



RRPG89040003 (281.P)

# 發展許可制實務運作之研究

委託單位：內政部營建署市鄉規劃局

研究單位：中國文化大學

市政暨環境規劃學系

中華民國八十九年十二月

# 發展許可制實務運作之研究

計畫主持人：吳清輝 副教授

協同主持人：陳博雅 副教授

研究人員：王富英 高佩菁 郭哲耀

吳哲瑋 詹舒雅

委託單位：內政部營建署

市鄉規劃局

研究單位：中國文化大學

市政暨環境規劃學系

(本研究純係作者個人觀點，不應引申為內政部營建署市鄉規劃局之意見)

中華民國八十九年十二月

# 發展許可制實務運作之研究

## 章節目錄

摘要.....	摘-1
<b>第一章 緒論</b>	
第一節 研究動機與目的.....	1-1-1
第二節 研究方法與流程.....	1-2-1
第三節 研究內容.....	1-3-1
<b>第二章 文獻回顧與理論探討</b>	
第一節 文獻回顧.....	2-1-1
第二節 理論探討.....	2-2-1
第三節 小結.....	2-3-1
<b>第三章 發展許可制內涵探討</b>	
第一節 發展許可制內涵.....	3-1-1
第二節 公共設施負擔及回饋義務內容分析.....	3-2-1
第三節 小結--對土地使用變更建構許可制的挑戰.....	3-3-1
<b>第四章 案例模擬分析--以大溪鎮為例</b>	
第一節 社會經濟與人口分析.....	4-1-1
第二節 土地使用分析.....	4-2-1
第三節 公共設施分析.....	4-3-1
第四節 財務收支分析.....	4-4-1
第五節 小結.....	4-5-1
<b>第五章 都市發展策略的抉擇</b>	
第一節 傳統都市計畫在現實操作上的侷限.....	5-1-1
第二節 大溪鎮SWOT矩陣分析.....	5-2-1
第三節 大溪鎮都市發展策略之模擬.....	5-3-1
第四節 小結.....	5-4-1

## 第六章 發展許可制之課題與對策

- 第一節 規劃許可面臨之課題與對策.....6-1-1
- 第二節 開發許可面臨之課題與對策.....6-2-1
- 第三節 小結.....6-3-1

## 第七章 操作發展許可制所需之環境

- 第一節 內部環境.....7-1-1
- 第二節 外部環境.....7-2-1
- 第三節 規劃許可、開發許可審查內容與分工.....7-3-1

## 第八章 發展許可制法制之建立

- 第一節 法令類別與架構.....8-1-1
- 第二節 法律面之法制建立.....8-2-1
- 第三節 法令面之法制建立.....8-3-1
- 第四節 規劃面之法制建立.....8-4-1

## 第九章 結論與建議

- 第一節 結論.....9-1-1
- 第二節 建議.....9-2-1
- 第三節 後續研究.....9-3-1

## 參考書目..... 參-1

- 附錄一 桃園縣總體財政評析..... I-1
- 附錄二 期中會議記錄..... II-1
- 附錄三 期中簡報意見交換暨辦理說明..... III-1
- 附錄四 期末會議記錄..... IV-1
- 附錄五 期末簡報意見交換暨辦理說明..... V-1

## 圖目錄

圖 1-2-1	研究流程圖.....	1-2- 2
圖 4-1-1	大溪鎮歷年各級產業區位商數變化圖.....	4-1- 6
圖 4-1-2	大溪鎮、桃園縣人口成長趨勢圖.....	4-1- 9
圖 4-1-3	大溪鎮人口年齡結構圖（民國九十九年預測值）..	4-1-11
圖 4-4-1	大溪鎮財政支出趨勢圖.....	4-4-10
圖 4-4-2	大溪鎮財政收入趨勢圖.....	4-4-12
圖 4-4-3	人口成長與財政支出關係圖.....	4-4-16
圖 4-4-4	人口成長與財政收入關係圖.....	4-4-18
圖 7-1-1	實施發展許可制所需環境結構圖.....	7- I
圖 7-1-2	規劃許可運作程序圖.....	7-1-11
圖 7-1-3	開發許可運作程序圖.....	7-1-12
圖 7-2-1	實施發展許可制之計畫體系圖（遷就擬議中之 「城鄉計畫法草案」的發展許可制環境）.....	7-2- 1
圖 7-2-2	實施發展許可制之理想計畫體系圖.....	7-2- 2
圖 8-1-1	發展許可制法制結構圖.....	8-1- 5

## 表目錄

表 2-1-1	許可制之策略應用文獻整理表.....	2-1-9
表 2-1-2	『回饋補償』之相關文獻分類表.....	2-1-15
表 2-2-1	市場機制與政府機制之內涵與失靈原因.....	2-2-3
表 3-1-1	土地許可變更歷程.....	3-1-12
表 3-1-2	英國之開發許可制、美國的土地使用管制與我 國土地使用變更比較表.....	3-1-13
表 3-2-1	目前工業用地、工商綜合區開發回饋內容分類.....	3-2-2
表 3-2-2	目前遊樂區開發回饋內容分類.....	3-2-10
表 3-2-3	目前住宅區開發回饋內容分類.....	3-2-12
表 3-2-4	目前一般開發回饋內容分類.....	3-2-16
表 3-2-5	其他開發回饋內容分類.....	3-2-18
表 4-1-1	大溪鎮各級產業比較表.....	4-1-1
表 4-1-2	大溪鎮農業概況.....	4-1-2
表 4-1-3	民國八十四年大溪鎮主要作物一覽表.....	4-1-2
表 4-1-4	大溪鎮各類行業別統計表.....	4-1-3
表 4-1-5	台灣地區、桃園縣、大溪鎮近年就業率對照表.....	4-1-4
表 4-1-6	大溪鎮各行業就業人口數.....	4-1-5
表 4-1-7	大溪鎮近年各產業區位商數變化表.....	4-1-6
表 4-1-8	大溪鎮觀光遊憩資源一覽表.....	4-1-7
表 4-1-9	大溪鎮、桃園縣歷年人口數及成長率比較表.....	4-1-8
表 4-1-10	桃園縣與大溪鎮社會增加率比較表.....	4-1-9
表 4-1-11	大溪鎮與桃園縣都市計畫地區人口密度比較表.....	4-1-10
表 4-1-12	大溪鎮、桃園縣及台灣地區三階段年齡百分比 及扶養率.....	4-1-11
表 4-1-13	台灣地區、桃園縣與大溪鎮歷年戶數及戶量比 較表.....	4-1-12
表 4-1-14	大溪鎮未來人口預測表.....	4-1-13
表 4-1-15	計畫人口與現有人口分析表.....	4-1-13
表 4-2-1	大溪鎮都市計畫地區土地使用計畫與現況分析表.....	4-2-1
表 4-2-2	大溪都市計畫區土地使用現況面積表.....	4-2-1
表 4-2-3	大溪鎮(埔頂地區)都市計畫區土地使用現況 面積表.....	4-2-2
表 4-2-4	大溪鎮土地使用現況面積表.....	4-2-2
表 4-2-5	大溪鎮現行計畫人口與計畫面積表.....	4-2-3
表 4-2-6	各使用分區面積需求分析表.....	4-2-4
表 4-3-1	大溪都市計畫地區公共設施分析表.....	4-3-1

表 4-3-2	大溪鎮現有各級學校一覽表 (截至民國八十五年四月) .....	4-3- 2
表 4-3-3	桃園縣、大溪鎮國民小學每班平均人數及師生比對照表.....	4-3- 2
表 4-3-4	桃園縣市暨大溪鎮自來水供水普及率一覽表.....	4-3- 3
表 4-3-5	道路服務水準與交通狀況及V/C值之關係表.....	4-3- 3
表 4-3-6	大溪鎮區域性道路概況.....	4-3- 3
表 4-3-7	大溪都市計畫公共設施需求分析表.....	4-3- 4
表 4-3-8	大溪鎮(埔頂地區)都市計畫區公共設施需求分析表.....	4-3- 4
表 4-4-1	各級政府支出職能分工表.....	4-4- 2
表 4-4-2	縣(市)與鄉(鎮、市)收入比較.....	4-4- 4
表 4-4-3	大溪鎮支出決算分析表(民70-87年).....	4-4- 8
表 4-4-4	大溪財政收入分析表(民70-87年).....	4-4-11
表 4-4-5	大溪鎮近年歲入歲出差額變動表.....	4-4-13
表 4-4-6	大溪鎮近年補助收入情形表(預算).....	4-4-13
表 4-4-7	桃園縣歷年補助收入佔總決算數情形表.....	4-4-14
表 4-4-8	財政支出與人口關係表.....	4-4-15
表 4-4-9	財政收入與人口關係表.....	4-4-17
表 4-4-10	人口增加對財政支出與收入分析表.....	4-4-19
表 4-5-1	大溪鎮發展現況分析表.....	4-5- 2
表 4-5-2	發展率定義表.....	4-5- 3
表 4-5-3	大溪都市計畫住宅區、商業區、工業區享有面積標準表.....	4-5- 3
表 4-5-4	大溪都市計畫公共設施服務水準標準表.....	4-5- 4
表 4-5-5	大溪鎮區域性道路概況及未來道路服務水準.....	4-5- 5
表 5-2-1	大溪鎮人口、產業特性行銷因素分析表.....	5-2- 3
表 5-2-2	大溪鎮SWOT矩陣分析表.....	5-2- 9
表 6-3-1	實施發展許可制面臨之課題與對策整理表.....	6-3- 1
表 7-1-1	審查開發案對社經環境衝擊指標衡量表.....	7-1- 9
表 9-1-1	各主管機關於發展計畫構想書中應審查項目之分工表.....	9-1- 6
表 9-1-2	各主管機關於開發計畫書中應審查項目之分工表...	9-1- 7
表 9-2-1	建議城鄉計畫法(草案)增列或新增條文表.....	9-2- 1

# 摘要

## 壹、緒論

### 一、研究動機

本研究試圖闡明國土綜合開發計畫規劃中，所採行『發展許可制』之意義並以之為基礎，進一步就個案地區為例，剖析說明如何操作與應用該制度。

### 二、研究目的

- (一) 解析發展許可制之內容及意義。
- (二) 探究為操作發展許可制都市計畫應有內容。
- (三) 建構申請發展許可之程序流程與審議方式、原則。
- (四) 闡釋發展許可制操作機制之重點與如何達成計畫發展。

### 三、研究流程 (詳見圖 1-2-1)

### 四、研究內容

- (一) 發展許可制內涵分析
  - 何謂發展許可制、意義及許可層次、以及如何操作。
- (二) 個案研究地區之發展背景
  - 1. 成長潛力分析
  - 2. 財務能力分析
- (三) 操作之內在條件。
- (四) 操作之外在條件：
- (五) 提供建立法制之參考。

## 貳、文獻回顧與理論探討

歸納本研究之重要特點：

- 一、理論依據方面：本研究分別以市場機制與政府機制為理論依據，探討政府機制的缺失以及為何要以市場機制來匡正政府機制的失靈之處。
- 二、有關傳統土地使用分區管制問題：因傳統土地使用分區管制出了問題，故本研究擬以『發展許可制』來解決該問題，許多文獻中所提之土地分區管制問題，乃本研究值得借助之地方，也是本研究所強調傳統分區的問題。
- 三、對於「發展許可制」應如何落實，在相關文獻中多未提及，再者因國情的不同，不能一味地沿襲英、美等國的做法，究竟應如何操作，乃是本研究探討的重點。
- 四、在有關內部環境方面：相關研究均僅做初步分析與原則建議，本研究將以實例具體指出如何配合操作。



- 五、在外部環境方面：相關研究多僅提出概要架構；本研究嘗試在計畫體系與運作機關方面，提出需要走的途徑。
- 六、過去之計畫體系並未真正發揮計畫體系之指導功能，每每無法竟其功，本研究將指出體系指導之重要關鍵點。
- 七、多數文獻所探討的回饋，均從制度面著手，以建立國家層級體制為目標；本研究範圍在針對規劃地方計畫時，如何將制度化的東西轉變城鄉計畫中的回饋內容，從地方化、個別性需求著手。
- 八、本研究最主要是落實到發展許可制操作之標準與項目，並以營建署對回饋之定義做基礎，擬定可操作程序，例如都市計畫審議規範、工商綜合區設置管理辦法等，對回饋均有規定。因之，便於本研究方能深入探討可操作性問題。

### 參、發展許可制內涵探討

#### 一、何謂發展許可制

所謂「發展許可制」，乃公私團體為事業發展目的，而引申需用土地時，透過土地使用變更、開發與建築管理，經由申請許可手續，取得許可。稱「發展」者，係指「許可」包含「事業設立」與「土地使用核可」，其完整之程序包括：「規劃許可」、「開發許可」與「建築許可」，以達到使用之目的。

- (一) 規劃許可：凡事業發展相關人，因需要土地，而申請「土地使用分區」變更時，應提出「發展構想規劃」，其內容：包括類型與強度等之改變，申請「規劃許可」。
- (二) 開發許可：凡符合土地使用分區之使用行為，為達到目的事業使用需要，必須配置、建設所需之公共設施、挖填土石、設計區劃街廓、整理地界，應提出「開發計畫」申請「開發許可」。
- (三) 建築許可：包含雜項執照與建造執照之許可。

#### 二、申請許可程序

- (一) 公、私團體及個人提出「發展計畫」，申請「規劃許可」；政府則依據地價指數，調節發展速率。其發展計畫應包括事業發展計畫及實質性綱要計畫等。
- (二) 縣市政府及區域計畫委員會，依據該地區發展總量、考慮發展計畫對社經、自然環境的影響，並獲得開發者提供必要的公共設施及回饋的承諾之後，給予「規劃許可」，發展地區准許變更土地使用分區，並限期提出「開發許可」。
- (三) 開發者規劃發展地區之公共設施的興闢及基地配置等「開發計畫」，提出申請「開發許可」，發展地區取得土地開發執照，

限期完成土地開發。縣市政府於開發者完成有關設施建設(或代金)、繳納關聯費及滿足許可條件後，給予「開發許可」准予編定適當用地。

土地經用地變更後，開發者始可提出「建築許可」申請建築物。

### 三、運作方式

劃分「限制發展地區」與「可發展地區」，前者根據相關法律，經由縣市綜合開發計畫，劃定為「限制發展地區」，依各該計畫內容管理；後者為「可發展地區」，採申請許可方式管理。

### 四、發展許可制之意義

- (一) 私人具規劃權，政府不再獨佔權力。
- (二) 私人必需提供公共設施建設，政府不再是單一負擔者。
- (三) 規劃許可結合目的事業與空間規劃許可於一體，而同意發展計畫。
- (四) 開發許可結合細部計畫、土地開發(甚至都市設計)於一體，而同意開發計畫。
- (五) 土地使用變更不單是計畫文書圖幅的顏色變更，還包括了具體執行計畫。
- (六) 發展許可制之『規劃許可』適用於「限制發展地區」以外之土地，不祇應用於農地釋出的新發展地區。
- (七) 發展許可制是運用民間活力，配置空間。
- (八) 發展許可制下開發者的『其他義務負擔』，是以開發利益為基礎轉化為開發義務。
- (九) 發展許可制下的土地使用規劃，重視建構遊戲規則甚於圖幅繪製、數據推估。

### 肆、土地使用變更建構許可制的挑戰

#### 一、在理念上：

- (一) 引入市場機制，改善政府機制的失靈，惟有人不放心。
- (二) 規劃人員「計畫導向」、「計畫萬能」的規劃觀念下，對許可制之應用多數人尚多疑心。

#### 二、在制度上：

- (一) 許可制之發展尚屬初創，條件許可民眾不習慣，政府機關亦不熟悉。
- (二) 土地使用主管機關尚未建立土地使用權威性，而是必須與目的事業主管機關共同分享，管轄權分工不清、權責不明。
- (三) 專業都市計畫技師功能尚未發揮。

#### 三、在規劃上：

- (一) 追求成長與均衡發展的兩難問題，傳統規劃不克竟功，惟許可制可能暴露短期目標難獲認同之風險。
- (二) 缺乏基本資料支持，無法勾繪出具體遠景，於制定遊戲規則，容易發生爭執。
- (三) 中央政府與地方政府的分權，曖昧難明。
- (四) 計畫體系的不確定性，則許可制之推動基礎將失依循，而難計劃發展。

#### 四、在法規上：

- (一) 法令權限不明確。
- (二) 協議事項傳統法制觀念仍難接受，「行政契約」的理念尚在萌芽階段。

#### 五、在執行上：

- (一) 許可制是一系列之動態規劃，須要冗長協調時間，必須不斷溝通協調。
- (二) 規劃人員仍然無法適應。
- (三) 中央機關有些機構勇於接受挑戰新制度考驗，地方政府之部分行政人員憚於肩負變更權責，而有推託。尤其囿於有圖利他人之陰影而無法放開步伐，有為運作。

### 伍、操作發展許可制所需之環境

根據第五、六章有關都市發展策略與課題、對策之分析，操作發展許可制，應有內部環境及外部環境之配合，其結構關係圖如圖 7-1-1 所示，用以進一步說明如何建構操作環境。

### 陸、發展許可制法制之建立

#### 一、法令類別

依國土綜合發展計畫法（草案）、城鄉計畫法（草案）<sup>註 8-1-1</sup> 之相關規定：建立發展許可制度，以引導民間參與土地開發建設。準此，本研究將有關如何建立發展許可制度之法制及應包含之內容說明如后：

#### (一) 城鄉計畫法

由內政部在城鄉計畫法中明訂下列事項，以作為實施發展許可制之準則依據：

1. 可發展區及限制發展區之意義
2. 發展許可制之定義
3. 規劃許可與開發許可之意義

<sup>註 8-1-1</sup> 內政部營建署市鄉規劃局 研商「國土綜合發展計畫法及城鄉計畫法（草案）」專家學者座談會會議資料 89.04.27

4. 綱要計畫與實施計畫內容
5. 許可制操作程序
6. 適用對象
7. 「發展構想計畫書」與「開發計畫書」其內容應包含之項目
8. 開發義務負擔
9. 建立以多數決為精神之強制參與制度
10. 民眾參與時機
11. 監控機制

(二) 城鄉計畫法施行細則

由內政部在城鄉計畫法施行細則中規定，有關實施發展許可制之時機、範圍及程序等，應包括：

1. 各機關權屬與釐清
2. 分區及用地變更時機
3. 適用範圍
4. 辦理程序

(三) 發展許可制審議規範

由內政部會同目的事業、環境保護及水土保持等主管機關依現行都市與非都市土地開發審議規範擬定之，其內容包含下列：

1. 審議原則
2. 義務負擔項目與標準
3. 許可附帶條件之形式
4. 規劃許可審議內容
5. 開發許可審議內容

(四) 發展許可制書圖作業須知

由內政部會同有關機關訂定書圖作業須知，其內容包含下列：

1. 發展構想計畫書之書圖文件
2. 開發計畫書之書圖文件

(五) 縣市實施發展許可制執行辦法

由各地方縣市政府依當地實際需求，就城鄉計畫法及其施行細則以及內政部訂頒之發展許可制審議規範，訂定縣市實施發展許可制執行辦法，其內容包括：

1. 審議原則
2. 義務負擔項目與標準
3. 「發展構想計畫書」應包含之書圖文件
4. 「開發計畫書」應包含之書圖文件

(六) 城鄉計畫說明書

內容包含下列：

1. 義務負擔數額
2. 公共設施劃設標準
3. 總量管制之數額
4. 開發案面積規模
5. 對符合發展政策之申請案的優惠
6. 回饋金繳交時機
7. 分區及用地變更時機

根據以上說明整理發展許可制相關法制架構，如圖 8-1-1 所示。

## 柒、結論與建議

### 一、結論

具體之重要發現可作為本研究之結論者，計有下列：

#### (一) 在澄清理念方面

傳統在都市計畫規劃所強調之預測值估計及空間區位配置等，在作為發展許可制操作基礎之城鄉計畫宜有性質之轉變：

1. 估算人口、土地及公共設施、設備之預測值是傳統都市計畫規劃之重要工作內容，城鄉計畫則將之區分為絕對限制總量與相對發展指導量。絕對量不可變更，是發展極限；相對量是建構「計畫發展」之指導基礎，可視其相對因素之變化而調整，是動態性規劃之精髓與具體表現。
2. 空間區位配置是傳統都市計畫規劃之重要特質，城鄉計畫之規劃以制訂遊戲規則為目標，除非已有具體執行步驟、內容與財務支持，可訂定執行計畫直接配置，否則均宜依據市場機能，因應實際變化需要，採取許可方式決定區位。
3. 「計畫發展」是傳統都市計畫規劃之神聖任務，城鄉計畫之規劃是將規劃之相對發展總量，經由規劃過程，訂定項目與遊戲規則，讓市場機制去找最好區位與時間點發展。所謂「計畫發展」是在富有因地制宜之遊戲規則中，發展出地方特質，並非如傳統以通盤檢討標準，全國一體適用。

#### (二) 在外部環境方面

##### 1. 計畫體系

遷就內政部之既定政策，以國土綜合開發計畫、縣市綜合發展計畫與城鄉計畫系列，作為發展許可制之垂直系統，並以城鄉計畫為運作之基礎。

##### 2. 計畫表達方式

過去的計畫表達方式最終之計畫成果是藍圖式圖幅，本研究則以建構遊戲規則為主，其差別在：

- (1) 以「量」表達計畫發展之數量，惟少做區位配置。過去藍圖式規劃出的量，乃由規劃師找出區位，直接劃在圖上作為計畫、管制依據。
- (2) 以「量」決定公共設施項目及服務水準，除非已有切確之財務支持，盡量避免直接劃設所需公共設施，同時保留彈性調整，若有較高水準之發展申請案，亦可提出，不受「量」之限制，不過絕對量則不能有任何突破。

### 3. 行政體系

- (1) 以地方土地使用主管單位為對口單位

為改善「目的事業主管機關」、「土地使用主管機關」及「環境保護主管機關」及「水土保持主管機關」對計畫內容重複審查，及劃分中央與地方政府之權責，私人團體或個人所提之「發展計畫構想」應由地方土地使用主管單位為審查主軸。

- (2) 以城鄉計畫委員會作為政府與私人團體或個人之協調機構，其功能為：

- A. 協調各機關之意見。
- B. 評估開發者之其他義務負擔。
- C. 審核內、外部公共設施是否足夠。
- D. 擴大民眾參與：於計畫審查中舉行公聽會，溝通、瞭解、廣納民眾意見。
- E. 其他。

- (3) 審議「規劃許可」與「開發許可」各主管單位權屬釐清

- A. 當申請者提出「發展構想計畫」時，各主管機關審查分工，詳如表 9-1-1。
- B. 當申請者提出「開發計畫」時，各主管機關審查分工，詳如表 9-1-2。

### 4. 中央與地方權責之劃分

- (1) 發展許可制中之「規劃許可」由中央審查定讞，惟中央在實質面，僅注意區域性、國土面等重大設施、設備之配合條件；在社會面，注意人口之配置是否合理；在經濟面，注意產業發展是否合於國家產業發展方針；在環境面，監督有無使用到限制發展地區之土地，縣市政府則宜注意應包括以縣為立場之實質、社會經濟及環境面，尤其注意自己之發展政策及財務負擔能力，公共設施服務水準及產業發展政策等。
- (2) 發展許可制中之「開發許可」，由縣市政府自行審查定讞，因之，中央僅從法令面如城鄉計畫法及其施行細則、或審

查規範等指導，完全由縣市政府依據城鄉發展政策、標準及縣制之法令去審查、監督私人團體或個人開發。

(三) 在內部環境方面

1. 以評量指標（如表 7-1-1）核對城鄉發展策略，達到公共設施同時性、一致性與緊密性之原則。
2. 總量管制應分別考量絕對性與相對性之總量限制，前者不應逾越，後者得視條件而異。
3. 公共設施與其他義務負擔之項目與標準，應就內部性與外部性設施及法律、法令及規劃之城鄉計畫報告書，構織全國性與地方性之標準。

4. 操作方式

(1) 規劃許可階段

- A. 位於「可發展區」內之土地，私人團體或個人皆可擬具「發展計畫構想書」向地方政府提出「規劃許可」申請。
- B. 地方政府經初審後，將意見連同私人之「發展計畫構想書」呈送內政部核定。
- C. 土地主管機關會同目的事業主管機關、環境保護機關及水土保持機關等相關機關單位，依審查原則、外部設施規劃標準、自然與社經環境衝擊連同上級政府審查結果，決定給予「同意」、「不同意」或「附帶條件」之開發。
- D. 規劃許可通過後，私人團體或個人須在規定期限內申請開發許可。

(2) 開發許可階段

- A. 已通過規劃許可之申請案或位於「限制發展區」，但可開發建築之土地，私人團體或個人可擬具「開發計畫書」向地方政府土地主管機關申請開發許可。
- B. 土地主管機關會同目的事業主管機關、環境保護機關及水土保持機關等相關機關共同審查其「開發計畫書」。
- C. 審查原則為內部公共設施之服務水準、種類及規劃許可之附帶條件，決定給予「同意」、「不同意」或「附帶條件」之開發。

二、建議

未來城鄉計畫法公佈實施時，為使民眾易於了解如何遵照城鄉計畫法來操作實施發展許可制，縣市政府清楚了解發展許可制之審查作業程序，讓民眾有法可循、政府有法可管的情形之下，本研究建議：

- (一) 立法架構（詳見圖 8-1-1），包括：1. 城鄉計畫法、2. 城鄉計畫法施行細則、3. 發展許可制審議規範、4. 發展許可制書圖

作業須知、5. 縣市實施發展許可制執行辦法、6. 城鄉計畫說明書。

(二) 於城鄉計畫法(草案)中增訂有關發展許可制之相關條文，整理如表 9-2-1。

(三) 城鄉計畫法施行細則

於「城鄉計畫法施行細則」中增訂有關發展許可制之相關條文：

1. 機關權屬釐清
2. 辦理程序
3. 發展構想計畫書應包含之書圖文件
4. 開發計畫書應包含之書圖文件
5. 各主管機關應審查之書圖文件
6. 回饋金繳交時機
7. 以城鄉計畫委員會作為溝通管道
8. 分區及用地變更時機
9. 適用範圍

(四) 發展許可制審議規範

於「發展許可制審議規範」中增訂有關發展許可制之相關條文：

1. 審議原則
2. 發展構想計畫書應包含之書圖文件
3. 開發計畫書應包含之書圖文件
4. 義務負擔項目與標準
5. 許可附帶條件之形式

(五) 發展許可制書圖作業須知

於「發展許可制書圖作業須知」中增訂有關發展許可制之相關條文：

1. 發展構想計畫書之書圖文件
2. 開發計畫書之書圖文件

(六) 縣市實施發展許可制執行辦法

於「發展許可制書圖作業須知」中增訂有關發展許可制之相關條文：

1. 審議原則
2. 義務負擔項目與標準
3. 「發展構想計畫書」應包含之書圖文件
4. 「開發計畫書」應包含之書圖文件

(七) 城鄉計畫說明書

於「發展許可制書圖作業須知」中增訂有關發展許可制



之相關條文：

1. 義務負擔數額
2. 公共設施劃設標準
3. 總量管制之數額
4. 開發案面積規模
5. 對符合發展政策之申請案的優惠
6. 回饋金繳交時機
7. 分區及用地變更時機

### 三、後續研究

由於本研究花費在理念澄清之工作量甚多，在實務操作方面尚有缺漏，有待後續研究計有下列：

- (一) 本研究目的是將理念性之發展續可制，落實到可實際操作的應用程度，當由理念轉為實務操作的可行過程中，最重要的是需要有內、外部環境的配合，內部環境如：審查原則、公共設施規劃標準、公共設施負擔項目及操作方式等，外部環境包括：計畫體系、計畫內容、計畫表達方式與行政體系等項目。以外部環境所列舉之條件，本研究在廣度上而言尚稱周延，然在深度上則有不足，例如：計畫體系，是遷就營建署之三級制度：國土綜合開發計畫→縣市綜合發展計畫→城鄉計畫，但本研究認為城鄉計畫應與縣市綜合發展計畫整合為一，只是本研究於此方面著墨不多，對於由三級制中操作發展許可制，尚感缺憾。本研究依然認為應將縣市綜合發展計畫與城鄉計畫合併或擇一，乃是操作許可制之最佳體系，惟因變革甚多，有待後續研究之比較分析證明。
- (二) 發展許可制之運作著重於土地使用主管機關、目的事業主管機關、環境保護主管機關與水土保持主管機關等權責劃分，但本研究只從技術層面及機關權責劃分來探討。事實上，法律規定會影響技術面之整合，但對於法律之檢討，未曾深入探究，包括：環境影響評估法、各目的事業等相關法律規定，這是跨學門部會之挑戰，尚待有人作整合。
- (三) 在地價指標方面：在國土綜合開發計畫中，地價指標是調節「總量」的一種指標，惟在本研究個案中，因大溪鎮隸屬於鄉鎮層級，其地價資料尚可勉力取得，惟所得水準資料難覓，無法作有效需求與供給之分析，此乃以鄉鎮層級來做城鄉計畫之盲點。因此，本研究並未能分析出地價變化對大溪鎮民所得負擔之影響。因此，大溪鎮之其他義務負擔，如有關由開發者提供中低收入戶住宅，並未做進一步之發揮。
- (四) 在內、外部環境方面：大溪鎮之個案研究，僅著重都市發展

政策之探討，對於人口預測等等並未加預測，故在總量之操作上，仍嫌有不足之處，其中包括都市計畫範圍外，如公共設施服務水準的查核等。

- (五) 有關法律條文方面：本研究僅在城鄉計畫法中列舉明確之法律條文，其他相關法令內容則以要項方式撰寫，應轉換為法令條文，包括：城鄉計畫法施行細則、發展許可制審議規範、發展許可制書圖作業須知、縣市實施發展許可制執行辦法及城鄉計畫說明書等相關法令。
- (六) 內政部應制定之開發審議規範，本研究並未曾整合都市計畫與非都市土地審議規範之內容與項目等，尚待進一步比較、整理。
- (七) 本研究所作之建議，乃是需要有長期經驗之累積，從民國 72 年的山坡地開發許可審議辦法至今，在十多年的時間，如何將現行基礎轉化成可作之環境，不論在技術及時間上來看，均需花費較多時間來證明。
- (八) 本研究花費太多時間於理念上的澄清，有建立共識效果，並著重在城鄉發展政策與直接操作發展許可制有關之探討，模擬個案並未以真正發展總量來分析說明，也是缺憾。

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 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，屬於工、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，其餘大多為高山、坡地等需要保育之土地。這些土地使用分區的規劃，均依傳統觀念：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，一線之隔的分區觀念，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？因此，在民國八十五年經核備之國土綜合開發計畫，其規劃中建議採行發展許可制之理念，以市場機制來調整過去土地使用分區管制之不足，將山坡地開發許可制度廣泛推展到其他地區之土地使用變更。其實細究發展許可制之內涵，嚴格言之，與開發許可是有不同，其操作方式也有其特性與意義，更重要視發展許可制度是要推動規劃制度與計畫管制的改革，而非單純土地開發事業；然而，國內之規劃專業、學術界尚多疑惑，質疑如何在許可之過程中，達到「計畫發展」之目的。

基於這樣之發展趨勢，本研究試圖闡明國土綜合開發計畫規劃中，所採行「發展許可制」之意義，並以之為基礎，進一步就個案地區為例，剖析說明如何操作與應用該制度。

## 二、研究目的

- (一) 解析發展許可制之內容及意義。
- (二) 探究為操作發展許可制都市計畫應有內容。
- (三) 建構申請發展許可之程序流程與審議方式、原則。
- (四) 闡釋發展許可制操作機制之重點與如何達成計畫發展。

## 第二節 研究方法與流程

### 一、研究方法

- (一) 以質化研究方法，參與主管機關研討，併同其規劃人員共同研擬發展許可制之操作應用。
- (二) 以個案研究實例剖析發展許可制如何操作與應用。

### 二、研究流程

研究流程圖，詳見圖 1-2-1。

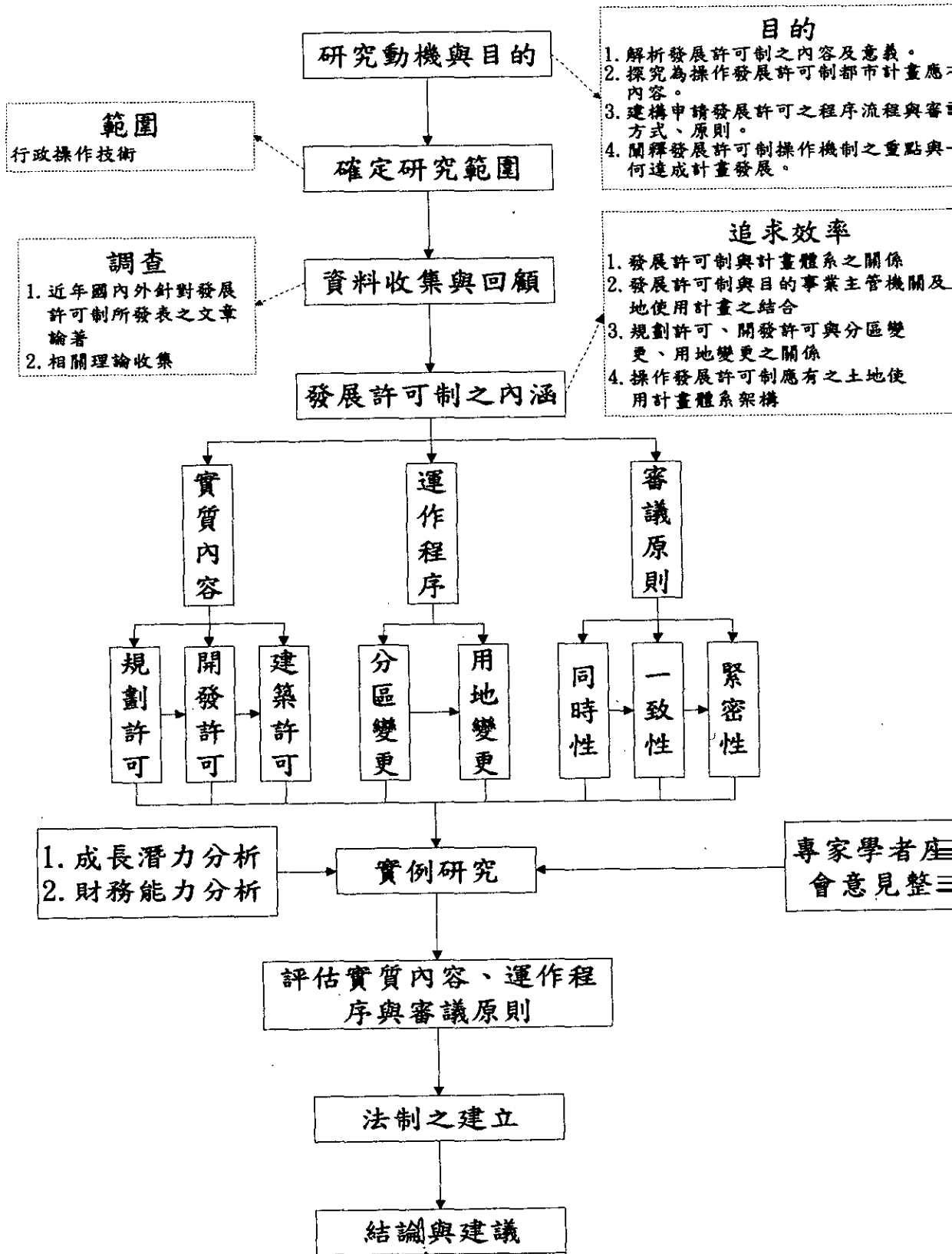


圖 1-2-1 研究流程圖

### 第三節 研究內容

建立模擬個案，以為操作許可制之說明，包括以下內容：

#### 一、發展背景

##### (一) 成長潛力分析（以通盤檢討作業手冊為作業依據）

1. 人口特性與產業發展狀況。
2. 公共設施開闢情形及其主辦機關。
3. 各使用分區使用狀況與公共設施服務水準。

##### (二) 財務能力分析

1. 政府支出與人口成長關係。
2. 政府收入與人口成長關係。
3. 政府收支關係。

#### 二、發展許可制內涵分析

##### (一) 何謂發展許可制、意義及許可層次：1. 規劃許可；2. 開發許可； 3. 建築許可。

##### (二) 如何操作

1. 劃定限制發展地區，以保護自然環境與國防安全。
2. 發展總量引導可發展區之發展——以切合區域發展需要。
3. 注意地價指標變化——以重視生活、生產空間合於負擔能力。
4. 審查三原則——以確保動態性計畫的合理性<sup>註 1-3-1</sup>

(1) 公共設施建設之同時性 (Concurrency)—財務之滿足與適時興建。

(2) 整體發展之一致性 (Consistency)—上位與相關計畫之政策與協調。

(3) 發展模式之緊密性 (Compact)—規模之限制與公共設施有效使用，並維護農業生產環境。

5. 建立公共設施建設負擔方式——貫徹土地增值受益付費或使用

<sup>註 1-3-1</sup> John M. DeGrove, The New Frontier for Land Policy: Planning and Growth Management in the states (Mass: Lincoln Institute of Land Policy), PP16-22

者受益負擔與有效率之環境經營目標。

6. 建立其他義務負擔——達到開發利益由全民共享。

三、操作之內在條件。

四、操作之外在條件

(一) 建構發展許可制之外在環境。

(二) 確立適用發展許可制之對象。

(三) 構織申請許可程序。

(四) 建立審議核可之原則。

五、提供建立法制之參考。



## 第二章 文獻回顧與理論探討

### 第一節 文獻回顧

#### 壹、發展許可制之策略性文獻評析

「發展許可制」從構想到實際建構過程之中，多數專家學者紛紛從原理原則、法律系統、組織調整、許可制執行技術的爭議，乃至於回饋制度的理論與執行等等不同層次的角度、層面提出檢驗、批判。

就文獻整理可看出各專家學者對台灣未來土地管理應有策略性思考之觀點，幾乎所有專家學者均一致性地指出，台灣傳統土地使用計畫管制的缺陷問題，其長年積累的結果，已經造成產業發展的瓶頸與阻礙，這也是本研究思考策略之出發點。至於未來台灣土地利用管制計畫採取「發展許可制」時，應採取之相關策略與建議則多有不同觀點，以下分層剖析及闡述與本研究理念上之異同：

#### 一、發展許可制外部環境

##### (一) 發展許可制與傳統計畫管制關係之釐清

顏愛靜氏<sup>註 2-1-1</sup>曾論及：「應健全發展許可制且植基於土地使用分區管制之體制」，「發展許可制」構想提出後，遭受自傳統規劃界專家學者最大的誤解即為，「發展許可制」將完全取代傳統分區管制的思維，全面否定傳統分區管制的價值。顏氏所提出之論點，雖缺乏更進一步具體性之陳述，但恰點出「發展許可制」在操作時，一個很重要的前提與價值之所在，即「發展許可制」乃針對傳統政府機制規劃不足所提出之補充機制，非完全「取代」分區，本研究針對「發展許可制」後續各項具體化之研究，乃基於過去傳統規劃成果與問題，而切入補充市場機制，「發展許可制」之建構，最終仍回歸政府機制，在現有土地使用分區架構下運作，既有之分區制度仍有維持必要，此種思維，自始即為建構發展許可制的本意，也是原先經建會規劃國土綜合開發計畫之基

<sup>註 2-1-1</sup> 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 84.10  
pp131-161

本想法，惟大多數傳統規劃專家學者，多不察及此，而對「發展許可制」操作基礎多有批判。

## (二) 計畫體系調整涉及「發展許可制」操作部份

未來計畫體系調整方向，關係「發展許可制」實際操作之外在環境系統，對此陳麗紅氏<sup>註2-1-2</sup>提出，未來計畫體系調整之方向，應走向由中央的「國土綜合發展計畫」，指導地方的「縣市綜合發展計畫」與「地方計畫」，但陳麗紅氏對於「縣市綜合發展計畫」與「地方計畫」之間的內容與層級劃分，則未進一步闡述。彭光輝氏<sup>註2-1-3</sup>則指出，實施「發展許可制」的前提是必須要有一具體之總量管制與指導整體空間發展之發展計畫，並受中央指導，依彭氏之觀點，未來「發展許可制」之發展，應以「縣市綜合發展計畫」為基礎操作，張襄華氏<sup>註2-1-4</sup>亦主張此一觀點。吳耿東氏<sup>註2-1-5</sup>則傾向在現有之「區域計畫」、「都市計畫」架構下，將發展許可制納入整合即可，目前計畫體系規劃調整之方向，內政部在「地方計畫」已確定採「城鄉計畫」，走向「國土綜合發展計畫」-「縣市綜合發展計畫」-「城鄉計畫」三級制之發展趨勢，但就建構「發展許可制」之規劃方向而言，本研究贊同彭氏及張氏，均主張以「縣市綜合發展計畫」為操作基礎，然限於時間、人力、與經費，遷就內政部之主張，以「城鄉計畫」為操作之基礎建構法令系統；惟本研究仍強調未來無論計畫體系中以「縣市綜合發展計畫」或「城鄉計畫」為主導，「發展許可制」之規劃方向都應維持在二級制之精神，以發揮制度之效率。

<sup>註2-1-2</sup> 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 84.08

<sup>註2-1-3</sup> 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~第128期 86.06~08 pp53-62, pp37-45

<sup>註2-1-4</sup> 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 85.06

<sup>註2-1-5</sup> 吳耿東 台灣土地開發法制之探討 人與地 第167/168期 民國86年11-12月 pp81-94

### (三) 總量管制

「發展許可制」提出後，「總量管制」觀念即被視為操作「發展許可制」達到計畫發展與區域均衡之必要手段，對此，張襄華氏<sup>註 2-1-6</sup>提出「發展許可制」之實施，應配合「總量管制」，依使用類別加上時間之限制，本研究則進一步發展，認為對「量」之看法可分為兩種性質：

1. 相對量：其數值會隨著社經環境之變化而動態調整，無論有無達到此限制量，只要不降低地區公共設施之服務水準及生活品質，仍可核准申請之開發案。
2. 絕對量：考慮自然條件、經濟、財政能力所提出，其數值是固定的，達到環境的最大容受量即不能再增加開發案的申請，如水污染、空氣污染、噪音及震動的容受量，對縣市政府或鄉鎮市公所而言，如垃圾處理量、基礎性設施之供給量：包括自來水、電力及電信之供給量等，亦多屬限制之絕對量。

### (四) 義務負擔

此部份所整理文獻關係義務負擔，為策略性層面，至於更深入之原則、原理部份，容後另有專門整理分析。

對於義務負擔應如何操作，陳麗紅氏<sup>註 2-1-7</sup>依據目前國內實施現況研究分析認為，各變更案之負擔標準並無原則可循，而上級政府單方面強制規定結果，造成政府實際運作與執行困擾。未來發展許可制實施時，顏愛靜氏<sup>註 2-1-8</sup>建議應有規範公平合理之公共負擔義務之必要，義務負擔該如何操作，張襄華氏<sup>註 2-1-9</sup>認為有必要從法制面著手，將捐地、捐物與捐費之規定法制化。彭光輝氏<sup>註 2-1-10</sup>則認為應有彈性之因地、因時制宜方法，彭氏並進一步指出應以「開發義務」取代「利益負擔」，更能突顯真正開

<sup>註 2-1-6</sup> 同註 2-1-4

<sup>註 2-1-7</sup> 陳麗紅 英國規劃許可制中的規劃利益(義務)理念應用——在臺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 83.05

<sup>註 2-1-8</sup> 同註 2-1-1

<sup>註 2-1-9</sup> 同註 2-1-4

<sup>註 2-1-10</sup> 同註 2-1-3

發者負擔的意義與精神。本研究以為，各地方政府應利用「縣市綜合發展計畫」或「城鄉計畫」，亦或經議會同意，訂定縣市開發義務辦法（可納入縣市實施發展許可制執行辦法），表達該地未來之都市發展政策，進一步據此做為義務負擔原則之調整依據，相關權利義務關係則於行政契約中具體表達，地方政府應有適度裁量之權力較能符合「發展許可制」因地制宜之精神。相關之法制，僅需由城鄉計畫法等作必要之準則或授權規劃之計畫報告書，落實如何操作之內容。

#### (五) 政府部門、審查權查調整

嚴格而言，政府組織之調整應回歸至政府整體組織架構之層面來討論，惟目前土地使用受不同機關部門職權瓜分甚多，權責關係過於複雜，結果反而成為過去檢討土地使用無效率時之主要課題，對此，陳麗紅氏<sup>註 2-1-11</sup>提出「環境部」的主張。陳明燦氏<sup>註 2-1-12</sup>則從行政組織相關理論為出發點，檢討相關單位橫向聯繫之缺失，並認為國土計畫內容之落實，應從規劃層級之簡化及機關有效協調與統合來解決。吳耿東氏<sup>註 2-1-13</sup>則建議透過土地使用管制及土地開發許可專法之制定，以統合管制開發法令及管制機關之職權。本研究則傾向於回歸政治現實面的立場來加以克服，即事權重疊而責任不清、審查項目重覆之部分，應先於技術層次上分析釐清問題，惟在各主管機關均主張依法有審查之權責下，宜就重疊事權，在變動最小原則下，劃分各項審查該歸屬何種主管機關。其簡化問題之考量，其實如同許多文獻所提，仍有待政治面之澄清、重組。

#### (六) 中央-地方審查權力劃分

同樣的許多學者提出中央與地方政府間各目的事業主管機關事權重疊之現象，陳麗紅氏<sup>註 2-1-14</sup>建議中央政府負政策與督導

<sup>註 2-1-11</sup> 同註 2-1-2

<sup>註 2-1-12</sup> 陳明燦 論我國落實國土計畫之行政組織 人與地 第 171 期 87.03 pp19-30

<sup>註 2-1-13</sup> 同註 2-1-5

<sup>註 2-1-14</sup> 同註 2-1-2

之責，由縣市政府行使計畫擬定、規劃協議與許可審核等權利，蔡麗秋氏<sup>註 2-1-15</sup>利用德爾菲(Delphi)技法歸納研究後，提出審查權利應由縣市政府行使較為恰當，待地方審核通過後，送上一級單位核可即可，就建構「發展許可制」發展環境之觀點，本研究以為「規劃許可」階段，涉及政府原定公告計畫須配合辦理修訂者，應送中央單位，但審查方向應著重於宏觀面之衝擊與變化面來思考，不必強調技術面之細節審查，「規劃許可」核可後，由地方政府依據核可內容，於「開發許可」階段直接審查、核定開發計畫即可，無須再送中央機關同意。

#### (七) 參與、協商

彭光輝氏<sup>註 2-1-16</sup>於該研究中指出，發展許可制實施後，未來各界需面對的，其實是更複雜、專業、高牽制性與高互動性之土地規劃發展制度。金家禾氏<sup>註 2-1-17</sup>亦認為發展許可制採行後，各方團體均需面對更複雜、更動態性之互動關係。吳耿東氏<sup>註 2-1-18</sup>則建議應從「協商制度」之設計著手。發展許可制要能完善表現，的確有賴更精緻的協商過程來取代傳統規劃之僵化與無彈性之批評。故協商制度如何建立，是發展許可制得否維持「彈性」精神之重要課題。對此，本研究提出應用「行政契約」之功能，為未來協商制度可行之構想。民眾參與的部份，金家禾氏提出的「建立大眾參與制度」，張襄華氏<sup>註 2-1-19</sup>提出之「建立民眾及公益團體表達意見之由訴管道」，無論是過去乃至於未來，均屬需納入制度設計之基本考慮。

#### 二、發展許可制之內部環境——發展許可制分級之觀點

上述文獻思考之方向，多集中於建構「發展許可制」所需外部環境之調整。但仍有少數學者對「發展許可制」運作時之分級方式提出

<sup>註 2-1-15</sup> 蔡麗秋 開發許可應用於台灣風景區開發管制之研究 都市計劃研究所碩士論文 80.06

<sup>註 2-1-16</sup> 同註 2-1-3

<sup>註 2-1-17</sup> 金家禾 開發許可對土地開發之影響(一)~(六) 現代地政 第181~186期 民國86年7月~民國86年12月 pp15-18、pp10-14、pp11-14、pp13-15、pp10-13、pp16-19

<sup>註 2-1-18</sup> 同註 2-1-5

<sup>註 2-1-19</sup> 同註 2-1-4

看法，吳耿東氏<sup>註 2-1-20</sup>建議直接參採英國之制度，「開發許可」之申請分為二階段。彭光輝氏<sup>註 2-1-21</sup>則認為經建會原擬議中之三級式「發展許可制」，從「許可之適用對象不易儼然劃分為規劃許可與開發許可」及「現有審查程序已夠冗長」二項觀點，建議最後階段之建築管理應予以相當程度之簡化以符合發展許可原意。對於「建築許可」階段，本研究以為即應回歸到建築管理單位體系運作，發展許可制建構之精要，則在於「規劃許可」與「開發許可」二階段功能應如何劃分發揮，開發許可階段，主要針對開發事業計畫之實質內容進行審查，關於此點，國內目前較無爭議，至於「規劃許可」階段應發揮之功能，包括彭氏在內，大多數專家學者對規劃許可存在之功能與必要性之認知則多模糊或不同概念。實際上，「發展許可制」和過去傳統規劃最大的不同，即利用規劃許可階段將申請開發之目的事業與土地使用規劃整合為一體，是要突破過去傳統規劃手段一直存在的問題(如先決定空間區位，再任由目的事業，擇取發展)，並從空間之客觀思維，考量發展之必要性及對社經環境之衝擊。至於規劃許可存在之觀念、價值與功能，乃至於具體化之操作性建議，本研究亦認同有進一步釐清與建構之必要。

以上多位學者有關「發展許可制之策略應用」等相關著作，及與本研究之差異，整理摘要說明如表 2-1-1。

表 2-1-1 許可制之策略應用文獻整理表

標題/題目	內容	與本研究之關係
英國規劃許可制中的規劃利益(義務)理念應用——在臺灣土地使用變更公平問題之探討	以英國規劃利益之理論內涵及其在土地使用方面的實施經驗作深入探討，也提出在臺灣應用此理念時之基本構想，及在法令、執行等配合要件之建議。	提出基本構想，及在法令、執行等配合要件之建議，可作為本研究之參考，惟應如何實際運用未加以說明。
臺灣都市計畫法修正時，中央專責規劃管制機關建立之研究	以探討中央規劃機關的組織架構與功能，了解其對土地使用規劃與管制之情形。	關係許可制運作主管機關之認定，可作為本研究建構所之外部環境參考。
都市土地使用分區管	探討土地使用分區管制對地價影響，	傳統分區有關地價之影響

<sup>註 2-1-20</sup> 同註 2-1-5

<sup>註 2-1-21</sup> 同註 2-1-3

制與地價關係之研究 註 2-1-22	及地價對土地使用分區管制影響，以建立土地使用分區管制與地價相互關係之變數選擇理論模型。	果，是本研究認為土地使用分區不公平的地方，是改革之原始動機。
我國發展許可制落實執行之研究—以農地釋出方案為例	以發展許可制為研究對象，並以農地釋出採發展許可制為探討重點，其目的在於避免過去已實施許可制產生的課題又再發生，進而能提昇我們的生活環境的品質。	方向與本研究一致，惟未對該如何實際操作許可制加以說明之。
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 註 2-1-23	探討臺灣地區規劃主管機關所應具備怎樣的組織結構與功能，方能有效的執行開發許可制。	探討規劃主管機關的組織結構與功能可作為許可制機關間分工之基礎，惟應如何操作分工未加以說明。
開發許可應用於台灣風景區開發管制之研究	經由風景區土地使用特性、計畫體制、及其土地使用管制方法等基本理念的探討，以及對英國、台灣風景區開發管制制度的優缺比較後，分別從長、短期提出台灣風景區開發實施許可制的方式，並經由德爾菲(Delphi)技法徵詢專家的意見，加以修正。	理念一致，惟僅限於風景區且未對該如何實際操作許可制加以說明之。
論我國落實國土計畫之行政組織	以都市計畫之研擬、審議與執行為基礎，分析我國現況與缺失。	有關問題之說明是本研究之原始動機。
論臺灣國土規劃與開發之過去、現在與未來	說明台灣的國土規劃與開發體制的變遷，並為利於國土規劃與開發之實施，提出建議。	有助本研究砌礎台灣的國土規劃與開發體制的變遷過程。
英國的開發許可制及開發許可在台灣實施之展望	以英國之經驗，提供經建會在擬定發展許可制時，應注意不該一味地用採外國的做法。	理念相同，有關問題可為建制之參考，惟未對該如何實際操作許可制加以說明之。
開發許可制對土地開發之影響(一)~(六)	文中以開發許可制對土地開發影響之角度，分析探討採行開發許可所面臨之課題。	與本研究之研究方向不同，其所提之課題值得本研究計畫設計操作之參考與深思。
台灣土地開發法制之探討	針對現行土地開發法制之課題，並提出藉由開發許可制與土地使用分區管制的分工合作，以解決課題問題。	僅提出想法、理念有相同之處，惟未對該如何實際操作許可制加以說明之。

資料來源：根據 1. 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、2. 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、3. 都市土地使用分區管制與地價關係之研究、4. 我國發展許可制落實執行之研究—以農地釋出方案為例、5. 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、6. 開發許可應用於台灣風景區開發管制之研究、7. 論我國落實國土計畫之行政組織、

註 2-1-22 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 85.01

註 2-1-23 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 都市計劃研究所碩士論文 81.06

8. 論臺灣國土規劃與開發之過去、現在與未來、9. 英國的開發許可制及開發許可在台灣實施之展望、10. 開發許可制對土地開發之影響(一)~(六)、11. 台灣土地開發法制之探討、12. 吳清輝, 論發展許可制之策略與應用(二)【未發表論文】等整理, 89.06。

## 貳、回饋與義務負擔文獻評析

基於「社會公平」之精神, 發展許可制之運作, 確有賴可操作之「義務負擔」制度以配合, 但目前國內家專學者, 在相關研究論述中, 對於國內土地開發利益, 應如何予以適度節制, 該以「回饋」、或「義務負擔」、或「開發影響費」等之觀點, 從原理、原則, 乃至於基本理念間相當分歧, 試說明如后:

### 一、增值利益回饋研究

試圖將土地開發後之增值利益予以量化計算, 是許多學者、研究人員一直嘗試努力之方向, 張效通氏<sup>註 2-1-24</sup>認為:「土地使用開發利得」之定義為:「開發完成時, 都市地區符合該土地條件變更後使用分區地價, 減去計畫申請變更之地價, 及該區平均地價上漲率產生地價增額, 並扣除變更使用制度產生的成本」。潘健明氏<sup>註 2-1-25</sup>建議視實際需要, 另外可提出「誘因計畫」, 設定「彈性特區」。周佳音氏<sup>註 2-1-26</sup>認為私人應有合理利潤之保留。林靜如氏<sup>註 2-1-27</sup>利用變更後之「樓地板面積」作為變更後土地發展潛力之評估, 以克服實際估價制度不易處理之現實問題。上述幾位之研究結論, 雖加入各自認為可彈性調整之補充機制, 惟整體而論, 均將「開發後土地價值」減去「開發前土地價值」減去「投入土地改良成本」之差額視為土地增值利益之計算基礎。本研究認為此類計算模型在現實操作中, 有兩項尚待澄清的課題:

#### (一) 計算模式觀點的侷限性

<sup>註 2-1-24</sup> 張效通 「土地變更使用開發利得」之界定分析 中國行政評論第 8 卷第 4 期 88.09 pp107-138

<sup>註 2-1-25</sup> 潘健明 土地使用變更利得回饋理念之澄清與計算模式之建立 台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文 84.06

<sup>註 2-1-26</sup> 周佳音 台灣地區土地使用變更利得及其分配模式之研究 政治大學地政研究所碩士論文 83.06

<sup>註 2-1-27</sup> 林靜如 農地變更使用之實證研究--增值利益評估與回饋之分析 政治大學地政研究所碩士論文 84.06



對於土地開發計畫應負擔之項目，目前國內歸納整理有以下四項即：「土地本身變更前後價值之利差」，「內外部公共設施應有之義務負擔」，「開發影響費」及其「它應負擔之關聯費」，以上所提之計算模式，其中將「投入土地改良成本」納入計算選項之一，是包含公共設施內部化後調整之觀念，但忽略對外部性負擔及其它義務負擔更進一步考量，賴宗裕氏<sup>註 2-1-28</sup>引介美國土地使用變更回饋相關理念及作法認為，回饋方式應從回饋負擔方式、數額計算及回饋用途等做整體性之擬議。陳俊宏<sup>註 2-1-29</sup>氏認為土地變更使用與開發過程，會同時產生巨額增值利益及社會衝擊，任何土地的變更使用與開發，不應該為社會帶來負面效益。就土地規劃層面之思維，一個完整回饋制度應包含內外部公共設施義務負擔的整體性及其它關聯性衝擊影響的平衡，而非一味強調單一增值利益之計算與課徵。

## (二) 地價標準必須面對複雜之政治現實

上述計量模式在現實操作時必須面對之基本前提為決定變更前後地價標準，同樣是為消除不當利得，國內目前所實施之地價稅與土地增值稅課徵制度無法達到當初設計原意之關鍵問題，即在於課徵公告現值標準過低而喪失公平精神，欲按市價課稅即面臨諸多現實而難決定。而倘若真能以市價做為地價標準之困難可克服，則增值利益之課徵即可回歸到原有地價稅與土地增值稅課徵制度操作，林靜如氏<sup>註 2-1-30</sup>認為，發展回饋模式是基於補充現行稅制之不足，為避免重複課稅，終須回歸增值稅制，既然如此，補充機制可運作條件卻又以現行機制仍待突破之困境為前提，此類計算模式發展時的基本條件與運作時機，是否合理，值得進一步思考。

<sup>註 2-1-28</sup> 賴宗裕 土地使用變更回饋方式之研究 政治大學地政系 中華民國建築投資商業同業工會全國聯合會委託 86.09

<sup>註 2-1-29</sup> 陳俊宏 工商綜合區開發回饋計算模式建立之研究--以彈性的回饋作為協議籌碼 成功大學都市計畫研究所碩士論文 86.06

<sup>註 2-1-30</sup> 同註 2-1-26

本研究以為，開發前之地價不易區分其原來應有之地價及發展潛力價值，因之，任何嘗試確定其價值之努力，均很容易產生爭辯，是以，願意採用「開發義務」乙詞，透過一系列規劃設計，制定應有之負擔，避免陷入確定農地價位之泥沼。

## 二、開發影響費與外部性負擔

對於外部性衝擊，穆正雍氏<sup>註 2-1-31</sup>認為義務負擔應秉持使用者付費理念，有必要要求開發者負擔生產基地內外之社會成本，對此，國內目前有採課徵開發影響費及要求外部負擔二種途徑，關於開發影響費，鍾隆昌氏<sup>註 2-1-32</sup>從辨認公共設施共享性與排它性的強弱程度著手，對受益對象課徵開發影響費，林秉勳氏<sup>註 2-1-33</sup>透過「分析階層程序法(AHP)」評估分析認為，可考量地方需要而有「捐錢」或「捐物」之彈性，邊泰明氏<sup>註 2-1-34</sup>對於是否課徵外部成本，則認為應就該土地使用是否對都市發展造成外部擁擠成本為課徵依據，非全然必要課徵。就功能性而言，開發影響費課徵與要求業者就外部衝擊影響進行改善計畫之目的之一致，但就問題解決導向及規劃層面觀點，對於外部性影響衝擊，主張應以業者自行提出改善計畫為主，陳佳聰氏<sup>註 2-1-35</sup>以財務分析方式發現，回饋代金對業者土地開發報酬率影響最大，而謝明和氏<sup>註 2-1-36</sup>針對西門市場之模擬結果則指出，金錢給付性質的回饋措施，其對社會效益的改變並不明顯，然陳進福氏<sup>註 2-1-37</sup>透過問卷調查結果發現，地方政府由於財政困難等因素，對於課徵土地開發衝擊費多偏向肯定態度，顯示地方政府支持之立場其實和開發影響費課

<sup>註 2-1-31</sup> 穆正雍 工業用地開發社會成本義務負擔與增值回饋之制度研究 台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文 86.06

<sup>註 2-1-32</sup> 鍾隆昌 公共設施建設應用開發影響費制度之研究 淡江大學建築研究所碩士論文 83.06

<sup>註 2-1-33</sup> 林秉勳 開發影響費課徵方式評選之研究 台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文 82.06

<sup>註 2-1-34</sup> 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 國科會專題研究計畫成果報告 83.06

<sup>註 2-1-35</sup> 陳佳聰 土地使用變更利益回饋對土地開發報酬影響之研究 淡江大學建築研究所碩士論文 83.06

<sup>註 2-1-36</sup> 謝明和 回饋策略的變更利得效益衝擊分析—西門市場個案的模擬 台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文 85.06

<sup>註 2-1-37</sup> 陳進福 都市土地開發衝擊費之研究 政治大學地政研究所碩士論文 84.06

徵之原意是有出入，賴宗裕氏<sup>註2-1-38</sup>認為：「現有課徵規定缺乏明確理論依據，課徵用途亦多不明，以致往往無法達到預期目標，且容易產生爭議」。故開發影響費一但課徵，政府課徵所得，本仍應投入相關衝擊影響項目改善，若該費用無法支持，則政府應慎重思考零星課徵開發影響費，對降低外部性影響的實質效果與正當性，本研究認為這是非常重要之理念，如外部性無法克服，無寧採取否決開發案要比勉強通過開發案而徵收發展費卻無力改善外部條件更為合理與公平。

綜合上述學者及相關研究人員之研究內容，整理摘要如表 2-1-2。

表 2-1-2 『回饋補償』之相關文獻分類表

項目	研究計畫名稱	內容概述	與本研究之關係
變更 增值 回饋 模式 與額 度之 擬議	「土地變更使用開發利得」之界定分析	該文針對「地價增額」、「開發利潤」或「開發影響費」等爭議議題評析既有文獻之開發利得界定與分析方法，解析各種界定方式之優劣；再從規劃管制制度角度，研提土地變更使用開發利得及分析衡量式。 作者認為：土地變更使用開發利得，宜為計畫提出申請至開發完成之地價增額；此階段屬規劃管制範疇，政府可利用規劃管制工具，調整公私利得分配。「土地變更使用開發利得」的定義為：「開發完成時，都市地區符合該土地條件的變更後使用分區地價，減去計畫申請變更之地價，及該區平均地價上漲率產生地價增額，並扣除因變更使用制度產生的成本」。	以地價增值為回饋之依據與本研究之基礎不一樣。
	台北市農民回饋措施之研究 <sup>註2-1-39</sup>	該書在分析都市農業之功能以及回饋之可能性分析，提出一套具體的回饋與補償辦法。	可作為本研究參考

<sup>註2-1-38</sup> 同註2-1-27

<sup>註2-1-39</sup> 林國慶、顏愛靜、楊振榮 台北市農民回饋措施之研究 87.09 (作者自版)

項目	研究計畫名稱	內容概述	與本研究之關係
變更 增值 回饋 模式 與額 度之 擬議	土地使用變更回饋方式之研究	<p>該研究指出：台灣現行土地使用變更回饋辦法，可分為市地重劃、抵價地式區段徵收、捐地及捐獻代金等四種方式，因相關法令規定不一，課徵規定缺乏明確理論依據，課徵方式少有彈性及課徵用途不明，以致往往無法達到預期的目標，且容易產生爭議。再加上現行土地使用變更回饋各項相關法規規定紊亂，回饋項目及比例不一致，常造成開發業者之困擾與抱怨。</p> <p>該研究除檢討國內現行變更回饋辦法的缺失，藉由問卷訪談，了解相關業者之看法，並引介美國土地使用變更回饋相關理念及作法，就回饋負擔方式、回饋數額計算及回饋用途進行擬議，作為整體回饋方式改進的參考。</p>	<p>業界之意見可作為本研究參考之用。</p>
	工商綜合區開發回饋計算模式建立之研究--以彈性的回饋作為協議籌碼	<p>該研究認為土地使用變更與開發的過程，將會為社會帶來衝擊，同時產生巨額的土地增值利益，站在公平的角度，社會大眾的立場，土地因核准開發所產生的增值利益，應該適度的回饋社會大眾，而且土地的變更使用與開發，不應該為社會帶來負面的效益，而讓社會大眾負擔因為開發所產生之社會成本。為了使開發過程中，財產的重分配符合社會公平，在工商綜合區的開發辦法中，規定了協議「回饋」的機制，來調整土地使用變更與開發所產生之利益的分配。</p> <p>該研究從開發者與社會大眾的觀點，參考英、美等國的徵收開發回饋的經驗，建立一套協議回饋的計算與實現的方式，並舉一實例驗證該計算公式符合公平性，以提供給地方政府作為解決之依據。</p>	<p>本研究可供參考。</p>
	工業用地開發社會成本義務負擔與增值回饋制度之研究	<p>其研究內容分為二部分：一為釐清有關「義務負擔」與「增值回饋」的理念；其次為透過問卷調查製造業廠商對回饋制度的態度，並研擬工業用地開發義務負擔與增值回饋的改進方式。該研究認為「義務負擔」應秉持使用者付費的理念，要求開發者因開發所產生基地內外之社會成本，雖基地內之公共設施是屬於強制性的負擔，但應隨工業用地的開發規模與進駐企業性質而作彈性調整。而地主因土地變更享有的不勞利得方面，建議未來課征資本利得稅來吸收，至於其餘的利潤則可藉由所得稅制來求財富分配之公平。</p>	<p>本研究將負擔之理區分為增值性與義務性，可作為研究參</p>

項目	研究計畫名稱	內容概述	與本研究之關係
變更 增值 回饋 模式 與額 度之 擬議	土地使用變更利 得回饋理念之澄 清與計算模式之 建立	其研究內容分為二部分：一為回饋理念之澄清；其次為建立回饋之計算模式。該研究將變更利得界定為「變更淨利益」減去「外部性成本負擔及公共設施之提供」，亦即利得在概念上不包括公共設施提供及外部性補償之概念。在研擬回饋課取模式時，此研究所秉持的原則為1. 自然增值歸公與避免不勞而獲；2. 量能課稅原則；3. 受益負擔原則其模式運作的程序為：變更案提出→要求負擔公共設施及外部成本→扣除公共設施提供費用及外部性負擔，得出利得總量→考慮回饋對私人報酬的影響→地方政府在土地使用政策目標之下，提出「誘因計畫」→變更審議若有必要時，可設定彈性的「財稅特區」→公私部門的協商，調整開發內容。	精確分析變更利益，惟本研究不認為是重點，因為原有地價有主觀認定之問題。
	農地變更使用之 實證研究—增值 利益評估與回饋 之分析	其所建立之回饋模式，主要係課徵農地變更使用之增值利益，其秉持漲價歸公的理念，認為此一平均地權的理想，本應由土地增值稅制完成，但現行的稅制不盡完善，故研擬回饋模式以補現行稅制之不足，但為避免重複課稅，終需回歸增值稅制。此模式將農地變更前後的发展價值區分為：1. 農地變更使用後發展價值部分；2. 私人擁有權利價值，課徵額度的計算則為：土地變更增值額=變更後地價-（變更前地價+私人投資改良額）。同時由於國內目前土地估價制度尚未成形，故此研究主張利用變更後之「樓地板面積」來代表變更後土地之發展潛力，並因不同地區、不同用地的變更，發展潛力會有所差異，故分別以地區別權數值及用地別權數值予以調整。	精確計算增值利益，惟本研究不認為是回饋之重點。
	土地申請變更及 開發回饋住宅政 策之研究 <sup>註 2-1-40</sup>	該文認為現行各類土地使用變更途徑及有關回饋之規定相當紛歧並存在缺漏，造成少數土地開發業者或地主不勞而獲、土地提高強度所創造的計畫利得為私人獨享、土地使用增值未能適當回饋社會等不公平現象。建議整合目前土地使用變更及開發途徑，建立一套土地使用變更回饋利益制度。	以建立制度為出發點，與本研究目標一致。

項目	研究計畫名稱	內容概述	與本研究之關係
變更增值回饋模式與額度之擬議	台灣地區土地使用變更利得及其分配模式之研究	此研究依土地繼承理論將地價上漲區分為四階段：1. 計畫構想提出階段；2. 計畫擬定階段；3. 計畫審議通過階段；4. 計畫開發實施階段，將變更利得界定在第三階段，此一利得應歸屬社會大眾，由於實際估算地價不易，故此研究藉由實際土地使用變更行為(包括開發行為)，利用整地後地價反推變更後之地價，並在給予開發者「合理報酬率」的前提之下，扣除公共設施興建成本，透過數學模型的建立來說明土地使用變更利得分配，該研究並將個案分析區分為政府主導變更型與民間主導變更型進行財務試算。	測試方式可作為參考；惟地價上漲之階段理論已可區分實際操作難區隔。
	土地使用變更利益回饋對土地開發公平與效率的影響	該研究以財產權與外部性理論為立論基礎，認為土地使用變更課徵比例須從使用者付費觀點著手，涉及兩項課徵指標，其一為開發本身所必須之公設施；另一為開發對都市所產生之外部成本。開發本身所需公共設施構成課徵比例的基礎，可視為土地使用變更必要條件，其比例採經驗值，為固定比例。開發是否課徵外部成本，端視都市規模經濟而定，為課徵之充分條件，當土地使用之開發對都市發展不會產生外部擁擠成本時，課徵比例為零，否則課徵比例隨外部成本增加而增加，惟一彈性比例。	使用者付費觀念與研究之看法一致。
	台灣地區都市計畫利得分配公平合理性制度之研究 <sup>註 2-1-41</sup>	此研究引用 Hagman 的「暴利」與「暴損」(windfall and wipeout) 的兩個概念模式整理都市計畫利得分配理論，其將土地價值分成四個部分，包括：私人投資改良價值、公共設施資本價值、自然增值以及預期價值，並主張自然增值部分歸公，使用者付費原則負擔公共設施，並提供土地發展權制度的相關檢討。	本研究參考。

<sup>註 2-1-41</sup> 張文政 台灣地區都市計畫利得分配公平合理性制度之研究 中興大學都市計畫研究所碩士論文 80.06

項目	研究計畫名稱	內容概述	與本研究之關係
土地開發衝擊費課徵之探討	都市土地開發衝擊費之研究	該研究主要介紹美國開發衝擊費制度實施經驗，以其為基礎建立都市成長付費應有之觀念和原則。同時，並透過影響地方公共支出之各種因素分析及市鄉鎮長問卷調查，了解人口規模對公共支出的影響效果及市鄉鎮對土地衝擊費之態度，最後從公平、效率、財政及行政的觀點，探討其在台灣地區實施之可行性。此研究經過調查發現台灣的市鄉鎮財政明顯困難，且強烈希望有獨立課稅權，對於課徵土地開發衝擊費則偏向肯定的態度。在公共支出的實證分析上，此研究發現人口規模對地方公共支出有規模經濟與不經濟的現象。	公共支出與人口規模之關係是一種重要思考模式；惟實務驗證困難，理論分析可作為本研究參考。
	公共設施建設應用開發影響費制度之研究	此研究以公共設施受益者付費的論點依據，利用 Musgrave、Buchanan 等人的理論辨認公共設施共享性與排他性的強弱程度、設施開發規模等，而將公共設施區分，主張對於具有排他性及非共享性的公共設施，應對其受益範圍內居民課徵開發影響費。再者，對於某些易透過效益資本化增加鄰近不動產價值的公共設施，應藉由租稅的手段將增值的部分回饋作為地方建設基金。	開發影響費有利落實使用者付費；惟國內若零星徵收，恐將引起問題。
	開發影響費課徵方式評選之研究	此研究主要內容在於研擬影響費能之課徵方式，並評估各種課徵方式的預期效果，另針對影響費繳納形式運用分析階層程序法 (AHP)，以行政部門問卷調查結果加以測試，藉以建立影響費課徵方式合理之評估體系。此研究建議短期內採區內捐地方式課徵，再逐步因地制宜考量地方需要而要求捐錢或捐物。	本研究參考。
回饋對開發報酬率影響之財務分析	回饋策略的變更利得效益衝擊分析—西門市場個案的模擬	此研究應用財務分析及成本效益分析方法。評估不同的回饋條件，其對私人開發者的投資報酬，及該社會效益所產生的效果。在西門市場的模擬中，由效益的敏感度分析可發現，調整容積率與捐地比的回饋策略中，有較明顯的替換效果，至於金錢給付性質的回饋項目，其對社會效益的衝擊並不明顯。	本研究參考。

項目	研究計畫名稱	內容概述	與本研究之關係
	市地變更使用衍生利益之回饋分析方法 <sup>註2142</sup>	該文討論市地變更使用強度之原因對都市發展的影響，並針對單塊土地變更，嘗試以個體經濟觀點替代以往總體經濟分析方式，並以使用價值之財務分析，解析開發商與社會大眾在變更使用前後之利益消長，建立分析決策方法供有關機構參考。	本研究參考。
	土地使用變更利益回饋對土地開發報酬影響之研究	此研究主張土地變更利益應兼顧社會公平與開發效率的原則，但其研究的焦點關注在回饋對土地報酬之影響，並提供相關之財務分析技術，另研究之測試發現在捐錢、捐土地或捐樓地板中以回饋代金對土地開發報酬影響最大。此研究之結論認為回饋比例的訂定應考慮到土地差異性及市場景氣問題而予以彈性化。	本研究參考。

資料來源：依據 1. 張效通，「土地變更使用開發利得」之界定分析 88.09；2. 林國慶、顏愛靜、楊振榮，台北市農民回饋措施之研究 87.09；3. 賴宗裕，土地使用變更回饋方式之研究 86.09；4. 陳俊宏，工商綜合區開發回饋計算模式建立之研究--以彈性的回饋作為協議籌碼 86.06；5. 穆正雍，工業用地開發社會成本義務負擔與增值回饋之制度研究 86.06；6. 潘健明，土地使用變更利得回饋理念之澄清與計算模式之建立 84.06；7. 林靜如，農地變更使用之實證研究--增值利益評估與回饋之分析 84.06；8. 蕭家興，土地申請變更及開發回饋住宅政策之研究 84.06；9. 周佳音，台灣地區土地使用變更利得及其分配模式之研究 83.06；10. 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 83.06；11. 張文政，台灣地區都市計畫利得分配公平合理性制度之研究 80.06；12. 陳進福，都市土地開發衝擊費之研究 84.06；13. 鍾隆昌，公共設施建設應用開發影費制度之研究 83.06；14. 林秉勳，開發影響費課徵方式評選之研究 82.06；15. 謝明和，回饋策略的變更利得效益衝擊分析--西門市場個案的模擬 85.06；16. 張效通、李瑞麟，市地變更使用衍生利益之回饋分析方法 83.12；17. 陳佳聰，土地使用變更利益回饋對土地開發報酬影響之研究 83.06 等整理分析而成，89.05

<sup>註2-1-42</sup> 張效通、李瑞麟 市地變更使用衍生利益之回饋分析方法 規劃學報第21期 83.12 pp55-76



## 第二節 理論探討

### 壹、市場與政府機制失靈

本研究借助 David L. Weimer 與 Aidan R. Vining 二位學者在政策分析一書，提出有關市場與政策機制失靈之種類與問題，作為論述之基礎<sup>註 2-2-1</sup>。

#### 一、市場機制及失靈

所謂「市場」是指買賣雙方共同決定產品價格的場所，是各種不同產品與行銷之各次級市場統合所成為之市場體系。各市場間彼此相互影響，不斷牽動價格變化，終而趨於均衡。所以，價格在市場上具有自動調控功能，使市場體系中各類經濟活動之參與者緊密相連而形成互賴結構關係，這種由市場自動調節之功能，稱之為「市場機制」(Market mechanism)，是自願而自發之秩序。大部分經濟學者認為市場機制可經由市場供需達成均衡，而獲臻最有效率資源配置的方法。

經濟運作在現實社會裡，並不能夠完全符合競爭市場的假設，因而會有市場失靈的情形，市場失靈有下列二種情況：一是市場機制很難有效分配社會資源；另一是市場機制無法解決效率以外的非經濟目標，例如：所得分配公平、社會正義、社會福利等問題。

由於市場機制無法有效配置社會資源，歸納來說，引起市場失靈的主要因素，包括：公共財、外部效果、自然獨占與資訊不均等。所以，政府以公共政策的方式介入市場運作，以匡正市場失靈問題，例如，一般所稱之「計畫發展」，注意以規劃改正市場失靈之問題，例如：因無人願意自動提供公共設施而引起基地內、外部負擔之不經濟性，經由政府介入，可修正市場之問題，但政府的介入政策必須考慮到成本負擔的問題，否則亦將會引起政府機制的失靈問題。

<sup>註 2-2-1</sup> 張世賢、陳恆鈞，公共政策—政府與市場的觀點，1997年9月。

## 二、政府機制及失靈

所謂「政府機制」是指集體行為過程中，代表全民之政府，以其自主性 (autonomy)、職能性 (capacity)、以及意志力 (will) 之活動達到國家發展之目的。

然而，政府活動之介入，在制定政策的過程中，難免會有利益團體、財團.....等種種社會勢力團體的介入，所以政府必須能夠獨立於各種社會勢力團體支配的影響，定出的政策同時反映社會的利益、需求及國家的發展目標。

不同之民主體制在政策的制定與執行運作上，所面臨之政策失靈原因，歸納計有：

- (一)直接民主制：因投票結果的矛盾、政策意願的強度不一與多重政策的選擇失誤，直接民主制的公民投票制不如市場的價格決定，能以供需法則決定價格與數量；而公民投票的結果，只能表決對政策方案的贊成與否，無法作到政策的最佳決定與異議案之個別利益性，使得地方之發展計畫偏離了公共利益軌道。
- (二)間接民主制 (代議政府)：因競租行為、選區利益、代表任期、公共議程之優先性失真、忽視沉澱成本<sup>註 2-2-2</sup>與先例守舊等之影響，結果弊病叢生，例如：代表受利益的蒙蔽、短視心態、選舉.....等因素左右，而無法制定切合實際需要的決策，使得政府行動亦會失靈。代表會為個人利益，介入土地使用變更之假民意與代理。
- (三)官僚體制：因評價公共產出的困難、政府機關缺乏競爭與僵硬的文官體制，結果因對民眾的要求反應遲鈍，在公務員保障制度下及政治和行政分立的必要性下，限制了公部門有效地建樹符合民眾的需求措施。例如：行政部門之規劃師不一定能代表公共利益、大我，反而有專斷或無力專業之傾向，而形成專業固執或暴力之問題。

<sup>註 2-2-2</sup> 所謂「沉澱成本」是指已投資之計畫，目前已不適合再繼續投入的資源稱為「沉澱成本」。

(四)地方分權制因執行問題、財政的外部效果等因素，難以充分有效預測各替選方案的結果，所以在分配公共財時亦出現失靈的情形。即中央與地方爭權，造成財源分布不均、錯置資源與浪費。

表 2-2-1 市場機制與政府機制之內涵與失靈原因

	內涵	失靈原因
市場機制	各市場間彼此相互影響，不斷牽動價格變化，終而趨於均衡。所以，價格在市場上具有自動調控功能，使市場體系中各類經濟活動之參與者緊密相連而形成互賴結構關係	1. 公共財負擔 2. 外部不經濟 3. 自然獨占壟斷 4. 資訊不均與不足
政府機制	指集體行為過程中，代表全民之政府，以其自主性、職能性、以及意志力之活動達到國家發展之目的。	1. 大我利益曖昧 2. 代議政府私心 3. 規劃限制與盲點 4. 中央與地方分權不明

資料來源：根據 1. 張世賢、陳恆鈞，公共政策—政府與市場的觀點，86.09；2. 吳清輝，台灣之綜合開發計畫與發展許可制，87.09；3. 吳清輝，論發展許可制之策略與應用（二）【未發表之論文】，88.10 等整理而成，88.12

本研究以為台灣地區在政府機制下發揮計畫管制土地使用已有相當之期間，無論政府或技術官僚，在協調空間計畫過程中，已累積有一定成果，然亦發現有許多瑕疵，尤其世事變化迅速、價值觀多元，所謂「大我立場或專業性意見」已不能定於一尊，而是需要透過協調、諮詢形成共識，這也是市場機制發揮之時機。

## 貳、「回饋」相關理論

在有關「回饋」之相關理論的著作論述頗多，綜觀多位學者之觀點，予以整理區分為繼承理論、公平性理論、財產權理論、公共財理論<sup>註 2-2-3</sup>等五種，茲說明如下：

<sup>註 2-2-3</sup> ①鍾麗娜 平均地權之漲價歸公與土地變更回饋制度之探討 人與地第 169 期 87.01 pp36-44

②賴宗裕 土地使用變更回饋方式之研究 政治大學地政系 中華民國建築投資商業同業工會全國聯合會委託 86.09

③楊松齡 平均地權制度公平原則之探討 經社法制論叢第 13 期 83.01 pp143-160

④邊泰明 都市土地使用變更利益回饋之經濟分析 經社法制論叢第 11 期 82.01 pp135-151

## 一、繼承理論

所謂「繼承」(Succession)係指於現有建築物或土地在使用上因其他使用之入侵而有了變化。

由於社會上對於不同土地需求的變動，將有一段時間為政府重新檢視原有土地使用分區的不確定期，經過考量之後，政府可能會有兩種不同的決策：一是配合社會需要，將原來之土地使用分區予以變更使用，土地使用隨著管制規定逐漸發生變化有了新使用侵入(Invasion)而生繼承現象；另一種可能是維持原有使用分區，在此種情況下，可能會導致當地的衰敗或土地的非法變更使用，因之，需要隨時注意社經變化脈動，使土地能適時反映社會所需之活動方式。

## 二、公平性理論

土地使用由低價值轉變為高價值使用，其利益分配一直受人矚目，劃歸公享之比例亦困擾規劃部門，由於變更利益回饋於社會大眾之基礎是在於變更後土地增值，咸認為是不勞而獲，從公平性來看，該增值是反映社會、經濟變遷整體需要而產生的土地發展價值，必須透過課徵之手段回饋提供給社會大眾共享，不宜由地主獨占，這也是「平均地權」一再訴求之理想。

由於土地市場本身並非完全競爭市場，同時存在著外部性及公共財等問題，為了能使土地資源的配置更有效率，以增加整體社會的福利，政府對於土地市場一般均採取規劃管制干預的方式，由政府來分配發展權。

所謂「規劃管制」係指透過書面文件，輔以適當統計資料、數量評估及圖形描述出計畫中不同部門的關係，計畫擬定後，則可透過管制工具付諸實施。在管制工具中，經常被使用者即是土地使用分區管制(Zoning)，透過使用分區的劃定、使用性質及使用強度的規定，防止土地的不相容使用，以達到提升環境品質的目的。然而，在此規範之下。土地所有權人間對土地使用的權限不同，即可能造成地主間貶損及暴利

的不公平現象，其實這是分區管制最難克服之公平性問題。

### 三、財產權理論

財產權的概念基本上乃建立在所有權的觀念上，而人類對於所有權的觀念源自於土地。溫豐文<sup>註2-2-4</sup>認為土地所有權具有私益性與公益性。私益性包含了生存利益與財產利益；而公益性具有積極與消極兩方面的意義。當土地所有權之公益性與私益性相對峙時，基於「土地所有權社會化」及「公益優先」之理念下，私人利益應予以縮小，但若涉及私人生存權益時，則應予以保障。

傳統上，財產權保障之內涵，乃基於基本人權之考量，而補償乃著眼於財產權保障之表面意義，衍申以平等的觀點作為補償之依據，事實上已不符公平正義原則之要求，且對於用地取得、土地資源配置等問題，亦有不足之處。

因此，在衡量土地開發的回饋上，若土地開發產生社會成本，基於公益優於私益的觀念，應要求開發者負擔該社會成本，但要求負擔社會成本對私人利益必定有所侵害，需優先保障所有權人的生存權益。因此，回饋的徵收必須在不影響所有權人的生存權益之下，要求貢獻所有權人之財產利益，且須以所有利益作為優先課取的對象，若有不足，才進而課取資本利益。

### 四、外部性理論

「外部性」係指人們經濟行為有一部份的經濟利益不能歸自己享受，或是有部分成本不必自行負擔。如果自己不能享受到的利益發生時，那一部份的利益就稱為外部經濟 (External Economies)，當自己不需負擔的成本發生時，這種成本就稱為外部不經濟 (External Diseconomies)，或外部成本 (External Costs)。

從土地開發產生外部性觀點來看回饋時，應同時思考開發所產生之

<sup>註2-2-4</sup> 溫豐文 現代社會對土地所有權理論之發展 五南圖書出版公司 73

外部成本及外部效益，將土地開發產生的外部成本與外部效益相抵後的結果就是屬於開發者應該負擔之回饋。在理念上，此回饋應當屬於開發者應盡的義務或是責任，若政府部門不能夠要求開發者負擔這些外部成本，便是以社會大眾的利益補貼私人開發者的私人收益，對社會大眾是不公平的。

因此，土地使用變更而造成的公共設施需求增加時，應建立明確的回饋標準與條件，使其成本由開發者負擔，以符合效率及公平。

### 五、公共財理論

土地使用變更會造成開發地區的擁擠外部性，亦即造成公共設施的不足，此類公共設施所產生的效益多有一定限度，具有地方公共財 (Local Public Goods) 的性質。

所謂「公共財」(Public Goods) 係指公經濟所提供人人均可均等消費的財貨與勞務，且具有共享(Nonrival)及無法排他(Nonexclusive)等兩項特性。所謂「共享」是指可以很多人共用而不損及其中任何人的效用；「無法排他」則指很難禁止他人不付代價而坐享其成。

公共財的提供應考慮所造成的社會效益及成本，為支應公共財經費的取得，必須由社會成員共同負擔。這些公共設施經費之負擔，在相關文獻的探討上，有著不同觀點之論述，針對使用受益者付費、增值受益者付費及開發者付費之特性，說明如下：

- (一) 使用受益者付費：「使用受益者付費」是建立在獨占財貨與使用受益者間的結合關係，即由財貨的使用受益者來直接負擔其成本。
- (二) 增值受益者付費：「增值受益者付費」係指土地所有權人因享受公共投資所產生的開發利益，並且此等因公共設施而產生的具體經濟利益歸屬於特定土地所有權人所有，由其負擔公共設施的成本。
- (三) 開發者付費：「開發者付費」係指特定的公共設施需求可歸因於

新開發案之開發行為，政府可要求開發者在開發過程中內部化公共設施成本。又有人將之稱為「成長付費」，其實此類之付費者亦歸宿至使用受益者或增值受益者。

在變更土地使用使用分區時，往往會造成地價變動，尤其是由低度利用轉為高度利用的土地增值，最為明顯。近年來，在利益回饋的思潮影響之下，透過行政強制力方式，以命令規定變更者須捐出一定比例之土地或金額，作為變更使用之基本條件，以回饋地方。

本研究以為所謂回饋應係指義務負擔在一個市場機制之運作下，「許可開發」在公私部門間可視為「行政契約」之一種，二者站在平等之地位，基於契約之關係形成權利義務，政府之職責僅在建構一個遊戲規則，當私部門在政府之規則下，發揮機制之所長。是以，回饋之各項理論依據，均應可作為操作之基礎，然其中增值利益之計算應僅為概念性認知，並非實質利益之表現，因為增值起增點之水準為何，即極具爭議性。

### 第三節 小結

從以上兩節之分析，我們可以歸納本研究之重要特點：

一、理論依據方面：本研究是分別以市場機制與政府機制為理論依據，探討政府機制的缺失以及為何要以市場機制來匡正政府機制的失靈之處。

二、有關傳統土地使用分區管制問題：因傳統土地使用分區管制出了問題，故本研究擬以『發展許可制』來解決該問題，許多文獻中所提之土地分區管制問題，乃本研究值得借助之地方，也是本研究所強調傳統分區的問題。

三、對於「發展許可制」應如何落實，在相關文獻中多未提及，再者因國情的不同，不能一味地沿襲英、美等國的做法，究竟應如何操作，乃是本研究探討的重點。

四、在有關內部環境方面

相關研究均僅做初步分析與原則建議，本研究將以規劃實例具體指出如何配合操作。

五、在外部環境方面

陳麗紅氏與蔡麗秋氏等就相關配合策略，曾提出概要架構，其他文獻亦多片面少就整體架構論及；本研究嘗試在計畫體系與運作機關方面，提出需要走的途徑。

六、過去之計畫體系，並未真正發揮計畫體系之指導功能，每每無法竟其功，本研究將指出體系指導之關鍵點。

兩次的國土規劃研討會，均由行政院經濟建設委員會所主導，事實上該規劃機關也面臨傳統都市計畫規劃機關之同樣問題，即統合與整合職權不夠，當協調不同之部會機構時，任何整合性之建議勢將涉及部會主管權責，致使在規劃過程中的協商，或是定稿前的研討會等等，不是意見代表性不足便是尚有不同之角度看法，而難建立共識。規劃機關如因人而異，非依制度來定位而賦予整合權責，則進一步落實推動、執行，恐難順利，本研究嘗試拋開機關之本位，遊客觀之角



度，作技術性之分析。

- 七、多數文獻所探討的回饋，均從制度面著手，以建立國家層級體制；本研究範圍在針對規劃地方計畫時，如何將制度化的東西轉變成城鄉計畫中的回饋補償，是從地方化、個別性需求著手。
- 八、本研究最主要是落實到發展許可制操作之標準與項目，並以營建署對回饋之定義做基礎，擬定可操作程序，例如都市計畫審議規範、工商綜合區設置管理辦法等，對回饋均有規定。因之，便於本研究方能深入探討可操作性問題。

## 第三章 發展許可制內涵探討

### 第一節 發展許可制內涵

有關發展許可制之內涵，本研究借助民國八十五年行政院核備通過之「國土綜合開發計畫」為基礎，就其中有關國土經營管理之部分，加以申論說明<sup>註3-1-1</sup>。

#### 壹、發展許可制之定義

##### 一、何謂發展許可制

所謂「發展許可制」，乃公私團體為事業發展目的，而引申需用土地時，透過土地使用變更、開發與建築管理，經由申請許可手續，取得許可。稱「發展」者，係指「許可」包含「事業設立」與「土地使用核可」，其完整之程序包括：「規劃許可」、「開發許可」與「建築許可」，以達到使用之目的。

(一) 規劃許可：凡事業發展相關人，因需要土地，而申請「土地使用分區」變更時，應提出「發展構想規劃」，其內容：包括類型與強度等之改變，申請「規劃許可」。核可之條件除考慮事業設立本身需求，及成立事業所需資格外，尚需就發展目的事業之性質、面積規模、區位條件、使用強度等，對既有及計畫公共設施、社會、經濟與自然環境之衝擊等加以斟酌。許可之結果是「同意」、「附帶條件」或「不同意」給予「規劃許可」；同意「興辦之事業」及其「土地分區之變更」，以便進一步準備取得「開發許可」。

(二) 開發許可：凡符合土地使用分區之使用行為，為達目的事業使用需要，必須配置、建設所需之公共設施、挖填土石、設計區劃街廓、整理地界，應提出「開發計畫」申請「開發許可」。核可

<sup>註3-1-1</sup> 行政院經濟建設委員會 國土綜合開發計畫 民國八十年十二月。

之條件重視配置之內、外部公共設施能否符合本身需要，區劃配置與設計是否合理及滿足規劃許可所附帶之條件。許可之結果是「同意」、「附帶條件」或「不同意」給予「開發許可」；俾進一步準備取得「建築許可」。

(三) 建築許可：包含雜項執照與建造執照之許可。

## 二、申請許可程序

(一) 公、私團體及個人提出「發展計畫」，申請「規劃許可」；政府則依據地價指數，調節發展速率。其發展計畫應包括事業發展計畫及實質性綱要計畫等。

(二) 縣市政府及區域計畫委員會，依據該地區發展總量、考慮發展計畫對社經、自然環境的影響，並獲得開發者提供必要的公共設施及回饋的承諾之後，給予「規劃許可」，發展地區准許變更土地使用分區，並限期提出「開發許可」。

(三) 開發者規劃發展地區之公共設施的興闢及基地配置等「開發計畫」，提出申請「開發許可」，發展地區取得土地開發執照，限期完成土地開發。縣市政府於開發者完成有關設施建設(或代金)、繳納關聯費及滿足許可條件後，給予「開發許可」准予編定適當地。

土地經用地變更後，開發者始可提出「建築許可」申請建築物。

## 三、運作方式

劃分「限制發展地區」與「可發展地區」，前者根據相關法律，經由縣市綜合開發計畫，劃定為「限制發展地區」，依各該計畫內容管理；後者為「可發展地區」，採申請許可方式管理。

(一) 劃定限制發展地區——以保護自然環境與國防安全

為環境保育與確保安全、衛生之生活與工作環境。應依計畫體系分層限制不宜開發之地區，包括生態敏感地區(國家公園、

自然保留區)、文化景觀敏感區(文化古蹟保存區)、資源生產敏感區(水源保護區)、天然災害敏感地區、國防安全及其他之土地。在這個地區之土地強調依各該目的事業計畫來限制與管理。

## (二) 發展總量引導可發展區之發展——以切合區域發展需要

為整合生活圈之間的发展需要，並配合各生活圈自然條件、社會經濟發展要求，以發展總量引導生活圈發展。這個量化目標，由國土綜合開發計畫與縣市綜合發展計畫訂定，上下位階性計畫回饋修正確立。

## (三) 注意地價指標變化——以重視生活、生產空間合於負擔能力

各生活圈之發展，應視地價之合理性調節土地使用變更之速率，根據地價指數變化(在住宅方面尤其重視房價與所得變化)，以發展總量控制為基礎，主導變更土地使用，俾減輕不動產市場不完全性之缺點。

## (四) 審查三原則——以確保動態性計畫的合理性<sup>註3-1-2</sup>

### 1. 公共設施建設之同時性 (Concurrency)

即因發展所需之內部、外部性設施，應能同時滿足發展所需(不論是既有的或配合開發同時興建)。並於完成設施時，一併辦理土地使用變更。這是「規劃許可」及「開發許可」應考慮之許可條件，例如住宅社區開發應有鄰里性及教育設施與道路配置，以及設施服務水準應有的標準。

### 2. 整體發展之一致性 (Consistency)

即發展應與既有之其他計畫不發生衝突，尤其是其他之功能性計畫或環境保護計畫的一致性。在計畫體系內，各層級之計畫原以整合不同計畫為第一要務，惟社經因素變化萬千，各

<sup>註3-1-2</sup> John M. DeGrove, The New Frontier for Land Policy: Planning and Growth Management in the states (Mass: Lincoln Institute of Land Policy), PP16-22.

時期也有不同性質新穎之功能性計畫出現，為發揮動態規劃功能，於審查「規劃許可」與「開發許可」時，必須充分注意垂直與水平計畫之協調與整合。

### 3. 發展模式之緊密性 (Compact)

即發展之結果，不應該是都市蔓延與漫散發展。於市場機能指導下，獲得社會成本之最大節省效果。因之，對土地形狀畸零不整或面積大小，應視不同地區給予最小面積之發展限制。

## (五) 公平的公共設施建設負擔方式——以貫徹受益付費或使用者負擔

### 1. 負擔方式

由開發者（受益者或使用者）以下列方式負擔：

- (1) 提供設施所需之土地及其工程建設費用。
- (2) 除 (1) 外，得採部分折抵土地或現金方式支付。

### 2. 區域劃分

由於新舊地區發展程度不一，得採用整體開發之土地也有適用上之困難，因之，宜再區別整體開發與個別建築之負擔。劃分區域如下：

- (1) 受益區：個別建設地區，以繳交建設費為原則。
- (2) 提供區：整體開發區，以提供設施為原則。

這些區域的劃分，須賴縣市綜合發展計畫規劃設置。

### 3. 負擔數額

- (1) 內部性設施：以由開發者負擔為原則。
- (2) 外部性設施：視發展政策需要決定負擔數額。

## (六) 負擔關聯費——以達到開發利益由全民共享

為使增值之利益為社會全民共享，除徵收土地增值稅外，應就開發完成之土地或使用，提供部分比例貢獻社會，俾開發利益有效回饋社會。

### 1. 回饋方式：

以實物(土地或合理價位住宅)為原則，亦可以現金支付，或併採實物與現金。

### 2. 回饋對象：

(1) 未變更使用及受發展限制之地區。

(2) 興建合理價位住宅，照顧中低收入家庭。

## 貳、發展許可制之意義

從以上國土經營管理所架構之發展許可制，本研究認為可以引申具有下列意義：

一、私人具規劃權，政府不再獨佔權力。

在發展許可制度下，當有土地使用需要時，既有土地使用分區圖不再是嚴峻牢不可破的限制前提，一個土地開發人可以自行提擬發展構想計畫，要求土地使用分區變更。當然，開發人的動機是利潤，所以必需考慮開發的產品，在市場的銷售性；因此，產品能否符合當地人口增加之需要，區位是否適當，與工作地點的關係，有無足夠公共設施等等，均在市場謀利的原始動機下達成。現行體制是：由政府依土地使用計劃體系，預先計劃好其土地界線範圍，除非在土地使用分區圖是可供住宅使用，私人根本沒有機會提出土地使用分區變更的權力。這種由僵硬的土地使用分區走向彈性分區，引入市場機制，政府不再獨佔規劃權力。

二、私人必須提供公共設施建設，政府不再是單一負擔者。

開發人取得土地使用分區變更，並不表示即可建築使用土地，必須提擬細部計畫、土地開發計畫，滿足下列基本條件：即完成公共設施(完全負擔區內公共設施及條件負擔區外公共設施)及提供其他義務負擔後，始完成土地使用變更手續，再進一步申請建築使用許可。位於申請變更區內的每一塊土地不再有幸與不幸差別境遇，每一土地，均參與整體開發，經區劃整理開挖建設。公共設施建設不再是政府完全負責，而是在市場機制上發揮效果由開發人代表使用人或受益人來負擔。現行體

制是：可建築用地獨享增值利益，公共設施用地受到貶抑與凍結，政府（其實代表社會全體）卻要張羅財源與開發工具。公共設施建設負擔合理化，政府不再是單一負擔公共設施建設責任。

三、規劃許可結合目的事業與空間規劃許可於一體，而同意發展計畫。

發展計畫包括目的事業的發展與空間區位的選擇，給予分區的變更資格，代表了也同意目的事業發展的需要。現行體制是：政府一廂情願地先劃定區位，任由地主待價而沽，坐等使用者進入，卻使真正需要者有難以使用之苦。規劃許可將可使用土地的需要人與土地使用計劃體系組合成關聯體，有使用需要，有機會找尋適當土地變更使用，依市場之需求，結合目的事業與土地使用主管機關之核可。

四、開發許可結合細部計畫、土地開發（甚至都市設計）於一體，而同意開發計畫。

開發計畫包括敷地計畫等之街廓、公共設施、設備、建築基地及開挖整地等，由於使用構想業已成熟，無論個別基地劃分、設施界址或景觀調配等，均能預為妥適規劃設計，並據以整理地籍。現行體制是：有了細部計畫後，樁位與設施、建地糾葛難解，權益整合動輒得咎，有了動彈不得窘境，阻礙需要者使用。開發許可將此等問題透過規劃設計與整體開發，一併處理，以市場機制來提高土地使用效率。

五、土地使用變更不單是計畫文書圖幅的顏色變更，還包括了具體執行計畫。

發展許可制包括一系列環環相扣，於成就條件後，始可變更使用，基於成本之考慮，開發人必須顧及開發之風險性，而自行衡量是否提出申請。現行體制是：祇要變更圖幅顏色，即發生土地使用變更的法律效果，投機者不必有任何實質性之建設而有介入空間。發展許可是有投入成本，是真正投資者，滿足許可條件，才能變更使用，市場機制使權利義務分擔更公平合理。

六、發展許可制之「規劃許可」適用於「限制發展地區」以外之土地，不祇應用於農地釋出的新發展地區。

發展許可制是規劃與執行體制的變革，可適用於可發展的土地，現行體制是開發許可僅運用於山坡地。發展許可制是因應規劃體制之不合理，就土地使用計畫體系作全面性的調整，應該是適用於改變使用性質、增加土地使用強度的調整分區，是制度性的改革，不限於農地釋出之地區。

七、發展許可制是運用民間活力，配置空間。

在發展許可制之運作下，政府僅建立運作程序，規劃與設計之規範與標準，其餘放手由民間去發動，建設理想之土地利用型態，因之，民間是發動者，是主導者，政府是監督者、協助者。現行體制是：空間配置完全由政府掌控，卻又無法與民間之需要與脈動結合，結果是徒具形式之計畫文書而已。

八、發展許可制下開發者負擔的「其他義務負擔」，是以開發利益為基礎轉化為開發義務。

農地變更為工商使用，帶有相當的增值利益，國內雖無值得信賴的統計數據，惟國際上一般均認為至少有五倍以上的增值利益；國內難估算的原因，在於農地價格脫離了應有的農業使用價值水準，省公路台一號道路兩旁，傳聞至少一坪三萬元，試問有那種行業的農業使用足以支持這樣的價位？現有農地價格隱含著預期變更價值，使變更土地增值的研究發生了理論與實証結合的困難；然而存在增值利益又屬不必爭論的事實。為釐清開發者的負擔責任，宜將負擔的理論依據由開發利益轉化為開發義務，如若實例有負擔過重，除非情形特殊，否則當屬給付農地價格太高、或開發者規劃設計不良、區位選擇不當、亦或經營能力不足所引起。現行體制除土地增值稅外，沒有任何其他相關措施，一旦稅制有缺失，即存有暴利。



九、發展許可制下的土地使用規劃，重視建構遊戲規則甚於圖幅繪製、數據推估。

發展許可制是以許可發展為主，規劃單位除強化其推估，據以制訂準則與標準，以為開發者所參採，並重視擬訂遊戲規則，規範開發行為，致力於引入非特定的對象，參與開發；傳統土地使用規劃，利用簡單或複雜模式推測數據，再依一定轉換單位，勾繪圖示，常常使規劃與審查單位，疲於排解區位座落爭執。發展許可制可從規劃理念與合理性去審查許可計畫，免於陷入個別基地之權益調整。

### 參、建構發展許可制策略之理由

土地使用計畫與管制發展歷程，本即在消弭因市場失靈所發生之種種問題，試再歸納問題之形成與採用市場機制之理由如后：

一、土地使用規畫缺乏公平機制，有賴市場機制調適。

已規劃之二、三級產業用地及住宅等使用，大體已足供未來發展需要，這些都是在過去政府機制下，規劃出來之用地。事實上，證明這類土地使用已有不用、誤用與過度使用之問題，縱使有局部地區不足，也非政府機制能有效適時提供；利用市場機制適足以解決這些問題。

#### (一) 圖幅式計劃形成僵化之計畫與管制

在政府機制之運作下，由於土地使用分區制度關係人民財產，因之非常重視圖幅表示，一線之隔即有暴利與貶損之別，更有吊在半空中上下不得之公共設施用地，造成不平根源，結果使計畫怯於調整；如採用市場機制，由開發者整體規劃開發，不再有公共設施與可建用地之劃分，使可建用地及早吸收公共建設之開發成本。

#### (二) 土地使用計畫造成地價獨佔

政府之規劃權力使土地所有權人之境遇有天壤之別，土地規劃給予地主之獨佔利益，反而阻礙有真正使用意願者進入，無法孕育出計畫所期望之目的使用，反而出現了違章之怪胎，土地使用

計畫難如預期發展，如採用市場機制，地主、開發者、使用者都需提早組合，在政府建構遊戲規則下，使用土地。

### (三) 計畫之事業計畫粗糙而不平

計畫實施所需公共設施用地之取得與開發費用，本應由土地使用變更得到暴利之地主所負擔，事實上卻演變成社會大眾對公共設施用地之地主，也要保障其得到與其地主同樣之法定利益，其實又有誰注意到這也增加了無地民眾的負擔呢？結果實際情況是在一個住宅社區中，收了十五年之土地稅收，包括，地價稅、房屋稅、契稅、土地增值稅等，尚不能滿足其內部所需公共設施建設之 54.57%，若加計外部設施，則僅 23.95%<sup>註 3-1-3</sup>，如採許可制，開發整體規劃負擔，不會殃及其他。

### (四) 政治惡質化循環不已

土地使用變更是暴利所在，各利益集團莫不追求有利之政治地位，影響土地使用變更，而引起政治惡質化問題；當利用市場機制，使負擔更公平合理，必可減緩土地投機，避免政治之惡質化。

## 二、土地使用運作未具效率，有賴市場機制刺激變更。

### (一) 規劃之用地無法適時反映市場需求

儘管土地使用已考慮社會經濟發展需要，惟均屬事先之早期規劃，使用者、需求者尚多不明確，地主更把持土地待價而沽，真正需要之使用者無法進入；如採用市場機制，即刻反映需求，做到真正使用。

### (二) 行政結構造成效率不彰

由於土地使用規劃權力一直在政府掌控下，為避免弊端發生，不自覺地發展出一套牽制結構，尤其在相當於四級政府體制下，無論新訂都市計畫或通盤檢討都市計畫，亦或辦理都市計畫

<sup>註 3-1-3</sup> 吳清輝，論住宅社區發展之成本與收益，政大博士論文，1990，P143

個案變更·土地使用變更程序冗長，疊床架屋之審核程序，造成審議功能與角色不清，上級是基於監督或上位計畫之觀點，審議計畫或下級之意見，沒有劃分清楚；下級審核面臨地方政府與民眾執行之壓力，卻無協議與談判籌碼，宕延審議程序。其他相關之事業計畫審議，也均有同樣問題；有市場機制後，運作效率必受重視，有利縮短審核程序。

### (三) 計畫體系未具發揮指導回饋功能

形式上之國土→區域→都市計畫指導、回饋關係，在實務運作上並未發揮實質的作用，除政策穩定性在現實政治上有不易貫徹之弱點外，規劃之內容並不周延，品質與技術亦嫌粗陋，而觀念與認知上，還多爭異。結果，不論政府規劃與民間申請，因少共識常生議而難決問題；有市場機制後，面臨之問題是要求立刻變更使用之壓力，必能直接面對即時解決，不能因循苟且。

### (四) 建制多分枝卻無力整合

代表新觀念與新時髦之環境保護、水土保持、文化資產、生態保育等專業知識與團體，不斷產生；惟不論在機構成立或法令規章新訂時，行政與立法機關均無力在既有運作架構加以融入、整合，而形成多頭馬車，業務重疊，審查內容重複，延擱審議案時有所聞，遇事卻多推諉，沒能找到負責之對象，走向分枝歧路之現象，卻尚勢不可止，而惡化中；有市場機制後，勢必即時反應檢討作完善整合，不會再有多頭馬車問題。

## 肆、與英、美二國制度之比較

### 一、台灣的發展許可制

台灣之土地許可變更過程，如表 3-1-1 所示。

表 3-1-1 土地許可變更歷程

發展時期	相關法令	發展型態
分區管制建立以前之時期（民國六十二年以前）	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 獎勵投資條例</li> <li>2. 耕者有其田條例</li> <li>3. 實施都市平均地權條例</li> </ol>	除都市計畫範圍內及一些特別指定地區實施土地使用管制外，其餘土地並無管制規定，保護農地措施也很粗放，只要經過簡單申請程序，即可變更農地使用。
擴張分區管制建立之時期（農業用地管制建立之時期）（民國六十二年至民國七十六年）	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 限制建地擴展執行辦法</li> <li>2. 實施都市計畫以外地區建築管理辦法</li> <li>3. 區域計畫法</li> <li>4. 非都市土地使用管制規則</li> </ol>	建立都市土地與非都市土地進行分區管制制度，採取嚴格之分區與用地管制措施。
用地管制發展時期（民國七十二以後）	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 實施區域計畫地區建築管理辦法</li> <li>2. 山坡地開發建築管理辦法</li> </ol>	非都市土地使用管制雖未明白規定實施許可制，然土地之許可使用及變更編定已逐漸發展具許可之精神，並開始注意土地使用主管機關與目的事業主管機關之結合。 山坡地之開發建築使用進入全面管制時期，對一定規模土地採開發許可制方式管制。
分區管制受到挑戰之時期（民國七十八年以後）	農地在有條件之下，如由政府辦理區段徵收而使用	在既有法律限制條件下，土地使用變更缺乏彈性，加上政府有限的行政效率，使既有之分區管制已不敷社會、經濟快速發展之需要。
發展許可制雛型初現時期（民國八十三年以後）	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 勞工住宅補建方案</li> <li>2. 農地釋出方案</li> <li>3. 國土綜合開發計畫（國土經營管理策略）</li> <li>4. 非都市土地使用管制規則</li> <li>5. 工商綜合區設置方針</li> <li>6. 工商綜合區開發設置管理辦法</li> <li>7. 促進產業升級條例</li> <li>8. 山坡地開發建築管理辦法</li> </ol>	引進英國的開發許可制與美國土地使用分區管制策略與成長管理之理念精神，在原有之土地使用分區上，注入市場機制之許可制

資料來源：依據 1. 吳清輝，山坡地建築使用管制之檢討，70.10、2. 吳清輝，土地經營管理之策略方向，83.01、3. 賴宗裕，國土開發與成長管理制度之研究，87.06、4. 吳清輝，放寬農地農有與農地管理策略之研究，87.06、5. 吳清輝，土地使用許可變更法制檢討之研究，89.02、6. 吳清輝，論發展許可制之策略與應用（三），89.07【未發表之論文】等加以整理，89.06

## 二、英、美、中制度之比較

將英國的開發許可制、美國的土地使用管制與我國土地使用作一比較（見表 3-1-2）。

表 3-1-2 英國之開發許可制、美國的土地使用管制與我國土地使用變更比較表

制度	開發許可制（英）	土地使用管制（美）	土地使用變更（中）	
實施背景	戰後福利國家理念之實施及都市成長造成之環境問題與戰後重建工作之需要。	1899 年起，都市任意興建的高層建築及任意設置的工廠，危害到都市的生活。	僵化之土地使用分區、不健全之財務事業計畫下，土地使用計畫未發揮其應有功能。	
實施基礎	土地使用分區管制規則為基礎，並透過結構計畫與地方計畫加以指導規範。	1. 1926 年聯邦政府商業部公佈『土地使用分區管制標準授權法案（Standard Zoning Enabling Act）』，成為美國各州執行土地使用分區管制之基礎模式。 2. 運用警察權管制私人土地使用與開發。	1. 六〇年代建構完成之都市計畫使用分區。 2. 七〇年代建構完成之都市土地使用分區與戶地編定。	
效 率	行政組織	重視部門間對開發管制之意見溝通，以期發揮行政組織系統運作之效率。	公部門基於對未來都市發展之整體哲學與政策所做成的整體規劃，大部分的規劃是由規劃局的專業人員擬定，傳統上純屬諮詢性質，不具任何法律地位。	以特定方案突破既有制掣肘，期望建立完整發許可制。
	土地使用	開發許可制適用於全國各類土地之使用變更及地表上、下之開發行為，可有效控制都市蔓延或帶狀蛙躍發展情形。	1. 土地細分 2. 發展協議（Development Agreements）	先適用於特定使用如勞住宅、工商綜合使用使用，再擴大至所有各類用。
	公共設施	考量開發案鄰近地區之公共設施充足程度，給予不同型態之許可，以避免土地零星開發，影響土地資源與公共設施投資的浪費。	好的土地細分計畫可以減少政府公共設施的開發費用，因此許多州的地方法令規定開發者須捐錢或捐物來施設道路、排水溝、上水道、人行道和其他公共設施等。	內部設施為必要之負擔外部設施採協議負擔。其他義務負擔是地方與別而有不同。

制度	開發許可制 (英)	土地使用管制 (美)	土地使用變更 (中)
公平	<p>開發義務</p> <p>透過規劃方式使開發者同意負擔某種程度的社會責任，如公共設施、付費及限制某種使用等，來盡規劃意義。</p>	<p>將回饋區分為以下基本類型：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 捐 (Exactions)：強制條件，無論開發基地內或外，開發者必須提供某些設備，惟此項可再分以下之捐與費。</li> <li>2. 贈 (Dedications)：開發者對土地主管機關回饋的自主性，以換取免負擔某種費用，特別在小範圍用地常使用。</li> <li>3. 衝擊費 (Impact Fees)：開發者需負擔依照開發型態、範圍、區域而計算的費用，以緩和開發對社會經濟與實質設施的衝擊。</li> <li>4. 關聯費 (Linkage Fees)：因開發而引起相關聯之衝擊而要求之額外負擔。</li> </ol>	<p>劃分三類：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 內部性負擔</li> <li>2. 外部性負擔</li> <li>3. 其他負擔</li> </ol>
救濟措施	<p>建立一套申訴管道，對許可機關的規定不服者，可向中央環境部提出訴願。因對實施開發管制而造成利益受損時，可要求賠償或收買之。</p>	<p>建立司法申訴管道。</p>	<p>尚無申訴管道，以雙方協議同意方式辦理。</p>
政策	<p>政府之決策造成已取得開發許可並進行開發或完成開發之地主的損失，應給予合理補償，或由地主申請請求政府購買土地。</p>	<p>合理關聯原則：廣泛用於檢驗開發義務的標準。</p>	<p>先建立強制性之負擔方式；再期建立制度性之負擔模式。</p>

制度	開發許可制 (英)	土地使用管制 (美)	土地使用變更 (中)
許可方式	以個案審查之方式，就開發者所提出之計畫，基於規劃目的予以准許開發、附條件准許開發及不准開發的決定，藉先審後開發的許可制度達成土地使用規劃管制的目標。	1. 州政府會要求開發者的開發案內容結構，以作為換取同意土地細分的條件。 2. 在土地細分規則下，透過發展協議，開發者與市政府計畫當局就建築基地 (Lot)、道路、公園、上下水道等依計畫標準來修改，最後發給開發許可。	以個案審查方式，依方案內容由開發者提出之計畫，給予條件式之開發條件。
民眾參與	政府應公告計畫內容，透過民眾參與方式對計畫內容充分表達意見或異議，同時地方計畫當局必須在適當時間舉辦公審會。	公告計畫內容及舉辦公聽會。	尚缺管道，僅借助環評程序採納民意。

資料來源：根據 1. 賴宗裕、國土開發與成長管理制度之研究；2. 楊冀華、勞工平價住宅政策可行性之評估；3. 呂宗盈、陳正合、姜義哲、賴建良、朱南玉、陳怡芳、陳玉璟等譯、美國發展管制 86.06；4. 吳清輝，土地使用許可變更法制檢討之研究，89.02；5. 吳清輝、發展許可制之策略與應用 (三) 89.07【未發表之論文】等整理而成，89.07

以上比較，僅作概念描述，俾便分辨不同國家之不同體制需要。

## 第二節 公共設施負擔及回饋義務內容分析

### 壹、公共設施負擔之意義與性質

本研究對「公共設施負擔」之定義採用內政部之解釋<sup>註 3-2-1</sup>，其意義與性質則可分為下列三大部分：

#### 一、內部性公共設施之負擔

對於位在開發區範圍內，供開發目的使用之公共設施，因該類公共設施係基於開發所衍生之需求，並係以滿足開發區內活動之需要，及為維護開發區內部環境品質而設置，故開發者有負擔之義務。

#### 二、外部性影響之負擔

因土地開發經常導致開發區外部環境之負面衝擊，故其外部性社會成本應由開發者負擔。例如，因土地開發致鄰近公共設施需求增加之社會成本，或因開發而排擠既有公共設施使用者之擁擠成本；類此外部成本，開發者應有加以吸收之義務。

#### 三、其他義務之負擔

非屬前二類開發者所付出之開發區內、外部設施之成本，但基於土地開發造成排擠效果、回饋土地發展受限地區、維護社會公平原則、維護山水資源之永續發展、土地開發後管理維護之需要...等等之因素，需由開發者擔負之義務。

依據回饋意義與性質之定位，在現行相關法令中，涉及回饋之項目，經歸類整理如表 3-2-1 至表 3-2-5。

<sup>註 3-2-1</sup> 內政部 建立土地開發義務制度方案（核定本） 88.04



表 3-2-1 目前工業用地、工商綜合區開發回饋內容分類

法令規定	開發行為	回 饋 內 容		回饋分類	備 註
促進產業升級條例第二十九條、第三十一條、第三十二條、第五十三條	工業區開發	投資開發工業區之公營事業或土地所有人	公共設施用地所占面積，不得低於全區土地總面積百分之三十	內部設施	
			其中綠地應占全區土地總面積百分之十以上	內部設施	位於都市計畫範圍之綠地，由當地直轄市政府或縣（市）政府辦理變更編定為國土保安用地
			應於當地直轄市政府或縣（市）政府公告編定前，按當期公告土地現值以編定總面積百分之十計算回饋金	其他負擔	回饋金繳交予當地直轄市或縣（市）政府設置之工業區開發管理基金
		興辦工業人	為配合設置環保設施、必要性服務設施	內部設施	
			不得少於編定土地總面積百分之十之綠地（二以上興辦工業人聯合申請編定之工業區，應規劃公共設施用地；其規劃，準用第二十九條第三項及第三十一條第二項規定）	內部設施	位於都市計畫範圍之綠地，應由直轄市或縣（市）政府辦理變更編定為國土保安用地
			應於當地直轄市或縣（市）政府公告編定工業區前，按當期公告土地現值以編定總面積百分之十計算回饋金	其他負擔	回饋金撥交予當地直轄市或縣（市）政府設置之工業區開發管理基金
	變更為工業用地	興辦工業人須使用毗連非都市土地擴展工業	應規劃變更土地總面積百分之十之土地作為綠地	內部設施	由當地直轄市或縣（市）政府辦理編定為國土保安
			應於增加廠地面積辦理工廠變更登記前，按當期公告土地現值以編定總面積百分之十計算回饋金	其他負擔	回饋金繳交予當地直轄市或縣（市）政府設置之工業區開發管理基金

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
海埔地開發管理辦法第十條		剩餘土地之面積以不低於造地開發總面積之百分之三十為原則，其坵塊以能維持最低經濟規模之使用開發為原則	其他負擔	1. 剩餘土地依公共設施所有權登記方式登記，登記為直轄市或縣（市）有，此土地之營運收入，為支付因海埔地開發所衍生之各項公共設施新建或改善經費，故此土地之營運或售地收入並不侷限於區內公共設施維護管理，端視海埔地開發衍生公共設施需求狀況，包括鄰近地區海堤或其他公共設施新建或重建 2. 查海埔地開發管理辦法中有關剩餘土地之立法原意，係因海埔地屬未登記之國有地，開發者開發完成海埔地後，有義務應返還該剩餘土地予政府，此與回饋制度之理念不盡一致。按剩餘土地運用性質較接近其他負擔課徵精神，爰列入其他負擔項目。
		公共設施	內部設施	所有權登記為公有，並由公共設施用地管理機關管理維護
海埔地開發管理辦法第二十二條、第二十三條、第二十四條	供工業使用	綠地總面積不得少於全區面積百分之十，綠地與公共設施合計者，其合計面積不得小於全區面積百分之三十	內部設施	
	工業區與區內或區外之集合住宅或聚落	綠帶寬度應至少有二十公尺。建築線與堤防法線間距離應在五十公尺以上（道路或隔離水道可併入計算）	內部設施	
		應設置保安林，主林帶須不小於五十公尺，總寬度需不小於一百公尺	內部設施	

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註	
		應至少有獨立二條通往外接道路，其中一條可為緊急通路且寬度須能容納消防車或緊急工程車輛之通行	外部設施	經審議委員會認定影響安全之虞者，在此限	
非都市土地開發審議規第八編：第十一條、第十二條、第十八條、第二十條 第九編：第二十條	開發工業區	第八編 週邊應劃設二十公尺隔離帶與設備；特定農業區三十公尺；特殊工業區六十公尺	內部設施		
		工業區 二條獨立聯外道路，主要聯外道路不得小於十五公尺，緊急道路不得小於七公尺	外部設施		
		開發 設置適當之廢污水處理設施	內部設施		
		設計 應依規模大小於區內設置必要之服務設施，如郵政、金融、治安、消防、交通轉運站、文康運動醫療保健、餐飲服務、圖書閱覽以及休閒運動等設施	內部設施	該服務設施規模應足工業區內之需求，且需與區外之服務設施相配	
		第九編 工業主管機關、公營事業、土地所權人 興辦工業人	公設用地面積應佔工業區全區面積百分之三十~百分之四十 其中綠地不得少於全區面積百分之十	內部設施 內部設施	綠地不得移作他 但其面積不包括 基地內綠化面積
		部 計畫 工業人	開發為自用工業區，得依工廠需求，劃設公設用地 開發為自用工業區，應提供工業區全區面積百分之三十土地，作為工業區周界綠帶或相關設施等使用	內部設施 內部設施	綠地不得移作他 但其面積不包括 基地內綠化面積
興辦工業人申請利用毗連非都市土地擴展計畫及用地面積審查辦法	擴展工業，需使用毗連非都市土地	提供申請變更編定總面積百分之三十之隔離綠帶土地贈與國有	內部設施		
都市計畫農業區變更使用審議規範第十五條、第二十六	農業區變更使用	劃設及提供之公共設施及公用設備用地及代用地，其面積合計不得低於申請變更使用總面積之百分之四十	內部設施		
		其中代用地面積須為完整可建築土地，不得低於百分之五	外部設施		

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
第三十條、第三十四條、第三十六條、第四十一條、第四十條、附件		公園、綠地、廣場、兒童遊樂場等面積合計不得低於申請變更使用總面積之百分之十	內部設施	道路、學校、公園、綠地、廣場、兒童遊樂場、停車場等公設用地，應贈與當地直轄市、縣市政府
		應臨接或設置八公尺以上之聯外道路	外部設施	
		毗鄰外側土地，除面臨具隔離功能之海、湖、河等公共水域，或山林、公園等永久性公共綠地、空地者外，應設置隔離綠地或退縮建築，其距離須在十公尺以上	內部設施	
		做為商業使用之土地，應提供都市計畫變更後第一次土地公告現值與該規劃作為商業使用土地面積乘積之百分之五金額	其他負擔	1/2撥中央農業主管機關供農業建設；1/2撥供直轄市或縣市政府從事地方、鄉村建設及辦理農地使用管制經費
計畫工廠毗鄰土地變更處理第五點		申請人應依開發許可之樓地板面積隨量提撥二年社區管理維護基金，社區開發完成前，公共設施維護管理由申請人負擔	其他負擔	
		提供變更都市計畫土地總面積百分之三十至百分之四十之土地作為公共設施或其他必要性服務設施，其中周邊隔離緩衝綠帶不得少於百分之十五	內部設施	
		應贈與地方政府之土地，其屬國有土地或經興辦工業人提出申請時，地方政府得同意改以變更後當期公告現值加百分之四十之自願捐獻代金方式於申請建築執照前折算繳納	其他負擔	其所提供之公共設施或必要性服務設施，其使用分區仍為零星工業區或工業區
釋出方	特定農業區農地變更工業區	自行擬定細部計畫，配置必要之公共設施或其他必要性服務設施，如道路、綠帶、公共停車場、廣場、消防、上下水道及相關環保設施等，並應由興辦工業人自行負擔所有開發經費	內部設施	
		特定農業區農地變更後之事業，與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，配置適當隔離綠帶或隔離設施，其寬度原則在工業區使用者至少三十公尺	內部設施	

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
	一般農業區農地變更工業區	一般農業區農地變更後之事業，與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，配置適當隔離綠帶或隔離設施，其寬度原則在特殊工業區為六十公尺，在一般工業區使用者至少二十公尺	內部設施	
非都市土地使用管制規則第十三條、第十四條		興辦工業人應提供申請變更面積百分之三十之土地為隔離綠帶，並同意捐贈中華民國，於該隔離綠帶設施完竣並完成分割、移轉登記後，其餘土地始可變更編定為丁種建築用地	內部設施	
	工業區以外為丁種建築用地所包圍或夾雜土地，申請變更編定為丁種建築用地	應捐贈獲准變更編定當年度擬合併使用土地之毗鄰丁種建築用地平均公告土地現值與變更編定面積乘積金額百分之三十	其他負擔	作為地方建設及三市土地使用管制三
物流中心業倉儲批發業軟體工業財務及事業計畫審核要點第七條	本要點適用之土地使用分區為都市計畫範圍內之工業區	為維護社會公平原則，除由工業區土地變更為物流中心業專用區或軟體工業專用區者免捐贈外，申請人應依左列規定與所在地之直轄市或縣（市）政府協議自願捐贈可建築用地或將同比例土地依核准變更當年度平均公告土地現值加四成換算為捐獻代金捐予當地地方政府： 1. 由工業區土地變更為倉儲批發業專用區者，應捐贈工業區申請變更面積百分之十土地。 2. 由工業區毗鄰土地變更為物流中心業、倉儲批發業或軟體工業專用區，其原屬非都市發展用地者，應捐贈工業區毗鄰土地申請變更面積百分之三十土地；其原屬都市發展用地者，由各級都市計畫委員會審酌其變更前後土地價值、使用強度增減情形，決定其捐贈比例。 為落實環境保護，申請人除自願捐贈土地外，應提供申請變更總面積百分之二十土地作為公園、綠地、公共停	其他負擔	已完成所有權移記之捐贈土地或代金不予發還

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
		車場、環保設施、主要出入道路等必要性服務設施，其使用分區仍為專用區。但所提供土地有不足者，其不足部份，得以其不足面積乘以容積率後之樓地板面積抵充之；其所提供之必要性服務設施，並應自行興闢完成，其產權仍屬原所有人所有。		
市計畫媒 事業專用 審議規範 八條、第 九條、第 十二條、 二十三 、第二十 條、第二 六條、第 十七條、 三十條、 三十二條	申請開發設 置高科技媒 體園區用地 變更都市計 畫	開發人於取得開發許可後，在基地周邊適當區位劃設必要之生態綠地，且總面積不得少於申請開發土地總面積之百分之三十，辦理完成地籍分割、移轉登記為國有，並以所在地之直轄市、縣（市）政府為管理機關，並應提供一定自願捐獻金額予當地地方政府後，始得依法申請建築。 前項金額不得低於獲准開發許可當年度之公告土地現值與可建築基地面積乘積之百分之六，及由開發人與當地地方政府協議確定，並依本規範第三十六點規定辦理。	內部設施	
		變更為媒體事業專用區之土地應臨接或設置十二公尺以上之連外道路	外部設施	
		設置足夠公共停車場之停車位	內部設施	
		區內毗鄰區外側土地，除已劃設深度二十公尺以上之生態綠地，或面臨具隔離功能之海、湖、河等公共水域，或山林、公園等永久性公共綠地、空地者外，均應退縮建築十公尺以上	內部設施	
		設置足供因開發行為衍生所需出入道路、公共停車場、公園、綠地、廣場、消防、衛生、上下水道、污水處理廠、環保等及其他必要性服務設施，面積不得低於申請開發土地總面積之百分之二十。但屬通過性之道路者，應自願無償提供並移轉登記為地方政府所有	內部設施	

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
		開發基地所屬都市計畫地區若無公共下水道系統可供接用，或雖有公共下水道系統但其設置容量無法收集處理因基地開發所產生之污水量者，應依下水道法規定設置專用下水道系統及管理組織，並應採用雨水與污水分流方式處理	內部設施	
		公用事業設施：郵政、電信、變電所、瓦斯天然氣、金融保險等其他公共事業設施	內部設施	
工商綜合區開發設置管理辦法第八條、第九條		區內應設置道路、停車場、污水處理、垃圾處理、水電供給及其他相關必要性服務設施，所佔面積不得低於申請開發土地總面積百分之二十八	內部設施	
		屬通過性之道路者，應捐贈並分割移轉登記為政府所有	外部設施	
		開發人應捐贈申請開發總面積百分之三十土地作為生態綠地	其他負擔	
		開發人應與當地地方政府協議提供不低於獲准開發許可當年度之公告土地現值與可建築基地面積乘積之百分之十二之金額捐獻	其他負擔	
非都市土地工商綜合區開發審議規範：總編第十五條、第二十三條、第三十一條、第三十六條、第四十條、第四十一條、第六十三條		各使用分區除進出道路及公共設施、設備穿越所需外，均應以寬度五公尺以上之緩衝綠帶區隔	內部設施	
		設置足夠之連外道路，應至少有獨立二條通往外接道路，其中一條可為緊急通路，惟寬度不得小於七·五公尺，最大之道路路寬不得小於十五·五公尺	外部設施	
		依事業計畫之性質設置足夠之私設停車空間或公共停車場	內部設施	
		開發土地總面積百分之三十為生態綠地	內部設施	
		毗鄰區外側應視需要設置適當之隔離綠帶	內部設施	

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
		應依事業需求及環境特性，設置足供區內因開發衍生行為所需之必要性服務設施，其面積不得低於申請開發土地總面積百分之二十八	內部設施	
		生態綠地移轉登記為國有，繳交捐獻之金額及完成區內必要性服務設施	其他負擔	
地釋出方		特定農業區農地變更後之事業，與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，配置適當隔離綠帶或隔離設施，工商綜合區至少二十公尺	內部設施	
		一般農業區農地變更後之事業，與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，配置適當隔離綠帶或隔離設施，工商綜合區至少十公尺	內部設施	

資料來源：根據內政部，建立土地開發義務制度方案（核定本）及相關法規予以重新整理修正 89.05



表 3-2-2 目前遊樂區開發回饋內容分類

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
非都市土地使用管制規則第二十三條	非都市土地變更編定為遊憩用地	設置不得少於興辦事業計畫面積百分之三十保育綠地	內部設施	
		上述保育綠地得以變更編定當年度公告現值，折合代金繳交	其他負擔	做為地方建設及非都市土地使用管制
		變更編訂之土地屬農牧、林業、養殖或水利用地者，並應捐贈變更編定為遊憩用地面積與獲准變更編定當年度公告土地現乘積之百分之十二金額	其他負擔	半數撥中央農業三機關供農業建設數撥當地直轄市三市政府，供地方三及非都市土地使二制經費
非都市土地申請變更作為遊樂區使用興辦事業計畫審查作業要點第六點	非都市土地申請變更作為遊樂區使用	興辦事業計畫之土地使用分區計畫應設置必要之保育綠地	內部設施	設置之保育綠地少於興辦事業計畫積百分之三十
		設置必要之公共設施	內部設施	
非都市土地開發審議規範：遊樂區專篇第七條	遊樂區	設置足夠之聯外道路，其路寬不得小於八公尺	外部設施	
		人為創造之遊樂區，應設置開放式公園、綠地	內部設施	
風景特定區管理規則第三十一條		風景特定區內之公共設施，該管觀光主管機關得報經上級觀光主管機關核准，依都市計畫法及有關法令關於獎勵私人或團體投資興建公共設施之規定，獎勵投資興建，並得收取費用	內部設施	
海埔地開發管理辦法第二十條	海埔地編定或變更為遊憩使用	扣除開發人所有土地及公共設施後之土地為「剩餘土地」，剩餘土地之面積以不低於造地開發總面積之百分之三十為原則	其他負擔	剩餘土地依公共所有權登記方式
		公共設施：造地開發完成後之海埔地，如屬民間開發者，公共設施用地登記為公有，並由公共設施用地管理機關管理維護	內部設施	
海埔地開發許可審議規範第二十九、三十點		綠地或綠帶：綠地總面積不得少於全區總面積百分之十，綠地與公共設施合計者，其合計面積不得小於全區面積之百分之三十	內部設施	

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
地釋出方	特定農業區農地變更為遊樂區	特定農業區農地變更後之事業，與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，配置適當隔離綠帶或隔離設施，遊樂區至少二十公尺	內部設施	
	一般農業區農地變更為遊樂區	一般農業區農地變更後之事業，與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，配置適當隔離綠帶或隔離設施，其寬度遊樂區至少十公尺	內部設施	
展觀光條第十三、第十四		對於發展觀光事業建設所需之公共設施用地，得依法申請，徵收私有土地或撥用公有土地。私有土地，得報請行政院核准，依土地法及平均地權條例規定，施行區段徵收。公有土地得依法申請撥用或會同土地管理機關依法開發利用。	內部設施	
更五峰旗景特定區畫(第二通盤檢)開發許可制要點		申請開發基地應鄰接獲設置寬度八公尺以上之聯外道路	外部設施	
		公共設施負擔比例至少應為整體開發基地總面積之百分之三十，其中至少百分之三十採捐贈土地，其餘得採捐贈土地或捐獻代金(依當期公告土地現值加百分之四時候之總值計算)	內部設施 其他負擔	
		基地面臨道路部分應至少退縮七公尺寬作為緩衝綠化空間	內部設施	

資料來源：根據內政部，建立土地開發義務制度方案(核定本)及相關法規予以重新整理修正 89.05

表 3-2-3 目前住宅社區開發回饋內容分類

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
農地釋出方案	住宅社區	興建住宅單元中應有 1/3 以上列為中低收入住宅	其他負擔	
	特定農業區農地變更為住宅社區	特定農業區農地變更後之事業，與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，配置適當隔離綠帶或隔離設施，住宅社區(含勞工住宅)至少二十公尺	內部設施	
	一般農業區農地變更為住宅社區	一般農業區農地變更後之事業，與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，配置適當隔離綠帶或隔離設施，住宅社區(含勞工住宅)至少十公尺	內部設施	
非都市土地開發審議規範住宅社區專編：第五條、第九條、第十一條、第十四條、第十五條、第十七條、第二十三條	住宅社區	於集合住宅或建築組群之外圍設置十公尺以上緩衝帶，且得以道路為緩衝帶	內部設施	
		基地內除每一住戶至少應設置一路外停車位外，並應設置公共停車場，停車場面積並不得小於社區中心用地面積之百分之十二	內部設施	
		設置幼稚園(含托兒所)國民中、小學學校用地	內部設施	中、小學學校用地同意贈與縣政府
		自願贈與完整建築基地提供給當地縣市政府，作為中、小學用地及建校之代用地學校代用地	外部設施	
		閭鄰公園、社區道路	內部設施	同意贈與鄉、鎮、市公所
		污水處理場	內部設施	同意贈與縣市政府
		應設置規模適當的社區中心用地，作為社區商業、圖書、集會、交誼、康樂、醫療保健及其他公共設施之使用	內部設施	
		興建住宅總戶數至少 1/3 需列為中低收入住宅	其他負擔	
		開發基地之公共設施比例不得低於開發總面積的百分之四十五	內部設施	開發者至少應贈開發總面積百分之三十五之公共設施用地予縣(市)政府或(鎮、市)公

令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
		回饋金（其金額為供商業性質使用之土地於獲准開發許可當年度之公告土地現值之百分之十二）	其他負擔	1. 1/2 交地方, 1/2 交中央農業主管機關 2. 公共設施管理維護基金, 應於住宅社區完成第一期建設時, 交由「社區管理委員會」統籌運用
		在特定農業區設置住宅社區與緊鄰農地之農業生產使用性質不相容者, 應配置適當隔離綠帶或隔離設施, 其寬度至少二十公尺; 在一般農業區設置則至少十公尺	內部設施	
住宅輔 案	勞工住宅	公共設施不得低於總面積之百分四十五	內部設施	公共設施用地須捐贈給地方政府
計畫工 檢討變 議規範 條	工變住 (都市計 畫)	自願捐地面積之 1/2 為可供建築用地(得改以自願捐獻代金按自願捐獻土地當期公告土地現值加百分之四十折算繳納)	其他負擔	若為代金, 地方政府應訂定代金收支保管運用辦法, 並成立專戶, 專供當地都市建設或社區相關建設
		其餘 1/2 應捐作社區公園、周邊隔離綠帶、主要出入道路或其他社區性之公共設施	內部及外部設施	
		扣除自願捐地土地後, 應再提供百分之三十作為區內必要之公共設施用地(包括環保設施)	內部設施	
		建設完成完整之出入交通系統及上下水道系統	外部設施	
計畫農 變更使 議規範 十二 第三十	農變住 (都市計 畫)	設置之公園、綠地、廣場、兒童遊樂場等面積合計不得低於申請變更使用總面積之百分之十	內部設施	
		1. 應規劃提供變更使用範圍內及全部或局部都市計畫地區使用之公共設施及公用設備 2. 依前述規定劃設而未能在變更使用範圍內劃設提供之公共設施及公用設備, 應提供完整可建築土地予直轄市或縣(市)政府作為設置之代用地	外部設施	
		上述二項劃設及提供之公共設施及公用設備用地及代用地, 其面積合計不得低於申請變更使用總面積之百分之四十	其他負擔	代用地不得少於變更使用總面積之百分之五

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
		應臨接或設置八公尺以上之聯外道路	外部設施	
		申請變更使用範圍毗鄰外側土地，除面臨具隔離功能之海、湖、河等公共水域，或山林、公園等永久性公共綠地、空地者外，應設置隔離綠地或退縮建築，其距離須在十公尺以上	外部設施	
		規劃做為商業使用之土地，應提供都市計畫變更後第一次土地公告現值與該規劃作為商業使用土地面積乘積之百分之五金額	其他負擔	1/2撥中央農業主管機關供農業建設；1/2撥供直轄市或縣（市政府從事地方一、鄉村建設及辦理農地使用管制經費
		所興建之住宅單元中，應有三分之一以上為中低收入住宅	其他負擔	
海埔地開發管理辦法第二十條		扣除開發人所有土地及公共設施後之土地為「剩餘土地」，剩餘土地之面積以不低於造地開發總面積之百分之三十為原則	其他負擔	
		公共設施：造地開發完成後之海埔地，如屬民間開發者，公共設施用地登記為公有，並由公共設施用地管理機關管理維護	內部設施	
海埔地開發許可審議規範第二十九、三十點	海埔地編定或變更為住宅使用	綠地總面積不得少於全區面積百分之十。綠地與公共設施合計者，其合計面積不得小於全區面積百分之三十	內部設施	
	工業區與區內或區外之集合住宅或聚落	綠帶寬度應至少有二十公尺。建築線與堤防法線間距離應在五十公尺以上（道路或隔離水道可併入計算）	內部設施	
住宅社區開發環境影響評估審議規範第二十六條、第三十條	住宅社區開發	基地應設置足夠之連外道路，其路寬至少八公尺以上，並應考慮人行道與機車車道。連外道路，應至少有獨立二條通往外接道路，其中一條可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行	外部設施	

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
		開發基地位屬特定農業區，與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，配置適當隔離綠帶或隔離設施其寬度至少須二十公尺以上	內部設施	
		開發基地如位屬一般農業區，其隔離綠帶或隔離設施至少須十公尺以上	內部設施	
都市土地使用管制規第十五條	申請變更編定為甲種、丙種建築用地	捐贈以獲准變更編定當年度毗鄰甲種、丙種建築用地平均公告土地現值與變更編定面積乘積金額百分之三十	其他負擔	作為地方建設與非都市土地使用管制經費

資料來源：根據內政部，建立土地開發義務制度方案（核定本）及相關法規予以重新整理修正 89.05

表 3-2-4 目前一般開發回饋內容分類

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
國土綜合開發計畫		一、負擔方式 1. 受益區：指已發展地區，因個別建設，其公共設施負擔以繳交建設費為原則 2. 提供區：指新發展區，採整體開發，應自行提供所需之土地及其建設設施為原則，必要時得採現金或土地抵付 二、負擔數額 1. 內部性設施：以開發者全數負擔為原則 2. 外部性設施：視發展政策需要，由開發者與地方政府協議負擔數額		
區域計畫法第十五條之二		辦理分區或用地變更前，應將開發區內之公共設施用地完成分割移轉登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉、鎮（市）有，並向直轄市、縣（市）政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之	外部設施	1. 開發影響費徵收，於都市計畫地準用之 2. 開發影響費收費範圍、標準及其他相關事項，由中央機關定之。 3. 開發影響費成立基金；支保管及運法，由直轄縣（市）主關定之
非都市土地開發審議規範—總編：第二十八條、第三十一條、第三十九條、第四十五條、第四十六條、第四十八條		基地應設置足夠之連外道路，其路寬至少八公尺以上，至少有獨立二條通往外接道路，其中一條可為緊急通路且寬度須能容納消防車之通行	外部設施	
		基地內應依下水道法等設置專用下水道系統及管理組織，下水道系統應採用雨水與污水分流方式處理，其排放應經環保及有關主管機關許可；經處理之污水應符合相關放流水排放標準	內部設施	
		基地內應設置消防設施	內部設施	

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
		開發案之土地使用與基地外周邊土地使用不相容或有負面影響者，應設置緩衝綠帶，其寬度不得小於十公尺 緩衝綠帶與區外公園、綠地鄰接部分可縮減五公尺	外部設施	
		應於基地季節風上風處設置防風林帶，其寬度比照緩衝綠帶標準 防風林帶得配合緩衝綠帶設置	內部設施	
		綠化計畫範圍應包含自基地至公共道路之連外道路	外部設施	
地釋出方		規劃公共設施、環保設施與隔離綠帶	內部設施	經同意變更之農地，其內部公共設施由開發者負擔，區外公共設施則由開發者與地方政府協議負擔
		視事業性質繳納回饋現金或實物 繳交回饋現金其中二分之一交中央農業主管機關供農業建設二分之一撥供直轄市、縣（市）政府從事地方建設及辦理農地使用管制經費。	其他負擔	回饋現金之收取，得由各該目的事業主管機關依社會、經濟景氣狀況作彈性之調整
業發展條 第十二 、第六十 條	農地變更	農地變更，視其事業性質繳交回饋金	其他負擔	撥交中央主管機關設置之農業發展基金，專供農業發展及農民福利使用
		政府指定興建之公共設施	內、外部設施	
		為維護農業生產及農村生活環境，主管機關應採取必要措施，防止農業生產對環境之污染及非農業部門對農業生產、農村環境、水資源、土地、空氣之污染	內、外部設施	

資料來源：根據內政部，建立土地開發義務制度方案（核定本）及相關法規予以重新整理修正 89.05



表 3-2-5 其他開發回饋內容分類

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
都市計畫保護區變更為醫療專用區		應臨接或設置八公尺以上之聯外道路，且該聯外道路須有足夠容納醫療專用區開發所衍生之交通需求	外部設施	
回饋處理原則貳、連外道路參、必要性服務設及公共設施、第一點、第二點肆、室內公益性空間第一點		規劃設置足數因開發行為衍生所需之出入道路、公共停車場、公園、綠地、體育場所、兒童遊樂場、廣場、消防、上下水道、污水處理廠、垃圾焚化爐等環保設施及其他必要性服務設施，面積不得低於申請變更土地總面積之百分之三十，其中除申請變更範圍內之聯外出入道路應劃設為都市計畫「道路用地」，並於開發完成後捐贈登記為當地直轄市、縣（市）所有外，其餘均規劃為醫療專用區，其產權仍屬原土地所有權人所有	內部設施	
伍、基地範圍外配合興修之道路開關經費第一點		必要性服務設施中，所配置之公園、體育場所、綠地、廣場、兒童遊樂場其土地面積合計不得少於申請變更總面積之百分之十	內部設施	
		回饋地方，開發者經各級都委會之決議，應提供醫療專用區內建築物一定面積之室內公益性空間，供當地直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所作為地方公共衛生或教育、文化活動使用。	內部設施	公益性空間之建築物所有權仍屬開發者所有
		基地範圍外，地方政府配合依據現行都市計畫優先開闢或拓寬之相關聯外道路工程費用（不含土地取得經費），應由開發者負擔	外部設施	
非都市土地開發審議規範--大專院校專編：第六條		大專院校毗鄰下列地區時，基地內毗鄰側應留設緩衝綠帶： 1. 毗鄰工業區、鐵路、高速公路時，緩衝綠帶需達十五公尺以上。 2. 毗鄰快速道路、高架之道路或捷運路線時，緩衝綠帶需達十公尺以上。	內部設施	

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
都市土地 發審議規 一墳墓用 專編：第 五條、第 八、第十 條		基地內公共設施之提供應依下列規定： 1. 基地內應設置停車場，並應能提供每 十計畫使用容量一部小客車停車位。 2. 基地內應設置綠化空地，其面積不得 小於基地總面積之百分之二十，但墳墓 造型採平面草皮式者，得降為百分之十	內部設施	
		基地應設置足夠之連外道路，其路寬應 依下列規定： 1. 計畫使用容量在二千以下者，其連外 道路路寬不得小於六公尺。 2. 計畫使用容量在二千以上，不滿五千 者，其連外道路路寬不得小於八公尺。 3. 計畫使用容量在五千以上者，其連外 道路路寬不得小於十公尺	外部設施	
		墳墓用地除應可依區域性需求設置墳 墓、納骨塔、火葬場、殯儀館等相關設 施，以達成殯葬一元化之目標外，應有 下列設施：對外通道、公共衛生設備、 水土保持設施、排水系統、墓道、公墓 標誌、停車場、其他必要設施。	內部設施	
		墳墓用地之墓區間道路寬度不得少於四 公尺，墓區內步道寬度不得少於一·五 公尺	內部設施	
都市土地 發審議規 一第七編 集散 第一 第二 第三條		基地連外道路路寬不得小於二十公尺	外部設施	
		基地若緊鄰公共道路，則靠基地側應設 置加減速轉彎車道，其長度不得小於六 十公尺	內部設施	
		基地出入口大門應以多車道方式規劃並 留設貨櫃車暫停空間，以確保公共交通 之順暢	內部設施	
都市土地 發審議規 一第十編 農場： 第一條、第		遊客休憩分區內之休閒農業設施，如與 休閒農場範圍外緊鄰土地使用性質不相 容者，應設置適當之隔離綠帶或隔離設 施	內部設施	
		休閒農場應設置足夠之連外道路，其路 寬不得小於八公尺	外部設施	
		休閒農場內應設置停車場	內部設施	

法令規定	開發行為	回饋內容	回饋分類	備註
		遊客休憩分區內除建築物、道路、廣場、及公共設施外，宜多留設開放式公園、綠地，其景觀設計並應充分融合當地自然風貌及農業生產環境	內部設施	

資料來源：根據內政部，建立土地開發義務制度方案（核定本）及相關法規予以重新整理修正 89.05

## 貳、回饋義務內容分析

『回饋』係由於土地從低價值之使用變更為較高價值之使用所產生鉅額變更利益，在目前土地增值稅課稅基礎未臻完善，不勞利得之漲價不能完全歸公之情況下，須以回饋金之方式，將其回饋社會；或將土地開發（變更）回饋當作費用之一種，並視為土地開發者須負擔之社會義務；抑或將回饋視為減低土地開發或土地變更使用後之開發行為，對環境、公共設施服務水準及其他公共利益之負面衝擊，基於付費原則，而向土地開發者、變更申請人及其他因變更而受益者所課取之費用或實物。

### 一、課徵對象

『回饋』係以公共設施及所在環境、社經之衝擊而課徵，依據『規費』課徵的特性，負擔義務人當為土地所有權人（使用變更申請人）或開發者，而在實務認定時，則應視何者為造成公共設施需求增加或直接造成環境社經衝擊之影響者為考量，目前以開發者為對象，其轉嫁與歸宿自會循市場運作而找到真正之負擔人。

### 二、負擔方式

『回饋』是因開發對公共設施之衝擊而建立時，其負擔以提供內外公共設施為目標，並應完成建設為原則，以滿足國土綜合開發計畫所稱公共設施建設之『同時性』原則，其若涉及經濟規模或適當建設時機之考量，亦可改以代金方式處理，惟代金應該是『專款專用』，不宜移作一般支出；至於『其他義務負擔』，則現金與實物均無不可，端視其適用性而定。

### 三、回饋時機

『回饋』時機應於利益實現時完成，惟土地使用變更有不同開發階段，同時土地之價值往往預先反應預期之利用潛力，為避免引起市場失序與保護善意第三者起見，『回饋之義務』應於用地變更以前完成之，是必要之基本原則，若為經濟土地開發成本計，以方便日後建築使用，經提出保證金後，亦得允許其延長時間來完成。

### 四、與稅之關係

由於國內已有土地增值稅制度，因土地使用變更而產生之義務，可視為開發成本之一，於計算土地增值稅時，予以扣除，避免重複負擔之情形發生。然就回饋之內容觀之，其屬於內外部公共設施之負擔，視為開發成本應無疑義，得自計算土地漲價總數額中扣除之或作為營業費用支出；然若屬『其他義務負擔』，則多少具有稅之意義，可考慮自土地增值稅扣除。

### 五、土地開發亦具有正面效果

考慮土地開發之衝擊，並非全面屬於負面影響，無論對環境，社會、經濟面或公共設施之建設亦常具正面之意義。因之，以義務之觀點要求開發者負擔外，對於其正面開發效果，亦應予以重視，然宜於縣市或城鄉計畫中敘明，給予優待或補貼，以帶動地方發展為目的，採取因地制宜措施，而非漫無章法，隨決策者心意自由裁定。

### 參、小結

根植於土地使用分區管制系統的開發回饋，僅能要求到開發者負擔義務，而土地開發獲得的利益(windfall)的部分應該依照各種稅法來課取，但我國現在的稅法並不能夠有效的課取土地變更開發所獲取的利益，只能以訂定開發義務或開發回饋的方式將這些利益課取後進行重分配。因此，回饋制度應該是以彌補現行稅法之不足為目的之一，以社會大眾為立場，保留協商與變動的彈性，進而重新分配土地開發的成本與效益的歸屬，才能達成社會公平。

### 第三節 小結—對土地使用變更建構許可制的挑戰

根據以上二節之分析，要落實國土經營管理之「發展許可制度」，在土地使用變更上，有極具挑戰性之課題，值得探討。

本研究分為五個方面來說明土地使用變更的挑戰：

#### 壹、在理念上：

一、引入市場機制，改善政府機制的失靈，惟有人不放心。

過去政府依照著公共利益與防止獨占的觀點，運用嚴格的管制規則，以警察權的行使為依據，訂定出現行的城鄉發展政策與計畫，惟政府規劃機關單方面的決策，在相關機關團體溝通不良、資訊嚴重不足之下、民意機關與行政部門步調不一、決策過程常有政治不當干預及政府部門規劃技術之限制，使得現今的問題叢生，而在原有體制缺乏有效改善現狀的情形下，運用市場機制調和補足政府機制的失靈，應是正確的方向，惟由於現行體制已充斥「謊言文化」，若任由民間提出申請，造假、作弊當更嚴重。

二、規劃人員「計畫導向」、「計畫萬能」的規劃觀念下，對許可制之應用多數人尚多疑心。

政府主導的規劃案，加上規劃人員的專業素養，配合著任重道遠、無公無私的精神，一直背負著「大我立場或是專業之意見」，標榜「政治立場之中立性」，在所謂「計畫發展」之旗幟下，規劃出詳細且複雜的都市計畫、嚴格僵硬的土地利用，缺乏財務與具體執行策略下，勾勒出「烏托邦」的都市遠景。

然而實際的土地利用情形並沒有完全依照計畫來發展，不合理的土地利用規劃使得政府實際因規劃而回收的利益，與開發付出公共設施的經費不成比例，造成政府財政嚴重負擔，劃定的公共設施無法徵收，損及人民的權益、破壞政府的威信。另一方面，造成都市土地實際發展與計畫的落差、無秩序的發展，甚至有許多違法利用土地的情形發生，造成人民與政府相關機關極大的困擾。再者，因有心人惡意炒作囤積有發展潛力的土地，使都市土地地價飆漲，影響土地合理有

效的利用。

在自由經濟理論普及的今天，有效利用「看不見的手」之市場機制，在明確詳細的條件下，彈性卻不失原則中，使土地利用更趨合理、公平，一可減少政府負擔，另外，也可以在既有之制度上，附加調整機制，應是正確方向。但是如何說服學術界、專業界及規劃人員認清情境，是建構發展許可制的重要挑戰。

## 貳、在制度上：

一、許可制之發展尚屬初創，條件許可民眾不習慣，政府機關亦不熟悉。

因許可制在國內尚屬初創，民間對此制度並不熟悉，相關案例可供業者申請參考不多，民間業者申請開發時，亦無經驗不知從何著手，政府機關，尤其是地方政府行政人員，不熟悉許可作業方式與審查，放手多給權力，相對亦負擔更多責任，頗多排斥。

二、土地使用主管機關尚未建立土地使用權威性，而是必須與目的事業主管機關共同分享，管轄權分工不清、權責不明。

有土地使用變更需求時，本即有土地使用與目的事業主管機關不易區分之本質，當屬嚴格土地使用分區制度之際，土地使用計畫因僵化而單純，較少有土地使用主管機關與目的事業主管機關爭權衝突之爭議，惟分區管制走向彈性化後，即刻實現應由土地使用或目的事業主導之問題。

三、專業都市計畫技師功能尚未發揮。

許可制無論政府與民間多賴專業技師運作其間；惟目前國內僅有技師之名，卻無技師發揮空間，亦無立法管理業務。如何運用民間專業技師，在我國也是制度上很大之課題。

## 參、在規劃上：

一、追求成長與均衡發展的兩難問題，傳統規劃不克竟功，惟許可制可能暴露短期目標難獲認同之風險。

追求成長的結果勢必影響到區域內發展速度，1960年代已有證

明二者之兩難困境<sup>註 3-3-1</sup>，惟規劃策略仍因循以之為目標，沒充分表示在追求均衡發展過程中，階段性之差距問題，結果開發策略往往陷入撲朔迷離，沒有具體反映出不同時程中之策略。表示於計畫文書內容多陷入文詞推砌，而難窺實質意義。其實這個問題，不單在國內發生，許多國外有關國土綜合開發之文獻中，也多有此一駝鳥式之文書說明，因為，政客們會比較歡喜四平八穩之文字表示，而不太在乎其真意，並避免描述差距而引起局部地區人員不快之後遺症。因之，在不完整之發展策略中，無法形成具體之階段性許可指導依據。

二、缺乏基本資料支持，無法勾繪出具體遠景，於制定遊戲規則，容易發生爭執。

缺少長期而有計畫地蒐集基本資料，使現況之說明淪為規劃單位長期經驗累積之陳述，而作為規劃所期望達到之目標內容，也不過是空泛之原則，並無具體之數據標準作為努力之標的，以及次一層次計畫遵循回饋之依據。其問題之發生，在於國內所存在之資料不足問題，行政機關基於時間之考慮與施政成果之表現，很少對基本研究發生興趣；學術機構也因經費限制及在乎研究成績短期速成，無法投入基本資料之收集與研究。結果，充斥著政策性之推論著作，很少經由累積基本資料調查，形成踏實基本研究之報告。規劃報告內容缺少基本數據資料作支持，無法轉化成不同發展階段時間裡，所要獲臻之發展指標。結果，當議及民國 100 年之生活環境為例，即很難具體說明。因之，當轉化為規劃標準，即有無從適用之憾；計畫體系中所謂上層計畫指導與下層計畫回饋修正之計畫原理，無法實際操作。

三、中央政府與地方政府的分權，曖昧難明。

在土地使用計畫權責劃分上，何者屬中央，何者屬地方，目前根本尚未明確清楚地劃分、制度亦未建立。中央之統一標準，本即有地方難以一體適用之缺憾，惟當作計畫時，亦未實際考量各個地方之不同，而研議地方可行指標與標準。一方面應屬是計畫作得不夠精實；

<sup>註 3-3-1</sup> 馬益財，「國土計畫導論」作者出版，民國六十八年十月，第十二頁。

一方面也是分工不明，上下級政府游走於灰色模糊地帶，可有推諉塞責之空間。

四、計畫體系的不確定性，則許可制之推動基礎將失依循，而難計劃發展。

經建會擬定國土綜合開發計畫、縣市綜合發展計畫及營建署所擬定之城鄉計畫，而原有之區域計畫、都市計畫也要指導土地使用與變更，明確之計畫體系缺乏深入而務實之研究，又缺乏政治擔當之決策裁量，當研議許可流程時，因計畫體系缺乏穩定性而難有賴溝通與認同。

肆、在法規上：

一、法令權限不明確。

法規體系授權給規劃人員的權限並不明確，而常須從法規的方式中指導計畫使用，一旦形成法令規章指導土地使用，則會失去因地制宜的應用標準。故如何在法規、計畫與技術中取得平衡點，乃是日後值得斟酌的地方。尤其我們系屬大陸法系國家，剛性立法本不易有彈性立法空間，操作許可制，很多人多有質疑。

二、協議事項傳統法制觀念仍難接受，「行政契約」的理念尚在萌芽階段<sup>註3-3-2</sup>。

過去有關土地使用變更，在開發案審查時，開發者及政府間逕行協商，並僅就協議事項簽定備忘錄等形式，作為權益執行之依據，欠缺強而有利之法律效果，政府或開發者可能有一方因未能遵守協議事項，而導致另一方利益的損失等情形，惟傳統法界人士多認為關係人民權益應以法律訂之，而在發展許可制下，政府及開發者間之法律權益關係可能多而複雜，純賴法律規定，勢難竟功，宜考慮就協議事項簽定行政契約，讓雙方在同一公平基準上，以契約簽訂方式處理，這在現行法制人員與私人團體上，均屬極大變革與挑戰。

<sup>註3-3-2</sup> 參照行政程序法第135-140、145、148條等，88.02。



## 伍、在執行上：

一、許可制是一系列之動態規劃，須要冗長協調時間，必須不斷溝通協調。

現行行政體制多細分重疊，各項運作程序冗長，迂迴而無效率，造成土地使用調適困難。由市鄉鎮公所到縣（市）政府，再到中央政府的三級結構，層層節制，曠日費時；惟因許可制係屬動態性之規劃方式，審議時須會同相關主管機關共同審理，因此，在規劃過程中，即需不斷溝通協調，與傳統所採取大膽核定計畫，再作進一步溝通協調工作之思維，極不相似，雖然最後依計畫呈現建設結果，所花費之時間二者幾無差距，為許可制光溝通所費之時間，往往使人有曠日費時之憾，其實祇要達成共識，開發業者即可據此共識立即進行該開發計畫。

二、規劃人員仍然無法適應。

在政府獨占規劃權力下，無法體會市場機制介入之必要，習慣於靜態之僵硬性分區，於規劃過程中，縱然未經協調取得共識，亦可以強制規劃計畫，無法認同須經協調溝通之彈性而動態性、富變化性之規劃理念與作法。

三、中央機關有些機構勇於接受挑戰新制度考驗，地方政府之部分行政人員憚於肩負變更權責，而有推託。尤其囿於有圖利他人之陰影而無法放開步伐，有為運作。

國土計畫已體會時代變遷之需要，提出市場機制之許可制，惟地方行政人員囿於權責加重，頗多排斥。

## 第四章 案例模擬分析—以大溪鎮為例

為了便於建構許可制所需指導項目與依據，本研究嘗試以大溪鎮為個案，實例說明許可制操作之內外部環境在規劃城鄉計畫所需所應有之內容，惟限於時間與經費關係，相關資料並非引用最新數據，重點僅就影響發展許可制操作之項目，提出說明與分析。

### 第一節 社會經濟與人口分析

這是確定城鄉發展政策之重要指標，有關社會經濟人口分析包括：產業、人口等之考量。

#### 壹、社會經濟分析

一個地區的經濟活動、產品種類以及產業之結構均和該地之消費型態、未來整體產業發展方向有密不可分之關係，大溪鎮以三級產業成長快速，於82年度達17,062人，而一級產業則呈現負成長（詳見表4-1-1），下面就分為一、二及三級產業分別加以討論。

表4-1-1 大溪鎮各級產業比較表

	74年(人)	82年(人)	平均成長率(%)
一級產業	8,714	6,504	-3.20
二級產業	17,365	19,950	1.55
三級產業	12,028	17,062	3.96

資料來源：依據1.桃園縣統計要覽82.07(桃園縣官方產業人口調查資料僅公佈至民國八十二年為止，八十三年以後桃園縣統計要覽未提供本項資料，故本研究以八十二年資料進行分析)；2.桃園縣綜合發展計畫等整理而成，86.07

#### 一、一級產業<sup>註4-1-1</sup>

所謂一級產業乃是指農、林、漁、牧業等產業，由於林、漁、牧業等在大溪鎮並不發達，以下就農業概況加以說明之。

大溪鎮一向為典型之農業鄉鎮，居民大多以務農為主，且為傳統式小規模經營。如表4-1-2所示，全鎮耕地面積自民國43年至民國83年之間減少將近1000公頃，截至八十四年為止，耕地總面積約餘3,345公頃，休耕轉作者眾多，每戶農地平均耕地只有1.02公頃間，耕地指

<sup>註4-1-1</sup> 桃園縣政府，桃園縣市綜合發展計畫，86.12。

數則由全盛時期(民國 57 年)減至民國 84 年約 31%。主要種植作物如表 4-1-3 所示，以稻米、蔬菜、茶葉、綠竹筍、柑橘為主要作物，並規劃觀光果園、蘭花專業區、韭菜專業區等。

表 4-1-2 大溪鎮農業概況

項目	民國 43 年	民國 57 年	民國 78 年	民國 83 年
土地總面積(公頃)	10,513.25	10,513.25	10,513.56	10,512.06
全鎮人口(人)	34,201.00	50,482.00	75,371.00	78,711.00
耕地總面積(公頃)	4,325.46	4,254.51	3,523.34	3,345.33
水田面積(公頃)	2,883.36	3,039.49	2,426.09	2,248.08
旱田面積(公頃)	1,442.10	1,215.02	1,097.25	1,097.25
耕地指數(%)	41.00	40.00	34.00	31.00
農戶數(戶)	2,086.00	2,582.00	2,194.00	3,268.00
農戶數所佔比例(%)	62.30	59.70	12.50	16.00
每戶耕地面積(公頃)	2.10	1.60	1.61	1.02
農業人口(人)	16,178.00	23,405.00	14,205.00	17,629.00
農業人口比例(%)	47.00	46.00	18.85	22.00

資料來源：依據桃園縣大溪鎮建設發展計畫建議報告，大溪鎮公所秘書室，85.4.23

表 4-1-3 民國八十四年大溪鎮主要作物一覽表

作物名稱	種植面積(公頃)	總產量(公斤)
水稻	1,756.56	6,314.00
甘薯	2.50	37.50
柑橘	70.88	380.77
竹筍	294.03	1,764.18
甘藍	25.43	381.45
韭菜	82.90	8,290.00
茶葉	28.70	97.58
香蕉	1.00	18.00

資料來源：依據桃園縣大溪鎮建設發展計畫建議報告，大溪鎮公所秘書室 85.04

有關畜牧業，以養雞為大宗，而鴨、豬次之，有處理養殖廢水問題。

本鎮之農地綜合利用規劃，已有二處水稻育苗中心，三處輔導在案代耕中心，二處集貨場和一處竹筍加工處，並有區段協進會一處，共同經營班 14 班；農會現有會員 6 千多人，農事小組長 29 人，農事研究班 120 班，四健作業組 15 班，家事改進班 23 班。在加強農民組織教育、農業生產環境改善及農業機械化等均有長足的改進。

## 二、二級產業<sup>註 4-1-2</sup>

大溪鎮之工業發展統計如表 4-1-4 所示，以電子及電子機械、非金屬礦物製品製造業、木竹製品及非金屬製造業為最高。大都屬地方資源型或勞力密集型產業。具有地方特色之二級產業為木器傢俱製造業、大溪豆干，為本鎮歷史悠久之特產。目前鎮上約有豆干 30 餘家，木器行約 120 餘家，為地方性最具特色之產業。

表 4-1-4 大溪鎮各類行業別統計表

行業類別	家數	比例
食品製造業	25	7.81
飲料及菸草製造業	-	-
紡織類	25	7.81
皮衣及服飾類	6	1.88
皮革、毛皮及其製品	2	0.63
木竹製品及非金屬製造業	34	10.63
造紙及紙製品、印刷業、製版業	13	4.06
化學材料製造業	2	0.63
化學製品製造業	9	2.81
石油及煤製品製造業	2	0.63
橡膠製品製造業	1	0.31
塑膠製品製造業	8	2.50
非金屬礦物製品製造業	49	15.31
金屬基本工業	4	1.25
金屬製品製造業	26	8.13
機械設備製造修配業	24	7.50
電力及電子機械器製材	66	20.63
運輸工具製造修配業	14	4.38
精密器械製造業	3	0.94
雜項工業製品製造業	7	2.19
總計	320	100.00

資料來源：省建設廳統計室資料 84.12

## 三、三級產業

隨著經濟環境之轉型，為大溪鎮帶來了商業繁榮，但此商業活動除以提供居民日常生活之零售業外，其餘均為大溪木器及豆干等特產之商店。根據八十五年一月本鎮營利事業登記證照總校正資料，商店數計 1,254 家，其中以零售業 1,193 家為最多。

<sup>註 4-1-2</sup> 同註 4-1-1

#### 四、總體產業<sup>註 4-1-3</sup>

##### (一) 總就業率

從總就業率可看出特定地區居民從事生產及工作之情況。民國八十三年度台灣地區之就業率為 42.5%，桃園縣為 40.4%，大溪鎮為 55.1%。

表 4-1-5 台灣地區、桃園縣、大溪鎮近年就業率對照表

地區 年度 (民國)	台灣地區		桃園縣		大溪鎮	
	就業人口數 (千人)	就業率(%)	就業人口 數(千人)	就業率(%)	就業人口數 (千人)	就業率 (%)
80	8,422	41.3	516	37.7	40	51.9
81	8,631	41.8	530	37.9	42	53.8
82	8,744	42.0	562	39.2	42	53.2
83	8,937	42.5	593	40.4	43	55.1

資料來源：依據 1. 桃園縣統計要覽 82.07 (桃園縣官方產業人口調查資料僅公佈至民國八十二年為止，八十三年以後桃園縣統計要覽未提供本項資料，故本研究以八十二年資料進行分析)；2. 本研究整理 89.05

##### (二) 就業種類分析

如表 4-1-6 所示，大溪鎮各行業的就業人口以礦業土石採取業所佔桃園縣及台灣省之比例甚高，與近年來大漢溪河畔從事砂石採取的情形有密切相關。

表 4-1-6 大溪鎮各行業就業人口數

行業類別	就業人口數						
	大溪鎮			桃園縣		台灣省	
	(人)	%*	%**	(人)	%*	(人)	%
農林漁牧	6,504	0.32	5.14	126,621	6	2,016,575	100
礦業土石採取業	323	1.59	15.97	2,023	10	20,375	100
製造業	17,551	0.70	5.74	305,908	12	2,510,048	100
水電煤氣類	320	0.65	8.57	3,735	8	49,458	100
營造業	1,756	0.37	5.54	31,669	7	472,623	100
商業	5,133	0.48	6.36	80,676	7	1,078,977	100
運輸倉儲通訊業	1,068	0.33	4.03	26,473	8	327,098	100
金融保險不動產業	1,109	0.56	6.54	16,946	9	197,051	100
工商服務業	1,011	0.61	6.64	15,216	9	166,938	100
社會服務個人服務	4,735	0.46	6.19	76,425	7	1,027,928	100
公共行政	4,006	0.72	8.36	47,947	9	555,008	100

<sup>註 4-1-3</sup> 同註 4-1-1

行業類別	就業人口數						
	大溪鎮			桃園縣		台灣省	
	(人)	%*	%**	(人)	%*	(人)	%
其他	0	0	0	0	0	4	100
總計	43,516	0.52	5.93	733,657	9	8,422,083	100

資料來源：依據 1. 桃園縣統計要覽 82.07(桃園縣官方產業人口調查資料僅公佈至民國八十二年為止，八十三年以後桃園縣統計要覽未提供本項資料，故本研究以八十二年資料進行分析)；2. 本研究整理 89.05

註：\*表占台灣省之比例

\*\*表占桃園縣之比例

### (三) 區位商數

所謂區位商數值是指大溪鎮某行業就業人口數百分比除以台灣省該行業就業人口數百分比，若其值越高則表該行業在該地區的發展占台灣地區越重要的地位。大溪鎮近年各產業區位商數之變化整理如表 4-1-7，從表中我們亦可發現，二級產業、三級產業近年來之區位商數均大於一，而且遠大於一級產業之商數，這表示本鎮有以二、三級產業為發展之傾向。

表 4-1-7 大溪鎮近年各產業區位商數變化表

產業類別 年度(民國)	第一級產業(LQ)	第二級產業(LQ)	第三級產業(LQ)
74	1.12	1.02	0.91
75	1.23	0.94	0.94
76	1.32	0.94	0.94
77	1.26	0.93	0.95
78	1.42	0.89	0.90
79	1.39	0.89	0.91
80	1.29	0.94	0.92
81	0.63	1.12	1.02
82	0.66	1.09	1.06

資料來源：依據 1. 桃園縣統計要覽 82.07；2. 本研究整理(桃園縣官方產業人口調查資料僅公佈至民國八十二年為止，八十三年以後桃園縣統計要覽未提供本項資料，故本研究以八十二年資料進行分析)，89.05

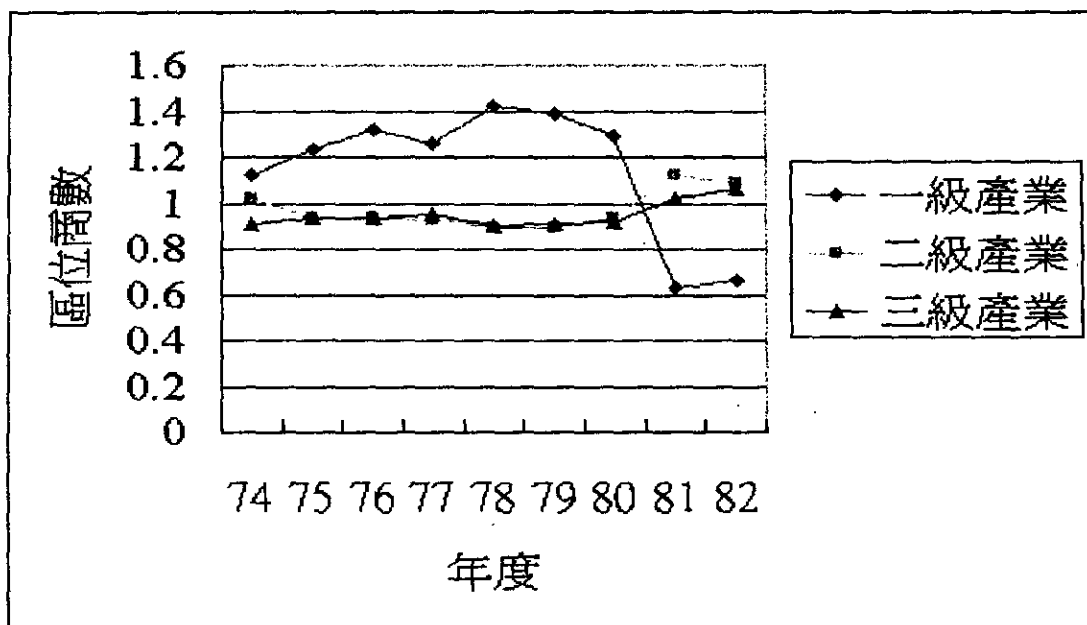


圖 4-1-1 大溪鎮歷年各級產業區位商數變化圖

資料來源：依據 1. 桃園縣市綜合發展計畫 86.12；2. 本研究整理 89.07

### 五、觀光發展及特色

大溪鎮之觀光遊憩資源非常之豐富，如表 4-1-8 所示，包括主題遊憩資源、人文資源、自然資源、生態資源、產業資源及文化活動等，但目前缺乏整體性的規劃，及觀光業萎縮之情況下，為促進大溪鎮發展成區域之觀光遊憩中心，實有必要整合規劃，全盤性的設計大溪鎮旅遊活動及增加旅遊導引設施（詳見表 4-1-8）。

表 4-1-8 大溪鎮觀光遊憩資源一覽表

觀光遊憩資源類別	主要內容
主題遊憩資源	中正公園、慈湖、石門水庫、阿姆坪樂園、亞洲樂園、龍珠灣樂園、漢騎藝學苑、大溪地休閒育樂中心、運動家休閒農莊、北二高大溪高爾夫練習場、桃花園休閒農園、龍溪花園、神牛觀光園、翡翠嶺樂園等
人文資源	老街、李騰芳古宅、齋明寺、仁和宮、福仁宮、福安宮、蓮座山、普濟堂、古道、蔣公紀念館、百年樟樹、舊武德殿、林本源發祥地、慈湖
文化活動	大陀螺、宗教民俗慶典（普濟堂關公誕辰等）、金鴻醒獅團
自然資源	石門水庫、台地景觀
生態資源	大溪金面山侯鳥、紅嘴黑鴨、鷺鷥、石門水庫野鳥
產業資源	茶葉、綠竹筍、觀光果園、蘭花專業區、韭菜專業區、木製傢具、豆

資料來源：依據 1. 桃園縣綜合發展計畫 86.12；2. 本研究整理 89.07

根據桃園縣政府觀光課民國 83 年觀光統計年報資料，大溪鎮合法之賓館、旅館數 10 家，房間數共 298 間，另外未經登記的有 6 家，

配合整體觀光之發展，需加強提昇本地住宿品質。

## 六、小結

由上述之分析得知，大溪鎮之經濟發展潛力可歸納為下列幾點：

### (一) 就產業發展而言

一級產業呈現負成長、衰退現象，二級與三級產業則成長快速，未來大溪鎮之產業發展可以二、三級產業為主，表示就城鄉發展政策而言，這是可以努力之一個目標。

### (二) 產業發展優勢

二、三級產業中，電子、電力、非金屬礦物製造及食品業具有發展優勢，其中食品加工為關鍵性產業，大溪因水質甘純，所生產的豆乾遠近馳名；而出產的木材材質精美，雕工精緻的材器及傢俱，亦為大溪一大特色，兩者可發展具特色之地方產業及增加觀光收入，因之，觀光產業之發展，是一個可期之目標，在策略上宜以鼓勵。

### (三) 觀光遊憩資源豐富

大溪觀光遊憩資源豐富，如加以完善規劃，不僅可發展成具有地方特色之鄉鎮，也可增加財政收入，因之，在許可制操作策略中，此類活動所需基地應以維護與鼓勵。

## 貳、人口特性分析

### 一、人口成長與變遷

大溪鎮在民國 75 年時總人口數為 74,087 人，至民國 87 年 7 月則成長為 82,443 人，此期間之平均成長率為 1.42%，較桃園縣之平均成長率 3.66% 低，整體上是呈現平緩成長。在十三鄉鎮市中，屬於人口成長較緩慢之地區。此外，由表 4-1-9 可發現，近年來大溪鎮人口成長率有些微下降之趨勢，但 84 年、85 年又有成長快速的趨勢。



表 4-1-9 大溪鎮、桃園縣歷年人口數及成長率比較表

年度(民國)	桃園縣		大溪鎮	
	人口數(人)	成長率(%)	人口數(人)	成長率(%)
70	1,093,621		69,014	
71	1,129,576	3.29	70,237	1.77
72	1,160,709	2.76	71,923	2.40
73	1,189,752	2.50	73,082	
74	1,211,249	1.81	73,729	0.89
75	1,232,209	1.73	74,087	0.49
76	1,259,503	2.22	74,209	0.16
77	1,288,626	2.31	74,811	0.81
78	1,320,359	2.46	75,371	0.75
79	1,355,357	2.65	76,602	1.63
80	1,358,165	0.21	77,658	1.38
81	1,415,546	4.22	78,545	1.14
82	1,448,186	2.31	79,355	1.03
83	1,484,957	2.54	78,711	-0.81
84	1,524,127	2.64	79,400	0.88
85	1,563,253	2.57	81,646	2.83
86	1,614,471	3.28	82,119	0.58
87	1,650,984	2.26	82,443	0.39
年平均成長率		3.00		1.22

資料來源：依據 1. 桃園縣統計要覽 70-87 年；2. 本研究整理，89.05

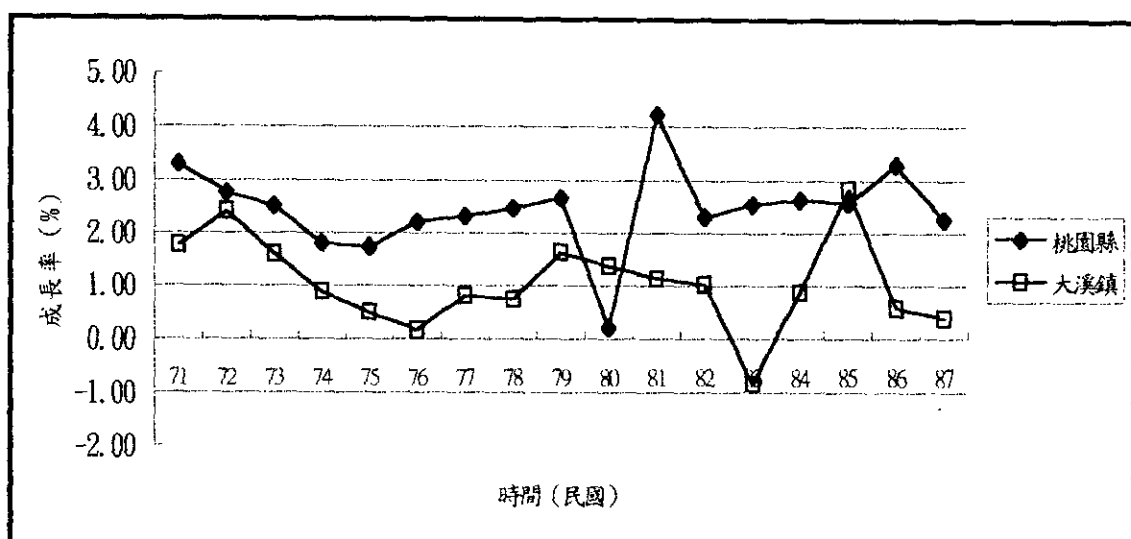


圖 4-1-2 大溪鎮桃園縣人口成長趨勢圖

資料來源：本研究整理 89.05

## 二、社會增加率

根據表 4-1-10 可以得知大溪鎮人口成長緩慢，且有人口外移的情形，而與桃園縣相比，則可得知桃園縣的人口社會增加率是正成長，而大溪鎮從 85 年以後一直是負成長。

表 4-1-10 桃園縣與大溪鎮社會增加率比較表〈民國七十七年到八十七年〉

民國	桃園縣	大溪鎮
77	0.96%	-0.46%
78	1.24%	-0.28%
79	1.30%	0.41%
80	0.98%	0.26%
81	0.99%	0.08%
82	1.08%	-0.12%
83	1.23%	-1.87%
84	1.44%	1.75%
85	1.78%	-0.38%
86	1.56%	-0.53%
87	1.31%	-0.44%

資料來源：依據 1. 都市及區域發展統計彙編 77-87 年；2. 本研究整理 89.05  
註：社會增加率 = 總增加率 - 自然增加率

## 三、人口密度

大溪鎮之人口密度為 784 人/平方公里較桃園縣 1352 人/平方公里低(民國 87 年)，在十三鄉鎮市，屬低密度人口區。

大溪都市計畫之人口密度發展率為 88.78%，大溪(埔頂地區)都市計畫為 59.08%。整體而言，大溪都市計畫地區之人口密度發展率較桃園縣都市計畫地區之人口密度低。

表 4-1-11 大溪鎮與桃園縣都市計畫地區人口密度比較表

	都市計畫地區(公頃)	計畫人口密度	現況人口密度	密度發展率(%)
桃園縣都市計畫地區	317.71	4903	3826	78.03
大溪都市計畫	2.4	9375	8304	88.78
大溪(埔頂地區)都市計畫	4.44	9459	5588	59.08

資料來源：依據 1. 都市及區域發展統計彙編 88.07；2. 本研究整理，89.05

#### 四、人口結構

##### (一) 年齡結構

年齡結構可反映某地區社經活動狀況、人口品質以及未來人力資源之發展，試分析如后：

##### 1. 三階段年齡結構及扶養率

零至十四歲及六十五歲以上者為依賴人口，十五至六十五歲之間者為有工作能力之人口，而依賴人口需要有工作能力的人去扶養。而依賴年齡人口數對生產年齡人口數之比則稱之「扶養比」，扶養比越高就表示老年人口及兒童佔總人數之比例越高，對於老年、幼童之安養及福利等問題就越需重視。

由表 4-1-12 可知，本鎮 15 至 64 歲人口之比例低於桃園縣及台灣省之平均值，而 65 歲以上人口之比例則高於二者，但我們亦可發現其扶養率稍高，故其工作人口需撫養之依賴人口較多。此外，大溪鎮 65 歲老年人口所佔之比例為 10.2%，已超過 7% 之老化認定標準，顯示大溪鎮人口已有老化現象。

表 4-1-12 大溪鎮、桃園縣及台灣地區三階段年齡百分比及扶養率

年齡層	年齡分配百分比			扶養率 單位：%
	0-14 歲	15-64 歲	65 歲以上	
大溪鎮	23.5	66.3	10.2	50.8
桃園縣	24.7	67.9	7.5	47.3
台灣地區	22.0	69.8	8.2	43.3

資料來源：依據 1. 行政院經建會，都市及區域發展統計彙編 88.07；2. 本研究整理 89.05

##### 2. 人口金字塔

預測大溪鎮未來在民國九十九年度人口金字塔如圖 4-1-3 所示。從圖中可發現本鎮人口多集中於中、下層，表示其人口結構仍以青壯年（25-50 歲）為主，可提供充足之工作人口。

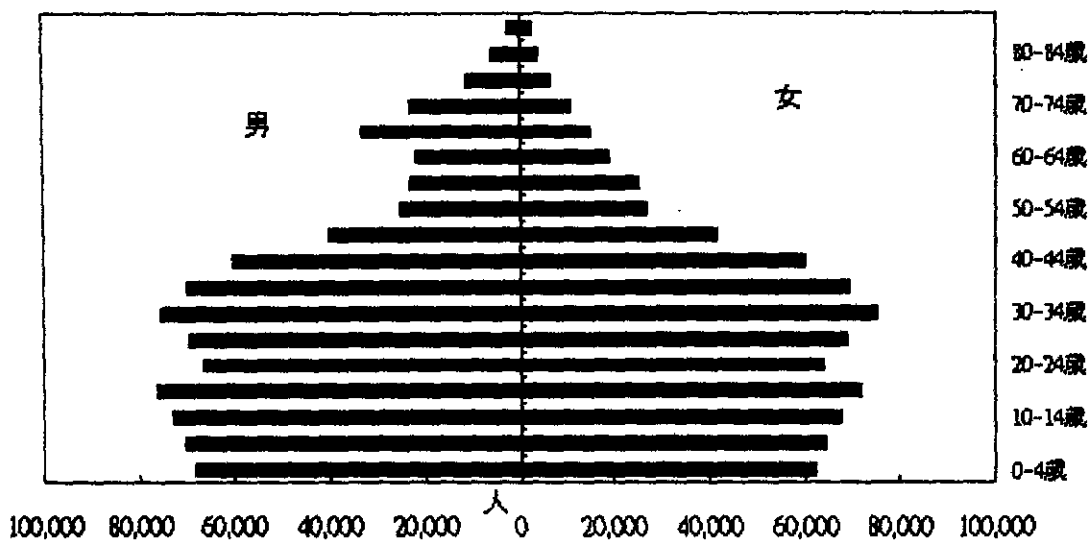


圖 4-1-3 大溪鎮人口年齡結構圖 (民國九十九年預測值)

資料來源：桃園縣綜合發展計畫 86.12

### (二) 性別比例

所謂「性別比例」是以男性人口數除以女性人口數再乘以 100 所得之指標，其值若大於 100，就表示男性人口數大於女性人口數，反之則表示女性多於男性。一般而言在大都市中會提供許多較適合女性之工作機會（主要為服務業），所以都市之人口性別比例會略低於鄉村（鄉村以勞力之工作為主）。大溪鎮民國八十三年性別比例(113.91)略高於桃園縣之平均值(108.18)，而遠低於居首位之復興鄉(127.27)，居全縣十三鄉鎮市之第 4 位，符合本鎮為鄉村型態之發展。

### (三) 戶數及戶量

所謂「戶量」即代表每戶平均人口數，在擬定住宅政策及住宅設計皆要參考戶數及戶量兩項重要指標，大溪鎮歷年戶量資料請見表 4-1-13，我們可發現本鎮的平均戶量高於台灣地區及桃園縣之平均值，顯示大溪鎮家戶型態仍將以傳統家庭為主。

表 4-1-13 台灣地區、桃園縣與大溪鎮歷年戶數及戶量比較表

年份 地區	民國 75 年		民國 79 年		民國 87 年	
	戶數 (戶)	戶量 (人/ 戶)	戶數 (戶)	戶量 (人/ 戶)	戶數 (戶)	戶量 (人/ 戶)
台灣地區	4,489,300	4.33	5,094,164	4.00	6,350,613	3.44
桃園縣	275,565	4.47	324,324	4.18	466,035	3.54
大溪鎮	16,369	4.53	18,018	4.25	22,022	3.74

資料來源：依據 1. 都市及區域發展統計彙編 87；2. 本研究整理，89.05

#### (四) 人口社會特性

桃園縣原住民人口主要分佈於山地區之復興鄉，本鎮原住民人口為 3,032 人，原住民之比例約佔全縣 12.1%，居十三鄉鎮市之第 2 位。

#### 五、人口預測

許多重大建設及長程規劃之擬定，皆需要對目標年的人口作合理之預測，以期使未來發展能切合實際之需求，例如交通運輸之規劃、公共建設之發展、醫療保健設施之設立及產業經濟之動態……等，這都需要掌握可靠的人口預測值。

以民國 83 年為基期，然後採用世代生存法來預估大溪鎮未來人口總數（利用存活率、生育率及淨遷移率三種參數），預估至民國 99 年時總人口將達 9 萬 7 千人左右，其詳細結果如表 4-1-14。

表 4-1-14 大溪鎮未來人口預測表 (單位：千人)

年份 (民國)	91	95	99
預測總人口數	89	93	97

資料來源：桃園縣綜合發展計畫 86.12

#### 六、計畫人口與現有人口關係

大溪鎮有四個都市計畫，分別為大溪、大溪（埔頂地區）、石門及石門水庫，其中石門都市計畫及石門水庫特定區計畫，位於大溪鎮所佔比例甚低，且無住宅及商業用地，故其計畫人口需折算之。而非都市土地之鄉村區因無計畫人口，故無法計算其人口發展率。

表 4-1-15 計畫人口與現有人口分析表

項目	計畫年期	計畫人口 (人)	現有人口	人口發展率 (%)	備註	
都市計畫區	1. 大溪	94	22500	19929	88.57	
	2. 大溪 (埔頂)	90	41200	24314	59	原來計畫人口為 42000 人，其中位於大溪鎮轄區外之住宅區約佔 2%，故轄區內計畫人口以 41200 人計；原都市計畫區，現有人口 24800 人，轄區內現有人口以 24314 人計。
	3. 石門	85	—	200	—	現有人口為 7200，假設位於大溪鎮轄區內之現有人口為 200 人。
	4. 石門 水庫	—	—	100	—	
	小計	—	63700	44543	69.93	
非都市土地	非都市 土地總 人口			37900		
	1. 鴻禧 山莊	—	4750	1000	21.05	假設位於鴻禧山莊之現有人口為 1000 人。
	2. 鄉村 區	—	—	3950	—	由現有資料推估而來，是鄉村區和其他分區之合計。
	3. 其他	—	—			

資料來源：依據 1. 住都局北區規劃隊簡報資料 89.03；2. 都市及區域統計彙編 88 等加以整理，89.06

### 七、小結

以上人口成長分析，歸納計有下列重點：

- (一) 就桃園縣十三個鄉鎮市而言，大溪屬於人口成長緩慢之鄉鎮，且因工作及就學等因素，導致青壯年人口外流，人口呈現老化及幼齡化，因之，若產業發展未能有效引動發展，則因人口發展所需增多之用地，可能不多。
- (二) 大溪鎮現有人口有 82443 人，預估至民國九十九年，大溪鎮人口將達到 97000 人，故大溪尚需 15000 人之發展空間。
- (三) 大溪鎮之都市計畫地區其人口發展率平均為計畫人口之 69.93%，而非都市土地因無計畫人口，無法推算其人口發展率。就

都市計畫地區而言，大溪鎮尚有很大的發展空間。

- (四) 大溪鎮約有 45.97% 的人口居住在非都市土地，54.03% 的人口居住在都市地區，而都市計畫地區其人口發展率平均為 69.93%，顯示大溪鎮之計畫發展比例不多。

以上人口數量之分析，可配合下一節土地使用分析，構織成總量管制策略之參據。

## 第二節 土地使用分析

土地使用分析，可以確定空間之需求，引導許可使用之策略。

### 壹、概述

大溪鎮共有四個都市計畫區，分別為石門都市計畫區、大溪都市計畫區、埔頂都市計畫區及石門風景特定區，但主要為大溪都市計畫區與埔頂都市計畫區，其土地使用分區面積統計如表 4-2-1。

表 4-2-1 大溪鎮都市計畫地區土地使用計畫與現況分析表

項目		計畫面積 (公頃)	使用面積 (公頃)	發展率 (%)
土地 使用 分區	住宅區	253.72	132.39	52.17
	商業區	17	12.47	73.35
	工業區	86.97	55.67	64.01
	農業區	64.84	—	—
	保護區	77.06	—	—
	倉儲區	0.60	0.00	0.00
	小計	500.19	—	—
道路		64.25	36.21	56.35
其他公共設施		81.03	55	67.87
總面積		645.47	—	—

資料來源：依據 1. 變更大溪都市計畫 (第二次通盤檢討) 書，86.12；2. 大溪鎮 (埔頂地區) 主要計畫 (第一次通盤檢討) 書，82.11；3. 總面積係依數化圖計算，等加以整理而成，89.07

### 一、計畫分析

大溪鎮共有四個都市計畫區，但主要為大溪都市計畫區與埔頂都市計畫區，以下針對這二個計畫來分析 (詳見表 4-2-2 及表 4-2-3)。

表 4-2-2 大溪都市計畫區土地使用現況面積表

項目		計畫面積 (公頃)	使用面積 (公頃)	發展率 (%)
土地 使用 分區	住宅區	69.63	46.38	66.61
	商業區	7.91	6.91	87.36
	工業區	30.90	15.35	49.68
	農業區	60.25	—	—
	保護區	19.69	—	—
	倉儲區	0.60	0.00	0.00
	小計	188.98	—	—
道路		26.09	21.94	84.10
其他公共設施		24.93	18.20	73.00
合計 (1) 都市發展用地		160.06	108.78	67.96
合計 (2) 總面積		243.69	—	—



資料來源：1. 變更大溪都市計畫（第二次通盤檢討）書，86.12；  
2. 總面積係依數化圖計算。

表 4-2-3 大溪鎮（埔頂地區）都市計畫區土地使用現況面積表

項目		計畫面積（公頃）	使用面積（公頃）	發展率（%）
土地 使用 分區	住宅區	184.09	86.01	46.72
	商業區	9.09	5.56	61.17
	工業區	56.07	40.32	71.91
	農業區	4.59	—	—
	保護區	57.37	—	—
	小計	311.21	—	—
道路		38.16	14.27	37.40
其他公共設施面積		56.10	36.80	65.60
總面積		418	—	—

資料來源：1. 使用面積依大溪鎮（埔頂地區）主要計畫（第一次通盤檢討）書，82.11；2. 計畫面積係依數化圖計算

## 二、使用現況分析

依國土利用之現況調查顯示，大溪鎮以農牧使用及林業使用所佔面積最大（兩者合計占 67.4%），而都市化使用（含建築及工業使用）僅佔 6%（詳見表 4-2-4）。

表 4-2-4 大溪鎮土地使用現況面積表

項目	面積（公頃）	比率（%）
1. 建築使用	423.76	4.00
2. 工業使用	211.69	2.00
3. 農牧使用	2521.11	23.80
4. 林業使用	4616.34	43.60
5. 交通使用	423.39	4.00
6. 水利使用	1269.56	12.00
7. 養殖使用	28.80	0.30
8. 礦業使用	94.96	0.90
9. 墳墓使用	71.56	0.70
10. 特定目的事業使用	282.10	2.70
11. 遊憩使用	209.74	2.00
12. 生態保護使用	358.80	3.40
13. 空地	79.83	0.80
合計	10591.64	100.00

資料來源：國土利用現況調查，內政部 86.05

## 貳、土地使用與人口關係

大溪鎮之計畫人口合計有 68450 人，計畫面積共有 10591 公頃，其中以風景區及農業區所佔比例最大，兩者合計面積占全部計畫面積 51.52%（詳見表 4-2-5）。

表 4-2-5 大溪鎮現行計畫人口與計畫面積表

項目		計畫人口	計畫面積 (公頃)	百分比	備註
都市計畫區	1. 大溪	22500	243.69	2.30	
	2. 大溪(埔頂地區)	41200	418.94	3.96	1. 計畫面積為 443.62 公頃，其中位於大溪鎮部分為 418.94 公頃。 2. 計畫人口為 42000 人，其中位於大溪鎮部分之住宅及商業區約佔 98%，故計畫人口以 412000 人計。
	3. 石門	—	213.01	2.01	1. 計畫面積為 972.64 公頃，其中位於大溪鎮部分為 213.01 公頃。 2. 計畫人口為 12000 人，但位於大溪鎮部分無住宅區及商業區，故計畫人口以 0 人計。
	4. 石門水庫	—	890.47	8.41	1. 計畫面積為 3009 公頃，其中位於大溪鎮部分為 890.47 公頃。 2. 本特定區計畫未訂定計畫人口。
	小計	63700	890.47	8.41	
非都市土地使用分區	1. 特定農業區	—	2001.00	18.89	
	2. 鄉村區	—	126.04	1.19	
	3. 工業區	—	0.00	0.00	
	4. 森林區	—	531.96	5.02	
	5. 一般農業區	—	1421.10	13.42	
	6. 山坡地保育區	4750	58.21	0.55	鴻禧山莊位於一般農業區及山坡地保育區，其總計畫面積為 63.10 公頃，其中一般農業區面積為 58.21 公頃、山坡地保育區為 4.89 公頃，計畫人口為 4750 人。
		—	4.89	0.05	
	7. 風景區	—	1976.47	18.66	
	8. 國家公園區	—	0.00	0.00	
	9. 河川區	—	925.23	8.74	
	10. 特定專用區	—	755.99	7.14	
11. 未分區	—	0.00	0.00		
小計	4750	8824.89	83.32		
總計	68450	10591	100.00		

資料來源：住都局北區規劃隊簡報資料 89.03

### 參、各使用分區需求分析

各使用分區之需求分析按「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」規定，分析都市計畫內現有人口及計畫人口之各分區需面積需求（詳見表 4-2-6）。

表 4-2-6 各使用分區面積需求分析表

	都市計畫區現有人口：44543 人		都市計畫區計畫人口：63700 人		備註
	都市計畫 規劃面積	現有需求 (公頃)	計畫需求 (公頃)	不足面積 (公頃)	
住宅區	253.72	132.39	253.72	0	1. 住宅區之檢討，應依據都市發展特性、地理環境及計畫目標等，不同發展性質及使用強度之區，其面積標準應依據未來二十二年內計畫人口居住需求預估數計算。 2. 大溪鎮之住宅區發展率未達計畫 80% 以上，且現有人口只達人口 69.93%，故無需再增劃區。
商業區	17	20.75	30.35	13.35	大溪鎮為一般市鎮，未超過都市用地 10%
工業區	86.97	55.67	—	0	1. 工業區面積之增減，應參考區畫之指導，依工業種類及工業標準。 2. 工業區之位置，因都市發展結改變對社區生活環境發生不良時，得予變更為其他使用分區。 3. 計畫工業區實際上已較適宜作其他使用分區，且變更新用途後，鄰近土地使用無妨害者，得將該地變更為其他使用分區。但變更工業區者，不得違反第二十九條定。 4. 大溪鎮工業區之使用率只達 %，除配合國家重大建設或相關外，無需再增劃工業區。

資料來源：本研究整理，89.05。

#### 肆、小結

從以上土地使用發展概況分析，大溪鎮的土地供需狀況之重點計有下列：

- 一、就需求分析而言，住宅區現況使用率只達 52.17%，以足可容納計畫人口之 69.93%，顯示無需再增劃住宅面積；商業區就現況需求，尚可增劃 3.75 公頃，如何增加是城鄉發展政策之重要籌碼。
- 二、都市計畫之人口發展率及土地使用率低落，凸顯政府之計畫發展無法配合社會實際發展。
- 三、人口增加上有 15000 人之數量空間；惟計畫之發展用地尚多，應可容納未來人口增加之所需，然相對的公共設施與設備之服務品質將會低落。因之，在人口之總量管制上，並無需要採取任何措施；惟在住宅用地之總量管制上，可採取抑制土地使用變更策略，對於一般性水準之住宅用地，沒有增加變更之必要，高品質之社區，則可加以鼓勵，以引進高標準之公共設施服務水準。

### 第三節 公共設施分析

公共設施之分析，可視其服務水準，決定許可之發展策略，更進一步，以之為運作之基礎。

#### 壹、概述

##### 一、大溪都市計畫地區公共設施概況

公共設施之種類、數量及區位，攸關地區生活品質高低。由表 4-3-1 分析得知，除運動場、高速公路及變電所之使用率及開闢率達 100% 外，其他攸關人民生活品質之公共設施開闢率極低，不僅造成使用率低，更嚴重影響公共設施服務水準及生活之便利性。

表 4-3-1 大溪都市計畫地區公共設施分析表

	計畫面積 (公頃)	使用面積 (公頃)	使用率(占計 畫面積%)	開闢面積 (公頃)	開闢率(占計 畫面積%)
機關	25.82	23.19	89.81	22.8	88.30
學校	30.52	17.59	57.63	14.87	48.72
市場	0.75	0.60	0.8	—	—
停車場	1.54	0	0	0	0
公園	10.6	2.88	27.16	2.88	27.16
鄰里公園	0.80	0	0	—	—
運動場	1.31	1.31	100	1.31	100
廣場	0.40	0.16	40	0.16	40
兒童遊樂場	0.59	0	0	0	0
綠地	1.36	0.05	3.67	0.05	3.67
變電所	9.21	9.21	100	9.21	100
加油站	2.28	0	0	0.13	46.43
墓地	0	0	0	—	—
高速公路	14.71	14.71	100	14.71	100
道路	65.72	36.21	55.1	—	—
合計	165.61	105.91	63.95	66.12	39.93

資料來源：依據 1. 變更大溪都市計畫（第二次通盤檢討）書 86。；2. 大溪鎮（埔頂地區）主要計畫（第一次通盤檢討）書 82 等整理；89.06

註：計畫面積是依通盤檢討後面積計算，而使用面積及開闢面積是依通盤檢討前所調查之面積計算之。

## 二、學校

在學齡前教育部份，本鎮幼稚園及托兒所之數目共有 31 間，以社區托兒所居多，鎮立托兒所 11 所。全鎮目前有國民小學 11 所，國民中學 3 所及高中職 1 所（詳見表 4-3-2），目前高職一所已不敷所用，且因北二高通車帶來大量人口，國小校地教室設施亦不足，需積極謀求對策改善。

表 4-3-2 大溪鎮現有各級學校一覽表（截至民國八十五年四月）

項目	數目	備註
學前教育	公立托兒所 11 所、私立托兒所 20 所	以社區托兒分所居多
國民小學	11 所	大溪國小、中興國小、仁善國小、內柵國小、永福國小、百吉國小、南興國小、美華國小、員樹林國小、僑愛國小、福安國小及瑞祥、新峰二所分校
國民中學	3 所	大溪國中、中漢國中、仁和國中
高中職	1 所	私立至善工商

資料來源：依據桃園縣大溪鎮建設發展計畫建議報告（大溪鎮公所秘書室，民國八十五年四月二十三日）整理；89.06

此外根據桃園縣統計要覽顯示（見表 4-3-3），大溪鎮民國 83 年國小每班平均人數為 38.71 人，師生比為 1:24.73，無論在平均人數或是師生比均高於桃園縣之平均水準，尚屬平均。

表 4-3-3 桃園縣、大溪鎮國民小學每班平均人數及師生比對照表

地區	每班平均人數（人）	師生比例（學生數目/教師數目）
桃園縣	43.82	27.80
大溪鎮	38.71	24.73

資料來源：桃園縣統計要覽 84

## 三、自來水

大溪鎮隸屬桃園縣自來水供應系統，主要水源為石門水庫，藉由石門、龍潭、大湳、板新等淨水場負責淨化再供應新竹桃園兩縣及台北縣局部地區。從表 4-3-4 可發現大溪鎮自來水普及率（79.53%）低於全縣普及率（92.33%），可能係因地形關係使部分山區土地無法有提供輸水管線所致。

表 4-3-4 桃園縣市暨大溪鎮自來水供水普及率一覽表

鄉鎮市別	人口數 (人)			普及率
	行政區人數 (A)	供水區人數	實際供水人數 (B)	B/A*100%
桃園縣	1,650,984	1,642,346	1,524,393	92.33
桃園市	340,857	304,857	280,744	92.09
大溪鎮	82,443	82,443	65,568	79.53

資料來源：桃園縣統計要覽 87.07

#### 四、道路服務水準概況

##### (一)理論分析 (詳見表 4-3-5)

表 4-3-5 道路服務水準與交通狀況及 V/C 值之關係表

服務水準	交通情形	平均全程車速 (KM/HR)
A	自由車流	68-65
B	穩定車流 (輕度遲緩)	65-63
C	穩定車流 (可接受之遲緩)	63-60
D	接近不穩定車流 (可容忍之遲緩)	60-55
E	不穩定車流 (擁擠、不能忍受之遲緩)	55-41
F	強迫車流 (堵塞)	41

資料來源：依據雲林縣綜合發展計畫 81. 加以整理，89.06

##### (二)大溪鎮區域性道路現有服務水準

大溪鎮區域性道路計有北二高、台 3、台 3 乙、台 4、台 7 以及縣道 112。其詳細資料如表 4-3-6。

表 4-3-6 大溪鎮區域性道路概況

路段名稱	起點	迄點	車道數	服務水準
國道三	鶯歌	大溪	6	A
	大溪	龍潭	6	A
台 3	縣界	大溪	4	C
	大溪	龍潭	4	B
台 3 乙	員樹林	大坪	2	D
	大坪	石門	2	D
台 4	八德	大溪	4	F
	大溪	石門	4	B
台 7	大溪	三民	2	C
縣道 112	中壢	大溪	4	D

資料來源：根據 1. 台灣省住都處，「桃園縣都會區大眾捷運系統規劃報告民」83.；  
2. 本研究整理，89.06

由表 4-3-6 可知，北二高〈鶯歌—大溪—龍潭〉段其服務水準屬 A 級，服務水準最好；台 3 線大溪到龍潭段及台 4 線大

溪到石門段其服務水準為B級，車流輕度遲緩；台3線縣界大溪段與台7線大溪到三民段之間服務水準為C級，車流穩定且可容忍之遲緩；台3乙〈員樹林—大坪—石門〉全線服務水準為D級，車流接近不穩定；台4線八德到大溪之服務水準為F級，容易堵塞，急需改善道路現況，提高道路之服務水準。

## 貳、需求分析

大溪目前有四個都市計畫，但主要為大溪都市計畫及大溪（埔頂地區）都市計畫，以下針對二處計畫所規劃之公共設施探討其需求。

由表4-3-7及表4-3-8分析得知，除文中用地及公園用地足夠外，其他公共設施用地皆未達「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」所規之最低標準，公共設施用地嚴重不足。

表4-3-7 大溪都市計畫公共設施需求分析表

項目		計畫面積 (公頃)	需求面積 (公頃)	超過或不足面積
學校	文小	4.16	4.5	-0.34
	文中	7.21	3.6	+3.61
公園		2.93	3.375	-0.445
兒童遊樂場		0.59	1.8	-1.21
停車場		0.91	2.727	-1.817
總計		15.8	16.002	-0.202

資料來源：住都局北區規劃隊簡報資料，89.03

註：1. 依計畫人口22,500人計算。

2. 依「都市計畫定期通盤檢討」所訂之標準檢討之。

表4-3-8 大溪鎮（埔頂地區）都市計畫區公共設施需求分析表

項目		計畫面積 (公頃)	使用面積 (公頃)	發展率 (%)
學校	文小	5.63	8.4	-2.77
	文中	6.83	6.72	+0.11
公園		7.67	6.3	+1.37
兒童遊樂場		0	3.36	-3.36
停車場		0.63	5.04	-4.41
總計		20.76	29.82	-9.06

註：1. 依計畫人口42,000人計算；2. 計畫面積係依大溪鎮（埔頂地區）主要計畫（第一次通盤檢討）書，82.11



### 參、小結

就大溪鎮之公共設施計畫與建設情形，可歸納下列重點：

- 一、大溪鎮公共設施之缺點在於用地規劃不足及開闢率低，造成公共設施服務品質低落，更嚴重影響當地居民之生活品質，因之，若引用許可制，應有助於相關公共設施之開闢與提供服務。
  - 二、大溪鎮公共設施的開闢率低落，凸顯國內的都市計畫只是藍圖式之計畫，缺乏具體可行之事業及財務計畫，預先佈局劃定之結果，徒增公共設施開闢之壓力與服務之負擔，在財政拮据情況之下，讓有限之財力，全力投入公共設施之開闢與建設，恐亦非良策。
- 從以上分析，若引進高品質住宅社區，有利改善大溪鎮之公共設施服務水準。

## 第四節 財政收支分析

地方財政是地方政府為執行其職務，對於所需要經濟財貨之取得、使用及管理等各類行為之總稱，是發揮地方政府功能之重要工具。所以地方財政制度或地方財政狀況，實關係著整個地方制度，影響地方政策的推行。因此，地方財政權力的彰顯與否便成為地方政府之自主能力及行為能力之指標，也是確立城鄉發展政策不能忽略之限制條件。

### 壹、地方財政法令與制度

#### 一、支出面分析<sup>註 4-4-1</sup>

我國憲法在第 107 條至第 111 條中劃分各級政府財政支出之原則。另於財政收支劃分法第 37 條明定：「各級政府之支出劃分如下：一、由中央立法並執行者，歸中央。二、由省及直轄市立法並執行者，歸省及直轄市。三、由縣（市）（局）立法並執行者，歸縣（市）（局）。四、上級政府立法交由下級政府執行者，其經費之負擔，應於立法時明文規定。五、由二省或直轄市，縣（市）（局）以上共同辦理者，歸各該省或直轄市、縣（市）（局）比例分擔。」至於委辦事項，依同法第 38 條規定：「各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。」

財政收支劃分法不但對各級政府之支出有原則性的規定，且對各級政府之支出項目，亦有詳細的分類表，在該分類表中明文列舉各級政府的各項支出及內容。不過，財政收支劃分法對各級政府支出的劃分，僅止於縣，至於鄉鎮縣轄市，則包含於縣內。有關縣及鄉鎮縣支出之劃分，則需參考「改善地方財政方案台灣省執行要點」之詳細規定。（詳表 4-4-1）

<sup>註 4-4-1</sup> 桃園縣市綜合發展計畫 桃園縣政府，86.12

表 4-4-1 各級政府支出職能分工表

支出職能	中央政府	省(市)政府	縣(市)政府	鄉鎮(市)公所
政權行使支出	+	+	+	+
國務支出	+	-	-	-
行政支出	+	+	+	+
立法支出	+	-	-	-
司法支出	+	-	-	-
考試支出	+	-	-	-
監察支出	+	-	-	-
民政支出	+	+	+	+
外交支出	+	-	-	-
國防支出	+	-	-	-
財政支出	+	+	+	+
教育科學文化支出*	+	+	+	+
經濟建設支出*	+	+	+	+
交通支出*	+	+	+	+
警政支出	-	+	+	-
衛生支出*	+	+	+	+
社會及救濟支出	+	+	+	+
邊政支出	+	-	-	-
僑務支出	+	-	-	-
移殖支出	+	+	-	-
債務支出	+	+	+	+
公務人員退休及撫卹支出	+	+	+	-
損失賠償支出	+	+	+	-
信託管理支出	+	+	+	-
補助及協助支出	+	+	+	+
公營事業基金支出	+	+	+	-
其他支出	+	+	+	-

\*表示與城鄉建設有關之支出

資料來源：依據 1. 財政收支劃分法；2. 改善地方財政方案台灣省執行要點；3. 桃園縣政府等整理而成，89.06。

## 二、收入面分析

依憲法第 107 條第 6 項、第 109 條第 1 項第 7 款及第 110 條第 1 項第 6 款之規定，國稅、省稅和縣稅之立法權，分屬中央、省及縣。另有關國稅、省稅及縣稅之劃分，則由中央立法，而現行法律依據則為財政收支劃分法。該法第 6 條明文規定「稅課劃分為國稅、省及直轄市稅、縣(市)(局)稅」，省縣自治法第十三條明列了縣(市)自

治事項其中有縣（市）稅捐及縣（市）債，第十四條規定鄉（鎮、市）自治事項，其規定鄉（鎮、市）財政及稅捐事項，第十九條第三款縣（市）議會可議決縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課。

憲法中雖規定國稅、省稅與縣稅分由中央、省和縣立法並執行之，但對稅收之歸屬並無明文規定。而現行稅收之歸屬是依據財政收支劃分法，詳見表 4-4-2，而稽征之規範係為「台灣省內中央及地方各項稅捐統一稽征條例」。至於縣及鄉鎮之稅收劃分則規定於「台灣省各縣市實施地方自治綱要」之第 42 條及第 44 條。根據該二項規定可知鄉鎮縣轄市賦稅分配的方法，是以稅收分成法為主，而以稅源分立法為輔，且其稅收係全由縣稅中劃撥而出。至於其它稅外收入，除公賣利益明令於財政收支劃分法外，在中央與地方間則少有接觸，因之其劃分要點亦不顯著。

### 三、補助面

憲法第 147 條指出「中央為謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助。省為謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。」第 163 條亦規定「.... 邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之」。此外，財政收支劃分法第 30 條至第 32 條亦有類似規定，該法第 33 條則有「各上級政府為適應特別需要，對財力較優之下級政府得取得協助金」之規定。

目前台灣省各縣市政府所獲得的補助款主要來自省財政廳，係以台灣省政府訂頒之「改善地方財政方案台灣省執行要點」為主要依據。而各縣政府對其鄉鎮市的補助，係依據七十二年度所修正之「改善地方財政方案台灣省執行要點」，由各縣政府參酌省對縣市補助精神，自行審視實際情況，訂定縣對鄉鎮市公所之補助制度。

四、中央為謀全國之經濟平衡發展，得酌予補助地方政府。但以下列事項為限：

- (一) 計畫效益涵蓋面廣，且具整體性之計畫項目。
- (二) 跨越直轄市、縣（市）或二以上縣（市）之建設計畫。

(三) 具有示範性作用之重大建設計畫。

(四) 因應中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理之事項。

前項各款補助之辦法，由行政院另定之。

五、縣為謀鄉（鎮、市）間之經濟平衡發展，對於鄉（鎮、市）得酌予補助；其補助辦法，由縣政府另定之。

各上級政府為適應特別需要，對財力較優之下級政府，得取得協助金。

表 4-4-2 縣（市）與鄉（鎮、市）收入比較

項目	說明	縣（市）		鄉（鎮、市）	
		縣（佔總收入）	市（徵起收入）	縣在該鄉（鎮、市）徵起之收入	縣統籌分配所屬鄉（鎮、市）
稅課收入	土地價稅	50%	100%	30%	20%
	地田賦	0%	100%	100%	
	稅土地增值稅	80% <sup>註 4-4-2</sup>	80% <sup>註 4-4-3</sup>		
	房屋稅	40%	100%	40%	20%
	使用牌照稅		✓		
	契稅	0%	100%	80%	20%
	印花稅		✓		
	娛樂稅	0%	100%	100%	
	遺產及贈與稅		80%	80% <sup>註 4-4-4</sup>	
	菸酒稅	第八條第四項規定，由中央分配該縣（市）之稅課收入 <sup>註 4-4-5</sup>			
	統籌分配稅	依第十六條之一第二項第三款及第五款規定，由中央統籌分配之稅課收入 <sup>註 4-4-6</sup>		依第十六條之一第二項第三款、第六款及第四項規定，由中央及縣統籌分配之稅課收入 <sup>註 4-4-7</sup>	

<sup>註 4-4-2</sup> 在縣（市）徵起之收入 20%，繳由中央統籌分配各縣（市）

<sup>註 4-4-3</sup> 同註 4-4-2

<sup>註 4-4-4</sup> 由中央在該鄉（鎮、市）徵起收入所給與

<sup>註 4-4-5</sup> 菸酒稅應以其總收入 18% 按人口比例分配直轄市及台灣省各縣（市）；2% 按人口比例分配福建省金門及連江二縣。

<sup>註 4-4-6</sup> 第十六條之一第二項第三款『特別統籌分配稅款為支應受分配地方政府緊急及其他重大事項所需經費，由行政院依實際情形分配之。』

第十六條之一第二項第五款『普通統籌分配稅款算定可供分配縣（市）之款項後，依下列方式分配各縣（市）：

1. 可供分配款項 85%，應依近三年度受分配縣（市）之基準財政需要額減基準財政收入額之差額平均值，算定各縣（市）間應分配之比率分配之；算定之分配比率，每三年應檢討調整一次。
2. 可供分配款項 15%，應依各縣（市）轄區內營利事業營業額，算定各縣（市）間應分配之比率分配之。』

項目	說明	縣(市)		鄉(鎮、市)	
		縣(佔總收入)	市(徵起收入)	縣在該鄉(鎮、市)徵起之收入	縣統籌分配所屬鄉(鎮、市)
	特別稅課		✓		
	臨時稅課		✓		✓
工程受益費收入			✓		✓
罰鍰、罰款、賠償收入	罰鍰收入		✓		
	罰款收入				✓
	賠償收入		✓		✓
規費收入			✓		✓
信託管理收入			✓		✓
財產收入			✓		✓
營業盈餘及事業收入			✓		✓
補助及協助收入	協助收入		✓		
	補助收入		✓		✓
捐獻及贈與收入			✓		✓
公債及借款收入	公債收入		✓		
	借款收入		✓		✓
自治稅捐收入			✓		✓
其他收入			✓		✓

資料來源：依據 1. 財政收支劃分法整理；2. 吳清輝，地方制度、城鄉之計畫與發展許可制，88.07 等整理；88.03

## 貳、自治二法實施之後<sup>註 4-4-8</sup>

財政權公認是自治組織的主要權限，其自主程度影響地方自治的運作甚鉅。省縣自治法比諸以前的行政命令，在自治財政制度設計上頗多新意。除省縣市議會可議決特別稅課（省縣自治法第 18 條、19 條和 21 條），省縣自治法第 43 條、第 44 條和第 45 條分別列舉省收入、縣市收入和鄉鎮市收入外，並於第 46 條至 53 條分別有如下的規定：

一、省縣市、鄉鎮市應分配之國稅、省及直轄市稅、縣市稅之統籌分配比例，依財政收支劃分法規定辦理。

<sup>註 4-4-7</sup> 第十六條之一第二項第六款『普通統籌分配稅款算定可供分配鄉(鎮、市)之款項後，應參酌鄉(鎮、市)正式編制人員人事費及基本建設需求情形，研訂公式分配各鄉(鎮、市)。』第十六條之一第四項『依第十二條第二項至第四項規定，由縣統籌分配鄉(鎮、市)之款項，應本調劑財政盈虛原則，由縣政府訂定分配辦法；其中依公式分配之款項，不得低於可供分配總額之 90%』

<sup>註 4-4-8</sup> 桃園縣政府，桃園縣綜合發展計畫，86.12

- 二、行政院應每年檢討各級政府財政情況，必要時修正調整財政收支劃分法有關各級政府統籌分配各稅之比率。
- 三、省縣市、鄉鎮市之收入及支出，應依省縣自治法及財政收支劃分法規定辦理。
- 四、地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定；地方政府規費之範圍及課徵原則，依政府規費法之規定，未經法律規定者，須經民意機關之決議徵收之。
- 五、省縣市、鄉鎮市應維持適度自有財源比率；稅課收入占年度歲出預算比例，省縣市、鄉鎮市與中央、直轄市間應維持適度比例。
- 六、各自治監督機關為謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金。
- 七、中央費用與地方費用之區分，應明定由地方自治團體全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及中央全額負擔之項目，以確定地方財政自主性。中央不得應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。
- 八、鄉鎮市應致力於公共造產事項，以增加其財源，省縣得對鄉鎮市公所公共造產予以補助。

在直轄市自治法第五章自治財政中，亦有和上述省縣自治法相同之規定。自治二法可說賦予地方自治團體較大的財政自主權，尤其是地方稅和規費的課徵、協助金的取得，以及稅之統籌分配比率等都有比較彈性的規定。然美中不足的是，原「省縣自治法草案」第49條規定，不受財政收支劃分法第18條規定（不得重徵或附加）之限制，並未被納入法條中，可見財政收支的劃分還是傾向中央集權。

### 參、大溪鎮歲入、歲出分析

#### 一、歲出分析

由表 4-4-3 分析得知政府行政方面（包含一般政府支出、政權行使支出、民政支出）支出佔總支出 23%，教育及科學方面（包含教育科學支出及文化支出）支出佔總支出 5%，經濟發展建設方面支出（經濟發展建設支出、農業支出、工業支出、交通支出及其他經濟服務支出）佔總支出 41%，社會福利方面（社會救濟支出、社會救助支出、社會仁

險支出、福利服務支出及醫療保險支出)支出佔總支出12%，其他支出佔總支出1%。

大溪鎮財政支出以經濟發展建設方面所佔比例最大，次之為政府行政方面之支出。

## 二、歲入分析

由表4-4-4分析得知從民國70年至87年間稅捐及規費收入(包括課稅收入、工程受益費收入、罰款及賠償收入及規費收入)佔總收入56%，地方自有財源收入(總收入扣除補助收入之餘額)佔總收入65%，而補助收入佔總收入33%。

大溪鎮主要歲入項目為稅課收入與補助及協助收入，是全縣唯一沒有公共遺產之公所。根據表4-4-5所示歲入歲出差額變動在八十四年差額甚大。

表4-4-5 大溪鎮近年歲入歲出差額變動表 單位：元

年度(民國)	歲入	歲出	差額
79	231,234,128	219,557,719	11,676,409
80	249,497,076	232,824,398	16,672,698
81	385,461,777	365,854,977	19,606,800
82	382,822,235	318,653,524.5	64,168,710.5
83	399,271,863	55,434,249	43,837,067
84	502,641,591	407,824,249	94,817,342
85	487,876,109	438,544,970	49,331,139

資料來源：依據大溪鎮公所財政課





項目	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	
社會保險支出																				
福利服務支出																				
社會安全支出																				
醫療保險支出																				
小計	2,802	4,108	7,793	8,060	9,263	10,271	9,350	8,762	15,969	55,441	152,317	100,587	22,560	29,506	62,855	81,707				
占總支出百分比	0.03	0.05	0.07	0.09	0.07	0.08	0.08	0.09	0.09	0.22	0.40	0.26	0.06	0.07	0.15	0.14				0.12
衛生支出	8,346	8,645	19,258	10,167	11,961	12,212	18,546	948	54,795											
環境保護支出																				
警政支出																				
公務人員退休撫卹支出	1,137	1,221	1,574	1,892	2,803	1,976	2,330	1,798	2,125											
社區發展及國民住宅支出																				
信託管理支出	41																			
協助及補助支出																				
債務支出																				
鄉鎮市營事業基金支出																				
預備金																				
其他支出	817	1,028	1,224	1,121	1,141	1,657	2,021	2,433	2,639	3,060	4,178	4,824	7,065	8,272	9,349					
占總支出百分比	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.02	0.02	0.02				0.01
總計	83,754	79,793	105,381	88,528	132,971	133,030	118,115	101,360	197,836	249,497	385,462	382,822	399,271	407,825	407,446	564,874				
歲計剩餘																				

資料來源：依據桃園縣統計要覽 87.07

註：(1) 80年至82年之統計要覽各鄉鎮之歲出項目分類只有九項，而83年以後項目分類較詳細，故本研究之分析分為二部分。

(2) 86年統計要覽無各鄉鎮歲出決算資料，故採用預算資料，以87年決算與預算之比率折算之。

單位：千元

表 4-4-4 大溪財政收入分析表(民 70-87 年)

	70	71	72	73	74	75	76	77	78	80	81	82	83	84	85	86	87	平均數
課稅收入	31,439	60,985	67,231	67,197	66,937	64,248	67,023	79,781	87,053	121,943	138,787	168,015	187,449	235,999	221,671	240,173	250,363	
工程受益費收入	5,600	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
罰款及賠償收入	72	42	102	128	197	534	550	88	909	11,510	16,851	21,872	319	248	23,258	585	319	
規費收入	12,297	2,875	5,227	6,201	36,532	5,066	5,387	6,585	7,770				21,321	24,963		31,703	32,822	
小計	49,408	63,902	72,560	73,526	103,666	69,848	72,960	86,454	95,732	133,453	155,638	189,887	209,089	261,210	244,929	272,461	283,505	
佔總收入比例	0.57	0.72	0.69	0.57	0.76	0.53	0.62	0.68	0.47	0.53	0.40	0.50	0.52	0.52	0.26	0.62	0.50	0.56
信託管理收入	-	-	-	-	-	60	30	-	297	-	-	-	536	654	-	671	701	
財產收入	16,027	1,904	23	39,572	19	1,106	7,281	1,628	2,640	1,774	37,295	11,903	19,018	10,792	10,994	19,036	18,223	
營業盈餘及事業收入	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
捐獻及贈與收入	304	1,211	755	2,710	1,442	338	357	1,809	3,111									
其他收入	155	305	11,572	91	6,977	25,311	10,378	72	2,416	5,390	10,448	6,164	5,479	1,381	2,335	4,308	-	
小計	65,895	67,323	84,911	115,900	112,105	96,664	91,007	89,964	104,196	140,618	203,381	207,954	234,122	274,037	258,258	296,472	325,743	
佔總收入比例	0.76	0.76	0.81	0.89	0.84	0.73	0.77	0.71	0.51	0.56	0.53	0.54	0.59	0.55	0.28	0.68	0.58	0.65
補助收入	20,623	21,521	20,472	13,695	20,867	36368	27,110	36,302	99,182	108,881	182,080	174,869	165,095	228,604	587,380	142,482	155,323	
佔總收入比例	0.24	0.24	0.19	0.11	0.16	0.27	0.23	0.29	0.49	0.44	0.47	0.46	0.41	0.45	0.63	0.32	0.27	0.33
前年度或計餘額	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	無	81,593	-	83,808	
合計	86,517	88,843	105,383	129,594	132,971	133,030	118,115	126,265	203,378	249,497	385,462	382,822	399,271	502,641	927,231	438,954	564,874	

資料來源：桃園縣統計要覽

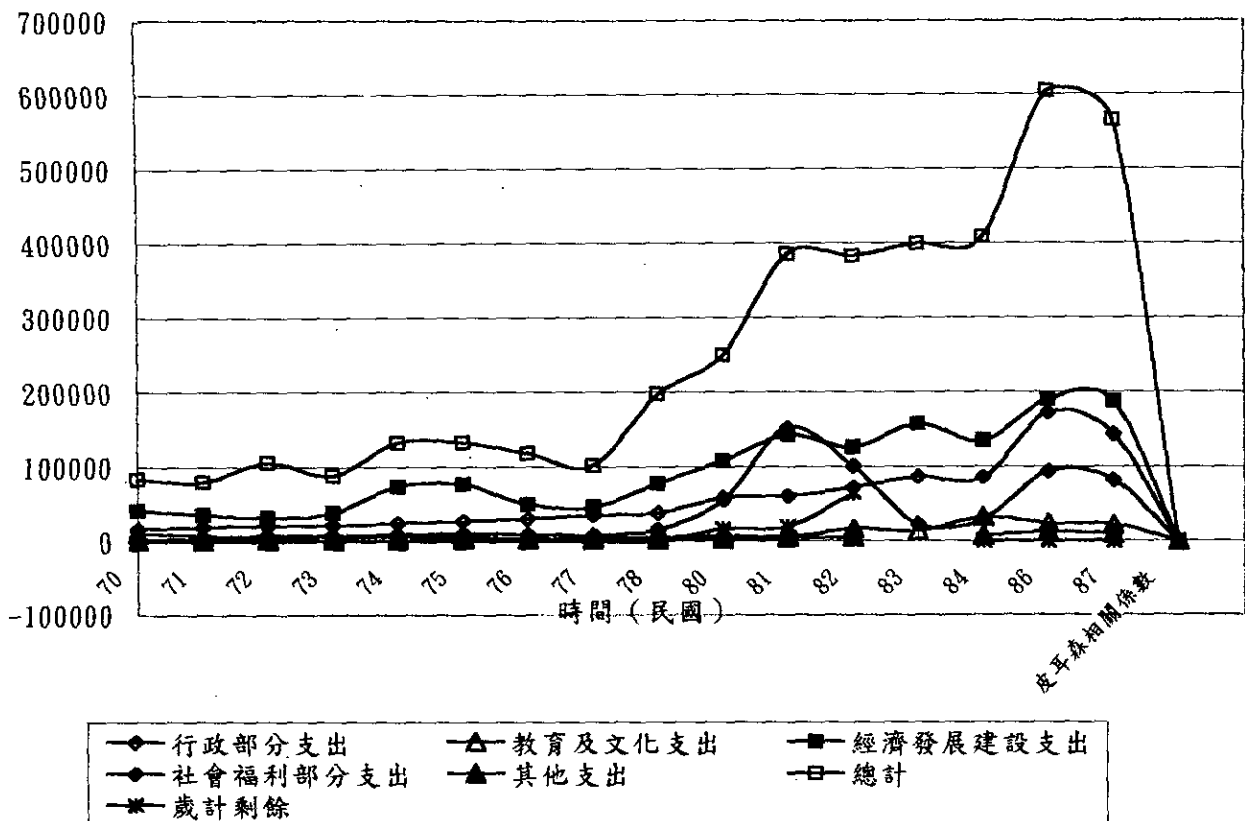


圖 4-4-1 大溪鎮財政支出趨勢圖

資料來源：依據 1. 桃園縣統計要覽民 70-87 年；2. 本研究整理 89.06

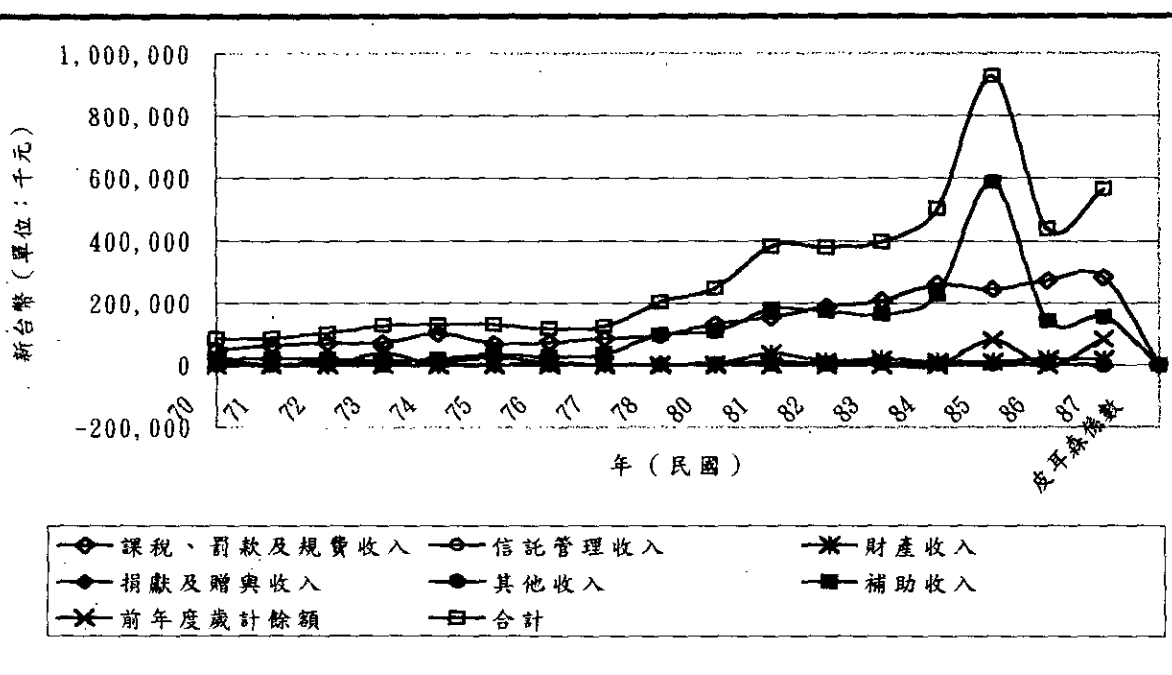


圖 4-4-2 大溪鎮財政收入趨勢圖

#### 肆、財政依存度分析

由表 4-4-6 之分析，可得知大溪鎮之財政收入中補助收入占相當重要地位，除民國 76 與 77 年外，補助款佔總收入 40% 以上，凸顯鄉鎮之自有財源薄弱外，財政收支劃分的不公更影響地方自治事務。雖然財政收支劃分的不公，導致地方政府無法自由運用資金，但從表 4-4-6 與 4-4-7 比較得之，桃園縣的財政自主性高於大溪鎮，顯示縣級的政府單位較鄉鎮單位有能力處理地方事務及建設。

表 4-4-6 大溪鎮近年補助收入情形表 (預算)

單位：千元

年度	總決算	上級補助	補助佔決算比例 (%)
76	118,115	27,110	22.95
77	126,265	36,302	28.75
78	203,378	99,182	48.77
80	249,497	108,881	43.64
81	385,462	182,080	47.24
82	382,822	174,869	45.68
83	399,271	165,095	41.35
84	502,641	228,604	45.48

資料來源：依據桃園縣統計要覽 76-84 年等整理，89.06

表 4-4-7 桃園縣歷年補助收入佔總決算數情形表

單位：元

年度	總決算	省統籌補助	省庫補助	補助合計	補助佔決算比例 (%)
76	6,862,259	754,204	1,938,937	2,693,141	39
77	9,842,828	766,204	2,738,848	3,505,052	35
78	11,074,225	1,072,561	2,883,221	3,955,782	35
79	11,833,288	828,685	3,804,503	4,633,188	39
80	13,540,728	1,007,332	4,127,045	5,134,337	37
81	22,923,150	1,377,787	5,570,670	6,948,457	30
82	24,110,957	1,663,617	7,378,999	9,042,616	37
83	22,437,680	1,847,093	5,484,898	7,331,991	33
84	27,242,272	1,830,125	7,544,924	9,375,049	34

資料來源：桃園縣綜合發展計畫，86.12

#### 伍、財政收入與人口成長關係

財政收入攸關當地的發展與建設，大溪鎮之財政收入與人口成長之關係如表 4-4-8 所示，有正比例關係，即人口的增加對地方收入有正面效果。

表 4-4-8 財政支出與人口關係表

單位：千元

民國	行政部分支出	教育及文化支出	發展及建設支出	社會福利及救助等支出	總支出	人口數
70	16725	10936	41785	2802	83754	69014
71	19826	8285	35788	4108	79793	70237
72	20515	3732	31942	7793	105381	71923
73	21201	5982	38041	8060	88528	73082
74	24335	6597	73914	9263	132971	73729
75	27415	5438	76981	10271	133030	74087
76	30219	3627	49361	9350	118115	74209
77	34640	3983	46375	8762	101360	74811
78	38036	4738	77253	15969	197836	75371
80	58369	7715	108239	55441	249497	77658
81	60870	6345	142096	152317	385462	78545
82	71391	16254	125549	100587	382822	79355
83	86086	13798	157553	22560	399271	78711
84	85409	32324	134571	29506	407825	79400
86	172061	23779	189840	93257	604526	82119
87	143311	22231	187607	81707	564874	82443
皮耳森係數	0.799	0.436	0.880	0.520	0.881	
成長率(%)	47.304	6.455	21.811	176.002	35.903	1.216

資料來源：依據桃園縣統計要覽，86.12。

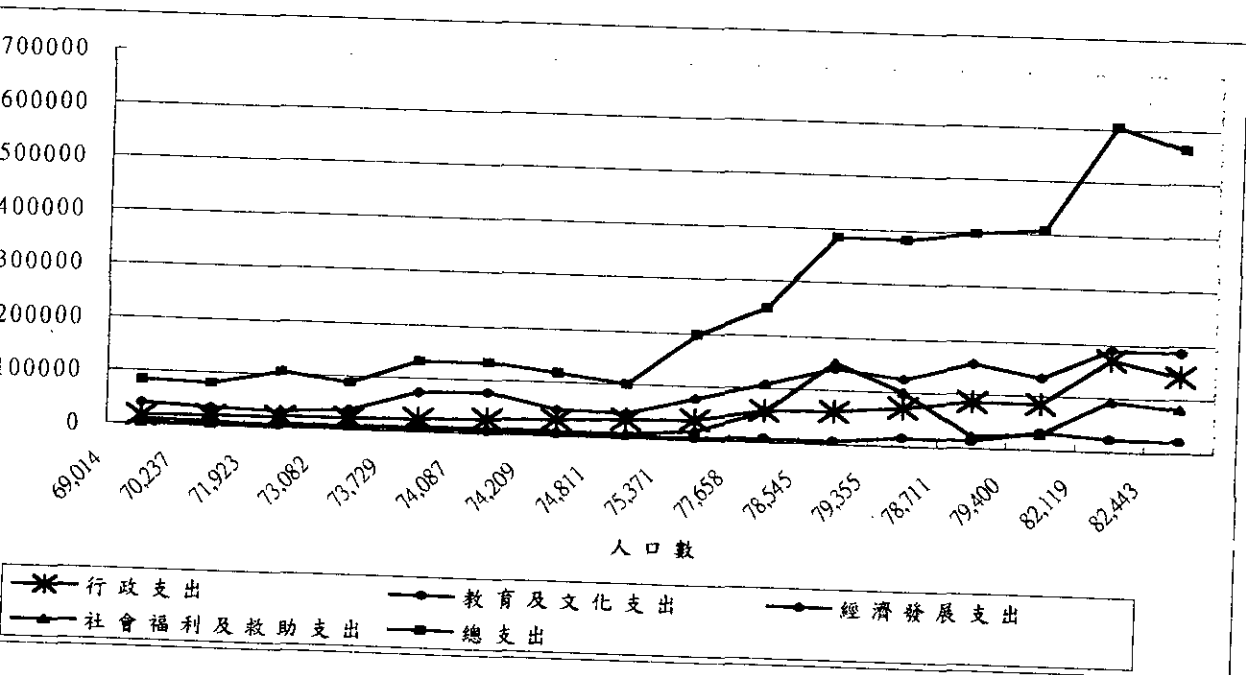


圖 4-4-3 人口成長與財政支出關係圖

資料來源：依據 1 桃園縣統計要覽 (民 70-87 年)；2. 本研究整理 89.06

表4-4-9 財政收入與人口關係表

單位：千元

民國	項目	稅課收入	課稅、罰款及規費收入	小計(除補助款之外的收入)	補助收入	總收入	人口數
70		31439	494085	65894	20623	86517	69014
71		60985	63902	67322	21521	88843	70237
72		67231	72560	84910	20472	105383	71923
73		67197	73526	115899	13695	129594	73082
74		66937	103666	112104	20867	132971	73929
75		64248	69848	96663	36368	133030	74087
76		67023	76960	91006	27110	118115	74209
77		79781	86454	89963	36302	126265	74811
78		87053	95732	104196	99182	203378	75371
80		121943	133453	140617	108881	249497	77658
81		138787	155638	203381	182080	385462	78545
82		168015	189887	207954	174869	382822	79355
83		187449	209089	234122	165095	399271	78711
84		235999	261210	274037	228604	502641	79400
85		221671	244929	258258	587380	927231	81646
86		240173	272461	296472	142482	438954	82119
87		250363	283505	325743	155323	564874	82443
	皮耳森係數	0.881	0.870	0.870	0.491	0.725	
	成長率(%)	43.522	29.613	24.646	40.822	34.554	1.216

資料來源：桃園縣統計要覽（民70-87年）；本研究整理 89.06

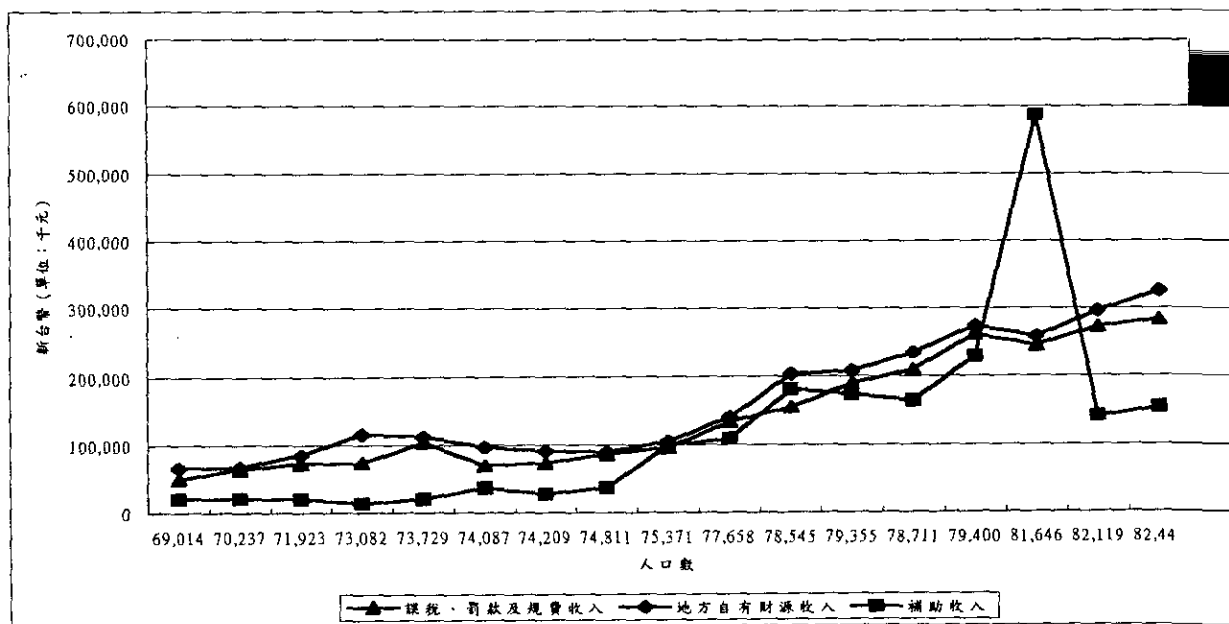


圖 4-4-4 人口成長與財政收入關係圖

資料來源：依據 1. 桃園縣統計要覽，民70-87年；2. 本研究整理 89.06

由以上的分析，本研究在分析人口的增加對財政的影響，僅對財政收支項目中與人口成長有顯著關係之項目作分析（皮耳森係數高於0.75）。由表4-4-10分析得知，大溪鎮每增加一人，財政支出增加8.91元，收入增加2.82元，顯示人口的增加對鄉鎮的財政有正面效果，惟並非有利的影響。

表4-4-10 人口增加對財政支出與收入分析表 單位：千元

民國	項目	行政部分 支出	發展及建設 支出	小計	總支出	小計(除補助款 之外的收入)	人口數
70		16725	41785	58510	83754	65894	69014
71		19826	35788	55614	79793	67322	70237
72		20515	31942	52457	105381	84910	71923
73		21201	38041	59242	88528	115899	73082
74		24335	73914	98249	132971	112104	73729
75		27415	76981	104396	133030	96663	74087
76		30219	49361	79580	118115	91006	74209
77		34640	46375	81015	101360	89963	74811
78		38036	77253	115289	197836	104196	75371
80		58369	108239	166608	249497	140617	77658
81		60870	142096	202966	385462	203381	78545
82		71391	125549	196940	382822	207954	79355
83		86086	157553	243639	399271	234122	78711
84		85409	134571	219980	407825	274037	79400
86		172061	189840	361901	604526	296472	82119
87		143311	187607	330918	564874	325743	82443
	成長率 (%)	88.33	655.94	145.20	588.84	46.00	16.29
	每增加一 人之財政 收支	5.42	40.27	8.91	36.15	2.82	1

資料來源：依據1.桃園縣統計要覽(民70-87年)；2.本研究整理89.06

## 陸、小結

從上述分析得知：

- 一、大溪鎮財政的收入主要是靠上級補助，財政自主性低，財源籌措方式不理想。
- 二、因財政收支劃分的方式，使人口的增加對大溪之財政收支產生不利的影響。雖然人口增加，相對收入雖也會隨之增加，但支出增



加的金額高過收入。

- 三、就財政結構而言，地區的計畫發展並不利交由鄉鎮決定，因鄉鎮的財政自主低，大多依靠上級政府補助，根本無法談計畫發展與建設，在鄉鎮市公所無法自由運用資金情況下，而建設往往也與計畫脫落。事實上，縣之財政情況亦不佳，惟比較下，縣政府要比鄉鎮公所更有能力談計畫發展。

## 第五節 小結

### 壹、現況分析概述

由以上四節的分析研究，可得知大溪鎮具有以下特點：

- 一、就產業發展而言，二、三級產業快速成長，區位商數均大於一；一級產業呈現萎縮之負成長現象，區位商數小於一，顯示大溪鎮之產業結構轉向以二、三級產業為主。此外，大溪鎮具有豐富之觀光資源，觀光產業發展潛力大。
- 二、就人口發展率而言，大溪鎮屬於中低發展程度（都市計畫區之人口發展率只達 65.15%，而鄉村區因無計畫人口，故無法推算非都市地區之人口發展率），顯示都市地區人口尚未飽和。
- 三、就人口結構而言，大溪鎮人口成長緩慢（民國 75-87 年間，平均成長率為 1.42%，較桃園縣 3.66% 低），而 65 歲以上之人口占全部人口之 10.2%，人口呈現老化現象。
- 四、就土地使用而言，都市計畫住宅區之發展率為 52.17%、商業區為 73.35%、工業區為 64.01%，土地使用之發展率屬中低發展程度，都市計畫地區尚有發展空間。
- 五、就公共設施而言，整體開闢率只達 39.93%，且公共設施用地尚不足 9.26 公頃，可見大溪鎮之公共設施在「質」與「量」方面嚴重不足與低落。
- 六、就財政結構而言，大溪鎮財政自主性低，大多依上級政府補助，不利談計畫發展，且研究發現人口的增加對當地之財政效果有負面的影響。
- 七、由於大溪經濟產業活動以商業、農業及觀光為主，且大溪鎮並沒有高中，所以許多年輕人因為求學的關係，或是工作創業的因素，紛紛向外移動，使人口產生老化的現象。
- 八、由上述幾點研究分析得知，大溪鎮之發展程度屬中低發展，惟就各項發展狀況，試擬初步城鄉發展政策如表 4-5-1 所示，總體而言，大溪鎮之潛力不高，並非極具吸引進一步發展之鄉鎮，有必要做行銷策略之評估。

表 4-5-1 大溪鎮發展現況分析表

項目	發展現況	發展率	試擬城鄉發展政策
產業經濟	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 產業結構由傳統農業，轉向以二、三級產業為主。</li> <li>2. 二、三級產業之區位商數均大於一，顯示大溪鎮二、三級產業之發展，對台灣地區而言有顯著之影響。</li> <li>3. 就業率高於桃園縣及台灣省。</li> <li>4. 觀光資源豐富，具有發展潛力。</li> </ol>	高度發展	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 活絡地方產業文化，發揮大溪地區特色。</li> <li>2. 整合規劃觀光遊憩資源。</li> </ol>
人口	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 都市計畫地區之發展率為 65.15%。</li> <li>2. 人口呈現老化現象，扶養比高。</li> </ol>	中低程度發展	避免人口外流及老化現象。
土地使用	都市計畫住宅區之發展率為 52.17%、商業區為 73.35%、工業區為 64.01%	中低程度發展	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 促進土地的合理使用及均衡發展。</li> <li>2. 土地使用規劃應考慮實際需求，提高使用率。</li> </ol>
公共設施	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 整體開闢率只達 39.93%。</li> <li>2. 公共設施用地尚不足 9,260 公頃。</li> </ol>	低度發展	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 加強公共設施建設。</li> <li>2. 提升公共設施服務品質。</li> </ol>
財政結構	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 財政自主性低，多靠上級政府補助。</li> <li>2. 人口增加對財稅收支產生負面的影響。</li> </ol>	財政依存度高，自有財源薄弱。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 改善財政收支結構，增加財稅來源。</li> <li>2. 從都市發展來挹注財源。</li> </ol>

資料來源：依據本研究整理民 89.06

表 4-5-2 發展率定義表

	發展率	定義
產業經濟	高	產業結構以三級產業為主（就業人口數最多），區位商數及平均成長率均大於一。一級產業之區位商數小於 0.5，二級產業之區位商數小於一。
	中	產業結構以二、三級產業為主，一級產業重要性相對降低（呈現負成長現象），二、三級產業之區位商數及平均成長率均大於一。
	低	產業結構以一級產業為主，為農村社會。從事二、三級產業人口極少。
人口	高	現況人口達計畫人口 85% 以上，社會增加率大於 0，老年人口佔總人口之比率為 7% 以下。
	中	現況人口達計畫人口 65-85%，社會增加率大於 0，老年人口佔總人口之比率為 7% -10% 。
	低	現況人口達計畫人口 65% 以下，社會增加率小於 0，老年人口佔總人口之比率為 10% 以下。
土地使用	高	各分區使用現況達計畫面積 85% 以上。
	中	各分區使用現況達計畫面積 65-85% 。
	低	各分區使用現況達計畫面積 65% 以上。
公共設施	高	計畫面積開闢率達 85%，且公共設施之計畫面積達「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」所規定之標準 100% 。
	中	計畫面積開闢率達 65-85%，且公共設施之計畫面積達「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」所定標準之 75% 。
	低	計畫面積開闢率達 85%，且公共設施之計畫面積達「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」所定之標準 50% 。

資料來源：本研究整理 89.06

## 貳、大溪鎮模擬計畫之密度、公共設施與道路服務水準

### 一、密度

表 4-5-3 大溪都市計畫住宅區、商業區、工業區享有面積標準表

地	1988年使用面積		2005年通盤檢討標準		X年*
	面積〈公頃〉	享有面積〈坪/人〉	面積〈公頃〉	享有面積〈坪/人〉	享有面積〈坪/人〉
宅區	46.38	7.04	69.63	9.36	10.00
業區	6.91	1.05	7.91	1.06	2.00
業區	15.35	2.33	30.9	4.15	5.00

資料來源：1 變更大溪都市計畫〈第二次通盤檢討〉86.12，2 本研究整理，89.7。

\*註：本研究因為時間、經費、人員的不足，為操作方便，X年的享有面積為假設數字，並無實質意義。

表 4-5-3 分析的意義在於檢討大溪都市計畫地區現況，與通盤檢討規定的兩者之間的差異性，作為實施發展許可制審查開發案之修正方向及參考。

## 二、公共設施服務水準

表 4-5-4 大溪都市計畫公共設施服務水準標準表

用地	1988年開闢面積		2005年通盤檢討標準		X年*
	面積 (公頃)	服務水準 (平方公尺/人)	面積 (公頃)	服務水準 (平方公尺/人)	服務水準 (平方公尺/人)
兒童遊戲場	0	-	1.8	0.8	1.0
社區公園	2.88	1.4451	3.38	1.5	1.5
體育場	1.31	0.6573	0.00**	-	1.5
文中	7.21	3.6178	3.6	1.6	1.6
文小	2.11	1.0588	4.5	2	2
停車場	0	-	0.69	0.31	0.31

資料來源：1 變更大溪都市計畫〈第二次通盤檢討〉86.12；2 本研究整理，89.7。

\*註：本研究因為時間、經費、人員的不足，為操作方便，X年的服務水準為假設模擬數字，並無實質意義。

\*\*註：根據通盤檢討的規定，都市人口3萬人以下不需設置體育場，大溪都市計畫2005年之預估人口數為22500人。

由 4-5-4 表可得知，除了文中與體育場的服務水準高於通盤檢討的規定水準外，其餘低於規定之服務水準；而在住宅區、商業區與工業區的分析中，每人實際享有的面積也低於通盤檢討規定應享有的面積。因此，大溪鎮都市計畫的服務水準與每人享有的面積大都低於通盤檢討的規定。

此外，表 4-5-4 的目的在於實施發展許可制時，應訂出 X 年（實際規劃時，應有明確年期）的每人最少享有面積與公共設施服務的最低水準，以作為核定發展許可的依據。上表所表示的 X 年每人享受最少的面積與公共設施最低的服務水準，本研究因受時間、經費、人力的限制，因此其數值為模擬數字，以作為往後操作方便之用，並非實際計算所得之最適數據。

## 三、道路服務水準

表 4-5-5 大溪鎮區域性道路概況及未來道路模擬服務水準

路段名稱	起點	迄點	車道數	服務水準	未來道路模擬服務水準
國道三	鶯歌	大溪	6	A	B
	大溪	龍潭	6	A	B
台3	縣界	大溪	4	C	B
	大溪	龍潭	4	B	B

路段名稱	起點	迄點	車道數	服務水準	未來道路模擬服務水準*
台3乙	員樹林	大坪	2	D	C
	大坪	石門	2	D	C
台4	八德	大溪	4	F	D
	大溪	石門	4	B	B
台7	大溪	三民	2	C	B
縣道112	中壢	大溪	4	D	C

資料來源：1 根據台灣省住都處，「桃園縣都會區大眾捷運系統規劃報告民」83.；  
2 本研究整理 89.07

\*註：本研究因為時間、經費、人員的不足，為操作方便，未來道路服務水準為模擬水準，並無實質意義

表 4-5-5 模擬服務水準的用意，在於實施發展許可制時用來評估開發案對鄰近交通的衝擊，作為核准與否的依據。由上表 4-5-5 可知，訂定出未來道路模擬服務水準即是該路段所能容忍的最低標準，在開發時及開發完成後，如能將該路段的服務水準能不低於上表所訂的標準，即可考慮准許開發案的通過。但須注意的是，因本研究的時間、經費、人力的限制，因此其標準為模擬水準，以作為往後操作方便之用，並非實際計算所得之最適服務水準。

## 第五章 都市發展策略的抉擇

### 第一節 傳統都市計畫在現實操作上的侷限

傳統都市計畫用地檢討係以「都市計畫通盤檢討實施辦法」所規定之各項類目、標準作為檢討之依據，若就前述第四章分析所得之大溪鎮各項用地發展現況分析，無一有用地增加之需要，大溪鎮亦無任何發展上的需求；惟因傳統都市計畫缺乏因應開發需求之用地調整能力，事實上，有可能計畫所提供之土地並非真正需求的，因之，並不表示大溪鎮不存在有開發之潛力及需求。

公共設施開闢現況所得之各項數據顯示，若就大溪鎮財政狀況分析，可證明目前各鄉鎮之主要計畫及細部計畫，均缺乏進一步事業及財務計畫的支持，且地方政府亦缺乏執行計畫之能力、工具與準備。

計畫之都市用地發展其實與該地地主之開發意願潛力及使用者之有需求是有落差，在公共利益之大目標下，政府透過都市計畫掌握之規劃權力，無法洞燭及此，目標理想化卻忽略執行的能力及可行性，為我國都市計畫淪為藍圖式計畫的主要問題。

發展許可制需要以計畫之目標轉為城鄉發展政策擬議之策略作為審查之主要依據，而傳統的都市計畫較注重實體空間配置的問題，卻又落入區劃不同使用分區與公共設施地界排解之陷阱，忽略都市未來發展目標與方向的需求，甚至缺乏城鄉未來發展方向，故本研究以下將採用都市行銷理念，針對大溪鎮進行 SWOT 矩陣分析，模擬大溪鎮城鄉發展政策可能採行之策略，於政策策略擬議過程中，充分考慮大溪鎮之成長潛力與財務能力，將計畫之目標，充分考量大溪鎮之可能優勢因素，訂定其發展政策及必要之策略，其目的在形成指導審議發展許可制之準則，達到「計畫發展」之目標，而為城鄉計畫說明書之重要內容。

## 第二節 大溪鎮 SWOT 矩陣分析

### 壹、都市行銷理論

#### 一、都市行銷的定義

「都市行銷」為 Koiter 等人深入研究世界各城市間的競爭經驗後，以行銷的觀點所提出之創新作法，Koiter 將地區行銷定義如下：將地區視為一個市場導向的企業，該地區未來的發展遠景是一種吸引人的產品，藉由強化地方經濟基礎和更有效率地滿足與吸引既有和潛在的目標市場(包括：產業、投資者、定居人口、觀光客與會議人士等)，來主動行銷地區的發展特色。其主要的策略是以地區的策略性行銷來活化地方發展，藉由重建地區基本設施，創造與吸引高素質人力，刺激地區企業組織的擴張與成長，發展強有力的公私合作組織，界定和創造適合地區互動吸引與相互依存的公司和產業，締造獨特的地區魄力與友善、親切的服務文化，並加以有效的促銷。

#### 二、策略性地區行銷的層次

由於每個地區各有屬於當地本身的資源、歷史、政治、文化等，故不可能有一套標準的地方性發展策略能適應所有的地區，唯有因地制宜的策略性規劃程序，方能使組織成員建立共識，並賦與組織明確方向與定位，有效整合與分配資源，在既定的目標上，產生最大的成效。

這樣策略性地區行銷應用到都市之規劃，可以包括以下四個活動：

- (一) 設計正確的地區形象與服務組合。
- (二) 為產品或服務的現在與潛在的購買者、使用者提供吸引誘因。
- (三) 以更有效率、可接近的方式，來傳送地區的產品與服務。
- (四) 促銷地區的價值與形象，使潛在的使用者能充分了解地區的獨特利基與潛力。

策略性地區行銷的構成要素，包含計畫的群體(地方和區域政府、企業界、市民等)、行銷因素(公共設施、吸引力、形象與生活品



質、民眾、都市設計等)與目標市場(投資者、製造業者、企業總部、新定居人口、觀光客、與會議人士、外銷業者)等三個層次、就是由計畫群體負起推動地區行銷的任務，利用各種行銷的因素組合，吸引目標市場進駐，活化地區的經濟發展，復甦地區的經濟活力。由這樣之經濟現實，正適合作為大溪鎮規劃未來發展遠景之實施策略<sup>註 5-2-1</sup>。

## 貳、大溪鎮之都市行銷因素分析

本研究在此利用以上都市行銷之概念，將第四章大溪鎮各項環境分析之資料整理如表 5-2-1，並以此作為後續研究方向之基礎。

表 5-2-1 大溪鎮人口、產業特性行銷因素分析表

分析組別	分析項目及資料	資料特性	發展特徵
人口特性	平均社會增加率	52.17%	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎屬於鄉村形態的人口特徵，高齡化的社會，雖存在充足之勞動力卻屬於人口移出地區，大溪鎮缺乏活化的人力資源。</li> </ul>
	平均成長率	1.22%	
	老年人口佔比例	10.2%	
	平均戶量	3.74(人/戶)	
	性別比例	113.91	
	人口金字塔	25-50 歲佔比例最高	
產業特性	平均一級產業人口長率	-3.20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>◎一級產業就業人數及比例呈逐年遞減</li> <li>◎二級產業人口就業人數及比例逐年增加</li> <li>◎三級產業人口就業人數及比例逐年增加</li> <li>◎產業多為地方資源、勞力密集型產業</li> <li>◎存在有特色之二級產業</li> <li>◎三級產業之服務項目與傳統之木器、豆干產業存在密切關係</li> <li>◎存在豐富之自然景觀及歷史文化資源。</li> <li>◎存在高品質住宅社區之發展</li> </ul>
	平均二級產業人口長率	1.55%	
	平均三級產業人口長率	3.96%	
	製造業別比重	以電力及電子機械製材最高 20.63%	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>◎大溪鎮之就業人口比例反應近年來整體產業結構調整的特性、二三級產業所佔就業人口比重逐年增加。</li> <li>◎傳統產業及主要製造業類別，均為地方資源型及勞力密集型之產業，有其發展上之局限，大溪鎮雖有充足之勞動力，仍無法提供所需之就業需求，屬中小規模之產業發展型態。</li> </ul>

<sup>註 5-2-1</sup> 汪銘生、楊育琇、洪綾君，地方經濟發展與地區行銷-以高雄為例，1995、6，p5-2-p5-

分析組別	分析項目及資料		資料特性	發展特徵	
都市發展	都市用地發展	住宅區	52.17%	◎大溪鎮之整體土地利用以林業用地所佔比例最高次之為農牧用地 ◎都市土地之整體發展率尚未達都市計畫通盤檢討之檢討標準。 ◎公共設施中學及公園用地足夠外，國小、兒童遊樂園場、停車場均未達通盤檢討實施辦法所規定之最低標準。	◎都市發展用地尚多，而農牧用地及林業用地也能提供各項發展 ◎公共設施開發項目運動場、高速公路及變電所之開闢率達 100%其他攸關人民生活品質之公共設施需求面積不足，現況開闢率亦多落後 ◎通過鎮內之高速公路服務品質皆良好，鎮內之其它 B-F 級道路則佔 80%，相較於發展用地仍有空間，未來道路服務水準必須充分考慮避免因任何形式的開發而造成服務水準惡化的衝擊。
		商業區	73.35%		
		工業區	64.01%		
		公共設施	67.87%		
	道路服務水準	A 級	20%		
		B 級	30%		
		C 級	20%		
	D 級	20%			
	F 級	10%			
政府財政	財政依存度	中央補助款佔 40%以上	◎財政收支受中央集權控制 ◎人口成長對大溪鎮之財政有不利影響 ◎財政支出依賴上級補助依存度高。 ◎財政支出多投入於經濟發展之建設	◎大溪鎮財政自主性不高，任何形式發展所造成之人口成長對大溪鎮之財政均造成不利影響，大溪鎮財政支出雖以經濟發展支出所佔比例最高，但大溪鎮對地方發展之財務支持能力有限。	
	人口成長(每人)	財政收入增加 2.82 元 財政支出增加 8.91 元			
	財政支出比例	經濟發展			41%
		政府行政			23%
		社會福利			12%
教育科學		5%			

資料來源：本研究整理 89.07

### 參、大溪鎮 SWOT 矩陣分析

以表 5-2-1 為基礎，建立大溪鎮之 SWOT 矩陣分析如表 5-2-2，根據 SWOT 分析上述整理之大溪鎮內外部目前之環境條件，可得初步大溪鎮發展之策略方向：

#### 一、SO 策略

SO1：調整現行土地利用現況，應著重於觀光、保育、遊憩及支持開發政策之土地利用規劃。→S3、S4、O4

說明：土地利用規劃在具體反應城鄉發展政策之目標，大溪鎮內有高品質住宅社區之發展，充足的農牧及林業發展用地，外有上

位計畫的政策支持，未來大溪鎮之土地發展，應著重於政策支持之觀光、保育、遊憩及其它發展政策支持項目之配合與使用。

S02：全力發展景觀教育文化及遊憩設施之軟硬體建設。→S4、S6、S7、01、04

說明：豐富的歷史文化及景觀資源，配合上位計畫的支持及臨近地區豐富景觀資源之區位特性，大溪鎮要從具體之軟硬體建設著手，創造都市發展之獨特性。

S03：整合週邊地區資源，建立都會地區旅遊網路。→S6、S7、01、02、04、05

說明：豐富的景觀及歷史文化資源，大溪鎮和週邊地區存在發展上之競合關係，透過都市獨特性之塑造，結合週邊地區資源，建立地區旅遊網路，使大溪鎮能充分享受資源整合之優點並避免其它都市之威脅。

S04：全力投入高品質住宅社區發展。→S3、S4、01、02、04

說明：大溪鎮投入高品質住宅社區之發展，除了先天環境的優勢及區位上臨近航空機場之條件，和其它地區最大的不同，在於大溪鎮目前已存在一高品質社區之發展典範，該社區在發展上的成功及經營，對大溪鎮希望投入高品質住宅社區之發展提供一良好的示範作用。

S05：支持休閒渡假中心發展。→S4、S5、01、02、05

說明：大溪鎮並不缺乏發展用地，而良好之高速公路服務水準及臨近航空機場的條件，配合鎮內現有高級渡假中心的經營，大溪鎮對於渡假中心的發展有足夠的支持條件。

## 二、ST 策略

ST1：透過高品質社區的發展及產業引進，進行公私部門合作，以克服財政自主性弱及環境生活品質不足的雙重困境。→S3、S4、T1、T2。

說明：大溪鎮現有的環境品質低落，而地方政府的財政能力能改善的

實際上極為有限，在現行之財政結構尚未調整前，解決的方向在透過公私部門的合作，引進高品質住宅社區及任何產業的同時，要求開發者在義務負擔方面的責任，協助提升大溪鎮現有的環境品質。

ST2：透過社區總體營造與當地特色的結合，塑造、提升大溪鎮具體之形象。→S6、S7、T3。

說明：大溪鎮現有豐富之景觀及歷史資源，但現實上的鎮內的觀光業發展則日益萎縮，大溪鎮必須立即有具體之計畫與行動方案，來整合大溪鎮各項資源條件，以進一步提升形象。

ST3：依據發展目標，提供各項優惠措施，吸引民眾在當地從事發展。→S1、S5、T6。

說明：有充足之勞動力但人口仍持續外流，要留住人口外流，必須結合城鄉發展政策及社區總體營造等計畫方案，提出配套措施以創造吸引民眾在當地從事發展的條件。

ST4：結合交通、區位及環境優勢吸引教育團體進入投資。→S4、S5、T5。

說明：大溪鎮現有之教育資源低落，事實上大溪鎮唯一之優勢條件在良好之聯外交通及景觀資源，未來大溪鎮唯有加強宣傳以吸引教育團體的注意，進而列為可以進駐設校的考量之一。

ST5：藉由高素質人力的引入，提升勞動力素質，以吸引新興產業進入。→S2、S3、T4、T6。

說明：吸引新興產業的進入，其基本條件之一為高素質人力，目前大溪鎮人口結構的改善非一日一夕能竟功，唯有在都市發展的引導下，逐步吸引高素質人力，始可營造吸引新興產業進入的條件。

### 三、W0 策略

W01：藉由發展高品質住宅社區的政策，同步改善環境及生活品質提升公共設施服水準。→W3、W4、02、03、04

W02：利用對外交通、區位優勢條件及高品質之社區發展導向，吸引

高素質人力之流入→W5、02、03、04

W03：發展老人休閒中心，支持老人安養社區發展→W6、01

說明：大溪鎮之人口老化為一無法更動之事實，然在環境條件的配合下，就積極性方向思考，大溪鎮可支持老人休閒中心及老人安養社區發展。

#### 四、WT 策略

WT1：地方政府應配合發展目標，調整財政支出優先順序，以防止環境品質進一步惡化。→W1、W3、W4、T1、T2

說明：財政上的困境使大溪鎮在現實上無太多能力支持及鼓勵任何城鄉發展政策，唯環境品質為發展觀光等休閒產業不得不注重之條件，故在財政支出上應特別投入環境品質相關及設施改善項目，起碼在施政方向上能和城鄉發展政策做部份之配合。

WT2：公共設施服務水準的提升應透過公私部門共同努力的方向進行。→W3、W4、T1、T2

說明：大溪鎮在現實財政窘境下，能提升公共設施服務水準之能力極為有限，唯一之可能途徑在於結合私部門的力量，透過開發者義務負擔的原則，為提升公共設施服務水準之可行方向。

WT3：對現行存在之產業內容進行檢討，對破壞性甚大之砂石業等業種提出應有之義務負擔及限制砂石車運輸路線或要求道路維護之負擔要求等具體作法，以遏止該業別對大溪鎮環境品質所造成之不良影響。→W1、W4、T3、T4

說明：砂石業之發展並不符合大溪鎮所模擬之城鄉發展政策，且砂石車之運輸對鎮內之環境及道路品質均造成嚴重負擔，允許該行業經營之前提，應由業者提供義務負擔原則，指定砂石車運輸路線及維護道路硬體設施等具體作法，以遏止該業別對大溪鎮環境品質所造成之不良影響。

表 5-2-2 大溪鎮 SWOT 矩陣分析表

<p>外部因素</p>	<p>優勢(STRENGTH)</p> <p>S1: 有充足之勞動力 S2: 有傳統之特色產業 S3: 有高品質社區之發展 S4: 充分之農牧用地之林業發展用地 S5: 都市發展用地未達飽和 S6: 有歷史文化資源 S7: 有自然景觀資源</p>	<p>劣勢(WEAKNESSES)</p> <p>W1: 鎮內道路服務水準已達飽和 W2: 就業機會有限 W3: 公共設施服務品質不佳 W4: 生活環境低落 W5: 缺乏高素質之人力資源 W6: 人口老化明顯</p>
<p>機會(OPPORTUNITIES)</p> <p>O1: 鄰近鄉鎮地區觀光資源豐富 O2: 聯外之二條高速公路服務水準均為 A 級 O3: 臨近桃園縣之航空機場 O4: 政策支持景觀導向及高品質住宅社區之發展 O5: 週休二日實施</p>	<p>S01: 檢討現行土地利用現況，著重於觀光、保育、遊憩及支持開發政策之土地利用規劃 S02: 全力發展景觀、文化及遊憩設施之軟硬建設。 S03: 整合週邊地區資源，建立地區旅遊網路 S04: 全力投入高品質住宅社區發展 S05: 支持休閒渡假中心發展</p>	<p>WO1: 藉由發展高品質住宅社區的政策，提升公共設施服務水準，同步改善環境及生活品質 WO2: 利用對外交通、區位優勢條件及高品質之社區發展導向，吸引高素質人力之流入 WO3: 發展老人休閒中心，支持老人安養社區發展</p>
<p>威脅(THREATS)</p> <p>T1: 地方政府財政自主性弱 T2: 人口成長造成政府財政負擔增加 T3: 觀光業發展萎縮 T4: 產業多屬傳統地方資源及勞力密集型，發展性受侷限 T5: 教育資源低落 T6: 社會增加率為負值，人口持續流出</p>	<p>ST1: 透過高品質社區的發展及產業引進，進行公私部門合作，以克服財政自主性弱及環境生活品質不足的雙重困境 ST2: 透過社區總體營造與當地特色的結合，塑造、提升大溪鎮具體之形象 ST3: 依據發展目標，提供各項可能優惠措施，吸引民眾在當地從事發展 ST4: 結合交通、區位及環境優勢吸引教育單位進入投資 ST5: 藉由高素質人力的引入，提升勞動力素質，以吸引新興產業進入</p>	<p>WT1: 地方政府應配合發展目標，調整財政支出優先順序，以防止環境品質進一步惡化 WT2: 公共設施服務水準的提升應透過公私部門共同努力來達成。 WT3: 對現行存在之產業內容進行檢討，對不適發展之砂石業等業種提出應有之義務負擔及限制砂石車運輸路線或要求道路維護之負擔要求等具體作法，以遏止該業別對大溪鎮環境品質所造成之不良影響。</p>

資料來源：本研究整理，89.07

### 第三節 大溪鎮都市發展策略之模擬

藉由 SWOT 矩陣分析，模擬大溪鎮有關產業、土地利用、公共設施、財政配合、人力資源等之城鄉發展策略：

#### 一、產業面

- (一) 全力發展觀光、文化及遊憩設施之軟硬體建設。
- (二) 整合週邊地區資源，建立地區旅遊網路。
- (三) 透過社區總體營造與當地特色的結合，整合大溪鎮具體之形象提升計畫與行動方案。
- (四) 結合交通、區位及環境優勢吸引教育單位進入投資。
- (五) 藉由高素質人力的引入，提升勞動力素質，以吸引新興產業進入。
- (六) 對現行存在之產業內容進行檢討，對具破壞性之砂石業等業種應提出具體之解決方案，以遏止該業別對大溪鎮環境品質所造成之不良影響。

#### 二、土地利用

- (一) 檢討現行土地利用現況，著重於觀光、保育，遊憩及支持開發政策之土地利用規劃。
- (二) 全力投入高品質住宅社區發展。
- (三) 支持休閒渡假中心發展。
- (四) 發展老人休閒中心，支持老人安養社區發展。

#### 三、公共設施

- (一) 藉由發展高品質住宅社區的政策，提升公共設施服務水準以改善環境及生活品質。
- (二) 公共設施服務水準的提升應透過公私部門共同努力的方向進行。

#### 四、財政配合

- (一) 地方政府應配合發展目標，調整財政支出優先順序，以防止環境品質進一步惡化。

- (二) 透過高品質社區的發展及產業引進，進行公私部門合作，以克服財政自主性弱及環境生活品質不足的雙重困境。

#### 五、人力資源

- (一) 依據發展目標，提供可能各項優惠措施，吸引民眾在當地從事發展。
- (二) 利用對外交通、區位優勢條件及高品質之社區發展導向，吸引高素質人力之流入。



#### 第四節 小結

本章藉由 SWOT 矩陣分析，清楚了解大溪鎮發展之優勢、劣勢、發展機會與限制及潛在威脅，進而建構大溪鎮之城鄉發展策略，其策略之重點，在於如何運用其發展機會和發展優勢，避免發展的劣勢與限制，勇於面對潛在的威脅，對外創造有別於其它城鄉發展目標之特質；對內則藉由確立發展策略以釐清內部發展方向，面對不同方案時能有彈性決定取捨，而此一彈性也正是在後續研究中提供發展許可制作為進一步訂定各項具體項目之必要操作基礎。

## 第六章 發展許可制之課題與對策

### 第一節 規劃許可面臨之課題與對策

為實施發展許可制，須有內部環境及外部環境之配合措施，所稱之內部環境指地方政府對開發案之審查原則、公共設施規劃標準及項目、許可附帶條件及操作方式等；而外部環境則指計畫體系、城鄉計畫內容及行政體系應配合之實施環境。

#### 壹、內部環境操作課題與對策

一、過去缺乏公平合理之回饋制度，常以一致性標準適用全國。

說明：過去有關回饋之種類及數額是法令之規定，依不同類別之開發案而規定一定比例負擔義務，缺乏考慮因地制宜之彈性機制及精神。若就大溪鎮公共設施服務水準低落之窘境而言，如欲朝文化保存及觀光遊憩並重之城鎮發展，能否吸引開發者至此開發建設？

對策：

(一) 地方政府於規劃城鄉計畫時應：

1. 須將城鄉發展政策、執行策略及回饋之制度表明。
2. 大溪鎮土地使用尚有發展空間且公共設施低落之情況下，原則上內、外部設施皆須由開發者自行負擔。
3. 惟若符合該城鄉發展政策之開發案，政府應減免其外部設施負擔比例或其他負擔，吸引業者至此建設開發，作為產業引進之策略。

(二) 地方政府亦可依城鄉計畫法之授權，自行訂定縣市實施發展許可制執行辦法，並包括有開發義務之規定。

二、都市計畫住宅區發展率低，私人欲在計畫區外申請開發住宅社區，是否會造成資源使用不經濟及都市散漫發展<sup>註6-1-1</sup>？

說明：大溪之城鄉發展政策將其都市功能定位為提供高品質之住宅

<sup>註6-1-1</sup> 所稱「都市散漫發展」係指資源及公共設施使用不經濟、未達一定面積規模水準及妨礙農業生產環境。

區，但目前大溪鎮都市計畫地區住宅區之發展率只達 52.17 %，而人口之發展率也只達 69.93%，就傳統之規劃觀念而言，因人口總量尚未飽和，用地尚有多餘，並無增劃住宅區之需求，且私人申請開發建設住宅區，可能造成都市散漫發展及增加政府公共設施之建設成本。

對策：地方政府於審查開發案時應注重該開發案是否有別於已發展地區住宅之性質，其內容為：

- (一) 開發面積達一定規模。
- (二) 區位的選擇是否達到公共設施的有效使用？
- (三) 公共設施規劃標準須達大溪鎮未來之模擬服務水準及密度(指內、外部公共設施之規劃標準)。
- (四) 須有污染防制措施及隔離綠帶，防止農業生產環境之破壞。
- (五) 防止污染水源水質水量保護區。

三、如果現況發展已達到計畫人口時，政府可否再核准開發案進來大溪鎮開發？

說明：當大溪鎮之現況發展已達到上級計畫所規劃之人口、各土地使用分區面積之分派量時，地方政府單位可以核准私人之開發案，再釋出發展量？

對策：總量管制雖為審查發展許可的依據之一，但其「總量」之內涵可分為二層面來討論：

- (一) 自然環境之容受力(絕對之限制量)：達到自然環境的限制量，即不能再核准開發案，以維護生活品質及都市永續發展，其限制之因素包括
  1. 自來水、電力及電信所能供應之最大人口數。
  2. 垃圾量：政府能處理之最大量及環境之容受量。
- (二) 社經環境之容受力(相對的限制量)：並不是一成不變的，它會隨著社經環境的改變而有所調整，即使達到計畫人口之發展量，只要符合下列條件，仍可再核准開發之申請，包括：
  1. 不降低地區之生活水準及環境品質，例如：以高標準之公共

設施建設。

2. 具有特色之發展，如高級住宅區等。

3. 不可破壞農業生產環境。

以大溪來說，因總量尚未飽和之情況下，既有計畫用地均足夠，原無進一步新發展之必要，惟若民間想要有高品質之住宅社區開發，亦可允許申請，於城鄉計畫之說明書中應予表明。

四、只要位於可發展區內之土地皆可申請規劃許可，地方政府單位是否應規定其面積規模之下限，以合乎經濟使用。

說明：開發案之面積規模之下限為何？才可防止都市散漫發展及資源有效利用？

對策：地方政府於審查開發案時，應注意是否符合下列條件限制：

- (一) 輪灌區規模之限制：避免影響整體農業生產環境，污染灌溉用水。
- (二) 公共設施須達有效利用：避免開發案以小面積規模去負擔大型之公共設施。
- (三) 內部設施之規劃水準須達模擬計畫水準並滿足區內活動所需。
- (四) 規劃原則符合鄰里之觀念。
- (五) 劃設十公尺之隔離綠帶。
- (六) 自來水及電力管線之配合：開發案之外接管線費用須自行負擔。
- (七) 污染及垃圾處理：開發區內所產生之污染及垃圾量須有自淨設施及處理設備。

開發案只要符合上述之原則，除非城鄉計畫之內容有明確之規定，否則即使是小規模之面積，地方政府仍可核准其申請。

五、回饋標準及數量，除滿足開發案本身需求及外部性影響外，是否可為政府籌措財政來源之一？

說明：大溪鎮之財政自主性及自足性皆低落，且人口之增加對地方之財政收支會產生負面之影響（增加財政負擔），地方政府要求

開發者回饋，除考量公開、公平（使用者付費或受益者付費）及社會公義外，是否也可將改善地方政府財政收支納為考慮因素？

對策：某部分類型之開發案其回饋可為地方政府財政來源之一，惟應於城鄉計畫中敘明，包括：

- （一）對於地方排斥之開發案類型，政府可要求開發者提供較高之回饋數額。
- （二）而對於地方欲引進之產業，如高品質住宅及觀光發展業等，政府可訂定較低之回饋數額，作為城鄉發展之策略。

六、發展許可之審查是否僅著重內、外部公共設施之提供，缺少考慮開發案對社經環境之衝擊。

說明：開發許可核准於否在於內、外部公共設施之提供及配置，缺少考慮開發案對社會環境及經濟環境之衝擊。雖然開發案不會降低大溪鎮硬體設施之服務水準（交通、公共設施之服務水準及環境保護及災害等），但對軟體之服務設施（社會、經濟文化、教育、治安、政治、康樂、科技）衝擊為何？

對策：政府於審查開發案時應注重下列事項：

- （一）是否符合由社經環境形成之城鄉發展政策：符合則核准其申請，不合則可否決其申請。
- （二）委員會審查開發案內容時應同時核對表 7-1-1 所建立之社經衡量指標。

七、外部設施可由開發者與政府協商其負擔比例，其負擔項目及標準為何？

說明：開發區內之公共設施由開發者自行負擔，外部性可要求開發者部分負擔，但應由誰負責興闢？而這些公共設施項目為何？

對策：開發案之外部性公共設施可依其開發規模及使用強度計算其所需之種類與數量，其規劃標準應依據城鄉計畫（如大溪鎮模範計畫）之公共設施服務水準，而負擔項目詳見第七章第一節參，惟符合城鄉發展政策之產業，例如觀光業，在城鄉計畫

明書中可敘明降低其外部設施負擔比例。

## 貳、外部環境課題與對策

一、目的事業主管機關新近欲開發之計畫案與大溪鎮之城鄉發展政策不符。

說明：大溪鎮之城鄉發展政策為發展文化保存及觀光遊憩並重之城鎮，若目的事業主管機關新近之開發案與地方之發展政策不一致時，地方政府應如何解決？

對策：基本上，地方政府審查時仍須以大溪鎮之城鄉發展政策作為審查之依據，因之，違反城鄉計畫發展政策之開發案，應予否決，惟社會經濟環境變遷迅速，當有新近之需求，由目的事業主管機關主導進來之開發事業，地方政府應視其衝擊情形，作特別之衡量。

二、私人所提之「發展計畫構想書」應包含之內容為何？

說明：於規劃許可階段，私人所提之申請書，應包含哪些書圖文件？政府相關機關才能據以審查開發案，而決定是否核准其開發。

對策：規劃許可審查之重點為事業設立本身需求及資格、自然環境及社經環境衝擊、土地使用強度等，故其計畫內容應包含土地使用主管機關、目的事業主管機關及環保單位審查所需之書圖文件（詳見第七章第二節之貳）。

三、傳統計畫圖幅之表達方式，無法讓開發者瞭解政府之發展方向。

說明：傳統計畫圖幅只能顯示各種不同之使用分區，無法表達政府對地方之發展方向（優先發展順序），以致私人所選擇之開發區位與政府之發展方向產生極大之差距。

對策：過去計畫之表達方式確定區位、劃分分區及位址，改變以訂定遊戲規則之指導方式，即以地方之城鄉發展政策作為實施發展許可制之遊戲規則，開發者可從城鄉發展政策中瞭解政府之發展方向。

#### 四、政府研擬之「城鄉計畫」應涵蓋之內容為何？<sup>註6-1-2</sup>

說明：城鄉計畫規定過於細微，則失去彈性及許可制精神；過於粗略則無法有效引導城鄉發展。

對策：城鄉計畫欲有效引導城鄉發展，提供開發案規劃及審查之參考，其計畫內容應涵蓋城鄉發展政策、公共設施建設計畫（具具體可行之財務計畫）、總量管制及成長管理計畫等。

#### 五、電力、供水、電信及排水等基礎性設施無法配合滿足開發案之需求。

說明：就二手資料之蒐集研究，無法得知大溪鎮之基礎性設施所能供應之最大人口數，造成審議機關無核可與否之數據可循，甚至造成開發案通過後，而基礎性公共設施無法配合之窘況。

對策：地方政府於擬定「城鄉計畫」時，須考慮自來水、電力及電信等基礎性公共設施之容受力，而形成「城鄉計畫」之發展「絕對量」限制。

#### 六、各類型開發計畫申請、審查易造成混淆。

說明：土地開發因涉及各目的事業主管機關、土地主管機關、環境保護、水土保持及建管等各部門主管機關權責，不同類型開發行為之申請、審查流程並不一致，如高爾夫球場、工商綜合區、媒體事業專用區等，應先向目的事業主管機關申請籌設許可或推薦函，再依相關規定申請許可，而其他開發行為則無此規定，部分開發行為甚至無明確之目的事業主管機關。

對策：為建立明確之土地使用變更審議機制為建立明確之土地使用變更審議機制，應以土地使用主管機關為單一對口單位，作為操作規劃許可與開發許可之基礎。

#### 七、各機關分別審查可能發生重複而無效率。

說明：土地變更涉及之目的事業主管機關、土地主管機關、環境保護、水土保持等各相關機關權責未明確劃分，主協辦機關角色混

<sup>註6-1-2</sup> 金家禾 開發許可制對土地開發之影響，現代地政，86.11；所稱「地方發展計畫」為城鎮計畫或縣市綜合發展計畫。

淆，造成事權重疊情形。

土地開發涉及相關法令規定眾多，各部門主管機關各依其權責訂定審查流程，惟各審查流程未經整合，導致各機關審查流程重覆又無效率，如籌設工商綜合區開發，於籌措階段必須先要有推薦許可之申請，申請人由縣市(市)政府開始，經取得經濟部相關推薦證明後，又開始申請開發許時，須再度向縣(市)提出申請，期間縣(市)政府各相關單位又重新分別簽會意見，審查流程重複而無效率。

對策：明訂各主管機關負責審查之內容（詳見第七章第二節之肆）。

八、中央與地方政府縱向審查內容有重覆。

說明：每一申請開發案，幾乎皆由縣(市)政府相關單位查核及中央相關機關審查，因審查內容未明確劃分，各級政府審查成員對審查內容要求與判斷亦不盡相同，造成開發者無所適從之困擾。

對策：釐清中央政府與地方政府之職權。地方將私人擬具之「發展計畫構想書」，送交中央政府審查時，中央政府應依據社會、經濟與產業整體之發展及國土綜合開發之角度來審查開發案。

九、「限制發展區」和「可發展區」的劃分，如何與生態環境敏感地區整合？

說明：凡位於「可發展區」之土地皆可申請「規劃許可」，為避免破壞自然生態環境及資源之誤用，「限制發展區」和「可發展區」之劃分如何與生態環境敏感地區整合，達到生態保護及資源有效利用之目的。

對策：地方政府於擬議「城鄉計畫」時，須將自然資源保育、國防保安、環境敏感及古蹟維護之觀念列入考慮，依據法律之規定，整合其所劃分之界址，界定「限制發展區」和「可發展區」，達到生態保護及資源有效利用之目的。（此一點必須配合計畫體系確定之，亦可於縣市綜合發展計畫中訂定之）

十、每個開發案皆須申請「規劃許可」及「開發許可」，才可進行開發？



說明：每個開發案要進行開發建設，是否皆須申請「規劃許可」，俟核准後再申請「開發許可」，而通過「開發許可」後才可進行開發？

對策：

- (一) 位於「限制發展區」內之土地，目的事業主管機關有符合「限制發展區之發展計畫」，可直接申請「開發許可」即可（相當於細部計畫）。
- (二) 位於「可發展區」內之土地，已明定土地使用分區，需要進一步配置公共設施，也須要申請「開發許可」；若有調整土地使用分區之必要，則開發案須申請「規劃許可」及「開發許可」。

## 第二節 開發許可面臨之課題與對策

### 壹、內部操作課題與對策

一、內部設施應由開發者自行負擔，惟其負擔項目及標準為何？

說明：就大溪鎮而言，最缺乏之公共設施為停車場（尚不足 6.227 公頃），次之為兒童遊樂場（尚不足 4.57 公頃）及國小用地（尚不足 3.11 公頃），但依現行有關開發回饋內容之法規規定，開發案不一定必須提供這些設施，但其引申需求可能隱含使用上述之公共設施。如工業區之開發，不必負擔兒童遊樂場及國小用地之公共設施。

對策：內部公共設施均須由開發者自行提供，其負擔項目詳見第七章第一節之參，而規劃標準須達城鄉計畫（如大溪鎮模擬計畫）之公共設施服務水準。

二、開發建設完成後，卻產生其內、外部公共設施不敷區內使用，政府單位是否有因應之對策？

說明：開發者為規避公共之負擔及回饋義務，刻意低估開發案強度減少可能產生之需求，開發建設完成後其內、外部公共設施無法滿足區內使用，而造成大溪鎮公共設施之服務品質降低時。

對策：

- (一) 要求開發案提出改善措施，使公共設施提升至原來之服務水準。
- (二) 停止開發商之部分活動或降低其使用強度。
- (三) 核可規劃許可或開發許可，對於有疑惑之開發案，應該要有相關條件之要求。

三、開發者回饋金繳交時機。

說明：開發者因土地變更須要盡之義務，政府可要求開發者繳交回饋金，以達社會之公平。惟回饋金繳交之時機會影響開發者之財政負擔壓力（詳見第七章第二節之貳）。

對策：原則上，開發案完成用地變更編定及開發義務後，應同時繳交

回饋金，唯有特殊情形時，可於核定之開發計畫書中，規定開發者繳納回饋金之時機。回饋之標準可於城鄉計畫中述明，或依縣市實施發展許可制執行辦法之要求辦理。

## 貳、外部環境之課題與對策

### 一、私人所提之「開發計畫書」應包含之內容為何？

說明：私人所提之申請書，應包含哪些書圖文件？政府相關機關才能據以審查開發案，而決定是否核准給予開發。

對策：開發許可階段之審查著重內、外部公共設施及土地使用之規劃、水土保持計畫及事業與財務計畫等，故其內容應包含實質發展計畫（配置是否合理）、公共設施營運管理計畫、整地排水工程及水土保持計畫等（詳第七章第二節之貳）。

### 二、開發許可通過後，開發者並未從事實質之開發建設。

說明：有些業者事實上並不是真正要從事開發建設，而是等開發許可通過，土地使用分區及用地變更完成，俟地價上漲後，將土地轉手買賣，從中謀取不勞之利得。

對策：

- （一）開發許可通過後，在一定期限內開發者未進行實質公共設施，根本無法取得分區及用地變更，其投機意圖會落空。
- （二）如已完成公共設施建設，取得分區與用地變更，則開發者已有投資建設，是土地開發商，若再將建地出售予他人建築使用，應屬土地開發市場之正常商業行為，無足掛慮。

### 三、各機關重複審查而無效率。

說明：開發許可階段之審查涉及各目的事業主管機關、土地主管機關、環境保護、水土保持及建管等各部門主管機關權責，不同類型開發行為之申請、審查流程並不一致。

對策：有關土地使用變更審查內容，因涉及相關土地使用、環保、水保及目的事業等主管機關，對於開發計畫之審查項目及審查內容互有重疊之情形，僅就各主管機關應審查之內容加以說明，藉以釐清其權屬劃分：

(一) 土地使用主管機關

開發許可階段主要為審查土地使用計畫，由縣市政府土地使用主管單位受理彙辦，主要審查內容包括土地使用配置、使用強度、建築、景觀及交通系統等項目。

(二) 環境保護主管機關

於辦理變更或建築許可階段，環保主管機關應根據環境影響評估審查結論進行追蹤監督。

(三) 水土保持主管機關

開發案之土地位於山坡地者，在開發許可階段由縣市政府水保單位審議水土保持計畫書。

土地使用主管機關、目的事業主管機關、環保單位及水保單位的整合，可由土地使用主管機關為主導單位，將上述三個機關單位之意見送交城鄉委員會審查。

### 第三節 小結

表 6-3-1 實施發展許可制面臨之課題與對策整理表

規劃許可皆受	課題	對策
內部操作	過去缺乏公平合理之回饋制度，常以一致性標準適用全國。	1. 地方政府於規劃城鄉計畫時應： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 須將城鄉發展政策及執行策略及回饋之制度表明。</li> <li>(2) 大溪鎮土地使用尚有發展空間且公共設施低落之情況下，原則上內、外部設施皆須由開發者自行負擔。</li> <li>(3) 惟若符合該城鄉發展政策之開發案，政府可減免其外部設施負擔比例或其他負擔，吸引業者至此建設開發，作為產業引進之策略。</li> </ol> 2. 地方政府亦可依城鄉計畫法之授權，自行訂定縣市實施發展許可制執行辦法，並包括有開發義務之規定。
	都市計畫住宅區發展率低，私人欲在計畫區外申請開發住宅社區，是否會造成資源使用不經濟及都市散漫發展。	地方政府於審查開發案時應注重該開發案是否有別於已發展地區住宅之性質，其內容為： <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 開發面積達一定規模。</li> <li>2. 區位的選擇是否達到公共設施的有效使用？</li> <li>3. 公共設施規劃標準須達大溪鎮未來之模擬服務水準及密度（指內、外部公共設施之規劃標準）。</li> <li>4. 須有污染防治措施及隔離綠帶，防止農業生產環境之破壞。</li> <li>5. 防止污染水源水質水量保護區。</li> </ol>
	如果現況發展已達到計畫人口時，政府可否再核准開發案進來大溪鎮開發？	總量管制雖為審查發展許可的依據之一，但其「總量」之內涵可分為二層面來討論： <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 自然環境之容受力（絕對之限制量）：達到自然環境的限制量，即不能再核准開發案，以維護生活品質及都市永續發展，其限制之因素包括：               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 自來水、電力及電信所能供應之最大人口數。</li> <li>(2) 垃圾量：政府能處理之最大量及環境之容受量。</li> </ol> </li> <li>2. 社經環境之容受力（相對的限制量）：並不是一成不變的，它會隨著社經環境的改變而有所調整，即使達到計畫人口之發展量，只要符合下列條件，仍可再核准開發之申請，包括：               <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 不降低地區之生活水準及環境品質，例如：以高標準之公共設施建設。</li> <li>(2) 具有特色之發展，如高級住宅區等。</li> <li>(3) 不可破壞農業生產環境。</li> </ol> </li> </ol>

	課題	對策
	<p>只要位於可發展區內之土地皆可申請規劃許可，地方政府單位是否應規定其面積規模之下限，以合乎經濟使用。</p>	<p>地方政府於審查開發案時，應注意是否符合下列條件限制：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 輪灌區規模之限制：避免影響整體農業生產環境，污染灌溉用水。</li> <li>2. 公共設施須達有效利用：避免開發案以小面積規模去負擔大型之公共設施。</li> <li>3. 內部設施之規劃水準須達模擬計畫水準並滿足區內活動所需。</li> <li>4. 規劃原則符合鄰里之觀念。</li> <li>5. 劃設十公尺之隔離綠帶。</li> <li>6. 自來水及電力管線之配合：開發案之外接管線費用自行負擔。</li> <li>7. 污染及垃圾處理：開發區內所產生之污染及垃圾量有自淨設施及處理設備。</li> </ol> <p>開發案只要符合上述之原則，除非城鄉計畫之內有明確之規定，否則即使是小規模之面積，地方政府可核准其申請。</p>
	<p>回饋標準及數量，除滿足開發案本身需求及外部性影響外，是否可為政府籌措財政來源之一？</p>	<p>某部分類型之開發案其回饋可為地方政府財政來源之一，惟應於城鄉計畫中敘明，包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對於地方排斥之開發案類型，政府可要求開發者提較高之回饋數額。</li> <li>2. 對於地方欲引進之產業，如高品質住宅及觀光發展等，政府可訂定較低之回饋數額，作為城鄉發展之略。</li> </ol>
	<p>發展許可之審查是否僅著重內、外部公共設施之提供，缺少考慮開發案對社經環境之衝擊。</p>	<p>政府於審查開發案時應注重下列事項：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 是否符合由社經環境形成之城鄉發展政策：符合則准其申請，不合則可否決其申請。</li> <li>2. 委員會審查開發案內容時，應同時核對表 7-1-1 所立之社經衡量指標。</li> </ol>
	<p>外部設施可由開發者與政府協商其負擔比例，其負擔項目及標準為何？</p>	<p>開發案之外部性公共設施可依其開發規模及使用度計算其所需之種類與數量，而規劃標準應依城鄉計畫（如大溪鎮模擬計畫）之公共設施服務水準，而負擔項目詳見第七章第一節之參，惟符合城鄉發展政策之產業，例如觀光業，在城鄉計畫說明書中可敘明其外部設施負擔比例。</p>
<p>外部操作</p>	<p>目的事業主管機關新近欲開發之計畫案與大溪鎮之城鄉發展政策不符。</p>	<p>基本上，地方政府審查時仍須以大溪鎮之城鄉政策作為審查之依據，因之，違反城鄉發展政策之案，應予否決，惟社會經濟環境變遷迅速，當有新需求，由目的事業主管機關主導進來之開發事業，政府應視其衝擊情形作特別之衡量。</p>

課題	對策
私人所提之「發展計畫構想書」應包含之內容為何？	規劃許可審查之重點為事業設立本身需求及資格、自然環境及社經環境衝擊、土地使用強度等，故其計畫內容應包含土地使用主管機關、目的事業主管機關及環保機關審查所需之書圖文件（詳見第七章第二節之貳）。
傳統計畫圖幅之表達方式，無法讓開發者瞭解政府之發展方向。	過去計畫之表達方式確定區位、劃分分區及位址，改變以訂定遊戲規則之指導方式，即以地方之城鄉發展政策作為實施發展許可制之遊戲規則，開發者可從城鄉發展政策中瞭解政府之發展方向。
政府研擬之「城鄉計畫」應涵蓋之內容為何？	地方計畫欲有效引導城鄉發展，提供開發案規劃及審查之參考，其計畫內容應涵蓋城鄉發展政策、公共設施建設計畫（具具體可行之財務計畫）、總量管制及成長管理計畫等。
電力、供水、電信及排水等基礎性設施無法配合滿足開發案之需求。	地方政府於擬定「城鄉計畫」時，須考慮自來水、電力及電信等基礎性公共設施之容受力，而形成「城鄉計畫」之發展「絕對量」限制。
各類型開發計畫申請、審查流程易造成混淆。	為建立明確之土地使用變更審議機制，應以土地使用主管機關為單一對口單位，作為操作規劃許可與開發許可之基礎。
各機關分別審查可能發生重複而無效率。	明訂各主管機關負責審查之內容（詳見第七章第二節之肆）。
中央、地方政府縱向審查內容有重覆。	釐清中央政府與地方政府之職權。地方將私人擬具之「發展計畫構想書」，送交中央政府審查時，中央政府應依據、社會、經濟與產業整體之發展及國土綜合開發之角度來審查開發案。
「限制發展區」和「可發展區」的劃分，如何與生態環境敏感地區整合？	地方政府於擬議「城鄉計畫」時，須將自然資源保育、國防保安、環境敏感及古蹟維護等觀念列入考慮，依據法律之規定，整合其所劃分之界址，界定「限制發展區」和「可發展區」，達到生態保護及資源有效利用之目的。
每個開發案皆須申請「規劃許可」及「開發許可」，才可進行開發？	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 位於「限制發展區」內之土地，目的事業主管機關有符合「限制發展區之發展計畫」，可直接申請「開發許可」即可（相當於細部計畫）。</li> <li>2. 位於「可發展區」內之土地，已明定土地使用分區，需要進一步配置公共設施，也須要申請「開發許可」；若有調整土地使用分區之必要，則開發案須申請「規劃許可」及「開發許可」。</li> </ol>
內部設施應由開發者自行負擔，惟其負擔項目及標準為何？	內部公共設施均須由開發者自行提供，其負擔項目詳見第七章第一節之參，而規劃標準須達城鄉計畫之公共設施服務水準。

	課題	對策
	開發建設完成後，卻產生其內、外部公共設施不敷區內使用，政府單位是否有因應之對策？	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 要求開發案提出改善措施，使公共設施提升至原來之服務水準。</li> <li>2. 停止開發商之部分活動或降低其使用強度。</li> <li>3. 核可規劃許可或開發許可，對於有疑惑之開發案，應該要相關條件之要求。</li> </ol>
	開發者回饋金繳交時機。	原則上，開發案完成用地變更編定及開發義務後，應同時繳交回饋金，唯有特殊情形時，可於核定之開發計畫書中，規定開發者繳納回饋金之時機。回饋之標準可於城鄉計畫中述明，或依縣市實施發展許可制執行辦法之要求辦理。
外部操作	私人所提之「開發計畫書」應包含之內容為何？	開發許可階段之審查著重內、外部公共設施及土地使用之規劃、水土保持計畫及事業與財務計畫等，故其內容應包含實質發展計畫（配置是否合理）、公共設施營運管理計畫、整地排水工程及水土保持計畫等（詳第七章第二節之貳）。
	開發許可通過後，開發者並未從事實質之開發建設。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 開發許可通過後，在一定期限內開發者未進行實質公共設施，根本無法取得分區及用地變更，其投機意圖會落空。</li> <li>2. 如已完成公共設施建設，取得分區與用地變更，則開發者已有投資建設，是土地開發商，若再將建地出予他人建築使用，應屬土地開發市場之正常商業行為，無足掛慮。</li> </ol>
	各機關重複審查而無效率。	有關土地使用變更審查內容，因涉及相關土地使用、環境保護及水土保持等主管機關，對於開發計畫審查項目及審查內容互有重疊之情形，應釐清其權屬分。（詳如第七章第二節之肆）

資料來源：本研究整理 89.07



## 第七章 操作發展許可制所需之環境

根據第五、六章之分析，操作發展許可制，應有內部環境及外部環境之配合，其結構關係圖如圖 7-1-1 所示，用以進一步說明如何建構操作環境。

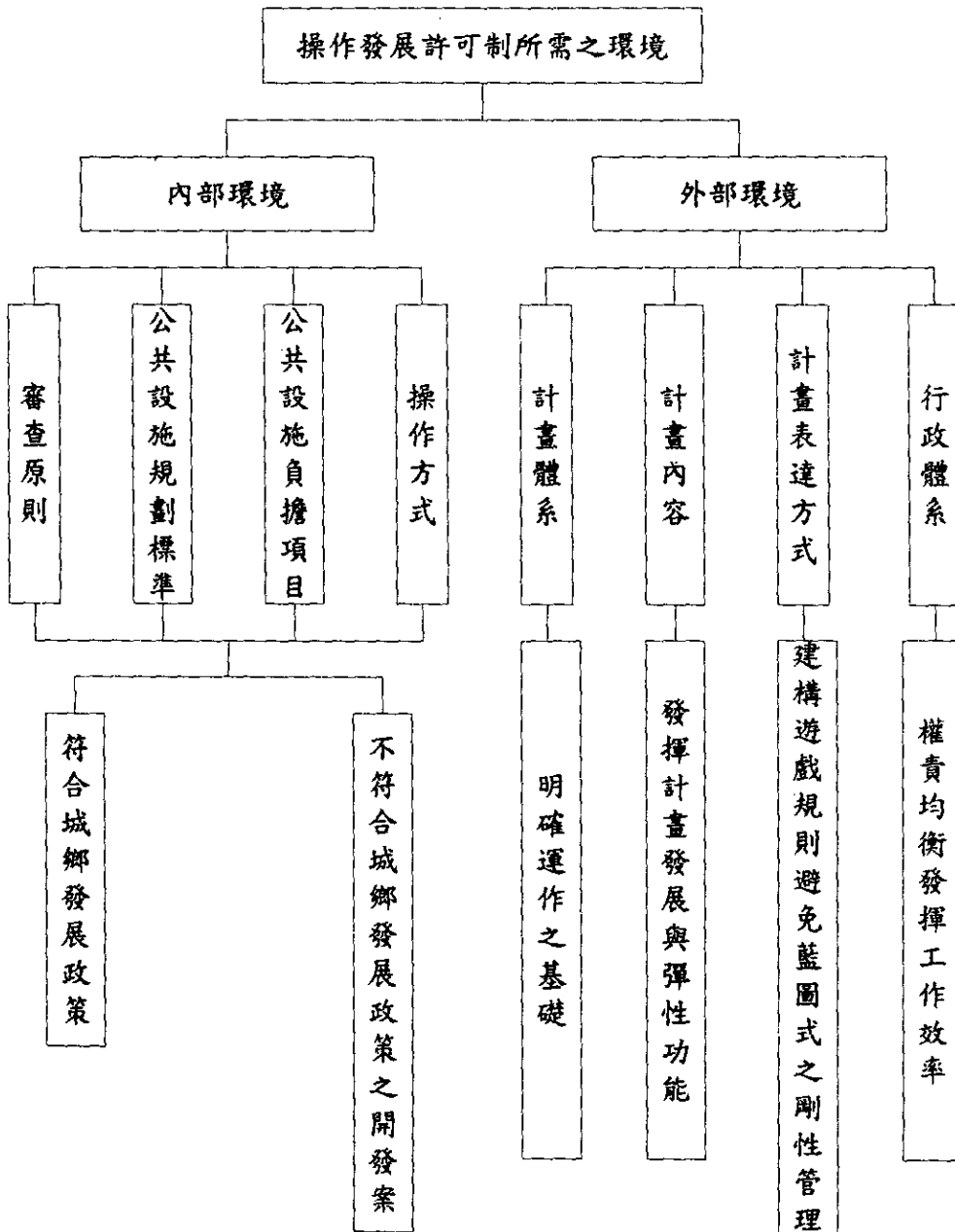


圖 7-1-1 操作發展許可制所需環境結構圖

## 第一節 內部環境

### 壹、審查原則

#### 一、公共設施建設之同時性 (Concurrency)

即因發展所需之內部、外部性設施，應能同時滿足發展所需（不論是既有的或配合開發同時興建），並於完成設施時，一併辦理土地使用變更。這是「規劃許可」及「開發許可」應考慮之重要許可條件，例如住宅社區開發應有鄰里性及教育設施與道路配置，以及設施服務水準應有的標準。

##### （一）公共設施規劃標準

為提昇大溪之生活環境品質及塑造文化觀光並重之城鄉風貌，開發案規劃之公共設施其服務水準不得低於大溪鎮模擬之公共設施服務水準。惟符合城鄉發展政策之開發案為使開發案具可行性，鼓勵其開發需要，其聯外道路之服務水準可稍低於服務水準，惟仍具基本所需之服務。

##### （二）公共設施規劃項目

開發者為了規避其內部、外部公共設施所應負擔之數量及種類，可能會刻意低估區內活動所需，政府主管單位可依規劃經驗及結合相關學者專家意見，以公正客觀之角度，審查其內部設施之區位及數量是否能滿足活動需求。惟符合城鄉發展政策之開發案其具有替代性之公共設施可免設，如經規劃能提供居民休閒遊憩之隔離綠帶可抵充兒童遊戲場或社區公園，但仍須符合大溪鎮模擬之公共設施服務水準。

##### （三）有助大溪鎮整體公共設施服務水準之提昇

如前述分析，大溪鎮公共設施服務水準低落，為塑造大溪鎮成為一高品質住宅區及文化觀光休閒導向之都市，實有必要提昇其公共設施之服務水準。開發案興建完成之公共設施應同時提供附近居民使用或使用優惠，如附近之居民可使用其社區公園、兒童遊戲場或停車場等設施，用以帶動服務

水準之改善。

## 二、整體發展之一致性(Consistency)

即發展應與既有之其他計畫不發生衝突，尤其是其他之功能性計畫或環境保護計畫的一致性。在計畫體系內，各層級之計畫原以整合不同計畫為第一要務，惟社經因素變化萬千，各時期也有不同性質新穎之功能性計畫出現，為發揮動態規劃功能，於審查「規劃許可」與「開發許可」時，必須充分注意垂直與水平計畫之協調與整合。

### (一) 社會與經濟環境之衝擊分析

開發案核准與否除重視利得回饋及使用者負擔原則外，同時對社會、經濟環境之衝擊應依社經資料擬議之城鄉發展政策與策略作評量，尤其是當目的事業發展計畫與城鄉發展計畫有明顯衝突者，原則上應予否決，否則依表 7-1-1 作審慎評估。(評量指標詳見表 7-1-1)

### (二) 與城鄉發展政策目標相符之開發案給予鼓勵或優惠，提高業者開發意願。

為吸引與大溪城鄉發展政策目標一致之相關業者來大溪鎮，地方政府可給予適當之優惠條件(如外部公共設施之減免負擔)作為發展策略，但就財政能力而言，地方政府並無能力支持城鄉發展政策，政府唯一可創造之誘因為公共設施項目之抵充及容許降低聯外交通之服務水準(如 B 至 C 級)，以吸引相關業者至此開發。

## 三、發展模式之緊密性 (Compact)

即發展之結果，不應該是都市蔓延與漫散發展。於市場機能指導下，獲得社會成本之最大節省效果。因之，對土地形狀畸零不整或面積大小，應視不同地區給予最小面積之發展限制。

### (一) 避免破壞具保存價值之建築物及古蹟

大溪鎮具有豐富之人文資源，為維護地方珍貴資源，應考慮開發案之區位及種類，是否會對人文資源造成破壞。

### (二) 防止農業生產環境之破壞

為避免開發對周圍農業生產環境之破壞，開發者應劃設十公尺之隔離綠帶及污染防制措施，以維護農業生產環境品質。

### (三) 開發面積規模

開發案需要合乎下列標準，其面積規模可彈性化：

1. 維持一個輪灌區規模之限制（避免影響農業生產環境）
2. 鄰近公共設施充分有效利用
3. 內部性公共設施自行提供且達大溪鎮所定之模擬標準
4. 劃設十公尺之隔離綠帶
5. 規劃符合鄰里之觀念（維持一個小學存在）

以上若城鄉計畫有明確之面積規模限制時，應依城鄉計畫說明書之規定辦理。

### 四、符合總量管制

地區成長應考慮自然環境及公共設施容受力，為維持生活品質及永續發展，發展總量不能超過地區之容受力。

(一) 環境容受量限制（絕對的）：其值是固定的，達到環境的最大容受量即不能再增加開發案的申請。其限制因素如下所列：

1. 水污染、空氣污染、噪音及震動的容受量。
2. 垃圾量（包括環境所能承受之最大量及政府處理能力）。
3. 基礎性設施之供給量：如自來水、電力及電信之供給量。

(二) 用地的供給量（相對的）：其值會隨著社經環境之變化而調整，達到此限制量，只要不降低地區公共設施之服務水準及生活品質，仍可核准申請之開發案。如住宅面積的量、工商發展面積的量。達到規劃推估的數據時，開發案仍可提出申請，但前提為不能降低地區整體公共設施服務水準及生活品質。其表達方式如下：

1. 計畫面積供給的量：如住宅面積及各種工商發展用地面積的供給量。
2. 計畫人口數。

3. 密度。

4. 公共設施服務水準。

#### 五、開發者之事業及財務計畫書

為避免開發者抱持炒作地價之心態，而非從事實質建設；或財力無法支持預定開發進度，政府應審查其事業及財務計畫。

### 貳、公共設施規劃標準

#### 一、內部性設施

對於位在開發區範圍內，供開發目的使用之公共設施，因該類公共設施係基於開發所衍生之需求，且係以滿足開發區內活動之所需，及為維護開發區內部環境品質而設置，故開發者有負擔之義務。為提高生活品質，使大溪鎮成為一高品質住宅之生活環境，開發案之內部公共設施配置與數量，不可低於城鄉計畫所訂定之大溪鎮公共設施服務水準標準。

大溪鎮欲發展文化、觀光遊憩、高品質住宅及老人休閒中心為導向之都市，應同時提昇其相關設施之服務水準。將來開發案之申請其公共設施之規劃標準至少應達到模擬水準之下限，藉由發展許可制之實施，以克服政府無財政能力來支持發展政策之困境。

#### 二、外部性設施

因土地開發經常導致開發區外部環境之負面衝擊，故其外部性社會成本應由開發者負擔。例如，因土地開發致鄰近公共設施需求增加之社會成本，或因開發而排擠既有公共設施使用者之擁擠成本；類此外部成本，開發者應有加以吸收之義務。

在政府毫無財政上之談判籌碼（政府無法分擔其外部公共設施），且申請之開發案其公共設施之規劃標準又須達城鄉計畫下限，如欲吸引發展政策相關開發案至大溪鎮開發實有其困難處，政府可降低其聯外道路之服務標準，作為引進特定產業之鼓勵策略。

#### 三、其他義務之負擔

非屬前二類開發者所付出之開發區內、外部設施之成本，但基於土地開發造成排擠效果、回饋土地發展受限地區、維護社會公平原

則、保育山水資源之永續發展、土地開發後鄰近之相關管理維護之需要...等等因素，需由開發者擔負之義務。

與地方政府城鄉發展政策目標背道而馳之開發案，除須提供本身所需之外部設施外，地方政府可訂定比例要求開發者提供地方最缺乏之公共設施。

### 參、公共設施負擔項目

#### 一、外部設施

在如此負擔之名義下，視開發案之種類及引申需求而定，不同開發案其所需之外部性設施可能不盡相同，又受地方支持之開發案可減輕其負擔比例，故難列舉放諸四海皆適用之項目，但下列設施為不可或缺之項目：

- (一) 聯外道路
- (二) 停車場
- (三) 污染防制及隔離設施
- (四) 其他設施

#### 二、內部設施

- (一) 停車場
- (二) 隔離綠帶
- (三) 綠美化用地及設施
- (四) 防災設施及設備
- (五) 污染防制設施
- (六) 排水設施
- (七) 開發區內之道路及廣場
- (八) 其他設施：視不同開發案之性質而定，如住宅區有學校、公園、兒童遊樂場等。

#### 三、其他負擔（符合城鄉發展政策之開發案可免提供）

- (一) 停車場
- (二) 兒童遊樂場
- (三) 國小用地

- (四) 其他設施設備或實務：由地方政府訂定之項目、內容與標準，如中低收入住宅。
- (五) 其他觀念，惟城鄉計畫應明確表明項目、內容與標準。
- (六) 依其他法律以徵收回饋金者，如農業發展條例所規定之回饋金。

以上有關社會、經濟及公共設施等之評估指標，如表 7-1-1。

表 7-1-1 審查開發案對社經環境衝擊指標衡量表

項目		細項	考慮因素	
發展政策	縣(市)發展政策	計畫目標	與計畫目標相符程度如何？	
		開發案義務回饋	是否符合各種設立標準及原則？	
	地區發展政策	城鄉發展政策	與發展政策契合程度？	
社會環境 (分四個層級： 鄉鎮、縣、 區域及國土)	人口	性別比	男女比例之改變	
		年齡組合	人口結構之變化	
		成長推估	人口成長之變化(增加或減少)？	
		人口分佈與密集度	開發案對人口分佈及居住密度有何影響？	
	社會服務設施	教育	對社會服務設施品質之影響(提高或下降)？	
		文化		
		遊憩		
		衛生		
		醫療及其他		
	社會結構		居民職業及互動性之改變	
	內部環境 (開發區內)	人口	性別比	表示不同社會實際就業人口、各類業經濟活動之比率或生產力。
			年齡組合	計算經濟活動人口與依賴人口之比例，瞭解目前並推計未來各類公共設施、就業機會需要等情形。
			教育程度	教育程度影響經濟活動能力、社會價值及行為體系，開發案之通過，對地教育程度水準影響為何(正面或面)？
經濟活動人數比例			經濟活動人數比例愈大，顯示依賴口愈少，生活水準可望較高。	
每人所得及家庭所得			每人所得及家庭所得水準不同，影響消費型態及育樂休閒活動等。	
人口成長推估			影響公共設施數量及住宅計畫等	
經濟環境	個人就業		地區居民就業機會之增減	
	收入	每人所得	對附近居民收入、所得改變之程	
		家庭所得		

	項目	細項	考慮因素
	產業影響結果	一級產業	計畫案對地區整體經濟之影響（促進或阻礙）為何？
		二級產業	
		三級產業	
	地方政府財政	財政自主性能力	提高或降低？
財政收入		增加或減少？	
土地價值	對周圍地價之影響	開發區內 開發區外	地價變化情形？
公共設施	公共設施服務水準	全縣性	整體公共設施服務水準之影響為何（上升或下降）？
		地區性	
		社區性	
	基礎性設施設施	電力	基礎性設施設施是否完備？
		供水	
		排水	
		聯外道路	
環境保護設施	空氣污染	開發案是否會加速當地污染速度？有無防治措施或對策？	
	水污染		
	噪音及震動		
	廢棄物處理		
	交通系統	道路服務水準	因開發案對地區交通之衝擊
總評量	生活便利性	工作	區內人民生活便利性之影響
		就學	
		購物	
		居住	
		休閒	
		醫療	
		社交	

資料來源：本研究整理 89.07

## 肆、操作方式

### 一、規劃許可階段

- (一) 位於「可發展區」內之土地，私人皆可擬具「發展計畫構想書」向地方政府提出「規劃許可」申請。
- (二) 地方政府經初審後，將意見連同私人之「發展計畫構想書」呈送內政部核定。
- (三) 土地主管機關會同目的事業主管機關、環境保護機關及水土保持機關等相關機關單位，依上述之審查原則、外部設施規劃標準、自然與社經環境衝擊連同上級政府審查結果，決定給予「同意」、「不同意」或「附帶條件」之開發。



(四) 規劃許可通過後，私人須在規定期限內申請開發許可。

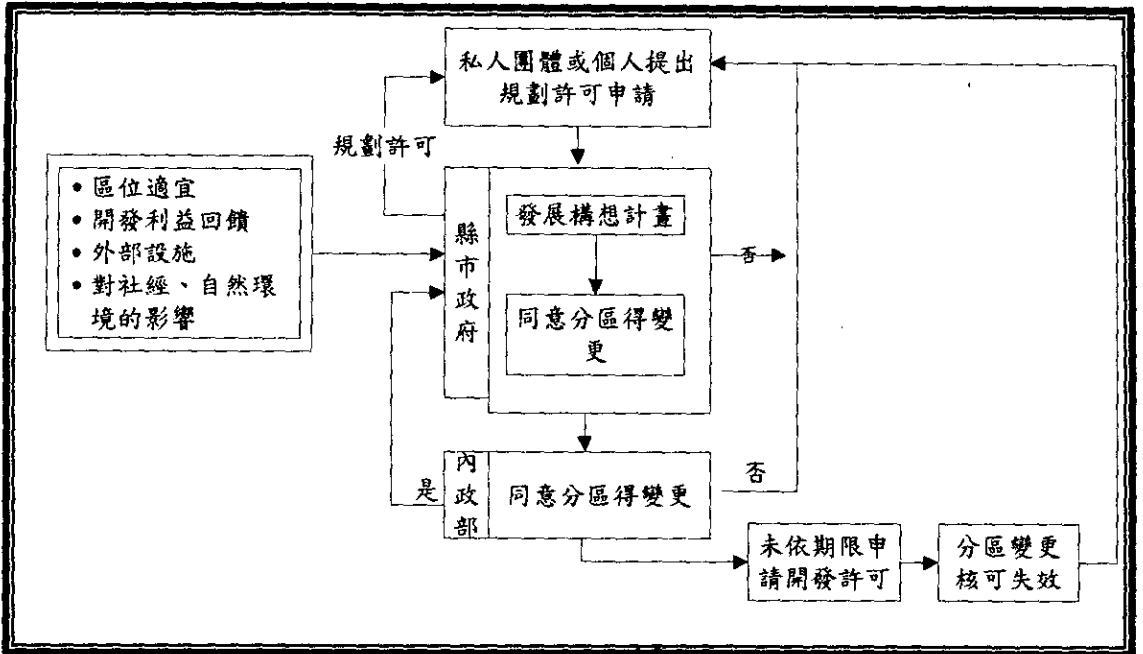


圖 7-1-2 規劃許可運作程序圖

## 二、開發許可階段

- (一) 已通過規劃許可之申請案或位於「限制發展區」，但可開發建築之土地，私人可擬具「開發計畫書」向地方政府土地主管機關申請開發許可。
- (二) 土地主管機關會同目的事業主管機關、環境保護機關及水土保持機關等相關機關共同審查其「開發計畫書」。
- (三) 審查原則為內部公共設施之服務水準、種類及規劃許可之附帶條件，決定給予「同意」、「不同意」或「附帶條件」之開發。

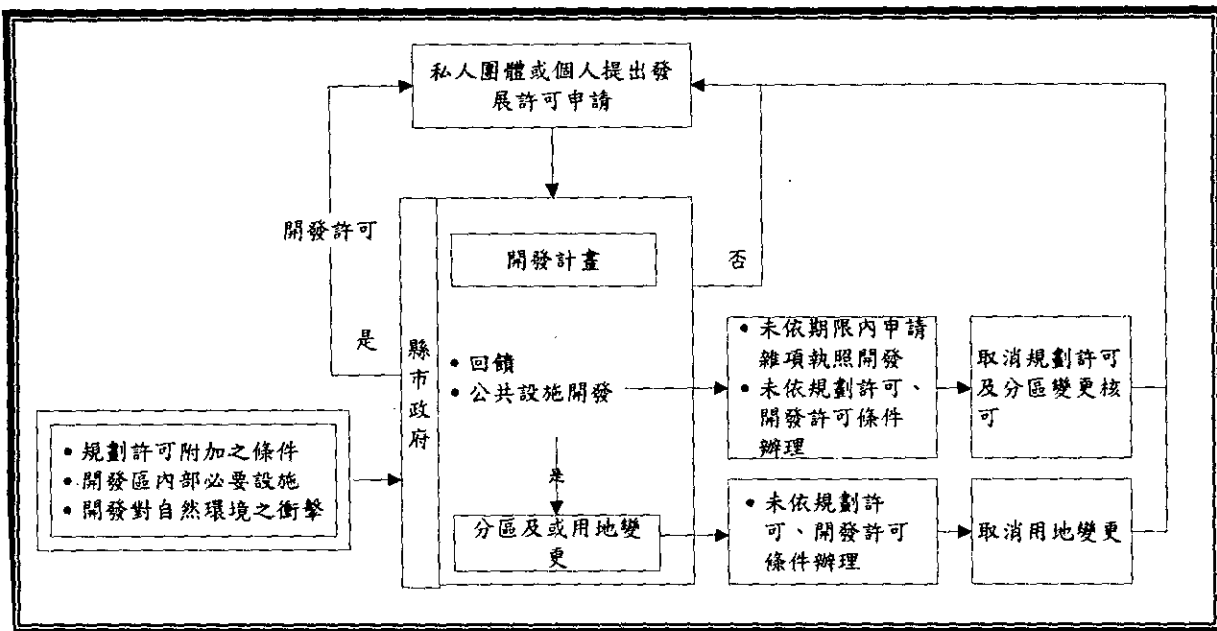


圖 7-1-3 開發許可運作程序圖

## 第二節 外部環境

### 壹、計畫體系

#### 一、二級制與三級制之比較

擬議中之「城鄉計畫法草案」，已將計畫體系分成三級制，即國土、縣（市）及鄉鎮市三層級，惟實施發展許可制意旨在能活絡土地供給市場，滿足社經環境發展需求，扁平之計畫體系較能迅速反應市場之需要。且就財政自主性及自足性而言，縣級政府亦比鄉鎮市政府高，故本研究認為二級制（國土與縣市）之計畫體系較三級制（國土、縣市與城鄉）能有更好反應效果（詳見圖 7-2-1、圖 7-2-2）；惟內政部營建署已初步建構三級制，本研究只能以城鄉計畫作為運作之基礎。

二、規劃許可之對口政府為當地之縣市政府及內政部土地主管機關。

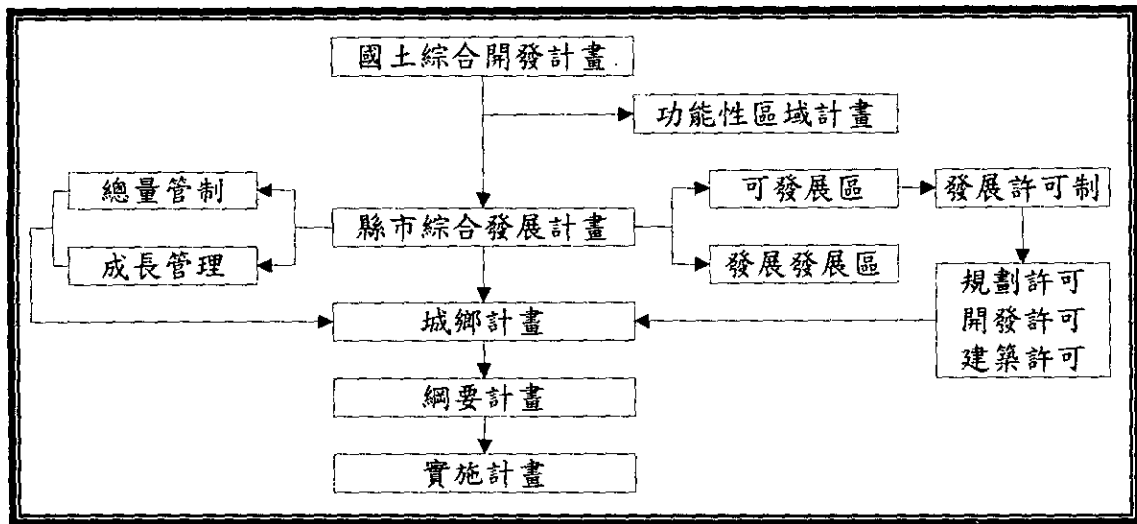


圖 7-2-1 實施發展許可制之計畫體系圖（遷就擬議中之「城鄉計畫法草案」的發展許可制環境）

資料來源：1. 「國土綜合開發計畫」，86.12；本研究加以整理，89.07

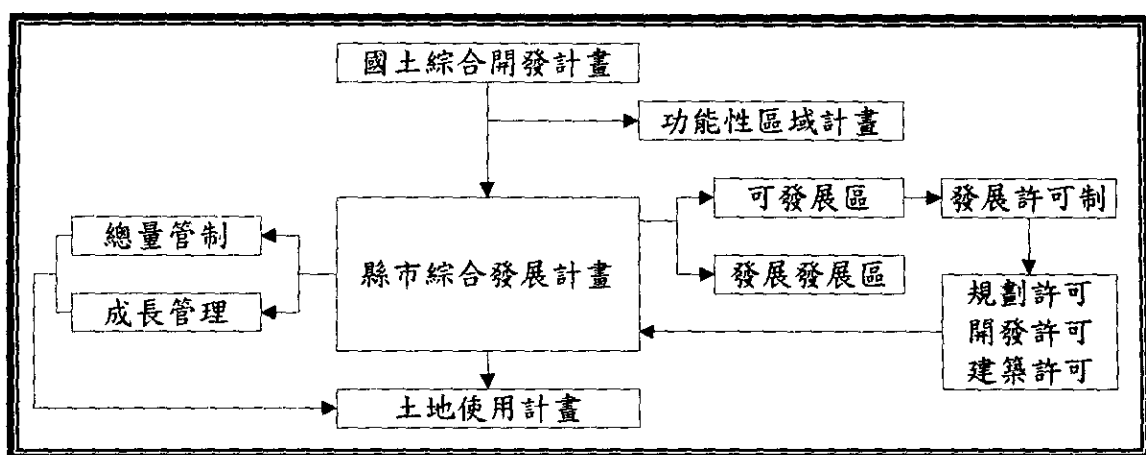


圖 7-2-2 實施發展許可制之理想計畫體系圖

資料來源：1. 「國土綜合開發計畫」，86.12；本研究加以整理 89.07

## 貳、計畫內容

### 一、上級計畫：國土綜合開發計畫

- (一) 發展目標
- (二) 國土空間架構
- (三) 各地區發展總量及調整程序
- (四) 生活、生產及生態環境之基本構想
- (五) 限制發展區劃設原則及管理方針
- (六) 各部門中長期建設方向

### 二、下級計畫：縣市綜合發展計畫或城鄉計畫

- (一) 發展願景
- (二) 整體發展計畫及部門發展計畫（要整合）
- (三) （各鄉鎮之）城鄉發展政策
- (四) 限制發展地區及可發展地區之劃設
- (五) 總量管制及各地區人口分派
- (六) 公共設施服務水準
- (七) 教育文化發展計畫
- (八) 醫療保健計畫
- (九) 短中程建設實施方案

### 參、計畫表達方式

過去的計畫表達方式最終之計畫成果是藍圖式圖幅，本研究則以建構遊戲規則為主，其差別在：

一、以「量」表達計畫發展之數量，惟少做區位配置。過去藍圖式規劃出的量，乃由規劃師找出區位，直接劃在圖上作為計畫、管制依據。本研究對「量」之看法可分為兩種性質：

(一) 絕對量：考慮自然條件、經濟、財政能力所提出，基本上絕對量是無法突破，其值是固定的，如水污染、空氣污染、噪音及震動、垃圾量、水、電、電信等等之供給，此乃為發展上之一大限制。

(二) 相對量：類似過去規劃師所預測出之量，除非在限制發展區內，否則不把量直接放置在區位上，可發展地區是讓市場決定其區位，但仍是根據規劃之量來制定公共設施類別與標準，作為進一步管理申請案件（指提出「規劃許可」及「開發許可」之申請案）規範公共設施服務品質之依據。

二、以「量」決定公共設施項目及服務水準，而避免直接劃設所需公共設施，惟仍保留彈性，將有高水準之發展，不受「量」之限制，不過絕對量則不能有任何突破。

### 肆、行政體系

一、以地方土地使用主管單位為對口單位

為改善「目的事業主管機關」、「土地使用主管機關」及「環保及水保單位」對計畫內容重複審查，及劃分中央與地方政府之權責，私人所提之「發展計畫構想」應由地方土地使用主管單位為審查主軸。

二、以城鄉計畫委員會作為政府與私人之協調機構，其功能為：

(一) 協調各機關之意見。

(二) 評估開發者之其他義務負擔。

(三) 審核內、外部公共設施是否足夠。

(四) 擴大民眾參與：於計畫審查中舉行公聽會，溝通、瞭解、廣納民眾意見。

(五) 其他。

### 三、各主管單位權屬釐清

#### (一) 土地使用主管機關

開發許可階段主要為審查土地使用計畫，由縣市政府土地使用主管單位受理彙辦，主要審查內容包括土地使用配置、使用強度、建築、景觀及交通系統等項目。

#### (二) 目的事業主管機關

目的事業主管機關主要為審查興辦事業計畫及對於開發業者提供輔導及相關優惠措施，於規劃許可階段，由目的事業主管機關同意該目的事業之籌設，其主要係針對事業需要性、與相關政府政策之配合情形及是否符合總量管制等進行審查。

#### (三) 環境保護主管機關

依環境影響評估法及相關法定之規定，於開發審議階段辦理環境影響評估之審查，主要針對水、空氣、土壤污染、噪音及震動等對自然環境有影響之項目進行審查，由與目的事業同級之環保主管機關負責審議，視開發案對環境之影響程度，區分為二階段，開發案如經第一階段環境影響說明書審查認定對環境有重大影響之虞者，須進入第二階段環境影響評估審查，惟如申請人認為對環境有重大影響之虞者，可逕行進入第二階段環境影響評估審查。

#### (四) 水土保持機關

水土保持機關主要於「開發許可階段」審查私人所提之水土保持計畫，包括整地計畫、排水系統計畫、水土保持設施計畫、防災設施計畫及設施成本估計執行水土保護工作所需經費等事項。

### 四、各主管單位應審查之內容

#### (一) 土地使用主管機關

##### 1. 基本資料

包括申請者之基本資料、申請開發目的、計畫位置範圍、土地清冊、地籍圖謄本、土地登記(簿)謄本、土地使用權同意書或變更編定同意書、目的事業同意籌設文件、進出基地通行權證明、相關公用事業同意書、技師簽證資料及是否位於環境敏感地區等。

## 2. 基地環境資料分析

地形、地勢與坡度、地質與土壤、水文、土地適宜性分析(環境敏感地)。

## 3. 實質發展計畫

土地使用及其配置、強度、交通系統計畫、公用設備計畫、景觀計畫、分期分區發展計畫。

## 4. 公共設施營運管理

### (二) 目的事業主管機關

包括事業需要性與計畫可行性評估、與政府相關計畫及政策之配合情形、當地產業分析市場評估及引進產業別之衝擊分析、事業項目及事業內容、開發效益與成本分析、財務計畫及經營管理計畫及開發預定進度等項。

### (三) 環境保護主管機關

包括土壤污染、水質、氣候、空氣品質、噪音、震動、惡臭、廢棄物、輻射背景、電波干擾、生態(動植物)、文化古蹟遺址、居民意見及交通衍生之空氣污染、噪音震動問題；海岸地區另增加海象、輸砂、地文。

### (四) 水土保持主管機關

包括基地之開發整地規劃、水土保持設施規劃、開發期間之防災設施、預定施工方式、水保計畫工程造價等。

## 伍、中央與地方權責之劃分

一、發展許可制中之「規劃許可」由中央審查定讞，惟中央在實質面，僅注意區域性、國土面等重大設施、設備之配合條件；在社會面，注意人口之配置是否合理；在經濟面，注意產業發展

是否合於國家產業發展方針，必須由目的事業機關簽註事業可否之意見；在環境面，監督有無使用到限制發展地區之土地及對環境之衝擊，以完成環境影響說明書為主，並註明開發許可應否提出環境影響評估報告書，縣市政府則宜注意應包括以縣為立場之實質、社會經濟及環境面，尤其注意自己之發展政策及財務負擔能力，公共設施服務水準及產業發展政策等。

二、發展許可制中之「開發許可」，由縣市政府自行審查定讞，因之，中央僅從法律面城鄉計畫法、或審查規範等指導，除受規劃許可條件限制，及依「規劃許可」各目的事業、環境保護及水土保持等主管機關附加之條件外，完全由縣市政府依據城鄉發展政策、標準及法令去審查、監督私人開發。



### 第三節 規劃許可、開發許可審查內容與分工

#### 壹、規劃許可審查內容與分工

在申請規劃許可許程序階段，各主管機關應依據發展計畫構想書審查其計畫內容項目，分述如后：

##### 一、土地使用主管機關（城鄉計畫主管機關）

- (一) 申請者基本資料
- (二) 申請開發目的
- (三) 計畫位置及範圍
- (四) 自來水、電力、電信等公用事業可提供情形
- (五) 區域環境分析
- (六) 開發區域性供需分析
- (七) 土地利用現況
- (八) 規劃原則
- (九) 土地使用發展構想與強度
- (十) 交通運輸發展構想與標準(進出基地之通行方式與水準)
- (十一) 公共設施及公用設備計畫配置構想與服務水準
- (十二) 預計土地使用分區管制
- (十三) 防災構想
- (十四) 與政府相關計畫及政策之配合情形

##### 二、目的事業主管機關

- (一) 與政府相關計畫及政策之配合情形
- (二) 當地產業分析、市場評估及引進業別之衝擊
- (三) 預定發展進度
- (四) 可行性評估
- (五) 事業經營管理構想

##### 三、環境保護主管機關

- (一) 環境影響說明書
- (二) 環境影響評估報告書

## 貳、開發許可審查內容與分工

在申請開發許可許程序階段，各主管機關應依據開發計畫審查其計畫內容項目，分述如后：

### 一、土地使用主管機關（城鄉計畫主管機關）

- (一) 申請者基本資料：申請人、規劃設計人相關資料及證件影本
- (二) 土地清冊
- (三) 地籍圖謄本
- (四) 土地登記簿謄本
- (五) 規劃許可條件
- (六) 土地使用同意書（土地面積之 75%）
- (七) 相關技師簽證資料
- (八) 協議書：協議負擔情形
- (九) 開發強度
- (十) 土地使用計畫
- (十一) 道路系統計畫
- (十二) 公共設施及公用設備計畫
- (十三) 分期分區開發計畫
- (十四) 土地使用分區計畫與管制
- (十五) 開發建設成本估計及收益分析
- (十六) 景觀計畫

### 二、環境保護主管機關

- (一) 開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況
- (二) 預測開發行為可能引起之環境影響
- (三) 環境保護對策
- (四) 替代方案

### 三、水土保持主管機關

- (一) 整地計畫
- (二) 排水系統計畫
- (三) 水土保持設施計畫

(四) 防災設施計畫

(五) 設施成本估計執行水土保護工作所需經費

## 第八章 發展許可制法制之建立

我國之法律制度係屬大陸法系，對於推動新創之發展許可制度需要有明確之法律規定與授權，始得據以執行；過去所實施之如山坡地之「開發許可」制度是建基於建築法系統，而日後之勞工住宅社區開發、工業區、工商綜合區等之開發許可，則缺乏完整法律規定，多散見於不同法律體系，甚或缺漏法律規定甚多，屬權宜措施，職權或授權規定亦非完整且曖昧不明，不僅造成審議時序冗長、審查混亂、機關間多有齟齬、權責不清，申請者更是如誤走迷宮，茫無頭緒，且許可條件常隨興由審查委員要求，毫無章法可言。結果，開發之個案對整體資源及社會經濟發展常受批評有不利影響。如今行政程序法新訂不久，關係人民權利義務之規定與條件，尤需慎重。為建立完善實施發展許可制環境，需要法律面、法令面及執行面等之配合措施。

### 第一節 法令類別與架構

#### 壹、立法說明

民國八十二年，行政院核定實施之「振興經濟方案」中，明確訂定修訂「國土綜合開發計畫」及研擬「國土綜合開發計畫法」的期限。民國八十五年經核備之國土綜合開發計畫，其規劃中建議採行發展許可制之理念是以市場機制來調整過去土地使用分區管制之不足，揚棄傳統規劃所採取配置空間區位之圖幅計畫表示，而以制訂遊戲規則為考量之規劃理念。

依國土綜合發展計畫法（草案）、城鄉計畫法（草案）<sup>註8-1-1</sup>之相關規定：建立發展許可制度，以引導民間參與土地開發建設。準此，本研究將有關如何建立發展許可制度之法制及應包含之內容說明如后：

#### 一、城鄉計畫法

由內政部在城鄉計畫法中明訂下列事項，以作為實施發展許可制

<sup>註8-1-1</sup> 內政部營建署市鄉規劃局 研商「國土綜合發展計畫法及城鄉計畫法（草案）」專家學者座談會會議資料 89.04.27

之準則依據：

- (一) 可發展區及限制發展區之意義
- (二) 發展許可制之定義
- (三) 規劃許可與開發許可之意義
- (四) 綱要計畫與實施計畫內容
- (五) 許可制操作程序
- (六) 適用對象
- (七) 「發展構想計畫書」與「開發計畫書」其內容應包含之項目
- (八) 開發義務負擔
- (九) 建立以多數決為精神之強制參與制度
- (十) 民眾參與時機
- (十一) 監控機制

## 二、城鄉計畫法施行細則

由內政部在城鄉計畫法施行細則中規定，有關實施發展許可制之時機、範圍及程序等，應包括：

- (一) 各機關權屬與釐清
- (二) 分區及用地變更時機
- (三) 適用範圍
- (四) 辦理程序

## 三、發展許可制審議規範

由內政部會同目的事業、環境保護及水土保持等主管機關依現行都市與非都市土地開發審議規範擬定之，其內容包含下列：

- (一) 審議原則
- (二) 義務負擔項目與標準
- (三) 許可附帶條件之形式
- (四) 規劃許可審議內容
- (五) 開發許可審議內容

## 四、發展許可制書圖作業須知

由內政部會同有關機關訂定書圖作業須知，其內容包含下列：

(一) 發展構想計畫書之書圖文件

(二) 開發計畫書之書圖文件

#### 五、縣市實施發展許可制執行辦法

由各地方縣市政府依當地實際需求，就城鄉計畫法及其施行細則以及內政部訂頒之發展許可制審議規範，訂定縣市實施發展許可制執行辦法，其內容包括：

(一) 審議原則

(二) 義務負擔項目與標準

(三) 「發展構想計畫書」應包含之書圖文件

(四) 「開發計畫書」應包含之書圖文件

#### 六、城鄉計畫說明書

內容包含下列：

(一) 義務負擔數額

(二) 公共設施劃設標準

(三) 總量管制之數額

(四) 開發案面積規模

(五) 對符合發展政策之申請案的優惠

(六) 回饋金繳交時機

(七) 分區及用地變更時機

### 貳、法制架構

根據以上說明整理發展許可制相關立法架構，如圖 8-1-1 所示。

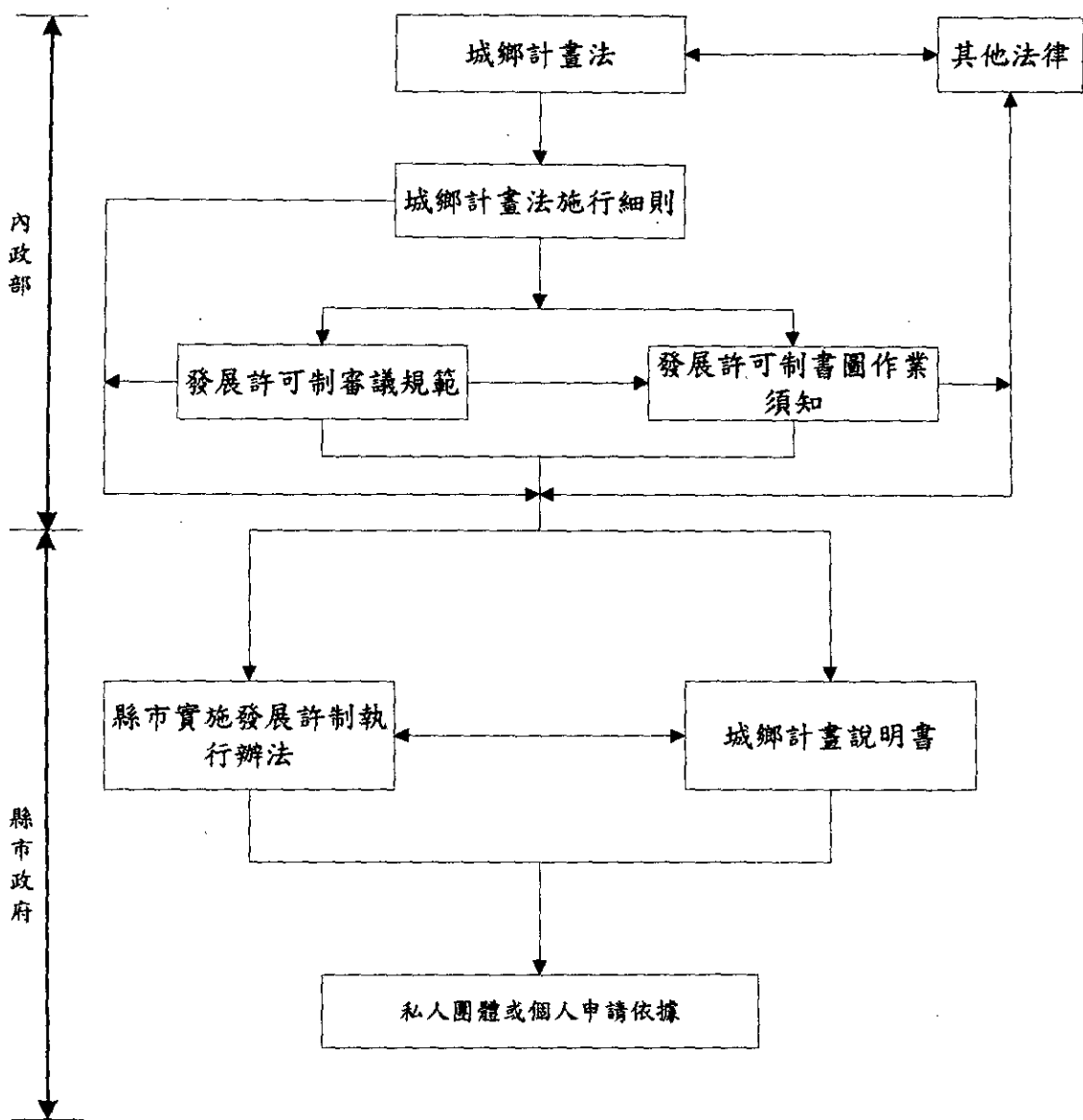


圖 8-1-1 發展許可制法制結構圖

## 第二節 法律面之法制建立

為建構實施「發展許可制」，首先取得法律之規定來規範相關內容，為便於分析，本研究將所有有關發展許可制之法律內容建構於城鄉計畫法之中，其中若有適於深耕於國土綜合發展計畫法者，則非本研究討論之重點，可逕行依本建議直接區隔之。城鄉計畫法主要內容包括：區分「可發展區」與「限制發展區」、實施「發展許可制」之意義、區分「發展許可制」在「可發展區」與「限制發展區」之作用、「發展許可制」之定義、「規劃許可」與「開發許可」之作用、「發展許可制」與「綱要計畫」及「實施計畫」之關係、建立以多數決為精神之土地整合制度、開發義務負擔、分區及用地變更時機、適用範圍及對象等事項予以說明。

### 一、可發展區之意義

(一) 內容：「限制發展區」以外之土地為「可發展區」，是市鄉鎮內可供各類發展之地區，依市鄉鎮之自然、社會與經濟發展條件與需求，在規劃之發展總量引導之下發展。

(二) 意旨說明：明確劃分「可發展區」之意義。

### 二、限制發展區之意義

(一) 內容：為環境保育與確保安全、衛生之生活與工作環境，依據各目的事業主管機關之法律規定圈劃之地理範圍，經城鄉計畫主管機關規劃分析，消彌機關間之空間界址衝突，其重要內容包括：生態敏感地區（國家公園、自然保留區）、文化景觀敏感區（文化古蹟保存區）、資源生產敏感區（水源保護區）、天然災害敏感區、國防安全及其他之土地。

(二) 意旨說明：明確劃定「限制發展區」之意義。

### 三、發展許可制之定義

(一) 內容：私人團體為目的事業發展需要，而引申需用土地時，透過土地使用變更、開發與建築管理，經由申請許可手續，取得許可。稱「發展」者，係指「許可」包含「事業設立」與「土



地使用核可」，其程序包括：「規劃許可」、「開發許可」與「建築許可」，以達到使用之目的。

(二) 意旨說明：說明發展許可之定義與內容。

#### 四、規劃許可之意義

(一) 內容：凡事業發展相關人，因需用土地，應提出「發展構想計畫書」，申請「規劃許可」俾便於滿足許可條件後，取得土地使用分區變更資格，得進一步申請「開發許可」。

(二) 意旨說明：明確「規劃許可」之意義。

#### 五、開發許可之意義

(一) 內容：凡符合土地使用分區之使用行為，為達到目的事業使用需要，必須配置、建設所須之公共設施、挖填土石、設計區劃街廓、整理地界，應提出「開發計畫」申請「開發許可」，俾便於完成相關公共設施，滿足許可條件後，完成土地使用變更之手續，包括「分區」之變更，及或「用地」之變更，得進一步申請「建築許可」。

(二) 意旨說明：明確「開發許可」之意義。

#### 六、綱要計畫之內容

(一) 內容：規劃之綱要計畫包括內容如后：

1. 行政區域及計畫地區範圍
2. 上位及相關計畫
3. 自然、人文、社會及經濟狀況之調查、分析及未來發展預測
4. 各種可發展區及限制發展區
5. 城鄉發展模式、發展政策及策略、措施
6. 自然及人文資源之保育維護與開發
7. 防救災系統
8. 公園綠地系統
9. 觀光遊憩系統
10. 主要交通運輸系統
11. 主要公共設施及公用事業設施系統與建設計畫

## 12. 公共設施規劃標準及交通服務水準

## 13. 土地使用計畫

## 14. 發展總量、時序及成長管理

## 15. 開發方式

## 16. 其他應加以表明之事項

### (二) 意旨說明：

1. 根據城鄉計畫法草案已規定之內容，新增配合發展許可制，建議增列第五款、第十一款及第十二款，城鄉發展政策與策略措施作為城鄉計畫委員會審查「發展許可」申請案時之重要依據。
2. 公共設施及道路服務水準為審查私人所規劃目的事業性質與公共設施項目標準之重要依據，而決定是否給予私人「開發許可」之申請。

## 七、操作程序

### (一) 內容：

1. 「發展許可制」包含「規劃許可」、「開發許可」與「建築許可」三階段，位於「可發展區」之土地，若涉及分區變更，可依此三階段向當地政府提出申請；若未涉及分區變更，可直接申請「開發許可」；位於「限制發展區」之土地，目的事業主管機關有符合限制發展之發展計畫者，可直接申請「開發許可」。
2. 申請規劃許可，由縣市政府審議，經內政部核定。
3. 申請規劃許可之個案，若縣市政府拒於審議時，申請人得逕向內政部申請許可。

### (二) 意旨說明

1. 私人申請「規劃許可」與「開發許可」之程序，及其在可發展區與限制發展區運用之差別。
2. 「規劃許可」應由縣市政府審查定讞；惟縣市政府拒絕審查，申請人得逕向內政部提出以茲救濟。

## 八、分區及用地變更時機

- (一) 內容：「開發許可」通過後，並完成公共設施之開發建設及其他義務負擔後，政府才給予分區及或用地之變更。但開發案有特殊情形時，申請者與政府主管機關可於協議書中另訂分區及用地變更時機。
- (二) 意旨說明：為杜絕不肖商人炒作土地，而非從事實質之開發建設，「開發許可」通過後，並完成公共設施之興闢及其他義務負擔後，政府才給予分區及或用地之變更。

## 九、適用對象

### (一) 內容：

#### 1. 規劃許可階段

私人申請之開發案須辦理「分區」及「用地」變更者，須先申請「規劃許可」，檢具「發展構想計畫書」，向直轄市、縣（市）政府申請。惟若申請者同時提出發展構想計畫與開發計畫，亦得合併申請「規劃許可」與「開發許可」。

#### 2. 私人因申請開發，遇有下列情形時，得申請「開發許可」：

- (1) 已通過「規劃許可」之開發案。
- (2) 位於「限制發展區」，但目的事業主管機關已訂定符合限制發展之發展計畫者，根據該發展計畫，可由私人團體直接申請「開發許可」。
- (3) 位於「可發展區」，已明定土地使用分區，為進一步配置所須之公共設施，須申請「開發許可」。

### (二) 意旨說明：說明申請「規劃許可」與「開發許可」適用之對象。

## 十、「發展構想計畫書」與「開發計畫書」其內容應包含之項目

### (一) 內容：

#### 1. 發展構想計畫書

- (1) 申請者基本資料
- (2) 實質發展計畫構想
- (3) 與上位及相關計畫配合情形
- (4) 事業及財務計畫

- (5) 環境影響說明書或環境影響評估報告書
- (6) 預定發展進度
- (7) 其它應加以表明之事項

## 2. 開發計畫書

- (1) 申請人基本資料
- (2) 土地使用計畫
- (3) 道路系統計畫
- (4) 公共設施及公用設備計畫
- (5) 分期分區開發與管制計畫
- (6) 景觀計畫
- (7) 環境保護對策
- (8) 水土保持計畫
- (9) 建設成本及收益分析
- (10) 其它應加以表明之事項

(二) 意旨說明：界定「發展構想計畫書」與「開發計畫書」應具備之內容。

## 十一、發展許可制與綱要計畫及實施計畫之關係

(一) 內容：私人申請「規劃許可」所提之「發展構想計畫」，其目的在變更涉及「綱要計畫」之內容；已發佈「實施計畫」之地區，「開發許可」所提出之「開發計畫」涉及「實施計畫」之變更，惟須受「綱要計畫」或「規劃許可」所變更「綱要計畫」之指導；在未發佈「實施計畫」之地區，申請「開發許可」所提出之「開發計畫」，其許可之內容視同「實施計畫」。

(二) 意旨說明：釐清「發展許可」中「規劃許可」及「開發許可」相對於「城鄉計畫」之「綱要計畫」與「實施計畫」等之關係。

## 十二、開發義務負擔

(一) 內容：因私人之開發案引申之公共設施需求，應由開發者自行負擔，而其負擔種類及項目如下：

### 1. 外部性設施

因開發案所引申之外部性需求，其項目如下：

- (1) 聯外道路
- (2) 停車場
- (3) 污染防治及隔離設施
- (4) 其它設施（由各地方政府訂之）

## 2. 內部性設施

下列設施項目為開發者之義務負擔：

- (1) 停車場
- (2) 隔離綠帶
- (3) 綠美化用地及設施
- (4) 防災設施及設備
- (5) 污然防制設施
- (6) 排水設施
- (7) 開發區內之道路及廣場
- (8) 其他設施

前項負擔項目及劃設標準得於「城鄉計畫」或「縣（市）實施發展許可制執行辦法」中，由直轄市、縣（市）政府主管機關定之。

## 3. 其它義務之負擔

開發者須提供：

- (1) 不屬於開發案之公共設施。
- (2) 其他有關法律規定應繳交之回饋金。
- (3) 地方基於發展需要。

其負擔形式可以實物或現金支付。

前項負擔項目或劃設標準應於各縣市政府於「城鄉計畫」中定之，並視發展政策與策略措施，於城鄉計畫說明書中規定之，據以為審查許可、決定許可條件之依據。

以上負擔項目，各級縣市政府亦得分別制定單行辦法，如：縣市實施發展許可制執行辦法，經議會通過後，據以為審查許可

條件之依據。

(二) 意旨說明：

1. 外部性設施：視開發案之種類及引申需求而定，難以列舉全國適用之項目，惟可於內政部所訂頒之「發展許可制審議規範」中列舉說明這些設施為「規劃許可」不可或缺之項目。
2. 內部性公共設施：係基於開發所衍生之需求，並基於滿足開發區內活動需要及維護區內環境品質而設置，為開發者之義務負擔，是「開發許可」不可或缺之項目。
3. 非屬前二類之項目，但基於土地開發造成排擠效果、回饋土地發展受限地區、維護社會公平原則、土地開發後管理維護之需要及與城鄉發展政策契合程度，而須由開發者負擔之義務。

然為建立制度，避免因個案、因對象而異，可採下列方式規定：

1. 於城鄉計畫說明書中，依據發展政策決定策略與措施，採因地制宜之方式，經由城鄉計畫之核定，以為執行之依據。
2. 由縣市政府訂定單行辦法，如：縣市實施發展許可制執行辦法，經議會通過後，以為執行之依據。

十三、建立以多數決為精神之強制參與制度

(一) 內容：私人於申請「規劃許可」階段，得免取得申請範圍土地之所有權人及相關權利人之同意證明；於申請「開發許可」階段，須取得申請範圍土地之所有權人四分之三，且其所有土地面積四分之三之同意，同時檢具土地權利證明文件。

(二) 意旨說明：

1. 為發揮私人機制，於規劃許可階段，可經由任何人提出「發展構想計畫」，申請「規劃許可」，免取得相關權利人之同意（此一方式是否妥當，值得討論，亦可採納須經一定比例土地所有權人之授權提出申請）。
2. 開發許可一旦取得許可，因關係人民權益甚大，需經由權利關係人之同意，避免因少數土地所有權人或權利關係人之反對，

影響申請「開發許可」之進行。

#### 十四、民眾參與時機

##### (一) 內容：

1. 「發展構想計畫」及「開發計畫」於送交直轄市、縣（市）主管機關城鄉計畫委員會審議期間，應公開展覽三十天並舉辦座談會或公聽會，聽取當地民眾、相關團體及專家學者之意見，以為城鄉計畫委員會審查計畫之參考。
2. 「發展構想計畫」公開展覽期間，其區內之土地權利所有人反對人數及面積達四分之一，政府主管機關應不能核准其申請。

(二) 意旨說明：明定民眾參與及表達意見之時機。

#### 十五、監控機制

##### (一) 內容：

##### 1. 限期使用

「規劃許可」通過後，二年內應申請「開發許可」，否則規劃許可條件失效，開發許可通過後，申請者應許可條件於一定期間內進行實質開發建設，逾期未進行開發者政府主管機關得取消其用地及分區之變更。

前項期限由直轄市、縣（市）政府於施行細則或許可條件中訂定。

##### 2. 開發行為違反發展內容或許可條件

申請人申請取得「開發許可」後，其開發行為有違反「開發許可」內容之規定，直轄市、縣（市）政府主管機關應予以處罰並限期改善，必要時得撤銷其許可證明。

##### (二) 意旨說明：

1. 說明「規劃許可」、「開發許可」有效開發期限。
2. 明定申請人違反開發許可內容之處理規定。

#### 十六、許可之附帶條件

(一) 內容：「規劃許可」或「開發許可」之附帶條件事項，申請人

應與當地政府機關簽訂行政契約，並經法院公證，具結保證將該事項於執行開發計畫期限內實施。

(二) 意旨說明：以契約方式約束申請人與政府間之權利義務關係。



### 第三節 法令面之法制建立

實施「發展許可制」須法律面與法令面之配套措施，法令可補充法律不足之地方。有關實施「發展許可制」所須之法令面環境詳述如后：

#### 壹、施行細則——城鄉計畫法施行細則

##### 一、各機關權屬釐清

為釐清相關機關審議責任，其相關權責分工如后：

##### (一) 城鄉計畫主管機關

###### 1. 規劃許可階段

統籌審查開發者之發展構想中基本資料與上位及相關計畫配合情形、實質發展計畫構想、預定發展進度及其他。

###### 2. 開發許可階段

統籌審查開發者之「開發計畫」中之基本資料（土地權利證明、同意書或協議書等文件）與其他應加以表明之事項。

##### (二) 目的事業主管機關

目的事業主管機關為審查「規劃許可」階段私人所提之「實質發展計畫構想」中事業及財務計畫。

##### (三) 環境保護機關

###### 1. 規劃許可階段

主要為審查環境影響說明或環境影響評估報告書

###### 2. 開發許可階段

主要為審查開發行為之環境保護對策，包括：可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況、預測開發行為可能引起之環境影響、環境保護對策及替代方案等事項。

##### (四) 水土保持機關

水土保持機關主要為審查「開發許可」階段私人所提之水土保持計畫書。

##### 二、辦理程序

### (一) 規劃許可階段

1. 位於「可發展區」內之土地，私人皆可擬具「發展計畫構想書」向地方政府提出「規劃許可」之申請。
2. 地方政府經初審後，將意見連同私人擬具之「發展計畫構想書」，送內政部核定。
3. 土地主管機關會同相關主管機關，審查私人之「發展計畫構想書」，決定給予「同意」、「不同意」或「附帶條件」之開發。
4. 「規劃許可」通過後，私人應於規定期限內提出「開發許可」之申請，否則撤銷其「規劃許可」。

### (二) 開發許可階段

1. 已通過「規劃許可」之申請案或位於「限制發展區」但可建築之土地，私人可擬具「開發計畫書」，向地方政府土地主管機關提出「開發許可」之申請。
2. 土地主管機關應將資料分送相關主管機關，經函覆意見後，提請城鄉計畫委員會審議私人所提「開發計畫書」。
3. 審查之結果為「同意」、「不同意」或「附帶條件」之開發。
4. 俟私人完成內部與外部公共設施建設及其他義務負擔後，採給予用地及分區之變更。

### 三、發展構想計畫書應包含之書圖文件

- (一) 申請者基本資料
- (二) 申請開發目的
- (三) 計畫位置及範圍
- (四) 自來水、電力、電信等公用事業可提供情形
- (五) 區域環境分析
- (六) 開發區域性供需分析
- (七) 土地利用現況
- (八) 規劃原則
- (九) 土地使用發展構想與強度
- (十) 交通運輸發展構想與標準(進出基地之通行方式與水準)

- (十一) 公共設施及公用設備計畫配置構想與服務水準
- (十二) 預計土地使用分區管制
- (十三) 防災構想
- (十四) 與政府相關計畫及政策之配合情形
- (十五) 當地產業分析、市場評估及引進業別之衝擊
- (十六) 預定發展進度
- (十七) 可行性評估
- (十八) 事業經營管理構想
- (十九) 環境影響說明書或環境影響評估報告書

前項計畫書除用文字、圖表說明外，應附相關書圖，其比例尺不得小於一萬分之一。相關書圖內容於審議規範中訂定之。

#### 四、開發計畫書應包含之書圖文件

- (一) 申請者基本資料：申請人、規劃設計人相關資料及證件影本
- (二) 土地清冊
- (三) 地籍圖謄本
- (四) 土地登記簿謄本
- (五) 規劃許可條件
- (六) 土地使用同意書（土地面積之 75%）
- (七) 相關技師簽證資料
- (八) 協議書：協議負擔情形
- (九) 開發強度
- (十) 土地使用計畫
- (十一) 道路系統計畫
- (十二) 公共設施及公用設備計畫
- (十三) 分期分區開發計畫
- (十四) 土地使用分區計畫與管制
- (十五) 開發建設成本估計及收益分析
- (十六) 景觀計畫
- (十七) 開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況

- (十八) 預測開發行為可能引起之環境影響
- (十九) 環境保護對策
- (二十) 替代方案
- (二十一) 整地計畫
- (二十二) 排水系統計畫
- (二十三) 水土保持設施計畫
- (二十四) 防災設施計畫
- (二十五) 設施成本估計執行水土保護工作所需經費

前項計畫書除用文字、圖表說明外，應附相關書圖，其比例尺不得小於一千分之一。有關書圖內容於審議規範中訂定之。

#### 五、各機關應審查之書圖文件

##### (一) 土地使用主管機關

###### 1. 基本資料

- (1) 申請者之基本資料
- (2) 申請開發目的
- (3) 計畫位置範圍
- (4) 土地清冊
- (5) 土地登記(簿)謄本
- (6) 土地使用同意書或變更編定同意書
- (7) 目的事業同意籌設文件
- (8) 進出基地通行權證明
- (9) 相關公用事業同意書
- (10) 相關技師簽證資料

###### 2. 基地環境資料

- (1) 地形
- (2) 地勢
- (3) 坡度
- (4) 地質
- (5) 土壤

(6) 水文：

(7) 土地適宜性分析

### 3. 實質發展計畫

(1) 土地使用及配置

(2) 使用強度

(3) 交通系統計畫

(4) 公用設備計畫

(5) 景觀計畫

(6) 分期分區發展計畫

### 4. 公共設施營運管理計畫

## (二) 目的事業主管機關

1. 事業需要性與計畫可行性評估

2. 與政府相關計畫及政策配合情形

3. 當地產業分析、市場評估及引進業別之衝擊

4. 可行性評估

(1) 財務可行性

(2) 技術可行性

5. 事業經營管理構想

## (三) 環境保護主管機關

1. 環境影響說明書

2. 環境影響評估報告書

## (四) 水土保持主管機關

1. 基地之開發整地方式

2. 水土保持設施規劃

3. 開發期間之防災設施

4. 預定施工方式

5. 水土保持計畫工程造價

## 六、回饋金繳交時機

開發案完成用地變更編定及開發義務後，應同時繳交回饋金。縣

(市)政府認為上述時機有窒礙難行之處，可於條件許可中另行規定申請者繳交回饋金之時機。

#### 七、以城鄉計畫委員會作為溝通管道

各縣市或市鄉鎮可聘請專家學者、當地居民、公益團體等有關人員作為委員會委員，其功能為：

- (一) 協調各機關意見。
- (二) 審查「規劃許可」及「開發許可」。
- (三) 評估開發者之其他義務負擔。
- (四) 審核內、外部公共設施是否足夠。
- (五) 擴大民眾參與：於計畫審查中舉行公聽會，瞭解民眾意見。
- (六) 其他事項。

#### 貳、縣市實施發展許可制執行辦法

##### 一、審議原則

- (一) 與城鄉發展政策配合程度
- (二) 總量管制原則
  1. 環境容受量限制(絕對的)：其值是固定的，達到環境的最大容許量即不能再增加開發案的申請。
  2. 用地的供給量(相對的)：其值會隨著社經環境之變化而調整，達到此限制量，只要不降低地區公共設施之服務水準及生活品質，仍可核准申請之開發案。
- (三) 公共設施建設之同時性
- (四) 公共建設劃設水準
- (五) 發展模式之緊密性
- (六) 面積規模：開發案只要達下列標準，不一定必須硬性規定其面積標準
  1. 維持一個灌渠規模之限制(避免影響農業生產環境)
  2. 公共設施須達有效利用
  3. 內部性公共設施自行提供且符合地方所定之標準
  4. 劃設十公尺之隔離綠帶

5. 規劃原則符合鄰里之觀念（維持一個小學存在）

## 二、「發展構想計畫書」應包含之書圖文件

### （一）書面文件

#### 1. 基本資料查核

- （1）申請者基本資料
- （2）申請開發目的
- （3）計畫位置及範圍
- （4）自來水、電力、電信等公共事業同意書

#### 2. 實質發展計畫構想

- （1）區域環境分析
- （2）開發區域性供需分析
- （3）土地利用現況
- （4）規劃原則
- （5）土地使用發展構想與強度
- （6）交通運輸發展構想與標準（進出基地之通行方式與水準）
- （7）公共設施及公用設備計畫配置構想與服務水準
- （8）預計土地使用分區管制
- （9）防災構想

#### 3. 事業及財務計畫

- （1）與政府相關計畫及政策之配合情形
- （2）當地產業分析、市場評估及引進業別之衝擊
- （3）預定發展進度
- （4）可行性評估

##### I 財務可行性

- （I）投資建設經費預估
- （II）財務分析
- （III）財務籌措計畫

##### II 技術可行性

- （5）事業經營管理構想

#### 4. 環境影響評估

- (1) 環境影響說明書
- (2) 環境影響評估報告書

#### (二) 圖幅資料

私人於申請「規劃許可」時，應同時檢附下列圖幅，其比例尺為一萬分之一。

1. 基地區位圖
2. 土地權屬圖
3. 土地使用構想分區圖
4. 公共設施規劃區位圖
5. 聯外道路系統圖
6. 防災規劃構想圖
7. 其他地方政府規定應表達之圖幅

#### 三、「開發計畫書」應包含之書圖文件

##### (一) 書面文件

##### 1. 基本資料查核

- (1) 申請者基本資料：申請人、規劃設計人相關資料及證件影本
  - (2) 土地清冊（土地面積之 75%）
  - (3) 地籍圖謄本
  - (4) 土地登記簿謄本
  - (5) 規劃許可條件
  - (6) 土地使用同意書或申請變更編定同意書
    - I 相關事業主管機關同意書
    - II 相關公共設備主管機關配合供應文件
  - (7) 相關技師簽證資料
  - (8) 協議書：協議負擔情形
- ##### 2. 實質開發規劃內容審議
- (1) 開發強度



- (2) 土地使用計畫
- (3) 道路系統計畫
- (4) 公共設施及公用設備計畫
- (5) 分期分區發展計畫
- (6) 土地使用分區計畫與管制
- (7) 開發建設成本估計及收益分析
- (8) 景觀計畫

### 3. 環境保護預測及對策

- (1) 開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況
- (2) 預測開發行為可能引起之環境影響
- (3) 環境保護對策
- (4) 替代方案

### 4. 水土保持計畫

- (1) 整地計畫
- (2) 排水系統計畫
- (3) 水土保持設施計畫
- (4) 防災設施計畫
- (5) 設施成本估計執行水土保持工作所需經費

## (二) 圖幅資料

私人於申請「開發許可」時，應同時檢附下列圖幅，其比例尺為一千分之一。

1. 土地權屬圖
2. 自來水、電力、電信等公共設施規劃圖
3. 土地使用分區圖
4. 道路系統設計圖
5. 公共設施及公用設備規劃圖
6. 分期分區發展圖
7. 都市設計圖
8. 景觀設計圖

9. 都市防災規劃圖

10 其他：地方政府規定之圖幅

## 第四節 規劃面之法制建立

實施「發展許可制」整個法制的配套措施中，法律及法令層面為一般性、原則性之規定，而因地制宜為「發展許可制」精神之一，如有關開發義務負擔數額、公共設施劃設標準等其他項目，因各地發展現況、潛力及政策皆不相同，難於法律及法令層面來周延規範。如何以總量來引導地區之發展及有關因地制宜之事項、許可之條件、協議內容等事項，可於城鄉計畫中之說明書來規定。

### 一、義務負擔數額

地方政府可依城鄉發展政策及發展需求等因素，制訂各類型開發案應負擔之公共設施及回饋金，以符合許可制因地制宜之精神。

### 二、公共設施劃設標準

在法律及法令層面之規定下，地方政府認為其標準與城鄉發展政策不符，地方政府可於城鄉計畫中制訂各類型開發案所提供公共設施劃設標準，作為私人劃設公共設施之參考及城鄉計畫委員會審查開發案之依據。

### 三、總量管制之數額

(一) 環境容受量最大限制

(二) 用地供給面積

### 四、開發案面積規模

(一) 當地輪灌區之面積規模（目的為維護農業生產環境）

(二) 公共設施有效利用之標準

### 五、對符合發展政策之申請案之優惠

為鼓勵及吸引與發展政策相符之開發案至地方投資建設，地方政府對於此類型之申請案其優惠之方式，可於城鄉計畫中訂定。

### 六、回饋金繳交時機

地方政府對於施行細則規定之時機，認為有窒礙難行之處，可於城鄉計畫中訂定回饋金繳交之時機。

### 七、分區及用地變更時機

原則上於公共設施建設完成，繳交相關義務負擔後，政府主管機關才給予分區及用地變更，若遇有特殊情形，申請者可與政府協議變更時機，並於協議書中載明。

## 第九章 結論與建議

### 第一節 結論

「發展許可制」雖然早已在經建會陳請行政院核備之「國土綜合開發計畫」，確立之國土經營管理策略中，有了政策性之決定，然或許是經建會事前溝通不足，亦或相關機關認識不夠，亦或經建會與相關機關自始即無推動執行改革制度之企圖心，這個制度倡導後，即一直在理念上打轉，或許又落入所謂「計畫」不過是牆上掛掛裝飾品之譏諷罷了；事實上，今天包括經建會等相關機關在內多已缺少關心，尤其是因制度新創，相關機關、專家、學者解讀不一，多有多所疑惑無共識之質疑者。為釋各方疑惑，本研究花了相當之時間與篇幅，剖析「發展許可制」之意義與內涵，希望有助於建立共識，本研究認為若無法說服專業界，將無實務操作價值。

其次，為便於釐清其操作程序與許可制之作用，本研究配合內政部營建署市鄉規劃局的同仁幾次研討，選擇大溪鎮作為模擬對象，以規劃城鄉計畫的態度下，研議城鄉發展政策，以人口、產業發展特質、土地使用狀況等成長潛力分析及鎮公所之收支情形，分析大溪鎮公所建設之財務能力，經由SWTO構織發展政策所宜採取之策略，用以組成實務操作「發展許可制」所應有之內、外部環境等遊戲規則與制度。具體之重要發現可作為本研究之結論者，計有下列：

#### 壹、在澄清理念方面

傳統在都市計畫規劃所強調之預測值估計及空間區位配置等，在作為發展許可制操作基礎之城鄉計畫宜有性質之轉變：

一、估算人口、土地及公共設施、設備之預測值是傳統都市計畫規劃之重要工作內容，城鄉計畫則將之區分為絕對限制總量與相對發展指導量。絕對量不可變更，是發展極限；相對量是建構「計畫發展」之指導基礎，可視其相對因素之變化而調整，是動態性規劃之精髓與具體表現。

二、空間區位配置是傳統都市計畫規劃之重要特質，城鄉計畫之規劃

以制訂遊戲規則為目標，除非已有具體執行步驟、內容與財務支持，可訂定執行計畫直接配置，否則均宜依據市場機能，因應實際變化需要，採取許可方式決定區位。

三、「計劃發展」是傳統都市計畫規劃之神聖任務，城鄉計畫之規劃是將規劃之相對發展總量，經由規劃過程，訂定項目與條件，讓市場機制去找最好區位與時間點發展。所謂「計劃發展」是在富有因地制宜之條件中，發展出地方特質，並非如傳統以通盤檢討標準，全國一體適用。

## 貳、在外部環境方面

### 一、計畫體系

遷就內政部之既定政策，以國土綜合開發計畫、縣市綜合發展計畫與城鄉計畫系列，作為發展許可制之垂直系統，並以城鄉計畫為運作之基礎。

二、依據計畫體系分別就其上級計畫與下級計畫之關係說明內容如下：

#### (一) 上級計畫：國土綜合開發計畫

1. 發展目標
2. 國土空間架構
3. 各地區發展總量及調整程序
4. 生活、生產及生態環境之基本構想
5. 限制發展區劃設原則及管理方針
6. 各部門中長期建設方向

#### (二) 下級計畫：(縣市綜合發展計畫或)城鄉計畫

1. 發展願景
2. 整體發展計畫及部門發展計畫(要整合)
3. (各鄉鎮之)城鄉發展政策
4. 限制發展地區及可發展地區之劃設
5. 總量管制及各地區人口分派
6. 公共設施服務水準

7. 教育文化發展計畫
8. 醫療保健計畫
9. 短中程建設實施方案

### 三、計畫表達方式

過去的計畫表達方式最終之計畫成果是藍圖式圖幅，本研究則以建構遊戲規則為主，其差別在：

(一) 以「量」表達計畫發展之數量，惟少做區位配置。過去藍圖式規劃出的量，乃由規劃師找出區位，直接劃在圖上作為計畫、管制依據。本研究對「量」之看法可分為兩種性質：

1. 絕對量：考慮自然條件、經濟、財政能力所提出，基本上絕對量是無法突破，其值是固定的，如水污染、空氣污染、噪音及震動、垃圾量、水、電、電信等等之供給，此乃為發展上之一大限制（會因城鄉計畫在計畫體系之層級及其相對應之縣（市）政府或鄉鎮市公所權限之差距，而有不同）。
2. 相對量：類似過去規劃師所預測出之計畫量，除非在限制發展區內，否則不把量直接放樣在土地上，可發展地區是讓市場決定其區位，但仍是根據規劃之量來制定公共設施類別與服飾標準等，作為進一步管理申請案件（指提出「規劃許可」及「開發許可」之申請案）規範公共設施服務品質之依據。

(二) 以「量」決定公共設施項目及服務水準，除非已有切確之財務支持，盡量避免直接劃設所需公共設施，同時保留彈性調整，若有較高水準之發展申請案，亦可提出，不受「量」之限制，不過絕對量則不能有任何突破。

### 四、行政體系

(一) 以地方土地使用主管單位為對口單位

為改善「目的事業主管機關」、「土地使用主管機關」及「環境保護主管機關」及「水土保持主管機關」對計畫內容重複審查，及劃分中央與地方政府之權責，私人團體或個人所提之「發展計畫構想」應由地方土地使用主管單位為審查主軸。

(二) 以城鄉計畫委員會作為政府與私人團體或個人之協調機構，其功能為：

1. 協調各機關之意見。
2. 評估開發者之其他義務負擔。
3. 審核內、外部公共設施是否足夠。
4. 擴大民眾參與：於計畫審查中舉行公聽會，溝通、瞭解、廣納民眾意見。
5. 其他。

(三) 審議「規劃許可」與「開發許可」各主管單位權屬釐清

1. 當申請者提出「發展構想計畫」時，各主管機關審查分工，詳如表 9-1-1。

表 9-1-1 各主管機關於發展計畫構想書中應審查項目之分工表

審查項目	審查機關	土地使用機關	目的事業機關	環保事業機關	水保事業機關
1. 申請者基本資料		*			
2. 申請開發目的		*			
3. 計畫位置及範圍		*			
4. 自來水、電力、電信等公用事業可提供情形		*			
5. 區域環境分析		*			
6. 開發區域性供需分析		*			
7. 土地利用現況		*			
8. 規劃原則		*			
9. 土地使用發展構想與強度		*			
10. 交通運輸發展構想與標準(進出基地之通行方式與水準)		*			
11. 公共設施及公用設備計畫配置構想與服務水準		*			
12. 預計土地使用分區管制		*			
13. 防災構想		*			
14. 與政府相關計畫及政策之配合情形		*	*		
15. 當地產業分析、市場評估及引進業別之衝擊			*		
16. 預定發展進度			*		
17. 可行性評估			*		
18. 事業經營管理構想			*		
19. 環境影響說明書或環境影響評估報告書				*	

資料來源：本研究整理，89.10



2. 當申請者提出「開發計畫」時，各主管機關審查分工，詳如表 9-1-2。

表 9-1-2 各主管機關於開發計畫中應審查項目之分工表

審查項目	審查機關	土地使 用機關	目的事 業機關	環保事 業機關	水保事 業機關
1. 申請者基本資料：申請人、規劃設計人相關資料及證件影本		*			
2. 土地清冊		*			
3. 地籍圖謄本		*			
4. 土地登記簿謄本		*			
5. 規劃許可條件		*			
6. 土地使用同意書（土地面積之 75%）		*			
7. 相關技師簽證資料		*			
8. 協議書：協議負擔情形		*			
9. 開發強度		*			
10. 土地使用計畫		*			
11. 道路系統計畫		*			
12. 公共設施及公用設備計畫		*			
13. 分期分區開發計畫		*			
14. 土地使用分區計畫與管制		*			
15. 開發建設成本估計及收益分析		*			
16. 景觀計畫		*			
17. 開發行為可能影響範圍之各種相關計畫及環境現況				*	
18. 預測開發行為可能引起之環境影響				*	
19. 環境保護對策				*	
20. 替代方案				*	
21. 整地計畫					*
22. 排水系統計畫					*
23. 水土保持設施計畫					*
24. 防災設施計畫					*
25. 設施成本估計執行水土保持工作所需經費					*

資料來源：本研究整理，89.10

#### (四) 中央與地方權責之劃分

- 發展許可制中之「規劃許可」由中央審查定讞，惟中央在實質面，僅注意區域性、國土面等重大設施、設備之配合條件；在社會面，注意人口之配置是否合理；在經濟面，注意產業發展是否合於國家產業發展方針；在環境面，監督有無使用到限制

發展地區之土地，縣市政府則宜注意應包括以縣為立場之實質、社會經濟及環境面，尤其注意自己之發展政策及財務負擔能力，公共設施服務水準及產業發展政策等。

2. 發展許可制中之「開發許可」，由縣市政府自行審查定讞，因之，中央僅從法令面如城鄉計畫法及其施行細則、或審查規範等指導，完全由縣市政府依據城鄉發展政策、標準及縣制之法令去審查、監督私人團體或個人開發。

### 參、在內部環境方面

- 一、以評量指標（如表 7-1-1）核對城鄉發展策略，達到公共設施同時性、一致性與緊密性之原則。
- 二、總量管制應分別考量絕對性與相對性之總量限制，前者不應逾越，後者得視條件而異。
- 三、公共設施與其他義務負擔之項目與標準，應就內部性與外部性設施及法律、法令及規劃之城鄉計畫報告書，構織全國性與地方性之標準。

### 四、操作方式

#### （一）規劃許可階段

1. 位於「可發展區」內之土地，私人團體或個人皆可擬具「發展計畫構想書」向地方政府提出「規劃許可」申請。
2. 地方政府經初審後，將意見連同私人之「發展計畫構想書」呈送內政部核定。
3. 土地主管機關會同目的事業主管機關、環境保護機關及水土保持機關等相關機關單位，依審查原則、外部設施規劃標準、自然與社經環境衝擊連同上級政府審查結果，決定給予「同意」、「不同意」或「附帶條件」之開發。
4. 規劃許可通過後，私人團體或個人須在規定期限內申請開發許可。

#### （二）開發許可階段

1. 已通過規劃許可之申請案或位於「限制發展區」，但可開發建

築之土地，私人團體或個人可擬具「開發計畫書」向地方政府土地主管機關申請開發許可。

2. 土地主管機關會同目的事業主管機關、環境保護機關及水土保持機關等相關機關共同審查其「開發計畫書」。
3. 審查原則為內部公共設施之服務水準、種類及規劃許可之附帶條件，決定給予「同意」、「不同意」或「附帶條件」之開發。

## 第二節 建議

未來城鄉計畫法公佈實施時，為使民眾易於了解如何遵照城鄉計畫法來操作實施發展許可制，縣市政府清楚了解發展許可制之審查作業程序，讓民眾有法可循、政府有法可管的情形之下，本研究建議：

一、立法架構（詳見圖 8-1-1），包括：（一）城鄉計畫法、（二）城鄉計畫法施行細則、（三）發展許可制審議規範、（四）發展許可制書圖作業須知、（五）縣市實施發展許可制執行辦法、（六）城鄉計畫說明書。

二、於城鄉計畫法（草案）中增訂有關發展許可制之相關條文，整理如表 9-2-1。

表 9-2-1 建議城鄉計畫法（草案）增列或新增條文表

條文	項 目	內 容	意旨說明	建議
3	可發展區之意義	「限制發展區」以外之土地為「可發展區」，是市鄉鎮內可供各類發展之地區，依市鄉鎮之自然、社會與經濟發展條件與需求，在規劃之發展總量引導之下發展。	明確劃分「可發展區」之意義。	增列
3	限制發展區之意義	為環境保育與確保安全、衛生之生活與工作環境，依據各目的事業主管機關之法律規定圈劃之地理範圍，經城鄉計畫主管機關規劃分析，消彌機關間之空間界址衝突，其重要內容包括：生態敏感地區（國家公園、自然保留區）、文化景觀敏感區（文化古蹟保存區）、資源生產敏感區（水源保護區）、天然災害敏感區、國防安全及其他之土地。	明確劃定「限制發展區」之意義。	
3	發展許可制之定義	私人團體或個人團體為目的事業發展需要，而引申需用土地時，透過土地使用變更、開發與建築管理，經由申請許可手續，取得許可。稱「發展」者，係指「許可」包含「事業設立」與「土地使用核可」，其程序包括：「規劃許可」、「開發許可」與「建築許可」，以達到使用之目的。	說明「發展許可」之定義與內容。	
3	規劃許可之意義	凡事業發展相關人，因需用土地，應提出「發展構想計畫書」，申請「規劃許可」俾便於滿足許可條件後，取得土地使用分區變更資格，得進一步申請「開發許	明確「規劃許可」之意義。	

條文	項 目	內 容	意旨說明	建議
		可」。		
3	開發許可之意義	凡符合土地使用分區之使用行為，為達到目的事業使用需要，必須配置、建設所須之公共設施、挖填土石、設計區劃街廓、整理地界，應提出「開發計畫」申請「開發許可」，俾便於完成相關公共設施，滿足許可條件後，完成土地使用變更之手續，包括「分區」之變更，及或「用地」之變更，得進一步申請「建築許可」。	明確「開發許可」之意義。	
12	綱要計畫之內容	<p>規劃之綱要計畫包括內容如后：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行政區域及計畫地區範圍</li> <li>2. 上位及相關計畫</li> <li>3. 自然、人文、社會及經濟狀況之調查、分析及未來發展預測</li> <li>4. 各種可發展區及限制發展區</li> <li>5. <u>城鄉發展模式、發展政策及策略、措施</u></li> <li>6. 自然及人文資源之保育維護與開發</li> <li>7. 防救災系統</li> <li>8. 公園綠地系統</li> <li>9. 觀光遊憩系統</li> <li>10. 主要交通運輸系統</li> <li>11. 主要公共設施及公用事業設施系統與建設計畫</li> <li>12. <u>公共設施規劃標準及交通服務水準</u></li> <li>13. 土地使用計畫</li> <li>14. 發展總量、時序及成長管理</li> <li>15. 開發方式</li> <li>16. <u>其他應加以表明之事項</u></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 根據城鄉計畫法草案已規定之內容，新增配合發展許可制，建議增列第五款、第十一款及第十二款，城鄉發展政策與策略措施作為城鄉計畫委員會審查「發展許可」申請案時之重要依據。</li> <li>2. 公共設施及道路服務水準為審查私人所規劃目的事業性質與公共設施項目標準之重要依據，而決定是否給予私人「開發許可」之申請。</li> </ol>	增列第五款、第十一款及第十二款
23、24、32	操作程序	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「發展許可制」包含「規劃許可」、「開發許可」與「建築許可」三階段，位於「可發展區」之土地，若涉及分區變更，可依此三階段向當地政府提出申請；若未涉及分區變更，可直接申請「開發許可」；位於「限制發展區」之土地，目的事業主管機關有符合限制發展之發展計畫者，可直接申請「開發許可」。</li> <li>2. 申請規劃許可，由縣市政府審議，經</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 私人團體或個人申請「規劃許可」與「開發許可」之程序，及其在可發展區與限制發展區運用之差別。</li> <li>2. 「規劃許可」應由縣市政府審查定讞；惟縣市</li> </ol>	

條文	項 目	內 容	意旨說明	建議
		內政部核定。 3. 申請規劃許可之個案，若縣市政府拒於審議時，申請人得逕向內政部申請許可。	政府拒絕審查，申請人得逕向內政部提出以茲救濟。	
35、 36、 61	分區及用地 變更時機	「開發許可」通過後，並完成公共設施之開發建設及其他義務負擔後，政府才給予分區及或用地之變更。但開發案有特殊情形時，申請者與政府主管機關可於協議書中另訂分區及用地變更時機。	為杜絕不肖商人炒作土地，而非從事實質之開發建設，「開發許可」通過後，並完成公共設施之興闢及其他義務負擔後，政府才給予分區及或用地之變更。	
	適用對象	1. 規劃許可階段 私人團體或個人申請之開發案須辦理「分區」及「用地」變更者，須先申請「規劃許可」，檢具「發展構想計畫書」，向直轄市、縣（市）政府申請。惟若申請者同時提出發展構想計畫與開發計畫，亦得合併申請「規劃許可」與「開發許可」。 2. 私人團體或個人因申請開發，遇有下列情形時，得申請「開發許可」： (1) 已通過「規劃許可」之開發案。 (2) 位於「限制發展區」，但目的事業主管機關已訂定符合限制發展之發展計畫者，根據該發展計畫，可由私人團體則可直接申請「開發許可」。 (3) 位於「可發展區」，已明定土地使用分區，為進一步配置所須之公共設施，須申請「開發許可」。	說明申請「規劃許可」與「開發許可」適用之對象。	新增
	「發展構想計畫書」與「開發計畫書」其內容應包含之項目	1. 發展構想計畫書 (1) 申請者基本資料 (2) 實質發展計畫構想 (3) 與上位及相關計畫配合情形 (4) 事業及財務計畫 (5) 環境影響說明書或環境影響評估報告書 (6) 預定發展進度 (7) 其它應加以表明之事項 2. 開發計畫書 (1) 申請人基本資料	界定「發展構想計畫書」與「開發計畫書」應具備之內容。	新增

條文	項 目	內 容	意旨說明	建議
		(2) 土地使用計畫 (3) 道路系統計畫 (4) 公共設施及公用設備計畫 (5) 分期分區與管制計畫 (6) 景觀計畫 (7) 環境保護對策 (8) 水土保持計畫 (9) 建設成本及收益分析 (10) 其它應加以表明之事項		
17	發展許可制與綱要計畫及實施計畫之關係	私人團體或個人申請「規劃許可」所提之「發展構想計畫」，其目的在變更涉及「綱要計畫」之內容；已發佈「實施計畫」之地區，「開發許可」所提出之「開發計畫」涉及「實施計畫」之變更，惟須受「綱要計畫」或「規劃許可」所變更之「綱要計畫」之指導；在未發佈「實施計畫」之地區，申請「開發許可」所提出之「開發計畫」，其許可之內容視同「實施計畫」。	釐清「發展許可」中「規劃許可」及「開發許可」相對於「城鄉計畫」之「綱要計畫」與「實施計畫」等之關係。	
35、49、61	開發義務負擔	因私人團體或個人之開發案引申之公共設施需求，應由開發者自行負擔，而其負擔種類及項目如下： 1. 外部性設施 因開發案所引申之外部性需求，其項目如下： (1) 聯外道路 (2) 停車場 (3) 污染防治及隔離設施 (4) 其它設施（由各地方政府訂之） 2. 內部性設施 下列設施項目為開發者之義務負擔： (1) 停車場 (2) 隔離綠帶 (3) 綠美化用地及設施 (4) 防災設施及設備 (5) 污然防制設施 (6) 排水設施 (7) 開發區內之道路及廣場 (8) 其他設施 前項負擔項目及劃設標準得於「城鄉計畫」或「縣（市）實施發展許可制執行要點」中，由直轄市、縣	1. 外部性設施：視開發案之種類及引申需求而定，難以列舉全國適用之項目，惟可於內政部所訂頒之「發展許可制審議規範」列舉說明這些設施為「規劃許可」不可或缺之項目。 2. 內部性公共設施：係基於開發所衍生之需求，並基於滿足開發區內活動需要及維護區內環境品質而設置，為開發者之義務負擔，是「開發許可」不可或缺之項目。	增列項目說明

條文	項 目	內 容	意旨說明	建議
		<p>(市)政府主管機關定之。</p> <p>3. 其它義務之負擔 開發者須提供：</p> <p>(1) 不屬於開發案之公共設施。 (2) 其他有關法律規定應繳交之回饋金。 (3) 地方基於發展需要。</p> <p>其負擔形式可以實物或現金支付。</p> <p>前項負擔項目或劃設標準應於各縣市政府於「城鄉計畫」中定之，並視發展政策與策略措施，於城鄉計畫說明書中規定之，據以為審查許可、決定許可條件之依據。</p> <p>以上負擔項目，各級縣市政府亦得分別制定單行辦法，如縣市實施發展許可制執行辦法，經議會通過後，據以為審查許可條件之依據。</p>	<p>3. 非屬前二類之項目，但基於土地開發造成排擠效果、回饋土地發展受限地區、維護社會公平原則、土地開發後管理維護之需要及與都市發展政策契合程度，而須由開發者負擔之義務。</p> <p>然為建立制度，避免因個案、因對象而異，可採下列方式規定：</p> <p>1. 於城鄉計畫說明書中，依據發展政策決定策略與措施，採因地制宜之方式，經由城鄉計畫之核定，以為執行之依據。</p> <p>2. 由縣市政府訂定單行辦法，如縣市實施發展許可制執行辦法，經議會通過後，以為執行之依據。</p>	
	<p>建立以多數決為精神之強制參與制度</p>	<p>私人團體或個人於申請「規劃許可」階段，得免取得申請範圍土地之所有權人及相關權利人之同意證明；於申請「開發許可」階段，須取得申請範圍土地之所有權人四分之三，且其所有土地面積四分之三之同意，同時檢具土地權利證明文件。</p>	<p>1. 為發揮私人機制，於規劃許可階段，可經由任何人提出「發展構想計畫」申請「規劃許可」，免取得相關權利人之同意（此以一方式是否妥當，值得討論，亦可採納須經一定比例土地所有權人</p>	<p>新增</p>



條文	項 目	內 容	意旨說明	建議
			<p>之授權提出申請)。</p> <p>2. 開發許可一旦取得許可，因關係人民權益甚大，需經由權利關係人之同意，避免因少數土地所有權人或權利關係人之反對，影響申請「開發許可」之進行。</p>	
14、 15、 16	民眾參與時機	<p>「發展構想計畫」及「開發計畫」於送交直轄市、縣(市)主管機關城鄉計畫委員會審議期間，應公開展覽三十天並舉辦座談會或公聽會，聽取當地民眾、相關團體及專家學者之意見，以為城鄉計畫委員會審查計畫之參考。</p> <p>「發展構想計畫」公開展覽期間，其區內土地權利所有人反對人數及面積達四分之一，政府主管機關應不能核准其申請。</p>	<p>明定民眾參與及表達意見之時機。</p>	增列
38、 69	監控機制	<p>1. 限期使用</p> <p>「規劃許可」通過後，二年內應申請「開發許可」，否則規劃許可條件失效，開發許可通過後，申請者應許可條件於一定期間內進行實質開發建設，逾期未進行開發者政府主管機關得取消其用地及分區之變更。</p> <p>前項期限由直轄市、縣(市)政府於施行細則或許可條件中訂定。</p> <p>2. 開發行為違反發展內容或許可條件</p> <p>申請人申請取得「開發許可」後，其開發行為有違反「開發許可」內容之規定，直轄市、縣(市)政府主管機關應予以處罰並限期改善，必要時得撤銷其許可證明。</p>	<p>1. 說明「規劃許可」、「開發許可」有效開發期限。</p> <p>2. 明定申請人違反開發許可內容之處理規定。</p>	增列第一款
	許可之附帶條件	<p>「規劃許可」或「開發許可」之附帶條件事項，申請人應與當地政府機關簽訂行政契約，並經法院公證，具結保證將該事項於執行開發計畫期限內實施。</p>	<p>以契約方式約束申請人與政府間之權利義務關係。</p>	新增

資料來源：依據城鄉計畫法(草案)及本研究內容加以整理，89.10。

### 三、城鄉計畫法施行細則

於「城鄉計畫法施行細則」中增訂有關發展許可制之相關條文：

- (一) 機關權屬釐清
- (二) 辦理程序
- (三) 發展構想計畫書應包含之書圖文件
- (四) 開發計畫書應包含之書圖文件
- (五) 各主管機關應審查之書圖文件
- (六) 回饋金繳交時機
- (七) 以城鄉計畫委員會作為溝通管道
- (八) 分區及用地變更時機
- (九) 適用範圍

### 四、發展許可制審議規範

於「發展許可制審議規範」中增訂有關發展許可制之相關條文：

- (一) 審議原則
- (二) 發展構想計畫書應包含之書圖文件
- (三) 開發計畫書應包含之書圖文件
- (四) 義務負擔項目與標準
- (五) 許可附帶條件之形式

### 五、發展許可制書圖作業須知

於「發展許可制書圖作業須知」中增訂有關發展許可制之相關條文：

- (一) 發展構想計畫書之書圖文件
- (二) 開發計畫書之書圖文件

### 六、縣市實施發展許可制執行辦法

於「發展許可制書圖作業須知」中增訂有關發展許可制之相關條文：

- (一) 審議原則
- (二) 義務負擔項目與標準
- (三) 「發展構想計畫書」應包含之書圖文件

(四) 「開發計畫書」應包含之書圖文件

七、城鄉計畫說明書

於「發展許可制書圖作業須知」中增訂有關發展許可制之相關條文：

- (一) 義務負擔數額
- (二) 公共設施劃設標準
- (三) 總量管制之數額
- (四) 開發案面積規模
- (五) 對符合發展政策之申請案的優惠
- (六) 回饋金繳交時機
- (七) 分區及用地變更時機

### 第三節 後續研究

由於本研究花費在理念澄清之工作量甚多，在實務操作方面尚有缺漏，有待後續研究計有下列：

- 一、本研究目的是將理念性之發展續可制，落實到可實際操作的應用程度，當由理念轉為實務操作的可行過程中，最重要的是需要有內、外部環境的配合，內部環境如：審查原則、公共設施規劃標準、公共設施負擔項目及操作方式等，外部環境包括：計畫體系、計畫內容、計畫表達方式與行政體系等項目。以外部環境所列舉之條件，本研究在廣度上而言尚稱周延，然在深度上則有不足，例如：計畫體系，是遷就營建署之三級制度——國土綜合開發計畫→縣市綜合發展計畫→城鄉計畫，但本研究認為城鄉計畫應與縣市綜合發展計畫整合為一，只是本研究於此方面著墨不多，對於由三級制中操作發展許可制，尚感缺憾。本研究依然認為應將縣市綜合發展計畫與城鄉計畫合併或擇一，乃是操作許可制之最佳體系，惟因變革甚多，有待後續研究之比較分析證明。
- 二、發展許可制之運作著重於土地使用主管機關、目的事業主管機關、環境保護主管機關與水土保持主管機關等權責劃分，但本研究只從技術層面及機關權責劃分來探討。事實上，法律規定會影響技術面之整合，但對於法律之檢討，未曾深入探究，包括：環境影響評估法、各目的事業等相關法律規定，這是跨學門部會之挑戰，尚待有人作整合。
- 三、在地價指標方面：在國土綜合開發計畫中，地價指標是調節「總量」的一種指標，惟在本研究個案中，因大溪鎮隸屬於鄉鎮層級，其地價資料尚可勉力取得，惟所得水準資料難覓，無法作有效需求與供給之分析，此乃以鄉鎮層級來做城鄉計畫之盲點。因此，本研究並未能分析出地價變化對大溪鎮民所得負擔之影響。因此，大溪鎮之其他義務負擔，如有關由開發者提供中低收入戶住宅，並未做進一步之發揮。

- 四、在內、外部環境方面：大溪鎮之個案研究，僅著重都市發展政策之探討，對於人口預測等等並未加預測，故在總量之操作上，仍嫌有不足之處，其中包括都市計畫範圍外，如公共設施服務水準的查核等。
- 五、有關法律條文方面：本研究僅在城鄉計畫法中列舉明確之法律條文，其他相關法令內容則以要項方式撰寫，應轉換為法令條文，包括：城鄉計畫法施行細則、發展許可制審議規範、發展許可制書圖作業須知、縣市實施發展許可制執行辦法及城鄉計畫說明書等相關法令。
- 六、內政部應制定之開發審議規範，本研究並未曾整合都市計畫與非都市土地審議規範之內容與項目等，尚待進一步比較、整理。
- 七、本研究所作之建議，乃是需要有長期經驗之累積，從民國 72 年的山坡地開發許可審議辦法至今，在十多年的時間，如何將現行基礎轉化成可作之環境，不論在技術及時間上來看，均需花費較多時間來證明。
- 八、本研究花費太多時間於理念上的澄清，有建立共識效果，並著重在城鄉發展政策與直接操作發展許可制有關之探討，模擬個案並未以真正發展總量來分析說明，也是缺憾。

## 參考書目

### 一、中文部分

#### (一) 期刊

1. 張效通、李瑞麟，市地變更使用衍生利益之回饋分析方法，規劃學報，第21期，83.12，pp55~76。
2. 蕭家興，土地申請變更及開發回饋住宅政策之研究，營建季刊，第6卷第1期，84.06，pp43~53。
3. 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，84.10，pp131~161。
4. 林世民，漫談開發許可至及其在非都市土地運作如何與現階段政策相融合(一)~(二)台灣地政，第117~118期，84年11~12月，pp.13~21、pp.13~24。
5. 彭光輝，英國的開發許可制及開發許可在台灣實施之展望，住都雙月刊，第127期~第128期，86.06~08，pp53-62、pp37-45。
6. 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，86.07~86.12，pp15~18、pp10~14、pp11~14、pp13~15、pp10~13、pp16~19。
7. 吳耿東，台灣土地開發法制之探討，人與地，第167~168期，86.11~12，pp81~94。
8. 陳明燦，論我國落實國土計畫之行政組織，人與地，第171期，87.03，pp19~30。
9. 吳清輝，地方制度、城鄉之計畫與發展許可制，研考雙月刊，第211期，88.06，pp63~78。
10. 張效通，「土地變更使用開發利得」之界定分析，中國行政評論，第8卷第4期，88.09，pp107~138。
11. 吳功顯，影響台灣土地利用因素之研究，人與地，第199期，89.07，pp14~33。

#### (二) 論文

1. 吳清輝，論住宅社區發展之成本與收益，政大博士論文，79.06。

2. 張文政，台灣地區都市計畫利得分配公平合理性制度之研究 中興大學都市計畫研究所碩士論文，80.06。
3. 蔡麗秋，開發許可應用於台灣風景區開發管制之研究，都市計劃研究所碩士論文，80.06。
4. 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，都市計劃研究所碩士論文，81.06。
5. 林秉勳，開發影響費課徵方式評選之研究，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文，82.06。
6. 鍾隆昌，公共設施建設應用開發影費制度之研究，淡江大學建築研究所碩士論文，83.06。
7. 周佳音，台灣地區土地使用變更利得及其分配模式之研究，政治大學地政研究所碩士論文，83.06。
8. 陳佳聰，土地使用變更利益回饋對土地開發報酬影響之研究 淡江大學建築研究所碩士論文 83.06。
9. 陳進福，都市土地開發衝擊費之研究 政治大學地政研究所碩士論文 84.06。
10. 潘健明，土地使用變更利得回饋理念之澄清與計算模式之建立，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文，84.06。
11. 林靜如，農地變更使用之實證研究—增值利益評估與回饋之分析，政治大學地政研究所碩士論文，84.06。
12. 揚冀華，勞工平價住宅政策可行性之評估—以發展許可制分析 政治大學中山人文社會科學研究所碩士論文，84.07。
13. 余奉霖，台灣地區土地發展管制系統建立之研究，成功大學都市計畫研究所，碩士論文，85.06。
14. 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，85.06。
15. 謝明和，回饋策略的變更利得效益衝擊分析—西門市場個案的擬，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文，85.06。
16. 陳俊宏，工商綜合區開發回饋計算模式建立之研究—以彈性的

饋作為協議籌碼，成功大學都市計畫研究所碩士論文，86.06。

17. 穆正雍，工業用地開發社會成本義務負擔與增值回饋之制度研究，台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文，86.06。

### (三) 政府出版品

1. 行政院經建會，台灣地區綜合開發計畫，67.10。
2. 桃園縣統計要覽，桃園縣政府，70年~87年。
3. 行政院經建會，台灣地區綜合開發計畫（民國七十六~八十九年），77。
4. 大溪鎮（埔頂地區）主要計畫（第一次通盤檢討）書，桃園縣政府，82.11。
5. 行政院經建會，國土綜合開發計畫（草案），85.03。
6. 桃園縣大溪鎮建設發展計畫建議報告，大溪鎮公所秘書室，85.04。
7. 內政部，國土利用現況調查報告書，86.5，PP132~133、PP228~231。
8. 桃園縣市綜合發展計畫，桃園縣政府，86.12。
9. 變更大溪都市計畫（第二次通盤檢討）書，桃園縣政府，86.12。
10. 區域計畫法規，營建雜誌社編印，87.05。
11. 都市及區域展統計彙編，行政院經建會，87年~88年。
12. 內政部，建立土地開發義務制度方案（核定本），88.04

### (四) 書籍及研究報告

1. 吳惠然，空間經濟講稿，民國六十年，未出版。
2. 馬益財，「國土計畫導論」作者出版，68.10。
3. 溫豐文，現代社會對土地所有權理論之發展，五南圖書出版公司，73。
4. 行政院科技顧問組“荷蘭海岸地區開發與管理研討會”綜合報告—荷蘭海岸管理，77.02。
5. 羅傳賢，行政程序法基礎理論，五南圖書出版公司，82。
6. 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，83.05。
7. 陳麗紅，英國規劃許可制中的規劃利益(義務)理念應用--在臺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，83.05。
  8. 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，國科會專題研究計畫成果報告，83.06。
  9. 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，84.08。
  10. 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，85.01。
  11. 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，85.01。
  12. 吳清輝，土地政策論，中國地政研究所印行，85.07。
  13. 賴宗裕，土地使用變更回饋方式之研究，政治大學地政系，中華民國建築投資商業同業工會全國聯合會委託，86.09。
  14. 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，86.09。
  15. 賴宗裕，國土開發與成長管理制度之研究，行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處，87.06。
  16. 林國慶、顏愛靜、楊振榮，台北市農民回饋措施之研究，87.09 (作者自版)。
  17. 吳清輝，台灣之綜合開發計畫與發展許可制，兩岸學術交流研討會論文，87.09。
  18. 吳庚，行政法之理論與實用，三民書局，88.06。
  19. 新簡明六法，高點文化事業有限公司，88.08。
  20. 吳清輝，論發展許可制之策略與應用(二)【未發表之論文】，行政院國家科學委員會，88.10。
  21. 吳清輝，土地使用許可變更法制檢討之研究，行政院經濟建設

員會，89.02。

22. 吳清輝，論發展許可制之策略與應用（三）【未發表之論文】，行政院國家科學委員會，89.07。

## 二、外文部分

- (一) William I. Goodman editor, Principles and Practice of Urban Planning, 環球書社，1969。
- (二) John M. DeGrove, The New Frontier for Land Policy: Planning and Growth Management in the states (Mass: Lincoln Institute of Land Policy), PP16-22。
- (三) Nathaniel Lich Field, Land Value and Planning—a Common Interest of land Policy and Land Taxation Urban Land Policy North—Holland Publishing Company, 1979, PP119-123。
- (四) 呂宗盈、陳正合、姜義哲、賴建良、朱南玉、陳怡芳、陳玉環等譯、美國發展管制，1997。

## 附錄一 桃園縣總體財政評析

### 壹、桃園縣總體財政評析

#### 一、桃園縣之財政評析

##### (一) 桃園縣的財政與縣內重要產業景氣趨勢相符<sup>12-</sup>

表一、二顯示桃園縣公部門近十年來之收入及支出的規模在全省而言，有逐漸擴張的趨勢，且在八十一年度達到短期的高峰。就全縣總體發展的過程來看，推測應與房地產、貨運、倉儲等產業景氣趨勢有關，表示該相關產業的財政支出的乘數效果大，故未來縣府在從事公共投資時，可以優先考慮上開項目。

表一 桃園縣與台灣省各縣市（含鄉鎮市）歷年之歲入比較表 單元：千元

年 度	歲 入 決 算						
	桃園縣政 府	桃園縣各鄉鎮 市總和	桃園縣總 計	台灣省各 縣市總和	台灣省各鄉鎮 市總和	台灣省總計	桃園縣佔全 省比例
75	5800263	2511938	8312201	93897189	25393909	119291098	6.97%
76	6862259	3559688	10421947	108167034	29687160	137854194	7.56%
77	9842828	3309617	13152445	130826366	36261005	167087371	7.87%
78	11074225	4689506	15763731	161611617	45524310	207135927	7.61%
79	11833288	5791266	17624554	169694582	51794331	221488913	7.96%
80	13540728	5622480	19163208	197737570	53108013	250845583	7.64%
81	22923150	10786726	33709876	273852691	87696585	361549276	9.32%
82	24110957	9418108	33529065	308245960	93539849	401785809	8.35%
83	22437680	12721932	35159612	318645403	112511377	431156780	8.15%
84	27242272	12317583	39559855	350197836	114139970	464337806	8.52%

資料來源：1、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第三十七期，八十五年一月；2、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第三十五期，八十三年一月；3、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第三十四期，八十二年一月；4、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第二十七期，七十四年一月；5、本研究整理 89.08

表二 桃園縣與台灣省各縣市（含鄉鎮市）歷年之歲出比較表 單元：千元

年 度	歲 出 決 算						
	桃園縣政府	桃園縣各鄉 鎮市總和	桃園縣總 計	台灣省各縣 市總和	台灣省各鄉 鎮市總和	台灣省總計	桃園縣佔 全省比例
75	5800263	2357623	8157886	93492926	24844906	118337832	6.89%
76	5871136	2469736	8340872	100828823	27932408	128761231	6.48%
77	7368576	3269749	10638325	120568746	35382595	155951341	6.82%
78	10071597	4649646	14721243	158738850	44285716	203024566	7.25%
79	11833288	5684904	17518192	173829738	50552637	224382375	7.81%
80	13540728	5383684	18924412	199317649	51379399	250697048	7.55%
81	16532969	10665380	27198349	232380469	83566864	315947333	8.61%

<sup>12-</sup> 桃園縣政府，桃園縣市綜合發展計畫，86.12。

年 度	歲 出 決 算						
	桃園縣政府	桃園縣各鄉 鎮市總和	桃園縣總 計	台灣省各縣 市總和	台灣省各鄉 鎮市總和	台灣省總計	桃園縣佔 全省比例
82	22171549	9014641	31186190	294328346	93539849	387868195	8.04%
83	22437680	11703663	34141343	314103556	107657378	421760934	8.09%
84	25664637	11526357	37190994	348992260	108373209	457365469	8.13%

資料來源：1、台灣省財政統計年報台灣省財政廳，第三十七期，八十五年一月；2、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第三十五期，八十三年一月；3、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第三十四期，八十二年一月；4、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第二十七期，七十四年一月；5、本研究整理 89.08

## (二) 桃園縣之財政資源具有全省的相對優勢<sup>註二</sup>

桃園縣的歲出、歲入規模都在全省得前三名，但就歲入歲出與人口數之比例，可發現桃園縣每人平均所分配到的財政資源在各縣排名中屬 20、19 名，得知桃園縣縣民所分配到的政治資源（如公共服務等），較其他縣市少。若縣府的財政規模可以做為地方政府政治資源或其動員力的指標，則歲入歲出規模比重較高且日趨擴張，顯示桃園縣的財政力量與全省其他縣市相較有相對增加的情況，再由近年來有許多大型活動及重大公共工程都在桃園縣與舉，且配合航空城的未來發展方向，以及連結台北縣市新竹縣市之無可取代的地理中樞，桃園縣政治資源的動員力及潛力不可小，縣府應該利用既有優勢，對上級決策發揮影響力，並且吸引民間至桃園縣境內投資。

表三 民國八十四年台灣地區各縣市歲入歲出排名

縣市別	歲入金額	名次	歲出金額	名次
台北縣	48993119	1	48993118	1
宜蘭縣	9556777	14	9331056	14
桃園縣	22437680	3	22437680	3
新竹縣	9318607	15	8731763	15
苗栗縣	10933764	12	11274038	12
台中縣	21829358	4	21829358	4
彰化縣	17673040	8	17673040	8
南投縣	10768127	13	11344135	13
雲林縣	13144302	10	12974600	10
嘉義縣	12624019	11	13101812	11
台南縣	20115851	6	19374799	6
高雄縣	22506406	2	19717464	2
屏東縣	17257204	9	16919731	9
台東縣	7704363	18	7661552	18
花蓮縣	8602959	17	8438768	17
澎湖縣	4330809	21	4175755	21

註二 同註一

縣市別	歲入金額	名次	歲出金額	名次
基隆市	9255123	16	9255123	15
新竹市	7419438	19	6915743	19
台中市	20291775	5	20291755	4
嘉義市	5265673	20	5045236	20
台南市	18617009	7	18617009	7

資料來源：1、台灣省統計年報 83；2、本研究整理 89.08

表四 民國八十四年各縣市歲出歲入與人口數比之排名表

縣市別	歲入金額	人口數	歲入與人口比	名次	歲出金額	人口數	歲出與人口比	名次
台北縣	48993119	3305615	14.821	19	48993118	3305615	14.821	20
宜蘭縣	9556777	465043	20.550	10	9331056	465043	20.065	12
桃園縣	22437680	1524127	14.722	20	22437680	1524127	14.722	19
新竹縣	9318607	408577	22.807	7	8731763	408577	21.371	8
苗栗縣	10933764	560128	19.520	13	11274038	560128	20.128	11
台中縣	21829358	1404729	15.540	18	21829358	1404729	15.540	18
彰化縣	17673040	1288447	13.717	21	17673040	1288447	13.717	21
南投縣	10768127	546517	19.703	12	11344135	546517	20.757	9
雲林縣	13144302	753998	17.433	17	12974600	753998	17.208	16
嘉義縣	12624019	565804	22.312	8	13101812	565804	23.156	7
台南縣	20115851	1081801	18.595	16	19374799	1081801	17.910	15
高雄縣	22506406	1193912	18.851	15	19717464	1193912	16.515	17
屏東縣	17257204	911843	18.926	14	16919731	911843	18.556	14
台東縣	7704363	254375	30.287	2	7661552	254375	30.119	2
花蓮縣	8602959	358981	23.965	5	8438768	358981	23.508	6
澎湖縣	4330809	90937	47.624	1	4175755	90937	45.919	1
基隆市	9255123	368771	25.097	4	9255123	368771	25.097	4
新竹市	7419438	340255	21.806	9	6915743	340255	20.325	10
台中市	20291775	853221	23.783	6	20291755	853221	23.783	5
嘉義市	5265673	261391	20.145	11	5045236	261391	19.301	13
台南市	18617009	706811	26.339	3	18617009	706811	26.339	3

資料來源：1、台灣省統計年報 84；2、本研究整理 89.08

### (三) 縣市稅課收入受房地產之景氣影響，來源不穩定<sup>註三</sup>

表五顯示歷年經常門歲入的決算數約佔歲入總數的九成以上，顯示縣府財源倚重經常性收入，稅課收入為經常性歲入的主要來源。由於目前的財政收支劃分係以稅目分配為主，而縣府稅課收入主要來自土地稅，使得縣府的稅收隨房地產景氣而高低起伏。縣府的建設計畫或公共服務的提供都是長期性的，需要有穩定的財源收入，目前稅支的不確定性，對預算制

<sup>三</sup> 同註一

度造成傷害。

表五 桃園縣歷年資本門即經常門歲入歲出比較表

單元：千元

年 度	歲入決算							
	總計		經常門			資本門		
	金額	成長率 (%)	金額	成長率 (%)	比例(%)	金額	成長率 (%)	比例(%)
76	6862259		6800357		99.10	61902		0.90
77	9842828	43.43	9287718	36.58	94.36	555110	796.76	5.64
78	11074225	12.51	11048485	18.96	99.77	25740	-95.36	0.23
79	11833288	6.85	10965063	-0.76	92.66	868225	3273.06	7.34
80	13540728	14.43	12365017	12.77	91.32	1175711	35.42	8.68
81	22923150	93.72	22417810	104.45	97.80	505340	-57.02	2.20
82	24110957	103.76	24066055	119.48	99.81	44902	-91.11	0.19
83	22437680	89.61	21643277	97.38	96.46	794403	57.20	
84	27242272	101.19	26463494	114.02	97.14	778778	1634.39	2.86

年 度	歲出決算							
	總計		經常門			資本門		
	金額	成長率 (%)	金額	成長率 (%)	比例(%)	金額	成長率 (%)	比例(%)
76	5871136		4634524		78.94	1236612		21.06
77	7368576	25.51	5485752	18.37	74.45	1882824	52.26	25.55
78	10071597	36.68	6570714	19.78	65.24	3500883	85.94	34.76
79	11833288	17.49	8415352	28.07	71.12	3417936	-2.37	28.88
80	13540728	14.43	9961986	18.38	73.57	3578742	4.70	26.43
81	16532969	39.72	11695614	38.98	70.74	4837355	35.17	29.26
82	22171549	103.76	15625958	85.68	64.81	8484999	75.41	35.19
83	22437680	89.61	15852859	88.38	70.65	6584821	36.12	29.35
84	25664637	89.54	18301008	83.71	71.31	7363629	-13.22	28.69

資料來源：1、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第三十六期，八十四年一月；2、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第三十五期，八十三年一月；3、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第三十四期，八十二年一月；4、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第二十七期，七十四年一月；5、本研究整理 89.80

二、桃園縣之歲入分析

以下將藉由來分析桃園縣政府的歲入要項。綜合觀之：桃園縣的稅課收入與補助及協助收入就佔總歲入決算的九成以上，其次為規費收入、罰款及賠償收入。

表六 桃園縣歲入分析表

單位：千元

年 度	課稅收 入	罰款及賠 償收入	規費收 入	財產收 入	補助及協 助收入	賒借收 入	捐贈與贈 與收入	其他收 入	移用以前度 歲計剩餘	總計
70	2102981	28728	241900	139316	1419201	90000		150125		4172
71	2116934	40894	279110	5460	2110006	1000	527	603705		5157
72	2280733	51789	262347	4457	2270504	280	150	61024		4931
73	2479062	67720	280131	8833	1954678		4442	7902		5190
74	2548820	80295	201111	1659	2415538		22030	497100	387944	5960
75	2631990	72883	237286	65765	2453438		3228	141344	194329	5600
76	4387179	88158	272883	63646	1938937		916	110540		6860
77	6022968	63938	339299	552576	2738348	3000	5370	117330		9840

年度	課稅收入	罰款及賠償收入	規費收入	財產收入	補助及協助收入	賒借收入	捐贈與贈與收入	其他收入	移用以前年度歲計剩餘	總計
78	7544639	83778	403537	26634	2889222		1900	124516		11074226
79	6388798	79643	453989	5159	3804503		100662	133178	867356	11833288
80	7201665	163381	469715	274871	4127045	586690	1434	152824	563104	13540729
81	15663557	250259	742131	13393	5570670	500000	479	182661		22923150
82	15111512	407315	784553	49815	7378999			378763		24110957
83	14522682	422162	805849	160525	5484898		721	270980	769863	22437680
84	16440095	492256	884177	1547201	7544924		5	333614		27242272

資料來源：1、桃園縣統計要覽 70-84；2、本研究整理 89.08

表七 桃園縣各項歲入佔總歲入之比例表

單位：千元

	課稅收入	罰款及賠償收入	規費收入	財產收入	補助及協助收入	賒借收入	捐贈與贈與收入	其他收入	移用以前年度歲計剩餘	總計
計	107443615	2393199	6658018	2919310	54100911	1180970	141864	3265606	2782596	180886089
佔例	59.39	1.32	3.68	1.61	29.90	0.65	0.07	1.80	1.53	100

資料來源：本研究整理 89.08

### 三、桃園縣之歲出分析

#### (一) 政事別之支出項中以教育、經建及交通支出為最<sup>註四</sup>

根據歷年的數據顯示，教育科學文化支出都佔總支出將近一半的比例，既使在七十九年度分類方式改變之後，教育支出比例仍高居不下，遠超過其他項目甚多，其次是警政支出及補助支出及協助支出。其實經常部門支出當中有絕大部份是人事費用，所以，越需要人力投入的政事項目，其所需要之費用就越多。資本項目中係以經建發展及交通支出為要項，該類支出多為重大公共工程建設，具有總價高非單一年度可以完成且完工後仍須繼續支付經營管理費用特性等；就總數而言，社會安全支出近年來有逐漸上升之趨勢，應是與多項福利政策陸續推動有關。

<sup>註四</sup> 同註一

表八 桃園縣歲出分析表

單位：千元

	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	平均數
政權行使	25108	23578	28406	29229	129166	59659	75303	46536	72988	73564	104870	129796	145810	174081	263700	
行政支出	43013	50228	55580	60725	73388	80865	106039	84814	100089	209446	178952	285580	317365	423389	756032	
民政支出	104004	146114	144377	155558	180308	214864	209837	305094	422613	456354	818489	628678	1045631	1132129	1570438	
小計	172125	219920	228363	245512	382862	355388	391179	436444	595690	739364	1102311	1044054	1508806	1729599	2590170	
占總支出 之比例	0.041	0.043	0.046	0.053	0.066	0.061	0.057	0.044	0.054	0.063	0.081	0.046	0.063	0.077	0.095	0.059
財務支出	43082	217169	374637	82275	82295	89901	87374	87712	98655	11860	474062	542306	440320	496076	527142	
教育科學 文化支出	2095757	2361024	2596225	2686793	3071481	3147122	3212871	3688184	4580133	5890479	6452495	8222481	11470223	11348811	12172082	
占總支出 之比例	0.502	0.457	0.526	0.581	0.532	0.542	0.468	0.374	0.413	0.502	0.476	0.358	0.475	0.505	0.446	
經濟建設	270215	600932	344600	254297	266295	298476	283301	408648	1415142	1389773	1869887	2293899	2734475	2408481	1775841	
交通支出	218332	250964	203355	241444	319111	351248	474344	695967	698747	1020204	627373	1028444	1124135	969587	2347396	
小計	488547	851896	547955	495741	585406	649724	757645	1104615	2113889	2409977	2497260	3322343	3858610	3378068	4123237	
占總支出 之比例	0.117	0.165	0.111	0.107	0.101	0.112	0.110	0.112	0.190	0.205	0.184	0.144	0.160	0.150	0.151	0.141
警政支出	390922	483736	553332	532192	589744	702520	710491	816637	931259	1139286	1648296	1625775	2091567	2279341	2394792	
衛生醫療 保健支出	52021	89636	103288	65142	152378	81441	87697	222990	227219	433947	311375	400089	459827	831375	916623	
占總支出 之比例	0.012	0.017	0.020	0.014	0.026	0.014	0.012	0.022	0.020	0.036	0.022	0.017	0.019	0.037	0.033	0.021
社會及救 濟	13034	31227	104209	150819	217998	255521	244706	257807	384226	654353	669962	661149	805139	1196447	1672264	
占總支出 之比例	0.003	0.006	0.021	0.032	0.037	0.044	0.035	0.026	0.034	0.055	0.049	0.028	0.033	0.053	0.061	0.034
公教人員	64810	96536	108117	100708	124679	183366	192649	280841	371998							





#### 四、桃園縣之自主性分析

在縣政府的稅課收入中有一項統籌分配稅佔稅課收入極大比例，該項稅款係由省政府統籌分配而來，非屬縣政府所能掌控之稅源，其實是另一種形式的補助收入，故在討論補助收入時，亦應將其考慮其中；在表可看出近幾年來，上級對於桃園縣之補助（財政依存度），都約在三分之一左右，自有財源高達六成以上，再與全省其他縣市相較，可看出桃園縣的財政自主程度甚高，顯示縣府施政不易受到上級政府掣肘，是全省少數具有支應地方自治之財政能力的縣市地方政府。

表九 桃園縣歷年補助收入佔總決算數情形表

單位：千元

年度	總決算	省統籌補助	省庫補助	補助合計	補助占決算 (%)
76	6,862,259	754,204	1,938,937	2,693,141	
77	9,842,828	766,204	2,738,848	3,505,052	
78	11,074,225	1,072,561	2,883,221	3,955,782	
79	11,833,288	828,685	3,804,503	4,633,188	
80	13,540,728	1,007,332	4,127,045	5,134,337	
81	22,923,150	1,377,787	5,570,670	6,948,457	
82	24,110,957	1,663,617	7,378,999	9,042,616	
83	22,437,680	1,847,093	5,484,898	7,331,991	
84	27,242,272	1,830,125	7,544,924	9,375,049	

資料來源：1、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第三十七期，八十五年一月；2、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第三十三期，八十一年一月；3、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第三十二期，八十年一月；4、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第三十一期，七十九年一月；5、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第三十期，七十八年一月；6、台灣省財政統計年報，台灣省財政廳，第二十九期，七十七年一月；7、本研究整理 89.08

表十 桃園縣自有財源比力及成長表

單位：千元

年度	歲入決算數	自有財源	自有財源比例	環比
75	5800263	3324708	57.32	
76	6,862,259	4166617	60.72	125.3
77	9,842,829	6335277	64.36	152.0
78	11,074,226	7112455	64.23	112.0
79	11,833,288	7198256	60.83	101.0
80	13,540,729	7819662	57.75	108.0
81	22,923,150	15743583	68.68	201.0
82	24,110,957	15068341	62.50	95.0
83	22,437,680	15105688	67.32	100.0
84	27,407,662	17867222	65.59	118.0

資料來源：1、桃園縣統計要覽 70-84 年 2、本研究整理 89.08

註：自有財源=歲入決算數-補助收入-賒借收入-統籌分配稅

表十一 台灣各縣市補助依存度一覽表

	79 (%)	80 (%)	81 (%)	82 (%)	83 (%)	平均數	排名
台東縣	65	58	63	58	58	60.4	1
澎湖縣	64	56	60	58	56	58.8	2
基隆市	62	65	61	61	30	55.8	3
花蓮市	62	57	50	55	54	55.6	4
雲林縣	51	62	53	52	52	54.0	5
嘉義縣	59	56	54	51	41	52.2	6
南投縣	60	49	52	51	48	52.0	7
屏東縣	59	46	51	51	52	51.8	8
宜蘭縣	51	55	51	49	51	51.4	9
彰化縣	49	63	49	47	41	49.8	10
苗栗縣	47	53	49	50	48	49.4	11
新竹縣	53	44	53	48	44	48.4	12
台南縣	50	53	43	44	43	46.6	13
台中縣	43	53	44	37	37	42.8	14
高雄縣	37	44	37	43	36	39.4	15
新竹市	29	26	34	38	28	31.0	16
桃園縣	32	30	34	33	24	30.6	17
台北縣	20	30	30	40	20	28.0	18

資料來源：1、台灣省統計年報；2、本研究整理 89.08

## 五、財政收支與人口成長關係

### (一) 財政收支與人口關係

財政收入攸關當地的發展與建設。以僅就桃園縣之財政收入與人口成長如下表所示有正比例，即人口增加對地方收入有正面效果。

表十二 財政收入與人口關係表

單位：千元

年度	課稅收入	罰款及賠償收入	規費收入	補助及協助收入	賒借收入	移用以前年度計剩餘	總計
皮耳森係數	0.934941	0.88041	0.92375	0.91588	0.795352	0.80973	0.94512
成長率	42.609496	107.567	17.7008	28.7754	30.370370	6.563129	36.862628

資料來源：本研究整理 89.08

註：分析項目是以皮爾森相關係數高於 0.75 之項目進行分析

### (二) 財政支出與人口關係

下表的分析僅就人口增加對財政的影響時，僅對財政收支項目中與人口有顯著關係之項目分析（皮耳森係數高於 0.75），桃園縣每增加一人，相對支出將增加 3.051 元，收入亦將增加 2.035 元，顯示人口增加對於桃園縣之財政影響不大僅達到平衡狀態。

表十三 財政支出與人口關係表

單位：千元

	政權行使	行政支出	民政支出	財務支出	教育科學文化支出	經濟建設支出	交通支出
皮耳森係數	0.85825	0.85780	0.9172	0.66267	0.94334	0.86540	0.86552
成長率	63.35086	103.6052	88.12365	74.90522	30.04978	37.14637	60.94686
	警政支出	衛生支出	社會及救濟支出	公務人員退休撫卹	債務支出	協助及補助支出	總計
皮耳森係數	0.95378	0.90445	0.92856	0.91853	0.61797	0.86811	0.9449
成長率	34.1734	110.8017	848.6676	31.59883	148897	23.60514	11800.02

註：分析項目是以皮爾森相關係數高於0.75之項目進行分析

資料來源：本研究整理，89.08

表十四 人口增加對財政支出與收入分析表

單位：千元

年度	70	71	72	73	74	75	76	77	78
支出	3437662	4229476	4315551	4332031	5169080	5376604	5507316	6715594	9141878
收入	3792810	4546944	4865373	4781591	5245764	5395597	2299978	3141585	3376537
年度	79	80	81	82	83	84	成長率 (%)	每增加一人之財 政收支	
支出	11682251	13058464	15737105	20989373	21695886	24892004	86.18969	3.051387	
收入	4338135	4760141	6563060	8570867	6712909	8921357	57.48617	2.035192	

註：分析項目是以皮爾森相關係數高於0.75之項目進行分析

資料來源：本研究整理，89.08

## 四、小結

- (一) 桃園縣的財政與縣內重要產業景氣趨勢相符。
  - (二) 桃園縣之財政資源具有全省的相對優勢
  - (三) 桃園縣的稅課收入與補助及協助收入就佔總歲入決算的九成以上，其次為規費收入、罰款及賠償收入。
  - (四) 桃園縣支出項目中以教育、經建及交通支出為最高。支出當中有絕大部份是人事費用；社會安全支出近年來有逐漸上升之趨勢。
  - (五) 桃園縣的財政自主程度甚高，顯示縣府施政不易受到上級政府掣肘，是全省少數具有支應地方自治之財政能力的縣市地方政府。
  - (六) 桃園縣人口增加對地方收入有正面效果。
  - (七) 桃園縣每增加一人，相對支出將增加3.051元，收入亦將增加2.035元
- 顯示人口增加對於桃園縣之財政影響不大僅達到平衡狀態。

## 貳、桃園縣與大溪鎮財政比較

## 一、歲入之比較

桃園縣歲入以稅課收入與補助及協助收入為主要來源，占總歲入九成以上

其次為規費收入、罰款及賠償收入。而大溪鎮是以稅捐及規費收入、地方自有財源收入及補助收入。

## 二、歲出之比較

桃園縣歲出項目中以教育、經建及交通支出為最，而大溪鎮財政支出以經濟發展建設方面所佔比例最大，次之為政府行政方面之支出。

## 三、財政自主性之比較

- (一) 桃園縣之財政依存度都約在三分之一左右，自有財源高達六成以上，與全省其他縣市相較，可看出桃園縣的財政自主程度甚高，故縣府施政不易受到上級政府掣肘，是全省少數具有支應地方自治之財政能力的縣市地方政府。而大溪鎮之財政收入中補助收入占相當重要地位，凸顯鄉鎮之自有財源薄弱外，財政收支劃分的不公更影響地方自治事務。
- (二) 桃園縣的財政自主性高於大溪鎮，顯示縣的層級較鄉鎮市有能力處理地方事務及建設。
- (三) 由資料顯示大溪鎮之財政依存度逐年增加，桃園縣則呈現逐年下降之趨勢。

## 四、人口與財政關係比較

- (一) 以財政收入而言：桃園縣每增加一人，財政收入則增加 2.035 元；大溪鎮每增加一人，則收入增加 2.82 元，所以人口增加對地方之收入皆有正面效果。
- (二) 以財政支出而言：桃園縣每增加一人，財政支出將增加 3.051 元；大溪鎮每增加一人，財政支出則增加 8.91 元，顯示人口的增加對鄉鎮的財政支出有不利的影響。
- (三) 綜觀之，兩者人口增加對整體財政皆產生不利之影響，但桃園縣之負面影響程度較大溪鎮為低。

## 附錄二 『發展許可制實務運作之研究』案期中簡報會議記錄

- 一、會議時間：89年8月14日下午二時三十分
- 二、會議地點：市鄉規劃局二樓會議室
- 三、主席：唐局長明健 紀錄：詹舒雅
- 四、出席人員：林教授元興  
陳教授博雅  
張教授效通

中國文化大學 吳清輝 郭哲耀 高佩菁 詹舒雅 吳哲璋 王富英  
營建署綜合計畫組 陳繼鳴 呂清松 林世民 朱慶倫  
都市計畫組 廖耀東  
市鄉局周副局長 周守琳  
吳副局長 吳欽賢  
北區規劃隊 黃明墜 陳良治 葉志雄 周建杰 羅美容  
南區規劃隊 曾思凱  
東區規劃隊 賴芳美  
第一測量隊 潘朝萬 周峙峰  
第二測量隊 陳文鴻  
第三測量隊 吳漢昭  
第四測量隊 陳志銘  
第五測量隊 陳愷  
規劃資訊中心 洗武準  
第二課 鄭秀藝  
第三課 王東永  
第四課 蘇國峰  
第一課 詹博勳 郭茂盛

### 五、會議發言

#### (一) 主席：

研究之內容很充實，包括法令、執行面應該如何作，規劃內容上應有哪些注意事項；在計畫面一將規劃許可、開發許可等書圖內容等均列出已具有初步的架構。日後我們在計畫、規劃上將反映至類似目前的審議規範中，假設有類似的規範，將來在審查執行上較有依據，否則如果純在僅談規劃，當開發者送來計畫書時，可以跟你吵架，如公共設施水準不夠等，他講夠你說不夠，如果將來有審議規範的情形下，兩者較有依據。至於在有關法令、執行這兩面未來將放入法規中。

目前在都市計畫方面及非都市計畫方面，以都市計畫而言有工商綜合區或者農業釋出方案，都市主要計畫及細部計畫均允許變更，且要求捐地；在非都市中，等雜項執照的工程或條件滿足後，如公共設施完成也捐贈，地政事務所才允許變更編定。兩者不太一樣，非都市不像都市計畫細部計畫發佈後一定要給建照，沒有給建照即違背憲法，或許非都市較作法較周延，將來規劃許可、開發許可也是一樣的，土地公共設施完成後也捐贈與政府，實施計畫才允許變更通過，是不是以後就是這樣，是今天大家討論的重點，可否請陳教授先表示意見。

#### 二) 陳教授博雅：

1. 吳教授提到規劃界對開發許可制不放心，包括我在內，實際上到目前為止，就我過去實施經驗，我還是不放心，因為台灣政經環境，假如沒有一個明確的標準到時候為政者是藉由發展許可制幫他開路，只要開發，委員就告訴他這開發有哪些問題只要解決就可開發，所以就會變成只要開發案提出就沒有被否決的，除非是法定的環境敏感地，水源地一千公尺範圍內之土地不可開發，即若不是很明確限制，否則一律都會通過。英國實施發展許可制與台灣不同是藉由地方計畫來引導的，但英國實施後發現中間的溝通過程太費時間了（討價還價）。假如全面實施開發許可制，將導致後來許多建設就被阻礙，因小失大，因為只要基地內幾個人反對就做不了，怎麼辦？另一個擔心就是會導致散漫發展，都市計畫最大的忌諱即是散漫發展，就洛杉磯而言，他的郊區就散漫發展，開發基地分散，導致高速公路須不斷開關，對都市界極不合乎人性，因此全面實施發展許可制所必須考量的問題；在我的研究中提出圖上主要道路及公共設施需要確定下來，第一期開發地區政府可利用區段徵收，須用區段徵收還是要用區段徵收，其他可利用開發許可制，我主張有發展潛力地方，例如台北市泰山鄉的農業區是極具發展潛力的地區，就利用區段徵收，使其來蓋房子，反過來說彰化鄉下，政府規劃一大堆的住宅區，根本沒有投資者願意來，就現在城鄉規劃第一期開發或具有潛力地區保持部份傳統的手段如區段徵收、市地重劃等，但不要全部都是市地重劃，連帶的吳教授發展許可制所提發展模式緊密性，除吳教授所提的外，以後在規範時是否須考量其開發地區距離都市遠近，例如目前高速公路交流道附近的農業區，在現有的發展地區，是否可考量優先開發近的農業區，太偏僻農業區後開發，因為近的可活用現有的公共設施。即發展的緊密性是否須要將區位考量進去。
2. 是否要把所謂的規劃許可、開發許可與綱要計畫、實施計畫的關係結合起來，這裡面有許多名詞如下級計畫或地方發展計畫等，實際上在新的體系城鄉計畫法，建議因為報告中假設三級化的體系（國土、縣綜、城鄉）是否可考慮與城鄉計畫法裡面的綱要計畫及實施計畫之關係連結起來。
3. 報告中所提到環境容受力訂它發展總量與社會經濟，環境是指自然環境本身能夠讓人純粹就自然環境本身靜態來看可發展的容受量有多少，等於可發展地區容受量有多少？而把所謂污染及公共設施等，歸於公共設施方面容受力，因為污染及垃圾等是屬於動態的，環境容受力即是自然環境的容受力，而為什麼公共設施如垃圾處理等是活的，因為垃圾處理場不夠再興建就可以了，量就可以增加了。過去污水處理設施及國小不談，開發許可制度污水處理設施夠不夠，像美國污水處理設施容量不夠，就不允許等到夠了再通過，國小學生唸書就比較難，偏向用汽車接送小孩子上下學，國小是否需要考量進去？
4. 模擬大溪鎮建設不要用純粹都市計畫公共設施，其實大溪鎮都市計畫圍較少，都市計畫區外有更好的公共設施，區外也許還有學校，是不是要盡量把全鎮性的公共設施作模擬時考量的因素。
5. 都市發展政策很重要，報告中對規劃許可同不同意是根據是否符合都市發展政策？考量都市發展政策的定義跟城鄉計畫中綱要計畫及實施計畫之關係為何？綱要計畫裡面會有一節為都市發展政策或是整個綱要

計畫就稱為都市發展政策，我強調的未來如何與城鄉計畫連結。

(三) 吳教授清輝：

如果要提都市發展政策，不是只有政策的說明還需包括後面如何操作須要交代，有都市政策的章節不錯，但怎麼操作會反映到後面的公共設施，所以公共設施部分要表達清楚，不然只有政策卻沒有操作指標的話，就操作不起來，除非講可以不可以發展，那我們很多都是在某些條件下可發展且是利用公共設施作工具，其實最能夠作操作指標的就是公共設施，就是為什麼發展許可制的原則我一直用 Concurrency，所謂同時性之觀念，有完善之公共設施是許可發展之重要條件。

(四) 陳教授博雅：

所以這樣都市發展政策要釐清，北區規劃隊在作模擬時可能要跟吳教授討教，所指為何？在模擬時應該如何訂定原則本身就有關聯。

(五) 吳教授清輝：

舉一個例子要維持一定生活品質，大溪鎮很多地區尚未開發，為何還要到外面開闢？要維持一定生活品質，勢必要在公共設施服務標準內講清楚，假如住宅區每一個人公共設施服務到底是怎麼樣，所以後面才有公共設施的量出來，我覺得你（陳教授）講得不錯應該要把大溪所有公共設施調查清楚，要大溪所有學校量也容易，但區位不清楚，我要把這些調查清楚，但要不要再花那些時間呢？僅就都市計畫區之公共設施來模擬在澄清過去所謂計畫之供給公共設施之效果。

(六) 陳教授博雅：

你不用自己做，他們（北區規劃隊）有作模擬。

(七) 吳教授清輝：

要把項目及條件舉出來，報告中的模擬是假設的，例如今天特別提到公共設施服務水準在 X 年要多少標準是假設的，相信就大溪鎮來講，以國小而言有很多可能在非都市的國小服務水準是不錯的，教室數量及學生數量可能蠻低的。我們曾比較大溪鎮為每班 38 人、桃園縣為 43 人，彰化、雲林也曾經做過比較，發覺愈落後的地區學校標準是蠻高的。也就是學校標準高，所以不是很肯定每一開發單元要 10 公頃，因為要是各發展區緊鄰學校，學校已有了，可不必要求開發者再提供學校，其他公共設施進來就可以了，進一步就是陳教授所提到的污水處理設施，假設目前台灣地區污水處理設施普及率達 50%，就可以用污水作管制工具。現在大溪鎮污水管線在哪裡不清楚，台北市完全有的地區僅松山區及中正區，台灣沒有辦法以污水管線作指導，既然沒有辦法作污水管線，那台灣要求污水處理的功能，就會碰到瓶頸，就是台灣污水處理最基本可以營運的設施規模，可以容納多少人，沒有人能做的出來，如果能夠研究出來，以最小的污水的污水處理設施來作為操作的工具是可能的，現在規定 100 戶以上就要污水處理設施，是否符合經濟規模呢？從來沒有研究過；如果能研究出來，這就圓滿了，以大溪鎮而言，要求高品質的住宅社區則一定應有完善之自行操作之污水處理設施。

(八) 陳教授博雅：

補充一點，前一陣我跟都委會小組在審查案子，就是農業區變更成住宅區，就碰到困難，之前已經規劃一個污水處理設施，但在規劃時就有一個容量，到底可容納多少人，我們一看這個污水處理容量剛好位於



現有都市計畫，現在農業區變成住宅區就有一個疑問，不一定求但現在連規劃都沒有怎麼容許變更？

(九) 吳教授清輝：

以 concurrency 的觀點來說，第一開發者自己設污水處理設施，雖然不經濟規模不要緊，否則要等到污水計畫執行後再開發；以目前來講相信開發者都自己要設，不能僅說計畫中有；以台灣來講不知道哪一天才可以依計畫執行，有很多假設哪裡有計畫就讓他去開發，開發許可制最重要的一點是那個時間要能配合，不然你就自己先提供；另外有一個觀點陳科長所提的，在台灣全面實施土地使用分區而且發展率不高，以整個台灣地區來講，可以不用許可制，本來都市計畫的分區大可以開發，我並不一定鼓勵作許可制，惟若喜歡開發可以談，但是如果你認為這套程序太嚴格了，還有許多住宅區；規模不經濟，本來土地使用分區要保持繼續執行，倒是陳教授所提的市地重劃及區段徵收，都計組之陳專門委員曾提到新市鎮的開發於利用區段徵收時，土地所有權投機得到保證價格，外面一公頃大約一千萬，結果縣市政府卻用兩千萬徵收，我真怕這套許可制執行後，地方政府反而喜歡辦理市地重劃及區段徵收，因為那可投機獲利，從徵收之價格而言，徵收地區是依住宅區或是農業區定價，相關法令規定不清楚。

(十) 陳教授博雅：

是法令的問題

(十一) 吳教授清輝：

這不是法令的問題，我不是說不能利用區段徵收，但就我個人而言盡量避免，除非急迫需要，例如施振榮想要來投資科學園區，不趕快開發，再循許可制來申請時就太慢了；其實現在之土地使用分區都已經夠了，例如大溪鎮發展率僅 70%，工業區還多空地，已可作為區段徵收之對象

(十二) 陳教授博雅：

環境容受力？

(十三) 吳教授清輝：

環境容受力可否作為操作指標？如以農地來探討可容納多少人，是不容易計算的，且其容納量太大，不宜作為指標，我比較偏向找一些有具體的項目及標準來操作，農業區到底可容納多少人，就台灣來做評估，包括農委會所講的 71 萬公頃，最少 35 萬公頃，所以容納之人口太多，無法作為指標。

(十四) 陳教授博雅：

這樣你就不要講環境容受力是絕對的，因為公共設施本身會增加所以它不是絕對的。

(十五) 吳教授清輝：

我想水源是絕對的，開關美濃水庫，就有類似的味道，但不能寄望那麼大型的會再增加；作地方計畫要注意地方政府之權責，否則進一步用發展來引導重大建設；如六輕走在集集共同飲水計畫前面，集集共同飲水計畫本來政府沒有急著要做，但因六輕的開發，而加速集集飲水計畫的開關，如果要導正這種情形，那大型建設超過地方執行能力者，

比較偏向放入絕對量中，聽起來還是有相對性但為配合操作需要，需這樣劃分，但是就純學術觀點而言，都是相對量，從規劃的觀點，還是可以在區分的，就看城鄉計畫是以大溪鎮為目標或以縣為範圍，假設以縣為目標中央要做的均可歸於絕對量，但從學術的觀點，是相對量，但關於這一點可在考慮。

(十六) 林教授元興：

1. 就整體而言：政府機制仍然佔有重要的地位，市場機制為補充的地位，因為政府機制以前太僵硬了，從很多土地使用分區中可看出，在都市計畫的工業區，一規定下去地價高漲，中小企業就進不去了，逼不得已只好到農業區去開發工業用地，變成反客為主的情形；東北角風景區，不劃旅館用地還好，一劃下去就沒有人願意進駐，因為地價高漲，開發者成本一算就划不來，如果沒劃，可能還有旅館出現。開發機制的執行是從額，至於吳教授所擔心的，政府來作，即使利用區段徵收，地主回饋那麼多，成本上也划不來，這就是地政估價的問題，地政機關所估的公告現值偏低市價很多，但中央機關要舉行公共工程時，預定地上的公告現值就增加，跟市價接近，這樣上下其手作弊得情形嚴重，將來中央需要解決。如中央的補助款裡就可增加項目，看地方政府努力程度，目前財政部將朝向這方向修正，不要讓地方縣市長為所欲為操縱地價。
2. 建議既然又要開發又要總量管制是矛盾的，就好像一輛巴士，假如在底下等車，那一輛巴士客滿，還是希望它停下來，我上車後，就希望趕快開不要停，既使有人也在等，總量管制有相對量及絕對量，建議假如可以按照相對量來訂定不同的回饋標準；如原樹林地區的規模假如合理的公共設施可開發六萬人是一種回饋條件，談到密度，要發展生物科技要求容納 15 萬人，其回饋條件的彈性可大一點。

(十七) 吳教授清輝：

1. 針對第一點，完全同意是用市場機制來補充，絕對不是將土地使用分區廢除，如台北縣目前的案子，受制於區段徵收及市地重劃負擔比例，反而更將公共設施比例減少，結果開發完成之社區恐非未來我們所要的。就市場機制原屬補充性，現在已劃定 7 萬公頃的都市發展地，市場機制也不可能用到 10 萬公頃，估計目前依市場機制進來可能用到不多，以農地釋出方案 4837 公頃而言，其中接近 3 萬公頃是政府畫出來的並不是市場機制所造成的。
2. 總量管制確定公共設施服務水準，大溪人口多少但公共設施服務水準是怎麼樣？當要增加社區發展用地時，公共設施即應有所區隔，但規劃不是萬能，說大溪鎮是給哪一收入的人使用，一般是利用通盤檢討的標準，開發者引進開發標準在所規定之上，那開發者之規劃理念根本不是原來規劃所訂定的人口，所以可以容許進一步開發，但公共設施的水準要比政府計畫水準更高；而不是在計畫中所要的；都市計畫是未來人口乘以多少住宅用地面積標準，而決定計畫住宅面積，目前前者面積最好不要畫出來，讓開發者去申請許可，所以總量不是那麼重要，而是要就性質跟原來計畫之標準有何不一樣來衡量，這是宜蘭縣引用新加坡的做法。假如公共設施有需要可以劃，但要有財務計畫來支持，否則二十年後才有需要的現在就不必要劃的，寧願用道路

的服務水準來控制比較理想，才可以看出真正想要發展的人口對象符合地方真正的需要；如果要發展就去發展，讓開發者自己去承擔風險會比政府幫他考慮的還仔細，如果有散漫發展情形也就認了。如果重要道路告訴開發者一定要畫 40 米，兩旁土地所有權人就會反對，哪時間開發？為何如此劃呢？雖然目前都市計畫法沒有時間限制，但合理嗎？

(十八) 陳教授博雅：

綱要計畫是比較示意性的，今天回想台北縣假如三十年前有綱要計畫其中有全縣幹道系統，現在農業區變更時，不知有全線性幹道通過，把每一個都市計畫都是個體區內道路想跟別人區內道路相連時，才想到要建立全線性道路就沒辦法了。

(十九) 吳教授清輝：

東西向快速道路是因為中央政府首長有意興建才有計畫的，像台北縣是可能有陳教授所稱之情形，但台灣未來總人口 2500 萬人再增加不過 300 萬人，到時人口的趨勢將跟過去二十年發展不一樣，三百萬人口分布在台灣，而未來農地全面開放，所以人口不一定在台北縣。至於示意性的東西要不要積極畫出，我覺得若有充足的財源是可以，否則不要，真的畫出背後需要有執行計畫的支持，因為一劃將帶動周圍地價上升，結果開發者要開發時將再找更便宜的地區，更會助長這類的漫延，倒不如當開發者要來開發時趁機要求這條道路，也許還有機會，未來台灣新增 300 萬人，絕大多數是老人。

(二十) 陳教授博雅：

汽車持有率愈來愈高。

(二十一) 吳教授清輝：

開闢再多的道路也無法滿足需求，包括鄉下地方也都一樣，在沒有財源支持的情況下一並考慮進去，定計畫時不是不能劃而是需考慮財源支持。

(二十二) 張教授效通：

1. 發展許可制會產生兩種情況：(1) 下面是部門計畫或是事業主管機關所產生的計畫也可適用發展許可制 (2) 私部門所擬定計畫也可納入。
2. 剖析發展許可制的規劃許可、開發許可、建築許可無論是在非都市土地或都市土地都可以一體適用。
3. 報告中從英國開發義務概念再去融合美國土地開發衝擊費，再落實到台灣的制度，在台灣制度中號稱為國有制，實為私有制，這兩種制度（英國開發義務概念及美國土地開發衝擊費），慢慢在這十年發展因應民意高漲，對法的解釋界定的愈來愈嚴謹，包括行政法上的裁量權對開發衝擊費之運用，在開發義務上也有同樣情形，透過協議的方式慢慢對公部門的權利也產生界定，建議對整個國家公共設施負擔對公部門如何去考量如何納入體制中。
4. 簡報中對於法治體制的概念中建議把開發許可制放在縣市綜合計層級去實施執行，從國土計畫法草案第 14 條中，縣市綜合發展計去劃設可發展區及限制發展區而縣市綜合發展計畫只有剖析出各鎮市區發展策略及劃設各鄉鎮公共設施建設計畫，以這樣層次的

共建設計畫是否足夠作基礎，去詳細計算出開發者或各部門應負擔的公共設施情形，另外從整個草案法看到只有城鄉計畫法之綱要計畫才有談到發展總量，希望把發展總量提升到縣市綜合發展計畫訂定，還是說仍然放到城鄉計畫的綱要計畫去定，吳教授認為較理想的是在縣市綜合發展計畫底下就開始產生土地使用計畫，現在的綱要計畫或實施計畫將建構在何者下？

5. 從城鄉法裡比較有涉及發展許可制的條文是放到城鄉更新的條文中，發展許可制對土地的取得及開發方式，是否仍然維持市地重劃或區段徵收或者還有其他構想去修改的？

### (二十三) 吳教授清輝：

1. 與開發者之關係，比較偏向行政契約觀念，未來可能在國土計畫或城鄉計畫中授權以行政契約處理。剛才唐局長所提到的土地使用分區圖要點等等之類，宜蘭縣把開發的要點放在細部計畫中，是否該不該這樣做，理想之作法是要如此做，但是宜有法律授權，最重要的是行政協定的理念是一個願打一個願挨，公家的立場是跟開發者站在平等的地位依計畫的條件跟開發者協商，願意來的就來，這是最重要的行政契約理念；但是行政法治人員很難溝通，在國土法或城鄉法要如何深根，還要請教法制專家。
2. 是要在縣市綜合發展計畫還是在城鄉計畫中，過去之國土計畫中沒有定位清楚，在我們的研究報告中特別就財務及成長潛力分析中提到公共設施開闢率，在桃園縣 13 個鄉鎮中也許沒有辦法作 13 套的成長管理計畫，其實許可制與成長管理計畫相關，成長管理計畫不是提出工具而已，最重要觀念若要開發就是要負擔相關公共設施，要計算負擔最重要就要訂定標準，桃園縣到底可以做幾套呢？大概只有四五套罷，因為各鄉鎮財務及成長潛力都差不多，所以利用城鄉計畫法來寫成長管理計畫恐怕不完整，如果以縣市綜合發展計畫，縣市重點發展區即可將發展主軸確定出來，負擔也是一樣的，會涉及到總量管制的功能，過去國土法中縣市綜合發展計畫也應分配各地方之總量，我不知縣市綜合發展計畫有沒有把量寫下去，還是到城鄉再寫呢？假如把城鄉計畫作得很實用，未來縣市綜合發展計畫不一定要做，但如果把縣市綜合發展計畫作得很實用；則城鄉計畫就空了，我個人認為把縣市綜合發展計畫做的很實在，城鄉計畫只有剩下土地使用計畫及分區管制，地方計畫要放在城鄉計畫或縣市綜合發展計畫不談，但我個人認為要將縣市綜合發展計畫為主軸，英國將土地分區使用放在地方計畫，大溪鎮也可以寫地方發展計畫，但不具法律的效果，要把它放到成長管理有考慮的因素，但我可以讓你去玩，把現在縣市綜合發展計畫沒有一定法律效率，也可以讓你玩。但是土地使用管制可以是縣市綜合發展計畫下土地使用計畫下的土地分區計畫，但因為不是我們的研究範圍，我們之研究前提是土地使用計畫在哪一個層級計畫，那發展許可制就跟著走。過去我曾講一句話讓都計組罵「過去是牛車腳踏車的時代，現在是汽車的時代，城鄉行政界線太狹小」，以宜蘭縣規劃之市鄉鎮計畫為例，羅東鎮的商業發展用地已經超過量了，但羅東鎮還是有商業發展潛力，因為鄰近各鄉鎮市以羅東鎮為中心點，羅東鎮人口才

六、七萬人，商業區要劃也劃不出去，但是商業比例很高；以城鄉的觀點來談羅東鎮是很難，用縣市綜合發展計畫來指導它，則較具意義，縣市綜合發展計畫可以給它中心地區之發展量到底多少？所以量跟縣市綜合發展計畫或城鄉計畫都有關係；至於土地取得用市地重劃或區段徵收，包括許可制都可幫助取得公共設施。

(二十四) 主席：

關於總量管制事實上我們常在講國土計畫及縣市綜合發展計畫城鄉計畫之間要有點黏又不太黏，不要將縣市綜合發展計畫定死，同樣綱要計畫也要變更，是不是縣市綜合發展計畫用比較概念性及原則性的，而城鄉計畫更要具體，例如各類分區也容許開發許可但各地方回饋不同或容積率也同等等在綱要計畫中訂定；將來都市計畫變更綱要計畫變就好了，或實施計畫變，就縮短了時程，就看什麼角度去需要達到方便性或目的，就有不一樣的方法。

(二十五) 吳教授清輝：

依我的觀點，不必談總量，因為總量不過是配置公共設施時計畫的標準時在考慮，如果公共設施的標準不一樣時，已經不是計畫所提供的性質，也不受總量之限制，只要公共設施標準超過所計畫的標準即可，因此量並不是絕對的，只是供參考；過去都市計畫是有多少住宅配置多少公共設施可作為我們參考，但要是住宅性質與計畫不同，其公共設施的水準就要提高。

(二十六) 陳教授博雅：

量定下去是很可怕的，量本身是蠻主觀的產物，但是經驗說為什麼大家一直強調量，就工商綜合區而言，為什麼會有總量，是認為土地變更後就可以大賺其財，所以沒有這個量是不得了的，就台灣政經環境，很多縣市長想把農地變更，如台北縣想把大片農地便成為住宅社區，或利用區段徵收，但會不會有人來開發？地主發財，總量的意義除了剛才所講的觀念外，理論上公共設施外，未來計畫也應強調；應該想克制這個問題，否則人人要開發卻沒有人住，怎麼辦？

(二十七) 吳教授清輝：

這就是我比較怕縣市長，不怕私人來開發的地方，縣市長利用區段徵收來開發用的不是自己的錢（縣庫），在開發過程中工程利益拿走了，變更後荒草蔓延，它也不管；私人來開發如桃園工商綜合區，還有人要進駐嗎？現在台茂一開，之後開發者就很害怕；私人會從市場機制去克制，但市場機制一定會造成部份浪費，有人深信土地使用變更後還有利益，從工商綜合區的例子就可看到，若大膽講可以讓私人進來開發，因為競爭總是會自然受到控制。

(二十八) 陳教授博雅：

雲林縣開發一千五百公頃，怕這個土地作財務計畫依據，區段徵收花的錢愈多開發的土地就要愈多，這樣民眾高興，實際上有沒有那麼多的發展潛力是可疑的，相信政府壓抑也很頭痛，再回頭已是百年身，等到發現不對時，已經來不及。

(二十九) 吳教授清輝：

政府協助開發者作區段徵收是會有問題，開發者若由自己去開

發，允許變更為住宅區，不會無限制變更的。過去的觀念，只要變更就有利益，以致在台灣變更不一定有利益，不可否認的當許可制度一開頭會有多人變，農地釋出一開始有很多人想變，但實際數據告訴真正由私人變更的只有幾千公頃，大部分均以政府以政府機制在運用，如高鐵還不是運用區段徵收，其實這是會出問題，將來區段徵收後，土地賣不出去，頭才大的，現在台北縣政府已為三峽每個月所負擔的利息而傷腦筋，又宜蘭縣兩個區段徵收，一個在縣市中心，區位很好，一個在員山，現在怕土地賣不出去。

(三十) 陳教授博雅：

這是在房地產不景氣時，是現況因素所照成的，但是不是永久不景氣呢？

(三十一) 吳教授清輝：

未來人口增加是三百萬人，除非未來與大陸完全開放，台灣成為進駐大陸中心，那時房地產上揚，許可制也不怕，有一天台灣完全放棄農業，如果我們要跟人家競爭時，台灣住宅區的品質比不過，公共設施品質也不夠好，業者願意把台灣當作發展中心嗎？如果要有高品質的住宅區就讓它來，賣不賣的出去業者會比政府更擔心。

(三十二) 陳教授博雅：

現在開發土地如勞工住宅，今年總統交接時，都要在嘉義地層嚴重下陷，透過立法委員硬壓，使它通過，變更為勞工住宅，是因為土地開發預期利益，在現今環境下都這樣，我所了解的勞工住宅沒有一個案子立法院沒有不去施壓。本來勞工住宅案子移到事業單位審核後送到區委會備查，區委會無法對案子否決，後來討論應送區委會核定不是備查，業者就去營建署要求不要接這個案子。在台灣做的風氣還沒有辦法根絕。

(三十三) 吳教授清輝：

這就是我們告訴人家勞宅有多少戶的結果，嚴格來講嘉義縣的勞宅都可以進來，為什麼要去壓呢，那開發者要找地層下陷的地方，也有的不會，說不一定剛好找到太保地區附近開發，地層下陷地區可以競爭的過嗎？我個人覺得管制又放不開，沒有這樣許可制。以傳統都市計畫的觀點住宅區劃不劃的出去，劃不出去因為通盤檢討沒到80%怎麼劃？今天有個鴻禧山莊要來，給不給許可，依傳統計畫觀點不給，以大溪的觀點，有什麼讓它來，只要內外公共設施滿足，就可以。

(三十四) 陳教授博雅：

但是需在非常理智、理想的社會下，但台灣的社會不是這樣，如勞工住宅案子都通過，明明都滯銷了，還是一直通過，這已經不是市場機制了，是在獲得變更的利益，如果能做到仍然能夠得到開發利益，又能避免土地變更顏色利益。

(三十五) 吳教授清輝：

以清水大鎮為例應該不是在目前的位置，宜蘭縣還有許多都市計畫住宅尚未開闢，又為什麼要在那個地方？今天不管都市計畫及土地使用變更怎麼來，一塊土地要發展卻空下不用是規劃的目的嗎？許可制最大的好處是將開發者、使用者、土地所有權人結合在

一起。

(三十六) 陳教授博雅：

像清水大鎮就基地而言是不錯的，但就大環境而言，位於海岸邊防波堤邊以及沒有國小，父母親必須接送這我反對，當時審查時，壓力一來，有半數委員反對，還是讓它通過。

(三十七) 吳教授清輝：

當時勞工住宅方案講的很清楚，一定要有學校，擋不住，政府機制中擋不住的有多少？我沒有說政府機制有什麼好處，我們不要用勞工住宅來講，因為過去有一定的量，所以大家就爭先恐後怕量滿，過去我們只用規範或是通則辦法，如果定清楚，如學校寫明附近或八百公尺。

(三十八) 陳科長繼鳴：

1. 針對市鄉局，上次署長所指示的，是照原有架構去做，所以剛提到現有國土綜開，依目前的趨勢縣市綜合發展計畫以及城鄉計畫所扮演的角色配合許可制來作，在模擬過程中原有的要是做不到，建議回頭根據現有框框下把許可制運作一下。
2. 這案子中根據與市鄉局討論發展許可制，如果在計畫層級來討論太空泛，不會引發尖銳的問題，需要找個案子實際來模擬一下，在城鄉計畫真正執行不論是綱要計畫或實施計畫在這裡所扮演的角色及機制如何運作，才會發現問題。如台灣有許多分區，在分區體制下，不管現在應是掛在綱要計畫或實施計畫裡，在這樣的體制下去運作開發許可甚至規劃許可，裡面開發義務如何去界定，尤其是公共設施分擔在這機制下如何去玩，因為我們模擬過，不是很好做，所以我們才回過頭來特別強調所謂區域性公共設施需界定出來，因為有些地方沒有辦法算，透過這個東西，在計畫中適時結合才能把許可制運作出來。
3. 不知是否有國外的趨勢，就我們所參考的趨勢中，純粹將可發展區或不可發展區建立出在可發展中運作開發許可或規劃許可到底有沒有國家是這樣做的，在我們研究中，英國、美國、日本、新加坡之趨勢，基於什麼理由這樣做；過去都市計畫僵硬的方式，在運作的機制中，作部分調整也可以解決，是不是要做這麼大的改革，何況是限制發展區，然後在可發展區透過市場機制來運作發展許可，在國外似乎沒有，國外經驗是否可以告訴我們；就英國而言，發展許可制不是有效率的機制，當初行政院提出基於我們僵硬沒有效率而提出開發許可制，英國並不是因為要效率而提出，是精緻重視協商過程的，很耗費時間的，所以反過來利用簡易分區的系統，為什麼國外有這樣趨勢？
4. 剛才很強調市場機制，個人認為在土地市場或都市建設在國外很清楚，哪些是市場可以介入的，哪些是市場無法扮演的角色，市場機制不是那麼偉大的是賺錢的理念；如果外部效益沒有把它納入內部成本中，社會公平就會追出來，市場機制背道而馳的，例如氫氟碳化物如果沒有世界性公約出來，台灣又怎麼會改，又如都市更新問題，開發者會找都市更新區作或是找新開發區呢？因為成本不一樣，一定找新開發區。甚至住宅是最明顯可以談市場機制的，我們

住宅是否是市場呢，當供給量大時，價格卻不會下跌，是背後多少政策在干預，都市本身要用市場機制來運用需很嚴謹的考量，玩的空間必須很明顯的界定出來，尤其回歸到許可制，開發許可制規劃許可制跟市場機制的範疇如何界定？

5. 如果開發許可制沒有一個計畫性指導，是最大爭議的地方，計畫導向式的跟市場機制會影響行政裁量權問題，陳壁宏教授研究中提到在過程中太過於強調市場機制且依附在縣市政府執行功能或委員會機制下，行政裁量權會很大，以工商綜合區為例，在英國開發立場來講，開發者最怕的是無止盡的協商過程等，所謂的開發義務及開發回饋是沒完沒了的，反而是希望政府有責任將土地空間的指導要讓開發者清清楚楚的把它展示出來，必須讓全民監督而不是個別讓案子透過許可制地方人員來談，因為有些需整體考量的，所以反而希望這類都市發展是計畫導向性，所謂計畫導向式是透過一系列嚴謹的公聽會出來的，一經確定如果有爭議開發者都可以跟原先訂定空間構想行政部門質疑，但是過程可能會拖很久，但根據空間指示及遊戲規則是很清楚的，地方政府沒有很大的裁量權只要依附在他們指導下，類似他們的縣市綜合發展計畫或地方計畫下明確的有講到的地方，地方政府就不會在申請開發許可時刁難，在二十幾年前英國發生所謂計畫信用破產的事，導致所有經濟發展發生延滯，所以覺得雖然計畫導向有點社會主義的意味、計畫萬能，但是在某些行政效率及責任上是比較清楚的，現在美國英國的趨勢比較強調計畫導向式的，倒不必像以前一樣劃的很細，雖然有明確的位置但量體以及適度分布、公共設施分布等是讓開發者透過計畫來確定，但沒有說政府從頭包到尾，留有一半問題是由開發者決定，僅在計畫中需先講允許在哪些地方作哪些使用，透過開發者來開發得，過去政府做計畫的責任到底在哪裡不清楚，所以必須在計畫下讓全民監督，讓大家在遊戲規則下比較清楚，讓投資者風險也較低。
6. 公共設施總量有所謂承载力的問題，承载力讓總量管制與市場機制衝突的，總量可透過市場機制來決定的，然後開發許可制決定它可不可以，但總量是如何訂定的，所謂計畫只界定可發展或不可發展的，那可發展又是X年的，到時總量又如何指導，還是說如剛才所提到的總量管制是自來水的供給能力，是當初再計畫中所講明的如每日五千公噸或一萬公噸的，但這樣又變的很細，否則怎麼知道20萬噸，總量確定下來以後申請開發許可審查是否超過，總量管制在座計畫方面就難確定；但我們強調在計畫中一定要有區域性公共設施，來指導後續的開發行為，再加上開發影響費，讓其扮演一隻看不見的手，把社會成本內部化後，讓它指導都市周邊公共設施較好的地方開發而不會跑到比較遠的地方；回過頭來說，總量在執行上是很重要的依據，但老師又說能不用按照總量來作，但最起碼都市承载量怎麼來的，就必須有計畫來指導，否則後續指導就沒有依據，計畫要做這麼細，那計畫指導的功能就出來了。

(三十九) 吳教授清輝：

為什麼要在城鄉計畫或縣市綜合發展計畫定遊戲規則，這很重要的，市政府如何定這遊戲規則，不要像區域計畫什麼都沒有，就



許可制而言是不可能的，政府訂立遊戲規則是屬於政府機制指導市場機制，量的部分，一個是人口量，過去規劃面積規劃多少公共設施，現在是沒有把住宅區的面積畫出來，但要說要有多少量，也要跟現在計畫供給量到底有什麼差距；又公共設施服務水準如水的供給量為五千公噸，未來二十年要完成，現在要來開發，但要二十年才能達到，除非開發者要提供，總量在公共設施是很重要的，因為真正能夠操作的部分僅是公共設施項目，而公共設施服務水準是有必要性，卻是我們缺的，過去都市計畫對道路服務水準到底多少等沒有好好衡量，台北市就發生問題容積率 350%，外面道路服務水準是多少呢？計算不出來，現在講服務水準不能降到多少又要維持怎樣呢？比過去計畫更精緻，所以我們為什麼要做規劃，規劃的目的不是一定要把它放在圖上，而是制定負擔之遊戲規則；至於談到英國或美國等等，第一次到美國他們說我們計畫圖怎麼跟他們的一樣，但是我們有多少人去過他們執行機構了解他們土地使用分區圖以及土地使用計畫是不一樣的，不能把未來之計畫全部當成使用分區，過去在寫山坡地開發許可制時是抄襲美國地方要開發時，由五個單位一定要先做初步審查，就是把這初步審查列入規劃許可中；本研究在研議時已決定外國的經驗要不要作比較，大家也同意外國文獻比較只是表面分析沒意義。所以本研究拋棄外國的文獻，而針對台灣的問題來處理；還是在強調許可制進來許可的面積及地區，不是那麼難訂，只要有遊戲規則清楚。陳教授剛才所提的工商綜合區為什麼急著進來，是因為私人還是有過去傳統觀念，訂定計畫無論大溪鎮計畫或縣市綜合發展計畫就是要把遊戲規則講清楚，而公共設施是很好的工具，這個地方優先發展，這個地方次優先，那個地方暫緩；人家一定問標準在哪裡？在做計畫時會講的那麼清楚嗎？但假設水資源計畫可以講的清楚，優先發展、次優先、暫緩發展區的指標為何，真的操作不起來，到不如利用公共設施服務水準來作指標，比較實際一點。

(四十) 廖專員耀東：

1. 之前我們所了解的發展許可制及開發許可制，事實上涉及規劃許變更部分，吳教授所提到的發展許可制的精神——開發許可使用分區的行為，有一部份須提出開發許可，這部份就現行都市計畫來講就是附條件允許使用，就農業區而言蓋農舍、都市計畫區還可蓋幼稚園、安養機構等，這些使用強度跟一般農業差別很大，事實上用這樣做界定範圍，發展許可制適用範圍很大，曾經我們內部在思考我們混和使用強度如農業區中的無線電發射站作與農業無關，他沒有違背就不需要負擔任何回饋項目，但是過去談到開發許可或講發展許可制土地使用變更就要回饋，沒有談到符合使用分區的回饋尤其是農發條例修正之後，因為農業區內允許作了很多東西而大家不喜歡到外面變更，因為變更就到回饋，是不是這機制中除了規劃許可變更使用回饋外，符合分區是不是開發許可部份如農業區開發廢棄土堆置場這種行為他有受益有營利行為，他要不要回饋呢？過去都市計畫工業區中除了工業外，現在很多準商業行為如批發量販店工業區與農業區保護區等都是最嚴重的，這以後定義中跟開發許

之關係，過去所研究的只考慮農業區變更都市計畫回饋，是不是這種也要回饋，但要怎麼回饋法呢？跟一般用地變更的條件是否要不一樣。

2. 我就對工商綜合區的瞭解，過去都市計畫沒有所謂發展許可、開發許可制，都是政府來作，是從工商綜合區的案子開始，在83年提出，跟現在的環境差很多，那時政策面差很多如沒有農業釋出，以前工商綜合區都是地主來申請的，都是因為都市計畫變更不易又沒有其他管道所以都是循著這個管道，就發生經濟部當初就因為總量，先到先贏但是到內政部協商時就提出分配總量，一定會發生問題，現在就衍生新的總量問題——現在發生有些地方有人要有些地方沒人要這個發展總量就目的事業主管機關專業的規劃的總量都會失真，如在台中地區總量30-50公頃可作兩個或三個就甚至連台東花蓮的都沒有人申請，我們認為總量是容受力的上限，但目的事業主管機關的觀念是誤認為那是政策沒有達到就降低標準就會有人有意願來，事實上是市場機制在運作，如過去桃園在作工商綜合區時就很多人很踴躍的申請配額，30公頃有四、五家申請等到第六家申請時配額只剩2公頃多還不足一個工商綜合區就要求把總量提高，但等到台茂出來大家就怕了，因為整個市場不足以支持這樣的環境，反過來，以後城鄉計畫法中的總量，過去都市計畫中的的是以人口來計算總量的規模，相關產業的影響沒有考慮進來，就會發生這個鄉的居住計畫人口這麼少，事實上周邊的產業會進來，那總量從另一個角度來思考，過去我們習慣談新訂擴大都市計畫是從計畫人口來算也會失真，因為產業的發展、本身的環境也會影響；回過頭來總量到底誰來決定，從現行計畫來看，是到城鄉計畫中綱要計畫去定綱要計畫要表明總量，上位計畫如國土計畫、縣市綜合計畫沒有表明應該要有分派的動作出來，理論上要有但實際上沒有，到城鄉計畫才跑出來就會發生相關的連接不起來的問題。

(四十一) 張教授效通：

發展許可本來有綱要計畫中有變更分區，就要開發許可就等於細部計畫要作要捐地等開發許可就過了實施計畫就變更，假設要不要把另一種也納入開發許可，原計畫與現行計畫都市計畫就是住宅區，那要開這些道路要發照建照，要不要也納入這個機制中。開發回饋與開發義務負擔是不同理論系統下的，回饋在變更土地意義所產生的公平正義的問題要回應到社會裡，林教授所談到與吳教授所談到的開發義務衝擊費是因應開發者本身應負擔部份公共設施這兩體系是不同的計算與概念，兩種混合會產生很大的衝突，所以吳教授根本沒有辦法計算，國外把開發義務中所負擔的公共設施不只要規劃許可也在開發許可建築許可，有條件性允許你建築但須負擔公共設施等義務，只是在國內這兩種再開發許可建築許可比較少，漸漸有人把他放進開發許可中去作如都市設計審議規範等，但是是不是要強化這種機制呢？如果要強化那開發者及私人開發所應負擔的公共設施會涉及各種稅制及公部門所應負擔的責任與義務的問題，要非常清楚才能去作，但中央及地方權責劃分不清楚的情況下，會有困難；各位都有無法理想訂出總量，是不是可用漸進式的，不能

期望城鄉計畫法實施都是新的且都有總量，會有這樣萬能的計畫，國外發展許可已經慢慢導入民間自己可以擬計畫構思計畫，個人認為吳教授提出部門計畫各個不同主管機關很任意的提出這塊地要作什麼背後的沒有一個很完整的配套措施，我們第一個應該把發展許可制納入到其他各部會（目的事業主管機關）的部門計畫中，即應該有一套詳實的計畫動作，才跟土地利用部門去協商，假如公部門能夠產生這種良好機制下再去導引私部門建構，個人比較傾向階段式的，剛開始是傾向規劃式制度架構體系下把發展許可納入公部門體制，逐漸轉換到私部門體制，不然都想到私部門，每個國家實施這套體制都是千穿百孔，所以我不認為我們應該跨越這麼大一步，應該先把規範機制把能夠各部會部門計畫怎麼跟地方政府產生很好的互動機會，建構出來後有些法令可訂定出來再拓展到私人開發，比較合乎我們現行計畫制度。

（四十二）吳教授清輝：

其實總量傳統談到產業怎麼發達預計吸引多少人口，然後人口預計量出來要增加十萬人就要多少住宅等用地都把他畫在圖上，其實作城鄉計畫時人口可以去拉也可以講要多少用地公共設施標準多少都不變，只不過是用地要增加出來要不要劃要考慮，以陳教授的觀點馬上要作的畫出來，沒有馬上要作的我認為不必畫，陳教授認為這道路很重要一定要劃我認為如果有充足的財源及執行計畫可以畫，那個量是指揮設計的標準，那個量可不可以變呢？當設計標準高於時就可以，第二個規劃許可讓開發者不必去申請工商綜合區後，中央都過了以後，回到地方才審都市計畫，規劃許可給你土地使用變更後一定是目的事業主管機關跟土地使用機關都審完，絕對不會再挑東挑西，而且如果要挑東挑西一定是城鄉計畫中講清楚哪些要負擔，絕對不會因人而易，規劃許可在傳統的觀念是土地使用分區的變更，傳統的觀念是工業區就是工業區，經濟部工業局的意見也無所謂因為他沒有馬上執行計畫，要有執行計畫就拜託你根據這個計畫變更為其他使用，其實是不要把他劃的那麼具體，工業局馬上有也可以馬上劃，如果沒有就留給未來去申請；申請的話我比較不贊成浮動分區，因為要講浮動分區一定會問哪幾塊土地是，中華民國如果講大家都是選好辦事，如果不是馬上待價而沽，所以我比較不贊成浮動分區，因為我們沒有能力去講，那一塊好那一塊不好，所以無所謂；開發許可的部份，廖先生所講的，有點類似英國的許可制，如SOGO百貨公司土地要蓋二十層以上，還要經過許可環評超過二十層還要評估，規劃在作什麼，早就要幫人家解決結果還告訴人家要蓋二十層還要經過環評，整個地價的市場都沒有了，也許這個也可以納入開發許可，但是已經有細部計畫不必申請開發許可，開發許可是屬於沒有細部計畫的部份就是要人家去辦理市地重劃區段徵收的部份，主要計畫通過沒有劃建築線出來須自擬細部計畫的部份，或時間表告訴人家二年內要發照，以開發許可制而言，沒有經過開發許可制是不行申請建照的，就這個差別，我個人覺得我們真正裡面的公共設施負擔滿了嗎？會涉及要陳教授所提到的這個地方要先發展我可以幫你劃住宅區，但本身須自擬細部計畫，可

以說政府來辦區段徵收等，這觀點是在整個發展政策財務編制中談如何去執行，在計畫中講區段徵收或市地重劃等都可以，所以我預估真正走開發許可、規劃許可沒有很多，有的話規劃許可會比較多一點，因為相信在規劃過程中考量因素不會是那麼多，私人會考慮政府進來；另外規劃許可要跟目的事業主管機關結合，過去有的結合不錯有些就不行，規劃許可絕對不是目的事業主管機關講可以我們說不行，嚴格來講這在法理處理最難，許可說可以所有目的事業都要可以牽涉法律太多，將來城鄉法要涉及的相關法令規章大多，如果這個部份沒有這樣做，我們就要放任工商綜合區目的事業主管說可以後，再來談都市計畫許可，就是缺乏縣市綜合計畫指導或是城鄉計畫指導。

(四十三) 陳教授博雅：

總量把可發展用地分區內預測未來的發展同時接受區域發展政策的約束訂出的量，可發展地方可容納多少的量範圍再來預測未來發展，過去都市計畫預測時很少談到可發展區，現在加可發展區及區域政策的量，但這個量不應該訂死，應該定最高量或最低量，過去的缺點是沒有絕對的把握又訂死沒有彈性，是可以思考的。開發許可制例如說這個地方已經劃住宅區而且細部計畫又是市地重劃，選過不過開發許可，我覺得開發許可應該是綱要計畫劃成可發展區，結果，民間自己去擬細部計畫去開發才是開發許可制，不要說政府來辦區段徵收或市地重劃還是辦開發許可。

(四十四) 吳教授清輝：

那個地方已經是住宅區或是工業區了，所提的建築計畫很多人在審，包括要把量體減下來，從建築都市設計的觀點可以支持嗎，如最近的南隆給他商一，商一可以作辦公大樓等，有的委員告訴他為什麼不把策略性工業帶進來，主要計畫已經告訴他這個功能不應該再講，但是都市設計委員還講；第一點部份說詞跟陳教授有點不一樣，台灣的農業區假設有90萬公頃可以容納很多人，我覺得可發展區可容納多少人口，除非是在山上的鄉鎮，其實可發展區何必去算人口因為量已經會超過，倒是傳統的量可以計算，因為我把傳統的量當作配置公共設施的基礎，所以剛剛一直強調把配置出來的基礎當作規劃許可裡面遊戲規則的許可標準一定要作，因為完全按照這計畫開發許可進來那個標準？但是跟我的標性質不一樣時，如宏碁所想開發之社區其標準一定超過通盤檢討標準，在規劃時本來沒有預計宏碁會進來，所以他的標準一定超過原來，所以量可以不考慮，不過今天跟各位談是這個量，要是以產業界談又是另一個量，如北部不希望多發展希望到南部，所以人口配置希望南部多一點北部少一點，所以怎麼還可以給彈性呢？要是談金融發展與成長假如華昌宜老師來會告訴你是口號不是管，我是把他當作長遠目標以及短程目標一定要分辨。假如以區域均衡的觀點，那個量又是另一個觀點，否則區域均衡就沒有了。

(四十五) 陳教授博雅：

所以發展許可事實上不像，區域發展及區域均衡在國外市場本身是矛盾，所以我們現在朝向發展許可，未來區域均衡怎麼達到，

既然是市場導向又怎麼區域均衡呢？是有問題。

(四十六) 吳教授清輝：

所以我剛才特別講計畫導向也做不到。

(四十七) 陳教授博雅：

所以我們也去作很多的都市計畫以及區域計畫，老實講都沒有用。

(四十八) 吳教授清輝：

這就是我剛剛講過假如大溪鎮宏碁要近來在遊戲規則中就講明這類東西要進來要怎麼優待就要講，但假如彰化計畫就不要讓他進來。

(四十九) 朱視察慶倫：

我們過去在國土計畫法以及城鄉計畫法中講到發展許可制，還要從另一方面署長希望修正國土計畫法內容，但在作桃園縣綜合發展計畫中就碰到問題，吳教授剛有提到優先發展區暫緩地區如何指定出來，這張圖民眾也會質疑，根據如自來水法等相關法令講這是限制發展區，但相關法令絕對沒有講這是限制發展區，例如鴻禧山莊在百興集水場的範圍內，也是水源保護區中，為什麼可以過，當初趙少康當環保署署長時一個行政命令開發行為應受環境影響評估所以保護區不行，所以封殺，而鴻禧在這之前，現在都不行；反過頭來說自來水法水保育要調整檢討，因為把他變為限制發展區，就有人提出質疑，例如屏東市整個都在高屏溪水質水量保護區內在作都市發展，但現在如按照橫向評估的標準都不能作，台灣大概有四分之一土地在保護區內，大溪有90%。以我們限制發展區的定義有關法令規定，但事實上沒有作所謂土地開發之限制發展之規定，如自來水法是依據水源保護之需求等所劃的，所以目前相關法令偏袒，像自來水法所規定的不得遺害水源水質保護區，那所謂不得遺害是什麼？當初核准時就講污水處理要做到三級，將來污水管線有後再接管，所以他自己設污水處理廠；張石角教授曾提到限制發展地區劃不出來，如他曾經以水土保持法中劃特定保護區，劃不出來因為是禁止一切開發到哪個縣市哪個縣市反對，現在也是一樣是建築在可發展地區與限制發展地區這線上，假設一劃下去，當初在國土法上坦白講是考量相關目的事業主管機關，要補償要救濟找各目的事業主管機關，但是後來與目的事業主管機關協商，他們都沒有講是限制發展區，只有講我們的法是怎樣就怎樣；所以後來在縣市發展計畫內不應該要將限制發展區劃出來並公告，因為目的事業主管機關都有公告不應在第二次公告，希望收集相關法令對限制發展區之資料作為土地適宜性分析，未來劃優先發展區、不宜發展區才有基本資料，盡量避免告訴某些不適合發展只告訴哪些地方適合發展，以避免在政治的壓力下最後都變為可發展區；剛才大家所討論的都沒有辦法脫離可發展區以及限制發展區之架構下，我們提出適宜發展下又有優先發展是考量政府財力是有限的，所以公共設施希望作集中的規劃，為改善過去都市計畫僵硬的規劃，所以作一些彈性的使用規劃，在這種情形下政府適宜發展透過土地適宜性分析指定出來其中優先發展作公共投資，那開發影響費就有可能沒有，

在區外發展也可但須負擔更高的開發影響費。

(五十) 吳教授清輝：

不能再討論限制發展區有無必要的問題，再討論下去就推翻了所有假設前提；張石角教授所提到的最小安全標準以及另一個在強調為什麼經建會到最後收手只有按照法令分區因為在談下去就像陳教授所講的那一條界線在那裡，第二個限制發展區不是不能發展而是採開發許可，不能動用規劃許可。可發展區以傳統的觀念，盡力集中發展，大溪鎮還有多少財政可支持哪個地方來發展，連縣政府也沒有能力，其實用發展許可制是將沒有考慮財務計畫，隱含到用市場機制讓他去解決，真正自己講優先發展區財務計畫是怎樣，寫得出來無所謂，可以優先發展，問題是地方政府沒有這樣，以桃園縣來講人事經費是最高的，而大溪雖然建設經費高其他都沒有，每一個人口分配的量都沒有，過去都市計畫從人口計量住宅多少就劃上去，然後公共設施照劃，以後開發市地重劃等都劃上去，我只不過把關於事業財務計畫大家衡量後好好寫下來，落實到地方可執行，但要是真正這樣做到最後大家都不敢劃出來。

(五十一) 主席：

公共建設經費？

(五十二) 吳教授清輝：

公共建設經費都要列出來各部會怎麼辦？到最後都是經建會再整合，過去說經建會是依照國土計畫的觀點，其實是寫的；以農委會為例，計畫需一百二十億最後是分配五十億，農委會自己去決定優先順序。

(五十三) 張教授效通：

中長程計畫可以決定空間上。

(五十四) 吳教授清輝：

假如有那個東西可以落實。

(五十五) 張教授效通：

中長程功能建設計畫

(五十六) 吳教授清輝：

假如拿得到那個可以規劃否則不要。不是不能劃

(五十七) 陳教授博雅：

所以規劃難就難在這，沒有成就感。一方面議會會抵制，一方面上級政府也抵制，所以不要怪罪都市計畫不作財務計畫，對於可發展區及不可發展區我覺得不要劃優先發展區等，把要發展的條件優厚一點，不要發展的條件嚴格一點

(五十八) 吳教授清輝：

我不喜歡劃個區，我喜歡用哪一條道路哪公共設施這樣去看。

(五十九) 陳教授博雅：

建議規劃單位，我覺得要分區，吳教授說不要劃出來用公共設施去評量，我說可發展區地區以及不可發展地區用土地適宜性分析吳教授又說要畫出來是矛盾。

(六十) 廖專員耀東：

城鄉法中有一條跟吳教授講的不太一樣，吳教授剛提到的說：發展許可的遊戲規則希望在城鄉計畫擬定，但又反過來問，實施後桃園會有13套，城鄉計畫法中規定遊戲規則由中央主管機關訂之，城鄉計畫法32條，為什麼寫這樣的條文，吳教授說是建構在行政契約的精神下，協議制讓地方有很大的權利規劃者有能力，但在現實環境下過區的經驗上級不訂定一個規則我不會作，開發許可由中央定之，這樣建議會涉及現行條文設計，在立法院中希望讓地方直轄縣市政府有權訂定，有認為一國23制，最好中央有一制。

(六十一) 吳教授清輝：

如果大家滿意現行工商綜合區開發方式等，城鄉計畫也不必玩這些遊戲規則，全國統一套，其實城鄉計畫或是適綜合計畫要作的是要考慮因地制宜，不要因地制宜的話那人家進一步問城鄉計畫要幹嗎？

(六十二) 陳教授博雅：

我覺得說要還是要全國統一，但是還是要保留一點讓地方去作。

(六十三) 吳教授清輝：

還是要分清楚，地方政府決定還要分幾種是由地方議會決定或透過計畫內容作決定，我比較強調透過計畫內容指導，如果不考慮因地制宜的話，就沒有辦法作不到。

(六十四) 廖專員耀東：

農發條例農地變更改用開發許可制方式，條件及程序是怎麼作，以後發展許可老師也一直提到農業區，以後農地變更改是發展許可最有可能作的，有沒有可能我們去提一些建議農地變更改透過發展許可制的需要一些條件。

(六十五) 吳教授清輝：

你不覺得農地變更改都在這裡面嗎？

(六十六) 陳教授博雅：

是所有的農地嗎？還是有個目標？還是說只要農地的開發許可。

(六十七) 廖專員耀東：

可能沒有那麼單純就只有農地變更改？

(六十八) 陳教授博雅：

就是等於城鄉計畫法加上農地變更改的因素，就是我們的發展許可制的項目。

(六十九) 吳教授清輝：

就是我們那些的項目，如輪灌區、污水處理、綠帶等

(七十) 廖專員耀東：

不應該訂定法而是訂在法下面，農地發展條例條件由法律定之。

(七十一) 吳教授清輝：

你把他當作城鄉法。

(七十二) 廖專員耀東：

城鄉法條中有沒有辦法定農發條例中的那些項目？

(七十三) 主席：

1. 那是屬於第八章要談的內容。
2. 本案准予備查。
3. 散會。



附錄三 期中簡報意見交換暨辦理說明

意見交換	辦理情形
<p>(一) 唐局長明健： 本研究內容已就法令、執行面提出初步看法，且在計畫面上將規劃許可、開發許可等書圖內容均列出，已具初步架構，可供日後審查之依據。</p>	<p>謹致謝意。</p>
<p>(二) 陳教授博雅： 1. 目前規劃界對開發許可制不放心，乃因許可條件不明確。 2. 發展許可制是否會導致散漫發展？這是全面實施發展許可制所必須考量的問題 3. 土地開發可有區段徵收、開發許可制等，就城鄉規劃第一期開發或具有潛力地區，保持部份傳統的手段如區段徵收、市地重劃等，但不要全部都是市地重劃，可考量吳教授所提之『發展的緊密性』。 4. 建議再詳細說明規劃許可、開發許可與綱要計畫、實施計畫的結合關係。 5. 建議模擬大溪鎮綱要計畫不要純粹用都市計畫公共設施，宜考量全鎮性的公共設施。</p>	<p>已作說明。 已作說明。 謹致謝意。 已作說明。 已作說明。</p>
<p>(三) 吳教授清輝： 1. 都市發展政策需有操作指標，最宜作為操作指標的是公共設施，故本研究認為有完善之公共設施是許可發展之重要條件。 2. 報告中僅就都市計畫區之公共設施來模擬，目的在澄清過去所謂計畫之供給公共設施之效果。 3. 許可之條件明確，是追求之目標，惟有彈性是特質。 4. 散漫之定義各有所指，宜以是否有效利用公共設施為度。</p>	<p>—</p>
<p>(四) 陳教授博雅： 環境容受力可否作為操作指標？</p>	<p>已作說明。</p>
<p>(五) 吳教授清輝： 如以農地來探討可容納多少人，是不容易計算的，且其容納量太大，無法當作指標。</p>	<p>—</p>
<p>(六) 陳教授博雅： 不應說環境容受力是絕對的，因為公共設施本身會增加，故環境容受力不是絕對的。</p>	<p>可供參考。</p>
<p>(七) 吳教授清輝： 純學術觀點而言，都是相對量，但從規劃的觀點，還是可以區分的，端視城鄉計畫是以大溪鎮為目標或以縣為範圍，若以縣為目標，中央所要做的均可歸於絕對量，但從學術的觀點，則是相對量。</p>	<p>—</p>
<p>(八) 林教授元興： 就整體而言，政府機制仍然佔有重要的地位，市場機制為補充的地位。</p>	<p>謹致謝意。</p>

意見交換	辦理情形
<p>2. 既要開發又要總量管制，二者相互矛盾，因為總量管制有相對量及絕對量，若以相對量來訂定不同的回饋標準，其回饋條件的彈性空間較大。</p>	<p>已作說明。</p>
<p>(九) 吳教授清輝：</p> <p>1. 針對第一點，完全同意是用市場機制來補充，絕對不是將土地使用分區廢除。</p> <p>2. 總量管制是確定公共設施服務水準，開發者引進開發標準若高於規定，即公共設施的水準若比政府計畫的更高，則容許做進一步之開發。</p>	<p>—</p>
<p>(十) 張教授效通：</p> <p>1. 發展許可制會產生兩種情況：(1) 部門計畫或事業主管機關所擬定的計畫也可適用發展許可制；(2) 私部門所擬定計畫也可納入。</p> <p>2. 剖析發展許可制的規劃許可、開發許可、建築許可，無論是在非都市土地或都市土地都可一體適用。</p> <p>3. 簡報中對於法治體制的概念，是將開發許可制放在縣市綜合計畫實施，但國土計畫法(草案)第14條規定，應在縣市綜合發展計畫中劃設可發展區及限制發展區，惟實際上縣市綜合發展計畫只有剖析各鄉鎮市區發展策略及劃設各鄉鎮公共設施建設計畫，此種層級的公共建設計畫是否能夠當作基礎，據以詳細計算出開發者或各部門應負擔的公共設施，宜再斟酌。</p> <p>4. 在城鄉計畫法草案中綱要計畫才有提到發展總量，惟發展總量究應提升到縣市綜合發展計畫訂定，還是仍由城鄉計畫之綱要計畫去定，建議再予釐清。</p>	<p>可供參考。</p> <p>謹致謝意。</p> <p>已作說明。</p> <p>已作說明。</p>
<p>(十一) 吳教授清輝：</p> <p>1. 與開發者之關係，比較偏向行政契約觀念，未來可能在國土計畫或城鄉計畫中授權以行政契約處理。</p> <p>2. 若要開發就要負擔相關公共設施，要計算負擔最重要就要訂定標準，所以發展量跟縣市綜合發展計畫或城鄉計畫都有關係。</p> <p>3. 土地使用管制可以是縣市綜合發展計畫下土地使用計畫下的土地分區計畫，但非本研究範圍，本研究前提是土地使用計畫在哪一個計畫層級，則發展許可制就跟著走。</p> <p>4. 土地取得用市地重劃或區段徵收，包括許可制都可幫助取得公共設施。</p>	<p>—</p>
<p>(十二) 唐局長明健：</p> <p>總量管制在國土計畫、縣市綜合發展計畫及城鄉計畫之關係並不十分明確，未來縣市綜合發展計畫偏向比較概念性及原則性的，而城鄉計畫則更具體。例如，各類分區亦容許開發許可，惟各地方回饋標準或容積率可有不同，均可在綱要計畫中訂定。</p>	<p>謹致謝意也已作說明。</p>

意見交換	辦理情形
<p>(十三) 吳教授清輝：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「總量」是配置公共設施時的考慮標準，公共設施標準超過所計畫的標準即可，因此量並不是絕對的，僅供參考，所以計畫性質與原都市計畫不同，其公共設施的服務水準必須提高。</li> <li>2. 許可制最大的好處是將開發者、使用者、土地所有權人結合在一起。</li> </ol>	—
<p>(十四) 陳科長繼鳴：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 依目前趨勢，縣市綜合發展計畫及城鄉計畫所扮演的角色乃是配合許可制來制定，建議根據現有條件將許可制運作方式進行模擬。</li> <li>2. 外國經驗可以告訴我們，在可發展區透過市場機制來操作開發許可或規劃許可；就英國而言，並非因效率而提出開發許可制，而是重視協商過程，惟此舉耗費時間。</li> <li>3. 開發許可制之最大爭議，係沒有一個計畫性指導，計畫導向式跟市場機制會影響行政裁量權問題。</li> <li>4. 公共設施總量有所謂承载力問題，承载力讓總量管制與市場機制衝突，總量可透過市場機制來決定，由開發許可制決定它是否可以，然總量如何訂定，宜再深入研究。</li> </ol>	<p>可供參考。</p> <p>此觀念可供參考。</p> <p>已作說明。</p> <p>已作說明。</p>
<p>(十五) 吳教授清輝：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府訂立遊戲規則係屬於政府機制指導市場機制，公共設施之總量很重要，因為真正能夠操作的部分僅是公共設施項目，而公共設施服務水準是有存在必要性。</li> <li>2. 規劃的目的不是一定要把它放在圖上，而是制定負擔之遊戲規則。</li> <li>3. 談到英國或美國，本研究在研議時已決定外國的經驗要不要作比較，大家也同意外國文獻比較只是表面分析沒意義。所以本研究拋棄外國的文獻，而針對台灣的問題來處理。事實上，各國國情不一，背景不同，強調與英國之比較，作用有限。</li> </ol>	—
<p>(十六) 廖專員耀東：</p> <p>一般認為總量是容受力的上限，但目的事業主管機關誤認那是政策，沒有達到就降低標準，事實上是整個市場不足以支持這樣的環境，以後城鄉計畫法中的總量，應從另一個角度來思考，如產業的發展、本身的環境等。</p>	此建議可供參考。
<p>(十七) 張教授效通：</p> <p>個人比較傾向階段式的實施發展許可制，即先採規劃式制度架構體系下把發展許可納入公部門體制，逐漸轉換到私部門體制，比較合乎我們現行計畫制度。</p>	此建議可供參考。
<p>(十八) 陳教授博雅：</p> <p>區域發展及區域均衡在國外市場本身是矛盾，現在朝向發展許可，未來區域均衡如何達到，既是市場導向又怎麼區均衡呢？</p>	已作說明。

意見交換	辦理情形
(十九) 吳教授清輝： 區域均衡發展計畫導向式之規劃也做不到。	—
(二十) 朱視察慶倫： 1. 桃園縣在擬定縣綜合發展計畫中曾遇到優先發展區中暫緩地區應如何指定出來之問題。我們提出適宜發展區下又有優先發展地區，是考量政府財力有限，公共設施可先集中規劃，以改善過去都市計畫僵硬的規劃，故採彈性的使用規劃。 2. 政府透過土地適宜性分析，指定優先發展地區作公共投資，則這些區之開發可能無須繳交開發影響費，而要在區外發展也可，但需負擔更高的開發影響費。	已作說明。  已作說明。
(二十一) 吳教授清輝： 1. 本研究所提出之限制發展區並非完全不能發展，而是須採開發許可，但不允許規劃許可。 2. 如果大家認同現行工商綜合區開發方式等，城鄉計畫也可另訂遊戲規則，全國統一。其實城鄉計畫或是綜合發展計畫要作的是考慮因地制宜，不因地制宜試問城鄉計畫還需要嗎？ 3. 反對將可發展區再細分優先與暫緩等，因技術與政治可行性均有問題。	—
(二十二) 陳教授博雅： 有關發展許可制之遊戲規則，本人認為還是要全國統一，但是要保留一點彈性給地方去作。	謹致謝意。
(二十三) 廖專員耀東： 農發條例農地變更採用開發許可制方式，條件及程序如何操作，建議可再詳細說明。	已作說明。
(二十四) 陳教授博雅： 城鄉計畫法若再加上農地變更的因素，即是發展許可制的項目。	謹致謝意。

#### 附錄四 『發展許可制實務運作之研究』案期末簡報會議記錄

壹、時間：民國八十九年十一月十四日（星期二）下午一時三十分

貳、地點：營建署市鄉規劃局二樓會議室

參、主席：唐局長明健

記錄：王富英、郭哲耀

肆、出席單位及人員：

林教授元興

馮教授正民

黃教授萬翔

張教授效通（陳健輝代）

中國文化大學 吳清輝 王富英 郭哲耀

營建署都市計畫組 廖耀東

市鄉局吳副局長 吳欽賢

北區規劃隊 李賢基 王敏治 陳良治 周建杰 羅美容

中區規劃隊 洪育中 蔡其鏞

南區規劃隊 翁勝輝 曾思凱

東區規劃隊 賴芳美

都會區規劃隊 劉玉瑚

第三測量隊 邱文治

第五測量隊 陳愷

研考 邱月圓

規劃資訊中心 張武準

第二課 黃明塏

第四課 蘇國華

第一課 詹博勳 郭茂盛

伍、會議簡報：（略）

陸、會議討論

一、主席

1. 就探討發展許可的架構來說，有規劃許可、開發許可、建築許可，層層的操作到最後應該反應到城鄉法，包括要增加、修改的條文或將來城鄉法施行細則之相關內容，以及實際規劃要訂定之項目等。
2. 上述內容本研究報告均已包含，結構非常的完整，請針對以上項目表示意見。

二、馮教授正民

1. 這個題目就很難做，尤其是開發許可制實務運作之研究非常難做。
2. 以林口的新市鎮案例來說，林口特定區旁邊的保護區，有人建議要開放，若採開發許可制會面臨下列問題：
  - (1) 「開發許可的規模到底需要多大？」
  - (2) 「開發案時機不一致，開發可能會形成蛙躍發展，又如何與總體計畫配合或成長管理配套？」
  - (3) 最大的問題是公共設施中的道路系統，聯外道路由誰來劃定與出資？
  - (4) 公共設施用地採徵收的方式取得嗎？（採用區段徵收大概不太可能）
  - (5) 假如我們主要幹道先劃出來，再去徵收土地，對該局部老百姓的土地採取徵收手段，然後由兩旁邊開發案的大地受惠，有無公平正義的問題？
  - (6) 道路系統可否彈性化，以草圖表示之？或是說明確指定？

(7) 道路開發牽扯到補償徵收私地問題且其經費由地方政府還是中央編列預算負擔？

(8) 若由地主負擔，因為地主是零散的，開發時機各不同，而且道路成本又高，又如何由各個土地開發案公平負擔？

當時上述的這些問題現在不曉得做了怎樣的處理？

3. 第五章、第六章都叫研究發現一、二，研究發現一是以大溪鎮的 S.W.O.T. 叫做大溪鎮都市發展策略；第六章稱為開發許可的課題與對策。

### 三、吳教授清輝

1. 其實在座的吳副局長以前如何處理最清楚，馮教授提出的問題很重要，就是為什麼個人一直強調要走許可制的原因。

2. 假如說林口沒有採用許可制的話，最後一定是要把保護區馬上把它改變顏色成為住宅區，公共設施照劃，然後財務計畫作不出來，然後任由民間發展。

3. 事實上內政部都委會之專案小組審查時，個人剛好參與，也跟召集人陳教授及其他學者討論、辯論很多。重點在：

(1) 總量人口之由來與操作，關係到剛才簡報之絕對量跟相對量的觀念，所謂絕對量就是在林口新市鎮開發一定要考慮到水的供給問題；聯外道路以地方的財力來說，若中央沒有補助，也是絕對量，對中央政府而言則屬相對量，那就看由誰來負責林口地方的開發。

(2) 假如是地方政府來負責，若私人要進來開發，則先問水有沒有問題？再問其開發之住宅性質為何？有無與已發展區重疊？公共設施標準如何？對既有道路服務水準有沒有衝擊，如林口都市計畫說明書規定聯外道路都要維持在 D 級，若開發服務水準降為 F 級，則要求要維持在 D 級，否則就否決開發案，這是在規劃許可階段要審查之項目。

### 四、馮教授正民

1. 若沒有聯外道路？

### 五、吳教授清輝

1. 假使有人還是要開發，則由其全部負擔吧，這個負擔也許是超額負擔而他願意負擔的話由他領先來發展，就政府而言何樂不為？將來再有進來開發的話，說不定他還有機會拿回投入經費，完全看城鄉法怎麼訂，試想一整條道路由單一開發者開闢，其開發必定要相當之規模，否則無法負擔。

2. 現在的開發許可最大的毛病是在什麼條件都還沒談妥即要鑽探、設計等等，環境評估全部都來，結果若不准開發，那開發者勢必動用所有影響力強迫通過開發案，假如把規劃許可制與開發許可區隔，開發者能夠先嘗試取得規劃許可若沒辦法達成，他會放棄，因此本研究建議在規劃許可的階段，不一定要取得土地所有權，讓有能力有需要的人他去做規劃，有土地所有權的人等到開發許可時再進來，此時因外部性負擔條件已清楚，買賣地價也談明白。

3. 另外在面積的問題方面可用公共設施一併考慮，若開發區鄰近剛好有小學，授權城鄉計畫規劃的時候決定之，若怕太零星發展，也可訂 5 公頃或 10 公頃的。

### 六、主席

1. 最後林口案之決議，參考都市計畫區的農業區變更審議規範與農地釋出方案理，如：

(1) 提供 40% 來做住宅區。

(2) 提供一定比例做中低收入住宅。

(3) 留 8 米路 4 米路兩條道路等等。

#### 七、馮教授正民

1. 有沒有講到公共設施由誰來做等等細節？聯外道路無法由零星開發者負擔，除非吳教授剛剛提到由大規模開發者來負擔聯外道路。
2. 山坡地性質與林口台地不同，吳教授講過由大規模開發者先開闢否則的話，一般開發案可能無疾而終，這也很好，以許可當做手段，策略性運用結果紓解開發壓力；惟不知效果如何。

#### 八、吳教授清輝

1. 在過去討論時，陳教授曾經主張把重要道路全部都把它劃出去，而且都把它拓寬，個人認為萬萬不可。

#### 九、馮教授正民

1. 那這個就會有保留地問題。

#### 十、吳教授清輝

1. 讓公共設施之建設責任由地主與開發者共同去負責，有能力則同意開發，如果沒有能力則維持原使用，因此並非禁建。

#### 十一、馮教授正民

1. 可否說成長管理的精神就是說政府有一套都市發展策略，政府以補助道路經費誘導開發，否則要開發則要付出很高的成本，將聯外道路的衝擊降到最低。

#### 十二、吳教授清輝

1. 這就是為何在城鄉計畫裡要特別在都市發展政策中說明，不是用法令或是辦法來做規定，應該是在規劃之城鄉計畫說明書表明。

#### 十三、馮教授正民

1. 林口的案子是不是外部性道路系統全部劃出？

#### 十四、王敏治

1. 有關林口案例它在第二次通盤檢討的時候，決議：
  - (1) 應該以發展總量管制，在都市化原來 20 萬人口，周圍容許增加 15 萬人。
  - (2) 農業區是優先發展地區，原來已有既成及計畫道路。
  - (3) 保護區它限制條件比較多，可作公益性如學校等等開發。

#### 十五、馮教授正民

1. 計畫道路有沒有徵收？

#### 十六、王敏治

1. 還沒按照計畫寬度來開闢，但大部分都是既有的，未來它可以配合都市計畫地區的成長，及外圍農業區增加的開發許可運作，申請案要成立，必須能夠符合規範的規定，而且要能夠連接到聯外道路。
2. 另外像學校、垃圾處理場等區域性公共設施，在草案是有規劃。
3. 聯繫性的道路，用示意圖表示發展的架構，可以為審查開發的參考，不要太零亂，作為可以具有指導性的作用而已。

#### 十七、馮教授正民

1. 道路由誰出錢？財務計畫？

#### 十八、王敏治

· 聯外道路是由政府要徵收取得。

#### 十九、張主任武準

· 所有的道路都由開發者來負擔會有一個問題，每一個地主他負擔他那一部份的土地，整體全開發地區的道路怎麼去銜接？那它要負擔多少呢？

## 二十、吳教授清輝

1. 過去在拼命規劃時是真的沒有考慮到財務的疑慮，因此從規劃的立場來劃一條道路當然都認為一定要維持住應有架構，所以就加以規劃了，而結果卻是還沒有開墾。
2. 假如說真要劃的話，應該是有財力支持或是負擔的方式有講清楚才可以規劃下去，而負擔的方式包括有要優先發展地區的這個部分，那道路規劃下去，要來接這一條道路的時候，影響費需要繳多少？在這個時候就可以繳影響費，其它部分的話影響費是不是都很小，所以應該是要實施自行負擔將道路開闢出來。
3. 至於會做到怎麼樣？說實在的，一個接著一個地方的開闢，若以以往過去那種在很小地區的架構來看是看不出來的，若以大的單元來看，說實在架構還是看不出來，所以雖然是把架構劃了，但是什麼時候架構才能開闢的出來？
4. 若未來真的要開闢的話又會突然發覺到原來計畫的還不夠，以國道高速公路來說是最明顯了，現在的高速公路應該是過去規劃者在享有國家財力後盾下，對於到底要開多寬已想了很多，但到現在發覺真的還是都不夠，所以我們必須承認規劃體系有些東西我們沒有辦法掌握得很清楚。
5. 若用動態規劃來估計需求的話，所謂的動態規劃，大概陳博雅老師也最關心這個，也就是如果真的有開發，就必須檢驗道路的服務水準，在清楚現行的架構，在動態規劃裡面，我們可以在審查過程中，看其道路服務水準到底是怎麼樣，可用經驗法則來判定，並不是認為要規劃就馬上將它規劃上去。
6. 以上述高速公路的例子，應該是集合國家所有的菁英來規劃這條道路，在財力也都全力支持之下，到目前還是有問題發生，所以說實在的，我是有一點懷疑我們做規劃到底有沒有辦法做的那麼準。

## 二十一、張主任武準

1. 現在美國在規劃時，有些時候劃的街道圖，它就是把主要道路劃進去，至於次要道路、收集性道路、部分道路它就是不劃，當然這些個沿街河邊道都會有開發許可制，將來要申請開發許可的時候，就必須把這部分補足開闢，也就是要把次要道路、收集性道路跟主要道路銜接起來，這樣子的話一方面負擔一部份道路開發，一方面也不會使整體的架構紛亂，提供一點參考。

## 二十二、吳教授清輝

1. 現行架構並非完全沒有，在過去所規劃的都市計畫也都有其架構存在，但地區性聯絡道路系統是現在才積極在做，但那卻是已經有規劃的，所以那些架構應該如何才能做為基本參考使用，就必須以它零亂發展的痕跡才能決定。
2. 如果為來真的實施發展許可，我有點懷疑是不是量真的有很多，因為過去是因為變更很不容易，所以大家急切想要變更，但是若真的將變更的道路開闢了以後，真的需要變更的量會不會那麼多我也是懷疑。
3. 假設未來林口增加 300 萬人口，在台灣是稍微棉薄，除非真的有社區開發要進來，不然的話，開發者必須要好好的考慮投資是不是有利，因此我預計如果真的一條道路開闢了以後呢，大概不至於到想要變更土地使用的就會趕快都把變更了。

## 二十三、張主任武準

1. 請問規劃許可、開發許可有沒有最小單位的限定？假設限定說在山地的一個單元它必須有水，或者說 15 公頃到 25 公頃才容許開發，是不是可以這樣？或必須是一個街廓的量才顯得集中可開發？
2. 若考慮一個街廓在 15 公頃左右，一個鄰里單元從 15 公頃到 20 公頃左右，



不是有需要或是規定？如果不是這樣子的話，是不是任何一個基準皆行？但是沒有規定會造成今天行明天行的紊亂情形。

3. 有關審議制度方面，我覺得我們的都市計畫審議的詬病呢就是審議時間太長了，所以將來的審議還是很多很多單位，譬如說有土地使用單位、有目的事業單位、有環境或者是財務的單位，因此對於將來審查的時候，是不是還是需要一個接一個單位的申請，或是可以採用合議制的方式一次申請即可呢？

#### 二十四、吳教授清輝

1. 我覺得許可制的程序一定是冗長的，包括現行不是許可制也不是規劃的審查就滿冗長的，而在宜蘭甚至是有了一個規劃案七、八年還沒有達到審議完畢，所以冗長一定是免不了的。
2. 但為什麼程序冗長卻還是要建立呢？因為我預計是我們的供給量已經足夠，所以真的有需要進來的不會到那麼多，因此也是可以接受，但是程序冗長也是要有道理，雖然目前是沒道理可言。
3. 以工商綜合區的觀念來看就會發現沒道理的地方，因為從地方審查一遍後送到經濟部還要被退回，然後地方再審查一遍呈上去，這是不對的。
4. 建議採用以土地使用機關為主軸來審查，無論任何相關法令是先由委員會審查或其他，但是最後應該回歸以土地使用主管機關作為最終審查，所以這個主軸訂下來了以後呢，說實在由於中央跟地方明確來劃分的話，就不會亂成一團。
5. 現在中央有時候在審查裡面很小的部分這是沒有必要的，這應放手讓地方去做，這也就是說為什麼我一定要把它剔除掉說是規劃許可跟開發許可的原因，雖然這樣把它剔除掉，但程序冗長大概還是免不了，不過應該是合理的。
6. 開發面積規模規定的部分在 6-1-2 頁有提出一點說明，由於面積規模我們會依據其性質而有不同，譬如說是工業、或是住宅、或是遊憩，甚至是綜合的，所以在這邊並沒有直接訂出來說一定是多少面積多少公頃才對，不過在城鄉計畫說明書裡面是可以著墨的。
7. 要是由我來決定開發面積規模規定，基本上假如是在平地上的話，我是特別建議比較偏向要堅持小輪灌區，這是在保護農地裡面用技術方面來卡住開發者零亂的開發。
8. 我們會發覺用小輪灌區養殖在搭排的話，太小規模的大概不敢做，因為必須提供污水處理設施，雖然我在研究裡面沒有進一步研究一個污水處理廠的經濟規模到底是多少而且也沒有人做過，如果說是知道經濟規模的話，應該對我們的最小面積規模的決定會有幫助。
9. 我覺得我們應該在城鄉計畫系統裡面的說明書裡面去做，假如說是那一開始大家都不敢的話，可以先用 10 公頃或是用勞工住宅 5 公頃的方式來規定，當然 5 公頃、10 公頃都會有人批評，但是只要我們現在有考慮並把它拿進來規定的話，在初期推動階段應該也是可以考慮。

#### 二十五、黃參事萬翔

在國內發展許可制雖然大家還有一些爭議，但是事實上近來已經在逐步實施，對於這項實施我覺得是正確的，因此大概也沒有什麼疑慮，剛剛有提了幾點我都表贊同：

- (1) 要把市場跟計畫並重，我也一直認為規劃是有極限的，規劃師要扮演一個算命跟管理的角色，在今天是受到很大的挑戰，所以規劃是有極限的。
- (2) 總量的部分我也覺得要有目標量跟管制量，屬於目標量的是就是相對量，可以來做擬訂但是不一定不可以動用，絕對量是不能動的，所以應該把總

量放在相對量而不要放在管制量，因為我們的預測也不是很準，因此在訂這個量也是沒有把握，應該要從規劃極限來看。

- (3) 位置跟內容的部分，我覺得許可制跟規劃制最大的不同就是今天在規劃制能夠掌握的我們就去劃這是用規劃制的方式，如果所有的資源、條件沒辦法在今天完全有把握掌握的，我代替你做現在的決定，這是未來許可制的真正的用意，那我覺得這一點我也是非常贊同。
- (4) 把中央跟地方分開規劃許可跟開發許可這樣的一個分比，事實上我也是贊同但不過在手續上我待會再提我的看法。
- (5) 就是還要有一個讓大家要來積極努力的介面。

2. 另外有幾個問題我提出來是上述五點的補充，大家一起來討論一下，可能也會牽涉到決策的問題：

- (1) 綱要計畫的內容跟功能怎麼來進行它？這跟陳博雅老師所提的分區名稱，它跟計畫的內容有很大的關係，我一直強調綱要計畫存在的意義到底在哪裡？我們現有實施計畫跟綱要計畫都叫做城鄉計畫，綱要計畫存在的意義到底在哪裡？功能在哪裡？應該要把它定位出來。
- (2) 如果我們是以縮圖說它跟實施計畫面積規模大小不一樣，而這張圖大概比較小，好像就不一定要這個樣子做，一定要綱要計畫有特殊的功能，所以我就提出來說策略分區跟使用分區，這個是管理的分區，一種是使用性質的分區，而這種功能假如存在，才會在綱要計畫出現，否則綱要計畫就可以跳躍疊島式發展，現在我們所提的兩種開發許可，在都市土地都是使用分區變更以後再去開發，非都市土地是開發以後都實現了我們才要變更分區，那從大家的共識來講，將來會比較像非都市土地這樣的方式去做，也就是分區變更在發佈實施之後是有包括細部的公共設施，所以公共設施與使用分區分成兩大圖來發佈，事實上在未來是不太可行，如果你把第一張的圖先發佈先出去了，第二張圖沒有先出來之前，會產生很多的問題，因此到最後，一定是先有一個規劃許可，但是沒有分區劃分而等到公共設施完成以後，才把這個規劃的分區以及公共設施配置一起發佈，大家執意認可這樣的制度的話，將來就不可能有兩張圖分別發佈，分成兩級審議是可以的，但是發佈是一致的，所以要不要分兩張圖來發佈？同時發佈為什麼不能放在一張圖來一起發佈呢？我一直在想這個問題。實施計畫本身就是要把使用分區跟公共設施都放在一起的，綱要計畫恐怕就是目的在這裡，因為裡面只有若干分區，假若將來是要開發完之後才變更分區的話，那這張圖還要有點奇怪，應該是不太會存在。
- (3) 將來的都市計畫裡面，城鄉計畫中應該是要兩制並行，什麼叫做兩制並行就是既然大家認為說規劃制與許可制都有它的必要，事實上在未來的城鄉計畫裡面不能只有一種制度，雖然這個研究案只有講發展許可制，因為是覺得在整個城鄉計畫體系，我們可以自己做一個大範圍四種種類的發展區，一是不管你喜不喜歡和新發展先發佈，第二種是變新的，還有兩種一種是規劃更新的發展地區以及發展許可區，這四類在邏輯上是一定會存在的，只是你用什麼方式來表達它，那這四類的東西，我們就是用規劃跟計畫的綱要的裡面的策略分區來引導它，而不是告訴它一定要怎麼樣因為有的地區你雖然規劃的不太好，但是有的時候規劃很好，譬如說我開發一個科學園區，我開發一個工業區，我開發一個新市鎮，我就要是規劃制，我絕對不能用許可制，我政府有相當的明確的地點跟經費，我

不這樣做，我就達不到目標，那就積極要介入，那如果有些區本身要優先之外，除此之外其他都要進入發展許可的制度，那這個是兩制的可能在一個城鄉計畫裡面會同時存在，有一部份用規劃的一定要有目標直線的，有一部份是要大部分可能是要市場制跟發展許可來走，這要把它分隔離同時並行，例外是要分離什麼舊的跟新的，因為已經發佈的發展區，你用什麼分區名稱用什麼，這種都是一種窠臼的作法，這個是一種舊的想法，但是新的要有新的做法，那新的就是發展許可跟部分優先發展區來同時運用，所以要把舊的轉移跟新的管理稍微要整理一下，那個地理空間圖上，新舊要稍微分離，新舊發展區要分離，然後在新的開發區裡面要把有可能優先發展的跟發展許可的要並行，讓它能夠存在，這是跟本研究沒有提出我們在體系面下的一個構想，來跟它做一個呼應。

- (4) 那另外一個就是吳老師提到規劃許可的門檻是等於不需要設門檻，開發許可倒是還要五分之四有個門檻，我比較從另外一個角度說，規劃許可比開發許可更決策上更重要，同時它做了以後會同樣如果後面有問題會造成資源的浪費，所以我建議規劃許可制也有一點門檻，不過不要高，二分之一就好了，然後開發許可可能門檻要更更，不要一開始都沒有同意就進入規劃許可，那就變成說我只有百分之一的土地就來規劃百分之一百的別人的土地，這個東西儘量能夠有一點門檻，但是不必太高，只要它有過半數它就可以提出一個規劃整體的計畫，至於實施計畫要提出來前要五分之四那你要再進一步去努力，讓它規劃許可做成之後再慢慢去努力做一個參考，這是我的看法。
- (5) 我認為將來規劃這個東西，我們既然認為規劃是有極限，我們在審議發展許可制度在實施的時候，就不能期望說我有一個很明確的基準來審查它，所以這裡面是兩難的東西，因為這裡面有優先的區分跟發展許可區，發展許可區不叫優先區，在時間上我們是比較沒有那麼緊迫，假如是這樣子的話，發展許可區裡面到底要不要劃道路、要不要劃區域性的公共設施、要看它座落在什麼策略分區裡面而定，那業者不劃，重點不在劃不劃，而是在於後面的政策力要怎麼配合，假如我劃的徵收地價是公地，現在土地徵收條例出來了你就說是照市價，也有這種案例，現在很多的地區區段徵收它反對讓你徵收了，所以徵收不喜歡而喜歡這樣勒索的地主說不定已經改變，第二個我們可以用停損的方式來做，就是說有一種方法就是那些土地佔系統性開發趨勢的局部，不能全部把它拿到可是我可以停損的方式，用基金的方式來先取得這個東西，取得它你可以付給它現金，喜歡現金就給它現金，不喜歡現金我們就把發展權給它，有權配到別的地方去，如果它已經劃出來，我們就要它一起來解決這個問題，如果沒有劃出來，那它自己去劃，自己去解決，那這裡面都要看它落在某一優先區還是後期區，否則這裡面是要促進它還是要防止它不要讓它發展是有直接關係的，這是參與的人要去做這樣的界定，所以要給它一點彈性。
- (6) 最後我是覺得說發展既然要發展許可，我們就要有它的優點有它的缺點，所以我們要常常檢討修正，在適當時間劃適當的東西的觀念絕不有它，假如規劃秩序的制度，嚴格來講它的規劃程度的不同，規劃的越多這面積圖規劃的好，規劃的內容越來越少，甚至沒有規劃就對不起，所以這裡面的介面，到底我們要多劃一點東西還是少劃一點東西，是劃的比較確定一點或者比較不確定一點，完全跟它座落在哪一個策略分區有必然的關係，而

不是說一定每一區都一定要同樣的方法來做，而就好像剛剛吳教授，說不定這一區我就是這個為手段，有的區我是以這個為方法要促進它的成長，這些東西可能規劃師跟這個政策會有一些彈性去做，那所以將來中央來講就是說我們維持兩級的審查，但是一次發佈，如果照現在的開發完以後再變更再分區的話，雖然有兩級審查但是最後發佈是一級，那內容是兩級還是一級，大家可以來討論，或許是新的體系跟舊的體系，規劃地區跟集合也要有一個不同，怎麼樣這樣來思考，弄成一個這樣的結構比較清楚，否則的話，如果我們遇到分兩級，譬如說，到底用地的變更是給中央來審仍然是顯示在哪一張圖，在綱要計畫圖裡面就要把它分區劃開給內政部去審查然後要發佈，如果不是那那一張圖就等於零了，如果要發佈那它後遺症呢很大，因為你這開發還沒有開發許可之前，規劃分區還沒在圖上而且要發佈，那怎麼辦呢？地價造成波動，我們民眾的權益、移轉各方面受到一些影響，真的都會出來，至於從過去主要計畫、細部計畫的經驗，最後把這兩張圖再同時發佈不會有困擾而且比較可行，而且跟現在使用分區的變更的方式趨近於此，所以我充其量的說這本來就是要有一點規劃上的那樣的一個動機跟彈性，那綱要計畫真的要定位，為什麼要做綱要計畫？我做到什麼等級，然後實施計畫到底涵蓋什麼樣的東西？當然跟其他案子有關聯，因為我們本來就講說綱要計畫有一個分級的應用，或者說是那有一個區這裡也有一個區，我比較認為說使用分區假如是同樣性質的不要太多種類一個就好，及時發佈，如果是有兩種區一種功能區一種使用區類，就建議它有兩區，不要太多種區，然後另外還有一個限制發展區、那個可發展區那個東西事實上你已經在特別分區裡面，那將來也不一定要你可以說特別分區一、二、三、四、五，五種特別分區每一種區用中性的說，它有同樣的政策宣示跟條件在裡面，然後你再從這個裡面這樣去做許可的方式，然後許可的時候我不一定要一個一個的發佈，等到你開發公共設施都做完了的時候，然後我再把整個完整的計畫示給它看，因為你給它看，都市計畫為了實施建築管制，你還沒有這個過程弄出來是沒有用的，既然要限制建築為什麼要給它看呢，那要用這樣的方式會不會比較後遺症少一點，給大家做一個參考。

## 二十六、吳教授清輝

1. 假若照黃教授所說把它分成既有的、舊的然後新發展區，我原來其實沒有這去把它區分，而是你想要分區變更的就是往發展許可裡邊去，你做規劃許可可能的情況是現在就是都市計畫裡面的工業區，舊工廠的地方現在已經都出掉了，那現在工業區怎麼辦？我希望變成商業區，所以以這個來講的話，許可制說不定是住三的變成住六的，那到底住六可不可以，我是採允許需要速條件夠的話也可以進來，這一點大概我們可以再討論，因為發展許可制其不是用在農地或是其他保護地，這個我想再強調一點。
2. 門檻的問題我覺得是不是可以大家來好好討論一下，因為其實發展許可制我了好久，包括主席剛剛一開始也是講開發許可制，這邊我再特別強調就是因過去住宅部分，目的事業主管機關跟內政部完全疊在一起，可以說我們沒有個威脅，所以看起來好像也不錯，但是當工業的發展或是工商綜合區的發展馬上有目的事業要主導呢或是土地使用主管機關要主導的問題出現了，所以去是可以上上下下來談，但我覺得這樣上上下下的談對老百姓是不公平，府是還想說以土地使用的機制，我在想這篇應該營建署不會有意見，應該不

見的是目的事業主管機關，而且我比較怕的一點就是會有專業界還要面對不同專業界的挑戰，這一點我是可以再提出說明。

## 二十七、廖專員耀東

1. 剛剛吳老師的報告裡面，提到發展許可制以後不管是土地使用主管機關跟目的事業主管機關的分工，或者是中央跟地方的分工，這個都是很重要的介面。
2. 吳老師有提到工商綜合區，事實上那個經驗已經快要變成過去，我的瞭解是因為經濟部商業司過去為了要推動工商綜合區，它想比照工業區的方式要主導，那現在是明年一月一號以前它要把工商綜合區設置辦法廢除，它要變成一個很簡單的工商綜合區的申請作業規定，因為它訂那個就像剛剛吳老師講的它只審查目的事業的計畫部分就好了，它把土地使用通通還給內政部了，所以它發現走不下去了，所以原來是希望說能透過這個機制，用這一次聯合審議的機會，它跟工商綜合區審議委員會的想法是，環評的、土地的、水保的通通一致在目的事業主管機關或是商業司那邊解決。
3. 當天的會議也是傾向吳老師所講的，各目的事業要分工，但是現在還找不到誰是單一窗口，因為現在卡到一個問題就是說環評法它有法源依據，水保法也有法源依據，它沒有辦法說由單一收件單位以後配合單位的追蹤土地使用主管機關後續環評的問題、後續水保的問題，所以現在是卡在各專業的法規，如果這個認知的共識能夠達成，變成說如果可以用譬如說土地使用主管機關當單一窗口，我也是很贊成，但是相關的法要配合來修，要讓它像現在它的追蹤。所以它現在是卡那個目的事業主管機關，環評以後還是要你追蹤，那以後土地使用主管機關負責審查，還要去追蹤那做不做得得到？所以這一部份可能要配套措施修法，所以我贊同吳老師的看法，但是整個政策如果要形成共識可能要目的事業主管機關配合來做修法。
4. 剛才提到中央跟地方的分權，那昨天陳老師的簡報也有提到就是從現在城鄉法經過幾次討論修正之後，我們已經分成兩個層次，綱要計畫部分送到內政部，實施計畫事實上在縣市直轄市就審完，那昨天我們有初步討論到以後綱要計畫是策略分區，事實上也許劃的就是說發展許可區或是優先發展區或是都市發展區、鄉村發展區是一個劃的粗一點的話就像個泡泡圖一樣，裡面像吳老師講的一樣，會真正實現的分區變更、開發都是在這裡面。
5. 我的看法是以後中央跟地方這樣的架構沒有變的話，決策上也是沒變還是分層分開，因為昨天有幾位老師提到是要做調整，如果這樣的話會變成說，發展許可制最大的執行單位是在地方政府、縣市政府，中央能夠管的是什麼？要是今天原先沒有把你劃在這個可以實施發展許可的地區的，而你提出這樣的一個許可的時候，你就必須要先把這個地方劃進發展許可申請的適用範圍的時候，你後續的變更不管是變更或是什麼都要照這個方法，當然既有的發展區我也贊同吳老師的看法，以後比方說我工業區要變成商業區、住宅區，現在都市計畫的審議規範多少有種這樣的一個精神，要回饋是要自己來提高而不是政府主動來幫你劃，這個我是贊同，這是針對有關於機制的部分。
6. 第二個部分就是老師有提到很多法制面立法架構的部分，我初步看起來是比較擔心一個問題，就是因為明年一月一號行政程序法施行之後，很多行政機關的行政都會受到很多的拘束和限制，據我大概的瞭解就是有關於限制人民權利的部分一定要到法律裡面去訂，然後行政機關要訂相關的辦法或規範時一定要有法源。所以目前我們所討論的是很單純的上級機關指導下級機關的行政機關指導，這個部分我想我們可以參考吳老師所提的建議。

7. 城鄉法裡面目前政策上還沒有要我們把財務中立，所以應該還有機會來補強，這一部份我覺得事實上許可制最大的精神是，規劃真正的申請者跟審查機關是一個有點討價還價的過程，那這裡面老師的報告裡面也有提到，怎樣避免所謂圖利他人這樣的一個問題，在這個機制裡面是不容忽視的，因為以後那個審查機關的人，審議的人員他背的責任非常的重，不管以後它有沒有行政程序法的問題，相關的問題事實上都會是在後續的規範裡面的作業，或是在法條裡面規定，有些部分我在擔心說可能在規範裡面還不夠，我們必須要在法裡頭給它一定的權力跟一定的機制讓它有辦法跟民間去談，因為過去要訂規範就是因為期望透過委員會的機制來把回饋談出來，有了初步的東西，比較不會讓承辦人、審議的人員或是委員有那麼大的責任，我想這一部份我覺得是不是有需要再進一步來加強？

### 二十八、吳教授清輝

1. 其實法制部分我請教了滿多人，現在國內的法制單位都講人民、權利、義務要依法律繼承之，我們這邊有很多同仁大概也有到過美國去，我們的憲法跟另外一個法規裡面講得很清楚，法律只有是立法院通過的才叫法，所以其實關係人民權利、義務的假如地方政府它也透過議會通過的話，那個難道不行嗎？關於這一點我還一直沒有解開來，假如說有些碰到法制人員跟他們談看看，但是我在想目前我們所有法制人員都不承認這一點，他們認為純粹要依法律，假如純粹依法律的話，那說實在控制功能就沒有了，那這第一點要有。
2. 我們的計畫說明書到底能夠做到怎麼樣才能夠關係人民的權利、義務我也是有一點懷疑，但這一點假如做不到的話，那我們大概就只有能夠做到僵硬式的標準，沒有辦法達到因地制宜的效果，所以這一點也是我比較擔憂的。

### 二十九、廖專員耀東

1. 我報告一下我的瞭解，大概就是在法務部或是在行政院法規會他們的看法，認為地方政府議會通過的不叫地方自治法，而是叫做自治條例，雖然它叫做條例看起來很像法規法律的名稱，不過它的定位不認為是法律而是屬於法規，所以位階上還是有點差別。
2. 他們是認為如果法律裡面有授權，授權必須要很清楚，也就是授權地方政府的是什麼要清楚，然後像老師這邊講的要授權，它可以去訂相關回饋的要件相關的對象等，但是在法律裡面要明確點出，讓地方經過議會的方式來處理話，它就可以通過法規的方式來限制人民的權益，目前這個觀念是新的行政程序法出來的時候，進一步把法規又做了一次釐清。

### 三十、主席

1. 北區隊有沒有要請教吳老師？

### 三十一、陳良治

1. 我想請教一下那個吳老師，現在好像已經確定說我們現在這整個計畫變更的序是開發計畫通過了以後再去變更，是等於說開發所有的義務進行完了之後變更分區，可是在這個計畫裡面，我不是很清楚，因為剛剛好像老師說規畫可通過之後會給一個分區變更的核可，那如果是這樣的話，可能裡面寫的要修正，就像8-12頁所提之逾期未見開發者取消用地及變分區之變更，那個東西我想可能要釐清一下。
2. 規劃許可或開發許可這個開發計畫書、開發計畫構想跟城鄉計畫的這個綱要計畫跟實施計畫之間的關係是什麼？若照老師今天這個報告裡面好像有提到表9-2-1第七條提到說開發許可制跟綱要計畫跟實施計畫的關係，那這個

得如果綱要計畫只用這一條寫好像稍微不是看得那麼清楚，假設說照老師這邊的看法，舉個例子就是說，在未實施未發佈實施計畫地區，如果你去申請開發許可，所以你的開發計畫它的內容就不同於實施計畫，像這如果說它申請這個開發計畫跟實施計畫不同，如果說是這樣的話，它的內容是不是要符合我們現在的城鄉計畫法裡面實施計畫的內容條件，那如果是這樣的話，這兩個內容可能要去個調整，就是說，這個開發計畫的內容跟實施計畫之間的配合是怎麼樣可能需要做個修正，那也希望老師這邊可不可以稍微說的清楚一點。

### 三十二、吳教授清輝

1. 請各位請翻開到 7-1-11 頁，這個也是一開頭對於這個計畫我就把圖秀出來過了，那後來我們就決定看最佳這一步就怎麼樣同意分區得變更，我們加了一個得字，這個只是我們為了要完成書面，當然我沒有這個資格去訂得變更，所以我們加了這個得字，等到翻過來這一頁 7-1-12 這部分才是分區用地的變更，那各位假如看的仔細一點，右邊這個未依期限建築使用這部分我們把它刪掉，剛剛在簡報的時候我們把它刪掉，所以真的到變的時候是分區跟用地是在開發許可的時候才提高，那是不是一定所有的義務全部負擔完畢才給呢？這個就不盡然，我這個在規劃許可的時候也應該可以給條件，應該什麼時候要滿足就可以考慮，然後到開發許可的時候也可以給條件，因為我們現在山坡地的開發，有很多也是竟然說家裡前面的小馬路一定要全部完成，這是我們過去開發的經驗裡面有這樣一個回應，所以這一點應該是可以讓在許可條件的時候，我們考慮到建築的時候呢再做伸縮，那這一點我想不是唯一我有問題，而是它的條件有沒有辦法把握滿足要做考量。
2. 再請各位翻開到 9-2-2 頁，這邊有綱要計畫跟許可制的關係，裡面有提出說城鄉發展模式、發展政策跟策略提出這三項，這個是屬於跟規劃許可能夠結合的部份，那麼剛剛陳先生提出來一個很重要的是說開發計畫假如要把它視同實施計畫的話，是不是要完全一致？不過說實在過去在城鄉計畫法裡面，訂一個那個實施計畫，這個是本著以城鄉的觀點在做考量，那麼當我到開發規劃進來時候的開發計畫，它是直接以這個開發計畫去做考慮，我覺得這兩個你應該容許這一部份的差距，那麼這個內容應該是可以來好好考慮來做調整的，但是你本來的那個實施計畫是整個在做考慮，而這部分是一個局部開發區的發展內容，所以要不要兩個完全都一致呢，我想各位可以再回去作分析，一致的意義在哪裡？不一致會不會有產生後遺症呢？這個可以作為引進的一個考量。

### 三十三、陳良治

1. 實施計畫應該不會是以全鄉鎮，那只是一個某個開發區或者 100 公頃或者 50 公頃？

### 三十四、吳教授清輝

1. 假如是這樣的話，那個是為政府在做開發的，不竟然那個實施計畫可能也有城鄉去的也有局部的，所以你如果說完全照那個鄉鎮來考量，我想各位可以好好思考一下，我們大家可以好好思考，這個部分我是覺得，我純粹是從開發者他已經很明確了，而且他已經有財務計畫在進行的情況下它也有自行取得產權的情況下，它的開發計畫應該包含的內容是怎麼樣我想請各位斟酌。

### 三十五、陳良治

1. 請老師翻開 9-1-9 頁在開發許可階段括弧二這個部分，有特別強調說申請案位於限制發展區那可開發建築的土地，可以開發計畫書向地方主機關去申請開發許可，但是假設我是在可發展地區的話，我有些還要申請規劃許可然後再開發

許可，那為什麼在限制發展區，我只是要想說知道這一點強調什麼東西。

### 三十六、吳教授清輝

1. 其實我的用意是在劃分限制發展區跟可發展區，限制發展區是政府機制發揮的極致，那麼我跟目的事業法令自己劃上去了以後內部假如說屬於我們都市計畫要做的，我自己不做可以從等到民間來擬開發許可進來了以後，我也可以做實施計畫直接自己就去做，也可以說我以目的事業主管機關的立場，說這個開發計畫更新，所以這個部分是它沒有規劃許可的權力，但是有開發計畫的權力，這點包括我們說政府要積極做裡面的有綱要計畫而沒有實施計畫的部分，因為民間假如要進來的話，說實在也不必再去提規劃許可，直接就開發許可進來，那麼這個嚴格來講就是必須符合條件，就不需要符合分區就直接做開發計畫就好了。

### 三十七、陳良治

1. 它沒有變更綱要計畫的這個限制？

### 三十八、吳教授清輝

1. 對，所以我一再把它界定於我要變分區跟不變分區來作為規劃許可跟開發許可最重要的分野。

### 三十九、曾思凱(南區隊)

1. 在開發面積規模方面為什麼一定要以輪灌區為原則，如果是這樣子好像是希望這些開發地區都是在比較屬於高等值的農田的地區，如果說是要像一些那種旱田或是那種不利種植的地區，就不希望它在那邊開發嗎？
2. 這種開發性質與產生都市更新或者區段徵收哪種性質是不一樣，那這種屬於私人要去開發基地，在國外的案例一般都是以土地所有權也就是以開發者為主，在國內若只是說你可以強迫隔壁的地主來參與這個開發的話，那這個適法性或者民眾的反彈意願就會很大。

### 四十、吳教授清輝

1. 沒有輪灌區的話就沒有輪灌區的限制，有輪灌區的話大部分是在水田，為了要保護水田所以有輪灌區的考慮，這個就是在農地釋出方案裡面也有這項考慮。
2. 我在想假如說我們規定說要所有產權全部取得的話，那麼開發者他提出來的開發位置有時候就會很奇怪，甚至真的會產生零零散散的狀況，而且是彎彎曲曲的，那這一種的話就我們整體的土地使用規劃來講也是不利的，尤其是它把部分的地區用商業全部把它包圍了，結果不進來了，將來那塊土地它要进一步來做許可制的話根本就沒有機會，所以有那一種限制的話，其實對小地主是有一些幫助。
3. 假定是使它做保護考慮，那麼說實在國外它一般因為農地的持有面積都很大而我們台灣是太零細，太零細的結果假如這一點不加進去的話，會讓這個開發者根本沒有辦法拿到理想的開發範圍，那麼這一點從政府的立場大概就要注意了，我這樣子做對小地主有沒有欺負到它，它的負擔是不是公平，這個是政府在審查這個開發計畫案的時候要努力的地方。
4. 我特別把這個提出來，因為我們現在更新也有走這一條路，不一定要大家遷就一下，至於說到底是大吃小還是小吃大，我想這個很難，而且比例是多我覺得也很難去訂，我個人覺得讓政府去做決定，不過我是覺得以我這一條的話，對將來開發經濟的情況比較能夠達到我們人口規模，否則對於局部的主它不願意進去，我想關鍵就是在兩個的定義不能平衡，所以這一點，我們有加這一條，其實這一條要不要放進去呢，這是主要的重點。



#### 四十一、劉孟琦

1. 我原來是想說土地開發的許可制一定是架構在審議委員架構下，那委員與土地主管機關它們要怎樣才能夠把這些架構變成更新整合資料的資訊傳達，那委員能夠掌控到多少這些資訊，我是對這邊比較質疑一點。
2. 行政程序法對於人民權益保障問題，在審查的時候對於它同意不同意以附帶條件的方式來訂定內容？它的法源支持度怎麼樣？會不會變成人民的訴願、國家賠償的一個標的？

#### 四十二、吳教授清輝

1. 資訊不足大概也是我們都市計畫這邊很難也是首要克服的，其實資訊越充足的話，審查出來的效果是越好，所以這一點的話就看我們社會整個努力。
2. 關於權利義務，其實我有特別提到一個行政契約，這個大概在法界裡面還要大家好好去裁量跟徵詢的部分，我把它界定在政府跟開發者是大概在平等的地位，我給你開發而你願意進來，所以相互間可以簽訂契約，因此從法的立場，我們有那些規定了以後假如有不足的部分那就以簽訂契約的方式來做處理，我跟各位在一起討論的時候我一直在講，像翁岳生或是張劍寒他們都蠻主張可以走這條路，包括政大楊松齡教授他也蠻主張可以走這一條路，法治人員及財政部就對這一點倒是沒有把握，政府的人我大都比較怕，說實在我們學規劃的在法治的訓練說實在都不太夠，那現在地方政府在同意這個開發案的時候，它們也有權力說一些話，那這一點呢其實我們規劃界跟法界人士可以再做進一步的溝通。

#### 四十三、李賢基

1. 我想說利用這個機會跟你們大家說一些專業的問題，因為這裡頭我們談發展許可，它是把總量管制先牽下來了，但是我有這個感覺就是說總量管制其實大家談的大概都是一個目標量，很少有人能夠真正的去跟資源、便利等把發展供給的量能夠明確的講出來，尤其就是說講總量管制大概一般在談的都是目標量，或者說是我們為了保護一些為了抑止一些不必要的開發時再拿出來，我覺得有點當工具在使用。
2. 當你採用了總量管制一個大帽子，那我們今天土地開發所做的一些所謂的發展許可，它的目的可能也有兩大類，一種是說真正它有開發使用的需要，那另外一種它可能只是說我是為了要增值的也有這種目的，那當我們大都以為所謂的總量管制也有這兩種目的，那會不會造成一種扭曲？
3. 如果事先在城鄉計畫裡頭說這個鄉鎮未來的需求量假設是一萬，那很可能就有一些人就是趕快要搶這一萬的量，它馬上就是說要搶這個籌碼，而這個籌碼是政府製造出來的，不講的話就不會有人去搶，好像會有這樣的一個作用，所以我剛剛一直在想就是說，像這種問題如果我們能夠說你是為了要做增值而要用換的一種東西，不是說有真正開發的需要，那這個民間的開發需要或是產業界或者其他政府的一個部門它要來做這樣的一個開發的時候，這個時候我們要避開，所以我的想法就是說這種總量管制的東西，其實我們把它分成概略式的東西來用就可以了不需要特別去強調它，因為我們到現在完全沒有辦法區分這兩種。
4. 我建議一種是把總量管制丟下，就是說真正認為有這個需要就讓它去做，另外一種就是說我們還是存在一種總量管制，但是再下來我們應該怎麼做？會變成說在研擬開發許可制時，真正要看到開發行為出來，那個時候才完成了一個所謂的基地變更，也就是都市計畫跟實施計畫來一起考慮。

#### 四十四、吳教授清輝

1. 我想在量的重視上是應該一樣，我所謂的絕對量，說實在我們過去真的在做區域計畫的時候有沒有好好去算過，到底算的出來算不出來？就是因為水資源沒算出來，今天才遇到了美濃水庫跟南部科學園區這樣的問題，其實我覺得我們規劃界是有一點失職，沒算出來怎麼行呢？很多例子嗎，科學園區是這樣，六輕其實也是這樣，所以我是覺得現階段是從規劃的立場在看運用所有的資源，那當然假如政策不支持我們，我們也難，但是那是一個我們訴求的目標。
2. 至於相對量，你剛剛說由政府積極要推動的或是要容積壟斷的，說實在以我的立場來看市場機制不會造成，你真的想說這個地方連變更都被逼的變更的過它有好機會的話，第二個、第三個馬上大家蜂擁而入，你那個市場馬上會把它抑制掉，說實在的我們現在的都市計畫所提供的其他用地說實在還是還很多嗎，我真的懷疑，真的一出來我們告訴人家說你可以變了以後呢說實在那個變的也會少。
3. 你剛才講到的有一點很有道理，也就是那一萬的量假如真的出來，大家會不會搶？工商綜合區的話大家一出來就搶了，至於現在會不會搶？應該不會搶因為已經習慣掉了，我其實蠻質疑像剛剛林口那個15萬的變動是怎麼說，所以當時也是被逼迫的動作，那個量真的有嗎？其實是沒有，那沒有的話，其實許可制我還是照劃，反而給我們一個藉口，我要的是品質要高的、標準要高的，而且負擔要多的，倒是反而回來人家說你的標準太高了不行，那怎麼辦，那時候我們就都市化的政策可以來做調整，所以我是覺得那個量不必要太強調，所以我一直講相對量是可以保守的，假如淨值不一樣，標準不一樣的話，我都可以讓它進來，至於說實在我們有沒有能力去分辨這個是真正要進來的這個是投機者，只要它把公共設施都完成了，他敢玩的話，說實在那個是很大的冒險。
4. 其實我這個制度真的出來了以後，我最怕是政府不發佈計畫，那政府不發佈計畫有沒有任何疏失，沒有啊，我只有把顏色改了就全部改了，像這個人去負責，但是我賺到了，反而是政府自己沒有成本跟效益的觀念，但是民間我看它會不會冒這個險，這其實就是在用許可制跟市場機制最可貴的用意，這一點我是覺得放手，它只要敢進讓它進。

#### 四十五、蘇課長國華

1. 我看到一些文字還有表格上你們好像漏了一個頁次還是什麼的，我想在這一方面做一探討，為什麼這個地方表格上接下來會有問題？因為我本身也有碰到這點問題，可以互相研究，因為我是怕有時候剛好停在這個地方，這樣子的話會讓人以為到這邊就結束掉，這樣子的話如果剛剛好可以接的話會較好，而且你接的時候才能夠較容易看。

#### 四十六、吳教授清輝

1. 會改進，這個應該是有辦法處理，編排排版我們會好好注意。

#### 四十七、陳隊長愷

1. 請教吳老師一個問題，假如說在發展許可是實施容積的地區，那當地的農宅怎麼樣來解套？

#### 四十八、吳教授清輝

1. 假如說是分區變更還是要規劃許可，我們現在沒有細部計畫的這一些它要開許可，單獨的農宅不在我這裡面，因為它那個是農地，它是連用地變更都不必是屬於農牧用地裡面農舍的興建，那另外有集村就是以集村的方式去處理，實在其實已經有住宅來講的話，集村我是想要把它納進來，但是集村的標準

有的的20戶也可以，50戶也可以，說實在整個農地管理我剛好幫農委會修改，結果最怕這一點，這個進來的話說實在不怕，因為怎麼樣，它一定有污水處理的設施，那麼集村的話50戶我就不曉得人家應該要怎麼處理，但是現在好像以前彭主委它也是說出去，而且現在好像也是朝那個目標在走。

#### 四十九、林教授元興

1. 我們一直在爭執到底要不要有量的管制，假如這個量是自有式的一種管制方法的話，將來開發有兩種，一種是開發許可制，一種是政府積極介入，你是可以進行規劃的，那麼假如在這種配套下，我們也希望既然我們要求開發許可制，用開發許可制來開發的這些民間案子，都要事先把公共設施做好才能開發，那政府開發的這一部份，它認為有必要來開發，那也應該同樣的要求，不能夠說我劃一劃，我這邊要開發，就變成像現在很多不負責任的都市重劃到十二期、十三期這做下去，那後面的劃的這麼大的一片的規劃失敗。
2. 對於民間跟政府要開發的話那同樣也都得要求，我是預料將來政府還是要做規劃，它若有必要它還是要去規劃，但是它規劃出來馬上要用的，不能像現在規劃一大片而丟在那邊不用，那在政府規劃不足的地方，我覺得還是民間發佈機制引進許可發生，所以我在懷疑無論是在將來政府規劃的，還有這個民間許可發展，我們有沒有時間上的限制？就是說你的公共設施或者指標幾年內要完成的效率，這樣的話避免雙方去搶，也避免造成最大的市場，假如有一萬這個開發的權，假如我要去搶這個一萬量的權我先來霸佔著，而以下的人都被我卡住了，那假如你公共設施沒有在兩年內完成，撤銷重來，那麼是不是要有一個時序的限制，國外有過這樣一個研究，由於為了搶時序就把整個開發的案子弄得很亂。
3. 剛才講中央跟地方分別審不同的內容，這是將來配合綱要跟實施計畫的內容併陳，所以吳教授未來還要跟陳教授配合，怎麼樣跟綱要計畫結合，訂什麼內容給中央審，實施計畫是什麼內容給地方審，這樣的話這幾個計畫才可以大家配合。
4. 我無論是在報告裡面或在剛才簡報裡面，聽你講到很多遊戲規則，遊戲規則不可以寫在這本報告我很懷疑，我們講講可以，但是寫在正式報告，寫在正式法律條文上可以這樣寫嗎？是不是名字稍微換一下，比較慎重一點，以上簡單的意見提供給吳教授跟其它的先進參考，謝謝。

#### 五十、吳教授清輝

1. 林老師的遊戲規則我還要回去檢查看看，假如在法裡面就不行，其它的話就檢查看看。
2. 綱要計畫跟實施計畫我一直有這個困擾，因為綱要計畫市鄉局這邊已經有徵詢了，若全部要按照那個來寫發展構想計畫，跟我這個開發計畫，我在整個整合上有點困擾，所以這個部分是不是可以容許，由市鄉局這邊先整合好，我這邊把要寫的東西盡量提出來。
3. 這個時序限制我是覺得一定要。
4. 公私計畫跟國土計畫我講的很清楚，其實公私團體我都一向主張政府一定要走這條路，但是後來很多人跟我講，政府急著要做你又何必一定要這樣，那我在想，能夠再一步就好了，所以這邊完全是分成兩部份，政府也要進來說實在其實我更高興，我甚至都認為，目的事業主管機關我就提一個計畫讓你來審，也可以讓人家去做自己的開發計畫，自己也可以規劃一下，但是好像後來我們大家都很同意說這個月期末要，其實我最怕這種，政府它應該要有行動概念。

5. 真正要知道你要資源在那邊醞釀的話，下次提最大的案子，那要怎樣將資源吃掉，重劃了老半天的案子你是可以馬上要，假如大家一起來依遊戲規則競爭的話，就是看誰的效率好，我相信政府的效率一般我們怎麼做都做不成，一定有那個層層節制卡住的問題，所以這一點我也蠻遺憾，其實我真的想公家應該要進來，我不曉得各位的想法是怎麼樣，假如可以的話，我再提供進去。

#### 五十一、主席

1. 剛才我們有講過現在的總體計畫及城鄉綱要計畫實施以及在推動的，綱要計畫重點在策略分區，那策略分區會想說這邊是限制發展區、可發展區還有分期分區、優先發展區、開發許可區，那是不是就鎖定開發許可區等等，那它開發許可區是只劃一片農地的地方，好像住宅用地還沒用，剛才老師有講說，工業區變更為住宅區的開發許可，這一點就是跟我們城鄉綱要計畫有點不一樣。
2. 我現在在想就是說開發許可如果像現在已經有開發許可，農地實施方案的開發許可，這都是專案變更嗎，那假設你專案變更之後不必納到通檢的開發許可，應該是這麼檢討，所以以後如果是說工要變住，或由住一變住六，那個假設能單獨提出來的，那應該給開發許可，不受通盤檢討，不是全面的，那你像現在的通盤檢討事實上，你把它另外一種想法，現在通盤檢討民眾的三、四個的意見，三、四個的案子，它每一個案子它也有寫說它限制是怎麼樣的，事實上它也是開發許可，如果是參加一期則都委會裡面每個人許不許可，就會在那邊爭議，應該以透過審議的嗎，那所以說住一變住六，那以後我們的策略發展需要的時候，我現在正在想這一個問題。

#### 五十二、吳教授清輝

1. 說實在過去提策略發展區我知道黃參事他蠻贊成，陳老師也蠻贊成的，我是懷疑那個區將來是怎麼劃怎麼去證明，因為那個區跟區馬上會有策略負擔等等，那一套全部會不一樣，其實我這邊是我用公共設施的負擔來攤平，它的將來開發進行到底什麼地方不一樣，我這邊日後走下來也可能是什麼，不同的開發區我會有這個出現，但是是不是一定用策略分區或是用怎麼樣的原因，這個說實在我過去是有保留的餘地，我認為那個再一劃下來，那個困難度蠻高的，所以這一點真的要好好做衡量。
2. 我是希望限制發展區跟可發展區的話就可以處理掉，那假如策略分區出來應該那個是描繪性的，我要作許可制的時候呢去裡面規劃必然會有不同，其實我反對直接把它劃定說這個叫可發展區，因為如果這是可發展區表示其他人不行了，其他人不行的話，那地價馬上就出來，同樣是農地的話，我是可以執行發展的地區，有的是不行的話，那說實在土地所有權我不用跟你買。
3. 我這邊是講說負擔會不一樣，那部分政府要你買，負擔比較明確的話，邊如果沒有的話全部是你要負擔，所以這一點各位從規劃的程度裡面好好衡看看，策略發展區好好斟酌一下，其實是可以好好斟酌一下，因為規劃得越的話，就只有那一條線該定就定的問題嗎，這一條線到底要在哪裡？我這邊共設施有沒有到時候就看得很清楚。

#### 五十三、主席

1. 如果說我們現在的城鄉綱要計畫，我記得有做一張策略圖，一種分區圖兩張行，因為昨天討論到最後分區圖好像照都市計畫來，那如果是這樣或許可以樣繼續並行，如果兩樣並行，那策略分區是比較泡泡圖式且比較原則性的，分區圖當然就比較明確，假如是分區圖降下來的話，策略分區應該是要規畫比較清楚，那這個到底是要怎麼樣還要繼續進行研究。

2. 我想老師這個整套蠻有系統的，包括預設的機制、書圖、程序等，都已經寫進去了，我想同仁要引用就很容易了，所以做出來了可以直接用來假設，我們這邊是訂在這個狀態馬上可以應用過來，我想這研究案做到這樣子的話是目前最完整的開發許可的一個制度，那我想如果沒有意見，今天這個案子，吳老師的研究非常有系統，非常周全，哪另外我們大家討論的意見，就請吳老師這邊服務，謝謝大家，謝謝老師的指導。

## 附錄五 期末簡報意見交換暨辦理說明

意見交換	辦理情形
<p>(一) 唐局長明健</p> <p>本研究已將城鄉法需要增加、修改的條文或將來城鄉法施行細則要做哪些內容以及實際規劃要訂定之項目等包含於研究報告內，結構非常的完整。</p>	謹致謝意。
<p>(二) 馮教授正民</p> <p>1. 以林口新市鎮案例來說，其問題應如何處理，包括 (1) 開發許可之規模需要多大？(2) 開發時機不一致，如何與成長管理配合？</p> <p>2. 道路設施如何規劃與開發？如何劃定路線？</p> <p>3. 第五章、第六章都叫研究發現一、二，似乎不太妥當，可否改為如都市發展政策或課題與對策等等。</p>	<p>已作說明。</p> <p>已作說明。</p> <p>已修正。</p>
<p>(三) 吳教授清輝</p> <p>1. 總量管制方面要有絕對量與相對量之劃分，所謂絕對量就是規劃時一定要考慮水及聯外道路是否足夠。</p> <p>2. 建議規劃許可階段，不需取得土地所有權便可提出申請，這一點在實務操作裡面已區分出來。</p> <p>3. 第五、六章之章名會再加以研究是否有妥適標題。</p>	---
<p>(四) 馮教授正民</p> <p>細節的公共設施由誰負擔？零星開發案可以嗎？</p>	已作說明。
<p>(五) 吳教授清輝</p> <p>道路之劃定開發與否，完全視都市發展政策而定，若開發者願意提供，亦非絕對禁止。</p>	---
<p>(六) 馮教授正民</p> <p>開發許可如何與成長管理結合？林口案是如何處理外部性道路系統？</p>	已作說明。
<p>(七) 王敏治</p> <p>林口案重劃區外緣的地方，聯外道路是由政府徵收開闢。</p>	回答馮教授。
<p>(八) 馮教授正民</p> <p>林口的聯外道路本來就有既成的現行計畫道路，假如有一個地區有現行的計畫道路要如何處理？</p>	已作說明。
<p>(九) 唐局長明健</p> <p>依照審議規範，應要有八米以上的聯外道路連接外接道路，若無需自行連接或留設。</p>	回答馮教授。
<p>(十) 張主任武準</p> <p>如果規劃的地區事先沒有把主要的道路分別劃出一個簡單的輪將來申請開發許可之地主所負擔的道路要如何與整個地區所需開闢道路相銜接？要負擔多少比例？</p>	已作說明。
<p>(一) 吳教授清輝</p> <p>我主張用動態規劃來抓，在動態的規劃、審查的過程中，視服務而劃設。</p>	---
<p>(二) 張主任武準</p> <p>美國為例，僅將主要道路劃設於街道圖 (street map) 上，次要、</p>	可供參考。

意見交換	辦理情形
<p>收集性、部分道路則由將來申請開發許可者劃設提供，一方面負擔部份道路開發，另一方面也不會使整體的架構紛亂。</p> <p>2. 規劃許可、開發許可，有無最小單位的限定？</p> <p>3. 有關審議制度，目前的審議太冗長，有土地使用單位、目的事業單位、環境或財務單位等等，將來許可制審查時，是否還是一個接一個單位審查，或是用合議制一次審查？</p>	<p>已作說明。</p> <p>已作說明。</p>
<p>(十三) 吳教授清輝</p> <p>1. 過去都市計畫已有架構，且已足夠作為日後運作基礎，若要劃設幹道，即需有財務之支持，否則成為空中樓閣，徒增加保留地困擾。</p> <p>2. 建立發展許可後，即開放變更，其開發量不會太多，因需求有限。</p> <p>3. 許可制程序一定是冗長的，因為預計「量」足夠，真的有需要進來的不會有那麼多，所以建議以土地使用主管機關作為審查的主軸，中央與地方明確劃分，這便是區分規劃許可與開發許可的原因。</p> <p>4. 有關開發面積規模，在 p6-1-2 有提出說明，面積規模會依據性質而有不同，在城鄉計畫說明書中可以加以著墨。我比較偏向小輪灌區要堅持，用技術面來卡住開發者零亂的開發以保護農地。</p>	<p>--</p>
<p>(十四) 黃參事萬翔</p> <p>1. 市場與計畫應並重。在總量方面，要有目標量與管制量，所謂目標量即是相對量，可以用來做擬訂並可視需要調整，而絕對量是不能動的，所以應將總量著重在相對量而非管制量。</p> <p>2. 就位置與內容而言，許可制與規劃制最大的不同，是規劃制能夠掌握的，就用規劃制的方式，今天所有的資源、條件沒辦法完全有把握掌握，不必急於做決定，這正是未來許可制的真正的用意。</p> <p>3. 中央與地方分開，就是以規劃許可與開發許可觀念來區分，以上吳教授所提的觀點，意表贊同。</p> <p>4. 綱要計畫的內容與功能如何進行？現在有實施計畫與綱要計畫都叫做城鄉計畫，綱要計畫存在的意義在哪？其功能為何？</p> <p>5. 吳教授認為規劃許可不需要設門檻，開發許可則要五分之四的門檻。從另一個角度看，規劃許可比開發許可決策上更重要，因為有可能造成資源的浪費，所以建議，規劃許可制亦應有門檻的限制。</p>	<p>謹致謝意。</p> <p>謹致謝意。</p> <p>謹致謝意。</p> <p>已作說明。</p> <p>已作說明。</p>
<p>(十五) 廖專員耀東</p> <p>1. 發展許可制以後不管是土地使用主管機關與目的事業主管機關的分工，或是中央與地方的分工，都是很重要的介面，但是整個政策如果要形成共識可能要與目的事業主管機關配合來修法。</p> <p>2. 明(90)年一月一日行政程序法施行之後，很多行政機關的行政會受到法的拘束和限制，其中有關限制人民的權利，一定要在法律訂定，而行政機關所訂之相關的辦法或規範，一定要有法源，由上級機關指導下級機關，這部分則可參考吳老師所提的建議。</p> <p>3. 目前城鄉法政策上還沒將財務中凸顯出來，應還有機會補強，就財源機制而言，許可制最大的精神是，規劃申請者與審查機關有討價還價的空間，在報告書中有提到，應如何避免圖利他人問題，是此機制中不容忽視的。</p>	<p>謹致謝意。</p> <p>謹致謝意。</p> <p>謹致謝意。</p>
<p>(十六) 吳教授清輝</p> <p>計畫說明書應怎樣做才能顧及人民的權利義務，尚有疑慮，但這</p>	<p>--</p>

意見交換	辦理情形
<p>一點如做不到的話，就只能夠做出僵硬式的標準，沒有辦法達到因地制宜的效果。因此，城鄉法、細則、辦法與要點系統必需很明確。</p>	
<p>(十七) 陳良治</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 目前確定的計畫變更程序是：開發計畫通過後，開發義務完成才變更分區，但在報告書中寫到，規劃許可通過後會發給分區變更核可證明，其與圖 7-1-3 逾期末開發則取消用地及分區之變更，是否有必要釐清？</li> <li>2. 規劃許可或開發許可的開發計畫書、發展計畫構想書與城鄉計畫的綱要計畫與實施計畫之間的關係為何？表 9-2-1 所提到的開發許可制與綱要計畫與實施計畫的關係並不清楚。</li> <li>3. 開發者的開發計畫內容是不是要符合城鄉計畫法中實施計畫的內容條件，這兩個內容要如何調整，開發計畫的內容與實施計畫之間的配合是否需要修正。</li> </ol>	<p>已作說明。</p> <p>已作說明。</p> <p>已作說明。</p>
<p>(十八) 吳教授清輝</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· p7-1-11 中提到同意分區得變更，加了一個「得」字， p7-1-12 才是分區用地的變更。</li> <li>· p9-2-2，提到綱要計畫與許可制的關係，其中城鄉發展模式、發展政策與策略等三項是能與規劃許可相結合的部份。</li> <li>· 過去在城鄉計畫法裡，訂定實施計畫，是以城鄉的觀點在做考量，而開發許可的開發計畫，是直接以個案開發計畫去做考慮，這兩者是有差距的，所以兩者是否要完全一致是可以進一步討論的。</li> </ul>	<p>--</p>
<p>(十九) 曾思凱</p> <p>開發面積的規模為什麼一定要以輪灌區為原則？</p> <p>在國外土地開發係以土地所有權者為主，在國內若可強迫鄰近的地主參與開發，那適法性為何？</p>	<p>已作說明。</p> <p>已作說明。</p>
<p>(二十) 吳教授清輝</p> <p>輪灌區的考慮是要保護水田，這是依據現在農地釋出方案規定而設置，目的在確保農業經營環境。</p> <p>假如規定所有產權全部取得才能開發，則開發者所提出的開發位置可能會零散或不完整，對整體土地使用規劃而言是不利的，若獲立法機關共鳴，強制規定參加，則屬有利手段。</p>	<p>--</p>
<p>(二十一) 都會隊劉玉瑚</p> <p>土地開發許可制，一定要架構在審議委員的架構下，委員與土地使用主管機關要怎樣才能夠把這些架構變成更新整合資料的傳達，委員能夠掌控到多少資訊，是值得質疑的。</p> <p>行政程序法對於人民權益的保障，審查的時候對於它同意不同意以及附帶條件的這些條件來訂定的內容，它的法源的支持度怎樣，會不會變成人民訴願、國家賠償的一個標的。</p>	<p>已作說明。</p> <p>已作說明。</p>
<p>(二十二) 吳教授清輝</p> <p>資訊不足是我們規劃界很難克服的一點，其實資訊越充足，審查出來的效果是越好。</p> <p>關於權利義務的部分，界定在政府與開發者是平等的地位，相互可以簽訂行政契約方式辦理，也會是訴願標的。</p>	<p>--</p>
<p>(二十三) 蘇課長國華</p>	



意見交換	辦理情形
表格銜接有點問題，會讓人誤以為表格到此結束。	已改正。
(二十四) 吳教授清輝 將來在編排、排版時會加以改進。	--
(二十五) 陳隊長愷 假如發展許可是在實施容積的地區，那當地的農宅要如何來解套？	已說明。
(二十六) 吳教授清輝 單獨的農宅不在其中，是屬於農牧用地裡農舍的興建；集村就以集村的方式處理，20戶、50戶皆可，因為它一定有污水處理的設施，而且現在好像也是朝著變更的目標在走。	--
(二十七) 林教授元興 1. 將來開發有兩種方式，一種是開發許可制，一種是政府積極介入，兩者有無時間上的限制？ 2. 中央與地方分別審不同的內容，這是將來配合綱要與實施計畫的內容併陳，所以吳教授說未來還要與陳教授配合，綱要計畫是訂定中央審議內容，實施計畫是訂定地方審議內容。 3. 在報告裡面或是在簡報裡面，提到很多「遊戲規則」，這個用語似乎不太妥當。	已作說明。 已作說明。 已作說明。
(二十八) 吳教授清輝 1. 有關「遊戲規則」這部分，會再斟酌修訂。另外，開發一定要有時間上的限制。 2. 綱要計畫與實施計畫全部要按照其方式來寫發展構想計畫、開發計畫，在整合過程中會有點困擾，是不是可以由市鄉局自行斟酌，本研究則針對研究內容、項目提出建議。	--