

第一章 緒論

第一節 研究動機及目的

一、研究動機

近來全球暖化、全球糧荒等趨勢，已危及生態環境和糧食安全，許多國家莫不審慎思考農業多功能與糧食安全供給如何達成均衡的課題。這是因為農業生產除提供糧食供給的商品價值外，亦可形塑鄉間人文地景、生物多樣性等非商品價值，如能兼籌並顧，當可紓解或減緩前述全球化危機。再者，農地為農業生產之重要因素，農地利用除可確保糧源充足，提供農業經營者經營管理與生活之場地，亦可保護自然生態環境、維持生態體系平衡，是以美國、歐洲或日本等國均積極致力於農地之保育，或限制農地農用、嚴格管制農地不得任意轉用，或劃分農業區等方式，以加強對農地之管理與維護。

反觀台灣地區，早年為滿足軍精糧足，自1949至1953年間施行土地改革以增加農業生產；爾後續行五期四年經濟建設計畫，其間雖為發展經濟而將農地變更使用，政府依舊持續採保護農地之政策，且加強辦理農地重劃以利農業生產。自1970年代起，政府為近一步發展工業，乃訂頒獎勵投資條例，簡化農業用地變更為工業用地之程序，不過在1970年至1990年代間，政府仍採保護農地之政策。但自1995年起，在行政院經濟建設委員會的主導下，訂定「農地釋出方案¹」，計畫釋出16萬公頃農地，供經濟發展及重大建設計畫之土地需求，農地政策之轉變，使得農地變更為非農業使用之面積日趨加劇。依據近十年來的統計資料²觀之，2000至2009年間非都市土地變更編定土地之總面積約164,995.12公頃，其中農牧用地變更之面積約80,672.31公頃，約佔變更編定總面積之48.89%，即每年約有8,000公頃農牧用地流失且變更為其他使用。然農地係屬自然資源之一種，變更後即不易回復，具不可逆性，故如何維持農地資源合理利用以促進農業之永續發展³，實為當前重要課題。

¹ 1995年，在行政院經濟建設委員會的主導之下，「農地釋出方案」正式訂定，其目的在釋出農地以提供經濟發展及各項重大建設計畫之土地需求，並由各目的事業主管機關規劃農地變更需求量，估計至2011年的總需求量為4萬8千公頃為第一監控量，農委會所估計可釋出農地面積約16萬公頃為第二監控量(李永展，1999：52)。

² 資料來源內政部統計資料服務網，網址：<http://www.moi.gov.tw/stat/index.asp>。

³ 現行永續發展可說是全球性的願景，它的中心價值可歸結為尋求環境、經濟和公平(environment, economy, and equity；三個E)之間的平衡(Berke, 2002：30)；而其深層的意義在於，適切調解因追求經濟發展、生態保護與世代公平等不同目標可能產生的衝突(顏愛靜，2004：1)。

農業發展條例為我國用以規範農業發展與農地利用政策相關事務之基本大法，其立法目的係為確保農業之永續發展以因應農業國際化及自由化，同時促進農地合理利用，惟為配合國家經濟發展之整體需要，在該條例第10條文中明定農業用地於「不影響農業生產環境之完整」，並徵得主管機關之同意下，得劃定或變更為非農業使用，亦即國家因整體經濟發展而需用農業用地時，仍應以保留農業生產環境之完整性為其前提。然目前大面積之非都市土地農牧用地變更為他用，主要以開發許可方式辦理，以近年來為配合重大建設之開發如設置科學園區、國立大學分部設校計畫等土地開發，政府機關多按區域計畫法第15條之2規定審議開發許可之農地變更使用，類此大型之開發案雖經整體規劃，但規劃過程中僅考量開發案基地內本身之條件，卻忽視對週遭環境或相關計畫之協調與整合，以致於大批農地變更為建築用地、工業用地或特定目的事業用地使用，不僅造成農地大量流失，亦對整體環境品質之維護造成嚴重影響，並不符合土地永續利用與合理使用之原則。而如此之變更方式是否能符合「不影響農業生產環境之完整」的前提，不免令人質疑。

從上述農業用地因受開發許可而變更為他用地之議題來審視我國的開發許可制，由於目前開發許可制缺乏整合性之土地開發與管理，如近年來備受爭議的國光石化開發案，其用水來源主要為依賴大度攔河堰開發案之供應，此具有高度依存關係的兩個開發案，於開發審議過程中，竟視為兩個獨立個案，分別審查；又新竹科學園區宜蘭城南基地開發案，應為一個整體之土地規劃，惟因其用地包括都市及非都市土地，故涉及都市計畫變更與開發許可兩個機制，而須將基地切割成兩個不完整的區塊，分開審議。因此，審議過程中二個審議機制的委員並無法全盤了解該開發案二個區塊間之關聯，故無法有效地進行整體評估與整合，導致該個案二個區塊間規劃的衝突或競合。是以在現行開發許可制中，能否導入整合性之相關審查原則或機制，為引發本研究動機之一。

再者，最近社會上接連幾個農地開發案之抗爭事件，如：苗栗大埔竹科竹南基地、二林相思寮中科四期、後龍灣寶科技園區等，歸納其引起之原因，主要是在政策擬定與農地徵收過程中，無提供民眾充份之資訊，也不重視在地知識，欠缺民眾參與之機制，嚴重忽略農民之基本生存權與財產權，使得這些案件由地方事件演變為社會事件，引發社會輿論一片群起撻伐。是以在農牧用地變更審議過程中，如何加強農民之基本生存權與財產權的保障，及建立民眾參與之機制，為引發本研究之第二個動機。

另者，因目前農牧用地變更審議採委員會制，在現今以經濟發展為導向的社會環境，若僅透過這些少數人的判斷與決策，是否能完全體現公共利益

，符合區域計畫法第15條之2之精神？尤其中央單位陸續將30公頃以下⁴之開發許可審議權下放到地方政府後，在受地方政治主導開發之情形下，使得審議作業之公平性、正義性與客觀性常受到質疑，故是否可研擬一套合理性的審議原則，以避免人為之操作，為引發本研究之第三個動機。

目前非都市土地開發管理在實務操作的面向上，似呈現開發許可制度並未考慮區域計畫精神、制度設計未考慮層級、未與國土規劃相連結(僅針對個案審議)、涉及變更農地使用時未考量此舉會否影響周邊環境、僅有量之需求無質之要求、民眾事先參與管道欠缺等之缺點，是以在非都市地區的環境景觀及生活品質逐漸惡化的今日，落實開發許可理念已引起國內普遍的重視；有學者指出，開發許可提供了一個可操作的土地開發管理機制，可維持土地開發建築行為朝向永續發展所強調之經濟、環境、社會公平三者兼顧的方向邁進。所以如何將開發許可所強調公平、效率、環保之理念，整合納入現行的非都市土地開發審議機制之中，已成為決策者及業者必需共同深思的課題(吳綱立，2010：1-1)。故本文嘗試以土地使用計畫審議之合理性為主軸，應用永續發展中環境、經濟和公平(environment, economy, and equity)三個E之理念，探討目前非都市土地農牧用地變更審議(開發許可制)之相關課題，進而提出對農牧用地變更審議制度之改善策略與配套措施。

二、研究目的

基於上述研究動機，本研究希冀達成以下之研究目的，以供政府未來法令及政策修正之參考：

- (一) 經由國內現行開發許可制之分析，探討如何引入「相關開發案聯合審查」及「都市土地與非都市土地聯席審議」之原則或機制，期能協助開發許可審議過程中，對核心問題進行整體評估與整合。
- (二) 檢視現行農牧用地變更審議程序中，有關私有財產權保障及民眾參與機制之良窳，提出改善策略與配套措施，以落實土地正義。
- (三) 透過相關課題及個案之分析，檢討目前農牧用地變更審議之合理性，並搭配上上述聯合(席)審查、私有財產權保障及民眾參與等機制之引入，研擬土地使用計畫合理性之審查原則，使農牧用地變更審議制度更為完善，以達到農地資源永續發展之目標。

⁴ 依據2001年3月20日頒定「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委託直轄市縣(市)政府辦理審查作業要點」，授權直轄市、縣(市)政府辦理非都市土地使用分區及使用地變更面積10公頃以下申請案，該要點於2009年4月30日修正，將下授審查面積放寬修正為30公頃以下。但於2011年3月4日修正，將特定農業區等地區之土地，面積一公頃以上或占申請總面積之百分之五十以上之許可審議核定權，回歸至中央。

第二節 研究範圍與內容

一、研究範圍

台灣地區於西元1974年1月公布施行「區域計畫法」，屬於非都市土地者，由各縣市政府依內政部1975年8月訂定「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」規定，辦理非都市土地分區及使用地編定，當時將非都市土地劃定為特定農業區等8種使用分區（現今為10種使用分區及18種使用地編定），並自1975年迄1986年分期分區辦竣編定公告，全面完成編定。又為便於執行土地使用管制，乃於1976依內政部頒之「非都市土地使用管制規則」實施管制，其間經歷23次修定，以因應客觀環境變遷之需。

依「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」原則表規定，非都市土地之各種使用分區內皆可編定為農牧用地，為實際探討農牧用地之農作相關使用，本研究將以較適合農業使用之非都市土地農牧用地為探討範圍，探討申請開發許可所涉及之相關法令規範、程序及現行執行開發許可審議所產生之課題。

再者，非都市土地使用管制規則對土地變更面積的規範，農地變更的准駁，因面積大小而有不同的限制，大面積的變更限制較嚴格，小面積的變更管制則較為寬鬆。本研究為探討較嚴格之開發許可審議制度，將聚焦於大面積⁵(10公頃以上)農牧用地變更之審議課題，並選擇「新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地」(非都市土地面積26.9685公頃，土地使用分區為特定農業區，土地使用編定94.13%為農牧用地，以下簡稱宜蘭城南基地)與「國立清華大學宜蘭園區」(非都市土地面積26.1384公頃，土地使用分區為特定農業區，以下簡稱清大宜蘭園區)兩個開發案，作為審議制度個案分析之對象。

二、研究個案選取

本研究之所以選取宜蘭城南基地與清大宜蘭園區開發案作為研究個案，係著眼於宜蘭城南基地用地範圍含括非都市土地(26.9685公頃)與都市計畫土地(43.6630公頃)，一個整體開發案卻因為需遵循不同之法令，而切割成兩個申請案，辦理兩套互不相干之程序(開發許可與都市計畫變更)，在審議上有其特

5 依據2009年4月30日修正「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委託直轄市縣(市)政府辦理審查作業要點」為「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」，並將下授審查面積放寬修正為30公頃以下。由於下授審查面積擴大為30公頃以下之時間約兩年，案例較少且審查程序較不完備，故本研究將「大面積」仍設定為變更面積10公頃以上之申請案。

殊性。依開發計畫之內容，宜蘭城南基地規劃為通訊知識服務園區，引進包含通訊知識服務產業及數位創意產業；清大宜蘭園區(26.1384公頃)設校目的之一為輔助宜蘭城南基地，提供創新育成等功能。此兩開發案之用地緊鄰、進行審議之時程與程序相似(2007年起進行開發許可審查)、機能上又具相互依存性，在規劃上有其整體性。另宜蘭城南基地之地主因為不滿政府要強制徵收(部分地主10年內面臨被徵收兩次)，於是在土地插上「五鬼令旗」抗爭並辦理法會，藉此阻擋官員及廠商，進行「反招商」儀式，在區位上有其爭議性。

綜合上述，因宜蘭城南基地與清大宜蘭園區開發案具有審議特殊性、規劃整體性與區位爭議性，於是本研究將針對該兩案進行個案研究，用以探討開發許可審議之相關課題。

三、研究內容

國內針對土地使用管制與變更審議的研究，多就使用管制政策影響、變更使用權益或回饋制度等問題進行探討，亦有探討地方政府辦理變更審議相關作業之研究，本研究則擬以土地使用計畫審議之合理性為主軸，應用永續發展之概念，探討目前非都市土地農牧用地變更審議之相關課題，以利後續對現行農牧用地變更審議制度之缺失提出改善策略與配套措施，供政府單位與相關研究之參考。

本研究之主要內容分為五部分，茲分述如下：

(一)理論建構與文獻回顧

為探討我國非都市土地農牧用地變更審議制度之合理性，將針對永續發展概念與開發許可制度等相關理論加以整理與分析，以建構本研究之立論基礎。並透過文獻回顧，蒐集非都市土地開發許可審議、農牧用地變更使用管制與國外農地變更管制機制及民眾參與等之相關文獻，加以回顧分析，以為本文之參考。

(二)非都市土地變更審議制度分析

此部分首先說明我國非都市土地變更審議制度之變遷，及非都市土地變更審議制度之體系與架構；另就現行大面積(10公頃以上)之農牧用地變更審議制度(開發許可制)之執行現況及問題加以分析，用以探討農牧用地變更審議制度之相關課題。

(三)農牧用地變更審議之個案分析

此部份透過個案之分析，以了解在目前10公頃以上大面積之開發許可中，農牧用地變更審議之規範與執行情形及民眾參與之方式，且藉由對專家學者、當地居民、公部門及有關團體之深入訪談，以探討目前農地變更

審議(開發許可制)執行上遭遇之困難與相關課題，並分析農地變更之作業規範、管制措施與相關法令規定妥適與否。

(四)農牧用地變更審議制度之改善策略與配套措施

透過議題之分析與了解，提出對非都市土地農牧用地變更審議制度(開發許可制)之改善策略與配套措施，達到土地環境資源合理利用之目標。

(五)結論與建議

主要內容為將本研究之發現及結論予以摘要，並提出建議。



第三節 研究方法與流程

一、研究方法

本研究將採「文獻分析法」、「個案分析法」、及「深度訪談法」三種研究方法，茲分述如下：

(一)文獻分析法

主要藉由「文獻分析」的方式，來了解我國農牧用地變更審議制度之發展歷程與現況，進行相關問題的深入研究，希望透過相關理論與文獻資料之蒐集與分析，以為引導本研究立論、調查及分析之參考。

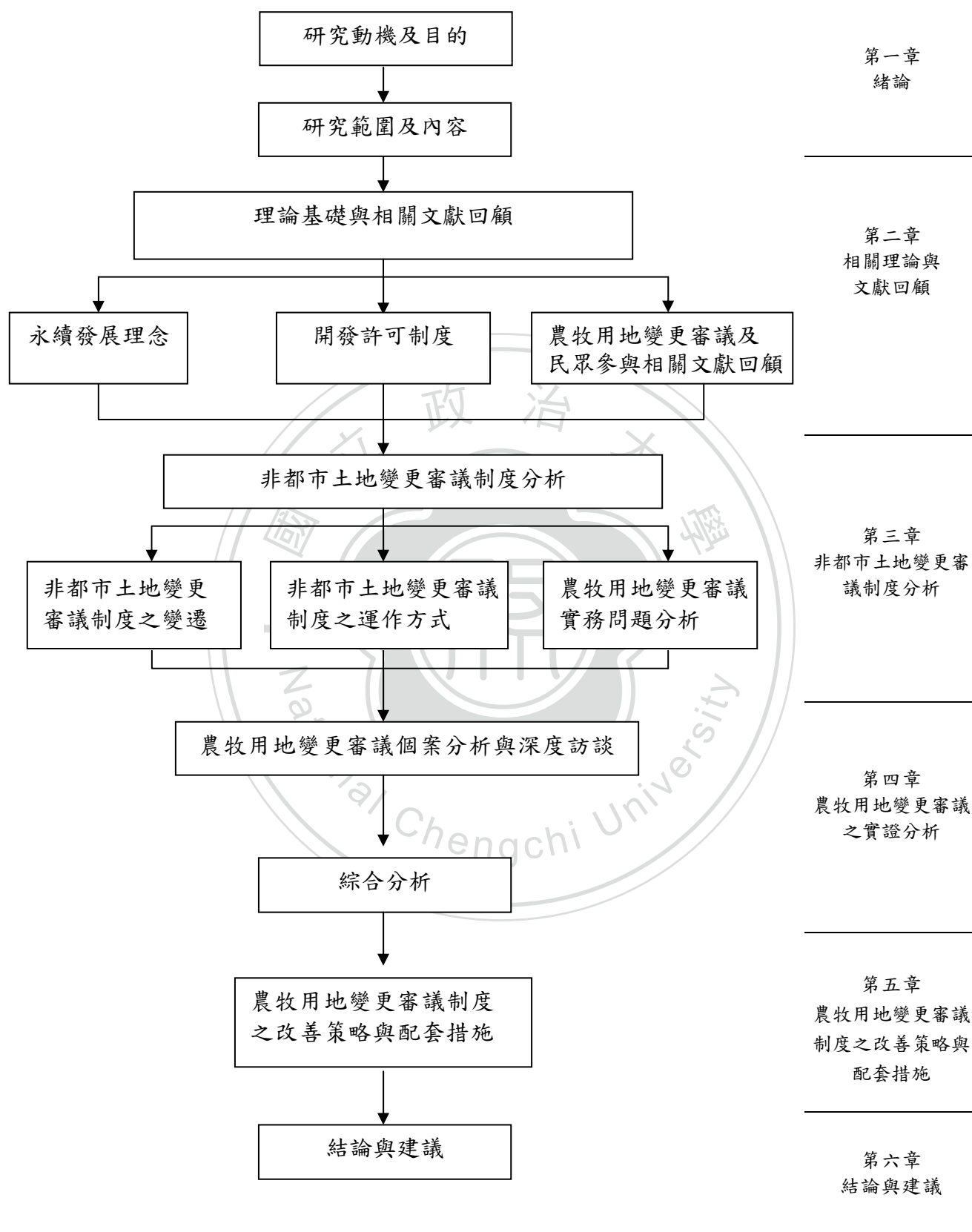
(二)個案分析法

個案分析方法為社會科學研究經常應用的質化分析方法。其優點在於將難以通則化的探討性研究，透過個案分析的方法累積研究成果，並貢獻到理論的重建過程，由個案情形引申至整體制度之改進方向(吳文彥,2002:3-15)。本研究採用個案分析，主要希望能透過個案之深入研究，藉以瞭解大面積之農牧用地變更審議規範所產生的問題，並透過變更審議過程中相互牽動之審議資料，對制度之執行情形能有更深入與整體的掌握。

(三)深度訪談法

為進一步瞭解農牧用地變更審議機制執行之問題所在，本研究將對專家學者(以當年審議該案之區委會委員為主)、當地居民、公部門(以承辦單位為主)及相關組織(如自救會、顧問公司)進行深入訪談，據以研擬本研究之相關課題及改善策略。

二、研究流程



第二章 相關理論與文獻回顧

按區域計畫法第15條之2規定，經審議符合於國土利用係屬適當而合理者、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者得許可開發，即非都市土地農牧用地變更審議時，除須符合開發許可之基本審議條件外，亦須考量對於環境資源維護之重要因素。因此，本章將針對永續發展理念與開發許可制度等相關理論與制度加以整理與分析，以建構審議制度合理性之立論基礎。並藉由非都市土地開發許可審議、農牧用地變更使用管制、國外農地變更管制機制及民眾參與等相關文獻之回顧，作為本研究探討課題之參考。

第一節 相關理論與制度分析

一、永續發展理念

(一)永續發展之意義

1987年聯合國「世界環境與發展委員會(WCED)」發布了「我們共同的未來(Our Common Future)」報告，強調人類永續發展(sustainable development)的概念，並將「永續發展」一詞定義為：「能夠滿足當代的需求，且不致危害到未來世代滿足其需要的發展過程」。1992年聯合國環境與發展會議(United Nations Conference on Environment and Development UNCED)於巴西里約召開地球高峰會，通過了「里約環境與發展宣言」、「二十一世紀議程」等重要文件，並簽署了「氣候變化綱要公約」及「生物多樣性公約」，全面展現人類對於「永續發展」之新思維及努力方向。為有效落實永續發展，2002年8月聯合國邀請各國元首於南非約翰尼斯堡召開「永續發展世界高峰會」，針對水資源、能源、健康、消滅貧窮、農業資源、生物多樣性、如何全球化趨勢下推動永續發展等議題，交換意見，並發表「世界高峰會永續發展行動計畫」及「約翰尼斯堡永續發展宣言」，期以行動，落實全球永續發展。

在人類社會經濟發展的過程中，為滿足其生活基本需求和改善生活品質，對於土地資源的利用，當須明確認知環境的承载力並嚴守開發的分際，採取兼顧經濟成長與環境保護的均衡發展模式，在不破壞生態環境的原則下以衝擊最小方式為之，以避免侵害未來世代持續發展的機會，這便是永續發展的意義所在（顏愛靜，2004a）。

(二)永續發展之理念

永續發展就是要在人與自然以及人與人的關係不斷改善的前提下，實現生態效益、社會效益、及經濟效益的協調，從而使生活品質獲得提昇。永續發展的核心思想是，健康的經濟發展應該建立在生態能力持續、社會正義及人們積極參與自身發展決策的基礎上。它所追求的目標是，既要使人類的各種需求得到滿足，個人得到充分發展，又要保護資源和生態環境，不對後代的生存和發展構成威脅。顯而易見，「永續發展」中，「發展」是目標，而「永續」則是制約發展的限制因素。「發展」是指「改變的過程」，而非「成長」；發展也是指邁向更美好的階段，不僅展現在經濟的成長、所得的提昇，也展現在文藝的興盛、科技的創新、道德水準的提高、社會秩序的和諧、生活品質的改進等。「永續」則是「有（長期）能力去維持或保護」，而非「延長期限」，這便牽涉到三個方面的限制因素：生態因素、社會因素、經濟因素，其中又以生態因素的制約作用為最基本。當然，就其目標而言，則是要強調所謂的三個E：環境整合（environmental integrity）、經濟效率（economic efficiency）以及社會公平（social equity）（李永展，2002：21~22）。

然而，為追求這三個E均衡的過程中，不免會滋生若干衝突，根據Campbell(1996：297~298)的說法，這些衝突為：1.介於經濟增長和公平分享機會之間的「財產權衝突」，這是作為私用資源和公益的財產用途的互競性要求所引發者。2.介於經濟效用和生態效用之間「資源衝突」，這是作為自然資源的消耗和維持它們的再生能力的互競性要求所引發者。3.介於社會公平和環境保護之間的「發展衝突」，這是透過經濟成長以改善貧民的需求和藉由成長管理以保護環境的互競性要求所引發者。這三種衝突往往會造成想要整合對立性目標的中斷或是缺口。而永續發展的深層意義在於，適切調解因追求經濟發展、生態保護與世代公平等不同目標可能產生的衝突(Godschalk，2004：5)（圖2-1）。申言之，一國境內陸域、海岸、海域等地區的土地開發，理當秉諸此等原則，配合當地自然資源條件，及社會經濟狀況，研訂長期的國土綜合發展計畫，以引導其人口、產業及重要公共設施在空間上的發展，並進行使用管制以減低財產權配置、資源使用與發展差距所滋生的衝突。如將此等概念運用到一般土地開發計畫的研擬，當須在維護生態的最高理想之下，謀求經濟發展和兼顧社會公平，方能盡量減低其間所滋生的財產權、發展、資源等三層面所滋生的衝突，追求永續發展的跨世代持久的效益(顏愛靜、楊國柱，2008：8)。

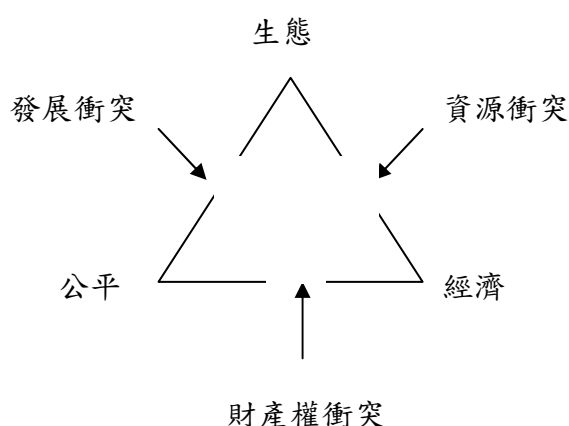


圖 2-1 各種發展價值之衝突

資料來源：Campbell, 1996.

Berke and Conroy (2000)指出，永續發展是一個動態的過程，這是由社區預期並提供當今和未來世代再生產和平衡地方的社會、經濟，和生態系統需要的方式，並且將地方的行動和全球重要事務加以銜接。他們整合永續發展文獻中的關鍵概念與想法(大多是根據 Campbell, 1996; Andrews, 1971的研究而得)，以確認四個包羅萬象的特徵：再生（經濟體長期的生產能力）、平衡三個互競的核心「價值」（環境、經濟與社會公平）、連結地方行動至全球關注的議題、擬訂計畫所延伸的「動態過程」。為評估地方綜合計畫有否達成永續發展的目標，他們將這三個特徵轉譯為永續發展規劃的六個原則，茲分述如下(顏愛靜、楊國柱，2008：10~11)：

1. 和自然協調一致

土地使用和發展活動應該支援必要的循環、生命支援生態系統的功能。在任何可能的情況下，這些活動應該以類比生態系統處理，而不是修改他們以適合都市的形式。這些活動必須尊重並且保存生物多樣性，以及保護並且恢復保持水質必要的生態系統服務，降低洪泛，並且提升永續的資源發展。

2. 可居住的建築環境

舉凡位置、形狀、密度、混合使用、比例，和發展的品質等，應該藉由創造居民想要的實質活動空間，以提升居民和都市型態的安適性；並藉由促進各種土地使用的可及性，以提振社區的凝聚力並支持地方認同感，進而確保都市型態的特殊風貌，且維繫社區的一致性和情感。

3. 基於地方的經濟

地方經濟應該在自然體系的侷限下努力運行，不該引致自然資源基礎的惡化，從而損及將來供作經濟發展的資本資產(capital asset)。運用自然生產的必要產品和過程，其速率不該超前於自然更新的速率，而廢棄物的排放不該超越自然淨化的能力。地方經濟也應該形成當地確定需要和期望的建築環境，亦應該設計多樣的住宅和提升社區的適居性和地方經濟活動效率的基礎設施。

4. 公平

土地使用模式應該認清並且改進低收入人口的條件，並且不能剝奪他們基本的環境衛生和人性尊嚴。社會和經濟資源的公平取得，為根除貧困所必要者，也是有助於滿足最小需求。

5. 污染環境者付費

污染環境者(或者該受責難的利益)導致整個社區遭受負面衝擊，應該要求承擔污染的費用和其他危害，以維護公共利益。

6. 負責任的區域化主義 (regionalism)

社區不應該因他們自己利益致使他人的利益遭受損害，並且應對自己行動的結果加以負責。正如個別開發者應該恪守受污染環境者(或者該受責備的利益)付費原則一般，地方管轄機關為追求自我的目標，當有義務使加諸於其他轄區的危害減到最小。

不過上述六大原則主要在描述永續都市或社區之規劃原則，其適用背景係為都市地域，且六大原則的說明論述略顯簡略，因此對於該原則的運用，尚需更明確的說明。例如：公平原則的抽象的概念，易產生主觀價值的認知差異，且缺少住民之發展權益與民眾參與之概念；污染環境者付費原則僅以較狹隘之金錢補償方式，而無考量與生態環境應有之相容性；負責任的區域化主義原則僅就社區進行規範，而無說明對鄰近地區整體外部性之影響。所以就非都市土地開發的研擬而言，上述這六項原則應依其合理性進行適度修正，使其與非都市土地開發之基本理念相符，以謀求相關權益關係人之間於環境、經濟，和社會的核心價值觀的「均衡」。

(三)國內農地之永續利用

Haughton、Counsell (2004) 認為任何國家的永續發展策略在區域尺度內必須植根於了解在國家策略中如何抉擇區域開發和資源保育，並跨越不同規模的治理規模和治理體系；且認為區域策略規劃和區域經濟發展的命運已經相互交織在一起，重視永續發展已被視為一項綜合性的概念，經濟，社會和環境問題是相互關聯的，惟有彈性的區域規劃才可能有永續發

展的新契機。尤其對於地狹人稠，自然資源不豐，天然災害頻繁的台灣而言，對於永續發展的追求更具迫切性。

按「台灣二十一世紀議程：國家永續發展願景與策略綱領」指出「永續環境」為台灣國家永續發展願景之一，雖然環境資源是國家永續發展的基礎，然在台灣地區快速發展的過程中，因大量且不當地使用環境資源，使得環境資源相對地出現退化的現象。故永續環境政策與行動綱領中，環境規劃政策應著重於資源永續的利用，土地應合理的使用，並適當規劃農業生產區。另農、林、漁、牧用地廣大，兼具保護土地資源及生產的功能，因此宜在土地容受力範圍內適量開放，不宜超限利用。故在「永續農業」方面應達到下列目標：(1)保護優良農地，落實農地發展政策及坡地資源管理；避免本土農業生態體系遭破壞。(2)保護優良農業生產地區，避免零星變更影響整體農業生產環境。(3)調整坡地農業經營管理政策，維護坡地資源之永續利用。(4)建立農地資源空間資料庫，規劃農業經營空間，兼顧農業發展與農地資源有效利用，亦即農地之變更應有其必要性與合理性（高鈺焜，2010：11~12）。

馮君君、卓佳慧(2001：44)認為農業用地所擁有的功能中，許多效益因無法明確界定財產權而形成公共財(public goods)，此即農業用地之外部效益(external benefits)。當環境資源所擁有的功能中，會產生外部效益的功能愈多，其價值愈可能被忽視或低估，而難以在市場上反映出其真正的價值。因農業用地的功能具有公共財的特性，而外部的效益又難以計算，因此造成農業用地的價值常被低估甚而忽視，而使得農業用地在開發的壓力下逐漸消失，容易產生不永續的行為。

永續發展即是兼顧世代發展的公平性、生態保育的延續性、技術採用的適當性及社經條件的可實行性，使發展與保育之間能尋求一個均衡點，相輔相成而不致扞格。顏愛靜、賴宗裕、陳立夫(2004：204~205)認為，循此方向思考並考量台灣農業環境的現況，欲訂立出一套合宜的農地政策，當需就永續發展（持續性）、社會公義（公平性）、經濟效率（效率性）三大核心概念綜合考量，方能達成農地資源合理利用之目標。

李永展(1999：55)也指出農地具有滿足人類社會需求的直接使用價值(如糧食生產)之外，更具有「間接使用價值」、「選擇價值」及「非使用價值」。農地的「間接使用價值」在於提供防洪、空氣淨化及水質過濾與涵養等生態功能，甚至優美景觀、開放空間的提供及界定都市區域空間之非經濟價值也不容忽視；而「選擇的價值」則是為未來的不確定性預作準備，這是因為土地資源具有變更不可回復的特性；至於「非使用價值」則在於維持世代間與跨世代的公平與利益；一旦農地消失，不僅直接使用價

值不復存在，其他價值也將隨之消失。隨著台灣政治經濟環境的演變，經濟發展即取得壓倒性的勝利，成為台灣發展的主軸，因此，農地政策乃至於農村發展的策略必須作一清楚的界定，否則如果任憑經濟決定一切，台灣農村將沒有永續發展的可能。

按我國區域計畫法第一條之規定：「為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利」，其立法目的誠與永續發展之目標一致。永續發展之架構及目標均環繞著經濟面向、社會面向、環境面向。就經濟面與環境面之聯繫，以評估外部成本內部化為問題之主軸；就經濟面與社會面之聯繫，在探討世代內的公平性為問題之對象；就社會面與環境面之聯繫，在於世代間的公平性與大眾參與為問題之方向。因農業用地擁有許多的外部效益，合理使用農地除可避免因開發所衍生的外部成本，亦能符合世代間對環境資源使用之公平性。尤其近年來氣候變遷之議題廣受重視，在考量節能減碳、環境資源價值及農地外部效益之概念下，非都市土地農牧用地在變更審議時，應特別評估農牧用地變更使用對整體利益與環境資源之影響，以符合永續發展概念。

二、開發許可制度

(一) 英國規劃許可制度

規劃許可審議制度係源於英國，由1947年的「城鄉計畫法」頒訂實施而具體化，透過「先審後開發」的方式，以達到土地使用管制的目標。其目的在於消除因計畫管制而產生之土地利益的分配不公。規劃許可制對土地開發管理的作法是要求任何形式之土地開發必須推動規劃許可制度，最早係用於山坡地開發之建築管制，其後運用於非都市土地(鄉村地區)與新訂及擴大都市計畫地區的開發管理(吳綱立，2010：2-8)。

1. 英國的城鄉規劃體系

早年英國的規劃體系包括國家規劃政策指導原則(PPG)、區域規劃指導原則(RPG)和發展規劃等三部分。國家規劃政策由副首相辦公室制定，涵蓋了中央政府有關規劃的各方面政策，並以國家規劃政策指導原則(PPG)形式發布，具有很強的約束力，地方規劃機構在編制發展規劃時必須考慮並符合PPG。區域規劃指導原則(RPG)由“地方政府辦公室”及有關區域規劃團體提出，副首相辦公室負責批准並公布；RPG要求公布所屬區域15~20年的基本發展框架，並確定區域內環境保護、交通、基礎設施、經濟發展、農業、廢物處理等的發展規模和佈局。至

於發展規劃則由郡、市、區規劃部門制定，規定了地方發展與土地利用的政策和計畫，是指導地方發展的基本依據。該大規劃一旦依法批准，規劃許可申請和申訴必須符合有關規劃要求。而發展規劃也必須與國家規劃政策指導原則和區域規劃指導原則保持一致。

自2004年規劃和強制收買法案(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)公布後，英國計畫體制和威爾斯改為區域和地方二個主要規劃層級，一為區域空間策略(Regional Spatial Strategies, RSS)- 由各個區域規劃委員會(Regional Planning Body)(譬如英國東北部)制訂的區域空間策略，係整合區域運輸策略(RTS)，策動一個地區未來15至20年如何發展的綜合性計畫。從2010年4月起，現有的RSS和區域經濟策略(Regional Economic Strategies)將取代單一區域策略(Regional Strategy)及以往的區域規劃指導原則(RPG)，冀以更民主方式，採分權(去中心化)的決策過程，冀能有助於達成永續發展的目標。RSS 應揭示有關地方發展文件(LDDs)，地方運輸計畫(LTPs)，以及輔助土地利用活動的區域和次分區有關策略和方案。另一為地方發展框架(Local Development Frameworks, LDFs)- 各個地方規劃當局應制訂地方發展框架，指出今後15至20年內地方規劃區可能的變化¹。

2. 規劃許可制度架構

英國規劃許可制可說是英國土地開發管制之主要手段，其規定全國所有土地均需納入計畫管制，任何人若欲開發土地，需先向地方規劃機關提出規劃許可申請，地方規劃機關則依循發展規劃的規定，裁量是否核發許可，在取得完全許可或附帶條件許可後，才可以開發利用土地或變更土地使用。英國是最早通過立法限制土地開發的國家，在前述規劃體系下，英國以規劃許可制來進行土地開發管理。1947年，英國頒布【城鄉規劃法】(Town and Country Planning Act)，規定所有土地的發展權均歸國家所有，任何人欲開發土地，均須申請並取得規劃許可。此法令重申了有關城鄉規劃的法律規定，為城鄉規劃法體系奠定基礎，其後，英國對【城鄉規劃法】做過多次的修改，形成較為完整的規劃法系，而目前英國正執行以1990【城鄉規劃法】為基礎的規劃許可制度。依據【城鄉規劃法】，英國以「規劃許可」及「建築許可」進行土地開發管理。「規劃許可制度」要求土地所有權人或土地開發者欲從事地表、地下及地上建築、土木工程、採礦或其他工程，或對

¹ 資料來源:網址

<http://www.planningportal.gov.uk/england/public/planning/planningsystem/plansysplanpermission/>

土地、建築物的用途作任何實質性改變的土地開發行為，必須向地方規劃機關申請規劃許可。取得規劃許可後，尚需經建築許可的審查，符合建築法規(Building Codes)之規定，才可進行建築行為(吳綱立，2010：2-9)。

3. 規劃許可制特點

英國規劃許可制的目的，主要希冀藉由彈性的規劃制度來管理土地開發及區域均衡發展，並期能在考慮到現在基本需求的滿足下，而不影響後代滿足基本需求的能力，以求達到永續發展的目標。英國的規劃許可制係在中央規劃主管機關的監督下，由地方規劃主管機關負責當地的土地使用規劃，全國大部份之開發均需獲得規劃許可才可開發，除了特殊規定(如：許可開發)及部份小型開發不需特別申請規劃許可。另規劃許可中，對部分區域採取特別保護，特別保護的原因包括：(1)保護具吸引力之地景(例如國家公園)。(2)保育類植物或野生動物。(3)避免城鎮蔓延至鄉村(例如綠帶政策Green Belt)。(4)文化古蹟或歷史建築物保存²。

英國的規劃許可制的特點為與其計畫體系及空間計畫的配合。任何開發案申請內容都需符合「區域空間策略」及「地方發展架構(Local Development Framework)」的目標或內容，除非有很好的開發理由，不然鮮少例外。「地方發展架構」的地方發展文件中會陳述地方規劃機關對於該轄區土地開發及土地使用政策的指南，包括未來發展地區的區位分佈、設置準則、土地使用管制內容等，以提供開發者申請開發的指引。由於英國的規劃許可申請的決策，大多會視其申請案是否與當地的發展計畫一致而定，故開發者亦需考慮該開發申請案的所有相關計畫，以避免與地方發展計畫目標不符(吳綱立，2010：2-9)。

4. 規劃許可配套政策

英國規劃許可制度的執行，除依靠規劃許可制度設計外，也有賴相關配套政策、計畫及法規的配合，方能竟全功，主要相關者說明如下(吳綱立，2010：2-11~2-12)：

(1) 農用地和林地的開發政策

英國農業人口不到2%，農業佔英國經濟總附加值的比重僅為0.8%，但是英國依然非常重視農業，對現有農業用地實行保護，對農用地的開發進行嚴格控制。

²資料來源:網址

<http://www.planningportal.gov.uk/england/public/planning/planningsystem/plansysplanpermission/>

(2) 綠帶政策(Green Belt)

英國自1955年起，建立了綠帶政策和相應的控制開發政策。到目前為止，綠帶政策已經在英國實行了50年。綠帶政策的設立目標在於控制城市蔓延，保持土地永久開放。綠帶政策通過在城市周圍建立綠帶，設定城市發展邊界，限定城市的開發只能在開發規劃所確定的範圍內，以保護鄉村土地繼續用於農業、林業或者其他用途，促進城市的集約利用與可持續發展。

(3) 政府主動參與

由中央政府控制管理的城市開發公司，具體負責開發城區內的廢地，再將土地轉給私人開發機構和公共機構。城市開發公司有權徵購、管理和處置被開發的土地，自行決定土地開發的限制條件，審核批准所轄區內的“規劃許可”。

(4) 2004年的規劃與強制購買法案

賦予土地強制購置權，協助開發者將許多私人所有的小塊土地集中，形成一大片適宜開發的土地，以發揮整體開發的效果。

5. 基本理念與內涵

(1)以動能的彈性管制方式，在規劃許可審查時以法令與政策為考量基礎，並視開發計畫申請當時多元化社會的特性與社經環境之需要，作適度之調整，以補土地使用分區管制不足。

(2)以先審後開發之方式，個案考量土地開發之性質、區位與規模對整體環境之影響，以及對城鄉發展之效益，希望透過規劃許可之指導，有秩序的開發土地資源，降低對環境資源之破壞。基本上，地上政府對開發案申請之審核權力來自中央之授權，環境、交通及區域部擁有最高及最終之裁決權。

(3)建立民眾參與管道，讓民眾有機會表達對官方計畫之看法，並可提出異議，而政府則須以公審會方式予以回應。另一方面，對不適當之裁，民眾可經由政府建立之救濟管道，向中央政府提出訴願申訴，對於損失並可請求賠償(賴宗裕，2010：3-34~3-35)。

英國規劃許可開始從過去對中小型開發案的建築型態和開發強度之空間控制，轉向對空間問題與經濟、社會、環境等各類問題之綜合控制和引導，加強土地開發與基礎設施配套建設、生態環境和社會空間等的協調，朝向永續發展所強調之經濟、環境、社會公平三者兼顧的方向邁進。在此背景下，地方政府運用有條件許可、規劃協議等方式，使開發者相對分擔公共設施和基礎設施之建設費用，加強了對開發案的綜合性規劃調控，

實現了規劃外部效益的社會化和開發利益的公平分配。與此同時，規劃許可之審查制度發展出三個基本特徵，即審查內容、相關信息和過程的公開透明，公眾參與之範圍與程度提高，以及審查程序中協商性活動的增加。規劃許可審議程序正在變得越來越開放，這意味著對於開發審查中行政裁量權的制約已經不再侷限於立法或司法機構的制約，而逐漸發展成為社會力量對公權力直接的監督制約。從英國之實踐經驗與現狀來看，開發審查程序之開放性與可參與性提高，已經成為影響著規劃許可審查制度發展走向之重要因素(賴宗裕，2010：3-39)。

(二)我國開發許可制度

1. 開發許可制之意涵與目的

吳清輝(1998：58~73)認為目前我國對於開發許可制的定義，多係依據英國規劃許可制的定義而來，依據相關文獻，開發許可係指土地所有權人或土地開發者，欲於地中、地表、地下及地上從事建築、土木工程、採礦或其他工事，或對土地、建物任何使用的重大改變行為，必須向地方規劃機關申請開發許可，而地方規劃機關於諮詢政府相關部門與機關後，依據策略性之結構計畫與更詳細的地方計畫或其他重大考量因素等，基於其開發目的而予以准許開發、附加條件准許開發及不准開發的決定，藉由先審後開發的制度而達成確保環境一般品質、土地資源有效利用、受益課徵及損失補償的計畫目標。就國內官方對於「開發許可制」的定義，則是認為在實施開發許可制的土地使用管制制度之下，基地之開發應取得建管單位之開發許可(內政部營建署)。

台灣推動開發許可制度的目的，主要是希望藉由開發許可在利用市場機制、便於整體規劃設計及審議協商等特點，來促進土地資源的有效利用、開發與環境的平衡。在開發許可制下，土地開發計畫由民間自行提出，由民間需求引導國土發展，較為尊重市場機制，政府則需加強扮演管理與監督之角色，以開發許可制做為達成國土開發利用之效率、社會公平以及管理彈性之土地開發管理工具。吳綱立(2003：112~120)認為開發許可審議機制如果運用得當，應具有以下特點：(1)重視市場機制的運作(善於運用民間的力量)；(2)重視開發與環境的動態平衡；(3)重視開發管理及願景的實踐(較能掌握開發的時程及地方的需求)。此外，藉由審議規範設計及審議委員會的運作，開發許可審議制度也較能依個案性質將設計管控及生態規劃設計理念適當的納入。但從台灣開發許可的變更與相關法令內容可以發現，管制事權過於

分散，常造成開發許可制因所涉及的管制事權不同，而產生不同的實施目的。

2. 開發許可審議之程序

非都市土地為開發許可制的程序，係由申請人向變更後之目的事業主管機關提出興辦事業計畫，若興辦事業計畫用地需辦理用地變更編定時，且符合非都市土地使用管制規則第十一條之規定，開發範圍達一定規模以上，涉及使用分區變更者，應依非都市土地使用管制規則第十三條之規定，申請人應依相關審議作業規範之規定製作開發計畫書圖及檢具有關文件，並依申請開發許可、山坡地範圍屬依水土保持法相關規定應擬具水土保持計畫者，取得水土保持完工證明書；非山坡地範圍，應取得整地排水計畫完工證明書、申請土地使用分區及使用地之異動登記等程序，向直轄市或縣（市）政府申請辦理土地使用分區變更。

現行開發許可制之程序牽涉：目的事業、土地使用、環境保護及水土保持等審議系統。從縱向的行政層級觀察，這套開發審查制度又包括中央、直轄市或各縣市政府等層級，兩者連結形成一個距陣式的組織體系。有關目的事業主管機關係依土地開發的內容來決定，主要職責屬於對該項開發事業從事輔導、管理及監督。依現行區域計畫法及相關法令規定，區域計畫擬定機關為土地使用的主管機關，內政部區域計畫委員會負責30公頃以上開發之規劃許可審查事宜(面積規模在30公頃以下，得委託直轄市、縣(市)政府代為許可審議核定)，並由內政部營建署擔任行政幕僚作業，對於已核准開發的土地，若需要進行土地使用分區或使用地變更編定者，則委由各縣市政府的地政機關來處理。具體言之，非都市土地開發需先取得目的事業主管機關之興辦事業計畫同意，並在取得環評及水保主管機關審查同意函，進一步取得區域計畫擬定機關審查同意後，再據以核發開發許可函（吳綱立，2010：2-3-2-4）。

吳綱立(2010：2-12-2-13)將我國開發審議制度與英國做一比較(如表2-1)，發現相似之處為：我國實質審議內容已接近英國的規劃許可，審議項目內容甚至更為詳細；差異之處則包括：非都市地區缺乏整體空間策略、審議規範的法制化層級不夠高、缺乏完整的配套法令及政策以及執行稽查機制、地方政府的審議能力待加強、沒有條件式許可的彈性機制等。並同時對我國開發審議制度提出改進之建議，建議內容包含在應釐清開發許可核心精神、需加強相關法案的立法、應加速研擬農地使用變更空間政策、應加強審議機制

的制度化，避免政治及人為裁量權的過度影響等方向。徐世榮(2007)也認為，當我國積極欲引入英國規劃許可制之時，英國之規劃許可制並非僅是相關技術的操作，它其實更是涉及了深層的政治及法律文化的意涵，而這樣的發展背景是相當值得我們重視及參考。也就是我們不應僅是著重於規劃許可制在技術層次上的考量，我們也必須理解此制度乃是建構於英國法律體系及地方政府自主的政治傳統，並且針對這些特點，思考我國可能的因應及補足。

表2-1 英國規劃許可制與我國開發許可比較表

特點	英 國	台 灣	改 進 建 議
理念精神	<ul style="list-style-type: none"> 開發與保育並重，先決定限制開發地區，再決定開發地區。 	<ul style="list-style-type: none"> 開發與保育時有衝突。在現有機制下，通常很難拒絕不適區位的開發案，只能要求修改，以減少環境衝擊。 	<ul style="list-style-type: none"> 應釐清開發許可核心價值與精神。
使用範圍	<ul style="list-style-type: none"> 開發計畫的審議，遍及英國全部國土。 任何形式之土地開發必須申請開發許可的審查，經審查通過後才能進行開發。 	<ul style="list-style-type: none"> 只適用於非都市土地及某些都市計畫的定專用區。 	<ul style="list-style-type: none"> 應加強開發許可的應用及開發許可與都市計畫機制的配套。
權責分工	<ul style="list-style-type: none"> 主要為地方政府，但需要時中央政府可取回掌握權。 	<ul style="list-style-type: none"> 中央政府與地方政府依開發規模權責分工，沒有審議上上下下階段的關係。若下放給地方政府，在目前法源上，中央政府無管控權力。 	<ul style="list-style-type: none"> 審議權下放原則及分權原則待釐清。
計畫指導	<ul style="list-style-type: none"> 具較完整的政策指導及國土空間計畫之指導。 相關配合的審議機制之分工較為完整。 	<ul style="list-style-type: none"> 非都市土地較缺乏整體的空間計畫，部門間的平行審議有時也缺乏協調。 	<ul style="list-style-type: none"> 需加強相關法案的立法及空間計畫與部門計畫的協調與配套考量。
配套機制	<ul style="list-style-type: none"> 農用地和林地開發政策 綠帶政策(Green Belt) 2004年規劃與強制購買法案 	<ul style="list-style-type: none"> 缺乏產業空間區位政策及農地整體開發管理政策的配合 農村再生及農地政策需作相關的檢討 	<ul style="list-style-type: none"> 農地使用變更空間政策及產業與鄰避性設施區位空間政策應加速研擬。
審議內容	<ul style="list-style-type: none"> 開發項目與地方開發規劃是否一致。 開發區位、規模、強度、面積、建築配置和建築外觀。 進入建築物方式、景觀美化程度和對周圍環境的影響。 公路、水、電等基礎設施的保障程度。 開發用途及未來發展。 環境保證與公共安全。 	<ul style="list-style-type: none"> 區位適宜性 規模、機能 目的事業計畫內容 財務可行性 管控項目詳細、但部分規範條文過於剛性 較缺乏環境保全及適意度與公共安全方面的具體規範 	<ul style="list-style-type: none"> 應先確認出基本管控項目及相關的配套空間計畫來協助審議的下放。
開發業者反應	<ul style="list-style-type: none"> 土地開發業者或開發商常反應管制過嚴，造成土地開發時的困擾。 多數業者認同開發許可審議機制能管控開發案的品質。 	<ul style="list-style-type: none"> 開發業者常反應控制過於僵化、缺乏彈性，因而限制了後續依市場需求而調整的機會。 開發業者希望審議能夠有一致性的標準，條文應更加明確化。 	<ul style="list-style-type: none"> 應加強審議機制的制度化，避免政治及人為裁量權的過度影響，並建立對審議制度的信賴感與榮譽感。

資料來源：吳綱立，2010：2-12~2-13

第二節 相關文獻回顧

一、非都市土地開發許可審議相關文獻

吳綱立(2003:113)指出自1970年代開始，國內經濟快速成長，都市土地利用日趨飽和，開發成本暴增，非都市土地由於具有成本低廉且容易取得等優點，致使許多開發者開始將需大面積土地或具高土地變更利潤之開發計畫(例如：工業區、學校等)的觸角伸向約占台灣地區土地總面積87%強的非都市土地，此現象造成一些非都市土地朝向蛙躍式零星變更發展的趨勢，也促使中央及地方政府在公共設施投資上的負擔加重，並進而彰顯出政府正面臨到缺乏有效國土資源管理機制的困境，隨著此類問題的日趨嚴重，非都市土地的開發許可審議，已成為影響城鄉環境永續經營的關鍵之一。

賴宗裕(2009:47)就現行農地變更審議機制之課題進行檢討，指出為保護重要農地資源，亟需建立農地變更審議制度，重新確認農業發展條例第10條農業主管機關之審議權，尤其審議變更案件應注意農地及農地周邊環境之完整性，考量變更後對整體地區發展之影響與環境容受力等。

未來台灣土地發展管制系統有短、中、長期的規劃構想，長期構想為擴大實施開發許可制成為主要的發展管制系統，並建立法治化、組織化、結構化、程序化及相關配合策略來達成。吳清輝(1999:63~73)、趙達文(2000:38~40)等人，也均認同開發許可制在未來國土綜合發展計畫法或非都市土地使用管制中的重要性。

由於審議流程中開發計畫申請者、目的事業主管機關、土地使用主管機關(中央為內政部)及審議委員在審議時認知的差異、各主管機關審議內容的不一致，以及上下級政府審議權責的重疊，吳綱立(2003:113)認為實務非都市土地開發許可審查運作時常出現權責劃分不清、認知差異及考慮重點不同等問題，以致國土永續經營的理念難以具體的落實於土地開發審議工作之中，故如何檢討土地開發審議機制的角色與功能，並釐清各機關之權責實是急待研究之課題。而賴宗裕(2002)也認為，目前審議存在著層級並未明確劃分、目的事業主管機關與土地主管機關權責混淆等審議機制上的問題，建議未來土地發展管理方向應為儘速研定國土綜合發展計畫法、全面實施開發許可制、簡化審議程序下放審議權限等。

為解決國內開發許可審議機關橫向與縱向執行之課題，賴宗裕(2010:4-4-4-15)建議應明確劃分各橫向審議機關之權責，並加強不同主管機關橫向之聯繫與協調。另外針對現行各審議機關法令多所競合，審查標準不一之情形，也認為應盡速檢討統一橫向審議機關之審查標準與相關名詞用語定義

等。有關縱向之部分，建議應盡速釐清中央委託地方政府辦理開發許可審議之權責義務關係，明確劃分中央與地方之權責分工，並建立審議下授原則；另外亦建議地方政府應建立制度化、標準化之開發許可審議作業程序，中央主管機關也應加強講習訓練及地方培力。

吳綱立（2010：2-4）探討現行的非都市土地開發許可審議制度，發現該制度雖然在形式上不同層級的政府各自有法定的權責分工，但是實際運作管理上，卻潛藏許多難以化解的問題，進而易導致管制失靈的危機。賴品劭（2003：59~63）則以地方自治與組織理論作為理論基礎，探討分區變更之相關法令規定、審議組織與審議機制，也發現地方政府分區變更審查機制雖大多已經建立，但作業上仍存在許多待解決的課題，包括：地方自治面向上，地方政府未能訂定相關規定以適應地方特殊性及民眾參與機制不足；組織面向上，目的事業主管機關所授予地方政府審議之權限不足及專責審議小組受政治力影響程度高；在法規與政策面向上，相關法規繁雜、政策不明確且無優先順序及缺乏成長管理與總量管制之概念；執行面上，地方政府審查效率不高及經費與人力不足等問題。

徐芬微（2003：4）分析當前變更審議的問題與困境，認為非都市土地之使用應符合管制基本法制，但由於採目的事業導向，希以目的事業導向，確定土地開發方向，但由於目前不同興辦事業計畫主管機關不同，造成同一區域土地，應辦不同之事業因屬不同主管機關，管制程度有別，而引起民眾誤解，亦使目的事業主管機關扮演了土地利用主管機關的角色，「事業許可」為非都市開發案件可否獲得核准之決定性、關鍵性步驟，同時指出目前變更審議法令龐雜紊亂、管理機關零散，權責分際不清，協調機制不健全、土地使用興辦至變更編定欠缺一套完整的法令規章及作業規範、審查程序耗費時間。

目前國內開發許可制度的設計雖有將「開發許可」機制依性質分為「規劃許可」、「開發許可」及「建築許可」三階段來管制，但因目的事業主管機關與土地使用主管機關之間長期權責重疊的審議程序，以及跨部門協調上的不易，再加上目前拼經濟政策下的審議時程上的壓力，也造成部分原開發許可制度程序設計的理念在實務操作時無法落實。因此，吳綱立（2003：113）認為在國土綜合開發計畫尚未取得法定位階之前，非都市土地使用管制規則及負責大型非都市土地開發審議工作的內政部區域計畫委員會實扮演著推動農村國土資源永續利用的關鍵性把關角色，而相關土地利用配套機制與程序的整體設計及法制化，應為當務之急。

游貞蓮（2009：3-35~3-36）針對開發許可之運作進行探討，發現因開發許可的運作缺乏規劃指導的概念，對於農地變更使用對農業生產環境之影響，

亦缺乏整體之規劃及考量。開發許可僅要求開發區內部性設施之提供，缺乏土地容受力管制及整體外部性公共設施的提供，造成過度凌亂開發的現象。且土地使用檢查制度難以落實、變更後缺乏後續追蹤管控機制、開發許可制的執行及運作無法與計畫的使用目的一致、民眾參與途徑之不足，致其對計畫內容的公平性與公正性產生質疑。

我國開發許可制多用於非都市土地部份，相較於傳統的土地使用分區管制較易衍生出一些問題，例如：未能有效的反應動態的土地使用變遷、過度強調計畫導向而忽視了運用市場的力量、無法有效的營造空間情境及地域自明性、以及因土地使用計畫係由地方政府擬定，易形成地方性考量與區域性考量間之衝突，而無法達到區域最大的整體利益等問題(吳綱立，2003)。

吳綱立(2010：3-54~3-55)針對大專校園與工業區之開發審議進行研究，認為校園開發對土地資源過度商品化且未充分考量區位條件及總量限制，大專校園土地開發目前多以追求經濟利益最大化為原則，所以校園區位選址時多以土地成本低廉為主要考慮因素，以致有些開發區位周圍並未發展成熟，因而需大量的公共基礎建設投資。此外，由於目前教育部對大專院校設置的鬆綁，以致實際開發審議運作時，無法以環境承載量的觀點，檢討區域內所有大專校園設施總量之衝擊；另指出工業區等開發案之基地選址，係由開發者評估挑選後申請，於開發過程中僅考慮單一基地的土地適宜性，卻未考量到基地區位與周遭地區的關係及地區開發的潛力，造成基地開發的效益無法與地區成長管理相互配合，易形成蛙躍式的零星開發。

二、農牧用地變更使用管制相關文獻

吳綱立(2003：112)從台灣地區土地使用管制制度之變遷過程，發現早期土地使用管制工作多由土地開發角度探討其經濟效益及可行性，有關環境規劃及地理資源管理等相關議題則容易遭到忽視，直到1983年以後相關法令陸續修訂、公佈與實施，方使以往強調經濟發展為主的土地開發管理形式逐漸有了生態環境永續經營理念的考量，然而隨著環境影響評估及水土保持等相關法令的公佈與執行以及開發許可制度的逐漸實施，亦使得非都市開發許可審議與環評及山坡地開發審議等機制之間缺乏協調配合等問題逐漸浮現。

政府實施使用分區及使用地編定後，針對農地之保護雖有發揮部份效果，但因使用管制標準寬嚴不一，造成私有權利損益不均，又實施非都市土地使用管制，增加農地使用限制，亦造成土地利用上的不便。陳奉瑤(1996)也認為由於土地使用規劃、管制措施僵化，造成土地供需失調現象，並引起農地開放管制、變更使用及釋出之問題，而農地變更區位失當-零星變更造成農地品質惡化，不但導致整體農業生產環境及生產設施直接遭到破壞，亦因

零星變更使用，引起其他農地所有權人之預期，而間接降低投資及從農意願，對生態保育造成傷害，建議有關農地之變更編定仍應以非都市土地使用管制為主，透過宏觀角度，參考「需求的產業使用條件與農業使用條件差距」之變更理念，建立明確而富彈性的農地變更使用準則，避免農地零星變更使用，減輕農地轉用所衍生的問題。

農牧用地變更屬非都市土地使用管制之一環，游貞蓮(2009：3-28)認為因容許使用難有效引導非都市土地農牧用地合理的發展及利用，且目前經濟發展趨勢，工商爭地情形日益嚴重，優良農地屢屢面臨零星移轉變更使用之問題；因上位計畫缺乏法律地位，對各目的事業競用土地，造成農地資源不當利用或誤用情形較無行政拘束力。因農地變更使用多採目的事業導向，常未顧及到興辦事業所在地區的整體性及區域性發展，進而產生農業生產環境破壞及資源不當分配的情形。

由於現行農地管制法規紊亂，賴燕玲(2000：105~107)以「被管制者」的觀點為基礎，探討農地變更使用受限之損失內涵，發現我國農地變更使用管制相關法令分散於不同的法規中，常造成援用疏漏情形，且因管理組織牽涉地政、營建與農業等單位，組織間聯繫與整合格外重要。另因現行農地變更使用管制相關法令之不足與管理組織之不健全，造成農地變更使用或違規使用之情形層出不窮，尤其在實施開放農地自由買賣後，欲達到農地農用之目標，則應建立專屬之法令與專責之管理組織，同時，在管制過程中應納入損失補償機制，以保障被管制者之權益。林紀玫(1993：49)亦認同農地變更使用管制體系分歧，規劃管制單位事權分散，易造成協調上問題與機關間互相牽制。非都市土地農牧用地之變更方式係依變更面積劃分，造成業者以逐次變更方式規避大面積變更規定之情形，且非都市土地變更編定案件，完全由相關機關會審決定，人民無表達意見之管道，民意未受重視。

顏愛靜(2004b：4~10)認為非都市土地使用管制下的農牧用地變更多為需求導向，且管制條文僅對變更個案予以限制，規範各情況下農地之變更條件，使目的事業主管機關得以規避限制規範以求得變更許可。又如非都市土地使用管制規則第十一條之規定，其對土地變更面積的規範，農地變更的准駁，因面積大小而有不同的限制，如此一來容易造成農地細碎分割變更，不僅未達農地保護的目的，更造成土地細碎分割不易管理，顯示台灣的農地轉用制度尚未健全。

因非都市土地開發案件常涉及大規模農地之變更使用，顏愛靜、楊國柱(2008：341)發現變更過程中往往對基地周邊農地產生零碎化、灌排水系統割裂的情形，不僅影響其整體農業生產環境，甚至影響生態、文化、景觀等層面之功能，對其土地利用產生相當大的衝擊。同樣地，葉金鈴(2004：85~86

）也就農地資源變更為城鄉發展使用之法規體系完備性問題進行探討，認為農業部門因受到商業發展及各種經建計畫推行的影響，農地變更使用現象，屢見不鮮，不僅導致農地資源的破壞，也破壞生態環境與景觀，甚至帶來嚴重的污染問題，而農地變更使用制度甚少考慮社經及區位等因素，相關規定又散見於諸多法令中，造成法令援用疏漏問題，且變更審議之法規偏重建築管理，甚少涉及規劃與管制層面，審議組織間亦缺乏協調性，權責不清，造成農地變更使用管制之種種問題。

三、國外農地變更管制機制相關文獻

Alterman (1997) 認為美國多數州對於農地使用變更管制鬆散，僅有在少數的州如奧瑞岡州與夏威夷州實施「農業使用專區」劃設，有效管制農地變更使用；而在地方與郡的層級則多採取劃設非專區方式，允許農地提供多種使用，故其農地保護效果較弱。美國對於鄉間的保育程度不高，僅注重表面上可支配的農地；英國於考量轉用時，則採「相較於農業生產而言，農地環境價值之重要性較高」，並顧及「相較於保護農地生產價值而言，保護農村本身利益更為重要」，透過規劃體系，課予保育義務。

陳建宏 (2003) 於「日本農地轉用許可制度之概要」一文中指出，農地轉用許可制度對於糧食供給農地及工業用地有調和之重要功能，以確保優良農地之有效使用，維持農業生產力，穩定農業發展，進一步防止地價攀升。日本各類農地轉用方針中將農地分類為農振農用地、甲種農用地、乙種第一種農用地、乙種第二種農用地及乙種第三種農用地等，按農地資源之重要性，實施寬嚴不一之許可標準；農業地域之使用管制，係由中央訂定「確保農用地之基本方針」作為地方（都道府縣）擬定「農業振興地域整備基本方針」之指導，各都道府縣並據以指定「農業振興地域」，「農業地區域」之土地嚴格限制其轉用，且對農用地區域內之開發行為採許可制，其目的並非許可其做為農業使用以外之用途，而係管制確保良好農業生產環境之維持。

有關德國與荷蘭兩國之農地變更管制情形，顏愛靜、楊國柱 (2006：215~219) 指出德國主要是採直接性農地變更管制，荷蘭則無直接性的農地變更管制。德國主要依據建築法大典有關土地轉用之規定，政府部門嚴格按照土地利用規劃審核所有建築申請，有效地抑制外區農地被佔用之問題；荷蘭無直接性的農地管制措施，其農地維護的主要工具為透過正規的計畫系統的法律、制度與政策，全國、區域與地方三級的規劃程序與作法均必須依照空間規劃法，並依不同層級授予不同規劃的權力，值得注意的是荷蘭規劃系統是以地方、區域和國家政策的密切綜合為其特點，鼓勵城市與農村相互依存而非對立。

四、民眾參與相關文獻

自1960年代中期，無論在公共設施興建、社區發展或是環境規劃等議題，皆不難發現民眾參與在公共事務上所扮演的角色日益重要，早期民眾參與主要的範疇，係以政治參與為主要表現形式，藉由參選及投票的行為直接影響政策的目的，隨著政治解嚴，民眾已將焦點由政治領域轉向至生活領域中，使得關係著民眾共同生活的問題亦有增加之趨勢，所以，民眾參與公共事務議題的程度，亦左右著公共事務推行的成功與否(王菁雲，1991：1)；吳英明(1995：80~81)稱政府與民眾透過開放的參與管道，彼此協助共同推動政府的事務，民眾參與政府的經營管理，是地方自治具體表現。

《公共行政辭典》(The Public Administration Dictionary)將「民眾參與」界定在：「政策形成、方案執行和行政決策的過程中，民眾的直接涉入」(賴綉妮，2002)，民主政治的基本精神之一是人民參與「公共事務的管理」，因此，民主國家所致力追求的目標之一是以民意為依歸，透過各種途徑參與來增進人民與政府之間的溝通。專門指稱都市規劃參與過程中，「民眾參與」的這個詞彙，在英文上為“public participation”或“citizen participation”。除了「民眾參與」之外，在許多文獻還有其他不同名詞，例如「公民參與」、「公眾涉入」(public involvement)、「公民涉入」(citizen involvement)以及「社區涉入」(community involvement)等，有些學者用「公民契約」(civic engagement)的概念來強調公民個人自我意識以及與國家訂立參政契約的平等關係，基本上這些不同名詞所涉及的意義是相同的。

王菁雲(1999：7~9)認為民眾對其居住地內發生事務、期望或問題等，都有分享的責任與權力，亦即民眾在政治運作(可彌補代議制度之不足，重新分配政治權利)、社會結構(提供民眾學習的機會，並學習爭取本身的利益，以促進民眾對於地方的認同感)及行政技術(加強規劃者與民眾間對於決策訂定與權益保障，互相瞭解，以減少計畫執行上的衝突產生)等面向，具有參與之權利與義務；鄭羽婷(2006：2)指民眾參與是民眾直接參與政策制定過程中，將民眾需求能充分反應於政府決策中。林宜燕(2008：2)謂民眾參與是民眾基於主權的認知與實踐，透過公民意識的覺醒，以追求公共利益為導向，對政府的作為及政策，可以得到充分的資訊，同時也有健全的參與管道，付出自己的感情、知識、意識與行動，以影響公共政策或公共事務的一種自發性的公民行動；同時民眾參與是提供民眾參與公共事務的機會，讓民眾可以參與政府策或規劃的過程。

然而目前政府在政策分析及制定時程往往傾向專家政治，也就是菁英參與的方式。因為這種制定方式與官僚決策相符，而理想的官僚決策制度並未提供機會給民眾參與(Kweit & Kweit，1981)。造成這種情況的原因，若從成本

效益(cost-benefit)的角度分析，主要是因為民眾參與無論對民眾本身或決策者而言，都必須付出許多成本。因此，Kweit認為，在很多情況下，民眾參與之所以會被拒絕，並不是因為無法達到預期的目標，而是所必須付出的成本太大。

近代科學與技術的發展，主要來自於科學的分工與專業化，在現代民生體制當中，當科技是分工與專業化的結果，這些民選的政治菁英推動重大的公共工程建設時，科技專家所提供的專業知識與技術方案，不但是決策的重要參考，也是賦予政治菁英在追求政治目標時所需要的正當性的基礎。德國思想家Habermas將這種學者專家應邀提供專業諮詢、政治菁英作決策的社會稱作「決策主義式」(decisionistic)社會。但Habermas所憂慮的是專家的偏頗所帶來的威脅，他更擔心這種「政治運作被科學化」(scientization of politics)背後所隱的兩個問題：第一，決策主義式的社會中，廣大的民眾逐漸成為去政治化(de-politicized)的底層，變成只有在幾年一次的大選中藉由形式的民主(投票)表達一下意見，真正的決策只是專家與政治菁英的專利；第二，技術性的議題(technical issues)將淹沒我們對於更為根本而有意義的問題的注意，並且導致我們逐漸喪失因應這些重大問題的能力(Habermas, 1976: 62-90)。

從公共政策的角度觀之，民眾參與是「是受公共問題影響或關心者，在政府處理的過程中，透過各種方式，表達其意見的行為」，是自發的參與公共政策形成之行為(丘昌泰, 2000)。除此之外，民眾參與亦執行權力的過程，可視為執政者與民眾間權力的分配、分享，或是影響政策決策、方案的執行與管理之回饋，甚至是觀點，其目的是冀望影響公共政策的制定或公共事務的決策。為了符合公民需求，從政策制定過程中建立民眾參與的機制，除了賦予民眾表達公共意見的機會，並把決定權由官方、菁英轉由官方、菁英、民眾攜手解決，透過擴大合作的基礎，使政府改革計畫與民眾期望相符。於是杜文苓、陳致中(2007: 40)認為，當今的政策制定，政府已不再是唯一的角色，尤其面對異常複雜的科技政策或與民眾切身利益相關的開發計畫，民眾的共識、支持、與配合往往是政策能否順利執行的關鍵之一，公民參與成為當代民主與行政理論需要面對的核心問題。

第三節 小結

按區域計畫法第15條之2規定，經審議符合於國土利用係屬適當而合理者、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者得許可開發，即非都市土地農牧用地變更審議時，除須符合開發許可之基本審議條件外，亦須考量對於環境資源維護之重要因素。在人類社會經濟發展的過程中，為滿足其生活基本需求和改善生活品質，對於土地資源的利用，當須明確認知環境的承载力並嚴守開發的分際，採取兼顧經濟成長與環境保護的均衡發展模式，在不破壞生態環境的原則下以衝擊最小方式為之，以避免侵害未來世代持續發展的機會，這便是永續發展的意義所在。

開發許可制之基本理念中，以先審後開發之方式，個案考量土地開發之性質、區位與規模對整體環境之影響，以及對城鄉發展之效益，希望透過開發許可之指導，有秩序的開發土地資源，降低對環境資源之破壞。此基本理念即是土地開發計畫的研擬與變更審議過程中，當須在維護生態的最高理想之下，謀求經濟發展和兼顧社會公平，方能盡量減低其間所滋生的財產權、發展、資源等三層面所滋生的衝突，追求永續發展的跨世代持久的效益。

然而，透過相關文獻回顧可知，我國之土地使用變更審議與管制政策未能有效規範土地開發時程、區位及總量，個案變更方式，不但導致城鄉缺乏計畫且無秩序發展，侵蝕週邊農地，亦造成農業環境之破壞。目前變更使用係採目的事業導向之開發許可制度，造成同一區域土地，因辦理不同之事業而分屬不同之主管機關，管制程度亦有所別，使目的事業主管機關扮演了土地利用主管機關的角色，修法亦時常因各目的事業主管機關的要求下，配合放寬規定，完全未考量與農業生產或農業經營之關聯，農業部門未扮演積極之角色，有礙農業土地之利用及永續發展。農地使用管制體系複雜事權分散，相關法令規定不夠嚴謹，造成農地零星變更，對於整體土地使用計畫造成不良影響，且非都市土地變更審議制度缺乏整體空間策略、缺乏完整的配套法令及政策、缺乏健全之民眾參與機制、缺乏執行稽查機制、協調機制不健全、審查程序耗費時間等課題，造成雖目前政府已建立分區變更審議機制，惟在組織面向、法規政策面向及執行面向上仍有上述諸多問題有待解決。

農地除具有滿足人類社會需求的直接使用價值（如糧食生產）之外，更具有間接使用價值、選擇價值及非使用價值。不論美國、歐洲各國或日本均積極致力於農地之保育，或限制農地農用、嚴格管制農地不得任意轉用，或劃分農業區，加強農地管理。因國情之不同，推行之政策方針亦有所不同，惟各國許多農地政

策及經驗，均值得我們審視與學習。目前相關研究多就農地之變更法制及管理制
度面探討，亦認為目前之變更審議制度確有檢討改進之必要，惟就非都市土地農
牧用地變更審議相關規範、民眾參與機制等並未有完整之實證分析；另相關審議
制度是否合理性，以及是否能達到永續發展的意涵，亦未有深入之探討。本研究
擬以土地使用計畫之合理性為主軸，就相關議題進行分析探討，並透過個案分析
，同時，以英國之規劃許可制度為借鏡，並應用永續發展中環境、經濟和公平三
個E之理念，對我國非都市土地農牧用地變更審議制度提出改善策略與配套措施，
以別於其他研究。下一章將先介紹非都市土地變更審議制度變遷過程及現行農牧
用地變更審議之運作方式，並深入探討農牧用地變更審議實務問題，以利後續進
行個案之分析。





第三章 非都市土地變更審議制度分析

本研究主要針對非都市土地農牧用地變更審議(開發許可制)進行探討，依目前實務之運作，辦理開發許可程序(包含使用分區變更及使用地變更)所需之時間，快則5~6年，慢則超過10年方可完成，於是本章首先從總體面分析非都市土地變更審議制度之變遷，以探討整個審議制度演進與各階段適用之法令；其次，對於現階段非都市土地變更審議制度之運作進行說明，以了解目前開發許可制度運作所需辦理之相關程序及注意事項；最後，聚焦於農牧用地變更審議實務問題之分析，探討目前台灣非都市土地農牧用地變更審議制度所產生的課題。

第一節 非都市土地變更審議制度之變遷

非都市土地使用之管制方式在西元1973年以前，除已發布都市計畫地區依都市計畫法規定實施使用管制外，都市計畫以外地區尚無積極的土地使用管制措施，其土地使用型態基本上取決於私人的使用行為及選擇，尚未有明確之法制化規定。1970年代起，台灣經濟發展快速，帶動土地開發型態之轉變，開發量大增，同時為因應世界糧食危機，使有限的土地資源作經濟合理的使用，政府自1973年起頒訂「限制建地擴展執行辦法」(1973.10.15)及「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」(1973.12.24)並將「田」地目土地編定為「農業用地」施以管制。而此種管制方式雖僅是局部性，惟在當事對於保護優良農田，維護糧食生產確具成效。即至1974年公布「區域計畫法」，及1976年訂定發布「非都市土地使用管制規則」開始有非都市土地之使用管制規定。1983年公佈「山坡地開發建築管理辦法」¹引進開許可制度，1991年將非都市土地許可權力收歸中央，也在非都市地區逐漸建立較完善的開發許可制度。(賴品劭，2003：27)

為落實地方自治，依據2000年行政院核定之「土地使用變更審議機制改進方案」之指示，將實施都市計畫以外地區土地變更逐步委託由地方政府審議。在2001年「全國經濟發展會議」結論提出，應建立縣(市)政府受理實施都市計畫以外地區土地變更之單一窗口，並協助部分縣(市)政府，試行推動示範性單一辦理窗口；而「一定面積以下」之實施都市計畫以外地區土地應逐步授權由縣(市)政府審議核定。緣此，內政部營建署於同年發布「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件

¹ 「山坡地開發建築管理辦法」於2003年3月26日修正為「山坡地建築管理辦法」。

委託直轄市縣(市)政府辦理審查作業要點」以做為地方辦理審議工作之依循，並於2009年4月，在多數縣(市)首長期望中央能將審議權擴大下授地方，以強化地方審議自主性及落實地方自治的需求下，將下授面積由10公頃提高至30公頃以下，並修正名稱為「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」。2009年10月行政院會通過之「國土計畫法(草案)」中以專章方式，具體提出實施開發許可制之方向與內容，以規範未來國土資源之開發使用。可預見台灣土地管理制度將走向土地使用分區管制與開發許可制併行之運作模式，兼具類似英國現制之精神與美國成長管理之理念，國內開發許可制之實獻與運作至此將邁入嶄新之階段(賴宗裕，2010：2-1~2-2)。

非都市土地變更審議制度之發展概可分為五個時期，分別為「自由建築使用時期」、「逐步建立分區管制時期」、「建立發展許可制時期」、「建立地方政府辦理非都市土地分區變更時期」及「新國土計畫體制下全面實施開發許可制時期」，以下就各時期之發展沿革、政策意涵及農地使用管制相關法規之變遷分述如下：(賴品劭，2003：27~31；賴宗裕，2010：2-1~2-6)

一、自由建築使用時期(1973 年以前)

1973 年 10 月以前，台灣地區的非都市土地使用管制主要是依據土地法第 81 條至 85 條規定辦理，此時期的土地編定使用工作，由於缺乏非都市土地分區使用計畫為依據，因此，所謂編定使用實際上大多僅屬使用現況的紀錄。因此，在非都市區域內零星建築使用及濫墾濫建之情形相當嚴重。1973 年 10 月，中央制頒「限制建地擴展執行辦法」以管制非都市土地之使用，其主因為該年發生世界性之糧食危機，又鑑於農地(尤其是田地目)大多無計畫的被轉變為非農地使用，因此，為保護良田及確保糧源，特頒「限制建地擴展執行辦法」，嚴格限制一至八等則之農田變更為建地，該辦法雖以行政命令之方式來管制非都市土地，惟在短期內對於達到限制農地改變使用，維護糧食生產的目的似頗具成效。1973 年訂定「農業發展條例」並於第 10 條中明訂：農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意；同年 12 月更頒布「實施都市計畫以外地區建築管理辦法」，規定都市計畫以外地區之土地，非經縣(市)主管建築機關許可不得擅自建築使用之規定，但僅限於興建建築物及建築縣管制等相關規定。

二、逐步建立分區管制時期(1974 年至 1982 年)

由於台灣地區之土地使用，在 1973 年以前，除已發布都市計畫地區需依都市計畫法規實施管制及一些特別指定之地區有實施管制外，其餘土地並無作任何管制。因此為促進土地及天然資源的保育利用，人口及產業的合理分布，並加速健全經濟發展，改善生活環境及增進公共福利，政府遂於 1974 年公佈區域計畫法，明定非都市土地應於區域計畫公告實施後，由有關直轄市或縣(市)

政府按非都市土地使用分區計畫，參酌地方實際需要，制定非都市土地使用分區圖，劃定使用分區及編定使用地實施管制，1976 年內政部訂定發布「非都市土地使用管制規則」，建立非都市土地開發利用之管制標準。

為規範山坡地之開發，於 1977 年公佈「山坡地保育利用條例」，規定需經過水土保持審查合格，並檢附水土保持計畫向縣政府申請開發整地雜項工程執照，水土保持經完工證明後，方得取得建築執照，並循變更程序變更為丙種建築用地。1978 年及 1983 年分別擬定「台灣地區綜合開發計畫」及「台灣北部區域計畫」，訂定台灣土地最高指導原則，台灣地區土地正式邁入台灣地區綜合開發計畫-區域計畫-都市計畫等三層級。

此階段有關農地使用管制部份，於 1976 年 11 月 26 日修正「非都市土地使用管制規則」，主要修正之內容為細分非都市土地分區分級管制，並放寬農地使用管制；另於 1981 年 4 月 22 日為配合經濟及工業發展，再次修正，放寬變更使用限制，逐步放寬農地使用與變更限制。

三、建立發展許可制時期(1983 年至 2001 年)

內政部於 1983 年發布實施之「山坡地開發建築管理辦法」為土地使用變更採「開發許可制」精神之起源，建立了全面開發建築管理時期。1990 年公佈施行「非都市土地高爾夫球場開發審議規範」及「非都市土地山坡地住宅社區開發審議規範」，於 1995 年 3 月訂定「非都市土地開發審議規範」，作為非都市土地開發審議之依據，使非都市土地開發審議標準逐漸完備。為解決國土開發之相關課題，在 1993 年 7 月檢討修正「國土綜合開發計畫」，並於 1996 年 11 月公佈「國土綜合開發計畫法」(草案)，1996 年 11 月經行政院備查，全面實施開發許可制。

為突破以往土地規劃權僅可由政府部門辦理之規定，各目的事業主管機關訂定相關方案、法令，民間部門亦可申請土地變更使用，如 1995 年修正公佈訂定「促進產業升級條例」之規定：工業區之編定，除工業主管機關外，公民營事業興辦工業人及土地所有權人均可申請編定與變更作為工業區使用。因此，其重大政策意義即：土地使用變更機制，自以往只有政府部門主導規劃變更，轉變為民間(即地主、業者、公民營企業)亦可提出申請，並引進發展許可制精神，即凡不是位於限制發展地區，公私有土地均可申請分區變更。

1997 年由營建署草擬「國土綜合發展計畫法草案」，開發許可制之內容包括規劃許可、開發許可、建築許可三階段，經規劃審議通過後，可允許分區變更；經開發許可通過後，可以進行公共設施開闢與興建用地變更；經建築許可後，便可建築使用。(賴宗裕，1999：257~261)

此時期非都市土地分區變更審議依據「非都市土地使用管制規則」第 12

條規定²為二級二審制，即由內政部區域計畫委員會負責申請案之審查，地方政府僅進行初審，並於中央主管機關認為案情有需要時，於區域計畫委員會中發表意見。另為釐清土地使用變更審議程序，行政院經建會自1996年起配合行政革新工作進行相關土地變更制度之檢討，並於1998年5月報行政院核定「重大投資計畫認定標準及非都市土地變更審議流程」，將非都市土地使用變更審議時程簡化縮短為一年內完成。此外，為配合省政府組織精簡，調整土地使用變更審議層級及程序，並於2000年實施「改進土地使用變更審議機制作業方案」³。

此階段有關農地使用管制部份，除須符合「農業發展條例」、「非都市土地使用管制規則」、「非都市土地使用分區內各種使用地變更編定原則表」及「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」⁴規定外，尚需視其變更目的事業之不同而有不同的行政命令據以規範，即至1995年3月訂定「非都市土地開發審議規範」，1998年7月會同內政部、環保署、農委會及各目的事業主管機關彙編相關法令，完成「非都市土地變更使用作業手冊」，作為非都市土地開發審議之依據，非都市土地開發審議標準逐漸完備(游貞蓮，2009：3-4)。

「非都市土地使用管制規則」於本時期之變遷中，以1993年11月5日修正「明定申請變更編定面積雖十公頃以上，但經核定為重大建設計畫，且工程用地變更編定範圍經專案核准者，免徵得區域計畫原擬定機關同意」及「配合振興經濟方案，明定工業區以外之丁種建築用地，經經濟部認定為低污染、附加產值高之重大投資事業，且有擴廠需要者，得以其毗鄰土地申請變更編定為丁種建築用地，以解決工業用地取得困難之問題」等內容，大幅放寬農地使用管制限制。

台灣省政府為執行農業發展條例第13條規定及「農地釋出方案」規定，於1997年5月5日以行政命令公佈施行「台灣省農業用地變更使用審查作業要點」，精省後，因原台灣省訂定之各項行政命令均需重新頒訂，為辦理同意農業用地變更使用審查作業，遂於2000年訂定「農業主管機關同意農業用地變更使用

² 根據1991年3月6日之非都市土地使用管制規則第12條規定：編定為某種使用地之土地變更編定為他種使用地時，申請人擬具之興辦事業計畫應經變更前、後目的事業主管機關之核准。前項變更編定面積在十公頃以上者，變更後目的事業主管機關在核准興辦事業計畫前，其土地使用計畫應先徵得各該區域計畫原擬定機關之同意。但經行政院核准之重大建設計畫，其工程用地變更編定之範圍經行政院專案核准者，不在此限。

³ 本方案係以健全審查體系、釐清審查內容、縮短審查流程及其他相關配合措施四大方向，邀請中央、地方政府、學者專家、開發業者及工程顧問公司等單位，自1999年6月1日至12月29日歷經半年召開12次會議討論，2000年3月20日行政院准予修正核定(經建會，2000)。

⁴ 「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」係於2000年5月3日公佈施行，精省前係依1997年5月5日公佈施行之「台灣省農業用地變更使用審查作業要點」辦理。

審查作業要點」，新訂定之審查作業要點較原有規定更為詳盡及嚴謹，內容除包括訂定依據、適用範圍、申請程序、違規使用地之變更處理原則、農地變更使用限制、農業用地變更審查原則、隔離綠帶之設置、審查同意程序等明確規範農業用地變更之相關準則及規範等，並明定辦竣農地重劃之農業用地限制變更情形。於本時期中「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」僅2000年12月28日進行一次修正，其修正之理由為：「原辦竣農地重劃之農業用地除防止災害、國防需要及規劃農民住宅用地或行政院指定地點專案核定之公共建設所需用地外，不予同意變更使用；但為提昇農產品生產量，修正條文新增經中央農業主管機關專案核准與農業經營相關之農業產銷設施所需用地有條件放寬已辦竣農地重劃之農業用地變更使用」，從此為辦竣農地重劃之農業用地變更使用開啟一扇門。

四、建立地方政府辦理非都市土地分區變更時期(2001年至今)

根據「改進土地使用變更審議機制作業方案」之指示，內政部將非都市土地內之變更，逐步委託地方政府審議，並於2001年3月30日發布「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委託直轄市縣(市)政府辦理審查作業要點」，地方政府得會同有關單位及專家學者成立專責審議小組，負責審查一定面積以下之分區用地變更之申請案，並有單一窗口之設立，此外，為簡化審議流程，落實計畫管制理念，將「山坡地開發建築管理辦法」於2003年3月26日修訂為「山坡地建築管理辦法」，並將部分條文併入「非都市土地使用管制規則」中，簡化「山坡地開發審議小組」審查機制，使地方政府非都市審議機制得以完整建立。

上述「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委託直轄市縣(市)政府辦理審查作業要點」委辦業務實施迄今已逾九年，縣(市)政府皆成立專責單位為單一窗口受理審議案件，核發許可及駁回案件數約130件，已累積不少審議自主性及落實地方自治。在瞭解縣(市)政府對於擴大委辦縣(市)政府審議規模之意願及相關需求後，內政部遂於2009年4月30日修正公告下授面積由10公頃提高至30公頃以下，並修正名稱為「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」。

此階段有關農地使用管制部份，就「非都市土地使用管制規則」及「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」之相關規定變遷說明如下：

「非都市土地使用管制規則」於本時期之變遷中，相關規定修正之部份主要為配合行政院核定之「改進土地使用變更審議機制方案」、配合行政院觀光發展推動及考量實務之執行修正審議程序，分別於2003年3月26日、2004年3月5日、2008年9月5日、2009年8月20日及2010年4月28日修正部份內容：「為配合行政院核定之「改進土地使用變更審議機制方案」將山坡地申請開發許可之

規定納入本規則中規範」，「為維持原核准開發計畫內容及精神之一致性及簡化程序，明定區域計畫擬定機關得委由地方政府辦理審議許可情形，同時，明定區域計畫擬定機關得委由地方政府辦理審議許可」，「為落實興辦事業計畫管制目的，明列申請變更編定之土地，應依其興辦事業計畫所核准之使用項目使用」，「為辦理安置災區災民所需之土地，增列經直轄市或縣（市）政府認定安全無虞，且無其他法律禁止或限制事項者，得依其核定，且興辦事業計畫土地位屬山坡地範圍內者，其面積不受不得少於十公頃之限制」及「為配合行政院觀光發展推動，將溫泉井納入農牧用地容許使用項目、考量實務之執行，將雜項工程之施作，回歸建築法規定、依原獎勵投資條例編定之工業區，申請人如變更原核准計畫，由工業主管機關辦理審查，免徵得區域計畫擬定機關同意」。

「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」於本時期之相關規定修正部份，主要為振興國內經濟，並配合工商業發展及國家公共建設需求，分別於2002年10月15日、2004年9月30日及2007年4月9日修正部份內容：「明定非都市土地特定農業區非屬經辦竣農地重劃之農業用地，得申請變更使用，並配合工商業發展需求，對於特定農業區內已存在有相當規模之既有合法登記工廠，如須利用毗鄰經農地重劃土地擴廠，經經濟部認定屬於低污染且為重大投資案件，因搬遷至工業區有實質困難，而必須就地擴充土地使用，得依規定辦理變更編定為丁種建築用地」、「配合國家經濟發展及重大建設需求，放寬目的事業主管機關得逕依相關作業規定徵詢直轄市或縣（市）政府農業主管機關審核同意申請徵收、協議價購或撥用農業用地者得辦理用地變更」及「為振興國內經濟，並配合工商業經濟發展需求，有條件放寬辦竣農地重劃之農業用地如經專案輔導變更編定為特定目的事業用地者，得申請變更非都市土地特定農業區經辦竣農地重劃農業用地之使用」，逐步放寬農地使用限制。

五、新國土計畫體制下全面實施開發許制時期(賴宗裕，2010：2-6)

未來在「國土計畫法(草案)」通過後，將走向國土功能分區管制與開發許可制併行之運作模式，兼具類似英國開發許可制之精神與美國成長管理之理念。依國土計畫劃設得申請開發許可區位為：國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區等四大功能分區，未來政府應建立「國土功能分區及其分類分級之劃設、劃分及變更條件」之規模標準及審議項目、規範與程序，以供審議許可之遵循。於四大功能分區欲從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，須變更國土功能分區及其分類、分級或於同一種國土功能分區下，變更其分類或分級者，應先檢視開發計畫是否符合之許可要件，方能許可開發；草案中亦明訂中央主管機關應依各國土功能分區之特性，於考量成長管理項目及相關原則後訂定開發許可審議規範。

有關中央與地方主管機關之審議權限、範圍等問題，草案訂有相關規範以

為依循：1.開發計畫涉及變更國土功能分區及其分類、分級，或屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣(市)主管機關核轉中央主管機關審議許可。2.開發計畫僅涉及變更國土功能分區之分類、分級者，其計畫在一定規模以下且非屬國土保育地區或海洋資源地區者，得視需要委辦直轄市、縣(市)主管機關審議許可。3.開發計畫屬農業發展地區或城鄉發展區，且僅涉及變更國土功能分區之分級者，由直轄市、縣(市)主管機關審議許可。

綜上可知，農地使用管制為配合國家經濟建設發展需要，有逐步放寬之趨勢，如2000年定之「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第7點規定：「非都市土地特定農業區經政府辦竣農地重劃之農業用地，除防止災害、國防需要及規劃農民住宅用地或行政院指定地點專案核定之公共建設所需用地外，不予同意變更使用」，惟經歷年歷次修正已逐步放寬為：在不影響農地重劃區完整性及農業生產環境之原則下因防止災害、國防需要、規劃農民住宅所需之用地、經行政院核定之公共建設所需用地、原設廠用地於依農地重劃條例辦竣農地重劃前已編定為丁種建築用地申請毗連土地擴展工業，且原設廠及擴展工業均屬低污染無公害事業者等，均得變更使用、配合行政院觀光發展推動，將溫泉井納入農牧用地容許使用項目等。而非都市土地特定農業區非屬經辦竣農地重劃之農業用地，為配合經濟發展需求亦放寬變更限制規定得申請變更編定為特定目的事業用地者或作為工業設施等。然農地資源具有不可逆性，一旦變更使用，即不易恢復，相關規範實應更加嚴謹，以達成不影響農業生產環境完整性之政策目標。

根據上述可知，非都市土地變更審議制度之發展概可分為「自由建築使用時期」、「逐步建立分區管制時期」、「建立發展許可制時期」、「建立地方政府辦理非都市土地分區變更時期」及「新國土計畫體制下全面實施開發許可制時期」五個時期，各階段相關法令及非都市土地管制方式彙整如表 3-1：

表 3-1 非都市土地分區變更審議制度之變遷

	年代	相 關 法 令	非 都 市 土 地 管 制 方 式
自由建築使用時期	1973 年以前	1. 耕者有其田條例(1953.1.26公佈，1993.7.30廢止) 2. 獎勵投資條例(1960.9.10公佈，1990.12.31廢止) 3. 「實施都市計畫以外地區建築物管理辦法」(內政部1973.12.24公佈)	1. 非都市土地使用管制所謂編定使用實際上大多僅屬使用現況的紀錄，區域內零星建築使用及濫墾濫建之情形相當嚴重。 2. 1973年10月，中央制頒「限制建地擴展執行辦法」，嚴格限制一至八等則之農田變更為建地。 3. 同年12月頒布「實施都市計畫以外地區建築管理辦法」，規定都市計畫以外地區之土地，非經縣(市)主管建築機關許可不得擅自建築使用之規定，但僅限於興建建築物及建築縣管制等相關規定。

	年代	相關法令	非都市土地管制方式
逐步建立分區管制時期	1974年至1982年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「區域計畫法」(1974.1.31 制定公佈) 2. 「非都市土地使用管制規則」(內政部 1976.3.30 訂定發布全文 8 條、1976.11.26 修正發布全文 10 條) 3. 「山坡地保育利用條例」(1976.4.29 制定公佈) 4. 「台灣地區綜合開發計畫」(經建會 1979 年) 5. 「台灣北部區域計畫」(內政部 1983.3) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 頒行「非都市土地使用管制規則」與「區域計畫法施行細則」，實施土地使用分區管制，利用分區管制及用地編定方式，達到維護農業生產及農地資源保育之目標。 2. 訂定台灣地區土地最高指導原則計畫及北部區域計畫等，作為台灣地區之土地使用開發原則。正式邁入台灣地區綜合開發計畫-區域計畫-都市計畫等三層級。 3. 依土地等則之高低作為農業主管機關是否依據農業發展條例規定核准變更使用之依據。
建立開發許可制時期	1983年至2001年	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「山坡地開發建築管理辦法」(內政部 1983.7.7) 2. 「非都市土地使用管制規則」修正(1984.11.5、1988.6.29、1989.7、1991.3.6 修正發布、1996.5.23 修正發布全文第 36 條條文、2001.3.26 修正發布全文第 59 條條文) 3. 「非都市土地高爾夫球場開發審議規範」(1990) 4. 「非都市土地山坡住宅社區開發審議規範」(1990.1)「促進產業升級條例」(1990.12.29)制訂公佈 5. 「海埔地開發管理辦法」(1993.4) 6. 「非都市土地開發審議規範」(1995.3.27、1997.7.8、1998.2.16、1999.9.28 修正公佈) 7. 「促進產業升級條例」(1995.1.27、1998.1.7、1998.1.21、1999.12.31、2002.1.31、2003.2.6、2005.2.2、2008.1.9、2008.6.11、2009.1.13 修正公佈) 8. 「區域計畫法」(2000.1.26 修正公佈) 9. 「農業發展條例」(2000.1.30 修正公佈) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 1983年公佈「山坡地開發建築管理辦法」，將開發許可制此一名詞法制化，為開發許可制度之起源。 2. 1989.7非都市土地使用管制規則修正公佈已有開發許可制之雛形。 3. 土地變更編定為他種使用地時，申請人擬具興辦事業計畫應經變更前後目的事業主管機關之核准。前項面積在十公頃以上者，其土地使用計畫應先徵得各該區域計畫原擬訂機關之同意。 4. 非都市土地使用管制規則於針對不同開發類型，訂定不同面積規模標準，並應先徵得各區域計畫擬定機關之同意。增訂「土地使用分區變更」一章，將大面積分區變更程序，有系統歸納整理並明定之。 5. 2000.1.26重新修正區域計畫法，增訂第15條之1之規定，使非都市土地開發許可制運作具備了明確的法源，我國非都市土地開發許可制初步成形。 6. 區域計畫法將原屬省之區域計畫業務由中央辦理。此外，簡化分區變更手續，並明定開發許可原則性之規定。

	年代	相 關 法 令	非 都 市 土 地 管 制 方 式
建立地方政府辦理分區變更審議時期	2001 年至 今	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委託直轄市縣(市)政府辦理審查作業要點」(2001.3.20) 2. 「非都市土地開發審議規範」(2001.6.6、2002.10.15、2004.5.24、2006.7.26、2008.8.7 修正公佈) 3. 「山坡地建築管理辦法」(2003.3.26) 4. 「區域計畫法施行細則」(2001.5.4 內政部修訂條文) 5. 「非都市土地使用管制規則」(2002.5.31、2003.3.26、2004.3.5、2004.6.15、2005.12.16、2008.9.5、2009.3.18、2009.8.20 修正發布) 6. 「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」(2009.4.30) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 區域計畫法施行細則明定開發許可之案件，而一定面積以下區域計畫擬定機關得委託地方政府辦理。 2. 位於山坡地之開發案件，簡化山開小組審議之流程。 3. 獲准開發許可後，若開發案因故未能於期限內申請雜項執照等得申請展期，其不得超過一年或以兩次為限。 4. 訂定「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」，將下授面積由10公頃提高至30公頃以下。
新國土計畫體制下全面實施開發許可時期	未來在「國土計畫法(草案)」通過後	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「國土計畫法(草案)」(2009.10.8) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2009年10月版本的「國土計畫法(草案)」中，於第五章研訂「開發許可」專章，共11條條文(第33條至43條)，規範開發許可之基本原則、審議流程及相關規定，以此建立開發許可制。

資料來源：依據賴品劭，2003：31~32；賴宗裕，2010：2-9~2-10，增補而成。

第二節 非都市土地變更審議制度之運作方式

實施非都市土地使用分區變更審議係基於開發許可制之運作，目前土地開發許可審查可分為四大系統：目的事業系統、環境保護系統、水土保持系統及土地使用系統。土地使用變更及開發，應依照此四類系統主管機關所訂定之相關法令辦理。茲將各審議主管系統相關辦理情形分述如後：

一、目的事業審議系統

開發案件之性質決定其對應之目的事業主管機關為何，例如申請工業區為經濟部工業局、大專院校則是教育部。各目的事業主管機關依其訂定之相關規定對於興辦事業計畫進行審查，其主要審查項目包括事業需要性與計畫可行性評估、與相關政府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書、開發預定進度等，並據此決定是否同意該目的事業之籌設。

因目的事業主管機關乃基於法令之規定或申請案之性質與型態，始決定由中央或地方目的事業主管機關審議，目前有關事業計畫部分已有部分中央目的事業主管機關授權地方政府辦理審查，如：行政院農業委員會 2002 年 6 月 14 日頒發修正之「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第 17 點之規定，10 公頃以下農業用地之分區變更申請案件，現已授權地方政府農業主管機關辦理審查，以下針對工業區及大專院校等開發案之目的事業主管機關、事業審查相關規定及審查流程說明如下：

(一)工業區

工業區之編定得依「產業創新條例」申請，申請開發工業區之目的事業主管機關在中央為經濟部工業局，於地方為直轄市、縣(市)政府建設工商單位。其事業審查主要法令依據包括「產業創新條例」與「產業園區用地變更規劃辦法」等，以下其規範重點分為事業審查相關規定及審查流程二部分進行說明：(賴宗裕，2010：2-23~2-26)

1. 事業審查相關規定

依「產業創新條例」之規定，中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關為開發產業園區需用私有土地時，得徵收之。中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關為開發產業園區需用公有土地時，由各該出售公地機關逕行辦理讓售，不受「土地法」第 25 條之限制。

產業園區依規定得規劃下列四種用地：產業用地、社區用地、公共設施用地、其他經中央主管機關核定之用地。其中產業用地所占面積，不得低於全區土地總面積百分之六十；社區用地所占面積，不得超過全區土地總面積之百分之十；公共設施用地所占面積，不得低於全區土地總面積百分之二十。

2. 審查流程

依「產業創新條例」之規定，工業區申請開發之審查流程如下列程序：

- (1) 程序一：中央主管機關、直轄市、縣(市)主管機關、公民營事業或興辦產業人得勘選面積達一定規模之土地，並應於提出可行規劃報告申請置產業園區前，舉行公聽會，聽取土地所權人及利害關係人之意見；各該主管機關應作成完整紀錄，供相關主管機關審查之參考。
- (2) 程序二：提出可行性規劃報告，並依「都市計畫法」或「區域計畫法」、「環境影響評估法」、「水土保持法」及其他相法規提出書件，經各該法規主管機關核准後，再由中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關核定產業園區之設置。
- (3) 程序三：中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關依規定核定產業園區之設置後，應於核定後30日內公告。
- (4) 程序四：公民營事業或興辦產業人申請設置之產業園區於土地使用分區變更前，應按核定設置當期公告土地現值，以核定設置土地總面積百分之五計算回饋金。
- (5) 程序五：自核定設置公告之次日起3年內，公民營業或興辦產業人應取得建築執照；屆期未取得者，原設置之核定失其效力。

(二)專科以上學校

申請開發大專院校之目的事業主管機關為教育部單位，依「專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法」之規定：國立專科以上學校由教育部審酌全國專科以上學校之分布情形，提出籌設計畫設立之；直轄市、縣(市)立專科以上學校，由直轄市、縣(市)政府提出籌設計畫，依序報請教育部核定之；私立專科以上學校依私立學校法及相關規定提出籌設計畫，報請教育部核定之。前項籌設計畫，應符合環境影響評估、水土保持及土地使用分區管制等相關法令之規定。茲將其規範重點分為事業審查相關規定及審查流程二部分分析之：

1. 事業審查相關規定

依「專科以上學校及其分校分部專科部高職部設立變更停辦辦法」

之規定，大學設立之標準如下：一、校地：(一)學校校地可開發使用面積至少應有五公頃。(二)農學院應另有五公頃以上之土地，作為實習農場用地。二、校舍：(一)應有足夠之教學、研究及服務場所，與學校行政、學生活動、住宿所需之校舍及運動場地。(二)新設學校核准設立時，校舍建築應完成總樓地板面積達一萬二千平方公尺以上，並於核准立案之第二學年開學前完成校舍建築總樓地板面積達二萬平方公尺以上。

2. 審查流程

申請開發專科以上學校審查流程如下述二程序：

- (1) 程序一：申請人提出籌設學校計畫及捐助章程，向教育部提出申請，經教育部初審並徵詢相關主管機關意見，並辦理校地會勘，教育部再進行複審後，提「專科以上學校設立變更及停辦審議會」審議。
- (2) 程序二：經教育部原則同意籌設後，依「都市計畫法」或「區域計畫法」、「環境影響評估法」、「水土保持法」及其他相法規提出書件，經各該法規主管機關核准後，再由中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關核定之設置。

二、環境保護審議系統

依「環境影響評估法」第四條所定義之「環境影評估」係指開發行為或政府政策對環境，包括生活環境、自然環境、社會環境及經濟、文化、生態等可能產生影響之程度及範圍，事前以科學、客觀、綜合之調查、預測、分析及評定，提出環境管理計畫並公開說明及審查。境影響評估工作包括第一階段、第二階段環境影響評估及審查、追蹤考核等程序。

依「環境影響評估法」第五條之規定，當開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估；另依「環境影響評估法」第七條之規定：開發單位申請許可開發行為時，應檢具環境影響說明書，向目的事業主管機關提出，並由目的事業主管機關轉送主管機關審查。然若主管機關收到環境影響說明書後作成結論公告，經主管機關許可後，則不須進行第二階段；若審查結論認為對環境有重大影響之虞者，則須進行第二階段環境影響評估。

依「環境影響評估施行細則」第12條之規定：本法所稱主管機關，依目的事業主管機關核定或審議開發行為之層級定之，即涉及環境影響評估審議時，需視申請案之目的事業主管機關之層級而定：若為縣(市)目的事業主管機關審議者，則由環境影響評估則由該縣(市)環境保護局審查；若為中央目的事業主管機關審議者，則由環保署進行審查。

(一) 審查對象

環境影響評估審查可分為對一般開發個案與政府政策等兩類，其中開發個案是否應實施環境影響評估者認定之部分，主要以「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」為規範，如開發個案有該認定標準所條列之情形之一者，皆應實施環境影響評估。

(二) 審查流程

依據「環境影響評估法」、「環境影響評估法施行細則」、「開發行為環境影響評估作業準則」及「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」等相關法令之規範，茲將個案環境影響評估流程概分為以下五個程序：(經建會，2006：72-73)

1. 程序一：依照「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」認定應實施環境影響評估之開發行為，應依「環境影響評估公開說明會作業要點」第十四項之規定，於規劃時公開邀請當地居民、當地民意機關及有關機關舉行會議，並依「開發行為環境影響評估作業準則」規定製作環境影響說明書。
2. 程序二：將環境影響說明書提送至目的事業主管機關，在由目的事業主管機關轉送同級之環保主管機關審查，做成審查結論公告之，需通知目的事業主管機關及開發單位。
3. 程序三：環境影響說明書審查結論為通過或有條件通過者，開發單位應「環境影響評估施行細則」第18條之規定，於取得目的事業主管機關之許可後動工前舉行公開說明會，並依環境影響說明書所載內容及審查結論切實執行。環境影響說明書審查結論認為開發行為對環境有重大影響之虞者，則應繼續進行第二階段環境影響評估。
4. 程序四：應進行第二階段環境影響評估者，開發單位應依「環境影響評估法」第八條之規定，將環境影響說明書於開發場所附近適當地點陳列或揭示，其期間不得少於三十日。並於陳列或揭示期滿後，舉行公開說明會。於公開說明會後，由主管機關邀集目的事業主管機關、相關機關、團體、學者、專家及居民代表界定評估範疇。開發單位參酌有關範疇界定之意見後，編製環境影響評估報告書初稿，向目的事業主管機關提出。
5. 程序五：目的事業主管機關收到環境影響評估書初稿後30日內，應依「環境影響評估施行細則」第12條之規定，會同主管機關、委員會委員、其他有關機關，並邀集專家學者、團體及當地居民，進行現場勘查及舉行公聽會，並做成紀錄併環境影響評估報告書送環保主管機關認可，並由環保主管機關將評估報告書及審查結論摘要公告，並刊登公報。

綜上，將開發個案環境影響評估審查流程整理如圖3-1所示。

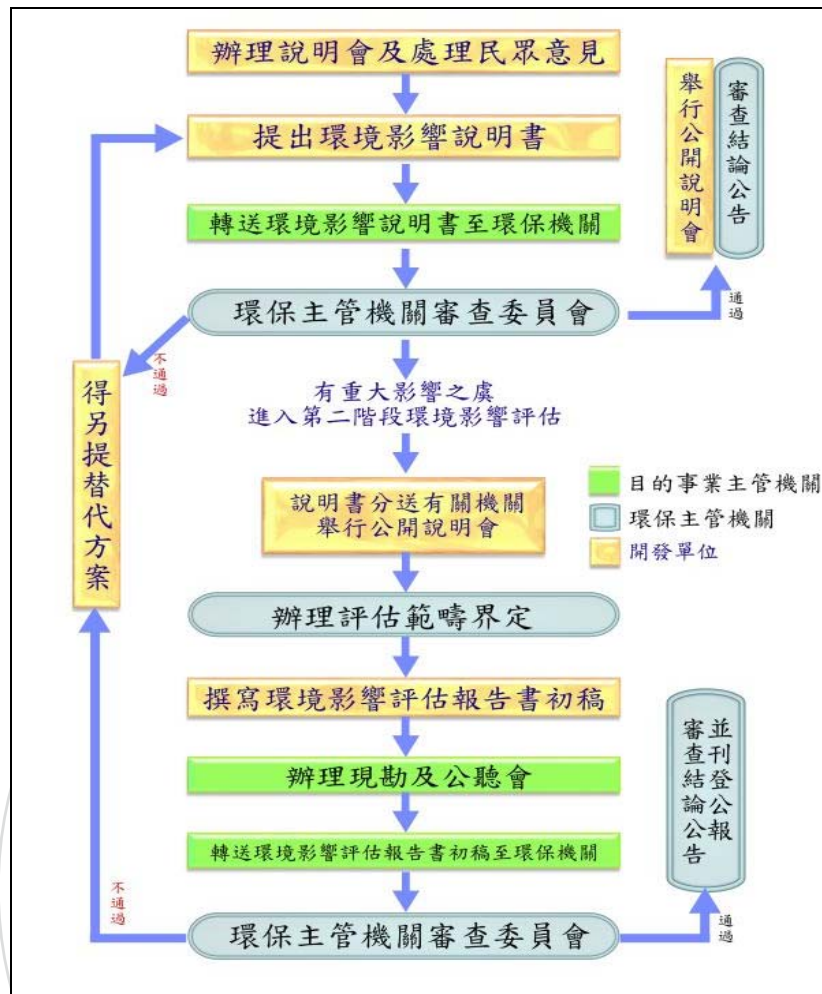


圖 3-1 開發個案環境響評估審查流程圖

資料來源：行政院環境保護屬網站 <http://www.epa.gov.tw/>

三、水土保持審議系統

依水土保持法第一條所揭示立法之目的：為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉。水土保持審查系統中，其主管機關在中央為行政院農業委員會(水土保持局)、在直轄為直轄市政府、在縣(市)為縣(市)政府。以下針對水土保持相關法令之規範重點，分為審查對象、審查流程及審查內容三部份進行說明：(經建會，2006：109~111)

(一) 審查對象

開發基地位於山坡地或森林區內者，從事水土保持法第12條第1項各款之開發、經營或使用行為者，應先擬具水土保持計畫，送請主管機關核定，如屬依法應進行環境影響評估者，並應檢附環境影響評估審查結果一併送核。同條第2項規定，水土保持計畫未經主管機關核定前，各目的事

業主管機關不得逕行核發開發或利用之許可。同條第3項規定，第一項各款行為申請案依區域計畫相關法令規定，應先報請各區域計畫擬定機關審議者，應先擬具水土保持規劃書，申請目的事業主管機關送該區域計畫擬定機關同級之主管機關審核。。

(二) 審查流程

有關水土保持審查流程主要依據「水土保持計畫審核監督辦法」之相關規定辦理，有關水土保持計畫審查流程可分為以下六程序：

1. 程序一：水土保持義務人擬具水土保持計畫6份及抄件若干份(依審查機關要求)併同目的事業開發或利用許可申請文件，向各目的事業主管機關申請。
2. 程序二：目的事業主管機關於受理申請後，應將水土保持計畫送請水保主管機關審核。
3. 程序三：主管機關審查認定應補件，應通知水土保持義務人限期補正。
4. 程序四：主管機關審查無程序駁回或實體駁回情形者，應通知水土保持義務人限期繳納審查費。
5. 程序五：主管機關審定後，應檢附水土保持計畫核定本4份送目的事業主管機關，並副知水土保持義務人。
6. 程序六：目的事業主管機關核定目的事業開發許可時，一併將水土保持計畫核定本2份送水土保持義務人。

(三) 審查內容

對於水土保持相關審，行政院農委會訂有「水土保持技術規範」，作為對於實施水土保持之處理與維護，建立其調查、規劃、設計、施工、監督、檢查、審查等技術準據，以供開發者從事水土資源保育、開發、經營或使用行為之依循。

四、土地使用審議系統

都市計畫以外地區之土地使用審議系統，主要依據「區域計畫法」、「非都市土地使用管制規則」之規定，其主要審查項目包括：(1)基地環境資料如地形、地勢與坡度、地質與土壤、水文、土地適宜性分析等。(2)實質發展計畫如土地使用其配置、強度、交通系統計畫、公用設備計畫、景觀計畫、分期分區發展計畫等。(3)公共設施營運管理。(4)平地之整地排水。依「區域計畫法」第4條規定，土地使用審議系統之主管機關於中央為內政部、直轄市為直轄市政府、縣(市)為縣(市)政府。而各層級主管機關之權責乃依「區域計畫法施行細則」第2條之規定，內政部營建署負責區域計畫之規劃、擬定、變更、核定、公告及區域計畫公告實施後區域之開發或建設事業之督導、協

調、推動，內政部地政司則負責各種使用地編定與使用管制；直轄市或縣(市)為政府地政單位主辦實施非都市土地使用分區、使用地編定與使用管制。內政部營建署及地方政府建設局或城鄉發展單位，多屬於計畫擬定、推動及變更等工作，因此，對於分區變更業務應會較熟悉；相對而言，地政單位多以主辦實施非市土地之管制、編定作業，對分區變更之業務與相關計畫較少接觸。(賴宗裕，2010：3-4~3-6)

基於前述四大審查系統之內容，將各審查系統之主管機關、審查時程、主要法令依據及其立法目的，整理如表 3-2 所示；另整理各審議系統於分區變更審議階段之工作，如表 3-3 所示。

表3-2 各審查系統辦理實施非都市土地使用分區變更制度表

項目		土地使用系統	水土保持系統	環境保護系統	目的事業主管單位
主管機關	中央	內政部	農委會	環保署	視目的事業主管機關或法令規定而定。
	地方政府	城鄉、地政或建管單位	農業處(水保科)	環保局	
審查時程(法條規定)		於申請人繳交審查費之日起算90日內，但有特殊情形，得延長1次，其延長時間不得超過原規定之期限。	自水土保持義務人繳交審查費之日起30日完成審查，必要時予延長。延長以一次為限，最長不得逾30日。	於收到環境影響說明書後50日內，作成結論公告之，但有特殊情形者，其審查期限以50日為限；環境影響評估報告書為60日以內，必要時延長以60日為限。	視目的事業主管機關或法令規定而定。
主要法令依據		「區域計畫法及其施行細則」、「非都市土地使用管制規則」等。	「水土保持法及其施行細則」、「水土保持計畫審核及監督要點」。	「環境影響評估法及其施行細則」、「開發行為應實施環境影響評估細目及範圍認定標準」	各事業主管機關之法規。
主要立法目的		為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境。	為實施水土保持之處理與維護，以保育水土資源，涵養水源，減免災害，促進土地合理利用，增進國民福祉。	為預防及減輕發生行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的。	審視興辦事業之需要性與計畫可行性，並評估是否符合政府相關計畫及政策。

資料來源：根據賴宗裕，2010 增補而成。

表3-3 各審議系統於分區變更審議階段工作一覽表

主管系統	土地規劃階段	開發審議階段	辦理變更階段	建築許可階段
土地使用主管系統	申請人取得土地使用相關證明文件(地方政府地政單位)	審查土地使用計畫(地方政府專責審議小組或內政部區域計畫委員會)	公共設施興闢、平地之整地排水、分區及用地變更(地方政府建管單位、地政單位)	審查核發建造執照、建築施工、核發使用執照(地方政府建管單位)
環境保護主管系統	-	審查環境影響評估(環保署或地方政府環保單位)	-	監督開發行為是否符合環境影響評估審查結論
水土保持主管系統	-	審查水土保持規劃書(行政院農委會或地方政府農業局水土保持單位)	審查水土保持計畫(地方政府水保單位)	-
目的事業主管系統	同意籌設該目的事業	-	-	追蹤開發行為是否符合環境影響評估審查結論

資料來源：賴宗裕，2010。

此外，於上述四大審議系統之架構之下，現行國內非都市土地開發許可審議機制又分為中央區域計畫擬定機關以及直轄市或縣(市)政府專責審議機關辦理兩種，中央區域計畫擬定機關負責辦理使用分區之變更，地方專責審議機關主要負責用地別的變更及一定面積內土地之分區變更審議。以下分別針對二者分區變更審議之審查範圍與流程進行說明：(賴宗裕，2010：3-6)

(一)中央區域計畫擬定機關辦理變更審議機制

1. 審查範圍

依據「區域計畫法」及「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」之規定，整理應由中央區域計畫委員會負責審議之開發許可案件如下：

(1) 開發面積30公頃以下，但為下列情形之一者：

- ① 坐落土地跨越二個縣(市)行政區域以上者。
- ② 軍事設施、報經行政院核定之國家建設計畫及因應緊急天然災害所需設施等中央政府機關申請之開發案。
- ③ 海埔地之申請開發案。
- ④ 同一興辦事業計畫分次申請毗連土地擴大之開發計畫審議，累計面積達30公頃以上者。
- ⑤ 申請人為該直轄市、縣(市)政府，且申請案面積十公頃以上。
- ⑥ 申請案範圍內有屬海岸地區、嚴重地層下陷地區、重要水庫集水

區或特定農業區等地區之土地，且該等土地面積一公頃以上或占申請總面積之百分之五十以上。

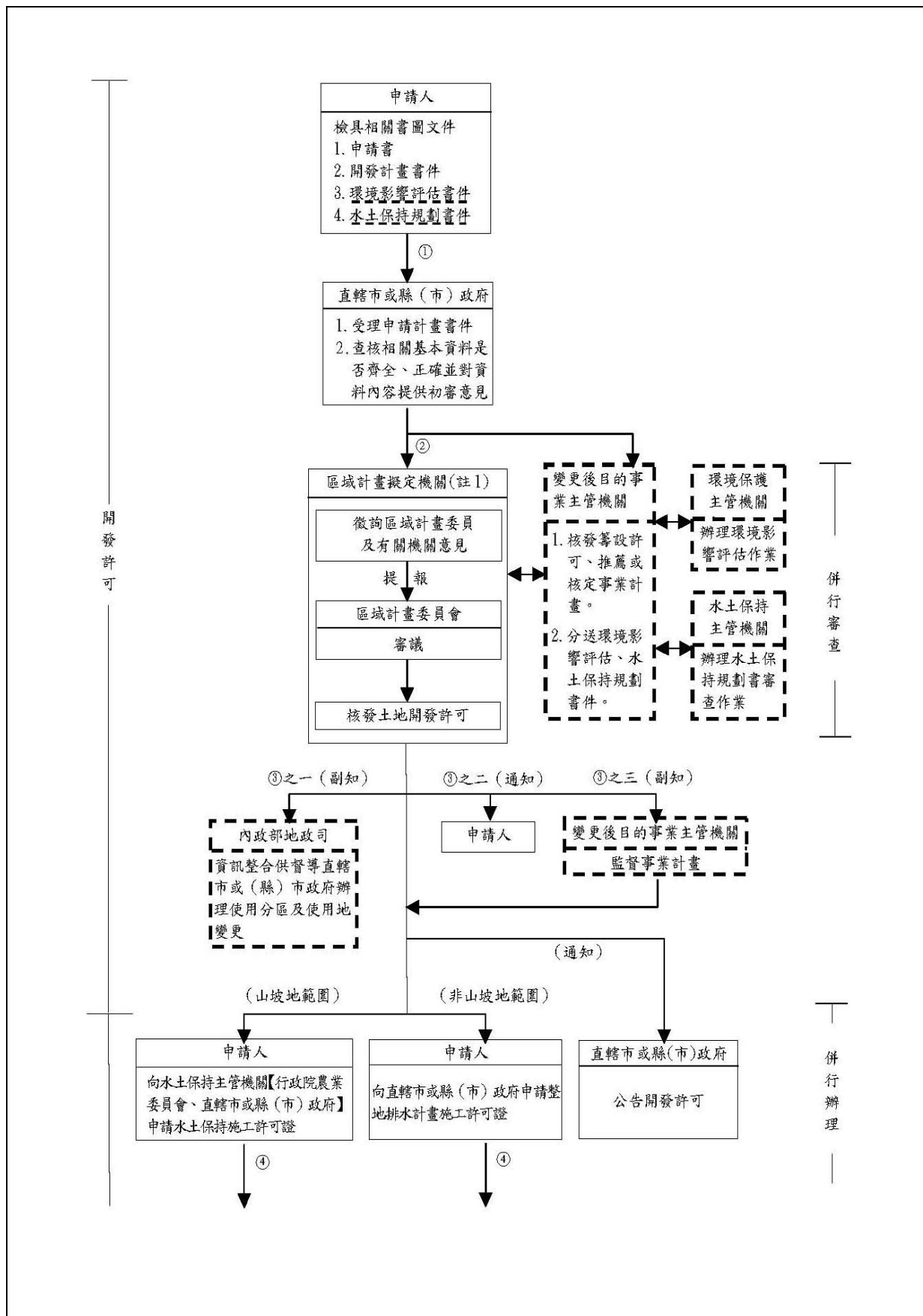
⑦公辦面積十公頃以上或自辦農村社區土地重劃案。

- (2) 開發面積30公頃以上，且位於非離島地區；或位於離島地區但不符合「離島重大建設投資計畫認定標準」規定之重大建設投資計畫。
- (3) 直轄市、縣(市)政府逾期仍不將案件報請專責審議小組審議，由中央政府逕為辦理許可審議個案。

2. 審查流程

申請開發案由各該區域計畫擬定機關辦理之審議流程，主要規範於「非都市土地使用管制」土地使用分區變更專章中，有關區域計畫委員會辦理使用分區及使用地變更計畫一併申請案件之審議流程，如圖3-2所示，其審議程序約為以下六程序：(經建會，2006：90~91)

- (1) 程序一：申請人依據「非都市土地開發審議作業規範」，檢具申請書及開發計畫書圖文件等資料，送請該申請基地所轄縣市政府進行初核，各縣市政府指派專責單位為受理之單一窗口，查核申請書圖及土地基本資料。
- (2) 程序二：縣市政府應於受理後60日內，報請內政部營建署辦理開發許可審議。
- (3) 程序三：內政部營建署於收到縣市政府核轉之開發計畫相關書圖文件及查核意見後，辦理專案小組現勘及審議。
- (4) 程序四：如涉目的事業、環境影響評估及水土保持之審議，得與內政部營建署採併行方式辦理。
- (5) 程序五：內政部營建署俟區域計畫委員會專案小組有具體之結論，且如涉及環境影響評估、水土保持規劃或目的事業計畫審議通過後，辦理區域計畫委員會大會審議，審議通過後予以核發開發許可，並通知申請人及所在地之縣市政府。內政部營建署之審議時程，依「區域計畫法」之規定為90日，如有特殊情形，得延長一次，其延長期間不得超過原規定之期限。
- (6) 程序六：縣市政府主辦機關應將開發許可內容於各該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市、區)公所公告30日。



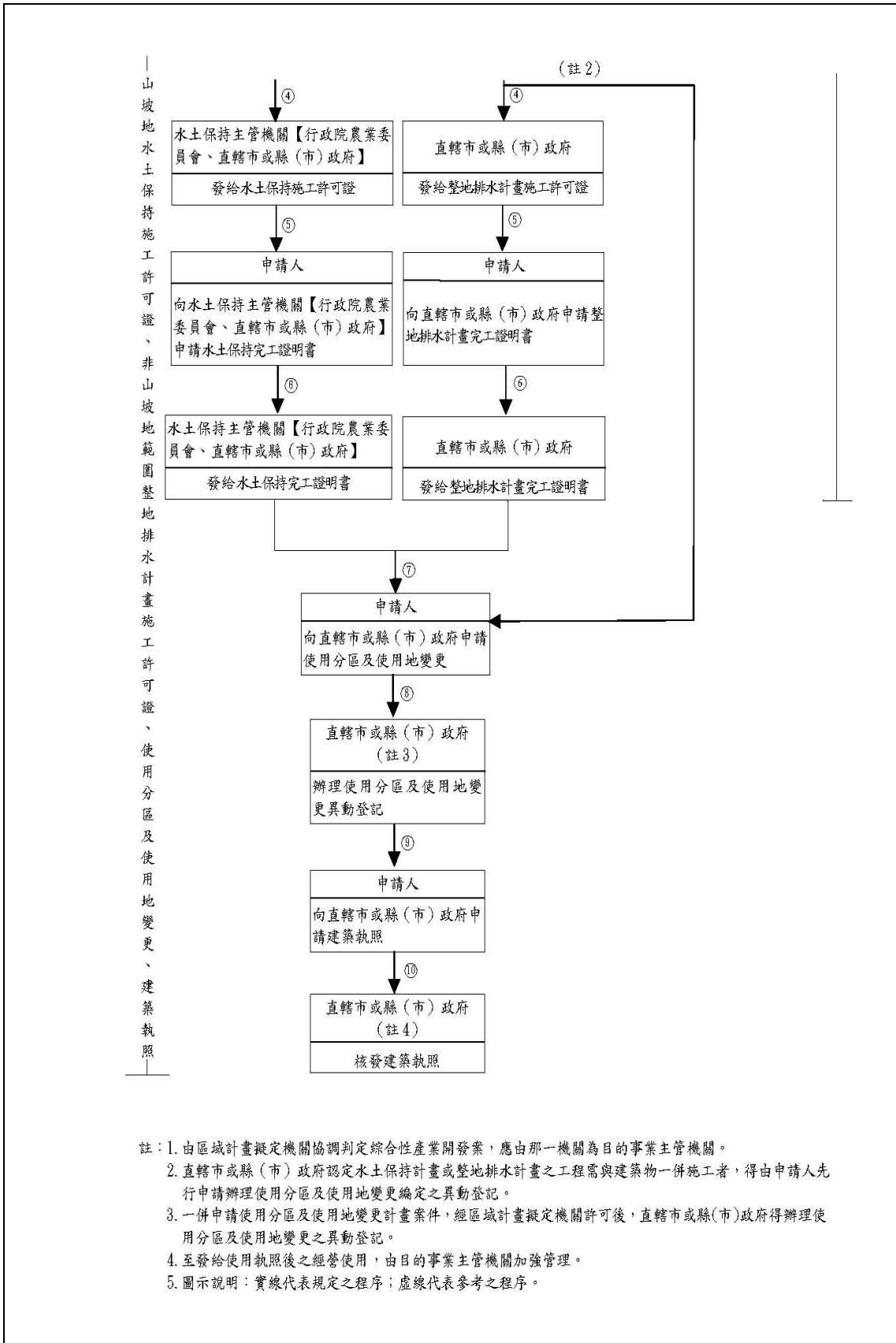


圖3-2 區域計畫委員會辦理使用分區及使用地變更計畫一併申請案件之審議流程圖

資料來源：「非都市土地使用管制」附表二

(二)30公頃以下或屬得授權縣(市)政府審議機制

申請開發案委由直轄市、縣(市)政府辦理之審議機制，除了依據「區域計畫法」與「非都市土地使用管制規則」之規定外，還依據「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」運作，其主要規定包括地方政府審查範圍、審議流程及專責審議小組與中央主管機關收回權之規定。(賴宗裕，2010：3-11)

1. 審查範圍

依據「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」，將「區域計畫法施行細則」第16條之4授權「委託直轄市、縣(市)政府辦理部分實施非都市土地變更申請案件之審查」，明文規定出審查作業之面積、範圍及其相關規定。說明如下：

- (1) 依「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」第2點之規定：須依「區域計畫法」第15條之一規定經區域計畫擬定機關許可審議，面積規模於30公頃以下者，委辦直轄市、縣(市)政府代為許可審議核定。但屬下列情形之一者，不在此限：
 - ① 座落土地跨越二個縣(市)行政區域以上者。
 - ② 軍事設施、報經行政院核定之國家建設計畫及因應緊急天然災害所需設施等中央政府機關申請之開發案。
 - ③ 海埔地之申請開發案。
 - ④ 同一興辦事業計畫分次申請毗連土地擴大之開發計畫審議，累計面積達30公頃以上者。
 - ⑤ 申請人為該直轄市、縣(市)政府，且申請案面積十公頃以上。
 - ⑥ 申請案範圍內有屬海岸地區、嚴重地層下陷地區、重要水庫集水區或特定農業區等地區之土地，且該等土地面積一公頃以上或占申請總面積之百分之五十以上。
 - ⑦ 公辦面積十公頃以上或自辦農村社區土地重劃案。
- (2) 「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」第2-1點規定，區域計畫擬定機關核發開發許可後，申請人變更開發計畫，符合下列情形之一者，區域計畫擬定機關委辦直轄市、縣(市)政府審議許可：
 - ① 中華民國七十七年七月一日非都市土地使用管制規則修正生效前免經區域計畫擬定機關審議之山坡地開發許可案件。
 - ② 依區域計畫法施行細則第十六條之四第一項規定，區域計畫擬定

機關委辦直轄市、縣(市)政府審議核定案件。

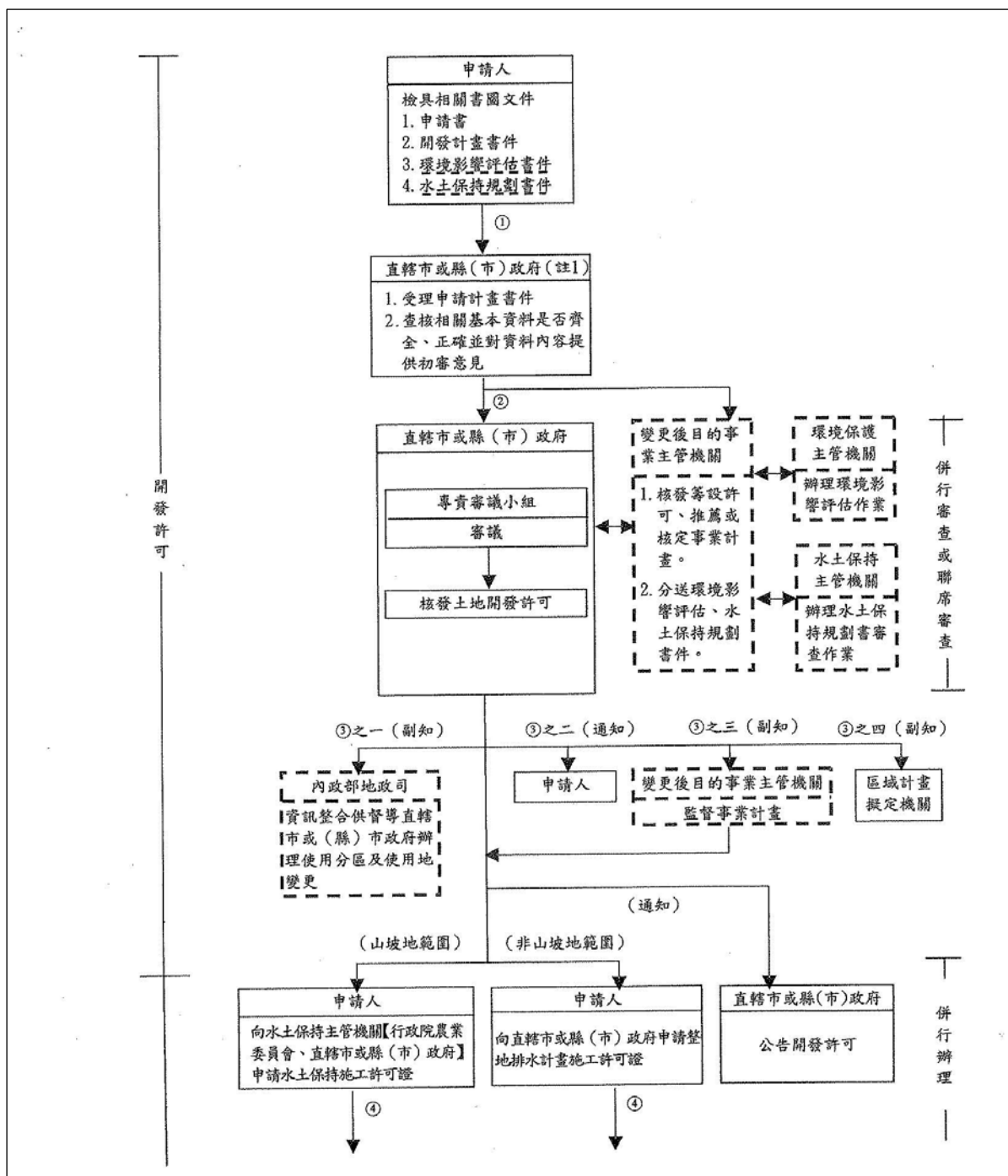
③原經區域計畫擬定機關核發開發許可或開發同意之案件，其面積規模屬區域計畫擬定機關委辦直轄市、縣(市)政府審議核定範圍。

(3) 根據「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」第3點規定，若申請案件座落於離島地區，符合「離島重大建設投資計畫認定標準」規定之重大建設投資計畫者，不受規模30公頃以下之限制，均委辦直轄市、縣(市)政府代為許可審議核定。

2. 地方政府辦理非都市土地使用分區變更審議之流程

申請開發案委由直轄市、縣(市)政府辦理之審議流程主要規範於「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」之相關條文中，有關直轄市、縣(市)政府辦理使用分區及使用地變更計畫一併申請案件之審議流程，如圖3-3所示，其審議程序約為以下五程序：(經建會，2006：91)

- (1) 程序一：申請人依據「非都市土地開發審議作業規範」，檢具申請書及開發計畫書圖文件等資料，送請該申請基地所轄縣市政府，各縣市政府應指派專責單位為受理之單一窗口，查核申請書及土地基本資料。
- (2) 程序二：縣市政府為審查需要，應組成專責審議小組，且應於受理申請次日起90日內，將審議結果通知申請人，並副知內政部營建署，但有特殊情形者得延長一次，其延長時間不得超過原規定之期限。
- (3) 程序三：開發案涉及環境影響評估或水土保持審議者，縣市政府得採併行審查或聯席審查之方式辦理。
- (4) 程序四：縣市政府受理之土地開發案件經縣市政府專責審議小組審查合於規定者，由縣市政府核發許可，不合規定者，駁回其申請。
- (5) 程序五：縣市政府應將開發許可內容於各該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市、區)公所公告30日。



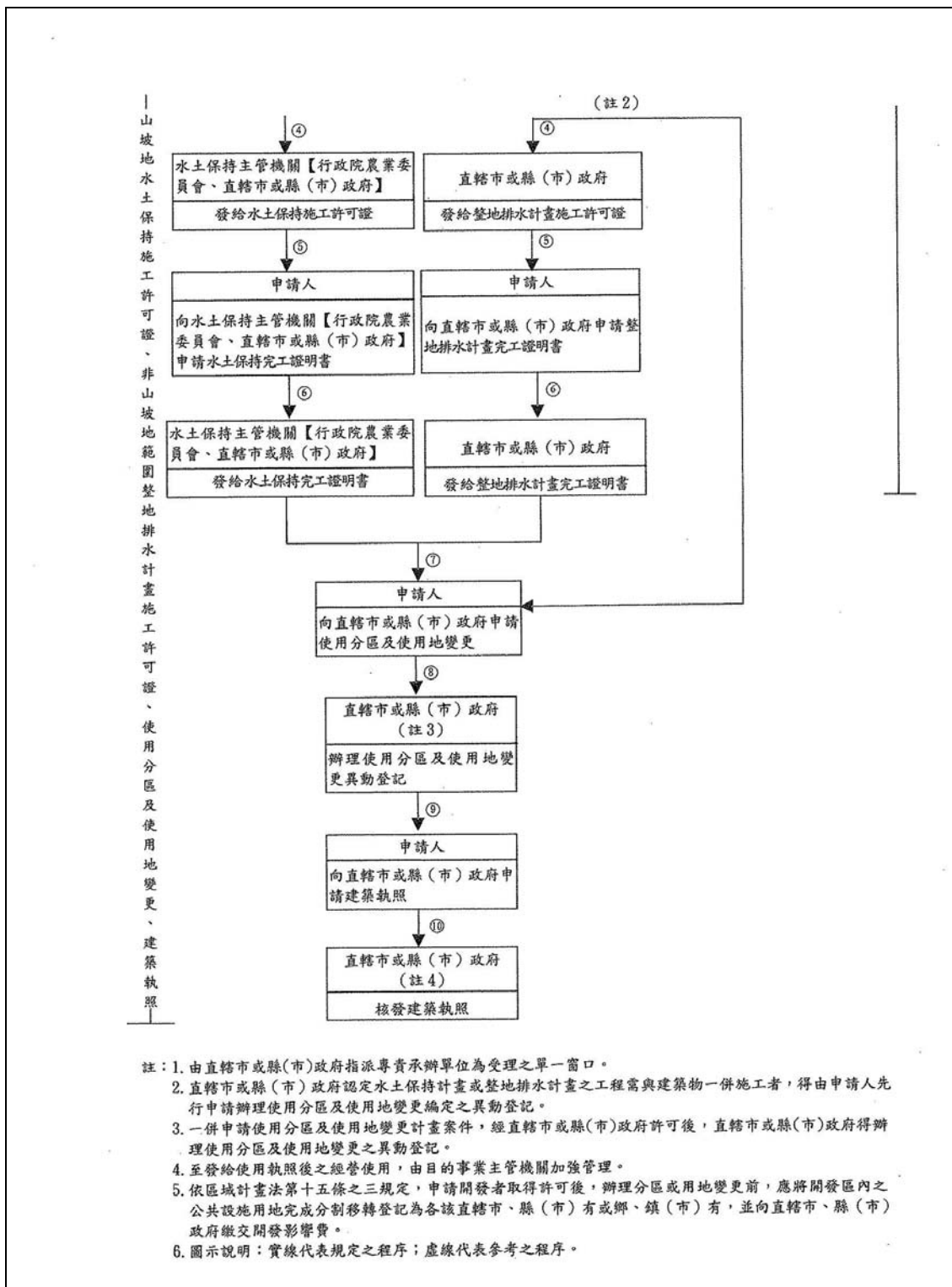


圖3-3 直轄市、縣(市)政府辦理使用分區及使用地變更計畫一併申請案件之審議流程

資料來源：「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」附圖一

第三節 農牧用地變更審議實務問題分析

由現行非都市土地農業用地變更審議制度概況分析可知目前變更使用之方式可分為「開發許可」及「用地別變更」二種方式，又因變更土地位於平地及山坡地而有不同之規定，此外，因農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意，所以為執行農業發展條例第10條農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應徵得主管機關同意之規定，據以辦理同意農業用地變更使用審查作業，特別訂定「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」，相關規定雖已成型，然而，在實際運作上卻產生許多問題，本文將從政策面、現行法規面、機制運作面及後續執行面等面向來探討目前台灣非都市土地農牧用地變更審議制度所產生的問題。

一、政策面

(一) 上位計畫缺乏法律地位與空間指導

區域計畫之上位指導計畫，為「國土綜合開發計畫」，目前尚無法定地位，相對於都市計畫與區域計畫，對國家重大發展之指導較無行政拘束力，而各目的事業主管機關也未依據國土綜合開發計畫，訂定中長程事業發展計畫及事業實施計畫，造成各目的事業競用土地，而我國農地政策不斷的開放，且缺乏整體之規劃及引導，亦造成農地資源不當利用或誤用情形。另都市計畫變更與非都市土地變更各自依循不同的管制辦理，造成同為農地變更，卻因其所在地點之不同劃分為兩套體系，適用兩套管理辦法之現象。而由於都市體系與非都市體系之土地使用管制單位事權的不統一，目前無統合都市與非都市土地層級之土地使用計畫，而農地的變更使用亦因體系的分歧，而出現缺乏地區性整體觀點的考量。(林紀政，1993：47)

賴宗裕(2010：4-1)認為目的事業主管機關與土地使用主管機關在目前的審議過程中，對於興辦事業計畫、籌設計畫與開發建築計畫有關上位之指導多欠缺，而所謂空間計畫指導則包括目的事業主管機關之政策方向與願景等，當前目的事業審議系統多缺乏空間計畫之指導以反映區位合理性，且為政策目標之達成，將產業發展問題引導成土地使用變更問題，形成審議過程中之政策壓力與計畫合理性之衝突，浪費很多社會資源。

(二) 目的事業導向問題

非都市土地之使用，不論是容許使用或變更編定，基本的政策原則，雖應符合管制基本法制，但由於採目的事業導向，目前各目的事業主管機關在作事業計畫的核准與駁回時，主要是以事業本身的需要為考量，

造成事業主管機關居於主導的地位，而農地因市場價格較低，變更利益較大，往往成為各目的事業主管機關覬覦的對象，也由於農業主管機關在變更審議過程中常處於弱勢及被動之狀態，經濟成長掛帥之政策下，常未顧及到興辦事業所在地區的整體性及區域性發展，進而產生農業環境破壞及資源不當分配的情形。(游貞蓮，2009：3-28)

二、現行法規面

(一)容許使用管制重於積極引導

非都市土地使用管制規則農牧用地之容許使用項目有 16 項，而許可使用細目達 93 項，有些容許項目雖係因應實際需要及產業發展而訂定，但有些項目是否與農牧土地使用性質相容令人質疑，因農牧用地容許使用細項多，使得許多事業可輕易藉由容許使用的申請在農牧土地上興辦，規避變更程序，亦造成農地之零碎或規模縮減。且容許使用以正面列舉的方式准許使用項目，未進一步在程度上之限制，較難有效且積極引導非都市土地農牧用地作合理有效的發展及利用。

(二)非都市土地之規劃與管制單位不同，無法有效整合

依「區域計畫法施行細則」第 2 之規定，有關非都市土地之規劃由營建署主辦，各種使用地編定與使用管制由地政機關主辦，於實際執行土地使用檢查之機關又屬地方基層鄉鎮市區公所之職權，再加上農業主管機關之同意權，造成農地變更使用的管制分別由地政、都市、農業等三個以上的行政單位共同負責，形成非都市土地在進行規劃作業時，礙於規劃與管制單位的不同，造成認知標準與理念不一，各作各的，造成規劃上的脫節，而農業主管機關在農地變更過程中亦缺乏整體之規劃，未能有效為優良農田把關。事權分散的結果，於辦理農地變更使用時，易有協調不佳，互相牽制的缺點。(游貞蓮，2009：3-29)

(三)農業用地變更使用相關規定未臻嚴謹

非都市土地中農地變更使用基本上需符合非都市土地使用管制規則第三章使用分區變更及第四章使用地變更編定之限制、非都市土地使用管制規則第 10 條變更編定原則、各目的事業主管機關所發布的行政明令及「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」，惟於規範全國相關事務的農業發展條例中，對於農地是否得以變更或變更使用之準則，並未作原則性的揭示，目前的管制標準缺乏合法的高階指導原則，且對於農地變更之數量、區位及單位時間內之成長量等基本原則，未能於準則中先予確立，難免會有闕漏或不完整的弊端。農業單位對於農地變更使用政策不夠明確，導致遇有行政命令未能涵蓋之變更案例時，地方農政單位無法作成決議，即需上呈中央，而中央又面臨無合法規章以

作為決斷依據之窘境，實應予以檢討並改進之。(林紀政，1993：49)

「農業主管機關同意農業用地變更使用審議作業要點」對於興辦事業周邊農地使用之影響僅止於隔離綠帶或設施之設置，然對鄰近耕地產生影響的減緩並未有積極防範措施，僅考慮區內耕地影響農業經營之使用，缺乏保護農業整體環境規定之內容，致使開發案件僅須符合經行政院核定之公共建設所需用地等條件，且符合上開要點規定，即可同意變更。導致許多開發案劃設邊界周邊農地遭受切割而畸零不完整，甚至有難以供農業繼續經營使用的情形。(顏愛靜、楊國柱，2008)

三、機制運作面

(一)開發許可的運作缺乏規劃指導的概念

開發許可制之法源依據主要來自於區域計畫法第十五條之一，但在運作上卻忽略了區域計畫的指導，就區域計畫法內容而言，區域計畫的指導性明顯不足，例如區域計畫法第12規定「區域計畫公告實施後，區域內有關之開發或建設事業計畫，均應與區域計畫密切配合；必要時應修正其事業計畫，或建議主管機關變更區域計畫。」可見該條文本對於計畫上下位階的定位即有明顯的矛盾，造成開發申請案能透過開發許可制變更區域計畫(陳威志，2001：4-14)，且亦無對使用目的方面有清楚的界定與考量，僅依賴非都市土地使用分區管制規則，因此在法令規定上，開發許可的運作極缺乏規劃指導的概念，且與管制分開，兩者關係並未明確表明，對於農地變更使用，對農業生產環境之影響，亦缺乏整體之規劃及考量。

(二)審議規範缺乏累積性的衝擊評估

目前土地使用管制規範係依正面例舉允許使用及負面列舉禁止使用規定的方式設計，並無程度上的限制，無法明確的評估因不同程度的開發行為所造成之環境衝擊。且相鄰的開發案可能會產生累積性的環境衝擊(例如交通衝擊、水染空污以及視覺景觀衝擊)，有時累積性的效果甚至會產生1加1大於2的環境衝擊，但是目前個案審查性質的開發許可作業方式，無法檢討累積性的環境衝擊。(吳綱立，2010：3-54)

賴宗裕(2004：33-37)於論述國內土地管理問題時亦提出相同看法，其認為土地開發許可缺乏總量管制與環境容受力之概念，以致忽略都市景觀之維護與居住環境品質之提昇；管制策略缺乏對開發活動之監測工作，以致常產生累積性與外部性效果，傷害環境資源；開發許可審核時常只著眼於個案對自然環境方面之衝擊，忽略整體自然環境與公共設施之累積性承載量，常造成整體環境之負面影響。

(三)審議過程中量的考慮多於質的考量

目前開發許可係採個案審查的作業方式，主要檢討基地內的土地使用，但理想的個案效果並不保證整體地區(或區域)環境的最適化。且審議規範中有量化評估指標的項目通常會較具體的審查，但過於重視量化數據，有時會忽略了質的重要性。例如多數校園開發計畫案的保育區綠地，雖然在量上合乎要求，但形狀多過於零碎且不連續，影響其生態功能。(吳綱立，2010：3-54)

(四)土地資源過度商品化未充分考量區位條件及總量限制

大專校園土地開發目前多以追求經濟利益最大化為原則，所以校園區位選址時多以土地成本低廉為主要考慮因素，以致有些開發區位周圍並未發展成熟，因而需大量的公共基盤建設投資，此外，由於目前教育部對大專院校設置的鬆綁，以致實際開發審議運作時，無法以環境承載量的觀點，檢討區域內所有大專校園設施總量之衝擊。(吳綱立，2010：3-54~3-55)

四、後續執行面

(一)缺乏土地容受力管制

非都市土地依現況管制屬嚴格而無彈性，且開發許可僅要求開發區內部性設施之提供，缺乏土地容受力管制及整體外部性公共設施的提供，造成過度凌亂開發的現象，對於農業生產環境外部性或區域性之公共設施及道路系統缺乏整體性的規劃，服務品質較低。

(二)土地使用檢查制度難以落實

游貞蓮(2009：3-32)指出按現行法令規定，非都市土地經地政機關編定後，鄉(鎮、市區)公所負責查核，而直轄市或縣(市)政府對檢查結果予以必要處置，惟鄉鎮市公所對土地違反使用者，只有查報權而不具處置權，殊難爭取時效發揮實質管制成效，此外，法令雖明定使用檢查應指定專人辦理，然非都市土地使用管制工作之檢查，多由各鄉(鎮、市、區)公所村里幹事兼辦，因各村里幹事本身尚有其他經常性業務需要處理，且因其工作性質的特殊，須與地方建立良好關係，才能使業務順利推展，使得對於非都市土地使用檢查這種吃力不討好甚或會得罪人的工作辦理意願不強，因此，除由民眾主動檢舉才會實地檢查外，甚少主動積極辦理，以致工作未能落實。在使用管制取締方面，由於目前是由縣(市)政府地政單位主辦，而各縣(市)政府承辦非都市土地使用管制之人員卻僅有一至三人，加以各縣幅員遼闊兼地形複雜，人力及經費不足的問題更突顯非都市土地的管制及取締所遭遇的瓶頸。而農業用地因市場價格較低，變更利益較大，常成為變更之對象，惟如變更後缺乏後續追蹤

管控機制，未能定期稽核其是否依開發目的使用，亦或僅係透過變更方式得以作為其他用途，則不但造成農地資源的流失，亦圖利了開發業者。賴宗裕(2010：4-19)針對整體開發許可審議機制之探討，也認為部分地方政府建築管理單位未具開發許可審議經驗與相關法規之訓練，對於建築執照之核發並未有效查核開發許可審議結果，僅就編定後土地使用進行建築管制，未檢討其開發計畫內可能要求之開發條件，而目前亦無法源就此審議整合與管控予以明定，讓開發許可審議精神及成果形同虛設。

(三)開發許可制的執行及運作無法與計畫的使用目的一致

區域計畫係應指導非都市土地使用計畫，並按照非都市土地使用計畫製定非都市土地使用分區圖及編定使用地，因此，使用地的編定應與依區域計畫所劃設使用分區的使用目的一致，農業用地亦應作為農業相關用途使用，然而，現行的非都市土地使用在管制時，卻未能對此方面的問題採取有效的措施，致使開發許可制的執行及運作無法與計畫的使用目的一致，透過開發許可的方式即可變更原來編定之使用，未考量非都市土地農業用地之整體規劃，亦無法與原計畫使用之目的目的一致。(陳博雅，2003：3-80~3-81)

(四)民眾參與途徑尚有不足

都市計畫變更審議過程中，於計畫擬定與核定後，均需經公開展覽三十日之程序，而於計畫公告期間，民眾有任何疑義得以書面方式向該管政府提出意見，交由都委會審議；而非都市土地之變更，雖於「非都市土地使用管制規則」第 20 條規定「區域計畫擬定機關核發開發許可後，直轄市或縣(市)政府應將開發許可內容於各該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市、區)公所公告三十日。」惟其公告既非徵詢異議，亦非行政處分性質，僅係將開發許可內容公告週知，似缺乏實質意義，另開發許可案件除需進行環境影響評估之審查時，必須舉辦公開說明會或公聽會外，如「環境影響評估法」第 12 條之規定，人民團體及民眾有機會表達意見或參與，其餘則由相關機關會審決定，民眾缺乏其他的參與管道，然一般說明會或公聽會之過程常流於形式，專家及學者評估之結果，是否真正公正客觀，亦或僅係以專業之判斷而凌駕民意之需求，常令人質疑係「黑箱作業」，尤其農地變更使用，伴隨者巨額的變更利益及對周遭農業生產環境之影響，民眾參與途徑的不足，致使民眾對計畫內容的公平性與公正性產生質疑，亦無法適時表達周邊所有權人之意見，並提供相關建議，以防堵農業生產環境遭破壞之情形。(游貞蓮，2009：3-33)

第四節 小結

透過上述章節的介紹可知，非都市土地變更審議制度之發展概可分為「自由建築使用時期」、「逐步建立分區管制時期」、「建立發展許可制時期」、「建立地方政府辦理非都市土地分區變更時期」及「新國土計畫體制下全面實施開發許可制時期」五個時期。土地使用管制由 1973 年以前缺乏分區使用計畫依據，零星建築使用、濫墾濫建之情形，逐步邁向建立非都市土地開發利用之分區管制標準，並建立了全面開發建築管理規定，至 1996 年公佈「國土綜合開發計畫法」後，更全面實施開發許可制，並於 2001 年發布「地方政府辦理審查作業要點」，將一定面積以下之分區用地變更之申請案，下授地方政府審議以簡化審議流程，落實計畫管制理念，使地方政府非都市審議機制得以完整建立。由相關制度的演進可看出制度規範係由原先自由使用，無法可管之情形，演進為現行具有法制規範之開發許可制，相關規範亦日趨嚴謹。

非都市土地主要係由依據區域計畫法及非都市土地使用管制規則等相關法規所規範，並訂定相關審議制度與規範，農牧用地變更即屬非都市土地使用管制之一環，由於經濟發展趨勢工商爭地情形日益嚴重，優良農地屢屢面臨零星移轉變更使用之問題，由上述分析可知相關規範看似嚴謹，惟在實際運作上卻產生許多問題，如「政策面」上即因上位計畫缺乏法律地位，造成各目的事業競用土地，農地資源不當利用或誤用情形。目前目的事業主管機關與土地使用主管機關在目前的審議過程中，對於興辦事業計畫、籌設計畫與開發建築計畫有關上位之指導多欠缺。並由於採目的事業導向，目前各目的事業主管機關在作事業計畫的核准與駁回時，主要是以事業本身的需要為考量，造成事業主管機關居於主導的地位，經濟成長掛帥之政策下，常未顧及到興辦事業所在地區的整體性及區域性發展，進而產生農業生產環境破壞及資源不當分配的情形；「現行法規面」上因容許使用難有效且積極引導非都市土地農業用地作合理有效的發展及利用，且非都市土地之規劃與管制單位不同，無法有效整合，而現行農業用地變更使用相關規定亦未臻嚴謹，相關規範無法為優良農田把關，不但造成農地重劃資源之浪費，亦造成農地之零星變更、以致農地變更使用影響週遭之生產環境，甚導致許多開發案劃設邊界以致農地遭受切割而畸零不完整，有難以供農業繼續經營使用的情形；「機制運作面」另因開發許可的運作缺乏規劃指導的概念，對於農地變更使用，對農業生產環境之影響，亦缺乏整體之規劃及考量。目前審議規範中個案審查性質的開發許可作業方式，常只著眼於個案對自然環境方面之衝擊，忽略整體自然環境與公共設施之累積性承載量，無法檢討累積性的環境衝擊，且過於重視量化數據，

有時會忽略了質的重要性。此外，由於目前教育部對大專院校設置的鬆綁，以致實際開發審議運作時，無法以環境承載量的觀點，檢討區域內所有大專校園設施總量之衝擊；「後續執行面」上因缺乏土地容受力管制，非都市土地依現況管制屬嚴格而無彈性，且開發許可僅要求開發區內部性設施之提供，缺乏土地容受力管制及整體外部性公共設施的提供，造成過度凌亂開發的現象，另如土地使用檢查制度難以落實、變更後缺乏後續追蹤管控機制、開發許可制的執行及運作無法與計畫的使用目的一致、民眾參與途徑之不足，致其對計畫內容的公平性與公正性產生質疑，亦無法提供相關建議，以防堵農業生產環境遭破壞情形等問題。

非都市土地變更審議方式依申請開發面積規模之不同區分為「開發許可」及「用地別變更」方式，原非都市土地如超過分區變更之規模者，超過 10 公頃者或由經濟部工業局依促進產業升級條例⁵受理之工業區變更案由內政部審議(10 公頃以下由縣市政府審議)，用地別變更部分亦由縣市政府審議；2009 年 4 月 30 日起放寬下授地方政府審議之標準為 30 公頃⁶，以簡化審議流程，落實地方自治。由於目前相關研究多就非都市土地開發許可審議機制之運作、管理制度、評鑑機制及回饋措施等進行探討，就非都市土地農牧用地變更審議相關法令規範、民眾參與方式及其對於農地資源使用之合理性等，並未有完整之「個案分析」，相關規範是否合理性？亦未深入探討，本文擬於下個章節就相關議題透過變更個案之分析及對公私部門之深入訪談進行個案分析，以探討目前農牧用地變更審議之相關議題。

⁵「促進產業升級條例」已於 2010 年 5 月 12 日以華總一義字第 09900112321 號令廢止，並同日以華總一義字第 09900112301 號令制定公布「產業創新條例」作為法令之銜接，因本研究之個案係依促進產業升級條例辦理之工業區變更案，故本文中仍以該條例標註之。

⁶依據 2001 年 3 月 20 日頒定「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委託直轄市縣(市)政府辦理審查作業要點」，授權直轄市、縣(市)政府辦理非都市土地使用分區及使用地變更面積 10 公頃以下申請案，該要點於 2009 年 4 月 30 日修正「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委託直轄市縣(市)政府辦理審查作業要點」為「非都市土地使用分區及使用地變更申請案件委辦直轄市縣(市)政府審查作業要點」，並將下授審查面積放寬修正為 30 公頃以下。但於 2011 年 3 月 4 日修正，將特定農業區等地區之土地，面積一公頃以上或占申請總面積之百分之五十以上之許可審議核定權，回歸至中央。



第四章 農牧用地變更審議之個案分析

由第三章之農牧用地變更審議實務問題分析可知，目前農牧用地變更審議過程，存在缺乏整體規劃等問題。本章期望透過個案之實證分析，以了解開發許可中，農牧用地變更審議執行情形及民眾參與之方式，並藉由對專家學者、當地居民、公部門及有關團體之深度訪談，以探討目前農地變更審議執行上遭遇之困難與相關課題。於是本章首先陳述研究個案之背景，接著說明深度訪談內容之設計與整理，最後運用深度訪談之結果，建立評估之指標，並以此指標對個案進行分析。

第一節 研究個案之背景說明

本研究選擇「新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地」(以下簡稱宜蘭城南基地)與「國立清華大學宜蘭園區」(以下簡稱清大宜蘭園區)開發案，作為審議制度個案分析之對象，以下將針對其環境背景、開發內容及審議時程進行說明。

一、宜蘭城南基地

(一)開發目的

宜蘭城南基地規劃之通訊知識服務園區，引進包含通訊知識服務產業及數位創意產業。通訊知識服務產業計畫引進整體性知識服務產業、統計資料型知識服務產業、軟體開發型知識服務產業等類型，包括商業處理的外包服務、系統整合的全方案服務及顧問諮詢的專家服務等三個領域。數位創意產業則計畫引進「創意、育成、產業化」為主題，開發為「e-Land 數位創意園區」。園區開發之目的為提供高科技產業發展用地、帶動東部地區之產業升級、創造地方就業機會、閒置用地之適當再利用、塑造園區產業發展與生態環境平衡之城鄉意象，及建構宜蘭成為亞太地區知識服務產業的資訊交流中心。

(二)計畫位置及範圍

宜蘭城南基地位於宜蘭市南郊，介於宜蘭市都市計畫區與宜蘭縣政中心地區都市計畫區之間，基地面積共 70.6315 頃。北面部分土地為宜蘭市都市計畫區範圍之農業區，面積 4.0984 公頃；東面則屬宜蘭縣政中心地區都市計畫區範圍，面積 39.5646 公頃，土地使用分區屬農業區及機關用地；基地西面為非都市土地之特定農業區，面積 26.9685 公頃，宜蘭城南基地

地理位置圖參見圖 4-1。

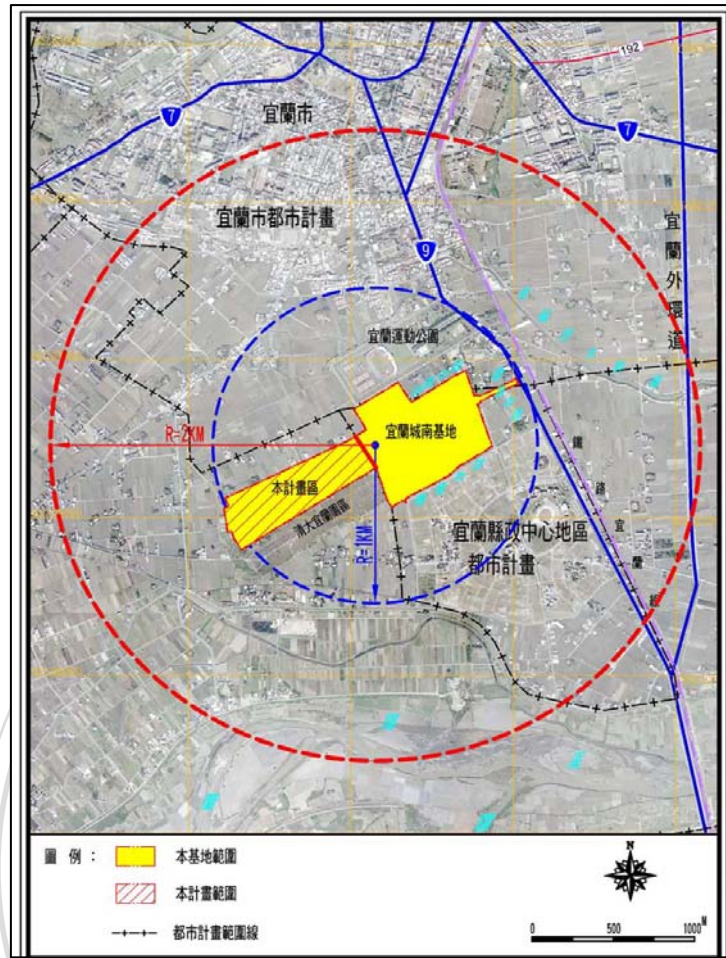


圖 4-1 宜蘭城南基地地理位置圖

資料來源：新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地開發計畫與細部計畫（定稿本），科學工業園區管理局，2008 年 8 月。

(三) 土地使用、權屬及使用地編定情形

1. 地使用現況

基地西面為非都市土地之特定農業區，開發計畫面積 26.9685 公頃，現況土地使用以水田為主，面積約 26.1866 公頃，占 97.10 %，其次，農舍建築約 0.3107 公頃、灌排水路約 0.2190 公頃、農路約 0.1647 公頃、舊機場塔台(歷史建物)約 0.0875 公頃。基地東面屬宜蘭市都市計畫區及宜蘭縣政中心地區都市計畫區範圍，計約 43.6630 公頃，屬都市計畫農業區及機關用地。農業區範圍除做為農業使用，尚有零星農舍建築、灌排水路及農路，機關用地則為舊有城南機場跑道，現況除少部分有瀝青鋪面，大多雜草叢生。有關宜蘭城南基地土地使用現況面積統計詳表 4-1。

表 4-1 宜蘭城南基地土地使用現況表

土地 使用 項目		面積(平方公尺)	百分比(%)
非都市土地	水 路	2,190	0.81
	水 田	261,866	97.10
	道 路	1,647	0.61
	建 地	3,107	1.15
	歷 史 建 物	875	0.33
	合 計	269,685	100.00
宜蘭市都市計畫區		40,984	—
宜蘭縣政中心地區都市計畫區		395,646	—
總 計		706,315	—

資料來源：新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地開發計畫與細部計畫(定稿本)，科學工業園區管理局，2008年8月。

2. 土地權屬

宜蘭城南基地面積 70.6315 公頃，非都市土地面積 26.9685 公頃，都市土地面積 43.6630 公頃。以非都市土地之權屬而言，私有土地約 26.0570 公頃(96.62%)，其中，台灣省宜蘭農田水利會所屬約 0.6725 公頃(2.49%)，其他私有地約 25.3845 公頃(94.13%)。以都市土地之權屬而言，私有土地約 26.7196 公頃(61.20%)，其中，台灣省宜蘭農田水利會所屬約 0.8788 公頃(2.01%)，其他私有地約 25.8408 公頃(59.19%)。

3. 土地使用編定情形

宜蘭城南基地中非都市土地之土地使用分區為特定農業區，土地使用編定以農牧用地為主(約 94.13%)，少部分為特定目的事業用地(約 2.69%)、水利用地(約 2.49%)及交通用地(約 0.69%)；都市土地屬都市計畫農業區及機關用地。

(四)土地使用計畫

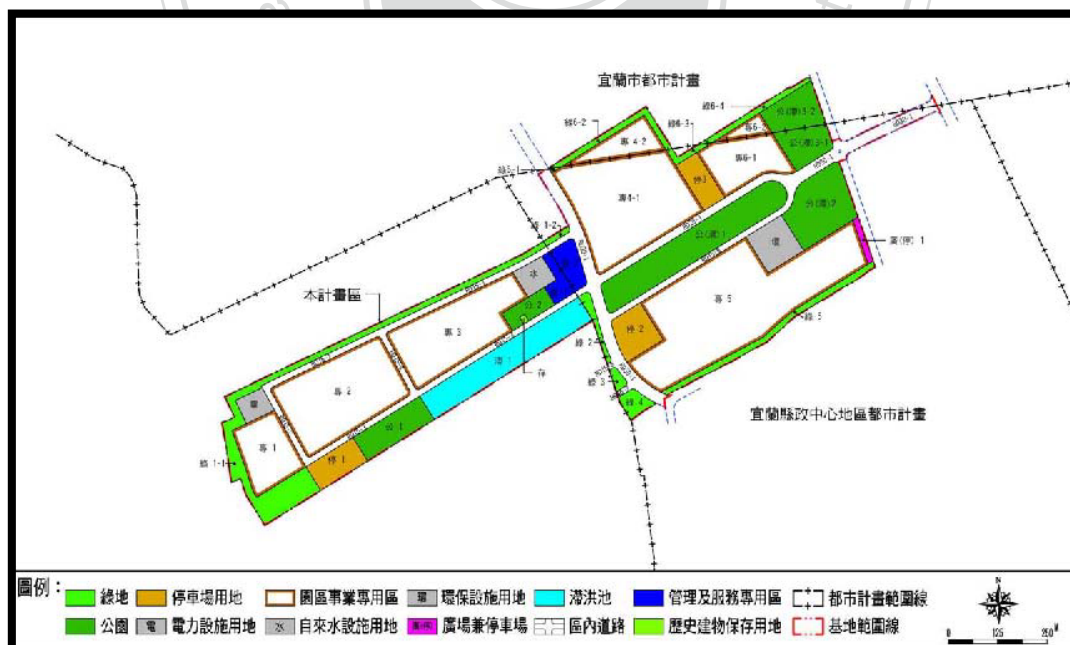
1. 全區之土地使用規劃

宜蘭城南基地全區(包括非都市土地及都市計畫區)共劃設園區事業專用區、管理及服務用地、公共設施用地及保育用地等使用分區及用地，土地使用與公共設施面積分配詳表 4-2，土地使用配置計畫詳圖 4-2。其中廠房面積約為 34.82 公頃，各產業類別引進員工人數合計約 13,000 人。

表 4-2 宜蘭城南基地全區土地使用面積分配表

土地 使用 分 區		總面積(公頃)	用地百分比(%)
園 區 事 業 專 用 區		34.8173	49.30
管 理 及 服 務 用 地		1.1389	1.61
公 共 設 施 用 地	停 車 場 用 地	2.9553	4.19
	廣 場 兼 停 車 場 用 地	0.1769	0.24
	電 設 施 用 地	0.4982	0.71
	環 保 設 施 用 地	1.1365	1.61
	自 來 水 設 施 用 地	0.5987	0.85
	道 路 用 地	7.8421	11.10
	園 道 用 地	0.8117	1.15
	歷 史 建 物 保 存 用 地	0.0300	0.04
	公 園 用 地	2.0029	2.84
	滯 洪 池 用 地	3.2934	4.66
	公 園 兼 滯 洪 池 用 地	8.9159	12.62
	小 計	28.2616	40.01
綠 地	6.4137	9.08	
總 計	70.6315	100.00	

資料來源：新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地開發計畫與細部計畫(定稿本)，科學工業園區管理局，2008年8月。



資料來源：新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地開發計畫與細部計畫(定稿本)，科學工業園區管理局，2008年8月。

圖 4-2 宜蘭城南基地(全區)土地使用規劃圖

2. 非都市土地變更範圍之土地使用計畫

非都市土地變更範圍之土地使用計畫係依據全區之土地使用規劃構想，劃設廠房用地、管理及服務用地、公共設施及公用事業用地、保育綠地等用地別，土地使用規劃構想說明詳表 4-3。非都市土地部分總面積 26.9685 公頃，原編定皆為特定農業區，將全數變更為工業區。

表 4-3 宜蘭城南基地(非都市土地部分)土地使用計畫表

土地使用編定	土地使用項目	計畫面積(公頃)	百分比(%)
丁種建築用地	廠房、辦公、研究、試驗等設施用地	12.8122	47.51
交通用地	停車場用地	0.9839	3.65
	道路用地	2.9778	11.04
特定目的事業用地	管理及服務用地	0.4784	1.77
	電設施用地	0.4982	1.85
	自來水設施用地	0.5987	2.22
	歷史建物保存用地	0.0300	0.11
遊憩用地	公園用地	2.0029	7.43
水利用地	滯洪池用地	3.2934	12.21
國土保安用地	保育綠地	3.2930	12.21
合	計	26.9685	100.00

資料來源：新竹科學工業園區宜蘭園區宜蘭城南基地開發計畫與細部計畫(定稿本)，科學工業園區管理局，2008年8月。

(五)審議時程

宜蘭城南基地從 2004 年 3 月國科會同意設立後，經過基地選定、可行性評估、提出實質計畫書、環境影響評估審查、開發計畫審查等程序，有關之開發時程整理如圖 4-3 所示。

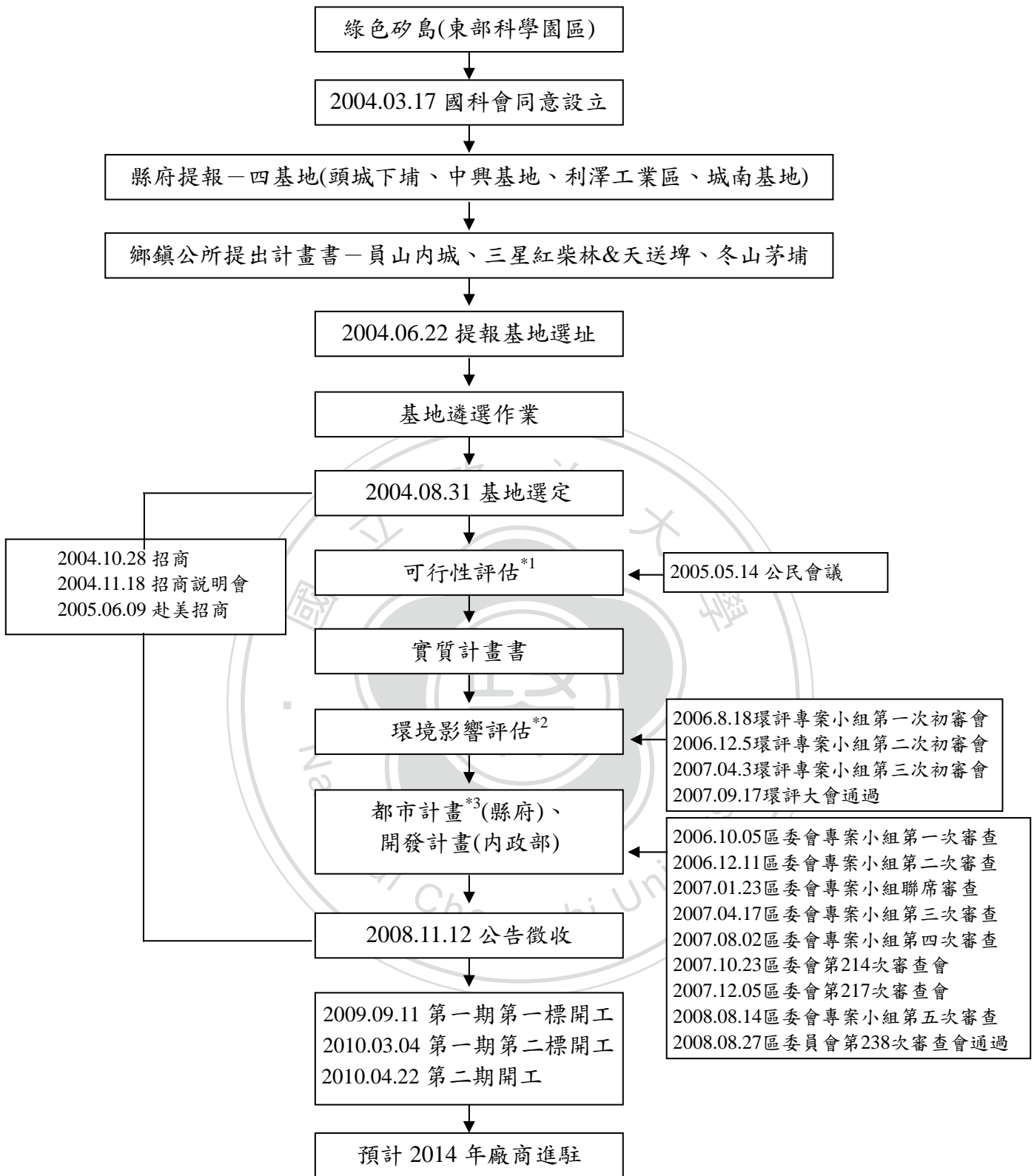


圖4-3 宜蘭城南基地開發時程圖

資料來源：依據杜文苓,2007 增補而成。

說明：*1：委託中華工程顧問公司發放問卷、調查民眾意願、廠商投資、環境適宜性、民間參與公共建設可行性。

*2：2006.03.10科學園區管理局舉辦城南、中興基地環評審查前民眾說明會。

*3：為配合科學園區的開發，宜蘭縣政府變更相關都市計畫，並於2006.04.28召開「宜蘭科學園區擬變更都市計畫及擬定細部計畫」都市計畫變更公開說明會。

二、清大宜蘭園區

(一)開發目的

清華大學辦學績效深受國內外肯定，創新育成中心亦連續多年獲得經濟部中小企業處評鑑為 A 級。因此清華大學宜蘭園區進駐宜蘭，將豐富宜蘭地區教育與企業培育資源，有助於創造高價值、高就業、低污染的投資環境，引入清大豐沛之教育資源及人才，可提供當地在職進修及推廣教育服務，並能協助加速利澤工業區轉型為軟體和資訊發展的實驗園區。

(二)計畫位置與範圍

基地位於宜蘭市南郊，形狀成西南、東北方向之 L 形狀，總面積為 26.7170 公頃，原為國防部之南機場基地，屬非都市土地，基地東側及北側毗鄰科學園區宜蘭城南基地；基地東側約 1.2 公里為宜蘭縣政中心所在，北側約 400 公尺則為宜蘭運動公園及宜蘭都市計畫區，詳圖 4-4。

(三)土地使用、權屬及使用地編定情形

基地內西側有 11 棟為國軍營舍，基地中段有一條柏油鋪面之機場跑道，其餘均呈現荒置狀態。基地範圍土地權屬皆為中華民國所有，管理單位為財政部國有財產局與國立清華大學。使用分區及編定皆為特定農業區及特定目的事業用地。

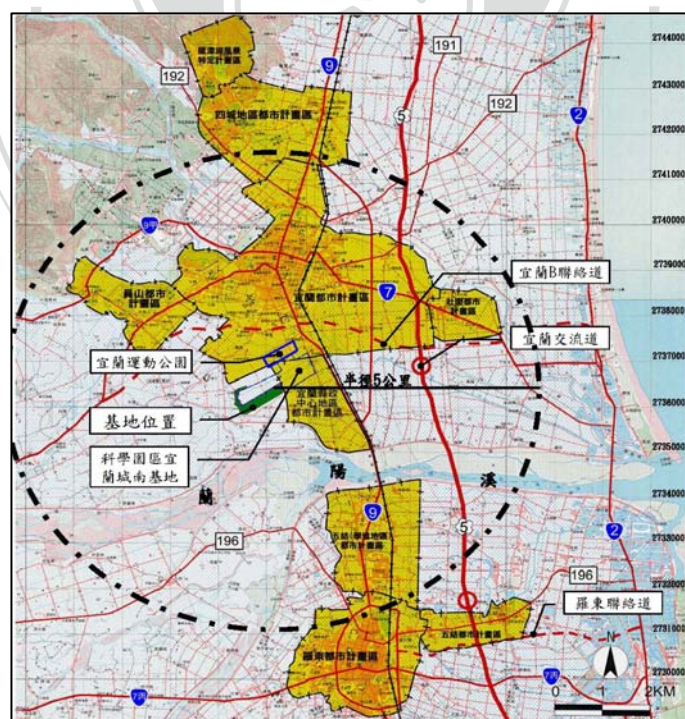


圖 4-4 清大宜蘭園區位置示意圖

資料來源：國立清華大學宜蘭園區開發許可申請書暨開發計畫書圖(定稿本)，國立清華大學，2008 年 6 月。

(四) 土地使用計畫

清大宜蘭園區預定地，將規劃為兼具產業研發、教育、生態保育、休閒與遊憩等多功能之綠色園區，其引進研發人員、員工及學員共約 4,000 人。園區土地使用分為保育區、綜合研發區、歷史建物保存用地、公用設備用地、污水處理廠用地、停車場用地、滯洪池用地以及道路用地等，計畫內容及使用強度詳表 4-4 及圖 4-5。

表 4-4 清大宜蘭園區土地使用計畫及發展強度表

使用地類別	面積 (公頃)	比例 (%)	建蔽率 (%)	容積率 (%)	樓地板面積 (公頃)	備註	
保育區	8.0356	30.08	—	—	—		
綜合研發區	12.1247	45.38	50	120	14.5496		
公用設施及公用設備	歷史建物保存用地	0.0865	0.33	30	60	0.0519	
	公用設備	0.1080	0.40	50	120	0.1296	
	污水處理廠用地	0.1600	0.60	50	120	0.1920	
	停車場用地	0.8410	3.15	40	120	1.0092	
	滯洪池用地	2.2879	8.56	—	—	—	
	道路用地	3.0733	11.50	—	—	—	
	合計	6.5567	24.54			1.3827	
總計	26.7170	100.00			15.9323		

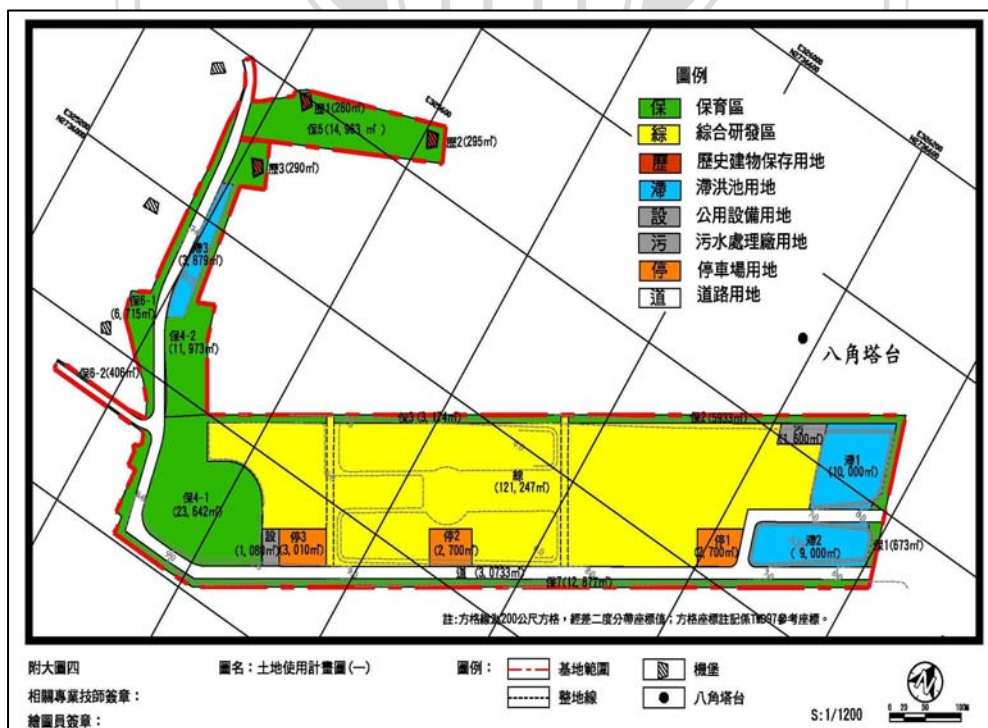


圖 4-5 清大宜蘭園區土地使用計畫圖

資料來源：國立清華大學宜蘭園區開發許可申請書暨開發計畫書圖(定稿本)，國立清華大學，2008年6月。

(五)審議時程

清大宜蘭園區從 2000 年開始籌劃，經過教育部同意核定、國有財產局同意土地撥用、完成園區整體規劃、提出實質計畫書、環境影響評估審查、開發計畫審查等程序，有關之開發時程整理如圖 4-6 所示。

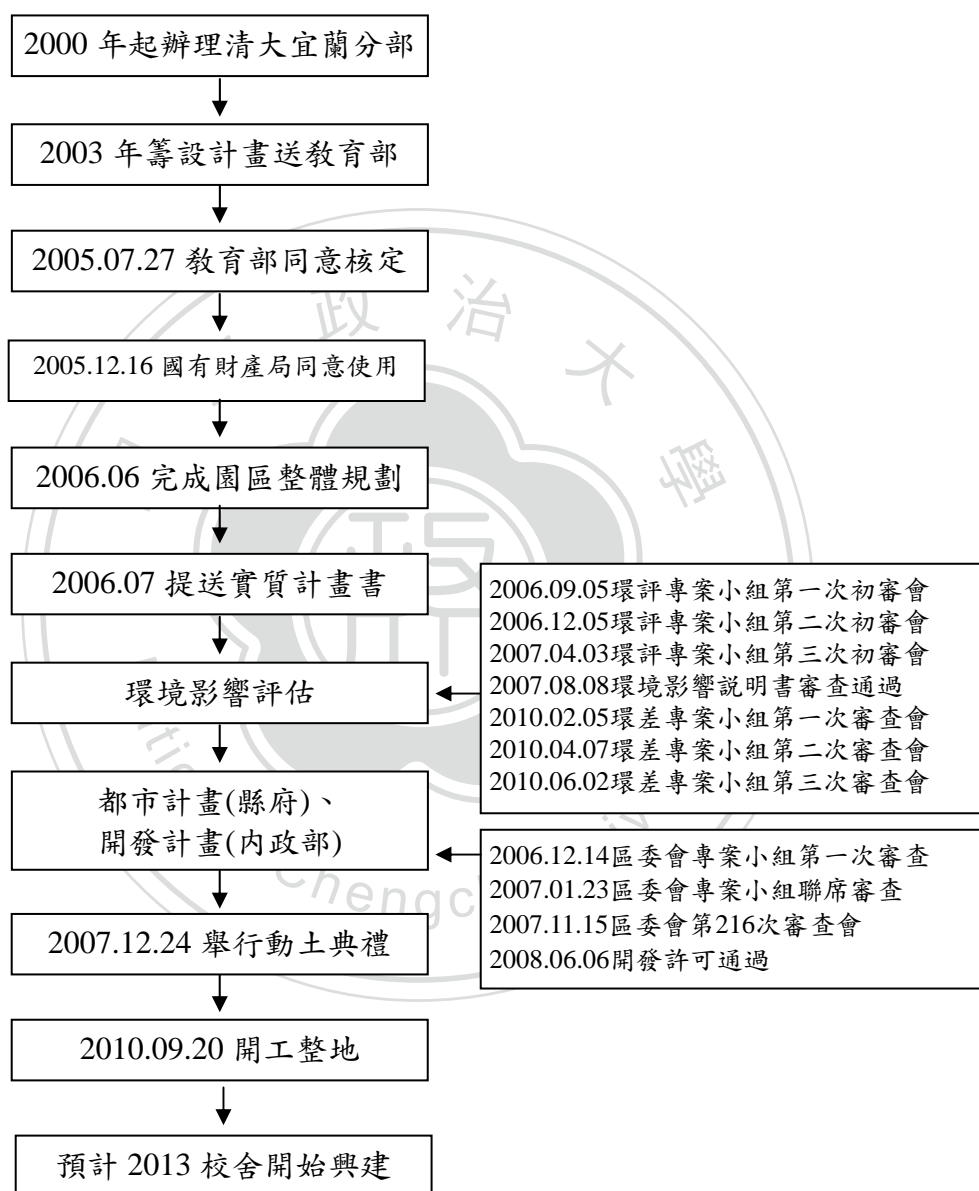


圖4-6 清大宜蘭園區基地開發時程圖

資料來源：本研究整理

第二節 深度訪談內容設計與結果整合

一、深度訪談內容設計

為進一步瞭解農牧用地變更審議機制執行之問題所在，本研究將對專家學者(以當年審議該案之區委會委員為主)、當地居民、公部門(以承辦單位為主)及相關組織進行深度訪談。

至於為何選擇專家學者(以當年審議該案之區委會委員為主)、當地居民、公部門(以承辦單位為主)及相關組織，作為本文之調查對象，乃因當年審議該案之區委會委員及承辦單位，對於該個案之環境背景、審議程序、爭議重點等有較深入之了解；當地居民(尤其農民)為該開發案開發過程中直接受影響者；另相關組織(如自救會、顧問公司)於本案審議過程中，代表不同之看法，表達民眾參與之意見。因此本文將在實際訪談專家學者、公部門、當地居民與相關組織後，分析農牧用地變更審議過程中所產生的問題，再結合第三章農牧用地變更審議制度之現況分析，作為研擬第五章變更審議制度改善策略與配套措施的基礎。本研究訪談之主要議題為下列五項，因考量受訪者之背景，故針對當地居民與自救會人員，僅進行議題三與議題四之深度訪談；其餘人員，則該五項議題皆進行訪談。

【議題一】開發申請案，在何種條件下應聯合審查？效益為何？

說明：宜蘭城南基地規劃為通訊知識服務園區，引進包含通訊知識服務產業及數位創意產業；清大宜蘭園區設校目的之一為輔助宜蘭城南基地，提供創新育成等功能。此兩開發案之用地緊鄰、進行審議之時程相近。於是內政部區委會專案小組審查決議，將兩案辦理聯合審查。未來聯合審查之必要條件是否為開發案用地緊鄰、審議時程相近？或是只要區委會專案小組認為必要者，皆可辦理？另，聯合審查之效益為何？

【議題二】若開發申請案之土地含括都市土地與非都市土地，因需分別辦理都市計畫變更與開發許可，兩者審議順序之先後為何？土地使用規劃如何切割？可否採聯席審議或其他變通之機制？

說明：宜蘭城南基地用地範圍含括都市計畫土地(43.6630公頃)與非都市土地(26.9685公頃)，整體開發案卻因為需遵循不同之法令，而切割成兩個申請案，辦理兩套互不相干之程序(都市計畫變更與開發許可)，並分別於96年7月24日、97年8月27日經內政部都委會第663次會議、區委會第238次大會同意變更與開發。審議過程中因各自審查，各委員會組成之專家、學者背景不同，關注之重點亦不相同，造成整體土地使用規劃，而有兩種不同之看法；另因都市計畫變更較早審議完成，造成後續開發許可審議時，受到已核

定之都市計畫內容限制。

然而就現行法令位階而言，區域計畫法與都市計畫法兩者存有上下層級之關係，但在對都市計畫土地與非都市土地管理上，則為平行關係。究應如何調整制度？較可發揮「區域計畫法」第15條之2所揭示的審議條件？

【議題三】政府以促進產業經濟發展(重大建設)為理由，進行農地之強制徵收，開發審議過程中私有財產權之保障應如何處理較為妥適？

說明：宜蘭城南基地中非都市土地範圍私有地比例約96%，基地全區(含都市計畫區)私有地比例約75%。於審議過程中，地主因為不滿政府要強制徵收(部分地主10年內面臨被徵收兩次)，於是在土地插上「五鬼令旗」抗爭並辦理法會，藉此阻擋官員及廠商，進行「反招商」儀式。

依憲法第23條之規定，對人民財產徵收時，應以必要最小限度範圍內(比例原則)，但目前公家之開發案通常擴大徵收，與憲法23條保障人民財產精神相違。有關土地徵收之問題，亦應針對公共利益進行評量，唯有得到之公共利益大於損失之公共與私人利益時，方考量對人民財產徵收。且財產徵收考量之順位，應以損害最小為第一順位、第二順位為合理審查；但面對現在之徵收方式不優先考量損害最小，卻以合理審查為通案性之原則時，民眾之私有財產權保障該如何處理？

【議題四】非都市土地開發許可審議過程中，民眾參與之基準？參與程度？參與程序？意見受阻時，救濟程序為何？審議制度配套措施之建議？

說明：目前非都市土地開發許可審議，較缺乏民眾參與制度，導致開發過程中常有民眾抗爭之事件發生。當今的政策制定，政府已不再是唯一的角色，尤其面對異常複雜的科技政策或與民眾切身利益相關的開發計畫，民眾的共識、支持、與配合往往是政策能否順利執行的關鍵之一，民眾參與成為當代民主與行政理論需要面對的核心問題，如何建立一套可行之民眾參與機制，為目前非都市土地開發許可審議之重要議題。

【議題五】土地使用計畫合理性之審議原則與評估指標、審議制度改善策略與配套措施之建議事項為何？

說明：依目前非都市土地開發管理的實務操作，現行開發許可制度存在未考慮區域計畫精神、制度設計未考慮層級、各層級計畫之間的指導或承接關係普遍存在欠缺適當的聯繫機制、個案變更審議過程中未與國土規劃相連結且易受到政治影響、涉及變更農地使用時僅針對個案審議未考量是否影響周邊環境、農業主管機關對於優良農地保護及審查機制不足、開發方式太縱容個案開發許可、僅有量之需求但無質之要求等缺點，所以要如何建立合理性之審議原則與評估指標實為一重要課題。

二、深度訪談結果整合

本研究中受訪之專家學者共10位，其中為當年審議該案之區委會委員有4位、現任或曾任區委會委員有3位，受訪編號為A1至A10；受訪之公部門人員共10位，其中為當年審議該案之承辦單位有3位、現在或過去曾承辦或參與開發許可審查之人員有5位，受訪編號為B1至B10；受訪之當地居民人員共8位(受訪編號為C1至C8)，其中為當地農民有4位；相關組織共6個(受訪編號為D1至D6)，其中為當年自救會成員有3位。本次深度訪談過程採開放性及匿名方式進行，並按受訪者編號予以記載(編碼內容詳附表)。以下是針對各訪談課題之內容，進行訪談重點摘要。

(一)相關聯之開發申請案無聯合審查之機制或原則

目前開發許可審議，採個案變更方式進行，所以在個案與個案間並無聯合審查之機制，亦無任何行政命令或法規可依循。但是某些開發案間具有相互依存性時，個案間審議進度與准否具有福禍與共之關聯性，應聯合審查。專家學者表示：

聯合審查考量之因素為個案具有關連性，但如何將權責劃分清楚，亦為一大課題(受訪編號 A5)。

例如大度攔河堰之開發案，其主要目的為提供國光石化與中科四期用水之需求。大度攔河堰與國光石化雖不在同一區位，但兩開發案具有依存性，本應聯合審查；現況為國光石化審查進度在先，大度攔河堰審查進度在後，若後續發展為國光石化審查通過而大度攔河堰不通過，則國光石化用水如何處理(受訪編號 A6)？

宜蘭城南基地與清大宜蘭園區，區位相臨且為複製竹科之經驗，兩案原則上本為互相搭配，應聯合審查，以了解整體之衝擊與影響，聯合審查應從制度面建立(受訪編號 A6)。

開發許可審議制度最嚴重之缺點，皆以個案為審查思考之模式，沒有整體關聯之思考，聯合審查有必要性(受訪編號 A9)。

綜上而言，為了解開發對整體環境之衝擊與影響，有必要建立相關開發申請案聯合審查之機制與原則。

(二)開發案同時涉及都市土地與非都市土地時，易造成審議競合

現行非都市土地與都市土地之審議分別受限於區域計畫與都市計畫兩套體系，且審議關注之重點與組成之專家學者背景不同。區域計畫之審議，其專家學者以區域計畫、大地工程、天然資源保育利用等專門學

識經驗者為主；都市計畫之審議，其專家學者以都市計畫、都市設計、景觀建築或交通等專門學識經驗者為主。以宜蘭城南基地為例，既為同一個開發案，本應就整體土地使用規劃進行審查，另以都市發展規劃之合理性來說，似不應該分開審議。於是專家學者與公部門認為：

跨都市與非都市土地審議問題，以都市發展完整之角度而言，不應該分開審議(受訪編號 A2)。

區域計畫與都市計畫關注之重點不同，可藉由聯席審議相互了解，且個案專案小組中專家學者委員一般約 4 位，其餘為機關代表，若兩個專案小組聯席審議時，專家學者委員約 8 位，其餘為機關代表多數重複，且兩個委員會皆設置在內政部，若無法整合真是匪夷所思(受訪編號 A6)。

區域計畫與都市計畫關注之重點不同，早期桃園縣林祥波開發案(工商綜合區)，也是跨都市與非都市，其問題為審議單位不同、層級不同(都市在縣府，非都在省府)，導致審議時程相距甚遠(受訪編號 A7)。

但另有專家學者與公部門認為，如採聯席審議，其專家學者之專長包含兩審議機制所需，容易出現問題發散難以整合，及法令間競合之情形。

有關非都市與都市計畫審議之問題，因兩套體系之法令已明定，除修法可解決兩套法令間競合外，似無他法(受訪編號 A5)。

針對目前個案變更，有關聯席審查方式，並無任何行政命令或法規可依循(受訪編號 A6)。

區域計畫及都市計畫之聯席審議構想雖立意良好，但在操作過程中，仍將面臨無法有效操作之難題，反而是各別專業審議回歸不同專業機關審議，或能更有效率解決問題(受訪編號 A7)。

委員背景不同，關注問題不同，雖有互補性，但因各自討論，問題易發散，且因人數眾多，審議時間冗長，審查步調變慢，效率不好，開會時間也不易訂定(受訪編號 B1)。

區域計畫及都市計畫聯席審議之問題，雖除了技術層面外，亦涉及法律層面；但為求土地使用整體規劃之合理性，建立一個變通的審議機制有其必要性。

(三)政府以促進經濟發展為由進行農地徵收，枉顧私有財產權保障

國外徵收之潮流，由公共徵收擴大到公益徵收，科學園區提供私人使用，是否為公益徵收尚有討論空間。依大法官會議 409 號解釋之理由書所載『徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據』；但是土地徵收條例第三條一般徵收之規定中雖載明，國家因公益之需要得徵收私有土地，但對於所謂『公益之需要』並無依大法官之解釋訂定標準。大法官會議 409 號解釋在 1996 年完成，而土地徵收條例在 2002 年訂定，土地徵收條例竟無回應解釋內涵；另理由書亦提及『於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用』，這即是要將民眾參與之意見納入，正反兩面之意見都得聽取，才能判斷創造之公益與損失之私益的大小。但政府過度強調行政效率，配合廠商開發期程需求，而忽略民眾參與、公共利益，完全以行政效能為優先考量，這是目前最大之問題所在。於是專家學者、公部門與當地居民認為：

目前徵收實務上，缺乏社會基礎設施之建立，即無互信基礎與夥伴關係之建立，科學園區設置時，需強調溝通之重要性，化解居民疑慮，以建立互信基礎；但目前政府太過強勢，皆以重大建設為由，無重視溝通(受訪編號 A4)。

選址之考量，應考量憲法第 23 條之規定，對人民財產徵收時，應以必要最小限度範圍內(比例原則)，但目前公家之開發案通常擴大徵收和憲法 23 條保障人民財產精神相違(受訪編號 A8)。

農地之土地徵收，除涉及補償外，亦對農民之生命與生活方式造成重大影響，因切斷老農生活之重心與人際關係脈絡(受訪編號 A6)。

土地徵收已剝奪農民的基本人權，而非僅財產權，且目前土地徵收條例嚴謹性不足，不段犧牲農村，成就都市發展，社會呈現不均勻狀況。農民不斷被驅趕，以致流離失所，土地徵收條例需要根本改變，有急迫修正的必要。(受訪編號 A9)。

促產或產創條例中，政府徵收私有地後，再賣給私人公司使用，公益性令人存疑(受訪編號 B1)？

政府徵收時太鴨霸，有幾棟建築物在縣府興建時才被迫到此重新興建，當這裡又要被徵收時，曾建議可否退縮避免被徵收，但被拒絕。

政府只會欺負弱勢農民，強制拆遷，強制拆遷後也沒有協助後續興建(受訪編號 C2)。

以宜蘭城南基地個案來說，因政府太迷於信經濟發展，認為只要能促進產業經濟發展，就可進行農地徵收(即使私有地約佔全區土地 75%)。依憲法 23 條比例保留原則，雖促產條例、產創條例等賦予政府必要時得徵收之權利，但仍應考量公益大於私利，取得之必要性(無其他公有地可取得或利用)，是否採取最小損害之徵收，及取得之急迫性(未何不採協議價購而採強制性徵收)等因素，但長期以來行政機關都將此因素忽略。因此專家學者與當地居民對此提出批判：

市地重劃、都市更新皆要有 50%土地所有權人同意之門檻，一塊基地若有 50%以上為私有地，不應採徵收方式進行，較符合公共利益。且不可以徵收為開發手段，因徵收之性質如同國家之公權力，應用於公用事業，除非有強大之理由，否則徵收 50%以上之私有地，無民主之正當性，現有徵收體制有其漏洞(受訪編號 A5)。

財產徵收考量之順位，應以損害最小為第一順位、第二順位為合理審查，但現在之徵收方式不優先考量損害最小，卻以合理審查為通案性之原則(受訪編號 A8)。

土地徵收不應該純然以經濟掛帥，土地徵收為土地政策之一環，本因自有邏輯之思維，不可長期淪為經濟效率之附屬工具，而犧牲農民。如促產、產創、科學園區設置管理條例等相關規定，皆以土地徵收為手段，但實質以實現經濟掛帥之迷思(受訪編號 A9)。

土地徵收委員會審議無進行實質審查、無民眾參與之機制、審議會議無公開，有黑箱作業之嫌(受訪編號 A9)。

政府應多照顧農民，政府不應僅重視工商發展，對待農民像”後母嘴”(比喻厚工商、薄農業)，當農民攏不作田，以後就沒飯吃(受訪編號 C2)。

不過就公部門立場而言，對於徵收爭議、舉行公聽會、協議價購等事宜，會產生很多困擾或質疑：

徵收之議題不應到區域計畫委員會來處理，因區域計畫委員會無此權限，另徵收之公益性，應由徵收審議委員會審查後，再由區域計畫委員會審議土地使用之合理性(受訪編號 B1)。

公聽會開會時之意見很多，須參酌該意見訂定興辦事業計，造成綁

手綁腳，會產生許多阻力；另協議價購之費用從未超過徵收費用，且不會因協議價購不成而無法徵收，協議價購之程序似無功能(受訪編號 B4)。

城南基地之徵收價格係以公告現值加成處理，其中加成數係由縣府地價評議委員會決定，雖近可能接近市價，但仍嫌不足(受訪編號 B8)。

目前徵收案件大都為非都市土地農牧用地，徵收對象以農民為主，政府徵收時都擴大徵收範圍(如大埔農地徵收案)，將擴大徵收作為財政挹注之手段，可說對農民非常不公平，不符合社會正義，可見在農牧用地變更審議過程中，如何導入保障農民基本人權之元素，實為重要。

(四)非都市土地開發許可審議過程中欠缺民眾參與機制

目前非都市土地開發許可審議，缺乏民眾參與制度，導致開發過程中常有民眾抗爭之事件發生。民眾中尤其農民屬弱勢族群，常常只能藉由集體行動之方式，集合大眾之力量，以取得發言權。

區域計畫法無設計民眾參與之機制，以致無法了解民眾意見(受訪編號 A4)。

以前個案救濟中，因司法無判定公益之標準，且常無行政參與之機會、訴訟難度又高，導致採街頭抗議，其中去年(2010)『台灣人民挺農村 717 凱道守夜行動』中，包含城南基地、中科相思寮等個案，因行政審查程序沒有給民眾參與之機會，且訴訟又不能給足夠保障，所以只好走上街頭抗議(受訪編號 A6)。

目前政府政策制定太倚賴專家治理，致使政策常忽略民眾之觀感及在地知識，常使後續政策之執行遭遇民眾之抗爭(受訪編號 A9)。

審議制度中民眾參與不夠，例如：大埔農地之土地使用計畫變更、徵收計畫核可，僅在一、二個月內全部完成，短時間內改變農民生活方式，完全罔顧民眾基本人權，民眾當然會抗爭(受訪編號 A9)。

政府要考量人民權益，不要欺騙人民，強制執行徵收，是盲目的，造成傷害，也產生很大的抗爭(受訪編號 D1)。

審議程序可統稱為決策程序，包括環評、開發許可、用地變更等。目前決策程序中，缺乏一個比較好的公民參與之機制，以目前審議過程而言，雖有公開說明會、上網公開資料與徵求意見等程序；但是以往之說明會、公聽會並無真正與民眾對話與辯論，會中提供之資料過於簡略，

導致流於形式而無實際效用，受訪者認為仍不是好的公民參與方式：

現階段配合民眾參與所舉行之公說會及聽證會，其舉辦之內容並無公正性，常有敷衍、閃爍其詞；對民眾之意見，並無法給予正面答覆(受訪編號 A9)。

會議過程中無問題之聚焦與對話之功用，及實質審議之功用，僅可視為意見之上呈，且意見上呈並無處理或處理程度非常低。目前審議太高度依賴專家審議，而忽略在地意見與在地知識之對話管道(受訪編號 A10)。

僅開工前有說明會，會中大致說明科學園區將設廠，並無詳細說明設廠內容，事先並不了解計畫內容，也不知污染狀況。地主抗爭主要為價格之認知及對污染情況與影響程度不清楚，百姓完全不知該案招商內容，擔心會污染環境(受訪編號 C1)。

有參加過說明會，但會中表達的意見不受重視，過程中也沒有互動討論，感覺上比較像是政令宣導(受訪編號 D1)。

說明會僅辦過一次，其它都是有抗爭才有辦說明會，所有說明會都是在跑程序，相關意見都避重就輕或沒正面回答(受訪編號 D2)。

現在之民眾參與如說明會，公聽會等因不具法令效力，所以主管機關可自由採行辦與不辦，有時將其視為施捨；而聽證會因具有法令效力，公部門常刻意閃避，因此常遭批判：

區委會審議過程中，民眾發言權不被重視與保護(受訪編號 A3)。

一次強度較大之行政聽證會，勝過 10 次形式化之說明會效果，公部門常為避免一次行政聽證會，而多開好幾次會議，整體而言未必能減少行政程序(受訪編號 A6)。

政府非常排斥行政聽證會之執行，例如原環評進行二階審查時，規定辦理聽證會，但後來改成公聽會以規避行政程序法之規定(受訪編號 A9)。

都市計畫委員會審查過程中，較無民眾參與之情形，除少數委員外，離民眾甚遠；土地徵收委員會審議過程長期無進行實質審查，也無民眾參與(受訪編號 A9)。

行政聽證很重要，但大家都不去做，以國光石化案件為例，其涉及健康風險與白海豚生存等重要議題，行政機關為避免麻煩，辦理過

程並無依規定之流程與精神，僅草率辦理(受訪編號 A10)。

現在行政部門之一些開發案，確實已構成行政計畫，應須辦理行政聽證，但因無明文規定其程序，所以公部門就便宜行事，導致民眾權益無法確實保障(受訪編號 B1)。

都市計畫與環評會，沒有經過正義的程序，讓地主和週邊居民來參與表達意見(受訪編號 D2)。

民眾參與為通則性概念，辦理之時間點一般而言愈早愈好，但須能取得完整資料為前提，辦理後之結果須能實際納入決策過程。然目前民眾參與實際執行情形，大部分都在末端舉行，民眾意見亦僅形式列為參考，有些政策性的個案有非過不可之壓力，這也是當前公共政策規劃較大之問題，也因這種由上而下黑箱作業之思維模式，常導致民眾之抗爭：

開發許可於整體審議程序過程中屬較後端之程序，民眾參與應審議前端導入，在政策形成時就應有民眾參與；但目前之政策形成有很多是黑箱作業，待於計畫完成、預算編列後，再告知民眾，以致常發生抗爭事件(受訪編號 B2)。

依區域計畫法 15-1 辦理分區變更，是屬最後階段程序，公民參與應於前端辦理，但目前法律並無明文規定舉辦之時間，致使公部門無所適從(受訪編號 B3)。

開發案在提出前，應先考量是否可行再推動，政府應善用資源仔細評估，評估可行性後再提出政策，不要貿然提出政策(例如：國光石化推動五年後撤案)，政策提出後應與民眾進行溝通，減少民眾之抗爭(受訪編號 D1)。

目前審議過程中民眾參與之方式，大部分以舉辦說明會或公聽會方式進行，會議舉行之時間與地點大都採公文通知，通知之對象為政府機關、民意機構、當地里長等，使得一般民眾(尤其是農民)並無法事先得知開會訊息，僅能於事後藉由其他管得知，造成資訊不完整現象，使得當地居民與自救會人員產生疑慮：

在早期土地徵收時有聽到風聲，但開會沒有正式通知，當時在地方新聞有看到報導；居民大多不清楚情況，日後對地方是否有益也不了解楚，因為主要水源為地下水，擔心引進產業後，會污染地下水(受訪編號 C1)。

沒有參加過任何說明會，因政府只通知有被徵收土地的人(受訪編號

C2、C4、C8)。

促進經濟發展是好的，但不清楚產業內容，擔心後續會有污染情形(受訪編號 C5)。

開發單位說有登報通知，可是農民不可能每天看報紙，且刊登的位置也很不明顯，雖然是合程序但不合理(受訪編號 D1)。

土地徵收時有寄發開會單，但以平信寄送，會都開完才收到，好像故意用技術犯規的方式，不讓人參加(受訪編號 D2)。

目前區域計畫審議嚴重缺乏民眾參與機制，都市計畫法第 19 條尚有規定擬定都市計畫需辦理公告、公展及公說之程序，但非都市土地開發許可審議卻無相關規定。民眾參與可以增進科學知識生產上的貢獻，縮短知識與政策間的差距，突破傳統科技理性決策模型的爭議與限制，尤其現在的政策制定，政府已不再是唯一的角色，面對異常複雜的科技政策或與民眾切身利益相關的開發計畫，民眾的共識、支持與配合往往是政策能否順利執行的關鍵之一，所以必需建構一個合理的民眾參與機制。

(五)土地使用計畫審議與國土規劃不相連結

依目前非都市土地開發管理的實務操作，現行開發許可制度存在未考慮區域計劃精神、制度設計未考慮層級、未與國土規劃相連結、僅有量之需求但無質之要求、易受到政治影響等缺點。因此專家學者與顧問公司對此提出批判：

個案變更審議過程中，與既有之通盤檢討機制無法連貫，以致個案變更與區域整體規劃無法搭配。皆以單點為考量，並無與周遭環境作整體考量，區域計畫與個案變更無明確之關連性(受訪編號 A2)。

目前國內僅有區域計畫之概念，並無實質之國土規劃內容，且易受到政治影響，以致開發許可申請過程中，整體之土地利用較不完整(受訪編號 A3)。

「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第一次通盤檢討)－因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制－」之土地資源分類中，雖將全臺之土地劃分為「限制發展區」、「條件發展區」及「一般發展區」等三種，但於開發許可審議時，未確實執行管制(受訪編號 D5)。

依農業發展條例第 10 條規定，農地要變更為非農地，應以不影響農業生產環境之完整為原則，且須經主管機關同意。然而在開發許可實際運作上，涉及變更農地使用時太縱容個案開發、審議過程中僅針對個案

進行審議而未考量是否會影響周邊環境、農業主管機關對於優良農地保護及審查機制不足等問題，皆受到專家學者之批評：

中科案例中，開發嚴重破壞農業生產環境，然為農業主管機關的農委會，竟未能事先組成小組加以審理，在區委會審議時也無挺身保護農地(受訪編號 A4)。

區域計劃有根本問題，就是現在之開發方式太縱容個案開發許可，可直接變更分區(受訪編號 A6)。

目前政府似無國土規劃之機關，以致對國土整體發展、農業用地需求等無法提出合理之規範(受訪編號 A8)。

國內開發許可制問題很嚴重，號稱學英國，但只有學到樣子，不夠嚴謹。因提供個案分區變更之途徑，授予地方很大權力，使得權利擁有者有很大發揮之空間，常淪為獲利之手段(受訪編號 A9)。

按「區域計畫法」第 15 條之 2 規定，開發案需符合相當條件，方可取得開發許可，包括於國土利用係屬適當而合理者、不違反各級政府土地利用或環境保護計畫者、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者、與水源供應…等公共設施及公用設備服務能相互配合者、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者等條件。且開發許可審查中開發必要性與區位適宜性是審議的重點，但因審議制度之缺漏，使得政府以所謂『國家重大開發』為由之申請案，可凌駕一切法令原則。

目前區域計畫委員共 29 位，其中機關代表 14 人、專家學者 15 人。專家學者人數雖表面上超過半數，但因專家學者不太可能同時全部與會，又機關代表可委託出席，而專家學者卻不可委託出席，於是有關政府重大建設或重大開發案件審查時，常常因超過半數的委員屬於行政機關的代表，就算出席之多數專家委員具名表決反對核發許可，仍無法阻擋。於是審議之公正性受到質疑：

區委會委員之組織結構有問題，因專家學者不足半數，官員代表可委託出席，但專家學者不可委託出席，於是在有爭議性之案件記名投票時，因各機關代表較易偏袒公部門提出之開發案，導致審查程序不正義(受訪編號 A3)。

建議須反省現行開發許可制之內涵與機制，不要淪為有權力人之工具；且區域計畫法第 15 條之 2 開發許可條件之適當與合理性，仍為很抽象(受訪編號 A9)。

30 公頃審議權下放後，只要搞定一個人(暗喻地方首長)就可以，一個人便決定公共利益之定義與開發許可之准否(受訪編號 D4)。

以上約略可見區域計畫的開發許可制，其中存在許多可供政府或土地開發者操作的空間，當國家對經濟公共利益的重視遠超過社會與環境的公共成本時，我們的國土將不斷地走向開發之途，尤其是 30 公頃以下非都市土地開發案授權地方政府審核後，情況恐將愈為彰顯，於是需建立合理性之審議原則，以達到「區域計畫法第 15 條之 2」所揭示適當與合理性之審議條件。



第三節 評估指標之選取與個案分析

土地開發並非土地利用方式的唯一選擇，而合理開發程度，重視保育，尊重且順應自然，方得永續利用與發展。本節將循此理念，期望藉由深度訪談之結果，就非都市土地農牧用地變更審議之合理性作系統化指標篩選，以建立永續發展評估之指標，並以此指標對個案進行實證分析。

一、永續發展評估指標之探討與選取

本研究乃酌採Berke and Conroy (2000)提出的永續發展規劃六個原則((1)和自然協調一致；(2)可居住的建築環境；(3)基於地方的經濟；(4)公平；(5)污染環境者付費；(6)負責任的區域化主義)作為初步篩選的系統化指標。然Berke and Conroy所提之六大原則，其適用背景係為都市地域，且六大原則的說明論述略顯簡略，因此對於該原則的運用，尚需更明確且具意義的指標；又因論述較為簡略抽象，每個原則的解讀容易因人而異。例如：公平原則的抽象的概念，易產生主觀價值的認知差異，且因考量的面向不同，結果就會不同，如從經濟發展與永續生態的觀點將有所不同。於是顏愛靜(2008)針對上述六大原則運用於國土保育範圍之研究，依其合理性進行調整為：(1)和自然協調一致，(2)可居住的建築環境，(3)基於地方經濟，(4)追求發展權益的均衡，(5)避免對棲地環境破壞，(6)增進對鄰近地區的整體助益性等六項。此等原則與農地保護、農業生態維護、農牧用地合理使用之基本理念相符，故本研究將以此作為個案評估之基準指標，如表4-5所示。

表4-5 基準指標說明表

評估指標	說明
1.和自然協調一致	土地使用與發展，須保護生物多樣性，及維護自然環境必要之生態系統，以降低自然災害，提升資源之永續利用，並達成支援生態系統之功能。
2.可居住的建築環境	藉由創造居民的實質活動空間及可及性，以提升集居地區住民之居住安適性、凝聚力與認同感，進而確保城鄉環境的特殊風貌。
3.基於地方的經濟	考量自然體系之限制，避免自然資源基礎之惡化，從而損及地方經濟之發展。同時，應形成當地適合之生產環境，提供基礎設施，以提昇地方經濟活動之效率。
4.追求發展權益的均衡	顧及當地住民之發展權益，並就其生活經濟、生產環境之基本需要加以考量，於保育發展之前提下，以使區域間住民發展權益維持一致。

評估指標	說明
5.避免對棲地環境破壞	考量土地使用是否影響到人文及生物的棲息環境，避免人為活動對生活、生產與生態環境之污染，並應設置防治污染之必要設施。
6.增進對鄰近地區的整體助益性	考量該區域土地使用，是否產生鄰近區域的正面外部性，避免負面外部效果，形成對鄰近地區土地利用之良好助益。

資料來源：顏愛靜，2008：142。

另依據區域計畫法第15條之2規定：(1)於國土利用係屬適當而合理者，(2)不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者，(3)對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者，(4)與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者，(5)取得開發地區土地及建築物權利證明文件者等五項許可開發之條件，對基準指標補充合理性、相容性、環境保護、外部性、公平正義等原則說明。

本研究亦藉由進行深度訪談時，請專家學者針對基準指標之妥適性提供建議，有關專家學者之建議如下：

區位之考量，因選擇不可替代性及損害最小之場址為之----合理性指標
地方經濟項目可擴大到國家，因經濟效率之影響有時會擴大到整體面，
例如竹科影響竹北與竹東----經濟效率指標

可增加公益比較，土地徵收因切斷老農人際關係脈絡，亦對其生命與生活方式造成重大影響，可增加對生活與社會之影響----公平正義指標

在考量公共利益方面，需考量質與量之區別，其中公共利益有時會因多數人意見而偏頗----公平正義指標

討論獲得之公共利益時，亦須考量相對損失之公共利益(如環境污染、農業損失、生態破壞等)----公平正義指標。

建議原則中加入民眾參與、土地認同、住民主觀看法----公平正義指標
站在農地保護之立場，該六項原則用於個案之評估尚屬恰當。

各項原則大多為概念性表達，只要有說理性與一致性即可，不須訂定太明確，太細反而會有疏漏。

本研究參照區域計畫法第15條之2規定及專家學者之建議，對前述個案評估基準指標進行補充，各項評估指標說明如表4-6所示。

表4-6 評估指標說明表

評估指標	說明
1.和自然協調一致 (合理性)	土地規劃與發展，須維護自然環境必要之生態系統，以降低自然災害，提升資源之永續利用，並達成支援生態系統之功能，並具空間配置之合理性與上位計畫之協調性，及區位應選擇損害最小之場址。
2.可居住的建築環境 (相容性)	藉由創造居民的實質活動空間及可及性，以提升集居地區住民之居住安適性、凝聚力與認同感，進而確保城鄉環境的特殊風貌，並應與鄰近地區建築景觀具相容性與協調性。
3.基於地方的經濟 (經濟效率)	考量自然體系之限制，避免自然資源基礎之惡化，從而損及地方經濟之發展。同時，應形成當地適合之生產環境，提供基礎設施，除提昇地方經濟活動之效率，並對國家經濟效率有正面之影響。
4.追求發展權益的均衡 (公平正義)	顧及當地住民之發展權益，並就其生活經濟、生產環境之基本需要加以考量，於保育發展之前提下，以使區域間住民發展權益維持一致，且需有適當導入民眾參與及住民主觀看法，以符合整體之公共利益。
5.避免對棲地環境破壞 (環境保護)	考量土地利用是否影響到人文及棲息環境，避免人為活動對生活、生產與生態環境之污染，並應設置防治污染之必要設施，並與周遭農業生產、生態環境與相關設施具相容性與協調性。
6.增進對鄰近地區的 整體助益性 (外部性)	考量該區域土地使用，是否產生鄰近區域的正面外部性，避免負面外部效果，形成對鄰近地區土地利用之良好助益，並搭配公共空間與公共設施之維護與服務，以提供良好之生活環境品質。

資料來源：根據顏愛靜，2008，增補而成。

二、個案綜合分析

本章節將針對宜蘭城南基地與清大宜蘭園區案之歷次會議記錄，利用上述所選用之六項評估指標，試圖探討個案於區域計畫審議委員會審查過程中，其審議程序與內容是否符合永續發展之精神。

(一)宜蘭城南基地個案分析

本研究將針對宜蘭城南基地開發案，利用六項評估指標檢視該案於歷次區委會之相關審查意見，並進行分析說明，其內容如表4-7。

表 4-7 以評估指標檢視宜蘭城南基地案之審議合理性

評估指標	審查會議	相關審查意見	答覆說明	評估說明
和自然協調一致(合理性)	區委會專案小組第一次	請補充說明本案招商狀況數據資料，並據以對應用地需求，說明基地申請開發規模確屬合理。	科管局與宜蘭縣工業策進會迄今已舉辦多次招商說明會，目前已篩選較符合科學工業原則者，約有28家潛在廠商，產業型態已涵括園區的六大產業。包括：電腦週邊及資訊軟體產業8家、生技產業5家、光電產業4家、半導體產業3家、通訊產業2家、精密機械產業2家、其他類產業4家等。	已針對空間配置之合理性進行探討。
		本案基地地下水位高，液化情形相對嚴重，且宜蘭地區地震多，故此基地是否適宜做為高科技工業園區使用。	針對本案基地之液化情形，日後進駐廠商對於重要建築物、設施及管線基礎可採全套管基樁或PC樁設計，將荷重傳遞至深層且無液化情形之堅實地盤，以克服地震時之地層液化之危害。	有土壤液化及地層下陷之可能，開發單位以工程方式克服此問題，與自然環境之協調性似有不足。
		請補充分析基地及其附近適當範圍十年內洪災淹水情況及主要排水路洪水水位與洪峰量等水文相關數據資料，以證明基地無淹水之疑慮。	經查相關資料(台灣省水利局之「宜蘭縣美福地區排水改善規劃報告」及95年宜蘭縣政府之「美福地區排水改善整體規劃」)，均顯示易淹水區位於鐵路東側，本基地所在區位為鐵路西側，因地勢已高，並無淹水之虞。	已考量土地使用與發展，配合空間區位，以降低自然災害。
區委會專案小組第二次	基於開發之關聯性、範圍之完整性及公共設施資源共同利用減少土地資源之浪費等考量，請作業單位研究將本案與清華大學宜蘭園區案，就具有合併審查必要之議題，如：基地開發整體性與形狀等，辦理聯席審查。並洽都委會幕僚單位，研究能否邀請都委會委員，併城南基地之都市土地部分，進行聯席審查。	本案與清大宜蘭園區案共通性議題，包括：基地開發整體性與形狀、地用系統、給排水系統、環保設施、交通系統、滯洪設施與鄰近灌排系統之連結、污水排放與處理、開發時土方運送之處理等。	已針對空間配置之合理性與相關計畫之協調性進行探討。	
區委會專案小組第二次	補正資料及宜蘭縣政府於會中說明本案擬引進產業類別尚與該縣產業政策一致等事項，同意予以確認，惟仍請就招商過程中所瞭解之廠商結構變化予以補充說明。	科管局經參考目前各國案例、相關跨國企業發展以及我國當前之科技政策等，提出園區未來擬引進之產業除通訊知識產業外，亦包括生物科技產業、通訊服務支援產業等。	已探討與縣產業政策一致，具與相關計畫之協調性。	
區委會專案小組第三次	本案所在位置鄰近宜蘭新都市計畫區，且旁邊又有清華大學等開發案，不遠處還有「新竹科學工業園區宜蘭園區五結中興基地開發計畫」，涉及從總量管制的角度整體考量之問題，建議就選址時對總量考慮、引進人口、對鄰近地區影響等方面，加強說明開發理由及開發程序，俾說明在開發上係經過整體思考的。	彙整「台灣北部區域計畫」、「宜蘭縣總體規劃」、「宜蘭縣綜合開發計畫」及管理局委託辦理之「東台灣設置科學園區之可行性分析」內容，對於宜蘭地區未來產業發展與定位，均建議除傳統型產業應以地方產業關聯性較強之技術密集產業發展；科技型產業部分，則建議以低污染高產值，包括資訊網路相關產業、創意、研發、生物技術等產業發展。	已探討與上位計畫相容性及相關計畫之協調性，並整體考量總量管制。	

評估指標	審查會議	相關審查意見	答覆說明	評估說明
和自然協調一致 (合理性)	區委會專案小組第三次	本案屬特定農業區，並屬辦竣農地重劃之土地，是否適用農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點規定。	據行政院農業委員會代表意見：「依據農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點第6點第1項第2款之規定，經行政院核定之公共建設所需用地得同意申請變更使用。本案既經行政院審查同意在案，本案應得適用前開規定辦理。」	特定農業區因符合作業要點之但書，而同意變更， <u>農業主管機關似無善盡農業生產環境保護之責。</u>
	區委會第214次	有關本案區位適宜性(私有地比例太高、社會接受度、與既有龍德利澤工業區之區隔及是否確有需要使用特定農業區等)及產業引進等問題，請宜蘭縣政府協助申請人加強補充說明。	本基地區位符合「宜蘭縣總體規劃報告」及「宜蘭縣綜合發展計畫」規劃內容，針對「科學園區」與「資訊園區」之建議區位。參考宜蘭縣政府於2006年10月至11月間委託之「縣政發展調查」成果對於宜蘭縣引進高科技、低污染之產業均表贊成與支持。	已針對區位適宜性與上位計畫相容進行考量。
		擬於區內規劃設置面積10公頃以上滯洪池，降低暴雨時基地產生對外排放之逕流量，惟此似不符土地利用之經濟效益，爰請再檢討有無其它解決上述問題之替代措施，以增加基地可利用土地面積。	本案之排水系統已依基地實際需求進行水力分析，規劃全區滯洪沉砂池面積計約7.88公頃，其餘用地則結合滯洪池水域進行整體規劃，作為基地綠美化並提供民眾休憩使用，兼具公園功能，可有效提高土地利用經濟效益。	已考量土地使用與發展，配合空間區位，以降低自然災害。
	區委會第217次	請加強說明當初選定本區位之理由，包括：列表並說明評選考量因素、評選基地及行政院核定過程。	本案係經國科會邀集專家、社會人士組成評選委員會，就宜蘭縣政府所建議之8處候選基地，及各候選基地評選因素分析資料，進行科園宜蘭園區基地評選作業。基地評選因素，主要項目包括：實質環境、產銷環境、研發環境、生活機能、行政配合等條件。綜合各候選基地之評選因素及限制條件內容，選擇鄰近都會周邊且基地限制條件較少之「宜蘭城南基地」及「五結中興基地」作為「宜蘭通訊知識服務園區」之區位。	雖已針對區位適宜性與上位計畫相容進行考量。；惟選址時無適當導入民眾參與及住民主觀看法，以致引發後續抗爭。
可居住的建築環境 (相容性)	區委會專案小組第三次	本案土地使用分區屬特定農業區，申請人業依審議作業規範工業區開發計畫專編第7點規定留設隔離綠帶或隔離設施。	已依審議作業規範工業區開發計畫專編第7點規定留設隔離綠帶或隔離設施。	已考量留設緩衝綠帶，確保基地與當地農業景觀之協調。
基於地方的經濟 (經濟效率)	區委會專案小組第一次	有關現有區域及生活圈工業區土地之供需狀況暨計畫引進工業區種類與現有區域及生活圈之工業類別是否相互配合之分析，應以具體數據資料為之。	「帶動東部地區之產業升級」及「創造地方就業機會」為本計畫配合中央政策之主要目標之一，未來科園宜蘭基地之發展，希望能以科學工業園區管理局多年對國內高科技產業規劃、開發、輔導的經驗，及宜蘭縣政府積極配合推動下，開發建立宜蘭成為亞太地區知識服務產業的資訊交流中心。	已探討提昇地方經濟活動之效率，並對國家經濟效率有正面之影響。

評估指標	審查會議	相關審查意見	答覆說明	評估說明
基於地方的經濟(經濟效率)	區委會專案小組第二次	依補正資料說明，中、低階技術人才大部分可由當地支援，高階技術人才則由其他地區支援，請以具體數據補充說明其來源。	宜蘭園區之開發主要考量區域發展之平衡及當地產業之轉型。宜蘭具有良好的生活環境，當園區開發進駐，創造地方就業機會，其當地人力來源包括：既有當地人力、回流人力、移居人力及後續培植人力。	已探討提昇地方經濟活動之效率，並對區域經濟效率有正面之影響。
追求發展權益的均衡(公平正義)	區委會專案小組第一次	本案土地權屬私有部分之比例達96%，請補充說明本基地選址條件、基地選址未將土地權屬優先考量之原因及民眾陳情內容與處理情形。	本案非都市土地範圍私有土地比約為96%，基地全區(含都市計畫區)私有地比例約75%。由於宜蘭地區缺乏大規模之公有土地資源，致縣政府所陳報之八處候選基地中，僅中興基地幾全數為國營事業所有，已列入科園宜蘭園區先期開發之二處基地範圍；其餘候選基地之公有地比率均偏低，其中五處候選基地100%為私有土地。城南基地經規劃詳細計算，全區面積約70.63公頃，有約17.85公頃之公有土地，佔25.28%。 人民陳情以書面或面見縣長為之者，宜蘭縣政府均依法就基地遴選過程、預定開發進度及地價補償方式等提供說明。	雖有探討民眾參與，但僅討論程序面，並無適當導入民眾參與及住民主觀看法。
	區委會專案小組第二次	請作業單位就行政技術上與宜蘭市公所或相關單位協調，俾讓利害關係人能參與未來審查會議表達意見。	宜蘭縣政府已函請宜蘭市公所協調利害關係人參與本次審查會議表達意見。	審議程序中有導入民眾參與之概念。
	區委會專案小組第三次	本案所在位置鄰近宜蘭新都市計畫區，且旁邊又有清華大學等開發案，不遠處還有「新竹科學工業園區宜蘭園區五結中興基地開發計畫」，涉及從總量管制的角度整體考量之問題，建議就選址時對總量考慮、引進人口、對鄰近地區影響等方面，加強說明開發理由及開發程序。	宜蘭園區基地評選作業之初期，係由宜蘭縣政府提出縣境八處候選基地，供國科會宜蘭園區基地遴選小組進行評選。為提供基地遴選小組充分資訊，由科學工業園區管理局針對各基地之環境條件進行分析，國科會「宜蘭園區基地遴選委員會」於2004年10月13日完成選址工作，選定「宜蘭城南基地」及「五結中興基地」為發展「數位創意」及「通訊知識服務」產業之科學園區。	選址時無適當導入民眾參與及住民主觀看法，以致引發後續抗爭，公平正義性不足。
追求發展權益的均衡(公平正義)	區委會專案小組第四次	請補充說明是否進行過民調瞭解過社會接受度，並說明擬引進之三種產業是否可帶動鄰近地區中小企業的發展或有何關連性。	宜蘭縣政府於2006年10月至11月間委託之縣政發展調查說明如下：本案籌設計畫階段民眾反映—多處候選基地所在之鄉鎮均組成促進會，爭取科園設置基地，其社會接受度應呈正面之態度。由民眾意見表達訊息了解，本案所引進之產業極為符合縣民所期待，同時亦能配合宜蘭縣政府後續階段推動之高科技、高產值、低污染之產業發展型態。	雖有探討民眾參與，但僅討論程序面，並無適當導入民眾參與及住民主觀看法。

評估指標	審查會議	相關審查意見	答覆說明	評估說明
追求發展權益的均衡(公平正義)	區委會專案小組第四次	有關本案涉及土地徵收補償費過低不合理等問題，前次專案小組審查會議決議「因非屬本委員會討論範圍，請申請人偕宜蘭縣政府妥善處理。」，爰仍請依該決議於大會補充說明處理情形，尤應說明與陳情民眾進行溝通情形及就陳情事項補充具體回應內容。	管理局已會同宜蘭縣政府於2006.3.10日假縣府文康中心辦理說明會；2006.04.28於縣府第二會議室辦理變更都市計畫說明會；2006.06.26於縣府文康中心辦理民眾陳情協調說明會，另宜蘭縣政府自2006.03~2007.07期間已辦理多次協商會並主動拜會地主，陳情民眾之陳情事項主要在於區位選擇、引進產業類型、環境影響及徵收費用等。相關陳情意見本局已多次陳報國科會，函覆地主自救會或陳情人。	雖有探討民眾參與，但僅討論程序面，並無適當導入民眾參與及住民主觀看法。
	區委會第217次	有關民眾陳情之地價問題，請宜蘭縣政府覈實反應地價動態，由地價評議委員會公正評議，依法合理補償；房屋部分亦請依規定（例如：以重建價格）覈實補償。	民眾陳情之地價問題，宜蘭縣地價及標準地價評議委員會於2007年12月28日第8次會議時，考量本園區地主特別犧牲，於參酌鄰近土地實際買賣交易價格後從優考量，評定後之公告土地現值及徵收補償加成成數，符合土地征收條例第30條規定，已充分反應一般正常交易價格；既有建物部分亦將依規定以「重建價格」覈實補償。	雖有探討民眾參與，但僅討論程序面，並無適當導入民眾參與及住民主觀看法。
	區委會專案小組第五次	開發過程中應有民眾參與監督機制之補充內容，除環境影響評估法規定之追蹤及監督機制外，請再補充其他民眾參與之具體措施內容（如提供當地民眾就業上之協助、產學合作計畫等）。	本基地後續開發及營運期間，將提供地區民眾參與環境保護監督機制，其具體措施包括：1.設立服務專線，網路信箱等管道，方便民眾之詢問及陳情。2.持續與地方民眾溝通，並加強園區環境保護工作，及確保各項環保工作之落實。3.參考新竹園區配合園區開發時程及廠商進駐情況，成立環境保護監督小組，並由專家學者、團體代表、縣市主管機關、園區毗鄰之村里長或議員、園區廠商代表及本局代表成立監督委員會，委員人數為8至14人，並於每6個月內召開會議一次，必要時得召開臨時會議。	雖有探討民眾參與，但僅討論程序面，並無適當導入民眾參與及住民主觀看法。
避免對棲地環境破壞(環境保護)	區委會專案小組第一次	本案挖填方計算結果需借土52.33萬立方公尺，請補充說明計算過程中是否已將建築工程之挖填土方量納入考量，如否，挖填方計畫內容應予檢討修正，以避免未來實施建築工程時衍生大量土方外運之問題。	為避免未來建築工程施工時，衍生大量土方外運之問題，因此，本案之整地規劃採僅填築道路、退縮帶及局部公共設施方式規劃。基地開發所需借土量約25.72萬立方公尺。	因基地需要大量填土，影響到週遭生態環境，破壞當地環境，環境保護措施不足。
	區委會專案小組聯席審查	城南基地內之「八角塔台」等歷史建築及遺構之處理方式：(一)宜蘭縣政府文化局表示：「『八角塔』係屬本府公告之歷史性建築；(二)內政部地政司代表表示，有關「八角塔台」因屬已公告之歷史性建築，其土地使用地應編定為「特定目的事業用地」。	八角塔台將予修復保存，並已協調縣政府同意，八角塔台建物將由管理局委託宜蘭縣政府文化局辦理管理維護事項。八角塔台內部空間將作為陳列及展示使用，將歷史建物結合周邊遊憩用地進行整體規畫，塑造獨特景觀風貌，引進休閒生活及旅遊參訪活動。	針對文化環境之保存加以探討。

評估指標	審查會議	相關審查意見	答覆說明	評估說明
避免對棲地環境破壞(環境保護)	區委會專案小組第三次	本案廢污水排放應接通至經環境保護主管機關認可之排水幹線、河川或公共水域；有關廢污水是否排放至農業專屬灌排水渠道系統。	本基地污水納排用渠(建業中排、美福排水幹線)屬「區域排水」系統，並確認本基地規劃之污水放流點下游未設置灌溉取水口，對農田灌溉用水不致產生污染。	雖對於人為活動產生之污染，設置污染防治必要設施；但無對週遭農地影響與保護提出說明。
		據申請人說明本案及清大宜蘭園案之土方需求量約48萬立方公尺，擬取土之土資場土方存量僅18.3萬立方公尺，不足部分擬由縣府以公共造產餘土優先供應、公共工程剩餘土石交換及專案核准外縣市土方運送等協助解決。	本案及清大宜蘭園區日後倘有土方不足情事，縣政府將以優先供應公共造產餘土、公共工程剩餘土石交換及專案核准外縣市土方運送等方式協助解決。	基地需要大量填土，破壞當地生態環境，但縣府卻以公共造產餘土等優先供應，似有政治力介入情形。
增進對鄰近地區的整體助益性(外部性)	區委會專案小組第一次	基地內主次要道路系統規劃宜有完整性，不宜片斷連接，爰請以微觀路網呈現基地內道路配置所衍生之節點及節線狀況，並進行交通量指派之模擬，說明於目標年時區內道路配置在運輸功能上所顯現之道路負荷係妥適合理。	就道路系統規劃而言，基地內道路系統規劃，係以本基地及清華大學宜蘭園區之交通需求為主要考量，原則上非提供過境交通使用，因此，對基地外之聯繫動線極為單純，可由次要道路、服務道路轉東側道路銜接台9線，或經由南北向主要道路道路轉北側聯外道路、宜蘭連絡道B及國道5號道路。	已考量公共設施之搭配、維護與服務，自行提供聯外道路，具有正的外部性。
	區委會專案小組聯席審查	本二案之大眾運輸部分，請申請人補充接駁公車可能合併整體規劃之路線、班次等相關資料，並檢討說明其妥適性。	有關大眾運輸接駁公車部分：將參考新竹園區接駁公車之營運經驗，並維持一定的班次水準，培養民眾搭乘公共運具之習慣。	已探討公共設施服務之提供。
	區委會專案小組第三次	請補充宜蘭縣政府同意配合進行周遭交通改善計畫之文件，周遭道路系統應於興闢改善完成符合規範規定後，縣政府始得核發建築物使用執照。	宜蘭縣政府同意配合進行本基地周邊交通之改善，將本案主要聯外道路納入2009~2012年宜蘭縣生活圈道路系統建設計畫，並於周遭道路系統應於興闢改善完成符合規範規定後，縣政府始得核發雜項使用執照。	已考量公共設施之搭配、維護與服務。
增進對鄰近地區的整體助益性(外部性)	區委會第217次	營運後一定期限內維持行駛班次不變及規劃出最適合的交通車行駛路線。	園區營運期間將考量實際交通需求，規劃科園宜蘭園區與清大宜蘭園區接駁巴士，銜接宜蘭車站、羅東車站、縣政中心及五結中興基地，提供區內運輸服務，減少私人運具之使用。園區接駁巴士之營運初期，將規劃固定且較密集之班次，以吸引區內員工養成使用大眾運具之習慣及意願。	已探討公共設施服務之提供。

資料來源：本研究整理

有關在宜蘭城南基地審議過程中，以和自然協調一致(合理性)、可居住的建築環境(相容性)、基於地方的經濟(經濟效率)、追求發展權益的均衡(公平正義)、避免對棲地環境破壞(環境保護)、增進對鄰近地區的整體助益性(外部性)等六項指標檢視時，在合理性指標方面，首先因基地有土壤液化及地層下陷之可能，但以工程方式克服此問題，在與自然環境之協調性似有不足；其次於特定農業區因符合作業要點之但書，而同意變更，農業主管機關似無善盡農業生產環境保護之責；另外區位適宜性雖與上位計畫相容，惟選址時無適當導入民眾參與及住民主觀看法，以致引發後續抗爭。在環境保護指標方面，雖對於人為活動產生之污染，設置污染防制必要設施，但無對周遭農地影響與保護提出說明；另基地需要大量填土，破壞當地生態環境，但縣府卻以公共造產餘土等優先供應，似有公部門介入與受政治力影響之痕跡。在公平正義指標方面，雖有探討民眾參與，但偏重程序面，並較無適當導入民眾參與及住民主觀看法。於整體審議過程中似乎僅針對個案開發之內容進行審查，並無提及與周遭農業生產環境配合之事項，且因園區引進之廠商不確定，以致與鄰近地區建築景觀具相容性與協調性之討論較為缺乏。

(二)清大宜蘭園區個案分析

本研究將針對清大宜蘭園區開發案，利用六項評估指標檢視該案於歷次區委會之相關審查意見，並進行分析說明，其內容如表4-8。

表 4-8 以評估指標檢視清大宜蘭校區案之審議合理性

評估指標	審查會議	相關審查意見	答覆說明	評估說明
和自然協調一致(合理性)	區委會專案小組第一次	本案基地因有土壤液化及地層下陷的可能性，說明其建築物之因應措施。	重要建築物及一般建築物，建議採用PC樁，以全部消除液化沉陷，而PC樁的樁長建議採用25公尺長，使樁底座落於礫石層中，深度20公。	有土壤液化及地層下陷之可能，開發單位以工程方式克服此問題，其區位之合理性似有不足。
		規範總編第14點規定，基地土地應完整連接，最小寬度位於平地不得小於30公尺以利整體規劃開發及水土保持計畫；惟依申請人說明基地西側因規劃為對外之聯絡道路，故最小寬度僅為13公尺。	基地西北側及西南側部分地區連接寬度未達30公尺，因其屬一筆地號，且亦為本基地主要及次要聯絡道路，有其重要性，需納入本案整體規劃範圍內。	基地之形狀不完整與道路寬度不合相關規範，其土地空間配置之合理性較為不足。

評估指標	審查會議	相關審查意見	答覆說明	評估說明
和自然協調一致 (合理性)	區委會專案小組第二次	有關本案基地係屬50年度辦竣之四圍農地重劃區內特定農業區特定目的事業用地；是否符合「農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點」第6點及特定農業區已辦竣農地重劃用地之相關規定。	行政院農業委員會書面意見示：「..經查本案土地係屬特定農業區特定目的事業用地，其利用現況為『國軍營地、舊飛機場跑道、雜草地』，該土地非屬農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點所規定之範圍，故無該作業要點之適用。」	特定農業區中有特定目的事業用地，屬不合理之編定，且與農業周遭環境之協調性不足，農業主管機關應有其檢討之必要。
	區委會第216次	請說明本案與宜蘭城南基地及周遭交通系統之關係。	為求交通路網規劃之完整與連貫性，交通動線業經整合規劃，且兩園區皆為無圍牆之開放設計。	已探討動線連結，考量防災之功能。
可居住的建築環境 (相容性)	區委會專案小組第二次	有關本案建築物之規劃，是否保持蘭陽平原原特有風貌、是否與宜蘭縣政中心特有建物類型(或城南基地建物)相融合。	考量宜蘭當地特有之建築特色，並與鄰近宜蘭縣政中心之建築風格配合設計。妥善運用本色佳之建材，並以宜蘭當地建築及宜蘭縣政府建築材質為優先考量，比如清水水泥磚、紅磚等可保持其原有特色之材料。	已考量建物與宜蘭當地及宜蘭縣政府之建物相容性，具與鄰近建築景觀協調性。
	區委會專案小組第三次	本案建築物規劃設計部分：申請人所補充之意象圖與模型配置似不相符，東部開發案件建議應以自然與周遭環境結合方式規劃。	1. 建築形式：考量宜蘭當地特有之建築特色，並與鄰近宜蘭縣政中心之建築風格配合設計。 2. 建築材料與色彩：妥善運用本色佳之建材，並以宜蘭當地建築及宜蘭縣政府建築材質為優先考量，比如清水水泥磚、紅磚等可保持其原有特色之材料。	已考量建物與宜蘭當地及宜蘭縣政府之建物相容性，具與鄰近建築景觀協調性。
	區委會專案小組第三次	請利用建築退縮處理手法，使此地區與宜蘭當地農業景觀更為融合。	本案基地南側計畫道路沿線建築均退縮10公尺，使與鄰近農地之緩衝空間由進深25公尺加至35公尺，以確保基地與當地農業景觀之協調與融合。	已考量留設緩衝綠帶，確保與當地農業景觀之協調。
	區委會第216次	基地周圍之緩衝綠帶，南側與農業區相鄰除10公尺之隔離綠地及15公尺道路，說明再以建築退縮作為綠帶使用。	基地南側部分因與農業區相鄰，本案除規劃設10公尺之隔離綠地與15公尺的道路做為緩衝外，道路沿線建築均退縮10公尺，使與鄰近農地之緩衝空間由進深25公尺加深至35公尺，以確保基地與當地農業景觀之協調與融合。	已考量留設緩衝綠帶，確保基地與當地農業景觀之協調。
		規範總編第39點有關基地內之建築配置規定，除必要之地標建築外，可保持其原有材料之特色者。	妥善運用本色佳之建材，並以宜蘭當地建築及宜蘭縣政府建築材質為優先考量，比如清水水泥磚、紅磚等可保持其原有特色之材料。	已考量建物與宜蘭當地及宜蘭縣政府之建物相容性，具與鄰近建築景觀協調性。
基於地方的經濟 (經濟效率)	區委會第216次	請說明本案開發之定位及未來發展，及與城南基地產學合作之關係。	清華大學宜蘭園區進駐宜蘭，將豐富宜蘭地區教育與企業培育資源，有助於創造高價值、高就業、低污染的投資環境。並可協助加速利澤工業區轉型為軟體和資訊發展的實驗園區。	已探討提昇地方經濟活動之效率，並對區域經濟效率有正面之影響。

評估指標	審查會議	相關審查意見	答覆說明	評估說明
追求發展權益的均衡(公平正義)	區委會專案小組第二次	基地內現有多處灌溉排水路，請維持現狀或建議暫時保留不宜廢除。	(1)珍珠中排：保留其使用，配合清大排水系統規劃進行局部改線。(2)珍珠分線二主給：以保留為原則，配合清大排水系統規劃進行局部改線。後續配合城南基地開發，再行辦理廢除水路。	農業用水為生產環境基本需求，灌排水之保留符合公平正義之原則。
避免對棲地環境破壞(環境保護)	區委會專案小組第一次	有關本案基地內之「三處機堡」，請申請人補充其位置及面積資料，又該等是否有保存價值及是否應登錄為宜蘭縣之歷史建築等相關資料。	本校對於機堡將以靜態之修復與保存為主，且依據區委會第216次會議決議：基地內「三處機堡」編「為特定目的事業用地」，並依現況保存不再增建，且其容積不得移轉。	土地使用考量到人文環境之保護。
		宜蘭部分地區已劃入地下水管制區，考量國土復育觀點應充分運用地表餘裕水源，請註明供水之淨水廠及其水源，並避免增抽地下水。建議增設雨水回收系統，供應綠地澆灌用水，另並建請考量規劃污水回收二元系統，以達水資源有效利用之目標。	放流水之回收使用統籌交由竹科宜蘭城南基地利用。本案用水計畫書業經水利署審查通過，且承諾未來開發營運，不抽取地下水源。	對於人為活動產生之污染，要求設置污染防治必要設施。
	區委會專案小組聯席審查	宜蘭縣政府文化局函示：「...舊飛機跑道、機堡等深具再利用價值，除已由本局進行文化資產審查評鑑作業外，建請納入校區再利用規劃...」。	清華大學承諾永久保存「三處機堡」並肩負管理維護責任，未來機堡將以靜態之修復與保存為主。	針對文化環境之保存加以探討。
	區委會專案小組聯席審查	請申請人補充二案全區之雨污水排放系統圖說，再檢討說明其妥適性；另請清華大學補充倘城南基地不開發時，清華基地污水管線配置及污水處理之替代方案。	二基地之污水全部匯流收集至城南基地之污水處理廠，統一處理排放。若無法由新竹科學工業園區宜蘭城南基地污水處理廠處理，將自行設置污水處理設施。	避免人為活動對生活、環境之污染，要求提出污染防治必要措施。
		目前宜蘭地區可供水量每日約21萬噸(生活及工業用水)，約可滿足現況需水量(2004年現況用水約16.5萬噸/日)，惟以地區性水源及地下水為主要水源，尤地下水供水比例高達 90%以上。爰宜蘭部分沿海地區已劃入地下水管制區，以國土復育觀點應充分運用地表餘裕水源。	本案用水計畫書業經水利署審查通過，且承諾未來開發營運，不抽取地下水源。	考量土地使用不應影響區域環境生態。
		考量暴雨來襲二基地排水同時排出將造成較大之排放量，建議本二案基地所規劃之滯洪設施應整體規劃，並補充說明以二案合併計算基地開發後100年發生暴雨強度之對外排放逕流量，檢討所規劃之滯洪設施是否能符合規定。	城南基地位於本基地之下游處，若二基地滯洪設施合併設置，將產生集流時間過長，累積流量過大等不利於水文環境之因素，且將二基地集水區全部集中，不利滯洪設施合併設置，分別設置雨水滯洪池，可降低開發後對環境之影響。	考量土地開發後對於區域環境之影響，並提供必要設施。

評估指標	審查會議	相關審查意見	答覆說明	評估說明
避免對棲地環境破壞(環境保護)	區委會專案小組第二次	本案基地與城南基地開發後是否超過區域排水系統所容許之排洪量及下游排水系統之容許排洪量等，請申請人補充說明。	本基地設計時考量下游機場中排與珍珠中排水路之承容量，對外排水出口採10年一次頻率暴雨強度。	考量土地開發後對於區域環境之影響，並提供必要設施。
		規範總編第14點有關平地最小連接寬度不得小於30公尺之規定及第40點有關基地周遭10公尺緩衝綠帶之規定等，因基地北側及西側規劃聯絡道路至無法滿足上開規定。	基地西北側及西南側部分地區連接寬度未達30公尺，因其屬一筆地號，且亦為本基地主要及次要聯絡道路，有其重要性，需納入本案整體規劃範圍內。	緩衝綠帶不足，與周遭生態環境及相關設施相容性不夠，環境保護措施較為不足。
		有關本基地所產生之有害事業廢棄物處理方式，申請人說明需先研提有害廢棄物種類及數量等，再採公開招標方式，遴選廠商執行清運處理業務。	本案有害事業廢棄物除委託甲級公民營廢棄物處理機構處理，透過有害事業廢棄物登記報表與遞送聯單嚴加管控。	避免人為活動對生活、環境之污染，要求提出污染防制必要措施。
增進對鄰近地區的整體助益性(外部性)	區委會專案小組第三次	有關本案不足之土石方(約21.79萬立方公尺)，因本案基地與竹科城南基地皆希望於短期內完成雜項工程，故為確保土石方供應無虞，請補充目前宜蘭縣之平均每月土石方存量。	本案不足土方量約21.79萬方，竹科宜蘭城南基地不足土方約25.72萬方，合計不足土方約48萬方。	因基地需要大量填土，影響到周遭生態環境，破壞當地環境，環境保護措施不足。
	區委會專案小組	若城南基地未能開發，則道路需向南開闢並連接至縣政中心外環道路，其間將行經部分私有土地，請申請人配合宜蘭縣政府取得東側道路南向私有土地通行權或路權並完成開闢該道路，始得核發使用執照，以符合區域計畫法第15條之2得許可開發之要件。	若城南基地開發不如預期，宜蘭縣政府同意協助取得與開闢東側道路(30M計畫道路)部分路段，向南經由建蘭北路銜接台九省道，作為本基地之聯絡道路	已考量公共設施之搭配、維護與服務，自行提供聯外道路，具有正的外部性。
	區委會專案小組第二次	有關基地之開放性空間供當地民眾使用乙節，申請人說明，園區將採無圍牆設計，民眾可自由以自行車或步行進出園區。	本案基於融入地方、資源共用之原則，塑造無圍牆之開放型園區，提供基地內之開放空間予地區居民使用。	已探討公共設施服務之提供。
		本案與「新竹科學工業園區宜蘭園區城南基地開發計畫與細部計畫案」共同議題部分，如整體土地使用計畫圖、建築、公共設施(管線)配置、整地工程如何搭配避免相互干擾、用水供給、廢水排放、污水處理設施、聯絡(外)道路、交通路網系統、開發時程、未來產學合作及巡迴交通車班次等議題，請申請人與新竹科學園區管理局舉行會議協商確定後，補充雙方同意辦理方式之公文。	本案與竹科宜蘭城南基地於2007年4月30日召開之協商會議，針對兩案開發內容達成多項協議，做為兩案後續開發之原則與依據。	考量公共空間與公共設施之相互搭配，具有正面之外部性。

資料來源：本研究整理

在清大宜蘭園區審議過程中，以和自然協調一致(合理性)、可居住的建築環境(相容性)、基於地方的經濟(經濟效率)、追求發展權益的均衡(公平正義)、避免對棲地環境破壞(環境保護)、增進對鄰近地區的整體助益性(外部性)等六項指標檢視時，在合理性指標方面，首先因基地有土壤液化及地層下陷之可能，但以工程方式克服此問題，在區位之合理性似有不足；其次基地之形狀不完整、道路寬度不合規範，在土地空間配置之合理性也較為不足；另外在特定農業區中有特定目的事業用地之編定，與農業周遭環境之協調性不足，農業主管機關應有其檢討之必要。在環境保護指標方面，因基地需要大量填土，影響到附近農業，破壞當地環境，以及緩衝綠帶不足，與周遭生態環境及相關設施相容性不夠，環境保護措施較為不足。在公平正義指標方面，民眾之參與及在地住民之意見，則嚴重缺乏。且於整體審議過程中僅針對個案開發之內容進行審查，並無提及與區域計畫或周遭農業生產環境配合之事項。

綜合上述兩個案之分析結果，發現目前開發許可審議過程中，尚存在區位合理性不足、易受到政治影響、僅針對個案審議未考量對周邊環境之影響、農業主管機關對於優良農地保護不足、欠缺民眾之參與及在地住民之意見等課題。

第四節 小結

從相關文獻分析得知，現階段農牧用地變更審議過程，存在缺乏整體規劃及民眾參與機制不足等問題，於是本章擬針對選定之個案進行實證分析，期能得以印證。本章首先針對選定之個案(宜蘭城南基地與清大宜蘭園區)進行環境背景及審議時程之描述；其次參考兩個案於審議過程中所衍生之問題，研擬五項議題：(一)開發申請案在何種條件下須聯合審查、(二)開發申請案之土地包含都市土地與非都市土地時，應如何進行審議、(三)涉及農地強制徵收時，私有權財產該如何保障、(四)開發許可審議過程中民眾參與之程序、及(五)土地使用計畫之合理審議原則與評估指標等議題；接著再藉由專家學者、當地居民、公部門及有關團體對該五項議題之深度訪談結果，歸納出目前開發許可審議過程中，尚存在下列課題：(一)相關聯之開發申請案無聯合審查之機制或原則、(二)開發案同時涉及都市土地與非都市土地時，易造成審議競合、(三)政府以促進經濟發展為由進行農地徵收，枉顧私有財產權保障、(四)非都市土地開發許可審議過程中欠缺民眾參與機制、及(五)土地使用計畫審議與國土規劃不相連結等五項課題。

然而土地開發並非土地利用方式的唯一選擇，而合理開發程度，重視保育，尊重且順應自然，方得永續利用與發展。於是本章參考區域計畫法第 15 條之 2 規定，且透過深度訪談之結果，就非都市土地農牧用地變更審議之合理性作系統化指標篩選，以建立永續發展評估之指標，並以此指標對選定之個案進行分析，探討個案於區域計畫委員會審議過程中，其審議程序與內容是否符合永續發展之精神。實證分析之結果，發現目前開發許可審議過程中，依然存在區位合理性不足、易受到政治影響、僅針對個案審議未考量對周邊環境之影響、農業主管機關對於優良農地保護不足、欠缺民眾之參與及在地住民之意見等課題。且該各項課題與上述深度訪談所歸納之結果相似，於是本研究將依據深度訪談所歸納之五項課題，作為下一章提出農牧用地變更審議制度改善策略與配套措施之五個方向。



第五章 農牧用地變更審議制度改善策略

與配套措施

農地政策係屬公共政策的一環，亦是政府之職責所在，政府為追求達到落實農地合理使用目標，乃選擇與各種制度相容並且適當之手段。從第二章可知，農地政策之基本理念，是在維持環境永續之前提下，追求經濟效率，同時顧及符合社會正義。農地政策的定位，是在謀求環境、經濟和公平（Environment, Economy, and Equity; 三個 E）三者之間的平衡，並以落實農地資源的合理利用為農地政策之最終目標。

政策與制度既已制定，必須予以評估，方能知其執行之成效。評估的方法必須運用社會科學的研究程序，評估的程序則包括：政策與制度的形成、設計、執行與效果，評估內容包括政策產出與結果（Policy output and outcome）兩方面，其中尤以政策結果的評估最為重要，政策結果比政策產出更具實質意義。舉例而言，農牧用地變更審議制度的訂定，須能確實執行，使其結果達成政策既定目標，方能創造社會總體最高福祉。

基於第三章有關農牧用地變更審議制度分析與現況說明，以及第四章針對專家學者、當地居民、公部門與有關團體進行深度訪談及個案綜合分析結果，加以檢視與研討，做為本章研提改善策略與配套措施之根基。

第一節 農牧用地變更審議制度之改善策略

一、建立相關開發案聯合審查之原則

宜蘭城南基地與清大宜蘭園區，因兩案之用地緊鄰、審議時程相近，故於內政部的區委會專案小組決議辦理聯合審查。依循此案例，本研究認為，考量聯合審查的必要性，相較於審議時程的相近，更重要的應是兩案用地緊鄰，而這亦可從下列專家學者對聯合審查可得產生的效益獲得證明：

有關城南與清大校區當初認為兩案屬於產學合作，且兩案之基地形狀怪異，若將其合併成一案時，其形狀較為完整，且可減少緩衝綠帶設置，進而降低用地徵收之範圍（受訪編號 A1）。

兩案聯合審查之重點為看兩案之機能、防災之規劃，以避免公共設施之浪費（受訪編號 A3）。

聯合審查考量之因素為個案具有關連性：例如環境相連、前後期開發、地緣關係、計畫本身分期規劃。聯合審查之目的，希望共同審查，以節省審議之時間(受訪編號 A5)。

聯合審查考量之因素，除上述提及用地緊鄰、審議時程相近、形狀完整性外，部分專家學者與公部門也建議具有共通性議題、相互依存或總量管制等因素者，亦應進行聯合審查。

聯合審查應需制度化，其考量之因素為在一個區域內劃定總量管制，該區域可以依同一個鄉鎮縣市、同一河川流域或開發案有相互依存性等來畫定(受訪編號 A6)。

聯合審查之條件應考量有緊密相關性，例如：共用公共設施、用水供給；另於工業區開發過程中有 CO₂ 排放，應訂定 CO₂ 總量之管制，個案於該工業區申請開發時，因受總量管制，而需聯合審查；另聯合審查之原則訂定時，亦須預留審議過程中政府或民眾之需求(受訪編號 A9)。

兩案聯合審查之原則應包含：基地相鄰、相互依存、具有共通性議題(受訪編號 B1)。

依據上述專家學者與公部門之意見，聯合審查實具有可節省審議時間、減少緩衝綠帶設置，進而降低用地徵收之範圍、避免公共設施之浪費、了解整體之影響等效益。故綜合上述效益歸納個案聯合審查之原則應包涵下列六項，其中(1)~(4)為實質之內容，(5)~(6)則是為程序預留之面向。

- (1)具有相鄰性—如宜蘭城南基地與清大宜蘭園區用地相連。
- (2)具有相互依存性—如大度攔河堰提供國光石化用水、清大宜蘭園區作為宜蘭城南基地之創新育成中心，產業相互搭配。
- (3)公共設施共用—如宜蘭城南基地與清大宜蘭園區主要聯外道路共用。
- (4)污染總量控制—如工業區二氧化碳總量控管。
- (5)政府建議、區域計畫委員會專案小組審議認為必要聯合審查者。
- (6)公民團體或地方民眾建議需聯合審查者。

上述聯合審查之原則，目的即在於藉由個案整體空間的有效規劃及資源的合理配置，將地區的經濟發展對整體生態環境的影響降至最低，以調和地方永續發展過程中，有關介於經濟效用與生態效用之間的「資源衝突」(如水資源超限利用，影響生態環境)；並經由該整合性的規劃，減少私人的財產在過度而不必要的開發範圍規劃下，產生永續發展中有關介於公平效用與經濟效用間的「財產權衝突」(如用地徵收之範圍過大，造成民眾財產權損失)。

二、都市土地與非都市土地聯席審議之機制

宜蘭城南基地的開發案，因用地包含都市土地及非都市土地，而涉及都市計畫委員會對都市計畫變更，及區域計畫委員會對開發許可兩個審議機制，惟上述二個審議通過之時間相差一年，且都市計畫委員會通過後，區域計畫委員會又經五次審查會，因土地使用為整體規劃，若其中有一個委員會不核准通過，將造成土地使用之盲點。部分專家學者認為，有關非都市與都市計畫審議之問題，因兩套體系、法令已明定，除修法可解決兩套法令間的競合外，似無其他良方；不過也有專家學者認為雖法律上無聯席審議之規定，但應有彈性，在法令修正以前，可採其他變通之機制。

在審查機制或是技術上難以執行時，可利用資訊交流之方式，達到兩個機制資訊之流通。在宜蘭城南基地審查過程中，幾次利用類似之機制來進行都市與非都市審議之連繫，即在非都市審議過程時，要求都計組派員列席，並說明都委會審議過程之內容與重點，以茲作為區委會審議之參考(受訪編號 A1)。

因各委員會之考慮面向不同，所以各委員會之審查訊息需具流通性，聯合審議，若制度上有其限制或困難時，可改為不同委員相互列席方式以資替代(受訪編號 A3)。

都市規劃時，因考量與周邊非都市土地之銜接或連結，亦即都市規劃應擴大範圍，使其規劃之範圍涵蓋一個完整之區域。都市土地與非都市土地之規劃或審議，應相互分工，並需有一個上位之平台進行整合(受訪編號 A5)。

因兩個委員會皆下放到同縣市審議，可藉由內部協調來進行合併或聯席審查，如目前桃園縣審議之兩單位(地政局與城鄉局)以會同審查方式進行(受訪編號 B4)。

綜合上述，跨都市與非都市土地審議之問題，在法令修正以前，變通之機制包括採不同委員相互列席、縣市兩審議單位(地政局與城鄉局)將會同審查，或採幕僚參與方式，再由幕僚各自向委員會報告進度、審議重點、爭議事項等以茲替代，達到兩個審議委員會資訊之流通。另亦可利用擴大都市計畫之方法來解決，即是將非都市土地納入擴大都市計畫範圍內，將都市土地與非都市土地合併成一個都市計畫變更案，以利整體之審查。

除了上述法規修正前的權變措施外，未來在「國土計畫法(草案)」通過後，將走向國土功能分區管制與開發許可制併行之運作模式，兼具類似英國開發許可制之精神與美國成長管理之理念。且依國土計畫劃設得申請開發許可區

位為：國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區等四大功能分區。是以未來政府應建立「國土功能分區及其分類分級之劃設、劃分及變更條件」之規模標準及審議項目、規範與程序，以供審議許可之遵循，以功能分區代替使用分區則可消除跨都市與非都市土地審議之問題。

同一個開發案因跨都市土地與非都市土地而有聯席審議之必要，其著眼點仍在於土地使用應具整體規劃的觀點。另以舉輕明重之法理，如兩個不同的開發案，因兩案用地緊鄰，為謀求規劃的有效性，而有聯合審查的必要，則同一個開發案，在整體規劃效益的考量下，更應藉由聯席審議，促成兩個審議委員會委員間資訊的流通，以期就審議的期程、審議的重點及爭議事項達成共識，排除兩個委員會因審議標準不一，而就土地使用上，產生永續發展中有關介於經濟效用及生態效用間的「資源衝突」(如公共設施重複設置，浪費土地資源)。

三、農牧用地變更審議私有財產權保障之對策¹

徵收條例第 10 條規定：『需用土地人興辦之事業依法應經目的事業主管機關許可者，於申請徵收土地或土地改良物前，應將其事業計畫報經目的事業主管機關許可。需用土地人於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見。但因舉辦具機密性之國防事業或已舉行公聽會或說明會者，不在此限。』故用地涉及徵收時，應於事業計畫報請目的事業主管機關許可前，應舉行公聽會。但土地徵收條例於 2002 年 12 月 11 日才公布，以致以往待土地要被徵收前，才接獲通知，容易產生抗爭。

在開發審議過程中為兼顧私有財產權保障，所以審議時應針對公共利益進行評量，唯有得到之公共利益大於損失之公共與私人利益時，方考量對人民財產徵收。於是專家學者對此提出看法：

當初在審查城南基地時，在審查會中，曾釐清是否有陳情案件，並於區委會中要求通知地主列席開會，使民眾意見有陳述之管道，用以保障私有財產權權(受訪編號 A1)。

依憲法之規定，徵收時應以對人民財產侵害最小原則，並考量被徵收人之生活基盤。政府在徵收過程中與人民之溝通並未做好，且有時並不能僅以金錢進行補償，因該徵收可能已破壞所有權人之生活基盤(尤其是農民)。於開發審議時，應考量開發單位是否能提供被徵收人工作機會或以

¹因本研究探討之個案，為需進行徵收之農牧用地，於是有關『農牧用地變更審議私有財產權保障之對策』係僅針對需徵收之農牧用地所提擬之對策。

地易地之方式，以維護被徵收人之生活基礎(受訪編號 A8)。

公共利益評量可包含：環保、整體利益、社會經濟、經濟效用、就業機會、產值提升、文化生態等方面；但於描述所獲得之公共利益時，亦須說明相對損失之公共利益(如環境污染、農業損失、生態破壞等)(受訪編號 A8)。

農牧用地變更審議中私有財產權保障之對策，主要包含落實公正的民眾參與、合理的審議制度及相當的補償等三部份。其中有關民眾參與機制及合理審議制度之建立，將說明於後；有關相當的補償部分，依憲法 15 條保障私有財產，徵收需給予補償，且依大法官解釋亦指出財產權徵收之「補償必須與損失相當」。農地之徵收，除涉及財產權外，也切斷老農生活之重心與人際關係脈絡，對農民之生活基盤造成重大影響；但是目前依公告現值加成補償，既不是為完全補償也非相當補償(合理補償)，所謂相當補償至少需依社會通念，以客觀、公平、合理之方法考量，以填補徵收之損失。然現行土地徵收制度之補償內容，事實上難謂客觀、公平、合理，更遑論其是否真正符合憲法財產權保障之意旨(陳立夫，2007：289)；另依大法官會議 409 號解釋之理由書：徵收對人民為一大損害，其徵收要件與程序需法令明文規定。然目前土地徵收條例除不符合憲法精神，也無回應大法官會議 409 號解釋內涵，在符合公共利益、必要性、比例原則、最後之方法、合理之補償等五大徵收要件下，實有修正之必要。

農地之徵收須顧及土地正義，係欲藉由建立私有財產權保障之對策，在政策過程中讓農地之多元價值被尊重與體現，來降低永續發展中有關介於公平效用與經濟效用之間「財產權衝突」(如引進地方產業，但農民無獲得合理補償)，才能確實保障農民的基本人權。

四、非都市土地開發許可審議民眾參與之機制

開發審議流程中民眾參與介入的時間點、程序透明度，以及公民對政策影響力的認知，以及公部門對於相關決策資訊明瞭充足的呈現，在有限的時間內體貼細心的議程規劃設計等，影響著問題的釐清、實質對話的進行與信任關係的建立(杜文苓，2007：44)。故以下將針對開發審議過程中，有關民眾參與之辦理時機與方式、參與人員界定與通知、會議之進程序，及在開發許可中之機制進行探討。

(一)辦理之時機與方式

審議民主中會因資料完整性與需求性，而有不同辦理之時機與方式。如資料較模糊時以願景工作坊或咖啡館舉行，或辦理公民論壇與公

民陪審團等方式。另依行政程序法 164 條之規定:行政計畫有關一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序，並得有集中事權之效果。審議民主形式是多元，但最重要是審議及決策過程中，有沒有真正公民參與之結果，及納入在地價值與知識。以公共政策而言，在規劃或可行性評估時，公民參與便應導入。目前公共政策規劃較大之問題，為由上而下之思維模式，若於規劃時能由下而上及增進民眾之社會培力，如此可減少後續抗爭之機會。所於公部門與專家學者針對民眾參與之時機提出建議：

應於開發案提送目的事業主管機關審查興辦事業計畫或可行性評估時，即須將該資訊提供給民眾，此為民眾參與之最適時機(受訪編號 B3)。

民眾參與之形式並不重要，且愈多元愈好，但重點是要能『理性溝通』，若民眾對申請之開發案無強烈反應，建議可以一般公聽會進行；若民眾對申請之開發案有強烈反應，則以行政聽證方式辦理，且該程序要盡早辦理(受訪編號 B2)。

在案件形成前應讓民眾了解區位，在可行性初稿完成後，再舉辦公聽會說明內容，讓民眾參與相關意見(受訪編號 B9)。

建議於區委會專案小組第一次開會時，通知土地關係人來表示意見，會上將爭議事項一次彙整，再擇期辦理一次行政聽證會，真正與民眾對話與辯論，釐清問題所在，因而可減少後續審議次數，亦可避免後續受到之挑戰(受訪編號 A6)。

若於說明會(公聽會)舉辦過程中，有對抗性之意見產生，民眾有提出申請時，應再舉行一次行政聽證會，以釐清雙方之疑慮，並須事先提供完整資訊(受訪編號 A9)。

有重大爭議時，只要有對抗性論述出現時，因兩方已對資料正確性、影響範疇有爭議，就需辦理行政聽證來釐清(受訪編號 A10)。

綜上所述，因民眾說明會議中須明確提出土地使用計畫與配置，土地徵收使用等情形，以便釐清問題與進行實質對話，所於開發案提送目的事業主管機關審查興辦事業計畫或可行性評估時，應為民眾參與之較適時機；舉辦之方式可先以說明會或公聽會進行，舉辦過程中有對抗性之意見產生，民眾有提出申請時，就需再辦理行政聽證會來釐清。

(二)參與人員之界定與通知

理想之民眾參與，即是所謂之審議民主或公民審議，在開發案審議中，需了解哪些為居民代表、哪些為重要利害關係人，必須邀請他們進行討論，對討論之內容進行設計，才可能有建設性之對話。所以先須就「利害關係人」進行探討：

美國因其土地大、人口密度小，所以利害關係人之界定為開發申請案半徑 8 百英尺範圍內居民為利害關係人(受訪編號 A7)。

利害關係人之定義:有法律上明確之利益關係，一般開發計畫以土地所有權人為利害關係人；環境影響評估以受區域環境影響者；區委會中有關利害關係人之認定從寬，只要民眾要陳述意見，皆可參與，但必要時可推舉代表陳述意見(受訪編號 B1)。

有關開會通知之方式，以宜蘭城南基地個案為例，除土地被徵收人外，大部分採公告之方式，公告之地點一般在縣市政府、鄉鎮市公所、村里辦公室之佈告欄，除了有心人士會特別注意外，一般民眾很少注意到。通知的對象也以土地被徵收人為主，導致其效果不彰，於是專家學者與當地民眾等建議：

可參照都市計畫法第 19 條辦理，在計畫審議前先辦理公告及說明會，若涉及徵收時，除公告以外，應以雙掛號通知土地權利人，以正式公示送達，確保土地權利人之權益，土地權利人應包括土地所有權人、他項權利人、租賃權人即所謂民法之物權人(受訪編號 A9)。通知方式可以用地方新聞播報或由鄰里長發通知單，範圍建議以當地里為通知對象(受訪編號 C1)。

通知方式可以地方新聞、公告、刊登報紙，並應說明開發內容、範圍供民眾了解(受訪編號 C5)。

可採逐戶發通知單之方式進行，對象以開發範圍 100 公尺內之居民及被徵收之土地所權有人，通知的時間越早越好(受訪編號 C8)。

通知對象應包括利害關係人、相關影響人，可利用公眾媒體、地方新聞或鄰里長通知；並在縣府設立一個對口單位，接受民眾之意見(受訪編號 D2)。

開會通知得以刊登報紙或貼公佈欄的方式辦理(受訪編號 D3)。

依據上述建議及考量國內民情與現實可操作面，民眾說明會舉辦通

知之對象為利害關係人，通知方式以地方新聞播報、鄉鎮市公所與村里辦公室公告、刊登報紙，並以當地里為單位寄發通知單；若涉及土地徵收時，應正式公示以雙掛號通知土地權利人，以確保土地權利人之權益，並於縣市政府設立一個對口單位，接受民眾之意見。

(三)會議之進程序

杜文苓(2010:49)針對中科三期所舉辦行政聽證會之探討，認為該會議在程序及議題設定上有五個特色：第一、由原先的統問統答改為交互詰辯方式；第二、明確界定出所欲討論的重大議題；第三、針對重大主題爭點，相關主管機關以及參與者提出各項評估報告與證據資料，在會議中相互攻防；第四、主持人發揮職責掌握議程，邀請在場相關利害人發言，針對爭議點不斷探詢釐清，每個議題最後整理出總結，載明雙方同意點以及差異處；第五、整個聽證之會議記錄以逐字稿方式呈現。

依訪談之結果，一般民眾認為可以採說明會或公聽會進行，會議中應讓民眾了解詳細的開發計畫、污染情況與影響程度，並提出改善對策，且應由獨立機關舉行以避免人為操作；專家學者則認為應以較嚴謹之行政聽證程序來進行。

應說明開發內容、污染情形及對經濟發展的影響(受訪編號 C1)。

進行地方公聽會時，應告知開發之優缺點，讓人民了解並提出改善對策與補償方式(受訪編號 D1)。

由獨立機關舉行公聽會，該獨立機關不可納入官員，會中之進行，應進行專業辯論(受訪編號 D2)。

行政程序法定規定可推舉代表 1~5 人，但區委會通常放寬至 10 人，每人陳述時間 3~5 分鐘，限制發言人數與時間之目的，是確保開會之效率(受訪編號 B1)。

辦理行政聽證時，可聽到多元之意見，過程中要求了解不同方之資料，進行相互辯論，主持人應釐清問題爭點，必要時可再舉行另一次辯論，以明確釐清問題，作為後續決策參考(受訪編號 A10)。

民眾參與就是要藉助於民間的活力或動力，而非僅是公開徵求意見與開個形式上的說明會，為求在民眾說明會議中能進行實質對話，會議在程序及議題設定必須明確，會議中應讓民眾了解詳細的開發計畫、污染情況與影響程度、是否有土地徵收使用等情形，並需提出改善對策及與民眾對話；若涉及行政程序法第 164 條規定『行政計畫有關一定地區

土地之特定利用或重大公共設施之設置，涉及多數不同利益之人及多數不同行政機關權限者，確定其計畫之裁決，應經公開及聽證程序……』需辦理行政聽證時，可參照上述中科三期之會議程序辦理。

(四)開發許可之民眾參與機制

國內目前已有公民會議(竹科宜蘭城南基地)、行政聽證會(中科三期后里園區)等比較成功之實例可參考，但這些機制都被發生在體制外。然民眾參與已成為當代民主與行政理論需要面對的核心問題，必須將公民參與之元素納入行政程序體制內，於是專家學者與公部門提出建議：

區域計畫法無設計民眾參與之機制，以致無法了解民眾意見。審查機制應參照行政程序法 164 條(行政計畫應公開舉行聽證會)，修正納入公聽會或聽證會(受訪編號 A4)。

公部門常為避免一次行政聽證會，而多開好幾次會議(城南基地審 9 次)，未必能減少行政程序。審議制度應儘早導入行政聽證程序，尤其涉及徵收之開發案(受訪編號 A6)。

可參考徵收條例第 10 條規定，送件時召開說明會，將意見彙集並納入開發計畫，另土地徵收目的事業主管也需至徵審會報告合理性與必要性(受訪編號 A7)。

區域計畫法無公聽會機制之問題，可利用行政程序法之規定來處理，因行政需透明化，所以在審查過程中，可增加舉辦公聽會等方式，以達審查透明(受訪編號 A8)。

目的事業主管機關提送開發計畫前，須於當地辦理說明會或公聽會，後續並須將會中民眾之意見與答覆說明表列於開發計畫中。開發案若涉及徵收私有地，需先至徵收審議委員會審查其公益性與必要性，得到徵收審議委員會認同後，在進行開發計畫審查；若為鄰避設施申請案，可採分階段方式進行(受訪編號 B1)。

開發許可審議程序中涉及人民權益之議題，賴宗裕(2010：4-32)也提出下列相似的看法：(1)開發可能對基地周邊居民及相關利害關係人產生影響者，應要求申請開發者舉辦公聽會或說明會，亦可於受理開發許可申請後，由營建署主動到當地針對所有利害關係人舉辦說明會，讓民眾都有參與表達的機會。(2)凡開發基地涉及土地徵收事宜，應於國土計畫主管機關受理開發許可申請之前，舉辦公聽會或說明會，邀請開發基地內全數土地及建築物所有權人參加，並應要求需用土地人辦完公聽會後確實將相關意見整理納入開發

計畫，以供後續許可審議時參考。(3) 前述公聽會或說明會之舉辦應以至少兩場為原則，申請開發者於第二場公聽會或說明會時須就土地所有權人及相關利害關係人先前提供之意見或質疑等，作出具體回應並提出解決的方案與措施。(4) 凡須向區域計畫擬定機關申請開發許可之政府機關辦理之開發計畫，涉及一定地區土地之特定利用或重大公共設施之設置，而有影響人民權益之虞者，應將公開及聽證程序之內容，送交區域計畫委員會作為開發許可裁決之參考。

綜合上述，有關開發許可中民眾參與機制之改善策略歸納如下：

- (1) 涉及土地徵收：目的事業主管機關提送開發計畫前，應先於當地辦理說明會或公聽會，必要時須辦理行政聽證會。會中須明確告知土地使用計畫與配置、土地徵收使用之情形，不可含糊僅以增進地方繁榮虛應，並將會中民眾之意見與答覆說明表列於開發計畫中，讓委員了解。且有關徵收之公益性與必要性，需先由徵收審議委員會審查，得到徵收審議委員會認同後，再進區委會審查。
- (2) 鄰避設施申請案：審查宜採兩階段方案進行，第一階段審查其可行性、必要性、總量管制與區位適宜性；第二階段才實質審查開發計畫內容。於第一階段審查時，可由審查承辦單位主動至當地辦理說明會或公聽會，聽取民眾意見，並將意見彙整帶回區委會歸類、報告如何處理，並要求申請人針對民眾意見提出處理方式，而非被動讓民眾到區委會抗爭。
- (3) 針對開發工業區，若無需徵收土地時，亦應要求目的事業主管機關於區委會審查時，說明開發之必要性、產業需求性及當地民眾之意見。
- (4) 一般私人開發案件：因較無用地取得之問題，將檢視產權是否完整、其他審議過程是否有利害關係人陳情意見，若有需要時，可於區委會審查時邀請利害關係人與會。

成熟的民眾參與機制必須兼顧程序與實質，科技與社會理論提醒我們，民眾參與可以在科學知識的提升，以及縮短知識與政策的差距上扮演建設性的角色，亦可藉由建立民眾參與之機制，提供民眾與政府間實質對話的管道，來降低永續發展中有關介於公平效用與生態效用之間「發展衝突」(如開發工業園區，但農業無適當保護)及介於公平效用與經濟效用之間「財產權衝突」(如追求經濟效率，但忽略農民基本人權)。是以任何具有爭議性的環境議題，必須有充分透明的資訊，同時開放性地掌握不同知識型態的評估，才能從較為全面的觀點，了解重大開發案設置對當地的環境社會影響，促使政府做出正

確的決策。

五、土地使用計畫合理性審議之原則

根據「區域計畫法」第 1 條：為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，...以增進公共福利，特制定本法，該條文揭示立法要旨，其核心立論點在於區位及公共利益之考量。因此，審查區位適宜性時，應就「區域計畫法」第 15 條之 2 第 1 項做通盤之考量，其中所謂『於國土利用係屬適當而合理者』，便應從公共利益與私益間做比較討論，係應具有具體公共利益之前提下，始稱為適當而合理，否則不應給予開發許可。亦即以土地變更使用時，就其用途變更「所得之公共利益」與「所失之利益」綜合比較衡量，必須公益大於私益時，才得許可開發。前述公共利益之判斷，當事人有舉證之必要性，區域計畫委員會應就開發計畫書、公聽會之意見、利害關係人之意見及相關行政機關與區域計畫委員會委員之意見綜合考量，以為公益與私益之比較衡量。(賴宗裕，2010：4-33~4-44)

然政府因過於追求經濟成長，使得資本的重要性往往凌駕於對人類及環境之關懷，而無將當地民眾的主觀地方認同放置於最優先的地位，讓他們有獲得充分的資訊與擁有充分的參與機會(徐世榮，2011)；且目前審議制度高度依賴專家審議，而忽略與在地意見之對話管道，致使政策常忽略民眾之觀感及在地知識。專家審議與民主審議不同，民主審議中會考量公民組成之代表性與議題之建設性；專家審議中較缺乏在地性，尤其土地合理利用上，須特別考慮在地知識。於是專家學者提出建議：

合理之土地規劃，應以合作式規劃理念為主，讓地方民眾能夠充分參與規劃過程，共同型塑他們生活的空間及公共利益(受訪編號 A9)。

建議於審議制度中明文加入民眾參與機制，並做為政策決策核心(受訪編號 A10)。

另外為提昇審議時效，並進一步控管開發申請案之品質，專家學者建議針對開發區位之適宜性及必要性，可採預審之方式進行：

區位適宜性之課題，可於開發許可審議程序上，加入區位適宜性之審查，在申請案受理之後、進入實質審查前，針對區位適宜性進行專案小組初審，如發現區位適宜性有疑慮時，提交大會先針對區位適宜性的部分進行討論，以決定是否進行後續之實質審查。或是參考英美之開發許可審議機制，得於開發者提交正式開發許可申請前，由相關主管機關提供先期諮詢服務，給予初步指導與建議(受訪編號 A7)。

區域計畫法第 15 條規定非都市土地分區管制應擬定非都市土地分區使用管制，並制定非都市土地分區使用圖進行管制，但目前區域計畫針對該分區管制計畫並沒有確實明訂與執行，且由於各層級計畫之間的指導或承接關係普遍存在欠缺適當的聯繫機制，以致個案變更審議過程中未能與國土規劃進行有效連結。於是應加速訂定合理之國土計畫，明列各功能分區，並加以嚴格管制與執行。如依國土計畫法(草案)劃設國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區等四大功能分區，未來應僅容許城鄉發展地區申請個案開發許可外(因城鄉發展地區為可發展區)，其他分區應嚴格禁止變更使用。在國土計畫法未通過前，專家學者與公部門建議可先從檢討區域計畫通盤檢討之土地分區、訂定農牧用地總量管制及推動各縣市區域計畫等方面進行改善。

國土計畫法未通過前，可先檢討區域計畫通盤檢討之土地分區，並加強管控，不容許違背該分區使用限制；或可考量都市計畫人口未達 85%，則不許擴大都市計畫，以避免蛙躍發展(受訪編號 A6)。

農業主管機關應依農業發展條例應訂定農牧用地總量管制，並應進行農業資源空間規劃，研訂在全國糧食自主之前提下，所需農田之總量，進而訂定各縣市所需之總量與區位；未來各縣市於擬訂縣市區域計畫時，將上述農地之區位納入，以後若有位於該區位之農地提出變更申請時，便可直接以糧食安全為由駁回申請(受訪編號 B1)。

綜上所述，進行區位適宜性審查時，首先應力求落實「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第一次通盤檢討)－因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制一」中對於土地資源之劃定，若申請開發許可之區位，位於該計畫之限制發展地區者，因屬自然環境敏感地區，須嚴格禁止任何開發；如位於條件發展地區者，為兼顧保育與開發，應限制土地使用種類及強度。其次重新確實檢討區域計畫通盤檢討之土地分區、訂定農牧用地總量管制，並搭配推動各縣市區域計畫，以發揮上位指導功能。最後於開發許可審議程序上，加入區位適宜性預審制度、聯合與聯席審查機制、民眾參與機制及具體公共利益衡量，以落實「區域計畫法第 15 條之 2」適當與合理性之審議要件。即可藉由建立土地使用計畫之合理性審查原則來降低永續發展中有關介於公平效用與生態效用之間「發展衝突」、介於公平效用與經濟效用之間「財產權衝突」及介於生態效用與經濟效用之間「資源衝突」，因合理之審議制度將會整體考量生態效用與公平效用及經濟效用間之衝突，利用合理之土地規劃達到三者間之平衡，以達到農地資源永續發展之目標。

第二節 相關配套措施

本章第一節根據區域計畫法第 15 條之 2 之精神，從「建立相關開發案聯合審查之原則」、「都市土地與非都市土地聯席審議之機制」、「農牧用地變更審議私有財產權保障之對策」、「非都市土地開發許可審議民眾參與之機制」及「土地使用計畫合理性審議之原則」等五個面向提出改善策略，本節將依據改善策略仍從上述五個面向研擬配套措施，以作為政府導正非都市土地農牧用地變更審議制度之施政參考。

一、建立相關開發案聯合審查原則之配套措施

因聯合審查具有節省審議時間、減少緩衝綠帶設置，進而降低用地徵收之範圍、避免公共設施之浪費、了解整體之影響等效益，應需朝向制度化發展，本研究建議可於『非都市土地開發審議作業規範』總編中加入聯合審查之原則，內容應包涵：具有相鄰性、具有相互依存性、公共設施共用、污染總量控制、政府建議或區域計畫委員會專案小組審議認為必要聯合審查者、公民團體或地方民眾建議需聯合審查者等六項原則，以利遵行；另為使開發單位與主管機關了解其他相關開發案之進度，以便擬定整體規劃與管控機制，建議建立一個資訊平台，該平台整合所有經開發許可審議案件之資料庫，內容應包含開發許可階段、開發過程、營運階段等之相關資料，並需建立追蹤考核機制，以利掌控開發案件之進展及開發過程中是否確實符合原有之承諾與限制。

二、都市土地與非都市土地聯席審議機制之配套措施

宜蘭城南基地用地範圍含括都市計畫土地與非都市土地，一個整體開發案卻因為需遵循不同之法令，切割成兩個申請案、辦理兩套程序，都市計畫委員會通過後，區域計畫委員會又經五次審查會，使得通過之時間相差一年。為避免兩個委員會審議時程相距太遠，本研究建議可於一開始針對共通性議題共組一專案小組聯席審議，主要包括：基地開發整體性與形狀、地用系統、給排水系統、環保設施、交通系統、滯洪設施與鄰近灌排系統之連結、污水排放與處理、開發時土方運送之處理、給水、污水等管線配置等議題，待專案小組聯席審議完成後，各自回歸委員會核定，則兩案審查之進度可較為接近，審議內容也較為一致。

三、農牧用地變更審議私有財產權保障對策之配套措施

土地徵收條例第 3 條明示：「國家因公益需要，得徵收私有土地；徵收之

範圍，應以其事業所必須者為限」，然以中科四期為例，國科會以發展面板產業為全國「公共利益」之由，強制徵收相思寮土地；但中科四期是為提供友達與華映擴廠之土地需求，既是為了特定私人廠商的擴廠需求，似不符土地徵收之法律要件。

憲法上針對權益上有生存權、工作權及財產權等先後順序，但目前土地徵收條例，僅針對財產權進行討論，而忽略更重要的生存權與工作權，完全不符合憲法精神，實有必要大幅度地修正、強化土地徵收條例，建構一套真正符合「兼顧公益與私益」之土地徵收制度。本研究建議修定之方向為「加強土地徵收審議委員會機制」、「徵收補償方式應再檢討」，以及「土地徵收應更符合公共利益與必要性」等三個面向，修正內容應包含增加徵收個案審議時間以利進行實質審查、審議程序增加民眾參與之機制、審議過程及記錄上網公布、徵收補償應採完全補償(包括工作權、精神損失、附加價值等)，及研擬相關行政命令(如：土地徵收注意相關規定)，以期更符合公共利益與必要性之精神。

四、非都市土地開發許可審議民眾參與機制之配套措施

現在的政策制定，政府已不再是唯一的角色，面對異常複雜的科技政策或與民眾切身利益相關的開發計畫，民眾的共識、支持與配合往往是政策能否順利執行的關鍵，在都市計畫法第 19 條尚有規定擬定都市計畫需辦理公告、公展及公說之程序，但非都市土地開發許可審議並無任何相關規定，本研究建議可於『非都市土地開發審議作業規範』總編中加入民眾參與之條文，於條文中將民參與機制、兩階段審議等相關改善策略納入，以利通案性執行。

行政程序法第 164 條規定，有關行政計畫之擬訂、確定、修訂及廢棄之程序，由行政院另定之；但目前法令無明確規定，也無相關子法，很難要求開發單位辦理行政聽證，行政計畫之程序確實有待加強，本研究建議應儘快訂定相關規定，以供執法依循。

目前公務單位對辦理民眾參與之程序不熟悉，且抱著閃避之心態，建議應加強宣導與教育，使其體認民眾參與是幫助決策之方式，可減少後續之交易成本，而非額外之負擔；唯有改變心態才能真正落實民眾參與，否則再多之規定也是徒具形式而已。

五、土地使用計畫合理性審議原則之配套措施

目前區域計畫之開發許可制，其中存在許多可供政府或土地開發者操作的空間，本研究建議應加速擬定國土計畫法，訂定合理之國土計畫，確實管制與執行；另建議農業主關機關依據農業發展條例第 8 條之規定「主管機關

得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。」，訂定農牧用地總量管制之數量與區位。且於『非都市土地開發審議作業規範』總編中，將區位適宜性預審制度、民眾參與機制及具體公共利益衡量加入審議之程序。並建立一個整合之審議平台，將環境影響評估、開發計畫、水土保持計畫等相關資料整合，以利三方面資訊交流與審議透明化，避免各單位因本位主義而導致審查不一致性。

公部門常以「民眾參與、專家代理」的專家會議取代民眾參與，顯示看輕民意見表述的行政思維，建議應重新思考開發許可制之內涵，必須透過資訊的提供及理性的充分溝通，讓民眾及權力弱勢的一方皆能夠擁有公平參與的權力，共同來決定土地的政策；另區域計畫委員會組成結構應進行調整，可參照「行政院環境保護署環境影響評估審查委員會組織規程」第 4 條之規定，將專家學者之人數由原來佔委員會人數的半數以上，提高至三分之二，避免因政治力介入，導致審查程序不正義，以落實土地正義，達到農地資源永續發展之目標。

第三節 小結

農牧用地變更對私有財產及自然資源的衝擊，得否在經濟發展的過程中獲得衡平的重視，農牧用地變更審議機制，絕對是個關鍵的角色，是以該機制是否完備，也將影響地區能否達成環境整合、經濟效率及社會公平的永續發展目標。故為使該機制越臻完善，本章即就農牧用地變更審議制度提出改善策略及配套措施。藉由明訂相關開發案聯合審查原則，及都市土地與非都市土地聯席審議權變機制，對個案整體空間作有效規劃及資源合理配置，以調和地方永續發展過程中，有關介於經濟效用與生態效用之間的「資源衝突」，及公平效用與經濟效用之間的「財產權衝突」；藉由建立私有財產權保障之對策，確實保障農民的基本人權，以降低永續發展中介於公平效用與經濟效用之間「財產權衝突」；藉由建立民眾參與之機制，提供民眾與政府間實質對話的管道，縮短知識與政策的差距，降低永續發展中有關介於公平效用與生態效用之間「發展衝突」及介於公平效用與經濟效用之間「財產權衝突」；藉由建立土地使用計畫之合理性審查原則，衡平考量整體的生態效用、公平效用及經濟效用，以降低永續發展中公平效用與生態效用之間的「發展衝突」、公平效用與經濟效用之間的「財產權衝突」，及生態效用與經濟效用之間「資源衝突」，達到農地資源永續發展之目標。

另者，我國開發許可之實質審議內容雖已接近英國的規劃許可，審議項目內容甚至更為詳細。但整體而言，因我國非都市地區缺乏整體空間策略、審議規範的法制化層級不夠高及缺乏完整的配套法令等，使得我國之農地保護成效無法像英國規劃許可制度，能有效抑制都市周圍優良農地被蠶食的現象、有效控制蛙躍式零星開發等。然上述問題，或可藉由加速訂定合理之國土計畫、訂定農牧用地總量管制、加入區位適宜性預審制度及民眾參與機制等措施來改善，亦即我國開發許可審議程序上，實有建立土地使用計畫合理審議機制之必要性及急迫性。

第六章 結論與建議

近年來為配合重大建設之開發如設置科學園區、國立大學分部設校計畫等土地開發，政府機關多按區域計畫法第15條之2規定以申請開發許可方式辦理農地之變更使用。於是大批農地變更為建築用地、工業用地或特定目的事業用地使用之情形屢見不鮮。如此大型之開發案雖經整體規劃，但規劃過程中僅考量開發案基地內本身之條件，卻忽視對週遭之環境或相關計畫之協調與整合，以致於不僅造成農地大量流失外，亦對整體環境品質之維護造成嚴重影響。

目前非都市土地開發管理在實務操作的面向上，似呈現開發許可制度並未考慮區域計畫精神、制度設計未考慮層級、各層級計畫之間的指導或承接關係普遍存在欠缺適當的聯繫機制、個案變更審議過程中未與國土規劃相連結且易受到政治影響、涉及變更農地使用時僅針對個案審議未考量是否影響周邊環境、農業主管機關對於優良農地保護及審查機制不足、開發方式太縱容個案開發許可、僅有量之需求但無質之要求、民眾事先參與之管道欠缺等之缺點，均有待探討謀求解決之道。

本研究從土地使用計畫審議之合理性為主軸，應用永續發展中環境、經濟和公平（environment, economy, and equity）三個E之概念與區域計畫法第15條之2於國土利用係屬適當而合理之原則，探討開發許可中，農牧用地變更審議之規範與執行情形及民眾參與之方式，並藉由對專家學者、當地居民、公部門與相關組織之深入訪談及個案綜合分析結果，加以檢視與研討，確認目前非都市土地農牧用地變更審議執行上遭遇之課題，本研究復針對各課題研提其改善策略與配套措施。

非都市土地農牧用地變更審議制度規範之目的，係為確保農地資源之適當與合理使用，在制度之運作過程中，須顧及土地正義及讓農地之多元價值被尊重與體現。本章就本研究探討之結果提出結論與建議，以供政府未來執行非都市土地農牧用地變更審議政策及修法之參考，以期達到農地環境資源合理利用之目標。

第一節 結論

本研究從農牧用地變更審議之規範、執行現況及民眾參與之情形，並藉由深入訪談及個案綜合分析之方式加以驗證，茲將對非都市土地農牧用地變更審議制度研究所獲致之現存問題歸納如下：

一、相關聯之開發申請案無聯合審查之機制或原則

開發許可審議採個案變更方式進行，個案與個案間無聯合審查之機制，亦無任何行政命令或法規可依循；但開發案間具有相互依存性時，個案間審議進度與准否具有福禍與共之關聯性。為明瞭開發對整體環境之衝擊與影響，需建立相關開發申請案聯合審查之機制或原則。

二、開發案同時涉及都市土地與非都市土地時，易造成審議競合

現行非都市土地與都市土地之審議分別受限於區域計畫與都市計畫兩套體系，且審議關注之重點與組成之專家學者背景不同。區域計畫之審議，其專家學者以區域計畫、大地工程、天然資源保育利用等專門學識經驗者為主；都市計畫之審議，其專家學者以都市計畫、都市設計、景觀建築或交通等專門學識經驗者為主。以宜蘭城南基地為例，既為同一個開發案，本應就整體土地使用規劃進行審查，另以都市發展規劃之合理性，亦不應分開審議。區域計畫及都市計畫聯席審議之問題，雖除了技術層面外，也涉及法律層面；但為求土地使用整體規劃之合理性，需建立一個變通的審議機制。

三、政府以促進經濟發展為由進行農地徵收，枉顧私有財產權保障

依大法官會議409號解釋之理由書所載『徵收土地對人民財產權發生嚴重影響，舉凡徵收土地之各項要件及應踐行之程序，法律規定應不厭其詳。有關徵收目的及用途之明確具體、衡量公益之標準以及徵收急迫性因素等，均應由法律予以明定，俾行政主管機關處理徵收事件及司法機關為適法性審查有所依據』；於土地徵收條例第3條一般徵收之規定中雖載明，國家因公益之需要得徵收私有土地，但對於所謂『公益之需要』並無依大法官之解釋訂定標準。理由書亦提及『於徵收計畫確定前，應聽取土地所有權人及利害關係人之意見，俾公益考量與私益維護得以兼顧，且有促進決策之透明化作用』，這即是要將民眾參與之意見納入；但政府過度強調行政效率，配合廠商開發期程需求，而忽略民眾參、公共利益，完全以行政效能為優先考量，這是目前最大之問題所在。

因政府太迷於信經濟發展，認為只要能促進產業經濟發展，就可進行農

地徵收。依憲法23條比例保留原則，雖促進產業升級條例、產業創新條例等賦予政府必要時得徵收之權利，但應考量公益性、取得之必要性、是否採取最小損害之徵收、及取得之急迫性等因素，不過長期以來行政機關都將此等因素忽略。目前徵收案件大都為非都市土地農牧用地，徵收對象以農民為主，政府徵收時常擴大徵收範圍，將擴大徵收作為財政挹注之手段，對農民非常不公平，亦不符合社會正義，於是農牧用地變更審議過程應導入保障農民基本人權之元素，以落實土地正義。

四、非都市土地開發許可審議過程中欠缺民眾參與機制

目前非都市土地開發許可審議，缺乏民眾參與制度，導致開發過程中常有民眾抗爭之事件發生。以目前審議過程而言，雖有公開說明會、上網公開資料與徵求意見等程序；因以往之說明會、公聽會並無真正與民眾對話與辯論，且會中提供之資料簡略，導致流於形式並無實際效用。會議舉行之時間與地點大都採公文通知，通知之對象為政府機關、民意機構、當地里長等，使得一般民眾無法事先得知開會訊息，造成資訊不完整現象。

都市計畫法第19條尚有規定擬定都市計畫需辦理公告、公展及公說之程序，但非都市土地開發許可審議竟無相關規定。民眾參與可縮短知識與政策間的差距，突破傳統科技理性決策模型的爭議與限制，尤其現有的政策制定，政府已不再是唯一的角色，面對異常複雜的科技政策或與民眾切身利益相關的開發計畫，民眾的共識、支持、與配合往往是政策能否順利執行的關鍵，是以急需建構一個合理的民眾參與機制。

五、土地使用計畫審議與國土規劃不相連結

依目前非都市土地開發管理的實務操作，現行開發許可制度存在未考慮區域計畫精神、未與國土規劃相連結及易受到政治影響等缺點。在涉及變更農地使用時則太縱容個案開發、未考量是否會影響周邊環境、缺乏整體之規劃，農業主管機關對於優良農地保護及審查機制亦不足。

按區域計畫法第15條之2規定，國土利用係屬適當而合理者，為取得開發許可之條件，審議時開發之必要性與區位適宜性是審查重點，但因審議制度之缺漏，使得政府以所謂『國家重大開發』為由之申請案，常可凌駕法令與原則。開發許可制中存在許多可供政府或土地開發者操作的空間，尤其是30公頃以下非都市土地開發案授權地方政府審核後，情況愈為彰顯，為求達到土地資源合理使用之目標，應需建立合理性審議之原則。

第二節 建議

本研究歸納非都市土地農牧用地變更審議制度上之課題，並針對課題提出改善策略及配套措施，為使非都市土地農牧用地變更審議制度更完善，茲提出以下之研究建議，以作為政府檢討非都市土地農牧用地變更審議制度時改進之參考。

一、建立相關開發案聯合審查之原則

聯合審查可節省審議時間、減少緩衝綠帶設置，進而降低用地徵收之範圍、避免公共設施之浪費、了解整體之影響等效益。綜合歸納個案聯合審查之原則應包涵：具有相鄰性、具有相互依存性、公共設施共用、污染總量控制、政府建議或區域計畫委員會專案小組審議認為必要聯合審查者、公民團體或地方民眾建議需聯合審查者等六項原則。

聯合審查之原則，目的在於藉由個案整體空間的有效規劃及資源的合理配置，以調和永續發展過程中有關介於經濟效用與生態效用之間的「資源衝突」，並減少介於公平效用與經濟效用間的「財產權衝突」。

聯合審查應需朝向制度化發展，本研究建議可於『非都市土地開發審議作業規範』總編中加入聯合審查之原則；另為使開發單位與主管機關了解其他相關開發案之進度，以便擬定整體規劃與管控機制，建議建立一個整合所有經開發許可審議案件之資訊平台。

二、都市土地與非都市土地聯席審議之機制

跨都市與非都市土地審議之問題，在法令修正以前，變通之機制包括採不同委員相互列席、縣市兩審議單位會同審查，或採幕僚參與方式，達到兩個審議委員會資訊之流通。亦可採擴大都市計畫之方式，將非都市土地納入擴大都市計畫範圍內，合併成一個都市計畫變更案，以利整體之考量。

除了上述法規修正前的權變措施外，未來在「國土計畫法(草案)」通過後，將走向國土功能分區管制與開發許可制併行之運作模式，兼具類似英國開發許可制之精神與美國成長管理之理念。依國土計畫劃設得申請開發許可區位為：國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區等四大功能分區，未來政府應建立「國土功能分區及其分類分級之劃設、劃分及變更條件」之規模標準及審議項目、規範與程序，以供審議許可之遵循，則可消除跨都市與非都市土地審議之問題。

同一個開發案因跨都市土地與非都市土地而有聯席審議之必要，在整體規劃效益的考量下，藉由聯席審議可減少永續發展中有關經濟效用及生態效用間的「資源衝突」。

現階段為避免兩個委員會審議時程相距太遠，本研究建議可於一開始共組一專案小組聯席審議，待專案小組聯席審議完成後，各自回歸委員會核定，則兩案審查之進度可較為接近，審議內容也較為一致。

三、農牧用地變更審議私有財產權保障之對策

農牧用地變更審議中私有財產權保障之對策，主要包含落實公正的民眾參與、合理的審議制度及相當的補償等三部份。有關相當的補償部分，依憲法15條保障私有財產，徵收需給予補償，但目前依公告現值加成補償，為相當補償而非完全補償，因農地之徵收，除涉及財產權外，也因切斷老農生活之重心與人際關係脈絡，對農民之生活基盤造成重大影響；另依大法官會議409號解釋之理由書：徵收對人民為一大損害，其徵收要件與程序需法令明文規定。然目前土地徵收條例除不符合憲法精神，也無回應大法官會議409號解釋內涵，實有修定之必要，以符合公共利益、必要性、比例原則、最後之方法、合理之補償等五大徵收要件。

農地之徵收須顧及土地正義，藉由建立私有財產權保障之對策，在政策過程中讓農地之多元價值被尊重與體現，來降低永續發展中有關介於公平效用與經濟效用之間「財產權衝突」，才能確實保障農民的基本人權。

憲法上針對權益上有生存權、工作權及財產權等先後順序關係，但目前土地徵收條例僅針對財產權進行討論，忽略更重要的生存權與工作權，完全不符合憲法精神。本研究建議針對土地徵收條例修定之方向為「加強土地徵收審議委員會機制」、「徵收補償方式應再檢討」，以及「土地徵收應更符合公共利益與必要性」等三個面向，修正內容應包含增加徵收個案審議時間以利進行實質審查、審議程序增加民眾參與之機制、審議過程及記錄上網公布、徵收補償應採完全補償，及研擬相關行政命令，以期更符合公共利益與必要性之精神。

四、非都市土地開發許可審議民眾參與之機制

開發審議流程中民眾參與介入的時間點、程序透明度，以及公民對政策影響力的認知，以及公部門對於相關決策資訊明瞭充足的呈現，在有限的時間內體貼細心的議程規劃設計等，影響著問題的釐清、實質對話的進行與信任關係的建立。以下將針對開發審議過程中，有關民眾參與之辦理時機與方式、參與人員界定與通知、會議之進程序，及在開發許可中之機制等項目

進行建議：

(一)辦理之時機與方式

開發案提送目的事業主管機關審查與辦事業計畫或可行性評估時，為民眾參與之較適時機；舉辦之方式可先以說明會或公聽會進行，舉辦過程中若有對抗性之意見產生，民眾有提出申請時，就需再辦理行政聽證會來釐清。

(二)參與人員之界定與通知

說明會舉辦通知之對象為利害關係人，通知方式以地方新聞播報、鄉鎮市公所與村里辦公室公告、刊登報紙，並以當地里為單位寄發通知單；若涉及土地徵收時，應正式公示以雙掛號通知土地權利人。

(三)會議之進程序

會議在程序及議題設定必須明確，會議中應讓民眾了解詳細的開發計畫、污染情況與影響程度、是否有土地徵收使用等情形，並須提出改善對策及與民眾對話；若涉及行政程序法第164條規定需辦理行政聽證時，可參照中科三期之會議程序辦理。

(四)開發許可之民眾參與機制

1. 涉及土地徵收：目的事業主管機關提送開發計畫前，應先於當地辦理說明會或公聽會，必要時須辦理行政聽證會。有關徵收之公益性與必要性，需先由徵收審議委員會審查，得到徵收審議委員會認同後，再進區委會審查。
2. 鄰避設施申請案：審查宜採兩階段方案進行，第一階段審查其可行性、必要性、總量管制與區位適宜性；第二階段才實質審查開發計畫內容。第一階段審查時應至當地辦理說明會或公聽會，聽取民眾意見。
3. 工業區開發若無需徵收土地時，應要求目的事業主管機關於區委會審查時，說明開發之必要性、產業需求性及當地民眾意見；一般私人開發案件應檢視其他審議過程是否有利害關係人陳情意見，若有必要可邀請利害關係人與會。

成熟的民眾參與機制必須兼顧程序與實質，可藉由建立民眾參與之機制，提供民眾與政府間實質對話的管道，來降低永續發展中有關介於公平效用與生態效用之間「發展衝突」及介於公平效用與經濟效用之間「財產權衝突」。任何具有爭議性的環境議題，必須有充分透明的資訊，同時開放性地掌握不同知識型態的評估，才能從較為全面的觀點，了解重大開發案設置對當地的環境社會影響，促使政府做出正確的決策。

因非都市土地開發許可審議並無任何民眾參與之相關規定，本研究建議可於『非都市土地開發審議作業規範』總編中加入民眾參與之條文，於條文

中將民參與機制、兩階段審議等相關改善策略納入，以利通案性執行。目前公務單位對辦理民眾參與之程序不熟悉，常抱著閃避之心態，建議應加強宣導與教育。另外，依行政程序法第164條規定應訂定之行政計畫程序，目前無明確規定，建議應儘快訂定相關子法，以供依循。

五、土地使用計畫合理性審議之原則

進行區位適宜性審查時，首先應力求落實「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第一次通盤檢討)-因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制-」中對於土地資源之劃定，若申請區域位於該計畫之限制發展地區者，須嚴格禁止任何開發；如位於條件發展地區者，應限制土地使用種類及強度。其次重新確實檢討區域計畫通盤檢討之土地分區、訂定農牧用地總量管制，再搭配推動各縣市區域計畫，以發揮上位指導功能。並於開發許可審議程序上，加入區位適宜性預審制度、聯合與聯席審查機制、民眾參與機制及具體公共利益衡量，以落實區域計畫法第15條之2適當與合理性之審議要件。

可藉由建立土地使用計畫之合理性審查原則，來降低永續發展中有關介於公平效用與生態效用之間「發展衝突」、介於公平效用與經濟效用之間「財產權衝突」及介於生態效用與經濟效用之間「資源衝突」。

因目前區域計畫之開發許可制，其中存在許多可供政府或土地開發者操作的空間，本研究建議應加速擬定國土計畫法，訂定合理之國土計畫，確實管制與執行。另建議應重新思考開發許可制之內涵與委員會組成結構，以落實土地正義，達到農地合理使用之目標。

綜合而言，非都市土地農牧用地變更審議制度中，可藉由建立土地使用計畫之合理性審查機制，在維護生態環境、謀求經濟發展和兼顧社會公平之原則下，減低其間所滋生的財產權、發展、資源等三層面所滋生的衝突，以追求土地資源之永續發展，達到農地環境資源合理利用之目標。亦即我國開發許可審議程序上，實有建立土地使用計畫合理審議機制之必要性及急迫性。