

摘要

隨著都市化程度的提高以及土地開發行為日益增多，各類產業對土地的需求較以往殷切，然而由於政府為矯正或防止市場失靈，促進土地資源分配之公平與效率，對於土地使用採取規劃與管制等措施，在動態的市場經濟下，勢必面臨私部門要求變更原本法定土地使用之呼聲。

然而現行土地使用變更多屬由低價值使用變為高價值用途，除了土地使用類別、型態的改變，也包括使用強度的提高，往往涉及到土地變更使用後增值利益的增加所導致的社會公平問題；以及提高土地價值後對於當地公共設施的需求與對環境所造成的負面外部效果。以往國內對於土地開發或變更使用增值利益回饋之相關課題已有許多深入的研究，內政部並針對如何建立透明化、標準化、合理化與制度化之回饋制度，邀請學者專家及相關機關進行研究後，提出「建立土地開發義務制度方案」於八十八年四月二十九日報行政院核定實施。

惟以往之相關研究或文獻，皆係針對土地使用變更之回饋定義、性質、範圍、方式或標準進行制度面的探討，然而土地使用變更的性質因個案而異，欲訂定一套放諸四海皆準的土地使用變更回饋標準，就實際執行層面並不可行，以往土地使用管制體

系於審議開發計畫時，多要求開發業者提供一定比例的回饋金或土地，而相關法令對此類開發回饋的規定龐雜不一致，現因「行政程序法」於九十年一月一日實施後，任何與人民權利相關之規定須以法律訂之，而上述要求開發業者提供回饋之相關規定，多以行政命令定之，因此，目前多已檢討刪除，惟八十九年一月通過之新修訂「農業發展條例」及「區域計畫法」，前者對於農地變更為非農業使用，要求申請人須繳交回饋金；後者對於須經過開發許可審議之案件，規定須繳交開發影響費，另「促進產業升級條例」中對於變更為工業區，亦規定有相關之回饋條件，然而，各主管機關分別就其權責訂定相關的開發義務負擔，但是對於開發業者而言，卻認為政府規定繁瑣且重複收取以致負擔過重，雙方認知差距不同，導致開發案在審議的過程中，因為開發負擔的問題，使得整個開發審議時程延宕。

國外為解決上述土地開發過程所產生的增值利益或是負面的外部衝擊，公私部門於申請開發程序中，透過協商（negotiation）的方式，達成某種協議，以規範公私部門彼此間的權利義務關係；台灣以往對於公私部門的協議多應用於公共建設的爭議化解或是土地徵收補償方面，然而對於土地開發負擔之協議，並未有一套完善的運作機制，導致公部門對於開發業者漫

天喊價要求回饋，而私部門又抱怨政府一條牛剝好幾層皮。

因此，公私部門在土地開發過程中開發負擔協議之運作模式，值得進一步了解與探討，由於開發許可整套制度當初是由英國引進，其運作過程已歷經百餘年，本研究主要是想藉由英國實施的經驗，提供思考解決問題的方向，第一、二章係針對英國實施開發許可制度之沿革、規劃體系、規劃組織、計畫擬定與申請開發程序等作一回顧；第三章則針對英國實施開發許可過程中，其規劃利得之課取、包括相關規劃協議之理念、爭議、觀念的調整、相關條文的內容及實務操作的程序等作說明；第四章則以 The Oracle 購物中心之開發做個案研究，了解其實際開發過程及規劃協議之內容，最後並對於英國制度及台灣現行問題提出相關心得與建議。

第一章 研究目的

民國六十八年行政院經濟建設委員會基於當時台灣人口與產業活動分布未有計畫安排，造成土地使用不當以及公共建設未能及時配合經濟發展之需要，爰訂定「台灣地區綜合開發計畫」，並成為我國土地使用計畫之最高指導原則。但由於社會經濟環境的變遷，民國八十二年行政院經建會依行政院核定之「振興經濟方案」指示，重新檢討擬定「國土綜合開發計畫」，以作為我國土地使用規劃體系之最高上位計畫。

在國土綜合開發計畫之指導下，內政部及精省前的台灣省政府分別於民國七十一年至七十三年間公告實施台灣北、南部及中、東部區域計畫，該計畫係依區域計畫法所擬定土地使用法定指導計畫，內容包括依各區內地理、人口、資源、經濟、社會活動等劃定區域而制定發展計畫，依法於五年期滿必須辦理通盤檢討，目前因應省府組織精簡，中、東部區域計畫亦由內政部主管，有利區域計畫主管機關之事權統一。

基本上，台灣整個土地使用規劃管制體系分為兩大體系，即都市計畫及非都市土地，其中都市土地係依據都市計畫法，主要分為市鎮計畫、鄉街計畫及特定區計畫三種，就計畫層次而言，分為主要計畫及細部計畫，主要計畫書圖為擬定細部計畫之準則，細部

計畫書圖為實施都市計畫之依據，兩者皆須經過都市計畫委員會之審議通過，而都市計畫審議委員會之層級分為鄉鎮、縣市及內政部。

非都市土地管制主要依據區域計畫法，並以分區及用地二個層次管制土地使用，民國七十二年修訂之「山坡地開發建築管理辦法」引進開發許可精神，規定山坡地之開發建築，需經過一定的審議程序，向縣市政府申請開發許可。近年來由於大型開發案日益增多，民國七十七年內政部修改「非都市土地使用分區管制規則」時，規定變更編訂土地面積在十公頃以上者，其土地使用計畫應先徵得區域擬定主管機關之同意。

上述兩類土地使用管制體系於審議開發計畫時，多要求開發業者提供一定比例的回饋金或土地，而相關法令對此類開發回饋的規定龐雜不一致，例如以往變更為工商綜合區，要求需繳交公告現值計算地價百分之十二的回饋金，並捐贈百分之三十的生態保育用地；變更為住宅社區，須提供三分之一之中低收入住宅等規定，凡此種種，現多因為「行政程序法」九十年一月一日實施，任何與人民權利相關之規定須以法令訂之，而上述要求開發業者提供回饋之相關規定，多以行政命令定之，因此，目前皆已檢討刪除，惟八十九年一月通過之新修訂「農業發展條例」及「區域計畫法」，前者對於農地變更為非農業使用，要求申請人須繳交回饋金；後者對於

須經過開發許可審議之案件，規定須繳交開發影響費，另「促進產業升級條例」中對於變更為工業區，亦規定有相關之回饋條件，然而，各主管機關分別就其權責訂定相關的開發義務負擔，但是對於開發業者而言，卻認為政府規定繁瑣且重複收取以致負擔過重，雙方認知差距不同，導致開發案在審議的過程中，因為開發負擔的問題，使得整個開發審議時程延宕。

由於開發許可整套制度當初是由英國引進，其運作過程已歷經百餘年，本研究主要是想藉由英國實施的經驗，提供我們思考解決問題的方向，他山之石雖可攻錯，但是國外的制度有其實施的背景與過程，我們不可能全盤移植，只希望在未來政策制定或相關法令檢討修訂時，其他國家的實施經驗能提供參考。

第二章 英國開發許可制之實施

一、 實施沿革：

英國城鄉規劃體系之發展及推動，已有將近一百年的歷史，對於規劃者而言，其既是土地使用計畫的生產者；亦是開發的管制者，考量社會經濟的變化、提供一種機制，處理公眾與個人利益之衝突。就實際推動而言，城鄉規劃是非常複雜且具整合性的，所要處理的事務有高度相關性及不確定性，它其實是一種協商及談判的過程，所反應的是各種不同團體的利益衝突，以及如何對有限的資源做最適的分配。

在其以往實施的過程中，曾多次面臨結構性及制度性的變革，基本上，隨著歐洲單一組織的逐漸成型，英國亦無法將自身隔絕於歐盟之外，因此，英國與其他歐洲大陸國家間的互動將更趨頻繁，其規劃制度將不可避免的進行調整，以下將分幾個階段概要的介紹英國城鄉規劃制度發展的沿革：

（一）制度源起

政府部門最初是運用城鄉規劃作為促進公共健康及住宅管制之工具，有關公共健康之課題是起源於十九世紀工業革命後，大量工業都市蓬勃發展，人口急速增加並導致快速的都市化，為了解決伴隨而來的都市發展的相關社會

問題，例如居住空間的擁擠、貧窮、環境品質的惡化及失業等問題，政府持續推動一系列的法案，例如 1909 年的住宅、鎮規劃等法案（Housing, Town Planning, etc. Act）是其濫觴，其賦予地方政府具有擬定計畫及管制新住宅區開發之權力。1919 年的住宅及鎮規劃法案（Housing and Town Planning Act）更進一步將地方行政管理單一化，即人口超過 2 萬人以上之地區，必須在三年內對預定開發地區研提計畫。

（二）城鄉計畫法的創立（二 年代至四 年代）

由於一次大戰後的經濟蕭條，世界性的不景氣產生了大量的失業，而戰後大量的重建工作，造成三 年代至四 年代間約興建了 270 萬戶的住宅，特別是倫敦地區，為了解決這些問題，並鼓勵新興產業的發展，政府在 1945 年訂頒了產業配置法案（Distribution of Industry Act 1945），針對部分發展落後、工業蕭條地區，指定為優先發展地區，並提供補助金鼓勵工廠之設立；同時，因大量進行重建，導致郊區的快速發展，以解決都市化人口外溢的居住問題，因此，於 1946 年提出了新市鎮法案（New Towns Act 1946），由公部門主導新市鎮的開發建設，政

府強制徵收土地並提供新市鎮相關設施。

在此之前，須先提到三個影響立法內容的重要報告，其皆係為配合戰後英國政治及經濟情勢的改變所研擬的，即 1940 年的巴洛報告 (Barlow Report) 強調產業人口的配置；1942 年的史考特報告 (Scott Report) 著重於郊區的土地利用；以及 1942 年的渥瓦特報告 (Uthwatt Report) 則是針對土地的補償及改良。其中 Uthwatt Report 係將所有都市以外地區之開發權全部國有化，私人並未有開發土地的權利，須向政府申請許可開發。

1947 年的城鄉計畫法的頒布，奠定英國規劃體制之基礎，其透過立法將綜合規劃的理念納入計畫體系，規定所有地方政府須明確規劃未來土地使用型態；同時，強化地方之規劃系統並使其單一化，規定郡 (County) 及鎮 (Borough) 為地方的規劃權責機關，因此，地方規劃主管在不包括區 (District) 在內後，由原先的 1441 減為 145 個；並且確立規劃體系為二層級，即結構計畫 (structure plan) 及地方計畫 (local plan) ，並延續渥瓦特報告之精神，將私人開發權及開發價值國有化，由政府設立基金，以當時的價值強制買斷所有發展權，而且對於開發者課征

擬開發土地增值部分百分之百的開發捐。簡言之，此法案之精神在於強制地方政府擬定綜合性計畫並對個別開發實施發展管制。

（三）理性成長階段（五 年代至六 年代）

此階段由於政府主導整個國家經濟，隨著戰後重建的陸續完成，國家輸出增加、失業人口減少、資本快速累積，使得國家經濟呈現穩定成長，為紓解都市人口，新市鎮的開發成為主流，自 1947 年至 1950 期間有 13 處新鎮被中央指定開發，由新鎮開發公司負責規劃建設，其後又陸續透過對既有都市的擴建容納過多的人口。

在此之前所實施的開發捐遭到刪除，同時所有的建物許可亦被廢止，造成私有住宅大量興建，而住宅開發的速度比人口成長還快，強化了汽車自有的比率及郊區的成長。另為避免都市不斷的擴展，綠帶（Green Belt）政策的推動成了有效的工具。

（四）調整停滯階段（七 年代）

此時英國戰後經濟盛極而衰，都市內部問題如貧窮、失業環境品質持續惡化，土地使用計畫之發展重點在於管制而不在於規劃，1971 年的城鄉計畫法賦予地方機關可以運

用協議 (agreements) 的方式 , 與申請開發者進行協商 , 地方政府視其協商的條件予以核發開發許可 , 其協議的內容對後繼的買者有相同的效力 , 也因此導致申請開發案件的時程延宕。此時 , 亦陸續發布了社區土地法 (1975)、開發土地稅法 (Development Land Tax Act 1976)、開發利得稅法 (Development Gains Tax 1973) , 不過由於課征手續繁瑣 , 在實施成效不彰下廢止。

新市鎮的開發在此階段亦告一段落 , 基於對未來人口預測的調整 , 1977 年中央宣佈新市鎮開發方案削減 380,000 人 , 並規定原本屬新市鎮委員會的資產 , 在新市鎮開發完成後讓度給所在之地方政府 , 中央不再指定新的新市鎮建設方案。

(五) 八 年代至九 年代

此階段延續之前石油危機的經濟衰退 , 造成英國空前嚴重的失業問題及工廠關閉 , 而後由於科技開發及投資 , 至 1990 年開始逐漸好轉 , 工廠紛紛移往都市以外地區設廠。由於柴契爾執政期間 , 英國由原先實施的混合經濟制度轉變為自由經濟路線 , 對計畫體系產生極大的衝擊 , 其標榜解除管制、減少計畫干預 , 區域規劃的作法被都市中心再開發所

取代，政府對於土地開發最重要的便是協助業者盡快取得土地，因此，會影響投資意願的開發土地稅亦於 1985 年遭到廢除。

為便於業者取得土地，1980 年的地方政府、規劃及土地法（Local Government, Planning and Land Act）以及 1986 年的住宅及規劃法（Housing and Planning Act）更進一步恢復分區管制（Zoning）的作法，規劃設置企業發展區（Enterprise Zone），其目的在於排除影響廠商投資意願的種種因素，例如土地使用規劃管制及稅的負擔等；之後政府又於 1984 年提出「單一規劃分區」（Simplified Planning Zone），即由地方政府自行劃定地區、得以放寬部分條件，允許某些特定類別之開發直接取得開發許可。劃定這兩類地區的最主要目的，在於希望土地及建物之利用得以更有效率、並鼓勵新興產業之開發，以創造一個更有吸引力的投資環境。

同時，為避免地方政府利用發展管制的權力，不當要求開發業者回饋開發利得，影響投資意願，中央於 1991 年頒布規劃及補償法案（Planning and Compensation Act）以及 1997 年規劃義務通告（Planning Obligation Circular），對所

謂的規劃協議 (Planning Agreements) 做了嚴格的界定 , 各個地方計畫為配合加速審查作業的要求 , 亦訂有審查作業時間表 , 並根據 1980 年地方政府、規劃及土地法案之規定 , 針對此類改善服務 , 地方政府得向開發申請人收取規劃服務費 (Planning Fee) 或是規劃申訴服務費 (Planning Appeals Fee) 。

另為進一步簡化計畫層級 , 1985 年地方政府法廢除都會區的郡級政府 (Metropolitan County Council) , 刪除原本的結構計畫 , 改由都會區內各個區級政府 (Metropolitan District Council) 訂定單一發展計畫 (Unitary Development Plan) 。直到 1991 年規劃與補償法案頒布前 , 發展計畫 (包括結構計畫與地方計畫) 的地位似乎逐漸式微 , 根據 1984 年環境部所發布的通告顯示 : 如果開發申請案與已核定的發展計畫有所衝突時 , 地方政府不能以此為理由 , 拒絕核發規劃許可。惟自 1991 年規劃與補償法頒布後 , 代之而起是回歸計畫導向 (Plan-led) 的規劃體系 , 依據 1991 年法案精神 , 未來發展管制的審核必須依據發展計畫的內容與政策。

二、 規劃體系

大體而言 , 目前英國實施的規劃體系是屬於計畫導向式

的發展管制，中央仍保有對計畫的影響權力，不過地方擬定的發展計畫才是執行計畫管制的依據，過去受到頗多爭議的地方裁量權（Discretion）將受到更多的約束。

（一）全國層次

一般來說，在全國層次中並無具體實質的計畫型式，大多是以政策方式被提出，這些中央政策的範圍很廣，包括比較具體的規劃政策指導綱領（Planning Policy Guidance, PPG）、礦業規劃指導綱要（Mineral Planning Guidance, MPG）以及通告（Circulars）外，舉凡首相及環境部大臣相關的政策宣佈、演說等均可構成國家政策計畫的來源。目前計有二十四種規劃政策指導綱要、十二種礦業規劃指導綱要以及八十七項通告。而規劃政策指導綱領在蘇格蘭則改稱為國家規劃政策指導方針（National Planning Policy Guideline, NPPG），但實際內容並無不同。

（二）區域層次

英國的行政層級中並無相對應的法定區域級政府，有關區域土地使用發展的指導係透過地方郡級政府以合作方式，聯合研擬區域發展策略，並送請環境部大臣備查後，作為地方研擬發展計畫（包括結構計畫及地方計畫）之參考，

現階段這類區域規劃指導綱要 (Regional Planning Guidance, RPG) 包括區域發展策略及區域發展規劃。

目前區域計畫有兩種類型，其一是都會地區的策略指導綱要，其次是一般地區的區域指導綱領，根據第十二號規劃政策指導綱要 (PPG12)，每一個區域都應擬定區域指導綱要，以作為地方擬定結構計畫之參考。如果地方為參照其政策擬訂，則在計畫審議過程中將會遭到環境部大臣的干預。一般而言，區域計畫規劃年期為二十年 (住宅政策部分為十五年)，其內容大致包括環境、運輸、公共建設、經濟發展、農業、礦業以及廢棄物處理等策略在發展規劃上的優先順序，並界定未來住宅需求及其分配。

(三) 地方層次

目前英國地方層級計畫依 1991 年規劃及補償法案規定 (Planning and Compensation Act)，在都會區為一級的法定計畫，在非都會區為二階層的法定計畫。前者如大倫敦地區、大曼徹斯特地區等，所屬各區均應擬定單一發展計畫 (Unitary Development Plans)；非都會地區，郡級政府應擬定結構計畫 (Structure Plans)，郡以下所屬區級 (或市、鎮) 政府應擬定地方計畫 (Local Plans)。另郡級政府或國

家公園主管機關基於礦區的維護管理以及廢棄物的處理需要，必須擬訂礦業計畫以及廢棄物地方計畫（Minerals and Waste Local Plans）。

1. 單一發展計畫（Unitary Development Plans）

根據 1985 年地方政府法（Local Government Act），柴契爾政府廢除了都會地區的郡級政府，而採單一區級政府制，因此兩階層之地方計畫體系，合併為單一發展計畫，由區級政府就所轄之行政區範圍擬定計畫，計畫年期為 10 年的法定計畫。

2. 結構計畫（Structure Plans）

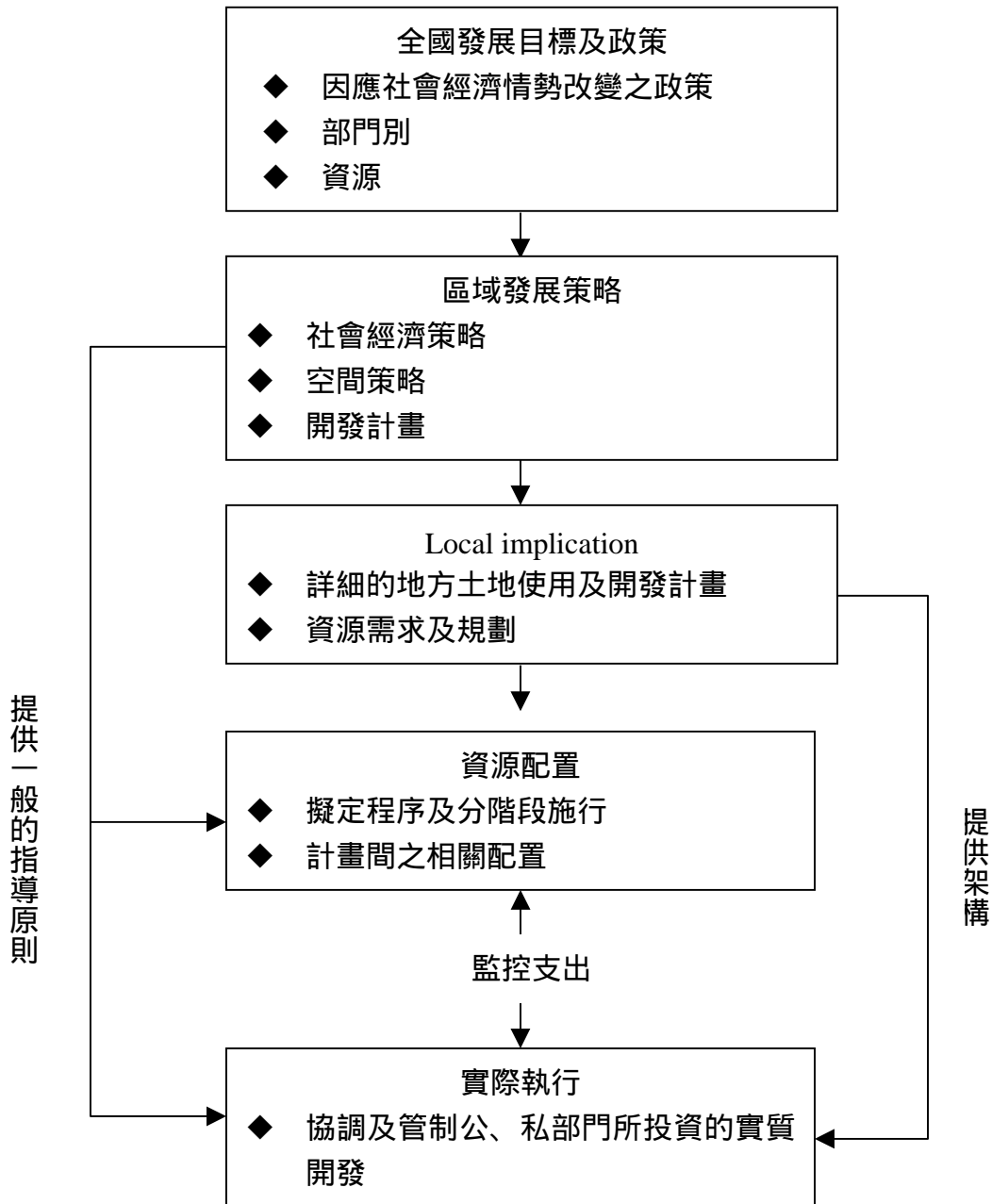
依據 1991 年規劃及補償法案規定，由郡級政府擬訂之法定計畫，其內容重點應著重於土地使用課題上的指導性，關於較細部的計畫則由地方計畫擬定，一般結構計畫的規劃年期為 15 年，內容包括新增住宅規模與分布、綠帶及保育、鄉村區經濟發展、主要產業發展、策略性運輸及公路設施、礦業發展、廢棄物處理、土地再開發以及觀光休閒與遊憩等。

3. 地方計畫（Local Plans）

由各個區級政府就其轄區之全部所擬定之具體計畫，

一般而言地方計畫規劃年期為 10 年，由於地方計畫是執行發展管制之主要藍圖，因此，計畫內容應包括發展管制政策、未來土地使用與開發方案，以及標示未來開發及保育地區明確範圍的計畫圖。而地方計畫通常有三種類型，一種稱為「一般計畫」（general plan），為針對影響特定地區開發之綜合性考量因素所擬定之計畫；其二為主題計畫（subject plan），係針對特定課題所作之計畫，例如礦業開採之課題；其三為行動計畫（action area plan），係針對預計十年內會優先開發之地區所擬定之計畫。

圖一 公部門策略規劃及實施之流程圖



三、規劃組織

英國的政府體系是從 1980 年代後才逐步確立，為增加政府的行政效能，其行政組織會時常進行調整或合併，除了中央及地方政府二個行政層級外，尚有基於特定目的或需要經由政府指定成立的特殊機構或組織，類似日本的第三部門，其屬任務編組，不接受人民或議會的監督。

(一) 中央政府

英國的中央政府分別為內閣 (Cabinet)、國會 (Parliament) 及行政部門三部分，內閣負責制定政府的政策；而國會則負責立法並審議內閣所研提的施政方案 (Acts)；行政部門向各部會大臣提供專業超然的幕僚建議及安排各項法案的執行事項。亦即內閣提出施政理念或構想，由國會立法後交由行政部門去執行。

目前中央層級中主要負責城鄉規劃的部門為環境、運輸及區域發展部 (Department of the Environment, Transportation and Regions)；但在 1999 年以前為環境部 (Department of Environment, 簡稱 DoE)；其主要負責住宅、建築、交通、土地使用規劃、地方政府及其他與環境相關的事務，業務範圍非常龐大，舉凡影響民眾居住生活環境

的項目，皆在其業務涵蓋範圍內，它是一個超大部會，總部的職員計有三千一百多人；十個區域的分部辦公室共有將近一千人；其下辦事處將近有三千三百多人。

原本環境部係分為三部分，包括住宅及興建、交通運輸、地方政府及開發等，惟自 1970 年開始進行政府組織重整，其後於 1976 年將交通部門獨立出來，但在 1999 年時，又將環境部整合為環境、運輸及區域發展部（DETR，本研究以下仍簡稱環境部）。

環境部有關土地使用規劃的目標，為經由計畫導向（plan-led）的規劃體系，提供個別規劃決策的明確架構。因此，相關法案之立法、規劃綱領之發布、上訴之處理、審查權之召回（call-in）等等，皆屬其權責範圍，其兼具協助、獎勵、諮詢、監督管理及準司法之功能，而實際執行的工作多由地方政府或其他執行機構辦理。

（二）地方政府

自 1972 年地方政府法頒布以來，英國之地方政府可以分為都會地區及非都會地區，兩者對於規劃的權責並無不同，除了倫敦及六個都會區外，非都會區就一直維持著郡（County）及區（District）二層級之地方行政體系，英格蘭

目前有 39 個郡及 264 個區；在蘇格蘭地區，有九個區域（region）及 53 區；在威爾斯則劃分有 8 個郡、37 個區。大倫敦政府是依據 1963 年倫敦政府法而設立，其下包括倫敦市政府及其他 32 處區（鎮）政府。六個都會地區政府如曼徹斯特、南約克夏等，同樣是成立都會郡政府及其下之區政府。

郡級政府之業務包括擬定結構計畫、審核地方計畫、一般事務之諮詢、制定主要發展管制方針等；而都會區政府則負擔更廣的業務，例如教育、社會服務、圖書館等。公路維護依等級分別劃歸郡或區政府；住宅屬區政府業務，不過郡級政府必要時可以干涉。1986 年柴契爾政府廢除大倫敦政府及所有的都會區郡政府，而分別成立都會區區級單一政府（Unitary District Council），其主要理由係簡化行政層級，由原先的二級裁減為一級，惟都會地區之發展因此而缺乏整合與協調之法定機關，於是 1997 年工黨執政後又再提出大倫敦地區應建立跨區政府並由民選市長統籌整合現有發展問題。

（三）準政府機構

所謂準政府機構（Quasi-Autonomous Non-Governmental

Organizations) 是非選舉產生的機構。。通常是由中央政府指定成立，並賦予相當程度的授權(如建築管理、土地徵收處分)，以從事特定目的事業，其管理範圍可以跨越行政區，也可能涵蓋在地方政府行政區內，不過卻直屬中央管轄，並無需如一般政府組織向人民或議會負責。

此類準政府組織可以是中央用來執行既定政策的工具，也可以是中央政府指定作為擬定政策或計畫的單位，像是某些公共服務事業如大眾運輸、垃圾處理等，都已經由地方政府轉移至此類準政府組織；另森林及水的開發利用，大部分也是由其負責或是採公私合營方式經營，如此較能保有其專業性並且統一事權、落實管理。

四、計畫擬訂及申請開發程序

(一) 計畫擬訂過程

1991 年的規劃及補償法對於計畫的擬訂過程已作調整，過去必須由環境部大臣核准的計畫，已授權郡級政府自行核准，以爭取時效，其擬定過程簡述如下：

1、 調查與檢討 (Survey and Review)

根據 1990 年城鄉規劃法之規定，地方規劃單位在擬定計畫過程中，必須掌握計畫範圍內最新發展趨勢，並

加以檢討，調查事項包括主要實質環境與經濟特性、人口規模、組成與分布、交通運輸系統以及旅次型態等。基本上計畫可視實際情況隨時做必要調整，不過環境部大臣希望計畫最少每五年應檢討一次，可採取全部更新或部分修訂之方式辦理。

2、初期意見徵詢 (Initial Consultation)

計畫擬定之初，地方規劃單位可以就其計畫之綱要及重要課題先公開徵詢意見，以為擬訂計畫之參考，不過此步驟並非法定必要程序。

3、計畫預告及徵詢 (Pre-Deposit Publicity and Consultation)

根據 1991 年規劃及補償法規定，在計畫正式提送前，地方政府應預先公佈計畫內容，並向指定單位或團體徵詢意見，環境部並針對政府及民間諮詢單位或組織列出一份建議名單。

4、計畫一致性聲明 (Statements of Conformity or Non-Conformity)

地方計畫於此階段提送郡級政府就其是否符合結構計畫加以審查，依規定郡級政府應在 28 天以內核發一致

性聲明，以利地方計畫後續審查作業，經審查結果如地方計畫與結構計畫不符，其意義視同郡政府反對該地方計畫。

5、計畫提存 (Deposit)

法定計畫必須在地方報紙及倫敦公報上刊登廣告，並在其後六週公開展覽，任何人或團體在這段期間內可以書面方式陳述理由提出反對。

6、結構計畫辦理公開審查會 (Structure Plan Examinations in Public, EIP)

雖屬於公開的審查方式，不過有關討論的主題及出席人員與單位都是先經過地方規劃單位挑選後再召開。

7、地方計畫辦理公開說明會 (Local Plan Public Local Inquire, PLI)

除非計畫沒有反對意見或是反對者均表示不出席，否則計畫主管機關必須召開地方的公聽會聽取出席人士的徵詢，並對所有反對意見提出說明。

8、監察官報告 (Inspectors Report)

監察官以客觀的立場就反對者意見以及地方規劃單位的說明加以評估後，向地方規劃單位提出計畫內容修

正之建議。

9、 審查小組報告 (Panel's Report)

就結構計畫而言，審查小組需就公開審查會的討論結果，向地方規劃單位提出修正建議。

10、 最後決定及理由 (Statement of Decisions and Reasons)

地方單位不一定要全部採納報告中的修正建議，不過，須對未採納的修正建議加以充分說明其理由。

11、 製作修正清冊 (List of Modifications and Reasons)

凡是經過地方規劃單位採納的修正內容，或是未予採納的修正建議，均應製作成清冊，以便於參閱。

12、 原則同意之通告 (Notice of Intension to Adopt)

地方政府可以發出原則同意之通告，並辦理重新公開展示。

13、 提存計畫 (Deposit)

地方規劃主管應將監察報告或審查小組報告與最後決定陳述書併同修正清冊公開展示六週，並通知所有反對者。

14、 計畫核定 (Adoption of Plan)

地方政府正式核定計畫後，同樣必須在地方報紙、倫

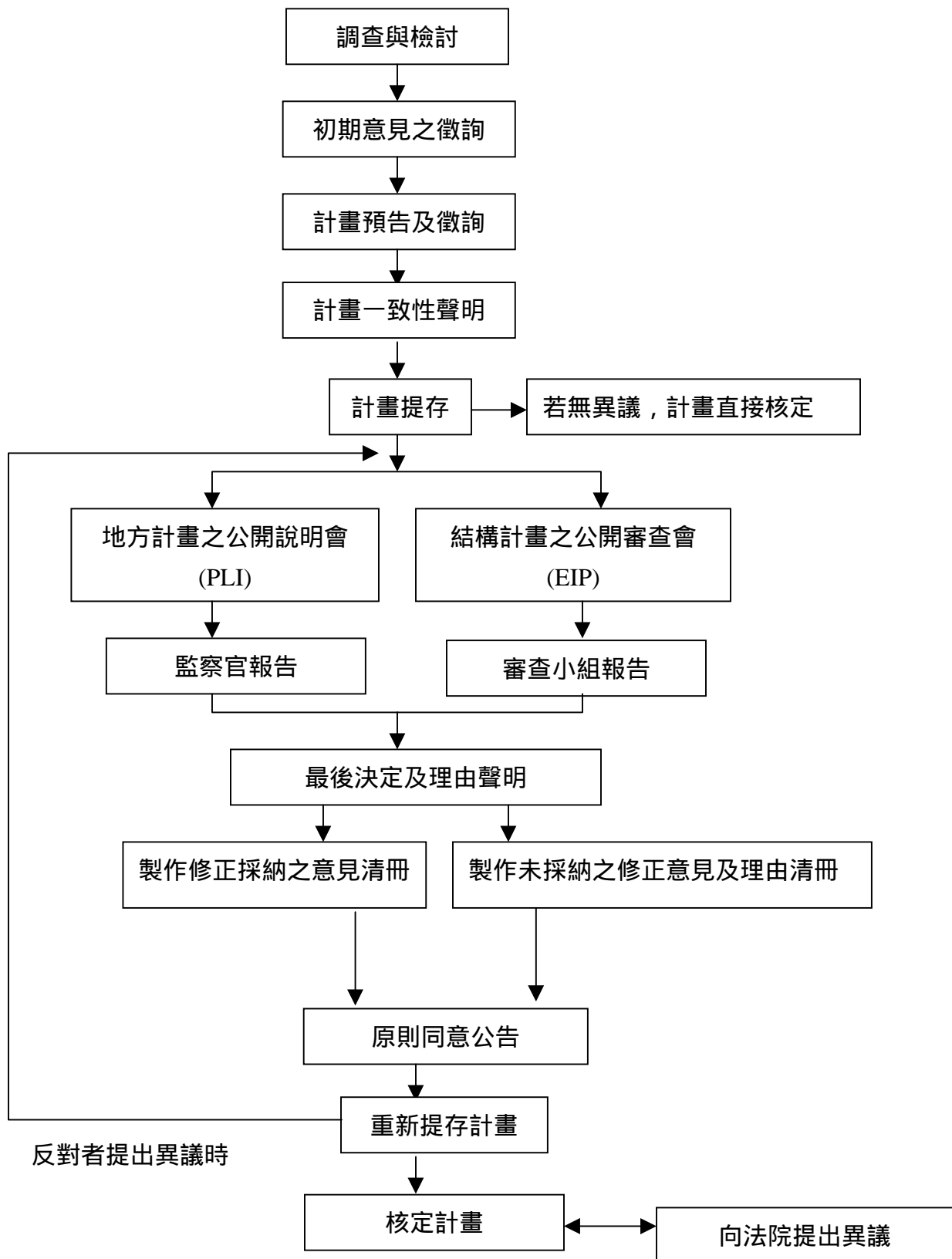
敦公報刊登公告週知。

15、向法院提出異議 (Challenge in the Courts)

人民或團體最後還是有權向法院提出告訴，如果地方
規劃主管在計畫擬訂與核定的過程中，有不符 1990 年
城鄉規劃法的授權或是未遵守相關規範之規定時。

有關以上計畫之擬定及審核詳如圖二，由於計畫之製作過
程包含調查、公開徵詢意見等，而計畫審核過程及報告修
訂等頗為費時，因此一般結構計畫或地方計畫均需花費四
至五年時間才能完成所有法定程序。

圖二 英國開發計畫擬定之程序



（二）開發許可程序

英國對於「開發」於城鄉計畫法中有明確的定義，凡是屬於開發行為均應事先向地方規劃主管機關提出申請，並取得規劃許可後才能從事開發。對於必須申請規劃許可的開發及使用變更行為，開發申請人應填具開發申請（Planning Application）表格向所屬地方政府提出申請，申請人完成掛號及繳費手續後，進行後續審查作業。

申請開發者在提交正式申請書件之前，可就地方政府審查規定、發展計畫政策、開發區位限制等事項，先行洽詢地方政府計畫主管官員。此種事前諮詢協調（Pre-Application）的過程，對於正式審查將有很大的助益。

當申請開發者決定正式提出申請時，有兩種許可型態可供選擇，一種是概要許可（Outline Planning Permission）、另一種是完全許可（Full Planning Permission）。在申請人提出規劃申請後，地方政府有義務將申請開發內容公告週知（Publicity），如果開發申請係屬於重大開發行為必須進行環境影響評估時，必須於報紙等媒體刊登廣告，對於某些特定的開發行為，應另外取得目的事業主管機關的同意，例如石油提煉。地方規劃單位在審查開發計畫時，可以徵詢相關

單位、團體意見，而地方政府為審查開發案，通常設置有規劃委員會，委員多由地方議員擔任，為避免延誤審查績效，委員會可以將規模、性質或影響較為單純的開發案，授權專案審查小組或資深規劃主管官員直接決定，並將結果向委員會報告。

一般而言，規劃主管官員在作決定或向委員會提出審查建議案前，應至基地現場勘查，並可要求開發申請人說明，以了解開發細節，於此階段，規劃主管機關和開發申請人可以做初步的協商，並允許開發計畫作適度的修正，之後規劃主管官員撰寫審查報告提送委員會開會決定。同時，為避免地方政府濫用行政裁量權，1991年規劃及補償法規定，對於開發案之審查判斷必須依照發展計畫或是其他政府指導政策、如環境部通告或規劃政策指導綱要等，為避免審查時程過於冗長，中央政府亦訂有審查時程之參考標準。

第三章 英國規劃利得之課取

從前述英國規劃管制體系可知，規劃協議(planning agreement) 扮演相當重要的角色，在規劃協議下，開發者同意負擔某種程度之社會責任，如公共設施建設、付費及限制某種使用等，可視為一種規劃利得，因此，規劃協議可說是規劃利得的先決條件，而規劃利得可說是規劃協議之實現。

惟由於規劃利得缺乏法定地位，且定義不清，各方所賦予之意義不同，因此，英國於 1991 年之規劃與補償法中改為規劃義務(planning obligation)，將規劃利得視為開發者所應提供之義務與責任，以下謹就規劃協議之源起、規劃利得之基本理念、意義、立法內容、爭議及其轉變等作以下說明。

一、源起及立法沿革

- (一) 英國之規劃協議最早見於 1909 年住宅及城市規劃法(Housing and Town Planning Act) 中，在 1947 年則有城鄉規劃法(Town and County Planning Act) 賦予地方規劃機關使用規劃協議之合法效力，並被廣泛運用在許多情況下，例如限制或規定土地的開發與使用，但必須呈報中央環境部之核可。
- (二) 由於自 1947 年起，所有規劃協議均需由環境部核准，因

此協議的數量大幅減少，地方規劃機關的權力也大幅縮減，而在 1968 年的城鄉規劃法中，刪除了協議須經部 (Ministerial) 核准的規定後，授權地方規劃單位進行，因此，規劃協議在地方財政之運用上呈現快速的成長。

- (三) 在 1970 年代中期，規劃協議逐漸被南英格蘭成長較快地區的地方政府所採用，以支應地方公共建設之支出 (infrastructure)，英國政府在 1973 年的白皮書中提到，由於開發帶給政府過多的公共服務花費，有些地方規劃單位不願在一些開發時機尚未成熟之地區核發規劃許可，該白皮書建議利用規劃協議的方法讓開發者負擔一些因開發而帶給政府的財政負擔，地方規劃單位經由規劃協議之達成，從開發者手中得到公共利益之貢獻，是為規劃利得。規劃協議由消極面的限制逐漸轉變為積極面的管制。

- (四) 1990 年城鄉規劃法的第 106 節中規定地方規劃單位得就土地的使用限制、開發目的等方面與土地權利關係人進行協議，且協議內容除包括本身需提供之公共設施外，尚需包括一些財政上捐獻，同時對達成協議之土地賦予強制執行的權力，爾後在 1991 年的規劃與補償辦法 (Planning and Compensation Act) 第 12 條中，以規劃義務取代沿用多年

的規劃利得，並提出單方承諾（Unilateral Undertaking）之構想，作為規劃義務執行方式之一。至於規劃義務(planning obligation)之指導原則規定於 16/91 的公告中。

（五） 1990 年法案中新的規定包括：

- 1、 由開發業者單方面(unilateral)的利用承諾
- 2、 考慮到正面效果的義務
- 3、 考慮到一旦規劃目的停止或不再相關，其協議的解除。

但是規劃利得的權益範圍仍然是被政府所定的相關規定所限制，其包括：對開發的進行是必需的、與規劃有關的、與開發相關的、就開發規模的關係而言是合理的。

由上述規劃協議之立法演變歷程可知，規劃協議由原先單純的限制某種土地使用，逐漸成為課徵開發成本的工具，也就是由消極的限制轉變為積極的管制，其內容亦由原先的捐贈設施而轉變為更多樣化，此外地方政府的權限亦愈來愈大。

二、 規劃利得實施的重要性及理由

- （一） 來自地方政府支出的限制，或是被都市成長的壓力以及相關的開發所增加的需求。（例如更多的公共建設及服務）
- （二） 不動產的景氣循環。

- (三) 1980 年代規劃權力的喪失導致利用協議的方式去回復部分土地。
- (四) 1980 年代至 1990 年對於主要開發計畫所產生影響範圍的瞭解增加。
- (五) 1990 年代政府部門對於環境及社會政策的強調增加，以及對於公、私部門合作參與機制的支援。

三、 基本理念

所謂規劃利得，係有鑒於土地開發導致政府負擔過多的公共設施服務成本，地方規劃單位利用規劃協議之方式，使開發者負擔因開發所造成的負面效應及帶給地方政府之財政負擔。

有關規劃利得之定義與解釋，歷來學者亦提出各種不同的見解，Jowell(1977)將其定義為土地開發商在申請開發許可的過程中，經過協議後對於社區利益的一種貢獻，而該貢獻並非申請案的一部份，同時對開發商亦無商業利益；而Loughlin(1981)則認為規劃利得是地方規劃單位獲得的實質利益或機會，但該利益如果來自於規劃許可之賦予，可能會被認為超越規劃單位之權限；Fordham(1993)從使用者付費的觀點著手，認為規劃利得是一種過程，是開發商所提出的開

發案，為了符合規劃需要，自願向地方規劃單位提出貢獻之過程，其項目可以和開發案直接有關之基礎設施或建築，例如道路、社區中心等，亦可以和開發案較無關之平價住宅或就業訓練機會，而這些項目一般並不認為與開發案有直接之必要性，但卻和公共利益有直接關聯，同時，其也提出規劃利得是一種協商過程，因此，規劃利得之本質、規模、時序及利得之分布效果，需在協商之後才能確認。

綜上所述，規劃利得所牽涉到的層面相當廣泛，除了基地內和開發有關之直接利得外，亦包括基地外相關之間接利得，就法制面而言，現今為區內之常態規劃管制，然而在 1990 年以前，其被視為 outside；就實務說法，為一種給(give)與拿(take)的協商過程；從經濟面來看，其為經由取得開發許可所創造的開發價值中所課取的稅捐。

四、個案研究之論點

(一) 改良 (betterment)

規劃許可配置土地開發的權利，因此開發價值增加，社區或地方政府應獲致此項開發利益，假如沒有一般稅收 (general tax)，則規劃利得將會替代改良捐(betterment

tax), Healey 反對此項論點，其認為開發利益與規劃義務之間並無必要的關係。

(二) 補償(compensation)

對於社區的負面衝擊，例如擁擠、污染、對公共服務的需求增加等，應該被補償，從開發眼光來看是有利的，其對於計畫本身之受益者與受害者利益相互交換抵銷。

(三) 管制(control)

對於開發計畫，允許更加健全(robust)的管制，例如更強而有力的法制力量或是比條件式使用更加快速的實施，但此項論點在 1991 年規劃及社區法案加強推行機制力量後逐漸減少。

(四) 協調(co-ordination)

對於發展有阻礙之社區而言是有利的，同時對於在大型開發基地或計畫中之開發業者及地主而言，釐清其權益範圍亦是有幫助的，同時對地方規劃單位及相關開發利益單位也是有利的。

(五) 實用主義(pragmatism)

運用任何可以利用的機會，去達成政策或社區目標，以社區之實際需求為依歸。

(六) 公益或慈善(charitable perspective)

私部門所關心的是如何使社區運作，從社會公益之立場要求開發業者提供社區之公共設施。

(七) 加速開發(facilitating development)

允許開發者去排除某些障礙(blockages), 以使開發工作更容易進行。

(八) 合夥關係(partnership)

屬一種合夥的型態，將鼓勵朝向公私雙方協力合作(synergy)。

(九) 公共支出(public expenditure)

幫助地方政府控制(keep down)公共支出，中央默默支援，雖然一開始規劃利得之課取是由地方政府有財政壓力的地區所引發的。

(十) 民主(democratic)

可有效且民主地提供符合地方需求的服務或設施。

五、 規劃利得之爭議

1981 年環境部財產諮詢小組曾對規劃利得提出以下質疑：

(一) 規劃利得將成為未經國會同意的一種稅捐。

- (二) 開發商會認為其必須提供一些東西才得以取得許可。
- (三) 地方規劃單位會偏好一些特定開發,因為其可提供一些規劃利得。
- (四) 造成社會大眾對規劃制度產生懷疑。

雖然有上述之質疑與批評,但 1983 年環境部 Circular22/83 卻認為規劃利得在規劃管制中有其重要性,亦即在規劃申請之限制下,規劃單位可在合理的條件下,對於規劃許可課以條件或尋求協議,以獲得開發上的一些利益。然而有人認為規劃利得附著於規劃協議中,是否會因短期的利得而犧牲長期利益;規劃師為了獲得社區財政上的利得,是否有能力去評估最佳計畫的適宜性,抑或社區利益最後換來的是否為高房價及高租金住宅等問題,因而導致土地錯誤利用或成為利益控制 (Profit Control) 之情形。綜合上述看法,外界對於政府謀取規劃利得之正當性多所質疑,認為對於土地使用管制形同鬆綁,甚至造成對開發者之變相勒索,導致房價上漲,形成另一種社會不公平。

六、 規劃利得觀念之調整

規劃利得雖有諸多爭議,然而其於 1980 年代地方規劃單位實務操作上卻廣泛被運用,因為對於開發商而言,可獲得開發許可之好處;對地方機構來說,可以從開發商身上獲致

社區之實質利益，其癥結在於政府部門既反對課徵正式改良稅，卻又儘可能的避免對地方基礎設施做財政上的補助，規劃利得的協議，為政府取得公共設施及節省財政支出，提供了良好的途徑。

然而，基本上規劃利得對於公私部門間仍形成模糊的灰色地帶，政府透過規劃利得確保地方建設的持續，開發者雖不盡然願意提供政府對規劃利得內容之要求，但卻是其能取得開發許可的一個較為明確的行政程序。

因此，規劃利得需明確的和基地開發有關聯，更有人認為規劃協議中所包含的事項，應屬於開發基礎設施之需要而非規劃利得，亦即開發貢獻不僅是減輕開發衝擊所必須，同時也符合與開發間接有關之社會需要。在 1990 年的城鄉規劃法中，將規劃義務(planning obligation)納入 106 節中，並且規定「規劃義務可採與當地規劃單位協議或單方面約定方式，協議義務內容，這些義務可以是無條件的規範；至於單方面約定方式的好處是能使開發商不需經過地方規劃單位之協議而提供規劃利得」。因此，規劃義務的定義為在取得開發許可時，或是在取得開發許可的過程中，與開發業者及其他利益團體協議時，對於確保開發業者提出的開發計畫依照要求

調整或改善時，地方規劃單位所採取的方式，他們可能有條件給予許可，或是與開發業者針對其土地的使用或開發，進入規劃義務之協議。

此類義務可能限制土地的開發或利用；要求其實施或任何活動之執行及於地表、地面上、下；要求其土地以特定的方式被利用；要求業者對於義務之負擔應一次或定期支付。

七、 規劃協議之相關條文內容：

(一) 1990 年城鄉規劃法第 106 條

- 1、地方規劃單位得就土地之開發、限制或土地使用目的與土地權利關係人進行協議，這些協議均需於一定期限內完成，不論其為暫時或永久的。
- 2、地方規劃單位得與土地權利關係人進行協議，對於土地開發利益以達成協議者，地方規劃單位得不考慮土地權利關係人，而有強制取得其權狀之權利。
- 3、有關協議之效力，即受規劃協議或環境大臣行使權利的土地，其限制使用之限度與依照發展計畫或環境大臣就該計畫所做的要求效力相同。

(二) 1991 年規劃與補償法第 12 條

- 1、單方承諾與規劃協議同為執行之方式。

2、土地開發者得申請地方規劃單位更改或撤銷規劃義務，必要時可向環境大臣提出異議。

3、皇室土地亦可授權訂定規劃協議。

因此，規劃協議之內容在本質上應屬於基本設施的需求而非規劃利得，亦即此一捐獻不僅為減低開發衝擊所必須，同時亦符合與開發有關之社會需求。而規劃義務並非一定透過規劃協議達成，它亦可透過單方面的承諾或保證而成立，其可視為開發申請的一部份，即使其內容與申請開發的土地無關，但其內容可與保存或保育直接相關、且提供之基本設施不限定為實質的。

所謂「單方保證」，係土地開發者提出開發許可申請時，單方面提出某些承諾或保證(如提供一定數量之公共設施)，而規劃機關於考量申請或環境大臣於處理異議時，必須將此列入考慮，因此，規劃義務不僅限於是雙方協議之下的結果，同時也使得開發者的權益獲得保障。在沒有協議的情形下，地方政府仍會將開發業者之保證納入是否核可之考量中，同時其亦較協商來得節省時效，此外，業者對協議之內容可以提出訴願及異議，避免了地方政府濫權及兼顧開發業者之權益。

八、 規劃協議之實務操作

規劃協議主要是被用在土地使用管制層面上，其內容之分類標準不一，1990年城鄉規劃法第106條規定它可包括下列幾項：

- 限制土地開發或土地使用的特定方式；
- 要求於地下、地中、地表或地上實施特殊之工事或活動；
- 要求土地以特定方式使用；
- 要求於某日或某特定期間向規劃機關支付特定數額之金錢。

(一) 型態：

- Healey 將其定義為 94 種特定型態，包括下列重要項目：
 - 1、 區內 (on-site) 及區外 (off-site) 的公共交通及排放水設施。
 - 2、 公共開放空間
 - 3、 社區的相關設施 (例如學校、運動館、托兒所或是劇院等)
 - 4、 環境改善的相關設施 (自然資源的保留)

- 5、 其他交換支付的方式（例如公園，或是社區信託基金）
 - 6、 產業單元(industrial unit)
 - 7、 中低收入住宅(social housing)
 - 8、 地方就業的協議(例如提供就業訓練及企業徵才)
- 而根據 Jowell (1977)、 Henry (1985) 及環境部財產諮詢小組於 1981 年所提出的報告，規劃協議之內容大致可區分為下列幾種：
 - 1、 指定使用 (Specification of Use) 要求開發業者在辦公區開發案中提供所屬住宅，於工業區內降低住宅使用，於住宅區內提供公寓及購物中心保留用地或恢復原來使用。
 - 2、 提供公共路權 (Public Right of Way) 要求開發業者在土地上提供通路權或捐獻土地供公共步道、地下道、橋樑或拓寬原有道路。
 - 3、 土地之捐獻 (Dedication of Land) 要求開發業者提供開放空間、兒童遊戲設施、遊憩設施或要求鋪設草皮及提供草皮維修費用。
 - 4、 使用之中止 (Discontinuance of Use) 要求開發者

停止現有不適合之使用，並將不適合之使用拆除或遷移。

- 5、提供社區建設 (Provision of Community Buildings) 要求開發者提供活動中心、體育館、游泳池、其他休閒設施或支付設施維護費用。
- 6、財產之重建 (Rehabilitation of Property) 要求開發者恢復基地內外之歷史性建築物或使鄰近土地、採石場及垃圾場等土地使用恢復。
- 7、提供基本設施 (Provision of Infrastructure) 要求開發者建設排水溝、下水道、臨時排水溝或提供照明設備。
- 8、捐贈建物或基地供住宅使用 (Gift of Site or Building for Residential Use) 要求開發者提供一定數量之住宅單元，完成後轉讓給政府，而政府則象徵性地支付些許成本。此外開發者亦可捐獻土地或將商業建築物之空中發展權捐給政府，以使政府得於其上興建住宅。
- 9、限制或減少環境衝擊 (Environmental Impact) 包括採礦權之限制、採礦後土地的復原及其他足以對環

境造成影響之工事的限制。

1 0、停車場之提供 (Commuted Payments for Car Parking) 要求開發者提供興建公共停車場的費用。

1 1、限期完成開發 (Completion of Development) 要求開發案之工事與建設須於一定期限內完成，此一要求係特別針對公共設施及公用設備。

(二) 程序

一般而言，規劃協議並未有一放諸四海皆準的實施程序，其可能因開發案的規模、性質及負責審查的地方政府不同而異，根據 Jowell (1977) 對於規劃協議之典型遭做程序如次：

首先，開發者應備妥開發計劃之草案向規劃官員提出非正式申請，官員在對開發案作整體考量後，會與開發者當面對談。此時次規劃委員會的主席 (Planning Subcommittee) 的主席可能會出席，開發者必須聲明其提案尚未獲得各委員之認可，若開發者能於申請案中納入公共利益之考量(例如住宅單元的提供或是開放空間)，則委員會議對於此開發案同意的可能性會提高，會後開發業者再提出納入此規劃義務之申請書，提出正式申

請。

在下一次的規劃委員會會議中，地方規劃單位對協商過程提出簡報，並向委員報告開發業者所提出之規劃義務，當現場出現異議時，規劃單位會提醒委員其為達成協議花費之時間與精力，以及開發案對整個社區產生的效益。若開發案被拒絕，開發者將有權向環境大臣提出異議，環境大臣在接到異議申請時，得行使召回權，逕行裁決。其程序詳如圖三。

在此一協議機制中，有下列相關配合措施：

1.異議規定

若開發者與地方規劃單位達成初步協議，而將其結果納入申請案中，但開發案仍遭拒絕，開發者可於一定期間內提出異議，經私聽會、地方公共調查及書面說明等程序，再交由環境大臣裁決。

2.召回申請案

對於完成協議之規劃申請案，環境大臣若認為其內容有不合理的情形或有違地方發展政策時，可召回申請案自己做決定。

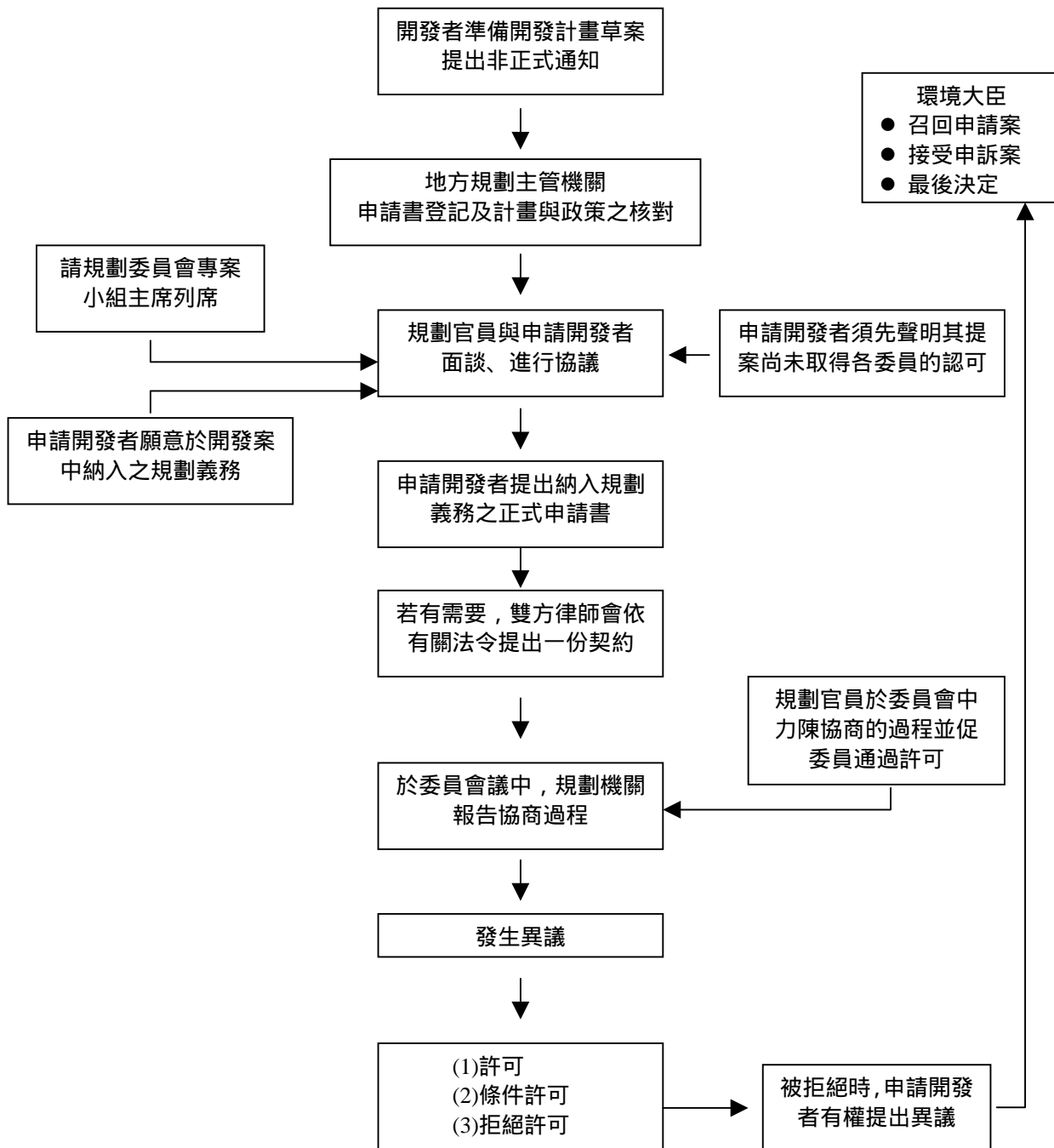
3.公眾參與

開發案在審核的過程中，若有任何結果必須公告週知，而至於民眾及相關團體參與協商的情形仍未普遍。

4.強制執行

對於未履行規劃義務規定之工事，地方規劃機關可進入該地實施工事，並向義務人收回該項成本。

圖三 英國規劃協議運作的過程



圖四 規劃義務及開發過程（以開發者而言）

