

# 都市計劃中的「區域劃分」Zoning

李先良

## 一、緒論

都市計劃是指導都市健全發展的計劃，「區域劃分」是實行都市計劃的一個方法，所以「區域劃分」又可稱爲「應用的都市計劃」Applied City Planning。茲爲便於下章分敘如何推行「區域劃分」，先將「區域劃分」的要義，概述如下：

1、何謂「區域劃分」？「區域劃分」的英文名詞叫做Zoning，就是把一個都市內劃分成區，其主要的用處，在於指導私有財產的使用 Use of Private Property，所謂私有財產，係指土地及建築物而言。換言之，「區域劃分」也就是以合理的規定地區使用來限制私有土地不合理的發展使用，使都市成爲一個良好的居住地區，又爲一個更有效率的工作地區。對於 Zoning 這個名詞，國人過去譯稱「分區」，作者曾經多方請教，僉認譯作「區域劃分」，較爲合適，所以下文均稱「區域劃分」。若將「區域劃分」作一較詳細的解釋，便是在一個都市裡劃分爲幾個不同使用的土地區域，每一個區域規定它的建築物高度及其體積，建築物所佔地區的百分比及其院子或空地的必需面積，人口住居密度，唯有這樣的分區規定，才可固定地面的性質，防止地面的擁擠。時至近代，一般人已感覺都市的迅速發展，由於土地不合理的使用結果，發生很多的嚴重問題，都市政府必須要負有管理私有土地與建築物的責任，「區域劃分」就是管理私有產業的方法，同時也是指導私有產業使用和發展的方法，所以「區域劃分」的實行，已爲人民及法院所接受，認爲「區域劃分」是推行都市計劃的必要工具。Tool of City Planning。

2、「區域劃分」的目的 「區域劃分」雖是對於各區的建築，有限制的規定，但與一般的建築法或建築法令性質不同，建築法是對於建築物本身的限制規定，「區域劃分」是彙合各區土地使用與建築物使用配合在一起，達成最爲互相配合的和諧境地。「區域劃分」的目的，在於(1)保持財產的價值；(2)保證都市社區有秩序的發展，獲致都市的美觀；(3)確定每區發

展的密度，使每一建築具有充分的陽光、空氣、和安居，使每一區的公共設備，如街道、學校、公園、上下水道等有適當的位置與地點；(4)保護一般的公共安全、安寧、與幸福。歐美各國的都市，為使實現其上述的目的，乃以條文規定區域劃分，初時應用範圍甚狹，僅屬於妨害性的管制 Nuisance Control，如煤氣廠鐵工廠屠宰場肥料廠等，均為鄰近住居地方的妨害物，所以規定不准設於住宅區或商業區內，迨後漸進而規定較多的限制，正式的訂定條文，限制每區的建築物高度 height，體積 Bulk，用途 Use，段落面積 Area of lots、庭院限度 Extent of Yards，以及土地的使用 The use of land，成為「區域劃分條例」 Zoning Ordinances，頒發施行，以為推行「區域劃分」的法令。「區域劃分條例」實行以後，不僅不允許有妨害的土地使用或妨害的建築事件發生，同時對於已經早先存在的不相符合規定的使用財產，可以逐漸促使其消滅，由是每區的閭閻固有的特質，可以保存，公共的幸福，可以保護。

3、「區域劃分」的起始 區域劃分運動起始於十九世紀，當時為防制大火災，往往禁止在市中心區建造木屋，或是防制某些工廠如屠宰場肥料廠礦場等設在市內，妨礙公眾衛生或公共安全安寧的緣故，議會常對這一類的工廠加以限制，另定節置在另外的一個單獨區域，或是強迫其設置市外，不准設在市內。事實上此種限制效力有限，因為沒有嚴格的管制，便不能杜絕商店或製造工廠侵入住宅區內，因為沒有禁止各種不相配合的四周環境的建築，便不能糾正社區不平衡的發展，造成經濟上浪費的後果。就美國而言，直到一九一六年紐約市首先制定了一般性的「區域劃分條例」以後，規定建築的用途高度面積，隨之各城市紛紛採用。到一九五二年人口在二萬五千人以上的城市，已制訂「區域劃分條例」而推行者，佔百分之七十五。迄至現在，幾乎美國所有城市，甚至鎮村，為了控制都市未來要有秩序的發展，均已實行「區域劃分」，頒訂「區域劃分條例」。目前美國雖有許多城市，尚未完成都市計劃，但「區域劃分」則先經實行。至於歐洲各國實行「區域劃分」，早於美國，如德國早美國卅年，英國亦先於一九〇九年而實行。

3、「區域劃分」與「都市計劃」的關係 「區域劃分」是都市計劃中最重要的一部門，由於歐美許多城市先行「區域劃分」，而後着手擬訂都市計劃，也能使都市社區有效的發展，頗使人們視為兩者同一意義。實際上都市計劃具有較寬的名

稱與範疇，它不僅涉及土地與建築物的如何合適使用，並且規劃到所有都市地面上的交通運輸以及公共設備。「區域劃分」祇是屬於前者，不能以之代替全部的都市計劃，也不是達成都市計劃最後的目的。因為「區域劃分」是有助於都市計劃裡的土地使用計劃的實行，而土地使用計劃已構成都市計劃最重要的部門，所以「區域劃分」是實行都市計劃最有效的工具。「區域劃分」要以「區域劃分地圖」Zoning map 來對於土地使用表示行政上的控制性，「區域劃分條例」表示法律上的控制性，都市計劃如果無此兩者，祇是理想的計劃而已，沒有達成真實的可能。

總上所述，「區域劃分」的本身作用，第一在於控制土地與建築物的使用，第二在於規定地面建築的面積和型式。當一個地面區域沒有管制的發展下去，或是超速度的發展下去，將如脫韁之馬，無法駕禦，「區域劃分」猶如韁之於馬，可以控制都市有秩序的有型的發展。

## 二、區域劃分的種類

區域劃分須視都市土地的情形與需要而分割。除有特殊情形而分為多種區域外，一般的均劃分三個區域：一個是住宅區，一個是商業區，一個是工業區。常見在住宅區內再分為單層住宅區 Single-family Residence，雙層住宅區 Two-family Residence，高層住宅區 Apartment-Residence 三種類型。商業區內又分為中心商業區 Central Business District，閭隣商業區 Neighborhood Business District 二種類型，或分為零售商業區 Retail Business District 批發商業區 Wholesale Business District 二種類型，前者係依其店舖種類不同，地點不同而分，後者係依其商業貨品種類而分。工業區內又可分為輕工業區 Light Industrial District，中工業區 Medium Industrial District，重工業區 Heavy Industrial District 三種類型，也有根據工廠最高限度的聲浪、氣味、震動、煙霧、灰塵閃爍程度而分列各區。

除上述分區而外，很多城市尚未發展到極點時候，境內保留許多農田，因是創設農業區。不過這種農業區，並不是固定不易，永久存在，當都市繼續不斷地發展時，可改為其他各區，該農業區無非留作為準備區。有的城市為了特殊目的而創設

公司機關區 Office and Institute District、飛機場區 Airport District、洪水泛濫區 Flood-plan District、風景區等等。尚有許多城市，對於某一部份土地，並未決定劃區命名，因為該地區事實上尚未預備作任何有計劃的發展，暫時定為未設定地區 Open Land District，視將來需要，或作為公園，高爾夫球場娛樂用地，或作為飛機場，貯水用地。一個都市地區劃分，能從久遠地打算，預作未來地區的儲備，對於都市今後的發展，是極為必要的，否則先作他用，可能導致未來都市發展的阻礙，也是損壞了這一塊他日最有用處的土地。

在研討「區域劃分」的時候，應該注意到「區域劃分」本身，並不是目的，它祇是全市都市計劃的一部門，是將土地使用達成有系統的以及經濟的型式的一種方法，都市計劃員 City Planner 對於此項工作，不能不詳細考慮(1)如何分配地區，(2)如何使每一地區適用於特定型的發展，(3)如何便利於安置地面的最佳設備，(4)對於特別地區如何位置。可是我們知道都市計畫員當劃定區域時，常常受到既有分區事實的影響，或是遭逢社會各方的壓力，對於未來的土地使用，作折衷的妥洽，以致他日檢討「區域劃分」，必須重作修改。

土地的最佳使用是「區域劃分」，但是有的城市，住宅區內有商業，商業區內有住宅，工業區內有住宅和商業，這不是一種合理的辦法。理想的「區域劃分」辦法，限定各區要適於各區性質的使用，不准有夾雜的存在。對於「區域劃分」的區與區之間的界線，如何規定？這是一個難以處理而值得研討的問題。如果以武斷決定區界，必將為產業所有者抗議，此種情形，常發生於以主要街道為劃區的界線，舉如以某某街道分為住宅區與商業區的界限，將街的這一邊為住宅區，街的那一邊為商業區，這便是對於街道兩旁的土地與建築，作不同的處理，勢使在靠街道這邊的住宅，受街道那邊商業繁擾的影響，除非這一邊也改為商店或商場，那末房地產不但會貶值，並且這一帶住宅，可以漸次衰頹。當居民提出此種抗議或訴訟時，法院也要為之蹙額，不易處理。由此之故，「區域劃分」對於街道兩旁，應該劃入同一區域 Both side of street should be zoned alike，但是舊有已經建設的城市，不易實行。都市設計員認為較合宜的規定，為設置每一個區域要毗連着最少限制的區域 Placing a district Next to one of the least restricted Zones 或是接連着次要最多限制的區域。可是最近都市設計員對此已

表示另有意見，主張區與區之間設一緩衝地區 Buffer Zone，以和緩區間的影響。這種緩衝地帶如以鮮花商店 Florist shop 設置於住宅區與商業區的邊境。另外的辦法，爲了確保街道兩旁地點歸納在同一區域，區域界線設立一邊建築地段的後線胡同內 Interior of the block along the rear lot line，比較以街道的中央作區域界線爲切合。凡是區域間的界線，應儘可能與街道成平行直線。

總之，今日都市土地的衝突使用，爲阻礙都市發展原因，其後果便是造成許多的問題，若爲保護財產的價值、社會的利益，必須實行「區域劃分」。否則商業區域內有工廠存在，便對商業區有妨害，住宅區內有商業工業的存在，便對住宅區有妨害，所以「區域劃分」就是對於住宅區商業區工業區等有限制，進一步的復使每區發揮土地與建築使用的效率，達成區級的純淨 Graded Refinement。關於區域劃分，普通以設三個主要區爲原則，過多的分區，有時可能產生相反的效果。

### 三、區域劃分的規則

當都市內的區域劃定以後，進一步的步驟便是詳爲分析各個區域的性質，從事規訂合法的規則，這個規則普通稱做「區域劃分條例」Zoning Ordinance，或稱爲「區域劃分規則」Zoning Regulation。條例的提出，以明白與易行爲原則，這樣才容易爲人民所遵行，議會所接受，而發揮「區域劃分」的功效。

關於提出條例的簡要方式有下列幾種：

第一在「區域劃分條例」內第一節中，就以一般的名詞 General Term 說明劃區的目的，每區許可使用的型式，以便各方引用的依據。

第二以表列方式代替全文，此可使「區域劃分條例」免於冗長，同時又便於應用。但是大城市範圍廣大，必須以全文敘列，另附以簡明的表格，更使有用。

第三在條例中附以圖示的方法，以明暢條文的全意，或解釋名詞的定義，此爲普遍的常用方式。

第四在「區域劃分條例」之外，另有「區域劃分地圖」Zoning map，使都市中的區域劃分，每區的界限與位置，一望即知，以之公佈，最易為人民所瞭解，同時亦有助於區域劃分的變更與修正之用。

第五在「區域劃分條例」本文中的字句，用線劃於其中 Underline，以表明其為定義部門，其目的在使應用條文者不會把偶而的字句，誤認為定義。

其次關於「區域劃分條例」的內容，應該包括使用方面 Zoning for use、高度與體積方面 Zoning for height and Bulk、面積方面 Zoning for Area 等加以詳細的規定。為便於分敘起見，關於地面使用方面，仍以三種型式來說明：

甲、住宅區 在住宅區的面積，一般的城市均規定佔全市發展地區的百分之四十。其中單層住宅區必須規定段落面積 lot Area，建坪所佔段落面積的比例，與前後左右四院必須的面積，至於規定尺度的限度，視各城市情形而定。在單層住宅區內，有的可以允許公共機構如學校教堂圖書館藝術館救火車站電話交換所高爾夫球場以及廣場等設立，不過並不一定，各市有各市的限制規定。至於雙層住宅區內，除通用單層住宅區的規定外，經常許可私立學校私立醫院私人俱樂部以及宿舍等設置，在較小的社區內，還可以允許房間出租 Rooming House，以供食宿之用。至於公厠或高層住宅區，除前二者許可設置外，又可准許有旅社或寄宿舍，以便過路旅客短期之需。對於公厠住宅區，特別注意於高度的限制，光線陽光的充足，空地與停車場的留出。這種區域每認為住宅區與商業區的緩衝地，以防止枯萎勢力的侵入。公厠在大都市中較小都市更為需要，在美國老年人所趨於公厠的生活，未來的都市發展，公厠成為不可缺少，因此有的城市，祇要公厠設置，合乎標準及周圍環境，也不復反對設於其他建築所限制的區域。但是住宅區內設置機關，乃是一個特別的問題，普通對於學校及教堂，常不排斥於住宅區內，但是對於醫院常是准設於低級住宅區內，而不准設於高級住宅區內。若論到家庭職業 Home Occupations，如醫生、牙醫、裁縫，在其住宅內執業，普通均被許可，但各市的「區域劃分條例」中，對此均作特別的限制規定。因為家庭職業名目頗多，建立標準不易，用是頗費解釋，因此區域劃分行政員 Zoning Administrator 經常遭遇到這個困惑問題的處理。由是條例中對此一定要有嚴格而且列舉的規定。

乙、商業區 區域劃分條例中對於商業區的規定，有各種類型的不同，有的城市祇有一種規定，有的城市分設市中心商業區，及閭隣商業區或隣近商業區 Neighborhood trading Areas in or Near the business districts，若在較大的城市，中心商業區中更分為另售商業區與批發商業區及輕製造業商業區 Light Manufacturing Business District 數種型式。關於閭隣商業區的設置，其目的完全為便利住宅區日常用品的需要，如雜貨店藥店洗衣店皮鞋修理店等，惟此種設置常以集中在一個市場內成為採購中心型式 Shopping Center 來順應。越是近代化的都市，越感有此需要，因為可以減少市中心商業區的擁擠，並為便利主婦們的購物，但其不利之處足以影響附近住宅區的地價減值。此外對於閭隣商業區的位置設定，也可發生極大的問題，由於都市設計員很少有充分的根據來選定這些位置，尤其是發達的商業區使成兩個以上，會造成彼此互制死命的競爭 Cut-Throat Competition with one Another。對於如何正當的規劃商業區，至今仍舊要去考慮並實驗。早前的「區域劃分條例」，最大的錯誤，在於過分規定店舖商業的用地，一般地主們的錯覺認為假定他們的土地劃為商業區後，便可獲得更多的好處，而市政官吏亦認為沿大街兩面，最佳的使用，也是作為商業地區。還有地產經營商或都市促進發展者，亦復認為多留作商業用地，便是有利於商業的發展，殊不知商業發展有一定限度，平均一個城市商業區的規定，佔全市發展面積的百分之二至百分之五，超過此限度，每使該地區的屋主，等待發展商業，不願改善他的房屋，時日愈久，愈使該地一帶房屋陳舊衰頹，終至變成陋巷敗街的可能。有的城市規定商業區內不准有住宅區，尤其是工廠絕對不准設立，但是有的城市可以混合使用，除住宅須依照住宅區的規定辦理外，輕工業如麵包房、鐘錶製造廠、鞋廠、裁縫舖等不造成噪音或有害安全的，可以准許設於商業區，但仍須受有條例的限制，規定雇用人數和馬達使用量，以及其範圍等等。

丙、工業區 工業區較住宅區與商業區的限制為少，在輕工業區，「區域劃分條例」中常允許任何種工廠設置，不過有害有毒及可厭的工廠除外，其目的在於消除氣味、塵灰、煙霧、聲音、振動。至於在重工業區內則無此限制，但是有危險的工廠，如容易爆炸起火的工廠，須經都市計劃委員會的許可，另行位置一個地點。有的城市頒行的區域劃分條例，規定無論輕重工業區皆不得設有住宅，因為鑒於工廠旁的住宅，並不是男女家庭住居的合適所在，同時為保持工業區的特質，亦不應

有住宅，以影響未來工廠的發展。近代工廠的建築，不以向上發展而以向平面發展為原則，換言之，以一層代替多層樓擴展為方便，所以工廠延伸展開，需用更多的曠地。談到更多的曠地，並不是全部土地為工廠建坪所佔，在美國對於最近提示工廠的建坪標準，以佔工廠全部土地的百分之五十以下為合宜，如此不僅可使工廠建築有擴大之餘地，並且具有停車空地 Parking space 貨車裝卸空地 truck loading space 及通道之用。一個有計劃組織的工業區，應該設計成爲一個工業園 Industrial Park(也就是有組織的工業區)，其地區內宜設有軌道、水道、電及煤氣、污物處理所，連接公路的道路。都市計劃員對於一個已發展的都市，如果市內工業區沒有上述的條件，常計劃移設在郊外，使適應工業發展的需要。

其次關於各區建築的高度體積及面積方面的規定，其目的在能控制不同區域的人口密度，在能保證每一建築的光線空氣與安秘 Privacy，在能供應整個都市衛生與安全的環境。所以在區域劃分條例中有下列的規定：

甲、訂定建築高度的限制 限制有三種主要辦法：第一種規定建築高度最高可達的尺數，第二種規定最多可許的層數，第三種規定高度與街道寬度的比例，有的建築高度為街道寬度的四分之一，有的竟可高至二又二分之一。一般的城市，以取第一、二兩種為簡單普通，因為第三種街道在各區有寬狹不同，可以發生繁複的情形，但是許多大城市中，在商業中心區的建築，可以超過最高規定的高度，摩天大樓，便是此例，可是雖准允許，高樓上層每層數層限定向後縮進 Set-back，猶如結婚蛋糕，愈往上面愈為縮小一樣。在單層住宅區或雙層住宅區的房屋高度標準為三十五呎，或一層樓或一層半樓。在公厝住宅區則視城市性質而不同，可以高至九十呎或七層樓，過此則為特殊情形。若在閭閻商業區房屋高度，很少超過附近住宅區的高度，至於中心商業區則可允許高至一百二十呎或以上的高度。在工業區可高至八層，然而近代工廠，已在上面述過，很少超過兩層樓而常為一層的建築。

乙、房屋建坪的限制 此項限制頗與房屋高度限制相似，其控制規則為除高度限制外，必須留出空地以為庭院之用。該項規定，特別提出房屋建坪的最少限度，其目的為保障每一家庭人們的身體與心理的健康，所需要佔據的最少地面。若有過多的地面，亦復不准，蓋其多佔隣里地面，自己家庭亦負過大的消費。以一般普通城市規定而言，不論何區，每一家庭應佔



五百或六千方呎的建坪，視為合理。

丙、段落面積的限制 段落 Lot 的解釋，係指每一塊建築地面，包括房屋及附屬物與四周院子空地而言。段落面積的限制，就是規定建坪與院子或其他空地的比例。有的城市對此規定建坪所佔最低段落面積，有的城市規定建坪所佔最高段落面積，蓋其作用為能控制人口密度。除此之外，復規定(1)前院取少限度的呎數，其目的在於保持與前屋的距離；供鋪草地花樹美化環境之需；隔離街道的聲音塵灰與薰味；防止火災延及；使兒童有遊玩的空間。(2)兩旁側院最少限度的呎數，其目的在保持互為隣居的安秘，及火災的隔離。若在公廨高建築地區，可以保有光線與空氣的充足，且又便於公共的設施如水管地下纜線等。(3)後院取少限度的呎數，其性質與前院限制同等重要。至於商業區雖可全佔段落面積，但仍以留出後院或側弄或空地為宜，此項規定各地不同。工業區所佔段落面積，亦復情形不一，但其標準，已如上述。

此外關於「區域劃分條例」頒佈以前，已經早先存在的不合規定使用的土地或建築如何處理，亦應有原則上的規定。雖是區域劃分條例，一般的規定不追訴既往，但仍有加以限制的必要。此項限制條例，大概要規定(1)禁止不合使用的擴大與延伸；(2)禁止不合使用已經在某段時間停止以後，再度恢復使用；(3)禁止改變原有不合使用的再不合使用；(4)禁止不合法建築已經毀壞或折損之後的再建。事實上此項條文頒佈以後，並不易做到消滅不合使用的仍有存在，因此有的城市，對於不合使用的土地或建築物，即刻辦理取消，或是許可一段時期取消，或是分期實施取消，或是以清償收購方式辦理取消，此須視都市情形如何而定。至於辦理的程序，或是提訴法院，或由行政機關逕自處理。

#### 四、區域劃分的行政

任何法令不能自己推行，必須有推行法令的人或機構，方能有效。「區域劃分條例」不論如何謹慎的規訂，不論如何完善，也須有人或機構去執行。實行「區域劃分」的城市，對此執行的程序，第一設置區域劃分執行員 Zoning Enforcement Officer，對於處理各個案件，擔負初步的責任。第二設置區域劃分調整委員會 Zoning Board of Adjustment，或稱為區域

劃分伸訴委員會 Zoning Board of Appeals，以聽取和決定區劃分執行員的請示，或案件當事人的懇訴，決定變通執行。

### 甲、關於區域劃分執行員的任務

執行員的重要條件，要具有能力與毅力。大多數的城市，由建築查驗員 Building Inspector 擔任，小城市由市經理 City Manager 擔任。它的主要工作是(1)接受請求與頒發建築許可證；(2)勘驗建築並頒發建築各格可以居住證書，又稱使用合法證；(3)處理不合使用事件或核發改變使用證書；(4)週期檢查有無違犯區域劃分條例的規定事件發生，若有重大違法事件，向法院提訴，以阻止違法的進行；(5)保存個別紀錄案件。以上執行員的工作，本可由市府建設局或工務局派員擔任起來，但是普通公務人員並不通曉「區域劃分」的原理與設施，爲了切合都市計劃所欲達成的目的，故另設區域劃分執行員辦理較爲合宜。執行員係辦理經常規定的事件，其有特殊案件特准辦理者，須由執行員提交區域劃分調整委員會或都市計劃委員會來決定，其本人並無裁量權的行使。由於執行員的責任重大，「區域劃分條例」能否有效收獲成果，有賴於其執行程度如何，若執行員鬆懈不負責任，或任意頒發許可證書，或任意許可變更使用，均可使一個良好規定的「區域劃分條例」破壞無效。有的城市並不設有區域劃分執行員，而將其任務歸之於都市計劃委員會或另成立區域劃分行政組織去辦理，如遇這樣，須與市政府管理建築的查驗部門 Inspection Department 互取密切聯繫。

### 乙、關於區域劃分調整委員會的任務

「區域劃分條例」並不是完善無缺，同時區域劃分執行員行使權責不能沒有疏忽錯誤，凡此均足以使產業所有者受到不公平的處理，因而遭遇不應有的價值損失。由是一個都市政府，組織一個區域劃分調整（或伸訴）委員會把各種因素加以考慮，使不當的處理重加分析，於必要時特准許可，或修改細目以求公平。由於該會又受理人民的伸訴，當他的產業被列入錯誤的分類之中，要求更正，可不必先向法院陳訴，先請該會更變核准，所以區域劃分調整委員會有解除困難與調解的作用，

各城市類皆成爲一個經常的組織。

區域劃分調整委員會的組織，大都根據中央或省頒行的區域劃分實施通則而成立，通常以五人組織之，由市長委派，議會同意，任期三年，可以連任，內中一人規定由都市計劃委員會的委員充任，俾與該會收取聯絡之效。但也有不設區域劃分調整委員會，而指定都市計劃委員會來行使此項職權，一般認此爲非智慧之舉，因爲性質各有不同，前者爲設計性質，後者爲行政與半司法性質，繁複費事，不應由都市計劃委員會來執行，宜於分開辦理。

因爲區域劃分調整委員會屬於半司法性的機構 Quasi-Judicial Body，並不如議會爲立法機構，所以該會有解釋「區域劃分條例」之權，而並沒有改變條文之權。如果認爲條文不合理，亦應提請議會修正，不可擅自修改，但是在不違背條文精神下可以准許例外案件，可以核准變更土地使用。雖然如此，最後法院仍可根據控訴，作最後的裁定。總之，區域劃分調整委員會的成立理由，是爲了執行「區域劃分條例」所引起不合理不正當的案件，加以合理正當的處理。它雖然不是法庭，但是聽取人民懇訴，所作決定，其影響於私人的產業權利，一如法庭的判決，並且它的裁決紀錄，可以作爲以後進行司法正式訴訟的根據。

## 五、「區域劃分」的法律根據

「區域劃分」究竟如何正當行使，也就是如何合法的行使？初時認爲「區域劃分」應該有徵收土地權去行使，因爲行使土地徵收權後，對於徵收土地，予以適當價值的賠償，便可如意的照規定如何辦理土地使用，建築限制，區域劃分，不會影響到產主個人的利益，更不會有產主因私有使用妨害公衆的利益。當然如此辦理，最符理想，但是事實並不如此簡單，而將爲不勝負擔與困難及笨重的辦法。今日已一致認爲徵收土地的方法，不應用於「區域劃分」上，而應該基於「區域劃分」所規定條例來執行的目的，乃是爲了都市人民的安全，健康與公共幸福的理由，須要行使警察權 Police Power。這個權力，是指政府可以規定和指導個人使用他的私有財產行爲，如果影響公衆的安全健康與幸福時，政府可以予以取締或限制。

目前美國法院支持都市政府有此權力，以管制私有土地和建築的使用，為達成都市有秩序的社區發展，視為合法的行動。

對於警察權的解釋，並不是警察業務執行的權力，而是政府可以干涉個人違犯社會公眾福利時，限制或取締其這種行為的權力，也就是政府為維持社會秩序，保護人民健康，保障人民安全、安寧、幸福，而必須具有的權力。區域劃分條例的頒行，就是執行這個警察權，由是條例的訂定，必須要公平、合理，而與公共衛生、社會安全、公眾道德，以及公共幸福等有實質的關係。假使「區域劃分條例」，以擅斷偏見來訂定，沒有上述的實際關係，法院可視為侵犯私人的權益，判斷條文無效。反之，便是判斷其規定的分區使用，高度限制，面積比例，皆為合法。

今日都市政府何以有權頒訂自己的都市「區域劃分條例」？除憲法特別有此規定或付與廣義的權力外，一般城市都是根據中央或省頒的「區域劃分實施通則」Zoning Enabling act而制訂。像美國各州立法機關，均訂頒此項通則，其內容提出要點為：第一授權各市為了促進各該市的衛生、安全、道德，與公共幸福起見，各市可以規定限制建築的高度、型式，與段落的百分比，庭院或空地的呎數，以及人口的密度，建築的位置與用途，以及住宅商業工廠等土地分區使用；第二全部條文，必須依據都市總計劃而規訂；第三規定制訂「區域劃分條例」的程序，其中特別提出制訂條例之時，應該聽取公意 Public Hearing 公佈週知等手續；第四規定條例如須修正的手續；第五規定區域劃分調整（或稱伸訴）委員會組織要則及其職權；第六規定違反「區域劃分條例」例者的處罰辦法。上級制頒該項通則，應該簡明扼要，而且鄭重將事，各市根據通則擬訂條例，亦必符合上級所頒通則的意義。

至於各市的「區域劃分條例」草案的擬訂，應在都市計劃委員會的指導之下，由有訓練的計劃員 Trained Planner 擔任，此不僅可以根據正確的報導，使合於目前的情形，和將來的都市發展，同時可以將土地分區使用確合社會和經濟的因素。草案經當地立法機關議會通過後，如果議會任意修改，或濫用職權徇私徇派（指地方政黨派系），勢必造成不良的後果。所以上級立法機關頒制通則時，與法院判斷條文時，對於議會的權力與決定，均要設法加以限制。限制的辦法；第一實施通則上級雖允許各市可以規定各區不同限制，但是在每一區內對於每一種類建築的限制，必須統一；第二上級立法機關與法院對

於特別規定區域或其他不同的分類，必須要堅持有合理的基礎；第三法院要堅持條例的行使權力，包括全市，而非祇限地區的一部，使其他地區不受此限制，以免差別待遇，產生惡例。

## 六、結 論

總上所論，對於「區域劃分」可以作一結論，就是「區域劃分」是都市計劃的一部，是實施都市計劃的重要一部門，是都市計劃推行的工具，所以亦可稱為應用的都市計劃。我人知道都市計劃的重要因素之一為土地使用計劃，土地計劃的目標，要注重於社會和經濟的因素，使土地有最合宜的利用，使土地有最有效的建築設置安排，使土地的價值和建築有最穩定的保持，使土地對於都市生活 Urban Life 有完全的可靠裨益，「區域劃分」的實行，便是把他儘量的實現。

稱為現代的都市，均推行「區域劃分」，並且作較詳的規定實行辦法，一般的都市「區域劃分」定為三個區域——住宅區商業區工業區，但亦有劃為較多的區域，並且設有混合區的，然仍以三個區域為原則。進步的都市，雖設有較多的區域，但不採混合區的設置，以免形成雜亂，成為退化，有失「區域劃分」的真意。若就分區後的價值而言，就全市說，可以促進配合而成整體的發展，就各該區而言，使每一社區或閭隣單位維持其特質特點，沒有不良的因素侵入，可以順應其最好的發展，造成良好的環境，穩定地產的價值。其在建築高度及面積限制方面，可以保持衛生、安全、與公共幸福，以及減少街道交通擁擠，增進市容整齊美觀。由於實行「區域劃分」而規訂的「區域劃分條例」，更使成為推行都市計劃的合法與管制的利器。據一九五九年市政年報統計，美國滿一萬人以上的都市，頒行「區域劃分條例」的，已達八百七十五個地方，至於歐洲各國都市，因先於美國實行「區域劃分」，自然更普遍的施行，高於美國的比例了。因為都市計劃規訂的費時費事，所以很多的都市尚沒有都市計劃的完成公佈，而先有「區域劃分」的施行與條例的頒訂，在今日看來，這不是健全的方式 Sound form，同樣的祇有都市計劃的城市，而沒有「區域劃分條例」的頒行，便是缺少了實行都市計劃的工具，那末，都市計劃雖好，無由貫徹，亦如鏡花水月而已。

臺灣今日各地城市村鎮頒佈都市計劃者有八十餘處，但無一處規訂「區域劃分條例」，以利都市計劃之實施。按八十餘處的都市計劃中有七十餘處均為日管時代所制頒，陳舊逾時，已多不切實際情形，如臺北市都市計劃為一九〇〇年所訂，即為此例。故今日臺灣目前之急務，一為修訂都市計劃，以適應現在與今後三數十年各地都市有合時計劃的發展，一為根據都市計劃頒訂「區劃分實施條例」，以為政府執行的工具，以為人民遵循的規範。總之，都市計劃要有真實性，要有價值，要能可行，必須將構成都市計劃的要素上轉成政策的決定，由政府擬定法令，由政府循依法令而行動，才能完成。「區域劃分條例」便是屬於此種行動之一，所以設計師呼此為計劃的器具 Plan Implementation，或呼此為計劃的工具 Plan tool，或呼此為計劃的執行 Plan Execution，或呼此為計劃的奏效 Plan Effectuation。（完）

### 參考書籍

- "Local Planning Administration", International City Managers' Association, Chicago, Third Edition 1959.
- Metzenbaum, James, "The Law of Zoning", Baker, Voorish and Company, New York, 2nd edition, 1955.
- Dennis O'Harrow, "Performance Standards in Industrial Zoning", American Society of Planning Officials, Chicago, 1951.
- Adams, Thomas, "The Design of Residential Areas" Cambridge, Harvard University Press, 1934.
- Yokley, E. C., "Zoning Law and Practice", Michie Company, Charlottesville, Va., 2nd edition, 1953.
- Donald H. Webster, "Urban Planning and Municipal Public Policy", Harper & Brothers, New York, 1955.
- "Zoning and Civic Development". Chamber of Commerce of the U. S. A., Washington, D. C. 1950.
- Bartholomew, Harland, "Land Use in American Cities", Cambridge, Harvard University Press 1955.
- Murphy, Raymond E., "Central Business District Studies", Worcester, Massachusetts, Clark University, 1955.