



計畫名稱：論發展許可制之策略與應用 (二) (1/2)

Study on strategy and application of Land Development Permission (II)

計畫編號：NSC 88-2415-H-034-005

執行期限：87/08/01-88/07/31

主持人：吳清輝 執行機構：中國文化大學 市政暨環境規劃學系

一、中、英文摘要

本文運用文獻回顧與專家腦力激盪方式，以市場與政府機制均有失靈之虞，闡明在土地使用計畫與管制採取發展許可制之原因及其意義，本研究共分為五章：第一章闡述研究動機、目的、研究方法、研究流程；第二章就相關文獻檢討說明本研究之特性，並就理論說明市場機制與政府機制及其失靈問題；第三、四、五章則分別描述臺灣地區土地使用計畫與管制沿革，說明土地問題之根源在地價，而其發生原因乃因政府機制失靈所影響；之後，根據以上之論點，說明發展許可制建制之內容、意義以及建構之理由；最後，以林口特定區為例，解析建構之發展許可制如何應用，提出計畫體系改進事項，以建立有效率之運作環境，及立基於縣市綜合發展計畫來操作、應用，以發揮市場機制之效果。

關鍵字：市場機制、政府機制、綜合開發、發展許可制

Abstract

The principles of "government mechanism" and "market mechanism" have long been well known in urban planning affairs. The study is based on the principles and adopts research methods of literature search and expert brain storm to find the reasons of establishing development permission system and to formulate the delivery system. The study indicate that the existing planning system is fail to consider the function among different

governments. Urban plan and region plan should integrate into one county plan.

County government should base on three "C"(consistence, concurrency and compact) to formulate a game for guiding development permission.

Keywords: Market mechanism、Government mechanism、Comprehensive Development plan、Development Permission、

二、計畫緣由與目的

(一) 研究動機

台灣地區之土地使用計畫體系，自都市計畫、區域計畫、國土綜合開發計畫等由下而上之建制過程中，五十幾年來已架構出全台灣地區之土地使用經營、管理系統。根據都市土地與非都市土地之劃定面積，在當前之土地使用分區管制系統下，有百分之四土地，劃為工、商與住宅等可建築用地，其中約三分之二座落於都市計畫範圍內。農業地區佔不到四分之一，其餘大多屬高山、坡地等需要保育之土地。這些土地使用分區均依傳統觀念一認為土地是不完全之市場，因市場有失靈，所以需要政府機制全力介入，尤其在威權統治時代，更強化此一理念之貫徹實施。結果，一線之隔之分區觀念，已深植在行政機關與學術領域之中；不過近二十年來發展結果，發現過去深信不疑之政府機制，也有種種缺點，尤其當社會走向更民主化、多元化的時代

裡，政府機制往往也不能發揮其應有之效果，於是開始有人反向思考，何不利用市場機制之特色，來調整資源之利用與配置？

基於這樣之發展趨勢，本文試圖闡明國土綜合開發計畫規劃中，所採行發展許可制之理由及其制度之內容，並以個案說明如何操作與應用。俾將國土綜合開發計畫所建議構想性之發展許可制，轉化成可以實際操作制度。

(二) 研究目的

1. 為何要建構發展許可制。
2. 發展許可制之內容。
3. 闡明發展許可制之意義。
4. 適合發展許可制之計畫體制。

(三) 研究方法

1. 本文以文獻回顧方式，歸納、演繹相關策略之變化，說明在傳統之「政府機制」中，注入市場機制之理由。
2. 以個案研究與專家座談，剖析發展許可制如何操作與應用。

三、結果與討論

經研究過程，本研究認為要推動發展許可制，需先確立計畫體系，將現行國土計畫、區域計畫、都市計畫等改為國土綜合發展計畫及縣市綜合開發計畫，所有發展許可制之運作，宜建基於縣市綜合發展計畫來操作，現有都市計畫及非都市土地使用分區計畫歸併至縣市綜合發展計畫中之土地使用分區計畫，本研究結論如下：

(一) 兩級制計畫體制有一定對口行政層級

1. 現行法定計畫缺少對口政府

法定之區域計畫超逾行政界線，為不同縣市之組合，缺少對口之政府，致執行無力，宜如「國土綜合開發計畫」所建議，改變為功

能性計畫，以「縣市綜合發展計畫」取代其土地使用計畫與管制之法定功用，縣市政府便於就轄區土地有效發揮執行與推動效果。

現行都市計畫多由上級政府代為規劃，無法切中本身真正需要，容易流於形式，缺乏認同心而無推動力量；市、鄉、鎮公所未具完整之政府功能，不能發揮計畫建設與管制之作用，無法執行建設、使用與建築管理工作。由「縣市綜合發展計畫」取代都市計畫之土地使用計畫與管制之功能，也是申請發展許可制、審核許可最主要之標的，凡此種種工作，縣市政府比市、鄉、鎮公所更能承擔此一責任。都市計畫融入縣市綜合發展計畫後，市、鄉、鎮自治體雖尚可自定「綜合發展計畫」，然應定位為非法定文件，僅具參考價值。

2. 各層級都市計畫委員會功能不明

從都市計畫法與區域計畫法之規定，各層級都市計畫委員會所審議之個別都市計畫，其審查內容與修改意見，並無不同，既然焦點一樣，則層級功能差別何在，頗值得推敲。同樣，各層級區域計畫委員會所審議之區域計畫亦有此一問題，審核土地使用計畫不必有都市計畫、區域計畫之差別，各級審議委員會所依持之審查根據是依縣市綜合開發計畫與國土綜合開發計畫之分。

3. 落實依政府層級建立計畫體系提升效率

計畫體系依能發揮實質運作效果之縣市政府與中央政府改為縣市綜合發展計畫與國土綜合開發計畫二級制，一般所稱之城鄉計畫，應即為縣市政府主導之縣市綜合發展計畫，而非市、鄉、鎮公所之城鄉計畫。如此，不需再為那麼多之市、鄉、鎮重新擬定城鄉計畫，避免造成計畫體系層級過多，手續迂迴與無效率，而對實質發展並無多大助益。

(二) 縣市綜合發展計畫是許可制運作之基礎

1. 縣市政府是地方較具政府功能之層級

依縣市綜合發展計畫所制定之遊戲規則來看，縣市政府為現具有政府組織架構權力之單元，鄉、鎮、市公所無論在人力、財力、組織運作等均不具獨立運作之功能，無法自行訂定遊戲規則。

2. 現行分區效力轉移為縣市綜合發展計畫之土地使用計畫與管制

現行縣市綜合發展計畫無法律根據，若將區域計畫及都市計畫土地使用分區計畫與管制功能結合為縣市綜合發展計畫土地使用分區計畫與管制，縣、市政府依其財稅與建設權責，訂定縣市綜合發展計畫財務與事業計畫，得據以制定計畫執行、審核許可之遊戲規則運作。

(三) 為配合發展許可制之實施運作，將縣市綜合發展計畫的實質環境分為兩類型：

1. 限制發展區

限制發展區之發展，各依目的事業劃定之需要，仍以傳統圖幅式計畫形式，以政府機制為主，有計畫地引導該區內之土地開發使用，但禁止由市場機制決定土地使用分區變更，惟開發者仍可申請，計畫內容循開發許可與建築許可程序，作用地變更與建築。

2. 可發展區

在可發展區內，視發展需要可變更土地使用分區，藉由市場機制循縣市綜合發展計畫所制定遊戲規則引導發展，開發者得申請規劃許可、開發許可與建築許可。

四、計畫成果自評

本研究為三年計畫中之第二年計畫，在第一年研究過程中，了解到公共政策決

策上所謂「集體盲思」之問題，在空間規劃決策上暴露無遺。本年度之研究計畫，主要在探討發展許可制如何應用在土地使用計畫與管制計畫上，並就可能面臨或引發傳統規劃及決策過程所產生之問題，提出對應策略，以茲說明未來土地開發應以何種制度來施行，會是最好的選擇。國內在探討發展許可制之執行應用相關論作甚多，但僅約略提到透過市場機制來實施發展許可制，對如何落實操作未曾提及實施發展許可制，這是本研究與其他著作不同處。

本報告將慎選學術刊物發表。

五、參考文獻

(一) 中文部分 (依姓氏筆劃順序)

1. 內政部營建署，關於台灣省政府報部核定之「變更林口特定區計畫(第二次通盤檢討)案研議案」(依本部都委會第四二五次會議決議研處部分、依第四三四次、四三五次及四五〇次會議決議暫予保留案暨人民或團體陳情意見併案研處部分)案第一次~第五次審查會議記錄，民國八十八年六月~九月。
2. 內政部營建署，國土綜合發展計畫法草案，民國八十六年六月。
3. 內政部，國土利用現況調查報告書，民國八十六年五月。
4. 行政院經濟建設委員會，國土綜合開發計畫，民國八十五年十二月。
5. 行政院經濟建設委員會，國土綜合開發計畫法(草案)，民國八十四年一月。
6. 余奉霖，臺灣地區土地發展管制系統建立之研究，成功大學都市計劃研究所碩士論文，民國八十四年。
7. 吳耿東，台灣土地開發法制之探討，人與地，第167~168期，民國八十六年十一月~十二月，pp81-94。
8. 吳清輝，土地政策論，中國地政研究所印行，民國八十五年七月。

9. 吳清輝，國土經營與發展許可制，農地釋出對我國自然與人文資源之衝擊及因應策略研討會，民國八十五年一月。
 10. 吳清輝，建構具有競爭性的土地市場—發展許可制，邁向二十一世紀土地供給策略學術研討會，民國八十三年五月。
 11. 吳清輝，論住宅社區發展之成本與收益，政治大學地政研究所博士論文，民國七十九年一月。
 12. 周志龍，全球經濟發展與國土規劃開發體制變遷，思與言，第35卷第3期，民國八十六年九月，pp139-189。
 13. 金家禾，開發許可制對土地開發之影響（一）～（六），現代地政，第181～186期，民國八十六年七月～民國八十六年十二月，pp15-18、pp10-14、pp11-14、pp13-15、pp10-13、pp16-19。
 14. 林森田，都市土地使用分區管制與地價關係之研究，政治大學地政研究所，行政院國家科學委員會，民國八十五年一月。
 15. 洪維廷，發展許可協商之研究，政治大學地政研究所碩士論文，民國八十五年六月。
 16. 凌韻生，臺灣地區實施開發許可制時規劃主管機關組織變革之研究，成功大學都市計劃研究所碩士論文，民國八十一年六月。
 17. 陳明燦，論我國落實國土計畫之行政組織，人與地，第171期，民國八十七年三月，pp19-30。
 18. 張世賢、陳恆鈞，公共政策—政府與市場的觀點，商鼎文化出版社，民國八十七年九月。
 19. 張襄華，我國發展許可制落實執行之研究—以農地釋出方案為例，淡江大學建築研究所碩士論文，民國八十五年六月。
 20. 陳麗紅，台灣都市計畫法修正時，中央專責規劃管制機關建立之研究，成功大學都市計劃研究所，行政院國家科學委員會，民國八十四年八月。
 21. 陳麗紅，英國規劃許可制中的規劃利益(義務)理念應用—在台灣土地使用變更公平問題之探討，成功大學都市計劃研究所，行政院國家科學委員會，民國八十三年五月。
 22. 彭光輝，英國的開發許可制及開發許可可在台灣實施之展望，住都雙月刊，第127期，民國86年6月，pp37-45。
 23. 蔡麗秋，開發許可應用於台灣風景區開發管制之研究，成功大學都市計劃研究所碩士論文，民國八十一年六月。
 24. 營建雜誌社，區域計畫法規，民國八十七年五月。
 25. 顏愛靜，論臺灣國土規劃與開發之過去、現在與未來，台灣經濟，第226期，民國八十四年十月，pp131-161。
 26. 邊泰明，土地使用變更利益回饋對土地開發公平與效率的影響，政治大學地政系，行政院國家科學委員會，民國八十四年六月。
- (二) 西文部分
1. Edwards, G.C. III. Implementing Public Policy. Washington DC: Congressional Quarterly Press. 1980.
 2. Minnery, John. R, Conflict Management in Urban Planning, Gower Publishing Company, 1985.
 3. Forest, John. Planning in the Face of Power. University of Californian Press. 1989.
 4. North, D.C. Institutions, Institutional Chang and Economic Performance. New York: Cambridge University Press. 1990.
 5. Schneider. A. I. and H. Ingram. "Behavioral Assumptions of Policy Tools." Journal of Politics, 52. 510-529. 1990.
 6. Ozawa, Connie P. "Consensus Based Approach to Handle Science" Ch3

- in Recasting Science: Consensual Procedures in Public Policy Making. Westview Press, 1991.
7. Mills, Miriam K. Alternative Dispute Resolution in the Public Sector. Chicago: Nelson-Hall Publishers. 1991.
 8. Chang, Huey-Jyne. A Study of the Conflicts Resolution Model for the Planning and Construction of Infrastructure. Research Report. Tunghai University, Taiwan. 1992.
 9. Forest, John. "Envisioning the Politics of Public Sector Dispute Resolution". Studies in Law, Politics and Society 12, 1992.
 10. John M. DeGrove, The New Frontier for Land Policy: Planning and Growth Management in the states (Mass: Lincoln Institute of Land Policy) · 1993.
 11. Forester, John. Critical Theory, Public Policy and Planning Practice. State University of New York Press. 1993.
 12. Dorius Noah, Land Use Negotiation-Reducing Conflict and Creating Wanted Land Use, Journal Of American Planning Assiation, 59(1): 101-106, 1993.
 13. Innes, Judith and David Booher. Consensus Building as Role-Playing and Bricolage: Toward a New Theory of Collaborative Planning. Research Report, Institute of Urban and Regional Development, University of California, Barkeley. 1997.