

111 年度「鄉村地區整體規劃作業顧問團」專業服務委託案
第 9 場座談會—鄉村地區整體規劃另訂土地使用管制規則
辦理方式會議紀錄

壹、會議時間：112 年 11 月 14 日（星期二）下午 2 時 30 分

貳、會議地點：中國文化大學推廣教育部建國校區（大夏館）
B202 教室

參、主持人：曾教授梓峰

肆、出席人員：（詳簽到簿） 紀錄：喬維萱、林敬樺

伍、會議結論：

一、各專家學者意見（詳後附錄）請逢甲大學研製意見處理情形對照表，另行安排工作會議討論。

二、另針對本座談會討論之國土計畫法是否明確授權鄉村地區整體規劃另訂因地制宜之土地使用管制規則，以及前開管制規則可彈性訂定之範疇及內容，請顧問團參考專家學者意見，重整歸納可供鄉村地區空間規劃策略參用之具體建議，納入本案報告書。

陸、散會：下午 4 時 30 分

附錄、專家學者及單位發言摘要（按發言順序）

◎陳教授立夫

- （一）有關鄉村地區整體規劃得授權訂定土地使用管制規則部分，應於國土計畫法及國土計畫施行細則明訂授權規定、訂定方式等內容，以確保法律明確性及法律保留原則。
- （二）有關國土計畫法第 23 條第 2 項之「其他」應遵行之土地使用管制規則，同樣不具法律明確性，各直轄市、縣（市）政府可能依此無限上綱，建議其他之事項應比照同條授權範圍「相關聯」事項為限。
- （三）有關原住民族土地使用管制規則，倘依國土計畫法第 23 條第 3 項得「另訂」因地制宜土地使用管制規則，因該條僅載明中央主管機關得會同中央原住民族主管機關訂定原住民族土地使用管制規則之程序，其法源授權依據應為同條第 2 項，屬土地使用管制規則之一部分。
- （四）國土計畫法第 23 條第 4 項，雖載明直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需求，依全國國土計畫土地使用指導事項另訂土地使用管制規則，惟「依全國國土計畫土地使用指導事項」文字過於空泛，並無明確界定直轄市、縣（市）政府另訂土地使用管制規則授權內容，建議比照同法第 23 條第 2 項授權範圍與事項，否則屬空白授權。
- （五）建議釐清國土計畫土地使用管制規則與直轄市、縣（市）政府另訂土地使用管制規則之框架及彈性原則，如二者產生競合，可否訂定比國土計畫

土地使用管制規則更寬鬆之規範，法制上仍具爭議，建議再予評估。

- (六)依地方制度法第 18、19 條規定，都市計畫之擬定、審議及執行與土地行政屬地方自治事項，惟未規定區域計畫法和國土計畫法相關事項授權地方自治，又憲法第 108 條第 1 項第 12 款規定之土地法係中央立法並執行事務，目前國土計畫法是否屬土地法或土地行政之一部分，學界仍具一定爭議。考量國土計畫法並無似都市計畫法授權地方之明確規範，致地方被授予權限易受壓縮，再依地方制度法第 30 條規定「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牴觸者，無效。」更使授權地方範圍壓縮，建議除修正國土計畫法放寬授權地方權限外，亦可透過直轄市、縣(市)國土計畫放寬土地使用管制原則之方式辦理。

◎吳助理教授明孝(含書面意見)

(一)土地使用管制規則之定性(法規命令與授權明確)

1. 國土計畫法第 23 條第 4 項「直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。」授權直轄市、縣(市)主管機關另訂「管制規則」之法律性質與規範效力建議應先釐清。依據法務部 89 年 9 月 7 日(89)法律字第 031057 號函釋「地方行政機關依法律授權訂定之自治規則，如其內容係屬對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定，則為行政程序法所稱之法規命令。」因此直轄市、縣(市)

主管機關另定之「土地管制規則」(下稱地方土管規則)，亦屬國土計畫法所授權制定之「法規命令」，其位階效力與中央主管機關所定之土地使用管制規則，應屬相同。

2. 依據國土計畫法第 23 條第 2 項「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。」國土計畫法若同時授權內政部與各直轄市、縣(市)政府制定土地使用管制規則，建議中央與地方之規範模式與內容，應有明確的權限分工，否則將會發生重複規定，甚而可能發生地方土管規則能否與中央土管規則牴觸的問題。理論上前述有關國土計畫法的執行權限，在法律上應作明確的劃分，明定哪個部分得由地方制定自治法規(可參考內政部民政司主管之殯葬管理條例的立法體例)，但在目前暫時無法修法的情形下，中央土管規則在草擬階段應可注意以框架法的架構進行立法，預留地方土管規則進行細部補充的空間。
3. 針對使用強度調整原則不得超過通案性使用強度(只能加嚴不能放寬)，是否有相關建議部分，很難一概而論。地方自治法的討論，主要涉及第一是否屬於自治事項，第二若中央與地方政府均立法規範時，則中央法是否為天花板(最高上限)或地板(最低標準)，其法律解釋與判斷十分複雜。從國土保護的角度，個人傾向於通案性使用強度為最低標準，但必須證明此標準適用於全國所有地區，而沒有不

合理的地方。反之，若地方因個案妥當性而得放寬標準，但可能需搭配行政處分之附款以確保公共利益之實現。建議為了避免二者的衝突，在中央土管規則擬定時，除了土管規則的基本法律概念和框架之外，另一個是預留地方形成的空間，並以「中央為原則適用，地方為例外適用」，惟其可適用的情況（不確定法律概念）須界定，以資作為核定審查和司法審查的標準。

4. 直轄市、縣（市）可以鄉（鎮、市、區）為範圍，或是另外以一般行政處分方式，公告適用該規則之範圍，個別制定土地使用管制規則，不必然以單一行政區為必要，若從落實鄉村規劃的目的，亦可以其規劃之區域範圍，制定適用該區域之地方土管規則，另亦不排除可以制定自治條例，由直轄市、縣（市）議會審議，以強化地方公眾參與與民主正當性（例如回饋之要求或土地使用項目與強度之放寬）。
5. 依據國土計畫法第 2 條規定「本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」故為具有「團體管轄」性質之自治事項，固然其並非憲法第 108 條（例如土地法之執行）與地方制度法第 18 條、第 19 條之自治事項（都市計畫之擬定與審議），但在我國法律體系係屬於「依法律規定應由該團體辦理之事務」之自治事項（地方制度法第 2 條）。準此，行政院依地方制度法與國土計畫法仍可對地方自治團體制定「地方土管規則」為「合法性監督」，於認為其抵觸國土計畫法時不予核定。但目前內政部國土管理署對於中央與地方關於土地使用管制之意見衝突如何解決，

似乎沒有討論到建立審查機制和基準，由於憲法訴訟法已經上路，未來中央主管機關對於地方土管規則之核定或不予核定，將可進行司法爭訟與憲法訴訟，因此建議對於「地方土地使用管制規則核定之救濟」之問題必須未雨綢繆。

(二) 土地使用管制規則的規範模式—「空間規劃、預測與技術指令」轉換為「指令式行為規範」

1. 國土計畫法第 38 條第 3 項規定「違反第 23 條第 2 或第 4 之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣 6 元以上 30 以下罰鍰。」法規命令是否得以作為行政罰裁罰之構成要件，本人係持保留立場而質疑其有違憲之問題。其實這也涉及對於管規則的理解，是否必然將其定位為「限制」與「處罰」的法規？個人認為，土地使用管制規則不僅以「行為禁止」作為管制工具，更應納入多元的行政行為，賦予地方主管機關包括行政處分附款作成、行政契約等工具，去引導地方土地使用納入有效的管理制度。
2. 本人為建築技術規則的立法體例，不是一個適合的法制典範，一方面技術規範並非行為規範，對於「利用行為」的處罰難以認定（技術規範適合作為行政處分的許可要件），二方面技術體系過於龐雜，不利於解釋和適用，三方面土地使用管制核心在於「因地制宜」，而非「事物體系」的建構。
3. 空間管理法制不能取代理行為管理法制，尤其管制行為涉及到「基本權利限制」，現行空間管理法制至多只能提供對於土地所有權的「財產權」之形式合憲依據(國土計畫法明確授權制定土地使用管制規則，

並佐以行政罰)，但可能須考慮涉及其他基本權（營業權、居住權、原住民傳統權利）限制所要求之不同規範密度，如地方政府依都市計畫法臺灣省施行細則規定「電子遊戲場業」之營業場所應距離國中等若干公尺以上之限制，關係民眾之營業權，須以自治條例為之，且須符合比例原則（94年11月22日最高行政法院庭長法官聯席會之決議）。

4. 城鄉發展地區及農業發展地區之地方土地使用規則會是未來的深水區，須協助直轄市、縣（市）政府（特別是非六都縣市）建立更為良好地方自治之立法能力。
5. 簡報所舉之案例，羈束處分與裁量處分係指行政機關為行政處分時，並無選擇法律效果的空間，即在應經申請同意使用項目，僅能作成「同意使用」或「不同意使用」，但簡報案例所舉應係指「合法行政處分」之要件，即符合要件始得作成同意使用之處分。若將應經申請同意使用項目定性為「羈束處分」（僅有同意與否，不能作成附款），恐不利於個案因地制宜，建議可透過附款作成去平衡公益與私益之衝突，並建立從事符合國土計畫規範意旨的理性誘因；花蓮縣光復鄉案例定性上應屬於「行政處分的負擔」，而非許可要件。

（三）最後與本次座談並未直接涉及，但可能屬於國土計畫法未來執行上，必須適用土管規則進行裁罰時，其「行為人」該如何定義？若土地利用關係複雜者，行為人與「地上物使用人」、「管理人」如何區分？因涉及是否裁罰或只命限期回復原狀的問題。此部分涉及國土計畫法的法規體例與規範內

容，或許下一次修法時可以納入討論。

◎陳教授志宏

- (一) 以雲林縣古坑鄉案第 1 期（108 年）為例，鄉村地區整體規劃因國土計畫法並無明文規定，係透過國土計畫法施行細則及全國國土計畫授權再授權來制定，爰法律位階受挑戰，規劃過程中持續滾動式檢討。
- (二) 前開案第 2 期（110 年）考量直轄市、縣（市）國土計畫之國土功能分區邊界尚未明確，爰法定工具未採用國土計畫法第 23 條第 2 項調整國土功能分區及其分類，而採同法第 23 條第 4 項另訂土地使用管制規則方式辦理，且依循雲林縣國土計畫之土地使用管制原則，提出雲林縣土地使用管制規則草案（共 4 條規定）。
- (三) 有關另訂土地使用管制規則部分，屬雲林縣通案性事項回歸至雲林縣國土計畫通盤檢討時處理；屬本案（雲林縣古坑鄉）地方特殊性需求則另訂土地使用管制規則，且區分為兩類，其一屬防守型，議題明確且目的事業主管機關已有明確計畫及區位，本案配合訂定土地使用管制規則；其二屬主動型，目的事業主管機關雖有構想但尚無明訂政策或計畫，得透過鄉村地區整體規劃溝通平台進行溝通與合作，並配合另訂土地使用管制規則。

◎姚助理教授希聖

- (一) 認同本次所提內容，以澎湖縣馬公市、湖西鄉案為例，澎湖縣國土計畫因應農變建議題，指認重點

成長聚落，規定後續應訂定因地制宜之土地使用管制規則，惟因前開聚落內土地產權複雜或非屬重點成長聚落，使得有返鄉意願之青年需搬遷至其他聚落居住，反而影響返鄉意願。

- (二) 有關使用強度原則部分，建議保留城鄉發展地區等於農業發展地區，或農業發展地區等於國土保育地區之彈性，而非城鄉發展地區大於農業發展地區再大於國土保育地區。另建議提供放寬容積率之彈性，以提供誘因及加速地方整合共識，避免齊頭式之建蔽率及容積率上限。
- (三) 有關應經申請同意部分，因直轄市、縣(市)政府得成立審查小組且具實質審查效力，且考量地方特性多元難以涵蓋所有樣態，建議應經申請同意採負面表列方式辦理。
- (四) 另認同本次案例所提宜蘭縣三星鄉鄉村地區計畫指定循國土計畫法第 24 條申請使用許可之農 1、農 2 範圍得申請住宅使用部分，其規定於符合特定條件下，准許住宅使用，得以計畫引導發展，實際改善鄉村聚落生活環境及提供必要公共服務。

◎蘇副總經理勤惠(含書面意見)

- (一) 個人支持目前國土管理署一步到位的政策方向，因為如果沒有開發方式可以取得公共設施、沒有對地之因地制宜土地使用管制規則以及調整國土功能分區及其分類等機制，那鄉村地區整體規劃就缺乏實質計畫的意義，對地方的規劃構想也淪為空談。所以，如歷次討論認為鄉規操作在法令依據上有疑慮，建議未來有機會修法仍應該讓擬

定鄉村地區計畫的法源明確化，不要像現在藏在國土計畫法施行細則第 6 條的直轄市、縣（市）國土計畫內容裡；至於在鄉村地區整體規劃另訂土地使用管制規則的法源，是不是還有機會納入國土計畫土地使用管制規則草案的條文內，例如草案第 3 條提到的優先順序適用，建請評估。

- (二) 會議資料提到為彰顯地方資源特性，得依國土計畫法第 23 條第 4 項規定另訂土地使用管制規則，報請中央主管機關核定後實施管制，依本座談會簡報所示「報請中央核定」仍需經過國土計畫審議會，不曉得後續實質審議時可以有多少彈性，舉例而言，簡報第 16 頁提出的案例，增設休閒農業設施及農 1、農 2 申請住宅使用或是國 1、2、3 設置 660m² 以下的停車場，有些是很小的事情、有些又很特殊，如何連結到簡報第 12 頁所述，符合全國國土計畫土地使用指導事項這麼大的命題，實務上還蠻難想像的。
- (三) 本座談會提出的因地制宜土地使用管制規則，包括調整使用項目及調整應經申請同意，所以未來一項使用需求可能會對應到兩種選項，例如簡報舉例的宗教建築，OX 表可把國 1、2、農 1、2、3 變成實心圈 1，也可以把本來不允許的變成空心圈支應經申請同意，也就是放寬容許使用，可能是直接把不可以變成可以、或是把不可以變成應經申請同意，這兩者要如何拿捏。
- (四) 簡報 14 頁調整可建築用地強度原則，包括不超過通案性強度、小於都市計畫強度等，個人認為過於缺乏彈性，因為一個鄉鎮不一定只有一個都市

計畫區、同一個都市計畫區內同一種使用分區也不一定只有一種強度，屆時如何認定，或許這些原則比較像是審議時委員的心證，實務上如果有特殊強度需求，在審查時一定會面臨到這些問題的挑戰，但是現階段還不知道可能出現的特殊需求是什麼，所以應該要保留彈性。

- (五) 簡報第 7 頁授權的其他應規定事項，有老師建議還是要跟前述編定、變更規模、強度等有關聯，我個人是覺得不一定，因為有些鄉村聚落後續可能有訂定退縮建築的需求，就可以歸類其他應規定事項。
- (六) 目前辦理中的案件，可能會有另訂土地使用管制規則需求的，還包括過去開發許可的城 2-2，例如原興辦事業計畫允許使用項目有調整需求，不可在鄉村地區整體規劃另訂土地使用管制規則、或是具城鄉性質的特定專用區(劃設為城 2-1)，可能早期特定專用區劃設背景已滅失、原特定目的事業用地已轉變為其他建設計畫使用，這種情形也可能會有新增允許使用項目需求。
- (七) 所有因地制宜土地使用管制規則後續如何管制，在分區證明上會備註嗎？或如簡報所提花蓮縣案例，以後各直轄市、縣(市)會有一本彙整的土地使用管制規則，特殊狀況就回到這本土地使用管制規則來檢視，也就是訂出來之後如何依循也是尚待推演的議題。

◎桃園市政府

- (一) 鄉村地區整體規劃是否得另訂土地使用管制規則

之政策方向及法律授權部分，建議及早釐清，俾利本市國土計畫下次通盤檢討前得預為準備，以及於辦理鄉村地區整體規劃案時向民眾說明。

- (二) 有關全國或直轄市、縣(市)通案性土地使用管制議題部分，是否得一體適用，因各鄉(鎮、市、區)辦理時程差異，倘一鄉(鎮、市、區)透過鄉村地區整體規劃另訂土地使用管制規則，僅保障該鄉(鎮、市、區)權益，對於其他尚未辦理鄉村地區整體規劃之鄉(鎮、市、區)將有所落差。
- (三) 另有關於義務負擔回饋機制部分，各直轄市、縣(市)主管機關是否得自行訂定，建議補充說明。
- (四) 有關本次案例說明所提宜蘭縣三星鄉案部分，透過鄉村地區計畫指定農 1、農 2 範圍得透過申請使用許可方式作住宅使用，其調整住宅類型、規模及附加條件限制等，後續貴署是否會訂定相關規定，建議補充說明。

◎本署國土計畫組

有關法源授權明確性部分，本署將持續滾動式檢討，並與各目的事業主管機關討論國土計畫土地使用管制規則草案；另有關於賦予直轄市、縣(市)政府另訂因地制宜土地使用管制規則部分，係期改變非都市土地使用管制規則過於僵化及統一性規範，透過授權調整土地使用管制規則，以提供地方彈性及符合實際發展需求。

111 年度「鄉村地區整體規劃作業顧問團」委託專業服務案

第九場座談會簽到簿

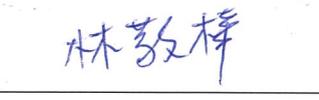
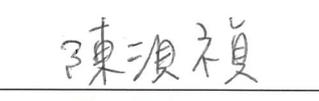
一、時間：112 年 11 月 14 日（星期二）下午 14 時 00 分

二、地點：中國文化大學推廣教育部建國校區(大夏館)B202 教室

三、主持人：曾梓峰教授

四、出席者：

單位	姓名/職稱	簽到處
內政部國土管理署	蘇組長崇哲	蘇崇哲
	許科長嘉玲	許嘉玲
	林工程員逸璇	林逸璇
	喬工程員維萱	喬維萱
專家學者（按姓名筆畫排列）		
義守大學公共政策與管理學系	吳助理教授明孝	吳明孝
國立臺北大學不動產與城鄉環境學系	何副教授彥陞	
崑山科技大學房地產開發與管理系	姚助理教授希聖	姚希聖
國立政治大學地政學系	陳教授立夫	陳立夫
國立成功大學都市計畫學系	陳副教授志宏	陳志宏
龍邑工程顧問股份有限公司	蘇副總經理勤惠	蘇勤惠

單位	姓名/職稱	簽到處
鄉村地區整體規劃顧問團 (逢甲大學)		
逢甲大學	曾客座教授梓峰	
	葉助理教授美伶	
	林規劃師敬樺	
	陳規劃師湏禎	
	簡規劃師盧志	
直轄市、縣(市)政府		
桃園市政府	張技士敏智	
基隆市政府		(以視訊方式參與會議)
新北市政府		(以視訊方式參與會議)
新竹縣政府		(以視訊方式參與會議)
新竹市政府		(以視訊方式參與會議)
苗栗縣政府		(以視訊方式參與會議)
臺中市政府		(以視訊方式參與會議)
南投縣政府		(以視訊方式參與會議)
彰化縣政府		(以視訊方式參與會議)

單位	姓名/職稱	簽到處
雲林縣政府		(以視訊方式參與會議)
嘉義縣政府		(以視訊方式參與會議)
臺南市政府		(以視訊方式參與會議)
高雄市政府		(以視訊方式參與會議)
屏東縣政府		(以視訊方式參與會議)
宜蘭縣政府		(以視訊方式參與會議)
花蓮縣政府		(以視訊方式參與會議)
臺東縣政府		(以視訊方式參與會議)
澎湖縣政府		(以視訊方式參與會議)