

102年度我國合理土地使用分區管制 與使用管理制度之研究

委託單位：國家發展委員會

(前行政院經濟建設委員會)

研究單位：國立政治大學

(本報告內容純係研究單位觀點，不代表國家發展委員會意見)

中 華 民 國 一 〇 三 年 七 月

我國合理土地使用分區管制 與使用管理制度之研究

委託單位：國家發展委員會
(前行政院經濟建設委員會)

研究單位：國立政治大學

計畫主持人：賴宗裕

協同主持人：陳立夫、詹士樑、徐國城

研究員：鄭安廷、簡文彥

專任研究助理：薛麗綺

兼任研究助理：蘇偉強、許巍瀚、劉浩學
、林竑廷、胡語真

中 華 民 國 一 〇 三 年 七 月

摘要

壹、中文摘要

我國土地資源有限，為因應全球化的市場經濟發展，避免於經濟競爭上遭邊緣化，如何形塑產業合理之發展空間，以吸引全球化企業前來投資設廠，並促進台商回流，甚為重要。再者，為因應經濟全球化趨勢，以及營造產業適宜發展環境，在滿足不斷成長的生活與經濟空間需求之際，同時兼顧環境保護與社會公義，建立合理之都市計畫土地使用管制制度，亦為政府應致力達成之政策目標。另，就我國違規土地使用之管理而言，我國都市土地因人口與產業活動眾多，常發生商業使用侵入住宅區、工業區，或工業區、商業區興建住宅等違規使用，不僅與周邊土地使用不相容，亦影響公共環境與安全；非都市土地則以違規工廠、違規宗教建築、八大行業及非法旅館、民宿為多，尤其違規工廠常利用地價較為低廉之農牧用地，進行違法使用，嚴重破壞環境資源。換言之，我國土地違規使用問題已對自然、人文、生活環境及土地資源等帶來負面衝擊，應即檢討現行土地使用管理制度。

緣此，為促使我國土地使用分區管制與使用管理制度更加合理，本研究爰分為兩大子題進行研討。子題一藉由探討國內外土地使用分區管制制度之現況，包括美國彈性土地使用管制之作法與國內引進彈性管制之情形，並進一步分析我國都市土地使用分區管制因應產業發展需求之課題，最終提出建立合理都市計畫土地使用分區管制制度於政策面、制度面及法令面之改進建議，以引導突破現有管制方式之僵固，使其得因應全球化及區域產業結構轉型之脈動，並維護生活環境品質及社會公平正義。

另者，子題二透過蒐集美國、英國與香港違規使用管理之相關作法，分析可借鏡之處，再探討國內違規土地使用管理之現況及其於指導面、規畫面、管制面與組織面之課題，同時對各直轄市、縣（市）政府承辦機關進行問卷調查，從而提出建立有效違規土地使用管理制度於政策面、制度面及法令面之改進建議，以落實對既有違規使用案件之管理，預防違規使用行為產生，並作為中央部會及地方政府檢討相關法令與計畫之重要參據。

關鍵詞：彈性土地使用分區管制、違規土地使用管理、浮動分區

貳、英文摘要

The land resource of Taiwan is limited. It's been an important issue to attract global companies and promote the reflux of Taiwanese in terms of providing a sound environment of investment. Moreover, in response to the trend of economic globalization and the need to create a suitable environment for the development of the industry, the government should strive to establish a reasonable urban zoning system in the consideration of environmental protection and social justice. In addition, because of the large population and industrial activities in urban area, it is observable of the illegal uses among different zones that not only influence the compatibility with the surrounding land use, but also affect public environment and safety. For non-urban area, there are many illegal land uses as well, such as illegal factories, religious buildings and hostels. In particular, since illegal factories often use relatively low cost agricultural land, the environmental resources are severely damaged. In other words, the issue of illegal land use has caused damage to the natural, cultural environment and land resources. Therefore, it is critical for the government to review the existing land use management system.

Based on the above, this study will cover two folds of discussion in order to improve the zoning and land use management system. The first one focuses on urban land use zoning system in which the status of domestic and international zoning system are discussed, including flexible zoning used in the United States and Taiwan. By analyzing the issues of urban zoning institution in response to the needs of industrial development, this study proposes suggestions for the urban zoning system from policy, executive, and decretive viewpoints, which attempt to improve the institution to adapt to the pulsation of globalization and the regional industrial restructuring, and to maintain the quality of living environment and social justice, in terms of breaking through the rigidity of existing institution.

In addition, the second one focuses on illegal land use management issue. By integrating the work of collecting related international practices from the United States, United Kingdom, and Hong Kong, analyzing domestic issues of illegal land use management from policy, land use planning and control, and organizational aspect, and

conducting a questionnaire survey to each municipality and county (city) government, this study proposes suggestions for the illegal land use management from policy, executive, and decretive level which attempt to implement the management of existing illegal land use cases, and to prevent the illegal land use behavior. Additionally, the suggestions proposed in this study can be used as an important consultation while central ministries and local governments need to review the relevant acts and plans.

Keywords: flexible zoning, illegal land use management, floating zoning

目 錄

第一章 緒論	1-1
第一節 計畫緣起與目的	1-1
第二節 研究範圍與內容	1-4
第三節 研究方法與流程	1-6
第二章 國內外土地使用分區管制制度之現況	2-1
第一節 美國土地使用分區管制制度現況	2-1
第二節 我國都市計畫土地使用分區管制制度現況	2-19
第三節 我國都市計畫土地使用分區管制制度因應產業發展需求之課題 ...	2-58
第三章 建立合理之都市計畫土地使用分區管制制度	3-1
第一節 建立合理都市計畫土地使用分區管制制度之應備要素	3-1
第二節 我國都市計畫土地使用分區管制制度之檢討	3-14
第三節 我國都市計畫土地使用分區管制制度之改進策略	3-18
第四節 改進策略對現行都市計畫土地使用分區管制制度之影響	3-53
第四章 國內外違規土地使用管理制度之現況	4-1
第一節 美國、英國及香港土地違規使用管理制度現況	4-1
第二節 我國違規土地使用管理制度現況	4-13
第三節 我國違規土地使用管理制度之課題	4-67
第五章 建立有效之違規土地使用管理制度	5-1
第一節 有效違規土地使用管理制度之應備原則	5-1
第二節 我國違規土地使用管理制度之檢討	5-4
第三節 我國違規土地使用管理制度之改進策略	5-7
第四節 改進策略對現行違規土地使用管理制度之影響	5-22
第六章 結論與建議	6-1
第一節 我國都市計畫土地使用分區管制制度之政策方向、具體作法 及法令修正建議	6-1
第二節 我國違規土地使用管理制度之政策方向、具體作法 及法令修正建議	6-13
參考文獻	參-1

附錄一	第一次工作會議討論議題與紀錄	附一-1
附錄二	第二次工作會議討論議題與紀錄	附二-1
附錄三	第三次工作會議討論議題與紀錄	附三-1
附錄四	期初審查會議紀錄	附四-1
附錄五	第四次工作會議討論議題與紀錄	附五-1
附錄六	第五次工作會議討論議題與紀錄	附六-1
附錄七	第六次工作會議討論議題與紀錄	附七-1
附錄八	專家學者座談會會議紀錄	附八-1
附錄九	第七次工作會議討論議題與紀錄	附九-1
附錄十	第八次工作會議討論議題與紀錄	附十-1
附錄十一	第九次工作會議討論議題與紀錄	附十一-1
附錄十二	期中審查會議紀錄	附十二-1
附錄十三	第十次工作會議討論議題與紀錄	附十三-1
附錄十四	第十一次工作會議討論議題與紀錄	附十四-1
附錄十五	第十二次工作會議討論議題與紀錄	附十五-1
附錄十六	第十三次工作會議討論議題與紀錄	附十六-1
附錄十七	第十四次工作會議討論議題與紀錄	附十七-1
附錄十八	第十五次工作會議討論議題與紀錄	附十八-1
附錄十九	第十六次工作會議討論議題與紀錄	附十九-1
附錄二十	第十七次工作會議討論議題與紀錄	附二十-1

附錄二十一	問卷統計與分析	附二十一-1
附錄二十二	第十八次工作會議討論議題與紀錄	附二十二-1
附錄二十三	第十九次工作會議討論議題與紀錄	附二十三-1
附錄二十四	期末審查會議紀錄	附二十四-1
附錄二十五	第二十次工作會議討論議題與紀錄	附二十五-1

圖目錄

圖 1-1：研究流程圖	1-8
圖 2-1：企業特區功能示意圖	2-12
圖 3-1：合理都市計畫土地使用分區管制之應備要素與原則彙整示意圖	3-6
圖 3-2：歷年建築執照核發用途統計圖	3-16
圖 3-3：我國都市計畫土地使用分區管制制度之改進策略架構示意圖	3-19
圖 3-4：都市計畫地區農地釋出考量原則	3-25
圖 3-5：特定產業專用區之開發方式示意圖	3-27
圖 3-6：浮動分區之運作流程示意圖	3-34
圖 3-7：容積移轉機制構成要素示意圖	3-41
圖 4-1：香港違例建物之判定流程	4-9
圖 4-2：桃園縣都市計畫土地違規使用裁罰作業流程圖	4-48
圖 4-3：非都市土地使用管制違規案件作業流程	4-55
圖 4-4：特定地區未登記工廠土地合法化輔導作業流程	4-63
圖 5-1：我國違規土地使用管理制度之改進策略架構示意圖	5-8
圖 6-1：都市計畫土地使用分區管制制度之政策理念與方向及具體作法 架構圖	6-10
圖 6-2：違規土地使用管理制度之政策理念、方向及具體作法架構圖	6-20

表目錄

表 2-1：美國企業特區優惠措施一覽表.....	2-12
表 2-2：美國各類彈性土地使用管制之比較.....	2-16
表 2-3：都市計畫土地使用分區別一覽表.....	2-22
表 2-4：『臺北市土地使用分區管制自治條例』使用管制規定一覽表.....	2-24
表 2-5：『臺北市土地使用分區管制自治條例』量體管制規定一覽表.....	2-26
表 2-6：『都市計畫法高雄市施行細則』量體管制規定一覽表.....	2-28
表 2-7：國內新市鎮開發一覽表.....	2-30
表 2-8：新市鎮移入獎勵之相關法令.....	2-30
表 2-9：國內績效管制相關法令規範.....	2-37
表 2-10：國內容積移轉相關法令規定.....	2-43
表 2-11：新北市政府歷年辦理容積移轉之案件數、送出基地面積總和 及接受基地面積總和.....	2-49
表 3-1：中央及地方政府因應都市土地使用分區管制制度調整之應辦及 配合事項.....	3-48
表 4-1：新北市歷年都市計畫土地違反使用分區管制的態樣 及其件數之統計.....	4-18
表 4-2：溫泉區業者土地使用及建築物現況.....	4-27
表 4-3：全國各縣（市）旅館家數統計.....	4-32
表 4-4：全國各縣（市）民宿家數統計.....	4-32
表 4-5：各縣市山坡地違規使用現況查報與取締案件統計表(101 年度).....	4-36
表 4-6：歷年山坡地違規使用查報與取締案件統計表(90 年至 101 年).....	4-37
表 4-7：101 年度非都市土地農牧用地違規使用之情形.....	4-38
表 4-8：新北市政府處理違反都市計畫法事件統一裁罰基準.....	4-40
表 4-9：桃園縣違反都市計畫土地使用分區管制罰鍰裁量基準表.....	4-43
表 4-10：臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條 第一項事件之查處作業程序.....	4-45
表 4-11：非都市土地各使用地主管機關之權責劃分.....	4-50

表 4-12：新北市政府各機關處理一行為違反數行政法規案件之權責劃分.....	4-58
表 5-1：中央及地方政府因應違規土地使用管理制度調整之應辦及配合事項.....	5-19
表 6-1：『都市計畫法』第三十九條條文修正對照表.....	6-11
表 6-2：『都市計畫容積移轉實施辦法』條文修正對照表.....	6-12
表 6-3：『都市計畫法』第七十九條條文修正對照表.....	6-21
表 6-4：『區域計畫法』條文修正對照表.....	6-22
表 6-5：『農業發展條例』條文修正對照表.....	6-23
表 6-6：『商業登記法』條文修正對照表.....	6-23

第一章 緒論

第一節 計畫緣起與目的

壹、計畫緣起

都市經濟為國家經濟發展環境中重要的一環。惟我國土地資源有限，為因應全球化的市場經濟發展，避免於經濟競爭上遭邊緣化，如何形塑產業合理之發展空間，以吸引全球化企業前來投資設廠，並促進台商回流，便甚為重要。再者，因應經濟全球化之趨勢，營造產業適宜發展環境之需要，為滿足不斷成長的生活空間與經濟空間之需求，同時兼顧環境保護與社會公義，建立合理之都市計畫土地使用管制制度亦為政府應致力達成之政策目標。

土地使用係一塊土地經過土地利用的分析與規劃過程，在已決定用途後的土地上投入勞力資本使用，以期從土地使用上獲得某種計畫的滿足，或公共利益之實現（賴宗裕，2013b：2）。然而，土地使用會產生外部性，係個人的土地使用行為會直接影響周邊使用人的土地使用行為，以致增加或降低其福利¹⁻¹。外部性的產生是導致市場失靈的一項原因，因而需要政府介入予以管制。因此，鑑於土地使用具有外部性，故為達到都市計畫目標，地方政府除透過土地使用計畫指導都市發展與土地開發外，並利用土地使用管制措施，以規範土地使用之方式。

目前國內都市土地是以土地使用分區管制為主要管理方式，依使用目的與需要劃分為不同使用分區，再規定不同之使用項目、使用強度（密度）、建蔽率、容積率等事項進行管制，並透過建築管理與工商管理之執行，達到使用管制之目的。亦即，土地使用分區管制係規範著土地使用分區、土地開發標準、密度及各種土地使用之區位以解決土地使用之外部性影響，降低土地使用間之干擾，以維護環境品質與公共安全。然而，土地的稀少性及土地使用管制的限制，會僵化土地使用的彈性，使土地的使用無法像一般財貨，因應市場的需要調整選擇（張剛維、林森田，2008：129）。申言之，土地使用分區管制難以適時地因應產業發展需求。

另者，就我國違規土地使用之管理而言，根據內政部地政司查處成果，民國102年全國各縣（市）之非都市土地違規使用筆數計4,600筆，面積合計約1,068

¹⁻¹外部性(externalities)係指某一生產者或消費者在進行財貨或勞務交換時，影響到其他消費者或生產者之效用函數或生產函數而未加以計價(邊泰明，2003：1)。

公頃¹⁻²，其中以違規工廠、違規宗教建築、八大行業及非法旅館、民宿為多，尤其違規工廠常利用地價較為低廉之農牧用地，進行違法使用，嚴重破壞環境資源。都市土地則因人口與產業活動眾多，常發生商業使用侵入住宅區（如臺北市師大夜市商圈之衝突）或工業區（如內湖科技園區內健身中心、高爾夫球場），抑或工業區興建住宅（如內湖五期重劃區的住宅使用）等違規使用，與周邊土地使用不相容，影響公共環境與安全，顯示全國的土地使用違規情形嚴重。換言之，目前土地使用管理制度應予思考調整。此外，亦應注意的是，目前臺北市與新北市於商業區申請興建住宅的案件增加，並透過容積移轉方式提昇建築量體，然而，在服務貿易協議開放後，商業用地的需求可能增加，商業區做住宅使用將減少就業機會，影響商業發展。

為使土地使用分區管制與使用管理制度更趨合理，本研究擬透過蒐集國外土地使用管制制度與違規使用管理制度等資料，分析可借鏡之處，並考量引入創新的制度觀念，針對國內都市計畫土地使用分區管制制度，以及都市與非都市土地違規使用之管理制度提出改進建議，藉此引導突破國內現有都市計畫土地使用分區管制之僵固，並有效解決管制目的與使用現況脫節之現象，未來研究成果將可提供作為中央部會及地方政府檢討相關法令與計畫之重要參據。

貳、研究目的

針對子題一「建立合理都市計畫土地使用分區管制制度」，研擬研究目的如下：

- 一、蒐集相關文獻與法令規定，分析國內現行都市計畫土地使用分區管制制度因應產業發展需求之課題，作為制度調整之依據。
- 二、針對產業發展需求，參酌國外相關彈性土地使用分區管制作法，據以提出適用於國內之制度改進策略，包含政策面、規劃面、管制面、執行面及法令面等之具體改進建議，以供各級政府參考。

¹⁻²整理自內政部地政司全球資訊網，非都市土地違規使用查處成果，
<http://www.land.moi.gov.tw/pda/content.asp?cid=87&mcid=72>，取用日期：2014年7月4日。

再者，針對子題二「健全土地違規使用管理制度」，研擬研究目的如下：

- 一、蒐集相關文獻與法令規定，分析我國都市及非都市土地違反使用管制規定之現況及相關管理作法。
- 二、參酌國外管理土地違規使用之作為，並探討國內都市及非都市土地違規使用於管制與管理制度面之課題，研擬制度面、政策面及法令面之具體改進建議，進而提出我國有效之違規土地使用管理制度。

第二節 研究範圍與內容

壹、研究範圍

一、空間範圍

子題一「建立合理都市計畫土地使用分區管制制度」之研究範圍係針對我國「都市土地」；子題二「健全土地違規使用管理制度」之研究範圍則含括「都市土地」與「非都市土地」。依『區域計畫法施行細則』第十二條之規定，「都市土地」包括已發布都市計畫及依都市計畫法第八十一條規定為新訂都市計畫或擴大都市計畫而先行劃定計畫地區範圍，實施禁建之土地，其使用主要依『都市計畫法』及其相關子法管制之；「非都市土地」則指都市土地以外之土地，其使用主要依『區域計畫法』及其相關子法管制之。

二、議題範圍

子題一「建立合理都市計畫土地使用分區管制制度」之議題範圍，係以產業發展角度切入，探討國內都市計畫土地使用分區管制之課題，另參酌國外彈性土地使用分區管制作法，研擬可適用於我國之制度改進策略，並提出相關具體改進建議。另者，子題二「健全土地違規使用管理制度」係就國內都市與非都市土地違反使用管制規定之現況，探討土地違規使用於管制制度面及管理制度面之課題，同時參酌國外執行土地違規使用管理之作法，研擬我國有效之違規土地使用管理方式，並提出制度面、政策面及法令面之具體改進建議。

貳、研究內容

為執行子題一「建立合理都市計畫土地使用分區管制制度」，茲研擬研究內容如下：

1. 都市計畫土地使用分區管制制度之相關文獻分析

彙整相關文獻，分析國內現行都市計畫土地使用分區管制制度因應產業發展需求之課題。

2. 國外彈性土地使用分區管制制度之研析

蒐集國外相關彈性土地使用分區管制作法，並探討國內引進彈性土地使用管制之情形，以評估分析如何建立我國合理的都市計畫土地使用分區管制制度。

3.研擬合理之都市計畫土地使用分區管制制度

參酌國內外文獻、資料彙整與課題分析結果，研擬我國合理之都市計畫土地使用分區管制制度。

4.都市計畫土地使用分區管制制度改進之具體建議

根據研究成果，以產業發展角度切入，提出制度面、政策面及法令面之具體改進建議，以提供作為日後中央部會及各地方政府檢討相關法規與制度之重要參據。

又，針對子題二「健全土地違規使用管理制度」，茲研擬研究內容如下：

1.現況違反土地使用管制情形分析

蒐集我國都市及非都市土地違反使用管制規定之現況(如違規使用樣態等)，分析其反映在管制制度面與管理制度面之課題，進而檢討土地違規使用管理之執行效率，並反思當前土地使用管制制度之問題。

2.國外相關土地違規使用管理制度之研析

蒐集國外管理土地違規使用之相關作法，分析可借鏡之處，作為改進我國土地違規使用管理制度之參考。

3.研擬有效之違規土地使用管理制度

參酌國內外文獻、資料彙整與課題分析結果，研擬我國有效之違規土地使用管理制度。

4.土地違規使用管理制度改進之具體建議

根據研究成果，提出制度面、政策面及法令面之具體改進建議，以提供作為日後中央部會及各地方政府檢討相關法規與制度之重要參據。

第三節 研究方法與流程

壹、研究方法

一、文獻分析法

分別就兩大子題彙整相關文獻、法令與國內外制度等，俾利探討國內都市計畫土地使用分區管制，以及都市與非都市土地違規使用管理制度之運作現況與課題，並借鏡國外有關制度之作法，進而建立我國合理的都市計畫土地使用分區管制制度，以及有效之違規土地使用管理制度。

二、專家學者座談會

為蒐集各界輿論及專業意見，擬就兩大子題邀請地政、都市計畫、土地開發及產業發展等相關領域之專家學者，舉辦座談會，藉此探討國內都市計畫土地使用分區管制制度因應產業發展需求之課題與改進建議，以及國內都市及非都市土地違反使用管制規定之課題與改進建議，作為研究制度推展之重要參考。

三、問卷調查法

針對建立有效之違規土地使用管理制度，設計訪談問卷，透過徵詢各地方政府承辦人員之意見，彙整提出相關制度調整策略，並據此研擬制度面、政策面及法令面等之具體改進建議。

貳、研究流程

茲將本研究之研究架構與流程分述如下，並整理如圖 1-1 所示。

一、期初報告階段

本研究於期初報告階段，即根據計畫緣起與動機，研擬研究目的並界定研究範圍與內容。再者，針對 1.建立合理都市計畫土地使用分區管制制度；2.健全土地違規使用管理制度兩大子題，蒐集國內外相關文獻、資料及制度等，作為後續研究之基礎。就前述子題一，本研究將評析美國各類彈性土地使用分區管制制度，並探討國內土地使用分區管制制度及其引進相關彈性使用管制之現況；又，針對子題二，另將蒐集國外相關土地或建物違規使用管理方式，分析可借鏡之處，並探討國內都市及非都市土地違規使用之現況，以及都市及非都市土地之違規使用管理制度，以供後續課題分析及研提制度改進建議參考。此外，本研究將於期初報告後舉辦專家學者座談會，該座談會之議題及邀請單位人員等有關事項，另將先行於期初報告書敘明，經委託單位同意後辦理。

二、期中報告階段

本研究將根據期初報告階段彙整之資料與文獻，針對上述子題一，探討國內都市計畫土地使用分區管制制度因應產業發展需求之相關課題，並提出制度之檢討改進建議；另者，針對上述子題二，分析國內都市及非都市土地違規使用於組織面、規劃面、管制面及指導面之課題，藉此檢討土地違規使用管理之執行成效，並反思現行土地使用管制制度之問題，從而研提檢討改進方向。又，本研究將依前述兩大子題研究內容，於期中報告前舉辦座談會，廣泛蒐集產、官、學界專家學者就有關課題與制度改進之寶貴意見。

此外，本研究亦將於期中報告階段研擬建立國內合理之都市計畫土地使用分區管制制度。透過參酌國外相關彈性土地使用分區管制的方式，並以產業發展需求為考量，評估分析可適用於我國之作法。為建立合理都市計畫土地使用分區管制制度，應提出制度調整之應備要素及具體策略，且應進一步分析改進策略可能對現有制度產生之影響。

三、期末報告階段

本研究將於期末報告階段研提我國有效之違規土地使用管理制度(例如引進民間力量協助政府管理、限制違規使用土地移轉等)，包括其應備原則及政策面、規劃面、管制面與執行面之改進策略等，並分析該策略內容可能對現行土地違規使用管理制度產生之影響。再者，本研究另將針對子題二進行問卷調查，藉由徵詢相關地方政府執行單位人員之意見，彙整建立有效之違規土地使用管理制度。另，本研究將於此階段歸結研究成果，分別就兩大子題提出政策方向、具體作法及法令修正之建議。

四、結案報告階段

本研究將根據期初、期中與期末三次審查會議中委員提出之修正建議，以及委託單位之需求與指示，調整研究內容，並撰寫政策說帖，以提供作為日後中央部會及各地方政府檢討相關法規與制度之參據。

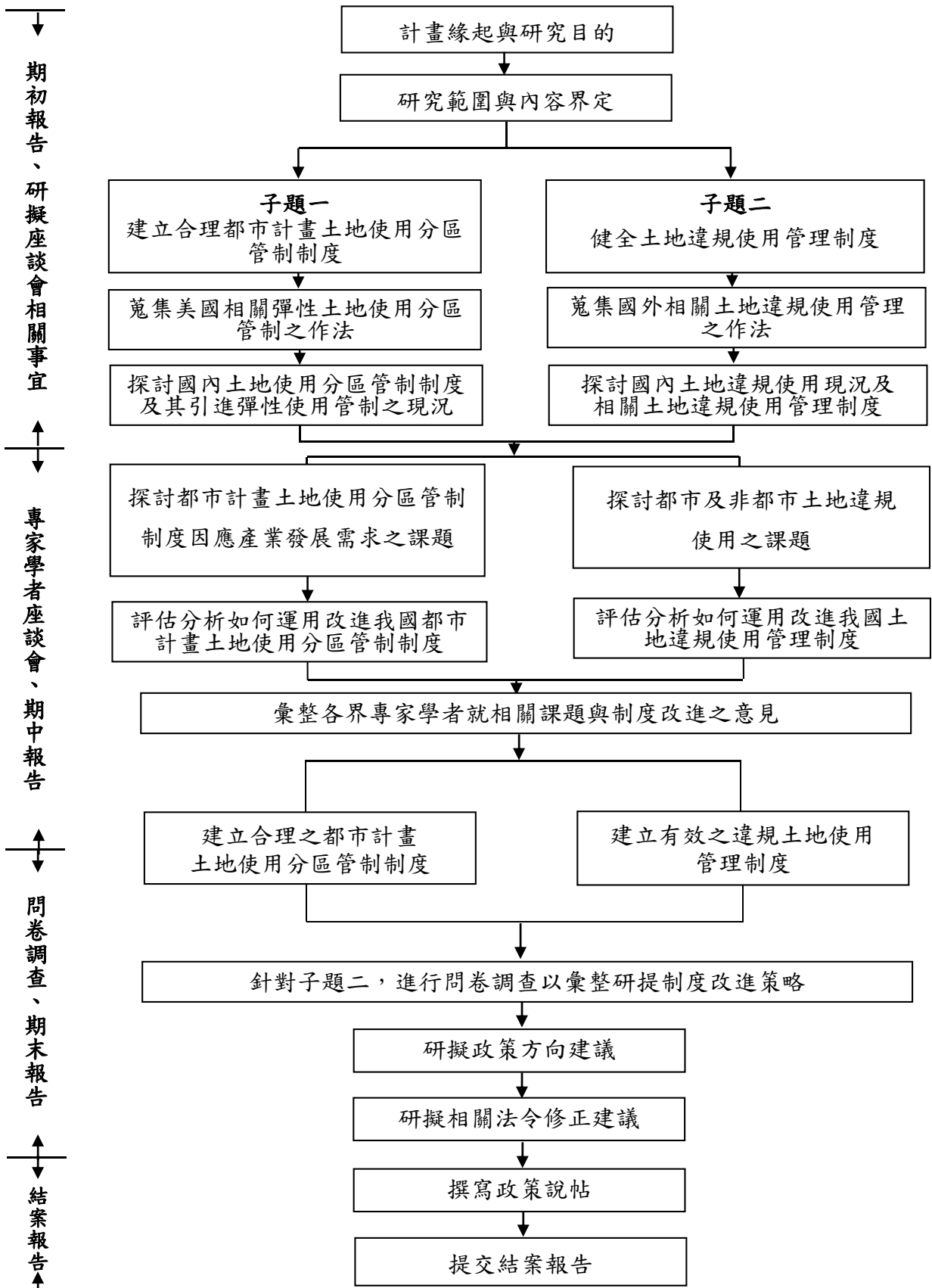


圖 1-1：研究流程圖

資料來源：本研究整理

第二章 國內外土地使用分區管制制度之現況

第一節 美國土地使用分區管制制度現況

壹、美國土地使用分區管制之發展趨勢

一、土地使用分區管制之緣起²⁻¹

土地使用分區管制係都市規劃之工具，區隔不同使用的分區，以防止不同使用性質所產生之外部負效益，同時規範私人土地使用之權益，以確保公共利益完整實現及生活品質的具體提昇。此制度源自德國，並發揚於美國。

德國早在 1885 年已開始孕育分區理論，至 1933 年頒行新住宅法，規定住宅不准自由興建，必須依照土地分區使用的規定，嚴格統制管理。英國於 1909 年首先制定『都市計畫法』，接納分區管制的市地使用原則。美國紐約於 1916 年實施『綜合性土地使用分區管制』（對建物的用途、高度、面積的三種限制），更具體而言，可分為住宅區、商業區及無限制區（指工業區等），同時加以高度及容積的管制，此即為美國實施土地使用分區管制之基本藍圖。

1922 年美國商務部提出「土地使用分區管制標準法案」(A Standard Zoning Enabling Act)，此法案授權予地方政府有權規劃分區中財產使用的控制，制定法規來執行。土地使用分區管制乃是一種運用警察權(Police Power)，來管制私人土地使用與開發之手段。1926 年美國最高法院在歐幾里德案(Euclid)中判決，認為土地使用分區管制是一種維護公共衛生、公共安全、公共道德與公共福利的警察權(Police Power)，確定了土地使用分區管制的合法性。此外，美國土地使用分區管制所強調的內容可分為三個階段，每個階段各有不同的強調重點；第一階段（1916 年至 1920 年代初）強調住宅環境應有充足的光線與空氣的提供；第二階段（1920 年代初至 1960 年）強調重視住宅型態之區別與建築景觀；第三階段（1960 年至今）重視住宅密度及其與公共設施之需求影響，並已逐漸與成長管理之理念結合，成為實施成長管理策略之重要工具。

臺灣於 1896 年由日據政府正式成立「臺北市區域計畫委員會」，1899 年頒行『臺灣家屋建築規則』，同年公布實施臺北市區都市計畫，1908 年公布臺中與高雄都市計畫，實施都市分區使用。民國 28 年（1939）我國於大陸公布都市計畫法，規定：「都市計畫應規定住宅、商業、工業等限制使用區，必要時並得劃

²⁻¹整理自賴宗裕，2013a，『成長管理與規劃經濟』，政治大學地政學系碩博士班課堂講義，頁 40。

定行政區及文化區」，此為我國市地分區管制使用立法之始。

二、土地使用分區管制之內容及方法²⁻²

土地使用分區管制係根據都市土地使用計畫，將土地分為若干使用分區，每一區分別規定土地使用的性質及建造之標準與限制等，故都市土地使用分區管制為實施都市計畫最主要的工具，其實施內容包括使用分區劃定、使用組別建立及發展強度之規定，茲分述如下。

（一）使用分區之劃定

為達排除土地負面外部性、擴大民眾對居住環境的選擇機會、提昇都市景觀特色及增進都市居住之安全、便利、舒適與豐富性等目的，土地使用分區管制常將都市土地劃分為不同的使用分區，諸如住宅、商業及工業區等，以適應都市中各種土地發展之特性與需要。

（二）使用組別之建立

使用組別管制為使用分區管制最主要的管制方式之一，其方法是將建築物及土地使用之性質予以歸類，限制各類使用之區位，以避免使用之外部性相互影響或排斥，其為形成都市空間結構之主要因素。所謂使用乃是指利用建築物或土地所能從事的活動或作業，由於使用類別為數眾多，且時常隨都市社經環境變遷而有所變動，為免土地使用規則過於繁雜，遂將性質相近之使用歸類成同一使用組別，例如幼稚園、國小及國中等即可歸為相同的使用組。每一使用分區有其特定之劃設需求，各使用分區根據使用組別之性質，決定允許進入之組別，某些使用可在同一分區並存，某些考量外部性的影響必須區隔，藉此達到使用分區管制之目的。

（三）發展強度之管制

針對土地及建築物在使用分區或使用組別中，進行使用強度、人口密度及建築物密度等之管制。都市土地之容受力應有一定限制，就不同的使用分區規範建造之規模與限制，係為達到以下目的，包括：維護環境品質，避免都市無計畫之擴張或蔓延；有計畫地控制人口，並使人口、建築物等合理分布於都市土地及改善都市景觀。有關發展強度之管制，應依據大眾運輸系統、道路、學校、開放空間與地方性設施等的容量，擬定客觀之管制標準，傳統分區管制多會對建築物之樓層高度、前後側院之最小深度、最小基地面積、鄰接路面之最小長度、建蔽率

²⁻²整理自彭天蔚，1989，「用績效管制方法於土地使用分區管制之研究-以工業使用類項之管制為例」，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文，頁 8-10。

及容積率等予以規範。

三、土地使用分區管制之管制依據與原則²⁻³

土地使用分區管制近一世紀以來已成為管理土地使用之普遍工具，其管制目的係以提昇公共福祉為前提，以土地使用強度與類別進行管制，然由於土地使用分區管制具有強大之控制力與管束力，於執行管制的過程中須慎重考量實施後可能產生之影響，因其將會直接牽涉人民自由使用、收益其財產權之權限。以美國為例，警察權為土地使用分區管制之依據，其範疇及分區管制二者間的平衡成為實施土地使用分區管制之理論依據，故公用徵收及保障私人財產權應如何裁量、政府是否可行使警察權介入土地使用與開發活動，經常成為爭議焦點。

上述警察權泛指具有主權的政府對國家、社會中之公共事務有強大的干涉能力，因此，若盲目追求管制而忽略土地使用管制原則，恐將違背公共福祉。為免土地使用分區管制淪為剝奪人民權利與自由之苛政，於實施時必須謹遵以下三大原則，即程序正義(Due Process)、平等保護(Equal Protection)及徵收補償(Taking Issue)。

(一) 程序正義

在美國實施土地使用分區管制，有兩個程序必須履行，分別為實質上(Substantive)與程序上(Procedural)之正當程序，即土地使用規範須滿足程序正義，並利用程序正義監督土地使用的決策，確保該決策對維護地產利益具有正面影響。

(二) 平等保護

土地使用分區管制主要管制土地之使用與強度，並針對不同土地使用分區作地理位置上的區隔，即所謂區位，有關土地使用類別與土地使用強度常以文字說明，另透過土地使用分區管制圖或位置圖表明各使用分區之區位、地點、範圍與面積等。亦即，土地使用分區管制牽涉到使用的分類與區位的分隔，前者係規範的文字內容，後者則屬分區管制圖(map)的部分；通常土地所有權人較易贊同使用分類，惟對於不同分區在管制圖上的區位卻往往充滿異議，故土地使用分區管制不僅應合乎程序正義，亦須符合平等保護原則方得避免點狀分區(spot zoning)現象的產生。

²⁻³整理自鄭竹雅，2007，「浮動分區開發模式之研究」，國立政治大學地政學系碩士論文，頁 2-5~2-6。

(三) 徵收補償

所謂徵收(taking)為以公眾利益為目的，應用公權力進行對私人財產或權利的取得或限制，若因而造成特定人士既得利益減少，則該種行為或行政處分，即含有徵收之意涵，此時須視人民受侵害程度之輕重，判定是否係為公共利益而侵害特定人士之財產權。如政府部門之行政處分經定性為徵收權的行使，則須有合理的補償；若被視為警察權的表現，則僅需考量有無任意行使及差別待遇的問題，不生是否補償之疑義。因此，美國聯邦與州政府透過法律加強對土地使用分區管制為警察權的限制。

四、土地使用分區管制之功能與目的

土地使用分區管制係將土地劃分為各種使用分區，並對各使用分區施予使用性質、使用容量與開發方式等之管制，基於土地使用外部性的問題，若放任市場運作必然造成「公有地的悲劇」²⁻⁴(The Tragedy of the Commons)。是故，實有必要對土地使用與開發進行干預，藉由土地使用分區管制提昇土地資源分配之公平性與土地使用之效率，故土地使用分區管制應具有以下之功能（鄭竹雅，2007：2-6）：

1. 合理化土地使用--擬定鄰避設施、分離不相容之使用
2. 維持一定的財產價值
3. 增加稅賦基礎
4. 維持鄰里關係
5. 限制發展密度

再者，如由美國實施土地使用分區管制的經驗及管制內容觀之，可歸納土地使用分區管制具有以下幾點目的（賴宗裕，2013a：40-41）：

²⁻⁴ 假設土地所有權人於開發過程中將土地完全開闢（建蔽率 100%）並儘可能提高容積，則對開發者本身或許可達到土地充分利用之目的，但倘若所有土地所有權人均如此開發自身的土地，勢必造成街廓內通路缺乏與出入之不便，建築物本身的通風及採光等亦大受影響，不僅開發效益將大幅地降低，公共安全更為堪慮。同時，在追求「利潤極大化」下，土地開發將導致土地使用型態的轉變，諸如：農地變更為住宅用地、都市發展郊區化等。即便如此的結果是都市發展不可避免的趨勢，惟放任其自行開發必定對環境造成負面衝擊，影響社會大眾權益，且日後伴隨而來的土地炒作問題對地方政府將更為棘手（劉勝勳，2002：2-4）。

1.控制負面外部性(Negative Externalities)

學者 Mills 認為土地使用管制最基本的合法性，在於排除因私部門市場的獨占效果或外部不經濟效果，所造成資源的錯誤分配。因此，透過分離不相容之土地使用，確保土地使用分區管制所強調的健康、安全、福祉等目的之達成。

2.達到地方財政目的

由於密度直接影響公共設施之服務水準與需求問題，故可透過密度管制的方式，控制地方上的開發，使開發所產生之收益（如土地稅）應等於或大於成本支出（如公共設施成本），以避免過多土地開發，造成興建公共設施的財政負擔，間接影響地方居民稅負之支出。

3.達成社區的同質性(Homogeneity)

由於土地使用分區管制規則的內容，可透過舉辦公聽會之方式由居民陳述意見或以民主投票的方式決定。因此，社區居民可舉起公共利益的大旗，設定較高之管制標準（例如最小面積限制），犧牲潛在移入的居民或社會階級、所得較低之住戶，以達到社區現住居民的同質特性，同時提昇其財產價值。此種排他性的做法(Exclusionary Zoning)，是社區中現住居民的自私結果，不僅破壞社會公平正義，也常遭致訴訟案件。

五、彈性土地使用分區管制之興起

傳統土地使用分區管制雖可隔離不相容的土地使用及維持財產權價值，卻也產生許多影響，在靜態性的管制措施下，對於土地開發有較為嚴格的限制，且無法容許創新之土地開發模式，反而成為地區進行土地開發之阻礙。緣此，對傳統土地使用分區管制的反思逐漸興起，進一步促使各種彈性土地使用分區管制方式之誕生。以美國實施土地使用分區管制衍生之課題而言，管制僵硬、缺乏彈性無法容許開創性設計、難以保護環境脆弱地區及不當管制造成平價住宅短缺等問題，均顯示美國原有之管制措施已無法有效解決市中心衰頹與郊區化等問題，致使土地使用分區管制不得不趨向彈性、多樣性與地方化的方向發展（鄭竹雅，2007：2-2~2-9）。

美國社會於 1945 年至 1961 年經歷了經濟、人口、產業結構與都市面貌劇烈的變化，出乎預料的經濟大蕭條、產業重心轉移或第二次世界大戰均對土地使用分區管制制度提出挑戰。1960 年代晚期興起許多新的使用管制方法，企圖修正傳統土地使用分區管制的剛性，以應付完全不同於傳統使用分區管制時代的社會

與都市。新興的管制辦法主要為彈性分區管制，而彈性管制方法中歷時最久且最廣為被接納者為計畫單元整體開發。彈性使用分區管制的出現反映社會與經濟結構已漸趨複雜化，使傳統的剛性管制變得不可行，回顧彈性使用管制誕生的理由即凸顯，合理的使用規劃係漸進之使用分區管制(Piecemeal Zoning)，每塊基地得依據開發當下之社會需求及周邊環境，決定開發的用途。彈性使用分區管制亦反應出民眾希望混合使用，藉由整體開發或以效能管制取代使用管制，提昇日常生活需要之可及性。

貳、美國彈性土地使用分區管制之作法

1965 年標準州立法規首度提出「計畫單元整體開發」(Planned Unit Development, PUD)策略，改良傳統分區管制的僵化缺點，促使計畫管制更具彈性並展現地方特色。往後，為改良名目管制之缺失，運用績效標準作為管制依據的「績效管制」(Performance Zoning)也出現，而受英國規劃許可制的影響，60 年代以後的分區管制又增添如彈性分區(Flexible Zoning)、特別許可及條件使用(Special-use Permit or Conditional Use)、浮動分區(Floating Zone)等彈性措施。是以，因應都市發展爰產生各種彈性管制方式，期許土地使用管制能配合都市發展需求與產業全球化之經營型態，使管制的實質內容更有彈性地引導產業有效率之經營，充分發揮土地利用效益。以下為美國彈性土地使用管制之相關作法(鄭竹雅，2007：2-10~2-18；彭若涵，2010：15-21；賴宗裕，2013a：256-257；邊泰明，2003：171-173)：

一、計畫單元整體開發(Planned Unit Development, PUD)

計畫單元整體開發起源於 1960 年初期的美國，國內外著名學者亦對計畫單元整體開發之定義下了不同之註解。首先是 Babcock、McBride 及 Krasnowiecki 在州立法案中提及：「計畫單元整體開發是一地區的地主或開發者自行管理，其開發主要是將許多的居住單元進行整體開發，且其開發計畫不受現行土地使用分區管制規則之限制²⁻⁵。」亦即，計畫單元整體開發係界定為具有多種居住的型態，有充分之開放空間，以及負責維護管理之社區委員會，並於特定區域法規下開發完成。

實務上，計畫單元整體開發是針對一整個開發區的平均開發密度作為核准之依據，而非逐塊基地(lot-by-lot)的計算，以鼓勵高密度發展與混合使用，其目的係為提供開發之彈性、創造力與多樣性。例如，華盛頓特區即規定，計畫單元

²⁻⁵林將財、李繁彥，1993，「臺灣地區實施計畫單元整體開發制度之研究」，內政部建築研究所籌備處。

整體開發的設計，是為了鼓勵並保護能增進公眾健康、安全、福祉與便利之高品質開發，整體目標允許開發的彈性及其他創新。是故，計畫單元整體開發賦予傳統土地使用分區管制更多的變化與彈性，包括密度、開放空間、土地使用、退縮線、都市設計元素及開發之時機與程序等，其可配合相關特定區計畫之需要，使土地得混合使用並和諧發展（彭若涵，2010：20；賴宗裕，2013a：256-257；鄭竹雅，2007：2-11~2-12）。

此外，計畫單元整體開發之許可強調政府與開發者間之協商，雖各州規定不同，但其大致申請與審查之程序如下（彭若涵，2010：20）：

- 1.開發者提出申請案。
- 2.地方政府相關機關承辦人員登記，進行初步資料審核，查核是否符合申請要件，並請申請人依規定補齊各項要件。
- 3.土地使用分區管制委員會進行審查，並提出建議案，且審查前後通常會舉辦公聽會。
- 4.綜整土地使用分區管制委員會之建議與公聽會之紀錄，送交地方議會議決。

二、特別許可或條件使用(Special Permit or Conditional Use)

針對土地使用分區管制規定之例外許可土地開發或使用，由土地所有權人申請將其有條件的劃歸為另一種分區，降低新的使用分區對周圍地區的衝擊。大多數的管制規則除列出各分區的使用項目外，也列出准許的「特別許可或條件使用」；關於這樣的設計仍存在許多的爭議與批評，因為特別許可或條件許可明顯地違反分區管制明確列舉管制項目的規定，而非自由裁量的基本原則（劉勝勳，2002：2-22）。由於分區管制的焦點通常放在私人的開發及使用，因而對於必要性的公共使用缺乏可以依循的標準；特別許可或條件許可則讓公共使用得以在受到監督的程序下被允許開發，雖然如此，卻缺乏一套明確的標準來判斷是否對私人的開發放行，或可判斷規劃當局的公平性與否。目前部分都市已嘗試列出特別許可或條件使用的原則，例如在波士頓有下列情況時，核准特別許可或條件使用（鄭竹雅，2007：2-10~2-11）：

- 1.該特殊地點作如此的使用是合宜的地點
- 2.開發進行時，該種使用不會影響鄰近地區
- 3.對車輛或行人不會造成侵擾或嚴重的傷害
- 4.所提出的使用項目在營運時將提供足夠及恰當的設備

後續僅須對委員會的權力加以約束，讓核准的開發案受到必要的條件管制。特別許可或條件使用的創舉乃轉化自自由放任管制的英國系統；紐約市的分區規則已嘗試對特別使用的種類制訂標準，以便研擬申請特別許可或條件許可使用時必須遵守的條件。此外，條件式分區管制傾向於單方面管制，即在特定條件下，允許土地所有權人可以對其土地進行特定之土地使用方式，相較於契約式分區管制(Contract Zoning)，則是雙向的：透過對等契約的內容（主管機關與土地所有權人站在平等的位置），協調土地使用方式，如土地所有權人需受到較嚴格的使用限制以交換主管機關核准其再分區之申請案（但再分區必須是合理、有理性依據且對周圍環境無過度影響產生）（鄭竹雅，2007：2-10~2-11）。

三、契約式分區(Contract Zoning)

契約式分區管制與條件式分區管制的差別在於前者為雙向式的管制，後者為單向式，所謂單向、雙向係指申請人與政府規劃主管機關是否站在平等的地位上。於條件式分區管制下，申請人若符合相關申請條件即可向有關機關提出再分區等之計畫案，而不達成額外的負擔或受限；契約式分區管制則是申請人與有關機關針對申請案等計畫內容作協商溝通，同時雙方皆有履行義務。亦即，契約式分區管制較條件分區管制更具有法律效力（鄭竹雅，2007：2-11；黃建勛，1994：25）。

四、重疊式分區(Overlay Zoning)

重疊分區管制係指在地圖上標示出來的分區，除了原本的分區管制外，另行加上一套特別管制，即土地利用同時受到兩種條件及規則的規範。重疊分區管制大部分應用於環境敏感地區，如山坡地保育區、歷史古蹟保存或為特殊目的而限制建物高度等。重疊分區的設計與管理機關管轄權有關，惟制度設計的目的多針對土地進行更嚴謹之管制（鄭竹雅，2007：2-11；邊泰明，2003：172）。

五、績效管制(Performance Zoning)

最初是利用訂定工業公害標準，以應用於管制工業操作或環境敏感地區，現已擴大至環境保育標準，依據土地使用強度分類系統，決定某種工業、土地使用及建築物可接受的程度，有別於傳統分區以使用類別作為管制之依據。除訂定包括噪音、震動、灰塵、工業廢料、強光與熱、氣味等工業公害標準外，另藉由開發空間比、不透水層比、密度比及容積率等作為控制該區的控制標準或指標（鄭竹雅，2007：2-12~2-13）。

六、發展權移轉(Transfer of Development Rights, TDR)

係將發展土地之權利視為是一種可發展分割出來的權利，即將所有權與發展權分離。若土地被限制利用，為補償被限制利用之損失，其土地所有權人可持土地尚未發展利用的權利，出售予其他人(移轉的權利一般為容積或樓地板面積)。換言之，發展權移轉係針對傳統分區管制下可能在土地所有權人之間的不公平而設計，使被限制開發之土地所有權人得透過出售開發權獲得補償，一方面可降低傳統分區造成的暴利暴損，一方面有效保護環境敏感地區、開發空間、農地或歷史古蹟等。惟應注意該項彈性管制措施須事先劃定移出區與接收區，在接收區恐因開發案增加導致生活環境品質降低，以及權利的移轉必須有一特殊的市場供民眾交易，若交易市場無法建立，則該機制將無法運行(鄭竹雅，2007：2-13；邊泰明，2003：172-173)。

七、混合使用發展(Mixed-use Development)

土地混合使用發展乃是將住宅、商店、辦公、服務、娛樂等多種使用集於一體的土地使用方式，過去偏重於單棟建物或建物複合體之混合使用，現今則朝向土地混合使用發展為一整體之發展計畫，針對計畫範圍內土地使用之種類、規模、密度及相關項目等均有所規範，且混合使用需具有相當功能上及實質上的聯繫，以促進土地的集約使用(鄭竹雅，2007：2-13；彭若涵，2010：18-21)。

八、特定區(Special District)

特定區的設計是針對特定使用或少數具爭議性的使用單獨劃設之使用區，例如殯葬業。在美國亞利桑納州土桑市規劃有拖車住宅區、鳳凰城規劃有停車場區與高層停車塔區、加州聖塔克拉拉郡則規劃有專業辦公區。又，加州奧克蘭市更發展出混合分區(combination zone)；混合分區的特色是在特定的住宅區中納入其他分區使用，目的為允許某種使用類型得以進駐部分的一般使用分區，如在合適區位的住宅或商業區允許興建汽車旅館，使其不受限於一般住宅或商業區使用類型管制的限制(劉勝勳，2002：33)。

特定區的設計係採用重疊(overlay)區的方式，重疊分區管制牽涉到兩個階段，應先建立基本的分區管制規範，再就不同地理區位給予特別的管制，以特定區的劃設重新覆蓋在該區位，且為強調特定區與當地之特殊連結，其劃設皆須通過設計審議的程序。特定區得讓被排除的使用類型在特殊的情況下被允許；然而，混合分區僅在使用類型不相衝突時方得結合，期望藉此讓土地使用計畫更多元，以貼近民眾實際的使用需求(鄭竹雅，2007：2-13~2-14)。

九、獎勵式分區(Incentive Zoning)

獎勵式分區管制係政府以獎勵之手段引導民眾為特定目的之開發，諸如換取更多的開放空間、停車場、道路等。亦即，申請開發者若依照政府規劃的方式進行開發(如政府開發新市鎮希望引進人口與產業時)，便可獲得其提供之獎勵(一般獎勵的內容多為容積獎勵)，藉此平衡開發者與公眾間之成本與利益(鄭竹雅，2007：2-14)。

十、浮動分區(Floating Zoning)

為達成彈性管制而設計，主管機關依照法令制訂出有用的分區，並設立申請標準與浮動分區之土地使用項目，待申請者提出申請，透過分區管制法令的修訂設立浮動分區，而計畫者不必事先劃定分區界線，僅將有把握的地區先行劃定，待時機成熟，再配合都市發展需要作變動性的劃定(于明誠，1982：191)。浮動使用分區主要係於土地使用分區管制規則下設立分區，但未在土地使用分區圖劃設分區區位，管制規則指出於某種情況下土地所有權人或土地開發者可提出申請，並規定土地開發作業標準或績效標準(內政部營建署市鄉規劃局，2003：2-6)，亦可由規劃單位依目前需要進行浮動分區之區位選定(Wright，1985:151-153)。由於浮動分區並未被限制在某一區，同時配合法令的修改，故較具彈性，進一步探究浮動分區被創設之原因，即在於因應當下的管制措施，特別是當現行管制無法達成特別的社會需求時，浮動分區的彈性設計較能有效處理未來可能發生的特殊狀況(Wright，1985:151-153)。

浮動分區之適用對象大多為當社區居民容許有限數量的特殊使用，如地區性的購物中心，但又不希望事先標示位置，開發者可透過市場分析報告，表明其開發上的需要。除可應用於小規模的鄰里購物中心外，亦得擴及到計畫單元整體開發地區的地點申請，而為避免浮動分區的許可演變成點狀使用分區(spot zoning)，產生與周遭環境不協調的使用現象，浮動分區亦須建立在以下基礎上，包括：1. 浮動分區的標準應事先被設定；2. 發展型態已事先考慮；3. 發展條件必須清楚列出。再者，浮動分區管制於操作程序中，規劃單位須有總量管制、事先設定區位條件與審核條件周延等配套措施，同時也需依附在整體規劃的架構去執行，否則會產生執行偏差的問題。而其特殊開發方式之主要功能在於：1. 使規劃與開發能結合；2. 期望能符合都市動態的發展過程；3. 配合政府補助措施達到特定公共政策，如低收入戶住宅之供給；4. 透過行政審核避免不勞而獲，建立受益付費的概念(鄭竹雅，2007：2-14~2-15；彭若涵，2010：19；邊泰明，2003：171-172)。

浮動分區的設計如同是由特別使用區及特別許可兩者組合而成，其優點在於對某種特定開發類型設立開發門檻，保留給私人優先開發。當某種使用不會產生公害，或可藉由空地、綠地等的隔離減輕公害，加以其區位富有彈性，或難以事先配置區位的情況下，便是使用浮動分區的適當時機(劉勝勳, 2002:2-22~2-23)。美國紐約州泰瑞鎮(Tarrytown)是首度實施浮動分區的案例，該分區規劃新劃分的土地不得小於十英畝，以便能提供 10%的土地面積作為混合住宅(公寓與獨戶住宅);德州的厄爾巴索(El Paso)則為連棟的平頂住宅申請浮動分區管制，相同的技術也可應用在大規模購物中心開發的管制上。簡言之，浮動分區係將土地開發決定權回歸市場機制，雖無法對被限制的開發價值予以補償，惟至少市場是公平的裁決者，而分區使用管制則可確定公共利益獲得保障。

十一、投票式分區(Ballot-box Zoning)

土地使用規劃透過公民投票(referenda)及創制權(initiative)參與土地使用決策，在美國有被廣泛應用的趨勢。所謂公民投票係指市民透過投票廢除現有的法律與規則;創制權則是透過投票通過新的法律與規則。這兩種權利從政治及社會的觀點已被視為有效的公民權(enfranchise)，投票式分區即為此兩種權利下之產物，於地方土地使用及開放空間的決策中，應用有越趨普遍之勢。例如，加州許多土地使用課題是利用投票方式決定，包括都市成長範圍線(urban growth boundaries)的決定、農地資源的保留、開放空間之留設、土地使用分區變更等均須透過公共投票核准。嚴格來說，投票式分區管制為市場式的分區管制，其將土地使用規劃權交由市民決定(邊泰明, 2003:173)。

十二、企業特區(Enterprise Zone)

企業特區之最原始起源，係於 1977 年由 Peter Hall 教授提出自由港(freeport)之概念而擴張。當時英國正面臨內城成長減緩、停滯及隨之而來的種種經濟、社會問題。因此，Hall 提出在衰敗內城選定小規模之特定區域，以最少管制與提供各種獎勵誘因的方式，引進產業投資並創造就業機會。此本質上係以無計畫(non-plan)式之自由放任原則(the principles of laissez-faire)為此概念的核心，嘗試透過非正統的方式劃設企業特區。Hall 強調將自由港視為一個可能解決都市及經濟發展問題的模式(永奕不動產顧問有限公司, 2009:第壹篇-155~186)。

緣此自由港的概念，企業特區是由 Sir Howe 於 1978 年提出，其目的在於藉由減少政府官僚管制與租稅障礙(remove the bureaucratic and tax obstacles)之精神，規劃一定區域範圍，諸如引導都市發展地區或都市衰退需活化之地區，專區內以創造就業、經濟發展為目標，給予專區內之企業最佳誘因，包括租稅誘因、不需

申請規劃許可之簡易土地使用分區(simplified system of zoning)、取消最低薪資限制、租金管制等措施，達成創造就業與地區活化之目的（吳淑滿，2006：3-3）。整理企業特區之功能如圖 2-1 所示。

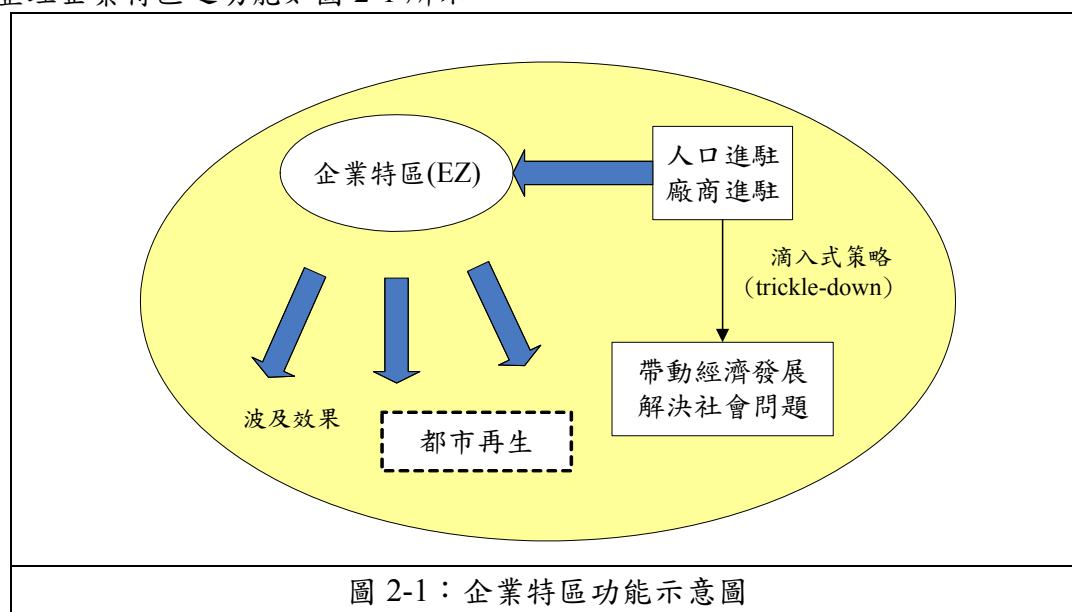


圖 2-1：企業特區功能示意圖

資料來源：吳淑滿，2006：5-8

企業特區之概念雖源於英國，但其精神卻在美國發揚，許多州政府為活絡當地經濟，解決城市衰敗問題，紛紛劃定企業特區，提供各種誘因給廠商，諸如提供都市計畫審查費之減免、對於企業特區內之不動產整建、修建者提供所得稅退稅等，但最主要之誘因是在於稅賦減免方面，如猶他州對於特區內提供就業機會的廠商，給予營利事業所得稅之減免，此法將不僅能使企業獲益，亦能降低當地失業問題，使廠商負起應有之社會責任，其內涵與現行政府所提倡的「愛心企業」類似；加州規定特區內廠商如有營業虧損，可將其損失扣抵未來獲利時的營利事業所得稅，當景氣低迷時，對企業而言是相當大的利基。其他各州相關優惠措施如表 2-1 所示。

表 2-1：美國企業特區優惠措施一覽表

州別	相關優惠措施
加州	<ol style="list-style-type: none"> 1. 企業特區內經營虧損的企業或個人可以將其損失扣抵未來所得稅，最多可到十五年。 2. 水力及能源部提供移入企業特區的公司五年電費減免。既存公司在申請減免日的前六個月其電費高於前十二個月的平均電費至少 35%者，亦可申請。
肯塔基州	<ol style="list-style-type: none"> 1. 企業特區內用於改建、整建或新建的建材可以免徵銷售稅及使用稅。 2. 經認可的公司，其所購買、使用作為經營事業用途的商業車

州別	相關優惠措施
	輛可以免徵車輛使用稅。
猶他州	每提供一個至少六個月的全職工作減免美金 750 元的所得稅，如果提供的工作月薪至少為該郡個別產業的 125%，額外享有美金 500 元的所得稅減免，若提供農產品加工加值的工作，額外享有美金 750 元的所得稅減免。
馬里蘭州	創造就業可減免一至三年的所得稅。一般而言，每僱用一人，一次可減免美金 1,000 元的所得稅。僱用經濟弱勢族群，每僱用一人三年內共可減免美金 6,000 元的所得稅。
亞利桑那州	對於污染防治的企業給予 10% 的所得稅減免。
佛羅里達州	提供企業特區內的廠商相關稅收優惠政策，包括營業與使用稅收之抵免，如針對廠商機械、設備與建築材料等之使用給予退稅優惠，且區內電能之使用得免繳銷售稅，以鼓勵私人企業於區內投資，增加就業機會。

資料來源：永奕不動產顧問有限公司，2009：第壹篇-157；美國佛羅里達州經濟發展組織官方網站，http://www.eflorida.com/Enterprise_Zones.aspx?id=286，取用日期：2013 年 7 月 30 日；本研究整理

如何建立具有吸引廠商進駐之誘因項目，為實施企業特區之最重要內涵，其須符合地方活化及發展目標，以滿足既存或潛在企業需求。政府並不編列預算採用直接性補助（如：發放補助金），而多採用稅賦減免或簡化管制方式，將成本隱含於稅收減少所產生之資金缺口上，此舉短期將造成稅收減少，但長期而言，廠商進駐，稅基擴大，整體都市利益將增加。雖然政府放寬管制，但仍須通盤考量維持基本管制標準，以維護整體環境品質，避免環境發展失序。以國外而言，企業特區主要從三個層面著手，即經濟面、社會面與實質環境面，其內涵如下：（吳淑滿，2006：3-39~3-40）

1. 經濟面主要從改善佔有者生產力著手，其可採用降低所有權人持有資產成本（如：取消租賃價格管制、降低地價稅等），使其於市場運作下取得足夠利潤，而願意從事修繕、改良建築等行為，並可再投資於租賃市場，以改善住宅建築報酬來鼓勵復甦。此外，亦由降低廠商運作成本鼓勵廠商進駐特區，具體採行策略包含：減免稅賦、提供資金補貼、降低土地使用管制規劃、增加可開發地供給、加速行政服務等。
2. 社會面則是提昇在地勞力專業技能及僱用長期失業者，可從取消最低工資管制規定、成立委員會提供就業資訊服務、整合教育資源等方式，來解決特區內勞動力問題。然而，由於企業特區是以地理範圍來劃分區域，而無

法以人口所得來劃分，故實際上位於區內廠商可能雇用居住區外之勞工。為增加區內失業者之就業機會，可增設鼓勵廠商雇用在地勞工的相關誘因，但整體而言，無論是雇用區內或區外勞工，增加就業機會確可為勞工帶來較多的就業選擇。

- 3.實質環境面係從政府提供基本公共服務設施著手，清查區內荒廢公有地並鼓勵私有所有權人改良自身資產，從而提昇環境品質。

此外，以下另以美國紐澤西州及維吉尼亞州的案例，說明企業特區此一土地制度的創新誘因所帶給都市之經濟成長（賴宗裕，2013a：350-355）：

1.美國紐澤西州案例

美國紐澤西州的企業分區制度，地方政府只要是基於解決地方經濟問題或正遭受經濟問題的都市區域，在符合州法令的條件下，透過申請並經「都市企業特區」管制相關官員許可後，於都市中指派部分區域，一般約30%的土地劃設為企業特區。企業特區在區位上主要選擇集中於都市中的工業或商業密集的地區，在創造地方經濟誘因方面，主要是運用財務手段在銷售稅捐或原料購買稅捐上，予以減免1/2或全部減免。除了企業特區內解決經濟衰退問題外，地方政府亦可於鄰近都市企業特區的邊緣處，且經濟正呈現貧困的商業區，另制定都市企業衝擊分區商業區(Urban Enterprise Zone-Impacted Business District)，以進一步擴大刺激經濟復甦的空間區域。

都市企業特區的劃定與創設的背景中，對於如何降低失業率實為其中的另一個重點，例如地方政府（或公共代理人）可立法規定，進入都市企業特區的新業者，必須在新雇用者中，至少有25%是全職者。由於企業特區土地制度結合經濟誘因的策略相當成功，紐澤西州自1983年將都市企業特區法制化後歷經約20年的時間，已成功創造出30個都市企業特區個案。

2.美國維吉尼亞州案例

維吉尼亞州的企業特區制度，如同紐澤西州一樣也是為了改善區內經濟貧困地區而創設。首先該州政府訂定了一個《維吉尼亞企業特區條例(The Virginia Enterprise Zone Act)，將企業特區定義為：它是在一個郡內的經濟貧困且獨特的地理區域，並被地方政府首長所指定的一個市或鎮。此條例主要目的是為了要刺激商業及產業發展，在誘因上主要是藉由法令規章的彈性化及租稅手段，以利社區、商業貿易及經濟能夠復甦。為了管理企業特區的發展，地方政府的住宅及社區發展局(Department of Housing and Community

Development, DHCD), 更立法制定一些標準來篩選參與者的資格。

維吉尼亞企業特區條例強調法令制度上的富有彈性，地方政府只要不違背聯邦及州政府的法令下，可自行提供多樣的財務性與非財務性誘因，以激勵經濟成長，這些有利的誘因包括：(1) 實質財產稅的免除；(2) 生產機械設備及工具課稅上的給予補助；(3) 應課地方稅的部分折扣；(4) 提供商業貸款；(5) 提供住宅貸款；(6) 公共費用的免除；(7) 公共設施的改善；(8) 協助勞工的教育訓練；(9) 非財務性方面的協助，例如快速通關、專案融資、建築設計的協助等方面。

另值得一提的重點是，在該州實施二十餘年的企業特區，也成功整合公私部門的合夥及合作關係。在企業特區內的商業景氣及事業體也因而設置許多部門，如規章實行、住宅、規劃、警察、停車及遊憩、社區發展等，在區內也繁衍許多私部門組織，像財務機構、商業會館、零售商協會、公用事業公司、不動產代理人等，也有半政府代理人藉以管制住宅許可及工業開發許可。活絡的公私合作關係孕育出許多組織或廠商，使得企業特區內的經濟復甦更穩健。

上述紐澤西州及維吉尼亞州的企業特區制度，藉由提供都市內商業再發展的經濟誘因，以提昇區域內投資，進而解決失業（失業降低後，則產出也就增加）的策略內涵。而都市企業特區的創新土地管理制度，呈現有效且具良好誘因的「制度」創新活動，並可有效地整合在國家整體經濟發展策略中，達到經濟發展之目的。

綜上，茲將美國各類彈性土地使用管制之比較整理如表 2-2 所示。

表 2-2：美國各類彈性土地使用管制之比較

項目 種類	意義	實施措施	備註
1.計畫單元 整體開發	鼓勵高密度發展與混合使用，並提供開發之彈性、創造力與多樣性。	將土地使用分區管制與土地細分規則應用於整區土地上，而非按慣例應用至每一單獨基地之發展方式。	較傳統土地使用分區管制有更多之變化與彈性。
2.特別許可或 條件使用	針對土地使用分區管制規定之例外許可土地開發或使用，由土地所有權人申請將其有條件的劃歸新分區。	以特殊許可排除原先之土地使用管制達到特定使用目的，如學校之興建。	控制成長並達成特定目的。
3.契約式分區	申請人與有關機關針對申請案等計畫內容進行協商溝通，雙方皆有履行義務。	透過開發者與政府間的雙向溝通與協商，擬定土地使用分區管制分區計畫。	較條件式分區管制具有法律效力，並透過協商達成公共利益。
4.重疊式分區	於原有分區上再加上一套特別要求，土地係於兩種條件及要求下進行開發。	因應土地之特殊性質或文化背景因素而普遍採取之管制措施。	多應用於環境敏感地區及古蹟保存等。
5.績效管制	依據土地使用強度分類系統，決定某種工業、土地使用及建築物可接受的程度，而有別於傳統分區以使用類別作為管制之依據。	透過各種指標擬定管制標準，如密度比、容積率等作為控制該區的控制標準或指標。	標準之訂定不易，且同時需配合嚴謹之監測措施，以提高管制效率。
6.發展權移轉	係將所有權與發展權分離，於總量不變之情形下，區內發展可自由買賣，使受法令限制而無法開發者受到補償。	保留公共開發空間及具景觀價值之地區，惟必須建立權利移轉機制（權利移轉市場）。	兼顧開發與環境保育，促使開發者及消費者共同分擔開發之社會成本。
7.混合使用 發展	將住宅、商店、辦公、服務、娛樂等多種使用集於一體的土地使用分區管制方式。	針對計畫範圍內土地使用之種類、規模、密度及相關項目等均有所規範，	允許部分混合使用，但仍應隔離不相容之土地使用。

項目 種類	意義	實施措施	備註
		且混合使用需具有相當功能上及實質上的聯繫，以促進土地的集約使用。	
8.特定區	針對特定使用或少數具爭議性的使用單獨劃設之使用區，被排除的使用類型在特殊的情況下得被允許使用，使土地開發更多元，以貼近社會實際需求。	採用重疊分區的方式，建立基本管制規範，再對不同的地理區位給予特別管制，以特別區的形式覆蓋在該區位。	特定區應與當地有特殊關連，且僅有在使用類型不相衝突時方得加以結合。
9.獎勵式分區	政府以獎勵的手段引導欲從事開發者為特定目的之開發，以換取更充足的開放空間、停車場及道路等。	申請開發者若依政府規劃的方式進行開發，便可獲得其提供之獎勵，藉此平衡開發者與公眾間之成本與利益。	一般獎勵內容多為容積獎勵。
10.浮動分區	政府機關依法制訂出特定分區，並設立申請標準與土地使用項目，待申請者提出申請，透過分區管制法令的修訂完成設立浮動分區。	政府先制訂浮動分區之使用項目，於申請者提出再分區之申請並經核准後，浮動分區之區位才固定於特定地區。	結合規劃與開發以符合都市動態發展之需求，並透過嚴謹的審議程序降低對周遭環境之衝擊。
11.投票式分區	為市場式的分區管制，將土地使用規劃權交由市民決定。	藉由公民投票的方式，決定土地使用相關議題。	於地方土地使用及開放空間的決策中，其應用有越趨普遍之勢。
12.企業特區	以最少管制與提供各種獎勵誘因的方式，於特區內引進產業投資並創造就業機會。	規劃一定區域範圍，並提供區內企業相關優惠及便捷之產業用地取得方式等。	多用於創造就業或促進地區活化。

資料來源：黃建勳，1994：21-31；林元興，2003：26-28；鄭竹雅，2007：2-14~2-16；彭若涵，2010：15-21；賴宗裕，2013a：256-257；邊泰明，2003：171-173；劉勝勳，2002：2-22~2-23

彈性分區管制方式各有其特定的政策目的與適用特性，所達成的管制效果亦不盡相同，且對主要計畫的影響程度也有所差異。此外，同一種彈性管制方式在不同的國家、不同的法令規範下亦會產生相異的管制效果。根據彈性分區管制之內涵與相關作法，可歸納土地使用分區管制理念的轉變如下(林元興,2003:43):

- 1.相容的觀念取代絕對禁制的觀念
- 2.鼓勵措施取代限制措施
- 3.積極創造生活環境的觀念取代消極保障居住水準的觀念
- 4.垂直管制取代平面管制
- 5.綜合性、整體性的管制觀念取代單一、個別管制的觀念
- 6.土地所有權社會化的觀念漸趨濃厚

綜上，由各種彈性土地使用分區管制之分析可知，隨時代及社經條件等之變遷，都市將有不同需要，而為因應不同的發展需求，土地使用管制與開發措施遂呈多元化走向，且各種管制措施間亦逐漸有相互融合的趨勢。又，根據彈性土地使用管制之方式及特性，可大致將其分為以下二類，即 1.與提昇自然環境品質相關者，例如：重疊式分區管制多應用於保護環境敏感地區及古蹟保存等；績效管制則主要透過擬訂各種指標或標準，達到管控土地使用與開發之目的；發展權移轉藉由建立發展權買賣機制，兼顧開發與環境保育；2.與產業發展相關者，包括計畫單元整體開發、混合使用發展、獎勵式分區管制及特定區或企業特區之劃設等，藉由鼓勵高密度發展與混合使用，並提供開發者相關獎勵、誘因，以及較為彈性與多元之土地使用管制措施，以順應產業發展需求。有鑑於彈性土地使用管制各有優缺點，為評估其於我國執行之可行性，實有必要進一步研究國外相關彈性土地使用分區管制之作法，並探討國內引進相關彈性土地使用管制之現況，俾利我國建立合理之都市計畫土地使用分區管制制度。

第二節 我國都市計畫土地使用分區管制制度現況

壹、國內都市計畫土地使用分區管制之現況

臺灣都市規劃制度肇始於日治時期，著重在建設基礎設施，有關土地使用管制制度，雖於 1936 年的『臺灣都市計畫令』已採取土地使用分區的原則，惟其管制內容相當寬鬆而模糊，且帶有濃厚之住商混合性格；直至 1973 年第二次修正『都市計畫法』時，因為受美國使用分區管制精神之影響，於『都市計畫法』中另闢土地使用分區管制專章，並於 1976 年公布臺灣省與臺北市的『都市計畫法施行細則』，至此確立我國的土地使用分區管制制度。又，1973 年開始落實土地使用分區管制時，已發展的都市土地均屬住商混合使用，若採用嚴格的使用分離，恐違背居民之生活習慣而遭遇執行上的阻力，故臺灣的土地使用分區管制雖學習自美國的規劃精神，依照使用類別進行都市規劃與建築管制，但實際的土地使用則屬混合使用，例如住宅與商業區皆為住商高度混合使用，工業區過去雖較嚴格管制商業使用，現今也漸漸放寬，容許工業以外的用途，致使國內土地長期維持混合使用之現象（彭若涵，2012：77-78）。

都市計畫土地目前即以土地使用分區管制為主要管理方式，依使用目的與需要劃分為不同使用分區，再規定不同之使用項目、使用強度（密度）、建蔽率、容積率等事項進行管制，並透過建築管理與工商管理之執行，達到使用管制之目的。茲將我國都市計畫土地使用分區管制之現況分述如下。

一、內涵與管制範圍

都市計畫土地使用分區管制的主要內涵在於，確保都市內各分區土地使用性質、控制都市發展強度、維護都市土地使用及地上物之價值、引導都市土地有秩序地發展、改造市容景觀及提昇都市居民之安全、健康與生活品質（內政部營建署，2003：3-13）。

再者，根據『區域計畫法施行細則』第十二條第一項第一款規定，都市土地包括已發布都市計畫及依『都市計畫法』第八十一條規定為新訂、擴大或變更都市計畫而先行劃定計畫地區範圍，實施禁建之土地；其使用依『都市計畫法』管制之，茲整理都市土地使用管制範圍如下：

1. 實施都市計畫地區。
2. 新訂都市計畫先行劃定計畫地區範圍內實施禁建之土地。

3.擴大都市計畫先行劃定計畫地區範圍內實施禁建之土地。

二、法令依據

(一) 臺灣省部分

主要依據『都市計畫法』及『都市計畫法臺灣省施行細則』相關規定辦理。

(二) 臺北市部分

主要根據『都市計畫法』、『臺北市都市計畫施行自治條例』及『臺北市土地使用分區管制自治條例』相關規定辦理。

(三) 新北市部分

主要根據『都市計畫法』及『都市計畫法新北市施行細則』相關規定辦理。

(四) 高雄市部分

主要依『都市計畫法』及『都市計畫法高雄市施行細則』相關規定辦理。

其他如臺中市及臺南市升格為直轄市後，依『都市計畫法』第八十五條可自行訂定相關施行細則或自治條例，尚未發布前仍須沿用『都市計畫法臺灣省施行細則』之規定辦理。

三、分區規定

依據『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。前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。

『都市計畫法臺灣省施行細則』第十四條則規定，都市計畫範圍內土地得視實際發展情形，劃定下列各種使用區，分別限制其使用：一、住宅區；二、商業區；三、工業區（特種工業區、甲種工業區、乙種工業區、零星工業區）；四、行政區；五、文教區；六、體育運動區；七、風景區；八、保存區；九、保護區；十、農業區；十一、其他使用區。除前項使用區外，必要時得劃定特定專用區。都市計畫地區得依都市階層及規模，考量地方特性及實際發展需要，於細部計畫書內對住宅區、商業區再予細分，予以不同程度管制。

如以臺北市而言，根據『臺北市都市計畫施行自治條例』第十條及『臺北市土地使用分區管制自治條例』第三條，其都市計畫範圍內得劃定下列使用分區包括：一、住宅區（第一種住宅區、第二種住宅區、第二之一種住宅區、第二之二種住宅區、第三種住宅區、第三之一種住宅區、第三之二種住宅區、第四種住宅

區、第四之一種住宅區)；二、商業區(第一種商業區、第二種商業區、第三種商業區、第四種商業區)；三、工業區(第二種工業區、第三種工業區)；四、行政區；五、文教區；六、倉庫區；七、風景區；八、農業區；九、保護區；十、行水區；十一、保存區；十二、特定專用區。前述各使用分區得視需要，依都市計畫程序增減之。

又，根據『都市計畫法新北市施行細則』第十三條，都市計畫範圍內土地得視實際發展情形，劃定下列各種使用區，分別限制其使用：一、住宅區；二、商業區；三、工業區(特種工業區、甲種工業區、乙種工業區、零星工業區)；四、行政區；五、文教區；六、體育運動區；七、風景區；八、保存區；九、保護區；十、農業區；十一、其他使用區。除前述使用區外，必要時得劃定特定專用區。都市計畫地區得考量地方特性及實際發展需要，於細部計畫書內對住宅區、商業區再予細分，予以不同程度管制。

此外，『都市計畫法高雄市施行細則』第十八條則規定，其都市計畫範圍內得劃定下列使用分區，分別管制其使用。但其他法律、法規命令、自治條例或都市計畫書另有規定者，從其規定：一、住宅區；二、商業區；三、工業區；四、行政區；五、文教區；六、漁業區；七、風景區；八、保護區；九、保存區；十、水岸發展區；十一、農業區；十二、葬儀業區；十三、特定倉儲轉運專用區；十四、體育運動區；十五、電信專用區；十六、其他使用分區或特定專用區。

綜上，整理各法令有關都市計畫土地使用分區之規定如表 2-3 所示。

四、管制規定

依據『都市計畫法』第三十九條規定，對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。再者，根據『臺北市都市計畫施行自治條例』第二十六條，市政府得依本法第三十二條第二項規定將使用分區用建築物及土地之使用再予劃分不同程序之使用管制，並另訂土地使用分區管制自治條例管理。由此可知，都市計畫土地使用分區管制之內容應具有因地制宜之彈性，對於分區之名稱、允許使用項目或使用強度等皆須視各地區實際發展情形與需要，配合計畫之實施訂定不同的管制事項(賴宗裕，1999：255)。

都市計畫土地使用管制規則主要是針對各土地使用分區，就建築及使用性質所作之相關規定，一般內容包括如下：一、土地使用性質及相容使用類別；二、人口密度；三、建物高度；四、建築物之建蔽率；五、建築物之容積率；六、建築基地面積大小；七、前後側院大小；八、鄰棟間隔大小；九、整體開發面積大小；十、綜合設計放寬規定；十一、地下停車場、離街停車場及裝卸場之大小及數量；十二、廣告與招牌；十三、為保持及促進社區之衛生、安全、舒適及一般福利為目的之其他規定事項（林英彥、劉小蘭、邊泰明、賴宗裕，1998：218）。

表 2-3：都市計畫土地使用分區別一覽表

法源	土地使用分區		
都市計畫法	1.住宅區 2.商業區 3.工業區	4.行政區 5.文教區 6.風景區	7.保護區 8.其他使用區或特定專用區
都市計畫法臺灣省 施行細則	1.住宅區 2.商業區 3.工業區（特種、甲種、乙種、零星） 4.行政區 5.文教區 6.體育運動區		7.風景區 8.保存區 9.保護區 10.農業區 11.其他使用區
臺北市都市計畫 施行自治條例	1.住宅區 2.商業區 3.工業區 4.行政區	5.文教區 6.倉庫區 7.風景區 8.保護區	9.農業區 10.其他使用分區或特定專用區
臺北市土地使用 分區管制自治條例	1.住宅區（住 1、住 2、住 2-1、住 2-2、住 3、住 3-1、住 3-2、住 4、住 4-1） 2.商業區（商 1、商 2、商 3、商 4） 3.工業區（工 2、工 3） 4.行政區 5.文教區 6.倉庫區 7.風景區		
都市計畫法新北市 施行細則	1.住宅區 2.商業區 3.工業區（特種、甲種、乙種、零星） 4.行政區 5.文教區 6.體育運動區		7.風景區 8.保存區 9.保護區 10.農業區 11.其他使用區

法源	土地使用分區	
都市計畫法高雄市 施行細則	1.住宅區	9.保存區
	2.商業區	10.水岸發展區
	3.工業區	11.農業區
	4.行政區	12.葬儀業區
	5.文教區	13.特定倉儲轉運專用區
	6.漁業區	14.體育運動區
	7.風景區	15.電信專用區
	8.保護區	16.其他使用分區或特定專用區。

資料來源：本研究整理

五、管制方式

都市計畫土地使用分區管制方式，依其管制規則之內容主要可分為用途管制及量體管制兩大部分。

(一) 用途管制

以『都市計畫法』之相關規定而言，該法第三十三條至第三十八條針對保護區、住宅區、商業區、工業區、行政區、文教區、風景區及特定專用區之使用有概略性之規定。第三十九條另指出，對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。

『都市計畫法臺灣省施行細則』第十五條至第三十條之一，即針對住宅區、商業區、乙種工業區、甲種工業區、特種工業區、零星工業區、行政區、文教區、體育運動區、風景區、保存區、保護區、農業區及電信專用區等之用途訂有明確之規範，包括允許或不允許之使用類別。

再者，如以臺北市為例，『臺北市都市計畫施行自治條例』第十條之一明定住宅區、商業區、工業區、行政區、文教區、倉庫區、風景區、保護區及農業區之使用限制；第二十條另要求，下列建築物基地之位置，除應依都市土地使用分區規定外，於建築前並應申請市政府核准，包括：1.學校；2.停車場、監獄、傳染病醫院；3.火藥類之製造及貯藏場所；4.硝化纖維、寶璐珞、氣酸鹽類、苦味酸、若味酸鹽類、黃磷、過氧化鈉、過氧化鉀、二硫化碳、乙醚、丙酮、安息油、二甲苯、甲苯或松節油類之製造場所；5.石油類、氧化硫、硫酸、硝酸、氘氟酸、漂白粉、氘水化合物、鉀鹽、汞鹽、亞硫酸鹽類、動物質肥料之製造及動物質原料之提煉場所；6.有關放射性物質之工廠；7.其他經市政府指定之特種原料及其

製品之儲藏或處理場所；第二十六條亦規定，市政府得依『都市計畫法』第三十二條第二項規定將使用分區用建築物及土地之使用再予劃分不同程序之使用管制，並另訂土地使用分區管制自治條例管理。是故，臺北市為落實都市計畫土地使用分區管制，即依此制定『臺北市土地使用分區管制自治條例』，茲將該自治條例與使用管制相關之規定整理如表 2-4 所示。

表 2-4：『臺北市土地使用分區管制自治條例』使用管制規定一覽表

法條	管制內容
第四條	表明各使用分區劃定之目的。
第五條	詳列其都市計畫範圍內土地及建築物之使用組別，共計五十六組。
第六條至第九條之一	針對第一種住宅區、第二種住宅區、第二之一種住宅區、第二之二種住宅區、第三種住宅區、第三之一種住宅區、第三之二種住宅區、第四種住宅區及第四之一種住宅區，規定其允許與附條件允許之使用組別。
第二十一條至第二十四條	針對第一種商業區、第二種商業區、第三種商業區及第四種商業區，規定其不允許與附條件允許之使用組別。
第三十五條、第三十六條及第四十三條之一	針對第二種工業區及第三種工業區，規定其不允許與附條件允許之使用組別。
第四十四條	規定行政區之允許與附條件允許使用組別。
第五十一條	規定文教區之允許與附條件允許使用組別。
第五十八條	規定倉庫區之允許與附條件允許使用組別。
第六十五條	規定風景區之附條件允許使用組別。
第七十一條	規定農業區之允許與附條件允許使用組別。
第七十五條至第七十五條之一	規定保護區之允許與附條件允許使用組別。
第七十八條	保護區內之土地，禁止下列行為。但第七十五條及第七十五條之一所列各款所必須並經市政府核准者，不在此限：1.砍伐竹木。但間伐經市政府核准者，不在此限；2.破壞地形或改變地貌；3.破壞或污染水源、堵塞泉源、改變水路或填埋池塘、沼澤；4.採取土石；5.焚燬竹木花草；6.名勝古蹟與史蹟之破壞；7.其他經市政府認為應行禁止之事項。
第七十八條之一	行水區內土地及建築物使用應依水利法及相關法令規定辦理。
第七十八條之二	保存區內土地及建築物使用應依文化資產保存法及相關規定辦理。

資料來源：本研究整理

另，『都市計畫法新北市施行細則』第十四條至第三十四條，針對住宅區、商業區、乙種工業區、甲種工業區、特種工業區、零星工業區、行政區、文教區、體育運動區、風景區、保存區、保護區、農業區及電信專用區等之用途亦訂有相關規範，包括允許或不允許之使用項目等。

此外，『都市計畫法高雄市施行細則』第十八條規定，其都市計畫範圍內各使用分區之使用管制項目及內容如附表一-「高雄市都市計畫土地使用分區管制項目一覽表」，但其他法律、法規命令、自治條例或都市計畫書另有規定者，從其規定。前述附表一針對住宅區、商業區、工業區（乙種工業區、甲種工業區、特種工業區、零星工業區）、行政區、文教區、漁業區、風景區、保護區、保存區、水岸發展區、農業區、殯葬業區、特定倉儲轉運專用區、體育運動區及電信專用區等，明定其允許或不允許之使用類別。

（二）量體管制

『都市計畫法』第三十九條規定，對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。

『都市計畫法臺灣省施行細則』第三十二條至第三十四條之二，即針對各使用分區之建蔽率、容積率及相關容積獎勵等予以規範；第三十五條則明定，擬定細部計畫時，應於都市計畫書中訂定土地使用分區管制要點；並得就該地區環境之需要，訂定都市設計有關事項。上述土地使用分區管制要點，應規定區內土地及建築物之使用、最小建築基地面積、基地內應保持空地之比率、容積率、綠覆率、透水率、排水逕流平衡、基地內前後側院深度及寬度、建築物附設停車空間、建築物高度與有關交通、景觀、防災及其他管制事項。土地使用分區管制要點規定之土地及建築物使用，都市計畫擬定機關得視各都市計畫地區實際發展需要，訂定較本細則嚴格之規定。又，該施行細則第三十六條及第三十七條另就公共設施用地之建蔽率與容積率訂有相關規範。

以『臺北市都市計畫施行自治條例』相關規定觀之，其中第二十四條規定實施容積管制地區應依照容積管制之規定辦理；第二十五條則指示，都市計畫地區內，市政府認為土地有合理使用之必要時，得擬定細部計畫規定地區內土地及建築物之使用，基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度與寬度、停車場與建築物之高度，以及有關交通、景觀、防火等事項，並依『都市計畫法』第二十三條規定程序辦理。另者，茲將『臺北市土地使用分區管

制自治條例』與量體管制相關之規定整理如表 2-5 所示。

表 2-5：『臺北市土地使用分區管制自治條例』量體管制規定一覽表

法條	管制內容
第二條之一	規定面積一千平方公尺以下不規則基地之建築物已自前、後面基地線各退縮達四公尺以上者，免再受建築物高度比及後院深度比之限制。
第十條至第十九條	規定住宅區內建築物之建蔽率、容積率、高度比、前後院深度、側院寬度、建築基地之寬度、深度與鄰幢間隔等。
第二十四條之一至第三十三條之二	規定商業區內建築物之建蔽率、容積率、建築基地面積、建築物高度比、後院深度、鄰幢間隔、建築基地之寬度與深度，以及建築物供戲院、劇院、電影院、歌廳或夜總會使用者，應設置之等候空間面積等。
第三十七條至第四十二條	規定工業區內建築物之建蔽率、容積率、建築物高度比、前後院深度、側院寬度及建築基地之寬度與深度等。
第四十五條至第四十九條	規定行政區內建築物之建蔽率、容積率、建築物高度比、前後院深度、側院寬度、後院深度比及鄰幢間隔等。
第五十二條至第五十七條	規定文教區內建築物之建蔽率、容積率、建築物高度比、前後院深度、側院寬度、後院深度比及鄰幢間隔等。
第五十九條至第六十二條	規定倉庫區內建築物之建蔽率、容積率、建築物高度比、後院深度及鄰幢間隔等。
第六十六條至第六十八條	規定風景區內建築物之建蔽率、容積率、前後院深度、側院寬度、後院深度及建築物高度比等。
第七十一條之一	明定農業區內原有合法建築物（包括農舍及農業倉庫）拆除後之新建、增建、改建或修建，限於原地建造並以一戶一幢為原則。但得為獨立或雙併住宅。雙併住宅應以編有門牌之二幢或二戶以上合法建築物共同提出申請。
第七十一條之二	規定農業區內申請建築與農業有關之臨時性寮舍，其建築物係以竹、木、稻草、塑膠材料無固著基礎（離地面二公尺以內），角鋼（不固定焊接）、鐵絲網搭蓋之下列臨時性寮舍，且經農業主管機關認定係農業生產必要設施，得免申請建築執照： 1. 農作物栽培或育苗簡易蔭棚：其構造材料為木、竹、水泥桿、塑膠布或塑膠板等，每幢面積不得超過一四五平方公尺； 2. 農作物栽培或育苗網室：其構造材料為水泥桿、塑膠布、塑膠網、鐵絲等，每

法條	管制內容
	幢面積不得超過三三〇平方公尺；3.農作物害蟲防治網籠：其構造材料為角鋼、水泥桿、塑膠網等，每幢面積不得超過一三·二平方公尺；4.簡易家禽寮：其構造材料為竹、木、稻草、塑膠板等，每幢面積不得超過一四五平方公尺；5.簡易工作寮：其構造材料為竹、木、塑膠板等，每幢面積不得超過一三·二平方公尺。
第七十二條	規定農業區內建築物之建蔽率及高度。
第七十五條之二	保護區內原有合法建築物（包括農舍及農業倉庫）拆除後之新建、增建、改建或修建，限於原地建造並以一戶一幢為原則，但得為獨立或雙併住宅。雙併住宅應以編有門牌之二幢或二戶以上合法建築物共同提出申請。
第七十六條	規定保護區內建築物之建蔽率及高度。
第七十八條之一	行水區內土地及建築物使用應依水利法及相關法令規定辦理。
第七十八條之二	保存區內土地及建築物使用應依文化資產保存法及相關規定辦理。
第七十九條至第九十二條	針對以下事項予以規範，包括：1.綜合設計放寬與容積獎勵之相關規定；2.公共設施用地之建蔽率、容積率、建築物高度比、前後院深度、側院寬度、後院深度比等；3.停車空間及裝卸位之相關規定；4.騎樓及無遮簷人行道之相關規定。
第九十七條之六	基地面積達一千平方公尺以上之公有建築物應留設無頂蓋之公共開放空間供公眾使用。前項公共開放空間面積不得小於法定空地面積百分之五十，並應集中留設於前院，深度不得小於六公尺且應予綠化。

資料來源：本研究整理

又，依照「臺北市土地使用分區管制規則有關建蔽率、容積率、庭院等規定一覽表」，其針對住宅區（第一種住宅區、第二種住宅區、第二之一種住宅區、第二之二種住宅區、第三種住宅區、第三之一種住宅區、第三之二種住宅區、第四種住宅區、第四之一種住宅區）、商業區（第一種商業區、第二種商業區、第三種商業區、第四種商業區）、工業區（第二種工業區、第三種工業區）、行政區、文教區、倉庫區、風景區、農業區及保護區內之建築物，規定以下事項，包括：容積率、建蔽率、高度比、最小前後院深度、最小後院深度比、最小側院寬度、最小建築基地（平均寬度與平均深度）、同基地內之鄰棟間隔及綜合設計放寬規定有關事項等。

再者，依『都市計畫法新北市施行細則』第三十六條，各土地使用分區之建蔽率不得超過附表一-「土地使用分區建蔽率及容積率規定表」之規定。但該細則另有規定者，不在此限。且前述各土地使用分區之建蔽率，其都市計畫書另有較嚴格之規定者，從其規定。第三十七條則規範各使用分區之開挖率。又，各土地使用分區之容積率，依都市計畫書中所載規定；未載明者，其容積率不得超過該細則第三十九條及上述附表一之規定。另，根據第四十條，主管機關擬定細部計畫時，應於都市計畫書中訂定土地使用分區管制要點，包括規定區內土地及建築物之使用、最小建築基地面積、基地內應保持空地之比率、容積率、綠覆率、透水率、排水逕流平衡、基地內前後側院深度及寬度、建築物附設停車空間、建築物高度及有關交通、景觀、防災其他管制事項。前項土地使用分區管制要點規定之土地及建築物使用，得視各都市計畫區實際發展需要，訂定較施行細則更嚴格之規定。

此外，根據『都市計畫法高雄市施行細則』第二十條，該市各使用分區及公共設施用地之建蔽率及容積率如附表二-「高雄市都市計畫使用分區及公共設施用地建蔽率及容積率一覽表」，但其他法律、法規命令、自治條例或都市計畫書另有規定者，從其規定。另整理『都市計畫法高雄市施行細則』相關量體管制規定如表 2-6 所示。

表 2-6：『都市計畫法高雄市施行細則』量體管制規定一覽表

法條	管制內容
第二十條	本市各使用分區及公共設施用地之建蔽率及容積率如附表二。但其他法律、法規命令、自治條例或都市計畫書另有規定者，從其規定。
第二十一條	依本細則規定允許設置之再生能源發電設備及其輸變電相關設施，其建蔽率不受附表二規定之限制。但最高以百分之八十為限。
第二十二條	依高雄市建築物屋頂設置太陽光電設施辦法規定設置之太陽能光電設施，得不計入建築物之高度及容積。
第二十三條	住宅區及商業區之一宗基地內，高度在五層樓以下並建築面積在七十平方公尺以下，且設有昇降機之非供公眾使用之建築物，其各層樓地板面積十平方公尺部分，得不計入建築面積及容積。
第二十四條	建築基地依法獎勵之容積累計，在實施都市更新地區不得超過法定容積百分之五十；在其他地區不得超過法定容積百分之二十。
第二十五條	高氯離子鋼筋混凝土建築物經本府核准拆除重建者，得依原規定容積率或原總樓地板面積重建；原無規定容積率者，得依重建時容積率重建，並得酌予提高。但最高不得超過其原規定容積率、重建時容積率或原總樓地板面積之百分之三十。
第二十八條	合法建築物因政府興辦公共設施予以拆除後，就賸餘部分為就地整建者，其建蔽率、容積率、前後院之退縮規定及停車空間之留設，不受本細則或都市計畫書規定之限制。

法條	管制內容
附表二-「高雄市都市計畫使用分區及公共設施用地建蔽率及容積率一覽表」	明定各使用分區及公共設施用地之建蔽率與容積率。

資料來源：本研究整理

貳、國內引進彈性土地使用分區管制之情形

國內都市及非都市土地使用分區管制，實務上係採混合使用發展之形態，且施行至今業已引進多種彈性土地使用分區管制手段，包括：獎勵式分區管制、重疊式分區管制、特定區、績效管制、計畫單元整體開發、容積移轉、浮動分區管制及企業特區等，惟有關特別許可或條件使用、契約式分區管制及投票式分區管制因較不適用於我國，故未見有引進之情形。茲說明相關彈性管制作法於國內運用之概況，並與國外運作模式進行比較，以助釐清現行土地使用分區管制無法因應產業發展需求之原因及課題，並作為後續建立合理都市計畫土地使用分區管制制度之參據。

一、獎勵式分區

(一) 國內運用之概況

就彈性分區管制之角度而言，新市鎮開發之手段屬獎勵式分區之應用，其在政府政策之主導下透過若干獎勵措施作為人民移入之誘因，進而實現政府欲使區域成長均衡之目的。而臺灣自戰後受到英國第一代新市鎮發展之影響，開始鼓勵新市鎮之開發，而此風潮至 1980、1990 年代後更為興盛，迄今共完成淡海、林口、臺中港、橋頭及大坪頂五個新市鎮之開發，政府亦於民國 82 年通過『新市鎮開發條例』透過稅賦減免、優惠貸款、融資協助、優先出租出售等辦法做為誘因，以吸引產業與人口之進駐，政府透過新市鎮之開發以減緩都市擴張，藉此希望能讓國內人口與都市發展達到合理之安排，而本研究將國內從戰後至今所開發之新市鎮其基本資料歸納如表 2-7 所示。

表 2-7：國內新市鎮開發一覽表

案名	規模(公頃)	計畫人口 (萬人)	開發方式	實施年分
淡海新市鎮	1,765	30	區段徵收	1990
林口新市鎮	1,322.5	20	市地重劃	1970
臺中港新市鎮	4,768.5	50	市地重劃	1972
高雄橋頭新市鎮	2,161	30	區段徵收	1994
高雄大坪頂新市鎮	1,880	11	區段徵收	1976

資料來源：周志龍，2000：5；本研究整理

本研究將國內獎勵式分區管制運用之代表-新市鎮開發，其移入獎勵之相關法令規範，諸如新市鎮開發條例、新市鎮產業引進稅捐減免獎勵辦法、股份有限公司投資新市鎮建設獎勵辦法、新市鎮住宅優先出售出租辦法詳列如表 2-8，以說明獎勵式分區管制於國內運用之概況。

表 2-8：新市鎮移入獎勵之相關法令

法令	相關獎勵措施
新市鎮開發條例	<ol style="list-style-type: none"> 1.股份有限公司投資於新市鎮之建設，得依左列各款獎勵及協助：一、按其投資總額百分之二十範圍內抵減當年度應納營利事業所得稅額；當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。二、必要之施工機器設備得按所得稅法固定資產耐用年數表所載年數，縮短二分之一計算折舊；其縮短後之年數不滿一年者，不予計算。三、於施工期間免徵地價稅。但未依規定完工者，應補徵之。四、洽請金融機構就其建設所需資金提供優惠貸款。五、協助從證券市場籌募資金。 2.主管機關為促進人口及產業之引進，得協商財政部洽請金融機構提供長期優惠貸款，並得於新市鎮開發基金內指撥專款協助融資。前項優惠貸款辦法，由中央主管機關會同財政部定之。 3.主管機關依第十二條規定興建之住宅，優先租售予在該新市鎮就業之家庭及其他公共建設拆遷戶；商業、工業及其他都市服務設施，優先標租、標售予有利於新市鎮發展之產業。前項新市鎮就業家庭優先租購住宅應具備之條件，由中央主管機關定之。有利於新市鎮發展產業之範圍，由行政院視各該新市鎮之發展需要定之。第一項優先出售、出租辦法，由中央主管機關定之。

法令	相關獎勵措施
	<p>4.主管機關得劃定地區，就左列各款稅捐減免規定，獎勵有利於新市鎮發展之產業投資經營：一、於開始營運後按其投資總額百分之二十範圍內抵減當年度應納營利事業所得稅額，當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之；二、土地所有權人於出售原營業使用土地後，自完成移轉登記之日起，二年內於新市鎮重購營業所需土地時，其所購土地地價，超過出售原營業使用之土地地價扣除繳納土地增值稅後之餘額者，得於開始營運後，向主管稽徵機關申請就其已納土地增值稅額內，退還其不足支付新購土地地價之數額。但重購之土地自完成移轉登記起五年內再轉讓或改作非獎勵範圍內產業之用途者，應追繳原退還稅款。</p>
<p>新市鎮產業引進 稅捐減免獎勵辦法</p>	<p>1.股份有限公司得於開始營運後，按其投資計畫實際購置全新供營業用之機器、設備及建築物總金額百分之二十範圍內，抵減當年度應納營利事業所得稅額，當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。前項稅捐之減免，自依第三條劃定範圍公告日起第六年至第十年內，始向開發主管機關申請核發投資抵減證明者，其優惠額度減半。</p> <p>2.本條例第二十四條第一項適用稅捐減免地區之劃定，由開發主管機關就各該新市鎮特定區內已規劃整理完成之地區，視產業引進需要劃定範圍公告之。</p> <p>3.適用本辦法稅捐減免者，以於前條劃定範圍內投資設立之股份有限公司或增資擴充之股份有限公司於上開範圍內設立分公司，並經營符合行政院所定有利於新市鎮發展之產業者為限。</p> <p>4.申請適用投資抵減之股份有限公司應於開始營運後六個月內，檢附購置機器、設備及建築物之相關證明文件，向原核定之開發主管機關申請核發股份有限公司投資於新市鎮特定區適用投資抵減證明。</p> <p>5.依本辦法申請適用投資抵減之機器、設備及建築物，於核發投資抵減證明之次日起三年內，如有出售、出租、出借、退貨、報廢或遷移至依第三條所劃定範圍以外之地區者，股份有限公司應向管轄稽徵機關補繳各該部分已抵減之營利事業所得稅。</p>
<p>股份有限公司投資</p>	<p>1.依本辦法適用投資抵減及地價稅減免，自新市鎮土地</p>

法令	相關獎勵措施
新市鎮建設獎勵辦法	<p>規劃整理完成當年起第六年至第十年內投資建設開工者，其優惠額度減半，第十一年起不予優惠。</p> <p>2. 股份有限公司依本條例第十四條第一項第一款規定申請抵減當年度應納營利事業所得稅額者，按其實際投資總額百分之二十範圍內，抵減投資建設計畫完成當年度應納營利事業所得稅額，當年度不足抵減時，得在以後四年度內抵減之。</p> <p>3. 依本辦法申請投資抵減之機器及設備，應於購置之日起三十日內，檢附購置證明文件影本報請主管機關備查。自購置之次日起三年內如有轉售、出租、出借、退貨或報廢者，主管機關應不予核發該部分之投資抵減證明，其已抵減者，股份有限公司應向管轄稽徵機關補繳各該部分已抵減之稅捐。</p> <p>4. 主管機關得視適用本辦法獎勵之股份有限公司投資建設資金之需要，協商相關機關洽請金融機構提供所需長期優惠貸款。</p> <p>5. 股份有限公司為投資新市鎮建設，而有從證券市場募集資金之需求時，中央主管機關得洽請證券管理機關協助其募集與發行公司股票或債券。</p>
新市鎮住宅優先出售出租辦法	<p>優先出售、出租住宅價格，由主管機關按其土地、興建成本、土地使用分區、位置、建築物類型、樓層、交通、道路寬度、公共設施及預期發展等條件，並參考鄰近地區房地價格或租金估定之。</p>

資料來源：本研究整理自內政部營建署網站，

http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10340&Itemid=57，取用日期：2013年10月19日

(二) 國內運用情形之檢討

新市鎮之開發雖可舒緩部分都市過度發展之情形，惟國內新市鎮之開發案仍存有許多課題，例如，初期交通建設未能配合新市鎮開發影響成效，且住宅開發量過大導致供過於求，使新市鎮開發財務完全自償性之落實可能微乎其微；而其開發過程中之行政決策程序較為僵硬，使其開發之成果較不受期待；新市鎮內工廠家數眾多，導致土地取得、開發時程配合之困難，又其向金融機構辦理融資抵押貸款之廠地，依現行法令不能轉登錄於分回之抵價地，由於貸款額度龐大，導致廠商清償困難，造成工廠業者之抗拒等等問題，常致使新市鎮開發作業無法進行（周志龍，2000：287-307），種種因素導致新市鎮引入人口與

產業之成果遠遠不如預期。鑑此，未來政府於獎勵式分區管制之作為下，除提供相關獎勵措施外，亦須配合其他完善之管理與行政協調措施，俾利其發揮預期之功效。

（三）與國外作法之比較

美國獎勵式分區管制之作法，係政府以獎勵的手段引導欲從事開發者為特定目的之開發，以換取更充足的開放空間、停車場及道路等。亦即，申請開發者若依政府規劃的方式進行開發，便可獲得其提供之獎勵，藉此平衡開發者與公眾間之成本與利益。反觀國內新市鎮之開發，雖可緩解部分都市過度發展之問題，然相關配套措施並未同步，致使新市鎮開發成效不如預期，政府仍難以藉此引導人口及產業進駐。

二、重疊式分區

（一）國內運用之概況

重疊式分區管制可應用於自然環境品質之提昇，根據內政部民國 102 年 10 月 17 日公告之全國區域計畫，即規定應將環境敏感地區配合非都市土地之使用分區，以及各使用地容許使用項目與許可使用細目內容，進行重疊管制，並將具體規範納入非都市土地使用管制規則。又，都市計畫土地亦有運用重疊式分區管制之情形，下文將以臺北市大安區青田街保存區、聚落風貌保存專用區等為例說明之。

臺北市政府為青田街地區日式宿舍歷史風貌之保存及形塑本區文化歷史特色，於民國 96 年 8 月 9 日公告「擬定臺北市大安區青田街保存區聚落風貌保存專用區細部計畫、變更部分第三種住宅區、第三種商業區(特)為第三種住宅區(特)(日式宿舍)及第三種商業區(特)日式宿舍暨劃定週邊地區都市設計管制計畫案」，以規範古蹟、歷史建物、日式宿舍之核心街區以及向外延伸形塑整體街區風貌之土地使用、建築高度、量體、形貌。嗣後民眾多次反映該案規範影響改建權益，請市府重新檢討及調整，以維護地區居民權益及加速都市更新，故修正計畫範圍限縮於幾處核心集中區域，且對古蹟、歷史建築周邊維持一定程度管制（臺北市政府，2014：1-2），茲分述如下：

1. 針對第一層級-文化資產核心街區，規範其不得作為容積接受基地，並需經市府文化局審核後，再經「臺北市都市設計及土地使用開發許可審議委員會」審議通過，始得核發建築執照。

2. 針對第二層級-歷史風貌街區，除與第一層級實施相同之嚴格管制外，其餘非日式宿舍之一般建物，容積移轉依現行法令辦理，建築物量體、造型、色彩、院落、開挖率等規定依都市設計管制要點辦理。
3. 針對第三層級-緩衝區，除與第一層級實施相同之嚴格管制外，其餘非日式宿舍之一般建物，容積移轉依現行法令辦理，建築物量體、造型、色彩、院落、開挖率等規定依都市設計管制要點辦理。

(二) 國內運用情形之檢討

重疊式分區管制除可運用於歷史街區之保護外，如以產業發展角度觀之，建議亦可藉由重疊管制之方式，提供業者較具彈性之土地使用管制規範，以因應不同產業發展之需求。

(三) 與國外作法之比較

重疊式分區管制係於原有使用分區再附加相關特別要求，即土地將於多種條件規範下始得進行開發。美國為因應土地之特殊性質或文化背景等因素，普遍運用重疊式分區管制進行環境敏感地區及古蹟之保存。同樣，我國引進重疊式分區管制亦多應用於歷史街區或環境敏感地區之保護等。

三、特定區

(一) 國內運用之概況

國內特定區之代表案例主要為臺北市信義計畫地區之開發，茲整理「台北市信義計畫地區細部計畫（第二次通盤檢討）暨配合修訂主要計畫案」之相關內容如下，以說明我國應用之概況。

1. 計畫總目標

配合國家發展亞太營運中心及台北國際化的政策，除重新檢討合理之土地使用外，並期以更具前瞻性的作法，來提供一個交通環境、都市景觀、都市服務等各方面均達到高品質之辦公及居住環境，成就信義計畫地區成為台灣國際化之櫥窗。

2. 實施標的與策略

- (1) 因應未來國際化複合型產業所需提昇國際競爭力，落實全區國際化之發展目標。相關實施策略包括：1.重新調整本地區機能定位，以符國際化之需求；2.以都市經營為導向，藉由金融及企業總部之導入，良性開發本區

成為台北國際化之櫥窗。

- (2) 提昇公共設施品質服務。相關實施策略包括：1.重新檢討公共設施資源分布均衡性及功能之必要性；2.建立開發獎勵辦法，鼓勵私部門投資興建多元化公共設施服務機能。
- (3) 健全都市整體發展及開發利益共享之原則下，建立彈性開發許可及回饋機制。相關實施策略包括：1.考量公共利益前提下，引入開發許可制精神，建立彈性、協商之土地管制機制；2.突破以往僵固式土地使用管制窠臼，以都市經營為導向，研擬開發獎勵及回饋辦法，以及其他相關之都市計畫變更及開發許可機制之手段。
- (4) 建立人性尺度的都市空間環境及提昇整體都市景觀，其實施策略主要為適度增修都市設計準則。
- (5) 重整交通建設之政策及策略以改善並提昇交通環境及服務水準。相關實施策略包括：1.交通管理策略將以鼓勵大眾運輸工具避免過小汽車使用為原則，配合研擬建立智慧型環保交通系統規劃；2.除儘速闢建大眾運輸交通工程外，應對鄰近地區交通網路系統做整體之管理。

3.變更原則

- (1) 配合亞太營運中心及引進產業企業總部進駐，調整用地使用。
- (2) 檢討公共設施用地：提增公共設施服務水準及環境品質。
- (3) 為便於執行管理及簡化條文，將部分一般之規範回歸臺北市土地使用分區管制規則及建築技術規則規定辦理。
- (4) 因都市計畫變更增加之利益，依合理比例，回饋予社會大眾共享。

A.放寬限制：為提高信義計畫發展之自由度，包括建築高度限制、住宅單元規模、地下開挖比例、部分使用組別調整等規定的放寬與彈性處理，得視為合理之發展配合，不要求回饋。

B.變更使用：因都市計畫之變更得作為較高強度之使用性質之（如住宅變為商業及住宅比例之放寬）所得利益，基於公平與正義原則，開發者之利得應部分回饋予社會大眾。

C.容積增加：為創造都市公私有土地開發互利效果，以容積獎勵方式鼓勵民間參與完善之服務機能，增進公共福利，加強空地管理，達成公共環境品質之提昇

及都市生活之豐富。

- (5) 提高都市設計之彈性並建立人性尺度的都市空間環境為原則。
- (6) 以提高公共運輸為交通政策下，配合調整公車路線系統、建立大眾運輸系統專用道優先權、提高公眾運輸系統之可行性。並配合抑制私有小客車之增長。

(二) 國內運用情形之檢討

若由產業發展角度觀之，透過劃設特定區，並就其擬訂相關彈性土地使用管制作法，將可提供產業發展之機會，亦得引導地方均衡發展，可作為後續研擬都市計畫土地合理使用分區管制制度之參考。

(三) 與國外作法之比較

美國劃設特定區之作法，係針對特定使用或少數具爭議性的使用單獨劃設使用分區，使原本被排除的使用類型於特殊情形下得被允許，進而促使土地開發樣態更多元，以貼近社會實際需求。其多採重疊分區的方式，以特別區的形式覆蓋於原區位，且特定區應與當地有特殊連結，並僅有在與原使用類型不衝突時方得結合。另者，國內劃設特定區之目的則略有不同，以臺北市信義計畫地區之開發為例，其係以產業發展角度切入，透過劃設特定區，並就其擬訂相關彈性土地使用管制作法，以提供產業發展之機會，並引導地方均衡發展。

四、績效管制

(一) 國內相關規定

由於國內並無實際執行績效標準之分區管制，故本研究將當前績效管制之相關法令分類並詳列如表 2-9 所示，以作為將來若要採行績效管制制度之參考。

表 2-9：國內績效管制相關法令規範

類別	相關法規
空氣汙染	1.溫室氣體排放量申報管理辦法 2.空氣汙染防制法及其施行細則 3.空氣品質嚴重惡化緊急防制辦法 4.固定污染源設置與操作許可證管理辦法 5.空氣品質標準 6.特殊性工業區緩衝地帶及空氣品質監測設施設置標準 7.固定污染源空氣污染物排放標準 8.廢棄物焚化爐空氣污染物排放標準 9.鉛二次冶煉廠空氣污染物排放標準 10.鋼鐵業燒結工場空氣污染物排放標準 11.煉鋼業電爐粒狀污染物排放標準 12.陶瓷業噴霧乾燥機粒狀污染物排放標準 13.玻璃業氮氧化物排放標準 14.磚瓦窯業開放式隧道窯粒狀污染物排放標準 15.瀝青拌合業粒狀污染物排放標準 16.電力設施空氣污染物排放標準 17.熱風乾燥機粒狀污染物排放標準 18.汽車製造業表面塗裝作業空氣污染物排放標準 19.水泥業空氣污染物排放標準 20.半導體製造業空氣污染管制及排放標準 21.室內空氣品質標準 22.揮發性有機物空氣污染管制及排放標準 23.聚氨基甲酸脂合成皮業揮發性有機物空氣污染管制及排放標準 24.中小型廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準 25.廢棄物焚化爐戴奧辛管制及排放標準 26.乾洗作業空氣汙染防制設施管制標準 27.固定污染源空氣汙染防制許可或認可證明文件審查費及證書費收費標準 28.空氣汙染防制費收費辦法 29.空氣汙染防制基金收支保管及運用辦法 30.公私場所違反空氣汙染防制法應處罰鍰額度裁罰準則 31.空氣汙染行為管制執行準則 32.煉鋼業電弧爐戴奧辛管制及排放標準

類別	相關法規
	33.營建工程空氣污染防制設施管理辦法 34.公私場所固定污染源申請改善排放空氣污染物總量及濃度管理辦法 35.既存固定污染源污染物排放量認可準則 36.違反空氣污染防制法按日連續處罰執行準則 37.公私場所固定污染源空氣污染物排放量申報管理辦法 38.鋼鐵業燒結工場戴奧辛管制及排放標準 39.鋼鐵業集塵灰高溫冶煉設施戴奧辛管制及排放標準 40.固定污染源戴奧辛排放標準 41.光電材料及元件製造業空氣污染管制及排放標準 42.蒙特婁議定書列管化學物質管理辦法 43.膠帶製造業揮發性有機物空氣污染管制及排放標準 44.固定污染源逸散性粒狀污染物空氣污染防制設施管理辦法 45.室內空氣品質管理法 46.室內空氣品質管理法施行細則 47.違反室內空氣品質管理法罰鍰額度裁罰準則
噪音汙染	1.易發生噪音設施設置及操作許可辦法 2.環境音量標準 3.噪音管制區劃定作業準則 4.違反噪音管制法按日連續處罰執行準則 5.噪音管制法及其施行細則 6.噪音管制標準
水汙染	1.事業或污水下水道系統排放廢(污)水緊急應變辦法 2.水污染防治措施計畫及許可申請審查辦法 3.水污染防治措施及檢測申報管理辦法 4.違反水污染防治法罰鍰額度裁罰準則 5.石油化學專業區污水下水道系統放流水標準 6.晶圓製造及半導體製造業放流水標準 7.光電材料及元件製造業放流水標準 8.科學工業園區污水下水道系統放流水標準 9.土壤及地下水污染整治法及其施行細則 10.土壤污染管制標準 11.地下水污染管制標準 12.地下水污染監測標準

類別	相關法規
	13.水污染防治法及其施行細則 14.土壤處理標準 15.預鑄式建築物污水處理設施管理辦法 16.地下儲槽系統防止污染地下水體設施及監測設備設置管理辦法 17.違反水污染防治法按日連續處罰執行準則 18.水污染防治各項許可申請收費標準
土壤及其他汙染	1.土壤污染監測標準 2.毒性化學物質管理法 3.毒性化學物質管理法施行細則

資料來源：本研究整理

(二) 國內運用情形之檢討

當前績效分區管制之相關規範散見於各類環保法規之中，多為各類污染源、噪音源之排放容許標準，數量相當可觀，惟當前之法令中較缺乏對於土地使用直接進行績效規範制之統整性法令，本研究認為未來績效管制手段應強化與土地使用之連結關係，以落實績效管制手段於土地使用管制之內涵與精神。

(三) 與國外作法之比較

美國績效管制最初係用於訂定工業公害標準，以應用於管制工業操作或環境敏感地區，現已擴大至環境保育標準。其依據土地使用強度分類系統，決定某種工業、土地使用或建築物可接受的程度，有別於傳統分區以使用類別作為管制之依據。除訂定包括噪音、震動、灰塵、工業廢料、強光與熱與氣味等工業公害標準外，另藉由開發空間比、不透水層比、密度比及容積率等作為控制分區的控制標準或指標。而我國績效管制規定亦主要應用於規範工業公害、環境汙染或生態敏感地區，並依據不同土地之實質情況，訂定其對於汙染負擔、汙染所能接受程度之標準，以及違反規範之相關罰則等。

五、計畫單元整體開發

(一) 國內運用之概況

計畫單元整體開發為國內相當常見之彈性分區管制手段，可利用於大型土地開發之個案中，針對建築物作簇群發展，而建築物之建蔽率、容積率高度可再另行調整，計畫單元整體開發通常不對開發內容做嚴格的規定，使其在開發過程中享有更高彈性發展之空間。國內紅極一時的高級住宅區開發案-大臺北

華城即屬計畫單元整體開發之應用，此外，計畫單元整體開發近年來亦在臺中後期發展區之開發有所運用，故本研究於下將以此兩個案為案例，析述計畫單元整體開發於其中運用實際之情況。

1. 大臺北華城

大臺北華城位於新北市新店區西南方山區，於民國 70 年開始推行，迄今為止開發時期接近三十年，根據其當初之規劃共規劃九個區域，分別為華城特區、禾豐特區、石上清泉區、歐洲印象區、秀岡山莊區、禾和特區、莫札特區、翠園特區、慶豐特區等，但就目前整體發展進度而言，僅就華城特區目前已開發完成，禾和特區、石上清泉、歐洲印象、秀岡山莊目前則完成基礎公共設施，並陸續興建中（陳姿瑾，2013：1）。大臺北華城為全國第一個採計畫單元整體開發之開發案，透過計畫單元整體開發之優勢，使其得以將開發計畫做極大彈性之規劃，包括基地大小、房屋型式、密度、建蔽率及留設空地等，以提供良好腹地及大量戶外空間，同時亦使房屋得以簇群之型態建造，並使地區內自然景觀得以保留。

2. 臺中後期發展區

臺中市自民國 75 年起劃設後期發展區，惟後期發展區長期禁建，對地主權利產生嚴重影響，亦引發諸多地主抗議。民國 93 年後，因臺中市第三次通盤檢討公告整體開發地區，內政部附帶條件，於兩年內優先獎勵民間以自辦重劃方式開發，故原後期發展區即成為現今之整體開發地區²⁻⁶。於都市計畫第三次通盤檢討時將後期發展區土地解禁，變更為整體開發區並導入開發許可機制，並於都市計畫第三次通盤檢討時將後期發展區土地解禁，變更為整體開發區並導入開發許可機制，劃分為十四個開發單元，於主要計畫發布後，即可依整體開發地區附帶條件，由土地權利關係人自行提出開發計畫，並獎勵以自辦市地重劃方式進行土地開發，以促進都市合理發展。而其整體開發地區發展優先次序原則如下規定（林怡秀，2007：4-6）：

- (1) 優先獎勵土地所有權人彙整開發意願，經各該開發單元範圍內私有土地所有權人二分之一以上，及其土地總面積超過範圍內私有土地總面積二分之一同意者，得向本府申請由本府代為擬定細部計畫，以自辦市地重劃方式開發；擬定細部計畫所需費用得列入重劃共同

²⁻⁶臺中市後期發展區 1,437 公頃之開發限制，臺中市政府遂於第三次通盤檢討時，檢討後期發展區「以市地重劃方式整體開發，否則不得發照建築」之相關規定。內政部於民國 93 年 4 月 13 日第 583 次審查，附條件通過變更臺中市都市計畫主要計畫（不包括大坑風景區）（第三次通盤檢討）書，將原「後期發展區」修正為「整體開發地區」。

負擔。

- (2) 為配合國家重大建設計畫或地方都市發展之需要，得由本府就需配合之開發單元範圍擬定細部計畫，辦理市地重劃開發。
- (3) 為解決原後期發展區內公共設施用地先行出具土地使用同意書之土地分配問題，得由本府主動勘定開發單元範圍擬定細部計畫，辦理市地重劃開發。以上開整體開發地區內公共設施用地，如為配合國家或地方重大建設需要，得採一般徵收方式辦理，或取得地主同意後先行使用並保留將來參與市地重劃分配之權利。

(二) 國內運用情形之檢討

計畫單元整體開發雖可使開發基地整區促群發展，並讓其中建蔽率、容積率、高度有更大之彈性空間，惟過大規模之開發量體會對基地及其周遭環境帶來一定程度之衝擊外，其於投資與開發之過程中之風險相對一般開發案而言一高出許多，以大臺北華城為例，其目前整體發展進度而言，僅就華城特區目前已開發完成，禾和特區、石上清泉、歐洲印象、秀岡山莊目前則完成基礎公共設施，並陸續興建中，剩餘特區則完全沒有動工，形成土地資源之浪費。再者，在如此規模龐大的開發過程後，所建成之一幢幢樓房、大廈是否能成為市場之有效供給亦是此開發型態中不能忽略之重要課題。

(三) 與國外作法之比較

美國計畫單元整體開發係指將土地使用分區管制與土地細分規則應用於整區土地上，而非按慣例應用至每一單獨基地的發展方式。其鼓勵高密度發展與混合使用，故較傳統土地使用分區管制更具變化與彈性。又，計畫單元整體開發亦為國內常見之彈性使用分區管制手段，可利用於大型土地開發，針對建築物作簇群發展，且建築物之建蔽率、容積率及高度等均得再調整，藉由不就開發內容作嚴格規定，使其在開發過程中享有更彈性之發展空間。惟過大規模之開發量體除易對基地及其周遭環境帶來一定程度之衝擊外，相關投資與開發風險也較一般開發案高出許多。

六、容積移轉²⁻⁷

(一) 國內運用之概況

1. 容積移轉辦法

我國快速的都市成長，不僅使公共設施提供速度無法趕上實際需求，都市向外擴張入侵農林生產用地及環境敏感地區，都市內部亦承受開發之壓力。同時，地主卻覬覦土地使用變更之開發利益，致使都市內區位良好之古蹟土地，亦成為開發者期盼開發的對象。為保存具文化價值之古蹟土地，並避免土地所有權人蒙受損失，立法院爰於民國 85 年 12 月 31 日通過『文化資產保護法』第三十六條之一，採容積移轉的辦法補償土地所有權人，並兼顧保存古蹟之目的，而後又於民國 87 年 9 月 7 日頒布『古蹟土地容積移轉辦法』。

另者，內政部有鑑於古蹟土地得藉由容積移轉的方法，解決其保存的問題，故也擬以建築容積移轉之方式，解決公共設施保留地及公共開放空間所帶來龐大的財政問題，遂於民國 88 年 4 月 6 日頒布『都市計畫容積移轉實施辦法』，又為解決實施法源的問題，於 91 年 12 月通過『都市計畫法』第八十三條之一，規定公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之歷史建築的保存維護及公共開放空間之提供等，得以容積移轉方式辦理。此外，98 年 1 月 7 日再修正『都市計畫法』第八十三條之一，增訂折繳代金的方式，企圖簡化容積交易之程序。

由於國內目前與容積移轉相關之法令眾多，包括都市計畫相關法令、『文化資產保存法』、『都市更新條例』、『古蹟土地容積移轉辦法』及『都市計畫容積移轉實施辦法』等。另整理表 2-10 即可進一步得知相關規定之內容，其對於接受區接受基地的上限及容積移轉之方式等各有不同或重覆，且無適用上優先順序之考量。因此，應針對那一條法令的基礎實施容積移轉，仍需加以整合，以免法令複雜，徒增解釋上的困擾。

²⁻⁷整理自賴宗裕，2013a，『成長管理與規劃經濟』，政治大學地政學系成長管理與規劃經濟課堂講義，頁 432-444。

表 2-10：國內容積移轉相關法令規定

項目 法令	接受地區	接受基地容積上限	容積的移轉方式
文化資產保存法 (第三十五條) (100.11.09)	1. 同一都市土地主要計畫地區。 2. 區域計畫地區之同一直轄市、縣(市)內之地區。		等值移轉至其他地方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。
臺北市都市計畫容積移轉審查許可條件(100.10.13)	1. 送出基地為古蹟及歷史建築所定著之私有土地者，其容積得移轉至本市行政轄區內之可建築土地。 2. 送出基地為私有未徵收之公共設施保留地，包括公園用地、綠地、廣場及道路用地者，其容積僅得移轉至下列地區： (1) 基地位在大眾捷運場站車站出入口半徑五百公尺範圍內，且需面臨八公尺以上已開闢之都市計畫道路。 (2) 基地所在位置半徑五百公尺範圍內，有已開闢且其面積在零點五公頃以上之公園綠地，且需面臨十五公尺以上已開闢之計畫道路，或面臨二條已開闢之計畫道路，而其中一條寬度須達十二公尺者。 3. 接受基地之面積，應超過一千平方公尺，且不得為下列土地： (1) 古蹟所在及毗鄰街廓，或歷史建築所在街廓。 (2) 位於市政府公告之山坡地及本市環境地質資料庫中土地利用潛力低及很低之地區。 (3) 位於本市保護區變更為住宅區地區及適用本市山坡地開發建築要點之地區。 (4) 位於農業區、保護區、河川區及其他非屬都市計畫發展區之土地。 (5) 依本市都市計畫規定禁止容積移轉、獎勵地區	接受基地依本許可條件移入之容積加計其他依法規定予以獎勵之容積總和，不得超過各該建築基地法定容積之百分之五十。前述容積總和不含都市更新獎勵容積。	接受基地範圍內之土地所有權人須提出建築計畫，經本市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議通過，並經市政府核定後，始得申請核發容積移轉許可證明。各接受基地建築計畫之變更或因基地條件限制未能完全使用其獲准移入之容積，而需再次移轉者，亦同。

法令	項目	接受地區	接受基地容積上限	容積的移轉方式
		之土地。		
新北市政府都市計畫容積移轉許可審查要點(100.03.16)	下列各款土地不得為接受基地： 1.位於農業區、保護區、行水區、河川區及其他非屬都市計畫發展區之土地。 2.面臨道路寬度未達八公尺，或連接道路面寬未達八公尺之土地。 3.毗鄰古蹟之土地。但經新北市都市設計審議委員會審查通過者，不在此限。 4.位於山坡地之土地。但移入容積未超過其基準容積百分之三十者，不在此限。 5.實施容積率管制前已取得建造執照之土地。 6.位於未實施容積率管制地區之土地。 7.依新北市都市計畫規定禁止容積移轉、獎勵地區之土地。	依本辦法、都市更新條例、都市計畫或其他法規規定給予之總獎勵容積，超過其基準容積百分之八十之土地應經本市都市設計審議委員會審查通過。	接受基地、送出基地二筆以上者，應按申請容積移轉當期各接受基地、送出基地公告土地現值，以面積加權平均計算之。接受基地二筆以上，且位於不同土地使用分區者，其容積率以面積加權平均計算之。	
訂定中永和市都市計畫(配合瓦瑤溝東支流整治計畫)土地使用管制要點(87.09.08)	1.以中、永和都市計畫地區範圍內之其他任何一宗可建築土地為限。 2.接受基地最小規模為五百平方公尺。	接受基地之可移入建築容積，以不超過該接受基地法定基準容積之百分之五十為原則。	1.送出基地之可移出建築容積率為百分之二百。 2.接受基地移入之建築容積=送出基地移出之建築容積*(申請建築容積移轉當年送出基地之平均公告土地現值/申請建築容積移轉當年送出基地之平均公告土地現值申請容積移轉當期接受基地之公告土地現值)。	
大稻埕歷史風貌特定專用區容積移轉作業要點(98.08.11)	1.本計畫指定之接受區： (1)本歷史風貌特定專用區內歷史街區以外街廓。 (2)淡水線、木柵線捷運車站鄰近街廓暨本府公告之捷運車站附近容積接受區。 (3)大同區重慶北路、承德路兩側街廓。 (4)內湖第四期、五期、六期重劃區。 (5)基隆河(中山橋至成美橋段)附近地區、基隆河成	1.申請人申請容積移轉至本計畫指定之接受區者，其容積移轉不受同一土地使用分區限制；內湖第五期重劃區(羊稠小段計畫案)、六期重劃區(內湖科技園區)及基隆河(中山橋至成美橋段)附近地區、基隆河成功橋上游河道截彎取直小彎工業區(內湖側)土地每一基地可接受容積量不得超過該基地原法定容積量之百	容積移轉之換算比例依申請容積移轉當期之送出基地及接受基地公告土地現值之比值計算，其計算公式如下列：接受基地移入之容積=送出基地移出之容積*申請容積移轉當期送出基地之公告土地現值/申請容積移轉當期接受基地之公告土地現值，並不適用「都市計畫容積移轉實施辦法」第九條有關容積移轉計	

法令 項目	接受地區	接受基地容積上限	容積的移轉方式
	<p>功橋上游河道截彎取直後兩側土地。</p> <p>(6) 南港經貿園區。</p> <p>(7) 其他經本府劃定公告之容積移入地區。</p> <p>2. 非指定接受區：除前述範圍外，本市行政區內任一宗可建築土地。</p>	<p>分之二十；其餘接受區每一基地可接受容積量不得超過該基地原法定容積量之百分之四十。</p> <p>2. 申請人申請容積移轉至非指定接受區者，特定專用區(一)(供特定商業使用)及特定專用區(二)(供一般商業使用)得移轉至本都市計畫範圍內劃定之商業區，特定專用區(三)(供特定住宅使用)及特定專用區(四)(供河濱住宅使用)得移轉至本都市計畫範圍內劃定之住宅區，每一基地可接受容積量不得超過該基地原法定容積量之百分之三十。</p> <p>3. 為促進歷史性建築物風貌維護，本計畫範圍內之歷史性建築物其容積移轉不受同一土地使用分區限制。</p>	<p>算公式之規定。</p>
<p>臺中市實施都市計畫容積移轉審查許可條件及作業要點(102.02.21)</p>	<p>下列各款土地不得為接受基地：</p> <p>1. 位於農業區、河川區、風景區、保護區或其他非都市發展用地。</p> <p>2. 臺中市都市計畫公共設施用地。但捷運系統用地不在此限。</p> <p>3. 中華民國九十九年十二月二十五日改制前原臺中市轄區內之第一種住宅區。</p> <p>4. 基地臨接已開闢寬度未達十五公尺以上之道路者。</p> <p>5. 基地面臨已開闢寬度達十五公尺以上道路但基地臨接該道路之面寬未達十公尺者。</p> <p>6. 臨接農業區、河川區、風景區、保護區或其他非都市發展用地之土地。</p> <p>7. 依『水土保持法』第三條第一項第三款公告之山坡地。</p> <p>8. 未依『臺中市建築物補辦建</p>	<p>自中華民國 102 年 7 月 1 日起，臺中市各都市計畫區申請容積移轉量，加計都市更新條例、都市計畫或其他法規規定給予之獎勵容積總量，超過其基準容積百分之四十者應提送都市設計委員會審查。</p>	<p>申請案件總增加容積上限依各細部計畫書中所載相關規定；未載明者，其總增加容積上限依下列規定辦理，實際核准許可移入容積總量應以都設會審定內容為準。</p> <p>1. 舊市區細部計畫地區之總增加容積上限：$V = (40\% + V1) * \text{基準容積}$。</p> <p>2. 其他地區之總增加容積上限：$V = (70\% + V2) * \text{基準容積}$。</p> <p>註：V 係指提出外部性服務設施及景觀提昇計畫，經都市設計委員會審查核准予移入後之總增加容積上限容積量，V1 最高為 20%，V2 最高為 10%。</p>

法令	項目	接受地區	接受基地容積上限	容積的移轉方式
		<p>『建築執照辦法』規定辦理補照的擅自建造之建築物。</p> <p>9.臺中市都市計畫規定禁止容積移轉地區之土地。</p> <p>10.因公共設施服務水準低落、居住或活動人口密度擁擠之地區，經臺中市都市計畫委員會或都設會決議，並由臺中市政府公告禁止容積移轉地區之土地。</p> <p>11.其他相關法令規定列為禁限建區域之土地。</p>		
古蹟土地容積移轉辦法 (101.05.17)		<p>1.同一都市主要計畫地區。</p> <p>2.區域計畫地區之同一直轄市、縣(市)內之其他任何一宗可建築土地建築使用。但經內政部都市計畫委員會審議通過後，得移轉至同一直轄市、縣(市)之其他主要計畫地區。</p>	<p>1.接受基地之可移入容積，以不超過該土地基準容積之百分之四十為原則。</p> <p>2.位於整體開發地區、實施都市更新地區或面臨永久性空地之接受基地，其可移入容積，得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之百分之五十。</p>	接受基地移入容積=送出基地移出之容積*(申請容積移轉當期送出基地之毗鄰可建築土地平均公告土地現值/申請容積移轉當期接受基地之公告土地現值)。
都市更新條例(第四十五條) (99.05.12)		更新地區範圍內公共設施保留地、依法應予保存及獲准保留之建築所坐落之土地或街區，或其他為促進更有效利用之土地，其建築容積得一部或全部轉移至其他建築基地建築使用，並準用依『都市計畫法』第八十三條之一第二項所定辦法有關可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式及作業方法等規定辦理。		
都市計畫法第八十三條之一 (99.05.19)		容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、折繳代金、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由內政部定之。		公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。
都市計畫容積移轉實施辦法 (99.11.05)		<p>1.以移轉至同一主要計畫地區範圍內之其他可建築用地建築使用為限；都市計畫原擬定機關得考量都市整體發展情況，指定移入地區範圍，必要時，並得送請上級都市計畫委員會審定之。</p> <p>2.情形特殊者，提經內政部都市計畫委員會審議通過後，得移轉至同一直轄市、縣(市)之其他主要計畫地區。</p>	<p>1.接受基地之可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之百分之三十為原則。</p> <p>2.位於整體開發地區、實施都市更新地區、面臨永久性空地或其他都市計畫指定地區範圍內之接受基地，其可移入容積得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之百分之四十。</p>	<p>1.接受基地移入之容積=送出基地之土地面積*(申請容積移轉當期送出基地之公告土地現值/申請容積移轉當期接受基地之公告土地現值)*接受基地之容積率。</p> <p>2.送出基地屬都市計畫表明應予保存或經直轄市、縣(市)主管機關認定有保存價值之建築所定著之土地者，其接受</p>

法令	項目	接受地區	接受基地容積上限	容積的移轉方式
				<p>基地移入之容積，應扣除送出基地現已建築容積及基準容積之比率。其計算公式如下：接受基地移入容積＝接受基地移入之容積*〔1－（送出基地現已建築之容積／送出基地之基準容積）〕。</p> <p>3.送出基地屬私有都市計畫公共設施保留地，但不包括都市計畫書規定應以區段徵收、市地重劃或其他方式整體開發取得，且因國家公益需要設定地上權、徵收地上權或註記供捷運系統穿越使用者，其接受基地移入容積計算公式如下：接受基地移入容積＝接受基地移入之容積*〔1－（送出基地因國家公益需要設定地上權、徵收地上權或註記供捷運系統穿越使用時之補償費用／送出基地因國家公益需要設定地上權、徵收地上權或註記供捷運系統穿越使用時之公告土地現值）〕。</p>

資料來源：賴宗裕，2013a：433-434；本研究整理

2.容積移轉案例

(1) 臺北市大稻埕歷史風貌特定專用區²⁻⁸

有鑒於大稻埕地區為臺北市現存較完整之清代歷史街區，內政部與臺北市政府針對大稻埕地區之歷史建物保存，分別核定「大稻埕歷史風貌特定專用區主要計畫案」與「擬訂臺北市大同區大稻埕歷史風貌特定專用區細部計畫案」，對其容積移轉之作法進行細部規範，冀望於歷史建物之保存下亦能兼顧當地居民之開發權利。臺北市目前規劃大稻埕歷史風貌特定專用區為容積移出區，並

²⁻⁸整理自新竹市政府，2004，「新竹市實施容積移轉作業計畫」，pp.29-48；桃園縣政府，2003，「桃園縣推動容積移轉制度之研究」，頁 35-47。

根據『大稻埕歷史風貌特定專用區容積移轉作業要點』劃定七個容積指定接受區，包括：1.本歷史風貌特定專用區內歷史街區以外街廓；2.淡水線、木柵線捷運車站鄰近街廓暨本府公告之捷運車站附近容積接受區；3.大同區重慶北路、承德路兩側街廓；4.內湖第四期、五期、六期重劃區；5.基隆河(中山橋至成美橋段)附近地區、基隆河成功橋上游河道截彎取直後兩側土地；6.南港經貿園區；7.其他經本府劃定公告之容積移入地區；以及非指定接受區，即臺北市行政區內任一宗可建築用地。此外，前述作業要點亦規定本計畫區內建築物應依下列方式辦理，始得申請容積移轉。

A.歷史性建築物由送出基地所有權人提出建築維護事業計畫，經本市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議通過，並經本府核定後，由接受基地所有權人與送出基地所有權人達成歷史性建築物維護工程協議，並經容積移轉審查通過後，即得全數移轉可移轉容積量。

B.非歷史性建築物依下列方式辦理：

a.迪化街二側之建築物，由送出基地所有權人依『大稻埕歷史風貌特定專用區都市設計管制要點』規定提出建築計畫，經本市都市設計及土地使用開發許可審議委員會審議通過，且經本府核定後，由接受基地所有權人與送出基地所有權人達成建築工程協議，經容積移轉審查通過後，即得全數移轉可移轉容積量。

b.非屬迪化街二側之建築物須依『大稻埕歷史風貌特定專用區都市設計管制要點』規定，依迪化街二側建築物之管制項目建築，始得比照前款移轉程序辦理。

c.依非歷史性建築物原貌重建者，得比照歷史性建築物之移轉程序辦理。

(2) 新北市蘆洲區古宅保存

民國 94 年新北市蘆洲區之古蹟李宅，以每坪三萬八千元的價格，出售五百坪土地之容積率予蘆洲某家建商興建大樓，創下新北市第一起古蹟容積移轉的案例。經市府官員分析，蘆洲區因已完成都市計畫通盤檢討，捐贈公共設施保留地能獲得之容積移轉獎勵最高僅三成，惟古蹟不在此限，可另外再加兩成，致使容積移轉獎勵達到五成；又，古蹟容積率得分批分次移轉，且產權仍登記於原地主名下，以李宅為例，預估共可移轉一千八百坪之容積率²⁻⁹。此外，根

²⁻⁹整理自「古蹟容積移轉北縣第一樁」，

<http://blog.sina.com.tw/3795/article.php?pbgid=3795&entryid=1652>，取用日期：2013 年 10 月 29 日。

據新北市政府截至 102 年 9 月之統計，整理其歷年辦理容積移轉之案件數、送出基地面積總和及接受基地面積總和的資料如表 2-11 所示。

(3) 南港機廠聯合開發大樓

臺北捷運辛亥站之聯合開發大樓，經都市設計審議委員會評議後，為免開發量體產生過大之環境衝擊，於不損及參與聯合開發地主與臺北市政府之權益，以及開發基金收益之考量下，經臺北捷運局分析顯示，僅南港機廠用地其臺北市管有土地所佔比例最高，約為 98%，除不影響私有地主權益外，對聯合開發基金影響亦較小；另以機廠區位狀況而言，對環境及交通衝擊相對較低，可行性較高。因此，於容積調配計畫下，捷運辛亥站之聯合開發基地，擬調配獎勵容積約計 1,881.85 平方公尺至南港機廠聯合開發基地(臺北市政府,2007:10)。

表 2-11：新北市政府歷年辦理容積移轉之案件數、送出基地面積總和及接受基地面積總和統計

年度	案件數	送出基地面積總和 (公頃)	接受基地面積總和 (公頃)
90	5	0.39	0.89
91	10	1.23	1.79
92	10	1.41	2.31
93	20	3.58	5.40
94	64	6.76	14.47
95	45	3.39	8.42
96	90	4.79	12.24
97	128	10.62	23.59
98	74	6.72	14.48
99	119	16.60	24.27
100	142	22.58	31.34
101	76	9.59	17.31
102	133	16.83	37.11
總計	916	104.49	193.62

資料來源：新北市政府，2013.09

(4) 臺中七期重劃區高級住宅

臺中市政府為配合內政部，於 94 年 6 月 30 日發布實施『臺中市實施都市計畫容積移轉審查許可條件及作業要點』，自該法發布以來，有高達 56.59% 的新增容積量集中於七期重劃區。於現行容積移轉辦法無建蔽率放寬規定，以及臺中市細部計畫對於七期之建築高度亦無限制下，面對龐大的新增容積量移入該區，恐對區內之公共設施服務水準、生活環境品質等產生一定程度之衝擊與

影響（張孟秋，2011：71-77）。再者，臺中市七期重劃區因市政府允許建商進行容積移轉，使其與原有規劃相差甚遠，七期重劃區之住宅，本多以低密度、高綠覆率及高品質居家環境為目標，惟因容積移轉產生巨大落差，於臺中市政府許可容積移轉後，該地住宅密度被大幅提高，對原先規劃之居住品質產生衝擊。此外，諸多因容積移轉而須依法退縮之公共空間，亦遭建商、豪宅非法占用，使其容積移轉政策盡失原先之美意²⁻¹⁰。

（5）設定地上權之國有非公用土地得作為接受容積移入基地

為提昇國有非公用土地運用效益，創造永續財源，財政部自 2010 年起積極推動辦理招標設定地上權業務，並訂定『國有非公用土地設定地上權作業要點』據以執行，迄今已三度修正，其中 2012 年 9 月 13 日修正該作業要點第十二點、第十四點之一，增訂設定地上權之國有非公用土地，如地上權人擬申請作為容積移入之接受基地，於一定條件下得予同意，以增加土地使用強度及投資效益。此措施除可提高投資誘因，且接受移入之容積永久有效，故於地上權期限屆滿，收回土地後，仍得運用，可增進國產權益²⁻¹¹。

國產局表示，2012 年迄今計公告 24 宗土地，標脫台北市大安區等 12 宗，其中於適用容積移入規定後標脫者計有 8 宗，顯見該規定之修正就市場面，有一定誘因。又，財政部國有財產署亦於 2013 年 4 月公告推出十一宗精華區大面積國有土地辦理招標設定地上權，區位及基地條件俱佳，其中臺北市中山區之土地位於長春路與龍江路口，屬第二種商業區，面積超過 1,000 平方公尺，容積移入後預估容積率達 710%，鄰近捷運南京東路站，深具商業效益²⁻¹²。

（二）國內運用情形之檢討

政府制訂容積移轉制度的目的，主要是希望藉由市場機能，解決政府龐大之財政負擔及維護社會公平原則。然而，對於移入地區可能造成的環境負面影響，卻未提出完整之配套措施，以致容積移轉制度實施迄今，執行成效未如預期。若以當前制度設計觀之，可整理國內實施容積移轉之課題如下（賴宗裕，2013a：441-447）。

²⁻¹⁰整理自好房新聞，2013.06.11，「中市府開放七期容積移轉挨批，只獎勵無處罰機制」，<http://news.housefun.com.tw/news/article/47445333300.html>，取用日期：2013 年 10 月 28 日。

²⁻¹¹整理自 MyGoNews，2012.12.03，

<http://blog.sina.com.tw/well600609/article.php?pbgid=130698&entryid=642733>，取用日期：2013 年 10 月 28 日。

²⁻¹²整理自財政部新聞稿，2013.4.22，<http://www.mof.gov.tw/fp.asp?xItem=71663&ctNode=2449>，取用日期：2013 年 10 月 28 日。

1. 規劃分區之問題

容積移轉面臨的第一個重要問題，即在於如何選擇及劃定容積之移出區、接受區，以及移出量與接受量的多寡，爾後，所有問題由此導源而出。因此，移出與接受區的劃定或移出量與接受量的評估，成為容積移轉是否具可行性之關鍵點。以臺北市為例，其主要計畫即為一個都市計畫區的範圍，若整個區內雖有設定發展總量，但以整個臺北市為實施地區，於容積移轉時，必然會選擇未來發展潛力較大、增值較易之地區，如此便容易造成容積市價飆漲的問題。

2. 發展總量之推估問題

容積移轉應先確立容積之移出區及接受區。接受區之區位除應考量都市發展趨勢與分區管制規定外，更須考量當地生活環境與公共設施服務水準，據此限定接受區之最大移入量，避免接受區過度移入容積導致生活品質及環境生態遭受破壞。事實上，發展權總量與該區的「環境容受力」及「設施容受力」密切相關，而各區的环境容受力與設施容受力不同，當然相對於各區的發展總量各有所異，發展總量之估算應建立在容受力大小的基礎上，在推估時不能忽略兩者之關係。但就算推估出合理之發展總量，亦難保不會呈現發展權集中化的情形而對當地產生衝擊，此均為限制發展權總量無法忽視的潛在問題。

3. 循環性需求效果

截至民國 100 年年底，國內未取得之公共設施保留地達 35,773.24 公頃；如經粗略估算，以平均容積率 200%（保守估計）計算，該些未取得公共設施保留地將釋放出約 715,460,200 平方公尺可建築之總樓地板面積。若以『臺灣省實施都市計畫地區容積率訂定與獎勵規定審查作業要點』規定，每人佔有樓地板面積為 50 平方公尺的參考值為基礎，則將提供 14,309,204 人之住宅面積，其將可再引進的人口約佔全臺（總人口 23,224,912 人）的 61.62%。若以 100 年平均每戶 2.88 人計算，其可供增建 496.8 萬戶住宅，如此龐大的住宅量，不僅威脅住宅市場之正當化，製造更多空屋，亦將直接導致既成公共設施與道路不足之情形下，而其所需的相關公共設施用地面積又不足。規劃單位將再需依法劃定公共設施用地，又再次有公共設施用地徵收補償問題；而發給容積，此龐大的容積再轉換成可住宅面積，再度引進人口，又再次的需要公共設施用地，如此不斷循環，將使都市不斷成長及蔓延(Urban Sprawl)。亦即，容積移轉創造公共設施之持續性需求，即使問題解決，更嚴重的公共設施問題再次接踵而來，並不斷循環。

4. 公共設施容受力超載

依據『都市計畫容積移轉實施辦法』及『古蹟土地容積移轉辦法』，可移出容積之土地，包括公共設施保留地、既成道路用地與古蹟土地，三者所能移出的容積量甚鉅，將對現況之公共設施容受力產生負面影響。購買容積或接收容積移轉地區，將因使用強度提高，產生公共設施需求提高及現有服務水準降低之衝擊，影響當地居民之居住環境品質，也對受影響之居民產生公平問題。即使接受地區有採取發展總量管制，也因容積移轉或位移而改變原有的細部計畫公共設施區位配置，以及服務水準規劃之考量，間接造成公共設施區位失衡情形。

再者，由於原有的都市計畫內容中，並未考量到這些超出的容積，故該些超出的容積將使現況已十分不理想的公共設施服務品質與生活環境更為惡化。而這些容積挑戰到原有都市計畫內容的設計原則（公共安全、市鎮鄉街有計畫之發展），其是否合法及是否與原計畫的精神相衝突，不無疑問。又，容積移轉具有「浮動性」與「不確定性」，政府難以透過通盤檢討修正都市計畫維護當地環境品質。

5. 古蹟土地保存發生排擠效應

公共設施保留地釋出之龐大容積，將使容積市場供過於求，造成容積市價下降，嚴重排擠文化資產之古蹟保存。又，根據『都市更新建築容積獎勵辦法』，建商可輕易從市場購得或受獎勵而獲得所需之容積，其又何需購買古蹟土地之容積。例如，迪化街此種值得保存的古老建物，將乏人購買或受其他用地釋放的大量容積排擠而僅能以低價出售，對古蹟保存無疑是莫大的傷害²⁻¹³。

6. 容積市場運作之問題

發展權移轉辦法之成功端賴自由市場之良善運作，惟目前臺灣不動產市場之運作已被譏為土地投機之溫床。於此情況下，因應容積移轉辦法建立之交易市場，能否良善操作，值得懷疑。一個容積市場運作的良劣，可能導致貨幣效應，若市場運作不良將使容積持有人僅獲得不可預測性或無法實現之補償，而供過於求的容積在市面上求售，將衍生容積補償是否具公平性等問題。此外，即使規劃分區及市場皆建立良好完善的制度，容積價格之計算及應當如何登記等，均為承上而生之重要課題。

（三）與國外作法之比較

美國透過發展權移轉將所有權與發展權分離，於總量不變之情形下，區內發展可自由買賣，使受法令限制而無法開發者受到補償，以兼顧開發與環境保育，

²⁻¹³彭耀華，1998，「發展權移轉機制何故不能取代道路地之徵收」，『空間雜誌』，第108期，頁50-52。

促使開發者及消費者共同分擔開發之社會成本。其多應用於保留公共開發空間或具景觀價值之地區，惟必須建立權利移轉機制（權利移轉市場）方能順利運作。再者，我國引進發展權移轉制度，主要係透過容積移轉的方式，期望藉由市場機能，解決古蹟保存，以及公共設施保留地與公共開放空間帶來的龐大財政問題，以維護社會公平原則。然而，國內量體管制缺乏總量管制，當前容積政策除建物本身的法定容積、免計容積外，尚包含獎勵容積、移轉容積與增額容積等，近似無上限供應，而忽略原本都市計畫土地使用管制對建物量體控管的目的，破壞原本對生活環境品質與公共設施服務水準的兼顧，以致容積移轉制度實施迄今，執行成效未如預期。

七、浮動分區

（一）國內運用之概況

浮動分區管制之彈性措施可先制定分區內之土地使用類型以及各類型之申請準則，直到該類土地之需求產生時，再依法設立並確定該分區之確切位置，以改善土地分區管制僵化之課題，國內工商綜合區之設置便隱含浮動分區之精神，而臺南科學工業園區即為國內浮動分區管制開發之典型案例，本研究以下將析述工商綜合區以及南科兩案例於浮動分區手段之應用。

1. 工商綜合區

我國之工商綜合區，性質上隱含有國外之商業園區(business park)與浮動分區管制之精神在內，目前規劃之工商綜合區以第三級產業活動為主（邊泰明，2003：178；林元興，2003：73）。但工商綜合區係以特定區進行開發，因為我國現有的土地使用分區管制規則中，每一分區有劃定之使用組別，而部分第三級產業活動取得土地的困難不在於土地供給不足，而係制度實施過於僵硬，造成有意願進行開發的廠商找不到適合的組別，因此，想要進行開發需先經過分區變更或用地變更之申請，再申請土地開發，不僅耗費時日亦降低開發效率。民國83年6月發布之『工商綜合區設置方針暨工商綜合區開發設置管理辦法』、『工商綜合區設置方針及申請作業要點』、『都市計畫工商綜合區審議規範』及『非都市土地開發審議作業規範總篇及工商綜合區專篇』，為工商綜合區設置與開發之法律依據。又，經濟部工業局編定之工業區自民國90年5月公布『工業區用地變更規劃辦法』後，即可申請編定工業區內之工業用地做其他生產性或社區用地之使用，即具有指定區位之浮動分區管制的性質（林元興，2003：75）。根據『工業區用地變更規劃辦法』其申請變更之內容為使用項目之變更，非土地使用分區之變更，故可由工業主管機關審查，不需經過土地使用分區之

變更程序。被視為是在剛性管制使用內容及變更分區複雜與冗長程序的架構下，不違背現行法令的彈性作法（鄭竹雅，2007：3-8）。

2. 臺南科學工業園區

南科特定區以「浮動分區」作為土地使用計畫的規劃方式。南科特定區的浮動分區開發，將全區分成 A-O（不含 H、I（部分）、J、K）等 12 個開發區塊，由民間機構自籌資金並自行研擬細部計畫，協助臺南縣政府以區段徵收的方式開發；H、I（部分）、J、等合計 247 公頃開發區塊，則採取一般徵收方式，變更為「南科液晶電視及產業支援工業區」。該特定區計畫原係於民國 92 年 8 月經行政院同意由民間廠商自行籌措開發資金參與辦理區段徵收，於區段徵收規劃整理後所取得之全部剩餘可供建築土地，先行讓售土地予開發廠商。該區分為農業區（供開發為「生活服務區」）及農業區（供開發為「產業支援區」），授與廠商細部計畫規劃權，估計在浮動分區之高彈性與高效率的開發模式下，配合其他開發措施（如區段徵收、市地重劃、開發許可等），同時提供誘因，試圖引進民間投資資金，共同進行南科特定區之整體開發創造雙贏局面（政府可順利進行南科特定區之開發與完成公共設施之興闢，提昇產業發展環境兼顧人民生活品質；配合產業轉型以及創造高科技產業發展特區，促進經濟發展；提供人民就業機會，安定國計民生）。例如目前正在開發的液晶專區初步估計僅需 1.5 年、臺南科學工業園區特定區計畫新市區建設地區開發區塊 L 及 M 區只要 2 年即完工，不僅提高開發效率且可解決預算編列之困難。在浮動分區之高度彈性規劃模式之下，允許多樣性與開創性之開發模式，同時因個案需求不同亦可配合不同之開發模式，達到因地制宜，促進開發效率（鄭竹雅，2007：3-20）。

（二）國內運用情形之檢討

浮動分區不失為一種因地制宜、節省開發經費之彈性使用管制手段，惟當前國內並無明確之浮動分區法令規定，僅南科因於政策之多方考量下，選擇以浮動分區之手段進行開發；又，淡海新市鎮第二期第二區之開發，亦規劃以結合開發許可及浮動分區之方式進行管制。建議有關機關應儘速研擬相關法規，以賦予浮動分區管制一明確之法源依據。再者，由於浮動分區屬於土地之再分區行為，改變土地分區或調整容積之作法，將對原本公共設施服務水準產生衝擊，故本研究認為，應於浮動分區之機制中納入開發回饋之制度，由開發者負擔開發地區之交通與公共設施之費用，落實開發者付費之理念。

(三) 與國外作法之比較

美國浮動分區管制係政府機關依法制訂出特定分區，並設立申請標準與土地使用項目，待申請者提出申請，藉由分區管制法令的修訂完成設立浮動分區，即政府先制訂浮動分區之使用項目，於申請者提出再分區之申請並經核准後，浮動分區之區位才固定於特定地區。其透過結合規劃與開發以符合都市動態發展之需要，並制訂嚴謹的審議程序以降低對周遭環境之衝擊。國內工商綜合區之設置便隱含浮動分區之精神，另有將浮動分區管制應用於科學工業園區開發之案例，惟當前我國設立浮動分區並無明確之法令規定，建議有關機關應儘速研擬相關法規，以賦予浮動分區管制明確之法源依據。又，由於浮動分區屬土地之再分區行為，涉及改變土地之用途及量體，恐對原本公共設施服務水準產生衝擊，實施時宜多思量相關配套措施之跟進。

八、企業特區

(一) 國內運用之概況

國內過去透過中央政府經濟規劃的介入，於不同時期分別規劃不同的特區，如：1960年代加工出口區、1980年代科學園區、1990年代亞太營運中心、物流中心及2000年代自由貿易港區等。然而，該些特區亦面臨轉型與營運績效不彰的困境，不僅無法提昇經濟競爭力，更造成政府資源的浪費(賴宗裕, 2013a: 349-350)，鑑於過往的經驗，行政院經濟建設委員會於102年3月提出「自由經濟示範區」規劃之新構想，冀望透過主動鬆綁對物流、人流、金流、資訊流及知識流的各項限制，打造便利的經商環境，更有助於因應區域經濟整合趨勢，創造加入「跨太平洋夥伴協定(TPP)」與「區域全面經濟夥伴關係協議(RCEP)」的條件。本研究將企業特區之核心理念、推動措施、土地取得相關措施、整理如下²⁻¹⁴。

1.核心理念

- (1) 自由化、國際化：大幅鬆綁對物流、人流、金流、資訊流及知識流的各項限制，打造便利的經商環境落實市場開放，區內外資由「世界貿易組織(WTO)」邁向「自由貿易協定(FTA)」與「跨太平洋夥伴協定(TPP)」；區內陸資由「兩岸經濟合作架構協議(ECFA)」邁向「世界貿易組織(WTO)」。

²⁻¹⁴整理自行政院經濟建設委員會「自由經濟示範區規劃說明」簡報資料，
<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0018959>，取用日期：2013年10月27日。

(2) 前瞻性：選擇具發展潛力示範功能，並能創造更多經濟效益的產業活動。

2. 推動措施

(1) 人員進出自由化：放寬區內事業僱用外籍白領專業人士工作及陸籍白領專業人士居留限制、區內事業邀請大陸人士來臺從事一個月內之短期商務活動免經目的事業主管機關審查，且人數比照外籍人士不受限制、放寬與示範區商務活動有關之商務人士來臺限制。

(2) 商品進出自由化：農工原料及貨品輸入稅負優惠、大陸產品符合條件得輸入示範區。

(3) 資金進出自由化：放寬區內資金自由移動，將視區內事業實際業務需要，區內事業資金得自由移動；對示範區內之外國人不涉及新臺幣之金融需求，由「國際金融業務分行(OBU)」提供服務。

3. 土地取得相關措施

(1) 加強土地取得時效：讓政府擔任開發主體；於公有土地採用撥用手段，私有則採用土地徵收手段；且簡化土地變更審議程序。

(2) 彈性土地使用管制並提供優惠：既有園區不涉及變更土地，由中央主管機關擬定功能分區管制計畫送內政部核備，而各示範區可自行擬具土地使用管制要點或計畫容許使用，並賦予廠商土地租金優惠之法源依據、免除相關土地變更之回饋或開發影響費。

(二) 國內運用情形之檢討

自由經濟示範區之構想為當前政府新企業特區之管制手段，故其政策之成效仍有待檢驗，惟其為強化土地取得時效於私有土地有涉及徵收之情況，應審慎處理以創造政府、民眾、資方三贏之溝通局面；再者，各計畫區雖有權利自行擬具土地使用管制要點或計畫容許使用、免除相關土地變更之回饋或開發影響費，惟本研究認為，基於開發者付費以及避免土地使用失序，在相關寬鬆政策下之審議機制應以較為嚴謹之態度視之，減緩開發行為對於開發基地周遭環境之衝擊。

(三) 與國外作法之比較

美國劃設企業特區，係規劃一定區域範圍，以最少管制並提供區內企業相關獎勵、優惠及便捷之產業用地取得方式等，企圖於特區內引進產業投資並創造就業機會，多用於創造就業或促進地區活化。國內亦透過中央政府規劃經濟的介入，於各時期規劃不同類型的企業特區，近來（2013年3月）如行政院經濟建設委員會提出之「自由經濟示範區」，便期望藉由放寬對物流、人流、金流、資訊流及知識流的各項限制，打造友善的經商環境，以利因應區域經濟統合趨勢，進而提昇產業發展空間及競爭力。

第三節 我國都市計畫土地使用分區管制制度因應

產業發展需求之課題

本研究擬針對國內現行都市計畫土地使用分區管制因應產業發展需求之課題進行深度探討，俾利後續研提相關檢討改進建議，並建立合理之都市計畫土地使用分區管制制度。茲將國內現行都市計畫土地使用分區管制制度因應產業發展需求，於規劃面及管制面之課題分述如下。

壹、規劃面之課題

一、管制與上位計畫缺乏整合，難以引導產業適切發展

根據『區域計畫法』第十二條，區域內有關之開發或建設事業計畫，均應與區域計畫密切配合。然而，目前區域計畫缺乏指導都市計畫的功能，換言之，區域計畫的整體性發展考量及規劃，與各都市計畫地區的土地使用管制脫鉤，土地使用管制因未能與規劃願景結合，可能成為產業發展的限制，而無法有效於適當地點產生聚集經濟之效果。土地使用管制目的係為限制土地使用以達成都市有計畫發展，而非限制產業之發展，尤其都市競爭力與地方產業發展密切相關，在產業發展與經營型態日益複雜的情況下，土地使用管制實不應成為產業發展的限制因素。

再者，都市計畫地區係透過都市計畫指定土地使用分區，以期有秩序地引導都市發展。然而，現行都市計畫之主要計畫與細部計畫缺乏整合，細部計畫之土地使用管制內容無法回應主要計畫之產業發展政策，致土地使用分區管制難以發揮管制之功能引導人口及產業合理發展。又，土地使用分區管制一般係用警察權的方式，限制土地使用類別與強度，在過去雖可避免不相容的使用入侵分區，惟對照現今都市發展迅速，產業轉型日趨多樣化，土地使用分區管制長久以來缺乏上位計畫指導且無積極管制內容，已難切合都市產業發展所需（林元興，2003：61；內政部營建署，2003：5-5）。

二、都市計畫通盤檢討曠日費時，難以適時配合產業調整

都市計畫土地使用分區管制內容，得透過辦理通盤檢討的方式逐步進行調整。根據『都市計畫法』第二十六條，都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更，但擬定計畫之機關每三年內或五年內至少應通盤檢討一次。惟實務上都市計畫通盤檢討工作卻未確實執行，且其作業流程動輒長達五年、十年，曠日費時，著實

難以因應瞬息萬變之產業發展需求。是以，於土地使用分區管制已難符合現代社會之需求下，各種新興產業應運而生，都市計畫卻遲遲無法適時配合調整、修正，將致業者無所適從，錯失投資與開發時機（黃琬珺、毛昭凱，1995：41；內政部營建署，2003：3-26~3-28、5-6、6-43）。

三、都市計畫之擬訂、變更過程未廣納產業界意見

當前社會狀況與民眾對社區參與的認知度低，故於都市計畫擬訂程序中舉辦之說明會或公聽會，無法真正落實民眾參與，難以有效蒐集並整合民意及產業界之訴求；而當計畫公布實施後，針對民眾之異議，亦缺乏相關反應之機制或管道，且相關意見僅能於後續辦理通盤檢討時提出。又，實務上許多都市計畫係委託工程顧問公司研擬，如嘉義縣阿里山沿線之達邦都市計畫，即委託北部的規劃公司辦理，然因其未充分考量在地居民之需求，以致民怨不斷。另者，現有都市計畫，當民眾開發土地面臨使用與分區管制內容不符時，必須遵循法定程序變更都市計畫分區或分區管制規則，然此程序常緩不濟急，又缺乏適當申訴途徑，降低民間投資意願（中華民國都市計劃學會，2003：4-5）。

四、產業用地之劃定未符合實際需要

我國都市土地係透過都市計畫規劃與安排整體都市地區的土地使用，惟如此一來，各使用分區區位之劃設未必能完全符合地區發展需求，以及區域性的整體產業發展，導致土地使用有閒置、低度使用、過度使用、不敷使用或違規使用的情形。且因現行都市計畫規劃人員多缺乏產業概念，常使都市計畫淪為技術程序，故使用分區之劃設未必能順應市場需要。以都市計畫工業區為例，根據內政部營建署民國 100 及 101 年度國土利用監測調查計畫之分析成果，直轄市或縣（市）都市計畫範圍內之工業區，整體平均建物開闢率最低，且現況工業區已面臨設施老舊、生活機能不足及產業轉型再發展等多重議題（內政部，2013：45）。

另者，現行都市計畫似未著重未來人口逐漸減少及產業日漸外移的趨勢，盲目擴大住宅區、工業區或商業區，卻未能符合都市實際需要。使用分區面積的大小，應視地區人口及產業發展情形作合理估算，惟我國各級都市計畫主管機關，普遍抱持膨脹型都市計畫的理念，不斷擴大都市計畫範圍，預估過於樂觀的人口成長數量及產業發展趨勢，並藉由徵收土地興建公共設施，造成政府財政不堪負荷之惡性循環。若無調整擴大型都市計畫之迷思，則臺灣高強度使用之住宅區、工業區或商業區等易被認為供不應求，而大面積劃設亦可能有助長土地炒作之嫌。上述課題皆有待客觀統計數字之驗證及合理評估，方能獲得改善（林明鏘，2013：224-225）。

貳、管制面之課題

一、產業發展動向具高度不確定性，土地使用分區管制難以預測

傳統土地使用分區管制為分配不同的使用項目至城市不同的區域，規劃者須洞悉各種產業運作及經濟發展走向，以事先預測未來的城市產業、人口與空間需求等。惟經歷史證實，社會與產業大幅且快速的變遷，已顯示土地使用分區管制預測未來之不可能。又，若嚴格執行使用管制，將淪為計畫式經濟，而違背民主精神、干擾市場機制運作（彭若涵，2010：28）。

土地使用分區管制的目標與實際執行過程，皆涉及許多都市計畫無法掌控之不確定因素，故土地使用分區管制的難題在於管理不確定性，而非僅止於管理土地使用的變遷。且土地使用管制之原始目的係為管制活動，然由於各行業的創新，致使產業的活動模式產生劇烈變革，也減損了土地使用分區管制之正當性。再者，不僅全球經濟活動變化劇烈造成國家與城市的人口與行業快速變遷，科技的創新亦使新興行業的發展與各業活動型態大幅變革。例如，住宅區及商業區的管制項目便會因科技而改變，以銀行為例，為免交通堵塞，規定須面臨十二公尺以上的道路，但銀行多項業務均已可利用網路或自動提款機完成服務，須至銀行始得辦理的業務已非日常所需，其對交通的負擔即與以往不同。此外，各行業也積極在尋求各種營業行為或營業模式的創新，該些創新產生與過去不連續的變化，導致以管理連續性變化為假設的各種經濟預測模型難以發揮成效（彭若涵，2010：89-91）。

臺灣承襲自美國以預測城市發展作為都市規劃的依據，惟預測我國經濟局勢係有相當難度。以『都市計畫法』第五條規定而言，都市計畫應依據現在及既往情況，並預計二十五年內之發展情形訂定之；又，根據『都市計畫定期通盤檢討實施辦法』第二條，都市計畫通盤檢討時，應視實際情形分期分區就『都市計畫法』第十五條或第二十二條規定之事項全部或部分辦理，但都市計畫發布實施已屆滿計畫年限或二十五年者，應予全面通盤檢討，即法定計畫須全面通盤檢討之年限亦為二十五年。以產業需求角度視之，臺灣經濟體小，十分倚賴外來資金及消費市場，且全球產業變遷極為快速，難以想像規劃者得有能力預測都市未來二十五年之發展（彭若涵，2010：89-91）。

二、管制僵化缺乏彈性，難以即時因應產業發展需求

土地使用分區管制的內容，規範著土地使用分區、土地開發標準、密度及各種土地使用之區位。窺其內容，忽略了其所規劃管制的土地係位於動態的都市環境中，於此都市系統中，人與產業經濟活動無一刻不在移動改變，土地需求的區

位與時機，亦隨時在變。因此，靜態、被動的土地使用分區管制常無法引導動態的都市人口及產業發展，且其與產業結構的變化脫節，未能隨產業及其空間分布之變遷與成長而調整，妨礙都市整體經濟發展，亦造成產業取得用地困難，降低土地使用的效率。再者，由於土地使用分區管制僵化缺乏彈性，無法隨土地開發之需要彈性更改，亦未對各分區內可發展用地，設定開發優先順序以引導發展，致使私部門主導土地開發區位，產生土地使用與公共設施興建之效率問題等（謝哲勝，2001：148-149；張璠，2002：79-87；賴宗裕，2013a：41-42）。

我國都市計畫土地使用管制可分為兩大部分，一為用途管制，透過劃定各種土地使用分區，並列舉各種組別及允許使用項目進行管制；另一則為量體管制，係對土地上之建物使用情況予以管制。經指定為特定土地使用分區後，即應按照該土地使用所規定之管制內容予以使用，而其上之建物即需受量體相關管制規範。都市計畫土地藉由土地使用分區予以管制，區隔不相容的土地使用，避免負外部性的相互影響，可有助於土地作有計畫之使用，提供較為合適的公共設施服務水準及生活環境品質，促進都市有秩序之發展。承前述，土地經劃定使用分區後，即表示該地的發展面向限縮於該指定分區，亦即，如被劃定為住宅區，其使用即不得超出所規定之用途範疇。然而，社會經濟與產業發展瞬息萬變，當新興產業進駐時，卻無法適用該允許使用組別及項目，而變更程序冗長易使產業喪失最佳發展時機，導致土地使用分區管制反而成為阻礙土地開發的主要因素。再加上目前都市計畫土地使用管制較缺乏指定特定區、企業分區等特定產業分區，以致缺乏隨時因應產業發展而調整的彈性管制，難以滿足快速變遷之產業發展需求。

此外，國內都市計畫土地除各直轄市外，其餘縣（市）多依『都市計畫法臺灣省施行細則』有關土地使用分區管制之規定辦理。惟如此便缺乏因地制宜機制，無法彰顯地方產業發展特色，且現行產業發展型態變遷日益快速，針對結合創意、規劃設計、檢驗、測試、生產製造、展示行銷等型態於一體之複合型、多元化產業，常因其非屬製造業性質之產業、與工業區允許使用項目不符或受工業區建蔽率及容積率等土地使用分區管制之剛性規定限制，而難以設置經營，實無法符合當前複合開發型態之需要（建築師雜誌社，2008：77）。

三、管制僵化缺乏彈性，難以因應社會變遷之需

隨著社會變遷，科技發達與經濟快速發展，土地使用分區過於僵化，實已難以符合現實複雜而多變的整合使用，辦理都市計畫變更時程冗長且多有徒增行政流程延宕處理時效之議。以臺北市為例，於南港路向陽路圓環邊，該市所有之南港區玉成段一小段 536 地號等市有土地，原為警察局南港分局使用，南港分局於民國 95 年 12 月 1 日搬遷至新建大樓，原址都市計畫使用分區雖為「機關用地」，

惟其後尚註明「以供南港警察分局辦公廳舍使用」，致該府雖已規劃供原住民事務委員會作為原住民部落社區大學，以及社會局婦女暨家庭服務中心與環保局玉成清潔隊使用，仍須經都市計畫變更程序辦理細部計畫，故遲至民國 97 年 6 月 9 日方更改為「機關用地（公共設施用地）（供本府原住民事務委員會等使用）」。

又，因應少子化趨勢，多數學校用地需配合檢討，其中臺北市萬華區中興國小校地（萬華區福星段一小段 240 地號）於民國 93 年整併至福星國小，並辦理都市計畫變更為「文教區」，於民國 96 年將原中興國小校地北側部分供萬華區市民運動中心使用，南側校舍則於民國 98 年拆除並施作簡易綠美化迄今。且臺北市政府為實現居住正義與公營出租住宅政策，尚須依據『都市計畫法』相關規定將原中興國小南側暫無其他利用計畫之校地重新規劃檢討變更為住宅區，方得興建社會住宅，現僅完成公展。另外，臺北市大同區明倫國小（大同區大龍段一小段 262 地號等）位在具文化、歷史資產的大龍峒地區，其於民國 102 年 8 月併入大龍國小，嗣後應透過引進藝文能量、創意文化等元素，展現在地文化與歷史活化使用，惟臺北市政府仍須辦理都市計畫變更方得進行後續事宜，即使目前紙風車創意動物昆蟲展進駐明倫國小之短期使用，尚需依『都市計畫公共設施用地多目標使用辦法』第三條第五款規定：「閒置或低度利用之公共設施，得經直轄市、縣市政府都市計畫委員會審議審議通過者，得作臨時使用」，完成相關程序。

四、產業用地未依分區劃設目的使用

土地使用分區管制為『都市計畫法』重要的管制手段，該法雖明文條列農業區、商業區、住宅區與工業區等之法律設置目的，惟僅框架地規範各使用分區之劃定目的，卻缺乏進一步規定各使用分區間之互斥性（如工業區與住宅區之互斥性）或相容性（如住宅區與部分商業活動之相容性）原則，致徒有區位劃分，實際上卻呈現住商混雜、住工不分等情形（林明鏘，2013：225-226、235）。

依『都市計畫法』第三十六條，工業區為促進工業發展而劃定，其土地及建築物，以供工業使用為主；具危險性及公害之工廠，應特別指定工業區建築之。由此可知，『都市計畫法』對工業區土地之使用，明確界定以「工業使用」為主，且係為「促進工業發展而來」，但現行工業區卻有興建住宅或作商業使用等情事，明顯未依分區劃設目的使用。以新北市為例，其工業區作住宅使用之情形，以新莊區所佔面積最大，為 18.74 公頃，佔新莊工業區面積約 6.96%；比例最高則為板橋區，約 13.22% 的工業區面積均作住宅使用，面積達 7.64 公頃。此外，包括淡水區、鶯歌區、樹林區、三重區、新店區及中和區等，其工業區蓋住宅之面積皆超過五公頃，顯示新北市工業區作住宅使用之情形相當普遍（財團法人都市發展與環境教育基金會，2013：2-7）。另，業者於壓低土地取得成本的考量下，多

屬意將營運總部設置於工業區而非商業區，故常見辦公大樓入侵工業用地之情形。又以臺北市「內科」為例，過往為因應產業變遷，市府歷次開放容許使用項目，不僅導致大量商辦活動進駐，更嚴重排擠其他如內湖大灣北地區商業、娛樂、辦公等之發展，使該地區已規劃之商用土地乏人問津。

再者，根據『都市計畫法』第三十五條，商業區為促進商業發展而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙商業之便利。然而，由於商業區的管制目的已超越都市規劃專業的範圍，土地使用分區管制僅能作到「避免妨礙商業發展」，難以達成「促進商業發展」的目標。以我國都市計畫商業區之發展現況來看，臺北市、高雄市及臺中市等都會型城市之商業區實際作商業使用之比例已屬偏低，其他中、小型都市更不遑多論。茲以臺北市基隆河截彎取直地區為例，臺北市政府於2004年公告該地區之都市計畫，劃設40公頃的商業區及娛樂區，然因近年房市景氣上升，但整體投資環境仍不佳，業者多不願挹注長期資金經營投資，致該區目前多違規作住宅使用，如位於明水路、北安路、堤頂大道、樂群二路所圍之都市計畫大灣北段，原為臺北市政府規劃之產業專區，現況卻多興建豪宅，不僅影響都市健全發展，亦有違社會公平正義原則²⁻¹⁵。且自從國內禁止標售大面積國有土地，大型不動產之標售焦點，便逐漸移轉至整棟商業不動產，該些位於精華區之商業大樓標出後，得標業者大多非循原商業使用用途，反將其用作興建豪宅²⁻¹⁶，而於市區精華區的商業用地興建住宅，即與原劃設目的明顯不符。惟按相關法令規定，商業用地係允許作住宅用途，業者並無觸法，顯示土地使用分區管制成效低落（廖耀東，1998：12；彭若涵，2010：91-92；黃達元，2012：69）。

以臺北市為例，其商業區等級之劃分，係僅就中心商業區、路線商業區與鄰里商業區作不同等級之規劃，而目前商業區進駐的使用組別與項目中，應以商業、辦公為主，住宅使用應回歸住宅區內設置，但許多位於商業區的公寓大樓，其住宅使用比例相當高，不僅造成公共設施不足，亦喪失原使用分區之劃設目的（李威儀、黃宗源，2001：6-36）。又，路線商業區係採沿街店面式的商業，似較難至高樓層經營，且現有經濟不景氣之影響，再加上商業區規範之容積率較高，使高樓層之商業坪效低於住宅坪效，或全棟皆作住宅使用，無法達成都市計畫立法精神-商業區應以商業活動為主之考量（中華民國都市計劃學會，2003：4-7；李苡榕，2005：4-10）。

²⁻¹⁵整理自天下雜誌網站，2014.03.05，「雙北市違法住宅現形記」，

<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5056330&page=1>，取用日期：2014年3月12日。

²⁻¹⁶整理自住展房屋網，2011.12.08「商業用地可以蓋豪宅嗎？」，

http://www.myhousing.com.tw/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=3786:2011-12-08-06-27-12，取用日期：2013年11月21日。

另，依國人觀念，面臨馬路或位處一樓即可開店、設公司，雖如臺北市有劃設路線行商業區，但此觀念易延伸至一般住宅區，造成民眾要求住宅區開放商業用途，或直接違規作商業使用之情形（中華民國都市計劃學會，2003：4-7；李苡榕，2005：4-10）。

五、土地使用供給與產業發展需要悖離

以目前土地使用現況而言，土地使用之供給與產業發展需要缺乏合理關聯性，即便申請用途符合管制規定之允許使用項目，但似乎無法與相關產業政策有所連結，而形成符合法令卻使用不合理之現象。今（102）年所簽訂的兩岸服務貿易協議，將開放更多的服務業來台投資經營，而勢必造成商業、服務業樓地板使用面積需求大增，但從目前國內土地使用供給情形觀察，卻與產業發展需求相悖離，實為土地使用管制之隱憂。

根據國內歷年建築執照用途統計的結果，顯示目前興建之建物用途仍以住宅為主，其興建的總樓地板面積由民國 90 年的 25.4%逐年上升至 101 年的 58.8%，上升至一倍有餘；反觀商業使用樓地板面積於 94 年大幅下降後，即佔所有的樓地板面積不到 2%~6%，甚至近年來僅略高於衛生、福利用途；另者將商業、工、辦公服務業三者相加，甚而未達住宅樓地板面積之半。尤其市中心商業區的地價高昂，現況多興建為住宅大樓，喪失市中心的產業聚集發展優勢，市中心區黃金地段棄商辦蓋豪宅，更加促成國內房地價居高不下的趨勢，卻也增加產業的土地使用成本。換言之，目前提供產業所需樓地板面積量可能不足以支應未來產業發展需求，將限制產業發展的經濟效果。

六、列舉式管制難以滿足產業發展需要

國內都市計畫土地使用分區管制採列舉式使用項目管制，於以往或尚可應付少樣性的類別使用管制，但隨工商業發達，僅靠列舉管制的方式欠缺彈性，且其僅得管制項目，無法針對公害污染、生產作業及區位等進行合理、有效之管理。又，由於無法有效管制使用行業之地點與規模，縱然某些行業之設立係屬法令所允許，惟常因使用規模過大或頻率過高影響居住品質，更遑論其他與使用分區不相容之行為。再者，無論係正面或負面列舉，均有疏失，造成彈性不足，無法針對新興產業進行規範，導致新型態之使用被排除在外，影響新型產業發展，亦難以因應都市社會動態環境下快速變遷及日趨複雜的需要（黃琬珺、毛昭凱，1995：41；鄭春子，1997：41；林建元，2001：21；林元興，2003：59-60）。

正面列舉之管制，其優點為較具體，可有效管制不相容使用；缺點則為無法因應都市土地複雜之活動需求，特別是新興或特殊產業之發展需要，且各分區允

許使用組別及項目之訂定依據不明確，導致使用組別與項目之認定有其困難亦失合理性，加上允許使用組別與項目較多的分區，因使用組別及項目過細，造成使用審查之困擾及執行的困難，欲一一列舉允許項目不僅繁雜，亦增加管制成本，實難周延。又，負面列舉式之規定，雖較正面列舉彈性，惟因社經環境進化或都市需要改變新興的使用項目或行業別，除有其他補充法規外，無法禁止設置，造成即使具嚴重外部性亦無從管制之窘境，且易衍生諸多法律漏洞，難以有效防範及管控。是以，負面列舉之過與正面列舉之不及，均無法滿足都市社會快速變遷發展之需求（中華民國都市計劃學會，2003：4-4；中華民國都市計劃學會，2007：3-18；林元興，2003：63；李苡榕，2005：4-13~4-14；臺灣本土法學雜誌有限公司，2012：11-13）。

近年我國對大陸經濟開放後，兩岸情勢改變，產業結構與型態的衝擊轉變，致使正面表列管制的僵化問題更加凸顯。為提昇產業競爭力，於市場及政治壓力下，負面列舉管制的思維重啟，鬆綁法規的政策，促使土地使用分區管制的制度結構必須重新拆解，朝向負面表列的方向改變。基於因應經濟環境需要，進而彈性放寬原有的土地使用限制，本是無可厚非，惟放寬的結果，卻可能使私人財產權的使用範圍過度擴張，加以進行法令修改的審議過程無公開的聽證或辯證程序，易製造民意代表操弄的空間，未來應如合於兩者間取得平衡，宜多思量²⁻¹⁷。

七、使用組別與項目無訂定標準且審議程序冗長，難以彈性因應產業動向

目前允許使用組別與項目之歸類缺乏評定標準可依循，就各產業型態如商辦(business use)或一般商業使用(commercial use)等亦無進一步分類，導致使用組別與項目訂定與歸類之合理性及客觀性不足，且未必能合於相容性使用之精神，若須新增或修正時，行政體系也未能即時反應。現今科技日新月異，行業亦愈來愈多，常見新興行業誕生或原有行業改變經營模式之情形，惟目前以行業別的方式定義使用組別，已難滿足當前社會快速變遷發展的需求。再者，當遇有新興產業出現時，新興行業之歸組亦無相關標準，加以歸組程序繁雜，易造成歸組時程之延宕。於經濟活動發展迅速之都市，新興行業猶如過江之鯽，基於城市經濟發展需求，應能充分掌握商機，若無法經簡便歸組即於使用分區設置，不僅造成新興行業歸組時程之延誤，亦可能失去廠商進駐之機會，損及都市發展與土地利用之效率（李威儀、黃宗源，2001：5-2；中華民國都市計劃學會，2003：4-7；李苡榕，2005：4-11；中華民國都市計劃學會，2007：3-18~3-19）。

²⁻¹⁷同註 2-17。

八、混合使用影響管制功能，限縮產業發展空間

土地使用分區管制允許使用之規定有所謂「累積特性」，即住三之容許使用項目包含住二，商三包含商二等，其結果造成分區內皆有商業服務、公害輕微之工業使用。高度混合使用的結果導致使用分區偏離其管制意義，且因靜態管制方式未能顧及土地開發使用之交互影響，亦無法有效管制分區間之公害侵擾，致產生負面外部性效果。例如，對於大型百貨公司或超高層辦公大樓等具明顯外部性之使用，並無特別之規定予以管制，又如住宅區內允許有商業服務甚至公害輕微之工業使用，卻未對其使用區位、樓層等加以限制，亦未嚴格管制各行業別之規模，常見某行業別逐漸擴大時，即造成嚴重的外部性，如小吃業、印刷業等，其作業或活動產生之負外部性，將隨規模擴大而增大，形成複雜之混合使用。另者，住宅區或商業區內容許設立工業之規模，主要以廠房作業面積及使用動力進行限制，難以有效管制作業產生之震動、噪音、汙水、廢棄物與煙塵等不良外部性，致使公害事件層出不窮。住商混合使用雖可減少交通衝擊並提高公共設施服務效率，然目前住商混合使用情形，已使部分地區無法分辨原使用分區係屬住宅或商業使用，不但造成商業區之商業機能難以發揮，亦致住宅區之生活品質低落（林元興，2003：60-62；中華民國都市計劃學會，2003：4-8；李苡榕，2005：4-10~4-11；中華民國都市計劃學會，2007：3-18）。

以臺北市為例，因其剛性的土地使用分區劃定，未能符合臺北市經濟發展下混合使用與特殊使用需求，為解決此種問題而以調整允許使用組別及項目之方式因應，長期以來之結果反導致分區內高度混合使用，喪失分區劃設之本意。以『臺北市土地使用分區附條件允許使用核准標準』之規定來看，於住宅區或商業區中對輕微公害工業使用之管制，主要限制其面積及能源使用種類，而未對其所產生之粉塵、廢棄、噪音、汙水、振動等環境負面衝擊作限制，導致複雜之使用項目在高度混合使用之分區中形成負面外部性，而土地使用所造成之外部性通常具持續性的效果，於製造外部性之建物或使用活動變更前，僅能依賴環保機關進行有限之管控與限制（中華民國都市計劃學會，2007：3-8、3-18；李苡榕，2005：4-10）。

又，前述『臺北市土地使用分區附條件允許使用核准標準』之核准項目，包含面臨道路寬度、營業面積、樓地板面積、設置樓層、與其他設施之距離、平均坡度、獨立出入口等，惟該些核准項目訂定之合理性與客觀性，亦遭一般民眾與專業人員質疑。例如，運用營業面積的控制來降低商業使用強度對周遭環境之影響，然商業使用強度的影響因素，並非用營業面積能完全管控，尚須依商業性質、營業空間規劃方式及營業時段等因素，予以不同程度之管制（李威儀、黃宗源，

2001：6-6)。

再者，以產業發展角度而言，依照現行土地使用分區管制內容，土地所有權人於符合各組別及允許使用項目內得以自由選擇開發用途，看似具有相當之用途彈性。然而，目前各地的混合差異甚大，卻缺少針對這種混合情形予以管制或管理的相關規定。例如目前交通運輸與都市發展的規劃構想，多朝向將車站周邊地區規劃為大眾運輸導向發展(Transit Oriented Development, TOD)，將車站周邊地區形塑為具有住宅、零售、辦公、休閒、娛樂等良好生活機能的都市緊密發展核心，但目前許多捷運車站周邊卻因房地價因素，而聚集許多純住宅大樓，反而缺少混合足夠的商業機能。此外，依目前雙北市的土地使用分區管制規定，捷運周邊得適當給予容積獎勵，其政策用意係為鼓勵更多的商業機能，促進地區發展，惟目前卻多用以興建住宅，扭曲了政策目的及都市發展構想。又如『都市計畫法臺灣省施行細則』第十八條，有關於乙種工業區內允許作零售業、餐飲業、運動設施、旅館等一般商業設施，雖有面積之限制，但種類卻相當多，雖為補充生活機能，但其區位、類型、數量似卻模糊了工業區原有之劃設目的。

九、量體管制缺乏總量管制，限縮產業發展空間

從都市計畫土地使用管制的量體管制而言，係於劃定的土地使用分區上，管制其興建建物的建蔽率與容積率，以確保本身與鄰近建物能有充足適當的日照、採光、通風與戶外活動空間，而有舒適的居住活動空間環境。然而，目前的容積政策，除建物本身的法定容積、免計容積外，尚包含獎勵容積、移轉容積與增額容積等，近似無上限供應，而忽略原本都市計畫土地使用管制對建物量體控管的目的，破壞原本對生活環境品質與公共設施服務水準的兼顧。且因缺乏整體容積指導計畫，造成都市發展凌亂，無法有效管控人口及產業之分布。

是以，政府透過容積率之設定來確保都市空間環境品質，另一方面，卻研擬許多容積政策，提供開發誘因，以期達到特定之政策目的。但該些產生容積增量之政策間缺乏整合，以致形成之可建築容積總量不利於都市環境品質與土地之合理利用，政府未考量許可之容積總量與公共設施、環境品質、都市景觀之平衡性，評估容積移入之區位適當性，使得控管生活環境品質之土地使用分區管制無從發揮功效。尤其所賦予的容積卻常用作為住宅之樓地板面積出售使用，相較之下，產業的使用供給將受限縮，而將不利於產業發展。(林元興，2003：62；中華民國都市計畫學會，2003：4-3；中華民國都市計畫學會，2007：3-18)。為解決上述課題，內政部已於民國 103 年 1 月 3 日修正發布『都市計畫法臺灣省施行細則』，訂定容積獎勵累計上限規定，臺北市政府亦配合修正『臺北市土地使用分區管制自治條例』，增訂容積獎勵累計上限及總容積上限規定。

除量體缺乏總量管制外，現行量體增加與環境社會義務亦缺乏合理比例關係。當前過多的容積獎勵措施用以鼓勵土地開發利用，卻未同步維持開發地區周邊之公共設施服務水準，形成開發者享受容積開發之利得，而毗鄰地區地主承擔外部性之社會成本負擔之不公平現象。為避免這些問題之持續存在，制度設計上，應考慮業者取得容積獎勵額度相對環境社會義務之比例關係，以使制度更趨公平合理。再者，容積移轉從沒有基準容積依附的公共設施用地上（如道路用地），依法核算出之容積量往往創造可觀之鉅額可建築樓地板面積，不僅為業者創造財富，也為當地居民增添環境、設施外部性之負擔，但現行制度上，對於移入容積之增量所對應之紓解外部性相對義務之比例關係，亦缺少公平合理之對價關係之制度設計，故應一併改善以符合公平正義原則，並能彌補靜態的土地使用分區管制未能因應動態都市發展需求所產生的外部性問題。

十、管制法令制定過程難以適時納入產業界意見

法規的適用與否，對民眾之利益有最直接的影響，但目前我國都市計畫相關法令的修訂過程鮮少有民眾參與的空間，故常造成法令規定事項與民意無法契合之情形。國內最早引進土地使用分區管制制度，係為管控使用行為產生之外部性與公害等，故政府即透過警察權的方式限縮土地使用之類別與強度。考量某些財產權恐因此蒙受特別犧牲，於擬訂土地使用分區管制相關規範的過程中納入民眾參與，便有其必要性。然而，現行土地使用分區管制法令之制定過程即缺乏民眾參與，忽略計畫審議機關與開發者之溝通及協調過程，導致公益與私益間難以調合。又，土地使用分區管制係由政府主導，一般民眾極少有直接參與計畫之機會，即便有如民眾可自行提開發計畫，變更實施都市計畫地區內細部計畫中有關土地使用分區管制之規定，惟因審查過程繁複冗長且未透明公開，使規定形同具文，無法確實兼顧民眾及相關利害關係人之意見。換言之，國內土地使用分區管制架構主要係由上而下，缺乏由下而上之民眾參與機制，難以形成社區意識與認同感，亦無法適時納入產業界之意見，以符合快速變遷之產業發展需求（鄭春子，1997：41-43；謝哲勝，2001：149；林元興，2003：60-61）。

十一、行政機關提出之制度或法令修正建議難獲議會支持

現行代議制度對土地使用管制影響大，行政機關提出之制度或法令修正建議，受制於選民之關切壓力，往往無法獲得議會支持而難付諸施行，或因立法審議程序遭延宕，致難以適時因應產業發展需求。

第三章 建立合理之都市計畫土地使用分區管制 制度

第一節 合理都市計畫土地使用分區管制制度 之應備要素

壹、都市土地使用分區管制之意義與目的³⁻¹

一、土地使用分區管制之意義

都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地用作合理之規劃而言，其目的在於改善居民生活環境，促進都市有計畫之均衡發展。又，都市土地使用分區管制，係依據土地使用計畫，將一都市計畫地區內的土地指定為數種使用分區，除規定其使用類別與性質外，並對建築物或構造物之高度、建蔽率、容積率、前後側院深度及其他有關事項分別加以管制。其目的在於控制發展密度，避免各使用分區間外部性之相互影響或排擠，抑或土地的過度利用，使都市能達協調且有秩序之發展，並保持良好的生活環境品質。

二、土地使用分區管制之目的與功能

都市土地使用分區管制之目的，可從以下三方面說明：

- 1.從土地利用外部性的觀點，基於健康、安全、舒適及整體福利的考量，避免土地利用產生外部不經濟現象，故政府部門應對私部門土地開發進行管制。
- 2.從公共財貨提供的觀點，都市活動欲順利運作，有賴完善公共財貨的提供與配置，故為考量公共財貨能有效提供，政府部門便有管制土地使用之必要性。
- 3.從都市財政的觀點，為維持應有之都市環境品質，政府部門即須透過管制土地利用，健全都市空間結構，以有效降低平均每人公共支出。

³⁻¹整理自林英彥、劉小蘭、邊泰明、賴宗裕，1998，『都市計畫與行政』，頁 213-216。

綜上所言，都市土地使用分區管制應具備以下功能，包括：

- 1.排除不當土地利用。土地使用分區管制有分離不相容使用之作用，以避免土地利用外部負效果現象的發生。
- 2.確保土地之合理利用。透過對土地使用進行管制，以滿足都市生活之產業、交通、衛生、保安、國防、行政、文教、休閒娛樂等多元需求，並防止土地過度使用。
- 3.增進可居性。土地使用分區管制從通風、採光、日照的觀點規範建築物的高度、鄰棟間隔、前後側院深度等，提高衛生、健康、寧適條件及實質居住環境水準，具有增進可居性之功能。
- 4.保障房地產價值。土地使用分區管制可排除不相容的土地使用，達到土地使用之同質性，避免環境品質惡化，提昇實質環境水準，故可保障房地產的價值。
- 5.控制都市發展密度。土地使用分區管制不僅規範都市活動之區位與類型，更可限制各宗土地建築的量體。藉由控制單宗土地使用強度，使都市整體發展密度能有效被管控。
- 6.確保公共設施服務水準。土地使用分區管制能有效控制人口密度，相對亦使公共設施服務水準能獲得保障。
- 7.活潑都市景觀。土地使用分區管制採行容積管制，鼓勵大規模基地開發，使都市建築設計更具彈性及多樣性。
- 8.節省政府財政支出。透過土地使用分區管制可指定發展地區、採行混合使用，降低公共服務成本以達節省政府財政支出的目的。

貳、國內都市土地使用分區管制之歷程與現況

我國『都市計畫法』頒布於民國二十八年，其中規定都市土地之分區使用，所有計畫必須經由內政部核准，並上呈行政院核備，可見其具中央集權之制度特色，缺乏民眾參與程序之設計。民國五十三年第一次修正『都市計畫法』，賦予下級政府有擬定計畫之權，並規定計畫須先行公開展覽，民眾或團體皆可提出書面意見，建立民眾參與之初步民主機制（楊華同，1978：2-5）。透過都市計畫之指導，得將都市地區劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際需要再予劃分，分別予以不同程度之分區使用管制，其目的便在於確保公共利益之實現及環境品

質之提昇。臺北市並於民國七十二年發布實施『臺北市土地使用分區管制規則』，進行容積管制。惟自民國七十年代以後，土地開發迅速，造成都市發展與環境汙染問題，以致於民國八十年代開始逐步進入土地開發管制之法制時期，許多審議許可法令相繼立法，民間亦要求政府必須嚴格執法，以杜絕違規使用情形。惟在法令制度漸趨繁複之際，吾人必須省思未來之制度走向如何擺脫僵化之制度限制，賦予產業發展更多彈性之土地使用規範，並能兼顧環境品質與社會公平原則之維護。

進一步探究國內現行都市土地使用分區管制之方式，我國都市計畫地區以土地使用分區管制為主要管理方式，依使用目的與需要劃分為不同使用分區，再規定不同之使用項目、使用強度（密度）、建蔽率、容積率等事項進行管制，並透過建築管理與工商管理之執行，達到使用管制之目的。

以分區規定而言，根據『都市計畫法』第三十二條，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。前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。再者，依『都市計畫法』第三十九條，對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於都市計畫法施行細則中作必要之規定。亦即，除『都市計畫法』之規範外，目前臺北市係以『臺北市都市計畫施行自治條例』及『臺北市土地使用分區管制自治條例』；新北市依『都市計畫法新北市施行細則』；高雄市另遵循『都市計畫法高雄市施行細則』之相關規定辦理。其他縣市則根據『都市計畫法臺灣省施行細則』進行管制。

簡言之，國內都市計畫土地使用分區管制，期望透過用途及量體管制的方式，達成上述土地使用管制之目的並發揮其應有的功能，使都市計畫內各使用分區均能依劃設目的使用。亦即，住宅區係為保護居住環境而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙居住之寧靜、安全及衛生；商業區為促進商業發展而劃定，其土地及建築物之使用，不得有礙商業之便利；工業區為促進工業發展而劃定，其土地及建築物，以供工業使用為主，具有危險性及公害之工廠，應特別指定工業區建築之；其他行政、文教、風景、特定專用等使用區內土地及建築物，以供其規定目的之使用為主。

參、國內現行都市土地使用分區管制之課題

由於我國都市計畫土地使用分區管制未能發揮其應有之管制功能，致其存有下列課題，以規劃面而言，包括：1.土地使用分區管制與上位計畫缺乏整合；2.都市計畫通盤檢討曠日費時且未確實執行；3.都市計畫擬訂、變更過程缺乏民眾參與；4.使用分區劃定未符合實際需要。以管制面觀之，則包含：1.產業發展動向具高度不確定性，土地使用分區管制難以預測；2.土地使用分區管制僵化缺乏彈性；3.使用分區未依劃設目的使用；4.土地使用供給與產業發展需要悖離；5.列舉式管制之缺失；6.使用組別與項目無訂定標準且審議程序冗長；7.混合使用影響管制功能；8.量體管制缺乏總量管制，限縮產業發展空間；9.土地使用分區管制法令制定過程缺乏民眾參與。換言之，當前都市土地使用分區管制於前述課題衝擊下，致管制功能無從發揮，不僅無法維護生活環境品質，亦難以因應產業發展需求與兼顧社會公義。

肆、美國彈性土地使用管制作法之借鏡

根據前章所述，美國為因應都市發展之多元需求，爰誕生各種彈性土地使用管制方式。亦即，以美國實施土地使用分區管制衍生之課題而言，由於管制僵硬、缺乏彈性無法因應產業發展需求、難以維護生活環境品質及不當管制造成平價住宅短缺等問題，均顯示美國原有之管制措施已無法有效解決都市發展問題，致使土地使用分區管制逐漸趨向彈性、多樣性與地方化之方向發展。是以，其相關彈性管制作法主要可劃分為以下二類，包括與提昇生活環境品質相關者，如重疊式分區管制、績效管制及發展權移轉等，以及與產業發展相關者，諸如計畫單元整體開發、混合使用發展、獎勵式分區管制及特定區或企業特區之劃設等。

為將美國彈性作法用以改進我國都市計畫土地使用分區管制制度，使其得因應產業發展需求，並兼顧生活環境品質與社會公義，建議可參考國外特定區之作法，即主管機關應於考量環境敏感特性、公共設施服務水準之前提下，劃設特定產業專用區，區內除供一般產業發展外，另可引進浮動分區之開發方式及獎勵式分區之概念，透過賦予管制彈性並提供開發業者相關獎勵優惠措施等，以營造產業適宜之發展空間，進而吸引台商回流及全球化企業進駐投資。

伍、合理都市計畫土地使用分區管制制度之應備要素

為改善居民生活環境，促進土地合理之有計畫利用，以滿足都市生活之經濟、產業、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等多元發展需求，並紓解前述當前管制制度之課題，本研究爰依據土地使用分區管制之意義、目的與功能，另借鏡美國相關彈性管制方式，歸納建議我國合理都市計畫土地使用分區管制制度，應具備維護生活環境品質、因應產業發展需求及兼顧社會公平正義三大要素，茲將各要素之性質及其管制與管理原則說明如下，詳如圖 3-1 所示。

一、維護生活環境品質

土地使用分區管制係都市規劃之工具，最初為解決都市中之公害、外部性等問題，透過區隔不同使用分區，分離不相容之土地使用，防止不同使用性質所產生之外部負效果，以確保土地使用分區管制所強調的健康、安全、福祉等目的之達成，具體提昇都市整體生活環境品質。

然而，國內現行都市計畫土地使用分區管制採列舉管制的方式欠缺彈性，僅得管制項目，無法針對公害污染、生產作業及區位等進行合理、有效之管理。且因無法有效管制使用行業之地點與規模，即使其設立係屬合法，亦常因使用規模過大或頻率過高影響居住品質。又，由於都市土地使用分區管制允許使用之規定具「累積特性」，高度混合使用的結果導致使用分區偏離其管制意義，且因靜態管制方式未能顧及土地開發使用之交互影響，也無法有效管制分區間之公害侵擾，致產生負面外部性。而某些地區並未有秩序地進行混合，反造成都市發展更為混亂，也易使違規使用充斥於各分區中。此外，當前的容積政策，除建物本身的法定容積、免計容積外，尚包含獎勵容積、移轉容積與增額容積等，近似無上限供應，且缺乏總量管制，忽略原本都市計畫土地使用管制對建物量體控管的目的，以致公共設施服務水準難以維持，進而破壞都市生活環境品質。

是故，為使都市計畫土地使用分區管制制度，能確保生活環境品質之維持，並促進都市之舒適性、可居性與永續性，應藉由合理管制、彈性管理之方式，有效發揮土地使用分區管制的功能。茲以維護生活環境品質為目標，研擬其合理管制及彈性管理原則如下。

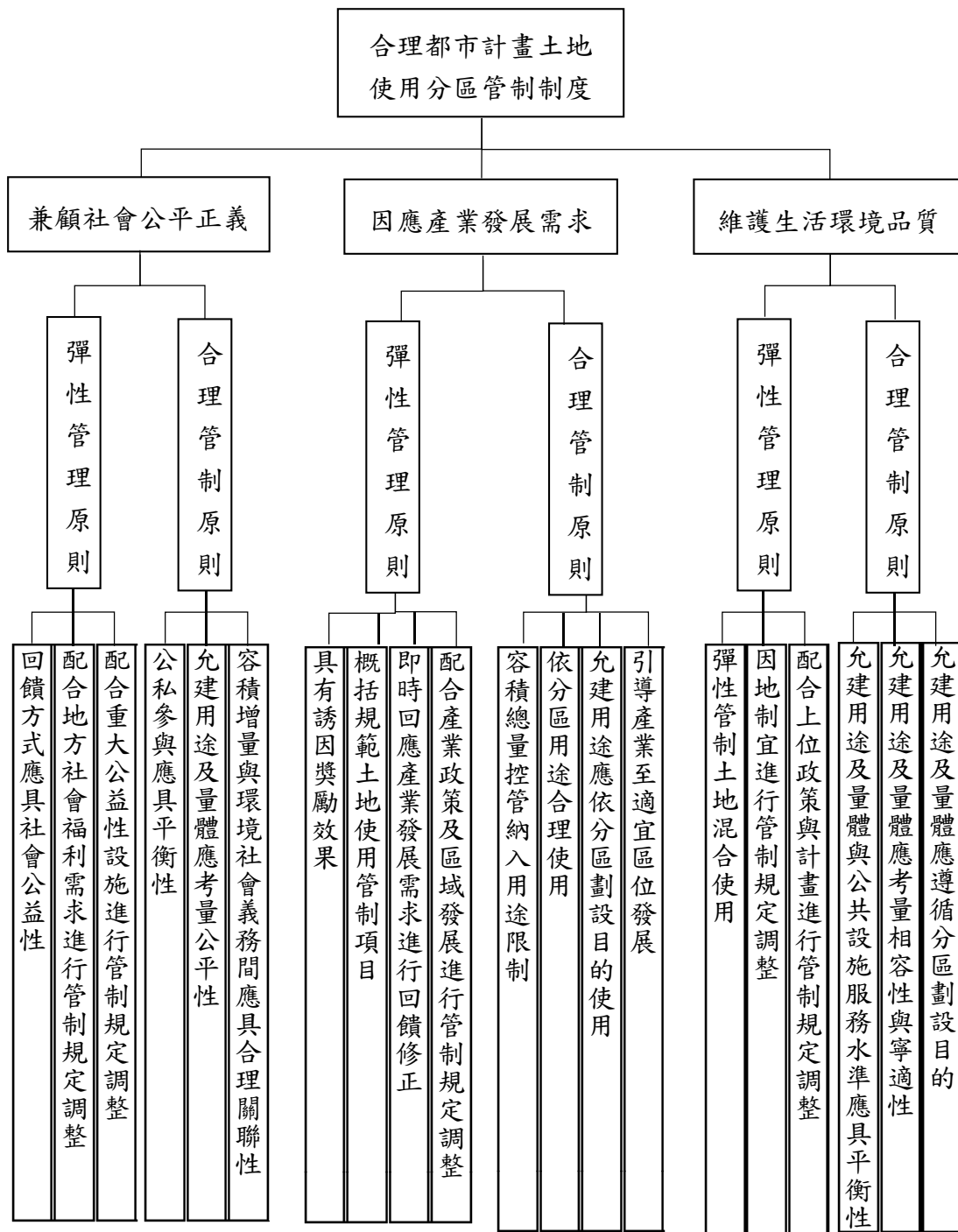


圖 3-1：合理都市計畫土地使用分區管制之應備要素與原則彙整示意圖

資料來源：本研究整理

(一) 合理管制原則

基於前述影響生活環境品質之課題，都市計畫土地使用分區管制制度應遵循下列合理管制原則，以排除不當之土地使用，確保土地進行合理利用，俾利公共利益完整體現。合理管制原則具體有如下三點：

1. 允建用途及量體應遵循分區劃設目的

為維護都市生活環境品質，政府應依各使用分區之劃設目的，明訂其土地使用分區管制規定。例如，根據『都市計畫法』第三十四條，住宅區係為保護居住環境而劃定，其土地及建築物之使用，即不得有礙居住之寧靜、安全及衛生。

2. 允建用途及量體應考量相容性與寧適性

為增進都市之舒適性及可居性，應透過土地使用分區管制之用途與量體管制，合理規範各使用分區之允許使用組別及項目，確保各分區內使用項目之相容性，以有效管制分區間之公害侵擾，避免產生外部負效果等問題。又，應根據通風、採光、日照、衛生、健康等寧適條件，進一步規定建築物之高度、鄰棟間隔、前後側院深度等，以提昇實質居住環境水準。

3. 允建用途及量體與公共設施服務水準應具平衡性

公共設施將隨允許使用項目與強度不同而改變其服務水準，故土地使用分區管制應藉由公共設施容受力之概念規範允建用途及量體，以確保開發區位之適宜性與公共設施服務水準能維繫生活環境品質。再者，政府應合理規劃各都市計畫範圍內之容積總量及移轉區位，以維持都市整體公共設施服務水準。

(二) 彈性管理原則

於不影響生活環境品質之前提下，得賦予土地使用分區管制相關彈性作法，以確保土地進行合理有效率之利用，從而滿足都市動態發展之多元需求。其包含以下三點具體原則：

1. 配合上位政策與計畫進行管制規定調整

土地使用分區管制應根據相關政策、區域計畫與都市計畫等之指導，同步對應調整，以切實滿足都市發展所需。尤其現行計畫與管制間缺乏連結，常見經濟活動入侵住宅區或農業區之情形，嚴重影響生活環境品質。是故，都市計畫土地使用分區管制應密切配合上位政策與計畫之指導，適時進行彈性調整，以符合整體政策及計畫走向。

2. 因地制宜進行管制規定調整

實務上都市計畫主要計畫與細部計畫之審議多缺乏因地制宜之考量。因此，建議都市計畫土地使用分區管制內容，包括允許使用組別及項目、容積率、建蔽率等用途與量體之管制規定，宜因應各直轄市、縣（市）之發展願景、地理區位及都市紋理等，提供例外性之因地制宜調整機制，以充分發揮地方特色與潛力。例如，得視地方需要研擬相關彈性作法，以提昇該區整體居住環境品質。

3. 彈性管制土地混合使用

現行都市土地使用分區管制係允許一定程度之混合使用，故建議應適度提昇都市土地使用分區管制之彈性，使其不僅得管制使用項目，亦能顧及土地開發使用之交互影響，針對使用行業之區位、規模及經營型態等進行有效管理，以管制混合使用可能造成之公害侵擾與負面外部性。再者，透過賦予管制彈性，也可抑制靜態管制下易生之土地違規使用。

二、因應產業發展需求

在經濟產業發展的市場環境要求下，政府的土地使用管制勢必需更具彈性與效率，以提昇臺灣市場之產業競爭力。再者，當前全球經濟活動變化劇烈已造成國家與城市的人口及產業快速變遷，科技的創新亦使新興行業的發展與各業活動型態巨幅變革。為因應全球化及區域產業結構轉型之脈動，應引導土地使用分區管制更加合理，適時配合新興產業進行調整，以滿足都市社會動態環境下快速變遷及日趨複雜之產業發展需求。

目前我國都市計畫土地使用分區管制在產業發展上之具體課題，首先，缺乏上位空間指導計畫及政策，以致產業發展散亂，難以形成聚集經濟，亦與周邊土地使用不相容，反而成為破壞都市環境品質與景觀之問題。其次，土地使用管制難以因應產業發展即時調整，而錯失產業發展良機。第三，未依使用分區劃設目的的使用，例如目前商業區興建豪宅及工業區蓋住宅之現象層出不窮，不但縮減產業發展空間，亦相對增加產業用地取得成本，影響產業發展。第四，列舉式管制無法因應新興業種及創新需求，使產業經濟發展受限。第五，量體管制缺乏總量管制，所賦予容積卻常用於住宅樓地板面積出售使用，致使產業使用供給量受限縮。第六，缺乏民眾參與表達意見及回應修正之機制，而難以實際瞭解私部門需求。

為解決上述課題並因應產業發展需求，都市計畫土地使用分區管制應於空間區位配置納入經濟考量，配合相關誘因機制，引導產業發展及串連以達成聚集經

濟，並於管制規範上能即時回應市場變化及產業需求而予以彈性調整因應，藉以增加產業競爭力，有效促進產業經濟發展。而為達成因應產業發展之要求，茲研擬相關合理管制及彈性管理原則如下。

(一) 合理管制原則

為因應產業發展需求，合理管制原則係都市計畫土地使用分區管制應配合都市環境條件及空間規劃指導，對都市土地使用做合理規劃配置，以確實滿足都市產業土地使用需求，並同時針對土地使用之用途及量體進行明確規範。都市產業類型包括第一級產業（如農業）、第二級產業（工業、科技業），以及第三級產業（商業、服務業），應依其土地使用需求與特性，受到相對應之土地使用管制。因此，合理管制原則具體有如下四點：

1. 引導產業至適宜區位發展

都市計畫土地使用分區管制應符合成長管理精神，引導產業發展至適當區位，形塑產業聚集經濟。依據政策方向，從宏觀的區域發展條件與現況，以計畫指導都市發展及土地開發的區位、時序、速度、總量及品質，同時考量公共設施的服務水準及成本。另可配合誘因機制，合理適當的簡化土地使用管制規定與相關作業程序，引導產業至合適區位，以促成產業聚集經濟發展效益。

2. 允建用途應依分區劃設目的使用

鑑於目前許多商業區興建豪宅、工業區蓋住宅等情形，破壞應有商業發展機能及縮減產業發展用地供給量，甚而提高地價間接增加產業用地取得成本，因而應明確規範依分區劃設目的使用，避免用途濫用而限縮產業發展。在產業發展考量下，尤其於適於產業聚集發展地區，應明確限縮及查核非產業使用或相關業種，維持該地區產業發展之潛力。

3. 依分區用途合理使用

各分區皆有其劃設目的，但目前卻常發生違反土地使用管制之情形，如違規工廠。而與周邊分區不相容之土地使用，將產生負面外部性，而可能導致周邊產業發展受到影響或破壞。因此，各土地使用應依分區用途使用，避免某一產業之土地使用，影響其他產業之發展。

4. 容積總量控管納入用途限制

於量體管制方面，目前容積獎勵政策氾濫，地區總量難以控管，不但影響當地公共設施服務水準，亦放大容積可獲效益，以致產業用地不作產業使用，反而

做住宅使用，將相對縮減產業用地之樓地板供給量。因此，都市計畫地區的容積總量控管應納入用途及區域性考量，針對不適合之申請用途或區域特殊考量予以排除，可避免量體失控而影響產業發展。

（二）彈性管理原則

所謂彈性管理原則，指因應市場變化及回應民間需求，賦予土地使用分區管制規定調整空間及時效性，避免過於僵化或繁複以致錯失經濟發展契機。其包含以下四點具體原則：

1. 配合產業政策、區域發展及都市計畫進行管制規定調整

土地使用分區管制應依據產業政策、區域發展與都市計畫之指導或需求，同步對應調整，以切實符合產業經濟及地方環境發展所需。尤其目前缺乏都市計畫之上位指導，使得產業發展散亂，而難以於適當區位或時機發展，以致產業受到土地使用分區管制的限制而與政策、市場脫鉤，錯失發展良機。再者，傳統於學理上皆認定是計畫控制、引導管制之方向，然實務上卻常見計畫受制於管制的問題。因此，都市計畫土地使用分區管制應依政策、計畫與發展需求予以即時彈性調整。

2. 即時回應產業發展需求進行回饋修正

土地使用管制係為維護都市環境生活品質，而非限制產業經濟發展。尤其市場瞬息萬變，產業也相對不斷調整及轉型，但土地使用管制往往跟不上配合調整，而易使產業錯失發展良機。因此，為因應產業發展需求，土地使用管制應能合理針對產業發展需求予以即時回饋及修正，彈性支援產業土地使用需求。而由於目前計畫或管制內容修訂時，缺乏徵詢民間業者意見，以致無法確實瞭解民間產業發展需求，更遑論予以即時回應及修正管制內容。

3. 概括規範土地使用管制項目

列舉式規範限縮產業種類，因而為賦予都市計畫土地使用分區管制彈性，以避免僵化，管制規定當中應有概括性的規範，使新興產業或相關配合業別得以按規定進駐，在維持土地使用相容的條件下，在地產業得以因應市場變化轉型與調整，並融入地方發展。

4.具有誘因獎勵效果

配合誘因獎勵措施與配套，合理適當的簡化土地使用管制規定與相關作業程序，藉以引導產業至合適區位，並強化產業間的整合、鏈結及資源有效分配，以促成產業聚集經濟發展效益。

三、兼顧社會公平正義

土地使用分區管制係透過規範私人土地使用之權益，對土地進行用途及量體之管控，理應於制度中納入適當之民眾參與，且因其將造成地價與開發權益差異等不公平問題，亦須透過制度要求開發者提供合理回饋，以確保社會公平正義之實現。

惟現行制度除未給予開發權益受損者合理補償外，對於移入容積之增量所對應之紓解外部性相對義務之比例關係，亦缺少公平合理之對價關係之制度設計。即當前過多的容積獎勵措施用以鼓勵土地開發利用，卻未同步維持開發地區周邊之公共設施服務水準與景觀品質，形成開發者享受容積開發之利得，而毗鄰居民承擔外部性之社會成本負擔的不公平現象。此外，國內都市計畫之擬訂、變更過程也缺乏適當民眾參與，都市土地使用分區管制體系亦屬由上而下，欠缺由下而上之公眾參與途徑，致其無法廣泛蒐集民意、妥善考量民眾之訴求，而難以形成社區意識與認同。

因此，為避免該些問題持續存在，於制度設計上，應儘速研議適當之補償方式，確立開發者取得容積獎勵額度相對環境社會義務之合理比例關係，以及相關民眾參與途徑，使都市計畫土地使用分區管制制度符合公平正義原則。茲以兼顧社會公平正義為目標，研擬其合理管制及彈性管理原則如下。

(一) 合理管制原則

為維護社會公平正義，都市計畫土地使用分區管制制度應遵循下列合理管制原則，以確保達開發者付費、受損補償之管制目標，並得適度落實民眾參與。合理管制原則具體有如下三點：

1.容積增量與環境社會義務間應具合理關聯性

政府應檢討現行容積政策，除須進行總量管制外，於量體增加與環境社會義務間亦應訂定合理比例關係，即要求開發業者於享受容積開發利得的同時，也應提供適當回饋，以落實開發者付費原則。

2. 允建用途及量體應考量公平性

應透過土地使用分區管制之用途與量體管制，合理規範各使用分區之允許使用組別及項目，並妥善規劃各都市計畫地區之容積增量與配置。另，針對因管制致開發權益受損者，政府應給予合理補償以維護社會公平原則。目前透過容積移轉制度，以期藉由市場機能解決政府龐大之財政負擔，然對於容積移入地區可能造成的環境負面影響，亦應提出完整之規劃及配套措施，以避免增加環境外部性之社會成本。

3. 公私參與應具平衡性

政府應於都市計畫土地使用分區管制體系納入適當之民眾參與途徑，例如，於土地使用分區管制要點之研訂或修正過程，除協調整合各機關部門之意見外，亦應廣泛蒐集民意，以充分考量公眾訴求，確保公共利益之具體實現。

(二) 彈性管理原則

於考量社會公平正義之前提下，賦予土地使用分區管制相關彈性作法，期許能確保生活環境品質之維繫，亦能兼顧各種產業發展之需。其包含以下三點具體原則：

1. 配合重大公益性設施進行管制規定調整

土地使用分區管制規定應依據上位政策、區域計畫與都市計畫等之指導，適時進行彈性調整，以因應快速變遷之都市發展需求。例如，於符合社會公平正義原則的前提下，針對經相關政策或計畫認定屬重大且具公益性之社會福利設施者，得視需要酌予放寬其開發區位之用途與量體管制等。

2. 配合地方社會福利需求進行管制規定調整

都市計畫土地使用分區管制內容，包括允許使用組別及項目、容積率、建蔽率等用途與量體之管制規定，宜因應各縣市之發展願景、地理區位、人口結構及都市紋理等，提供例外性之因地制宜調整機制。例如，於不影響社會公平正義維護之情形下，得視地區既有人口組成結構及公益性設施配置現況等，分析該地區之社會福利需求，並配合研擬相關彈性管制作為，以促進地方公益性設施之興建及社福措施之推行等。

3.回饋方式應具社會公益性

政府應思考透過彈性管制方式，誘使開發業者提供相關公益性回饋。例如，針對自願提供公共設施、環境補償措施或公益性設施者，即酌予准許額外之容積獎勵等。此外，就於商業區申請作住宅使用者，亦得要求業者提供合理比例之平價住宅，以適時回應民間需求。

第二節 我國都市計畫土地使用分區管制制度之檢討

本研究認為合理之都市計畫土地使用分區管制制度，應具備維護生活環境品質、促進產業發展及兼顧社會公平正義三大要素。是故，茲以前述三大要素面向檢討我國現行都市計畫土地使用分區管制制度，作為後續研擬制度改進策略之重要參據。

壹、維護生活環境品質面向

一、混合使用影響管制功能

依照現行都市計畫土地使用分區管制內容，土地所有權人於符合各組別及允許使用項目內得以自由選擇開發用途，看似具有相當之用途彈性。然而，目前各地的混合差異甚大，卻缺少針對混合情形予以管制或管理的相關規定。例如，因土地使用分區管制允許使用之規定具累積特性，致住宅區內有商業服務、公害輕微之工業使用等，嚴重影響居住環境品質。另者，現行都市計畫農業區之允許使用項目不少亦與農業使用目的悖離。是以，目前各地土地混合使用之情形差異甚大，且因部分地區並未有秩序地在該分區中進行混合，反而使都市發展更為混亂，也易使違規使用充斥於各分區當中。

二、量體管制缺乏總量管制

從都市計畫土地使用管制的量體管制而言，係於劃定的土地使用分區上，管制其興建建物的建蔽率與容積率，以確保本身與鄰近建物能有充足適當的日照、採光、通風與戶外活動空間，而有舒適的居住活動空間環境。但以目前的容積政策觀之，除建物本身之法定容積、免計容積外，尚包含獎勵容積、移轉容積、增額容積等，近似無上限供應，而忽略原本都市計畫土地使用管制對建物量體控管的目的，破壞原本對生活環境品質與公共設施服務水準的兼顧。

貳、因應產業發展需求面向

一、規劃與管制作為有待整合

現行都市計畫地區係透過都市計畫指定土地使用分區，以期有秩序的引導都市發展。然而，透過上位的規劃與安排整個都市地區的土地使用，其區位未必能完全的符合地區發展需求，以及區域性的整體產業發展，以致土地使用有閒置、過度使用或違規使用的情形發生。因此，應透過上位的空間計畫（即區域計畫）指導產業發展地區，並透過賦予相關開發誘因與優惠，引導產業進駐。區域計畫

法第十二條規定，「區域內有關之開發或建設事業計畫，均應與區域計畫密切配合。」惟目前區域計畫缺乏指導都市計畫的功能，換言之，區域計畫的整體性發展考量及規劃，與各都市計畫地區的土地使用管制脫鉤，土地使用管制作為可能成為產業發展的限制，而無法有效於適當地點產生聚集經濟之效果。

土地使用管制目的係為限制土地使用以達成都市有計畫發展，而非限制產業之發展。尤其都市競爭力與地方產業發展密切相關，在產業發展與經營型態日益複雜的情況下，土地使用管制實不應成為產業發展的限制因素。為迎合社會經濟與產業變遷需求，土地使用管制應具有相當之彈性，而如何決定該彈性的空間與方式，則應與上位的整體性規劃構面進行結合，因應都市與區域性產業發展動態進行適當引導與調整，於都市有秩序發展的同時，迎合產業發展之需求。

二、靜態管制難以彈性因應產業發展需求

我國都市土地使用分區管制可分為兩大部分，一為用途管制，透過劃定各種土地使用分區，並列舉各種組別及允許使用項目進行管制；另一則為量體管制，係對土地上之建物使用情況予以管制。經指定為特定土地使用分區後，即應按照該土地使用所規定之管制內容予以使用，而其上之建物即需受量體相關管制規範。都市計畫土地藉由土地使用分區予以管制，區隔不相容的土地使用，避免負外部性的相互影響，可有助於土地作有計畫之使用，提供較為合適的公共設施服務水準及生活環境品質，促進都市有秩序之發展。

都市計畫指定土地使用分區後，其土地使用就受限縮，排除其他可能開發方式。而使用別變更須經都市計畫審議，其時程冗長，難以配合產業變遷速度。目前經劃定分區後，即表示該土地的發展面向限縮於該指定分區，亦即被劃定為住宅區，其使用即不得超出所規定用途範疇。然而，社會經濟與產業發展瞬息萬變，當新興產業進駐時，卻無法適用該組別及允許使用項目，而變更程序冗長易使產業喪失最佳發展時機，導致土地使用分區管制反而成為阻礙土地開發的主要因素。再加上目前都市計畫土地使用管制較缺乏指定特定區、企業分區等特定產業分區，以致缺乏隨時因應產業發展而調整的彈性管制，對於產業發展將有所阻礙。

三、土地使用供給與產業發展需要缺乏合理關聯性

就目前土地使用現況而言，即使申請用途符合管制規定之允許使用項目，但似乎無法與相關產業政策有所連結，而形成符合法令卻使用不合理之現象。去年（102年）簽訂之兩岸服務貿易協議，將開放更多服務業來台投資經營，而勢必造成商業、服務業樓地板使用面積需求大增，但從目前國內土地使用供給情形觀察，卻與產業發展需求相悖離，實為土地使用管制之隱憂。

從以下國內歷年建築執照用途統計圖(詳見圖 3-2),可看出目前所興建的建物用途仍以住宅為主,其興建的總樓地板面積從民國 90 年的 25.4%逐年上升至 101 年的 58.8%,上升至一倍有餘;反觀商業使用樓地板面積於 94 年大幅下降後,即佔所有的樓地板面積不到 2%~6%,甚至近年來僅略高於衛生、福利用途;另者將商業、工、辦公服務業三者相加,甚而未達住宅樓地板面積之半。尤其市中心商業區的地價高昂,現況多興建為住宅大樓,喪失市中心的產業聚集發展優勢,市中心區黃金地段棄商辦蓋豪宅,更加促成國內房地價居高不下的趨勢,卻也增加產業的土地使用成本。換言之,目前提供產業所需樓地板面積量可能不足以支應未來產業發展需求,將限制產業發展的經濟效果。

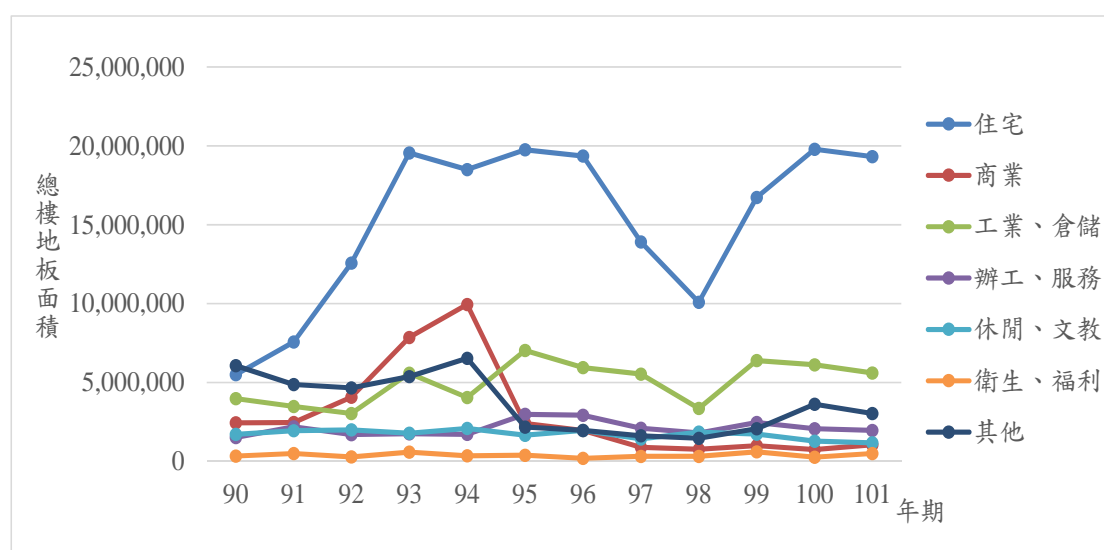


圖 3-2：歷年建築執照核發用途統計圖

資料來源：本研究整理

有鑑於此,為避免土地不當炒作之情事,臺北市政府已於民國 103 年 5 月 13 修正發布『臺北市政府處理工業區內平面設計類似集合住宅原則』,以防範建商將原屬於工業區或工業用地土地,以平面類似集合住宅之設計,出售民眾為住家使用,造成購屋糾紛,並影響合法建築開發業者之權益。另者,繼臺北市之後,新北市也將對工業區、商業區作住宅使用予以設限。根據近期公告之『都市計畫法新北市施行細則』,未來商業區若興建住宅,容積不能超過區域住宅區基準容積;另為杜絕工業區作住宅使用,也將工業區內建物辦公空間上限,由原先之五成降為三成,並規範每項商用空間總面積,各自不得超過建物基地面積的 10%,廁所空間亦嚴格規範需集中設置³⁻²。

³⁻²整理自中時電子報,2014.03.06,「工商業區蓋住宅,新北祭限令」,

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140306000178-260204>, 取用日期:2014 年 3 月 10 日。

參、兼顧社會公平正義面向

一、量體增加與環境社會義務缺乏合理比例關係

政府透過容積率之設定來確保都市空間環境品質，另一方面，卻研擬許多容積政策，提供開發誘因，以期達到特定之政策目的。但該些產生容積增量之政策間缺乏整合，以致形成之可建築容積總量不利於都市環境品質與土地之合理利用，政府未考量許可之容積總量與公共設施、環境品質、都市景觀之平衡性，評估容積移入之區位適當性，使得控管生活環境品質之土地使用分區管制無從發揮功效。

再者，當前過多的容積獎勵措施用以鼓勵土地開發利用，卻未同步維持開發地區周邊之公共設施服務水準，形成開發者享受容積開發之利得，而毗鄰地區地主承擔外部性之社會成本負擔之不公平現象。為避免這些問題之持續存在，制度設計上，應考慮業者取得容積獎勵額度相對環境社會義務之比例關係，以使制度更趨公平合理。又，容積移轉從沒有基準容積依附的公共設施用地上（如道路用地），依法核算出之容積量往往創造可觀之鉅額可建築樓地板面積，不僅為業者創造財富，也為當地居民增添環境、設施外部性之負擔，但現行制度上，對於移入容積之增量所對應之紓解外部性相對義務之比例關係，亦缺少公平合理之對價關係之制度設計，故應一併改善以符合公平正義原則，並能彌補靜態的土地使用分區管制未能因應動態都市發展需求所產生的外部性問題。

二、管制體系缺乏適當之民眾參與

國內都市土地使用分區管制體系欠缺適當之民眾參與程序，忽略公、私部門間之溝通、協商及整合，造成公益與私益難以調合。且土地使用分區管制係由政府主導，相關審議過程多繁複冗長且未透明公開，一般民眾少有機會參與，致使管制制度無法廣納民眾、業界及相關利害關係人等之意見，亦難以兼顧社會公平正義。

第三節 我國都市計畫土地使用分區管制制度 之改進策略

根據前述建立合理都市計畫土地使用分區管制制度之應備要素，為改善當前管制制度之課題，使制度更具合理性及彈性，本節將進一步由政策指導、空間規劃、使用管制與執行管理等四個面向，研擬制度改進策略。茲整理如圖 3-3 所示，並分別說明如後。

壹、政策指導

一、加強政策指導與連結

政府應藉由政策研訂，明確指導都市計畫土地使用分區管制的內容，以強化政策與管制之連結。研提相關政策指導方向之建議如下：

1. 研擬各使用分區之政策內涵及目標，以規範各分區使用行為及檢視管制執行情形之成效及課題等。
2. 政策應明示達成維護生活環境品質、因應產業發展需求及兼顧社會公平正義之具體作法與監督管理機制。
3. 縣市區域計畫應指導產業空間區位與規模劃設之具體內容，以及相關用地取得策略與管理機制。
4. 應建立商業區可以作非商業使用之區位及量體規模比例關係，以及對外部衝擊之回饋補償措施比例原則。
5. 地方政府應重新檢討容積政策，確保容積量體及區位之管控，以維護生活環境品質，並達促進產業發展之目的。
6. 針對都市整體公共設施服務水準應進行通盤檢討，以作為容積獎勵、容積移轉、增額容積政策執行之依據。
7. 重新檢視都市計畫農業區之定位，並基於農地多功能性檢討可釋出之農地及應予保留之區位，以作為管制之基礎。
8. 配合政策之產業發展願景與需求，應研擬相關彈性管制作為以為因應。

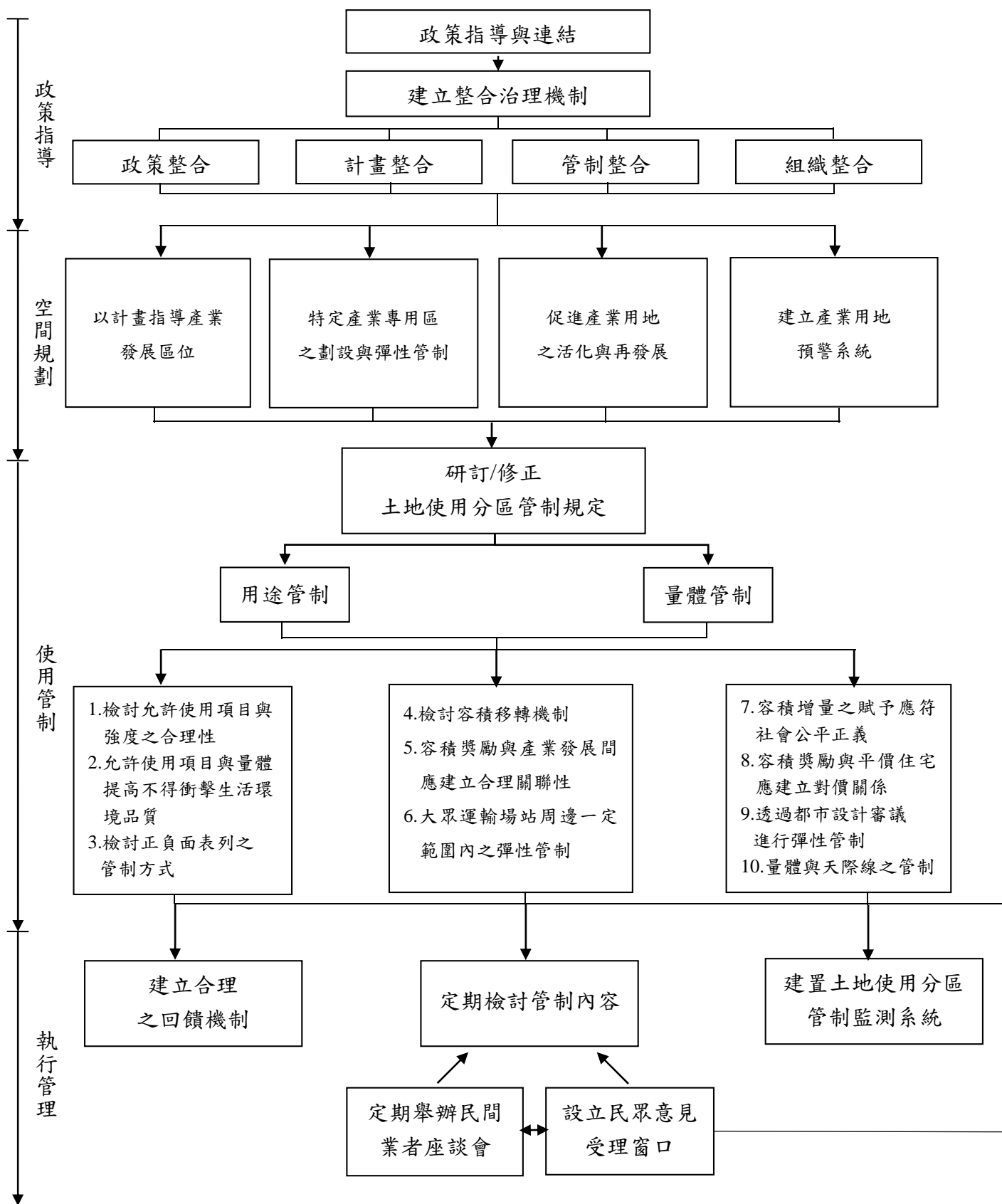


圖 3-3：我國都市計畫土地使用分區管制制度之改進策略架構示意圖

資料來源：本研究整理

9.為建立合理之都市計畫土地使用分區管制制度，政府可透過建立獎勵機制，鼓勵以下事項：

- (1) 政府對促進產業發展、提昇生活環境品質、維護社會公平正義有具體成效之開發業者給予獎勵。
- (2) 中央主管機關對地方政府每年執行容積總量管制政策之成效評比績優者給予獎勵。
- (3) 中央主管機關透過經費補助、提高預算分配比例等方式，鼓勵地方政府建構相關規劃管制資訊系統。
- (4) 中央主管機關對地方政府促進都市生活環境品質提昇，研擬都市更新或再發展計畫與健全都市發展成效之評比績優者給予獎勵。
- (5) 中央主管機關對地方政府有效促進土地資源使用與公共設施建設成效之評比績優者給予獎勵。
- (6) 中央主管機關鼓勵地方政府間擬定產業發展計畫，從事跨域產業合作之獎勵。
- (7) 中央主管機關對地方政府促進經濟繁榮、產業發展，規劃適宜產業用地，改善產業投資環境之獎勵。
- (8) 中央主管機關對地方政府有效提供合宜住宅及興建中低收入戶平價住宅，或興闢相關公益性設施之獎勵。

10.於大眾運輸導向發展(Transit Oriented Development, TOD)政策下，針對捷運周邊混合使用之項目、用途及容積增量等應有彈性考量，以形塑車站周邊地區為具有住宅、零售、辦公、休閒、娛樂等良好生活機能的都市緊密發展核心。

二、建立整合治理機制

產業發展、環境保護及社會福利等常涉及跨部門、跨領域之協調合作方能妥善處理問題，且中央政府已研議修法鼓勵跨域合作，故為提昇都市土地使用分區管制之合理性，以回應全球化對產業發展之需求，以及在地居民對生活環境品質與社會公平正義之要求，必須從跨域合作之面向，著手都市空間規劃管制工作。又，為強化管制之成效，減少空間使用之衝突與資源配置之錯誤，亦應提供一跨域、跨部門之整合治理機制，以回應當前政府相關政策法令之規範趨勢，並提供

整合性之合作平台，促進地方政府進行相關合作事宜。緣此，建議就下列面向建構整合治理機制(賴宗裕，2011:115-116)，以作為落實都市計畫土地使用分區管制之基礎。

(一) 政策整合

於上位相關國土政策之指導下，建立各機關部會之政策整合平台，以協調政策執行之一致性，期許都市土地使用分區管制達到國土發展政策之目標。政策整合包括產業發展政策、土地開發政策、環境保護政策、容積政策、社會福利政策及有關法令規定等之整合與檢討。以產業用地需求產生農工爭地之問題為例，不僅造成農地流失疑慮，亦導致土地徵收之衝突，故產業空間發展政策與農地保護政策應彼此考量協調整合，以避免產業使用行為侵害農地資源，抑或發生產業用地難覓之困境。

(二) 計畫整合

透過計畫整合可實現政策整合之目標，並藉由行政部門協商，將計畫指導面與執行面之角色予以串聯，提高計畫之可行性。因此，在中央與地方研擬的國土空間發展策略計畫、區域計畫、都市計畫及相關部門計畫之指導下，進行上下位計畫之整合協調，確立上位計畫之指導性，避免下位計畫紊亂失控。且應建立溝通平台多方討論與研究，並透過組織之運作，協調主管機關與相關部會之權責及分工，促進中央與地方行政部門的溝通與執行，另應思考於機制中落實民眾參與，使民意可在計畫中獲得重視。此外，各城市區域空間內之計畫應配合調整，以加強計畫體系間之連結，亦應整合各部會不同計畫，透過討論協調或研擬分工，提高計畫可行性，防止後續推動遭逢困擾或爭議，亦得將不同資金來源予以整合，降低開發風險，以兼具財務整合之功能。

(三) 管制整合

上位空間發展政策與計畫目標，必須透過管制工作之配合與有效之執行方能落實。以都市土地使用分區管制而言，目前各縣市有其自治法規，各細部計畫亦常訂有土地使用管制要點，且各目的事業主管機關也訂有不同之管制規定，而中央及地方之管制機制亦涉及營建、地政等機關之權責，實有必要就相關事項進行管制工作之協調，確定各機關之權責分工，避免事權重疊或推諉，俾利後續管制作業之推動。另，應強調規劃與管制的結合，促使土地使用分區管制成效得以發揮。

(四) 組織整合

當前國土規劃與管制工作，於行政組織間存有權責重疊或事權無法統一等問題，因而在執行上產生多頭馬車現象，亦造成資源利用之重複浪費。再者，各部門間業務聯繫協調不易，致合作分工難以達成，加以相關部會缺乏協調整合，使部門之意見及需求難以被尊重與滿足。因此，本研究建議在組織整合方面，應建立跨部會與跨區域之協調整合機制，共同解決規劃管制之爭議及整合有關業務；針對組織業務重疊的部分，應明確規範中央主管機關與地方政府之權責分屬，或進行現有組織之調整。相關整合工作可包括以下數項：

1. 協調整合中央及地方之產業發展、環境品質管理及社會公益推動等機關部門之事權，並釐正權責。
2. 協調整合規劃與產業發展部門，使規劃指導產業空間區位之配置，亦使管制作為能協助產業發展目標之落實。
3. 整合中央及地方各機關部會之建設、產業發展資源，積極落實各級計畫之規劃構想。
4. 確立中央及地方政府之規劃與管制權責分工，中央主管機關應視國土發展趨勢及政策需求等，引導並協助地方配合推行相關事務。
5. 整合國土調查、資訊系統及監測資源，並配合監測管理機制定期辦理國土資源調查及監測業務。
6. 整合土地使用管制、建築管理及工商登記等有關機關，且各主管機關間應建立溝通合作平台，以利政府能清楚掌握各營業場所之土地使用情形及其適法性。

貳、空間規劃

一、以計畫指導產業發展區位

政府應依據政策方向，從宏觀的區域發展條件與現況，以計畫指導都市發展及土地開發之區位、時序、速度、總量及品質，同時考量公共設施服務水準及興建成本，以符合成長管理精神，引導產業發展至適當區位，並形塑產業聚集經濟。另者，為解決現行使用分區劃設與市場實際需求脫節之問題，應加強規劃人員之產業觀，而各機關針對產業創新發展應更積極提出合作方式，避免都市計畫淪為技術程序，致規劃供開發之產業用地有閒置、低度使用或不敷使用之情形。且因

應我國未來人口恐面臨負成長及產業日漸轉型的趨勢，有關產業用地區位與面積之規劃，各該主管機關應依據土地資訊系統及各地人口與產業發展情形等，審慎評估。茲就各種產業之區位指導原則說明如下。

(一) 工業區

工業區之劃設，應於各區域計畫或各縣市自擬區域計畫中依產業發展政策，以及地理區位條件，明確規劃產業發展之區位，以指導都市計畫之分區劃設。區位劃定除應考量產業發展需求（如資源、市場）外，亦應考量產業聚集經濟之形塑，包含垂直與平行之產業整合、鏈結，以更有效率地相互運用資源，提昇產業競爭優勢，促使產業蓬勃發展，增加國內經濟產值。

在指定工業發展區位後，應協助業者取得土地，並於都市計畫細部計畫之土地使用分區管制要點中，放寬工業區內相關管制規定，另應配合『都市計畫法臺灣省施行細則』第二十二條：「依原獎勵投資條例或促進產業升級條例規定編定開發之工業區內建築物及土地之使用，得依其有關法令規定辦理，不受該法第十八條至第二十條之限制。」即不以正面表列方式限縮產業發展業種。

(二) 商業區

商業指的是提供商品與服務交換之行為，含括商品零售業、批發業、服務業等經營型態。商業區著重於人潮、貨品與產業匯聚形成市場經濟。然而，目前各地方政府允許商業區混合使用，致建商以商業區區位之優勢及其附帶之高容積，用來興建高單價之豪宅，不僅損及當初劃設商業區以活絡地方經濟之初衷，更因興建豪宅促使房價上漲，獨享漲價利潤，卻同時減少就業機會之提供，衍生社會不公平，土地不正義之問題。因此，商業區劃設應避免限縮商業發展機會，而應於都市計畫細部計畫之土地使用分區管制要點中，規範以下相關規定：

- 1.純商辦區不得作住宅使用。
- 2.如屬混合使用者，仍應以商業使用為主，而應指定允許住宅使用之比例，且其做住宅使用之容積率應以住宅區之法定容積率計算之。
- 3.於商業區所產生之容積獎勵及增額容積，其增加之量體以作為商業使用為限。
- 4.政府應建立容積獎勵與平價住宅之對價關係，即商業區以容積移轉方式移入之容積，若興建住宅使用則應規定提供一定比例之平價住宅或公營住宅，以符公益。

- 5.通盤檢討目前商業區之需求總量，若需求不足應變更商業區為住宅區，以調降其容積率。

(三) 農業區

農地具有多功能性，當以維持農用以確保糧食安全為原則，惟考量農地性質條件具有相當程度之差異性，且因坐落都市計畫地區受都市發展衝擊甚鉅，對不同區位、特性、實質條件之農地將產生不同程度之影響，以致有些區位及生產條件已漸不符農業生產之需，若能釋出轉作他用，或許更能因納入都市管理體系，營造生活或產業多功能之作用，避免都市農地之荒廢、閒置，或是減少非都市地區農地之變更及違規開發。

緣此，基於都市計畫農業區劃設之目的，都市農地仍優先以積極保護重要農業生產環境及基礎設施，其發展宜考量農業多功能性、基本糧食安全，應避免閒置、違規使用，以確保農業生產環境完整為準則。基於上述說明，都市計畫農業區宜有以下之保護原則：

- 1.以提昇農地多功能性為目標。
- 2.以確保農業生產環境為原則。
- 3.確保農業區內土地使用與分區劃設目標一致。
- 4.保持農業區土地利用之彈性與效率。
- 5.農業區之土地、建築物及設施的使用，不得妨礙農業永續經營。
- 6.積極避免農地之違規使用、荒廢、閒置及污染行為發生。

誠如前述，在維護農地資源的前提下，有些農地已因其所在位置受到都市發展或周邊產業發展情形之影響，已逐漸不適合作為農業生產使用；相對地，既有工業區或產業專用區發展率已超過80%，可利用土地規模不足（內政部營建署，2013b：90）。因此，檢討當前都市計畫農業區之釋出有其適時性及合理性。本研究建議以下之考量原則：

- 1.農地所在之自然條件評估是否適合繼續作為農業發展。
- 2.農地從事農業生產之設施條件是否適當。
- 3.農地是否曾經農地重劃有利農業機械化生產。
- 4.農地周邊是否有影響農地生產環境之相關因素。

- 5.合理評估農地區塊完整性是否有利於農業生產。
- 6.農地現況是否持續進行農業使用。
- 7.農地是否緊鄰城鄉發展地區。
- 8.農地是否鄰近工業區或科學園區。
- 9.農地是否鄰近已定案的國家重大建設計畫或已定案之縣市綜合發展計畫預定地。
- 10.農地釋出僅限工業發展之需，禁止變更為已供給過剩之住宅使用。惟如屬配合政府住宅政策所須之農地則不在此限。

茲將都市計畫地區之農地釋出考量原則整理如圖 3-4 所示。

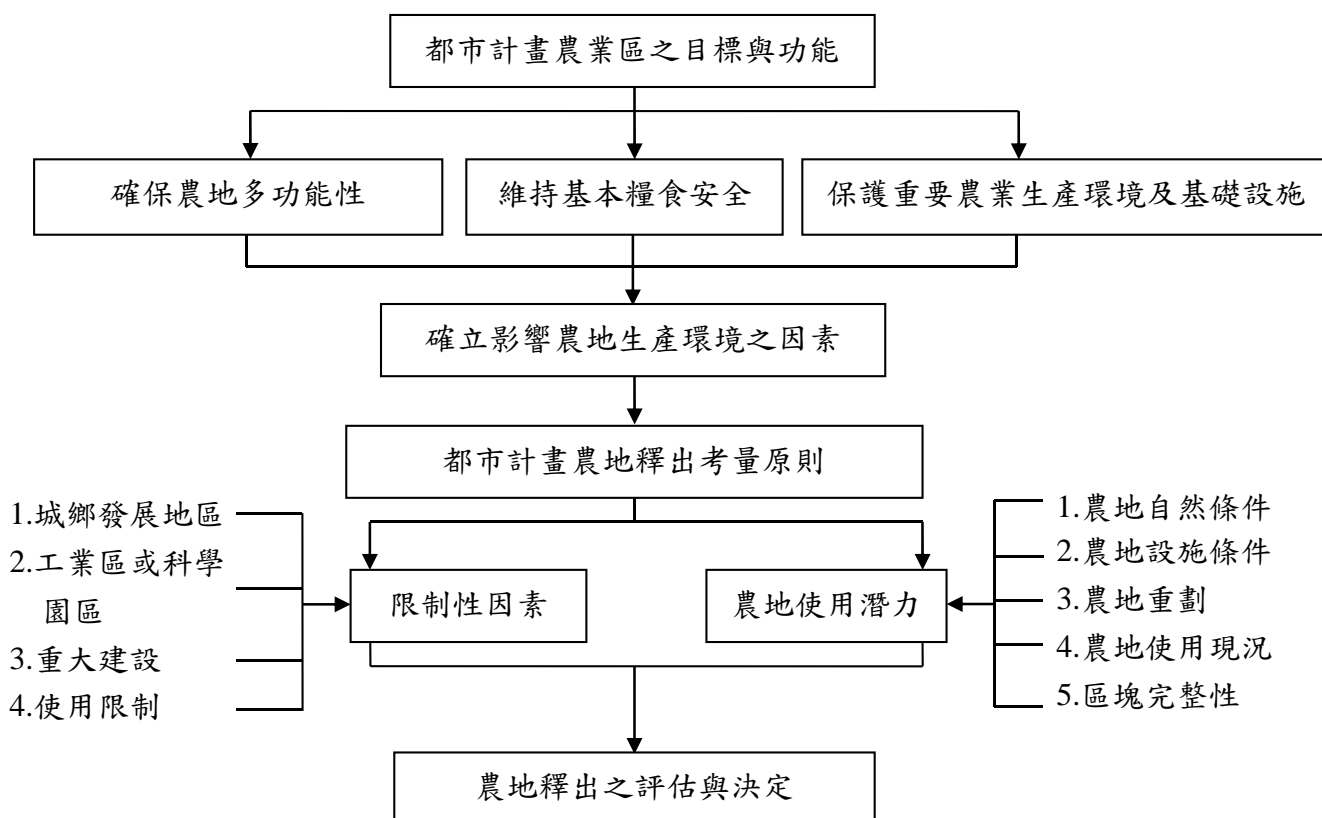


圖 3-4：都市計畫地區農地釋出考量原則

資料來源：本研究整理

二、劃定特定產業專用區

(一) 特定產業專用區之劃設

產業發展常遇到土地成本高及用地取得方式不符需求之困境，故政府應根據政策方向與區域發展條件，依『都市計畫法』第二十六條進行產業用地供需之通盤檢討，以作為規劃產業空間供給之依據。且為促進產業發展，建議參考國外特定區的作法，劃設特定產業專用區，並於區內引進浮動分區、獎勵式分區及企業特區之概念，賦予管制彈性並提供開發業者相關獎勵、優惠。亦即，政府應於考量環境衝突、地質困擾、災害疑慮、交通影響及公共設施服務水準之前提下，指定適當產業發展區位，依『都市計畫法』第三十二條劃定特定產業專用區。再者，特定產業專用區除供一般產業發展外，亦納入浮動分區之開發方式，透過政府或產業開發者自行指定浮動分區區位，並賦予區內管制彈性及相關優惠措施等，提供地方性產業之適宜發展空間，藉此引導聚集經濟效果，並滿足產業發展需求。又，基於打造便利經商環境、落實市場開放之目標，另應參考下列原則進行特定產業專用區之區位遴選：

- 1.應考量重要交通運輸網絡之可及性、地區既有產業發展基礎或產業聚落潛能，以及大專院校或研發機構相關產學資源，宜配置於經濟發展潛力高之地區，讓產業發展能量透過交通運輸流動及既有產學網絡，達到厚實經濟基礎與向外擴張影響力。
- 2.劃設範圍不宜位於相關限制發展地區或環境敏感地區等。
- 3.劃設範圍應有足夠之腹地以供情況之需要而擴大增設之。
- 4.得視需要規劃於不同園區或行政區域，以促進跨域整合及區域間之均衡發展。
- 5.得視需要劃設於老舊、衰敗、閒置或低度利用之工業區，以利產業用地之活化與再發展。
- 6.得經由檢討都市計畫農業區而釋出之完整具規模之農地，於不影響周邊生活環境之情形下，優先劃為特定產業專用區。

茲將特定產業專用區之開發方式整理如圖 3-5 所示。

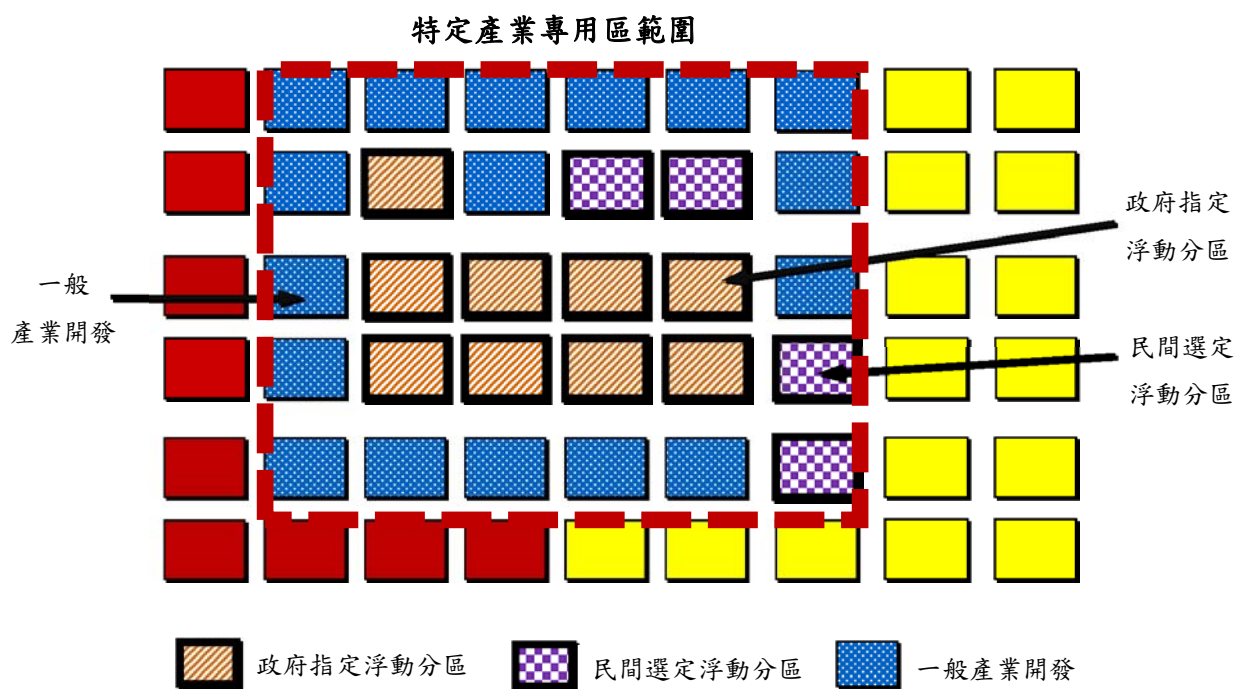


圖 3-5：特定產業專用區之開發方式示意圖

資料來源：本研究整理

(二) 浮動分區開發模式

浮動分區係為鼓勵產業開發人提出開發申請，於政府劃設之特定產業專用區內，由開發者自行指定區位或依政府劃設之實施區位上，規劃其土地使用方式與土地配置之權利，即開發者得不受部分土地使用分區管制使用項目與強度之拘束，而重新進行土地使用規劃之設計，自行擬定細部計畫，並依『都市計畫法』第二十四條之規定，辦理個案變更。

是以，為使特定產業專用區能即時反應特殊或新興產業之需求，擬透過浮動分區的彈性設計，以有效處理未來可能發生之特殊情況。亦即，規劃機關應根據上位政策需求、計畫引導及地區發展特性等，於特定產業專用區內指定浮動分區區塊，或由業者於專區內指定區位以浮動分區方式進行規劃開發，並規範應以街廓為單位進行整體開發。又，針對符合申請標準之開發業者，即給予管制彈性與相關獎勵優惠措施等。

浮動分區管制之運作模式，依劃設主體、區位評選、土地開發計畫擬定，以及開發審議等部分說明如下。

1. 劃設主體

地方政府為促進經濟發展之需要，得依『都市計畫法』第二十六條通盤檢討之程序劃定特定產業專用區，並於區內指定區位得以浮動分區方式進行開發，亦得授予產業開發者於區內劃設浮動分區，自行擬定細部計畫申請開發。

2. 區位評選

由於浮動分區區位選取之適當與否，將關係到土地開發之成效，亦可能影響都市生活環境品質，如因區位不當造成負面外部性效果或降低公共設施服務水準等。是故，應研擬相關區位評選原則作為區位選取之依據，俾利產業開發活動進行。茲將浮動分區區位評選原則分述如下（鄭竹雅，2007：5-6~5-12）：

（1）地區產業發展潛力

應考量特定產業專用區之發展趨勢與產業型態等，選取未來有較高產業發展潛力或具營造產業群聚效果之地區。

（2）基地完整性

應依照都市計畫範圍、閭鄰單位、主要道路形成之街廓、行政區劃之村里界線及天然界線等，劃設浮動分區，以期開發基地之完整性。

（3）土地使用分區管制相容性

應評估浮動分區開發內容與其毗鄰之土地使用分區管制規定是否相容，如於開發用途或量體是否有顯著差異，以避免土地使用不相容之情形發生

（4）交通影響情形

建議應具備兩條以上且各自獨立之聯外道路及適當之停車空間，且應審慎評析未來浮動分區土地開發完成後之整體道路服務水準，以提高開發區位之可及性，進而提昇區內產業活動開發效益。

（5）公共設施服務水準

應評估浮動分區及其周遭地區之公共設施服務水準，包括電信、電力、自來水等基本維生管線之普及率、開放空間是否足夠等，以確保產業發展之競爭力與當地居民之生活環境品質。

(6) 其他應注意事項

應注意包含都市設計、景觀規劃及防災計畫等整體規劃設計內涵。此外，開發地區之土地權屬關係亦應納入區位評選考量，避免因意見整合困難影響土地開發之進行。

另，於特定產業專用區申請範圍內，申請開發人得依『都市計畫法』第二十四條規定自行擬定或變更細部計畫。有關細部計畫之申請基地條件建議如下：

- (1) 申請開發人申請自行擬定細部計畫，其範圍不得小於一個街廓，惟有明顯之天然界線或主要計畫書另有規定範圍者，不在此限，未以完整街廓為範圍者，規模至少三公頃且須兩側臨都市計畫道路為原則。若屬申請自行變更細部計畫者，變更規模不在此限。前述街廓，係指都市計畫範圍內四周被都市計畫道路圍成之土地。
- (2) 申請基地應連接已興闢完成之計畫道路，或自行依施工規範興闢計畫道路與已興闢完成之計畫道路銜接。

3.開發計畫擬定

欲於浮動分區進行開發，即應提出具體開發計畫及開發時程。就該區域產業政策、產業特性，以及周邊土地使用分區管制內容與供需情況作概要說明，並具體說明申請開發目的及採用浮動分區之需求原因。而後針對開發基地之土地使用（用途類型與開發量體）、交通運輸、公共設施、防災與景觀等提出自身需求之規劃設計的相關計畫內容，作為後續審議之依據。其中土地使用計畫應合理安排土地使用配置、注意土地使用之相容性和開放空間之設計；交通計畫應考量區位可及性並進行交通衝擊評估；公共設施計畫應評估開發地區之地形、地勢、人口結構與鄰里單位等，以利配置公共設施用地；防災計畫則應與土地使用計畫、交通計畫及公共設施計畫等密切結合，方得規劃完整之避難動線，以及設置充足之維生設施與排水系統等。開發計畫內容，茲說明如下（鄭竹雅，2007：5-14~5-20）：

(1) 浮動分區開發基地環境與產業分析

浮動分區個案開發應先進行基地調查，如地形地勢、地質、土壤、氣象、水文，以及基地面積、形狀等現況，作為後續土地使用、交通、公共設施等規劃配置之依據。另外亦應進行產業分析，針對目前產業發展政策、產業發展趨勢，以及所欲開發之產業進行綜合性分析。

(2) 土地使用與建築配置計畫

浮動分區開發區內之土地使用計畫，包含浮動分區之土地使用配置與使用強度、區內勞工人數、建築物量體規模、建築物立面規劃設計、透水及綠覆率設計，以及周邊土地使用衝突分析等。

(3) 交通計畫

浮動分區之交通計畫應含括浮動分區內外之交通規劃設計，如道路系統規劃、停車需求分析，以及開發完成後之交通影響評估等。交通計畫應依據各基地開發型態、規模與內容進行個案規劃設計，並應配合周邊道路系統進行整體規劃與連結。

(4) 公共設施計畫

浮動分區之公共設施配置須視開發計畫目的、內容、型態，針對各項公共設施進行規劃配置。應規劃之公共設施項目，包含給水系統、污水處理系統、電力系統、電信系統、廢棄物處理等。

(5) 防災計畫

浮動分區之防災計畫內容，應針對浮動分區內外的既有之防災設施作整體性檢視，並配合各縣市災害防救計畫，規劃完善之避難場所、避難設施，設計完整之消防救災動線，依各浮動分區之開發目的、內容與空間配置作細部調整。

(6) 其他

開發計畫中各相關數據、圖說、資料或證明文件，以及需政府協助或需協調之相關事項說明等。

4.開發審議

浮動分區之開發計畫審議，其程序應儘可能簡化。都市計畫審議係以土地使用用途是否符合允許使用項目、土地使用配置與周邊土地使用相容影響情形、量體規模等，以及基地交通運輸、公共設施、產業發展、防災等計畫內容進行審議，其審議時程應予縮短。且因特定產業專用區劃設時已排除具環境敏感特性之地區，故浮動分區開發得免辦理環境影響評估，以加速土地開發與產業發展。又，開發審議結果可分為通過開發許可、附條件許可及不核准開發三類。建議浮動分區開發審議內容應包含以下數項（鄭竹雅，2007：5-22~5-24）：

(1) 開發地區基本資料分析

應以圖說表明開發基地之面積、形狀、區位、坡度、地質、道路可及性、標高、地下水層位置、土地使用現況、既成建物與地上物設施之分布情形等。另應敘明區內土地權屬關係，以及相關土地使用分區管制、用地編定內容與土地供需情況等是否符合現行法令規定。又，針對地區人口結構、密度與未來成長趨勢等亦應一併納入評估。

(2) 土地使用計畫

包括土地使用分區管制原則與措施、各類土地使用分區面積所占比例、土地使用之相容性考量、土地配置方式及容積管制內容等。

(3) 交通運輸計畫

應檢視交通流量之預估與調節、聯外道路系統與區內運輸系統之配置方式及大眾運輸系統之規劃等，並應維持開發基地及其周邊地區道路系統之服務水準。

(4) 公共設施計畫

應審慎評估浮動分區範圍內及周邊地區公共設施、公用設備與維生系統之配置情形，其中維生設施需考量電信、電力、自來水設備、雨污水處理、垃圾處理設施等之容受力。且公共管線應以地下化為原則，如暴露於公共主要路線上時，另應加以美化並配合興建安全設施。

(5) 產業發展計畫

應敘明浮動分區開發之產業型態與引進之業種，及其與地區產業政策、計畫等目標與需求之連結性，並應具體規劃配合產業進駐所需之相關設施，以達促進聚集經濟及產業發展之目的。

(6) 防災計畫

應包含防災軸線設計及避難地點之規劃，另應妥善評估防救災設施是否完備，以及浮動分區內外之防災系統是否足以支應產業及人口所需等。

(7) 其他事項

諸如財務計畫，應含括開發成本估算、經濟效益分析及資金籌措方式等；又如區內整體規劃設計方案，包括人行空間、步道系統之規劃，及其與區外

人行動線設計之連結，以及建築物與公共設施、公用設備等之配置、高度、造型、色彩、風格及相關綠化植栽與景觀維護計畫等。

茲將浮動分區之運作流程整理如圖 3-6 所示。

(三) 彈性土地使用管制

1. 概括式正面表列彈性管制

於產業政策指導下，引領欲吸引之產業類型進駐特定產業專用區，可採概括式正面表列，將大致相關產業之業種正面呈現，並輔以績效管制，如簡易之環境保護、容受力等規定，降低可能之外部衝擊，以提供業者更具彈性之進入門檻，增加吸引力。另者，各特定產業專用區等得視需要依其產業屬性、地方發展需求與資源條件特性等，訂定區內因地制宜之土地使用分區管制規定，並定期通盤檢討之，以因應快速變遷之產業型態與發展需求。

2. 簡化環評或水保審議程序

建議應簡化特定產業專用區內土地之環評或水保審議程序，例如，產專區應辦理總量環評而非個案環評。總量環評係基於總量管制之概念，考量環境容受力及承載能力，從發展現況、自然環境資源及未來發展潛力與趨勢等面向，預先設算評估區內總體開發量，確保區內不會因過度開發而導致生態及環境失衡，只要於開發量體未超過總量之前提下，即可免除進行個別開發行為環境影響評估，以達簡化審議作業程序，加速整體計畫時程之效。又，若區內開發計畫涉及應實施水土保持之處理與維護者，其水土保持計畫亦得與雜項執照或建造執照平行審查。且為加速環評或水保計畫之審議時程，建議各該主管機關自受理案件至完成審議，應以不超過九十日為限。

(四) 相關優惠與獎勵措施

針對特定產業專用區內之開發案，建議得參酌國外作法，提供相關獎勵誘因與行政服務等優惠措施。獎勵誘因包括如下幾點(永奕不動產顧問有限公司，2009：第壹篇-159~161)：

1. 給予開發者財務上的補助，包括政府協助廠商取得長期優惠貸款、補貼貸款利息、從特定基金撥款補助廠商、補貼廠商一定成數勞工職訓課程費用，如三至五成等。

2. 相關費用或租稅之減免，諸如區內開發行為可享有開發影響費或回饋金之免繳，但仍需提供因自擬細部計畫產生之公共設施配置需求；給予廠商於特定期間內擁有稅賦減免的優惠，如營利事業所得稅、關稅、地價稅、房屋稅、貨物稅等、允許廠商使用加速折舊法，減低稅額支出。

再者，行政服務之提供包含以下數項：

1. 政府優先完成基礎公共設施。
2. 政府協助開發者於六個月內進入開發建築階段。
3. 政府提供有關土地開發、出租、大眾運輸系統等之聯繫服務。
4. 政府提供有關水、電、瓦斯、電信等基本設施服務，並享有相關費用之折扣。
5. 政府設置單一窗口，提供廠商就業及各項資訊服務。

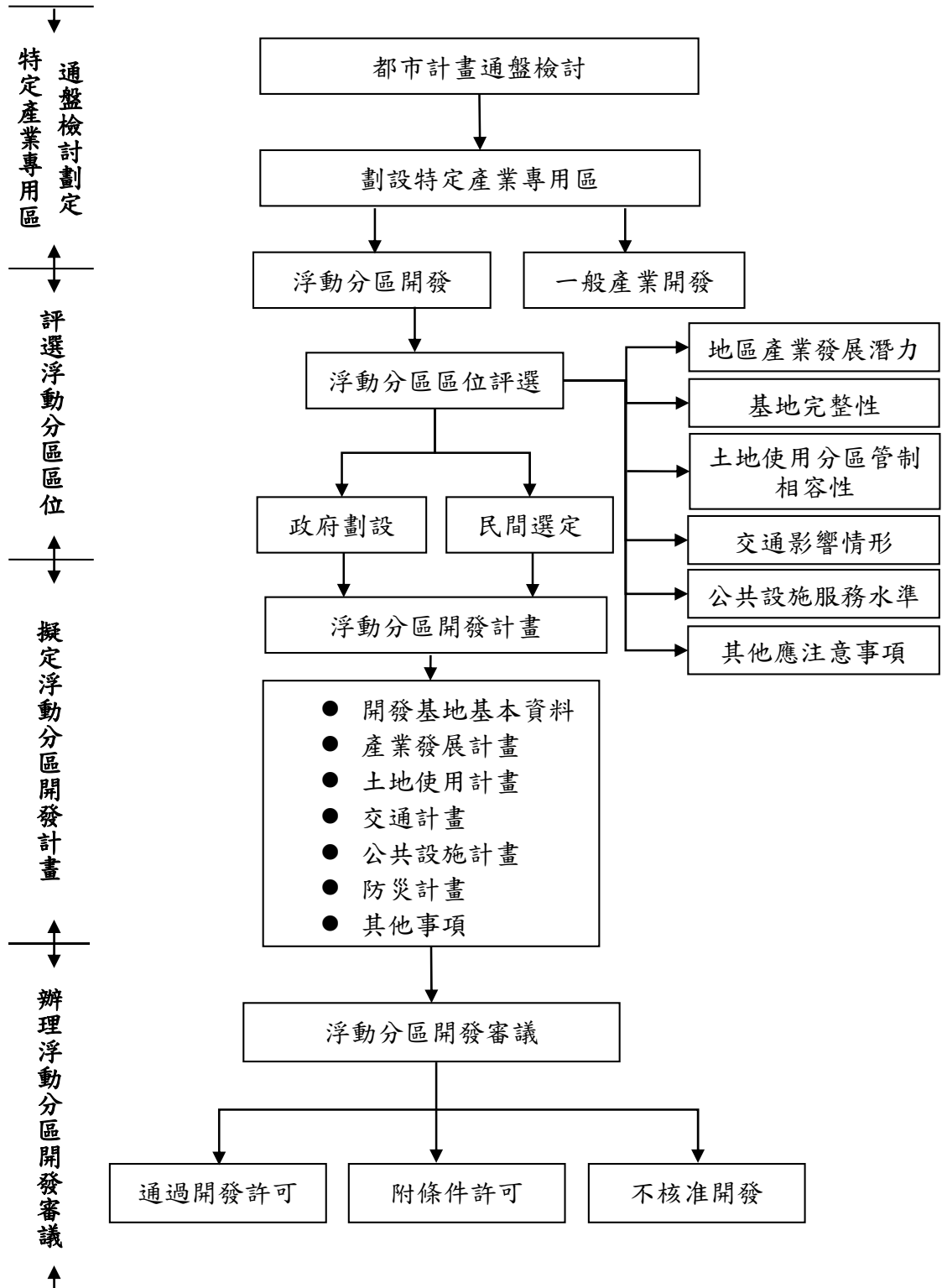


圖 3-6：浮動分區之運作流程示意圖

資料來源：本研究整理

三、促進產業用地之活化與再發展

目前產業發展用地普遍面臨設施老舊、服務機能不足、閒置或低度利用等問題，亟需轉型再發展以活化機能。同時未登記工廠林立，破壞農業生產環境，亦造成土地利用失序。台灣自 1991 年來，相繼設置科學園區與智慧型園區，確實促進高科技產業活絡與興盛，然因國內投資環境日趨惡化，產業外移情形益發嚴重，不僅傳統產業大舉西進中國，高科技產業也因成本與市場考量相繼西移，致使聚集經濟的優勢日漸消失，造成工業區嚴重閒置的現象(賴宗裕, 2013a:344)。

然而，產業用地再發展係都市再生的重要環節之一。都市再生有別於都市更新，更加重視產業經濟、社會文化及環境保護等多元面向，而產業經濟再生便有賴閒置工業區之活化與再利用。因工業區係都市經濟發展動能，其所創造的就業人口，進一步導入各種服務性產業之需求，進而刺激整體都市經濟活動之發展。相對地，若工業區長期處於閒置狀態，不僅易造成都市內經濟的蕭條、土地資源的浪費，更可能因失業人口增加，產生社會衝突與提高都市犯罪率。是故，工業區的再生可謂都市再生能否成功的關鍵之一。有鑑於此，工業區再發展除須改善老舊的實體環境、增進公園綠地等必要性服務設施外，更重要的是透過產業政策的引導，吸引廠商投資，創造就業機會，帶動整體都市之經濟發展，以達都市永續發展之目標(李漢崇, 2010:6-2)。

承前述，基於土地資源有效運用，並促進都市再生，未來產業設置區位應考量「節約土地」及「優先利用閒置土地」原則，先行檢討利用既有產業用地，同時針對產業發展政策及其需求，並考量環境容受力後，於直轄市、縣(市)區域計畫及都市計畫訂定產業發展需求總量。研擬有關產業用地活化與再發展之作法如下：

- 1.直轄市、縣(市)區域計畫及都市計畫擬定產業需求用地總量，應配合檢討計畫範圍內產業用地之使用情形，針對老舊或低度使用工業區考量更新或轉型釋出；閒置未利用之產業土地應考量優先使用，同時評估其他產業用地媒合之可行性，以有效改善閒置工業區使用；而如屬經檢討已無產業發展使用需求之土地，宜配合都市發展檢討調整為適當使用分區(內政部營建署, 2013b:60)。
- 2.改善既有工業區之基礎公共設施，以提昇服務機能，提高產業進駐率。透過強化工業區內機能設備，改善環境品質，並透過公共機關之設置，促使地區活動功能增強，進而引進商機，促進衰敗或閒置工業區之開發(內政部營建署, 2013b:60)。

- 3.建議得於老舊、閒置或低度利用之工業區劃設特定產業專用區，或參考國外企業特區之作法規劃相關企業特區，以利產業用地之活化與再發展。例如，英國於1980年爰依據『地方政府規劃與土地法』設置企業特區，以10年為限，於區內投資開發可免除地方政府申請規劃許可的程序，並得享有工商投資金額稅捐全額減免的優惠，以達成促進衰敗製造業地區的私人投資與經濟再開發等目標。
- 4.因工業區係以投資生產產品作為獲利手段，而非透過出售樓地板面積獲利。且容積獎勵不僅未能增進廠商辦理再生之意願，更可能促使工業區土地變更，反不利於工業區之再發展。相對地，廠商缺乏的是再生所需資金，故建議都市計畫工業區再生之獎勵應以財政誘因為主，而非容積獎勵（李漢崇，2010：6-7）。
- 5.透過公私合作模式有效推動老舊、頹敗、閒置或低度利用工業區之再發展。由公部門協助提供合作平台，引導私部門投入資本，使公私部門將雙方之優點匯聚，彼此相互合作降低風險，也增加活力與創意，共同推動產業用地之活化。如此不僅補充政府財政之不足，私部門亦可從中獲取開發利益。此外，公部門應積極扮演協助者之角色，即政府應積極辦理各廠商間居中協調的角色，並提供各種財政上之協助，以促進工業區再生業務之推行（李漢崇，2010：6-7~6-8）。
- 6.由於工業區生產易產生空氣、水或噪音等汙染，故於選擇適宜再發展之區位時，應優先考量對鄰地產生負面外部性影響最小為原則，尤其許多都市計畫工業區分布緊鄰住宅區，若有對周邊造成負面影響之疑慮，即應優先考量變更為其他適宜之使用分區（李漢崇，2010：6-8）。
- 7.工業區已逐漸朝向複合型之產業園區發展，即工業區內不僅是單純作工業生產使用，亦應同時兼顧廠商與職員之需求，提供相關服務性設施。另者，科技發展日新月異，產業型態與類別亦瞬息萬變。為免阻礙未來新科技之發展，並滿足廠商與員工相關的服務需求，對於再生後之都市計畫工業區應適時放寬土地使用項目，並賦予管制彈性，以因應快速變遷之產業發展動向（李漢崇，2010：6-8）。
- 8.政府應建立老舊與閒置工業區用地管理系統，由主管機關全面清查可釋出工業區土地，建立資料庫掌握資訊，並成立公設仲介制度，加速媒合土地供需。又，由於工業區之再發展恐涉及土壤汙染等環境問題，故針對被污

染之產業用地應建立污染指標與等級，並結合環保機關對其加以監控。此外，相關配套措施亦應一併執行，諸如污染地整治基金的籌設及鼓勵再發展之獎勵計畫等。

- 9.各閒置或老舊工業區之特徵皆有其普遍性與特殊性，故於進行再發展評估時，除一般性評估外，另應配合個案評估分析結果，研擬適當之政策工具。
- 10.產學合作交流平台的建立與工業區環境的改善均為提昇工業區廠商競爭力的手段之一，建議二者應積極整合以發揮政府資源之影響力。亦即，推動產業用地之活化及再發展應密切與產學合作平台整合，藉由連結相關研究機構與地區產學研究資源，作為產業創新驅動平台，提昇產業創新能量。
- 11.政府應主動輔導未登記工廠朝遷廠、轉型或申請土地使用分區變更，針對位於農業用地上且有破壞優良農業生產環境之未登記工廠，應有計畫引導遷至鄰近閒置產業用地，以確保農地農用(內政部營建署，2013b:60)。
- 12.針對閒置不投資業者，增加其持有成本，建議地方政府開徵空地稅、取消地價稅與房屋稅之優惠，以促進土地有效釋出及利用。

四、建立產業用地預警系統

有鑑於我國都市計畫工業區用地過剩，目前係由工業局成立單一窗口，協助媒合企業租用或購買工業區土地等事宜。建議未來可考慮建立產業用地預警系統，如工業區供給量低於一定標準時，即啟動規劃重新調整工業區用地供給量，以因應產業發展需求，實現提早規劃土地之可能性。有關產業用地預警系統之運作，本研究建議應透過上位產業政策之指導，由目的事業主管機關於其產業政策中，針對傳統及創新型產業之空間區位研提劃設指導原則，地方政府再據此於區域計畫中劃定各產業用地區位，以引導產業至適當空間發展。

再者，由於產業發展需求變遷快速且難以預測，各地方政府應配合產業發展需要，定期或不定期就轄區內既有之產業用地，如工業區、商業區、農業區之使用情形及閒置狀況等進行通盤檢討，並提昇其審議效率，以使都市計畫得因應產業動向即時調整、修正，加速各種新興產業之進駐。又，地方政府另應將相關產業用地之使用現況與需求等提報中央主管機關備查，從而建立用地供需預警系統，以利適時劃設產業專區或辦理用地之活化與再發展，有效調控產業用地之供給。

參、使用管制

一、檢討允許使用項目與強度之合理性

國內都市計畫商業區已有許多興建住宅的案例，而工業區土地變相規劃、興建作為住宅出售使用之案件亦層出不窮，如此不僅將縮減產業活動空間，減少就業機會，更限縮整體產業發展、轉型之潛力與機會。因此，為確保都市計畫產業發展分區劃定目的之落實，建議有關機關應全面檢討商業區及工業區土地之允許使用組別、項目與強度等之合理性，使其符合各分區之政策目標及劃設目的，排除可能限制工商業發展或與其發展不相容之使用，進而打造友善之產業發展空間。再者，為制訂因地制宜之土地使用管制規定，建議應將土地使用管制權限全面下授予各直轄市、縣（市）政府，並於都市計畫施行細則或自治條例中研擬彈性管制方式，以因應產業發展需求。此外，為利於產業投資之引進，建議採負面表列方式，以提高使用之彈性。雖然允許使用項目與強度之規定乃地方政府之自治權限，惟在考量促進產業發展之目的時，亦宜兼顧其對生活環境品質與社會公平之可能影響。

二、允許使用項目與量體提高不得衝擊生活環境品質

容積獎勵或移轉應以不影響建築基地周邊生活環境品質、交通服務水準之維持，以及公共設施之負擔為原則。即政府針對容積增量應建立合理之回饋補償措施，以便量體增加所產生之外部性能透過內部化機制予以消除。此外，當前都市計畫土地使用分區管制允許一定程度之混合使用，以擴大業種設置之彈性，然因各地混合使用情形差異大，且某些地區並未有秩序地於該分區中進行混合，反而使都市發展更為混亂、外部性無法有效被控管，嚴重影響生活環境品質。是故，為避免混合使用影響管制功能，應進一步檢討混合使用之合理性，例如，針對附條件允許使用的行為，應確保其核准項目與標準之合理性與客觀性，就商業使用項目，可考量使用項目之強度（出入消費之人口、營業時段）、器具設備、環境汙染（空氣、噪音、水振動等）、環境衛生（垃圾、排煙、廚餘、油污等）、社會心理、公共安全及交通影響等指標進行評估。另，建議可研擬各允許使用項目客觀之使用強度指數，如噪音測試、交通衝擊計算等，未來檢討混合使用情形時，得以各使用項目間使用強度指數之差值，作為是否允許混合使用並存之客觀依據，並藉此檢視現況混合使用的程度（李茲榕，2005：4-16）。

三、檢討正負面表列管制方式

我國都市土地使用分區管制係採列舉式的管制，然正面表列或負面表列均有其優缺點，以住宅區而言，建議採正面列舉管制，以有效控管外部性、公害侵擾

等問題，從而提昇都市之適居性，維護整體生活環境品質。又，為因應產業發展需求，建議與產業發展相關之使用分區，包括工業區、商業區等，得因地制宜考量放寬土地使用限制，並於都市計畫細部計畫之土地使用分區管制要點中，研擬概括式正負面表列規定，賦予即時因應產業動向調整之彈性空間。茲分述如下：

- 一、經劃分為一般商業區者，以維持各地方政府現行之管制規定為主，如臺北市劃設之一般商業區，即應遵循『臺北市土地使用分區管制自治條例』針對第一種商業區至第四種商業區訂定之規範進行開發。
- 二、商業區另可視需要劃分彈性商業區，由地方政府透過規劃方式，為引導都市健全發展，吸引商業投資，經評估指定特定街廓或沿街面方式管制，其形式可有以下兩種：1.採概括式正面表列方式，指定某幾種鼓勵引進之商業活動進駐，並酌予放寬容積率百分之二十，以吸引投資，且獲得之獎勵容積不得作商業以外之使用；2.採概括式負面表列方式，條列數種不宜進入彈性商業區之業種，諸如有影響生活環境品質或具公害之虞的商業行為，而針對允許進入本區之商業活動，可酌予放寬容積率百分之十，以吸引投資。
- 三、工業區亦可劃分為一般工業區及特定產業專用區二類，一般工業區依現行管制規定進行開發，特定產業專用區得由地方政府訂定適用於該區之概括式彈性管制作法。

四、檢討容積移轉機制

容積移轉雖具有公益性，但為確保接受基地之生活環境品質，應先經由設施容受力、環境容受力等之評估，以指定接受基地，並輔以容積銀行之運作，始得健全容積交易市場，茲分述如下。

(一) 容積總量、用途與區位之管制

容積量體與區位之規劃配置應具合理性及公平性，以確保開發利得回饋確實將環境外部性之社會成本內部化，並避免開發量體失序影響都市整體公共設施服務水準。又，由於容積移轉之用途應符合比例原則，以及公益性、必要性與合理性，理應限縮容積移轉之適用情形與條件，使其符合支持產業發展為優先考量，避免惡化生活環境品質等問題。亦即，應進一步規範容積之用途，例如，於商業區、工業區，容積移轉需符合該分區之劃設目的，若作住宅使用應予限制或禁止，以符合分區目的之使用與獎勵。

再者，針對容積接受基地應適時辦理都市計畫通盤檢討，透過檢討區內之公共設施容受力，修訂相關公共設施項目及其設置標準，並評估規劃提供公共設施項目及區位之優先順序，以確保都市整體公共設施服務水準之維持。又，容積移轉之實施至少必須滿足以下要件，詳如圖 3-7 所示（賴宗裕，2013a：421-422），以達控制都市空間品質，並兼顧社會公平之目標。

1. 規劃送出基地：政府應依據政策需要，規劃容積之送出區。容積移轉送出基地以公共設施保留地、公共開放空間及古蹟、歷史性建築物土地為主，並分析其總量及在空間上之分布情形。
2. 規劃接受基地：政府在考量人口成長與分布情形、都市計畫執行情形、都市發展趨勢、公共設施服務水準、交通運輸條件、經濟活動區位、不動產市場供需、發展總量、發展密度，以及地方政府之相關計畫或政策之推動等問題，規劃可接受容積之地區範圍與容積數量等。
3. 為確立遴選接受區之適當性，應同時評估機制設計之適法性問題，並建立市場、公共設施、都市或經建計畫之相關資訊管理，分析現行地方發展政策等。
4. 交易價格：容積可以移轉或願意移轉及購買，必須是容積之價值可經估算且能被接受。為保障土地所有權人之權益，可經由容積銀行之設置，建立透明化之交易平台，以提供合理之容積價格評估機制。
5. 建立容積移轉之申請與審查機制，以及相關市場交易機制。

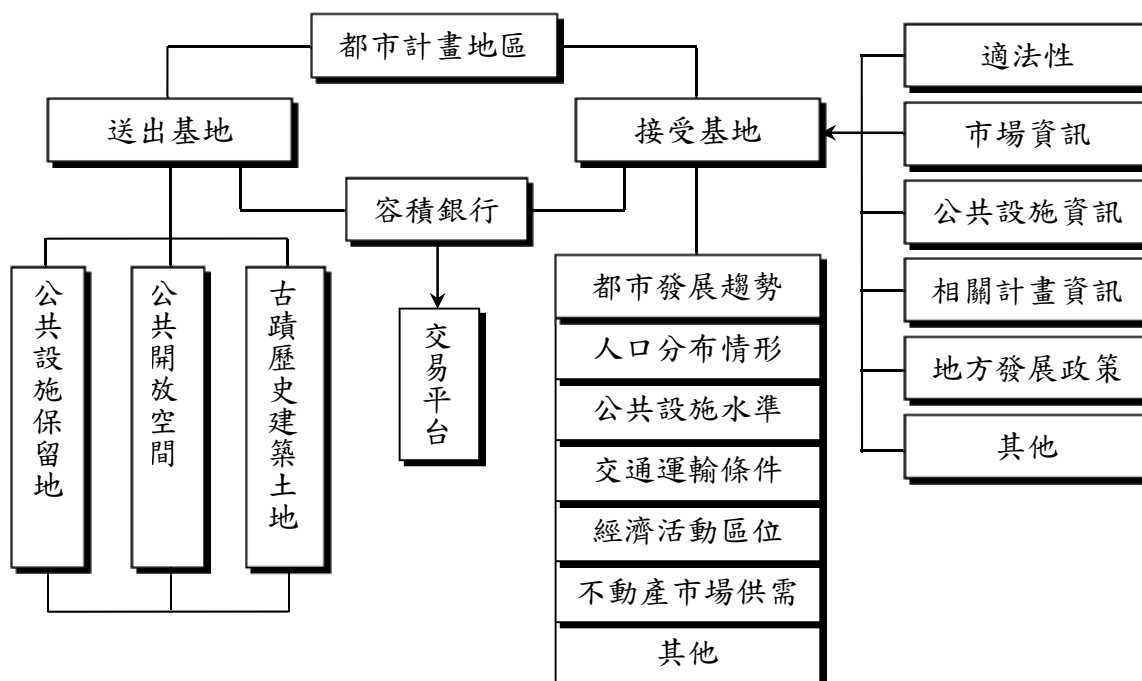


圖 3-7：容積移轉機制構成要素示意圖

資料來源：賴宗裕，2013a：421；本研究整理

（二）建立容積銀行³⁻³

自實施容積移轉以來，即由民間自行交易容積買賣，但因交易價格約為公告現值之 20~30%，以致出售容積之地主未能獲致合理之補償，而購買容積者獲致暴利之不公平情形，導致不少人投機收購容積，並將容積申請移轉至高地價地區興建豪宅，賺取更大之差額利潤。甚至將容積移往商業區興建住宅，不僅減損商業機能，更造成房價上漲。為解決現行容積移轉制度問題，減少容積移轉炒作買賣，扭曲房地產市場之價量供需。內政部便研修『都市計畫容積移轉實施辦法』，將可以容積銀行辦理未來私有公共設施保留地容積移轉或以折繳代金方式辦理，並同意授權各地方政府得依基地條件另訂移入容積之上限。而臺北市政府業已於民國 103 年 6 月 30 日公布實施『臺北市容積移轉審查許可自治條例』，並自 103 年 7 月 2 日生效，爾後在臺北市申辦都市計畫容積移轉，均應依該自治條例規定辦理。亦即，臺北市未來將以容積代金方式實施容積銀行制度，以加速公共設施保留地取得及保存歷史街區、歷史建築，維護都市景觀與開發之合理公平性，並實現容積增額利益歸公之目標。

另一方面，政府自民國 101 年推動「跨域增值公共建設財務規劃方案」，期

³⁻³整理自賴宗裕，2013c，台灣容積政策之再省思，不動產學之課題與展望，顏愛靜主編，國立政治大學地政學系暨系友會出版，頁 12-18。

待中央補助地方之公共建設，能透過地方自我努力尋求財源之方式，籌措建設經費，以爭取中央之補助，其中一項提高地方財源之方式便是增額容積，由地方政府於重大公共建設周邊劃設實施增額容積地區，分析原基準容積、獎勵容積、容積移轉、容受力及容積價值，以都市計畫變更方式檢討該地區可增加之容積總量，並放入容積銀行標售以取得價金專款專用來挹注公共建設經費。

容積多寡涉及量體管制，亦影響獎勵效果與市場秩序。由於建立容積銀行之目的係為健全容積交易市場，促進公平合理之交易行為，故本研究期待未來我國建立之容積銀行能達臻以下功能：

- 1.健全交易平台，促成買賣市場合理化
- 2.提高資訊透明度，避免黑市交易
- 3.保障交易價格合理化，保障賣方權益
- 4.抑制市場投機炒作，穩定市場供需
- 5.減少業者買多用少，保障買方
- 6.健全都市發展、符合公共利益
- 7.挹注地方財政，增加開闢建設財源

此外，於當前政府推動容積銀行之政策構想下，為使該制度能公平合理及有效率之運作，實施時宜有以下之配套考量：

- 1.容積類型適用之優先順序考量，宜依容積來源(如古蹟、公共設施保留地、容積獎勵)分別指定優先順序及接受基地。
- 2.接受基地及其範圍宜重新確認調整，並考量以下事項：
 - (1) 考量指定接受基地之設施、環境容受力，以及區位、範圍之適當性等。
 - (2) 考量移入容積用途之合理性，如容積移入商業區卻作住宅使用之公益性、必要性及合理性等。
 - (3) 針對捷運車站周邊一定範圍地區，應結合 TOD 理念作法，考量其面臨主要幹道、使用性質、設施機能服務水準等，可斟酌提高增額容積量。例如，根據『臺北市容積移轉審查許可自治條例(草案)』第六條第一項第二款規定，送出基地為私有未徵收之公共設

施保留地者，其容積接受基地之一，即為位於大眾捷運場站車站出入口半徑八百公尺範圍內，且需面臨八公尺以上已開闢之都市計畫道路。另，本研究建議針對捷運周邊三百公尺範圍內之地區，為因應地方產業發展需求，可彈性放寬容積獎勵額度及其用途；針對捷運周邊三百公尺至五百公尺範圍內之地區，亦得視需要酌予提高容積量體。

3.出售容積價金收入之運用管理，包括以下事項：

- (1) 取得之價金專款專用。
- (2) 依價金來源不同分類指定用途。
- (3) 政府成立容積銀行基金。

4.建立代售機制，針對持有容積之土地所有權人或是市場上已收購容積而未出售使用者，提供代售服務，並得酌收服務費。

5.成立容積銀行專責機構。建議可由各縣（市）成立容積銀行專責機關，並研訂容積銀行之運作機制。而後於現有銀行中擇優簽約辦理容積移轉業務，其業務範圍，包括提供容積移轉之相關資訊服務、協助買賣雙方之申請、登記及貸款等。容積銀行亦可收取成交價一定比例之服務費，以供辦理人員之薪資及相關文書費用之需。

五、容積獎勵與產業發展間應建立合理關聯性

目前容積獎勵乃提供業者誘因，以配合政策之推動，惟政策面向多用於鼓勵開發，少用於刺激產業發展，以致建商獨享容積量體之提高，卻對產業發展缺乏貢獻。因此，應建立容積獎勵與產業發展間之合理關聯性原則，凡於商業區或特定產業專用區申請容積獎勵者，應檢視其規劃量體之用途，若與產業無關應予以取消，以符合公益與促進產業發展之目標。是以，針對商業區多申請作住宅使用之問題，雖現行土地使用分區管制規定係允許一定程度之混合使用，但建議商業區仍應以商業、辦公為主，住宅為輔，並應維持沿街式之商業機能。且為落實商業區之劃設目的，應檢討『都市計畫容積移轉實施辦法』有關接受基地容積上限之相關規範；亦即，建議目前移入容積不得超過該接受基地基準容積百分之四十之規定，應以作商業使用為限，如作住宅使用者，則應酌予調降其接受基地容積上限為百分之二十。此外，建議各地方政府可參酌『都市計畫法新北市施行細則』之相關規定，限制商業區、工業區興建住宅之量體，例如，商業區作住宅使用者，容積即不得超過區域住宅區之基準容積，而就工業區內建物之辦公空間、商用空

間等也應訂定面積上限。

六、大眾運輸場站周邊一定範圍內之彈性管制

為使大眾運輸場站之開發實現 TOD 之政策效益，針對其周邊土地之使用分區、使用組別、允許使用及附條件允許使用項目等應有彈性考量，以利強化場站周邊土地之混合使用，進而提供適當的食衣住行育樂功能。如以國內三鐵共構之大眾運輸場站為例，三鐵共構係結合捷運、台鐵與高鐵，三者的服務對象依旅行距離之遠近而不同，乘客之居住、工作、商業、休閒行為等活動空間亦有所差異，故於緊鄰車站地區之空間配置與土地使用應有不同規劃。且場站本身之外建築景觀設計、所在位置之都市景觀相容性及其因三鐵共構產生之特殊配置關係等，均會對場站的服務對象產生影響，進而牽動周邊土地使用形態。

是故，為達 TOD 之政策目標，建議針對大眾運輸場站周邊地區之土地使用管制內容，應視需要進行彈性調整，以提昇其允建用途與量體之合理性。例如，應提高其土地使用強度，以達運輸效率與土地利用的雙重目標。亦即，應以大眾運輸場站為中心，依距離場站的遠近，訂定容積之高低。愈接近場站愈高，依序為高、中、低等級，並規範其使用性質，場站周邊作為商業、辦公或政府行政使用，再向外圈則依序為高、中、低密度的住宅區。再者，應提昇其土地使用之多樣性，藉由維持一定比例之混合使用，強化商業機能。另外，現行建築物新建、改建、變更用途或增建部分，係依都市計畫法令或都市計畫書之規定，設置停車空間。其未規定者，則依『建築技術規則』建築設計施工編第五十九條規定辦理。然針對鄰近公共交通運輸系統地區，應配合研擬相關停車管制手段，如減少停車空間，建築設計應以一戶一車位為原則，或於車站周邊採高額收費等，以提昇大眾運輸之搭乘率。

七、容積增量之賦予應符社會公平正義

透過容積獎勵及容積移轉產生之量體增加，若與社會義務缺乏合理比例關係，不僅影響生活環境品質，亦將衍生公平正義之質疑。以現行商業區轉作住宅使用為例，政府除應要求業者提供相關環境補償措施，將開發外部性予以內部化，針對享有容積獎勵增量的部分，另應要求業者負擔回饋義務。再者，商業區所產生之容積獎勵或容積移轉量應以作為商業使用為原則。而針對都市更新案同時申請容積移轉者，其移入之容積量應以更新前權利價值比例分配予參與更新之土地所有權人。且都市更新案不得有意透過容積獎勵及容積移轉取得容積增量，規劃大坪數住宅而排擠原住戶留下之機會。

八、容積獎勵與平價住宅應建立對價關係

現行建商多以低成本或零成本取得容積增量，造成量體擴張，不僅帶來負面外部性，亦缺乏公益性。故本研究建議可參考美國包容性住宅之理念，基於合理之公共目的，將業者之回饋義務視為一種土地使用管制。換言之，政府應建立容積獎勵與平價住宅之對價關係，要求取得容積獎勵之建商，應提供一定比例之公營出租或平價住宅等，以維護社會公平正義。前述平價住宅之提撥比例與承租人或買方之負擔能力區間，亦可參酌美國相關作法，即提供百分比從少則 5% 至多達 25% 不等，單元定價亦應符合適當之收入範圍，如對家庭收入介於地區平均收入 50%~80% 是平均可負擔的。另者，『臺北市土地使用分區管制自治條例』第八十條之二，即訂有容積獎勵(30%)扣除營建管銷成本後回饋 70% 予市府作公有出租住宅等公益設施之規定，惟仍應避免受其他取得成本較低之容積獎勵，如綜合設計放寬或更新獎勵等之排擠，以達促進民間提供公營、平價住宅之目標。

九、透過都市設計審議進行彈性管制

應強化都市設計審議之功能，藉由通盤考量都市空間配置、資源使用、公共空間、環境關懷、生態保護、建築形式、色彩視覺美學及文化資產保存等都市設計內涵，在不抵觸上位法令之情況下，彈性調整使用分區之允許使用組別、項目、強度及核准條件等。例如，為提昇都市自然環境品質或保護環境敏感地區，建議得於既有規定再附加相關特別管制，以調整原使用分區之允建用途及量體等。茲以臺北市奇岩社區為例，其除受『臺北市都市計畫施行自治條例』之規範外，為強化生態環境之保護，爰訂定『擬定臺北市北投區奇岩新社區細部計畫案』，針對建築規劃設計等部分予以管制。又，位於臺北市芝山岩周邊地區景觀維護計畫研究範圍內之住宅建案，為免影響芝山岩周邊環境景觀，亦透過管制的方式，酌予調整其開發量體及建築設計等。

十、量體與天際線之管制

天際線事關都市景觀問題及民眾對都市的感官印象，由於都市景觀具有公共財之特性，政府控制建築量體係有確保公共財為大眾分享之目的，故建議各地方政府應針對特定地區之建物量體與天際線進行管制。以新北市為例，市府已於民國 102 年 4 月 1 日公告「淡水河兩側都計建築高度管制」措施，換言之，自民國 103 年起淡水河岸都市計畫地區之建案高度，至少需低於山稜線高度的 20%，以確保自然天際線及公共景觀權之維護³⁻⁴。臺北市亦有高度限制之地區，包括博愛

³⁻⁴整理自好房 News，2013.09.07「淡水管制天際線，景觀宅恐坐 6 望 7」，

<http://news.housefun.com.tw/news/article/11669640898.html>，取用日期：2014 年 5 月 14 日。

特區、中正紀念堂周邊地區等。又，對於都市中具有歷史、文化、藝術、科學等價值之建物或聚落，應限制周邊地區建物量體，以免破壞既存之文化景觀天際線。故建議針對如臺北市龍山寺等古蹟建築物周邊之建築群應有量體管制，以示對歷史古蹟建物之尊重。

肆、執行管理

一、建立合理之回饋機制

回饋在性質上屬於「特別公課」，與稅捐有別，其目的在於特別針對土地開發衍生之公共設施與環境衝擊，必須透過收取費用之方式，以調處開發之負面影響，確保開發品質。是以，回饋之課徵基本要件須能反映開發者付費之理念，紓解公共設施負擔，解決社會公平問題。因此，其課徵方式之設計，須考量開發基地之規模、區位、型態，並以相對比例之概念來課取。其建議之原則與作法如下（賴宗裕，1998：243-271）：

1. 回饋的課徵必須能證明與開發案有一合理之因果關係。
2. 回饋的課徵額度必須合理公平，且與開發案所造成之影響成比例。
3. 回饋是一次付清，其與一般稅賦採分期課徵有所不同，它表示公共設施在初期興建時所需要的投資成本。
4. 回饋的計算是強調依據新開發案對地區應分擔的公共設施成本，以及對生活環境品質所產生之影響程度。
5. 回饋是根據新開發地區發展所需公共設施成本計算，其花費也必然應使用在與開發區有關之公共設施。
6. 回饋方式若採現金方式繳納者，地方政府應成立回饋金之專款專用基金帳戶，使其獨立於其他政府預算或歲入之外，專用於因開發所需之環境補償措施、公共設施興辦等事務。
7. 開發業者針對其所回饋之設施，應妥善進行管理維護；地方政府則應負起監督責任，確保業者負擔設施興建完成後之認養與規劃義務。
8. 不同開發規模，產生不同之使用量，對開發地區產生不同程度之影響，回饋額度之課徵須能反映開發規模之差異性。
9. 於相同區位之情形下，不同開發類型，將產生不同程度之影響，課徵方式應能反映不同類型所衍生之不同影響程度。例如，住宅與商業類型之開發

有不同影響，後者享受較大之開發利益，卻帶來較大之影響，應負擔不同額度之費用。

10.相同開發類型、開發規模，在不同區位開發，易衍生不同之開發衝擊，不宜以固定比例之方式課取，應能反映區位之差異性，以相對比例之概念課徵，以符合社會公平原則。亦即，相同開發型態即使容積率相同，但其在區位不同，對當地之開發衝擊有所不同，課徵額度應反映此差異性。

11.針對特定產業專用區內之開發業者，政府得酌予放寬相關回饋規定，以加強吸引廠商進駐之誘因。

承前述，國內相關課徵辦法多以固定比例方式課取，且未明確考量開發規模、區位、型態之差異，有失公平之疑慮。因此，本研究建議有關法令規定應予以整合。

二、定期舉辦民間業者座談會

地方政府應定期舉辦「因應產業發展需求之土地使用分區管制檢討座談會」，邀請民間業者參與，於會中表達產業發展需求，藉以檢討現行都市計畫土地使用分區管制，並將會議討論事項納入會議紀錄當中，作為後續土地使用管制檢討與調整之參考內容。其中，邀請民間業者對象應含括農業、工業、商業等不同產業及業種。

三、設立民眾意見受理窗口

地方政府應於現行都市計畫土地使用分區管制體系研擬相關民眾參與方式。例如，於各地方政府都市發展或都市計畫相關機關，設立民眾意見表達之單一受理窗口，並研擬制式意見表格，包含基本資料、問題類型、土地使用管制調整需求等。填妥資料並向窗口提出申請後，由承辦機關將民眾意見彙整及制表，於都市計畫通盤檢討或土地使用管制調整時，納入檢討。可廣泛具體的蒐集民眾意見與需求，而非待都市計畫公開展覽方才提供意見表達之機會。

四、定期檢討管制內容

應根據全球經濟產業趨勢、新興產業、創意產業之型態與需求等，由都市計畫主管機關會同產業發展主管機關（如經濟發展局、工業局、農業局等）定期開會檢討修正土地使用分區管制內容。定期檢討之內容，包含土地使用允許使用項目、各分區建蔽率與容積率、分區劃設原則等。又，都市土地使用分區管制要點之制定或修正過程，應賦予民間業者意見表達機會，透過資訊公開的方式廣徵各

界需求，並將相關建議納入土地使用管制調整考量，以適時因應產業發展需求，亦可提昇民眾對土地使用分區管制之認同。

五、建置土地使用分區管制監測系統

由內政部統一建置土地使用分區管制監測系統，並由各地方政府針對各都市計畫區之土地使用現況，包含環境容受力、設施容受力等，與計畫分區內容進行定期監測。監測系統主要是針對土地使用現況與計畫分區之疊圖分析結果，倘若現況使用與計畫有相當程度差異，顯示土地使用管制成效不佳，對於不符目前產業發展需求與當地民眾生活需求部分，應予檢討修正計畫。

綜上所述，為因應建立合理都市計畫土地使用分區管制制度，建議中央及地方政府應配合進行相關作業，即中央主管機關應透過政策制訂與空間規劃等，加強其對都市土地使用分區管制之指導，地方政府則應依據上位政策與計畫，研擬因地制宜之使用管制規定及相關執行管理業務。茲整理中央及地方政府因應制度調整之應辦及配合事項如表 3-1 所示。

表 3-1：中央及地方政府因應都市土地使用分區管制制度調整之應辦及配合事項

機關權責 制度面向	中央之應辦及配合 事項	地方之應辦及配合事項
政策指導	1. 藉由政策研訂，明確指導都市計畫地區之土地使用管制內容，以強化政策與管制之連結。 2. 建立整合治理機制，以促進跨域、跨部門之協調合作。 3. 提出容積政策，作為地方研修容積獎勵、容積移轉、增額容積制度之依據。 4. 建立獎勵機制，以鼓勵產業開發行為。 5. 研訂農地釋出之基本原則。	1. 協助中央主管機關進行政策之協商與整合。 2. 訂定土地使用分區之管理政策及監測系統。 3. 檢視地方已執行之容積政策，作必要之修訂。 4. 容積獎勵宜以促進產業發展、營造優質生活環境為前提進行調整。 5. 檢討農地保護及釋出之作法與原則。

機關權責 制度面向	中央之應辦及配合 事項	地方之應辦及配合事項
空間規劃	<ol style="list-style-type: none"> 1. 透過計畫指導產業發展區位之劃設。 2. 透過上位產業政策之指導，由目的事業主管機關於其產業政策中，針對產業空間區位研提劃設指導原則。 3. 建立全國產業用地預警系統 4. 建立制度鼓勵地方辦理產業用地活化與再發展。 5. 研訂符合產業發展政策下，商業區混合使用原則及比例關係。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 根據上位產業空間計畫之指導，並視地方產業發展需求及區位條件等，劃設特定產業專用區。 2. 根據上位產業政策之指導，於縣市區域計畫中劃定各產業用地區位，並將產業用地通盤檢討之情形提報中央主管機關備查。 3. 遵循上位空間計畫，並視地方產業發展現況及相關條件等，劃設應進行活化與再發展之產業用地區位。
使用管制	<ol style="list-style-type: none"> 1. 協助整合各機關部門之管制規定。 2. 強化政策面、計畫面與管制面之連結，促使土地使用分區管制得發揮應有之功能。 3. 為促進產業發展，在調整彈性管制作為上提供具體政策方向之指導。 4. 指導都市計畫地區容積量體與區位等之配置原則。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 根據政策目標及空間規劃之指導，因地制宜檢討各使用分區允許使用項目與強度等之合理性。 2. 針對使用分區之屬性及其劃設目的等，檢討其正、負面列舉之管制方式。例如，主管機關得依據政策方向及地方產業發展條件等，劃設彈性商業區，並研擬其概括式正、負面表列管制內涵。 4. 依上位計畫指導，並視地方產業之特性與需求及現況發展條件等，研擬各都市計畫地區容積之量體、用途與分布區位等。且針對容積增量應建立合理之回饋補償措施，以便量體增加所產生之外部性能透過內部化

<p style="text-align: center;">機關權責</p> <p>制度面向</p>	<p style="text-align: center;">中央之應辦及配合 事項</p>	<p style="text-align: center;">地方之應辦及配合事項</p>
		<p>機制予以消除。</p> <p>5.為健全容積交易市場，並促進公平合理之交易行為，建議由各直轄市、縣（市）政府成立容積銀行專責機關，並研擬容積銀行之運作機制。</p> <p>6.研擬商業區容積獎勵及移轉準則，即商業區所產生之容積獎勵或容積移轉量應以作為商業使用為原則，針對轉作住宅使用者，應酌予調降其基準容積。</p> <p>7.都市更新案同時申請容積移轉者，要求其移入之容積量應以更新前權利價值比例分配予參與更新之土地所有權人。</p> <p>8.建立容積獎勵與平價住宅之對價關係，要求取得容積獎勵之業者，應提供一定比例之公營出租或平價住宅等。且應配合研訂相關提撥比例與定價方式等。</p> <p>9.健全都市設計審議機制，並視地方產業發展需求，或為維護都市生活環境品質、社會公平正義等，研擬相關彈性管制規定。</p> <p>10.針對大眾運輸場站周邊地區之土地使用管制內容，應視需要進行彈性調整，以提昇其允建用途與量體之合理性。</p> <p>11.針對特定地區之建物量體與高度進行管制，以確保自然天際線及公共景觀權之維護。</p> <p>12.於細部計畫之土地使用分區管制要點，以及都市計畫施行</p>

機關權責 制度面向	中央之應辦及配合 事項	地方之應辦及配合事項
		細則或自治條例中納入相關彈性管制方式，以因應產業發展需求。
執行管理	<ol style="list-style-type: none"> 1.建置土地使用分區管制監測系統，協助地方政府針對各都市計畫地區之土地使用現況進行監測。 2.定期或不定期參與相關民間業者座談會，廣納產業界之意見，以供政策制訂或計畫研擬參考。 3.協助特定產業專用區內簡化相關審議程序及減免回饋規定之研訂。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.相關機關應定期舉辦民間業者座談會，以提供民間業者意見表達機會，並應據此檢討土地使用分區管制內容，以適時因應產業發展需求。 2.建立合理之回饋機制，以緩和開發產生之外部性與負面影響，以確保開發品質。 3.有關機關應配合設立民眾意見受理窗口，以期於制度中納入適當之民眾參與途徑。

資料來源：本研究整理

此外，為建立合理之都市土地使用分區管制制度，建議中央及地方政府應優先辦理以下事項，以加速制度調整工作：

- 1.於政策指導層面，中央主管機關應即建立獎勵機制，以鼓勵產業開發行為，並應強化政策與管制之連結，以作為都市土地使用分區管制之指導。
- 2.於空間規劃層面，中央目的事業主管機關應於產業政策中，針對產業空間區位研提劃設指導原則，地方政府則應配合劃設特定產業專用區，並對轄區內產業用地之供需情形進行通盤檢討，以利中央建置全國產業用地預警系統。
- 3.於使用管制層面，為促進產業發展，中央應於調整彈性管制作為上提供具體政策方向之指導，地方應根據政策目標及空間規劃之指導，檢討各使用分區允許使用項目、強度及正負面列舉管制方式之合理性。
- 4.於執行管理層面，中央有關機關應儘速研訂特定產業專用區內簡化審議程序、減免回饋等之規定，地方政府應研議定期舉辦民間業者座談會之方式，並據此檢討土地使用分區管制規定，以提昇其因應產業發展需求之應變能力。

第四節 改進策略對現行都市計畫土地使用分區 管制制度之影響

本研究參酌國外相關彈性土地使用分區管制的方式，以促進產業發展、維護生活環境品質及兼顧社會公平正義為考量，納入可適用於我國之作法，並根據國內現行都市計畫土地使用分區管制因應產業發展需求之課題，研擬建立合理之都市計畫土地使用分區管制制度，包含提出制度建構之應備要素、原則及制度改進策略。於此擬進一步分析改進策略可能對現有制度產生之影響，茲分述如下。

壹、制度面之影響

因應制度調整作業，於政策指導層面，將可加速政策研訂及整合之時效，俾利有效指導都市土地使用分區管制制度之執行；於空間規劃層面，不僅有助引導產業至適當區位開發，配合全國產業用地供需預警系統之建置，即可透過預先規劃之方式，提昇制度因應產業發展需求之應變能力；於使用管制層面，透過修訂都市計畫細部計畫或都市計畫施行細則、自治條例之方式，將使現行都市土地使用分區管制規定更趨彈性，以滿足產業發展之需。

貳、執行面之影響

於組織執行方面，各主管機關間宜儘速建立政策溝通窗口與整合平台，以促進跨域、跨部門之協商治理。再者，中央及地方政府應強化彼此之協調合作，以利建置全國產業用地預警系統及土地使用分區監測管理系統。另，基於管制乃地方自治事項，配合制度改進策略之調整方向，建議適度增加地方政府之權責，俾利各直轄市、縣（市）政府研擬因地制宜之土地使用分區管制規定。然而，為執行制度調整工作，恐加重政府部門人力與經費之負擔。且現行代議制度對土地使用管制影響甚深，行政機關提出之制度或法令修正建議，受制於選民之關切壓力，往往無法獲得議會支持而難付諸施行，或因立法審議程序遭延宕。

參、法令面之影響

為使制度調整工作得順利進行，各該主管機關應視需要配合辦理修法，即基於管制乃地方自治事項，建議各直轄市、縣（市）政府可參考本研究提出之彈性管制方式，研擬修訂相關施行細則或自治條例等。另整理其他法令修訂範疇如下。

一、檢討修正『都市計畫法』

為提昇都市土地使用分區管制之彈性，使其得適時因應產業發展需求，進行因地制宜之調整，建議可修法授權由各直轄市、縣（市）政府自行訂定都市計畫法施行細則或土地使用分區管制自治條例。因此，本研究擬針對『都市計畫法』第三十九條研擬條文修正內容。

二、檢討修正『都市計畫法』之相關子法

建議應視需要配合修正『都市計畫法』之相關子法，包括『都市計畫法臺灣省施行細則』、『臺北市都市計畫施行自治條例』、『臺北市土地使用分區管制自治條例』、『都市計畫法新北市施行細則』及『都市計畫法高雄市施行細則』等，以利將相關彈性管制作為落實於法令規定。

三、檢討修正『都市計畫容積移轉實施辦法』

配合制度調整作業，應檢討『都市計畫容積移轉實施辦法』第八條有關接受基地容積上限之相關規範，建議目前移入容積不得超過該接受基地基準容積百分之四十之規定，應以作商業使用為原則，如作住宅使用者，則應酌予調降其接受基地容積上限為百分之二十。再者，為建立容積量體與社會義務間之合理關聯性，建議新增『都市計畫容積移轉實施辦法』第八條之一，規定商業區以容積移轉方式移入之容積，若作住宅使用應提供一定比例之平價住宅或公營出租住宅。

第四章 國內外違規土地使用管理制度之現況

第一節 美國、英國及香港土地違規使用管理制度

現況

為解決國內管制目的與使用現況脫節，導致土地違規使用嚴重之現象，本研究爰參酌國外管理土地或建築物違規使用之相關作法，包括其針對違規行為之認定、地方政府處理之優先順序及裁罰方式等，以作為後續研提我國土地違規使用管理制度改進建議之參考。是以，茲整理美國管理土地違反使用分區管制、英國管理土地或建物違反開發管制及香港管理違規建物之作法如下。

壹、美國土地違規使用管理之作法⁴⁻¹

一、德州達拉斯市(City of Dallas, Texas)

以美國德州達拉斯市為例，基於市政府保護財產權的文化，加上其都市範圍廣大，市政府有關經費與人力相對不足之情形下，要強力執行取締並不容易。因此，達拉斯市政府主要透過鼓勵民眾舉報的方式，進行違規使用案件之稽查。整理其常見之違規使用型態如下：

- 1.於住宅區內作不當營業使用，例如特種營業項目等。
- 2.於住宅區內作大規模農業使用，例如大型動物等之養殖是不允許的。
- 3.於歷史保存區內未經允許進行濫建或濫拆等行為。
- 4.於公園用地內私種違禁藥草，例如大麻等。
- 5.於工業區或農業區內違法丟棄廢棄物或排洩廢水等。
- 6.於非住宅區作住宅使用。

根據達拉斯市政府之規定，違反該市土地使用分區管制(Zoning Violation)之罰金介於 300 至 650 美元。又，依達拉斯政府開發法規(Development Code)第 51A 章規定，得以刑法(Criminal prosecution)起訴違規使用者，任何人持續於每一天或一天當中的部分時間，故意違反本章中的任何條例，該違法行為將被各別計算，每一違法行為將可被處以 200 美金以上，2,000 美金以下的罰金(fine)。同一違法

⁴⁻¹整理自達拉斯市政府網站，<http://www.dallascityhall.com/courts/CommonViolationsList.html>，取用日期：2013 年 10 月 14 日。

行為於兩年內再犯者，將依據本段所規定之罰金加倍處罰；經前次處罰後，於兩年內又再犯者，將處以規定罰金三倍之裁罰。

再者，任何人違反下列規定，將負有刑事上之責任：1.故意違規或協助違規者；2.擁有一部或全部產權，且故意容許違規存在者；3.為產權所有人之代理人(agent)或受雇於代理人或產權所有人，故意容許違規存在，且無法提供產權所有人之姓名、地址或電話號碼予法令執行人員者；4.為產權所有人之代理人(agent)或受雇於代理人或產權所有人，故意容許違規存在，且該引證(citation)與財產之建築與開發相關者。

此外，根據達拉斯市政府『地方政府法規(Local Government Code)』第 54 章 - 「市府條例之執行(Enforcement of Municipal Ordinances)」之規定，違反土地使用分區管制之罰款以不超過 2,000 美元為原則。又，市府當局可能於執行土地使用分區管制時，採取民事訴訟(Civil Action)。

另者，依照達拉斯市政府『地方政府法規(Local Government Code)』第 211 章 - 「土地使用、建築、商業及相關行為規範(Regulation of Land Use, Structures, Businesses, and Related Activities)」，於市政府土地使用分區管制權責機關(Municipal Zoning Authority)第 12 條，即明定執法、罰款及補償之相關規範，其中第(C)項規定，若一建築或其他結構被興建(erected)、建造(constructed)、重建(reconstructed)、改建(alter)、修建(repair)、變更使用(convert)或維護(maintain)，抑或一建築、土地違反本條例或相關法令規定之使用，市府權責機關將可採取以下行動，包括：1.防止非法興建、重建、改建、修復、變更使用、維護或使用；2.防止(restrain)、糾正(correct)或減少(abate)違法行為；3.防止占用建築物或土地；4.防止於其內或周邊從事任何非法行為、商業經營或使用。

二、加州洛杉磯郡(Los Angeles County, California)⁴⁻²

洛杉磯郡區域規劃局負責執行洛杉磯郡之土地使用分區管制規則，其轄區包括洛杉磯郡境內任何不屬於市轄區的土地，茲整理其常見之土地違規使用態樣、土地違規使用之檢舉、相關調查作業程序如下。

(一) 常見之土地違規使用態樣

1.私自改建自用車庫

佔地一公頃以下的獨立住宅需提供停車空間，不可私自改建停車空間做其他

⁴⁻²整理自美國加州洛杉磯郡區域規劃局(Department of Regional Planning)網站，
<http://planning.lacounty.gov/enforcement>，取用日期：2013 年 10 月 31 日。

用途。

2. 雙併與連棟住宅

獨棟住宅區內之住宅僅能含一個住宅單位，私自變動內部設計或加建來增加住宅單位不僅危險亦違法。違法之改建通常經由變動隔間或封閉通道增加房屋內的住宅單位。

3. 家庭事業

住宅區內的居民得利用自用住宅附設某些家庭事業，但有以下限制：

- (1) 不得在車庫或其他法定停車空間營業。
- (2) 不得張貼或裝置招牌。
- (3) 不得雇用一人以上非居民之員工。

4. 堆棄雜物、廢棄物等

住宅區內禁止於庭院堆積過多雜物舊貨，以免影響公共環境衛生。

5. 拍賣私人雜物

私人雜物拍賣一年僅能二次，每次不得連續超過三天。又，不得販售新商品，且拍賣時間不得於傍晚六點後及上午七點前進行。

(二) 土地違規使用之檢舉

民眾得透過電話、傳真及電子郵件等方式舉報土地違規使用行為，檢舉違規使用案件時並應儘可能提供以下資訊：

- (1) 問題發生地址或詳述其周圍環境，例如附近街道或十字路口等。
- (2) 詳述問題狀況與發生時間。
- (3) 檢舉人之聯絡資料（僅供內部作業使用，不對外公開）。
- (4) 其他任何有助於調查之資訊，例如建物型態、相關活動細節等。

(三) 調查作業程序

區域規劃局接獲民眾舉報後，將優先處理與公共衛生安全有關之違規使用案件，其他則依先後次序辦理。再者，依規定調查員需親自進行實地勘察，並視案件需要諮詢其他洛杉磯郡之有關單位。違規事實經查證後，相關單位即以書面正

式通知地主或業主改正。若地主或業者配合度高，違規情形約可於十五日內解決。反之，若地主或業者不配合，區域規劃局將透過強制執行，課以罰金或將案件移送洛杉磯郡地檢處辦理，處理過程因案而異，約需費時三十日至一百二十日不等。此外，根據加州 Title 22 法令規定，經確認屬違規使用行為，針對第一次違規者將處 100 美元之罰金，第二次違規罰 200 美元，如於一年內違規達三次者，其罰金為 500 美元。又，若於一年內違規達四次以上者，則將被視為犯罪行為。

貳、英國土地違規使用管理之作法

一、土地管理制度⁴⁻³

英國之土地管理制度自 1947 年之『城鄉規劃法』後，已有重大改變，其採取所謂的「管制計畫」(Regulatory Planning)，即任何開發(Development)均須向地方規劃機關申請規劃許可(Planning Permission)，而地方規劃機關對於申請開發案件之審查，將予以核准、給予附帶條件之開發許可或不准開發。以下針對前述規劃許可審查之程序、組織及內容等予以說明。

(一) 審查程序

1. 提出申請

凡欲從事開發行為者，必須向地方規劃主管機關提出申請，申請者不限土地所有權人，但非權利相關人須通知該土地之所有權利人，申請者需填妥申請表格，並附相關書、圖及計畫，向地方規劃機關提出規劃許可申請，開發者亦可先申請「綱要許可」，以預知開發案是否有機會獲得准許。

2. 公告與通知

申請者於此階段應提出土地將進行開發或相關使用目的之證明，而該項申請及證明均需被公告，並通知與申請有關之土地所有權人及農地承租人等。再者，規劃部門收受開發者之申請報告後，於規劃許可指令判定前，地方規劃機構應召開公開諮詢供民眾自由表達意見，大型開發案之開發者亦可自行辦理公開諮詢，民眾另可自當地報紙或至當地規劃機關取得相關資訊，包含完整建築圖面與規劃細節等。地方議會將根據民眾之意見，提供開發者建議與調整要求。

⁴⁻³整理自賴宗裕，2013a，『成長管理與規劃經濟』，政治大學地政學系成長管理與規劃經濟課堂講義，頁 47-49；內政部營建署，2013，「落實區域計畫指導非都市土地開發利用及強化非都市土地開發許可後管理執行作法」，頁 2-19~2-29。

3.環境影響評估

依 1988 年城鄉計畫（環境影響評估）規則的規定，申請案若被歸為第一類 (Schedule 1) 者（包括煤油場、非核子發電廠、鋼鐵場、化學物品儲存場、特殊道路、長距離鐵路、大型飛機場及垃圾處理場等），必須提出環境影響評估；而被歸為第二類 (Schedule 2) 者（包括家禽豬隻養殖場、採礦區、玻璃製造廠、食品加工廠、工業區開發、假日別墅開發及其他不列入第一類之鐵路等），若被認為其開發性質、規模及區位對環境有重大影響，亦需進行環境影響評估。

4.申請案之處理

規劃機關受理申請案後，於考量：(1) 國務大臣之指示；(2) 政府部門、有關機關及民眾之意見；(3) 發展計畫等各項因素，向其他機關提出諮詢並與申請開發者完成協商後，應於八週內作成許可、附條件許可或拒絕許可之決定。此外，環境、交通及區域部內之國務大臣亦可召回(Call in)申請案，逕行裁決。若遇到下列具爭議性之規劃申請案時，即可能動用召回令：

- (1) 與國家重要政策衝突之開發。
- (2) 對未來具重大影響且甚於當下創造之地方效益者。
- (3) 引起重大建築或城市設計議題之開發。
- (4) 與國家安全相關或牽涉其他國家之開發
- (5) 有區域或國家層級性爭議之開發。

5.異議之處理

遭拒絕許可、條件許可或超過八週未獲通知之申請人，可於六個月內提出異議，處理方式包括地方公共調查(Public Local Inquiry)及書面說明程序(Written Representation Process)等，再由視察官或環境大臣作成裁決。

(二) 審查組織

英國現行規劃體制中，中央規劃主管機關為環境、交通及區域部(DERT)，負責指導與協調的角色；地方規劃機關則被授權執行土地使用管制之實施。環境、交通及區域部(DERT)內的國務大臣(The Secretary of State)為土地規劃與管制的中央主管，故須就政府有關規劃與開發管制之政策對國會負責，其權力包括下列三項，即法定權力、行政權力與準司法權。另者，地方規劃機關則為實際執行土地開發管制的機關，主要可分為郡議會(County Councils)、區議會(District Councils)

及都會區議會(Metropolitan District Councils)三類，惟都會區議會已於 1991 年後被廢除。此外，尚有下列幾類地方規劃機關，包括：1.聯合規劃委員會(Joint Planning Board)；2.都市開發公司(Urban Development Corporation)；3.新市鎮公司(New Town Corporation)。

(三) 審查內容

開發業者須向規劃官員說明開發案之規劃概要，並與規劃官員討論基地問題（如道路、電纜、下水道等）、開發潛在問題（如噪音、交通等）及開發案獲得許可之機會等。於此程序中，申請人準備開發概要內容的程度，端視開發案的性質而定，開發者須充分瞭解規劃內容，提出能解決開發課題之相關對策，必要時雙方亦得針對協議內容簽訂契約。又，開發者申請規劃許可時，另須檢附基地計畫、具體規劃內容、費用細目及土地所有權證明或告知全數土地所有權人之證明書等。此外，地方規劃機關針對開發案進行審核時主要考量以下三點：

- 1.實際開發考量：寧適性、外觀與基地配置及可及性對鄰近交通衝擊。
- 2.一般化策略性之開發考量：有關土地開發數量、區位、開發期間及與其他開發之配合等。
- 3.判例及對現有基地佔有人或鄰近基地開發許可申請者之影響。

二、違反開發管制(breach of the development control)之管理⁴⁴

地方議會(council)之主要目標即在確認開發許可均符合規劃及其他相關法令規定，民眾申請建築許可時，主管機關將審核提案是否具規劃許可核發之需求，如為缺乏開發許可或與原先計畫相違背之發展，根據 1990 年『城鄉規劃法』之定義，即屬違規使用。於某些判例中，土地違規使用亦可能被視為犯罪行為。由於土地違規使用情形難以避免，政府遂鼓勵民眾舉報未獲授權、違規並對環境造成負面影響之土地利用行為。

(一) 常見之違規態樣

- 1.該土地具開發許可，但未遵從許可條件之規範。
- 2.於未經許可之情況下，擅自改變土地使用、進行建築工事等。
- 3.於建築過程中改變或影響登記在冊之文物建築，即於未經文物建築主管機關許可之情形下擅行工事，或於保護區中無許可之情況下逕行工事。

⁴⁴整理自英國 Tendring 區議會網站，<http://www.tendringdc.gov.uk/>，取用日期：2013 年 10 月 11 日。

- 4.違反開發許可細項之相關規定。
- 5.違反法律、命令或協議中相關許可要件之違規發展行為。
- 6.未經許可架設廣告招牌等。

(二) 土地違規使用之檢舉

地方議會受理民眾舉報後，相關承辦人員將實地訪查違規使用地點，且任何檢舉均會被作成紀錄，並寄發調查告知信件，調查內容包括違規使用之背景資訊及基地相關資料。又，地方議會將按照土地違規情事之嚴重程度依序處理，相關調查進展亦會登錄於網站，持續通報檢舉人。以英國 Tendring 區議會(Tendring District Council)為例，為有效利用行政資源，針對民眾檢舉案件訂有優先處理順序，茲分述如下。

1.第一優先等級（第一次訪查後於兩個工作天內收到監測回應）

- (1) 就文物建物進行未經授權之工事。
- (2) 未經授權之工事，致使經列管保護的樹木遭受侵害。
- (3) 未經許可之發展，其一直未被發現且執法行動時限將於6個月以內到期。
- (4) 對本地自然環境造成嚴重危害之違規行為。

2.第二優先等級（第一次訪查後於五個工作天內收到監測回應）

- (1) 任何未經許可之發展或不符規劃協議，並對地方造成直接及不可彌補之破壞。
- (2) 未經授權於自然風景區或保護區之發展。

3.第三優先等級（第一次訪查後於八個工作天內收到監測回應）

- (1) 違法之廣告行為。
- (2) 非屬上述類別之其他違規發展型態。

(三) 地方議會之行動

經調查如確有違規情事發生，地方議會將先進行協調並尋求解決方案，若協調仍無法解決違規狀況，則地方議會將採取下列強制執行(enforcement)之手段，包括：

- 1.發布警告:如未能於期限內進行必要之改善，將可能構成犯罪。
- 2.發布強制執行通知:於特殊情形下，就對環境造成嚴重破壞、不可撤銷之情況或正在發生之違規行為，發出強制執行通知，並禁止任何違規行為擴大。
- 3.發布違反規劃許可通知:於違反規劃許可規範之條件時發布的通知。
- 4.發布登記建築執行通知:當違規行為影響或改變已登記之建築時發布的通知。

上述地方議會發布之強制執行通知，以英國 Tendring 區議會為例，如經調查確實有違規情形者，有關機關將通知違規行為人限期改善，未遵守者即被視為刑事罪行。違規行為人收到通知後，有權提出上訴，而該上訴將暫停前述強制執行通知之效果，直至結果確定政府方會採取進一步的行動。又，當違規行為人提出上訴，地方議會將通知檢舉人及周邊地區之居民，檢舉人或相關民眾得向地方督察人員提出申訴，且其申訴之內容將供公眾查閱。

再者，針對未遵從規劃許可條件之違規行為，地方議會將就開發商或使用人提出違反規劃許可通知，若開發商或使用人未依通知之要求於期限內改善，則地方議會將採取進一步之法律行動。地方議會對違規行為人提出起訴前，會經過以下兩項檢驗，包括 1.證據之檢驗：地方議會將僅針對有足夠、可靠之證據，並具合理定罪理由之違規案件進行起訴；2.公共利益之檢驗：地方議會將僅於符合公眾利益之情形下提出起訴。

參、香港建築違規使用管理之作法⁴⁻⁵

一、違例建築工程之定義

根據『建築物條例』第二條規定，建築工程係包含各種類建築物建造工程、地盤平整工程、各地區之土地勘測、基礎工程、修葺、拆卸、改動、加建、各類建築作業及排水工程等，若該等「工程」於未經批准之情形下進行，即可能被視為違例建築或「僭建物」。整理違例建物之判定流程如圖 4-1 所示。

⁴⁻⁵整理自香港特別行政區政府屋宇署網站，<http://www.bd.gov.hk/chineseT/index.html>，取用日期：2013 年 10 月 15 日。

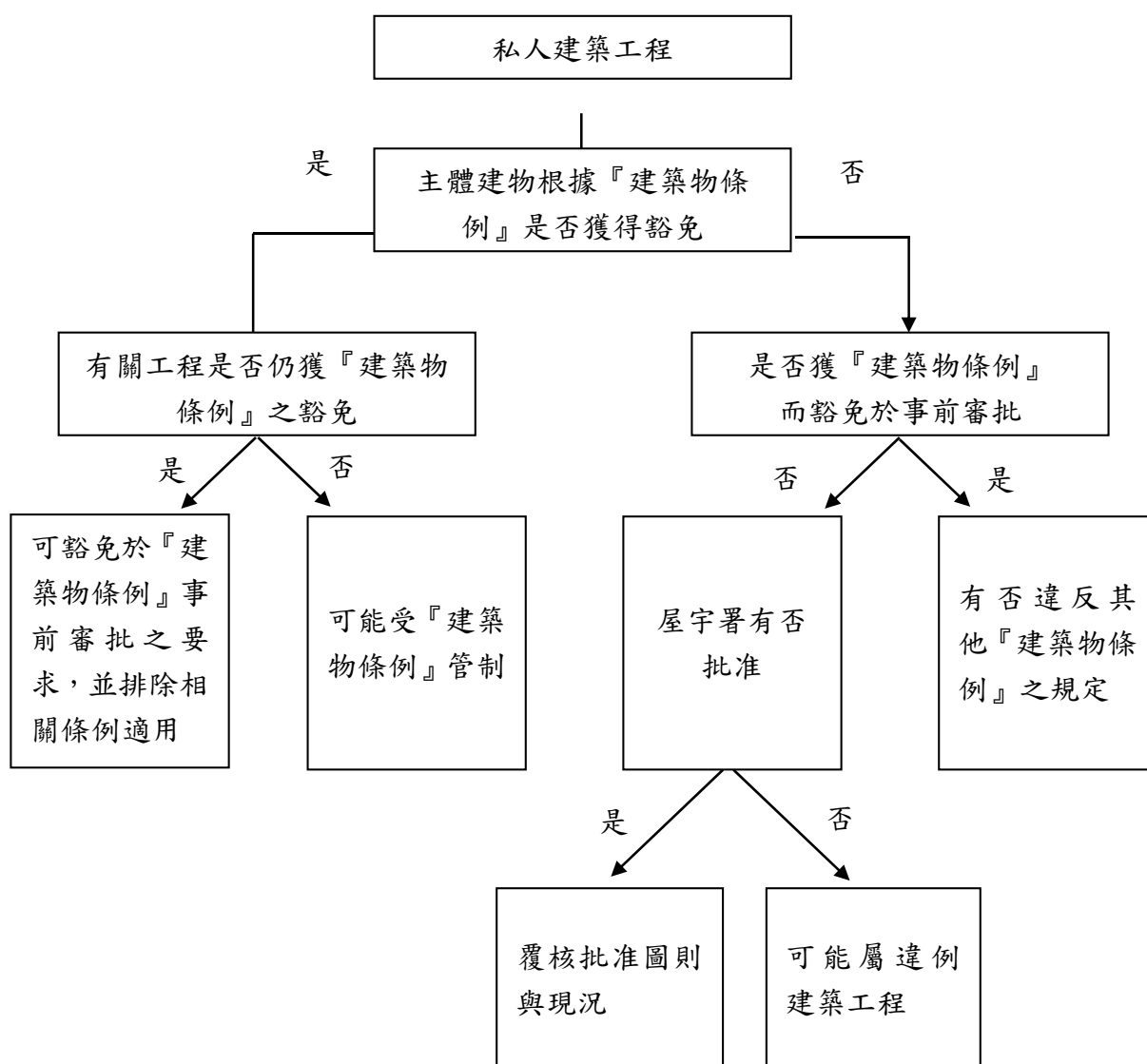


圖 4-1：香港違例建物之判定流程

資料來源：香港特別行政區政府屋宇署網站，2013

二、進行違例建築工程屬嚴重罪行

依照《建築物條例》，任何人未事先獲得建築事務監督之批准或同意，所進行之建築工程（小型工程除外），即屬犯罪，一經定罪，最高可處罰鍰 400,000 元及監禁 2 年，並按經法庭認定該罪行持續的每一天，另處罰款 20,000 元。又，任何人於安排展開或進行小型工程時，如明知卻未依規定就該小型工程委任建築專業人士或註冊承建商執行，亦屬犯罪，一經定罪，可被處第 6 級罰款（目前為 100,000 元）。再者，建築事務監督可發出清拆命令，著令業主於指定期限內改善相關違例情況，若未能於限期內進行，建築事務監督得視情形向業主提出檢控，

一經定罪，違例者最高可被處罰款 200,000 元及監禁 1 年，並按經法庭認定該罪行持續的每一天，另處罰款 20,000 元。建築事務監督亦可安排政府承建商執行有關工程，再向業主收回工程費及監督費。

三、2011 年 4 月 1 日之新政策

香港屋宇署針對違例建物之處理，於 2011 年 4 月 1 日頒布的新政策包含兩大重點，分別為擴大範圍及大規模行動，茲析述如下。

(一) 擴大範圍

擴大須予以取締之違例建物範圍，將位於樓宇天台、平台、天井及後巷之違規情形一併納入。於新的執法政策下，屋宇署會向有關業主發出法定命令，令其拆除須予以取締之僭建物，並將命令註冊於有關的物業業權上。為因應上述政策，屋宇署須就遭投訴之違例建物進行評估，若經認定非屬政府優先採取執法行動的類別，即將該違例建物登記在案，日後再作檢討，倘若情況有變，屋宇署再考慮採取適當行動。

有關僭建物拆除之優先順序，屋宇署主要考量以下兩點，即 1. 僭建物遭舉報之日期：一般而言，較早通報之個案應獲具有較高之優先次序；2. 僭建物周遭之環境：僭建物構成之風險主要受其所在環境影響，其中一個因素為建築物的高度。一般而言，位於高樓層之僭建物恐對用路人造成較嚴重之傷害，比位於低樓層之單一家庭住宅有較高的風險。同理，位於天台及平台之構築物亦應比位於天井或後巷的構築物獲較高之優先次序。另一重要元素則關乎區域之人口密度及交通流量。例如，位處人口密集市區之僭建物恐傷害較多數的用路人，因此有較高風險，故此類僭建物應予優先拆除。茲將屋宇署會優先進行拆除之違例建物羅列如下，包括：

1. 對生命財產明顯構成威脅或迫切危險之僭建物。
2. 新建之僭建物（不包括根據『建築物條例』（第 123 章）獲法定豁免之建築工程），無論主體樓宇之完工時程。
3. 屬樓宇外部之僭建物，包括位於天台、平台、天井、後巷或從外牆延伸之僭建物（不包括家居小型工程檢核計劃或擬議中之招牌監管制度所涵蓋的延伸建物）。
4. 屬樓宇內部並對生命財產明顯構成威脅或迫切危險之僭建物，例如阻礙逃生路徑或造成嚴重滲水而引至結構損毀等之建築工程。

- 5.屬樓宇內部或外部並造成嚴重危害健康或環境之僭建物，例如接駁欠妥的排水系統等。
- 6.大型且獨立之僭建物。
- 7.大規模行動目標所涵蓋之特定類型僭建物。
- 8.獲建築事務監督批准得豁免計入總樓板面積之樓宇部分，其露台、空中花園或平台花園內之違例改建或其他違例建築工程。

(二) 大規模行動

除處理市民通報之僭建物個案外，屋宇署亦會辦理大規模抽查行動，針對個別目標樓宇或一組目標樓宇內之僭建物主動進行稽查。

四、僭建物之拆除

根據『建築物條例』第二十四條之規定，屋宇署得向進行違建工程的業主發出命令，著令業主於指定期間內拆除僭建物。如不履行拆除命令，屋宇署將聘用政府承建商代為清拆，並向業主追討相關工程費及監工費等。僭建物之清拆作業，業主應僱用註冊建築承建商或屬拆卸類別之註冊專門承建商進行工程，並委託相關認證技師或註冊結構工程師等提供意見，以確保業主自身及公眾之安全。

肆、國外土地或建物違規使用管理作法可參考之面向

為建立國內有效之土地違規使用管理制度，本研究爰探討美國管理土地違反使用分區管制、英國管理土地或建物違反開發管制及香港管理違規建物之相關作法。經彙整國外土地或建物違規使用管理的方式，以違規稽查作法而言，由於地方政府經費與人力普遍不足，難以強力並主動執行取締，故前述各國主要仍透過鼓勵民眾舉報的方式，進行違規使用案件稽查，這部分與國內情形相似；以違規責任來看，美國與英國均屬刑事責任，香港亦認屬犯罪行為；以違規案件處理方式觀之，包括美國、英國與香港均就違規使用案件訂有優先辦理順序，其中英國另有公開案件調查進度與相關資訊之作法；以違規建物清拆執行作法來看，香港屋宇署得令業主於指定期間內拆除僭建物，如未履行拆除命令，則屋宇署將聘用政府承建商代為清拆，並向業主追討相關工程費及監工費等；以裁罰方式而言，可見其多以罰款及行政刑罰作為主要之裁罰手段，且罰金額度係依違規情節輕重而異並得採連續罰，此點亦與我國作法雷同。除針對上述項目進行歸納外，另整理國外可供我國參考之面向如下。

一、訂定違規案件之優先處理順序

以英國 Tendring 區議會為例，為利用有限之承辦人力與經費，遂針對民眾檢舉之違規案件訂有三級制的優先處理順序，俾利儘速就對環境造成嚴重危害之違規行為進行稽查與裁罰。再者，香港特別行政區政府之屋宇署，於考量違例建物遭舉報之日期及其周邊環境狀況下，亦針對相關建物之拆除訂有優先處理順序。又，美國加州洛杉磯郡之區域規劃局，於考量公共衛生安全之因素下，就民眾舉報之違規使用案件亦有優先辦理次序之相關規定。建議國內也應針對土地違規使用態樣，劃分各主管機關之權責並訂定案件優先處理順序，以有效運用行政資源。

二、公開案件調查進度與相關資訊

英國地方議會受理違規案件舉報後，除將按照土地違規情事之嚴重程度依序處理外，相關調查進展亦會登錄於網站，並持續通報檢舉人。又，以英國 Tendring 區議會為例，違規行為人於收受通知後即有權提出上訴，而當違規行為人提出上訴，地方議會將另行通知檢舉人及周邊地區之居民，檢舉人或有關民眾均得向地方督察人員提出申訴，且其申訴之內容也將供公眾查閱。是以，建議我國各直轄市或縣（市）政府，應視需要公開其執行土地違規使用查核之進度與有關資訊，以利檢舉人或周遭居民查詢並知悉違規案件辦理情形。

三、主動辦理稽查作業

香港特別行政區政府屋宇署除處理民眾通報之違規案件外，亦於 2011 年頒布新政策，即主動針對違例建物進行大規模抽查行動。建議我國亦應就違規使用物件主動辦理稽查作業，諸如執行定期之普查或不定期之抽查工作等，以提昇土地違規使用管理之成效。

四、確保民眾檢舉管道之多元與暢通

美國、英國及香港主要均透過民眾檢舉之方式，進行土地或建物違規使用案件之稽查，例如美國加州洛杉磯郡之區域規劃局，即開放民眾得透過電話、傳真及電子郵件等方式舉報違規行為。建議國內針對土地違規使用的管理，除應主動辦理上述查核作業外，亦應確保民眾檢舉管道之多元與暢通，俾利土地違規使用管理制度之執行。

第二節 我國違規土地使用管理制度現況

壹、國內都市及非都市土地違規使用之現況

根據內政部地政司針對全國各縣(市)之非都市土地違規使用查處成果統計，102 年全年查處違規使用土地筆數計 4,600 筆，面積合計約 1,068 公頃，又以農牧用地為最多的違規土地別。都市土地則因人口與產業活動眾多，常發生商業使用侵入住宅區或工業區，抑或工業區興建住宅等違規使用，而與周邊土地使用不相容，影響公共環境與安全。上述統計資料顯示目前全國的土地使用違規情形嚴重，而應探究其原因、類型與影響，以檢討目前土地使用管理制度的缺失，進而提出有效之違規土地使用管理方式。

一、何謂土地違規使用

國內現行土地利用計畫體系，由上而下分別為國土空間發展策略計畫、區域計畫、縣市綜合發展計畫及都市計畫，此一計畫體系完整地提供土地使用管理架構，而將我國之土地劃分為都市土地、非都市土地及國家公園土地三類，並分別研訂相關的土地使用管制規定。

我國土地使用管制之制訂，主要係參考美國管制之模式，採取土地使用分區管制之方式，其可管控土地不當及不相容之利用，減少公害之發生，透過管控其用途、強度，以維持各分區所需之功能、品質，滿足其最高最有效之使用，並避免過度開發造成不相容的混合土地使用模式，以及公共設施與環境容受力之超載。而土地使用管制係依規劃之目標，將規劃區內之土地劃定為住宅、工業、商業等各種不同之分區，並依需要加以細分，同時賦予不同之使用用途及密度管制之規定，土地所有權人或土地開發者只要依據規定開發及使用土地，則毋須再向規劃管制機關提出許可申請(Fishel, 1990)。然而，土地使用分區劃分後，使用型態與強度即受法規明確限制，但未必符合土地所有權人或開發者的需求與利益，以致提高違規使用發生的可能性。

就都市土地而言，其係依『都市計畫法』實施都市計畫之土地，而根據『都市計畫法』第三十二條之規定：「都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區或特定專用區。前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」而『都市計畫法』第三十三至四十一條即針對各個土地使用分區規定其容許使用項目、使用強度及建築行為等。直轄市及縣(市)(局)政府對於都市計畫範圍內之土地，得限制其使用人為妨礙

都市計畫之使用⁴⁶。因此，違反『都市計畫法』相關之土地使用管制規定者，即為違規使用。

非都市土地則依據『區域計畫法』與『非都市土地使用管制規則』，劃定為特定農業區、一般農業區、工業區等十一類使用分區，並依各使用分區性質編定為甲、乙、丙種建築、農牧、交通等十九類用地，非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用，且建蔽率及容積率亦不得超過法律規定之上限。因此，違反上述規定者即屬土地違規使用。

綜上所述，不論都市土地或非都市土地，其違反相對應之土地使用管制規定者，即屬土地違規使用。

二、土地違規使用之原因

造成土地違規使用之原因眾多，由於土地使用管制之土地利用限制與人民使用期待不符，在雙方認知差異之情況下，容易發生違規使用。此外，土地投機、管制成效不彰及民眾對法令認知不足之情況，皆為造成土地違規使用之原因，茲分述如下：

（一）土地使用管制與使用期待之衝突

現行土地使用管制規則以分區及使用地編定管制為主，政府對於當下產業類型所需用地編定分區管制，因而限制土地使用類型。該限制造成土地使用無法符合產業發展動向，往往與地方產業所期望發展的方向有期待上的落差（賴佩霜，2006：4-8）。是以，現況得作工業使用且確能符合市場實際需求之土地供給不足，於經濟利益考量下，開發者不惜冒著觸犯法令之風險，進行土地違規使用（蔡進良等人，2009：147-149）。

（二）土地取得成本考量

開發者為了降低土地開發成本，將會設法收購取得邊際土地或低度利用之土地，以獲取最大收益。現況而言，特定農業區、一般農業區因地形平坦且坵塊完整，交通條件不差，土地取得成本相對於市地較低，被開發者視為最合宜開發之區位，在申請分區變更不易、審議時程不確定下，因而蓄意違規興建工廠。此外，河川用地也因地利之便，被認定為最佳採取土石、處理廢棄物廠房的最佳首選。此一投機心理再加上政府機關管制不嚴，且取締成效不彰，造成土地違規使用事件層出不窮（蔡進良等人，2009：147-149）。

⁴⁶《都市計畫法》第六條規定。

(三) 消極管制與取締困難

土地使用編定應以該土地性質、特性為主，但目前土地使用編定多以現況或地目編定，且現在係以消極性之管制為主，致編定結果諸多不符實際，造成違規普遍及管制困難。此外，於非都市土地使用編定後，由直轄市、縣市政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市）公所隨時檢查違法使用情事，若有違反其容許使用者，應即報請直轄市、縣市政府處理。但於執行層面上，各鄉（鎮、市）公所均指派各村里幹事兼辦，其承辦員平時為執行村里民政業務，與村民已經建立深厚情感，礙於人情關係及鄉鎮市長均為民選之故，查報工作一直不彰（賴宗裕，2013a: 9-10）。因此，即使違規使用可能對居住、自然環境產生衝擊，現況仍存在許多違反分區管制規定的使用情形，大多數並未依法予以取締（賴佩霜，2006: 4-12）。

(四) 土地投機牟取暴利

現況中農地興建工廠，或是工業興建住宅的違規情形相當普遍。從土地使用價值的觀點而言，農地與工業用地相較於一般的住宅區與商業區土地之地價相對低廉許多，因而在廠商的投機心理，以及目前缺乏其他相關誘因區位的情況下，導致廠商紛紛挑選地價便宜的土地進行違規使用，並抱持未必取締之投機心態，以牟取比一般用地更多之利益。再加上依『土地稅法』第二十二條規定，非都市土地依法編定之農業用地者，徵收田賦，而田賦自民國 76 年第二期起停徵，相對賦予業者逃稅的空間。又即使需要繳稅，業者所挑選低地價土地，其稅負亦遠低於一般之住宅區、商業區。

(五) 違規情形普遍且持續發生

目前全國違規使用情形普遍，而當土地有違規使用情形時，易使周邊土地也違規使用，甚而產生聚集經濟的效果。由於違規使用具有投機性，可節省土地取得及開發成本，當有違規行為者，而政府卻未積極的取締時，根據「破窗效應」理論認為環境中的不良現象如果被放任存在，會誘使人們仿效，甚而越趨嚴重，因而可能導致周邊有越來越多的違規行為發生。過去『農業發展條例』第三十一條即限制違規使用土地之移轉，如此應較能抑制農地違規使用氾濫之情形。

(六) 民眾對管制法令的認知不足

依『都市計畫法』第七十九條、八十條及『區域計畫法』第二十一條之規定，違反土地使用管制者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。且得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其

費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。又二十二條規定，不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役，顯示違規使用的罰則甚至包含監禁刑罰。然而，民眾對於管制法令缺乏認知，在未清楚瞭解管制內容情況下，已違規使用一段期間並投入相當之成本，而難以即刻停止違規使用行為。且民眾未必瞭解違規使用罰則的嚴重性，加上管理機關對於土地使用分區管制上有疏漏之處，故違規情形層出不窮。

（七）就地合法化的誤解

就目前違規使用的罰則而言，依『都市計畫法』與『區域計畫法』之規定，得處違反土地使用管制之違規所有權人、使用人或管理人罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。根據目前各縣（市）查處執行情況而言，先處以罰鍰，並針對危害公共安全與環境部分要求拆除，卻未明確告知應停止違規使用，以致民眾容易誤解繳納罰鍰或配合拆除後，即能就地合法化，進而造成越來越多的違規使用。

三、土地違規使用之態樣

土地違規使用即指未依循『都市計畫法』或『區域計畫法』、『非都市土地使用管制規則』所訂定之規定，違反其規範之用途或使用強度等。又，開發區位違規情形亦發生於限制發展地區，造成該區域之環境、社會與經濟產業受到衝擊；此外，尚有違反容許（允許）使用之類型，造成與鄰近環境相斥的情形。上列違規態樣中，皆屬違反法令上容許（允許）使用之規定，且違規類型無法透過申請程序進而輔導合法化，其主要可歸納為三種態樣：

1.分區作未容許（允許）使用項目使用

土地使用分區規劃為工業區、農業區者，卻不依分區規定而作其他分區之使用，即興建建築物做營業、工廠（農業區）、住宅使用。例如於農業區興建違規工廠、民宿等。

2.申請容許（允許）使用項目但其實際使用與所申請項目不符

如工業區申請一般事務所卻做餐飲或住宅使用等、申請社區遊憩設施卻做高爾夫球場營業使用等。

3.容許（允許）使用項目未先經審查核准

依『都市計畫法施行細則』規定，農業區經縣（市）政府審查核准，得

設置公用事業設施、土石方資源堆置處理、廢棄物資源回收等，未經審核設置者，即屬違規使用行為。另如乙種工業區之工廠必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施及公用事業設施、一般商業設施等亦應經審查核准後，始得建築。未經審查核准便使用即屬違規使用。

茲分述都市土地與非都市土地常見違規態樣如下。其中，由於都市土地係採土地使用分區管制，故違規樣態於各分區內有所差異，是以按各分區討論之。而非都市土地之違規行為多位於農牧用地，因而就該常見的違規樣態逕予分類說明，而不劃分各分區或各用地來討論。

(一) 都市土地

依『都市計畫法』第七十九條之規定，違反都市計畫土地使用分區管制之行為，即土地違規使用行為，係指於都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反都市計畫法或內政部、縣（市）政府依都市計畫法所發布之命令者²⁻⁷。都市土地的土地使用違規情形，以住宅區、工業區與農業區、保護區之違規件數為多，主要以違反允許使用項目而從事具有外部性的使用情形。

1.住宅區、商業區違規

目前住宅區夜市商圈產生的住商衝突較為明顯，係因經濟發展促使住宅區內商業行為越趨活絡，加上國內休閒觀光活動與夜市文化的發展，進而產生外部性而妨礙公共安全與環境品質。

以臺北市的師大夜市商圈為例，即是因夜市商業的違規使用行為已嚴重影響住宅區寧適性，甚而威脅到公共安全與環境品質，進而引發居民的抗議，方使土地違規使用受到重視。然而，夜市商圈已形成規模經濟，並成為地方經濟特色，對於違規使用難以一次性處理、裁罰與拆除。依「臺北市住宅區夜市商圈違反土地管制規則及都市計畫等法令之具體一致性因應措施」專案報告，目前臺北市政府針對違規使用仍依 87 年第 4 次組織編制審查小組會議決議：『違規案件由各目的事業主管機關依專業法令逕行處分，如無法依專業法令處理，而涉及違反土地使用分區管制規則或有無違反不明確者，各目的事業主管機關移由都市發展局依都市計畫法令予以研處。』辦理。有關違規使用雖回歸噪音、環境污染、治安、招牌等違規行為影響加以處理，並由各行業之目的事業主管機關列管；惟針對民眾檢舉案件應就陳情次數多、違規面積較大、住宅區等逐步處理，並排序、分區

²⁻⁷違規使用定義係同『彰化縣執行違反都市計畫土地使用分區管制裁處辦法』第二條規定。

分級列管專案處理，遇有民眾檢舉案件應立即發文要求就違規事項加以改善，並不定期抽查。」，前開決議為臺北市對各項違規使用之通案處理原則。根據「師大社區違反都市計畫法第七十九條優先裁處作業原則」針對同戶內有三個以上營業單元、飲酒店及情趣用品店，以及經市府「師大社區生活環境品質改善跨局處專案小組」認定有嚴重妨礙公共安全、環境品質之虞者，優先處理進行裁罰。其餘違反土地使用分區管制的店家，基於公共安全及生活環境品質考量，將依個別商家有營業性廚房位違建內、防空避難室違規使用、新違建經認定有妨礙公共安全環境品質之虞、違反消防法令規定或有影響救災之虞、妨礙社區安寧經查證屬實者、產生噪音經判斷有影響安寧之虞、營業時間超過晚上 11 點、排放油煙經判斷有空氣污染之虞、產生廢棄物未妥善清理經判斷有污染之虞、違反食品衛生規定、營業空間占用道路等行為，由各機關依權責記點，市政府未來將對累計點數較高者，優先進行裁罰，以達分階段、漸進式處理師大社區內違規商家之目標。

再者，有鑑於國人歌唱風氣盛行，故常見於住宅區內經營視聽歌唱業，惟根據『都市計畫法臺灣省施行細則』第十五條第一項第十款之規定，住宅區為保護居住環境，係不得為視聽歌唱場之使用。以新北市為例，其都市計畫土地之違規使用案件即以違法從事視聽歌唱業為最大宗，詳見表 4-1 所示。

表 4-1：新北市歷年都市計畫土地違反使用分區管制的態樣及其件數之統計

違規態樣\年	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	合計
1.變更地形、地貌	84	33	9	4	41	7	7	2	1	2	3	193
2.一般商家	43	153	176	9	185	3	8	9	0	2	3	594
3.視聽歌唱業+酒吧業	0	0	0	0	3	5	1	4	4	5	3	25
4.旅賓館	17	23	0	1	1	0	1	2	0	4	0	49
5.違規工廠	35	0	0	0	24	28	56	46	1	11	8	209
6.違規加油站	29	22	2	2	4	1	0	0	0	0	0	60
7.妨礙風化	0	0	0	1	16	8	19	7	1	55	62	169
8.酒家業	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	3
9.違規加氣站	19	4	0	0	3	1	1	0	0	1	0	29
10.視聽歌唱業	101	1	2	113	323	122	126	124	186	161	93	1,352
11.電子遊戲場	18	19	16	1	30	25	123	78	43	30	10	393
12.視聽歌唱業+特種咖啡茶室業	1	0	0	3	70	4	1	0	1	0	0	80
13.特種咖啡茶室業	54	0	0	15	5	0	0	1	0	0	0	75
14.視聽歌唱業+飲酒店業	0	0	0	0	2	3	0	5	4	2	2	18
15.視聽歌唱業+遊樂園業	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	3
16.農業區違規使用	0	0	0	0	0	0	176	2	1	0	4	183
17.傾倒土石方	0	0	0	0	4	4	2	0	0	0	3	13

違規態樣\年	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	合計
18.視聽歌唱業 +酒家業	0	1	0	3	71	68	75	74	47	45	11	395
19.違規經營廢棄物處理業	3	1	0	58	0	1	2	1	0	1	0	67
20.違規砂石場	0	0	3	3	5	2	5	1	0	0	2	21
21.飲酒店業 +遊樂園業	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
22.特種咖啡茶室業 +酒家業	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
23.工業住宅	0	0	0	1	2	1	5	8	45	9	13	84
24.資訊休閒業	1	0	0	0	3	0	6	7	0	0	2	19
25.機械遊樂場	0	0	0	0	0	0	6	1	2	6	2	17
26.視聽歌唱業+特種 咖啡茶室+酒家業	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
27.視聽歌唱業+舞場 業+餐館業	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	3
28.視聽歌唱業 +餐館業	0	0	0	0	0	0	2	4	6	8	1	21
29.視聽歌唱業 +舞場業	0	0	0	0	0	0	4	2	4	2	1	13
30.瓦斯行	4	3	0	0	1	0	0	0	0	0	80	88
31.八大特種行業	8	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	9
32.視聽歌唱業+電子 遊戲場	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
33.視聽歌唱業 +餐飲業	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
34.按摩行為	0	0	0	0	0	0	0	2	31	12	14	59
35.遊樂園	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	0	4
36.舞場業	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
37.餐廳業	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3
38.餐飲業	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	1	4
39.汽車修理/零售業	0	0	0	0	0	0	0	6	10	10	2	28
40.餐館業	0	0	0	0	0	0	0	1	5	4	0	10
41.視聽歌唱業+飲料 店業	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
42.機車修理業	0	0	0	0	0	0	0	1	6	3	6	16
43.視聽歌唱業+資訊 休閒業	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
44.視聽歌唱業+舞場 業+酒家業	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
45.飲酒店業	0	0	0	0	0	0	0	0	4	7	0	11
46.其他汽車服務業	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	3
47.歌廳場所	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
48.電子遊戲場+視聽	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1

第四章 國內外違規土地使用管理制度之現況

違規態樣\年	92	93	94	95	96	97	98	99	100	101	102	合計
歌唱業+酒家業												
49.批發業	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
50.出租套房	0	0	0	0	0	0	0	0	5	8	0	13
51.推拿+按摩業	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3
52.其他休閒服務業	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	4
53.殯葬服務業	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
54.儲放公共危險物品	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	3
55.樹脂分裝使用	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
56.廢棄物資源回收業	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	4
57.視聽歌唱業 +按摩業	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
58.美容美髮業 +按摩業	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
59.保齡球館	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
60.家具製造業	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
61.視聽歌唱業+其他 休閒服務業+遊樂 園業+餐館業	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
62.視聽歌唱業+其他 休閒服務業+遊樂 園業	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
63.遊樂園業+文教樂 器育樂用品零售業	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
64.停車場	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
65.攤販集中場	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	1	7
66.塑膠射出物品製造 +加工業	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	6
67.人民陳情(電)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4
68.人民陳情(話)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	5
69.汽車零件配備零 售、製造業	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	4
70.便利商店業	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	3
71.鐵門窗及鐵皮屋安 裝工程業	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
72.金屬製品製造業	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	6	10
73.租賃	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
74.服飾品製造業 +成衣	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	7
75.機械買賣、設備製 造業	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	3
76.臨時工廠登記	0	0	0	0	0	0	0	0	2	99	60	161
合計	418	260	209	215	799	284	632	400	437	526	408	4,591

資料來源：新北市政府城鄉發展局，2013.10

2. 工業區違規

除住商違規問題外，工業區違規亦是其中一種樣態。歸納工業區違規使用的態樣，大概可分為：工業區作未容許使用項目使用（如：住宅使用等）、申請容許使用項目但其實際使用與所申請項目不符（如申請一般事務所卻做餐飲或住宅使用等）二大類（新北市政府城鄉發展局，2013）。

以臺北市內湖科技園區為例（以下簡稱內科），係因內科的獨特之處在於實際發展結果與規劃有極大的落差，而且是發展出較預期更理想的成就，進而使政府改變土地使用管制規定以配合地區發展需求（麻匡復、邊泰明，2006：3）。內科的前身，稱為內湖輕工業區，於1976年規劃作為工業區，臺北市政府於90年代為取締散落於全市各地的違規工廠，著手進行內湖輕工業區的開發工作，依據當時的都市計畫，該地被定位為違章工廠遷移的集中地點，以統一管理。然而，建商是內湖輕工業區轉型為內湖科技園區的重要力量（麻匡復、邊泰明，2006：11），當建商違規將工廠興建為辦公室時，政府為藉由民間投資開發，而未積極取締，因而內湖輕工業區逐漸科學園區化，最後，於2001年正式更名為內湖科技園區。

內科另適用『臺北市內湖輕工業區輔導管理辦法』之相關規定，其中第四條規定允許土地使用項目如下：

1. 第二種工業區。
2. 第三種工業區
3. 依臺北市土地使用分區管制規則第三十五條、第三十六條之社區遊憩設施、飲食業、日常用品零售業之飲食成品、糧食、水果、金融保險業及醫療保健服務業；社會福利設施：附設托兒、托老設施；公共事業設施之加油站、液化石油氣汽車加氣站。
4. 依臺北市土地使用分區管制規則第四十三條之一之策略性產業。
5. 其他經主管機關認可之產業。

內科的發展起因於『臺北市內湖輕工業區輔導管理辦法』正面列舉的缺乏彈性、經濟社會環境的變遷，以及法令未能即時修正，讓內湖輕工業區的規劃管制不符實際廠商需求。然而，越來越多非輕工業的廠商、企業進駐內科，形成相當龐大的經濟產值，因而臺北市政府回應廠商發展需求，以及相關公共設施服務、活動需求，選擇修正與放寬『臺北市內湖輕工業區輔導管理辦法』。從時間點來

看，1999 年該辦法作了第一次的修正，增列「經主管機關認可」的產業得以進駐，違規使用問題藉由都市發展局在管理辦法中由廠商申請，經市政府相關局處組成專案小組，討論加入「核心」產業認定項目；而符合次核心項目的廠商，只需繳交回饋金便可就地合法，擺脫黑戶（即違規使用）的困擾（麻匡復、邊泰明，2006：13）。因此，現今內科園區的形成，主要受到產業經營變遷與市場力量急速導引的結果，於 1995~2000 年期間，廠商與開發者挑戰都市計畫分區制度，藉由產業發展的正當性，迫使地方政府對土地管制放鬆，進一步爭取與商業區接近的使用機能（蔡汝玫，2008：47），而也因如此，與政府原先規劃的輕工業區大相逕庭，但不可諱言的其發展卻也創造更可觀的地方經濟發展效益。

在內科產值如此大的聚集經濟效益，以及龐大工作人力活動下，產生許多相關的土地使用需求，如住宅、商業、休憩需求，也因內科龐大的經濟效益，而吸引愈來愈多與內科土地使用管制規定不符的產業進駐，例如以「社區附屬遊憩設施」申請卻違規興建高爾夫練習場，或以廠辦名義申請違規興建豪宅等。即使臺北市政府因應經濟發展而修正該輔導管理辦法數次，但對於上述以工業區做非必要需求的商業與住宅違規使用，仍須予以取締，避免產生土地使用之衝突。

都市計畫工業區土地變相規劃、興建作為住宅出售使用，案件層出不窮，係目前許多土地權利人不思循都市計畫檢討審議方式辦理工業區變更（因須提供回饋），反而利用『都市計畫法臺灣省施行細則』第十八條容許使用項目放寬之便，假興建一般商業設施之名，變相將工業區土地規劃作為非工業使用（如工業住宅），以規避辦理工業區變更之程序、要件、原則及相關回饋條件。導致工業區之劃設有名無實，變相開發及違規使用情事頻傳（監察院，2011：7）。

3. 農業區違規

農業區違規可分為以下三種類型（林國強，2011⁴⁻⁸）：

（1）農業區興建建築物做營業、工廠、住宅等使用

依據『都市計畫法臺灣省施行細則』第二十九條規定：「農業區為保持農業生產而劃定，除保持農業生產外，僅得申請興建農舍、農業產銷必要設施或休閒農業設施...」，依規定農業區內設置各項設施應為與農業有關設施，農舍不得擅自變更使用，而農業產銷等必要設施亦不得為居室、工廠及其他非農業產銷必要之設施。然而，部分民眾、業者為貪圖農業區土地取得低廉、租金便宜等利益，進

⁴⁻⁸ 桃園縣政府城鄉發展局，2011.01.20，都市計畫農業區違規使用案件分析，www.tycg.gov.tw/site/site_index.aspx?site_id=042&site_content_sn=16007&preview=1，取用日期：2013 年 7 月 22 日。

而違反農業區土地使用分區管制等相關規定，興建建築物做營業、工廠、住宅使用（如設置工廠、公司、餐飲業、視聽歌唱業），或有農舍及農業產銷設施違規使用之情形。

(2) 農業區設置農業產銷設施未經農業主管機關審查核准

『都市計畫法臺灣省施行細則』第二十九條第二項規定「第一項所定農業產銷必要設施、休閒農業設施之項目由農業主管機關認定，並依目的事業主管機關所定相關法令規定辦理，且不得擅自變更使用……」，故民眾欲在農業區土地施作設施時（如建築物、鋪設地坪、農路），應先洽詢農業主管機關該項目是否為可設置之農業產銷必要設施或休閒農業設施，且應先經農業主管機關審查核准後，依核准項目施作及使用，如有超出或擅自變更使用者，則屬違反土地使用分區管制規定。

(3) 農業區設置容許使用項目未先經審查核准

依據『都市計畫法臺灣省施行細則』第二十九條之一規定「農業區經縣(市)政府審查核准，得設置公用事業設施、土石方資源堆置處理、廢棄物資源回收、貯存場、汽車運輸業停車場(站)、客(貨)運站與其附屬設施、汽車駕駛訓練場、社會福利事業設施、幼稚園、加油(氣)站(含汽車定期檢驗設施)、面積零點三公頃以下之戶外球類運動場及運動訓練設施、政府重大建設計畫所需之臨時性設施。」目前此類型之違規案件多為未經核准設置廢棄物資源回收貯存場、土石資源堆置處理、汽車運輸業停車場(站)、客(貨)運站與其附屬設施、運動場館設施等。民眾欲依照農業區容許使用項目設置相關設施前，應依規定經該縣(市)目的事業主管機關審查核准後再行設置，以免成為違規行為。此外，經主管機關審查核准設置之各項設施，民眾不得擅自變更使用或擴大使用範圍，否則亦違反土地使用分區管制之規定。

4. 保護區違規

依據『都市計畫法』第三十三條之規定，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。又，『都市計畫法臺灣省施行細則』第二十七條規定保護區為國土保安、水土保持、維護天然資源與保護環境及生態功能而劃定，其禁止行為如同法第二十八條規定：

- (1) 砍伐竹木。但間伐經中央目的事業主管機關審查核准者，不在此限。
- (2) 破壞地形或改變地貌。

- (3) 破壞或污染水源、堵塞泉源或改變水路及填埋池塘、沼澤。
- (4) 採取土石。
- (5) 焚毀竹、木、花、草。
- (6) 名勝、古蹟及史蹟之破壞或毀滅。
- (7) 其他經內政部認為應行禁止之事項。」

但在不妨礙保護區之劃定目的下，經縣（市）政府審查核准，則得為同法第二十七條規定之使用如下：

- (1) 國防所需之各種設施。
- (2) 警衛、保安、保防、消防設施。
- (3) 臨時性遊憩及露營所需之設施。
- (4) 公用事業、社會福利事業所必需之設施、再生能源發電設備及其輸變電相關設施。
- (5) 採礦之必要附屬設施：電力設備、輸送設備及交通運輸設施。
- (6) 土石方資源堆置處理。
- (7) 廢棄物資源回收、貯存場及其附屬設施。
- (8) 水質淨化處理設施及其附屬設施。
- (9) 造林及水土保持設施。
- (10) 為保護區內地形、地物所為之工程。
- (11) 汽車運輸業所需之停車場、客、貨運站及其必需之附屬設施。
- (12) 危險物品及高壓氣體儲藏、分裝等。
- (13) 休閒農業設施。
- (14) 農村再生相關公共設施。
- (15) 原有合法建築物拆除後之新建、改建、增建。除寺廟、教堂、宗祠外，其高度不得超過三層或十點五公尺，建蔽率最高以百分之六十為限，建築物最大基層面積不得超過一百六十五平方公尺，建築總樓地板面

積不得超過四百九十五平方公尺。土地及建築物除供居住使用及建築物之第一層得作小型商店及飲食店外，不得違反保護區有關土地使用分區之規定。

- (16) 都市計畫發布實施前，原有依法實際供農作、養殖、畜牧生產且未停止其使用者，得比照農業區之有關規定及條件，申請建築農舍及農業產銷必要設施。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、養殖、畜牧等使用者，視為未停止其使用。

依上述規定意旨，保護區為保安、環境保護等特殊目的不得有改變地形、地貌之開發行為，但仍有容許使用項目之例外規定，在經縣（市）政府審查核准後可為第二十七條所規定之土地使用及開發行為。換言之，除上述列舉之土地使用外，皆屬違規土地使用分區管制之行為，又即使符合第二十七條規定之用途，但未經審查核准者，仍屬違規行為。而經審查核准設置的各項設施也不得擅自變更使用，或擴大使用，若有違反者，同屬違反土地使用分區管制規定。

由於保護區大多具有豐富的生態環境資源，區內自然環境優美，而容易成為開發案的賣點。再加上部分民眾、業者為貪圖用地取得低廉、租金便宜等進而違反保護區土地使用分區管制規定，常見的違規類型主要有（林國強，2011）⁴⁹：

1. 興建建築物做營業、工廠使用（如設置工廠、公司、倉庫等營業行為）。
2. 興建建築物做為住宅。
3. 違規傾倒廢棄土石磚瓦。
4. 私設墳墓等。

此外，部分保護區亦有發生違規經營民宿、溫泉旅館、咖啡餐飲服務或相關商業使用。而另一種違規類型即目前都市計畫內保護區所設置之容許使用未經核准者，違規案件以未經核准設置廢棄物資源回收貯存場、原有合法建築物違規營業、農業設施未經審查核准等為主。

5. 水源特定區違規

以臺北市水源特定區違規使用之現況與議題為例，依『都市計畫法』所擬定的臺北水源特定區計畫，其劃設目的係以維護臺北水源特定區之水源、水質、水

⁴⁹整理自桃園縣政府城鄉發展局-遇見魅力桃園城鄉電子報第十四期，「都市計畫保護區怎麼使用？都市計畫法細說分明！」，

http://www.tycg.gov.tw/site/site_index.aspx?site_id=042&site_content_sn=16391，取用日期：2013年10月30日。

量，以及防止水庫淤積，禁止水源特定區範圍內土地濫墾或開發行為，以延長水庫使用年限為主，亦即水源特定區內的土地使用應以水源保護為主要考慮。為確保翡翠水庫與直潭淨水廠之使用壽命，嚴防水源、水質遭受污染，水源特定區計畫之土地使用管制規則偏向較為嚴格的土地資源管制性思維，因而對使用土地方式多所限制，難免影響地主使用土地之權益（新北市政府，2011）。

關於河川上游水庫集水區附近鄉鎮受限居民，係依『自來水法』劃設之「水質水量保護區」、『飲用水管理條例』劃設之「飲用水水源水質保護區」、『水土保持法』劃設之「特定水土保持區」及依水利法規規定得設立之「水源保護區」等相關法律所規範，而臺北水源特定區較為特殊，其土地使用管制主要係依『臺北水源特定區計畫土地使用分區管制要點』之規定。根據該要點規定劃有保安保護區，主要是為以涵養水源及防止砂土崩塌為主，因而該區嚴格禁止建築開發行為，然而，特定區內之保安保護區面積約佔區內面積80%以上，該分區內包含原住民保留地、農地、露營區、溫泉業等土地之建築開發皆受管制，以致居民權益受到限縮，以及地方產業發展限制等問題。

(1) 露營區合法化之議題

露營區係提供民眾從事露營、烤肉等觀光休閒活動之場地，屬於地方觀光產業之一部分。然而，臺北水源特定區之土管要點規定，目前並無「露營區」之使用分區劃設。目前所列管的四十一處露營區多位於保安保護區，而依環保署委託研究利用民國77年之農委會農林航測圖比對，發現大部分業者是在翡翠水庫完工後，未依土管要點規定而違規興建。然而，露營區業者與鄉公所皆表示其已於該區經營多年，若政府逕予拆除，則將危害到業者生計，以及影響該區觀光產業發展（李家儂，2013：109）。

露營區問題的出現，係於露營區周邊違規倒置垃圾及廢棄物的情形層出不窮，因而受到行政院環保署之重視，要求水源局積極取締違法之露營區。爰依行政院環保署於民國95年4月17日所召開「有關翡翠水庫集水區水源保護事項中涉違法露營區業者積極取締處理原則協商會議」之決議，主要先處理不斷違規增設露營區之問題，係以93年9月21日前所存在之露營區視為既有露營區，該時間點後之新增者即報即拆，而於94年拆除9處，目前共計列管41處。

根據歷次座談會討論，露營區業者與鄉公所皆表示其已經經營多年，若政府逕予拆除，則將危害到業者生計，也將影響該區之觀光產業發展。另者，其亦指出目前非露營區遊客較露營區為多，造成環境污染以非露營區為主。因此，建議輔導露營區合法化並予以管制，以減少非露營區遊憩產生污染。而露營區則是坪林

地區之主要觀光場地，為求地方觀光產業發展，應盡量協助露營區合法化（李家儂，2013：113）。

（2）溫泉區劃設及旅館設置之可行性規劃議題

『溫泉法』修法後，溫泉業者合法化的緩衝期至 102 年的 7 月 1 日止，以讓既有溫泉業者，經輔導或用地變更後，得以合法化。然而，目前烏來區的溫泉業仍受限於土地使用管制與區位，尚無法進行溫泉區之劃設而予以合法化。

烏來區擁有相當豐富的溫泉資源，根據調查目前實際有溫泉經營之業者共計 51 家（詳見表 4-2），但其中卻有半數以上係位於保安保護區、河川區內，而不符合土地使用管制之規定，且亦有許多業者缺乏經營執照。然而，溫泉觀光產業已成為烏來的重要地方經濟發展特色，是故如何讓溫泉業者能夠在不影響水資源的情況下，探討透過都市計畫通盤檢討或土管放寬之方式，檢討是否有彈性空間可輔導業者合法化為目前討論議題。其中，有關溫泉業者之處理，主要討論的對象係位於河川區、保安保護區之環境敏感地區者，在兼顧業者權益的考量下，衍生出兩種處理方案的討論：一為劃設「溫泉產業特定專用區」的集中發展；二為現地調處分區變更的分散發展（開新工程顧問公司，2013）。

表 4-2：溫泉區業者土地使用及建築物現況

項目		都市計畫	
		臺北水源 特定區	烏來水源 特定區
完全符合土地使用管制規定 (商業區、住宅區)	有使用執照	0	2
	需補證明文件	0	3
部分符合土地使用管制規定 (商業區)	有使用執照	1	7
	需補證明文件	2	4
不符合土地使用管制規定 (住宅、保安保護區、河川區及其他)	有使用執照	0	6
	需補證明文件	10	16
總計		13	38

資料來源：大臺北水源特定區整體發展與特定區都市計畫管制規劃研究，2013

（二）非都市土地

依『非都市土地使用管制規則』第五條規定：「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。」其第六條則明確規定：「非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其

容許使用之項目及許可使用細目使用。」換言之，非都市土地使用應按該用地之分區或用地別所訂的容許使用項目許可使用細目予以使用，否則即屬違規使用。

違規使用之土地，則依『區域計畫法』第二十一條之規定：「違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」又第二十二條規定：「違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。」亦即違規使用先處罰鍰並限制、停止使用，如不依限變更則能予以強制執行或裁定刑罰。

非都市土地違規使用類型大致包含如下⁴⁻¹⁰，且以農牧用地的違規使用為主要用地別（內政部地政司，2012）：

1. 山坡地範圍土地違規使用案件。
2. 休閒農業設施。
3. 農地非法填土。
4. 農舍。
5. 殯葬設施。
6. 宗教建築。
7. 盜（濫）採土石、違規土資場、砂石場等。
8. 違章建築。
9. 違規廣告物。
10. 未登記工廠。
11. 非法民宿、旅館。
12. 八大行業。
13. 擅自傾倒垃圾等廢棄物、公害噪音、廢棄物資源回收儲存場等。
14. 其他。

⁴⁻¹⁰ 違規使用類型係參考『宜蘭縣政府執行非都市土地違規使用取締作業要點』、『屏東縣政府執行非都市土地違反使用管制案件權責劃分作業要點』等所規範之違規案件類型予以歸納。

上述各種違規情形中，以違規工廠、八大行業及非法旅館、民宿為多，尤其違規工廠常利用地價較為低廉之農地，進行違法使用，對於環境資源破壞較為嚴重，故應思考如何避免該違法行為持續發生。

1. 違規工廠⁴⁻¹¹

違規工廠係指違反『工廠管理輔導法』規定之未登記工廠，故又可稱為「未登記工廠」或「違章工廠」。根據『工廠管理輔導法』第九條：「設立工廠所使用之土地，以利用都市計畫工業區、非都市土地編定為丁種建築用地、依法編定開發之工業區或其他依法令規定可供設廠之土地為限」，故工廠僅能於上述分區中設立，並完成同法第十條規定經主管機關核准登記後，始得從事物品製造、加工。依其第十四條與第十五條規定，違反土地使用管制規定者，不得取得設立許可或變更設立許可，以及辦理登記或變更登記。

我國目前未登記工廠數量及種類繁多，根據行政院主計處之 100 年工商及服務業普查資料，目前製造業家數約 15 萬 7 千餘家⁴⁻¹²，又依經濟部統計處資料⁴⁻¹³，99 年營運中已登記工廠家數約 7 萬 8 千餘家，再扣除製造業免辦工廠登記之小型工廠約 2%（約 3 千家），以及已取得臨時工廠登記者約 1 千餘家，故推估目前未登記工廠家數尚約有 7 萬 5 千餘家。而目前違規工廠大多位於都市計畫農業區及非都市土地之農牧用地，其土地面積多小於 0.5 公頃，依現行法令規定並無管道得以申請土地使用變更。長期下來，形成工業與農業生產在同一地區不相容使用，造成農業生產品質安全堪慮，而工廠亦無法合法生產（曾黛如、陳荔芬，2010：201）。

違章工廠之存在與業者的投機等待心態具有關聯性，其一，面對嚴重外移的產業，業者難免依存著政府還會採取寬鬆政策讓其就地合法化；其二，複雜的申請流程及不適時宜法令及後續的稽核作業，突增營業成本，對中小企業的業主來說，獲利明顯減少；其三，法令規定與實際運作的不協調（例如地方政府取締功能不彰），讓業者可能在資金及風險的限制因素下，轉而採取在農地上設立工廠。

⁴⁻¹¹依《工廠管理輔導法》第三條：「本法所稱工廠，指有固定場所從事物品製造、加工，其廠房達一定面積，或其生產設備達一定電力容量、熱能者。前項所稱從事物品製造、加工之範圍、一定面積及一定電力容量、熱能之認定標準，由中央主管機關定之。不符前項標準而有固定場所從事物品製造、加工之業者，仍得依本法申請許可或登記。經主管機關核准登記後，依本法管理。」

⁴⁻¹²行政院主計總處，2011，工商及服務業普查，<http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=2833>，取用日期：2013 年 7 月 17 日。

⁴⁻¹³經濟部統計處、經濟部工業局，歷年營運中工廠家數—按縣市別分，http://www.moea.gov.tw/Mns/dos/content/SubMenu.aspx?menu_id=6713、<http://www.moeaidb.gov.tw/RDownLoad/DownLoad.jsp>，取用日期：2013 年 7 月 18 日。

以上種種條件，導致「未登記工廠」的存在優勢遠大於合法的「登記工廠」，也因此對「土地使用管制」、「環境保護」及「工業管理」的公權力造成極大挑戰（曾黛如、陳荔芬，2010：201）。

然而，衡酌未登記工廠雖違反政府管制法規，對國內農業環境造成污染、受雇勞工安全也容易被忽視，然數十年來其營運、生產創造之經濟效益及提供就業機會均有貢獻，年產值估達 1.2 兆元，倘逕予取締，勢將影響未登記工廠業者營運生產所創造之經濟效益及員工就業（曾黛如、陳荔芬，2010：202）。因此，目前政策係以輔導未登記工廠合法化為主，其推動方向包含持續推動補辦登記、協調劃定特定地區、輔導土地合法化、加強行政督導等⁴⁻¹⁴。其中，輔導土地合法化，係將協助違規工廠變更其土地使用分區，輔導特定地區內補辦登記工廠及區外進駐區內工廠用地得變更編定丁種建築用地。而『工廠管理輔導法』第三十四條修訂：「中華民國 97 年 3 月 14 日前既有低污染之未登記工廠，其符合環境保護、消防、水利、水土保持等法律規定者，得於本法修正施行後 2 年內，向地方主管機關繳交登記回饋金，申請補辦臨時工廠登記，不受第十五條第二款、第三款規定之限制。經補辦之工廠，於臨時工廠登記失效前，不適用『區域計畫法』第二十一條第一項、『都市計畫法』第七十九條有關違反土地或建築物之使用及『建築法』第八十六條第一款、第九十一條第一項第一款處罰之規定。」換言之，目前違規工廠係以現況方式處理，但整體而言，對於國內土地使用管理制度屬事後補救而非預防之措施。

綜言之，未登記工廠至少具有以下幾點課題（曾黛如、陳荔芬，2010：205-206）：

1. 未登記工廠面積過小，不符土地使用變更編訂最小面積規定。
2. 部分違規業者係租用土地，而非所有權人。
3. 工業區之優惠或獎勵條件無法有效吸引業者進駐。
4. 欠缺強制取締的執行。

2. 違規旅館、民宿

依據『民宿管理辦法』第三條，民宿係指利用自用住宅空閒房間，結合當地人文、自然景觀、生態、環境資源及農林漁牧生產活動，以家庭副業方式經營，提供旅客鄉野生活之住宿處所。而同法第五條規定：「民宿之設置，以下列地區為限，並須符合相關土地使用管制法令之規定：

⁴⁻¹⁴經濟部輔導未登記工廠合法經營資訊網，<http://www.ifactory.org.tw/legal/legal01.asp>，取用日期：2013 年 7 月 18 日。

- 一、風景特定區。
- 二、觀光地區。
- 三、國家公園區。
- 四、原住民地區。
- 五、偏遠地區。
- 六、離島地區。
- 七、經農業主管機關核發經營許可登記證之休閒農場或經農業主管機關劃定之休閒農業區。
- 八、金門特定區計畫自然村。
- 九、非都市土地。」

『民宿管理辦法』針對民宿的經營規模、建築設施、消防安全設備、經營設備等皆有規定，而依第十條規定，民宿之申請登記應符合下列規定，而未符合土地使用管制之相關規定者，則為土地違規使用：

- 一、建築物使用用途以住宅為限。但第六條第一項但書規定地區（位於原住民保留地、經農業主管機關核發經營許可登記證之休閒農場、經農業主管機關劃定之休閒農業區、觀光地區、偏遠地區及離島地區之特色民宿），並得以農舍供作民宿使用。
- 二、由建築物實際使用人自行經營。但離島地區經當地政府委託經營之民宿不在此限。
- 三、不得設於集合住宅。
- 四、不得設於地下樓層。

根據交通部觀光局統計資料，至 2013 年 6 月止，全國非法營業旅館家數共 455 家、非法營業民宿家數則計 398 家⁴⁻¹⁵（詳見下表 4-3、4-4）。

⁴⁻¹⁵非法營業旅館與民宿統計資料，2013.06，<http://hotelhomestay.tbrc.gov.tw/index.jsp>，取用日期：2013 年 7 月 19 日。

表 4-3：全國各縣（市）旅館家數統計

縣市別	合法營業	停業	非法營業	營業合計
新北市	227	7	43	277
臺北市	370	1	0	371
臺中市	275	5	39	319
臺南市	204	1	19	224
高雄市	350	10	35	395
宜蘭縣	185	3	31	219
桃園縣	199	0	11	210
新竹縣	37	0	3	40
苗栗縣	67	0	4	71
彰化縣	65	2	2	69
南投縣	102	3	84	189
雲林縣	67	2	23	92
嘉義縣	59	1	18	78
屏東縣	101	2	84	187
臺東縣	89	0	13	102
花蓮縣	130	3	5	138
澎湖縣	45	1	9	55
基隆市	30	0	0	30
新竹市	55	0	7	62
嘉義市	50	0	10	60
金門縣	20	1	0	21
連江縣	2	0	12	14
合計	2729	42	452	3223

資料來源：交通部觀光局旅館業及民宿管理資訊系統，2013.06

表 4-4：全國各縣（市）民宿家數統計

縣市別	合法營業	停業	非法營業	營業合計
新北市	139	6	30	175
臺北市	0	0	0	0
臺中市	56	6	2	64
臺南市	62	5	1	68
高雄市	52	3	1	56
宜蘭縣	727	25	23	775
桃園縣	22	0	10	32
新竹縣	51	4	26	81
苗栗縣	201	5	4	210
彰化縣	19	3	1	23
南投縣	496	11	101	608
雲林縣	59	3	7	69
嘉義縣	109	1	53	163

縣市別	合法營業	停業	非法營業	營業合計
屏東縣	137	5	72	214
臺東縣	488	8	5	501
花蓮縣	855	43	25	923
澎湖縣	225	4	26	255
基隆市	1	0	0	1
金門縣	115	0	0	115
連江縣	35	0	11	46
合計	3849	132	398	4379

資料來源：交通部觀光局旅館業及民宿管理資訊系統，2013.06

四、土地違規使用之影響

土地的違規使用係使用人為追求經濟利益所致，期望以最低成本達成最高利益，但相對地也對環境產生不同程度的衝擊與破壞。以下從違規使用之經濟產值效益，以及環境、社會負面衝擊進行探討：

(一) 違規使用之經濟產值效益

1. 提高土地市場經濟價值

基於公共利益考量，分區管制管控土地的使用性質與強度，以促進並維護地區土地較適當之利用。但開發者對於土地最高最有效之價值認定與計畫管制之規定有所差異時，開發者為提高土地使用強度，促使產業發展，將其違規使用以提高其使用價值，實踐開發利益。當土地違規使用類型高於原計畫管制類型，將提高土地使用價值之正面外部性，違規使用將因產業發展影響鄰近地區土地價值。此價值外部性將使得土地及地上物等個人財產之價值得以獲得暫時性之提昇(蔡進良等人，2009：149-157)。

2. 增加工作就業機會

從韋伯地理區位理論探究廠商區位選擇，將會考量勞力成本與運輸成本，以達到最小化成本。此外，由聚集經濟角度分析，當產業進入一地區，廠商群聚將可創造地區經濟、提昇地方所得，並創造當地就業機會。而當違規工廠進駐時，將會增加就業機會，影響當地經濟發展等情況，藉以達成產業活動在地化及聚集經濟效益(蔡進良等人，2009：149-157)。

3. 提昇經濟產值

依 100 年工商及服務業普查初步結果分析資料，製造業生產總額約 17.35 兆元，而所推估之未登記工廠家數約佔所有製造業家數的 47%，換言之，其未登記

工廠之經濟產值概估亦相當可觀，再加上其對周邊相關服務產業的需求，也間接促進地方的相關經濟產業發展。又，如以臺北內湖科技園區創造之經濟產值來看，根據臺北市政府產業發展局 101 年的調查分析報告，統計至 100 年底，內湖科技園區企業單位數為計 3,530 家，場所單位數計 3,590 家；場所單位從業員工人數計 118,876 人；100 年企業單位全年營業收入達 3 兆 1,232 億元，場所單位全年營業收入達 2 兆 6,437 億元。且該區廠商自 95 年至 100 年六年間各項經營指標之平均成長率，場所單位數每年平均成長 7.70%，從業員工人數每年平均成長 5.82%，場所單位全年營業收入每年平均成長 11.90%。

(二) 違規使用之負面衝擊

於土地使用管制之土地上，違反土地相關管制內容，造成實質或程序上之違規，雖可滿足土地使用者之社會需求與經濟效益，但無可避免地隨著違規使用的開發行為，導致自然、人文環境相當程度之衝擊（林梅綉，1991：12-15）。此外，也將對於經濟產業結構產生影響，並造成土地資源之破壞。茲說明如下（蔡進良等人，2009：149-157）：

1. 自然環境之衝擊

(1) 降低環境品質

土地違規使用之開發行為，對土壤、水質、空氣品質、野生動物棲息地與植物、植被等均產生負面影響。例如優良農田違規作工業使用，導致水源、溪流、土壤及生態等珍貴資源遭受破壞；違規使用期間亦因交通使用，排放大量廢棄物，影響空氣品質，進而破壞整體自然環境（林梅綉，1991：12）。

(2) 破壞生態、景觀及文化資源

違規使用開發行為常改變原有地形、地貌及植被分布；干擾動、植物之生長情況，並破壞野生動植物棲息地及活動地帶，迫使動物群體遷徙；施作期間之整地工程、挖填土破壞自然生態體系之平衡。此外，未依土地分區使用管制規定違規使用農地、山坡地，將導致農地及森林地逐漸地消失，並使生態棲息地與生態圈發展遭受干擾（傅子純，2007：6）。

(3) 提高災害發生頻率

土地使用分區管制係考慮該土地人為與自然狀況所規定，而違反原土地使用管制規則之開發行為，於施工期間進行大規模整地、清除植被、興建等工程，破壞地表植被或增加不透水層面積比率，產生地表逕流量或土壤流失量，易改變原

地形地貌，進而導致災害發生，再加上土地失去原有涵養能力、排水功能，一旦土地容受力過載，將造成洪泛、土石流發生之頻率大幅提昇（林梅綉，1991：12；傅子純，2007：6）。

2. 人文環境之衝擊

（1）造成社會文化衝擊

土地開發後，遷徙所引入的居住人口及產業活動所吸引之就業、活動人口，對當地原有居民之生活習性、宗教信仰、道德觀念將會有影響（林梅綉，1991：15），造成當地既有文化特色資產有所喪失。

（2）影響交通秩序與環境安寧

開發行為往往伴隨旅運行為的產生，交通量影響當地之交通秩序，隨著旅次增加，將導致噪音汙染與破壞鄰近環境之安寧，對當地之交通秩序與環境安寧產生衝擊（林梅綉，1991：15）。

3. 生活環境之衝擊

合法工廠之申請設置須經一定程序之核可，經過環境影響評估或水保相關法規之要求，其工廠所排放之污水或廢氣，將有一定之設施處理，以確保周邊環境免於污染之侵害，然違規工廠其生產行為未受一定法令之規範，必將產生廢氣、污水、噪音影響周遭生活環境安全，更可能危害農林漁牧之生產環境。

4. 土地資源之衝擊

（1）破壞山坡地資源

臺灣山坡地佔總面積 27.16%，由於山坡地地價低廉、具景觀潛力，因此，引起國內開發熱潮，舉凡住宅、高爾夫球場、觀光遊憩區、大專院校、殯葬用地...等，均曾在山坡地上蓬勃發展。但由於開發業者對環保法令的不重視，形成許多非法違規的行為，如擅自濫墾、濫伐、採取或堆積土石、處理廢棄物、建築用地之開發等，造成水土資源的流失，自然資源破壞，使得下游的供水、水質及環境遭受到威脅（賴宗裕，2013a：13-14）。

各縣市山坡地違規使用案件統計如表 4-5 所示，以新北市查報取締及處罰的件數最多，而高雄市、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、南投縣、屏東縣、臺東縣等其取締處罰件數多且面積達 20 公頃以上，顯示各縣市山坡地違規使用情況嚴重。

表 4-5：各縣市山坡地違規使用現況查報與取締案件統計表（101 年度）

年次	制止查報取締案件		處罰案件		移送司法 偵辦案件
	件數	面積(公頃)	件數	金額(元)	
新北市	390	35.40	335	25,549	45
臺北市	28	0.79	24	1,700	-
臺中市	58	18.73	56	3,720	-
臺南市	35	7.30	27	1,800	1
高雄市	95	65.49	95	7,780	1
宜蘭縣	15	2.94	14	1,020	2
桃園縣	160	25.76	147	11,405	11
新竹縣	184	28.85	166	10,980	-
苗栗縣	197	88.38	139	11,400	7
彰化縣	37	6.70	33	2,320	-
南投縣	94	66.97	70	6,060	-
雲林縣	21	4.59	19	1,220	-
嘉義縣	64	8.49	64	4,950	-
屏東縣	37	39.24	26	2,160	-
臺東縣	57	26.04	50	3,300	-
花蓮縣	23	3.53	23	1,470	-
澎湖縣	-	-	-	-	-
基隆市	16	3.74	16	1,200	-
新竹市	20	1.26	19	1,290	-
嘉義市	1	0.84	1	100	-
合計	1,532	435.04	1,324	99,424	67

資料來源：行政院農委會水土保持局，山坡地違規使用查報與取締案件，2013

另者，以歷年全臺山坡地違規使用統計而言，詳見表 4-6，90 至 94 年之違規取締案件有逐年減少之趨勢，然 95 年後卻轉為逐年增加趨勢，尤其 101 年度違規使用查報件數大幅提昇，顯示山坡地的違規使用管制與管理的成效並不顯著。

表 4-6：歷年山坡地違規使用查報與取締案件統計表（90 年至 101 年）

年次	制止查報取締案件		處罰案件		移送司法偵辦案件
	件數	面積（公頃）	件數	金額（元）	
民國 90 年度	1,331	741.46	1,274	97,830	122
91	1,226	490.82	1,161	97,375	101
92	1,128	433.76	1,032	85,190	88
93	1,026	315.18	926	83,520	65
94	948	302.60	877	69,310	40
95	969	296.32	867	65,613	41
96	1,160	442.61	1,022	75,120	32
97	1,282	382.81	1,159	88,435	47
98	1,328	275.61	1,175	88,630	69
99	1,341	407.24	1,072	77,410	83
100	1,276	467.39	1,074	77,815	84
101	1,532	435.04	1,324	99,424	67

資料來源：行政院農委會水土保持局，山坡地違規使用查報與取締案件，2013

再者，我國山坡地自民國 69 年起依『山坡地保育利用條例』規定公告之山坡地計 981,012 公頃，迄今仍有 174,856 公頃（占 17.82%）尚未完成可利用限度查定，且行政院農業委員會自 91 年公告實施「山坡地超限利用處理計畫」，由該會水土保持局自民國 91 年即列管計 34,619.02 公頃超限利用山坡地，惟迄今整體改正率亦僅 63.82%，仍有高達 12,525.63 公頃山坡地處於超限利用中，影響國土保安至鉅⁴⁻¹⁶。

（2）損害農地資源

由於農地經營不易、所得低，從事非農用可增加農戶收入，因而造成農地違規情形相對嚴重。表 4-7 為民國 102 年全國各縣（市）非都市土地十九種用地與農牧用地違規之調查統計。其中，南投縣、臺東縣、澎湖縣及基隆市之違規使用全數位於農牧用地；而其餘縣市平均接近 90%。如以違規件數而言，全臺非都市土地農牧用地違規佔非都違規土地使用的比例高達 94%，顯示業者多選擇各縣市的農牧用地進行違規使用。於農地充斥違規使用之情況下，將造成農業產值降低、優良農地流失、景觀破壞、生態環境資源損害等負面影響。

又，行政院農業委員會為『農業發展條例』之中央主管機關，卻迄未建立農業用地總量管制機制，亦迄未確立必須確實維持農用之農業用地數量及分布區位，復未掌握農業用地遭違規使用之情形，任令地方政府消極併同聯合取締小組被動

⁴⁻¹⁶整理自監察院 101 年度第 101 財正 0040 號糾正案文。

查處農地違規使用案件，有悖農業發展條例明定應加強稽查及取締之意旨，顯有怠失。另者，內政部為『區域計畫法』有關非都市土地違法使用處罰之中央主管機關，卻未能有效督導地方政府貫徹執行農業用地違規使用之裁罰，且欠缺有效之追蹤及列管，致農地管理績效不彰⁴⁻¹⁷。

表 4-7：102 年度非都市土地農牧用地違規使用之情形

項目	十九種用地			農牧用地			農牧用地佔所有 用地違規案件比率(%)		
	違規使用之總計			違規使用之總計			件數	筆數	面積
縣市	件數	筆數	面積 (公頃)	件數	筆數	面積 (公頃)			
新北市	103	239	41.41	77	205	28.62	74.76%	85.77%	69.11%
宜蘭縣	160	199	33.08	158	183	32.54	98.75%	91.96%	98.37%
桃園縣	785	1763	317.23	761	1721	309.59	96.94%	97.62%	97.59%
新竹縣	50	121	28.90	48	117	26.31	96.00%	96.69%	91.04%
苗栗縣	176	379	82.79	165	360	78.94	93.75%	94.99%	95.35%
臺中市	264	376	66.73	258	357	64.22	97.72%	94.95%	96.24%
彰化縣	230	317	62.34	220	282	58.80	95.65%	88.96%	94.32%
南投縣	96	174	21.70	96	174	21.70	100.00%	100.00%	100.00%
雲林縣	13	17	5.30	10	14	3.99	76.92%	82.35%	75.28%
嘉義縣	59	86	15.00	58	85	14.96	98.31%	98.84%	99.73%
臺南市	334	500	265.00	306	461	123.81	91.61%	92.20%	46.72%
高雄市	167	262	71.23	151	218	44.41	90.42%	83.21%	62.35%
屏東縣	63	118	37.07	50	104	33.12	79.37%	88.14%	89.34%
臺東縣	13	18	0.85	13	18	0.85	100.00%	100.00%	100.00%
花蓮縣	30	94	32.06	29	92	31.66	96.67%	97.87%	98.75%
澎湖縣	9	9	1.24	9	9	1.24	100.00%	100.00%	100.00%
基隆市	1	1	0.01	1	1	0.01	100.00%	100.00%	100.00%
新竹市	46	79	19.61	45	76	19.53	97.83%	96.20%	99.59%
總計	2599	4752	1104.59	2455	4477	897.31	94.46%	94.21%	81.23%

資料來源：內政部地政司，2014

5. 經濟、產業結構之衝擊

(1) 威脅地方既有產業

當土地使用發生違規使用情形，該違規使用一般與周邊既有土地使用型態與都市發展不相容，而產業類型亦可能具有競爭或替代關係，如勞工、資源或市場需求，以致地方既有產業喪失原有的優勢。

⁴⁻¹⁷整理自監察院 101 年度第 101 財正 0034 號糾正案文。

(2) 影響地方就業機會

廠商進駐雖可為地方帶來就業機會、經濟發展，但由於許多產業態樣需要具有高度知識及專業性之人才，故將引入非本地之員工，造成地區居民因廠商之違規使用所造成環境之負面影響，無法繼續從事原產業，進而導致失業、產業結構轉型（林梅綉，1991：15）。再者，工業區興建住宅亦將減少地方就業機會。

(3) 促成地價快速上漲，增加土地取得成本

工業區、農業區相對於商業區、住宅區，其地價較低。當過多住宅與商業使用違規進駐工業區與農業區時，易促成周邊地價伴隨上漲，提高相關產業取得土地之成本，而降低該區投資之吸引力。

(4) 增加稅收負擔

政府往往會配合土地違規使用所產生的經濟效益，並配合產業發展之需求，進而放寬既有之規定及限制。於此，為有助於產業發展，政府將投入更多公共設施於違規開發地區，例如開闢道路、公園等，如此將導致不必要之公共建設費用增加，間接造成當地稅負之提昇。

貳、國內都市及非都市土地違規使用管理制度之作法

一、都市土地違規使用管理之作法

(一) 法令依據

都市土地及建築物違規涉及之法令主要包括都市計畫、建管及消防等面向，根據『都市計畫法』第七十九條，都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣（市）（局）政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。前項罰鍰，經限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。依第八十一條劃定地區範圍實施禁建地區，適用前二項之規定。又，同法第八十條規定，不遵前條規定拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，除應依法予以行政強制執行外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。再者，『建築法』第七十三條、七十七條及九十一條針對違規使用另定有相關規範；『消防法』就有關違規情形亦訂定罰則予以因應。

(二) 違規使用裁罰基準

新北市政府為處理違反『都市計畫法』事件，建立執法之公平性並減少爭議，以提昇行政效率與公信力，爰根據違規態樣訂定統一裁罰基準，如表 4-8 所示。

表 4-8：新北市政府處理違反都市計畫法事件統一裁罰基準

項次	案件種類	本府主政機關及認定方式	第一次查報	第二次查報	第三次以後查報	備註
一	違規砂石場案件	由本府成立之專案小組認定。	依本法第七十九條第一項規定處違規人新臺幣六萬元及命為一定行為，並副知建物或土地所有權人。	1. 依本法第七十九條第一項規定處違規人新臺幣三十萬元及命為一定行為；併處建物或土地所有權人新臺幣六萬元及命為一定行為。 2. 視主政機關需要，配合依本法第七十九條第一項規定強制斷水、斷電或強制拆除等必要措施。	1. 依本法第七十九條第一項規定處違規人新臺幣三十萬元及命為一定行為；併處建物或土地所有權人新臺幣三十萬元及命為一定行為。 2. 視主政機關需要，配合依本法第七十九條第一項規定強制斷水、斷電或強制拆除等必要措施。 3. 視主政機關需要依本法第八十條移送法辦。	1. 河川區、行水區由本府水利局依水利法管制。 2. 農業區由本府農業局認定是否仍保持農業生產。 3. 土質場依營建剩餘土石方處理方案辦理。
二	地下加油(氣)站	由經濟發展局認定。	1. 依石油管理法辦理。 2. 視主政機關需要，配合依本法第七十九條第一項規定處建物或土地所有權人新臺幣六萬元及命為一定行為。	依本法第七十九條第一項規定處建物或土地所有權人新臺幣十五萬元及命為一定行為。	1. 依本法第七十九條第一項規定處建物或土地所有權人新臺幣三十萬元及命為一定行為。 2. 視主政機關需要，配合依本法第七十九條第一項規定強制斷水、斷電或強制拆除等必要措施。 3. 視主政機關需要依本法第八十條移送法辦。	
三	八大行業案件(舞廳、舞場、酒家、酒吧等)	由警察局及經濟發展局認定。	依本法第七十九條第一項規定處違規人新臺幣六萬元及命為一定行為，並副知建物或土地所有權人。	1. 依本法第七十九條第一項規定處違規人新臺幣十二萬元及命為一定行為；併處建物或土地所有權人新臺幣六萬元及命為一定行為。 2. 視主政機關需要，配合依本法第七十九條第一項規定強制斷水、斷電或強制拆除等必要措施。	1. 依本法第七十九條第一項規定處違規人新臺幣十八萬元，按次累計加處新臺幣六萬元，最高上限新臺幣三十萬元及命為一定行為；併處建物或土地所有權人新臺幣十二萬元，按次累計加處新臺幣六萬元，最高上限新臺幣三十萬元及命為一定行為。 2. 視主政機關需要，配合依本法第七十九條第一項規定強制斷水、斷電或強制拆除	

項次	案件種類	本府主政機關及認定方式	第一次查報	第二次查報	第三次以後查報	備註
					等必要措施。 3.視主政機關需要 依本法第八十條 移送法辦。	
四	必安住專案	由警察局及經濟發展局認定。	依本法第七十九條第一項規定處 違規人新臺幣六 萬元及命為一定 行為，並副知建 物或土地所有權 人。	1.依本法第七十 九條第一項規 定處違規人新 臺幣十二萬元 及命為一定行 為；併處建物 或土地所有權 人新臺幣六萬 元及命為一定 行為。 2.視主政機關需 要，配合依本 法第七十九條 第一項規定強 制斷水、斷電 或強制拆除等 必要措施。	1.依本法第七十 九條第一項規 定處違規人新 臺幣十萬元， 按次累計加處 新臺幣六萬元 ，最高上限新 臺幣三十萬元 及命為一定行 為；併處建物 或土地所有權 人新臺幣十二 萬元，按次累 計加處新臺幣 六萬元，最高 上限新臺幣三 十萬元及命為 一定行為。 2.視主政機關需 要，配合依本 法第七十九條 第一項規定強 制斷水、斷電 或強制拆除等 必要措施。 3.視主政機關需 要依本法第八 十條移送法辦。	將商業區土地 及建築物充當 媒介色情交易 營業場所，經 查獲次數二次 以上者，得認 已屬有礙商業 發展，並比照 本項規定進行 裁罰。
五	三百平方公尺面積以上之視聽歌唱業	由警察局及經濟發展局認定。	依行政程序法輔 導勸告改善，並 副知建物或土 地所有權人。該 地該點已輔導 改善或裁罰者 ，依本法第七 十九條第一項 規定處違規人 新臺幣六萬元 及命為一定行 為。	1.依本法第七十 九條第一項規 定處違規人新 臺幣六萬元及 命為一定行為。 2.視主政需要， 配合依本法第 七十九條第一 項規定處建物 或土地所有權 人新臺幣六萬 元及命為一定 行為。 3.視主政機關需 要，配合依本 法第七十九條 第一項規定強 制斷水、斷電 或強制拆除等 必要措施。	1.依本法第七十 九條第一項規 定處違規人新 臺幣十二萬元 及命為一定行 為；併處建物 或土地所有權 人新臺幣六萬 元及命為一定 行為。 2.視主政機關需 要，配合依本 法第七十九條 第一項規定強 制斷水、斷電 或強制拆除等 必要措施。 3.視主政機關需 要依本法第八 十條移送法辦。	
六	未達三百平方公尺面積之視聽歌唱業	由警察局及經濟發展局認定。	依行政程序法輔 導勸告改善，並 副知建物或土 地所有權人。該 地該點已輔導 改善或裁罰者 ，依本法第七 十九條第一項 規定處違規人 新臺幣六萬元 及命為一定行 為。	1.依本法第七十 九條第一項規 定處違規人新 臺幣六萬元及 命為一定行為。 2.視主政需要， 配合依本法第 七十九條第一 項規定處建物 或土地所有權 人新臺幣六萬 元及命為一定 行為。	1.依本法第七十 九條第一項規 定處違規人新 臺幣六萬元及 命為一定行為 ；併處建物 或土地所有權 人新臺幣六萬 元及命為一定 行為。 2.視主政機關需 要，配合依本 法第七十九條 第一項規定強 制斷水、斷電 或強制拆除等 必要措施。 3.視主政機關需 要	

第四章 國內外違規土地使用管理制度之現況

項次	案件種類	本府主政機關及認定方式	第一次查報	第二次查報	第三次以後查報	備註
					依本法第八十條移送法辦。	
七	電子遊戲場	由警察局及經濟發展局認定。	<ol style="list-style-type: none"> 依電子遊戲場管理條例辦理。(刑事罰優先於行政罰) 視主政機關需要,配合依本法第七十九條第一項規定處建物或土地所有權人新臺幣六萬元及命為一定行為。 	<ol style="list-style-type: none"> 依電子遊戲場管理條例辦理。(刑事罰優先於行政罰) 視主政機關需要,配合依本法第七十九條第一項規定處建物或土地所有權人新臺幣六萬元及命為一定行為。 	<ol style="list-style-type: none"> 依電子遊戲場管理條例辦理。(刑事罰優先於行政罰) 視主政機關需要,配合依本法第七十九條第一項規定處建物或土地所有權人新臺幣六萬元及命為一定行為。 視主政機關需要,配合依本法第七十九條第一項規定強制斷水、斷電或強制拆除等必要措施。 視主政機關需要依本法第八十條移送法辦。 	移請經濟發展局及警察局依電子遊戲場管理條例辦理。(刑事罰優先於行政罰)
八	民生竊盜專案	由警察局及環境保護局認定。	<ol style="list-style-type: none"> 由環境保護局主政輔導或依廢棄物清理法裁罰。 確有銷贓情事由警政機關移送法院處以刑罰。 視主政機關需要,配合依本法第七十九條第一項規定處建物或土地所有權人新臺幣六萬元及命為一定行為。 	<ol style="list-style-type: none"> 由環境保護局主政輔導或依廢棄物清理法裁罰。 確有銷贓情事由警政機關移送法院處以刑罰。 視主政機關需要,配合依本法第七十九條第一項規定處建物或土地所有權人新臺幣六萬元及命為一定行為。 	<ol style="list-style-type: none"> 由環境保護局主政輔導或依廢棄物清理法裁罰。 確有銷贓情事由警政機關移送法院處以刑罰。 視主政機關需要,配合依本法第七十九條第一項規定處建物或土地所有權人新臺幣六萬元及命為一定行為。 視主政機關需要,配合依本法第七十九條第一項規定強制斷水、斷電或強制拆除等必要措施。 視主政機關需要依本法第八十條移送法辦。 	
九	其他違規案件	由目的事業主管機關認定。	依行政程序法輔導勸告改善,並通知建物或土地所有權人。該地點已輔導勸告改善者,依本法第七十九條第一項規定處違規人新臺幣六萬元及命為一定行為。	<ol style="list-style-type: none"> 依本法第七十九條第一項規定處違規人新臺幣六萬元及命為一定行為。 視主政機關需要,配合依本法第七十九條第一項規定處建物或土地所有權人新臺幣六萬元及命為一定行為。 	<ol style="list-style-type: none"> 依本法第七十九條第一項規定處違規人新臺幣六萬元及命為一定行為;併處建物或土地所有權人新臺幣六萬元及命為一定行為。 視主政機關需要,配合依本法第七十九條第一項規定強制斷水、斷電或強制拆除等必要措施。 視主政機關需要依本法第八十條移送法辦。 	

資料來源：『新北市政府處理違反都市計畫法事件統一裁罰基準』附表

另者，桃園縣政府針對違反『都市計畫法』第七十九條之案件，亦依據違規使用面積，訂有違反都市計畫土地使用分區管制罰鍰裁量基準如下：

1. 為使違反都市計畫法第七十九條案件之裁罰符合比例原則及平等原則，特依行政程序法第一百五十九條第二項第二款規定訂定本基準。
2. 違反都市計畫法第七十九條案件之罰鍰裁量基準如表 4-9 所示。
3. 依前點所定應處罰鍰之違反土地使用管制，如係濫倒廢土、廢棄物或其他有礙公共安全等情節重大之行為者，其原定罰鍰數額得提高二倍以上，但最高總額為新臺幣三十萬元。
4. 依第二、三點所定應處罰鍰之違反土地使用管制，經限期拆除、改建、停止使用或恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，第二次以上得提高罰鍰數額二倍以上，但最高總額為新臺幣三十萬元。

表 4-9：桃園縣違反都市計畫土地使用分區管制罰鍰裁量基準表

違反面積（平方公尺）	罰鍰金額（新臺幣：元）
未滿 1,500 平方公尺	60,000
1,500 平方公尺以上～未滿 2,500 平方公尺	70,000
2,500 平方公尺以上～未滿 3,500 平方公尺	80,000
3,500 平方公尺以上～未滿 4,500 平方公尺	90,000
4,500 平方公尺以上～未滿 5,500 平方公尺	100,000
5,500 平方公尺以上～未滿 6,500 平方公尺	110,000
6,500 平方公尺以上～未滿 7,500 平方公尺	120,000
7,500 平方公尺以上～未滿 8,500 平方公尺	130,000
8,500 平方公尺以上～未滿 9,500 平方公尺	140,000
9,500 平方公尺以上～未滿 10,500 平方公尺	150,000
10,500 平方公尺以上～未滿 11,500 平方公尺	160,000
11,500 平方公尺以上～未滿 12,500 平方公尺	170,000
12,500 平方公尺以上～未滿 13,500 平方公尺	180,000
13,500 平方公尺以上～未滿 14,500 平方公尺	190,000
14,500 平方公尺以上～未滿 15,500 平方公尺	200,000
15,500 平方公尺以上～未滿 16,500 平方公尺	210,000
16,500 平方公尺以上～未滿 17,500 平方公尺	220,000
17,500 平方公尺以上～未滿 18,500 平方公尺	230,000
18,500 平方公尺以上～未滿 19,500 平方公尺	240,000
19,500 平方公尺以上～未滿 20,500 平方公尺	250,000
20,500 平方公尺以上～未滿 21,500 平方公尺	260,000

違反面積（平方公尺）	罰鍰金額（新臺幣：元）
21,500 平方公尺以上～未滿 22,500 平方公尺	270,000
22,500 平方公尺以上～未滿 23,500 平方公尺	280,000
23,500 平方公尺以上～未滿 24,500 平方公尺	290,000
24,500 平方公尺以上	300,000

資料來源：『桃園縣違反都市計畫土地使用分區管制罰鍰裁量基準』附表

（三）違規使用查處對象及作業流程

以臺北市為例，根據民國 102 年 7 月 25 日公告之『臺北市各項違反都市計畫法案件通案處理原則』，即依情節輕重及設立時點將營業場所區分為 A、B、C 三類，並訂有不同處理方式。其中 A 類為「違規使用，屬該分區『不』允許使用者」，即該違規使用係『臺北市土地使用分區管制自治條例』或都市計畫書等相關法令所列不允許使用者；B 類為「新設立店家，屬不符該分區『附條件』允許使用者」，即通案處理原則公告後設立，該違規使用係『臺北市土地使用分區管制自治條例』或都市計畫書等相關法令列為附條件允許但不符核准條件者；C 類為「既存違規使用，屬不符該分區『附條件』允許使用者」，即通案處理原則公告前已存在，該違規使用係『臺北市土地使用分區管制自治條例』或都市計畫書等相關法令列為附條件允許但不符核准條件者。又，案件經由商業處（或各該目的事業主管機關）認定實際營業態樣，並函報市府都市發展局及相關單位，經市府都市發展局確認違反臺北市土地使用分區管制自治條例、臺北市土地使用分區附條件允許使用核准標準或都市計畫書規定等相關法令者，依下列方式辦理。

屬前述 A 類、B 類者，逕依『臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條第一項事件查處作業程序』裁處。亦即，將違規使用行為再分為以下三類，包括：1. 違規宗教場所、嚴重破壞環境品質者（『臺北市土地使用分區管制自治條例』第九十三條第一款），或經本府認定有嚴重破壞環境品質之虞者；2. 與主要使用不相容者（『臺北市土地使用分區管制自治條例』第九十三條第二款）或經本府認定有影響環境品質之虞者；3. 其他（非屬於第一類或第二類者）；另將查處作業程序分三階段執行，並視違規情節裁罰違規使用人及建築物所有權人。茲將三類違規態樣之查處對象及作業程序整理如表 4-10 所示。

表 4-10：臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條第一項事件之查處作業程序

	分類	第一階段	第二階段	第三階段
第一類	違規宗教場所、嚴重破壞環境品質者（『臺北市土地使用分區管制自治條例』第九十三條第一款），或經本府認定有嚴重破壞環境品質之虞者。	處違規使用人新臺幣六萬元罰鍰，限期十日內停止違規使用，並副知建築物所有權人。	如違規使用人未於期限內履行第一階段之義務，處違規使用人及建築物所有權人各新臺幣十五萬元罰鍰，再限期十日內停止違規使用，未停止使用者得按次連續處罰。	受處分人未履行第二階段應盡之義務，經連續處罰二次以上，處違規使用人及建築物所有權人各新臺幣三十萬元罰鍰，並對違規使用地點停止供水、供電，必要時亦得強制拆除，所需費用受處分人負擔。
第二類	與主要使用不相容者（『臺北市土地使用分區管制自治條例』第九十三條第二款）或經本府認定有影響環境品質之虞者。	處違規使用人新臺幣六萬元罰鍰，限期一個月內停止違規使用，並副知建築物所有權人。	如違規使用人未於期限內履行第一階段之義務，處違規使用人及建築物所有權人各新臺幣十五萬元罰鍰，再限期一個月內停止違規使用，未停止使用者得按次連續處罰。	受處分人未履行第二階段應盡之義務，經連續處罰二次以上，處違規使用人及建築物所有權人各新臺幣三十萬元罰鍰，並對違規使用地點停止供水、供電，必要時亦得強制拆除，所需費用受處分人負擔。
第三類	其他（非屬於第一類或第二類者）。	處違規使用人新臺幣六萬元罰鍰，限期三個月內停止違規使用，並副知建築物所有權人。	如違規使用人未於期限內履行第一階段之義務，處違規使用人及建築物所有權人各新臺幣十萬元罰鍰，再限期一個月內停止違規使用，未停止使用者得按次連續處罰。依前項期限內停止使用確有困難者，得檢	受處分人未履行第二階段應盡之義務，經連續處罰二次以上，處違規使用人及建築物所有權人各新臺幣三十萬元罰鍰，並對違規使用地點停止供水、供電，必要時亦得強制拆除，所需費用受處分人負擔。

	分類	第一階段	第二階段	第三階段
			具證明文件向本府申請延長，本府得視情況重新核定期限，最長不得超過三個月，並以一次為限。	

資料來源：臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條第一項事件查處作業程序

再者，如屬前述 C 類者，由市府都市發展局函知違規使用人儘速另覓合法地點，並函請相關單位依權管法令持續就民眾反映之噪音、消防、公安等問題積極稽查管理。如經各主管機關依權管法令處理後，認屬有礙公共安全、衛生、安寧或公共利益之虞等違規情節重大，移由市府都市發展局依『都市計畫法』進行裁處者，同樣依『臺北市政府處理建築物及其基地違反都市計畫法第七十九條第一項事件查處作業程序』裁處。

此外，桃園縣政府針對都市計畫土地違規使用，也訂定相關裁罰作業流程如下：

1. 受理違規案件：案件可分由地政局、城鄉發展局或目的事業主管機關受理三類，案件經各機關受理後，應即查核是否屬都市土地，並進行都市計畫使用分區查詢。其中目的事業主管機關受理案件後，土地部分應移請城鄉發展局引用『都市計畫法』裁罰，地上物則依目的事業主管法令裁罰。
2. 相關法令查核：查核同一行為是否涉及罰則較重之其他法令，如是，涉及罰則較重之其他法令移請該主管機關裁處。如否，資料不足案件函請鄉（鎮、市、區）公所協助查報；涉及目的事業合法性疑義者，請目的事業機關認定；必要時排定會勘認定違規事實。
3. 判別是否違反土地使用分區管制：經判別並無違反土地使用分區管制情事者，應即結案函覆移送機關或檢舉人。經判別有違反土地使用分區管制情事者，應通知違規行為人進行意見陳述，意見陳述期限為七至十日。
4. 開立裁處書：違規行為人如未於期限內陳述意見，案件應副知鄉（鎮、市、區）公所列管，另限一個月內繳交罰款，並視個案違規情形限期拆除、改建、停止使用或恢復原狀。前述鄉（鎮、市、區）公所列管事項包括：(1) 查察違規案件是否於規定期限內拆除、改建、停止使用或恢復原狀；(2)

屆期未恢復原狀案件，由鄉（鎮、市、區）公所查報城鄉發展局開立第二階段處分書並移請工務局執行斷水斷電。又，如違規行為人於期限內陳述意見，且經核判其陳述意見有理由者，應即結案並函覆移送機關或檢舉人；如經核判為無理由者，主管機關應開立裁處書。

- 5.結案：違規行為人於期限內繳納罰款後，應即結案；若違規行為人未於期限內繳交罰款，則應函文催繳（限期十五日），屆期仍未繳納者，即移送強制執行。

綜上，整理桃園縣都市計畫土地違規使用裁罰作業流程如圖 4-2 所示。

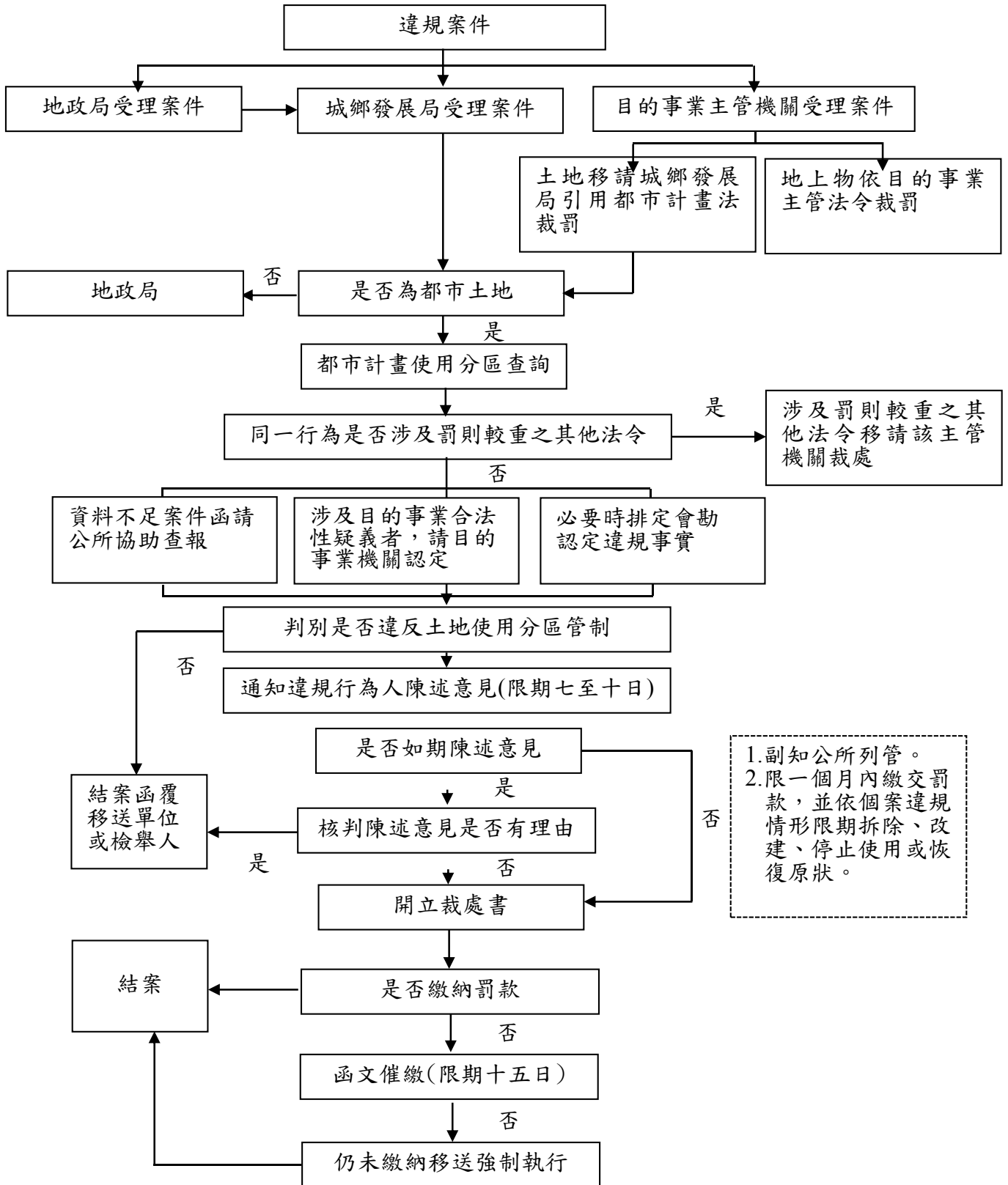


圖 4-2：桃園縣都市計畫土地違規使用裁罰作業流程圖

資料來源：桃園縣政府城鄉發展局，2013

二、非都市土地違規使用管理之作法

依『區域計畫法』第一條規定，『區域計畫法』之實施係為促進土地及天然資源之保育利用，均衡人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，並有效防止自然災害的發生。為達成上述『區域計畫法』揭櫫之宗旨，對土地依其所能提供之使用性質，並參酌地方實際需要，劃定使用分區，編定各種使用地實施管制，以達國土資源永續利用之目標，確有其必要性。

根據『區域計畫法』第十五條第一項規定，區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。倘有違反土地使用管制者，應依『區域計畫法』第二十一條及第二十二條規定罰則懲處。又，『非都市土地使用管制規則』第五條規定，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。直轄市或縣（市）政府為處理前述違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組定期查處。

長期以來，因囿於國人守法觀念待加強、查報取締工作易招致民怨、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所人力與經費不足及地方執行偏向消極保守等諸多因素，管制成效尚待進一步提昇。鑑此，為利違規查處工作之落實及順利進行，內政部爰結合各縣（市）政府之實際執行經驗及其對於『區域計畫法』之相關函釋，制定非都市土地違反使用管制查處工作手冊，期能建立一套標準作業流程，以供縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所作業人員參考，惟各縣（市）政府如有較彈性之作法而能符合相關規定及達成目的者，得自行斟酌辦理。

綜上，本研究根據上述內政部非都市土地違反使用管制查處工作手冊之相關內容，整理國內非都市土地違規使用管理之作法如下：

（一）法令依據

1. 『區域計畫法』第十五條、第二十一條及第二十二條。
2. 『區域計畫法施行細則』第十二條、第十三條、第十五條及第十八條。
3. 『非都市土地使用管制規則』第四條、第五條、第六條、第八條、第五十四條及第五十五條。

4. 『非都市土地容許使用執行要點』。

5. 『行政程序法』。

6. 其他相關法令。

(二) 作業機關

1. 主管機關：各直轄市或縣（市）政府。

2. 查報機關：

(1) 各鄉（鎮、市、區）公所。

(2) 各目的事業主管機關。

(3) 各使用地主管機關。

(4) 警察機關。

(5) 地政事務所。

上述各使用地之主管機關，本研究根據『非都市土地容許使用執行要點』附件二，整理非都市土地各種使用地主管機關之權責劃分如表 4-11 所示。

表 4-11：非都市土地各使用地主管機關之權責劃分

使用地類別	直轄市或縣（市） 主管機關	備註
甲種建築用地	工務局（建設局）	
乙種建築用地	工務局（建設局）	
丙種建築用地	工務局（建設局）	
丁種建築用地	建設局（工務局）	
農牧用地	農業局	
林業用地	農業局	
養殖用地	農業局	
鹽業用地		中央主管機關：經濟部
礦業用地	建設局（工務局）	
窯業用地	建設局（工務局）	
交通用地	建設局（工務局）	
水利用地	建設局（工務局）	
遊憩用地	建設局（工務局）	作高爾夫球場：教育局 作宗教建築：民政局

使用地類別	直轄市或縣(市) 主管機關	備註
		作森林遊樂設施：農業局
古蹟保存用地	文化局(民政局)	
生態保護用地	農業局	
國土保安用地	農業局	
殯葬用地	民政局(社會局)	
特定目的事業用地		依各目的事業使用性質分別其主管機關

資料來源：『非都市土地容許使用執行要點』附件二

(三) 違規案件來源

1. 鄉(鎮、市、區)公所查報違反使用管制規定案件。
2. 各目的事業主管機關移送違反使用管制規定案件。
3. 警察機關移送違反使用管制規定案件。
4. 民眾檢舉違反使用管制規定案件。
5. 辦理變更編定，發現先行違規使用情事。
6. 辦理分割測量，發現違規使用情事。
7. 其他違反使用管制規定案件。

(四) 作業流程

非都市土地違反使用管制查處作業流程主要分為三個作業階段，各階段作業說明如下：

1. 受理違規案件及現場勘查作業階段

(1) 受理違規案件

縣(市)政府受理違反非都市土地使用管制案件，如經查明該案件同時違反其他特別法令者，移請各目的事業主管機關依其主管法令規定會同查處。違規案件經查明未同時違反其他特別法令規定者，由縣(市)政府決定是否函請鄉(鎮、市、區)公所查報，無須交查案件，則直接進入本階段之現場勘查作業。

(2) 查明是否違反使用管制

須交查案件，鄉（鎮、市、區）公所接獲縣（市）政府交查公文並實地查明後，如確屬違規使用者，應填具違規使用案件處理查報表送縣（市）政府。

(3) 現場勘查作業

縣（市）政府得視實際情形訂期函請當事人及各相關機關派員赴現場會勘，並拍攝照片存證及製作會勘紀錄。此階段應注意給予當事人陳述意見之機會，並載於會勘紀錄中，如已踐行此程序，無須於作成行政處分前再給予當事人陳述意見之機會。當事人未到場者，則函請其於七日內提出合法證明文件或陳述意見（提出說明），惟符合『行政程序法』第一百零三條得不給予相對人陳述意見之情形者，不在此限。

2. 行政處分作業階段

(1) 查明是否違反使用管制

依鄉（鎮、市、區）公所查報、現場會勘結果或相關明確事證資料判定有無違反使用管制，分別作後續處理。

(2) 提聯合取締小組決定以何項法律處分

依『非都市土地使用管制規則』第五條第三項規定，縣（市）政府應成立違反使用管制案件之聯合取締小組。因此，經會勘認定屬違反使用管制規定者，得視實際情形提該小組確認有無一事二罰情形及決定以何項法律處分。

(3) 開立處分書

經決定以『區域計畫法』處分者，應開立處分書，處以罰鍰（限期繳納），並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。依『區域計畫法』第二十一條，罰鍰額度為新臺幣六至三十萬元，金額多寡視則視個案違規情節輕重，以比例原則及平等原則分別裁量及處罰之。再者，因違規使用之種類、態樣繁多，難以一一列舉及涵括，為符實際，仍應由各縣（市）政府視地方違規使用情形，因地制宜，本於權責進行裁量。直轄市或縣（市）政府並得自行訂定裁量標準，作為執行之依據。

3.追蹤列管作業階段

(1) 有無異議

當事人對縣（市）政府之處分書提出異議且有具體、適當理由者，應赴現場複勘或就相關資料作書面審認，如變更原決定，認定屬未違規者，應撤銷原處分，並將案件結案知會相關機關；如仍認屬違規者，則進行後續催繳罰鍰、督促恢復原狀、按次處罰、移送行政執行署等動作。如當事人未對處分書提出異議或雖提出而其異議顯無理由者，亦同樣進行後續催繳罰鍰、督促恢復原狀、按次處罰、移送行政執行署等動作。

(2) 是否恢復原狀

恢復原狀一詞之認定原則為：安全上，需無崩塌、滑動或造成土石流失等災害之虞，並依規定完成水土保持之處理與維護；土地使用上，需恢復至無為違反原土地使用分區劃定及使用地編定之使用目的與功能。又，恢復原狀係指土地所有權人應將土地變更合於土地編定容許之使用，至於使用性質以外事項，應由各目的事業主管機關依其主管法令處理。此外，違規行為如係濫採、濫挖或涉及回填恢復原狀者，應提出回填計畫並經技師簽證，簽會各相關業務機關後，依回填計畫期限辦理回填，並函知土地所在鄉（鎮、市、區）公所列管追蹤。

(3) 執行按次處罰等措施

違規行為經限期變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他恢復原狀之措施。執行按次處罰時，對於執行之對象，需依『區域計畫法』第二十一條第二項前段之規定，先經施予限期改正之程序，倘其不依限遵從辦理，始得施予處罰。

(4) 移送行政執行署或法院執行行政裁罰

未於處分書規定期限內恢復原狀或拆除建築物者，除可依『行政程序法』規定辦理外，縣（市）政府並得移送法院處理或強制拆除。

(5) 是否繳交罰鍰

(6) 移行政執行署

經限期繳納罰鍰而逾期不繳納者，得移送法院強制執行。

(7) 結案知會相關機關（單位）

將違規案件辦理結果通知各相關機關繼續列管追蹤。

(8) 按月、季填寫報表送內政部

將案件辦理結果分析統計後彙整存檔，並按月、季製表報內政部。

(五) 處罰對象

以處罰行為人為原則，對非行為人（土地所有權人、地上物所有人、使用人或管理人）處罰為例外；而對行為人或非行為人處罰，皆應以其具有故意或過失為責任條件，且處罰對象非屬行為人時，應具備充分、合理及適當之理由。

(六) 列管追蹤

縣（市）政府應以專簿或電腦建檔方式，對違規使用案件加強列管追蹤，直至結案為止，並應確實督導所轄鄉（鎮、市、區）公所落實違規查報工作。另者，內政部年度地政業務督導考評「土地使用編定管制」類，業將「使用編定管制績效」列為督導考評項目，其評分細目如下：「縣（市）政府督導鄉（鎮、市、區）公所檢查情形」、「成立聯合取締小組定期查處情形」、「違規案件查處績效及資料之建立」、「違規案件統計報表填報情形」及「違規追蹤列管績效」等五部分，配合該項考評作業，縣（市）政府尤應加強前述之督導、列管及追蹤工作。

綜上，整理國內非都市土地違規案件查處作業流程如圖 4-3 所示。

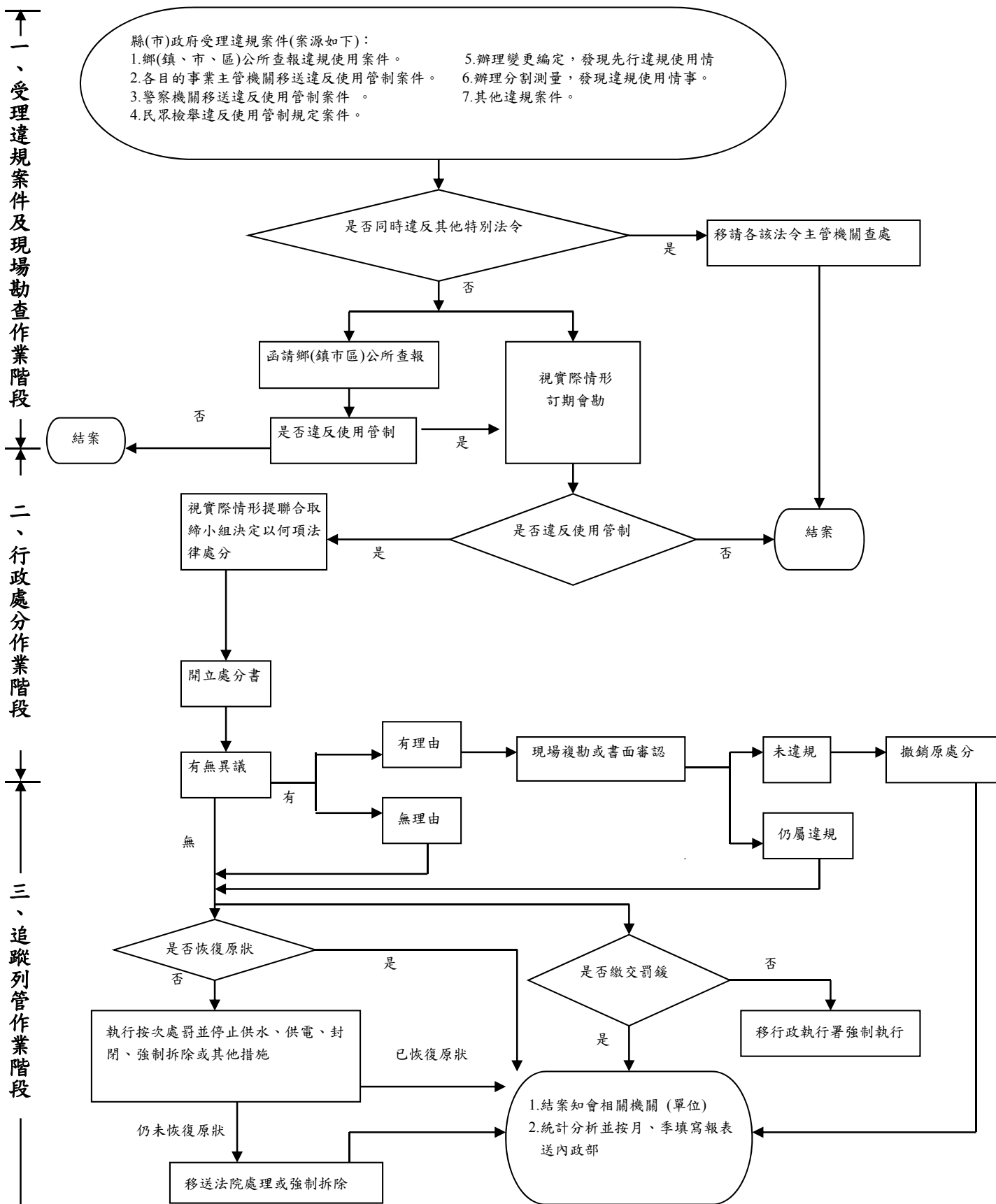


圖 4-3：非都市土地使用管制違規案件作業流程
資料來源：內政部非都市土地違反使用管制查處工作手冊附件一

三、「一事不二罰」原則

根據內政部 94 年 4 月 20 日台內營字第 0940082754 號函釋，關於建築物同一違規事實行為，違反數個行政法之義務規定而應處罰鍰者，應避免「一事二罰」。按依司法院大法官會議釋字第五〇三號解釋略以：「．．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。」

土地及建築物違規使用之性質、種類與樣態殊異，實務上難以作一致性之規範，有關建築物之違規使用行為，若同時違反『區域計畫法』（或『都市計畫法』）與『建築法』相關規定時，應優先適用何法予以處罰，法並無明文限制，仍請各地方政府依照上述司法院大法官會議釋字第五〇三號解釋意旨及內政部相關函示規定，依據個案違規情形，審酌從一重罰能否達成行政目的，並於不違反「一事不二罰」之原則下，自行決定擇一處罰或併同處罰。以『都市計畫法』第七十九條及『建築法』第九十條而言，其規定之處罰目的與處罰要件雖不相同，惟其處罰性質與種類，則有雷同之處（例如：罰鍰、勒令停止使用、停止供水、供電、封閉、強制拆除等），依前揭司法院大法官會議解釋意旨，對於同一違規事實行為，如已依『都市計畫法』第七十九條處以罰鍰，同時又依『建築法』第九十條規定處以罰鍰者，即有違反「一事不二罰」原則之虞；惟若為達成行政目的需要，除處以罰鍰外，同時再處以勒令停止使用或恢復原狀之處罰，則尚無違反「一事不二罰」原則。

鑑此，新北市政府為配合『行政罰法』施行，建立一行為違反數行政法上義務規定案件之處理機制，以維護社會公平正義及保障人民權益，特訂定各機關處理一行為違反數行政法規定案件權責劃分及作業程序，茲分述如下。

- (一) 市府所屬各機關處理違規案件，其權責劃分，除其他法規另有規定外，依本程序之規定辦理。
- (二) 違規案件同時違反數不同性質之管理法規，其順序依下列之規定，並由順序在先管理法規之權責機關為主政機關：
 1. 行業管理法規。
 2. 行為管理法規。
 3. 物之管理法規。

違規案件之主政機關，除依前項原則規定劃定外，並依附表（詳見表 4-12）之規定。

（三）違規案件之主政機關，其確認程序依下列規定：

- 1.主動稽查：各機關自行調查或聯合稽查者，違規案件之主政機關，於調查、稽查程序中予以確認。
- 2.被動調查：民眾檢舉或區公所查報者，各機關收文或秘書處文書科應依檢舉或查報內容，查明違規行為之態樣後，依前點規定確認違規案件之主政機關。

（四）依前點規定確認之主政機關，其後續查處程序依下列規定：

- 1.主政機關獨自履勘調查或邀集相關機關會勘，查明違規事實後，就違規樣態，衡酌違規案件違反之數法規罰則，如其主管法規罰鍰最重者，由其處以罰鍰或為其他種類之行政罰；如非其主管之其他法規罰鍰最重者，由其他法規主管機關依其主管法規處以罰鍰或為其他種類之行政罰。其違反之數法規罰則規定之罰鍰輕重相同者，依第二點規定之順序，決定處以罰鍰或為其他種類行政罰之機關。
- 2.主政機關應掌握違規案件辦理情形，並於改善期限屆滿，應進行複勘，如違規行為業已停止，違規情況並改善完竣者，予以結案。
- 3.裁罰簽辦機關依其主管法規處以罰鍰，違規行為未停止或違規情況未改善完竣者，得依『行政罰法』第十八條第一項、第二項規定加重處罰或依行政執行法相關規定辦理。
- 4.裁罰簽辦機關裁罰時應副知主政機關，以利其控管。

（五）裁罰簽辦機關對於一行為違反數個行政法上義務規定，不得副知並請求相關機關併予處以罰鍰。主政機關若發現對於一違規行為有重複裁處者，應主動協調撤銷之。主政機關若發現對於一違規行為有重複裁處者，應主動協調撤銷之。

（六）違規案件之主政機關如有爭議，由第一時間受理機關簽請市府一層裁決。

（七）主政機關得視管制實際需要，將違規案件聯合稽查紀錄表函送相關機關備查；必要時，並得擬妥新聞稿，對外界或媒體說明案情處理經過及市府依法執行之立場。

表 4-12：新北市政府各機關處理一行為違反數行政法規案件之權責劃分

處理優先順序	違規行為態樣	主政機關	備註
行業 管理 法規	違規工業使用	經濟發展局	
	違規零售市場、攤販及其他違規公用事業（如電力、電信事業等）	經濟發展局	
	違規自來水事業	水利局	
	違規煤氣事業（天然氣）	經濟發展局	
	違規加油（氣）站	經濟發展局	
	違規瓦斯行	消防局	
	違規觀光旅館、旅館（行）業、觀光遊樂業、民宿、海水浴場	觀光旅遊局	
	違反公司法、商業登記法	經濟發展局	
	舞廳等八大行業取締	經濟發展局	
	電子遊戲場業專案取締	經濟發展局	
	警察局舉發違反一般行業	經濟發展局	
	違規資訊休閒業	經濟發展局	
	違規休閒農場	農業局	
	違規農產品批發市場	農業局	
	違規電鍍業及金屬表面處理業	環境保護局	
	違規環境檢驗測定、消毒服務、廢棄與廢（污）水處理場設施或焚化爐、廢棄物資源回收貯存場及其附屬設施業	環境保護局	
	國民小學違規行為	教育局	
	違規補習班、幼稚園	教育局	
	國民中學、私立學校等違規行為	教育局	
	違規設立或經營托兒所、安親班、老人福利機構、社會身心障礙機構	社會局	
違法設置、擴充、增建、改建或經營殯葬設施之取締及處理	民政局		
地方金融機構（如銀行、合作金庫、信用合作社、農漁會）之違規設立等相關行為	財政局		
違規寺廟	民政局		
違規經營客貨運站行為	交通局		
行為	建築師違規行為	工務局	

處理優先順序	違規行為態樣	主政機關	備註
管理法規	營造業違規行為	工務局	
	違規土資場	工務局	
	建築物公共安全檢查不合格、違規使用（如建物未經許可擅自變更用途、建築結構等）	工務局	
	違章建築、違規廣告物	工務局	
	圍地糾紛	工務局	
	建築物先行建造、動工變更及拆除等違規行為	工務局	
	建築物無障礙設備與設施不符合規定之案件	工務局	
	違反公寓大廈管理條例之行為（如住戶於私設通路、防火間隔等處堆置雜物、設置柵欄等）	工務局	
	建築物消防檢查不合格案件	消防局	
	違反電業法之行為	經濟發展局	
	違規設立或經營停車場業務	交通局	
	道路障礙（圍路糾紛）（都市計畫內是否屬計畫道路及指定建築線之現有巷道由城鄉發展局協助查明，其餘道路屬性之確認由工務局協助查明）	警察局（移動式） 工務局（固定式）	
	山坡地違規使用（違反水土保持法及山坡地保育條例）	農業局	
	河川公地內違法使用、盜採砂石、違反河川管理、妨礙河防安全及違法土石採取法之違規行為	水利局	
	違規傾倒廢棄土（河川區域內）	水利局	
	違規傾倒廢棄土（河川區域內以外地區）	環境保護局	
	環境清（整）潔、污染（如垃圾山等）等違規行為	環境保護局	
	違規醫療保健行為	衛生局	
	違規組織團體等相關行為	社會局	
違規募捐行為	社會局		
違反兒童及少年福利法行為	社會局		

處理優先順序	違規行為態樣	主政機關	備註
	家庭暴力暨性侵害違法行為	社會局	
	違反勞動條件行為	勞工局	
	違反宗教團體管理行為	民政局	
	違法光碟、出版品	新聞局	
物管理法規	依行業、行為管理無法確定主政機關，且違反非都市計畫土地使用分區管制規定及其相關規定之違規案件	地政局	
	依行業、行為管理無法確定主政機關，且違反都市計畫土地使用分區管制規定及其相關規定之違規案件	城鄉發展局	
	都市計畫內行水區或河川區違反水利法規定	水利局	

資料來源：『新北市政府各機關處理一行為違反數行政法規案件權責劃分及作業程序』附表

四、輔導合法化政策

我國腹地面積狹小且人口相當稠密，導致國內可供發展或作其他使用之土地往往供不應求，加以早年政府對土地使用管制之態度較為鬆散，且土地使用存有住商混合情況普遍、產權零碎複雜等因素，導致國內土地違規使用情況相當嚴重。近年政府為改善土地違規使用之課題，遂強化土地使用管制之監督與稽查，惟長年累積以降，土地違規作為工廠使用之比例甚高，若強行依循土地使用管制，有對民生經濟衝擊過剩之虞；再者，宗教用地違規使用之情事亦十分嚴重，政府早年未對宗教用地進行特別規範為導致當前違規情形普遍之核心原因，故為取得土地使用管制、民生經濟維持及信仰尊重間的平衡，政府於 1990 年代末期始逐步推動輔導土地違規使用之合法化，茲針對輔導合法化之兩大目標對象-未登記工廠及宗教違規使用土地分述如下。

(一) 未登記工廠

1. 違規情事形成之背景

(1) 申請為合法工廠之流程繁複

違規工廠申請合法化之流程及後續相關稽核作業均相當繁複，徒增業者營運成本，對中小企業業主而言，直接影響其所獲之利潤，即申請為合法工廠之誘因不足，致使違規情況普遍、合法化過程困難。

(2) 違規使用取締不嚴格

違規相關法令規定與實際運作的不協調，加以地方政府於違規工廠之取締功效不彰，致使業者可能在資金及風險的限制因素下鋌而走險，選擇採取在農地上設立工廠之違規行為。

(3) 地用問題

工廠多坐落於都市計畫農業區或非都市土地之農牧用地，未符合土地使用管制，且土地面積多小於 0.5 公頃，依現行規定並無管道得以申請土地使用變更（經建會，2011：1）。

(4) 地權因素

地權因素涉及土地所有權人或業者有無辦理設廠用地合法化之意願，由於未登記工廠座落之土地權屬，常與工廠經營者非同一人，地主因農地已不適合生產或其他原因，而將土地出租予工廠業者使用，亦增加地方政府查罰未登記工廠之困難（經建會，2011：1）。

2. 輔導違法工廠合法化之理由

未登記工廠雖違反政府管制法規，對國內農業生產環境造成污染與破壞，且受雇勞工之安全也易受忽視，形成就業上之隱憂。然而，數十年來未登記工廠之營運、生產所創造之經濟效益及就業機會實對我國經濟發展有所貢獻，倘逕予取締，勢將衝擊國內經濟發展與勞工就業情況。因此，除進行被動之查罰外，更應透過正面積極的作法，將未登記工廠納入政府輔導管理體系，方得逐步解決長久以來未登記工廠存在之問題。

另者，為因應海峽兩岸簽署經濟合作架構協議(ECFA)，加速傳統產業技術升級以提昇競爭力，應提供已輔導合法登記之業者享有經濟部之產業輔導資源措施，促進其產業之轉型與升級。又，基於公共安全、環境保護及公平正義之合理原則，亦應協助輔導未登記工廠業者合法經營，藉此帶動地方產業發展、增加地方稅收，促使產業根留臺灣，進而提昇臺灣整體經濟之競爭力（經建會，2011：2）。

此外，為強化工廠安全管理，預防並降低重大工安事故發生，經濟部多年前已著手修訂『工廠管理輔導法』，其中為解決國內未登記工廠問題，民國 99 年即修法增訂第三十三條、三十四條條文，授權中央主管機關應會商有關機關擬定輔導未登記工廠合法經營之相關措施，輔導期間為自該法修正施行日起共七年。

3.輔導未登記工廠合法經營方案

經濟部為輔導未登記工廠合法經營，爰依據『工廠管理輔導法』第三十三條第一項規定，研訂「輔導未登記工廠合法經營方案」，針對不同類型之未登記工廠，提出輔導作法及配套措施，以合理輔導未登記工廠合法經營，活絡經濟，促進土地資源合理有效利用，並兼顧環境保育。茲整理該方案之目標、主協辦機關、執行期間、適用對象及執行措施如下（經濟部，2013：1-8）。

（1）執行目標

- A.將未登記工廠納入政府輔導體系，進行有效輔導與管理，以利其永續發展，並維持地方經濟發展與安定居民就業。
- B.基於公共安全、環境保護與合理原則，協助輔導未登記工廠業者合法經營，帶動地方發展，促使產業根留台灣。
- C.配合土地整體規劃，輔導未登記工廠辦理土地使用變更，於符合安全性、公平性與合理性原則下，促進土地有效利用。
- D.兼顧公共安全與公平正義，督促業者投入汙染防制設備改善並取得環保許可文件，以維護周遭環境品質。

（2）主協辦機關

主辦機關在中央為經濟部，地方為各直轄市或縣（市）政府；協辦機關包括：內政部營建署、內政部地政司、行政院農業委員會及行政院環境保護署等。

（3）執行期間

自報奉行政院核定之日起至民國 106 年 6 月 4 日止。

（4）適用對象

- A.依『工廠管理輔導法』應辦理工廠登記而未辦理者。
- B.依『工廠管理輔導法』第三十四條補辦完成臨時工廠登記之業者。

（5）執行措施

A.輔導措施

輔導措施包括：1.掌握未登記工廠資訊；2.秉持政府主動整體規劃原則，依分級分類方式列出輔導優先順序並擬訂相關配套輔導措施；3.劃定並公告特定地

區；4.輔導土地合理及合法使用；5.輔導轉型或遷廠；6.輔導補辦臨時工廠登記。

B. 配套措施

相關配套措施包括：1.強化督導查核；2.輔導合法廠商產業轉型與升級；3.強化辦理工廠登記之誘因；4.成立「未登記工廠輔導服務團」；5.建立督考機制。

另者，整理特定地區未登記工廠土地合法化之輔導作業流程如圖 4-4 所示。

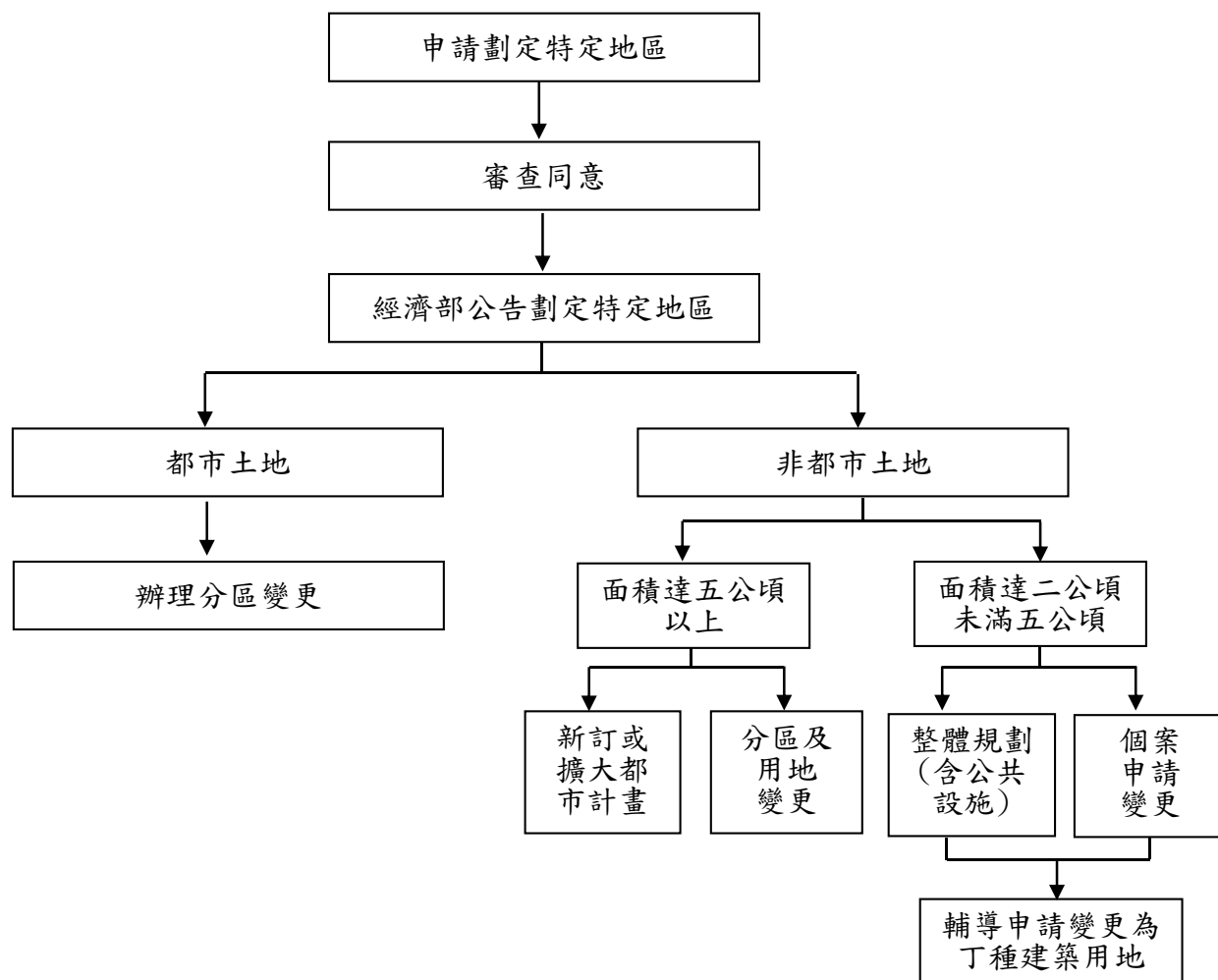


圖 4-4：特定地區未登記工廠土地合法化輔導作業流程

資料來源：經濟部，2013：19

(二) 宗教用地

1. 違規情事形成之背景

(1) 政府早年未針對宗教用地頒布相關管制法令

宗教團體興建宗教設施須依『建築法』第二十五條申請建造執照⁴⁻¹⁸，臺灣光復後，政府早期並無對宗教用地之管理訂頒法令規範，許多具規模或歷史價值的宗教設施於政府頒布法令前早已存在，當時因無法令規範，而宗教領導人多以地理環境、風水區位或土地價格等因素為主要考量，自行擇地興建信仰場所，並無土地利用須受管制的思惟。然大多數宗教團體喜好興建設施之區位，與政府自1980年代後陸續頒訂之法令規定不符，諸多既有宗教設施於政府法令頒布後即變為違章建築，宗教團體必須透過土地使用變更審議機制方有機會取得宗教用地與設施合法化，惟其中存有許多與現行法令不符的問題，而政府始終未能提出具體有效之因應對策（吳惠巧，2005：1-8）。

(2) 當前法令尚無宗教用地之土地類別

國內宗教用地與設施合法化問題，主要為宗教團體興建設施於不符規定之土地使用分區，須透過土地使用變更審議機制尋求合法化，惟許多宗教團體於提出申請時，已先行施工或改變地貌，亦有以農舍名義申領建築執造及使用執照後變更為宗教用途者，皆造成土地變更合法化的問題。又，國內迄今並無明確之宗教用地使用類別，政府僅針對非都市土地編定殯葬用地，或於相關土地使用分區或用地別，諸如都市土地之住宅區、商業區、風景區、保存區與宗教專用區，以及非都市土地之遊憩用地、特定目的事業用地、甲種、乙種與丙種建築用地等，羅列容許興建之宗教建築項目（吳惠巧，2005：1-8）。

(3) 土地變更之法令與程序繁雜，民眾難以知悉

土地使用變更涉及的機關及法令繁多，政府於進行土地使用變更審議期間，各主管機關之法令介面未能有效整合，許多土地開發案，包括宗教團體之土地使用變更審議案件，常因申請人不諳相關法令規定，而審議機關亦存有權責劃分不清、法令多所競合及審議程序過於繁雜、冗長等問題，導致土地使用變更審議執行之成效不彰（吳惠巧，2005：1-8）。

(4) 民眾對於土地使用管制常識闕如

⁴⁻¹⁸建築物非經申請直轄市、縣（市）（局）主管建築機關之審查許可並發給執照，不得擅自建造或使用或拆除。但合於第七十八條及第九十八條規定者，不在此限。直轄市、縣（市）（局）主管建築機關為處理擅自建造或使用或拆除之建築物，得派員攜帶證明文件，進入公私有土地或建築物內勘查。

由於大多數宗教團體不諳政府相關之土地使用管制規定，宗教團體發願興建設施的領導者常僅沿襲傳統興建宗教設施之理念擇地，並自行決定其建築物之外觀、佈局、禮拜殿堂、門窗走道、臥室廚房及庭院草木等配置，常見在未經核准前即已逕行開發或變更地貌的現象，另有許多鐵皮臨時設施亦甚普遍。惟政府並未適時投入關注而任其存在或未加以制止其增建之行為，致使我國宗教用地與設施違規使用態樣日益複雜又難解（吳惠巧，2005：1-8）。

2. 輔導違規宗教用地合法化之理由

（1）涉及宗教信仰，難以嚴格執行取締

我國宗教用地與設施並非政府主動規劃，而是在政府執法不嚴的前提下，任由民間自然發展而成，因而積弊已久，形成國內宗教用地利用之亂象。然因其牽涉宗教信仰，政府雖深知此問題的存在，仍無法積極、嚴格地執行取締而任其日益惡化，為避免引發宗教團體及其背後群眾力量的反彈與衝擊，建議仍應以輔導合法化之方式辦理。

（2）藉由土地變更審議機制取得合法化之機會

國內宗教用地與設施違章建築問題甚為普遍，如以寺廟附設違規使用之納骨塔設施而言，根據『殯葬管理條例』有關規定，於2004年7月實施屆滿兩週年後，未能改善或補辦手續者將遭取締處罰或強制拆除。然而，內政部於實施屆滿後因考量民眾的反彈情緒，並未真正落實強制拆除，故該法令自實施日起兩年後，完全符合規定者仍寥寥可數。鑑此，內政部認為解決宗教用地與設施違規使用之重點應在修法，寺廟附設納骨塔設施的問題僅為宗教用地違規情形之冰山一角，宗教用地與設施違規使用需透過土地變更審議機制以獲取合法化的機會，而審議制度健全與否則直接影響土地資源使用之效率與公平性（吳惠巧，2005：1-5）。

宗教團體涉及宗教土地使用問題須申請變更者，以非都市土地佔多數，而非都市土地之使用管制，主要遵循『區域計畫法』、『非都市土地使用管制規則』、『非都市土地變更編定執行要點』及『非都市土地容許使用執行要點』等相關規定辦理；若涉及山坡地開發者，另須依照『山坡地建築管理辦法』規定辦理之。內政部於2003年3月修正『山坡地建築管理辦法』，將山坡地開發業務回歸非都市土地使用管制規定，故有關宗教用地之變更，核心規定仍為『區域計畫法』及其授權訂定之相關管制規則等。『非都市土地開發審議作業規範』雖已針對殯葬設施制定審議規範專章，惟宗教用地與設施違規使用之樣態甚多，當前政府應儘速就其訂定完備且專屬之審議規範，俾利違法之宗教用地與設施取得合法化。

3. 專案輔導合法化處理原則

內政部為協助宗教團體位於非都市土地內已違規使用之宗教建築物，輔導其土地使用合法化，爰訂定『非都市土地申請變更作為宗教使用專案輔導合法化處理原則』，由各直轄市或縣（市）政府訂定具體輔導措施，將合法登記及補辦登記之宗教團體列入專案輔導，協助其土地變更為特定目的事業用地(吳惠巧, 2005: 6-3)。茲將上述專案輔導合法化處理原則詳述如下。

- (1) 輔導合法化之用地，係指宗教使用之神殿、佛堂、聖堂、講堂、禮拜堂、公所、廂房、藏經樓、鐘鼓樓、金爐、禪修中心、神職人員宿舍、香客大樓、辦公室、會議室、廚房、餐廳、盥洗室、停車場及其他直接與宗教有關之建築物所使用之非都市土地。
- (2) 符合下列規定之宗教團體得申請輔導土地使用合法化：
 - a. 既存違規使用之事實，且其違規使用行為經主管機關依法處罰者。
 - b. 違規使用之土地非位於禁建、限建區域。
 - c. 申請輔導合法化之土地面積與實際使用面積相符。
- (3) 直轄市或縣（市）政府應於三個月內訂定具體輔導措施，宗教團體得於直轄市或縣（市）政府訂定輔導措施後提出申請列入專案輔導。
- (4) 宗教團體申請變更編定之用地不得有妨害公共安全或有礙自然景觀條件；其有涉水土保持及環境影響評估者，應各依其相關規定辦理。
- (5) 直轄市或縣（市）政府受理申請案件後，應先進行書面審查，並會同有關機關實地勘查，於三個月內完成審查會勘，並將結果通知申請之宗教團體。
- (6) 申請之宗教團體接獲核准列入專案輔導合法化之通知後，應於三年內向土地所在地宗教主管機關申請用地變更編定；屆期未申請者，原核准列入專案輔導合法化失其效力。
- (7) 列為專案輔導合法化之宗教團體，應於申請用地變更編定起五年內完成土地使用合法化；屆期未完成者，原核准列入專案輔導合法化失其效力。

第三節 我國違規土地使用管理制度之課題

本研究擬針對國內都市及非都市土地違規使用於組織面、規劃面、管制面與指導面之課題進行深度探討，俾利後續研擬制度改進策略，並提出有效之違規土地使用管理方式。茲將相關課題分述如下。

壹、違規使用於指導面之課題

一、土地使用政策不明確

『都市計畫法』僅框架性規範各使用分區之劃設目的，卻缺乏進一步規定各使用分區間之互斥性（如住宅區與工業區之互斥性）或相容性（如住宅區與部分商業活動之相容性）原則，致徒有區位劃分，實際上常見使用分區未依劃設目的使用之情形。茲以都市土地為例，現況商業區或工業區多作住宅使用，而農業區則變相興建違規工廠等，此種住商混雜、住工不分或侵害農地的現象，均凸顯我國土地使用政策之不明確，未使開發業者充分瞭解違規開發之風險，故常見其於壓低成本之考量下，進行違規使用。

二、目的事業主管機關缺乏對產業空間分布之指導

以非都市土地開發許可審議而言，其涉及五大審議體系，包括：目的事業、水土保持、環境保護、土地使用及農地變更。其中目的事業審議系統多缺乏空間計畫之指導以反映區位合理性，且為政策目標之達成，將產業發展問題導引成土地使用變更問題，以致審議機關無法充分檢討申請案件事業設立之需求與區位之適宜性，常造成不適宜開發個案經過冗長審議而又陷於核准與否兩難之爭議中，不僅形成審議過程之政策壓力與計畫合理性之衝突，亦浪費社會資源。亦即，因現行計畫系統與空間政策缺乏整合，形成以經濟發展與政治壓力引導開發許可之情形。目的事業主管機關欠缺空間願景，而由市場決定開發區位，除無法引導開發行為有秩序之發展外，也產生開發許可審議之困擾（內政部營建署，2011：2-7~2-8；余時熏，2013：3-17~3-18）。

換言之，國內各目的事業主管機關之產業政策，缺乏對產業空間區位之指導。由於政府放任市場主導產業之分布與群聚，不僅造成土地資源利用之衝突，亦使土地違規使用情形嚴重。

三、農地主管機關未有效落實糧食安全政策

行政院農業委員會於 2011 年 5 月 10 日及 11 日舉辦之「全國糧食安全會議」即表示，為確保我國糧食安全，衡酌國際情勢及貿易規範，考量國內生產環境與國人消費結構，訂定我國 2020 年糧食自給率目標為 40%；且為配合糧食自給率 40% 的目標，將活化休耕地 14 萬公頃（賴宗裕，2013a：312）。又，為因應全國糧食安全需求，內政部爰根據行政院農業委員會訂定之農地需求面積，於全國區域計畫（民國 102 年 10 月公告）中研訂全國農地需求總量（約 74 萬至 81 萬公頃），以及直轄市、縣（市）農地需求總量（分別約為 0.4 萬公頃至 10 萬公頃不等）（內政部營建署，2013：7）。

然而，於全球氣候變遷趨勢下，颱風豪雨引發土石流或地質崩塌等災害，改變農地地形、地貌，又為因應國內社會經濟發展需要，各地大規模開發農地作為工廠或零星興建農舍之情況普遍，目前農地是否仍可維持供農業使用實不無疑義。以非都市土地為例，依民國 99 年農地現況資源分析結果，當前我國非都市土地特定農業區及一般農業區之農牧用地，其農地存量⁴⁻¹⁹僅約為 84%，約有 16% 已遭轉用。另者，國內未登記工廠林立，已嚴重侵害農業生產環境。根據行政院主計處民國 95 年工商普查統計，營運中製造業家數約為 15.3 萬家，復依經濟部民國 96 年度工業統計調查資料，營運中之已登記工廠家數為 8.6 萬餘家，扣除製造業免辦工廠登記之小型工場比例約佔 2%（約 3,000 家），由此推估未登記工廠約為 6.4 萬家。經檢視未登記工廠坐落區位，其大多係屬非都市土地之特定農業區，因其廠房及設備之設立，業已造成農業生產環境的破壞（內政部營建署，2013：33、45）。是以，我國農地主管機關空有糧食安全政策，實際上卻缺乏有效落實之使命，又因相關主管機關針對農地變更使用未嚴格把關，致使農地大量且迅速地流失，而違規行為亦隨處可見。

貳、違規使用於規劃面之課題

一、區域計畫缺乏對產業區位之指導，於市場機制運作下易生違規使用

根據『區域計畫法』第十二條，區域內有關之開發或建設事業計畫，均應與區域計畫密切配合；必要時應修正其事業計畫，或建議主管機關變更區域計畫。故為使開發或建設事業計畫與區域計畫相契合，相關開發或建設事業計畫之內容必須符合區域計畫之政策目標，以達計畫一致性之要求。然而，現況常見開發計畫內容與區域計畫定位不符之情形，以中科四期彰化二林區位之選址為例，依據

⁴⁻¹⁹仍作農業使用之面積佔特定農業區及一般農業區農牧用地總面積之比例。

臺灣中部區域計畫（第二次通盤檢討），其已表明彰化縣係具有中部區域農業之發展優勢，應建立現代化之農業生產環境，以彰顯該區農業與花卉產業之特點。是故，於此地開發科學園區便與區域計畫對該區之發展定位明顯相左（余時熏，2013：3-18、5-4）。

再者，目前區域計畫缺乏對產業發展及其空間區位分布之明確指導，開發業者為降低成本，往往於不當區位進行開發。換言之，區域計畫無法有效引導人口及產業於適當地點聚集，於市場機制運作下即易生違規使用行為。

二、都市計畫規劃之產業用地未符實際需求，於市場機制運作下易生違規使用

民國五十、六十年代，國內工業正起步發展，小型工廠乃至於家庭工廠盛行，住工混合之現象開始衝擊『都市計畫法』之使用分區管制規定；另一方面，都市計畫規劃之工業區土地，亦未必符合產業需求，造成閒置、荒廢之工業區甚多。至民國七十、八十年代，於全球化趨勢下，產業結構改變，國內許多產業開始外移，使原有工業區土地閒置之情形越發嚴重（黃達元，2012：71）。又，由於我國都市計畫規劃之產業用地未能完全符合市場實際需求，業者僅透過市場引導區位進行開發即易產生違規使用。

三、農地釋出方案規劃之區位不符市場需求，於市場機制運作下易生違規使用

1990年代初期，鑒於臺灣經濟快速成長，工商服務業發達，對非農業之土地需求日增。但依據土地使用管制計畫，可供住、工、商使用的土地，僅佔國土面積之4%，供給十分有限；相對地，佔國土面積約四分之一的農地，便成為配合國家經濟需求的主要來源。然因非農業部門供給有限，於用地需求增加的結果下，自1988年起土地價格飆漲，非農業部門取得土地困難。故為振興經濟，協助住、工、商部門適時以合理價格取得區位適當的土地，政府乃於1995年7月通過「農地釋出方案」，並於1997年3月配合國土綜合開發計畫提出修正（賴宗裕，2013a：301）。

由此可見，農地釋出方案係為順應產業發展需求所提出，然因其規劃之區位不當，以致第一期之釋出總量未能全數規劃利用完成。故農委會遂於2002年11月撰擬『農地釋出短、中、長期政策』，案經行政院裁示：「農地釋出方案已完成階段性任務，同意廢止，另以農地釋出短、中、長期政策取代之」（賴宗裕，2013a：307）。換言之，由於過去農地釋出方案規劃之區位不符市場需求，業者自行尋地開發或興建工廠之結果，產生許多違規使用。

參、違規使用於管制面之課題

一、都市計畫土地使用分區管制僵化，難以抑制違規使用

經都市計畫劃定土地使用分區後，土地使用須依照該分區之相關管制內容予以進行使用，惟因現行土地使用分區管制僵化的特性，加上分區管制規定之允許使用項目彈性不足，面對新興行業進駐缺乏應變能力，遂產生許多違規使用行為（黃琬琚、毛昭凱，1995：41）。

二、都市計畫土地之混合使用及允許使用影響管制功能

依照現行都市計畫土地使用分區管制內容，土地所有權人於符合各允許使用組別及項目內得以自由選擇開發用途，看似具有相當之用途彈性。然而，目前各地的混合差異甚大，卻缺少針對混合使用情形予以管制或管理的相關規定。亦即，各地土地混合使用的情形差異大，而某些地區並未有秩序地在該分區當中進行混合，反而使都市發展更為混亂，也易使違規使用充斥於各分區當中。以臺北市師大商圈為例，其中僅少部分店家坐落於合法商業區，其餘則位處第三種住宅區附條件允許使用之區段，業種多屬飲食業。有關第三種住宅區內附條件允許使用飲食業之核准條件，根據『臺北市土地使用分區附條件允許使用核准標準』之規定，於第三種住宅區從事飲食業，其設置地點應鄰接寬度八公尺以上之道路，然師大商圈多數店家之設置地點僅鄰接寬度約六公尺，甚至六公尺以下之道路，明顯不符合上述附條件准許之要件，故設置者自屬違法（臺灣本土法學雜誌有限公司，2012：6）。

又，依『臺北市土地使用分區管制規則』第九條規定，第四種住宅區內允許使用或附條件允許使用之項目已包含日常用品或零售業、飲食業、自由職業事務所、銀行、合作社、健身服務業、一般旅館業、國際觀光旅館業、廟宇及公害較輕微之工業等。再者，依國人觀念，面臨馬路或位處一樓即可開店、設公司，雖如臺北市有劃設路線行商業區，但此觀念易延伸至一般住宅區，造成民眾要求住宅區開放商業用途，或直接違規作商業使用之情形（中華民國都市計劃學會，2003：4-7；李苡榕，2005：4-10；林明鏘，2013：223-224）。

三、都市計畫土地使用通盤檢討與土地使用分區管制之關係失調

以都市計畫角度而言，新興行業的設置及使用重疊問題均須透過變更土地使用分區予以解決，而從違規使用嚴重或都市建設來看，為求土地使用單純化，提高使用效益，變更原訂定之土地使用形態是必然的。於我國，計畫發布後土地使用分區的變更需藉由通盤檢討作業，故通盤檢討與土地使用分區管制間的關係應

相當密切，但現行體系下，通盤檢討作業未能適時進行，致使分區變更作業拖延，且通盤檢討土地使用分區的變更標準是否足夠指導變更檢討作業之進行，是否明確合理使分區管制制度發揮功效，不無疑問。前述課題皆造成通盤檢討與土地使用分區管制間的關係失調，進而導致國內土地違規使用情形嚴重（黃琬琿、毛昭凱，1995：41）。

四、非都市土地採消極之現況編定管制，造成土地違規使用問題嚴重

非都市土地不同於都市計畫地區有明確的都市計畫為指導目標，反而是採取較為消極的現況管制方式為主。除中央目的事業主管機關認定為重大建設計畫所容許之臨時性設施，並徵得使用地之中央主管機關及有關機關同意後得核准為臨時使用，以及於土地使用編定後，其原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府令其變更或拆除建築物前，得為從來之使用外，對於各種使用地均規定用途、容許使用項目、建蔽率及容積率予以管制，以保持非都市土地之使用現況。而針對欲進行開發者，倘若需進行分區變更，且達規定之開發規模者，則需申請分區變更。

目前非都市土地使用管制主要偏重在編定非都市土地，依『區域計畫法施行細則』第十一條之規定，將非都市土地得劃定為十一種使用區；另『區域計畫法施行細則』第十三條將非都市土地編定為十九種用地；『非都市土地使用管制規則』第二條及第三條分別有相同之規定。雖然上述規定規範了非都市土地使用分區與編定，然而，『區域計畫法』並未明確提供下位之『非都市土地使用管制規則』相關的管制指導與政策規範，以致現行非都市土地尚欠缺綜合性、指導性、長期性的使用計畫，以及欠缺考量都市發展特性與產業發展需求下所產生對非都市土地資源之開發需求，使得非都市土地成為消極的土地用地編定管制（賴宗裕、陳立夫，2002：14）。

換言之，非都市土地應依該土地之性質、功能編定使用地類別，惟目前土地使用編定多以現況編定之消極性管制為主，未考量土地之性質及計畫之需求，故現行非都市土地之分區及編定多有與土地性質不相符合者，造成土地之不當開發與利用，亦導致違規使用普遍及管制困難（內政部營建署，2009：148-149；王珍玲，2012：79）。

五、非都市土地使用管制與使用期待之衝突

由於『非都市土地使用管制規則』係以分區及使用地編定管制為主，政府對於當下產業類別所需用地編定分區管制，因而限制土地使用類型。該限制造成土地使用無法因應產業發展動向，致與地方產業期望發展方向產生期待上的落差。

基於政府對法令上產業發展結構與民眾使用期待之衝突，於經濟利益考量下，開發者往往不惜冒恐觸犯法規之風險，進行土地違規使用（內政部營建署，2009：147-148）。

六、土地使用變更審議程序冗長，開發業者易行投機之違規使用

當前土地違規使用問題癥結主要在於違規成本過低，合法成本過高。以都市土地為例，都市計畫指定土地使用分區後，其土地使用即受到限縮，排除其他可能的開發方式。而使用別變更須經由都市計畫審議，其時程冗長，難以配合社會經濟及產業發展變遷之速度。且當遇有新興產業進駐時，因無法適用相關允許使用組別及項目，加上土地使用變更審議程序繁複冗長，易使產業喪失最佳發展時機，導致開發業者易行投機之違規使用。

另，以非都市土地而言，根據『區域計畫法』第十五條之一，區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬同法第十一條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依下列規定，辦理分區變更：1.政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣（市）政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更；2.為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。區域計畫擬定機關為前述第二點計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。

目前非都市土地使用變更審議含括目的事業、環境保護、水土保持、土地使用及農地變更五大審議系統，惟各審議機關各有其適用之法令，以組成審議小組方式進行審查，雖採併行審查之方式，仍因審議程序冗長而受批評，且有考量因素過於雷同之情形，影響許可審議之成效。基於如此繁雜之變更審議程序，須耗費諸多行政及時間成本，許多弱勢產業往往無法達到開發許可門檻，故開發業者於考量開發時機與成本等因素下，較易望而卻步而進行投機之違規使用，故當前非都市土地的違規使用情形嚴重，且大多位於地價較低的農牧用地。

七、土地使用分區管制造成地價差異，易生違規使用行為

土地使用分區管制透過土地使用種類及土地使用密度之規定，形成私人權益間暴利或暴損之不公平現象，且因土地使用分區管制係行使警察權之故，受害者無法得到補償。以工業區違規興建住宅為例，此種地主間的不公平現象，致使於地價較商業區或住宅區低之工業區，地主期望藉由提供高強度的商業或住宅使用收取暴利，或企圖以住宅或商業區的角色自居售得好價錢，以補償所遭遇之損失（黃琬琚、毛昭凱，1995：40-41）。

另者，若由開發者角度分析，目前農地興建工廠或工業區興建住宅等土地使用違規情形相當普遍。探究其原因，廠商係追求利潤極大化，因而開發過程中的土地取得成本、相關土地稅賦應盡可能越低越好，故廠商易尋求農業用地、工業用地等地價較為低廉的分區進行不相容之使用，而形成違規使用之行為。以我國物流產業為例，無論係位於都市或非都市土地，由於允許物流使用之土地價格及租金較高，導致部分物流業者基於成本之考量不願或無法於允許物流相關產業進駐之分區與用地之土地設置，形成非法使用。就都市土地而言，因都市計畫區之土地價格相對較高，致物流產業若需要較大面積規模之土地時，難以在都市計畫區內取得可供合法使用之土地。因此，物流業者大多往都市計畫農業區或保護區等土地設置，產生違規使用。以彰化交流道周邊廠商分布現況來看，即存有廠商設置於都市計畫農業區之情形；而非都市土地之丁種工業區因土地價格較高，故常見業者設置於非法土地上，如農牧用地、保護區等，不僅使政府管理不易，更造成周遭地區之交通及環境衝擊。且因部分物流業者基於地價考量，選擇容許物流相關產業使用用地以外之違法土地設置，故非法物流廠商所負擔之土地成本較合法物流業者為低，可用削價競爭方式經營，亦影響合法業者之經營（桃園縣政府，2005：4-45~4-46；彰化縣政府，2005：4-42）。

另，由於各種土地使用活動承擔地租之能力不一，並非任何土地使用活動均能服膺於各分區使用組別與項目之管制規定，其勢必透過市場機制朝其最適區位移動，而造成違規使用之情形。以商業區之競租行為而言，若一概以商業區土地規範其使用區位，某些商業使用因無力支付高額之土地租金，不得不轉往地租較低之區位設立，如住宅區或其他沿街面街廓，導致都市土地使用混雜且違規林立的情況（中華民國都市計畫學會，2007：3-19；內政部營建署，2009：148）。

此外，某些原位於都市邊緣的都市計畫工業區，或位於計畫區內由工業局開發之工業區，在都市及人口快速擴張之情形下，逐漸發展為都市新興地區。因而許多建商或業者乃藉機介入炒作土地，透過興建廠辦大樓或批發倉庫等進行商業行為，促使地價上漲，造成有意從事工業生產的小資本業者，由於無力負擔工業區之地租，遂遷至營運成本較低之地區進行違規使用。而歇業的工廠因無法有效被取代，亦造成政府規劃之產業用地資源的浪費（黃琬琿、毛昭凱，1995：40；許育誠，2002，4-29）。為避免工業區土地炒作，經濟部與財政部擬規劃將工業用地納入「特種貨物及勞務稅」課徵範圍，期望透過課徵奢侈稅，抑制炒作工業區土地，並活化閒置用地⁴⁻²⁰。

⁴⁻²⁰整理自鉅亨網，2013.12.25「炒作工業區土地，擬課奢侈稅重罰」，
<http://news.cnyes.com/Content/20131225/KHC470L5NRKDG.shtml>，取用日期：2014年1月2日。

換言之，地主因土地使用分區管制造成地價差異之不公平問題，進而產生違規使用行為，將使土地使用管制與都市計畫難達預期成效(黃琬琚、毛昭凱，1995：40-41)。

八、民眾對於管制法規缺乏認知與守法精神

有鑑於政府未落實法律教育，於施行各種法令時也未將其普及化，以致國人的生活未能與法律規範緊密連結，民眾缺乏自覺與共同意識，守法意識薄弱，故違規情事經常發生。且某些行業設立時係合法，但實際卻未依原先申請之業別經營，此等問題均使違規使用情形嚴重，亦對國人生活環境產生潛在之威脅與傷害。再者，主管機關針對現存的諸多違規使用者，大多未依法予以取締，致使民眾更無心遵守土地使用管制法令(林元興，2003：63-64；中華民國都市計畫學會，2003：4-11；內政部營建署，2003：3-28；內政部營建署，2009：149；臺灣本土法學雜誌有限公司，2012：9-10、34；陳明燦，2012b：60；林明鏘，2013：233)。

肆、違規使用於組織面之課題

一、土地違規使用取締成效不佳

(一) 都市土地

依『都市計畫法』第七十九條及第八十條規定，都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣(市)(局)政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。前述罰鍰經限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。且若不遵循規定拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，除應依法予以行政強制執行外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。

然而，雖有以上之裁罰規定，國內都市土地違規使用情形仍相當普遍，主要原因為執行土地違規使用稽查之人力與經費不足，少有主動進行查核，多以被動受理民眾舉發為主。以新北市政府為例，相關承辦機關每年平均僅能處理約10%的違規檢舉案件。再者，中央地政主管機關之業務執行窗口與地方違規主管機關執行窗口不一，造成地方行政措施施行之困擾與障礙。且因土地使用分區管制相關執行機關呈多頭馬車現象，權責散亂、劃分不清，致土地違規使用法令多所競

合，加以地方政府內部又常面臨執行單位究為地政（都計）或建管單位之溝通協調問題，故常見誰皆可管卻無人願管，或不知該由誰管之情形，尤其在違規使用處理上顯得特別嚴重。而由於執法者未盡取締責任，現況中存有許多違反使用分區管制規定者，如於住宅區從事娛樂健身服務業、視聽歌唱業、特種服務業或工業使用等，大部分均未依法予以取締，造成區內違規情形嚴重。又因主管機關未能徹底取締違規使用行為，致民眾存僥倖心理，也容易有收賄情事發生。此外，因現行都市計畫土地使用分區管制缺乏完善的監控機制，常見民眾於獲允許開發後進行違規使用，使都市計畫無法有效執行，亦對都市整體發展產生負面影響（黃琬琚、毛昭凱，1995：41-42；謝哲勝，2001：149；中華民國都市計畫學會，2003：4-10；林元興，2003：64；內政部營建署，2003：5-5~5-6）。

（二）非都市土地

根據『非都市土地使用管制規則』第五條，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。直轄市或縣（市）政府如認該土地違反土地使用管制，則依『區域計畫法』第二十一條規定，可處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。如不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。罰鍰經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。此外。同法第二十二條規定，違反前述規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。基本上除分區變更外，其餘非都市土地則由直轄市、縣（市）政府予以管制，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時查緝，避免違規使用。

雖有上述裁罰規定，國內非都市土地使用管理長久以來仍因受限於行政人力、資源及專業上的不足等因素，導致違反容許使用取締成效不佳（高鈺焜，2010：69）。非都市土地使用經編定後，即由直轄市、縣市政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查違反使用情事，若有違反其容許使用者，應即報請直轄市、縣市政府處理。但在執行面上，各鄉（鎮、市、區）公所均指派各村里幹事兼辦，然因各村里幹事本身尚有其他經常性業務需處理，以致查核工作未能落實；於違規使用取締方面，目前係由各縣（市）政府地政機關主辦，惟各縣（市）政府承辦非都市土地使用管制之人力普遍不足，『非都市土地使用管制規則』第五條雖規定相關工作應指定專人負責辦理，但大多未能落實，且相關承辦人員均屬兼辦性質，加以地方幅員遼闊兼地形複雜，造成執行之困難（臺灣本土法學雜誌有限

公司，2012：34；王珍玲，2012：81；陳明燦，2012b：53、60）。

另者，因村里幹事之工作性質特殊，須與地方建立良好關係，方能順利推展業務。故對於土地違規使用稽查此種負擔重且恐破壞鄰里關係之工作，常因人情因素而辦理意願不強，實務上甚少見其主動積極辦理違反使用管制之取締。又，國內常年因地方首長基於選票與民代關切之雙重壓力，以及各直轄市、縣（市）政府辦理土地使用管制編列的預算往往難獲地方議會通過，致違規管理成效難以彰顯。此外，由於違規使用查報機制鬆散，民眾即使違規政府也未給予處罰，形同無違規成本。當違規使用之收益大於違規使用之成本，將誘使違規者持續進行違規使用，而實際情況亦確實如此（內政部營建署，2003：3-81、5-10；臺灣本土法學雜誌有限公司，2012：34-37；王珍玲，2012：81；賴宗裕，2013a：10）。

二、建管機關未嚴格把關

以工業區違規興建住宅而言，其依法於興建時期之主管機關即可根據規定執行相關裁罰手段。然何以國內非法工業住宅仍隨處可見，其關鍵之一在於建管機關的態度。工業住宅申請建造執照階段，係以工業用途為申請內容，經主管機關核准後，起造人爰依圖面施工，待建物興建完成申請使用執照時，主管機關亦僅查驗是否按圖施工，經確認者即予核發使用執照。因此，關鍵應在於起造人申請建造執照階段，主管機關審核時即應嚴加把關，且申請內容究竟係供住宅或工業使用，主管機關應不難從中判斷。惟過去數十年來，建管機關顯然並未如此執行，此為我國違法工業住宅盛行之主因（黃達元，2012：69-70）。

另，若由違反使用強度規範來看，以南投縣清境地區為例，當中多數民宿均違反土地使用管制有關量體強度之限制，為何建管機關仍發予業者建築執照及使用執照等，實起人疑竇（臺灣本土法學雜誌有限公司，2012：42）。

三、目的事業主管機關未嚴格督導管理

以非都市土地而言，為有效落實按計畫開發使用之精神，並賦予目的事業主管機關督導管理權責，『非都市土地使用管制規則』第五十四條及五十五條即明定經依計畫核定使用者，各目的事業主管機關應隨時檢查是否依原核定計畫使用，如有違反者，應請直轄市或縣（市）政府依相關規定查處。然以目前我國非都市土地違規使用嚴重的情形觀之，目的事業主管機關恐未善盡其監督管理之責（臺灣本土法學雜誌有限公司，2012：34）。再者，目的事業主管機關與建管機關缺乏聯繫與整合，亦增加政府控管土地違規使用行為之難度。

四、商業登記之核發與土地使用分區管制脫鉤

營利事業統一發證制度原係將商業登記及營業登記集中辦理(公司登記亦準用)以為便民。加以早期建管、衛生、消防、衛生等法令規定,非經其相關機關核發使用執照或檢查合格,不得申請營業登記,使商業登記制度附加許多管理的規定。監察院於民國 87 年 6 月 8 日函請行政院廢除統一發證制度,以消除保護交易安全之登記制度遭利用作為管理工具之現象;又,立法院於民國 92 年 1 月 16 日三讀通過「商業登記法部分條文修正案」,廢止行之多年的營利事業統一發證制度;行政院爰於民國 98 年 3 月 12 日核定營利事業統一發證制度之施行期限至民國 98 年 4 月 12 日止,即自民國 98 年 4 月 13 日起,於我國實施近 40 年之久的營利事業統一發證制度正式走入歷史⁴⁻²¹。往後改採登管分離方式辦理,即登記與營業(場所)分別由各法令主管機關予以管理、管制,商業「登記所在地」係法律關係之準據點,為商業文件收受之主事務所,而商業實際經營業務之「營業場所」,應符合都計、建築、消防、衛生等法令規定,回歸至各目的主管機關依權責就建築物、土地使用分區、消防安全、營業衛生與治安等相關違規情事進行管理。因此,取得商業登記並非同時代表此商家設置地點相關之建管、消防、衛生及勞工安全等均已合法;關於商家的消防、建管、衛生等是否合格,仍應由各有關主管機關另行審查(臺灣本土法學雜誌有限公司,2012:7)。如此雖方便民眾辦理商業登記,但對於現有土地違規使用的情況,排除其他如都計、建管、消防及衛生等相關法令之審查,無疑是雪上加霜,民眾更可能違規使用(中華民國都市計劃學會,2003:4-23)。以桃園縣為例,其自登管分離制度實施後,即因管理不易造成商業行為違規使用情形日益嚴重。且現行登管分離的作法,易使民眾誤認為只要持有商業登記即代表一切合法,恐造成許多不必要的紛爭。

⁴⁻²¹整理自行政院經濟建設委員會,「廢止營利事業統一發證制度」政策說明,
<http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0011739>,取用日期:2013年12月2日。

五、行政處罰遏止違規使用效果有限

茲以都市土地為例，根據『都市計畫法』第七十九條，都市計畫範圍內土地或建築物之使用，違反相關法令或其所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，然該罰鍰額度往往遠低於違規業者之不法所得，難以抑止違規使用行為。再者，都市計畫主管機關於實務上，針對土地違規使用採取行政強制執行，例如斷水斷電，似不多見，導致罰鍰處分之遏制效力十分有限，即使採取按次處罰之模式，亦屬有限。正因行政處罰無具體效果，土地違規使用仍普遍存在（內政部營建署，2009：149；陳明燦，2012a：64；陳明燦，2012b：60；臺灣本土法學雜誌有限公司，2012：22）。

第五章 建立有效之違規土地使用管理制度

第一節 有效違規土地使用管理制度之應備原則

壹、我國土地違規使用之現況

目前我國土地使用違規情形嚴重，例如，都市土地因人口與產業活動眾多，常發生商業使用侵入住宅區（如臺北市師大夜市商圈之衝突）或工業區（如內湖科技園區內之健身中心、高爾夫球場等），抑或工業區興建住宅（如內湖五期重劃區的住宅使用）等違規使用，不僅與周邊土地使用不相容，亦影響公共環境與安全。又，以非都市土地而言，根據內政部地政司查處成果，民國 102 年（1-12 月）全國各縣（市）之非都市土地違規使用筆數計 4,600 筆，面積合計約 1,068 公頃，其中又以農牧用地為最多的違規土地別。換言之，現行違規土地使用管理制度應予思考調整。

貳、我國現行違規土地使用管理之方式

國內針對土地違規使用之查處，主要係透過民眾檢舉的方式，由各地方政府受理案件並經查證屬實後，進行違規裁罰。都市土地即根據『都市計畫法』第七十九條及八十一條之規定，處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀，若不遵循規定拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，除應依法予以行政強制執行外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役；非都市土地則依『區域計畫法』第二十一條及第二十二條規定，同樣處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，亦得處六個月以下有期徒刑或拘役。是以，當前我國違規土地使用管理之作法，性質上較消極、被動，且以罰金為主要裁罰手段。

參、我國現行違規土地使用管理之課題

國內違規土地使用管理制度因存有以下課題，致無法有效管控現存違規態樣，亦難以抑制土地違規使用情形之持續發生。以組織面之課題而言，包括：1. 土地違規使用取締成效不佳；2. 建管機關未嚴格把關；3. 目的事業主管機關未嚴格督導管理；4. 商業登記之核發與土地使用分區管制脫鉤；5. 行政處罰遏止違規使用效果有限。以規劃面而言，包含：1. 區域計畫缺乏對產業區位之指導，於市場機

制運作下易生違規使用；2.都市計畫規劃之產業用地未符實際需求，於市場機制運作下易生違規使用；3.農地釋出方案規劃之區位不符市場需求，於市場機制運作下易生違規使用。

以管制面分析，包括如下：1.都市計畫土地使用分區管制僵化，難以抑制違規使用；2.都市計畫土地之混合使用及允許使用影響管制功能；3.都市計畫土地通盤檢討與土地使用分區管制之關係失調；4.非都市土地採消極之現況編定管制，造成土地違規使用問題嚴重；5.非都市土地使用管制與使用期待之衝突；6.土地使用變更審議程序冗長，開發業者易行投機之違規使用；7.土地使用分區管制造成地價差異，易生違規使用行為；8.民眾對於管制法規缺乏認知與守法精神。若以違規使用於指導面之課題來看，則有：1.土地使用政策不明確；2.目的事業主管機關缺乏對產業空間分布之指導；3.農地主管機關未有效落實糧食安全政策。

肆、國外違規使用管理作法之借鏡

為研擬有效之違規土地使用管理制度，本研究爰於前章探討美國、英國及香港之相關作法。茲整理其可供參考之面向如下：1.針對承辦人力及經費不足等問題，建議國內應針對土地違規使用樣態，劃分各主管機關之權責並訂定案件優先處理順序，並可考量將部分業務委外辦理，以有效利用行政資源；2.為提昇土地違規使用管理之成效，有關機關應主動、積極辦理稽查作業，如執行定期或不定期之查處工作等；3.政府應確保民眾檢舉管道之多元與暢通，並視需要公開其執行土地違規使用查處之有關資訊，以利民眾查詢或監督案件辦理情形。

伍、有效違規土地使用管理制度之應備原則

為改善國內土地違規使用情形，本研究爰根據現行制度之課題及違規使用造成之影響等，另借鏡國外相關違規管理方式，歸納建議我國違規土地使用管理制度，除應有效管理既有違規使用行為外，另應有效抑制違規使用行為產生，以發揮土地管理功能，茲分述如下。

一、有效管理既有違規使用行為

針對已存在之土地違規使用行為，政府理應主動、積極進行稽查，並確實依相關法令規定予以裁罰，以避免造成環境資源之負面外部性，並確保社會公義之維護。然而，實務上因地方政府承辦人力與經費等之不足，且易遭逢政治、民代關說等壓力，加以各目的事業主管機關間欠缺協調合作，致各縣市執行違規使用取締成效普遍不佳。因此，本研究將針對上述課題研擬違規土地使用管理制度之

改進策略，使其得有效管理既有違規使用行為。

二、有效預防違規使用行為產生

政府除應加強管理既存之違規使用外，亦應透過政策、規劃及管制等手段，預防違規行為持續發生。惟現行因政策規劃欠缺指導功能、管制消極且彈性不足，以及土地合法使用成本高、違規使用成本低等因素，致違規案件仍層出不窮。故建議應儘速就此研提改進策略，以利我國違規土地使用管理制度得有效防止違規使用發生，避免其對整體城鄉環境帶來之負面衝擊。

第二節 我國違規土地使用管理制度之檢討

為研擬相關制度改進策略，本研究爰根據前節提出之制度應備原則，檢討我國現行違規土地使用管理制度，發現其不僅無法有效管理既有違規使用行為，亦難抑制違規使用行為產生，茲分述如下。

壹、無法有效管理既有違規使用行為

一、執行違規使用取締成效不彰

國內土地違規使用情形普遍，主要原因為地方執行違規使用查處之人力與經費不足，少有主動進行查核，多以被動受理民眾舉發為主。以非都市土地為例，其經使用編定後，即須由直轄市、縣市政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查違反使用情事，若有違反其容許使用者，應即報請直轄市、縣市政府處理。但在實務執行上，各鄉（鎮、市、區）公所多指派各村里幹事兼辦，然因各村里幹事尚有其他經常性業務需處理，以致查核工作未能落實；另於違規使用取締方面，目前係由各縣（市）政府地政機關主辦，惟各縣（市）政府承辦人力普遍不足，而『非都市土地使用管制規則』第五條雖規定相關工作應指定專人負責辦理，但大多未能落實。且相關承辦人員尚須承擔來自長官、民代等的壓力，加以地方幅員遼闊兼地形複雜，皆造成違規管理成效難以彰顯。

再者，由於執法者未盡取締責任，現況中存有許多違反使用分區管制規定者，多數均未依法予以取締，形同無違規成本，致民眾存僥倖心理；抑或只以最低罰責且一次性之取締方式，難以產生取締成效。亦即，當違規使用之收益大於違規使用之成本，將誘使違規者持續進行違規使用，終致違規情形更形嚴重。

二、各主管機關間缺乏協調配合

現行土地使用分區管制相關執行機關權責散亂且劃分不清，常見誰皆可管卻無人願管，或不知該由誰管之情形，尤其在違規使用處理上顯得特別嚴重。又，為因應日漸複雜之違規使用樣態，地方政府常須透過辦理聯合稽查的方式進行查處，惟因土地使用與各目的事業主管機關間缺乏協調配合，致執行成效不佳，無法有效管理既存之違規使用行為。

貳、無法有效預防違規使用行為產生

一、合法成本高，違規成本低

當前土地違規使用問題癥結主要在於合法成本高，違規成本低。以土地合法使用成本觀之，土地經指定使用分區後，其使用即受限縮，當遇有新興產業進駐時，無法適用相關允許或容許使用組別及項目，又因變更審議程序繁複冗長，不僅耗費諸多行政及時間成本，導致許多弱勢產業無法達開發許可門檻，亦難配合社會經濟及產業發展變遷之速度，使產業喪失最佳發展時機。

另者，就違規使用成本而言，則因罰則輕致遏止違規使用效果有限。以都市土地為例，根據『都市計畫法』第七十九條及第八十條，針對土地違規使用者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。前述罰鍰經限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。且若不遵循規定拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，除應依法予以行政強制執行外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。

又，非都市土地依『區域計畫法』第二十一條，亦可處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。如不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。罰鍰經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。另，同法第二十二條規定，違反前述規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。基本上除分區變更外，其餘非都市土地則由直轄市、縣（市）政府予以管制，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時查緝，避免違規使用。

然而，雖有以上裁罰規定，但該些罰鍰額度往往遠低於違規業者之不法所得，難以抑止違規使用行為。再者，土地使用主管機關於實務上，針對違規使用採取行政強制執行，例如斷水斷電，似不多見，導致罰鍰處分之遏制效力十分有限，即使採取按次處罰之模式，亦屬有限。簡言之，因行政處罰無具體效果，業者於考量開發時機與成本等因素下，較易行投機之違規使用。

二、缺乏政策規劃指導易生違規使用

國內土地使用政策不明確，未使開發業者充分瞭解違規開發之風險，而各目的事業主管機關之產業政策，也未有效引導產業空間區位，即政府放任市場主導產業之分布與群聚，造成土地資源利用之衝突。再者，於空間規劃層面，亦缺乏對產業發展及其空間區位分布之明確指導，以致開發業者為降低成本，往往於不當區位進行開發，不僅無法有效引導人口及產業於適當地點聚集，也易產生違規使用行為。

三、管制失靈易生違規使用

以都市土地而言，因其使用管制規定缺乏彈性，無法適時因應產業發展需求，易使私部門主導土地開發區位，致產生違規使用行為。另，非都市土地多以現況編定之消極性管制為主，未考量土地之性質、功能及計畫之需求，致編定結果多不符實際，造成土地之不當開發與利用，亦導致違規使用普遍及管制困難。

四、登管分離制度易生違規使用

我國營利事業登記制度自民國 98 年 4 月 13 日起，改採登管分離方式辦理，亦即，業者取得商業登記後，其實際營業地點相關之土管、建管、消防、衛生及勞工安全等是否合格，係由各該主管機關另行審查。如此雖方便民眾辦理商業登記，惟登管分離的作法，將使管理不易導致違規情形日益嚴重，也易使民眾誤認為只要持有商業登記即代表一切合法，恐造成不必要的紛爭。

五、未落實相關法令之教育與宣導

由於政府未落實相關法令之教育與宣導，於施行時亦未將其普及化，致國人日常生活未能與法律規範緊密連結，民眾對於管制法規缺乏認知與守法精神，故違規情事經常發生，對國人生活環境產生潛在之威脅與破壞。

第三節 我國違規土地使用管理制度之改進策略

根據前述建立有效違規土地使用管理制度之應備原則，為改善當前制度之課題，並減緩違規使用對整體環境、土地資源等造成之衝擊，本節將進一步由政策指導、空間規劃、使用管制與執行管理等四個面向，研擬制度改進策略。茲整理如圖 5-1 所示，並分別說明如後。

壹、政策指導

一、強化土地使用政策之指導

建議政府應擬訂相關政策、法令，強化政策面之指導，協助處理土地違規使用問題，並使開發業者充分瞭解違規開發之風險。換言之，各目的事業主管機關之產業政策，即應明確引導產業空間區位，由政府主導產業之分布與群聚，以有效利用土地資源。再者，鑑於國內農地違規情形嚴重，農地主管機關制訂糧食安全政策的同時，亦應落實農地保護之使命，針對農地變更使用須嚴格把關，以避免農地成為業者競相開發之目標。另，應確立商業用地使用政策，若商業用地違規作住宅使用，應於土地所有權狀標示部之其他登記事項欄，註記未來經移轉取得者僅限作住宅使用，且其改建將以住宅區之容積率、建蔽率計之。

二、建立協商合作平台

違規土地使用管理涉及跨部門、跨領域之協調合作，故為提昇管理成效，確保環境資源之合理利用與社會公平正義之維護，應研擬建立一跨域、跨部門之協商合作機制，以回應相關政策法令之規範趨勢，促進中央與地方政府之交流與對話，作為落實違規土地使用管理之基礎。是以，為促進政策整合，建議應先強化土地使用政策之指導功能，並建立各部門之政策整合平台，以協調政策執行之一致性，俾利落實國土發展政策目標。其中，政策整合包括產業發展、土地使用、環境保護及相關法令規定等之整合與檢討。以產業用地需求產生農工爭地之問題而言，即因產業發展政策與土地使用政策間缺乏協調配合，故不僅侵害農地資源，也衍生土地違規使用問題。再者，應透過協商合作平台進行多方討論與研究，且應協調各主管機關之權責分工，並強化中央與地方之溝通。另，可思考納入民眾參與程序，以利將民意落實於政策規劃中。

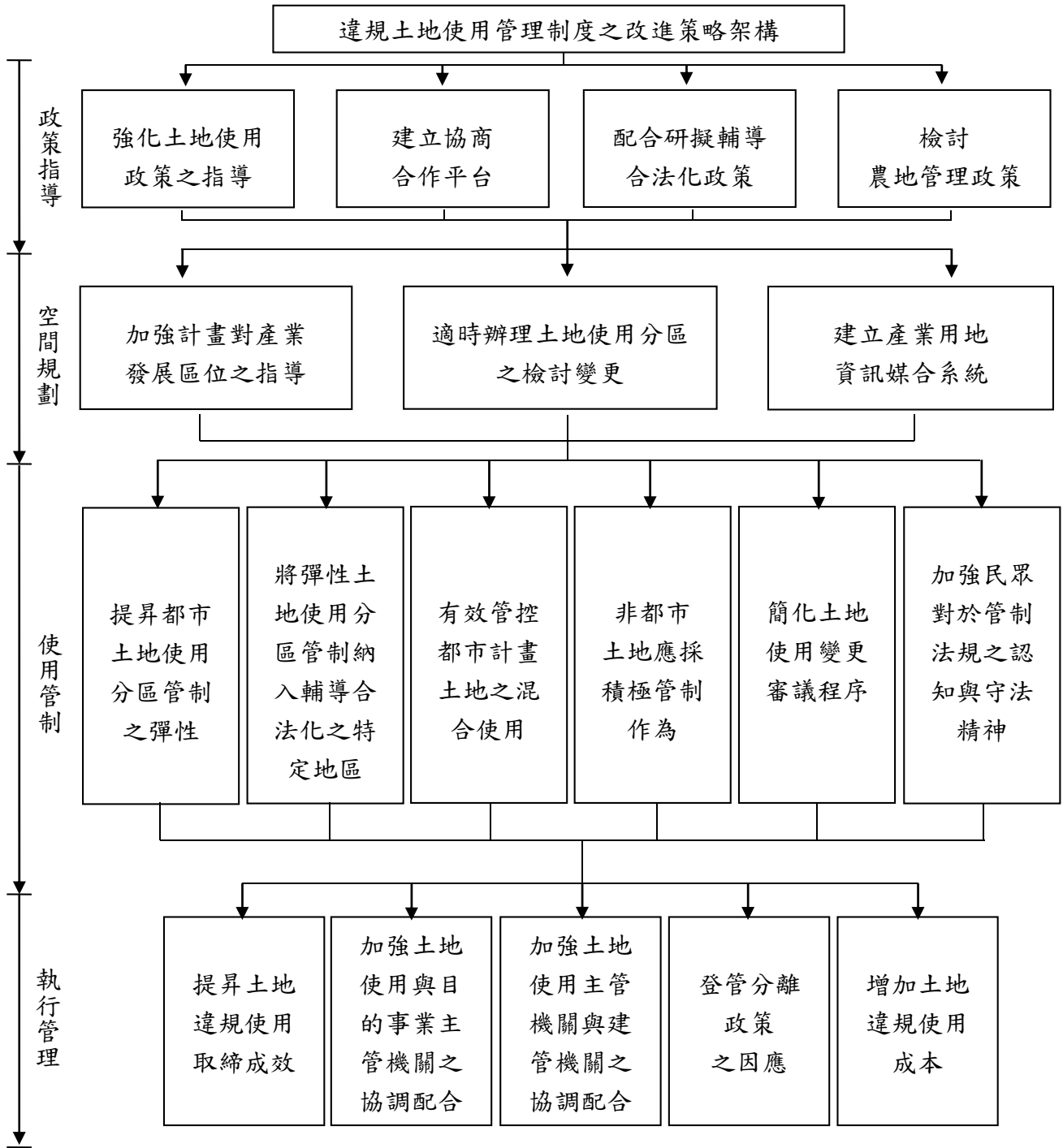


圖 5-1：我國違規土地使用管理制度之改進策略架構示意圖

資料來源：本研究整理

三、配合研擬輔導合法化政策

中央主管機關應視各地方土地違規使用情形及其產生之影響等，研擬相應之輔導合法化政策，而直轄市、縣（市）政府則應配合政策執行相關作業，如協助違規業者取得足夠且適當之合法用地，以利辦理遷廠等。以國內未登記工廠問題而言，為免未登記工廠持續蔓延並侵害農業生產環境，應儘速提出輔導作法及配套措施，俾確保國土永續發展，兼顧經濟發展需求。因此，建議直轄市、縣（市）區域計畫應針對群聚已達一定規模之未登記工廠，且因違規使用已導致該農業用地無法恢復作農用者，於符合目的事業主管機關輔導合法政策前提下，納入直轄市、縣（市）區域計畫之產業部門計畫通盤考量，輔導業者採規劃設立工業區或遷移至鄰近閒置工業區方式辦理。朝規劃設立工業區者，直轄市、縣（市）政府得將其土地納入直轄市、縣（市）區域計畫之開發利用申請設施型使用分區變更區位，以利後續輔導該聚集之未登記工廠地區，依『都市計畫法』或『區域計畫法』申請土地使用變更（內政部，2013：128）。

四、檢討農地管理政策

為避免農地違規使用問題愈趨惡化，政府應全面檢討當前農地管理政策。建議我國農地資源之規劃與管理，應配合進行相關制度性調整。例如，考量糧食安全與農業經營需要，未來農牧生產土地應維持一定面積。針對已在農地上違規使用，導致農地難以恢復農用者，應檢討釋出，並建立制度性之協調轉用機制，且可考量以審議委員會之審查方式予以配合。同時，農地違規項目，應有整體性之輔導計畫，不宜循就地合法化方式處理，對劃定或變更為非農業使用但仍繼續作農業使用者，應依法加強開發利用與管制。再者，為平衡農地與非農地發展權益之差異，對擬加強保護之農地，應給予適當維持農用之誘因。另外，應檢討現行農業使用分區內之允/容許使用項目，將使用項目限制回歸於與農業使用與生態有關之使用。並應建立農業用地基本資料庫，研擬評估指標區分農業用地之等級，以作為政策規劃之參考。

貳、空間規劃

一、加強計畫對產業發展區位之指導

根據『區域計畫法』第十二條，區域內有關之開發或建設事業計畫，均應與區域計畫密切配合，故區域計畫理應就產業發展及其空間區位分布訂有明確指導；都市計畫及其他部門計畫則應遵循區域計畫，因應市場需求規劃適當之產業用地，以有效引導人口及產業於適當地點聚集。緣此，為加強計畫對產業發展空間之指

導，各目的事業主管機關應於產業政策中，針對產業空間區位研擬劃設指導原則，而地方政府則應依循上位政策及產業空間計畫，並視地方產業發展需求及區位條件等，劃設產業發展地區，避免業者透過市場引導區位進行開發而產生違規使用。

二、適時辦理土地使用分區之檢討變更

市場與經濟條件不斷變化，以致土地使用分區未必符合現今產業與民眾需求，造成土地使用管制與市場期待不一致，因而有越來越多的違規使用發生。爰此，土地使用分區除定期通盤檢討外，針對與經濟產業發展密切相關的工業區，應研擬具體之發展策略，並依據各地方之發展需求，依『都市計畫定期通盤檢討實施辦法』相關規定辦理工業區之檢討變更，以因應產業動向，避免土地閒置或進行違規使用，促進土地之最有效利用。再者，中央主管機關應全盤檢討都市計畫變更，並研訂工業與商業住宅處理通則，兼顧公平性與合理性，以作為規範全臺違法住宅之準據。

三、建立產業用地資訊媒合系統

有鑑於業者常面臨無法判斷所租用或購買之土地是否合法的問題，建議政府應研擬建置產業用地資訊媒合系統，促進用地資訊透明化，以協助業者尋覓適宜之發展區位。換言之，各目的事業及土地使用主管機關應強化彼此之協商合作，以整合產業用地需求與供應面之資訊。又，用地媒合系統除透過土地供需資料之交流，以達預防違規使用之目標外，針對現存之違規態樣，亦應提供業者合法化之相關資訊，並藉由溝通平台之運作，一方面加強政府、地主與業者之對話空間，另一方面也可促使業者對政府合法化輔導措施等更為瞭解，進而協助違規業者辦理遷廠等用地媒合評估作業，避免違法使用持續侵害環境資源。

參、使用管制

一、提昇都市計畫土地使用分區管制之彈性

根據本研究進行之問卷調查⁵⁻¹，建議應儘速研擬合理之都市計畫土地使用分區管制制度，檢討現行土地使用管制僵化的缺失，賦予分區管制規定之允許使用項目足夠之彈性，以提昇其面對新興行業進駐之應變能力。再者，應強化都市計畫通盤檢討與土地使用分區管制間的關係，透過適時辦理通盤檢討作業，調整建立符合都市發展需求之土地使用管制模式，進而改善土地違規使用問題。

⁵⁻¹詳見附錄二十一-違規土地使用問卷設計與調查分析。

二、將彈性土地使用分區管制納入輔導合法化之特定地區

違規土地使用雖將造成自然與人文環境資源破壞、生活與土地資源的衝擊，以及經濟、產業結構之衝擊等負面影響外，但部分地區卻因聚集經濟效果，已形成相當之經濟產值，並與地方產業結構形成鏈結，帶來可觀的經濟效益。因此，在正、負面影響的考量下，應思考調整土地使用分區管制制度，以兼顧產業發展需求與公共利益。是故，考量產業發展結構及避免拆遷抗爭衝突等因素，目前政策已導向輔導違規工廠合法化。根據民國 99 年 6 月修訂之『工廠管理輔導法』第三十三條規定，為輔導未登記工廠合法經營，應公告劃設特定地區，將符合中央政府政策或地方產業發展需求、具有優先輔導合法必要之未登記工廠納入工廠管理體系。特定地區劃定公告作業已於民國 101 年 6 月 2 日截止，公告特定地區共 186 區、總計 546 公頃，以高雄市、臺中市所佔面積最大，而大多位於特定農業區。根據內政部營建署所提出之「未登記工廠之土地管理指導原則」（內政部營建署，2012）：

1. 輔導土地合理及合法使用原則

工業主管機關應先查核是否符合產業政策、鄰近工業區用地供給與工業區規劃配合情形、輔導分類分級優先順序等，並檢具輔導合法必要性與合理性相關支持文件。其原則為優先輔導聚集達使用分區變更規模者土地合法化，而未達工業區變更規模者，其土地合法化則應以整體規劃變更為原則。

2. 輔導轉型或遷廠原則

為使國土有效利用，未登記工廠應優先輔導至鄰近閒置工業區集中設廠管理，避免周邊工業區仍然閒置但讓未登記工廠業者就地合法之不合理情形。另者，為避免未登記工廠行為破壞農業生產環境，如未登記工廠位於優良農地，應朝輔導轉型成與農業使用相容之產業，或輔導遷廠方式辦理，以維護農業生產環境之完整性。此外，可考量於特定產業專用區內，非屬可實施浮動分區之地區，指定引導未登記工廠遷入。

3. 工業主管機關督導查核原則

中央工業主管機關應積極訂定督導直轄市、縣（市）政府輔導未登記工廠之相關查核規範，落實執行掌握未登記工廠資訊以及輔導特定地區內未登記工廠業者辦理土地使用變更、轉型或遷廠。

除從管制面加強預防違規使用的發生外，亦應根據既存違規工廠之輔導合法化政策處理原則，建議符合變更規模者，應配合周邊發展進行整體規劃，且於不妨礙周邊土地使用與都市發展之前提下，因應市場調整適宜的土地使用管制，進而創造更高之效益。

三、有效管控都市計畫土地之混合使用

當前都市計畫土地使用分區管制內容，係允許進行一定程度之混合使用，然因政府未有效管控，反使都市發展更為混亂，致違規使用易充斥於各分區當中。是故，為控制使用項目間之外部性，避免混合使用影響管制功能，有關機關應積極有效處理混合使用對居住生活品質之影響，並於兼顧地區發展及行政能量之考量下，建議可參考臺北市師大社區之評點制度，針對違規情節輕重，採階段及漸進之方式辦理違規使用裁罰事宜，以抑制違規使用行為。

另者，政府部門於既要保留土地使用之混合，又要維持居住或環境品質之前提下，建議可利用『都市計畫法』第三十二條，以劃定住商混合專用區的方式進行管制。且於制度設計過程中應納入社區參與機制，並強化政府、居民、商家及相關第三部門團體間之討論與溝通，由多方共同決定分區之發展形態及其土地使用管制內容，以避免違規使用一再發生。

四、非都市土地應採積極管制作為

為改善現行非都市土地採消極之現況編定管制，造成土地違規使用嚴重之問題，建議國內非都市土地應採取更積極之管制作為，透過研擬綜合性、指導性、長期性的使用計畫，考量區域發展特性與產業全球化下所產生對土地資源之開發需求，並依各該土地之性質、功能等編定使用地類別進行管制。再者，非都市土地之分區及使用地編定管制，應具備得適時因應產業發展需求之彈性，避免過度限制土地使用類型，致使用管制與民眾之使用期待產生衝突。

五、簡化土地使用變更審議程序

以非都市土地而言，因使用變更審議程序繁複冗長，易使產業喪失最佳發展時機，導致開發業者易行投機之違規使用。為減輕業者行合法途徑之成本，建議各審議機關應視需要酌予簡化土地使用變更審議程序，以協助弱勢或新興產業較易達到開發門檻，而獲取准許開發之機會。

六、加強民眾對於管制法規之認知與守法精神

根據問卷調查結果⁵⁻²，政府應加強民眾對於土地使用管制法規之認知，建議可藉由製作教學網頁、宣導短片或海報等，並強化主管機關與地方民意機關、村里長之溝通管道，以加強宣傳。另得透過社區規劃師制度，深入社區，教育民眾土地使用管制之重要性，亦可於社區大學教授相關課程，或納入公務人員終身學習課程內容。又，針對違規使用行為人，得要求需參與一定時數之法令教育課程。再者，政府應落實法律教育，於施行各種法令時均應將其普及化，引導國人生活與法律規範緊密連結，並確實執行土地違規使用之查處，致公權力得以彰顯，從而提昇民眾之守法意識。

肆、執行管理

一、提昇土地違規使用取締成效

為確實執行土地違規使用取締工作，以提昇土地違規使用取締成效，並落實土地使用分區管制之目的，茲研提以下制度改進建議：

1. 訂定違規案件優先處理順序

由於地方政府人力、經費有限，建議可參考國外作法，將違規案件分類分級並訂定優先處理順序，例如，就違規態樣恐產生重大公共安全危害之虞，或其位處農地、水庫及其集水區範圍內、嚴重地層下陷地區等環境敏感地區者應優先進行查處，以有效運用行政資源。

2. 加速違規使用行為之認定

建議各地方政府應研擬土地違規使用行為之認定標準，針對違規使用之規模、程度等另應制訂相關裁罰基準，以提昇違規使用查處效率，並維持裁罰之公平性。又，應協調統合不同行政部門對土地違規使用法令之解釋，透過跨部會之橫向溝通，避免民眾對違規事實之混淆，以利查處業務得順利執行。

3. 委外執行違規查處作業

有鑑於各縣市所轄土地面積廣大，僅藉由政府人力及經費難以就所有違規使用進行有效的稽查與取締處分工作，嚴重影響管制成效。且因現況欲大幅增加公務機關執行人力較不可行，故建議納入新公共管理之觀念，將部分

⁵⁻²同註 5-1。

事務交由民間處理，將能更有效率的執行。亦即，相關主管機關應思考透過借力使力，如委託非政府組織、第三部門團體或專業技師公會等協助辦理，或仿效目前國家公園警察等作法，借助其他公權力，改善國內土地違規使用猖獗之亂象（陳明燦，2012b：71）。另，建議可建立社區參與機制，以補公部門執行取締人力不足之困境。基於土地使用分區管制與民眾生活息息相關，藉由民眾參與機制，建立居民對周遭環境之共識與認同，並賦予其監督的角色，對社區中進駐之使用行為進行監測，必要時通報主管機關取締及改善，以共同創造較佳之生活環境品質。

4.主動辦理違規稽查作業

地方主管機關應主動辦理土地違規使用查處作業，建議可進行定期之普查或不定期之抽查工作。例如，可建立業者自我查核機制，要求其每年需提交自我評鑑報告，再由有關機關執行抽查。又，得不定期執行違規稽查專案計畫，並透過研擬具體之違規評點標準及查處方式等，以有效落實違規使用案件之查報業務。

5.確保民眾檢舉管道之多元與暢通

地方政府應確保民眾檢舉管道之多元與暢通，如提供民眾熱線、市長信箱、行動通訊軟體等多方管道供市民檢舉，並視需要酌予公開其執行土地違規使用查核之進度與有關資訊，俾利檢舉人或周遭居民查詢並監督違規案件辦理情形，以提昇土地違規使用管理之成效。

6.中央成立違規稽查大隊

鑑於地方政府人力、經費之不足，又易受制於政治壓力，建議可考量由中央統籌各地方違規罰鍰成立基金，必要時，成立違規稽查大隊，透過基金、組織人力之配置，提昇土地違規使用查處之成效。

7.建置國土管理資訊系統與違規管理監測資料庫

建議由中央建置國土管理資訊系統與違規管理監測資料庫，研擬建立土地動態監測制度，以全面性、即時性地掌握國土利用狀況，亦可避免承辦人員稽查之人情關說與政治壓力。又，各縣（市）政府另應指定違規稽查業務專責人員，負責轄區內違規土地相關資訊之彙整上傳工作，並定期彙報地方辦理土地違規使用之查處情形等。目前內政部營建署已建置衛星變異點監測系統，對於非都市土地違規使用之舉報，已有一定成效。

8. 強化與其他主管機關之合作

為提昇土地違規使用查處之成效，無論中央機關或地方政府內部單位之溝通協調或整合均至為重要。因此，建議得再輔以稅務機關之地價稅及房屋稅改課資料，以及台電公司有關農業用地上農業設施異常用電之通報，當能即早發現違規情事儘速處理，以避免違規事態擴大。

二、加強土地使用與目的事業主管機關之協調配合

以非都市土地為例，根據『非都市土地使用管制規則』第五十四條，非都市土地依目的事業主管機關核定事業計畫編定或變更編定、或經目的事業主管機關同意使用者，由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫使用；其有違反使用者，應函請直轄市或縣（市）聯合取締小組依相關規定處理，並通知土地所有權人。換言之，目的事業主管機關於違規土地使用查處過程中，亦扮演相當重要的角色，故建議土地使用及目的事業主管機關間應加強彼此之溝通與協調，以利事權整合，進而有效控管違規使用行為。

三、加強土地使用主管機關與建管機關之協調配合

以工業區作住宅使用之問題而言，鑑於住宅區房價高漲，加上工業區土地閒置，以及都市計畫法規陸續放寬工業區容許使用項目等因素，致部分開發業者以興建工廠必要附屬設施、工業發展有關設施、公共服務設施、公用事業設施或一般商業設施等為由提出申請，卻變相將工業區土地規劃作為住宅銷售使用之情形（監察院，2011：2）。為避免開發業者於申請建造執照時，均依法定容許使用項目申請建築使用，但卻違規以住宅型態進行銷售或使用，建議應強化土地使用主管機關與建管機關間之協調配合，並研擬土地使用管制配合使用執照之審查機制，於銷售使用時再次確認是否有違規事宜。就民眾部分，除加強宣導外，亦應於使用執照內加註使用限制，以達告知義務。

四、登管分離政策之因應

為解決我國實施登管分離政策後，致土地違規使用行為更難管控之問題，茲根據問卷調查結果⁵⁻³，研提下述改進策略以為因應：

1. 針對涉有公共環境或安全疑慮之特定行業，建議回復登管合一制度

針對涉有公共環境或安全疑慮等之特定行業，建議回復登管合一制度，

⁵⁻³同註 5-1。

從源頭進行管制，即營業場所應先報准，始得辦理公司或商業登記。又，應加強各主管機關之聯繫與整合，並研擬聯合審查機制。例如，上述行業辦理商業登記時，需直接向地方政府工商、土管、建管、消防、衛生等主管機關所組成之聯合作業中心提出申請，由主管機關依各該管法令規定現場審查並簽核意見，符合規定者始由商業登記主管機關核准其設立或變更登記。

另者，可參考現行臺北市之作法，將各該法令規定之審查結果，於公司或商業登記核准函中註明。臺北市為兼顧商業發展與公共環境及安全，業已針對易造成影響社會安寧、公共安全等情事發生之敏感性行業，包含舞廳業、舞場業、酒家業、酒吧業、特種咖啡茶室業、視聽歌唱業、理容業、三溫暖業、電子遊戲場業、資訊休閒業、餐館業、飲酒店業及按摩業（含腳底按摩業）等，頒布『臺北市敏感性行業營業場所審查要點』，明定市府應於其辦理公司或商業設立、遷址或營業項目變更登記時，主動提供其營業場所之審查服務。亦即，申請人於商業處辦理公司或商業設立、遷址及營業項目變更登記時，倘公司或商業登記營業項目屬前述敏感性行業時，應由商業處承辦人主動填寫「敏感性行業營業場所土地使用分區管制與建築管理規定審查及查詢表」，並將該表送至「營業場所審查與查詢服務櫃檯」進行審查後，依其審查結果區分為符合或不符合都計、建管法令規定二類辦理。

審查結果符合都計、建管法令規定者，商業處應於公司或商業登記核准函中註明：「貴公司 / 商業營業場所業經『營業場所審查與查詢服務櫃檯』審查，『○○○業』符合都計、建管法令規定，惟經營舞廳業、舞場業、酒家業、酒吧業、特種咖啡茶室業、電子遊戲場業及資訊休閒業之營業場所，應另依『臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例』、『臺北市電子遊戲場業設置管理自治條例』及『臺北市資訊休閒業管理自治條例』之規定，經主管機關許可或辦妥營業場所地址登記後，始得營業」。另，若審查結果不符都計、建管法令規定者，商業處應先函知申請人該營業場所不符合都計、建管法令規定，建議另擇其他符合上開法令規定之營業場所營業；申請人如仍欲辦理公司或商業登記者，商業處應於公司或商業登記核准函中註明：「貴公司 / 商業營業場所業經『營業場所審查與查詢服務櫃檯』審查，『○○○業』不符合都計或建管法令規定，請遷至其他符合上開法令規定之營業場所營業，如經營舞廳業、舞場業、酒家業、酒吧業、特種咖啡茶室業、電子遊戲場業及資訊休閒業之營業場所，應另依『臺北市舞廳舞場酒家酒吧及特種咖啡茶室管理自治條例』、『臺北市電子遊戲場業設置管理自治條例』及『臺北市資訊休閒業管理自治條例』之規定，經主管機關許可或辦妥營業

場所地址登記後，始得營業」。

2. 針對一般行業，建議研擬事前提醒機制

針對前述特定行業以外之一般行業，應研擬建立商業登記事前提醒機制，以提昇管理效能。故建議商業登記主管機關應加強與土地使用及其他主管機關間之溝通，透過彙整現行土管、建管、工商登記用途之法令規定等，製作使用分區、使照變更參考表及相關罰則，並主動提醒商業「實際經營之營業場所，應符合土管、建管、消防、衛生等目的事業主管機關之法令規定」，另告知相關機關地理位置及連絡方式，以協助業者於登記前預先瞭解營業場所是否符合各該管理法令。亦即，藉由強化各主管機關之協調整合，以及土地使用管制規範之資訊管道，使民眾知悉合法使用行為之範疇，避免業者於申請登記營業及土地使用管制規定間之銜接產生困擾。

五、增加土地違規使用成本

由於廠商係追求利潤極大化，因而開發過程中的土地取得成本、相關土地稅賦應儘可能壓低，故其易尋求如農業用地等地價較為低廉的分區進行開發，致形成違規使用。且當前土地違規使用氾濫之癥結原因在於，合法成本高，而違規成本低。故為有效改善國內違規使用之亂象，應考量加重土地違規使用之成本，茲分述如下：

1. 加重土地違規使用之裁罰標準

有鑑於目前『都市計畫法』第七十九條及『區域計畫法』第二十一條等規範之罰鍰額度，往往遠低於違規業者之不法所得，難以抑止違規使用行為。是故，建議應加重對土地違規使用之裁罰，另應視需要確實辦理相關行政強制執行措施，如停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之方式等，以強化罰鍰處分之遏制效力。

2. 限制所有權之移轉

就農地而言，『農業發展條例』第三十一條於民國 96 年修訂，取消原違規使用農地所有權移轉登記之限制，不僅喪失遏止農地違規使用之手段，亦無法有效落實農地農用政策。是故，建議得考量恢復前述『農業發展條例』第三十一條之規定，禁止違規使用農地所有權之移轉。然而，若違規使用行為人與土地所有權人非屬同一人時，則不在此限。惟基於土地所有權人之狀態責任，主管機關仍應將違規情事告知土地所有權人，並命其盡善良管理人之注意義務；亦即，土地所有權人應主動採取相關措施遏止違規使用行為，

如終止與違規使用行為人之契約等。另，針對商用不動產，建議可於房屋所有權狀之其他登記事項欄註記，應經審查符合土管、建管、消防、衛生、勞工安全等法令規定，始得辦理移轉。

3.運用其他經濟手段增加違規成本

依據問卷調查結果⁵⁻⁴，建議除得依『行政罰法』第十八條第二項規定提高罰鍰上限外，針對違規業者之不法所得應視需要進行假扣押，且應取消相關優惠、獎勵措施並予以追繳。

配合上述制度調整策略，為建立有效違規土地使用管理制度，建議中央及地方政府應配合辦理相關作業，即中央機關應透過政策規劃，加強其對國土利用之指導，地方政府則應依據上位政策與計畫，嚴加執行土地違規使用之查處工作。茲整理中央及地方政府因應制度調整之應辦及配合事項如表 5-1 所示。

⁵⁻⁴同註 5-1。

表 5-1：中央及地方政府因應違規土地使用管理制度調整之應辦及配合事項

機關權責 制度面向	中央之應辦及配合事項	地方之應辦及配合事項
政策指導	<ol style="list-style-type: none"> 1.各目的事業主管機關於產業政策中，明確引導產業空間區位，藉以主導產業之分布與群聚。另應確立商業用地使用政策。 2.建立協商平台，以促進跨域、跨部門之協調合作。 3.視違規使用情形及影響，研擬相關輔導合法化政策。 4.檢討農地管理政策，研擬農地保護及釋出原則。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.協助中央主管機關進行政策之協商與整合。 2.配合執行違規使用輔導合法化政策。
空間規劃	<ol style="list-style-type: none"> 1.加強計畫對產業發展空間之指導。 2.透過上位產業政策之指導，由目的事業主管機關於其產業政策中，針對產業空間區位研擬劃設指導原則。 3.建置產業用地資訊媒合系統，促進用地資訊透明化，協助業者尋覓適宜之發展區位。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.依循上位政策及產業空間計畫之指導，並視地方產業發展需求及區位條件等，劃設產業發展地區。 2.適時辦理土地使用分區之檢討變更。 3.加強各目的事業及土地使用主管機關之協商合作，建立溝通平台，以整合地方產業用地供需面之資訊，並回報中央主管機關。 4.檢討既有舊工業區、閒置工業區及新劃設之特定產業專用區等，指定引導未登記工廠遷入。
使用管制	<ol style="list-style-type: none"> 1.協助整合各機關部門之管制規定。 2.強化政策面、計畫面與管制面之連結，促使土地使用分區管制得發揮應有之功能。 3.為有效管理土地違規使用行為，於調整彈性管制作為上提供具體政策方向之指導。 4.針對須經中央審查者，得視需要配合簡化土地使用變更審議 	<ol style="list-style-type: none"> 1.檢討土地使用管制僵化的缺失，並賦予管制內涵彈性。 2.根據輔導合法化政策之處理原則，建議符合變更規模者，應配合周邊發展進行整體規劃，且於不妨礙周邊土地使用與都市發展的前提，因應市場調整適宜之土地使用管制規定。 3.針對送交地方審查者，得視需要配合簡化土地使用變更審議

<p>機關權責</p> <p>制度面向</p>	<p>中央之應辦及配合事項</p>	<p>地方之應辦及配合事項</p>
	<p>之相關程序，以降低合法使用成本。</p> <p>5.加強民眾對管制法規之認知與守法精神。</p>	<p>之相關程序，以降低合法使用成本。</p> <p>4.管控地方土地混合使用情形，避免混合使用影響管制功能。</p> <p>5.配合辦理管制法規之教育與宣導工作等。</p>
<p>執行管理</p>	<p>1.研擬建置國土管理資訊系統與違規管理監測資料庫，協助地方政府針對土地使用現況進行監測。</p> <p>2.定期或不定期檢核地方政府辦理土地違規使用查處作業之成效。</p> <p>3.因應登管分離政策，得視需要回復登管合一制度。</p> <p>4.配合修訂相關法令以增加土地違規使用之成本，如提高土地違規使用之裁罰標準、終止土地所有權人與違規使用人之契約、限制土地所有權之移轉或運用其他經濟手段加重違規成本等。</p>	<p>1.訂定地方違規案件優先處理順序。</p> <p>2.研議借助外力執行違規使用查處之可行作法。</p> <p>3.主動辦理違規稽查作業。</p> <p>4.確保民眾檢舉管道之多元與暢通。</p> <p>5.加強土地使用主管機關與其他目的事業主管機關間之協調配合。</p> <p>6.因應登管分離政策，得研擬事前提醒機制及相關配套措施。</p> <p>7.研擬建立業者自我查核機制，要求其定期提交自我評鑑報告，再指派相關機關進行抽查。</p> <p>8.針對商用不動產，地政機關得配合於房屋所有權狀之其他登記事項欄註記，應經審查符合土管、建管、消防、衛生、勞工安全等法令規定，始得辦理移轉。又，針對違規作住宅使用者，亦得於登記簿註記未來經移轉取得僅限作住宅使用，且其改建將以住宅區之容積率、建蔽率計之。</p>

資料來源：本研究整理

此外，為加速制度調整工作，以利管理並預防土地違規使用行為，建議中央及地方政府應優先辦理以下事項：

- 1.於政策指導層面，中央各該主管機關應即檢討農地管理政策，研擬農地保護及釋出原則，並確立商業用地使用政策。
- 2.於空間規劃層面，中央及地方有關機關應儘速合作建置產業用地資訊媒合系統，以協助業者尋覓適宜之發展區位，並引導未登記工廠遷入既有工業區或新劃設之特定產業專用區等。
- 3.於使用管制層面，各地方政府應提昇其土地使用分區管制之合理性與彈性，中央部會則應配合簡化土地使用變更審議之程序，以降低土地合法使用成本。
- 4.於執行管理層面，因應登管分離政策，中央應考量恢復登管合一制度，地方應配合研擬相關事前提醒機制及配套措施等。

第四節 改進策略對現行違規土地使用管理制度之影響

本研究參酌國外相關違規使用管理的方式，納入可適用於我國之作法，並根據國內現行土地違規使用之相關課題，研擬建立有效之違規土地使用管理制度，包含提出制度建構之應備原則及制度改進策略等。於此擬進一步分析改進策略可能對現有制度產生之影響，茲說明如下。

壹、制度面之影響

因應制度調整作業，於政策規劃面向，透過加強跨部門及跨區域之協商合作，將可調和各主管機關之本位主義情節，使彼此之溝通更形密切，以共同解決土地違規使用問題；於使用管制層面，可提昇現行土地使用分區管制之彈性及合理性，並加速土地使用變更審議之時效，以降低業者合法開發之成本。

貳、執行面之影響

於組織執行方面，中央及地方政府應強化彼此之協調合作，以利建置全國產業用地資訊媒合系統。且中央及地方政府內部單位應加強溝通協調與合作，由稅務機關協助提供地價稅及房屋稅改課資料，而台電公司亦得視需要配合辦理農業用地上農業設施異常用電之通報，以便即早發現違規情事並儘速處理。又，因應登管合一制度之實施，各直轄市、縣（市）政府應配合加強土地使用、地政、建築管理及其他目的事業主管機關間之協商與事權整合。然而，為執行制度調整工作，恐加重行政機關人力與經費之負擔。且登管合一將使商業登記制度附加諸多管理規定，可能延緩商業登記發證之效率，進而影響國內經濟之自由度與競爭力。此外，建立業者自我查核機制、加重土地違規使用之裁罰標準及終止土地所有權人與違規使用人之契約等增加土地違規使用成本之作法，未來仍須獲取議會支持方得付諸施行。

參、法令面之影響

為使制度調整工作得順利進行，各該主管機關應視需要配合辦理修法，故整理相關改進策略涉及之法令修訂範疇如下。

一、檢討修正『都市計畫法』及『區域計畫法』

為增加違規使用之成本，建議得依『行政罰法』第十八條第二項規定，酌量加重罰鍰額度。故本研究擬配合修正『都市計畫法』第七十九條及『區域計畫法』第二十一條，並研擬條文修正內容。

二、檢討修正『農業發展條例』

為改善國內農牧用地違規使用情形嚴重之問題，本研究擬配合修正『農業發展條例』第三十一條，限制違規耕地之移轉。

三、檢討修正『商業登記法』

因應我國實施登管分離政策後，致土地違規使用更難管控之問題，建議針對涉有公共環境或安全疑慮等之特定行業，應考量恢復登管合一制度，以利從源頭進行管制。故本研究擬新增『商業登記法』第九條之一，並研擬條文修正內容。

第六章 結論與建議

為促使我國土地使用分區管制與使用管理制度更加合理，以因應全球化及區域產業結構轉型之脈動，並維護生活環境品質及社會公平正義，本研究蒐集國外土地使用管制與違規使用管理之相關作法，分析可借鏡之處，再考量引入創新觀念，對國內制度提出調整建議，以引導突破現有管制方式之僵固，並有效改善土地違規使用之問題。因此，本研究分為兩大子題進行研討，針對子題一「建立合理都市計畫土地使用分區管制制度」，已於第二章探討國內外土地使用分區管制制度之現況，以及我國都市計畫土地使用分區管制制度因應產業發展需求之課題，進而於第三章建立合理之都市計畫土地使用分區管制制度，包括制度之應備要素、改進策略與中央及地方政府因應制度調整之配合辦理事項等。再者，針對子題二「健全土地違規使用管理制度」，另於第四章分析國內外違規土地使用管理制度之現況，以及我國違規土地使用管理制度之相關課題，並透過問卷調查各直轄市、縣（市）政府承辦機關，爰於第五章建立國內有效之違規土地使用管理制度，包含制度之應備原則、改進策略與中央及地方政府配合制度調整之應辦事項等。為求制度改進作業得順利推行，本章將彙整前述研究成果，分別針對兩大子題研擬政策方向、具體作法及法令修正建議，以作為中央部會及地方政府檢討相關法令與計畫之參據。

第一節 我國都市計畫土地使用分區管制制度 之政策方向、具體作法及法令修正建議

全球化的市場經濟發展，為避免在經濟競爭上被邊緣化，政府必須努力塑造更優越的發展環境，藉以吸引全球廠商前來投資設廠，以延續經濟發展目標。在經貿發展上，各國亦應於現有優勢條件下，努力於國際專業分工與定位，強化國際經貿合作與互動，進而帶動本國的技術進步與經濟成長。當世界各國發展其核心都市及都市中的服務業，並在全球經濟中策略性定位及發揮功能，全球型都市的發展也足以影響一個國家在全球架構下的位階及重要性。因此，都市經濟是國家經濟發展環境中重要的一環。

我國土地資源有限，都市建築用地面積約僅佔都市計畫總面積之 30%，都市地區曾因人口聚集造成都市急速成長，而高度都市化、都市急速成長及人口密度逐年增加的情況下，臺灣的經濟亦蓬勃發展。惟因應經濟全球化下，營造產業合理發展環境之需要，為滿足不斷成長的生活空間與經濟空間之需求，同時兼顧環

境保護與社會公義，建立合理之都市計畫土地使用管制制度乃政府應致力達成之政策目標。

然而，國內都市計畫土地使用分區管制因面臨如下課題，致無法因應產業發展需求，以規畫面而言，包括：1.管制與上位計畫缺乏整合，難以引導產業適切發展；2.都市計畫通盤檢討曠日費時，難以適時配合產業調整；3.都市計畫之擬訂、變更過程未廣納產業界意見；4.產業用地之劃定未符合實際需要。又，以管制面來看則包含：1.產業發展動向具高度不確定性，土地使用分區管制難以預測；2.管制僵化缺乏彈性，難以即時因應產業發展需求；3.管制僵化缺乏彈性，難以因應社會變遷之需；4.產業用地未依分區劃設目的使用；5.土地使用供給與產業發展需要悖離；6.列舉式管制難以滿足產業發展需要；7.使用組別與項目無訂定標準且審議程序冗長，難以彈性因應產業動向；8.混合使用影響管制功能，限縮產業發展空間；9.量體管制缺乏總量管制，限縮產業發展空間；10.管制法令制定過程難以適時納入產業界意見；11.行政機關提出之制度或法令修正建議難獲議會支持。

上述課題不僅使我國都市計畫土地使用分區管制制度無法適時因應產業發展需求，亦影響生活環境品質及社會公平正義之維護。例如，因各地土地混合使用之情形差異大，且部分地區未有秩序地於該分區中進行混合，致混合使用影響管制功能，使都市發展更為混亂，也易使違規使用充斥於各分區當中。另，目前量體管制缺乏總量管制，亦影響都市公共設施服務水準與整體生活環境品質之維繫。此外，現行制度於量體增加與環境社會義務間缺乏合理比例關係，即當前過多的容積獎勵措施用以鼓勵土地開發利用，卻未同步維持開發地區周邊之公共設施服務水準，形成開發者享受容積開發利得，而毗鄰地區地主承擔外部性之社會成本負擔之不公平現象。且國內都市計畫土地使用分區管制體系欠缺適當之民眾參與程序，無法廣納各界意見，實難符合社會公平正義原則。

尤其重要的是，當前土地使用分區管制與使用管理制度未能滿足塑造具全球競爭力及吸引力之空間供給，以致如何調整現行制度，改善產業發展之需求空間，以達下列目的至為重要：

- 1.吸引全球化企業投資
- 2.促進台商回流
- 3.引導國內產業群聚
- 4.解決產業用地不足之問題

5. 紓解違規工廠之安置地區

為達上述目的，本研究爰參酌國外相關作法，並分析當前都市計畫土地使用分區管制制度因應產業發展需求之課題及其造成之影響等，提出政策理念及方向調整之建議，且因應產業發展需要，亦提出以下具體作法之建議，包括：1.劃設特定產業專用區；2.促進既有工業區之活化與再利用；3.檢討都市計畫農業區之釋出等。茲分述如下。

壹、政策理念及方向建議

根據前述現況課題及影響分析，針對國內都市土地之使用管制，本研究爰提出以下政策理念，並於政策理念下再研擬相關政策方向建議，以作為都市土地使用分區管制制度運作之指導。

一、政策理念

為促進土地合理之有計畫利用，並改善當前制度課題產生之影響，建議我國都市土地使用管制政策，除應指導強化產業發展外，亦應兼顧維護生活環境品質及社會公平正義。

(一) 因應產業發展需求

當前全球經濟活動變化劇烈已造成國家與城市的人口及產業快速變遷，科技的創新亦使新興行業的發展與各業活動型態巨幅變革。為因應全球化及區域產業結構轉型之脈動，應引導土地使用分區管制更加合理，適時配合新興產業進行調整，以滿足都市社會動態環境下快速變遷及日趨複雜之產業發展需求。

(二) 維護生活環境品質

土地使用分區管制係都市規劃之工具，最初為解決都市中之公害、外部性等問題，透過區隔不同使用分區，分離不相容之土地使用，防止不同使用性質所產生之外部負效果，以確保土地使用分區管制所強調的健康、安全、福祉等目的之達成，具體提昇都市整體生活環境品質。

(三) 兼顧社會公平正義

土地使用分區管制係對土地進行用途及量體之管控，因其將造成地價與開發權益差異等不公平問題，理應建立容積獎勵與產業發展間之合理關聯性，並透過制度要求開發者提供適當回饋及負擔相關社會義務，以確保社會公平正義之實現。

二、政策方向

基於上述政策理念，使我國都市土地使用分區管制於滿足產業發展需求之前提下，亦得維護生活環境品質與社會公平正義，茲研擬相關政策方向建議如下。

(一) 有效引導產業至適當區位發展

為吸引全球化企業投資、促進台商回流及國內產業群聚，政策制訂應依循成長管理精神，通盤考量區域發展條件及公共設施之服務水準與興建成本等，以指導都市發展及土地開發之區位、時序、速度、總量及品質，進而引導產業至適當區位，形塑產業聚集經濟。再者，地方政府應依據政策方向，於縣（市）區域計畫中劃定產業空間之區位與規模，以及相關用地取得策略與管理機制等。

(二) 研擬各使用分區之政策目標及內涵

為求各分區之允建用途與量體均依分區劃設目的合理使用，於政策指導層面，土地使用主管機關應配合研擬各使用分區之政策目標及內涵，以明確規範各分區使用行為，並作為都市土地使用分區管制之準據。

(三) 建立容積獎勵與產業發展之合理關聯性

容積獎勵政策應多用於刺激產業發展，並建立容積獎勵與產業發展間之合理關聯性原則，以避免由建商獨享容積量體之提高，卻對產業發展缺乏貢獻。例如，應於相關政策中規範商業區可作非商業使用之量體規模比例關係等，當遇有業者於商業區申請容積獎勵，主管機關即應遵循政策指導檢視其規劃量體之用途，若與產業無關應予以取消，以符合公益與促進產業經濟發展之目標。

(四) 建立容積增量與環境社會義務之合理關聯性

政府應檢討現行容積政策，除須進行總量管制及區位之管控外，於量體增加與環境社會義務間亦應訂定合理比例關係，以維護生活環境品質與社會公平正義。換言之，主管機關即應根據上述政策目標，要求業者於享受容積開發利得的同時，除應提供相關環境補償措施，將開發外部性內部化，另應負擔相關回饋義務，如就於商業區申請作住宅使用者，可要求業者提供合理比例之平價住宅，以確保政府給予容積增量之公平性及正當性。

(五) 研擬產業用地再生策略

基於土地資源之有效運用，針對都市中之老舊、閒置或低度利用工業區，為促進其活化與再發展，政府應於產業政策中研擬相關產業用地再生策略，如要求產業設置區位應考量「節約土地」及「優先利用閒置土地」原則，先行檢討利用既有產業用地等。亦即，透過產業政策的引導，不僅可改善當前產業用地不足之

問題，協助未登記工廠進行搬遷，亦得透過吸引廠商投資，引導產業群聚，進而增加就業機會並帶動整體都市經濟發展。

(六) 研訂農業區之保護與釋出原則

應重新檢視都市計畫農業區之定位，並基於農地多功能性，於政策中研訂農地保護與釋出之基本原則等，以作為土地使用管制之基礎。例如，基於都市計畫農業區劃設之目的，都市農地應優先以積極保護重要農業生產環境及基礎設施為準則，且應避免閒置、違規使用，以確保農業生產環境之完整。另者，於維護農地資源的前提下，若農地因其所在位置受都市或周邊產業發展情形之影響，已不適合農業生產使用，加上既有可利用土地亦不足，即可檢討釋出。

(七) 研提大眾運輸導向發展之政策目標

大眾運輸導向發展應達以下政策目標，包括：1.於經濟效率面，應透過於大眾運輸場站與廊帶周邊進行混合土地使用並提高使用強度，以促進經濟發展與工作效率的提昇；2.於環境保護面，應引導發展至大眾運輸廊帶及場站周邊，以保護生態環境並抑制環境資源地區開發；3.於社會公平面，應在混合土地使用及提高強度的同時，提供多樣化之住宅型態，以維護社會公平正義。

貳、具體作法建議

研續前述政策理念與方向之建議，為改善當前管制制度之課題，使制度更具合理性及彈性，本研究進一步根據政策指導、空間規劃、使用管制與執行管理四個面向，提出制度改進之具體作法如下。

一、政策指導面向

(一) 加強政策指導與連結

政府應藉由政策研訂，明確指導都市計畫土地使用分區管制的內容，以強化政策與管制之連結。

(二) 建立整合治理機制

應建立一跨域、跨部門之整合治理機制，透過政策、計畫、管制及組織等介面的整合，回應當前政府相關政策法令之規範趨勢，並提供溝通協商平台，以促進中央及地方政府之合作。

二、空間規劃面向

(一) 以計畫指導產業發展區位

政府應依據產業政策方向，劃設產業戰略特區，以藉由計畫引導產業發展區位，形塑產業群聚效益，以利吸引國際企業、台商等進駐投資。

(二) 劃定特定產業專用區

為促進產業發展，可研擬劃設特定產業專用區，於區內引進浮動分區之開發方式，並賦予管制彈性及提供業者相關獎勵、優惠措施等。

(三) 促進產業用地之活化與再發展

針對現存工業區進行通盤之空間規劃評估，且除一般性評估外，另應配合分析個案現況，指定應予保留作工業使用者，其他經建議釋出者則應檢討辦理分區變更。而對於經指定須進行再生之工業區，得視需要劃設特定產業專用區，並研擬相關彈性管制作為，以利產業用地之活化與再發展。

(四) 建立產業用地預警系統

建議應建立產業用地預警系統，如工業區供給量低於一定標準時，即啟動規劃重新調整工業區用地供給量，以因應產業發展需求，實現提早規劃土地之可能性。

三、使用管制面向

(一) 檢討允許使用項目與強度之合理性

為確保都市計畫產業發展分區劃定目的之落實，建議有關機關應全面檢討商業區及工業區土地之允許使用組別、項目與強度等之合理性，使其符合各分區之政策目標及劃設目的。再者，為制訂因地制宜之土地使用管制規定，建議應將土地使用管制權限全面下授予各直轄市、縣（市）政府，並於都市計畫施行細則或自治條例中研擬彈性管制方式，以因應產業發展需求。

(二) 允許使用項目與量體提高不得衝擊生活環境品質

容積獎勵或移轉應以不影響建築基地周邊生活環境品質、交通服務水準之維持，以及公共設施之負擔為原則。即政府針對容積增量應建立合理之回饋補償措施，以便量體增加所產生之外部性能透過內部化機制予以消除。

(三) 檢討正負面表列管制方式

建議針對住宅區採正面列舉管制，以維護整體生活環境品質。其他與產業發

展相關之使用分區，應以負面列舉管制為主。另可考量透過規劃方式評估指定特定街廓或沿街面，研擬概括式正、負面表列管制規定，並酌予放寬容積，以吸引投資。

（四）檢討容積移轉機制

容積量體、區位與用途之規劃配置應具合理性及公平性，以確保開發利得回饋確實將環境外部性之社會成本內部化，並避免開發量體失序影響都市整體公共設施服務水準。再者，容積多寡涉及量體管制，亦影響獎勵效果與市場秩序，故應建立容積銀行以健全容積交易市場，並促進公平合理之交易行為。

（五）容積獎勵與產業發展間應建立合理關聯性

應建立容積獎勵與產業發展間之合理關聯性原則，凡於商業區或特定產業專用區申請容積獎勵者，應檢視其規劃量體之用途，若與產業無關應予以取消，以符合公益與促進產業發展之目標。

（六）大眾運輸場站周邊一定範圍內之彈性管制

為達 TOD 之政策目標，針對大眾運輸場站周邊地區之土地使用管制內容，應視需要進行彈性調整。例如，應提高土地使用強度，以達運輸效率與土地利用的雙重目標；且應提昇土地使用之多樣性，以維持一定比例之混合使用，並強化商業機能。

（七）容積增量之賦予應符社會公平正義

容積獎勵及移轉產生之量體增加，應與社會義務建立合理比例關係，即政府除應要求業者提供相關環境補償措施，將開發外部性予以內部化，針對享有容積獎勵增量的部分，另應要求業者負擔相關回饋義務。

（八）容積獎勵與平價住宅應建立對價關係

政府應建立容積獎勵與平價住宅之對價關係，藉由訂定平價住宅之提撥比例與承租人或買方之負擔能力區間等，要求取得容積獎勵之建商，應提供一定比例之公營出租或平價住宅等，以符社會公平正義。

（九）透過都市設計審議進行彈性管制

應強化都市設計審議之功能，藉由通盤考量都市空間配置、資源使用、公共空間、環境關懷、生態保護、建築形式、色彩視覺美學及文化資產保存等都市設計內涵，彈性調整使用分區之允許使用組別、項目、強度及核准條件等。

(十) 量體與天際線之管制

由於都市景觀具有公共財之特性，政府控制建築量體係有確保公共財為大眾分享之目的，故建議各地方政府應針對特定地區之建物高度、量體等進行管制，以確保自然天際線及公共景觀權之維護。

四、執行管理面向

(一) 建立合理之回饋機制

應儘速建立合理之回饋機制，以落實開發者付費之理念，紓解公共設施負擔，並解決社會公平問題。

(二) 定期舉辦民間業者座談會

建議地方政府應定期舉辦「因應產業發展需求之土地使用檢討座談會」，邀請民間業者參與表達意見，藉以檢討現行管制規定。

(三) 設立民眾意見受理窗口

應於現行都市計畫土地使用分區管制體系研擬相關民眾參與方式，如於地方政府相關機關設立民眾意見受理窗口，以廣泛蒐集民眾之意見與需求。

(四) 定期檢討管制內容

政府應根據產業發展趨勢及需求等，由都市計畫主管機關機關會同產業發展主管機關，定期檢討土地使用分區管制內容，並應於過程中賦予民間業者意見表達機會，透過資訊公開的方式廣徵各界需求。

(五) 建置土地使用分區管制監測系統

建議由中央主管機關統一建置土地使用分區管制監測系統，並由各地方政府針對各都市計畫區之土地使用現況，包含環境容受力、設施容受力等，與計畫分區內容進行定期監測，針對不符產業發展與當地民眾生活需求者，應予檢討修正計畫。

綜上，為使前述制度調整作業得順利進行，建議應釐清各主管機關之權責分屬，並協調中央及地方政府之應辦及配合事項，包括如下：

- 1.於政策指導層面，應由中央主管機關制定產業政策，作為規劃與管制之指導原則，而地方政府則應配合協助中央進行政策之協商與整合。
- 2.於空間規劃層面，中央政府應根據產業政策目標，劃設全國產業戰略特區，

地方政府則依循上位政策及計畫之引導，指定產業用地區位，並可視地方發展需要於產業用地空間範圍內劃設特定產業專用區。

3.於使用管制層面，由於管制屬地方自治事項，針對為吸引全球化企業投資、台商回流，以及促進產業用地再生等研擬之彈性管制方式，應由地方主管機關配合辦理修法並執行相關業務。中央政府則須協助整合各機關部門之管制規定，並強化政策規劃與管制之連結，俾利土地使用分區管制得發揮應有之功能。

4.於執行管理層面，建議由中央建置土地使用分區管制監測系統，協助地方針對產業用地使用現況進行監測。又，地方政府應定期舉辦民間業者座談會，並參酌業者意見檢討相關管制規定，以利產業發展。

茲將我國都市計畫土地使用分區管制制度之政策理念、方向及具體作法架構整理如圖 6-1 所示。

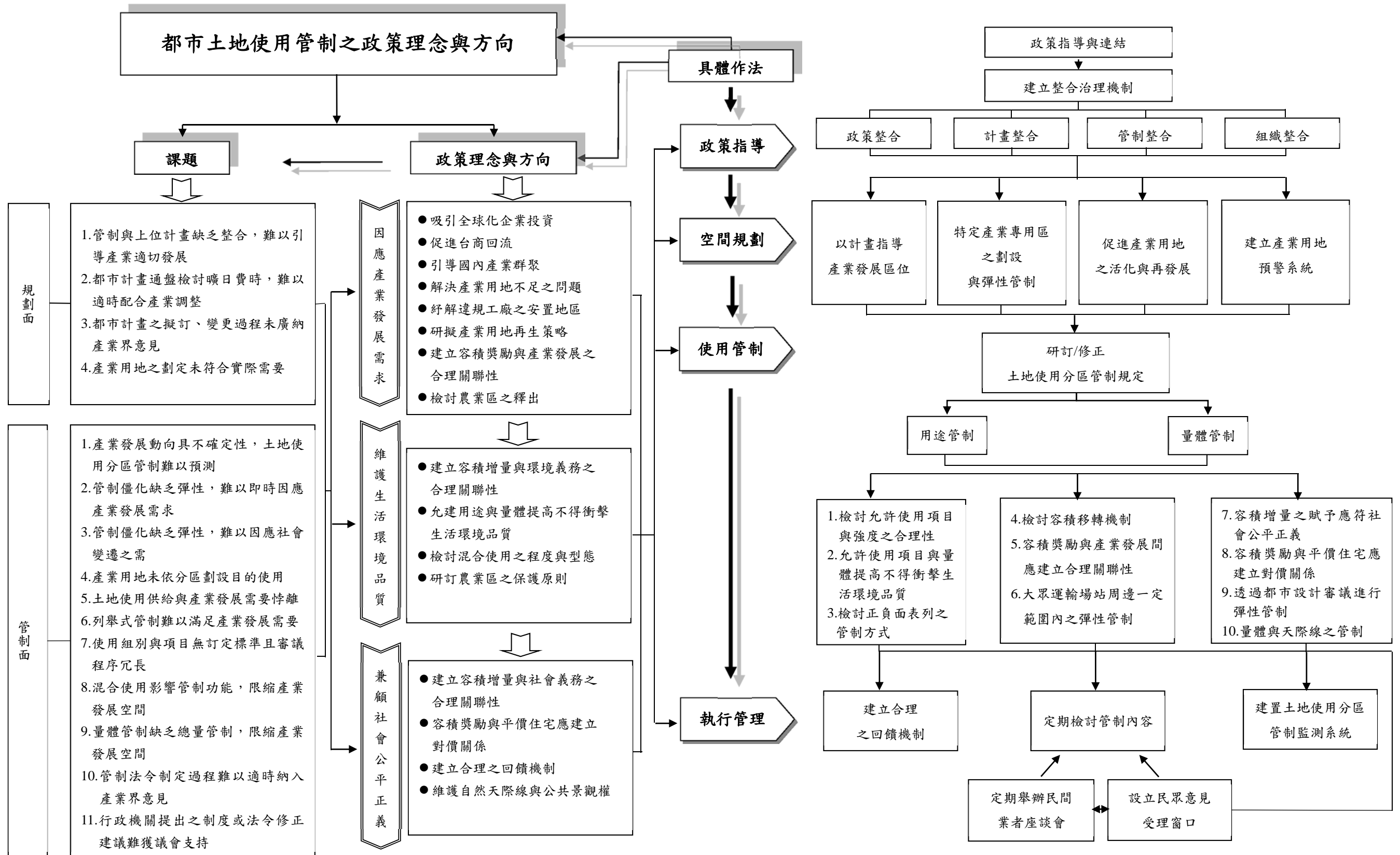


圖 6-1：都市計畫土地使用分區管制制度之政策理念、方向及具體作法架構圖

資料來源：本研究整理

參、法令修正建議

為建立合理之都市計畫土地使用分區管制制度，本研究爰提出制度改進於政策面、規劃面、管制面及執行面之具體作法。又，為使制度調整工作得順利進行，基於管制乃地方自治事項，建議各直轄市、縣（市）政府可參考本研究提出之彈性管制方式，研擬修訂相關單行法令或作業規範等。另整理其他作法涉及之法令修正內容如下。

一、檢討修正『都市計畫法』

為提昇都市土地使用分區管制之彈性，使其得適時因應產業發展需求，進行因地制宜之調整，建議可修法授權由各直轄市、縣（市）政府自行訂定都市計畫法施行細則或土地使用分區管制自治條例。因此，本研究擬針對『都市計畫法』第三十九條，研擬條文修正內容如表 6-1 所示。

表 6-1：『都市計畫法』第三十九條文修正對照表

修正條文	原條文	說明
<p>第三十九條 對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，<u>內政部或各直轄市、縣（市）政府</u>得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。</p>	<p>第三十九條 對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。</p>	<p>為落實因地制宜之土地使用分區管制，並提昇管制之合理性與彈性，爰修正授權各直轄市、縣（市）政府均得自行擬定都市計畫法施行細則或有關之土地使用分區管制自治條例等。</p>

資料來源：本研究整理

二、檢討修正『都市計畫容積移轉實施辦法』

配合制度調整作業，應檢討『都市計畫容積移轉實施辦法』第八條有關接受基地容積上限之相關規範，建議目前移入容積不得超過該接受基地基準容積百分之四十之規定，應以作商業使用為限，如作住宅使用者，則應酌予調降其接受基地容積上限為百分之二十。再者，為建立容積量體與社會義務間之合理關聯性，

建議新增『都市計畫容積移轉實施辦法』第八條之一，規定商業區以容積移轉方式移入之容積，若作住宅使用應提供一定比例之平價住宅或公營出租住宅。茲將上述條文修正內容整理如表 6-2 所示。

表 6-2：『都市計畫容積移轉實施辦法』條文修正對照表

修正條文	原條文	說明
<p>第八條 接受基地之可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之百分之三十為原則。位於整體開發地區、實施都市更新地區、面臨永久性空地或其他都市計畫指定地區範圍內之接受基地，其可移入容積得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之百分之四十。</p> <p><u>接受基地如屬商業區，其移入之容積應以作商業使用為限；如作住宅使用者，則可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之百分之二十為原則。</u></p>	<p>第八條 接受基地之可移入容積，以不超過該接受基地基準容積之百分之三十為原則。</p> <p>位於整體開發地區、實施都市更新地區、面臨永久性空地或其他都市計畫指定地區範圍內之接受基地，其可移入容積得酌予增加。但不得超過該接受基地基準容積之百分之四十。</p>	<p>為解決現行商業區多申請作住宅使用之問題，建議針對商業區申請移入容積卻轉作住宅使用者，應酌予調降可移入之量體，以建立容積獎勵與產業發展間應建立合理關聯性。</p>
<p><u>第八條之一</u> <u>接受基地如屬商業區且作住宅使用者，其移入之容積應提供興建一定比例之平價住宅或公營出租住宅。</u></p> <p><u>前項平價住宅或公營出租住宅之提撥比例及買方或承租人之負擔能力區間，由直轄市、縣（市）政府會商有關機關定之。</u></p>		<ol style="list-style-type: none"> 1. 本條新增。 2. 現行建商多以低成本或零成本取得容積增量，造成量體擴張，不僅帶來負面外部性，亦缺乏公益性。故建議政府應建立容積獎勵與平價住宅之對價關係，要求取得容積獎勵之建商，應提供一定比例之公營出租或平價住宅等，以符社會公平正義。

資料來源：本研究整理

第二節 我國違規土地使用管理制度之政策方向 、具體作法及法令修正建議

當前土地違規使用有其正負面影響，就其問題之態樣存在著中央立法，但地方難以落實有效執行之二度空間問題，亦存在著在不宜開發地區違規使用之三度空間違法開發問題，以致恐在災害潛勢地區或高山土石流潛勢地區，形成立體空間不當使用所潛藏之危害公共安全疑慮之問題。當然亦存在著土地使用者對違規使用所衍生之利益的價值觀念問題，此種土地使用之意識型態亦致違規使用行為難以杜絕。是以，我國都市土地因人口與產業活動眾多，常發生商業使用侵入住宅區、工業區，抑或工業區、商業區興建住宅等違規使用，不僅與周邊土地使用不相容，亦影響公共環境與安全。又，以非都市土地而言，則常見未登記工廠、農牧用地之違規使用等。進一步探究現行違規土地使用管理之課題，以指導面分析，包含：1.土地使用政策不明確；2.目的事業主管機關缺乏對產業空間分布之指導；3.農地主管機關未有效落實糧食安全政策。以規劃面來看，包含：1.區域計畫缺乏對產業區位之指導，於市場機制運作下易生違規使用；2.都市計畫規劃之產業用地未符實際需求，於市場機制運作下易生違規使用；3.農地釋出方案規劃之區位不符市場需求，於市場機制運作下易生違規使用。

另，若以管制面觀之，包括：1.都市計畫土地使用分區管制僵化，難以抑制違規使用；2.都市計畫土地之混合使用及允許使用影響管制功能；3.都市計畫土地通盤檢討與土地使用分區管制之關係失調；4.非都市土地採消極之現況編定管制，造成土地違規使用問題嚴重；5.非都市土地使用管制與使用期待之衝突；6.土地使用變更審議程序冗長，開發業者易行投機之違規使用；7.土地使用分區管制造成地價差異，易生違規使用行為；8.民眾對於管制法規缺乏認知與守法精神。此外，以組織面而言，包括：1.土地違規使用取締成效不佳；2.建管機關未嚴格把關；3.目的事業主管機關未嚴格督導管理；4.商業登記之核發與土地使用分區管制脫鉤；5.行政處罰遏止違規使用效果有限。

土地違規使用往往導因於使用人為追求經濟利益所致，期望以最低成本獲取最高利益，故違規使用雖可能帶來經濟產值效益，但相對地，其不僅違反社會公平正義原則，亦將衝擊現有自然、生活、人文社會環境，影響經濟產業結構，並造成土地資源之破壞。再者，違規使用恐因規避政府部門之審查機制，而產生公共安全與防災上之疑慮，以致規劃目標難以達成，也讓法令制度無法發揮應有之功能。因此，為改善上述問題，本研究爰參酌國外相關作法，並分析當前違規土地使用管理制度之課題及其造成之影響等，提出政策理念與方向調整之建議，以

及相關具體作法。茲分述如下。

壹、政策理念及方向建議

一、政策理念

為改善國內土地違規使用情形，本研究爰根據現行制度之課題及違規使用造成之影響等，歸納建議我國違規土地使用管理制度，除應有效管理既有違規使用行為外，另應有效抑制違規使用行為產生，以發揮土地管理功能，茲研擬土地違規使用管理之政策理念如下。

(一) 有效管理既有違規使用行為

制度上應能有效管理既有土地違規使用行為。亦即，政府應提昇違規使用取締成效，並確實依相關法令規定予以裁罰，以避免造成環境資源之負面外部性，並確保社會公義之維護。

(二) 有效預防違規使用行為產生

為免土地違規使用對整體城鄉環境帶來負面衝擊，政府除應加強管理既存之違規案件外，亦應透過政策指導，降低土地合法使用成本，並提高違規使用負擔，以有效預防違規使用行為產生。

二、政策方向

為達前述政策理念，使我國違規土地使用管理制度不僅得有效管理既有違規使用行為，亦可預防違規使用行為產生，茲研擬相關政策方向建議如下。

(一) 確立商業用地使用原則

政府應於產業用地政策中明示商業用地使用原則，建議商業用地應以作商業使用為主，若有違規作住宅使用之情形，即要求地政機關於登記簿中註記，未來經移轉取得者僅限供作住宅使用，並限制其後續改建須以基地周邊住宅區之容積率、建蔽率等計算。

(二) 研擬輔導合法化原則

有鑑於某些違規使用行為可產生一定之經濟產值效益，且土地遭侵害後多難回復作原分區劃設目的之使用，故建議中央主管機關應通盤考量既存違規使用情形及其產生之影響，針對特定違規樣態、規模等研擬輔導合法化原則，以利政府有效管理違規案件，降低其對環境資源造成之衝擊。

(三) 促進產業用地媒合

為協助業者尋覓適宜之區位進行開發，建議各目的事業、土地使用主管機關及民間業者應加強協調配合，以整合產業用地需求面與供給面之資訊，並透過政策引導產業用地媒合。其中，為免土地違規使用持續侵害環境資源，針對現存違規使用者，亦應儘速辦理用地媒合評估，以指導違規業者進行遷廠。

(四) 引導彈性管制作為

為提高弱勢或新興產業進駐開發的機會，應藉由政策引導土地使用管制進行彈性調整。包括要求地方政府檢討現行制度僵化的缺失，並提昇管制之合理性與彈性。且應研擬將彈性管制作為納入輔導合法化地區。再者，各該審議機關應視需要簡化土地使用變更程序，以降低業者合法使用之成本，進而有效預防違規使用行為產生。

(五) 恢復登管合一制度

因應國內實施登管分離政策後，造成土地違規使用更形嚴重之問題，建議應調整政策方向，即針對涉有公共環境或安全疑慮之特定行業，應考量回復登管合一制度，透過加強各主管機關之溝通與協調，從源頭進行管制。

(六) 預防土地投機違規使用

由於廠商係追求利潤極大化，因而開發過程中的土地取得成本、相關土地稅賦應儘可能壓低，故其易尋求如農業用地等地價較為低廉的分區進行開發，致形成違規使用。且當前土地違規使用氾濫之癥結原因在於，合法成本高，而違規成本低。因此，為遏止業者於成本考量下行投機之違規使用，政策上應研擬加重違規使用負擔之策略與作法。

貳、具體作法建議

根據前述政策理念與方向之建議，為改善當前管理制度之課題，使制度得有效管控並預防土地違規使用行為產生，本研究爰進一步以政策指導、空間規劃、使用管制與執行管理四個面向，提出制度改進之具體作法如下。

一、政策指導面向

(一) 強化土地使用政策之指導

政府應強化政策面之指導，以利預防土地違規使用行為發生。例如，各目的事業主管機關之產業政策，應明確引導產業空間區位；又，應確立商業用地使用政策，限制商業用地違規作住宅使用之用途與量體等。

(二) 建立協商合作平台

違規土地使用管理涉及跨部門、跨領域之協調合作，故為提昇管理成效，確保環境資源之合理利用與社會公平正義之維護，應研擬建立一跨域、跨部門之協商合作機制，以促進政策整合，並強化中央與地方政府之溝通。

(三) 配合研擬輔導合法化政策

中央主管機關應根據現況土地違規使用情形及其產生之影響，研擬相應之輔導合法化政策，而地方政府則應配合政策執行相關作業，如協助違規業者搬遷至適當之合法用地，或申請辦理土地使用變更等。

(四) 檢討農地管理政策

當前土地違規使用多發生於農業用地，為改善此問題，建議政府應定期檢討農地管理政策。例如，基於糧食安全及農業永續發展原則，應於政策中研擬農地保護策略與作法，且就擬加強保護者，亦應透過合理之獎勵、優惠方式，提供維持農用之誘因。另，針對已於農地進行違規使用，致其難以恢復農用者，則應檢討釋出，並研擬相關配套方案以為因應。

二、空間規劃面向

(一) 加強計畫對產業發展區位之指導

各目的事業主管機關應於產業政策中，針對產業空間區位研擬劃設指導原則，而地方政府則應依循上位政策及空間計畫之指導，並視地方產業發展需求及區位條件等，劃設產業發展地區，避免業者以市場引導區位進行開發而產生違規使用。

(二) 適時辦理土地使用分區之檢討變更

針對與經濟產業發展密切相關之使用分區，應研擬具體之發展策略，並依各地方之發展需求，按『都市計畫定期通盤檢討實施辦法』規定辦理檢討變更，以因應產業動向，避免土地閒置或進行違規使用。此外，中央主管機關應全盤檢討都市計畫變更，並研訂工業與商業住宅處理通則，作為規範全臺違法住宅之準據。

(三) 建立產業用地資訊媒合系統

有關機關應研擬建置產業用地資訊媒合系統，促進用地資訊透明化，以協助業者尋覓適宜之發展區位。且該系統針對既存之違規使用案件，亦應提供業者合法化之相關資訊，並透過溝通平台加強政府、地主與業者間之協商，以提昇辦理用地媒合評估之成效。

三、使用管制面向

(一) 提昇都市計畫土地使用分區管制之彈性

藉由研擬合理之都市計畫土地使用分區管制制度，提昇使用管制規定之彈性，以改善其面對新興產業進駐之應變能力。另外，應適時辦理通盤檢討作業，調整建立符合都市發展需求之土地使用管制模式，從而緩解土地違規使用問題。

(二) 將彈性土地使用分區管制納入輔導合法化之特定地區

根據輔導合法化政策處理原則，針對符合變更規模者，應配合周邊發展進行整體規劃，且於不妨礙周邊土地使用與都市發展之前提下，因應市場調整土地使用管制內容，以促進土地之最有效利用。亦可考量引導未登記工廠遷入特定產業專用區中非屬可實施浮動分區之地區，並與其他業者同享區內相關彈性管制措施。

(三) 有效管控都市計畫土地之混合使用

為管控都市土地混合使用之品質，建議得以劃定住商混合專用區的方式進行管制。且於制度中應納入民眾參與機制，以強化政府、居民、商家及其他利害關係人間之溝通，由各方共同決定該區之發展形態及土地使用管制方式，以避免違規使用持續產生。

(四) 非都市土地應採積極管制作為

非都市土地應遵循使用計畫之指導，通盤考量區域發展特性與產業全球化下所產生對土地資源之開發需求，並依土地之性質、功能等研擬積極管制作為，以免管制與民眾之使用期待產生衝突而生違規行為。

(五) 簡化土地使用變更審議程序

各該審議機關應視需要簡化土地使用變更審議程序，以降低業者合法使用之成本，避免因審議程序冗長，致業者易行投機之違規使用。

(六) 加強民眾對於管制法規之認知與守法精神

政府應落實法律教育，引導國人生活與法律規範連結，並確實執行土地違規使用之查處，致公權力得以彰顯，以加強民眾對管制法規之認知與守法意識。又，針對違規使用行為人，得要求需參與一定時數之法令教育課程。

四、執行管理面向

(一) 提昇土地違規使用取締成效

為提昇違規土地使用取締成效，茲研提以下改進建議，包括：1.訂定違規案件優先處理順序；2.加速違規使用行為之認定；3.委外執行違規查處作業；4.主動辦理違規稽查作業；5.確保民眾檢舉管道之多元與暢通；6.建置國土管理資訊系統與違規管理監測資料庫。

(二) 加強土地使用與目的事業主管機關之協調配合

由於目的事業主管機關於土地違規使用查處過程中，係扮演十分重要的角色，故建議土地使用及目的事業主管機關間應強化彼此之合作，以利事權整合，進而有效控管違規使用行為。

(三) 加強土地使用主管機關與建管機關之協調配合

應加強土地使用主管機關與建管機關之合作，避免業者於取得建造執照或使用執照後卻變相進行違規使用的問題。且建管機關亦應配合於前述建照或使照內加註使用限制註記，以達告知民眾之義務。

(四) 登管分離政策之因應

建議針對涉有公共環境或安全疑慮等之特定行業，應回復登管合一制度。亦即，規定營業場所須經審查符合土管、建管、消防、衛生等相關法令規範後，始得由商業登記主管機關核准其設立或變更登記。另者，有關前述特定行業以外之一般行業，應要求地方政府建立商業登記事前提醒機制，以引導並協助業者尋覓適當地點營業。

(五) 增加土地違規使用成本

為加重土地違規使用之負擔，建議可依『行政罰法』第十八條第二項規定提高罰鍰上限，另應要求各直轄市、縣（市）政府確實執行相關行政強制措施。此外，亦得限制違規使用土地或建物之移轉，如禁止違法使用農地所有權之移轉，或指示地政機關協助於登記簿註記，不動產須經審查符合土管、建管、消防、衛生、勞工安全等有關規定，始得辦理移轉。

綜上，為使前述制度調整作業得順利進行，建議應釐清各主管機關之權責分屬，並協調中央及地方政府之應辦及配合事項，包括如下：

- 1.於政策指導層面，應由中央主管機關研擬輔導合法化政策，並建立協商平台，以促進跨域、跨部門之協調合作。地方政府應協助進行政策之協商與整合，且須配合執行輔導合法化之相關措施。
- 2.於空間規劃層面，中央目的事業主管機關應於產業政策中，針對產業空間區位研擬劃設指導原則，並研擬建置產業用地資訊媒合系統，以利業者尋覓適當之開發區位。地方政府則應依循上位空間計畫，劃設產業發展地區，並配合檢討既有老舊、閒置工業區及新劃設之特定產業專用區等，指定引導未登記工廠遷入。又，配合產業用地資訊媒合系統之建立，應整合地方供需面之資訊回報中央主管機關。
- 3.於使用管制層面，中央政府應於調整彈性管制作為上提供具體政策方向之指導，針對土地使用變更須經中央審查者，得配合簡化審議程序，以減輕合法使用成本。地方政府應檢討土地使用管制僵化的缺失，賦予管制內涵彈性，且應管控地方土地混合使用情形，避免混合使用影響管制功能。再者，針對土地使用變更須送交地方審查者，得配合簡化相關審議程序。而為加強民眾對管制法規之認知與守法精神，應配合辦理管制法規之教育與宣導工作等。
- 4.於執行管理層面，上述相關執行作法建議均由地方主管機關辦理。中央則應研擬建置國土管理資訊系統與違規管理監測資料庫，協助地方政府針對土地使用現況進行監測，並檢核地方辦理土地違規使用查處作業之成效。另得視需要回復登管合一制度。

茲將我國違規土地使用管理制度之政策理念、方向及具體作法架構整理如圖6-2所示。

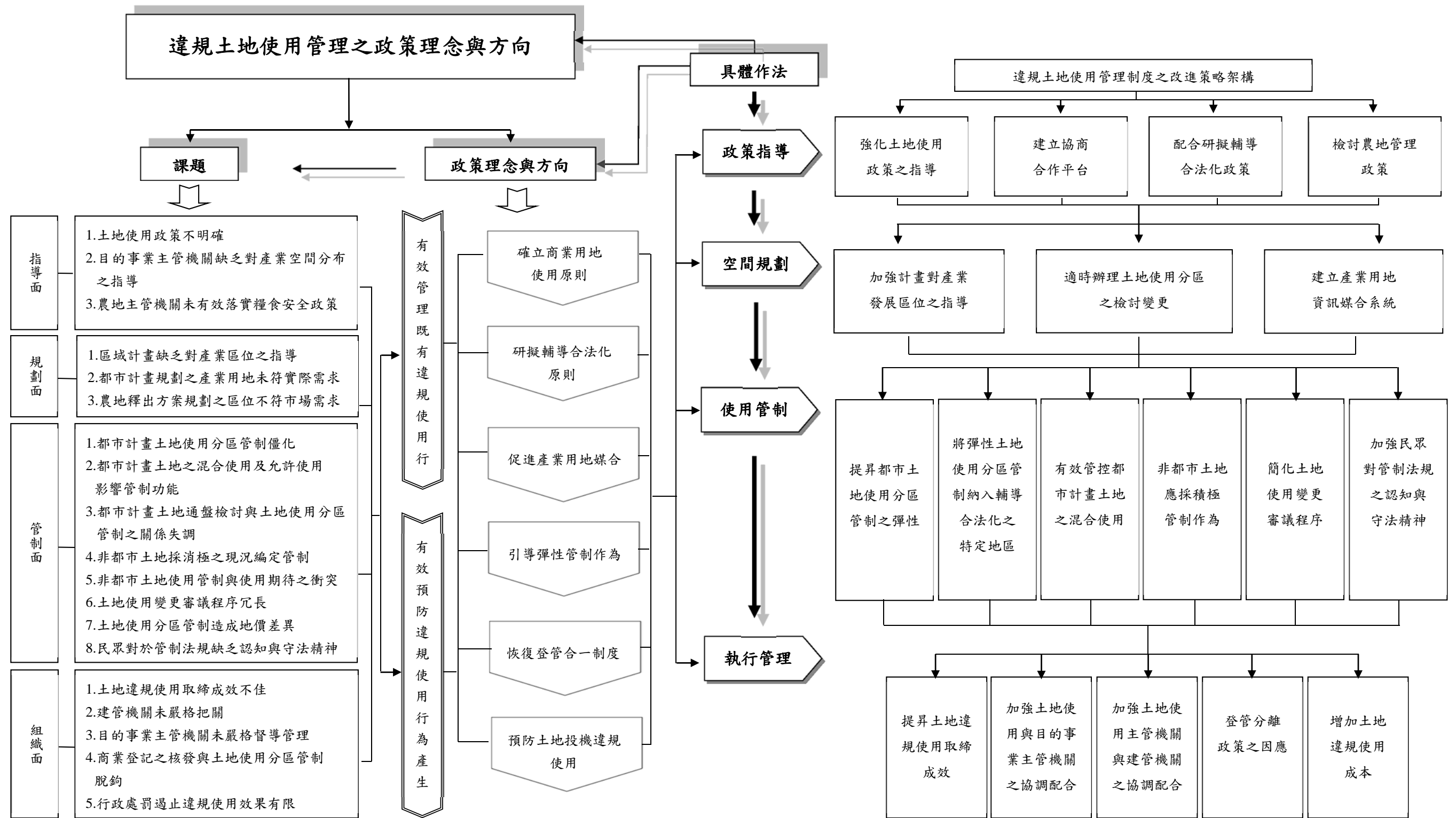


圖 6-2：違規土地使用管理制度之政策理念、方向及具體作法架構圖

資料來源：本研究整理

參、法令修正建議

為建立我國有效之違規土地使用管理制度，本研究爰提出制度改進於政策面、規劃面、管制面及執行面之具體作法。又，為使制度調整工作得順利進行，茲整理相關作法涉及之法令修正內容如下。

一、檢討修正『都市計畫法』及『區域計畫法』

為增加違規使用之成本，建議得依『行政罰法』第十八條第二項規定，酌量加重罰鍰額度。故本研究擬配合修正『都市計畫法』第七十九條及『區域計畫法』第二十一條，並研擬條文修正內容如表 6-3、6-4 所示。

表 6-3：『都市計畫法』第七十九條條文修正對照表

修正條文	原條文	說明
<p>第七十九條 都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣(市)(局)政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負擔。</p> <p>前項罰鍰，得適用行政罰法第十八條第二項之規定。</p> <p>前二項罰鍰，經限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。</p>	<p>第七十九條 都市計畫範圍內土地或建築物之使用，或從事建造、採取土石、變更地形，違反本法或內政部、直轄市、縣(市)(局)政府依本法所發布之命令者，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。不拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或建築物所有權人、使用人或管理人負</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 針對違規使用之都市計畫土地，建議得依『行政罰法』第十八條第二項規定，如業者所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制，以增加違規使用者之成本與負擔，並達嚇阻違規行為產生之效。 2. 依第八十一條劃定地區範圍實施禁建地區，亦適用前述規定。

修正條文	原條文	說明
依第八十一條劃定地區範圍實施禁建地區，適用前三項之規定。	擔。 前項罰鍰，經限期繳納，屆期不繳納者，依法移送強制執行。 依第八十一條劃定地區範圍實施禁建地區，適用前二項之規定。	

資料來源：本研究整理

表 6-4：『區域計畫法』條文修正對照表

修正條文	原條文	說明
<p>第二十一條 違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。</p> <p>前項罰鍰，得適用行政罰法第十八條第二項之規定。</p> <p>前二項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。</p> <p>第一項第二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。</p>	<p>第二十一條 違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）政府處新台幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。</p> <p>前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。</p> <p>前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。</p>	<p>針對違規使用之非都市土地，為加重違規使用成本，建議得依『行政罰法』第十八條第二項規定，若業者所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制，以有效預防違規使用行為產生。</p>

資料來源：本研究整理

二、檢討修正『農業發展條例』

為改善國內農牧用地違規使用情形嚴重之問題，建議修正『農業發展條例』第三十一條，限制違規耕地⁶⁻¹之移轉。茲研擬條文修正內容如表 6-5 所示。

表 6-5：『農業發展條例』條文修正對照表

修正條文	原條文	說明
第三十一條 耕地之使用及違規處罰，應依據區域計畫法相關法令規定；其所有權之移轉登記 <u>除依據土地法及民法之規定辦理外，若違規使用行為人與土地所有權人屬同一人者，應禁止其所有權之移轉。</u>	第三十一條 耕地之使用及違規處罰，應依據區域計畫法相關法令規定；其所有權之移轉登記依據土地法及民法之規定辦理。	有鑑於非都市土地違規使用多發生於農牧用地，故建議應配合修正『農業發展條例』第三十一條，限制違規耕地所有權之移轉。惟若違規使用行為人與土地所有權人非屬同一人時，則不在此限。

資料來源：本研究整理

三、檢討修正『商業登記法』

因應我國實施登管分離政策後，致土地違規使用更難管控之問題，建議針對涉有公共環境或安全疑慮等之特定行業，應考量恢復登管合一制度，以利從源頭進行管制。緣此，本研究擬新增『商業登記法』第九條之一，並研擬條文修正內容如表 6-6 所示。

表 6-6：『商業登記法』條文修正對照表

修正條文	原條文	說明
第九條之一 <u>屬涉有公共環境或安全疑慮等之特定行業，申請辦理商業登記，其營業場所須經審查符合土管、建管、消防、衛生等法令規定，始得由商業登記主管機關核准其設立或變更登記。</u> <u>前項涉有公共環境或安</u>		1.本條新增。 2.針對涉有公共環境或安全疑慮等之特定行業，建議回復登管合一制度，即營業場所應先經審查通過，始得核准其公司或商業登記。

⁶⁻¹根據『農業發展條例』第三條第十一款，耕地係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。

修正條文	原條文	說明
<u>全疑慮等之特定行業， 由直轄市、縣(市)政府 會商有關機關定之。</u>		

資料來源：本研究整理

參考文獻

一、專書、期刊、學位論文及政府機關研究報告等文獻

于明誠，1982，『都市計畫概要』，臺北：詹氏書局。

中華民國都市計畫學會，2003，「臺北市都市規劃管制制度與法令之檢討-以國外都市規劃管制制度與法令為參考」，臺北市政府都市發展局。

中華民國都市計畫學會，2007，「臺北市土地使用績效分區管制機制制度之建立」，臺北市政府都市發展局。

內政部，2004，『非都市土地違反使用管制查處工作手冊』。

內政部，2013a，「新訂桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫禁建說明書」。

內政部，2013b，『全國區域計畫』。

內政部營建署，2002，「非都市土地使用管制規則（草案）之研訂」。

內政部營建署，2003，「新國土規劃理念下土地使用分區管制之研究」。

內政部營建署，2009，「非都市土地違規使用案件實施管制與輔導合法化之作法」。

內政部營建署，2011，「國土計畫法公布實施後之開發許可審議制度研擬」。

內政部營建署，2012，「議題六：因應經濟部輔導未登記工廠合法經營政策，擬訂未登記工廠之土地管理指導原則」，內政部區域計畫委員會審議「臺灣北、中、南、東部區域計畫（第2次通盤檢討）」（草案）之地方發展定位及構想、土地使用分組第2次專案小組審查會議。

內政部營建署，2013c，「落實區域計畫指導非都市土地開發利用及強化非都市土地開發許可後管理執行作法」。

王珍玲，2012，「從土地非法利用之現況檢討我國土地分區使用管制法制之合理性-以清境地區民宿為例」，『臺灣環境與土地法學雜誌』，2(1)：72-81。

永奕不動產顧問有限公司，2009，『推動桃園國際航空城相關規劃委託服務案』，桃園縣政府。

江瑞如，2011，「都市計畫農業區多功能性績效管制機制之探討」，國立政治大學地政學系碩士論文。

- 行政院經濟建設委員會，2011，「我國未登記工廠輔導合法化之研究」。
- 行政院經濟建設委員會，2012，『都市及區域發展統計彙編』。
- 行政院經濟建設委員會，2013，「兩案簽訂服務貿易協議」，『臺灣新經濟簡訊』。
- 余時熏，2013，「區域計畫指導非都市土地開發許可之研究」，國立政治大學地政學系碩士論文。
- 吳東憶、賴宗裕，2010，『非都市土地開發許可審議制度檢討』，內政部營建署。
- 吳淑滿，2006，「以企業特區觀點探討都市再發展策略」，國立政治大學地政學系碩士論文。
- 吳惠巧，2005，『臺灣宗教社會觀察』，臺北：大元書局。
- 李威儀、黃宗源，2001，「臺北市混合使用分區管制實施策略及土地使用分區管制規則檢討規劃案」，臺北市政府都市發展局。
- 李建德、羅興貴，2007，「我國容積移轉制度之研究」，新北市樹林地政事務所。
- 李苡榕，2005，「以都市競爭力的觀點探討臺北市土地使用管理制度的課題與對策」，國立臺灣科技大學設計學院建築研究所碩士論文。
- 李家儂主持，2013，「臺北水源特定區土地使用管制之研究」，翡翠水庫管理局委託。
- 李漢崇，2010，「臺灣都市計畫工業區再生機制之研究-以臺北縣為例」，國立政治大學地政學系碩士論文。
- 周志龍，2000，「臺灣新市鎮開發歷程與政策」，『經社法制論叢』，第 25 期：287-307。
- 林元興，2003，『都市計畫土地使用分區彈性管制策略之研究』，內政部營建署市鄉規劃局。
- 林怡秀，2007，「從計畫單元開發探討成長管理-以臺中市後期發展區為例」，逢甲大學都市計畫學系碩士班學期報告。
- 林明鏘，2013，「臺灣都市計畫法總體檢」，『2013 年兩岸四地行政法學會暨臺灣行政法學會期中學術研討會論文集』，臺灣行政法學會：209-236。
- 林建元，1993，『開發許可制之改進及影響費課徵方式之研究』，內政部營建署。

- 林建元，2001，「因應產業發展用地需求，簡化土地變更審議流程，放寬土地使用管制」，全國經濟發展會議報告書。
- 林英彥、劉小蘭、邊泰明、賴宗裕，1998，『都市計畫與行政』，臺北：國立空中大學。
- 林將財、李繁彥，1993，「臺灣地區實施計劃單元整體開發制度之研究」，內政部建築研究所籌備處。
- 林梅綉，1991，「環境敏感地區開發許可制之研究-以遊憩用地開發為例」，國立中興大學都市計畫研究所碩士論文：臺中。
- 建築師雜誌社，2008，「都市規劃、審議及開發機制」，『建築師雜誌』，第402期：76-81。
- 孫本初，2013，『新公共管理』（第五版），臺北：一品文化。
- 桃園縣政府，2003，「桃園縣推動容積移轉制度之研究」。
- 桃園縣政府，2005，「桃園縣政府執行龜山、蘆竹地區聚集違規區域分區調整/合法化之先期規劃」。
- 財團法人都市發展與環境教育基金會，2013，『新北市工業區做住宅使用之變更策略規劃案』，新北市政府城鄉發展局。
- 高鈺焜，2010，「非都市土地農牧用地容許使用之研究」，國立政治大學地政學系碩士論文。
- 張孟秋，2011，「檢討容積移轉實施辦法—臺中市七期重劃區為例」，『土地問題研究季刊』，第十卷第二期：71-77。
- 張剛維、林森田，2008，「尋租行為與土地使用分區管制-財產權觀點之分析」，『台灣土地研究』，11(2)：127-153。
- 張剛維、林森田，2008，尋租行為與土地使用分區管制—財產權觀點之分析，『臺灣土地研究』，第11卷，第2期：127-153。
- 張璠，2002，「台灣地區產業園區之永續發展策略」，『立法院院聞月刊』，30(10)：79-87。
- 張繼海、李發毅，2012，「經濟特區作為經濟發展戰略與模式研究」，『深圳大學學報（人文社會科學版）』，第29卷，第5期：50-54。

- 許立一，2002，「新公共管理的省思：以黑堡觀點為基礎」，『公共行政學報』，6：29-65。
- 許育誠，2002，「棕地再發展之研究—都市計畫內工業區更新之新方向」，國立臺北大學都市計畫研究所碩士論文。
- 陳奉瑤、章倩儀，2006，『不動產經營管理』，臺北：智勝文化。
- 陳明燦，2012a，「我國都市土地違規使用行政處罰及其對象之法制分析」，『全國律師月刊』，16(11)：51-65。
- 陳明燦，2012b，「我國非都市土地違規使用制裁規定與輔導合法化之法制分析」，『台灣環境與土地法學雜誌』，2(1)：53-71。
- 陳威志，2001，「我國開發許可制與計畫連結之研究」，國立臺北大學都市計畫研究所碩士論文。
- 麻匡復、邊泰明，2006，「無須政府的產業群聚？內湖科技園區發展的公共領域與制度變遷」，『公共行政學報』，第20期：1-32。
- 傅子純，2007，「都市邊緣建築基地開發綠化值及保水性能之探討」，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- 彭天蔚，1989，「用績效管制方法於土地使用分區管制之研究-以工業使用類項之管制為例」，國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。
- 彭若涵，2010，「土地的使用管制與形式管制比較研究」，國立成功大學建築學系碩士論文。
- 彭耀華，1998，「發展權移轉機制何故不能取代道路地之徵收」，『空間雜誌』，第108期：50-52。
- 曾黛如、陳荔芬，2010，「我國未登記工廠輔導合法化之研究」，行政院經濟建設委員會自行研究報告。
- 開新工程顧問公司，2013，「大臺北水源特定區整體發展與特定區都市計畫管制規劃研究」，新北市政府城鄉發展局委託。
- 黃建勛，1994，「浮動開發之研究—以南二高交流道特定區為例」，國立政治大學地政學系碩士論文。

- 黃琬琿、毛昭凱，1995，「土地使用分區管制問題之探討-以工業區違規使用為例」，『臺灣地政』，第 109 期：39-43。
- 黃達元，2012，「失落的都市計畫法-以工業住宅問題為例」，『全國律師月刊』，16(11)：66-75。
- 新北市政府，2011，『變更臺北水源特定區計畫(土地使用分區管制要點通盤檢討)書』。
- 新竹市政府，2004，「新竹市實施容積移轉作業計畫」。
- 楊重信，2007，『臺北市土地使用績效分區管制機制制度之建立』，臺北市政府都市發展局。
- 楊華同，1978，『都市計畫法釋義』，臺北：黎明文化事業公司。
- 楊麗琴，2002，「地方政府輔導違章工廠遷廠關鍵因素研究-以彰濱工業區為例」，大葉大學工業關係學系碩士論文。
- 經濟部，2013，「輔導未登記工廠合法經營方案」。
- 詹中原，1999，『新公共管理：政府再造的理論與實務』，臺北：五南。
- 廖耀東，1998，「都市土地違規使用問題分析與因應對策」，『臺灣地政』，149：11-15。
- 彰化縣政府，2005，「彰化縣執行聚集違規區域分區調整/合法化之先期規劃及可行性評估作業」。
- 監察院，2011，100 內正 0045 「糾正案文」，監察成果。
- 臺北市政府，2007，「修訂捷運系統南港線南港機廠交 33、33-1、33-2 交通用地土地使用分區管制案」，臺北市都市計畫書。
- 臺北市政府，2014，『修訂臺北市大安區青田街保存區、聚落風貌保存專用區、第三種住宅區(特)(日式宿舍)及第三種商業區(特)(日式宿舍)暨劃定周邊地區都市設計管制暨變更第三種住宅區(特)(日式宿舍)為第三種住宅區細部計畫案』。
- 臺北市政府產業發展局，2012，「臺北內湖科技園區、南港軟體工業園區暨大彎南段工業區廠商調查分析報告」。
- 臺北市政府都市發展局，2010，「容積移轉制度－容積銀行操作機制可行性研究」。

- 臺灣本土法學雜誌有限公司，2012，「土地管制的『違規使用』與『就地合法』-以師大商圈與南投清境為例座談會會議紀錄」，『台灣環境與土地法學雜誌』，1(2)：5-52。
- 劉勝勳，2002，「臺灣土地使用及開發系統回顧與檢討—都市計畫、都市設計、建築管理之定位與整合」，國立成功大學都市計畫學系碩士論文。
- 蔡汝玫，2008，「內湖科技園區發展變遷之研究」，國立臺北科技大學建築與都市設計研究所碩士論文。
- 蔡進良等，2009，『非都市土地違規使用案件實施管制與輔導合法之作法』，內政部營建署。
- 鄭竹雅，2007，「浮動分區開發模式之研究」，國立政治大學地政學系碩士論文。
- 鄭春子，1997，「住商混合使用管制原則之研究」，『臺灣地政』，第 141 期：36-43。
- 賴佩霜，2006，「美國休士頓發展管制制度之研究」，中國文化大學建築及都市計畫研究所碩士論文。
- 賴宗裕，1998，「從美國判例論土地使用變更回饋之課徵觀念與原則」，『經社法制論叢』，21：243-271。
- 賴宗裕，1999，『都市成長與土地開發管理-理論與實踐』，臺北：華泰文化事業股份有限公司。
- 賴宗裕，2005.05，「國土計畫法（草案）對規劃管制工作之影響分析」，『國土資源規劃與管理研討會論文集』，中國土地經濟學會：7-28。
- 賴宗裕，2011，「國土計畫空間改造方向與治理策略之探討」，『建國百年全國土地論談論文集』，國立臺北大學不動產與城鄉環境學系、國立政治大學地政學系主辦：臺北。
- 賴宗裕，2013a，『成長管理與規劃經濟』，國立政治大學地政學系碩博士班課堂講義。
- 賴宗裕，2013b，『都市土地使用計畫』，國立政治大學地政學系都市土地使用計畫課堂講義。
- 賴宗裕，2013c，「台灣容積政策之再省思」，『不動產學之課題與展望』，顏愛靜主編，國立政治大學地政學系暨系友會出版，頁 9-20。

賴宗裕、陳立夫，2002，『非都市土地使用管制規則（草案）之研訂』，內政部營建署。

賴宗裕、陳立夫，2004，『建立國土再造之土地使用管制機制』，內政部營建署。

謝哲勝，2001，「土地使用管制法律之研究」，『國立中正大學法學期刊』，(5)：97-162。

邊泰明，2003，『土地使用規劃與財產權-理論與實務』，臺北：詹氏書局。

Fishel, W.A., 1990, "Introduction: Four maxims for research on land-use controls," Land Economics, 66(3): 229-236.

Wright, Robert R. and Susan Webber Wright, 1985, Land Use In A Nutshell 2nd Ed. , ST. PAUL, MINN. WEST PUBLISHING CO: 151-154.

二、網路資料

「古蹟容積移轉北縣第一樁」，

<http://blog.sina.com.tw/3795/article.php?pbgid=3795&entryid=1652>，取用日期：2013年10月29日。

MyGoNews，2012.12.03，

<http://blog.sina.com.tw/well600609/article.php?pbgid=130698&entryid=642733>，取用日期：2013年10月28日。

大陸臺商經貿網，經濟特區，http://www.chinabiz.org.tw/keyword/economic_zone，

取用日期：2013年7月30日。

中時電子報，2014.03.06，「工商業區蓋住宅，新北祭限令」，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140306000178-260204>，取用日期：2014年3月10日。

中華民國監察院全球資訊網，

http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=./di/edoc/db2.asp&ctNode=911&doQuery=1&cPage=2&edoc_no=2&intYear=101，取用日期：2013年10月27日。

內政部地政司全球資訊網，非都市土地違規使用查處成果，

<http://www.land.moi.gov.tw/pda/content.asp?cid=87&mcid=72>，取用日期：2014年7月4日。

內政部營建署網站，
[http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article
&id=10340&Itemid=57](http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10340&Itemid=57)，取用日期：2013年10月19日。

天下雜誌網站，2014.03.05.，「雙北市違法住宅現形記」，
<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5056330&page=1>，取用日期：
2014年3月12日。

交通部觀光局旅館業及民宿管理資訊系統，非法營業旅館與民宿統計資料，
2013.06，<http://hotelhomestay.tboc.gov.tw/index.jsp>，取用日期：2013年7月
19日。

好房 News，2013.09.07「淡水管制天際線，景觀宅恐坐6望7」，
<http://news.housefun.com.tw/news/article/11669640898.html>，取用日期：2014年
5月14日。

好房新聞，2013.06.11，「中市府開放七期容積移轉挨批，只獎勵無處罰機制」，
<http://news.housefun.com.tw/news/article/47445333300.html>，取用日期：2013年
10月28日。

行政院主計總處，2011，工商及服務業普查，
<http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=2833>，取用日期：2013年7月17日。

行政院經濟建設委員會「自由經濟示範區規劃說明」簡報資料，
<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0018959>，取用日期：2013年10月27
日。

行政院農委會水土保持局，101年度，歷年違規使用查報與取締案件，
[http://www.swcb.gov.tw/class2/index.asp?ct=statistics3_1&Ty=2012&m1=15&m
2=273](http://www.swcb.gov.tw/class2/index.asp?ct=statistics3_1&Ty=2012&m1=15&m2=273)，取用日期：2013年7月20日。

住展房屋網，2011.12.08「商業用地可以蓋豪宅嗎？」，
[http://www.myhousing.com.tw/index.php?option=com_flexicontent&view=items
&id=3786:2011-12-08-06-27-12](http://www.myhousing.com.tw/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=3786:2011-12-08-06-27-12)，取用日期：2013年11月21日。

林國強，2011，都市計畫農業區違規使用案件分析，桃園縣政府城鄉發展局，
www.tycg.gov.tw/site/site_index.aspx?site_id=042&site_content_sn=16007&preview=1，
取用日期：2013年7月22日

法務部全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/>，取用日期：2013年10月13日。

美國加州洛杉磯郡區域規劃部門網站，<http://planning.lacounty.gov/enforcement>，
取用日期：2013年10月31日。

美國佛羅里達州經濟發展組織官方網站，
http://www.eflorida.com/Enterprise_Zones.aspx?id=286，取用日期：2013年7月30日。

英國 Tendring 區議會網站，<http://www.tendringdc.gov.uk/>，取用日期：2013年10月11日。

英國內閣官方資訊, Looking for a place to grow your business?: About Enterprise Zones, <http://enterprisezones.communities.gov.uk/about-enterprise-zones/>，取用日期：2013年7月30日。

香港特別行政區政府屋宇署網站，<http://www.bd.gov.hk/chineseT/index.html>，取用日期：2013年10月15日。

桃園縣政府城鄉發展局，
http://urdb.tycg.gov.tw/site/ex_download.aspx?site_id=042&input_search=&page=0，取用日期：2013年10月10日。

桃園縣政府城鄉發展局-遇見魅力桃園城鄉電子報第十四期，「都市計畫保護區怎麼使用？都市計畫法細說分明！」，
http://www.tycg.gov.tw/site/site_index.aspx?site_id=042&site_content_sn=16391，取用日期：2013年10月30日。

財政部新聞稿，2013.4.22，
<http://www.mof.gov.tw/fp.asp?xItem=71663&ctNode=2449>，取用日期：2013年10月28日。

新北市政府城鄉發展局，2013.05.27，杜絕違規使用：啟動工業區使用情形訪視行動，新北市政府城鄉發展局新聞資訊，
<http://www.planning.ntpc.gov.tw/web/News?command=showDetail&postId=278171>，取用日期：2013年7月25日。

經濟部統計處、經濟部工業局，歷年營運中工廠家數—按縣市別分，
http://www.moea.gov.tw/Mns/dos/content/SubMenu.aspx?menu_id=6713、
<http://www.moeaidb.gov.tw/RDownLoad/DownLoad.jsp>，取用日期：2013年7月17日。

經濟部輔導未登記工廠合法經營資訊網，
<http://www.ifactory.org.tw/legal/legal01.asp>，取用日期：2013年7月19日。

達拉斯市政府網站，
<http://www.dallascityhall.com/courts/CommonViolationsList.html>，取用日期：2013年10月14日。

鉅亨網，2013.12.25「炒作工業區土地，擬課奢侈稅重罰」，
<http://news.cnyes.com/Content/20131225/KHC470L5NRKDG.shtml>，取用日期：2014年1月2日。

聯合理財網，2014.02.20，「北市嚴管土地使用分區」，
http://money.udn.com/house/storypage.jsp?f_ART_ID=303950#ixzz2uRtrNV4v，
取用日期：2014年2月27日。

聯合理財網，2014.02.20，「防建商違規蓋住宅，北市6區領照要保證金」，
http://money.udn.com/house/storypage.jsp?f_ART_ID=303951#ixzz2uRtJ68AJ，
取用日期：2014年2月27日。

附錄一

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第一次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2013年09月27日中午12時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館南棟四樓414室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國立政治大學

賴宗裕(計畫主持人)

徐國城(協同主持人)

薛麗綺(專任助理)

蘇偉強(兼任助理)

許巍瀚(兼任助理)

林欣怡(兼任助理)

劉浩學(兼任助理)

林竑廷(兼任助理)

伍、討論議題：

- 一、討論本案後續工作項目與內容，以及相關文獻、資料等蒐集之方向。
- 二、討論本案後續召開專家學者座談會之議題。

陸、會議結論：

- 一、有關資料蒐集，現階段應就土地使用制度的現況問題，以及彈性土地使用管制的作為等，蒐集國內外相關資料，同時亦須針對土地違規使用之情形彙整國內外相關文獻，將相關資料進一步補充與分析。又，有關土地使用分區管制的部分，請負責人員整理現行制度無法因應產業發展的原因，以利本案後續進一步確認相關課題及改善對策。另者，有關土地違規使用的部分，雖受限於某些資料未公開，但就現有資料中應將違規使用情形態樣化，分別從都市及非都市兩大類進行分析，探討違規持續存在及惡化的原因，並蒐集、補強當前政府輔導違規工廠合法化之相關文獻，以作為後續制度創新、改善的重要參考依據。

二、有關本案後續召開專家學者座談會之議題，基於本案之委辦目的及研究進度，應討論現行都市計畫土地使用分區管制制度，無法因應產業發展需求之癥結原因及制度改善建議；再者，應探討當前土地違規使用管理制度之相關課題及改善對策，針對輔導合法化的部分是否應規範相關條件、限制或回饋之作為等亦應一併納入討論。

三、將本次工作會議結論轉陳經建會，並請示對座談會議題初步之建議方向。

附錄二

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第二次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2013年10月09日下午3時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館南棟四樓413室

參、會議主席：陳技士威志、賴教授宗裕

肆、與會人員：行政院經濟建設委員會
國立政治大學

陳技士威志
賴宗裕(計畫主持人)
詹士樑(協同主持人)
徐國城(協同主持人)
薛麗綺(專任研究助理)
蘇偉強(兼任研究助理)
許巍瀚(兼任研究助理)
林欣怡(兼任研究助理)
劉浩學(兼任研究助理)

伍、討論議題：

- 一、討論委辦工作項目後續執行之方向與內容。
- 二、討論後續座談會之研討議題。
- 三、討論本案期初報告研究進度。

陸、會議結論：

- 一、有關資料蒐集，於土地違規使用之國內外文獻部分，因國外並無太多資料、英美兩國英文單字互異、定義不同、難以找到完整文獻，且所蒐集的文獻大多以罰款懲戒違規使用。故未來於違規相關文獻蒐集上，可針對現行違規罰款如何改進部分進行搜尋，例如國內外罰款金額及嚇阻效果之比較、國內外調查違規形式之比較等。

二、關於土地使用分區管制未來研究部分，於章節內容調整上之建議如下所述：

- (一) 第二章第一節：視資料蒐集情形，建議可探討美國彈性使用分區案例之操作模式及美國彈性土地使用管制與原有土地使用分區管制如何結合等。
- (二) 第二章第二節：視資料蒐集情形，建議可探討台灣彈性使用分區之相關案例、台灣彈性使用分區之運作情形與操作模式及台灣與美國彈性土地使用分區之比較分析。
- (三) 第三章第一節：探討產業需求為何，並提出具體之課題與對策。
- (四) 第四章、第五章：延續第三章內容，針對制度建立提出更詳盡之方向定位及具體運作模式。
- (五) 第六章：結論與建議需包括法令修正部分，相關法令修正建議以『都市計畫法』及『區域計畫法』為主，其他可能涉及之各目的事業主管法令，如建管、消防等有關規定，亦不可排除。再者，由於彈性土地使用分區管制種類眾多，建議應從產業需求角度篩選出適合國內運用之彈性土地使用分區管制方式。

三、關於土地違規使用未來研究部分，可針對地方政府取締違規使用之效率面及委外執行可能性進行探討，並建議考量包括農地、建管等相關法令適用於土地使用違規之可能。此外，土地使用違規之根本原因亦須深究，其制度面該如何調整、未來產業結構之土地需求及區位為何？另於章節內容調整之建議如下所述：

- (一) 第二章第三節：視資料蒐集情形，建議可探討國外土地違規使用之概況、國外違規使用管理之相關案例及取締操作模式等。
- (二) 第二章第四節：視資料蒐集情形，建議可探討國內土地違規使用之現況、態樣與權責主管機關，並針對國內外土地違規使用管理進行比較分析。有關都市計畫土地違規使用之數據，建議可搜尋監察院相關資料或透過其他管道取得。
- (三) 其他：建議從違規使用進一步探討：1.如何提昇現行土地違規使用管理之執行效率；2.反思當前土地使用管制制度之課題。

四、因應章節架構之調整，應配合修正第一章之研究內容及流程圖等。

- 五、有關本案召開座談會之議題，初步以研究單位研擬之兩大議題，即 1. 探討國內都市計畫土地使用分區管制制度因應產業發展需求之課題與改進建議；2. 探討國內都市及非都市土地違反使用管制規定之課題與改進建議為研討重點，相關課題分析將於後續座談會手冊中敘明。關於座談會邀請之單位人員，目前擬就產、官、學界邀集以下與談貴賓，包括：國立成功大學都市計畫學系施鴻志教授、國立成功大學都市計畫學系鄒克萬教授、國立台北大學都市計畫研究所周志龍教授、國立台灣大學建築與城鄉研究所林建元教授、台北市政府都市發展局局長邊泰明、新北市政府城鄉發展局局長張璠、桃園縣政府地政局局長林學堅、內政部營建署城鄉發展分署分署長洪嘉宏、內政部營建署綜合計畫組組長陳繼鳴、內政部營建署都市計畫組副組長廖耀東、經濟部工業局游振偉專門委員及台灣土地開發股份有限公司總經理郭年雄等。
- 六、將本次工作會議結論轉陳經建會，並請示對座談會議題及邀請名單初步之建議方向。

附錄三

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第三次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2013年10月21日中午12時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館南棟四樓413室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國立政治大學

賴宗裕(計畫主持人)

陳立夫(協同主持人)

徐國城(協同主持人)

薛麗綺(專任研究助理)

蘇偉強(兼任研究助理)

林欣怡(兼任研究助理)

劉浩學(兼任研究助理)

林竑廷(兼任研究助理)

伍、討論議題：

- 一、討論委辦工作內容涉及之相關法令問題。
- 二、討論國外制度或案例蒐集之方向。

陸、會議結論：

- 一、針對委辦工作內容涉及之相關法令問題，以五都之都市土地使用分區管制法令依據而言，目前新北市、臺中市及臺南市升格為直轄市後，依『都市計畫法』第八十五條可自行訂定相關施行細則，尚未訂定者則沿用『都市計畫法台灣省施行細則』之規定辦理。建議宜於第二章第二節敘明。
- 二、有關國外土地違規使用管理之作法，建議可參考日本都市計畫相關法令之規定。
- 三、鑑於國內土地使用分區管制之內容應包含都市與非都市土地，建議於第二章第二節-國內土地使用分區管制之探討，新增國內現行非都市土地之使用管制制度。

- 四、由於都市計畫土地使用分區涉及包括森林區、河川區及水源保護區等特定區計畫，該些區域是否為本案研究之範圍，宜進一步界定。
- 五、有關第二章第四節土地違規使用態樣之整理，建議以違反『都市計畫法』、『區域計畫法』及其相關規定為主，並分為違反都市計畫法者、違反非都市土地使用分區管制規則者及違反都市計畫者，且再細分為用途違規與強度違規二類探討。又，開發建築程序違規的部分應非本研究研討之範圍，建議刪除。
- 六、有關國內都市及非都市土地違規管理作法之整理，建議以同一縣市之資料為主，罰鍰裁量基準得參考各縣市之裁量基準酌予彙整。又，關於建築物同一違規事實行為，違反數個行政法之義務規定而須處罰鍰者，應避免「一事二罰」之裁處方式，建議參考內政部 94 年 4 月 20 日台內營字第 0940082754 號函釋。此外，宜進一步檢視內政部於 93 年訂定「非都市土地違反使用管制查處工作手冊」之相關內容，目前並無將違規案件移送地檢署之規定。

附錄四

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

期初審查會議紀錄

壹、開會時間：2013年11月11日上午9時30分

貳、開會地點：行政院經濟建設委員會B138會議室

參、會議主席：郭處長翡玉

肆、與會人員：國立成功大學都市計劃學系
國立臺北大學都市計劃研究所
行政院經濟建設委員會

國立政治大學

施教授鴻志
周教授志龍
林參事旺根
陳組長志銘
陳簡任技正荔芬
陳技士威志
江技士璧帆
賴宗裕(計畫主持人)
陳立夫(協同主持人)
徐國城(協同主持人)
鄭安廷(研究員)
簡文彥(研究員)
薛麗綺(專任研究助理)
林竑廷(兼任研究助理)

伍、主席致詞：略

陸、會議結論：

會議結論	研究單位回應要點
<p>一、受託單位所送期初報告書，原則符合本計畫之研究方向及需求，請依下列意見修正期初報告內容，並儘速檢具相關請款文件到會，俾辦理第1期款撥款事宜。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 第一章之研究目的、範圍及內容等，建議依兩大子題分別撰寫，以資明確。至本計畫之章節架構是否須依兩大子題調整，建議視後續研究狀況及本會需要辦理。 2. 第二章雖已介紹美國12種彈性土地使用分區管制方式，並探討國內引進其中8種管制方式之現況，惟建議應確認國內是否確未引進其餘4種管制方式，並補充比較國內引進情形與國外做法之差異。 3. 第四章所蒐集之國外違規管理相關資料，建議依罰金額度、裁罰手段、政府人力運用、管理模式等項目進行歸納，以利清楚瞭解國外違規管理制度。 4. 第四章提及之「一事不二罰」，應為涵蓋都市及非都市土地之通案性原則，建議適當調整章節配置。 5. 座談會邀請名單建議增加產業界（如產業公會）與規劃實務界之人員（如中央及地方政府資深之執行單位主管），並就兩大子題分別座談，必要時，可考慮分成2場舉辦，以利聚焦討論。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 謝謝建議，本研究已依循建議方向修正第一章之研究目的、範圍及內容等，詳見第一章第1-2頁至第1-5頁。另有關章節架構之調整，將視後續研究情形及貴會需要辦理。 2. 謝謝建議，本研究已依循建議方向於第二章補充說明，詳見第二章第2-29頁至第2-57頁。 3. 謝謝建議，本研究已依循建議方向於第四章補充說明，詳見第四章第4-11頁。 4. 謝謝建議，本研究已依循建議方向調整章節配置，詳見第四章第4-56頁至第4-60頁。 5. 本研究將依建議增加產業界與規劃實務界之人員，並視需要就兩大子題分別舉辦座談會。
<p>二、後續研究重點提示：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 請受託單位應將本計畫研究重點放在國內相關課題與制度之改進，並由執行面思考，提出制度面、政策面及法令面之具體改進作法。 2. 建議後續進一步對於如何在土地使用分區管制之彈性合理與後端使用管理制度之公平間取得平衡，加以思考，可參考「滾動分 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 謝謝建議，本研究將依循建議方向研擬相關制度面、政策面及法令面之具體改進作法。 2. 謝謝建議，本研究將依循建議方向進行後續研究，並分析滾動分區於國內適用之可行性。

會議結論	研究單位回應要點
<p>區」概念，不預先劃定使用分區，透過得標者與地方政府之協商，決定其使用類別及相關負擔義務。</p> <p>3.當前土地違規使用問題癥結主要在於違規成本過低，合法成本過高(如違規罰鍰大多遠低於廠商之不當利得)，未來相關法令、制度等應如何調整因應，以增加違規者成本，建議可考量運用經濟手段，例如透過稅賦增加違規成本，或針對違規業者之不法所得進行假扣押等。</p>	<p>3.謝謝建議，本研究將依循建議方向，考量運用相關經濟手段增加違規者之成本。</p>

柒、散會：中午 12 時。

附錄五

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第四次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2013年11月12日中午12時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館北棟六樓601室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國立政治大學

賴宗裕(計畫主持人)
薛麗綺(專任研究助理)
蘇偉強(兼任研究助理)
許巍瀚(兼任研究助理)
劉浩學(兼任研究助理)
林欣怡(兼任研究助理)
林竑廷(兼任研究助理)

伍、討論議題：

- 一、依據期初審查會議建議，討論修正期初報告章節及相關內容。
- 二、依據期初審查會議建議，討論後續研究方向與內容。

陸、會議結論：

- 一、有關期初報告之修正，本研究將依循建議方向修改、補充第一章與第二章之內容。另關於章節架構之調整，將視後續研究情形及委託單位需要辦理。
- 二、本研究將依循建議方向進行後續研究，現階段將先就國內都市計畫土地使用分區管制因應產業發展需求之課題與改進方向，以及都市與非都市土地違規使用於管制、管理制度面之課題與改進方向等，進行文獻彙整，以作為後續分析相關課題及研擬制度改進建議之參考。

附錄六

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第五次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2013年11月26日中午12時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館北棟六樓601室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國立政治大學

賴宗裕(計畫主持人)
薛麗綺(專任研究助理)
蘇偉強(兼任研究助理)
許巍瀚(兼任研究助理)
劉浩學(兼任研究助理)
林欣怡(兼任研究助理)
林竑廷(兼任研究助理)

伍、討論議題：

- 一、討論本案後續相關文獻、資料等彙整之方向。
- 二、討論後續研究內容與架構。

陸、會議結論：

- 一、持續掌握產業現況發展課題，並自蒐集文獻中進一步彙整相關課題面向，以作為座談會議題與後續研究之參考。
- 二、於後續兩個月，完成相關議題（如下所示）之文獻蒐集整理，並藉由舉辦座談會、工作會議等方式，多方請教相關專家學者及政府機關之意見，以修正補強研究內容：
 - （一）都市計畫土地使用分區管制制度因應產業發展需求之課題
 1. 靜態土地使用分區管制難以因應產業發展需求
 2. 規劃與管制作為缺乏整合
 3. 混合使用及允許使用影響管制功能
 4. 土地使用供給與產業發展需要缺乏合理關聯性

5.量體管制缺乏總量管制，限縮產業發展空間

6.量體增加與環境社會義務缺乏合理比例關係

(二) 都市計畫土地使用分區管制制度之檢討改進方向

1.整合規劃與管制作為

2.建立彈性土地使用分區管制以因應產業發展需求

3.提昇混合使用及允許使用管制功能

4.強化土地使用供給與產業發展需要之合理關聯性

5.建立量體管制之總量管制

6.建立量體增加與環境社會義務之合理比例關係

(三) 違規使用於管制制度面之課題分析及衍生改進方向

1.都市計畫土地使用分區管制難以抑制違規使用

2.都市計畫土地之混合使用及允許使用影響管制功能

3.非都市土地採消極之現況編定管制，造成土地違規使用問題嚴重

4.非都市土地開發許可審議程序繁複冗長，開發業者易行投機之違規使用

5.土地違規使用成本低、合法成本高

(四) 違規使用於管理制度面之課題分析及衍生改進方向

1.都市計畫土地違反允許使用取締成效不佳

2.非都市土地違反容許使用取締成效不佳

三、預計於十二月底前舉辦座談會，座談會之邀請對象與會議資料擬於兩周內提交經建會確認。

附錄七

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第六次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2013年12月11日下午18時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館北棟六樓601室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國立政治大學

賴宗裕(計畫主持人)

詹士樑(協同主持人)

薛麗綺(專任研究助理)

蘇偉強(兼任研究助理)

許巍瀚(兼任研究助理)

林竑廷(兼任研究助理)

劉浩學(兼任研究助理)

胡語真(兼任研究助理)

伍、討論議題：

- 一、討論國內都市計畫土地使用分區管制制度因應產業發展需求之課題。
- 二、討論國內都市及非都市土地違規使用之課題。

陸、會議結論：

- 一、針對議題一都市計畫土地使用分區管制制度因應產業發展需求之課題，經彙整相關文獻及資料後，茲分成規畫面與管制面進行探討，並根據本次工作會議討論結果修訂相關內容，以供座談會參考。
- 二、針對議題二國內都市及非都市土地違規使用之課題，經彙整相關文獻及資料後，茲分別就管理之四大功能，包括：組織、規劃、管制及指導等面向進行探討，並根據本次工作會議討論結果調整相關內容，以供座談會參考。
- 三、會議資料修正完成後，將先行提供給研究團隊及委託單位進行議題及相關內容確認，並將於召開座談會前一週寄發會議手冊予各與談專家學者。

附錄八

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

專家學者座談會會議紀錄

壹、開會時間：2013年12月25日上午9時30分

貳、開會地點：行政院經濟建設委員會B136會議室

參、會議主席：郭處長翡翠、賴教授宗裕

肆、出（列）席單位及代表：

國立臺灣大學建築與城鄉研究所

內政部營建署城鄉發展分署

桃園縣政府地政局

嘉義縣政府經濟發展處

新北市政府城鄉發展局都市計畫科

臺灣土地開發股份有限公司

中華民國不動產開發商業同業公會全國聯合會

中華民國都市計畫技師公會

開新工程顧問股份有限公司

永奕不動產顧問有限公司

長豐工程顧問股份有限公司

行政院經濟建設委員會

林教授建元

洪分署長嘉宏

林局長學堅

張處長志銘

李正工程司擇仁

郭總經理年雄

于秘書長俊明

張理事長吉宏

吳總經理東憶

黃總經理慶銘

蘇執行副總經理許輝

謝組長敏文

陳技士威志

于組長慧慧

宋簡任技正玉真

黃技正劍虹

陳立夫(協同主持人)

徐國城(協同主持人)

鄭安廷(研究員)

簡文彥(研究員)

薛麗綺(專任研究助理)

許巍瀚(兼任研究助理)

劉浩學(兼任研究助理)

林竑廷(兼任研究助理)

國立政治大學

伍、主席致詞：略

陸、研究單位簡報：略

柒、會議紀錄：

● 蘇執行副總經理許輝：

一、無法提供足夠土地予產業究竟是因為使用分區不符或地租昂貴？據瞭解是地租昂貴影響較大，例如 Uniqlo 就希望設置營運總部於工業區而非商業區；又例如台商回流，雖有諸多閒置的都市土地，但他們都希望能租到更便宜的土地且有稅負減免，並不希望花太多成本於土地上。另外，早期的空間結構發展與現在差異極大，其中尤以新北市為最，例如許多捷運站一出來就是工業區，致使該些工業區地主提出的地租價格都極高。故新北市現行的作法是，於相關土管法令尚未修改前，先行提出產業發展政策以瞭解未來產業佈局，於此情形下，未納入日後產業規劃中的土地使用分區便可提早轉型，亦得使各土地地價（或地租）與未來地價（或地租）吻合。再者，針對新興產業的進駐，要求土管機制將規範訂得很清楚以因應未來需求係有其難度，建議可增列彈性條文授權都委會審查（如量體、使用等），避免行變更途徑耗費大量時間及行政成本等，使管制具彈性又能把關。

二、違規使用並非土管訂得不清楚，而是末端公務人力不足，但現在有全民監督也未必是壞事。於機制方面，由於廠商多因成本考量而產生違規行為，建議應從建築端之預防措施及稽核作業等著手。例如，新北市現行登記乙種工業區中可能違規的工廠，其必須先完善汙染防制設施後政府才發給使用執照，如此雖有批評，但這種預防作法是值得被肯定的。

● 黃總經理慶銘：

一、從規劃公司角度，我覺得土管法令訂得太細太嚴，建議土管要點可以跟細部計畫脫鉤，因規劃是憑空想像並落實於土管要點中，而都市計畫審議委員也是憑空想像在審議，這樣的審議結果在執行面上當然就有問題。建議土管規範應越鬆越好，制訂原則性的管制即可，且土管要點不要放在細部計畫，可納入環評或都市設計時再來處理。

二、現行『都市計畫法』限制商業區上限之規定相當不合理，恐造成如簽訂服貿後商業用地之不足。又，非都市十九種用地亦不合理，並缺乏理想性，僅依現況進行管制，且管得太細太僵硬。建議都市及非都市土地應

有統一管制的作法。

● 吳總經理東憶：

- 一、問題重點不在制度本身，以民間產業發展而言，只要有一公平且標準化的作法，均能找到應對之道。問題在於人，即基層公務員的心態若無調整與改善，一切都是枉然。換言之，建議可以服務取代之管理、協助取代之限制、輔導取代之處罰等。另外，針對新興產業，如屬都會型服務產業，其融入都市計畫管制制度較容易，然若屬大型開發之產業，土地取得相對困難，故業者往往會朝向都市邊緣或非都市土地蔓延，建議得授權地方政府自行設立產業園區，以貼近業者需求。
- 二、土地違規使用，問題不在管制制度周全與否，而是地方政府基層執行力與人力的不足，且民意代表的壓力亦造成取締成效不佳。建議針對違規使用可採分級分類方式進行管理，例如考量開發行為對環境、公共安全等影響的程度，予以不同之裁罰等。

● 張理事長吉宏：

- 一、制度本身沒有問題，但執行結果的問題比較大，例如：都市商業登記的場所常位於不適當的區位，非都市土地則是工業區的問題，何以諸多閒置工業區卻不願意釋放出來？早期都是購買土地，因廠商可賺土地差價；但現在都是用租的，因為地主提出不合理的地價與租金，致業者不斷要求政府再提供新的土地，形成惡性循環。
- 二、土地違規使用的原因包括政治力介入及地方執行不力等，政府應考量如何增加違規者之成本，以南投清境為例，雖建議可適度讓業者就地合法，但罰則必須加重且長期，若能持續營業就讓他營業，反之業者將自行被淘汰。另外，針對現況違規情形需記錄清楚，並禁止變更，日後若發生天災亦不得請求國賠等。而違規稽查的人力建議可藉助都市計畫技師協助辦理。

● 郭總經理年雄：

- 一、針對議題一，建議土地使用分區管制可進行概括式正面表列，並視需要納入績效管制（如環保、容受力等），另應與民眾參與取得平衡。
- 二、針對議題二，增加公務機關執行人力並不可行，建議應考量結合相關力量，借力使力予以改善。現行國內未登記工廠估計超過六萬家，若全數拆除恐影響經濟發展，故政府擬以輔導合法化之方式處理，惟目前工廠輔導管理辦法是否真能解決問題，不無疑問。針對土地違規使用管理，建議應從簡政便民的概念出發，如何借力使力，鬆綁法令，並使其合理

化，才是最重要的。

● 于秘書長俊明：

一、提出三項問題如下：

- (一) 以臺北市工業區之定位問題而言，臺北市目前無工一，僅剩工二、工三。該些留存之工業區，究竟要做環境風險考量的分區劃設，抑或考量產業集聚效益，賦予成長開發的角色，因應產業變遷，既有工業區應如何調整，似長期被忽略。
- (二) 延續上述課題，非屬同一細部計畫工業區的調整，卻牽動其他細部計畫的分區定位。以「內科」為例，過往為因應產業變遷，市府歷次開放容許使用項目，導致大量商辦活動進駐，嚴重排擠如大灣北金泰段商業、娛樂、辦公之發展。內湖大灣北規劃 39 萬坪的商用土地（公告現值為內科的 2.5 倍），內科卻開放 98 萬坪的商辦，姑且不論臺灣當前經濟不振的問題，僅內科一倍的磁吸作用，即使大灣北地區之商用需求乏人問津，進而出現「商用沒人要」、「住宅查違規」、「守法者困頓於不能開發」的惡性循環。
- (三) TOD 使原有分區規劃產生質變，且因管制的僵固，亦造成使用衝突。由於大眾捷運系統的發達，致商業區位更集中，而集中化形成之規模經濟，使新設的商業區位缺乏競爭力。以臺北市為例，現有信義計畫區、忠孝復興商圈、臺北車站商圈等主要商業場域，已吸納北市大多數之商業需求，其他地區實難再有發展成副都心的商機。相較於臺北市副都心區域如信義計畫區、南港車站地區等，均由政府先以公有土地參與開發提昇環境、輔以政策資源投入，始逐步形塑副都心的格局，然其他地區並無同等資源條件，故難以推動地區發展。

二、提出以下三項建議：

- (一) 考量商業活動胃納量等發展條件，商用觀念建議可彈性調整為沿街式商業模式，並以複合式使用活化地區發展。
- (二) 建議可於使用分區管制中針對複合使用訂定管制規定，並藉由設計方式確保複合使用間動線、使用等之獨立性，避免造成管理的困擾。
- (三) 申請作住宅使用之建物，建議應預先保留未來作商辦活動使用之彈性，建築物型式得依商辦結構設計。

● 李正工程司擇仁：

一、以過往經驗而言，廠商設置企業總部皆希望壓低土地成本，方產生工業廠商找農業用地，商業廠商找工業用地等現象。目前土地使用分區管制

並無太大問題，問題在於政府劃定分區後造成地租上漲，致需地廠商於成本考量下難以進駐。此外，要求公部門於短時間內判斷未來產業類別、業種樣態係有難度，如文創園區即常有定義的困難。

二、關於土地違規使用，地方人力確實相當不足，相關承辦單位每年平均僅能處理約 10% 的違規檢舉案件。再者，現行『都市計畫法』管太細亦導致政府各單位對產業的判定及認知不同。

● 張處長志銘：

一、國內過去半年來有關農業、環保、土管、區計等諸多法令已進行大幅修正。針對議題一提出以下建議，當前問題在於，都市計畫本身是有彈性，惟其三級三審制度時程過於冗長，使業者多認為違規使用是最快進行開發之方法。另外是技術官僚的問題，都市計畫規劃人員多缺乏產業概念，常使都市計畫淪為技術程序，且實務上許多都市計畫係委託工程顧問公司研擬，如嘉義縣阿里山沿線有一達邦都市計畫，請的卻是臺北的規劃公司，難以考量在地居民之需求，致民怨不斷。建議應提昇規劃人員之產業觀及因地制宜的規劃理念。

二、有關土地違規使用，以非都市土地而言，現行『非都市土地使用管制規則』第六條規定，除臨時性設施外尚有容許使用，容許使用又分為農業及非農業使用項目，恐怕才是土地違規使用之主要原因。且非都市土地十九種用地過於僵化，當前輔導合法化政策亦未針對六萬多家違規工廠之需求進行分類，致廠商多難以合法取得土地。又，目前制度執行上的困境是，各機關間互依程度過高，包括目的事業主管機關、土管、建管及使管單位等。又，制度偏重防弊而不願興利，無法提出有效改善。再者，違規使用查核若委外辦理，將涉及繁瑣之行政權責劃分，執行時應思考周延。

三、另提出以下思考方向：1. 針對本此座談會的議題，宜進一步思考市場機制於土地資源配置中的角色，建議可搜尋「紐西蘭農莊」之相關作法供參；2. 各縣市因城鄉發展差距，產生的問題也會不同，應多思量；3. 針對產業發展，除各部會同仁應具備產業觀外，各機關針對產業創新發展應更積極提出合作方式。

- 林局長學堅：
 - 一、當前計畫開發，管制使用之模式，然實務上業者開發後目的事業主管機關有否進行管制，不無疑問。
 - 二、針對議題一，現行都市計畫規劃產業用地常有誤差，造成如不敷使用或低度使用的問題，建議應於整體產業發展政策指導下，由都市計畫建立較具彈性之機制，即滾動式的檢討、浮動的分區，惟浮動分區管制應如何操作也必須去思索。
 - 三、業者考量用地取得成本，多朝地價低廉之都市計畫農業區或非都市土地的農業用地違法進行開發。工業用地價格常受周邊住商用地價格帶動而上漲，某些產業無力取得，故衍生違規使用問題，而申請執照時亦產生工業住宅的問題，可見建管單位於受理申請時即未扮演好把關的角色。如都市計畫乙種工業區便因當年省施行細則第十八條的開放，業者於申請一般事務所或商業使用後卻多作住宅使用，致國內工業住宅問題嚴重。
 - 四、非都市土地違規管理之課題，地方政府人力及經費不足僅為其中一項因素，重點在於各地方政府對違規使用處理的態度。目前甚少有縣市主動進行查處，違規案件多由民眾檢舉通報，而目的事業主管機關於辦理違規使用稽查的過程中，亦扮演重要角色，建議各土地之主管機關應有裁罰權力，以改善查處時效的問題。又，違建拆除工作受限於預算，多以排拆方式辦理，然實務上許多業者即鑽此漏洞，故多見於農地搭建鐵皮屋之情形。另外，現行窯業住宅的問題也日益嚴重，建議管制規則應配合檢討。再者，非都市農地之違規除可透過中央多加宣導外，針對農牧用地之容許使用項目及許可使用細目也應一併檢討，且輔導合法化與裁罰應並重施行。
 - 五、針對違規使用，實務上甚少有執行斷水斷電的情況，目前桃園縣政府如遭遇較棘手的違規案件，如砂石場等，多直接移送地檢署辦理。
 - 六、現行登管分離的作法，致民眾易認為只要有商業登記即代表一切合法，造成紛爭不斷。
 - 七、目前破壞農地的主要原因，包括農地毗鄰地的變更，相關單位實有必要進一步探討。

- 洪分署長嘉宏：
 - 一、何謂更有效率的土地管理制度？由執行面來看，現行都市計畫三級三審制度即缺乏彈性，建議得否授權地方政府，完全交由地方自治進行土地管理。
 - 二、關於土地違規使用，建議中央應擬訂相關政策、法令，透過政策面、規劃面之指導，協助處理違規使用問題。
 - 三、建議可建立產業用地儲備制度，以適時因應產業發展需求。
- 林教授建元：
 - 一、如何於放寬管制及抑制違規使用間取得平衡，宜多思量。另外，以都市土地為例，建議應就產業型態分類，否則易造成分區使用管制之僵固。現行都市計畫土地使用分區針對商辦(business use)及一般商業使用(commercial use)並無區分，廠商於壓低土地取得成本的考量下，易生違規使用，故常見辦公大樓入侵工業用地之情形。建議都市計畫土地使用分區管制應確實檢討，並適度授權地方政府進行規劃。
 - 二、城市並非僅有向上發展一種樣貌，當城市衰敗時，應如何調整其土地使用管理模式，亦須加以思考。
 - 三、有關土地違規使用，建議先強化前端的規劃指導功能，並與計畫有關之利害關係人取得共識，再處理後端的管理問題。
- 簡總經理文彥：

目前土地使用分區管制最缺乏的便是與規劃願景的結合，都市計畫書圖應如何落實規劃思維，建議政府應強化土地使用分區與都市發展目標之結合。
- 陳教授立夫：

依我國現行土地使用管制體系，國家公園土地根據『國家公園法』歸中央所管；都市土地依『地方制度法』第十八條、十九條之規定，直轄市、縣(市)都市計畫之擬定、審議、執行均由地方辦理，並由中央內政部核定，最後回歸地方發布。另外，個案變更在大法官釋字第 156 號解釋中是行政處分，故可提訴願與行政訴訟，但行政法院針對中央及地方誰是處分機關則有不同見解。近日似決議認為中央內政部為處分機關，可能來自『都市計畫法』第二十七條中央有權逕為變更之規定；至於非都市土地交由地方執行並無問題。
- 郭處長翡玉：

過往土地使用分區管制因過於僵硬、缺乏彈性等問題，致產生許多違規使用，故建立合理彈性之土地使用分區管制制度即為避免違規，並兼顧經濟發展效

率、環境保護與社會公義。

● 洪分署長嘉宏：

以都市土地而言，細部計畫由地方核定，土地使用分區管制亦包含在細部計畫內，故土地使用管制係地方層次的問題，而主要計畫在中央。然現況是中央除不放心主要計畫外，卻又要求地方提交細部計畫，否則不予通過主要計畫，這也是值得檢討的地方。

● 賴教授宗裕：

感謝各位與會先進提供諸多寶貴意見及實務經驗供參考，研究團隊將據此進行後續研究。

附錄九

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第七次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2013年12月25日中午12時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館北棟六樓601室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國立政治大學

薛麗綺(專任研究助理)

蘇偉強(兼任研究助理)

許巍瀚(兼任研究助理)

劉浩學(兼任研究助理)

林竑廷(兼任研究助理)

胡語真(兼任研究助理)

伍、討論議題：

- 一、討論第三章修正調整之方向。
- 二、討論第四章研究之重點與內容。

陸、會議結論：

- 一、根據座談會內容，彙整與會專家學者之意見，並綜整為以下三類，包括制度法令面、執行面及其他層面之建議。另外，座談會中提及之個案，建議納入第三章作補充，且研究單位亦將持續蒐集相關個案，利用實際案例說明，以突顯現況制度及政策、規劃或執行面之課題。
- 二、議題二應掌握相關制度及方向，訂出具體討論議題，並於期中報告前邀請經建會與相關領域專家學者參與工作會議，提供個案及實務經驗等，作為後續研究之參考。
- 三、第四章之具體研究內容與架構，應延續前章議題之發現，從中導出解決問題之方向。又，第四章之研究重點應思考未來如何與問卷研擬及政策說帖連結。

附錄十

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第八次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2014年01月10日下午13時30分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館南棟四樓413室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國立政治大學

詹士樑(協同主持人)

徐國城(協同主持人)

薛麗綺(專任研究助理)

蘇偉強(兼任研究助理)

許巍瀚(兼任研究助理)

劉浩學(兼任研究助理)

林竑廷(兼任研究助理)

胡語真(兼任研究助理)

伍、討論議題：

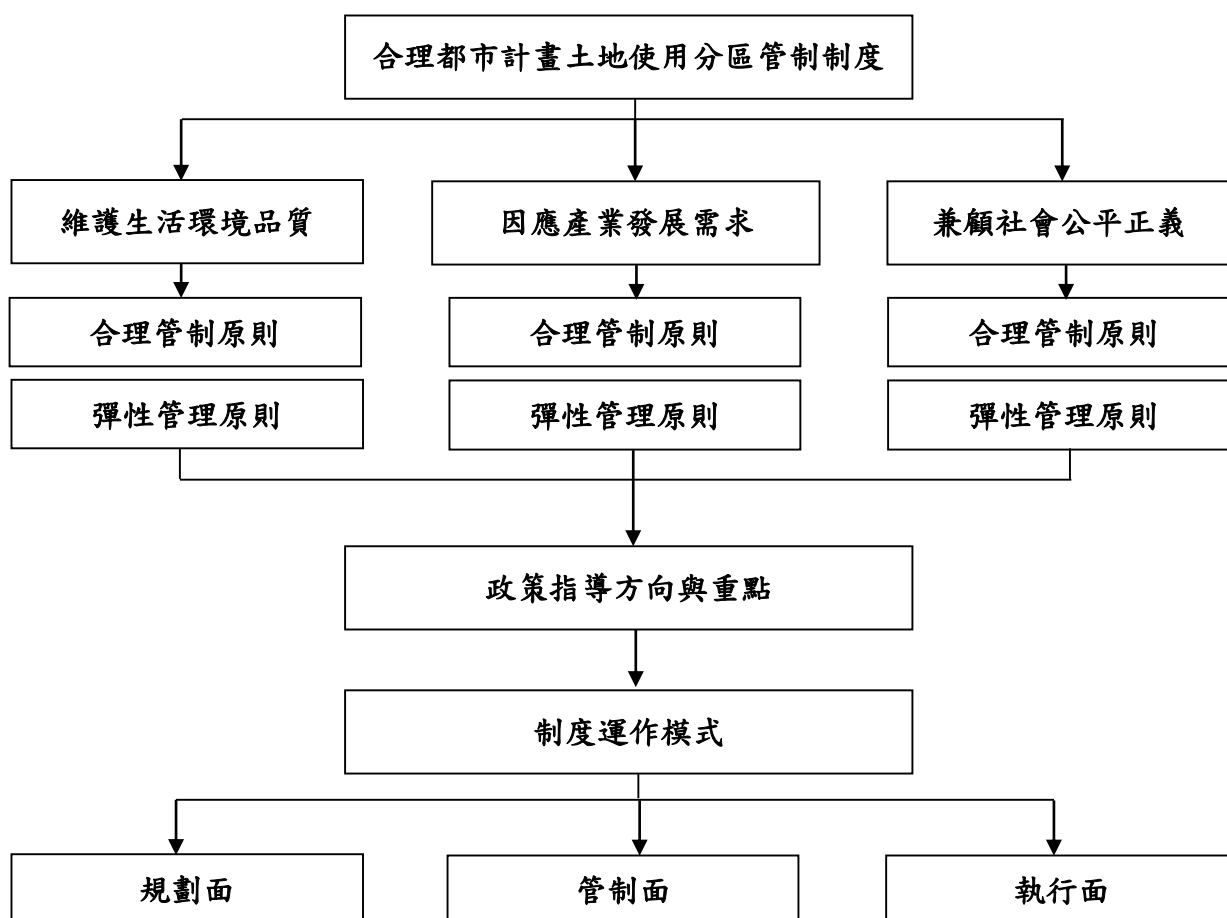
- 一、建立合理都市計畫土地使用分區管制制度之應備要素與方向。
- 二、建立合理都市計畫土地使用分區管制制度之運作模式。

陸、會議結論：

- 一、建立合理都市計畫土地使用分區管制制度之應備要素應不只是大方向之描述，為使研究方向與內容得以聚焦，應針對各要素面向再研擬相關原則，以利與後續運作模式連結。
- 二、傳統於學理上皆認定是計畫控制、引導管制之方向，然實務上卻常見計畫受制於管制的問題，建議可擬訂相關指導土地使用管制之原則，使其更具有彈性。

三、確認建立合理都市計畫土地使用分區管制制度之架構如下：

- 1.研擬制度應備要素，並增列定義說明以作為政策指導之依據。
- 2.研擬各應備要素面向於合理管制及彈性管理二者之相關原則。
- 3.根據相關合理管制及彈性管理之原則，研擬政策指導方向與重點。
- 4.根據政策指導重點，研擬相關運作模式，包括於規劃、管制、執行等面向之應辦事項及其對應之組織。



附錄十一

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第九次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2014年01月23日下午14時30分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館南棟六樓617室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：行政院經濟建設委員會
國立政治大學

陳威志
陳立夫(協同主持人)
詹士樑(協同主持人)
徐國城(協同主持人)
簡文彥(研究員)
薛麗綺(專任研究助理)
許巍瀚(兼任研究助理)
劉浩學(兼任研究助理)
林竑廷(兼任研究助理)

伍、討論議題：

- 一、探討建立合理都市計畫土地使用分區管制制度之應備要素、原則與制度調整方向。
- 二、探討建立合理都市計畫土地使用分區管制制度之運作模式。

陸、會議結論：

- 一、建議考量合理管制原則於實務上是否能落實，以容積政策為例，現況之獎勵容積等規定實已超過原限制容積許多，致容積放大效果難以掌控。換言之，雖上位都市計畫及土地使用分區管制立意良善，但落實至後端之土管、建築設計等階段即與原規劃內容產生落差，以致政府無法有效控管實際開發情形。
- 二、建議釐清地方與中央都市計畫審議委員會之權責，因現況都市計畫審議均由中央主導，包括主要計畫及細部計畫等實務上多由中央都委會把持，致地方政府缺乏彈性調整空間，難以對地區進行因地制宜之管制。
- 三、建議民間回饋機制之設計可考量與政府之公共建設、公共投資等結合。

- 四、為求運作模式結構化，建議可分成中央及地方兩大層次，並進一步分為政策架構、制度落實與法令檢討三個面向進行探討。另可參考專家學者座談會之建議酌予補充相關內容。
- 五、建議於現有架構下，將運作模式聚焦於經濟效益、促進產業發展等面向，並參考國外相關彈性管制作法，建構可適用於我國之彈性都市土地使用分區管制制度。
- 六、有關正負面表列之管制方式，建議針對住宅區應以正面列舉為主，以有效管控外部性、公害侵擾等問題；針對產業使用分區，如工業區、商業區等，則應以負面列舉方式呈現，以彈性因應產業發展需求。
- 七、產業應以第二、三級產業為主要考量，且建議針對土地成本高及取得不易等問題進行探討。
- 八、應進一步釐清制度於政策、規劃、管制及執行四個面向之調整內容。例如，第 4-27 頁使用管制階段第五點（定期檢討管制內容）及第六點（訂定監測指標），建議調整至執行管理階段；而使用管制階段第八點（分區用途衝突管理機制）與第九點（建立容積銀行），則建議應調整至空間規劃階段。
- 九、建議修正第 4-3 頁有關國內現行都市土地使用分區管制之方式，以及第 4-7 頁因應產業發展需求之合理管制原則等相關內容。

附錄十二

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

期中審查會議紀錄

壹、開會時間：2014年02月13日下午14時00分

貳、開會地點：國家發展委員會B138會議室

參、會議主席：郭處長翡玉

肆、與會人員：國立成功大學都市計劃學系

國立臺北大學都市計劃研究所

經濟部商業司

經濟部工業局

臺北市政府都市發展局

新北市政府城鄉發展局

國家發展委員會國土區域離島發展處

國立政治大學

鄒教授克萬

周教授志龍

謝研究員芳儀

何專門委員莉莉

謝股長孝昆

沈幫工程司怡君

李正工程司擇仁

陳簡任技正荔芬

陳技士威志

江技士璧帆

賴宗裕(計畫主持人)

陳立夫(協同主持人)

詹士樑(協同主持人)

徐國城(協同主持人)

薛麗綺(專任研究助理)

胡語真(兼任研究助理)

林竑廷(兼任研究助理)

伍、主席致詞：略

陸、會議結論：

發言人	內容	研究單位回應要點
鄒教授 克萬	<p>1.我國土地使用分區管制制度如須因應產業發展需求賦予彈性，建議可依不同產業特性給予不同彈性。臺灣商業空間具有一定總量規模，如開放工業區作商辦使用，由於工業區地價低，常導致商業活動轉移，致使原規劃商業區日漸萎縮。此外，雖然產業專用區設廠可規避商業區或工業區設廠時須辦理之環境影響評估，惟都市計畫審議階段尚未確定實質開發內容，致難以掌控後續開發狀況。因此，建議還是先分析產業特性，以確立土地使用分區管制彈性基本原則。</p> <p>2.我國都市計畫工業區用地過剩，目前由工業局成立單一窗口，協助媒合企業租用或購買工業區土地等事宜。建議未來可考慮建立土地使用預警系統，如工業區供給量低於一定標準時，即啟動規劃重新調整工業區用地供給量，以因應產業發展需求，實現提早規劃土地之可能性。至非都市土地之工業違規於農業土地使用之狀況嚴重，常發生污染，目前主要以衛星或遙測方式監控，並請地方政府查處，雖民眾亦可協助舉報違規，惟目前執行成效不彰。</p> <p>3.目前規定都市發展程度達8成以上，始得辦理擴大都市計畫，未來或許可考量因應不同地方產業發展彈性需要，降低為7成。</p> <p>4.工業住宅問題現階段多以個案變更方</p>	<p>1.謝謝建議，本研究建議應於產業政策指導下劃設產業特定專用區，如此可避免規避商業區或工業區設廠時須辦理之環境影響評估。</p> <p>2.謝謝建議，本研究建議應透過產業政策之指導，結合預警系統之建立，以有效調控工業區用地之供給。預警系統內容已補充於第三章第三節，詳見報告書第3-37至3-38頁。</p> <p>3.謝謝建議。根據『非都市土地申請新訂或擴大都市計畫作業要點』第五點規定，非都市土地以發展產業或其他特定目的，申請辦理新訂或擴大都市計畫者，得不受都市發展程度達8成以上之限制。</p> <p>4.謝謝建議，本研究將納</p>

	<p>式處理，惟爭議仍大，如新北市之工業區作住宅使用，因獲利大，違規情形嚴重，導致實際作工業使用之土地不足，建議應考量從現行回饋制度著手，增加公平性，減少暴利，增加產業於適當區位開發之機會。</p>	<p>入後續研究參考。</p>
<p>周教授 志龍</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.建議應將研究焦點拉回產業，凸顯土地使用管制制度如何因應產業發展需求。 2.目前制度間鬆緊不一、成本不一，且相互間之層級高低不同。如都市計畫工業區或商業區設置使用常須辦理環評等程序，導致使用成本高，而農業區違規使用成本低，導致農業區違規情形嚴重。 3.本案蒐集許多國外制度案例，建議應據以提出對我國土地使用分區管制制度之建議，並可藉以強化後續政策研擬及法令修正說明。 4.建議列舉本研究對現有制度之影響，並提出可能修正之法令規定，如稅法、都市計畫法令等。另對於末端之地方政府執行土地違規使用部分，除罰則外，是否考慮從稅課的方面著手，提出相關制度修正建議。 5.國家公園執行違規使用拆除之預算，無須如同地方政府一樣經過議會同意，建議可參考納入研究。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.謝謝建議，本研究將依循建議方向加強產業面向之論述。 2.謝謝說明，本研究將朝增加違規成本方向進行後續研究，以達防弊效果。 3.謝謝建議，本研究已於第二章第二節說明國外相關彈性管制作法於國內運用之概況，並與國外運作模式進行比較，以釐清現行土地使用分區管制因應產業發展需求之課題，並作為建立合理都市計畫土地使用分區管制制度之重要參據。 4.謝謝建議，本研究已於第三章第二節分析合理管制制度對現行政策指導、空間規劃、使用管制及執行管理等面向之影響。另將依循建議方向，於後續研究酌予補充相關法令修正內容。 5.謝謝建議，本研究將納入後續研究參考。

<p>經濟部 商業司 謝研究員 芳儀</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.簡報 34 頁內容有提出一些具體作法，期待後續可列舉提出一些法令修正或解釋函等具體建議，並針對管制制度修正部分，提出政府部門可不用透過修法、優先執行之工作項目，以利部會配合調整制度。 2.建議可考量依各部會主管業務性質及需求，分析目前各部會主管之土地使用分區規劃方向是否適當，如工商綜合區，係類似產業特定專用區概念，雖有總量管制，惟能否符合現行及未來產業發展需要，期望透過本研究予以檢討，保留土地使用分區管制制度之最大彈性。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.謝謝建議，本研究已補充於報告書第三章第 3-52 頁，以及第五章第 5-21 頁。 2.謝謝建議，本研究將納入後續研究參考。
<p>經濟部 工業局 何專委 莉莉</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.過去規劃之都市計畫理想性高，但歷經多年後，都市計畫通盤檢討常未因應時代變遷予以調整，如部分都市計畫未必仍有工業區需要，建議應大格局考量重新通盤檢討調整工業區劃設之必要性。此外，早期劃設之工業區，未必能配合產業需要開發，惟長期下來私有產權逐漸複雜，不利開發，致使違規使用情形嚴重，並由於舊工業區土地整合成本過高，轉而不斷開發新工業區或進行農業區變更，更導致舊工業區土地閒置。因此，雖目前都市計畫工業區土地過剩，卻難找到符合產業需求之用地，可能需要透過政府進行整合主導開發。 2.都市計畫單位常認為如果沒有上位產業計畫，就難以配合檢討工業區、商業區等相關都市計畫產業用地之變更。 3.工業區變更回饋應視不同區位而定，偏遠地區與都會地區工業區之回饋比例應要有明顯差異，目前回饋比例過高，土地使用變更程序僵化，導致難以順利開發，易發生違規使用。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.謝謝建議，本研究將納入後續研究參考。 2.謝謝說明。 3.謝謝建議。為促進產業發展，本研究建議產業特定專用區內之開發行為可享有開發影響費或回饋金之免繳。

	<p>4.工廠設置須考量產業聚集效應及地域性，且上下游廠商考慮運輸成本、技術人力招募等因素，多群聚於一定範圍內，小廠為就近依附大廠，如無法找到適當合法之土地，就只能違規使用。地方政府如因違規使用而強制遷移，恐將影響整個地區產業鏈，確有執行上之困難。</p> <p>5.違章工廠需有合法之可能性，才可能願意投資相關設備。</p> <p>6.建議可洽請內政部中部辦公室提供全台工業住宅之統計相關資料。</p>	<p>4.謝謝建議，本研究將納入後續研究參考，以作為產業政策之建議。</p> <p>5.謝謝建議，本研究將納入後續研究參考。</p> <p>6.謝謝建議，本研究將與營建署中部辦公室之承辦單位進行聯繫。</p>
<p>臺北市 政府都發局 謝股長 孝昆</p>	<p>1.本研究提及海峽兩岸服務貿易協議將對我國經濟及產業發展產生影響，建議後續研究能針對各都會區之發展需求方向及特性提供建議，作為地方政府後續規劃參考。</p> <p>2.目前臺北市土地使用分區管制之自治條例的確是比較僵化，導致進行通盤檢討及個案變更審議時，難以即時因應產業發展需求。如近年來臺北市商業發展力道減弱，而住宅市場價值相對提昇，惟制度卻難以即時彈性調整。</p> <p>3.登管分離制度施行後確實衍生許多違規使用問題，目前都發局已針對個案擬定相關補救制度，如師大商圈即採取類似績效管制之評點制度。目前實施已有初步成效，就商圈對住宅之負面影響已有一定程度改善，附近房價亦有回升趨勢。</p> <p>4.地方政府刻正配合中央政策檢討公共設施保留地，建議中央可考量提出產業政策性或區位性之指導原則，以作為地方政府辦理土地使用規劃或變更審議之依據。</p>	<p>1.謝謝建議，本研究將納入後續研究參考。</p> <p>2.謝謝說明。</p> <p>3.謝謝建議，本研究已於報告書第5-12頁，參採現行師大商圈評點制度之相關作法。</p> <p>4.謝謝建議，本研究將納入中央協辦事項予以建議。</p>
<p>新北市 政府城鄉</p>	<p>1.新北市因快速發展，無論於制度或規劃均難以因應產業發展需要，因而衍</p>	<p>1.謝謝說明。</p>

<p>局李正工程司擇仁</p>	<p>生工業住宅、特定農業區作工業使用、商業區蓋豪宅及土地違規使用等實際發展不符合原分區劃設目的之問題。</p> <p>2.新北市政府目前雖有以滾動式規劃及開口合約方式辦理相關都市計畫變更案件，惟辦理某些都市計畫通盤檢討案件時仍有耗時約 20 餘年之情形，確有思考如何進一步改進之空間。</p> <p>3.有感於土地規劃與目的事業主管單位長期以來未能有效整合，市府爰透過教育訓練及法規小組討論等方式尋求改善，但目前效果不甚明顯。再者，因土地使用管制規定日趨複雜，各機關各自解讀法令規定，常使開發業者無所適從。</p>	<p>2.謝謝建議，本研究將納入地方配合事項中予以建議。</p> <p>3.謝謝建議，本研究將納入後續研究參考。</p>
<p>國土處 陳簡任技 正荔芬</p>	<p>1.建議針對土地使用分區管制能提出更具體的建議及措施，並提供未來具體修法內容及方向。</p> <p>2.建議調整章節架構，依兩個子題分別論述。</p> <p>3.建議加強產業效率、彈性等面向之探討，例如強調說明因應產業需求如何轉換土地使用分區管制之機制，並建議分別針對管制之使用項目及強度，從國外案例回顧分析，據以提出後續在制度面及法令面之具體建議。</p>	<p>1.謝謝建議，本研究將依循建議方向，針對土地使用分區管制研提具體之建議及措施等。</p> <p>2.謝謝建議，本研究已依循建議方向調整章節架構。</p> <p>3.謝謝建議，本研究將依循建議方向，加強產業效率、彈性等面向之探討，並透過允許使用項目之修正，針對某些分區於政策指導下有概括式之彈性方案，避免正面表列之僵化。</p>
<p>國土處 陳技士 威志</p>	<p>1.建議研究團隊能提出更大膽、深入、不同於現行土地使用分區管制制度之具體建議，如針對商業區作豪宅的問題，是否考慮依不同使用強度或程度進一步細分不同使用分區，限制某些商業區不得作住宅使用。</p> <p>2.有關研究內容對於都市計畫土地使用</p>	<p>1.謝謝建議，本研究針對商業區作住宅使用之課題，已於報告書第 3-23 頁提出如純商辦地區不得作住宅使用、如屬混合使用者應以商業使用為主等建議。</p> <p>2.謝謝建議，本研究已補</p>

	分區管制制度之相關調整意見，建議考量從計畫面（細部計畫）及法令面（都市計畫施行細則或自治條例）進行歸納，提出具體之操作性說明。	充於報告書第 3-23、3-38 及 3-39 頁等。
國土處 郭處長 翡玉	本案分為兩個子題，子題一為都市計畫土地使用分區管制制度，研究重點在於如何配合一般性產業發展需要，讓過往僵化之都市計畫土地使用分區管制制度及法令更能彈性因應，並非研究如何因應特定產業需求劃設大規模特定產業園區；子題二則以都市土地及非都市土地為範疇，針對土地違規使用管理之制度面如何改進部分進行研究。	謝謝說明，本研究將依此範疇進行後續研究。

柒、散會：下午 17 時 00 分。

附錄十三

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第十次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2014年02月21日中午12時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館北棟六樓601室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國立政治大學

徐國城(協同主持人)
薛麗綺(專任研究助理)
蘇偉強(兼任研究助理)
許巍瀚(兼任研究助理)
劉浩學(兼任研究助理)
胡語真(兼任研究助理)
林竑廷(兼任研究助理)

伍、討論議題：

- 一、討論後續報告修正方向。
- 二、討論後續研究方向。

陸、會議結論：

一、後續工作重點：

1. 應補充現行土地使用分區管制制度檢討內容，並增加相關個案加強說明與論證。
2. 應研擬建立土地使用預警系統，以強化未來產業發展用地供給之功能。
3. 將目前子題一所提課題當中，有關登管分離制度的部分移入後續違規相關章節內容。
4. 下次工作會議擬討論土地違規使用問卷之架構及內容，並請先研提初步構想以利討論。其中應包含兩個重點面向：(1)確認違規使用之問題與原因(2)相關改進策略或建議。另應納入與子題一相關之制度面問題。

5. 確立未來政府部門應優先執行之工作項目。
6. 同步確認與整理政策說帖之面向與內容。

二、後續修法重點：

1. 概括式正面表列彈性管制之適用。
2. 產業特定專用區排除回饋之相關法規內容訂定。
3. 產業特定專用區全區環評而非個案環評之法源與修法建議。
4. 重新修訂『農業發展條例』第三十一條，針對農地違規情形限制移轉。

附錄十四

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第十一次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2014年02月24日中午12時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館北棟六樓601室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國立政治大學

徐國城(協同主持人)

薛麗綺(專任研究助理)

蘇偉強(兼任研究助理)

許巍瀚(兼任研究助理)

劉浩學(兼任研究助理)

胡語真(兼任研究助理)

林竑廷(兼任研究助理)

伍、討論議題：

討論後續問卷架構與內容。

陸、會議結論：

一、問卷應針對兩主子題分別研擬題項。

二、針對子題一，應就本研究目前研擬之合理都市計畫土地使用分區管制制度之改進策略進行調查，俾利釐清相關工作項目落實之可行性。

三、針對子題二，應就土地違規使用之原因、樣態、影響、地方政府針對土地違規使用之查處作法及土地違規使用管理制度之改進策略等進行調查，以作為後續研提創新有效之土地違規使用管理方式之重要參據，並確保相關工作項目落實之可行性。

四、預計於下次工作會議針對問卷初稿進行討論。

附錄十五

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第十二次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2014年03月11日下午14時30分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館南棟四樓413室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：

國家發展委員會
國立政治大學

邱品方
陳技士威志
詹教授士樑(協同主持人)
徐教授國城(協同主持人)
簡總經理文彥(研究員)
薛麗綺(專任研究助理)
蘇偉強(兼任研究助理)
劉浩學(兼任研究助理)
許巍瀚(兼任研究助理)
胡語真(兼任研究助理)

伍、討論議題：

- 一、討論國內土地違規使用現況。
- 二、討論問卷之架構與內容。

陸、會議結論：

一、現況違規使用情形

以桃園縣為例，自登管分離制度實施後，因管理不易造成商業行為違規使用情形日益嚴重。而工業違規則多見未登記工廠或違法擴建廠房等，且多興建於農地。

二、違規使用之改進建議

- 1.建議由源頭進行管制，即業者應先將實際營業場所報准，始得辦理公司或商業登記。
- 2.建議得視需要回復登管合一制度。
- 3.建議加強違規稽查之強度與密度。
- 4.建議可實施違規計點制度。
- 5.建議違規產值與公共成本應建立合理比例關係，且應加重違規使用成本，如以營業額之一定比例進行裁罰，或借助稅捐主管機關之力量加重課稅等。
- 6.建議應以使用者角度出發，改變資訊提供之方式，以促進資訊之完整透明，避免民眾無所適從。

三、問卷之修正建議

- 1.建議都市及非都市土地違規樣態之分類應一致。
- 2.建議移除第三部分公、私部門之用字。
- 3.建議問項應更具體，且針對性質類似者應予以整併，例如第二大題之問項 1、3、4，以及第五大題第一部分之問項 4、5 等。
- 4.制度改進部分，建議針對現況違規使用之管理及未來如何預防違規二部分進行處理，並可視需要納入案例佐證。
- 5.建議調整開放式題項之順序。

附錄十六

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第十三次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2014年03月28日中午12時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館北棟六樓601室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國立政治大學

薛麗綺(專任研究助理)

蘇偉強(兼任研究助理)

劉浩學(兼任研究助理)

許巍瀚(兼任研究助理)

胡語真(兼任研究助理)

林竑廷(兼任研究助理)

伍、討論議題：

- 一、討論個案蒐集方向。
- 二、討論問卷之修正方向及調查對象。

陸、會議結論：

一、有關個案蒐集方向，應就本研究兩大子題，即現行都市計畫土地使用分區管制因應產業發展需求之問題，以及國內都市及非都市土地違規使用之課題等，廣泛蒐集各界意見，以利補充相關案例。

二、問卷修正建議如下：

1. 針對第一大題，建議應適度整併相關選項。
2. 針對第二大題，建議選項七應作更具體之說明。
3. 針對第三大題，建議應另考量違規使用之正面效益。
4. 針對第四大題，建議應於第四小題增列「民代關說」之選項。
5. 針對第五大題，建議於制度執行面向，應調整選項二、三、十、十一之內容；於機關組織面向，應考量提供執行績效獎金之作法；於法令調整面向，選項應更具體。

三、問卷擬針對各地方政府相關承辦同仁進行調查，俾利本研究瞭解各縣(市)於土地違規使用之查處作法、成效及其所面臨之困境等。

附錄十七

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第十四次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2014年04月02日中午12時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館北棟六樓601室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國立政治大學

陳立夫(協同主持人)

詹士樑(協同主持人)

薛麗綺(專任研究助理)

蘇偉強(兼任研究助理)

劉浩學(兼任研究助理)

許巍瀚(兼任研究助理)

林竑廷(兼任研究助理)

胡語真(兼任研究助理)

伍、討論議題：

一、討論子題一涉及之修法內容。

二、討論子題二涉及之修法內容。

陸、會議結論：

一、建議參考現行臺北市容積銀行之作法，並可考量修訂『都市計畫容積移轉實施辦法』第九條之相關規定。

二、是否於現行都市計畫體制下，再劃設彈性商業區、產業特定專用區等，抑或一律統稱為特定產業專用區，宜再斟酌。

三、根據『都市計畫法』第二十七條之一的立法意旨，係針對分區變更後產生之開發利益要求提供回饋，故於產業特定專用區是否可排除回饋，宜再斟酌。如欲提供吸引業者進駐之誘因，建議可參考『新市鎮開發條例』之相關規定，以給予補助金、租稅減免等優惠方式代替。

- 四、有鑑於現行環境影響評估係針對具體之開發行為，為免造成環評制度之缺漏，關於在產業特定專用區僅須辦理全區環評，而可省略個案環評之彈性作法，宜再斟酌。
- 五、現行『都市計畫法』第七十九條，以及『區域計畫法』第二十一條之違規裁罰手段已屬嚴格，故是否應再加重土地違規使用之裁罰標準，宜再斟酌。
- 六、針對土地違規使用行為，政府之裁罰對象理應為違規使用行為人，故是否回復原『農業發展條例』第三十一條之規定，限制違規農地之移轉，宜再斟酌，以免產生不當連結。
- 七、我國土地違規使用情形嚴重，探究原因實多屬執行面之問題，而人民普遍欠缺守法精神亦為一大隱憂。

附錄十八

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第十五次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2014年04月24日中午12時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館北棟六樓601室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國立政治大學

詹士樑(協同主持人)

薛麗綺(專任研究助理)

蘇偉強(兼任研究助理)

劉浩學(兼任研究助理)

許巍瀚(兼任研究助理)

林竑廷(兼任研究助理)

胡語真(兼任研究助理)

伍、討論議題：

- 一、討論子題一政策說帖之架構與內容。
- 二、討論子題二政策說帖之架構與內容。

陸、會議結論：

- 一、有關子題一之政策說帖，建議調整現況課題之標題內容，並適度作整併。又，於制度改進策略部分，建議應敘明本研究係以因應產業發展需求為主要目標，同時考量生活環境品質及社會公平正義之兼顧，且應說明改進策略嘗試解決哪些問題、產生何些效益等。
- 二、有關子題二之政策說帖，於影響分析部分，建議將違規使用之正面效益修改為經濟產值效益。
- 三、預計於五月初邀集臺北市建築管理工程處張剛維處長，以及新北市政府城鄉發展局邱敬彬局長，召開工作會議討論本案相關議題。

附錄十九

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第十六次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2014年04月30日下午14時30分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館南棟六樓622室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國家發展委員會
國立政治大學

陳技士威志
陳教授立夫(協同主持人)
薛麗綺(專任研究助理)
蘇偉強(兼任研究助理)
胡語真(兼任研究助理)
林竑廷(兼任研究助理)

伍、討論議題：

建立合理都市計畫土地使用分區管制制度政策說帖之架構與內容。

陸、會議結論：

- 一、建議對課題之敘述應更具體，可利用案例加以舉證，以加強課題之明確性。
- 二、目前寫法較偏向通案性之檢討，針對本研究研提之制度改進策略，建議加強說明其與現有制度之差異性。
- 三、『都市計畫法新北市施行細則』已於民國 103 年 5 月 1 日生效，建議配合修改相關內容。
- 四、目前各縣市自治事項漸趨成熟，建議可考量授權由地方政府自行訂定都市計畫法施行細則或土地使用分區管制自治條例。
- 五、影響分析與政策理念之內容有相似之處，建議調整相關標題。
- 六、制度改進策略部分建議列點說明。

- 七、有關促進工業區活化與再發展之相關作法，建議簡化刪除土地使用管制以外之作法。另外，應針對工業區進行空間規劃評估，據此選定需辦理再生之區位。
- 八、有關中央及地方政府因應都市土地使用分區管制制度調整之應辦及配合事項，建議敘述應更具體。例如，於政策指導面向，若著眼點為產業，建議產業主管機關應訂定產業計畫指導土地使用分區管制。另有關建立獎勵機制，應增加舉例，如容積獎勵等。

附錄二十

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第十七次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2014年05月15日下午18時30分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館南棟六樓617室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：

國立政治大學

張剛維

邱敬斌

陳教授立夫(協同主持人)

詹教授士樑(協同主持人)

徐教授國城(協同主持人)

薛麗綺(專任研究助理)

胡語真(兼任研究助理)

林竑廷(兼任研究助理)

蘇偉強(兼任研究助理)

許巍瀚(兼任研究助理)

伍、討論議題：

因應產業發展需求之都市土地使用分區管制制度。

陸、會議結論：

一、土地使用分區管制制度應適時反應市場狀況，縱使商業能量不強，然因都市空間不可回復，建議商業區仍應維持一定之商業能量，並應降低其轉作住宅使用之容積。

二、劃設特定產業專用區，將造成該區地價與租金上漲，如此恐迫使廠商外移至其他農業區進行違規開發。故建議劃設特定產業專用區的同時，另應配合輔導產業升級。以新北市汐止工業區為例，目前針對閒置工業區已建置媒合平台，約有四百多家廠商加入，然因未來規劃之工業區地租較高，業者考量成本多不願進駐，致媒合效果不佳。若可以產業升級為目標，則能提高業者負擔租金之能力，從而促進閒置用地媒合。

- 三、特定產業專用區之劃設，應基於區域計畫之指導，並透過新訂、擴大都市計畫的方式辦理，以達促進產業發展之目標。
- 四、建議各縣（市）政府可建立土地儲備制度，以適時提供產業發展用地。
- 五、現行代議制度對土地使用管制影響大，行政機關提出之制度調整建議往往無法於議會通過。
- 六、為促進老舊工業區再生，建議應檢討現行工業區變更之回饋機制，避免因土地轉用成本高，致業者寧可違規使用也不願以回饋方式取得合法資格。
- 七、為鼓勵產業投資及進駐，針對業者取得之容積獎勵，應有配套措施以為因應，如可透過都市設計審議加以管控，以避免業者投機將獲取之容積增量作非產業使用。
- 八、針對工業區、商業區違規興建住宅之問題，建議可與地政機關配合，於登記簿之其他欄註記其不得作住宅使用。
- 九、由於都市計畫工業區吸引廠商進駐之誘因較低，建議應加強中央對地方政府之協助，有效整合工業區相關獎勵優惠措施等，以提昇政策效果，刺激產業發展。
- 十、由於『都市計畫法』並無授權政府可進入私有財產範圍查核，致違規使用稽查困難，違規事實亦難認定，故建議都計、建管單位應加強協調配合，以有效抑止違規使用行為。

附錄二十一

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

違規土地使用問卷設計與調查分析

壹、地方政府承辦機關問卷調查表

各位先進，您好：

本單位接受國家發展委員會委託，進行「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度」之研究，擬針對現行我國都市與非都市土地違規使用之現況以及管制制度等進行探討，期能就政策、制度與法令等面向上，研擬改善土地違規使用之建議與相關創新管理方式。

是以，本問卷係就各地方政府之承辦機關的相關業務承辦人員為對象，期能瞭解各縣市目前所遇及之土地違規使用的樣態、原因與影響，並就各縣市目前針對土地違規使用的查處作法與成效為何予以瞭解，最後將請您就業務執行的專業經驗，提出土地違規使用行為的改善建議與策略。本研究調查結果將以全臺資料進行綜合分析，而非呈現個別縣市之調查結果，且您的寶貴意見僅運用於研究用途，相關資料將不對外公開，故請放心填答。

感謝您撥冗指導，若有任何疑問與建議，煩請利用下列聯絡方式賜教。

國立政治大學 地政學系

計畫主持人：賴宗裕教授

聯絡人：薛麗綺

聯絡電話：02-29393091 轉 50603

傳真電話：02-29379452

電子信箱：100257004@nccu.edu.tw

	題目												
一、 土地 違規 使用 樣態	<p>根據您業務執行的經驗，貴縣市轄內違規土地使用的樣態主要為何？</p> <p>(一) 都市計畫地區(可複選)</p> <p><input type="checkbox"/>1. 住宅區內之違規商業行為</p> <p><input type="checkbox"/>2. 商業區內之違規使用行為</p> <p><input type="checkbox"/>3. 工業區作非允許使用項目之使用</p> <p><input type="checkbox"/>4. 農業區作非允許使用項目之使用</p> <p><input type="checkbox"/>5. 農業區設置允許使用項目未經申請審查核准</p> <p><input type="checkbox"/>6. 保護區內之違規開發或使用行為</p> <p><input type="checkbox"/>7. 特定專用區內之違規使用行為</p> <p><input type="checkbox"/>8. 其他_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>(二) 非都市計畫地區(可複選)</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td><input type="checkbox"/>1. 山坡地保育區之土地違規使用案件</td> <td><input type="checkbox"/>2. 違規興建休閒農業設施</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/>3. 農地非法填土</td> <td><input type="checkbox"/>4. 違規興建農舍</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/>5. 違規興建殯葬設施</td> <td><input type="checkbox"/>6. 違規興建宗教建築</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/>7. 盜(濫)採土石</td> <td><input type="checkbox"/>8. 違規興建砂石廠</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/>9. 違規廣告物</td> <td><input type="checkbox"/>10. 未登記工廠</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/>11. 違規興建民宿、旅館等</td> <td><input type="checkbox"/>12. 違規興建廢棄物資源回收儲存場</td> </tr> </table> <p><input type="checkbox"/>13. 其他_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<input type="checkbox"/> 1. 山坡地保育區之土地違規使用案件	<input type="checkbox"/> 2. 違規興建休閒農業設施	<input type="checkbox"/> 3. 農地非法填土	<input type="checkbox"/> 4. 違規興建農舍	<input type="checkbox"/> 5. 違規興建殯葬設施	<input type="checkbox"/> 6. 違規興建宗教建築	<input type="checkbox"/> 7. 盜(濫)採土石	<input type="checkbox"/> 8. 違規興建砂石廠	<input type="checkbox"/> 9. 違規廣告物	<input type="checkbox"/> 10. 未登記工廠	<input type="checkbox"/> 11. 違規興建民宿、旅館等	<input type="checkbox"/> 12. 違規興建廢棄物資源回收儲存場
<input type="checkbox"/> 1. 山坡地保育區之土地違規使用案件	<input type="checkbox"/> 2. 違規興建休閒農業設施												
<input type="checkbox"/> 3. 農地非法填土	<input type="checkbox"/> 4. 違規興建農舍												
<input type="checkbox"/> 5. 違規興建殯葬設施	<input type="checkbox"/> 6. 違規興建宗教建築												
<input type="checkbox"/> 7. 盜(濫)採土石	<input type="checkbox"/> 8. 違規興建砂石廠												
<input type="checkbox"/> 9. 違規廣告物	<input type="checkbox"/> 10. 未登記工廠												
<input type="checkbox"/> 11. 違規興建民宿、旅館等	<input type="checkbox"/> 12. 違規興建廢棄物資源回收儲存場												

	題目
二、 土地 違規 使用 原因	<p>根據您業務執行的經驗，貴縣市轄內出現土地違規使用的原因為何？(可複選)</p> <p><input type="checkbox"/>1. 現行土地使用管制制度與法令的僵化 <input type="checkbox"/>2. 上位計畫未落實指導功能</p> <p><input type="checkbox"/>3. 登管分離制度之實施 <input type="checkbox"/>4. 土地開發審議程序冗長</p> <p><input type="checkbox"/>5. 查處執行作業未有效落實 <input type="checkbox"/>6. 主管機關執行經費與人力不足</p> <p><input type="checkbox"/>7. 目的事業、土地使用等縱向主管機關間未有效協調配合</p> <p><input type="checkbox"/>8. 土地使用、建築管理等橫向主管機關間未有效協調配合</p> <p><input type="checkbox"/>9. 土地取得成本考量</p> <p><input type="checkbox"/>10. 罰則輕致違規成本低於合法成本</p> <p><input type="checkbox"/>11. 開發業者或土地使用人抱持僥倖心態</p> <p><input type="checkbox"/>12. 開發業者或土地使用人不瞭解法令規範</p> <p><input type="checkbox"/>13. 其他_____</p>
三、 土地 違規 使用 影響	<p>根據您業務執行經驗，貴縣市轄內土地違規使用行為可能產生的影響為何？</p> <p>(一) 都市計畫地區(可複選)</p> <p><input type="checkbox"/>1. 影響生活環境品質 <input type="checkbox"/>2. 商業區、工業區等作住宅使用，恐排擠產業發展空間</p> <p><input type="checkbox"/>3. 自然環境之衝擊 <input type="checkbox"/>4. 土地資源之衝擊</p> <p><input type="checkbox"/>5. 人文、社會文化之衝擊 <input type="checkbox"/>6. 助長土地違規使用風氣</p> <p><input type="checkbox"/>7. 空間計畫目標難以達成 <input type="checkbox"/>8. 法令制度難以彰顯</p> <p><input type="checkbox"/>9. 有違社會公平正義 <input type="checkbox"/>10. 創造經濟產值</p> <p><input type="checkbox"/>11. 增加就業機會 <input type="checkbox"/>12. 提高土地市場經濟價值</p> <p><input type="checkbox"/>13. 其他_____</p> <p>(二) 非都市計畫地區(可複選)</p> <p><input type="checkbox"/>1. 自然環境之衝擊 <input type="checkbox"/>2. 生活環境之衝擊</p> <p><input type="checkbox"/>3. 土地資源之衝擊 <input type="checkbox"/>4. 經濟、產業結構之衝擊</p> <p><input type="checkbox"/>5. 人文、社會文化之衝擊 <input type="checkbox"/>6. 助長土地違規使用風氣</p> <p><input type="checkbox"/>7. 空間計畫目標難以達成 <input type="checkbox"/>8. 法令制度難以彰顯</p> <p><input type="checkbox"/>9. 有違社會公平正義 <input type="checkbox"/>10. 創造經濟產值</p> <p><input type="checkbox"/>11. 增加就業機會 <input type="checkbox"/>12. 提高土地市場經濟價值</p> <p><input type="checkbox"/>13. 其他_____</p>

	題目
<p>四、 土地 違規 使用 查處 作法</p>	<p>(一) 請問 貴單位在查處執行土地違規使用行為時，除中央主管機關相關法令規範外，貴縣市因應查處執行所擬定的單行法令或作業規範有哪些？</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <p>(二) 請問 貴單位在查處執行土地違規使用行為時，具體作法及方式有哪些？ (例如：執行違規稽查專案、實施違規評點制度、加強違規稽查之強度與密度、委託民間單位協助辦理違規稽查作業等)</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <p>(三) 請問 貴府在查處執行土地違規使用行為時，所面臨的困境為何？(例如：法令條文之認定、執行經費、民眾抗爭、政治壓力、民代關說等)</p> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> <hr/>

	題目
五、我國違規土地使用管理制度改進建議	<p>就目前土地違規使用行為之樣態、原因與影響，請問您認為在土地使用的制度、執行、法令及機關組織等面向上，有哪些調整作法可以改善現今土地違規使用行為？</p> <p>(一) 制度與執行面向(可複選)</p> <p><input type="checkbox"/>1. 建立彈性土地使用分區管制制度</p> <p><input type="checkbox"/>2. 建立產業用地資訊媒合系統</p> <p><input type="checkbox"/>3. 終止土地所有權人與違規使用人之契約</p> <p><input type="checkbox"/>4. 限制違規使用土地之移轉</p> <p><input type="checkbox"/>5. 增加土地違規使用稽查之強度與密度</p> <p><input type="checkbox"/>6. 委由民間組織或技師公會進行土地違規使用之查處執行作業</p> <p><input type="checkbox"/>7. 藉由宣傳手法或說明會，強化民眾對管制法令的認知與守法精神</p> <p><input type="checkbox"/>8. 因應登管分離政策，建議中央恢復登管合一制度</p> <p><input type="checkbox"/>9. 因應登管分離政策，建議研擬事前提醒機制，即商業登記主管機關應主動告知業者實際經營之營業場所應符合土管、建管、消防、衛生等目的事業主管機關之法令規定</p> <p><input type="checkbox"/>10. 不定期辦理違規稽查專案</p> <p><input type="checkbox"/>11. 加重土地違規使用成本，如於既有法令規定上，再以營業額之一定比例進行裁罰</p> <p><input type="checkbox"/>12. 針對違規業者之不法所得進行假扣押</p> <p><input type="checkbox"/>13. 取消違規業者之相關優惠、獎勵措施並予以追繳</p> <p><input type="checkbox"/>14. 其他_____</p> <p>(二) 機關組織配合面向(可複選)</p> <p><input type="checkbox"/>1. 違規使用之查處執行作業由中央主管機關成立專責單位處理</p> <p><input type="checkbox"/>2. 土地使用、目的事業等縱向主管機關間應加強協調配合</p> <p><input type="checkbox"/>3. 土地使用、建築管理等橫向主管機關間應加強協調配合</p> <p><input type="checkbox"/>4. 土地使用、商業登記等主管機關間應加強協調配合</p> <p><input type="checkbox"/>5. 土地使用、稅捐單位等主管機關間應加強協調配合</p> <p><input type="checkbox"/>6. 地方政府針對查處成效優良者，給予執行績效獎金</p> <p><input type="checkbox"/>7. 地方主管機關強化與民意機關、村里長之溝通管道</p> <p><input type="checkbox"/>8. 其他_____</p>

	題目
	<p>(三) 法令調整面向(可複選)</p> <p><input type="checkbox"/>1. 調整現行都市計畫法、區域計畫法及其相關子法之相關規定等，以使土地使用管制趨向合理化、彈性化，避免管制僵化易生土地違規使用行為</p> <p><input type="checkbox"/>2. 調整現行都市計畫法、區域計畫法及其相關子法之相關規定等，以加重土地違規使用之裁罰標準</p> <p><input type="checkbox"/>3. 建議回復原『農業發展條例』第三十一條之規定，限制違規使用農地之移轉</p> <p><input type="checkbox"/>4. 建議修訂『商業登記法』，恢復登管合一制度</p> <p><input type="checkbox"/>5. 其他_____</p> <p>_____</p>

若您對於本研究及問卷之內容，有任何寶貴建議，請於下方空白處填寫。

此外，如欲提供相關資料，煩請寄至以下聯絡信箱：100257004@nccu.edu.tw

貳、問卷設計與結果

一、問卷調查目的

有鑑於我國土地違規使用問題嚴重，為釐清國內土地違規使用之樣態、原因、影響及地方政府對土地違規使用之查處作法等，本研究擬透過問卷調查的方式，通盤瞭解各縣（市）實際執行相關業務之情形，並廣徵各承辦單位之意見，以利研擬違規土地使用管理制度之改進策略。

二、問卷調查內容

本研究針對各地方政府承辦機關之問卷調查內容，主要可分為以下幾部分：

1. 土地違規使用之樣態。
2. 土地違規使用之原因。
3. 土地違規使用之影響。
4. 各縣（市）政府針對土地違規使用之查處作法，包括相關之法令規範、執行之具體作法及面臨之困境等。
5. 針對違規土地使用管理制度之改進建議。

三、問卷調查對象

本研究係以國內各縣（市）政府土地違規使用之承辦機關為問卷調查對象，包括：新北市政府城鄉發展局、新北市政府工務局、桃園縣政府城鄉發展局、桃園縣政府地政局、桃園縣政府工商發展局、新竹市政府都市發展局、新竹縣政府國際產業發展處、宜蘭縣政府建設處、宜蘭縣政府地政處、臺中市政府地政局、臺中市政府都市發展局、彰化縣政府地政處、彰化縣政府建設處、嘉義縣政府經濟發展處、臺南市政府都市發展局、高雄市政府都市發展局、高雄市政府地政局等，共計十七個地方政府業務承辦單位。

四、問卷調查方式與時間

本問卷利用郵寄方式進行調查，受訪者協助填寫完成後，於期限內將問卷寄回。又，本研究進行調查之時間，係自民國 103 年 4 月 11 日至民國 103 年 5 月 12 日止。

五、問卷分析方式

本問卷之分析方式採用次數分析方法(Frequencies)，問卷中某些題項係以複選之方式供受訪者填寫，而問項之次數比例達 50%以上者，本研究即認為係得到受訪者之認同，將採其作為後續改進我國違規土地使用管理制度之基礎。又，針對開放式問項，亦將彙整各縣(市)政府相關承辦單位之意見，一併納入參考。

六、問卷回收情形

本研究自民國 103 年 4 月 11 日寄發問卷起，至民國 103 年 5 月 12 日止，發送問卷共計 26 份；收回有效問卷共計 26 份，故問卷發放回收率 100%。另者，因各地方政府承辦機關之權責範圍不同，於回收之 26 份問卷中，針對都市計畫地區進行填答者，共計 24 份；針對非都市計畫地區進行填答者，共計 20 份。

表 1：問卷發送與回收之份數及比例

問卷發出份數	問卷回收份數	比例 (%)
26	26	100.0

資料來源：本研究整理

七、問卷調查結果分析

(一) 土地違規使用樣態

1. 根據您業務執行的經驗，貴縣市轄內違規土地使用的樣態主要為何（都市計畫地區）？

針對都市計畫地區土地違規使用之主要樣態，依據本問卷調查結果，以「農業區作非允許使用項目之使用」之次數最多，佔有 100.00%的受訪者認同；其次依序為「住宅區內之違規商業行為」及「工業區作非允許使用項目之使用」，各佔有 83.33%與 58.33%之認同度；再者，「農業區設置允許使用項目未經申請審查核准」亦佔有 50.00%。

表 2：受訪者對於都市計畫土地違規樣態之看法

問項	次數	比例 (%)
<input type="checkbox"/> 住宅區內之違規商業行為	20	83.33
<input type="checkbox"/> 商業區內之違規使用行為	7	29.17
<input type="checkbox"/> 工業區作非允許使用項目之使用	14	58.33
<input type="checkbox"/> 農業區作非允許使用項目之使用	24	100.00
<input type="checkbox"/> 農業區設置允許使用項目未經申請審查核准	12	50.00
<input type="checkbox"/> 保護區內之違規開發或使用行為	8	33.33
<input type="checkbox"/> 特定專用區內之違規使用行為	1	4.17
<input type="checkbox"/> 其他	3	12.50

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

2. 根據您業務執行的經驗，貴縣市轄內違規土地使用的樣態主要為何（非都市計畫地區）？

針對非都市計畫地區土地違規使用之主要樣態，依據本問卷調查結果，以「未登記工廠」之次數最多，佔有 85.00% 的受訪者認同；其次依序為「山坡地保育區之土地違規使用案件」及「違規興建休閒農業設施」，各佔有 65.00% 與 60.00% 之認同度；再者，「違規興建宗教建築」亦佔有 55.00%。此外，有受訪者提出其他建議，認為「以農業設施名目申請後違規使用」、「違反原興辦事業計畫使用」等亦為非都市計畫地區常見之土地違規使用行為。

表 3：受訪者對於非都市計畫土地違規樣態之看法

問項	次數	比例 (%)
<input type="checkbox"/> 山坡地保育區之土地違規使用案件	13	65.00
<input type="checkbox"/> 違規興建休閒農業設施	4	20.00
<input type="checkbox"/> 農地非法填土	12	60.00
<input type="checkbox"/> 違規興建農舍	9	45.00
<input type="checkbox"/> 違規興建殯葬設施	3	15.00
<input type="checkbox"/> 違規興建宗教建築	11	55.00
<input type="checkbox"/> 盜（濫）採土石	7	35.00
<input type="checkbox"/> 違規興建砂石廠	4	20.00
<input type="checkbox"/> 違規廣告物	5	25.00

問項	次數	比例 (%)
<input type="checkbox"/> 未登記工廠	17	85.00
<input type="checkbox"/> 違規興建民宿、旅館等	5	25.00
<input type="checkbox"/> 違規興建廢棄物資源回收儲存場	8	40.00
<input type="checkbox"/> 其他	3	15.00

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

(二) 土地違規使用原因

根據您業務執行的經驗，貴縣市轄內出現土地違規使用的原因為何？

有關土地違規使用的原因，根據問卷調查結果，以「開發業者或土地使用人抱持僥倖心態」之次數最多，佔有 84.62% 的受訪者認同；其次依序為「登管分離制度之實施」、「土地取得成本考量」、「主管機關執行經費與人力不足」及「目的事業、土地使用等縱向主管機關間未有效協調配合」，各佔有 73.08%、61.54% 與 53.85% 之認同度；再者，「土地使用、建築管理等橫向主管機關間未有效協調配合」、「開發業者或土地使用人不瞭解法令規範」亦佔有 50.00%。

表 4：受訪者對於土地違規使用原因之看法

問項	次數	比例 (%)
<input type="checkbox"/> 現行土地使用管制制度與法令的僵化	12	46.15
<input type="checkbox"/> 上位計畫未落實指導功能	4	15.38
<input type="checkbox"/> 登管分離制度之實施	19	73.08
<input type="checkbox"/> 土地開發審議程序冗長	4	15.38
<input type="checkbox"/> 查處執行作業未有效落實	12	46.15
<input type="checkbox"/> 主管機關執行經費與人力不足	16	61.54
<input type="checkbox"/> 目的事業、土地使用等縱向主管機關間未有效協調配合	14	53.85
<input type="checkbox"/> 土地使用、建築管理等橫向主管機關間未有效協調配合	13	50.00
<input type="checkbox"/> 土地取得成本考量	19	73.08
<input type="checkbox"/> 罰則輕致違規成本低於合法成本	6	23.08
<input type="checkbox"/> 開發業者或土地使用人抱持僥倖心態	22	84.62

問項	次數	比例 (%)
<input type="checkbox"/> 開發業者或土地使用人不瞭解法令規範	13	50.00
<input type="checkbox"/> 其他	3	11.54

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

(三) 土地違規使用之影響

1. 根據您業務執行經驗，貴縣市轄內土地違規使用行為可能產生的影響為何（都市計畫地區）？

針對土地違規使用行為可能產生之影響，以都市計畫地區而言，依據本問卷調查結果，以「助長土地違規使用風氣」之次數最多，佔有 87.50% 的受訪者認同；其次依序為「影響生活環境品質」、「法令制度難以彰顯」、「有違社會公平正義」及「空間計畫目標難以達成」，各佔有 79.17%、70.83%、66.67% 與 58.33% 之認同度；再者，「自然環境之衝擊」亦佔有 54.17%。

表 5：受訪者對於都市計畫土地違規行為可能產生影響之看法

問項	次數	比例 (%)
<input type="checkbox"/> 影響生活環境品質	19	79.17
<input type="checkbox"/> 商業區、工業區等作住宅使用，恐排擠產業發展空間	6	25.00
<input type="checkbox"/> 自然環境之衝擊	13	54.17
<input type="checkbox"/> 土地資源之衝擊	9	37.50
<input type="checkbox"/> 人文、社會文化之衝擊	3	12.50
<input type="checkbox"/> 助長土地違規使用風氣	21	87.50
<input type="checkbox"/> 空間計畫目標難以達成	14	58.33
<input type="checkbox"/> 法令制度難以彰顯	17	70.83
<input type="checkbox"/> 有違社會公平正義	16	66.67
<input type="checkbox"/> 創造經濟產值	3	12.50
<input type="checkbox"/> 增加就業機會	2	8.33
<input type="checkbox"/> 提高土地市場經濟價值	3	12.50
<input type="checkbox"/> 其他	1	4.17

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

2.根據您業務執行經驗，貴縣市轄內土地違規使用行為可能產生的影響為何（非都市計畫地區）？

針對土地違規使用行為可能產生之影響，以非都市計畫地區而言，根據問卷調查結果，以「影響生活環境品質」之次數最多，佔有 90.00%的受訪者認同；其次依序為「助長土地違規使用風氣」及「商業區、工業區等作住宅使用，恐排擠產業發展空間」，各佔有 80.00%與 75.00%之認同度；再者，「自然環境之衝擊」亦佔有 55.00%。此外，有受訪者提出其他建議，表示「農牧用地違規拆除後無法回復原狀從事耕作」亦為土地違規使用造成之負面影響。

表 6：受訪者對於非都市計畫土地違規行為可能產生影響之看法

問項	次數	比例 (%)
<input type="checkbox"/> 影響生活環境品質	18	90.00
<input type="checkbox"/> 商業區、工業區等作住宅使用，恐排擠產業發展空間	15	75.00
<input type="checkbox"/> 自然環境之衝擊	11	55.00
<input type="checkbox"/> 土地資源之衝擊	6	30.00
<input type="checkbox"/> 人文、社會文化之衝擊	3	15.00
<input type="checkbox"/> 助長土地違規使用風氣	16	80.00
<input type="checkbox"/> 空間計畫目標難以達成	8	40.00
<input type="checkbox"/> 法令制度難以彰顯	9	45.00
<input type="checkbox"/> 有違社會公平正義	9	45.00
<input type="checkbox"/> 創造經濟產值	4	20.00
<input type="checkbox"/> 增加就業機會	2	10.00
<input type="checkbox"/> 提高土地市場經濟價值	1	5.00
<input type="checkbox"/> 其他	1	5.00

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

(四) 土地違規使用查處作法

1.請問貴單位在查處執行土地違規使用行為時，除中央主管機關相關法令規範外，貴縣市因應查處執行所擬定的單行法令或作業規範有哪些？

根據問卷調查結果，彙整各縣市查處執行土地違規使用行為所擬定之單行法令或作業規範如下：

(1) 新北市

- ①新北都計農保土地使用審查。
- ②新北都計甲乙種工業區設置使用相關要點。
- ③新北甲乙兩種工業區建築及作為非工業廠房用途審查原則。
- ④新北市政府處理違反建築法使用管理規定案統一裁罰基準。
- ⑤新北市政府非都市土地使用管制聯合取締小組設置要點。
- ⑥新北市政府地政局執行非都市土地違規查報作業要點。
- ⑦新北市政府各單位處理-行為違反數行政法規定案件權責劃分及作業程序。

(2) 桃園縣

- ①桃園縣違反土地使用管制規則罰鍰裁量標準。
- ②桃園縣非都市土地違反土地使用管制聯合取締小組設置暨實施要點。
- ③桃園縣農業用地未違規使用認定原則。
- ④桃園縣辦理農業用地恢復農地農用審查及查驗執行要點。
- ⑤桃園縣地政局未收繳行政罰鍰待清理餘額暨求得債權憑證清理計畫。
- ⑥桃園縣政府淨安專案執行計畫。
- ⑦桃園縣特定行業設置管理自治條例。
- ⑧桃園縣強化治安顧慮行業登記管理作業執行要點。
- ⑨桃園縣政府地政局地用科行政罰鍰清理暨執行憑證清理計畫。

(3) 新竹市

- ①新竹市政府處理違反都市計畫法案件裁罰原則。

(4) 新竹縣

- ①新竹縣都市計畫範圍內土地或建築物違規使用處理要點。
- ②新竹縣非都市土地查緝違規聯合取締小組設置要點。
- ③新竹縣農業用地違規使用稽查小組設置與作業要點。

④新竹縣山坡地保育利用管理查報與取締辦法。

(5) 臺中市

①臺中市政府處理非都市土地違反區域計畫法案件裁罰基準。

②臺中市非都市土地使用編定稽查小組設置要點。

③臺中市非都市土地使用管制聯合取締小組設置要點。

(6) 彰化縣

①彰化縣政府非都市土地使用管制聯合取締小組設置及作業要點。

②彰化縣政府處理違反區域計畫法罰鍰案件裁罰基準。

③彰化縣政府執行未登記工廠查核資料。

④彰化縣政府執行違反都市計畫土地使用分區管制裁處辦法。

⑤彰化縣政府執行違規商業查處基準。

(7) 嘉義縣

①嘉義縣違反都市計畫法案件處理原則及裁罰基準。

②嘉義縣政府處理違反區域計畫法案件罰鍰裁量基準。

(8) 臺南市

①臺南市政府辦理違反都市計畫法案件統一裁罰基準。

②臺南市政府辦理違反都市計畫法行政罰鍰分期繳納實施要點。

③都市計畫法臺南市施行細則（預計民國 103 年底公告實施）。

(9) 宜蘭縣

①宜蘭縣執行非都市土地違規使用取締作業要點。

②宜蘭縣執行非都市土地違規使用裁罰基準。

③宜蘭縣取締盜採土石聯合查緝小組設置要點。

④目前近期將完成農舍稽查小組設置要點及作業要點

2.請問貴單位在查處執行土地違規使用行為時，具體作法及方式有哪些？（例如：執行違規稽查專案、實施違規評點制度、加強違規稽查之強度與密度、委託民間單位協助辦理違規稽查作業等）

依據本問卷調查結果，有關各縣（市）政府查處執行土地違規使用行為之具體作法，多為辦理聯合稽查作業，另有部分縣（市）政府已配合內政部營建署之國土監測計畫，進行變異點通報。

3.請問貴府在查處執行土地違規使用行為時，所面臨的困境為何？

經本研究進行問卷調查，彙整各縣（市）政府查處執行土地違規使用行為面臨之困境如下：

- (1) 民意代表之關切壓力，並於議會延緩相關自治條例或作業規範之擬定。
- (2) 現行法令對違規使用行為之定義不明確，故難界定處罰要件是否成立，也難維持裁罰公平性。又，不同行政部門對土地違規使用法令之解讀有差異，導致民眾對於違規事實之混淆。
- (3) 行政機關彼此聯繫不足，目的事業主管機關與土地使用管制機關管轄權競合且常互相推諉，且目的事業主管機關亦未能配合認定違規行業性質，致辦理後續裁罰時易生爭議。
- (4) 行政單位人力及經費不足，且相關行政程序繁瑣延宕違規查處之執行。再者，部分違規查報地點偏僻，顧及查處人員之人身安全，確實有執行上的困難。
- (5) 民眾守法意識不佳，且違規者多不配合稽查，使違規舉證更形困難。而民眾檢舉浮濫亦耗費行政資源。
- (6) 農地利用欠缺產業加工等二、三級面向之積極性，農地管理又依附在現行都市及非都市土地容許使用範疇內，加深土地違規使用之管理困境。且農業收益低，農業用地轉用誘因大，易增加違規發生率。
- (7) 現行都市及非都市土地使用管制僵化且消極，應配合檢討修正。另，登管分離制度亦產生大量違規使用行為。
- (8) 配合輔導合法化之相關措施，應協助違規業者辦理遷廠。然因都市計畫變更程序及區段徵收取得實質可建築用地之交易成本高，實務上難取得足夠之合法用地供違規業者進駐。

(五) 我國違規土地使用管理制度改進建議

1.就目前土地違規使用行為之樣態、原因與影響，請問您認為於制度與執行面向，有哪些調整作法可以改善現今土地違規使用行為？

依據本問卷調查結果，以「因應登管分離政策，建議中央恢復登管合一制度」之次數最多，佔有 88.46%的受訪者認同；其次依序為「建立彈性土地使用分區管制制度」、「增加土地違規使用稽查之強度與密度」及「藉由宣傳手法或說明會，強化民眾對管制法令的認知與守法精神」，各佔有 65.38%、57.69%與 53.85%之認同度；再者，「加重土地違規使用成本，如於既有法令規定上，再以營業額之一定比例進行裁罰」亦佔有 50.00%。此外，受訪者另提出其他制度調整建議，包括：「以罰鍰金額之一定比例供作檢舉獎金」、「未完成違規改善前，土地不得移轉」、「廣設工業區儲備用地，供出租設廠降地設廠成本」、「課徵可建築用地之空地稅」等。

表 7：受訪者對於土地使用的制度執行面向相關調整做法之看法

問項	次數	比例 (%)
<input type="checkbox"/> 建立彈性土地使用分區管制制度	17	65.38
<input type="checkbox"/> 建立產業用地資訊媒合系統	8	30.77
<input type="checkbox"/> 終止土地所有權人與違規使用人之契約	4	15.38
<input type="checkbox"/> 限制違規使用土地之移轉	12	46.15
<input type="checkbox"/> 增加土地違規使用稽查之強度與密度	15	57.69
<input type="checkbox"/> 委由民間組織或技師公會進行土地違規使用之查處執行作業	5	19.23
<input type="checkbox"/> 藉由宣傳手法或說明會，強化民眾對管制法令的認知與守法精神	14	53.85
<input type="checkbox"/> 因應登管分離政策，建議中央恢復登管合一制度	23	88.46
<input type="checkbox"/> 因應登管分離政策，建議研擬事前提醒機制，即商業登記主管機關應主動告知業者實際經營之營業場所應符合土管、建管、消防、衛生等目的事業主管機關之法令規定	12	46.15
<input type="checkbox"/> 不定期辦理違規稽查專案	8	30.77
<input type="checkbox"/> 加重土地違規使用成本，如於既有法令規定上，再以營業額之一定比例進行裁罰	13	50.00
<input type="checkbox"/> 針對違規業者之不法所得進行假扣押	6	23.08
<input type="checkbox"/> 取消違規業者之相關優惠、獎勵措施並予以追繳	12	46.15

問項	次數	比例 (%)
<input type="checkbox"/> 其他	8	30.77

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

2.就目前土地違規使用行為之樣態、原因與影響，請問您認為於機關組織配合面向，有哪些調整作法可以改善現今土地違規使用行為？

根據問卷調查結果，以「土地使用、建築管理等橫向主管機關間應加強協調配合」、「土地使用、商業登記等主管機關間應加強協調配合」之次數最多，佔有80.77%的受訪者認同；其次為「土地使用、目的事業等縱向主管機關間應加強協調配合」，佔有73.08%之認同度；再者，「土地使用、稅捐單位等主管機關間應加強協調配合」亦佔有53.85%。此外，有受訪者提出其他建議，包含「排除政治民代干擾」、「落實目的事業主管機關優先，使用地主管機關次之及土地管理機關最從之執行順位」等。

表8：受訪者對於土地使用的機關組織配合面向相關調整做法之看法

問項	次數	比例 (%)
<input type="checkbox"/> 違規使用之查處執行作業由中央主管機關成立專責單位處理	12	46.15
<input type="checkbox"/> 土地使用、目的事業等縱向主管機關間應加強協調配合	19	73.08
<input type="checkbox"/> 土地使用、建築管理等橫向主管機關間應加強協調配合	21	80.77
<input type="checkbox"/> 土地使用、商業登記等主管機關間應加強協調配合	21	80.77
<input type="checkbox"/> 土地使用、稅捐單位等主管機關間應加強協調配合	14	53.85
<input type="checkbox"/> 地方政府針對查處成效優良者，給予執行績效獎金	12	46.15
<input type="checkbox"/> 地方主管機關強化與民意機關、村里長之溝通管道	9	34.62
<input type="checkbox"/> 其他	7	26.92

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

3.就目前土地違規使用行為之樣態、原因與影響，請問您認為於法令調整面向，有哪些調整作法可以改善現今土地違規使用行為？

依問卷調查結果，以「建議修訂『商業登記法』，恢復登管合一制度」、「建議回復原『農業發展條例』第三十一條之規定，限制違規使用農地之移轉」之次數最多，佔有 80.77% 的受訪者認同；再者，「調整現行都市計畫法、區域計畫法及其相關子法之相關規定等，以使土地使用管制趨向合理化、彈性化，避免管制僵化易生土地違規使用行為」亦佔有 76.92%。此外，受訪者另提出其他法令調整建議，包括：「不同目的事業主管法令尚有競合，建議中央訂定土地違規使用之統一裁罰法」、「建議以各目的事業法規罰則優先裁罰」、「土地使用管制要點應因地制宜妥善訂之」、「修訂調整稅務法規」等。

表 9：受訪者對於土地使用的法令調整面向相關調整做法之看法

問項	次數	比例 (%)
<input type="checkbox"/> 調整現行都市計畫法、區域計畫法及其相關子法之相關規定等，以使土地使用管制趨向合理化、彈性化，避免管制僵化易生土地違規使用行為	20	76.92
<input type="checkbox"/> 調整現行都市計畫法、區域計畫法及其相關子法之相關規定等，以加重土地違規使用之裁罰標準	9	34.62
<input type="checkbox"/> 建議回復原『農業發展條例』第三十一條之規定，限制違規使用農地之移轉	21	80.77
<input type="checkbox"/> 建議修訂『商業登記法』，恢復登管合一制度	21	80.77
<input type="checkbox"/> 其他	8	30.77

資料來源：本研究整理

註：本題為複選題

附錄二十二

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第十八次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2014年05月27日中午12時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館北棟六樓601室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國立政治大學

薛麗綺(專任研究助理)

蘇偉強(兼任研究助理)

許巍瀚(兼任研究助理)

伍、討論議題：

一、子題一之政策方向、具體作法及法令修正建議。

二、子題二之政策方向、具體作法及法令修正建議。

陸、會議結論：

一、有關子題一，針對政策理念與方向及具體作法建議的部分，應加強因應產業發展需求之論述。

二、有關子題一之課題整理，建議新增現行代議制度之困境。

三、有關子題一修法建議的部分，可檢討『地方制度法』、『都市計畫法』等之相關規定。

四、建議可新增組織整合面向之建議。

五、子題二應參照子題一之架構進行調整。

附錄二十三

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第十九次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2014年06月20日下午14時30分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館南棟六樓617室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國家發展委員會
國立政治大學

陳技士威志
陳教授立夫(協同主持人)
詹教授士樑(協同主持人)
薛麗綺(專任研究助理)
蘇偉強(兼任研究助理)
許巍瀚(兼任研究助理)
胡語真(兼任研究助理)

伍、討論議題：

- 一、討論期末報告修正方向。
- 二、討論政策說帖之架構與內容。

陸、會議結論：

- 一、有鑑於本案已進入結案階段，故報告書內容擬以微調為原則，研究單位應側重於政策說帖之研擬。
- 二、有關期末報告之修正建議，茲分述如下：
 1. 報告書第 2-33 頁，重疊分區管制之國內案例應改為歷史街區。
 2. 移除報告書第 2-40 頁註 2-6 之釋字 406 號。
 3. 參考『行政罰法』第十八條第二項之規定，並配合調整相關修法內容。
 4. 針對期中審查會議之結論，應確實回應並處理。

三、有關政策說帖之修正建議，茲分述如下：

- 1.子題一的部分，應聚焦於如何在合理原則下，提昇都市土地使用管制之彈性，並加強一般性產業之論述。
- 2.應調整架構，移除原政策建議的部分，並將影響分析移至最後，且影響分析應改寫為推動作法建議可能對現行制度產生之影響。
- 3.針對子題一中提及土地使用管制權限全面下授地方政府之建議，應增加相關論述。
- 4.應整併子題一於使用管制層面之推動作法項目。
- 5.子題一於執行管理層面第四點之建議，應增加資訊公開之說明。
- 6.子題二背景說明的部分，應增加緣起之論述。

四、本案預計於七月初召開第二十次工作會議，針對期末審查意見與政策說帖內容進行討論，以利辦理結案。

附錄二十四

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

期末審查會議紀錄

壹、開會時間：2014年06月27日下午14時00分

貳、開會地點：國家發展委員會B137會議室

參、會議主席：郭處長翡玉

肆、與會人員：

內政部地政司

經濟部工業局

國家發展委員會國土區域離島發展處

國家發展委員會主計室

國立政治大學

施委員鴻志

吳委員家昌

王委員雪玉

洪視察欽雄

何專門委員莉莉

李簡任技正泰陽

陳簡任技正荔芬

陳技士威志

黃怡萍

賴宗裕(計畫主持人)

陳立夫(協同主持人)

薛麗綺(專任研究助理)

蘇偉強(兼任研究助理)

林竣廷(兼任研究助理)

胡語真(兼任研究助理)

伍、主席致詞：略

陸、會議結論：

- 一、受託單位所送之期末報告，已原則依計畫需求書完成相關內容，經審查同意備查。
- 二、請受託單位參考與會委員及各機關意見(詳附表)修正期末報告相關內容或提出回應說明，並整理成對照表後，連同修正後之期末報告，於會後30日內送交本會，經本會同意後，即依契約書規定辦理後續交付結案報告及撥款等事宜。

發言人	內容	研究單位回應要點
<p>施委員 鴻志</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.本案其中目的之一為調整當前土地使用分區管制之制度，以因應未來產業活化後更加彈性之土地需求型態，惟產業活化如須劃設產業專區，應避免剝奪民眾之生存空間。 2.建議研究單位可於結論與建議中，分別就我國土地使用規劃歷經專制面、民主面及法制面三大面向後之省思。 3.現階段都市計畫審議過程冗長，中央與地方之權責應明確區分，以利都市計畫之推動，故建議針對子題一的部分，可納入審議面之探討。 4.針對子題二，建議可納入三度空間(立體空間)之違法行為，以及四度空間，即意識形態(如土地持分)表態上之違規使用行為。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.謝謝說明。本研究研擬制度改進策略已考量民眾權益與意見之兼顧。 2.本研究著重對現行制度之探討，惟針對土地使用規劃歷經專制面、民主面及法制面三大面向之省思係屬歷史回顧之部分，已簡要補充於第三章第 3-2 至 3-3 頁。 3.謝謝建議。審議面是重要之議題，惟並非本研究之範疇，故將納入後續研究之建議。 4.本研究已於第六章第 6-13 頁酌予補充，並建議納入後續研究參考。
<p>吳委員 家昌</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.本研究所建立之架構、方法、內容均佳，尤其在檢討國內外制度法規及相關課題處，分別整理成比較表，對委託工作項目均予分析探討，並從制度面、政策面及法令修正提出具體結論與建議，具參考價值。 2.為建立合理之都市計畫土地使用分區 	<ol style="list-style-type: none"> 1.謝謝說明。 2.謝謝建議。本研究已於

	<p>管制制度，本研究建議建立獎勵機制(詳見報告書第 3-20 頁)，政府對業者之獎勵，過去予以容積率、租稅等手段，建議可新增中央對地方政府之獎勵，如提高預算分配比例、協助地方發展計畫及公共建設等方式。</p> <p>3. 本研究建議農地釋出僅限工業發展之需，禁止變更為已供給過剩之住宅使用(詳見報告書第 3-25 頁)。惟政府住宅政策常配合使用閒置農地，建議酌予調整文字內容。</p> <p>4. 本研究提出許多具體可行之改進策略，除部分已研擬修正法令外，其中較重要者，如違規地區合法化、增加土地違規使用成本等，尚待進一步研擬具體作法，建議可分送相關主管機關納入施政參採。</p>	<p>報告書第 3-20 頁補充說明中央對地方政府之獎勵方式。</p> <p>3. 謝謝建議。本研究已配合修正報告書第 3-25 頁之文字。</p> <p>4. 謝謝建議。本研究於第五章第 5-19 至 5-20 頁，已針對中央及地方政府因應違規土地使用管理制度調整之應辦及配合事項進行研擬。另於第六章第 6-21 至 6-24 頁，針對增加土地違規使用成本的部分，研擬相關法令修正建議。</p>
<p>王委員 雪玉</p>	<p>1. 我國都市土地之住商混合使用為常態，一般民眾在認知上並不認為其行為構成違規使用，如此概念深植即對土地使用分區管制之執行產生阻礙。</p> <p>2. 當前我國土地使用分區管制與都市計畫確實有脫節之情形，如都市計畫工業區常見未依原計畫目的之使用。</p> <p>3. 針對子題二，建議可借助非政府組織、第三部門團體等之力量，協助看顧土地違規使用行為。</p> <p>4. 建議應以混合使用之概念，全面檢討現行都市土地使用分區管制制度。</p>	<p>1. 謝謝說明。</p> <p>2. 謝謝說明。本研究於第二章第 2-62 頁至 2-64 頁已說明現行產業用地未依分區劃設目的使用之問題。</p> <p>3. 謝謝建議。本研究已補充於第五章第 5-13 至 5-14 頁。</p> <p>4. 謝謝建議。本研究於第三章建立我國合理之都市土地使用分區管制制度，已納入土地混</p>

		合使用之概念，研擬相關制度改進策略，詳見報告書第 3-38 及 3-44 頁等。
經濟部 工業局 何專委 莉莉	<ol style="list-style-type: none"> 1. 報告書第 2-25 頁談及台灣容積移轉制度之課題，而當前台北市容積銀行制度對國內其他地方而言有其參考價值，建議酌予納入。 2. 報告書第 4-14 頁，有關土地違規使用之原因，建議可新增現況得作工業使用且確能符合市場實際需求之土地供給不足。 3. 早年劃定之工業區因規劃不當致使用率偏低，建議應儘速檢討釋出，並於通盤檢討時辦理分區變更。 4. 因既有工業區規劃不當，業者難以覓得適當土地進行開發，故於成本考量下多至農地興建違規工廠。 5. 研究團隊於報告書中有豐富之國外案例，建議可視篇幅酌增新加坡之賭城案例、日本六本木之案例等，以供政府部門參考。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 謝謝建議。本研究已於第三章第 3-41 至 3-43 頁，研擬建立容積銀行制度。 2. 謝謝建議。本研究已配合補充於第四章第 4-14 頁。 3. 謝謝建議。本研究已於促進產業用地活化與再發展之作法中提及，如屬經檢討已無產業發展使用需求之土地，宜配合都市發展檢討調整為適當使用分區，詳見報告書第三章第 3-35 頁。 4. 謝謝說明。本研究於第四章第 4-68 至 4-69 頁已提及，因政府規劃之產業用地未符實際需求，於市場機制運作下易生違規使用。 5. 謝謝建議。惟因新加坡之賭城案例及日本六本木案例之特性與本研究之性質有所差異，故未予以列入。
內政部 地政司 洪視察 欽雄	<ol style="list-style-type: none"> 1. 非都市土地違規使用查處，無論法規適用或執行均有完整處理機制，惟實務執行往往面臨縣(市)民意機關及代表壓力，執行預算經費編列困難；又違規案件往往同時違反目的事業主管法規、水土保持、建築法等相關法規， 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 謝謝說明。本研究已於報告書第五章第 5-15 頁，提及應加強土地使用與目的事業主管機關與建管機關間之協調配合。

	<p>機關(單位)間橫向聯繫工作極為重要，且目的事業主管機關對於違規案件查處作業似應擔任更大責任，以分攤縣(市)政府地政單位之監督查處工作。</p> <p>2.內政部(營建署)已辦理衛星監測計畫，對於非都市土地違規使用之舉報，已有一定成效，如能再輔以稅務機關之地價稅及房屋稅改課資料，及台電公司有關農業用地上農業設施異常用電之通報，當能即早發現違規儘速處理，以避免違規事態擴大。惟目前因相關機關間無法達成共識，以致於舉發違規使用這環節仍有缺漏，極待加強。</p> <p>3.依區域計畫法及都市計畫法有關違規查處規定，除得處行為人新台幣 6 至 30 萬元之行政罰鍰外，尚得處以強制拆除及停止供水、供電、封閉等處分，其中停止供水、供電又相較強制拆除更具可行性，且對業者具有一定嚇阻效果，但縣(市)政府內部又常常面臨執行單位究為地政(都計)或建管單位之溝通協調問題，因此不論中央機關或縣(市)政府內部單位之橫向溝通協調或整合均至為重要，仍待努力，以利相關工作之推動。</p> <p>4.本報告 p4-13 頁有關非都市土地違規查處相關統計資料請更新至 102 年底，又 p4-50 頁有關「墳墓用地」部分，請配合區域計畫法施行細則 102.10.23 之修正，更正為「殯葬用地」。</p>	<p>2.謝謝建議。本研究已於第五章第 5-14 至 5-15 頁補充相關內容。</p> <p>3.謝謝說明。本研究已將相關建議補充於第四章第 4-75 頁，以及第五章第 5-15 頁。</p> <p>4.謝謝洪視察提供之資料，已更新納入報告書第 4-38 頁。另，本研究已配合將墳墓用地更正為殯葬用地，詳見報告書第 4-35、4-51 及 4-64 頁。</p>
<p>國土處 陳簡任技 正荔芬</p>	<p>1.有關子題一之法令修正建議，建議可進一步審視是否涉及其他施行細則、管制規則等之修訂？</p> <p>2.鑑於地方政府人力、經費不足，易受</p>	<p>1.謝謝建議，本研究已重新檢視。</p> <p>2.謝謝建議。本研究已補</p>

	<p>制於政治壓力，建議可考量由中央統籌各地方違規罰鍰成立基金，必要時，成立違規稽查大隊，透過基金、組織人力之配置，提昇土地違規使用查處之成效。</p>	<p>充於報告書第五章第 5-14 頁。</p>
<p>國土處 李簡任技 正泰陽</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 土地使用管制規定係為都市計畫之一部分，於報告書第 3-3 至 3-7 頁之用詞可能引起其分屬不同層級之誤解，建議酌予修正文字內容。 2. 報告書第 3-30 頁提及之災害潛勢分析，建議移除。 3. 若研究單位有餘力，建議可針對所擬之特定產業專用區之土管規定等進行模擬。 4. 報告書第 3-45 頁，提及「透過都市設計審議彈性調整使用分區之允許使用組別、項目、強度及核准條件等」，惟都市設計審議係在土管規定容許項目下依規定進行審議。「調整」一詞，除 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 根據『都市計畫法』第三十九條，對於都市計畫各使用區及特定專用區內土地及建築物之使用、基地面積或基地內應保留空地之比率、容積率、基地內前後側院之深度及寬度、停車場及建築物之高度，以及有關交通、景觀或防火等事項，內政部或直轄市政府得依據地方實際情況，於本法施行細則中作必要之規定。換言之，都市計畫對土地使用管制之指導係相當重要，即都市計畫與土地使用管制規定事實上並非完全一體。 2. 謝謝建議。本研究已移除相關文字，詳見報告書第三章第 3-30 頁。 3. 礙於研究時間所限，且本研究已於報告書第三章第 3-26 至 3-34 頁就特定產業專用區有詳細說明。 4. 謝謝建議，本研究已配合修正相關文字內容，詳見報告書第三章第 3-45 頁。

	<p>限縮外亦包含變更及放寬等可能性，易生誤解，建議予以酌修。</p>	
<p>國土處 陳技士 威志</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 報告書第三章第一節之肆，雖有提及美國彈性土地使用分區管制作法之借鏡，惟對於如何將國外作法用以改進我國都市計畫土地使用分區管制制度之論述稍嫌薄弱，建議予以加強。 2. 報告書第三章第三節，雖已就空間規劃面及使用管制面提出都市計畫土地使用分區管制制度之改進策略，惟未就細部計畫之土地使用分區管制內容如何改進，及都市計畫土地使用管制作法如何調整，歸納提出具體策略，以因應實務需要，建議重新歸納及補充調整相關內容。 3. 報告書第三章第四節係「評估」改進策略對於現行都市計畫土地使用分區管制制度之影響，惟目前撰寫內容似屬改進策略之小結，未作評估，建議重新調整撰寫方向。 4. 報告書第四章第一節肆，雖已歸納國外土地或建物違規使用管理作法可參考之面向，惟未就國外違規案件整體作法分類說明，建議就違規稽查作法（如主動及檢舉）、違規責任（如刑事責任、認屬犯罪）、違規案件處理（如優先順序、公開調查進度）、違規罰金額度、違規建物清拆執行作法（如委託代拆）等面向重新加以歸納，以資明確，並請與我國違規土地使用管理制度逐項比較分析。 5. 報告書第四章第二節壹之三，雖已歸納整理土地違規使用態樣，惟僅就產業相關者進行歸納，本項子題與子題一不同，應非僅側重產業面，而宜由整體面歸納土地違規使用態樣，建議重新調整。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 謝謝建議。本研究已配合補充於報告書第三章第3-4頁。 2. 謝謝建議。本研究已於第三章第三節提出政策面、規劃面、管制面及執行面之制度改進策略，實已涵蓋委託單位之委辦項目。後續政策說帖之研擬將配合聚焦於規劃面及管制面之論述。 3. 謝謝建議。本研究已配合改寫第三章第四節，詳見報告書第3-53至3-54頁。 4. 謝謝建議。本研究已配合補充於報告書第四章第4-11頁。 5. 謝謝建議。本研究已配合調整相關文字內容，詳見報告書第4-17、4-29頁。

	<p>6.報告書第四章第三節之違規使用管理課題，係就組織面、規畫面、管制面及指導面提出，建議重新由管制制度面與管理制度面進行歸納，並就這兩個面向歸納提出建議。</p> <p>7.報告書第五章第四節係「評估」改進策略對於現行違規土地使用管理制度之影響，惟目前撰寫內容似屬改進策略之小結，未作評估，建議重新調整撰寫方向。</p>	<p>6.謝謝建議。本研究已於第四章第三節提出土地違規使用管理於指導面、規畫面、管制面及組織面之課題，並於第五章第三節研擬政策面、規畫面、管制面及執行面之制度改進策略，實已涵蓋委託單位之委辦項目。後續政策說帖之研擬將配合聚焦於管制面及執行面之論述。</p> <p>7.謝謝建議。本研究已配合改寫第五章第四節，詳見報告書第 5-22 至 5-23 頁。</p>
<p>內政部 營建署 書面意見</p>	<p>1.期末報告書第 2-58 頁提及都市計畫通檢平均一案需耗時約 20 餘年，係 84 年及 92 年舊資料，與目前狀況已有差距，建議予以酌修。</p> <p>2.期末報告書第 2-60 頁提及目前都市計畫土地使用管制缺乏因應產業彈性管制機制，由於「彈性」涉及法令安定性、便捷性，為一體兩面，建議予以考量。</p> <p>3.期末報告書第 2-65 頁提及新興行業之歸組，需送交市議會審議通過後，方得歸組一節，與實際運作狀況不符，建議予以修正。</p> <p>4.期末報告書第 3-7 頁提及主要計畫及細部計畫之審議權責，係屬內政部都委會，與法令規定不符，建議予以修正。</p> <p>5.目前都市計畫土地使用分區管制法令除台北市住宅區外，幾已改採負面表列，建議予以考量。</p>	<p>1.謝謝建議。本研究已配合修正文字內容，詳見報告書第二章第 2-58 至 2-59 頁。</p> <p>2.謝謝建議。本研究已考量在不任意修法之情況下，可於現行體制上授予產業發展更多彈性之作法。</p> <p>3.謝謝建議。本研究已配合修正相關文字內容，詳見報告書第二章第 2-65 頁。</p> <p>4.謝謝建議。本研究已配合修正相關文字內容，詳見報告書第三章第 3-8 頁。</p> <p>5.謝謝建議。本研究已予以考量。</p>

<p style="text-align: center;">臺北市 政府書面 意見</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 報告書 2-66 頁提及量體管制缺乏總量管制之課題，查內政部已修正都市計畫法臺灣省施行細則，訂定容積獎勵累計上限規定，本府亦配合修正臺北市土地使用分區管制自治條例，增訂容積獎勵累計上限及總容積上限規定，建議納入報告書相關內容說明。 2. 回應報告書 3-15 頁，本府 103 年 2 月 7 日發布之「臺北市不得為住宅使用地區申請建築許可處理原則」已暫緩實施，另以 103 年 5 月 13 日府都建字第 10363569901 號令修正「臺北市政府處理工業區內平面設計類似集合住宅原則」執行，請修正相關內容，以符實際。 3. 報告書 3-45 頁提出容積獎勵與社會住宅應建立對價關係之改進策略，查本市土地使用分區管制自治條例第 80 條之 2 即訂有容積獎勵（30%）扣除營建管銷成本後回饋 70% 予市府作公有出租住宅等公益設施之規定，惟過去受到其他取得成本較低之容積獎勵（如停車獎勵、綜合設計放寬、更新獎勵）及容積移轉之排擠，目前尚無申請案例。停車獎勵雖已落日、本市即將推動容積銀行，但鼓勵民間提供公營住宅之容積獎勵仍受到綜合設計放寬及更新獎勵之排擠，建議納入國內土管制度之檢討及改進策略。 4. 報告書 4-11 頁提及國外作法可參考面向「訂定違規案件之優先處理原則」乙節，本局業於 102 年 7 月 25 日公告「臺北市各項違反都市計畫法案件通案處理原則」，即依情節輕重及設立時點將營業場所區分為 A、B、C 三類，並訂有不同處理方式。建議將本局作法納入 4-39 頁國內都市及非都市土地違規使用管理制度之作法。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 謝謝建議。本研究已補充於報告書第二章第 2-67 頁。 2. 本研究已配合修正相關內容，詳見報告書第三章第 3-16 頁。 3. 本研究已配合補充於報告書第三章第 3-45 頁。 4. 本研究已配合補充於報告書第四章第 4-44、4-46 頁。
--------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>5.報告書4-12頁提及國外作法可參考面向「主動辦理稽查作業」及「確保民眾檢舉管道之多元與溝通」乙節，查臺北市政府業於100年組成公共安全聯合稽查小組，針對各公共場所採定期及不定期的無預警機動檢查，且提供市民熱線、市長信箱、秘機信、line等管道提供市民檢舉，建議將本府作法納入P.4-39國內都市及非都市土地違規使用管理制度之作法，並修正相關內容。</p> <p>6.報告書6-23頁提及有關違反土管規定者，地方政府得再以違規業者當年度銷售額一定比例進行裁罰，裁罰比例不得少於5%之建議，建請規劃單位說明違規業者年度銷售額之認定查核方式，俾利實際執行。</p> <p>7.報告書6-25頁提列有關檢討修正商業登記法、恢復登管合一制度之建議，查過去營業事業登記制度係因發證效率影響國家競爭力始遭廢除，恢復登管合一制度仍應一併考量發證行政效率問題，考量建管、消防、衛生多能透過設施補強予以改善，而不合土地使用分區管制規定則無法改善，建議商業登記可考量經土管審查通過即可發證，兼顧行政效率及解決違規使用難控管之問題。</p> <p>8.103年2月13日期中審查會議紀錄附十二-4本局謝股長孝昆誤植為「坤」，請修正。</p>	<p>5.本研究已配合補充於報告書第五章第5-14頁。</p> <p>6.謝謝建議。於增加違規使用成本的部分，本研究已修正為依『行政罰法』第十八條第二項規定，當違規業者所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。前述所得利益則有賴稅捐機關協助進行認定。</p> <p>7.謝謝建議。本研究僅針對涉有公共環境或安全疑慮之特定行業，建議回復登管合一制度；針對特定行業以外之一般行業，則建議由地方政府研擬建立商業登記事前提醒機制，以兼顧行政效率及解決違規使用難控管之問題。</p> <p>8.本研究已配合修正文字，詳見報告書附錄十二第附十二-5頁。</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

柒、散會：下午 17 時 00 分。

附錄二十五

「我國合理土地使用分區管制與使用管理制度之研究」

第二十次工作會議討論議題與紀錄

壹、開會時間：2014年07月02日下午15時00分

貳、開會地點：國立政治大學綜合院館南棟六樓622室

參、會議主席：賴教授宗裕

肆、與會人員：國家發展委員會
國立政治大學

陳技士威志
陳教授立夫(協同主持人)
徐教授國城(協同主持人)
薛麗綺(專任研究助理)
蘇偉強(兼任研究助理)
許巍瀚(兼任研究助理)
胡語真(兼任研究助理)

伍、討論議題：

- 一、討論期末審查意見辦理情形。
- 二、討論政策說帖之架構與內容。

陸、會議結論：

- 一、本研究將參考與會委員及各機關意見修正期末報告相關內容或提出回應說明，並整理成對照表後，連同修正後之期末報告，於本週五（7/4）送交委託單位，以利辦理後續結案事宜。
- 二、子題一政策說帖之修正建議如下：第 12 頁課題簡化，規畫面課題 2、3 點合併，管制面課題 1、7、10 點刪除；第 11 頁背景說明再精簡；具體作法部分，僅保留規畫面及管制面之建議，並刪減相關圖表；法令面之影響分析，建議新增修正『都市計畫法』之相關子法。

三、子題二政策說帖之修正建議如下：精簡背景說明部分；現況課題與具體作法僅保留管制面及執行面的部分，並刪減相關圖表，其中管制面課題建議移除第 7 點。