

## 第二章 台灣聚落型土地使用管制發展之基

### 本問題與課題分析

#### 第一節 非都市土地使用管理制度發展的歷史時勢

臺灣地區地狹人稠，土地資源有限，但由於經濟持續發展，各項建設突飛猛進，對土地之需求日益殷切。為因應未來人口對土地的壓力及土地利用結構的轉變，實施非都市土地使用編定及管制確有必要，內政部遂於民國六十四年選定屏東縣示範辦理非都市土地使用分區及編定工作，於同年十月六日完成土地使用編定公告實施管制。

當時因成效良好，復於台灣地區就原劃定七個區域中已公告實施區域計畫之南區、中區、北區區域計畫範圍內，次第依法辦理各縣市非都市土地使用分區編定工作。嗣因十大建設完成後，台灣地區空間結構已有顯著改變，原七個區域經中央核定變更為北部、中部、南部、東部等四個區域，並陸續公布實施各區域計畫，就尚未辦理編定之縣市陸續辦理，迄七十五年十一月嘉義縣辦竣編定公告，全省十八縣市非都市土地使用編定均已完成，納入同一土地使用管制體系。

表 2-1 各縣市非都市土地辦理使用編定公告日期<sup>1</sup>

縣市別	非都市土地辦理使用編定公告日期	縣市別	非都市土地辦理使用編定公告日期
宜蘭縣	73.10.15	基隆市	70.02.15
臺北縣	70.02.15	桃園縣	70.02.15
新竹縣	73.10.15	新竹市	73.10.15
苗栗縣	73.03.31	臺中縣	69.06.01
南投縣	69.06.01	彰化縣	69.06.01
雲林縣	73.11.20	嘉義縣	75.11.01
臺南縣	65.06.01	高雄縣	65.06.01
屏東縣	64.10.06	澎湖縣	75.02.15
臺東縣	74.11.16	花蓮縣	74.11.16

內政部於民國七十二年訂定並發布實施之「山坡地開發建築管理辦法」後，即融入英國「開發許可制」之精神。規定山坡地之開發建築，應由擬開發者檢具相關書圖文件，向直轄市、縣(市)建築機關申請審查並取得開發許可。隨後內政部於民國七十七年修訂「非都市土地使用分區管制規則」時，規定十公頃以上面積之非都市土地開發，其土地使用計畫應先徵得各該區域計畫原擬定機關之同意。亦即相關申請開發案件，均由民間循市場機能，自行規劃；再由政府審查其開發強度，並以公共設施、水土保持、環境影響評估及事業計畫為審查內容，更進一步確立開發許可制之運作模式。至民國九十六年底止，依據營建署統計非都市土地開發案件審議核可通過案件共計 400 餘件，而自九十年七月一日起至民國九十六年底止，下授地方政府核可通過案件共計 115 件<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 資料來源：內政部地政司全球資訊網，<http://www.land.moi.gov.tw/>。

<sup>2</sup> 資料來源：非都市土地開發許可講習，內政部營建署、財團法人台灣建築中心，2008/11/7。

以下就非都市土地使用編定實施背景、辦理情形以及從農業用地編定到非都市土地使用編定，及其使用分區和使用地類別進行回顧。

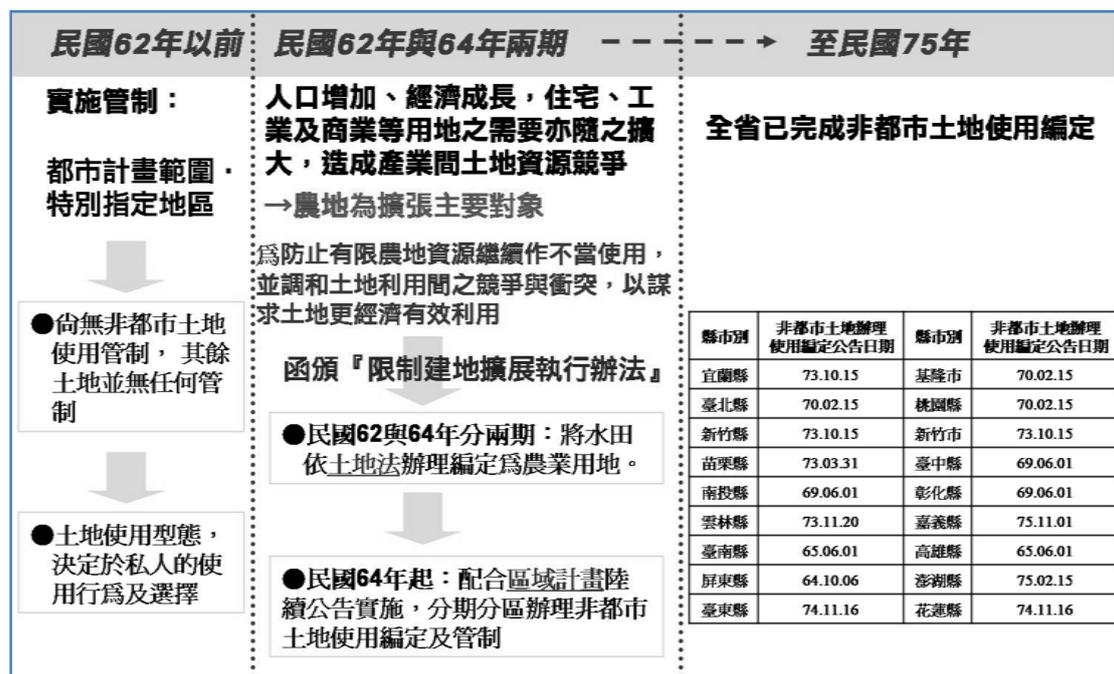


圖 2-1 非都市土地使用編定實施背景<sup>3</sup>

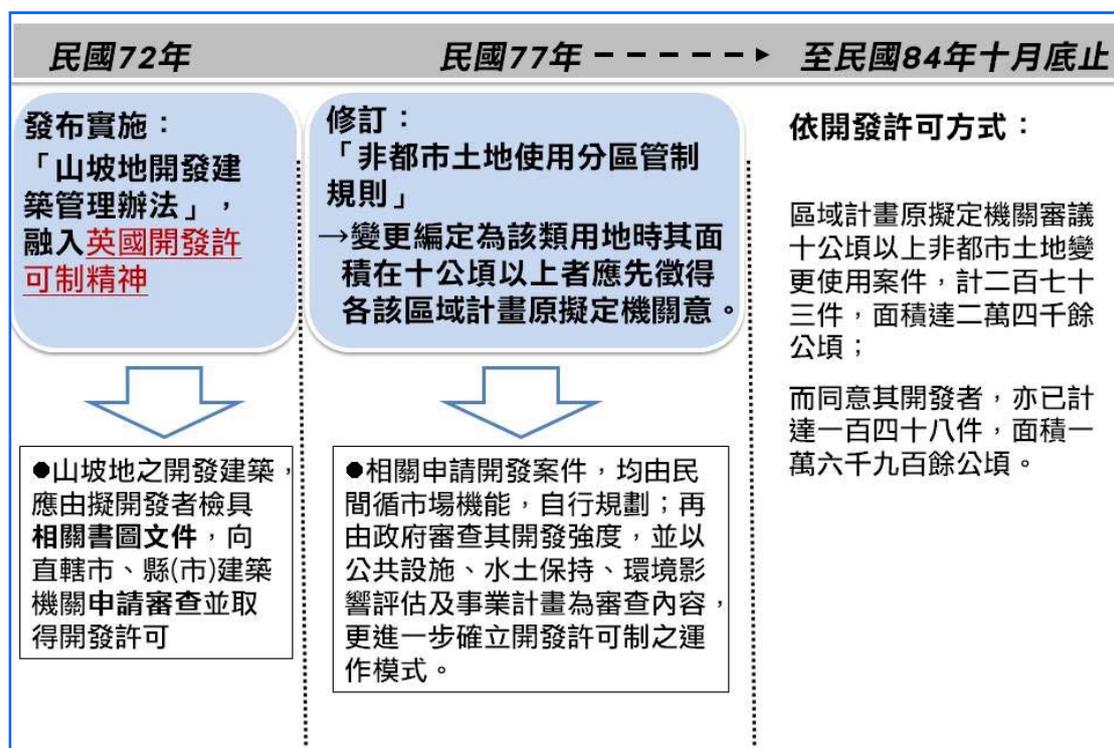


圖 2-2 非都市土地使用發展歷程圖<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 本研究整理。

<sup>4</sup> 本研究整理。

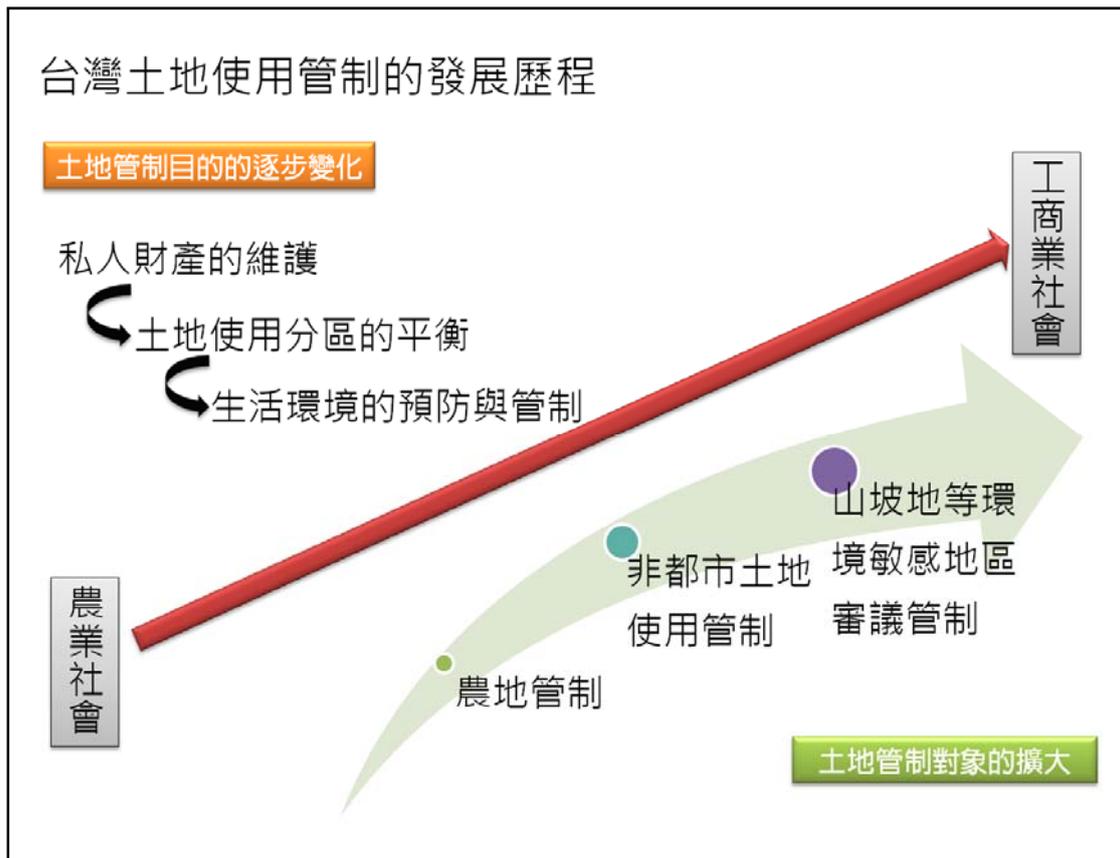


圖 2-3 台灣土地使用管制的發展歷程<sup>5</sup>

## 一、實施背景

台灣地區土地使用，在民國六十二年以前，除都市計畫範圍內及一些特別指定的地區有實施管制外，其餘土地並無任何管制，因此，土地使用型態基本上決定於私人的使用行為及選擇。隨著人口增加、經濟成長，各類經濟活動日趨活絡，住宅、工業及商業等用地之需要亦隨之擴大，造成產業間土地資源的競爭，而農地則為其擴張的主要對象。

依據前台灣省地政局統計，民國五十六年台灣地區辦理地目等則總調整後，田地目土地面積一至十二等則為四二一、六九六公頃，迨民國六十二年十二月十五日辦理農業用地編定時，僅剩三六四、五三四公頃，六年之間變更為非農業使用的面積達五七、一四八公頃，如再加計實際已變更使用而未辦理變更的水田，據估計至少在七萬公頃以上。因此，為防止有限的農地資源繼續作不當之使用，並調和土地利用間之競爭與衝突，以謀求土地更經濟有效利用，政府乃於民國六十二年與六十四年分二期將全省一至二十六等則水田依土地法辦理編定為農業用地。民國六十四年起更配合區域計畫之陸續公告實施，分期分區辦理非都市土地使用編定及管制，而至民國七十五年十一月一日嘉義縣辦理編定公告為止，台灣全島非都市土地已全面完成編定。

<sup>5</sup> 本研究整理。

## 二、辦理情形

辦理非都市土地使用編定所依據之主要法規為區域計畫法及其施行細則和其他相關之行政規章。而實際作業則以各該區域計畫暨各事業主管機關核定之開發或建設單一計畫及其他有關參考資料為主要根據。區域計畫範圍內之非都市土地，由縣市政府依內政部頒『製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知』編定各種使用地，報經省府核定，並於編定成果公告及通知後，依非都市土地使用管制規則規定實施管制。

依『區域計畫法施行細則』第十三條及非都市土地使用管制規則第二條規定：非都市土地得劃定為特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區、森林區、山坡地保育區、風景區、國家公園區及其他使用或特定專用區等九種使用分區。由於非都市土地使用分區，係參照區域計畫之非都市土地使用分區計畫圖予以劃定，惟該計畫圖比例尺僅十萬分之一，殊難作為分區劃定之依據。故內政部特依同細則第十六條規定，訂頒『製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知』，對各種分區劃定原則作更具體之規範，以利作業。

使用地之編定係以掌握使用區內每一筆土地之使用狀況為手段，並作合理之用途分配，藉以達到實質管制之目的。依照區域計畫法施行細則第十五條規定：直轄市或縣(市)政府應按非都市土地使用分區圖所示之範圍，就土地所能供使用之性質，參酌地方實際需要，編定各種使用地。

至各種使用地之編定，依照內政部訂頒『製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知』第九條暨省訂『辦理非都市土地使用分區及編定各種使用地作業要點』規定係按下列原則辦理：

- (一) **依照核定計畫編定：交通、水利、古蹟保存、生態保護、國土保安、墳墓、特定目的事業用地等，經各該事業主管機關或區域計畫主管機關依法核定用途者，分別依其用途編定。另特定專用區內之土地，亦得按其事業主管機關核定計畫用途編定之。**
- (二) **依照使用現況編定：現已為某種使用之土地，依其合法使用現況，按宗分別編定之。**

辦理非都市土地使用編定其主要目的在於：

- (一) **促使非都市土地作有計畫、有效率而整體性之使用。**
- (二) **維護優良農業生產環境、確保糧食生產。**
- (三) **促進土地及自然資源之保育利用、防止天然災害與公害之發生。**

#### (四) 落實區域計畫，均衡區域發展<sup>6</sup>。

回顧非都市土地使用管制體系形成之背景歷程，首先完成者為民國六十二年依據土地法先行確認「田」地目之農業用地，僅限於都市計畫外地區管理及保障政府農業生產政策目的之實現，其他地目則未管制使用；再者則為民國六十三年一月三十日區域計畫法及其施行細則第十三條中八種使用分區之建立<sup>7</sup>，以及民國六十四年至民國七十五年各地方主管機關依據區域計畫法及內政部頒「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」進行其他用地編定<sup>8</sup>，具上位指導功能之區域計畫則遲至民國七十四年方擬定完成，故所謂承接區域計畫之非都市土地分區使用計畫，實際僅存在於土地使用管制事項中對於區域內土地使用原則性之說明，對於土地使用應有之規劃設計實過於簡要，同時也因架構形成次序錯亂而失去實質指導功能。也因為如此，在無上位計畫提供指導與整體規劃前提下，下層非都市土地使用編定自然成為取代非都市土地使用規劃之唯一實質準則，而其中有許多與土地利用依據環境特性規劃相違背之原則說明，如一宗土地有數種不同之使用現況，均為其所屬使用分區所容許之使用者，以「使用面積較多」之現況為準，編定其用途；或是已有事業主管機關核定計畫者，依其「核定計畫用途」編定用地等規定。

非都市土地使用管制及土地使用計畫關係著土地資源是否能有效利用。但是台灣非都市土地管制體系的行政組織呈現一國兩制的狀況（分成地政與營建兩個行政系統），所引用的法源依據也不盡相同，其間的土地開發問題，多數因審議規範與行政契約的法源依據未加以整合而產生。且現行台灣的區域計畫，並未整合重大建設與縣市綜合發展計畫調整，以至於部分規範已呈顯不符現況發展之情形；而與非都市土地開發習習相關的土地使用管制，卻因擔心修法而會產生圖利或對土地所有權人產生困擾，而停滯不前，更不用說目前的審議單位幾乎都由中央都市計畫委員會審議，致使審議時程往往過於冗長，民間開發團體卻步。因此，簡明化的審議流程、地方專責單位體制的建構與下授地方都市計畫委員會的審議權應該先行改進，對於各類土地使用的衝突性與相容性，應加入預審機制與協商機制，以有效管制土地之開發利用，提升國土利用效率。

<sup>6</sup> 台灣省政府地政處編印，台灣省政府地政處志，1997年9月，第501頁。

<sup>7</sup> 「國家公園區」與「河川區」兩分區分別於民國77年6月及民國87年7月修正區域計畫法施行細則後增訂。

<sup>8</sup> 參照王瑞興，2002，當前非都市土地使用管制的現況與發展（二），現代地政第255期，頁7。

## 第二節 以「現況編定為主，核定計畫為輔」的編定程序

由於非都市土地使用編定前後達 11 年之久（加上編定農業用地時間為 13 年），依據土地法辦理的農業用地在先，再依區域計畫法辦理的非都市土地使用編定於後，以地目「田」為準編定，再依照「核定計畫」、「使用現況」為據編定，由此看出過程中缺乏整體規劃之考量。

再加上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佈，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之發生。為達成上述區域計畫法揭櫫之宗旨，台灣地區除金門縣、連江縣、台北、高雄、台中、嘉義及台南市均列入都市計畫內，依照都市計畫法實施分區使用管制，不需辦理非都市土地使用編定及管制外，其餘 18 縣市之非都市土地均依區域計畫法等有關法令，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，施行開發許可制。

在上述之原則下所實施之開發許可制的結果，造成使用分區與使用編定間之配合落差，如對於甲種建築用地之從寬認定所造成農業區之搶建問題<sup>9</sup>，或是允許開發強度極高（建蔽率 70%、容積率 300%）之丁種用地存在於各種使用分區（如山坡地保育區）中，造成工業污染影響周遭環境甚鉅<sup>10</sup>；甚至是特定農業區及鄉村區內現供公墓使用部份允許編定為墳墓用地，影響農業生產環境及社區生活環境<sup>11</sup>……等等管制使用之突兀現象，屢見不鮮。相反地，現行土地使用分區管制下使用編定供作資源保育與景觀維護功能者，如古蹟保存用地、生態保護用地、或是國土保安用地等使用地實際編定面積相對其他十五種使用地，所佔比例卻是日趨式微（參照表 2-2），導致非都市地區生態環境與自然景觀難以有效維護<sup>12</sup>，亦可說明使用編定之規則設計對於環境資源之保育並無正面效益。

9 依內政部頒製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知中規定：「特定農業區與一般農業區內土地，於使用編定結果公告前屬『建』地目，或已奉准變更為『建』地目，或非屬『建』地目，實際已全部作建築使用者，編為甲種建築用地」，造成中部地區辦理編定時之搶建現象。（周高原，2002，頁 27）

10 依據內政部頒製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知之編定原則第九點規定，合於下列情況之一土地編為丁種建築用地：「1.經依法領有工業用地證明書者，2.興建之工廠已依規定辦竣工商登記者，3.興建之工廠依法領有營利事業登記者」，因此一般工廠在各種使用分區只要符合上述規定皆可編為丁種建築用地，以致造成工業污染。（周高原，2002，頁 29）

11 依據內政部頒製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第九點之規定，特定農業區及鄉村區之墳墓用地其編定以現供公墓使用者為限，但一般農業區、山坡地保育區及風景區內，得視各直轄市、縣市未來五年需要編定墳墓用地。

12 參照劉健哲，1993，土地利用規劃與管制—台灣、德國之比較研究，頁 108。

表 2- 2 我國非都市土地使用歷年編定情況（2002-2006）<sup>13</sup>

單位：公頃

年底及地區別	古蹟保存用地	生態保護用地	國土保安用地	其他十五種用地	暫未編定用地及其他用地	總計
2002	15.4213	1244.8749	56219.84	1920405.04	283980.8447	2261866.022
2003	17.1521	1242.2257	57218.618	1953624.24	281319.0243	2293421.262
2004	17.1521	1224.0548	88155.673	1954129.03	286763.7164	2330289.625
2005	17.1521	1120.6047	91200.415	1956100.83	283085.0901	2331524.089
<b>2006</b>	<b>17.153</b>	<b>1201.51</b>	<b>96665.6</b>	<b>1965480</b>	<b>282536.802</b>	<b>2345901.09</b>
基隆市	-	-	1447.1339	3340.2536	1388.5756	6175.9631
新竹市	-	-	48.9717	5745.7347	24.3235	5819.0299
台北縣	-	-	6763.3132	64144.9966	14270.2526	85178.5624
桃園縣	3.9369	61.3	4616.8876	72866.1405	1929.3195	79477.5845
新竹縣	4.9853	5.7737	523.3778	3803.0701	6963.3105	11300.5174
宜蘭縣	-	502.1953	14170.489	147533.992	2231.4631	164438.1394
苗栗縣	0.3453	3.3625	2228.4429	98753.4673	42122.6713	143108.2893
台中縣	-	-	1824.4746	64047.5301	3306.6841	69178.6888
彰化縣	0.5125	7.8114	375.7692	78760.8861	256.5543	79401.5335
南投縣	0.2549	-	33362.729	235682.811	50725.8375	319771.6321
雲林縣	-	-	3128.4817	7351.5862	1512.1014	11992.1693

<sup>13</sup> 資料來源：內政統計資訊網，內政統計年報，民國 96 年版。

年底及地區別	古蹟保存用地	生態保護用地	國土保安用地	其他十五種用地	暫未編定用地及其他用地	總計
嘉義縣	2.9184	-	21657.624	120564.493	3844.5429	146066.6605
台南縣	1.6675		2348.7561	116526.717	2213.0435	121090.1843
高雄縣	0.1442	-	467.0368	87113.4685	11016.9284	98597.4337
屏東縣	0.1265	58.7525	1378.1254	169768.962	20500.3629	191706.3293
澎湖縣	-	-	584.5783	10574.6823	49.3037	11208.5643
花蓮縣	0.3122	354.0197	617.3142	244210.63	115259.2782	360441.5546
台東縣	1.9493	3.6902	1122.1374	234898.228	4922.2491	240948.2535

\*台北市、高雄市、台中市、嘉義市及台南市無非都市土地

### 第三節 非都市土地使用分區之編列缺乏整體性願景之流程

就依據台灣現有的土地使用編定方式來看，可想而知目前非都市土地使用分區依循現況使用情形所編定後造成的景觀混雜，環境品質等問題必定遲遲無法有效提升。但現行土地利用管制上之所以無法合理運作，其癥結乃在於區域計畫並未給予有效的整體願景性指導與發展原則，亦未合理考量個別土地之環境特性（自然及人文特性），而造成非都市土地使用混雜情形。

除此之外，在土地使用管制方面，依台灣現行之土地使用規劃與管制體系，區域計畫下依其土地所屬劃分是屬都市土地或非都市土地，分別擬定都市計畫及非都市土地使用分區及編定進行管制。雖然在都市計畫地區，依都市計畫之分區管制包括保護區、農業區、風景區等分區，在非都市土地使用地區，則依區域計畫法施行細則可劃定之十種分區中有包括特定農業區、森林區、山坡地保育區、風景區及特定專用區等與環境敏感地有關之分區。

況且，區域計畫並未提供整體非都市土地使用可依循之發展願景與發展原則等指導性功能，使得上下管制體系之間無法有效連結，致使區域計畫不能真正落實於地方，亦導致最後其分區之劃定，往往過於遷就現況發展，而非完全取決於自然環境之特性。在每一分區均限定允許使用別、使用密度，甚至建蔽率、容積率、前後院深度比等管制標準，但由於缺乏環境規劃之觀念，此種管制細則未必符合資源保育之需求，且往往流於缺乏彈性與消極性保育之缺點。為了能使現有之土地使用分區管制與環境敏感地之保育相輔相成，實有必要配合類似目前於山坡地開發時所採用之開發許可制，以確保土地使用行為對環境敏感地特殊生態資源之破壞減至最小。從管制理論的精神觀之，政府利用法規作實質上的控制有其必要，例如在開發土地之前必須取得政府機關的審查許可；或者土地的使用，必須依照土地使用分區的規定，而且要與周邊的建築與環境協調，才算是一套完整的規劃程序與流程。

最後由於目前相關法令制度的內容大多還是在於創造開發效益相關機能作為主要的目的，對於環境品質與土地使用適宜性的掌握完全是處於被動的狀態，以區域計畫法為例，雖然有針對環境敏感區域進行管制審議的手段，但環境保育與經濟發展衝突時卻只能仰賴環評、水保法或是相關目的事業法令程序的阻擋。

另外，目前非都市土地使用管制規則是主要管理聚落型土地使用行為的依據，但在整個制度中，卻只著重在「使用分區」、「建蔽容積」、「變更程序」、「開發許可」及「回饋機制」的討論上，缺乏「景觀美學」、「環境舒適度」、「綠色交通」等具生活品質提升的內容回應。

## 第四節 縣市政府缺乏區域計畫的規劃主導權

根據區域計畫法第 4 條所規定：「區域計畫之主管機關：中央為內政部；直轄市為直轄市政府；縣（市）為縣（市）政府。各級主管機關為審議區域計畫，應設立區域計畫委員會；其組織由行政院定之。」除此之外，根據區域計畫法第 7 條之內容，凡是有關「自然環境、發展歷史、區域機能、城鄉發展模式、自然資源之開發及保育、土地分區使用計畫及土地分區管制、區域性產業發展、區域性運輸系統、區域性公共設施、區域性觀光遊憩設施、區域性環境保護設施及相關目的事業計畫」皆應由區域計畫所規範管制，也就是說區域計畫其實肩負了非都市土地發展願景與資源有效管控的責任。

在區域計畫擬定機關部分，區域計畫法第 6 條之擬定機關如跨越兩個省（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定；跨越兩個縣（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定；跨越兩個鄉、鎮（市）行政區以上之區域計畫，由縣主管機關擬定。應擬定而未能擬定時，上級主管機關得視實際情形，指定擬定機關或代為擬定，且區域計畫法第 9 條區域計畫由中央主管機關擬定之區域計畫，應經中央區域計畫委員會審議通過，報請行政院備案；由直轄市、縣（市）主管機關擬定之區域計畫，應經直轄市、縣（市）區域計畫委員會審議通，報請中央主管機關核定，若有跨兩個行政區以上之區域計畫，依第六條第二項規定程序辦理。

且在區域計畫法第 15 條之一中，規範了區域計畫完成通盤檢討公告實施後，符合非都市土地分區使用計畫者，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；或為開發利用，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。

另一方面，根據區域計畫法第 12 條之內容所示：「區域計畫公告實施後，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。」但由於區域計畫的審議過程過於冗長，往往超越了事業計畫所應實施之契機，因此相關事業主管機關單位不但逐漸忽視區域計畫的存在，更重要的是應該加速設置縣（市）區域計畫委員會。

### 一、區域計畫無法有效指導非都市土地使用管制

由於台灣地區現行之國土規劃體系由上而下依序為國土綜合開發計畫、區域計畫、直轄市、縣（市）綜合發展計畫及都市計畫與非都市土地使用管制計畫所構成。最上位的國土綜合開發計畫具有引導全國空間發展、協調部門計畫及指導下位計畫之功能，台灣地區雖曾於民國六十八年及八十五年分別核定實施「台灣地區綜合開發計畫」與「國土綜合開發計畫」，然因該計畫長久以來缺乏法源基礎，因此無法有效發揮規範部門計畫及指導下位計畫之功能；而區域計畫雖然有

「區域計畫法」作為法源依據，然地方政府卻無專責單位來推動落實，致使整個非都市土地空間發展規劃至今仍面臨許多問題與挑戰。

從計畫指導管制觀點來看，現行非都市土地使用管制體系，由於實質上並無縣（市）級區域計畫存在，故現行非都市土地使用管制之主要依據，係由內政部訂定四大區域計畫內容所提供。而就區域計畫目的性而言，依區域計畫法第一條中促進「土地及天然資源之保育利用」及「人口及產業活動合理分布」等功能說明與方針擬定應屬正確，但實至今日，台灣非都市土地使用上仍存在未能配合社經環境變遷合理提供產業用地需求，無法扣合社會需求，以及環境保護不力等問題，其核心在於縣（市）級區域計畫並未有效指導非都市土地使用管制，使得規劃與現行發展產生落差，此為現行整體非都市地區用地體制下首要處理之問題。

## 二、地方主管機關缺乏對於非都市土地使用管制裁量之有效權限

目前我國國土規劃體系看似完整，實際上卻無法完全解決目前國土利用之問題，主要在於國土計畫能否落實執行必須仰賴法令、預算及推動組織等之配合，國土綜合開發計畫自民國七十八年提出後，在面對部門及地方規劃與國土綜合開發計畫指導衝突時無法發揮強制性及協調功能，致使國土計畫雖身負政策性、指導性、協調性之功能，卻始終無法有效發揮其功能；區域計畫雖有明確法令規範，卻無區域層級計畫執行機關及預算配合機制，四個區域計畫執行成效相當有限。部門計畫及下位計畫，因缺乏上位計畫明確強有力之指導與約束，經常出現下位計畫違背上位計畫之整體發展構想，與計畫間之衝突等現象，無法有效解決，國土計畫呈現無法發揮其指導及協調整合功能，亟需建立更有效執行機制及工具。

在上述發展困境下，非都市土地使用管制規則之設計除開發強度（建蔽率與容積率）與用地編定外，依上述非都市土地使用管制規則第六條第一項說明，各編定地尚需符合同條第三項附表一中列舉之容許使用項目及其細目之審查標準，其所涵蓋項目林林總總多有羅列，極為繁複。此外對於不易掌握的使用類別，則允許各目的主管機關以制定單行法規之方式加以處理，如同條第四項「容許使用於其他法律有禁止或限制使用之規定者，依其規定」，及第五項「目的事業主管機關為辦理容許使用案件，得視實際需要，訂定審查作業要點」，此類法律授權更導致地方主管機關徒具編定裁量之名，而各編定地之管制規則制定之實，卻掌握於中央主管機關（區計法第十五條第一項），或是個別使用地目的事業主管機關之手，若由計畫法理觀點論之，此舉等同開放非計畫擬定機關可依個別需要逕行訂定管制規則，無疑有取代原土地使用規劃之目的與原則忽視之嫌。

### **三、 縣市政府缺乏對地區型區域計畫管制權限之認知，導致規劃主導權回歸至中央政府主管機關，進而喪失自我區域空間特色形塑之規劃主導權力**

區域計畫雖為法定計畫但僅係由單一部會負責推動，對各部會計畫及下位計畫缺乏有效之橫向協調整合工具，無法有效推動計畫之執行與落實，導致上位計畫無法指導各部門所研擬之部門計畫，尤其是對部門計畫間之衝突長城險無法解決之窘境；而當區域計畫內容落實到下位計畫時，在缺乏有效的規劃權與執行工具的情況下，無法發揮其指導性、協調性與強制性功能，導致各縣市及中央部門計畫時有凌駕或違反區域計畫空間規劃之政策卻無法有效制止或請其修正之現象。

另外，在區域計畫法第 6 條以及都市計畫法第 22 條皆有明確記載縣市政府擬定地區型區域計畫之權限與法令依據，但由於長期以來，各縣市政府所管轄之區域計畫範疇內之土地皆是以都市發展預備土地性質與經濟發展考量作為主要的管理依據，再加上中央政府與縣市政府在空間主管機關的人員配置上有極大的分配差異，進而使縣市政府無法承擔既有應實施之區域規劃權的責任，而紛紛將其規劃自主權歸還於中央政府主管機關；另一方面由於中央主管機關是以國家整體區域利益作為主要空間發展的考量，因此在面對地方縣市政府的區域計畫或相關計畫通盤檢討時，只能夠以外包或是最低價承接的方式，將此規劃工作交由缺乏地方發展意識的民間規劃公司去加以管控，最終則縣市政府喪失了規劃主導權和形塑地區自明性之能力。

## 目的事業主管機關面臨的課題與挑戰

台灣在長期以中央集權與經濟發展需求作為地區發展與管控的考量下，各地區環境的性質與品質逐漸消失，都市化風潮及工商蓬勃發展趨勢下，人口大量往都市集中，造成都市擁擠化程度漸高。另因資源有限，政府投注在非都市之建設，僅能偏重於少數地區或重點式之硬體建設，導致非都市聚落之建設及公共設施不足，生活機能明顯低落，城鄉差距越來越大。

而這種現象也間接地影響到各種事業主管機關及地方政府在面對下一世紀永續發展的挑戰時，對於土地使用困境的措手不及，進而影響到地方發展的競爭力，在此條件背景下，事業的主管機關與縣市政府便紛紛提出了一些以事業特性為主導的法令條例，試圖為現階段的土地使用方式提出解決的方案。

### 一、 農村再生條例草案<sup>14</sup>

由農委會於2007年提出的「農村再生條例草案」，其精神就是要促進農村活化再生，建設富麗新農村，主要作法是透過整合性規劃概念，以現行農村社區為中心，強化由下而上之共同參與制度，建立農村整體再生活化，並強調農村產業、自然生態與生活環境之共同規劃及建設，注重農村文化之保存與維護及農村景觀之綠美化，為本條例之重要精神<sup>15</sup>。

農村環境具有多樣性，對生活設施之要求亦不相同，透過農村社區的在地組織或團體，協助農村打造在地化的全新風貌，是重要關鍵。因此「由下而上」的農村整體建設和活化再生計畫提出，經縣市政府審定後，再由中央主管機關補助社區進行整體環境整建、個別宅院整建、公共設施和產業活化建設…等相關建設項目。根據農委會表示，過去在都市化風潮與工商蓬勃發展趨勢下，人口大量往都市集中，造成農村人口外移及高齡化嚴重，又因資源有限，政府投注在農村之建設，僅能偏重於少數地區或重點式之硬體建設，導致農村之建設及公共設施不足，生活機能明顯低落，城鄉差距越來越大；針對這些缺失，政府將依據「農村再生條例」，逐年推動再生計畫，促進農村活化，提升農村整體發展，恢復鄉村居民在地居住尊嚴，建設富麗新農村；在上述的原則與條件下，本研究將針對農村再生條例對於區域計畫體制的挑戰提出基本的看法。

長期以來，在台灣國家整體的發展政策下，「農村土地」一直是都市發展的附庸，因此並未受到適當的重視，再加上台灣農業集約發展的型態無法適用於後續所引進之都市計畫分期分區土地使用管制機制，現行農村社區土地使用是以既有建築用地予以編定，故此，只能夠倚賴非都市土地管制規則進行消極的土地使用管制，無法進行計畫引導土地利用。

<sup>14</sup>資料來源：農村再生條例草案總說明，農委會網站

<sup>15</sup>資料來源：農村再生條例草案總說明內容，農委會網站

「農村再生條例」希望成爲目前農村規劃的上位綱領，透過具指導性、目標性與原則性的規範，透過農村再生計畫擬訂及推動，可有計畫性實施農村活化，促進農村社區發展需要，增加活化農村社區土地利用之需求。爲因應農村土地之管理，故在配合現行區域計畫土地使用分區與使用地編定類別情況下，導入農村再生發展區之功能分區管理制度，藉由**功能性分區**之計畫規範，促進積極性之土地使用，並可與現行之土地使用管制相接軌，爰規定直轄市或縣(市)主管機關得擬訂農村再生發展區計畫，就農村再生發展區範圍內土地實施土地活化管理。

農村再生發展區的概念是將土地劃分爲功能性分區發展方式，並作爲土地管理之指導及依據，以解決現行非都市土地鄉村區單一之建築用地別，因在管制容許項目上，爲全國性之統一管制標準，較難符合具在地化特色之農村發展需要。形成居民有積極性建設時，常常因局部之土地利用變動，或使用程度之增強，在現行法制下，必須依據土地變更等程序辦理，居民常因程序過於複雜與時程冗長避而不辦，使許多較積極性之土地用途，因未經申請擅自使用，導致發生土地違規情事。在本條例草案中，農村再生發展區內土地使用管制，以區域計畫非都市土地分區及用地別爲基礎，配合已核定之農村再生發展區計畫內容實施管理，將可避免土地使用現況與規定發展類別不合之事件再發生。

此外，本條例草案中對農村再生發展區內土地使用管制，是以區域計畫非都市土地分區及用地別爲基礎，配合已核定之農村再生發展區計畫內容實施管理，依相關法令規定，除了可以活化農村社區發展所需設施之土地，變更編定爲適當用地外，更重要的是讓區域計畫法與農村再生條例規範的內容整合爲一完整發展體系，讓非都市土地的再生發展，成爲縣(市)主管機關可以依法規範或提供縣(市)地區農村社區發展需要之基礎。

## **桃園國際機場園區發展條例草案<sup>16</sup>**

台灣具有位處東亞中心點的地理優勢，向北可連結東京羽田、首爾金浦及上海虹橋等機場之東北亞航圈，向南得以連結香港、新加坡與其他東協國家機場的東南亞航圈。在勞力、物資及資本快速流動的全球化經濟趨勢下，中國等新興國家憑藉勞力與資源優勢形成強大競爭壓力，隨著兩岸交流日益頻繁以及中國崛起之經濟情勢，包含兩岸在內之東亞新經濟情勢，厥爲決定台灣經濟發展方向不可忽視之因素。

基於台灣先天的地理優勢，台灣必須建立爲區域之營運中心，因應東亞經濟發展之新方向，掌握全球產業之趨勢變化，並有效發揮台灣產業之特色，才能吸引外資，鼓勵資本回流，維持我國之競爭力。爲實現此項區域營運中中心之定位，善用台灣之地理優勢並結合高效率的運輸服務系統實爲不可或缺的手段。

人員及貨物之快速流通，是促進對外貿易經濟發展活絡重要關鍵；厚實的產業基

---

<sup>16</sup>資料來源：桃園國際機場特別條例草案總說明，桃園縣政府網站

地，則為支援機場運量的堅實後盾。桃園國際機場是台灣對外人員及貨物流通的樞紐，為使其運作能更具競爭力並促進區域經濟之發展，除了機場本身必須提供高水準的運輸、轉運服務，亦必須有周邊產業園區之結合運作以獲得更厚實之腹地支援。運輸服務及產業專區相輔相成的發展模式，是台灣希望成為區域營運中心之必要基礎，同時更是帶動地方產業發展之契機。國外機場之經營機制多有採公私混合模式者，例如日本關西國際機場與荷蘭史基波機場皆以政府持股之公司型態為之，美國達拉斯機場則以結合周邊城市共同參與之達拉斯管理委員會為之，各國所面臨之問題固有不同，但追求以彈性化之組織型態以兼顧經營效率與公眾利益則之方向則為一致。

為兼顧確保國家公益以及追求政府效能，各國政府皆致力於發展多樣化之經營組織型態，以因應國家任務多樣化需求，而應如何選擇適切之組織樣態，使其回應效率需求又能兼顧法制架構與民主參與，則需視具體個案之需求與目前國內實施之經驗，於各種組織模型中妥切選擇後，再作具體調整。為達成以桃園國際機場之運輸功能，帶動台灣成為區域之營運中心，必須提升目前桃園國際機場作為交通部民用航空局轄下航空站之地位，並賦予其高度之專業自主權，始能迅速有效率地達成空運目的，並機動有效地發揮經濟發展領頭功能。

囿於現今政府機關分工模式，桃園國際機場之運作與周邊產業發展難以連結，為追求更有彈性與更具統合性之發展可能性，本條例特別設置桃園國際機場行政法人作為機場以及周邊區域開發之營運主體，其目的在於達成：

- (一) 導入企業專業經營精神以及；
- (二) 統合原本分立之機場管理與周邊產業開發等兩大目標。

一方面以獨立法人型態使組織、人事與預算等事項得以鬆綁，並引入營運績效概念以強化專業經營；另一方面採取行政法人建制，以確保國家之監督與多面向之參與可能，尤其強調資訊公開，而使國家資產不致淪為私人利益。在桃園國際機場法人的業務範圍上，亦打破原有政府分工模式，使本法人得兼營桃園國際機場與週邊產業之經營管理，以使桃園國際機場之經營能與周邊腹地之發展相互配合。

故在草案第三條規範之機場業務範圍，計有機場特區之規劃與開發、桃園國際機場航空站設施、助航設備、週邊設施及其他相關設施之興建、經營與管理、桃園國際機場航空運輸周邊服務之經營與提供、機場特區內自由貿易港區或其他經濟園區之開發、經營與管理、投資或轉投資經營國內外航空、運輸或貿易港區相關之業務、其他依法令規定航空站及自由貿易港區、工業區管理機關應辦理事項、受政府機關委託辦理之其他事項及其他經監督機關核准之業務。在上述的發展背景下，此發展條例希望透過機場及周邊土地的整體規劃，將約莫6,150公頃的土地，經由整體的都市規劃，以「機場城市」的發展格局，採功能分區的概念（目前已規劃土地分區構想，包括八大區：自由貿易港區、機場專用區、航空產業區、經貿展覽園區、生活機能區、濱海遊憩區、精緻農業發展區、機場相容產業區），為該機場創造最大的競爭利基。

桃園國際機場特別條例草案中，該機場及其特區並非僅僅承受原有桃園國際機場航空站之所轄範圍，為避免該機場特區受限於土地的不足，而阻礙了該機場的發展，該機場行政法人成立之後，得因其未來發展之需求，擬定特定區發展計畫，經監督機關之核可，即可擴大原有機場航空站之範圍。因此這個機場範圍並非僵固，而是一個動態功能性的土地開發概念，使該機場的可靈活發展。若概以現有區域計畫法令體系的角度來觀察，此條例雖然提供了桃園機場許多發展的可能性與土地專用需求，但也因此而打破既有區域計畫以區域整體角度平衡資源的管控，但以此條例中因應國際發展趨勢，以機場與特區核心土地為中心，靈活地去連結必要的資源、功能結點，隨著不同時空的發展特性，隨著不同的發展需求，創造不同的關係結盟，對於機場的發展，提供更大的靈活性與發展前景的面向來看，的確是比現有的區域計畫更為落實至縣市發展現況需求之中。