

111 年度「鄉村地區整體規劃作業顧問團」委託專業服務案

第 1 場座談會議程

壹、座談緣由

為改善鄉村地區公共設施、居住、產業等發展問題，本部 107 年 4 月 30 日公告實施「全國國土計畫」，將「鄉村地區整體規劃」作為國土空間發展之重要策略；本署為建構鄉村地區整體規劃政策系統及協助直轄市、縣(市)政府辦理鄉村地區整體規劃作業，爰委託逢甲大學擔任顧問團，藉由研析當前鄉村地區整體規劃推動課題，包含功能與定位、法令規定、執行工具、部門政策與資源整合等，建立智庫系統模式，提出因應策略；為瞭解各界看法及專業意見，爰召開系列座談會，邀集相關領域專家學者及單位參與，期廣納建言並凝聚社會共識。

貳、座談會主題

本次會議為第一場座談會，主題為「國土計畫納入開發義務負擔機制」。

參、時間及地點

- 一、時間：112 年 3 月 17 日（星期五）13:30～17:30
- 二、地點：逢甲大學（臺中市西屯區文華路 100 號人言大樓 B1 第四國際會議廳，詳附件）
- 三、線上會議連結：<https://reurl.cc/NqGvvQ>

肆、議程內容

時間	行程	說明
13:30~14:00	報到	
14:00~14:10	主持人致詞	曾梓峰教授（計畫主持人）
14:10~14:30	簡報說明	辛年豐副教授
14:30~16:30	座談交流	專家學者： 林教授明鏘（國立臺灣大學法律學系） 賴教授宗裕（國立政治大學地政學系） 陳副教授志宏（國立成功大學都市計劃學系） 何副教授彥陞（國立臺北大學不動產與城鄉環境學系） 高助理教授仁川（國立臺北大學法律學系） 蘇副總經理勤惠（龍邑工程顧問股份有限公司）
16:30~17:30	綜合討論	
17:30	賦歸	

伍、討論事項、國土計畫納入開發義務負擔機制

一、背景說明

- (一) 行政院 88 年 4 月 29 日核定之「建立土地開發義務制度方案」，案內就土地開發回饋分為「內部性公共設施」、「外部性影響」以及「其他義務」等 3 類型之義務負擔，其中就「其他義務負擔」之「維護社會公平原則」，表明土地由低強度使用變更為較高強度使用時，獲取超過正常利潤之不勞利得，目前因無法以課稅方式完全收歸公有，宜由開發者捐獻相當金額，以維護社會公平。
- (二) 現行我國土地使用相關法令涉及土地開發義務負擔者，都市計畫部分係規範於都市計畫法第 27 條之 1¹，針對自擬細部計畫或通盤檢討、迅行變更時得要求相關回饋。惟非都市土地部分，除區域計畫法第 15 條之 3 對於開發許可（使用分區變更）案件定有繳交開發影響費規定外，其餘小面積之使用地變更編定或申請容許使用，並無類似都市計畫法第 27 條之 1 之開發義務負擔機制，現行於非都市土地僅有農業發展條例授權訂定之「農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法」、產業創新條例授權訂定之「興辦工業人使用毗連非都市土地擴展計畫申請審查辦法」等規定，由各該目的事業主管機關取得

1

土地權利關係人依第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫，或擬定計畫機關依第二十六條或第二十七條規定辦理都市計畫變更時，主管機關得要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築土地、樓地板面積或一定金額予當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄市公所。

前項土地權利關係人提供或捐贈之項目、比例、計算方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項，由內政部於審議規範或處理原則中定之。

開發義務負擔回饋。

(三) 按區域計畫法及非都市土地使用管制規則規定，將土地編定為甲種、乙種……等具較高使用強度之可建築用地，以及農牧、養殖、林業……等較低使用強度之非可建築用地，惟依國土計畫法（以下簡稱本法）辦理國土功能分區圖劃設、鄉村地區整體規劃、直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討等過程，涉及前述低使用強度土地，透過規劃及應經申請同意使用等程序，賦予建築使用權利或較高使用強度。因應前開情形，高雄市政府都市發展局於 111 年 3 月 14 日召開「高雄市農業發展地區之土地使用與權益維護機制」座談會時，曾建議本部比照都市計畫法第 27 條之 1 增訂開發義務負擔相關規定，將變更開發利得回歸社會共享；本署近期辦理「國土計畫土地使用管制規則研析」委辦案訪談，部分直轄市、縣（市）政府亦有類似建議。

(四) 考量本署刻正加速推動鄉村地區整體規劃機制，依該計畫指導得據以調整國土功能分區並訂定適當土地使用管制規定，且鄉村地區整體規劃相較直轄市、縣（市）國土計畫，得以村里聚落等尺度，盤點公共設施需求相關議題，若得於案內載明開發義務負擔原則、適用區位以及回饋之內容，明確規範相關回饋應在地利用，應可適度挹注鄉村地區公共設施開闢資源或財源，爰擬透過本次座談會，針對鄉村地區整體規劃是否透過因地制宜土地使用管制規定之訂定，納入開發義務負擔機制，徵詢與會專家學者意見。

二、法制層面分析

（一）現行本法規範之負擔事項。

1. 第 24 條，主管機關審議使用許可案件，應收取審查費。
2. 第 28 條，經核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費；直轄市、縣（市）主管機關應向申請人收取影響費，並得以使用許可範圍內可建築用地抵充之。
3. 第 29 條，主管機關核發使用許可後，應將使用計畫範圍內應登記為公有之公共設施用地完成分割、移轉登記。
4. 第 30 條，申請填海造地案件經取得使用許可後，應於規定期限內提出造地施工計畫，繳交開發保證金。
5. 第 44 條，國土永續發展基金來源包含由自來水、電力事業機構附徵之一定比率費用。

（二）承上，本法現行條文並無明定變更或開發回饋等義務負擔規定，惟考量前述直轄市、縣（市）政府需求，就現行法制上得否由本部透過本法第 23 條第 2 項授權訂定之「國土計畫土地使用管制規則（草案）」，或由直轄市、縣（市）政府依本法第 23 條第 4 項授權另訂之管制規則，或透過另定自治法規等方式，訂定開發回饋等義務負擔規範，經函詢本部法規會，該會 111 年 11 月 18 日函復意見摘述如下：

1. 本法第 23 條第 2 項所稱「其他應遵行之土地使用

管制事項」，其授權範圍是否涵蓋土地使用開發義務負擔，宜由本署釐清立法原意後依權責審認。

2. 如經審認本法第 23 條第 2 項授權範圍包含土地開發義務負擔，建議本署先於國土計畫土地使用管制規則訂定原則性規定，再由直轄市、縣（市）政府依同條第 4 項授權訂定細節性規定。

3. 若直轄市、縣（市）政府依地方制度法制訂自治法規，考量各地方立法方向、寬嚴程度不一致，後續受理報核或備查之審查密度、方向應先研酌。

（三）本法第 23 條第 2 項係授權本部針對「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」訂定土地使用管制規則，以進行管制；直轄市、縣（市）主管機關亦得視地方實際需要另定管制規則，報請本部核定。

（四）若以本法立法邏輯，係以各級國土計畫所定之國土功能分區及其分類劃設條件、劃設成果、土地使用指導事項/土地使用管制原則，透過中央或地方土地使用管制規則之訂定，據以發生土地使用管制法定效力。而前開土地使用管制規則主要在於限制人民對於土地的使用項目、使用強度及其他相關規定，在憲法保障人民財產權之前提下，對於財產權所為之限制只要在可忍受之限度內，且亦非屬裁罰性之不利處分，以大法官歷來對於授權明確性之解釋，並不見得要達到目的、內容、範圍等授權事項均具

體明確之程度，始為合憲，如以概括授權的方式授權主管機關訂定相關法規命令應亦屬可行。

(五) 承上，本法第 23 條第 2 項既已授權，即應在授權之目的、內容、範圍內由本諸專業做規範，但如前所述，此等管制作為畢竟非屬裁罰性的不利益行政行為，在進行具體檢驗之際必須把持此一標準來認定是否逾越授權範圍。從而，在進行分區使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度及其他應遵行之土地使用管制事項等管制內涵之際，如未對人民造成權利的侵害等更進一步的負擔，本於專業判斷進行管制尚非法所不許。

(六) 因此，本法第 23 條第 2 項所稱「其他應遵行之土地使用管制事項」，考量土地使用開發義務負擔應屬土地使用管制事項之一環，係完成義務負擔後允許使用或變更使用強度等性質，應屬前述「其他應遵行之土地使用管制事項」，為本法第 23 條第 2 項授權訂定之範疇，得於國土計畫土地使用管制規則（草案）訂定有關規定。

三、開發義務負擔機制建議操作方式：透過鄉村地區整體規劃引導

(一) 依照前述分析，就法制層面原則應可透過國土計畫土地使用管制規則，訂定開發義務負擔相關規定，惟為符合地方實際發展需求，並且利用義務負擔機制輔助鄉村地區之公共建設，透過義務負擔機制所取得之回饋事項，例如公共設施、可建築用地、樓地板面積（容積）或代金等，應由整體規劃盤點需求、指認適當區位投入，而非個別零星回饋，以將

回饋資源妥為運用。

(二) 因此，應由直轄市、縣(市)政府於鄉村地區整體規劃或直轄市、縣(市)國土計畫(通盤檢討)案內，依照各該計畫盤點之議題及公共設施需求，透過整體規劃指認公共設施佈設區位以及應提供開發義務負擔回饋之土地範圍，並依照計畫指導另定土地使用管制規則，據以落實執行。

(三) 承上，針對開發義務負擔機制之建議方式如下：

1. 適用範疇

目前國土計畫土地使用及使用地管制方向，原區域計畫法編定之農牧、養殖、林業……等使用地，得於適當國土功能分區及其分類(例如農4、城2-1、城3)依本法規範程序(應經申請同意、使用許可)申請核准後，從事住商等建築使用並編定為適當使用地，其性質類似都市計畫均屬土地利用性質之變更。考量使用許可案件已於本法賦予繳交國土保育費、影響費、捐贈公共設施等義務負擔，爰建議前述非可建築用地循本法應經申請同意程序申請為建築相關使用者，應提供開發義務負擔回饋。

2. 義務負擔原則

(1) 為提供實質回饋以挹注地方所需之公共建設，建議國土計畫之開發利得義務負擔應以提供或捐贈應經申請同意申請案所在鄉(鎮、市、區)之公共設施(按：非內部性公共設施性質)為原則，若無公共設施興闢需求，則改以提供可建築

土地或樓地板面積。又考量特殊情形，如經直轄市、縣（市）政府審認地方特殊性，無法提供或捐贈前開項目時，得改以折繳代金方式回饋。

(2)上開公共設施或可建築土地、樓地板面積、代金等義務負擔回饋，應配合各直轄市、縣（市）及各鄉（鎮、市、區）之發展需求，透過鄉村地區整體規劃指定區位進行引導。

3. 短期：於「國土計畫土地使用管制規則（草案）」訂定原則性規定

經參考本部法規委員會函釋建議，並經第二點分析說明，為避免後續直轄市、縣（市）政府自訂義務負擔相關內容過於多元，以致未能適度引導相關機制，爰將開發義務負擔認定為本法第 23 條第 2 項所稱「其他應遵行之土地使用管制事項」，納入「國土計畫土地使用管制規則（草案）」訂定下列原則性規範：

- ①適用範疇：原區域計畫法編定之農牧、林業、養殖、生態保護、國土保安、水利等類別之土地，依本規則規定循應經申請同意程序申請使用，並編定為適當使用地者。
- ②回饋內容：應提供或捐贈申請案所在鄉（鎮、市、區）且經直轄市、縣（市）國土計畫或鄉村地區整體規劃指定之公共設施；前開地區無公共設施需求者，申請人應提供或捐贈前開鄉（鎮、市、區）範圍內之可建築用地或樓地板面積。有特殊情形無法依前開規定辦理，且於直轄市、

縣（市）國土計畫或鄉村地區整體規劃載明並經直轄市、縣（市）主管機關同意者，得改以折繳代金方式辦理。

③公共設施回饋比例及代金計算方式：

參考「都市計畫農業區變更使用審議規範」第 33、34 點，應回饋申請案件範圍土地總面積 40%之公共設施或可建築土地、樓地板面積；經直轄市、縣（市）國土計畫或鄉村地區整體規劃指定之特殊區位，得調整前開上限至 30%。

若以折繳代金方式辦理，其計算公式建議如下：

捐贈代金之數額＝3 家以上專業估價者查估申請案件核准後土地總面積之市價（取最高價計算）×（應捐贈可建築土地面積／申請案件範圍土地總面積）

④辦理程序：應經申請同意之申請案案件應於取得同意後一定時間內，將應回饋公共設施、可建築土地、樓地板面積或代金，完成移轉為公有或繳交代金完竣，若未完成前開程序者，該應經申請同意之申請案將失其效力，並納入國土計畫土地使用管制規則（草案）規範。

(2)中、長期：由直轄市、縣（市）政府於鄉村地區整體規劃或直轄市、縣（市）國土計畫，訂定細節性規定

由直轄市、縣（市）政府依照國土計畫土地

使用管制規則所定原則，於辦理鄉村地區整體規劃或直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討時，載明開發義務負擔相關規定適用之區域、應提供或捐贈之公共設施項目及其區位、得提供或捐贈可建築土地、樓地板面積或折繳代金之情形、提供或捐贈比例及其他相關事項，並依本法第 23 條第 4 項另訂管制規則規範後，據以執行。

四、討論議題

- （一）於國土計畫訂定開發義務負擔機制，及前述建議處理方式，於法制面或實務面是否可行，有無其他應調整修正建議。
- （二）針對目前研訂之開發義務負擔原則，包括回饋項目、回饋比例、折繳代金計算方式等事項，有無調整或修正建議。

陸、臨時動議

柒、散會

附件. 會議廳位置圖

