案例研析系列

# 計畫法原理與爭議問題研究



王珍玲◎著



# 計畫法 原理與爭議問題研究

-colon-

## 王珍玲 著



搶先試閱版

元照出版公司

## 推薦序

國土計畫法自2016年制定後,歷經了兩次修正及行政訴訟法增訂都市計畫審查程序專章以來,雖已有若干都市計劃法制相關論著,惟針對我國國土計畫進行體系性分析並檢討各級國土計畫與其他計畫法制,乃至與各類開發管制法制間交錯適用關係之專論其少。

本書之主要內容為我國國土計畫法制度以及土地空間利用相關計畫法理與實務爭議問題等之分析檢討,涵蓋修法後中央與地方國土計畫法制之分析、都市更新、市地重劃與都市計畫間之關聯與運用,更論及迄今較少被論述之景觀計畫、防災計畫、海域區開發及殯葬用地管制法制等議題,可彌補並充實計畫法學欠缺前開相關專論之缺憾,甚有參考價值。

本書除從計畫法原理細膩梳理我國各層級國土計畫之法律性質與 民眾參與之可行性與必要性外,對於德國景觀法制之引介及景觀計畫 所衍生之都市計畫爭訟,亦有深入之剖析與探討,對都市計畫法規之 解釋及實務運作產生之爭議,析論完整明晰,是迄今少見之景觀法制 專論。至於都市更新計畫爭訟中公共利益之具體化認定及相關之爭訟 途徑,則延續補充司法院大法官釋字第709號解釋所示之正當行政程 序意涵並有進一步細膩之檢討,可予積極評價。

在面臨因應氣候變遷、高齡社會課題之今日,本書關於防災計畫、殯葬與海域開發等國土空間利用管制法制議題已為預見之深入探討,實具參考價值,亦可見作者對未來重要法學議題具前瞻視野,展現其研究深度與能量。整體來說,本書主題立論明確並體系化呈現各章內容,從計畫法總論、計畫法制上下位規範、再至都市計畫、都市更新、景觀、海域區開發、殯葬用地等各領域計畫法規之具體檢討,各章內容皆環扣本書主題,且作者論述清晰縝密,首尾相連,於探討我國國土計畫法制及相關法律爭議問題之際,亦同時引介國外相關法

制與學說,用以借鑑並提出可能之解決方向,讀者應可獲致相當引導與啟發。

珍玲是我任職於法務部時,經當時的青年輔導委員會推薦面試任 用之海外學人,其聰敏好學,理解力與反應力均甚佳,於理律法律事 務所服務後, 隨即負笈至德國福萊堡大學公法研究所攻讀計畫法制, 嗣後一心專研土地及計畫法制問題。嗣司法院大法官第742號解釋要 求應於該解釋公布之日起2年內增訂相關規定,使人民得就違法之都 市計畫,認為損害其權利或法律上利益者,提起訴訟以資救濟。故司 法院成立「行政訴訟規範審查制度研究修正委員會」,本人時任召集 人, 珍玲因其計畫法制專業亦擔任修法委員, 除提供其與劉如慧、 傅玲靜教授合譯之德國建設法中譯文供比較參考外,並提供諸多計畫 法制實務及理論見解,對都市計畫審查程序法制之建置,甚有貢獻。 其於2019年將其擔任內政部訴願審議委員會委員期間所遇之土地利用 爭議問題,以案例解說之方式,擇要寫成《案例土地利用法》一書, 以利相關領域學生及實務工作者之理解與應用。今又將其歷年有關計 畫法制爭議問題之論文,依計畫法原理重新整理集結成書,並請余為 之作序,余其樂為推薦,並期本書之刊行對我國計畫法制之健全有所 助益。

林錫堯 2024年12月

## 推薦序

珍玲教授用功極勤而研究慧識獨具,原為我素所熟知。但她邀我 為近日大作《計畫法原理與爭議問題研究》寫序時,又一次提供了意 想不到的驚喜。因為,對法學研究而言,從國土規劃到區域計畫到都 市計畫,都是人跡罕至的冷門領域,她像是一位踽踽獨行的歌者,本 著拓荒墾殖、開路領航的不懈精神,一路譜奏吟唱出曲調新穎而動聽 的新歌。

不問可知,我是外行的聽眾之一;但要領略珍玲教授寬闊的眼界與深懷宏識的胸襟,其實並不困難,也無障礙。她豐富的知識,顯然是深受其取經之地,德國法制的啟迪與影響。由於我國相關立法稀缺而只是倚賴行政機關摸著石頭過河的狀況並不鮮見,珍玲教授能以他山之石攻錯,每個議題都可提出平實而易懂的建議;對於在相關法制領域中一路逢山開道遇水造橋卻常感捉襟見肘的我國歷史經驗而言,自是空谷足音,她深思熟慮的觀點,都很值得細細咀嚼。

我除了贊賞之外,也還懷有更多的期許。本書提到的爭議問題, 雖然總是以保障公共福祉與正當權利為依歸,但更多是涉及立法論中 的政策選擇,偏重於行政管制的角度謀求制度的建立,行文立意明 顯。如果思考接著可以再行著力耕耘的題目,宜否進一步觀照釐清此 中關於居民權利(如居住權、如土地所有權)的社會法界限,包括界 限的界限,還有對新與權利(例如都市計畫中空間利益或景觀利益有 無做為權利主張的可能性)的新生問題為深入剖析與討論,或許都不 失為粉絲讀者對於珍玲教授下一部大著主題可有的合理期待。

在人類迫切需要重新學習如何與自然環境和諧共生的今天,珍玲 教授續出蘊蓄而更上層樓,也值得盼望,是以為序。

李念祖 2024年11月

## 推薦序

在司法院大法官作成釋字第742號解釋:「……都市計畫之訂定 (含定期通盤檢討之變更),影響人民權益甚鉅。立法機關應於本解 釋公布之日起二年內增訂相關規定,使人民得就違法之都市計畫,認 為損害其權利或法律上利益者,提起訴訟以資救濟。如逾期未增訂, 自本解釋公布之日起二年後發布之都市計畫(含定期通盤檢討之變 更),其救濟應準用訴願法及行政訴訟法有關違法行政處分之救濟規 定。」

在此之前,都市計畫如屬行政處分類別者,民眾如有權益受損,可經由訴願、行政訴訟來爭取應有權益,但如屬法規性質,則不得提出訴願與訴訟;但都市計畫是行政法規或行政命令卻有諸多爭議,因此早期的都市計畫工作者較少考量行政訴訟之事。自行政訴訟法於109年1月15日修正公布,並定自109年7月1日施行,以增訂「都市計畫審查程序」專章之方式,規範人民得就違法之都市計畫,認為損害其權利或法律上之利益時,得提起訴訟以資救濟後,都市計畫工作人員開始認真地思考行政訴訟的問題。

王珍玲教授早期留學德國,從事法學之研究,學有專精,回國後服務於逢甲大學土地管理學系,對於土地重劃、都市計畫、都市更新、國土計畫等相關法規均有深入的研究與涉獵,屬於跨領域研究型的學者(法學與都市計畫),然都市計畫之施行,除法規之外很重要的一部分就是「規劃實務」,王教授為法界學者,規劃實務經驗不多,但卻積極地參與各種都市計畫實務的委員會與研討會,並與資深都市計畫工作者討論及執行相關的研究計畫,以補足其規劃實務經驗。

今王教授將其多年的研究成果與工作經驗累積發表成書——《計畫法原理與爭議問題研究》,不論在理論的闡述、法院判例的引

用、國外法令的介紹、爭議的解決方法等,均有深入淺出的說明,實為目前從事都市計畫工作的人員或準備從事都市計畫訴訟的法律人士必讀的一本書。

王教授於本書即將出版之際,寄該書原稿給我,請我為該書寫 序,余閱後樂與為之。

> 周宜強 2024年11月



搶先試閱版

## 自序

我國國土(空間)法制闕漏甚多,自2016年公布國土計畫法,迄今已逾十年,卻遲未施行,又因爭議甚多,致2024年底經立法院三讀通過修正國土計畫法部分條文,將國土功能分區圖作業期程再延長6年,即延至2031年,依中央主管機關指定之日期,再一併公告國土功能分區圖並廢止區域計畫法。

作者自2000年通過教育部公費留考,於2002年負笈德國,師從 德國Freiburg大學公法研究所計畫法學教授Herr Professor Rainer Wahl 研讀計畫法學,倏忽至今也已二十餘年,期間曾參與國土計畫法立法 工作,深知該法利益衝突之大、立法過程之艱辛、通過之不易。該法 雖非完善,至少跨出全國國土與資源規劃應法制化的一步。

本書構想始於2019年,多數專論亦於該年之前即已發表,作者欲將計畫法原理以本土案例相較於德國立法例為體系化之分析與介紹, 俾利相關領域,無論學術研究或實務工作者,能更清楚明瞭台灣土地 爭議癥結所在,並能擷取國外制度長處,完善國內相關法制,以補救 台灣國土相關弊病。惟因雜事纏身,一再遲延,終於2025年付梓。

此書之作成要感謝的人太多,在此無法一一列舉,僅能總括地對成就此書的所有人、事、物致謝。惟特別感謝元照出版公司,在作者遲宕十幾年後之不棄,德、法友人Hans & Sonia Fiedler於本書校對時之支持與鼓勵,這本書才終於得以問世。

願此書對台灣破碎的國土能有些微助益。

王珍玲 謹識 2025年春于台北

## 目 錄

推推	薦薦薦序序序	李衫	湯堯 念祖 宜強
第	一章	國土空間計畫體系與民衆參與權限	
	壹、	前 言	. 1
	貳、	我國國土空間規劃體系及土地使用管制	. 3
	參、	民眾對國土空間計畫之參與權限	. 7
	肆、	民眾參與與計畫確定裁決程序	. 31
	伍、	結論與建議	. 35
第	二章	直轄市、縣(市)國土計畫之法律性質	
	壹、	前 言	. 41
	貳、	國土計畫法公布前我國國土空間規劃體系之內容與沿革	. 43
	參、	直轄市、縣(市)國土計畫之法律性質	. 48
	肆、	結論與建議	. 62
第	三章	海域區開發應有之使用管制	
	壹、	我國海域區之政策發展	. 69
	貳、	國外海洋地區開發利用管理機制	. 72
	參、	我國現行海域之使用管制	. 73
	肆、	海域區之特性及功能區劃與管理	. 74

伍、現行非都市土地使用管制於海域區適用性之思考	76
陸、海域區開發應有之使用管制	76
柒、結論與建議	89
<b>增加多 副人相制翻酬的废表乳佐马克蠕感炒肉管期</b>	
第四章 國土規劃觀點與殯葬設施之永續經營與管理	
壹、前 言	94
貳、美、日殯葬設施規劃與管制	96
參、臺灣殯葬設施規劃與管制	98
肆、永續管理作法	107
伍、結論與建議	116
第五章 都市更新計畫與公共利益	
壹、都市更新之意義及目的	119
貳、都市更新與公共利益	
参、釋字第709號中都市更新之公共利益 肆、陳新民大法官對都市更新公共利益之認定	129
	131
陸、計畫法規中公共利益之認定標準及具體化之途徑	
柒、都市更新與正當法律程序原則	
捌、都市更新之利益衡量	
玖、結 論	
У( »Ц пп	15,
第六章 防災計畫與防災型都市更新	
壹、前 言	141
貳、防災型都市更新之意義及目的	141
參、防災型都市更新之特點	143
肆、防災型都市更新之評估對象與準則	
——以地震及老舊建物為例	144

伍、防災型都市更新與都市危險及老舊建築物	
加速重建獎勵條例	149
陸、資訊公開與民眾參與機制	151
柒、結論與建議	154
第七章 景觀法草案之研究分析	
壹、緒 論	157
貳、文獻回顧	158
<b>参、研究方法</b>	169
肆、景觀法草案內容分析	171
伍、結論與建議	179
第八章 景觀計畫與都市計畫審查訴訟	
壹、前 言 貳、案例事實	186
貳、案例事實	187
參、本案相關判決評析	192
肆、結 論	209
第九章 景觀計畫與城鄉風貌實踐之芻議	
壹、前 言	211
貳、景觀綱要計畫與景觀計畫	213
參、景觀計畫與城鄉風貌	214
肆、外國立法例之借鏡——德國	217
伍、結語與借鑑	224

### 第一章

## 國土空間計畫體系與民衆參與權限

本文討論民眾對國土空間計畫<sup>1</sup>之參與權限,首先介紹我國現行之國土空間規劃體系、土地管制方式及現行計畫法規中有關民眾參與之規定。次述民眾參與國土空間整體性計畫及專業計畫之必要性,繼而討論得參與國家國土空間整體性計畫及專業計畫之民眾範圍、民眾參與權行使之方式、參與之時點,及其參與權如受侵害時,法律上應有之救濟途徑等問題,並提出結論與建議。

#### 壹、前 言

從民國76年宜蘭的反六輕<sup>2</sup>、台中之拜耳撤資根<sup>3</sup>、貢寮之反核四<sup>4</sup>、

- 1 現行國土空間計畫包括全國國土計畫、直轄市、縣 (市)國土計畫、都市計畫、國家公園計畫、專業計畫等與國土空間有關之計畫。國土空間整體性計畫係指全國國土計畫、區域計畫、縣市綜合發展計畫及都市計畫等;而專業計畫,亦有稱作部門計畫,則係指鐵路、機場、捷運、發電廠、垃圾掩埋場等公共設施計畫、運輸系統計畫、產業發展計畫、觀光遊憩計畫或環境保護設施計畫,詳請參閱國土計畫法相關規定。
- 2 宜蘭反六輕案係發生於民國76年間,緣於台塑承購宜蘭利澤工業區之土地後, 向經濟部工業局申請在宜蘭利澤工業區設立石化六輕廠乙案,當時之宜蘭縣政 府以六輕案違反「台灣地區綜合開發計畫」與北部區域計畫中宜蘭縣之定位, 要求中央對六輕案之申請應不予審查,且主張有關是否接受六輕在宜蘭設廠, 應由當地居民舉行公民投票來解決。詳參台灣環境保護聯盟網站,http://www. tepu.org.tw/?p=702。
- S 民國85年至87年間發生之拜耳案,係在當時行政院長連戰先生提出所謂「亞太營運中心」之構想下,由行政院依經建會會議及論大力推動之德國拜耳公司在台設廠投資案。當時之台中縣長廖永來一再表示欲以公民投票解決設廠與否之爭議,導致拜耳公司於民國87年3月間宣布撤資。相關資料請參時報網站http//www.forums.chinatimes.com.tw/report;李鴻維,地方自治團體參與中央決策程序之研究,國立台灣大學法律學研究所碩士論文,2002年1月,頁2-3。

濱南工業區開發根<sup>5</sup>到喧騰一時之樂生療養院拆遷案<sup>6</sup>、苗栗大埔案<sup>7</sup>與國

- 4 民國81年2月20日行政院院務會議正式通過核四第一、二發電機組計畫,但台電早於71年3月間即已進行核四預定廠址——台北縣貢寮鄉鹽寮地區480公頃土地之徵收作業,並為山坡地開挖整地及相關建築工程。為了建廠方便,行政院並准予核子反應器主體設施之外之其他永久性工程,適用建築法第98條特種建築物之規定,由中央直接發照,民國89年間,台灣第一次政黨輪替之民選總統陳水扁更因無預警之宣布廢止核四興建計畫而引發台灣政治及經濟之巨大危機,當時之行政院長唐飛因而辭職下台,民國92年3月間,前民進黨主席林義雄並帶領反核人士進行靜坐示威,要求進行核四公投,延宕十幾年之核四案,在台灣為其付出鉅額之政治、社會及經濟成本後,塵埃仍未能落定。相關資料請參率鴻維,同前註,頁1;時報網站http//www.forums.chinatimes.com.tw/report/nuclear4/vote.asp核四興建始末大事紀。
- 5 濱南工業區開發案,係指民國83年間東帝士集團大東亞石化公司依促進產業升級條例之規定向台南縣政府申請報編之石化工業區開發案,當時之台南縣長陳唐山認為此開發案可以兼顧環保及地方經濟之發展,認為該案只要通過環境影響評估就代表工業區開發不會破壞生態而應讓業者開發。該案於88年12月間並有條件通過二階段環評,但行政院環保署尚未通過環評定稿本,而現任台南縣長蘇煥智卻以濱南案開發會帶來嚴重污染,破壞台灣最後一塊潟湖,且此案區址已規劃為國家風景區等理由強力反對該案之進行。相關資料請參照聯合報,2003年2月24日第4版。
- 「樂生療養院」位於台北縣新莊市,是台灣第一間公立痲瘋病隔離醫院,設立於昭和四年(1929年),隔年正式收容病患。由於當時被迫和故鄉的家人斷絕往來,今日年已老邁的痲瘋病患者,除了樂生院以及其周邊的生活環境以外,已沒有他們得以生活的地方。1993年(省)衛生處曾計畫將樂生院整建為「公共衛生中心」,卻因被相中作為捷運新莊機廠預定地,轉型計畫因而不了了之。民國83年4月台北市政府捷運工程局徵收樂生療養院為新莊機廠用地,院民因臨老不適搬遷且機廠的興建將影響對患者的照顧,故於1993年起開始持續抗爭,表達誓死捍衛家園。樂生問題延宕多年,政府與樂生院民間,一直未取得皆大歡喜的共識。野草莓學運轉為地下化,樂生院區遭強制拆除。
- 7 苗栗大埔徵收案是价南大型都市計畫開發案的一部分,內政部於2004年1月同意專案開發後,隨即召開了三場居民公聽會,並在2007年12月審定。2008年3 月群創光電陳情增地,4月內政部再行通過群創案專用區增加的5公頃,即為大埔坑爭農民土地,2009年4月內政部核准區段徵收計畫,12月大埔自救會北上抗議,2010年1月廠區正式開工,自救會農民開始展開漫長的抗爭之路。2010年6月9日凌晨苗栗縣政府以整地為由,將怪手開進農田,反徵收農民不滿情緒高漲至最高點。7月17日農民團體,北上夜宿凱達格蘭大道,表達誓死抗爭到底的決心,7月19日行政院長吳敦義積極介入協調,邀集苗栗縣長以及反徵地自救會成員協商討論。7月23日劃定5公頃地24戶續耕。7月24日行政院長吳敦

光石化開發案<sup>8</sup>等,民眾參與國土空間計畫權限之問題,一直是該等爭 議之焦點。因國土空間計畫具有上下位階指導關係,最下階之建築計畫 或土地開發計畫,亦均須受上階國土空間計畫之指導及拘束。因此民眾 對於政府所為之國土空間整體計畫及專業計畫,例如公共建設等區域性 產業發展計畫、運輸系統計畫、觀光遊憩計畫、環境保護設施計畫或民 間投資之土地開發計畫等是否應具相當之參與權?如肯認之,該等參與 權行使之時點及強度應為何?享有參與權之民眾範圍應如何界定?若其 參與權受侵害時,法律上是否有救濟途徑?等問題,均有待釐清。我國 現行法制中有關民眾參與國土空間計畫之方式,除公開展覽、閱覽、說 明會及公聽會外,其他較積極之民眾參與方式,如:陳述意見、協議及 聽證,除行政程序法中有基本規定外,展現於其他計畫法規中者,尚不 多見。國土空間計畫因層級及法律性質之不同,對民眾產生之直、間接 影響並不相同,故民眾參與國土空間計畫之方式亦應隨之而異。本文參 考德國立法例及相關理論,檢視我國相關法制上之規定並試提出建議, <mark>冀對國</mark>土空間計畫民眾參與機制之建置,有所助益。

#### 貳、我國國土空間規劃體系及土地使用管制

我國國土空間之規劃與發展,一直缺乏整體性、持續性之原則及政

義再度強調,原地歸還有困難。其他詳情請參http://www.cw.com.tw/article/ article.action?id=41362 •

國光石化為大型工業開發案,開發地點位於彰化縣西南隅的海岸地區,即濁水 溪河川區域線以北至大城、芳苑鄉界後,再向西北方向延伸之大城海堤外現有 浮覆海埔地及其外圍海域,其編定範圍面積約8,194.81公頃。高耗能、高污染 的國光石化,除了將造成溫室氣體大量排放、生態破壞、農漁業損害、水資源 匱乏等問題之外,其污染物也將對人民的健康產生重大危害。故此開發案引起 在地民眾、環保團體及學界的聯署抗議,此開發案現正於環保署進行環境影響 評估及於營建署區域計畫委員會進行開發計畫之審議中。其他詳情請參 https://sites.google.com/site/noguoguang/ o

策,所謂國土規劃,常常只是配合特定政策及開發之要求,並無全盤性、永續性之考量,一旦人去政息,即淪為「紙上劃劃,牆上掛掛」之命運,並未受到政府應有之重視與發展。因此,類如早期宜蘭六輕建廠案、台中拜耳案、核四案、濱南七輕案,嗣後之中科三期、四期、苗栗後龍、彰化國光石化、竹科城南基地等重大開發案;國家公園、風景區或保育區之劃定及農林保留地應否釋出等問題,或因土地區位於國土規劃中之角色定位不明、或因開發計畫之內容與居民利益或環境保護相衝突、或因土地徵收之濫用及不當、或因中央及地方計畫權限不明等因素,而爭議不斷。此外,開發許可之相關審議規範缺乏整體、具體、明確之原則及標準、民眾參與程序不完備,有違正當法律程序保障原則,以致對利害關係人權益保障不周等缺失,均對國家、社會及經濟發展造成重大損害。土地是國家發展之命脈,時值全球氣候變遷劇烈,天災頻仍之際,國土復育及保護已刻不容緩,全國國土空間規劃之目標、原則及方向,更應及早確立,以為下階計畫之指導,其中民眾對國土空間計畫之參與,有助前揭事項之完成。

我國國土空間規劃體系中,最上位之國土綜合發展計畫,一直無專法可以依循,從民國82年7月內政部依據振興經濟方案開始草擬「國土計畫法」草案,至民國90年依經發會共同意見改為「國土綜合發展計畫法」草案,並於送立法院審議後被退回重新草擬為「國土計畫法」草案起,並於逾20年後,終於民國105年審議通過9。國土計畫法雖已公布施行,惟其下階相關法令與直轄市、縣(市)國土計畫尚未完全完成,故國土計畫公布前之國土空間規劃體系與相關法令現仍繼續適用,是原國土空間規劃體系仍有瞭解與闡釋之必要,以下是普遍被認同的說法,也是國土空間規劃體系最基本之架構,現陳述如下:

我國國土空間計畫最上位者為國土綜合開發計畫(或有稱台灣地區

<sup>2009</sup>年8月28日立法院於審查通過「莫拉克颱風災後重建特別條例」時雖附帶 決議:儘速將國土計畫法送立法院審議,然而於同年10月8日由行政院以院臺建字第0980095849號函送立法院審議,並未通過,嗣後終於2016年5月1日三讀 通過並由總統公布施行。

綜合開發計畫,民國85年後改稱為國土空間發展策略規劃),因其非屬 法定計畫,並無法定強制力。依其過去之內容,係對台灣地區土地利用 效率、生態資源保育利用、區域平衡發展等提出之指導性計畫。國土綜 合開發計畫之下有區域計畫,區域計畫之下有縣市綜合發展計畫、都市 計畫及非都市土地使用計畫。區域計畫涵蓋之範圍可分為二部分,一是 都市化地區,二是非都市化地區,其計畫之範疇,不僅限於土地使用, 還包括提供各種公共設施,如區域性之公共設施,或為區域性產業功能 之目的,支援經濟發展所提供之直接或間接和經濟生產相關之公共設 施,例如在開發都市或工業區時,提供交通幹道系統、水、能源等類之 設施,即所謂部門發展計畫。在國土綜合開發計畫或區域計畫中,部門 發展計畫之地位是和土地使用計畫並行的。

區域計畫之下尚有縣市綜合發展計畫、都市計畫及非都市土地分區 使用計畫。現行法律上對縣市綜合發展計畫並無明確規定,就計畫涵蓋 面積大小來看,國土綜合開發計畫涵蓋整個台灣地區,區域計畫涵蓋幾 個縣市,而縣市綜合發展計畫則涵蓋都市計畫之基本地區。縣市綜合發 展計畫最初擬定之本意,並非作為土地使用計畫或管制計畫,而是作為 縣市內各項實質開發之工具,事實上可謂為建設投資方案。因為多數之 建設,尤其是公共設施或土地使用規劃,都係由縣市政府負責,然因縣 市政府人力和財力不足,經費來源大多需中央補助,因此,地方須事先 擬定計畫,以便申請補助款項。縣市綜合發展計畫因會牽涉各項實質建 設內容,特別是公共設施,故縣市綜合發展計畫能系統性的綜合各項建 設之規模與時程,並有依據編列各項開發預算,不會顧此失彼,產生鼓 勵民間開發風景區,卻未開闢進出道路等缺失。然因其非屬法定計畫, 且缺乏有效監督,故縣市綜合發展計畫之執行成效,常因縣市首長重視 程度不同而異。

都市計畫涵蓋之範圍為市(鎮)、鄉街及特定區,以行政區劃為 主。例如:縣之下分為市、鄉、鎮,在每一個鄉、鎮之範圍裡,再輔以 人口數作為擬定市鎮計畫之依據,故直轄市或縣、市內有都市計畫區和 非屬都市計畫範圍內之非都市土地。都市計畫區依都市計畫法之規定,

擬定主要計畫及細部計畫,主要計畫係針對發展人口規模上限及土地使 用發展量進行推估,而細部計畫則係對都市土地及建築物之使用進行規 範與管制;非屬都市計畫範圍內之非都市土地,則依非都市土地使用管 制規則對土地進行編定及管制。

我國現行土地使用管制之運作方式,係將土地劃分為都市土地及非都市土地,並分開管制。管制之方式除採土地分區使用管制外,兼採開發許可制。依區域計畫法第12條規定,區域土地可分為都市土地與非都市土地,前者依都市計畫法,後者依非都市土地使用管制規則,作為管制之依據,並以文字及圖表說明土地分區使用計畫及土地分區管制,故各種土地利用(開發)計畫之核准,除依各相關法規,需經目的事業主管機關許可外,尚需視該計畫所利用之土地,位於都市計畫範圍內或外,即視其所利用者為都市土地或非都市土地,而異土地使用管制之內容及審核之主管機關;都市計畫範圍外之非都市土地,則以分區及用地編定之方式管制土地之使用,依區域計畫法第15條規定,由非都市土地分區使用計畫指導,制定非都市土地使用分區圖並編定使用地,換言之,非都市土地使用分區圖,對各種使用區及使用地實施管制。目前非都市土地共分有10種使用分區及18種用地,每種用地則依容許使用項目表規定之用途及強度進行管制<sup>10</sup>。

依都市計畫法規定,都市土地在都市計畫公布後,即可知每塊土地使用類別及使用強度,土地上之建築活動須向建築主管機關申請建築許可<sup>11</sup>;在非都市土地方面,則依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中容許使用項目之規定,使用土地或申請土地開發許可,開發行為則須經相關單位審查許可後,始可為之<sup>12</sup>。依區域計畫法

前參見非都市土地使用管制規則第6條第3項規定之附表一。

<sup>11</sup> 請參見都市計畫法第40條規定。

請參見區域計畫法第15條之1規定:「區域計畫完成通盤檢討公告實施後,不屬第十一條之非都市土地,符合非都市土地分區使用計畫者,得依左列規定,辦理分區變更:一、政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者,得由直轄

第15條之2規定:「依第15條之1第1項第2款規定申請開發之案件,經審 議符合左列各款條件,得許可開發:一、於國土利用係屬適當而合理 者。二、不違反中央、直轄市或縣(市)政府基於中央法規或地方自治 法規所為之土地利用或環境保護計畫者。三、對環境保護、自然保育及 災害防止為妥適規劃者。四、與水源供應、鄰近之交通設施、排水系 統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。 五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。前項審議之作業規 範,由中央主管機關會商有關機關定之。」是都市土地之使用管制,原 則上完全依都市計畫擬定之土地使用分區管制,而非都市土地之使用管 制,則除使用分區管制外,尚兼採先審後開發之開發許可制。

#### 參、民衆對國土空間計畫之參與權限

- 一、國土空間計畫法規中民眾參與之相關規定
  - ──德國國十空間計畫體系及民眾參與之相關規定

德國國土空間計畫可略分為空間整體計畫( Räumliche Gesamtplanung)及專業計畫(Räumliche Fachplanung)兩大類,各有專 屬之計畫工具,前者包含聯邦空間計畫(Raumordnungsplänen des Bundes) 及邦空間計畫(Landesweite Raumordnungspläne),邦空間計 畫之下尚有發展計畫(Entwicklungspläne)、區域計畫 (Regionalpläne)及區域土地使用計畫(regionale Flächennutzungspläne),作為實現聯邦空間計畫及邦空間計畫之工具<sup>13</sup>。至於部門計畫

市、縣(市)政府報經上級主管機關核定時,逕為辦理分區變更。二、為開發 利用,依各該區域計畫之規定,由申請人擬具開發計畫,檢同有關文件,向直 轄市、縣(市)政府申請,報經各該區域計畫擬定機關許可後,辦理分區變 更。區域計畫擬定機關為前項第二款計畫之許可前,應先將申請開發案提報各 該區域計畫委員會審議之。」

<sup>13</sup> 請參見巴登符騰堡邦之邦國土規劃法第2章,聯邦空間規劃及邦空間規劃之工 具 , 第 6 條 至 第 29 條 規 定 。 Landesplanungsgesetz Baden-Wuettemberg, ZweiterTeil Mittel der Raumordnung und Landesplanung, § § 6-29. http://www. umweltonline.de/recht/bau/laender/bw/lplg ges.htm.

則平行於綜合計畫系統之外14。

依德國聯邦空間規劃法(Raumordnungsgesetz)第8條第1項規定,邦應提出邦領域之空間規劃計畫及邦內各區域之區域計畫。同條第2項規定,區域計畫應依邦空間規劃計畫發展,而土地利用計畫及由各鄉鎮決議之其他都市建設規劃之結果,應符合德國聯邦空間規劃法第1條第3項之規定,並參酌同法第7條第2項規定衡量。第8條第4項並規定,經由鄉鎮(Gemeinden)及鄉鎮聯合會(Gemeindeverbänden)共同決議交由區域規劃委員會(regionalen Planungsgemeinschaften)為區域規劃者,其與德國聯邦空間規劃法第2章及聯邦建設法之規定相符合時,可將依聯邦建設法第204條規定之共同土地使用計畫之功能轉至該區域計畫。計畫中應依德國聯邦空間規劃法第8條第4項第1段、第5項至第7項規定及聯邦建設法典第5條規定之陳述標示;規劃之目標及原則亦應於計畫中標示<sup>15</sup>。換言之,除規劃目標及原則具法規命令之性質外,計畫中其他建議性及描述性文字並不具法規命令之性質。

此外,依德國聯邦空間規劃法第10條第1項規定:「公眾及與其利益有關之公務機構於空間規劃計畫提出時,應被告知,並對空間規劃計畫草案有提出異議及陳述理由之機會。空間規劃計畫之提出應進行環境影響評估者,對空間規劃計畫草案、異議理由、環境報告、其他文件及與空間規劃計畫主管機關評估有關之文件,應為至少一個月期間之公開說明。說明地點及期間至少應於說明前一週公告之;相關期間之限制應至少與說明之期間相稱,以便異議得以提出。如計畫草案於第1段至第3

8德國聯邦國土空間規劃法第8條規定,王珍玲譯,德國聯邦空間規劃法,法學叢刊,第56卷第1期,2011年1月,頁164。

請參見王珍玲譯,同前註,頁150; Raumordnunggesetz § 8 Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne Raumordnunggesetz, http://www.gesetze-im-internet.de/rog\_2008/\_\_8.html; 該法曾經國內學者陳明燦翻譯過(行政院經濟建設委員會委託研究計畫,1993-1994),惟該法於2008年曾大幅修正,筆者再譯時,因考量德文Raum(字義為空間)於該法中除意指國土外,尚有空間之意,故侈譯為空間規劃法,以求字、義一致。

段規定之程序進行後改變且該變更處與計畫之原則無關時,得限制公眾 及與其利益有關之公務機構對變更部分補提異議。」依德國聯邦建設法 (Baugesetzbuch)第3條規定:「⑴民眾應儘早被告知計畫之一般 (allgemeinen)目的與目標及因考量區域更新或發展所為之本質不同之 解決方案,因該計畫所產生之可預見影響應予公告,以便民眾有陳述意 見及討論(包括民眾之間及民眾與有關部門間)之機會。1.告知與進一 步之討論有下列各款規定之情形時得予省略:營建計畫(Bebauungsplan) 提出或廢棄,且該計畫對計畫範圍及相鄰地區不產生或無重大影響時, 或 2. 告知與進一步之討論已屬其他計畫之基礎時。進一步之討論如導致 計畫變更時,告知與進一步之討論應適用第2項規定之程序。②建設指 導計畫草案應附討論之書面報告或附具理由公開陳列(Auslegung)— 個月。陳列之時間及處所應至少於依當地習慣公告前一週為之,並應附 具可於陳列期間提出異議 (Stellungnahmen)之證明。營建計畫應列明 是否已實施環境影響評估。陳列應告知依第4條第1項及第4條之1第2項 規定之具參與權人;於期限內提出之異議應加以審查,並應告知審查結 果。超過50人共同連署且本質相同之異議,該審查結果之告知,可以該 等人審閱審查結果代之。審查結果應依當地習慣公告之,該處所及其開 放時間應為民眾有可能前往查閱者。依第6條或第10條第2項規定之建設 指導計畫(Bauleitplan)展示者<sup>16</sup>,應附具鄉鎮對未採納之異議之回應 理由。(3)建設指導計畫草案於陳列後變更或補充者,或鄉鎮依第2條之1 環境影響評估報告(Umweltbericht)中因對環境不利之影響或其他考量 所為之變更,應將更新之計畫依第2項規定重予陳列。重予陳列期間僅 得對該計畫變更或補充之部分提出異議。重予陳列時,期間可縮短至二 调。計畫之基本原則不得經由建設指導計畫草案之變更或補充加以變 更。第13條第1項第2款規定之簡化程序於此亦可適用之。」17

原文為Vorlage,指在委員會(Kommission)內展示而非在一般公開處所展

請參見德國聯邦空間規劃法ROG第8條第1項規定及德國建設法典BauGB第3條 規定。 http://dejure.org/gesetze/ROG; http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/

#### □我國國土空間計畫體系中民眾參與之相關規定

國土計畫法公布施行前之國土空間計畫體系係以國土綜合開發計畫 為首,其下有區域計畫、縣市綜合發展計畫、都市計畫等整體性計畫及 其他專業計畫(或有稱部門計畫)。前述計畫除區域計畫、都市計畫及 專業計畫中之國家公園、鐵路、公路計畫配有專法規定外,其他並未有 法律明定,而各種計畫之核准,除依各該法規須經目的事業主管機關許 可外,係視該計畫所利用之土地位於都市計畫範圍內或外,即視其所利 用者為都市土地抑或非都市土地而異其審核主管機關。依區域計畫法第 10條規定,區域計畫核定後,擬定計畫之機關應於接到核定公文之日起 四十天內公告實施,並將計畫圖說發交各有關地方政府及鄉、鎮(市) 公所分別公開展示;其展示期間,不得少於三十日。並經常保持清晰完 整,以供人民閱覽;依都市計畫法第19條規定,主要計畫擬定後,於送 該管政府都市計畫委員會審議前,應於各該直轄市、縣(市)(局)政 府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會,並應將公開展 **覽及說**明會之日期及地點登報周知;任何公民或團體得於公開展覽期間 內,以書面載明姓名或名稱及地址,向該管政府提出意見,由該管政府 都市計畫委員會予以參考審議,連同審議結果及主要計畫一併報請內政 部核定之。但如主要計畫係屬區域計畫之範圍內者,則依都市計畫法第 20條第2項規定,內政部在訂定或核定前,應先徵詢各該區域計畫機構 之意見;第21條規定,主要計畫經核定或備案後,當地直轄市、縣 (市)(局)政府應於接到核定或備案公文之日起三十日內,將主要計 書書及主要計畫圖發布實施,並應將發布地點及日期登報周知。內政部 訂定之特定區計畫,層交當地直轄市、縣(市)(局)政府依前項之規 定發布實施。第23條第3項規定,細部計畫核定發布實施後,應於一年 內豎立都市計書樁、計算坐標及辦理地籍分割測量,並將道路及其他公 共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上,以供公眾閱覽或申 請謄本之用。

#### 國家圖書館出版品預行編目資料

計畫法原理與爭議問題研究/王珍玲著.

-- 初版. -- 臺北市: 元照, 2025.02

面; 公分

ISBN 978-626-369-242-8(平裝)

1.CST: 都市計畫 2.CST: 法規

445.1023 113016687

## 計畫法原理與爭議問題研究 570691

2025年2月 初版第1刷

作 者 王珍玲

出版者 元照出版有限公司

100 臺北市館前路 28 號 7 樓

網 址 www.angle.com.tw

定 價 新臺幣 500 元

專 線 (02)2375-6688

傳 真 (02)2331-8496

郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle Publishing Co., Ltd.

登記證號:局版臺業字第 1531 號 ISBN 978-626-369-242-8

#### 《本書簡介》

本書重點在闡明國土空間規劃法制之特性及 基本原理,集結作者已發表之相關論著並配合最 新法令之修正,體系化闡述計畫法制原理與重要 爭議問題研究成果。其間首先析述我國計畫法制 體系及計畫法規須適用之原則、程序與實體應注 意事項,次論計畫法制中民眾之參與權限與規劃 時應考量之原則與法理等,並摘選若干計畫法制 實務爭議問題論著,以助讀者進一步理解國土空 間規劃法制問題。蓋知識即力量,且徒法不足以 自行,冀本書有助於讀者理解空間規劃相關法制 與原理、注意自身權益之保障,並對國土永續發 展有所助益。





定價:500元



元照網路書店



月旦品評家



#### **元照出版公司**

地址:臺北市館前路28號7樓

電話: (02)2375-6688 網址: www.angle.com.tw