

都市計畫法檢討研究^(註)

李瑞麟

(作者為本校地政研究所兼任教授)

本文曾獲國家科學委員會贊助

摘要

我國都市發展水準，始終遠落在經濟發展之後，原因固然很多，但有關都市建設法令的不健全，尤其都市計畫法缺點太多，是都市發展不健全的一個主要原因。本研究的目的，在檢討都市計畫法的缺失，並研究如何改進，以供政府參考。

本研究首先檢討分析都市計畫法，研究各條文是否合理或是足夠，並探求條文對都市發展的影響。

其次研究分析先進國家的都市規劃法令，探討其立法精神，並分析其對都市發展的影響。

最後根據以上對中外法令的研究分析結果，考慮目前都市發展情況、人民的需求、各級都市計畫主管機關的行政能力、及其他客觀條件，研究並提出改進建議。

壹、我國都市計畫法的檢討

第一章 總則

首先檢討「都市計畫法」這個名稱。由條文中用「規劃」或「劃定」表示動詞，用「計畫」表示名詞，可以看出「都市計畫法」中的「計畫」兩字做名詞用。這是一個重大的基本錯誤。這表示主管單位重視的是「計畫報告書」，認為都市計畫是靜態的。事實上，都市發展一刻不停的在變動，尤其近二十年來科學和技術日新月異，科技的創新，往往對都市發展帶來了重大的變革。因此，一本靜態的計畫報告書已不能適應都市的需要，而必須採取動態的規劃觀念。現代都市規劃必須是一個動態的

過程，而不是一本靜態的計畫書。外國的都市規劃法叫 Planning Act，而不叫 Plan Act，也就是叫規劃法而不稱計畫法。

第五條：「都市計畫應依據現在及既往情況，並預計二十五年內之發展情形訂定之。」這條有兩點值得檢討。第一，時間以縮短為二十年為宜，理由後面解釋。第二，法中規定的計畫有主要計畫和細部計畫兩個上下不同層次，主要計畫應該是長程的，規劃年期二十五年尚為恰當。但細部計畫是短程，規劃年期不可超過五年。

第七條第四款：「優先發展區：係指預計在十年內，必須優先規劃，建設發展之都市計畫地區。」十年幾乎是二十五年的半，很長，所包含的發展面積太大，無法達到分期分區而可以集中發展的目的，優先發展區應不超過未來四、五年內發展的地區，才能真正發揮分期分區發展的效果。

第二章 都市計畫之擬定、變更、發布及實施

計畫法第十一條：「左列各地方應擬定鄉街計畫：

- (一)、鄉公所所在地。
- (二)、人口集居五年前已達三千，而在最近五年內已增加三分之一以上之地區。
- (三)、人口集居達三千，而其中工商業人口占就業總人口百分之五十以上之地區。
- (四)、其他經省、縣政府指定應依本法擬定鄉街計畫之地區。此條二、三兩款的規定，似缺乏合理的依據。主管單位也並沒有照這些規定來擬定計畫。

第十三條：「都市計畫由各級地方政府或鄉鎮公所依左列之規定擬定之……二、特定區計畫由省（市）、縣（市）（局）

政府擬定。……第十四條：「特定區計畫，必要時得由內政部訂定之。……」此兩條規定不周詳，以致許多應經都市計畫主管機關審查核定的計畫，都不經此途徑而頒布實施，例如各工業區計畫多由經濟部工業局擬定，經行政院核定頒布實施，由於未經都市計畫主管機關的審查，往往工業區四周地方的公共設施、工業區員工眷屬的住宅、商業、及其他服務等需求，都無法配合。

第十五條：「市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就左列事項分別表明之：

- (一)、當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。
- (二)、行政區域及計畫地區範圍。
- (三)、人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。
- (四)、住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。
- (五)、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。
- (六)、主要道路及其他公衆運輸系統。
- (七)、主要上下水道系統。
- (八)、學校用地、大型公園、批發市場及供作全部計畫地區範圍使用之公共設施用地。
- (九)、實施進度及經費。
- (十)、其他應加表明之事項。

前項主要計畫書，除用文字、圖表說明外，應附主要計畫圖，其比例尺不得小於一萬分之一；其實施進度以五年爲一期，最長不得超過二十五年。」

此條規定主要計畫的內容，問題最多，分述如下：

第一、缺乏目標與政策。做任何事情，先要問目的何在？擬定任何計畫，也要問目標爲何？都市規劃尤其應如此，首先要確定目標，根據目標擬定政策，依據政策擬定實施辦法。然後公私建設都朝向同一方向，遵循同一路線，發展前途必然遠大。如果沒有目標與政策，前後的建設不一致，公私的發展不配合，因而不能發揮整體的配合效果，不僅各項建設成績要打折扣，甚至由於方向的不同，會產生反效果，抵銷各項建設的成就。

第二、此條規定中缺乏都市活動系統的要求，都市活動系統是都市系統中最重要的一次系統。缺乏對都市活動的了解，無法對一個都市做妥善的計畫。

第三、第一項第三款規定人口之成長、分布、組成、計畫年期內人口與經濟發展之推計。只要求包含計畫期內的人口與經濟推計，却沒有提到計畫期內的人口分配計畫。

第四、第一項第八款規定要有學校用地，自六十二年都市計畫法頒布實施以來，主管單位對此款的解釋是所有學校用地。主要計畫的內容應是全市性，只有服務對象為全市的大專學校或高中（職），才需要在主要計畫內劃定用地。國民中小學的服務地區只限於里鄰或地區，有的地區在主要計畫中規劃為遠程發展區，或許二十年後才能開發，細部計畫尚未擬定，又如何能在主要計畫內劃定國民中小學校用地？

第五、缺乏財務計畫的規定。雖然第一項第九款規定計畫要含實施進度及經費，但缺乏明確的要求，規劃師不知如何着手，以致計畫沒有財務計畫，即或有也是聊備一格，沒有實質上的意義，最後導致計畫只是紙上談兵，無法實施。第十七條對進度有進一步但矛盾的規定，下面詳論。

第六、規定主要計畫圖的比例尺不得小於一萬分之一。就主要計畫的性質而言，一萬分之一比例尺圖嫌大，但就全市性公共設施正確位置而言，一萬分之一比例尺圖又嫌小。

第十六條：「鄉街計畫及特定區計畫之主要計畫所應表明事項，得視實際需要，參照前條第一項規定事項全部或一部予以簡化，並得與細部計畫合併擬定之。」鄉街計畫雖然面積比市鎮小，規劃時要研究分析的事項要少些，但在作為發展上的指導而言，小地方仍然需要主要計畫和細部計畫，在規劃的技術過程來說，也要兩個層次。而特定區計畫面積不一定比市鎮範圍小。所以主要計畫與細節計畫合併成一個計畫的規定是錯誤的。尤其法令上對合併後的都市計畫，未規定計畫圖的比例尺，結果規劃單位使用三千分一圖。三千分一圖用作主要計畫嫌太大，用作細部計畫嫌太小，結果造成許多實際開發與圖不合的情形，糾紛與民怨叢生。

第十七條：「第十五條第一項第九款所定之實施進度，應就其計畫地區範圍預計之發展趨勢及地方財力，訂定分區發展優先次序。第一期發展地區應於主要計畫發布實施後，最多二年完成細部計畫；並於細部計畫發布後，最多五年完成公共設施。其他地區應於第一期發展地區開始進行後，次第訂定細部計畫建設之。」

未發布細部計畫地區，應限制其建築及變更地形。但主要計畫發布已逾二年以上，而能確定建築線或主要公共設施已照主要計畫完成者，得依有關建築法令之規定，由主管建築機關指定建築線，核發建築執照。」此條前後兩次互相矛盾，第一項規定就發展趨勢及財力，訂定發展優先順序，雖然不夠周詳，但大致合理。但後項却規定沒有細部計畫也可以指定建築線，完全破壞了有計畫發展的精神，更破壞了第一項的分期分區發展精神。此項規定的影響是，全國各地有主要計畫的地區雖無細部計畫，也可以建築房屋，事實上各地這種地區也都准許興建房屋。因此造成無秩序的發展，進一步形成中心地區已有公共設施的土地却有許多任其空置；另一方面外圍地區蓋了許多房子，結果整個都市的發展型態是蔓延式的、零星的、散漫而不集中的發展。這種發展型態形成點與線而不是面的分布，在房屋與房屋之間有許多空隙，空隙中的土地受附近工廠、住宅、商店的影響，遭受廢氣與污水的污染，日照時間也大為減少，農作物不能生長而形成荒地，造成土地浪費。此外散漫的發展比集中的發展需要更多的公共設施（包括道路、雨水與污水下水道、自來水、電、煤氣、電話等。）費用，因為同樣數目的人口，散漫發展比集中發展占用更大的面積，因而道路及各種公共設施管線的面積或長度也隨着增大。

第十九條：「主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮或縣轄市公所公開展覽三十天，並應將公開展覽之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請上級政府核定之。」

該管政府都市計畫委員會審議修正，或經上級政府指示修正者，免再公開展覽。」又第二十三條規定細部計畫，第二十八條規定計畫的變更，都要公開展覽三十天，人民也可提出意見供都市計畫委員會參考。上述各條的規定，人民參與都市規劃的機會，限於在公開展覽三十天內，向政府提出意見。其缺點是，在計畫完成後，才讓人民知道並表示意見，事先並不徵詢民意。而且整個規劃作業，在公開展覽前採秘密方式，增加人民對都市規劃的猜疑。規劃人員往往按他的想法，設計一個都市環境給市民，以他個人的價值觀和需要，強迫民衆接受。結果規劃出來的環境往往違反市民的價值觀，不合市民的需要，而遭市民所排斥，即或計畫做得不錯，由於牽涉地主的私人權益，也紛紛提出異議。提異議而被接受的人，有的滿意了；但有的雖異議

被接受，却仍要詬罵。更多的是異議未被接受，或因不知道該計畫而未提異議的人，都會產生怨恨。因為整個規劃和審定工作在秘密中進行，爲什麼要這樣而不那樣規劃？爲什麼有些人的意見被接受有些人被拒絕？都造成人民對計畫的懷疑。由於上述原因，致使都市計畫公開展覽後，或甚至定案後執行時，遭到激烈的反對，發生很多困擾。

第二十條是關於主要計畫的審定程序，其中規定縣政府所在地及縣轄市的主要計畫由省政府核定，轉報內政部備案；特定區計畫視其情形，分別由內政部或省政府核定，轉報行政院或內政部備案。報請備案之主要計畫，非經准予備案，不得發布實施。也就是說，這些計畫必須經過三或四個層次的政府審查，才能核定發布實施。這種繁瑣審查程序造成的問題之一是，地方因做計畫怕人民搶建房屋，頒布禁建令，按計畫法的規定禁建期不可超過兩年，結果往往禁建期已過了，計畫尙未審查完畢，而地方政府仍不讓人民蓋房子，造成很大民怨，並對政府的行政效率產生懷疑。事實上，這種三、四級審查制是不必要的，一方面不合分層負責原則，二方面各級政府都市計畫主管單位的人手根本不足，三方面行政院並沒有都市計畫委員會或設置專管都市計畫的人員，又如何來審查計畫的內容？

第二十一條與第二十二條規定主要計畫或細部計畫核定發布實施，應將發布地點及日期登報周知。一地的都市計畫，只在縣市政府有關地點放一本報告讓人民看，這是不夠的。都市計畫是該地所有公私建設發展的指導，應該印刷完整的報告書與圖，以成本價格公開出售給需要的人民或團體；另外印一種單張的圖與計畫摘要，免費贈送索閱的人。

第二十二條第二項規定細部計畫圖比例尺不得小於一千二百分之一。此規定是沿用日據時代的英制，與我國使用公制的規定不合，在計算面積、長度、及縮小或放大比例尺上，都遠比公制費時費力而結果不精確。應修改爲細部計畫圖比例尺規定一千分之一或五百分之一。

第二十六條：「都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更。但擬定計畫之機關每五年至少應通盤檢討一次，依據發展情況，並參考人民建議作必要之變更。對於非必要之公共設施用地，應予撤銷，並變更其使用。」第二十七條：「都市計畫經發布實施後，遇左列情事之一時，當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所，應視實際情況迅行變更：

(一)、因戰爭、地震、火災、風災或其他重大事變遭受損壞時。

(二)、為避免重大災害之發生時。

(三)、為適應國防及經濟發展之需要時。

(四)、為配合中央或省(市)興建之重大設施時。

前項都市計畫之變更，上級政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時並得逕為變更。」這兩條都是關於何時可以修訂計畫的規定。這兩條規定不夠周詳，因而產生了許多不合理的現象。第一、通盤檢討修訂應該是指全市性的主要計畫，不是都市中一部分的主要計畫或細部計畫。由於法令規定不明確，主管單位解釋錯誤，許多都市將全市已做好計畫的地區劃分為許多小區，逐年通盤檢討部分地區，完全缺乏整體觀念和配合。第二、由於法令特別提到非必要公共設施用地應予撤銷，結果通盤檢討往往變成只檢討公共設施保留地的局部性檢討。第三、由於上級政府不願地方修改計畫太頻繁，對第二十七條第一項三、四兩款的解釋過份從嚴，有些地方確有修訂計畫的必要來發展地方經濟，却無法修訂。

第三章 土地使用分區管制

土地使用分區管制是對計畫區的土地，依據計畫的規定，對土地使用的性質和密度予以管制，以達到計畫的目的。分區管制除都市計畫法有規定外，其他十幾種法規對都市土地使用也有關。本節先論述都市計畫法分區管制這一章的缺點，然後討論包括各種法令的分區管制的缺失。

第一個缺點是，計畫法只規定了主要計畫要有土地使用分區計畫，却沒有規定要有土地使用計畫。第二個缺點是，用同一個土地使用分區管制規則管制各種市鄉鎮。土地使用計畫是都市主要計畫中的長程目標，而土地使用分區管制是實現這一長程目標的手段，土地使用計畫偏重理想，分區管制則較考慮現況。都市計畫沒有土地使用計畫只有分區管制計畫，則該都市發展會趨於現況的保留，不能有所改善或創新。

就第二項缺點來說，全臺灣地區的聚落大小不一，相差很大。最大的都市人口超過兩百萬，最小的都市人口只有兩萬，沒有達到都市標準的鄉街人口可小到幾千人。各種類型都市的產業性質不一樣，其社會狀況、文化水準、公共設施等等也都不同。因此，絕對不能用同一個分區管制規則施行於全國。

因為我國目前尚無完整、統一、綜合的土地使用分區管制法令，都市計畫法的土地使用分區管制更是過於簡陋，現行管制規定分散在十幾種法令之中，所以下關於分區管制部分的討論範圍不限於都市計畫法，而包括所有有關法規。在這十幾種法規中；部分規定沿用日據時期的臺灣省都市計畫令施行規則，部分是光復後因需要而續增添的，這些法規不僅前後不連貫不一致，並非常粗略。例如計畫法雖規定各分區得視實際需要，進一步細分，予以不同程度的管制。但應如何細分，各相關法規並未規定。

法規和計畫都未明定各使用區准許作那些使用，因此失却各使用分區的基本目的，因為幾乎任何使用都可存在，各區內普遍混雜互相妨害使用。現有法規採取列舉那些使用不得在那區設置的規定，一方面這種列舉不周詳，二方面今天的科技、社會、經濟變化日新月異，常常有新的使用產生，如果此新使用對該區其他使用有妨害，就會產生不良影響。

密度管制規定極放任，對密度的發展缺乏控制力。例如臺北市已規劃為建築用地的面積，按現行法規規定，如果全部蓋四層，可容納八百萬人；假設十分之四蓋四層，十分之三蓋七層，十分之三蓋十二層，可容納一千五百萬人。以現在兩百多萬人的臺北市，道路、停車場、垃圾、自來水、下水道、公園綠地等公共設施都已感到不足，如果容納一千五百萬人，真不敢想像會成什麼樣的局面。

現在就停車場的規定作較詳細的說明，現行規定對戲院、電影院、歌廳、舞廳、夜總會、酒家等商業使用，總樓地板面積未達一〇〇〇平方公尺者，設置八輛停車空間，超過一〇〇〇平方公尺時，其超過部分每一〇〇〇平方公尺增設一輛停車位；對餐廳、醫院、市場、展覽場、博物館、辦公廳等公共使用地，規定凡總樓地板面積在一〇〇〇平方公尺以下者，不必設停車場。這種規定可說完全不合實際情形的需要，於是影響所及，車輛都停在道路兩旁，道路被停車所占用，交通就更形壅塞。

此外現行規定缺乏貨物裝卸場、廣告牌的管制。前者造成車輛停在路旁裝卸貨物，占用道路，妨礙交通；後者妨礙市容，也影響行人的安全，颱風期間常有廣告牌掉下打傷或打死行人的例子。

由於分區管制法令上的缺失，形成了下面各種都市環境上的問題：

1. 土地問題：

(一)土地使用的混亂：分區的粗略和混淆不清，以及各使用區未明定作什麼使用，而使住宅、商店、工廠混雜在一起，各使用區內混雜着互相妨害的使用。

(二)土地的過度使用：密度管制規定上的放任，造成建築密度與人口密度的過高，一方面使得採光、日照、通風、私密性、寧靜等必要生活條件低劣；二方面人口超過計畫人數使得計畫的公共設施不足需要，例如日式一層木造房屋改建四層、五層、或七層公寓後，人口增加好幾倍，但自來水、道路、學校、公園等等公共設施全無法增加；三方面過度的擁擠產生壓迫感，形成高比率的精神失調及精神病罹患率。

(三)地價的不合理上漲：密度的放任，使得土地投機有隙可乘，因而造成地價上漲與居住密度提高的惡性循環。結果我國都市地價比美國都市地價要高，然而我們的國民所得水準遠低於美國。更進一步降低中低收入人民購買住宅的能力。

2. 環境公害問題：

由於各使用區未明定准許作那些使用，所以住宅區和商業區內到處散布工廠；工業區內也到處分布住宅、商店、學校等。這些工廠所產生出來的廢氣、污水、惡臭、震動、閃光、噪音等，嚴重地擾亂附近居民的安寧和衛生，並進一步影響健康和生命安全。例如臺北市松山國小三千多學童與教職員，因附近工廠排放的廢氣和煙塵，半數得了喉頭和鼻腔毛病。

危險物品的製造與儲藏場所，由於沒有嚴格管制，嚴重威脅附近居民生命財產的安全，例如幾年前的臺中市爆竹店的爆炸案，炸死許多鄰人和路人；六十八年臺北市撫遠街大爆炸案，死傷數十人。

廢氣與污水的污染，也使得市區內及附近的農田減產或甚至無法利用而棄耕。

3. 市容問題：

缺乏現代管制技術中容積率的彈性規定，只有建蔽率和絕對高度，造成都市景觀上的呆板，如住宅區多半十二公尺、十五公尺、或二十公尺高、商業區大多三十五公尺的十二層高。

混雜的使用與過密的發展，造成衰敗的環境與髒亂的景觀。

使用上的混亂形成景觀上的不調和，例如大工廠鄰接小住宅，高樓大廈旁鄰接違章棚屋。

第四章 公共設施用地

第四十五條：「公園、體育場所、綠地、廣場及兒童遊樂場，應依計畫人口密度及自然環境，作有系統之布置，除具有特殊情形外，其占用土地總面積不得少於全部計畫面積百分之十。」此條規定的基本精神是對的，但百分之十面積規定太死板，缺乏彈性。大都市、小市鎮、鄉街的情形不一樣。大都市面積廣大而人口密度高，市內高樓大廈林立，車輛衆多，因此需要公園綠地作爲呼吸空間、生活調劑場所。小市鎮與鄉街本身面積小，人口少而密度低，既無高樓大廈，車輛也較少，尤其因爲面積小，建成地四周全是田野、山林等自然戶外空間，因此對於公園綠地的需求就比大都市小。

第四十九條：「依本法徵收或區段徵收之公共設施保留地，其地價補償以徵收當期之公告現值爲準。……」公告現值與市價之間差別很大，市價比公告現值多幾成到許多倍，看什麼都市，同一都市又看何區段而定。最初贊成這種規定的現由是，公共設施很多，將公告現值壓低可以減少政府徵地款項，有助於都市建設的推動。但實際上公告現值低，地價稅的收入也降低，並無助於政府的建設，反而造成極大的民怨和都市建設的阻礙。因爲規畫作公共設施保留地的地主，自不甘遭受徵收地價差額的損失，於是千方百計反對都市計畫。任何地方都市計畫一完成公開展覽後，就有許多地主、民意代表、輿論批評或攻擊該計畫。本來是爲地方建設和發展所研擬的計畫，自然對地方有所貢獻，結果反而被許多人視爲毒蛇猛獸。近年來政府也看到這一問題的嚴重性，許多公共設施用地依法可以徵收，但往往用議價的方式取得。並訂定拉平公告現值和市價的政策，可惜此一政策的執行受到許多因素的影響，多年來始終未能拉平。

第五十條：「公共設施保留地，在民國六十二年本法修正公布前尚未取得者，應自本法修正公布之日起十年內取得之。但有特殊情形，經上級政府之核准，得延長之；其延長期間至多五年。逾期不徵收，視爲撤銷。本法修正公布後，依本法指定之公共設施保留地，其取得期限應依前項規定辦理，並自指定之日起算。」早在五十三年修正公布的都市計畫法，就規定保留地徵收期間爲五年，必要時得延長五年。從此保留地就形成了一個大問題，到了六十二年，用修正都市計畫法的方式逃過六十二年的期限，但沒有作合理的修正，只是將問題又拖後十年而已。現在時間又過了七年半，保留地問題似乎尙無妥善的解決辦法

。保留地問題本身不在本文範圍之內，不作討論。此處只對在都市規劃法中，公共設施保留地的保留與徵收該如何立法，才算合理且不會造成保留地問題來討論。現行都市計畫法的錯誤，在沒有將主要計畫和細部計畫的內容作明確的劃分。主要計畫是長程（二十五年）發展構想，除全市性並急需的公共設施外，公共設施很少。細部計畫是短程（五年）開發計畫，發布後即需實施准予建築，應即興建公共設施。現行法令要求將未來二十五年所內所需的公共設施保留地，在十年內徵收，當然超出政府的財政能力。

第五章 新市區建設

第五十八條：「直轄市、縣（市）（局）政府為實施新市區之建設，對於劃定範圍內之土地及地上物得實施區段徵收或土地重劃。……」「重劃」是一種阻力小地方政府負擔輕的建設方法，也比較公平合理，但是因為法令沒有作明確的規定應以重劃優先，「徵收」又反對力量太大，結果許多地方政府只好採取另一方法——提供建設公共設施的經費，以致政府不勝負擔。而由全體納稅人提供的政府經費，去免費給有能力買房屋地產的人提供公共設施，對低收入的人來說是不公平的。

第六十條：「公有土地已有指定用途，且不抵觸新市區之設計畫者，得事先以書面通知當地直轄市、縣（市）（局）政府調整其位置或地界後，免予出售。但仍應負擔其整理費用。」公有地似不應享有特權。

第六十一條：「私人或團體申請當地直轄市、縣（市）（局）政府核准後，得舉辦新市區之建設事業。但其申請建設範圍之土地面積至少應在十公頃以上，……」又第六十二條：「私人或團體舉辦新市區建設事業，其計畫書件函經核准後，得請求直轄市、縣（市）（局）政府、或鄉、鎮、縣轄市公所，配合與修前條計畫範圍外之關連性公共設施及技術協助。」這兩條都是關於私人從事新市區建設的規定，前條規定面積至少十公頃以上，似乎太高，一般私人建設很少達到面積十公頃者。第二，從所有規定看，並沒有什麼實質上的具體獎勵，所以自法令頒布實施至今，極少私人或團體是自行擬定計畫實施建設的。我國的都市發展過於零星，往往各部分不能配合，造成這種情形的一個原因，就是開發的規模太小。要對此改進，設法擴大規模是一個辦法。而現行辦法對擴大開發規模缺乏獎勵。

第六章 舊市區之更新

第六十三條：「直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所對於窳陋或髒亂地區認為有必要時，得視細部計畫劃定地區範圍，訂定更新計畫實施之。」此處規定視細部計畫劃定更新範圍，這不妥當。規劃進步國家的更新範圍的訂定，尤其優先順序的規定，都在主要計畫或綜合計畫內處理，而不在細部計畫，因為必須從全市整體來衡量其輕重緩急。

第六十五條：「更新計畫應以圖說表明左列事項：一、劃定地區內重建、整建及維護地段之詳細設計圖說。二、土地使用計畫。三、區內公共設施興修或改善之設計圖說。四、事業計畫。五、財務計畫。六、實施進度。」本案可說是關於更新計畫內容的規定，不夠周詳。許多重要事項，如民意調查、拆遷戶安置計畫、拆遷戶補償、拆遷戶就業或復業輔導、社會因素（例如原有社會組織的保存）等等，都未包括在內。

第七十一條：「直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所為維護地區內土地使用及建築物之加強管理，得視實際需要，於當地分區規定之外，另行補充規定，報經內政部或省政府核定後實施。」此條目的不明，似無必要在分區管制規定之外另作補充。其他防火、衛生等規定，也有適當法規管理，無需再作補充。如需增加規定，可擬定專屬該更新地區的分區管制規則，為更新計畫的一部分，連同計畫一起送審，不必單獨報經內政部或省政府核定。

第七十二條：「國民住宅興建計畫，應與當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所實施之舊市區更新計畫力求配合；國民住宅年度興建計畫中，對於廉價住宅之興建，應規定適當之比率，並優先租售與舊市區更新地區範圍內應予徙置之居民。」國宅興建應不限於舊市區，新市區建設也包括，現行法令對國宅興建如何與都市作有計畫的發展缺乏觀念。國宅興建是實施都市計畫的一個很好的工具，因此，國宅興建的區位、時間，應與都市計畫的分期分區發展密切配合。為達到密切配合的要求，一方面應規定主要計畫包括國宅興建計畫；二方面應規定國宅計畫的擬定應經都市規劃主管機關的審議。

第七章 組織與經費

第七十四條：「內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所為審議及研究都市計畫，應分別設置都市計畫委員會辦理之

。又第七十五條：「內政部、各級地方政府及鄉、鎮、縣轄市公所應設置經辦都市計畫之專業人員。」此兩條規定都不夠具體，以致形成現在組織不健全，專業人員不足的現象。

第七十六條：「因實施都市計畫廢置道路、公園、綠地、廣場、河道、港灣原所使用之公有土地及接連都市計畫地區之新生土地。由實施都市計畫之當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所管理使用，依法處分時所得價款得以補助方式撥供當地實施都市計畫建設經費之用。」此條部分意義不明白，什麼是「接連計畫地區之新生土地」？本條規定「依法處分」，指標售而言，似不太妥善。似應規定考慮作國宅用地，如不適合作國宅用地或其他公共使用才得處分。

第八章 罰則

第七十九條：「在都市計畫地區範圍內建造或使用建築物，採取土石，變更地形，違反本法之規定及各級政府基於本法所發布之命令時，當地地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所得命令其立即拆除、改建、停止使用或恢復原狀。依第八十一條劃定地區範圍實施禁建地區，適用前項之規定。」又第八十條：「不遵前條規定拆除、改建、停止使用或恢復原狀者，除應依法予以行政強制執行外，並得處六個月以下有期徒刑，拘役或科三千元以下之罰金。」本章兩條的規定太寬，尤其關於徒刑及罰金的規定太輕，毫無嚇阻作用。例如臺北市有一百多棟商業大樓的地下室，原計畫的規定使用是停車場，現在全做餐館等高利營業使用，而車輛就只好停在路旁占用車行道路。有這麼多人違反法令規定使用，根本原因之一，是罰則太輕。另外許多地方，在禁建期間建築，造成事實，政府往往無可奈何，也就是因為罰則太輕。

第九章 附則

第八十一條：「依本法新訂都市計畫、擴大都市計畫、變更都市計畫時，得先行劃定計畫地區範圍，經由該管都市計畫委員會通過後，得禁止在該地區範圍內一切建築之新建、增建、改建，並禁止變更地形或大規模採取土石。但為軍事、緊急災害或公益之需要者，不在此限；其辦法由內政部定之。前項禁止期限，視計畫地區範圍之大小及舉辦事業之性質定之。但最長不得超過兩年。前項禁建範圍及期限，應報請上級政府核定。」在計畫尚未開始做，沒有研究分析以前，無法正確劃定應予規劃

的範圍。所以先行劃定的計畫範圍不一定就是該地應有的計畫範圍。但是按現行法令實施的結果，禁建時劃定的計畫地區範圍，就是以後擬定的與發布實施的計畫範圍。因此，或可修改為禁建的範圍是研究地區範圍，以後擬定的計畫範圍可以與研究區範圍相同，也可以與研究區範圍不相同。

其 他

以上各節按都市計畫法的順序，逐章逐條的檢討條文的缺點。本節就計畫法條文沒有包括，對都市發展有重大影響的部分，加以論述。

1. 整體發展的綜合規劃觀念：

都市事務錯綜複雜、經緯萬端，必須有一個整體的綜合的計畫來指導都市發展，換句話說，這個計畫要能協調配合公私各部門的發展朝向同一目標。另外許多無法事先預測規劃的都市事務，也必須在決策以前加以審查，研究分析如何才能與都市計畫配合。

現代都市發展，不僅要注重綜合計畫，還要重視規劃過程。在規劃過程中，規劃單位要協調市府其他單位的施政計畫，發現有矛盾衝突的地方，要立刻設法消除；有不能配合的地方，要修改配合，不能等到計畫完成核定實施，才去設法消除或配合，因為那時候已經遲了。假如沒有綜合計畫，各單位的計畫互相不協調配合，就會發生工務局要在甲區興建公共設施，國宅處却預備在乙區蓋國宅，而教育局在丙區建學校。要是規劃單位發現這些各自為政的計畫不能配合，而不立刻協調大家修改配合，發展的結果會是，甲區有公共設施而無足夠的住宅和學校，乙區有足夠的國宅却缺學校和公共設施，丙區雖有學校却因交通不便而學生稀少。協調可以消除一切矛盾、不一致、重複、浪費，配合可以使各種措施相輔相成增加效率。因此，我們必須重視規劃過程，也要重視綜合計畫的功能。不能再像現在的方式，交通單位可以單獨擬定道路計畫去興建道路，公園管理單位可以獨自擬定實施公園興建計畫。

2. 生態環境對都市發展的重要性：

以往人們強調「人定勝天」，認為可以用人的智慧，運用新技術和新機械，來改變自然環境，使其適合人的需要。近年來慢慢發現，過份改變或破壞自然環境，會帶來許多意想不到的問題或危害。換句話說，人對自然環境的改變有其極限，超過這個限制，就會產生無法復原的永久性損害，最後危害到人類賴以生存的環境。因此，在都市規劃法裏，必須強調在規劃過程中對生態環境的重視，這是現有都市計畫法所缺乏的。

3. 都會區觀念：

都市發展不侷限在一定行政區內，市內無法容納時，則向市外發展。根據行政單元擬定的個別縣市計畫，對各該縣市外的鄰接地區沒有約束力，相鄰地區因屬不同計畫，常有不同土地使用狀況，造成土地使用的衝突，管理上的漏洞，致使各自為政的計畫不能產生原有的效力，達到預期的目的。現代許多地方問題牽涉一個很大區域，非單一縣市所能涵蓋。就臺北市來說，許多問題關連到鄰近的臺北縣與桃園縣，有的大致得到臺北縣的合作，尚可解決或雖遭困難終於解決了，例如自來水、防洪；有的尚未獲得兩縣的充分合作，至今未解決或僅部分解決，例如垃圾的填埋與處理、污染工業的外遷、新市鎮的建設、運輸的聯繫、衛生下水道的建設等。

一個中心城市與其四周市鄉鎮有密切的社會、文化、經濟、建設發展關係，通常以通勤的數量來衡量這種關係，這個都市及其關連的四周地區共稱為都會區。臺灣已有調查研究證實有兩三個都會區存在，即臺北都會區，以臺北市為中心城市，包括中和、板橋、新莊、三重市、蘆洲、淡水、鶯歌、樹林、五股、汐止等衛星市鎮；高雄都會區，以高雄市為中心城市，包括鳳山、小港、林園、大社、仁武等市鎮；臺中都會區，以臺中市為中心城市，包括烏日、太平、大雅、大里、霧峯等地。這種都會化現象，隨着運輸的進步與國民所得的提高，會日漸擴大，慢慢成為臺灣的正常聚落型態。現行都市計畫法未規定都會區計畫的擬定，也未規定都會規劃組織，應積極改善。

4. 獎勵重視規劃：

都市事務愈來愈複雜，事先規劃日益重要。但我國地方政府對都市計畫與決策規劃重視的固然有，忽視者也不少。如何鼓勵地方政府重視整體的發展，是一個急迫而重要的課題，在這方面現行法規或上級政府政策都未考慮到。似可在都市規劃法中

納入條文，對重視整體規劃發展的地方政府，予以獎勵，忽視者不予獎勵或甚至懲罰。

貳、外國法令分析

一、英國

英國是現代規劃發源地，也是都市規劃實施最成功的國家。本文對英國一九七一年頒布與七四年修訂的市鄉規劃法的要點作說明。

1. 主管機關：中央是環境部負責。

2. 計畫種類：

每地方規劃主管機關必須對當地做一個調查，檢討分析會影響該地發展的因素。一旦調查完成，該機關必須經常重新檢討所有因素，以保持常新。該調查報告應送請環境部審閱。

地方發展計畫分綱要計畫與細部計畫。地方規劃單位必須每五年檢討一次該地的發展計畫，並呈送建議作修改或增添的報告。其他時候，地方規劃單位如認為必要，也可呈送修改或增添的報告。

3. 規劃地區的調查

調查可以包含許多項目，但至少應包括下列項目：

- (一)當地主要的實體和經濟特徵（包括土地利用的主要目的），及會影響到當地的鄰近地區的同樣特徵。
- (二)人口數量、組成、及分布，住在當地的、不住當地但每天來上班的，或來遊覽訪問的。
- (三)當地及會影響當地的鄰近地區的通訊、運輸系統、交通。
- (四)其他可能影響到上述(一)到(三)所列項目的事項。
- (五)其他環境部部長指示的項目。

內上述項目預期的改變，這些改變對地區發展可能產生的影響。

4. 綱要計畫的擬定

各地方規劃當局對其管轄地區，必須研擬綱要計畫並呈請環境部審查。綱要計畫應是文字報告形式，擬定政策與一般建議，包括實體環境的改善與交通管理，並說明鄰近地區發展與土地使用和本計畫建議之間的關係。

綱要計畫的政策和一般建議，必須以上面第3項調查的結果為基礎而得到的合理結論，應考慮全區域的經濟規劃和發展的現行政策，應考慮實施計畫可用的財力，人力、物力、時間，應考慮環境部的指示。

5. 綱要計畫的審查

綱要計畫在審定之前，地方規劃當局應徵詢其所屬行政區內各行政單位的意見，也應徵詢環境部指示的地方有關單位或規劃當局認為有關的單位的意見。被徵詢意見單位，應給予充足機會表示他們的看法。

呈送審查綱要計畫時，應附文件說明採用什麼步驟取得公眾的意見，並說明徵詢過那些機關與個人的意見。

環境部審查計畫時，必須考慮反對意見，並應舉行公開的審查反對意見會。

在審查計畫後，包括任何反對意見、公開審查會的結果、私下討論，部長可照原計畫核准、核准一部分、修改後核准，或不核准。無論決定如何，必須附支持此決定的理由聲明。

6. 細部計畫的擬定

地方規劃當局在綱要計畫的一般建議，得包括指定規劃地區的一部分或某些部分，做更詳細的規劃，此計畫在綱要計畫呈送審查後十年內完成。選定做詳細計畫的地區稱為行動區。

在綱要計畫核定後，地方規劃當局可視適當時機做行動區的細部計畫。地方規劃當局也可對其他非行動區做細部計畫，但沒有必須做的規定，但對行動區則必須做。如環境部長指示綱要計畫範圍內某非行動區應做細部計畫，則地方規劃單位必須做。

為行動區做的細部計畫叫做行動區計畫。為非行動區做的細部計畫叫分區計畫。為某一或某些特別開發、或土地使用而做

的細部計畫叫主題計畫，即以該主題稱之，如運輸計畫、公園計畫。

細部計畫應有一細部計畫圖與一說明書，並照地方規劃當局認為適當的程度詳細的說明該地的開發建議或土地使用。這些詳細開發或使用建議應與綱要計畫相符。這些建議也應與其他資訊或考慮相符。

7. 細部計畫的審查

細部計畫的審查與其他頒布實施等事項，與綱要計畫大致相同，在此省略。唯一的重大不同是，環境部有權審查，但不一。定審查。換言之，是一種抽查制度，只要地方政府一切依法合理從事，就免除環境部審查這道手續。

8. 計畫的修定

在綱要計畫或細部計畫核定後，任何時間地方規劃當局都可呈請修定，環境部也可指示作修定。修定可包括整個或局部計畫區。

9. 開發許可

除了法令規定可以作的土地使用和操作以外，任何開發行為必須獲得地方規劃當局的許可。

二、德國

德國的都市規劃不像英國，英國制度中央政府有權管而且行政上自由裁量權很大，德國則規劃官員和開發者都照法規行事，省和地方政府有權決定，無須中央政府的核准。

西德是四級政府，中央、省、縣、市，但大都市則縣市合併在一起。省政府是西德的主要規劃當局，中央內政部則負責區域計畫和市計畫的協調。

聯邦建築法指導兩種地方計畫的研擬與實施，即土地使用計畫與建築（即開發）計畫。區域規劃法則指導省與區域的規劃

聯邦建築法第三條規定，相鄰市鎮的基本都市需求和目標如相同，或可能有規劃利益的衝突，必須擬定共同的土地使用計

畫。此規定由省政府負責督導實行。一市鎮計畫的研擬，必須相鄰市鎮的參加。

除了相鄰市鎮外，代表公眾利益的機關也必須參與規劃。此規定包括許多機關，如中央鐵路局與郵政局，中央與省的農林部、公路局、水利局、財政、經濟、交通、內政、工商、規劃等單位，省及市屬公用事業單位，地方商會與教會等。這些機構都要被通知預備研擬計畫的企圖，及擬妥草案後審閱的機會。

草案計畫完成後，市議會必須通過法案正式採納，雖然不是最後定案，但此決定有其法律上的重要影響。就開發計畫來說，即可依據議會的決議實施禁建與先買權。此禁建令也可先在議會通過在規劃開始之前就禁建，但必須上一級政府的核准，上級政府必須在三個月內決定此禁建令是否與規劃目的符合。

議會通過後，此計畫草案要印出來。此計畫應公開展覽一個月供民衆審閱，公開展覽並應登報周知。在展覽期間，任何個人或團體得提出建議或反對意見。規劃當局尚須個別通知公共機關並與其協調該計畫。反對意見或建議，市政府可接受或拒絕。無論接受與否，市政府必須通知有關個人或機關其決定，並於計畫後面附錄決定不採納的反對意見與建議以及不接受的理由。

然後將此修訂後的計畫與附錄的建議及反對意見，呈送上級政府審議。如是開發計畫，則必須省政府核准。地方政府與地主之間的不同意見，由省府裁決。但省政府的審查只能基於法律的立場。

當省府核准後，地方政府要再訂一次開發計畫。所有公共機關必須遵守計畫的規定。

地方政府在下列三種情形下，對出售土地有先買權：(一)作道路或其他公共使用；(二)該地是土地重劃區的一部分；(三)為了公共利益。當一個私人購買者願意開發去達到計畫的目的，而市政府不願該地落入不願使用該地以達計畫目的之人，即可行使先買權。此先買權必須在買賣契約收到後一個月內行使，且必須照預備買者同意的價格補償買者。

另一種特別形式的先買權，用來打擊土地投機。即地方政府對在三年內未按計畫使用的空地得以徵收，但必須在一合理時間內，以不賺錢的方式賣給另一願在其上按計畫建築的人，以願意建築而又無地的人有優先購買權。

地方政府也可在劃定的更新區行使先買權，但此種先買權必須獲得上級政府的同意。

政府實施土地重劃，可以重劃區外的土地補償地主，以達到原計畫的目的。

土地使用計畫相當於美國的綜合計畫或英國的綱要計畫，除計畫說明書外，計畫繪在一〇〇〇分之一的地圖上。此計畫指示未來二十五年內許可的發展狀況。此計畫通過後，對所有公共機關有約束力，但對私人無約束力。

開發計畫則對私人有約束力，而成爲城市規範發展的主要工具。土地使用計畫可包括整個都市，但開發計畫只包括需要開發的地方。通常一個開發計畫包含數個已建成街廓或稍大的未開發地。

三、荷蘭

地方政府必須擬定綱要計畫與配置計畫 (allocation plan)。綱要計畫像區域計畫一樣，是未來開發方案形式，但對私人無約束力。配置計畫則對私人有直接的法律上的效力，因爲地方政府根據該計畫核發建築執照與徵收公共設施用地。圖上繪有地籍線。計畫草案完成後公開展覽一個月，在此期間反對意見可送往市府、市議會、或省府。在規定期間循合法手續，可對計畫修改。計畫簡報說明在市議會舉行並對外公開。市級計畫需經省政府核准。

規劃法令規定市鎮計畫和區域計畫都必須包括自然環境與資源的研究。自然維護法規定，爲了資源的保存，文化遊憩及社會工作部部長與住宅及實體規劃部長協調後，可宣布對某些自然或文化地區加以保護。任何牽涉這些地區的開發或使用行爲，必須得到文化部長的同意，這些計畫每三年檢討一次。區域計畫以國家綜合發展計畫的政策爲指導，作資源配置。注重在住宅、戶外空間、工業及農業之間保持平衡。例如在鄉村作散漫、零星、帶狀的發展，都不合國家政策。在區域計畫裏，都市發展地區要避免位於具有特別價值的自然環境，也要避開容易遭受破壞的地區，如森林、水源地區，而引導都市發展到能維護與加強現有環境的地區。

地方政府必須每十年重新擬定一次配置計畫。

在區域計畫與配置計畫有關法令中，含有對在現有建成地附近的低密度別墅加以分區管制的條款。

雖然荷蘭農業生產過剩，農地也在繼續增加，但仍將維護優良農地定爲規劃政策。同時認爲農地除生產農產品外，還具遊

憩功能。

一旦決定要擬定配置計畫，在規劃期內規劃區內土地移轉與地價一律凍結。地方政府同時擬定一個徵收規劃區內土地的計畫。在配置計畫完成後，政府徵收全部規劃區內土地，然後賣出給照計畫建築的人或政府自己按計畫興建。

除了爲公共目的徵收土地外，公共機關也可爲特殊目的獲得土地。例如爲特殊都市發展案，可透過徵收或議價取得全部土地。

四、瑞典

都市規劃法規定計畫有兩種，一種是細部計畫有法律效力，一種是綜合計畫或主要計畫只有建議效力。主要計畫對未來十五到二十年發展作整體的協調，此計畫可由縣通過。在作業上，細部計畫的研擬多遵守主要計畫的建議，除非檢討原計畫的目標並有充分的理由，才接受與主要計畫不同的細部計畫。細部計畫的內容非常接近執行程度，通常只包括一塊小地區，對建築物的確實位置和建物的尺寸都考慮在內。實際上，瑞典的細部計畫已經是基地計畫了。

瑞典規劃法規定主要規劃是連續不斷的規劃過程，主要計畫不是一個孤立的技術文件。

瑞典對土地執有不到十年就出售者，征收銷售稅。一九六八年此稅開征以前，土地市場投機活動旺盛，大眾認爲半個瑞典都在標售。此稅開征後，不動產買賣大爲減少，地價受到壓抑。

叁、都市計畫法修訂建議

上述對現有計畫法的檢討，可知缺點太多，要做徹底修訂。但徹底修訂則要擴大規劃範圍，現有規劃主管單位能否勝任？是必須先研究的問題。

都市計畫中央主管單位是內政部營建司都市計畫科，該科僅五人。臺灣省政府主管單位是建設廳第四科第一組，有編制十四人。臺北市政府主管單位是工務局第二科，有五十四人。高雄市大致與臺北市類似。省轄市政府主管單位是工務局都市計畫

課，縣政府則是建設局都市計畫課，課內主管都市計畫業務人員約五至十人不等。審議單位則為都市計畫委員會，除臺北市政都委會有一十一人編制外，其他各級政府都委會全為兼任，即由主管單位兼辦業務。至於研究規劃單位，內政部缺乏；省為住宅及都市發展局市鄉規劃處，有九十五人；臺北市政府為工務局都市規劃處有七十人；其他地方政府都沒有。以這種編制分析，臺北市和臺灣省政府大約夠了，中央和地方十分缺乏。

但最近內政部營建司擬議擴大編制改成營建署，已經行政院函送立法院審議，預計七十年七月實施。改制後都市計畫科擴大為組，編制增至二十五人，其他與都市計畫業務有關的綜合計畫等單位也作同樣或更大比例的擴充。因此今後中央主管單位會有足夠人員應付法令將規劃範圍擴大後的需要。臺北市政府最近決定將都市規劃業務提升為市府二級單位，改稱都市發展局，並擴大編制，除轄都市規劃處外，新設綜合企劃處等單位。因此人員更為充實。

各級政府紛紛擴大並提升都市計畫主管單位的編制和地位，顯示政府重視都市規劃。人員擴充後可以肩負更多工作。因此，這是一個很恰當的修改都市計畫法的時機。至於臺灣省屬各縣市規劃人員不足問題，以前一直由省公共工程局市鄉規劃處支援各地做都市計畫，自六十八年公共工程局擴大並提升為住都局後，單位和人員都擴大了。另外自五十七年中興大學成立都市計畫研究所後，先後有成大、逢甲設立都市計畫系，臺大土木研究所交通分組下設都市及區域計畫研究小組，每年這四個單位有數十畢業生，這些年來先後有數百人。這些人大多在國內公私機關服務，對都市規劃的研究推動很有貢獻。這四個學術單位歷年來也對各級政府提供許多都市研究規劃方面的服務。今後這些學術單位提供服務的能力將更加強。這些都是支持大幅度修訂都市計畫法的理由。

本研究是一種都市計畫法檢討基本研究，以下的建議僅就修改重點、方向、原則作說明，但不是法律條文。

一、正名

前面批評過「計畫」的不當，應稱「規劃法」。原都市計畫法內又有「鄉街計畫」。故建議新法改稱市鄉規劃法，以符實際，並更正錯誤。

二、建立整體發展的綜合規劃觀念

現行法最大的缺點，是把都市規劃看做工程設計的延續，一方面性質弄錯了，實行起來當然窒礙難行；二方面把範圍弄得大狹窄，自然也無法產生效力。今天都市問題和事務牽涉範圍很廣，而又互相關連，因此不能再採用傳統方法，只注意公共設施，而要擴大規劃範圍。擴大範圍可分下列五點討論：

1. 擴大地理範圍

前面第壹章談到，改善都市問題，引導都市發展，要把相鄰市鄉鎮一併考慮在內，必須建立都會區規劃制度。市鄉規劃法（以下簡稱新法）應明確規定，已形成都會區的大都市，必須連同其四周市鄉鎮，一起研擬都會區計畫。都會區計畫內容應包含兩主要部分，政策計畫和綜合發展計畫。都會區計畫應由該都會區內地方政府的上級政府負責研擬，但各地方政府應參與研擬。都會區牽涉到不相隸屬的政府，一定要有上級政府站在超然管轄立場來負責，才能作合理規劃。

現在直轄市、省轄市做主要計畫只包括已完全開發區、部分開發區、及其緊鄰將要開發的地區，一個都市可以在不同時間、先後做幾個或甚至幾十個互不相干的各自獨立的主要計畫，完全缺乏整體性。縣則所屬市鄉鎮各做各自的開發地區和將開發地區的都市計畫或鄉街計畫，沒有全縣的綜合發展計畫。新法應明定各直轄市、省轄市、縣、縣轄市鄉鎮，要擬定包括全轄區的綜合計畫。計畫內容下面詳談。

2. 擴大規劃層面

前面檢討曾說過，許多應經規劃主管機關審核的計畫，如工業區開發計畫、交通建設計畫，現在都未經規劃機關審查。規劃最主要的功能是協調配合，要能發揮此功能，必須賦予職權。建議新法規定規劃主管單位對各機關的單項機能計畫，要有審查核定之權，才能步向整體性的綜合發展。

除擴大規劃單位的職權外，建議擴大計畫內容。要將現有限制在技術層面的內容，擴大到政策層面，才能發揮效力，達到計畫目的。

此外，要將現有只重有形實體建設的內容，擴大到包含社會、經濟、環境、活動系統等。

3. 擴大規劃參與

前文已評論現行法對人民參與規劃的規定不夠時代要求。此外現行法也未給予地方議會參與規劃權。這種規定不切實際，因為議會有權審核預算，可以不通過研擬計畫的規劃經費或已定案計畫的建設預算，來達到干涉規劃的目的。事實上有些地方議會就曾這樣做過。建議在新法中作下列四點擴大參與：

(一) 民意調查：在規劃過程中，當規劃者已深入了解當地情形後，實施住戶問卷調查。向住戶詢問對土地利用、交通運輸、公共設施、公用設備、經濟發展、社會文化等方面的意見，以作規劃的依據。

民意調查的最大好處是事前調查和普遍性。因為是事先調查，可以把民意融合在計畫草案中，減少以後必要的更改，也減少民衆對計畫的失望。事先調查也充分顯示政府及規劃者尊重民意的誠意。由於調查的普遍性，當許多意見發生衝突時，規劃者可以遵從多數人的意見。

(二) 政策計畫討論和聽證會：政策計畫草案擬妥後，規劃單位和議會在通過前，應舉行個別的或聯合的公開討論聽證會。

(三) 綜合計畫討論和聽證會：綜合計畫完成後審核前，也應舉行討論和聽證會。

(四) 賦予地方議會對該地計畫審查權，但最後核定權仍應屬上級政府。

4. 擴大規劃時間層面

現行法規定規劃年期不得長於二十五年，現有計畫多以二十五年為最終規劃目標年。時間太長比較不易掌握未來情況，但太短又無法發揮事先計畫的功用，故建議酌予縮短成二十年。但要擴大規劃時間層面。因為只有長程計畫，如何由目前情況進步到二十年後的遠景，缺乏實施工具。市政決策者因為不是規劃專家，一方面很難衡量這種長程計畫的優劣和可行性；二方面不知從何著手。因此，計畫得不到應有的重視。

建議除二十年長程計畫外，應有中程和短程計畫，作為逐步實施長程計畫的工具。長程計畫內容比較一般性，中程計畫從長程計畫發展出來，較具體；短程計畫從中程計畫發展出來，是行動方案，並與預算配合可以實施。關於各種計畫的年期和內

容將在規劃層次和架構項下闡述。

5. 擴大實施層面

擴大實施層面和擴大時間層面是一體的兩面，時間由長程延伸到短程，從事先計畫的研擬到行動方案的研擬，換句話說，擴大規劃師的參與，由事先計畫的參與到日常決策的參與。

現有都市計畫法缺乏對計畫實施的規定，只考慮計畫本身，能否實現一概不管，以至造成今天的公共設施保留地問題拖了許多年還不能解決。新法應規定計畫中財務計畫的內容，列舉可靠的財源，如此計畫才能實現。

長、中程計畫是事先計畫，提供有用的必須的決策指導，但無法事先預測所有會發生的情況。因此，除事先規劃外，需要對日常決策、臨時發生的問題，作直接的專業性的創造性的分析。這種當前問題解決的規劃可稱作行動規劃。新法宜對此作明確的規定。

三、重視規劃過程

除了在建議第一項中用「市鄉規劃法」，表示重視規劃過程外，還應在條文中作適當的規定。

四、規劃層次和架構

根據上述檢討說明，本研究建議新法採用下述規劃層次和架構。

每一直轄市、省轄市、縣、縣轄市鄉鎮應擬定二十年長程綜合計畫，內容應包含政策計畫和綜合發展計畫，綜合發展計畫又應分為兩部分，即二十年長程計畫和十年中程計畫。除長程、中程計畫外，每一市縣鄉鎮應擬短程五年開發計畫及一年建設方案。長程綜合計畫內容為一般性、綱要性，引導都市朝向目標作秩序地發展。綜合計畫是政府各機關遵循的施政文件，對市民無法律上效力。但少數全市性道路和其他公共設施，要依照綜合計畫裏的十年中程發展計畫，另行繪製一千分之一或五百分之一公共設施圖。該公共設施圖有法律效力，政府得根據規劃主管機關核定的圖徵收或購買公共設施保留地。因為綜合計畫

不包括地區性或里鄰性公共設施保留地，公共設施圖又僅包括未來十年所需全市性公共設施保管地，當可在短期內徵收或購買，不致產生如現在的長期保留問題。

五年短程開發計畫建議內容要比現在細部計畫精細，相當於外國的基地計畫（或稱敷地計畫），以便開發能確實遵照計畫實行。爲了配合此一構想，建議另外設立基地開發法或基地開發規劃，以指導和審查基地計畫的研擬。

五年開發計畫和一年建設方案都具法律效力，政府可根據定案的計畫或方案取得土地並開發。一年建設方案應與預算配合。五年開發計畫和一年建設方案每年分別要修訂或重做，五年計畫過了一年後，就要修訂再加上一年，仍保持五年。一年方案過了一年已實施完成，必須把五年計畫中的第一年拿出來，擬定新的一年建設方案。

已形成都會區的大都市及其附近地區，應擬定都會區計畫。該計畫僅具一般性，用來協調都會區內各不相隸屬行政區的開發行動。

五、設立規劃方案

本節將根據前文檢討現行法的缺點，歐美先進國家值得模仿的規劃精神，以及衡量我國情形，對規劃內容提出下列建議：

首先新法應強調調市鄉規劃不能只重視計畫報告書，或甚至只重視計畫圖。有效的規劃必須重視規劃是一連串逐步前進的過程，從調查——分析——設定目標政策準則——研擬替選案——評估替選案——採擇定案——實施——對實施成果予以評估——到重新修訂計畫，是一再循環永無止境的過程。在過程中每一調查、分析、研究、報告、計畫檔案、工作研討會、協調會、委員會會議、簡報等，都有其用途。這個從工作計畫擬定開始，經過上述調查等步驟，一直到對計畫實施成果予以評估爲止，是一套規劃方案。新法必須對規劃方案有所規定。

本研究建議一套規劃方案，供規劃主管機關參考。所謂規劃方案是一系列有目的行動，組合起來實行以儘可能達到規劃地區所需要的建成環境（built environment，就是有形的實體環境）。

規劃方案要提供三種服務：(一)資訊功能：資訊的收集、組織、散布。資訊服務提供經濟、社會、實體、環境等情況、趨勢、預測，以及各種替選案的利弊，一方面供規劃人員參考；二方面供政府決策者參考；三方面供私人決策者參考。

(二)事先計畫擬定：整體的都市計畫和指導系統的研究，分四階段：(1)二十年長程綜合計畫，包括政策計畫和綜合發展計畫，後者又再發展出十年中期發展計畫。(2)五年短期開發計畫。(3)一年建設方案，與年度預算配合。以上三階段計畫的整合，擬定實施策略。

(三)行動規劃：對日常都市問題和事務決策的規劃。雖然事先計畫提供有用而必需的決策指導，但無法預測每個問題，也無法完全處理事先預測的問題。因此，在事先計畫的規劃和資訊提供以外，都市發展決策需要直接的、分析的、專業的日常資料。

六、計畫內容

對於各種計畫的內容，建議新法作下列規定：

在做綜合計畫以前，應對當地及會影響當地的下列事項做詳細調查：(一)自然環境系統。(二)經濟情況。(三)社會情況。(四)區域關係。(五)土地利用。(六)人口數量、組成、成長、分布，包括居住人口、工作通勤人口。(七)運輸系統、通訊系統、交通情況。(八)公共設施。(九)政府歲出入，特別是建設和交通兩項。(十)文化歷史古蹟。上述十個項目不僅要調查分析過去到現在的趨勢，而且要對未來作預測，以及估計這些預測的改變可能產生的影響。

在對當地情形有深入了解後，應做住戶民意調查。

綜合計畫應含兩主要部分，政策計畫和實體發展計畫。實體計畫又有兩部分，一是二十年長程計畫，一是十年中程計畫。綜合計畫的研擬應以上述調查（包括民意調查）的分析結果為基礎。

政策計畫要建立當地未來發展的目標，可以目標——標的——政策三個層次研擬政策計畫書。

實體計畫內容至少應包括下列項目：(一)目標和政策聲明，目標應基於上述調查分析的結論，並考慮國家經濟發展政策和當

地在區域中的地位。(二)發展現況和預測。(三)未來發展限制。(四)人口。(五)各級產業就業情形。(六)社會服務需求。(七)土地使用計畫，包含人口配置計畫。(八)運輸計畫。(九)公共設施計畫。(十)住宅計畫，含國宅計畫。(十一)分期分區發展計畫。(十二)財務計畫。

實體計畫應包含一張計畫圖及其他圖表，以說明政策和建議。綜合計畫為政府各機關遵守的文件，對人民無法律約束力。實體計畫圖為示意性，如文字說明和圖不符時，以文字為準。

五年開發計畫應有計畫書和計畫圖，圖比例尺應為一千分之一或五分之一。計畫應照綜合計畫對該地區的規定使用和人密度。計畫內容應含下述部分或全部：(一)計畫範圍。(二)現有發展性質、型態、機能、需要、及改變可能性。(三)詳細土地使用計畫。(四)詳細運輸計畫。(五)詳細公共設施計畫。(六)社會服務。(七)實施計畫所需經費和財源。(八)對規劃地區開發控制方法。(九)計畫中各項建設的配合。

七、訂定大規模開發獎勵條文

為減輕政府規劃、開發的負荷，鼓勵整體及時的開發，宜在條文中規定對民間大規模自行規劃、開發的獎勵。也就是讓私人可以自行研擬開發計畫。由提議的基地開發法指導民間擬開發計畫，政府也以該法為根據審核民間所申請的開發計畫草案。

八、分期分區發展

根據前文對計畫法十七條的檢討，建議新法規定綜合計畫應將計畫範圍內土地，分為可發展地和不可發展地，可發展地又分為已發展地和未發展地，將未發展地按其區位、性質，有無公共設施，及開發所需經費等分為五類，即第一期發展區（第一年到第五年），第二期發展區（第六年到第十年），第三期發展區（第十一年到第十五年），第四期發展區（第十六年到第二十年），暫緩發展區（在規劃年內不發展區）。綜合計畫核定後或研擬同時，就研擬第一期發展區的開發計畫。在第一期發展區已開發完成二分之一以後，完成五分之四以前，應做第二期發展區開發計畫。

沒有開發計畫的地區，一律不許建築開發。

九、設立指導系統

現行法完全忽略計畫的實施，建議新法規定，計畫研擬的同時應研擬指導系統，以為實施的工具。例如配合二十年長程綜合計畫，應研究發展政策分區的劃定，將全部規劃區劃分為已完全發展區、計畫發展區、自行發展區、農業區等，每區有一套配合的發展政策以指導其發展，例如都市服務（自來水、排水、污水、運輸、公園等）是否提供及其優先次序。配合五年開發計畫，應研擬的實施指導系統包含一系列有順序、時限、負責機關的公共行動方案，如公共設施用地的取得、設施的興建、現有良好住宅維護方案等。配合一年建設方案，則為分區管制規則的訂定、開發規則的研擬、特別地區分區計畫的變更等。

十、簡化審核手續

前文檢討時已談過計畫審查手續太繁複，耽誤地方建設時效；並論及英國中央政府對細部計畫有審核權，但採抽查制度，是很好觀念。本研究建議今後計畫審核一律簡化到兩個層次，綜合計畫規定上級政府一定審查，開發計畫則規定上級政府有審核權，但採抽查制。這樣可以大為縮短審查時間。

首都、直轄市的綜合計畫、開發計畫，以及包含首都、直轄市在內的都會區計畫，由內政部核定。但內政部得依個案情形放棄對開發計畫的審查權。省轄各縣市的綜合計畫、開發計畫，以及僅包括省轄地區的都會區計畫，由省政府核定。縣轄市鄉鎮的綜合計畫、開發計畫也由省府核定，但為縮短審查流程，縣政府都市規劃委員會得與市鄉鎮公所都市規劃委員會聯合審查，而減少一個層次。開發計畫送達省政府後一個月內，省府未通知呈送政府要審查，即表示放棄該計畫審查權，該計畫即已核定。

一年建設實施方案只要經該地方民意代表機關審核，不需經上級政府核定。

所有要經上級政府核定的計畫，應先經當地民意機關審查通過。

十一、加強規劃機關權責

對於現行法缺乏整體發展的綜合規劃觀念，除前述建立綜合規劃擴大規劃範圍外，還必須加強規劃機關權責。

加強權責分兩部分：政府各部門的單項工作計畫，例如交通或工務部門的交通設計畫、公園開闢計畫，工務單位的雨水

排水計畫，教育局的興建動物園計畫，自來水處的水庫興建計畫等重大實體建設，都必須包括在綜合計畫和開發計畫之內。由各部門提出單項計畫，規劃機關予以審查並融合在整體性的綜合或開發計畫之內。

第二，原來沒有包含在綜合或開發計畫內，各部門的單項計畫或方案，也必須經由規劃機關審查，看這些計畫或方案是否符合綜合計畫和開發計畫的目標和政策，規劃機關表示意見後再送政府首長決定。

十二、公開規劃資料

前已批評現行對規劃報告書公開規定不夠。建議新法規定規劃各階段的調查報告、研究報告、分析報告、計畫書圖等，應一律以印刷成本價格售給需要民衆團體。另外在規劃機關應闢室陳列，供民衆免費閱覽。宜贈送公立圖書館，以便民衆閱覽。

十三、明定重劃為主要開發方式

前已論及現行法對開發方式規定不周詳，結果大部分情形變成政府公布都市計畫，然後由政府負責興建全部公共設施。這種方式開發，一方面政府財力不勝負荷，公共設施保留地問題至今不能解決；二方面對低收入無不動產者要分擔開發經費（因政府經費來自全體納稅人）不公平。歐美先進國家都沒有這種由政府負擔一切公共設施費用的開發方式。建議新法規定，新市區開發一律由開發者負擔地區性和里鄰性的公共設施費用，其中可有三種方式達到這一目的，市地重劃、區段徵收，或開發者自行建設公共設施，市地重劃過去用得最多，阻力也小，可明定為主要開發方式。

十四、關於公共設施保留地事項

前已論及公共設施保留地的徵收，以公告現值補償的不當。政府許多年前已認識此補償方式的不當，訂下要拉平公告現值和市價的政策。但這些年來，差距似乎反而愈來愈大，由臺北市大約相差一倍到南投竹山鎮的相差十倍（筆者六十九年四月親自在竹山調查的結果）。建議新法規定徵收土地按市價補償，並補償全額搬遷費和部分重建事業費。

建議新法規定綜合計畫內容只包含全市性公共設施，綜合計畫無法律效力。爲了確保全市性公共設施得以取得用地，在研

擬計畫時另擬公共設施圖，比例尺爲一千分之一或五分之一，該圖有法律效力，政府可據以徵收或購買保留地。該圖僅標明十年中程實體計畫的公共設施，或僅五年內要開關的設施，保留地保留期也可縮短到五或十年。五年開發計畫的地區性和里鄰性公共設施用地也只要保留五年就夠。嚴格實施分期分區開發。

前面檢討現有公地處理不當，各機關爲本身財政目的，紛紛標售所持公地。建議新法明定公地一律不得出售，地方政府有權根據該地綜合計畫和開發計畫，檢討所有該地公地現有使用情況，凡無必要留在該區位者，地方政府可擬定使用計畫呈請該公地持用機關的上級政府核准予以撥用。

此外，爲解決已開發區已存在的公共設施不足情形，新法應規定地方政府對土地有先買權。

十五、建立規劃彈性以應變動時代需要

爲了因應日新月異的時代需要，綜合計畫除規定每五年應全面檢討修訂一次外，隨時可應需要而作全面檢討修訂或部分修訂，但需先獲上級政府核准，才可開始檢討修訂。五年開發計畫一年修訂一次。

十六、建立法的權威

現行法罰則規定太輕，無嚇阻力，例如違法建築、搶建盜建到處可見，法律權威破壞無餘。建議新法加重罰則，以建立嚇阻力量。

過去有計畫經核定發布實施，但地方政府却未按該計畫所規定分區管制核發建築執照，反而按一般建築規則辦理。建議新法應明定凡計畫中規定與一般法則不同者，以較嚴格者優先。

又應對地方政府不遵守市鄉規劃法的規定者，有明定罰則。

十七、禁建

現行法規定禁建最長兩年，但各級規劃主管機關對計畫草案審查常拖延過久，以致過了兩年計畫尚未核定實施，而又不准

人民建築，最爲民衆詬病。外國禁建有長達四年者。前述審核流程縮短後，兩年禁建應當夠用。爲了給予規劃者足夠時間規劃，審查者足夠時間審查，以及行政手續的時間，兩年也無法再縮短。

但爲了防止像以往一樣，人民聽到風聲就搶建，形成無秩序地發展，同時浪費土地、人力、物力，並造成規劃人員的困擾。建築禁建在地方政府宣布時即可開始，但需獲得上級政府的批准。

十八、獎勵重視規劃

以往有的地方政府拒絕做計畫，有的爲了某些日的隨意做或修改計畫，計畫的好壞更沒有人去管。雖然近年國內學術界在規劃研究上頗有進步，政府許多規劃機關人員也漸充實，但一般地方計畫品質仍然很差。究其原因很多，多不在本研究範圍，但上級政府對都市規劃未予應有的重視，當爲主因。今後改進此缺點，建議凡中央、省、或縣對下級政府給予建設經費的補助，一律要先審查該地方政府的綜合計畫和開發計畫，第一、綜合計畫和開發計畫是否合理？第二、該項建設是否符合該地計畫所定目標？第三、該建設在計畫中是否屬於優先？建設經費的是否補助和補助多少全看上述審查結果而定。

其次，對地方擬定、修訂計畫，新法中宜明定中央、省、縣補助規劃經費的成數。

肆、結論

我國都市、鄉村建設發展急需改善，是有目共睹之事。都市計畫法缺點太多，因而成爲市鄉發展不良的主因。建議政府立刻着手修訂都市計畫法和相關法規，本研究可供政府修訂的參考。

註：本文初稿承錢學陶副教授審閱並提供意見，作者借此表示謝意。

參考文獻

李瑞麟 六六年 從根本檢討公共設施保留地問題 內政部都市計畫研

辛晚教 六八年 容積管制對地價之影響 都市與計劃 五卷一期 九

討會報告 臺北：內政部

李瑞麟 六六年 都會區的形成與發展 都市計畫研討會報告 臺北：

經濟設計委員會都市規劃處

李瑞麟 六七年 如何讓人民參與都市規畫 中國論壇 六卷二期 四

月廿五日

李瑞麟 六八年 都市及區域規畫學 二版 臺北：作者自刊

李瑞麟 六八年 臺北市土地使用分區管制的檢討與建議 都市與計畫

五卷一期 九月

李瑞麟 六八年 政策計畫的研究 土地改革 廿九卷十二期，卅卷一

，三期十二月，六九年一，三月

林將財 六七年 英國之規劃許可制度 都市與計畫 IV

張祖璿 六八年 容積管制之實施 都市與計畫 五卷一期 九月

張蔭盛 六八年 容積管制實施之法令問題 都市與計畫 五卷一期

九月

Chapin, F. Stuart, Jr. and Kaiser, Edward J. 1979. *Urban Land*

Use Planning, 3rd Edition. Urbana, ILL.: University of Illinois Press.

Cullingsworth, J.B. 1969. *Town and Country Planning in England and Wales*. London: George Allen and Unwin Ltd.

Eckbo, Dean, Austin and Williams. 1971. *State of Hawaii*

Comparative Analysis of Land Use Controls. San

Francisco: Eckbo, Dean, Austin and Williams.

Her Majesty's Stationery Office, 1971. *Town and Country*

Planning Act 1971. London: Her Majesty's Stationery Office.

McKown, Robert, 1973. *Comprehensive Guide to Town Planning*

Law and Procedures, 2nd edition. London: George Godwin Ltd.

Ministry of Housing and Local Government, 1970. *Development*

Plans London: Ministry of Housing and Local Government.

Norton, Alan and Long, Joyce. 1975. *The Community Land*

Legislation and Its Implementation. Birmingham, England: Institute of Local Government Studies.

Perry, Norman, 1966. *The Federal Planning Framework in*

West Germany. Journal of the Planning Institute, March.

Rose, Jerome G. 1974. *Legal Foundations of Land Use Planning*. New Brunswick; N. J.: Center For Urban Policy Research, Rutgers University.