Krautzberg/ Löhr, BauGB, Kommentar, 4 Aufl. 1994 C. H. Beck
- Leisner, Walter, Baufreiheit oder staatliche Baurechtsverleihung, DVBl, 1992, S.1065ff
- Breuer, Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie, C. H. Beck
- Schulte, Hans, Das Dogma Baufreiheit, DVBl, 1979, S.133ff.
- Koch/ Hender, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4, Aufl. 2004, Boorberg
- Jürgen Hotzan, Atlas Stadt, 1997, dtv
- Schmidt-Bleitreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 1999, Luchterhand (Hermann)
- Stefan Magen, Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung, JuS 2006, S.408f
- Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl. München, 1984,

附錄

附錄 1：本署 99 年度「直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實行工具」委辦案第 2 次工作會議紀錄

壹、開會時間：100 年 4 月 1 日(星期五)下午 2 時整

貳、開會地點：本署 601 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：

一、限制發展地區之效力問題

- (一)區域計畫係屬法規命令，對外並未發生直接效力，是為落實「限制發展地區」指導土地使用精神，除應修訂「區域計畫法施行細則」，增列限制發展地區，以與現行十種使用分區以重疊管制方式執行外，並應配合修訂「非都市土地使用管制規則」及「非都市土地開發審議作業規範」，以具體指導使用分區劃定、使用地編定及相關變更事宜，俾對外產生直接效力。
- (二)考量「限制發展地區」該名詞恐有引發外界對於區域計畫影響人民財產權及限制發展權之疑慮，請作業單位研議改採「保育地區」等較為中性名詞，以資妥適。
- (三)請本案研究團隊協助檢視現行桃園航空城區域計畫等相關計畫，將類似發生直接效力之內容逐一列出，並就策略上或技術上提出建議文字撰寫方式，以納為後續研擬區域計畫內容之重要參考。
- (四)此外，並請研究團隊針對現行非都市土地使用管制規則修訂方式提供建議，以納為後續辦理修法參考。

二、限制發展地區之補償問題

- (一)限制發展地區可能涉及補償原因，包括特別犧牲及信賴保護等二種情況。惟因限制發展地區大多係依據相關目的事業法令劃設，僅具有指導性原則，且並未限制現況合法使用(係限制變更使用)，應尚無涉及特別犧牲之情況。惟特別犧牲無通案性原則，僅能就個案加以檢討，考量限制發展地區之各類型性質均不相同，或有可能涉及特別犧牲情況，為審慎起見，建議作業單位仍應就個案再進一步檢討認定。
- (二)至於信賴保護部分，一般法規如有異動情況時，均有產生信賴保護原則之情況，區域計畫並非唯一面臨該問題之個案，是該部分倘當事人提出請求時，或有可能成立，惟信賴保護原則所為之「補償」，僅針對現在既有權益被剝奪部分，並未涉及尚未實現利益，因限制發展地區範圍土地，係限制「變更」，於實際執行上，土地變更機率(possibility)估價方式難以操作，惟可確定該部分之補償額度尚低。
- (三)至於得否訂定過渡條款以因應信賴保護請求補償問題乙節，考量區域計畫並不對外發生直接效力，而係透過下階作業(非都市土地使用管制規則等)發生

對外效力，是以，有關訂定過渡條款之因應方式，應列為後續行政行為應考量選項，而非區域計畫應規定範疇。

三、土地分區使用計畫圖(含限制發展地區)

為改進過去區域計畫對空間之指導性不足情況，本次擬定直轄市、縣(市)區域計畫可參考德國空間計畫表現方式，將土地資源特性充分揭露(限制發展地區或條件發展地區)，並應提出建議發展方向(包括優先發展地區、得申請開發許可區位、都市發展界線等)，且因區域計畫並未對外發生直接效力，均係透過相關計畫(如都市計畫等)或行政處分(如使用分區劃定或變更等)對外產生效力，是計畫圖均屬示意性質，其比例尺精度應以規劃需要為主要考量。

四、上、下位區域計畫之相關性

區域計畫並非地方自治事項，直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫仍屬委辦事項，本有義務應遵循上位區域計畫之指導(包括限制發展地區之劃設等)；惟因現行區域計畫法並未明定上、下位區域計畫間應遵循或配合項目，是本次區域計畫(第二次通盤檢討)應針對該部分加強改進，將下位區域計畫應遵循事項明確臚列(諸如農地保育總量等)，以供下位區域計畫遵循辦理。

五、特色化或差異化之非都市土地使用管制

(一)於現行體制架構下，因直轄市、縣(市)區域計畫係屬委辦事項，各直轄市、縣(市)政府自無法比照都市計畫法分別訂定臺灣省、臺北市及高雄市施行細則，建議應於非都市土地使用管制規則內，訂定相關項目之最低(或最高)標準，透過訂定「門檻」方式，由相關直轄市、縣(市)政府透過自治法規降低或提高規定，該作法毋須透過修訂區域計畫法即可達成，為目前較為適宜之因應方式。

(二)另依據區域計畫法第15條規定略以：「區域計畫公共實施後…管制規則，由中央主管機關定之。」，是於所有直轄市、縣(市)區域計畫均依法公告實施後，中央主管機關依據各該計畫內具有在地特色之管制規定，透過類型化、抽象化整理後，於非都市土地使用管制規則內訂定統合性條文，此類似於特許規定方式，亦為選項之一。

六、區域計畫內容拘束力問題

(一)區域計畫內容，部分係屬描述性(description)、部分具有拘束性，惟因現行區域計畫法對該部分並未明確界定，是本次區域計畫(第二次通盤檢討)或直轄市、縣(市)區域計畫可參考德國區域計畫模式，於各該計畫內以專章將具有拘束力部分羅列，以便後續執行。

(二)請作業單位研擬各級區域計畫推動執行作業要點，具體規範上、下位計畫內容及其相關性，以利後續規劃或審查作業。

七、專家學者座談會事宜

(一)關於本案應辦理之座談會(4場)，建議各場次均以不同議題進行討論；因目前已先初步構思2個議題(包括：直轄市、縣(市)區域計畫之法定效力、區域

計畫法建議修正方向及內容)，該部分請作業單位安排於 100 年 4 月底前先行啟動，辦理地點以本署為原則。

(二)至於邀請與會之專家學者以法律界及規劃界為主，包括臺灣大學、臺北大學、逢甲大學、成功大學等相關系所教授，確切名單將另案討論確認。

八、附帶討論—農地變更問題

(一)依據農業發展條例第 10 條略以：「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意…」，是非都市土地開發許可案件之辦理程序上，倘有涉及農業用地變更者，於區域計畫委員會受理前，應先取得農業主管機關同意文件，方符合農業發展條例第 10 條規定精神；倘未附同意書者，不宜受理或要求補件。該部分請作業單位納入非都市土地開發審議作業規範內明定之。

(二)農業主管機關行使同意權部分，係屬獨立行政處分，並非多階段行政處分之一環；該部分如同非都市土地使用管制規則，有關申請辦理非都市土地使用地變更編定之規定，亦即與辦事業計畫應報經變更前、後目的事業主管機關同意後，方得辦理使用地變更編定。另農業主管機關於區域計畫委員會審議時，就機關所為之意思表示部分，則又屬另一項行政行為，二者不應混淆。

陸、散會：下午 4 時 30 分

附件：發言要點

第一部分：限制發展地區之效力問題

[戴教授秀雄]

一、限制發展地區係區域計畫(第一次通盤檢討)所劃設之新分區，該部分並非傳統非都市土地 10 種使用分區；因該部分並未於非都市土地使用管制規則(或非都市土地開發審議作業規範)內明訂，導致該部分無法對土地直接產生使用管制之效果，爰有必要回頭檢視限制發展地區之性質，以釐清其效力及後續應配合事項。

二、依現行變更臺灣北、中、南及東部區域計畫(第一次通盤檢討)(以下簡稱變更一通)之規定，限制發展地區之重要精神在於其管制原則第 2 點：「為開發利用，申請辦理以設施為導向之非都市土地使用分區變更或使用地變更編定者，除下列情形外，不得位於限制發展地區」，是以，限制發展地區並未限制既有使用，而係限制變更，亦即對土地所有權人而言，其既有合法使用不受影響，而係當申請變更使用分區或使用地時方受影響；該部分衍生另一個問題，即變更一通對於土地變更的限制係屬直接效力或間接效力？倘係屬直接效力時，等同於區域計畫對人民土地產生直接拘束力，惟該部分原則上不應為區域計畫應有之權限；倘係屬間接效力，即將限制發展地區視為使用分區或使用地之變更審查依

據，惟因非都市土地開發許可審議作業規範及非都市土地使用管制規則並未將變更一通通有關限制發展地區之相關規定納入，則該限制發展地區並無法發揮效力，建議應將「限制發展地區」之相關規定先行納入非都市土地使用管制規則及非都市土地開發審議作業規範，並可考量於現行區域計畫法施行細則內新增該三種地區，以與現行十種使用分區以重疊管制方式執行，使限制發展地區扮演「指導性」功能，使其發生效力之方式係與現行法定體制結構完全相同，均由「非都市土地使用管制規則」或「非都市土地開發審議作業規範」產生，此為較為理想之操作方法。

[王教授珍玲]

- 一、區域計畫倘認定為間接效力或法規命令，是不論於「區域計畫」或「區域計畫法施行細則」內敘明「限制發展地區」之相關規定，因均屬指導性原則，尚無法對外發生直接效力，是該部分仍應透過下階作業(包括劃定使用分區、編定使用地或相關變更等行政處分)對外發生直接效力，故應修訂「非都市土地使用管制規則」或「非都市土地開發審議作業規範」等，以資妥適。
- 二、因區域計畫法施行細則或區域計畫對外並未具有直接效力，倘期待其對外發展直接效力，恐將顛覆區域計畫之性質，該部分如同桃園航空城區域計畫規定得申請變更項目或容許使用項目之情況，將踰越區域計畫法賦予權責。
- 三、個人認為即便於區域計畫內明確規定限制發展地區不准開發利用，並無不妥，惟為強化該計畫之效力，建議將區域計畫內容予以類型化、抽象化(如禁止或限制使用之規定)，並納入區域計畫法內明確規定，以利後續操作，並強制地方政府配合辦理。

[陳組長繼鳴]

- 一、「限制發展地區」該名詞恐有引發外界對於區域計畫影響人民財產權及限制發展權之疑慮，是否應改以「保育地區」等較為中性名詞替代？
- 二、對於「限制發展地區」應於非都市土地使用管制規則或非都市土地開發審議作業規範內明訂以發揮具體效力，該部分為當前應辦事項，當無疑義；惟有關應將「限制發展地區」落實於區域計畫法部分，考量現行實際法制作業有其推動執行困難，故目前係採透過修訂區域計畫法施行細則，以嫁接方式達成該目的。

[林專門委員世民]

考量區域計畫法第7條第9款規定之「土地分區使用計畫與分區管制」，母法並未針對該二項目加以定義，是本署將以概括性授權方式，於區域計畫法施行細則第13條，增生態敏感區、天然災害敏感區、文化景觀敏感區、資源生產敏感區，作為前開「土地分區使用計畫」之定義及說明，以補充母法之不足；後續並將於非都市土地管制規則及非都市土地開發審議作業規範內配套研擬相關規定，以具體落實區域計畫指導原則。

[廖科長文弘]

- 一、區域計畫(第一次通盤檢討)(84~86年間公告實施)業明訂「限制發展地區」相關內容，惟過去區域計畫(第一次通盤檢討)係規定「不得開發」，考量該文字未甚精準，本次變更一通爰將文字修正為「不得辦理使用分區或使用地之變更」，以資明確。
- 二、為使該規定對外發生直接效力，本署近期並擬將相關規定具體落實於非都市土地開發審議作業規範，以為審查非都市土地使用分區變更之依據；並刻正修訂區域計畫法施行細則，目前修正條文案第13條之序文明訂「主管機關依本法第七條第九款規定研擬土地分區使用計畫及土地分區管制時，應按土地資源之主、客觀因素，劃設限制發展地區、條件發展地區、一般發展地區或其他適當地區，並配合下列各種使用分區進行重疊管制」，該部分並業已辦理預告；本署目前相關作法均朝向將區域計畫內容納入區域計畫法施行細則或非都市土地開發審議作業規範，俾其對外產生直接效力。

[陳組長繼鳴]

- 一、請本案研究團隊協助檢視現行桃園航空城區域計畫等相關計畫，將類似發生直接效力之內容逐一列出，並就策略上或技術上提出建議文字撰寫方式，以納為後續研擬區域計畫內容之重要參考。
- 二、此外，並請研究團隊針對現行非都市土地使用管制規則修訂方式提出建議，以納為後續辦理相關修法作業之參考。

第二部分：限制發展地區之補償問題

[陳組長繼鳴]

- 一、依據區域計畫法第15條之一規定，符合非都市土地使用計畫者，方得辦理使用分區變更，過去因僅有北、中、南及東部四處區域計畫，其指導內容或不甚明確，導致區域計畫未能充分彰顯計畫指導精神；惟本次推動各直轄市、縣(市)政府自擬區域計畫，相關內容將以較為細緻方式處理，以洪氾區為例，該部分過去區域計畫(第一次通盤檢討)即屬「限制發展地區」，本次直轄市、縣(市)區域計畫並更進一步明確規定，基於洪氾風險，該範圍內不應申請變更住宅社區，就該既有之限制發展地區項目，是否涉及限制人民權利？當事人得否基於信賴保護原則，據以主張補償？
- 二、經劃設為「限制發展地區」土地，是否得透過給予一定期限方式，以促相關土地所有權人及早因應處理(如搬遷等)，以避免涉及信賴保護應補償問題，該方式是否妥適？抑或應於非都市土地使用管制規則內訂定過渡條款(如：一定期限)？
- 三、另環境敏感地區種類繁多，包括生態維護敏感、文化景觀敏感、資源生產敏感或天然災害敏感等，區域計畫(第一次通盤檢討)時，基於便利之故，而統稱為「限制發展地區」，該名詞或有檢討之必要性，後續可考量採資源性描述方式呈現；且該類環境敏感地區，未來是否改採績效標準(performance

standard)，而非硬性規定完全不能變更或開發利用，是否可列為後續考量選項之一？

四、請作業單位將經建會前針對限制發展地區進行之委託研究案成果報告，提供本案研究團隊參考。

[戴教授秀雄]

- 一、區域計畫劃設之限制發展地區過去無法落實執行，主要癥結點在於現行非都市使用地之變更編定，係依據非都市土地使用管制規則採「技術」審查方式辦理，今若改採以限制發展地區重疊管制方式，當事人勢必可能提出兩種主張—特別犧牲或信賴保護。
- 二、以洪氾區為例，區域計畫所劃設之洪氾區是否涉及特別犧牲問題，考量特別犧牲之構成要件有二，一為特別性、另一為嚴重性；所謂「特別性」，係指基於公益需要，單一個體權益特別受到侵害，其他相同條件之個體並無受到相同侵害之情況。倘以該角度檢視洪氾區，因區域計畫劃設之洪氾區，係按照目的事業法規辦理，全國具有相同情況者均應照辦，是具有普遍性，此即學理上所稱財產權之內容形成(definition)，並不具有特別性，除非該限制規定之強度，嚴重影響私人處分行為(強度等同於徵收之情況)，否則應尚未構成特別犧牲要件；且因該洪氾區範圍土地後續是否涉及遷居遷村等作業，均應按目的事業法令規定辦理，並非依據區域計畫，是以，區域計畫劃設洪氾區等相關限制發展地區並未涉及特別犧牲問題。
- 三、特別犧牲並非無所不在、無處不在。就學理上而言，其構成條件俱存情況下，特別犧牲亦並非固定或一定成立。德國分別就兩個不同系統導引出特別犧牲理論及嚴重性理論，該二理論引進臺灣後，以大法官釋字第 440 及 444 號解釋可以發現，臺灣並非採單一理論，而係採兩個加總採納運用，較類似於日本所使用之理論；惟無論係採何種理論，特別犧牲並沒有固定模式，如同陳立夫教授見解，特別犧牲沒有通案性，僅能個案檢討，是以災害潛勢區為例，僅針對單一個體利益所為之行政行為，無法因公共利益而主張特別犧牲。是以，限制發展地區各個項目因性質不同，或有可能涉及特別犧牲情況，均應按個案加以檢討。
- 四、至於信賴保護部分，一般法規如有異動情況時，均有產生信賴保護原則之情況，區域計畫並非唯一面臨該問題之單一個案計畫，是該部分倘當事人提出請求時，或有可能成立，惟信賴保護原則所為之「補償」，僅針對現在既有的權益被剝奪部分，並未涉及尚未確定實現利益，因限制發展地區範圍土地，並非限制其「使用」，而係限制其「變更」，且因土地變更機率(possibility)應如何估價，該部分於實際執行上難以操作，惟可確定該部分之補償額度甚低；以農地申請變更及興設工廠為例，今倘若因限制發展地區之規定，致其無法申請變更，則應補償部分係「申請農牧用地變更編定」之權益部分，而非以工廠設置完成後之營收為補償標的。

五、目前立法政策上，針對信賴保護所採取的因應方式通常為「過渡條款」，如水庫集水區範圍內相關種植行為，基於加強水土保持之必要性，爰訂定過渡期間，俾其逐漸減少農耕行為；因區域計畫並未直接對民眾發生效力，僅有指導性效力，是於實際作業上，倘發生民眾直接對區域計畫提出補償之主張，似未合區域計畫之法定邏輯，是有關訂定過渡條款之因應方式，該部分仍應列為後續具體行政行為之考量選項，而非區域計畫應規定範疇。

[王教授珍玲]

- 一、限制發展地區之相關限制規定(如限縮使用分區或使用地之變更等)，究係增加原來所無之義務，抑或僅是將相關規定透過較為明確方式具體表示，該二者意義遠不相同，應加以釐清。
- 二、區域計畫並不對外發生直接效力，而係透過下階作業(非都市土地使用管制規則或非都市土地開發審議作業規範等)方發生直接效力，因區域計畫公告實施後，直轄市、縣(市)政府應按規定調整非都市土地使用分區及用地，則限制發展地區範圍內土地勢將受到使用分區變動之影響，效力係於該情況發生，相關補償作為應於該階段辦理。
- 三、另因區域計畫之性質係屬法規命令，是其內容並非針對個案，而係通案性規定，爰並無所謂特別犧牲之問題。

[林專門委員世民]

- 一、針對信賴保護部分，依據現行非都市土地使用管制規則第 8 條即有相關規定，承認既有合法利益存在，是針對該部分沒有意見。
- 二、惟有關特別犧牲部分，依據大法官釋字第 336 號解釋，其針對都市計畫公共設施保留地，提示主管機關應檢討相關法令，嗣後爰有都市計畫法第 83 條之 1 有關容積移轉、第 50 之 2 公有土地優先承購等相關條文之增訂。區域計畫劃設之限制發展地區(或條件發展地區)，其劃設類型包括天然災害、文化景觀等等，其或因自然形成、或屬行政干預；其中，重要水庫集水區(按：屬限制發展地區之資源生產敏感類)乙項，其公告範圍從過去區域計畫(第一次通盤檢討)公告 35 個水庫集水區，到本次變更一通擴增為 63 個重要水庫集水區，因相關目的事業法令並未限制土地使用，且該部分係屬行政需要而劃設，並透過區域計畫規定不得申請使用分區或使用地之變更，該部分是否有如同都市計畫公共設施保留地因行政干預造成利益侵害，導致特別犧牲之情況？另限制發展地區(或條件發展地區)是否有區分其屬性之必要性？
- 三、目前區域計畫法第 15 條具授權明確性，後續將爭取修訂該相關條文，根本性修正區域計畫相關法規內容，以利直轄市、縣(市)政府有其計畫形成空間及彈性；惟因目前修訂區域計畫法有其困難性，在不得已情況下，本署爰擬採權宜措施，先修訂區域計畫法施行細則，以儘量降低變更一通侵犯過多人民權益問題。倘經本案研究確有修訂區域計畫法之必要，請本案研究團隊協助論述現階段須修訂母法之原因，並請提出後續修正條文內容草案，以利後續相關作業。

[廖科長文弘]

- 一、依據變更一通規定：「本計畫公告實施後，區域計畫主管機關應針對已受理申請之非都市土地開發案，如因本計畫新增開發限制時，得在符合公共安全、公共利益、國土保安、國土復育及國土永續利用等原則下，訂定『繼續受理申請』之過渡時期相關規定，以確保申請人原有合法權益。」該部分係按照信賴保護原則思維研訂，惟該部分於實際作業有其訂定之困難，請本案研究團隊協助研議。
- 二、未實踐利益(不論三年或五年)，是否得為信賴保護之範疇？今若為因應「信賴保護原則」可能產生之主張，配合編列相關預算，則該補償產生影響為何？

[王教授珍玲]

對於主張信賴保護原則者進行補償後，當事人即無法申請變更。

[羅課長美容]

非都市土地使用管制規則限縮容許使用規定，是否有信賴保護原則之情況？

[陳組長繼鳴]

本案請研究團隊協助就可修訂區域計畫法及無法修訂區域計畫法之情況，分別研擬因應對策，以利後續相關作業之推動。

第三部分：土地分區使用計畫圖(含限制發展地區)

[廖科長文弘]

- 一、上位區域計畫係以「定性」方式列出限制發展地區項目，實際發生作用仍應透過非都市土地開發審議作業規範或非都市土地使用管制規則，惟於各該縣(市)層級區域計畫究應採「定性」描述或實際「劃設」空間範圍，該部分請研究團隊協助提供後續辦理方式。
- 二、區域計畫從過去一通到現今變更一通，大多採負面表列方式，規定限制或條件發展地區；本次區域計畫是否將比照國土計畫法草案以正面表列方式，劃設得申請開發許可區位，由上位區域計畫規定劃設準則，並由下位區域計畫據以落實劃設，以適度引導開發建設計畫之投資區位，該部分是否妥適，亦請研究團隊協助提供後續辦理方式。

[陳組長繼鳴]

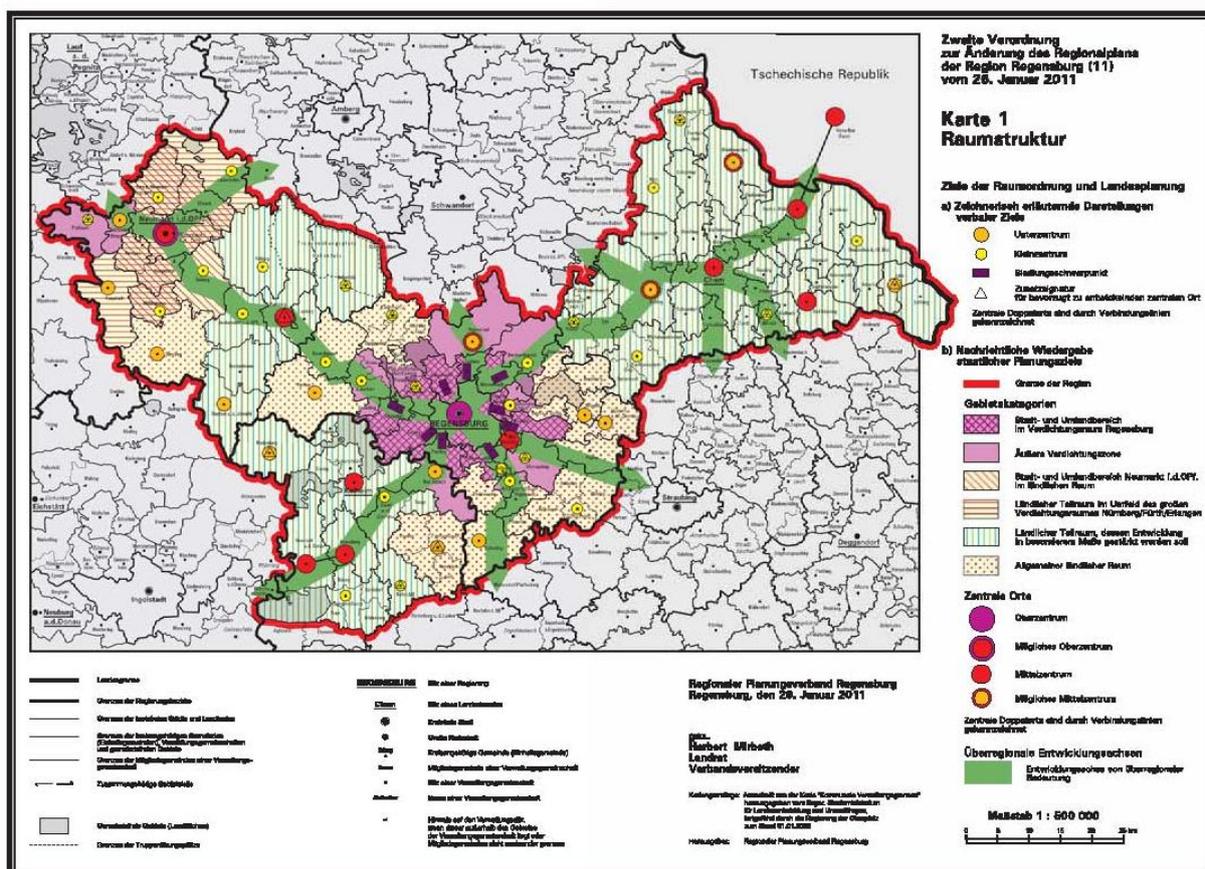
- 一、倘區域計畫對外並未發生直接效力，均應透過非都市土地使用管制規則或非都市土地審議作業規範以對外發生直接效力，則區域計畫之土地分區使用計畫圖因不具實質行政處分意義，是其比例尺精度(明確性)是否具有意義？
- 二、過去區域計畫對空間之指導性不足，僅針對禁止或限制事項提出相關指導原則，以致產生開發案件以避開限制發展地區之方式規避，惟其所選擇區位並非確實符合理想，是本次區域計畫(第二次通盤檢討)期望有計畫指導概念，該部分即為國土計畫法草案所稱「得開發許可地區」，或本次區域計畫擬劃設之「優先

發展地區」，或如美國都市發展界線(Urban Growth Boundary)等，該部分就區域計畫法得否允許納入該概念，得否以區域計畫法第 15 條之一所稱「非都市土地分區使用計畫」或該法第 7 條第 9 款所稱「土地分區使用計畫」加以認定，後續並以重疊分區方式執行，且除將於各該區域計畫內劃設「土地分區使用計畫圖」外，並將配合修訂非都市土地使用管制規則及非都市土地開發審議作業規範，明定該相關分區，該處理方式是否妥當？

[戴教授秀雄]

一、以德國之區域計畫為例：

- (一)巴伐利亞區大致區分為 20 區分別擬定區域計畫，圖上所示範圍為其中第 11 區，其座落於慕尼黑以北，該區範圍內農地及森林比例甚高；本地區因有聯合國指定之人類文化遺產，爰針對地景(landscape)定訂相關規定，包括水體(waterbody)維持、空氣維持、防風林或綠帶等相關規定；以防風林為例，其提出該地區範圍內樹木應優先處理防風林，惟防風林之留設方式，則係另透過其他計畫(如都市計畫等)辦理。
- (二)再以德國縣(市)層級計畫圖(比例尺：1/15,000)為案例說明，圖內深色部分為多瑙河實際河域寬度，其毗鄰地區土地(buffer zone；該部分類似於國內之洪氾區)亦劃設相同顏色，該毗鄰地區大多非屬水利主管機關所劃設之河川治理範圍，該範圍係提供水利主管機關參考，建議其應優先考量依據水資源經濟法(按：類似於國內之水利法)圈劃；且因德國洪氾區原則上不應提供居住功能，水利主管機關並應另按目的事業法規辦理遷居遷村等行政行為。
- (三)德國都市城鎮之配置係採「中地理論」，圖內「」標示區域範圍內可容許都市成長空間者，至於其他地區均加以限制。同一計畫系統內，下位計畫不能抵觸上位計畫，今桃園縣航空城區域計畫倘若抵觸北部區域計畫，則其違反或抵觸部分，上級機關得以廢止或撤銷；甚或上位計畫因應情勢變更內容，下位計畫未能配合部分，亦應宣告其廢止。是區域計畫自得依據成長管理概念，劃設都市發展界線，提供後續都市發展之指導，惟究竟應如何進行實質都市發展，則屬都市計畫權限。



二、區域計畫應明確告知「景觀敏感地區」、「災害潛勢地區」或「自然生態敏感地區」等資訊，惟各該範圍是否比照美國劃設潛在地區(potential zone)，應交由地方政府考量後，另循行政程序發布，及辦理變更使用分區及使用地；區域計畫應維持為審查使用分區或使用地變更之准駁依據，即針對某種分區，基於相關考量(如：因為該範圍有特別重要需要保護、或因災害潛勢機率極高)，訂定相關發展或管制原則(如：將來要做甚麼情況之下，應該優先予以排除或優先作甚麼樣使用等)，以為具體准駁之標準；且因區域計畫所提供資訊皆屬開放性(open)，故而並未直接拘束人民土地權益。

三、綜上，限制發展地區於區域計畫內容之表達方式，可參考英國 York 郡地方空間計畫，以計畫畫圖表現「prefer」之土地使用方式，由區域計畫提出空間發展建議(suggestion)(例如斷層兩側一定範圍內相關計畫應劃設為限制發展地區等)，而非直接限制土地使用或變更。

第四部分：上、下位區域計畫之相關性

[陳組長繼鳴]

直轄市、縣(市)政府倘不願意依循上位區域計畫，劃設相關限制發展地區時，該如何因應處理？

[王教授珍玲]

- 一、因為德國國土計畫法內講明下位區域計畫應遵循上位區域計畫所訂目標，而聯邦國土計畫並清楚明訂目標及目的，以供下位區域計畫依循辦理；惟因臺灣區域計畫並未規定目標等相關事項，是為使直轄市、縣(市)政府確實依據上位區域計畫之指導，將限制發展地區納入各該計畫內，建議將直轄市、縣(市)區域計畫必須依循上位區域計畫配合辦理事項部分，納入相關法規內具體規範，以利後續推動。
- 二、都市計畫與區域計畫最大差別，在於都市計畫係屬地方自治事項，除非都市計畫有違法之處，否則上級主管機關無法可管。至區域計畫內容具有全國一致性質，直轄市、縣(市)政府自擬區域計畫係屬委辦事項，是其內容應按上位計畫規定辦理；因上位計畫無法巨細靡遺規定相關事項，惟仍應提供主要框架及指導原則，以供下位區域計畫有其計畫形成空間，進行相關規劃作業。現行區域計畫具有指導作用，惟因內容過於抽象，導致下階行政命令或直轄市、縣(市)區域計畫並無法了解其指導內容，而產生相關內容踰越上位區域計畫規定範疇，後續區域計畫(第二次通盤檢討)應針對該部分加強改進。

[戴教授秀雄]

- 一、德國法規裡稱下位區域計畫應遵循上位區域計畫部分為「目標」，如應維持農地最低總量等規定，倘地方政府未能達成該目標，則計畫無法通過，此或許為可參採方式之一；另如同王教授珍玲教授建議，將下位區域計畫應遵循事項逐一臚列納入法規或規範中明訂，亦為可參考採行方式。
- 二、惟修訂區域計畫法，將上級區域計畫對下級區域計畫，及下級區域計畫對非都市土地使用分區劃定、使用地編定或都市計畫變更(新訂或擴大等)等相關指導或操作等明確納入規定，係屬長遠之計；於修訂前開法規前，因區域計畫為法規命令，建議於本次區域計畫(第二次通盤檢討)明訂下位區域計畫應達成目標或辦理事項，以供直轄市、縣(市)區域計畫遵循辦理。

[廖科長文弘]

本次區域計畫(第二次通盤檢討)將上、下位區域計畫間指導或配合事項明訂(或限制發展地區、農地總量等)，以為審議直轄市、縣(市)區域計畫之參考依據。

[陳組長繼鳴]

日本國土利用計畫設定五大地域之計畫發展總量，縣(市)國土利用計畫承接該指導後再行分派至各縣(市)範圍內，本次區域計畫辦理方式將參考該作法辦理。

[羅課長美容]

- 一、目前區域計畫無法具體落實原因，或可能為執行面問題，並非全然為計畫內容不全，該部分建議先行釐清。以國光石化案為例，因現行區域計畫指導原則未甚明確，如上位區域計畫明確提示海域地區應以保育為原則，並將該原則確實落實執行，則將不致產生縣(市)政府衝撞計畫之情況，該部分亦可於後續加以改善。

二、考量相關直轄市、縣(市)政府刻陸續辦理擬定區域計畫作業，是本次區域計畫(第二次通盤檢討)針對「優先發展地區」係以研擬策略、準則為主，以為相關直轄市、縣(市)政府實際劃設作業之參考。

第五部分：非都市土地使用管制

[陳組長繼鳴]

另依據區域計畫法第 15 條之一規定，非都市土地使用分區及使用地劃定必須符合非都市土地分區使用計畫，故該部分有「計畫指導」意義，是後續應修訂非都市土地使用管制規則及非都市土地開發審議作業規範，將該概念納入，以落實計畫指導原則。

[林專門委員世民]

- 一、關於非都市土地使用管制規則脫離上位區域計畫指導部分，前地政司司長曾表示「兄弟登山、各自努力」，將區域計畫與非都市土地使用管制切割，以致二者未能產生連結性。
- 二、區域計畫法提供直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫之法令依據，惟自該法公告實施，長久以來並無實際推動實施經驗，今推動直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫，惟又因該法第 15 條規定略以：「…非都市土地…其使用管制規則，由中央主管機關定之。」，導致直轄市、縣(市)政府計畫形成空間受到限制，是以，後續應如何修訂非都市土地使用管制規則或非都市土地開發審議作業規範，以適度將中央權限縮減，並符合原區域計畫法立法原意，該部分請研究團隊協助研議。

[廖科長文弘]

- 一、區域計畫法第 15 條規定略以：「…非都市土地…管制規則，由中央管機關定之。」，是未來是否參照都市計畫施行細則分由中央及直轄市訂定方式，授權直轄市、縣(市)政府其自行訂定之建議，後續倘有機會修訂區域計畫法時將研議之；惟於區域計畫法修訂前，後續將於非都市土地使用管制規則中，以分篇方式訂定相關直轄市、縣(市)之非都市土地有關加強管制或容許使用之規定，朝該方式因應處理。
- 二、非都市土地使用管制規則第 6 條規定略以：「前項容許使用及臨時性設施，其他法律或依本法公告實施之區域計畫有禁止或限制使用之規定者，依其規定。」該部分似有違反法律保留原則，是同法第 9 條規定略以：「經主管機關核定之土地使用計畫，其建蔽率及容積率低於第一項之規定者，依核定計畫管制之。」，該部分是否亦有違反區域計畫法第 15 條規定之情況？該部分應加以釐清，以將相關技術納入規劃手冊，以協助直轄市、縣(市)政府辦理相關規劃作業。

[林專門委員世民]

關於於非都市土地使用管制規則訂定相關直轄市、縣(市)分篇方式，考量各個縣市是否有其獨特性足以形成單一分篇，該部分有待評估；建議可考量修訂非都市土地使用管制規則，將全國 5 都 15 縣(市)區域計畫內具有特殊性者，統合整理為數條條文納入，以為直轄市、縣(市)政府後續辦理使用地變更編定之依據，以埤塘為例，即於非都市土地使用管制規則內明訂類似「直轄市、縣(市)區域計畫規定一般農業區範圍內之埤塘，不得變更為其他使用分區或使用地者，則按計畫進行土地使用管制」(按：此為一般農業區從無之規定)，透過該方式提供直轄市、縣(市)政府有計畫形成空間，並使直轄市、縣(市)區域計畫與非都市土地使用管制規則產生連結。此亦為區域計畫法第 15 條規定意旨。

[羅課長美容]

為配合直轄市、縣(市)區域計畫之逐步推動，後續是否比照都市計畫土地使用管制由各該擬定機關自行訂定方式，修訂非都市土地使用管制規則，以授權直轄市、縣(市)政府其自行訂定？

[戴教授秀雄]

- 一、依據區域計畫法體系設計架構，區域計畫法扮演提供「指導依據」之角色，而非都市土地使用管制規則等則負責「執行使用」之行政處分等事項，於進行相關管制或審查作業時，本應參照所在區域計畫內容據為審查或執行之依據，方符合法定體制及分工權責。惟今因「非都市土地使用管制規則」並未將該相關計畫指導原則納入，以致非都市土地使用分區及使用地第一次劃定或編定完成提送上位區域計畫主管機關核備後，其他個案使用地變更編定均由地政主管機關逕為審查，毋須提報區域計畫主管機關，導致區域計畫有遭斷頭之情況，後續建議仍應企圖透過修訂該管制規則，將二者加以連接。
- 二、土地使用分區管制(Zoning)係基於高規劃強度下之管制手段，但以德、英等國家為例，其有土地使用分區，但並非如同國內分得如此細密，各該分區明確敘明各該分區之資源特性，並採「prefer」何種使用為導向，透過申請開發許可方式控管開發使用行為，以國內如此低規劃強度下，反採細密使用分區及使用地進行管制，該部分除行政便利外，實際為反規劃之作為，是以，非都市土地是否仍應按現行方式，透過細密使用分區及使用地進行管制，該部分為根本性大問題，有待深入討論。
- 三、倘仍於現行體制架構下，於非都市土地使用管制規則內訂定相關項目之最低(或最高)標準，透過訂定「門檻」方式，由相關直轄市、縣(市)政府並透過自治法規降低或提高規定，該作法毋須透過修訂區域計畫法即可達成，為目前較為適宜之因應方式；至於，於非都市土地使用管制規則內訂定統合性條文，此類似於特許規定方式，亦可納入考量。

[王教授珍玲]

- 一、倘為使地方政府有其計畫形成空間，而擬將部分土地使用管制授權由地方自行訂定，則應於區域計畫法中納入該相關規定，以為法令依據；惟該作法仍有所不

妥，因「直轄市、縣(市)區域計畫」究竟為地方自治或委辦事項，仍應加以釐清；另是否比照都市計畫法方式，分別訂定臺灣省、臺北市及高雄市施行細則部分，該部分亦將面臨「直轄市、縣(市)區域計畫」究竟為地方自治之問題。

- 二、基於地方特殊自然、人文，有因地制宜需要，建議可於現行非都市土地使用管制規則內設計框架或條件，以供直轄市、縣(市)政府於該基礎上，訂定較為嚴格或寬鬆之規定(通常係較為嚴格)。
- 三、關於林專門委員建議方式，於非都市土地使用管制規則內明確訂定適用對象(如：埤塘)及規定(縣市區域計畫規定事項)，該部分應不致產生再授權問題，此即所謂例外之規定。
- 四、至於非都市土地使用管制規則第9條規定，該部分僅針對「容積率」及「建蔽率」，是該部分甚為明確，係屬例外規定，並無再授權問題，此與桃園航空城區域計畫情況遠不相同。

[陳組長繼鳴]

非都市土地使用管制規則後續修訂方向，應參考直轄市、縣(市)區域計畫相關內容，將具有特殊性部分列入前該管制規則。

第六部分：區域計畫內容拘束力問題

[王教授珍玲]

- 一、關於變更一通內訂定之之城鄉發展優先順序，該部分因非規定於第六章，是僅供參考意義，不具強制拘束力。
- 二、區域計畫法並未將區域計畫具有拘束力部分明確規定，是應透過區域計畫內容加以補充。

[戴教授秀雄]

區域計畫部分內容係屬描述性(description)、部分具拘束性；參考德國國土計畫法，其計畫開宗明義提出「目標」，該部分具有法律拘束性，並分別說明各該目標之理由；另並有下位計畫並有專章敘明對上位計畫指導內容之配合情形，是後續擬定直轄市、縣(市)區域計畫可參考該方式辦理。

[陳組長繼鳴]

請作業單位研擬作業要點，規範上、下位計畫內容關係，包括上位計畫應指導事項及下位計畫應配合事項等，以利後續規劃或審查作業。

第七部分：專、家學者座談會事宜

[戴教授秀雄]

關於本案應辦理之座談會(4場)，各場次均以不同議題進行討論；因目前已先初步構思2個議題(包括：直轄市、縣(市)區域計畫之法定效力、區域計畫法建議修正

方向及內容)，該部分建議於 100 年 4 月底前先行啟動辦理；至於邀請與會之專家學者以法律界及規劃界為主，包括臺灣大學、臺北大學、逢甲大學、成功大學等相關系所教授，確切名單將另案討論確認。

[陳組長繼鳴]

關於座談會辦理地點以本署為原則，另邀請與會之專家學者之確切名單，建議另案討論。

第八部分：農地變更問題

[林專門委員世民]

- 一、依據農業發展條例第 10 條略以：「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意…」，惟於實務執行上，行政院農委會對於大面積農業用地變更使用分區時，不一定依該規定出具同意書，且於本部區域計畫委員會審議相關案件過程立場態度不一；以實際案例說明，行政院農委會曾針對特定農業區案件提出不予同意之立場，惟不論過去一通或變更一通，優良農地均屬條件發展地區，並非限制發展地區，是區域計畫委員會是否得基於該理由駁回申請案件？又得否於農委會不同意情況下，審議通過申請開發案件？行政院農委會所為同意與否又屬何種行政行為？該相關問題有必要加以明確釐清。
- 二、農委會表示「徵得主管機關之同意」，並未規範具體時間，亦可解釋為異動登記前，該部分是否合於法條精神？且農委會並曾表示，農地係屬國土之一環，其參予區委會審查係屬機關之意思表示，該部分是否合理？

[戴教授秀雄]

- 一、非都市土地開發許可案件之辦理程序上，倘有涉及農業用地變更者，於區委會受理前，應先取得行政院農委會同意函，方符合農業發展條例第 10 條規定精神。倘未附同意書者，不宜受理或要求補件。
- 二、關於農委會行使同意權部分，係屬獨立行政處分，並非多階段行政處分之一環；該部分如同非都市土地使用管制規則，有關申請辦理非都市土地使用地變更編定之規定，亦即興辦事業計畫應報經變更前、後目的事業主管機關同意後，方得辦理使用地變更編定。農業主管機關本應就農地變更是否破壞農業環境表示意見，該部分與區域計畫委員會審查係屬二事，不應混淆。
- 三、水利署曾因石門水庫洩洪水質濁度過高，遭環保署開罰單，水利署對此承認其洩洪水質濁度確實並未加以處理，此後，該部分爰歸水利署管轄，惟就實際權責劃分分析，水質濁度本不屬水利署管轄。該案例應列入參考。

[王教授珍玲]

- 一、關於農委會對於「徵得主管機關之同意」之見解(如異動登記前)部分，考量區委會完成審查程序時，再由該會表示不同或不同意之意見，該程序顯不合邏輯。

- 二、農委會表示同意意見，係屬行政處分；另農委會參與區委會審議，就機關意思之表示部分，則又屬另一項行政行為，二者不應混淆。
- 三、於非都市土地開發審議作業規範內明訂涉及農業用地變更者，應先取得農業主管機關同意，否則不予受理，該方式並無不妥。

附錄 2：本署 99 年度「直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具」委託案期初簡報會議紀錄

壹、開會時間：100 年 4 月 11 日（星期一）上午 10 時整

貳、開會地點：本署 601 會議室

參、主持人：本署許副署長文龍（陳組長繼鳴代理）

記錄：蔡玉滿、王雅琪

肆、出（列）席單位及人員：詳如簽到表

伍、發言要點：詳如附件

陸、結論：

一、關於本次研究團隊所提期初報告原則通過；本次簡報會議相關與會專家學者或機關代表意見，均請納入後續研究參考。

二、針對本次會議討論重點(包括區域計畫層級、指導性或 Land use map 及 Zoning map 等相關議題)，請作業單位先行錄案，以提後續工作會議討論。

柒、散會：下午 1 時整。

附件：發言要點彙整及回應

發言者	發言內容	研究團隊回覆
本署 綜合計畫 陳繼鳴 組長	<p>一、如本案研究團隊所提區域計畫目前面臨問題，包括：(1)非都市土地使用管制與區域計畫間之關聯性應加以檢討；(2)區域計畫對都市計畫該屬地方自治事項之指導功能如何發揮；(3)區域計畫橫向與部門計畫間之關係，如何加強連結等。相關問題確實應加以檢討，並針對不足之處進行加強及徹底改變。</p> <p>二、另國土計畫法草案當初針對該部分探討不足，是該法草案大多是依據現在既有觀念移植複製，倘若該相關觀念未加以釐清，則即便未來國土計畫法草案通過，對現況問題似乎仍無所助益，該部分爰應加以審慎面對。</p>	<p>一、依委員意見辦理意見</p> <p>二、依委員意見辦理</p>
本部區域計畫 委員會 王雪玉 委員	<p>一、關於本案研究團隊於期初報告內所提區域計畫現況問題及相關分析，個人甚表同感；另有關區域計畫於直轄市、縣（市）推動執行面臨之法令層面問題，該部分為個人較不熟悉部分，謹先說明。</p> <p>二、個人過去一年多以來，對區域計畫發展沿革進行整理工作，爰提供早期區域計畫發展歷史等相關背景資料供研究團隊</p>	<p>一、感謝委員意見</p> <p>二、謝謝委員建議，此部分將待主要部分撰寫完畢後，酌量加入。</p> <p>(一)、感謝委員指教，此部分已著手分析，並將提出基本修正方向之建議。</p>

<p>參考。</p> <p>(一)關於研究團隊所提區域計畫與非都市土地使用管制規則間關係面臨窘境部分，該部分與過去臺灣空間規劃體制與地政(或土地)機關主導有關，倘於時間允許情況下，建議研究團隊針對40~60年間相關發展歷史進行回顧，或可以理解該現象發展之原委，並研提相關對策。</p> <p>(二)有關Land use map及Zoning map部分，研究團隊看法是否係引用德國觀點解釋，與臺灣目前zoning制度稍有不同，該部分早期文獻報告亦有相關分析，亦可納入本案研究參考。</p> <p>(三)再如區域計畫對都市計畫之指導功能部分，參考相關歷史文獻，過去區域計畫之功能即設定係為指導都市發展，惟當初所稱「區域計畫」與現在區域計畫之性質與內涵不同；因國內區域計畫及都市計畫之最高主管機關均為內政部營建署，該部分無法徹底落實，是否為主管機關權責問題所致，或可加以探討，並對現行桃園航空城區域計畫提出後續相關檢討改進措施。</p> <p>三、國內空間計畫不知凡幾，惟該相關計畫是否確實真正落實執行，該部分或與臺灣政經情勢、社會文化背景、地方組織之發展情況相關，建議應就該部分加以思考未來直轄市、縣(市)區域計畫所欲扮演之功能，是否僅有指導性功能，並未對個別土地或人民產生效力，抑或期待發揮其他功能？以「國光石化」案為例，是否有相關綜合計畫內加以分析、預為規劃及開發？現行區域計畫長久以來，僅有一個案例發揮其功能，即宜蘭縣陳前縣長定南引用區域計畫指導方向，成功阻擋臺塑設置開發石化工業區。參考日本1995年阪神大地震後，神戶市政府於災後研擬21世紀神戶再生(復興)計畫，針對全市轄範圍及其鄰近地區進行規劃，並以神戶港轉型為重要目標，計畫發展為國際會議中心及國際醫療城市，迄今歷經16年，今(2010)年該醫療園區城市業經建設完成，並將於7月起營運啟用，是藉由該</p>	<p>(二)已修正。</p> <p>(三)歷史上之發展誠如委員所言，然後來區域計畫之發展實深受區域計畫法將落實用工具完全設定在針對非都市土地，反而對於如何指導都市計畫與部門計畫卻完全欠缺操作之相關規定，以致實務上也無法操作。另一方面，區域計畫內容太過原則性，欠缺具體對下位計畫及措施之指示，也直接導致無法指導。</p> <p>三、區域計畫之功能受區域計畫法所決定，因此是否僅有指導功能，衡諸國外立法例與執行經驗，似仍不至於問題，反倒是如委員所言，須檢討非都市土地之管理模式。至於區域計畫之落實，其實很難不受縣市首長意志影響，事實上也無須完全避免，故只要能有效預防計畫變更之浮濫，並將計畫之框架、指引做好，因計畫擬定機關有論證義務，將不致於因政權更替而屢屢異動計畫。</p>
--	--

	<p>案例可以瞭解，其計畫推動並未受地方首長政權更替而有所影響，均按計畫持續推動，是該案例請相關單位參考。</p>	
陳繼鳴 組長	<p>關於本研究團隊對於 Land use map 及 Zoning Map 之相關說明，似與傳統之用語不同，該部分建議再予討論釐清。</p>	已修正
政治 大學 賴宗裕 教授	<p>一、關於本研究將區域計畫定位為「法規命令」、並非「行政處分」部分，個人就該觀點表示某種程度同意，惟就該部分建議應先將相關前提加以釐清：</p> <p>(一)各種區域計畫範圍得否重疊，及其是否具有上下位關係：依據區域計畫法第5條之規定，同一空間範圍或可能有3個區域計畫存在(包括：中央區域計畫、地方區域計畫及內政部指定範圍之區域計畫)，桃園航空城區域計畫範圍即為如此。倘區域計畫視為法規命令，則前開3種區域計畫均為法規命令情況下，地方政府於執行時，究應以哪個區域計畫為優先？倘不考慮優先性問題，則上位區域計畫是否應將重疊範圍剔除？是有關各主管機關所擬定之區域計畫於空間範圍上是否可以重疊，或其是否具有上、下位層級關係等問題，建議應就該相關問題先行釐清；又本研究將地方層級區域計畫認定係屬委辦事項，則其委辦權限為何，亦建議加以界定。</p> <p>(二)地方區域計畫與都市計畫之差異性：區域計畫過去係屬都市計畫之一種，嗣後又將區域計畫定位為係屬都市計畫之上位計畫(按：區域計畫法第11條參照)，惟實際執行時，區域計畫與都市計畫卻又分別執行，並無上、下位指導關係，為利後續相關直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫作業，建議應將該部分加以釐清及界定。</p> <p>二、關於區域計畫所劃定之「限制發展地區」部分，本研究將區域計畫界定為對外不具有直接拘束力，惟就實際實行上，區域計畫委員會於受理非都市土地申請開發許可案件時，均要求將限制發展地區範圍剔除，是「限制發展地區」似有產生直接拘束力情況，故限制發展地區授權之法令依據為何？又地方政府</p>	<p>一、</p> <p>(一)依照本研究之分析，區域計畫之性質既不直接規範人民及其土地間之法律關係，性質上屬所為之空間秩序計畫，並存在於綜合計畫上下位之體系中，其規範作用模式與體系圖請參考第二章第二節。故並無剔除問題，而是下位計畫配合上位計畫，故重疊並無問題。</p> <p>(二)委員所說者，確實是現行法之問題點。但是就區域計畫法第十一條、十二條及十五條觀之，著重在非都市土地之管制，並不排斥區域計畫依法對都市計畫有上位計畫之地位。</p> <p>二、限制發展區之作用模式，在區域計畫委員會引用其作為否決案件之際，實係機關直接受其拘束而為之決定，方使該決定對外方生效力。次者，限制發展區、條件發展區等區分，目前亦欠缺法預依據。</p> <p>三、另有關部門計畫部分，目前國土計畫法草案針對部門綱要計畫規定較為明確，惟現行區域計畫法對此規定較為簡陋，參考國外案例，其綜合計畫於規劃過程中，均包含一個步驟</p>

	<p>自擬區域計畫是否得以自訂限制或條件發展地區？該相關問題亦應加以釐清。</p> <p>三、區域計畫與部門計畫相關性問題：依據區域計畫法第 12 條規定略以：「…區域內有關之開發或建設事業計畫，均應與區域計畫密切配合…」，倘將前開建設事業計畫界定為部門計畫時，由現況發展情形可以瞭解，該部分並未具體落實，建議本研究後續可針對建設計畫應如何配合區域計畫，又地方事業計畫究應配合中央或地方區域計畫等相關問題加以探討。</p> <p>四、本研究案認為目前區域計畫受限於非都市土地使用分區及使用地編定，致無法發揮其功能，然區域計畫並未發揮指導性之現象普遍存在，是未來倘欲提高區域計畫之指導功能，所應配合辦理事項甚多；惟本案建議開發地區應採新訂或擴大都市計畫方式辦理部分，考量目前該政策屢遭外界質疑，建議該部分應酌予調整。</p> <p>五、另有關本次會議簡報提及區域計畫應屬行政程序法第 163 條所稱之行政計畫，該部分尚無疑義，惟對於區域計畫是否適用該法第 164 條聽證程序部分，個人對該部分持保留態度。概依行政程序法第 164 條規定略以：「行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人或多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序…」，倘區域計畫未指定個別土地利用或公共設施配置方式，自不適用該條文聽證程序之規定。</p>	<p>(phase)需與部門計畫相互連動，本案或許限於時程關係未能形成完整機制，惟該部分確實為本案研究重點，將廣續研議之。</p> <p>四、此處係因文字撰寫不良致有誤解，已修改。蓋此處主要質疑一些高規劃強度，大規模開發案，性質實違反非都市土地利用之主軸者，仍逕申請以開發許可之情形，並非主張都去適用都市計畫法辦理。</p> <p>五、謝謝委員意見，簡報檔撰寫造成誤解，文本實主張與委員相同。</p>
<p>政治大學陳立夫教授</p>	<p>一、從法律觀點來談土地利用問題，簡單來講就是計畫行政問題，此為相當重要且有意義課題；近年來主管機關稍有重視該問題，此為良好現象，是於相關研究工作展開之際，確有其特殊意義存在。</p> <p>二、關於本研究案究係採「解釋論」或「立法論」方式進行，建議應從該根本性問題先行思考。蓋我國為成文法國家，今既有區域計畫法之存在，是於討論區域計畫及其相關法律問題時，自應以「解</p>	<p>一、感謝委員指教。</p> <p>二、本研究所採方法係就學裡面先探討區域計畫之應為狀態為何，進而分析現行法以供比對，以探索現行實務面及法規面之問題。故原則上就現行法部分仍屬解釋論範疇。</p>

釋論」方式進行，並應於解釋論無法克服問題時，方跳脫解釋論框架，改以「立法論」討論後續究應如何修法或應如何重新立法等。惟前開方式並非絕對性，亦可比照其他科學研究方式(如法律經濟學等)，一開始即無視於現行區域計畫法之存在，並就後續應發展方向進行探討。是為利後續研究之進行，建議應將該基本主軸先行確定。

三、依本次研究題目—直轄市、縣(市)區域計畫之性質定位及其落實執行工具、及研究團隊相關書面或口頭報告內容，屢有「縣(市)層級區域計畫」、「地方層級區域計畫」或「中央層級區域計畫」等相關名詞出現，依據區域計畫法第5及第6條規定，中央及地方主管機關確實均得擬定區域計畫，惟「地方有權擬定區域計畫」是否與「地方層級區域計畫」劃上等號？簡單而言，有權擬定區域計畫之機關為誰是一回事，但一個計畫體系中，中央擬定計畫與地方擬定計畫間是否存在層級關係，又屬另一回事，該根本性問題建議應先行釐清確立；倘現行區域計畫並未有層級問題存在，則何以談論地方層級區域計畫，並遑論冀望中央層級區域計畫引導地方層級？今倘若認為確實需要將區域計畫予以分級，則應以「立法論」談論該問題，以免影響後續研究方向。

四、再者，於現行區域計畫法是否確實有地方層級區域計畫之存在？縱使直轄市、縣(市)政府依據區域計畫法第5條或國際機場園區發展條例第36條規定擬定區域計畫，該計畫是否確實應接受中央擬定區域計畫之指導？就個人解讀區域計畫法內容，實無法得出地方所擬定之區域計畫與中央擬定之區域計畫間有層級關係，乃至中央擬定之區域計畫有指導權限！區域計畫之立法體例，並非如同都市計畫法將都市計畫區分為主要計畫及細部計畫(按：都市計畫於學理上，係屬兩階段計畫，即先有主要計畫、而後再擬定細部計畫；且由主要計畫引導細部計畫，細部計畫作為都市計

三、依據區域計畫法，直轄市、縣(市)政府均有權限擬定區域計畫。而若只能有單一層級區域計畫，則其間之關係仍待法律規範。其次，空間綜合計畫體系採用多層級方式有期實務上之須要，而上下位計畫間原因內容本質之不同，而是內容所涉空間範圍及具體與細節程度之差異。至於實務上一直只以單一層級操作，亦不必然表示法律上不允許多層級區域計畫之運作。

四、區域計畫具有多層級關係有其可能性，區域計畫法於該部分之規定或許未臻明確，而產生解釋空間，然該方向與國土計畫法草案之指揮結構相同，即下位計畫越具體、上位計畫應儘量將政策明確宣示。

五、區域計畫於空間上如果具有互斥性，則區域計畫法就必須要相關條文規定，同一空間範圍內，倘某一主管機關擬定區域計畫後，其他主管機關不得擬定區域計畫之規定，如果區域計畫法並未規定該條文，則區域計畫即非互斥，亦即有層級關係問題。區域計畫法確實有其缺陷存在，致產生區域計畫是否有層級關係之問題，本研究提出區域計畫具有層級關係係有相關學說為基礎，惟該部分後續仍可再加以討

畫實施依據)，依據區域計畫法第7條規定，不論中央或地方擬定之區域計畫均同樣受該條文規範，並未有一個區域計畫應受另一個區域計畫引導之規定；該部分再以都市計畫法規定之特定區計畫為例，不論中央或地方政府均可依法擬定特定區計畫，惟特定區計畫與縣(市)政府擬定之都市計畫間，並未因為擬定機關之差別，而有上、下位層級關係。

五、且於現行區域計畫法規定下，個人亦不認為一個地區或一個地點會同時存在兩個區域計畫。按區域計畫法第5及第6條規定，地方政府確實得以擬定區域計畫，惟地方政府自始全無擬定經驗；過去臺灣劃分為7個區域計畫，其中雲嘉區域計畫係由前臺灣省政府擬定，又宜蘭區域計畫本應由宜蘭縣政府擬定，惟囿於縣府人力及財力問題，而由行政院經建會代為擬定，是該7個區域計畫業已涵括全臺範圍，嗣後又改劃分為北、中、南及東部等4個區域計畫，該情況下是否有其他縣(市)區域計畫容身之處？桃園航空城區域計畫擬定後，就理論上而言，北部區域計畫本應配合將前開區域計畫範圍剔除，並應適用航空城區域計畫之規定，該情況亦如同國家公園計畫與區域計畫空間範圍相重疊時，區域計畫本應自動退讓，使國家公園範圍優先適用國家公園計畫及其相關法規。故本研究案建議應就該相關基本計畫概念先行確定，再來討論直轄市、縣(市)區域計畫之定位及其範疇等問題。

六、再就「限制發展地區」部分說明，因現行區域計畫法規定非都市土地得申請開發許可，倘區域計畫規定「限制發展地區」範圍不得申請開發許可，是否影響區域計畫性質之解讀？又區域計畫劃設「限制發展地區」是否屬區域計畫法第7條規定應載明事項之一？是否應以該條文內第17款「其他」加以解讀？參照大法官釋字第406號解釋之精神意旨，限制發展地區是否涉及違憲違法問題？前開問題均應納入思考。

論。

2. 就非都市土地管制結構而言，初看似似乎呈現雙軌制情況，即國家公園土地確實係按國家公園計畫管制，其他非都市土地則係按非都市土地使用管制規則辦理；但事實上，非都市土地還是一套綜合計畫管到底，亦即國家公園地區範圍下仍分別有都市計畫使用分區或非都市土地使用分區使用地，其如同自來水水源水質水量保護區，係屬部門計畫的一種，透過重疊分區方式進行管制，故於國土規劃上，其並未自成獨立系統，與非都市土地並未呈現互斥情況。而國家公園計畫其本質實屬部門計畫，亦不宜與綜合計畫之體系混為一談。

六、以變更臺灣北、中、南及東部區域計畫(第一次通盤檢討)所劃設之「限制發展地區」為例，以現行區域計畫法架構下，實容不得該規範方式出現，蓋因區域計畫法第15條第1項根本沒有允許區域計畫可以直接訂出一種分區、可以對某種土地發生效力，並規定其範圍內土地不得申請變更使用，依據中央法規標準法或憲法第23條規定，涉及人民權利義務者僅能以法律訂之，並非行政命令，是該「限制發展地區」涉及法律

	<p>按：大法官釋字第 406 號解釋為：都市計畫法第十五條第一項第十款所稱「其他應加表明之事項」，係指同條項第一款至第九款以外與其性質相類而須表明於主要計畫書之事項，對於法律已另有明文規定之事項，自不得再依該款規定為限制或相反之表明或規定。都市計畫法第十七條第二項但書規定：「主要計畫公布已逾二年以上，而能確定建築線或主要公共設施已照主要計畫興建完成者，得依有關建築法令之規定，由主管建築機關指定建築線，核發建築執照」，旨在對於主要計畫公布已逾二年以上，因細部計畫未公布，致受不得建築使用及變更地形（同條第二項前段）限制之都市計畫土地，在可指定建築線之情形下，得依有關建築法令之規定，申請指定建築線，核發建築執照，解除其限建，以保障人民自由使用財產之憲法上權利。內政部中華民國七十三年二月二十日七十三臺內營字第二一三三九二號函釋略謂：即使主要計畫發布實施已逾滿二年，如其（主要）計畫書內有「應擬定細部計畫後，始得申請建築使用，並應儘可能以市地重劃方式辦理」之規定者，人民申請建築執照，自可據以不准等語，顯係逾越首開規定，另作法律所無之限制。與憲法保障人民財產權之意旨不符，應不適用。</p> <p>七、另有關於區域計畫是否為地方自治事項部分，本研究團隊針對該部分提出相關說明，惟事實上區域計畫法於民國 63 年制定時，業已針對該重要議題加以處理，是當時立法公報已充分揭露相關訊息，建議研究團隊應蒐集該資料，瞭解其立法沿革，以為分析基礎。</p>	<p>保留問題，有斟酌餘地。簡言之，本研究對限制發展區確實如同委員意見，有違法違憲之質疑。</p> <p>七、謝謝委員建議，將檢視相關資料。過去 63 年制定區域計畫法當時，或許完全沒有設想到中央以下之主管機關自擬區域計畫之情況，惟今執行方式，於區域計畫法規範下並無不可，此恰可為未來國土計畫指揮體系鋪路。是不論區域計畫法或國土計畫法草案管制下，將來全國每一寸土地，均將重重疊疊有好幾層計畫，則各層級計畫相關性問題（諸如土地使用管制等），將為本案後續研究重點。</p>
<p>本署綜合計畫組陳繼鳴組長</p>	<p>一、參考國外先進國家作法，有關實質空間發展方向均回歸由地方擬定之空間計畫加以指導，並非由中央擬定地方土地使用計畫，國內過去僅有北、中、南及東部 4 個區域計畫，因其範圍含蓋數個縣市轄區，計畫內容偏向於政策計畫層次，無法細緻地就個別土地提供具體發展方向，爰有必要針對該部分加以檢討</p>	<p>一、謝謝委員意見。</p> <p>二、多層級區域計畫結構確實就現行法來看，需要補充法規，但就綜合計畫之原理來看，計畫空間重疊與上下層級並非問題。</p> <p>三、謝謝委員意見。</p>

	<p>改進，在現行法令可操作的前提下，本部援引區域計畫法規定，推動直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫，以與未來國土計畫法(草案)之直轄市、縣(市)國土計畫相互銜接。</p> <p>二、本研究基本上係採解釋論方法進行，惟考量部分問題似無法透過解釋加以解決，有必要併採立法論提出後續修法建議，是有關區域計畫空間範圍得否重疊及是否有具有上、下層級關係等，該相關問題甚為重要，本研究後續有必要審慎深入討論之。</p> <p>三、另國際機場園區發展條例制定當時，是否審慎考量區域計畫法對於區域計畫之性質定位等問題有待商榷，故本案後續相關研究成果或可回饋提供該法修訂參考。</p>	
<p>海洋大學蕭再安教授</p>	<p>一、區域計畫法公告施行迄今，何以區域計畫法明定直轄市、縣(市)政府得以自擬區域計畫，但現況卻沒有實際案例？以地方政府訂定建築物增設停車空間獎勵辦法為例，目前有停車場法可供引用，惟地方政府大多引用備受爭議，且不符合法律保留原則之建築技術規則，該部分實際原因為何，該部分建議應加以檢討。</p> <p>二、以個人參與規劃工作經驗，依據規劃願景及理念指導法規訂定之原則下，不論何種層級計畫皆應如同都市計畫(主要計畫、細部計畫及土地使用管制規定之都市設計等)層級分明，並應適度結合行政區域，透過區域計畫整合不同行政區域之空間計畫，以達層次分明概念。</p> <p>三、建議後續應納入國外案例(如德國等)，以供參考。</p> <p>四、本案或因委託研究時程關係，而聚焦於地方層級區域計畫，惟為避免地方政府於擬定區域計畫過程中重蹈覆轍，建議應適度針對中央層級區域計畫加以檢討，以提供直轄市、縣(市)政府納入後續規劃參考。以內政部區域計畫委員會審議中部科學園區為例，前審查中科三期后里基地時，區委會提出落日條款，惟嗣後開發單位又提出中科三期第二基</p>	<p>一、謝謝委員意見，將酌量納入報告。</p> <p>二、謝謝委員意見，此正是空間規劃學理上強調多層、逐級落實計畫的系統特徵，其實是實務操作上所必要。</p> <p>三、將參酌進度辦理。</p> <p>四、謝謝委員意見，事實上本研究因必須對區域計畫本身為整體分析因此也會注意中央層級之問題。</p> <p>五、謝謝委員意見，將參酌辦理。</p> <p>六、謝謝委員意見將參酌辦理。</p> <p>七、行政程序上所謂事件應由其他機關同意方得為之的情形，表示對於有權限機關對於做成行政行為，在事前必須由其他機關以其獨立之權限行使同意。事後審查核准即與前述不同，係行政監督權限之作用。至於綜合計畫之指導功能</p>

	<p>地—七星農場、第四期二林基地，往後是否會再提出第五、六期，不得而知，且於審查過程中，並將相關審查結果回饋修正中部區域計畫(第二次通盤檢討)草案，該情況未來發生於直轄市、縣(市)區域計畫之可能性極大。</p> <p>五、土地使用朝合理規劃發展為重要目標，除研訂健全之法規及土地使用計畫外，如何落實執行亦為重要事項，以都市計畫工業住宅或非都市土地相關案例(如中臺禪寺)，相關法規中是否可以加強，以提高遏阻作用，請研究團隊後續加以研議。</p> <p>六、本研究聚焦於地方政府擬定區域計畫部分，建議就目前非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委託直轄市縣(市)政府辦理審查作業，針對下授地方政府負責審查案件之規模或門檻進行探討，以供未來政策擬定參考。</p> <p>七、關於本次簡報所提：「無論是中央或地方層級區域計畫皆係由單一計畫擬定權限所發動、實施，並由計畫擬定機關在無需其他機關同意下所為，實無涉及其他機關權限之問題，與部門計畫往往易牽涉其他機關之同意(權限)有所不同」乙節，該部分係指上、下位區域計畫之關聯性(如花蓮縣提出科技城區域計畫時，東部區域計畫是否得提供指導方向?)，抑或為各部門與區域計畫之配合問題(如鄰避性公共設施、水資源分配或農地不當釋出等)，請研究團隊補充說明。</p>	<p>作用問題，則是構成權限機關為行政行為之框架，也無特別的同意權之行使。</p>
<p>綜合計畫組 陳繼鳴 組長</p>	<p>區域計畫法係於 63 年自都市計畫法抽離及制定，其相關內容完全係為當初時空背景需要研訂，然時至今日，大家期待區域計畫應指導土地合理利用發展之功能，倘該計畫業無法達成時，則勢將面臨解釋或修法等問題，是針對目前區域計畫遭遇問題，本署將依據輕重緩急分別採取因應作為。</p>	
<p>政治大學 陳立夫 教授</p>	<p>一、社會科學沒有決定性，可以有不同見解，惟應言之成理，本案研究團隊尚認為區域計畫具有層級性，且上下層級具有指導功能存在，建議相關說理應加以</p>	<p>一、謝謝委員意見，將補充論述。 二、謝謝委員意見，將補充論述。</p>

	<p>強化。</p> <p>二、個人不反對中央應擬定區域計畫以引導地方區域計畫，惟以現行區域計畫法是否可以導引出該結論？抑或應透過修法，以達成該目標？該部分應補充說明。</p> <p>三、建議研究團隊應探討 63 年區域計畫法之立法目的及沿革，以該法第 9 條條文規定中央得以核定直轄市、縣(市)區域計畫，是否即表示區域計畫具有層級關係？該部分亦應補充說明。</p> <p>四、另區域計畫法本身係為引導區域計畫之擬定，計畫法規裡重要事項均應透過法規加以規範，以免產生類似法律保留概念等等問題，是以「計畫效力」該重要議題，就學理上而言，應由法律規定之；今主管機關期待中央擬定之區域計畫足以對地方擬定之區域計畫產生指導效力，惟現行區域計畫法第 11、12 或 15 條是否有明文規定或可以解讀出該效力？本研究團隊以解釋論進行本案時，建議應就該相關問題加以鋪陳及說明，以資妥適。</p>	<p>三、謝謝委員意見，將納入檢討。</p> <p>四、同意委員意見。</p>
<p>行政院 經濟建設委員會</p>	<p>一、本委託研究案牽涉區域計畫整體法制及計畫體系架構，至為重要，研究團隊從法律性質及法理等層面，試圖對於現行區域計畫法中之區域計畫定位及如何落實執行，提出相關見解及檢討，內容非常紮實，也是以往行政部門較少探討到的部分，但是「法律人」與「規劃者」對於法律文字的解釋與認知真的差異頗大，未來如何落實執行，是修訂區域計畫法抑或短期先檢討其他相關法規？對於既有操作機制或以往已做成解釋、決議之事項如何處理？恐怕委託單位內政部未來需要仔細考量妥處。</p> <p>二、從區域計畫法之立法及修法沿革來看，本會去年即委託王雪玉委員針對經建會前身「都市建設及住宅計劃小組」(UHDC) 過往參與我國國土計畫、區域計畫、都市計畫及土地政策之過程，進行相關史料蒐集及人員專訪，臺灣是先有都市計畫、之後才陸續談到區域計畫、國土計畫，其中針對區域計畫之演</p>	<p>一、謝謝委員意見</p> <p>二、謝謝委員意見。針對所提及區域計畫與非都市土地管制之問題，實則目前在歐盟也不乏混用分區與開發(規劃)許可者，本研究會針對觸及的部分，尤其涉及非都市土地管制之部分酌量伴隨檢討。</p> <p>三、謝謝委員意見。本問題會配合委託機關辦理。</p> <p>四、謝謝委員意見。此部分已涉及本研究關於計畫執行工具的課題，一般而言，各國的初始設定都是綜合計畫要求部門計畫配合，因此當部門計畫重要到一定程度，即如現行法所規定，會發生綜合計畫回頭去配</p>

變，其實最早的概念為「都會區域計畫」，因此，民國 63 年的區域計畫法條文，許多概念包括區域計畫擬定範圍、擬定機關、各級區域計畫委員會或五年區域計畫通盤檢討等，其實都有都市計畫法的影子，當初的區域計畫主要係由上而下政府主動規劃辦理，由此延伸至現行第 15 條區域計畫公告後、非都市土地訂有分區使用計畫、製定分區圖、編定使用地、實施管制。但由於政府主動檢討區域計畫之機制失靈，同時，非都土地當初皆按現況編定，中間欠缺上述法律明文規定可供落實管制之使用計畫，以致再面對外界對於檢討土地變更壓力時，在 89 年配合農業發展條例之修法一併配套增列了第 15 條之 1 至第 15 條之 5 等有關開發許可相關條文，其為開發者由下而上透過申請取得開發計畫之許可。前者區域計畫擬定體系為大陸法系較剛性之架構，但在個案變更審議時又融入後者海洋法系較具彈性之計畫管制，兩者究竟如何配合？也更導致區域計畫對於現行土地使用開發更加缺乏指導性。建議研究團隊在探討區域計畫之定位或性質時，可參考當初原本的立法意旨及時空背景或演變，進行相關論述。

三、至於各類區域計畫是否有層級關係，中央所擬之區域計畫對於地方擬定之區域計畫是否具指導性之議題，鑒於地方政府以往並未研擬過區域計畫，若區域計畫法第 5、6 條及第 9 條一旦要開始實施，基於實務執行及中央政策貫徹，就中央主管機關之立場而言，應是會較偏向仍具備指導地方區域計畫之功能，但是此將產生同一地區會有不同層級區域計畫重疊存在的狀況，這些不同層級的區域計畫內容、尺度如何釐清也是未來要思考的課題。未來國土計畫法立法通過後，目前地方所擬的區域計畫可轉化為直轄市、縣（市）國土計畫，中央擬定之四個區域計畫將何去何從？因此，中央目前之四區域計畫是否可視為銜接未來國土計畫法之過渡階段、暫不變

合部門計畫之情形。但這些都需要建立一定之程序與機制，使綜合計畫與部門計畫能同步修正，而這於我國現行法其實都很欠缺。

	<p>動，或者將其性質轉變為功能性之區域計畫，未來皆可再進一步探討。</p> <p>四、針對區域計畫與部門計畫之間的關係，其實與本計畫要探討的區域計畫為何無法落實執行有類似原因，任何土地使用計畫之落實，不外乎計畫之審議核定權及建設經費核撥權，以往部門計畫多為政策決定或由目的事業主管機關透過設計畫報行政院核定之行政報核程序所確定，相關空間計畫很難預為規劃，而空間計畫對於部門計畫亦未有經費核撥權限，空間計畫既無權也無錢，自然無法落實執行。因此，國土計畫才從早期藍圖式規劃轉變為目前強調的策略規劃，同樣的，本委託案從規劃面而言，對於區域計畫的內涵究竟為何？空間計畫對部門計畫究竟要達到何種法律效力或拘束力？另對於地方所擬之區域計畫性質究屬委辦事項或自治事項，似乎仍存有很大爭議，建議上述課題於後續專家座談中可以更深入探討。</p>	
<p>行政院 研究發展 考核 委員會</p>	<p>一、關於區域計畫法自公告施行以來，直轄市、縣(市)政府何以均未依法擬定區域計畫？中央擬定之區域計畫何以沒有發揮功用？另未來直轄市、縣市區域計畫如何被中央或地方政府所運用？該相關問題建議應加以釐清。</p> <p>二、本會於區域計畫方面，長期以來關注「區域治理策略」方面相關議題，然就區域發展概念上，除空間政策外，應與治理政策應有適度嵌合性；針對本案後續研究方向，提供三點供辦理參考：</p> <p>(一)如何貫徹區域計畫指導力部分：該議題涉及區域計畫如何區分計畫層級、層級間如何指導，及法律定位問題等，建議補充相關說明，以供直轄市或縣(市)政府參考。</p> <p>(二)如何強化調和能力部分：包括中央與地方、地方與地方、及部門計畫與區域計畫之調和等三方面，涉及計畫調和及法律競合如何因應處理等議題。</p> <p>(三)如何提升操作能力部分：請研究團隊針對目前既有操作工具先行釐清，以利本</p>	<p>一、感謝委員意見。區域計畫能否發揮功能，往往須要搭配的工具，本研究會對空間計畫法制上應然面向先為檢討。</p> <p>二、</p> <p>(一)謝謝委員意見，將列入檢討。</p> <p>(二)謝謝委員意見。此部分會於第三章第一節項討論。</p> <p>(三)謝謝委員意見，此即第三章所欲討論者。</p> <p>三、謝謝委員意見，目前已辦理兩場，分別將議題縮限至區域計畫指導功能之檢討，以及區域計畫擬定權限之檢討。</p>

	<p>案後續座談會聚焦討論；倘執行工具皆已具備情況下，併請研究團隊考量將區域計畫之運作機制納入說明，包括計畫規劃、研擬、審議變更等過程中，各執行工具之相互搭配方式等。</p> <p>三、以目前研究團隊所提座談會討論議題來看，該相關議題均甚為龐大，為利後續研究順利推動，建議研究團隊應先將研究前提或初步建議事項先行提出，以便辦理座談會時，得於既有框架下聚焦討論；又或可於本案研究成果較為成熟階段，將相關成果函送相關單位，以進行意見交換；亦可考量參與相關直轄市、縣(市)政府規劃作業，以適時針對問題進行研議。</p>	
財團法人國土規劃及不動產資訊中心	<p>一、本中心刻正受營建署委託辦理「直轄市、縣(市)區域計畫規劃手冊」研訂作業，該案預定於100年6月提出完整初稿，是其作業時程與本研究案相重疊，是於區域計畫性質定位等相關問題尚未釐清之情況下，如何研訂規劃手冊係重要挑戰，包括本次會議討論重點—限制或條件發展地區等，本中心仍將持續與委託單位討論及進行手冊研訂作業，並請本案研究團隊針對地方空間計畫與土地使用管制計畫之關聯性、或相關法律見解持續研議，俟有較為清楚明確成果時，本中心自當配合納入規劃手冊規範之。</p> <p>二、關於區域計畫是否存在中央及地方區域計畫之層級關係部分，考量土地或空間無法切割，是各層級空間計畫於規劃層面或許可各自規劃，惟就土地使用管制層面上，則無法允許重疊情況產生，此提供後續各層級計畫關係區別方式。</p> <p>三、至於中央區域計畫指導地方區域計畫之立意良好，惟就應如何進行？中央區域計畫如何強化其指導性，又地方區域計畫如何接受指導？該相關問題均應加以釐清。</p> <p>四、另針對部門計畫與區域計畫關係部分，過去宜蘭縣六輕案例某種程度上認定係屬成功案例，其過程為何？於既有體制下可以運作成功情況下，現何以又稱區</p>	<p>一、謝謝意見。</p> <p>二、區域計畫無論在原理上或是現行法上，都不涉及直接對個別土地具體規範之能力，因此並無不得重疊之問題。</p> <p>三、謝謝異見，指導效力之作用方式在於，當下位計畫或措施違反上位計畫之指示時，不具可核准性。</p> <p>四、謝謝意見，會酌量納入檢討。</p>

	域計畫並未發揮功能？該部分或許涉及地方首長等個人意念，或為當下應加以省思之處。	
高雄市政府	地方政府對於區域計畫後續如何落實執行部分較為關切。依據區域計畫法第 15 條規定，應由直轄市、縣(市)政府製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，往後地方政府在各該區域計畫之土地分區使用管制究應如何訂定，以免與中央所訂定之非都市土地使用管制規定相衝突？如果有衝突情況發生時，究應以何為主？又往後地方政府訂定之區域計畫及其非都市土地使用分區圖，應如何落實於地政單位辦理使用地編定作業？該相關問題請釐清。	關於區域計畫法第七條規定區域計畫得規範非都市土地分區使用管制，事實上因第十五條第一項將管制規則授權統一由中央制定，實已遭到架空。
本署綜合計畫組林世民專門委員	<p>一、關於王珍玲教授建議「限制發展地區」應於非都市土地使用管制規則訂定乙節，就管制層面來看，限制發展地區確有涉及人民權利義務關係，該部分確實應以法律加以規範，惟該部分為現行區域計畫法所欠缺，是於現行制度下應如何彌補，即為本委託研究案之重點之一。</p> <p>二、關於限制人民權利義務事項，個人同意應採修訂區域計畫法第 15 條方式辦理，惟該法第 7 條第 9 款規定區域計畫內容應包含「土地分區使用計畫及土地分區管制」乙項，該部分於現行施行細則第 13 條對前開「土地分區管制」之「分區」有所界定(即非都市土地 10 種分區)，但並未對「土地分區使用計畫」之「分區」加以定義。</p> <p>三、檢視區域計畫法內容，依據該法第 15 條規定略以：「區域計畫公告實施後，不屬於第 11 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…實施管制。…」，惟回顧 70、80 年代相關區域計畫內容可以發現，70 年代之區域計畫，其非都市土地之分區係於「分區計畫」內談論，而非「分區管制」，以致於區域計畫法施行細則於第 13 條補足分區管制概念；至於 80 年代區域計畫(第一次通盤檢討)納入重疊分區(即限制發展地區、一般發展地區</p>	<p>一、限制發展區作為既有分區、編定之重疊分區，其法律上性質與地位並無二致，因此，若以整個非都市土地管制之構成要件觀點來看，並非僅有限制發展區有法律保留方面之顧慮。反之，若顧及目前修法有困難，似仍應優先將之納入區域計畫法施行細則及非都市土地使用管制規則。</p> <p>二、其實在觀念上採用分區模式，即應注意分區除了就土地分類予以管理外，尚包含必須群聚相容之土地使用，以及隔離不相容之土地使用。若能接受一觀念作為前提，則土地分區使用計畫即不該有異於實種分區。蓋分區管制這種工具的特徵之一即在於同時是規劃用的工具，也適用已執行管制之工具。但若土地分區使用計畫僅具空間運用策略性格，而無涉土地管制，確實亦無須同為一</p>

	<p>等)概念，然該部分自始至終從未於相關法令(不論區域計畫法施行細則或非都市土地使用管制等)中出現。倘未來相關區域計畫內容仍將持續納入各該環境敏感地區(包括生態敏感、文化景觀敏感、資源生產敏感及天然災害敏感等)概念，惟不稱限制發展地區，限制規定於管制規則分區管制中談，則考量此為「分區計畫」內容所稱分區，不盡然僅能於非都市土地使用管制規則內納入該概念，是為補充區域計畫法母法之不足，該分區計畫之分區建議可考量於區域計畫法施行細則內訂定，用以解釋區域計畫法第7條第9款「土地分區使用計畫」。</p> <p>四、至於區域計畫法第7條第9款規定之「分區計畫」及「分區管制」，前開二項「分區」得否相同、或得否不同，又相同或不同其相關因應處理方式為何等，建議本研究團隊協助研議。</p>	<p>事。</p> <p>三、以資源、生態等客觀事實劃出之區，觀念上與分區管制刻意劃出，把相容之土地使用聚集的區實有不同。而兩者式宜之運用方式亦不盡相同。</p> <p>四、觀念上並無須相同，但用以執行土地管制者，必須與施行細則之十種分區相符。</p>
--	---	--

附錄 3：本署 99 年度「直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具」委託案期中簡報會議紀錄

壹、開會時間：100 年 5 月 23 日（星期一）上午 10 時整

貳、開會地點：本署 601 會議室

參、主持人：本署許副署長文龍

記錄：王雅琪

肆、出（列）席單位及人員：詳如簽到表

伍、發言要點：詳如附件

陸、結論：

柒、散會：下午 1 時整。

附件：發言要點彙整

發言者	發言內容	研究團隊回覆
王雪玉委員	<p>一、本次研究團隊所提期中研究成果，對於當前區域計畫或非都市土地制度面提出相關檢討建議意見，甚表敬佩。</p> <p>二、考量臺灣區域計畫或相關法規之制定，大多係參考日本、英國或美國經驗，反而較少參考德國，是以，請研究團隊於時間許可情況下，補充前開國家相關案例，以納入研究分析參考。</p> <p>三、關於機關參與部分，經查臺灣區域計畫於 70~80 年間曾辦理機關參與，其運作過程及結果，可納入研究參考；因本次研究主題為直轄市、縣(市)區域計畫，相較於中央層級區域計畫，由內政部營建署與其他部會協商有力不從心情況，機關參與部分或可能較容易實現。</p>	<p>一、感謝王委員的建議，我們也有意識到在撰寫上，除了德國經驗外，也應納入其他國家相關經驗。此研究案是法規的問題，屬於法理分析這方面，英國是英美法系也就是判例法，這方面沒有這麼細；而基本上日本行政法法學研究都是延續德國，所以差不多；又目前英國跟德國在操作上也非常接近，以及對法理研究而言，雖有差異但也大體一致。在此狀況下又加上時間過於緊迫，所以才會絕大部分係以德國相關經驗來處理。雖然最後結果是差不多，但英國確實也是另外一種操作方式。故基於現實考量，又必須要在計畫實現之內，先把這部分都做完，所以只能在行有餘力的情況下把它帶進來，要不會寫不完。</p> <p>二、關於機關參與，王委員提到在民國 78 年開始把重心放在非都市土地使用管制上，這狀況我們也了解。我們目前的立場是</p>

先從現在的定理分析去做起，現在有些問題在過去或許有某些原因，那我們知道問題在哪，就應該治，也許就應該想一個方法克服當年發生問題的原因不要再發生，就像縣市代表所提出的問題以及座談會時，大家幾乎沒有遺忘部門協調的問題，顯然部門協調是蠻重要的。中央的重大建設與地方政府想要的，未必完全相同，其實是需要同步作業的。我也不否認從回國這麼多年來，我們的水平連繫其實一直都有些狀況的。因為這都是法規，若違法是滿麻煩的，這也是我比較謹慎的部分，我只能講說部門協調以及垂直協調的問題是第一個應該解決的問題，否則將來在國土計畫法通過之後，還是會繼續產生很多問題。從前沒有做成功，並不表示現在不用做，尤其國土計畫法已經在送立法院審議的階段，這問題顯得特別敏感，也要更謹慎，我覺得必須要先熟悉那套的操作，才有辦法執行。因為計畫一定會有時間前後的問題，如果沒有處理好，我想沒有什麼好講的，所以無論如何都要先想要怎麼強化與協調的問題。其實很感謝王委員這部分的想法跟我一致，就是區域計畫由直轄市、縣(市)層級來操作的話，因為都是在自己的縣府單位內，橫向協調的範圍比較小一點，應該會好一點。雖然剛才聽到各縣市代表講的狀況，好像也還是普普，不過以我們目前所看到的sense來講，假若縣市首長有powerful一點的話，有時候還是抓得住。依我個人的看法，我會比較擔心的是當中央有全

		<p>國性重大建設要進入地方區域計畫時，其協調跟協商會是個問題。我想這部分，我們會有一些想法，看有沒有辦法在期末提出更具體一點的建議，那事實上有點擔心自己是不是會有對行政部門的作業方法有隔閡，所以我覺得還是要看行政部門自己內部覺得怎樣協調比較好，也許這部分在跟綜合計畫組再來討論一下。</p>
<p>行政院 農業發 展委員 會</p>	<p>一、本次期中簡報會議針對「多層級區域計畫」概念提出甚多說明，惟該「多層級」概念係指空間或行政部門之多層級情況，請研究團隊加以釐清界定。</p> <p>二、考量區域計畫包括綜合計畫及部門計畫，本研究大多針對綜合計畫部分進行探討，惟考量實際運作情況，部門計畫往往有衝突及必須協調情況，是以，是否應將部門計畫是否應納入研究探討範疇，請評估考量。</p> <p>三、就區域計畫執行工具面而言，依據目前研究成果大多係探討行政程序之合理性，針對實質規劃面是否提出相關規劃工具(如人口等)，請考量。</p> <p>四、再者，本次期中報告提出德國規劃工具架構包括監督管理機制，國內目前是否有該機制存在，又未來是否應引入納為相關計畫(如各層級開發計畫、新訂或擴大都市計畫等)監督及檢討調整方向，併請納入考量。</p> <p>五、另本研究提出未來直轄市、縣(市)區域計畫內容應更具體及細緻，為利後續直轄市、縣(市)政府實際規劃參考，建議提出具體規劃案例，以資明確。</p>	<p>一、多層級區域計畫與重疊分區是不一樣的觀念。再強調一點就是 Zoning control，才會衍生重疊分區跟彈性分區。所謂多層級的空間計畫，無論是日本、英國、德國、美國以及荷蘭在內，談的是計畫範圍的重疊，而不是同一空間的重疊，因為一個區域計畫的範圍並不限行政區域，甚至可以跨縣市。就像國家公園，它根本就是跨縣市的，但是嚴格來講，它是一種重疊分區，不是綜合性空間計畫。而綜合性空間計畫就是北中南東四個空間計畫，北部區域計畫底下還有臺北市的主要計畫與細部計畫，我想這樣應該會蠻清楚的。</p> <p>二、原則上，此研究案是在談區域計畫，部門計畫可能不會談的太多，因為部門計畫之效力與程序強烈得依賴其目的事業主管法規，譬如公路法，公路法對於公路要怎麼要畫設以及興建計畫都有規定，所以通常會依循其目的事業主管法規去執行。也許對計畫程序沒有規範，因此當遇到計畫程序時，回歸適用行政程序法第 164 條即可。假若部門計畫與綜合計畫之間發生內容衝突或抵觸時，會不會發生違法的問題?這不好明講的東西，因為假使這</p>

		<p>問題出現已在法治軌道上的國家時，已經是大問題。假設交通部新提一個案子，如果沒有同時修訂與發布國土計畫的綱要計畫時，新案會抵觸到國土計畫法的規定，抵觸國土計畫就是違法的部門計畫，法規違法就是無效。在國外有幾種處理方法，一個就是同時擬定與發布，一個叫平行作業，我承認平時作業可能會有時間差，但是我們都沒有這種機制。我們第一次開始考量建立這機制是在國土計畫法草案裡，但也只是開始有雛形，也還沒有到細緻化的程度。</p> <p>三、那我們重點會放在行政類工具，因為我們要談的工具在法律上必須是有意義的東西，也就是將來的合法性。因為將來這都會涉及行政處分以及民眾權益，即使區域計畫不直接發生效力，但當透過行政處分轉換成分區跟編定時，立刻發生效力。那行政處分背後就是區域計畫，所以被迫以行政工具來做考量。</p>
交通部	<p>一、考量交通重大建設(如鐵、公路建設等)大多涉及跨區域範圍，交通事業主管部門於規整體運輸劃階段擬訂整體路網構想，其與區域計畫是否有衝突及影響情形將加以檢視。</p> <p>二、本案除針對國土區域計畫體系相關法規之建議修正構想外，是否應針對其他與區域計畫相關法規(如環評)之運作方式提出修正建議，併請納入考量。</p>	<p>一、此研究案與政策環評會有相關，只是現在是作業時間的問題考量，不知道內容是否要做這麼大，這可能要看做完期末報告的時間是否允許，理論上6月中旬就應該要結案了，所以我們會酌量加進來。</p> <p>二、如果純以法制上來講，無論是都市計畫或區域計畫，在德國是一定要做環境影響評估的，但這個在臺灣還是有一點在摸索階段。以國土計畫來講，到底是做環評，還是做政策環評，那是做EIAI或是SEA，這是挺有趣的事情。以我個人來講，我會有自己的想法，但還不是很適合講，因為只是一個</p>

		初步的想法而已。
<p>行政院 研究發 展考核 委員會</p>	<p>一、針對本案報告架構方面，建議國外文獻或案例以專章或專節進行整體說明及介紹，並比較我國現行異同，以資報告內容明確清晰。</p> <p>二、關於期中報告第二章第二目，提及德國空間計畫分類法包括綜合計畫及部門計畫，該部門計畫與我國區域計畫法第12條所提開發及建設事業計畫(即所稱部門計畫)定義是否相同，建議於報告書內加以說明。</p> <p>三、德國對空間計畫分類法包括綜合計畫及部門計畫，研究團隊建議可參考該分類法據為我國空間計畫體系架構基礎，惟因國內現行空間計畫(由上到下分別為國土空間發展策略計畫、區域計畫、縣市綜合發展計畫、都市計畫等)，建議研究團隊應依據德國空間計畫屬性(綜合計畫屬性或部門計畫屬性)，先將前開計畫分門別類，以資明確。</p> <p>四、有關空間計畫如何落實個別土地管理部分，研究團隊將之區分抽象(區域)及具體(都市計畫或非都市土地使用管制)，但同章節亦提及區域計畫係屬都市計畫及非都市土地使用管制之上位計畫，是以，何以一為抽象、另一反為具體，該部分似有邏輯疑義，建議改以直接及間接之方式說明較為明確。</p> <p>五、關區域計畫作用方式及效力部分，建議針對區域計畫、都市計畫及非都市土地之擬定、審議及變更程序進行概括性說明後，再進行區域計畫作用方式及效力之分析，俾研究報告較為完整，並具有說服力。</p> <p>六、另有關多層級區域計畫之可能性部分，以區域計畫法第5條規定，直轄市、縣(市)之轄區範圍</p>	<p>一、關於撰寫方面的建議，我先謝謝指教，我會再思考要怎樣處理會比較好。</p> <p>二、關於德國部門計畫跟我國部門計畫之範疇是否相同，我們會在內容裡再做補充說明。</p> <p>三、關於我國空間計畫去做分類，這個我們也會再做補充。我們目前鎖定在法定的幾種計畫，如果硬要去分類的話，嚴格的講綜開計畫也具有綜合計畫的特性。照理講，區域計畫與綜開計畫所要照顧的面向不該有差別。兩者間的問題是區域計畫本身是一個法定計畫，它必須有法律效力且是法規命令；綜開計畫其實沒有特別的法律效力，所以就內容意義上，兩者應該是一樣的，但在法律效力上會有差別。</p>

	<p>擬定區域計畫應尚無疑義；再就該法第6條規定，縣政府為區域計畫之擬定機關亦無疑義，惟直轄市或省轄市是否得為擬訂機關，於本案報告書有前後說法不一情況，請再行釐清後，提出一致性看法。</p>	
經濟部工業局	<p>一、本案研究團隊以德國為主要研究案例，惟因國情不同，是以後續或可蒐集日本或英國等案例納入研究參考。</p> <p>二、區域計畫係屬長期規劃，且依法每5年方辦理通盤檢討，惟經濟情勢瞬息萬變，是以過去區域計畫之規劃，較不容易針對經濟或產業進行預為考量，並提出上位區域計畫對工業區之開發指導原則，故而過去工業區之開發大多採取開發許可方式以即時取得發展需要土地；未來直轄市、縣(市)區域計畫倘為落實計畫指導精神，建議應就近期內發展目標進行規劃，以提高其可行性。</p> <p>三、另本案研究團隊建議工業區開發應採新市鎮方式辦理乙節，考量工業區僅係分區性質，並未如新市鎮具有多元機能，且參考一般都市計畫區內工業區比例不高情況，建議工業區仍不宜採新市鎮方式進行開發建設。</p>	<p>一、中科四期二林基地的問題跟區域計畫本來就有重大關聯。為何一直強調公部門之間的協調會如此重要，就是怕擦槍走火。這個部分也是我最誠懇建議要趕快處理的部分；如果不處理，不止地方會有問題，連中央的操作都會有問題。</p> <p>二、至於工業區是不是要讓都市計畫處理的東西，我想可能有一點誤解，工業區之使用強度跟特性，並不是要把它都市化，而是空間使用特性；而念規劃的老師就會強調非都市土地是要用來保育用的，所以這部分主要是在有蠻重大的差別。縣市政府或是開發商往往主要思考的方向不是在性質上的差異，適不適合這樣做，而是考慮哪一個程序比較簡便，所以我覺得這樣反而會導致空間失序。畢竟都市土地跟非都市土地的性質真的不太一樣，規劃的處理方式是真的該有點不太相同，所以應該回歸到常軌，看有沒有辦法另外設計出一個比較方便工業區，不讓大家耽擱太多時間的方法。</p>
新北市府	<p>一、依據現行非都市土地使用管制規則規定，小面積非都市土地之使用地變更編定均由變更前後目的事業主管機關審認，是以區域計畫難以有所指導或約束；本府前受理二塊毗鄰非都市土地分別同時提出變更編定之申請案件，以設立托兒所及資源回收廠，本府地政局考量該二案件使用性質差</p>	<p>基本上，我們管不到編定變更。報告裡有提及，目前非都市土地使用管制在操作上有一個問題，就是非都市土地的變更編定時，完全按表操課。照理說，它應該是裁量，但在操作上已經變成技術處分。原理上，裁量很難違法，但當把裁量當技術做的時候，就有可能是違法的。事實上不應該是只要原分區之</p>

	<p>異太大，退請各該目的事業主管機關(社會局及環保局)再行考量其妥適性，惟該二目的事業主管機關均表示各該案件於法並無不合，本府地政局爰配合辦理使用地變更編定作業；本府並為此召開研商會議，請城鄉主管單位著手研議相關設施之區位適宜性審查機制，以為後續土地使用指導，惟目前沿訂過程中，面臨區域計畫規劃尺度過大，難以針對小面積土地使用提出具體指導，該部分提供後續研究討論。</p> <p>二、依國內現行非都市土地使用管制大多係由目的事業主管機關主管，惟國外(如德國)情形為何(由目的事業主管機關或計畫主管機關)，請研究團隊說明。</p> <p>另有關民眾參與部分，考量區域計畫係屬尺度較大計畫案，與民眾權利義務關係均屬間接，是以，民眾直接參與是否有其必要性，抑或以專家學者或機關參與為主，該部分請研究團隊協助研議釐清。</p>	<p>內，容許這種的編定，我就給你變更。依照區域計畫法第 15-2 條規定，區域計畫是可作為變更編定與興辦事業計畫的准駁參考。就像桃園航空城計畫列了八大分區，這八大分區也許不能直接限制土地的使用項目與強度，但它是可以拿來做准駁參考的。如果城鄉局與地政單位不敢直接不准，那很簡單的是，起先興辦事業計畫不要准，後續變更也變不了。區域計畫也就是法規，如果源頭抓住依然能操作的，所以我才很有把握說區域計畫法第 15-2 條已經給了足夠的空間，讓區域計畫可以當成有效的法律依據去管理非都市土地，但也不否認我們會需要很多案例來操作，慢慢的有一些東西就會浮起來，那這個東西可能要慢慢來看有怎樣的案例出現。起碼在這方面，我很有把握依照現行的區域計畫法應該還是要可以管得住才對，但前提是要跟桃園縣航空城計畫一樣要告訴人家，我希望這個地方做什麼使用，然後才有辦法依據這個去做准駁，太抽象就做不了。譬如桃園航空城計畫，雖然不能直接管人家的土地，但起碼很清楚的讓人知道，這將來要做航空事業服務的專區，那就不太適合做某些對它未來有妨礙的東西在裡面，我想大體上是這樣。</p>
<p>臺南市政府</p>	<p>一、目前相關直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫作業尚處於摸索階段，是對於縣(市)層級區域計畫概念未甚明確，本研究案對於縣(市)層級區域計畫、部門計畫及縣市綜合開發計畫有相關分析及釐清，建議將該部分回饋納入署裡另案委託辦</p> <p>二、本研究提出多層級區域計畫存在之可能性，建議應將該概念納入前開手冊，並應區隔中央與縣(市)區域計畫內容之差異性，以利後續相關規劃作業之進行。</p>	

	<p>三、針對重大開發許可案件是否應回頭檢討區域計畫部分，請研究團隊協助研議是否得將該變更(或通盤檢討)區域計畫作業列為開發單位應負擔義務之一，並請署裡納入修訂相關審議規範參考。</p>	
<p>高雄市政府</p>	<p>一、直轄市、縣(市)區域計畫內容應較具明確性應為當前共識，惟其規劃之深度及密度為何，請本案研究團隊提出建議，且該相關成果並應與「直轄市、縣(市)區域計畫規劃手冊」相關整合，以資妥適。</p> <p>二、針對後續直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫過程中，涉及中央層級部門計畫部分，倘有扞格或衝突部分應如何處理，請研究團隊提出配套機制。</p> <p>三、面對不確定氣候環境下，本府對於區域計畫之區域防災及國土保育部分有若干構想，考量目前環境敏感區業由相關目的事業主管機關依其專法公告在案，未來直轄市、縣(市)政府得否依計畫需要增劃限制發展地區，又該限制發展地區係屬引導性或限制性，該相關問題請協助釐清。</p> <p>四、考量當前修法困難，是以，請研究團隊協助研議於不修法情況下，有關修訂相關審議規範或於計畫內容加強部分，俾納為後續辦理相關作業參考。</p>	<p>一、區域計畫的具體性跟明確性以及其深度與密度，我想我們會試試看。以目前來講，大家都在邊學邊做的階段，我不否認曾經有過一個想法，就是乾脆直接輔導一個縣市做一個範本比較快，因為現在已經有一個明確的錯誤示範，就是航空城區域計畫，但目前還缺正確的範本，要不然文字是抽象的東西，寫到哪都是抽象，乾脆直接做比較快。</p> <p>三、關於國土保育與防災的部分，地方政府會不會有額外的限制的可能性。目前在非都市土地使用分區管制規則以外的，目前應該沒有這個空間。因為區域計畫法第15條第1項只授給中央主管機關訂定管制的規則，我想大家剛才應該也有聽到，將來替各位在非都市土地使用管制加上各縣市的專章，那再看看各縣市要怎麼做一些比較不同的處理，目前短時間內是會這樣子做的。如果純就法制上來講，在區域計畫法第15條第1項沒有修正之前，地方政府連用自治立法的權限都沒有，我想先簡單這樣講。</p> <p>四、至於建議去整理整個將來不修法就可以操作的部分，這個我們會做。今天在報告裡就可以看到已經陸陸續續把不用修法部分弄出來，最後再做一次整理就好。</p>
<p>桃園縣政府</p>	<p>一、桃園縣就桃園縣區域計畫跟大家分享一下，從民國98年開始辦理桃園區域計畫，在提桃園縣區</p>	<p>一、關於都市土地被劃進限制發展區部分，到底怎麼處理?其實這是都市計畫該如何配合的問</p>

	<p>域計畫委員會審議之前，有到各鄉鎮市公所開說明會，其實參與的人實在很少，大部分來的人都是公所請來的村里長，關心的議題，也都是他們家違規使用的問題，所以我不確定民眾參與在區域計畫這部分是不是一定要執行的，或是轉成資訊公開就可以了。有關機關參與的部分，我們在桃園縣區域計畫擬定過程中，有跟府內各單位召開會議，像交通單位或產業單位，大多都是以其現行的或正在做的施政計畫提供給我們做建議，其實部門計畫在我們桃園縣政府相對比較弱的一環，</p> <p>二、區域計畫法第 11 條是有規定區域計畫公布實施之後，區域計畫範圍內的都市計畫要配合，那可能有一些都市土地會被劃進限制發展區時，該怎麼配合。</p>	<p>題。如果純從法理面來看，如果都市計畫有某個範圍被區域計畫指定為限制發展地區，有很明確的說為什麼要限制，例如這邊有斷層或有地滑的危險，多少範圍內不適合營建的話，那都市計畫如果不修改，當將來民眾要據理申請那個建築執照的時候，那就不能准，然後同時會發生違反區域計畫的內容，會有違法的问题。臺灣都沒有在研究這部分，那我也不敢講太白，因為法規抵觸上位法規，根本就是無效的東西。只能跟大家講，我們希望區域計畫是要能操作到這樣，因為要夠具體，這個需要大家一起學習。自從回國之後，這部分突然變成一個很大的挑戰，好像大家全沒操作過</p> <p>二、大家都會問到底該多具體?第一點：依照區域計畫法第 15 條第 1 項，區域計畫絕對不能夠指定任何一塊土地的分區以及編定。期初簡報時，我講過限制發展區跟條件發展區的方式也不是沒有問題。我覺得桃園縣用八大分區的觀念是蠻好的，就是畫下來告訴人家，這一區的劃法是沒有直接的法律效力，但是我可以依據這個依職權發動變更成某種分區或可以依據這個對你送件來申請的案子做准駁，這樣子就很清楚。或者是我告訴你這邊麻煩要做綠帶隔離出來，那剩下來就用都市計畫去做微調。</p>
<p>苗栗縣政府</p>	<p>苗栗縣政府就苗栗縣區域計畫擬定過程，目前還在期初階段，我們當初是因為設想到作業手冊即將完成，所以我們期初的時間比較長。就目前期出的在蒐集資料的階段，就發現在跟其他處室索要一些資料的時候，他們會說這是中央管的資料，是不是應該直</p>	

	<p>接去跟中央要呢?我覺得在各部門間的協調，希望署內是不是可以協助，在縣市政府跟中央單位蒐集資料或是給一些指導。可能我們府內的單位不會有任何的建議，擔心的是在計畫擬定之後，若發生糾紛的時候，它們就不會管這一塊。這部分是不是署內這邊或是作業手冊這邊，可以給些意見。就像水質水量保護區是怎麼訂定出來的，要去了解或是跟民眾講解為什麼這邊會劃在所謂保護區的範圍，那這些都是我們要去參考的及了解的資料，這部分我們府內的單位是沒有辦法給指導的。</p>	
<p>彰化縣政府</p>	<p>一、目前看起來是有階層式的指導。是不是在擬定過程中，就要考慮到中央既有的計畫?以都市計畫來講，現在很多情形都是都市計畫配合開發計畫去做變更或檢討。在區域計畫這部分，如果遇到國家重大建設案進到縣裡面，跟原本縣預定的規劃不一樣的時候，該怎麼協調?因為法令好像比較沒有這方面的規定。</p> <p>二、縣市區域計畫定義為委辦事項。戴教授提及，若是自治事項，對縣市機關係做適法性監督，不做適當性監督；若是委辦事項的話，就可以做適當性監督。雖然都市計畫是自治事項，但在審議的時候，都有做到適當性監督，就像在縣市的都市計畫委員會所通過的案子或是自治變更案的部分，其實到中央的都市計畫委員會還是會被否決，所以目前法令有關於自治事項或委辦事項的分野，好像沒有那麼明確，或者是不一定要針對自治事項或委辦事項做一個明確的界定，這樣在未來會比較好操作。</p>	<p>關於重大開發案預期要涉及區域計畫時，是否要課申請人的義務的問題。以目前臺灣的實務操作，其實沒有在管這一塊，其實開發許可准了就是准了，將來如果需要做到連動的話，其實也很難從民間的開發商去評估要不要動區域計畫。應該是審查開發許可的主管機關記得要去檢視是否應該連動的啟動區域計畫修正。如果不打算准許開發許可的話，就無需修正區域計畫，所以問題不在課義務，而是仍應該要掌握在主管機關手裡，我想先簡單這樣講，不過我覺得這是一個蠻好的想法。</p>
<p>宜蘭縣政府</p>	<p>一、主席、各位與會的單位代表，宜蘭縣正接受營建署的補助，辦理宜蘭縣區域計畫，對於縣市區域計畫可以做、做得有意義以及落</p>	<p>基本上區域計畫以及將來各層級的國土計畫，不敢講沒有民眾參與，問題是在於操作的方式跟強度。我們認為說明會、公布、公開展覽、</p>

	<p>實，我們就感到很安心。後續再辦下去時，區域計畫最後有一個落實執行工具的建議，經過第一次的討論，可能在土地使用管制規則會有一個縣市的專篇，那目前對專篇還沒有一個具體的想像，這可能是我們後續執行時，更關心的部分。</p> <p>二、營建署有建議在蒐集資訊的時候，對於民眾參與的部分，可以到各鄉鎮召開說明會。民眾有知的權利，不過在資料蒐集階段，在縣裡面都還沒有一個具體成形的計畫內容的時候，適不適宜在這階段就把所有的民眾都叫來說明會，說不定我們也不了解自己的計畫方向是什麼，是不是在這個研究之後會有一個配合修正的部分，再跟大家討論一下。</p>	<p>聽證、公投都是民眾參與的方式，所以在民主法治的要求之下，原則上這是要的，但不見得要那麼強。尤其區域計畫不會直接指定個別土地，因此民眾參與感也不強，可是會有關聯。例如八色鳥的棲地一劃出來，也許無法直接跟地籍圖直接套疊，但是民眾已經很清楚是哪一塊區，住那區裡的人，心裡可能就會有底，知道這地方很有可能將來要開發就很難了，所以是有做民眾參與的價值，只是它強度可以做得比較寬鬆，例如說明會或公開展覽時，大家可以去討論它合適的程度，我覺得這可以討論的。如果以長程來講，民眾參與應該是免不了的，就像提供計畫的正當性是一樣的。</p>
<p>基隆市政府</p>	<p>一、簡報中提及區域計畫不直接拘束人民與其土地之間的關係，但是我認為有直接的影響性。因為區域計畫劃設限制發展地區之後，是可以依照空間計畫指導計畫的規劃方向或成果，去調整使用分區跟用地類別，那這就涉及到人民權利義務的關係。所以建議國外相關補償措施的經驗是否可以具體說明。</p> <p>二、區域計畫現在無需修法，那相關子法的修正建議，例如施行細則或是非都市使用管制規則的，那我們希望是否可以在研究案的成果裡可以看得到。</p> <p>三、像都市計畫通盤檢討的程序是很冗長的。區域計畫每五年通盤檢討一次，那它的範圍是以全區域為主。又與會人員都有提及重要的開發建設是不是有必要再回過頭來去做區域計畫的通盤檢討，我相信這樣以後無論是經費、人力的執行或是時間都是蠻冗長的，所以我會覺得法令規定每五年通盤檢討一次，其實是有疑慮</p>	<p>不管區域計畫對非都市土地怎樣弄，包含限制發展區，都必須再透過一個行政處分轉化之後，才有可能發生潛在的威力。事實上，行政訴訟都是針對那一個編定或者是變更的動作，那是一個行政處分，提起訴願或是訴訟，所以不會直接打到區域計畫也不會有直接作用，因為它的直接作用都作用在分別的行政機關身上，我想這一點應該要再這樣說明一下。</p>

	<p>的，包括我們現在在擬定縣市區域計畫，其實就是透過中央的補助經費才辦得成，以上報告。</p>	
<p>不動產資訊中心</p>	<p>一、本中心正在進行直轄市、縣(市)區域計畫規劃手冊研究案。針對剛才與會人員所提出的幾個問題先做初步的回應，再跟組裡做確認。</p> <p>二、臺南市與高雄市皆有提到直轄市、縣(市)區域計畫的內容與其他層級區域計畫的內容區別在哪裡，這部分參考中央政策的方向已在手冊裡有一些說明，那之後可以提供給各縣市政府。</p> <p>三、新北市提到編定變更問題以及跟區域計畫之間的關係。從戴教授的簡報中，即可看出區域計畫不涉及個別宗地的用地編定或是跟人民使用權益有直接相關的問題，因為這樣就會變成都市計畫。其實這反應到區域計畫的尺度問題。依據我們目前的研究，縣層級的區域計畫應該是可以做到十萬分之一或是二十萬分之一的圖，下面再做鄉鎮區的區域計畫，那它的尺度應該要做到一萬分之一或是五萬分之一或是二萬五分之一，這還沒確定。</p> <p>四、建議從機制面去解決用地編定變更的問題，就是各目的事業主管機關欲核定不同用地編定，應回歸到空間計畫與該主管機關去做一個協調跟綜合探討。那手冊會規範到整體的土地使用分區計畫，這也是目前推動縣市區域計畫的主要核心任務，例如土地使用分區計畫要怎麼去劃設與規範，跟環境敏感地區間的關係，還有配合中央的政策，比方說農地保留等的問題去做一個結合，讓未來各個縣市去推動，比較容易操作。</p> <p>五、戴教授建議手冊可設一個專篇來討論未來縣市所擬定的區域計畫</p>	

	<p>怎麼跟上位計畫做配合，以及跟部門計畫之間的問題，這部分我們會來討論。最後今天有來很多縣市政府的代表，希望縣市政府可以提供給我們相關意見，無論是在執行過程中或是未來執行上可能看到的問題，那我們可以在結案的過程中再跟營建署這邊做確認，報告到此結束。</p>	
城鄉發展課	<p>主席，各位先進、縣市代表大家好，戴教授有提了一些案例的部分，就像礦區有分優先發展區跟保存區的部分，不曉得德國的區位是已經非常明確或是類似我們的狀況，就是需要再進行二階段的部分，藉由地政單位去做落實？目前區域計畫的限制發展區大部分都是採用目的事業主管機關有公告的部分為主，如果要再增設，例如將市地放入限制發展區上，其法律性質會不會變成行政命令或行政計畫，以及是否涉及民眾權益的相關考量。以德國的案例來講，如果限制發展區設在都市計畫區上，係屬於環境敏感地區，也會有優先限制的部分，其性質是具有強制性抑或是指導性，如果是強制性的話，那我們是不是就可以請都市計畫內容做一個修訂。目前立法院正在審議國土計畫法草案，我們是不是可以一併檢視目前區域計畫的課題與疑義，在已提出的國土計畫法裡，會不會有同樣的問題，應該要盡量去避免重蹈覆轍的狀況。</p>	<p>至於一併檢討目前國土計畫法草案是否有類似的問題。因為這案子時間挺緊迫的，我一邊做一邊想得到的部分，在時間許可範圍內，我都會盡量把它加進來看看。</p>
都市計畫組	<p>一、區域計畫擬定變更、擬定機關或通盤檢討的部分來對照都市計畫的部分，應該是法規命令的性質；在申請開發許可的部分，是不是比較接近於行政處分；至於用地變更的部分，在執行層面是比較接近法規命令或是行政命令的性質，這都會涉及到將來是不是有行政救濟的問題。有關民眾參與的部分，依都市計畫的狀況，如果事先沒有讓土地相關權利人或是一般民眾有事前參與的</p>	<p>一、關於德國秀出來的圖，其實我已經採用3個德國區域計畫的例子給大家看過，那可以看得出來，他們的圖都不是臺灣這種概念的分區圖，起碼跟 Zoning control 是無關的。我們習慣把 Zoning control 的 Zoning 的圖直接拿起來套，但是德國的圖跟英國的圖都不是 Zoning 的圖，而是標示出這個地方的特性，告訴你這地方應該要怎麼做會比較好，然後剩</p>

	<p>管道，變成在開發審議的階段或土地徵收的階段才被告知時，即會衍生爭議，所以在區域計畫發布之後，是否可以訴願與行政訴訟，這是有關法律性質方面提供一個參考。</p> <p>二、在執行工具上面，因為涉及到直轄市、縣（市）層級，相對來說是否屬於尺度的問題，因為它所管制的部分係藉非都市土地使用管制規則，如果是在都市計畫區的部分就是都市計畫法。那在非都市土地執行區域計畫的部分，其土地使用管制是不是有一個彈性？方才縣市代表提及毗鄰土地相容的問題，涉及到在管制上是否要有通盤性的討論與調整以及有否決定權，這是區域計畫在落實時會遇到的問題。</p> <p>三、在防災的部分，以目前的防災體系來看，對都市計畫的部分可以比較明確的要求，但對非都市土地的著墨比較少。區域計畫裡應表明的項目與內容是很廣泛，是可以納入防災內容，但就計劃內容來看，如果區域計畫沒有納入目前的防災體系時，地方政府在後續執行上會產生比較難以處理的問題。像都市計畫部分，基於防災需要變更相關計畫，就可以執行相關業務。有些非都市土地本具有防災的功能，譬如埤塘，可能是在區域計畫相關管制上面沒有一個比較明確的內容，對整體的防災體系上產生一些困擾。</p>	<p>下來就是個別 control。英國走 planing permission，其實有它的原因在，像英國走 planing permission 它也沒有完全規避 Zoning，Zoning 也有，只是那種 Zoning 跟我們這種很細的 Zoning 是完全不同的想像，大概只有 3 至 4 種，德國是 3 種而已，所以我們對於 Zoning 的想像跟它們或科比意原本的想法已經差距太大了。我們是操作到極細，看似有規劃，其實背後沒有規劃，所以我會建議對非都市土地方面要做比較明確的檢討。</p> <p>二、嚴格的講，在都市計畫系統裡，是真的有分區或只是分類管制，其實我倒還蠻好奇這有沒有檢討空間。以德國來講，它的圖跟分區的畫法就沒有涉及地政的問題，地政真的只管地籍，也只跟土地的權利義務有關。其都市計畫是連建築都需要管，細緻到連建築物都有標上去，不像臺灣只管到土地的分區。這方面就很麻煩，因為臺灣這方面是抄德國抄的很厲害，但卻玩出很不一樣的東西，譬如德國整個土地的地籍管理是民事訴訟的子法，不是放在行政部門，臺灣卻是如假包換的放在行政部門，所以連法系都不一樣。必須要先聲明的是，像德國這種分區的操作方法，其實是完全依賴都市計畫，那我們這部分連動的結果，好像有一點被地政給綁死了的感覺，不過這是提供一個想像空間。下次有機會看能不能 scan 一下我手邊有的例子，例如雅典、羅馬或奧地利的生態都市的案例，提供給大家參考。</p>
綜合計	一、針對今天戴老師的簡報內容，我	一、關於這幾章，我們能補充的就

畫組廖
科長文
弘

有 5 點的意見，提供做後續研究的參考。簡報第 20 頁，如何符合現今空間計畫體系，在計畫書第 20 頁亦提及有關區域計畫公告實施之後分區劃定。假如只有在第一次訂定係依照區域計畫法或管制規則訂定以後，後續不會按照區域計畫去做調整修訂；實務上，民國 84 至 86 年區域計畫第一次通盤檢討以及去年公告實施的變更第一次通盤檢討之後，都有一些有關資源型使用分區變更的案子，就是依據區域計畫來檢討，所以這部分我們會把相關的資料提供給戴教授做一些細部修正的參考。

二、簡報第 43 頁，有關計畫工具的內容提及計畫引導規範類，其實現行在各級區域計畫委員會組織規程裡第 13 條第 13 點，是有規定計畫決議的事項，決議是要在通過出席委員 1/2 以上，這部分是不是需要在計畫工具裡面做一些引述，請老師參考一下。

三、簡報第 58 頁，目前在變更第一次通盤檢討之後，其規定有一些牽涉到區域計畫法第 15 條第 1 項第 2 款作開發許可的部分。我們是有要求自己內部開始按照變更第一次通盤檢討的規定來做開發許可與審議規範。前陣子，王教授也希望針對變更第一次通盤檢討的內容做進一步檢討，到底哪些是一定要做的、建議的或是法律規定的事項，其實我們已經擬好了。會議後提供給戴教授做彙整相關資料的參考。

四、簡報第 65 頁，區域計畫法第 12 條跟計畫之間的協調，在國土計畫法裡已提到一些機制，但在區域計畫法裡沒有寫得很清楚，但實務上在變更第一次通盤檢討上已經有在運作部會協調的內容，包括針對山坡地可利用限度等級

會先補充。沒有提太細的原因在於有一些部分是屬於行政部門內部用的行政規則，甚至是內部的 SOP，其實就是我們在建議的部分，盡量不修法，那這 SOP 只要做得完整，其實問題可以解決很多。因為很多問題會涉及到法律保留，因此我盡量用法律的階層來談，而不是談行政命令底下規則的部分。我了解這情況，也是建議如果用規則可以處理，就盡量先用規則處理掉。

二、們大部分有關程序的規定，都沒有在 Planing 階段，而是在 Ending 階段，包含審議，大部分都是草案訂出來後，自己家內部審，然後上一級審。目前在 Planing 階段，在國外比較先進的處理方式，都會希望在還沒訂出草案的時候，或在草案敲定送審議之前，可以有一個公共參與程序去處理它。我們這一段比較 weak，所以比較著重在這裡。這樣是為了避免衝突太晚到審議才出來，所以就像機關參與，盡量在 Planing 還沒有草案定稿前，就先把談好，也許我回去把這地方勾勒清楚一點。原則上，參與寧早不要晚，越提早發現問題就可以提早處理，其實是這樣子。

三、關於簡報第 65 張，這個我了解，我想這邊的情形跟剛才是一樣的，就是有很多東西能在部裡面或是在跨部會裡操作的就可以先操作。我剛強調過一點，如果沒有法定依據的狀況下，當有人問怎麼辦時，這時也沒輒；當覺得需要有強而有力的程序去操作，又涉及機關權限時，那就被迫要用修法的方式。

四、至於國土計畫法草案第 31 條的

	<p>的查定作業，在變更第一次通盤檢討裡規定跟水土保持局啟動部會協調的機制，我想這部分提供給教授做參考。</p> <p>五、簡報第 60 頁，區域計畫法第 15 條提及之管制規則應以法律定之為宜。實務上，我們認為管制規則的內容真的很多，而且調整的機會跟頻率都蠻高的，但如果把它變成法律之後，會不會造成執行上的僵化，這是第一個部分。國土計畫法第 31 條針對管制規則有一些的授權內容，相較目前區域計畫法第 15 條是較具體的，可不可以再請老師幫我們檢視一下，國土計畫法第 31 條的內容，相較於區域計畫法第 15 條的內容，會不會產生法律保留原則的疑慮，以上的意見請老師作參考。</p>	<p>問題，我會回去檢討，看怎麼樣會比較好。我認為像非都市土地使用管制規則要分 10 種分區、18 種編定，然後再疊上去一般管制區、條件發展區跟限制發展區這 3 個分區，照理說應該是區域計畫法先規定清楚，如果要這樣去管非都市土地，就應該把這先丟出來，而不是細則規定非都市土地，然後大原則出來，例如一般農業區希望做到怎樣的管制，然後農牧用地希望怎樣後，細節再由行政命令去規定。原則上，這樣子的授權沒有人敢說它違反法律保留。可是現在的問題完全是空的，然後直接丟下去，要你自己去生。林明鏘老師在幾年前有一篇論文，其實有提到這個問題，只是我們當然不會沒事去找麻煩，也不會去找一個苦主釋憲，所以關於這問題，我會再看看國土計畫法第 31 條是不是確實有比較好一點？在這之前，先把我心目中完全合法的狀態跟大家分享，大概也在這裡。</p>
<p>綜合計畫組蔡玉滿</p>	<p>一、主席、老師、各位與會單位，我這邊有幾個問題想要請教老師。關於簡報第 51 頁，老師將現行區域計畫法的內容分成三個部分，分別是程序開啟、計畫擬定、終結的階段。在程序開啟階段只有兩條條文也是構成要件，老師在計畫書裡亦提及這部分是有補強的空間，至於怎麼啟動在法規裡都很不明確。目前實務的運作上，通盤檢討與個案變更都是主管機關依職權發起，最近的一次就是去年 99 年 6 月 15 日公告實施的變更第一次通盤檢討，係因應莫拉克對土地造成的一些影響，針對保育的部分做土地使用管制上的變更，那未來我們會</p>	<p>一、通盤檢討依職權發動完全不是問題，其實沒有程序也無妨。 二、對於是否建議地方政府，萬一在發生重大天災或是有重大事業要辦時，想要臨時去變更區域計畫的部分。其實國外的程序跟你想得差不多，大部分就是一個民眾參與加上整個上級主管機關的審核，這是可操作的。這就是為什麼國外大部分都不會特別規定區域計畫以及以 25 年期來規畫的原因，因為計畫有一定的穩定度，它控制住不可以讓首長隨意改區域計畫，但如果真的言之成理，那為什麼不讓他改，所以是用這種方法在 control 的。並不是</p>

有 18 個縣市區域計畫，地方政府亦是本於職權辦理通盤檢討，但如果碰到個案變更時，該如何來發動這程序，是想要變的時候就來變，或是必須有報上級主管機關同意的情況之下，才能啟動程序等，在研究案裡是不是可以做一些原則性的規範，那我們後續也可以納入相關行政作業規定訂定的參考。

二、計畫擬定階段，區域計畫法有關擬定階段的條文有 5 條，這 5 條都是程序上的規定，對於實質的規劃內容並沒有規定，所以想請問老師，實質性的規劃原則，譬如說集約發展或是城鄉發展的優先順序，適不適合落在法規裡，或者只要放在上位區域計畫裡即可。教授亦建議應加強上位區域計畫跟縣市區域計畫之間的連結性，但是目前相關的法規，針對這部分並沒有強制性的規定或是規範，那後續究竟要怎麼落實，也請老師給我們一些相關建議，以上謝謝。

像都市計畫很具體，用 5 年一期，然後區域計畫就用 25 年來做，大部分我想會在期末報告書裡寫得更具體一點，再提供給大家做個參考。

三、其實我覺得如果要更有效率去拘束下級計畫或是都市計畫，有一個工具可以用得，就是我今天所舉過的例子，就是礦區的某種礦，可能到幾年之前是不可以先碰的，要優先碰哪個礦，在德國的法制上來講這種要求夠明確，這個是有法律效力的。例如到 2013 年之前，標示出來某幾個區是不准碰，那這幾個區的礦業執照就不可能發得出去，也不可能准開發或變更編定，敢變動就是違法。區域計畫是可以做的，我最喜歡舉的例子就是農業用地，今天要求某個地方到民國幾年之前要維持多少量的優良農地，在這之前是不准釋放、轉用的，如果敢放就違法，不管是行政處分或是下級法規，都會因此違法無效，我想這樣子可以比較容易了解。國土計畫法要帶進來那些原則是 ok 的，但要作為在實務裡可操作的或作為審查准駁依據，還是算比較空泛的，我大概先回應一下。

附錄 4：本署 99 年度「直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具」委託
案第一次專家座談會會議紀錄

壹、開會時間：100 年 4 月 25 日（星期一）下午 2 時整

貳、開會地點：本署 107 會議室

參、主持人：本署許副署長文龍（陳組長繼鳴代理）

記錄：戴珮如、王雅琪

肆、出（列）席單位及人員：詳如簽到表

伍、發言要點：詳如附件

柒、散會：下午 5 時整。

附件：發言要點彙整

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

推動直轄市、縣市區域計畫中，幾個先做的縣市陸續反應，遇到很多執行內容的疑義，跟區域計畫法本身的規定好像沒有辦法配合的很貼切，所以我們發覺這個問題滿嚴重的。基本上對於過去操作這一塊的同仁，必須承認這會涉及很多所謂的踰越法令規定的問題，所以趕緊請戴秀雄戴老師以及王珍玲王老師，來幫我們釐清一下，針對這方面的執行法律或者是適法性上的議題，做了一個專案的研究跟分析，希望後續在對各個縣市政府在推動區域計畫的時候能夠及時配合，相信大家在後續做這個計畫的執行面上能做個更正。今天我們辦的第一場座談會，也設計了幾個主題個別來討論，也有請相關的專家學者給我們一些意見，今天很感謝我們的區域計畫委員會的王委員跟臺北大學的陳教授給我們一些指導，謝謝。那接下來依照我們的程序內容，我們是不是有一個背景的說明呢？是！我們作業單位的說明，還是老師這邊？謝謝。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

（略）

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

謝謝，然後現在我們有四個議題啦！四個議題，是要大家一起談呢？還是一個一個議題來？

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

我想可以循序來談是 OK 的啦！其實還有一種分法就是針對它三個指導方向，例如說對都市計畫、非都市以及部門計畫的方向。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

所以你發現有兩種選擇？

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

對！

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

一個是主題式的，主題式就是涉及到三個部分，分別是非都本身、都市計畫、部門計畫之間都有關係。一個是按照議題順序，所以都可以是不是？那就按主題式好了，因為主題式只有三個，我們來談三個的，部門的部分比較難！我們還是先處理比較難，先談部門計畫好不好？

[臺北大學陳明燦教授]

主席，抱歉，讓我先講一下。大家都有來關心這議題，這議題早就應該要做了，可能是因為反應國土計畫法草案裡面提到直轄市、縣市國土計畫，而在現行的區域計畫法第6條第1項第3款形同具文，那未來怎麼去做？因為有一個直轄市、縣市國土計畫跟研究團隊所談的直轄市、縣市區域計畫，這兩個怎麼比較的問題。因為今天是座談會，可否請教一下區域計畫法第11條，在實務上我不太了解，在區域計畫範圍內，如果有都市計畫應配合去訂定或變更，那都市計畫有市鎮、鄉街、特定區三種。我的問題是在實務上是基於區域計畫法第11條去配合區域計畫而來擬定或來變更既有的都市計畫？謝謝以上。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

好謝謝，我印象中好像沒有，不曉得我們同仁在這邊有沒有答案？我參與過的是區域計畫第一次通盤檢討，印象中是沒有配合區域計畫需要馬上去做，也就是說我區域計畫這個指定哪些都市計畫現在要去擬定或擴大或者是已經有的，他應該做處理。像是我們講限制發展地區跟條件發展地區，這裡面涉及到環境敏感特性的，我們要所有相關計畫都配合檢討，倒沒有指定都市計畫。

[臺北大學陳明燦教授]

區域計畫在因然面上，它應該是都市計畫的上位計畫，那當然那規範的意思叫 scale，就是比較小。可從這個新訂或變更都市計畫當中，去看出區域計畫跟都市計畫之間的關連性如何？這可回應到第一個議題。當然區計跟都計之間或者是這個計畫機關內部的之間或者是外部進來內部的話，我把它翻為上下或是左右、垂直或者是平行的機關跟機關之間的一個所謂的協商的這樣的一個 principle。那在這方面當然有一個平臺。

如果區域計畫法第十一條是具文的話，那今天要訂定直轄市、縣市區域計畫的話，那首要解決的是它的功能何在？那原都市計畫建立的慣性如何？比方說區域計畫法的第11、12條什麼叫配合義務？什麼叫配合？如依據水土保持法來劃定特定水土保持區，假設這分區位在非都市土地上，就形成區位上的重疊性。水土保持法應該是區域計畫法的一個特別法，那如果有質疑的話，那第12條是不是也有問題？反而是區域計畫要去配合來自於特別法所劃定。這可能會出現很多重疊分區，區域計畫不是高高在上，重要的是要去協調。更重要的是，既有的區域計畫到底有沒有把它含攝進去區域計畫法第13條第1項規定，每5年內要通盤檢討一次，在實務上

可能也沒有這樣子去做啦！所以可能要從零開始，在這邊可能要比較辛苦。依特別法所劃定的分區跟既有的區域計畫的關係，會不會又是區域計畫的特別法，所以應該要去配合它，然後勒？通盤檢討這個地方也就是從 A 區把它畫為特定水土保持區，所以這個跟十二條的配合意義到底是什麼？我想區域計畫不是高高在上，而是一個彙總，對我來講，應該是藉特別法或國土分區把它吸納進來，然後來變更既有的使用分區，或是區域計畫的使用分區已經做得很好，那特別法要來配合，我講的是兩種情形。那 I 可能比較認為是我們目前是第一種情形，我想很抱歉先點出這些問題，其實很想從第 11 條裡面去看待區計跟都計之間到底關係是怎麼樣？首先、容許我首先做這樣子的一個看法，謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

在指導性方面，在區域計畫法第 11 條談區域計畫跟都市計畫之間的關係，這是現階段我們所引發的問題，在我印象中是沒有。都市計畫是沒有因而來配合，但是在區域計畫裡有提到一些，但內容不很具體，當然是要在後續計畫要承接時要更具體。到現在區域計畫有做過 3 次！第一次就是在民國 71 至 73 年間發布的四個區域計畫，再來民國 83 年前後的區域計畫第一次通盤檢討，第三個是民國 99 年的時候發布了變更第一次區域計畫通盤檢討，這個算是部分的檢討。我參與過的區域計畫第一次通盤檢討，計畫內容就是有關發展總量的問題。那至於更直接的指導，像是指出來哪些需經由檢討都市計畫的這部分是沒有的。

現在的新訂、擴大都市計畫都是個別提案的，然後每一個都要去做政策環評，那我們是想說應該是把未來需要去做的新訂或是擴大都市計畫在縣級的區域計畫裡面去呈現；那當然我們中央還是會訂定所謂的總體發展的總量或成長的規定，這是整體性的。那縣市就依據縣級區域計畫去做政策發展就可以了，那這樣就會更具有指導性。那如果可以參照歐美國家的經驗會更好，也就是說把未來都市發展的範圍，透過區域計畫就把它框定下來，那未來就依據計畫去做發展，我們是希望有很多的界面在區域計畫的指導性裡面，其實這還有很多的空間。我們必須坦承過去的區域計畫在談城鄉發展這部分，明確性不夠，反倒是直接落入現況編定管制的事情，所以才變成說區域計畫好像跟非都市土地的發展沒什麼關係。所以區域計畫在這部分扮演的角色很弱，是需要來檢討的，第一個跟城鄉發展模式裡，對於都市發展的明確指導希望能夠加強。

至於部門計畫的部份，長期以來大家應該都比較知道。區域計畫裡面會有一個部門計畫，譬如說交通、觀光等等，不過這裡面的內容都是在講各部會相關的核定、中長程計畫等，不會由區域計畫主管機關去參與內容規劃，基本上這還是回歸到部門計畫，那這一塊未來銜接的方式是可以談的！大概我也只能做這樣的初步回應。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

剛才陳老師有指出一個關鍵性的字眼，叫做配合義務。以理論面論之，從區域計畫法第 11、12 以及 15 條來看，尤其是在第 11 條跟第 12 條寫得滿明顯的。就我的觀察，誠如主席所說的，在臺灣看不出來指導性及效力存在的。以我所知國外的情

況，配合義務是一個義務，如果區域計畫有規定，因為審核通常是上級主管機關，基本上如果違反規定即使沒有牴觸上位階計畫，那本身就不可能被核准；那有牴觸的部分，有些國家會處理成一種無效的情況。基本上可以透過綜合計畫的上下位階之間的計畫去做管制，這個叫配合義務。

那配合義務的另外一個問題是合項問題。基本上我思考過，就國土計畫法也是先以綜合計畫做本位，也就是說國土計畫會領導部門的計畫。理論上是說部門計畫要配合綜合計畫，但如果部門計畫因重大經濟建設而先跑了的話，很可能是綜合計畫去配合。大體上綜合計畫的原理是部門計畫與綜合計畫是各自的系統，綜合計畫跟國土計畫、區域計畫以及都市計畫有上下位階的問題，但跟部門計畫沒有，所以如硬要說是不是特別法？我想這關係還不至於這麼明顯。在德國兩個其實都差不多平等的。假設區域計畫先打算在一地方蓋縣道，另一計畫有不同的路線要做時，可能就必須要做垂直草擬或平行草擬的方式去修正區域計畫，很重要的一點是絕對不會允許A計畫跟B計畫就同一條路、同一個地點做出不一樣的規劃，這是配合義務一個很重要的關鍵。從這個角度來講，如要認真去看整個綜合計畫系統，將來在同一個地點上可能重疊高達四、五層的計畫，這個指導性的問題恐怕不能不去面對的，換言之，一定會有配合義務問題。以我的觀察，區計法有規定配合義務，剩下的就是執行面的問題。

相對來講，區域計畫第7條規定要有城鄉發展模式，我的想法是比較要讓它發揮作用，但如果沒有具體呈現，當然也沒用。那另外一個問題是我比較驚訝的是好像都市計畫按都市計畫法之規範操作之後，都不用去看是否符合區域計畫。那以目前來看，區域計畫如果沒能指導部門計畫，基本上就變成花瓶，我是比較傾向於認為配合義務必須要變成有效力的，如沒做到就必須要變成得撤銷或無效的情況，所以我想先提供這一點。在臺灣，也許可能各位縣市政府的同仁可以提供一點實務經驗，探討區域計畫與都市計畫之間關係？以個人經驗，我會比較熟悉非都市土地那部分，那都市計畫是怎麼操作？我覺得是可以去談他的指導功能怎麼去發揮的一個滿重要的關鍵。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

第一個感謝陳老師，已經把第一個議題的重點給點出來。這應然面下，光是區域計畫法第11條以及第12條，就這個屬於應然面中最應該做的。那過去沒有做好的部分，我們必須要做出指導清單要求做出這些東西來，那清單的內容要做到多詳細？就是在縣市規劃手冊裡去規範的；換言之，對於應然面，義務上應該要提出指導性的東西不要落空了，起碼我們現階段就要注意到這個問題，至於我們縣市同仁，看看有沒有什麼樣的建議。

個人覺得，到現在好像只有中央意識到區域計畫的重要性，地方對區域計畫沒有什麼感覺，對不起，所以我是用這種說法，如果在座認為說不是，可以盡量提問題。我的意思是，基本上都市計畫主軸都在地方政府操作，那區域計畫這部分，縣市政府應該是完全沒有操作，只有地政事務所那邊，有關土地使用分區、變更編定的這部分會比較有直接的關係，所以在談計畫的部分，感覺比較空。我有所感觸就是我

們談計畫談這麼久，但是實際上區域計畫重點就只有管制那個東西而已，所以我們回過頭來要趕緊做真正的計畫。從環境面、發展面，然後應該怎麼做出對土地最有效的利用跟指導，這是要在計畫裡面做。計畫做清楚之後，那個土地使用、分區這類才能被明確的規範。這可能跟我們過去的教育方式有關，從事這領域的大多是地政背景，計畫背景也不太會寫計畫，導致這部分變的比較空，這部分我是深有感觸！

[臺北大學陳明燦教授]

可請他們談一下，都市計畫在擬定過程中跟區委會有什麼不同？

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

今天有城鄉處、城鄉局或都市發展局的同仁嗎？也就是說都市計畫這邊是怎麼樣來看待區域計畫，或者是未來縣級要擬定的區域計畫？希望有什麼樣的指導？因為我們回到議題一，就是說我們這個應然面，區域計畫的指導功能要怎麼去實踐或者是發揮，不曉得大家有沒有什麼的意見？不用客氣，因為今天是座談會啦！可以大家可以盡量發揮。

[高雄的都市計畫同仁]

很抱歉，我這邊先報告一下，我想今天討論區域計畫法跟過去三十幾年區域計畫的施行及規劃的通盤檢討改進，誠如主席所說的一樣，都市計畫的型式在施行上，其實是差不多的。在規畫執行的過程中，牽涉的部分應該是政府的公權力到底夠不夠？那是規劃的不對呢？還是政府的沒有確實的執行？或者是地方政府有不同的需求，導致區域計畫的指導性不夠。

在目前來講，其實我們覺得說，既然都市計畫法、區域計畫法要回歸到地方或落實到地方的話，那將來該怎麼去做，其實這是一個必然的方向。但事實上你必須看看計畫體系跟它的法律面可能要去做一些調整跟修正。其實他重點就是說中央跟地方、地方之間以及中央各部會間的關係要怎麼去建立？其實這是我們一直在執行都市計畫困擾的一個地方，也就是說計畫內容施行是一套跟真正在執行的時候可能是另外一套的東西，同時在推動。那部門計畫就是國家這邊應該對中央這邊還是有一些規範。所以說區域計畫要落實到地方，其實它在擬定的過程中應要參採地方的意見，然後歸納起來。那它重點在於要怎麼去擬定區域計畫？那在執行的時候要怎麼去做修正的機制？因為四年一任的縣市首長是民意代表，光變一個計畫就不知道要換幾位市長才能把這個計畫擬定下來。地方政府光是一個主要計畫通盤檢討就不太容易的，真的是快定案的時候又換人了，所以說還是有一些部分還是要放在中央管理上。

那如果說未來地方的發展方向能在區域計畫裡面的話，就是說在執行上就比較能夠依計畫來執行，但重點是那一個變更的機制要怎麼去做，因為我們都說計畫趕不上變化，計畫可能需要做一些調整，太僵硬的計畫其實在執行上是有問題，怎樣去做一個彈性其實是滿困難的。那到底要什麼計畫？我覺得在計畫過程中參考地方的看法跟想法，更重要的是變更機制，那這個計畫可能會比較活用。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

區域計畫是從都市計畫衍生出來的，因為那時效力最強的就是都市計畫法，又是從裡面衍生出來，現在要把區域計畫凌駕到都市計畫上，然而轉型又沒轉好，所以基本上就被忽略掉。然後因為已立法，所以就照自己的路去走，但是這兩者之間沒有錯，只是向來沒有銜接得很好。

現在我們都市計畫被批評說成立了很多都市計畫區，其面積可以提供現在將近兩千三百萬人口居住，但是未來在現有的都市計畫土地還可以增約六百多萬的人口，所以這個部分的責任，是個別都市計畫造成的呢？還是因為少了一個上位計畫去控管？就是區域計畫法第 11 條所談的指導性，那這個問題就很嚴重了。如要歸屬責任，似乎區域計畫責任比較大，因為對整體的指導性沒有發揮該有的功能，讓都市計畫超越，然後做不是最有效的土地利用，當然上位計畫必須負擔一些責任的。顯然這是我們下一屆專家在處理的一個問題，只是以前不是這麼具體啦，那現在大家陸續可以感覺出來區域計畫是要扮演一個角色啦，才能夠跟都市計畫銜接得更明確，王委員要不要講一下？

[本部區域計畫委員會王雪玉委員]

謝謝主席，既然是座談會，我只是提供一些發展背景及意見。陳組長剛說他接觸的是第一次的通盤檢討，應該是北區區域計畫，那應該是民國 70 年代接近民國 80 年，可是在民國 60 年到 70 年間發生了甚麼事情，然後會讓區域計畫變成一個徒具條文、沒有發揮功能的操作工具？我就提供這個簡單的說明。民國 50 年代的時候，區域計畫主要的目的跟構想是把一區域裡面的市鎮規模定出人口規模及機能，就有出現如大家所說的指導城鄉發展模式的雛形，實質上也有在做。那時有兩個計畫，一個是民國 49 年省政府公共工程局就是依據這樣的概念訂定臺北基隆都會區域計畫，也確實有發揮功能。為什麼沒有對其他的都市計畫能夠發揮指導性？因為在民國 60 年到 64 年間，當時都市化速度太快，導致都市地區無計畫的漫延且無法管制，所以政府認為應該儘快擬定各地區的都市計畫，讓各地區有計畫的發展。所以臺灣省政府公共工程局就成立規劃團隊、測量大會，也頒布了一政策性的命令指示臺灣全省各地鄉鎮公所所在地以上的集聚地區都應該盡速擬定計畫並發布實施，然後民國 60 年到 65 年間一下子就擬定了將近兩百個都市計畫。然後為了中山高速公路，所有的交流道都配合擬定了特定區計畫，以及在民國 60 年代到 70 年代當中，不斷的有擴大或新訂都市計畫的案子。一直到民國 77 年之前才為了公共設施保留地的問題停下來，因為都市計畫之擬定是沒有配合財政計畫或者是實施的手段，就只是規劃。所以民國 77 年前，在大量擬定都市計畫的情況下，區域計畫要指導都市計畫就已經相當困難。而且都市計畫沒有按照由區域計畫來指導或者像國外經驗的各都市的規模或使用的狀況需要上位計畫來檢核之類的理想來做規畫。在這樣的背景之下，區域計畫實在沒有辦法發揮指導都市計畫的功能。

對於是否協調與指導部門計畫，那就更是另外一個故事。我個人有親自參與部分的運作。為什麼對於部門計畫不能發揮呢？因為很多的這個重大的公共建設，從民國 60 年代的十大建設以來一直都是中央去決定的，然後萬不得已的時候再以區域計畫

配合把它納進來。那本來有一個很重要的構想就是各目的事業主管機關提出重大中央公共建設設計計畫書的時候，應該要經過區域計畫主管機關的審核、同意，至少要知會，可是知會的動作都是事後才做。剛高雄市政府代表也有點出這一點。營建署在民國 75 年左右也提出南部與北部的區域建設實施方案，希望能夠一次給中央來核定，然後各部會應該按照這個建設方案去編列及擬定它的建設計畫，才能讓區域計畫有所發揮，但也是不了了之。內政部營建署一則無法指導都市計畫，另一則對部門計畫也不能充分的協調或配合，最後只好把主要的功能放在非都市土地管制跟變更編定審議方面，大概是這樣的一個情形。就是做北區區域計畫第一次通盤檢討時，思考怎樣把區域計畫發揮功能，那就是非都市土地的管制跟申請變更的審議。

內政部設法去督導或者看非都市土地使用變更的時候，是不是要參考區域計畫呢？這個關係越來越渺小，因為區域計畫本身從那時候開始只有在土地使用編定跟變更的時候才能夠發揮重要功能。我的問題也是建議，直轄市、縣市區域計畫，只要有綜合性及指導性功能就好，還是也要有非都市土地使用的管制跟變更的審議？就我剛這樣的說明與理解裡，內政部區域計畫主管機關真正掌控的是在非都市土地開發案的審議變更，那以後由直轄市、縣市政府去訂定與推動區域計畫的時候，重點是在哪裡？是要有指導性呢？還是也要有非都市土地的審議變更？

從過去歷史淵源來看，區域計畫本身或者是上一階級國土計畫的擬定，要能夠去影響或指導都市計畫，已有相當程度的困難，因為都市計畫幾乎都已發布實施了。剛也講了目前都市計畫地區的面積與容積比臺灣地區總人口的需求還要多，臺灣人口成長非常緩慢，還需要這麼多的都市計畫擬定嗎？另外一議題是，其實都市計畫主管單位在未來都市計畫通盤檢討或者要新訂、擴大時，應慎重的思考都市計畫的分區、內容跟容積管制。或者區域計畫有沒有可能在這時候重新再來指導這一塊？那這個是可以發揮功能的地方。

因為都市計畫是縣市地方政府的自治事項之一。中央要怎麼樣才能督導它？是不是要去管一個縣市或直轄市範圍內的非都市土地的變更呢？或者是審議？各縣市要擬定區域計畫以後，是不是還要去成立一個區域計畫委員會？專門審議個案的申請、開發跟變更。關於這一點我要請這個主辦單位、各縣市政府、在座的各位再仔細想想看，還是說可以有什麼樣子更好的一個方式，這是我個人經歷這麼長一段時間的初步的一個想法，提供給大家參考。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

感謝王委員！幫我們補充了這一段的歷史！就來講都市計畫，就剛我們委員提到這樣的一個過程裡面，那從以民國 60 年到 65 年有公共規劃局嗎？

[本部區域計畫委員會王雪玉委員]

公共工程局。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

公共工程局大量推動了兩百多處都市計畫，因為以前都市計畫的做法是政府責任全包，後來的政策調整了，所以做過頭之後發覺很多公共設施保留地問題產生，才又趕緊發布除了配合國家重大建設之外其他一律要暫緩新訂、擴大都市計畫。在區域計畫第一次通盤檢討之後，又把它解開了。因為它在內容裡面沒有針對個別都市計畫有指導，但是在程序裡面有寫未來新訂或擴大都市計畫要經過區域計畫委員會的審查，所以根據這點才會訂了一些相關的行政規定出來；換言之，在民國84年之後，新訂、擴大都市計畫都要經過區域計畫委員會從區位、規模機能以及財務整體考量後才行。

都市計畫訂定到現在還有六百多萬超額的人口容納，那有沒有可能區域計畫需要再檢討或凍結？就是從這種開發型的思考進入到管理型的概念，也就是說怎麼去促進既有已開發土地的有效利用，避免一再變更編定新的用地，就像現在工業區一樣。工業區主管機關開發者只管開發完、出售出去就好了，但是賣出去之後都沒有開發，後續又沒有控管機制，導致發生很大的問題。那有沒有可能區域計畫再來發揮一次指導？以前都可以除了國家重大建設外要暫緩新訂、擴大都市計畫，那現在可否再要求除了真的是產業發展區需要的，否則就凍結住宅區的新增這部分是可以再考量的。

營建署最初基本的設想不是要訂定國土計畫，我們認為以前的區域計畫、都市計畫應該整併成一個叫做城鄉計畫就好。行政院要求說不行，認為國家未來要做整體規劃，所以透過經建會要求內政部要趕緊去訂定國土綜合開發計畫法，從那時候就開始轉換了，國土綜合開發計畫法、國土綜合發展計畫法一直到國土計畫法，最後又轉回到說它要取代區域計畫，就是回到空間計畫這個本質。我覺得我們國家少了一個空間計畫的指導，至於這個空間計畫會引發部門之間的衝突，每一個國家都會發生，這部份需要真正去運作後去跟各部會搓和協商，我想這部分是我們國家必須開始去面對的。其實我覺得不是很晚，還是要做，因為你還是要發展地方整個國土的空間利用，還是要去檢討、指導土地做最有效的利用，空間計畫永遠有他的角色。

[臺北大學陳明燦教授]

謝謝主席，我們主席在這部分是經驗豐富，就我自己的觀察，我認為如果區域計畫依照現行的區域計畫法第7條，我會比較用綜合性的角度去解釋。我們不是有一個綜合發展計畫實施要點，所以到底這些綜發計畫或是綜合發展計畫跟我們區域計畫之間有什麼問題？因為我會認為這是地方的區域計畫，那他是一個綜合性的，因為這絕對不是部門計畫，那個功能是多重性的，我們用了這麼久的這個綜合發展計畫、綜合發展阿，那到底未來要在這個縣市做區域計畫，那有什麼不同？

第二點呢，剛剛其實我們王委員的重點就是說，未來這個地方的區域計畫扮演的功能何在？那如果以這個我們所熟悉的，剛剛主席也提到城鄉計畫法，可惜沒有過，所以那條界線是晉魏分明，這是不對的！因為這個是二元的，應該是要一元，那如果趁這一次在縣市區域計畫擬定過程中，試試建立出所謂的一元化，比方說桃園縣的區域計畫放在最上位綜合型，他指導都市計畫也指導現行非都這一塊所謂的十大分區的使用計畫，依據這個第7條的第9款喔，那這個是在地政司的部分，我們就

讓他的現況編定或容許使用性等等。那我的意思是說這一塊我會認為現在 30 公頃是下授給這個地方政府去做一個所謂的開發許可，區域計畫法第 15 條最後一項，那這一塊的問題也許不大，否則我們會重蹈蛙躍式的開發的覆轍。如果不是以區域計畫為上位計畫的安排去指導，然後透過開發許可制的話，倘若蛙躍式發展就枉費了我們花這麼多精神去做區域計畫。以未來地方區域計畫的應避免重蹈覆轍，所以對三十公頃可能便於提高這個開發許可在 15-2 條以下的這個運作要如何放在區域計畫裡面，恐怕那這個可能就是團隊應該去想的。

再來就是現行所謂的十大分區，應該是九大分區，國家公園法還有國家風景區，未來如果放到地方區域計畫應該怎麼去做，對於我們應該去思考，那我的問題是說，我們已經訂出 ZONING 的縣市綜合發展計畫，那要怎麼去實質經營合作的地方區域計畫的一個參考先提出來，至於現行大家都知道依照區域計畫法施行細則第 2 條，這個管制的歸地政司，或縣市政府的地政局、地政處，然後規劃是縣市政府的城鄉局，這樣子，這樣也許在未來的地方的這個區域計畫裡面，對於這個組織的部分呢也可以去思考喔，那提出來我們其實在第一個部分，主席可以講一下縣市綜合發展計畫這個部分，是不是實施要點這個部分可以做為未來研擬這個地方的區域計畫的一個參考，謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

其實我們要推動這一次的縣級的區域計畫的目的就是因為國土計畫法立法觀很淺，國土計畫法寫的縣級國土計畫就是我們想像的空間計畫，那是按照全行政轄區去擬定計畫的，那幾乎等於是都市計畫，可是都市計畫背負著原來條文的規定，發布都市計畫每一筆土地都要定樁測量，如果要全縣區都這樣做的話，成本會很高，所以我們才說那都市計畫還是維持原來的計畫的構想，屬於開發型的、集約使用的。但是土地不一定完全都要做都市計畫使用，還有非都市化的使用，所以我們看了區域計畫法之後，發覺它可以在國土法之前扮演主導地方空間計畫的角色，所以它未來就是指導都市計畫，指導非都市土地使用，我們就要把它定位到這個樣子。

我們又希望它扮演的角色跟以前的縣市綜合發展計畫不一樣。之前我也有參與過縣市綜合發展計畫。因為它不是法定的東西，所以是基本上只要誰的權力最大就聽他的，照他去做他想要的東西，就會看到有很多建設型的東西，這個跟空間計畫沒有直接的關連，這是縣市綜合發展計畫主要的內容導向。基本上還是回歸到我們講的空間計畫，

按區域計畫法第 7 條裡面講的，其內容是屬於綜合型的，但是它只是計畫構想。不一定要把每一種建設的項目通通擺出來，這個是可以再透過計畫的技巧去拿捏的，所以這部分要由空間來發揮指導性，也就是說縣級的區域計畫即使發布之後，未來在地方要做的建設，還是跟這個指導性可以扯得上關係，那至於要拿捏的多細？所以我們訂定一個手冊，參考國外相關經驗，然後來規範未來各縣市區域計畫在擬的時候，那計畫大概要做到怎麼樣的廣度、深度及有哪一些項目？這一部分是我們現在正在努力的，希望不要再重蹈覆轍。因為它是個法定計畫，所以中央有核定的權利。中央也正在啟動第二次通盤檢討，中央的區域計畫也不要再像以前四個區域計

畫一樣，是要把政策講清楚的，譬如說農地要怎麼釋出？我們跟農委會在中央層級先溝通好，基於糧食安全之類的理由，我們國家要放多少農地總量？然後每一個縣市起碼應該要保留多少的農地總量？這個就是要明確的講出來，然後縣市的計畫根據這個總量去配合現在正在做的農地空間資源的調查計畫後，再去做分布，我們希望就是在這一連串的系统裡面把它扣下來。光是農業的部分，就有這樣的一個論述，把它做好。

那以後的農地變更是不是比較容易控制？現在農地空間資源規劃是要有農地等級的！不管是全國農業會議或糧食安全會議，我們跟農委會都在談這件事情，是應該有共識的。農業的等級，很難做沒有錯，但是一定要做出來，不然光是農地這部分會沒辦法掌握。優良農地到底在哪裡？要不要同意轉用？在農業發展條例與區域計畫都沒講清楚，最後在申請開發許可時，委員們才來討論這塊重要嗎？談完之後，認為這是上面關鍵的案子一定要過的，就給過吧！這邊說不行的，就不讓你過，過去幾十年就是這樣操作，所以我們要擺到計畫裡面，就把這個計畫展現出來，然後經過比較嚴謹的外部的參與。

我們區域計畫法裡沒有一個條文是講民眾參與的，任何一個進步國家只要沒有民眾參與的計畫，是一點拘束力都沒有的。那都是行政部門自己講的，以後要變你就隨你變，但如果有經過很嚴謹的民眾參與程序，那後盾是很大的，不是任何一個人可以去調整的，那這一部份我們區域計畫沒有，但是我們起碼透過行政規定，要求縣市的、中央的整個程序上面要多參考行政程序法相關的精神，把它補進來。我們希望未來國家在談發展或建設都要在計畫願景下去做，不要是個人隨興式的，那種都是很危險的。也許會涉及到資源的禁用，不管是農地或者是其他水資源，都應該在整體的計畫裡要有所著墨，但拿捏的尺度可以參考日本或是英國的做法，就像日本的國土計畫裡面有設定各種農地的使用目標；如果要開發農地涉及變更使用，只要四公頃以上就要經過農業主管機關的同意。我們的農業發展條例也是這麼規定，是我們沒去踐行。有法律但沒去踐行，又是另外一個問題。換句話說，空間計畫跟相關部門之間是要有合作關係的，但是以前這部分長期被忽視。各主管機關不能隨意的去表達意見，因為這跟全民的利益都有關連，每一個人都有資格來質疑政府這樣做得對或不對，就像現在的國光石化，或未來的核能廠，都應該要有這樣的程序去做。

我們國家長期以來真的都是人治，在行政部門、計畫部門都怠忽了應有的職守，現在是有法律但沒有去執行，這是很嚴重的問題。如果不踐行，再怎麼做都沒有用的。所以我們跟多方面的角力，包括農發條例這個部分我們就很堅持，就是要踐行農業發展條例的規定。因為我認為這是農業的調整，你只要跟我說因為農業整體環境或者是因為農糧食安全，所以不能再釋出，那我後面根本就不要再做了，這個關連性就是這個樣子。我們到現在 2011 年，連權利義務都還搞不清楚，我覺得我們國家真的是非常落伍！

我必須承認剛講的縣市綜合發展計畫，我們有推動，但是那個方向不是我們想要的，所以我們要導正過來。我審視了半天只有區域計畫法第 6 條、第 7 條可以讓縣

趕緊成立整體的空間計畫，是要在國土法沒有通過之前先穩住這一塊。我跟大家報告一下國土計畫法，現在聽到最新的決策是今年在立法院要再衝一次。那如果這樣子的話，我們現在做的正好就是銜接未來的縣市國土計畫，希望能夠做這樣的一個轉折。在現階段什麼都沒有講清楚的情況下，起碼讓縣市級區域計畫能適度發揮一點功能。當然也不期望一次就能解決我剛講的所有問題。但要慢慢搓和，譬如說跟中央有橫向的部會，讓他們知道空間計畫可以扮演什麼樣的橋梁，可以讓地方的發展做怎麼樣的因應，這個部分是可以來來嘗試的啦！

我們期待同步進行中央區域計畫的第二次通盤檢討，這個計畫一定要比縣市各個要先擬定出來，要更早發布，把以前區域計畫一些政策寫得不夠清楚的部分，趕緊把它寫出來，然後再讓縣市去擬定它的縣市區域計畫的時候，能有所謂的政策篇，去引述上下位階指導的關係，不能牴觸與逾越上位計畫。當縣市區域計畫送給中央審議的時候，中央就按照中央的區域計畫的原則來審查你，你不按照我的，我就不同意你，起碼中央有這樣子的審核權。基本上我們是回歸空間計畫的指導，讓大家能夠建立這樣的一個遊戲規則，那當然環評的還是有環評要去把關，水保的還是有水保去把關。

縣市政府以後成立區委會的時候，務必要注意的也就是說不同委員會的委員是有權責劃分的，譬如說環境污染或是噪音之類，這議題就應該在環評委員會那邊去操作的，不應該又拿到區域計畫委員會來混淆，萬一決議不一樣時，你叫這個申請人情何以堪？是要聽哪一個委員會的？那就是最嚴重的審議沒有效率或者不確定性！讓真正的投資者也知道政府的遊戲規則底線在什麼地方，他可以事前就來評估他應該付出什麼樣的成本，而不是因為指導性跟確定性不夠，導致行政程序延宕開發時程。英國開發局跟我們完全不同，它的開發許可很強調這種計畫的指導性跟確定性，就是要避免讓業者在這部分變成他是受害者。很多過多的裁量應該在部門計畫的指導性裡去處理。

[臺北大學陳明燦教授]

那我們要的是空間計畫，那所以今天研究團隊要討論的是空間計畫的話，那你回到區域計畫法第7條第9款土地分區使用計畫，我們是九大分區，對於這一套在未來有沒有要再去討論的，要給研究團隊了解，對於這一個地方的區域計畫以空間計畫做定性的話，這目前大家都知道現況是編定，然後透過這個第15-2條開發許可，未來怎麼辦？所以這個地方，可以請地方代表討論一下再談下一部分。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

這個問題我們也涉略了一陣子，也就是說我們現在可以著墨的土地分區使用計畫，以前對等於土地使用分區管制，我們是這樣操作的，這就是為什麼戴老師提醒我們計畫功能不見了，所以要回歸到它是一個計畫不是等於最後的那個MAP，就是那樣而已。那個計畫包括我們的敏感地、城鄉發展模式，都可以用分布圖來做的，那現在這一塊我們已經有點覺悟了！就是說第一個這個分區使用計畫我們要重新去界定，因為現在分區我們要把它擴大，那中間很多指導性的我們再把它做出來，統稱

土地分區使用計畫，區域計畫法系都沒有提到這個事情，所以我們就在思考在什麼地方加？我們就在內部演練說要在細則裡面，把這名詞給界定下來了，土地分區使用計畫到底包括什麼東西？我就讓它依法有據的寫出來，更重要的是要在管制規則裡面要去著墨。管制規則這種指導型的重疊分區，跟我們的十大分區，那到底關係是怎麼樣？因為現在管制規則就是講十大分區跟十八種用地嗎，那我們其他的呢？那個部分現在要去補那個空缺，這個部分我們現在也正在進行這樣的事情啦！我們那個廖科長這邊要不要回應一下？

[本署綜合計畫組廖文弘科長]

我們在區域計畫法施行細則做的修法，在三月二十九號已經按照規定辦理預告的一個程序，那當初我們在經過討論之後，我們把有關目前在區域計畫已經劃設出來的限制發展地區、條件開發地區等這樣子的一個概念在區域計畫法施行細則裡面，藉由這個解釋母法的方式呈現出來。其實戴老師跟王老師也跟我們提醒過，最好是在母法裡面就訂了，但是現在要去修區域計畫法，在實質面上是有一些不容易達到的一個地方。

剛剛幾位先進所提到區域計畫裡所面臨到的困境與問題，其實我們是有必要在未來的這個縣市區域計畫裡面給他一個更明確的定位，所以我們嘗試著在區域計畫法施行細則裡面透過解釋母法的一個方式，把這個分區使用計畫表達得更清楚一點。當然這部分除了在細則寫明之外，未來必須跟地政司這邊合作，在管制規則裡面把它講得更清楚。因為區域計畫法第15條規定，這個區域計畫公告實施之後，依計畫劃定分區編定用地實施管制，管制規則由雙方主管機關訂之，也就是說其實在母法裡面就已經把他寫清楚了，是在管制規則裡面才能夠去落實，所以這個部分我們還是除了說在細則裡面把它定出來，在未來的各個層級的區域計畫裡面去把它訂定之外，更需要的是在管制規則裡面去加強它的功能，這個實際的管制效果呈現出來，以上。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

當談管制要落實的時候，馬上就碰到農地使用的保育利用問題，之前叫做限制，現在改成保育利用；也就是說當限制土地使用時，是否有合法救濟的問題。這部分我們就拜睹了陳明燦老師的大作，文章內引述德國相關單位在談水土保護這類的土地利用有沒有圖檔救濟的問題。從資源利用面上，並非隨即禁止使用；換言之，基於計畫高權，計畫係根據該土地的適宜性去做規劃，原本適宜做農業使用者，即規劃作農業使用，僅限制不可變更為其他土地使用而已。

基本上這幾個補償救濟的議題，在德國都還有討論的空間。假使一旦發布計畫，隨即限制計畫範圍內的土地使用或是需要拆掉此計畫範圍的地上物時，將涉及補償的問題，但現在僅是限制變更土地使用。假設原劃為特定農業區要變更為工業區，基本上此變更是破壞農業使用，我們認為變更使用是不宜的，應該是要維護農業使用。上禮拜與農委會討論時，許多專家學者都提醒說理論歸理論，在臺灣，大家會認為農業用地就該一輩子做農業使用嗎？建議在理論之外要再思考一下，怎麼樣的

作法才會比較好?不過我還是想說這個部份很難啦!只要在法理上講得通的,基本上我們會堅持下去。就有如剛才講的區域計畫要有指導面,要做得更詳細的時候,就會影響到很多土地的變更使用或資源的利用,人民認為有損害其利益這部分,我們會去界定。從特別犧牲的觀點來看這個問題,如果繼續原來的使用,基本上我們會比較放心一點,因為這個陳老師的大作裡面也大致介紹過。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

剛才陳老師有提到有關於土地使用分區機能跟土地分區管制,記得幾年前我為龍潭藥草園區案解釋區域計畫的法律性質,那時是我跟陳立夫老師一起解釋的,這當中很令我驚訝的是北部區域計畫一通的圖,是按照十大分區去做套圖,但卻告訴我們說,這與地籍圖是不套疊的;換言之,這叫做分區示意圖。那回過頭來看國外的做法,第一個是規劃強度的地方,分區不會分得這麼細;還有另一個是它實際顯示在該區的區域計畫的圖可能並非如此,因為這只是一個示意圖而已。僅是告訴人家這一區是景觀特別好的地方,你要優先保護景觀,然後剩下來的地方你再看著辦。而我們的做法是先把具有法律拘束力的效果,會直接拘束土地的分區直接在區域計畫圖上做套疊,所以給人家的印象中的區域計畫就是這樣子。我認為這樣會造成民眾的困擾或誤解,因為一看圖就會誤解我家被劃定為某分區,但事實上是沒有拘束力的,這問題其實大家都知道的。

這圖到了縣市政府時,依然不受拘束。比如原本是森林區,縣市政府可以劃另一種分區,因依區域計畫法第15條第1項規定,區域計畫公告實施後,不屬第十一條之非都市土地,應由有關直轄市或縣(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,並編定各種使用地,報經上級主管機關核備後,實施管制。變更之程序亦同。從這一點來講,如要具體去講區域計畫法第7條的土地利用情況的話,我舉一個觀念就是德國相當於營建署的機關所發布官方版的LAND USE PLAN,但這LAND USE PLAN是不會直接指定個別土地使用,是很類似我們的區域計畫,但還是有差異的。LAND USE PLAN其實就是一個參考,就是告訴你這一區最終的特性是什麼,然後各縣市政府到時候是依據這東西再具體去做該做的事情,那這正好也符合區域計畫法第15條第1項本身的結構,那事實上在都市計畫可能也是採用類似的方式。

其實我比較擔心的是像王委員所講的,都市計畫屬地方自治事項,中央的區域計畫要指導都市計畫時,可以指導哪些?誠如主席剛才講過,中央如能訂一個總量管制,限制地方有多少可以轉用。假設中央能設一個總量,那有沒有可能去指定地方的容積總量,還是也是屬於臺北市都計的計畫高權,還是屬於中央可以透過,或是現在的新北市聯合做一個臺北都會區區域計畫,互相先談好容積管制與強度即可。我不否認這裡面還有很多問題,尤其是在面對都市計畫這部分,我覺得有深入討論的價值,因為如果要認真看待國土計畫法要立法的份上,也要認真看待指導性對城鄉發展的一個指導跟平衡的作用,相信這部份需要多做討論與研究。

至於非都市土地的部分,我想主要問題會是在究竟要怎麼去看待非都市土地?就像早上開了一個欲開發一百多公頃開發案的專案小組會議,此開發案出現了一現象,

一個非都市土地的開發許可案，等於是鄰近都市計畫的兩倍大，卻是申請開發許可而不是在做都市計畫。而都市計畫法規定，因觀光或特定產業要劃定特定區計畫。兩種方式同時並行就衍生出一個問題，就是申請開發許可的規模也可以大到三、四百公頃以上，大得跟都市一樣。我認為依目前的情況要談指導功能時，都市土地跟非都市土地應有一個預設能力，我們把高強度發展區，需要大量細緻規劃的，把它當成都市計畫來操作的地方。那不需要這樣操作的地方，我不敢像王大立王委員一樣，說這就是以純保育為導向。我不把區域計畫當作保育就好，而是不期待非都市土地需要規畫得很細緻。如果要高強度使用，不管是新訂、擴大或變動都市計畫中的哪一種，本就不該採申請開發許可的方式。我不否認這最後還是會回歸區域計畫。區域計畫跟非都市土地使用管制規則之間，跟都市計畫之間的關係，照理講並非實質的三角形，而是在一個平面上。因為區域計畫在它們兩個上面，但要怎麼分工以及運作的原則，這是太久都沒有去談的問題。我覺得都市計畫還比較清楚一點，非都市土地使用管制規則已經到現在，反正大家就是按表操課就可以了。尤其是新合併的五都裡面有四個直轄市可能會出現以往都沒有的非都市土地，像是新北市、臺中市、高雄市、臺南市，我覺得這是蠻嚴重的問題，這需要去想清楚，要怎樣去接軌？因為這表示將來都市並非純靠都市計畫，可能會有一大片甚至超過百分之五十以上是靠區域計畫在治理，我覺得看大家有什麼想法，可以拿出來討論，集思廣益一下，或是實務上已經遇見的、預想的有什麼樣的問題，這部分可能是問題最大的一個！

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

以前有一龍泉新市鎮開發案，臺鳳在屏東龍泉開發一個15萬人口的新市鎮，然後用非都市土地住宅社區開發來申請，所以這個問題就凸顯得很極端。因為被迫配合國家發展的需要，在都市計畫以外開闢了另一條路，就是開發許可。臺灣的開發許可跟國外是不同的，因為在現行管制下沒有辦法去動，所以變成用一個開發許可做一個分區調整，這種開發許可就是順便變更計畫，這在剛才講的一般空間計畫的國家是不可能的。就像在日本欲變更農地為其他使用或是變更為都市計畫，應該要回到國土計畫裡面做調整後，都市地域再按照都市計畫法裡面的規定去做。我們現在是區域計畫非都市土地直接透過開發許可，可以直接用分區變更變更為工業區或是其他供產業發展使用的，也變成比都市計畫還來的大，然後都市計畫本身要放人口。龍泉新市鎮，於法理上也講不太通為何不行，後來我們係以用後續管理與維護來講，15萬人的都市，需要不需要警察、衛生所這一系列的東西，這都是要透過都市計畫來才有的工具。難道經某某財團開發非都市土地之後，這城市都是你的？是不是可以圍起圍牆並出入加以管制，這樣會變成怎樣的一個國界，這是很可怕的。所以我們才要說，開發許可應該還是要回歸，這也是國土計畫法趕快要補進來的原因。

目前各種功能分區裡面只有經過分析與在國土計畫裡面，有明示可申請開發許可的地方，才可以申請開發許可。基本上我要控管的就是經過分析過的，是基於配合都市發展或產業發展之需要，用了也不會破壞到整個環境敏感地或者是農地的資源。

這個就是案件下的例子，現階段沒有這個機制，所以就引發很多奇奇怪怪的現象，這也是我們希望趕緊去建立起來。中央把政策講清楚，地方把空間計畫講清楚，然後照這個遊戲規則。一般地方政府的首長或是業者，之所以喜歡採開發許可方式是因為快，如果要採都市計畫的方式，最起碼它有民眾參與的程序，而開發許可方式完全都沒有，這就差別很大，當然會比較快。所以桃園縣政府就想透過航空城計畫之後，就整個去弄了，但以後在適法上會有問題，這正是我們頭痛的地方。

[臺北大學陳明燦教授]

地方自治法第 19 條第 1 項第 6 款規定，都市計畫之擬定、審議及執行屬地方自治事項，但是並沒有核定權。這樣就要回到特別法都市計畫法第 20 條規定，還是要送到內政部核定。

[都市計畫同仁]

剛才討論區域計畫的內容跟都市計畫、及都市計畫發展之間的關係，在以往的案例上來看區域計畫對都市計畫其實是有一定的指導性，但是因為它的空間比例不宜過大，所以就產生區域計畫的指導性比較模糊，到底這個區域計畫的指導性在什麼地方？長久以來，區域計畫對都市計畫的指導就顯得比較模糊，但是像現在幾個新擴大的直轄市，原來沒有非都市土地，現在已經有了。那剩下來的可能只剩下臺北市，以及新竹、嘉義這兩個縣轄市的轄區內都是都市土地。一個都市的整個都市計畫相當於縣市區域計畫來操作時，就可能比較容易發揮指導性，但也不必然在縣市層級區域計畫裡面就能夠指導到整個都市計畫。以臺北市來看的話，若要訂定縣市層級的區域計畫來做土地完整的功能性指導，我想在實務上，可能沒辦法全做到。如果是從使用比較寬鬆的上位功能分區，來往下訂定比較嚴謹的使用性質，這大概還比較能夠被接受理解。如果是功能分區是比較保護型的，如要放寬住宅區或是商業區或是其他產業用地時，就比較容易產生質疑。

目前的都市計畫也存在一些問題，就是整個發展的定位、角度跟都市發展的層級上可能不明確，可能是都市計畫在一行政區裡被定位在都市發展的角度，所以它的各種功能跟定位就比較分散，也不容易見到它完整性的發展定位，所以在整個縣市層級區域計畫未來在指導都市計畫上，相信會比目前的北中南東這樣的區域計畫來得細緻些，但是它還不必然是能夠全面的指導到都市計畫區的分區跟發展定位上。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

順便請教一下，現在都市計畫區上常常劃一些保護區、農業區，那你們是把都市計畫的農業區是當作會繼續發展的，還是要引用國外的理念就是要保留的，是有永久性的意義的。其實我們跟農業機關這部分的政策是需要做調整的，也就是說即使都市計畫的農業區是要永久保留這裡面，否則的話，像我們現在做一些新訂擴大都市計畫，如果不需要這種分區，我就在新訂擴大都市計畫的時候，就要求他把所有農業區都給畫上去，既然你都認為現在沒有這個需要，那未來這個都市計畫也不用考慮 openspace，這跟你所需要的範圍，都市計畫用地，你給我畫出來就好，我只核你這規模，那就是非都市，非都市就是 openspacer，就是 greenbelt，為什麼要劃

到都市計畫以後才說它是一個 greenbelt 這部分的政策上面，我不知道都市計畫這部分有沒有檢討過這樣子。

[都市計畫同仁]

這個部分我想應該先從都市計畫法的緣起開始談起，都市計畫法在民國 28 年發布那時候，其實是沒有所謂的農業區、保護區這些的，那是後期臺灣都市快速發展的情況下，那劃定都市計畫區與位在非都市土地上地價的影響，層面非常大，所以這是在一定程度範圍內，政治下的一個產品，所以早期在做都市計畫的時候，部分確實是有把農業區預為都市發展、擴大的預備地這樣的一個概念，但是我們從現在整個都市發展的情況來看，都市計畫的住宅區其實都已經足夠了，那未來臺灣人口的發展，以我們最近的統計來看還有約 700 萬的容納量，那當然不是說這 700 萬都會進入到都市計畫區，而是說依目前住宅區的劃設面積已經足夠下，那農業區的角色定位到底是怎樣？那誠如剛才主席所講的，到底這是未來農業的生產必要用地還是都市發展的預備用地？我想這個在都市計畫上面依然沒有答案，如真要追溯，可能要追溯到當時會有農業區跟保護區劃設在都市計畫區裡的緣起，我想以目前都市計畫已經發展到現在這樣的成熟度頗高的情況下，不得不接受農業區保護區在都市計畫區存在的現實層面，我也知道目前比較爭議的案子其實都是面臨到農業區的部分，那農業區的部分其實以目前的產業用地來看的話，其實都還有剩餘，那為什麼最後都走到農業區，我想可能就是開發成本的問題囉！工業區可能取得土地比較困難，所以他可能就用農業區部分，農業區就以區段徵收的方式來執行，大家都會比較喜歡用農業區來開發，衍生就是農業與產業之間的抗衡與拉鋸，那我只能說農業用地它是不是必然是所謂的生產用地或是生態保育功能的用地，這個以目前來看的話，還是按每一個都市計畫案的，他當時劃定的目的以及他所屬的區位來看，我想這目前沒有一定的答案。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

這我們會一起來努力把它變成一個政策來講清楚，那後續攸關農地轉用的問題，在新訂或擴大都市計畫這部分有密切相關。那還有另一個問題，就是剛才提到的就是這個如果我們訂定一個總量，就是在上位計畫訂定一個總量，然後約制地方的都市計畫在這總量下來操作，這個部分是不是直接衝擊到地方的自主性，這部分我不知道我們中央都市計畫的同仁看法怎麼樣。

[都市計畫同仁]

關於總量的部分，都市計畫單位最近這兩年面臨到監察院很大的挑戰跟質疑，認為說我們在容積率上面有過於寬鬆甚至獎勵浮濫的一個狀況，那監察院也叫我們提出糾正，這對建管部分涉及容積率的部分提出了好幾個修正案，回歸起來都是一個總量問題這部分，但是有些總量並不必然全在都市計畫層面上，我舉一個修正案它其實是在大眾捷運的部分，他所謂沒有總量管制，回歸的根源就是法定了，也賦予開發權力，都市計畫變成是事後來追認甚至修正的一個開發結果，這是有關這都市計畫書的。

那另外一個問題是我們在兩三年前在檢討都市發展相關法令的時候，我們也曾經提出來審視在各都市層級上給予各個不同發展的定位及它總量的規範，那其中有部分專家委員提出說如果我們依剛開始在都市發展上面的定位，在還沒都市發展成熟的定位，未來會不會形成是限制了它的發展，也就是說它也許是在一個很有力的發展條件下，位主要發展地區的邊緣，它是否會因為都市發展比較成熟，或是在產業用地需求上面有這條件下的時候，因為總量管制導致他未來會限制發展，那這個部分我們當時的研討裡面，行政部門也提出一個總量管控的概念出來，但是我們在短時間內沒有答案，要不調解委員會確實目前臺灣都市發展的結構，他跟我們一剛開始的各行政區或鄉鎮區發展的定位上，不是我們一剛開始從都市計畫的角度限制發展的角度上能夠預設得到她後面發展的狀況，所以總量管制在我們目前來看呢，是比較寬鬆有彈性的這樣一個狀況，那如果說總量管制訂下去的時候，當然除非後面有檢討制度，要不大家就都會以總量管制的概念把你都市發展定位給框住了，甚至限死了，那這地區當你要轉型的時候，從以農業發展為都市計畫要轉為產業發展甚至高度發展的這種機會就沒了，如果沒了，就會跟我們當初對都市發展的角度定位恐怕就必須要很大的檢討。當然不是說都市計畫檢討不行，這樣子大幅度的調整，它會不會變成整個都市發展、區域發展上功能定位上的重新再調整，我想這可能就會面臨到這樣子的問題，大家所擔心的一個狀況。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

接下來不知道大家針對我們所探討的問題，我覺得議題三跟議題四是相關的，都是上位計畫的問題，到底是法律或是實務上問題，那剛才談的大多都鎖定都市計畫的問題，其實有一個部門計畫，當然也是王委員提出來，不過這一塊這永遠都是個問題，尤其是在臺灣會發生，因為這涉及到政府之間權責的影響，那我舉個例子，現在英國正在做一件事情，他針對國家重大建設，它就認為說重大建設的程序還是走開發許可，開發許可就有環評就有計畫審議，有時候還涉及地方權的權域，所以他認為權責不清楚，然後大家就對每一個開發計畫去做爭議，所以他說那這怎麼辦？這事情又涉及國家重大建設，涉及到全民的利益，那這部分要怎麼辦？他們的決定不是說你這地方不要管，我中央拿來做好了，不是這樣子喔！我們現在常常外面的專家學者就說那地方一定很爛都不要做了，你中央就拿去做了吧，一定是這樣，不要下放地方，中央全拿回去做，他現在的做法是這樣子，那既然後續還有一些涉及地方量的執行包括審議、開發許可，那是不是要訂一個比較明確的遊戲規則，那這個爭議能用一個遊戲規則下來處理，它原來中央就有本所謂的 planning policy stand 政策計畫，和跟本身針對農地、保護、土地怎麼利用等有 24 種法令，這種明確的政策指導也是遊戲規則，我剛才講的就是說中央把遊戲規則講清楚了，你地方就依據這遊戲規則去做審查，你當然不能抵觸它阿，因為中央已經發布了，所以他要講說原來中央國家政策沒講清楚，所以他乾脆決定了從 2009 年開始，那中央來擬政策計畫，也就是除了 GPS 之外，現在又再加了一個重大建設的政策計畫，它叫做 NPS，什麼叫國家重大建設，先想清楚，所以他列舉了核能電廠、機場、港口、高速路網、廢汗水的處理等，我印象中應該有 10 項吧，他現在正在做，就是

中央把這個政策給寫得更清楚了，那地方在審查的時候，可以依據這個來做，所以他成立一個專門審查的審議小組，那後來說不要就回歸到它們現行的開發許可下的單位，裡面籌組一個小組，所以基本上它是補 NPS 的東西，那很有趣的是說那政策計畫要講清楚，所以他針對核能廠跟機場，它有講說中央在擬定這政策計畫的時候，一定要把區位都講出來，那這個地方要讓大家去看看他有沒有什麼問題，就是所謂的公開徵詢意見，要讓全國的民眾、團體去批判，有沒有什麼意見，意見弄完了，大家爭議完了，再發布第二次，再看看有沒有人有意見，沒有意見，他就動手發布，以後國家建設就照這原則來審，他是希望基本上這要一年內完成，所以他的做法也可以讓我們看，這部門計畫跟空間計畫之間的關係，他還帶著慢慢的衝撞，包括我們跟經建會之間的關係，經建會在審重大公共建設計畫，未來我們中央區域的二通如果扮演到一個角色，那其實到最後我們也可以發聲，為什麼這沒有先經過我們徵詢一下意見，而你經建會就審了，我們也有權責來發聲，所以這會有衝撞的問題，那沒有關係，一個國家本來就要透過這樣的一個互動，讓這個計畫跟相關部門之間的關係建立起來。以前是這一塊都沒有，大家都不敢碰，只要院長講了或者是我交通部核定了你才來講，事後告知你就要來配合，步行這個樣子，那我是說遊戲規則就要慢慢的建立起來，尤其是部門計畫在我們國家比較困難的，但是這個契機未來就會慢慢去萌發，就像我們部門計畫有關農地這一塊，我們就一直抓著農委會，農委會說你們區委會自己去決定，你們決定要不要釋出，到底做這個會不會比農地好，做這個比農地好，這不是我的觀點，是看你農業主管機關這一塊從農業經營管理有沒有需要，結果慢慢去衝撞之後，他們慢慢也可以接受這個概念，也就是說它扮演一個角色，以後跟交通部、經濟部有關於水資源的問題等等，就要慢慢把它定位出來，那有一些是搬到我這邊來處理的，有一些是他那邊要有什麼樣的動作，跟我們做一個橋樑，大概做一點這樣的補充。

[臺北大學陳明燦教授]

誠如剛才主席說的議題，就是我剛才聽到的，就是位階拉到中央跟國會，那事實上我們行政程序法第 164 條第 1 項規定，行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。第一項有談到所謂重大計畫的裁決程序，可以集中事權，比方說去做環評要做水壩，可以邀請水保相關單位齊聚一堂，但是很不幸的是同條第 1 項，我想戴老師是專家，第 2 項說要擬訂法規命令，可是都沒有擬，顯然這很難。說不定這也很有趣，就是事實上部門計畫跟所謂的總體計畫這中間怎麼去磨合，在德國所謂的空間資訊他們就有設了，搞不好有行政院命令得出來主持這樣的一個東西出來，或是要怎麼樣組織的這部分，那回到如果是地區性的，這地方性的直轄市、縣市區域計畫未來會不會有這個問題，我相信應該也會有，但是不至於像中央執行的衝撞這麼大，所謂重大計畫的裁決程序，比如核廢料儲存槽的部分，或是國光石化，那只是第二項。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

我想這目前談到這後面的議題有一點複雜些，先想一下都市計畫，都市計畫大致上依地制法有規定以及都計法，核定權其實還握在地方手裡是沒有錯的，那如果從學理上來看，既然都市計畫的計畫高權在地方的時候，就變成了中央握有審查權，就會被挑戰說有沒有合目的性審查權還是只有合法性審查權，那兩個的差別在於，合目的性審查權是可審查實質規劃，合法性審查權是說只要程序合法就應該給予主權，那這個部分其實很不幸的是正好都市計畫法在地制法之前已經訂製出來了，其實當時都沒有去想如果我臺灣會施行地方自治，這一塊以我個人的理解，第一點計畫高權仍然會在地地方，有地制法在幾乎是無法挑戰的，因為背後還有憲法增修條款，所以基本上是不太可能挑戰的，但是你要說中央完全拿它沒有辦法，其實我也不認為，這情況也像說陳老師寫土地補償的問題是一樣的，今天計畫高權在地方手裡，但是你的計畫高權並不是完全無所限制的，因為如果這樣的話，你這個地方我高興怎麼做就怎麼做，比如我全部改成工業用地，不太可能給你這樣去做，這還是有可能來談的就是都市計畫仍然是透過上位計畫指導的方式來執行，這可能其實是存在的，這解釋上我認為可行的，那只是在於說可能需要找一個機會，把它認清楚說，哪些項目是上位計畫可以指導的部分，就像我剛才故意點的就是說我們當然不可能在區域計畫法去點明哪條街要開到多寬，但問題是一定有辦法規定他說你這地方要提高綠蔭量，或是這地方屬於人口外流區，它是不是容積強度不需要這麼多了，我想像這類的東西，我覺得是有可能在一個比較 high level plan 來談的，那是可能的。我想這分寸的拿捏還需要專家來討論，然後再跟法律人來談，我覺得這部分是該談的，因為你不可能完全都不談，因為你不可能說放棄指導都市計畫，我想這一塊是今天找到第一個以後我們必須要延伸的一個問題，要去談它的。

再下來我們來看部門計畫的部分，其實我們這樣講，剛好陳老師正在也提到行政程序法第 164 條，第 2 項說真的是不會出來的啦！因為原本行政程序法在地方是一整章，第 163、164 條，一整章將近 20 條的條文在進立法院的時候，一掃而空，那被拿走的理由到現在還是眾說紛紜的，但是有一個很重大的問題是計畫確定程序該有相關的法律效果，全部都在被拿掉的條文裡，所以我那時候剛回國時看到那草案，法務部打算把被拿掉的條文直接轉成行政命令來發布，結果後來還是端不出去，因為所有法律都牽涉法律保留的問題，所以沒辦法用行政命令發布。因為內容層級都高到一定非得立法院在它後面幫它背書不可，所以導致行政程序法第 164 條第 2 項的授權是假的，因為都是出不來得。因為它所做的內容只准他們家自己定，行政院不能定，真正的條文被卡死，但我不否認就是說當時計畫確定程序，其實是德國人的發明，它是專門用在部門計畫，包含重大到像核電廠、航空城這種部門計畫，那這程序會強制它做真正的協商，因此最後計畫的行政處分取代多個處分，也就是說我今天會營建單位、都市計畫單位、區域計畫單位、水土單位、環保單位等，但是最後一旦大家都認帳了，做出來的決議，就以一吃多，這叫事權集中效果。這就是行政程序法第 164 條第 1 項的事權集中效果，就是這個意思。但它有一個很重要的機關是事權集中效果如果沒有更細一點的條文去規定它時，它就發生不了效用，因為他要先設計彙辦程序，那這個彙辦程序彙了之後，對方答與不答都要有一定的法

律效果，譬如說兩個月內不回覆時，法律明定視同同意或是不同意，那因此最後當裁決機關做下裁決的時候，大家就要認帳，不回答也算有效果。但是現在第164條規定下去的結果就是破功，也是什麼都沒有，那德國是用這種方式處理，它會強制透過計畫確定程序，我在和不同機關的時候一定要彙。

反過來講，那如果是在綜合計畫的話，它的操作方式有幾個要彙辦很重要的，臺灣可以學一學，第一個我記得我在別の場合講過機關參與，機關參與有兩種，一種是專業機關參與，跨事業的，另外一種，臺灣其實很可能沒去想過的，我們去空間連續體，所以我們每個空間跟人家連接的時候，相鄰的兩個行政主體都要坐下來談，譬如說臺中要做區域計畫要跟苗栗、南投、彰化談，在德國這是強制要談的，對方可以沒意見，但是一定要彙它，這是在不管是陳老師講的空間計畫法，其實德國對於英文版的法規名稱是直接稱 Regional Plan Act 也就是空間計畫法，陳老師、王老師跟我三個正好是留德的，所以按字面都可以直接翻會比較精確，那他們其實對外的英文名稱就直接稱為區域計畫法，德國的區域計畫法管到國土計畫去了，因為他們沒有國土法，它們的國土法其實就是施行計畫法，他們其實也很多層，在這種情況之下，當然也有一個很重要的就是往下層的對待，我今天都計單位我一定會參與訂定倫理可能性，那是一個部門計畫，同時修正，我們似乎也欠缺這個機制，譬如說我舉個例子，假設國光今天過了，然後這個就是行政院官方提的計畫，那麼國光就一定要通過自己家的行政程序法第164條第一項的行政機關確定程序，那它一旦開始，同時必須要跑區域計畫修正，兩個一起修到完，免得一個新發布發生一個違反另外一個！所以它會有這個機制，這也是臺灣目前為止從來沒有引過的東西，因為以前比較少去思考過這種層級問題！以我個人的看法，不管是縣市或是中央定的區域計畫，因為部門計畫也有中央的跟地方的，所以都跑不掉層級問題，層級問題永遠都是在那邊，所以我想這一塊有很多需要去設計 normal-sense 的部分，有一些 process 是完全沒辦法用行政命令來做，為什麼？就像剛才講的如果你彙過去，兩個月之後他死都不答，那它不答的意思是怎樣？如果不是立法院說他同意或是不同意，行政命令根本不能管這個事情，因為這是機關權限，以目前來講國土法也缺這一塊，這個部分將來來講起碼以綜合計畫來說，地方可以定自己家的綜合計畫，那就有個好處，那就是在一個縣市政府自己家屋頂之下的協商甚至會比在中央來得更好一點，所以我想大家可以好好利用這個機會，最起碼我們在地方階層把它做好一點！那這個部份我想在部門計畫，我想很有可能是我們的最後一段，可能是我們以目前來說想過最少的一部分，在臺灣整個計畫法制上想最少的一塊，我想這邊提供給大家做參考，至於上位計畫通常都是提供框架，不動產開發得給他，我想這一部分似乎應該不會是大家在認知上的有很大的差異。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

原來國土計畫裡面有針對橫向的審議機制，也有做整合的條文，可是沒想到組織改造之後一直脫離了我們原來的設想，國土計畫裡面是講說現在有很多委員會，我們涉及到空間計畫的就是國家公園、都市計畫、區域計畫這三個的委員會未來可以併在一起，在國土法裡面就有寫的，當初以為都在內政部，是沒有問題，可是現在的

麻煩就是國家公園署跑到環境資源部，到時候我們去要整合，這是很大的問題！今天我們才接到訊息說要來研擬一下這要怎麼處理？這只光是橫向。當然還有計畫層級之間又更複雜了，這一塊也是我們後續要來斟酌的，感謝大家，縣市政府有沒有怎樣的意見，我們已經談到第三囉，那最後來講答案喔！講答案可能要靠老師囉！不曉得大家針對這前面的議題有沒有什麼樣的意見，或是想要表達的，現在4點半，我們最後議題的解決方式，我們的陳老師跟王委員有什麼，沒關係這重點最後會回到戴老師這裡來，看有沒有什麼指點一下方向！

[本部區域計畫委員會王雪玉委員]

聽了大家對法令、現況、執行都很了解的情況之下，我個人認為，縣市層級的區域計畫，在對空間、都市計畫或者是土地使用的指導，營建署進一步要怎樣去來指導各縣市，如果手冊弄出來的話，相對來講比較好運作。那部門計畫的部分，在縣市政府裡面縣市首長或高層級的人很瞭解這一塊也知道怎麼去做整合，說不定也還有希望；那在中央這部分，過去二三十年來，所謂整體性、綜合性的計畫雖然做得非常多，可是到後來都沒有發揮功效，區域計畫、縣市綜合發展計畫皆是。經建會原來的國土綜合發展計畫後來也核定，過一段時間之後，不知道為何不了了之。從這角度來看，陳組長還蠻有信心，在國土法和上級計畫的指導，無論如何要設法核准，如果可能的話，我倒建議先對都市計畫的整合跟指導這部分先做第一個對象，之後再看縣市級區域計畫對都市計畫的指導，剛剛都市計畫組代表講蠻多的，我看起來也覺得沒有排斥的立場，我先從這角度去做初步回應。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

部門計畫間的協商整合在很多國家本來就是難度比較高的，就要看國家的成熟度，比較成熟的跨部會協商處就會比較進入狀況，比較不成熟就是各自為政，然後大家比權利、經費在誰的手上，誰就比較大，大概就是這樣。那我的想法是這樣，起碼回歸到區域計畫法，這部分在空間計畫裡面沒有辦法講明的，但是有一個機制去運作；換言之，當碰到有問題的時候，起碼有一個協調的機制。區域計畫法裡本來就有所謂區域建設推行委員會這樣的功能定位，那區域建設推行委員本來就是跨縣市可以去成立的，當有需要跟中央爭取經費，除了走原來的體系跟經建會或是哪單位去要錢之外，如果講得出來這跟空間計畫的發展，而且大家做了之後，這幾個縣市都可節省很多的投資浪費，然後計畫可以發揮最大的效用，你就提到我們內政部成立的區域建設推行委員這樣的一個平臺裡面。經討論之後發現這對整個跨域或是跨縣市的公共建設或投資建設是有利的，那我們也扮演一個角色就是去跟上上級去做反應。以後不管組織怎麼再造，掌控公共建設大權的人經過區域計畫有初步討論過、思考過，這種計畫是對整個跨域有貢獻的，譬如說類似像焚化爐或是汙水處理，各縣市有共識不要都設在鄰近的地區，統一找一個地方也做投資，經費又節省，效益也增加，經過我們空間計畫單位出面去協調，以後經建會或是國發會就扮演經費審查單位，那它總要有一點審酌。以前是個別來跟我申請時，我評估不出來優先順序，但是經過空間計畫主管機關出來評估過，這樣對整個公共建設投資效率

是對的，而且對土地利用是最有效的，那又何妨呢？以前沒有人去做這個，所以我們建置這樣的協商平臺，這東西其實也蠻機動性的，所以我們也不可能在一個比較有穩定性的計畫裡面去講這種事情，所以它就變成一種區域建設推行委員這種機制、平臺來做這樣的事，大概我會比較傾向這樣！但要去發聲，因為我們認為一個民主國家的部會間應該要發聲，把該有的權責講出來。

[臺北大學陳明燦教授]

我覺得主席講得很好，區域計畫法第18條的區域建設推行委員會，我本來想談這個問題，不過以前有推過！地方的區域計畫，其實團隊對問題了解得很透徹，我想第四點立法上的建議應該就僅供參考。那事實上在中央這部分要有權還有錢，這一定要扣在一起的，沒有所謂的空間計畫的話，不敢不做。我想大概就提出這些看法，如果對前面這3個議題如果掌控得順利的話，像研究團隊這樣子的話，我想第四個議題應該不難！

[本署綜合計畫組蔡玉滿]

針對區域計畫指導都市計畫的這部分，或許是因為我們過去北中南東四區域的內容比較偏向指導性、政策性這種原則性的東西，以至於沒辦法落實，可是去年桃園航空城區域計畫擬定之後，它在計畫內容針對城鄉發展的都市裡面，很清楚的去界定農地發展的次序，以及有依照它的水資源去推算未來發展的人口，以及不管事產業或是住宅的總量，這一塊在我們部裡面的都委會的時候，也獲得委員們的重視，這一方面都有把它納到都市計畫的一個指導依據，那我看到航空城這樣的操作經驗，我會覺得說似乎我們區域計畫不管在總量或是等等上面的指示，那我們做得更明確的話，都市計畫基本上應該是還蠻願意來承接的，但是主席又提到一個問題就是這個計畫它是屬於地方自治事項，那我們區域計畫又去指導它的時候，是不是會產生沒有效力的，這也是我今天突然去思考到的問題，今天在針對這議題沒有討論得比較深入，那是不是還要再針對這部分再進行探討，還是在會後我們另外再找時間繼續討論，以上是作業單位做得補充。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

剛才戴老師是有稍微提一下，這有一些空間上要去處理，還有一些空間還沒有很清楚，未必不能操作，這部分待會兒請戴老師一起回應好了，那所謂的法律面跟操作面很重要，我們現在推動這個事情，如果碰到法律面的，坦白講那我們也沒有辦法，就是應該要去修區域計畫法，在國土法還沒通過之前，我們一定要去修區域計畫法，但是有一些真的不是法律面上的，我舉個例子，就像委員會之間處理的問題，那其實在我們現在這個階段，我們預做像環評委員跟我們聯席審查，未來我們縣市政府成立區域計畫委員會之後，你們也有這類的問題，環評、水保這麼多委員會，其實有必要的時候，你們也可以基於行政職責，也可以聯席審查，達到行政效率上的問題，而且聯席審查對問題的凝聚共識反而更快的，因為它同時把各種橫的不同角度的切入問題點，會得到一個看法、思考，所以很多是法律面的問題，但也

很多是實務操作面的問題，可以做成一個行政措施來做，不曉得大家針對所有的議題還有沒有別的看法，最後我們就要請戴老師做結論！我們遠從連江縣來的。

[連江縣都市計畫同仁]

基本上連江縣都是都市計畫範圍，所以我們也是不屬於任何一個區域計畫。我們來的原因，一方面是因為有兩個會議在星期一與星期二，所以有空檔；第二個原因是因為還蠻擔心把連江縣劃進離島區域計畫裡面，這是我們的立場。因為回歸到區域計畫，當然對於都市計畫有高指導性，我個人覺得沒有到毫無影響力的狀況。我倒覺得從另外一個角度來看，我們所界定的指導功能到底在哪裡？我們需要介入到怎樣的程度、怎樣的實質面，才叫有指導性，譬如說我連江縣全都是都市計畫範圍內的土地，所以根本就沒有到區域計畫這區塊來處理事務，那它對我到底有沒有指導性？但是如果它沒有指導性，那我在擬定都市計畫的時候幹嘛要提到區域計畫的關聯性，所以我倒覺得說未必全然沒有影響。另外就是依照現行法、未來要修法還有未來實質執行面的部分，區域計畫希望對都市計畫這一塊會有所協助，甚至於在國土計畫法也希望對這部分有所協助。我所要提出來一個想法是說今天區域計畫對於既成都市計畫的指導性是到這麼弱的情況下，再回到國土計畫法，似乎好像還是沒有辦法解決這樣的問題。因為國土計畫法把都市計畫當作一個城鄉發展區，就等於還是回歸到都市計畫的領域。我的意思是說在區域計畫現行法當中，我們應該可以玩什麼，這是法定賦予給我們的角色。我們區域計畫主管機關，想要玩什麼東西，這可能牽涉到未來修法的問題，但是我們地方政府會比較在意在實質層面上，我可以玩什麼東西，我們長官會指著哪個案子說不核發都市計畫證明，因為你不核發雜照、建照，然後去把整個農地給耽擱掉了，都有可能這種情形，那我們要怎麼做變通，我提這事情就代表說我們到底可以玩什麼東西，如果它是一個地方自治的項目，雖然地方自治的項目必須要經過中央的核可，但是我們非常清楚要經過中央核可這階段，就地方的角度上來講，似乎也沒有那麼難。我一直覺得現階段來講，以區域計畫去檢討、思考都市計畫到底有沒有影響力，或是該怎麼去處理這界面的問題，在時間上似乎有一點尷尬。我們從很多很多時間做回顧問題，那前提也是因為我們面臨到問題與挑戰，但是如果說花這麼多時間，可是未來在國土計畫法當中，似乎不太可能去解決。那都市計畫在地方政府依照都市計畫法的操作，似乎看起來也不太有問題的情況之下，從法的角度，當然對都市計畫有影響力，但是就實質面上，到底要不要去控管都市計畫，畢竟它是屬於地方自治事項，或許這是一個思考層面。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

好，謝謝，不曉得我們其他縣市政府的同仁代表，或者我們今天也有幾個中央部會、我們研考會好像也有同仁來，有沒有什麼意見？

[研考會]

主席、各位學者專家、還有各單位代表大家好，行政院研討會的意旨，因應行政院國土計畫法草案還有國土規劃策略的計畫目標，所以內政部營建署其實對於區域

計畫的劃分方式還有區域計畫的體系的調整方式、還有區域計畫書裡面的內容、架構調整，其實都已經有進行一系列的整體性的研討跟研究，那對於營建署這方面的努力我們會表示感佩之意，那據了解此次推動這個直轄市跟縣市政府擬定區域計畫其實是為了未來的國土計畫法通過之後轉型為直轄市跟縣市國土計畫而預為準備的，這個事我不知道是對不對齣？然後，有關於這個直轄市跟縣市政府跟縣市區域計畫的性質，那剛剛各位專家學者還有各單位代表來看，我們在以中央的立場來看，基於政策的一致性還有執行性來講我們也是認為說，區域計畫應該是具有他的指導性還有他的拘束力，那目前為什麼看起來像區域計畫法在執行上面好像有點成效不彰的感覺，因為本會並不是國土計畫法的中央主管機關，我們只是側面的去觀察，我覺得可能三個原因，第一個就是：區域計畫法的本身內容是不是不夠周延，或怎說因為他的比例尺太大，沒有辦法對這個不管是縣市的都市計畫或者部門計畫、或者恢復森林地產生類似指導的一個任務或者他的作業，那第二項就是說在區域計畫還有都市計畫、都市計畫裡面也類似有鄉間計畫、市政計畫還有部門計畫、非都市土地這類的，從區域計畫然後一直跳到最底下的實際在執行的這些計畫來講，是不是中間產生了一個(英文)？也就是說，是不是就是說我們這次想要談的直轄市跟縣市的區域計畫，這一塊缺少？因為以前的實務上直轄市、縣市好像沒有擬定這個計畫，第三個部分就是說，有關於這個區域計畫他要產生一個指導的性質的話，那他的核定權的行使，看起來在區域計畫法裡面好像是比較弱，從這個區域計畫法的十一條、十二條、十五條裡面，隱隱約約的只有在十五條的地方我看到是需要上級機關這個部分，十一條、十二條並沒有，那所以說這個部份可能就是未來如果落實的時候，可能是需要再去改善的部分，那另外就是說，怎麼樣來改善就是說之前在我們當初的期初報告的時候好像也有提到就是說，其實要落實的話應該要從權跟錢的部分來談，就是說有關於權的部分當然就是中央對於直轄市跟縣市的核定權，這個部分的行使在法條上的定義是不是要把它做疑義？第二個就是地方是不是應該也要有地方反應他的意見的機會？比如說他有附義或者提出修正的權利，那這個部分可能特別需要去注意的就是說，在核定或覆議跟修訂的時候應該要特別注意行政效率的一個問題，另外就是有關於是不是也要考慮到地方首長他有任期的問題？地方首長願不願意去支持這一個計畫？可能也是一個很決定性的問題，然後再來就是權統一，我們知道目前的都市計劃跟非都市土地管制，這個管制制度是一個兩套各行己治的制度，這個部分是不是為了整體的發展還有效率的要求，這個事權統一的部分是不是也要編入考慮？另外就是經費補助的這個部分，剛剛陳老師也有稍微提到就是說，這個區域計畫既然是有指導性質，未來都市計畫或者部門計畫這些，你要提出來的時候如果是對於符合區域計畫的目標是一致的時候，是不是我們優先給予補助？其實我們目前中央對於...因為我們本會是比較推動於區域發展跟跨域治理這方面，其實再跨域治理這個部分在中央的經費的補助這方面都已經有陸續再通過立法，比如說地方制度法、還有財政收支劃分法的草案，還有中央對於直轄市跟縣市政府的補助辦法裡面，其實對於跨域治理、跨域合作的事項都已經有明文的規定，要優先來補住他的經費。好以上報告。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

謝謝我們的研考會的(副?)會長喔，謝謝，那其他的我想在這邊提出來如果.....不曉得大家還有沒有什麼意見？如果沒有什麼意見，剛剛那個鵬科長的那個部分，你的意見裡面大概我有一些可以回答那剩下的我們戴老師這邊再做最後的回應，就是說在我們國家談我們今天談的這個主題喔，其實會比較...已經有的那個機制在運作，而且運作很好阿！例如說我們管制的機制，那個就是我們管制已經在 run，另外就是計畫之間的控管機制，那就是我們研考會目前再做的，這也做得很好，但是就是說我們現在坦白講，我們談這個計畫就是要補這個中間阿怎麼去做建設、優先順序或者是這個計畫控管，這個怎麼樣要控管他，計畫的部分我們要把它做出來尤其是空間資訊上對土地怎麼樣去合理有效的指導，這一塊就是...很坦白講我們談計畫，但是國家這一塊真的是空的，所以我才會比較看國外的這幾個計畫，才會有那個感覺說這一塊我們真的是需要加把勁，那這一塊剛好是我們自己的責任，所以我們自己覺得自己做的不好，所以必須透過這個檢討的機會，不管區域計畫檢討未來國土計畫，我們把這一塊補上來，這三個未來能夠架在一起都健全的時候，其實他就比較有秩序，對申請人來講他也不會搞不清楚狀況採到地雷，那對於政府審查的機制來講，也不會因為沒有基本的一些原本的遵循就是大家會沒有效率的審議，所以基本上就是那個計畫那個想法，以前大家都批判那個藍圖式的很不好，那其實在整個民主的發展過程裡面有一些適度的藍圖式的東西，難個願景出來反而是對的！因為大家才不會有其他不同的意見，因為這個部分要情成一個共識讓大家推動會有一個比較好的方向，那這一部分還是回過頭來那個拿捏上不能寫的那麼死，那又不能說完全又太彈性、完全沒指導性，所以就變成是這個是我們的責任，要把它界定出來、下筆到什麼狀況？那常常會講阿，我們沒看過豬走路吃過豬肉嘛！我們不要說吃豬肉啦！豬肉很殘忍的感覺，也看過豬照片阿！所以呢，我們也學學國外人家計畫已寫做了幾十年都這樣做的，那個所謂的空間計畫到底是什麼？這塊我們真的事我們國家該去補這一塊，那這塊我們正在努力中，那我們也認為說第一次做這樣的調整不見得能夠滿足大家的期望，但是沒有關係這是法定計畫，那接下來五年都會去檢討，然後他引入更多人的關注，就像我們區委會現在也是一樣阿，從以前我們可以掌握一切，到現在，有參加過我們區委會的人就知道，我們區委會現在的參與，包括民眾參與、還有那個 NGO 的參與，對於整個監督的機制，其實是，越來發...發發揮很強的機制喔，以前我們講喔很多 SIR PARTY 喔，他來都是，就是罵你是財團啦怎麼樣啦人生攻擊，現在是有律師來的，是跟你引經據典說你這個計畫內容當初是這樣寫的，現在怎麼會這個綱架不是這樣子，就是慢慢去跟國外的很接近喔，就是說共同參與的機制越來越多，就監督你，目前政府在運作的那些官，不要太離譜了，不是完全掌握在我們行政部門、或者是主管的手上就可以來決定的，因為政府的事情，那這部份我們慢慢慢慢把這遊戲規則慢慢把他建立起來，這是我們的期望阿，那不可能一蹴而成啦，我們希望，但是他是一個法定計畫，任何人都可以要求、依法都可以要求，包括監察院也可以來，針對我們沒有...我們慢慢檢討，也會來、也會來關心一下，所以他就會有一個機制有一個壓力，讓他慢

慢慢走、走出自己的...我大概做這樣一個簡單的回應啦，其他的是不是就請我們戴老師今天，來做個總結？

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

我想，其實有點晚喔，所以我想我的總結就給他做的很簡單，這個、這個說的難聽叫早起早超生，說的好聽一點他速速求得解放，OK那我想、我想，我今天其實，從各位這個實務界來講喔，以及那個學者專家知識，比較偏學理界的角度來看，我想，大體上似乎在某些部分有滿高的、那個一致性，也就是說其實，如果從兩面來說，區域計畫他的指導性，照理講，是不可或缺的東西拉，那我想，我也不否認就是說，因為這裡面涉及到的就是，像剛才連江縣所談的還有其實，還有一些像新竹市喔，他們全市區都是、全市區都是這個都市土地喔，當然對這是他們來講，十億沒有這麼高，不過我想我是提一點，就是說，所謂的區域計畫，以及空間的 SPECIAL CLAME，還有一個共...相對於都市計畫的一個特徵就是超地點性，超地點性，那超地點性就在於他會有一些不是那麼 CITY 的地方，所以他是有一種 conclusion 和 copulation 的那種功能存在，所以你只要有多個聚落存在的時候，不管他的大小，他是村還是都市，其實這一種機能，其實就是，其實不管是不是已經布滿了都市計畫，其實這是區域計畫該做的東西，那因此也就重協調性的跟指導性的，其實是區域計畫滿重要的一塊，那從剛才一路聽這樣下來，我們也很感謝尤其是最後，那個、那個研考會的科長很、很幫我們也等於稍微小整理了一下，就是說大概要 GAVE 在什麼地方喔，那他的一些問題，我想我們也感謝大家都幫我們點出來，那一方面也當然是不可否認喔，就是從前的區域計畫距離都市計畫實在是太過遙遠了，尤其距離個別的土地是遙遠到了那個鞭長莫及的程度，那他也應該要有一定的高度跟抽象，跟既然如此抽象，所以我想這些問題是多多少少都能夠透過縣市來訂定都市計畫可以得到一定程度的改善，那我也希望這個東西可以安穩過度到這個國土計畫性之下，我想，以這目前來在實務上，這目前的確是不可或缺啦，那指導功能怎麼樣去發揮，依照目前、今天所討論出來的情況喔，大體上在法律面上、向上有他的弱點沒錯，這是可以確定的部分，對阿像在非都市土地就很明顯的弱，那至於呢在部門計畫以及是都市計畫上面其實又語焉不詳，由規定去語焉不詳到底該怎麼辦，那在實務操作上也缺乏這方面的實作經驗以及操作可能性，還有很多東西要談，那，因此在最後來講，我想我們今天這樣多多少少其實已經看到在三個面向上，應該處理的部分，我想，很簡單的講，第一個在都市計畫的部分可能是今天談的比較細緻的部分，那大家都能夠接受說還是要有一個指導性在，但是這個指導性呢，很可能在分寸的拿捏上，尤其就一個縣市的區域計畫，比起現有北中南東還要細緻一點的區域計畫，怎樣去指導都市計畫，有些部分也許可以進一步再來談一談，但是呢，大體上、大體上在不衝突地方自治權限的情況之下，應該是有談他的空間，那這剩下的議題我們可能說不定我們可以拿來做下一次的議題，也說不定，或者私底下再...再我們再...再跟那個中信組來談一下，那第二個在部門計畫部分，這個是依照我個人看法以及今天談的，其實似乎應該是我們目前在臺灣行政事務上最弱的一塊，那在偏偏又先天失調、後...那個先天不足、後天失調，那個

行政程序法一百六十四條本來是可以提供一個協商、協商通道的，結果現在也沒有辦法去用他，不過反過來來講，我個人到是不至於這麼悲觀啦，那個例如說在區域計畫來講，不管區域計畫、都市計畫相關都有可能，透過條文的修正或補充其實見力某一些協商的管道跟一個 FACE 喔，那我想，這個部份我到是不至於那麼悲觀，眾要是如果大家能夠接受說，這種協商其實是一個重要東西的話，那剩下的往往都是一種程序設計而已，我想這一點到是還好，我想這部分，反而會變成說，部門計畫似乎是最弱的一塊，可是我覺得他目前浮現出來的解決之道，反而似乎是最具體、最明顯的一個，那最後一個我想，非都市土地今天大概有談到 CONSENCE 上面的差異啦，跟他所帶來的弱點，可是比較沒有特別去談到怎樣去解決這一塊，這是今天目前比較遺憾的一個部份啦，我想，這個不否認，我不希望拿我自己的想法，我當然是有一些既定的想法，這個似乎不適合今天要拿出來、拿出來講，因為不想誤導大家，我想這個我先把牠留下來，也許、也許往後還有機會跟大家再繼續討教或一起討論。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

謝謝我們的戴老師，那很感謝大家的參與及貢獻喔！大家的發言都對我們後續的研究都有幫助，待我們處理到一定的階段，我還會再請相關單位，再來談一下，所以我們今天感謝大家來參加會議，所有東西就到這邊結束，謝謝大家。

附錄 5：本署 99 年度「直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具」委託
案第二次專家座談會會議紀錄

壹、開會時間：100 年 5 月 9 日（星期一）下午 2 時整

貳、開會地點：本署會議室

參、主持人：本署許副署長文龍（陳組長繼鳴代理）

記錄：蔡玉滿

肆、出（列）席單位及人員：詳如簽到表

伍、發言要點：詳如附件

陸、散會：下午六時整。

附錄：發言要點

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

那有補充的內容嗎？沒有。那是不是就請我們戴老師這邊來說明，謝謝。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

主席、兩位老師、在場各位同仁大家好，今天是這個委辦案的第二次座談會，事實上每個座談會都會觸及到某一些過去在這四十年來執行區域計畫的時候碰到一些其實滿根本性的問題，只是今天就誠如主席所講的，碰上縣市自己開始要操作區域計畫之後，有些原本沒想到的問題好像現在突然間跑到陽光下來，我想今天要討論的主題其實是一個頗為根本性的問題，就是既然今天縣市政府要自己動手來做自己家的區域計畫，這個區域計畫的擬訂權限固然依據區域計畫法確實是在地方政府，其規定是說，如果不是在跨省或跨縣的情況下，只要在自己的範圍之內，即跨鄉鎮的這種情況下，縣市政府原本依照區域計畫法就有權限擬訂區域計畫，現在的問題就在於，當它自己在做區域計畫的同時，究竟一個地方政府它可以操作的空間有多大？那這個操作的空間影響到的一個問題就是，我訂出來的東西到底可以訂成什麼樣？我有沒有可能跟中央政府訂的東西稍微不同？這問題一方面在區域計畫法第十五條第一項有明訂，就是目前的管制規則都是中央政府自己來自訂，但是反過來講會有個問題是，在規劃的原理上，各地因為地理條件、人文條件不同，其實往往有很多東西如果真的要規劃上軌道的話是必須一定要有注意到因地制宜四個字，那在這種情況下各地方難免有所不同，因此有沒有可能來思考各縣市政府、直轄市政府在辦理區域計畫的時候，有能力或者有這個權限來做一些自己的、彈性的規劃，保留彈性給縣市政府這當中觸及到一個很核心的問題，就是，在法律上有沒有辦法完全合法呢？這也就是第一個問題：到底縣市政府依照區域計畫法來擬定區域計畫的這個權限，是屬於一個它自己的自治權限範圍內的事情呢？還是其實這是一個中央政府權限，只是委由地方辦理的委辦事項？在這個地方我們可以先來看一下，自治事項跟委辦事項在法理上的差異，我們在談完這個差異的時候就可以去思考，就是

到底這兩者它造成的差別，實質上在作業上的差別跟影響，到底應該怎麼樣比較好？這個是今天座談會的目標。我先把「自治事項」跟「委辦事項」的差別很簡單跟大家報告一下，所謂的自治事項依照我國現有的法規來講，地方自治法其實是規定的滿清楚的，這是指一種地方自治團體它所固有的自治權限，簡單來講觀念上是說這本來就是它們家自己的事情，照理講自己家的事自己家管，別人呢就不要去管它，最典型的屬於自治事項的範圍，一般來講有以下這幾種如：組織高權，例如今今天縣市首長、直轄市首長想要任用什麼樣的人擔任它的某個部、處、局處的首長，要用什麼樣的人，那這個是人事高權，那組織高權又是怎樣呢？很典型的像我們現在碰到的這個案子來講，有些縣市政府底下叫城鄉處、可能叫都發處不一而足，那這也是屬於要如何組織縣市政府、直轄市政府，其實就是所謂的組織高權，那再下來，像財政高權，這個各直轄市、縣市政府自己的財政預算的控管，是由自己家來進行，而不是由中央政府來進行，最後一個計畫高權，是直接牽涉到我們今天要談的議題，就是說，對於它整個的轄區範圍內的空間規劃運用，有它的規劃高權，既然使用高權這個字，原來有點類似國家主權這個字，事實上我們可以用 authority 來代替，它其實表示在這上面它有最高的、單獨的、自己的決定權限，而不受外界影響，甚至可能包含中央政府，因此中央政府如果在碰上這種自治事項的時候，原則上它不是不能管，它仍然一定能夠保有一定程度的監督權限，但是原則上它這個監督權限的行使其強度不能夠讓對方在這上面完全自主自由決定的這一個空間，壓縮到完全沒有的情況，我想這個可以用很簡單這樣的方式來講。我國原本在修憲之前，其實對地方自治並不明確，因為我們原本的地方自治的觀念是來自國父遺教裡面，這幾年因為地方自治法通過之後，對於直轄市、縣市政府的自治事項，終於明確的以法律依據訂的非常、非常清楚，至於委辦事項就比較簡單，如地方制度法第二條第三款的規定，其實這個是一個由中央政府指揮監督之下，去執行處理上級政府交代的任務，所以如果用最白的白話來講，這個不是地方政府的事情而是中央政府的事情，它是交辦的，因此理論上這種委辦事項，它是完全受中央政府或者我們講說上級政府的指揮跟監督的，所以也就是說，這個在尺度上面的，還有監督權限上面來講，中央政府對於委辦事項的控制力是比起自治事項會大的非常非常多，這兩個劃分其實當然直接影響所謂的自主權限大小，它直接的影響也就是它的後果，剛才曾經很簡單的提到過，就是反映在它的監督上面，我們如果用最簡單的方式來說，今天自治事項的監督，僅限於合法性監督，而不會涉及到所謂的妥當性監督或者是合目的性監督。合法性監督，例如說今天地方執行它自己的自治事項，我中央政府的監督會及於其所本之某個自治條例，它是否有完全的依照其市議會法定的方式跟程序去通過？有沒有依法辦理？等等，基本上會比較侷限在一種程序上的、以及這個組織上的、格式上的、型式上的這些問題的合法性，原則上它對於人家依法所做、完全合法所做出來的結果，那到底覺得這樣妥與不妥？我舉一個例子例如說，臺中市現在想要把它們的火葬場以及殯葬管理單位，從市中心挪到另外某個地方去，例如說到豐原去，這個只要它完全依法跑完整個程序沒有特別違法的情況，它要設在哪個地點，原則上除非有違法情況，要不然中央政府其實就會變成沒有

power、沒有權限去管說它要放在哪裡，我想如果它有辦法自己通過環評這類的東西，中央政府其實在這部分就只剩下合法性監督權，而沒有妥當性監督權也就是所謂的合目的性監督權。反過來來講，委辦事項的差別在這裡就很明顯，中央政府對於地方政府所做出來的這些規劃，如果被認為是委辦事項的話，原則上它當然繼續保有合法性監督權，但是理論上它會因為這其實是它自己的行政責任之一，它本身可以做高強度的審查跟監督跟指揮，尤其甚至是可以指揮的，所以其實它的介入甚至可以去管你說：你這樣做我能不能接受，即使在合法情況下，甚至都有干預可能性。那麼，從這樣子來看目前涉及到我們在談的領域上最直接的情形，比較明確的部分是在都市計畫的權限部分，那個目前依照地方自治法第十八條第六款還有那個第十款、第十九條第六款、第十款裡面，第二十條第六款這些規定，其實就分別針對直轄市、縣市政府這些地方自治團體本身的自治事項來講，都計都非常一貫的包含營建、衛生、交通等等事項都劃歸直轄市、縣市、鄉鎮市政府、公所等的自治事項範疇之內，當然就都計的部分是屬於自治事項，比較麻煩的是，在空間規劃上面，其實因臺灣採用雙軌制度，其實不是只有都市計畫，我們還有一大片不是在都市計畫範圍內的非都市土地，理論上這個部分，我們表面上都是由區域計畫法在第三章裡面的第十五條開始去規範說到底非都市土地要怎麼管，另一方面區域計畫法也會，理論上依照十一條的規定：都市計畫要配合區域計畫，這其實是兩個問題，我想對於都市計畫的問題在上一次座談會也開始有被提到，那個問題其實滿大的，我們今天不急著先去特別討論這比較麻煩的一塊，如果時間有剩也許再說，當然我們今天把重點放在到底區域計畫尤其重點在區域計畫法上都放在非都市土地的使用管制上面來講，到底這個要算是地方的自治權限呢？還是中央的委辦事項？那在這個原理來講，本人就原則上目前依照現行法來看，這個地方大家可以看到，區計法裡面目前的規定方式其實它是依據區域計畫在實施之後，依據區域計畫裡頭的土地使用計畫，由直轄市、縣市政府自行針對自己轄區內的非都市土地劃定分區圖，然後再進行土地種類的編定，然後送中央政府來進行核備，這樣子的情況來講，相對於沒有明文規定在地方制度法裡說這一個，非都市土地的編定跟分區是屬於地方自治事項來做一個比較的話，其實我們有一定程度的線索來看，它其實性質上比較接近於委辦事項的情形，也就是說這個地方，我們中央政府其實是有可能透過上位階的計畫以及所謂核備的這些動作，一定程度的來控管下位階的這些區域計畫，也就是縣市政府自己在做的這個區域計畫時，針對非都市土地的部分，我想應該是可以認為是一種委辦事項；那另外一個線索，也就是依照十五條第一項，在最後面其實有一個授權條款，它授權制訂了今天使用上非常 heavy-duty 的這一個非都市土地使用管制規則，這是一個全國一致性的管制規則，換句話說，管制的方式跟管制規則的制定權其實也仍然是握在中央手中，地方其實嚴格的講再怎麼做，你頂多就是把中央已經訂好的十種分區、十八種編訂拿起來一塊土地、一塊土地慢慢套，所以如果從這兩個線索來看，我們認為縣市區域計畫這個目前應該可以被認為是一種委辦事項，上級主管機關其實對於它當然可以做合法性、也就是適法性監督以及可以

做它的妥當性也就是適當性，一般也稱為合目地性監督，現在我們已經很簡單的大概把議題一的這背景先跟大家說明了一下，大家可以開始進行座談。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

請教一下我們戴老師，我們今天總共有三個議題，所以待會就是依續分別來討論？

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

如果是這樣，我們就第一個議題討論完後，再來報告第二個議題及其背景說明。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

好，針對第一個議題，目前我們研究團隊這邊所分析的，目前區域計畫的縣市計畫這個部分，都是屬於我們委辦事項而不是屬於地方自治事項，這樣的一個論述不曉得大家的看法怎麼樣？我們今天兩位專家學者，一個是我們鄭委員一個是我們董老師，這個議題我個人會覺得比較硬，就是法令是或不是，大概只能這個樣子，那目前根據區域計畫法的說法好像在自治這一塊應該是比較明確，因為我們當初在地方訂定這個自治事項的時候，我們並沒有把區域計畫放進去，就只有都市計畫，所以這一塊目前把它界定是委辦事項我們基本上認為說...好請董老師。

[中興大學董建宏教授]：

主席、還有各位在場的先進，我想就法律的部份[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]比較專業，其實我們學計畫的在法律這件事情上，其實大概需仰賴法學專家來幫我們，不過從計畫的觀點來講，或者是說從地方自治的概念上來講，我個人其實是會比較傾向於這樣子的建議就是說：基本上我們目前把區域計畫的擬定認為是一個委辦事項，其實有一部分我個人覺得是和地方自治事項相對層度是衝突的。我們從美國大約在 2005、06 年做的一個釋憲案，就是針對新英格蘭政府它們要進行一個區域、區塊的發展，它們把那個區塊整個委託給 Wal-Mart 去發展，那麼引起當地社區居民的反抗而申請大法官釋憲，結果大法官釋憲的結論是：經濟發展屬於地方自治的一環，國家政府存在的目的其實是要增進所謂的 general welfare of the society，那麼所謂的 general welfare of the society 裡面它包含的就是，包括經濟發展這個部分也屬於，所以它認為地方自治其實是一個很重要的地方政府的權限，那麼地方政府的權限就包含怎麼樣子擴大、擴張地方上面的經濟的發展，如果我們以此的概念來討論的時候，事實上如果我們僅僅只是把區域計畫視作是委辦事項而沒有地方政府自治的一個權責的概念，也就是說它沒有辦法全然的負責、負起完全的責任，它只是說：中央叫我做我就去做，做完了就這樣子。那我覺得這樣子的一個計畫發展模式，事實上我們就會淪為今天目前所看到的這樣的狀況，就是區域計畫對地方的經濟發展跟區域計畫跟地方之間的發展其實是完全的脫離的，它只

是一個中央說明而已，中央要求做我就做，做完就結束了，那地方未來要怎麼發展呢？像依照項目前非都的狀況，我們就會出現苗栗縣政府的狀況、我們就會出現彰化縣政府的狀況，它們在跟人民爭奪土地的過程裡面產生了非常非常多的衝突，因為每個土地的使用狀況、每個土地的運用狀況都是根據地方政府在自己運作過程裡面把它指定的或中央指定的或什麼樣，然後它們去重新去修正，所以如果我們把權責的概念完全符合的時候，就是我們現在的狀況是中央有權地方有責，所以相對上來講我們就會看到說阿拉酒店在臺中市政府運作的結果就是，到底是誰的責任？我想我們對於臺中市的一個都發局黃前局長，我們其實某個程度上抱於一定程度的同情，同情的原因是因為它所依據的法規其實是省所規範的土地使用法規，而這個省所規範的土地使用法規，到底跟臺中市現在目前的經濟發展合不合、是否符合現在的邏輯，其實是有高度的落差的，可是它只是委辦單位，所以它並沒有所謂的主動權，所以我個人會建議，我們是否認定是委辦事項，事實上應該要從憲法裡面對於地方自治的一個概念，還有我們對民主體系的認知、民主政治的認知，我們應該相對程度把那個區域計畫改變，它是一個自治機關應該要去法律為運作的目的地，而不是說只是一個委辦的計畫，這樣子或許我們會讓地方上面有更高的自主性，相對它的權責、它的責任歸屬也會比較明確，而不會到最後就是發生災難意外或者是任何其它發展上的困境的時候，地方政府雙手一攤就說那是中央的問題那跟我沒有關係，這是我覺得這樣對人民生命財產的保障其實是不太合理的，以上謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

謝謝，這裡有個背景我先說明一下，其實我們現在是因為在推動縣市層級的空間計畫的時候，發覺地方在做一些事情感覺上它們在法律的依據上面，因為它有企圖心，所以在法律依據上面有點欠缺，其實我們是在檢討我們現行的區域計畫法它的一個架構，因為它的一個歷史因素，從六十三年那個架構一直搬到現在來，除了中間有一次大幅度的修改是加了一個開發許可，結果這開發許可反而引發了很多大家外界的一個不同的聲音，但是對於計畫的屬性還有中央跟地方的一個關係，其實這法裡面都沒有什麼著墨，感覺上就是一套滿早期訂的法，現在我們想要去適用它發覺有問題，所以我們現在趕緊就它的適法性及它的定位上面趕緊去從新檢討一下，然後掌握到它法理上的一些問題之後，再來看看現階段，我們接下來可能要提修法，或者是在提修法之前有什麼過渡性的做法，讓我可以法理上面用到極限？我們的目的地是這個樣子，所以這個背景也跟大家說明一下，戴老師要不要針對剛剛.. 謝謝。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

OK！我想剛剛董老師談的問題從規劃面來看，其實我覺得確實也是這樣的，我一開頭有講到一個問題就是說，從規劃角度來講其實最重要一點是因時、因地制宜！也就是說我今天對這一塊土地的規劃過了一段時間可能就未必適合，是否這樣子是最

理想的，就是說其實我們講適宜、合宜的做法，所以這個我覺得是有點像用宿命的這個字眼來談，因為這規劃本來就是這樣子，那有一點我要釐清的就是說，到底現在依我國現行法來看，這個現狀到底是怎麼樣？然後我們再來談理想上可能怎麼樣來操作會比較好，我們現在分析這種情況大致上來看，因為我們目前採樣的國家來講，除了日本之外，其實絕大部分的範例大概都是聯邦型國家，包含美國、德國都具很強烈的聯邦色彩，它們的自治比我們徹底的強度高非常非常多，那因此在國內會發生一個問題就是說，我們這種行省制國家到底我們下放多少的量？那因此我們其實我們在這上面來講對於現況的理解採取的是比較中性的方式，沒有很理想值的方式來解讀目前的情況，那我們也認為說這個也就是今天困境的來源！而現況，我想其理想值方面就是說在規劃的思考上面，大體上就像董老師所說的情形，那也正是我們今天講的後面兩個議題要去討論就是說到底怎麼辦會比較好？因為現況的情形其實算是綁的滿死的。

好，那我們第一輪先這樣子。

[義守大學鄭安廷教授]：

主席、董老師、還有我們各個地方代表還有我們規劃團隊，我對第一個討論議題先從整體面來看所以會稍微多講一點，那後面我就少講一點，因為基本上我覺得今天的三個討論議題是環環相扣的，所以有一些整體制度設計面的東西我想我就放在第一議題先整體來講，首先我必須先說這一個會議的附件雖然說只有短短的七頁，但是它點出了其實我們長期在國外思考所謂空間規劃制度架構面的三個非常重要的面相，那三個面向呢？第一個是理想的制度設計，到底理想的制度設計這中間牽扯到的其實有中央跟地方的關係，哪些東西應該歸中央管？哪些應該歸地方管？哪些東西應該中央跟地方之間協調？它的程度應該到怎麼樣？理想的制度面這個東西它提到了；第二個東西就是苛責跟管理面，這個制度的改變、制度變革如果開始去做了以後，它怎麼樣實際運作？很多社會理想的制度我們做出來發現它不可行，因為它沒有去考慮到最後誰負責，剛才董老師也講到，其實我站在地方政府的立場我也覺得它們滿委屈的，很多東西其實它們沒有權力去做一個制度框架的改變，但是它們必須要去付這個所謂的責任，所以顯然再苛責跟所謂的管理面上出現了一個問題；第三個部分其實是回到我們第一個議題要討論的就是，事實上的現況還有一個它的執行面，目前現實的法令狀況是怎麼樣？因為我們知道區域計畫法不是從今天才開始要實施，事實上新的區域計畫、特定區域計畫在我們現在討論的當下已經很多縣市開始如火如荼的在擬定了，那我們如何讓我們理想的制度去符合目前的現況？在執行面我們如何去做這樣的一個動作？所以從這以上這三個部分我們去思考這個問題。再回來看規劃單位所提到的第一個問題，我個人就以國家整體的國家規劃來看，我是贊成我們比較傾向於去用國家高權來思考整體的國家空間規劃，但是我也必須要提出來就是說，以目前我們文字上來講，我覺得我們在法令制度上、條文上還有很大的一個模糊空間，各位手上有這個我們的開會附件，可以翻到第二頁，我

們的規劃單位其實戴老師團隊幫我們列出來它的一個下面的附錄，附註一它有提到就是說其實目前區域計畫法有規定有三種區域計畫，它分別由不同的主管機關擬訂，那我們現在才推動的如果我們現在討論的重點是在於縣市區域計畫這個層級的話，它似乎比較符合第三樣，也就是說跨越兩個鄉鎮行政區域的區域計畫由縣市主管機關擬訂，那的確戴老師的團隊有幫我們找到了在目前的一個制度設計上來講也有提到，就是說比如說國家針對一致性的事項它是的確是可以採取委辦的事項這樣的一個處理方式，只是說，就目前事實上的一個社會輿論以及地方政府工作同仁的一個相關的認定上，它們覺得這個義務是它們應該做的，那這個責任最後出了事情也是它們應該擔的，我們目前在整個制度設計以及架構上來講，有沒有提供足夠的說服力去說服說這個東西事實上來講是中央的委辦事項而不屬於地方自治事項，我覺得整體而言我是認同它應該是屬於委辦事項，只是可能在解釋上我們會遇到一些瓶頸就是怎麼樣去說服地方政府的同仁還有整個社會的輿論還有包括我們規畫的專業團體，因為如果這麼簡單清楚又明瞭的話我相信就不需要這個委託案了，那就是因為事實上來講當時在做區域計畫的法令訂定的時候，並沒有進一步去思考到未來，沒有預想到未來的今天所謂的縣市區域計畫這樣如火如荼的展開，所以變成是說目前的現行框架，我個人認為即便我認同它是屬於委辦事項，但是似乎是有漏洞而且是有不完美的地方，而這個部分我覺得更重要的是，如果我們真的同意它的確有所欠缺，是不是制度設計上我們應該怎麼去彌補？應該怎麼去處理？其實這個東西跟議題三是有相關的關係，就是說到底應該是用規則方面去改變呢？還是應該從區域計畫法裡面去？還是說再制訂一個專章？到底在哪一個制度工具上我們去做處理？這個東西其實是更為重要，那我就整體而言不管是就理性的制度設計，或者是就現行的狀況，我個人是同意規劃單位所提的，它的確是應該讓國家保有部分的權限，因為畢竟臺灣是非常小的，它沒有辦法完全的充分讓各個地方去做所謂的地方自治，剛才戴老師也提到德國跟美國它其實是比較傾向於邦聯制的國家，它其實有它的歷史背景跟它的土地規劃的一個尺度的因素，但是臺灣就目前的狀況下我們可能沒有辦法去做這樣子的一個直接的完全百分之百的鬆綁，所以中央還是必須要做最後一個核備的動作，那核備到底目前地方政府對核備的認定、它的認知到底是什麼？我們有沒有辦法就法律上跟條文上給它做一個更清楚的明定或說明？我覺得這個東西是我們需要去思考的。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

謝謝我們鄭委員、鄭老師，那這一部份我們戴老師要不要簡單回應一下？謝謝。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

我想鄭委員提到一個滿重要的觀念就是說，整體國土規畫的高權應該必須在國家這個部分，我想這其實也是最近來發展到國土計畫法一個很重要的因素，那我想這個也是我們前幾回碰到的幾個個案裡面，都談到一個滿重要的觀念就是說國家的規劃權跟人民的營建自由本身其實是互為天敵的部分，那這個地方確實是如此，因此在

觀念上是這樣的，就是說當我們去看一個區域計畫到底要規範什麼東西我想我會從這個角度來看，就是到底它的 contents 是什麼？它如果 contents 其實非常 detail 的時候已經接近它的都市計畫來講，我覺得如果假設它的尺度跟內容已經做到這種情況其實我覺得我也會很支持它應該是一個自治事項，可是如果我們去把它想像，如果它尺度繼續不斷的拉大，它做的是一個比較抽象性的指導的時候，其實這個原理就跟整個國土規畫其實是一樣的道理就是說，是否還是有必要去變成是一個自治事項就變成是一個問號，我的出發點是這樣也就是說，我們今天來思考這個問題若能單純以事項它的內容跟性質來判斷究竟將來理想面上它應該是一個自治事項還是委辦事項其實是一個最理想的方法啦，我們過去沒有這一個縣市自己來辦區域計畫的時候其實很好辦，因為北、中、南、東怎麼樣都跨區域，這個絕對沒自治可言，因為反正我就是用大 scale 的方式來看，當我們一開始現在終於要做地方，它有自己完整的行政轄區的時候，那麼這個區域計畫目前我不否認我對它的定位其實仍然只具有一種中介的特性，媒介的特性，那將來再有國土計畫的時候其實也是一樣，頂多是層級名稱不一樣而已，它只是把上位階更大尺度的規範把它引介到自己範圍裡面來，然後再依據這個去進行真正對個別土地有規範性的這種的指定，也就是說它其實有一定層度的抽象性然後它必須要銜接上面的指導，所以如果從這個角度來講，這個可能要看到我們完整的期中報告裡面會有，也就是像以德國的操作來講，它把這邊切成兩大塊，我如果今天直接設計到各別土地精細的指定這一類的東西，它們認為這是土地法的領域，那在這之上如果只是說對空間大範圍的分配功能這類的操作，它們認為這是一種 spatial 的 order，它是一種空間的秩序，那空間秩序類的東西其實是逐層往下的，倒也確實沒有被當成是一種地方的自治事項，但是它們就會很清楚，有一點跟我們很不一樣是，人家的自治事項在都市計畫絕對不是像我們細部、細計只做這麼小一點點，是全行政轄區的，換一句話來講人家做的都市計畫範圍大小跟我們縣市區域計畫範圍大小變成一樣大，那我們家的非都市土地在它們家來講其實等於也有做進去，所以它們會變成那個是它們家自治事項，所以會變成有一種情況就是說好像也不能夠直接跟國外的制度直接拿起來亂比，只能以我們自己家的情況，所以我想我還是這樣講就是說，我很高興聽到這樣子的說法因為我覺得有些一定程度來講，我們的說法一定程度有點釐清那當中的界線出來，就是說我們如果能夠很清楚知道我們縣市區域計畫所做的東西，我個人是認為用它的內容做尺度來看，仍然不直接去規定說我哪塊土地該怎麼做，而只是抽象性指導的時候，它其實是一種銜接上面層級上位計畫所做出來的東西，它做為自治事項範疇就有一點太空，是有再討論的餘地，它應該是一個國家由上往下做整體國土規劃高權往下延伸的一部分，我想我們先做這樣子回應，因為有一部分鄭委員有提到，也許我們在議題二跟三還要再做進一步討論這樣。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

謝謝，講到這邊我覺得還是要說明一下，因為還是有很多其它的與會的機關代表來參加，我們之所以做這個案子是因為我們想要推動縣市層級的空間計畫，因為之前

我們臺灣地區雖然做了很久很久的都市計畫跟區域計畫，但是我們發覺有一大塊空白的就是我們縣市這樣子的行政區內，竟然沒有一個整體的計畫，那這一塊就是我們認為說是需要趕緊來補強的，因為區域的部分我們中央做的計畫，那個尺度太過小了，對於地方的指導性其實不夠，我們參考國外中央跟地方的這個關係之後，我們覺得中央做的應該是朝向政策計畫的這個觀點去做，盡量在政策方面做一些鋪陳，而實質空間計畫的部分其實應該回歸到縣市這樣的一個層級去訂定，這也是我們為什麼在國土計畫法在實施還沒有立法通過之前，我們現在就來開始推所謂縣市層級的空間計畫，但是在現行的法令裡面我們就去找了都市計畫法、找區域計畫法大家覺得都市計畫法要擬也可以，但是都市計畫法比較屬於這種實質的建設計畫，所以它擬那麼大範圍的計畫之後它所相對要付出的成本很多，包括測量、定樁，後續的這些區段徵收，太大了！那個跟我們原來想說只是做計畫指導性這樣的一個觀念，其實有一段差距，那都市計畫法不能用那只能找區域計畫法，區域計畫法正好看到剛剛講的第五條、第六條，發覺有機會讓縣市來做這樣一個計畫，但是縣市一做下去之後就會引爆我們今天還有後續一連串的法律定位的一些問題，所以其實我們的觀點是要推這個計畫，只是我們想說把問題先釐清楚之後，我們再來找適當的一個處理手段來做，有一些長期來講當然去修法，把這個縣市的權限跟它的作為把它加強，那在這個之前呢我們就用現行的一些法令，甚至我們不排除去修管制規則、不排除去修細則，在短期內可以來做到的，我們來加強整個縣市的這樣的一個對於空間治理的權限，這是我們在做這件事情的整個背景。剛剛第一個議題裡面我認為會讓我比較有一點困擾的地方我也請教一下，因為如果認為這是一個委辦事項，那根據第六條的一個精神，我們可以不讓縣市政府來擬定嗎？因為第一個議題是說它的擬定權限，那我可以不讓縣市政府來擬定嗎？如果是委辦事項，我規定的也不是都說中央來做，我明明就有寫說地方也可以做，那委辦事項不是就應該是中央來委辦地方，當初規範應該是我中央要做的事情我做不了，就像我現在非都市土地開發審議，我依照區域計畫法十五條之一第一項第二款裡面的講法，那是我中央要做的，我區域計畫委員會要審的，因為我做不來了所以我就用一個委辦的方式請縣市政府在十公頃或三十公頃這個規模以下的幫忙我們做，可是區域計畫法這已經明文講了這個地方政府就是應該在什麼樣的範圍內可以擬這個計畫，而且主管機關就是縣市政府，那這個又把它界定只有委辦跟自治，有沒有第三個選項？這個我覺得有點困惑，不曉得戴老師或王老師可不可以幫忙解惑一下？

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

我想這個地方我先做一個簡單釐清，其實大家都知道在行政程序法裡面還有所謂的委任跟委託執行的部分，那這個地方我先解釋一下，區域計畫法相對行政程序法來講在這個事項的業務上是一個特別法，那它優先適用，在這裡委託跟委辦其實有它同質性，我們先簡單這樣說其實就是我家事情我請人家幫我辦，可是它有一個很明顯的不一樣的地方，我們平常講說我委託別人幫我辦的時候，其實是一種權限移轉，行政程序法所談的那種權限移轉，所以它很可能必須要怎麼樣呢？第一個就是

我跟地方要幫我辦的執行機關可能要簽訂權限移轉的一個行政契約請它幫我代辦，那種是一種個案委託的情況；那區域計畫法這裡比較特別的是，其實這是法定的把它整個包裹一整個事項已經直接委託出去了，就是說已經是法定權限我委出去給你，這個不屬於你家自己的自治事項，所以中央在這種情況之下，它號稱是委辦但是已經不需要你再直接做一個委託的動作，因為立法者在立法院通過這法令的時候已經委出去，但是你擁有最後那個指揮權，就是說它要做你可能擋不了它，可是它做成什麼樣是你可以去決定說你這樣做我覺得不妥，那我希望你怎麼做，相對於自治事項，只要人家一合法，妥不妥已經不是中央主管機關能說話的了，這個是差別所在，我想大家觀念上比較容易弄混的地方是在於說，行政程序法這種委託事項其實是一種專案的，我個人其實碰過一次這種案件，就是當時在水利署它們執行自來水法要發補償金，其實依法自來水法的規定是原本水利署得自己發，那當時在臺北市的水質水量保護區也就是翡翠水庫一直到新店這一帶整個補償金的發放，也就是後來簽署這一個行政契約委託地方行政機關一直下到公所，跟每個公所簽行政契約由它們代發，那這個是一個非常典型的委託案件。那我們這種事項性質本身具有中央性，那法律規定是由地方去執行的也是一種委辦事項，那差別只是在它已經是法律直接規定說它直接去執行而不需要額外單獨在個案當中，內政部再來移轉一部分的權限下去，這個是它的差別所在！

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

老師這個議題一講的是擬定權限，因為我們以前在談的好像是說在區域計畫大概比較有問題的是所謂的管制這一塊，因為管制那個回歸到十五條管制規則中央訂定，所以那一塊就比較清楚是中央的一個權限，可是擬定的這個權限以前我們好像比較沒有這樣的一個論述就是說，這個地方完全沒有它的一個擬訂的權限，因為依照都市計畫法它也是大致的鋪陳中央、地方該做什麼，只是都市計畫它會加像它的第七、第六條，它會講說縣市政府對於都市計畫區內的土地得限制它做妨礙都市計畫的使用等等，這個就很明顯的有這樣的一個地方的權限的這樣一個指示喔，區域計畫這一部分是沒有的，但是對於擬定因為這個標題是擬定權限，我們比較困惑就是說它連擬訂權都沒有嗎？這個需要中央來許可它才能去擬定或委辦嗎？王老師？

[研究團隊—逢甲大學王珍玲教授]：

這個其實在法規裡面寫的很清楚，事實上是由誰來辦，跟它是不是會直接等於自治事項這個其實沒有直接畫等號，我再說明一下，我們現在看到現行的區域計畫第六條寫的非常清楚說，今天如果是這個第三款，跨兩個鄉鎮行政區的區域計畫是縣主管機關擬訂，換句話說法規已經寫的很清楚了，這個跨鄉鎮的就是縣作為擬定的機關，那當然是它擬定，現在大家可能比較困惑是說，它擬訂我做的那當然屬於自治事項，可是我們法律上不是這樣分的，就是說這個事情是你做的跟這個事情的本質是不是自治事項這是兩碼事，不會說這個事情因為是你做的就變成你家的事，不

會！所以剛剛戴老師其實已經講的滿清楚的就是說，法規上面分執行事項還是說本身它不是執行事項而是立法事項，其實我們從法規上的用語其實看不大出來，所以我們在這地方花了很多篇幅跟大家講說，什麼叫自治事項、什麼叫委辦事項，這個講的都很抽象，跟你講說有這個地方自主本質的，看到最後大家還一頭霧水說：那在這樣的區域裡面、縣區域裡面難道不是我的本質嗎？是我的本質啊！那應該是自治事項，而且因為我做的啊，那我們就很抱歉的請大家一定要在腦袋裡面把它抽象化、把它切開，切開什麼？對這個事情是你做的看起來很像地方自治事項，可是我們從空間整理規劃來講，對不起，因為它具有全國一致的性質，所以我們在法律上給它定義說這個不是委辦事項，我中央會分點權責給你，可是對不起這不是自治事項，你還是要聽我的指揮監督，我覺得這確實會抽象到放在實務上大家看不懂會很困惑，我們很希望就是說，因為現在已經是第二場座談會，我們聽到現在其實我們很希望大家在看區域計畫的時候，因為其實是一步一步啦！第一場座談會是先跟大家講說區域計畫的定位和性質，那當然在座很多專家可能這邊都沒有問題，可是一般人可能很容易就會把它混在一起，因為其實現行確實不是很清楚，後來其實情況就是什麼，就是直接到土地使用管制的事項會把它跟區域計畫的內容你會把它混在一起，一混在一起的時候你就會覺得說這樣子不是自治事項這樣怎麼可以呢？可是我們要想一件事情就是說，即便是聯邦國家，當然我不清楚美國例子，即便是德國，它的區域計畫也是委辦事項，它在法規裡面寫的一清二楚，我們會把它整理出來給大家，不是說德國是這樣子就一定要這樣，而是我們一直講的一件事就是說大家想想看，如果今天我們法規裡面已經非常清楚的告訴你說：都市計畫是一個自治事項了，如果我們把區域計畫你也把它當成自治事項的時候，這個時候會產生什麼樣的後果？就是國中之國，我們不可能允許有國中之國啊！所以這個東西即便我們從法律上抽象來看我們認為它是委辦事項，我們從實質上來看不允許它是自治事項，因為它如果是自治事項我們就是三十九國，已經有三十九個縣市政府就是三十九國，現在已經五都了！所以大概是這樣，這個希望有釐清大家的困惑，如果不清楚我們會在這個研究報告裡面盡量把它加強。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

我再補充一點點，其實那個觀念就是一個小小的技巧，一件事情它有可能把執行的部分獨立出來丟給說誰負責，就好像我自己內部分工一樣，說我丟出來說誰負責幫我處理這一塊？誰幫我處理那一塊？但是事情還是我的，因為我是老大，我把事情丟出去，那我幾個嘍囉，嘍囉甲你去做哪件，嘍囉乙你去做哪件，但是最後老闆還是我、那個負責還是我，如果是自治事項就是說我老闆、校長兼撞鐘，我自己負責我自己搞就對了，那當然你如果全部都從執行面來看就是說反正執行就是那個人，你如果從執行端去看，你怎麼看就是那個人而已，比較容易發生這種情形啦！

[義守大學鄭安廷教授]：

我想剛才包括主席還有董老師還有我們相關的王老師跟戴老師都有講，所以其實就回歸到剛才，其實我們想在座大家都同意，它比較傾向於是一個委辦事項，但是大家也都同意，目前如果就條文上來看，其實真的不那麼容易懂，不然真的不需要我們規劃單位花了那麼多篇幅，我憑良心講在還沒有看這三份內容之前，如果光就條文，我個人也是學規劃，我還會稍微比較偏向於它應該是屬於自治事項，但是看完了條文以後、看完了這麼多的論述才覺得認同，那我們就可以想像如果這個東西到時候還要到各個地方政府跟民間團體去做溝通跟說服的時候會遇到什麼樣的狀況，那我就提出來另外一個想法就是說，因為所有的制度大概如果我們要從現在的制度中去找答案都會遇到一些不足的地方，我剛才發言的時候也有提出來請各位提供一些建議跟分享，有沒有可能我們從制度方面、從法規方面去做一個補強？剛剛戴老師也講了其實德國是有直接明訂哪些東西在區域計畫就是一個委辦事項，那這個就完全沒有任何的模糊空間，我們原則上說地方政府去做了這個事情以後地方政府跟中央政府針對這個東西問題吵吵鬧鬧，我想有沒有這個可能性？當然我們知道只要碰到法在臺灣很不容易，非常不容易，但是我只是個人拋出是不是有這樣子制度補強的一個可能？以上意見。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

謝謝，這個可能後續論述再幫忙再加強一下，OK！可以請。

[臺南市政府都發局]：

主席、以及與會代表大家好，我是臺南市政府都發局，我想有一些意見是不是可以就教於各位就是說，這一次就這個自治或委辦事項，如果從戴老師的規劃團隊這邊的論述來看，原則上它是從法理面來解釋說，因為縣市、直轄市區域計畫受上級區域計畫例如說各級區域計畫的指導，而且未來審查核定的時候，也是需要報到部裡面來核定，所以認為地方區域計畫原則是屬於委辦事項，那如果是從法裡面來解釋的話，其實都市計畫也有分主要計畫或細部計畫，那主要計畫是不一樣的核定，細計又是縣市就可以治理，那如果像地治法這樣明確把都市計畫訂為自治事項那主要計畫原則是可以用不用報部裡，如果是從法理面的解釋然後推導到自治事項然後又把它反推回來的話，好像會有這樣的問題，所以我是建議說關於自治或委辦，是不是部裡面這邊應該是從計畫目地、推動這個計畫的本質上的目的是，甚至是說署裡面它自己想要定位為哪一個，然後再去處理這一方面，因為如果看三月底的那個區計法的細則草案裡面，看起來初步署裡面的想法是有一點想要把它改到自治事項，因為它寫直轄市、縣市區域計畫公告實施後，直轄市、縣市的區域計畫的擬定機關可以自己來審理一些開發許可的案件，除了一些但書條件，那如果像這一條的話看起來又很像是自治事項，但是它又有多一些但書的條款，如果是屬於特殊情況的話必須由中央來核定，所以這到底又是自治或委辦事項又很奇怪，所以我是覺得像都市計畫法是先有了，再來定位說、再來放到地治法說它到底是自治或委辦，所

以如果一開始就要先確定它是委辦或自治事項的話，好像又有點困難，那也沒有一件事情我覺得就是純然是自治或是委辦這樣，所以我是建議說是不是可以從計畫目的地來或是本來署裡面想要從事的一些想法，再來去定位這件事情，以上說明。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

你提醒了其實我們在推縣市計畫的時候，我們的說詞就是要落實地方自治，這個我們的用語一定是這樣子，那現在就是說再精準的來談這個事情的時候，我們要回歸到法規面來看，尤其是現在的區域計畫法的定位，這個是很現實的問題，那我也必須很坦誠，我們之前對這一塊的著墨並不是那麼多，所以我們總是要進步嘛，透過這樣的一個計畫在法理上面抓的比較精準，未來如果真的要自治，那我們就有一些法治面的東西就要去配合、要去做，那如果現階段還不夠，那它的精神還沒辦法達成那可能我們有一些過渡性的做法，不過剛剛提到一個，因為從王老師跟戴老師他們的說法隱含了另外的一個意思，是我剛剛也在著墨的，因為區域計畫法跟都市計畫法它立法的第一條寫的那個層級差距很大，我唸都市計畫法的大家聽一下，都市計畫法第一條就是說：為改善居民生活環境，促進市、鄉鎮、皆有計畫之均衡發展，特製訂本法，市、鄉鎮皆有計畫之發展，特製訂本法，這是都市計畫法的立法的一個目的地，但是你看區域計畫法，區域計畫法講的很大，為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展、改善生活環境、增進公共福利，特製訂本法。所以她的尺度又更大了，剛剛我不曉得我是不是有誤解，還是應該有這個意思，譬如說從農業的保育來講，如果完全是地方自治的時候，那中央對於整個農業，包括優良農地的掌控，或者是生態環境的維護，這個屬於國家共同利益的這一塊，那跟地方自治這一塊會有一些拉扯，這個完全地方自治的時候，會不會有一個狀況發生，就是我以前講的黑面琵鷺在臺南縣是國寶，結果飛到嘉義縣就是可以BBQ的，會不會？就是沒有標準的嘛！那特定農業區或者是優良農地在某些鄉、縣市它視為寶貝，它把它列為這個地方以後城鄉發展最好的地方要用，但是有一些地方、有一些縣市它認為說農業發展地區我幹嘛要用這個土地呢？我通通拿來做工業區、做工商發展，所以它要在自己的計畫裡面就可以去把它作變更，所以這部分的拿捏，我剛聽王老師講德國中央到地方對於整個空間及資源上分配制度的含意，我覺得區域計畫還是應該扮演中央的角色，以委辦來做這件事，適度可以掌控資源，特別是增進國民公共利益的這塊，所以，我剛就是讀了一下區域計畫法與都市計畫法這兩個的差別。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

主席的解讀沒有錯，我提出一個更重要的重點，其實這在國外非常重視，但臺灣卻不太注意，若各縣市自己開始做區域計畫，這讓人有點擔心，在國外做區域計畫很注重臨界區域（interaction）間的協調平臺，這個不是都市計畫能做得東西，所以做區域計畫，一定要做跨域的部分，此就是典型國家必須要出面掌控的部分。其

實區域計畫一定要做跨域，一做跨域就一定是整體布局整體戰略的考量，所以在性格上天生跟都市計畫那種純做自己家內的事情是非常不一樣的，這也是為甚麼王老師剛提到，在德國來講是類似一條鞭的情況，從上往下一直到區域計畫之後才把它切斷，在這裡只談空間布局、跨域治理，以下部分才針對個別土地進行處理，家門關起來自己做，但跨域及整體布局的問題都必須在區域計畫處理掉，這就是我們比較強調一點就是說，我們對區域計畫的想像是什麼若此想像的內容碰到這種情形的時候，我不否認就我個人來講，從目前臺灣規劃的制度，如照應為面的情況，一談到跨域治理，我比較傾向認為區域計畫應是委任事項，中央能控管的了，因為它必須要有戰略高度。剛才提到，例如主要計畫是不是不用到中央，事實上嚴格講這也是執行的問題，雖是自治事項中央還是可以做審查，只是這個審查不能管你那邊的名勝古蹟要在你的主計上標明出來，只能去看你主計有沒有依法辦理，該公告、公展的有沒有依法公告、公展，中央僅有這一點點監督權，在委辦事項跟自治事項上來講，差別就在監督權的大跟小。大家可以想像若是區域計畫要去做跨域、策略性布局、資源布局，而中央完全不能管時大概會是什麼樣子，像剛主席講的農地，若將來要談農糧制、農糧安全包含水的問題時，若沒有整體策略光靠地方自治各自度量，很容易是死路一條，基本上我會從這個角度看這個問題。這是國內一個制度的問題，若今天大家有共識，我們在立法技術上可以克服，規定得很清楚，這個不可以是自治事項，可以啊！像剛才鄭委員講的問題，我們可以嘗試在法規裡訂得很清楚，像地方自治法規定都市計畫是自治事項，若大家都能接受，覺得這樣 run 的動，可以把縣市區域計規定成自治事項，我也覺得 ok，因為寫得非常明確，把配套做好，重點是要能 run 的動。反過來說，依現狀來看，我從我專業知識背景來看，一談到跨域、策略的問題，我認為區域計畫的格局就不是很適合完全當成自治事項來處理。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

可否請老師幫忙了解一下日本的國土計畫法，它的系統中也有縣市、中央的國土計畫，也涉及資源分配等等，若我們在談自治事項時，也了解一下日本國土計畫法，這跟臺灣有點像。

[本署綜合計畫組蔡玉滿]：

有幾個問題請教老師。第一個，今天會議資料第二頁最後一行，老師在整個分析之後提出說，由中央主管機關擬定之縣市區域計畫並無是否自治事項之疑義，此問題剛主席也有提到，我們縣市區域計畫的擬定機關難道是只有中央嗎？擬定權不能由縣市政府來擬嗎？這問題王老師剛有回應，擬定機關當然也可以是縣市政府，但它不是屬於自治事項，若確如王老師所提，書面資料此處應做補充及修改。第二個問題針對自治事項，我的疑惑跟臺南市政府所提的一樣，如果說，一個計畫必須送中央來核定，它就屬於委辦事項的話，那都市計畫的主要計畫也有相同的問題，可是

都市計畫的主要計畫是屬於地方自治事項，所以我有同樣的疑惑，但剛老師提到用戰略的角度來看區域計畫，中央應享有一定的高權，對於資源的保育或分派要掌有一定的權限，此部份我們也是認同的，只是在此議題的說明中，我們是用土地管制的角度來看待說，因為土地管制是具有全國一致性的事項，故區域計畫就是委辦事項，若只是用土地管制的角度來看，把區域計畫界定成因你的土地使用管制是由中央在負責控管，所以連你前面做的規劃，不好意思都是我中央拜託你的，這樣說服力是不是不太夠，請老師幫我們補充相關說明，未來我們對外溝通時會更明確。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

區域計畫的屬性到底適不適合屬於地方自治，因為現在的法講的不是那麼清楚，要設法釐清這點，從國外的觀點，以區域計畫的屬性，若將其認為是自治事項，其實在某些地方無法控管，很重要是對資源分配等控管會有困難，這倒不是計畫核定或是誰來擬定的問題。

[本署綜合計畫組蔡玉滿]：

我想表達的是，因我們說明的理由只有一點，就是用後端土地使用管制的權限在中央，所以往前推整個區域計畫的擬定及規劃過程，所以要補充相關的論述。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

這部份我們會再補強。剛鄭委員講了一個最大的核心性問題，區域計畫法本身當時根本沒把這東西講明，或許當年從沒想過有一天會去操作縣市區域計畫有關係，又偏偏留下這麼多層的可能性，導致今天操作上產生鄭委員形容的「灰色地帶」，就因為是「灰色地帶」所有能找的就像間接證據，沒有直接證據，我們只能由幾個地方推，線索我們會補強上去。第一個，因你去做分區編定，土地管制固然是管制跟計畫是兩回事，理論上它還是有依據，第一次編定分區是依據區域計畫裡的土地使用分區計畫，依此製作分區圖才進行編定的，即使今天操作上區域計畫與土地管制後段在執行面是完全脫鉤的情況，但理論上第一次還是需依區域計畫來進行分區及編定，如果說你承認整個上面是自治事項的話，那後面這編訂完連核備都不用了，就這點來講，其實它有一部分的 power 是來自區域計畫本身，所以區域計畫本身的性質多少可以從它間接做一定程度的反推，這部分會再補充。另，玉滿所提第二頁下面的部分，王老師有提會再做補充。

至於第二個問題，有一個很重要的觀念就是說，中央政府上級主管機關的監督權跟事件本身是不是自治事項是兩回事，這是非常非常重要的觀念，即使是自治事項，上級主管機關還是有監督權，差只差在監督權有多強，它可以管多少，不是說它是自治事項，中央政府就不能管，不是這樣，若自治事項管太多時，地方政府可以提起釋憲，若是委辦事項管太多，地方政府只能挨打，大概差在這裡。這是

很重要的觀念，這部分其實是沒有辦法反推的，無論如何只要存在機關之間，中央政府一定有監督權，只是多少而已。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]:

在老師的論述中即使是自治事項，我們還是有監督權跟框架立法，中央還是能掌控。剛講的資源分派，如果中央擬了一個計畫政策，我強調是 policy，清楚說明黑面琵鷺是國家重要資源，任何一個地方都要保育它；濕地有國家的濕地，不能變更；優良農地屬於哪個等級，不能變更，中央上位計畫就把它框架訂下來，地方依地方自治法擬計畫，但送給中央核時，即使是都市計畫還是要送中央核，我核的時候，你說優良農地要劃為都市計畫區、濕地要改為工業區，我不核你、不同意你，這部分好像又有空間了，這之間怎麼拿捏？

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]:

進一步說明這差別在哪裡，以黑面琵鷺為例，今天若以將來逐級的結構來講，不管自治事項或委辦事項，這是計畫逐步往下管控與指導的效果所產生的結果，這是綜合計畫部門自己逐級由上往下計畫指導使用的直接效果，這地方確實不受自治事項跟委辦事項影響。可是有個很大的問題是，如果說今天是自治事項，一個計畫送上來，法律上沒有禁止這樣做，上位階計畫也沒有禁止這樣做，它高興怎麼做，原則上你能夠審核的也只有合法性審查，有否依時間公告、有否足夠票數通過、有否依照時間跑程序，除此之外你不能管，今天黑面琵鷺保護區要設大設小，若地方限定說我只保護過境量五百隻，而中央是希望你能擴大保護，但地方說我有做不是沒做，我預期只保護過境量五百隻，超過的我就不管了，此時若是自治事項，中央沒辦法管，除非你規定它是下限，也就是你的保護量至少五百隻起算，但是若它說不保護超過一千隻，你就拿它沒辦法；但若是委辦事項就不一樣，我就可以要求你要保護多少。這樣大家能了解兩邊控制的 power 的強度在哪裡，一個是可以具體抓到小事，一個是把門檻丟給你之後，門檻以上或以下就沒你辦法，大概是如此。

[中興大學董建宏教授]:

我將三個議題併在一起來談，有件事情需先理解，區域計畫法其實就是從都市計畫法中拿出來的，由剛戴老師的解釋，我們很清楚發現這其中有一個需要很認真思考的問題，這些法規的設定跟規範，背後所引含專業的設計規範或是借用的 model，就是 70 年代歐美的區域規劃科學，當時它所規劃的空間範圍架構是什麼架構？它是一個聯邦體制的政府體制架構，在當時臺灣的社會經濟條件下，聯合國當時有一些資源來支援，它們的架構就是歐美那一套，臺灣才會有六四法、七三法的修正。在此架構之下，再回過頭來思考臺灣現狀時，就要問一件事，今天做都市計畫的學者，大概沒有一個人會同意臺灣去劃五都，這幾乎是所有都計學者的共識。為了政理由畫了五都，又已形成，那接下來需要做的事是什麼？若我們由國土發展的空

間概念、資源保育的概念及區域計畫法中所規範的概念，與我們要去落實民主體制或這個法令的歷史背景時，我們可能要問，臺灣這種島型國家它在所謂區域計畫的概念中到底合不合理？世界上在談區域計畫，不論美國中國等，其它國家討論的區域治理是州與州、省與省之間的，光 New York State 就是 12 個臺灣大，剛各位討論的概念為什麼會覺得混淆，是因為法律的位階、立法概念一套到臺灣時有高度的落差，落差在我們對國土空間的思維模式，我們國土空間實質運作模式與它們的模式是有落差的。回過頭來看臺灣自本身的運作邏輯，若我們還是主張地方自治是很重要的，在不修憲之下，想盡辦法要落實地方自治時，就賦予地方高度自主權，中央就抓一些規範性的權益。區域計畫法的立法，對優良農地或一些重要生態地區的保育，對臺灣這塊土地來說是非常珍貴且重要的，在此之下，我們讓地方去擬定區域計畫，把它變成委辦事項是希望給你高度的自治權，讓你自由發揮，有一個合理的開發權限的想像，但在此自治的過程中，你必須接受中央一些抽象原則的規範，也就是在名義上法律上委辦的概念之下，去落實實質的地方自治概念。這或許是區計法在當初立法時沒有想過，但今天在臺灣要被落實時面臨到可能不得不然的運作邏輯。今天五個諸侯，你跟它說你的區域計畫是委辦事項，其內容需依中央的硬性規定來做，我想那行政院長大該會很很累，因為各地方自有考量角度不同，你要如何討論？所以，中央有一個一定的空間規範，以及在此空間規範底下相關的自然保育法令，其實是對地方一些自治權限做一個原則性規範，而不去干擾它的實質運作。而該如何因地制宜，其實這就要討論到區域計畫法原先立法目的想像其實在一定程度上是一種抽象性概念的規範而已，它不是實質內容的規範，要掌握此原則才能去理解當初整個區域計畫科學從 1970 年代搬到臺灣時，它的目的想像是要去合理討論整個空間資源的使用，像優良農地，是需要很多不同的公共投資進入，才使它變成優良農地，而這些重要公共建設的運作是來自跨區域的建設，若今天只是單純用法規命令要去硬性規定強化，當然會犯一個毛病是因為法令是被引進來的，它跟臺灣的國土空間是不符合的，今天法律又因政治情勢發展成這樣，如何一方面實質上去完成地方自治的概念，另一方面在法的權限上又可以給中央政府合理的監督機制，在此過程中，似乎應該去討論說，當國土計畫法沒辦法修正通過時，區域計畫法是否可以事先去做空間性的規範，然後就放手讓地方政府去運作，包括土地使用、廢止非都市土地使用管制條例的那些地目，這些地目坦白講都不符合臺灣現實社會的需要，不符合全球環保發展的需要，規定的項目其實就是七零年代為了讓工廠合法進入農村的設計規範，運作至今的結果，造成新式農業沒辦法在臺灣農業空間中去運作，當我們一邊講糧食危機，希望鼓勵農民發展新式農業，另一方面，你的土地法規都是告訴人家說，你只要種稻子就好，然後又告訴你水資源不夠要限電限水休耕，你的國土計畫整個的空間想像完全跟這個國家的社會現實發展是脫節的，所以我再次重申，區域計畫法應該是一個抽象性原則性的規範，透過區域計畫法讓土地裡的資源做合理的開發跟運作，而在此合法開發的運作過程中，它必須符合中央對國土空間的一些資源限制及發展想像，透過這樣的運作，才能讓這個

國家的資源做最合理的開發，而不是任何對國家人民有意義的開發，卻因奇怪的法令造成外部效應，外部成本的增加。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

在我們擬定國土法時，有很嚴肅的討論過這個問題。國土法當初說要用一個新分區來處理，現在在整個制度轉換的過程中，必須面臨現實已存在的問題。非都市土地使用編定，由於當初要凍結整個都市計畫以外地區的發展，所以內政部配合做第一階段區域計畫，就按照現狀編定，目的只是要凍結，然，後續發展過程有很多因素干擾，讓土地使用這部份變成龐然大物，非都市土地從分區到用地到容許使用等，這一套對很多不適合的使用也沒有管理到，對農民的使用又增加很多程序，這確實是需要思考的問題。像農舍問題，這是我們和農委會最大的痛，外界批評是豪宅，我個人認為它的問題不是毫不豪宅，而是非農民在使用土地的問題，只要它從事農業生產經營有關，它蓋適當的住宅使用，是沒有關係的，但就有很多弊端在此引發，這個系統需要大幅調整，而現在就正在過渡期中，需要好好處理，其實我們第一階段在談農地時，有幾個議題，如：農地的限制要對農民補償救濟等，農地由土地適宜性分析分水稻、旱作的需求，當初畫了農地之後，現在變成土地適用主管機關不讓它變更，那大家就說要補償，為什麼我只能做農地使用，這裡我們由土地適宜性及計畫高權的觀點來看，也參考德國經驗，此屬社會制約的行為，屬公共利益，不讓你變更，政府不用作救濟補償的動作，至於我不讓你做農地，反而是對你造成損失要有一些補償救濟，像是徵收等，這個議題很大。再者，我們希望農業主管機關針對農地的等級有一個調查，過去依日本人留下來的1-18項地目，第一次編定時，1-8特農（農牧用地），9-18一般農，就沿用至今，在國外有農業主管機關的國家，農地基本上都有等級分類，而空間計畫主管機關就可依此等級分類在空間分佈上有拿捏的分寸，而國內一直沒有做，農業主管機關應就所轄農業資源做好調查，提出論述，日本、英美都有農業土地的等級，空間計畫再依此限制利用才是，還好，在全國農業會議中農委會要做農地總盤查了。區域計畫在此過程中，要將這部份彰顯出來，如：農地的量、生產安全等因素，我們都應在政策面上甚至後續土地利用的指導性上，把它展現出來，我國應從開發面進入到管理面，時代背景不同對資源的掌控應更清楚。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

回到監督權限及自治事項或委辦事項上。在我的報告中，我將此當成計畫工具來看，當成控管工具來看，先說一下背景，在德國的計畫法學是一個獨立領域，1970年代至今滿有成果的，其中談到一個大問題，規劃本身是一個創意的過程，不可能管太多，掐太死就不用設計師規劃了，因此，它們承認任何一個計畫的計畫擬定者的計畫形成自由，這個計畫擬定者的計畫形成自由的操作過程，並不是臺灣說的計畫高權，在行政法的術語上，就叫「權衡」。「權衡」跟「裁量」，權衡結果與裁

量很像，兩者有一共同特徵是行政監督很弱。因此，在德國法上同時碰觸到兩個問題，地方自治加上計畫權衡的問題，你既不能抵觸地方的計畫高權，又要照顧到計畫權衡，又要讓中央主管機關還有辦法監督，於是它們留下兩個後手，第一個是「核備權」，就像備案，即使是自治事項的領域，上級主管機關仍有核備權，在備案中，我要做一些機制進去，此屬於配套性工具，會告訴你什麼是你要做到的，以黑面琵鷺的例子，在德國區域計畫中可能指定你在某個地方做幾條綠帶，但不會明白告訴你做在哪塊地多寬多長，或是起碼要你保證黑面琵鷺的量有多少以上作為一個門檻值，剩下的就是你的自由，我不管太多，只顧好門檻就好，它為什麼設計這個，就是有此機制之後，若沒做到，就是從妥當性問題變成合法性問題了，若不做這個，欠缺這種規劃性工具，其實就影響到後面的管控，可能使區計或都計審議委員會，在此就審不了了。每個規劃師所做出來的結果，理論上不超過法律範圍就是合法的。所以用此方式套回來讓大家理解，我們有自己的制度，今天我們說它是「委辦事項」，是站在我國目前所行使的體制下來談它，若今日我們貫徹國土規劃由上而下的指導跟管制時，其實適當的運用一些規劃及控管工具，在最後它是自治或是委辦，已經無關宏旨了！我要強調的重點是，今天是站在現有體制在控管工具一切都非常缺乏，區域計畫法缺了很多東西的情況下，這可能是相對比較好一點的解釋方式，若有一天將來國土法或區域計畫法修正達到很多控管工具很順利的在裡面操作時，其實自治事項又何妨，根本沒差，再強調一點，不可能說是自治事項，中央最後沒有辦法控管，中央的控管只會有強弱度的差別，在規劃工具或管控工具上還是有可能製造這種額外的切入點，讓中央比較管得住它，所以都不絕對，若說成是自治事項，如果配套措施夠，你說中央是否從此管不了地方，未必見得，我的觀念用這樣來講比較簡單，因其中涉及很多規劃設計法規去 support 做計畫時的工具的問題。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

不只德國，英國也有這樣的規定。她的 Green Belt 就是中央提出的，還畫了張圖，地方劃的計畫要把 Green Belt 做出來，同不同意由中央核定，想要大幅改變必須有很強的理由去說服，基本上這就有指導性的關係。

[義守大學鄭安廷教授]：

為什麼我認同規劃團隊必須要贊成由中央適度保留一些計畫高權，主要在於說，剛主席提到英國區域與區域之間、城市發展與城市發展之間的界線是 Green Belt，這是中央定下來的，若我們現在做縣市區域計畫過程中，沒有任何相關配套就賦予地方完全權力的話，各位想當然爾可以知道，今天縣市不想要的東西會放哪？放在縣市邊境，垃圾場、重工業區、掩埋場、焚化爐，臺灣不會有 Green Belt，會出現工業帶來區分各區，因為沒有人喜歡把嫌惡設施放市中心，這會造成國家對整體國土規劃無法進行適當性的協調與配置。我剛也認同戴老師所講，議題一、二、三是根

據現狀所遇到得三個問題，第一，區域計畫一開始施行是有它的歷史背景的，距今30年了，也就是我們現在討論的縣市區域計畫是拿一套過時的衣服去套在已經長大的人身上，但重新擬定區域計畫或整體擬定區域計畫，成本過高，所以必須修補或簡單調整，而該怎麼調整，應是本計畫最重要的課題。第二，我認同區域計畫應是抽象的，若今天區域計畫規範過細，它如何跟都計去做區隔？那乾脆不要都計或是都計擴大到區計的層級，事實上區域計畫的引入，不必限於「區域」二字，區域不談，談「空間」談「策略」，這兩個是我們過去計畫體系欠缺的，也就是不管臺灣要定位為國家、地方、區域，重點在於是否有一個很清楚的抽象性、策略性的空間指導原則，這是欠缺的，我想署裡也想藉由縣市區域計畫把這塊給補足。第三，目前區域計畫有個特性，它是目前所有計畫中法定最高位階，很多問題都說要一個中央的指導原則，但是沒有，這才是最大的問題，不管黑面琵鷺也好、農地也好，現在地方政府在做的縣市區域計畫，目前上面沒有任何屋頂，若它真的要去做，是天不怕地不怕，到時你中央要核定會疲於奔命，事實上，區委會或營建署是沒有辦法掌控地方這麼多的修訂，或許第一次還有心力去核定縣市區域計畫，之後呢？它每做一次通盤檢討或修正，我們還要核定嗎？制度上有辦法負荷嗎？還是像區委會之前又將部分權力授權給地方，這才是我們要去思考的。上面的屋頂不管叫什麼，政策綱領也好，英國用規劃政策說明，荷蘭用空間架構、日本用國土規劃也好，至少都有依循的依據，因為現在整體空間規劃思考，有一個主流想法是「法令優於計畫，計畫領導發展」，但目前臺灣在法令這塊因國土計畫法沒過，若縣市政府區域計畫真的制訂出來，它將是沒有天敵的，唯一一個可以限制它的大概就是「中央核定」四個字，在這種狀況下，不管它是委辦事項或是自治事項也好，其實都差不多了，因為能管控的機制就這麼少，那怎麼辦？這需要集思廣益去思考一下。目前的制度既然可以運作，中央又有一個審議委員會，到底把它明訂有什麼差異？誠如戴老師所講，委辦事項或是自治事項最終明白訂出來的差異就在「裁量權」之後的修訂範圍到底多細，這兩者是不一樣的，在委辦事項中央至少保有最後的審查權，而自治事項恐怕就完全授權地方做了。最後我個人建議，以目前狀況來看，因不知國土法何時會過，不知署裡是否會有一個全國性的區域計畫通盤性的考量或檢討，就是需要一個全國性的空間計畫，不管它叫國土計畫也好、區域計畫也好、空間計畫也好，各部門的規劃政策至少要把原則定下來，才不會讓縣市在做區域計畫時自由揮灑，到時又說它違反政策，它反問政策在哪？會因人涉事由委員自由心證，這對制度的效率是很差的，這就是歐美的空間規劃主流，有法令的國家用法令，有計畫的國家用計畫，「法令優於計畫，計畫領導發展」法令-計畫-發展，若我們能先有一個中央層級的想像，至少告訴地方，哪些是你很在意的部分，要表態哪些不能動，像這種中央的聲明跟政策綱領陸陸續續出現後，做國土空間規劃、土地規劃的人，就知道用什麼原則去規範縣市的區域計畫，也就是說，即使現在制度下，還是有一些東西可以做，只是我們是否將其明訂化。另一個是「規劃層級」，我認為還是應該保留，規劃層級所代表的就算地方有了區域計畫之後，中央要適度保有規劃高權，但問題在於多細，如何做准駁的依據，這恐需規劃單位動動腦筋。若就國外的

設計走開發許可制比較久的國家來說，如：英國，它是藉由制度成本來框架規劃高權的鬆緊度，因為因反對規劃而訴請上一個層級的過程是需要很長時間的，曠日廢時，故非到非常必要不會上訴到更高的規劃層級，但它們仍保有上級規劃單位的指導原則。這我們如何設計，在下階段可做為重點。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

這部份我們正在做。臺灣地區區域計畫第二次通盤檢討，這就是一份中央政策聲明書，中央擬的不分北中南東，其中會有政策性針對各地區有指導原則，正在進行中，也希望結合農委會、水利署等針對國內急迫要處理的問題，如：一通中的限制發展地區讓幾個部會的政策確認後就放上來，包括後續土地利用管制會做大幅調整。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

議題二，可以談一下理想面、應然面。剛說的多是現況如何，若今日地方自治之下，計畫高權很明確有都市計畫的擬定之外，將來區域計畫要能因地制宜符合地方需求，是不是將來思考將之收歸也變成自治事項，我想這不只是現狀，也可以討論將來性。

[中興大學董建宏教授]

依佛羅里達的經驗，成長管理做得最好，而臺灣的國土空間由垂直面來看差距很大，若運用成長管理得概念來看，國土理想狀態的發展，成長管理的討論是不再去問哪裡可開發、不可開發，而是去討論不同地方的「環境容受度」。它的開發許可狀況應到什麼程度，例如，你要蓋國光石化，好可以給你蓋，但我會告訴你，彰化的環境容受度狀況，若你覺得在我給你的所有條件之下，你還有賺，我當然歡迎你來，但你自己評估，你一旦做不到這些條件，我就不會通過，這樣何需要開環評？讓委員們背負罵名？重點在用成長管理的概念，透過一個空間的成長，最簡單的例子，若我們在都市運用成長管理，就不會出現哈拉夜店的問題，臺中市整體都市發展已經是一個高度消費發展的城市，那麼一個消費發展城市、一個服務業型的城市的時候，你在那個地區、在城市的核心地區你竟然還有住一，住二的环境規劃，其實是顯然不合理的，對城市發展的運作邏輯來講是顯然不合理，可是我們因為沒有成長管理的空間概念思維，反正我土地畫好就畫好了，所以我們又一直去往新的地方去開發，而沒有去想到說舊的地方的空間是否可以去改變，那我還是再舉我自己美國的例子，我在紐約讀書讀了十年，紐約市最重要的一個概念就是空間就是說developmental right的轉移，developmental right的轉移就是它們每一年真的就去討論整個紐約市在整個國土、在它們的這個城市空間裡面，它面對未來的發展計畫可以想像的時候，它需要增加多大的空間容量？而我這個環境的容量能夠容納度多少？所以我某些地區是不是就允許它再去強化再去開發，某些地區我就不要，那不要的地方我用發展權的轉移來補償你，比如說各位最熟悉的那個時代廣場，旁邊的那些戲院區大家很喜歡去看那些百老匯秀，它整個區域是低度開發的，它的住宅高度不會高過五層樓，可是紐約市政府每年都增加它的樓層度，目地是什麼？那

它的發展權轉移到整個紐約市的上東區去，做比較高的大樓的興建，那麼那個地區留下來的狀況就是，它擁有這筆錢之後，它們變成一個基金，然後去支持那個地區的一個社區的發展跟那個藝文活動的發展，紐約市是透過這樣的方式去運做整個空間整體資源的合理的分配，所以我們如果回過頭來看說，在區域計畫可能的一個運作機制的時候，我們怎麼樣讓中央的機構可以保留一些監督性，或者是說透過什麼樣的機制去限制、去運作地方上區域計畫的發展，我覺得明確的要求地方政府在整個所謂國土三大空間區分的架構之下，進一步去劃設它的環境容受度，你要去寫做出來每一個空間的環境容受度，透過這些的國土空間環境容受度，然後去制訂所謂的開發條件，然後定期的去檢討，我覺得我們目前都市計畫的檢討期限有些已經太慢了，五年、十年，現在的國家國際經濟發展一兩年就不得了，所以我覺得說我們包括這些年限可能都要做一個完整的改變，那麼我們透過一個比較成長合理的成長管理的一個經營模式，然後去制訂成長管理策略，搭配了整個區域計畫的大的架構的想像，讓地方去練習它要怎麼樣在國土空間做資源的操作，然後中央去制訂一個大的架構框架想像，去限制地方上的發展的可能的邏輯，那我想可能我們會有一個比較合理性的一個空間秩序的揣測，以上謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

我最近跟我們同事在聊天，就會談說其實有一些學者它回臺灣之後可能會很痛苦，包括學法律的或學都市設計的，因為那種價值觀在臺灣完全不一樣，剛剛那個法律更不要想，剛剛講這個都市設計這一塊我們常常會邀請國際的學者來談國土美學、都市設計怎麼樣在臺灣來使用，可是我們問人家的問題竟然是說：對不起，有那個違章建築或違規使用看有什麼方式來處理這一塊，那個問題簡直是差太多了，在國外怎麼會去談這種問題？這個違規使用怎麼會發生？就是把它拆掉而已，怎麼好意思說在我們的法令中，行政部門要去說舊違建、新違建、合法的違建，這一路一路在行政作為裡面就會一直弄這些東出來，我們把時間都花在這裡面，我們年輕的這些學者或規劃人員，其實觀念真的要轉變，當然你會面臨到最大的壓力就是最後回到行政院執行的時候壓力就來了，這個要去拆馬上就一堆的問題來了，但是我覺得如果這一套不改的話，我們永遠都沒有希望，這個問題可能還是在我們縣市政府的同仁可能要慢慢、慢慢、慢慢用什麼方式來處理這一塊，就像我們在處理這個違規、非都市土地使用中的違規，我們知道第一線人員通常要出去查就沒有車了，車不派給它，所以我們是說我們就用衛星幫它們查，我透過一個方式用衛星幫你查，查完之後就交給你，你就去跟你的長官報告，對不起這是中央通過福衛二號查到的，不是我自己去外面沒事去幫你惹這個問題，中央查到要求我要回報，所以就去做，很多事情可能要慢慢、慢慢想一些妙招或者是獎勵人家這個檢舉達人也是個方式對不對？一件事情給它兩百萬就不得了了通通都來、回來了，所以我只是舉例！剛剛引發很多的想法就是說，要做這塊有很多操作面的問題，如果不去思考的話其實永遠我們還是沒有辦法去克服，因為在這個地方就是最現實的問題。剛剛提到的包括我們的成長管理，其實我們現在還在談另外一個就是所謂的績效標準，也就是我們的土地利用要用到更加細緻，原來比較早期時，就是因為我對於土地的資

訊都不知道，所以就畫很簡單的一個紅線，這裡面通通就不要給我動，但是臺灣的土地就是地狹人稠，很多土地確實要比較精緻的使用，那有沒有辦法類似這種操作績效的標準的概念會進來？也就是說土地可以讓你使用，但是你要負擔你的成本，你的污染排放都能夠處理到合格的時候，我就讓你做，因為你已經要負擔成本，就像大家講的成長管理，我這個成長管理就能夠承擔了，或者是我透過一個什麼樣的機制，土地放出去之後我也收了一些東西回來，然後這些收回來的我來加強這裡面的管理，不管透過基金或怎麼樣的方式，其實就可以真正達到一個目的地，這個很多的操作手法，我是在想說我們這一部分尤其在行政部門，其實是非常、非常弱的，我必須坦白，非常、非常弱，因為光是剛剛那個違建的問題都已經做到那個樣子了，更不要說這個比較細緻的成長管理、績效標準，這個操作上面真的要有很多的勇氣，這個觀點大家也要多吸收一點，否則我們在土地空間上面要真正有所做為是真的很困難，我只是附帶多了一點感想而已，不曉得大家針對剛剛的這個第二個議題還有沒有什麼需要再提出來的？

[本署綜合計畫組蔡玉滿]

因為今天我們有邀請所有相關的縣市政府過來，針對這個議題不曉得縣市政府基本的想法是怎麼樣？

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

球又丟出去給我們縣市政府，好我們桃園縣政府有沒有什麼樣的觀點？

[桃園縣市政府]

沒有。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

沒有，好，沒有關係，我們還有第三個議題，這個議題不知道大家還有沒有什麼意見？因為只是交流啦！好，我們臺南市政府。

[臺南市政府]

主席與各縣市與會代表大家好，我想請教一下這個議題裡面說明的第一點，這邊寫說：現行法對非都的管制是依照非都市土地使用管制規則為之具全國一致性，因為如果從都市計畫角度來看，都市計畫法施行細則也對全國的都市計畫土地有相同的規定，但是每個縣市政府在擬定都市計畫的時候，其實是對各種土地使用分區有做另外、額外的規定，其實回到非都來看，我們看開發許可案件好了，開發許可案件也是對每一個開發許可裡面的許可內容有不同的計畫規定，那其實非都土地使用管制規則只是一個中央的規定而已，開發許可循這個規則底下還會有自己的規定，那這個東西是否具有全國一致性，我也覺得滿奇怪的。另外提到都市計畫來講，其實都市計畫對於各類分區也有它的使用內容、使用項目、使用強度以及規模的一些規定，那其實送到部裡面來審的話，像剛剛前面講都市計畫是自治事項，自治事項原則是只能做適法性監督，我們也都知道內政部都委會其實對於都市計畫的審查內容是很仔細的，所以也不像是剛剛所講的那樣，所以我是覺得剛剛議題一個個在地

方來講不是很重要，我是覺得在我們執行面不是很重要，但是如果說非都的管制是依照土地使用管制規則具全國一致性，我是覺得這一句話是不是有一點點...，不太了解這句話的意思。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

這個部分是區域計畫法第十五條的規定，就是區域計畫擬定公告之後，要實施管制，但是它的管制規定是由中央來擬定，那中央目前就訂定的非都市土地使用管制規則，然後這裡面就是一致性的規定，就類似區域計畫法施行細則一樣，可是因為都市計畫法，譬如說它的第六條還有授權縣市政府可以對於違反都市計畫做一些限制，區域計畫這一部份是沒有，也就是它的管制權完全回歸到這個管制規則裡面，這部分倒是應該跟我們這個地政司，各位也要有了解我們講國土規劃其實這裡面好多單位都 involve 在這裡面，營建署在分工上面是做計畫、計畫內容，土地使用管制其實上在分工上是我們內政部的地政司，再包括其它一些敏感地像水資源等等，那個就是在水利主管的水利署這一邊，農地這部分就在農業主管機關，還有保護、保育生態這一塊也是在農委會這邊，其實好多的範疇在這個理面，都是屬於國土規畫的一個範疇，那今天談的這一塊應該是管制這一塊，我們袁小姐這邊有沒有什麼樣的感想？因為你們雖然明年一月就要跟我們合併，可是我也很希望你們有一些看法，不然合併之後我不曉得該怎麼做，這個部分可不可以提供一下看法？

[地政司袁世芬視察]：業務列入合併？

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

對對對，我希望你們能夠在合併前先提出一些想法。

[地政司袁世芬視察]：

其實不敢，只是我可不可以請問老師一下其實這個議題，重點是在於就是說：到底我們可不可以修正這個因地制宜？那修正我們管制之下是不是可以將這區域計畫限定跟自治事項？跟前題是非都市土地是全國一致性的這樣子的一個管制的規定，這中間好像是欠缺了什麼樣的一個論述，這是不是可以補充一下？因為剛才談到說，這個議題，對不起，因為這部分我也不是那麼樣的一個熟悉，尤其是法治上喔，這樣子聽下來其實委辦跟自治事項在法律的一個層面上其實它是很清楚的，它就是監督的強弱的問題，一個只是在於說它的一個合法性，那如果是委辦事項的話還兼具有它合目的性跟它妥當性，那這個部分跟我可不可以說因地制宜，如果是委辦它是不是很難收因地制宜之效？只有自治事項才可以收因地制宜嗎？這也是一個問題，那另外一個就是說跟全國一致性有關，因為我們是計劃引導管制，我們如何

管制？管制又要回歸到說我們現在的管制是不是可以合乎計畫的理想跟目標？跟全國一致性的一個管制這其實是兩回事，跟我們今天要談計畫的性質到底是定位在委辦還是自治，不管是委辦還是自治到底能不能收所謂的符合各個地方的民情或者是收這種因地制宜的效果，所以我是覺得這部分的中間的論述是不是可以再補充一下，以上。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

好謝謝，這個好像剛剛陸續都有談，我們戴老師要不要補充？

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

我想其實這是個好問題，就是說其實這裡面最重要的問題，其基本觀念是這樣：非都市土地使用管制包含都市土地的分區使用管制其實都是屬於執行面的，其實是用來落實計畫的工具，我比較喜歡用工具的角度來切這些問題，但是現在問題是在於落實用的工具本身其實會被運用在規劃階段就必須要用，就是它都市計畫裡面有分區，雖然號稱是管制用但是我規劃能不用到它嗎？因為我就是拿起來套，它其實會有一種 feedback 的作用在裡面，因為事實上像迴圈一樣，我雖然號稱我是用這個來做管制但是我在做規劃的時候，我就變成我必須要拿它來想，起碼我再 planning 的階段，你必須要借用相同的模型來套，我才能預想將來我規劃完之後這個土地是怎麼用，雖然它是兩回事但是這兩回事中間的關係太密切了，因為它是它的執行端，這樣可以了解我的意思嗎？所以變成是說今天如果我這一端執行端有問題，而且這執行端會被人家拿起來在做規劃的時候來做思考基盤的時候，那邊如果有不合理的問題一樣就會影響到你前面作業，做規劃會綁手綁腳，所以如果變成這一端也不解的時候，光解一端沒有用，這樣可以了解我的意思嗎？

[地政司袁世芬視察]：

抽象。我知道你的意思，其實這個問題跟等一下的議題三是很有關聯的，因為剛才我們講過的，今天我們談的一連串的座談或是會議最關鍵就是：如何在現有的機制下以計畫來引導管制？這其實是最重要的一個規劃，因為透過這樣的管制工具達到我們規劃的理想跟目標。今天議題三有我想一併講，議題三有提到的，不管是修區域計畫法也好或者是在管制規則增訂也罷，不管如何你都要修區域計畫法相關的規定，在這個前提之下，一定要修法依法行政的前提之下，去界定它是委辦或是自治它到底差別到底在哪裡？而且剛才主席也有提到了，我今天一個縣市可以擬區域計畫你也是在我中央的框架之下，哪些用地是敏感地不能夠開發，那你要保有多少農地等等，不過這個農地上禮拜五我們也有在談，農委會針對這部分還有不同的意見，為什麼像我們農業單位要給保留多少部分的農地，其它單位為什麼都不提？我想不管如何就現行我們都是以中央有一個框架地方去落實，那如果這樣的話我已經給你框住，那這樣地方自治又有何不可，不過這都可以討論，不過我還是覺得這到

底有沒有什麼很明顯的關係？其實在議題三，總而言之我就是修相關的規定就對了，就是要透過一些下位的一個管制工具來落實我們上位的一個計畫的一個目標，前提就是你要修相關的規定，在修相關的規定的時候，為什麼我們一直要去界定它是委辦或是自治？那這個部份到底這個真正的目的地到底是在哪裡？

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

我想第一個，先這樣去想像我們這個期間從桃園縣的航空城計畫下來，一直牽扯的一個問題就是說，我今天除了非都市土地使用管制規則的附表一之外，如果今天人家來申請變更，我今天地方政府有沒有那個權限自己去用自治法規去決定說我們家的管法不太一樣？例如說，農牧用地今天依照附表一的規定，我是可以做自用使用的砂石採取，可是呢？我在桃園縣我們家農牧用地不准挖，那就會涉及到什麼？如果委辦事項，對不起沒得談，今天如果是如果這個東西是屬於自治事項，它可以用自治法規就透過縣議會的方式去決它，那這個東西其實是同時存在在區計跟都計都要共同面對的問題，因為我剛才講過就是說，看起來管制端是執行工具好像跟規劃完全沒關連，可是問題是你的規劃過程你就是用它在想像我將來要怎麼規劃，因為我是說好這一大片我將來打算怎麼管，我一定要去思考說將來如果我沒有自治權限完全得靠非都市土地使用管制規則的附表一下去管的時候，我是靠管制工具來想像將來我規劃下去會不會有用？有沒有辦法落實？了解我這個意思嗎？所以今天如果這個問題回到剛才像這樣講，今天如果區域計畫是自治事項，然後我對自己有那麼大的自治權限的時候，有兩種可能性產生，第一個，我縱使是非都市土地使用管制規則中央抓住的話，那我地方自己的區域計畫如果有足夠的自由度存在，它有可能對它做出一些微調，那同時讓它成為可以准駁變更或者使用管制時候的規定時，那就變成情況就不太一樣，自由度會出來，合不合理我們都可以再討論，這就是為什麼要去討論說它有沒有自治事項還是委辦事項的原因在那裡，今天只要是委辦事項，那原則上它就沒這個自由度可言，其實剛才我要提到有一個，有些東西操做幾十年不代表它是對的，最典型的是都市計畫，都市計畫如果是自治事項，老實講，中央的都委會憑什麼管人家說你這邊不該這樣做你那邊不該這樣做？就像說，這一個屠宰場應該在這裡而不應該在那裡，其實如果是自治事項從地治法發布實施到現在，根本所有都委會對這種所做出來的決定全部是違法的，我說的難聽一點，我們縣市政府怎麼沒有人願意提釋憲？這是實在話的，這個就是我一直強調差很大的地方，你今天如果是委辦事項，好啊！OK阿！今天整個都委會的審查完全是沒問題的，那今天不一樣的地方是在於說，我們到目前為止在區計的部分來講，如果是委辦計畫那不是有個規定嗎？你今天如果地方不及時做變更我中央可以介入去幫你做變更，這種規定只有什麼情況可以操作？其實嚴格講只有當它是委辦事項中央才可以這樣做，所以很有趣的一點就是你看都計法的規定，其實在地治法出來之後都沒跟著修正，這個東西如果在國外嚴格講根本就是關上憲法法庭或到最高法院去，我們都是有這種介入規定，其實連地治法都這樣規定，我不否認像陳老師他們會提到這東西，老實講以我專門做規劃法規的背景來說，我沒有看到過哪個國家這樣叫做可以

合憲的，那我們就是可以這樣搞，區計沒這問題是因為基本上我們現在把它定位成委辦的時候，起碼到目前為止我中央有這個介入權，如果是都計，老實說，不是說我們今天在營建署開會然後對都計組的業務我們這樣去講，因為都委會今天已經先做細節性的，去跟你講說你家這樣子規劃不太好，或者怎麼樣不太好，我要求你要改，基本上如果有縣市政府將來真的願意敢要提這樣的訴訟這個不好玩的，因為真的會有這一個違法的跟違憲問題存在，所以為什麼今天才要談這麼多這到底是自治還是委辦就問題出在這個地方，因為如果是自治事項，那個自由空間是它法定的，它會被保障到，那我們的處理方式就要跟著要變，如果是委辦事項，理論上我為什麼會說現階段似乎解為委辦比較好，就是說比較不會牽一髮動全身，搞到全部一堆法規全部都在大修，我還是回到我剛才的原點就是說，所有這些事情它都會牽在一起，我知道地政司的業務比較做土地管制，但是土地管制我想 zoning control 這個東西不只是管制工具，其實是規劃工具，我話說回來是規劃工具，當年柯比意發展這東西是拿來規劃用的，所以它本身那個連結在臺灣看起來好像有點亂，但是事實上它不是斷了，因為它本身同時是規劃工具所以不得不談它，那你這個到底要不要在這個規劃工具不要讓地方這個綁手綁腳的繩子幫它解開讓它可以比較自由一點，當然就會變成是不是自治事項問題，因為一但是自治事項它就可以用自己的市議會通過的自治法規去調整這個，就像建管規定其實一部份來講是自治事項，那它就可以例如說像這邊要不要對於消防或某些結構的東西，跟中央的這一個建築技術規則做一定程度微調都不一樣，市議會、縣議會能通過，像建管它就 OK，因為它是自治事項，這樣了解我這個意思嗎？所以如果這個問題將來整個解盤會變成說，從區計一直到這個部分全部被解為是，起碼在規劃工具被解為是一個這個自治事項的時候，很可能將來的問題變成要調整什麼？是不是這東西將來地方的土地使用管制，我們現在是規定在區計法第七條的規定說我土地使用管制也歸區域計畫的規範對不對？那是不是將來這個地方可能要調成說這個東西到底要不要過你的縣市議會？因為如果在國外來講，因為土地使用管制如果具有全面性、全範圍都要適用到，它就不能只是個計畫，它很可能就變成是，譬如說舉桃園縣的例子來講，我全桃園縣不是航空城計畫，而是全桃園縣適用的話，我桃園縣農牧用地以後的使用項目可能要做哪些調整的時候，這個時候因為是普遍性規範，它很可能這部分調整不能光只是區域計畫，而是它可能要自治法規來處理，所以如果解成自治事項，問題是滿多的，但是從一定角度來講，從一個民主法治的社會來說，我不否認我覺得很可能它更是在常規之上，可能更回到常軌上，但是它以今天尺度來講它要動刀就是很大的刀了啦！你了解我這個意思嗎？所以今天變成要去談這個，所以我們剛剛談說願景上地方政府會不會希望這樣這東西慢慢回歸它們？如果要的話可能有些準備的動作可能要做，要不然以我們目前對現況的理解，我們認為現況仍然應該適用委辦來處理它。

[地政司袁世芬視察]：

謝謝老師，我想您後續這樣講我就很清楚，因為如果是這樣的話可能是因為我的誤解或是什麼，因為這樣的議題會誤導我們以為說這個研究其實也認定說這個區域計畫的擬定，就在現行的管制、現行的非都市土地使用管制的架構下，把區域計畫的這種擬訂的權限把它認定為自治事項也並無不可，這可能會誤導我們，因為這樣子的寫法真的，因為你說顧及像前上的因素，所以是不是可以？這還要討論，如果是這樣的話，我現在講的議題二就現行的管制，那其實就是委辦事項，應該是這樣子，因為是那個第二段會誤導我會覺得好像也是，那既然這樣也可以那樣也可以那它到底差別在哪裡？不過照老師剛才這樣的論述就很清楚，可能到時候就到議題三了。我想我一次把我的問題問清楚，如果剛剛講的我們很清楚，如果在議題三就要透過修法嘛對不對？如果透過修法的話，是不是還是不會改變它是委辦事項的這樣子的一個意思，如果說我們不管是透過修區域計畫法或是說管制規則，這兩個如果我們修了，是不是會把這個區域計畫擬定的權限有沒有可能會把它解釋成自治事項或是未來可以導向成自治事項？

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

我想我先解釋一下，議題三其實比較依照現狀下去做的建議，就是說基本上是不是一個自治事項其實是屬於權限畫分的問題，原則上其實應該是所謂權限法定還有管轄法定，這兩個是行政機關最重要基本原則，依法行政最重要，權限跟管轄兩個都法定，以這種情況如果真的要把它完全變成自治事項，不宜存有解釋，其實應該要透過修正地方制度法或像剛才鄭委員所建議的在區計法裡面用條文明定，縣市的區計是屬於縣市自治事項，或者是明訂它是委辦事項才比較好，要不然因為這個是自治事項跟那個委辦事項其實是權限問題，它不能用行政命令規範，所以我們現在等於是就說在現階段的情況之下，短時間的解套方式，那其實是在承認既有以委辦事項的方式來操作下，怎樣是一個大家比較能接受的方法。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

謝謝，這一部份後續有可能在管制規則這邊再做一些調整，那這個部分或許我們會再討論一下，可能有一個部分還是要回到母法裡面做一些主要的規定，那在這個之前我們是不是透過現行這個管制規則裡面，我們有些因地制宜的做法，也就是說我們之前都有討論過嘛，各個地方它沒有辦法自己去定，因為在法律授權上面會有這個問題，所以可能我們的管制規則本身就涵蓋這樣子的精神在這裡面，所以這個部分也麻煩我們司裡面這邊後續我們再來一起合作。

[地政司袁世芬視察]：

後續大家還有很大的工程，不過說實在的，剛才一直在談到以這種計劃引導管制，那要透過一些工具然後來達到這種計畫的一個目標，其實老實講，現在目前可以看到的一個計畫就只有航空城的區域計畫，桃園縣也有但是還沒有呈現出來，說真的

這個計畫還沒形成我也不知道後續管制…，先就現行來講，這個管制規則該怎麼去訂才能夠落實到計畫、引導計畫的這種管制，所以這個工具要怎麼去運用？運用到什麼程度？才會符合我們的計畫引導，其實這部分也是我們一直想要了解的，因為最重要的問題是，如果以現行來看這種航空城區域計畫，這不免我也想要請問老師就是說，今天如果是在管制規則增訂了一個航空城專章好了好不好？因為現在只有航空城有這種案例，那這個又不由得會讓我們想到說，既然管制規則是全國一致性的一個性質，未來國內如果有新增的航空城，我們這個專章是不是都可以比照來適用？如果都比照來適用，是不是又可以符合我們所謂計畫引導發展的精神？因為今天我們看到是桃園航空城，未來還有高雄也有可能對不對？或是屏東等等，那你既然是全國一致性的，如何在一個不管是專章或是幾條條文又可以讓其它的新增加的又能適用？如果可以適用的話，那這個計劃管制的精神又如何去落實？因為因地制宜嘛！所以現在就是有一點很矛盾的地方，既然是全國一致性你又要有一個專章，你這個專章的話，你又要讓每個航空城又可以去適用，其實這個是滿困難的，我想不要講別的好了，剛才就講一個黑面琵鷺，你說全省都有黑面琵鷺嗎？沒有，你說光臺南市也不是每個鄉鎮都有對不對？你要如何去收這種因地制宜？其實這個就是我一直想的問題，今天我們不談航空城，我們講講港區好了，那也有商港、有觀光的、有經貿的等等，你又如何在這個管制規則理面來突顯？今天你說是航空城，桃園航空城八大功能分區，未來高雄也來一個航空城，它是不是跟你八大功能分區、它是不是跟你一樣的功能分區？所以這部分是不是修管制規則就可以達到這種因地制宜這樣子的一個狀況，因為我是從負面這樣子來看，有它的這種疑慮，之後我們才說是不是應該要修正區域計畫，這老師也有提到，加上例外的規定到底是怎麼樣的一個例外的規定？這個是不是可以先討論一下讓我們了解？以上。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：好，我們董老師。

[中興大學董建宏教授]：

我想我站在計畫的概念我還是先講，因為我想公務員大概比較 care 的是說法律怎麼運作、怎麼執行，有明確的法案會比較好做，可是我們從一個計畫的概念來講，剛才戴老師一開始就有提過，就是說規劃其實本身就是一種創意，我們學規劃的人應該很清楚空間要怎麼用，其實從柯比意那個時代到我們這個時代差了一百年，當年怎麼樣想我們現在再來看有的合理，有的不一定合理，那我們要怎麼樣子去討論呢？比如說我上課的時候我會要求大學部的學生去玩模擬城市，那我一個學生呢他做了一個城市之後，一直告訴我一個問題說，他的空氣汙染一直沒辦法解決，那我說你把城市 SHOW 出來給我們看，結果我說你當然沒有辦法解決因為他把工業區全部蓋在那個整個城市的最邊緣的山坡地，所以那個汙染絕對沒辦法解決，因為空氣一直飄這樣，這也是剛才戴老師所提到的就是說，我們的規劃工具會影響我們的規劃思維，我們的法令限制，當我們是像 Zoning 的概念的時候你當然就會限制整個

土地空間使用，這是概念，他為什麼這樣畫？因為他覺得說都市內部要整個要是生活區，工業區就要在都市的邊緣、邊陲地帶，我要提這個是說，其實我們在土地法規的管制的時候，我們可能要盡量去討論所謂的彈性的意涵其實是在於說，我們應該用一個抽象的概念去談，比方說國土的三大空間機能的分析，我們去討論環境的容受度，我們先去把這些基本的概念、基本的條件先都架設好之後我們再去談說，各區要發展的時候，比方說像是港區、航空區、航空專區、港口專區，它們各自需要怎麼樣子的發展狀況？我們今天如果去看桃園航空城未來整個發展的想像的時候，未來很多空間發展想像這不在原先的土地範圍的使用想像概念，那我們覺得橫濱那樣子的發展合不合理，那邊的都市再生的狀況合不合理，我們可能覺得那是很棒的一個空間發展，所以我們應該討論是說，那個環境的容受度跟那個空間的一個基本的架構是什麼？所以我們去修法或不修區域計畫法而修土地管制規則的時候，我們可能要把它越來越簡化我覺得是越好，簡化的目的在於說，我們是一個明確概念，就什麼地方是不能做的，比方說是所謂的國土保育區，國土保育區我就已經告訴你它的環境容受度就是很低嘛，你就不要來跟我講說：這個地方我要住人不住黑面琵鷺，它就只能住黑面琵鷺它就是不能住人，你不要來跟我爭辯這個事情！我覺得這樣子比起目前的那樣子一個十幾項的規定，然後找了半天說我不知道你這個有符合沒有，沒有我再寫信到中央的那個地政司再去請教一下，看這樣是不是不可以，地政司再來一個解釋然後解釋令又看不太清楚，然後都地方自己去解釋之後出意外了就说：我是依照中央的解釋令，然後中央再發新聞下來說：我的意思其實不是那樣子。我在想，這個我們其實是在創造一個自我的麻煩，國土計畫法，其實我想主席都很清楚、在座各位都很清楚，國土計畫法的目地其實就是一開始就是要去清楚界定這個概念，我們明確告訴國家、告訴人民，這個國土、我們的國土空間的哪些地方適宜發展、適宜怎麼樣子的發展，那麼發展的容受度到什麼程度？我們就依序這樣的規範裡面再去討論說地方上它們的各自的一個彈性運作的時候，是到哪一個層次就不行再彈性，比方說我如果對濕地的發展的彈性空間是5%，你最高就是只有5%的活動量的空間的時候，你超過這整體空間的5%你不要來告訴我別的事情嗎？你不用跟我講說你為了陸客來所以你要增大、增多更多的那個停車場，因為那是不可能的事情，阿里山就是那樣子、就是那個空間，你不然說因為現在有很多陸客來，你相對來講應該告訴我就是說所以我要管制陸客進入阿里山，我們應該要反向的思考而不是因為現在很多現狀這樣所以我才這樣，所以國土空間是有一個容受度的，我們應該從容受度的概念去做土地的區劃，而不是先去討論說土地可以區劃成哪幾種項目，然後我們再討論說這個地方可以適用哪個項目，那個地方可以適用哪個項目，然後是不是有個全國一致的標準，我想這樣子對地政司的工作會很累，然後對實際在基層的執法人員的一個運作邏輯上來講也會很累，謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：謝謝，戴老師。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

我分開來回應，一個是世芬那邊的問題，一個是董老師的。我先講董老師這邊，因為其實我覺得我們所學到的東西都差不多，所以這個都會很頭痛的引導到一個問題，就是說到底我們非都市土地該不該這樣管的問題，這個以目前來講就會變成超級大刀，那個好像彷彿把那個人頭去掉再換顆頭上去，所以這個地方，我是知道地政司的痛苦，因為從我一回來到現在一直都覺得非都市土地使用管制規則是個大問題，正好因為我們臺灣都很喜歡講說美國也這樣做，分區這樣做，然後我們歐盟其實已經不這樣做，所以今天聽到董老師這樣講聽的很清楚，當然美國現在學到的其實跟我們在那邊學到的差不多，基本上分區其實不用分到這麼細，你分到這麼細除非你是跟做都市計畫一樣，我已經有這麼高的規劃強度，要不然其實不應該這麼細的，那你搞到這麼細的話，其實除了行政作業可以按表操課之外，已經幾乎沒有任何規劃意義了，那我們反過頭來，我講說其實我們這邊在談的問題是說，在完全放在現階段不做大刀的情況之下要能夠去操作這個問題，所以就回到世芬的問題來講就是說，首先我要明確講，我個人觀念其實我並不很喜歡專批這一種所謂的航空城專章，為什麼這樣講？我寧願如果今天有桃園縣一個專章、新北市一個專章，就是說各地方它按照自己的特殊狀況你報上來，那中央覺得OK納入中央的管制法規裡面我覺得OK，其實還可以去呼應地方自己做出來的區域計畫，即使我們不承認它自治，起碼我們知道它們有這個自由度，它們的創造度我們還有尊重在，如果航空城專章的話有個問題，它將來如果別的地方也要做航空城，它家航空城跟這家航空城又長的不完全一樣的時候，你總不能為它又多生一個新的它家的航空城，那如果航空城專章的這種做法這個建議原則上比較適合就是說，你已經想清楚了將來臺灣所有航空城，因為它有特別法在，那這個特別法可能不能只是針對桃園的而是要針對將來任何臺灣要做航空城都一體適用，那我在這邊加這個專章還有點意義啦！這種情況來講，我還是會很建議在這個地方可能未必真的是以桃園縣的那個八大開發分區來思考，這個地方還是剛才那個觀念就是說，我如果真的要玩分區的話，這個分區本身不只是管制用的東西同時是規劃工具，所以我又變成要交給地方政府去做這種規劃的時候，就已經先想好我給你哪些工具，就不是它自己去增設八大分區了，我先幫你想好你可能要用到哪些額外分區，然後想清楚這是彈性的還是重疊用的，然後把這工具訂進這一個非都市土地使用管制規則裡面，讓它們可以直接拿這個去規劃，規劃完直接拿這個管制，所以你就會看到如果是這樣操作的話，那個非都市土地使用管制規則其實跟計畫是同步的，這樣了解我的意思嗎？理想中的應該是這樣來操作！那我們現在基本上一副管制歸管制不管你家計畫長怎樣，那桃園航空城的情況出來就是說，它自己生了一個自己家獨門的八大分區，然後它那個做法看起來我們說，當時從去年九月一直努力嘗試不要讓它變成解釋成違法狀態就是解釋成說：這是第一個，它是一個套疊的、疊上去，它不影響原本這個地政司所在主管的這一個非都市土地使用管制規則，就是說原本的十大分區跟十八種編訂，並沒有因此被排斥掉，這只是額外它們基於它的功能只是純粹為了指導，那麼它將來在運作很可能影響到說，它不能影響到直接使用，而是影響到說要變更可能要受限，

透過縣府本身在核准編定變更的那個過程，怎樣在環節上去適用這東西，例如說原本新 辦事業計畫的那個目的事業主管機關就依據自己家的八大分區說：這裡呢不適合做這一個，因此它就直接不准它的新辦事業計畫，讓它整個程序不要跑到編定變更這裡來，用這種方式來去操作它 OK，但是再強調它原本規定在它那一本區域計畫裡面說，我這八大分區裡面哪種使用不可以、哪種不使用可以那原則上就沒辦法讓它生效，怎麼解都解不過去啦！反正我們沒有那麼大的能耐有辦法把它么到完全合法，那我想這個情況就是目前的情形，因此才會去想到說，OK，那到底我們這種要讓大家多一點工具使用到底要插在哪裡比較好？是插在區計法嗎？還是插在非都市土地使用管制規則？我不否認插非都市土地使用管制規則，如果列出各縣市自己專章可能是最簡易的方法，短時間，但是它將來還是會有一個很大問題，它到底是不是會跟那個附表一一樣就逐漸的無限膨脹，然後那個附表一也要有個縣市自己專有的，然後你就會看到一個超級大的附表一，附表一現在已經六十幾頁以後不知到要多少頁我不知道，那所以我會想到另外一個基本的問題就是說，思考結構為什麼今天談自治跟委辦？因為說思考它結構性到底要不要十五條之一就是說整個的管制變成是由中央訂定的部份是所謂框架或門檻性立法，那地方依據中央所給的門檻，反正落實在自己家的區域計畫裡面，例如說農牧用地的門檻是怎麼樣？那你可以更嚴，或者什麼東西我可以放鬆，是在我非都市土地使用管制規則依據十五條之一第一項的授權下去做，或者說第一項尾巴這個授權要再開什麼例外規定或者乾脆在那邊明訂這個除了非都市土地使用管制規則的部份之外，這個各地方、各縣市政府所制訂的區域計畫也同時做為准駁之依據，直接規定在這一十五條第一項裡面，maybe 是這樣，那為什麼目前沒有具體的想像，其實有一個很重要的因素，我想我的問題不在於是各縣市目前只有航空城那一本而已，而是在於目前同時再跑的幾個，我希望我們能做到的是，其實這個研究案有點功能目地就是希望大家不要跑到脫韁野馬一樣就變成失控情況，我們希望今天宜蘭縣、桃園現它們做出來的區域計畫起碼不會發生跟航空城一樣的情形，它維持在依現行法能操作的狀態，然後先檢討現行法，因為法規是行政操作所有的最大框架，因為你要依法行政，所以應該要先檢討法規你可以放多少出去，你願意放多少出去？然後檢討好之後讓這個東西把武器交給各縣市政府讓它們能操作，那我覺得這個是我們這研究案為什麼必須要在這麼超短的時間裡面硬操的原因其實大概會做的是這樣，那我們簡單這樣講就是說，初期來講我覺得不會是用地方政府做出來的區域計畫來提供我們修法的想像空間，而是應該要我們先想，我們從原理面跟實務面什麼是可以給它們的，我覺得應該要反過來想，因為如果用這樣的想法來想的話，這樣航空城那一套套回來其實是超級大刀啦！以桃園航空城的區域計畫套回來說我們修法按照這種方式來修的話，其實是史上所無的，因為基本上換個頭，所以我的觀念是這樣就是說，我們先來思考大的走向是什麼，然後將來有什麼東西是我們可以給縣市政府拿去做它們家區域計畫的，然後用這種方法先修好法規讓它們可以完全合法來操作，我想這是我們的想像是這樣子。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

剛才我們主持人有講了，主要來是協助我們縣市政府現在正在做的這個案子，那這部分我們保留就是後續看看大家的意見我們再來斟酌看用什麼方式比較好，因為我們很擔心縣政府在做這個案子的時候，會有一些過度的想法，它認為說縣市的區域計畫做完之後以後都市計畫那些都不用做了，所有的目標、一些工具我只要現行的這個計畫做完之後我就可以來達成了，那實際上是不可能的，因為區域計畫法總共才二十四條，都市計畫法有八十七條，你看都市計畫裡面規範的那些程序，之所以那麼樣的嚴謹，所以很多地方首長認為說：那可以不用都市計畫多好，光是公告說明會我就不用辦，我就直接區域計畫發布，所以對不起，那個桃園縣以前好像那個李處長那邊跟我講，他們縣長希望這個區域計畫一發布就可以怎麼樣怎麼樣，我就說你把區域計畫當成都市計畫在做，然後又沒有主要計畫那一套程序，我說那個是不可能的，所以這個部分我們還是會再斟酌一下就是說，在區域計畫這一塊，我們能夠做到什麼樣的狀況，那配合整個時間的壓力跟我們修法的期程，我們會再做一個綜合的考量，跟我們的規劃團隊再拿捏一下，我們現在還是多聽一下大家的意見。針對今天的議題應該都討論了，就是這三個議題，不曉得大家還有沒有什麼其它的意見？我們分署有同仁來嗎？有沒有什麼意見可以提供給我們？

[城鄉分署代表]：

老師還有各位代表大家好，說意見是不敢但是有一個問題是我想要請教老師麻煩大家給我們一些意見？就是因為現在縣市合併，那像臺中市、高雄市它們都會面臨一些就是土地使用管理有兩套機制的一個問題，就是同時具有都市土地跟非都市土地，之前我們就是有去辦縣市座談的時候，它們的反應比較多是說比如說像臺中市它們一下子要面臨到兩種土地，非都跟都市土地它們兩種不同制度的結合，它們會不太知道說之後它們在對於土地管理上面，到底是要全市都變成擬訂一個都市計畫來管，還是說保有都市土地跟非都市土地的兩套制度並行，等於說是跟原來是一樣的，可是非都這個部分又是屬於中央的權限，都市計畫可能又是屬於現在直轄市的一個權限，但是如果考量說全市都要擬訂成一個都市計畫之下，有些就是開發強度沒有那麼高的鄉鎮市，它又要用都市計畫的標準去訂定一些公共設施，它們又覺得好像不是這麼的合理，所以我是想說老師在這裡面可不可以給我們一些意見就是說，這樣子的合併升格這種情況比較特殊的，它未來在土管使用上面，它是適合說以全是都市計畫的型式來擬訂或者是說還是保留原來的就是同時具有都市計畫跟非都的土地這樣子的型式來對現在的這個合併升格直轄市政府它們在做土地管理上面比較有成效或是比較好的一個建議這樣子，以上謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

剛剛的問題好像你大概也有答案了，因為每一個縣市它現在合併之後，像我們新北市、臺南市、高雄市，它把很大一個規模的非都市土地加進來之後，現在要去擬都

市計劃你們應該會有評估過這樣子的一個難度是有多大，包括我們現在好像新訂擴大都市計畫它要採取的手段是區段徵收等等，就是開發工具依附著都市計畫法相關的規定來的，這一套在做這一個都市計劃，現在的都市計劃比較像是一個開發計畫，因為你說我們的都市計畫法的那個設計上它還有財務計畫，所以它顯然是一個開發計畫，這開發計畫這麼大的一個尺度裡面用開發計畫來處理，還是說它是屬於一個空間資源的分配計畫，像區域計畫這種尺度來處理哪一種會比較適合？這個應該還是可以比較理性的去評估，到不是直接涉及到法治面，法治面來講它應該都可以來做對不對？它可以依照它整個直轄市去擬定都市計劃，依都市計畫法它也可以做，它沒有說不能做，它是要不要這樣做，問題是要不要這樣做，那這個可能是有另外一個考量，不過我們當然大家都可以提供意見啦！戴老師，她的意見有了解嗎？她是說很多合併之後都市…。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]：

這個部分其實我覺得，我先提一點就是回到董老師今天一開始就講到說，當時五都合併用這種方式的合併法大概學規劃的沒有人會贊成，我不否認我也算，因為這個原本用縣其實我們講說比較接近區域的觀念，就是說超越單點的、聚落點的這種其實還包含 rural area 的部分其實是一種典型的區域觀念下的東西，那這種治理模式跟都市治理其實是兩碼子事，所以它原本就不適宜全部都完全用都市計畫的方式這樣來操作，因為它原本就應該是像，反而現在我們請各縣市自己下去做區域計畫是比較合理的。那第二點就是關於是說，今天如果全市區這樣子來看，我覺得有一個滿重要的基本觀念，我不否認這是我回來臺灣之後滿水土不服的部分，像我只要做都市計劃就一定要高樓大廈就是真的是都市化，以我受的訓練背景來講，其實人住的地方只要有一定人口，我不管是鄉下還是都市，我就需要公共設施，其實所謂都市計劃不管用甚麼名稱，其實我目標是要提供良好生活環境，所以規劃公共設施下去，都市計畫不必要幫你變成高樓大廈也不一定要商業化，而是提供生活機能，因為套回區域計畫大範疇裡來講，我還有策略性配置，我可能這個 town 本身就只是純供良好居住用，它的商業可能全部根本是在別的地方，那我們現在都市計劃反正我不知道，從前我記得那個場的好像林盛豐政委的時候，那個場合曾經就有一次在署裡面開會碰到就是，一講到都市計畫他講的就是：鄉下不可以做都市計畫。那所以我就反過來這個問題就是說，第一點我覺得這是一個還滿好的機會教大家一個東西就是說：都市計畫跟區域計畫是完全不同的觀念。其實我們新的五都裡面，有三個是合併了大量的土地，其實它是區域它根本不是一個都市，就像東京的處理，其實推薦大家可以去思考一下，看東京地圖，有部分叫區，可是大東京都外頭有一堆還是叫做市，所以就看到一個 metropolitan 跟 city 的處理還是不一樣的，metropolitan 還是比較像區域的，所以這個問題還是回到該做區域計畫的就做區域計畫，該是非都市土地的就還是非都市土地，它不是從法制面上看的問題，它根本是我們講說空間規劃科學的人從空間特性來看的問題，我覺得應該是回歸到那裏去，所以我最後結論還是簡單只有那一句話就是說，該是用非都市土地處理的

就該是非都市土地，它是低規劃強度的，那該高規劃強度的，不管它真的是都市還是農村，你該用高規劃強度的東西用高規劃強度的工具，它是不同工具、不同性質，所以我老實說在法制上目前就像主持人說的，法治上這個工具兩個都是現成，就這樣操作就好，不要刻意去把明明就是非都市土地，像是我們臺中最離譜，臺中市想要開車開到和平區的梨山還開不過去，我要借道南投才開的上去，那個要不然就得坐飛機、坐直升機上去，所以我想這個是最典型的問題，我就不可能把它當都市計劃來弄，我想這個是一個很簡單的答覆，我想在這方面我不會從法令面來看，我覺得應該要回歸到空間科學的角度來看。

[中興大學董建宏教授]：

我想我呼應戴老師的講法，基本上從規劃科學的角度來看，空間本來就有不同的程度配置，那臺灣定義的城市或大家覺得什麼叫做城市都以臺北城叫做城市，其實這個是一個很大的錯誤，在美國社會科學中都市社會學的定義，人口聚集三千人就叫 city 了，如果用這個定義的話，我想臺北市就是很多 city，因為你每棟建築大概都三千人，我們要這樣子談的時候，其實像剛剛戴老師提到就是，我們如果就現行的工具上來看，現行工具可以運作的邏輯就是，在不同程度的開發狀況之下的工具使用，所以如果人口聚集密度比較高的地區，即使它是今天所謂的鄉村區比方說集村範圍，你真的其實是應該要賦予它一定程度的都市計劃的強度，比方像公共設施的興建、下水道系統、汗水處理系統，農村再生為什麼那麼為大家所詬病，可是還是有些學者願意支持，一個很重要的概念就是，鄉村地區的那個汗水系統，它沒有處理的時候它跟灌排系統是在一起的，所以造成各位今天在臺北吃的便當裡面的米飯，其實你也不知道用什麼樣的水在灌溉，對不對？因為它們的農舍就在它的住家旁邊，如果你仔細去想一想那個畫面，我就很懷疑你今天吃的下，不好意思已經要吃飯了，我的意思是說，不同的空間的使用強度，所以我為什麼從剛才一直主張就是說，國土計畫裡面的三大空間區分其實是一個非常 smart 而且我覺得是很合理的空間區分，而這個時候我們其實在沒有辦法達成國土計畫法的修法的狀況之下，我們是不是可以在整個土地管制使用規則裡面去用這個概念去做空間的區分？然後在這個概念之下，就如同剛剛戴老師講的，在五都的其中三都的空間裡面，開始去明確去規範，透過區域計畫法去明確去羅列什麼叫做生態敏感區、什麼叫城鄉發展區、什麼叫做農業發展區，它先羅列出來先做好、做出來，不然的話我們現在就會發現一個很嚴重的狀況，五都裡面其它三都的首長他們現在的整個運籌空間實在是太大了，我講一個最簡單的，高雄市長如果真的要認真去跑紅白帖，她要有直升機，因為她管轄範圍最高到玉山，最遠到東沙島，所以沒有直升機她沒有辦法運作，同樣的臺中市長跟臺南市長都是一致的，他整天跑這個就好了啊，他不需要做別的事情了！然後到最後地方上一定告訴你什麼？還有劃公路啊！路越開越大越好啊，你到最後整個的國土空間就是完全碎裂的，你所謂的優良農地完全都在整個首長的行政壓力之下，搞不好他就自己就去開發甚至都不用地方要求，所以我覺得說我們透過土地管制規則裡面把真正我們覺得合理的就是三大空間或是四大空間的國

土區分先把它在計畫裡面就明訂了，然後透過區域計畫的實行手段，就是去羅列開發強度跟運作邏輯，然後使用不同強度的工具去做合理的空間規劃，我想這樣子其實是可以解決地方行政上面的問題，地方的官員在執行的時候也不會有一個壓力，因為我想我們就是說因為是委辦事項，所以壓力就推到中央，地方官員這樣子會比較舒壓，然後中央官員也見不到這些地方民意代表所以也比較沒有什麼關係這樣子，要不然的話我覺得在地方上它絕對會面臨到就是說開發強度的壓力，那使得它沒辦法操作，所以用委辦事項然後用土地管制規則這樣子一個抽象的規範原則的時候，其實搞不好可以解決處理目前很多相關的困境，以上。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

謝謝，剛剛提到的我印象中宜蘭縣目前正在做的這個計畫，好像它就有環境容受力這個觀點，去做各類的分區，這樣的做法也讓我想到以前在做的環境規劃的那個過程，第一件事情一定會去做 data 蒐集，找出來然後分析它的承載容受力，然後做怎麼樣的使用，我想不管什麼樣的尺度即使是一個基地的或者到一個縣的，這個都是必要做的，然後你才能做最適當的土地利用的規劃，那這個我們來努力，你剛剛問的問題其實大家就是這樣沒有什麼答案，就是看你的需要，那基本上還是應該透過比較上位的計畫先去做資源的分配，我很高興今天分署有來我們比較放心，因為接下來很多中央的一些計畫都要透過分署來達成，這類的溝通如果有分署在其實我們很樂見，你們的參加我們很感謝，好，因為時間很晚了，對不起，如果大家... 我們玉滿有沒有什麼意見？沒有，那個世芬？沒有，其它有沒有還有什麼？來請。

[新北市城鄉發展局]：

耽誤一下大家的時間，我是新北市城鄉發展局，我問一個簡單的問題就是說，我們若是以這個行政效能，因為我們都是屬於地方屬於小咖的啦，都是要聽中央的事情，然後中央它的遊戲規則都是中央來定，地方要去遵循要去執行，只是遇到地方想要長大的時候，中央就想辦法去把它限住，舉例來講的話新訂擴大都市計畫，在之前的時候的話是直轄市就不用了，不用再經過區域計畫委員會直接就是走都市計畫的程序，那這個部分的話在我們升格為直轄市之後我們是相當高興的，因為可能中央也沒有想到說還有三個直轄市會誕生，那之後我們來一個行政來文的時就說：你們這個還不行，你們還是要回到原本區域計畫系統然後再來做都市計劃的一個程序，這個都是中央所訂的法規，所訂的一個行政遊戲規則，可是我覺得說中央為什麼在這個時候就要開始去改它的遊戲規則？舉例來講，我是辦臺北港的，那臺北港的話是中央既定政策，從八十八年到九十八年才合併發布實施，區域計畫辦了六年、都市計畫辦了四年，那為什麼要這樣子走？剛剛航空城的時候我們現在又有做商港合作的計畫，那我在想說航空城區域計畫為什麼它不能夠走開發許可制？它一定要走區域計畫之後然後再踐行一個新立都市計劃程序，它的意義在哪邊？如果是說在都市計劃的一個程序它要補足或是它有一些條文或是說有一些策略手段，財務

的方面要去補足，在區域計畫這部分難道不能做嗎？一定要做兩個程序的這樣子，那對於都市計畫執行下來來講的話，第一個，都市計畫政府的政策要做十年你去跟誰競爭？我們常常講說我們臺北港很優越、然後航空城很優越那又如何呢？好不容易縣市政府就是說：很高興能做這個計畫，都要做了，結果又說這開發不行，就是說這個是一個老大應該要有老大的風範，它訂定的規矩就是說你下面的人是我的嘍囉，那你要聽我的，我要補助你叫做委託案，那我不補助你我自己也可以自理，講難聽一點是這個樣子，那我按照你的規矩來做的時候，為什麼你們還要有這麼多的限制？我是建議是說這個是一個不去頭的一個政策，那將來在這樣的做法的時候是不是有比較適宜性，能夠從行政效能去考量？不要一個計畫動不動就十年才能夠做開發，我們都市計畫九十八年都市計畫通過我們還要再花兩年到三年再走區域計畫，區段徵收計畫，那這樣子真的能夠開發臺北港是一百零二年底預計才能夠交還土地給地主去做，那前後已經...是不是有競爭力就不曉得謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]：

這個問題應該是另外一個層面的問題，有關行政效能的部分其實是我們現在在考量的，就是說盡量讓這個計畫的確定性更明確，減少一些審議的一些裁量，不管是在環評或是區域計畫委員會，所以我們要強調為什麼要回歸到計畫指導，計畫指導是因為計畫比較周延，它的廣度比較大，所以我們不是從個別開發計畫去談，而是從整個計畫先擬出來之後，如果符合這個計畫指導的，它在審議個別開發的時候應該就會比較明確，這不只是臺灣，我想全世界進步的國家都是採這個方式，那這是一個中心的原則、核心的問題，這個部分我們會努力。但是你剛剛提到的我必須還是有一點回應一下，第一個你說這個政府政策改變，其實不是這樣子，區域計畫當初會寫新訂擴大都市計畫直轄市不用，是因為當初臺北市、高雄市它基本上都是都市計畫，會有零星的像是譬如說是高雄，大家還可以想像高雄還有非都市土地嗎？有！那是因為它的行政部門當初在後續擬訂，因為早期有些臨海工業區它依照非都市去畫的，但是後來擬定都市計畫的時候，不曉得什麼原因，我們坦白講應該是一個疏失，沒有把它放到它的都市計畫裡面，所以我們留著說只要是直轄市的，它要去把它納進去的不管是擴大還是怎麼樣，趕緊把它放進去，包括我們臺北市之前在這個基隆河還是新店溪整治的時候，有一個河道重新劃分之後，臺北縣市的土地面積調整了，那這個部分要不要再來重擬都市計畫？不需要！所以我們當初的意思是那個意思，這類的本身是以都市發展為主軸的直轄市本來就要去做了，不需要去再走新訂擴大都市計畫，那個意義是在這裡，但是現在的情況不同了，剛剛已經提到了它原來非都市土地比都市計畫區還大的時候，這裡要走剛剛講的，它的計畫屬性不一樣，它的考量因素是不同的，所以是因為這樣子我們才有做了一個變更區域計畫一通的這樣的一個解釋，所以這個意義不同。另外一個那個開發許可跟這個都市計畫的這件事情我要說明一下，就像我們之前有一個開發計畫，就在屏東龍泉新市鎮，它完全利用臺鳳的土地有上千公頃它要來弄一個龍泉新市鎮，它預計容那可能是二十萬人口，它要開發許可，我想我們的這個領域的人學都市計畫的人，非都市

土地目前，我剛剛講的區域計畫法就二十四條，你用這個新市鎮開發之後郵局、警察局、醫院、診所這些公共設施的配套怎麼去處理？沒有！在非都市土地開發的話，這新市鎮誰開發的誰就是老闆，我可以圍一個門，你要進來還要到通行證，二十萬的一個新市鎮可以這樣做嗎？它裡面的警察局、裡面的衛生所、醫療要怎麼配置？這都不是非都市土地開發許可能夠處理的問題，那個要回到都市計畫法它本身有那一套這麼完整相關的配套的一個做法，所以開發許可很好用但是它有它的限制，個別的可以，就是說我們必須強調開發許可是在現在都市計畫以外，很明確的開發行為，單一的開發行為，可以來補充它的不足，但是真正的開發還是要回到都市計畫去，這個屬性是不變的，不能把我們非都的開發許可變成是一個綜合性的都市計畫也可以用非都市土地開發來做，那整個會是一個世界的災難，因為我們的配套的作為根本沒有做到那個樣子去，所以回到剛剛講的，這兩個屬性不同，至於那個時間的問題我覺得我們必須接受就是說，我們如果未來這種審議的開發不管是開發許可或新訂擴大都市計畫整個時間上應該要壓縮的比較短，不能像現在這個樣子三、五年，我們都不會接受，因為一個開發計畫不要你講說是一個都市計畫，一個工業區的開發你要審到三年到五年，其實那個商機都已經不見了，你審的過程裡面它的那個競爭力，等到你同意給它的時候，那個市場不曉得已經變到什麼樣子了，所以這個部分甚至連英國最近正在做一件事情就是說，屬於國家重大建設的部分它有一部分要排除開發許可，換一句話說它排除的目的地是說，我寫一個計畫在前面像核能電廠的開發，它就寫了一個核能廠的一個所謂的N.P.S(National Policy Statement)，一個政策計畫，政府就擬定一個核能電廠的開發計畫，未來現在英國有十一處核能廠，未來要退縮十處，這十處未來怎麼去做、選什麼地方？它就擬一個政策計畫，這個部分真的是給大家的意見，這個只要通過之後，未來核能廠照這個做它希望一年以內就能夠達到開發的一個許可，沒有錯這個部分我想我們必須來努力，尤其中央，那我的做法就是說，因為避免這種沒有效率的審議，所以我們一則要跟環評還有其它的委員會要做整合，能夠平行審查的平行審查，聯席審查的聯席審查，最好不要有一些共同的事項分別審查，這會造成一些問題，另外一個就是說計畫的確定性，不要讓這個委員會的委員可以憑自己的想法去要求做一大堆的補充的內容，然後永遠補不完，一本開發計畫從原來這薄，審了三次之後變的跟桌上一樣高，那個部分要有一個明確的計畫，這也就是在國外在審開發許可的時候它是希望有一個比較上位層級性的計畫來指導你個別的開發計畫，如果你符合的時候，對不起這委員會不能給它否決掉，它可以提出申訴的，所以我們才講說那以前的區域計畫法做的太空了，那麼大北、中、南、東做的太空了！每次因為指導性不夠所以委員就可以提出很多的意見，為什麼設這裡為什麼不設那裡，這規模為什麼要怎麼樣，那我們講說那應該要縣市這個計畫裡面，這個尺度應該比較細緻！它要做的比較清楚，這個部分我們縣市政府自己要去提出一個想法出來，未來這個計畫只要被接受核定公告，那照這個計畫來申請開發許可的就很快啦，因為你符合這個計畫內容，不會再去質疑你的計畫合理性，那這也是一個滿大的改革，這個是我們目前推動縣市計畫裡面的一個目的地，但是這會衝擊到剛剛今天討論的一些問題，它

又不很明確的時候它的法律的這個限制性或者是授權性有沒有問題？我們剛剛董老師講的要有比較抽象性要有一些彈性，所以這裡面就是有一些事情必須要比較細緻性的處理，讓這個整個後面的一些影響能夠減到最低，然後我們整個社會發展是正面的，讓大家也更清楚整個空間計畫的擬定的一個內容，抱歉我回應了這麼多不好意思，不曉得大家還有沒有什麼樣的建議？如果沒有我們歡迎書面意見都可以提供給我們，我們也很樂於回答，那今天我們的座談會是不是就到這邊結束，歡迎大家的參加，謝謝大家。

附錄 6：本署 99 年度「直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具」委託
案第三次專家座談會會議紀錄

壹、開會時間：100 年 7 月 19 日（星期二）下午 2 時整

貳、開會地點：本署 601 會議室

參、主持人：本署許副署長文龍（陳組長繼鳴代理）

記錄：戴珮如、王雅琪

肆、出（列）席單位及人員：詳如簽到表

伍、發言要點：詳如附件

陸、散會：下午 6 時整。

附件：發言要點彙整

[本署綜合計畫組廖文弘科長]

先針對區域計畫法相關規定有關部門計畫的內容、區域計畫的演變以及區域計畫跟部門計畫之間的規定做個整理，分別分成三個部分。第一個部份就是部門計畫的議題，區域計畫與部門計畫，希望可以在未來來調整或因應區域計畫跟部門計畫之間的關係。

按照區域計畫法第 7 條的規定，在區域計畫內容中有關部門計畫的部分，大概可以分成六個項目，包括自然資源的開發與保育。這部份，原則是劃分為區域計畫裡限制發展地區，這是屬於保育面的這一塊，也是大多數人認為這是區域計畫與部門計畫之間操作比較嚴謹的部分；對於其他五項的部分，包括產業或是其他運輸、公共設施或觀光遊憩，對於這部分在實質上，區域計畫是做一個彙整的動作，也就是各目的事業主管機關在依據各目的事業法定所要推動的相關計畫以及內容，把它彙整到相關區域計畫裡面，所以這是比較麻煩的地方。本來按照區域計畫法第 12 條的規定，區域計畫公告實施之後，區內有關開發或建設事業計畫，均與區域計畫密切配合，但在實務上是做一個彙整的動作，所以要去踐行區域計畫法第 12 條，部門計畫跟區域計畫之間去做配合，變成區域計畫是被動的，反而是部門計畫在前面引導國土計畫要怎麼去進行，而且區域計畫通盤檢討的時間也都拉得很長，導致區域計畫沒有辦法有效的達到引導部門計畫的目標，所以為了今天討論方便，我們把部門計畫分成四大類。

主要有依各目的事業法令法定分區主動劃設的保護區，這部分除了按照區域計畫法相關規定外，在目的事業法裡也有一些管制的事項來進行第一類的部分。第二類的部分是國家公園區，國家公園區是目前 10 種分區的其中一個分區，這個部分可以依照國家公園法跟區域計畫法相關的規定可以進行管制，這兩個部分是目前比較少問題的。

基本上會出現比較多需要改進的部分是區域計畫劃設非法定的分區，就像保護區或是重要水庫集水區，因為僅能依照區域計畫法來進行管制，那目的事業主管的配合會比較弱的，所以這部分是我們需要再加強的。

另外一個是純粹只按照區域計畫來主動劃設的森林區，這森林區不會是指依森林法所劃設的國有林班地等那一類的森林區。依區域計畫法的規定，將可以自然引領的區域也劃成森林區。因為過去在區域計畫裡，第一次劃定非都市土地使用地的時候，也把很多非森林法系統下的土地劃成林地，而這部分也只能靠區域計畫法來管理，所以這部分應該要進一步來探討。

按照區域計畫法，也將區域計畫裡所劃設的二十類的限制發展地區、二十一類的條件發展地區做一個彙整，可以請大家參考簡報資料的第3頁，因為字體比較小，所以大家參閱一下，待會可以來探討這個部分，我們僅就第三類來舉例，跟大家做說明。

報告主席，目前在區域計畫裡劃設的限制發展地區，我們訂定了一些管制原則，而管制原則有除外條件。規定不可以在限制發展地區裡做開發利用，也就是不可以去辦理使用分區或是使用地的變更。我們有幾個除外的情形，像是公共設施或是零星狹小的部分，如果目的事業主管機關也同意的話，這是可以的。

另外，假設在國家公園區裡有零星狹小的部分，除要符合本計畫的管制外，還要符合國家公園法的相關規定。基本上對於限制發展地區，如要開發利用，我們會依現況來管制不給予通過使用分區或使用地的變更。在過去的案子裡，出現是不是會有區域計畫法第15條的法律保留原則的問題，故在未來真正在辦理行政處分時，會到審議規範和管制規則裡，將依據區域計畫的指導來做處分。

在區域計畫裡面有明定重要水庫集水區有定義，而且跟非都市土地審議規則的相關規定都一樣，這是在第91次區域計畫委員會大會上通過了的文字，這部分是請經濟部來做一個查證的工作，內政部再配合辦理公告。

那目前配合變更區域計畫第一次通盤檢討，我們有請經濟部水利署送的22座水庫給我們，也在今年的2月23號已經把相關的重要水庫集水區的範圍做公告。基本上所有開發案在辦理開發的時候，都要去查核他們有沒有在重要水庫集水區裡面，那這部分按照目前行政院의 指示，亦是請水利機關來配合辦理進行相關開發計畫是否有座落在重要水庫集水區裡的查證，至於如果已經查出來在重要水庫集水區裡面，要辦理一些除外情形的同意時，我們會請各目的事業主管機關來協助做下列的認定，我們會請水利署來協助檢測他們是否有影響重要水庫集水區水庫的水質以及水庫的涵泉。

因為整個重要水庫集水區的範圍很大，屬於上游林班地的部分，會不會對國有林地有影響？這部分是請林務主管機關來協助，對於水土保持這部分則是由水土保持局來協助辦理，對於道路上下顛坡的水土保持的工作，這個我們是請交通部來協助認定，也就是說在重要水庫集水區裡面，我們要來踐行這件事情，本來它應該是在我們區域計畫指定的部門計畫，但是現在有關重要水庫集水區的主管機關並沒有一個明確的單位，所以就由我們內政部這一邊來處理目前一般重要水庫集水區的相關規

定，所以這部分就像我剛才提到的這個在區域計畫公告實施後，經過水利署來查證公告重要水庫集水區的範圍，如果這件事是符合限制發展地區的除外條件時，我們有相關的程序要來踐行，我們要配合相關的機關來做一個決議，是不是要讓這個開發案在重要水庫集水區裡進行及辦理後續的開發，這是有關重要水庫集水區的部分。

至於森林區的部分，森林區的劃設在變更第一次通盤檢討的相關規定裡，還有七種情形可以劃做森林區。其中的第五種，係指其他山坡地形成公私有林地，它不是屬於國有林地，而是對照實驗農地、保安林或是林班地，但也是依相關事業法所劃設的各種保護區等的林地。重要水庫集水區查定林地的部分，這第五個部份是我們覺得比較難處理的部分，因為目前尚找不到比較明確的主管機關。這部分森林區的形成，基本上是在區域計畫公告實施之後，縣市政府按照第 15 條的規定來劃設完畢並經過內政部許可後，區內相關的開發行為，目前是參考重要水庫集水區的做法，如果要踐行同意的內容，我們主要會請林務局來協助幫忙有關引領事業的影響，然後召開檢討會議來認定。如果同意了，才會進行有關變更森林區或是森林區的規範。我們特別強調重要水庫集水區跟森林區都是屬於區域計畫限制發展地區，屬於保育型的，對於未來改進的方向，提供給大家做參考，以便待會作相關討論。

第一個，縣市級區域計畫大多是把部門計畫依法劃設的保護區或是管制範圍放進計畫內，或是形成限制發展地區或條件發展地區。在各部門之間，區域計畫是配合的角色，以發揮區域計畫法第 15 條部門計畫擬定機關對於綜合計畫的配合義務的立法意旨。這部分是要作為踐行區域計畫法管制的適法性、妥當性或是另一部分有待商榷。

再來，怎麼發揮區域計畫的指導功能，使區域計畫跟部門計畫之間做一個整合？本次區域計畫通盤檢討研訂非都市土地分區使用計畫內容，等一下會在下一個章節跟大家說明。這部分除了將區域計畫裡的使用計畫，尚包括土地使用的根本方針與土地資源的分類，土地資源的分類，主要是限制發展地區、條件發展地區的內容。現在我們也計畫區域計畫的土地使用計畫的指導，可能會包括經濟部的擴大都市計畫、都市體系的位階以及要告知保育或發展一地區等。

另外，我們會先就原本有關區域計畫各種使用分區檢討其劃定的標準，也包括非都市土地使用管制相關的內容，先做一個規定。回過頭來，到底要怎麼落實區域計畫既有的指導，然後再來改善當前區域計畫的指導性對於部門計畫的指導性比較薄弱的地方，這是我們目前認定比較缺失的部分。

我想，大家都曉得，內政部並非是一個資源分配的單位，也就是為什麼法有明定，但都不會在區域計畫裡沒有辦法寫。因為寫也沒有用，各目的事業主管機關各有目的事業法可以去做依法應做的建設計畫或是相關的工作，不用經過區域計畫委員會的同意。而且區域計畫法對於限制發展地區之外的土地的指導性不是那麼強時，造成區域計畫對於部門計畫的指導比較弱的地方。假設對於部門計畫的一些指導放到土地使用計畫裡面，那它的內容將包括經濟部擴大都市計畫的範圍及位階，或者是要保護或發展一個地區，我們只希望部門機關可以把適宜保育的區位及功能具體講

出來。那請部門計畫主管機關配合劃設相關法定分區，以利地方政府配合檢討變更土地使用分區。相對的，我們也希望把適宜發展的區位能具體地呈現出來，以做為審議開發許可的參考，基本上這是我們目前對於未來改進方向的建議做法。

在表二的部分，更具體的內容的是一些土地使用計畫的內容。有關今天討論的議題就是區域計畫法第 12 條針對一些部門計畫的指導，希望可以透過資源型或設計型的規定，在未來的各個區域計畫裡呈現。至於剛說有關都市計畫的部分是區域計畫法第 11 條規定；有關非都市土地使用分區以及使用地的變更部分，則是區域計畫法第 15 條；而今天主要討論的部分係針對第 12 條的內容，我們很快的做一個簡報說明，希望可以對接下來會議的進行，會有一個引導的作用。謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

這部分係針對現行的區域計畫的規定來做說明，比較偏重於限制發展地區或是比較大型的部門計畫。我來說明一下，區域計畫法第 12 條的內涵，其實區域計畫裡面還有一塊部門計畫是屬於開發利用的，或者是區域計畫第 7 條所說的，區域性產業發展計畫、區域性運輸系統計畫、區域性公共設施計畫、區域性觀光遊憩設施計畫、區域計畫性環境保護措施計畫，這些皆是很典型的產業計畫。這裡面會涉及到土地使用機關跟目的事業主管機關的關聯，就像是工業區的開發、觀光發展、交通發展、交通計畫這類的問題需要在計畫裡要怎麼著墨，這是屬於設施發展利用型的。這部分在未來的計畫內涵裡，應該要怎麼去做、處理，是我們蠻關切的。

剛才的簡報內容是強調後續針對空間計畫裡的環境保育這一塊，像水資源或環境敏感地區，這都有涉及到目的事業主管機關或依法應作為的部分，那這部分跟我們的計畫內容有高度相關。當它沒有做的時候，我們要怎麼辦，譬如剛才說的森林區，森林區目前在區域計畫裡係列為限制發展地區，又會直覺認為森林區的目的事業主管機關應該是農委會林務局，其法律依據就是森林法，但經檢視過後發覺森林區不完全依照森林法去劃設，還有其他也被劃在森林區內，所以這部分的處理執行面上，確實有一些需要釐清的。如果這一塊能夠跟目的事業主管機關銜接得清楚的話，最主要是希望目的事業法的相關人一些禁止作為應該先做了之後，再由我們空間計畫再來做銜接，譬如說農業的優良農地或是農地等級，應該由農業主管機關做好的，區域計畫再根據需要保育、保留的農地來做土地使用計畫及土地使用分區，未來跟城鄉發展局該怎麼做，再來做搭配。當這部分沒有講清楚的時候，該目的事業主管機關就跟我們混在一起。大家都期待區域計畫是個萬能丹，什麼東西都要在計畫裡面交代，但在現實面上，確實有很多工具沒有辦法完全拿捏的，這是我針對區域計畫的狀況做一個解說，接下來安排戴老師來為大家解說。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

因為時間有限，因此我做的張數很少，希望可以先給大家初步的了解。不過我想先說明一點，這跟剛才廖科長的報告會有些微不一樣的地方，像對德國的部門計畫的理解上而言。我舉個例子就是高鐵計畫，也是由特定的事業主管機關所提出來要做

的東西，這種事業計畫在臺灣非常普遍，這就是事業計畫。而綜合計畫係針對特定範圍空間內，跨部門的任何東西都要管，這是它們兩個最大的差異所在。

在德國法裡有一個很重要的特徵，這是兩個平行、完全不同的計畫系統，其法源的結構也是不一樣，因此就操作規劃來講，不管是在規劃實務上或是在法制上需要做到讓這兩個系統幾乎能夠水乳交融的時才有辦法執行。在建構整個層面上，我們用最簡單的話語來講，綜合計畫不管上至國土、下至區域計畫，甚至到都市計畫，其實都具有二體部門計畫的角色在裡面，雖然號稱它並不優先於部門計畫，但事實上它是具有主導性的、前導性的，這一點光從表面或是文字上面來講，跟區域計畫法第 12 條是沒有太大的差別，綜合計畫走在前頭，然後部門計畫就來配合。在此架構下，有兩個很核心的操作單元，一個是就時間上來講，從擬定的階段就開始進行整個協商的平臺，一直到區域計畫被發佈實施之後，在計畫發佈之後的部門計畫與開發行為都會受制於區域計畫，因此從時間的角度來看，它被切割成兩塊來看，一塊是區域計畫的計畫擬定階段，一塊是在計畫發布實施之後。另一個角度就是操作方法會建立在兩個元素上，一個是區域計畫的法規內容，就像區域計畫法第 11、12、15 條的內容，區域計畫內容是具有法律拘束力的，不是只把它當作花瓶看而已，那這個就是法規設計的問題，以及區域計畫的內容是真的需要大家執行的 Ziele，這是一個蠻核心的一個元素；第二個核心元素是程序的控管，就是在設計出來的程序過程中，如何讓部門計畫跟綜合計畫被整合或是被協調在一起。

回過來看，在時間上的第一個階段，類似臺灣的區域計畫法，其實德國法也有規定區域計畫擬定的權限跟程序，當中特別重要的是在程序的部分，在臺灣會規定的比較簡略，那他們會規定到什麼程度呢？我曾經用別的術語或是字眼來形容過機關參與，也就是如果內政部來擬定一個全國的區域計畫或是國土計畫，那麼它可以設定期限要求各事業部門，在期限內提供一個規劃的意見，不管是主動想做的或是對於計畫規劃的意見。德國法係透過以下的三種操作方式來完成整個作業模式，除了將來產生一個具有法律效力的國土計畫或區域計畫外，還可以採用一種契約模式來辦理。在公部門機關之間是不是可能締結一個行政契約，甚至有時候不是水平的，而是有上下的，對大家已經產生了一個共同的行動方案的拘束力。最後提供一個就是規劃型顧問，就像是中央提供資料或操作方式給地方政府、中央在內政部這邊，大概想要提供資料或訊息給其他事業部，或者是逆向的提供，都有可能這些情況的存在。有關規劃型顧問，德國區域計畫法第 20 條提出一個很重要的觀念，擬定機關本身會籌設一個顧問性機構，顧問性機構本身的成員是來自各個事業，例如水、能源、工業、地方層級的代表，透過這樣的平臺較能去掌握到計畫擬定的過程中，事先了解各個部門之間的需求以及把問題處理掉，這就是他們的處理方式。

如果一旦開始進入區域計畫之後，它就可以產生法律效力的，那它的作用方式，跟臺灣的區域計畫法第 11、12、15 條是一樣的，完全是作用在公權力機關上。其中重要的關鍵在於它把區域計畫的內容按作用強度區分成三種，強度最高的是目標，目標很明確的，例如今後這個地方起碼維持多少的綠化量或是優良農地是一定要做到的。

第二個是 Grundsatz 原則，希望你盡量怎樣做。這兩個的差別在於法律效力，以一個具體的目標來講，產生各機關對於區域計畫的內容是有強制性的，Grundsatz 是有注意義務的；如果是原則性規定，只要列入考量即可，是有違背的可能性。那原則性規定的操作方式是該怎麼去做呢？假設水利部或工業部認為這樣的計畫內容會讓未來的計畫做不下去。第一點在擬定程序中，應該要在限定機關表示意見的期限內給意見或提出異議；如果提出了異議，原則上只是被列入考量，並不一定非得接受，但將來被證明是一個重大的問題，真的需要修改的話，依然可以連動到區域計畫的修正上。這跟區域計畫法明顯有一個差異就是該怎樣進行配合。如果有重大開發案件需要去修正區域計畫時，可以把程序規定出來，在臺灣看不到的有這一點。誰來認定所謂的重大開發案件，重大到需要修改區域計畫，在我們法規裡也沒有這樣的規範。

那另外一個作用的程序是空間秩序程序，目前在臺灣有類似的流程，但作用又不盡相同。空間秩序程序有一個作用，在後面會講得比較仔細一點，重要的是類似像環評一樣，所有的部門計畫對於私人所申請的開發案的准駁進行不符合區域計畫或國土計畫的審查。它有兩個落實區域計畫拘束力的東西，可以強迫部門計畫必須要聽話，這等到待會講第 15 條的部分時再說。

先說第 14 條的部分，第 14 條規定了第一種情況，區域計畫擬定機關碰到已明定出明確的目標，於審查底下的部門計畫或是人民所申請的開發許可案件，發覺其有抵觸到區域計畫的目標時，原則上，這時的區域計畫擬定機關手中握有裁量的權限，要不要對它做出無限期禁止使用。譬如廬山溫泉的地質結構已經很危險，如果南投縣政府將來仍然要設置風景區並開放申請時，原則上新開發案的准駁權在南投縣政府，區域計畫擬定機關仍可依據區域計畫的內容直接對當地做禁止的命令，那就會變成什麼情形？如果是私人案件，政府就沒有辦法總量的開發案。如果有相同的情況，假設交通部的觀光局，基本上要成立國家風景區並開放溫泉觀光，如果沒有辦法有效的依異議程序去進行變更時，擬定機關依然可以對廬山作禁止開發或是禁止作部門性計畫的規劃，我想這是第一個情況。這種情形是被做到無限期的禁止。這禁止並非針對人做的，而是對各該有公權力權限的機關做的；易言之，這跟區域計畫的法律效力跟作用模式是一致的。

第二種情況是在擬定計畫階段，區域計畫擬定機關為了防止干擾到各該主管機關權限的行使，最長在兩年內，可以禁止其他部門或是有權限的主管機關核准開發行為或部門計畫，由此可見區域計畫的力量很大。

另外一個蠻重要的部分，有點相似於臺灣的區域計畫委員會所做的開發審議，但其作用方式跟對象是不相同的。

在任何區域計畫範圍下，這幾種類型的開發行為會跟環評類似，除了要做環評以外，還要再做這樣的評估，是在評估、審查它與既有區域計畫所設定的使用方向是否相同。目前列出來的項目，大略上是屬於比較重要的設施，任何跟核能、輻射、水、防災、交通、遊憩...等，都要經過這個審查程序。為什麼會像環評？這個審查程序要特別注意一點，之所以像環評是因為個別的設施都有自己的事業主管法規，

原本就該依其事業主管法規去做計畫確定程序，這規定在行政程序法第 164 條，但因為欠缺細緻的條文，所以目前是沒有辦法做的。

這部分在德國執行的時候，Raumordnungsverfahren 直接去理解時，就當作它是另外一種環評，評量它是否符合區域計畫。在這流程裡，假設要設置公路或工業區的主管機關必須強制參與這個程序，將來做出來的結果，也會影響部門計畫是否可能被許可，我想這個是一個蠻重要的流程。透過這種作業方式，一方面落實區域計畫法定的拘束力，也可以同時貫徹機關間的參與。這張 PPT 為大家做一個簡單的補充說明，嚴格來講目前在臺灣沒有適合的翻譯，而我才疏學淺不敢隨便亂翻，所以先把它掛出來。這程序大體上以法律行為而言，即使是在德國學理上不是完全沒有爭議。需要提醒的是因為個別的部門計畫要設置工業區或科學園區，如果可以通過至發佈實施階段，其實仍是依據各目的事業主管法規來通過，並非依據這程序來通過的。

簡單來說，回到德國來看，兩個是平行的計畫系統。就這程序而言，區域計畫一旦發佈實施之後，隨後出現的部門計畫，原則上不可能發生違反區域計畫的情形，如果真的有重大到被認為需要有一定程度的違反時，一定會產生它要與垂直性計畫做溝通，因此原則上不會發生兩邊互相衝突的法規。我就簡單的報告到這裡為止。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

剛才這樣一談，似乎德國已先預知區域計畫與部門計畫之間的關聯性很密切，所以特別針對程序的部分有做明確的規範，而我們的區域計畫系統有關這部分的，大概只有第 12 條而已，大略帶一下區域計畫跟興辦事業計畫之間的關係。待會還有兩位老師，那先請陳老師做個補充說明。

[國立成功大學都市計畫學系陳秉立博士後研究員]

各位先進大家好，我這邊僅就日本在國土計畫與工程計畫之間的整合做一些補充，我會先說明一下日本國土計畫的架構、日本的國土利用計畫跟部門之間協調的特色，包括計畫前的協調機制之規定，以及日本的國土利用計畫跟各部門計畫的法源之間的整合，最後還有一個特色就是相互牽制的設計。

首先是日本國土計畫的架構，日本的國土計畫是雙軌制。關於國土利用的部分係以國土計畫法為依據，另外一個比較偏向政策性的叫做國土形成計畫法。國土形成計畫法對在座的各位前輩可能有一些陌生，這其實是以以前都會全總開的一個體系。因為區域計畫的內容比較接近國土利用計畫，所以有關國土形成計畫法就先略過，把重點放在國土利用計畫法上。

國土利用計畫法的規定，不管是全國計畫、都道府縣計畫或是市町村計畫，其內容上包括基本構想、國土利用目的、目標以及各地區的概要，亦有規定必須實踐前兩項內容必要的一些措施。它是作為其他相關部門有關於國土利用相關事項的根本，不過待會會發現它與其他部門計畫之間是一個相互協調的狀況。在國土利用計畫法裡面，除了全國計畫、都道府縣計畫及市町村計畫以外，尚有一個土地利用基本計畫，其與都道府縣計畫一樣，同樣是以都道府縣作為擬定機關。這兩個結合起來就

會像區域計畫。基本上，都道府縣國土計畫是遠哲式的指示，所以剛提到的基本構想、目標及措施，全都是文字敘述。我們所熟悉的計畫書與計畫圖是放在土地利用基本計畫。根據國土利用計畫法規定，只有全國的國土利用計畫與都道府縣的土地利用基本計畫是法定計畫，也就是在國土利用計畫裡的都道府縣計畫是一個選擇性，可以視其需求而定，不是一個必要的計畫。

有關國土利用計畫和其他部門協調的部分，首先是計畫前的充分協調機制的設計。關於全國計畫的部分，計畫擬定的國土交通大臣有義務必須要去聽各縣知事的意見，而且要對縣知事的意見提出回應，同時也要聽取國土審議會的意見。由於最後審議決定是由閣議來做決定，於是其他相關的部門可以藉著國土審議會的程序進行意見表達。另外，都道府縣計畫，雖然是一個任意擬定的計畫，當縣知事提出都道府縣計畫時，仍有義務跟下層的機關市町村長聽取意見並提出回應，同時也要聽取由他們相關部會組成的國土利用計畫審議會的意見；另外還要向國土交通大臣報告計畫內容，由國土交通大臣向相關行政機關首長以及國土審議會分別聽取意見並進行協議，協議最後的結果是由國土交通大臣去建議或勸告縣知事修正其計畫。但整個都道府縣計畫的議決機關是議會。

另外，都道府縣必須要擬定土地利用基本計畫法，就是大家比較熟知會有計畫書、計畫圖的土地利用基本計畫法，雖然不用經過議會議決，但必須要聽取下層市町村以及國土利用計畫審議會的意見。事實上它的同意權是在國土交通大臣的手上，而國土交通大臣依法必須要跟相關的行政首長進行協議，協議之後才能行使同意權。日本國土利用計畫的另一個特色，就是與各法源之間的協調。當在國土利用計畫裡面，全國計畫的計畫內容裡，有規定各種用地的計畫目標是什麼。大家比較關心的像是農地或森林區，其計畫目標是什麼，是怎麼訂出來的？基本上，係依各主管機關所擬定的基本計畫訂出其目標，也就是國土交通大臣必須要尊重其他主管機關所擬定的計畫。

另外，在都道府縣層級的土地利用基本計畫裡，依照國土利用計畫法規定，雖然法規規定五大地域的劃設，包括都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域，但是這些地域的定義是牽連到其他相關的法，像是都市地域，係指都市計畫法裡面的都市計畫區域；農業地域，係指農業振興地域整備相關法律，譬如農地轉用相關法律裡面所指的農業振興地域。換句話說，雖然是在土地利用基本計畫法裡面有規定這五大地域，但其定義是牽連到其他的法，而且每個都有其對應的法律。當我們算過五大地域面積時，(如圖)它會互相交疊。在日本國土計畫裡，土地利用基本計畫的精神就是利用 A 法比較偏向強管制的分區跟弱管制的分區，弱管制分區的部分就由另外一個 B 法來進行管制。土地利用基本計畫是一個整合、協調的角色，而不會完全的主導其他部門的計畫，除非計畫之間出現了摩擦時，就要進行協調。在每一個法裡面都有規定這個地域在細區分時，哪一些是強管制或弱管制，深藍色就是所謂的強管制，淺藍色就是弱管制的地區。

若以農業振興地域來做例子，通常在農業振興相關法律裡，會規定農業振興地域的定義跟範圍，其範圍是比較大的，及一些更重要的農業用地域，就是淺綠色的部

分，比如是水、旱田真正做農用的部分，相對上管制就會比較強管制。如果當都市地域跟農業地域之間有相重疊時，都道府縣的土地利用基本計畫書會去說明兩者間的優先順序，抑或是共存的，或是以誰為主、以誰為輔，同時也會有一張類似交叉點去顯示它們之間當相互重疊時的優先關係。事實上，分區的擬定就是其相關計畫的擬定，皆由不同的主管機關來擬定。分區係由各主管機關來劃設的，同樣的它在進行開發許可或農地轉用亦是依據不同的計畫在進行，這是比較理想的狀況。日本的制度設計上或許不是很完美，但有相互牽制的制度設計，譬如都道府縣計畫，最後是由議會來議決，國家頂多僅能做到建議或勸告，在臺灣大概就會擔心地方議會做出中央不是很滿意的決定，但這是個任意計畫。在都道府縣有擬定土地利用基本計畫時，國土交通大臣就有同意權，即便是都道府縣不顧交通大臣的勸告，在議會跟縣知事聯手要通過違反國土利用計畫全國計畫內容，亦同。即等於是國土交通大臣在土地利用基本計畫來進行牽制。

另一個牽制的狀況，就是大家關心的農地的牽制，比如剛提到的農業振興地域，其範圍較大，比較重要的就是農用地的劃設。農用地的確保、時程與文字敘述，是國家訂定的。實際上劃設權限在市町村，就像是我們的鄉鎮市，才有地區的指定跟解除的權限，那縣裡頭只能劃出更大範圍就是農業振興地域的部份。這時就有個很有趣的牽制設計，當一塊農地需要轉用的時候，市雖然可以去劃定農用地區域，但沒有轉用的權利，只能對農用地區域以外的農地進行區隔。轉用許可權是在於縣，可是在縣許可之後，實際上的指定跟解除的權利掌握在市町村；除非是一牽一制，否則沒有辦法行使。這種狀況難免會造成很多行政作業上的困擾，但就是用這種方式來避免一些弊端。不可諱言的，這種制度並不是特別的完美。綜合上述，日本可能跟德國一樣，當計畫跟計畫間必需協調時，在法裡面對於協調的相關規定會比臺灣稍微細緻一點；在計畫內容表面上看起來是指導，但實質上是一個協調，其實是一個平臺，以上對日本的情況報告到此，謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

謝謝陳老師，日本跟我們有一點相近又有很大的不同，不過裡面針對各個目的事業主管機關部門計畫在涉及空間這一塊地處理上面，我覺得是比較不一樣的，日本的總理大臣要去協調各個部會之間，過度堅持的時候會發生問題，譬如說農業用地要保留多少，這邊又要發展之類，臺灣比較相反的是說部門這邊對於這個不是用勸得，反倒是希望土地使用計畫這邊可以多寫一些內容，或是指示，也就是這兩個的主從之間，日本各部門之間是蠻重的，空間計畫大概就是要從這中間去協調，我們部門這邊提供的意見，大家都比較希望空間計畫可以主導下來，兩個有這麼大的一個差別。是不是還有劉老師？待會請副組長代我主持會議，我有事先行離開。

[逢甲大學都市計畫與空間資訊系 劉曜華教授]

在場各位先進大家好，因為戴老師跟我說要做一個報告，但我看到華老師來，這應該要讓華老師來講就好了，我就我知道的，大概利用幾分鐘的時間快速帶過。

美國的聯邦跟地方的關係不太一樣，它是有八萬多個地方政府，從聯邦以下的就是地方政府，到後來的 special purpose district spatial，其實那也是一種部門計畫的概念。因為是聯邦體制，所以聯邦跟州政府在憲法上各有特定的角色。所謂美國計畫體系，其實我也不知道到底是什麼，所以我就挑其中一個例子出來談。美國聯邦政府的組織蠻大的，有行政、立法、司法，行政部門本身就有 11 個跨部門的計畫協調機制，然後又有 15 個的部會以及 54 個土地機關。他們把部門計畫弄得蠻複雜的，可是全部在裡面就可以協調處理的，可是不知道為什麼我們的行政院卻無法去做這個事情。

就我的認知而言，聯邦政府對土地使用，大概只有影響權，州政府才是指導機構。基本上我把它分成兩大類，就是有必要性跟沒有必要性的，州政府的立場跟地方政府的立場是不一樣。所謂 The enabling doctrine，事實上他們不會去劃土地使用分區、使用計畫或分區管制；我無法理解也不知道，為什麼中央政府這麼喜歡做土地使用分區計畫、全國的土地使用管制規則，全是中央政府一肩扛住 18 種編定。The enabling doctrine 是地方政府應該要做的事情。而負有成長壓力的州，在 1960 年代末期到 1970 年代有很大的成長壓力者，它必須要做一些事情，特別是土地的部分，所以州政府陸續在 1970 年代從夏威夷、奧瑞岡、佛羅里達、華盛頓州、紐澤西州直接去接管環境敏感的土地與保育土地基金的籌設，這部分地方政府就不管了。爾後，陸續從 1960 年代聯邦政府協助設置區域規畫委員會負責該區域地方計畫。甚至佛羅里達的案例，一個郵差宣布要成立一個州政府，州政府也准了，但告到地方法院，後來他就嚐到苦頭，因為這個地方居民只有 19 個人，也要做綜合發展計畫。地方政府要求有成長壓力的地方，基本上是會有幾個項目，第一個要制定成長界線，範圍到底要開發到哪裡，州政府希望地方政府要講清楚；再來就是公共設施，當開發出現的時候，如果沒有公共設施去服務，是不能開發的；第三就是 70 年代的能源危機要求要緊密發展；最後也是最重要的，就是地方政府間及地方與州政府上下計畫要一致性，這在過去是天方夜譚。因為做計畫從不看別人做的計畫的，所以這 consistency require 嚇死一堆規劃者，因為去看別人的計畫的時候，就會發現別人做得不錯，自己做的很爛，這實際上是一個學習，planning learning system，大家彼此都不強調，這是蠻重要的。這是有成長壓力的，沒有的話基本上就是地方主導，很多地方我甚至還在衰退，我怎麼可能去介入土地過多的管制，我一定設法要把我的土地變成另外一個機制來處理，所以這個部份我就不談。

地方政府跟州政府的角色，特別是中西部的壓力來講，我就舉柏林，就是我認為柏林他在 70 年代看到一個，他把他很多計畫體系弄的快十年，可能這樣講比較清楚，他跟別人的 CPC 其實是接不在一起的，因為這是實際聯邦有錢來，所以他的很多計畫會跟錢結合在一起的，這是州政府學聰明的機制，地方政府你計畫做的跟這個中央的補貼是結合在一起的，因為有機會拿到錢，所以在這個實質計畫裡面，他是因為缺水，1972 年差不多一個 water and land management，就是土地跟水，因為缺水阿，所以他介入，州政府介入土地的管理，1975 年要求所有的方政府要做綜

合發展計畫，1985年進一步要求要成長管理法案，然後到90年州政府編了將近一兆，就是政府的保育用地，他就直接買，直接買，買了之後你就不能開發了，我就舉其中一個最有成長壓力的，奧維多利奇亞，就是在中佛州，他現在已經做到2060年的區域計畫，我們現在好像還走不出2000年，就是這個2060年區域計畫大概是區域發展現況，以下分10個部門，是由人口來發動，所以是1+9個system，從人口裡面有自然經濟發展、交通預算、緊急應變及災害時候、和議價位住宅、能源氣候變遷、水資源等等。

所以他就是先有一個這一個的了解，這是區域，政府不叫土地使用計畫，這也不是分區管制計畫，這就是一個策略性的指導而已，就是剛剛之前有提到意思的，所以很清楚的，2005年至2006年發動，2008開始做，就是32%的土地已經urban，就是很多地方都被破壞掉了，通勤時間大概每天每個人20分鐘，很重要，我們在臺灣看不到這東西，他們現在工資水準大概是每人3萬5000塊，然後他們現在去思考，就是未來50年會過怎樣的生活，這個是中佛州的區委會，區域計畫、區域發展委員會32個委員，有中產指派的，有地方官員然後有地方的部門，水的、電的等等的公司的老闆組成三個，每個月都固定開會，就是第三個禮拜，第三個禮拜三，就開始開會，14個專業幕僚，然後這個規劃過程總共18個月，有7個縣93個社區開了150場的公聽會有2萬多個人參與，本來是去年要採用的，因為爭議，部份地方在甘迺迪角那邊有爭議，所以一直到現在還沒有採用，還沒有採用。

可是這整個過程從我的角度來看，是相當嚴謹的，而且都不是外地人，不是臺北的人到臺中去規劃臺中的未來，這個是很重要的，這都是在地的stay coser，比如說我這是臺中的水公司、電力公司的老闆，然後我參加這150場公聽會，他去了100多場，他可能要被指責，這邊指責，在這個機制底下就產生了一個，就是如果繼續不變，大概就是會吃掉另外1/3的土地，就是大概3個臺中市，現在新的臺中，6000多平方公里的土地，在未來2050年會被吃掉，然後更重要就是工資大概市政水準，大概從3萬5到5萬，這是假設都不變，就是現在的計畫都繼續做下去這樣，可是都不變就很糟糕，因為當他蓋住的房子就是開發面積越來越大，本來是0.6現在到了每一個，每percent unit，這是蠻大的上千坪，所以他們就有4個模式，強化綠地多一點的，大概都市化地區大概會增加，剛剛是2000多加900多，如果是把他集中在一個，核心區，大小核心區，需要更少的土地，大概800多square mile，如果把他集中在一個corner，就是一個交通建置，這個叫什麼？廊道，就是廊道的部份，以廊道為基礎的corridor，大概這會吃掉更少一點，大概600多square mile，然後這個經濟水準會高一點，他的經濟工資水平會高一點。所以他這樣子看，因為他眼看著現在300多萬人，這個區怎麼樣的估他都市一倍的人口成長，所以他是成長壓力的，所以我不知道我們現在的區域計畫有沒有成長壓力我不知道，可是這是有成長壓力之下，他必須去因應這個成長，由區域政府來努力這個區域計畫，然後由州政府來採用之後就指導地方的成長管理策略，這是我現在看到柏林的機制。

所以他們就由這樣子的，這是全佛羅里達每一個超級市場，就是中佛州每一個超級市場，大概每一個人都會拿一張回家去貼，就是他的 2050 年 Disney World 就是迪斯耐世界那邊，就是未來就是採取 corridor 他後來可能會選取這個 corridor 就是這個 plan of future，區域政府，區域規劃單位對這個區域所提供的服務，讓這裡區域每一個人各了解這個區域，也知道未來會繼續成長，可是他不介入 land use plan。

所以這個我本來要講後來想算了，這個又另外一個介面，我要講的是我們臺灣目前處於一個計畫空窗期，就是市府改制之後，沒有任何的，除了改制計畫書 2002 年、09 年議會通過，今年才開始有預算書，2011 年，不過年期這麼慢，沒有對應的配套，區域計畫調整，沒有，整合型的都市計畫，沒有，沒有計畫指導，所以現在是，我是覺得今天這個議題是蠻關鍵的，這新的直轄市是怎麼走下去，現在是處於計畫的空窗期，唯一的計畫是預算書計畫，那個是年度的計畫，所以換句話來說就是直轄市的區域計畫，我認為是要做到空間發展策略，可能要近一步的這 4 個部份，因為這個，基本上就只有這一個，多年期的地方也沒有能力，舉債舉很小，所以他也不可能介入多年期的私部門投資計畫，所以就是有沒有可能在發展空間發展策略這部份，縣市級的區域計畫去指導非都市的整個土地整合，更重要的，或許整個地方稅制找回來，併到這個區域計畫裡來談。

[本署綜合計畫組林秉勳副組長]

劉老師有提到國外空間計畫的主導權，基本上還是在地方，這跟臺灣現行的狀況有很大的不同。剛剛有提到因直轄市的合併升格而導致空間計畫有空窗期的問題，目前內政部針對改制前後，以各個地方為主的空間計畫，包括那幾個合併的，空間範圍已經擴大的部分的空間規劃，按照我們的規劃，在兩年內可以透過法定程序提出整個計畫內容。問題是現有的區域計畫跟既有的區域計畫要怎麼分工，有一些法定的事項是應屬於中央的，有一些是需要授權給地方，有一定的主導權或是發展權的規劃。今天我們座談會原設定的議題是部門計畫，剛劉老師講的大多是上下層級計畫之間的關係，當然這個也很重要。戴老師有提到德國的例子，有關綜合計畫跟部門計畫之間要怎麼有效配合。華老師在內部的工作會議有提過，事實上從來沒有一個國家的土地使用計畫可以有效的指導部門計畫，甚至是沒有辦法。

部門計畫本來就不一定要按照土地使用計畫去做管制，但是也不能完全跳脫土地使用計畫，因為土地使用計畫就是整體發展的架構。基本上，從國土、土地空間發展的整體效率上來看，都應該要有好的過程，也許剛才戴老師所說的德國經驗，是可以在相關計畫中做修正。今天討論的議題是空間計畫與部門計畫，在現行的區域計畫有哪些討論的空間，聽完德、日、美國家三國的經驗，希望可以開放給各位先進討論。

部門計畫的主導權仍在各部門。與土地使用計畫最有關聯的就是交通部，到底是交通計畫引導土地使用，還是土地使用架構確立後再進來，這是以往比較有爭議的地方。另外，產業的開發亦是，科學園區的設置應該在整體的空間計畫內，還是各自找適合的區位，或者是在國土空間裡面有選擇的權利，產業如何跟空間計畫做最有

效的整合，在以往我們是有一些指導原則的。除了部門計畫本身不一定會按照空間計畫以外，其空間計畫的內容是否可以做明確的指導，這個也是需要去檢討的。

[國立臺北大學不動產與城鄉環境學系 李承嘉教授]

主席、各位先進、長官，李承嘉這個問題很有意思，因為過去都不太重視，現在內政部可以重視這個問題，表示在進步當中。針對今天的議題，我個人的看法是這樣的。因為綜合性的計畫、部門計畫皆有不同層級，有中央做的、地方做的，這呈現了很複雜的關係，比如說中央的區域計畫跟中央的部門計畫，地方的綜合計畫跟地方的部門計畫以及中央的部門計畫跟地方的綜合計畫之類的，都快要分不清楚了。這東西是很錯綜複雜的。

不過就現況來看，在推動縣的區域計畫的時候，中央的部門計畫跟縣的區域計畫之間的關係，可能這是大家最關心的。如果按照現在的體制來看，中央永遠是贏家，我想大家不會反對。交通部要做交通計畫，沒有人說反對，因為錢多又會帶來發展。現在的土地使用分區管制，或是區域計畫底下的所有計畫，都要配合，我想現況是這樣的，這就是我們的問題。因為過去都認為中央有錢又有權，所以要聽他的，可是這部分在德國是不太一樣的。我記得在法規裡是這樣規定的，起初任何一個計畫跟任何一個計畫，不管是綜合計畫或是部門計畫，都要去協商且要互相妥協，這是很重要的觀念。假設以這樣的態度去做的話，也就沒有誰重要誰不重要的問題，而規劃則是一個協商的過程。那回到法規面，其實我覺得區域計畫沒錯，它已經告訴你應該要這樣做，只是他沒做而已，或是做的結果就是誰比較強勢、誰比較弱勢而已。這跟社會的變動有關，大家認為誰比較重要、誰比較不重要的關係，重要的那一方就贏了。

可是所有的東西都是動態的，譬如綜合型計畫或是部門型計畫，兩個應該都是會變的。如果中央的區域計畫要重新做的時候，可以把各部門計畫全部放在區域計畫裡面，可是五年以後，新的部門計畫要出來的時候，可能舊的區域計畫就會不足了，所以這永遠是一個動態的協商過程。換言之，不管什麼計畫，應該去尊重既有的計畫或是其他未來的計畫，建立溝通的平臺，這個我建議平常可能就要放在法律上去做，去規範，就是說你一定要跟別人去溝通，有問題的時候互相解決，那這樣就可以解決問題。我覺得這並不是在法規上去規範非做到不可的，這個就是規範人個人素養的問題，這個我們就很慚愧，這個需要去做檢討，這個部分牽涉到我們整個規劃認知的問題，這基本上我不認為跟區域計畫、綜合發展計畫之間，真的規範到很細的法律部分，這樣是過程的問題，當然是提個人意見是這個樣子。

[國立中興大學農村規劃所 董建宏教授]

就個人的理解，昨天剛好去審查一個國家的部門計畫的論文，國家花了40年完成的部門計畫，紅毛港遷村案。中興大學的學生整理了40年前跟40年後的論述的落差。我們可以看到國家計畫在這個過程裡面的一些很有趣的發展，包括一開始值得人家那個地方很落後，到後來那個地方是未發展或者是發展落後，反正到最後就是要錢，然後我就拿錢給你，叫中央給你一大筆預算，那個村落就變成從一個原來很

富裕的農村有大概 2.3 萬個人口到最後只剩下幾千個人口，因為政府說要補償突然間又暴增為 1 萬多人口。這個過程要談的是，我個人覺得今天爭執的問題，部門計畫、土地使用與當地社會之間落差的概念。在地社會可能認為它的土地的使用或土地現階段的發展狀況，是舒服的或可以接受的。可是國家基於整體的進一步發展比較長遠的規劃強項，所以我們就去制定國土計畫或部門計畫。

我記得在過去其實是有一個沒有辦法在法律上明訂，而銜接國土計畫跟部門計畫彼此之間平臺，它只存在過去的經建會體系。其實很多計畫案或部門計畫是到經建會委員會上面，才去正式的認真的討論。我覺得這是一個困境，當我們區域計畫法明定主管機關是內政部，可是第 9 條又說計畫的核定是要靠行政院核定，那基本上真正的審查機關還是靠經建會，所以這裡就出現了一個落差。因為經建會只是一個幕僚單位，並不是一個實質的主管部會，無法成為一個主管機關，但有真正的實權去協商不同的部門計畫，甚至是國土計畫；這時內政部就很可憐，因為大家都覺得土地是內政的問題，必須承受部會之間彼此的資源大小跟權力之間的衝突。

最後會變成是如果經建會主委比較強勢，就有權去主導這件事情；反之，如果沒有的話，部門計畫就會凌駕於區域計畫之上。過往的經建會副主委一定有一席是給區域計畫或國土規劃的人。可是在這個過程裡面，到底他能夠發揮多大的力量，其實還是取決在主委、委員與各個部會之間的政治權力，即這個主委獲得行政院長授權的程度，才能夠決定整個國土的資源分配的狀況。

國土計畫是否會成為部門計畫的指導綱要，還是部門計畫會凌駕於國土計畫，我覺得就實質的政治議題是在這個部分；就法律的部分可能就要去思考，如果經建會未來的國家發展委員會，要成為行政院一個重要的幕僚單位，而且是針對國土發言的一個幕僚單位，國土的保育又切割成為內政部一部分跟未來的環境資源部是一部分的話，那我覺得這個體系之間的法律關係是可以透過這次修法在區域計畫法裡面真的去把它明定以後的主管機關是誰，審議權應該是誰，比方說我們就不應該把第 9 條第 1 款的中央區域計畫審議委員會通過是要報行政院備案，在剛才陳老師的那個日本的案例裡面，我們可以看到國土交通部交通審核大臣是有權決的，所以我們應該回歸到是否就是環境資源部的部長有權先做決定，這樣子就有明確的上下的關係。而溝通的平臺，在法律上去明定或者是透過不成文的行政體系，去確認是在經建會的一個體系裏面，未來的國家發展委員會裡面去運作，讓部門會議彼此之間有一個部門計畫跟國土計畫彼此之間有一個明確的溝通平臺，不然我們常常會發現就是哪一個部會錢比較多，的確就會主導這樣的區域的發展，而很多地方的發展狀況也是一樣，因為地方政府的財政窮困，所以當中央的部會計畫告訴地方，我有一筆錢要進來做甚麼事情，多半地方的反應是比較直接接受。我們講國光石化就好了，國光石化即使到今天總統宣布不做，其實地方上的反彈還是有，在地方還是有群人是支持國光石化的，他們在各個會議裡不斷的強調臺灣的水資源很多，是政府不努力去把這些水資源整合起來，這個時候就會發現重點會變成是地方追逐著部門計畫所投注的經濟資源來滿足他們的地方經濟發展之要求，而如果我們確定經濟發展是國家的重要職責的時候，就會面臨這樣的一個困境。如果我們沒有一個良好的

整合平臺，而且有一個明確的主管機關，所有的審議計畫最後是要報行政院通過的話，各部會就不會先去做整合，各部會在院會就會以其各自立場去討論去爭執，因為各部會的部長有他想要呈現的政績，他不太可能在院會裏面去接受這樣的協商，所以過往比較成功的協商狀況多半是在經建會的時候就去完成了，而不是報到院會去討論，所以可能相關的這些主管機關是誰，審議的平臺會在哪裡可能都要做一些明文的規範，這樣子在計畫的審議會比較清楚，謝謝。

[本署綜合計畫組林秉勳副組長]

董教授的意見真的是非常實際執行的決策過程，我不曉得我們今天討論有沒有一些基本上的區分。因為有一些是屬於未來修法的下，我們可以做的部分。剛剛董教授提的好像比較偏未來如果有機會去修法，甚至我們現在國土計畫法，係針對國土計畫法本身的定性。空間計畫若是以全國國土計畫來指導各個層級的國土計畫或者是部門計畫，或者國土計畫系統下面的都會區計畫跟特定區計畫，基本上不可以一天到晚在變動，所以如果涉及到需要去變動國土計畫時，就要啟動變更的程序，才能去做。

現在國土計畫大概就有董教授提到的，就是第一個在國土計畫法理面有規範到，任何事業機關去啟動計畫的時候，必須要遵循既有的國土計畫的指導，在那指導之下沒有任何衝突下就可以去啟動，但若是國土計畫所不許可，比方環境敏感的地區，這個目的事業計畫如果在國土計畫裡面認為是不應該使用的地區的時候，就不給啟動。啟動徵詢的程序，第一個就是在新成立興辦事業計畫的時候，是不能違反國土計畫的。在沒有違反的情況之下，要怎樣去推動跟原有土地使用規劃的方向能夠去做有效的整合，這個部分確實以現行計畫審議跟經費的資源分配，就是在行政院下面的經建會。在現行的區域計畫裡面，有一個為了推動區域的規劃建設組成區域建設諮詢委員會，我們也嘗試要去透過這一塊使用。可是如果在土地使用部分它沒有資源分配權或決定權的時候，也是很難去推動的。這一塊就變得比較敏感，不知道該怎麼有效去運作，而運作的結果可以讓資源分配的單位當作一個很重要的基礎。那時候的都市計畫跟空間發展就會比較一致，至少不會有誰輕誰重或被拉去做調整。我們今天應該都沒有去設限修法或是不修法的議題，這個部分也許可以給我們研究單位來參考。

剛剛講到計畫平臺，我們今天有請到黃委員，其實現在中華民國的國土發展計畫主管機關，在現行法裡面沒有一個國土計畫法，所以空間計畫最高還是國土綜合發展計畫，還是經建會在處理。有關國土發展的策略，基本上還是以經建會相關計畫的策略指導，那這個部分要落實在空間計畫裡面，就是區域計畫，基本上還是在國土空間架構下來擬定。這個空間的策略，既然在經建會相關的土地使用計畫或者部門計畫，它都會盡量能夠去關照，但是經建會在審議的過程裡面，土地使用者的部門，大概只是能參考，所以基本上也都有一些折衷的辦法。

[本部區域計畫委員會王雪玉委員]

我去年剛好就來這個區域計畫體制的整理，甚至說得更久一點，民國 72 年就已經不自量力的寫了國內區域計畫制度的問題探討，那今天的預定要討論的重點是部門計畫，誠如剛剛幾位老師或者發言人確實是造成了國內，不管是區域計畫、空間發展、土地使用或者是各縣市都發展，都是一個很大的困境，尤其區域計畫法第 12 條，當初在民國 73 年甚至更早一點 62 年，在研擬這個區域計畫法的時候，為什麼納入了第 12 條，如果有還找的到相關文獻與資料 及當初參與的人，我從這個角度來講的話，我覺得當初的立法把第 12 條放進去，然後把第 7 條造區域計畫法內容來訂有基本的考量跟區域計畫要發揮到甚麼功能，這都值得在做。剛剛有提到經建會某種程度，也從民國 69 年開始就負責國內的重大建設計畫的審議跟經費的核定，那一個制度如果能夠跟區域計畫第 12 條以及區域計畫的推動單位互相整合，或者有適當的時間去做協調，那也許這個區域計畫的部門計畫還能夠有它的功能或者是能夠發揮，可是沒辦法，我也在經建會那麼多年，也參與經建會國家重大建設計畫的審議跟經費的核定，部會跟空間發展有關的計畫，像剛剛講的交通計畫，甚至是紅毛港遷村案，我就是第一個承辦人，就是經建會審議協調跟當地民眾跟高雄市政府彼此在那邊談得很久，可是經建會這個對部門計畫部沒有從這樣的方式方向或作法去很充分的跟各有關部會目的事業主管機關、地方政府、民間企業在部門計畫這一塊去做充分的溝通，甚至很少交換意見，個別的計畫也許多少有一點，但是整體性的涉及土地使用的或者是更重要涉及到整體的長遠的，那是沒有的，或者即使有了，在實際的資源分配或推動的方向的重點也多多少少不曉得怎樣政治人物的考量，某一個計畫的重要方向就消失了，是這樣的一個情形，因為我目擊了整個制度並沒有因為一個計畫的整體性與前瞻性，然後大家照這個計畫慢慢走下去，然後 5 年通盤檢討或是滾動式的檢討一次。

這一點我想國內在計畫的推動或實行有很大的爭執，那在這個情況之下，我們希望就今天議題說部門計畫在區域計畫裡面要讓第 12 條能夠有它的功能發揮出來，我個人倒是有一個建議，這個比較也許是不是很合乎這個體制或合乎法令或合乎現況或者合乎大家的期望和建議，我是從剛剛我講說我們當年區域計畫在擬定的時候沒有那個第 12 條的原因沒有告訴大家，那我認為說在區域計畫裡面現在的臺灣的 4 個區域計畫或者是各直轄市升格五都要擬定區域計畫就不要去找部門計畫，因為我主要的一個考量是當初民國 62 年的區域計畫是從美國的都會區域計畫做分流的，而那都會區域計畫其實就是都市成長模式跟土地使用的配置以及人口的分布，在座規劃第一個考慮的因素是人口數量人的分布，那我們現在區域計畫都不管人口，因為一旦管人口，很多區域計畫範圍裏面包括都市計畫都應該要限制成長，大家都不敢再提這個人口數量人口的成長情形，那從這個角度我們會覺得說課題一的部分甚至課題二，如果說我們就有提到剛剛所講的種種糾結困擾或者是難以突破的地方，那把這個部門計畫從現行的機關或者是馬上要去進行的五都的區域計畫法的第 12 條部門計畫考慮是不是就把它拿掉，而去專注在一個區域範圍內的都市發展跟人口以及資源土地使用管理甚至是限制開發區的水土資源，拋出這樣的想法，會很多人覺得怪怪的，不以為然，就先做這樣的一個也是接到這開會通知看到要討論

的議題之後，我整理了一下思考了一下，是不是說可以從這個角度來思考，也許也不怎麼妥當，如果可以繼續從另外一個角度或怎樣解決的方式或未來實施的方式，從這些許多的面相也許我們將來都或是政府這個整合的力量或者是五都的首長跟相關的局處長在地方的區域計畫裡面可以去運作，但是中央現在的區域計畫部門計畫，確實是一個區域計畫裏面難以處理得一個大的部分，以上謝謝。

[本署綜合計畫組林秉勳副組長]

謝謝王委員的意見，後面的建議也許是在五都在規劃之時，重點還是建議放在都市發展。不過以區域計畫的內涵中，就是會涵括部門計畫，包括交通、自然資源等，所以它勢必無法去不依法內涵去做。基本上我們還是以中央的區域計畫與部門計畫架構下，來做安排縣市區域計畫的內容，或是規劃將來要投入的建設，基本上它是要以已經形成政策或計畫定案的，就會涵括在各直轄市、縣(市)區域計畫的規劃內容裡面。所以現在不特別去強調王委員所說的空間發展，才更能去反應規劃面所需要的或是未來的願景。我們的議題基本上是一個現行的法制架構下，要怎樣跟部門計畫去發揮功能，如果現行確實無法去做，那未來該如何修法，也許我們時間的關係兩個都可以談。

剛剛中央學者也談過，中央政府我們文建會長官也談過，是不是輪到五都以後要做的，也讓我們談談我們所想的所要面臨碰到的。當年宜蘭縣長陳定南為了反抗臺塑去那邊設六輕，他就在區域計畫委員會裡面提了六輕的設廠是違反區域計畫，當時的委員沒有人敢講話。這個場景四年前就在這裡，我們碰到同樣的場景，某個大學，他的教授在這邊講，中部科學園區違反中部區域計畫，他為什麼會講這些話，在場的委員沒辦法跟他反駁。事實上也沒辦法反駁，因為就是這一條，那如果有這樣的情況，把它的面更廣一點這是開發產業，那請教：我們的高鐵我們的高速公路哪一個不違反區域計畫法，都是違反區域計畫，它是部門計畫。這些東西如果不趕快在這邊解決，爾後區域計畫法審查就會碰到這樣，讓所有委員啞口無言，沒辦法繼續審下去，那如果再講一點；那當時各位委員有沒有良心，你通過就違反區域計畫法，那誰審得下去啊，所以我覺得應該要趕快處理一下，而且4年多以前那個場景我在場，我就是臺中縣的代表就是局長，我還擔心我的中部科學園區當時沒有辦法推下去，為了甚麼就是這樣，那我們的區域計畫法，包山包海，有沒有必要這樣我們要來思考看看。那我在大學裏面也有交過我們的計畫體系是怎麼樣子，從綜開計畫下來，事實上我常講區域計畫法剛開始是甚麼，重大建設計畫，重大部門計畫，這個計畫是都跟著區域計畫走的。事實上是這樣子，但區域計畫法是規定要跟著走嗎，要是我們在執行的過程當中曾經跟著區域計畫走嗎？沒有！我們重大部門建設計畫其實只提到我們中央經建會提到行政院核定下來這個計畫就走了，沒有提於區域計畫裡面，那除非你要把它變成部門計畫你這個地區所提的那是屬於區域計畫裡面要講的一般性的部門計畫，那如果是國家重大建設計畫，哪是不是要把它畫成它是屬於比如說國家重大交通建設計畫，重大產業發展計畫，只要提到有層級去承認它是國家重大建設計畫我們只要提國家其他部門計畫，哪這樣要跳脫出來不然的話我們就計畫講太多了，計畫一直趕不上變化。為什麼趕不上變化？我們一個計畫

通常簽條，我當時負責中部區域計畫的那簽條辦了五年，審議幾年，不只五年，幾年換一次總統幾年換一次縣市長，四年，你的審議制度太長久了，你的進度被僵化了，有沒有審過計畫，沒有，所以到最後哪一個首長願意跟著區域計畫法走，不可能嘛！所以現在按造這個體制下去，我根本計畫做出來只能供參考，因為我不曉得我接下來細項的縣市首長是誰，那他要不要發揮他的抱負它的政見去做，那一定提出來是重大建設，那怎麼辦，掐死它嗎，這樣的話我們的縣市首長也不用選了，所以我是覺得說，在這方面事實是有這個事實的困擾，而且困擾已經存在這麼多年了，應該要面對它，我很感謝今天我等到今天開這個會，而我也要講事實上我們面對的情況就是這樣，那五都接下來要做，你怎麼做，那這個部分不把它釐清楚，到最後做一做還是一樣束之高閣，每一個縣市專款不一定，我是覺得要嘛做一個比較可以符合以後我們在推行的時候可以推動的，屬於部們計畫間的計畫或屬於重大部門建設計畫體乾脆都要給縣市首長報備，如果跨區域的話，你就中央總統區發揮，行政院長去發揮，所以這個部分既然有人願意正式提出來，我自己做過中部區域計畫通盤檢討，那現在要做這部分的檢討，我是在覺得說這個部分要怎麼做下去，現在這部分事實上架構上要把它釐清楚，以上供各位參考，謝謝。

[本署綜合計畫組林秉勳副組長]

我想我們可能要說明一下，就是我們剛剛提到有些計畫檢討的速度或自己計畫的分析計畫的檢討步調太慢來不及做調整，它去時有他這個正當性跟資料的即時性的問題，這個我們承認，第一次通盤檢討到現在都還沒有區更新，但是有一些我覺得可以再考量看看，就是說重大建設的計畫當然有它特殊的政策需要，但是重大建設是不是就可以排除所有空間特別是有關資源條件不是很適宜，或者是有一些資源保育要去特別考量，你是一個首長甚至是一個行政院長，有關政策或者一個決策應該去把它反轉過來，這個部分是有關規劃的方面要去考量的，所以也許重大建設計畫需要特別的安排，當然那不是給政治方面的需要，這個部分我想規畫是要區考量它的特殊性，譬如說現在全球的氣候變遷氣候異常，臺中市有時候一場大雨來整個市區都淹水的情況，那個種不同的災害來的情況之下，在選擇重大的建設的時候也要考慮這些災害的因素，所以這樣的一個規劃內容要反映在區域計畫上面，我們剛剛講也許不要訂得那麼剛性，到時候無法去做一些個別需要的調整，至於要怎樣定性以往都是用比較綜合性綱要性的或者是要指導這樣的一個計畫，怎麼去指導相關的計畫又能夠保留彈性，所以未來我們現在正在作業中的區域計畫第二次通盤檢討就是把胎調成政策指導性這部分在跟各部會來討論確定，至於一開始提到的中科違反中部區域計畫這個案在審議裡面已經說明清楚，這沒有甚麼違反的問題，因為當時都還是通盤檢討的規畫指導案這個草案的內容，所以這個部分在區域計畫審議的時候，基本上還是有一哥區域計畫空間計畫的一個高度，它就不是單存已翻漲為傾向為主的，它是一個綜合性全部考量的計畫，那這個裡面當然如果要讓地方去擬定有些地方是中央要講清楚的，比如說我們針對限制發展地區，現在大部分的限制發展地區都是有法規通報為主，剛剛講的 1234 類，主要限制發展地區或資源保護地區都是由目的事業主關機關去通報的，這些保育或限制為主的，這些投資結果我們

會與中央來彙整協助來整合來交給地方政府，進一步再空間的安排的時侯會注意這些資源的條件，當然地方政府會適當程度的規畫未來空間，特別要區關注的是中樣跟地方到底要怎樣去分工，計畫方面那些是保留中央必須去指出來，那些東西是要發給地方政府的。

區域計畫本身的定性，以往就是一個綜合性、綱要性、指導性的計畫，如何保留它既能指導相關計畫，又能保有彈性，所以現在作業中的區域計畫第二次通盤檢討，就會把它調整成一個政策指導性的計畫為主，但這些內容還是會與各地方政府及各部會討論後再確定。您剛一開始提到的問題，有關中科違反中部區域計畫之個案，在區域計畫審議中已說明清楚，沒有違反的問題，當時都還是一個通盤檢討的規劃草案內容，這部份在區域計畫審議的時侯，基本上還是有一個區域計畫、空間計畫的高度上要去關照的面，不是一個單純以發展傾向為主或是都以限制發展的角度，它是一個綜合性全面考量的計畫。當然，中央要讓地方去擬區域計畫，有些中央就必須要講清楚，比如我們針對限制發展地區，目前大部分都有目的事業主管機關依法去劃訂或公告區域為主，像剛講的一、二、三、四類，這些保育為主、限制為主的結果，我們會由中央來協助彙整，整合後再交給地方政府，進一步它在做空間安排時會考量到這些資源的條件，當然也會讓地方政府有可以去規劃未來願景的空間，這部份也就是本案特別要關注的，中央與地方如何去分工，哪些是中央該管的，哪些是保留給地方政府適度規劃，讓地方有更大空間去做，但我們仍希望這個計畫不要因行政首長的輪替就輕易被否決，這是一個法定的計畫，地方有自由形成計畫的過程，但計畫的確立還是要根據中央的計畫，還要送中央的區域計畫主管機關，有一個共同合意審議的過程，所以基本上，計畫的一致性不至於會發生問題，但至少我們會照顧到地方發展的需求情況下，如何讓地方也有自己的空間計畫來作為發展依據，我想賴副總工程司也是我們這個領域資深的專家，提供的意見我們會納入在未來協助地方政府擬訂計畫或中央在檢討相關區域計畫作業時，應更進一步去釐清。接下來請桃園縣政府代表。

[桃園縣政府黃穗鵬科長]

本府在操作縣級區域計畫已走到一個階段，已報到部裡處理，故有些經驗與大家分享。首先，營建署因國土計畫法尚未通過之前，在現行區域計畫法架構體系下，還是得走出一條路來，能夠建構整個縣級的空間計畫，也試了很多努力。桃園縣政府的區域計畫當時就部門計畫的處理過程與情形在此向大家報告。在縣區委會研擬草案的過程針對縣的部門計畫的部分經過非常多的努力，開過很多縣各單位的協調會，由於做空間規劃的人非萬能可隻手遮天，而各單位的人一來不知道什麼是區域計畫，一來也沒法提出部門的計畫，故當時拼湊得非常辛苦，也不知道部門計畫的標準到哪裡，最後我們選擇一個方式，在新縣長上任當時提很多施政計畫，以研考會列管的全縣施政計畫做篩選，把涉及空間計畫的部分列為本部門的相關計畫，此內容再提報到部裡做後續相關的審議，可是面臨一個問題，像剛賴副總工程司提到四年選舉間的施政計畫一改選怎麼辦？連任當然沒問題，可以持續，沒連任，怎麼辦？區域計畫要重來嗎？我提出一個初步的意見，部門計畫的部分要做到能結合空

間計畫一定要有一套機制，而現在管制的力量主要來自於經費的補助，故各縣市政府所提出的區域計畫，有提到部門計畫的內容在裡面的部分，建議中央可以做一個後續相關各部門計畫經費補助上的管控，也就是部門計畫整體補助必須看到你的區域計畫，這樣大家才會重視這個問題，不然各單位不會重視空間計畫的。第二個層次，實務上做縣區域計畫如何落實，署裡想辦法要讓區域計畫具體可行，有料又能確實作為管制發展的依據，如何操作？部門計畫提出來，如何在空間上做一個套繪？要做到什麼性質？構想？策略？還是後面分區圖管制的內容？這牽涉到整個部門計畫是否有具體的財務計畫跟後面的圖資能否作為具體的套繪，也牽涉到民間申請案件，其土地牽涉到部門計畫需要變動時，那他該怎麼辦？這又回到之前談的人民權益的問題，若它是一個鄰避性的設施，如何申請使用或設施產生衝擊人民權益受到影響，這部份民眾參與是否還需兼顧，這是實務上執行發現的問題。另一個問題，再談部門整合計畫。縣區域計畫在整個區域計畫中是一個更下階的區域計畫，故建議在上位的區域計畫，如北部區域計畫中，就部門計畫部分就提出指導，如屬於北部區域計畫性質得部門計畫就該具體提出來，這樣才有一個具體的指導在，在縣區域計畫中又是另一個層次的部門計畫的處理，後續在縣級的區域計畫就能處理。以上是桃園縣政府在發展縣區域計畫過程中所發現的問題，此問題在之前工作小組會議也表達過，做空間計畫，若沒有各部門單位的協助，事實上是無力完成整體空間計畫的。以上供各位參考。

[本署綜合計畫組林秉勳副組長]

謝謝桃園縣政府黃科長。你的建議就是我們在推動各縣市區域計畫所要去協助處理的事項。我們另一個委託案，委託華老師協助各地方政府在擬定各縣市區域計畫過程中，如何規劃地方級部門計畫的內容。當然，中央要先協調中央的部門計畫，先有一個整合過程，到地方才有辦法談更地區性的計畫內容。另，涉及權益的部分，也是本計畫一個研究主題，請王老師發言。

[研究團隊—逢甲大學王珍玲教授]

我聽到現在比較疑惑的是說，由現行區域計畫法第12條來看，寫得很清楚，「區域計畫公告實施後，區域內有關之開發或建設事業計畫，均應與區域計畫密切配合，…」，剛聽到很多先進講的，可能是實務上的問題，也就是說，實務上的問題與法律上的問題是劃等號的，我產生的問題是剛剛桃園縣政府提出縣級實務上的問題，故我想先釐清，我們現在所做的各縣市區域計畫，包不包括事業計畫及縣市發展計畫？第12條並沒有寫，只是說要密切配合，若參考國外法制，德國邦跟邦的邦法，或美國的也很像，是看哪個層級，聯邦或邦，臺灣是單一國家，若從邦法來看也可，區域計畫跟發展計畫是分開的，但區域計畫中有要求將發展計畫的內容納入，但從我們的區域計畫法或國土法草案中，其實是看不出來的，現行區域計畫法第12條不是納入，只說要密切配合，到底劃不劃入，不清楚，剛聽到桃園縣政府代表說的實務上的問題，其實是一個前提問題，如果說你在做區域計畫，而區域計畫本來就是多層級的，做了北中南，現在做縣市的，如果說它是不需要將縣市部門

計畫、發展計畫納入的話，其實基本上，它是比較單純的。我個人也蠻難想像一個縣市首長當他不連任時，其四年的部門計畫在下一任就不繼續做了，個人覺得第一個要釐清的，我們在談的縣市區域計畫，是不是一定要將這些放進來？第二個，它放進來，是否真的在某個程度會受到民選首長異動的影響？在法規上我們不像別的國家，我們沒有明確將法律效力寫出來，導致實務上的問題，這點很重要，不必鉅細靡遺的寫，但至少一些很原則性的上下指導的關係，很清楚，哪些有強制力，哪些參考，我們通通沒寫，所以，實務上權限發生爭議，問題就出來了，故在修法上，我覺得應該要明訂的，到多細是可以再討論的，以上。

[本署綜合計畫組林秉勳副組長]

謝謝。後續研究可將此部分再深入。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

我先補充一下，王老師所言，大體上一個原則，我們要去規定誰配合誰是實體法的問題，規定出來，如何操作，平臺在哪裡？當然導致實務上的問題。故此部分我認為不管今天區域計畫法要不要修，或是將來國土法，其實兩者內容很接近，也沒有講清楚平臺在哪裡又該如何操作，其實我的觀念與王老師一樣，也許不需規定的如德國般細，而互相間的牽制要多仔細尚可再討論，但有個最基本的一定要很清楚，起碼整個操作平臺要在法治中設計出來，最簡單的方法，如剛所講的，例如今天有個部門計畫在做，它同時就是區域計畫的一部份，永遠同步時就不會有做半天卻抵觸區域計畫的問題，這其中當然有很多可以各顯神通的地方，但起碼法律上要很清楚明確告訴大家，不要只說配合，起碼要找出協調平臺在哪，這是很基本的。而德、日有設計出牽制性的作法，其實那是人性的一部份，我手中有 power，行政就會希望愈方便愈好，若彼此不尊重就會衝突一堆，最後，人性互相防衛的結果就是出現一堆牽制的機制，我們現在是否需如此再說，但我不否認我比較支持王老師的意見，你協調機制平臺在哪裡，是有需要法治化的。

[本署綜合計畫組林秉勳副組長]

請華老師對縣市區域計畫目前的想像及規劃中的做個回應。

[財團法人國土規劃及不動產資訊中心 華昌宜老師]

剛先進提到計畫趕不上變化，這是現實。而在美國，有發展壓力的地方才有計畫，衰退或沒變化的地方就不需要計畫，這也是另一個現實。這兩個現實擺在一起可以說成長快做不出計畫，成長慢不需要計畫，所以根本就不需要計畫，是這個樣子，做規劃過去 40 年來確實有這種感覺，計畫的含意是什麼，剛剛劉教授投影片上說計畫在美國的系統中，觀念不是很清楚，我不但同意還可將之擴及全世界呢！臺灣覺得自己的計畫做的不好，過去，在 1992、93 年時，經建會想做第三次綜開計畫，找了五個國家的專家來，第一是德國，當時介紹的計畫跟現在很不一樣，不知是否是因東德的關係，它的中心觀點是邦跟聯邦的關係，很少介紹到內部部門計畫、空間計畫，不是很清楚；第二是荷蘭，大家很羨慕它的國土計畫，但是最近在

第五次計畫時，好像連「計畫」兩字都拿掉了；法國，當時焦慮巴黎疏散計畫不能執行，但現在焦慮已經轉移，不是要產業人口由巴黎疏散，而是巴黎不能參加歐洲其他城市的競爭，所以想把各國的產業拉到巴黎市中心，走反了；英國，也改了好幾次，不清楚其現在的區域計畫，連名字都改了；日本當時是四綜開，後來，綜開也改成國土新生計畫或國土利用計畫。每個國家都在變，當時沒有邀請美國，因其沒有計畫，它是反計畫的，當初日本在做一綜開時，美國還說你不應該做的。這整個說明，「計畫」內容不是很清楚，換句話說，我們要做計畫，就是看臺灣現況，第二，若想要從別的國家找一個模式，一定找不到的。這是我的第一個結論。第二個結論是，我們臺灣需要計畫？剛說發展太快不用計畫，發展慢也不用計畫，我們不快不慢所以要計畫，大家擔心沒有計畫，那這計畫是什麼呢？計畫的意義，我有幾點想法，第一就是要降低我們希望的層次，大家要注意計畫的第一個功能是「協調」coordination，而協調最困難就是行政部門間的協調，最後就是用預算這種硬東西來協調部門部門之間，但這個「部門」，特別說一下，今天開會用的「部門計畫」四個字非常曖昧，是行政部門計畫，部門施政計畫，這計畫可以協調成功是很了不起的事情，而我們現在說的「部門計畫」不是這樣，剛王教授說的第12條並沒有部門計畫四個字。只說主管事業計畫要密切配合這幾個字，我們把部門計畫加上，要怎麼看？是各個行政部門的施政計畫？還是我們認為的部門計畫？是如第7條中寫的，這不一定有部門，尤其在地方，只是有這個功能function，此時就產生問題，區域計畫中的協調，要找到很清楚的對象，是行政部門協調計畫，但跟我們現在討論的不像，那是功能部門下空間發展這中間的協調，這樣比較清楚，但我們常也不用協調二字，我們用「指導」，搞規劃的希望指導別人，層次又高一點，在國土計畫中層次更高了，這沒有國家辦的到，所以第一個我希望我們不論做國土計畫、空間計畫、區域計畫都把希望降低一點，比較容易達到目標。第二個想法，在縣市區域計畫到最後就是一個土地使用管制的具體工具，這工具如何與地方的發展合理結合，能不能指導，很難，在地方政府作計畫的如何跨到別的單位去指導他，這很難，這第12條的「密切配合」是變成你來配合我，不是我配合你，如何讓別的部門來配合你？沒有這個平臺，所以我覺得做土地使用計畫目標降低一點，盡量考慮各種可能。你們有重大建設就到我這裡來，是要我指導還是否決，起碼彼此要尊重，這應該做的到，當然有困難，在具體的例子中，利澤、高鐵往往它在前面你還要配合它了，先把這點做到，在地方一些公共建設的區位與土地一樣，你要到我的區域計畫來得到我的認可，並不是你配合我，我有否決權在，這點能做到就了不起了，這是一個工具。第二個工具，假設在中央也好，行政部門計畫到上面去要預算時，上面要去看全部的縣市區域計畫，現在沒有這條，你的重大計畫預算到中央要求補助時，我要看你當地的區域計畫協不協調，我記得林全做主計長時在行政院說了一句話，國家預算要配合國土計畫，這是中央的，而地方有無這個可能或中央下令，你地方要向中央要求補助，不管哪個部門，第一個要看你的縣市區域計畫，這點美國有，要補助時每個地方政府要互相協調，現在臺灣好像有個經建會作的什麼北部平臺？平臺上還有總平臺，經建會跟營建署好像分開了，它是縣市間的

平臺來協調，不是縣內的政府部門通過縣市區域計畫來彼此協調，所以，我就想是把土地使用計畫做的好一點，縣議會通過之後，地方自治也好，我是愈走到後面愈悲觀，先到這，僅供參考。我這兩天寫的土地使用計畫，跟你這個不太一樣，過兩天再討論一下。

[本署綜合計畫組林秉勳副組長]

後面建議的補助制度要與空間發展計畫有一個連結，這部份剛董老師也提到。今天經建會沒有代表來，他們應該來與大家有些互動，老實說，資源分配與計畫的核定，它都是一個時機，你如果要落實空間發展的理念或想法，這就是最直接可以落實的工具，這部份是要行政協商。我們的平臺不能自己在內政部開一個平臺，要縱向垂直整合，基本上才是有效的整合。剛華老師提到區域的平臺，就應該是一個跨縣市、跨行政區域的平臺，經建會在五都成立後，想讓一些資源較匱乏的地方有機會形成縣市聯盟，有一些議題式的合作平臺，這跟我們縣市區域計畫是比較沒有相關的，這部份也是一個輔助工具，剛建議的事項，就讓本計畫後續來參考。

[本部區域計畫委員會王雪玉委員]

我補充剛董老師提到的。當然經建會在審議重大建設計畫，不論中央或地方，要不要參考甚至要符合區域計畫這一點，其實在民國 75 年就做過，這個我已經指出過，不過先講區域計畫這部份，目前區計分兩大塊，一個是土地使用管制，一個是區域建設，所以諸位可看到第四章「區域開發建設之推動」第 18、19、20 條，是有關區域建設的，當時有說可以成立區域建設委員會，它就是一個平臺，第 20 條「區域計畫公告實施後，區域內個別事業主管機關，應配合區域計畫及區域建設推行委員會之建議，分別訂定開發或建設進度及編列年度預算，依其辦理之。」也可參考，再加上華老師的意見，這是否有可以讓「區域計畫」發揮指導功能的部分，我想可以試試，或者說區域建設委員會以後在五都成立的功能，是否可以用現行條文去思考，這與第 12 條也是前後呼應的。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

各單位有無回應？這部份？

[本署綜合計畫組廖文弘科長]

關於經建會的部分，從上一次總統選舉之後，按政見就是要對區域計畫這件事檢討，我們內部研議過，不過，現在簽報上部裡有關區域建設委員會的形成，如剛很多先進提到，有關資源分配的問題是一個很大的關鍵。因為內政部不是一個資源分配的單位，如果讓我們來成立區域建設委員會，我們現在評估的重點在說，區域建設委員會成立後，能否發揮實質功能，這部份我們還沒有辦法提供幕僚意見給長官參考，故部裡要求要有更清楚得幕僚意見，區域建設委員會才有下一步動作。但是對於各縣市政府之間成立的合作平臺，北臺、中臺、南臺、高屏，我們是樂觀其成，雖然目前錢是由經建會補助運作，基本上內政部針對各縣市之間成立的平臺組

織，是屬於跨縣市合作議題的一部份，我們是樂觀其成，但區域建設委員會的部分，實務上是還沒有要讓它成立，以上。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

其他有無意見？

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

今天大家意見到這裡，我提供一個意見大家參考。整個問題要先回歸到原點，對整個國土的運用。土地是一個有限的資源，不適當的運用會惹出大紕漏的，今天若是完全無計畫的使用，出狀況誰負責任？最後勢必還是要有一個整體性規劃，先承認這個前提再來談，為什麼？若今天想做什麼就做什麼，不用管整體規劃，嚴格講，內政部直接把國土計畫法草案撤回就好，都計法、區計法也廢，這樣就好，如果我們承認一個國家的土地要有合理的運用，這就是跑不掉的一個宿命，就是你要能夠告訴人家我土地要怎麼用，這樣一個跨專業平臺，跨交通、水利、能源等，然後告訴人民這樣起碼保障一個安全，也許不算很幸福但能苟活的環境，如果大家承認這點，規劃的強度、細度先放一邊，再怎麼樣，你要告訴人家我對這個國家或這個範圍內的土地空間有一個使用的 concept，這就反映在綜合計畫上，你告訴人家怎麼用。今天為什麼會碰到這樣的議題？很現實的，這不只是積極的開發，還有保育性土地限制開發的問題，如斷層帶、順向坡的問題，今天這東西不是我叫你不去做，而是它真的不適合人居，要不要將它劃出來？讓它將來不能發建照，若你沒有其它的法律依據，是否自己起碼要能先規劃出來，這裡不能發建照或不適合做開發，甚至為重視農糧的使用某些地區要少發建照，以維持農業使用，這些不否認是執政者或地方對自己的定位，可以做一定程度的決定。但部門跟綜合之間一定要有一個平臺去讓它一體化，若從此角度來講，今天所談的問題，是每個國家只要有做國土規劃都躲不掉的議題，只是每個國家或社會中，他們自己會考慮自己的國土民情制度下，怎樣讓它 match 的起，運作的了。我再提一點，大家都會去談錢的問題，因為很無奈，反過來看，若今天像日本的情況，主管國土綜合計畫的部門，最後有否決權，你看縱使沒預算，其他部門聽不聽話，這問題，舉個簡單例子，今天蘇花替要進南澳山區，若南澳山區劃入太魯閣國家公園，會不會有違法的問題，要不你就是修改整個區域計畫、國土計畫，連同國家公園計畫都要修改，不然憑什麼可以讓蘇花替蓋進南澳山區？其實是一樣的道理，同步的問題永遠都存在，不能只想單方面的開發，有時一些保育的劃設根本跟錢沒有關係，例如設野生動物保護區、洪泛區，這些劃設跟經費無關係，若你光只從錢下手，其實很難管的到。所以最重要的觀念是這個平臺的存在及操作方式要有法定的依據，我要提醒一點，這不可能不存在這種協調的過程，也不要光只想錢的問題，因為否決權的存在，「權」跟「錢」就是可以讓人家聽話的，日本、德國的結構上，他們是採用比較硬的方法，用否決權不用錢。今天政府要蓋高鐵、高速公路，也是要跑程序，不是行政院說了算，這部份在我國是很缺的，行政程序法第 164 條就是沒辦法落實操作，反正大家也習慣我要蓋什麼，部門內能決的就決，但事實上，長期來講，即使是為保護國土計畫法

的話，這地方都是一個要思量之處，錢能控制之外，整個程序的合理性也應該要被設計出來，內政部沒錢沒關係，他如果有否決權，他也會變的很大，人家不會不用內政部，這不是用內政部或綜合計畫去壓人，是舉個例子，將來應設計出合理大家可接受的程序，讓它可以被 run，老實說，計畫還在規劃的這段花點時間，總比起到後面規劃出來要操作再審議個半天或被抗爭半天搞不定，哪一個比較花時間？哪一個比較值得呢？應該是在規劃段吧！寧願前面花時間，後面閃電般完成，這樣社會成本、資源耗用反而更低的。簡單提議給大家做一個思考方向。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

謝謝戴老師。其他代表，劉老師。

[逢甲大學都市計畫與空間資訊系 劉曜華教授]

區域計畫中未登錄土地的部分，而且是在確定的區域計畫中，不知怎麼處理，這會涉及到「密切配合」這字眼，目前地政單位尚有七十萬公頃土地未納入體系，最近在農地規劃中遇到這個問題。農村土地雖是認定已經有編列了分區與用地別，但在很多圖中只看到白色的，就是未登錄，看起來就是不連續的，有很多縣市可能未登錄土地面積是滿大的，其實土地照理講是連續性的思維，但像芝麻一樣，這也是重要部門但經常被忽略掉的問題。另一個就是，剛華老師提到很多國家是計畫趕不上變化等等，但我想在臺灣地區還是要確立一個原則，計畫存在的目的應該是要去產生公共性，因為私人不容易產生公共性，但這幾年一直搞混一個方向，就是中央政府因為災害的問題，所以它對安全考量很重，生命安全、糧食安全等等，但地方政府都是為了繁榮，一來沒錢考量安全的事，二來它往往還行銷繁榮是一種公共利益，例如我引進中科、工業區帶動就業機會、人人工資上揚，以此將之認定為重要的公共利益，這兩個幾十年來聽了好久，到底是安全至上或繁榮至上？這會牽涉到第 12 條的密切配合，協調機制到底中央要尊重地方到什麼程度，地方又該如何說服中央，這是一個遊說的過程，要中央下放到什麼程度，這部份若不講清楚，人民也會搞不清楚，作這計畫要幹嘛，幾十年來，若沒有都市計畫，就不可能產生公共建設用地因其有強制性，要不誰願意給你土地，讓你去蓋馬路、學校、停車場，可是區域計畫中，我從來都不同意用「土地使用計畫」，因從來沒有看到有任何公共性的東西出現，就是劃了一堆使用分區，到非都市土地還有十八種用地，完全不合規劃的邏輯，完全看不到公共性，人民感受不到區域計畫跟他有什麼關係？沒有在劃公共設施用地嘛！若你敢劃區域性的公共設施用地大家就會感受到你存在的必要性，各部門就會願意跟你作協調，現在沒有啊，就用個使用分區，其實應該叫「使用管制計畫」而已。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

謝謝。請董老師。

[國立中興大學農村規劃所 董建宏教授]

最關鍵的還是華老師、戴老師提到的區域計畫即將成為一個協商溝通的平台，為什麼？簡單講個例子，核電廠，現在全臺灣最誇張的部門計畫就是核電廠的部門計畫，一說要蓋核電廠，全部人都要退讓，只有核電專家才叫專家，但除了原子能反應爐之外，從土木、機電、到基地選址、地質探勘，哪一個不是需要外在的專家來告訴你怎麼蓋才是合理的，如果我們要有核電廠的話。區域計畫的重點在於說我們透過這樣一個溝通平台，讓不同的專業在對國土的土地使用上，有一個合理討論的機會，若我們承認現代化的政府最重要的角色是要促進人民的生活福祉，讓大家有好一點的生活，經濟發展是一個重點社會公平也是一個重點，關鍵在於如何將之落實在土地空間資源上面的使用嘛！要蓋什麼最後都是在土地資源上去使用，若沒有一個好的溝通平台，沒有一個計畫指導的方向，你怎麼可能去發展出一個合理的國家的運作邏輯，這其實也是剛劉老師提到，這個國家運作存在是它有一個公共性嘛！若我們都不相信有公共性這件事，任由部門、選上的政治人物去做，其實很多計畫本來就是可以被檢討的，四年一次的選舉就是人民對國家提出的這些計畫做一個反省，透過這些反省，也讓我們在計畫形成過程中有一個重新思索的機會，就像戴老師提到，什麼樣的成本最低，當然是計畫還在討論時最低，當初若高鐵這個部門計畫有透過整體的思考邏輯去討論，搞不好就不會像今天這樣劃設，應更符合國民的使用方式沿著臺鐵沿線去劃才對。我覺得區域計畫的指導綱領是很重要的，若無指導綱領配合溝通平台的方式，部門計畫隨時都可以推翻很多國土的使用規劃，造成人民生活的不便。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

謝謝。這個部門計畫，我記得在日本早期它還有國土廳的時代，現在改制成國土交通省，他們在擬全國的國土計畫時，不是國土廳內部專家人員關起門來自己做，而是調動各部門相關資深人員組成工作團隊來研擬計畫，故部門跟整個空間計畫的關係就在那樣一個工作小組內去形成，現在改制後，我不知道是否仍有這樣的機制，這是比較令人羨慕的。它做完之後，等於已經就在跨部會整合過了，第二個整合就是在送議會的時候，議會又有一個最後檢視的過程，這兩個特性，在臺灣都沒有，國土計畫不管叫區域計畫、都市計畫，都是內政部營建署內的一個組，你們去做出來就對了，做出來就報內政部核定，區委會通過就算了，而區委會雖然有請各機關代表當委員，但委員也是提供參考性質的意見，萬一他沒來，那個議題也沒人看，整個機制設計上，我們的部門計畫與區域計畫之間的關連性，當初就不是那麼緊湊，才會引發很多後面執行面上的問題，包括現在講的優良農地，農委會代表今天沒來，優良農地在國土計畫中到底扮演什麼角色，優良農地本身的量及區位及糧食安全的事情，是由國土計畫的主管機關我們綜合計畫組中的成員，來擬報內政部核定就算了呢？還是由主管農業的部會來提出，然後才進入我們這個系統來呢？今天很多國家的制度經驗，部門計畫應由各個主管部會來扮演積極提出政策上內涵的計畫，這部份再進到空間計畫來，應該是這樣的介面，但是我們國內也沒有嘛！在全國農業會議中，包括李教授也說過，農委會不提出來，那內政部是不是就該將優良農地畫出來啊，其實我很願意做啊！早在區域計畫第一次通盤檢討時，當時是我當

公務員的第一個工作，在民國 79 年，我們很主動去蒐集農業主管機關下林試所、農試所，有關土壤資料，將之數值化後去分析旱作、水田所需要的農地條件並根據美國農業部的分類方式去界定出大約四、五級，自己來界定優良農地，然後在區域計畫中將優良農地畫出來，然後寫了優良農地是限制發展地區，是不能來申請變更土地利用的，我在一通草案就把它寫上去了，結果在內政部審議過程中及後來送行政院交經建會審議時，這議題最後的結果就是說，你又不是主管部會，農委會還說我們的優良農地還考慮生產力，不是只有從土壤、排水、灌溉條件來看，這是我們農業主管機關的權責，你區域計畫有點越位，所以在審議過程中，有關優良農地這塊就拿掉了！所以後來看國外部門與空間計畫的關係我深深感覺說我應該讓部門主管機關扮演一定的角色，例如：水夠不夠，供給會不會影響未來的城鄉發展的量的估算，這是跟成長管理即容受力很有關係，我不是水利權責單位，很難估算，所以需要水利主管機關提供給我有關水利這部份你的想法及未來施政的作為，我根據你這個來換算水的承载力大約是多少，而農地當然也是由農業主管機關將那個量給我，我再劃到每一個縣市中，我在劃城鄉發展區域或新訂都市計畫時，在空間計畫可以指導的部分，我就避開優良農地，針對開發許可，我也可以指導說，目前可釋出的量是多少，就有一個監控的機制，達到這個量就暫時先凍結。我的想像中，我的空間計畫應該是這樣的關連性，很可惜，在國內這樣的運作還沒有出來。工業區開發，每次我們都要問工業主管機關，不管對科技型的或老舊工廠轉型，總要知道它到底符不符合產業扶植的政策嘛！要有一些量出來，每次問工業局，說法都是有助地方繁榮樂觀其成，對我們來說，這很難判定是否有符合工業的政策，我們本來希望在有設立專責部會時，他應該有政策上、法律上的東西可以提供空間部門計畫去做處理，即使這樣，我們也不是將這些拿來抄就好，因為會有「競合」的問題，交通部發展觀光與工業區發展需要水資源我整合後發現有問題，我在這個平臺透過計畫來做協調跟整合，最後，在計畫中將它寫清楚，有這樣一個過程可確保計畫有經過部會的協調，政策都符合等等，這樣做才是最好的，只是我們現在很缺乏這樣一個機制的設計，所以剛說區域計畫法第 12 條中也講不清楚。反觀德日，這種協調的機制是很重要的，不是說我是老大，而是說大家的意見都可以貢獻，但要有一個機制可以去釐清要怎麼做下去，否則大家會陷入爭執，最後都沒做出來時，就指望一個什麼國土計畫，這裡面統統都有，這個計畫一做完，整個臺灣的問題就沒有了，這是很可怕的，沒有一個計畫可以做到這樣。

[逢甲大學 劉曜華教授]

補充組長的說明。根據區域計畫法的精神，營建署是在供給面的部分應該要有作為，您提到 79 年有根據土地適宜性嘗試去劃設優良農地，我們假設每一公頃稻田可生產一萬公斤，臺灣安全存糧一年需要量是 50 萬公斤，那就應該去劃 50 公頃，這是土地使用規劃單位與土地使用計畫中必須要去忠實呈現的。任何政策都有兩個面向，一個是土地，一個是人，農委會它是人的主管機關，是農民的主管機關，它不是農地的主管機關；工業局是工業人的主管機關，不是工業地的主管機關，現在問題是農委會沒有能力去處理農地啊！它都在補貼農民嘛！所以它要給你的資訊

是，你劃的 50 萬公頃，我的農民他都沒有耕作意願，請你另外劃，它是去做意願調查，劃農地卻拿來蓋房子，農委會要去找答案啊！不是土地使用主管機關去找答案，可是我還是得劃出農地，因為土地規劃單位需要配合國家的安全存糧，一定要保有 50 萬公頃的土地，我覺得要區隔清楚，區域計畫法很清楚，就是要劃，我們是土地使用的最高的主管機關，我們怎麼可以把責任放掉，他們是對人，我們是對地啊！

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

我回應一下。我們說要依法行政，像日本有五個地域，農業發展地域就有農業振興法，都市計畫地域就有都市計畫法，森林地域就有森林法，我們有關農業發展是對應到農發條例，其中第 8 條寫了農業機關要去做「農地利用綜合規劃計畫」，建立適地適作模式，第 9 條又講到「擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討」等，換句話說，它不是只對人，農發條例第二章是「農地利用與管理」，對地喔！所以他只要講一句說，你劃出的優良農地我農委會不認同，那到底行政院要聽誰的？優良農地到底誰來界定，是農委會說了算還是內政部國土計畫的主管機關說了算？

[逢甲大學 劉曜華教授]

因為我們是對「地」，區域計畫是大於所有特別法的，我們就是要忠實在土地使用計畫中反映出 50 萬公頃，安全存糧…

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

我打岔一下，安全存糧也是農委會它講的，我怎麼知道「安全存糧」不只稻米還有雜糧整個搭配後才知道安全量怎麼樣，這怎麼會是我國土主管機關能夠掌握的事情，當然是農業主管機關要掌握的，我們要回到法治國，法中寫了它要做的事就要做，不能說它不做就算了，那未來是不是只要一個內政部寫國土計畫的主管機關就好了，可是我的編制只有 20 人耶！優良農地我採用美國農業部的用地分類，還被農業主管機關否定說少考慮了很多因素，行政院當然是聽農委會的嘛！它才是農業主管機關，不是聽我的，這就是現實面。

[國立中興大學農村規劃所 董建宏教授]

我最近剛完成臺灣 70 年代農業發展的資料，其實我們現在面臨 70 年代討論農業發展時，他們提出的優良農地概念，當年若有營建署這樣的機關主張國土應由國土整體空間來思考，說不定就不會有優良農地，今天也不會有山坡地農地的問題。當年 1972 年公布九項農業改進措施方案，其中有一項就是「大量開發山坡地農地」，在民國 50 年代，農地大約是 70 幾萬公頃，到民國 80 年暴漲到 92 萬公頃，這些由農業部門計畫所主張去大量開發的山坡地，為提高農民收益去種高山茶、高山蔬菜，其結果就是國家每一年用納稅人的錢在補助高山農民，而其產值大概不到 10 億，但為了其土石流的問題，國家每一年花了快 90 億，很荒謬。所以說國土計畫、區域計畫是一個很重要的平臺，我跟劉老師都希望營建署未來運作或是在政府組織再

造過程中，應能更清楚明確的把國土計畫、區域計畫的職掌及權限明確，並能有效的主管或監督整個國家國土空間的使用，這才是比較合理的，而所謂監督的意涵是在統合協調的過程中，就如組長剛提到的，我們有一個原則 principle 概念，就是部門計畫不能凌駕國家整體利益。1970 年代的農業部門計畫就是凌駕國家整體利益，為了少數農民，結果卻是去大量開發山坡地農地，造成我們這個世代面臨每年颱風季的恐懼，當年政策發展的結果，造成今天的損失，那我們今天應該做的是 Do the right thing. And right the wrong do. 這樣應該比較合理吧！

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

這當然合理。您剛講的，參照國外的處理方式，就是在土地利用的政策上講清楚，換句話說，我們這個國家的國土計畫，向來只做後面 Zoning 的事情，對於前面土地的秩序或倫理這塊的政策，一直是空的，所以任由相關的部會或執政者去下指導棋。日本的全國國土計畫中，針對整體性的東西，講得很清楚；英國現在的 NPS 更提升一級，如核電廠的問題，在國家發展政策中就針對核電廠、發電廠、空港、海港做出政策來，這政策經過全民的檢驗，政策確定後就定案，大家不要再針對個案去爭吵。我們現在國土法中有這樣的設計，任何層級的計畫都要有土地使用的政策，不論高山農業或嘉南地區土地利用方式，都在政策中說清楚。政策出來後，我要規範相關部會或行政部門主管首長們的嘴巴，這些是經過計畫出來的，這是可以做的，也是我們要來加強的，包括這次的區域計畫，第一篇是政策篇，把基本上的東西先講，尤其因應全球氣候變遷，有很多政策上需要調整的，要講清楚，不要放到各個部會去做，這部份要來努力。但我剛講的各部會在部門計畫還是要有依法行政的體認，作自己該做的事，這也需要我們全國民眾、專家學者來監督，各部會要提升整體行政效率，不是單靠一個部會發揮監督權，我們又不是警察國家，大家領薪水做該做的事，空間計畫就來整合，然後用空間計畫來形塑土地利用的價值，不因人而異，這部份是可以來努力的，只是各部會應有這個共識啦！一個國家的空間發展要進入到比較如大家想像的美好有秩序的發展，大家都要努力，不可能只透過一個單位的一個單一計畫寫出來後，它就會自己成就，不會，這其中有很多需要協調或後面督導監測，這都是要去做，也是我國行政部門比較弱的部分，後續要靠大家監督來做，現在若是在行政上可加強的，我們會努力。

[國立成功大學都市計畫學系陳秉立博士後研究員]

我主要要傳達兩個訊息，一是，區域計畫的協調角色是很重要的，二是，我做空間規劃這些年，作為一個空間規劃者，我們事實上是沒有充分的知識及能力去做其他部門的計畫，我們能去做的是去整合這些部門在協調過程中，讓彼此之間的衝突愈來愈小，就像優良農地的劃設，這些知識其實是超過我們空間規劃者的能力，是在我們的專業教育中不存在的，我不覺得我們今天就可以掌有這麼大的權力去說要劃在哪裡，當然若我們放任某個部門計畫坐大，也會有剛董老師說的問題。所以事實上更重要的是協調機制的建構，這回應戴老師所說的，這個協調機制的建構是目前區域計畫的重點所在。如有冒犯，請多多包涵。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

回到農業議題，現在我們跟農委會之間有個起碼的默契，優良農地怎麼劃大家再來研議，但農地等級農委會願意承諾來做，若這個做出來，就可以依照分級在政策拿捏上也比較好談，未來哪些要保留到哪一級。基本上，發展跟農地的釋出一定是競合的，坦白講是零合遊戲，除非有一大塊未開發土地，還是不免會用到農地，但它不要用到核心農地，起碼透過空間計畫的安排，跟農業主管機關在計畫形成過程中就先搞定，這部份我是有這樣的期待，未來若照農委會可在年底調查出農地等級，那新的一版區域計畫，我對農地的保育，可以拿捏比較精準的量及區位，未來透過縣市區域計畫更明確的內容，可更明確量及區位，那開發許可的爭議就會減到最低，這部份應該可以期待，行政部門這部份應該可以努力，我個人認為現階段在做空間計畫，面臨兩個最大的問題，一個是「水」的問題，很難處理；另一個是「農地釋出」的問題，這是現階段處理土地資源的難題。至於「限制發展地區」與「環境敏感地區」，大致還在掌握之中，只是精準度及寬鬆之間怎麼拿捏，這部份未來會再考慮國外的一些作法，過去也想如老師建議的限制發展地區就劃紅線，不許動，但臺灣真的資源有限，資源利用真的要細緻化，讓它做最合理的運用，要保育也要恰到好處，環境敏感地區也有不同條件跟等級，就像談全球氣候變遷，談環境脆弱度，這是有分等級的，我們不能因為有這個名稱就把整塊地圈起來，這其實不是很負責任的，這後續我們會投入很多時間跟資料整理去做很精準精緻的土地使用，尤其針對環境敏感地區的部分。

[國立臺北大學不動產與城鄉環境學系 李承嘉教授]

這些觀念都不衝突，為什麼？就是要透過溝通去將優良農地畫出來，大家意見看起來不相一致，但其實是一致的，優良農地怎麼畫出來？農委會提供一些資料，但最後公告一定是透過規劃單位去公告的，所以都不衝突，重點在溝通平臺的建立，而且優良農地絕不是中央政府劃的，是透過地方政府的規劃單位去劃，但中央政府要給地方一個責任就是你要劃出多少的優良農地，所以說，不管綜合性計畫或部門計畫只是名稱不同而已，中間要一直溝通協調，一直互動，這是一個動態的過程，但今天的討論好像很在意綜合計畫、不計畫是分段的，其實不是這樣。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

空間計畫就是一個宿命，它不可能說做一個東西大家就長治久安，這計畫是一個動態的過程，裡面有很多折衝跟協調，各主管部會有不同的主張及論述，必須透過這樣一個機制去搓合，本身就有這樣的使命，做這行的也要認知，計畫不會做一次就長治久安，你的宿命就是要不斷的去溝通。城鄉分署，全國最高的規劃單位，正在做區域計畫第二次通盤檢討，常有政策上的討論，來發言一下。

[本署城鄉發展分署]

補充一下，今天談的主題是縣市級的區域計畫與將來的部門計畫該怎麼做。在原先北中南東四個區域計畫架構中，關於開發型的應避免像過去的區域計畫那樣，以中部來說，不管原計畫或一通都說了，將來工業區要劃多少，但實際上工業區計畫都

不是這樣，所以，在國家這個層級應該只能講到機能或構想性的東西，至於縣市層級真的需要想想該如何搭配，今天的討論目前看來，仍未有明確的針對縣市層級發展型的部門計畫，將來要做到多細緻，除了國土的層級可以寫的彈性一點之外，在縣市層級，將來還是要大家傷腦筋一下。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

你剛提到的就是後續要處理的狀況，部門計畫跟我們之間的問題，之前交通部代表就問，高速公路路網是你區域計畫主管機關講的算，還是交通部高速公路路網計畫主管機關講的算？是應該以他們為主，但他的計畫進到我這邊，跟其他計畫有衝突或無法搭配時，如：城鄉發展模式跟運輸的需求直接相關啊，但他做計畫時可能不知道我這邊計畫的調整，我可否配合城鄉發展模式調整大眾運輸路線及工具，也是有關連啊，基本上以他為主，但會有一些調整，是在我的計畫中去做部門間的調整，回到剛說的一句老話，這是一個平臺去做整合協調的工作，這應該是所有國家中，有關這種比較大範圍的空間計畫它本身扮演的角色應該就是這樣，不可能是大家都不管，就叫我寫出來，對部門需求的分析，沒這樣的訓練啊！所以要藉助各部會部門主管機關本身政策的方案，在進入我的計畫時，再利用這個平臺去處理，目前我個人是認為要用這方式處理。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

今天若顧慮的是地方的部門計畫，今天地方依公路法自己依權限做一條縣道、鄉道，這權限在地方政府，這個部門計畫出來會很具體，今天若要有問題，不會是地方今天自己做出來的部門計畫要多細的問題，反而是在地方層級一旦做出他自己加的區域計畫，其中包含各部門的綱要計畫到底要做到多細的問題，我想我先透過這方式將問題更精確化一點。因為所有的部門計畫不是依據區域計畫法而是依循各目的事業主管法，所以依公路法做出來路寬多少就多少，這個觀念是這樣的，至於剛組長提到的，全國路網的規劃應該跟這個不太一樣，而這種情形在臺灣已發生太多次了，以我自己所學背景及訓練，德國講究的是「管制由上往下，規劃由下往上」，地方的需求及特性是地方自己最清楚，剛陳老師秀出來日本的也是如此，地方的意見及需求是極端重要的，地方對自己的狀況最具體最瞭解，高高在上如何瞭解，除非你長期派人駐點，但中央的關注的和地方關注的不一定一樣。透過幾個典型的例子，如：尚有幾個高鐵站要設，地方政府的想法是否和中央一樣，董老師剛不也提了，若當年有好好問問地方政府的想法，今天高鐵的路線可能不會是今天這條。這回應剛組長說的問題，過去往往是中央說蓋哪裡就蓋下去了，比較少去反應真正地方在地的想法與需求，回頭看德國的例子，今天德國擬定一個區域計畫，委員會中一定包含著跨專業的領域，水、能源、交通，很重要的地方的意見也要上來，邦政府在訂邦的國土計畫時，一定是連縣市代表也要加入，來反應地方上的需求，一上一下之間，理論上是可以 match 的，是一個往下具體化的過程，這供大家參考，臺灣過去很多案例，運作不是很順，親眼看過縣政府說他們要的發展方向不是這樣，問題擺在眼前，若將來大家希望 run 得比較順，可以思考一下規劃設計

是由下往上，控管是由上往下，這東西做的好，理論上就像李老師說的，不矛盾、不衝突。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

好，謝謝。

[研究團隊—逢甲大學王珍玲教授]

我覺得地方政府也沒那麼可憐，從高鐵的例子來看，若不是地方勢力那麼大，今天也不會有那麼多站。剛李老師說的相互原則，很好，法治上應該把它建立起來，規劃由下往上或由上往下都好，一定會有一個相互協調的機制，這大家都不會有疑問，只是怎麼協調，權力怎麼分配，何謂地方權限，中央事項如何分配的問題，是另一個要討論的議題，控管上是不是地方拿出來，中央就一定要接受否，在權限分配上，這在各國都有爭執的例子，如何解決權限分配還是在事務本身性質及政策上考量。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

好。

[本部區域計畫委員會王雪玉委員]

針對高鐵的例子，我呼應王教授，地方確實沒有那麼可憐，這些路線、設站的討論，絕不是由上而下的，這整個歷程也是經過多少次與地方的協商而成的，不是只有交通專業去勘查而成的，這點大家也應該進一步瞭解。若當初怎樣，高鐵路線就不會是今天這樣，這句話尚待斟酌。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

事後講比較簡單啦，過程中就是一連串的討論加確定，由最後一點來看，並不是那麼公平。

[高聿棻技正]

看縣市區域計畫，中央跟地方的關係應是滿關鍵的問題。我用一個實例，當年我在臺北市府都發局時，交通部要蓋洲子快速道路，匝道要開在關渡，我們去開會說你匝道放在這會使臺北市西北區交通癱瘓，我們反對，市府都發局及交通局都持相同意見，交通局也是有交通專業的，但開會結論一定是交通部的結論，同樣開會，結論是他在做，他不理你還是蓋了，剛老師簡報德國例子，德國的委員會中有地方政府當成員，這成員怎麼運作，才是關鍵，這是中央政府與地方政府的角力，這在將來會出很嚴重的問題，就說我們要怎麼去核人家的縣市區域計畫，營建署要核嗎？如何去協調鼎鼐，這東西超過專業之上。另一個例子，我在臺北縣政府城鄉局工作時，我開會時舉手反對臺北港，一、它位子不對；二、它出入交通動線有問題；三、以臺灣作為亞太營運中心來看，不需要三個國際港，國外的航運公司只會停一個點，不會停三個點，所以根本不需要花錢做臺北港，但臺北港是經建會推的，臺北縣政府城鄉局沒有用，經建會是中央最高國土規劃機關。現在看這件事後

面是政治決策，跟專業沒有關係。將來營建署怎麼去核縣市區域計畫，這都要再思考。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

沒有絕對的對或錯，我個人是這麼認為。現在回過頭來看整個過程，高鐵也好、臺北港是錯誤的決策，對不起那是你說的，還有很多人的意見從不同的論述上可以提出不同的答案，這部份要透過一個協調機制去做出一個決定，那個決定一做了，就照這樣做，有問題就去彌補，回過頭來再說這是誰錯了，那沒有意義。

[高聿茶技正]

重點是那個機制在哪裡？剛組長用一個很開放的態度，很OK啊，要做一個平臺，請問那個平臺是什麼東西啊？

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

就要等到我們建立一個成熟的人民、成熟的政府就是這樣啊！你說這部份都沒有，我們能做嗎？所以人民的素質跟整個行政部門的品質或效率都沒有辦法跟上來時，我們講的確實只能盡量去做，能否達到最好的協商結果不一定，要看整個團體的戰鬥力，整個社會環境的情況，對不對？任何政策要去拿捏，事情有正反面，利益不利益，我們要去抉擇出來，對於公眾的部分，要以他為主，現階段能否全部這麼做，沒有辦法，那就是機制上有問題，我們這個平臺，是希望朝向這樣做，如劉老師講的，計畫做完要有它的公益性及必要性，像土地徵收，當然要有公益性及必要性，不能用公告地價加四成來徵收農地開發工業區，把農民掃出門，這個在現代這個國家連我個人都沒辦法接受這種作法，這衝撞到憲法對人民權利的保障，所以公益性及必要性就很重要，我們國家要型塑成在大家討論之後，公益性及必要性要能認真被界定，那我們國家就進步了，我們透過計畫來努力，讓它真的在土地利用的倫理或秩序上訂一個政策，這政策訂完後，後續就朝目標努力做，能做多少就在我們這個部門努力，還有很多配套應搭上來，不可能只指望我們就能把它全解決掉，我必須老實講，沒有那樣的機會，要大家一起努力。

[經濟部工業局何莉莉專門委員]

大家都認為開發工業區十惡不赦…

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

沒有沒有，誤解了，是在說其公益性及必要性。

[經濟部工業局何莉莉專門委員]

早期開發工業區是用市價協議補償，是買賣，不是徵收，很多地方歡迎我們去，後來徵收條例實行後，被迫用徵收來做，才會有問題，早期開發幾十個工業區，是很受歡迎的，我只是要補充這個意見。其實工業區沒有一個儲備制度，就說每一次有新的需求時，就會衝撞很多縣市，希望上位可以做一個指導，可以做一個總量管制或限制發展因素的排除就可以了，至於區位劃在哪裡應該由地方自己來決定。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

工業區的開發在現階段已經在談永續利用的議題時，也請稍微照顧一下閒置或須要更新這塊，這應該要加碼去做，作為地球村的一份子，我們有責任。我們去問工業主管機關，有，都說已經賣出去了，開發得很好，但賣歸賣，買了地的人都沒有開發擺著不用既然如此為什麼還在別的地方買別人的地去開發工業區，這個機制上就要強迫你，像都市計畫要限期開發一樣，不能閒置待價而沽，這應該要督促它，這要努力促使目前土地合理有效使用，避免一直在使用週邊農業土地。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

我做個收尾。剛才技正說的事情，我會用另外方式講。今天這個會議中，嘗試看了國外的例子，可以看出來，制度就是在克服人性比較弱的那一面用的，像日本、德國就有些互相牽制的機制，本位主義在機關跟機關間，人跟人間都是很典型的，簡單一句話，我們現在是有這個規定但沒有這個機制，沒有機制就不會有有效平臺在，我真的建議，我們去打造一個適合在臺灣政府機關間的平臺，該長怎樣、怎樣運作、SOP 是什麼，都是大家覺得 OK 的，老實說，私底下我會認為，縣市政府比起中央可能更容易一點，因為各部門理論上是同一個老闆，叫過來坐下談一下，未必滿意，但談的能力似乎還好過中央政府，那中央政府這塊，建議是說可以思考一下，良好的 SOP 會是什麼樣子，由誰出面來協調，是像現在這樣到經建會處理，還是行政院，像日本就交國土部門處理，那我們會在這裡處理？配合政府改造之後，以後應該會在哪個平臺上，這是滿有建設性的思考。我提個意見，這部份恐怕要法治化才做的到，要不然以後你用個命令出來，人家還是不理你，內政部訂出來說你們要給我意見，人家就是不給，你也不能怎麼樣，因為「權限法定」，所以這恐怕沒辦法在現行法之下就能操作的了，這以後國土法也要思考這一塊。至於規劃好不好，我想我不會去談一個規劃不好之後的責任誰負的問題，就像組長講的，也像閱卷一樣，有部分自由心證的，因此，我會思考的是去設計一套大家都能接受覺得很公道的程序，透過程序去保障做出來的東西，雖然不是大家都很滿意，但起碼它有一定的合理度，我想是這種觀念，就像土地估價，只要你用的方法沒錯，應該就會是合理的，最後不是追求結果的絕對對錯，而是用程序去保障出來的東西也許不滿意，但起碼六十分。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

結論做好了。這一場坦白講是過去問題最多的。感謝大家，今天不管是正面或批評都是對的，因為這本來就沒有做得很好，剛剛的意見，交由戴老師看機制上怎麼設計或權限法定，法要怎麼規範，至於行政部門怎麼運作的機制，我們也要努力一下，讓相關部會怎麼操作，後續再來研議。

附錄 7：本署 99 年度「直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具」委託
案第四次專家座談會會議紀錄

壹、開會時間：100 年 11 月 17 日（星期四）下午 2 時整

貳、開會地點：本署 601 會議室

參、主持人：本署許副署長文龍（陳組長繼鳴代理）

記錄：戴珮如、王雅琪

肆、出（列）席單位及人員：詳如簽到表

伍、發言要點：詳如附件

陸、散會：下午 5 時整。

附件：發言要點彙整

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

今天召開直轄市、縣（市）區域計畫委辦案的座談會。本來今天主持人是許副局長，因他有事情，所以就由我來代理主持，我是綜合計畫組組長陳繼鳴。很高興各位來參加這個會，因為我們推動縣市區域計畫的過程裡面，也發覺了整個法制上的問題，非常需要來釐清，看看在後續之執行面與實務面的推動上，要怎樣做才能夠更落實。原來區域計畫本身在設計上可能沒那麼周延，我們陸續召開了幾次座談會，也聆聽了很多專家學者提供意見，這對後續正在進行的縣市計畫與相關修法作業幫助很多。待會我們規劃團隊戴老師這邊會做一個說明，這部分各位聽完之後有什麼樣的意見、看法，都不要客氣地說出來，以提供給我們意見參考，好，我們作業單位有沒有需要做個背景說明。

[本署綜合計畫組廖文弘科長]

各位老師各位先進大家午安，我們這個案子委託逢甲戴秀雄老師幫我們研究有關直轄市、縣（市）區域計畫性質定位及落實執行工具的委辦計畫。本來這案子的期程是到今年的年中的時候，後來因為我們針對有關縣市區域計畫的內容，大家曉得我們有另外一個案子在委託，國土規劃不動產中心這邊按理縣市區域計畫的規劃手冊，那兩個案子彼此之間其實是互相在配合，所以我們徵得戴老師同意，把案子結案的時間往後延長到今年年底，十二月三十一號結案。按照合約的規定，今天是第四場的座談會，前面三場座談會已在七月以前執行完畢了。第四場座談會結束之後，程序上面還有期末簡報，期末簡報完之後即會有切案的動作。有關議題設定的部分，今天會討論兩個議題，我們就請戴老師做說明一下，以上。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

主持人、科長、各位，大家好，這次的議題會涉及到區域計畫往下直接作用部分的效力，依照我們研究計畫可以導出的結果是，依照區域計畫法現行的規定，除了十

一條、十二條是主要針對部門計畫跟都市計畫之外，它對於個別土地而言，都必須要經過縣市政府依據區域計畫，再去對個別土地做分區跟編定的動作，才能夠去管制個別的土地。從這樣來講，區域計畫本身並不具備對個別土地直接的拘束效力，但在實務上來講，如果著眼於現行的非都市土地使用管制規則的時候，就會看出一些問題點。

首先，第一點現行的非都市土地使用管制規則是分的非常細的，有十個分區，十八種編定。曾經王雪玉委員提過一個書面意見，她提到當年的時代背景，這時代背景我這邊先不提了，重要是如果以今天已經看到的後果來看的話，依我們目前分區管制方式，主要是依靠編定直接在對土地做管制。非都市土地使用管制規則在附表一，針對各種編定列出容許使用範圍，這項目之外有些是要經許可使用的。不管正面表列的優缺點如何，可看出來整個非都市土地使用管制上的第一個問題是：分區不再有意義。現在問題在於分區要做什麼及需不需要保留，其本身就是一個很大的疑問。而且很重要的一點是：依照區域計畫法第十五條的第一項，區域計畫的內容頂多處理到土地分區使用管制，根本不會碰觸到編定這部分。換句話講，區域計畫只管到分區，偏偏分區是空殼的時候，就一個制度設計的合理性來講，有沒有討論的空間，這是值得深思的地方，我想這是第一個問題提出來讓大家去思考、參考的一點。

第二個問題是我們按照編定在管制，引發第一點問題是：按照編定項目來講，現在允許使用的項目，如果改變使用編定類別的時候，會不會產生糾紛？會的。就一般民眾而言，假設是乙建被改成農牧用地，就已經要翻臉了。在這種情況之下，它給民眾的印象，比較接近於一種 confirmed right，就是擁有一個確定的權利。到底分區跟編定的操作方式，真的是這樣嗎？如果真的是這樣的話，那政府的計畫怎麼辦？政府可能計畫每十年或二十年，每定期檢討就有可能帶來不同的改變，就像九二一之後，整個國土在高山的坡地跟集水區裡，都有重大的崩坍，山坡地就不開放使用。在這種情況下編定項目有沒有可能根本不變？可是民眾的認知跟過去法律上的認知，就是既得的權利，那我們如果繼續用這種模式改變，對不對？我想是一個也很值得深思的問題。

我稍微看過王委員的書面，跟我們的觀念較相近的是，區域計畫對於「編定」這種東西幾乎已經完全失去控制力，根本感受不到一個區域計畫對它有什麼樣效果。我們也不能否認，對於唸規劃的人來說，不管是現代整個國土規劃，甚至連都市計畫都有由計畫來指導使用的味道，透過這樣，才有可能把土地跟空間做有效的利用。所以這其中很重要的環節就是：即使只從編定的角度來看，一個可以完全跟區域計畫完全脫鉤，純以編定表列來管制的模式，真的是否符合計畫理性是另外一個很大的問號。

就行政人員來講，這個操作非常容易，因為就是按表操課，只要看欲申請的項目有沒有在容許使用範圍或許可使用範圍內，一切的作業都不像是裁量，反而像是技術處分，不用特別去管區域計畫怎樣，彷彿整個作業系統僅是為了一種行政作業而考量，而沒有特別去考慮上位計畫到底該怎麼辦。

在這裡不先預設一個立場去綁住大家想法，這是一個需要被討論的問題。因為不管將來國土法在這會期，最終有沒有可能有一點點機會通過或不過，大家仍會期待有一個合理的國土管理，那我們勢必就要去考量到底要怎麼樣合理的管理都市計畫以外的地方。是不規劃好還是完全放棄規劃好嗎？如果要像今天這樣完全放棄規劃，那該要怎麼管比較好？如果要規劃的話，那規劃強度程度及要怎麼管呢？要跟都市計畫一樣嗎？都市計畫做得比較細，但是都市計畫以外的地方有沒有需要到這樣的規劃強度？我想這是留給大家來討論的議題。不可否認，這是研究案裡蠻關鍵的東西。這種以土地使用類型直接決定可做或不可做的方式，例如說政大(())老師 [00:08:30.78]就談論過這東西，他說這有強烈的外部性，因為分區本身就可以讓價值增長或降低，諸如此類的問題。分區有缺點，那開發許可也有其缺點，國內都談很久；事實上，國外不認為是這麼一回事，所以希望我提供的是一個引言，稍微點一下問題。

今天的議題一，建議先從計畫指導使用的立場來講，到底非都市土地的管制設計應該設計成怎樣，才會是一個比較合理的情況。如果將非都市土地使用管制規則整個抹掉時，應該被設計成怎樣會是比較好操作且合理，是計畫管的到的。把第二個議題分成三個，重點還是回歸到務實，就是不拋棄既有的結構來操作的話，該怎樣去改變非都市土地使用管制規則讓大家同時可操作，同時對現況計畫指導使用方面可以有一定程度的改善，我想我先很簡單的把引言講到這裡。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

謝謝，這兩個議題都很大，光是第一個要談好幾天也談不完。假如是從理性規劃下，土地使用管制該怎麼做，從歐洲談到美國，這個太大了，不過這個是我們戴老師大概思維的方式啦！雖然已在研究裡面框架住，還是依照現行法令的框架下去做，但是否有一些概念可以適度的放進來，做適度的小修法。所謂小修法是不要動到母法，必要時要動到母法，但是也有相關配套的執法，像是在區域計畫法施行細則、管制規則、審議規範等等，做一些琢磨，甚至在區域計畫內文裡做一些琢磨，這是我們目前在拿捏的一個方式。剛剛戴老師說要看大家針對這一塊的思考模式，我要趁大家還沒講以前先表示一下，免得待會老師們一講就沒得講的囉！

其實非都市跟都市計畫就是不一樣，今天談的是非都市土地使用計畫。臺灣目前有百分之七十幾都是非都市的土地。非都市土地當初是架構在區域計畫法之下。區域計畫法雖然叫計畫，可是它在計畫的指導面上確實是不夠，因為它有一些現實的問題，第一個就是範圍很大，基本上範圍很大應採策略型計畫，但有百分之七十幾的土地要進入到分區用地管制這麼細緻的規劃，這兩個基本上就是不搭調。一個是政策型的計畫，一個是管制型的計畫，那中間為什麼會這樣子？大家可以再去思考，有些計畫不夠細，我們做了很大。

待會我們王顧問會講這一段，當初臺灣一次就把非都市土地給編定了，雖然是歷經幾年在一個行政的作為下做編定，這也是很不容易的事情。雖然後面引發討論，可是當初的動機是蠻單純的，就是擔心在計畫跟建管的體制不健全的情況下，許多土地會被不當開發，所以趕緊透過這手段先凍結下來，把初步的使用強度跟使用原則

給定下去了，所以我覺得這是一件很勇敢且不容易的事情。可能依照目前的規格去思考一件事，思考了兩三年，可能都做不出來，可是那時候一個指令一個動作就做出來了，這的確有歷史性的貢獻，是不能抹滅的。

在後續的程序上面，不管是計畫指導、落實管制或是計畫管制規則本身的內容上面，在這期間我們的行政部門並沒有適時的進入到這個階段，去慢慢把它補起來，所以從以前一直到現在就變成現在看到的結果，第一個是跟計畫無關，第二個是很多土地所有權人認為土地使用計畫僵硬，最嚴重是第三個沒有辦法做到落實管制。雖然劃了一大堆土地使用分區、編定及有管制，也有區域計畫法的罰則，但是很少去緝查、開罰，這也是我們面臨到很嚴重的狀況。我們必須要去思考一下該怎麼去落實它。

中央一直在介入這一塊，但無法掌控到各地的實際使用狀況。我們現正推動縣市層級的空間計畫，那這一塊又冒出來的時候，需要去釐清它的位置，跟土地使用管制之間的關係，及其計畫內容。因為區域計畫法不過二十幾條，不管是相關單位、環保團體，或者是學界對計畫都有所期望，到底有沒有辦法透過目前的區域計畫能夠達成，比如捍衛農地或保育環境敏感地區，到底能夠著墨到多少？我們目前都面臨很嚴苛的挑戰。這也是我們國家針對非都市土地，這樣一路跌跌撞撞走過來，到現在大概還留有一些狀況需要處理。即使我們畫了一個很大的餅，談未來國土計畫法怎麼樣的。個人覺得國土計畫法在處理的原則上，可能有一些實質內容還是需要透過我們現在做的這些事情，把它釐清之後，後續一樣會面臨到，然後再把它補上去，所以我們現在做的，絕不是跟國土法有任何抵觸。未來國土法一旦真的過了，它有一些後續的相關配套作為，還是要參照這一部份的做法去做修訂。

基本上有兩個議題，老師好意的在議題下面弄了三個子題，讓大家去談。我覺得就開放討論。大家只要針對任何一題，認為需要表達什麼樣的看法，我們都會很歡迎，且記錄下來，會去留做參考。基本上我講很長了，接下來請我們王顧問先做回應一下，謝謝。

[王瑞興顧問]

主持人，各位先進，各單位代表，我習慣上出席這種會議，盡量把個人的想法作成文字整理，一方面給我署裡面的同仁，能夠理解在四十年前的做法。以現在的時空背景來講，四十年前的土地使用管制，確實是很多不合理的，可是如果以四十年前的人口只有一千三百萬人，又碰到石油危機，及有管制的只有田地目的時空背景下，六十二年跟六十四年分別就高低整個田地目，來實施建築管理。當時每個縣市要在一年以內把用地做個編定，確實是不容易。現在來看說當時是用現況編定，其實是以當時的環境是不得不的，當然如果計畫是採都市計畫的精神會更好。因為我擔任過縣市都市計畫委員，所以知道以縣的人力、素質跟時間，要在短期內把大範圍的非都市土地，以都市計畫的精神來做，確實是不太可能。因為縣都市計畫的檢討案，動輒五年八年，一個檢討案面積也不過幾百公頃而已，所以我藉這個機會先跟大家報告說，以當時的背景，若以現在來論，很難想像當時有這個必要性，只覺得現在是不合理。

現在的問題我這邊剛好是想到兩句話，一個是2004年有一本書叫問題背後的問題，那是國內翻譯國外的一本書，屬於企業管理上的，那我利用這個書名覺得跟目前土地使用管制有一點點關聯性，它問題背後的第一個問題：目前我們土地使用管制，不管是容許或變更，碰到事業單位需要或面臨問題需要解決的時候，就協調內政部來修或放寬管制規則。如果各位有仔細看變更執行要點，有關特目的用地，目前總共有二十四個，特目原來是針對公共跟公用，最初的本意是機關學校這些公共或公用設施，那麼慢慢的因為用地不容許遷移之下，而其它的用地又沒有變更彈性下，所以特目就不斷的擴充。

這造成背後的第二個問題，第二個問題衍生成兩個子問題。事業單位在政策開放之後，工廠會訂管理辦法來管理，但是第一個子問題是遊戲規則之外的，若違反土地使用管制者，事業單位都會回歸到區域計畫法第21條、第22條。這邏輯似乎很周延，事業單位有訂管理辦法，萬一不符合土地使用管制，也按照區域計畫法來，但問題是誰來統籌整個問題的處理？關鍵就在這裡，所以一旦出了問題，我們都知道區域計畫法規定得很清楚，可是在實務上來講，民國七十年代省政府還能夠對政府有所限制要求的時候，曾經要求政府編列管制的經費，政府也編列了，結果到了議會不是全部刪除，就是留下科目預算一千塊。換言之，我們從務實面看整個土地使用管制，法令都有訂，但是在落實執行時，整個管制工作在縣裡面很難具體的去實施，第一點我是借用問題背後的問題。

第二個是上個月時報周刊曾經刊登清境農場的民宿，因為南投地檢署正在進一步來查處清境農場民宿的問題。地檢署它執行日月潭的船塢之後，下一個動作就是民宿，如果我沒記錯，它有一百三十四棟在清境農場。十幾年前我去清境農場的時候，那時候民宿還沒開放，都只有搭簡單的鐵皮屋，但是兩年前我是很有心的，到退伍會後面國民賓館那一大片，幾乎是一棟一棟的去參觀。如果把每一棟的投資，以一千萬來計，就是十三億多，是時報周刊所表明當初如果有人一開始就制止，就不會有今天這個問題。我看了這篇報導之後，想到一句話：溫水煮青蛙。這是在管理上一個用詞，當轉換成土地使用時，就是一開始大家慢慢開放土地使用，但是管理又沒有落實，然後等到最後問題變大了，只好崩下來。我突然聯想到這會不會是現在的小林村。我從七十年代就從事土地管理，當考慮一個政策開放，我會想萬一失敗怎麼辦？因為通常要開放都會想很多正面的，開放多好啊，但是慢慢落實到一個點狀時，要開放的跟民眾希望設的地點不一樣。臺灣很妙，地點越是敏感地帶，風景越好，大家越會往那邊設，所以這是目前的編定。

我用問題背後的問題跟溫水煮青蛙，來形容我目前對這個的理解跟感受。接著我再談談議題裡面，剛剛主席提到國土計畫法會跟目前的區域計畫在某種程度上做連結，但國土計畫法還是未知數，那目前怎麼辦？

以目前生態來講，縣市政府要制定它的區域計畫，一定要給它一個框框，那要怎麼框？看他們能不能把國土計畫的精隨，把它訂一個類似非都的審議規劃一樣，或者利用通檢的時候，把它框住，因為地方政府一定會有地方政府的需要，通常不會考慮到對環境的影響及公共利益。六、七年前地政司的同事曾經告訴我，高雄縣有一

個溫泉區要開放且合法化，但我始終在心理上念念不忘。因為連中央部會都會地方化，更何況是地方，一定會考慮到地方的發展，所以當時配合這樣的管制規則，那連中央都慢慢的會變地方化，為考慮地方的事務而做政策性的解決。如果縣市政府真當區域計畫是一回事，要做的時候，就會來看中央有沒有限制，再把地方所想要的方向列在它的區域計畫裡面來執行，這是對議題的第一個想法。第二個是分區跟用地能不能簡併，分區要簡併大概是不容易的，因為分區就十個且觀念上還蠻清楚的，但是用地是依四十年前的背景而分的，所以我曾經嘗試著把用地簡併成十二個。例如窯業用地早就已經是夕陽工業了，所以像窯業用地根本就可以不要。在書面上有另外提議一些併法，比方甲乙丙併成一個建築用地，因為不同分區，同屬建地，就有不同的管制強度；就好比都市計畫的第一種住宅區、第二種住宅區的觀念，所以我是嘗試著說把用地越併越少，然後讓大家慢慢接受，以後能夠跟國土計畫做某種程度上的銜接。初步上，我是提議併成十二種，因為以後採分區管制精神，用地的功能越會來越縮小，這是我提出這兩點看法，謝謝大家。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

好，謝謝我們王顧問，他針對過去辦理的這個經驗，提出這樣的一個看法，但也沒有建議怎麼樣的一個走向，大家可以再來思考這部份。接下來我們先請我們專家學者先拋磚引玉，周教授，剛剛那水煮青蛙你可以繼續。

[國立臺北大學都市計畫研究所周志龍教授]

我覺得，如果非都市要計畫管制，將來若要在非都裡面開發，有兩個管道，第一個是行都市計畫，都市計畫非常剛性的，那程序繁複、時程久、成本也高。非都還是會有開發，那這一套開發的系統，如果弄得比都市計畫還簡單，大可不必擬都市計畫了。所以我曾經想過在非都裡面，主要是去管開發，就是有開發行為的系統。我們現在知道的就是都市計畫，再來就非都市開發許可這一塊。現在都是零星地做，導致開發許可公共設施沒辦法完整的提供及去處理區域性的問題。再來就是有人誤認為農村再生是開發計畫，那應該是保育計畫。這一部份我的建議是，如果要做高強度的開發，就要循求非都的開發許可，不然就是循都市計畫，這規模又更大、強度更高了。現在這三套東西擺在一起，但是似乎沒有多大的共識。我考量的是這個系統怎麼去規範及管理真的有開發需求的？這是第一個問題。

綜合計畫組一直強調的，區域計畫裡非都市的土地使用管制，強調第一優先是考量環境敏感地、災害防制；第二個優先是要保護優良農地，這個搞很久了。農舍問題碰到多頭馬車的問題，水煮青蛙已經煮了二、三十年了，大概已經熟了，我覺得農舍可能下輩子都看不到它的解決。如果連部長也弄農舍，所以要挑戰歷史共業真的很困難。可以不考慮限制的前提嗎？我們不可能重新來過的。第二個問題就是在現有體制之下，非都市使用管制若要變成計畫管制，這個目標是要解決什麼問題？我覺得計較解決幾項問題就好，而不是想到如果真的實施計畫管制下去，若有人要開發，是不是還要發開發許可？要來變更什麼，是不是又回到都市計畫管制的概念。

如果非都又弄到那麼細，可能也不適合。所以我覺得應該計較這議題要解決怎麼樣的問題。

我們的目標就是要解決目前非都的管理詬病，就是編定使用容許使用表就放至四海皆準的部分不適當，對不對？因為山上若同樣編成各種用地的編定，分區只是參考作用。如果要用這樣的東西，將來我們引進一些 Zoning。所以有關議題一的部分，我覺得應該強化非都管制跟區域的土地使用計畫的連結關係；先做到非都的准許使用項目許可是最寬的。我們在做 Zoning 時，最寬的 Zoning 准許使用項目，然後加上 Zoning 的那張圖，再進一步限制，譬如雖然這塊土地是特定農業區，但位處山區，可能因限於坡度或什麼狀況下，就不可以蓋農舍。這樣有計畫把這個達到土地使用計畫上，先把編定的功能慢慢轉至計畫這邊，先嘗試看看。我覺得這樣就可以加強計畫的連結，這樣山上、海邊及平原就會有所不同，不再只有那一張表。

我對它的期盼是，先做到土地使用計畫，再以計畫來管理，等於就是土地使用管制規則；那張編定表准許使用項目是最寬的。我覺得先做到這一步就很不錯了，如果將來要增加開發使用的項目，可以在計畫書裡再去補充說明，如此一來即可把計畫書的功能再強化一點。另外再補強一些絕對不可以的。一旦劃下去，不會有權益受損、受到強烈規範、基於財產安全或維護生態敏感等問題的部分，這是綜計組一直在關心的，先劃出那部份，至少把這一部分先弄住。再來就是，綜計組希望農委會能夠劃出糧食安全供給的優良農地給他，再去配合農委會糧食安全的政策，趁勢看看是否有可能把這部份也保下來。剩下的就按照土地使用來做管理，如果比較大規模的開發，就要走都市計畫。再來就是限制發展區內，糧食安全保護區以外的部份，若要開發，系統是什麼？是維持現在的開發許可嗎？還是按照現有土地使用計畫的規定，容許使用以外的，不可以就是不可以？這就需要大家用一點智慧去考量，或者這就丟到區委會去討論，將來在制度上如何去變革。

提醒最後一點，所謂區域計畫內容遠遠超出環境敏感地的管理跟管制，還牽涉到城鄉發展的產業、空間結構的調整，要考量社會經濟層面與產業的轉型，這些都是很重要的。區域計畫，現在大家都在談 City region，我覺得綜計組要把它視野再拓廣一點。當然我瞭解目前非都的土地使用管制已經灰頭土臉了，要再加上這些恐怕就有一些問題，因為如果去談論到 City region 的形成，整個空間結構轉變的部份，區域計畫就不會僅限定在做非都的編定跟管理，其功能遠比這個還大，甚至產業或五都的行政區劃的調整都可以談。從土地使用去看區域使用計畫是太狹隘了一點。區域計畫是應該在整個區域大的發展方向之下去架構，最底層才是土地使用計畫，那我們現在只做到分區的計畫，我建議把區域計畫的功能再放大一點，因為我們有太多的地政思考在裡頭，只管到環境敏感地，環境敏感地劃又還沒辦法把它很明確的劃上來，這是我的看法，僅供大家參考，謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

謝謝周教授。今天座談會有一些可惜，我覺得應該事前讓大家知道一下正在進行的調整。剛講的確實有一些跟我們有關聯。區域計畫在現行法令的框架下，儘量去掙脫去做出一些不同的東西出來，那這一部份會衝擊到相關現行法令條文的規定，

不過我們正努力的在做一些調整。我完全贊成區域計畫不只是扮演土地使用計畫的角色。因為從區域計畫法這二十幾條裡的區域計畫，要做到什麼樣的性質，其實都可以的。現在不只是City region，要做流域管理或原住民地區的特別什麼東西，只要有需求去做個別性質的特別規劃都可以，但它也不一定完全要落實到最後的土地使用，因為區域計畫本身的範圍很廣，係具有多元性的；每區域計畫不一定都要到土地使用計畫分區管制上。

這幾十年臺灣談這計畫談了一大堆，除了都市計畫四百多處按部就班慢慢做以外，其他百分之八十六到八十八這麼大面積的土地使用完全是不告不理的狀況。雖然號稱有四個區域計畫，但真正的土地使用管制是不告不理。比如清靜農場，為什麼不在第一時間去做監督、查報？前一陣子，我們在釐清監察院糾正我們有關農舍處理所開的會議上，我們才談到在農地上面的違規使用到底應該是誰去查報？我們這邊說依照相關法令，應由目的事業主管機關去查報，查報之後再通知土地使用主管機關；農委會主管就說：沒有，這應該土地使用主管機關去查。可想而知，到現在連真正去查報的都沒人做。我以前一直有個錯誤的概念，就是區域計畫部裡的分工，規劃的是營建署，管制的是地政司，所以我一直想像那麼多的地政事務所，認為違規取締的是地政事務所的同仁，後來才曉得他們跟這個完全無關。真正要去取締的是要回到縣政府通知鄉鎮公所，鄉鎮公所才派員去漫山遍野去跑，這怎麼有可能呢？這就是機制設計出了問題。然後臺灣已經從民國63年實施到現在，依然還釐不清查報單位跟處罰的單位，這是很可怕的事情，是不可思議的。所以行政部門確實有需要在各自負責的權責範圍內，要去做一些加碼的動作，換言之，以前因襲舊制的一些想法可能不是很正確，那現在該怎麼去補破網，大家都應該要加碼去做。我先初步回應一點就是區域計畫可以做很大，我們後續會來推廣流域管理或是從都的觀點來看整個Cityregion，這一塊要怎麼去處理，但它關注的不只是土地使用本身，還包括產業、資源面的上下游或者是橫向的問題。透過一個計畫能把它釐清楚，這樣就很好了；問題是我們都沒有。當要去做一件事情，不曉得找誰跟面對整個權勢競爭的情況下，我們是在自綁手腳。所謂的自綁手腳，不是都不要管，而是要管且要有效率的管法，然後該負責的單位要講的很清楚。

我們最近在談新訂、擴大都市計畫要作政策環評。就是我們要去釐清環保署的政策環評，跟審區域計畫允許做新訂、擴大都市計畫，這兩個審查內涵到底要怎麼去作區隔？我們現在是逼不得已弄到聯席審查，是因為好像問的問題都差不多，乾脆就一起聯席審查，那為什麼需要兩個委員會來做呢？那空間計畫需要做政策環評嗎？政策環評，係從歐洲這邊發展出來的，認為政策在前置階段要作環評，所以歐盟就發展出一個政策環評的機制，規定空間計畫都要做政策環評。反倒是我們去跟環保署溝通，未來新訂、擴大都市計畫要不要個別去做政策環評，縣市鎮應該在未來整體城鄉發展模式中，去整體考量產業發展、人口需求及農地釋出等問題與解決方式，放在你的縣市計畫裡面，讓縣市計畫去做政策環評，這樣應該更妥當，比個別的都市計畫還來得妥當。結果環保署還是要照個別的來，我覺得這一塊真的是需要再把它釐清。要做對的事情，而不是做得很忙，但不是那麼有用。現在我們本身也

是漫天烽火，到處引燃戰火，一下環保署、農委會、經濟部、中央水庫集水區，各位要體諒我們只是想要建立一個規矩，讓大家把行政部門之間的權利義務與責任給談清楚，不只對我們有幫助，也讓投資人知道該麼去探測政府的相關規定，不要一進去什麼都不知道，就任人宰割。

我們不再是像五十年前自己一個獨立的島，現在動輒就是跟國外，外貿導向的東西，這一定要有國際的秩序跟國際的作為，這一塊我們一直關起門來自己這樣弄，會把臺灣整個玩到後來不知道該怎麼辦的，所以這一塊我們願意，像土地使用，我們現在也設法在母法還不能馬上動的情況下，我們先動區域計畫法施行細則，在細則裡面把它交代了，土地分區使用計畫有包括四個基本內涵，第一個是土地使用政策，也就是土地的倫理要怎麼樣來處理，再審議開發，或者是外面的人要來用時，不管是農地或敏感地，其土地政策要先講出來，這本來我們是希望在國土計畫法裡面的全國計畫要有，但是我們現在不能期待那一塊，就在區域計畫把它寫進來了。再來就是環境保育這一塊，以前用很硬的限制發展地區的字眼，但經過翻閱這幾個限制發展地區的目的事業主管機關的法令之後，才發覺它們都沒有這些管制，頓時心都涼了一半，都是區域計畫直接給人家的管制。等到大家開始再去談這個事情的時候，才驚覺法律依據在哪裡，那我們要斟酌區域計畫到底有沒有那麼偉大。區域計畫才二十幾條，沒想到這跟國土計畫法一樣可以劃，然後有國土保育基金，這一塊我們要小心去做，要是知道的人去告我們一狀，馬上就破功了。我們常跑行政院很清楚法官不會維護行政部門，他還是從人民該照顧的權利義務這方面來思考，所以這一部份該走的周延程序、該要有法律依據的就要照方式來。

剛講的環境限制發展地區要調整成環境汙染地區，這不是撤守，但是我要把環境資源特性，各個目的事業法裡面要注意的，全部列出來。未來在土地使用要走開發許可的，就在開發許可審議的時候，要求你來做這類的事情，但我不能認定一範圍不開放，但是要付出成本跟代價來滿足要求，此時就可以來做；不走開發許可的，我就在管制規則的那一連串的表格做調整，換句話說，即使是農牧用地在不同環境敏感地下，有不同的使用限制，這一部份我們也可以做，這在區域計畫法十五條的授權範圍內，所以目前這也正在進行中。

接下來再做土地使用計畫，以前都沒有真正具有指導性的土地使用計畫，針對未來的城鄉發展或者優先發展地區這一類的，我們可能要適度的在這邊提出來。這部分我們早上才在談，有一些政府的工具可能要綁在一起。

就像開發影響費，原本是要做成長管理的地方，就不要導引到我們不想要的地方去。如果計畫是配合城鄉發展優先來使用的，那麼政府的公共投資可能就會主動到這裡來，那開發影響費可能就要做一些優惠的措施，使得發揮導引到適度地方的效果。我覺得很多的配套工具在計畫指導下面都可以去達成，這是以前我們不太想的東西，也不太敢想的東西，但應該到一個時間了，在法的依據可以的情況下，我們儘量把這裡都按下伏兵，修管制規則的修管制規則、修細則的修細則，最後真的不行了，我們去修民眾參與這部份，法律沒有民眾參與，這部份怎麼辦？這部份我們可能要修法，現階段我們就硬著頭皮先訂一個要點，用行政命令的方式要求各縣市

政府在擬定計畫的過程裡面，各階段該有怎麼樣的民眾參與或社會參與，這部分也在做，所以這個部份是我們的前提，在這個前提之下，我們就要規範，為了這個計畫，該著墨到怎樣的內涵，那這一部份就是這個計畫我們希望能夠最後去補足了。接下來，我們會訂定各縣市手冊，之後到各縣市政府去講習，而縣市鎮擬定的計畫，絕對不是趁這個機會把以前不能做的統統把它放進去。整個縣裡面沒有所謂的保育農地、沒有所謂什麼環境汙染地，全部統統可以開發，這個工業區、那個工商綜合區，沒有這種事情。這部份的土地使用基本原則，基本上，中央也正同步進行全國區域計畫，未來不會分四本，就是一本裡面再分區，不管是要從 city region 或從生活圈的觀點，在這本中央訂的計畫裡面會去做交代。未來，地方送上來的東西要根據這個來審查，包括細則、管制規則，審查後，有牴觸的，對不起，請回去修一下，沒有辦法通過。

基本上，我掌握的權利，這是法律賦予給我的，所以這一部分還有得學習跟挑戰，只是有一點感觸：計畫在國內雖然做了很久，尤其都市計畫從日據延續下來，但我們整個行政系統，坦白說，從最高層級到第一線層級，對這個計畫扮演的角色跟功能，其實沒有拿捏得很好，這部分必須很謙虛的接受外界，或者當作是個學習，讓這個計畫到底要扮演什麼角色功能，從新學習。我們也會很努力，包括把國外相關的目前計畫的內涵跟我們準備要做怎麼樣的改革，希望都把它做個交代，預期三五年內，慢慢把這個概念傳播出去。這是個長期的工作，希望建立我們整個空間計畫的秩序，否則這部份會在國內會變成：一、沒辦法發揮作用；二、會被政治濫用，這樣的計畫工具，拜託我們大家一起努力達成這個工作。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

剛才王顧問及周老師都有講過，我就做簡單的釐清！我想把主線拉清楚一點，我想對於整個非都市土地管制的問題，我不是沒有想法，但我的想法如果以臺灣的現況來講，會比較 Radical [01:03:03.77] 一點，因此，我不急於把它拿出來講，而且我覺得最重要的是剛開始議題的提出應該是比較中性一點喔，把重點標出來就好。其實，在基本觀念上，我跟周老師是差不多的，可是會有幾個關鍵性的問題，我會很希望大家能夠對那幾個東西好好想一想，為什麼我今天會把議題丟出來，就是因為議題一，如果大家想得很清楚非都市土地應該怎麼管，就會有影響，即使只是修改現行法，修改方向就會有影響。就像剛才周老師所講，如果把附表一丟掉，一定要先想清楚將來怎麼去管非都市土地，才會知道丟掉附表一之後，非都市土地使用管制規則怎麼樣重新去修訂它，不然就會變得沒方向，沒方向，不小心就又跑回原路去，如果我們要避免原路的話，這樣走會變走回頭路。

我把我的重點先拉回來這個地方，這必須有一些根本性定調的問題，到底將來非都市土地怎麼管？第一個，我不否認我的觀念比較接近，我並不認為王顧問跟周老師所講的有重大差異。其實，一開始我們是希望能夠把非都市土地當年做編定，民國七十幾年在做的時候，其實要把當時的狀況凍結下來，以免失控；從另外一個角度來講，這個也正好是都市計畫跟非都市土地不太一樣的地方，在那個地方我不需要

有那麼高強度的計畫，但我還是不能不管理，也還是有管理的必要性，所以在這個地方，我並不認為剛剛王顧問跟周老師講的情形在這邊是真的有任何不同的地方，但爭點是到底非都市土地如果用計畫管怎麼管？那真的是用這麼詳盡的十種分區、十八種編定，甚至是用更多分區或更多編定下去管嗎？我抱持很大的問號，為什麼？因為我們如果真的不去規劃得很細的話，怎麼會生這麼多的種類、這麼多的分區跟編定，那是非常非常繁複、非常非常 Fine、非常 detail 的 control。

Zoning 是一種規劃方法，同時也是一種可以直接用它來做管制的一種規劃手法，可是反過來講，如果這個地方根本就不需要去作規劃的話，用這樣下去做，到底是要不要規劃？要怎麼去管？如果不做規劃，用這樣管是想要怎麼管？其實我現在只是在誘導大家想而已啦，我並沒有打算現在就把我自己的想法吐出來，但是我覺得大家應該要在這個地方想清楚一點，我想問的問題是：我們的非都市土地真的需要管到這麼細嗎？就像國土計畫四大分區丟出來夠不夠管？每一塊土地其實長得不一樣嗎？今天一樣是鄉村區，一樣都是乙建，真的就都一樣嗎？如果每個土地地理條件跟地質條件都不一樣的話，有辦法窮盡所有的使用方式嗎？還是這樣的情況是不是要跟周老師講的一樣，其實，說可能抓寬不抓緊，有些東西要在實質審查裡才能夠處理的，那問題是不是又接近環評的情況，開委員會處理。所以，在這個地方，為什麼我說我比較 Radical 的原因是，我根本不認為我們的非都市土地需要用到十個分區、十八種編定去管，那我為什麼敢這樣講，而且會連結到一個大問題，開發許可到底是幹什麼用？這是剛才周老師在問，其實等於問到我的一個問題，因為基本上，以我對開發許可的了解，開發許可根本不是用來做變更用的，它是用來審查：你符不符合我規劃說你這個地方做什麼用。例如說，我這個地方是山坡地，你說你想蓋牧場，那這山坡地適不適合讓你蓋？你要蓋個林場，我要不要打算讓你伐木？我想在英國、德國例子都是這樣。

但我們開發許可是用來做變更，但這個變更又不會去動到上面的區域計畫，我不用同步去改區域計畫，這個就變成一個多重性的問題。你這是個案去許可你，那自然就會跟計畫脫勾，所以我還是必須要一再的強調，我個人其實希望這個討論在這邊我丟出來是一個非常 open 的議題、非常開放的議題，因為整個大方向沒有敲定，將來會有很多東西修改，很可能修半天之後都是削足適履，我的觀念是像這個樣子啦。當然，話說回來，我為什麼會質疑 Zoning 的問題，在臺灣到底做得對還是不對？因為很簡單，Zoning 的一個很基本的觀念是，我要讓它變成一個 Zone，因為我要希望它是具有不衝突性，那不衝突性其實意思就是什麼？集中、隔離，我們有嗎？在臺灣，即使都市計畫好一點，那非都市土地有要做到這樣嗎？如果沒有的話，怎麼辦？如果按照這樣做，我們管理方式幾乎是癩痢頭式的，不斷開天窗，然後不斷給個案，最後有計畫跟沒計畫是差不多的。

所以，我很簡單的講，非都市土地它到底要不要有規劃？規劃強度要到哪裡？應該用什麼工具？我覺得這個跟它的管理方式必需要搭上線，這是我的根本質疑、是我的出發點，如果就我個人來講的話，我可以簡單講。我想等一下，因為還有鄭老師可以講一下，因為英國情況其實跟德國情況差不多。如果我對於這個地方希望它是

個保育區，ok，我其實可能根本不用特別劃分區下去，你一個案子要在這邊個案申請開發許可，我就直接看你阿，你如果都落在這裡，你是保育區，我開發許可就不准你，那我必定要有個清單去審，那個清單的好處就我們唸法律的人來講，可能的好處是什麼？很明確、很清楚，民眾知道他的權益到底準與不準；可是，反過來講，如果你比較希望這個地方不要蓋民宿，但這上面是可以蓋住宅的、可建築的、一定程度建築量的，那麼你就要不斷修法規，你要禁他也要修法規，你要放他也要修法規，那些法規永遠修不完。

我想我的觀念是這樣，也許從一定的角度，我會認為那裡面也許需要一種規劃的主軸原則，然後把它落實。因為，我們現在談的很多東西變成已是以末端想回來，以我怎麼去管、行政人員怎麼管制，末端想回來，那我是比較希望這也許是從規劃人的角度、從規劃角度想下去，看能不能找到中間的那個平衡點。所以，其實我基本觀念跟周老師是差不多的，只是我思考的也許比較傾向於怎麼樣去把那個環節扣起來會比較好一點，而希望大家把那個包袱拋開來，因為如果把現有體制拋開了，也許比較容易去想那個大方向將來該怎麼辦。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

那這樣子好了我們今天有兩位老師，一位是日本的、一個是英國的，我們慢慢來聽一下。那我們的鄭老師，要不要先回應一下，謝謝。

[義守大學公共政策與管理學系鄭安廷教授]

主席，各位與會的先進還有各位同仁大家好。很抱歉，因為進來比較晚一點，所以我是從周老師的部份的一些發言才開始聽的。那今天本來是來學習的，結果發現好像是來提供一點個人的看法，不過因為前面我聽到的兩位老師，包括周老師還有戴老師都給了我們一些方向，所以我順著他們的一個論點來做一些我個人意見的一些陳述。

今天的兩個議題，誠如剛才戴老師做了解釋的，第一個議題，他是有關於比較整體的，我們未來希望怎麼樣的一個規劃制度，那事實上，我剛開始看到這個議題，我覺得真是個大哉問哪！雖然戴老師是覺得把它 open 一點讓大家可以盡情發揮，可是有的人說過於 open 也會讓我們非常的害怕不知道從何開始，因為我相信各位學規劃都知道，任何一個規劃一定本於自己的制度，也就是，規劃絕對不可能脫離他這個地方現有的、原本的風俗體制、還有他的甚至法律體系、還有他的社會結構。過去，我們有一些不太成功的規劃制度的移植經驗，其實很多時候最大的原因，是在於我們沒有考慮到現有制度能不能承受這整個，整個所謂制度移植，剛才陳組長也花了一些時間在解釋，為什麼最近署裡面的努力是想先求在第一步能夠到位，然後之後再來做慢慢調整。所以我大概還是會從目前限制的前提下來思考，原本我個人的理解是：臺灣分為都市土地跟非都市土地，本來這個東西應該想要釐清的是一個東西叫城鄉模式，都市計畫區裡面叫做城發展區，都市計畫以外理論上來講，應該是屬於低度發展區或者是暫緩發展的地帶，應該是要這樣子的一個模式。

而我們在很多歐美的國家都可以看到相近的發展模式，比如說，英國有一個非常著名的綠帶，綠帶的意思跟臺灣有點不一樣，通常綠帶就是指城市發展的邊界，在綠帶以外沒有什麼要不要發展的問題阿！因為根本就不屬於發展的地區，那這個東西如果一開始就有框下來的話，也許今天我們今天就不用在這邊討論這麼細節的問題，但是很不幸的，各位今天之所以會在這邊集思廣益，是因為城鄉的模式在過去並沒有釐清，造成都市不斷的往外一點一點的去蔓延，都市蔓延會造成兩個非常不好的後果，第一：城鄉的失去，我們現在看到的現狀是這樣。第二：公共投資的浪費，這一點在國內很少學者去提到，但是我最近一直再提醒這個問題，什麼問題？二十幾年，高雄捷運現在運量大家都知道稍微偏低，很多人就會去說運量特別低的是橘線，橘線是二十幾年前規劃的，他沒有錯，當時二十幾年前中正路是高雄市的金融界，但時間過得很快，二十幾年前我們沒有坐捷運，捷運在二十幾年後完工的時候，高雄市的市區形成所謂叫做漂浮式的都市，為什麼？因為外圍一直在開發，而都市的能量沒有增加，同樣的狀況不只在高雄出現，臺中一樣也出現這樣的狀況。

當我們一方面沾沾自喜藉由不斷的重劃、變更，然後創造了多少財源的時候，其實我們一方面公共投資投資在原有的地方它是完全浪費掉，所以為什麼我們會一直在講(英文)[01:14:32.84]city的原因就在於，都市其中一個很重要的好處，在於它能夠續積我們活動的能量、提供我們活動的平臺而且增加我們公共投資的效率，但在城鄉模式混亂之下，臺灣沒有享受到這個成果，反而都是不斷在往外去做一個投資跟浪費。現在高雄捷運又要求延長到路竹，我想有朝一日應該到臺南不遠。

第一個部分，宏觀來看，如果能釐清城鄉模式，今天這個問題就大概可以少掉一半，那另外一半比較宏觀的問題是剛才周老師提到，區域計畫是不是應該更積極？事實上來講，有機會從去年開始就參加我們組裡面的一些會議，我想陳組長可能還記得去年在參加會議的時候，我跟周老師的想法是非常接近的，我認為區域計畫應該扮演更上位計畫的角色，應該更積極而不應該只是侷限在土地使用，但是經過一些現有制度不斷的一些觀察以及我們組裡面的一些運作的時候，我大概慢慢可以體諒為什麼營建署目前會先求土地使用這一塊。因為一般來講，周老師講的區域計畫應該扮演更積極的角色或可能稍微把它擴大一點，應該講的是空間規劃可以扮演更重要的角色，我們現在講的區域計畫當然是具有空間計畫的精神。空間規劃基本上分為兩塊，一塊是屬於策略面的，策略面就是我這個東西具有整合性，我可以整合各個部門，而整個部門的目的是為了達到我們這個地區發展的一個比較長遠、長期性的目標，所以這個東西是這幾年歐洲一直在談所謂的 specialplane 的原因，但是空間規劃畢竟是一個想法，他還是需要落實到實務政策上可以去運用，而這個部份目前公認比較適合的平臺就是土地部門。因為幾乎大部份的產業，除了非常新、少數的產業之外，最終都要落實到空間，也就是空間本身它是一個平臺提供給各個部門競合的一個場所，在這個狀況下，如果土地使用計畫或者是區域計畫能夠扮演不只土地使用指導的角色，而且可以銜接區域計畫應該有的空間規劃的角色的話，那麼誠如周老師講的，他會比較能夠讓我們在現在 cityregion 跟 globalcity 的競

爭裡面，扮演一個比較整合性的角色，但就現有的制度事實上存在的問題，我們目前雖然規定很多東西都在區域計畫裡面可以知道，可是事實上，現在努力的同仁，特別是營建署的同仁應該知道，我們目前這個層級不管在行政上、在制度上，並不足以去指導各個部門、去整合各個部門的一個相關計畫，我覺得這可能是最大的一個困難，特別是分署現在負責的是目前區域計畫總編、分編中央部份的撰寫，可能待會分署這邊的同仁可以分享一下他們目前的困難，因為我們目前欠缺很多東西，包括要資料沒有、要法源依據也很欠缺，這是為什麼我們沒有辦法有一個所謂徹徹底底的空間計畫，那是因為在我們的制度裡面目前所能用的工具大概就只有區域計畫，在這個過程當中我倒是還可以體諒，並且可以認同區域計畫是目前可以用的最好的工具，至少在國土計畫法沒有辦法如期通過或者沒有通過之前，這大概是我們唯一可以用的，如果我們認同區域計畫還是有他的一個功能性，也認同他許可以扮演再更積極一點的角色的話。

我們再來看議題二的這三個子題。我們剛才提到了在現有的架構下區域計畫跟營建署的層級，在部會裡面並不是屬於一級的單位，那這樣子我們有辦法去把土地使用管制跟空間計畫去做一個連結嗎？這個東西想必也是我們署裡面的同仁、跟分署的同仁苦思很久的問題，在目前為止我們幾次座談會下來，與會的學者會或者我們的同仁似乎有一個共識，我們雖然第一步先處理土地使用的問題，但是這不代表我們的土地使用並沒有空間規劃的構想，因為事實上臺灣過去也不缺計畫，臺灣做過好幾次的空間計畫、做過好幾次的空間規劃，只差什麼？只差執行。我們這次的一個區域計畫包括限制區域計畫跟中央區域計畫的制定，等於把過去的空間計畫跟空間規劃的理念去做一個落實，講到這邊可能各位會問，那我們要以哪一次的空間規劃的想法去做為落實，如果就以最近來推論的話，那麼他就是民國九十九年版的經建會的國土空間策略計畫，對不起全名不知道有沒有講錯，大概就...國土空間發展策略計畫，為什麼？因為大家對於空間的想法，一百個學者會有一百零一套，因為有人會多講一套，所以這個東西也沒有絕對的對錯，如果經建會九九年好不容易生出了這麼一個版本，那我們今天又認為區域計畫的確要有指導的功能，而且必須要有產業的思維、必須要有空間的思維的話，你在制定區域計畫不管是中央或地方層級的時候，你都必須要有空間想法的一個背書，也就是以空間想法作為基礎，土地使用作為平臺，這樣子才有辦法把土地使用管制跟空間計畫去做連結，那在中央的部份，我個人的建議是其實可以以九九年經建會這個空間的想法，我們區域計畫把它作為土地的平臺把它落實；那在地方呢？現在目前發包的幾個地方的一個區域計畫的一些規劃案，事實上來講各地方政府也都有注意到，所以看起來他的條約內容裡面都有兼顧到兩個部份，一個是所謂規劃，另外一個才是怎麼樣把這個規劃落實到依照現有的區域計畫法的精神，落實到區域計畫，所以我個人覺得在這個過渡時期，區域計畫應該可以扮演空間計畫的角色，但是要看擬定者他有沒有確實的去把關，而且把關他的品質。第二點，講到非都市土地的合理分區跟種類為何？我覺得才是個挑戰。第一點，我個人覺得目前制度可以找到解套。第二個才是一個挑戰，因為所有在擬訂區域計畫，不管是中央或是地方的同仁都面臨到一個問題，區域計

畫可以管到多細？這個東西到目前為止我不太清楚知道有沒有定調，但至少同仁們心目中應該都還有疑問，如果我們認為區域計畫它應該管理非都市土地的話，然後我們又要把它做為未來審議的依據，長期以來我們都接受了都市計畫那樣的觀念，所以很多同仁，特別是地方的同仁第一個就想說，那你要不要幫我把界線給劃出來，但是誠如我剛才講的，目前我們缺乏相關的資訊，各部會之間對於這個立場也還沒有取得一個很明確的共識，譬如到底是誰畫這條線？我們就以農地的例子，到底優良農地這個線是由農委會來劃呢？還是由我們營建署這個部份來劃？農委會問題解決了，那水利署這個地方應該是水利署來處理還是營建署來處理，所以這個東西它到底能不能畫到多細，我個人認為才是我們應該要去思考的一個問題，我個人的看法是我比較贊成戴老師的看法，就是在非都市土地這個部份不應該劃到過細的這個地步，第一個是我們目前的資料也沒有辦法精密到這樣子的地步，第二個是本來非都市土地我們的期待，他就是應該是屬於鄉村的一個發展模式，當然現在非都市土地已經有很大的失去的一個現象，但是就目前的發展，我個人提出兩個原則，第一個就是先承認現行的發展，如果他沒有違法我們都必須承認，包括合法的農舍你也不得不承認，但是第二點，我們再藉由區域計畫法限制區域計畫施行之後，地方具有的上下二級審議機制去作微調，也就是未來我們大概只能承認目前的現況，現狀這樣不代表說未來我們都不會改變，周老師很悲觀的說農舍的問題到下輩子大概都不會解決，這一點的話大概我不敢預期，但是我們可以講農舍的問題如果是合法的大概我們短期內沒有辦法去解決它，因為這個還牽扯到人民權益的損害補償，如果你真的去動到他的財產權的話，但是我們可以藉由什麼樣的管道，我們可以藉由一方面去承認現有的發展，另外一方面去提出未來的使用計畫，藉由現有發展的框定跟未來使用計畫去引導後面下一個階段新的發展的...要嘛就阻止蔓延、要嘛就是引導它發展到某個地區，那這樣講可能還有點抽象，簡單來講，過去區域計畫之所以沒有辦法發揮它具體的功效，主要的原因是在於一開始發佈區域計畫的時候，我們當時為了求發展，臺灣還是屬於發展導向的一個國家，所以我們並沒有尊重這個計畫，當一開始這個計畫的權威性被挑戰，之後陸陸續續我們就會發現是區域計畫跟著現況去作修訂，但是這一次的區域計畫它分了兩級，一個是地方的，一個是中央的，上下之間它有一個指導性的關係，這是第一點跟過去最大的不同。第二點是在於，現在是等於我們重新在制定地方區域計畫的一個關鍵時期，如果未來我們能夠明確的要求地方的區域計畫審議委員會，在做開發許可相關議題的時候，他能夠以區域計畫為主要依據的話，會不會可以避免比較多的一個問題，因為過去事實上來講，我們區委會同仁大概也都清楚，很多議題它還是有很大的模糊空間，那外界聽起來就會覺得有點像自由心證，因為我們並不是完全按照區域計畫那個圖去審查相關的一個發展計畫，所以就流為所謂的土地...區域計畫委員會審查的就是只有土地變更，而土地變更這個東西其實只是開發許可的一環，我們當時從英國引進的開發許可，其實在上一次的座談會裡面我也跟各位報告過，其實它應該叫做發展許可，發展許可是包含兩個部份，一個部份叫做規劃許可，另外一個部份才是所謂的土地的一個許可，但是很少會牽扯到所謂的變更，因為城鄉發展模式早

就已經框定，他只是在... 同樣都是在發展區裡面他去做使用別的調整、強度的一個調整，是這樣子而已，但是在我們目前的一個狀況之下，變成是非都市土地就變成都市發展的提款機，隨時需要我就去提款，隨時需要我就去提款，沒有尊重計畫、沒有依照計畫來做一個引導，那麼如果地方區域計畫實行上去，如果這個規則或者這個習慣、或者個制度並沒有建立的話，很可以預見的，未來非都市土地還是會不斷的流失，所以大概我就針對子題一跟子題二進行一些個人意見的一些表述，那其他大概留待各位先進來指導，謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

再來請陳秉立老師針對日本的觀點裡面提出一些看法，謝謝。

[國立成功大學都市計畫學系陳秉立博士後研究員]

各位前輩大家好。首先，我先呼應各位前輩老師們對於區計的定位，我同樣認為，區域計畫應該要先被定位成是一個空間的策略計畫，作為指導國家區域及限制發展的一個方向，所以它應該做的是一個空間，不應該只是去做分區這樣的事情，如果這個定位成立的話，那接下來這個定位會受到什麼樣的限制？除了經建會他們提出國家發展的一個願景方向之外，它所受到的限制可能就是表一這些，那在這樣定位之後，如果要照議題二的子題一，怎麼樣去強化這樣的非都管制跟空間計畫法？可能必須要讓擬定區計，不管是在中央或是縣市地方政府，都能夠同時有發展願景跟各條件，比如限制發展地區或條件發展地區疊圖的所有的資料，供他們做基礎的資料，可是現在我不太確定即將擬定區域計畫的各縣市政府，是不是可以在最短時間內同時取得這些資料作為基礎，然後直接往下做，因為如果沒有辦法取得這些資料的話，他們可能其實光花時間在探討這邊要不要劃，是不是要去檢討生態敏感地或什麼的，可能就已經耗費了非常多的時間。即便是同一個團隊裡面的人員，都可能有不同的意見，現在除了疊圖的結果外，還有發展方向必須要非常明確且非常容易取得，這不但是對地方政府或規劃單位，同時也對於以後當區域計畫公布之後，所有的申請人都可以在最短時間內，把營建署或者是地方政府城鄉單位當作窗口，直接從窗口取得所有的資訊，包括申請或是遞件，所有必須要審核的那些東西都是可以非常明確化的表列，然後直接就可以做確定，那時候就可以針對衝突的部分直接做檢討。

再來就是，其實我離開臺灣滿久的，對於臺灣非都管制，其實當我在看這些東西的時候，就一直回想以前唸的東西，我一直好奇一件事情就是我們對非都到底是怎麼定位？如果我們是希望非都不開發的話，那它到底是一個怎麼樣不用開發的狀態，是沒有開發壓力，所以不用管它管的那麼嚴，那就放在那邊就好，等到要開發再說，還是其實它開發壓力非常大，那我們不希望它開發，那這時候它的管制應該要非常嚴格？就如剛鄭老師所言，所有的開發計畫即便看起來狀似符合分區的要求，也必須要提出開發計畫來一項一項的審，那就是以不開發為原則下來做管理。講到這話，各位直接執行業務的前輩跟同仁可能會覺得事情不是那麼的單純，的確，在日本制度裡，也不是把它想的這麼的單純。簡單來說，在日本的計畫裡，他們有分

都市計畫土地跟非都市計畫土地，可是在他都市計畫裏面它分成市階地跟市階準備地，也就是如果我們把它想一個簡單的同心圓，最中間的圓心是屬於市階地，其管制就是我要求你要照我的想法往這個方向發展，所以在這個區域內不能做低度發展；那它的外圈一樣是都市計畫，它叫做市階地調整區域，其管制就是嚴格限制絕對不可以發展，除非在特殊條件下才可以發展，也就是他們等到非都市土地的時候，那已經是很外圈的事情。這個概念有點像英國的綠帶，綠帶的範圍其實是非常大的，當到非都的那個地方，已經是沒有太大的開發潛力了。當然我們必須要考慮臺灣的國情，臺灣 Scale 非常的小，所以都計出去就是非都，當都計本來很嚴的時候，大家馬上就會往非都跑，那是情有可原的，當我們不希望非都開發，可能就必須要用非常嚴格的方式去管制它。除非先確定這個方向，否則就很難去為這些子題定調，那以上是我的意見，謝謝大家。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

從英國或者日本的調性來講，它的計畫基本上是城鄉分離，那綜合型的、多元化的發展都放在都市地區，那叫做城，然後在城的外面都有所謂的緩衝過渡的地帶，就是不希望城市一直蔓延，所以在英國透過大綠帶的方式來做這樣的一個區隔，在日本叫做市階化調整地區的方式去控制它。回歸到我們這邊來，其實我們完全沒有這個概念，我們認為土地都準備要來開發的，只要找到了就可以走新訂、擴大都市計畫或走開發區的，就來做了，所以在計畫指導上是非常弱的。在城鄉發展的空間指導上，我們必須承認計畫沒有扮演好角色，再加上我們開發制度，又更加碼的讓它可以循沒有計畫的方式，譬如區段徵收或是開發許可，都可以去做這個事情，然後還自以為樂的說，這是促進整個經濟發展怎麼樣，但是我們卻沒有想到在這樣的一個混亂的發展模式下，我們政府的公共投資已經虛擲了多少，所以我們國家不是沒有錢，我們是虛擲了很多地方，沒有做一個有效的公共投資，然後讓它的波及效果發揮最大，這就是為什麼從以前到現在國外都還在講集約式發展，這一個基本的核心理念沒有改變。集約式的發展就是在可以發展的地方盡量去高度的發展，像美國的 TOD 為了配合這樣的大眾捷運，可以做高強度的發展都沒有關係，因為這是符合節能減碳跟整個都市自理的模式，但是你不要把一個很大的活動產生量放在一個遠離都市的地方，那為了扶植這一塊的人的基本的公共需求，我們政府要做多少事情，而那事情是做不好的，所以我們衍生在 copy 這樣的一個動作。最重要的衝擊是我們，因為我們是做計畫的人，所有的責任我們必須承擔，確實我們計畫在這一部分沒做好，那有沒有機會去補救。衝擊最大的就是開發許可，那個開發許可屬性是完全不同的，那一個是在針對可以發展的地區與不同的開發樣態，要去關注你的開發行為及要做怎麼樣的開發利用才是適當的，更不要說我們是跑到一個連計畫都本來不是做開發利用的，都跑去開發區的，所以開發許可制度本身要不要作調整？我覺得在現行區域計畫法十五條之一第一項第二款的這個設計下，大概除了去修母法，否則大概很難跳脫現在的一個約制。因為母法明明白白的講了，它就是可以來變更分區，換句話說，剛剛鄭老師講的計畫做了之後，它可以透過開發許可來變更計畫，並不是透過計畫形成的程序去處理，這個衝擊就很大，但是這個要回歸到法

的這個部份去處理。在這樣的一個前提下，可不可以有一些細部的作為。我們試著作一些動作，但沒有辦法達到剛剛講的那麼理想，因為制度的框架框住了，但是有沒有辦法不要讓它更壞，像我們經建會提出了一個很好的空間發展計畫構想，他現在是未來的城鄉發展要導引到高鐵特定區，這就是集中在特定地呢，讓它發揮波及效果。上位計畫有明確指示城鄉發展模式時，那未來新訂、擴大都市計畫及相關公共設施的建設，都要相互配合才對，不要到最後去破壞它或是跑到跟它完全無關別的地方去。結果大概看一下高鐵附近，高鐵以外通通是荒地，那這完全跟政府的政策背離，所以這個就值得思考。不過話又講回來空間發展計畫，因為不是法令計畫，大概只是參考一下，那裡面講說國土計畫未來是兩軸，一個是國家發展委員會去做政策跟公共建設的控管，另外那一塊是環境資源部做國土規劃的控管，結果就沒有啦，現在的組織改造國土規劃就不是在那一塊嘛，就跑到內政部，光是這一塊就沒有遵照國土空間策略計畫，所以這一部分還有待努力。基本上我很願意，起碼國土空間策略發展計畫這一塊有一些原則性的東西出來，我們願意在後續的區域計畫以及下位的相關計畫，我們盡量來遵循，我想我們一定要把這個空間規劃的信用慢慢把它建立起來，起碼行政部門在這一塊應該要努力來進行。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

剛才鄭老師跟陳老師都講了國外的例子，我這邊再補上德國的情況，其實很接近。確實如陳老師所言，大體上都市計畫跟都市計畫以外的地方就是城鄉的差別。在德國，他們其實規定在營建法典裡面，對於都市計畫區完全嚴格按照都市計畫來辦，但是都市計畫以外，他們稱為外部地區，原則上除了表列出來的特區、特別、可以、可能可以送申請許可的狀況下，其他的說穿了叫做一律不准。每個個案進來審查都是在審查到底符不符合區域計畫，針對地方及你期待所使用的方法，那整個構成要件是規定在整個法律階層裡面，那所以我覺得透過剛才這樣有一點蠻好的，不管大家能不能接受我們認為的那個方向，最起碼你可以很清楚的了解將來的非都市土地的運用狀況、控管狀況必須要先定調，我們可以定調將來期待它被開發，或者將來應該是要緩住，免得都市無限蔓延。我想這個定調的部分就能夠扣回到剛剛周老師一開始所講過的一個問題，因為如果你真的要去控管，是不是將來假設真的要做工業區的開發的話，可能要回過頭來去跑開發許可，或是先依照都市計畫去把它變成一個專用區出來。然後你做完變更完，你是先有計畫我才用土地使用搭上去，而不是我土地要這樣用，我逼著你變。這個觀念其實就是今天為什麼議題要這樣設定的原因，其實這是大方向性的問題。至於制度設計會長成什麼樣子，老實講我不敢下判斷，因為將來如果真的有定調下來，制度要怎麼設，可能根本都是要另外花一段時間，一定人力下來去做，但是我覺得慢慢的也許有某些基本的基調可以開始的把它呈現出來。我在這邊呼應，不管是周老師、陳老師、鄭老師與王顧問所講的東西，大體上我們簡單整理一下，有一部分的基調不管我們今後非都要走怎樣的路線，那個基調基本上都是要很確定的。按照這個基調去設計制度，我想應該修的制度還是新的制度基本上應該都還是會有機會能夠作業的了。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

我們還有一位王雪玉委員，過去是經建會都發處的老前輩，也是我們區域計畫委員會的委員，對這方面一定也很有看法，麻煩一下。

[本部區域計畫委員會王雪玉委員]

謝謝主席給我發言的機會，其實我的看法跟意見，在幾次的研討會都表達過了，我很高興今天聽起來幾位專家、教授、老師們還有擁有國外經驗的前輩們所提出來的看法其實跟我以前因為我有提到我去年整理，民國五十五年六十幾年那段，有聯合國顧問在臺灣協助臺灣的都市跟區域發展土地使用管理制度的時候原來的做法想法，提出來的政策，就是今天所討論的，不管是戴老師、鄭老師、周老師。其實大致是那樣的一個方向只是在我們後來實際推演，實際在國內真正要去把它做成可執行、可操作的計畫時，逐漸變成今天這樣一個區域計畫，他本身沒有辦法發揮他區域指導的功能，還有他的角色很微弱。而區域計畫在一般政府或一般民間只認為是非都市土地使用管制依據變更的審議許可制，會有這樣的一個情況，在我在去年整理的報告裡面已經大致都有提到。

剛剛很高興聽到戴老師，他想要把非都市土地的分區和編定用比較 Radical 的作法。那實際怎樣，是不是能符合現在內政部或營建署或地政單位，可能還要更細緻的討論，或者是符合現況的需要，這個還可以進一步再研究，也許戴老師跟幾位研究團隊或者是相關的人。那我這邊補充報告一點，剛剛那個王顧問提到清境農場的那個問題其實不是只有在六年前檢調單位開始，在九二一地震之後，其實那時候有一個契機，為了振興地方的產業，帶動地方的發展，在九二一條例還有相關的政策單位推動下演變成資金或相關的補助都非常充沛，一般民間或地方政府不曉得這實際的法令，實際的限制或者我們非常擔心的土石流、山坡地，沒有想到那麼大的層面去。所以那時候我個人是有向我們重建會的長官提出，重建會的那些長官一看到那些相關的法令那麼複雜，又會影響到當地人民的權利或是實際的發展。他們就說那個先放一邊。我們還上重建暫行條例許可範圍內，然後盡量去促進民間當地發展，是有這樣的情形，然後這邊附帶給各位參考。那我就發言到這裡，謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

現在我們縣政府提出來解決清境農場的對策，就是正在擬都市計畫。各位去想一下，那未來的部分又會是怎麼一回事？另外，前陣子謝靜琪教授找過我們談過農村再生這塊，剛剛我們周老師講這個保育型的計畫，謝教授在談的時候覺得水保局把它當成是一個建設型的計畫，這方面這是一個價值觀。雖然同一種工具，但是不同的人在做事情跟資源在手上的時候，他們的觀點可能會不太一樣。她是把它看成建設型的計畫，那未來的走法還有待觀察，因為它手上有一千五百億嘛！每年可以去做一些事情。本來我們大家會有很多期待，包括農舍法十五條還有農發條例十八條沒有辦法處理的情況下，看可不可以透過農村再生做一些權力的調整。也就是本來零散的權利都有了，但我幫你集中起來，政府也幫你做一些比較整體的規劃，讓你跟你的生產環境做一些區隔，農地的面積也比較完整、比較符合經濟規模。當初本

來是想透過農再有這樣的機會去做這個事情，但是現在好像也不太碰這塊，所以基本就針對這塊來講，大家的期待都有，但是主辦機關對這塊看法有他自己想法，這塊值得再關切。

講到農地我也想到，因為商業週刊常常會針對農地報導，早期我是看雲林斗六，十五位年輕人在大型的耕作機上面聽最現代的音樂，還有冷氣和機械式的耕作，通路也打開了到日本去。所以他的胡蘿蔔、馬鈴薯全部都外銷到日本，年收入可以達到一百萬；對照旁邊零星的小農，在那邊墾阿挖阿半天，年收入達不到三十幾萬，差距很大。最近又看到一期商周又再講，在屏東創造農業的新樣貌，他種毛豆，開發品種出來一臺灣九號，那臺灣九號開發出來的時候，沒想到品質又好、甜度又高，但是他們面對同樣問題，不管是雲林或屏東，就是怎麼樣維護大面積的農地。不管大家講得天花亂墜，休閒農業、農舍、觀光怎麼樣，我都不相信那些東西。那個東西可以零星去弄就好，但是大面積的農地一定勢必要想辦法保留下來，因為這是農業要跟國際化競爭的唯一最重要、最必要的條件，如果沒有其他的都不要講，光是規模面積就要達到三四百公頃以上，整個機械式耕作，無論是耕種、採收、分類、分裝，當然年薪也是達到百萬以上。這邊要有一個環境，要是我們現在的農地這一塊已經零星破碎了，所以他們還去找臺糖的土地。臺糖的土地都不叫農業區，都叫特定專用區。也就是在我們這邊不受控管，只要有人肯投資，大家就可以用低價租下來去做電鍍的或是精密工業。這樣一小塊一小塊的分出去，那我們的根在什麼地方？所以水煮青蛙，周老師講的一直是裡面讓我感受很深的，那不行了，我們土地真的需要主管機關，跟主管機關一起面對這個問題！我們要攜手來處理，不能各自為政，然後也不要不當它一回事，因為再不做真的沒有機會了。前陣子有位教授請了日本農業的幾位專家來，他們坐著高鐵沿路看下去，日本專家認為臺灣農業已經沒救了，因為破碎化已經造成。大面積要無毒的環境，基本上要花很多的成本去做改善，如果這塊又增加，整個競爭力又降低。日本的這幾個專家是很悲觀啦！不過我們還好，現在還來的及，舉個例子，與其又是年輕人創造這樣一個契機，要怎麼從中去學到。第一個，面積要夠大。通路那部分是由農委會那邊要去協助的。但是起碼土地這塊應該要有把它留下來。尤其它整個土地在我們這次區域計畫裡面可能要有很大的一個戰爭要在這邊要發生了。就是土地可能要留下來，但是行政院沒有接受，那可能我們這次還要再啟動，再把開發的土地設法留下來。接下來是不是應該開放給與會的機關代表？

[行政院經濟建設委員會同仁]

主席，各位老師、先進，我想對於整個區域計畫的管制，我們知道署裡最近針對著相關的規定，不管審議辦事施行細則或是管制規則，都在做配合變更一通的先辦地區與條件發展地區的相關地區做修法。

關於戴老師特別希望大家能夠表示一點意見的部分。我想針對議題一的部分，如果不考慮現在的管制方式的話，整個未來的制度設計的思考方向，我個人蠻贊同剛剛鄭老師的一些看法，其實在整個區域計畫裡頭，我會認為它是一個複合型、整合型的一個空間計畫。那是因為我們當初的區域計畫法的用地編定的時候，係按照現況

來編定，所以十五條談及要做分區的計畫，來去執行用地的編定和管制，可是中間那塊的計畫其實是空的。所以就如同上次施行細則裡面，署裡頭把整個空間計畫的架構做了非常清楚的釐清。但是受限於法條的規定，名詞還是只能界定在土地分區的一個使用計畫。我們猜在這個會期國土法可能沒有辦法那麼快通過，其實未來區域計畫整體通盤的檢討還是有必要的。我想署裡頭好像也有這樣的一個準備，準備要修區域計畫法。那我們會認為國外有分兩個階段，規劃許可和開發許可。我們在八十五年的國土綜合開發計畫裡提出了這樣的一個概念，就是規劃許可跟開發許可兩個階段的制度。可是在現行的一個非都架構裡面，開發許可的一個部分由區域計畫裡面機關來做審議。計畫管制為什麼沒有辦法用地的管制跟空間計畫。其原因是我們制度上面有一套分區跟用地編定的一個制度。我們登記簿上面的土地，最後會去落實到怎樣去使用、可以怎麼用，其實都是回到分區。分區就是一個比較上面的一個實質內容還是回到用地的部分，所以當我們有這個空間計畫的時候如果分區跟用地沒有辦法配合的話，其實它整個計畫的落實性是很低的。可是因為早期我們其實是現況編定，所以就我們過去以往的國土計畫裡面其實可發展實際上我們分區用地已經發展的地區，包括都市計畫、住、工商以及非都的一些建築用地。真正的發展地區其實只有大概不到四到五年前的資料，其實大部分的地區大概百分之八十到九十左右其實都是屬於廣義的農地。就是農林漁牧這樣子的一個山林地。所以在整個社會發展變遷的過程當中，免不了的會使用到我們認為的環境敏感地區。或者我們認為應該要保護的優良農地。也造成我們現在整個一通裡面我們雖然有把限制發展契約概念放進去。可是在我們相關的一個法裡面其實是看不到限制發展地區，或者是條件發展地區到底要怎麼樣去管制。那其實在最近的一個相關修訂已經把這樣子的東西放進去，那我們會覺得如果要配合未來的這樣一個國土計畫法四大功能分區的一個架構下，其實現行的一個分區跟用地種類和我們也其實可以檢討去整併的。我個人是覺得三大區啦！就是城鄉發展得這樣子，我們認為可以發展的地區跟我們認為需要保護的，不管是環境敏感區或是國土保育地區。當然現在國土法有增加海岸地區，海岸地區我們會認為他其實也是需要保育的地區。那另外一塊就是我們的農業 農業的地區他有一部分也是需要積極去保護的，但是有一部分其實是可以有條件的去放寬或釋出，依你整個都市的社會發展他需要擴大去使用的部分。在整個未來我們縣市做區域計畫，中央也做區域計畫，這個縣市和中央的區域計畫到底規模尺度要怎樣去劃分，我個人覺得其實中央的部分可以管到規劃許可的那個部分。也就是功能分區之間的一個調整，其實之前委託賴老師的這個研究計畫其實就有提到：就是不同功能分區之間的調整其實中央要來看，但是如果縣市的區域計畫，就是我們中央的區域計畫已經明確的可以發展城鄉的發展地區的話，其實是可以放手讓縣市的區域計畫讓他們去做規劃，做整個合理的一個空間布局，包含交通城鄉規劃這個部分，可以讓縣市去做。那將來開發許可的審議就是由縣市的一個區域計畫裡面的機關，可能會成立縣市區委會由他們去審這樣的一個開發許可的案。那這是屬於一個計畫層面的部分，但是我們會覺得開發許可他是一個由開發者被動，就是我政府是一個被動的等著開發者來做申請，這樣子的由下而上的制度，

那我們縣市雖然有做有關城鄉發展地區或者整個他的縣市的一個區域計畫。但是可能就整個變更審議的部分，缺乏一個由上而下的機制。就是政府主動去劃定相關的要發展的一個分區或用地，讓這個開發者不用再經過重重的審查，然後來去申請這樣的變更。因為其實現在像航空城的區域計畫其實我剛剛問了桃園縣政府他們其實就是目前雖然航空城的區域計畫已經通過了，可是實際上很多計畫的內容其實是還沒有辦法完全的落實。當然其中原因有很多其實有很大的原因是很多業者對於土地分區的變更，還是覺得這個審議的程序非常的冗長，所以我們會覺得這個機制上面除了原本的由下而上，其實由下而上的機制是可以考慮的，不只是15條之1第一項第一款，屬於比較資源型的分區。有關設施型的分區其實也是可以考慮讓這個地方政府有多一點可以執行的工具，那另外就是我們會認為相關的剛剛有提到就是區域計畫的一個實現可能在現行未來的部分，他可能其實還是必須要跟部門計畫去做一個結合，也就是跟相關的一個建設計畫去做結合他才有可能完全的去落實。

就土地的一個使用管制而言，當然可以分成兩個層面。一個是土地使用強度的管制，包含建蔽率跟容積率。那另外一分就是容許的部分。那其實在當初在航空城機場條例訂定的時候，其實當初我們有希望就是能夠賦予地方政府對於容許的這個項目有一些彈性的機制存在。也就是他不是全部都是屬於管制規則，不管是圈叉表或者是容許使用項目的內容裡面，希望能夠配合他的縣市的區域計畫、他的未來發展方向能夠給他一些彈性。但是這個彈性還是要符合在我們中央的區域計畫的管制大原則底下。至於強度的部分我個人是認為中央是可以定一個上限，那如果地方他認為他這個縣市需要一個更嚴格的管制或更好的環境品質，他需要多一點的限制的話，這個部分其實是可以有一些彈性給地方政府的，那其實我們剛剛一直在講計畫管制。我一直覺得雖然我們認為大面積的開發許可他有計畫管制，可是這個後續的開發許可的案子的追蹤跟監督，他到底有沒有依照我們區委會或者是專案小組它審查的一個開發計畫去執行或去落實，這個部份，其實我們好像都沒有一個追蹤管制的一個機制去看。當然更不用說目前小面積的用地變更和編定他可能只是剛剛大家所提到的圈叉表的這樣子的一個審查的一個方式。以上就是個人的一點淺見，謝謝！

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

那我們再請經建會另一位同仁發言。

[行政院經濟建設委員會同仁]

我先聲明這是一個座談會，絕對不代表經建會的意見，完全是代表我個人的意見，我的想法可能跟剛剛大家講的不會有點不太一樣，因為我覺得，第一、我不是地政界背景的人，也不是做空間規劃背景的人，可是我卻在三年前開始作空間策略組的組長。剛開始在碰這些東西的時候，我常常聽現場的各位相關人員說，我們現行的制度上面計畫跟管制沒有辦法連結，可是當我常常聽到這個問題的時候，跟我現在坐在這裡聽大家發言的時候，我就會想到前三場我一直都想來，可是一直都沒有辦法來。所以我有去看一些文籍，就是每次的會議紀錄，我可能看法跟大家有點不太

一樣。當我們說企劃跟管制之間沒有辦法鏈結的時候，問題真的是下面的管制制度有問讓這個計畫沒有辦法落實嗎？計畫真的沒有辦法引導這個事情的時候，為什麼不回頭看這個計畫是不是有問題？因為計畫能力不好，那我也不敢用它，因為我會覺得就像剛剛王顧問、戴老師談的想法。都是區域計畫法，難道沒有這樣子的概念嗎？當這區域計畫法設計的想法就是要計畫去引導我的管理嗎？那這個概念執行到現在為什麼沒有辦法真的落實執行？之前在我看來，以前區域計畫那樣子的內容要來應用到管制上面，我也害怕啦！我會發現那只是一些疊圖啦，或者一些怎樣的資料你把它疊、疊、疊在一起。沒有任何指導性的功能在那個計畫裡面，我自己看了這個計畫我自己都覺得 question！所以我會覺得今天這個問題我可能會覺得是，當我看了國外的一些空間計畫，或者一些這幾年來歐盟、日本他們其實在企畫的時候。我發現人家很有勇氣的提出來綠的核心，國土該做什麼事情，就可以喊出很高昂的土地使用價值在裡面。進而要求我所有的國家發展體系要跟著這樣做，那請問我們有沒有？今天在九十九年空間計畫當中，我們嘗試著，舉個例子，我們拉出了所謂的一千五百公頃以上要做中央山脈保育軸，其實這一件事情聯合報記者來刊的時候馬上變成報紙的頭條，就說清境農場上面馬上就要面臨到什麼的，導致我們要寫一堆回應說沒有，這只是一個空間策略構想計畫。所以我會覺得這個管制制度真的有那麼不堪一擊嗎？其實我會覺得這幾天帶著我的新進同仁出來開會的時候，這個制度的策略，我會覺得其實還可以再改進，或者是大家投資人會覺得你管得太多什麼之類的，可是我會覺得我們做計畫的能力其實是有待質疑的，因為我會覺得我們能真的拿出一個擲地有聲的計畫讓我有勇氣、有價值說我一定要堅持這樣的作為，作為我的區域計畫審議委員說你要這樣做，我的核心區、保育區、綠核心上，我就是不能動，能不能堅持這樣的理念放在計畫中？TOD的概念，所有的公共運輸一定要某個集，不管是縣道什麼集，有這樣的道路通過開發過以後，我才允許所謂的集村式開發，我可不可以做這樣子土地使用的方針在裡面？我會覺得所謂的空間計畫這樣子的概念上面能夠拉出來的時候現行的管制制度能不能管理我會覺得好像還是可以！我不知道大家會不會覺得我的話很奇怪，謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

先回應一部分的，然後再來戴老師回應。第一個剛剛講的開發計畫執行層面，像開發許可後續到底怎麼回事，坦白講這塊付之闕如。我也必須坦白說，為什麼這樣子呢？因為開發許可都是中央在審。中央就是一個非都市土地就叫綜合計畫組在審，裡面一個科就七個同仁，光是審那個開發計畫一個人現在同一個時間背負四個案子準備安排去審，四個審完之後接著又有，所以他平均大概同一個時間就有三到四個案子背在身上要去審查，他哪有時間接下來說，我們審查完後我們要安排一個要督導，跟地方政府去怎麼樣，已經被壓到日常生活都變成工作時間了，所以我們承認少做了這個事情，但是超人才能夠做的，我們必須承認，因為全世界沒一個國家是地方的開發計畫是中央背著全部做的，對不對？沒有這個樣子的，當然我們後來聰明了一點，十公頃開始下授，現在三十公頃下授，未來全部都要下授，回歸到正傳，我們就是這麼多的能量，再怎麼樣厲害沒有用，現實的問題就是沒有能量來做

這個事是不是？但是這個要加強，從這個裡面有什麼制度要去改善，這個都沒做的話，遑論其他了。至於剛剛我們那個謝組長說的，他有點質疑這個到底是怎麼樣，就我實際這樣子的觀察，我個人是覺得其實非都市土地剛剛我們講了，他按照現況編定，他本來就存在在那裡了，那為什麼連現況編定都會發生這麼多的問題？我個人是覺得執行發生的狀況比較多，其實那一塊沒有什麼計畫的問題，譬如農業區這麼多違規，光是農舍，農舍十分之九有沒有在做農業使用？這個可以去查阿！這個法律規定的阿，你們可以去做，沒有做嘛！那山上蓋了一大堆廟，那個不是一層，三層一大棟蓋起來之後，才說這是違章建築，有沒有人去查？沒有人去查阿！那是不是計畫的問題？那不是計畫的問題！那本來就不應該做，在國外的地方，你問人家怎麼辦？就把它推掉而已阿！結果我們開始講什麼舊違建新違建，怎麼樣的…一大堆的錯誤下，一大堆的行政資源都耗在這個地方在做處理，這沒有辦法。我個人覺得，在非都談計畫還太遠，根本沒有什麼計畫，其實不是計畫的問題而是現況執行面出了問題，現況執行面我們每次談到管制我們又會講到地政司，講到我們袁小姐，我們把袁專員當成袁司長在看，她實在很辛苦，我個人很敬佩她啦，因為她是我們可敬的對手，因為地政司跟我們交手的都是她，所以她對我們這部分她知道的最清楚，其他的反而是溝通上面有點狀況。所以這一部分其實她有一點委屈啦，但是我們也希望她既然了解我們，未來我們這兩個單位合併的時候。後續我們很多東西現在已經在準備做了，去修改我們的管制規則或者是容許使用的規定，其實我們已經在著手了。後續我們希望很快能夠做一個整合。至於剛剛講的有一些敏感第二季，有一些地方我們可以先做了。不一定要等國土法，國土法還要支援地區，那什麼時候，不要等他了，我們現在區域計畫已經把海域區域計畫放進來了，對不對，變更區域計畫已經太偉大了，把海域區域計畫放在那個區域計畫裡面新增一個分區叫做海域區。那裏面就叫做一個海域用地，已經把它放進來了。為什麼呢？你們又會覺得好奇怪哦！這海域什麼計畫你把它放進來！為什麼呢？因為現實我必須跟大家講一下，在現實面上，到了現在我們地方政府針對海岸地區的填海造地還在自己做，完全沒有法律規定，然後你去查到他，過一陣子填完跟你送上來說，對不起，你協助我來把它編定。那我怎麼去編定啊？你當初開發的時候都沒依照我的規定要去做水工模擬，一概都沒有！你蓋完之後來跟我說要編定，那要不要罰？我們就問地政司阿！管制規則可不可以罰他？地政司說對不起，沒有哦！因為他從來就沒有亂蓋土地，也沒有登錄，所以那塊土地沒有名分。不叫什麼區，也不叫什麼用地。依照區域計畫法第十五條跟第二十一條沒辦法罰他，那怎麼辦呢？繼續讓他這樣做嗎？大家有樣學樣，既然沒得罰我就開始這樣做啦！所以我們現在第一階段就把海浴地區框了一個名稱，就叫做海域區，然後所有海域區裡面的土地就只有一種就叫做海域用地。我目的很單純，就是要讓我的這個地方，這個海岸地區，我未來依法就有這個名目了，他叫海域區海域用地，我可以來罰你，沒有照我的規定來。所以沒有照我的規定來要怎麼講法呢？有，我們現在針對海岸地區，我們可以規範它的容許使用，我們分了幾個等級，我們把容許使用當成開發許可的方式來審查。它的層級若影響很大是允許。也就是我們回歸到用海這個概念，海是都可以去用的，

我只是要大家用的有秩序，要付出成本，就這麼簡單。我不是要限制、禁止你去用，可以去用，所以我們分了幾個等級。對環境衝擊很大的，對不起要經過區域計畫委員會可能要關照一下、了解一下，各個單位的意見怎麼樣，可以的話我們容許你用。

那有一些最簡單的，那我可能目的事業主管機關許可之後就可以了。那這個部份我們會連結到現行的管制規則裡面，有關農區使用那塊，除了原來附表一那塊之外，我們會另外訂一個針對海域地區會有一個容許使用的規定，那這個部份我們也在運作中了，換句話說，不用等國土法了，我現在區域計畫我就要來做這一件事情，基本上海域都可以用的，但是你用的時候要注意到一些什麼事情。我們也會做一些規範，然後遵循這樣的程序才可以取得許可。這裡的許可是只容許的許可，不是開發的許可。順便說明一下，至於剛剛有說政府最好能夠出面來指定一些地方，現在的業者哇哇叫說都沒有地阿，成本高阿！這裡有兩個層面要去思考，第一個衝擊到的就是，那過去劃的這些可發展地區為什麼很多地方還閒在那邊不去用？這個要去檢討。國外這個好像不是問題，這個我覺得要去檢討。為什麼國外可發展地區大家很乖乖的就會去開發，我們的都市計畫訂完之後放在這個地方，然後我們的稅制放了二十年之後他的成本沒有負擔很多。經過了幾次土地的轉換，他的土地增值稅一樣放在口袋裡面，為什麼沒有辦法去突破這樣的一個機制，讓土地可以放在這裡，其實去處理這一塊，我們要知道為什麼國外不會，國外市價那個交易的處理金這邊成本那個都跑不掉。為什麼我們可以透過這樣的機制，所以即使計畫做完要他來發展，它放在這裡因為他不用，未來即使開發了放三十年他的成本還是不會增加，他可以轉嫁到別的地方去，為什麼？那這塊坦白講已經超出了空間計畫的這個細則裡面去規範，所以我們第一個要著墨的是為什麼已經畫了那麼多的可發展用地，沒去開發，要去解決他。第二個談的就是，我們剛剛提到像英國有這個例子，英國針對這個以前做的，甚至他做了 planzone 之後，由政府中央跳出來會同地方我來指定一些地方來引進指定的產業。那我們有租稅的優惠來補助你，很有效率對不對，對不起他有一個前提。不是跑到 greenbelt 去劃，也不是跑到農業生產區去劃。他們劃在什麼地方？他們劃在閒置或廢棄的工業區指定他在開發，我來獎勵你，這就是對的。其實我們講說中央要跳出來或政府要跳出來指定一些開發地區，其實還是要小心。這一塊基本上在永續利用的前提下，不要踩到又去做以前的畫一大堆都市計畫，畫一堆工業區，真正進去的也沒有。那工業區的開發所賺，開發人拿到之後又轉售，轉售之後能不能開發又不曉得，我們中部有好幾個案子，以前叫作做襪子的專業區，一個開發人來申請，弄了一個專業區開發了，完成了開發許可，他把地開始分割賣出去之後也沒閒進來。但是那塊地大家能不能再進去買？已經被調高了，所以就閒在這個地方，所以這個機制上面，還有很多的一些思考，不是純粹從空間計畫這個手段可以達到的。在我們這個國家還有很多要去突破的，所以國土規劃真的要去做，不是只有我們現在，我不是要推卸責任，不是只有做個計畫本，當然做不好這個要檢討啦，但是要做好一點！但是做好之外沒有用，因為還有很多包

括我們目的事業主管機關在各個環境敏感面上的管理，還有維護的機制，還有我們的土地開發稅制都要建立起來我們才有辦法，對不起我囉嗦太多了！

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

我想剛才經建會的兩位講法已經跟我的 approach 其實已經接近到一定程度了，我想我先簡單的去講一下因為這個座談會所訂的主題是整個一系列當中比較專門鎖定非都市土地的問題上面，所以我沒有回過頭去談區域計畫，我想先講這一點，因為其實我不否認我們的問題。若要問我個人的觀點的話，這個非常個人的，我認為計畫有問題、管制有問題，是兩邊都有問題，並不是只有管制有問題，我想我先做這樣的澄清啦！以我個人的觀點，那因為前面幾次大概都把整個重點放在區域計畫本身的問題談掉，因此今天再把它丟過來談管制。其實這個東西一樣還是會回到這個前面幾位老師說的，尤其是周老師提到的，其實一個區域計畫就不只是一個土地利用計畫而已，其實唸規劃大概都會有這個概念。事實上，我在前幾次座談會，我提到有關什麼東西到底是我們的區域計畫，到底能不能做？就如同像剛才談到的一個部份，可不可以先把我計畫空間範圍內，哪邊是我優先要留下來的農業使用土地，不希望它擴張或者是希望它優先動，或是將來的產業集中地點，可不可以先 assign 出來？原則是是可以 assign 的。我甚至提過一個觀念，容積其實是一種總量管制的觀念，嚴格講如果放到都市尺度來看，那麼我能不能透過區域計畫來做總量分配？容積分配？其實是也是 OK 的！因為這都是很重要的規劃上的控管工具，但這個在我們過去區域計畫裡根本沒見著，那我不否認這個問題。

我接這個研究案之後，我當然擺明著敲鑼打鼓對外宣告這一點。那我覺得我們這個事情對我個人來講發生一個小小的插曲。因為當時在做那個二通的時候，由中區隊做，那時候在黎明新村，個人罵的蠻大聲，好像後來就名聲不太好聽，那為什麼會罵，因為那時發現到一個很大的情況，就真的跟經建會兩位講的一樣，當時做出來的東西就真的是從各單位彙整過來，疊圖疊一疊就疊出一本二通，當時看起來形貌真的很像，所以看了就說”天呀~你這樣真的有做規劃嗎？”，我當時真的腦袋一整個像炸掉一樣，當場罵人。不過話說回來，真的問題是我不否認，就是我們對區域計畫的想像真的是有些問題啦，然後做得出來的東西，真的要去牽動一個管制很難牽動，但是這個東西我們都可以承認，當然現在就是我們的管制真的有沒有問題呢？我為什麼很 confirm 這一點，剛舉過一個例子，同樣是可以蓋住宅的地方，村中心跟靠村外圍旁邊可能敏感度是不相同的，即使我一樣依照現在的規定方式，這個都是乙建，那就應當要給相同的容積嗎？還是我有可能有微調？如果這個地方不做都市計畫，那應該要怎麼去處理它？換句話來講，如果你想到越細緻，任何掉進你的思考陷阱的時候，好像規劃越細，那我可能乾脆全部土地都拿起來做都計好了。嚴格來講，就規劃來講，這是一個陷阱，但我覺得這是不對的，所以我還會去談這個東西，假如可能要重新思考過，然後簡化掉，那我不否認我支持像周老師的想法，也許不是編定，而是慢慢要回到分區去，把分區做出來，那這一塊是某一種使用類型的，然後把它控制下來。

編定尚有另外一個問題，就是從剛才很容易延伸的出來，如果採用劃一標準的容積率與建蔽率，就沒有辦法做微調。每個人都要把容積率用到完，如果不能去微調它，就不能做都市計畫。這還是要回歸到非都市規劃的那個水準來講。請問又該如何控制它？有沒有必要控制到那麼嚴密，其實有時候是有的，並不是沒有的。假設要蓋一個農舍，單獨蓋出來，蓋到山坡邊，然後要不要真的要給他那麼大的容積呢，這都是問號，所以我不否認這東西為什麼後來目前在歐盟，嚴格來講說，zoning 做的比較少；雖然 zoning 很明確，但是 zoning 比較上月來越少，而越來越走向個案開發許可的路，不是沒有原因的，所以我想我只能提供這東西給大家去想。我的看法很簡單，就是我們的管制機制本身是一種類似像都市計畫一樣高強度規劃在使用的工具，然後用在非都市這一種盡量不歡迎開發的地方，就會變成一拿到的容積，反正這就是我的法律上容積，在法律上保障到這個量，我就是要蓋到這麼大，憑什麼要防止他去使用，變成我根本管不住，反而變成是一種變相的鼓勵使用，所以我想這個部分是一種制度設計的的問題啦！在這個方面來講，我只能說我蠻支持今天大家的說法，只是在這個地方，我把我們目前對於整個管制方面的 () [02:24:07.91] 的操作所看到的問題，把它點出來給大家比較清楚了解，然後看怎麼連結到規劃面上去。

[王瑞興顧問]

袁小姐委託我發言。剛剛那個王委員提到早期的經建會，我正想要回應那經建會的第二位代表，從我地政背景長時間在處理這個業務，我是覺得是很持平。因為我從三十年前，就是民國 66 年的綜開計畫，那時候已經開始在看，所以我就把這比較有邏輯性的概念，然後把這個作業大概簡略的講一下。第一個問題，剛剛提到說，這個非都跟空間計畫有沒有連結？其實從區域計畫的那個立法的精神來講，是有連結，那就當時三十年前我們在做這個工作，我是仔仔細細有看過 72 年的北部區域計畫，那跟南部區域計畫和東部區域計畫，我當時在做的時候我是有看，那誠如剛剛陳組長所講的，這個計畫應該沒有人，這個我們第一個疑問就是：這個很厲害，一本計畫書是很厚，但是資料從哪裡來？當時地政單位是按照這個計畫的書跟圖，它裡面有一個圖叫做土地使用分區計畫圖，確實有按照這個上位計畫來訂定非都市的劃定分區，那問題就是這個上位計畫他這個資料，企劃的人力，怎麼樣建構這個四部的區域計畫，從七個區調為四部區域計畫，在這個原始的資料建構，所以我第一個那時候 30 幾年前，大家第一個疑問就是：噢~好厲害喔怎麼來，地政單位要照著來配合，但是這個當時做也沒有問題，所以如果照區域計畫來第一個來做的話，其實是兩個有某程度的連結，那第二個就是在區域計畫本身他有規定說，定期要檢討，如果企劃定期有檢討，那就不至於一下子跳到管制的層面，也就是你計畫定期檢討，他就能連接到下位的那個管制，用地的邊更跟容許，他就能夠透過定期檢討，指導下位的執行，但是很可惜通盤檢討他沒辦法，所以當時在省裡面作業的時候，因為等不及區域計畫通盤檢討，所以我們單獨曾經就鄉鎮區，因為那個壓力最大，所以就以鄉鎮區來辦鄉鎮區的通盤檢討，我曾經到橋頭一個鄉鎮區，那個鄉鎮區有五六千人，在 20 幾年前，在 25 年前，他就有五六千人，可是他沒辦法進都市

計畫，因為在 20 幾年前，有一個行政規定，就是基本上是不定，所以提到說如果第二層次在通盤檢討，區域計畫能夠，及時來檢討的話，他就不至於說跳到管制這個問題，那麼第三個區域計畫法第 18 條，他為了落實執行區域計畫，要建構一個區域建設推行委員會，也就是在上位的區域計畫，或者綜開計畫它上面所指導的一些基本的建設，要透過這個委員會來推動，所以這個如果從整個邏輯來講的話，從整個作業程序來講，其實區域計畫法它透過整個的土地使用的分派來影響人口、產業活動跟經濟活動，其實是 OK 的，以至於說直接跳到管制，那麼管制一個是變更一個是容許，那變更跟容許也不能講說剛剛一張表，其實是這個還是在於目的是在於主管機關他的決定政策上的需求，從目前的整個的架構是這樣子，目的事業主管機關有各種的需求，那各種需求，然後地政機關袁小姐才跟我講說，我說變更特日用的只有 24 種，他說早上又增加 1 種，也就是其實是地政單位它是一個配合性的，目的設置主管機關，政策的決定在目的設置主管機關，所以在這裡他們也審核標準，其實特定農會區，農委會也有定一個審核標準，他也有訂到說農地要變出要移出，都有一些限制，問題就是這個限制到什麼強度，所以回過頭來，就是在上位計畫，剛剛陳組長講的人力不夠的問題，這個確實是問題！因為我最近在看水保局的計畫，四本加起來將近兩千頁，所以一個計畫要制定，其實是這個是最重要的，那這是第一個把我們過去的整個作業也到最後一個，就是在最後一個就是在管制的問題，鄉鎮公所知道違規嗎？知道。剛剛有先進講說可能不知道，十幾年前我們就知道，是知道，我上個月跟鄉鎮，跟一個鄉長去拜訪他，去談一些事情，那鄉長都知道整個鄉裡面的動態，那他知道鄉鎮公所他們跟我講說他們知道，那為什麼不處理，因為有一些人際，所以當時在地政司曾經考慮用衛星，來對比這個差異，那用意就是避免這個人情上的干擾，那透過衛星的比對，來定時來找出一些差異點，所以這個是使用管制的部分，這是我把整個的作業這種狀況，那第二個剛剛鄭老師講到就是一個制度的移植，必須要漸進，而且考慮到現存的問題，所以對於目前這個區域計畫，我也覺得只能做得出 40 年，你一下子要來把它以臺灣目前的狀況，其實是很獨特的，三萬六千平方公里，其中有三分之二不能用，只剩一萬兩千平方公里，有兩千三百萬人，這個在世界沒有一個國家是臺灣這種狀況，所以以這種狀況你要把目前的這一套把它打破，這是一個很大的問題，很大的問題怎麼去連結，所以就是我一直思考要做兩項工作啦，只是現在已經離開公職了，一個就是要把四十幾年來整個臺灣土地使用制度的變革，因為每一次開會大家會提到說一個局部的問題，那我就試著想說四十幾年來從綜開計畫，我是從民國五十年代訂綜開計畫，六十二年頒布綜開計畫，整個連結，到七個區域計畫，四部區域計畫，整個連結起來，就是寫一本報告，就是讓以後在以後討論的時候，大家可以很容易知道說某個環節其實是在目前的話事實上在過去都有思考過了，這是我一直在想要做這個工作，那第二個是對民眾這是我十幾年前就想要做的，就是民眾要辦法土地變更，他拿這一本規範一看他就知道說這個門夠不夠，我能不夠進這個門，就是一個作業規範，通常政府部門在定作業手冊，只是對公務人員本身的方便，那怎樣讓民眾去看到這個作業規範就很清楚，所以我就一直想到這兩個工作很重要，因此在整個審議

上，再回過頭來這個主題審議上，目前這分區變更是沒問題，那我剛剛跟我們袁小姐一直跟她建議說，其實是用地應該採分區這一套，有一個周延審議規範，用地是沒有，用地就是在純粹行政程序裡面，大家牽來牽去就 OK 了，那如果用地的部分能夠說參照營建署所主管的分區變更來做得話，那問題會少一點，他說沒有這個人力，確實是沒有這個人力，因為我很清楚他們裡面的狀況，那可以委託外面，委託研究，來制定一套作業的完整的規範，那這樣的話把門打開，大家不會說土地變更或者是土地使用管制很僵化，把門打開，當遊戲規則很清楚，這是我最後的回應。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

好~謝謝。那接下來我們就開放好不好，大家把握時間，我們應該在五點以前結束，那大家看看我們針對我們今天的議題，是不是有一些的建議或想法，就盡量提出來，座談會就是可以聊一聊，那如果對我們的後續有一些觀點，我們已經拉進來參考。

[經濟部中央地質調查所]

主席好，經濟部中央地質調查所第一次發言，那我想我就是針對今天討論的議題二的子題三，我在做一些說明，構造地震地質組有傳了一份文件給我，會議過後會交給主辦單位，主要是在談子題三這方面，我想先請教一下這表一是不是最新的整理的表，還是因為非都市使用管制變更的部分有更動了，那這個部分是否還視為存在於表一這個部分。這個附表應該是區域計畫裡最新的，那我們的管制規範可能還要再跟著做一些調整，因為那一部分的頻率更新還沒這麼快。

基本上，子題三要討論的就是欠缺了法源依據，就沒有辦法依法行政，是大家比較擔心的。先舉活動斷層為例，活動斷層到底要不要管制?如果依照表一，活動斷層兩側的一定範圍要做一些限制發展區的管制，我想主席都非常的清楚，在國外像美國最嚴苛的也不過是 15 公尺到 25 公尺的禁限建；紐西蘭也是，15 至 25 公尺範圍，所以我想第一個要釐清的概念，斷層避離區就是很小的範圍，或者是像美國加州的地震斷層區，那一個是幾百公尺的，所以我們千萬不能把那幾百公尺的通通把它畫下去，完全禁限建。

美國那麼大的國家也不過做 15 公尺管制，那我們現在如果像建築辦法說 7 級以上要做 100 公尺，或者全面要做 100 公尺，這個會不會太過於..，畢竟臺灣土地利用不是那麼大。我覺得禁限建要管制的話，第一個要先考量有可行性，那現在 921 剛動過的情形下是有一個可行性，因為當時沿線的房子 4~10 公尺，甚至到 10 幾公尺的位移，那全部都倒的一片，這時候您說斷層線兩側 15 公尺，依照區域計畫法公告 15 公尺的禁限建，我想這個人民的反對聲浪不會太大。但如果全部的活動斷層要去做 100 公尺的，我想所有的人都會跳腳，這可能也是政府的政策，針對這部份我們不該去干涉這塊。我只是想提醒這一塊上我們可能要先分別就斷層避離區和地震斷層帶的概念，是不同的，這是第一個是想要做一個加強說明，我想可能主席也都很都很理解拉，那我只是在這邊報告一下。

第二個，實施區域計畫，如果因為斷層線很清楚，所以如要畫 15 公尺是可以畫的。任何一條活動斷層，若不是地震斷層的話，光是那個定位點控制點，就可能偏差好幾十公尺了，該要怎麼去畫那 15 公尺？全世界都辦不到的，這是不可能的事情。所以是不是要一條一條畫，這個我們沒有意見，還是發生了一條畫一條，這個可以再考量，或是現在全部通通要畫，但也不可能畫 15 公尺，因為根本畫不出來。如果要畫 100 公尺的話，那干擾程度會不會太大？

那第二件事情就是，因為這次修法有修到非都市的管制，譬如如果是活動斷層以 100 公尺的話，就來到經濟部做查詢，那我是覺得在這點上沒有法源依據，所以剛主席也說這未來會可能會跑到那個環境敏感區去作處理，那就是這樣子。那我這邊要談到的一個問題，我們針對表一再次強調第三點，天然災害第三點的活動斷層兩側一併範圍。中央一直要求要有地質法，現在終於有了，也是去年 12 月 8 號通過，現在已經是送到行政院，希望能夠公布實施日期，不過行政院還沒有批核，那公告之後，經濟部中央機制要求，唯一能公告的東西就是地質敏感區，沒有辦法公告活動斷層兩側一定範圍，所以寫在這邊也是有點狀況。如果依照區域計畫法，就是內政部營建署訂的法規，各縣市政府配合實施，而且目前這個法規實施的也只有一條，就是車籠埔斷層，但是它可以應用到其他斷層，只要將來各縣市政府，譬如發生一條斷層活動上，就把它依據這個法畫出去。那第二個就是如果依照 100 公尺都要來地料所查詢，這樣狀況下沒有法源的依據，那另一個就是我們能公告的也只有地質敏感區。在地質法裡，如果那開發基地地位在地質敏感區，有一部分或全部份的話，要做的是加強調查，加強地質調查及地質安全評估，地質法有沒有否決權及設計禁限建這些東西，所以同樣的在非都市土地開發管制審議作業規範第 24 條也有談到，如果基地開發應分析環境地質及基地地質潛在地質災害具有影響相鄰地區及基地安全及可能性者，其災害範圍不得開發，但市民可以排除潛在地質災害者，並經依法登記開業之相關地質技師簽證在能符合本規範及其他範圍規定之原則下，不在此限。這代表非都市土地開發亦沒有完全排除，所以，現在目前要將活動斷層兩側 100 公尺直接劃定限制發展區，這個跟非都市法或是地質法的立法精神差異性太高了。因為在地質法裡要加強調查，那在非都市法上面，要有地質簽證，若可以排除的話，就不在此限，因此它不是限制發展區的性質，所以這個就是我們主持人希望我能夠在這邊跟各位學者專家做個澄清和說明。內政部營建署真的也是很辛苦，我知道他們人非常少，我們地質法正在立法，我們的人也是非常少，所以我們很佩服也願意召開這座談會，並且針對子題三提出讓大家能夠發言的意見，以上，非常感謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

謝謝，這部分我們也在關注了，我的開場白就有提到這件事情，所以現在我們所有的環境敏感地區回歸到目的事業法裡面，像是地質法，那我們就很高興了。我們就會回歸到地質法裡面的用語跟管制或者限制的行為，那這部分我們正在處理中；除此之外，我們發覺還有很多沒有法源依據的，像是重要水庫集水區，我們認為還找不到法，有淹水面積，淹水範圍等等，但是重要水庫集水區沒有該怎麼辦呢？我

們是希望把它拿掉，但是區委會說不行，這一塊沒人管，可能還要有一個單位要把它 hold 住一下，我們先把它撐住，所以這個比較特殊的，沒有人認的，那我們在短期內把它做適當的去撐一下。那其他的有目的事業法的，大概都回歸且重新檢討，包括活動斷層。即使是建築法的技術規則，它也是針對重力加速度達到多少的，應該有怎麼樣的結構等，就是做這個規定。我們不會再去畫一個紅色的東西，這裡面的做法要參照相關目的事業法的規定，那如果是這個地方你可以用，但是要注意什麼事情。要注意那些事情，就是在我允許你去做的時候，不管是透過建築執照審查階段，或土地使用用地變更的階段，或者是分區變更的階段，或是容許使用的階段，我們把這條放進去，大概就是這樣的想法跟機制。

有關您的發言，我把它再白話一點，譬如 921 地震，它如果是逆斷層，衝上來之後，表層上的破裂帶到底會裂在什麼地方？上一次在表層破裂的地方在 921，但在下一次不見得會，所以剛剛的困難是那一條線。大家習慣談那一條線怎麼畫，是畫下面岩盤的地方，還是畫上面破裂的地方？朱子豪老師跟我講過，中國大陸，曾經在內蒙地方，有去挖一個槽溝，然後去做一個專案的鑽探，針對其中一個的活動斷層，因為沖積，所以它的覆蓋層很高，它到底破裂在什麼的地方？他說長到 1 公里以外，換言之，那範圍是在 1 公里以外的，所以我們談 15 或 30 公尺，其實意義並不大。如果在實際的鑽探資料裡面有到公里的，所以在管理上，可能就不是我們原來想像那一個處理方式，這樣，我這樣補充可以吧。

[經濟部中央地質調查所]

謝謝主席的補充，譬如車籠埔斷層，它的可能斷層帶 600 公尺至 1 公里，甚至更寬，那像這樣的話，當然不可能全部禁限建，因為它下面可能都是斷層帶。現在問題，我覺得應該強調這個比較可能性的範圍，無法說在這麼範圍之外就沒有危險，但在這個範圍之內的部分，我們去作理念的開發介紹、加強調查，或是地質安全評估，一旦要開發了，發現有斷層的位置，那是不是就要避開，這部分可能就是內政部營建署要決定是不是要避開幾公尺的問題，而不是那個幾百公尺都不能開發。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

好，不曉得其他單位有沒有什麼意見或幾位老師還要再補充的。

[國立臺北大學都市計畫研究所 周志龍教授]

落實執行工具區域計畫最大的問題在具體有效的執行工具跟執行單位。根本就沒單位，所以到最後沒有一個機關在最前線去負責這個東西，即使有再好的計畫都不可能落實，然後其他軟硬體執行工具誘因也沒有，這就是區域計畫根本的問題。最後的建議，要執行單位要有執行工具喊了一百年，母法能不能改一下，地方政府要什麼單位去執行，根據什麼執行。剛剛我聽袁世芬在談區域計畫沒有拘束百姓權利的法律位階，違反法律保留，你看這個都搞出來了，做一百次的計畫沒用。縣市的區域計畫，不只是沒有執行工具、執行誘因，連法律都成問題，所以做了白做，所以這個很有意義，但我不知道這能不能解決問題。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

不是完全沒有啦！這只是一個座談會談一談，其實我們有很多的內涵已經出來了，那後續我們會再透過簡報的那個階段再去處理。這個體制不是完全沒有功能，基本上我們會拿捏一下，計畫在中央的地方要下到什麼樣的狀況，然後我們還要在很多工具，譬如開發許可、開發許可的審議規範、土地使用的管制規則及管制規則的容許使用規定，這些都有一些著墨的，我就可以回到區域計畫法去罰人的，不是沒有工具的，謝謝。至於單位確實是個問題，我們這裡面，不像都市計畫法寫了要有設置專責的單位，本來我們區都法也給他偷偷寫上去，但是馬上就被我們的行政單位看到，他說現在的這種法令不能涉及到人事組織方面的一些內容。

[本部區域計畫委員會 王雪玉委員]

區域計畫不是只有管制，當初區域計畫的原意是建設跟管制，而管制的部分就是保育，就是後來的永續或生態，那我比較會呼應鄭教授所講的。參照因果的，區域計畫在建設的部分，不妨先把重點或者有限的人力，在擬定縣市的區域計畫的時候，先著重城鄉的部分來做，也就是劃出城鄉的界線與規劃都市發展的模式與規模，可以依據現在縣市首長的政策願景、實際發展的情況或是人口分布的情況，先把這部分先擬定出來，然後產業的區位、交通的路線，再配合開發許可或是對於公部門提出的或私部門提出的計畫，再去給他審議，或者是通過或許可的方式，來引導地方縣市的發展，我覺得應該可以回歸到原先我們那些聯合國顧問來的時候，他對臺灣的區域計畫就是這樣的一個模式，而管制的部分，其實就是那個附表，限制發展區，清楚的告訴民眾，就是盡量不要去開發，不要往有問題的地區拼命地提出開發計畫，然後就說政府的刁難，是應該以這樣的一個心態跟方向來做，尤其現在要配合直轄市縣市政府要擬定區域計畫，僅供大家參考，謝謝。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

關於那四個核心地區，現在幫我們做計畫的是我們的賴課長，或是其他人有沒有要提供意見的，時間快到了，我想大家不要客氣。

[本署城鄉發展分署 羅美容課長]

有關這部分簡要的說明一下，如同王委員所說的，我們目前在做中央區域計畫的部分也是朝向從保育的、環境資源面的部分來做，覺得應該先把比較敏感地區做一個環境保留。所謂的限制發展的部分，涉及有些環境敏感地沒有目的事業主管機關的部分，感覺上這樣我們就會變成比較宣示性的性質，可是實質上在做真正的一個環境控管面會有可能窒礙難行的部分。這部分，是我們目前在傳有上，還在思考怎麼去解決的一個部分。

有關部門計畫的部分，中央的部門計畫其實各有它的政策跟方針，因為這涉及各部會的專業部分，所以我們目前會比較把它鎖定在空間區位上以及土地利用的一個部分，及做一個整合，希望各個部會能夠盡量避免在使用優良農田或是環境敏感的地區。從這樣的角度，來提後續的城鄉發展模式，它的區位跟環境敏感地的部分，這部分是我們稍微說明一下目前的作業方式。

另外就是，土地使用管理的細度拿捏，如同鄭老師也有提到蠻多的，我們正在作一些困難的部分。目前這部分是比較偏向縣市區域計畫的部分，就是在中央區域計畫的部分，是比較偏向匡列出整個分區的區間跟空間結構，至於細項的土地使用管制，仍是由地方政府來做處理。有關分區跟編定的部分，因為以前的編定都是屬於用五線框編定，因此導致所謂的分區跟編定的鏈結性並不高，所以我比較偏向建議這一次是否可以針對分區適合的用地來做一些調整，而不是現有的18種編定，其實都可以跟分區來做一個搭配。如果分區跟用地編定能夠配合，是一個有整體性且有相關性的處理，再考慮到所謂編定並非是一體適用的，這部分在編定的容許項目應該還是有所不同，這是可以著墨的部分，以上。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

謝謝我們的羅課長。我們現在是透過分組制。他們非常辛苦，拿捏中央層級的區域計畫該怎麼跟縣市區域計畫去搭配與作關聯。剛王委員提到，可能這一次重點是幫助怎樣發展這一塊，我想也確實。從剛剛幾位提出來，在國外的空間計畫本來就是一個很重要的部分，像是日本的都市發展地域被框出來；英國用 greenbelt 包圍一個既有的都市，開發許可大概都在這裡面在操作；那美國有所謂的都市發展界線，也會在計畫裡面畫出都市發展範圍，所以每一個國家在做都市計畫，都有這樣一個概念。我們區域計畫，如果要引進來的時候，那條線每一次都要被提出來討論，該畫在什麼地方，那這部分我們再來琢磨。起碼針對如果它不是一個具有拘束性的法律的界線，也要有在空間上適度的執法，或者是輔助在一些定性上的描述，那未來要去做申請都市發展的時候，其實還是有一些原則上可以來督巡與指導，那這個就是在拿捏，也就是規劃的品質可能要在這邊接受挑戰，我們再來努力這部分。

[義守大學公共政策與管理學系鄭安廷教授]

不耽誤大家太多時間。我先回應一下剛才經建會謝組長談制度到底有沒有問題。嚴格上來講，制度包含很多東西，包括組織、計畫及文化。事實上，臺灣在過去區域計畫會成效不彰，很大的原因是在於文化，剛才周老師也有提到的，更重要的是有沒有辦法執行。對於區域計畫應該扮演一些角色，這個都認同；其實我們的問題都是在於人家會遵守計畫嗎？不遵守的話該怎麼辦？剛才周老師的東西，我認為可以再擴大解釋，是未來執行面應該怎麼做。

另外，所謂技術監督面，監督面就像是區域計畫的通盤檢討，因為我們知道時空背景會改變還有可能會發生一些突發的狀況，這個部分我們可能會期待署裡面的同仁，可能要在未來給我們更多的努力跟說法。雖然組長剛才特別提到，有一些非都市土地的審議規範等等，但是很大的問題是目前我們大部分的東西都是消極面，也就是不告不理，或者是除非涉及到變更，要不也不會去管。區域計畫擬定之後，可以預見的是大開發案也許可以做有效的管理，但從澎湖的例子就可以知道了，澎湖集水區的問題在於皆是小規模的，而且沒有辦法處理。因為會送到這個委員會來的，通常都是按照一般程序走的及比較大規模的一個開發案，這部分在未來的執行與監督上，可能要提醒署裡面的同仁可能需要去留意的，以上。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

感謝。

[研究團隊—逢甲大學戴秀雄教授]

嚴格來說，制度設計是八仙過海各顯神通，只要做的動就好。之所以要盡量放給他 open 才有辦法討論。我想在這邊把一些個人的看法跟大家分享一下。第一點，制度是靠法規來撐。當要設計一個制度時，不只要考慮是否能操作，還要想規定得出來嗎？，這個很容易被遺忘掉。立法技術是有極限的。如同剛才講的情況，同樣的東西在平地跟山坡地可能要區別處理，然後我們就會發覺狀況很多。舉一個簡單的例子，德國為何可以把它簡化成那樣，為什麼要乾脆簡化到那樣？因為立法技術上做不動。那就乾脆把幾個例外列出來，其他的一律不歡迎，因此所有的許可都近乎是特許狀態，必須要做環評。即使是蓋一間農舍都要經過許可，除非他能夠證明是原地基於居住之使用且不超過原有規模的情況，那就可以重建與優先准許。在德國，即便是再小的案子，控管機關要回到都計的主管機關來處理，而不是另外去找一個。另外找一個都計的執行機關處理時，都市計畫裡面任何執行都市計畫區的，都必須要提出建築執照之申請，換言之，沒有東西是跑得掉的。如此看來，並不是要學德國，而是從立法上面來談，如果要照顧到每一面，不是要常常變動，要不就是有立不完的法。站在規劃角度來看，正常情形下沒有哪兩塊地的條件是一模一樣的，所以我覺得有一定程度的權限，必須要被流出來，那也就是為什麼那時候我會主張說，也許我們可以像國土法一樣思考，我把按功能來思考，把它縮到幾個關鍵性一定不得不區隔的 zone 下來思考，是用功能區分的方式去思考，而不是用編定的方式思考。

再下來就是大家會去考慮區域計畫沒什麼法律效力。區域計畫有法律效力，它的法律效力不是作用在人民身上，而是作用在行政機關之間的。全國的區域計畫是管縣市區域計畫，那縣市區域計畫去管下面的都市計畫，所以它是管機關的。理論上，如果 15 條第 1 項做得動，也是要透過這種管機關的作用去做，再間接作用下來的。我必須要做這樣的釐清，要不然大家可能以後仍會在那邊繞圈圈，譬如區域計畫這樣沒有效力有什麼用。現在問題在於工具的管理，這個工具管得住下面嗎？有一個重要的觀念，今天比較沒被談到，那就是區域計畫在學理上，是一個歸納性、綜整性的及協調；所以區域計畫本身在不上不下的位置，既不像全國國土的計畫去領導所有的綜合計畫，因此它本來就有一個協調功能。它的協調功能極大，就過去的操作與個人的觀察，起碼我寫在報告書裡面，其實區域計畫跟部門計畫的綜整跟協調是不足的。原則上我認為是制度設計的問題，因為如果整個彙辦流程有辦法形成一個比較清楚的 SOP，甚至不見得需要一個法律去做規定，而是有辦法用一個行政命令去規範部門之間的作業流程時，不敢說可以治本，說不定會有一定程度的改善，這是可以試試看，因為那是機關內部的事情，我想我只能做這樣簡單的澄清。

[本署綜合計畫組陳繼鳴組長]

謝謝，不曉得大家最後還有沒有什麼樣的見解？如果沒有，我要結束囉！今天是座談會，所以也不會有結論；唯一的共識，就是大家的意見都要交給我們戴老師事後要去做一些整合與消化一下怎麼運用到後續工作方面。如果大家還有言猶未盡的部分，也可以提供書面資料給我們。很感謝大家，今天座談會到這邊結束，那謝謝大家。

附錄 8：本署 99 年度「直轄市、縣(市)區域計畫性質定位及落實執行工具」委託案
 期末簡報會議紀錄

壹、開會時間：100 年 12 月 23 日(星期五)下午 2 時整

貳、開會地點：本署 107 會議室

參、主持人：陳組長繼鳴

記錄：蔡玉滿

肆、出(列)席單位及人員：詳如簽到表

伍、發言要點：詳如附件

陸、結論：

- 一、本案期末報告原則同意通過，請研究團隊依契約賡續辦理相關事宜；成果報告應提送資料，並請按契約規定辦理。
- 二、本次出席專家學者或相關單位意見(詳如附件)，請研究團隊納為補充或修正研究內容之參考，並請製作相關意見處理情形表後，納入本案成果報告，以利查考。

柒、散會：下午 5 時整。

附件：發言要點(按發言順序)

發言者	發言內容	研究團隊回覆
臺灣大學 林明鏘教授	(一)本研究計畫內相關註釋幾乎沒有中文參考書目，應補充我國相關文獻及文獻表。 (二)就形式要件上，本研究計畫第 49 頁所列圖表全為德文，該部分對於其他沒有學過德文之讀者，將造成障礙；另如第 50 頁亦有該情況。又本研究計畫註釋可再調整，如第 154 頁，將 ROG 條文全部原文列出，均為德文，建議應補充中文簡單翻譯、毋須全文翻譯，更何況陳明燦教授已有全文翻譯，故應加以補充，以讓讀者可以閱讀。 (三)又本研究計畫第 29 頁內有關行政程序法第 164 條部分，該部分完全未列國內法學文獻，該部分甚為可惜，因國內已研究甚深，相關研究均應納入參考；又如第 11 頁敘明：「我國憲法下之財產權秩序係同時存在上、下級財產權	(一)依委員意見改進 (二)已補充摘要性條文翻譯。 (三)由於本研究主張區域計畫應無適用行政程序法第一六四條情形，故未特別引述我國相關該條文計畫確定程序之文獻。詳細論證請參考本文。 另關於國家對私有土地擁有上級所有權，乃地政界沿用已久之觀念，本研究乃持如同委員之觀念立場，對此持反對見解，為該部分不屬本研究

之分離財產權制」，該「上、下級財產權」之意義為何？又有關「蓋令國家於私有財產權之上擁有所有權同時有違憲法上基本權利保障(特別是財產權保障)，以及民法一物一權之法理，是應有再檢討之餘地。」，該部分與民法物權有何關係等，均應再補充說明。

- (四)有關「計畫保留」概念，其德文是 Planvorbehalt，倘該概念於國內尚未明確，建議應以中文加以解釋；又德國 ROG 是否相當於國內區域計畫法，該部分個人持保留態度，是該部分建議仍應稍加解釋，以資明確。
- (五)另如本研究計畫第 25 頁敘明：「易言之，區域計畫在非都市土地分區管制上只是一個載體」，何謂「載體」？又「在法規適用上，僅為直接適用區域計畫法對非都市土地為使用管制之前提之一」部分，何以適用上還有「前提」？該相關用語應再明確化。
- (六)本研究計畫所稱之「部門計畫」，部分章節內容稱之為「專業計畫」，建議名詞應予以統一；此外，本計畫第 34 頁附圖，將部門計畫與區域計畫分列，區域計畫與部門計畫到底係屬平行關係，抑或係屬上、下位關係，該部分建議應加以討論清楚，因區域計畫法第 11 條、第 12 條及第 15 條有關區域計畫對下位計畫、對其他部門計畫之法律效力為何係本研究計畫重點之一。
- (七)關於德國計畫空間體系部分，於本計畫第 37 頁參考學者 Koch 觀點，認為空間計畫分為兩部分，一為空間部門計畫、另一為空間綜合計畫；因德國 ROG 不見得等同於國內區域計畫法，是以，直接引用是否妥適？因德國區域計畫法僅 20 餘條，與國內區域計畫

主軸，且已另為專文發表，故於此僅簡單表達對該觀念反對之立場。

(四)謝謝委員指教，將補充該部分之說明。至於德國 ROG 本文乃採取委員所採譯名，即空間秩序法。該法將空間秩序計畫分為邦計畫與區域計畫，已於本文中說明，並非逕以 ROG 相當於我國區域計畫法。

(五)按區域計畫依區計法、第十五條第一項，並無從直接規範個別土地，其內容亦無從讓地方政府直接據以對土地為使用管制，而是作為地方政府辦理分區、編定，次而進行管制之依據，故為管制系統的前提。

(六)部門計畫乃通行於法學界用語，本文中伊始乃採用此用語。惟於期初審查應非法律界委員要求，變更為專業計畫一詞。至於部門計畫與綜合計畫之間關係，原本即基於不同系統之法律，依不童之權限擬定而成。因此即使綜合計畫最具整體性與宏觀性，最主要在提供跨專業、部門協商的平台，其擬定仍須尊重專業部門機關；以致部門計畫有別於綜合計畫時，其法效並不因而受影響，而是應該尋求程序上之解決，如修正部門計畫或是修正綜合計畫。二者乃為平行存在之系統，亦為政府部門分工之結果。

(七)ROG 只涉及空間綜合計畫中邦計畫與區域計畫部分，與各部門擬具其專業下之涉及空間行政計畫尚無直接關聯。其結構乃來自政府機關分工及綜合計畫規劃原理上結果，與我國法制實質上並無不同。至於我國區域計畫之內容，經比對區計法內容與立法背景資料(請參考本文及王雪玉委員提供之文獻)，原設計乃同於上述德國(實通行於西方各國)之制度設計，採

法相似，為其計畫內容僅有框架邏輯，以為各地方區域計畫之規範框架，並無細緻規範，故與國內區域計畫不太相同。該部分亦為計畫法規最大痛苦之處，因德國體制不見得可以直接套用到國內，其面向不見得完全一樣。

(八)此外，本研究計畫第 37 頁、第 49 頁、第 50 頁、第 57 頁、第 60 頁及第 61 頁等，涉及直接引用德文部分，建議應儘量中文化。

(九)又本研究計畫認為縣(市)層級區域計畫係屬中央「委辦事項」，惟依據區域計畫法第 4 條規定，其主管機關包括縣(市)政府；且依據區域計畫法第 6 條第 1 項第 3 款規定，縣主管機關可以擬定區域計畫，故以前開相關條文似可解釋其係屬「自治事項」，其不一定係屬「非」自治事項；此外，因目前國內有跨縣市界線之北、中、南及東部等 4 個區域計畫，又各直轄市、縣(市)又自擬區域計畫，是以，其相互效力如何？本研究計畫應該加以釐清。縣(市)層級區域計畫如係屬「自治事項」，依照地方制度法規定，因中央有先佔特權，故中央區域計畫倘與地方區域計畫相衝突時，地方區域計畫將抵銷。

(十)關於「定性」部分，本研究計畫前半段將之定性為「法規命令」，並非「行政處分」，該見解可以被接受，惟該部分仍有很大爭議空間。大法官第 148 號解釋認為都市計畫除通盤檢討外，只要影響到一定特定人民權利義務，則認為係屬「一般處分」，以讓人民有救濟機會，德國則認為凡係屬國家公權力授施者，人民即有救濟機會，不因其係個別或抽象而有不同，至於國內則並非如此，倘屬抽象者(法規命令)，民眾並無救濟機會，惟法官

計畫與管制分離。今日情形，某些區域計畫內容甚至直接規範個別土地，乃出於民國 70 年代以後的實務轉變，實已違反區計法第 11，12，15 條之規定而不可取。

(八)遵從委員意見辦理。

(九)感謝委員提醒。如本文已述及，區域計畫自始並非以行政轄區做為計畫範圍，而係由中央主管機關或全國性綜合計畫所指定。即使由目前來看，直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫之範圍固然以其行政轄區為基礎，但亦包含不屬其行政轄區之空間，如海域，仍顯示傾向於非典型地方自治事項之特徵。惟本研究認為對此點而言，如於期末簡報時所言，宜進行檢討，就地方政府擬定區域計畫做為自治事項，亦無不可，但無論為何種定性，皆應以於區計法中明確規範為宜。

(十)謝謝委員提醒。對於委員建議將後續予以處理。

有關此點之說明，主要在於本文中關於區計法第十五條規範內容與效力之解釋，故並未另外單獨論述。

次者，本研究並未挑戰前開解釋，蓋依據區計法第十五條第一項，區域計畫之內容對於非都市土地無論分區或是編定皆無從直接以其內容予以規範，制欠缺直接對外之效力。此點在早期區域計畫到變更一通之前都維持如此，而近期之桃園航空城區域計畫內容直接規範個別土地之情形確實符合前揭解釋所提及情形，惟就區計法第十五條第一項觀之，實已涉及該區

	<p>係依據法律獨立審判，並非依據研究計畫見解，又德國係透過法律，將區域計畫之公布或區域計畫之變更規定其係屬「法律」或是「法規命令」，故後續建議仍應修區域計畫法，將區域計畫之定位明確化。本研究計畫較為可惜之處在於，研究團隊針對每個問題均有見解，惟並未進一步將該問題所涉區域計畫法相關條文加以列出，並提出具體修正方式，故建議業務單位後續應請本研究團隊作進一步研究，以針對區域計畫法進行全盤檢討修正；此外，本研究計畫之結論部分應更具體化，除相關文字誤繕部分（如「腳」色應修正為「角」色），建議應將重要結論逐點列出，以資明確，並對後續修正區域計畫法有所助益。</p> <p>(十一)至於「效力」部分，有關區域計畫與都市計畫及國土計畫，及其與部門計畫之關係等應特別加以釐清，區域計畫法第 11 條、第 12 條及第 15 條規定均僅作為出發點而已，個人認為依據區域計畫法第 11 條規定，區域計畫應該可以拘束都市計畫，除非該條文作廢或無效，否則其應拘束都市計畫；另上位四個區域計畫應該拘束各縣(市)政府所擬定之區域計畫；至於部門計畫應屬同樣道理，係受到區域計畫管制，如此一來，區域計畫將確實發揮效力。</p>	<p>域計畫部分內容違反上開條文之問題。</p> <p>(十一)謝謝委員指教，本研究鎖匙意見亦同於委員。</p>
<p>本部區域計畫委員會 王雪玉委員</p>	<p>(一)本人於前幾次會議點出區域計畫問題及困境，區域計畫發展歷程上，從 55 年、63 年立法，到後來逐漸以非都市土地編定與管制、開發許可等方向發展。本研究團隊所提研究成果，均表認同，且因本案研究時程短，應探討範疇廣泛，後續建議可就區域計畫法具體修正方面進一步研</p>	<p>謝謝委員意見。</p>

	<p>究。</p> <p>(二)關於非都市土地使用管制部分，前於 50~60 年間，非都市土地係以保育管制為主，並無 18 種使用地編定與管制、開發許可、甚或回饋等機制，該部分係於 75 年後，參考英國及美國制度後逐步轉變，導致目前地方政府或一般民眾對區域計畫僅有非都市土地使用管制或開發許可等內容。</p> <p>(三)本研究團隊對於區域計畫指導都市發展或都市計畫部分，提出「頂多指導容積率總量」部分，個人認為該部分或有困難，因臺灣都市計畫比區域計畫發展得早，區域計畫是從都市計畫法抽離出來，都市計畫於 60 年代僅有 200 多處，規劃總隊到 70 幾年即完成 400 多處都市計畫，臺灣可以擬定都市計畫地區大多已完成都市計畫，且都市發展用地之可容納人口量，已超過人口發展預估趨勢，是以，區域計畫如何指導都市計畫容積率總量，該部分可以再進一步思考。</p>	<p>(二)感謝委員對些背景資料的協助與提供，致能釐清原本區計法隊區域計畫在制度面上之設計。</p> <p>(三)關於容積總量問題實乃放在管控不合理都市(計畫)發展觀點下所提及，事實上區域計畫內容除可設置都市發展優先順位或發展境界線外，亦可設定計畫範圍內城鎮發展之功能與方向，甚至要求對特定公共設施之補強等。</p>
<p>臺北大學. 周志龍教授</p>	<p>(一)關於區域計畫與都市計畫關係部分，長期以來，應區域空間範圍較都市計畫範圍廣大，故大多認為都市計畫係屬下位計畫，惟該部分應分為 2 層次討論；有關於計畫連結功能部分，如各地方發展定位，因該部分並未拘束個別利害關係者(stakeholder)，故區域計畫具有指導功能；至於土地使用部分，因區域計畫管不到都市計畫，故該部分係屬分工關係，一如國家公園計畫亦是。</p> <p>(二)關於區域計畫與一般民眾或各機關之效力部分，倘期望計畫具有效力，則應作為「財產權」規範方式達成，參考都市計畫執行方式；此外，區域計畫內容並應明確化、要細緻化，以為後續管制依據。</p>	<p>(一)感謝委員意見。</p> <p>(二)委員所提確實是當將區域計畫功能與強度，定位為相當於非都市土地版都市計畫時，可採取之方法。此外，關於此部分之修法必要性，本研究亦深有同感。</p>

<p>行政院 經濟建設 委員會</p>	<p>(一)現行區域計畫法確有修正必要，本研究計畫相關建議可供業務單位納入後續修正參考。</p> <p>(二)本研究計畫內容及格式上，建議應將重點逐點列出或以明顯方式標示，且結論應將重要論點或看法作摘要性整理，以利閱讀。</p> <p>(三)就實質內容方面，區域計畫與部門計畫關聯性部分，過去內政部所提臺灣中部區域計畫(第二次通盤檢討)(草案)曾提出協調平臺機制，即部門計畫應先向區委會報告其區位適宜性，惟向區委會報告內容精細度應如何拿捏，該部分仍應進一步釐清，且該機制建議應於法律內明定之，以利後續落實執行。</p> <p>(四)本研究計畫針對非都市土地，係定位不以開發為導向，且未來倘有開發需求時，並應隨時變更區域計畫後，再新訂或擴大都市計畫；又為強化區域計畫指導功能，區域計畫是否得以細緻到指導非都市土地使用編定等相關內容部分，考量區域計畫係屬綜合性、策略性計畫性質，並無法具體指導非都市土地使用分區或使用地編定，且區域計畫變更程序複雜，過去內政部依據區域計畫法第13條規定啟動辦理變更之案例甚少，該部分後續相關配套機制應再進一步思考。</p> <p>(五)另本研究提出「計畫與管制脫勾」，該部分究竟應如何執行？如何追蹤監督機制？請研究團隊補充說明。</p>	<p>(一)遵照辦理</p> <p>(二)感謝委員提示，將進一步整理出小結，以利閱讀。</p> <p>(三)同意委員意見，本研究亦已於期末簡報中提出協調程序應明文規定於區計法中。</p> <p>(四)感謝委員意見。</p> <p>(五)區計法原始設計下之制度及惟計畫與管制脫勾，此部分之執行涉及如何強化區域計畫之可執行性，當另討論之。</p>
<p>內政部 地政司</p>	<p>依據研究團隊簡報第4頁敘明略以：「地方政府辦理區域計畫之擬定作業，依區域計畫法第5條規定，其計畫空間範圍(即該法區域之定義)原不以各該行政區域為限…」，惟簡報「區域計畫法修正建議之一—整體性考量(5/5)」又敘明略以：「直轄市、縣(市)政府就其行政轄區擬定區域計畫…」之意，乃指地方政府依據內政部所指定地區範圍(各該行政轄區)你並區域計畫；故如本文所提及，計畫擬定權限乃依區計法決定，而不必然完全按照行政轄</p>	<p>謝謝委員意見。簡報「區域計畫法修正建議之一—整體性考量(5/5)」又敘明略以：「直轄市、縣(市)政府就其行政轄區擬定區域計畫…」之意，乃指地方政府依據內政部所指定地區範圍(各該行政轄區)你並區域計畫；故如本文所提及，計畫擬定權限乃依區計法決定，而不必然完全按照行政轄</p>

	<p>畫…」，到底不屬於地方政府的行政轄區到底可不可以擬定區域計畫？又區域計畫法施行細則第5條規定：「區域計畫之區域範圍，應就行政區劃、自然環境、自然資源、人口分布、都市體系、產業結構與分布及其他必要條件劃定之。」，故區域計畫範圍，其條件首當其衝者是「行政區劃」，就目前行政區劃法草案並未包含海域，是以，非屬行政轄區之空間範圍是否與區域計畫法施行細則牴觸，又研究團隊簡報內容是否有前、後不一情況，該相關問題請研究團隊說明。</p>	<p>區。</p> <p>次者，區計法施行細則第五條所列項目僅屬例示性，並不以此為限。尤其觀諸區計法第十五條第一項，對非都市土地為分區及編定之權限機關為[有關係市政府]，而非如違反土地使用管制時之[該管主管機關]，即可自明。是以在內政部海域納入區域計畫範圍內，將之要求各地方政府對之為區域計畫並無不可，與前述亦無矛盾。</p>
<p>高雄市政府</p>	<p>(一)本研究計畫成果可以作為地方政府辦理規劃作業之依循。</p> <p>(二)另外營建署城鄉發展分署刻擬定中央區域計畫(第二次通盤檢討)(草案)，建議應將本案研究成果各項明確要求及目標納入；並請儘速完成修法作業，以利後續區域計畫擬定作業。</p>	<p>謝謝意見</p>
<p>境群國際規劃設計顧問股份有限公司</p>	<p>非常贊同本案研究成果，依據實際規劃操作經驗，強化使用分區功能具有可行性，故該部分建議儘早落實。</p>	<p>謝謝意見</p>
<p>本署城鄉發展分署</p>	<p>(一)本研究計畫對區域計畫之制度及內容提出建議甚多，針對區域計畫內容建議應有基礎資料、結果及結果相關論證，該部分將納為區域計畫(第二次通盤檢討)規劃參據。</p> <p>(二)另本研究計畫針對強化空間指導性部分，考量修法過程漫長，故該部分後續將考量先行納入區域計畫(第二次通盤檢討)(草案)總篇；至於「計畫與管制脫勾」之具體落實方式，後續有關「土地使用原則部分」部分將納入總篇，分篇則針對空間適宜性進行指認及規劃，至於詳細土地使用原則留待縣(市)層級區域計畫研擬，透過該方式以強化空間指導性，而計畫與管制又不全然綁在</p>	<p>配合辦理</p>

	一起。	
本署綜合計畫組	<p>(一)本次研究團隊所提期末簡報報告書內容符合本署委託契約規定工作項目。</p> <p>(二)關於本研究計畫書章節架構及編排方式，請參考與會單位修正，業務單位並將於會後提供具體文字修正意見。</p> <p>(三)本案結案在即(100年12月31日)，請研究團隊協助儘速完成後續相關作業。</p>	配合辦理
本部區域計畫委員會 王雪玉委員	<p>(一)個人前於72年間曾進行臺灣區域計畫體制探討，本研究計畫提出區域計畫功能及指導方式，朝計畫與管制脫勾方式辦理，該構想與區域計畫原本方式相同，因原區域計畫係屬 land use guideline，該部分後續建議再進一步探討。</p> <p>(二)關於本研究計畫內容之文字編排，建議將重要內容予以標示 (highlight)，以利閱讀。</p> <p>(三)有關「第二章區域計畫基本原理與區域計畫法律性質分析」部分，對於憲法保障財產權法理部分，該部分與本章討論主體似乎不太連貫，亦不太瞭解何以大篇幅撰寫，是否調整到其他章節？請研究團隊考量。</p>	<p>(一)此點方面，本研究所得結果與委員意見完全相同，謝謝委員支持。</p> <p>(二)謝謝委員意見，將配合改善。</p> <p>(三)該部分係因第二次座談會中談及因區域計畫變更，導致人民土地所受限制改變問題所引發，因問題有待釐清，經主席要求所納入報告內容者。</p>
行政院 環境保護署 (書面意見)	建請於本計畫有關區域計畫定位及落實執行工具獲得具體成果後，將成果提供本署納為後續擬定『直轄市、縣(市)區域計畫』政策環評作業(或徵詢)規範之參考。	配合辦理