

(國科會 GRB 編號)

PG9405-0407

(本部計畫編號)

094301023100G1010

國土規劃前置作業辦理計畫

子計畫 9 國土計畫法施行細則與相關 子法之制訂

成果報告

受委託者：財團法人國土規劃及不動產資訊中心

研究主持人：林明鏘

協同主持人：陳立夫

研究助理：蘇偉哲、任芳儀、陳敬宏、湯舒涵、王晨桓

內政部營建署市鄉規劃局委託研究報告

中華民國九十五年四月

目次

表次	.....	III
圖次	.....	V
摘要	.....	VII
第一章 緒論	.....	1
第一節 研究動機與目的	.....	1
第三節 研究方法	.....	3
第四節 國內研究參考文獻	.....	3
第五節 研究小組成員與研究期限	.....	4
第六節 研究限制	.....	5
第二章 國土計畫法施行細則與相關子法原則之制訂	.....	7
第一節 前言	.....	7
第二節 國土計畫法施行細則草案擬定原則與內容說明	.....	12
第三節 國土功能分區劃設、劃分及變更作業準則立法原則	.....	40
第四節 都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規則立法原則	.....	58
第三章 國土計畫法與其他專業法律整合問題之研究	.....	71
第一節 前言	.....	71
第二節 國土復育條例（草案）	.....	72
第三節 農業發展條例	.....	82
第四節 自來水法	.....	86
第五節 水利法	.....	91
第六節 水土保持法	.....	95
第七節 森林法	.....	101
第八節 山坡地保育利用條例	.....	105
第九節 文化資產保存法	.....	110

第十節 要塞堡壘地帶法	120
第十一節 小結—綜合檢視與建議	124
第四章 日、德兩國國土規劃法制	137
第一節 日本國土規劃法制	137
第二節 德國國土規劃法制介紹	150
第三節 小結	163
第五章 結論與建議	173
第一節 結論	173
第二節 建議	176
附錄一 期初審查會議意見回應	177
附錄二 期中審查會議意見回應	179
附錄三 期末審查會議意見回應	187
附錄四 第一次學者專家座談會	193
附錄五 第二次學者專家座談會	209
參考書目	223

表次

表 2-1	國土計畫法草案授權制訂子法數	10
表 2-2	國土保育地區分級分區劃設表	48
表 3-1	國土法草案與國土復育條例草案之處罰規定	77
表 3-2	國土復育條例草案之權利保障規定	80
表 3-3	農業發展條例所適用之地區	84
表 3-4	水質水量保護區之管理機關列表	88
表 3-5	國土法草案與其他專業法律競合表	132
附表 1-1	期初審查會議意見回應表	177
附表 2-1	期中審查會議意見回應表	179
附表 3-1	期末審查會議意見回應表	187

子計畫 9-國土計畫法施行細則與相關子法之制訂

圖次

圖 2-1	現行暨未來國土土地利用管制架構套疊圖	9
圖 2-2	國土保育地區劃設目標及管理架構概念圖	44
圖 2-3	國土計畫法土地使用管制情形	59
圖 2-4	國土法草案第三十八條土地使用管制體系	60
圖 4-1	德國邦國土計畫體系	156
圖 4-2	B-W 邦各級國土計畫體系圖	162

子計畫 9-國土計畫法施行細則與相關子法之制訂

摘 要

關鍵詞：國土計畫、國土計畫法、開發許可、土地使用分區管制、法律競合

一、研究緣起

為促進國土資源合理配置，以有效保育自然環境、因應經濟及社會文化發展之需要，提升生活環境品質，並確保國土永續及均衡發展，內政部乃擬訂國土計畫法草案共五十三條，而為因應、配合國土計畫法之未來施行，委託單位乃委託本研究計畫工作小組組成研究團隊，以「國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」為題，進行學術性、系統性之研究。

二、研究方法及過程

本研究計畫除對國土計畫法草案內容作精要重點分析外，尤其側重剖析該法草案與其他現有國土規劃相關法律彼此間所產生之競合、重疊或矛盾關係，藉以明瞭國土計畫法之制定，必須同時檢視其他相關部門計畫及計畫法之關連性，並預先考量配套措施，始能有效解決法規競合及執行成本問題。

其次，本研究計畫於逐一檢視國土計畫法草案全文共五十三條後，初步擬訂執行國土計畫法所必要之一般性、技術性、細節性、補充性及程序性之施行細則，共計二十三條規定，以備有效具體落實該法所定之內容。至於其他國土計畫法中具體、特定授權之十餘種法規命令，則僅就其應有之規範內容，作原則性、架構性、方向性之建議。

最後，並對於日本及德國國土計畫相關法制之現況，作綱要性之說明，以有效理解國土計畫法草案規定內容之應有瞻觀與視界，同時瞭解現有國土計畫法草案內容不完備之處，進而作為我國未來研修或執行國土計畫法之重要參考。

三、重要發現

本研究計畫研究後，有以下之重要發現：

1. 草擬國土計畫法施行細則草案全文共二十三條，供主管機關卓參。
2. 研擬「國土功能分區劃設、劃分及變更作業準則」及「都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規則」之立法原則及基本架構。
3. 國土法與其他專業法律競合問題之研究。
4. 以日、德兩國國土計畫法制為藍本，檢視我國國土法草案並提出修法建議。

四、主要建議事項

本研究計畫建議國土法之主管機關內政部：在短期目標上，宜將國土法草案所涉及之授權子法，全部擬定完成，在中期目標上，內政部宜檢討國土法草案全部條文內容之不妥當之處，撤回並重行修正；至於長期目標上，則宜通盤再行審視國土法之立法體例及基本價值取向之正確性，以永續發展的最高價值，徹底體檢國土法草案，始能達成由計畫引導開發之目標。

ABSTRACT

Keywords : National Land Planning, National Land Planning Act, Development Permit, Zoning, Concurrence.

“Drafting the Enforcing Regulations of National Land Planning Act and Relevant Rules and Regulations” is a project closely connected to the substantive content of the protocol of National Land Planning Act(hereinafter “the Act”).Researches evaluate if the Act will be enforced effectively and provide guidelines regarding the interpretation of the Act.To clarify the purpose of National Land Act, this research especially puts emphasis on analyzing the intricate complication, concurrence or contradicting application with other current laws relating government owned land in Taiwan.The relationship of the Act with administrative plan and its planning laws of other administrative agencies is also examined.To effectively solve problems of conflicts derived from repeating laws and executive costs, supporting mechanism is considered and discussed beforehand.

After reviewing each article of the Act, to effectively enforce the Act, the project sketches out general, technical, supplemental, and procedural enforcing regulations necessary for the enforcement of the Act.As for a dozen of administrative regulations concretely and specifically empowered by the Act, the project offers suggestions on fundamental and principle content the Act should bear, and therefore pointing out a direction for the future drafts of the regulations.

In the last part of the research, to understand what perspectives and horizon the Act should possess, current situation of relevant National Land Planning Law from Japan and Germany is introduced.This part offers viewpoints about incompleteness of the Act, rendering Taiwan important reference on prospective revision or enforcement of the Act.

Our short term goal is to accomplish the protocol of the Act and its relevant rules and regulation.Intermediately, researches will reexamine improper parts of the Act, reverse the draft and make a revision.Our long term goal is to thoroughly rethink the legislative structure of the Act and the legitimacy of its fundamental value orientation.Only with a highest value of eternal development can the goal of plan-orientated development be attained.

子計畫 9-國土計畫法施行細則與相關子法之制訂

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

目前我國之土地使用，主要係依據區域計畫法、都市計畫法、非都市土地使用管制規則及國家公園法等相關法規，實施平面及立體之管制。然而，卻呈現出諸多包括規劃層面、開發層面及管理層面上之問題，例如：未將全國及縣（市）土地作整體規劃使用、未能落實國土保育及保安、未具法定強制力之國土計畫等。為促進國土資源合理配置，以有效保育自然環境、因應經濟及社會文化發展之需要，提升生活環境品質，並確保國土永續及均衡發展，內政部於諮詢總統府國土保育及開發諮詢委員會、行政院國家永續發展委員會國土資源組、行政院國土規劃推動委員會及專家學者等意見後，擬具國土計畫法草案共計五十三條。內政部營建署市鄉規劃局並於民國九十四年四月起，為因應、配合國土計畫法之未來施行，爰委託國立台灣大學法律學系林明鏘教授組成研究小組，以「國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」為題，進行學術性、系統性之研究。

將來國土計畫法草案完成立法程序之後，將是我國關於規範土地資源合理使用配置最重要之法律。由於國土計畫法草案中關於三大功能分區（國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區）之設計及相關配套制度設計，將對我國現有土地資源管制法規（如都市計畫法、國家公園法、農業發展條例、森林法及水土保持法等）帶來相當大之衝擊，該法與既有法規若產生規範衝突，將來應如何修法以資解決？將是一大難題。又該法草案授權應訂定諸多子法，相關子法內容或方向應如何為之？實關係著該法之執行與落實。此外，現有之國土計畫法草案，其內容是否仍有應予充實之處？因將涉及該法將來施行之實效，實亦有檢討之必要。爰此，本研究計畫目的，即在釐清上述爭點，供修正、解釋現有其他國土利用管制相關法規，乃至國土計畫法草案之參考，並構建國土計畫法施行細則之內容及其他子法之架構方向，作為未來擬訂發布該法授權之相關法規命令之礎石。

基於上述研究動機，本研究計畫乃試圖研究下列議題，並嘗試提出解決方案及修法建議，藉以解決目前主管機關將會面臨難以處理之法律紛爭：

- 一、檢視現有國土保育法規與國土計畫法草案之整合及競合問題。
- 二、訂定國土計畫法施行細則之具體內容。
- 三、提出其他相關子法之架構與方向。
- 四、藉由各國國土計畫相關法制之介紹，歸納值得我國國土計畫法草案參考內容。

第二節 研究計畫架構

基於解決上述問題之考量，本研究計畫循序分成下列五章，就實務上及理論上之問題，進行深入論述：

一、第一章 緒論

本章除說明研究動機與目的外，並就研究架構、研究方法、研究相關文獻回顧及研究之限制，進行分別陳述。

二、第二章 國土計畫法草案施行細則與相關子法原則之制訂

本章第一節依照國土計畫法草案第五十二條授權規定，草擬國土計畫法施行細則草案，針對國土計畫法草案中細節性、技術性、程序性之事項作規範，初步共計研擬二十三條條文，期能作為國土計畫法未來生效施行後之施行補充條款，並依法制作業之程序，擬作逐條說明，以供主管機關之參考。

本章第二節則針對國土計畫法草案中其他授權發布之十餘種子法之原則中，僅先就較具重要之「國土功能分區劃設、劃分及變更準則」及「國土功能分區土地使用管制規則」兩項子法提供其內容之基本建議。

三、第三章 國土計畫法草案中與其他專業法律問題之研究

國土計畫法草案既然作為台灣土地使用計畫體系之最上位階指導法律，則不免會與現行法制下各個綜合性管制之法律，以及各目的事業主管機關就特定目的需要所為之個別立法，產生法律適用上之競合問題。因此，擬本章深入探討國土計畫法草案與各該法律間之適用及整合關係，包含國土復育條例、農業發展條例、自來水法、水利法、水土保持法、森林法、山坡地保育利用條例、文化資產保存法、要塞堡壘地帶法等之與國土法之適用及整合關係。

四、第四章 日、德國土計畫法制

本章主要擬以日本、德國二個國家國土計畫相關法制進行比較法上之分析。其分析重點主要集中於國土規劃制度內容、各分區土地利用管制措施、以及開發許可制之實施結果，綜合分析歸納出值得我國國土計畫法制上作為參考借鏡者。

五、第五章 結論與建議

本章之主要內容包含三大部分：

1. 國土計畫法施行細則之立法說明及條文。
2. 其他國土計畫法草案授權重要子法之基本方向。
3. 國土計畫法草案本身之具體修正建議。

第三節 研究方法

本研究計畫之研究方法，主要採取文獻研究法、比較研究法及座談法等多軌進行。本計畫研究方向其中有二，首先在釐清國土計畫法草案與其他既有之國土計畫保育法規（如都市計畫法、國家公園法及農業發展條例等相關法規）之連結關係，探討是否會產生法規衝突之情形。其次，國土計畫法草案完成立法前，既有之法規是否能完全取代國土計畫法草案的功能？這一切都必須從研究現行相關法規開始。因此必須先廣泛收集、閱覽既有相關文獻，詳實探討現行國土計畫、管制及保育法規之規範目的、規範內容、管制手段、程序管控機制及相關罰則，俾使對目前國內國土計畫相關法規為深入之瞭解，而後再與國土計畫法相互觀照，發掘衝突矛盾、疏漏不足之處，並思考解釋或立法修正方向。

此外，「永續發展」乃為現代世界先進國家一致追求之目標，可謂為普世之價值，其他先進國家對國土資源保育所投入之心血、努力與成果，甚多可供台灣學習之處，其法制規範亦然，例如：德國之聯邦國土空間規劃法即為德國國土規劃之基礎。本計畫即擬藉他山之石為藍本，探究有哪些規定值得我國國土計畫法草案作為借鏡者。

最後，為結合理論與實務，本研究計畫舉辦二次專家學者座談會，以期集思廣益；除針對國土計畫法草案之疑義爭點提出深入分析外，並對其他子法（例如：國土法第二十二條及第三十八條）之應規範內容，展開一系列討論，使得學說之討論不致偏離實際操作之基本要求。

第四節 國內研究參考文獻

國內目前關於國土計畫之文獻，多半以都市計畫、區域計畫等區域研究為研究重心者，與法律學有關之論著尚不多見，但仍有部分重要國內文獻，例如：

1. 林明鏘，1996。論環境規劃法制（馬漢寶教授七秩榮慶論文集）。台北市：思上書屋。
2. 林明鏘，2002。法治國家原則與國土規劃法制—評大法官釋字第406、444、449及513號解釋（憲法解釋之理論與實務第三輯下冊）。台北市：中央研究院中山人文社會科學研究所出版。
3. 林明鏘，2000。「農地釋出之規劃與永續發展」，月旦法學。58，頁47-56。
4. 陳立夫，1997。「日本國土開發計畫之體系」，人與地。158/159，頁27-35。
5. 陳立夫，2004。國土計畫法草案之評析—以土地使用管制規之問題為中心。發表於第四屆行政法實務與理論暨大量解雇勞工法制學術研討會。台北市：

台大公法中心。

6. 賴宗裕、陳立夫。2004。建立國土再造之土地使用管制機制。台北市：內政部營建署市鄉局。
7. 陳明燦，1993。「論德國農地政策與國土規劃」，經社法制論叢。12，頁 231-274。
8. 陳明燦，2000。「我國農地之使用管制；國土規劃法制之觀點」，月旦法學。58，頁 68-88。
9. 陳明燦，2005。「我國國土規劃法上自然保護之法制分析—兼評國土計畫法草案」，台北大學法學論叢。56，頁 111-142。
10. 黃錦堂，1999。「國土規劃法制問題初探」，政策月刊。53，頁 9-12。
11. 王泓鑫，國土規劃法制之研究—以內政部國土計畫法草案為中心，收於世新法學創刊號，民國 93 年 5 月。
12. 王泓鑫，1999。山坡地集合住宅社區開發管制之研究—由林肯大郡事件談起。台北市：國立台灣大學法律研究所碩士論文。
13. 黃書禮，2005。國土規劃作業辦理計畫-子計畫 10 國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃。台北市：內政部營建署市鄉局。
14. 賴宗裕、陳立夫等，2005。國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合。台北市：內政部營建署市鄉局。
15. 賴宗裕、陳立夫等，建立國土再造之土地使用管制機制。台北市：內政部營建署市鄉局。
16. 顏愛靜、賴宗裕、陳立夫等 2004。新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之研究。台北市：行政院農業委員會。

第五節 研究小組成員與研究期限

本研究計畫之研究期間為十個月，預定於民國九十五年三月底完成研究計畫，並提出研究成果報告。

本研究小組由台灣大學法律學系林明鏘教授主持、協同主持人為政治大學地政學系陳立夫副教授；除擬定研究方向、大綱與撰寫論文外，並組成研究小組，互相腦力激盪與提出問題，研究小組除兩位主持人外，並有五位研究助理，分別是蘇偉哲、陳敬宏、王晨桓、任芳儀與湯舒涵。

第六節 研究限制

本計畫在關於研究國土計畫相關法制方面，有下列限制而有賴進一步拓展：

一、法律以外專業能力之限制：

首先，本計畫因係以法律面向之研究為核心，惟有關其他非屬法律部分之專業內容，諸如國土計畫法草案中諸多授權子法之內容，實涉及農地、山坡地、河川等各種土地利用上屬於規劃學門研究之專業，因受限此種專業能力之限制，恐未能面面俱到。

二、比較法研究之限制：

再者，由於並非世界各國均有關於國土空間規劃之成文法規，例如英國就無法定之國土計畫與區域計畫，其計畫體制係透過中央政府之公報（Circular）與規劃政策綱領（Planning Policy Guidance）、區域政策等指引地方之發展，因而難以直接擷取其法制上之優點作為擬定國土計畫相關子法之參考依據，目前暫定僅以德國及日本作為比較法之研究對象，排除無法相提並論之外國法制，亦屬本研究計畫之限制。

三、研究客體不確定之限制：

最後，本研究雖以國土計畫法草案為主軸，對其作深入之了解與分析，惟由於國土計畫法本身內容因國土復育條例草案之出現，而產生甚大變動可能性，亦造成研究上之困難與限制。

子計畫 9—國土計畫法施行細則與相關子法之制訂

第二章 國土計畫法施行細則與相關子法原則之制訂

第一節 前言

目前臺灣地區國土經由「都市計畫」、「區域計畫」與「非都市土地使用管制」等體系進行土地使用管制，至少呈現出下列問題：

1. 未將海岸及海域予以宣示，未能突顯海洋國家特色。
2. 全國及縣（市）土地未作使用整體規劃，欠缺宏觀願景。
3. 未能落實國土保育與保安，造成環境破壞。
4. 水、土、林業務未能整合，缺乏有效管理。
5. 重要農業生產環境未能確保完整，影響農業經營管理。
6. 城鄉地區未能有秩序發展，公共設施缺乏配套規劃。
7. 非都市土地實施開發許可缺乏計畫指導。
8. 都會區域重大基礎建設缺乏協調機制，影響國際競爭力。
9. 對於發展緩慢及具特殊課題之特定區域，亟待加強規劃。
10. 部門計畫缺乏國土計畫指導，造成無效率之投資。

由於上述問題長期存在未能解決，且目前全國國土計畫體系缺乏適當法源，無法有效發揮國土規劃指導性功能，因此內政部乃參酌先進國家之經驗與作法，並諮詢總統府國土保育及開發諮詢委員會、行政院國家永續發展委員會國土資源組、行政院國土規劃推動委員會及專家學者等意見，經過多次修正，於民國 94 年 2 月擬具「國土計畫法」草案¹，共九章計五十三條，其要點如次：

11. 本法之立法目的、主管機關、用詞定義及國土規劃之基本原則；另確立國土計畫範圍涵括陸域、海岸及海域三部分。（草案第一條至第四條）
12. 規範審議及研議國土計畫之相關參與人員身分及職掌等事項。（草案第五條及第六條）
13. 國土計畫之種類及其內容應載明之事項。（草案第七條至第十一條）
14. 國土計畫之擬訂與核定程序及核定後之公告與公開展覽之規定。（草案第十三條及第十五條）
15. 國土計畫之通盤檢討及檢討變更之時機。（草案第十七條）

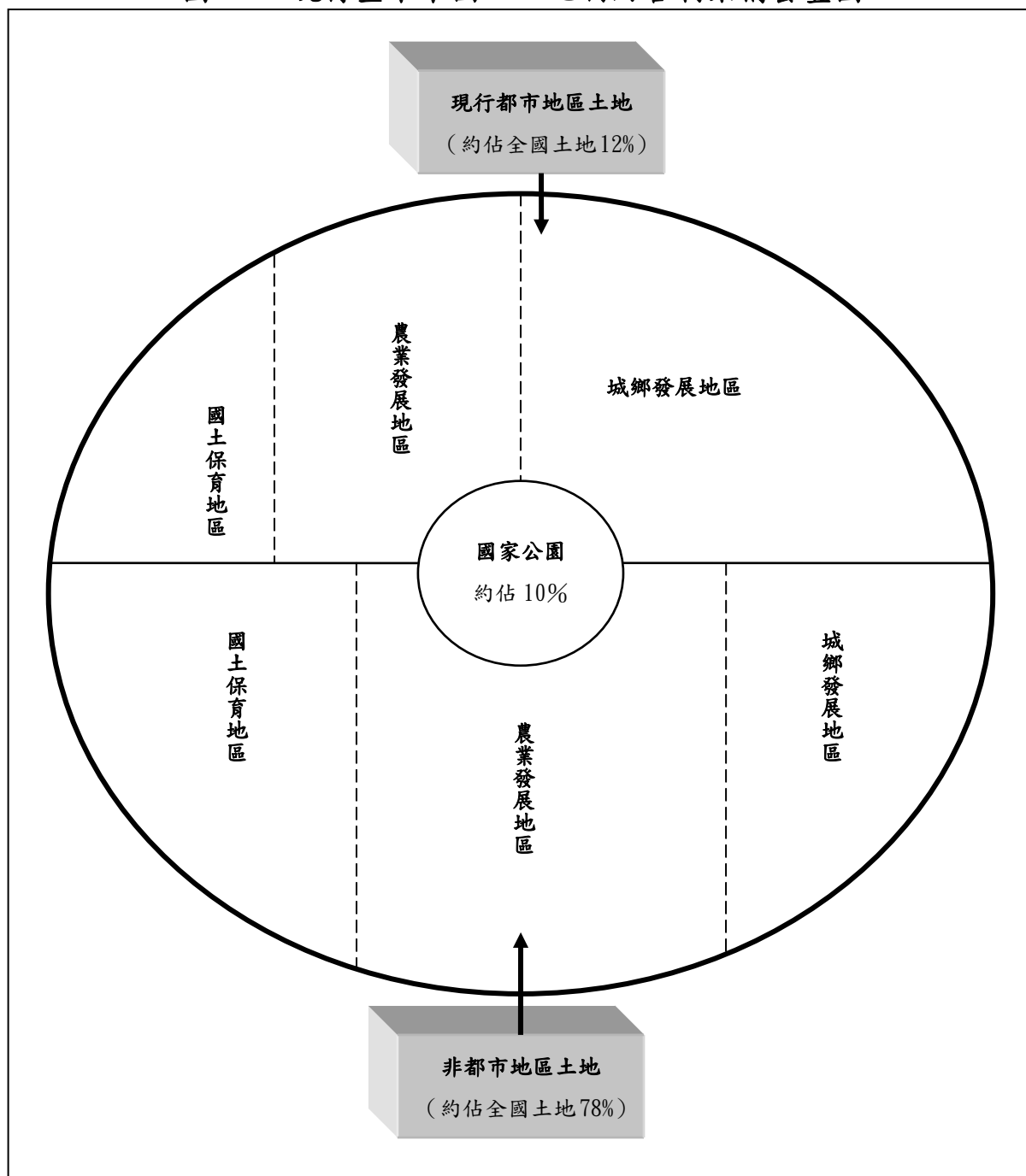
¹ 在本研究計畫研究期間內，最新草擬完成之國土計畫法草案乃是民國 94 年 2 月行政院內政部版，故本研究計畫就國土計畫法草案之研究成果，均依據該版本而來。同時因國土計畫法草案目前仍未通過，因此未來容有修改變動之可能，合先敘明。

16. 為配合國土整體發展，並避免重複投資，一定規模以上之部門計畫，應於先期規劃階段與國土計畫主管機關先予協調。(草案第二十條)
17. 國土功能分區劃分為國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區，並得視實際需要再予劃分次分區。(草案第二十一條及第二十二條)
18. 目的事業主管機關及直轄市、縣(市)主管機關對於依全國國土計畫劃設之國土功能分區，應配合實施之事項。(草案第二十七條)
19. 開發許可之適用地區、許可條件、成長管理原則及審查程序。(草案第二十八條至第三十一條)
20. 規定開發者付費原則及申請開發者之義務。(草案第三十二條)
21. 免辦理變更開發許可之情形。(草案第三十三條)
22. 國土功能分區之土地使用管制原則。(草案第三十七條)
23. 實施都市計畫地區及國家公園範圍外之土地、建築物及設施，其禁止使用、容許使用之管制規定。(草案第三十八條)
24. 為建立公平及效率之國土功能分區轉用機制，三大功能分區如有變更，除急迫性之國土保安與生態保育需要應依本法加強管制外，原有土地、建築物及設施得繼續作原來合法使用及其獎勵措施。(草案第四十一條及第四十二條)
25. 列明違反土地使用管制之處罰。(草案第四十三條至第四十四條)
26. 國土規劃研究機構之設置。(草案第四十六條)
27. 國土永續發展基金之成立及其來源與用途。(草案第四十九條)

本法公布施行後，必須直轄市、縣(市)國土計畫均公告實施，現行區域計畫法始予廢止；惟本法所定之全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫，其擬訂至核定公告實施期間初估約需六年，爰訂定此期間應適用之土地使用管制法規，俾資銜接。(草案第三十六條及第五十一條)

國土法草案如經立法院三讀通過後，未來我國國土土地利用管制與現行土地使用管制套疊圖如下圖所示：

圖 2-1 現行暨未來國土土地利用管制架構套疊圖



(資料來源：本研究計畫自製)

觀諸國土計畫法草案全文內容，除國土規劃原則、國土計畫種類及國土功能分區等上位規範外，雖又另訂有開發許可、土地使用管制等相關管制規定，然其規範內容之具體性，作為行政機關規劃國土、劃設分區、實行土地使用管制之法源依據，仍屬過度抽象，必須仰賴施行細則其他授權子法之補充規定，始能具體執行全國國土規劃及土地使用管制之立法目的。準此，施行細則與其他相關子法

之重要性，論諸實際，並不亞於國土法草案本身。

本研究計畫之主要研究內容即在於擬訂國土計畫法草案施行細則與其他授權子法之原則。而其他授權子法之數目，則因為對於「授權子法」之概念與理解上的不同，委託單位與本研究團隊在計算上有所差異。就本研究計畫而言，由於採取廣義之子法概念，故如為母法授權行政機關自行訂定之規範包含公告在內，即寬認為本研究計畫所稱之「其他子法」；而就委託研究單位之立場而言，某些授權子法並不須以法規形式出現，可直接規範於各級國土計畫之計畫內容中或以公告方式為之、或由地方政府發布者，並不須特別以法規規範之，故此對於子法數目之多寡，兩者顯有差異，茲以下表表示之：

表 2-1 國土計畫法草案授權制訂子法數²

國土法草案授權訂定之子法	
本研究計畫所計算之子法數 (共計二十一個授權子法)	委託單位所計算之子法數 (共計十三個授權子法)
1. 第五條第二項：國土計畫審議小組組織規程	1. 各級國土計畫委員會組織規程
2. 第五條第三項：直轄市、縣(市)國土計畫審議小組組織規程	2. 國土資訊系統及國土調查分析應用實施辦法
3. 第六條：都會區域計畫建設推行小組組織規程	3. 國土功能分區劃設、劃分及變更作業準則
4. 第十七條第二項：重大開發、建設暨國土計畫通盤檢討實施辦法	4. 農業發展地區及城鄉發展地區申請開發許可規模之認定標準
5. 第二十二條第三項：國土分區劃設、劃分及變更作業準則	5. 開發許可審議規則
6. 第二十六條第二項：區域計畫法設施發展導向用地劃設為城鄉發展地區面積標準	6. 開發許可費收費辦法
7. 第二十七條第三項：國土功能分區範圍圖比例尺審定辦法	7. 開發許可費基金收支保管運用辦法
8. 第二十八條第二項：農業發展地區及城鄉發展地區申請開發許可規模認定標準	8. 申請開發許可及容許使用審查費收費標準
9. 第三十一條第四項：開發許可審議規則	9. 都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規則
10. 第三十二條第三項：開發許可費收費辦法	10. 國土保育地區容積移轉辦法
11. 第三十二條第四項：開發許可費基金收	11. 國土規劃研究機構設置辦法
	12. 國土永續發展基金收支保管運用辦法
	13. 都市計畫及國家公園外土地違

² 請注意國土法施行細則並不列入計算，同時因為各該子法之名稱均為暫定，故本研究計畫與委託單位之子法名稱，容有差異。

國土法草案授權訂定之子法	
本研究計畫所計算之子法數 (共計二十一個授權子法)	委託單位所計算之子法數 (共計十三個授權子法)
支保管運用辦法 12. 第三十三條第二項：變更開發計畫免辦理變更開發許可審議要點 13. 第三十八條第二項：都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規則 14. 第三十九條：國土計畫法公共設施及公用事業認定標準 15. 第四十二條第三項：國土保育地區及農業發展地區容積移轉辦法 16. 第四十二條第四項：國土保育地區及農業發展地區變更土地使用獎勵辦法 17. 第四十五條第二項：國土資源調查、土地利用監測及國土資訊系統實施辦法 18. 第四十六條第一項：國土規劃研究機構設置辦法 19. 第四十八條：申請開發許可及容許使用審查費收費標準 20. 第四十九條第二項：國土永續發展基金收支、保管及運用辦法 21. 第五十條第二項：都市計畫及國家公園範圍外土地違規使用檢舉辦法	規使用檢舉辦法

(資料來源：本研究計畫自製)

雖然本研究計畫與委託單位之計算數目不同，然因為研究期間僅有短短十月之故，包含國土計畫法草案之施行細則在內，共計有二十二項子法需要訂定，數目相當龐大，在短短十月研究期間內將全部施行細則及相關子法一一訂出條文，顯有困難。因此，故本研究計畫擬優先擬訂施行細則之具體條文；至於其他子法，則僅能先就較具重要性、急迫性者如國土法草案第二十二條第二項授權制定之「國土分區劃設、劃分及變更作業準則」及第三十八條第二項授權訂定之「都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規則」兩項作立法原則、立法方向及立法架構之建議及說明，而其具體立法條文以及其他子法之訂定，則須有待他日後續之研究計畫承接研究，併予敘明。

第二節 國土計畫法施行細則草案擬定原則與內容說明

壹、擬定原則

按釋字第四七九號解釋明白揭示「行政機關依其職權執行法律，雖得訂定命令對法律為必要之補充，惟其僅能就執行母法之細節性、技術性事項加以規定，不得逾越母法之限度」，釋字第五五九號解釋亦表示「主管機關依法律概括授權所發布之命令若僅屬細節性、技術性之次要事項者，並非法所不許」，又釋字第五六一號解釋則表明「主管機關基於法律授權發布命令就申請人應檢具證明文件等細節性、技術性次要事項為必要補充規定，尚非憲法所不許」之意旨。揆諸前述諸號大法官解釋之意旨，行政機關得依據法律之授權，訂定命令對法律為必要之補充，但應僅限於細節性、技術性、程序性之事項，方為憲法所許，若逾越母法授權之範圍或抵觸母法之規定，則將被宣告違憲而無效。

國土計畫法草案係基於促進國土資源合理配置，以有效保育自然環境、滿足經濟及社會文化發展之需要，提升生活環境品質，並確保國土永續及均衡發展之立法目的所制訂，共九章計五十三條，同法草案第五十二條規定「本法施行細則，由中央主管機關定之」，即授權中央主管機關訂定施行細則，對於國土計畫法草案為必要之補充規定。惟依據前述司法院大法官前揭解釋之意旨，主管機關僅能就執行母法之細節性、程序性、技術性等次要事項，對母法為必要之補充。

又國土計畫法草案除施行細則外，尚授權各主管機關擬定「各級國土計畫委員會組織規程」（國土計畫法草案第五條第六項）、「國土資訊系統及國土調查分析應用實施辦法」（國土計畫法草案第四十六條第二項）、「國土功能分區劃設、劃分及變更作業準則」（國土計畫法草案第二十二條第三項）、「農業發展地區及城鄉發展地區申請開發許可規模之認定標準」（國土計畫法草案第二十八條第二項）、「開發許可審議規則」（國土計畫法草案第三十一條第四項）、「開發許可收費辦法」（國土計畫法草案第三十二條第三項）、「開發許可費基金收支保管運用辦法」（國土計畫法草案第三十二條第四項）、「申請開發許可及容許使用審查費收費標準」（國土計畫法草案第三十二條第三項）、「都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規則」（國土計畫法草案第三十六條）、「國土保育地區容積移轉辦法」（國土計畫法草案第四十二條第三項）、「國土劃設研究機構設置辦法」（國土計畫法草案第四十七條）、「國土永續發展基金收支保管運用辦法」（國土計畫法草案第五十條第二項）、「都市計畫及國家公園範圍外土地違規使用檢舉辦法」（國土計畫法草案第五十一條第二項）等相關子法，分

別授權主管機關就其細節性、程序性、技術性之事項為規範。

從而，本施行細則草案僅就上節前言所列各項子法所規範外之細節性、技術性、程序性事項，依釋字第四七九號解釋、釋字第五五九號解釋、釋字第五六一號解釋之意旨，對國土計畫法草案為必要之補充，共計有施行細則草案二十三條。

貳、內容說明

本研究計畫於民國 94 年 11 月提出期中報告時，已經提出國土法施行細則草案共二十一條供各界先進批評指教，並於期中審查會議時得到諸位專家、學者及行政機關之指正，對本研究計畫之改善有相當大之助益，因此，本研究計畫擬就各界意見如下斟酌修正、刪減條文，並提出說明如下：

一、施行細則第一條（本細則之授權依據）

條文：

本細則依國土計畫法（以下簡稱本法）第五十二條規定訂定之。

說明：

行政命令係指行政機關，或基於法律授權，或基於職權，就一般性事項，所訂定發布的抽象性規範。詳言之，行政命令係行政機關針對將來不特定事實，就不特定多數人，所為的抽象的規定，而非對於當前特定的事件所為具體的處理，因此學說上有謂行政命令是一種類似法律的一般性、抽象性規範，性質上為「行政立法」（Administrative Legislation）³。

一般以言，行政命令之下又可區分為緊急命令、法規命令、職權命令、行政規則、特別命令等分類，其中之法規命令，係指基於法律授權，行政機關發布與人民權利義務有關，並對外發生效力之命令。法規命令可說是立於立法與行政的交界點，同時具有法律的執行與立法（補充法律規定）兩種功能。最典型之適例為一個法律的施行細則，一方面規定執行法律的細節，一方面多對母法中的「不確定法律概念」⁴詳加定義，具體化抽象的法律規定，就後者來說，施行細則實質上即具有「補充」法律內容的作用。因此，學說上有謂法規命令為「實質意義之法律」。然而因為其對於人民所生之法拘束力，等同法律，故有違反權力分立之疑慮，惟第一，其乃是經由法律明白授權行政機關制定，具有「間接之民主正當性」⁵，行政機關並非不受立法權之節制；第二，考量到行政的複雜性、多樣

³ 葉俊榮，行政命令，收於行政法 2000（上），翁岳生編，頁 450，2000 年 7 月 2 版 2 刷。

⁴ 關於不確定法律概念之意義及內涵，請參見吳庚，行政法之理論與實用，頁 111 以下，增訂 9 版，民國 94 年 8 月。

⁵ 陳敏，行政法總論，頁 534，4 版，民國 93 年 11 月。

性，若凡百行政行為皆必須由法律規定始得進行，立法負擔將無可計量；其三，現代社會進步甚速，法律制度必須與時俱進始能有效規範新的社會秩序，但一個法律的制定與修正往往曠日廢時，不易迅速反應社會之進步與現實；其四，法律的統一規範往往無法因地、因時制宜，作彈性規範，若容讓各地行政機關可以另以行政命令微調法律之內容，更能符合原先之立法目的。總結來說，為減輕立法負擔，法規命令已然是現代民主國家不可或缺之制度。

惟法規命令之發布，並非僅有法律明確授權為以足，必須符合以下要件始能承認其合憲性。

（一）形式上合憲性要件

1. 法律之授權

依行政程序法第一五〇條第二項明定：「法規命令之內容應明列其法律授權之依據」，故一個法規命令形式上首要須有明確的法律授權基礎，此點要求至關重要，然中央法規標準法並未就此為規定。

2. 必須對外公布

中央標準法第七條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」法規命令既對於人民發生法律上拘束效力，則性質上自應公布週知，俾人民得所遵循，對此等公布要求，行政程序法第一五七條第三項亦特別規定：「法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。」因此，不得僅於該發布機關之牌示處或網站公告之，若未依法定方式完成公告者，應不生效力。

（二）實質上合憲性要件

1. 不得違反母法之規定

法治國家要求法律優位原則，行政機關基於法律授權所制定之法規命令，不得違反上位規範，行政程序法第一五八條第一項第一款定有明文，抵觸憲法、法律或上級機關之法規命令，無效。

2. 不得逾越法律授權之範圍與立法精神

依行政程序法第一五〇條規定，法規命令之內容除應明列授權依據外，「並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」，何謂法律授權範圍？則應視授權形式及規範對象、內容或法益之不同而有所差異。

按釋字四四三號解釋理由書所建立之層級化法律保留體系：「至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範

對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。」，可知法規命令授權合法性之要求為：

- (1) 法律授權行政機關以法規命令限制人民自由權利者，其授權應明確規定授權之目的、範圍及內容。
- (2) 法律僅作概括授權時，法規命令僅能就母法有關之細節性、技術性、程序性事項加以規定，且必須符合立法意旨，並未逾越母法規定之限度。

3. 不得增加母法所無之限制

如果法律本身已就公益與私益充分衡量，行政機關即不得再限縮法律適用的範圍，增加法律所無之限制，如釋字四五六號解釋即謂：「法律概括授權行政機關訂定施行細則者，該管行政機關於符合立法意旨且未逾越母法規定之限度內，得就執行法律有關之細節性、技術性事項，以施行細則定之。惟其內容不得牴觸母法或對人民之自由權利增加法律所無之限制。」，如法規命令增加母法所無之限制，則不符合憲法第二十三條之規定而屬無效。

本施行細則乃是由國土法第五十二條授權制定，性質上屬法規命令殆無疑問，因之上述法規命令之合法性要件，施行細則均應遵行，故施行細則第一條即應明示授權依據，以符合形式上之合法性要件。又現行法制實務上，施行細則多以概括授權方式為之，故施行細則中不宜規定對人民之自由、權利有所限制之相關事項，而僅限於技術性、程序性、細節性之事項，此乃基於法律保留原則之法理，合先敘明。

二、施行細則第二條（本細則與其他法令之適用順序）

條文：

本細則所規定之事項，除其他法令另有規定外，應依本細則規定。

說明：

國土法草案除施行細則外，另外授權制定為數甚多之子法，其中不乏互有重大關連、具唇齒相依關係之授權子法，就理論上而言，所有授權子法之制定皆由主管機關內政部負責，應不致於就同一事項或同一概念有重複規定之情況，然因施行細則本身乃是就母法技術性、細節性、程序性之事項作總則性之規定，其他授權子法則是就母法中特定事項作更深入、詳盡之規定。故此雖然在法位階上，母法施行細則與其他母法所授權制定之子法相同而未必優先適用其他授權子法，但就其實質內容詳盡度而言，則宜由施行細則作為其他授權子法之備位性規定，其他授權子法所未規定者，方適用施行細則之規定。

同時，既然施行細則為備位性規定，則若有更適合規定於其他授權子法規定之法律概念或實施程序等事項，則應於該授權子法中規定為宜，不宜於施行細則規定或再作重複規定，徒增法律適用之困難。

三、施行細則第三條（「特殊課題」之意義）

條文：

本法第三條第四款所稱特殊課題之意涵指下列事項：

- 一、關於海岸、海域、河川流域、原住民地區、離島地區、國家公園及發展緩慢地區之保育、利用、開發及管理之條件及程序等事項。
- 二、其他經本法第五條第一項行政院所指定之機關以合議方式審議通過並經行政院認定公告之事項。

說明：

依國土法草案第三條第四款，特定區域計畫乃為解決跨行政區域或一定地區範圍內解決特殊課題之國土計畫，又依國土法草案第四十七條：「特定區域計畫中有關特定區域之保育、利用、開發與管理之條件、程序及其他應遵行之事項，如其他法律有規定者，從其規定。」可知特定區域計畫有優先適用其他專業法律之效力，而可脫免於國土法草案管制體系之外，成為國土計畫法的「法外之地」，而其中「特殊課題」之定義、內涵、範圍為何，足以影響特定區域計畫之成立與否，因之重要性不言可喻。

惟特殊課題之「特殊性」應如何作一立法定義？因不純然屬法律學之範疇，而須參酌經濟、社會、土地規劃及保育等種種因素始能得出大概輪廓，本研究計畫參酌國土法草案第四十七條之規定，規定「關於海岸、海域、河川流域、原住民地區、離島地區、國家公園及發展緩慢地區之保育、利用、開發及管理之條件及程序等事項」為特殊課題之例示，並為免掛一漏萬，並訂定「其他經本法第五條第一項行政院所指定之機關以合議方式審議通過並經行政院認定公告之事項」，由程序機制管控「特殊課題」之範圍，使之不致溢流。另參酌期中進度審查會議諸位委員之意見，刪除「符合一定規模以上之重大開發計畫」該款，確定特殊課題之內涵在於「事項之特殊性」，而非「規模之特殊性」。

四、施行細則第四條（先期規劃階段之意義）

條文：

本法第四條第九款所稱之先期規劃階段係指計畫初步構想、尚未投入大量人力經費之規劃階段。

說明：

「先期規劃階段」之意義在國土法草案第二十條第一項之立法說明中已有簡單定義，在理解及實務操作上，只須交互參酌應不生適用上之困難，故本研究計畫原認本條似無必要規定於施行細則草案中。但於期中進度審查會議時，委員提出意見認為國土法草案第四條第九款所稱之「一定規模以上」及「先期規劃階段」乃為不確定法律概念，況且母法之立法說明並無法律上之效力，故宜在施行細則中加以定義說明，較為妥當。因此本研究計畫增設此條，惟「一定規模以上」之定義為何，參酌母法第二十條第二項：「前項性質重要且在一定規模以上之範圍，由中央主管機關會商有關機關定之」，似宜留待中央主管機關與其他有關機關會商定之，不宜在施行細則中直接規定而剝奪行政機關間彼此協商之空間，故本條僅規定「先期規劃階段」之定義，至於「性質重要且在一定規模以上」，則留諸中央主管機關與其他行政機關會商結果而定。

五、施行細則第五條（管理計畫之內容）

條文：

本法第八條第五款規定之管理計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：

- 一、計畫目標。
- 二、國土保育地區之權責管理區範圍。
- 三、管理主體與管理範圍。
- 四、土地使用之管理原則與管理措施。
- 五、經費管理原則與管理措施。
- 六、其他有關管理策略之重要事項。

本法第十一條第四款規定之管理計畫其內容應視實際需要包含下列事項：

- 一、計畫目標。
- 二、管理主體與管理範圍。
- 三、土地使用之管理基準與具體管理措施。
- 四、經費管理基準與具體管理措施。
- 五、其他有關具體管理策略之重要事項。

說明：

參酌國土法草案第八條之立法說明其謂：「復於第五款規定國土保育地區之劃設及管理計畫，係針對國土保育地區為收事權統一之效」，可知第八條第五款所稱之管理計畫係針對國土保育地區，為收事權統一之效之所設，因此其管理範圍應僅限於國土保育地區，至於農業發展地區及城鄉發展地區，則尊重直轄市、縣（市）主管機關權責，由直轄市、縣（市）主管機關於直轄市、縣（市）國土計畫中規定，故兩者名稱雖同為「管理計畫」，但本法第八條第五款與第十一條第四款之意涵及適用範圍其實並不相同。

除概念上之不同外，由於兩者計畫之位階不同，規範內容自然亦不相同。詳言之，第八條第五款之管理計畫乃是屬全國國土計畫之一環，性質上屬於上位指導計畫；第十一條第四款之管理計畫則屬直轄市、縣（市）國土計畫層級，性質上偏向可以具體操作實施之下位計畫。因此在規範密度上兩者有所不同，第八條第五款以較抽象之「管理原則」規範，藉以發揮指導第十一條第四款則因其有直接適用性，故必須要求具體可適用之立法操作性概念，故以「管理基準」、「具體管理措施」等規定之，以顯示兩者之不同。

六、施行細則第六條（成長管理計畫之內容）

條文：

本法第九條第三款與第十一條第三款規定之成長管理計畫，其內容應視其需要包含下列事項之方法與步驟：

- 一、計畫目標。
- 二、上位計畫之指導內容。
- 三、加強區域競爭力之策略。
- 四、資源與需求之評估。
- 五、資源與需求之管理原則。
- 六、與都市計畫之協調辦法。
- 七、其他有關成長管理之重要事項。

說明：

國土法草案第三條第八款謂成長管理為：「指政府為落實永續發展，控制良好生活環境品質，考量都市發展之關聯影響、土地使用相容性、交通與公共設施服務水準、環境容受力、公共建設計畫時程及水、電、瓦斯、電信等維生系統完備性管理原則，對土地使用採取之相關管理作法。」，成長管理計畫，目的即在落實永續發展，控制良好生活環境品質，而對土地使用採取之相關管理辦法，故其重點在於提升競爭力之辦法、以及資源與需求間之協調管理。本條所設成長管理計畫之各該要項，應有助於目的之達成。

七、施行細則第七條（部門綱要計畫之內容）

條文：

本法第八條第六款規定之部門綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：

- 一、計畫目標。
- 二、落實全國性重大建設之策略。
- 三、其他國土利用上具指導性之重要事項。

本法第九條第四款規定之都會區域部門綱要計畫，其內容應視其需要包含下列事項：

- 一、計畫目標。
- 二、上位計畫之指導內容。

三、與景觀及防災計畫之整合策略。

四、各直轄市、縣（市）關於部門綱要計畫之協調方法與步驟。

五、其他與部門計畫整合與協調目的有關之重要事項。

本法第十一條第五款規定之部門綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：

一、計畫目標。

二、上位計畫之指導內容。

三、都市發展主要課題與策略。

四、現況分析、未來發展方向及構想。

五、其他有關部門興辦計畫之重要事項。

說明：

國土法草案第三條第六款規定：「部門綱要計畫：指針對目的事業主管機關依據各該主管法令擬訂供公眾使用或促進公共利益之部門計畫，由主管機關在各類國土計畫內容中，所訂定綱要性指導計畫。」，首應辨明者，乃是「部門計畫」與「部門綱要計畫」之差別，按部門計畫乃是由目的事業主管機關（並非是主管機關）依據各該主管法令擬訂以供公眾使用或促進公共利益，之後再送由主管機關，在各類國土計畫內容中針對目的事業主管機關提出之部門計畫，訂定綱要性指導計畫（此綱要性指導計畫方是所謂的「部門綱要計畫」，而非部門計畫），因此，訂定部門綱要計畫者，必為主管機關。

按部門綱要計畫，依國土法草案第三條之立法說明，乃係「係對各目的事業主管機關主管部門計畫提出目標性、政策性及指導性之綱要計畫」，因此其內容僅具目的性、政策性及指導性，而不具可執行性，因此在其內容之設計上，並無可供執行之項目存在，此乃部門綱要計畫之本質使然。

同時，國土法草案中之部門綱要計畫共有三種，分別規定於第八條第六項（部門綱要計畫），第九條第四項（都會區域部門綱要計畫）及第十一條第五款（部門綱要計畫），名稱雖大致相同，但由於其分別規定於各級國土計畫之中，因此在內容上仍有不同，本條特設三項以應各級國土計畫之需求，俾能確切發揮部門綱要計畫之指導性功能。

八、施行細則第八條（景觀綱要計畫之定義及內容）

條文：

本法所稱之景觀綱要計畫，指係針對建構全國整體景觀資源，符合景觀保育、管理及維護之需求，所訂定關於景觀規劃、經營之指導性計畫。

本法第八條第七款規定之國土景觀綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：

- 一、計畫目標。
- 二、國土景觀資源及相關措施。
- 三、國土景觀系統之建構。
- 四、國土景觀保育、管理及維護原則。
- 五、國土景觀管制事項及基準。
- 六、其他與國土景觀規劃有關之重要事項。

本法第九條第五款規定之都會區域景觀綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項之方法與步驟：

- 一、計畫目標、課題與對策。
- 二、計畫範圍。
- 三、上位計畫之指導內容。
- 四、景觀保育、管理及維護辦法。
- 五、景觀管制事項及基準。
- 六、其他與景觀協調有關之重要事項。

本法第十一條第六款規定之景觀綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：

- 一、計畫目標。
- 二、景觀資源及景觀相關重大課題。
- 三、景觀系統之建構。
- 四、重點景觀地區之指定。
- 五、景觀規劃、保育、管理及維護原則。
- 六、其他應加表明事項。

說明：

景觀綱要計畫之目的乃為提昇整體生活環境品質、重塑景觀特色，以作為未來擬定重點景觀計畫、景觀改善計畫，以及推動景觀保育、管理、維護之指導原則。惟就其立法定義，國土法草案並未明文規定，但依景觀法草案第三條第三款：「景觀綱要計畫：指為建構直轄市、縣（市）景觀資源系統及指定重點景觀地區，所訂定之指導性計畫。」，此種定義涵蓋範圍似又僅偏重於直轄市、縣（市）層級之綱要性計畫，與國土法草案中規定之全國國土景觀綱要計畫、都會區域景觀綱要計畫，似有未恰，爰修正為：「係針對建構全國整體景觀資源，符合景觀保育、管理及維護之需求，所訂定關於景觀規劃、經營之指導性計畫」

景觀綱要計畫依其規定於各級國土計畫之不同，而有不同之規範重點，本條第一項之國土景觀綱要計畫係針對我國國情之特殊需要，所訂定關於國土景觀之建設規劃。第二項都會區域景觀綱要計畫，則應強調與部門綱要計畫及防災綱要計畫之協調整合。至於第三項所定之直轄市、縣（市）景觀綱要計畫，則應俟未來景觀法草案完成立法程序後，須將納入直轄市、縣（市）國土計畫中，其有關事項悉依本法相關規定辦理。

九、施行細則第九條（防災綱要計畫之定義及內容）

條文：

本法所稱之防災綱要計畫係指針對國土空間發展之需要，所訂定關於防災空間需求及因應策略之規劃。

本法第八條第八款規定之國土防災綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：

- 一、防災管理目標。
- 二、防災空間需求。
- 三、災害因應與策略。
- 四、其他與防災規劃有關之重要事項。

本法第九條第六款規定之都會區域防災綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：

- 一、防災管理目標。
- 二、上位計畫之指導內容。
- 三、防災規劃原則。
- 四、災害因應與處理辦法。

五、與部門、景觀計畫之整合方向。

六、其他與防災協調有關之重要事項。

本法第十一條第七款規定之防災綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：

一、防災管理目標。

二、上位計畫之指導內容。

三、防災規劃與訓練辦法。

四、災害因應與處理步驟。

五、災害事後之復原方法。

六、其他與防災措施有關之重要事項。

說明：

與景觀綱要計畫相同，國土法草案並未對防災綱要計畫作出立法定義，然參酌國土法草案第八條立法說明第四點，所謂防災綱要計畫係指：「係針對整體國土空間發展之需要，所訂定關於防災空間需求及因應策略之規劃」。

鑑於台灣位處多颱風的亞熱帶地區，每每因颱風過境帶來豪雨災情，影響民眾生活，故全國國土計畫、都會區域計畫及直轄市、縣（市）國土計畫內容特別規定須有防災綱要計畫，以加強防災之規劃，減少災害損失。然基於各級國土計畫之不同，各級國土計畫所定之國土防災綱要計畫重點亦有所不同。本條第一項重點在整體國土空間發展之需要、防災空間需求以及因應策略之規劃。第二項都會區域防災綱要計畫，內容重點在強調與部門綱要計畫及景觀綱要計畫之協調配合。第三項直轄市、縣（市）之防災綱要計畫，內容重點在加強防災之辦法規劃與因應措施。

十、施行細則第十條（實施及財務計畫之內容）

條文：

本法第九條第七款與第十一條第九款規定之實施及財務計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：

一、經費來源及依據。

二、經費實施內容及預定進度。

三、經費收支管理及運用辦法。

四、經費收支估算與財務效益。

五、與財務有關之重要事項。

說明：

財政乃庶政之母，而財務為計畫之本，無財源預算之計畫難免流於空轉而無法順利執行，因此必須對各該國土計畫之實施及財務計畫加以規定，而其目的即在確保各計畫之收支平衡，進而達成各計畫之實施目標。

而財務及實施計畫依國土法草案之規定，僅有都會區域計畫及直轄市、縣（市）計畫中規定須載明，蓋全國國土計畫僅為上位指導性計畫，其本身並不具可執行性，因之財務及實施計畫對全國國土計畫並非必要，但都會區域計畫及直轄市、縣（市）計畫則須確切可行，因而須有預算財源之後盾方能落實執行，故財務及實施計畫對於都會區域計畫及直轄市、縣（市）計畫實屬必要。本條就預算來源、依據、實施情況、進度、收支管理、效益評估等事項加以規定，且均可適用於都會區域計畫及直轄市、縣（市）計畫之中。

十一、施行細則第十一條（全國土地使用概念圖之比例尺）

條文：

本法第八條規定之全國土地使用概念圖，其比例尺規模為五十萬分之一

說明：

參照國土計畫法第八條立法理由說明，全國土地使用概念圖主要內容係指，對全國土地利用作綱要性之規劃，是以該概念圖雖不必太過細緻，但其比例尺仍須有一定範圍限制，爰參照學者、專家意見⁶明定其比例尺規模。

十二、施行細則第十二條（國土計畫之計畫年期）

條文：

國土計畫之計畫年期應依據現在及既往情況，並預計十五年內之發展情形訂定之。

說明：

國土法草案第八條所稱之全國國土計畫、都會區域計畫、直轄市、縣（市）國土計畫之計畫年期，國土法草案未設規定，為利計畫之擬定，爰於施行細則中予以補充規定。

⁶ 林峰田，建立國土規劃基本分析圖表之標準作業程序-期末報告，內政部營建署市鄉局委託研究計畫，民國 95 年 2 月，頁 6-35。

基於國土計畫之特性，如計畫年期過長，則無法適應變動快速的台灣土地使用變遷情事，如計畫年期過短，又失去國土計畫之前瞻性、計畫性功能，故兩者折衝之間，宜以十五年至二十年間為宜。而鑑於目前之國土綜合開發計畫之計畫年期為十五年，以及國土計畫法草案復有五年通盤檢討一次之規定，故本條將計畫年期規定為十五年，一方面可配合國土綜合開發計畫並行實施，一方面又可與五年通盤檢討銜接。

十三、施行細則第十三條（意見之徵求）

條文：

本法第十四條第一項所稱之適當方法，包括透過政府公報、新聞紙及網際網路等方法徵求意見。

國土計畫之擬訂及審議應徵詢有關政府機關、事業單位及本法第四十六條所稱之國土規劃研究機構之意見。

說明：

國土法草案第十四條第一項規定，國土計畫擬訂前及擬訂期間，應邀集專家、學者、人民團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見。惟該條所稱其他適當方法究何所指，尚不明確。爰將所謂其他適當方法明列如左。期中審查意見有謂本條之「適當方法」已於國土法草案第十四條有所規定，不應重複規定，然本條所規定者乃是國土法草案第十四條第一項之「適當方法」，並非國土法草案第十四條第二項、第三項所規定之種種公告周知方法，其差異有二：第一，第十四條第一項之適當方法目的在於「廣詢意見」，第十四條第二項、第三項之適當方法目的則在於「公告周知」；第二，第十四條第二項、第三項之公告周知方法乃是適用於「國土計畫擬訂後」，對於第十四條第一項「國土計畫擬訂前」及「擬訂期間」並不適用，形成立法缺漏，故以本條補充絕非重複規定，實乃立法疏漏之故。

另參考區域計畫法施行細則第四條：「依本法規定辦理區域計畫之擬定或變更，主管機關於必要時得委託有關機關、學術團體或其他專業機構研究規劃之。」；第七條：「各級區域計畫委員會審議區域計畫時，得徵詢有關政府機關、事業單位、民間團體或該區域建設推行委員會之意見。」，規定國土計畫之擬訂及審議應徵詢有關政府機關、事業單位及本法第四十六條所稱之國土規劃研究機構之意見，以形成足夠之共識。

十四、施行細則第十四條（委託研究）

條文：

依本法規定辦理國土計畫之擬定或變更，主管機關於必要時得委託有關機關、學術團體或其他專業機構研究擬訂之。

說明：

國土計畫之擬定或變更牽涉複雜之專業知識，除以本法第十四條所稱廣詢意見之方式以求計畫周延外，爰參考區域計畫法施行細則第三條：「依本法規定辦理區域計畫之擬定或變更，主管機關於必要時得委託有關機關、學術團體或其他專業機構研究規劃之。」，規定主管機關於必要時得委託有關機關、學術團體或其他專業機構研究擬訂。

十五、施行細則第十五條（記錄之公開）

條文：

依本法第十四條第一項徵求意見所做成之紀錄得公開展覽。

說明：

國土計畫影響人民權益以及對未來土地利用及未來經濟發展甚鉅，除國土計畫書、圖外，依本法第十四條第一項所得意見、記錄要旨本應公開展覽，使計畫作成更見周延，惟該等意見之公開牽涉意見提供者之意願，因此規定得公開展覽，而非強制公開。

十六、施行細則第十六條（主管機關之審議期間）

條文：

主管機關依本法第十四條第三項審議國土計畫，應於六十天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以六十天為限。

說明：

依國土法草案第十四條之立法理由第四點，施行細則應規定主管機關審議國土計畫之期限，故仿照都市計畫法第十九條第二項，規定主管機關之審議期限以六十天為限，惟有特殊情形者，得延長六十天，共計一百二十天（約四個月）。

十七、施行細則第十七條（資料之取得）

條文：

國土計畫公告實施後，人民得向主管機關申請閱覽或複印該國土計畫書及有關圖說。

前項申請閱覽或複印資料，主管機關得依規費法之相關規定收取費用。

說明：

國土計畫牽涉繁雜，僅藉公開展覽之機會恐無法使權益相關之民眾確實瞭解計畫內容，基於政府資訊公開原則，爰參考區域計畫法施行細則第八條，規定人民得向主管機關索取該國土計畫書及有關圖說。又基於使用者付費之原則，規定人民應繳納規費後，始得向主管機關索取。

十八、施行細則第十八條（報告與備查）

條文：

國土計畫經發布實施後，直轄市、縣（市）政府應於每年度終了一個月內編列實施狀況報告，分別層報中央主管機關備查。

說明：

國土計畫期間長久，為求確實執行，爰參考都市計畫法第八十六條：「都市計畫經發布實施後，其實施狀況，當地直轄市、縣（市）政府或鄉、鎮、縣轄（市）公所應於每年終了一個月內編列報告，分別層報內政部或縣（市）政府備查。」，規定直轄市、縣（市）政府應於每年終了一個月內編列報告，層報中央主管機關備查，以利掌握計畫執行情形。

十九、施行細則第十九條（開發之定義）

條文：

本法第二十八條第一項所稱之開發，指為施工、興建工程及其他變更地形地貌之行為而言。

說明：

關於開發之定義，究應訂定於國土計畫法本文、施行細則或相關子法中？此一問題，誠值討論。由於本法諸多條文均有「開發」之用語，而「開發」一詞文義並非顯屬明確，故宜訂定於國土計畫法為妥。然國土計畫法並未就此明文，故於施行細則中加以訂定，以明其義。或謂可訂定於相關子法，但如此將使「開發」概念於國土計畫法中欠缺整體性之解釋，似有未妥。

雖期中審查意見有謂本條所採開發概念太過廣泛，使幾近所有土地使用方式均必須循開發許可方式辦理，架空國土法草案第三十八條容許使用之適用，且在實務執行上，所謂之「變更地形地貌之行為」甚難認定，因此本條規定之所設，仍須斟酌。

然就開發行為之廣義定義是否會導致國土法草案第三十八條適用可能壓縮之問題，似有必要先釐清開發許可與容許使用間之界分；本條規定似乎並不必然得架空國土法草案第三十八條容許使用機制之結論，另外，就「變更地形地貌之行為」實務認定上之困難，似可考慮採取日本都市計畫法之操作方式，由主管機關以解釋之方式訂出「達變更地形地貌程度」之認定標準，以利實務之操作，然此已不在施行細則規範之範疇，而應由主管機關另行訂之。

二十、施行細則第二十條（開發計畫之內容）

條文：

本法第二十八條第二項所稱開發計畫，應包括下列內容：

- 一、開發內容分析。
- 二、基地環境資料分析。
- 三、實質發展計畫。
- 四、公共設施營運管理計畫。
- 五、平地之整地排水工程。
- 六、其他應表明事項。

說明：

依國土法草案法第二十八條第二項，欲申請開發許可可兩大要件，一為從事「一定規模以上」之開發行為，二為開發者須檢具開發計畫，符合此兩項要件者，始得向直轄市、縣（市）主管機關申請開發許可，而「一定規模以上」國土法草案第二十八條第三項已委由中央主管機關會商有關機關擬訂，故不宜在施行細則訂定，惟開發計畫之內容國土法並未規定，為求人民申請開發許可及主管機關審查時有所依循，開發計畫應有之內容應於施行細則中規定，以供申請開發許可之人民檢具，並使主管機關有審查之方向，故本條乃仿照區域計畫法施行細則第十六條之一第一項之規定，訂定開發計畫應有之內容。

二十一、施行細則第二十一條（開發案件之補正與駁回）

條文：

直轄市、縣（市）政府受理本法第二十八條第二項之申請開發案件後，經查對開發計畫與有關文件有須補正者，應通知申請人限期命一次補正；屆期未補正者，直轄市、縣（市）政府得駁回其申請。

說明：

明訂直轄市政府或縣市政府受理開發案件後，若申請人之申請文件有所欠缺，應通知其限期補正，若未補正，則得予以駁回，以兼顧人民權利之保障與行政效能之確保。另外，於申請人逾越補正期限而未補正，而主管機關尚未駁回其申請者，不得以此為由駁回其申請。又為免造成多次補正造成延宕，故補正以一次為限。

本條係參酌區域計畫法施行細則第十六條之二所訂定。依區域計畫法施行細則第十六條之二：「直轄市、縣（市）政府受理申請開發案件後，經查對開發計畫與有關文件須補正者，應通知申請人限期補正；屆期未補正者，直轄市、縣（市）政府應敘明處理經過，報請區域計畫擬定機關審議。區域計畫擬定機關辦理許可審議時，如有須補正事項者，應通知申請人限期補正，屆期未補正者，應為駁回之處分。」，若申請人逾期未補正者，則主管機關「應」駁回其申請。而於本施行細則中，則可改為「得」駁回申請，此係對直轄市、縣市政府之權限授與，於申請人逾越補正期限而未補正者，直轄市、縣市政府有權駁回其申請。

二十二、施行細則第二十二條（處罰順序）

條文：

主管機關依本法第四十三條規定處罰使用人、管理人或所有權人時，應優先處罰使用人及管理人並副知所有權人。

使用人及管理人未依前項規定恢復原狀，得處罰所有人並命其恢復原狀。

說明：

按行為之處罰，原則上應以行為人為對象，例外於具備適當、必要、充分之理由時，始得處罰所有權人，爰參酌最高法院九十一年判字第二三號判決⁷之意旨，明訂依本法第四十三條為處罰時，應優先處罰使用人、管理人；至於所有權人則於使用人及管理人未恢復原狀時，始列為本條之處罰對象，以明確本法第四十三條之適用。

⁷ 九十一年判字第二三號判決要旨略謂：「建築法第九十條第一項對違反第七十三條後段規定擅自變更使用者，處建築物所有權人或使用人六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令停止使用。該條條文中規定處罰之對象為建築物所有權人或使用人，其文字用「或」字，意即行政機關究應處罰建築物所有權人或使用人，應就其查獲建築物違規使用之情形為適當、合理之裁量，並非容許行政機關得恣意選擇處罰之對象，擇一處罰，或兩者皆予處罰。另基於行政罰係以行為人為其處罰對象之原則，對行為人以外之人科處行政罰，則為例外。是以，行政機關於法律對於處罰之對象得為適當裁量之情形，如須對行為人以外之人科處行政罰，自應具備充分、合理及適當之理由。」

二十三、施行細則第二十三條（施行日期）

條文：

本細則自發布日施行。

說明：

按中央法規標準法第十二條：「法規應規定施行日期。」，一般而言，如無特殊情事，法規均明定自公布或發布日施行，惟應注意者，法規生效日未必等同於法規施行日，蓋依中央法規標準法第十三條：「法規明定自公布或發布日施行者，自公布或發布之日起算至第三日起發生效力」。

參、國土計畫法草案施行細則條文及立法理由

國土計畫法施行細則草案總說明

本施行細則依國土計畫法草案第五十二條規定授權草擬，並參照大法官釋字第四七九號解釋、第五五九號解釋、第五六一號解釋，僅針對國土計畫法草案中細節性、技術性、程序性之事項為規範，作為國土計畫法未來生效施行後之執法補充條款。又本施行細則之範圍，原則上不包括國土計畫法草案中已授權擬具子法之事項，併此敘明。

本施行細則共計二十三條，其要點如下：

- 一、本細則之授權依據。（草案第一條）
- 二、本細則與其他法令之適用順序。（草案第二條）
- 三、國土計畫法第三條第四款所稱「特殊課題」之意義。（草案第三條）
- 四、國土計畫法第四條第九款所稱之「先期規劃階段」之意義（草案第四條）
- 五、國土計畫法第八條第五款與第十一條第四款規定之「管理計畫」之內容。（草案第五條）
- 六、國土計畫法第九條第三款與第十一條第三款規定之「成長管理計畫」之內容。（草案第六條）
- 七、國土計畫法第八條第六款、第九條第四款與第十一條第五款規定「部門綱要計畫」之內容。（草案第七條）
- 八、國土計畫法第八條第七款、第九條第五款與第十一條第六款規定「景觀綱要計畫」之內容。（草案第八條）
- 九、國土計畫法第八條第八款、第九條第六款與第十一條第七款規定「防災綱要計畫」之內容。（草案第九條）

- 十、國土計畫法第九條第七款與第十一條第九款規定「實施及財務計畫」之內容。
(草案第十條)
- 十一、國土計畫法第八條規定「全國土地使用概念圖之比例尺」。(草案第十一條)
- 十二、國土計畫之計畫年期。(草案第十二條)
- 十三、國土計畫法第十四條第一項所稱廣詢意見之適當方法。(草案第十三條)
- 十四、國土計畫擬定或變更之委託研究。(草案第十四條)
- 十五、依國土計畫法第十四條第一項徵求意見所做成紀錄之公開展覽。(草案第十五條)
- 十六、主管機關之審議期間。(草案第十六條)
- 十七、國土計畫書及有關圖說等資訊之取得。(草案第十七條)
- 十八、國土計畫實施狀況之報告與備查。(草案第十八條)
- 十九、國土計畫法第二十八條第一項所稱「開發」之定義。(草案第十九條)
- 二十、開發計畫之內容。(草案第二十條)
- 二十一、開發案件之補正與駁回。(草案第二十一條)
- 二十二、國土計畫法第四十三條處罰之優劣順序。(草案第二十二條)
- 二十三、本施行細則之施行日期。(草案第二十三條)

國土計畫法施行細則草案

條 文	說 明
<p>第一條（授權依據）</p> <p>本細則依國土計畫法（以下簡稱本法）第五十二條規定訂定之。</p>	<p>本細則之授權依據。</p>
<p>第二條（與其他法令之適用順序）</p> <p>本細則所規定之事項，除其他法令另有規定外，應依本細則規定。</p>	<p>本法除施行細則外，另授權制定多項子法，理論上雖皆由主管機關內政部制定，應不致有不同之規定，但若其他子法有不同之規定，將發生如何適用之疑義。按施行細則之功能在於規範細節性、技術性、程序性事項以利本法之施行，故對於本細則所規定之事項，若其他授權子法或法令另有規定，應優先適用其他法令之規定。</p>
<p>第三條（特殊課題之意義）</p> <p>本法第三條第四款所稱之特殊課題之意涵為：</p> <p>一、關於海岸、海域、河川流域、原住民地區、離島地區、國家公園及發展緩慢地區之保育、利用、開發及管理之條件及程序等事項。</p> <p>二、其他經本法第五條第一項行政院所指定之機關以合議方式審議通過並經行政院認定公告之事項。</p>	<p>本法第三條第六款之特定區域計畫乃為解決跨行政區域或一定地區範圍內之特殊課題所為之國土計畫，例如海岸、海域、河川流域、原住民地區、離島地區、國家公園及發展緩慢地區等地區具有特殊性議題之事項，故於本條規定例示。並設概括條款以資適用，且為避免過於廣泛，另規定須經本法第五條第一項行政院所指定之機關以合議方式審議通過始得由行政院認定公告。</p>
<p>第四條（先期規劃階段之意義）</p> <p>本法第四條第九款所稱之先期規劃階段係指計畫初步構想、尚未投入大量人力經費之規劃階段。</p>	<p>本法所稱之先期規劃階段於本法第二十條之立法說明中已有簡單說明，但其以負面解釋之方式非為法規制定之常態，故略加修改而成本條。</p>
<p>第五條（管理計畫之內容）</p> <p>本法第八條第五款規定之管理計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：</p> <p>一、計畫目標。</p> <p>二、國土保育地區之權責管理區範圍。</p> <p>三、管理主體與管理範圍。</p> <p>四、土地使用之管理原則與管理措施。</p> <p>五、經費管理原則與管理措施。</p>	<p>一、管理計畫內容應載明之事項。</p> <p>二、第八條第五款所稱之管理計畫係針對國土保育地區為收事權統一之效而設，因此其管理範圍應僅限於國土保育地區，至於農業發展地區及城鄉發展地區則尊重直轄市、縣（市）主管機關權責，由直轄市、縣（市）主管機關於直轄市、縣（市）國土計畫中</p>

條 文	說 明
<p>六、其他有關管理策略之重要事項。</p> <p>本法第十一條第四款規定之管理計畫其內容應視實際需要包含下列事項：</p> <p>一、計畫目標。</p> <p>二、管理主體與管理範圍。</p> <p>三、土地使用之管理基準與具體管理措施。</p> <p>四、經費管理基準與具體管理措施。</p> <p>五、其他有關具體管理策略之重要事項。</p>	<p>規定，故雖同為管理計畫，但本法第八條第五款與第十一條第四款之意涵並不相同。</p> <p>三、除概念上之不同外，由於兩者位階之不同，第八條第五款之管理計畫乃是屬全國國土計畫之一環，第十一條第四款之管理計畫則屬直轄市、縣（市）國土計畫層級，故在規範密度上兩者有所不同，第八條第五款以較抽象之「管理原則」規範，第十一條第四款則因其有直接適用性，故要求具體可適用之立法操作性概念，故以「管理基準」、「具體管理措施」等規定之。</p>
<p>第六條（成長管理計畫之內容）</p> <p>本法第九條第三款與第十一條第三款規定之成長管理計畫，其內容應視其需要包含下列事項之方法與步驟：</p> <p>一、計畫目標。</p> <p>二、上位計畫之指導內容。</p> <p>三、加強區域競爭力之策略。</p> <p>四、資源與需求之評估。</p> <p>五、資源與需求之管理原則。</p> <p>六、與都市計畫之協調辦法。</p> <p>七、其他有關成長管理之重要事項。</p>	<p>一、成長管理計畫內容應載明之事項。</p> <p>二、成長管理計畫，目的在落實永續發展，控制良好生活環境品質，而對土地使用採取之相關管理辦法，故其重點在於提升競爭力之辦法、以及資源與需求間之協調管理。</p>
<p>第七條（部門綱要計畫之內容）</p> <p>本法第八條第六款規定之部門綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：</p> <p>一、計畫目標。</p> <p>二、落實全國性重大建設之策略。</p> <p>三、其他國土利用上具指導性之重要事項。</p> <p>本法第九條第四款規定之都會區域部門綱要計畫，其內容應視其需要包含下列事項：</p> <p>一、計畫目標。</p> <p>二、上位計畫之指導內容。</p> <p>三、與景觀及防災計畫之整合策略。</p>	<p>一、部門綱要計畫內容應載明之事項。</p> <p>二、按國土計畫各部門對於一定規模以上部門計畫，應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關意見後再行規劃興建，俾確實達成計畫整合與協調目的，亦可節省人力與經費投注的浪費。為求各部門重大建設計畫與全國國土空間結構間影響能相互配合與引導，國土計畫法規定之部門綱要計畫，其內容應符合國家長程重大建設策略之落實，以對各目的事業主管機關主管部門計畫提出目標性、政策性及指導性</p>

條 文	說 明
<p>四、各直轄市、縣（市）關於部門綱要計畫之協調方法與步驟。</p> <p>五、其他與部門計畫整合與協調目的有關之重要事項。</p> <p>本法第十一條第五款規定之部門綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：</p> <p>一、計畫目標。</p> <p>二、上位計畫之指導內容。</p> <p>三、都市發展主要課題與策略。</p> <p>四、現況分析、未來發展方向及構想。</p> <p>五、其他有關部門興辦計畫之重要事項。</p>	<p>之綱要計畫。</p> <p>三、關於所定之部門綱要計畫，內容重點在於各部門計畫中與國土空間結構具有重大關聯者。</p>
<p>第八條（景觀綱要計畫之意義與內容）</p> <p>本法所稱之景觀綱要計畫，指係針對建構全國整體景觀資源，符合景觀保育、管理及維護之需求，所訂定關於景觀規劃、經營之指導性計畫。</p> <p>本法第八條第七款規定之國土景觀綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：</p> <p>一、計畫目標。</p> <p>二、國土景觀資源及相關措施。</p> <p>三、國土景觀系統之建構。</p> <p>四、國土景觀保育、管理及維護原則。</p> <p>五、國土景觀管制事項及基準。</p> <p>六、其他與國土景觀規劃有關之重要事項。</p> <p>本法第九條第五款規定之都會區域景觀綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項之方法與步驟：</p> <p>一、計畫目標、課題與對策。</p> <p>二、計畫範圍。</p> <p>三、上位計畫之指導內容。</p> <p>四、景觀保育、管理及維護辦法。</p> <p>五、景觀管制事項及基準。</p> <p>六、其他與景觀協調有關之重要事項。</p> <p>本法第十一條第六款規定之景觀綱要</p>	<p>一、景觀綱要計畫之意義。</p> <p>二、景觀綱要計畫內容應載明之事項。</p> <p>三、景觀綱要計畫之目的係為提昇整體生活環境品質、重塑景觀特色，做為未來擬定重點景觀計畫、景觀改善計畫，以及推動景觀保育、管理、維護之指導原則。</p> <p>四、第一項之國土景觀綱要計畫係針對我國國情之特殊需要，所訂定關於國土景觀之建設規劃。</p> <p>五、第二項都會區域景觀綱要計畫，應強調與部門綱要計畫及防災綱要計畫之協調整合。</p> <p>六、第三項所定之直轄市、縣（市）景觀綱要計畫，未來俟景觀法草案完成立法程序後，將納入直轄市、縣（市）國土計畫中，其有關事項悉依本法相關規定辦理。</p>

條 文	說 明
<p>計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、計畫目標。 二、景觀資源及景觀相關重大課題。 三、景觀系統之建構。 四、重點景觀地區之指定。 五、景觀規劃、保育、管理及維護原則。 六、其他應加表明事項。 	
<p>第九條（防災綱要計畫之意義內容）</p> <p>本法所稱之防災綱要計畫係指針對國土空間發展之需要，所訂定關於防災空間需求及因應策略之規劃。</p> <p>本法第八條第八款規定之國土防災綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、防災管理目標。 二、防災空間需求。 三、災害因應與策略。 四、其他與防災規劃有關之重要事項。 <p>本法第九條第六款規定之都會區域防災綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、防災管理目標。 二、上位計畫之指導內容。 三、防災規劃原則。 四、災害因應與處理辦法。 五、與部門、景觀計畫之整合方向。 六、其他與防災協調有關之重要事項。 <p>本法第十一條第七款規定之防災綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、防災管理目標。 二、上位計畫之指導內容。 三、防災規劃與訓練辦法。 四、災害因應與處理步驟。 五、災害事後之復原方法。 六、其他與防災措施有關之重要事項。 	<ol style="list-style-type: none"> 一、防災綱要計畫之意義。 二、防災綱要計畫內容應載明之事項。 三、鑑於台灣位處多颱風的亞熱帶地區，每每因颱風過境帶來豪雨災情，影響民眾生活，故全國國土計畫、都會區域計畫及直轄市、縣（市）國土計畫內容加強防災之規劃，以減少災害損失。 四、第二項所定之國土防災綱要計畫，內容重點在整體國土空間發展之需要、防災空間需求以及因應策略之規劃。 五、第三項都會區域防災綱要計畫，內容重點在強調與部門綱要計畫及景觀綱要計畫之協調配合。 六、第四項直轄市、縣（市）之防災綱要計畫，內容重點在加強防災之辦法規劃與因應措施。
<p>第十條（實施及財務計畫之內容）</p>	<ol style="list-style-type: none"> 一、實施及財務計畫內容應載明之事項。

條 文	說 明
<p>本法第九條第七款與第十一條第九款規定之實施及財務計畫，其內容應視實際需要包含下列事項：</p> <p>一、經費來源及依據。</p> <p>二、經費實施內容及預定進度。</p> <p>三、經費收支管理及運用辦法。</p> <p>四、經費收支估算與財務效益。</p> <p>五、與財務有關之重要事項。</p>	<p>二、按財務為計畫之本，實施及財務計畫目的在確保各計畫之收支平衡，進而達成其他各計畫之實施目標。</p> <p>三、國土計畫擬定層次須有經費來源及實施規定，惟具體經費來源應依地方稅法通則第五條或依都市計畫法第七十七條第二項籌措，則由主管機關自行考量。</p>
<p>第十一條（全國土地使用概念圖比例尺）</p> <p>本法第八條規定之全國土地使用概念圖，其比例尺規模為五十萬分之一。</p>	<p>參照本法第八條之立法理由說明，全國土地使用概念圖主要內容係指，對全國土地利用作綱要性之規劃，是以該概念圖雖不必太過細緻，但其比例尺仍須有一定範圍限制，爰參照學者、專家意見明定其比例尺規模。</p>
<p>第十二條（國土計畫年期）</p> <p>國土計畫之計畫年期應依據現在及既往情況，並預計十五年內之發展情形訂定之。</p>	<p>本法第八條所稱之全國國土計畫、都會區域計畫、直轄市、縣（市）國土計畫之計畫年期，爰參考都市計畫法第五條，以一定年數為上限，並訂為十五年。至於特定區域計畫，依本法第十條，應由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之，為顧及彈性，未設年數限制。</p>
<p>第十三條（意見之徵求）</p> <p>本法第十四條第一項所稱之適當方法，包括透過政府公報、新聞紙及網際網路等方法徵求意見。</p> <p>國土計畫之擬訂及審議應徵詢有關政府機關、事業單位及本法第四十六條所稱之國土規劃研究機構之意見。</p>	<p>本法第十四條第一項規定，國土計畫擬訂前及擬訂期間，應邀集專家、學者、人民團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見。惟該條所稱其他適當方法究何所指，尚不明確。爰將所謂其他適當方法明列如左。另參考區域計畫法施行細則第四條、第七條，規定國土計畫之擬訂及審議應徵詢有關政府機關、事業單位及本法第四十六條所稱之國土規劃研究機構之意見。</p>
<p>第十四條（委託研究）</p> <p>依本法規定辦理國土計畫之擬定或變更，主管機關於必要時得委託有關機關、學術團體或其他專業機構研究擬訂之。</p>	<p>國土計畫之擬定或變更牽涉複雜之專業知識，除以本法第十四條所稱廣詢意見之方式以求計畫周延外，爰參考區域計畫法施行細則第三條，規定主管機關於必要</p>

條 文	說 明
	時得委託有關機關、學術團體或其他專業機構研究擬訂。
<p>第十五條（紀錄之公開）</p> <p>依本法第十四條第一項徵求意見所做成之紀錄得公開展覽。</p>	<p>國土計畫影響人民現存權益以及對未來經濟規劃甚鉅，除國土計畫書、圖外，依本法第十四條第一項所得意見、記錄要旨亦應公開展覽，期使計畫作成更見周延。惟該等意見之公開牽涉意見提供者之意願，因此規定得公開展覽，而非強制公開。</p>
<p>第十六條（人民對國土計畫意見之審議期間）</p> <p>主管機關依本法第十四條第三項審議國土計畫，應於六十天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以六十天為限。</p>	<p>依本法第十四條之立法理由第四點，施行細則應規定主管機關審議國土計畫之期限，故仿照都市計畫法第十九條第二項，規定主管機關之審議期限以六十天為限，惟有特殊情形者，得延長六十天。</p>
<p>第十七條（資料之取得）</p> <p>國土計畫公告實施後，人民得向主管機關申請閱覽或複印該國土計畫書及有關圖說。</p> <p>前項申請閱覽或複印資料，主管機關得依規費法之相關規定收取費用。</p>	<p>國土計畫牽涉繁雜，僅藉公開展覽之機會恐無法使權益相關之民眾確實瞭解計畫內容，爰參考區域計畫法施行細則第八條，規定人民得向主管機關索取該國土計畫書及有關圖說。又基於使用者付費之原則，規定人民應繳納規費後，始得索取。</p>
<p>第十八條（報告與備查）</p> <p>國土計畫經發布實施後，直轄市、縣（市）政府應於每年度終了一個月內編列實施狀況報告，分別層報中央主管機關備查。</p>	<p>國土計畫期間長久，為求確實執行，爰參考都市計畫法第八十六條，規定直轄市、縣（市）政府應於每年終了一個月內編列報告，層報中央主管機關備查，以利掌握計畫執行情形。</p>
<p>第十九條（開發之定義）</p> <p>本法第二十八條第一項所稱之開發，指為施工、興建工程及其他變更地形地貌之行爲而言。</p>	<p>一、明訂開發之定義。</p> <p>二、關於開發之定義，究應訂定於國土計畫法本文、施行細則或相關子法中？此一問題，誠值討論。由於本法諸多條文均有「開發」之用語，而「開發」一詞文義並非顯屬明確，故宜訂定於國土計畫法為妥。然國土計畫法並未就此明文，故於施行細則中加以訂定，以明其義。或謂可訂定於相關子法，但如此將使「開發」概念於國土</p>

條 文	說 明
	計畫法中欠缺整體性之解釋，似有未妥。
<p>第二十條（開發計畫之內容）</p> <p>本法第二十八條第二項所稱開發計畫，應包括下列內容：</p> <p>一、開發內容分析。</p> <p>二、基地環境資料分析。</p> <p>三、實質發展計畫。</p> <p>四、公共設施營運管理計畫。</p> <p>五、平地之整地排水工程。</p> <p>六、其他應表明事項。</p>	<p>依本法第二十八條第二項，開發者須檢具開發計畫始得向直轄市、縣（市）主管機關申請開發許可，惟開發計畫之內容國土法並未規定，應予施行細則規定其內容，以供申請開發許可之人民檢具，並使主管機關有審查之方向，故本條乃仿照區域計畫法施行細則第十六條之一第一項之規定，訂定開發計畫應有之內容。</p>
<p>第二十一條（開發案件之補正與駁回）</p> <p>直轄市、縣（市）政府受理本法第二十八條第二項之申請開發案件後，經查對開發計畫與有關文件有須補正者，應通知申請人限期命一次補正；屆期未補正者，直轄市、縣（市）政府得駁回其申請。</p>	<p>一、明訂直轄市政府或縣市政府受理開發案件後，若申請人之申請文件有所欠缺，應通知其限期補正，若未補正，則得予以駁回，以兼顧人民權利之保障與行政效能之確保。另外，於申請人逾越補正期限而為補正，而主管機關尚未駁回其申請者，不得以此為由駁回其申請。又為免造成多次補正造成延宕，故補正以一次為限。</p> <p>二、本條係參酌區域計畫法施行細則第十六條之二所訂定。依區域計畫法施行細則第十六條之二，若申請人逾期未補正者，則主管機關「應」駁回其申請。而於本施行細則中，則可改為「得」駁回申請，此係對直轄市、縣市政府之權限授與，於申請人逾越補正期限而未補正者，直轄市、縣市政府有權駁回其申請。</p>

條 文	說 明
<p>第二十二條（處罰順序）</p> <p>主管機關依本法第四十三條規定處罰使用人、管理人或所有權人時，應優先處罰使用人及管理人並副知所有權人。</p> <p>使用人及管理人未依前項規定恢復原狀，得處罰所有人並命其恢復原狀。</p>	<p>按行為之處罰，原則上應以行為人為對象，例外於具備適當、必要、充分之理由時，始得處罰所有權人，爰參酌最高法院九十一年判字第二三號判決之意旨，明訂依本法第四十三條為處罰時，應優先處罰使用人、管理人；至於所有權人則於使用人及管理人未恢復原狀時，始列為本條之處罰對象，以明確本法第四十三條之適用。</p>
<p>第二十三條（施行日期）</p> <p>本細則自發布日施行。</p>	<p>本細則之施行日期。</p>

（資料來源：本研究整理）

第三節 國土功能分區劃設、劃分及變更作業準則立法原則

壹、國土功能分區之劃設、劃分及變更

依國土計畫法草案之規定，未來國土區分為國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區等三大功能分區。其中國土保育地區之劃設，依同法草案第八條第五款規定，係全國國土計畫內容應載明之事項；亦即，國土保育地區由中央主管機關（內政部）劃設，並載明於全國國土計畫中。至於農業發展地區及城鄉發展地區之劃設，依同法草案第十一條第四款規定，係直轄市、縣（市）國土計畫內容應載明之事項；亦即，農業發展地區及城鄉發展地區則由直轄市、縣（市）主管機關劃設，並載明於直轄市、縣（市）國土計畫中。

另依國土計畫法草案第二十二條第一、二項規定：「國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區之劃設，得視實際需要，再予劃分。國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。」準此，國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區等三大功能分區得視實際需要，再予細分次分區，且都市計畫以外土地，並得視其實際需要，劃設各種公共設施等用地。而此等次分區及公共設施等用地，究係應於國土計畫中載明，抑或由主管機關於劃設、劃分後，再另行以命令公告之？對此，國土計畫法草案並未明示。惟就同法草案第五條及第十一條關於全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫之應載明事項之規定內容以觀，解釋上係於國土計畫中載明，應無疑義。再者，依同法草案第十七條規定國土計畫公告實施後，由其擬訂機關每五年通盤檢討一次；於是，國土計畫中原劃設、載明之國土功能分區、次分區及各種公共設施等用地，將因定期通盤檢討之結果，而有予以變更之必要。

而國土功能分區及其次分區等，究應如何劃設、劃分及何種條件下應為變更？為引導、規範中央及直轄市、縣（市）主管機關劃設、變更國土功能分區之作業，國土計畫法草案第二十二條第三項爰規定，有關國土功能分區劃設、劃分及變更作業準則，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之。以下，本研究對此授權準則之研訂方向，予以分析。

貳、國土保育地區劃設、劃分及變更應有之準則

一、應確立國土保育地區之劃設目標及管理架構

近年來，歷次之颱風與豪雨，造成了我國人民生命、財產之重大損害，論諸成因，雖是天有不測之風雲，但人類對大自然之過度開發，國土規劃管理之不力，咸認為是造成天災損害擴大之主因。有鑑於此，內政部在國土計畫法草案國土法草案立法總說明中，所列我國目前國土規劃之十大問題，「未能落實國土保育與保安，造成環境破壞。」即為其一，可見主管機關已開始正視我國自然環境保護之必要，並在該草案中試圖建立未來我國國土保育地區劃設原則、管理架構之基本雛形。

就劃設原則而言，依國土法草案第二十一條規定：「國土保育地區：為保護自然資源、生物多樣性、自然景觀、文化資產及防治天然災害、確保國防安全，並限制一定開發利用或建築行為之地區。」可知國土保育地區劃設所欲達成之目標多樣，包含以下幾項：

1. 保護自然資源。
2. 保護生物多樣性。
3. 保護自然景觀。
4. 維護文化資產。
5. 防治天然災害。
6. 確保國防安全。

以上六項劃設目的，絕大部分適當且具有必要性列入國土保育地區之劃設目的；然而，第六項「確保國防安全」是否宜設定成國土保育地區？在學理上即有不同看法⁸，惟若僅就草案條文觀之，只要我國國土符合上述六項目的需求之一者，即有劃入國土保育地區加以特別保護、限制開發之必要，例如國土法草案第四條第二款即明定：「海域、海岸、森林及山坡地等環境敏感地區應限制開發」，例示海域、海岸、森林及山坡地等生態環境敏感，容易因人為開發造成環境不可回復之地區，必須對土地利用實施管制以確保生態環境之完整。

⁸ 請參見黃書禮，國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃（第一期）期末報告書，內政部委託研究計畫，民國 95 年 1 月，其所劃設之國土保育地區次分區並無國防安全區之劃設。

同時，在國土永續、均衡發展的大前提下（國土法草案第一條參照），整理國土法草案以下各條之規定，可知國土保育地區之管理架構大致輪廓為：

1. 國土保育地區應訂定管理計畫以指導土地保育。（國土法草案第三條第七款）
2. 國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，環境敏感地區應限制開發。（國土法草案第四條第二款前段）
3. 涉及國土保安及生態敏感之保育地區，土地以維持公有為原則。（國土法草案第四條第二款後段）
4. 國土保育地區之水、土、林管理業務應予整合，並進行整體規劃。（國土法草案第四條第三款）
5. 全國國土計畫應載明國土保育地區之劃設及管理計畫⁹。（國土法草案第八條第五款）
6. 國土保育地區應限制一定開發利用或建築行為。（國土法草案第二十一條第一款後段）
7. 國土保育地區得視實際需要，再予劃分。（國土法草案第二十二條第一項）
8. 國土保育地區劃設時應視管理之需要劃分權責管理區，並協調權責管理區內有管轄權之機關，擬訂主協辦機關辦理國土利用監測及查報。（國土法草案二十三條）
9. 國土保育地區不得申請開發許可。（國土法草案第二十八條第一項）
10. 國土保育地區以供國土保安及生態保育使用為主，其土地、建築物及設施之使用，不得妨礙劃設之目的。（國土法草案第三十七條第一款）
11. 國土保育地區原依區域計畫法使用編定之土地、建築物及設施，與國土保育地區土地使用管制內容不符者，其建築物及設施均准修繕、改建及重建；其屬依該法得建築而未建築之土地，准予新建之；其屬農業使用之土地，准予作原來之合法使用。政府為急迫性之國土保安及生態保育需要前者土地、建築物及設施，仍應依本法管制。（國土法草案第四十一條第一項、第二項）
12. 政府為急迫性之國土保安及生態保育需要，有取得前條國土保育地區之土地、建築物及設施之必要者，得價購或徵收之。原依區域計畫法編定之原來

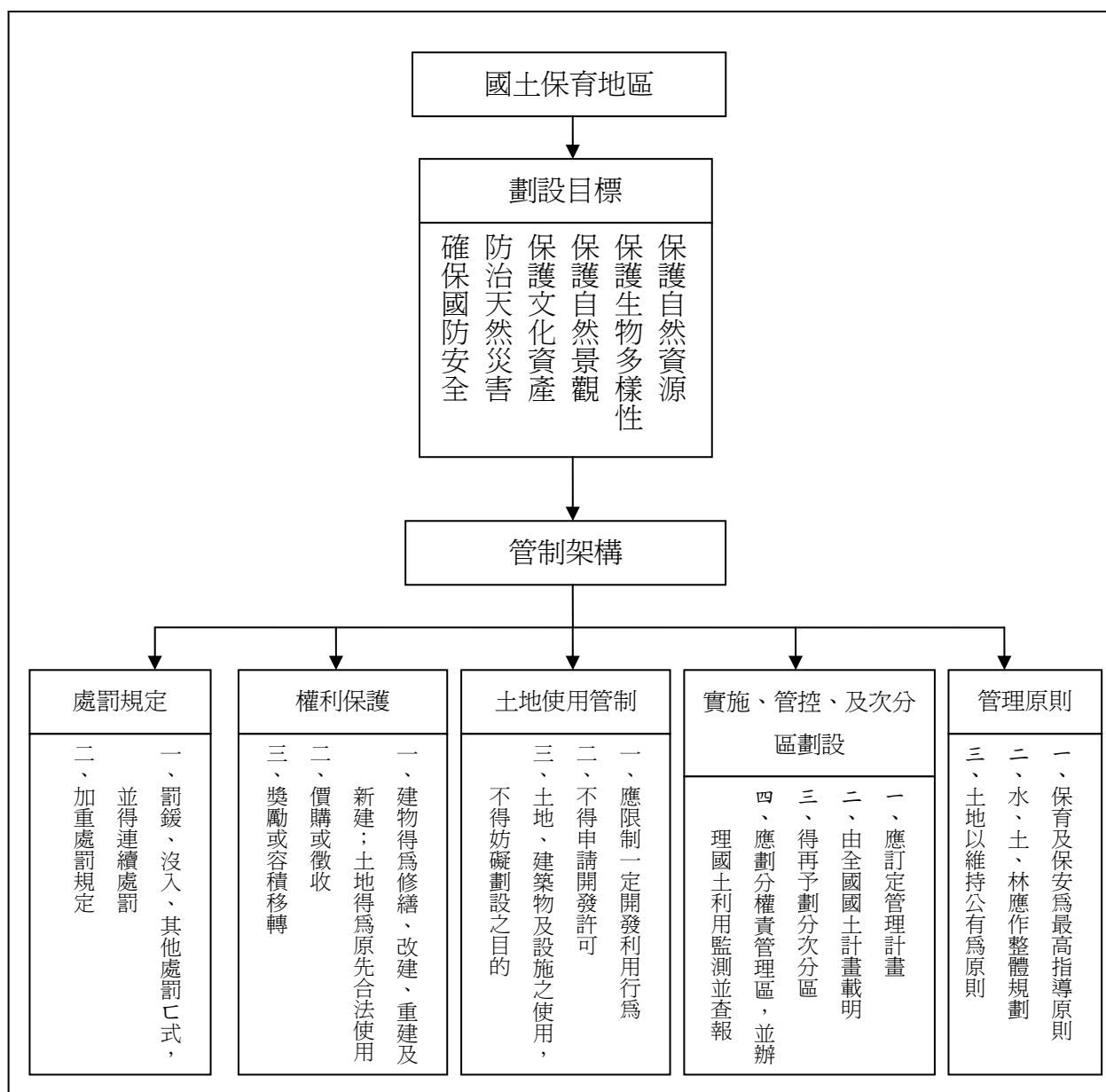
⁹ 值得注意的是，關於國土保育地區之劃設及管理事項僅在全國國土計畫應載明事項中規定，其他下級計畫如都會區域計畫、直轄市、縣（市）計畫等均無規定必須載明國土保育地區之劃設及管理事項，是故，因為全國國土計畫依草案第十三條第一款規定乃由中央主管機關所擬訂，因此或可推斷主管機關有意將國土保育地區之劃設及管理劃歸中央權限，而地方僅能配合全國國土計畫實施國土保育地區之管理。

合法使用土地、建築物及設施，與國土保育地區土地使用管制內容不符者，主管機關得予以提供獎勵，或以容積移轉方式辦理，使其符合國土保育地區及農業發展地區土地使用管制。(國土法草案第四十二條第一、二項)

13. 於不得申請開發許可之國土保育地區擅自開發者，處新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。違反依第三十八條第二項所定管制規則而使用土地者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。依前二項規定處罰者，得將其所使用之機具沒入，並得限期令其變更使用、停止使用或恢復原狀；屆期不遵行者，得按次連續處罰。必要時，並得停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。(國土法草案第四十三條第一、二、三項)
14. 前條(國土法第四十三條)第一項或第二項情形，因而破壞地形、地貌致不能恢復原狀且情節重大者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。犯本條之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不沒收之。第一項情形致釀成災害者，加重其刑至二分之一；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金。(國土法草案第四十四條第一、二、三項)

綜上所述，國土保育地區之劃設目標及管理架構略，得以下圖表示之：

圖 2-2 國土保育地區劃設目標及管理架構概念圖



(資料來源：本研究整理)

二、國土保育地區之劃設原則

國土保育地區既有「保護自然資源、生物多樣性、自然景觀、文化資產及防治天然災害、確保國防安全」六大劃設目標，那麼原則上未來國土法草案通過施行後，國土有符合這六項劃設需求之一者應劃歸國土保育地區無疑；惟更細緻劃設原則要求，則並非純屬法律學之範疇，而兼含土地規劃學、生態學學等等諸多學門之內涵，因此，目前學者見解認為國土保育地區劃設之基本原則如下¹⁰：

¹⁰ 賴宗裕、陳立夫，國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合，內政部營建署委託研究

1. 考量國土敏感地區或環境保育地區之自然條件

劃設為國土保育地區之國土，應避免環境或資源遭受破壞，或避免不當的利用對生活環境造成不良影響，以維護其生態、環境、古蹟、自然資源、環境敏感地區之完整。

2. 評估環境敏感程度

環境對於人為利用之敏感程度，將影響其劃設、劃分之等級，在環境特別敏感之地區，例如易形成天然災害之地區，管制必須最為嚴格，徹底保護生態資源不受侵擾，其敏感程度較低者，則可適量、適度、適時開放低度之開發行為，至於敏感程度更低者，或可作有限度的開放觀光。

3. 資源保育之完整性

為求自然資源或人為資源保育之完整性，應針對影響地區劃設之，例如水源水質保護區或飲用水取水口一定距離之地區等。

4. 防止天然災害之發生

國土保育區之劃設、管理除必須有效確保資源保育之完整性外，亦須考量土石流、河川氾濫等自然災害之防止，以確保人民生命財產安全。

5. 確保國防安全

為確保整體國防安全，對於有戰略價值及戰術功能之國防設施或軍事地區，有必要劃設一定範圍加以管制，以維護國防安全。

6. 最小變動原則

國土保育地區由於其保護生態、環境、古蹟、自然資源、環境敏感地區之必要性，因此其對人民土地使用權之限制程度厥為三大功能分區中之最，勢必對未來被劃入國土保育地區之土地所有權人造成財產權之重大限制。考量到民眾可能之反彈，國土保育地區之劃設應以現有之限制發展地區為劃設基準，避免不當增加新的限制地區，以減少民眾之抗爭。

7. 上位計畫之影響情形

縣市綜合發展計畫、相關部門計畫、都市計畫、國家重大建設計畫…等計畫，皆會引導、影響土地利用方向，提供城市或國土發展之遠景，因此國土保育地區之劃設，必須與上述各項計畫協調、整合。

參考上述學者所提出之七大規劃原則，本研究計畫試擬「國土功能分區劃設、及變更準則」中，國土保育地區之劃設必須注意以下之四大面向：

1. 必須有保護天然資源、人為資源之整體完整性，確保國防安全，並有效防止天然災害之發生之必要性始得劃入。
2. 以現行限制地區為劃設基準，審慎增加有必要劃入國土保育地區之地區。
3. 依環境敏感程度，分區分級劃設次分區。
4. 必須與各級計畫相互協調、整合。

三、國土保育地區劃分原則

關於國土保育地區次分區之劃分，歷年來行政機關及學者間之研究成果容有相當大的差異，經建會在 1996 年推出之國土綜合開發計畫中，關於限制發展地區下除了包括國防安全而劃設的要塞、重要軍事管制區外，尚包括為了生態維護及資源保育而劃設的四大類敏感區，即生態維護、文化景觀、資源生產、天然災害等；而學者賴宗裕等則劃分為「國土資源保安區」、「生態景觀保育區」及「國家公園保護區」三大區，至於與本研究計畫同為國土規劃前置作業辦理計畫之子計畫 10，黃書禮教授則更加細分為「生態資源保育區」、「景觀資源保育區」、「水資源保育區」及「災害潛勢區」四大區。

由於本研究計畫與黃書禮教授所主持之子計畫 10 同為國土規劃前置作業辦理計畫 13 個研究子計畫之一，為使此大型計畫具有整合性、一體性，優先採酌子計畫 10 之研究成果為研究基礎，較為妥適。因此本研究計劃即欲以子計畫 10 之研究成果，作為國土保育地區劃設、劃分及變更劃設準則之法制化基礎。

惟值得注意的是，子計畫 10 並無國防安全區此次分區之劃設，與國土法草案第二十一條之規定有所出入，固然國防安全區與國土保育區保護天然資源及人文資源的主要目標不相類似，在規劃學上國土保育地區有不宜列入國防安全區之爭議，然草案第二十一條既明文規定「確保國防安全」為國土保育地區之劃設目標之一，則就法論法，國土保育地區之次分區應有國防安全區之配套劃設，始能全盤落實國土保育地區之六大劃設目標，故此，就國防安全區而言，本研究計畫認為仍應有國防安全區之劃設，而參考賴宗裕教授之研究成果加以增補，至於「確保國防安全」是否宜列入國土保育地區之劃設目標？則宜作為未來主管機關修正國土法草案之重要考量意見。

根據內政部營建署委託黃書禮教授研究之子計畫 10—「國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃（第一期）」¹¹，依上述國土保育地區劃設目標之不同，國土保育地區可再劃分為¹²：

1. 生態資源保育區

本次分區劃設之主要原則為「維護生態資源之多樣性」，分區目的在於保護保育類野生動物與稀有及瀕危植物之棲息環境、生物多樣性熱點以及重要生態系，確保生態資源之維護。

2. 景觀資源保育區

本次分區劃設之主要原則為「保存自然景觀與文化資產」，分區目的在於保存特殊與未經人為開發之自然景觀、以及具有紀念價值及特殊景緻之人文資產，以確保景觀資源之保存。

3. 水資源保育區

本次分區劃設主要原則為「確保水資源之可利用性」，分區目的保護水庫與河川及其蓄水範圍之水源涵養與蓄水功能，以確保各種水資源之可利用性。

4. 災害資源保育區

本次分區劃設主要原則為「降低天然災害造成之損失」，分區目的在於限制地質與洪澇等天然災害之高危險地區之開發與利用，以避免天然災害導致的各種損失。

5. 國防安全區¹³

本次分區劃設主要原則為「確保國家安全」，分區目的在於管制要塞堡壘與重要軍事設施管制區等涉及國防安全地區，維護其戰略及戰術之價值，以確保國防與國家發展之安全。

其下又各自有次分級及次分區之劃設，其劃分原則圖示如下：

¹¹ 黃書禮，國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃（第一期）期末報告，內政部營建署市鄉局委託研究計畫，民國 95 年 1 月。

¹² 黃書禮，國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃（第一期）期末報告，頁 3-17，內政部營建署市鄉局委託研究計畫，民國 95 年 1 月。

¹³ 本次分區之劃設係參考學者賴宗裕，國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合，頁 151 以下，內政部營建署委託研究計畫，民國 94 年 6 月。

表 2-2 國土保育地區分級分區劃設表

	生態資源保育區	景觀資源保育區	水資源保育區	災害潛勢區
應保育之範圍	1. 內陸及內陸水域 • 生態系 • 特定植物棲地 • 特定動物棲地 2. 海岸與海洋 • 生態系 • 特定植物棲地 • 特定動物棲地	1. 自然景觀 • 岩石圈 • 水圈 • 生物圈 2. 人文景觀 • 古蹟 • 遺址 • 文化景觀	1. 地面水 • 河川 • 集水區 • 水庫 • 埤塘水圳 2. 地下水	1. 地質災害 • 地震 • 土石流 • 崩塌 • 地滑 • 地層下陷 2. 洪澇災害 • 一般洪災 • 一般澇災 3. 海岸災害 • 海岸溢淹 • 海岸侵蝕 • 海嘯
劃設原則	1. 保護保育類野生動物及其棲息環境 2. 保護稀有及瀕危植物及其棲息環境 3. 保護動物多樣性熱點 4. 保護植群多樣性 5. 保護重要與特殊生態系	1. 保護台灣地區地景保育景點 2. 保護生物圈中之自然景觀 3. 保護未經人為開發之自然景觀 4. 保存遺址與文化景觀	1. 確保集水區不受污染 2. 確保河川不受污染 3. 確保地下水補注地區不受污染 4. 確保水庫蓄水地區不受破壞	1. 避免或減少地質災害造成之損失 2. 避免或減少洪澇災害造成之損失 3. 避免或減少海岸災害造成之損失
分級原則	1. 生態資源易受干擾之程度 2. 既有使用行為之衝突程度 3. 既有法令保護區管制之嚴格程度	1. 保護台灣地區地景保育景點 2. 保護生物圈中之自然景觀 3. 保護未經人為開發之自然景觀 4. 保存遺址與文化景觀	1. 水源涵養之敏感程度 2. 與既有使用行為之衝突程度 3. 既有法令保護區管制之嚴格程度	1. 天然災害潛在危險之程度 2. 依法令規範保護區之管制嚴格程度
劃設準則與分級	一級	一級	一級	一級
	<p>法令保護區：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 自然保留區（生態資源部分） 2. 野生動物保護區（核心區、緩衝區） 3. 國土復育促進地區（生態環境破壞退化地區） 4. 海岸保護地帶（生態資源部分） 5. 國有林自然保護區（生態資源部分） 6. 國家公園（生態保護區） 7. 野生動物重要棲息環境 8. 保安林（自然保育保安林） 9. 國家森林遊樂區（森林生態保育區） 10. 沿海保護區（一級）（生態資源部分） <p>研究調查：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 動物多樣性熱點分布 2. 植群多樣性分布 3. 重要河川生態系 	<p>法令保護區：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 自然保留區（景觀資源部分） 2. 國有林自然保護區 3. 保安林（風景保安林） 4. 國家公園（特別景觀區與史蹟保存區） 5. 國家森林遊樂區（景觀保護區） 6. 溫泉露頭一定範圍 7. 國家級（一級）遺址 8. 沿海保護區（一級） 9. 海岸保護地帶 	<p>法令保護區：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 飲用水取水口一定距離內之地區 2. 飲用水水源水質保護區 3. 水庫蓄水範圍 4. 特定水土保持區（水庫集水區、主要河川集水區） 5. 保安林（水源涵養保安林） <p>研究調查：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 河川分布（主要河川） 2. 埤塘、水圳分布 	<p>法令保護區：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 特定水土保持區（土石流、崩塌地、其他項目） 2. 保安林（土砂捍止、飛砂防止、墜石防止、防風、水害防備、潮害防備） 3. 加強保育地 4. 國土復育促進地區（土石流高潛勢溪流影響危險地區、嚴重崩塌地區） 5. 水道治理計畫線範圍 6. 活動斷層一定範圍內之地區 <p>研究調查：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 地質災害高敏感區 2. 土石流高潛勢地區
二級	二級	二級	二級	
	<p>法令保護區：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 水產動植物繁殖保育區 2. 沿海保護區（二級）（生態資源部分） 3. 野生動物保護區（永續利用區） <p>研究調查：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 天然林分布 2. 重要野鳥棲地（IBA） 3. 濕地分布 4. 天然海岸線 5. 珊瑚礁分布 	<p>法令保護區：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 國家級風景特定區 2. 國家公園（一般管制區與遊憩區） 3. 國家森林遊樂區（營林區與育樂設施區） 4. 文化景觀 5. 地質景觀地點 6. 重點景觀地區 7. 沿海保護區（二級） <p>研究調查：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 天然海岸線 2. 31 處地景保育地質公園 3. 台灣地區地景保育景點 	<p>法令保護區：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 自來水水質水量保護區 <p>研究調查：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 水庫集水區 2. 地下水補注區 3. 人工湖地區 	<p>法令保護區：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 河川區域 2. 嚴重地層下陷地區 <p>研究調查：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 高淹水潛勢地區 2. 海岸侵蝕防護區 3. 暴潮溢淹防護區 4. 洪氾溢淹防護區 5. 地層下陷防護區

（資料來源：黃書禮，國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃第一期期末報告書，2006）

至於國防安全區，則係參考營建署委託賴宗裕教授研究之「國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合」，為確保整體國防安全整體安全，維持戰略及戰術價值之需要者劃為一級國防安全區，禁止地區其地區內土地開發使用情況；為確保海防及軍事設施安全，同時維持作戰時之戰略及戰術價值者，劃為二級國防安全區，在不影響國防安全維持工作的前提下，得限制其地區內土地開發使用。

四、國土保育地區變更原則

所謂變更，意指次分區之變更？或指國土三大功能分區之變更？或是兼而有之？從國土法草案中第二十二條文義不能得出確切答案。惟在本研究計畫所召開之第一次專家學者座談會，與會人士有認為認為本條所指之變更係指國土功能分區之變更¹⁴，本研究計畫採之，至於次分區之變更，則必須藉由計畫加以變更。因此，原則上國土功能地區之變更應依國土法草案第十七條之計畫變更程序為之，或者是依國土法草案第三十二條第一項後段之規定循開發許可制將農業發展地區變更為城鄉發展地區，惟因國土保育地區不得申請開發許可，因此國土保育地區之變更僅得依計畫變更之管道為之。

關於國土保育地區之變更原則，本研究計畫擬提出兩項原則如下：

(一) 程序上僅能透過計畫加以變更，不得循開發許可制加以變更

國土法草案第二十八條第一項規定甚明：「國土保育地區不得申請開發許可」，因此依法不能循開發許可之途徑將國土保育地區變更為農業發展地區，更不得變更為城鄉發展地區，蓋國土保育地區之所設，即在於保護天然資源及人為資源之完整性，不受人為開發破壞，若可藉由開發許可一舉推翻國土保育地區之土地使用管制，則國土永續發展之理想勢必流於空談，因此即便國土法草案第二十八條第一項已明定國土保育地區不得申請開發許可，但此條款不論未來國土法草案如何修正，均不宜動搖。

(二) 對是否宜變更有所疑義時，宜保留為國土保育地區

若未來城鄉發展地區或農業發展地區符合國土保育地區之劃設要件，而有必要加以保護，即應變更劃入國土保育地區；反之，若已不再符合國土保育地區劃設要件之地區，則可藉由計畫變更之公開審議程序變更為農業發展地區或城鄉發展地區；如對是否改劃入或改劃出國土保育地區有所疑義，則採最大資源保護原則，有疑義時，皆宜劃入國土保育地區。

¹⁴ 請見本研究計畫附錄四，第一次專家學者座談會會議記錄。

參、農業發展地區之劃設、劃分及變更準則

一、前言

根據國土法草案第二十一條第二款對農業發展地區之定義規定，所謂農業發展地區，是指為農業發展及維持糧食安全之需要，而供農業使用之地區。而國土法草案第二十二條規定，農業發展機關劃設後，得設實際需要再予劃分，並授權中央主管機關與目的事業主管機關訂定有關國土功能分區劃設、劃分及變更之作業準則。

惟國土三大功能分區之劃設、劃分與變更，不僅涉及國土計畫之實施，更關係人民之權益。由於台灣區農業用地在現行管制體系下產生種種問題，例如未作整體規劃，欠缺遠景；未兼顧保育及保安，形成土地破壞；水、土、林業務缺乏有效管理整合；重要農業生產環境未能確保完整，影響農業之經營管理等等。是故，以下將探討農業發展地區在劃設、劃分及變更方面所應依循之準則，供相關主管機關酌參。

二、農業發展地區之劃設準則

所謂劃設，係指農業發展地區之劃設。關於劃設之基本原則學者持有以下見解：

- (一) 黃書禮在其 2004 年之研究計畫「農業資源空間規劃配置構想計畫-農地資源規劃與管理建議」中歸納出下列農業發展區規劃必須考量的因素，包括農業發展潛力及農業發展限制兩方面，其中農業發展潛力又分為自然潛力（劃設準則為各類作物之土壤適栽程度）與人為潛力（劃設準則為水利灌溉區、農地重劃區）；農業發展限制又分為農地之地景變遷（劃設準則包括農業地景之穿孔、碎裂、切割程度）及城鄉蔓延（劃設準則包括與都市計畫之距離、單位面積內之建成環境）。
- (二) 日本在劃定農用地區域時，係考慮土地位置、地形及其他自然條件；土地利用之動向、地域人口及產業之將來預測；國土資源之合理利用及與其他土地利用計畫之調和；地域農業經營之動向；與農業生產基盤整備開發計畫有關連之其他計畫事項。

由此可見，農業發展地區之劃設須同時考慮自然及人為因素方面的因素，始可達成農業發展與經營之雙重目標。經本研究計畫分析以上見解，關於劃設農業地區之基本原則應以土地潛力與農業經營方向為重。

三、農業發展地區之劃分準則

所謂劃分，係指農業發展地區底下次分區之劃分。首先，關於次分區劃分之準則，學者提出下列方式：

- (一) 林正鈞在其 1997 年研究計畫「台灣農業區劃分調整研究」中採用兩種評估模式將台灣地區之農地加以分級，第一種評估模式係根據農地之自然條件（如水源、氣候、地形等）、社會經濟條件（如交通等時圈、等地價線及其他發展程度指標）評估農地發展潛力；第二種評估模式是考量農業自然條件、農業社經條件與非農業社經條件等。
- (二) 陳明燦在其 2003 年研究計畫「未來國土計畫與管理體系下農地管理機制調適方向之研究」中歸納出農地分級之理念與原則，其認為應以地力肥沃度、保護優先性等作為判定之基準。
- (三) 美國土壤保持局在界定重要農地時，首先考慮土壤特性，其次考慮氣候和水文地質基礎。
- (四) 德國實務經驗係以土地質量（以土壤類型、土壤形成和地質來源、土壤狀態作為分級指標）與自然條件決定農業土地之利用方式。
- (五) 顏愛靜、賴宗裕及陳立夫在其研究計畫「新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之研究」認為應考量以下層面：確保糧食安全及農業生產環境之完整、尊重現有農地劃設之原則與容許使用之項目、考量農地用情形及所在區位與城鄉發展地區之關係。

其次，關於農業發展地區之次分區分類，林正鈞在其 1997 年研究計畫「台灣農業區劃分調整研究」中認為，農地應規劃為重要農業發展區、次要農業發展區、及不適農業發展區；而鄭詩華於 1991 年研究計畫「台灣建立農地許可轉用制度之研究」中認為，依目前都市土地使用分區體制，非都市農地使用分區除應劃分為特定農業區與一般農業區以外，農地並應細分為第一種農地（農業生產力高，經農地重列事業完成，且具備可利用高性能農業機械經營者）、第二種農地（緩衝地帶的農地）與第三種農地（已施行土地重列事業地區之農地）；另外，吳清輝在其 1998 年發表之「加強農地管理、落實農地農用」中，將農地界定為重要農業生產用地（特定農業區中的農牧用地）、保育用地（以保育區及森林區為主，其利用不得有礙水土保持與生態保育功能）及次要農業生產用地（農業生產力較低，農業公共設施較不足之地區）者。

第一種見解及第三種見解，與美國在 1976 年清查重要農地時，把農地分為重要農地 (prime farm land)、特種農地 (unique farm land)、州重要農地 (farm land of statewide importance)、地方重要農地 (farm land of local importance)，有某程度上之相似性，值得中央主管機關作為劃設次分區之重要參考。

除此以外，美國奧瑞崗州之農地分級分區管理制度，將農地分為永久農業使用區、都市成長邊界、遠郊地區；日本農業振興地域整備法則將農用地分為以下四類：農地（以耕作為目的）、採草放牧地（為耕作養畜而供採草放牧）、混牧林地（供竹木生育並同時提供採草放牧）及農業用設施用地（供前三種農用地之保全或利用上必要設施使用之土地，及供作為耕作養畜所必要農業設施使用之土地），均依照土地特殊性質而加以分類利用之經驗，值得我國在訂定次分區之劃分準則時加以斟酌。

綜上所述，關於農業發展地區次分區之劃分原則，應以涉及土地潛力之細類項目為基礎，對農地予以分級。

四、農業發展地區之變更準則

所謂變更，是否包含次分區之變更，亦或僅及於國土三大功能分區之變更，學者間存有爭議。惟多數見解¹⁵認為農業發展地區之變更，應僅及於國土功能分區之變更，次分區之變更必須藉由計畫作為變更手段，合先敘明。關於農業發展地區之變更準則，擬說明如下：

- (一) 承前所述，農業發展地區之劃設有其一定之準則，是故，關於農業發展地區之變更準則，首先應擬定變更之法定要件，敘明在何種情況下農業發展地區須為變更，例如自然景觀已不符劃設為農業發展地區之要件，或是人為因素導致該地不適繼續作為農業發展地區等。
- (二) 其次，依第五次全國農業會議有關農地管理議題之決議，未來農牧生產土地應維持一定面積，是故農業發展地區之變更準則應擬定一定面積作為農業發展地區變更之範圍，以維護農業之永續發展。
- (三) 再者，變更準則係針對可釋出農地所建立的制度性協調轉用機制，故農地變更法制應設有彈性之配套管理方式，對變更為非農業使用但仍繼續使用者，依法加強開發利用與管制；或是對於變更為非農業使用之地區設製應有之輔導措施，使其得循序漸進地轉換為非農業用地，以兼顧法制面與現實面之平衡。

¹⁵ 參照附錄四，子計畫 9 第一次專家學者座談會會議記錄。

五、小結

目前台灣地區用於農業生產之土地，根據現行農發條例之定義，農業用地面積約有 232 萬公頃，作為生產使用者則有 76 萬公頃，現階段農地管理與未來農業用地如何配合國土計畫法作適度之區分及調適，係為重要之課題。因此，未來農地分級分區管理制度之建立，將擔負保護重要農地資源及強化農地使用管理效能之任務。以上參酌先進國家之經驗與作法，並諮詢各界學者、內政部營建署、地政司及綜合計劃組等多方見解，歸納出農業發展地區之劃設、劃分及變更準則，俾使農業發展地區之未來規劃更趨完備。

肆、城鄉發展地區之劃設、劃分及變更準則

一、城鄉發展地區之劃設準則

城鄉發展地區之範圍，依國土法草案第二十五條第一項規定，包括原依區域計畫法、都市計畫法其他依法編定或劃定供城鄉發展之地區，並應實施成長管理計畫；而依同法第二十一條第三款規定，城鄉發展地區係為規劃供居住、經濟、交通、觀光、文教、都市發展及其他特定目的等需要作有計畫發展之地區，故城鄉發展地區之設置，必須著重居住、經濟、交通、文教、都市發展等經濟目的。又國土法草案第二十六條規定，原依區域計畫法編定之鄉村區、工業區、風景區、特定專用區與甲、丙、丁種建築用地及其他以設施發展為導向之用地，達一定面積以上者，應劃設為城鄉發展地區，並訂定優先順序，依都市計畫法擬定都市計畫。因此，城鄉發展地區是為規劃供居住、經濟、交通、觀光、文教、都市發展及其他特定目的等需要作有計畫發展之地區。城鄉發展地區新訂或擴大都市計畫，如涉及開發者，其開發方式應以區段徵收、市地重劃或開發許可為原則，將都市土地與非都市土地之發展用地統一納入都市計畫管制系統，以利管制之一元化。

依國土法草案第四條第五款之規定，城鄉發展地區之劃設，應以「永續發展、成長管理為原則，創造寧靜之生活環境及有效率之生產環境，並確保完整之配套公共設施」為原則。由此可見，城鄉發展地區劃設之基本原則在寧靜之生活環境、有效率之生產環境及具備完善公共設施之地區，也凸顯出城鄉發展區的使用目的在提供人類一個適合生產、居住、與休閒之處，故在劃設城鄉發展地區時，必須從生活、生產兩方面著手考量。

城鄉發展地區之劃設，應依循如下之準則：

(一) 永續發展原則之建立

城鄉發展地區之劃設，將使得該筆土地所能為之使用種類與強度相對提高。而現行制度下為配合經濟發展需要，而造成之都市土地的不當擴編，不僅違反國土資源公平、效率使用之原則，就目前人口與產業未等量成長之情形而言，可發展土地之供給增加，將形成土地資源之浪費與低密度使用，如此蔓延發展之城鄉現況亦加深公共基礎建設的興闢壓力與公部門財政收支之失衡。此外，各縣市行政區域間之互動關係密切，人口、產業活動、交通與資源等均彼此連動，任何縣市均無法自外於其他地區而單獨發展。而依賴宗裕教授主持之「國土計畫功能分區畫定與土地使用管制機制結合」研究計畫，其以區域發展之觀點，認為城鄉發展地區的分區劃分準則需考量下述二層面：

1. 區域發展總量

城鄉發展地區的分級劃設必須跳脫純粹地方之思考層次，從而積極考量整體區域人口的發展總量與未來成長趨勢，納入相鄰縣市與自身之互動影響關係，以避免個案式、獨斷式的思維，使得分級劃設不符合地區之整體發展。故應以宏觀角度，將區域發展總量納入考量環節。

2. 產業生產規模與未來之發展趨勢

產業之發展與公部門所規劃、架構之產業型態，影響著不同種類土地的利用與需求，因此，進行城鄉發展地區之劃設時，對於區域產業之發展型態與類型必須加以掌握，始能切合現況與未來需求，並適時、適量地扮演產業用地之效率供給。亦即必須透過專業考量，掌握目前之產業生產規模與地區未來之發展趨勢。

(二) 尋求優質居住環境與效率生產環境之平衡點

城鄉發展地區係屬於人們從事居住、工作、購物、休閒等日常活動之重要地區，對於土地條件之預設，迥異於農業發展地區所重視之地力與生產力等因素，所著重之面向相對偏重土地周邊之經濟建設與交通建設。因此，城鄉發展地區土地之劃設、配置應本於相關活動機能之完備以及機能間的網絡連結性，在成長管理理念與原則下，適切地劃設其次功能分區，引導活動發生之區位及總量，控制都市發展之關連影響，並強化公共基礎建設之效率使用，以為規劃經濟之達成。

依國土法草案第四條第五款之規定，城鄉發展地區的劃設原則為「...創造寧靜之生活環境及有效率之生產環境...」，然而，生產環境勢必與生活環境之品質息息相關。「有效率生產環境」所帶來之空氣、噪音等污染性副產品，以及大量就業人口、消費人口所造成之交通壅塞與環境髒亂，均有可能大幅降低居住品質。因此，於劃設城鄉發展地區時，必須特別注意生產地區與住宅地區之空間分配，透過次分區之劃定，良好居住環境與生產環境間，尋求其平衡點，以符合國土法上對於城鄉發展地區之基本要求。

（三）地區發展條件之評估與測定

地區本身之條件包括使用分區、使用現況、使用強度與鄰近土地之使用情況等，對於此類土地之考量與瞭解，極有助於確保城鄉發展地區分區劃設作業得以切合目前土地之發展現況，並足以避免在缺乏實際現況之掌握下，劃定之次功能分區所允許的使用項目及用途與現況落差過大，不僅無法達成城鄉發展地區分區劃設之政策目標，亦衍生許多民眾權益之困擾與紛爭。對於土地使用之現況，依賴宗裕教授主持之「國土計畫功能分區畫定與土地使用管制機制結合」研究計畫，其提出「尊重原有土地使用分區」、「瞭解土地使用狀況」、「瞭解相鄰土地使用狀況」等三個層面。而本研究則認為，首應以宏觀、長遠、永續經營之角度，以應然面評估該地區最適之發展策略，並將相鄰地區之發展納入考量。至於現有之使用分區原則上得予尊重，但若與經過專業考量後之規劃有所抵觸者，則不應完全順從或屈就於現行之分區使用方式。

（四）完整公共設施之配套與評估

城鄉發展地區範圍內，無論是住宅區、商業區或工業區等使用分區、及與中央或地方政府所推動之各項公共工程建設計畫之間，均具有強烈之相輔相成以及互動關係。若城鄉發展地區內之土地鄰近重大公共工程建設或國家重大建設計畫之預定地，則將大幅提昇土地之成長空間與使用效率，配合變更為其他使用性質土地之可能性也將增加；相關建設計畫在週邊土地的配合與調整之下，其建設效益與目的亦將更順利地達成。故城鄉發展地區之分區劃設作業，應端視該筆土地是否鄰近相關公共工程建設計畫，公共建設之性質，將此因素納入決策考量步驟，可達到政策配合與整體協調發展之功效。另一方面，為達成城鄉發展地區之設置目的，公共設施之配合亦屬不可或缺。

二、城鄉發展地區之劃分準則

現行法下，非都市土地使用管制規則下之次分區依非都市土地使用管制規則第二條規定，非都市土地得劃定為特定農業、一般農業、工業、鄉村、森林、山坡地保育、風景、國家公園、河川、特定專用等使用分區。同法第三條規定，非都市土地依其使用分區之性質，編定為甲種建築、乙種建築、丙種建築、丁種建築、農牧、林業、養殖、鹽業、礦業、窯業、交通、水利、遊憩、古蹟保存、生態保護、國土保安、墳墓、特定目的事業等使用地。

而都市計畫法下之次分區依都市計畫法第三十二條規定，都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。而前述各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。同法第三十三條規定，都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。另可參照日本都市計畫法第七條第一項及第八條之規定，其將都市計畫地區劃分為第一種低層住居專用地域、第二種低層住居專用地域、第一種中高層住居專用地域、第二種中高層住居專用地域、第一種住居專用地域、第二種住居專用地域、準住居專用地域、近鄰商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域或工業專用地域等分區。此外，並可劃定特定用途限制地域、高層住居誘導地區、美觀地區、風致地區、生產綠地地區等。

而依賴宗裕教授主持之「國土計畫功能分區畫定與土地使用管制機制結合」研究計畫，城鄉發展地區之劃分，可分為以下四種次分區模式：

（一）第一種城鄉發展地區

第一種城鄉發展地區為現行土地使用管制體系之都市計畫地區，其目的係維持居住環境、促進經濟發展、供政府機關、自治團體、人民團體及其他公益上需要之使用。因此，未來國土計畫法施行後，依現行都市計畫法暨相關法令所劃定之使用區，原則上皆須劃入第一種城鄉發展地區管制之。

（二）第二種城鄉發展地區

第二種城鄉發展地區係為調和城鄉居住生活與生產環境，及配合政府興建住宅政策之需要及辦理農村社區重劃，加以劃設之地區。國土法施行後，依現行區域計畫法所劃定之鄉村區範圍應納入第二種城鄉發展地區管理之。

(三) 第三種城鄉發展地區

城鄉發展地區之作業需採最適、變動最小之原則進行，並保障既有之權利與義務，對於現行開發許可規範下之土地，未來將一併納入第三種城鄉發展地區，因此，現行非都市範圍內之工業區、特定專用區、開發許可通過地區以及建築密集之丁種建築用地與設施型之建設用地皆劃入此次功能分區範疇，並按開發許可之內容及相關條件進行土地使用管制。

(四) 第四種城鄉發展地區

第四種城鄉發展地區的土地使用性質屬於過渡性之待開發地區，乃為因應未來發展趨勢與需求所劃分的次功能分區，因此，國土法施行後，因故未劃入國土保育地區及農業發展地區的非都市計畫土地，包括：現行不適農業生產而未劃入農業發展地區之農地，即得納入本次功能分區之範圍。

三、城鄉發展地區之變更準則

原則上，城鄉發展地區或其次分區之變更，應依國土計畫法草案第十七條之計畫變更程序及第五章開發許可程序為之，另依賴宗裕教授主持之「國土計畫功能分區畫定與土地使用管制機制結合」研究計畫，其提出如下之分區界限劃定及調整準則：

(一) 分區界限之劃定

城鄉發展地區之次分區界限之認定，主要根據圖面地形地物等顯著特徵為之，並遵循國土計畫中國土保育、城鄉發展、農業發展等三大功能分區之範圍界限，相關之認定規則如下：

1. 以水岸線或河川中心線為界限者，以該水岸線或河川中心線為分區界限，其有移動者，隨其移動。
2. 以鐵路線為界限者，以該鐵路界限為分區界限。
3. 以道路為界限者，以其計畫道路界限為分區界限，無計畫道路者，以該現有道路計畫為準。
4. 以宗地界限為界線者，以地籍圖上該宗地界線為分區界線。

(二) 主管機關認定之調整

除依照鄰地條件及地形地物之特徵等原則外，主管機關亦得根據下列情況，酌予調整其分區：

1. 因應中央政府規劃之國家重大公共投資建設或工業區發展政策所需，必須進行整體規劃建設者，經直轄市、縣市政府之都市計畫主管機關認可得改劃為城鄉發展地區者。
2. 因應地方之整體發展效益或地方重大建設計畫所需，經直轄市、縣市政府之都市計畫主管機關認可得改劃為城鄉發展地區者。

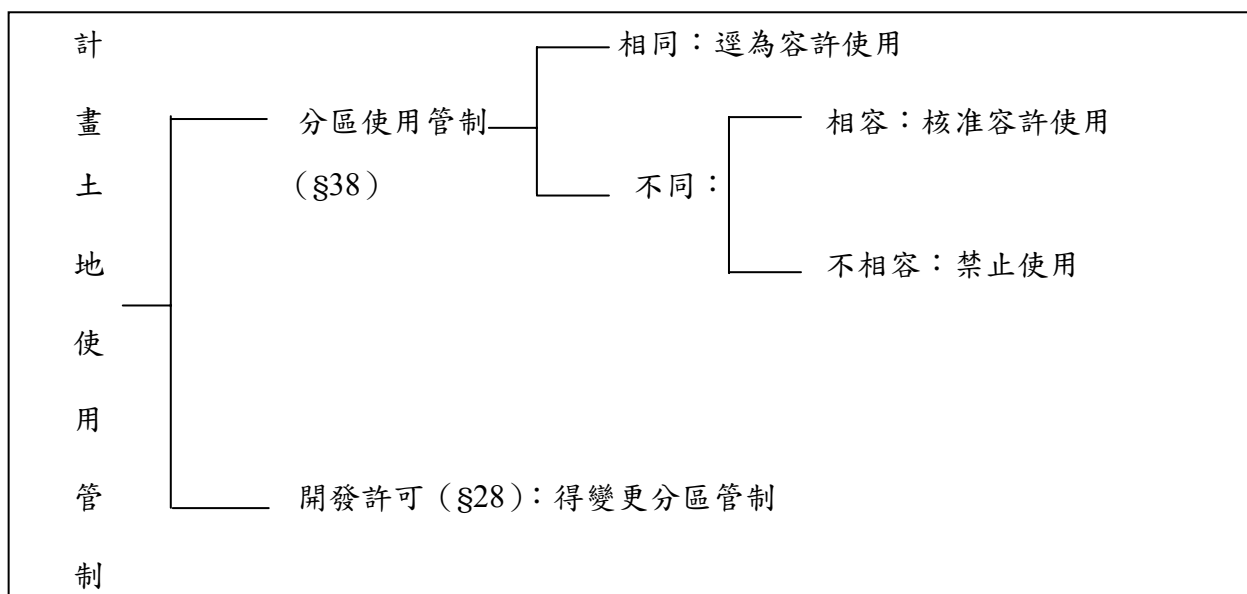
第四節 都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規則立法原則

壹、前言

根據國土計畫法草案之規定，未來國土分為國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區¹⁶，並且於該法律實施後，依照第五十一條之規定，區域計畫法將不再適用，非都市土地使用管制規則將無母法之依據；故國土計畫法草案第三十八條第二項規定，「……土地之禁止使用項目、容許使用之條件、程序、性質、用途、項目、規模、強度及其他應遵行事項之管制規則，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關定之。」從而，依據本條文特訂定「實施都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規定」，對於實施都市計畫以外地區進行土地使用管制，本法之範圍為實施都市計畫地區及國家公園以外之土地、建築物及設施之土地使用管制原則上之規定，包括國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區，而依照國土計畫法其他相關規定，本條文土地使用管制屬於不涉及國土三大功能分區變更，規模較小，未達開發許可規模之開發行為之土地管制，國土計畫法草案土地使用管制之相關機制得圖列如下：

¹⁶ 參見國土計畫法草案第二十一條。

圖 2-3 國土計畫法土地使用管制情形



(資料來源：本研究整理)

貳、國土法草案第三十八條土地使用管制情形

一、本條文字說明

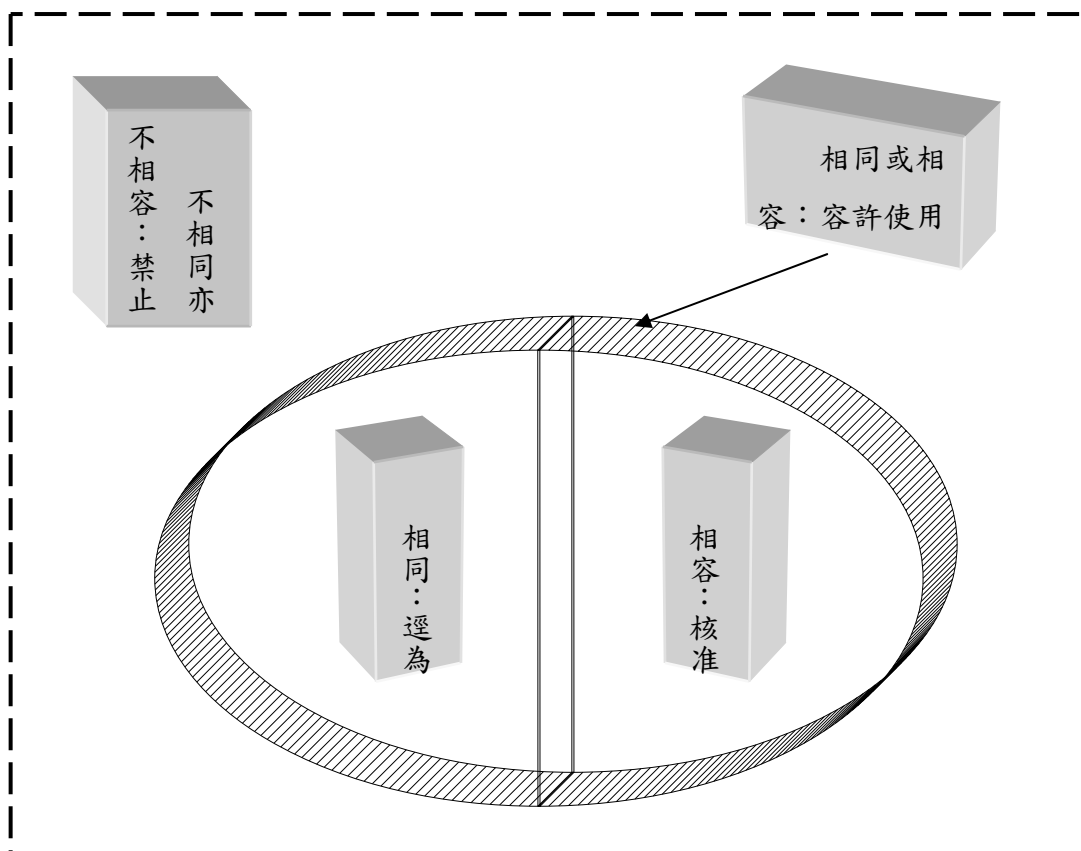
本條之土地使用管制規定，主要依該使用與國土功能分區之使用性質、用途、項目及規模是否相容、相同而定，該條規定可分析如下：

(一) 該條規定將實施都市計畫地區及國家公園範圍外之土地、建築物及設施區分為三種：

1. 與國土功能分區使用性質、用途、規模及項目「相同」者：逕為容許使用。
2. 與國土功能分區使用性質、用途、項目「相容」者：得核准容許使用。
3. 與國土功能分區使用性質、用途、項目「不相同且不相容」者：應禁止使用。

綜上所述，本條例之相容與相同概念以及其使用限制得如下圖所示：

圖 2-4 國土法草案第三十八條土地使用管制體系



(資料來源：本研究整理)

(二) 相同之情形

在上述(一)、1所述實施都市計畫地區及國家公園範圍外之土地、建築物及設施與國土功能分區使用性質、用途、規模及項目「相同」之情形，國土法草案所定之規範狀態為：

1. 得免申請直轄市、縣(市)主管機關核准，逕為容許使用(國土法草案第三十八條第一項第一款)。
2. 目的事業主管機關主管法令有特別規定者，並應徵得目的事業主管機關之同意(國土法草案第三十八條第一項第二款)。

對於使用性質、用途、規模及項目相同者逕為容許使用之原因在於，因此與土地相關性質吻合，不會違反相關分區之土地使用原則；於國土保育地區需符合其供國土保安及生態保育使用之目的、農業發展地區需符合其以供農業使用之目的，而城鄉發展地區需符合其供都市發展之目的。例如農業發展地區上種植農作物及城鄉發展地區上可建築用地申請建築等。

另外值得注意的是，本條立法理由中認為此處之「規模」，在農業發展地區，係規範農業發展地區興闢達一定規模以下之公共設施、公用事業、國防及農業展銷必要設施者，因其影響農業發展地區輕微或屬農業使用之必要設施，故得逕為容許使用；惟本研究計畫進行中曾舉辦專家座談會，當時曾有學者質疑對於「農業發展地區」種植作物是否一定要「規模」亦相同方得逕為容許使用？蓋種植農作物不若畜牧業般，其規模會對於環境造成極大之外部性影響，是故實無「規模」限制之必要，此項建議尚非無論，值得修法時參考改正。

（三）相容之情形

在上（一）、2 所述實施都市計畫地區及國家公園範圍外之土地、建築物及設施與國土功能分區使用性質、用途及項目「相容」之情形，則依國土法草案之分區情形，有不同之規範狀態：

1. 國土保育地區

興闢一定規模以下之公共設施、公用事業及國防設施，應經直轄市、縣（市）主管機關核准，並應徵得國土保育、保安有關目的事業主管機關之同意。

依立法理由說明，於國土保育地區設置國防設施雖與國土保育、保安顯不相容，然基於國防設施有其特殊性，無法於人口密集地區設置，而視為相容而得核准後容許使用。

2. 農業發展地區：

興闢未達依第二十八條第三項開發許可所定規模供居住、經濟、交通、觀光、文教、都市發展及其他特定目的需要之設施，應經直轄市、縣（市）主管機關核准。

依立法理由說明，於農業發展地區設置國防設施雖與農業發展之土地利用原則顯不相容，然基於國防設施有其特殊性，無法於人口密集地區設置，而視為相容而得核准後容許使用。

3. 城鄉發展地區：

興闢未達依第二十八條第三項開發許可所定規模供居住、經濟、交通、觀光、文教、都市發展及其他特定目的需要之設施，應經直轄市、縣（市）主管機關核准。

4. 於上述三種國土功能分區，若有其他一定規模以下經中央目的事業主管機關專案報行政院核准之設施，亦應經直轄市、縣（市）主管機關核准。

本條關於「相容」之用語，在台北市分區管制規則等相關法規均未曾出，本管制規則，分為「禁止使用」、「逕為容許使用」及「核准後容許使用」，在完全禁止及逕為容許間，存在著此種向主管機關申請核准之「簡易核准機制」。此處的相容性之概念考量開發行為是否與相鄰基地或區域之土地使用相違背，或對變更地區的環境造成衝擊，威脅環境容受力，對生物多樣性造成負面影響，以致於造成變更之外部性，影響永續發展目標，因此相容土地使用需符合下列因素：

1. 適合於該地區之實質特徵。
2. 適合於相鄰土地使用與特定。
3. 適合於土地使用本身之其他價值，基地本身若同時具有環境及遊憩價值，不能因提供遊憩使用而損害其環境價值¹⁷。

就本條而言，此處相容係指符合國土功能分區使用性質但屬小面積公共設施、公用事業、國防設施及農業產銷設施及行政院專案核准之設施等。

再者，法解釋上，土地、建築物或設施，與國土功能分區之「使用性質」、「用途」及「項目」縱使與均相同，但「規模」超過者，應不得「逕為容許使用」，而須申請「核准容許使用」。

此處之「一定規模」之標準，與本法第二十八條之開發許可制有高度相關，在國土保育地區，由於國土保育地區本不得申請開發許可，故基於國土保育及保安之目的，其土地利用管制在三十八條中僅限於一定規模之下之利用行為；而農業發展地區及城鄉發展地區之「一定規模」與第二十八條作相同解釋，在一定規模以上者，其開發行為必須檢具開發計畫，向直轄市、縣（市）主管機關申請開發許可，並檢具都市計畫主管機關申請一定辦理都市計畫之擬定或變更；若未達一定規模，則適用第三十八條一項三款之相關規定，應經直轄市、縣（市）主管機關核准後方得使用。

（四）不相同亦不相容

在上（一）、3 所述實施都市計畫地區及國家公園範圍外之土地、建築物及設施與國土功能分區使用性質、用途、規模及項目「不相同且不相容」之情形則應禁止使用。

¹⁷ 請參照賴宗裕主持，「建立國土再造之土地使用管制機制」，頁 268，民國 93 年 5 月

二、本條條文疑義：城鄉發展地區使用管制方式

關於城鄉發展地區之土地使用管制，就應採取「正面表列」亦或是「負面表列」，在本研究計畫第二次專家學者座談會討論中，學者間尚有爭論¹⁸，而本條文之相關規定，更可看出立法理由與條文本身相關矛盾所在，以下探討兩種解釋方式。

（一）城鄉發展地區土地使用管制採負面表列

關於禁止使用及容許使用之「性質、用途、規模、項目」等部分，依據本法立法說明，認為國土保育地區及農業發展地區是採用「容許使用」之正面表列規定，原因係為加強國土與農地資源保育之需要，使用正面表列容許使用之較嚴格規範；而城鄉發展地區由於因應城鄉多元發展及與日俱進之需要，採用禁止使用之負面表列規範，較為寬鬆及保持彈性之規範，容許行政機關一定程度的裁量權。若採行立法說明作為本條文適用情形，將城鄉發展地區以負面表列規定，其餘兩地區以正面表列加以規定，則本管制規則應採如下之解釋。

國土保育地區及農業發展地區以正面表列規範其管制事項，若性質、用途、規模、項目「相同」，逕為容許使用。若性質、用途、項目相容，則為核准後容許使用，因此不需再規定禁止使用之。本條第二項禁止使用相關內容不適用國土保育地區及農業發展地區。

城鄉發展地區以負面表列的方式說明「不相容」之概念，若屬於不相容之情形，則禁止使用。原因在於為因應城鄉多元發展及與日俱進之需要，得逕為使用，以保持寬鬆之彈性。故本條第一項之與國土功能分區使用性質、用途、規模及項目不相容者，應「禁止使用」，僅指城鄉發展地區，而第二項之禁止使用性質、用途、規模、項目亦僅規範城鄉發展地區。

然而，上述解釋雖與立法說明相符，但亦有可能出現問題，首先，城鄉發展地區在禁止使用以外之「使用性質、用途、規模、項目」，若採行因應城鄉多元發展及與日俱進之需要，以保持寬鬆之彈性之目的，似得逕為容許使用，然在負面表列中禁止使用「規模」的限制，究為何指？此禁止使用之規模若指超過一定之規模，本得適用開發許可制，根本不需禁止使用；若指一定規模以下禁止使用，更屬不妥之解釋方式，蓋一定規模以下之土地地用對於環境之影響甚小。

再者，在既然城鄉發展地區係以「負面表列」之方式作規範，即不會出現以「正面表列」中不相同但相容之規範，然於本法第一項第三款第三目之不相同但

¹⁸ 請參見附錄五，子計畫9第二次專家學者座談會議記錄。

相容情形，規定「城鄉發展地區」未達開發許可規模須經直轄市、縣（市）主管機關核准之容許使用規定，若我們已從立法說明得出城鄉發展地區之土地使用管制係以負面表列以增進城鄉多元發展與日俱進之需要，則自無須規定與城鄉發展地區使用性質、用途及項目相容之正面表列以核准後許可之情形，法條如此規定，似與先前立法說明相矛盾；除此以外，立法說明謂：「城鄉發展地區雖係以供都市發展及因應各部門設施使用為主，但其範圍內有原都市計畫地區、非都市土地已開發地區及待發展地區三類，不全然為已發展地區，因此其與國土功能分區之使用性質、用途及項目相容，未達開發許可規模之開發行為仍應檢具興辦事業計畫經直轄市、縣（市）政府核准，以確保城鄉發展地區作有秩序之發展，不宜逕為容許使用。」則在立法說明之間亦存在矛盾。

（二）城鄉發展地區土地使用管制採正面表列

若對於城鄉發展地區採行與國土保育地區與農業發展地區相同之解釋方式，則土地管制事項較為清晰，並且解決了上述「規模」解釋之問題；並且亦與本法第一項第三款第三目之城鄉發展地區之使用性質、用途及項目不相同但相容須經核准後容許使用相符合。

然而若如此解釋，本條第一項與國土功能分區使用性質、用途、規模及項目不相容者，應「禁止使用」為重覆規定，在第二項管制規則應訂定之禁止使用性質、用途、規模、項目，可能流於具文，應予刪除。蓋就法解釋上而言，既然已就「正面表列」方式規範得逕為使用及核准後容許使用之要件，不符合容許使用之要件者自然禁止使用，當無另訂定禁止使用要件之理。

上述兩種解釋方式各有矛盾之處，未來立法者應就本條規定重新檢討，在本法第三十八條未就相關條文有所更改時，本研究計畫認為應採取最不偏離法條文義之解釋，認為城鄉發展地區，採行「負面表列」方式進行管制，一方面得有效管理，另一方面亦不會對人民權益造成更大之負擔，對於法律秩序之變動亦較小。

參、本管制規則應有架構及內容

以下就本管制規定之應有架構及內容作具體說明。

一、依本法三十八條土地使用管制要項¹⁹

本條土地使用管制主要係就使用性質、用途、項目及規模，分述如下；

(一) 使用性質

國土三大分區之使用性質應依照本法第三十七條之管制原則：

1. 國土保育地區：

以供國土保安及生態保育使用為主，其土地、建築物及設施之使用，不得妨礙劃設之目的。

2. 農業發展地區：

供農業使用為主，其土地、建築物及設施之使用，不得妨礙劃設之目的。

3. 城鄉發展地區：

以供都市發展及因應各部門設施使用為主，其土地、建築物及設施之使用，不得妨礙劃設之目的。

此外，由於國土計畫法中亦容許在三大功能分區中劃設次分區，是故此處性質之相關規定，亦可能視三大功能分區下的次分區性質而定。

(二) 用途

在符合國土功能分區及其次分區之劃設目的與原則下依土地所能提供使用之用途特性，得為特定使用分組之使用。

(三) 項目

為使土地使用管制能明確化，於使用組別下，應明定容許使用項目，使管理機關與民眾得以遵循。

而各種用地之容許使用項目、容許使用細目，得參考非土地使用管制規則第六條附表一之相關說明。

¹⁹ 請參照賴宗裕主持，建立國土再造之土地使用管制機制，頁 272-273，內政部營建署委託研究，民國 93 年 5 月

(四) 規模

土地開發行為會造成外部性及產業空間、環境之變動，因此必須就三大功能分區之規模予以明訂，以維護三大功能分區之環境，然種植農作物不若畜牧業般，其規模會對於環境造成外部性極大之影響，是否「農業發展地區」種植作物是否一定要「規模」亦相同方得逕為容許使用有探究之餘地。

(五) 強度

在使用強度方面，第三十八條並未做相關規定，然在各個不同分區中其強度會影響土地之利用情形，故其強度應亦作相關規範，而由於本管制事項內容包含第四十一條原依區域計畫法使用編定土地、建築物及設施權利保障之相關規定，故此處強度之規定，得參照非都市土地使用管制規則第九條關於建蔽率及容積率之相關規定²⁰。

二、申請容許使用之相關程序

在不相同但相容得申請主管機關核准後使用之相關程序，似可參考現行「非都市土地使用管制規則」之規範。

例如「非都市土地使用管制規則」第六條之一規定：「(第一項)依前條第三項附表一規定應申請許可使用者，應檢附下列文件，向目的事業主管機關申請核准：

²⁰下列非都市土地建蔽率及容積率不得超過下列規定。但直轄市或縣(市)政府得視實際需要酌予調降，並報請內政部備查：

- 一、甲種建築用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之二百四十。
- 二、乙種建築用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之二百四十。
- 三、丙種建築用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。
- 四、丁種建築用地：建蔽率百分之七十。容積率百分之三百。
- 五、窯業用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之一百二十。
- 六、交通用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。
- 七、遊憩用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。
- 八、墳墓用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。
- 九、特定目的事業用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之一百八十。

經依區域計畫擬定機關核定之工商綜合區土地使用計畫而規劃之特定專用區，區內可建築基地經編定為特定目的事業用地者，其建蔽率及容積率依核定計畫管制，不受前項第九款規定之限制。

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。

第一項以外使用地之建蔽率及容積率，由下列使用地之中央主管機關會同建築管理、地政機關訂定：

- 一、農牧、林業、生態保護、國土保安用地之中央主管機關：行政院農業委員會。
- 二、養殖用地之中央主管機關：行政院農業委員會漁業署。
- 三、鹽業、礦業、水利用地之中央主管機關：經濟部。
- 四、古蹟保存用地之中央主管機關：內政部。

- (一) 非都市土地許可使用申請書。
- (二) 使用計畫書。
- (三) 土地登記(簿)謄本及地籍圖謄本。
- (四) 申請許可使用同意書。
- (五) 土地使用配置圖及位置示意圖。
- (六) 其他有關文件。

前項第三款之文件能以電腦處理者，免予檢附。申請人為土地所有權人者，免附第一項第四款規定之文件。

第一項第一款申請書格式，目的事業主管機關另有規定者，得依其規定辦理。

三、依本法第四十一條所定之管制內容

本法第四十一條規定：「直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，國土保育地區及農業發展地區內原依區域計畫法使用編定之土地、建築物及設施，與國土保育地區及農業發展地區土地使用管制內容不符者，其建築物及設施均准修繕、改建及重建；其屬依該法得建築而未建築之土地，准予新建之；其屬農業使用之土地，准予作原來之合法使用。政府為急迫性之國土保安及生態保育需要前項土地、建築物及設施，仍應依本法管制。前二項之管制事項，於第三十八條第二項之管制規則中訂定之。」

由該條條文得之，於實施都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規則中亦需規定第四十一條人民權利保障之相關管制事項，而此得為從來之使用之原依區域計畫法使用編定之土地、建築物及設施，應包含下列範圍：

(一) 依法得建築之土地：

至少包括非都市土地使用管制規則第九條第一項所列九種用地：

1. 甲種建築用地。
2. 乙種建築用地。
3. 丙種建築用地。
4. 丁種建築用地。
5. 窯業用地。
6. 交通用地。
7. 遊憩用地。
8. 墳墓用地。
9. 特定目的事業用地。

其相關強度之規定，亦得適用非都市土地使用管制規則第九條關於建蔽率及容積率之相關規定²¹。

(二)「農業使用」之土地：

參照農業發展條例第三條第十二款²²規定之意涵，則應包括非都市土地使用管制規則第九條第四項第一、二款所定農牧、林業、國土保安、養殖用。

肆、實施都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規則立法總說明

本管制規則限於實施都市計畫地區及國家公園範圍外之土地、建築物及設施不涉及國土三大功能分區變更，規模較小，未達開發許可規模之開發行為，第三十八條依據國土功能分區之使用性質、用途、規模、項目區分為「禁止使用」、「逕為使用」、「核准後使用」三種情形，本管制規則主要就上述三種容許使用情形為規範，並規範容許使用之條件、程序、強度、其他應遵行之事項，以及人民權利之保障部分²³，其要點得作如次之規範：

²¹ 下列非都市土地建蔽率及容積率不得超過下列規定。但直轄市或縣（市）政府得視實際需要酌予調降，並報請內政部備查：

- 一、甲種建築用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之二百四十。
- 二、乙種建築用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之二百四十。
- 三、丙種建築用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。
- 四、丁種建築用地：建蔽率百分之七十。容積率百分之三百。
- 五、窯業用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之一百二十。
- 六、交通用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。
- 七、遊憩用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。
- 八、墳墓用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。
- 九、特定目的事業用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之一百八十。

經依區域計畫擬定機關核定之工商綜合區土地使用計畫而規劃之特定專用區，區內可建築基地經編定為特定目的事業用地者，其建蔽率及容積率依核定計畫管制，不受前項第九款規定之限制。

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。

第一項以外使用地之建蔽率及容積率，由下列使用地之中央主管機關會同建築管理、地政機關訂定：

- 一、農牧、林業、生態保護、國土保安用地之中央主管機關：行政院農業委員會。
- 二、養殖用地之中央主管機關：行政院農業委員會漁業署。
- 三、鹽業、礦業、水利用地之中央主管機關：經濟部。
- 四、古蹟保存用地之中央主管機關：內政部。

²² 農業使用：指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。

²³ 國土法草案第四十一條第三項規定應在本管制規則規定權利之保障事項。

一、第一章 總則

- (一) 本管制規則之依據。
- (二) 本管制規則之範圍。
- (三) 本管制規則之用語定義。
- (四) 管制基本原則。
- (五) 三大國土功能分區其下劃設次分區，並且依使用組別決定使用用途及項目。

二、第二章 核准容許使用之申請條件及程序

- (一) 核准容許使用之要件及範圍
- (二) 申請核准許可所檢附之文件及程序

三、第三章 土地使用管制

- (一) 國土保育地區使用性質、用途、規模、項目相同（逕為使用）及相容（核准後容許）之情形。（以正面表列）
- (二) 農業發展地區使用性質、用途、規模、項目相同（逕為使用）及相容（核准後容許）之情形。（以正面表列）
- (三) 城鄉發展地區使用性質、用途、規模、項目不相容之情形。（以負面表列城鄉發展地區）
- (四) 土地使用強度之規定
- (五) 容許使用條件之規定
- (六) 其他應遵行事項

四、第四章 人民權利之保障（第四十一條之相關管制事項）

- (一) 人民權利保障之基本原則：得為從來之使用。
- (二) 得建築土地之相關規定
- (三) 農業使用土地之相關規定

五、第五章 附則

包含本規則之施行日期之其他可能之過渡條款或非都市土地使用管制規則附表一之持續適用問題。

子計畫 9—國土計畫法施行細則與相關子法之制訂

第三章 國土計畫法與其他專業法律整合問題之研究

第一節 前言

國土計畫法草案涉及之層面相當廣大，自然會牽動現行法制中各該目的事業主管機關就特定目的所制定之相關法律；本草案中已就國土法與都市計畫法、區域計畫法及國家公園法之間之適用情形予以規範，於是，本章主要擬探討未來國土法通過施行後，對於上述法律以外其他相關法律上將產生如何之影響，以及為因應將來新的國土規範法制，現行法制是否有調整及修正之必要，以避免將來國土法施行後，其適用產生扞格之處。是故，本章以下就國土復育條例（草案）、農業發展條例、自來水法、水利法、水土保持法、森林法、山坡地保育利用條例、文化資產保存法及要塞堡壘地帶法等，九項專業法律依序探討其與國土計畫法之適用問題。

為釐清上開專業法律與國土法間之適用關係，本研究計畫所採取之方式為抽繹出此等專業法律中所蘊含會與國土計畫法發生適用問題之若干項目作比較觀察，找出可能出現適用疑慮之處，並提出修法建議。其主要觀察之面向可從就1.法律定性；2.規範範圍；3.計畫型態；4.規劃之基本原則；5.主管機關；6.計畫擬定之變更程序；7.分區及使用限制；8.罰則與正當性；9.權利保障及10.經費與預算十個面向為之。選擇此十個面向之主要原因在於當中部分面向是處理法律適用關係之重要問題，如：法律定性、主管機關、罰則與正當性；部分涉及與國土計畫法所確立之全國國土分區規劃有高度相關面向，如：規範範圍、規劃之基本原則、特別法中之分區及使用限制及權利保障；再則部分專業法律中所定計畫需與國土計畫法中之計畫合併觀察探討，故須探討計畫型態、計畫擬定之變更程序與經費與預算。是故，此十個面向實為探討各該專業法律與國土計畫法草案內容適用之重點。以下，將從此十個面向中探討各該專業法律與國土法草案之關連。

第二節 國土復育條例（草案）

壹、法律定性

國土復育條例草案（以下簡稱本條例）第一條規定，為有效降低山坡地、河川、海岸、離島等環境敏感地區之開發程度，以保育水、土及生物資源，降低自然危害風險，減少人民生命財產損失，並復育過度開發地區，促進環境資源永續發展，特制定本條例。而國土法草案第一條規定，為促進國土資源合理配置，以有效保育自然環境、滿足經濟及社會文化發展之需要，提升生活環境品質，並確保國土永續及均衡發展，特制定本法。從法條本身雖未明示國土復育條例之定性及與國土法之適用關係，然國土法草案是在既有法律規範架構體系下，作為一上位性之法律，故在國土復育條例草案所規範之適用範圍中，會與國土法產生重疊適用之情形²⁴。

貳、規範範圍

國土復育條例草案規定之實施範圍，包括山坡地、河川區域、海岸地區、離島及嚴重地層下陷地區。（第二條）由上述範圍劃定可知，本條例與主要針對復育過度開發地區之生態體系，降低環境敏感地區之開發程度，有效保育水、土及生物資源，降低自然危害風險，減少人民生命財產損失，並為後代保存健全之綠色資本，建立國土永續發展之機制所劃定之相關地區與國土法有所重疊之處。

參、計畫型態

本條例第二十三條規定：「國土復育促進地區經劃定者，應由主管機關指定中央目的事業主管機關、直轄市、縣（市）政府會商有關機關擬訂復育計畫，報請行政院核定後實施。前項復育計畫，每四年應通盤檢討一次，並視實際需要，隨時報請行政院核准變更。中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府為執行第一項復育計畫得徵收區內私有土地及合法土地改良物。」國土復育屬長期計畫，其內容包含甚多，如土地使用管制、徵收、補償、生活照顧、財源籌措等工作，關係到人民諸多權益及政府權責，需有法源，以為執行之依據，故制定本條例；而與國土法相較，本條例之復育計畫性質上屬於事業計畫，與國土法草案中之國土計畫其性質上係屬空間計畫，略有差異。

²⁴ 依最新國土法草案似有意增設第五十四條規定，明文規定國土復育條例相較於國土計畫法為一特別法之位階。

肆、規劃之基本原則

本條例之規劃基本原則，主要係基於近年來台灣之重大災害、地球環境變遷及敏感地區之開發，使得國土傷痕累累，引發對自然環境保育之新思維。九十三年七二水災之後，復又造成重大災情，政府體認尊重及順應自然之重要性，復育國土及自然生態資源，以保障居民生命財產遠離災害之威脅，並促進山區原住民部落及國土環境資源之永續發展已成為當務之急，刻不容緩。故針對國土之保育及管理進行檢討，並訂定國土復育及管理之整體政策，以期復育過度開發地區之生態體系，降低環境敏感地區之開發程度，有效保育水、土及生物資源，降低自然危害風險，減少人民生命財產損失，並為後代保存健全之綠色資本，建立國土永續發展之機制。本條例主要重點放在國土之保育與保安，故與國土法草案相比較，較有相關之國土法第四條第二款以「保育及保安」為最高指導原則，與本條例之原則相符合。

伍、主管機關

本條例之主管機關，依第三條規定，係由行政院指定，統籌辦理國土復育事項。與國土法草案所定主管機關兩相比較之下，可以發現國土法草案由內政部主管全國國土規劃法制；然而，國土復育條例所規定之內容及範圍，其主管機關卻可能並非內政部，亦有與內政部同位階之財政部、經濟部、農委會等情形，未來就事務管轄有可能發生衝突，則有待行政院居中協調，同時亦可看出國土復育事項涉及事務廣泛之特殊性。

陸、計畫擬定之變更程序

有關本條例草案所定計畫擬定變更之規範，僅有第二十三條第二項規定：「前項復育計畫，每四年應通盤檢討一次，並視實際需要，隨時報請行政院核准變更。」

柒、分區及使用限制

依本條例第五條規定：「為減緩環境資源之過度利用，有效管制開發行為，保育自然生態，降低災害之發生，本條例實施範圍內之土地，依其環境生態特性及所需保護之程度，區分為高海拔山區、中海拔山區、低海拔山區、河川區域、海岸地區、嚴重地層下陷地區、離島，規範其不同之開發強度，分別管理。除河川區域依水利法相關規定辦理外，主管機關應指定中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府就前項高海拔山區、中海拔山區、低海拔山區、海岸地區及嚴重地層下陷地區之範圍及管制事項，自本條例施行日起一年內劃定公告之。」故本條例實施範圍內之土地，依其環境生態特性及所需保護之程度，分為高海拔山

區、中海拔山區、低海拔山區、河川區域、海岸地區、嚴重地層下陷地區、離島分別管理之。而其使用限制依據各分區有不同之規定：

一、高海拔山區

高海拔山區除原住民部落自給農耕外，禁止農耕、採伐林木，既有作物應限期廢耕。又，高海拔山區除有下列各款情形之一，並經中央目的事業主管機關許可者外，禁止各項新開發，既有建物、設施應限期拆除：（一）原住民部落或聚居達三十戶之其他既有聚落。（二）生態保育或研究有關之設施。（三）生態旅遊有關之設施。（四）經中央目的事業主管機關認定具歷史價值建物之保存及修繕。（五）原住民族之文化遺址、傳承文化及永續發展所需設施。（六）林業保育必要之復育及疏伐作業。（七）必要之水土保持設施。（八）國防設施。（九）公共設施及公用事業設施。

二、中海拔山區

中海拔山區禁止新農耕及其他各項新開發。但下列各款情形之一者，並經中央目的事業主管機關許可，不在此限：（一）合於第七條第一項各款情形之一。（二）原住民部落之自給農耕。（三）既有都市計畫地區。（四）本條例施行前原有合法使用之土地、建物及設施，得為原來之使用。（五）依水利法管理之河川區域。（六）依促進民間參與公共建設法辦理之觀光遊憩重大設施。（七）依本條例規定辦理之安置。

又，中海拔山區內於本條例施行前既存之違規使用或超限利用者，中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府應自本條例施行之日起五年內停止使用或拆除其地上物恢復原狀。而中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府為辦理中海拔山區之資源復育及因第一項限制，得徵收區內私有土地及合法土地改良物。

三、低海拔山區

低海拔山區應以永續發展為原則，中央目的事業主管機關、直轄市、縣（市）政府之各項土地使用計畫及容許使用項目應限期檢討，並報中央土地主管機關許可。

四、河川區域

河川區域之土地使用管制，係依水利法相關規定辦理。

五、海岸地區

海岸地區應由中央目的事業主管機關評估其重要性，有下列情形之一者，得劃設海岸保護地帶，加以保護管理：（一）重要水產資源地區。（二）珍貴稀有動植物地區。（三）特殊景觀資源地區。（四）重要文化資產地區。（五）重要河口生態地區。（六）其他依法律規定應予保護之地區。

又，海岸地區應由中央目的事業主管機關評估其重要性，有下列情形之一者，得劃設海岸保護地帶，加以保護管理：（一）重要水產資源地區。（二）珍貴稀有動植物地區。（三）特殊景觀資源地區。（四）重要文化資產地區。（五）重要河口生態地區。（六）其他依法律規定應予保護之地區。

再者，海岸保護地帶應以保育為主，除必要之改善措施外，應維持其自然狀態，禁止一切開發、漁撈、採集、廢污傾棄排放等行為。但有下列各款情形之一，經中央目的事業主管機關許可者，不在此限：（一）既有原住民部落或聚居達三十戶之既有聚落。（二）國家重大建設計畫。（三）海岸保護有關之基礎建設。（四）生態保育或研究有關之設施。（五）生態旅遊有關之設施。（六）經中央目的事業主管機關認定具歷史價值建物之保存及修繕。（七）國防設施。（八）公共設施及公用事業設施。

六、離島

離島應以永續發展為原則；無人居住之島嶼，除必要之氣象、導航及國防設施外，禁止開發及建築。

除以上所述者外，在本條例之實施範圍下。為加速環境退化地區之復育，依第二十二條規定，下列地區得劃定為國土復育促進地區，進行復育工作：（一）土石流高潛勢溪流影響危險地區。（二）嚴重崩塌地區。（三）超限利用土地集中之地區。（四）嚴重地層下陷地區。（五）河川有生態環境退化或危害河防安全之虞地區。（六）生態環境已嚴重破壞退化地區。（七）遭違法占用之地區。（八）其他對國土保育有嚴重影響之地區。

而國土復育地區亦有其特殊使用限制，主要規定於第二十四條到第二十六條

國土復育促進地區除嚴重地層下陷地區外，應以保育為限，禁止任何開發行為及設施之設置。但有下列各款情形之一，並經中央目的事業主管機關許可者，不在此限：（一）既有原住民部落之設施。（二）生態保育或研究有關之設施。（三）林業保育必要之疏伐作業。（四）必要之水土保持設施。（五）國防設施。（六）公共設施及公用事業設施。

又，嚴重地層下陷地區經劃定為國土復育促進地區，應禁止鑿井及抽取地下水，已登記之水權或臨時使用權，水利主管機關應予廢止。但有下列各款之一，並經直轄市、縣（市）政府許可者，不在此限：（一）為自來水供水系統不能供應地區之家用及公共給水之水源。（二）為自來水水源且無替代水源。（三）國防設施或營區、消防機關、醫學中心或區域醫院，有中斷公共給水供應之虞，必須設置備用水源。（四）為因應戰爭、天然災害或其他重大變故，於中央水利主管機關指定之地點緊急鑿井飲水。

而國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，經中央目的事業主管機關評估安全堪虞者，直轄市、縣（市）政府應優先協助該地居民遷居，必要時得限制居住，強制遷居。

由於本條例所涉及事項為國土之保育及保安，並且依國土法草案第二十三條規定，中央主管機關應於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫並劃分權責管理區（次分區），透過主管機關與目的事業主管機關之協調，擬訂主協辦機關辦理國土利用監測及查報，故各次分區之相關規定，仍依各該專業法律辦理。於是，就體系上而言，則國土復育條例中之相關實施範圍，若依本研究計畫第二章就國土保育地區分級分區劃設表，係屬國土保育分區下次分區（生態資源保育區、景觀資源保護區、水資源保育區、災害防護區）下之次次分區；而國土復育促進地區則為可能亦為國土保育地區之次次分區，但所受規範強度可能較強而屬一級保育區，例如本研究計畫第二章中國土保育地區分級分區劃設表中國土復育促進地區即劃設為一級生態資源保育區及一級災害防護區。關於國土保育區之部分，若已有其他相關專業法律為區域之劃分，中央主管機關不另行變更，僅劃分權責分區管理之協調，尊重原目的事業主管之相關職權，依國土法草案第二十七條規定目的事業主管機關及直轄市、縣（市）主管機關對全國國土計畫劃設之國土功能分區之配合事項，目的事業主管機關及直轄市、縣（市）主管機關必須檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫，如該管法令並無相關公告範圍圖及經營管理計畫規定，應俟國土法施行後，配合修正。亦即，目前各該現行法令關於分區「範圍劃定」及「經營管理計畫」皆須依國土法為相對應之修正。

在土地使用管制上，國土法草案第三十六條規定，國土保育地區之土地使用管制原則以供國土保安及生態保育使用為主，其土地、建築物及設施之使用，不得妨礙劃設之目的，並且於第三十七條、三十八條規定土地使用管制之相關規定，然而本條例係就國土復育之相關特別規定，並且其使用管制亦較國土法草案

詳細且嚴格，依據「特別法優先於普通法」、「後法優先於前法」之規定，自應適用本條例之相關土地管制規定。除此以外，若國土復育計畫得被解釋為國土法草案中之「特定區域計畫」，則依國土法草案第四十七條，「特定區域計畫中有關特定區域之保育、利用開發與管理之條件、程序及其他應遵行事項，如其他法律有規定者，從其規定。」亦優先適用於國土法草案。

捌、罰則與正當性

本條例之罰則部分諸如：

違反國土保育地區的土地限制利用，處以罰鍰，並得將其墾植物、工作物、施工材料及所使用之機具沒收，並得限期恢復原狀，屆期仍不遵行者，得按次連續處罰此等行政罰之規定（第四十二條）。若不能恢復原狀或情節重大、釀成災害者，則處以行政刑罰（第四十三條）。

違法抽取地下水加重其行政刑罰（第四十五條）。

而國土法草案之刑罰相關規定，則規定於第四十三條及第四十四條。依第四十三條規定，若違反不得申請開發許可等規定及使用禁止使用性質、用途、規模、強度或其他管制規定者，處以罰鍰，沒收相關機具，並得限期變更或恢復原狀，屆期仍不遵行者，得按次連續處罰等相關行政罰之規定；依第四十四條規定，若嚴重破壞地形地貌而情節重大者，得處行政刑罰。

茲將兩法之比較列示如下表：

表 3-1 國土法草案與國土復育條例草案之處罰規定

內容法規	處罰行為類型	法律效果
國土計畫法	於不得申請開發許可之國土保育地區擅自開發、或未經許可擅自於農業發展地區或城鄉發展地區開發。(國土法第 43 第 1 項) 1. 違反本法第 38 條第 2 項所定管制規則而使用土地者。(國土法第 43 第 2 項) 2. 違反本法第 43 條第 1.2 項，因而破壞地形、地貌至不能恢復原狀而情節重大者。(國土法第 44 條第 1 項) 3. 構成本法第 44 條第 1 項致釀成災害者。(國土法第 44	罰鍰(國土法第 43 條第 1.2 項) 1. 沒入(國土法第 43 條第 3 項) 2. 停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他回復原狀之措施。(國土法第 43 條第 3 項) 3. 罰金(國土法第 44 條第 1.3 項) 4. 沒收(國土法第 44 條第 2 項) 5. 有期徒刑(國土法第 44 條第 3 項)

內容法規	處罰行為類型	法律效果
	條第 3 項)	
國土復育條例(草案)	<p>違反本條例第 6.7.9、13.14.24 條(於山區、海岸、離島等區域違法開發)。(復育條例第 42 條第 1 項)</p> <p>1. 違反本條例第 42 條第 1 項之情形，而破壞地形、地貌致不能回復原狀且情節重大者。(復育條例第 43 條第 1 項)</p> <p>2. 違反本條例第 44 條第 1 項，釀成災害致人於死者。(復育條例第 43 條第 2 項)</p> <p>3. 違反本條例第 25 條第 1 項規定，地下水鑿井業者未經許可於嚴重地層下陷地區從事地下水鑿井業務者。(復育條例第 45 條)</p>	<p>1. 罰鍰(復育條例第 42 條第 1 項)</p> <p>2. 沒入(復育條例第 42 條第 2 項、第 44 條)</p> <p>3. 罰金(復育條例第 43 條第 1.2 項、第 45 條)</p> <p>4. 有期徒刑(復育條例第 43 條第 2 項、第 45 條)</p>

(資料來源：本研究整理)

上開兩法間產生競合之規定發生在國土法草案第四十三條第一項違反國土保育區不得申請開發許可而開發之情形，與本條例違反土地限制利用的部分。茲分就行政罰與行政刑罰兩相比較。

(一) 行政罰部分：

國土法草案：罰鍰：一百萬以上五百萬元以下。

其他種類處罰：沒入、限期變更使用、停止使用或恢復原狀、停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他恢復原狀之措施。

復育條例草案：高、中海拔：罰鍰：一百萬以上五百萬以下

其他種類處罰：沒收、限期回復原狀。

低海拔及海岸地區：罰鍰：六十萬元以上一百萬元以下

其他種類處罰：沒收、限期回復原狀。

此兩者行政處罰間之競合，依據行政罰法第二十四條規定：「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。一行為違反社會秩序維護法及其他行政法上義務規定而應受處罰，如已裁處拘留者，不再受罰鍰之處罰。」是故，若義務人之行為同時該當國土法草案及復育條例草案之處罰構成要件時，依法定罰鍰最高額處罰之，有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處，但其他種類處罰若種類相同者，必須達行政目的所必要，方得重覆裁處，以貫徹司法院大法官釋字五百零三號解釋所釋之一事不二罰原則²⁵。

（二）行政刑罰部分：

國土法草案：五年以下有期徒刑，得併科一千萬元以下罰金得沒收犯罪之物。

釀成災害者，加重其刑至二分之一，致人於死，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科一千萬元以下罰金，致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科一千萬元以下罰金。

復育條例草案：五年以下有期徒刑，得併科一千萬元以下罰金得沒收犯罪之物。

釀成災害者，加重其刑至二分之一，致人於死，處五年以上十二年下有期徒刑，得併科一千萬元以下罰金，致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科一千萬元以下罰金。

上開兩者行政刑罰之處罰相同，故無疑慮。

又，此兩種行政刑罰發生競合時，必須是其所保護的法益是否同一，若保護的為同一法益，則屬法條競合，依法律之特別普通關係處理，若保護不同法益時，則屬想像競合，應從一重處斷。國土法草案與本條例此處所保護之法益應屬同一，為法條競合，而在此處，國土復育條例草案應為國土法草案之特別法，故優先適用本條例裁罰之。

²⁵ 按司法院大法官釋字第五〇三號解釋謂：「納稅義務人違反作為義務而被處行為罰，僅須其有違反作為義務之行為即應受處罰；而逃漏稅捐之被處漏稅罰者，則須具有處罰法定要件之漏稅事實方得為之。二者處罰目的及處罰要件雖不相同，惟其行為如同時符合行為罰及漏稅罰之處罰要件時，除處罰之性質與種類不同，必須採用不同之處罰方法或手段，以達行政目的所必要者外，不得重複處罰，乃現代民主法治國家之基本原則。是違反作為義務之行為，同時構成漏稅行為之一部或係漏稅行為之方法而處罰種類相同者，如從其一重處罰已足達成行政目的時，即不得再就其他行為併予處罰，始符憲法保障人民權利之意旨。本院釋字第三五六號解釋，應予補充。」

另外，若行政罰與行政刑罰發生競合時，依我國行政罰法第二十六條規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。前項行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定者，得依違反行政法上義務規定裁處之。」故本法並未採純粹之競合主義，仍兼採併罰主義，故可稱為綜合主義。

玖、權利保障

本條例之權利保障及補償規定主要分為一般權利保障及原住民權益之特別保障，茲以下表表示之：

表 3-2 國土復育條例草案之權利保障規定

項目	內容
1	高海拔山區及中海拔山區內之中央主管機關得徵收區內私有土地及合法土地改良物。 高海拔山區內未經徵收之既有合法建物、設施及作物若經限期拆除或廢耕，中央主管機關應就其所受損失給予補償。
2	高海拔山區、中海拔山區、河川區域及國土復育促進地區內依本方案規定被徵收之土地所有權人，得優先承租或承購平地之公有耕地。
3	高海拔山區、中海拔山區、河川區域及國土復育促進地區內已出租或放租之公有土地及依本方案被徵收已出租之私有土地依規定終止租約後，主管機關除依法辦理補償外，得對有需要者給予救濟或協助承租平地之公有耕地。
4	國土復育促進地區內已登記水權或臨時使用權經依本方案廢止者及養殖漁業依本方案接受政府輔導休養者，應就其所受損失給予補償。
5	國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，若經評估安全堪虞者，地方執行機關應優先協助該地居民遷居。必要時得限制居住，強制遷移。
6	為協助高海拔山區、中海拔山區及國土復育促進地區內之居民遷居平地，地方執行機關應協助規劃及安排其就業、居住、就學及就養之生活照顧措施。
7	地方執行機關依本方案辦理遷居者之居住照顧，得對遷居者採取補貼房屋租金、購屋貸款利息、房價及補助搬遷費措施。
8	為迅速安置國土復育促進地區居民，地方執行機關應於本條例施行後六個月內辦理完成區位之選定、土地使用規劃及變更準備等安置計畫前置作業。

項目	內容
9	山區原住民保留區內政府應輔導協助原住民經營民宿及生態旅遊等旅遊服務業。原住民保留區內之生態旅遊及交通接駁轉乘事業，應優先輔導原住民經營或優先僱用原住民，以保障原住民就業機會。
10	山區的原住民如願意集體遷村，政府應於安全、適宜的原住民保留地或平地公地，整體規劃合乎生態原則之原住民部落予以安置，並協助就業、就學及就養，及保存原住民傳統文化。
11	山區的原住民如願自行遷居平地，政府應協助其就業、安居、就學及就養。

(資料來源：本研究整理)

與國土法草案相較，尤其國土復育促進地區會同時受到國土法草案及本條例之雙重規範，而國土復育促進地區由於基於國土復育之特殊需求，其土地使用管制條例在本條例規範底下限制較嚴，是故本條例之權利保障自然基於此等特殊需求有相較於國土法特別之規範；然值得一提者是，若未來將國土復育促進地區所擬定是國土復育計畫解釋為國土法草案中之特定區域計畫，則自可適用國土法草案第四十七條之相關規定，優先適用於國土法就保育、利用、開發與管理之相關規定。

拾、經費與預算

本條例第四十一條規定：「為順利推動國土資源之復育及保育，政府得向自來水及電力事業機構徵收國土復育費。為加速國土資源之復育及保育，行政院應設置國土復育基金，其來源如下：一、政府循預算程序之撥款。二、本基金孳息收入。三、自來水事業機構繳交之國土復育費。四、電力事業機構繳交之國土復育費。五、民間捐贈。六、其他收入。」

相對地，國土法草案中第三十二條第四項則有開發許可費之相關規定。²⁶

²⁶ 「申請開發者依前條規定取得開發許可後，應將開發區內之公共設施用地完成分割、移轉登記為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有，並向直轄市、縣（市）主管機關繳交開發許可費。」

第三節 農業發展條例

壹、法律定性

農業發展條例（以下稱農發條例）第一條規定：「為確保農業永續發展，因應農業國際化及自由化，促進農地合理利用，調整農業產業結構，穩定農業產銷，增進農民所得及福利，提高農民生活水準，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定。」因此，在農發條例與國土法草案雙重規範下，於國土三大功能分區下之農業發展地區會同時受此兩法之規範。

貳、規範範圍

農發條例之規範範圍應為農業用地與耕地，而依本條例第三條第十款、第十一款規定，兩者定義如下：

一、農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：

- （一）供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。
- （二）供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。
- （三）農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地。

二、耕地：指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。

準此，農發條例規範範圍係就都市及非都市土地中之農地及耕地為規範範圍；而國土法草案係全國國土規劃之指導性法律，是故，本條例所規範者，自然在其規範之下。

參、計畫型態

按農發條例第八條規定：「主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。前項完成農地利用綜合規劃計畫地區，應至少每五年通盤檢討一次，依據當地發展情況作必要之修正。」又第九條規定：「中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。」

如上所述，本條例雖有規定「農地利用綜合規劃計畫」，然其僅係就農地管理之輔導計畫，並不該當國土法草案下之全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫及直轄市、縣（市）國土計畫，是故其計畫性質與國土法草案之計畫有別。

肆、規劃之基本原則

農發條例規劃基本原則，主要針對農業發展為規劃，而國土法草案與之相關規定為第四條第四款：「農業發展地區應考量農業發展、基本糧食安全，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星散漫之發展，以確保農業生產環境之完整。」由於國土法草案作為土地使用計畫之全國性指導法律，適合全國國土，故國土法草案中之農業發展地區，其農業發展將同時受到國土法草案及農發條例兩法之規範。

伍、主管機關

農發條例所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。而國土法草案之主管機關依第二條規定，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。其權責分配之基本想法為：農發條例之規範範圍本係就都市計畫法及區域計畫法等相關子法下之農地及耕地為規範客體；而國土法草案之三大功能分區出現後，農發條例所規範之範圍（客體）須劃入三大功能區下，於是，其規範範圍應隨之修正。故農發條例就分區等相關規定，需遵循中央內政部之規定，在使用分區下為管理規劃，建立適地適作模式，此觀本條例第八條²⁷規定自明，應不至於有權責不清情形出現。

陸、計畫擬定之變更程序

前已論及，農發條例之「農地利用綜合規劃計畫」，其性質並非國土法草案所規定之計畫類型，是故並不會適用其國土法草案之計畫變更程序。

柒、分區及使用限制

農發條例並無就規範範圍為使用分區及使用限制之相關規定，僅就都市計畫法及區域計畫法等相關子法下之農地及耕地為規範客體，其適用關於如下表所示：

²⁷ 主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。前項完成農地利用綜合規劃計畫地區，應至少每五年通盤檢討一次，依據當地發展情況作必要之修正。

表 3-3 農業發展條例所適用之地區

對照	國土計畫法第二十一條	區域計畫法 區域計畫法施行細則（13）	都市計畫法（33）	農業發展條例（3,8,9） 農業發展條例施行細則（2）
區域名稱	農業發展地區	「非都市土地」分區	農業地區	
內涵	為農業發展及維持糧食安全之需要，供農業使用之地區。	<p>一 特定農業區：優良農地或曾經投資建設重大農業改良設施，經會同農業主管機關認為必須加以特別保護而劃定者。</p> <p>二 一般農業區：特定農業區以外供農業使用之土地。</p> <p>三 農發條例第三條第十款供農業使用之土地。</p>	都市計畫地區，得視地理形勢，使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。	<p>一○ 農業用地：指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地： （一）供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。（二）供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。（三）農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地。</p> <p>一一 耕地：指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。</p> <p>（細則 2） 本條例第三條第十款所稱依法供該款第一目至第三目使用之農業用地，其法律依據及範圍如下： 一、本條例第三條第十一款所稱之耕地。 二、依區域計畫法劃定為各種使用分區內所編定之林業用地、養殖用地、水利用地、生態保護用地、國土保安用地及供農路</p>

對照	國土計畫法 第二十一條	區域計畫法 區域計畫法施行細 則（13）	都市計畫法 （33）	農業發展條例（3,8,9） 農業發展條例施行細則（2）
				使用之土地，或上開分區內暫 未依法編定用地別之土地。 三、依區域計畫法劃定為特定農業 區、一般農業區、山坡地保育 區、森林區以外之分區內所編 定之農牧用地。 四、依都市計畫法劃定為農業區、 保護區內之土地。 五、依國家公園法劃定為國家公園 區內按各分區別及使用性 質，經國家公園管理處會同有 關機關認定合於前三款規定 之土地。 主管機關得依據農業用地之 自然環境、社會經濟因素、技術條 件及農民意願，配合區域計畫法或 都市計畫法土地使用分區之劃 定，擬訂農地利用綜合規劃計畫， 建立適地適作模式。

（資料來源：本研究計畫自製）

因此，在國土法草案通過後，必須解決本條例與都市計畫法及區域計畫法下銜接適用之問題。由於依國土法草案第五十一條規定，國土法實施後，待直轄市、縣市國土計畫均公告實施後，區域計畫法將廢止，不再適用；原本農發條例下所規定區域計畫法下之相關分區及用地，應回歸適用國土法而需有相應之修正，而其土地使用管制，由於農發條例未有相關規定，故一律適用國土法之規定。一般而言，農發條例所規範之客體，屬於國土法草案三大功能分區下的農業發展區，而關於農業發展區之管制原則，國土法草案第三十七條第三款規定：「農業發展地區：以供農業使用為主，其土地、建築物及設施之使用，不得妨礙劃設之目的。」且土地使用管制原則上依國土法草案之第三十八條規定，依照與國土分區下之使用項目是否相同及相容，而有逕為容許使用及核准後容許使用之規定，以及若規模過大導致涉及功能分區之變更，則適用國土法第二十八條之開發許可規定。

捌、罰則與正當性

農地使用若違反土地使用管制規定者，依農發條例第六十九條第一項規定：「農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理。」關於土地使用管制之問題，由於國土法草案之目的即欲將全國國土計畫做綜合性之管制，故會有取代現行法律之情形，區域計畫法在國土計畫全面實施後，將予廢除，即為此意。因農發條例相關罰則之規定隨著實施地區原先適用何種法律為準，若原依都市計畫法為土地使用管制，則仍適用都市計畫法之規定，若原適用區域計畫法之土地使用管制，則適用國土法草案之相關規定，故農發條例第六十九條之規定應隨著國土法之通過而隨之修改。

玖、經費與預算基金

農發條例第十二條規定：「第十條第一項用地之變更，應視其事業性質，繳交回饋金，撥交第五十四條中央主管機關所設置之農業發展基金，專供農業發展及農民福利之用。」

第四節 自來水法

壹、法律定性

依自來水法第一條第二項規定觀之，有關自來水事業之事項，如本法有規定者，應優先適用自來水法之規定。是以，關於自來水事業以外，而與國土資源配置有關之事項，例如第十一條就水質水量保護區之劃定規劃，在國土法定位上係一指導性之法律，且僅在既有法律規範架構體系下，作為一上位性的法律之情況下，倘若自來水法就水質水量保護區之規劃並未設有特殊規範，當國土法與自來水法產生競合時，仍應依國土法之規定。

貳、規範範圍

關於規範範圍，依照自來水法第十六條及第十七條之規定，本法係規範以自來水管及其他設施導引供應合於衛生之公共給水，及以經營自來水為目的之事業。至於分區劃設，按第十一條之規定，主管機關應劃設水質水量保護區，此係可能與國土法下之次分區產生競合之區域。第十三條規定供水區域之劃定。該法施行細則第三條並規定，為審議水質水量保護區之劃定，各級主管機關得邀集有關機關代表及專家學者組成審議委員會審議之。現行水源水質水量保護區之劃設方式是以自來水事業單位取水口之集水區面積為範圍，並以水系天然山地稜線為界線。此外，行政院經建會於民國七十四年環境敏感地區土地規劃與管理之研究中，已將水源水質水量保護區歸類於資源生產敏感地區。

自民國 64 年起，內政部依當時之自來水法劃設水源水質水量保護區，其目的在於保護重要之水源，因此劃定範圍大體上為重要取水口上游之集水區，希冀能保持其自然狀態，以維護水質與水量。在水源水質水量保護區內，任何對於水質與水量有所貽害之行為或土地利用皆被禁止，同時區內原有之土地利用若有對保護標的產生不良影響者，亦可通知所有權人或使用人於一定期間改變其使用，並予補償。目前劃定之水源水質水量保護區共有 107 處，總面積高達 9,012 餘平方公里，佔台灣地區面積的四分之一以上²⁸，以國土法草案之分區劃設觀之，自來水法中之水源水質水量保護區，主要位於國土保育地區下之次分區，從而，關於水源水質水量保護區之相關劃設規定易與國土法草案之規定產生競合。

參、計畫型態

根據自來水法第三條規定，中央主管機關應辦理有關全國性自來水事業發展計畫之訂定及監督實施事項。同法第五條復規定，縣（市）主管機關應辦理有關縣（市）內自來水事業計畫之訂定及實施事項。上述自來水事業（發展）計畫涉及區域之成長與管理，可能與國土計畫之下位計畫間產生競合關係，例如：自來水事業（發展）計畫與部門綱要計畫間可能存在著上下階層之問題待解決。惟國土法既是具有目標性、政策性及指導性之上位計畫，當自來水事業（發展）計畫與各階層國土計畫或其下位計畫間產生競合關係時，自來水事業之中央主管機關與縣（市）主管機關應依照國土計畫與各部門綱要計畫之指導原則訂定自來水事業計畫之內容。

肆、規劃之基本原則

自來水法中並無規範關於規劃之基本原則，故不致與國土法草案之規定產生競合。惟就自來水法第一條觀之，制定自來水法之目的既係為策進發展、加強管理等，與國土法草案第四條關於國土規劃之基本原則均係為促進國土之發展及追求效率。是故，發展自來水事業或劃設水質水量保護區時，應可補充適用國土法關於規劃之基本原則，例如應對區域內之水、土、林管理業務進行整體規劃與整合；注重區域內之保育與保安課題等等。

²⁸ 張伯宇，台灣地區重要保護區之類型釋義，刊於地景保育通訊第 8 期第 38-39 頁，1998。

伍、主管機關

自來水法第二條規定：「本法之主管機關在中央為水利主管機關；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。……」第十一條並規定，前揭主管機關應劃設水質水量保護區。由此可知，關於水質水量保護區之劃設係水利主管機關之職掌範圍。就此部分而言，自來水法之主管機關與國土法之主管機關即產生權責衝突之競合問題。

又目前國內對於水源保護區之管理並無一完統一之行政管理體系，其管理機構常因各保護區性質或區內土地類別等因素而異，蓋集水區上游建有大型水庫，故以往均設置專責管理機構，主要目的是保護水庫水源的水質和水量，例如德基水庫管理委員會（經濟部德基水庫管理委員會設置辦法已於民國 90 年廢止）和台北水源特定區管理委員會（經濟部台北水源特定區管理委員會暫行組織規程已於民國 91 年廢止）。而水源保護區實質管理機關又因土地類別劃分為：國有林地者、原住民保留地、農場地、水庫保護帶、林班解除地、未登錄地、公有原野地、國有財產局直接管理地、實驗林地、河川地、國家公園用地以及私有地等等，而有不同之實質管理機關，如下表所示：

表 3-4 水質水量保護區之管理機關列表

土地類別	管理機關
國有林班地	林務局
原住民保留地	內政部
農場地	退輔會
水庫保護帶	由各水庫運用要點規範管理機構，例如台電管理德基水庫、經濟部水利署北區水資源局管理石門水庫
未登錄地與公有原野地	各縣市政府
部分國有土地	國有財產局
實驗林地	台大實驗林管理處、中興實驗林管理處
河川地	經濟部、各縣市政府
國家公園用地	國家公園管理處

（資料來源：修改自國立成功大學，自來水水源水質水量保護區土地利用管制之研究；李建中、胡思聰、李至倫，水資源保育政策之研究，1993；並參考德基水庫網路資訊系統、德基水庫水質管理網頁、德基水庫運用要點、石門水庫運用要點。）

承上，雖然自來水法與國土法之主管機關有競合之情形，惟因土地類型之差異導致水源保護區實質上之管理機關不一。是故，當水源保護區之管理機關與國土計畫之主管機關若在規劃意見上產生扞格時，應有適當之會商機制協調之。

陸、分區及使用限制

有關水源保護區管理之現行法律或行政命令，計有：自來水法、水土保持法、水污染防治法、飲用水管理條例、山坡地保育利用條例、河川管理辦法等等。

依自來水法第十一條規定，經劃定公布為水質水量保護區者，禁止或限制第一款至第十一款貽害水質與水量之行為。第十二條規定，水質水量保護區域內原有之建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有貽害水質水量者，並得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。

按國土法草案第二十七條規定，縣（市）主管機關必須檢討修正其依特別法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫，惟並無相關公告範圍圖及經營管理計畫之詳細規定，此部分應俟國土法施行後，配合修正之。

柒、罰則與正當性

參照自來水法第七章以下關於罰則之部分，可區分為刑罰及行政罰之規定，分述如下：

- 一、刑罰部分，諸如：對於在水質、水量保護區域內，行妨害水量之涵養、流通或染污水質者處有期徒刑、拘役或罰金（第九十六條）；對竊水者處有期徒刑、拘役或罰金（第九十八條）；對自來水事業之負責人等明知所供之水不合標準仍繼續供應，致引起疾病災患者處徒刑；對自來水事業之負責人等故意違反規定而停止供水，致生公共危險或引起災患者，處有期徒刑（第一〇二條第二項）；
- 二、行政罰部分，諸如：對未經許可擅自啟動自來水設備致妨礙供水者處罰鍰（第九十七條第二項）；對擅自興建自來水工程或經營自來水事業者處罰鍰（第九十九條）；對擅自停業或供水者處罰鍰（第一〇二條第一項）；對自來水事業不遵守命令者處以罰鍰（第一〇三條）；對違反第三十一條、三十三條、三十四條、三十五條及第四十一條者，處以罰鍰（第一〇五條）；對違反第二十七條第二項、第五十七條第一項、第六十一條第一項、第八十一條、第八十六條、第八十七條、及第八十八條規定者，處以罰鍰（第一〇六條）。

上開處罰中與國土法草案可能產生競合者，例如：第九十六條與第九十七條則。若行為人為妨害水量之涵養流通或染污水質時，亦破壞地形地貌或違反其他國土法之管制規定，與國土法草案間關於罰則之規定即產生競合，此時有重複處罰之疑慮，此部分應俟國土法通過後，再行檢討修正，以保障人民權益。

捌、權利保障

自來水法中關於補償機制，例如：第十二條規定，水質水量保護區域內，原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有貽害水質水量者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業補償之。又第十二條之一規定，水質水量保護區依都市計畫程序劃定為水源特定區者，其土地應視限制程度減免土地增值稅、贈與稅及遺產稅。以及第十二條之二第四項有關於發給水質水量保護區土地所有權人補償金之規定。且第五十四條規定，自來水事業依第五十一條、第五十二條之規定，埋設於都市計劃區域內公有道路及其預定地之水管或其他設備，因都市計劃之變更，必須遷移或拆除者，自來水事業得請求補償。惟此等補償要件與國土法草案第四十一條或第四十二條權利保障之要件（例如為急迫性之國土保安及生態保育需要，而取得國土保育地區及農業發展地區之土地、建築物及設施者）並不相同，是以在權利保障方面，與國土法草案並不會產生衝突。惟若水質水量保護區中經劃定為水源特定區者，與國土法草案下之次分區在地理位置上有所重疊時，則前開減免賦稅之規定是否會導致同為國土法草案下次分區之土地卻受有不公平待遇之疑慮。然該減免賦稅之特別規定既有自來水法為減免之依據，應符合法律保留之要件。

玖、經費與預算

關於自來水法之經費與預算，依第十二條之二規定，水利事業之水源保育費與回饋費得納入中央主管機關水資源相關基金管理運用。又第十二條之三規定，水資源相關基金應依各水質水量保護區分別設置專戶，各專戶並設置運用小組管理運用。由此可見該水資源相關資金與國土永續發展基金之來源用途均不同，不會導致競合關係。

第五節 水利法

壹、法律定性

依據水利法第一條規定，關於水利行政之處理及水利事業興辦之事項，立法者係將其定位為特別法；是以，在水利行政與水利事業以外而與土地利用規範有關者，例如關於河川整治之規劃事項，因國土法在定位上係一上位之指導性法律，故當水利法與國土法產生競合時，應以國土法為優先適用。

貳、規範範圍

依照水利法第五條、第四十七條之一、第五十四條之二、第六十三條之六、第七十八條之二與第七十八條之四規定，中央主管機關應劃定水利區、地下水管制區、水庫蓄水範圍、海堤區域、河川區域及排水集水區²⁹。其中可能與國土法草案下之次分區產生競合者，為水庫集水區、河川地區及海堤區域等。所謂集水區，係以流域為基礎劃定管理單元，在國土規劃完成後，主要係成為國土保育地區下之次分區，而河川地區與海堤區域，則因性質特殊，可能成為特定區域計畫之一環，故水利法中關於該等區域之規範與國土法之規定將產生競合。

參、規劃之基本原則

水利法上並無基本原則之規定，僅中央水利主管機關經濟部於民國八十五年實施現階段水資源政策綱領，主要分為三項目標（促進水資源永續利用、致力消滅旱澇災害損失、配合國土綜發規劃）、三項原則（節流與開源並重、生態保育與開發利用兼顧、落實使用者付費）、八項策略（全盤檢討修訂及相關法規、釐訂河川地整體規劃與重劃政策、加強集水區治理保育及管理等等）及十一項措施，作為實施水資源政策之執行原則。就上開政策綱領觀之，其促進資源永續利用、配合國土規劃、兼顧保育與開發等目標或原則，實與國土法草案第四條基本原則之目的之一致，故縱然水利法上並無關於水利規劃基本原則之規定，惟應可就國土法之規劃原則補充適用之。

²⁹ 一般集水區，是指降水（雨水）匯合及集中排出的一個地形與生態單元。故河川或溪流任何一點之上游均有一個集水區，分水嶺內之土地都稱為集水區，即水庫大至流域稜線以內所涵蓋之地區。

肆、主管機關

水利法第四條規定，關於水利事業之主管機關為經濟部、直轄市政府、及(縣)市政府，其中央主管機關與國土法為內政部有所不同。而前述水庫集水區、河川地區及海堤區域之劃設方式係由中央主管機關經濟部直接劃分或訂定管理辦法劃定之，與國土法底下次分區係由內政部會商目的事業主管機關訂定相關作業準則劃而不同，故宜設置會商機制，使二者之劃分能互相協調。此外，蓋集水區之水源保護涉及土地利用管理、森林保育經營、水土保持、污染防治計畫等，相關法令及權責亦分屬經濟部、內政部、農委會、環保署等眾多部會及縣(市)政府。建議未來應將水源集水區諸機關之治理事業透過國土計畫(或都會區域計畫)來協調，調整區域性機構之組織並強化其協調功能，賦以區域性機構開發許可之權責，俾使水源保護區之土地利用能有效管理。

伍、分區及使用限制

國內目前於土地資源之利用，其管制之方法有兩個管制體系，一是土地分區管制，即利用都市計畫法、區域計畫法等相關法令劃定各種土地使用，並舉管制事項。另一是建築管制，利用建築法及各相關管理辦法，對土地上之建築物及使用情形加以管制。

國內關於集水區土地利用之管制，主要是運用前述土地分區管制及建築管理制度，並配合列舉管制事項加以管理。例如第五十四條之一規定：「為維護水庫安全，水庫蓄水範圍內禁止下列行為：一、毀壞或變更蓄水建造物或設備。二、啟閉、移動或毀壞水閘門或其附屬設施。三、棄置廢土或廢棄物。四、採取土石。但主管機關辦理之濬渫，不在此限。五、飼養牲畜、養殖水產物或種植植物。六、排放不符水污染防治主管機關放流水標準之污水。七、違反水庫主管或管理機關公告許可之遊憩範圍、活動項目或行為。於水庫蓄水範圍內施設建造物，應申請主管機關許可。前項許可，主管機關得委託水庫管理機關(構)辦理。」上開規定與國土法關於分區及使用限制之規範應不致產生衝突。

陸、罰則與正當性

水利法第九章係關於罰則之規定，茲分就刑罰與行政罰兩方面說明之：

- 一、刑罰部分：對毀損或竊盜水利設備者，以及因而致釀成災害或情節重大危害他人生命財產者處徒刑、拘役或罰金，並有加重處罰(第九十一條)；對未經許可私開私塞水道，以及因而損害他人權益或致生公共危險者，處徒刑、拘役或罰金(第九十二條)；對違反本法或主管機關命令，而擅行或妨礙取水、用水或排水，因而損害他人權益者，處徒刑、拘役或罰金(第九十三條)；

對以強暴、脅迫使管理人員啟閉水門、閘門，因而妨害他人權益者，處徒刑、拘役或罰金，並有加重處罰規定（第九十四條）；對有第九十二條之二至第九十二條之五、第九十三條之二或第九十三條之三規定情形之一，致生公共危險或致人於死者，併科罰金（第九十四條之一）；

二、行政罰部分：對違反列舉規定之申請使用人，廢止其核准或許可（第九十一條之二）；對未經許可私開私塞水道者處罰鍰（第九十二條）；對有列舉規定之一者處以罰鍰（第九十二條之二）；對有列舉規定之一者處以罰鍰（第九十二條之三）；對違反第四十九條第一項規定，不辦理檢查及安全評估者，處以罰鍰（第九十二條之四）；對有列舉情形之一者，處以罰鍰（第九十二條之五）；對擅行或妨礙取水用水排水者處以罰鍰（第九十三條）；對未依第六十條規定申請設立許可從事地下水鑿井業務者，處以罰鍰（第九十三條之一）；對有列舉情形之一者，處以罰鍰（第九十三條之二）；對有列舉情形之一者，處以罰鍰（第九十三條之三）；對違反第四十六條、第四十七條、第五十四條之一、第六十三條之三、第六十三條之五、第六十五條、第七十八條、第七十八條之一、第七十八條之三規定，經限期改善不遵守者，處以罰鍰（第九十三條之四）；對違反第四十六條、第四十七條、第五十四條之一、第六十三條之三、第六十三條之五、第六十五條、第七十八條、第七十八條之一或有第七十八條之三情形者，沒入公告拍賣其機具（第九十三條之五）；對違反本法或主管機關命令規定作為或不作為之義務者，處以罰鍰（第九十五條）

茲就可能與國土法之罰則規定產生競合者說明如下：

- 一、關於第九十一條，若行為人另有違反依國土法第三十八條所定管制規則之行為，此時亦觸犯國土法第四十三條之規定。
- 二、關於第九十二條，此時行為人可能亦違犯前述國土法所訂之管制規則。
- 三、關於第九十二條之二規定之行為，例如，未經許可採取土石，此等行為係屬未經許可擅自開發，且違反土地之禁止使用規則，若因而破壞地形、地貌致不能恢復原狀且情節重大，尚符國土法第四十四條之處罰要件。
- 四、關於九十二條之三規定之行為，可能同時合致國土法第四十三條第二項規定與第四十四條之規定。

五、關於九十二條之五規定之行為，實已係未經許可而開發土地之行為，符合國土法第四十三條之處罰要件，若因而破壞地形、地貌致不能恢復且情節重大，尚可依國土法第四十四條處罰之。

六、關於第九十三條之一規定之行為，此亦違反國土法所訂之土地管制規則。

七、關於第九十三條之二規定之行為，此時同九十二條之二有違犯國土法第四十三條與第四十四條之可能性。

八、關於第九十三條之三對水庫蓄水範圍內從事許可外行為加以處罰，此與國土法第四十三條第二項規定合致。

承上所述，本法關於罰則之規定眾多，其中許多處罰態樣均與國土法草案之規定雷同，若行為人之行為同時合致與國土法規定時，由於二者之刑度不同，此時即生競合之難題，且有重複處罰之疑慮，待國土法通過後，本法關於處罰之態樣與類型應隨之調整與修正。

此外，目前水庫之實質管理機關並非相關法令之主管機關，對於水庫集水區內濫墾、濫建等等違法行為，並無依法取締處分之行政權，只能以輔導勸導或向法定主管機關查報舉發，導致水庫集水區管理績效不彰。

柒、權利保障

水利法第六十九條之一規定，蓄水人對於水庫集水區域內可能被淹沒之土地及土地改良物，應詳為調查，擬具收購、補償及遷移辦法，報經有關主管機關核准後實施。第七十六條規定，防汛緊急時，主管機關為緊急處置，得就地徵用關於搶護必需之物料、人工、土地，並得拆毀防礙水流之障礙物。前項徵用之物料、人工、土地及拆毀之物，主管機關應於事後酌給相當之補償。第七十九條規定，水道沿岸之種植物或建造物，主管機關認為有礙水流者，得報經上級主管機關核准，限令當事人修改、遷移或拆毀之。但應酌予補償。

集水區內土地使用之管制，其涉及該土地權利人其所有或持有權使用之土地利用之限制，管制措施嚴重者，甚至危及其生計。在規劃及執行水庫集水區內土地使用之管制措施時，如不同時考量前述土地權利人因有關管制措施將承受之不利時，則不僅將引發有關當事人之抗爭，使管制措施執行不易，亦有可能因過度限制人民權利，使有關措施之合法性受到質疑。因此，水庫集水區管理策略之制定，在性質上必須藉民眾參與來增強其決策之正當性及可行性。

捌、經費與預算

水利法第八十四條以下有關於水利經費之規定，然並無設置基金之要求，且該經費之用途與來源與國土法之國土永續發展基金均不相同。是以，關於水利之經費與預算，並不會與國土永續發展基金產生競合關係。

第六節 水土保持法

壹、法律定性

水土保持法第一條規定：「為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉，特制定本法。水土保持，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」而國土法草案第一條規定：「為促進國土資源合理配置，以有效保育自然環境、滿足經濟及社會文化發展之需要，提升生活環境品質，並確保國土永續及均衡發展，特制定本法。」兩相比較之下，雖然國土法係全國國土規劃之指導性法律，本身具有確保國土永續及均衡發展之目的，然而關於水土保持之處理與維護，水土保持法規定：「本法未規定者，適用其他法律之規定。」因此水土保持法應具有特別法之地位。

貳、規範範圍

由水土保持法第一條規定可推知，全國國土有水土保持之需要者，均為水土保持法之規範範圍。從水土保持法第三條規定以觀，該法所適用之範圍將及於山坡地、集水區、特定水土保持區、水庫集水區、保護帶、保安林等各種地區；而國土法草案則將全國國土畫定為三大功能分區。上述水土保持法所規範之各類地區，與國土法三大功能分區之間應預先考慮其規範範圍之重疊以及接軌問題。例如：依水土保持法第十六條規定：「下列地區，應劃定為特定水土保持區：一、水庫集水區。二、主要河川上游之集水區須特別保護者。三、海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者。四、沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者。五、山坡地坡度陡峭，具危害公共安全之虞者。六、其他對水土保育有嚴重影響者。」由其劃定原則與目的觀之，劃為特定水土保持區之土地，在國土法草案之體系中，應屬於三大功能分區中之國土保育地區；因此，此處似可將特定水土保持區作為國土保育地區之一次分區，亦即將本條規定之特定水土保持區，劃歸於國土法草案體系下國土保育地區之一部分。惟論其實際，水土保持法與國土法不同分區體系間，須相互整併抑或平行管制，為此處首須做成之重要決策。

參、計畫型態

依水土保持法第三條第二款規定，水土保持計畫係指為實施水土保持之處理與維護所訂之計畫。而依同法第九條第一項規定，各河川集水區應由主管機關會同有關機關進行整體之治理規劃，並針對水土資源保育及土地合理利用之需要，擬定中、長期治理計畫，報請中央主管機關核定後，由各有關機關、機構或水土保持義務人分期分區實施。且依同法第十條規定，宜農、宜牧山坡地作農牧使用時，其水土保持之處理與維護，應配合集水區治理計畫或農牧發展區之開發計畫，由其水土保持義務人實施之。及依同法第十八條規定，特定水土保持區應由管理機關擬定長期水土保持計畫，報請直轄市主管機關層轉或逕請中央主管機關核定實施之。上述水土保持法中所規定之水土保持計畫、集水區治理計畫、農牧發展區之開發計畫、特定水土保持區之長期水土保持計畫等或可謂接近國土法草案中所規定之特定區域計畫；蓋依國土法草案第十條立法理由，特定區域計畫內容依其性質，可能包括原住民地區、河川流域、國家公園或海岸不同性質之特定區域。但事實上，上開水土保持法之計畫，本質上係屬事業計畫，其與國土計畫法草案所建構之國土計畫，本質上屬土地使用管制計畫，尚有差異。

肆、規劃之基本原則

水土保持法未明列抽象之規劃原則，但由該法第一條規定：「為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉，特制定本法。」由此可看出該法規劃之基本想法為保育水土以預防災害。於是，在該法所定各計畫之具體規劃原則上，依水土保持法第十九條規定：「經劃定為特定水土保持區之各類地區，其長期水土保持計畫之擬定重點如下：一、水庫集水區：以涵養水源、防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流、淨化水質，維護自然生態環境為重點。二、主要河川集水區：以保護水土資源，防治沖蝕、崩塌，防止洪水災害，維護自然生態環境為重點。三、海岸、湖泊沿岸、水道兩岸：以防止崩塌、侵蝕、維護自然生態環境、保護鄰近土地為重點。四、沙丘地、沙灘：以防風、定砂為重點。五、其他地區：由主管機關視實際需要情形指定之。經劃定為特定水土保持區之各類地區，區內禁止任何開發行為，但攸關水資源之重大建設、不涉及一定規模以上之地貌改變及經環境影響評估審查通過之自然遊憩區，經中央主管機關核定者，不在此限。前項所稱一定規模以上之地貌改變，由中央主管機關會同有關機關訂定之。」又，同法第二十條規定：「經劃定為特定水土保持區之水庫集水區，其管理機關應於水庫滿水位線起算至水平距離三十

公尺或至五十公尺範圍內，設置保護帶。其他特定水土保持區由管理機關視實際需要報請中央主管機關核准設置之。……水庫集水區保護帶以上之區域屬森林者，應編為保安林，依森林法有關規定辦理。」由上述諸規定可看出水土保持法規劃之基本原則為順應一地原有之地形地貌，維護自然生態。

伍、主管機關

依水土保持法第二條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」水土保持固有因地制宜之需要，然我國現行法制，中央主管機關對於地方水土保持亦有相當之干涉權限，例如水土保持法第九條第一項規定，各河川集水區應由主管機關會同有關機關進行整體之治理規劃，並針對水土資源保育及土地合理利用之需要，擬定中、長期治理計畫，報請中央主管機關核定後，由各有關機關、機構或水土保持義務人分期分區實施。

陸、計畫之擬定、變更程序

承前所述，水土保持法中所規定之水土保持計畫、集水區治理計畫、農牧發展區之開發計畫、特定水土保持區之長期水土保持計畫等接近國土法草案中所規定之特定區域計畫。然而水土保持法中所規定之集水區治理計畫由主管機關會同有關機關進行整體之治理規劃，再報請水土保持法之中央主管機關（農委會）核定；特定水土保持區之長期水土保持計畫則由管理機關擬定長期水土保持計畫，再報請直轄市主管機關層轉或逕請水土保持法之中央主管機關（農委會）核定實施。但若將水土保持法所規定之諸計畫認為屬於國土法中所規定之特定區域計畫，依國土法草案第十三條，應由各該中央目的事業主管機關會商國土法之中央主管機關（內政部）定之。

柒、分區及使用限制

依水土保持法第十六條規定：「下列地區，應劃定為特定水土保持區：一、水庫集水區。二、主要河川上游之集水區須特別保護者。三、海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者。四、沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者。五、山坡地坡度陡峭，具危害公共安全之虞者。六、其他對水土保育有嚴重影響者。特定水土保持區，應由中央或直轄市主管機關設置或指定管理機關管理之。」再者，依水土保持法第二十條規定：「經劃定為特定水土保持區之水庫集水區，其管理機關應於水庫滿水位線起算至水平距離三十公尺或至五十公尺範圍內，設置保護帶。其他特定水土保持區由管理機關視實際需要報請中央主管機關核准設置之。保護帶內之私

有土地得辦理徵收，公有土地得辦理撥用，其已放租之土地應終止租約收回。水庫集水區保護帶以上之區域屬森林者，應編為保安林，依森林法有關規定辦理。」及第二十一條規定：「保護帶內之土地，未經徵收或收回者，管理機關得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。保護帶屬森林者，應編為保安林，依森林法有關規定辦理。」

由以上規定可知，水土保持法本身已有二層以上之分區（例如：特定水土保持區下之水庫集水區），此等分區與國土法草案之三大功能分區（以及其下次分區）之關係是並行不悖或者應該相互整併？管見以為水土保持法所列各分區應可在國土法之國土保育地區此一功能分區中作為次分區以及次次分區，避免造成我國國土規劃體系上的疊床架屋，以落實國土法為國土規劃根本大法之構想。

此外，水土保持法施行細則第二十三條規定：「特定水土保持區內經劃定為保護帶，其屬山坡地者，特定水土保持區管理機關應主動向中央或直轄市主管機關申請變更查定為宜林地或加強保育地後，造冊轉請地政主管機關依規定變更編定為林業用地或國土保安用地。」第二十四條規定：「依本法第二十條第三項規定，特定水土保持區管理機關應將保護帶以上屬森林之區域，造冊送請中央或直轄市主管機關變更查定為宜林地，並轉請林業主管機關依森林法編為保安林。前項土地屬國有林事業區、試驗用林地或保安林地者，特定水土保持區管理機關應逕送請森林經營管理機關辦理。」第二十五條規定：「依本法第二十一條第二項規定保護帶內之土地屬森林之區域者，除前條所定外，特定水土保持區管理機關應造冊，送請直轄市主管機關層轉或逕送中央林業主管機關依森林法編為保安林。」上述地區、之劃定，亦應與國土法草案之三大功能分區及其次分區相配合。

捌、罰則與正當性

依水土保持法第二十三條規定：「未依第十二條至第十四條規定之一所核定之水土保持計畫實施水土保持之處理與維護者，除依第三十三條規定按次分別處罰外，由主管機關會同目的事業主管機關通知水土保持義務人限期改正；屆期不改正或實施仍不合水土保持技術規範者，應令其停工、強制拆除或撤銷其許可，已完工部分並得停止使用。未依第十二條至第十四條規定之一擬具水土保持計畫送主管機關核定而擅自開發者，除依第三十三條規定按次分別處罰外，主管機關應令其停工，得沒入其設施所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔，並自第一次處罰之日起兩年內，暫停該地之開發申請。」

依水土保持法第三十二條規定：「在公有或私人山坡地或國、公有林區或他人私有林區內未經同意擅自墾殖、占用或從事第八條第一項第二款至第五款之開發、經營或使用，致生水土流失或毀損水土保持之處理與維護設施者，處六個月以上五年以下有期徒刑，得併科新台幣六十萬元以下罰金。但其情節輕微，顯可憫恕者，得減輕或免除其刑。前項情形致釀成災害者，加重其刑至二分之一；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新台幣八十萬元以下罰金。因過失犯第一項之罪致釀成災害者，處一年以下有期徒刑，得併科新臺幣六十萬元以下罰金。第一項未遂犯罰之。犯本條之罰者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具沒收之。」

依水土保持法第三十三條規定：「有下列情形之一者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰：一 違反第八條第一項規定未依水土保持技術規範實施水土保持之處理與維護，或違反第二十二條第一項，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。二 違反第十二條至第十四條規定之一，未先擬具水土保持計畫或未依核定計畫實施水土保持之處理與維護者，或違反第二十三條規定，未在規定期限內改正或實施仍不合水土保持技術規範者。前項各款情形之一，經繼續限期改正而不改正者或實施仍不合水土保持技術規範者，按次分別處罰，至改正為止，並令其停工，得沒入其設施及所使用之機具，強制拆除及清除其工作物，……。」

上述水土保持法之行政罰與刑罰規定分別可能與國土法草案第四十三條以及第四十四條發生競合。此時應依行政罰法第二十四條（行政罰與行政罰之競合）、第二十六條（行政罰與行政刑罰之競合），以及刑法之競合體系處理。

玖、權利保障

依水土保持法第二十一條規定：「保護帶內之土地，未經徵收或收回者，管理機關得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。保護帶屬森林者，應編為保安林，依森林法有關規定辦理。私有土地所有人或地上物所有人所受之損失得請求補償金。補償金估算，應依公平合理價格為之。補償金之請求與發效辦法，由中央主管機關定之，並送立法院核備。」

依水土保持法第二十六條規定：「為保護公共安全，實施緊急水土保持之處理與維護，主管機關得就地徵用搶修所需之物料、人工、土地，並得拆除障礙物。前項徵用之物料、人工、土地及拆毀之物，主管機關應於事後酌給相當之補償。對於補償有異議時，得報請上級主管機關核定之。」

依水土保持法第三十八之二條規定，中華民國七十五年一月十二日山坡地保育利用條例修正生效前，經目的事業主管機關核准並已實施而尚未完成之開發、經營或使用行為，依本法之規定應實施水土保持之處理與維護者，其水土保持義務人應於中央主管機關公告之期限內依本法規定擬具水土保持計畫，送經主管機關核定後實施；水土保持義務人未於規定期限內辦理或其實施未依本法相關規定者，應依本法及相關法律規定處理。水土保持計畫在提送及審核期間，於作好水土保持處理與維護及相關安全措施下，得繼續其開發、經營或使用行為。

國土法草案關於權利保障僅設第四十一條、第四十二條等二條文。水土保持法第三十八之二條，對於既得權利保障之過渡性規定，與國土法草案第四十一條道理相同。與水土保持法上開條文之規範內容比較，可發現水土保持法之規定較具針對性、較為具體。惟如前所述，因國土法草案與水土保持法之規範範圍具有重疊性，因此關於權利保障之規定，兩者亦有競合之可能；此時應從二者中較為完整之規定。

拾、經費與預算

關於經費與預算之相關規定部分，就水土保持法之內容以觀，其設有如下之規定：

- (一) 第二十八條規定：「各級主管機關及有關機關應按年編列計畫，寬籌經費辦理水土保持之處理與維護、推廣、教育、宣導及試驗研究之有關工作。」
- (二) 第二十九條規定：「興建水庫或修建鐵路、公路、其他道路或溝渠時，應於施工預算內編列集水區治理或道路水土保持之處理與維護經費。」
- (三) 第三十條規定：「為發展水土保持之處理與維護，政府應按年編列預算，辦理下列工作：一、辦理水土保持之處理與維護所需資金之融通。二、實施緊急水土保持之處理與維護之經費。三、辦理水土保持調查、研究及技術改進所需之補助。四、促進水土保持國際交流與合作之經費。五、其他有關水土保持之處理與維護事項。本條規定牽涉水土保持法之經費來源，惟水土保持法中並無設置相關基金之規定。」

第七節 森林法

壹、法律定性

森林法第一條規定：「為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，制定本法。」由於森林法為針對森林此一特定地形制定之特別法，較諸國土法草案規範範圍更為具體，因此關於森林此一天然資源之公益及經濟上利用，當國土法與森林法規內容未盡一致時，森林法之規定應優先於國土法之規定。

貳、規範範圍

按森林法第三條規定：「森林係指林地及其群生竹、木之總稱。依其所有權之歸屬，分為國有林、公有林及私有林。森林以國有為原則。」第二十二條規定：「國有林、公有林及私有林有左列情形之一者，應由中央主管機關編為保安林：一、為預防水害、風害、潮害、鹽害、煙害所必要者。二、為涵養水源、保護水庫所必要者。三、為防止砂、土崩壞及飛沙、墜石、洋冰、頽雪等害所必要者。四、為國防上所必要者。五、為公共衛生所必要者。六、為航行目標所必要者。七、為漁業經營所必要者。八、為保存名勝、古蹟、風景所必要者。九、為自然保育所必要者。」第二十三條規定：「山陵或其他土地合於前條第一款至第五款所定情形之一者，應劃為保安林地，擴大保安林經營。」第三十三條規定：「森林外緣得設森林保護區，由主管機關劃定，層報中央主管機關核定，由當地主管機關公告之。」由於全國土地屬於上述森林（國有林、公有林、私有林）、保安林、森林保護區者，均為森林法之規範範圍；因此，森林法與國土法草案在規範範圍上勢必有所重疊。森林法之分區與國土法之三大功能分區如何整併，抑或是平行管制，亦為研擬國土法草案三大功能分區之次分區時應考慮之問題。

參、計畫型態

前已述及，森林法乃針對特定地形之特別法，因此該法針對森林（國有林、公有林、私有林）、保安林、森林保護區等等不同分區之管理需要有各種不同之計畫。

依森林法第十二條規定：「國有林由中央主管機關劃分林區管理經營之；公有林由所有機關或委託其他法人管理經營之；私有林由私人經營之。中央主管機關得依林業特性，訂定森林經營管理方案實施之。」第十三條規定：「為加強森林涵養水源功能，森林經營應配合集水區之保護與管理；其辦法由行政院定之。第十四條規定，國有林各事業區經營計畫，由各該管理經營機關擬訂，層報中央主管機關核定實施。」又第十五條規定：「國有林林產物年度採伐計畫，依各該

事業區之經營計畫。國有林林產物之採取，應依年度採伐計畫及國有林林產物處分規則辦理。國有林林產物之種類、處分方式與條件、林產物採取、搬運、轉讓、繳費及其他應遵行事項之處分規則，由中央主管機關定之。森林位於原住民族傳統領域土地者，原住民族得依其生活慣俗需要，採取森林產物，其採取之區域、種類、時期、無償、有償及其他應遵行事項之管理規則，由中央主管機關會同中央原住民族主管機關定之。」

由上述條文可知，森林法對於森林地區土地利用之管制，尚牽涉其他法律，如水利法、水土保持法、以及原住民保留地開發管理辦法等。而森林法所規定之森林經營管理方案、國有林各事業區經營計畫以及國有林林產物年度採伐計畫，其牽涉土地使用部分，與國土法草案之三大國土功能分區，有高度之競合可能性。惟應注意者為：森林法所規定之計畫，性質上與國土法所規定之計畫有所不同；蓋前者為牽涉土地利用之事業計畫，而後者為土地使用管制計畫。

肆、規劃之基本原則

森林法第五條規定：「林業之管理經營，應以國土保安長遠利益為主要目標。」惟此處之國土保安長遠利益所指為何，並不清楚。

伍、主管機關

森林法第二條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」森林法之主管機關與水土保持法所規定者相同，兩法中所規定之土地分區亦相互牽涉，乍看之下似乎為達成水、土、林整合之目標提供了制度上之基礎，惟國土法草案之主管機關在中央為內政部，水土保持法與森林法中所規定之各種計畫是否必須透過國土法草案所規定之部門綱要計畫方能與國土法接軌，抑或兩不相涉，仍有疑問。

陸、計畫之擬定、變更程序

如上開所述森林法第十二條及第十五條規定之內容以觀，森林（國有林、公有林、私有林）、保安林、森林保護區等等不同分區之管理計畫分別有其擬定程序。然而如前所述，此處之計畫並非對土地本身之管制計畫。

柒、分區及使用限制

按森林法第三條規定：「森林係指林地及其群生竹、木之總稱。依其所有權之歸屬，分為國有林、公有林及私有林。森林以國有為原則。」第二十二條規定：「國有林、公有林及私有林有左列情形之一者，應由中央主管機關編為保安林：一、為預防水害、風害、潮害、鹽害、煙害所必要者。二、為涵養水源、保護水庫所必要者。三、為防止砂、土崩壞及飛沙、墜石、泮冰、頽雪等害所必要者。四、為國防上所必要者。五、為公共衛生所必要者。六、為航行目標所必要者。七、為漁業經營所必要者。八、為保存名勝、古蹟、風景所必要者。九、為自然保育所必要者。」第二十三條規定：「山陵或其他土地合於前條第一款至第五款所定情形之一者，應劃為保安林地，擴大保安林經營。」又依森林法第三十條規定：「非經主管機關核准或同意，不得於保安林伐採、傷害竹、木、開墾、放牧，或為土、石、草皮、樹根之採取或採掘。除前項外，主管機關對於保安林之所有人，得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。…」

此外，森林法第三十三條規定：「森林外緣得設森林保護區，由主管機關劃定，層報中央主管機關核定，由當地主管機關公告之。」

由以上敘述規定可知，森林法中規定有森林（國有林、公有林、私有林）、保安林、森林保護區等等不同分區。該等分區依其功能，應屬於國土法草案三大功能分區中之國土保育地區，惟是否將之納入為國土保育地區之次分區，或與國土法分區架構兩不相涉而為平行管制，值得考量。於是，管見以為應以前者之規範方式為宜。

捌、罰則與正當性

森林法第五十一條規定：「於他人森林或林地內，擅自墾殖或占用者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新台幣六十萬元以下罰金。前項情形致釀成災受害者，加重其刑至二分之一；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元以下罰金，致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新台幣八十萬元以下罰金。第一項之罪於保安林犯之者，得加重其刑至二分之一。因過失犯第一項之罪致釀成災受害者，處一年以下有期徒刑，得併科新台幣六十萬元以下罰金。第一項未遂犯罰之。犯本條之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具沒收之。」

森林法第五十四條規定：「毀棄、損壞保安林，足以生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或科新台幣三十萬元以下罰金。」

森林法第五十六條之一條規定：「有下列情形之一者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰：一、違反第六條第二項、第十八條、第三十條第一項、第四十條及第四十三條之規定者。二、森林所有人或利害關係人未依主管機關依第二十一條規定，指定限期完成造林及必要之水土保持處理者。三、森林所有人未依第三十八條規定為撲滅或預防上所必要之處置者。四、林產物採取人於林產物採取期間，拒絕管理經營機關派員監督指導者。五、移轉、毀壞或污損他人為森林而設立之標識者。」

森林法第五十六條之二規定：「在森林遊樂區、自然保護區內，未經主管機關許可，有左列行為之一者，處新臺幣五萬元以上二十萬元以下罰鍰：一、設置廣告、招牌或其他類似物。二、採集標本。三、焚毀草木。四、填塞、改道或擴展水道或水面。五、經營客、貨運。六、使用交通工具影響森林環境者。」

森林法第五十六條之三規定：「有左列情形之一者，處新臺幣一千元以上六萬元以下罰鍰：一、未依第三十九條第一項規定辦理登記，經通知仍不辦理者。二、在森林遊樂區或自然保護區內，有下列行為之一者：(一)採折花木，或於樹木、岩石、標示、解說牌或其他土地定著物加刻文字或圖形。(二)……。三、在自然保護區內騷擾或毀損野生動物巢穴。四、擅自進入自然保護區內。原住民族基於生活慣俗需要之行為，不受前條及前項各款規定之限制。」

綜觀以上森林法之規定，與前節之水土保持法相比較，其刑罰規定明顯增加。上述森林法之行政罰與刑罰規定分別可能與國土法草案第四十三條以及第四十四條發生競合。此時應依行政罰法第二十四條（行政罰與行政罰之競合）、第二十六條（行政罰與行政刑罰之競合），以及刑法之競合體系處理。

玖、權利保障

由於森林法第三條第二項規定森林以國有為原則，因此森林法及其施行細則中有諸多條文均在處理為達到森林國有之目的，私人權利受侵害時之補償問題。茲列舉如次：

森林法第七條規定：「公有林及私有林有左列情形之一者，得由中央主管機關收歸國有。但應予補償金：一、國土保安上或國有林經營上有收歸國有之必要者。二、關係不限於所在地之河川、湖泊、水源等公益需要者。前項收歸國有之程序，準用土地徵收相關法令辦理；公有林得依公有財產管理之有關規定辦理。」

森林法第三十一條規定：「禁止砍伐竹、木之保安林，其土地所有人或竹、木所有人，以所受之直接損害為限，得請求補償金。保安林所有人，依前條第二項指定而造林者，其造林費用視為前項損害。前二項損害，由中央政府補償之。但得命由因保安林之編入特別受益之法人、團體或私人負擔其全部或一部。」

拾、經費與預算

關於經費與預算之相關規定部分，就森林法之內容以觀，其設有規定為第四十八條之一規定：「為獎勵私人或團體長期造林，政府應設置造林基金；其基金來源如下：一、由水權費提撥。二、山坡地開發利用者繳交之回饋金。三、違反本法之罰鍰。四、水資源開發計畫工程費之提撥。五、政府循預算程序之撥款。六、捐贈。七、其他收入。前項第一款水權費及第四款水資源開發計畫工程費之提撥比例，由中央水利主管機關會同中央主管機關定之；第二款回饋金應於核發山坡地開發利用許可時通知繳交，其繳交義務人、計算方式、繳交時間、期限與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」

第八節 山坡地保育利用條例

壹、法律定性

山坡地保育利用條例第一條規定：「山坡地之保育、利用，依本條例之規定；本條例未規定者，依其他法律規定。」亦即，針對山坡地此一特定地形，其保育、利用，本條例具有特別法之地位。

貳、規範範圍

山坡地保育利用條例第二條規定：「本條例所稱山坡地，係指國有林事業區、試驗用林地及保安林地以外，經中央或直轄市主管機關參照自然形勢、行政區域或保育、利用之需要，就合於左列情形之一者劃定範圍，報請行政院核定公告之公、私有土地：一 標高在一百公尺以上者。二 標高未滿一百公尺，而其平均坡度在百分之五以上者。」因此，山坡地保育利用條例之地的範圍，須與森林法合併觀察，去除國有林事業區、試驗用林地及保安林地三種地形外，須合乎特定條件，經主管機關報請行政院核定者，方為本條例所規定之山坡地。

參、計畫型態

山坡地保育利用條例第六條規定：「山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地。」且上述各種使用區或各種使用地分別有其水土保持計畫。又，山坡地保育利用條例第十六條規定：「山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由中央或直轄市主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定。土地經營人或使用人，不得超限利用。……第一項土地可利用限度分類標準，由中央主管機關定之。經中央或直轄市主管機關查定之宜林地，其已墾殖者，仍應實施造林及必要之水土保持處理與維護。」第十七條規定：「山坡地依第六條第一項劃定使用區後，其適於農業發展者，主管機關應辦理整體發展規劃，並擬訂水土保持細部計畫，輔導農民實施。山坡地面積在五十公頃以上，具有農業發展潛力者，主管機關得優先協助土地經營人、使用人或所有人實施水土保持，改善農業經營條件；其所需費用，得予協助辦理貸款或補助。」又依山坡地保育利用條例施行細則第三條之規定：「本條例第六條第二項規定之水土保持計畫，其內容如下：一、使用區內各使用地之水土保持處理與維護事項及其義務人。二、分期分區完成期限。三、經費及其來源。四、水土保持處理與維護規劃圖（比例尺不得小於一萬分之一）。」

就上開規定內容以觀，其所謂之「整體發展規劃」及「水土保持細部計畫」，性質上應屬事業計畫；但其有關「土地可利用限度分類」之實施，亦即查定「宜農、牧地、宜林地」，並限制不得超限利用，則應可視為一種土地使用分區管制之計畫型態。

肆、規劃之基本原則

首應說明者為，山坡地保育利用條例中並未有如森林法第三條第二項之規定，因此山坡地並不以國有為原則。依山坡地保育利用條例第九條所謂土地之經營人、使用人或所有人，於其經營或使用範圍內，應實施水土保持之處理與維護之規定可知，可知非公有山坡地得由私人為經營、使用。

又山坡地保育利用條例第五條規定：「本條例所稱山坡地保育、利用，係指依自然特徵、應用工程、農藝或植生方法，以防治沖蝕、崩坍、地滑、土、石流失等災害，保護自然生態景觀，涵養水源等水土保持處理與維護，並為經濟有效之利用。」第六條規定：「山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關

規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地。」由以上二條合併觀之，可謂山坡地地區之規劃原則為：按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，施以工程、農藝或植生方法以保育之，同時求其經濟利用。

伍、主管機關

山坡地保育利用條例第二條規定：「本條例所稱主管機關，在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。有關山坡地之地政及營建業務，由內政部會同中央主管機關辦理；有關國有山坡地之委託管理及經營，由財政部會同中央主管機關辦理。」

陸、計畫之擬定、變更程序

按山坡地保育利用條例第六條規定：「山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地。前項各種使用區或使用地，其水土保持計畫由直轄市或縣（市）主管機關視需要分期擬訂，報請中央主管機關核定後公告實施；其變更時，亦同。」又第十七條規定：「山坡地依第六條第一項劃定使用區後，其適於農業發展者，主管機關應辦理整體發展規劃，並擬訂水土保持細部計畫，輔導農民實施。山坡地面積在五十公頃以上，具有農業發展潛力者，主管機關得優先協助土地經營人、使用人或所有人實施水土保持，改善農業經營條件；其所需費用，得予協助辦理貸款或補助。山坡地位於國家公園、風景特定區、水源水質水量保護區者，主管機關辦理前二項工作時，應先徵得各該目的事業主管機關之同意。」

山坡地保育利用條例施行細則第十四條規定：「本條例第十七條第一項所稱整體發展規劃，指依國土綜合發展計畫、區域計畫或都市計畫指定地區，辦理農業區域發展規劃，就農業發展、自然文化景觀及生態維護、水土資源保育利用、產銷配合發展等所訂區域性農業綜合規劃；所稱水土保持細部計畫，指配合區域性農業發展所實施水土保持處理與公共設施及其維護計畫。」該條文所稱國土綜合發展計畫、區域計畫，在國土法生效之後應該歸屬於全國國土計畫或特定區域計畫之範疇；所稱辦理農業區域發展規劃，亦應與國土法草案三大功能分區以及次分區之規劃相協調。

柒、分區及使用限制

山坡地保育利用條例第六條規定：「山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地。前項各種使用區或使用地，其水土保持計畫由直轄市或縣（市）主管機關視需要分期擬訂，報請中央主管機關核定後公告實施；其變更時，亦同。」該條所謂可利用限度，可參考同條例第十六條第一項規定，亦即：「山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由中央或直轄市主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定。土地經營人或使用人，不得超限利用。」又，其所定原本應依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定之各種使用區或編定各種使用地，於區域計畫法不再適用之後（國土法草案第五十一條參照），應依照國土法之規定辦理。

捌、罰則與正當性

按山坡地保育利用條例第二十五條規定：「山坡地超限利用者，由直轄市或縣（市）主管機關通知土地經營人、使用人或所有人限期改正；屆期不改正者，依第三十五條之規定處罰，並得……。」

山坡地保育利用條例第三十四條規定：「違反第十條規定者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新台幣六十萬元以下罰金。前項情形致釀成災害者，加重其刑至二分之一；……。因過失犯第一項之罪致釀成災害者，處一年以下有期徒刑，得併科新台幣六十萬元以下罰金。第一項未遂犯罰之。犯本條之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具沒收之。」

山坡地保育利用條例第三十五條規定：「有下列情形之一者，處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰：一、依法應擬具水土保持計畫而未擬具，或水土保持計畫未經核定而擅自實施，或未依核定之水土保持計畫實施者。二、違反第二十五條第一項規定，未在期限內改正者。前項各款情形之一，經限期改正而不改正，或未依改正事項改正者，得按次分別處罰，至改正為止；並得令其停工，沒入其設施及所使用之機具，強制拆除並清除其工作物；所需費用，由經營人、使用人或所有人負擔。第一項各款情形之一，致生水土流失、毀損水土保持處理與維護設施或釀成災害者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新台幣六十萬元以下罰金；……。」

山坡地保育利用條例第三十五條之一規定：「法人之負責人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯第三十四條或第三十五條第三項之罪者，除依各該條規定處罰其行為人外，對該法人或自然人亦科以各該條之罰金。」

上述山坡地保育利用條例之行政罰與刑罰規定分別可能與國土法草案第四十三條以及第四十四條發生競合。此時應依行政罰法第二十四條（行政罰與行政罰之競合）、第二十六條（行政罰與行政刑罰之競合），以及刑法之競合體系處理。

玖、權利保障

山坡地保育利用條例第二十二條規定：「承領之山坡地，因不可抗力致全部或部分不能使用，其不能使用部分，經承租人層報中央或直轄市主管機關核准者，自申報日起，減免地價。」又第二十三條規定：「承領人承領之山坡地，遇有重大災歉，報經直轄市、縣（市）主管機關勘查屬實者，當期地價得暫緩繳付。但應於原定全部地價繳清年限屆滿後，就其緩繳期數依次補繳。承租人承租之山坡地有前項災歉者，報經直轄市、縣（市）主管機關勘查屬實後，減免當期租金。」

上述條文對於放領、放租之山坡地，如因重大災歉或其他原因，原定用途無法達成時，可減免或暫緩繳納地價，然而就一開始山坡地之劃定，由中央或直轄市主管機關報請行政院核定公告之過程，似無人民參與與表達意見之機會。惟因山坡地之劃定乃考量一地之標高與平均坡度等等客觀因素，而非恣意而為，此等土地之屬性為一地之所有權本有之內涵，因此所有權人依山坡地保育利用條例所負之義務，並非外於所有權原本權利義務範圍以外之額外義務。然而山坡地之劃定，與國土法之三大功能分區應整併為同一體系，或平行管制，仍待考量實務作業後，進一步探究之。

拾、經費與預算

關於經費部分，依山坡地保育利用條例第二十八條規定：「中央或直轄市主管機關，為推動山坡地開發及保育、利用，得設立山坡地開發基金；其資金來源如左：一、政府循預算程序之撥款。二、國、直轄市有森林用地解除後之林木砍伐收入。三、國、直轄市有森林用地、原野地委託地方政府代為管理部分之租金、放領之地價，扣除支付管理費及放租應繳田賦後之餘款。四、其他收入。山坡地開發基金收支、保管及運用辦法，由行政院定之。」

第九節 文化資產保存法

壹、法律定性

一、文資法之定性

文化資產保存法（下稱文資法）第二條規定：「文化資產之保存、維護、宣揚及權利之轉移，依本法之規定。本法未規定者，依其他有關法律之規定。」由本條之規定觀察，文化資產保存法就文化資產之保存、維護、宣揚及權利之轉移事項上，似處於特別法之地位，於文資法未規定者，始可適用其他法律之規定。

對照於國土法草案之規定，國土法草案並未明文定位其法律地位，然國土法草案第十二條第二項規定：「依都市計畫法擬訂之都市計畫及目的事業主管機關擬訂或訂定之部門計畫，應遵循國土計畫。」之規定，即明示國土法具有優越地位，依其規定所擬定之國土計畫將指導其他計畫之擬定。然而，國土法第四十七條第二項復規定：「特定區域計畫中有關特定區域之保育、利用、開發與管理之條件、程序及其他應遵行事項，如其他法律有規定者，從其規定。」就此規定以觀，似又將國土法定位為普通法。故國土法之定位，依國土法草案文字而言，實未見明確。

二、文資法關於土地使用管制規定之性質

文資法對於古蹟、遺址、文化景觀、自然地景等，分別於第三十三條第一項、第三十四條、第四十三條、第五十六條設有土地分區使用管制之規定。此類規定，除文資法第八十四條外，就形式而言，似為土地使用管制之規定，但實質上乃是基於維護古蹟、遺址、文化景觀、自然地景之目的，對於土地所為之使用管制規定。故性質上，其並非土地使用管制計畫，而係基於特定之目的而擬訂之事業計畫，至於文資法第八十四條之規定，則為文資法規定中唯一實質上之土地利用管制計畫。

貳、規範範圍

文資法第三條將「文化資產」分為古蹟、遺址、文化景觀、傳統藝術、民俗及有關文物、古物、自然地景等。古蹟指其中，古蹟、遺址、文化景觀、自然地景等文化資產，依文資法第三十三條第一項、第三十四條、第四十三條、第五十六條，為維護古蹟並保全其環境景觀、聚落保存及再發展、維護遺址並保全其環境景觀、維護文化景觀並保全其環境等目的，主管機關得會同有關機關擬具一定之保存計畫，並依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保

存維護，故於古蹟、遺址、文化景觀所在地，國土法與文資法有重疊適用或競合之可能。另文資法第八十四條規定：「自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。為維護自然保留區之原有自然狀態，非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍；其申請資格、許可條件、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」此一規定為文資法上之土地使用管制規定，故文資法規定之自然保留區土地，亦有國土法、文資法重疊適用或競合之可能。而文資法上之自然保留區是否可完全劃歸於國土法三大功能分區下之「國土保育區」？依國土法草案第二十二條第一款之規定，可知國土保育地區在概念上包括「文化資產」，然而，國土保育地區在概念上是否得以完全涵蓋文資法上之自然保留區，甚至文資法關於古蹟、聚落、遺址、文化景觀等之分區，則有待進一步之討論。

參、計畫型態

如前所述，文資法第三十三條規定之古蹟保存計畫、第三十四條之聚落保存及再發展計畫、第四十三條之遺址保存計畫、第五十六條之文化景觀保存計畫等，均為基於保護古蹟、聚落、遺址、文化景觀為目的之事業計畫，而非土地使用管制計畫。此由上述條文規定中，明訂「依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保存維護。」即可推知。換言之，依文資法上述規定編定、劃定、或變更土地分區後，仍須回歸區域計畫法、都市計畫法、或國家公園法之規定，為土地使用管制。而國土法施行後，將取代區域計畫法，故文資法上述規定，亦須適用國土法之相關規定。

至於文資法第八十四條規定，係文資法對「自然保留區」土地使用管制規定。而「自然保留區」之劃設，性質上已相當於土地使用管制計畫，而非單純之事業計畫，與國土法之功能分區，有產生競合之高度可能性。

肆、規劃之基本原則

就古蹟、聚落、遺址文化景觀等保留區之劃設，依國土法草案第三十三條、第三十四條、第四十三條、第五十六條之規定，均須主管機關得會同有關機關擬具古蹟保存計畫後，依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區。故古蹟、聚落、遺址文化景觀等保留區之劃設，文資法並未訂定劃設標準，須依區域計畫法或都市計畫法之劃設標準。

至於文資法關於自然地景之規定，依該法第三條規定，指具保育自然價值之自然區域，第七十七條規定自然地景區分為自然保留區與自然紀念物，第八十四條對於自然保留區內，除得主管機關之許可，原則上禁止進入及為開發行為。而自然地景分自然保留區及自然紀念物兩類；其指定基準係：1.具有代表性生態體系、2.具有獨特地形、地質意義、3.具有基因保存永久觀察、教育研究價值之區域者，指定為自然保留區；珍貴稀有植物及珍貴稀有礦物，則指定為自然紀念物（自然地景指定及廢止辦法第二條）。

於是，在國土法施行後，就古蹟、聚落、遺址、文化景觀等區域，若需劃設為古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區，自應適用都市計畫法、國土法、國家公園法之相關規定，並與文資法關於古蹟、聚落、遺址、文化景觀之規定形成重疊管制。至於自然保留區之劃設，應納入國土法下國土保育區，並依該功能分區之劃設準則予以劃設，在此情形下，自然保留區除受文資法之規範外，亦受國土法之管制。

伍、主管機關

一、主管機關與審議委員會

首先，依文資法第四條第一項之規定，古蹟、遺址、文化景觀之主管機關，在中央為行政院文化建設委員會（下稱文建會）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）則為縣（市）政府。又依同條第二項之規定，自然地景之主管機關，在中央為行政院農業委員會（下稱農委會）；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）則為縣（市）政府。至於依文資法第三條之規定，具有兩種以上類別性質之文化資產，依同條第三項規定，其主管機關，與文化資產保存之策劃及共同事項之處理，則由文建會會同有關機關決定。

又依文資法第五條之規定，文化資產跨越二以上直轄市、縣（市）轄區，其地方主管機關由所在地直轄市、縣（市）主管機關商定之；必要時得由中央主管機關協調指定。

文資法第六條規定，主管機關為審議各類文化資產之指定、登錄及其他本法規定之重大事項，應設相關審議委員會，進行審議，而各該審議委員會之組織準則，由文建會會同農委會定之。

二、主管機關與審議委員會間之關係

依文資法第六條規定，文化資產之主管機關於決定有關文化資產之重要事項時，應設置審議委員會進行審議，然而，此處存在一個問題：審議委員會之審議結果是否可當然拘束主管機關？

此一問題，則牽涉到審議委員會之定位問題。在文資法明文規定各主管機關應設置審議委員會之前提下，審議委員會有其正當性。然其所做成之決議，主管機關是否無審究餘地？本研究認為，主管機關與審議委員會間，其實係處於一種合作關係，由審議委員會依其專業判斷，協助主管機關為一定之行政決定。最後有決定權者，仍為主管機關，故主管機關仍有權力、甚至有責任審究該決議之合法性及妥適性。只是於主管機關做成與審議委員會不同之決定時，應闡明其不接受決議之理由，保留事後受審查與監督之可能性。

陸、計畫之擬定、變更程序

一、古蹟

依文資法第三十三條第三項規定，主管機關於擬定古蹟保存區計畫過程中，應分階段舉辦說明會、公聽會及公開展覽，並應通知當地居民參與。又同法第十四條規定「古蹟依其主管機關區分為國定、直轄市定、縣（市）定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。直轄市、縣（市）定者，並應報中央主管機關備查。古蹟滅失、減損或增加其價值時，應報中央主管機關核准後，始得解除其指定或變更其類別。前二項指定基準、審查、廢止條件與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。建造物所有人得向主管機關申請指定古蹟，主管機關受理該項申請，應依法定程序審查之。」其實，上述規定均非土地使用管制分區之擬定或變更程序，而係古蹟保存計畫此一「事業計畫」之擬定或變更程序。實際上土地使用管制計畫之擬定或變更，仍應依都市計畫法、區域計畫法、國家公園法之相關規定，國土法施行後，亦有適用國土法之可能。

二、聚落

文資法第十六條規定，聚落由其所在地之居民或團體，向直轄市、縣（市）主管機關提出申請，經審查登錄後，辦理公告，並報中央主管機關備查。中央主管機關得就前項已登錄之聚落中擇其保存共識及價值較高者，審查登錄為重要聚落。前二項登錄基準、審查、廢止條件與程序、輔助及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之；第三十四條規定，聚落保存及再發展計畫之擬定，應召開公聽會，並與當地居民協商溝通後為之。而前述規定，亦為事業計畫、而非土地

使用管制計畫之擬定或變更程序，有關土地使用管制計畫之擬定或變更，仍應依都市計畫法、區域計畫法、國家公園法之相關規定，國土法施行後，亦有適用國土法之可能。

三、遺址

文資法第四十條規定：「遺址依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣（市）定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。直轄市、縣（市）定者，並應報中央主管機關備查。遺址滅失、減損或增加其價值時，主管機關得廢止其指定或變更其類別，並辦理公告。直轄市、縣（市）定者，應報中央主管機關核定。前二項指定基準、審查、廢止條件與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」此條規定亦非土地使用管制之規定，而係遺址保存計畫此一「事業計畫」之擬定或變更程序。實際上土地使用管制計畫之擬定或變更，仍應依都市計畫法、區域計畫法、國家公園法之相關規定，國土法施行後，亦有適用國土法之可能。

四、文化景觀

文資法第五十五條規定：「文化景觀之保存及管理原則，由直轄市、縣（市）主管機關設立之審議委員會依個案性質決定，並得依文化景觀之特性及實際發展需要，作必要調整。直轄市、縣（市）主管機關應依前項原則，擬定文化景觀之保存維護計畫，進行監管保護，並輔導文化景觀所有人、使用人或管理人配合辦理。」此為文化景觀業務計畫之規範。又第五十六條規定：「為維護文化景觀並保全其環境，主管機關得會同有關機關擬具文化景觀保存計畫，並依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保存維護。前項保存用地或保存區、其他使用用地或分區用地範圍、利用方式及景觀維護等事項，得依實際情況為必要規定及採取獎勵措施。」由本條規定可知，文化景觀所在地之土地使用管制計畫，仍須依都市計畫法、區域計畫法（或施行後之國土法）、或國家公園法之規定為擬定或變更。

五、自然地景

文資法第七十九條規定：「自然地景依其主管機關，區分為國定、直轄市定、縣（市）定三類，由各級主管機關審查指定後，辦理公告。直轄市定、縣（市）定者，並應報中央主管機關備查。自然地景滅失、減損或增加其價值時，主管機關得廢止其指定或變更其類別，並辦理公告。直轄市定、縣（市）定者，應報中

中央主管機關核定。前二項指定基準、審查、廢止條件與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。具自然地景價值者之所有人得向主管機關申請指定，主管機關受理該項申請，應依法定程序審查之。」此為自然地景之土地使用管制擬定變更程序之規定。又如前所述，自然地景分自然保留區及自然紀念物兩類。關於「自然保留區之指定，應由指定之主管機關在所在地點舉辦說明會，並聽取當地住民意見後，擬具自然保留區可行性評估及範圍劃設規劃書，提經自然地景審議委員會（以下簡稱審議委員會）審查通過後，辦理公告；變更範圍時亦同。」（自然地景指定及廢止辦法第三條）另「自然紀念物之指定，由指定之主管機關擬訂自然紀念物評估報告，提經審議委員會審查通過後，辦理公告。」（自然地景指定及廢止辦法第五條）然而，於國土法施行後，若文資法下之自然地景區域劃歸為國土法三大功能分區下之國土保育區（或其他之功能分區），其土地使用管制之擬定或變更程序，究應適用國土法抑或文資法之規定？即有實質競合之問題。

柒、分區及使用管制

一、分區

（一）古蹟

文資法第三十一條規定：「古蹟所在地都市計畫之訂定或變更，應先徵求主管機關之意見。政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨礙古蹟之保存及維護，並應先調查工程地區有無古蹟或具古蹟價值之建造物；如有發見，應即報主管機關依第十四條審查程序辦理。」第三十五條第一項規定：「古蹟除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地區建築使用或享有其他獎勵措施；其辦法，由內政部會商文建會定之。」又同條第三項規定：「第一項之容積一經移轉，其古蹟之指定或古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之管制，不得解除。」按古蹟所在地若依都市計畫法、區域計畫法、或國家公園法之規定編定、劃定或變更為古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區，則其土地使用管制自應依據各該法律為之，國土法施行後，自亦有國土法之適用。然而，文資法第三十三條第一項後段規定「並依本法相關規定予以保存維護」，故除區域計畫法、都市計畫法、或國家公園法之土地使用管制規範外，其亦應受文資法第三十一條、第三十五條規定之拘束。

(二) 聚落

文資法第三十四條規定，為維護聚落並保全其環境景觀，主管機關得擬具聚落保存及再發展計畫後，依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為特定專用區。因此，就擬定聚落保存計畫後，其所在地土地使用之分區劃設，仍應依區域計畫法、都市計畫法、國家公園法之規定為分區劃設或變更，於國土法施行後，自亦有國土法之適用。

(三) 遺址

遺址若依文資法第四十三條第一項之規定，依據都市計畫法、區域計畫法、或國家公園法之規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區者，則應依各該規定決定其土地使用管制之內容，於國土法施行後，自亦有國土法之適用，並依文資法之相關規定加以保存維護。

文資法第四十三條第一項所指之「本法相關規定」，指文資法第四十三條第二項「保存用地或保存區、其他使用用地或分區範圍、利用方式及景觀維護等事項，得依實際情況為必要之規定及採取獎勵措施。」與第三項「劃入遺址保存用地或保存區、其他使用用地或分區之土地，主管機關得辦理撥用或徵收之。」、同法第四十五條：「遺址之發掘，應由學者專家、學術或專業機構向主管機關提出申請，經審議委員會審議，並由主管機關核定後，始得為之。前址發掘者，應製作發掘報告，於主管機關所定期限內，報請主管機關備查，並公開發表。遺址發掘之資格限制、條件、審查程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」及第五十一條「遺址所在地都市計畫之訂定或變更，應先徵求主管機關之意見。政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨礙遺址之保存及維護，並應先調查工程地區有無遺址或疑似遺址；如有發見，應即報主管機關依第四十條審查程序辦理。」等規定。

(四) 文化景觀

文資法第五十六條第一項規定：「為維護文化景觀並保全其環境，主管機關得會同有關機關擬具文化景觀保存計畫，並依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保存維護。」此即與古蹟、遺址規範模式相同，由主管機關基於維護、保全文化景觀目的，擬具文化景觀保存計畫，依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法之規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區。經編定或劃定為一定分區之後，依各該法律定其土地使用管制方式。

除依都市計畫法、區域計畫法、或國家公園法所規定之土地使用管制方式，文資法第五十五條規定：「文化景觀之保存及管理原則，由直轄市、縣（市）主管機關設立之審議委員會依個案性質決定，並得依文化景觀之特性及實際發展需要，作必要調整。直轄市、縣（市）主管機關應依前項原則，擬定文化景觀之保存維護計畫，進行監管保護，並輔導文化景觀所有人、使用人或管理人配合辦理。」第五十六條第二項則授權主管機關就保存用地或保存區、其他使用用地或分區用地範圍、利用方式及景觀維護等事項，得依實際情況為必要規定及採取獎勵措施，則屬文資法就土地使用管制之補充規定。

（五）自然地景

文資法第八十四條規定：「自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。為維護自然保留區之原有自然狀態，非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍；其申請資格、許可條件、作業程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」第八十五條：「自然地景所在地訂定或變更區域計畫或都市計畫，應先徵求主管機關之意見。政府機關策定重大營建工程計畫時，不得妨礙自然地景之保存及維護，並應先調查工程地區有無具自然地景價值者；如有發見，應即報主管機關依第七十九條審查程序辦理。」及第八十六條：「發見具自然地景價值者，應即報主管機關處理。營建工程或其他開發行為進行中，發見具自然地景價值者，應即停止工程或開發行為之進行，並報主管機關處理。」等，均為土地使用管制之規定，其與區域計畫法（及施行後之國土法）、都市計畫法、或國家公園法之規定間，均有發生實質競合之可能。

二、可能之競合態樣

（一）文資法關於古蹟、遺址、文化景觀之規定與國土法之競合關係

文資法第三十三條第一項規定：「為維護古蹟並保全其環境景觀，主管機關得會同有關機關擬具古蹟保存計畫後，依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保存維護。」第四十三條規定：「為維護遺址並保全其環境景觀，主管機關得會同有關機關擬具遺址保存計畫，並依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保存維護。」及第五十六條規定：「為維護文化景觀並保全其環境，主管機關得會同有關機關擬具文化景觀保存計畫，並依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保存維護。」

由上述規定可知，若主管機關認為古蹟、遺址、或文化景觀所在地區有分區管制之必要，則需會同有關機關擬具計畫，並依區域計畫法、都市計畫法、或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區等。該等地區一旦依都市計畫法、區域計畫法、或國家公園法之規定，劃定為各該法律所規定之使用分區，自應依各該法律決定其土地使用管制之方式，文資法僅對其土地使用管制措施予以補充性之規定（如：文資法第三十一條、第三十五條、第四十五條、第五十一條、第五十五條等），此即文資法第三十三條第一項、第四十三條、第五十六條規定中「並依本法相關規定予以保存維護」文字用語之意旨。

依文資法第三十三條第一項、第四十三條、第五十六條規定所編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區之地區，若為國家公園用地或都市計畫地區，則係依國家公園法或都市計畫法之規定。若其座落地區為非都市土地，則須依區域計畫法之規定編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區。而國土法施行後，將取代現行之區域計畫法，故應依施行後之國土法，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區，故不會產生實質競合之情形。

（二）文資法關於自然保留區之規定與國土法之競合

依文資法第七十六條前段規定，自然地景依其性質，區分為自然保留區及自然紀念物，就自然保留區之部分，依同法第八十四條之規定，自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。為維護自然保留區之原有自然狀態，非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍。綜合上述二條文，文資法上之「自然保留區」實有土地分區使用管制之意義。

而依文資法第七十九條規定，經主管機關劃定為自然保留區之土地，可能同時為國家公園用地、都市計畫土地、或非都市計畫土地，此時，文資法之規定即可能與國家公園法、都市計畫法、或區域計畫法產生重疊之處。而國土法施行後，將取代區域計畫法之規定，因此，文資法關於自然地景之規定，亦可能與國土法之規定競合。例如，某 A 地區依文資法之規定，劃設為自然保留區，而國土法施行後，則將該地區劃為國土保育地區。若行為人違反文資法第八十四條第一項規定，改變或破壞自然保留區之自然狀態者，則依文資法第九十四條處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金，未遂犯亦罰之；此時，行為人亦可能同時構成國土法第四十三條、第四十四條之處罰規定。

另外，若 B 地依文資法之規定劃設為自然保留區，但依國土法卻將該地劃為城鄉發展地區。依文資法第八十四條之規定，自然保留區禁止改變或破壞原有之自然狀態；非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍。然依國土法第二十一條規定，城鄉發展地區係為規劃「居住、經濟、交通、觀光、文教、都市發展及其他特定目的等需要作有計畫發展之地區。此時，文資法下之分區，與國土法上之功能分區，即有產生衝突之可能性。

捌、罰則與正當性

一、古蹟

文資法第九十四條第一款及第二款規定，違反第三十二條規定遷移或拆除古蹟，以及毀損古蹟之全部、一部或其附屬設施者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。又移轉私有古蹟及其定著之土地者，依第九十八條之規定，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。

古蹟之所有人、使用人或管理人，對古蹟之修復或再利用，違反第二十一條規定、古蹟之所有人、使用人或管理人，對古蹟之緊急修復，未依第二十三條規定期限內提出修復計畫或未依主管機關核定之計畫為之、未依主管機關核定之計畫為之營建工程或其他開發行為，違反第三十條之規定者，依第九十七條之規定，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。

二、遺址

毀損遺址之全部、一部或其遺物、遺跡，依文資法第九十四條之規定，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金。營建工程或其他開發行為，違反第三十條之規定者、發掘遺址或疑似遺址，違反第四十五條、第四十六條或第五十二條規定者，依第九十七條之規定，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰。

三、文化景觀

無相關規定。

四、自然地景

違反第八十四條第一項規定，改變或破壞自然保留區之自然狀態者，依文資法第九十四條處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金，未遂犯亦罰之。自然地景之所有人、使用人或管理人經主管機關依第八十一條規定通知限期改善，屆期仍未改善、營建工程或其他開發行為，依第九十七條之規定，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。

違反第八十四條第二項規定未經主管機關許可，任意進入自然保留區者，依文資法第九十八條規定，處新臺幣三萬元以上十五萬元以下罰鍰。

至於國土法上之罰則規定，在處罰機關方面，依國土計畫法草案第四十三、四十四條之規定，為直轄市、縣（市）主管機關，以及法院；處罰對象上，依國土計畫法草案之規定，所處罰者為行為人、土地或地上物使用人、管理人、所有人；處罰行為類型如下：於不得申請開發許可之國土保育地區擅自開發、或未經許可擅自於農業發展地區或城鄉發展地區開發（國土法草案第四三條第一項）、違反本法第38條第二項所定管制規則而使用土地者（國土法草案第四三條第二項）、違反本法第四十三條第一、二項，因而破壞地形、地貌至不能恢復原狀而情節重大者（國土法草案第四四條第一項）、構成本法第四十四條第一項致釀成災害者（國土法草案第四四條第三項）。法律效果方面，國土計畫法草案第八章之法律效果罰鍰（國土法草案第四三條第一、二項）、沒入（國土法草案第四三條第三項）、停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他回復原狀之措施（國土法草案第四三條第三項）、罰金（國土法草案第四四條第一、三項）、沒收（國土法草案第四四條第二項）、有期徒刑（國土法草案第四四條第三項）。若行為人之行為，同時構成文資法及國土法上之罰則規定，則會產生罰則競合之問題。此時之解決方式，應可參照二〇〇六年二月五日開始施行之行政罰法第二十四條至第二十六條加以處理。

第十節 要塞堡壘地帶法

壹、法律定性

一、要塞堡壘地帶法之定性

要塞堡壘地帶法（以下簡稱要塞法）第一條規定，國防上所必須控制與確保之戰術要點、軍港及軍用飛機場，稱為要塞堡壘；要塞堡壘及其周圍之必要區域（含水域），稱為要塞堡壘地帶，然而，對於該法本身之定位，究屬普通法亦或特別法，要塞法並無明文規定。面對定位同樣不明確的國土法，若兩法產生實質競合時，將面臨適用上之困難。

二、要塞堡壘地帶法關於土地使用管制規定之性質

要塞法將要塞堡壘地帶劃分為第一區及第二區，分別予以不同程度之使用管制（見要塞法第三條至第六條），此屬土地使用管制之範疇，而非單純之事業計畫。

貳、規範範圍

要塞法第二條規定，要塞堡壘地帶之幅員，以要塞、堡壘各據點為基點，或連結建築物各突出部之線為基線，自此基點或基線起，至其周圍外方所定距離之範圍內均屬之，復依前述同法第三條至第六條之規定，予以不同程度之使用管制。

而國土法草案第二十條第一款規定，國土保育地區指為保護自然資源、生物多樣性、自然景觀、文化資產及防制天然災害、確保國防安全，並限制一定開發利用或建築行為之地區。而要塞堡壘地帶法上之要塞堡壘地帶，是否可完全包含於國土法下之國土保育區？殊值討論。然可以確定者為，兩者在規範範圍上必有重疊之處。

參、主管機關

要塞法第三條第一項，將要塞堡壘地帶分為第一區與第二區，而依同條第二項之規定，上述二區以及其與軍港、要港、海軍防禦建築物、飛機場、空軍防禦建築物等相關連之區域，均由國防部核定並公告之。

肆、分區及使用限制

一、分區

要塞法第二條規定：「要塞堡壘地帶之幅員，以要塞、堡壘各據點為基點，或連結建築物各突出部之線為基線，自此基點或基線起，至其周圍外方所定距離之範圍內均屬之。」第三條第一項規定：「要塞堡壘地帶除有特別規定者外，陸地及水面均分為第一、第二兩區，天空則分為禁航與限航兩區，依地形交通及居民狀況規定如左：一、自基點或基線起至外方約四百至六百公尺以內為第一區。二、自第一區界線起至外方約三千至四千公尺以內為第二區。三、禁止航空器飛越地帶之上空為禁航區。……。」

綜合上述條文觀之，可知要塞堡壘地帶，於土地使用管制部份，係分為第一區及第二區等兩區。

二、使用限制

（一）第一區之使用管制

依要塞法第四條之規定，第一區內之禁止及限制事項主要者如下：

1. 非經要塞司令之許可，不得為漁獵、採藻、繫泊船隻及採掘沙土、礦石等事項。
2. 非經要塞司令之許可，不得新設或改設各種建築物、堆集物、墓墳、窯窖、林園、牆垣、溝渠、池塘、水井及變更地面高低之工程。

3. 建築物應以可燃質物為主要材料，如係不燃質物建築之部份，其高度不得超過一公尺。
4. 堆集物之高度，不燃物質不得超過二公尺，可燃物質，不得超過四公尺。

(二) 第二區之使用管制

依要塞法第五條之規定，第二區內之禁止及限制事項主要者如下：

1. 非經要塞司令之許可，不得以可燃質物新設或改設高過六公尺以上之建築物及變更地面高低一公尺以上之工程，以鐵筋混凝土為建築物之部份，不得超過一公尺。
2. 堆積物之高度，非經要塞司令之許可，不燃質物不得超過三公尺，可燃質物不得超過六公尺。

(三) 第一、二區內之共同禁止及限制事項

依要塞法第六條之規定，地一、二區內應共同禁止及限制之事項例如：

1. 第一區全部及第二區特別指定地區如山地或要塞獨立守備地區，非經要塞司令之許可，不論軍、警、人民不得出入。
2. 非經國防部之許可，不得新設或變更鐵路、道路、河渠、橋樑、堤塔、隧道、永久棧橋等工程。但交通部對於上列工程如有設施，除緊急搶修者外，應先與國防部洽商。

三、可能之競合態樣

(一) 於分區平面管制上可能產生之競合

依要塞法第二條與第三條之規定，以要塞、堡壘各據點為基點，或連結建築物各突出部之線為基線，自此基點或基線起至外方約四百至六百公尺內為第一區；自第一區界限起至外方約三千至四千公尺內為第二區。第一區及第二區內之土地使用，分別受到要塞法第四條、第五條、與第六條之限制。要塞法下之分區，與國土法上之分區，亦有產生競合之可能。例如，C地依要塞法第三條之規定，被劃定為第一區；其後又依國土法之規定，被劃設為農業發展地區，依國土法第二十四條第一款之規定，得依農業發展條例或相關法令給予輔導及協助。從而，允許於該地從事一定之農業活動。然而，依要塞法第四條第二款之規定，非經要塞司令之許可，不得於第一區內為採藻、漁獵、採掘沙土等行為，第三款規定，不得新設或改設林園、溝渠、池塘、水井等設施，甚至依同條第七款之規定，禁止人民遷入居住。故 C 地上原依國土法可為之農業活動，即需受要塞法規定之限制。

(二) 兩法規定亦有重疊適用之可能

國土法下之三大功能分區，為第一層之土地使用管制。其他法律，例如文資法、水利法、森林法、要塞堡壘地帶法等法律關於土地使用管制之規定，則是重疊於第一層土地使用管制基礎上之土地平面管制。因此，要塞法與國土法之規定，即有重疊適用之可能。例如 C 地為國土法下之國土保育地區，同時為要塞法下之第一區。若行為人於 D 地內為一定之開發行為（例如：大規模挖掘水塘或溝渠），則可能同時構成國土法第四十三條與第四十四條之規定，且同時因違反要塞法第四條第三款之規定，而構成同法第十二條之處罰規定。此時，國土法第四十三條與第四十四條處罰，與要塞法第十二條之處罰，即為重疊適用之情形。

伍、罰則與正當性

要塞法關於罰則之規定，諸如：一、犯第四條第一款或第五條第一款之規定者，處一年以上、七年以下有期徒刑。因過失犯前項之規定者，處一年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金。（要塞法第九條）二、犯第六條第一款或第七條第一款、第二款、第四款、第五款之規定者，處五年以下有期徒刑。因過失犯前項之規定者，處十月以下有期徒刑、拘役或三百元以下罰金。（要塞法第十條）三、犯第四條第二款至第六款或第五條第二款、第三款或第六條第二款至第四款之規定者，處三年以下有期徒刑、拘役或一千元以下罰金。因過失犯前之規定者，處六月以下有期徒刑拘役或一百元以下罰金。（要塞法第十二條）

至於國土法上之罰則規定，在處罰機關方面，依國土計畫法草案第四十三、四十四條之規定，為直轄市、縣（市）主管機關以及法院；處罰對象上，依國土計畫法草案之規定，所處罰者為行為人、土地或地上物使用人、管理人、所有人；處罰行為類型如下：於不得申請開發許可之國土保育地區擅自開發、或未經許可擅自於農業發展地區或城鄉發展地區開發（國土法草案第四三條第一項）、違反本法第三十八條第二項所定管制規則而使用土地者（國土法草案第四三條第二項）、違反本法第四十三條第一、二項，因而破壞地形、地貌至不能恢復原狀而情節重大者（國土法草案第四四條第一項）、構成本法第四十四條第一項致釀成災害者（國土法草案第四四條第三項）。法律效果方面，國土計畫法草案第八章之法律效果罰鍰（國土法草案第四三條第一、二項）、沒入（國土法草案第四三條第三項）、停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他回復原狀之措施（國土法草案第四三條第三項）、罰金（國土法草案第四四條第一、三項）、沒收（國土法草案第四四條第二項）、有期徒刑（國土法草案第四四條第三項）。若行為人

一行為同時構成國土法及要塞法之罰則規定時，則依行政罰法第二十四條規定「一行為違反數個行政法上義務規定而應處罰鍰者，依法定罰鍰最高之規定裁處。但裁處之額度，不得低於各該規定之罰鍰最低額。前項違反行政法上義務行為，除應處罰鍰外，另有沒入或其他種類行政罰之處罰者，得依該規定併為裁處。但其處罰種類相同，如從一重處罰已足以達成行政目的者，不得重複裁處。一行為違反社會秩序維護法及其他行政法上義務規定而應受處罰，如已裁處拘留者，不再受罰鍰之處罰」處理；若行為人數行為同時構成國土法及要塞法上之罰則規定時，則依第二十五條規定：「數行為違反同一或不同行政法上義務之規定者，分別處罰之。」另外，當行為人一行為同時構成刑事與行政責任時，則依第二十六條規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之。但其行為應處以其他種類行政罰或得沒入之物而未經法院宣告沒收者，亦得裁處之。前項行為如經不起訴處分或為無罪、免訴、不受理、不付審理之裁判確定」。

第十一節 小結—綜合檢視與建議

壹、土地使用管制面向之再檢視

於前述本章第二節至第十節中，已分別就國土復育條例草案、農業發展條例等九項其他專業法律，就法律定性、適用範圍等多面向論述其與國土計畫法草案之關連。茲由於國土之分區使用管制，乃為國土計畫法草案之主要核心，是以於此，擬聚焦於土地使用管制之面向，予以進一步比較檢視彼此之競合關係，並提供相關建議，以為本章之結論。又為回應本研究計畫期末審查時審查人之指教，爰於本節中復增述野生動物保育法、原住民族基本法、原住民族土地及海域法草案等三項法律，於土地使用管制面向上，與國土計畫法草案之競合情形。

一、國土復育條例草案

按國土計畫法所定之全國國土計畫，為確立其作為全國關於土地使用計畫最高指導之地位，於立法論上，自應將國土計畫法定位為國土使用相關法規規範之特別法；亦即，其關於土地分區使用管制之適用，應優先於其他法律。然而，依國土計畫法草案之規定，依全國國土計畫劃設之國土保育地區，其範圍內之土地雖不得申請開發許可（第二十八條），但仍得為一定程度之使用，亦即，與國土保育地區之使用性質、用途、規模及項目相同者，得逕為容許使用，甚至亦得興闢一定規模以下之公共設施、公用事業及國防設施（第三十八條）。而就國土復

育條例草案之規定而言，高海拔山區禁止各項新開發，而既有建物、設施除一定情形（例如：生態保育或研究有關之設施等）外，應限期拆除；且除原住民部落自給農耕外，禁止農耕、採伐林木（第六、七條）。基於國土之保育，於國土法草案之國土功能分區架構下，高海拔山區自應劃設為國土保育區；但就前述管制內容以觀，國土復育條例草案之高海拔山區之土地使用管制程度，遠較國土計畫法草案之國土保育地區為嚴格。若此，如政策上認為高海拔山區確實應為前述程度之管制，則國土計畫法草案第三十八條關於國土保育地區之管制規定，即有必要予以修正，規定於特定區域（高海拔山區），禁止農耕、採伐林木及各項新開發，否則作為特別法之國土計畫法規定優先是用之結果，國土復育條例草案關於高海拔山區土地使用管制之規定即毫無實益。

二、農業發展條例

農業發展條例中，關於農業土地（含耕地）之土地使用管制，故於第十條規定：「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；其變更之條件、程序，另以法律定之。在前項法律未制定前，關於農業用地劃定或變更為非農業使用，依現行相關法令之規定辦理。」因是項法律迄今尚未制定，於是，關於該條例適用範圍之農業土地，仍依區域計畫法及都市計畫法等規定。惟將來國土計畫法完成立法施行後，現行適用該條例之農業用地，其使用管制及變更，即應依國土計畫法之規定，故前開該條例第十條之規定，將無存在必要。

三、自來水法及水利法

依自來水法第十一條規定：「自來水事業對其水源之保護，除依水利法之規定向水利主管機關申請辦理外，得視事實需要，申請主管機關會商有關機關，劃定公布水質水量保護區，依本法或相關法律規定，禁止或限制左列貽害水質與水量之行為：一、濫伐林木或濫墾土地。二、變更河道足以影響水之自淨能力。三、土石採取或探礦、採礦致污染水源。四、排放超過規定標準之工礦廢水或家庭污水，或其總量超過目的事業主管機關所訂之標準。五、污染性工廠。六、設置垃圾掩埋場或焚化爐、傾倒、施放或棄置垃圾、灰渣、土石、污泥、糞尿、廢油、廢化學品、動物屍骸或其他足以污染水源水質物品。七、在環境保護主管機關指定公告之重要取水口以上集水區養豬；其他以營利為目的，飼養家禽、家畜。八、以營利為目的之飼養家畜、家禽。九、高爾夫球場之興建或擴建。十、核能或其他能源之開發、放射性廢棄物儲存或處理場所之興建。十一、其他足以貽害水質、

水量，經中央主管機關會商目的事業主管機關公告之行為。前項各款之行為，為居民生活或地方公共建設所必要，且經主管機關核准，不在此限。」

另就水利法規定以觀，其雖有水利區（第五條）、地下水管制區（第四十七條之一）、水庫蓄水範圍（五十四條之二）、海堤區域（第六十三條之六）、河川區域（第七十八條之二）及排水集水區域（第七十八條之四）等，關於土地分區之劃定。惟從土地使用分區管制之角度而言，其對於土地使用管制主要者為水庫蓄水範圍及河川區域。而關於前者之使用管制，依同法第五十四條之一規定：「為維護水庫安全，水庫蓄水範圍內禁止下列行為：一、毀壞或變更蓄水建造物或設備。二、啟閉、移動或毀壞水閘門或其附屬設施。三、棄置廢土或廢棄物。四、採取土石。但主管機關辦理之濬淤，不在此限。五、飼養牲畜、養殖水產物或種植植物。六、排放不符水污染防治主管機關放流水標準之污水。七、違反水庫主管或管理機關公告許可之遊憩範圍、活動項目或行為。」至於後者，依同法第七十八條及第七十八條之一分別規定：「河川區域內，禁止下列行為：一、填塞河川水路。二、毀損或變更河防建造物、設備或供防汛、搶險用之土石料及其他物料。三、啟閉、移動或毀壞水閘門或其附屬設施。四、建造工廠或房屋。五、棄置廢土或其他足以妨礙水流之物。六、在指定通路外行駛車輛。七、其他妨礙河川防護之行為。」「河川區域內之下列行為應經許可：一、施設、改建、修復或拆除建造物。二、排注廢污水或引取用水。三、採取或堆置土石。四、種植植物。五、挖掘、埋填或變更河川區域內原有形態之使用行為。六、圍築魚塢、插、吊蚵或飼養牲畜。七、其他經主管機關公告與河川管理有關之使用行為。」

而依國土計畫法草案之規定，國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，海域、海岸、森林及山坡地等環境敏感地區應限制開發（第四條第二款）。於是，為保護水源之需要及基於水利法對於水庫蓄水範圍及河川區域之管制目的，依上開水質水量保護區、水庫蓄水範圍及河川區域，將來自以劃設為國土保育地區為宜，並依國土計畫法草案第三十八條授權訂定之管制規則，管制其土地使用。若此，上開自來水法及水利法關於土地使用管制之規定，將與國土計畫法草案之規定競合。有鑑於此，該管制規則對於屬水質水量保護區、水庫蓄水範圍及河川區域範圍內土地之容許使用內容（用途、項目等），應考量上開自來水法及水利法之土地使用限制規定，以免形成管制上之衝突（矛盾）。

四、水土保持法及森林法

依水土保持法第十六條規定：「下列地區，應劃定為特定水土保持區：一、水庫集水區。二、主要河川上游之集水區須特別保護者。三、海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者。四、沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者。五、山坡地坡度陡峭，具危害公共安全之虞者。六、其他對水土保育有嚴重影響者。」及第二十條第一項規定：「經劃定為特定水土保持區之水庫集水區，其管理機關應於水庫滿水位線起算至水平距離三十公尺或至五十公尺範圍內，設置保護帶。其他特定水土保持區由管理機關視實際需要報請中央主管機關核准設置之。」又，依同法第十九條第二項規定：「經劃定為特定水土保持區之各類地區，區內禁止任何開發行為，但攸關水資源之重大建設、不涉及一定規模以上之地貌改變及經環境影響評估審查通過之自然遊憩區，經中央主管機關核定者，不在此限。」且第二十一條第一項規定：「…保護帶內之土地，…管理機關得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。」

再者，依森林法第二十二條規定：「國有林、公有林及私有林有左列情形之一者，應由中央主管機關編為保安林：一、為預防水害、風害、潮害、鹽害、煙害所必要者。二、為涵養水源、保護水庫所必要者。三、為防止砂、土崩壞及飛沙、墜石、洋冰、頽雪等害所必要者。四、為國防上所必要者。五、為公共衛生所必要者。六、為航行目標所必要者。七、為漁業經營所必要者。八、為保存名勝、古蹟、風景所必要者。九、為自然保育所必要者。」另第三十條規定：「非經主管機關核准或同意，不得於保安林伐採、傷害竹、木、開墾、放牧，或為土、石、草皮、樹根之採取或採掘。除前項外，主管機關對於保安林之所有人，得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。」

茲鑑於特定水土保持區、保護帶及保安林之劃定（編定）目的，乃在於保育水土資源，涵養水源，減免災害等，故特定水土保持區、保護帶及保安林，將來亦劃設為國土保育地區，並依國土計畫法草案第三十八條授權訂定之管制規則，管制其土地使用。同樣地，該管制規則對於屬特定水土保持區、保護帶及保安林範圍內土地之容許使用內容（用途、項目等），應考量吸納上開水土保持法之土地使用限制規定，以免形成管制上之衝突。

五、山坡地保育利用條例

按山坡地保育利用條例第十六條第一項規定：「山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並……完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定。土地經營人或使用人，不得超限利用。」此一對於山坡地不得超限利用之規定，本質上僅是對於土地作農業使用時之程度管制規範，尚非對於土地用途、項目之管制。若此，就土地使用管制之面向而言，其與國土計畫法草案之規定，可解為並無競合。

六、文化資產保存法

按文化資產保存法之內容以觀，其所劃設（指定）之使用分區（或等同於此者）包括「古蹟」、「聚落」、「遺址」、「文化景觀」及「自然地景（自然保留區）」等，態樣相當多樣化；而對此等地區，並設有多項關於土地使用管制之規定。茲將其主要者臚列如下：

「為維護古蹟並保全其環境景觀，主管機關得會同有關機關擬具古蹟保存計畫後，依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為古蹟保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保存維護。」（第三十三條第一項）

「為維護聚落並保全其環境景觀，主管機關得擬具聚落保存及再發展計畫後，依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為特定專用區。」（第三十四條第一項）

「為維護遺址並保全其環境景觀，主管機關得會同有關機關擬具遺址保存計畫，並依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保存維護。」（第四十三條第一項）

「為維護文化景觀並保全其環境，主管機關得會同有關機關擬具文化景觀保存計畫，並依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定，編定、劃定或變更為保存用地或保存區、其他使用用地或分區，並依本法相關規定予以保存維護。」（第五十六條第一項）

「自然地景依其性質，區分為自然保留區及自然紀念物；自然紀念物包括珍貴稀有植物及礦物。」「自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。為維護自然保留區之原有自然狀態，非經主管機關許可，不得任意進入其區域範圍；…」

「自然地景所在地訂定或變更區域計畫或都市計畫，應先徵求主管機關之意見。」

(第七十六條、第八十四條、第八十五條第一項)

就以上文化資產保存法關於土地使用管制之規定觀之，其實質上仍係依區域計畫法、都市計畫法或國家公園法等有關規定管制。而其所規範之各種使用分區土地，固有保存維護之必要，但考量其態樣相當多樣化；是以，將來國土計畫法施行後，尚難謂應將其一律劃設為國土保育地區，而應視其區位、規模及環境關係等，予以劃設為適宜之國土功能分區。若此，因國土計畫法草案規定：「…直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依國土功能分區及土地使用管制事項，分別予以不同程度之使用管制；其屬實施都市計畫地區及國家公園範圍內之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」（第三十六條）於是，現行文化資產保存法所劃定（指定）之分區土地，將來無論劃設為何種國土功能分區，只要屬都市計畫地區或國家公園地區範圍內者，其使用管制，仍亦依都市計畫法或國家公園法之規定管制之。就此部分而言，文化資產保存法之規定與國土計畫法草案，尚無競合（衝突）之處。至於，文化資產保存法之分區土地，位於實施都市計畫地區及國家公園範圍外，則其使用管制自適用國土計畫法草案第三十八條授權訂定之管制規則；於是，該管制規則之內容，同樣地亦應考量吸納文化資產保存法對於土地使用之特別規定事項，例如：「自然保留區禁止改變或破壞其原有自然狀態。」等，以調整其競合衝突之處。

七、要塞堡壘地帶法

依要塞堡壘地帶法第三條規定：「要塞堡壘地帶除有特別規定者外，陸地及水面均分為第一、第二兩區，……依地形交通及居民狀況規定如左：一、自基點或基線起至外方約四百至六百公尺以內為第一區。二、自第一區界線起至外方約三千至四千公尺以內為第二區。…」復依同法第四、五條分別規定：「第一區內之禁止及限制事項：……二、非經要塞司令之許可，不得為漁獵、採藻、繫泊船隻及採掘沙土、礦石等事項。三、非經要塞司令之許可，不得新設或改設各種建築物、堆集物、墓墳、窯窖、林園、牆垣、溝渠、池塘、水井及變更地面高低之工程。四、建築物應以可燃質物為主要材料，如係不燃質物建築之部份，其高度不得超過一公尺。五、堆集物之高度，不燃物質不得超過二公尺，可燃物質，不得超過四公尺。…」「第二區內之禁止及限制事項：……二、非經要塞司令之許可，不得以可燃質物新設或改設高過六公尺以上之建築物及變更地面高低一公尺以上之工程，以鐵筋混凝土為建築物之部份，不得超過一公尺。三、堆積物

之高度，非經要塞司令之許可，不燃質物不得超過三公尺，可燃質物不得超過六公尺。」

而前已述及，國土計畫法草案下之國土保育地區，應以保育及保安為最高指導原則。若此，現行之要塞堡壘地帶第一區及第二區範圍範圍內之土地，將來自以劃設為國土保育區為宜。於是，同樣地，依國土計畫法草案第三十八條授權訂定之管制規則，其管制內容應考量吸納上開要塞堡壘地帶法對於土地使用之管制事項。

八、其他

(一) 野生動物保育法

按野生動物保育法之立法目的為：「保育野生動物，維護物種多樣性，與自然生態之平衡」(同法第一條)。為此，其第八條及第十條第一項分別規定：「在野生動物重要棲息環境經營各種建設或土地利用，應擇其影響野生動物棲息最少之方式及地域為之，不得破壞其原有生態功能。……在野生動物重要棲息環境實施農、林、漁、牧之開發利用、探採礦、採取土石或設置有關附屬設施、修建鐵路、公路或其他道路、開發建築、設置公園、墳墓、遊憩用地、運動用地或森林遊樂區、處理廢棄物或其他開發利用等行為，應先向地方主管機關申請，經層報中央主管機關許可後，始得向目的事業主管機關申請為之。……。」「地方主管機關得就野生動物重要棲息環境有特別保護必要者，劃定為野生動物保護區，擬訂保育計畫並執行之；……。」同法第十一條並規定：「經劃定為野生動物保護區之土地，必要時，得依法徵收或撥用，……未經徵收或撥用之野生動物保護區土地，其所有人、使用人或占有人，應以主管機關公告之方法提供野生動物棲息環境；在公告之前，其使用、收益方法有害野生動物保育者，主管機關得命其變更或停止。……。」此等關於「野生動物重要棲息環境」及「野生動物保護區」之土地使用管制規定，將與國土計畫法草第三十八條之規定有所競合。而為落實野生動物保育法之立法目的，該法所定之「野生動物重要棲息環境」及「野生動物保護區」自應劃設為國土保育地區；且依國土計畫法草第三十八條授權訂定之管制規則，其對於屬該兩種地區之土地管制內容、程度，應以足以確實達成保育野生動物之目的為必要。

(二) 原住民族基本法、原住民族土地及海域法草案

原住民族基本法第二十條第二項規定：「原住民族或原住民所有、使用之土地、海域，其回復、取得、處分、計畫、管理及利用等事項，另以法律定之。」基於此一規定，日前行政院原住民族委員會業已研擬出「原住民族土地及海域法」草案，雖該法草案之內容架構或仍屬雛形，其內容或有諸多強化、轉變之可能，惟因其規範對象之原住民族土地範圍(包括原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地)甚廣，且規範內容涉及土地利用規劃，故一併敘明其與國土計畫法草案規定之關係。按依原住民族土地及海域法草案第二十七條及第三十一條第一項分別規定：「原住民族土地應按自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他因素，依區域計畫法、都市計畫法或其他有關土地利用法律之規定，分別劃定各種使用區或各種使用地。」「原住民族土地專業區之開發、利用及保育計畫，除本法另有規定外，不得抵觸區域計畫法、都市計畫法、國家公園法或其他法律之規定。」準此，因其對於原住民族土地之使用管制，並未排除其他法律之規定，故無所謂競合衝突問題。惟原住民族基本法第十九條規定：「原住民得在原住民族地區依法從事下列非營利行為：一、獵捕野生動物。二、採集野生植物及菌類。三、採取礦物、土石。四、利用水資源。前項各款，以傳統文化、祭儀或自用為限。」此一規定將與國土計畫法草案所定之土地使用管制有所競合，惟為尊重基本法之本質，是以，依國土計畫法草案第三十八條授權訂定之管制規則，此一規定之意旨應考量吸納之。

貳、其他修正建議

除以上所述者外，各該專業法律在下列面向與國土計畫法草案產生競合關係，而有檢討修正之必要者，謹彙整臚列如次：

一、關於規範範圍方面：

自來水法關於水質水量保護區之劃設宜增訂公告之相關規定，使水質水量保護區與國土法底下次分區之重疊範圍得明白確定。

二、關於計畫型態方面：

自來水法與水利法依國土法第二十七條規定，應增訂相關公告範圍圖及經營管理計畫之詳細規定。

三、關於基本原則方面：

自來水法與水利法宜增訂規劃之基本原則，或參酌國土法之規劃原則作為實施之指導方向。

四、關於主管機關方面：

水利法之主管機關與國土法之主管機關間應設置會商與協調機制，使集水區之劃設及管理更有效率。

五、關於分區及使用限制方面：

農發條例第三條第十一款、第八條、第三十一條、第六十九及農發條例施行細則等涉及區域計畫法用語之規定，未來應配合區域計畫法之廢除而修正；農發條例施行細則原依據區域計畫法所劃設之分區與用地，未來應配合修正；水土保持法之特定水土保持區、森林法中就保安林之規定、山坡地保育利用條例就山坡地使用分區之規定及山坡地供農業使用者之分類規定，可能與國土法構成競合，未來應配合修正之。

六、關於罰則與正當性方面：

自來水法第九十六條可能架空國土法之處罰規定；水利法關於罰則之規定與國土法之罰則規定間可能產生併罰之情況；文化資產保存法、要塞堡壘地帶法與國土法均有競合之問題，未來均應配合檢討修正之。

相關整理請參見下表如示：

表 3-5 國土法草案與其他專業法律競合表

競合之法規	競合之條文	競合之處	建議修正方向
農業發展條例	第三條第十一款		未來國土法通過之後，區域計畫法將予廢除，是故農發條例第三條第十一款對「耕地」之定義自不應再依區域計畫法所劃定之土地使用分區及編定使用地別，界定其範圍，而應就國土法所定農業發展地區之相關分區而定。故該條文可改爲例如「依國土計畫法所劃設之相關農牧用地。」
	第八條	次分區之劃定	如上所述，區域計畫法將予廢除，故農發條例中主管機關擬定之農地利用綜合規劃計畫，應刪除配合「區域計畫法」土地使用分區之劃定，而係依據國土法草案第二十二條功能分區劃設劃分擬定農地利用綜合

競合之法規	競合之條文	競合之處	建議修正方向
			規劃計畫。
	第六十九條 第三十一條	國土計畫法草案第四十三條關於違反土地使用管制之規定	農發條例第六十九條規定，農業用地違反區域計畫法或都市計畫法土地使用管制規定者，應依區域計畫法或都市計畫法規定處理，未來國土法通過之後，區域計畫法及逐步廢除，是故農發條例第六十九條自應配合修正，故該條文可改為「農業用地違反國土計畫法及都市計畫法土地使用管制者，應依國土計畫法及都市計畫法規定處理。」另農發條例第三十一條關於「耕地之使用，應符合區域計畫法相關法令規定」之規定，亦應循此方向配合修正。
農業發展條例施行細則	第二條	次分區之劃定	農發條例第三條第十款所稱依法供該款第一日至第三日使用之農業用地，其法律依據及範圍，不應再依據區域計畫法所劃設之分區及用地。
	第十五條		關於農發條例第三十九條之相關證明文件，會同「區域計畫法」或都市計畫法土地使用分區管制之主管機關或地政事務所、稅捐稽徵處或國稅局等有關機關，定期檢查或抽查，應隨之修正。
自來水法	第三條 第五條	國土法第十二條關於計畫間之位階關係	按國土法第十二條僅規定，目的事業主管機關擬訂之部門計畫應遵循國土計畫。惟國土法既係一上位之指導計畫法，依自來水法訂定之自來水事業計畫亦應遵循國土計畫之規定，此點可在未來增訂之。
	第十一條	水質水量保護	按目前水利主管機關劃定之水

競合之法規	競合之條文	競合之處	建議修正方向
		區與國土法特定區域之規範範圍	質水量保護區並有 100 多處，惟僅少數有公告。未來為確定水質水量保護區與各該特定區域計畫之重疊範圍，宜增定水利主管機關於劃設水質水量保護區後，一併公告其範圍，以茲明確。
	第九十六條	國土法第四十三條第四十四條關於罰則之規定	按前揭關於法律性質之說明，有規定者應優先於國土法而適用。惟比較二者之規定可發現，關於罰則之強度較國土法為輕，可能架空國土法之規定。例如：假設行為人在水質水量保護區域內污染水質而破壞地形地貌致不能恢復原狀且情節重大者，可能因之特別規定而受較輕微之一年以下有期徒刑或五百元以下罰金，若欲再依國土法對其併罰，可能需依行政罰法或學者見解另闢蹊徑。故未來修訂時，可考慮增訂加重處罰條款或提高刑度。
水利法	無	國土法第四條關於基本原則之規定	按國土法有關於國土法實施之基本原則，雖無相關之規定，惟依照前揭經濟部頒布之水資源政策綱領可知，水利法之實施亦有其重要原則存在，且該原則與國土法第四條之規劃原則亦有多數相符，爰建議將該等原則明訂於自來水法中，或使自來水法得補充適用國土法中關於規劃原則之規定。
	第四條	國土法關於主管機關之規定	因集水區之水源保護涉及土地利用管理、森林保育經營、水土保持、污染防治計畫等層面，相關法令及權責亦分屬不

競合之法規	競合之條文	競合之處	建議修正方向
			同之主管機關，建議未來於修正時明定各機關之權責管理範圍與協調機制。
	無	國土法第二十七條關於公告範圍圖或經營管理計畫之規定。	按國土法第二十七條規定，目的事業主管機關應配合國土功能分區檢討修正其依各該特別法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫，故水利法有增訂範圍圖及經營管理計畫規定之必要，水利法未來修訂時，應明訂水利署所劃定集水區之相關公告範圍圖及經營管理計畫的詳細規定。
	第九十一條 第九十二條 第九十二條之二 第九十二條之三 第九十二條之五 第九十三條之一 第九十三條之二 第九十三條之三 第九十三條之五	國土法第四十三條 第四十四條 關於罰則之規定。	承前所述，行為人於違反規定時，可能同時構成國土法之處罰要件，此時應按特別法處罰，或是從一重處罰，或是併罰，即有疑義。爰建議參酌行政罰法之規定與大法官釋字第60三號解釋意旨，於未來修訂時，參酌國土法之刑度規定，或者就二者之處罰要件再加以明確細分。
水土保持法	第十六條	特定水土保持區之規定 與國土法第二十二條之分區可能構成競合	在國土法草案第二十二條之子法中明訂此種分區。
	第十二條	特定行為應經主管機關核定	水土保持法第十二條特定行為應經主管機關核定似應優先於

競合之法規	競合之條文	競合之處	建議修正方向
		與國土法第二十八條之開發許可制、第三十八條之容許或禁止使用可能構成競合	國土法第三十八條之容許或禁止使用規定。
森林法	第二十二條	保安林之規定與國土法第二十二條之分區可能構成競合	在國土法草案第二十二條之子法中明訂此種分區。
山坡地保育利用條例	第六條	山坡地使用分區之規定與國土法第二十二條之分區可能構成競合	與國土法草案第二十二條之分區似可整併。
	第十六條	山坡地供農業使用者之分類之規定與國土法第二十二條之分區可能構成競合	在國土法草案第二十二條之子法中明訂此種分區。
文化資產保存法	第九十四、九十七、九十八條	與國土法第四十三條、第四十四條可能構成競合	可依行政罰法第二十四條至二十六條之規定處理。
要塞堡壘地帶法	第九、十、十二、十三、十四條	與國土法第四十三條、第四十四條可能構成競合	可依行政罰法第二十四條至二十六條之規定處理。

(資料來源：本研究整理)

第四章 日、德兩國國土規劃法制

第一節 日本國土規劃法制

壹、前言

按日本國土開發計畫，就法制層面而言，其最上位法律規範為 1950 年制定之國土綜合開發法(以下簡稱為「國綜法」)及 1974 年制定之國土利用計畫法(以下簡稱「國土利用法」)。於是，現行日本國土開發計畫體系，乃由依據前者規定所制定之國土綜合開發計畫與依據後者規定所制定之國土利用計畫兩個體系之建構，形成雙元國土計畫體系，且此兩個體系係同時並立³⁰。然而，國綜法主要規範內容係為經濟、社會、產業、人文、防災等人類行為與國土空間結合之規劃，國土利用法之規範內容則側重於國土之使用管制，兩者立法目的、規範內容各有不同。

既然國綜法性質上並非是以國土之利用開發為規範重點，乃是以經濟、人文、產業、防災等等面向出發，制定各種綜合開發計畫，相較於我國國土計畫法草案(以下簡稱為「國土法草案」)以全國國土利用管制之立法基本建制，性質迥不相同，在兩國法制比較之基礎上，兩者實質關連性並不高，因此國綜法與我國國土計畫法草案並不適宜作為相對應的法制而相互參照，而應分別以觀，是故本報告並不欲對國綜法之內容多做闡述，並請本報告使用者注意兩者之不同。

雖然國綜法並非對應我國國土法草案之法律體系，然國土利用法之架構體系與內涵與我國國土法草案則是較為相近，值得參考，因此本研究計畫關於日本法制部分主要乃是以國土利用計畫法為討論中心，至於國綜法之部分，則非本研究計畫所及範圍，合先敘明。

³⁰ 藤田宙靖，「國土總合開發法と國土利用計畫法の相互關係」，稻本洋之助＝真砂泰輔(編)，土地法の基礎(青林書院、1978年)201頁以下；小高剛，行政法各論，(有斐閣、1984年)，第85頁。

貳、國土利用計畫法之國土利用計畫

一、國土利用計畫法之制定

(一) 立法緣起

1970 年代初期，日本因急速工業化、都市化，高度經濟成長結果，全國各地發生嚴重土地投機、地價暴漲、土地濫開發、公共設施用地取得困難等土地問題。更由於當時內閣總理大臣田中角榮，提出「日本列島改造論」，而加速了問題之嚴重性。為解決土地問題，並抑制人口、產業往大都市集中，日本政府乃決定將國土綜合開發與以土地交易管制為主之土地對策相結合，而於 1973 年時向國會提出國土綜合開發法之全面修正案。然而，此一政府法案，受到在野黨議員強烈反對，認為只是在作為田中內閣列島改造政策之實施法，不足以解決當時之土地問題。為解決緊迫的土地問題，應有更積極有效地土地對策之立法。經過一番折衝結果，終於在 1974 年由自民、社會、公明、民社等四黨國會議員共同草擬新法案，定名為「國土利用計畫法」，並經審議通過。於是，日本關於國土開發之基本法規範，除原來之國綜法外，至此又加上國土利用計畫法(以下簡稱「國土利用法」)。結果，國土開發計畫之體系，除原有之國土綜合開發計畫體系外，亦新增了依據國土利用計畫法所定之國土利用計畫體系。

(二) 立法目的

依國土利用法規定，其立法目的為，明定國土利用計畫制定之必要事項，並藉由土地利用基本計畫之作成，就土地交易之管制及其他土地利用調整等相關事項採取必要措施，以謀求綜合性、計畫性之國土利用目的(國土利用法第一條)。

而在國土計畫法中有一特點為，明定了國土利用之基本理念，亦即「國土是全國國民始終共有的有限資源，亦為賴以從事生活、生產活動的基礎，國土利用應以增進公共福祉為優先，促進自然環境保育、配合地域自然、社會、經濟及文化等條件，以確保健康文化性生活環境、增進國土均衡發展為基本理念。」(國土利用法第二條)。從此一基本理念規定中，可以顯示日本國土利用除強調國土之有限性與公共性外，其重點在於「保育自然環境」、「確保健康、文化的生活環境」與「均衡國土發展」；簡單而言，亦即揭示國土利用應以「開發」與「保育」並重，以使國土資源能永續發展。

(三) 本節重點

又，國土利用法之內容共有九章，其章節內容如下：第一章總則（第一條～第三條）、第二章國土利用計畫（第四條～第八條）、第三章土地利用基本計畫等（第九條～第十一條）、第四章土地相關權利之轉移許可（第十二條～第二十七條）、第五章土地相關權利之移轉申請（第二十三條～第二十七條之九）、第六章遊休土地相關措施（第二十八條～第三十五條）、第七章審議會及土地利用審查會（第三十六條～第三十九條）、第八章雜則（第四十條～第四十五條）、第九章罰則（第四十六條～第五十條）。因台日兩國關於國土土地使用管制之規定乃是本報告所欲強調探討之處，故僅就其中之國土利用計畫與土地利用計畫基本計畫部分加以說明，其餘關於國土利用法上土地移轉權利等相關規定，則不予討論。

二、國土利用計畫之種類及內容

日本土地（國土）利用管制制度，係以依據國土利用計畫法所訂定之「國土利用計畫」為全國土地利用之最上位計畫。而國土利用計畫，係遵循國土利用之基本理念而擬定，作為有關國土利用之行政方針，以指示將來希望實現之國土利用狀況。依國土利用法第四條，其種類有三：

1. 規定關於全國區域土地利用基本事項之「全國計畫」。
2. 規定各都道府縣區域內土地利用必要事項之「都道府縣計畫」。
3. 規定各市町村區域內土地利用必要事項之「市町村計畫」。

該三種國土利用計畫之計畫區域範圍雖有不同，但其計畫內容依國土利用法施行令第一條均應記明下列事項：

1. 有關國土綜合性、計畫性利用之基本構想。
2. 按照國土利用目的訂定各種分區（農地、森林、道路、宅地及市街地等）將來規模（面積）之目標，及其分布在各地域別³¹之概要。
3. 達成上述所示事項之必要措施之概要。

³¹ 此所謂「地域別」，如就全國計畫而言，係區分為三大都市圈（指東京都、神奈川縣、埼玉縣、千葉縣、愛知縣、三重縣、京都府、大阪府及兵庫縣等9個都府縣）及地方圈（指三大都市圈以外之三十八個道縣）。

三、國土利用計畫之制定程序

(一) 全國計畫

全國計畫係由國土交通大臣擬訂，並經內閣會議議決通過後公告其要旨。國土交通大臣在擬訂全國計畫時，應先就國土利用現況與將來發展潛力進行詳細調查，聽取審議會以及都道府縣知事之意見，並採取必要措施，儘可能將都道府縣知事之意向充分反映於計畫中，同時，就全國計畫案中有關環境保育基本施策相關事項，應會同環境大臣共同處理之（國土利用法第五條）。

(二) 都道府縣計畫

都道府縣計畫是以全國計畫為藍本，由各都道府縣擬訂。都道府縣擬訂都道府縣計畫時，應先聽取國土利用計畫地方審議會、其他合議制度機關及市町村長之意見，並採取必要措施，儘可能將市町村長之意向充分反映於計畫中；同時，計畫應經都道府縣議會之議決通過。又，都道府縣計畫制定後，都道府縣應立即向國土交通大臣報告，並同時公告計畫要旨。國土交通大臣接到都道府縣計畫之報告後，應將其送交相關行政機關。此時，相關行政機關之首長得向國土交通大臣提出關於都道府縣計畫之意見。如相關行政機關之首長對於計畫有意見提出時，國土交通大臣應與各有關係行政機關之首長協議，並聽取審議會之意見後，對都道府縣提出必要之建議或勸告（國土利用法第七條）。

(三) 市町村計畫

市町村計畫須以都道府縣計畫及地方自治法所規定之市町村基本構想為準據，而由各市町村擬訂。市町村擬訂市町村計畫時，應召開公聽會，聽取居民的意見，並採取必要措施，將其意向充分反映於計畫中；同時，市町村計畫應經市町村議會之議決通過。市町村計畫制定後，市町村應立即向都道府縣知事報告，並同時公告計畫要旨。都道府縣知事接到市町村計畫之報告後，得聽取國土利用計畫地方審議會之意見，對市町村提出必要之建議或勸告（國土利用法第八條）。

四、土地利用基本計畫

(一) 意義及內容

國土利用法中，明文規定需制定「土地利用基本計畫」(國土利用法第三章)。上述之「國土利用計畫」係有關國土利用之「基本的」、「長期的」構想；而「土地利用基本計畫」則是具體的土地利用之計畫，其對於私人土地利用行為上，已具有作為管制基準之性質³²。土地利用基本計畫係以國土利用計畫(全國計畫與都道府縣計畫)為準據，由都道府縣知事就各個都道府縣區域來制定(國土計畫法第九條第一項、第九項)。

土地利用基本計畫之內容應載明都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域等五大地域(國土利用法第九條第二項)。而分就各土地利用之地域不同設置不同規劃方針，都市地域應就開發、整備、保育等必要事項進行綜合性規劃；農業地域應以提供農業使用及振興農業為主；森林地域應以提供森林用地、振興林業，並增進、維護森林應有機能為主；自然公園地域應以維護優美自然風景、並增進保護其使用；自然保全地域應以維護良好自然環境，並保育自然環境為主(國土利用法第九條第四項至第八項)。而各土地利用地域別預定分別受個別土地利用管制有關法律之規範，例如：都市地域適用都市計畫法、農業地域適用農業振興地域整備法、自然公園地域適用自然公園法之規範。除此之外，土地利用基本計畫，另應就土地利用調整相關事項納入規劃(國土利用法第九條第三項)。

(二) 制定程序

都道府縣知事擬訂土地利用基本計畫時，應先聽取國土利用計畫地方審議會、其他合議制機關及市町村長之意見，並採取必要措施，將市町村長之意向充分反映於計畫中，並與國土交通大臣協議取得同意。國土交通大臣同意時，國土交通大臣應與相關行政機關之首長協議。都道府縣知事於土地利用基本計畫擬定完成後，應立即公告其要旨(國土利用法第九條第十項至第十三項)。

³² 遠藤博也，「土地利用基本計畫と國土利用計畫の關係」稻本＝真砂(編)，土地法の基礎(青林書院、1978年)，207頁。

(三) 功能

土地利用基本計畫是依據都市計畫法、農業振興地域整備法、森林法等個別土地利用管制法律所制定計畫（例如：都市計畫、農業振興地域整備計畫、全國森林計畫、地域森林計畫等）之上位計畫，於國土利用上，可發揮綜合調整之功能。同時，都道府縣計畫也藉由土地利用基本計畫與都市計畫法、農業振興地域整備法等個別土地利用管制法律相連結。

五、土地利用計畫下五大地域之土地利用管制制度

(一) 都市地域之土地利用管制

都市地域主要係依據都市計畫法（以下簡稱為都計法），予以土地利用管制。依都計法規定，都市計畫區域劃分為「市街化區域」及「市街化調整區域」兩大分區³³，並再予細分各種使用分區³⁴，予以土地使用上之管制（都計法第七條第一項、第八條）。

「市街化區域」係指已形成市街化（即都市化）之地區，以及應於十年內優先且有計畫地促進其發展之地區（都計法第七條二項）；至於「市街化調整區域」，則為暫時抑制其都市化之地區，原則上應禁止開發，以防止都市土地利用無秩序之擴散，僅於例外情況下，始得准予開發（都計法第七條第三項、第三四條）。且都市計畫區域內之土地開發行為採開發許可制（都計法第二九條、第三三條）；亦即，都市計畫區域內之土地開發行為，原則上應經都道府縣知事之許可，以確保達成「市街化區域」及「市街化調整區域」之區分目的。

依都計法第二十九條規定，市街化及市街化調整區域內之開發行為，應事先向都道府縣知事申請許可。但有例外情形者³⁵不在此限。對於應申請開發許可開發行為，如未經許可，即進行開發者，或違反開發許可條件開發行為者，都道府縣知事得命令其停止工程進行、拆除建築物或為其他必要措施等；且違反者，並得依法處以刑事罰之制裁（都計法第八一條一項、第九一條、第九二條第三款）。

³³ 至 2001 年 3 月 31 日止，全日本計 2,016 市町村有都市計畫區域之土地，面積約 987 萬公頃，其中市街化區域土地面積約 143.8 萬公頃。

³⁴ 日本都市計畫區域內之土地使用分區計有：第一種低層住居專用地域、第二種低層住居專用地域、第一種中高層住居專用地域、第二種中高層住居專用地域、第一種住居專用地域、第二種住居專用地域、準住居專用地域、近鄰商業地域、商業地域、準工業地域、工業地域或工業專用地域等分區。此外，並可劃定特定用途限制地域、高層住居誘導地區、美觀地區、風致地區、生產綠地地區等。

³⁵ 例如：市街化區域內面積在一千平方公尺以下之小規模開發（東京、大阪、名古屋等三大都市圈之一定區域內，則為五百平方公尺以下）；但為防止無次序之市街化，於有特別必要時，都道府縣知事得以行政命令將面積限制調降至三百平方公尺（都計法施行令第十九條）。

(二) 農業地域之土地利用管制

農業地域主要係依據「農業振興地域整備法」(以下簡稱為「農振法」)，予以土地利用管制。依農業振興地域整備法規定，農林水產大臣應訂定「關於確保農用地³⁶之基本方針」，以作為各都道府縣知事擬定「農業振興地域整備基本方針」之指針(農振法第三條之二)。各都道府縣知事依據確保農用地之基本方針，對於轄區內農業地域訂定「農業振興地域整備基本方針」(農振法第四條)，據以指定「農業振興地域」(農振法第六條)；市町村則就其轄區內之農業振興地域擬定以劃設「農用地區域」等為內容之農業振興地域整備計畫(農振法第八條)。並限制「農用地區域」內農地之轉用(農振法第十七條)，以及對於農用地區域內之開發行為採許可制(農振法第十五條之十五)。至於，農業振興地域內，農用地區域以外土地之開發行為，則採勸告、公佈制(農振法第十五條之十七)。此外，並訂定農用地利用計畫，以之指定農用地之用途，而後對於未供指定用途使用者，採勸告及調停方式處理(農振法第十四條、第十五條)。

1. 農用地區域

農業振興地域內經劃定為「農用地區域」之土地，其開發行為應經都道府縣知事之許可。都道府縣知事對於農用地區域內開發許可之申請，於有下列情形之一者，即不得予以許可：

- (1) 由於該開發行為，將使該開發行為之土地作為農用地使用產生困難，而妨礙農業振興地域整備計畫之達成者。
- (2) 由於該開發行為，將使該開發行為土地之周邊農用地有土砂流出或崩塌，或顯著妨礙其他耕作或養畜業務，或發生災害之虞者。
- (3) 該開發行為，將對於該開發行為土地之周邊農用地之農業用水排水設施功能，有顯著妨礙之虞者。

又都道府縣知事擬對於農用地區域土地予以開發許可時，應事先聽取都道府縣農業會議之意見。且為確保該開發許可之土地及其周邊農用地之農業使用，於必要限度內，得就開發許可附加條件。對於違反開發許可規定或許可內容者，除處一年以下有期徒刑或五十萬日圓以下之罰金外，都道府縣知事得命其中止開發行為及回復原狀(農振法第二六條、第十五條之十六)。

³⁶ 所謂農用地，指下列之土地：(1) 以耕作之目的，或主要為耕作、養畜業務，而供採草或放牧家畜目的使用之土地。(2) 供竹木生育之目的，同時因耕作或養畜業務，而提供採草或放牧家畜目的使用之土地。(3) 供前二項土地之保全或利用上必要設施使用之土地。(4) 供耕作或養畜業務所必要之農業設施中(前項設施除外)，經農林水產省令所定設施使用之土地。

2. 農用地區域以外土地

至於，農業振興地域內，農用地區域以外土地之開發行為，都道府縣知事如認為該開發行為有導致農用地區域內農用地之土砂流出或崩塌，或顯著妨礙其他耕作或養畜業務，或發生災害，或顯著妨礙農用地區域內農用地之農業用水排水設施功能，而致有妨礙農業振興地域整備計畫達成之虞時，為確保農用地區域內農用地之農業使用，於必要限度內，得對於開發行為人，勸告其採取除去前開事態之必要措施。對於不遵從勸告之開發行為人，都道府縣知事得將其不遵從勸告之情事及勸告內容，予以公佈。

(三) 森林地域之土地利用管制

森林地域主要係依據「森林法」，予以土地利用管制。依森林法規定，農林水產大臣應擬定「全國森林計畫」，據以對於森林地域指定「保安林」及「保安林設施地區」，保安林及保安林設施地區內之林竹木採伐及土地形質之變更等行為等，應經都道府縣知事之許可。此外，都道府縣知事並應依照全國森林計畫，就私有林，訂定「地域森林計畫」，對於計畫範圍內之私有林（保安林除外）土地內，面積超過一公頃之開發行為採許可制。

於保安林內，非經都道府縣知事之許可，不得伐採林竹木、損傷林竹木、放牧家畜、採取雜草（落葉、落枝），或採掘土石、樹根，或從事開墾及其他變更土地形質之行為（森林法第三十四條第一項、第二項）。都道府縣知事，對於擬於保安林內伐採林木之許可申請，必須該申請符合「指定施業要件」³⁷，始得予以許可（森林法第三十四條第三項）；至於，對於其餘行為之許可申請，除認為該行為對於保安林指定目的之達成有妨礙者外，應予許可（森林法三十四條五項）。而對於上開許可，並得附加條件（森林法第三十四條六項）。又，保安林設施地區內土地利用行為之限制，除準用上開保安林之限制外（森林法第四十四條），其地區內土地之所有權人或其他利用權人，對於國家或都道府縣於保安林設施地區內所實施之造林、森林土木事業或其他保安設施事業（含維護管理行為），不得拒絕（森林法第四十五條）。

³⁷ 所謂指定施業要件，係指採伐林木之方法與限度，以及於林木採伐後，對於該採伐舊址所應從事必要植栽之方法、期間與樹種（森林法三三條一項）。

此外，地域森林計畫範圍內私有林（保安林、保安林設施地區除外）土地，其面積超過一公頃之開發行為³⁸，應經都道府縣知事之許可³⁹（森林法第十條之二）。

（四）自然公園地域之土地利用管制

自然公園地域主要係依據「自然公園法」，予以土地利用管制。依自然公園法規定，自然公園地域內應指定「國立公園區域」（由環境大臣直接指定）及「國定公園區域」（由都道府縣申請，環境大臣指定），以及於各區域內並指定「特別地域」、「特別保護地區」及「海中公園地區」。對於特別地域、特別保護地區及海中公園地區內之開發行為等，應經國家或都道府縣知事之許可；至於，普通地域（即特別地域、特別保護地區及海中公園地區以外之地區）內之開發行為，則採申報制。

1. 國立公園或國定公園之特別地域

環境大臣應就國立公園區域及國定公園區域，分別擬定公園計畫（自然公園法七條）；而後為維持公園風景，環境大臣及都道府縣知事依據公園計畫，得分別就國立公園及國定公園之區域指定特別地域（自然公園法第十三條一項）。而於國立公園區域特別地域或國定公園區域特別地域內之特定行為⁴⁰，應分別經環境大臣或都道府縣知事之許可（自然公園法第十三條三項）。

2. 國立公園或國定公園之特別保護地區

又，環境大臣或都道府縣知事，為維持國立公園或國定公園之景觀，於有特別必要時，得基於公園計畫，分別於特別地域內指定特別保護地區（自然公園法第十四條第一項）。於特別保護地區內之特定行為⁴¹，應分別經環境大臣或都道府縣知事之許可（自然公園法第十四條第三項）。

³⁸ 於此所謂開發行為，指採掘土石或樹根，或從事開墾及其他變更土地形質之行為中，森林土地之自然條件、其行為態樣等。

³⁹ 都道府縣知事對於此開發許可之申請，如認為未有該當於下列情事之一者，即應予許可：1、就該擬為開發行為之森林之現有關於土地災害防止功能以觀，因該開發行為，將使該森林周邊地域，有土砂流出或崩塌或發生其他災害之虞者。2、就該擬為開發行為之森林之現有關於水害防止功能以觀，因該開發行為，將使依賴該水害防止功能之地域，有發生水害之虞者。3、就該擬為開發行為之森林之現有水源涵養功能以觀，因該開發行為，將使依賴該功能地域之水資源之確保，有顯著妨礙之虞者。4、就該擬為開發行為之森林之現有環境保育功能以觀，因該開發行為，將使該森林周邊地域之環境，有顯著惡化之虞者。

⁴⁰ 例如：工作物之新建、增建或改建，採伐竹木，採掘礦物或採取土石等等對於特別地域之景觀維持有影響之虞之行為。

⁴¹ 例如：損傷竹木，放牧家畜等等對於特別保護地區之景觀維持有影響之虞之行為。

3. 海中公園地區

環境大臣或都道府縣知事，為維持國立公園或國定公園之海中景觀，得基於公園計畫，分別就國立公園或國定公園區域之海面內，指定海中公園地區（自然公園法第二四條）。於海中公園地區內之特定行為⁴²，應分別經環境大臣或都道府縣知事之許可（自然公園法第二四條第三項）。

4. 普通地域

於國立公園或國定公園區域中，不屬於特別地域及海中公園地區之區域（即所謂「普通區域」）內，擬實施特定行為⁴³之人應依環境省令之規定，將行為之種類、場所、施行方法、行為著手之預定日期及其他環境省令所定之事項，分別向環境大臣（於國立公園者）或都道府縣知事（於國定公園者）提出申報（自然公園法第二六條第一項）。環境大臣或都道府縣知事，為保護該公園之風景，認為有必要時，於受理申報之日起三十日內，對於擬為行為（或已為行為）之人，得禁止或限制該行為，或命採取必要之措施（國家公園法第二六條第二項、第三項）。

（五）自然保全地域之土地利用管制

自然保全地域主要係依據「自然環境保全法」，予以土地利用管制。依自然環境保全法規定，環境大臣得就自然保全地域內指定「原生自然環境保全地域」及「自然環境保全地域」，並對於原生自然環境保全地域指定「限制進入地區」，以及對於自然環境保全地域指定「特別地區」及「海中特別地區」。於原生自然環境保全地域內禁止開發行為，該地域內之限制進入地區，則禁止進入其內。又，自然環境保全地域內之特別地區及海中特別地區之開發行為等，係採許可制；至於，普通地域（即特別地區及海中特別地區以外之地區）內之開發行為等，則採申報制。其詳情如下：

⁴² 例如：工作物之新建、增建或改建；採掘礦物或採取土石；豎立或設置廣告物或其他類似物，捕取或殺傷（採取或損傷）由農林水產大臣同意經環境大臣指定之熱帶魚、珊瑚、海藻或其他類似動植物等等之行爲。

⁴³ 例如：規模超過環境省令所定基準之工作物之新建、增建或改建（含增建或改建後之工作物其規模超過基準者）。2、使特別區域內河川、湖沼等之水位水量產生增減等等之行爲。

1. 原始自然環境保全地域

環境大臣，得就自然環境未受人類活動影響，維持原始自然狀態，且土地面積在政令所規定面積⁴⁴以上之區域，屬於國家或地方公共團體所有者（依森林法指定之保安林區域除外）中，將有保全其自然環境之特別必要者，指定為「原始自然環境保全地域」（自環法第十四條）。並擬定為保全原始自然環境保全地域內自然環境之管制及設施之計畫（即原始自然環境保全地域保全計畫）。

於原始自然環境保全地域內，不得實施特定行為⁴⁵；但環境大臣因學術研究或其他公益上事由，認為有特別必要而許可時，或因非常災害而實施必要之應急措施時，不在此限（自環法第十七條第一項）。

又，環境大臣為原始自然環境保全地域之自然環境保全，於認為有必要時，得依據原始自然環境保全地域保全計畫，於該區域內指定「限制進入地區」。而任何人，均不得進入限制進入地區⁴⁶。

2. 自然環境保全地域

(1) 特別地區

環境大臣得依據自然環境保全地域保全計畫，於自然環境保全地域內指定「特別地區」（自環法第二五條第一項）。於特別地區內之特定行為，非經環境大臣之許可，不得為之⁴⁷（自環法第二五條第二項）：

又環境大臣，為保護特別地區內之特定野生動植物，於認為有特別必要時，得依據自然環境保全地域保全計畫，於其地區內，就該應予保護之野生動植物種類，指定「野生動植物保護地區」。任何人均不得於野生動植物保護地區內，捕捉、殺傷或採取、損傷該野生動植物保護地區相關之野生動植物（包括動物之卵）⁴⁸。

⁴⁴ 為一千公頃。但其周圍為鄰接海面之區域者，則為三百公頃。

⁴⁵ 例如：新建、改建或增建建築物或其他工作物，開發宅地、開墾土地或其他土地形質之變更等等對原始自然環境保全地域之自然環境保全有影響之虞之行爲。

⁴⁶ 但仍有例外情形，不在此限，例如基於環境大臣因學術研究或其他公益上事由，予以特別許可而進入者或因非常災害，為實施必要之應急措施而進入者等等。（自環法第十九條）

⁴⁷ 但下列行爲，不在此限：（1）實施執行自然環境保全地域保全事業之行爲。（2）國家或地方公共團體依據法令所實施之行爲中，對自然環境保全地域之自然環境保全無妨礙之虞，並為環境省令所定者。（3）通常之管理行爲或簡易行爲中，對自然環境保全地域之自然環境保全無妨礙之虞，並為環境省令所定者。

⁴⁸ 但有特殊情形者，不在此限，例如：為實施前開關於特別地區受許可之行爲者及因非常災害或為實施必要之應急措施者。（自環法第二六條）

(2) 海中特別地區

環境大臣得依據自然環境保全地域保全計畫，於自然環境保全區域內指定「海中特別地區」。於海中特別地區內之特定行為⁴⁹，非經環境大臣之許可，不得為之⁵⁰（自環法第二七條）。

(3) 普通地區

於自然環境保全地域中，不屬於特別地區及海中特別地區之區域（即所謂「普通地區」）內，擬實施特定行為⁵¹者，應依據環境省令規定，應將行為之種類、場所、施行方法及行為著手之預定日期及其他環境省令所定之事項，向環境大臣申報⁵²（自環法第二八條）。

環境大臣基於自然環境保全地域之自然環境保全，認為有必要時，於受理申報之日起三十日內，對於該申報人，得禁止或限制該行為，或命採取必要之措施。

除以上所述者外，各都道府縣亦得自行制定條例（相當於我國之自治條例），據以對於相當於自然環境保全地域之區域，指定為「都道府縣自然環境保全地域」，對於地域內之土地利用，比照管制，以保護自然環境（自環法第四五條）。

(五) 小結

綜合以上所述之日本土地利用管制制度，可歸納其特點如下：

1. 以計畫引導土地利用之分區。亦即，各都道府縣就其所管轄行政區域，於國土利用計畫（全國計畫及都道府縣計畫）之引導下，訂定「土地利用基本計畫」，規定各都道府縣土地利用之基本方向；並將轄區土地劃分為「都市地域」、「農業地域」、「森林地域」、「自然公園地域」及「自然保全地域」等五種土地利用地域別。而後，此五種土地利用地域分別依都市計畫法、農業振興地域整備法、森林法、自然公園法及自然環境保全法之規定，規範其土地使用。

⁴⁹ 例如：工作物之新建、改建或增建及變更海底形質。

⁵⁰ 但下列行為，不在此限：(1) 實施執行自然環境保全地域保全事業之行為。(2) 國家或地方公共團體依據法令所實施之行為中，對自然環境保全地域之自然環境保全無妨礙之虞，並為環境省令所定者。(3) 通常之管理行為或簡易行為中，對自然環境保全地域之自然環境保全無妨礙之虞，並為環境省令所定者。

⁵¹ 例如：規模超過環境省令所定基準之建築物或工作物之新建、增建或改建（含增建或改建後之工作物其規模超過基準者）及開發宅地、開墾土地及其他土地（包括海底）形質之變更。

⁵² 但特定行為，不在此限，例如：因非常災害，實施必要應急措施之行為及實施執行自然環境保全地域保全事業之等等行為。

2. 都市地域劃分為「市街化區域」及「市街化調整區域」二大區域。前者乃現已形成都市化之地區，以及應於十年內優先發展之地區；後者，則作為都市發展之預備地，暫時抑制其都市化，故原則上禁止開發，僅於例外情況下，始得准予開發，以防止都市土地利用無秩序之擴散。以都市計畫引導及管制區域內土地之開發利用。同時，採開發許可制，就一定規模及區位土地之開發，對其開發人課以整建必要公共設施之義務，藉以確保都市環境之品質。
3. 農業地域係由中央訂定「確保農用地之基本方針」，作為地方（都道府縣）擬定「農業振興地域整備基本方針」之指針，各都道府縣並據以指定「農業振興地域」。市町村復就其轄區內之農業振興地域擬定以劃設「農用地區域」等為內容之農業振興地域整備計畫，並限制「農用地區域」內農地之轉用，以及對農用地區域內之開發行為採許可制（開發許可制）。至農業振興地域內，農用地區域以外土地之開發行為，則採勸告、公佈制。此外，亦訂定農用地利用計畫，以之指定農用地之用途。申言之，於農業地域亦係以計畫引導、規範土地利用，並對農業使用之核心地區，即「農用地區域」，嚴格限制其轉用；且對農用地區域內之開發行為採許可制。而於農用地區域之開發行為，仍限於不得妨礙開發行為所在土地及其周圍土地之農業生產者；亦即，農業地域內所採行之開發許可制，其目的並非許可其作為農業使用以外之用途，而係在管制、確保良好農業生產環境之維持。
4. 至於，森林地域、自然公園地域及自然保全地域，亦均是以區域內之土地利用計畫引導土地之利用，並藉由開發許可制對於其核心地區（例如：森林地域之保安林地區、自然公園地域之特別地域及特別保護地區、自然保全地域之原始自然環境保全地域及特別地區等）之土地利用行為予以規範、管制，以確保計畫之目的。

第二節 德國國土規劃法制介紹

壹、前言

德國之國土空間計畫法制十分複雜，甚至被德國學者稱為最複雜最困難的行政法各論領域，其一方面係德國基本法第二十八條第二項規定：鄉鎮市（Gemeinde）⁵³ 在法律範圍內，享有對其土地未來發展之計畫高權（Planungshoheit）⁵⁴；另外聯邦亦公布有空間秩序法（Raumordnungsgesetz）⁵⁵等框架性法律，再加上國與國之間的協定、條約⁵⁶、歐盟指令及各邦之有關空間規劃協定⁵⁷，如此一來，不僅須斟酌各鄉鎮市所依循之地方法律外，亦須注意聯邦法律之框架限制，又必須留意國家與國家間之條約及協定，及各邦與各邦間之協約，甚至於各級行政法院之判決，所以造成法令規範之複雜化。但為了使討論不致因過度複雜而失焦，以下乃以聯邦法令及地方（尤其是各邦法律），為主要介紹內容，至於其他條約或協定或判決部份，因限於篇幅及重要性之考量，於此暫不予討論，合先敘明。

⁵³ 基本法第二十八條第二項所稱之「鄉鎮市」，其意義不僅包含狹義之鄉、鎮、市而已，而且亦包含同此意義與位階之「大都會」及「農村」在內，vgl. Finkelngurg/Ortloff, öffentliches Baurecht, Band I: Bauplanungsrecht, 5 Aufl, 1998, S.25. Brohm, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl, 2002. §1 Rdnr.1; 有關德國鄉鎮市之介紹，併請參見林明鏘，〈德國地方自治法〉，收於蔡茂寅（研究計畫主持人），《中央與地方夥伴關係》，行政院研考會，民國 93 年 1 月出版，頁 129 以下。

⁵⁴ 有關計畫高權之深入討論，得參見蔡滋聰，《中央與地方空間計畫法律關係之研究》，台大法研所碩士論文，民國 87 年 7 月，頁 70 以下。

⁵⁵ Raumordnungsgesetz（ROG）國內有學者譯為「國土規劃法」，例如：黃錦堂〈國土規劃法制化問題之研究〉，收於廖義男六秩誕辰祝壽論文集，《新世紀經濟法制之建構與挑戰》，2002 年 9 月，頁 485 以下，亦有譯為「國土綜合開發法」者，例如：陳明燦譯，《德國聯邦國土綜合開發法》，行政院經建會，民國 82 年 5 月出版，但從文義而言，宜譯為「空間規劃法」，因為德文中不具「開發」亦無「國土」之文義在內，空間規劃法最後一次修正約 2005 年 6 月 25 日，增訂二條之一的歐盟指令（2001/42/EG）規定。

⁵⁶ 這些國與國之間的協定，包含有：

- 德國／荷蘭之空間委員會協定（1976 年 3 月 30 日）；
- 德國／比利時之空間委員會協定（1971 年 2 月 3 日）；
- 德國／瑞士空間委員會協定（1973 年 8 月 28 日）；
- 德國／奧地利空間委員會協定（1973 年 12 月 11 日）；
- 德國／法國、瑞士政府委員會協定（1975 年 10 月 22 日）；
- 德國／法國／盧森堡政府委員會協定（1980 年 10 月 16 日）；
- 德國／波蘭空間委員會協定（1992 年 2 月 15 日）。

Vgl. Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs-und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, 2005, B100.

⁵⁷ 德國各邦與各邦間之協定（Abkommen）例如有 Nordrhein-Westfalen 與 Niedersachsen 等，亦請參見 Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, 2005, B100.

此外，德國聯邦層次有關國土規劃之法令制度亦十分繁瑣，除前述之「空間秩序法」外，尚有「空間秩序法施行細則」(Raumordnungsverordnung)⁵⁸、聯邦建築與規劃局組織條例(Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung)⁵⁹及眾多龐雜之部長會議(Ministerkonferenz)之議決(Beschüsse)，因限於篇幅，於此暫且割愛不予評論。

至於地方性之空間規劃法令，因各邦情形，大致均以聯邦空間秩序法為框架，各邦空間秩序法彼此間並無重大差異，所以本論文僅以面積與台灣大小相當之 Baden-Württemberg 邦之法令為主要介紹對象。而且以該邦之計畫法(Landesplanungsgesetz)為主要研究客體，至於其他相關組織條例或眾多之內部行政規則，亦暫不予深入討論，併此敘明。

貳、德國聯邦空間秩序法

如前所述，蓋德國基本法第二十八條第二項明文規定，有關空間及國土計畫高權原則上乃歸屬鄉鎮市所享有，因此，聯邦對於具體計畫之形成並無介入之權限，所以德國之空間規劃，事實上規劃面積均不大⁶⁰，更沒有所謂「國家之整體國土計畫」之概念及作法，不過，為使各地方對於行使規劃高權的所應遵守之框架原則、程序規劃及利益衡量，有一個可供參考之基準，故制定有「聯邦空間秩序法」，藉以規定各邦計畫法令之基本綱要，但是，聯邦對於地方具體計畫內容之形式並未具體介入，因此聯邦空間秩序法即無違反基本法第二十八條第二項之規定⁶¹，無礙地方自治之保障，蓋依據事物之本質(Natur der Sache)，聯邦憲法法院並承認除基本法第七十五條第四款外，聯邦就整體國家地域有立法權限⁶²，以下僅就聯邦空間秩序法之基本架構原則、程序規定等重要內容，介紹評析如下：

⁵⁸ 空間秩序法施行細則係依據 1989 年 7 月 19 日空間秩序法第六條之一第二項第一句之授權所發布之法規命令，最後一次修正為 2001 年 7 月 27 日。

⁵⁹ 該組織條例於 1997 年 12 月 15 日公布，最後一次修正為 2001 年 10 月 29 日，依該組織條例第 1 條之規定，本局乃下設於聯邦交通、建設及住宅部下，該局位於波昂(Bonn)。

⁶⁰ 例如：面積大小與台灣相仿之 Baden-Württemberg 邦，即有 12 個邦的區域計畫(Regionalplanung)。

⁶¹ Vgl. Werner/Pastor/Müller, Baurecht von A-Z, 7. Aufl. 2000, S.643; Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht, Band I: Bauplanungsrecht, 5. Aufl. 1998, S.26f.

⁶² 有關聯邦憲法法院以事物之本質為由，推衍出聯邦有框架性立法權(Rahmengesetzgebungskompetenz)，在德國學者仍有爭論，Vgl. Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2004, §1 Rdnr. 9, 聯邦憲法法院判決乃係針對建設法之法律鑑定書而來。Vgl. BVerfGE 3, 407.

一、基本架構

德國聯邦空間計畫法僅有四章共二十四條之框架性規定（因增補十八條之一），其中第一章係總則性之規定（§1~§5），其內容包含有：空間秩序之任務及指導理念（Leitvorstellung），空間秩序之基本原則，名詞定義，空間秩序必要內容之拘束效力，特殊聯邦措施之拘束效力；第二章（§6~§17）則為各邦之空間秩序及授權發布法規命令，其內容包含有：各邦之法律地位（Rechtsgrundlage），空間秩序計畫之基本規定，地方性之空間秩序計畫，區域計畫，計畫內容，偏離目標之程序，違反空間秩序計畫及措施之拒絕，空間秩序計畫之實現等；第三章（§18~§21）則為聯邦之空間秩序，其內容包含有：聯邦之空間秩序，德國境內之經濟區（Wirtschaftszone），相互告知及諮商，空間秩序之諮詢顧問，空間秩序之年度報告；第四章（§22~§23）則為過渡條款與附則規定。

由此結構可以知悉：空間秩序係一個上位概念，其係由下位之聯邦空間秩序與地方空間秩序共同組織而成，由兩者共同形成一個整體的德國國土計畫法⁶³。

二、空間秩序之目標與功能

聯邦空間秩序法之主要目的在於：在國家空間秩序政策的實踐中，創造出一個全國一致性的指導理念（einheitliche Leitvorstellung），藉以影響，規範及確保全國地域之空間結構，使人民之生活及工作條件得以持續發展⁶⁴（參見空間計畫法第一條第一項第一句及第二項）。

聯邦空間秩序法之功能則在於建立空間規劃之基本概念，並且設置空間規劃之目標，透過特定程序藉以整合對人民生存照顧的各種空間分配。申言之，空間秩序法之功能在建立規劃基本原則並且在程序設計出「整合」各種不同層級計畫之程序，以確保人民生活、工作、居住等之未來發展⁶⁵，因此空間秩序法並非僅係單純之政策綱領（Programmsatz），而係對聯邦及各邦直接有拘束力之規範⁶⁶。

⁶³ Vgl. Krebs, in Schmidt Aßmann, Bes VerwR, 13. Aufl. 2005, 4 Kap, Rn.34.

⁶⁴ Vgl. Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl, 2004, §1 Rdnr. 10.

⁶⁵ Vgl Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl. 2004, §1 Rdnr. 11.

⁶⁶ Vgl. Krebs, in Schmidt-Aßmann, BesVerwR, 13. Aufl. 2005, 4 Kap. Rn.36，但在德國學者亦有認為聯邦空間秩序法不見有法規範之拘束力為 dazu Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs-und Landes planungsrecht, 4 Aufl, 2004, S,39f.

三、空間秩序之基本原則

依空間秩序法第四條第二項之規定：行政機關為利益衡量及裁量決定時，應斟酌空間秩序之明文基本原則（Grundsätze der Raumordnung）⁶⁷，此一系列之基本原則，除規定於聯邦之空間秩序法第二條規定外，各邦之計畫法亦得增補其自有之原則（第二條第二項及第三項規定參照），聯邦空間秩序法之列舉原則包含一般性空間規劃應遵循原則（下列第一項至第七項原則），以及專案性部門計畫應斟酌之基本原則（第八項至第十五項原則）兩大部份⁶⁸。一般空間規劃之七大原則為：

1. 德國空間結構（Raumstruktur）之二大主軸：居住結構與綠地結構之設計應互相斟酌考量衡酌定之。
2. 德國之居住空間結構（Siedlungsstruktur）應保留德國傳統上非集村式的型態，並應確保一個集中式的居住活動之自由空間。
3. 有關綠地空間結構（Freiraumstruktur）應該同時滿足生態、經濟及社會功能，予以保留及進展。
4. 為促進居住結構與綠地結構之和諧一致，各邦應創造出此種使一致性之機制（Infrastruktur）。
5. 在居住密集之空間（Verdichtungsräumen），應於規劃設計時，確保居民居住，生產及服務需求。
6. 為使各地區有所區別，各邦應發展規劃出具有各邦獨自特色的「地方空間計畫」。
7. 在結構衰弱的地區（Strukturschwachen）（例如：衰敗之工業區或蕭條之煤礦區）應優先改善其發展之前提要件，諸如：教育、營業之可能性，環境條件之改善及基礎設施之興建等。

至於專業性規劃應注意之原則，分別規定於聯邦空間秩序法上第二條第二項第八款至第十五款，主要有：

1. 自然資源持續保護，發展及復育原則。
2. 經濟發展長期促進創造就業機會及競爭力原則。
3. 保護農業並發展有競爭力農業原則。

⁶⁷ 國內有關聯邦空間秩序法第二條列舉原則之詳細介紹與評析文獻，請參見王泓鑫，〈國土規劃法制之研究，以內政部國土計畫法草案為中心〉，世新法學（創刊號），2004年出刊，頁262以下。

⁶⁸ Vgl. W. Brohm, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl, 2002, §36 Rdnr.5

4. 人民住宅需求之推估及住宅區之劃設原則。
5. 交通規劃宜以環境可以承受之工具為優先原則，例如：鐵道及水道交通。
6. 文化歷史應將地區內人民之歸屬感增強原則。
7. 娛樂、休閒及運動設施規劃原則。
8. 國防設施規劃原則。

上述一般性及專業事項之規劃原則，得作為地方行政主體規劃時之指導原則外，對於地方亦同時得予一個遵循義務以達成聯邦空間秩序法之主要目的：整合並直接拘束各種型態之國土計畫，以長期維繫國土之合理使用⁶⁹。雖然德國空間秩序法並未設計一個全德國之國土計畫，但是，透過空間秩序基本原則之規定，已使得聯邦法律型態遍及於全德國之國土上⁷⁰。

四、空間規劃對聯邦之效力

聯邦空間秩序法上，對於聯邦各級機關（包含官署、公法上社團、財團或營建物）最大的拘束效力，即為前述三之基本原則規定。此種拘束力具體而言，係指聯邦機關，社團法人，財團法人或公營建物於所有系爭之裁量或衡量決定時，均應斟酌該等原則（空間秩序法第四條第二項及第四項規定參照）。例如：在聯邦水道之規劃，聯邦鐵道線之規劃，甚至於計畫確定程序上，其規劃內容均應與上述原則一致。

五、空間規劃對各邦之效力

依聯邦空間秩序法第七條至第十條規定可知：其就地方性空間規劃之內容形成，給予地方機關框架性之讓步（rahmenrechtliche Vorgaben），申言之：各邦法律有關國土規劃者，仍應符合聯邦空間秩序法之要求，但仍有黃昏條款之設計，各邦於聯邦空間秩序法發布後四年內（即 2002 年 1 月 1 日前），應符合新的聯邦法律所定內容（第二十二條第一句規定參照），加以增修改訂之。此外，依聯邦空間秩序法第八條規定，各邦應就其整體設置計畫加以公布施行，除非係城市邦（Berlin, Bremen 及 Hamburg），得以其依建設法第五條所發布之土地使用計畫（Flächennutzungsplan）取代邦之整體計畫。再者，依聯邦空間秩序法第九條規定，各邦除須發布前條整體計畫外，尚應發布區域計畫（Regionalplane），此等區域計畫相鄰者，更應事前彼此互相協調，經雙方同意後，再行發布。

⁶⁹ 聯邦空間秩序法有直接有效拘束各級行政機關之條文，例如第一至第五條，第十八條至二十三條；亦有一部份各邦法律將其具體落實（Umsetzung）者，Vgl. Krebs, in Schmidt-Aßmann, BesVerwR, 13 Aufl. 2005, 4 Kap. Rn.35.

⁷⁰ Vgl. Krebs, in Schmidt-Aßmann, BesVerwR, 13 Aufl. 2005, §4 Rn.42.

六、小結

德國聯邦空間秩序法，雖然因為僅為聯邦框架立法，而且並未設計發布全國性之國土計畫，但因為有計畫原則之規定，直接拘束聯邦及各邦政府，於發布空間相關計畫時，應遵守其原則規定，而且尚有對各邦之間接規定，有效達成與各邦計畫法互相協力，共同組成完整國土計畫法之一環，聯邦或各邦計畫違反聯邦空間秩序法之規定，該計畫雖不會構成無效，但因為藉由課予行政主體之遵循義務，以及主體間相互尊重同意義務，所以不管計畫之發布或措施，均能達成一定的整合功能。

參、B-W 邦國土計畫法

由於聯邦僅有聯邦空間秩序法，作為聯邦層級（較高層級）自身國土計畫之拘束及作為地方國土計畫之框架性規定，因此，各邦之國土計畫法（Landesplanungsgesetz），其實才是國土法中最重要之部份，在德國除因三個城市邦（Berlin, Bremen, Hamburg）及 Saarland 並無邦國土計畫法外，其餘各邦（共十二邦）均有邦國土計畫法⁷¹，為集中討論起見，以下僅以 Baden-Württemberg 邦之國土計畫法為範例進行討論：

一、B-W 邦國土計畫法之結構分析

承接聯邦 ROG 之規定，B-W 邦亦於 2003 年 7 月 10 日訂有「國土計畫法」（Landesplanungsgesetz）⁷² 共計四章，有五十四條規定之多，足足為 ROG 二倍之條文，B-W 邦國土計畫法第一章總則（§1~§5）包括有邦空間計畫之任務（Aufgaben），引導理念、發展計畫與區域計畫，聯邦空間秩序法目標及基本原則對邦計畫法之拘束效力，計畫之維持（planerhaltung）；第二章為國土空間計畫之手段（§6~§29），其內容包含有發展計畫（Entwicklungsplane）及其內涵，計畫之擬定及增補（Fortschreibung），邦議會之協力（Mitwirkung），拘束效力之宣示；區域計畫之型態及內容，區域計畫之擬定，變更及增補；區域計畫之公開展示；計畫之實現（Umsetzung）（§14~§24），區域團體（Regionalverbände）之協力義務，事項（Sachverhalte）之彙整，評估及議決等；第三章則為空間規劃及邦計畫之組織（§30~§45），其內容包含有空間規劃機關，邦計畫機關，區域組織（Regionalverbände），自治章程及其公開，組織及其大會，成員之選舉，計畫委員會之組成及諮詢，主席，執行秘書（Verbandsdirektor），職員，財務支出，監

⁷¹ Vgl. Brohm, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl. 2002, §36 Rdnr. 7.

⁷² GBl S.385

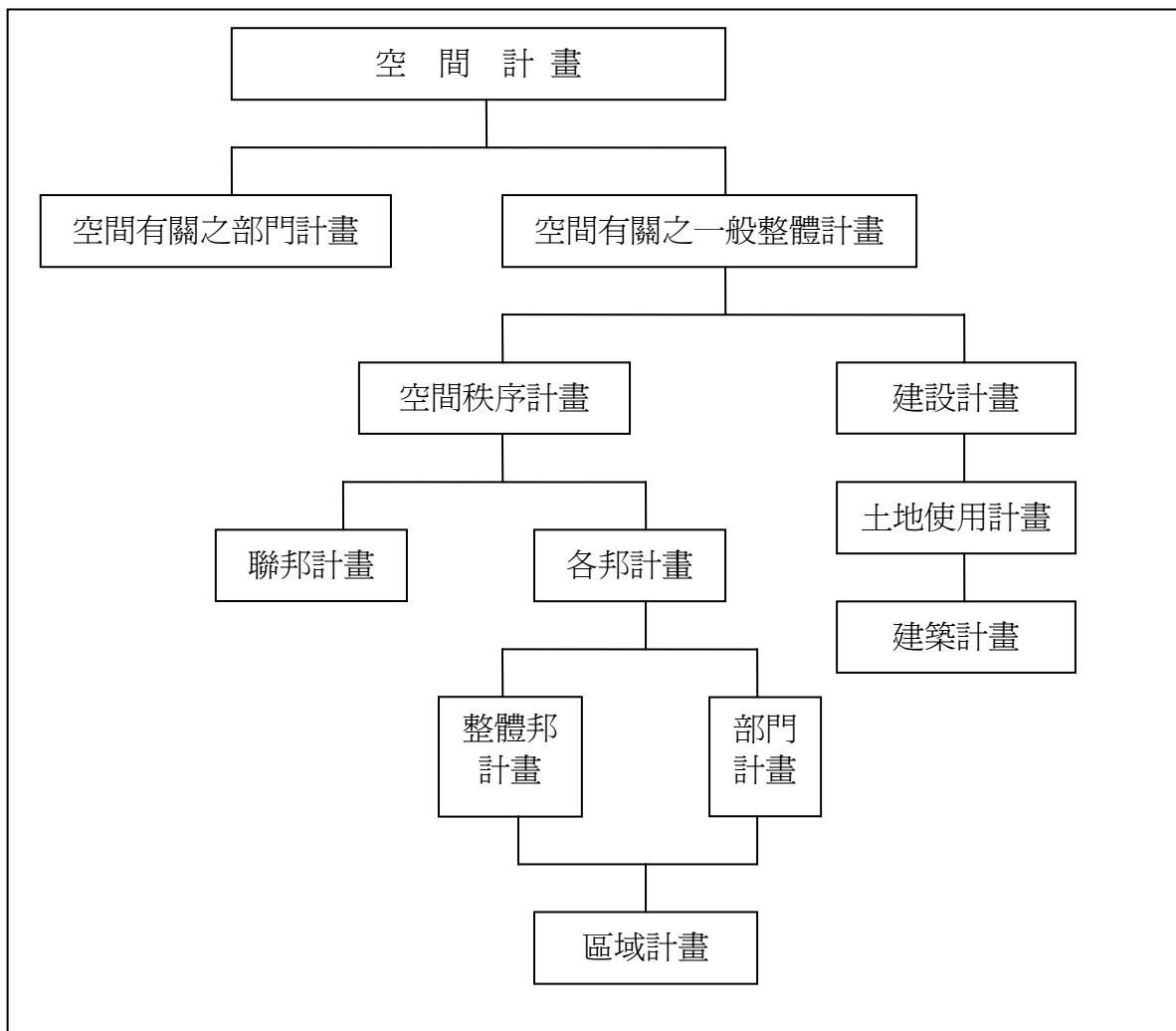
督及區域目的組織 (Regionalzweckverbände)；第四章則為過渡條款及附則規定 (§46~§54)。

二、邦國土計畫法之意義及定位

邦國土計畫法之意義，可以解釋成：係基於各邦法律，於各邦範圍內所為之特殊規範與計畫，與聯邦空間法相對，亦可稱之為邦之空間法⁷³。

邦國土計畫法乃係因聯邦空間秩序法第八條及第九條之授權而制定者，其通常均經由兩個階段組織而成，申言之，即由最高階層之邦計畫及下位階之區域計畫所共同組成，若以下表之圖示，可以更清楚明瞭德國之邦國土計畫之體系定位⁷⁴。

圖 4-1 德國邦國土計畫體系



(資料來源：本研究計畫自製)

⁷³ Vgl. Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl. 2004. §1 Rdnr.13.

⁷⁴ Vgl. Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl. 2004. §1 Rdnr.15.

綜合言之，德國之國土計畫，主要係以鄉鎮市所為之土地使用計畫（Bauleitplanung）及建築計畫（Bebauungsplan）為軸心，但因為聯邦或各邦對於超越鄉鎮市地域之規劃利益判斷及裁量，例如：水道，道路或其他公共設施之規劃及興建，仍須有法定之介入手段，所以才有聯邦空間秩序法（ROG）及邦國土計畫法（Landesplanungsgesetz）之設計，透過鄉鎮市之計畫有遵循聯邦規劃原則及邦計畫法之內容（即所謂遵循義務條款；Anpassungspflicht），將整體之規劃利益，注入鄉鎮市之計畫內容中⁷⁵。

三、邦國土計畫之組織（Organisation）

各邦國土計畫法中，其中一個重要規範章節即為草擬，增補或修訂邦計畫之各級行政組織之規定，以 B-W 邦為例，其邦國土計畫法第三章（即§30~§45）共約十六條規範計畫組織，其組織共分成二級：第一級為邦內政部（Innenminister），局最高級之空間規劃及邦國土計畫之主管機關，為執行內政部此一業務，並設有國土計畫局，其次，為能使鄉鎮市之意見無障礙地上傳，並建立意見諮商之溝通平台，並在各區（縣）長（Regierungspräsidien）下設立空間規範機關（Raumordnungsbehörde），隸屬於邦內政部下，作為規劃及執行之管轄機關，至於特殊之區域計畫，則組成「區域團體」（Regionalverbände）作為草擬、修正或補充區域計畫之主管機關⁷⁶。

至於其他各邦之計畫管轄機關，除與 B-W 邦大同小異設有二級管轄機關外，並且有些邦（例如：Bayern 及 Hessen 邦），並在內政部下設立計畫局中，增設有邦計畫諮議（Landesplanungsbeirat），或是在區域計畫團體下設有區域計畫諮議（Regionaleplanungsbeirat），藉以提供專業之規劃意見，而常設之諮詢或監督職位⁷⁷，或是在二機關中間，再行增訂中級機關，即通常所稱之政府區（Regierungsbezirk）機關組織，但在 B-W 邦則放棄此種三層式的行政組織結構，藉以切割區域計畫之主管機關，始不致於發生機關重疊之現象⁷⁸。

⁷⁵ Vgl. Steiner, Baurecht, 3 Aufl. 2001, S.244.

⁷⁶ Vgl. Erbguth/Schoeneberg, Raumordnungs-und Landesplanungsrecht, 2 Aufl. 1992, S.43.

⁷⁷ Vgl. Erbguth/Schoeneberg, Raumordnungs-und Landesplanungsrecht, 2 Aufl 1992, S.37ff.

⁷⁸ Vgl. Brohm, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl. 2002. §37 Rdnr.2.

四、邦國土計畫之主要手段

各邦為遵循聯邦空間秩序法之要求（第八條第一項規定參照），所以必須草擬各邦之邦國土計畫，此一邦級之國土計畫，不僅具有法律上之拘束力，而且必須遵照聯邦空間秩序法所明定之目標（Ziele）與原則，斟酌公益與私益之平衡，來具體形成邦國土計畫之主要內容，這些主要內容包含：居住地域結構（Siedlungsstruktur），綠地結構（Freiraumstruktur），及公共設施結構。

其次，在邦的國土計畫中，將會清楚顯示該邦的發展結構概念（strukturelle Konzepte），依聯邦空間秩序法第二條第二項所揭櫫之種種原則中，尤其會產生所謂的「中心軸（地）概念」（Zentrale-Orte-Konzept），依前述概念，可以規劃出某一重點發展地區的位置，以及其發展之主要事項（物），（參見聯邦空間秩序法第二條第二項及同法第七條第二項規定），此種中心地域模型（Das Modell der zentralen Orte），將會估算出此一地域的最少面積及人口，以及其所應配置之一般及特殊公共設施數量，諸如，學校、醫院、銀行、零售商店等，此種中心地，依其規範大小，則可分成四級中心點，即「小中心」，「次中心」（Unterzentren），「中等中心」（Mittelzentren）及「重點中心」（Oberzentren），而各有不同的設計配套及發展理念⁷⁹。

五、邦國土計畫之擬定與變更程序

有關各邦國土計畫之擬定及變更程序，並未見諸聯邦空間秩序法，相反的，程序之規定，主要見於各邦之國土計畫法中，以 B-W 邦為例，計畫之擬定程序，見諸於彼邦國土計畫法第九條以下之規定。依第九條第一項規定，B-W 邦之國土計畫由最高行政機關（內政部）及其所屬之計畫局擬定或修正之，但邦部門計畫則由各邦主管部會，依其職權擬定或修改之。

B-W 邦國土計畫法第九條第二項明白規定，對於邦發展計畫草案應依同條第三項規定與程序，使相關之人或團體有參與機會，這種提早使人民有參與討論計畫草稿之機會，乃係德國法上一大特徵。得參與的人依同條第三項規定包含有：

1. 受計畫可能影響之鄉鎮市，或其他行政主體。
2. 受計畫可能影響之區域組織（Regionalverbände）。
3. 其他受計畫影響之公法組織或私法人。
4. 基於互惠平等原則之其他鄰接國家。
5. 受承認之環境保護團體。

⁷⁹ Vgl. Brohm, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl. 2002. §37 Rdnr.2.

在計畫草案階段，除設計可能受影響之公法團體或私人均得參與表示意見外，並且須主動告知邦議會，使邦議會有表示意見之機會。由於其得參與者之範圍甚廣，只要有可能受計畫影響之個人或團體，均得參與，而且尚包含所有組織，依其章程所定之任務範圍，與邦之發展計畫或區域計畫有重要性者（von Bedeutung），依 B-W 邦國土計畫法第九條第三項規定，均得參與此一階段之程序。

參與程序結束後，邦發展計畫或區域計畫草稿，均應經邦政府之議決通過（beschlossen），始得發布之。至於計畫變更或增補之情形，準用計畫擬定之程序（B-W 邦國土計畫法第九條第五項規定），即不論係邦計畫之擬定，增補或變更，均應經參與及聽證程序（Anhörungs- and-Beteiligungsverfahren）（併參見聯邦空間秩序法第七條第五項及同法第九條第四項規定）。至於各邦國土計畫法亦得再增加其他額外之程序規定，藉以增強保障關係人在程序上之利益⁸⁰。

至於邦於草擬或變更其發展計畫，而未遵循程序參與規定時，原則上該經議決之發展計畫會不生效力（unwirksam），蓋因為邦計畫法上之程序規定，不僅係重要性之規定，而且係強行性之規定，為確保各鄉鎮市在基本法上之地位，即「自治行政權」（Selbstverwaltungsrecht）不受邦發展計畫所侵害，而必須如此解釋⁸¹，始得貫徹保護程序法益之本質。

六、邦計畫之定性及救濟

由邦政府議決通過之邦國土發展計畫或區域計畫，因為常經過邦議會之議決，所以其法律定性為何？即有相當不同之見解。有的邦（例如：Nordrhein-Westfalen 邦）甚至於在其邦國土計畫法中（第十二條第一句）明定，邦之發展計畫，視為邦議會通過之「法律」，但在大部份的邦，例如 B-W 邦國土計畫法第十條第一項則明定邦國土計畫之性質為法規命令（Rechtsverordnung），但其他邦對其邦發展計畫之定性，則視邦議會參與之程度（僅供其表示意見或由邦議會議決之），而仍有些許不同⁸²。

⁸⁰ Vgl. Brohm, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl. 2002, §37 Rdnr.13.

⁸¹ 但是，依德國行政程序法第四十六條規定，行政處分未遵守程序規定者，亦沒有不同之法律效果，而應認行政處分不生效力。惟計畫之擬定或變更之性質並非行政處分，雖不能完全援用，然 B-W 邦國土計畫法第七條卻規定，此種程序瑕疵，當事人（未參與人）逾一定期間未為異議者，其程序瑕疵視為不存在（Unbeachtlichkeit）。Vgl. Brohm, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl. 2002, §37 Rdnr.14.

⁸² 例如，在 Bayern 邦，其邦發展計畫所含之發展目標，須經議會之議決同意，並視為法規命令，以表示該目標之重要性甚高。

由於邦發展計畫對於各鄉鎮市具有法律上之拘束力（請參閱 B-W 邦國土計畫法第十條第一項規定），而大部分之邦國土發展計畫本身又非法律，而僅僅是法規命令，因此，是否符合「法律保留原則」之要求，而與基本法第二十八條第二項規定相吻合？德國學者即有提出此種懷疑之觀點者⁸³。

七、邦區域計畫

按邦對其邦內之部份土地，另有劃設所謂區域計畫（Regionalplanung）之義務，其任務在於將各邦國土計畫所擬訂之目標，再進一步將之具體化，（參見聯邦空間秩序法第九條第一項規定）。邦區域計畫之範圍通常較鄉鎮市為大，但較區（Regierungsbezirke）為小，以 B-W 邦為例，其邦內共分成四區，但卻有十二個邦區域計畫，區域計畫除前所述，有具體化各邦之邦國土計畫外，並得以與鄉鎮市之土地使用計畫及建築計畫相互銜接，所以也具有整合功能⁸⁴。

邦區域計畫之擬定，原則上有兩種模式可供採用（聯邦空間秩序法第九條第四項規定）。第一種模式稱之為「地方團體式的區域計畫」（verbändlich-kommunale Regionalplanung）該模式係指：透過鄉鎮市與鄉鎮市團體的結合（盟），而草擬出該地區之區域計畫內容；第二種模式則稱之為「國家（中央）式的區域計畫」（staatliche Regionalplanung），申言之，此種模式係由國家之計畫機關主導下，邀集鄉鎮市或鄉鎮市團體，共同草擬出區域計畫。聯邦空間秩序法對於各邦究竟採行何種模式，進行區域計畫，原則上並未明示其態度，而係採取保守態度，由各邦自行決定，究竟優先採用何種模式，進行區域計畫之草擬，變更或修補。國家模式的區域計畫是以中央與地方之合作模式為之；而地方式之區域計畫則必須邦之國土發展計畫業已充分顯示其目標，始能有效擬定，不過，地方式的區域計畫，國家（或中央）仍能透過計畫之合法性監督或專業性監督（許可保留權）或其他國家協同參與之程序，將國家之利益及看法，灌輸入由各鄉鎮市所主導之區域計畫內容中，當然，依德國目前的過程，均一致認為：完全以地方導向及思考的區域計畫是不受允許的，申言之，區域計畫仍須斟酌非地方的利益與衡量⁸⁵。

⁸³ Vgl. Brohm, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl. 2002. §37 Rdnr.15.

⁸⁴ Vgl. Brohm, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl. 2002. §37 Rdnr.16.

⁸⁵ Vgl. Schmidt-Aßmann, Aufgaben, Rechtsscharakter und Entwicklungstendenzen des Raumordnungsverfahrens, VBIBW 1986, S.50

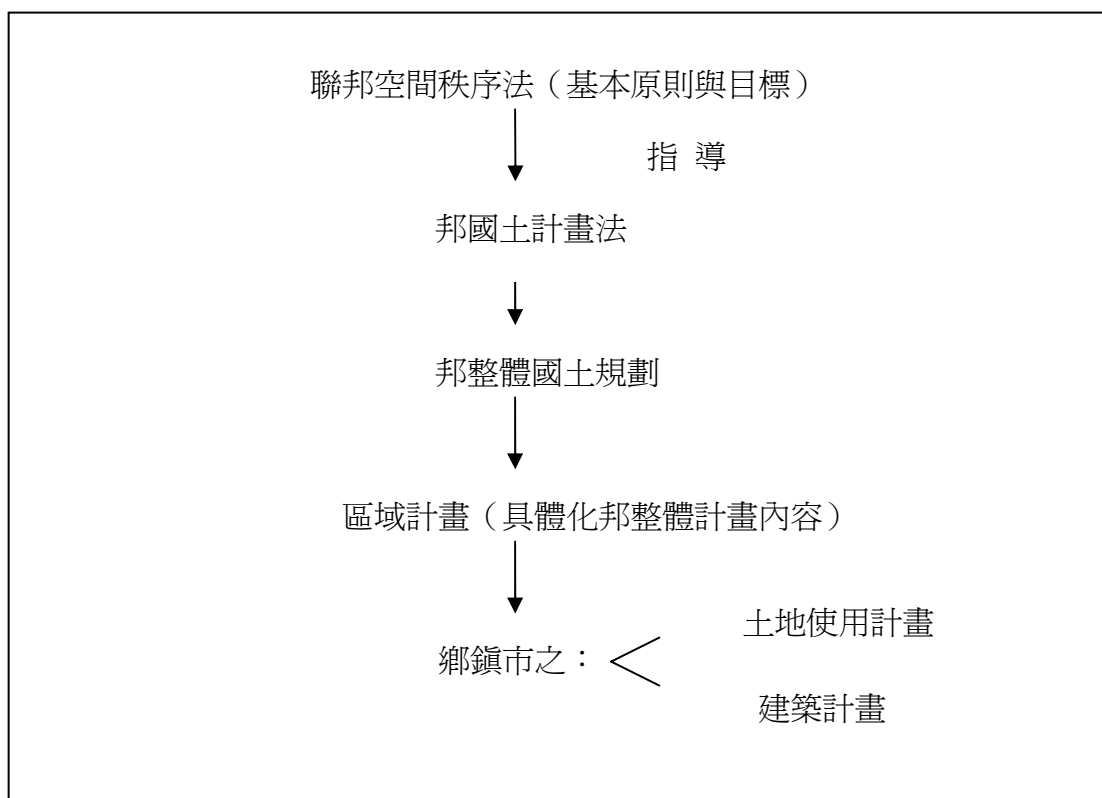
在 B-W 邦的邦國土計畫法中，對於區域計畫之擬定，採取最寬的見解，評言之：B-W 邦國土計畫法中，創設「區域組織」（公法上之社團），以組織大會及組織主席為擬定區域計畫機關，區域組織（Regionalverbände）之成員並非鄉鎮市或區，而係被選舉出來的個人，由於鄉鎮市對於視其選舉出來的個人，並沒「指令（揮）權」，所以也無從影響該個人之計畫衡量。所以在歸類 B-W 邦之模型，究竟是否為「地方式模型」？即有重大疑義，蓋鄉鎮市既無對成員享有指令權，則即非「地方鄉鎮市」之典型特徵⁸⁶。

八、小結

綜觀 B-W 邦之邦國土計畫法可知，大致分成以邦全部土地為規劃對象之「邦國土計畫」，與切割成小區域而更加具體化規範之「區域計畫」，兩層計畫雖有上下承接關係，但亦有統合下位各鄉鎮市所發布之土地使用計畫及建築計畫之內容，不致於僅考量鄉鎮市在地之利益，而忽略其他非在地之區域利益，此種層層相扣，藉以衡平在地利益及整體利益的連環作法，得以下圖顯示之：

⁸⁶ Vgl. Brohm, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl. 2002. §37 Rdnr.19.

圖 4-2 B-W 邦各級國土計畫體系圖



（資料來源：本研究整理）

此種層層相扣之國土計畫體系，仍以鄉鎮市地域為規劃範圍之土地使用計畫及建築計畫為主軸，因為德國基本法第二十八條第二項明文宣示：國土及空間計畫高權屬於鄉鎮市擁有，而鄉鎮市如何透過建設法（BauGB），行使其兩階段之規劃高權，即第一階段之土地使用計畫（Flächennutzungsplan）與第二階段之建築計畫（Bebauungspläne），則並非聯邦空間秩序法或各邦國土計畫法所規定；相反的，聯邦空間秩序法與各邦國土計畫法僅就原則，目標，程序，手段或組織為框架性之指導，使得中央到邦及地方之計畫，均能有效斟酌全國性與地域性之計畫利益，並透過參與的程式設計，使由下而上的國土規劃理念，不再是紙上談兵，而是持續不間斷的實踐。

第三節 小結

從上所述，日本、德國之國土規劃法制雖與我國國土規劃法制並不相同，然就國土完整規劃，促進永續發展之國土規劃目標來看，卻是各國皆然。不可諱言，日、德兩國全國國土規劃之實施經驗及歷史，均較我國悠久，累積了可觀的經驗與制度可供我國學習、參考，本研究計畫欲藉由日本法制及德國法制重新檢視我國國土法草案之內容，期能作為未來修正國土計畫法草案之另外一種新的視角。

壹、從日本法觀點論我國國土法草案之開發許可制

一、兩國開發許可制之不同

我國與日本國土規劃法制上關於土地使用管制制度皆有開發許可制，然論諸實際，深究其本質，兩者內涵其實是截然不同。

申言之，就我國國土計畫法草案之土地使用管制制度而言，我國將來國土計畫法施行，全國土地依國土計畫劃分三種國土功能分區之後，即應依國土功能分區及土地使用管制事項，分別予以不同程度之使用管制；但其屬實施都市計畫地區及國家公園範圍內之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。而實施都市計畫地區及國家公園範圍外之土地，依國土計畫法草案第三十八條規定，與國土功能分區之使用性質、用途、規模及項目相同，得免申請直轄市、縣（市）主管機關核准，逕為容許使用（但若目的事業機關主管法令若有特別規定，應徵得目的事業主管機關之同意）。至於，與國土功能分區之使用性質、用途、規模及項目相容，且有第三十八條第一項第三款所列情形之一者，應經直轄市、縣（市）主管機關核准使用。除此等逕為容許使用及核准容許使用之土地使用管制型態外，尚有所謂之「開發許可」制；亦即，依國土計畫法草案第二十八條規定，農業發展地區或城鄉發展地區內從事一定規模以上開發行為時，開發者應檢具開發計畫，向直轄市、縣（市）主管機關申請開發許可。於符合：1.必須是「開發行為」；2.必須是「一定規模以上」的開發行為之要件下，經申請主管機關許可後，即產生變更原先國土功能分區之法律效果⁸⁷。由此可謂，我國國土計畫法草案所定之開發許可制，其特色在於：「在國土功能分區劃設後，得不經由國土計畫變更之程序，直接透過開發許可制，推翻原先劃設之國土計畫功能分區土地使用管制規定。」換言之，既有國土計畫下之土地使用管制體系，皆可被開發許可制逐一侵蝕、推翻。

⁸⁷ 請參照國土計畫法草案第三二條第一項後段：「其屬農業發展地區之土地視為改劃為城鄉發展地區。」。

反觀日本之開發許可制度，其於五大土地使用地域下，各自又依地域特性劃設不同之次分區，各專業法律視次分區之特性分別設有不同之開發許可要件，然其共通要件為：「在不妨礙、影響原先劃設之地域、次分區功能大前提下，始得許可開發！」，以日本農業地域之「農用地區域」為例，都道府縣知事對於農用地區域內開發許可之申請，於有下列情形之一者，即不得予以許可：

1. 由於該開發行為，將使該開發行為之土地作為農用地使用產生困難，而妨礙農業振興地域整備計畫之達成者。
2. 由於該開發行為，將使該開發行為土地之周邊農用地有土砂流出或崩塌，或顯著妨礙其他耕作或養畜業務，或發生災害之虞者。
3. 該開發行為，將對於該開發行為土地之周邊農用地之農業用水排水設施功能，有顯著妨礙之虞者。

由此可知，對於農用地區域之開發許可申請，僅在申請人之申請開發行為不影響該開發土地及周遭土地未來之農業使用性下，都道府縣知事始得予以許可，甚至為確保該開發許可之土地及其周邊農用地之農業使用，都道府縣知事於必要限度內，得就開發許可附加條件。亦即，日本土地使用管制上之開發許可，其目的，係在確保土地依計畫分區管制之內容為使用。

質言之，比較兩國開發許可制度，其最大之不同點在於，我國國土計畫法草案之開發許可制度有變更國土功能分區之效力，而日本國土開發許可制則僅能在不影響國土功能分區（即五大使用地域）之前提下始得許可開發，其性質上應可謂較近似於國土計畫法草案第三十八條第一項第三款之「核准容許使用」。是故，日本國土規劃法制上雖亦有「開發許可」制，但與我國國土計畫法草案所稱之「開發許可」，不論是在適用要件、制度內涵、立法精神及法律效力上，均截然不同，亦即，日本之開發許可制，係在確保土地按分區管制之內容為使用，而非如我國之開發許可制，係在變更土地區分（國土功能分區）管制之內容。

二、我國國土法草案開發許可制之檢討

以我國土地使用管制而言，於國土計畫法草案總說明中已指出諸多現行土地使用管制之問題點，當然，土地問題之成因雖為多端；除民眾守法之觀念及行政執行法律之效率與決心均有待大幅強化外，然其最主要者應是居台灣地區面積絕大部分之非都市土地使用管制機制為問題之病灶。

以農業用地為例，現行農業用地主要所在之非都市土地，於非都市土地使用管制規則之規制下，名為實施土地使用管制，但事實上卻容許得因土地開發隨時地、任意地提出興辦事業計畫，經由「開發許可」制度。申請變更其土地使用分區及使用地類別。亦即，於該規則規定下之土地使用管制機制，雖然規範內容似乎較日本農業用地之規劃密度更為具體詳細，但實際上，完全是以經濟發展、私益優先為導向之管制設計，得經開發許可隨時變更其管制內容，其結果所呈現的是，土地使用之發展欠缺整體計畫性，形同無管制，導致利用失當與無秩序發展之現象隨處可見。

國土計畫法草案總說明指出現行土地使用管制機制所呈現之問題第二點提及：「全國及縣（市）土地未作使用整體規劃，欠缺宏觀願景。」上述現行土地使用管制之問題點既為草案總說明所提出，但國土計畫法草案中，卻又將形成問題癥結之區域計畫法及非都市土地使用管制規則之開發許可制予以移植、採行；此對於現行土地使用管制問題之解決，似乎將難見功效。另外一個問題，於草案總說明第七點又提及：「非都市土地實施開發許可缺乏計畫指導。」，然我國開發許可制之特色即在於有變更國土功能分區之效力，制度特徵乃是以「開發領導計畫」，而非以「計畫指導開發」，是以如何能期待國土法草案能解決「非都市土地實施開發許可缺乏計畫指導。」之問題？

因此，國土計畫法草案本身雖為突破現行土地使用管制窘境而設之法律，然其內容仍沿用現行土地使用管制體系架構，在舊酒裝新瓶之情況底下，可以預見實難以對目前土地使用管制之問題能發揮多大成效。相對地，反觀日本之開發許可制，係僅能在不影響國土功能分區之前提下始得許可開發，如此方能真正落實國土計畫及國土功能劃設分區之制度功能，或許值得供我國為何要劃設國土功能分區及劃設後如何管理之省思與參考。就此點而言，國土計畫法草案所建構之開發許可制，或許應為結構性之改變。

貳、從德國法制經驗檢視我國國土法草案之省思

德國國土規劃制度由於其歷史發展因素，即由小邦國而非由中央政府集權的封建社會制度逐步沿革而來者，自十世紀起之城邦規劃到十九世紀現代的都市規劃（Stadtplanung），逐漸發展到現代鄉鎮市的規劃以來，即一直遵循由下至上的規則模式⁸⁸中央政府並沒有介入之歷史背景，與我國自秦始皇統一天下以來，中央在各方面均享有集權的歷史因素而言，有顯著之差異。因此，德國至今均無所謂的全國性的國土計畫出現，但是，此並不意味著：德國並無全國適用（效力及於全國）之國土計畫法；相反的，德國在中央仍有框架性規範之「空間秩序法」，但因為是基準性，框架性之規範，所以僅有二十餘條原則性之規定，供聯邦或各邦於立法或為空間規劃或為空間措施時之參考。

我國行政院於民國 94 年 2 月通過之「國土計畫法草案」，共計有五十三條規定，計分成九章，包含有總則、計畫之種類及內容、計畫之擬定、公告、變更及實施、國土功能分區之劃設及管理、開發許可、土地使用管制、權利之保障、罰則及附則等內容，這些內容有部份是德國國土計畫法制所沒有之規定，例如：開發許可，權利保障及罰則等規定，以下乃就德國法上亦有設計之相類似規定，包含聯邦建築法、國土空間秩序法及地方（邦）國土計畫法，與我國國土法草案相互比較，藉以明瞭不同規範模式的優劣點：

一、國土法制定之目的及任務

任何法律之制定，理論上均應有其制定之明確目的，及將來所要達成的具體任務提示，國土法律亦然。可惜的是，我國國土法草案第一條僅空泛地抽象說明其立法目的為：「為促進國土資源合理配置，以有效保育自然環境，滿足經濟及社會文化發展之需要，提升生活環境品質，並確保國土永續及均衡發展。」對於其具體任務即：（一）現行土地管制法律未能將海岸及海域納入管理；（二）全國性之整體規劃迄今尚無法律依據；（三）目前國土之保育與保安受嚴重破壞；（四）缺乏有效管理水、土、林業務之機制；（五）重要農業生產環境不完整；（六）公共設施缺乏配套規劃；（七）開發許可制缺乏計畫之指導（拘束）；（八）都會區域重大基礎建設缺乏協調機制；（九）發展緩慢及有特殊狀況之特定區域，缺乏法律之促進；（十）部門計畫各行其道，缺乏上位計畫之宏觀調控及指導拘束。⁸⁹則僅於草案總說明中，一筆帶過，未能於草案第一條中明確加以規定，影響所及，

⁸⁸ Vgl. Brohm, Öffentliches Baurecht, 3 Aufl. 2002. §1 Rdnr.3.

⁸⁹ 參見國土計畫法草案總說明，頁 1。

對於制定國土法為何具體目的？有何明確任務？模糊不清，則整體草案之設計及任務之達成，條文是否給予充分必要的法律手段？即無法有效加以評估，這也許是我國新法制定的通病，高唱不食人間煙火的陳腔濫調抽象目標，作為立法目的，至於其草案究係要解決什麼法制上之具體問題，則一向無法由條文文義上得知。

反觀德國聯邦空間秩序法第一條或 B-W 邦國土計畫法第一條，均以明確之任務 (Aufgaben) 或指導理念 (Leitvorstellung) 作為類似我國「立法目的」之文字，不僅其具體明確，而且亦得以有效評估，法律所賦予之手段或工具，是否能夠達成法定之任務，其實較諸我國第一條立法目的的規範方式，高明甚多，例如，德國聯邦空間秩序法第一條第一項即明白宣示：整體德國地域 (Gesamtraum) 及其部份地域 (Teilräume)，須經由空間秩序計畫予以整合 (übergeordnet)，依該整合之空間計畫再去發展、規範或確保其他下位與空間具有關連性之計畫或措施 (Planungen und Maßnahmen)。因此，聯邦空間秩序法之任務相當明確：作為整合一般及部門計畫之平台，並於發生衝突時，予以平衡解決 (ausgleichen)，另外就是作事前預防性的空間整體規劃；B-W 邦國土計畫法第一條亦揭櫫其立法之任務為：1. 整合逾越行政區域之空間規劃及發展 2. 使得邦內聯邦或邦各行政機關之空間計畫及措施予以統合 3. 促成依本法所賦予之協同參與 (Mitwirkung) 程序之進行。

準此以言，我國國土法草案第一條之立法目的，如能以較簡潔具體之立法任務取代之，即以國土計畫整合都市計畫、區域計畫、國家公園計畫及其他部門計畫及空間措施，並監督依本法所定程序進行國土規劃 (包含人民程序參與權)，使能正當化制定國土法的理由：統一、整合及程序保障的三大理由。

二、國土計畫之原則

依我國國土法草案第四條規定，其明文列舉國土規劃之十大基本原則，包含有：海域政策原則，國土保育地區原則 (保育及保安)，水土林整合原則，農業發展地區原則，鄉鎮地區發展原則，開發付費原則，都會區域計畫原則，特定區域計畫原則，部門計畫協調原則，景觀及防災計畫原則。

上述十大國土計畫原則，除包含一般空間規劃原則外，亦包含有部門計畫原則 (含景觀防災及一般部門計畫)，範圍相當廣泛，若與德國聯邦空間秩序法第四條第二項之十五個原則互相比較，我國並未明白宣示：住宅區域應集中規劃原則，以及三生 (生活、生態、生產) 合一的規劃原則外，對於發展衰退或結構不

良地區之規劃，我國國土法草案，僅以特定區域計畫加以涵蓋，卻未能表明其特殊地區之特殊規劃手段，將會造成未來我們特定區域計畫之規劃原則為何莫衷一是的結果，也將會連帶影響未來如何加強立法管理之方式（第四條第八條規定參照），究竟應該如何有效管理？依德國聯邦空間秩序法第四條第二項則以改善其發展條件為規劃原則，頗值得我國未來修改「特定區域計畫」規劃原則之參考。

最後，國土規劃原則有何約束力？我國國土法草案未作任何明文，反觀德國，不僅其效力得拘束聯邦之一般及部門計畫，而且亦應受各邦各層級之國土計畫機關之遵守，否則其規劃及措施，均可能產生「不生效力」之結果，德國此一規定，似得作為我國增補國土法草案第四條之參考。

三、國土計畫機關

有關國土計畫之草擬或變更機關，德國係規定於各邦之國土計畫法中，原則上採取二級（內政部規劃局→區域規劃組織）制度，而且亦沒有必要性諮詢委員機構之設計（例外採三級制），其主要設計的依據乃係德國地方自治發展之特色。我國有關國土計畫之主管機關，依國土法草案第二條規定，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，與德國形式上相類似，亦採取二級行政機關制度。不過，再依國土法草案第五條規定，名義上雖有二級行政機關負責草擬或變更國土計畫，但是國土計畫內容之決定，卻又組成一個審議委員會（小組），負責審議國土計畫之實質內容。雖然讓國土委員會以合議方式審議，但因為此二級機關必須遴聘專家學者參與，此等學者之產生既無各級議會之同意，復無其他民主正當性，僅憑其個人專家持此生殺及計畫內容形成之大權，是否妥當？是否得引進德國之諮詢委員制，而非審議委員會之制度，亦頗值得我國未來立法時的另類參考模式。

此外，德國各邦之區域計畫草擬與變更機關，有採取由鄉鎮市聯合而成的區域組織，亦有由國家主導，邀集相關縣市而組成之區域組織，就目前我國區域計畫之草擬，均由中央主導，而未邀集相關縣市參與審議，地方參與顯有不足，似宜仿德國法制之精神，凡區域計畫涉及全縣市之規劃形成自由時，宜由中央與地方（即縣市）共同審議之，如此一來才能貫徹規劃乃由下而上的基本原則。

四、國土計畫之主要手段

我國國土法草案第四章及第五章分別設計出國土計畫之主要手段有二：其一為國土之功能分區（分成三大功能分區）；其二為開發許可制，以平面管制為主軸之功能分區（當然配合功能分區之使用容許與禁止項目）（國土法第三十八條規定參照），亦與德國鄉鎮市依建設法（BauGB）所發布之「土地使用計畫」與「建築計畫」相類似。只是，德國因為鄉鎮市面積不大，故能夠精確地劃設土地使用計畫及建築計畫；而我國全國均需納入三大功能分區之內，故內政部如何具體劃設出城鄉發展計畫（如德國之建築計畫），國土保育計畫及農業發展計畫，實有待觀察。

此外，德國並無開發許可制之設計，因為聯邦空間秩序法第一條開宗明義即已揭示：以計畫引導未來之發展及措施；而開發許可制卻以「開發」來變更已經計畫擬定之內容（國土法草案第三十二條規定參照），此種本末倒置之制度，即得以開發之名，而變更國土計畫之指導，是否妥適？或是否宜由計畫之通盤檢討或個案變更來取代開發許可制？亦屬另外一種不同的立法模式。

五、國土計畫之擬定與變更程序

依我國國土法草案第三章之設計，國土計畫（含四種不同之國土計畫）⁹⁰之擬定及變更程序，均有邀集專家、學者、人民團體舉辦座談會或其他適當方法以徵詢外部意見之義務（第十四條規定參照），人民或團體亦僅有「提出意見供審議參考」之程序利益，對於相關鄉鎮市或縣市，不僅缺乏參與程序，共同審議與其轄區相關之空間規劃，而且亦無類似行政程序法第五十四條以下有關聽證之規定，使得程序參與徒具形式而無實質功能。

我們如果參見德國 B-W 邦國土計畫法第九條規定可知，其大量放寬得參與表示意見之對象，包含受影響之個人或團體及其他行政主體（諸如：受國土計畫影響之鄉鎮市），令人矚目的是：凡國土計畫均應送議會，由其表示意見或甚且共同議決國土計畫之內容，以提高該國土計畫之民主正當性。我國國土法草案均無任何議會送審義務條款，而且亦無任何共同議決規定。是否宜斟酌引進，作為修改國土法草案第十四條之參酌，實有相當民主化之意義。

⁹⁰ 依國土法草案第七條規定，國土計畫共分成：一、全國國土計畫，二、都會區域計畫，三、特定區域計畫，四、直轄市、縣（市）國土計畫四大類。

最後，令人遺憾的是：我國國土法草案絲毫未引進行政程序法第五十四條以下所定之聽證程序，其理由為何？不得而知，可能推測立法當初誤認民眾參與表示意見機會之提供，即可取代聽證程序，此一誤解並混淆參與及聽證制度，將兩者混為一談，恐係不理解聽證制度之內涵所致。若依德國聯邦空間秩序法第七條及第九條之規定，「擴大參與範圍」與進行「聽證程序」係二者並行不悖的程序保障條款，而各邦更可以增定其他更多的程序保障條款，使得各種利益之不同意見，均能充分表達，而於審議國土計畫時，始不致於有所利益偏廢，而無法符合國土規劃之最基本要求：審慎考量公益與私益的比重，作最合理的衡量（Abwägung）。

六、國土計畫之定性及救濟

我國國土法草案第七條雖將國土計畫之種類明定為四種，可是，我國國土法草案，卻未仿德國 B-W 邦國土計畫法第十二條之作法，將邦國土計畫及區域計畫均定性為法規命令，而留待將來訴訟時，由法院依現行之行政行為定性，自由斟酌判斷，此一作法是否妥當？容有爭議。

按德國之行政救濟法因為依其基本法第十九條第四項規定，乃採無漏洞式的權利保護原則，因此凡所有行政行為（不論是法規命令，行政處分或其他行政行為）侵害人民權利或利益者，均得請求法院代為救濟，而國土計畫因為屬性判斷不易⁹¹，如果未能在立法當初即予以定性，依我們之經驗（大法官釋字一四八號及一五六號解釋之變更，即為最明顯之例證），法院實務運作將甚為困難統一見解，準此，為確保人民（由其是受侵害之人民）程序上利益⁹²，在立法政策上宜加以法律定性似不宜留給法院作見仁見智，反覆無常的個案判斷。依本文所見，因為國土法授權由各級行政機關發布各該位階之國土計畫，其計畫有國土法授權，計畫內容係對不特定多數人為之，因此適宜與德國 BW 邦國土計畫法第十二條相同，定性各級國土計畫為法規命令，對於法規命令由於我國缺乏德國之規範審查程序（Normenkontrollverfahren），所以只能間接透過對行政處分之撤銷訴訟（行政訴訟法第四條規定），或對法律關係之確認訴訟（第六條規定），進一步審查法規命令（或行政規則）之合法性，雖然較迂迴，但仍有受法院審查之機會。

⁹¹ 國內有關都市計畫之擬定與變更，究屬法規命令、行政規則或行政處分之一般處分，迄乞爭論不休，尚無定論，請參閱陳立夫，《都市計畫變更之法律性質》，台灣本土法學雜誌第 50 期，2003 年 9 月，頁 139 以下。

⁹² 國內有關程序利益之深入討論，得參閱邱聯恭，《程序利益保護論》，2005 年三月初版，頁 3 以下。

德國國土計畫法制錯綜複雜，理解不易，又國內中文介紹論著，大部份均非以法律學觀點為註解⁹³，加以翻譯成中文之用語，國內通常無現有名詞可供引用，致國內學者及實務界理解不易，但綜合言之：德國雖無全國性之國土計畫，但有全國性之國土計畫法，而且因為聯邦無具體立法權，只有依事物本質導出之「框架立法權」，故仍應以各邦之地方法律為研究主體，但其內容上仍有相當價值，可供我國未來國土法之學習者。

⁹³ 例如：劉健哲，《土地利用規劃與管制：台灣、德國之比較研究》，台北市正中書局出版，1994年。陳明燦，〈國土整合制度之研究－德國實施經驗闡述〉，人文及社會科等集刊第9卷第4期，1997年，頁1以下。唯一例外，黃錦堂，〈國土規劃法制化問題之研究〉，收於《新世紀經濟法則之建構與挑戰》廖義男六秩誕辰祝壽論文集，2002年9月。

第五章 結論與建議

第一節 結論

綜合前述四章對於國土法草案及相關子法問題之深入分析，本計畫得歸納出下列結論與建議，並可供立法機關及行政機關之立法或修法參考：

壹、有關國土法草案本身規範上之基本問題：

- 一、國土法之定性及效力問題：國土法在本質上應作為統合現行一般及部門土地規劃法律，即作為最高指導原則之特別法，始能矯治目前各土地規劃法律彼此間管制步調不一且內容矛盾之現象；但是國土法草案本身並未對其定性及效力作直接規定，僅於草案第十二條第二項、第四十七條及第五十一條第二項作暗示性或間接性的規定，此種立法體例，將會造成未來行政機關適用國土法之困擾，即在分辨普通法或特別法上之問題。
- 二、國土法在立法體例之考量，若為避免大幅更動現行土地管制法律之內容，其較適合作原則性、綱要性的規定；而不宜作細緻性、操作性的執行規定，但是國土法草案不僅有多達五十三條規定，而且其再授權未來須發布之配套法規命令，也將多達二十餘種，整個龐大的法令體系，一方面將錯綜複雜，不易一目了然，另一方面，更會大幅撼動目前土地現存之雙軌管制機制（即都市土地與非都市土地兩大概念範疇），國土法草案體例是否妥適？容有商榷餘地。
- 三、國土法適用範疇，理論上應以陸域（即含海岸）為限，海域不宜包含在內，因為海域之管理與陸域之性質差異甚大，勉強作政策性之納入，不僅徒增體系上之混亂外，對於海域之管理，在大部分不能適用陸域土地管理機制的大前提下，勢必須用更大規模、更多篇幅去特別規定，因此國土法草案規範內容包含海域之作法，亦有再行斟酌之餘地。
- 四、國土計畫之各計畫種類區分，理論上雖得重疊，但下位計畫仍應受上位計畫之管制，如此才能有效發揮上下管制一體性，無矛盾性之基本指導功能，可是國土法草案第七條，不僅有全國國土計畫、都會區域計畫與直轄市、縣(市)國土計畫，而且尚有所謂跨行政區域及特殊課題之「特定區域計畫」。「特定區域計畫」之「特殊課題」為何？國土法草案本身未加以定義，其效力為何？得否不受全國國土計畫或都會區域計畫之拘束？均未見草案加以澄清，僅曰「遵循」而已，勢必種下一個破壞國土管制一致性的定時炸彈，實不宜以其

規模面積不大而輕忽之。

五、國土規劃應遵守那些基本原則？國土計畫法第四條雖明文列舉十大規劃原則，但若規劃法律或命令違反此十大原則時，其法律效力與後果為何？均未見國土法草案加以明確規範，未來具體執行時，國土法勢將成為「訓示規定」而無拘束力，則國土法的匡正功效將大打折扣，不可不慎。

六、國土法其他內容及文字規定，不明確或相互矛盾者甚多，例如草案第二十二條及第三十八條等規定內容（參見附錄四及附錄五兩次專家學者座談會討論意見）或不妥當、不合宜者，例如，草案第四十四條之刑罰及第四十三條之行政罰規定。此等不合宜之條文，並非罕見，因此如未能再一次審慎通盤檢討其內容，將會減少未來三讀通過後大量法條無法運作的困擾。

貳、有關國土法施行細則與相關子法之擬定問題：

- 一、依大法官釋字第四七九、五五九及五六一號等解釋，一再反覆重申施行細則應以「細節性」、「技術性」之規定為限，因此綜合檢討國土法草案後，並斟酌期中審查意見所提供之具體建議，本研究計畫擬具出包含「特殊特題（國土法案第三條第四款）之意義；「先期規劃階段」（第四條第九款）之意義；管理計畫之實際包含內容，成長管理計畫之列舉事項；部門綱要計畫包含事項；景觀綱要計畫實際內容；防災綱要計畫包含事項；實施及財務計畫之內容；全國土地使用概念圖之比例尺大小；國土計畫之計畫年期；徵求民眾意見之具體方法；授權主管機關得委託其他學術團體等從事研究；徵求民眾意見紀錄之公開展覽；主管機關審議民眾意見之程序及期間；人民申請取得國土資料之授權；地方政府定期層報中央之主管機關有關國土計畫實施情況；定義開發許可制中所稱之開發；開發計畫應有之內容；開發申請案件之文件補正及機關駁回權限；主管機關處罰對象優劣順序之明文化等共計二十三條施行細則規定，並依立法體例，提出草案總說明外，並條列逐一條文及立法理由說明，以供國土法草案一旦三讀後，即能迅速配合一併同步發布施行。
- 二、其他子法依本研究計畫之評估，共計尚有二十一個子法，其子法名稱及規範要點，已於第二章之表 2-1 明示，但受限於研究期間之短暫，本研究計畫僅對國土法草案第二十二條第三項之「國土分區劃設、劃分及變更作業準則」及草案第三十八條第二項之「都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規則」作較深入之剖析，並提出較具體之立法建議或方向之初擬，至於其餘二十個子法，則暫時不加以細部討論，有待來日後續研究計畫之持續進行，不過，

現行都市計畫法、區域計畫法及其子法目前規範之方式、內容及缺失，均可透過逐條逐項之評估後，加以援用或準用之。

參、有關國土法草案與其他法律發生競合關係之問題

一、依國土法草案第五十一條第二項規定：「直轄市、縣（市）國土計畫均公告實施後，區域計畫法不再適用。」因此，首先要探究若區域計畫法「不再適用」後，國土法草案是否能夠無漏洞的承接，而成為完整的舊法律秩序之銜接者？依本文研究分析結果顯示：國土法草案根本無法善盡無漏洞銜接者之守備角色，其首要原因在於：「區域計畫法及其下位之法規命令內容，並沒有全部被國土法及其法規命令所概括吸收，將來須借用已「不再適用」之區域計畫法及其法規命令，作為缺漏案例之法源。例如：國土法草案第四十一條第一項有關「權利保障」之規定，會使得非都市土地使用管制規則中之附表一被持續沿用，而不能「不再適用」，否則即無法解釋國土法草案第四十一條之涵義。

二、依國土法草案第五條第四項、第三十八條等規定體系解釋可知：國土法未來經立法院三讀通過後，對於現行依都市計畫法及國家公園法所管制之土地管制，國土法原則上並不加以干涉。因此，都計法與國家公園法原則上不會與國土法產生規範上競合關係，只是因為草案第十二條之規定，未來都市計畫及國家公園計畫之擬定，應「遵循」國土計畫而已，但是，如何遵循？則應視國土計畫、都會區域計畫及縣（市）國土計畫，其規定之密度而定，在具體規則運作上，仍有可能產生規劃彼此間之競合，但非法律之競合面向問題。

三、至於其他諸如：國土復育條例、自來水法、水利法、農發條例、水土保持法、文化資產保存法、安全地帶堡壘法等部門計畫法律，在諸多規範內容與面向上，亦多有與國土法產生法規競合之情形，上揭部門法律是否應依本研究計畫中已列舉事項，作配套性一併檢討修法，亦有待立法時作慎重之評估。

肆、有關德國法與日本法之借鏡問題

一、由於日本上自憲法權限劃分及具體法令規定，均與我國客觀條件顯不相同；但是，日本之「國土利用計畫法」作為規劃下位之都道府縣計畫及市町村計畫，以及用計畫法來約制全國計畫之劃設及變更作法（即全國總合開發計畫），均有值得我國參考之價值，此外，日本在中央組織上，以「國土交通省」為國土之主管機關，與我國目前以內政部營建署為實際之國土執行機關，顯較能協調其他部門計畫及部門計畫法，此可作為我國將來中央行政組

織再造的一個典型範例。

二、德國因基本法有關中央與地方權限劃分之規定，致國土規劃高權原則上屬於地方所有，因此，德國雖有國土計畫法（Raumordnungsgesetz），但並不作具體細緻之規定；其僅就框架及原則性規範，以便將實質規劃高權留給各邦立法決定，但其國土計畫法之程序規定，因為大量採納住民及議會或專家參與協商及審議程序，頗有值得我國國土法未來師法之榜樣。

國土計畫法施行細則與其他子法之制訂，與國土法規定內容之妥當與否，有上游與下遊之密切關連，因此，本研究計畫雖題目為施行細則與相關子法研訂之研究，但終不能對國土法草案不置聞問，雖形式上有超越研究範圍之嫌，但是在實際上無法切割下，亦對國土法草案本身加以評析，並此敘明。

第二節 建議

建議一

（建議主題）：立即可行建議

主辦機關：內政部

在短期目標上，建議主管機關內政部宜將國土法草案所涉及之授權子法，包含施行細則在內，全部擬定完成，以利國土法草案於立法通過後，能立即施行，不致發生空有法律卻無法運作之窘境。

建議二

（建議主題）：中、長期建議

主辦機關：內政部

在中期目標上，則宜檢討國土法草案全部條文內容之不妥當之處，撤回並重行修正；至於長期目標，則宜通盤再行審視國土法之立法體例及基本價值取向之正確性，以永續發展的最高價值，徹底體檢國土法草案，始能達成由計畫引導開發之目標。

附錄一 期初審查會議意見回應

附表 1-1 期初審查會議意見回應表

單位	審查意見	處理情形
評審委員 楊教授重信	請研究單位評估假設國土計畫法通過，哪些相關法令與子法可以包裹立法？哪些不可以？	遵照辦理，請見本研究報告第三章有關國土法令競合問題之研究，尤其第三章第十一節之表格條例。
	各部會提立法案都是爲了奪權、爲了爭取預算，所以應該研究國土計畫行政結構要如何重組？	有關各機關之權限分析與競合，請參考本研究計畫第三章有關中央機關多頭馬車之實況介紹。至於如何重構行政組織必須斟酌行政院組織法修正草案之討論，本論文不擬深入討論。
	研究單位應研究國土法相關法令競合及權力如何妥協之問題。	遵照辦理，請見本研究報告第三章國土法令競合問題，尤其是第三章第十一節以下之討論。
評審委員 劉小蘭教授	本案各項子計畫不僅牽涉規劃面，亦牽涉法令面，建議必須整合。	整合之建議，請參見本研究計畫第三章，尤其是第三章第十一節之討論。
內政部 地政司	建請研究團隊進一步說明除制訂國土計畫法（草案）施行細則外，其餘需先行研究之子法爲何？	遵照辦理，請見本研究報告第三章第一節，除國土法草案施行細則外，應委託單位要求，優先研究國土法草案第二十二條授權制訂之「國土功能分區劃設、劃分及變更準則」及國土法草案第三十八條第二項授權訂定之「都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規則」兩項子法。

單位	審查意見	處理情形
	<p>本計畫究係研擬國土計畫法施行細則草案（條文），抑或僅是該施行細則與相關子法之架構與方向，建請與市鄉規劃局進一步溝通、釐清，以利後續之研究。</p>	<p>因研究期間僅有短短十月之故，欲就各項子法一一出明文實有困難，因此與委託單位協商後，達成共識為本研究計畫應制定國土法施行細則草案全文及國土法草案第二十二條授權制訂之「國土功能分區劃設、劃分及變更準則」及國土法草案第三十八條第二項授權訂定之「都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規則」之立法架構，至於其他子法，則留待他日後續研究計畫承續研究之。</p>
<p>營建署 綜合計畫組</p>	<p>建議子計畫 9 以 94.02.04 版國土計畫法草案為施行細則與相關子法之研究基準。</p>	<p>已遵照辦理。</p>
	<p>建議本案與其專業法律之關係，應增列「國土復育條例」（草案）及原住民族基本法，並儘可能以國土復育條例為優先前提下，提出國土計畫法之修正方向及重點。</p>	<p>國土復育條例草案之部分請參見本研究計畫第三章，尤其是第三章第一節之討論。至於原住民族基本法則與空間計畫並不相關，故本研究計畫不擬深入討論之。</p>
	<p>依國土計畫法草案規定，其中應制訂之子法，建議均需於本年度委辦作架構性研究。</p>	<p>因研究期間僅有短短十月之故，欲就所有授權子法作全面性研究，有時間不足之困難，同時研究成果亦不具立即實用性，不符委託單位之委託要求，因此與委託單位市鄉局協商後，達成共識為本研究計畫應制定國土法施行細則草案全文及國土法草案第二十二條授權制訂之「國土功能分區劃設、劃分及變更準則」及國土法草案第三十八條第二項授權訂定之「都市計畫及國家公園範圍外土地使用管制規則」之立法架構，至於其他授權子法，則留待他日後續研究計畫承續研究之。</p>

（資料來源：本研究整理）

附錄二 期中審查會議意見回應

附表 2-1 期中審查會議意見回應表

單位	審查意見	處理情形
評審委員 林董事長俊興	國土計畫法所提國土三大功能分區應有其立論基礎，惟個人建議國土應以二分法為立論基礎，包括人為發展區及自然發展區，其中自然發展區包括保育區及復育區。	學術上之分類，本研究計畫均予以尊重，但因非屬國土法草案，故不列入本研究計畫討論主軸。
評審委員 李教授永展	國土復育方案屬行政機關之行政措施，可透過行政部門之預算機制予以具體落實，建議應先討論國土計畫法，後再討論國土復育方案。	敬表同意。但因為國家政策之特殊考量，所以目前實際運作剛好相反，即是先擬定國土復育方案，先行執行，以後再審議國土計畫法草案。
行政院 經濟建設 委員會	子計畫九期中報告書第 61 頁，第二節日本國土規劃法制內容無須從 3 萬字濃縮至 1 萬字，建議其原先內容可當附件處理。	當視研究計畫報告篇幅而予以斟酌是否列入附件。
行政院 農業委員會	施行細則第 4 條對於都會區域計畫建設推行小組，參照母法規定，只是遴聘委員，能否執行條文所列推行事項，尚需考量。	應委託單位之要求，都會區域建設推行小組之任務與組成將於「都會區域推動委員會設置要點」中規定，故本研究計畫擬刪除關於都會區域建設推行小組之組成與權限之規定。
	施行細則第 5 條推行小組研議事項效力，從條文文意似乎只要求有關機關及事業機構提供資料，此似不足構成「效力」之內涵。	以法規命令課以行政機關提供相關資料之義務即已構成不提供者「違法」、「失職」之依據，並非「無效力」。

單位	審查意見	處理情形
	<p>施行細則第 6 條至第 11 條均規定有關管理計畫、成長管理計畫、部門綱要計畫等之內容，建議應參照母法對各計畫之定義，始較符合母法規定。又條文撰寫應考慮更能清楚明確表示各類計畫應訂定事項。</p>	<p>按施行細則第 6 條至第 11 條關於管理計畫、成長管理計畫、部門綱要計畫等內容規定，之所以為如報告所擬之條文內容，乃因該施行細則性質上屬計畫法，其應僅作為該等計畫擬定時之控管、指導原則；至於各計畫具體內容之規劃，仍應尊重計畫之形成自由，由規劃者本於專業判斷。故有關報告所擬之條文內容，就法制設計之角度而言，應為已足。</p>
	<p>施行細則第 15 條有關紀錄公開展覽之條文，應修正符合條文撰寫體例。</p>	<p>本條文將斟酌修正。</p>
	<p>施行細則第 16 條關於資料之取得，與民眾權益較為相關者應為直轄市、縣市之國土計畫書圖，是否規定係向中央主管機關申請，值得考量。</p>	<p>遵照辦理修正，將該條第一項之「中央主管機關」改為「主管機關」。</p>
	<p>11 月 18 日之國土計畫法草案修正會議，曾對國土復育條例草案是否為特別法之定位有疑義，惟期中報告書第 49 頁似已肯定其特別法之性質，宜予釐清。</p>	<p>遵照辦理，期末報告將加以說明。</p>
	<p>期中報告書第 56 頁針對涉及土地分區劃設與農業發展條例之關係，提出現行農業發展條例第 8 條之規定，惟第 8 條所稱農地利用綜合規劃計畫，係為農業經營輔導計畫，如同一般實質建設計畫，和國土之分區劃設應無關係，又參照母法對於特定區域計畫之定義，亦未符本文認定可作為特定區域計畫之性質。</p>	<p>遵照辦理修正。</p>

單位	審查意見	處理情形
<p>營建署 市鄉規劃局</p>	<p>「功能分區劃設」與「土地使用管制規則」那二個子法的部分，應與子計畫十三「直轄市、縣市國土計畫示範計畫」的土地使用分區管制互相結合，建議研究單位要多參與，子法才有機會透過模擬規劃的方式產生。</p>	<p>先有計畫才有子法之發布或應先發布子法再進行計畫，在實務與學理上有不同之見解，宜再斟酌。但應與其他子計畫作橫向溝通此點意見，則當遵照辦理。</p>
	<p>施行細則第三條應明確定義「一定規模」、「重大開發計畫」、「發展緩慢地區」之定義。</p>	<p>該條第一款「符合一定規模以上之重大開發計畫」，本研究計畫擬刪除之，故無庸再行定義「一定規模」、「重大開發計畫」，至於「發展緩慢地區」之定義則將再深入研究判定標準為何。</p>
	<p>施行細則第四條相關內容將於都會區域推動委員會設置要點內詳細說明，包括委員會工作小組之任務與組成，因此建議在施行細則中不需討論這部分。</p>	<p>都會區域計畫建設推行小組之組成、權限及研議事項效力應有子法之規定，然應規定於施行細則或另訂都會區域計畫建設推行小組設置要點均無不可，委託單位既然已經決定於該小組設置要點中詳加規定，則本研究計畫自當遵照辦理刪除施行細則草案中關於都會區域推動小組權限及研議事項效力等相關規定。</p>
	<p>施行細則第五條請明確定義母法第八、九、十一條之計畫內容。</p>	<p>國土法草案(母法)第八、九、十一條之計畫內容所列計畫之內容，其有必要補充者，業於施行細則第 6 條至第 12 條中規定。</p>
	<p>施行細則第六條請將國土保育地區管理計畫與成長管理計畫分開說明。</p>	<p>遵照辦理修正。</p>
	<p>施行細則第十一條請參考子計畫十二之成果內容，納入直轄市、縣(市)國土計畫層級之比例尺。</p>	<p>將視子計畫十二之研究成果修正辦理。</p>

單位	審查意見	處理情形
	<p>施行細則第十二條建議計畫年期修改。</p>	<p>按國土計畫應具有前瞻性，且目前之國土綜合開發計畫之計畫年期亦為十五年，以及國土法草案復有五年通盤檢討一次之規定，故本研究以為施行細則第十二條建議計畫年期為十五年應屬適宜。</p>
	<p>施行細則第十三條此適當方式內容已在母法中說明，再重複一次有何用意？建議應針對公開展覽的項目有哪些作說明。</p>	<p>國土法草案第十四條第一項所稱適當方法用於「廣詢意見」；同條第三項、第四項所稱之適當方法，用於「廣泛週知」，兩者不同。至於應公開展覽之項目除國土計畫外，尚包括依母法第十四條第一項徵求意見所作成之紀錄(施行細則草案第十五條參照)</p>
	<p>建議增加國土計畫法第二十八條有關農業發展地區、城鄉發展地區從事開發行為所檢具之「開發計畫」內容，可參考區域計畫法第 16-1 條之內容。</p>	<p>本研究計畫將斟酌增訂之。</p>
	<p>本計畫期中報告內容（27-60 頁）皆只敘述現況法條內文，以及國土計畫法與其他法律間之差異，並無明確提出因國土計畫法通過後，後者需要修正之條文方向與內容，請補充分析後提出需修正條文及其修正方向。</p>	<p>遵照辦理並預計於期末報告時提出完整之修正條文表，使國土法之立法能朝向包裹修法的模式進行。</p>
	<p>請說明國土復育條例所規定之國土保育範圍與本法之國土保育地區相互競合，則如何處理，</p>	<p>初步研究成果本研究團隊認為國土復育條例為國土計畫法之特別法，因此若有競合時，應優先適用國土復育條例。</p>

單位	審查意見	處理情形
內政部地政司	<p>國土法施行細則（草案）第 18 條，將「開發」定義為「施工、興建工程及其他變更地形地貌之行爲」乙節，如此廣義的定義，似乎任何案件均要循開發許可方式辦理，似無國土計畫法（草案）第 38 條「容許使用」之適用；且「變更地形地貌之行爲」在實務執行上很難認定，是建議有關「開發」之定義，宜再審慎考量。</p>	<p>就開發行爲之廣義定義是否會導致第三十八條適用可能壓縮之問題，似有必要先釐清開發許可與容許使用間之界分；另外，亦可考慮採取日本都計法之操作方式，由主管機關以解釋之方式訂出「達變更地形地貌程度」之認定標準，以利實務之操作。</p>
	<p>在直轄市、縣（市）國土計畫尙未公告前，區域計畫法仍繼續適用之情形下，似無優先適用國土計畫法之問題，期中報告書第 38 頁似有誤解。</p>	<p>遵照辦理修正。</p>
營建署 國家公園組	<p>施行細則草案第三條，有關發展緩慢地區與國土保育地區的分類請先釐清，法令條文與說明不同之處亦請妥予清查，例如條文規定「…國家公園…之保育、利用、開發及管理之條件及程序等事項」，說明的部分又未將國家公園納入。</p>	<p>遵照辦理修正。</p>
	<p>有關國家公園法與國土計畫草案之適用關係提及「國家公園地區在現行法制下就已排除都市計畫法及區域計畫法規定」乙節，因現行國家公園係區域計畫法所規定之其中一種分區，期中報告第 54 頁相關文字請予修正。</p>	<p>遵照辦理改正。</p>
	<p>研究單位擬於十二月起舉辦二至三場之座談會，建議邀請本組及各國家公園管理處參加。</p>	<p>遵照辦理修正，並已於 12 月 24 日之第一次學者專家座談會發文邀請貴組派員參加。</p>
營建署 綜合計畫組	<p>如施行細則草案條文須於母法中直接明定者，本署建議應不吝直言，例如施行細則草案第 18 條規定開發之定義。</p>	<p>本研究計畫因委託機關之要求，故不擬對國土法母法進行直接討論以委託契約之規範。符合</p>

單位	審查意見	處理情形
	草案第 3 條特殊課題範圍之指定，如欲保留彈性，可否於全國國土計畫內容訂之，或必須於施行細則中明訂？	將研究於施行細則中訂之。
	草案第 5 條都會區域建設推行小組建議增列任務及部門計畫建設時程及經費運用之協調（比照區域計畫法第 19 及 20 條）？	應委託單位之要求，都會區域建設推行小組之任務與組成將於「都會區域推動委員會設置要點」中規定，故本研究計畫擬刪除關於都會區域建設推行小組之組成與權限之規定。
	草案第 6 條規定國土功能分區之管理之計畫內容，建議應朝向目的事業主管機關有管轄權之經營管理為主，土地使用主管機關之土地使用管制係重疊管制。	本研究團隊將就建議內容再行斟酌。
	是否須增列中央及地方主管機關之主辦業務劃分？	國土業務之劃分一方面因中央組織再造而陷於不確定狀態，另一方面，因業務涉及中央及地方十分複雜，無法於母法或細則中再為主辦業務之區分。
	是否須增列國土法第 23 條國土保育地區之權責管理區劃分補充規定？（例如權責重疊時劃分之優先順序，可否依中央目的事業主管機關直接取締查報、管制項目較多、次分區權責面積較大者等據以劃分）	主辦業務涉及中央及地方權限劃分，於細則中無法為主辦業務之區分。
	因為國土計畫內容涉及部門計畫之整合協調，非國土主管機關可獨力完成，是否可於施行細則增列為擬訂國土計畫，國土主管機關得會同有關機關組成規劃小組，以利計畫之推動。	因法律位階之故，於施行細則中本質上不宜有這種法制設計，且與是否推動並無必然之關係。

單位	審查意見	處理情形
	<p>基於現行非都市土地使用管制僅有建蔽率及容積率管制，建議參照都市計畫法第 39 條規定，使未來國土計畫與都市計畫管制工具一致，修正國土法第 38 條第 2 項所訂管制規則內容應含各功能分區內土地及建築物之使用、最小建築基地面積、建蔽率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、建築物之高度、鄰棟間隔、建築物附設停車空間、景觀、防災及其他土地使用管制事項，並授權於施行細則作必要之規定。</p>	<p>因委託機關之意見，本研究團隊對國土法草案本身不擬作修正建議。但本研究計畫對國土法草案第三十八條第二項之規定作政策性及綱要性之建議。</p>
	<p>建議增列國土法第 26 條之「一定面積」、第 33 條「一定條件」、第 39 條之「公共設施及公用事業種類及範圍」於施行細則中明訂。</p>	<p>關於國土法第 26 條之「一定面積」、第 33 條「一定條件」、第 39 條之「公共設施及公用事業種類及範圍」，是否應於施行細則中明訂，或另以其他子法規定甚或於國土計畫中訂之，尚無定論，本研究團隊將再視各方意見決定之。</p>
	<p>國土計畫法與其他法律之競合關係部分，建議除由普通法與特別法適用關係切入，另可以各司專責關係切入，例如國土法管土地使用，水土保持法管水土保持，二者可重疊管制。</p>	<p>將就建議內容再行斟酌遵照辦理。</p>
	<p>第三章，國土計畫法草案中土地利用管制與其他法律間之競合關係，都市計畫法、區域計畫法及土地法，是否考量一併納入檢討？</p>	<p>期中報告書已加以檢討。</p>
	<p>報告書第 23 頁第一段，「至七十五年十一月是項工作全部完成」，經查台灣地區至今仍有 16% 之土地未完成測量登記作業，請修正。</p>	<p>已遵照辦理修正數據。</p>

單位	審查意見	處理情形
	<p>報告書第 30 頁表格，檢討，一、「都市計畫法」地下之分區原則上皆為城鄉發展地區，地應係誤繕；另都市計畫中部分特定區計畫，並非以城鄉發展為目的，如水源特定區計畫，是否宜歸為「城鄉發展地區」請再酌。</p>	<p>遵照辦理修正錯誤之用語。有關都市計畫書之「特定區計畫內容」，當視其計畫目的再為適宜之分類。</p>
	<p>報告書第 35 頁，表 3-5，實務上都市計畫區中已有「開發許可」案例，如南科特定區計畫，即採浮動分區都市計畫概念規劃。</p>	<p>將再深入瞭解南科特定區域計劃案件，並感謝提供實務資料。</p>

(資料來源：本研究整理)

附錄三 期末審查會議意見回應

附表 3-1 期末審查會議意見回應表

單位	審查意見	處理情形
<p>評審委員 林董事長俊興</p>	<p>個人建議國土法之目的在於維護生態系，而國土三分法並不能達成永續發展的理想，因此個人主張國土應以二分法為立論基礎，包括人為使用為主的人為發展區及以自然為主的自然發展區。而如果用二分法，海域也可以化成自然發展區與部分人為開發的人為發展區。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 學術上之分類，本研究計畫均予以尊重，但因非屬國土法草案，故不列入本研究計畫討論主軸。 2. 又，國土法草案就本研究計畫觀之，雖未能完全達成國土永續發展之理想，然並非全然不可行，劃設國土保育區之建制，對環境敏感有待保護之地區，仍有相當程度保護、保育之功能。
<p>評審委員 呂委員理德</p>	<p>施行細則第三條特殊課題「一定規模以上」此要件因期中審查意見反對，所以被刪除，然如該要件不違背母法之規定，則法律應與時俱進，一定規模以上的開發計畫若不得認為是「特殊課題」，未能有例外處理，恐與人民之觀感與期待有落差。</p> <p>森林法、農業發展條例中有環境影響評估的衝突競合，但此面向研究計畫似未檢討，建議應列入第三章法條競合檢討面向。</p>	<p>施行細則草案第三條第二款已足可涵蓋「一定規模以上」之開發行為，故即便刪除一定規模以上之開發不屬特殊課題之範疇，亦可循施行細則草案第三條第二款之途徑擬訂特定區域計畫。</p> <p>國土法主要規範範疇在於管控國土計畫擬定及土地使用管制，與是否得允許特定土地開發之環境影響評估不同，故不列入第三章檢討面向之一。</p>
<p>評審委員 陳教授博雅</p>	<p>施行細則草案第八條、第九條之內容有關景觀綱要計畫及防災綱要計畫的內容，在全國層次應具目標性、政策性及指導性，在都會區域計畫層次應具策略性、協調性，縣市層次則是強調發展性及管制性，此兩條條文宜配合訂定，並請國土規劃隊協助將條文精準化。</p>	<p>遵照辦理，並請國土規劃隊協助修正相關條文文字，例如細則草案第八條之「相關重大課題」業已修正為「相關措施」。</p>

單位	審查意見	處理情形
	<p>國土計畫年期十五年過短，建議修改為二十年或二十五年。</p>	<p>按國土計畫應具有前瞻性，且目前之國土綜合開發計畫之計畫年期亦為十五年，以及國土法草案復有五年通盤檢討一次之規定，故本研究以為施行細則第十二條建議計畫年期為十五年應屬適宜。</p>
<p>內政部綜計組</p>	<p>施行細則草案第十九條開發的定義與現行非都市土地的開發許可或國土法原先開發許可具有變更功能分區的精神差異甚大，照期末報告之定義，可能所有變更地形地貌的行為都會變成開發，一旦有開發行為就要許可，影響層面甚廣，宜與其他法律例如環境影響評估法第四條及水土保持法第十九條進行整合。</p>	<p>按國土法草案中有關於「開發許可」之規定，惟作為開發許可客體之「開發」行為意涵之明確界定，是有其必要性。蓋其密切關係著國土功能分區土地使用管制之執行，且嚴重影響土地權利人之權益。然國土法草案並未予以明定，固有必要於細則中予以定義，以符合法治國家有關「明確性原則」、「依法行政原則」之基本要求。又我國現行法實定法中，亦常見「開發許可」或「開發行為」之用語，然其定義卻均未明定，致意涵甚不明確。且關於「開發」之概念，諸如：環境影響評估法第五條、國家公園法第八條、溫泉法第六條、野生動物保育法第八條及水土保持法第十九條等，均有提及之；然而其內涵並未一致。故有必要於國土法施行細則中自行明定，而不宜（無必要）與其他法律整合。再者，並非凡符合細則草案第十九條所定開發定義之行為，均必須申請開發許可。蓋依國土法草案第二十八條規定應（得）申請開發許可者，必須是一定規模以上之開發行為。換言之，一定規模以下之開發行為，不得申請開發許可，但仍得在同法草案第三十八條之使用管制規定下為土地使用。</p>

單位	審查意見	處理情形
	<p>細則草案中宜增列中央及地方主管機關的權限劃分條文。另外，國土保育地區牽涉水、土、林保育整合，因此涉及事業主管機關眾多，宜在施行細則中，規定各目的事業主管機關之權責劃分條文。最後，施行細則草案宜增訂主管機關有與其他機關所組成之跨部會的工作小組權限。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 在立法體例上，中央及地方主管機關之權限劃分，因有法律保留原則之拘束，因此不宜在施行細則中加以規定。 2. 各目的事業主管機關之權責劃分及互相溝通協調機制，查母法第三條第六款、第十條、第十九條等均有規定，為避免重複規定、疊床架屋甚或可能違背母法，故不宜在施行細則中再加以規定。
	<p>其他兩項子法的部分，雖不用如施行細則草案般訂出條文，但應擬訂章節分配及應有之內容，並應與其他子計畫加以整合，落實到這兩個子法裡。</p>	<p>子計畫間之整合必要，本研究計畫深表同意，然須待其他子計畫研究成果完成後，立法上始能有明確之章節分配及實質內容，惟因各子計畫研究期間重疊，故本研究計畫僅能先提出大致內容及架構，至於更進一步之深入研究則有待來日後續研究計畫承接。</p>
	<p>原住民基本法亦有關於土地使用之規定，宜列為第三章應比較競合的法律之一。</p>	<p>原住民基本法性質與國土法計畫擬定及土地利用管制等之性質不同，因此本研究計畫不擬就原住民基本法深入討論，詳細說明請參見本研究計畫第三章第十一節第八點。</p>
<p>國土規劃隊</p>	<p>子計畫 13 之示範實作計畫成果對其他子計畫之回饋，應由子計畫 9 加以法條化，所以子計畫 9 與其他子計畫之整合十分重要，並請注意。</p>	<p>本研究計畫密切關注中，不僅子計畫 13，其他子計畫本研究計畫亦會整合研究，感謝指導。</p>
<p>農委會</p>	<p>國土功能分區劃設、劃分及變更準則應有哪些規範內容及法律架構成果。</p>	<p>因子計畫研究期間有所重疊，故本研究計畫僅能先提出大致內容及架構，須待其他子計畫研究成果完成後，本研究計畫之立法始能有明確之章節分配及實質內容，因此進一步之深入研究僅能有待來日後續研究計畫承接。</p>

單位	審查意見	處理情形
	<p>法律競合部分，研究計畫在農發條例沒有特別檢討到權利保障，似有缺漏；經費及預算基金亦僅列農發條例有此規定，但未與國土法草案檢討競合問題。另外，競合表的部分，必須就實際規範內容視其有無競合，不限以農發條例中有提及區計法、都計法者始列為競合。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 關於權利保障，主要係指法律變動時，人民既得權利之保障（信賴保護），而農發條例則無此問題，故並非缺漏。 2. 經費及預算基金部分已配合修正。 3. 其他有關土地使用管制之面向，本研究計畫已於第三章第十一節加以強化、補充說明，敬請查照。
	<p>其他法律競合皆以專法為主，但農發條例施行細則亦列入競合比較之範圍，在法律位階上似有不合。</p>	<p>敬表贊同，本研究計畫業已修正業已刪除。</p>
	<p>報告書第 92 頁表 3-3，區域計畫法僅列特農區及一般農業區，但實際上並不止這個兩分區。</p>	<p>除特農區及一般農業區外，本研究計畫業已修正增列農發條例第三條第一項第十款之農業用地。</p>
<p>水土保持局</p>	<p>保安林及水庫集水區都會被可能都會列入特定水土保持區，而必須與其他機關配合，因此可能不會劃在水土保持法所劃定的事項。特定水土保持區之劃設目的在於處理特定災害，具有時變性，與國土計畫法分區限制的觀點不同，特定水土保持區列入國土法草案下之土地使用管制分區似乎不太恰當，</p>	<p>本研究計畫業已修正第三章第六節、第十一節，並加以說明，敬請查照。</p>
<p>林務局</p>	<p>建議把野生動物保育法納入競合專法之一。</p>	<p>本研究計畫已於報告書第三章第十一節加以補充說明，敬請查照。</p>
	<p>表 2-8 把「林務局代管」一詞刪除。</p>	<p>遵照辦理，本研究計畫業已修改。</p>
<p>水利署</p>	<p>報告書 94 頁，水質水量保護區資料應修正 107 處共 9012 平方公里。</p>	<p>本研究計畫業已修正相關資料，感謝提供實務資料。</p>
	<p>報告書第 95 頁，台北水源特定區管理委員會並非廢除，而是改制為經濟部下轄，請加以補充。</p>	<p>遵照辦理，本研究計畫業已修正。</p>

單位	審查意見	處理情形
	報告書第 100 頁表 3-5，電業法前之頓號應刪除、且電業法主管機關並非水利署。	遵照辦理，本研究計畫業已刪除。
何教授芳子	施行細則草案第 8 條條文所稱之「方法與步驟」應可刪除。	為符行政程序法第一百六十三條之文字規定，故本研究計畫認不宜刪除之。
	第 22 條之處罰優劣順序，「優劣」二字應可刪除。	遵照辦理，業已刪除。
	施行細則第十條所謂之實施及財務計畫，在規劃實務上，多半為聊備一格，是否有規範實效？	國土計畫擬定層次仍須有經費來源及實施規定，惟具體之經費來源可依地方稅法通則第五條或都市計畫法第七十七條第二項等規定籌措，則由主管機關自行裁量，並具體載明於財務計畫中。是故本條規定，乃在規範該計畫之應載事項，並非聊備一格，而確有其規範上之必要。
黃顧問金山	個人贊成德國國土規劃法制採框架式之立法體制，由中央規範規劃原則，而由地方自行來擬定國土計畫並執行之。我國國土法未來修正時，可以考慮採行。	雖然德國法制不可完全移植至我國，然德國國土法制確有許多可供我國國土法草案反省之處，詳請參見本研究計畫第四章第二節及第四章第三節之部分。

(資料來源：本研究整理)

子計畫 9—國土計畫法施行細則與相關子法之制訂

附錄四 第一次學者專家座談會

一、會議日期：九十四年十二月二十四日 下午二時～五時

二、會議地點：台大法學院第四會議室（台北市中正區徐州路 21 號）

三、主持人：台大法律系林明鏘教授、政大地政學系陳立夫副教授

四、出席名單

政治大學地政學系	顏教授愛靜
文化大學建築系	李教授永展
營建署市鄉規劃局	唐局長明健
營建署綜合計畫組	王組長安強、陳副組長繼鳴、朱科長慶倫
內政部地政司	袁小姐世芬
宜蘭縣建設局	林局長旺根
國土規劃及不動產資訊中心	華教授昌宜、王小姐淑芬、曾先生義權、李先生俊霖、蘇小姐麗玉、李先生子耀
子計畫 9 助理	湯舒涵、蘇偉哲、王晨桓、陳敬宏、任芳儀

五、會議議程

（一）國土功能分區之劃設、劃分及變更準則

（二）綜合討論

六、會議摘要

（一）主席致詞

今天非常感謝大家來參加本座談會，今天的議題是國土功能分區之劃設、劃分及變更準則，國土法分成三大功能分區，這三個地區依國土法草案要授權劃設更細的次分區，關於劃設的標準、劃分區位跟變更準則，到底應該有哪些，是我們今天要請教大家的部分。假如各位不反對的話，我們將作錄音及整理、也歡迎提供書面資料。以下開始今天的議程。

（二）綜合討論

顏教授愛靜：

我請教一下，我們是要談國土功能分區劃設劃分及變更應有之準則，不曉得這個準則將來跟特定區域計畫之劃設，在內容上是否會重合？或者規劃是否會 cover 這部分？彼此間是否要區隔？因為特定區包括原住民地區，可能自己會擬特定區域計畫，這裡到底要不要劃三種分區也不太一定，河川流域、海岸地區及國家公園顯然跟這裡會重合，我不知道兩者間的關係、是否沒有問題，河川區、

國家公園、海岸區或是在國土保育區可能沒有問題，但是原住民地區不知道是什麼狀況。

林教授明鏘：

謝謝。理論上依照三大功能分區應該會 cover 全台灣的土地，但是我們還沒想到特定區域計畫是否會逸出三大功能分區之外這個問題，陳老師不知道有沒有意見？

陳副教授立夫：

以下是我個人的見解，是從國土法來解讀，這些也是營建署面臨到的問題，國土法內規定的計畫，由上到下有全國計畫、都會區域計畫、特定區域計畫與直轄市、縣市計畫，這幾個計畫之間的關係，根據第十二條規定，是要遵循全國計畫，直轄市、縣市計畫要遵循都會區域及特定區域計畫，在這種垂直關係下，這幾個計畫之間規劃的區域，理論上是會重疊，即全國最大，都會區更小，但又會比下面的直轄市、縣市更大，特定區域計畫和都會區域計畫之間到底是什麼關係？會重疊，但會不會逾越出去？國土法草案現在看來不明確，理論上是有這樣一個上下位階的重疊關係存在。在這個觀念確立之後，再來看三大功能分區。按照規定來講，國土保育區是在全國計畫裡面（第八條），可是關於其它幾個分區（農業及城鄉發展地區），它是劃設在直轄市、縣市計畫裡面，所以三大功能分區是歸給最上及最下一級的計畫，理論上有可能重疊或不重疊。可是就特定區來看的話，在這種規範架構之下，更涉及到劃設三大功能分區的問題，到底要規範什麼東西，國土法第十條很簡單地規定掉了，所以顏老師的問題，目前就國土法來看是無明確解答。

顏教授愛靜：

但是我認為一定會重疊。

陳副教授立夫：

對，但是它可以不存在，因為它已經被主要的兩個計畫（全國計畫與直轄市、縣市計畫）把它作規範，以它的位階來講，全國計畫規範了國土保育，剩下的兩個分區，它在全國國土計畫只有規劃原則而已，沒有詳細的規制，所以如果它的位階在底下，又在直轄市、縣市之上，而搶先做了某些規劃，直轄市可能要接受它的引導。

唐局長明健：

關於特定區域計畫，因為它介在國土跟縣市之間，還有一個介在中間的都會區域計畫，它是去協商一些管理、部門綱要、景觀、防災計畫等，是行政之間的協調功能，在都會區域計畫不需要去劃三大功能分區，它的目的不在那個，所以三大功能分區是在國土已經劃設好了，再來縣市更細了，特定區域計畫跟都會區域計畫也很類似，它有它的任務，比方說原住民的特殊情形，可以定一些在三大功能裡怎麼處理的一些事情，是不是這樣子？

林教授明鏘：

今天談的是第二二條第三項授權，從第四章開始討論起，顏老師剛才談的是第三章，法條沒有講清楚這個關係是怎麼樣，所以剛才陳老師說無解，就是法律沒有明白規定的意思、沒有解套的方法，怎麼樣來規劃可能有解，不過不是法律上的解，是學說上的解。

王組長安強：

關於特定區域計畫，我們站在規劃者的立場，不希望太多跟三大功能分區不一樣的主張，但是我們也得保留一點彈性，第四七條有強調「如果其它法律有規定」，也就是說如果其它法律沒有規定，就按照國土三大功能分區去做。

李教授永展：

溫泉區是屬於特定區域？

王組長安強：

那是目的事業法。

袁小姐世芬：

這個議題蠻大的，目前有關三大功能分區劃設之子計畫亦在委託研究當中，不清楚這部分定調了沒有？如果這部分尚未釐清或確認的話，今天所談的劃設準則應如何擬訂？雖然在國土法研擬過程中，會有第二二條，我知道很多規劃同仁一直有不同的看法，也就是規劃的東西，不需要訂在法律條文，但是三大功能分區之劃設，會涉及後續土地使用管制及人民權利等問題，並非僅是單純的規劃問題，因此，基本上三大個功能分區之劃設，在其他研究計畫到底定調了沒有？如果還沒有，其劃設之準則，要如何落實到法律文字？

林教授明鏘：

剛才袁小姐說，各主管部門是否對劃設劃分有定見，我們發現黃書禮教授有定見，但還在小組子計畫研究當中、他們還未確定，他們有分次分區之劃分原則，內涵也出來了，這些東西要變成法律文字不是那麼簡單，這當然是規劃學的東

西，法律學是規定要怎麼規劃，至於規劃在哪裡是規劃學，其實很多人說沒辦法涇渭分明，這兩個是互為表裡的東西，假如法律非常細的話，規劃學的自由與彈性就不會存在，這是非常矛盾的現象，所以原則上我們只做框架式的立法，不作像黃老師那麼細的東西，否則規劃運作的空間就不存在。因此能否借用黃書禮老師的概念或模型框架來衍伸，當然我們訂的時候不會像管制規則那麼細，大概做框架式的、基本的劃設原則，至於使用目的管制是第三八條，今天我們只有討論二二條，下次才是第三八條。

陳副組長繼鳴：

今天要來談這個問題嗎？還是要在個別子計畫去談？因為有規劃的其他子計畫的部分在，這個要如何銜接？

林教授明鏘：

我們是下游的研究計畫，現在上游好像沒有做出來。

顏教授愛靜：

因為上游還沒出來，現在下游去訂，萬一上游一改下游就有困擾了。

袁小姐世芬：

是不是應該上位規劃做好了，行政部門也認可了，再交給我們的法律專家去執行？子計畫跟子計畫間的聯繫也要考慮。

林教授明鏘：

我們後面附的資料有一些其他子計畫做的初步分類，有些連劃分、分級的目的都做出來了，所以不是上游完全沒有成果，我們是藉由本座談會來聽聽大家的意見，尤其是上游的人做的成果。

袁小姐世芬：

我們看到 94 年黃書禮老師的期中簡報，如果以其國土保育地區之劃設為例，落實到法律條文，可行不可行？如果可行，再談變更準則較為可行。

顏教授愛靜：

我再續接下去，最後面的次次分區在劃設的時候，劃分的原則不太一樣，但是最後次次分區的名稱一樣，我不知道要怎麼區別。像附件資料第九頁法令的保護區，生態資源保育區裡有自然保留區、國有林自然保護區，可是第十頁景觀資源保護區，最後的次次分區又有自然保留區、國有林自然保護區，我不知道有什麼區別，為什麼得出來區的名稱一樣，難道說裡面的用途或類別不同，或是另有其它的意向，如果訂個區名，應該要周延與互斥。

林教授明鏘：

這點法律人可以幫他修飾一下。

李先生俊霖：

關於自然保留區，我們是依它的特性，共有 19 處，屬於生態資源類的約有 16 處，3 處有景觀資源特性的就放到景觀資源特區。

李教授永展：

所以他們是完全互斥？

李先生俊霖：

這是一部分，有一部分像沿海保護區，它可能同時具有生態和景觀資源的特性，甚至還有災害方面的，目前並沒有辦法把它細分，所以就兩邊分區都放，確保管制建立時不會 lose 掉。

顏教授愛靜：

可是有些其他東西名詞都一樣，如果換一個名詞會不會比較好、清楚一點？才不會不周延又不互斥，我不知道將來訂準則會不會那麼細？還是只有原則？

林教授明鏘：

只有原則，不會有細節規定。

顏教授愛靜：

但是下面有重疊，上位一點的原則訂下去時會不會有困擾。

陳副教授立夫：

就我個人看法，目前從法制面上來看的話，計畫法和計畫是不一樣的東西，王組長講的是計畫，計畫或規劃所呈現出來的態樣，不是只有圖形而已，也可以用文字來表達，事實上它還是屬於計畫的東西，在這樣的概念之下還有計畫法，計畫法的目的何在，它是用計畫法來管控或監控計畫之形成，但是計畫有他的特色，所以計畫法只能做原則性的規範。國土法第二十二條要訂定的作業準則到底是計畫或計畫法？以及第三十八條所要訂定的管制規則，是計畫或計畫法？我個人認為第三十八條是計畫，第二十二條則兼具這兩個東西。第二十二條要規範劃設的相關準則，今天談國土三大功能分區或次分區的劃設，可能有兩個思維方向，第一個，因為全台已經有國土利用法制（都市、非都市、國家公園法），還有其它不同專業法，在這種管制之下產生許多區域、分區，今天在談第二十二條劃設時，把現行法上所有分區重新排列組合，這是一條思維方式。第二個，根本不管現在的法令管制，純粹從國土法來看，它本身有三大功能分區、有一定名詞

界定、一定的劃設原則，就全台灣地區去考量各地需求、各區土地能供給的條件等等，重新去劃設應有的次分區，這也是一種思維方向，我不了解主管機關希望未來要走哪一個。因為會影響到人民權益，更影響今天要擬的準則等等。我覺得黃老師設計的方式是屬於第一種，可是這樣是不是國土法的精神，或是我們可以照這樣來處理，這要請教各位先進。

唐局長明健：

依我的看法，應該是用第二種，最嚴的就是核心區，可是台灣這麼大，怎樣叫最核心？很難處理，還好現在有人弄好了（自然保留區、野生動物保護區等等），這個好像是最嚴格的，就借用他的規劃過程，事實上在規劃時，不是完全用這些字，因為中間還有不太嚴格的，要透過規劃的手法把它變成保一、保二及保三，連中間都變成最嚴格的。

林局長旺根：

剛才教授提到兩個部分，一個是程序性的，包括法律的形成。另外有一個是通案性的，即規範怎樣去管制各種分區，事實上管制有兩種，一種是訂定法律，一種是在計畫裡面加了一些土地使用管制要點，我看了這些資料，大概是從比較不同學者的角度，比如黃老師是從生態、環保的觀點，但是這件事要從源頭去釐清，我不知道法律體系的訂定與行政計畫，或示範計畫間的關係。我的意思是，現在把國土分三大功能分區，到底是全台分為三大地區，或是一個區域計畫，或者都是，我並不知道。這些整合的東西，如果有一個計畫，比方一個區域或一個縣，把它鋪陳出來，把所有現在都市計畫、特定區域計畫、非都市土地等全部擺在這個上面，或許依照三大功能分區把它畫出來，在這個計畫裡去操作，法令則跟著這個。

林教授明鏘：

剛才提到有兩個方式，一個是尊重現行分區劃分，另一個是重新打破再整併，大家的意見沒有很一致，似乎偏向原則上尊重現行區分，但是統一後再重新整合，不過規劃要有共識，所以我們要再聽聽大家的意見。

袁小姐世芬：

日前市鄉局所作的模擬，較傾向以現行使用分區，並參考其他相關法律來劃設。以國土法草案二十六條觀之，城鄉發展地區之劃設還是以現行法作為劃設基礎。先前顏老師幫農委會做研究時，以農業發展地之劃設為例，係以農業資源環境來劃設其次分區（農一、農二、農三），並非以現行非都市土地之特定農業區、

一般農業區作為劃設之標準（應該是屬於第二種）。因此，是否應先瞭解其他子計畫對於三大功能分區劃設之標準後（採用的標準是第一種或第二種？還是一、二種都有？），再將其規劃落實到法律的文字。

林教授明鏘：

顏老師對農地很有研究，她應該是用第二種標準，是否可能國土保育地區用第一種，農業地區用第二種，城鄉發展地區用第三種？

顏教授愛靜：

當時是農委會有這樣的想法，所以才會有特農區的劃設，根據資源特性，像農三有一點變更使用的潛在性，這樣是不是最理想，我覺得還可以討論。回過頭來看國土法草案第二十六條，以發展為導向還叫鄉村區嗎？鄉村區的特色應該是密度比較低的，非以都市或提供發展地區用途土地為主。

李教授永展：

的確是這樣，它這裡是劃設進來再擬定計畫。

林局長旺根：

請問一下，城鄉發展區以後是沿用都市計畫法去操作管制？

陳副組長繼鳴：

未來國土法一旦通過，都市計畫要轉到城鄉計畫，銜接那塊城鄉發展區，當初在協商時是有這樣的共識，可是今天都市計畫的人員沒有出席。

顏教授愛靜：

這好像跟我的想法相反，你講的是都市計畫轉到城鄉計畫，要兼顧鄉的發展。可是我很擔心。

林局長旺根：

鄉村區早期用編訂的，現在劃定了等於是凍結那個狀況，如果都納進來，都市計畫會變得很奇怪，因為有些地方純淨的農地已經不多了，到底所謂的城鄉計畫，是否被大量轉變違規使用後剩下的農地也要進來，最後可能剩下的永久農業區就不多了。

顏教授愛靜：

聽說賴宗裕老師劃出來的農一區只剩幾千公頃。

唐局長明健：

城鄉區到底多大？

王組長安強：

向各位介紹一下，九三年時賴宗裕教授做了這份研究，針對國土三大功能分區之劃設準則作建議，你們也針對每一種次分區來分級，但是我擔心這只是文字，落在圖形上怎麼樣不知道，所以必須靠這十三個研究案來彌補。在這裡面城鄉發展區分成四個，現行都市計畫是城一，城二是鄉村區，城三是開發許可裡面核准的，城四是中間一些已經作工業發展的，將來可能是按照現況的特質，按這些準則去劃，劃出來一定有缺口，到時候再來彌補。這個計畫我們開過九次工作會議，希望可以當作重要參考。黃教授更把次分區細分為五六種，我對這個東西沒有特別 comment，主要強調一點，黃教授的次分區把國家公園打散了，林政委當初認為不要打散，因為國家公園最嚴格，管制目的已經達到了，打散只是為了學理上分得清楚而已，對管制目的未必能夠達到你的目的，所以林政委決定不打散。都市計畫區也是不打散。

李先生子耀：

我們是跟著華老師做新竹縣示範計畫，黃老師的次分區及次次分區，其實都是現行法令已公告的分區，除了研究調查這部分，是黃老師他們自己在補充調查的，其他都是已經都是既存的分區。像國土保育分區，我們可能會分成四到五區，最能還是分為保一、保二、保三等等，保一可能是涵蓋次次分區的一、三、五、七、九等等。至於農業發展區，從農業資源的觀點去做分級有他的必要性，考慮因子也包含鄰近建設或鄰近現有城鄉發展地區的判示，這樣層層做出來的可釋出土地資源呈現零散狀，如果從生態系統來看，有些城市的都市計畫區不應該再擴張。

華教授昌宜：

劃分時一定有重疊的分區，重疊的地方還是要劃出來。

林局長旺根：

剛才王組長提到分成城一至城四，可以想像如果劃出來是什麼樣子，事實上有些不是區，是一個點而已，如果劃了這兩個，是用不同的法令去管制，包括程序和實體，還是怎麼樣？城一我們可以理解依照都市計畫法，其他的怎樣去做？從生態或從整個公共設施系統、道路等等，顯然沒辦法這樣規劃，縱然在很鄉村還是有很多的公共設施系統及生態系統。

顏教授愛靜：

我在想像一個空間，剛才林局長提到，我是想像一定面積以上就弄成一個區，一定面積以下就隱沒在農業發展區裡面，要不然這裡怎麼會訂「達一定面積以上」。

朱科長慶倫：

我覺得老師今天訂這個題目非常好，來談論應有的準則，在我們規劃界來看，這叫操作性定義，我們的看法是這樣，將來在做計畫的時候，可以根據準則，在計畫書裡用文字或圖表現出來，剛才老師提到這個是計畫還是計畫法，按規劃學的角度來看應該叫計畫。這裡講的劃設劃分及變更應有的準則，我從現行制度做一些實質上的建議給老師參考，現行區域計畫法有十種分區、十八種用地，這些定義在施行細則，要做到圖和文字聚結還有段距離，所以要去訂準則，區域計畫書裡面有把分區操作性的準則實際劃出來，比方說，特定農業區有兩種狀況，一是優良農，這非常抽象，看產值嗎？我們會有操作性，可能用地目等值、水田、兩穫或三穫等等。特農裡有個定義是曾經投資過重大農業改善措施，我們認為不是很具體，實施上要更具體，我特別強調，今天的功能分區是要取代十種分區跟十八種用地，國土功能分區就是土地使用分區，剛才老師在爭執到底用資源來劃，還是遷就現實相關法令規定？以目前折衷再折衷的規定來看，名稱看起來有從資源特性去分類，但是實質意義是按現行法令。所以三大功能分區底下劃的次分區，規劃專業應該由子計畫完成，然後老師把它轉換成法律，不過現在委辦是分開的。以前農業教授強調高山農業、中高海拔農業，是否應該優先劃定為國土保育地區，這就是準則，這就是操作性定義。像城鄉發展地區中，城四是預留發展的地區，如果大家有看過這份報告，農業發展地區大概分三類（優良、次優良、已被破壞嚴重的），可是第三種可能很大，不一定能夠放到城鄉發展區，至於三大區要怎麼磨合，我建議可以在這個準則裡面來談。

陳副教授立夫：

這跟我的想法是一樣的，可是另一個問題，所謂國土功能分區劃設與劃分，劃設是三大功能分區之劃設、劃分是次分區的劃分，那所謂的變更有沒有包含到次分區變更，如果可以變的話，為什麼都市計畫又沒有？我個人解讀是只有三大功能分區的變更，次分區的變更可以藉由計畫變更來導出次分區的變更，因為整個計畫裡面，只有開發許可會導致變更，其他部分理論上不該導出變更。所以這個變更真的是可以及於次分區變更嗎？次分區是在哪些條文規範下產生變更？

朱科長慶倫：

國土計畫法第八條講的是功能分區劃設構想，第十一條也有國土功能分區之劃設，劃設應該是透過計畫來變更，這些劃設的準則才跟著變，原先想法是這樣，但是現在訂了個準則在這裡。

陳副教授立夫：

但是開發許可只有功能分區變更，不是次分區變更。

朱科長慶倫：

所以次分區變更恐怕還是要做個計畫。

陳副教授立夫：

做個計畫，但是準則不要去碰觸這個部分。

林教授明鏘：

今天大部分學者專家都談到劃設及劃分標準，只有朱科長談到變更標準，變更在法律上包括劃設跟劃分的變更，是否應該在今天討論出一個共識？剛才有一些老師提出問題，像規劃跟法律怎樣區分，原則要不要法令化，等一下部分請陳老師回答，現在先回答華老師的一個問題。華老師問說法律、政策跟規劃有無先後關係？第一是政策，再來是法律及規劃，但是國內的法律常跟不上規劃，所以規劃先做。國土復育方案就是例子，先規劃國土復育方案，再做成法律復育條例，變成政策跟法律同步進行，法律常碰到比較複雜的立法過程，變成常常政策確定後法令卻跟不上，理論上應該政策確定後法律就形成，規劃界或計畫應該依照法令來做規劃，但是現在變成規劃跑到法律前面去，這樣對不對呢？有他的好處。

唐局長明健：

如果是新創的時候，常要用規劃來模擬，出去以後，法令就出來了，之後規劃就在後頭了。

林教授明鏘：

原則上應該法律先，依法律來規劃才叫做是依法行政。

顏教授愛靜：

像德國空間規劃法一開始只有幾條而已，都是非常大的，後來才比較具體。

林教授明鏘：

很多人以保育的觀點就講的比較簡單，他分成保一、保二等等規定，農業發展地區就分成農一、農二、農三，保一到保二是依照黃書禮老師的附件資料。

唐局長明健：

他只有分兩級，但是兩級恰不恰當？

林教授明鏘：

次分區是保一到保二，農一到農三是顏老師的研究計畫，城鄉發展區是城一到城四，假如按法律文字的話很好寫，為什麼會有這些分區，因為農三、保二、城四有變更最大可能性，所以可能會跳到其他分區去，不同區的管制目的及強度不一樣，剛才華老師說分區是功能性的，應該會重疊，但是法律上一定要涇渭分明，依照區來管制的話，區不能重疊，不能又是保二又是保一，原則是賴宗裕老師城一到城四、楊重信老師的保一到保二、及顏老師的農一到農三，如果這樣劃的話很快，可是裡面的次次分區或用地類別無法劃進現行所有的法令管制區。

唐局長明健：

其實這些保育區、生態區、自然資源保育區等等都不重要，重要的是一級、二級、三級，歸在什麼區的問題。

李教授永展：

黃書禮老師分兩級而已，是否足夠？

唐局長明健：

重要在一、二或一、二、三級之分類，那是以後管制或土地利用的管理。

李先生俊霖：

我們基本上是農業發展區分為三級，不過還要再經確認，次分區是以特性來分，裡面分級才是依照強度。

王組長安強：

重疊的問題始終存在，比方說國土法完了後，森林法沒消失，所以國土法內有設權責管理區，就是會重疊的。

李教授永展：

這是誰主政？如果溫泉法跟國土法競合的話。

王組長安強：

讓目的事業主管機關直接取締查到的為優先，管制項目比較多的，或次分區較大的，大概有這幾個建議。

李先生俊霖：

我們目前在處理這個問題。

唐局長明健：

是兩個二元條款。

陳副教授立夫：

請教李先生。附件第十一頁的地方，水資源保育區列出的法令保護區有水庫集水區，後面括號特定水土保持區，這邊的意涵是指，水庫集水區裡有被劃為特定水土保持區就要進到一級水資源保育區？還是指水庫集水區或主要河川集水區都要進入一級的水資源保育區？

李先生俊霖：

特定水土保持區裡有劃設水庫集水區。

陳副教授立夫：

法律規定是水庫集水區要劃特定水土保持區，不是說特定水土區裡有劃水庫集水區。

李先生俊霖：

但是我們從特定水土保持區的土壤資料裡，我們跟主管機關確認過，裡面有劃設兩塊水庫集水區，目前水庫集水區有兩個單位劃，水保局跟水利署，名詞一樣，但是法律上的規定主管機關是水保局。

陳副教授立夫：

是否真的有劃設？因為根據水土保持法只有對水庫集水區加以定義，就是一條山稜線，可是是否有去劃設一個圈出來？

唐局長明健：

現在水庫集水區都沒有公告，因為它是特定水土保持區裡的一個項目。

朱科長慶倫：

水庫集水區過去有公告，但不是依法公告，是依前台灣省政府的一個施行辦法，有貼出來也有圖，目前水土保持法有規定，特定水土保持區的劃設條件有一項是屬於水庫集水區，但台灣只劃兩處，白河跟烏山頭，因為這個禁止一切開發行為，所以不敢多劃。

李教授永展：

翡翠水庫呢？

朱科長慶倫：

沒有公告。

唐局長明健：

請看附件第十頁，有二級生態資源保育區，比較重要的像野鳥基地或填海溼地，第十一頁也有二級的水質水量保護區，這樣對過來說不定就會晉升到一級，可能很多個二級加起來就會變一級。

李先生俊霖：

這點我們有稍微討論過，如果遇到二級碰二級的時候，目前一級跟二級都是以正面列舉的方式列出許可項目，如果列在二級的重疊了，分級上不一定要提升，只要管制程度符合當初的特性。一級是以維持自然狀態為基礎，二級是能夠相容的一些使用，所以有強度差別在。

林局長旺根：

剛才的城鄉計畫區，如果把甲乙建及鄉村區都納進來，他是怎麼樣編定？國土功能分區就一般人來講，他想像的是大分區，我想不會為了承認現實，所以甲乙建、零星等很遠的地方也是屬於我這個分區。

朱科長慶倫：

這個以前有做過模擬，有兩種作法，一種是圖很難看，一種是圖很好看，但是隱藏在裡面，你剛才講的甲乙建跟鄉村區可能是零星沒有錯，可是零星裡比較集中的可能還是可以劃為都市計畫的一環。

林局長旺根：

剛才說 12% 是都市規劃區，如果由大格局去看國土計畫，大膽地擴張到 20% 作為城鄉發展區，不代表它馬上就變了。其他的就是永久農業地帶，分這三塊之後，一般農跟特農區就不要這樣分了，把它原來的轉成農業區的管制工具，就是沒有納入城鄉計畫法的維持原來非都市土地的方式，這是一種管制性的。

陳副組長繼鳴：

不是既有的甲乙丙建都要轉換，而是有一定規模的聚落。

林局長旺根：

一般不是乙建就是鄉村區。

顏教授愛靜：

理論上來講，甲建是在特定農業區。

朱科長慶倫：

但是他也有集中的。

林局長旺根：

這個時候就不用講甲乙丙建，就是一定規模和面積，到底編定為什麼是承認現況，因為丙建有的是在山坡地或風景區，那是丙建的定義。我覺得，不管各政府部門或法律體系所管有的，或你跟人家已經編定的、已劃定的，要先承認它，承認之後，大家都有規劃發展的理想，當你從法定現實的狀況往我們想要合理化的方向去時，有一個所謂的變更開發機制、包括補償，比方說你希望他更嚴格被管制，可能要等補償機制下來後，才能過渡到那個區，而不是明天醒來分區已經被變掉了。原有合法的工廠既然已劃定，就要先承認它，其他非法的怎麼讓它合法化，有個過程我就承認你。

顏教授愛靜：

剛才講的農一到農三都是考慮平地的農業，沒有考慮坡地農業，高山農業要一下廢掉是不可能的，所以我們其實沒有劃到農四，假設高山農業還要存在的話，農四要劃出來。

林教授明鏘：

請問各位對分區變更有沒有其他意見？台灣這三十年的國土變化很大，法律沒有變更規定的機制，只會變成人民違規使用不斷，量變導致質變，現在國土法有開發許可制，除了這個以外有沒有其他方式，應該使變更機制更容易通過或更為嚴格？

林局長旺根：

我覺得整個國土計畫裡要盡最大的責任，應該是解決開發所需要的用地，尤其是區域性公共設施用地，一個地區的上位計畫如果夠細，應該把區域計畫的比例、區域性公共設施的比例抓出來，現在非都市的變更開發，開發者負擔的公共設施義務太輕，無法負擔開發帶來的成本，我估一下大概是 30%。這 30% 如果捐地就捐給我，如果只有 15%，另外 15% 就是以繳息金的方式，要有這樣的機制。剛才講到潛在發展地區，營建署和內政部應該鼓勵地方政府，就重大開發案附近的地區趕快去擬都市計畫，去指導他的開發許可。

七、主席結論

今天個人初步整理出四個結論與共識，請各位指正。第一點，現存的國土功能分區劃設劃分，必須尊重現狀合法土地所有權人的法律地位、違法者不能受保護；第二點，未來國土功能分區之劃設劃分，要尊重現行法令既有的分區規範內容；第三點，訂定劃設劃分變更作業準則時，應適當區隔法令管制跟規劃操作概念的空間存在，不要規定或管太細，操作概念不要訂在這法規命令裡

面；第四點，關於現行功能分區或未來功能分區變更機制，應注意變更代價要與管制處罰併行不悖，雖然這個不是我們計畫的範圍，不過今天大家討論的很多重點都很寶貴，至於專業部分我們會再回去消化整理一下，盡量朝大家給我們的意見來跟大家學習。

八、散會時間：下午五時

附錄五 第二次學者專家座談會

一、會議日期：民國九十五年一月十四日 下午二時～五時

二、會議地點：台大法學院第四會議室（台北市中正區徐州路 21 號）

三、主持人：台大法律系林明鏘教授、政大地政學系陳立夫副教授

四、出席單位

臺北大學不動產與城鄉環境學系	陳教授明燦
逢甲大學景觀與遊憩研究所	戴教授秀雄
營建署市鄉規劃局國土規劃隊	陳隊長志銘
營建署綜合計畫組	王組長安強、陳副組長繼鳴、朱科長慶倫
內政部地政司	袁小姐世芬
農委會	王小姐玉真
財團法人國土規劃及不動產資訊中心	曾先生義權

五、會議議程

（一）國土功能分區劃設、劃分及變更應有之準則

（二）國土功能分區土地使用管制規則

（三）綜合討論

六、會議摘要

（一）主席致詞

今天非常感謝大家來參加本座談會，今天的議題是要訂定國土法 22 條國土功能分區劃設、劃分及變更作業準則與國土法 38 條，國土功能分區的土地使用分區的管制規則，請大家給予我們一些關於這個計畫的想法，在給各位的資料中，每一個規則都有 3 個問題總共有 6 個問題要請教大家，希望今天結束後大家會對此有所共識。

（二）綜合討論

陳教授立夫：

國土法 38 條裡面同時出現「相容」和「相同」的字眼，因為現在我們要研擬下位的子法，首先要先把上位的概念抓的精準一點，我可以先請教王組長安強，你們在擬定法條的時候，有關「相容」不管主觀也好，客觀也好的概念有什麼想法？

王組長安強：

很多專家學者都給了我們意見，但這些意見有時不容易聚焦。我心中的想法，把這樣國土計畫法的計畫當作延續賴宗裕教授的計畫。

基本上我們現在國土法中將全國分為三個功能分區，雖然有些學者認為三個不夠，有的主張四個、甚至五個分區，但目前我們也不知道是不是比較多就比較好。

我倒是認為請專任助理針對賴宗裕老師的研究計畫抽繹整理成為法條，不管國土分區和次分區有多少，我們可以暫時先把大概的模擬方案訂出來。

第二點，我認為這個架構並沒有那麼複雜，我的架構其實很簡單，第一個就是總則，第二部份就是農業發展地區，第三部份就是城鄉發展地區，第四部份就是國土保育地區，第五部份就是權利救濟的專章，主要規定既有的權益不符合土地使用分區如何處理。

而當中分區的劃設、次分區的劃設以及其準則，其實賴老師已經講過，我們只要整理一下，透過各位的法律專業素養，將其轉換為條文。

第二要回應陳立夫老師的問題，就是何謂「相容」，何謂「相同」，例如農業發展地區，在農業使用的用途，例如種稻，就不用申請。相容的話，在母法的 38 條中，像農業發展地區，有些設施及活動是相容的，比如農產產銷設施，還有一些公用設施，但是公用當然很廣，底下我們要再界定哪些是相容。

陳教授立夫：

我想請問國土法 38 條 2 項，承續第 1 項而來「相同」，非都市使用管規則也是用「相同」，目前的法規用的都是「相同」。

現在我們國土法一下出現「相容」的名詞。是出現在一項三款，是要經過許可的，有幾個要件所構成，你所使用的方式要和國土的分區用途「相容」，要先確定是「相容」才「且有下列情形之一者」才会有下面各目的規定。比如說你提到的農業發展地區的公用設施以及農業產銷設施等，那又是另外一個要件，和相容又不相干，所以我們要把「相容」的概念抓住，相同的東西我們要界定以外，還要找出何者是「相容」的。我們要先規劃相容的細目在裡面，才能給人民許可，因此相容的概念，應該要把它化為具體。

王組長安強：

其實「相同」的概念是抄台北市分區管制規則而來。

戴教授秀雄：

相同和相容其實根本就是不同的概念。相同是指使用的用途和土地分區完全相同，相容是指雖然和我只是的用途並不相同，但是仍在政府可以允許的大方向範圍之內就叫「相容」，涉及到對財產權的侵害程度其實不同。

現在我們的管制只有「相同」土地使用規定你能用什麼你只能這樣用，現在我們的國土法草案加上了「相容」某種程度也是一種進步，所謂容許使用，農業用地可以在上面做戰備道路嗎？我覺得林老師他們在做這個計畫的時候，因為有些基本的名詞概念先前的人沒有界定，所以他們很想釐清這些概念。

所謂相容，就是你使用的方式和我的規定沒有差很多，我就不管太多。反過來說若是相同的概念，有些使用方式就是例外許可，像非都市土地使用管理規則的附表一，上次我已經印了 60 多頁，但是基本上都市土地和非都市土地的管制是不一樣的，基本上都市計畫法是採用負面表列，而我認為正面表列比較接近相同的概念；負面表列比較接近相容的概念。

我想這個地方類似的構想的問題其實不只有一個地方，以我目前看到的草案，大部分希望套用既有的土地管制系統，像我處理過一個都市計畫的案子，居民已經超過六百戶，在東勢鎮，都沒有都市計畫。這地方現有作法，即使以後被畫為城鄉發展地區，以後一定會用農村社區土地重劃的方式，這有沒有值得檢討的地方？我覺得是很值得檢討的。

目前台灣這種情況相當普遍，鄉村區人口高度聚集，但是卻沒有都市計畫的情況希望今天藉由主管機關的在場，可以提醒這一個問題，所以我建議「相同」和「相容」的處理方式，未來也可能可以考慮採用都市計畫法的負面表列的方式處理。這是我想可以提供大家作思考的地方，謝謝。

林教授明鏘：

謝謝戴教授的意見，請問朱科長有沒有意見。

朱科長慶倫：

我簡單介紹一下相同和相容的概念來源，當初如果有參加草案草擬的朋友可能記得，我們當初有做一個國土功能分區的模擬，為什麼非都市土地使用管制規則的附表會有六十幾張？因為非都市管制規則下面有項目，項目下又有細目，變成本來應該要有都市計畫的地區，卻用容許使用的方式去將就，現實的狀況是這樣，所以當時國土計畫法立法的時候，考慮目前非都市土地使用管制的這種方式，應該要把它單純化。

我們知道都市計畫是城鄉發展地區的一種，所以城鄉發展地區大部分是歸都市計畫法來管。現在的非都市土地又有國家公園會劃出來歸國家公園法來管，所以剩下其他土地的管制規則，應該要是嚴格的，例如國土保育地區就應該要嚴守保育的目標，因為訂這個管制規則既然要從嚴，就會有容許使用和開發許可，容許使用又分為一些事項完全的禁止，另外一種情況才是可以容許使用，什麼情況下可以容許使用？一種是使用方法都是我所指定，另外一種就是附條件的，例如在一定規模底下，又是必要之惡，不放在這裡不行，例如農業的產銷設施。就讓它在既有的地區存在。

比較大規模的屬於開發許可的層次，所以我們原先的想法是這樣，就是說甚至連附條件的容許使用，就是「相容」的部份，以目前的觀點來看，都是相對嚴格的。

另外一章，就是權利保障的部份。就是過去可以容許的，現在新的國土計畫法不容許要怎麼辦？根據我們過去討論的結果，若是你的權利已經實現了，比如說過去政府已經把你劃設為建築用地了，那麼就要百分之百保障，但是你的權利還沒有完全實現，比如說，現在農業發展地區，我可能會禁止他興建農舍，那就跟現在的農舍管理條例有所抵觸，這個我們就沒有保障。也就是說，必須要經過申請或用地變更的，那部份就無法保障。不過農舍那一部份，現在還是受到農發條例的管制，也就是說，如果要有比較好的配套措施，可能要修農發條例，才能達到目的。

林教授明鏘：

現在請陳明燦教授發言。

陳教授明燦：

剛剛談到的相容性議題，以目前國土計畫的分區來看，農牧用地下面會有容許使用項目以及使用細目，比如說農地上面可以蓋農舍，這是容許使用項目，這些都是屬於有相容性的，這樣一直談下來，國土法 38 條第 2 項授權要定一個禁止使用性質、用途、規模、項目……等的使用規則，這個辦法是不不是類似非都市土地使用管制規則？非都市土地的管制就用這個使用規則來取代？另外，回應剛剛的問題，就是相同和相容的差別，我的想法相容的範圍比較大，我想問的是，相容和相同的界線在哪裡，是用一定規模來區分嗎？即使是認定這種用途是「相容」的，但是一定的外部成本還是存在，只是積累性小於一定值，這樣才算相容，不需要走開發許可制。

我要提出的另外一個問題是，例如在國土保育地區，本來應該針對保育嚴格管制，但現在可能會有重疊分區的情況，要如何處理？現行重疊分區的情形這麼嚴重，是不是要在子法當中好好處理。這部份是不是應該要有一個專章來處理？相容的判斷應該是外部成本到達一定程度，但我們應該要透過子法，把三大功能分區下的次分區重新做一個劃分。

比如說像我們剛剛提到的農業設施，現在的分區當中，特定農業區，例如嘉南平原，現在都市千瘡百孔，找不到一個地方沒有農舍、沒有農業設施了，在子法當中是不是要處理這些現實上的問題，實際上的問題已經和我們的想像有些很大的 gap 了。我們是不是先討論這些問題之後，其他的問題也許問題就不大了。

林教授明鏘：

謝謝陳教授，現在是不是請陳組長根據這些議題再提供我們一些意見？

陳副組長繼鳴：

開發許可是變更分區的開發許可，反正只要面積大於一定數量的土地，都應該要走開發許可。開發許可的目的有一個就是要變更現在的分區。

王組長安強：

變更這個字眼，國土計畫法的變更這邊講的是不是計畫裡分區調整的一個機制？前面談的變更應該不是用開發許可的方式而是用計畫的通盤檢討來調整去調整三大功能分區裡面的次分區，這樣就可以避開一直產生的疑義。

相容的意義比較像行政機關有裁量權，這樣又有點像非都市計畫土地管制規則裡面的規定。這樣架構上雖然取了一個新的名稱，但內涵都還是舊的。

陳教授明燦：

所以分區是用開發許可去變更，現在國防分區應該劃在三大功能分區的哪一部份要如何處理？

戴教授秀雄：

雖然骨肉比較像地政司所制定的非都市土地使用管制規則，相同的這部份會跑出一個問題，對於規劃人員來說，計畫卻沒有效力等於我們的計畫都是無牙的老虎，姑且不論營建署之下的計畫系統如何規劃，我覺得如果這樣對計畫是一個損傷。

如果從另外一個角度來講，若計畫有重大的變更，我想應該要回到計畫修正的體系。

國土保育區我比較在意的是劃設的準則，雖然準則裡面應該比較多都是不確定的法律概念。比如說台灣真的已有做生物多樣性的地區到底有多少，作一次要多久時間，真的要討論。

我認為母法可以用不確定法律概念，但是子法要怎麼辦？目前台灣幾乎沒有這一方面的資料庫。

陳教授立夫：

如果站在營建署的立場，是不是真的可以接受把國土計畫法草案的規定，第 4 條國土保育地區的規畫規定，以及 21 條什麼叫做國土保育區，已經有確保國防安全的字眼，如果我們拘泥於法的解釋國防地區會變成，像台北市一定是城鄉發展地區，但總有一些軍事設施，所以在這個城鄉發展地區中就會有國土保育地區，會有這樣的情況。所以，我們是要選擇，凡國防區就一律拿掉，還是要考慮區位等等因素，而做不同的衡量，所以這裡上位原則會影響到我們怎麼解釋下位的概念。

王小姐玉真：

這個計畫我覺得很單純就把賴老師的研究計畫包裝為法律條文，但是我覺得說，從剛剛談到現在，有點把問題發散的太大 我不知道是不是還要考慮其他老師的研究報告，就以農業分區來說好，農委會已經委託了許多學者做出功能分區以及次分區的研究，雖然前置作業我並沒有討論，但我想今天是不是要把這個計畫做一個結案？

林教授明鏘：

這個問題的複雜化使得國土計畫法看起來問題滿多的，但是我想我們提出問題點，不一定可以找出答案，希望大家可以提供更多的意見使我們能夠在訂定子法的時候有更完整的準備。

朱科長慶倫：

國防設施這部份，坦白講，以目前的現狀來講，是屬於點狀的設施，我的前提是，假設這個東西國防設施都要拿掉的話，在國土三大功能分區裏面，可以畫公共設施以及公園學校用地的保留區，有些情況之下有些設施試點狀或是線狀的，可以把國防設施畫為這一類，就像高速公路一樣。我認為把它拿掉也是無妨。

袁小姐世芬：

這樣是還在分區裡面嗎？

朱科長慶倫：

是的，是還在分區裡面的一個點而已。

陳教授立夫：

原先我是認為公共設施就是公眾使用，沒有把它想成機關設施或是國防用地，不過我覺得朱科長這樣建議也無妨。

袁小姐世芬：

國土法 38 條也有一個國防設施，這又要怎麼解釋呢？

本研究計畫有 3 個重點，包括擬訂國土法施行細則、三大功能分區之劃設準則及其管制規則之擬訂，我們在第一次的會議上已經討論過前 2 個重點，今天的重點應該是管制規則的訂定原則。就現行區域計畫非都市土地使用管制，可分為容許使用與變更編定兩大部分，變更編定又可區分為大面積的變更（開發許可），與小面積的變更。從國土法草案看來，小面積的土地變更應該是不存在了。依國土法草案第 38 條的觀之，原則上區分為禁止使用、容許使用。禁止是什麼都不能做，容許使用又可分為逕為容許使用（不需要經過核准）和另外一個部分是需經核准。依其條文意旨又可細分為相同且相容（相同）；不相同但相容（相容）；不相同又不相容（禁止）等 3 種情形。

上述容許使用有很多的條件：使用、性質、用途、項目，難道這些不一樣嗎？我個人覺得沒有什麼差，唯一有差的大概只有規模。再者，「相同」還要有規模限制嗎？例如在農地上耕作，如果在一定規模以上，是否還要申請容許使用，而不能逕為容許使用嗎？這是我比較百思不解的。就現行非都市土地使用管制規則附表一規定，很少有規模的限制。

國土法 38 條不只有國土法的管制規則，還有權利保障的規定也要訂定管制規則（第 41 條第 3 項規定）。

陳教授明燦：

一定規模以上比如說加工廠、農舍、農業設施、採取土石，多少對土地的使用都有影響。

袁小姐世芬：

如果可能的話，可以釐清「相同」和「相容」的界線在哪裡？三大功能分區雖然可以興闢一定規模以下之公共設施，但應考量與其功能分區之性質，因此，該公共設施之項目似不宜相同，勢必要將「相容」的概念將其融合，而要把這些概念落實在規範當中，的確滿困難。

另外一個是權利保障的部份（國土法草案 41 條），之前通過的許可，程序要採用新制還是舊制？

陳教授立夫：

都市計畫法廢除、區域計畫法廢除之後，而把非都市土地計畫管理使用規則用包裹的方式復活。

王組長安強：

比如說農牧用地，你如果新法訂了以後，已經通過了的可以繼續，但還沒有通過的不見得以後可以做

袁小姐世芬：

不是只有容積率、建蔽率可以建築，現在沒有容積率、建蔽率之土地，照樣可以建築啊！有新的國土法的管制，還有復活的舊管制，針對權利尚未實現的部分（得建築還未建築），係要依舊制還是新制，還是意謂新、舊制兩套併行？

戴教授秀雄：

這就是我今天一直想說的，我覺得國土計畫法的立法概念很不清楚，這是立法論的問題，國土法有一些問題是結構性的。例如現在非都市計畫管制的地區，新法通過之後進一步的管制要不要有過渡的條款？從這角度來講，如果有可能檢討一下什麼是結構性的弱點是有可能解決，但現在似乎也來不及討論這些。

陳教授立夫：

可以建築不只有甲乙丙丁四種而已，十八種用地都可能有

袁小姐世芬：

依國土法法 51 條規定，直轄市、縣（市）國土計畫均公告實施後，區域計畫法不再適用，因此，權利尚未實現的部分（得建築還未建築），仍得依舊法（區域計畫法所訂之管制規則）准許建築的話，其管制機制為何？經過大家的討論之後好像還有一些問題。

戴教授秀雄：

像生態敏感區，現在已經有些在國家公園裡面，很明顯生態保育區不是要國家公園化，不然就不會特別把國家公園分出來，那未來生態保育區的規制要如何訂定，值得探討。

第二點，農業發展區和城鄉發展區必定會以轉換的可能，這個變更是不是要回到第 22 條的性質，比較有計畫的問題，比較不是開發許可的方式，我不知道目前草案的內容有有沒有到這個部份，是不是把農業發展地區用開發許可變過來的這一個情況，其實馬上回歸的計畫的層次。這是初步的想法。

陳教授立夫：

我個人的解讀 22 條第 3 項是計畫的變更，而非開發許可的變更，但是無論如何都要做這樣的解讀是因為 28 條的存在。

林教授明鏘：

現在大家好像有第一點共識出來了，就是 22 條第 3 項是次分區的變更，並不涉及三大功能分區的。

陳教授明燦：

請問一下現在要改變三大功能分區的方式有哪些？

王組長安強：

我認為要把三大功能分區變更只有兩條路可以走，走開發許可，或者用計畫變更通盤檢討的方式，再用都市計劃在該處訂一個計畫。

陳副組長繼鳴：

凡涉及計畫變更，我們現在的開發許可制，沒有民眾部分的參與，現在應該採用計畫導向型的參與，這個論述在目前我們法的範圍是沒有的。

戴教授秀雄：

如果有人要申請開發許可，那是他私人的事，然後其他人都沒有辦法參與，所以我覺得用計畫的方式比較妥當，可以讓相關的民眾都有參與的機會。但這當然涉及我們長久以來行政文化的問題，現在普遍公聽會和聽證都不發達，但如果回到計畫來處理，事前的程序對人民較有保障，行政機關的決策也比較有民意的背書。而且不需要兩套系統，一套就可以了。

林教授明鏘：

在此我們又可以得出一個結論，國土計畫法中變更分區採開發許可制與計畫變更的兩套制度，在法理上容有疑義。

戴教授秀雄：

其實規劃的理論在這裡滿分歧的，這應該是學都計的人的專業。現在的土地使用沒有反映出來分區規劃。我曾經在發表文章時提到，如果今天有一個人他的土地被分到國土保育地區，那麼土地利用的限制很大，受到的影響很大，可能可以把它界定為一般處分，但還是有爭議，可能會造成目前行政訴訟的制度無法支援，國土法不但沒有處理到，但是連都計法都沒有提到。

林教授明鏘：

大家可以在對我們提出的 38 條與 22 條的議題多做指教，上次我們對這個問題已經有討論，今天可以更進一步的討論，例如不相干的鄰居可不可以針對隔壁的開發許可提起撤銷之訴？鄰人訴訟在建築法上是可以的。所以我們接下來討論的問題第一個是功能分區的劃分，管制的強度到哪裡，第二個問題是次分區內的土地使用管理的內容與強度為何，第三個可不可以借用非都市使用管制規則的內容，非都市使用管制規則有一個附表，可不可以國土計畫法的非都市土地使用管制規則借用它的附表，碰到的一個問題就是說我們可不可以國土計畫法的管制規則當中訂定建蔽率與容積率的問題？第二個問題是如果不設置建蔽率或容積率的規定的話，容許使用項目是正面表列好還是負面表列好？非都市計畫管制規則是正面表列這樣讓我們想到負面表列比較具有彈性，但是正面表列的管制強度比較強，例如以前牙醫診所一定要設在商業區，但是現在都可以，所以一直修改正面表列，會不會有因人設事，因地制宜的質疑？

陳教授立夫：

我個人的看法，因為法條文字已經用了「相同」所以一定是正面表列，沒有負面表列的餘地。會有這樣的問題，可能反而這一部份沒有什麼爭議，當然另外一個我要說明的，條文裡面有「禁止使用」，哪一些東西不能使用，好像應該要有禁止的項目在裡面，如果是採正面表列，沒有列出來的就是禁止的項目，條文中「禁止使用」這樣解釋就沒有疑義了，從用途去思考就沒有問題。

戴教授秀雄：

國土三大功能分區，國土保育地區容許哪些設施，應該要立一個表，另外農業發展地區，容許哪些設施，也要立一個表，一定是這樣做，因為是說有相容的土地使用，我想我是贊同陳立夫老師所說的，因為條文已經訂好了，可能就沒有考慮正面表列或負面表列的餘地。

規劃法律是規劃人員實現理想的工具，所以盡量不要綁手綁腳。

還有剛剛林老師問到，土地使用管制的強度問題，因為我們一般在談的土地使用管制強度的問題通常指的是建蔽率容積率的問題。

朱科長慶倫：

國土功能分區的容許使用，國土保育地區、農業地區再加上城鄉發展地區，還有一種是政府要預留作為城鄉發展 長久來講城鄉發展地區都要納入都市計畫，所以我們的管制規則現在是採正面表列，原因是因為國土保育地區和農業發展地區基本上使用是限縮的，在既有的使用上去容許它，所以是正面表列，台北市是正面表列，是最嚴格的，高雄市正負面都有，台灣省的話以負面為多，是最寬鬆的，我認為如採嚴格管制，宜採正面表列。另外就是老師講到管制強度的問題國土計畫法不管都市計畫法以及國家公園，只管全國土地的 80%，不管如何，既然是分開管，但我們還是希望將來土地使用的管制可以接軌，目前非都市計畫的管制，只有建蔽率和容積率，也沒有高度，都市計畫的話，以我們過去的建議，要有授權規定，應有高度、寬度等等規定。這樣的話，管制將來應該是一元化的，將來把都市計畫和非都市計畫管制的語彙應該要一樣的，再把強度拉到合理的程度。所以我覺得強度包括防火巷要留多少。

陳教授立夫：

現在非都市土地使用管制也有強度的管制，現在現在目前非都市使用管制的規定，是由 15 條之下空白授權的產物，可是現在 38 裡面基於授權明確，能不能管「強度」很有問題，等於將來在這一塊，土地使用的管制的範圍將會比現行的範圍更小，這我們要考量的地方。

另外還有一個，我們現在使用的核准程序，現在 38 條第 1 項第 2 款的地方，因為未來在非都市土地裡面牽涉到農業的管制地區，未來我們的非都市土地使用管制規則會不見了，以農業發展條例來看，哪些需要你們同意的？農發條例 8 條之 1 那個地方是不是只能管到部份，其他的用途使用呢？

王小姐玉真：

就回歸到管制規則規範

陳教授立夫：

農委會針對這三款要容許使用，你們要不要有表示意見的機制？

袁小姐世芬：

這就是我剛剛一直強調的權利保障部份，舊的管制機制，和新的是一樣的，那麼在立法技巧上，應如何規範？

另外在這個地方「相同」為什麼還要有規模的限制？

朱科長慶倫：

就依現在有層次的不同，某種程度可以讓他可以做，但是到一定規模就要許可，我種植一個農作比如說五公頃就不應該要許可，相同的使用方式就不應該還要許可。

陳副組長繼鳴：

農委會是不是應該在這個地方在做規範，相同的使用，但是如果數量大的話，比如說養雞 500 隻和 50,000 隻，產生的外部效果就出來了，農業雖然看起來天然，可是還是人工的，肥料的使用也是需要管制。

陳教授立夫：

畜牧是一個項目，範圍大小以及對周邊的影響依其規模大小則有不確定的影響。

戴教授秀雄：

比如說火耕可能是一個開發行為，但是不是個設施，因為有很多法規其實針對設施，不是針對開發行為，國土法應該要對開發行為有所規範。

袁小姐世芬：

原則上同意養雞或畜牧設施應視其規模給予許可。

戴教授秀雄：

市場機制是很流動、隨機的，但是我們考量的是空間，但是可能會有一個問題，平常可能不會想到，就是我們希望某一種產業今天只在某一種 size 裡面使用，所以管制和產業發展可能是相抗衡的。所以我們說產業的控制，市場的機制是不合適的，還有總量管制的問題，規畫單位重視的是空間的問題，我也贊成有些東西的確要回到產業機制，但是有些沒有辦法。

陳教授立夫：

請問一下現在非都市使用管制的強度，像其他的用地主管機關有沒有規定？

袁小姐世芬：

經濟部對於礦業用地、鹽業用地定有建蔽率及容積率，至農業用地部分，現行則以基層面積、高度等作為管制。

林教授明鏘：

最後一個問題請問大家，依照現在的非都市使用管制條例第五條有「非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。」的規定，這個要不要在我們的細則當中訂定？現行管制的方式有沒有需要改變的地方？是不是需要設一個「國土警察大隊」？現在農委會有沒有相關的規定？

王小姐玉真：

我有一個想法，像這種稽查的工作可以委託民間處理，效果會比較好，基層真的承擔滿大的壓力。

七、主席結論

今天我們的討論可以得出以下的結論：

- (一) 國土計畫法 22 條第 3 項規定，僅只於計畫的變更而非開發許可的變更。但容許使用的項目可能會包括在變更的項目之內。
- (二) 國土法草案 38 條第 1 項「相同」與「相容」可能會有上下位不同層次的概念，依不同的情形會有不同的管制。
- (三) 38 條第 2 項禁止使用應該用正面表列，不應用負面表列，因為負面表列容易造成管制的漏洞。
- (四) 38 條第 2 項的「規模」應不應成為管制標準——今天還沒有共識，不過大家都認為應斟酌限制的範圍和設施項目。
- (五) 把國防地區完全抽離國土保育地區好不好？需不需要有特殊的分區？
- (六) 41 條第 2 項有權利保障，和 38 條會造成管制體系的混亂，所以應該要有過渡條款，為免規劃的理念遷就現狀，避免管制的本意落空。
- (七) 目前國內國土保育地區編定的 database 的缺乏，設立標準有相當困難性。
- (八) 三大功能分區的變更，現在採取兩套體系，分別是「開發許可變更」跟「計畫變更」，但是程序和標準在立法政策上容有疑義。雙軌制如果保留的必要，通盤檢討應該要落實。各部門計畫在區域計畫法廢除之後應該要檢討重疊計畫的問題
- (九) 申請許可使用的機關應該是計畫主管機關而不是分散在各機關，以加重主管機關的權責。

八、散會時間：下午五時

參考書目

中文部份

1. 王泓鑫。1999。《山坡地集合住宅社區開發管制之研究－由林肯大郡事件談起》。台北市：國立台灣大學法律研究所碩士論文。
2. _____。2004。「國土規劃法制之研究－以內政部國土計畫法草案為中心」。《世新法學》。1，頁 243-282。
3. 吳庚。2005。《行政法之理論與實用》。台北：作者自版。
4. 林明鏘。2002。《法治國家原則與國土規劃法制－評大法官釋字第 406、444、449 及 513 號解釋（憲法解釋之理論與實務第三輯下冊）》。台北市：中央研究院中山人文社會科學研究所出版。
5. _____。2000。「農地釋出之規劃與永續發展」，《月旦法學》。58，頁 47-56。
6. _____。1996。《論環境規劃法制（馬漢寶教授七秩榮慶論文集）》。台北市：思上書屋。
7. 林峰田。2005。《國土規劃作業辦理計畫-子計畫 12 建立國土規劃基本分析圖表之標準作業程序》。台北市：內政部營建署市鄉局。
8. 陳立夫。1997。「日本國土開發計畫之體系」，《人與地》。158/159，頁 27-35。
9. _____。2004。《國土計畫法草案之評析－以土地使用管制規之問題為中心》。發表於第四屆行政法實務與理論暨大量解雇勞工法制學術研討會。台北市：台大公法中心。
10. 陳明燦。2005。「我國國土規劃法上自然保護之法制分析－兼評國土計畫法草案」，《台北大學法學論叢》。56，頁 111-142。
11. _____。2000。「我國農地之使用管制；國土規劃法制之觀點」，《月旦法學》。58，頁 68-88。
12. _____。1993。「論德國農地政策與國土規劃」，《經社法制論叢》。12，頁 231-274。
13. 陳敏。2004。《行政法總論》。台北市：作者自版。
14. 華昌宜。2005。《國土規劃前置作業辦理計畫-子計畫 13 直轄市、縣市國土計畫示範計畫期中報告》。台北市：內政部營建署市鄉規劃局。
15. 黃書禮。2005。《國土規劃前置作業辦理計畫-子計畫 10 國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃期中報告》。台北市：內政部營建署市鄉規劃局。

16. 黃錦堂。1999。「國土規劃法制問題初探」，政策月刊。53，頁 9-12。
17. 葉俊榮。行政命令。收於行政法 2000。翁岳生主編。2000 年，頁 447-537。
台北市：作者群自版。
18. 賴宗裕、陳立夫。2004。建立國土再造之土地使用管制機制。台北市：內政部營建署。
19. _____。2005。國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合。台北市：內政部營建署。
20. 顏愛靜、賴宗裕、陳立夫。2004。新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之研究。台北市：行政院農業委員會。

外文部份

1. Battis.1992.*Ulrich Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht*,3.Auflage. Kohlhammer.
2. Battis/Krautzberger/Löhr.1996.*BauGB* ,5.Auflage.C.H. Beck : München.
3. Bielenberg/Walter.1990.*Die Besonderheiten des Städtebaurechts nach dem Einigungs-vertrag im Gebiet der neuen Länder* ° DVBI ,S.1314ff.
4. Bielenberg/Krautzberger/Söfker.1993.*Baugesetzbuch*,Jehlm-Rehm-Verlag,4.Auflage.
5. Bielenberg/Runkel/Spannowsky.2005.*Raumordnungs-und-Landes-Planungsrecht des Bundes und der Länder*.
6. Brohm. 2002.*Öffentliches Baurecht*,3Auflage.
7. Dieterich,Hartmut. 1996.*Baulandumlegung*,3Auflage. C.H.Beck.
8. Erbguth/Schoeneberg.1992.*Raumordnungs-und Landes Planungsrecht* , 2Auflage.
9. Ernst/Einkahn/Bielenberg , Mai .1995.*BauGB III*,Stand:1.
10. Finkelnburg / Ortloff. 1998. *Öffentliches Baurecht*,Band I , 5 .Auflage. C.H.Beck.
11. Frotscher,1994. *Werner Wirtschaftsverfassungs-und Wirtschaftsverwaltungsrecht*,2 Aufl.
12. Grabis/Kauther/Rabe/Steinfurt.1992.*Bau-und,Planungsrecht*,Kohlhammer,3.Auflage.
13. Hoppe/Bönker/Grotefels.2004.*ÖffentlichesBaurecht*,3.Auflage.VerlagC.H.Beck : München.
14. Hoppe/Grotefels. 1995.*Öffentliches Baurecht*, 1. Auflage. C.H.Beck.
15. Koch/hendler . 2004. *Baurecht , Raumordnungs-und Landes plannungsrecht* ,4 Auflage.
16. König/Roeser/Stock. 2003.*Baunutzungsverordnung*.Verlag C.H.Beck : München.
17. Krebs,Walter,Baurecht. 2005.in:Schmidt-Aßmann,*BesVerwR*.13.Auflage,S.299ff.
18. Lenz/Heinz,*Öffentliches Baurecht* . 1996.*RWS Verlag*,3.Auflage.
19. Mampel.1992.*Dietmar Erhebung von Ausgleichsbeträgen nach dem Baugesetzbuch*,DÖV.

20. Ritter,Ernst-Hasso. 1996.*Bauordnungsrecht in der Deregulierung*,DVBI,S.542ff.
21. Schmidt-Aßmann. 1986. *Aufgaben,Rechtsscharakter und Entwicklungstendenzen des Raumordnungsverfahren*,VBIBW,S.50ff.
22. _____.1996.*Eberhard,Studien zum Recht der städtebaulichen Umlegung*,Duncker & Humblot,1.Auflage.
23. Schmidt-Aßmann, Eberhard.1995.*Planung und Plankontrolle*,in FS.für Otto Schlichter,S.3 bis 25.
24. Schrödter. 1992. (Hrsg.)*Baugesetzbuch Kommentar*,5.Aufl. Steiner, Baurecht,3 Auflage.2001.
25. Werner/Pastor/Müller. 2000.*Baurecht von A-Z*, 7.Auflage. C.H. Beck.
26. Wollny. 1993. *Erhard Erhebung von Ausgleichsbeträgen für sanierungsbedingte Bodenwertsteigerungen nach §154 BauGB*,DÖV.
27. Zweigert/Kötz. 1996.*Einführung in die Rechtsvergleichung* , 3.Aufl.
28. 土地法制研究会。1999。土地利用計画の公共性。東京：信山社。
29. 下河辺淳。1996。戦後国土計画への証言。東京：日本経済評論社。
30. 久保茂樹。2004。土地利用計画のシステムと法的性質。東京：有斐閣。
31. 大浜啓吉。2002。都市と土地政策。東京：早稲田大学出版部。
32. 小早川光郎。2000。分権改革と地域空間管理。東京：ぎょうせい。
33. 小高剛。1984。行政法各論。東京：有斐閣。
34. 五十嵐敬喜。1987。都市法。東京：ぎょうせい。
35. _____.1991。土地改革のプログラム——都市への権利。東京：日本評論社。
36. 仁瓶五郎。2002。農地売買・転用の法律。東京：学陽書房。
37. 日本都市計画家協会。2003。都市・農村の新しい土地利用戦略。京都：学芸出版社。
38. 水口俊典。1997。土地利用計画とまちづくり。京都：学芸出版社。
39. 北村貞太郎。2003。土地利用計画と市町村条例。東京：農林統計協会。
40. 本間義人。1993。国土計画の思想。東京：日本経済評論社。
41. 成田頼明。1989。土地政策と法。東京：弘文堂。
42. 西谷剛。1971。計画行政の課題と展望——計画行政と法律。東京：第一法規出版社。

43. 長谷部俊治。2005。地域整備の転換期——国土・都市・地域の政策の方向。東京：大成出版社。
44. 阿部泰隆。1989。国土開発と環境保全。東京：日本評論社。
45. 建設省都市局都市計画課。1991。都市計画法の運用。東京：ぎょうせい。
46. 原田純孝。2001。日本の都市法Ⅰ——構造と展開。東京：東京大学出版会。
47. _____。2001。日本の都市法Ⅱ——諸相と動態。東京：東京大学出版会。
48. 宮田三郎。1984。行政計画法。東京：ぎょうせい。
49. 高見沢実。2006。都市計画の理論——系譜と課題。京都：学芸出版社。
50. 須田政勝。2004。概説土地法。東京：明石書店。
51. 農業振興地域制度研究会。2001。農業振興地域の整備に関する法律の解説。東京：大成出版社。
52. 藤田宙靖。1978。国土総合開発法と国土利用計画法の相互関係。東京：青林書院。
53. 国土の未来研究会、森地茂。2005。国土の未来。東京：日本経済新聞社。。
54. 国土行政研究会。1985。国土。東京：ぎょうせい。
55. 国土庁土地局土地利用調整課。2002。土地利用基本計画実務要覧。東京：ぎょうせい。
56. 坂和章平等人。1996。まちづくり法実務体系。東京：新日本法規。
57. 塩野宏。1976。国土開発。東京：筑摩書房。
58. 関谷俊作。2002。日本の農地制度。東京：農政調査会。