

初探國土計畫的多層次治理

辛年豐*

壹、前言

國土計畫法自2016年立法後，一直受到空間規劃及環境保育人士的高度期待，主管機關也著手進行多項子法的研擬、並於2018年公告實施全國國土計畫，縣（市）、直轄市國土計畫也於2020年間審竣，雖然因為實務運作受到侷限，使原本預定正式上路的國土計畫體系延宕到2025年5月1日才會全面上路。雖然如此，在此一過程中仍可以看到關心國土議題的社會部門及政府部門高度投入，但對生活在國土空間領域的人民而言，對國土計畫的理解卻相當有限，直到近期才慢慢意識到國土計畫其實對自己的土地利用有相當大的影響。

國土計畫本身是一種空間計畫，涉及行政機關對土地未來一定期間內整體發展及特定利用行為所為的規劃（含空間總體計畫與空間部門計畫）¹；在進行規劃的同時，國土空

間規劃理所當然也會涉及決定空間及土地可否利用及其利用強度的預先決定，除影響民眾權利外，本身也是一種調和公益與私益，以保持衡平的手段與制度²。如將國土計畫作為一種計畫法來看待，國土計畫也具有未來預測性、具體程度不等性、多層性、上游性、私權影響性等土地利用計畫的特徵³，為了達到法治國家的要求，在國內對計畫法制規範密度嚴重不足的情況下，學理及實務經驗的累積更顯重要。

從國土計畫法第3條第1項觀之，可以發現國土計畫本身所規劃的空間範圍包括陸域及海域，其目的在落實永續發展，訂定引導國土資源保育及利用的空間發展計畫。就此而言，國土計畫是一對於未來空間發展的計畫，如對應到第1條的立法目的，更可發現立法者對國土計畫有相當大的期待，希望可以透過國土計畫來因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並

* 本文作者係逢甲大學土地管理學系副教授兼系主任；國立臺灣大學法學博士

註1：傅玲靜（2022），〈利益衡量、計畫行程自由及利益衡量原則：評最高法院108年度上字第626號判決（芝山岩周邊景觀管制規定計畫案）〉，《月旦裁判時報》，第119期，第17頁。

註2：林明鏘（2018），〈法治國家原則與國土規劃法制〉，《國土計畫法學研究》，第91-92頁，元照。

註3：參照辛年豐（2016），〈土地利用計畫行政救濟的在思考：日本法的考察〉，《行政計畫法制之理論與實務》，行政院法規會，第165-169頁。學理上亦有認為行政計畫具有的目標設定性及手段綜合性（多樣性）的特色，有關行政計畫的概念介紹，參照陳立夫（2020），〈都市計畫司法審查相關法律議題〉，《月旦法學雜誌》，第302期，第23-25頁。就此而言，國土計畫亦為行政計畫的其中一種態樣。

復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展。此一立法目的所要追求的每一件事都是大問題，也使國土計畫本身在擬定空間發展的同時，本身容納多元價值及目標。另一方面，國土計畫也具有整合包括都市計畫在內其他空間計畫及部門計畫的功能，如可以妥善發揮其制度量能，對全臺灣各項產業、交通等部門尋求發展的同時追求國土的理性利用將會具有正面的引導效果，更可見國土計畫對我國的重要性。具體而言，除了都市計畫之外，國土計畫在正式上路後，將取代既有的區域計畫法⁴，特別在涉及現有區域計畫法中的非都市土地具有替代區域計畫法管制的功能⁵，而對全國的國土利用行為具有實質的影響。

當代許多管制議題不再以主權國家為核心，可能上沖到跨國界的區域或全球空間進行管制，也可能下洗到地方做管制與落實，而涉及到諸多管制主體都關心同一管制議題，在此一過程中，不同管制主體會有彼此相互影響、學習與合作來達成管制目的，而呈現出多層次治理的現象⁶。國土計畫大抵區分為全國國土計畫及縣（市）、直轄市國土計畫，本身呈現出兩個層次空間計畫的結構；如從計畫審議程序的角度觀之，全國國土計畫的形成過程由中央進行審議，地方國土計畫則除了地方主管機關審議外，尚須經中央主管機關審議；如從所涉及的空間範圍

觀之，除全國與地方的二分法外，尚可能涉及跨越地方自治團體管轄範圍及地方轄下的鄉村；又從計畫所涉及的議題觀之，包括氣候變遷、自然環境保育及永續發展等議題，都是全球空間所重視的當代核心議題，更能與「全球在地化」的精神相呼應。從管制事務達成的角度觀之，究竟應如何看待現有國土計畫法多層次計畫的結構及審議程序？這樣的規範模式有何優點？是否與憲法地方自治的精神相扞格？除了中央與地方之外，是否仍有其他層次存在？為解決此等問題，本文將先就既有國土計畫法所呈現的層次及計畫擬定的程序做整理，以了解管制結構採取多層次治理的現況；其後，將分析此一規範結構在立法論上的優點，回應地方自治的質疑，並對國土計畫所具有的效力做討論；最終，兼論及除了既有中央與地方公法人的自治團體外，從多層次治理的角度出發，提醒原住民族部落更是不可忽略的主體，而有待未來進一步投入關懷。

貳、多層次的國土計畫及程序機制

為了解國土計畫多層次治理的制度內涵，本文先就現行各個層級所進行國土計畫的制度內涵及目標做回顧，不同層級所擬定的國土計畫也會與計畫擬定的程序相呼應，故本文也就國土計畫擬定及變更的程序做討論，

註4：溫豐文（2021），《土地法》，自版，修訂版，第244頁。

註5：以現有非都市土地使用管制為例，區域計畫法第15條之1的開發許可制將由國土計畫法第24條使用許可制所替代，參照王珍玲（2021），〈非都市土地更正編定與法律保留原則〉，《月旦法學教室》，第230期，第65頁。

註6：參照葉俊榮（2015），《氣候變遷治理與法律》，第67-70頁，臺大出版中心。

以作為後續討論國土計畫多層次治理的基礎。

一、多層次的國土計畫

計畫法一方面可以調和不同價值的功能，另一方面，也可以適度緩解中央與地方間的歧見，兼顧多元利益的衡平考量，應有助於調適包括氣候變遷在內諸多嚴峻威脅與衝擊⁷。國土計畫法第8條第1項固然規定了國土計畫區分為全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫的層級，同條第3項也規定後者必須遵循全國國土計畫的指導，而透過此一規範對不同層級國土計畫間的位階做了安排，以追求計畫間的一致性，並宣示全國國土計畫對地方層級國土計畫的拘束效力，以避免國土空間利用秩序產生衝突矛盾⁸，而可認為立法者對於不同層級間國土計畫的法律效力及運作模式做了基本的安排。然從同條第2項之規定及主管機關近期對於鄉村區的規劃觀之，也可看出除了全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫外，與國土計畫息息相關者，尚有從尺度更大的都會區及更趨近地方的鄉村區計畫，值得本文進一步探究。

（一）全國國土計畫

依國土計畫法第3條第2款之規定，全國國土計畫是指「以全國國土為範圍，所訂定目標性、政策性及整體性之國土計畫」。在法規範上，中央主管機關應於國土計畫法施行後二年內公告實施，該計畫屬於全國性位階，是現有國家公園計畫、都市計畫的上位計畫，計畫年期為民國125年。全國國土計畫施行後土地使用制度變革包括：(1)將災害型環境敏感地區劃定為國土復育促進地區，山脈保育軸帶、溼地、河川等地與不適宜發展區位劃設為國土保育地區，以強化國土保育保安。(2)透過落實農地農用、農地總量控管、農業生產環境維護等三項策略加強農地維護管理，並確保糧食安全。(3)透過成長管理規範城鄉發展總量及型態，針對住宅、產業、運輸、公共設施訂定部門空間發展策略，以因應未來發展需求。(4)依照鄉村地區的特性制定鄉村地區整規劃，引導鄉村區轉型。(5)為尊重原住民族的傳統文化及部落發展，規劃原住民土地之特定區域計畫⁹。

針對「全國國土計畫的擬定或變更的審議」、「縣（市）、直轄市國土計畫核定的審議」、「縣（市）、直轄市國土計畫的復議」、「國土保育地區及海洋資源地區之使用

註7：參照高仁川（2022），〈海岸國土利用及能源治理的衝突與調和：以美國海岸管理法的「聯邦一致性條款」為中心〉，《臺北大學法學論叢》，第123期，第9頁。高教授著作主要在處理海岸國土利用下能源治理與環境保育間的衝突問題，故在行文時也著重在調適海岸地區氣候變遷下能源治理與環境保護間的利益衝突。

註8：另一方面，透過第17條的規定，也對國土計畫與包括住宅、產業、運輸、重要公共設施、能源、水利等其他部門計畫間的關係做了安排，希望在土地利用的需求上與國土空間利用法制做調和，並在先期規劃階段做徵詢意見及調和。參照高仁川，前揭註7，第18-19、35頁。

註9：行政院網站，全國國土計畫：確立國土新秩序，

<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/90200f69-7dd0-428f-accc-d17934caf86d>（最後瀏覽日：2023/1/15）。

許可、許可變更及廢止之審議」，依國土計畫法第7條第2項之規定，由中央主管機關召開國土計畫審議會進行決定。但在此同時，同條第1項另有由行政院召開國土計畫審議會來決定「全國國土計畫核定的審議」、「部門計畫與國土計畫競合之協調、決定」等事項¹⁰。姑且不論此一立法本身在法理上的妥當性，但仍可發現此一立法雖讓全國國土計畫的審議呈現出中央主管機關與行政院的二級審議結構，但也凸顯國土計畫具有整合部門計畫的功能，顯示國土計畫本身所具有的高度。

（二）直轄市、縣（市）國土計畫

直轄市、縣（市）國土計畫為以直轄市、縣（市）行政轄區及其海域管轄範圍，所訂定實質發展及管制之國土計畫。縣市政府遵循全國國土計畫，依據人口、自然環境、產業等規劃土地，指認各地區是否適宜發展，設定發展總量後訂定空間發展計畫，並針對鄉村區提出鄉村地區整體規劃¹¹。依據國土計畫法第15條之規定，臺北市、嘉義市、金門縣、連江縣轄區內均已發布實施都市計畫或國家公園計畫，因此免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫，其餘縣市則須在全國國土計畫公告實施後三年內，由直轄市、縣

（市）主管機關公告實施直轄市、縣（市）國土計畫。

在國土計畫法的立法設計上，原本即賦予地方政府有因地制宜的計畫形成權限¹²，而使地方政府在國土計畫的制度運作下有一定的自我決策空間。地方政府所要進行者，包括國土空間發展計畫、成長管理計畫及部門空間發展計畫三者¹³。然儘管地方有擬訂地方國土計畫的空間，但依第7條第2項第2款及第3款及第11條以下之規定，必須由中央國土計畫主管機關召開國土計畫審議會審議，並由中央主管機關核定後始能生效，顯示中央主管機關對地方所擬定的國土計畫仍有實質監督的空間。而依同法第8條第3項之規定，縣（市）、直轄市國土計畫在擬定之際也應遵循全國國土計畫。

論者有認為在立法論上，地方擬定的國土計畫，其目的如同國土計畫法第45條第3項之規定，在取代區域計畫，從同法第15條第1項但書規定來推論，當全部轄區都屬都市計畫或國家公園計畫範圍內，該地方政府即不須擬定國土計畫，因此，只要保留區域計畫來管制地方的非都市範圍土地，則在體系上國土計畫根本不應包括縣（市）、直轄市國土計畫¹⁴。然回到既有規範結構的討論，既有

註10：有關立法上的緣由，參照林明鏘（2018），〈評國土計畫法〉，《國土計畫法學研究》，第214-215頁，元照。

註11：參照內政部營建署，直轄市、縣（市）國土計畫懶人包，內政部審議「直轄市、縣（市）國土計畫」專區，
<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/chinese/dept/rp3/rp1100517.pdf>（最後瀏覽日：2023/1/15）。

註12：參照高仁川，前揭註7，第24頁。

註13：具體內容，參照賴宗裕、蘇偉強（2018），〈國土計畫法下地方政府之責任與挑戰〉，《土地問題研究季刊》，第67期，第32-34頁。

註14：參照林明鏘，前揭註10，第214頁。

的立法存在有縣（市）、直轄市國土計畫的設計，中央主管機關對地方所擬定的國土計畫也有最終的決定權，地方如對中央之決定不服，在現行國土計畫法的制度設計下，僅能依第14條之規定提起復議。此一制度結構是否仍有進一步精進的空間，則有待本文下述的討論。

（三）超越自治團體的思維

1. 都會區計畫

因應實際發展需求，國土計畫法第8條第2項留下訂定都會區計畫或特定區計畫的可能性，此一計畫在定位上為全國國土計畫的一部分，以附冊的方式提出，可以由中央主管機關擬定，亦可由各地方主管機關共同擬訂計畫內容，報請中央主管機關審議¹⁵。在既有進行的全國國土計畫及縣（市）、直轄市國土計畫未針對跨縣市國土計畫、國家首都圈國土計畫、遷都國土計畫進行討論，學者也期待可見的未來可以有所進展¹⁶。

在我國國土計畫法固然有都會區計畫的想法，惟值得參考的是，我國學理上有援引德國學理指出空間計畫高權原則上會受到區域計畫所設定空間計畫目標拘束，在規劃同時也會涉及相鄰地方自治團體與區域的事務，在空間利用上即須透過立法者所為公共空間計畫體系來平衡，並推導出空間計畫倘涉及跨區域

事務時，德國基本法第28條第2項亦可得出地方對國家計畫措施之憲法直接參與權¹⁷。在都會區計畫中，涉及跨縣市或直轄市都會區的整體性、戰略性及前瞻性思考，必然有賴跨縣市的資源整合，以區域聯合治理的觀念來引導區域中各個地方自治團體都有更好的發展，故在制度上當中央主管機關進行都會區計畫之際，本於對地方政府及民眾的尊重，除了民眾有機會參與程序之外，在地方自治的法理上，地方自治團體的參與同樣值得重視，值得在制度運作上借鏡。

2. 鄉村區計畫

如前所述，國土計畫法本身並不否認地方自治團體有因地制宜地就自己範圍內的空間有一定的決定權。原本國土計畫法並未規定地方政府以下的鄉、鎮、（市）、區層級有擬訂計畫的權限，但民眾畢竟居住於社區，故對民眾而言，更為有感的毋寧是國土計畫對自己所居住的環境可以帶來何等程度的影響。在國土計畫法制定後，為了因應過去並沒有考量鄉村區特性及發展需求進行空間規劃及投入資源，導致鄉村陷入環境窳陋、建築頹圯、產業沒落、人口流失的發展困境，因此國土計畫法有擬訂鄉村區計畫的構想，透過研訂「鄉村地區整體規劃策略」，依鄉村地區特性，按照

註15：參照賴宗裕、蘇偉強，前揭註13，第27、30頁。

註16：劉曜華（2020），〈18縣市國土計畫審完了〉，《台中地政學會會刊》，第66頁。

註17：張志偉（2021），〈地方自治制度性保障之審查模式：以國土計畫法之分權模式做為檢視對象〉，《華岡法粹》，第71期，第178頁。

「農業發展型」或「工商發展型」，將居住、產業、運輸及公共設施等四大需求導入因應對策，使鄉村具備友善與優質的生活環境，進而讓鄉村人口穩定且持續發展¹⁸。

在目前已擬定的全國國土計畫及縣（市）、直轄市國土計畫中，在成長管理上各縣市多理性條例具體策略，一方面既有都市計畫區過度樂觀的發展權及計畫人口；另一方面，各縣市也很有共識地抑制非都市土地的開發熱度而把重心置於鄉村區整體規劃的新想像，希望可以在鄉村區進行必要、有限度環境改善及公共設施增設等作為¹⁹。事實上，目前實務上也正如火如荼地針對許多鄉村進行鄉村區規劃，可望逐步有具體的成效，未來納入縣（市）、直轄市國土計畫，發揮引導效果，對未來鄉村做土地的理性規劃，並對鄉村地區提供公共設施，讓民眾有更好的生活環境²⁰。

二、國土計畫程序機制概論

國土計畫分為全國國土計畫與直轄市、縣（市）國土計畫兩類，擬訂及審議依國土計畫法第11條分別由中央主管機關與直轄市、

縣（市）主管機關進行，辦理程序首先須進行調查或勘測，待調查後研擬計畫。為落實國土計畫的立法重點之一的民眾參與，國土計畫法第12條規定擬定過程中，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，以作為擬訂計畫之參考。國土計畫擬定後應公開展覽30日及舉行公聽會，人民或團體能夠在公開展覽期間內提出意見，進行完意見交流後由主管機關進行審議，全國國土計畫最終須報請行政院，直轄市、縣（市）國土計畫則由中央主管機關核定。依國土計畫法第14條之規定，直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關對於核定之國土計畫申請復議應以一次為限。又依據國土計畫法第13條，國土計畫經核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起三十日內公告實施，並將計畫函送各有關之縣市政府及各公所分別公開展覽至少九十日，計畫內容重點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。

依據國土計畫法第15條國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次，並做必要之變更。如有災害或政府興辦國防、

註18：行政院網站，全國國土計畫：確立國土新秩序，

<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/90200f69-7dd0-428f-acc-d17934caf86d>（最後瀏覽日：2023/1/15）。

註19：劉曜華，前揭註16，第65頁。

註20：本文礙於篇幅，無法對鄉村地區整體規劃做詳細的介紹，相關資訊，參照營建署網站，

<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%A5%AD%E5%8B%99%E6%96%B0%E8%A8%8A/36-%E7%B6%9C%E5%90%88%E8%A8%88%E7%95%AB%E7%B5%84/34063-%E9%84%89%E6%9D%91%E5%9C%B0%E5%8D%80%E6%95%B4%E9%A%B%94%E8%A6%8F%E5%8A%83%E5%B0%88%E5%8D%80.html>（最後瀏覽日：2023/1/18）。

重大之公共設施或公用事業計畫等情事得適時檢討變更之。

國土計畫法訂定22項子法，其中最重要的國土計畫法施行細則在105年5月1日與國土計畫法一併施行，針對國土計畫法中提出的國土白皮書、國土空間發展及成長管理策略、部門空間發展策略、都會區域計畫、特定區域計畫等做更詳細的規範。其他子法如內政部國土計畫審議會設置要點、性質重要且在一定規模以上部門計畫認定標準、重大公共設施或公用事業計畫認定標準、一定規模以上或性質特殊土地申請使用許可認定標準、國土計畫土地使用管制規則、國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法等，另外也有許多關於使用許可的子法正在研訂草案中。未來國土計畫正式上路後，相關法制度均已成形，將使國土計畫法制的體系更為完備。

從前述國土計畫的管制主體及其程序機制觀之，可以看出國土計畫呈現了中央與地方共同對國土進行治理的框架，治理的空間範圍包含了全國發展的方向，也包含地方需求，並關注跨越地方自治團體的聯合治理議題，呈現出立法者希望透過多層次治理來追求使國土空間利用更為理性，並希望透過計畫來兼顧並處理當前保育、環境生態、氣候變遷治理及產業發展等議題的企圖。另一方面，從程序機制的設計也可以看出，國土計畫法制希冀透過中央與地方的二級審查來尋求計畫本身既符合全國整體發展方向的需求，也契合地方在地發展的期盼。這樣的設計走向固然有傳統地方自治法理上討論的空間，也有使治理更為良善的企圖心，此一制

度設計的法理也成為本文後續討論的重心。

參、國土計畫多層次治理的核心法理

在了解各個層級國土計畫所擬定國土計畫的內涵、制度目的及程序後，本文將回頭針對此一規範的法理做討論，先討論此一制度目的在法理上可以追求和等價值；其後，再回到傳統地方自治的角度做討論，以回應學理認為國土計畫違反憲法上地方自治要求的論點；最終，則回到國土計畫所具有的法律上效力做探討。

一、國土計畫多層次治理的立法精神

國土計畫法讓不同公法人有機會擬訂不同層級的國土計畫既已如前所述，此一制度設計可以看出以下幾點立法者所要追求的精神；在此同時，也可以呈現出現行國土計畫多層次治理的制度設計具有何等優點。

（一）透明化

現行地方政府擬定自己轄區內的國土計畫，讓地方政府有機會在全國國土計畫的框架下參與國土計畫更為細緻性的事項，主要著眼於地方政府與人民間的距離更為接近，更有機會反映民意；另一方面，也更可以增加施政的透明度與課責性²¹。此一要求特別在地方民主的運作下，地方政府透過民主選舉選出議員及地方首長，許多地方政策的推動本有賴與地方的空間計畫配合才能推動，故實有必要讓地方政府有機會在國土計畫的

註21：類似意旨，參照高仁川，前揭註7，第52頁。

管制上扮演一定的角色。除此之外，制度設計上也透過民眾參與機制的落實，讓民眾可以針對地方的發展有機會透過資訊的透明化及實質參與來凝聚共識，如此也更能反映民主原則的要求。

另一方面，中央主管機關對地方所擬定的國土計畫設計有審查之權限，除了是為了與全國的整體性發展相銜外，更為重要者，則是為了進行合法性監督，以確保地方所擬定的國土計畫符合計畫法的原理，並間接確保地方所擬定的計畫不致於對人民的基本權利及憲法所追求的公益價值造成負面衝擊。如此的制度設計，也更能達到課責的要求。

（二）去中心化

既有國土計畫的設計讓中央及各個地方政府都有機會發揮自身量能來從事國土計畫的擬定，而非完全由單一機關壟斷國土計畫的管制事務，使這部法律在管制主體的設計上呈現出去中心化的現象。論者認為去中心化有助於促進政府對土地利用的管制體系，乃至於執行方法的實驗及創新²²，對國土計畫普及到各個地方政府有一定的助益，並可促進更多人力的投入，透過各地不同經驗的累積，可以集結更多專業人士及參與民眾的智慧，對國土計畫的進一步開展與精進將可望有所幫助。

申言之，各個地方針對自己的轄區擬定國土計畫，不同地方有不同的規劃，一方面有助於地方善用空間計畫來發展自己定位，並與產業與各項建設銜接；另一方面，不同地

方的民眾也可透過透明的資訊知悉不同縣市對空間的規劃，而有彼此比較並進行理性溝通、橫向學習的可能，這一點在全國有數百個鄉村區進行鄉村區計畫時應可收到更好的成效。再者，都會區計畫雖會反映於全國國土計畫之中，但制度上也是希望整合各個地方國土計畫的內涵，需要都會區計畫內各個地方政府的共同投入與溝通，來進行資源整合，以使國土利用不會僅思考到小範圍的地方政府，而可把視野及格局拉高，發揮透過全國國土計畫的擬定來做為促使地方間彼此合作發揮綜效的觸因，並彰顯中央與地方合作的精神，這也與下述要討論的夥伴化有密切的關聯性。

（三）夥伴化

既有國土計畫可以認為透過法律制度的型塑，讓中央與地方有更多的機會針對國土計畫的管制共同努力，而確認中央與地方間的夥伴關係。論者認為此一制度設計可以認為與司法院釋字738號解釋認為在垂直分權的基礎上，就特定事務相互合作，形成共同協力關係，以收因地制宜之效的概念相吻合，而能與地方自治的本旨相銜。在追求中央與地方夥伴化之際，仍必須對責任有清楚的界分始能更明確地運作制度，並釐清諸多主體間的責任，本此，國土計畫法課予中央主管機關有更多的義務來審查計畫本身的合理性，此一制度設計在作為單一國的臺灣而言，可以認為是一種由上而下的審查與整合體制，可以更貼近我國國情²³。然必須注意的是，另

註22：參照高仁川，前揭註7，第52頁。

註23：參照高仁川，前揭註7，第71頁。只是高教授在本文的行文中，主要是著眼於海岸管理法的討論，惟海岸管理法與國土計畫法在中央與地方審查計畫的管制結構上類似，故本文予以援用。

有論者主張全國國土計畫的擬定如涉及地方計畫權限的剝奪或無法行使，或都市重要利益在個別專業計畫中未被衡量時，從地方的空間計畫高權可以得出地方自治團體的參與權（資訊權及聽取意見權）；從而，中央主管機關擬定全國國土計畫時，如程序上未能保障地方自治團體有充分表示意見的權利與聽取地方意見義務的程序保障，以利進行衡量決定審查，即可能牴觸地方自治制度性保障所導引的地方自我負責原則²⁴。

本文以為，姑且不要從沒有做到地方自治團體參與權及與憲法有違的角度思考，中央主管機關作成涉及地方之決策時，地方有參與機會本身也有助於決策機關更了解地方實態及需求，納入考量據以做成決策將能更符合實際運作的需求，而有助於決策品質的提升，這也是國土計畫法透過程序及制度設計尋求中央與地方夥伴化的真諦。

觀諸既有全國國土計畫的內容在於宣示臺灣對於國土利用的目標性、政策性及整體性空間規劃，與各個地方對於土地的具體利用行為尚無直接的關係，然儘管如此，地方自治團體的參與終究可以呈現出地方自身對於轄內土地利用的想像；再加上地方國土計畫的擬定也受到全國國土計畫的指導，故全國國土計畫難謂對地方空間規劃完全沒有影響。又如前述所介紹的，在涉及都會區計畫的情形，各地方自治團體更會與鄰近諸多縣市有整合資源尋求共同發展的可能，則地方

政府彼此間的相互理解、交流並整合於全國國土計畫之中，更會具有一定的意義。準此，仍有必要蒐集各地方政府的意見，甚至讓地方彼此間有溝通、交流、整合的機會，而將諸多資訊融入全國國土計畫之中。另一方面，在涉及縣（市）、直轄市國土計畫的情形，原本也是由地方政府透過地方主管機關擬定，並經地方國土審議會審議後送給中央主管機關核定。此一機制設計原本也含有讓地方先反映自身需求並反映於中央，中央主管機關在審議過程中也可以進一步聽取地方意見、了解資訊並與地方對話，而更有助於落實夥伴化的精神。

（四）價值整合的全盤化

價值的整合為計畫法相當重要的內涵，其主要希望透過計畫可以對諸多價值及利益進行權衡。本文以為，價值及利益的整合可以從單一公權力主體擬定計畫面向做水平式整合予以理解；另一方面，在多層次治理的理解下，也應該從跨越不同層次行政主體的垂直式整合予以理解。

空間計畫的進行原先即不應託言計畫形成自由而未有一定框架地由行政機關恣意規劃，基於憲法上比例原則的要求，即便法律層級缺乏利益衡量原則的明文，計畫形成自由仍會受到限制；此等利益衡量的要求正是空間計畫的本質特性，特別計畫涉及土地規劃及開發利益，與人民財產權攸關，也涉及居住環境的規劃，攸關民眾生存權與健康

註24：參照張志偉，前揭註17，第192-193頁。同樣的，作者也認為在國土計畫法中的代行機制如僅是部分涉及地方自治任務履行優先之侵犯，而為邊緣範圍的侵害行為，就必須在程序上給予地方自治團體陳述意見的機會，中央主管機關或立法者也有必要聽取意見；此外，在實體法上也要具有公益理由，並且在衡量上也要禁得起比例原則的檢驗。

權，立法者本有必要設計利益衡量的具體制度使各種利益得以處於平衡狀態²⁵。也正因为有利益衡量的要求，更呼應了計劃法原本希望達成的目的之一就在於希望拉高視野，透過計畫來總結反映開發與環境保護間衡量或妥協的結果，以發揮釐清潛藏利害關係或價值衝突的功能，在此同時，也將國家利益納入考量；從而，在進行計畫擬定之際，必須跳脫傳統「以人類為中心」的思維，將與人類利益或價值「無直接關聯性」的觀點納入評估，而考量生態本身的價值²⁶。特別如國土計畫希望可以含納包括產業、交通、國土保育、環境生態等多元價值，甚至在氣候變遷的因應上就涉及許多不同價值的考量，國土計畫的目的本身就在於希望透過空間的規劃來引導人類的行為及資源的配置，在擬定過程中勢必會對不同價值進行利益衡量，而後作成計畫來進行管制。

從地方自治的角度觀之，在進行國土計畫之際也必須在調查、納入、評價及計畫決定等階段對許多利害關係進行衡量，此一衡量透過立法者的設定，可能在過程（決策過程

中的程序）及結果（具體決策）進行；從而，中央所為國土計畫必須衡量地方自治的利益，並納入相關利益，調查中央與地方各自利益之所在，妥適予以衡量始為適法²⁷。從而，本文所謂價值整合也包含在國土計畫擬定的過程中必須考量不同層級地方自治團體的需求，除了全國國土計畫的擬定過程需充分考量全國不同地方自治團體的聲音外，在全國國土計畫擬定如都會區計畫的國土計畫之際，也應充分考量地方聯合治理與國家整體方針間的一致性，除了國家與地方間的溝通之外，也應進一步促成區域間不同地方自治團體間的溝通，發揮中央與諸多地方共同合作進行治理的精神，才能確實達到整合的目標，這也正是多層次治理相當重要的精神。

二、國土計畫在中央地方分權的法理探究

在對多層次治理所要追求的立法精神及此一立法的優點有所了解之後，本文將回到傳統地方自治的角度，分就中央及地方均可擬定國土計畫及中央主管機關具有最終決定權

註25：參照傅玲靜，前揭註1，第21、24頁。國土計畫法相較於傳統都市計畫法，立法者在規劃原則及利益衡量的規範上付諸闕如，國土計畫法第6條明確規範了規劃原則，或可認為是立法上的進步。有關都市計畫要進行公利益間的利益衡量，以及計畫的進行要做調查、分析及推計之事項及對規劃具有意義之意見反應與訴求事項應予調查及做正確之評價，參照廖義男（2020），〈都市計畫審查程序規範之評析〉，《月旦法學》，第302期，第20頁。類似闡述，另參見陳立夫，前揭註3，第26頁。

註26：參照高仁川，前揭註7，第72-73頁。文中以海岸管理為例，甚至希望可以透過計畫可以在開發行為選址初期就做好考量，以預防事後產生糾紛於事前。

註27：參照張志偉，前揭註17，第193-195頁。作者在文中指出，在德國法的背景下，此一衡量的具體內涵有待立法者予以形塑。本文也同意張教授對國土計畫法的觀察，既有國土計畫法在此一部分的內涵則相對空洞，而無進一步具體化地方自治團體如何有效地參與擬定全國國土計畫的程序保障，參照同文，第196頁。除此之外，在都會區計畫，甚至縣（市）、直轄市國土計畫、鄉村區計畫在中央主管機關審議過程中的參與及溝通機制，也同樣值得重視。

的立法模式，分別回顧學理上對此等模式立法的看法，並嘗試對此等問題做回應。

（一）中央與地方均擬定國土計畫的反思

從前揭討論中可以發現國土計畫有中央所擬定的全國國土計畫，及地方政府擬定中央主管機關核定的縣（市）、直轄市國土計畫，呈現出中央與地方共同成就國土計畫管制的現象。對此，學理上不乏有從憲法層級思考，認為空間規劃權屬於地方權限，由國土計畫法規定中央有擬訂全國國土計畫之權仍有討論的空間，如未妥善處理恐衍生層出不窮的政治風暴及憲法訴訟²⁸。另有在此一空間計畫屬於地方權限的前提下，認為國家所訂定具有拘束力的國土計畫雖不當然牴觸地方自治的保障，但也是一種地方自我負責性的干預，並涉及地方自治團體空間規劃高權的限制，故更必要引進前述的地方參與機制，並將地方自治團體的計畫高權納入國土計畫的衡量決定之中²⁹。

然本文以為，在文義解釋上，憲法固然未明文中央可以空間規劃的權限，但也未明文空間規劃專屬於地方自治團體，故立法者仍有空間制定國土計畫法來肯定中央有國土計畫的規劃權限。再者，如著眼於土地的利用與產業發展的走向、人民生活便利、自然資源保護等價值具有密切關連，從國家對於國土進行整體性的掌握及盤點，並做統籌式的規劃來因應產業、交通的前瞻性發展需求，以符合永續發展理念觀之，倘若僅從地方為

主體出發思考空間規劃的問題，加上臺灣地方自治團體的空間範圍往往不大，則侷限於地方才可進行空間規劃恐怕將使空間規劃的格局侷限在小尺度範圍，反而不利於以國家為主體來更前瞻性地透過空間規劃來引導產業做適當發展。從過往未有法律地位的計畫來引導下位計畫的行動配合，造成總量管制失控，計畫體系整合性不足，加上用地與管制間本位主義衝突，以及缺乏政府與民間有效溝通，形成城鄉發展失調、空間發展失序、開發與保育衝突、農地違規嚴重、災害發生頻仍等問題³⁰，可以看出過往的法制度設計有顯著的缺陷。雖不能因此認為臺灣諸多國土問題的原因都指向中央對國土管制的法律層級及力道不足，但卻也指向缺乏全國對國土進行一致性、整體性、策略性的管制為造成許多土地利用問題的因素之一。因此，透過制度建構來引導國家與地方合作來形塑國土範圍內的空間規劃，使國土發展一方面有能力因應國家整體發展政策需求有整體性、前瞻性、戰略性的規劃；另一方面，也可以因應並尊重地方發展的特色來形塑更為細緻的空間規劃，而具有在地性的思維，應該是可以贊同的走向。但在此同時，必須強調的是，從中央與地方夥伴化的角度觀之，也應該肯定在制度設計及運作上應聽取地方自治團體意見，以使全國或地方所擬定的國土計畫更符合實際運作的需求。

從比較法的角度觀之，不同地方自治團體

註28：參照林明鏘，前揭註10，第202-203頁。

註29：參照張志偉，前揭註17，第196頁。

註30：賴宗裕、蘇偉強，前揭註13，第25頁。

都訂有國土計畫並非罕見，如日本的國土利用計畫，即針對不同層級的地方自治團體，以計畫的對象地域為基準，區分為全國計畫、都道府縣計畫、市町村計畫等不同層級的計畫³¹。另一方面，與國土利用計畫密切相關者，在法制上也另有國土形成計畫法考量國土自然條件，從經濟、社會、文化等措施的綜合性意見來推進國土利用、整備及保全，依照國土形成計畫的策定及其他措施，並吻合前揭國土利用計畫法所定的措施，來營運現在及將來國民安心豐厚的生活，據以實踐經濟社會。在該國全國國土形成計畫下，也有類似我國都會區計畫的廣域國土形成計畫，以全國國土形成計畫為基礎，來整合不同都道府縣的需求，訂定廣域地區國土形成的方針、目標，及為達成目標，就跨越一都道府縣範圍的角度來對主要措施做擬定；在此過程中也透過廣域地方協議會的機制來使民眾意見有機會表達，並落實國家與地方自治團體間的夥伴關係³²。這樣的制度結構所採取的是由上而下的構造，下位計畫的擬定必須符合上位計畫的要求³³，相當程度顯示中央及地方在國土管制上均負有一定任務來共同達成國土管制的目標，也顯示就國土空間計畫而言，並不理所當然由地方做

完全的決定，而仍有中央與地方合作完成管制事務的空間。

（二）中央主管機關具有最終決定權的反思

在既有國土計畫法的設計下，地方政府往往涉及國土的具體規劃、管制與執行，而使地方政府在空間規劃上有較大的權限，特別在城鄉發展區與農業發展地區更是由地方主管機關做第一線的主導³⁴。再者，就地方政府所擬定的國土計畫須經中央主管機關核定始生效的制度設計而言，從臺灣既有的政治生態觀之，或可回應地方派系及政商關係的利益分贓而讓國土計畫法追求於計畫研擬過程追求透明化的想法大打折扣；另一方面，中央主管機關所設立的審議委員會也更能秉持專業、公正、中立、客觀的專家參與角色進行審議，避免流於利益團體的不當干擾³⁵。特別在中央審議國土計畫的案件與地方有一定地理空間上及人情上的隔閡，有助於專家學者更沒有壓力地進行審議，將更能發揮法規設計專家參與的制度目的。準此，中央主管機關對地方所研擬的計畫進行審查，在制度設計上並不見得全然不可取，只是中央主管機關審議委員會在進行審議之際，必須體認到在國土計畫的立法本旨也要求地方國土計畫必須因應在地需求，並有因地制宜的考

註31：村上英明、小原清信編（2016），《新基本行政法學》，2版，第170頁，法律文化社。

註32：參照山根裕子、高橋大祐（2015），《土地資源をめぐる紛争：規制と司法の役割》，第36-38頁，日本評論社。

註33：參照宇賀克也（2009），《行政法概説I：行政法総論》，3版，第280-282頁，有斐閣。大橋洋一（2013），《行政法I》，2版，第152-157頁，有斐閣。

註34：賴宗裕、蘇偉強，前揭註13，第26、37、38頁。文中所呈現的是地方政府有較大的自治權限，惟作者是否認為此為地方自治的自治權限，並非該文章的重點，亦無從得知作者的真意，但無論如何可以認為作者所要主張的是地方政府要承擔更多的任務，故本文在行文上以「較大的權限」稱之。

註35：參照高仁川，前揭註7，第26、72頁。

量，而必須於審議之際受有一定的限制。

然中央主管機關具有最終決定權的制度設計，在中央與地方的垂直分權下終究是將優勢歸屬予中央的設計，而讓中央相對於地方有更大的權力，故在權力的運作上應該更為謙卑。畢竟依憲法或地方制度法之規定，地方也屬獨立的公法人，因此不能用傳統上下隸屬機關的思維來設計中央與地方針對國土計畫內容有不同看法之際的爭議解決機制，而應有平等的觀念來思索此一問題³⁶。此一中央與地方間關係的基本觀念本文同樣可以同意，故在中央進行審議及核定的實際運作之際，毋寧更應本於前述夥伴化及價值整合全盤化的精神，以強化對話、合作、共同形成決策來落實國土計畫的多層次治理，據以達成國土計畫法所欲達成的立法目的。

三、國土計畫的效力

計畫法的運作也希望可以透過設定國土空間規劃與土地利用的秩序框架時，一方面重視法安定性，另一方面更可以有較為宏觀而長遠的計畫法制的安排，保留一定程度的彈性，來因應包括能源治理在內諸多議題在實際運作之際的需求³⁷。就此而言，全國國土計畫未具有具體的書圖資料及管制效果出現，本身未有針對個案具體的法律效力，而屬一般抽象的行政行為，在定性上較接近司法院大法官釋字742號所稱具有法規性質的行政行

為。相對於全國國土計畫，地方所擬定的國土計畫則相對具體，主要在訂定轄區內實質發展及管制的計畫，雖仍可認為屬於法規性質的行政行為，但在書圖資料更為具體而具有一般性特徵，再結合同樣管制手段對人民產生直接規制效果時，即有可能該當行政程序法第92條第2項所稱對人的一般處分。就此而言，地方主管機關在第一線接觸人民並據以擬定之際，在程序上更應遵守正當法律程序及行政程序法程序規範之意旨行政，並善用國土計畫法第32條的補償機制以使人民對土地未來的使用具有可預測性，並不至於對財產使用的利益或權利帶來過大的衝擊。就此，並非本文所可處理，僅可留待他文做討論。

然無論如何值得注意的是，國土計畫除了前揭對人民之權利或利益產生影響外，另一方面透過國土計畫的擬定，也可以指導包括都市計畫在內的下位空間計畫，甚至國土計畫公告實施後，與都市計畫有所齟齬，而都市計畫未配套調整，也會構成都市計畫的違法，更可以看出國土計畫具有實質的拘束效力³⁸。由於學理上有認為都市計畫為地方自治事項，因此認為國土計畫與都市計畫兩者間必須透過利益衡量來取得調和，當國土計畫的擬定對地方所擬定的都市計畫產生侵害時，必須要有公益需求，且此一公益需求必須在衡量上優於地方優先原則的利益；否則恐涉及地方自治團體計劃高權的侵害；就

註36：參照林明鏘（2018），〈國土計畫法政策與草案評析〉，《國土計畫法學研究》，第184頁，元照。本文必須指明者，乃是林教授在本文認為既有的制度設計有違反憲法上地方自治的疑慮，並認為應本於中央與地方平等的思維來做制度設計。

註37：高仁川，前揭註7，第7-8頁。

註38：參照廖義男，前揭註25，第8、13、18頁。此一法律依據主要來自於國土計畫法第16條之規定。

此，立法者有一定的評價及判斷餘地，憲法的審查上也強烈取向於行政法所發展的衡量瑕疵理論³⁹。此一部分的考量在前述價值整合的全盤化中業已論及，本文在此必須強調的是，既然無論全國國土計畫或縣（市）、直轄市國土計畫都會有指導下位計畫的效果，並對空間及人民權利造成影響，則更有必要透過制度及程序的引導，透過地方政府的實質進行與中央縱向及其他地方橫向的參與與對話，以合作的精神進行實質的利益衡量與論證，共同形成計畫，如此當更能契合立法者透過國土計畫法設計出多層次治理的精神。

肆、國土計畫中的原住民族

在國土計畫法中，除了涉及傳統中央與地方不同層次的國土計畫治理外，該法受到近年對原住民族集體權利重視的思維影響，也意識到國土計畫對原住民族土地權利可能帶來直接或間接的衝擊，故特別重視國土計畫涉及原住民族土地的問題。從多層次治理的角度觀之，在一個如同我國採地方自治制度的主權國家之中，除了中央與地方均對國土計畫有一定的治理權限之外，原住民族部落

本身也本於傳統習慣對土地的利用有一定長久運作的「規範」存在，透過部落既有運作模式的操作，對部落中的個人也會帶來實際的管制效果，在當代法學理論上，或許也可認為屬於法律多元主義的一種模式⁴⁰。就此而言，在論及國土計畫的多層次治理之際，也不應忽視國土計畫本身應高度尊重原住民族本身對於原住民族土地所為的規劃，而在進行具體計畫之際應與國土計畫的運作，甚至具體的計劃內涵鑲嵌。如此的運作，方能與當前全球重視原住民族集體權利的潮流⁴¹，以及臺灣既有司法實務肯定原住民族文化權的發展接軌⁴²。

準此，國土計畫的進行多會涉及原住民族土地的利用，且如前所述，國土計畫也會產生不同層次的法效性，從司法院大法官釋字742號解釋意旨觀之，此等計畫在行政行為的定性上也依其情形可能具有法規性質，甚或一般處分或行政處分，如銜接到原住民族基本法第21條的規定，在法律解釋上，這些行政行為也有適用諮商同意權的空間。在目前規範下，國土計畫法第11條第2項規定如全國國土計畫特定區計畫涉及原住民族土地及海域者，有諮商同意權適用的要求。如此，是否可以推導出非屬全國國土計畫特定區計畫

註39：參照張志偉，前揭註17，第190-191、192頁。

註40：有關多元法律主義的討論，參照陳瑋佑（2017），〈原住民族傳統「習慣」於民事司法上之適用與證明〉，《臺大法學論叢》，第46卷特刊，第1205頁。蔡穎芳（2016），〈原住民家事事件之法院裁判書分析：自原住民慣習的角度觀之〉，《東海大學法學研究》，第49期，第97-152頁。有關其他領域法律多元主義的討論，另參照王曉丹（2017），〈司法意識與司法信賴：權威、感知與正義〉，《檢察新論》，第21期，第13-22頁。

註41：參照鄭川如（2021），〈原住民諮商同意權的由來與內涵：從亞泥礦權延展案談起〉，《月旦法學》，第309期，第96-109頁。

註42：從司法院大法官釋字803號解釋及111年憲判字第4號判決也可看出對原住民族傳統文化的尊重。

涉及原住民族土地或海域的情形即無諮商同意權之適用，本文以為仍有商榷之空間，仍有待細緻化檢討，本文礙於篇幅及研究主軸，在此不再深究。然必須特別指出者，乃是特別在涉及原住民族之鄉村區計畫的進行，由於在空間範圍更為聚焦，也會對既有的地景地物造成改變，此等程序機制的履行尤為重要，其運作更有助於落實多層次治理的精神，並與前述透明化、去中心化、夥伴化及價值整合全盤化的精神相銜，值得在具體運作之際注意。

伍、結語

國土計畫在2025年即將上路，隨者具體管制措施逼近，近期更受到重視。既有國土計畫法以全國及地方作為擬訂計畫的主體，但在國土計畫法的規範下，對空間關心的層級並不以此為限，全國國土計畫尚關心各個區域跨越縣市整體性、前瞻性的走向，縣（市）、直轄市國土計畫也關心到更為基層鄉村區的發展。另一方面，從管制結構觀之，中央主管機關對地方所擬訂計畫有實質審查權限，且國土計畫所關心的議題也多屬全球所重視者，而使國土計畫的管制本身呈現出多層次治理的現象。本文礙於篇幅，無法對國土計畫所涉及個別議題的全球治理衍伸到多層次治理做細緻的討論。然儘管如此，現行國土計畫

所規範涉及程序的規範模式有助於民主原則下透明化的要求，也以去中心化的方式來避免空間管制的權力過度集中，又透過對立法意旨及地方自治精神的精準掌握，也應該在實際運作上踐行中央與地方，以及地方與地方間相互溝通、對話、協調來形成管制的夥伴化精神，在此一程序進行的過程中，更可有效對不同價值及不同自治團體間的利害關係進行水平與垂直的權衡，以符合空間計畫法制下利益權衡的法理。此一運作模式，比起放任各個地方自治團體各行其道，缺乏全國一致性的方向、區域資源整合的盤點而言，具有更大的優點；只是在實際運作之際，掌有審查權限的中央主管機關應有更大的承擔進行地方意見的傾聽、溝通與整合，促成合作，同時權力的運用上也應更為謙卑，如此方能符合地方自治的要求。又不同層級所擬定的計畫，依其層級及計畫內容，在行政行為的定性上也會有所不同，但無論如何都具有實質上的法律效力，並對地方自治團體、人民權利有直接或間接的影響，故於行政行為過程中也應符合正當法律程序的要求。最終，從多層次治理的角度觀之，當計畫涉及原住民族土地時，而國土計畫在定性上復具有法規的性質，則在既有法律解釋下，也同樣有部落參與的必要，甚至應踐行原住民族基本法第21條的諮商同意權，以使計畫的形成考量到原住民族土地權利的要求。