

第四章 台灣之國土規劃成長管理作法分析

第一節 台灣之國土規劃之背景

一、國土規劃發展歷程

民國 34 年，台灣光復後，都市建設之重點在於重新整建各項公共設施，雖然當時國民政府已經公佈「都市計畫法」，但其實施範圍係為中國大陸地區人口達到 10 萬人以上之都市和各直轄市、省會等，內容較為簡陋且不適合在台灣施行，因此台灣繼續沿用日治時代的「都市計劃令」，規範都市土地之使用，係為都市計畫、土地開發、建築管理合一之計畫體制。

民國 42 年開始，台灣實施經濟建設計畫，經濟的發展使各種都市化所造成問題逐漸浮現，原有的「都市計劃令」已經無法管理這些複雜的狀況，因此擬定區域計畫來管理，但是並未實施，直到民國 53 年開始第一次修訂都市計畫法，並引入 1930 年代歐美都市規劃之理念，如區域計畫、獎勵私人投資公共設施及舉辦公開展覽，私人團體得提意見等方式，但是刪除市地重劃、設置專賣機構、實施經費等規定，使得都市計畫之功能不彰，造成都市零散發展與公共設施負擔不公平等現象(張景森、何芳子，1997)。

民國 62 年在聯合國開發方案(United Nations Development Program)專家顧問團的建議之下，政府開始著手第二次修訂都市計畫法，於民國 63 年行頒定「區域計畫法」，使區域計畫成為都市計畫之上位指導計畫，而於民國 65 年訂定「非都市土地使用管理規則」、民國 66 年訂定「區域計畫法實行細則」後，建立區域計畫之體制並將非都市土地納入管理。但區域計畫法著重非都市土地的使用管理，忽略區域土地之軟硬體建設，因此功能不彰。民國 68 年行政院核定實施「台灣地區綜合開發計畫」，以實質計畫指引台灣土地利用與區域及都市規劃。但是因為沒有法源地位，在執行成效上仍然不佳(張效通，2000)。

由於「台灣地區綜合開發計畫」實施以來，無法因應社會經濟環境變遷，而發揮其應有的功能，在民國 82 年開始研議「國土綜合開發計畫法」。並於民國 85 年訂定完成「國土綜合開發計畫」，將目前國土規劃體系調整為國土綜合發展計畫及直轄市、縣(市)綜合發展計畫，並將區域計畫內容納入上開綜合發展計畫

中；提出生態、生活與生產三生並重的國土發展方向與策略，另為落實土地開發與管理，建立土地開發許可制，並以總量管制落實成長管理。但是因為國土綜合開發計畫仍然沒有法源依據，在指導土地利用，效果還是不如預期。直到民國 90 年政經情勢轉變，「國土綜合開發計畫法」草案送立法院審議，於民國 91 年 4 月 25 日立法院院會二讀時，因台灣團結聯盟黨團對於城鄉計畫法未被納入國土體系中相當不滿，退回朝野協商；民國 91 年 5 月 24 日立法委員段宜康等召開公聽會，與會專家學者多持反對態度，且認為時效上非急迫，同時總統府「國土保育及開發諮詢委員會」提出「新世紀國土改造」報告，建議撤回「國土綜合發展計畫法」，將水、土、林業務整合，納入政府改造方案。

最後於民國 91 年 12 月將法案名稱修改為「國土計畫法」草案，其立法之重點在於使國土計畫取得法源地位，以解決目前計畫體系中都市計畫零散發展、非都市計畫介面聯繫不佳以及區域計畫缺乏部門計畫配套等功能不彰之課題；民國 92 年 2 月一直到同年 8 月行政院對「國土計畫法」草案陸續召開了八次審查會。而目前台灣的國土計畫法草案已在民國 93 年 6 月 9 日由行政院通過送立法院審議。營建署於「國土計畫法草案立法重點說明」中提及，國土計畫法之制定是以達成下列目的為立法重點：(一)確保國土永續利用，加強國土保育。(二)提升國家競爭力，與世界接軌。(三)建立公平合理的開發許可制度，納入成長管理觀念。(四)加強國土計畫與部門計畫之整合，協調機制。

爾後，台灣發生九二一大地震與七三水災等嚴重之自然災害，開始針對國土之保育及管理進行檢討，並訂定國土復育及管理之整體政策，盼能復育過度開發地區的生態體系，並降低環境敏感地區的開發程度，有效保育水、土及生物資源，降低自然危害風險，減少人民生命財產損失，並為後代保存健全的綠色資本，建立國土永續發展之機制，行政院於民國 94 年 5 月通過「國土復育條例草案」送至立法院審議。

表4-1-1 台灣國土規劃發展歷程表

年代	頒布計畫	內容
民國28年	都市計畫法	實施範圍為中國大陸地區，內容較為簡陋且不適合在台灣施行。
民國34年	都市計劃令	台灣光復，沿用日治時代的「都市計劃令」規範都市土地之使用。
民國42年	區域計畫擬定	經濟發展造成各種都市化所問題，因此擬定區域計畫來管理，但是並未實施。

年代	頒布計畫	內容
民國53年	第一次修訂都市計畫法	引入30年代歐美規劃理念,但是也造成都市零散發展與公共設施負擔不公平等現象。
民國62年	第二次修訂都市計畫法	另行頒定「區域計畫法」,使區域計畫成為都市計畫之上位指導計畫。
民國65年	非都市土地使用管理規則	將非都市土地使用部分納入管理。
民國66年	區域計畫法實行細則	建立區域計畫之體制。
民國68年	台灣地區綜合開發計畫	以實質計畫指引台灣土地利用與區域及都市規劃。但無法源地位。
民國85年	制定國土綜合開發計畫	提出生態、生活與生產三生並重的國土發展方向與策略,以策略式的計畫指出台灣區域及都市土地利用的發展,仍無法源地位。
民國91年	制定「國土計畫法」草案	使國土計畫取得法源地位,解決計畫體系中零散發展、計畫介面聯繫不佳以及區域計畫缺乏部門計畫配套等功能不彰之課題。
民國94年	制定「國土復育條例」草案	對國土之保育及管理進行檢討,並訂定國土復育及管理之整體政策,建立國土永續發展之機制。

目前台灣地區透過「都市計畫」、「區域計畫」與「非都市土地使用管制」等國土規劃體系所進行之土地使用管制,面臨下列之問題(林盛豐,2004):(一)全國及縣市未作土地使用整體規劃,欠缺宏觀願景。(二)未能落實國土保育與保安,造成環境破壞。(三)水、土、林業務未予整合,缺乏有效管理。(四)重要農業生產環境未能確保完整,影響農業經營管理。(五)城鄉地區未能有秩序發展,公共設施缺乏配套規劃。(六)非都市地區實施開發許可缺乏計畫指導。(七)都會區域重大基礎建設缺乏協調機制,影響國際競爭力。(八)部門計畫缺乏國土計畫指導,造成無效率之投資。

因此未來台灣的國土計畫功能將包括重大開發計畫與土地使用計畫,並且依範圍大小、規劃性質之不同而有數個層級,其關係如圖 4-1-1 所示之全國國土計畫功能示意圖。重大開發計畫將用以推動經濟發展,土地使用計畫用以掌控空間發展結構。而重大開發計畫之部門會隨時代及社會經濟環境的變遷而有所改變。土地使用計畫則包括全國土地使用概念圖及三大功能分區(分為國土保育地區、城鄉發展地區及農業發展地區);全國土地使用概念圖主要功能為呈現全國城市

網絡結構，用以指引全國人口與產業空間分部的配置；而三大功能分區則用作掌握空間實質發展的重要工具(何東波，2004)。

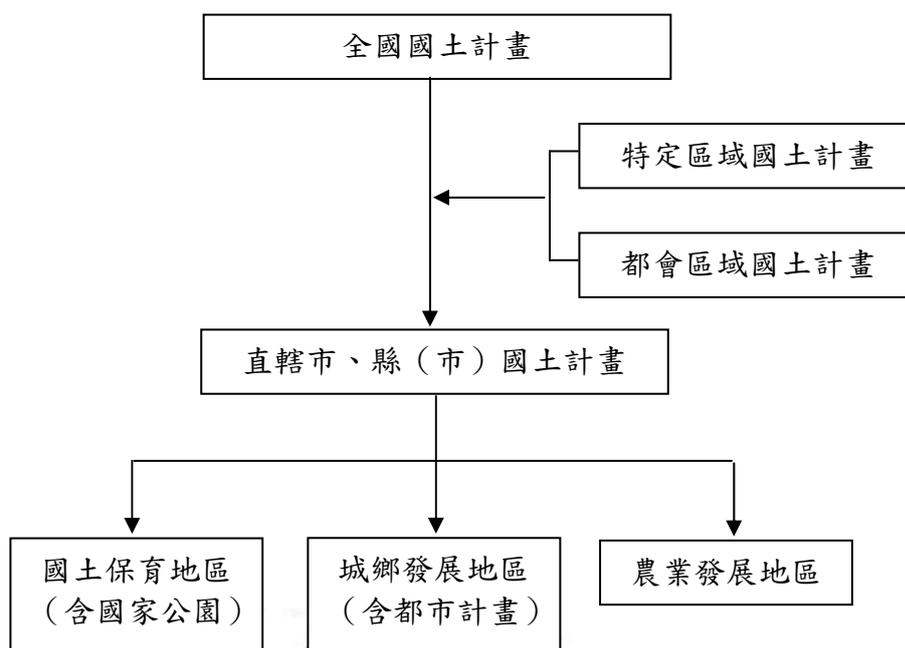


圖 4-1-1 台灣未來國土計畫體系圖

二、國土規劃體系之演變

(一) 第一階段 都市計劃令階段 (民國 36 年至民國 53 年)

1. 時代背景

當時為台灣光復之際，此時國民政府正為「國、共內戰」忙得焦頭爛額，並無多餘精力推動台灣島內的建設與開發，再加上日本於第二次世界大戰時，大量耗用島內的各項資源，使得台灣地區在光復初期許多資源消耗殆盡，造成經濟蕭條的困境。

直到民國 38 年因政府戰敗遷台後，才開始專注治理台灣，雖然政府在政治管理上採取高壓緊縮政策，但是在經濟政策上卻採用一些頗為成功的政策，如三七五減租、耕者有其田、發展替代進口民生工業，這時期台灣政經環境尚屬安定。

在抗戰初期 (民國 28 年) 國民政府制定公佈「都市計畫法」，然而由於此法律是針對當時中國大陸的省會、直轄市及人口 10 萬以上的都市而

制定，其地理環境之特色與限制和台灣大不相同，再加上條文過於簡略，無法因應台灣光復後之都市發展計畫與管制需要，所以繼續沿用日治時代的「都市計畫令」，以規範都市土地之利用發展。

2. 計畫特性

在此一階段的計畫是『都市計畫—建築管理並重』的體制，整個計畫體系是呈現出都市計畫—市街地區計畫、市地重劃—建築管理三個階層，其中台北、台中、高雄等都市的都市計畫較為詳細，其他都市的都市計畫則較為簡略，而市街地區計畫則是管制都市土地。

(二) 第二階段 都市計畫法第一次修訂階段（民國 53 年至民國 62 年）

1. 時代背景

自從民國 42 年實施經濟建設計畫以後，經濟建設計畫造成各地區的懸殊與劇烈人口都市化現象、大都市成長過速、土地使用不當、公共設施不敷需求等問題（廖淑容、周志龍，2000），「台灣都市計畫令」已經無法管制，進而擬定區域計畫予以管理，然而卻僅是具有理念，並未核定實施，所以在民國 53 年開始第一次修訂都市計畫法，將 30 年代歐美的規劃概念導入，如區域計畫、獎勵私人投資公共設施及舉辦公開展覽等工具，但是卻刪除市地重劃、設置專責機關、實施經費等規定，使得都市計畫的功能無法達到積極建設的目標，另外因採取主要計畫與細部計畫兩個層次，造成都市零散發展與公共設施負擔不公平之現象（張景森、何芳子，1997），這是因為在引進之初沒有考量到國家空間環境的差異，使得在這些觀念導入台灣後，產生了水土不服的狀況。

2. 計畫特性

在這一階段，台灣終於有屬於自己的計畫體系，都市計畫內含括市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫三種計畫，而區域計畫則是屬於都市計畫之範圍，並且將都市計畫的層次區分為主要計畫與細部計畫。

(三) 第三階段 都市計畫法第二次修訂階段（民國 62 年至民國 68 年）

1. 時代背景

在這一段期間，故總統蔣經國擔任行政院長，掌握全國經濟、政治大權，著名的十大建設也是在這一段時間內完成，不但補強台灣基礎建設不足的窘境，更一舉提升了台灣的經濟實力，使台灣躍升成為亞洲四小龍之

一。

民國 55 年，台灣和聯合國簽訂協議，在經合會下成立「都市建設暨住宅計畫小組」，聯合國派一組專家顧問團支援該小組，並且指導我國區域計畫、都市建設及住宅規劃事項（李瑞麟，1997），也由於顧問團的指導建議，台灣於民國 62 年展開第二次修訂都市計畫的工作，將區域計畫至都市計畫體系中去除，並於隔年訂定「區域計畫法」，確立以區域計畫為都市計畫的上位計畫。

2. 計畫特性

在這一階段的「區域計畫法」的公佈，確立區域計畫的法定地位，使得台灣地區的計畫體系由上到下分別為（區域計畫—都市計畫、非都市土地使用計畫—市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫）三級，其中區域計畫從都市計畫體系中脫離，轉為都市計畫的上位計畫，另外將全國的土地分為都市土地區與非都市土地，在都市土地以「都市計畫法」管理，而在非都市土地則由「非都市土地使用管制規則」來監督。

（四）第四階段 台灣地區綜合開發計畫階段（民國 68 年至民國 82 年）

1. 時代背景

台灣地區自實施經建計畫之後，各項產業活動發展的過程缺乏空間區位分配指導政策，也無相關上位整體空間發展計畫以資指導，因此導致國土空間發展零散不均，許多公害與社會問題油然而生（吳美瑤，1993），有鑑於此，民國 68 年參考日本「第二次全國綜合開發計畫」，研擬全台灣地區之綜合開發計畫，並於民國 68 年經行政院正式核定實施。從此台灣地區空間性計畫開始以「台灣地區綜合開發計畫」為最高位階之指導計畫。

民國 70 年代，台灣地區各縣（市）開始積極舉辦綜合發展研討會，研擬縣市綜合發展計畫，民國 76 年 10 月內政部發布「縣市綜合發展計畫實施要點」，並積極推動「縣市綜合發展計畫」。

2. 計畫特性

與前一個階段相較，台灣之計畫體系新增了台灣地區綜合開發計畫及縣市綜合發展計畫兩個層級，如此使得台灣之計畫體系成為（台灣地區綜合開發計畫—區域計畫—縣市綜合發展計畫—都市計畫）之四個層級。

（五）第五階段 國土計畫調整修訂階段（民國 82 年 7 月至今）

1. 時代背景

在「台灣地區綜合開發計畫」實施以來，由於無法因應台灣地區社會經濟環境大幅變遷所需，而發揮其應有之功能，故於民國 82 年 7 月 1 日公佈實施「振興經濟方案」時，其中指示經建會檢討修訂「國土綜合開發計畫」及研擬「國土綜合開發計畫法」，並於研擬完成後送請內政部參考辦理。

行政院經建會於民國 84 年 8 月完成「國土綜合開發計畫」，並於民國 85 年 11 月經行政院准予備查，並交由內政部營建署修訂完成「國土綜合發展計畫法(草案)」，於民國 86 年 6 月函送立法院審議，但是未獲共識，由立法院退回，期間經過多次的修改，於民國 91 年 3 月送立法院審議，同年四月在立法院二讀時，因為台灣團結聯盟黨團對於「城鄉計畫法」未被納入國土體系中相當不滿，故於行政院會中將「國土綜合發展計畫法(草案)」退回朝野協商，而後在同年 5 月總統府提出「新世紀國土改造案」，其中建議撤回「國土綜合發展計畫法(草案)」於內政部重新研議，所以於民國 92 年 2 月提出修正版本並且將法案名稱改為「國土計畫法(草案)」，並於民國 94 年 5 月提出「國土復育條例(草案)」，於行政院通過後送至立法院審議，但立院則以「國土計畫法(草案)」與「國土復育條例(草案)」性質過於相近、盼能再釐清兩法案之意義與功能，故以延宕至今。

2. 計畫特性

(1) 國土綜合發展計畫法(草案)

在「國土綜合發展計畫法(草案)」中之國土計畫體系由原來的三級制縮減為二級制，區域計畫由國土計畫體系中被抽離，國土綜合發展計畫之下就與直轄市縣市綜合發展計畫接軌，此一國土體系比較偏向台灣目前行政體系的現況，並充分給予地方政府在自治環境上有相當大的空間，但是也因為少了城鄉計畫及區域管理的機制，使此計畫體系備受爭議。

(2) 國土計畫法(草案)

此版的國土計畫體系，與前一版的最大的差別，就是恢復區域管理的機制，整個計畫體系還原為(國土空間發計畫—都會區空間發展計畫—縣市空間發展計畫)三級制除此之外新增中央至地方的部門計畫。

(3) 國土復育條例(草案)

行政院乃針對國土之保育及管理進行檢討，並訂定國土復育及管理之整體政策，以期復育過度開發地區的生態體系，降低環境敏感地區的開發程度，有效保育水、土及生物資源，降低自然危害風險，減少人民生命財產損失，並為後代保存健全的綠色資本，建立國土永續發展之機制。

三、台灣現行國土規劃體系

台灣地區自日治時代都市計畫令到目前國土綜合開發計畫，截至目前欲訂定之國土計畫法草案，歷經數十年演變，而目前規劃體系可分全國、區域、縣市、地方等四層級。

(一) 全國

1. 國土綜合開發計畫：以行政院經建會擬定國土綜合發展計畫為最高層級之計畫，但無法定地位。係以整個台灣地區為規劃範圍，屬於綜合性、政策性、指導性計畫。
2. 全國性各部門長期實質發展計畫：全國性部門建設計畫，係指單目標之重大經濟建設計畫，其範圍係以整個台灣地區或是跨區域之建經計畫，例如台灣南北高速鐵路建設計畫。

(二) 區域

1. 區域計畫：內政部依區域空間為規劃範圍研擬東部、北部、中部及南部區域計畫，屬於規範性、綜合性與指導性計畫。
2. 區域性各部門長期實質發展計畫：係指單目標之重大經濟建設計畫，其範圍係以超過區域者為主，例如台北都會區大眾運輸系統建設計畫。

(三) 縣市

縣市綜合發展計畫：係指各縣市政府依其行政轄區為規劃範圍，由各縣市政府研擬綜合發展計畫，其內容涵蓋非實質之管理計畫，為縣市政府施政建設的依據，但無法定地位。

(四) 地方

1. 都市計畫：以都市化地區都市土地為規劃範圍，依都市計畫法訂定土地使

用與建築管理計畫，以引導規劃都市實質發展。

2. 非都市土地使用計畫：係指鄉、市、鎮都市計畫地區以外之空間為規劃範圍，依區域計畫法之子法非都市土地使用管制規則管制，以規範土地使用及開發行為，管制開發與管理。



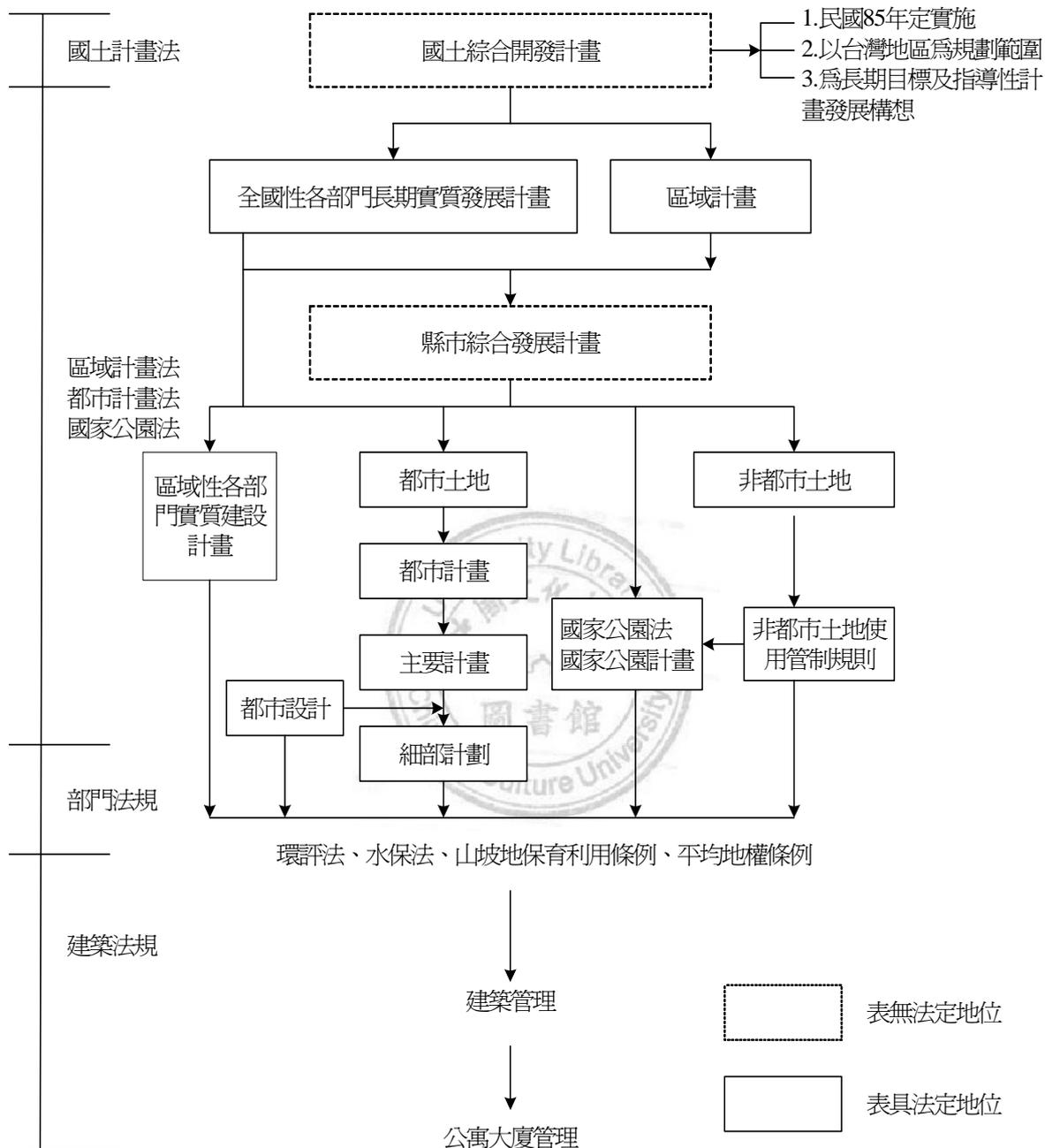


圖 4-1-2 台灣現行國土規劃體系圖

第二節 台灣成長管理相關作法沿革與內涵

一、台灣成長管理作法沿革

嚴格來說，我國並無成長管理整套完善的制度與機制，僅有部分都市計畫工具具有成長管理之特色與內涵，以下將台灣地區成長管理發展沿革歸納如下：

台灣最早於日治時代開始便有「建築技術規則」、「台北州建築物限制規則」與「台灣都市計畫令施行規則」等三大法規，其立法主要目的為，針對新設市區或舊市街改良，以達到執行交通、衛生、安全、經濟等建設計畫而制訂。其主要內容包含分章規定土地分區使用、建築管制、土地重劃等計都市計畫令 78 條，都市計畫令施行規則 286 條。並且從 1900 年至 1944 年台灣光復前共制定 73 處市鎮鄉街計畫，尤其以 1935 年一年內制定 19 處為最多，1900 年至 1944 年間共制定的 73 處市鎮鄉街計畫，包含台中、台北、新竹、彰化、嘉義、基隆、高雄、台南、屏東、花蓮、宜蘭 11 處市計畫；52 處鎮計畫；10 處鄉街計畫。

在民國 28 年國民政府制定公布「都市計畫法」全文 32 條，適用於大陸地區，而在台灣光復後，繼續沿用國民政府都市計畫法，並於民國 53 年之針對台灣地區又修訂為 69 條，直至民國 62 年修訂公佈之 87 條都市計畫法，大致底定台灣地區都市計畫之架構，目前都市計畫法乃為 91 年修訂之版本，於法規中第三章土地使用分區管制中，規定都市計畫地區土地使用管制的方式。

在民國 63 年又訂定「區域計畫」，對於非都市土地進行土地使用分區管制，其主要內容，包含區域機能、經濟成長、土地使用、運輸需要、資源開發等預測、計畫目標、自然資源之開發及保育，涵蓋之部門更為廣博。台灣目前已有北部、中部、南部及東部等四個區域計畫，屬於綜合性之發展計畫。

爾後，在民國 72 年「山坡地開發建築管理辦法」（於 92 年更改為山坡地建築管理辦法）頒佈施行後，首度引進開發許可之彈性的土地使用管制觀念，先凡是只要有開發之行為皆要地方政府申請許可並予以核准後，才准許開發，已達到土地資源的有效利用，並確保環境品質，以及受益課徵與損失補償的規劃目標，同時也兼顧民眾之生活品質。

表 4-2-1 台灣成長管理理念演進對照表

演進階段	演進時程	計畫法令名稱	實施範圍	成長管理策略	實施目標
第一階段	1900-1944	台灣都市計畫令	都市土地	土地分區使用	融合都市計畫、建築、土地法於一體，以土地分區使用、建築管制、土地重劃規劃都市地區土地。
第二階段	1939-1974	都市計畫法	都市土地	土地使用分區管制	為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展，以市（鎮）計畫、鄉街計畫、特定區計畫之土地作為實施範圍。
第三階段	1974-1983	區域計畫法	非都市土地	土地使用分區管制	
第四階段	1983-迄今	山坡地建築管理辦法	山坡地	土地使用分區管制	首度引進開法許可

資料來源：整理自楊重信（2006）。

二、台灣具有部分成長管理精神法令分析

台灣雖然無明文規定成長管理之相關法令，但於都市計畫相關法規中部分皆有成長管理之理念或其運用部分技術工具，雖然不是引用美國完整之成長管理制度，但其仍具有成長管理的部分精神，而本研究以都市計畫相關法令之母法為主要研究對象，分為規劃、開發與管制三個層面，就較重要相關法令進行分析與探討：

（一）都市分期分區發展

在規劃層面探討具有整體規劃、分期分區發展、實施進度、財務計畫等四種具有部分成長管理精神之都市計畫法令，詳如下：

1. 都市計畫法

（1）法源：都市計畫法第 7 條。

- (2) 內容：第 15 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。
- (3) 成長管理精神：預測地區之發展潛力與財政能力，訂定優先發展順序，以分期分區發展方式開發，並且訂定計畫之發展期限。

2. 都市計畫法台灣施行細則

- (1) 法源：都市計畫法台灣施行細則第 7 條。
- (2) 內容：主要計畫應依本法第十五條第一項第九款及第十七條規定，以五年為一期訂定都市計畫實施進度，擬定分期分區發展計畫，並依有關公共設施完竣地區法令規定，就主要計畫街廓合計街廓內除公有土地、公營事業土地、公用設施用地及祭祀公業土地以外之建築用地使用率已達百分之八十以上之地區，劃定為已發展區。
- (3) 成長管理精神：擬定分期分區發展計畫，並且要求公共設施。

3. 土地法

- (1) 法源：土地法第 92 條。
- (2) 內容：新設之都市，得由政府依都市計畫法，將市區土地之全部或一部依法徵收，整理重劃，再照徵收原價分宗放領，但得加收整理土地所需之費用。
前項徵收之土地，得分期徵收，分區開放，未經開放之區域，得為保留徵收，並限制其為妨礙都市計畫之使用。
- (3) 成長管理精神：劃定新都市，其土地可分期分區徵收。

4. 都市更新條例

- (1) 法源：都市更新條例第 6、7 條。
- (2) 內容：
有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區：

- 一、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。
- 二、建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全。
- 三、建築物未符合都市應有之機能。
- 四、建築物未能與重大建設配合。
- 五、具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。
- 六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。

有下列各款情形之一時，直轄市、縣（市）主管機關應視實際情況，迅行劃定更新地區，並視實際需要訂定或變更都市更新計畫：

- 一、因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞。
- 二、為避免重大災害之發生。
- 三、為配合中央或地方之重大建設。

(3) 成長管理精神：在都市更新條例中規定優先劃定與迅行劃定之更新區域，其理念也包含分期分區更新之意義。

(二) 開發許可

1. 區域計畫法

- (1) 法源：區域計畫法第 15-1、12-2、15-3、15-4 條。
- (2) 內容：依前條第一項第二款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：
 - 一、於國土利用係屬適當而合理者。
 - 二、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。
 - 三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。
 - 四、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。
 - 五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。

- (3) 成長管理精神：為台灣賦予開發許可最上位之法源，由先審查後開發的方式達到土地最有效的利用。

2. 都市計畫法

- (1) 法源：都市計畫法第 24 條。
- (2) 內容：土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣（市）（局）政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。
- (3) 成長管理精神：土地權利關係人可自行擬定或變更細部計畫，向地方政府申請。

3. 非都市土地使用管制規則

- (1) 法源：非都市土地使用管制規則第 15 條。
- (2) 內容：非都市土地開發需辦理土地使用分區變更者，申請人於申請開發許可時，得依相關審議規範規定，檢具開發計畫申請許可，或僅先就開發計畫之土地使用分區變更計畫申請許可，並於區域計畫擬定機關核准期限內，再檢具使用地變更編定計畫申請許可。
- (3) 成長管理精神：非都市土地使用管制方式，是透過申請許可後，始得開發，具開發許可制之精神。

4. 山坡地建築管理辦法

- (1) 法源：山坡地建築管理辦法第 5 條。
- (2) 內容：起造人應會同承造人及監造人於雜項工程開工前，檢附下列證件，併同施工計畫，申請直轄市、縣（市）主管建築機關備查後，始得動工。
- (3) 成長管理精神：凡是只要有開發之行為皆要地方政府申請許可並予以核准後，才准許開發。

(三) 土地使用分區管制

1. 都市計畫法

- (1) 法源：都市計畫法第 32 條。

(2) 內容：都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。

前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。

(3) 成長管理之精神：依據土地可使用性質與未來發展狀況，將其規劃為各種使用分區，並訂定管制規則。

2. 土地法

(1) 法源：土地法第 81 條。

(2) 內容：直轄市或縣（市）地政機關得就管轄區內之土地，依國家經濟政策、地方需要情形及土地所能供使用之性質，分別商同有關機關，編為各種使用地。

(3) 成長管理之精神：依據現況發展與土地使用之性質，編定為各種使用地。

3. 山坡地保育利用條例

(1) 法源：山坡地保育利用條例第 6 條。

(2) 內容：山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地。

(3) 成長管理之精神：山坡地依法令之規定，編定各種使用用地，具有土地使用分區管制之意涵。

4. 非都市土地使用分區管制規則

(1) 法源：非都市土地使用分區管制規則第 13 條與 16 條。

(2) 內容：非都市土地可劃定為特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區、森林區、山坡地保育區、風景區、國家公園區、河川區、其他使用分區或特定專用區使用。

(3) 成長管理之精神：劃分 10 種分區以及 18 種用地，具有土地使用分區管制之精神。

(五) 開發影響費

1. 區域計畫法

- (1) 法源：區域計畫法第 15-3 條。
- (2) 內容：申請開發者依第十五條之一第一項第二款規定取得區域計畫擬定機關許可後，辦理分區或用地變更前，應將開發區內之公共設用地完成分割移轉登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉、鎮（市）有，並向直轄市、縣（市）政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之。前項開發影響費之收費範圍、標準及其他相關事項，由中央主管機關定之。
- (3) 成長管理之精神：開發過程中造成各項外部效果，需向政府繳交開發影響費，以為改善區內之相關公共建設之經費。

2. 促進產業升級條例

- (1) 法源：促進產業升級條例第 32 條。
- (2) 內容：興辦工業人開發工業區時，應於當地直轄市或縣（市）政府公告編定前，按當期公告土地現值以編定總面積百分之五計算回饋金，繳交予當地直轄市或縣（市）政府設置之工業區開發管理基金。
- (3) 成長管理之精神：繳交百分之五之回饋金，由政府設置工業區開發管理基金，具有開發影響費之精神。

3. 農業發展條例

- (1) 法源：農業發展條例第 12 條。
- (2) 內容：第十條第一項用地之變更，應視其事業性質，繳交回饋金，撥交第五十四條中央主管機關所設置之農業發展基金，專供農業發展及農民福利之用。
- (3) 成長管理之精神：繳交回饋金，由政府設置工農業區開發管理基金，供農業發展與農民福利之用，具有開發影響費之精神。

4. 非都市土地使用管制規則

- (1) 法源：非都市土地使用管制規則第 26 條。
- (2) 內容：申請人於非都市土地開發依相關規定應興闢公共設施、繳交

開發影響費、捐贈土地或繳交土地代金或回饋金時，應先完成捐贈之土地及公共設施用地之分割、移轉登記，並繳交開發影響費、土地代金或回饋金後，由直轄市或縣（市）政府辦理土地使用分區及使用地變更編定異動登記，並函請土地登記機關於土地登記簿標示部加註核定事業計畫使用項目。

- (3) 成長管理之精神：明確指出開發應興關公共設施與繳交開發影響費、土地代金、回饋金。

(六) 繳交回饋金

1. 山坡地開發利用回饋金繳交辦法

- (1) 法源：山坡地開發利用回饋金繳交辦法第 5 條。
- (2) 內容：本回饋金之計算方式，應依其開發利用程度之類別，以水土保持主管機關核定水土保持計畫或簡易水土保持申報書之計畫面積與其當期公告土地現值乘積百分之六至百分之十二計算。
- (3) 成長管理之精神：規定回饋金之計算方式，亦表示需繳交回饋金。

2. 休閒農業輔導管理辦法

- (1) 法源：休閒農業輔導管理辦法第 18 條。
- (2) 內容：設置休閒農場涉及土地變更使用，應繳交回饋金者，另依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法之規定辦理
- (3) 成長管理之精神：規定繳交回饋金與其使用辦法。

3. 農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法

- (1) 法源：農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第 6 條。
- (2) 內容：本條例修正施行後，農業用地依各目的事業法令核准變更為非農業使用，其有捐贈或繳交相當於回饋金之金錢或代金者，直轄市或縣（市）政府應依本條例第十二條第二項規定，將收繳之金錢或代金之二分之一撥交中央主管機關所設立之農業發展基金。
- (3) 成長管理之精神：規定繳交回饋金或代金，並將其中二分一經費撥交於中央主管機關設立之農業發展基金。

4. 農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法

- (1) 法源：農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第 7 條。
- (2) 內容：直轄市或縣（市）政府代收之回饋金，應按季撥交中央主管機關所設置之農業發展基金。該基金同時應撥交所收取之回饋金二分之一予直轄市或縣（市）政府所設置之農業發展基金，供農村建設及農地管理之用。
- (3) 成長管理之精神：規定繳交回饋金或代金，並將其中二分一經費撥交於地方政府設立之農業發展基金，做為農村建設與農村管理之經費。

(七) 要求公共設施的提供

1. 促進產業升級條例

- (1) 法源：促進產業升級條例第 32 條。
- (2) 內容：二人以上興辦工業人聯合申請編定之工業區，應規劃公共設施用地；其規劃，準用第二十九條第三項及前條第二項規定。
- (3) 成長管理之精神：規定申請編定工業區，需提供公共設施。

2. 農業科技園區設置管理條例

- (1) 法源：農業科技園區設置管理條例第 11 條。
- (2) 內容：園區內之土地，屬公有者，管理局得依法申請撥用；屬私有者，依下列方式辦理：
園區內公共設施用地至少占開發總面積百分之三十；其中綠地至少占開發總面積百分之十。
- (3) 成長管理之精神：規定設置農業科技園區需提供公共設施與其所佔之比例。

3. 非都市土地使用管制規則

- (1) 法源：非都市土地使用管制規則第 26 條。
- (2) 內容：申請人於非都市土地開發依相關規定應興闢公共設施、繳交開發影響費、捐贈土地或繳交土地代金或回饋金。
- (3) 成長管理之精神：規定申請人在開發非都市土地應提供公共設施。

4. 都市計畫工業區檢討變更審議規範

- (1) 法源：都市計畫工業區檢討變更審議規範第 5 點。
- (2) 內容：依本審議規範規定自願捐贈工業區變更後一定面積比例之公共設施用地及可供建築用地或提供一定金額之捐獻代金予當地直轄市、縣（市）政府或鄉、縣轄市公所。
- (3) 成長管理之精神：規定申請人在變更都市計畫工業區應提供一定比例公共設施用地。

（八）整體開發

1. 新市鎮開發條例

- (1) 法源：新市鎮開發條例第 12 條。
- (2) 內容：新市鎮特定區計畫發布後，主管機關應擬訂整體開發計畫，依實施進度，分期分區完成公共工程建設，並得視人口及產業引進之情形，興建住宅、商業、工業及其他都市服務設施。
前項住宅、商業、工業及其他都市服務設施興建完成後，除本條例另有規定外，得辦理標售、標租；其標售、標租及管理辦法，由中央主管機關定之。
- (3) 成長管理之精神：規定新市鎮之開發方式。

（九）條件式許可

1. 都市計畫法台灣省施行細則

- (1) 法源：都市計畫法台灣省施行細則第 15 條。
- (2) 內容：住宅區為保護居住環境而劃定，不得為下列建築物及土地之使用：一、第十七條規定限制之建築及使用。
- (3) 成長管理之精神：具有條件式許可之精神。

2. 都市計畫法台灣省施行細則

- (1) 法源：都市計畫法台灣省施行細則第 17 條。
- (2) 內容：商業區為促進商業發展而劃定，不得為下列建築物及土地之使用：一、第十八條規定限制之建築及使用。
- (3) 成長管理之精神：具有條件式許可之精神。

（十）發展權移轉

1. 文化資產保存法

- (1) 法源：文化資產保存法第 35 條。
- (2) 內容：古蹟除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地區建築使用或享有其他獎勵措施；其辦法，由內政部會商文建會定之。
- (3) 成長管理之精神：規定古蹟定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，可利用容積移轉，將其發展權移出。

2. 都市計畫法

- (1) 法源：都市計畫法第 83-1 條。
- (2) 內容：公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。
- (3) 成長管理之精神：規定公共設施保留地、具有紀念價值建築物，可利用容積移轉，將其發展權移出。

(十一) 開發總量管制

1. 都市計畫工業區檢討變更審議規範

- (1) 法源：都市計畫工業區檢討變更審議規範第五點總量管制
- (2) 內容：變更工業區為住宅區者，不得違反都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 28 條有關住宅區檢討標準之規定。變更工業區為商業區者，不得違反都市計畫定期通盤檢討實施辦法第 29 條有關商業區檢討標準之規定。
- (3) 成長管理之精神：具有開發總量管制之精神。

2. 休閒農業輔導管理辦法

- (1) 法源：休閒農業輔導管理辦法第 27 條。
- (2) 內容：主管機關對經核准設置及登記之休閒農場，得予協助貸款或經營管理之輔導。

直轄市或縣（市）主管機關得依當地休閒農業發展現況，制定地方自治條例，實施休閒農場設置總量管制機制。

- (3) 成長管理之精神：規定申請設置休閒農場應視地方發展現況予以總量管制。

(十二) 環境控制

1. 環境影響評估法

- (1) 法源：環境影響評估法。
- (2) 內容：基於國家長期發展利益，環境保護與經濟發展應兼籌並顧，規定各種開發行為，在規劃階段應同時考量環境因素，不合乎規定者，不得開發，以達永續發展之目標。
- (3) 成長管理之精神：環境控制之主要法令。

2. 環境基本法

- (1) 法源：環境基本法。
- (2) 內容：為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護。
- (3) 成長管理之精神：環境控制之主要法令。

3. 都市更新條例

- (1) 法源：都市更新條例第 6 條。
- (2) 內容：有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區：
- 一、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。
 - 二、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。
- (3) 成長管理之精神：更新窳陋敗壞之地區，具有環境控制之精神。

表 4-2-2 台灣類似成長管理之法令整理一覽表

成長管理理念	法令條文	內容	成長管理精神
都市分期分區發展	都市計畫法第 7 條	第 15 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。	預測地區之發展潛力與財政能力，訂定優先發展順序，以分期分區發展方式開發。並且訂定計畫之發展期限。
	都市計畫法台灣施行細則第 7 條	主要計畫應依本法第十五條第一項第九款及第十七條規定，以五年為一期訂定都市計畫實施進度，擬定分期分區發展計畫，並依有關公共設施完竣地區法令規定，就主要計畫街廓合計街廓內除公有土地、公營事業土地、公用設施用地及祭祀公業土地以外之建築用地使用率已達百分之八十以上之地區，劃定為已發展區。	擬定分期分區發展計畫，並且要求公共設施。
	土地法第 92 條	新設之都市，得由政府依都市計畫法，將市區土地之全部或一部依法徵收，整理重劃，再照徵收原價分宗放領，但得加收整理土地所需之費用。 前項徵收之土地，得分期徵收，分區開放，未經開放之區域，得為保留徵收，並限制其為妨礙都市計畫之使用。	劃定新都市，其土地可分期分區徵收。
	都市更新條例第 6、7 條	有下列各款情形之一者，直轄市、縣(市)主管機關得優先劃定為更新地區： 一、建築物窳陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。	在都市更新條例中規定優先劃定與迅行劃定之更新區域，其理念也包含分期分區更新之意義。

成長管理理念	法令條文	內容	成長管理精神
		<p>二、建築物因年代久遠有傾頹或朽壞之虞、建築物排列不良或道路彎曲狹小，足以妨害公共交通或公共安全。</p> <p>三、建築物未符合都市應有之機能。</p> <p>四、建築物未能與重大建設配合。</p> <p>五、具有歷史、文化、藝術、紀念價值，亟須辦理保存維護。</p> <p>六、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。</p> <p>有下列各款情形之一時，直轄市、縣(市)主管機關應視實際情況，迅行劃定更新地區，並視實際需要訂定或變更都市更新計畫：</p> <p>一、因戰爭、地震、火災、水災、風災或其他重大事變遭受損壞。</p> <p>二、為避免重大災害之發生。</p> <p>三、為配合中央或地方之重大建設。</p>	
	新市鎮開發條例第12條	新市鎮特定區計畫發布後，主管機關應擬訂整體開發計畫，依實施進度，分期分區完成公共工程建設，並得視人口及產業引進之情形，興建住宅、商業、工業及其他都市服務設施。	新市鎮之開發除具有整體開發之精神，提到公共工程需分期分區完成。
開發許可	區域計畫法第15-1、12-2、15-3、15-4條	<p>依前條第一項第二款規定申請開發之案件，經審議符合左列各款條件，得許可開發：</p> <p>一、於國土利用係屬適當而合理者。</p> <p>二、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。</p>	為台灣賦予開發許可最上位之法源，由先審查後開發的方式達到土地最有效的利用。

成長管理理念	法令條文	內容	成長管理精神
		<p>三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。</p> <p>四、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。</p> <p>五、取得開發地區土地及建築物權利證明文件者。</p>	
	都市計畫法第 24 條	土地權利關係人為促進其土地利用，得配合當地分區發展計畫，自行擬定或變更細部計畫，並應附具事業及財務計畫，申請當地直轄市、縣(市)(局)政府或鄉、鎮、縣轄市公所依前條規定辦理。	土地權利關係人可自行擬定或變更細部計畫，向地方政府申請。
	非都市土地使用管制規則第 15 條	非都市土地開發需辦理土地使用分區變更者，申請人於申請開發許可時，得依相關審議規範規定，檢具開發計畫申請許可，或僅先就開發計畫之土地使用分區變更計畫申請許可，並於區域計畫擬定機關核准期限內，再檢具使用地變更編定計畫申請許可。	非都市土地使用管制方式，是透過申請許可後，始得開發，具開發許可制之精神。
	山坡地建築管理辦法第 5 條	起造人應會同承造人及監造人於雜項工程開工前，檢附下列證件，併同施工計畫，申請直轄市、縣(市)主管建築機關備查後，始得動工。	凡是只要有開發之行為皆要地方政府申請許可並予以核准後，才准許開發。
土地使用分區管制	都市計畫法第 32 條	都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。 前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。	依據土地可使用性質與未來發展狀況，將其規劃為各種使用分區，並訂定管制規則。
	土地法第 81 條	直轄市或縣(市)地政機關得就管轄區內之土地，依國家經濟政	依據現況發展與土地使用之性質，編定為各種

成長管理理念	法令條文	內容	成長管理精神
		策、地方需要情形及土地所能供使用之性質，分別商同有關機關，編為各種使用地。	使用地。
	山坡地保育利用條例第6條	山坡地應按土地自然形勢、地質條件、植生狀況、生態及資源保育、可利用限度及其他有關因素，依照區域計畫法或都市計畫法有關規定，分別劃定各種使用區或編定各種使用地。	山坡地依法令之規定，編定各種使用用地，具有土地使用分區管制之意涵。
	非都市土地使用分區管制規則	非都市土地可劃定為特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區、森林區、山坡地保育區、風景區、國家公園區、河川區、其他使用分區或特定專用區使用。	劃分10種分區以及18種用地，具有土地使用分區管制之精神。
開發影響費	區域計畫法第15-3條	申請開發者依第十五條之一第一項第二款規定取得區域計畫擬定機關許可後，辦理分區或用地變更前，應將開發區內之公共設施用地完成分割移轉登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉、鎮（市）有，並向直轄市、縣（市）政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之。 前項開發影響費之收費範圍、標準及其他相關事項，由中央主管機關定之。	開發過程中造成各項外部效果，需向政府繳交開發影響費，以為改善區內之相關公共建設之經費。
	促進產業升級條例第32條	興辦工業人開發工業區時，應於當地直轄市或縣（市）政府公告編定前，按當期公告土地現值以編定總面積百分之五計算回饋金，繳交予當地直轄市或縣（市）政府設置之工業區開發管理基金。	繳交百分之五之回饋金，由政府設置工業區開發管理基金，具有開發影響費之精神。
	農業發展條例第	第十條第一項用地之變更，應視	繳交回饋金，由政府設

成長管理理念	法令條文	內容	成長管理精神
	12 條	其事業性質，繳交回饋金，撥交第五十四條中央主管機關所設置之農業發展基金，專供農業發展及農民福利之用。	置工農業區開發管理基金，供農業發展與農民福利之用，具有開發影響費之精神。
	非都市土地使用管制規則第 26 條	申請人於非都市土地開發依相關規定應興闢公共設施、繳交開發影響費、捐贈土地或繳交土地代金或回饋金時，應先完成捐贈之土地及公共設施用地之分割、移轉登記，並繳交開發影響費、土地代金或回饋金後，由直轄市或縣（市）政府辦理土地使用分區及使用地變更編定異動登記，並函請土地登記機關於土地登記簿標示部加註核定事業計畫使用項目。	明確指出開發應興闢公共設施與繳交開發影響費、土地代金、回饋金。
繳交回饋金	山坡地開發利用回饋金繳交辦法第 5 條	本回饋金之計算方式，應依其開發利用程度之類別，以水土保持主管機關核定水土保持計畫或簡易水土保持申報書之計畫面積與其當期公告土地現值乘積百分之六至百分之十二計算。	規定回饋金之計算方式，亦表示需繳交回饋金。
	休閒農業輔導管理辦法第 18 條	設置休閒農場涉及土地變更使用，應繳交回饋金者，另依農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法之規定辦理	規定繳交回饋金與其使用辦法。
	農業用地變更回饋金撥繳及分配利用辦法第 6 條	本條例修正施行後，農業用地依各目的事業法令核准變更為非農業使用，其有捐贈或繳交相當於回饋金之金錢或代金者，直轄市或縣（市）政府應依本條例第十二條第二項規定，將收繳之金錢或代金之二分之一撥交中央主管機關所設立之農業發展基金。	規定繳交回饋金或代金，並將其中二分一經費撥交於中央主管機關設立之農業發展基金。
	農業用地變更回饋金撥繳及分配利用	直轄市或縣（市）政府代收之回饋金，應按季撥交中央主管機關	規定繳交回饋金或代金，並將其中二分一經

成長管理理念	法令條文	內容	成長管理精神
	辦法第7條	所設置之農業發展基金。該基金同時應撥交所收取之回饋金二分之一予直轄市或縣（市）政府所設置之農業發展基金，供農村建設及農地管理之用。	費撥交於地方政府設立之農業發展基金，做為農村建設與農村管理之經費。
要求公共設施的提供	促進產業升級條例第32條	二人以上興辦工業人聯合申請編定之工業區，應規劃公共設施用地；其規劃，準用第二十九條第三項及前條第二項規定。	規定申請編定工業區，需提供公共設施。
	農業科技園區設置管理條例第11條	園區內之土地，屬公有者，管理局得依法申請撥用；屬私有者，依下列方式辦理： 園區內公共設施用地至少占開發總面積百分之三十；其中綠地至少占開發總面積百分之十。	規定設置農業科技園區需提供公共設施與其所佔之比例。
	非都市土地使用管制規則第26條	申請人於非都市土地開發依相關規定應興闢公共設施、繳交開發影響費、捐贈土地或繳交土地代金或回饋金。	規定申請人在開發非都市土地應提供公共設施。
	都市計畫工業區檢討變更審議規範第5點	依本審議規範規定自願捐贈工業區變更後一定面積比例之公共設施用地及可供建築用地或提供一定金額之捐獻代金予當地直轄市、縣（市）政府或鄉、縣轄市公所。	規定申請人在變更都市計畫工業區應提供一定比例公共設施用地。
整體開發	新市鎮開發條例第12條	新市鎮特定區計畫發布後，主管機關應擬訂整體開發計畫，依實施進度，分期分區完成公共工程建設，並得視人口及產業引進之情形，興建住宅、商業、工業及其他都市服務設施。 前項住宅、商業、工業及其他都市服務設施興建完成後，除本條例另有規定外，得辦理標售、標租；其標售、標租及管理辦法，由中央主管機關定之。	規定新市鎮之開發方式。

成長管理理念	法令條文	內容	成長管理精神
條件式許可	都市計畫法台灣省施行細則第15條	住宅區為保護居住環境而劃定，不得為下列建築物及土地之使用：一、第十七條規定限制之建築及使用。	具有條件式許可之精神。
	都市計畫法台灣省施行細則第17條	商業區為促進商業發展而劃定，不得為下列建築物及土地之使用：一、第十八條規定限制之建築及使用。	具有條件式許可之精神。
發展權移轉	文化資產保存法第35條	古蹟除以政府機關為管理機關者外，其所定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，因古蹟之指定、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區之編定、劃定或變更，致其原依法可建築之基準容積受到限制部分，得等值移轉至其他地區建築使用或享有其他獎勵措施；其辦法，由內政部會商文建會定之。	規定古蹟定著之土地、古蹟保存用地、保存區、其他使用用地或分區內土地，可利用容積移轉，將其發展權移出。
	都市計畫法第83-1條	公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。	規定公共設施保留地、具有紀念價值建築物，可利用容積移轉，將其發展權移出。
開發總量管制	都市計畫工業區檢討變更審議規範	總量管制 1. 變更工業區為住宅區者，不得違反都市計畫定期通盤檢討實施辦法第28條有關住宅區檢討標準之規定。 2. 變更工業區為商業區者，不得違反都市計畫定期通盤檢討實施辦法第29條有關商業區檢討標準之規定。	具有開發總量管制之精神。
	休閒農業輔導管理辦法第27條	主管機關對經核准設置及登記之休閒農場，得予協助貸款或經營管理之輔導。 直轄市或縣（市）主管機關得依	規定申請設置休閒農場應視地方發展現況予以總量管制。

成長管理理念	法令條文	內容	成長管理精神
		當地休閒農業發展現況，制定地方自治條例，實施休閒農場設置總量管制機制。	
環境控制	環境影響評估法	基於國家長期發展利益，環境保護與經濟發展應兼籌並顧，規定各種開發行為，在規劃階段應同時考量環境因素，不合乎規定者，不得開發，以達永續發展之目標。	環境控制之主要法令。
	環境基本法	為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護。	環境控制之主要法令。
	都市更新條例第 6 條	有下列各款情形之一者，直轄市、縣（市）主管機關得優先劃定為更新地區： 一、建築物竊陋且非防火構造或鄰棟間隔不足，有妨害公共安全之虞。 二、居住環境惡劣，足以妨害公共衛生或社會治安。	更新竊陋敗壞之地區，具有環境控制之精神。

資料來源：整理自陳玉嬌（1998）。

第三節 台灣成長管理相關之目標、策略與應用工具

美國成長管理的規劃體系乃配合州政組織架構而成，州政府訂定全州性成長管理的目標，區域部門針對此研擬策略與運用工具，地方政府則因地適宜選擇適合地方需求的技術工具，州政府、區域部門與地方政府各司其職實施成長管理計畫。而台灣則是缺乏全國性的成長管理目標，部分地方政府則在不具法定效力之地方發展白皮書提及成長管理策略，在本節中將探討台灣成長管理相關目標、策略，以及部分具有成長管理精神之工具。

一、台灣成長管理相關目標

台灣目前除國土計畫法（草案）中，明確提到成長管理計畫，依據上節具有部分成長管理精神的相關法規所分析整理台灣成長管理之目標，可歸納如下：

（一）保護環境資源

保護自然生態資源與動植物棲息地，促進土地及天然資源之保育利用，避免開發行為破壞自然環境資源，以提升環境品質，維護環境資源，並追求永續發展。

（二）均衡人口分佈

台灣人口分佈多位於西部，且北部人口比南部人口更多，造成東西部與南北部人口嚴重之分佈不均現象，故於政策之制訂，皆以均衡人口分佈為首要目標。

（三）均衡區域發展

依據各區域之資源條件和開發程度，合理利用與均衡開發區域資源，以創造工作機會，提供適當公共設施，以改善各區域間之生活環境，並提升生活水準。

（四）健全經濟發展

在全球化的衝擊下，應改善產業之結構，促進各類型產業升級與轉型，使經濟均衡平穩地發展，並兼顧平均社會財富的社會目標，以促進社會經濟健全發展。

(五) 促進土地合理利用

在都市發展地區，透過土地使用分區管制的手段，健全都市整體發展，針對不同使用分區，賦予不同的使用性質及強度規定，以確保有限的都市土地可以合理的發展與使用。

(六) 提供公共設施

改善都市生活環境，並要求提供充足之公共設施，以應居民日常生活之需，增進市民活動之便利，及確保良好之都市生活環境。

(七) 提供民眾參與

透過民眾實際參與政府之規劃與公共政策，並反應民眾之需求，俾民眾能充分了解市政建設都市環境，據以研提都市計畫發展的相關建議。

二、台灣成長管理相關策略

台灣目前尚未有一整套完善之成長管理策略，僅於國土計畫法草案中提到於國土計畫中應有「成長管理策略」。礙於目前尚未有成長管理策略，本研究將目前政府關於都市發展政策做一整理，歸納如下：

(一) 土地使用分區管制

都市依據條例劃分若干地區，劃定各區境界，決定各地區商業、工業、住宅（住宅形式別）之土地使用，各地區內建築物之位置、容積、高度、型態、用途，以建蔽率之規定，上述營建行為一連串之法規管制，一般即為土地使用分區管制之內容。

(二) 設計審查

有些地方政府建立特別之標準與程序審理建築許可之申請，使建築設計者能據此參考設計。

(三) 老舊衰退地區之更新

地方政府透過地區重建方案、都市更新方案或公共設施改善方案來重塑地區之居住環境。

(四) 容積獎勵

為獎勵開發者之開發行為符合規定之公共目的，可透過容積獎勵之方式，來達到引導區位單元之目的。

(五) 足夠的公共設施要求

係要求開發者證明計畫開發地區可提供足夠之公共設施服務水準，否則開發者需自行提供所需之公共設施始可獲得開發許可。

(六) 開發捐及影響費

傳統上興建公共設施之財源係由社會大眾以課稅方式來提供，近來則有將此責任轉移到開發者身上之趨勢。

(七) 交通需求管理方案

新開發的土地開發案經常產生交通設施與道路系統之需求問題，配合相關之配合方法之要求，來降低對交通設施的需求。

(八) 經濟發展誘因

地方政府為鼓勵商業活動及促進衰退商業地區之復甦，可採取各項經濟發展誘因，來改善地方之投資環境。

(九) 土地取得

保護重要土地資源最直接的方式便是土地取得，取得之形式可用容積移轉、發展權移轉或設定地役權之方式為取得土地。

(十) 保育區規劃管制

傳統的綜合性發展計畫與土地使用分區管制規則中都會區劃定保護區，並加以規範管制在該區之開發行為。

(十一) 設定環境門檻標準

為兼顧重要環境資源的保育工作，可經由減緩開發影響程度或設定門檻標準的方式，來管制開發品質。

(十二) 農地綜合規劃

運用農地分級管理制度，對於不同等級農地施予不同程度之管制，以此提高農地利用的效率與生產型態，更能維護農村景觀與農業生產環境之完整。

三、台灣成長管理相關應用工具

根據上述台灣成長管理法規之分析以及之台灣成長管理相關之目標、策略，可以將台灣具有部分成長管理相關應用工具歸納如下：

(一) 土地使用分區管制

土地使用分區管制依據都市計畫目標與內容，將計畫實施地區劃定各種不同用途分區，對各種用途分區內之土地使用及建築物予以使用性質、使用強度之規定，並排出有妨害各分區主要用途的其他使用（錢學陶，1998）。

(二) 整體開發

計畫單元整體開發是結合分區管制與土地細分的一種方法。在一較大宗土地開發案中，管制單位只要求開發者維持一定的人口密度、空地比率及交通或公共設施水準等，其他則讓地主作彈性安排。惟開發時必須將許多居住單元作整體開發，而非零星開發。且其開發計畫常在現行之分區使用管制規則中不受到基地大小、密度、基地建蔽率、留設空間、甚至使用類別等規定之限制。台灣具有整體開發之精神包含有區段徵收條例、市地重劃實施辦法、都市計畫定期通盤檢討實施辦法、新市鎮開發條例中皆具有其精神。

(三) 條件式許可

對某種使用性質（譬如教堂、加油站等）土地開發行為，允許其在若干條件狀況（譬如捐地比例、基地合併使用、損毀建物拆除等之狀況）能夠滿足下，得於某些使用區內開發設置。

(四) 都市分期分區發展

為避免土地開發業者不依其原開發計畫執行，可將一地區授予分期分區，第一期開發地區待土地開發者依原開發計畫完成後，第二期分區才生效，依此類推可分好幾期。

(五) 開發許可

係指於土地上從事建築、土木工程、採礦等其他工事，或對土地或建築使用的重大改變行為，並須先向地方政府申請許可，經地方政府基於法令計畫、公益或其他影響評估等考量，予以核准後，才准開發。藉由先審

後開發的方式，達到土地資源的有效利用，確保環境品質，及受益課徵與損失補償等規劃目標。台灣在區域計畫法第十五條之一、第十五條之二、第十五條之三與第十五條之四中提到開發許可制，以及都市計畫法第二十四條具有關開發許可之精神意涵：自行擬定或變更細部計畫。

(六) 開發影響費

開發影響費乃是在允許業者開發以前，必須事先繳納該地區所需增加的公共設施的成本，而其亦可稱做是為了減少開發對原有社區民眾的暴損及不公平，防止原有公共設施服務品質下降的保障，其適用條件如下：

1. 新開發者（新進居民）需負擔社區新開發所增加的公共設施成本。
2. 開發對象及標準應明確清楚的界定區分，避免重複課徵費用衍生糾紛。

(七) 受益回饋與回饋金

針對土地開發後其受益回饋之方式與原則分為下列三部分：

1. 內部性公共設施之負擔：此一部分之成本負擔應明列項目，並應以實物負擔為原則，代金為例外；且應以捐贈為原則，不捐贈為例外；（例如，開發住宅社區及投資開發工業區之公民營事業與土地所有權人所開發之工業區，區內道路、污水處理場等公共設施以捐贈為原則）。但如興辦事業屬封閉式之經營方式，且為單一經營主體，則除聯外道路等必須提供公共使用者外，應以不捐贈為原則（例如，開發工商綜合區、遊樂區、高爾夫球場、工業主管機關及興辦工業人投資開發之工業區等，則其開發區內之綠地應以不捐贈為原則）。至各產業因自行需用而設置之必要性服務設施，以不捐贈為原則。
2. 外部性影響之負擔：此一部分係因開發與變更使用而導致開發區外部環境之衝擊，故除負擔必要性公共設施外應以「開發影響費」之方式收取，並應以成立基金之方式，由地方政府專款專用，以改善地方環境，及增進地方公共建設；該開發影響費亦得以開發區內可建築土地抵充之。例如開發人配合開發案直接規劃提供部分或全部外部性設施，則已提供外部性設施部分，無須再收取該部分之開發影響費。
3. 其他義務之負擔：此一部分之負擔及收取之範圍，應以相關法令，所規定應收取之回饋金（或捐贈金），為此一部分負擔之必要項目，而以國土綜合開發計畫所規定「關聯費」涉及之項目（例如：配合農地釋出方案興建

住宅社區應規劃中低收入住宅等項目)，為需負擔之相關項目：但各法令對回饋金之收取應不得重複，至關聯費涉及之相關項目之決定，應賦予開發者與政府有彈性協商之機制，並應報經行政院核定。前項三類土地開發之回饋，開發人所需負擔回饋總數額，應不得超過以區段徵收方式開發，土地所有權人應負擔開發成本之最高額。

(八) 容積權移轉

「容積」在建築及都市計畫使用的觀念而言，指可建築之樓地板面積，而容積移轉即是未利用之容積轉移轉至其他地區使用的發展權限簡單的說，容積為土地之發展權，因此發展權就是在土地上從事興建發展之權利，開發者可憑發展權而更集約利用土地，此種發展權（容積）可透過買賣而移轉；而容積移轉，其實即為發展權移轉制度中「容積移轉型」。台灣目前在都市計畫法中規定，公共設施保留地之取得、具有紀念性或藝術價值之建築與歷史建築之保存維護及公共開放空間之提供，得以容積移轉方式辦理。另外在都市計畫容積移轉實施辦法、古蹟土地容積移轉辦法、國有財產贈與寺廟教堂辦法與文化資產保存法中皆談到容積移轉之適用方法。

(九) 權利變換

權利變換方式為由地區內之土地或建築各項權利人提供區內之土地或建築物各項權利、投資者提供資金合作參加重建，於更新工作完成後，各按所提供之資產額大小，等價交換更新後之建築基地或建築物有關之權利（或補償）而言。

(十) 開發總量管制

總量管制指基於容受力觀念下，某一地區於一定期間內，在不影響其環境與生活品質的情況下，所能容納的最大人口增量，並就此一人口增量透過成長管理策略與發展許可制，予以管制其土地開發之區位、時序、速度、總量及品質之謂。總量管制之目的在於導正過去可發展用地之計畫供給量過大所形成之資源浪費問題。由於地方財務無效率之支出使用，致使可提供改善既成都市發展地區生活及產業環境品質之經費短缺，影響都市品質之提昇。

(十一) 劃設環境敏感地區

依據區域計畫法施行細則第六條規定：「本法第七條第九款所訂之土地分區使用計畫及土地分區管制，應以文字表明計畫目標及有關水土保持、自然生態保育、景觀、環境及優良農田保護、洪水平原管制以及天然災害防止等事項。」。基此，內政部營建署於民國八十一年委託規劃單位完成北、南部區域、民國八十五年完成中部區域之環境敏感地劃設分析報告，並經營建署綜合計畫組核定在案；而行政院環保署亦分別於民國八十四年至八十六年完成了東部區域（包含花蓮、台東、蘭嶼、綠島）之環境敏感地劃設研究。

（十二）環境影響評估管理

臺灣環境影響評估法第四條規定，所謂「環境影響評估」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。環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。

（十三）污染防制之環境管理

臺灣針對開發造成之環境污染提出相當多防制法規，如市地重劃條例、農村社區土地重劃條例施行細則中提到需課徵工程費用以作為施工過程中之空氣污染防制費。另外在空氣污染防制法、土壤及地下水污染整治法、水污染防治法、海洋污染防治法等相關法規中皆有規定。

第四節 台灣成長管理作法之困境

嚴格來說台灣成長管理不同於美國健全的實施機制，非以整套完整之成長管理機制管理，僅是引用部分之成長管理技術工具作為行使都市計畫工具。經過本研究分析後，發現台灣之成長管理有下列問題值得仔細省思：

一、成長管理應是一整套完善之機制

成長管理應是一整套完整的機制，包含其法令地位、實施運作方法、可採行之技術、內容與項目、各政府層級之職責與資料庫的建立等，應有明確的規範，使其機制更臻完備。

二、成長管理應是由中央政府訂定目標

成長管理應是由中央政府訂定國土成長管理目標，由直轄縣市政府訂定各區成長管理發展目標與成長管理策略，中央政府僅給予下級政府行政指導與技術上、財政上的支援。

三、成長管理應是地方政府運用成長管理工具

最後由地方政府依據上級政府之規定，擬定地方成長管理計畫，並運用成長管理之工具，由直轄縣市政給予行政上、技術上、與財政上的支援與指導。

四、成長管理的策略是因地制宜

因應全國各地方現在發展情況與未來之發展願景，成長管理的策略與其技術工具，應是因地制宜的，並更具有彈性。

五、成長管理會隨年代增長而有所改變

根據美國 50 年共計三代成長管理技術工具之演變，可看出成長管理技術會隨著時代之改變，調整其實施策略與方法，未來台灣的成長管理也應隨著時代變遷而有所改變，變更其策略與實施工具。

六、成長管理應具有一致性、同時性

成長管理要求規劃的過程中，各層級的計畫在水平與垂直的聯繫上都要互相配合，還有計畫內容也需符合一致性的原則。在開發的過程中，也要求相關的公

共建設一併進行，如此才可避免不合時、不當的開發所產生的後果與衍生的相關課題。

七、研究建立土地使用資料庫及開發監測系統

成長管理的輔助工具要具備完善之土地開發監測系統，在土地開發前進行評估工作，開發後可以確保環境品質，以達到環境保護及控管土地開發之效。建置各項土地使用資料庫之統合工作，以做為評估及監測發展之基本資料。地理資訊系統、衛星圖象與追蹤發展工具的應用，以做為地方政府監測各項開發活動。

