

重要論文導讀 ②

評國土計畫法

編目：公法

出處	月旦法學雜誌，第 265 期，頁 95~109	
作者	林明鏘教授	
關鍵詞	國土計畫法、分區管制、國土永續發展基金、管制程序、人民參與	
摘要	<p>中央政府是否有憲法上之權限制定國土法、國土法之立法目的與基本原則互相不銜接、國土法之管制手段集中於公權力管制手段，但其刑罰及行政罰之構成要件及法律效果過於瑣碎繁細，不利於執法、國土法上零散之非公權力管制手段促進效能不大、協調參與人不完整、國土法之計畫行政程序中，民眾參與階段過少且表示意見時間受限、國土計畫審議會宜改為二級審議會、開發許可制之審議許可標準不明確亦欠缺法律保留、過度放寬得申請之國土分區、審議程序欠缺聽證或利害關係人陳述意見之設計、國土保育費或影響費是否相當於漲價歸公精神等疑義，均有待評估。</p>	
重點整理	本案爭點	國土計畫法評析
	解評	<p>一、立法目的與規制原則</p> <p>依國土計畫法（下稱「國土法」）第 1 條規定，本法之立法目的：「因應氣候變遷、確保國土安全、保育自然環境與人文資產、促進資源與產業合理配置、強化國土整合管理機制、復育環境敏感與國土破壞地區、追求國家永續發展。」</p> <p>(一)「真正」立法目的為統一並指導（取代）都市計畫及區域計畫、協調整合其他部門計畫、保障人民計畫參與權利。</p> <p>(二)國土法的立法目的，未能表明保障人民計畫參與權限之目標，例如：國土法第 12 條座談會、公聽會、向主管機關提出意見，第 34 條公益訴訟等，未明文人民有參與國土計畫內容之程序權利，是一種「主觀公法權利」。</p> <p>(三)國土法第 6 條揭示「規劃之基本原則」包含抽象之永續發展原則、確保國土防災及應變能力原則、整體規劃原則、民眾參與原則、國土分區之規劃原則，無優劣順序之設定且缺乏較具體可操作性原</p>

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>則，例如：節約使用空間資源原則、優先採行城鄉向內發展原則、節約使用能源原則、計畫相互協調原則、鄉鎮市採取主動式之土地政策原則、公共利益優先於個人利益原則等。</p> <p>二、管制手段</p> <p>(一)公權力管制手段</p> <p>1.刑罰：國土法第 39 條之構成要件或法律效果，均過分複雜，不利執法。簡化為：行為人故意違反國土分區及分類使用，至釀成災害或致人於死或重傷者，得處十二年以下有期徒刑，得併科一千萬元以下罰金，賦予法官就具體個案之刑罰裁量權，似較明確簡要，有利於執行。</p> <p>2.行政罰</p> <p>(1)國土法第 38 條遺漏相當多之義務違反條款，例如：國土法第 18 條之拒絕接受調查或勘測條款、第 32 條違法增建改建者、第 37 條違反限制住居或強制遷居者，均乏法律效果制裁，似尚有斟酌增補罰則之餘地。</p> <p>(2)行政罰處罰以行為人為原則，其他非行為人須有法律明文始得成為處罰主體。但國土法第 38 條僅規定對狀態責任人於無法發現行為人時，得課予其受行政強制執行之義務，缺乏受行政處罰之義務，似有增補狀態責任人亦有「備位」受罰之可能，以杜遺漏。</p> <p>(3)若能於處罰前，得由裁罰機關先命行為人或狀態責任人，於一定期間內自行回復原狀使用者，得免除處罰之行政裁量權，亦有助於解決微小違規卻受不輕處罰之「法重情輕」的困擾。</p> <p>(二)非公權力手段</p> <p>1.促進手段</p> <p>(1)係指對國土法目標之達成，具有助益性、促進性之手段，如利用補助款方式，對地方自治團體的基礎設施興建或都市更新、國宅興建給予財務上協助。</p> <p>(2)國土法第 44 條第 3 項第 3 款雖規定，中央主管機關設置之國土永續發展基金，得補助直轄市及縣市政府，但其項目限於「辦理違規查處」及支應「民眾檢舉獎勵」。且該補助款來源僅限</p>
-------------	-----------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>於違反國土法罰鍰提撥之一定比例，促進功能有限。</p> <p>2. 協調手段</p> <p>(1) 國土法之協調條款，例如：內政部協調中央目的事業主管機關之部門計畫(第17條第4項)、協調有關機關決定國土復育促進地區之劃定機關(第35條第3項)、行政院協調中央目的事業主管機關或直轄市、縣市政府安置安全堪慮地區人民(第37條第2項)及各級主管機關應協調各有關機關提供國土規劃基礎資訊與環境敏感地區相關資料(第19條第1項)。</p> <p>(2) 另於第7條第1項設置外部專家學者、民間團體為主的「行政院國土計畫審議委員會」，以進行部門計畫與國土計畫競合之協調及決定，由於整合協調應由被協調者全體參與，始符行政層級法制，此種雙軌制之協調分工，似有疑義。</p> <p>(3) 參酌奧地利實務作法，由行政院長、各部會首長、直轄市及縣市長及不具有表決權之專家學者及民間利益團體代表組成「國土計畫審議會」，並在內政部下設「次長代理會議」及「工作小組」，將協調工作改成單軌一元化。</p> <p>3. 契約模式</p> <p>(1) 係指行政機關與人民依私法上之合意，以貫徹或實現國土規劃之內容，如協議價購人民土地。(國土法第33條、第36條第3項)</p> <p>(2) 行政機關為滿足人民增加建地或可供營業使用之土地面積，亦常與人民締結(行政)雙務契約，約定行政主管機關改變土地分區，而人民則免費捐贈一定比例土地給主管機關的契約。國土法未有明文，似宜擴大明文推動此種計畫契約模式，免生違法或違憲爭議。</p> <p>三、計畫程序</p> <p>(一) 程序流程：調查、蒐集資料(國土法§18、§19) → 計畫之擬定、變更(§11) → 民眾參與(§12) → 審議(§7) → 核定(§13) → 公告實施(§13) → 通盤檢討(§15)。</p> <p>(二) 評析：</p> <p>1. 民眾參與</p>
-------------	-----------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>(1)國土法第 12 條：民眾在計畫擬定前後及審議前有參與計畫提供意見之機會，包含舉辦座談會、公開展覽、舉行公聽會並提出書面等。</p> <p>(2)參與時機侷限於審議前的階段，審議後及核定前階段並無參與機會，且提出書面資料的期間僅限於公展 30 天內，過於短暫。</p> <p>(3)應保障每一階段均有參與機會，於各階段之「說明會」除邀請民眾參加外，並開放網路視訊，且於國土計畫核定前均得以書面或網路提供意見供審議或核定機關參酌。</p> <p>2.國土計畫審議會</p> <p>(1)國土法第 7 條：行政院國土計畫審議會、內政部國土計畫審議會及直轄市、縣市國土計畫審議會，中央層級多出「非主管機關」層級的「行政院國土計畫審議會」。</p> <p>(2)依憲法第 53 條規定，行政院為國家最高行政機關，方有國土規劃之權限及協調解決其他各部會之部門計畫與國土計畫內容相互競合之能力，為國土法之中央主管機關；內政部應為執行機關，仍保持二級之國土計畫審議會。</p> <p>(3)依權責相符原則及審議會之組成結構而言，審議結果僅具有參考價值，並沒有拘束各級主管機關之效力。</p> <p>3.中央代行地方權限</p> <p>(1)地方自治團體未依期限辦理，中央主管機關毋庸任何必要理由，即得代行地方權限，如逕為公告及公開展覽核定之國土計畫（第 13 條第 1 項）、擬定或變更地方國土計畫及都市計畫（第 15 條第 2 項、第 16 條第 2 項）。</p> <p>(2)此種規範乃違反權限分立自治原則、正當法律程序原則及比例原則而違憲，應補充程序要件，以免不當剝奪地方政府之規劃自治權限。</p> <p>四、開發許可制</p> <p>(一)即申請人向地方主管機關申請從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，但原則上「不得變更」國土四大功能分區及分區內之二大類分類使用，但得變更原區域計畫法上之「地目變更」。</p> <p>(二)開發申請在國土四大功能分區，皆得因其係符合</p>
-------------	-----------	--

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>「重大公共建設」或「公用事業計畫」要件，而突破國土法之分區分類使用限制。</p> <p>(三)開發許可制之審議程序及其嗣後變更程序過於不明確，國土法第 26 條第 2 項就審議決定許可與否之標準，僅為相當抽象之規定，如土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力等，具體許可條件則授權由內政部以法規命令定之，是否符合「重要性法律保留」原則，猶待商榷。</p> <p>(四)開發許可申請人獲得「使用許可」之代價是否相當，有無違反憲法第 143 條第 3 項規定「土地價值非因施以勞力資本而增加」之暴利剝奪原則（即漲價歸公原則），亦有待評估。似宜在國土法上增列「相當之可建築用地」及「以行政契約約定」之明文，藉以確保各級主管機關之「漲價歸公」的目標。</p> <p>四、權利保護</p> <p>(一)針對開發許可駁回處分（含不受理處分）：申請人除得依法提起訴願外，亦得循序提起撤銷訴訟。</p> <p>(二)針對中央主管機關對於地方國土計畫之復議決定：國土法第 14 條雖規定地方國土計畫擬定機關對於中央主管機關核定之國土計畫，得於公告實施前，提出一次申請復議。但並未禁止地方政府對復議後維持原核定之決定，提起訴願權利。</p> <p>(三)公益訴訟</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.國土法第 34 條規定，增加受害人民或公益團體監督國土主管機關之違法消極不作為，對於開發許可申請人，間接構成另外一種「公益監督」，甚具有開創性。 2.對復議決定之權利救濟，最好亦能增補於國土法施行細則中，以釐清紛爭。 <p>五、結語</p> <p>(一)中央政府是否有憲法上之權限制定「國土計畫法」尚有爭議，尤其是其內容大幅侵害地方政府之都市計畫規劃自治權利，實屬可議。</p> <p>(二)國土法之立法目的與基本原則互相不銜接，過於抽象難以發揮指導具體規劃功能，宜增列「節約使用空間原則」、「城鄉內向（非外擴）發展原則」、「計畫相戶協調原則」等，以資明確。</p>
-------------	-----------	---

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

<p>重點整理</p>	<p>解評</p>	<p>(三)國土法之管制手段集中於公權力管制手段，但其刑罰及行政罰之構成要件及法律效果過於瑣碎繁細，不利於執法，似宜加以簡化其類型，並增補行政罰得處罰行為人外之狀態責任人，以符合「處罰法定主義」。</p> <p>(四)國土法上雖有零散之非公權力管制手段，但是不論是促進手段、協調手段或契約模式，均呈現促進效能不大、協調參與人不完整，若能加重非權力手段效能，將有助於國土法之圓滿運作。</p> <p>(五)國土法之計畫行政程序中，民眾參與階段過少，表示意見時間受嚴格限制；三個層級的國土計畫審議會，宜改成二級審議會，將中央主管機關改成「行政院」，在中央代行地方政府之權限設計上，缺乏先前協商機制，違反比例原則及中央地方權限劃分原則。</p> <p>(六)開發許可制的審議許可標準不明確亦欠缺法律保留；過度放寬得申請之國土分區；審議程序欠缺聽證或利害關係人陳述意見之設計；使用許可人所繳交之國土保育費或影響費是否相當於「漲價歸公」的精神，有待評估。</p> <p>(七)國土法上利害關係人或當事人之權利保護，僅見公益訴訟條文，缺乏地方政府及開發許可申請人之權利救濟明文。</p>
<p>考題趨勢</p>	<p>國土法之管制機制、管制程序及權利救濟之評析及修法建議？</p>	
<p>延伸閱讀</p>	<p>一、鍾麗娜，〈國土計畫法上路前的三個提問〉，《臺灣環境與土地法學雜誌》，第28期，頁13-37。</p> <p>二、林明鏘，〈國土計畫法政策與草案評析—以內政部九十六年一月草案為中心〉，《政大法學評論》，第114期，頁1-51。</p> <p>※延伸知識推薦，都可在最多法學資源的【月旦法學知識庫】 www.lawdata.com.tw 立即在線搜尋！</p>	

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！