

## 由都市計畫新典範及治理觀點評析 土地使用分區管制法律 —以苗栗大埔事件為例

李福隆  
高雄市立空中大學

### 摘要

在後國家時期，各國城市致力提升全球競爭力，因之城市治理成爲備受重視的研究議題。另因環境資源與文化不同，一國城市如何發展出自我定位及特色，並與其他城市競爭合作，便成爲治理過程中必須思考及處理的重要問題。以我國爲例，新竹因大學與科學園區而發展成科技城市，反觀北鄰竹科竹南基地的苗栗縣，則計畫將大埔里23公頃土地劃爲都市計畫使用，藉以帶動地方經濟發展，惟與居民未談妥補償條件，加上更改計畫徵收範圍，以致引發社會爭議。

針對以高科技發展經濟之名的苗栗大埔事件，本文試從都市計畫新典範的城市治理觀點檢視土地使用分區管制法律，並指出我國土地使用分區管制的法律爭議問題，最後建議地方政府應該瞭解出於開發建設傳統思維的都市計畫方案，實則悖於永續發展精神，以利提升城市治理的正確認知。

**關鍵詞：**都市計畫、土地使用分區管制、規劃許可、警察權、財產權

---

李福隆 高雄市立空中大學法政學系副教授，E-mail: ouk161123@ouk.edu.tw  
(收件：2011年10月6日，修正：2012年2月20日，接受：2012年2月29日)

ISSN 2078-4279 print / 2078-4287 online © 2012 by The Open University of Kaohsiung / Vol. 3, No. 1 / March 2012

## 壹、前言—科技城市與健康城市之間

隨著全球化及各國貿易障礙消滅，國界亦漸趨模糊，一方面促使國際組織、非政府組織發揮不同於國家層次的積極作用，另一方面也帶動城市（city）互動頻繁及直接競爭，以致全球治理、城市治理（urban governance）等議題備受重視。

其中，城市治理與其發展定位相關，然城市發展定位不盡相同。從傳統觀點來看，以政治力量展現進展的都市是首都，而透過科技、農業、文化等力量者，則為其他次要城市。因此，在後國家時期，各城市應該如何發展出自我定位及特色，進而與其他城市相互競爭合作，已經成為每一個城市在治理過程中必須思考或處理的重要問題。

以我國為例，中央政府機關所在的台北市發展成為政治首都，而其他城市考量自身處境與情勢，也各自發展成為不可替代的另類領導城市，例如高雄市因港市合一而發展為海洋城市（Sea metropolis），以及新竹市因清華大學、交通大學與新竹科學工業園區（以下簡稱為「竹科園區」）而發展成科技城市（technopolis），<sup>①</sup> 藉以追求永續發展。

反觀與科技城市新竹為鄰的苗栗縣（Miaoli County），原為客家、閩南、泰雅族、賽夏族等多族群匯聚之地，先民拓墾良田並重視教育與文化傳承，因此當地書院、義學、社學、民學林立，成為我國中北部文風鼎盛、人才輩出的地區。該縣境內原屬於雪山山脈西側的沖積扇，受到河川不斷侵蝕，逐漸分割

---

<sup>①</sup> 新竹市是北台灣的文化古都，蘊藏著豐富的文化歷史內涵，在新竹科學工業園區設立之後更成為台灣的高科技重鎮，有「台灣矽谷」之稱。新竹市政府自2003年加入世界科技城市聯盟（World Technopolis Association, WTA），並成為會員城市（Full Member）後，一直積極參與該組織之相關活動，並透過參與WTA活動行銷新竹市的科技與觀光產業。2008年10月10日WTA第六屆會員大會中，該市爭取到2010年第七屆會員大會的主辦權，已於9月1日至4日舉行「第七屆世界科技城市聯盟（WTA）會員大會」，參照網址：<http://www.wtahsinchu2010.org.tw/index.html>。

成今日的丘陵臺地地形，山地和丘陵佔全縣面積的80%以上，乃一山多平原少的山城農鄉。

惟其北邊竹南鎮大埔里緊鄰新竹科學工業園區竹南基地（Jhunan Science Park），為求擴大竹科園區，並帶動地方經濟發展，2004年內政部與苗栗縣政府計畫將大埔里23公頃土地劃為都市計畫使用。惟與居民協調原地原配，卻未談妥補償條件，復因群創光電投資意向及擴廠計畫而更改徵收範圍，並將計畫逕付內政部，以致該縣農民面臨土地開發被迫徵收農地的困境。

針對以高科技發展經濟之名的的大埔事件，苗栗縣政府對竹南大埔地區未來發展定位，制訂其成為竹南科學園區基地的目標，惟依該目標進行都市計畫變更、土地取得及分配程序引發社會爭議。就此等我國都市計畫通病，本文以都市計畫典範轉移（paradigm shift）的城市治理觀點檢視我國土地使用分區管制法律（zoning laws, zoning ordinance），首先說明地方政府對其城市發展之定位，其次介紹法律以外的都市計畫新典範，再者歸納我國土地使用分區管制法規範，另由大埔都市計畫變更案分析我國都計法的環境條件，並指出土地使用分區管制的法律爭議問題，最後本文建議在地方政府及其公職人員建立正確態度之前，土地所有權人必須積極地推動自發性回應活動，同時地方政府亦應瞭解出於開發建設傳統思維的都市計畫方案，實則悖於永續發展精神，以利提升城市治理的正確認知。

## 貳、都市計畫新典範與法律之間

前述內政部與苗栗縣政府計畫將竹南鎮大埔里23公頃土地劃為都市計畫使用，就此都市計畫的提出，乃出於中央政府與地方政府擴大開發新竹科學工業園區的想法。此一以建設開發為中心的傳統觀點，不僅無法顧及當地農民的參與機會，更不符合都市計畫新典範的內涵與精神，因此在都市計畫傳統典範轉

移（paradigm shift）至新典範之際（Kuhn, 1962；林建元，2002），本文說明都市計畫新典範（new paradigm）的重要性，作為檢視我國土地使用分區管制法律及苗栗大埔事件的依據，同時分析都市計畫法將都市計畫新典範內民眾參與機制加以內國法化的現況。

### 一、都市計畫新典範的重要性

所謂都市計畫（urban planning），亦有稱都市規劃或城市規劃，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言。<sup>②</sup> 至於都市計畫的典範，除各國立法制訂都市計畫法之外，歐洲各國建築師個人所組成的現代建築國際會議（International Congresses of Modern Architecture, CIAM）、歐洲國家都市規劃師組織聯合組成的歐洲都市規劃師協會（European Council of Town Planners, ECTP），先後就都市計畫議題提出《雅典憲章》（*La Charte d'Athènes, Charter of Athens*）、1998年《雅典新憲章》（*The New Charter of Athens 1998*）、2003年《雅典新憲章》（*The New Charter of Athens 2003*）。

前述都市計畫典範於草擬後先後通過，一方面新、舊憲章反映出當時環境下建築師或都市規劃師們的主觀價值，另一方面也呈現出與城市規劃或設計有關的都市計畫典範轉移現象。

1933年雅典憲章係由國際非政府組織（Non-Government Organization, NGO）由下而上（bottom-up）地提出，側重以居住、工作、休閒及交通等都市功能為基礎的現代主義觀點，並主張依市民意志規劃都市及其周圍地區。然而，該項典範過於強調功能區分式的土地使用，不僅會導致都市失去個別差異的獨特性，也可能損及都市結構的有機性，以致其後典範提出不同修訂建議，例如1977年《馬丘比丘憲章》（*Charter of Machu Picchu*）指出都市土地使用應

---

<sup>②</sup> 參照都市計畫法第3條規定。

該朝向具備系統性的綜合功能加以規劃與設計、<sup>③</sup> 1998年雅典新憲章認為都市規劃必須以市民生活為核心，藉以協調達成市民期望的都市願景、2003年雅典新憲章在都市與社會經濟、環境空間的關連性之外，進一步指出都市因應各項變化將受挑戰，以及都市規劃者應有的承諾（施植明〔譯〕，Le Corbusier〔原著〕，1996；吳濟華、柯志昌，2010）。

括言之，從《雅典憲章》、《馬丘比丘憲章》到《雅典新憲章》的發展過程，可以發現目前都市計畫或城市規劃已經擺脫為滿足產業經濟需求，由單一機構從上而下（top-down）規劃以單一都市或特定區域的開發建設為中心的傳統典範，轉而進入兼顧都市社會、文化與環境等整體需求，由多數機關及市民參與就都市願景共同協商後，從下而上規劃以跨區或跨國的市民生活為中心的新典範，如此將得以減少單純為建設開發所擬都市計畫的制度缺失、避免規劃機構與民眾可能發生的社會衝突，更可以解決傳統典範無法解決的重大問題。

## 二、都市計畫新典範的內國法化

前述都市計畫新典範的重要性之外，各國正式立法的法律規範是否確實符合都市計畫新典範的發展趨勢，則仍待進一步深入檢視。以我國為例，參照都市計畫法第18至23條有關都市計畫擬定或變更、公開展覽及審議、層報核定、發布實施等程序規定，可見係由擬定機關以單一都市或特定區域的開發建設為中心進行規劃，仍偏重於傳統典範。

至於如何將都市計畫新典範所強調的參與機制加入現行法，行政院「挑戰2008—國家發展重點計畫」分組及全體研討會曾獲致「檢討《都市計畫法》，

<sup>③</sup> 參閱孫施文（1997），作者指出近代城市規劃的典範轉移在於從雅典憲章到馬丘比丘憲章，前者係採程序性思維、功能區分式土地使用、靜態藍圖式最終結果（規劃圖）、專家指導式規劃過程、規劃是一種科學專業，而後者則為程序性思維加系統思維、系統綜合式土地使用、保留彈性的中間結果（規劃圖）、民眾參與式規劃過程、規劃是一種溝通專業。

加重『社區參與機制』的結論，進而檢視都市計畫法有關民眾參與的相關規定，並擬具都市計畫法部分條文修正草案，<sup>④</sup>送請第六屆立法院進行審議。除了依中央行政機關組織基準法相關規定刪除都市計畫委員會，<sup>⑤</sup>該修正草案與都市計畫新典範相關的修正重點，計有加強都市計畫擬定變更規劃過程、都市設計及土地使用管制事項審議過程的民眾參與機制、加強公開展覽期間計畫草案資訊及都市計畫審議資訊之公開。

有關都市計畫擬定變更規劃過程的民眾參與機制，修正草案第18、28條規定將都市計畫擬定及變更的參考依據，由都市計畫委員會審議修改為透過座談會或其他方法公開向民眾、學者專家或機關團體徵詢意見，並授權由地方政府依實際需要決定參與方法。其次，有關都市設計及土地使用管制事項審議過程的民眾參與機制，修正草案第39條之1、第74條之1增訂地方政府依實際需要決定都市設計或土地使用管制事項審議程序、參與機制的依據，並得遴聘學者專家、公益人士參與。再者，修正草案第19條、第21條規定修訂計畫草案、計畫審議進度、結果、陳述意見參採情形、主要計畫書圖等相關資訊，得以網際網路或其他適當方法廣泛周知，同時也修訂公民或團體得申請列席於都市計畫委員會，並陳述相關意見，以兼顧資訊公開化及民眾參與機會。

此一修正草案參酌都市計畫新典範所強調的參與機制，卻未通過修法，以致現行都市計畫法第19條第1項後段規定僅存公民或團體於公開展覽期間以書面方式陳述意見的參與機制，所以民眾仍無法列席或參與都市計畫審議會，同時亦無法確認其陳情意見是否為都市計畫委員會真正參採。因此，都市計畫新典範的內國法化，仍應是我國民主社會下都市計畫法必須漸次邁進的修正方向。

---

<sup>④</sup> 參照附件一，都市計畫法部分條文修正草案條文對照表。

<sup>⑤</sup> 參照中央行政機關組織基準法第5條第3項規定：「本法施行後，除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織」。同法第31條規定：「行政院基於政策統合需要得設委員會。各委員會組織規模建制標準如下：一、業務單位以四處至六處為原則。二、各處以三科至六科為原則。第一項委員會之總數以八個為限」。

## 參、土地使用分區管制法律

在依法發布都市計畫範圍內的土地內，都市規劃機構對都市土地使用加以適當規劃，以利與都市生活有關的居住（包括衛生、安全及文教等）、工作、交通、休閒等重要設施有計畫地發展，乃我國法上都市計畫的法律概念（legal concept）。

進一步分析其內涵，可知性質上都市計畫屬於政府管制都市土地所有權人的土地使用（land use），按依民法第773條規定，<sup>⑥</sup> 原則上土地所有權係指對都市土地為永久全面概括支配的權利，故土地所有權人得自由決定其土地使用，然為使都市土地的利用符合公共利益（public interest），例外情形始對都市土地的使用加以限制（謝哲勝，2002）。

其次，土地使用管制（land use control, land use planning）與土地使用分區管制（zoning）的概念有所不同，國內有學說解釋加以釐清。前者係指土地使用分區管制、不動產發展和使用限制、環境影響評估等相關行為，後者則指將一定區域內的土地編定為各種使用區，每一使用區分別規定土地使用的性質及建築物的興建與使用，分別為不同程度的管制（Garner, 1990），因此後者為前者所涵攝，即土地使用分區管制為土地使用管制的一部分，其他部分仍包括文化古蹟、自然景觀及污染防治等環境生態的法律保護（謝哲勝，2006）。<sup>⑦</sup>

由於與都市計畫相關的土地使用分區管制為狹義的土地使用管制，故土地使用分區管制法律體系，係由土地法、都市計畫法、區域計畫法等主要法律加以組成，<sup>⑧</sup> 其法律規範則為土地法第三編第二章、都市計畫法第三章、區域計

<sup>⑥</sup> 參照民法第773條規定：「土地所有權，除法令有限制外，於其行使有利益之範圍內，及於土地之上下。如他人之干涉，無礙其所有權之行使者，不得排除之」。

<sup>⑦</sup> 參照文化資產保存法第21、24、30、35、76、84條、水土保持法第8、12、20及21條、山坡地保育利用條例第6、9、12及30之1條、空氣污染防治條例第5、31條、水污染防治法第29-30條、土壤及地下水污染整治法第12至16條、環境影響評估法第5至8、14條等相關規定。

<sup>⑧</sup> 其他法令，包括都市計畫法臺北市施行細則、臺灣省施行細則、高雄市施行細則、都市計畫定期通盤檢討實施辦法，以及區域計畫法施行細則、非都市土地使用管制規則等。

畫法第三章等相關規定。<sup>⑨</sup>

## 一、土地法

原則上，土地使用係由土地所有權人施以勞力資本為利用，例外情形地方政府得依據國家經濟政策、地方需求及土地所供使用之性質，分別商同有關機關編為各種使用地。<sup>⑩</sup> 括言之，土地所有權人得自由施以勞力資本，然地方政府就城市區域之都市土地訂有利用計畫者，則其土地利用必須受到相當管制，以求地盡其利。

前述地方政府所訂土地利用計畫，即為土地使用之限制。土地法第90條至第93條明文規定城市區域公用土地之預定、限制使用區及自由使用區之劃定、新設都市土地之徵收重劃及放領、公共使用土地之保留徵收及限制建築，前述規範僅為都市土地使用計畫之概括規定，仍不足以因應都市社會（urban society）的實際需求，故仍有待區域計畫法或都市計畫法加以具體規定。

## 二、區域計畫法及都市計畫法

我國土地使用分區管制法律，除前述土地法第三編第二章相關規定之外，其餘皆由區域計畫法、都市計畫法作出原則性規定。按區域計畫（regional planning）內土地，<sup>⑪</sup> 可分為「都市土地」（urban land）、非都市土地（non-urban land），又都市計畫範圍內的土地皆稱「都市土地」，故都市計畫法第三章土地使用分區管制的規範對象，計有區域計畫內都市土地、依法發布都市計畫範圍內土地、依都市計畫法第81條規定為新訂都市計畫或擴大都市計畫而先

---

<sup>⑨</sup> 參照土地法第90至93條、都市計畫法第32至41條、區域計畫法第15至17條等相關規定。

<sup>⑩</sup> 參照土地法第80至81條、平均地權條例第52條規定。

<sup>⑪</sup> 參照區域計畫法第5條規定，區域計畫分為：（1）綜合區域計畫；（2）都會區域計畫；（3）其他經內政部指定的區域計畫。

行劃定計畫地區範圍內實施禁建之土地。

首先，針對區域計畫劃定的都市土地，當地都市計畫主管機關應依都市計畫法相關規定，並按期限辦理擬定或變更市鎮計畫、鄉街計畫或特定區計畫的手續，<sup>⑫</sup>以實施都市土地使用計畫或使用管制。

其次，對於都市計畫範圍內土地，依法編定為住宅區、商業區、工業區、行政文教風景區、農業區、保護區、特定專用區等各種使用區，並就每一使用區的土地使用性質、建築物規模，分別予以不同程度的使用管制，<sup>⑬</sup>至於各使用區及特定專用區內土地及建築物的使用、基地面積、基地內應保留空地的建蔽率、容積率、基地內前後側院的深度及寬度、停車場、建築物的高度，以及有關交通、景觀或防火等相關事項，則授權內政部或地方政府依據實際情況明訂於都市計畫法施行細則。<sup>⑭</sup>

最後，就依法新訂或擴大都市計畫而先行劃定計畫地區範圍內之都市土地，一旦經都市計畫委員會通過，得予禁止該地區內一切建築物之新建、增建或改建，並禁止變更地形或大規模採取土石。<sup>⑮</sup>

反觀區域計畫內都市土地以外的「非都市土地」，則由區域計畫法第三章區域內土地使用管制，以及內政部發布的非都市土地使用管制規則加以規範。前者規定應由有關直轄市或縣市政府，按照區域計畫所訂之非都市土地「分區使用計畫」，以劃定各種使用區或專用區的界線，並按鄉鎮市分別繪製非都市土地「分區圖」，以編定各種使用地，<sup>⑯</sup>並將編定結果予以公告及通知土地所

<sup>⑫</sup> 參照區域計畫法第11條規定。若未依限期辦理者，其上級主管機關得代為擬定或變更之。

<sup>⑬</sup> 參照都市計畫法第33至38條規定。

<sup>⑭</sup> 參照都市計畫法第39條、都市計畫法臺北市施行細則第10至28條、臺北市土地使用分區管制規則第6至78之2條、都市計畫法高雄市施行細則第11至32條、都市計畫法臺灣省施行細則第14至35條等相關規定。

<sup>⑮</sup> 參照都市計畫法第81條規定。

<sup>⑯</sup> 參照非都市土地使用管制規則第3條規定：「非都市土地依其使用分區之性質，編定為甲種建築、乙種建築、丙種建築、丁種建築、農牧、林業、養殖、鹽業、礦業、窯業、交通、水利、遊憩、古蹟保存、生態保護、國土保安、墳墓、特定目的事業等使用地」。

有權人，報經上級主管機關核備後，按不同土地使用性質實施土地使用分區管制。<sup>①⑦</sup>至於其管制規則，則以區域計畫法第十五條授權內政部發布的非都市土地使用管制規則為依據，<sup>①⑧</sup>尤以各使用區的容許使用項目及許可使用細目、建蔽率及容積率的限制、土地使用分區變更等事項最為重要。<sup>①⑨</sup>

綜上所述，可知現行都市計畫法、區域計畫法等土地利用法規規範都市土地、非都市土地的程序不同。不論都市土地是都市計劃或區域計劃所劃定，私人有權使用該都市土地，然分區管制圖公告實施後，政府即依法取得土地開發權；反觀非都市土地部分，隨著土地發展權社會化成為發展趨勢，不同於都市土地使用分區管制，改採許可制加以規範。

另外，我國現行法令仍無地區定位的法律規範，然內政部營建署陳報行政院審議的「國土計畫法（草案）」，該草案第九條規定全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫、直轄市及縣市國土計畫，顯見該法案已強調國土整體發展計畫的重要性，並欲達成整合土地使用計畫等目標。

## 肆、從苗栗大埔事件檢討土地使用分區管制法律

由於土地使用分區管制為狹義的土地使用管制，加上土地使用分區管制法律涉及土地法，以及區域計畫法、都市計畫法等土地利用法規，縱使土地使用分區管制是政府代表國家行使公權力，制訂土地使用分區管制的法律或行政命令，得以剝奪人民的土地所有權或限制人民使用土地，進而促進土地有效率使用的公共利益，並取得正當化的法律基礎，甚至通過合憲性的審查。<sup>②⑩</sup>

---

<sup>①⑦</sup> 參照區域計畫法第15及16條規定。

<sup>①⑧</sup> 有關非都市土地使用管制之檢討意見，參閱鄭聰懿（1993）以及張梅英、洪干貺（1998）。

<sup>①⑨</sup> 參照非都市土地使用管制規則第6、9、10至26條規定。

<sup>②⑩</sup> 參照憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之」，換言之，在四種情形有必要時，得以法律加以限制土地所有權（即財產權）。

然而，實務上進行都市計畫土地使用分區管制的過程，政府行使警察權（police power）進而管制私人土地使用行為，不僅引發任意行使或差別待遇等爭議問題，且不符合正當程序（due process）、平等保護（equal protection）等法律原則，此外土地使用分區管制法律本身仍存在諸多問題，例如區域計畫由目的事業主管機關主導土地使用分區變更編定有所不當、都市計畫屬於由上而下的管制架構，並有違反憲法保障財產權之虞，<sup>②</sup> 國內學說或實務也先後提出檢討意見及修法建議，因此本文透過發生於苗栗縣竹南鎮的大埔事件，一方面檢視以都市土地為規範對象的都市計畫法制，而不另論述非都市土地部分，另一方面也指出我國土地使用分區管制法律的各項爭議問題。

### 一、苗栗大埔都市計畫擴編案

由於竹南科學園區即將額滿，且周邊地區生活機能有待加強，2004年苗栗縣政府提出300公頃計畫，所涉土地面積龐大，以致地主提出諸多爭議而未能。2006年苗栗縣政府與內政部開始計畫將竹南鎮大埔里23公頃土地劃為都市計畫使用，用以擴大竹科園區竹南基地。<sup>②</sup> 然而，辦理擴大都市計畫必須依土地徵收條例規定採取區段徵收方式，縣政府負責所需開發經費，亦提供地主可以選擇領取徵收費用或參與配地以領回一定比例的土地，當時雙方協調後規劃為原地原配方式，即土地開發後住所不會被徵收，農地也可換成鄰近建地，因此即使補償條件尚未談妥，亦無反對意見。

2008年3月，群創光電公司提出投資意向書，向縣政府陳情建議擴大園區事業專用區。隨後縣政府未與地主溝通計畫修改情形而更改徵收範圍，劃入大

<sup>①</sup> 參閱連榮寬（1992）、都市計畫法第51條、大法官會議釋字第336號解釋。

<sup>②</sup> 參照苗栗縣政府都市計畫委員會第186次會議記錄；2006年12月25日，府商都字第0960001478號，擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區主要計畫案（第一案）、擬定新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區（不含原新竹科學園區竹南基地）細部計畫案（第二案）。

量民宅及農地，將總面積擴大至28公頃，並調整其土地配置，造成原地原配協議形同取消，經苗栗縣政府將修改計畫逕送內政部後，4月由營建署都委會第679次會議核定該項擴大都市計畫案。同年5月，縣政府辦理第二次再公開展覽，並公告區段徵收。

其間，歷經竹南大埔自救會成立、縣長於都委會第689次會議允諾以徵收價格從優從寬為原則，卻改以市價40%的公告現值徵收，同時領回土地並非原地原配，而是由新規劃的住宅區內抽籤取得、群創光電併購統寶光電後已無明確的擴廠需求、縣府面對民意代表質疑徵地價格偏低，提出阻撓地方建設發展及反商情結的回應、縣議會第17屆第1次定期會通過關於「擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區（主要計畫）案」，縣政府應依縣長「從優從寬補償」的承諾與居民達成共識後，始得進行徵收的提案。

直到2010年6月8至9日，縣政府為了道路拓寬工程封路施工，並以怪手開入未繳土地權狀的農家稻田，搗毀即將收成的稻穀，同月20日苗栗縣竹南鎮大埔里、新竹縣竹東鎮二重埔等面對土地徵收問題的地方居民聯合召開記者會，23日併赴總統府及監察院，一方面陳情要求替地方農民主持公道，另一方面要求監察院對內政部提出糾正及彈劾苗栗縣劉政鴻縣長。當天苗栗縣政府立即回應「平面媒體刊登評論竹南科學園區擴編案內容的疑義」（苗栗縣政府，2010），該事件在因土地徵收案而抗爭的數個社區組織、學生團體及人權團體共同發起「717台灣人民挺農村」夜宿凱道活動，不僅反映出當地居民自發性的驅動力量，也讓社會各界正式關切建設開發所引發的土地徵收問題。

該案經監察院調查後發現違失事實，<sup>23</sup> 認定苗栗縣政府辦理「擴大新竹科學園區竹南基地暨周邊地區特定區主要計畫」區段徵收案，一方面徵收竹南大埔土地，未善盡管理之責，導致遭占用耕種，另一方面亦未考量農作物採收期，強制清除地上作物，造成社會負面觀感，同年12月8日，內政及少數民族、財政及經濟委員會通過監委洪昭男等提案，依法糾正苗栗縣政府。

---

<sup>23</sup> 有關大埔案違失事實及理由，請參照監察院（2010）糾正案文。

## 二、土地使用分區管制的法律爭議

由前述大埔事件，可知苗栗縣政府因都市計畫變更辦理區段徵收引發社會爭議，嗣後監察院對於地方政府未善盡土地管理責任，且未慮農作採收而強制執行地上物清除作業，依據監察法第24條規定提案糾正，惟大埔自救會陳訴「地方政府未依內政部都市計畫委員會決議向民眾充分溝通協調，亦未從優從寬補償，威逼地主配合賤價徵收，損害人民生存權、工作權及財產權」等情，故本文僅就都市計畫法制爭議問題為題，針對苗栗縣政府未依都委會決議向民眾充分溝通協調深入加以檢討，而土地徵收法律爭議，並非本文探討議題（李福隆，2010），合先敘明。

基於平均地權理論，有關土地政策的憲法第143條第1項規定，<sup>24</sup> 可知國家為土地的最高所有權人，因此可依社會整體需求，對於土地進行有計畫的使用、管理或處分，學說認為係對土地所有權課以社會拘束，亦見權利社會化的發展趨勢，更進一步分析都市計畫法第三章有關土地使用分區管制規定，性質上屬於自由性之限制（陳明燦，2001）。

從憲法上財產權保障的理論觀點來看，土地使用分區管制如何管制土地開發權，又管制私人土地使用過程，是否符合憲法保障人民財產權（property right）的相關規定，抑或有違憲之虞；其次，土地使用分區管制與土地徵收如何區別，有無衍生損失補償，皆為土地使用分區管制法律的重要爭議問題，並受各國立法例不同學說深入探討。<sup>25</sup>

<sup>24</sup> 參照憲法第143條規定：「中華民國領土內之土地屬於國民全體」、土地法第10條規定：「中華民國領域內之土地，屬於中華民國人民全體，其經人民依法取得所有權者，為私有土地。私有土地所有權消滅者，為國有土地」。

<sup>25</sup> 以美國法為例，國家運用警察權限制私人對其財產之使用稱為準徵收（inverse condemnation, takings），透過立法方式限制私人財產權，在促進公共利益之外，如造成不成比例的過重負擔，則亦屬違憲（Manheim, 1989）；此外，人民欲主張土地使用管制違反憲法保障財產權的精神，必須耗盡其他行政救濟手段，法院始得做出判決，參閱Susan and Burns（1991）。

就前一問題而言，外國立法例上各國觀點不同，英國所採規劃許可制（planning permission）區分土地的使用權及開發權，並認為使用權乃為私人財產權，涉及公共利益的開發權則由地方規劃機關依個案審議是否核予開發許可，而採取土地使用管制的美國則不區分土地使用或開發權限，仍認使用權為私人財產權，一旦分區管制圖依法公告實施即取得土地開發的法定權益（statutory rights, as of right），反觀我國都市土地亦因劃定土地使用分區管制而具有法定權益，接近美國土地使用管理系統（劉勝勳，2002），至於土地使用分區管制是否違憲，實務見解認為土地使用分區管制屬於增進公共福祉（public welfare）的警察權，可以避免訟爭而強制解除土地使用不相容所生公害，故原則上應無侵害財產權而違憲之虞。<sup>26</sup>

而後一問題部分，土地使用分區管制與土地徵收同出於公共目的（public purpose），兩者不同處在於前者係指限制私人財產而不予補償的警察權行使，除以公共福祉作為限制私人財產的理由，尚需符合優勢互惠規則（the average reciprocity of advantage rule）（Mandelker and Cunningham, 1985; Oswald, 1997），後者則為取得私人財產伴隨合理補償的公權力行使。一旦土地使用區分管制的個案事實明顯造成人民不成比例的過重負擔，以致無法為經濟上可行使用時，則不符合比例原則而違反憲法第23條規定，並構成準徵收而無效，若政府欲維持該法律效力，則必須透過修法或損失補償（謝哲勝，1999）。

其次，從社會上都市計畫擴編案的實務角度切入，前述擴大新竹科學園區竹南基地周邊地區特定區一案，可見我國都市計畫變更側重行政程序，加上現行法令未參考綜合發展計畫（comprehensive plan）制訂各地區定位，並作為整體發展的指導原則，以致都市計畫程序經常受制於政治力量，偏利於少數的點狀分區（spot zoning），而土地所有權人僅得透過抗爭，藉以訴求其財產權利遭受損害。

為監督土地使用決策的合法性，並避免造成土地使用管制剝奪人民財產權

---

<sup>26</sup> 參考美國1926年最高法院判例Village of Euclid v. Ambler Realty Co., 272 U.S. 365。

或點狀分區等問題，除了警察權限之外，土地使用分區管制首應遵循正當程序、平等保護、徵收補償（compensation for takings）等法律原則（Mandelker, 1982）。參照外國立法例，美國憲法修正案第5條以及第14條規定為政府公權力（包括警察權在內）與私人財產權之間分際關係的最高指導原則，<sup>27</sup> 反觀我國土地法、都市計畫法、土地徵收條例等現行法令有關土地使用分區管制或土地徵收的具體規定，在法規修訂之前，僅得透過解釋確實檢視政府依法行使公權力限制或取得私人財產權是否合乎各項法律原則。

最後，我國土地開發面臨都市計畫採取分區管制、規劃許可等制度，以及都市計畫擬定或變更側重程序，並受制於政治力量等爭議問題，我國都市計畫有關土地使用管制法制亦有必要進行檢討。過去法律學界探討土地使用管制法制的研究文獻，多從財產權保障的法理觀點檢討該等法制缺失（陳明燦，2001；謝哲勝，2002），<sup>28</sup> 而少有該等法制受政治力影響以致都市計畫具有高

<sup>27</sup> 美國憲法修正案第5條：「非經大陪審團提起公訴，人民不應受判處死罪或會因重罪而被剝奪部分公權之審判；惟於戰爭或社會動亂時期中，正在服役的陸海軍或民兵中發生的案件，不在此例；人民不得為同一罪行而兩次被置於危及生命或肢體之處境；不得被強迫在任何刑事案件中自證其罪，不得不經過適當法律程序而被剝奪生命、自由或財產；人民私有產業，如無合理賠償，不得被征為公用；第14條規定：「任何人，凡在合眾國出生或歸化合眾國並受其管轄者，均為合眾國及所居住之州的公民。任何州不得制定或執行任何剝奪合眾國公民特權或豁免權的法律。任何州，如未經適當法律程序，均不得剝奪任何人的生命、自由或財產；亦不得對任何在其管轄下的人，拒絕給予平等的法律保護」。參閱美國在台協會網址：<http://www.ait.org.tw/en/the-bill-of-rights.html> <http://www.ait.org.tw/en/the-bill-of-rights.html>。

<sup>28</sup> 至於從基礎法學觀點檢討都市計畫法的研究文獻，仍屬少見，以都市計畫法制為例，可以採取「依法而治」（rule by law）或「法治」（rule of law）的不同精神分別實施。在法治社會形成之初，概以依法而治為原則，此乃「依都市計畫法而治」，亦即政府制定都市計畫法使行政機關依法行政或人民遵守，惟立法機關是否依據民主精神制訂都計法、該法是否保障人民權利、是否限制政府濫權，則在所不論；隨著民主深化的法治社會成形，則轉以法治為原則，此乃「都市計畫法治」，亦即政府基於民主、自由、人權等現代價值制訂一套都市計畫法，該法得以保障人民權利、限制政府濫權執法。為形成更為成熟的法治社會，本文建議未來我國應該逐漸揚棄依都市計畫法而治，轉而朝向都市計畫法治加以落實都計法制，另因都市計畫法治與公務人員實質作為有密切關係，故在我國都計法尚未完全貫徹法治精神之前，仍有賴行政機關及所屬公務人員於行政作業或作成適當的行政函釋，換言之，除公務人員依法行政之外，其應把握法治精神執行法律或作成適當的行政解釋。

度政治性的論述。

其一，從行政法的依法「行政」觀點看都市計畫，政府欲變更都市計畫並徵收私有土地，依現行法規據以辦理即可，惟都市計畫擬定或變更側重程序，由政府依法定程序即得變更都市計畫，進而徵收私有土地，以致都市計畫受制於政治力量，由此可知該等法制與政治互動關係，亦可見檢討法制受制政治情形之必要。因此，若能以公共行政的城市「治理」觀點作為出發點，則不侷限於依據現行法執行都市計畫變更行政作業的傳統觀點，而是側重參與及協調機制，故本文援引建築及都市規劃國際發展趨勢下都市計畫新典範的「協議」觀點作為檢討現行法的論理依據，並指出都市計畫新典範倡議協調，不僅有助於溝通及增進社會力，而強化都市計畫變更後土地使用分區管制符合實質上的正當程序，同時可避免大埔事件因依法行政觀點下受制於政治力的個案弊病（監察院，「大埔農地徵收爭議 監察院糾正苗栗縣政府」，2010），亦得作為都市計畫法修正或國土計畫法草案研擬立法的參考依據。

其二，政府擬訂或變更都市計畫的決策與土地利用密切相關，並與利益團體易生衝突，亦可見都市計畫的高度政治性。然而，擬定計畫規劃都市功能是一種專業，卻非一成不變，因此集合各界代表、專家共同商討，將可尋求較佳的共識。在各界代表方面，包括行政主管機關、有關業務機關、公益人士及社區民眾。以社區民眾為例，一旦能夠參加座談會或列席於都市計畫審議會，進而陳述都市計畫擬定變更、審議等相關意見，一方面可以加強社區參與，另一方面則藉由社區「民眾的民主」緩減政治影響都市計畫的情形，惟仍無法完全解決高度政治性的困境。此外，都市計畫廣泛地涉及民眾利益，似應訴諸民意公決，又都市計畫事涉專業知識，實不適合公決，故而設置都市計畫委員會、召開都市計畫委員會，轉由專家委員代表民眾審議都市計畫案，此即「專家的民主」（漢寶德，2006）。然而專家委員存有是否專業、公正等疑慮，如能透過法律明文規範其來源、素養及數額，將有利於專家委員發揮專

業、公正等應有功能。依據我國都市計畫法第74條第2項、<sup>29</sup> 各級都市計畫委員會組織規程第4條第3項第3款及第5項規定，<sup>30</sup> 可見專家委員僅由行政命令規定行政機關自行聘請，並無名額限制，儘管都市計畫委員具備學術方面的專業性，卻也存在專家委員無法超然審議，以及成為行政機關白手套等疑慮，故本文建議提升其規範位階至法律層次，並明文規定其名額限制，以強化法律基礎而維護人民財產權益，並避免專家委員不公正的情形。

至於現行土地使用分區管制法律應否完全採取由上而下的規範架構、都市計畫擬定前的規劃作業是否經過公開聽證程序等法制層面的爭議問題（曾明遜，1994），除可以採取開發許可制度、都市發展權可以移轉的土地開發制度，於行政程序法施行後，亦應該明確規定土地使用分區管制的編定及變更需經公開聽證程序。一旦社區民眾無法透過公開聽證程序陳述意見，抑或專家委員無法超然公正，依據現行土地使用分區管制法律由行政機關主導都市計畫擬定及變更的結果，不僅會導致各都市相似度極高，更無法因應各都市發展條件，造就出極具生命力及地方特色的都市。

## 伍、結論

隨著國際上政經情勢的快速變化，不同國家或經濟區域內的城市開始擺脫政治首都，進而尋求自我定位，並努力建立不可或缺的地方特色，藉以與其他

<sup>29</sup> 參照都市計畫法第74條規定：「內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。都市計畫委員會之組織，由行政院定之」。

<sup>30</sup> 參照民國56年5月10日行政院（56）台內字第3517號令、各級都市計畫委員會組織規程第4條第3項第3款規定：「都市計畫委員會委員，由內政部、各級地方政府或鄉（鎮、市）公所首長分別就左列人員派聘之：……三、具有專門學術經驗之專家……」，第4條第5項規定：「內政部及直轄市政府依第3項第3款派聘之委員，應具備都市計畫、都市設計、景觀、建築或交通之專門學術經驗」。

城市相互競爭或合作。因此，在此一全球化的競爭時期，除了每座城市皆關切如何良善地治理城市之外，有關城市學研究的相關議題，例如城市治理、城市交流及城市學習等，也逐漸在學術理論或操作實務上備受重視，並被廣泛地充分討論。

其中，與都市發展密切相關的土地資源，亦為城市治理的關注對象，因此與都市土地利用（urban land use）相關的土地使用分區管制（zoning），便成為城市學（Urbanology）與法律學（Jurisprudence）之間值得探討的一項科際整合（integrated disciplinary）研究議題。

在我國，新竹因清華、交通兩所大學與新竹科學園區而發展成科技城市，反觀與新竹為鄰的苗栗，原為重視教育與文化傳承的山城農鄉，縣政府規劃其城市定位朝向健康城市（Healthy City）發展，可見兩者不盡相同。惟苗栗縣北邊竹南鎮大埔里緊鄰竹科竹南基地，加上2004年內政部與苗栗縣政府計畫將大埔里土地劃為都市計畫使用，藉以擴大竹南園區，以致苗栗縣得以跨越行政區劃而與新竹市增進交流合作。

然而，2008年縣政府因群創光電投資意向及擴廠計畫而臨時更改徵收範圍，並將計畫逕付內政部，以致該縣農民面臨開發被迫徵收土地的困境，並透過自救會等社區組織展現自發性的驅動力量，因此本文針對發展高科技經濟所造成的苗栗大埔事件，先援引建築及都市規劃國際發展趨勢下都市計畫新典範以市民為中心、重視社會以及文化需求等觀點，進一步分析該都市計畫擴編案的思維方式仍為慣性開發建設，如此不僅違背土地資源永續利用的精神，也會引發政府與土地所有權人之間的衝突。

反觀行政法的依法行政觀點來看，事後而論大埔事件固然已依法定程序變更都市計畫及區段徵收，惟苗栗縣政府於都市計畫變更程序中未能充分利用民眾參與機制達成共識，進而引發社會爭議，並受監察院依法糾正，故本文第參、肆部分後半段討論現行都市計畫法土地使用分區管制相關規定如何解釋適用之餘，並透過大埔事件評析我國都市計畫有關土地使用分區管制的法律爭議

問題及其因應之道。

因此，本文另從公共行政的「城市治理」觀點探討土地使用分區管制法制，並立足於地方政府如何依法定程序進行都市計畫變更或區段徵收的思考點，非由行政機關是否依現行法相關規定執行加以分析法制有無爭議問題，亦非因個案事件引發社會爭議逕認法制必須修正，所以在現行由上而下擬定或變更都市計畫程序之餘，本文認為更應透過公開聽證程序促成民眾參與，同時彙整由下而上的參考意見進行協議，以兼顧依法行政及財產權保障等不同權益。

再者，本文分別從財產權保障、都市計畫擴編案的理論與實務角度，歸納整理出土地使用分區管制法律爭議問題的見解，即土地使用分區管制原則是合憲的，倘若造成人民不成比例的過重負擔，則為違憲構成準徵收而無效，另外在行政程序法施行後，土地使用分區管制的編定及變更需經公開聽證程序，用以兼顧由下而上的架構及意見，並減少諸多不公平現象。

最後，從結合城市學、法律社會學（Sociology of Law）的科際整合研究觀點，前者的實際操作在於地方政府及其公職人員如何在法定程序之外，更重視參與及協調的實質內涵，進而將城市土地順利地擬定或變更為都市計畫，而非逕自採取依法行政作法，以期有效達成預期目標，而後者的實際操作，則是在都市計畫的官僚式立法（bureaucracy legislation）下，都市計畫內土地所有權人必須積極涉入參與機制，藉以避免都市計畫受制於政治力，並強化都市計畫結果更符合共識。

同時，在地方政府規劃朝向健康城市發展其城市定位，卻於大埔事件就其都市計畫擴編案說明其城市治理係依法行政的傳統作法，以致於造成該案中未能與民眾適當溝通，甚至引發行政院行政訴訟以及監察院糾正案，甚至遭受司法監察機關受理並作成糾正處分，所以在土地所有權人積極參與、自發回應之餘，地方政府及其公職人員仍有待加強覺察土地開發政策有無矛盾，以避免損及公信力。

附件一、都市計畫法部分條文修正草案條文對照表

修正條文	現行條文	說 明
<p>第十八條 <u>主要計畫擬定前及擬定期間，擬定計畫之機關應以座談會或其他適當之方法，公開徵詢民眾、學者專家及相關機關、團體意見，作為擬定計畫之參考。</u></p> <p>主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市公所審議；其依第十三條、第十四條規定由內政部訂定或縣（市）政府擬定之計畫，應先分別徵詢有關縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所之意見，以供參考。</p>	<p>第十八條 主要計畫擬定後，應先送由該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。其依第十三條、第十四條規定由內政部或縣（市）（局）政府訂定或擬定之計畫，應先分別徵求有關縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所之意見，以供參考。</p>	<p>一、為擴大都市計畫擬定前及擬定期間民眾參與都市計畫之途徑，爰增訂第一項，明定擬定計畫之機關應以座談會或其他適當之方法，公開徵詢民眾、學者專家及相關機關、團體意見，作為擬定計畫之參考。當地社區團體或組織均可透過此一途徑充分表達其意見，達到擴大社區參與機制之目的。</p> <p>二、按有關民眾參與之方式繁多，舉凡透過公告、公開展覽、新聞紙、廣播、電視、網際網路、抽樣問卷調查、地區調查、民眾訪談、協調會、座談會、公聽會等方式，均可達到廣泛周知及擴大民眾參與之功能，若要逐一加以列舉，確有困難，本條第一項規定爰未將民眾參與之方式逐一列舉，而僅規定得以座談會或其他適當之方法為之；並配合於第十九條第五項規定授權由直轄市、縣（市）政府依據地方實際需要訂定之，以符實需。</p> <p>三、現行條文則移列為第二項，並將「徵求」乙詞，修正為「徵詢」，以資周延；並將「都市</p>

修正條文	現行條文	說 明
		<p>計畫委員會」乙詞刪除，以符合中央行政機關組織基準法中有關該法施行後，除該法及各機關組織法外，不得以作用法規定機關組織之規定。</p> <p>四、配合設治局組織條例已於六十一年三月十八日停止適用並於九十二年五月二十八日廢止，爰將第二項之縣（市）（局）政府修正為縣（市）政府。</p> <p>五、依本法第二十三條規定，細部計畫之擬定，應依照本條規定辦理；並已配合修正第二十八條規定，明定主要計畫及細部計畫之變更，其有關變更計畫之擬定，應依照本條規定辦理。是以，本條條文修正通過後，不論主要計畫或細部計畫之擬定或變更，均應依照辦理。</p>
<p>第十九條 主要計畫擬定後，送該管政府審議前，應於各該直轄市、縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，<u>並得以其他適當之方法，將計畫內容廣泛周知。</u> 前項公開展覽及說明會之日期及地點，<u>應於政府公報或新聞紙公告</u>；任何公民或團體得於公開展覽期間</p>	<p>第十九條 主要計畫擬定後，送該管政府<u>都市計畫委員會</u>審議前，應於各該直轄市、縣（市）<u>（局）</u>政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，<u>並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知</u>；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意</p>	<p>一、第一項增列都市計畫擬定後，除應辦理公開展覽及舉行說明會外，並得以其他適當之方法，將計畫內容廣泛周知，以達到將計畫草案相關資訊公開之目的；並將「都市計畫委員會」乙詞刪除，以符合中央行政機關組織基準法中有關該法施行後，除該法</p>

修正條文	現行條文	說 明
<p>內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，並得申請於審議時列席陳述意見，陳述完畢後退席，由該管政府予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請核定之。</p> <p>前項之審議，其審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他相關資訊，應刊載於各級政府公報或公開於網際網路，並得以其他適當之方法廣泛周知；各級政府或鄉、鎮、縣轄市公所並應於六十天內完成審議。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以六十天為限。</p> <p>該管政府審議修正，或經內政部指示修正者，得免再公開展覽及舉行說明會。</p> <p>第一項、第三項及前條第一項之適當方法，由直轄市、縣（市）政府定之。</p>	<p>見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。</p> <p>前項之審議，各級都市計畫委員會應於六十天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以六十天為限。</p> <p>該管政府都市計畫委員會審議修正，或經內政部指示修正者，免再公開展覽及舉行說明會。</p>	<p>及各機關組織法外，不得以作用法規定機關組織之規定。</p> <p>二、配合設治局組織條例已於六十一年三月十八日停止適用並於九十二年五月二十八日廢止，爰將第一項之縣（市）（局）政府修正為縣（市）政府。</p> <p>三、現行條文第一項後段係有關民眾參與表達意見之規定，與前段有關計畫資訊公開之規定有別，爰予移列為第二項規定，除明定公開展覽及說明會日期及地點應於政府公報或新聞紙公告外，並增列公民或團體得申請於都市計畫審議時列席陳述意見，陳述完畢後退席之規定，以加強民眾參與途徑；並將「都市計畫委員會」乙詞予以刪除，以資周延。</p> <p>四、現行條文第二項移列為第三項，明定有關都市計畫之審議，其審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他相關資訊，除刊載於各級政府公報或公開於網際網路外，並得以其他適當之方法廣泛周知，以達到將都市計畫審議相關資訊公開化之目的；並將「各級都市計畫委員會」乙詞，修正為「各</p>

修正條文	現行條文	說 明
		<p>級政府或鄉、鎮、縣轄市公所」，以資周延。</p> <p>五、有關經該管政府審議修正，或經內政部指示修正之都市計畫案件，部分涉及實質計畫內容之修正，或有再公開展覽及舉行說明會之需要，爰將現行條文第三項後段規定修正為「得免再公開展覽及舉行說明會」，俾富彈性；並將「都市計畫委員會」乙詞刪除，以資周延，條次順移為第四項。至於哪些情況下得免再辦理公開展覽及舉行說明會，將於本條修正條文完成立法程序後，於本法施行細則中配合訂定之，以利執行。</p> <p>六、按有關民眾參與之方式繁多，舉凡透過公告、公開展覽、新聞紙、廣播、電視、網際網路、抽樣問卷調查、地區調查、民眾訪談、說明會、座談會、協調會、公聽會等方式，均可達到廣泛周知及擴大民眾參與之功能，若要逐一加以列舉，確有困難，爰未於本條第一項、第三項及第十八條第一項規定中將有關民眾參與之方式逐一列舉，而僅規定得以適當之方法為之。</p>

修正條文	現行條文	說 明
<p>第二十一條 主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）政府應於接到核定或備案公文之日起三十日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期刊登新聞紙。</p> <p>內政部訂定之特定區計畫，層交當地直轄市、縣（市）政府依前項之規定發布實施。</p> <p>當地直轄市、縣（市）政府未依第一項規定之期限發布者，內政部得代為發布之。</p> <p><u>主要計畫發布實施後，擬定計畫之機關應將主要計畫書及主要計畫圖等相關資料，公開於網際網路，以供各界查詢。</u></p> <p><u>本法修正施行前已發布實施之主要計畫，由各該擬定計畫機關分年編列預算，依前項規定辦理之。</u></p>	<p>第二十一條 主要計畫經核定或備案後，當地直轄市、縣（市）（局）政府應於接到核定或備案公文之日起三十日內，將主要計畫書及主要計畫圖發布實施，並應將發布地點及日期登報周知。</p> <p>內政部訂定之特定區計畫，層交當地直轄市、縣（市）（局）政府依前項之規定發布實施。</p> <p>當地直轄市、縣（市）（局）政府未依第一項規定之期限發布者，內政部得代為發布之。</p>	<p>一、配合設治局組織條例已於六十一年三月十八日停止適用並於九十二年五月二十八日廢止，爰將第一項、至第三項之縣（市）（局）政府修正為縣（市）政府。</p> <p>二、增訂第四項，明定主要計畫發布實施後，擬定計畫之機關應將主要計畫書及主要計畫圖等相關資料公開於網際網路，以供各界查詢，促進都市計畫相關資訊之公開化。</p> <p>三、另考量前開規定修正前已發布實施之主要計畫，因資料數量龐大，恐非短時間內可以完成公開於網際網路作業，爰於第五項規定由各該擬定計畫機關分年編列預算辦理之，以資周延。</p> <p>四、依本法第二十三條及第二十八條規定，細部計畫之擬定、主要計畫及細部計畫之變更，均應依照本條規定辦理。是以，本條條文修正通過後，不論主要計畫或細部計畫之擬定或變更，均應依照辦理。</p> <p>五、第一項後段文字酌作修正。</p>
<p>第二十二條 <u>細部計畫得視實際需要，辦理都市設計。細部計畫應以細部計畫書及</u></p>	<p>第二十二條 細部計畫應以細部計畫書及細部計畫圖就左列事項表明之：</p>	<p>一、本法現行第三十九條規定雖具有部分都市設計之內涵，得據以實施都</p>

修正條文	現行條文	說 明
<p>細部計畫圖就下列事項表明之：</p> <p>一、計畫地區範圍。</p> <p>二、居住密度及容納人口。</p> <p>三、土地使用管制。</p> <p><u>四、道路系統。</u></p> <p><u>五、地區性之公共設施用地。</u></p> <p><u>六、事業及財務計畫。</u></p> <p>七、其他。</p> <p>前項細部計畫圖比例尺不得小於一千二百分之一。</p>	<p>一、計畫地區範圍。</p> <p>二、居住密度及容納人口。</p> <p>三、土地使用分區管制。</p> <p><u>四、事業及財務計畫。</u></p> <p>五、道路系統。</p> <p>六、地區性之公共設施用地。</p> <p>七、其他。</p> <p>前項細部計畫圖比例尺不得小於一千二百分之一。</p>	<p>市設計，惟地方政府迭有反映現行規定未臻明確，因而未克全力推動都市設計，致造成都市景觀紛亂及土地未能作經濟合理利用，無法創造整體開發效益。為提升都市環境品質，美化都市景觀，爰於第一項序文增列細部計畫得視實際需要，辦理都市設計，以利執行。</p> <p>二、有關土地使用管制事項，係包括土地使用分區及公共設施用地二大部分，現行規定確有不足，爰就第一項第三款規定酌作文字修正，以資明確。</p> <p>三、為符合實際規劃程序，爰將現行條文第一項第四款移列作為同項第六款。</p> <p>四、第二項未修正。</p>
<p>第二十八條 主要計畫及細部計畫之變更，其有關變更計畫之擬定、審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照<u>第十八條</u>至第二十一條及第二十三條之規定辦理。</p>	<p>第二十八條 主要計畫及細部計畫之變更，其有關審議、公開展覽、層報核定及發布實施等事項，應分別依照第十九條至第二十一條及第二十三條之規定辦理。</p>	<p>本法第十八條第二項係有關都市計畫審議之規定，現行條文第一項末段規定，顯有漏列，爰予修正增列，並配合第十八條第一項修正增列有關計畫擬定前及擬定期間公開徵詢意見之相關規定，酌作文字修正。</p>
<p>第三十九條之一 特定地區或一定規模以上之土地開發、建築或設施，需經都市設計或土地使用管制審議</p>		<p>一、<u>本條新增。</u></p> <p>二、明定特定地區或一定規模以上之土地開發、建築或設施者，需經都市</p>

修正條文	現行條文	說 明
<p>者，應於細部計畫或本法施行細則中表明。非經審議核准，不得建築、施工或設置。</p> <p><u>前項都市設計或土地使用管制事項之審議程序、徵詢意見之機制及其他作業事項之規定，由直轄市、縣（市）政府另定之。</u></p>		<p>設計或土地使用管制審議者，應於細部計畫或本法施行細則中表明。非經審議核准，不得建築、施工或設置，以確保都市環境品質。</p> <p>三、鑑於都市設計或土地使用管制事項之審議（例如住宅區是否允許設置旅館、加油站、電信機房、大型商場、客貨運業停車場之審議、以及社區公園、廣場或停車場興建規劃設計之審議……等），往往為社區居民所切身關心之議題，為加強社區參與機制，爰於第二項明定上開事項之審議程序、徵詢意見之機制及其他作業事項之規定，授權由直轄市、縣（市）政府另定之，以符合地方實際需要，並擴大社區參與途徑。</p>
<p>第七十四條 內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別遴聘（派）<u>學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表，以合議制及公開方式辦理之。</u></p> <p><u>前項學者、專家及熱心公益人士不得少於遴聘（派）總人數二分之一，任期為一年，期滿得續聘，並以續聘三次為限。</u></p>	<p>第七十四條 內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之。</p> <p><u>都市計畫委員會之組織，由行政院定之。</u></p>	<p>一、依照中央行政機關組織基準法規定，該法施行後，除該法及各機關組織法外，不得以作用法規定機關之組織，且除政策統合委員會及獨立機關外，一律不稱「委員會」，現行法律中有關「委員會」之規定，其性質屬任務編組者，應予刪除，僅得針對法定程序或參與人員身份</p>

修正條文	現行條文	說 明
		<p>加以規範，爰配合修正本條第一項末段規定，並配合刪除現行第二項規定。</p> <p>二、為使都市計畫審議臻於公正客觀，爰增列第二項明定學者、專家及熱心公益人士不得少於遴聘（派）總人總人數之二分之一；另配合各級政府首長任期，並明定有關任期及續聘規定，以利執行。</p>
<p>第七十四條之一 直轄市、縣（市）政府為審議都市設計及土地使用管制事項，得視實際需要，遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表參與審議。</p>		<p>一、<u>本條新增。</u></p> <p>二、按都市設計及土地使用管制事項之審議，影響人民權利義務至鉅，且所涉及之事務亦至為廣泛而繁瑣，並涉及諸多專門技術領域，恐非各級政府承辦之行政人員及現行都市計畫委員會能負荷。為使民眾提請審核之申請案件，得以公平、公正、客觀、周延而迅速的予以處理，爰予明定直轄市、縣（市）政府得視實際需要，遴聘（派）學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表參與審議。</p>
<p>第八十一條 依本法新訂、擴大或變更都市計畫時，得先行劃定計畫地區範圍，經由該管政府審議通過後，得</p>	<p>第八十一條 依本法新訂、擴大或變更都市計畫時，得先行劃定計畫地區範圍，經由該管都市計畫委員會通過</p>	<p>依照中央行政機關組織基準法規定，該法施行後，除該法及各機關組織法外，不得以作用法規定機關之組織，</p>

修正條文	現行條文	說 明
<p>禁止該地區內一切建築物之新建、增建、改建，並禁止變更地形或大規模採取土石。但為軍事、緊急災害或公益等之需要，或施工中之建築物，得特許興建或繼續施工。</p> <p>前項特許興建或繼續施工之准許條件、辦理程序、應備書件及違反准許條件之廢止等事項之辦法，由內政部定之。</p> <p>第一項禁止期限，視計畫地區範圍之大小及舉辦事業之性質定之。但最長不得超過二年。</p> <p>前項禁建範圍及期限，應報請行政院核定。</p> <p>第一項特許興建或繼續施工之建築物，如抵觸都市計畫必須拆除時，不得請求補償。</p>	<p>後，得禁止該地區內一切建築物之新建、增建、改建，並禁止變更地形或大規模採取土石。但為軍事、緊急災害或公益等之需要，或施工中之建築物，得特許興建或繼續施工。</p> <p>前項特許興建或繼續施工之准許條件、辦理程序、應備書件及違反准許條件之廢止等事項之辦法，由內政部定之。</p> <p>第一項禁止期限，視計畫地區範圍之大小及舉辦事業之性質定之。但最長不得超過二年。</p> <p>前項禁建範圍及期限，應報請行政院核定。</p> <p>第一項特許興建或繼續施工之建築物，如抵觸都市計畫必須拆除時，不得請求補償。</p>	<p>且除政策統合委員會及獨立機關外，一律不稱「委員會」，現行法律中有關「委員會」之規定，其性質屬任務編組者，應予刪除，僅得針對法定程序或參與人員身份加以規範，爰配合修正本條第一項部分文字，至有關審議事項，第七十四條已有明文，應依其規定辦理。</p>
<p>第八十六條之一 本法中華民國○○年○○月○○日修正施行前已依第七十四條設置之各級都市計畫審議組織，於本法修正施行之日起一年內，得繼續審議。</p>		<p>一、<u>本條新增。</u></p> <p>二、本法第十八條、第十九條、第七十四條及第八十一條修正刪除有關都市計畫委員會審議及組織相關規定後，需回歸地方制度法及中央行政機關組織基準法規定，另行以地方自治法規或行政規則方式分別訂定各該都市計畫委員會之組成及運作，考量各地方政府及鄉（鎮、市）公所配合作業時程不一，為避免本法修正施行後，對現行各級都市計畫委員會之派聘及議事運作造成重大衝擊，致使都市計畫</p>

修正條文	現行條文	說 明
		<p>審議作業停擺，影響都市相關建設時程與人民權益，允宜預留相當期間，以供各級政府及鄉（鎮、市）公所為充分之準備，從容應對，爰明定本法修正施行前已設置之各級都市計畫審議組織，於本法修正施行之日起一年內，得繼續審議，以資銜接。</p>

## 參考文獻

- 李福隆（2010）。〈以科技發展經濟之名—從竹南大埔都市計畫案探討土地徵收的法律爭議〉，「科技時代財經法律學術研討會」論文。高雄：國立高雄大學財經法律學系、國立中正大學法律學系，11月19日。
- (Fu-Lung Lee [2010]. “In the Name of Technology to Develop the Economy: On the Legal Issues of Eminent Domain from the Case of Chunan Dapue Urban Plan.” Paper presented at the Conference on Financial Law in the Era of Technology, Kaohsiung: Department of Economic and Financial Law, National University of Kaohsiung and Department of Law, National Chung Cheng University, November 19.)
- 林建元（2002）。《知識經濟與規劃新典範》。台北：中華民國都市計畫學會。
- (Chien-Yuan Lin [2002]. *Knowledge-based Economy and Planning New Paradigm*. Taipei: the Institute of Urban Planning, the Republic of China.)
- 施植明（譯），Le Corbusier（原著）（1996）。《雅典憲章》（*La Charte d’Athènes*）。台北：田園城市文化事業有限公司。
- (Le Corbusier [1996]. Chik-Ming Shi [trans.]. *La Charte d’Athènes*. Taipei: Garden City Publisher.)
- 孫施文（1997）。《城市規劃哲學》。北京：中國建築工業出版社。
- (Shih-Wen Sun [1997]. *Philosophy of Urban Planning*. Beijing: Building Industry Press of China.)
- 陳明燦（2001）。《財產權保障、土地使用限制與損失賠償》。台北：翰蘆圖書出版有限公司。
- (Ming-Tsan Chen [2001]. *The Protection of Property Rights, Land Use Restrictions and Damages*. Taipei: Hanlu Publishing Co., Ltd.)
- 謝哲勝（1999）。〈準徵收之研究—以美國法之研究為中心〉，《中興法學》，第40期，頁107-153。
- (Jer-Shenq Shieh [1999]. “The Research of Inverse Condemnation: Focus on the American Law.” *Chung Hsing Law Review*, No. 40:107-153.)
- \_\_\_\_\_（2002）。〈土地使用管制法律之研究〉，《中正大學法學期刊》，第5期，頁361-426。
- (\_\_\_\_\_ [2002]. “The Research of Zoning Laws.” *Chung Cheng University Law Review*, No. 5:361-426.)
- \_\_\_\_\_（2006）。《土地法》。台北：翰蘆圖書出版有限公司。
- (\_\_\_\_\_ [2006]. *Land Law*. Taipei: Hanlu Publishing Co., Ltd.)
- 吳濟華、柯志昌（2010）。〈城市治理典範移轉與環境治理的趨勢—雅典憲章的啓示〉，《城市學學刊》，第1卷，第1期，頁1-26。
- (Ji-Hua Wu, Chih-Chang Ko [2010]. “The Paradigm shift of Urban Governance and the Trend of Environmental Governance: The Lesson of The Athens Charter.” *Journal of Urbanology*, Vol. 1, No. 1:1-26.)

- 連榮寬 (1992)。〈台灣地區非都市土地使用管制之探討〉，《台灣土地金融季刊》，第29卷，第1期，頁104-109。
- (Rung-Kuang Lian [1992]. "On Non-urban Land Use Control in Taiwan." *Journal of the Land Bank of Taiwan*, Vol. 29, No. 1:104-109.)
- 鄭聰懿 (1993)。〈全面檢討非都市土地使用管制之必要性〉，《台灣地政》，第92期，頁13-14。
- (Tsung-Yi Cheng [1993]. "The Necessity for a Comprehensive Review of Non-urban Land Use Control." *Taiwan Land Administration*, No. 92:13-14.)
- 曾明遜 (1994)。〈檢視我國現階段土地使用管制措施之公平性〉，《人與地》，第122期，頁24。
- (Ming-Hsun Tseng [1994]. "To View the Fairness of Our Country's Land Use Control Measures." *People and Land*, No. 122:24.)
- 張梅英、洪干貺 (1998)。〈台灣非都市土地使用管制之檢討與改進〉，《人與地》，第178期，頁37-49。
- (Mei-Ying Chang, Kan-Kuang Hung [1998]. "Review and Improvement of Taiwan's Non-urban Land Use Control." *People and Land*, No. 178:37-49.)
- 劉勝勳 (2002)。《台灣土地使用及開發系統回顧與檢討—都市計畫、都市設計、建築管理之定位與整合》。台南：國立成功大學都市計畫研究所碩士論文。
- (Sheng-Hsun Liu [2002]. *A Critic on Land Use and Development Regulation in Taiwan*. Unpublished master dissertation, Graduate Institute of Urban Planning, National Cheng Kung University, Tainan.)
- 監察院 (2010)。〈糾正案文〉，《中華民國監察院全球資訊網》網站。[http://www.cy.gov.tw/AP\\_HOME/Op\\_Upload/eDoc/糾正案/99/099000265大埔案-糾正案文\\_定稿版991118.pdf](http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/糾正案/99/099000265大埔案-糾正案文_定稿版991118.pdf)。2012/3/5。
- (The Control Yuan [2010]. "The Text of Correct Case." *The Control Yuan of The Republic of China*. [http://www.cy.gov.tw/AP\\_HOME/Op\\_Upload/eDoc/糾正案/99/099000265大埔案-糾正案文\\_定稿版991118.pdf](http://www.cy.gov.tw/AP_HOME/Op_Upload/eDoc/糾正案/99/099000265大埔案-糾正案文_定稿版991118.pdf) [accessed March 5, 2012].)
- 監察院 (2010)。〈大埔農地徵收爭議 監察院糾正苗栗縣政府〉，《中華民國監察院全球資訊網》網站。[http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=./di/message/message\\_1.asp&msg\\_id=3273&ctNode=903](http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=./di/message/message_1.asp&msg_id=3273&ctNode=903)。2010/3/5。
- (The Control Yuan [2010]. "Da-pue Agricultural Land Expropriation Dispute, The Control Yuan to correct Miao-li County Government." *The Control Yuan of The Republic of China*. [http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=./di/message/message\\_1.asp&msg\\_id=3273&ctNode=903](http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=./di/message/message_1.asp&msg_id=3273&ctNode=903) [accessed March 5, 2012].)
- 漢寶德 (2006)。〈委員誤國之論〉，《國政研究報告》網站。<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/095/EC-R-095-004.htm>。2012/3/5。
- (Pao-Te Han [2006]. "The Member of the Committee to Harm the Country." *National Policy Research Report*. <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/EC/095/EC-R-095-004.htm> [accessed March 5, 2012].)

- 苗栗縣政府行政處（2010），〈縣府說明平面媒體刊登評論竹南科學園區擴編案內容的疑義〉，《苗栗縣政府》網站。[http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview\\_snyc.php?menuID=1088&forewordID=105848&secureChk=46aad1d2631088274c3091e774](http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php?menuID=1088&forewordID=105848&secureChk=46aad1d2631088274c3091e774)。2012/3/5。
- (The Administration Bureau of Miao-li County Government [2010]. “The County Government’s Statement about the Print Media Published Critical Comment on the Chunan Science Park Expansion Plan.” *Miao-li County Government*. [http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview\\_snyc.php?menuID=1088&forewordID=105848&secureChk=46aad1d2631088274c3091e774](http://www.miaoli.gov.tw/cht/newsview_snyc.php?menuID=1088&forewordID=105848&secureChk=46aad1d2631088274c3091e774) [accessed March 5, 2012].)
- Haskins, S. and Burns F. (1991). “Land Use.” *Environmental Law*, Vol. 21:1258-59.
- Garner, Bryan A. (ed.) (1990). *Black’s Law Dictionary*. 6<sup>th</sup> ed. Minnesota: West Group.
- Mandelker, Daniel R. (1982). *Land Use Law*. Virginia: Michie Company Law Publishers.
- Mandelker, Daniel R. and Roger A. Cunningham (1985). *Planning and Control of Land Development- Case and Materials*. Virginia: Michie Company Law Publishers.
- Oswald, Lynda J. (1997). “The Role of the ‘Harm/Benefit’ and ‘Average Reciprocity of Advantage’ Rules in a Comprehensive Takings Analysis.” Social Science Research Network. <http://ssrn.com/abstract=10484> (accessed March 5, 2012).
- Kuhn, Thomas S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Manheim, Karl (1989). “Tenant Protection and Takings Clause.” *Wisconsin Law Review*, No. 13: 925, 938-39.

# The Comment on Zoning Laws in the View of New Paradigm and Urban Governance of Urban Planning: Take the Miao-li Da-pue Event as An Example

*Fu-Lung Lee*

## Abstract

In post-nation-state period, the cities of every country were committed to enhance its global competitiveness and then urban governance became a highly-important research issue. Due to different environmental resources and culture, how a city to develop its self-positioning and characteristics and compete with other cities became the important problem needed to think and deal with in the governance process. Take our country for example, Hsin-chu developed into a technopolis with the universities and the Science Park. In contrast, Miao-li County planned to zone 23 hectares of land located in Da-pue for urban planning and to develop local economy. Because the Miao-li County and local residents didn't reach an agreement about the terms of compensation and changed the scope of the plan, so that lead to social controversy. As to the Da-pue event in the name high-tech to develop economy, this paper tried to comment on Taiwan's zoning laws in the view of new paradigm and urban governance of urban planning, and pointed out the legal issues of land use control in Taiwan. Finally, we suggested that the local government should realize the urban plan with traditional thinking concerning development and construction didn't meet with the spirit of sustainable development, so as to enhance their staffs to understand urban governance correctly.

**Keywords:** urban plan, zoning, planning permission, police power, property right.

---

**Fu-Lung Lee** is associate professor and director of Department of Law and Political Science, Open University of Kaohsiung, Kaohsiung, Taiwan. <ouk161123@ouk.edu.tw>

