

購書請至：http://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=9590&bkid_1=&KindID3=&KindID4=

國立臺灣大學法學叢書159

國土計畫法學研究

林明鏘 著



元照出版提供 請勿公開散布。

元照出版公司

第一篇

行政計畫法論

壹、前言

行政計畫或行政計畫法，在法律規範體系上係屬行政法總論上之重要一環，更精確地說是行政作用法中不可忽視之行政行為；可惜，我國一般行政法教科書中，頗多完全未論及行政計畫者，或僅寥寥數語一筆帶過者¹；與德國行政法總論教科書相較，行政計畫（法）幾已成其傳統必備之內容論述²，彼此間有明顯之差異存在。中、德二國之此一差別，似亦可反映出我國法制之下列問題：

一、行政計畫或行政計畫法在我國目前仍處猶待努力開發之法學領域³，因為行政計畫是否屬於行政作用制式手段之一

¹ 例如：史尚寬，《行政法論》，1978年9月；吳庚，《行政法之理論與實用》，2016年9月14版，頁20-23、624-625；陳新民，《行政法學總論》，2015年9版，頁447-451。事實上，若非本人著有一系列相關文獻另收錄於專書中，否則拙著教科書，《行政法講義》，2017年2月3版，亦囿於篇幅而未特別收錄相關內容。

² Vgl. Hartmut Maurer, Allgemeine Verwaltungsrecht, 9. Aufl., 1994, § 16 384 ff.; Erichsen/Martens (Hrsg.) Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., 1995, § 21 ff.; Heiko Faber, Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1989, § 31 S. 336 ff.; Richter/Schuppert, Casebook Verwaltungsrecht, 1991, S. 269 ff.; Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band I, 10. Aufl., 1973, S. 302 ff.

³ 目前我國就行政計畫論述之主要著作有：高思大，《從行政法觀點論行政計畫》，輔大法研所碩士論文，1986年6月；陳清秀，〈行政計畫制定之手續與行政救濟〉，憲政時代第13卷第4期，1988年4

2 國土計畫法學研究

種？其重要性如何？在我國公法學界似尚未獲得一致性的通說。

二、因為學說上之眾說紛紜，影響所及也造成我國行政計畫法制發展之遲緩。以法務部1995年3月16日所得之「行政程序法草案計畫章」割愛，即可證明此一問題⁴。

從而，本論文試圖以行政計畫（法）之宏觀體系討論，一方面希望能夠多累積我國行政計畫法制基本理論之深度；另一方面也期盼有朝一日能助於「行政計畫法」早日誕生。

貳、法規範上之相關規定

我國現行法規上，雖並無直接對「行政計畫法」一般制定加以明定者；但是，憲法、法律或命令卻仍有部分間接相關之規定，此種相關性可能是囿於某部分之規範（例如憲法），或對特殊專業領域加以規範（例如都市計畫法、區域計畫法），或行政院統一內部之計畫注意事項（例如行政院所屬各機關中

月，頁54以下；黃錦堂，〈德國計畫裁決程序引進我國之研究〉，《當代公法理論——翁岳生教授祝壽論文集》，1993年5月，頁429以下；詹啟章，《從行政法學觀點論日本行政計畫制度》，中興法研所碩士論文，1985年5月；熊愛卿，《論行政計畫制度之手續與人民參與》，輔大法研所碩士論文，1990年6月；廖義男，〈論行政計畫之確定程序〉，《行政程序法之研究》，經建會委託，1990年12月，頁365以下；劉宗德，〈現代行政與計畫法制〉，政大法學評論第45期，1992年6月，頁73以下；陳愛娥，〈行政計畫確定程序法制的建構——法律制度繼受的案例〉，月旦法學雜誌第180期，2010年5月，頁160以下。

⁴ 1990年12月經建會委託台大法研所之研究計畫〈行政程序法之研究〉，於其第五章草案條文中（第113條至第131條），對行政計畫法有非常彌足珍貴之研擬意見條文，惟後續性之法務部草案，卻僅規範行政處分與行政契約，頗令人惋惜。有關經建會委託計畫，行政計畫法條文，請參見廖義男，同上註，頁151-170。

長程計畫編審要點等)而已。本文為使制度之討論能夠落實本土化之基本要求，並且期盼能夠於制定新法(或新章節)時，作為法制作業之基本，從而以下乃就此類法規範，分憲法、法律與命令不同層次，分述如下：

我國憲法(含增修條文)條文上出現計畫或規劃字樣者，僅見於憲法第146條之規定：「國家應運用科學技術，以興修水利，增進地方，改善農業環境，規劃土地利用，開發農業資源，促成農業之工業化。」其中有「規劃土地利用」，乃成為我國憲法條文唯一有「規劃」之字樣者。而且，該規定只限於土地利用規劃，不含國外常見之預算計畫(Haunhaltsplanung)、教育計畫(Finanzplanung)、教育計畫(Bildungsplanung)，及其他社會基本計畫(Rahmenplanung bei Gemeinschaftsaufgaben)⁵等，所以範圍稍嫌狹窄與不足。

由於憲法上僅對土地利用規劃有所明文，似也直接連帶影響到計畫法律制度之發展。目前我國直接對計畫透過法律詳加規範其程序者，主要僅有國土計畫法⁶、區域計畫法⁷與都市計畫法⁸三者，而前三部法律，都是有關土地利用(或空間利用)的調整與安排⁹。不過，如前所述，行政計畫之範圍在實際上不僅囿限於土地使用，抑且包含有其他政治、經濟、預

⁵ 例如德國早在19世紀即有預算計畫及農地重整計畫之運用；1949年基本法制定以後，陸續對於社會基本計畫(基本法第91a條第3項)、教育計畫(基本法第91b條)、財政計畫(基本法第109條第3項)、預算計畫(基本法第110條第3項)加以規定，使其取得憲法上之基礎，vgl. H.-U. Erichsen, in: Erichsen/Marten (Hrsg.) VerwR, a.a.O.(Fn. 2), Rn. 1; Maurer, a.a.O.(Fn. 2), § 16 Rn. 3 ff.

⁶ 2016年1月6日總統令制定公布。

⁷ 2000年1月26日總統令修正公布。

⁸ 2015年12月30日總統令修正公布。

⁹ 王紀鯤，都市計畫概論，1991年10月3版，頁15參照。

4 國土計畫法學研究

算、國防……等之規劃在內。但是，我國目前僅對土地利用之調整與安排，有較完整之法律規範基礎，其他則大都付諸闕如。例如：大眾捷運法第二章之大眾捷運系統之規劃、民用航空法之航空站興建計畫、公路法之公路興建計畫、鐵路法之鐵路興建計畫、水利法之水利設施建造計畫等，皆缺乏計畫之程序核心規定¹⁰。

在行政命令層次上之計畫法規卻有不少，如依機關類別而論，計可分成中央（以行政院為主軸）及地方命令二大類。在中央之行政計畫命令主要則計有：「行政院所屬各機關中長期個案計畫編審要點」¹¹、「行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點」¹²、「中央政府中程計畫預算編製辦法」¹³等；而地方之行政命令主要則有：「台北市政府年度個案計畫管制考核作業要點」¹⁴、「台北市政府各機關學校公務人員專長轉換訓練計畫」¹⁵、「高雄市政府年度施政計畫先期作業要點」¹⁶、「高雄市政府中長期計畫作業要點」¹⁷等等。不論是中央或地方之相關行政命令¹⁸，對於計畫主體、計畫目標、計畫分類、擬訂程序、計畫書必備內容要件、計畫審議、行政計

¹⁰ 劉宗德，前揭註3，頁78參照；廖義男，前揭註3，頁381以下參照。

¹¹ 2015年7月17日，行政院院授發綜字第1040801017號函修正。

¹² 2015年3月5日，行政院院授發社字第1041300308號函修正。

¹³ 2014年5月21日，行政院院授主預字第1030101226A號令修正。

¹⁴ 2016年10月7日，台北市政府府授研管字第10532858800號函修正。

¹⁵ 2011年1月11日，台北市政府府授人三字第09914838700號函訂定。

¹⁶ 2012年1月3日，高雄市政府高市府研綜字第10130000400號函修正。

¹⁷ 2011年1月25日，高雄市政府高市府四維研秘字第1000009085號函訂定。

¹⁸ 前揭行政命令，部分可見於行政院研考會編印，行政院暨所屬機關計畫法規彙編，1995年10月。

畫與施政計畫之互相配合、計畫之檢討、修正與廢止等事項，皆已粗具規範，實可供嗣後立法時之重要參考藍圖。其主要缺陷則係學理上經常被討論的住民參與程序、計畫定性、計畫效力及計畫救濟缺乏之問題。

參、意義與功能

一、意義

行政計畫之意義，依我國學者通說認為¹⁹係指行政機關為達成某特定目的或實現一定構想，於將來一定期限內，就達成該目的或實現該構想之方法、步驟或措施等為之先前設計或規劃。由於此種描述性之定義，尚沒有辦法將行政計畫具體之內容加以概念化，因此，有德國學者對於行政計畫是否得成為一種法學之概念產生懷疑²⁰，因為行政計畫本質上係一種流動性、演進性的法學概念，它不似行政處分或行政契約一般²¹，是一種固定、結晶性的法律行為；行政計畫一方面可能指稱計畫之過程（Planung）；另一方面也可能指稱過程結束後的結晶（計畫本身）（Plan），但是為了進一步探討計畫在行政法上之重要性，所以仍有必要對行政計畫之概念加以釐清²²。我們如果

¹⁹ 廖義男，前揭註3，頁365；黃異，《行政法總論》，1992年10月修訂初版，頁132；蔡志方，《行政法三十六講》，1995年3月，頁279（邊碼972）；羅傳賢，《行政程序法基礎理論》，1993年7月，頁30；林錫堯，《行政法要義》，2016年8月4版，頁497以下。

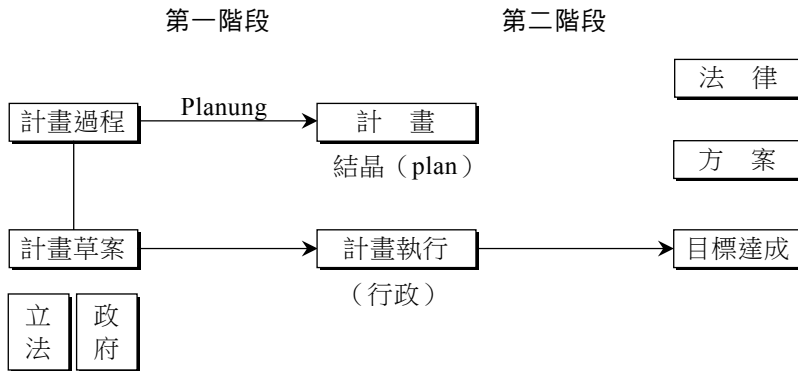
²⁰ Vgl. Gerd Roellecke, Ein Rechtsbegriff der Planung. DoeV 1994 S. 1024 ff. (1025); Werner Hoppe, § 71 Planung, in: Isensee/Kichhof (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts, Band III, 1988, S. 654 ff. (6dd f.).

²¹ 有關行政契約概念之介紹，請參閱拙著，《行政契約法研究》，台大法學叢書155，2006年4月；徐瑞冕，《公法契約之研究》，中興法研所碩士論文，1984年5月（未出版）。

²² Vgl. Hoppe, a.a.O.(Fn. 20), § 71 Rn. 3; Klaus Obermayer, Der Plan als

6 國土計畫法學研究

以圖表呈現的話，可以把這二種行政計畫之特性（流動性、演進性）表露無遺：



行政計畫既然絕對不是一種靜態的、終局性的，所以法學上能否固定地將其特質加以定義或加以規範化，即不無疑問²³。按行政計畫之法學概念之掌握，實與行政計畫之特徵息息相關。行政計畫既然是一種動態的、演進的特徵，若欲以靜態的、規範性的、固定的框框加以描寫，在本質上勢必遭遇到甚大的困難。不過，困難縱使存在，為了建構出行政計畫法體系，對其行政計畫法制度最基礎的法律概念，行政法學者仍嘗試以抽象概念，將動態特徵加以規範化，使其法律不安定性減低，進而「確保法之期待」（Erwartungssicherung），以保障人民權益，提高行政效能²⁴。

verwaltungsrechtliches Institut, VVDStRL. 18, 1960, S. 144.

²³ Vgl. Roellecke, a.a.O.(Fn. 20), S. 1025.

²⁴ Vgl. Hoppe, a.a.O.(Fn. 20), § 71 Rn. 4 f.; Roellecke, a.a.O.(Fn. 20), S. 1025.

購書請至：http://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=9590&bkid_1=&KindID3=&KindID4=

國家圖書館出版品預行編目資料

國土計畫法學研究／林明鏘著. -- 二版. --
臺北市：林明鏘出版：元照總經銷，2018.03
面；公分. --（國立臺灣大學法學
叢書；159）
ISBN 978-957-43-5258-6（平裝）
1.國土規劃 2.國土利用法規 3.法規論述
553.11 106025446

 國土計畫法學研究 5D078PB

作 者 林明鏘
編印總經銷 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址 www.angle.com.tw
定 價 新臺幣 580 元
專 線 (02) 2375-6688
傳 真 (02) 2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司
出版年月 2006 年 11 月 初版第 1 刷
2018 年 03 月 二版第 1 刷

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-957-43-5258-6