

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)  
中華民國105年3月2日印發

院總第248號 委員提案第18345號

案由：本院委員尤美女、蔡培慧等 21 人，鑑於我國土地使用計畫的擬訂、變更、管制，仍停留於威權時期，缺乏民眾參與機制，導致公共利益的詮釋權幾乎完全掌握於行政官僚，使得政府侵害人民財產權與生存權的事件一再發生。根據司法院大法官釋字第 709 號指出，「都市更新條例」部分條文不符憲法要求之正當行政程序，更凸顯當前土地的變更使用或土地徵收相關法規，對於民眾參與及保護土地利害關係人之部分付之闕如。為保障民眾於都市計畫擬定過程中能有一定的參與，賦予民眾充分表達意見的機會，避免行政機關在資訊不足的情況下而規劃出之計畫決定，恐有侵害民眾基本權利之虞，爰參酌「計畫確定程序」之原則，提出「都市計畫法」部分條文修正草案，以符憲法及聯合國兩公約保障人民財產權與居住權之意旨。是否有當？敬請公決。

說明：土地的變更使用或土地徵收皆屬重要公共利益之議題，並且攸關民眾生存權與財產權，因此在變更時必須有民眾參與，眾人透過公共討論界定土地變更使用或徵收之必要性與公益性，才能確保土地之合理利用，增進公共利益。

在民主政治中，土地的變更使用或是土地徵收之行政計畫，若未能得民眾一定程度之瞭解，將難獲得人民的信任及協助而得以順利推行。故透過民眾於行政程序中有一定的參與，不僅可提高民眾對行政計畫的認同度與接受度，亦可減少執行過程中的紛爭，以強化行政決定的正當性。然而，現今有關土地相關法規如都市計畫法、區域計畫法或土地徵收條例等，皆缺乏對於民眾參與機制之相關規範。因為缺乏民眾的參與，導致公共利益的詮釋權幾乎完全掌握於有權力的官府，使得我國土地使用計畫的擬訂、變更、管制，仍停留於過往的威權時期，並不因解嚴而有所改變，造成發生侵害人權的土地徵收的迫遷案件頻頻發

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

生，亦形成民間社會參與相關公共事務的嚴重困境。

司法院大法官釋字第 709 號指出現行都更條例有關主管機關核准都市更新事業概要之程序規定，未設置適當組織以審議都市更新事業概要，且未確保利害關係人知悉相關資訊及適時陳述意見之機會，與憲法要求之正當行政程序不符。亦未要求主管機關應將該計畫相關資訊，對更新單元內申請人以外之其他土地及合法建築物所有權人分別為送達，且未規定由主管機關以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，連同已核定之都市更新事業計畫，分別送達更新單元內各土地及合法建築物所有權人、他項權利人、囑託限制登記機關及預告登記請求權人，亦不符憲法要求之正當行政程序，皆有違憲法保障人民財產權與居住自由之意旨。

為避免政府侵害人民財產權與生存權的事件一再重演，爰參酌計畫確定程序之原則，增訂第十三條之一，並修訂第十五條、第十九條、第二十條與第七十四條：當行政計畫涉及土地之利用，且將直接影響民眾之權利或權益者；或是行政計畫的目的為公共事業之設立或公共設施之設置，將影響地方之開發與發展者，必須履行聽證之正當行政程序，賦予在計畫過程中有一定的民眾參與及表達意見之機會，以保障土地利害關係人之權益，確保公共利益之落實。且主管機關審核擬定之計畫時，應將聯合國「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」（簡稱兩公約）納入審查之標準，以保障人民居住權與財產權。

提案人：	尤美女	蔡培慧			
連署人：	李俊俤	陳曼麗	葉宜津	蔡適應	洪宗熠
	余宛如	吳焜裕	顧立雄	王定宇	何欣純
	張廖萬堅	呂孫綾	李應元	黃秀芳	周春米
	黃國書	鍾佳濱	吳思瑤	蘇巧慧	

都市計畫法部分條文修正草案對照表

修正條文	現行條文	說明
<p>第十條 下列各地方應擬定市（鎮）計畫：</p> <p>一、首都、直轄市。</p> <p>二、市。</p> <p>三、縣政府所在地及縣轄市。</p> <p>四、鎮。</p> <p>五、其他經內政部或縣（市）政府指定應依本法擬定市（鎮）計畫之地區。</p>	<p>第十條 左列各地方應擬定市（鎮）計畫：</p> <p>一、首都、直轄市。</p> <p>二、<u>省會</u>、市。</p> <p>三、縣（<u>局</u>）政府所在地及縣轄市。</p> <p>四、鎮。</p> <p>五、其他經內政部或縣（市）（<u>局</u>）政府指定應依本法擬定市（鎮）計畫之地區。</p>	<p>配合陽明山管理局廢除及省制虛級化，爰刪除「局」以及第二款之省會。</p>
<p>第十五條 市鎮計畫應先擬定主要計畫書，並視其實際情形，就下列事項分別表明之：</p> <p>一、當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。</p> <p>二、行政區域及計畫地區範圍。</p> <p>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。</p> <p>四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。</p> <p>五、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。</p> <p>六、主要道路及其他公眾運輸系統。</p> <p>七、主要上下水道系統。</p> <p>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。</p> <p>九、實施進度及經費。</p> <p><u>十、機關或民眾、團體意見參採之情形。</u></p> <p><u>十一、其他應加表明之事項</u></p>	<p>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：</p> <p>一、當地自然、社會及經濟狀況之調查與分析。</p> <p>二、行政區域及計畫地區範圍。</p> <p>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。</p> <p>四、住宅、商業、工業及其他土地使用之配置。</p> <p>五、名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值應予保存之建築。</p> <p>六、主要道路及其他公眾運輸系統。</p> <p>七、主要上下水道系統。</p> <p>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。</p> <p>九、實施進度及經費。</p> <p>十、其他應加表明之事項。</p> <p>前項主要計畫書，除用文字、圖表說明外，應附主</p>	<p>依本法第十八條規定，主要計畫擬定前應徵詢多方意見，則計畫書亦應將之納入表明，爰增訂第一項第十款。</p>

<p>。</p> <p>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；其實施進度以五年為一期，最長不得超過二十五年。</p>	<p>要計畫圖，其比例尺不得小於一萬分之一；其實施進度以五年為一期，最長不得超過二十五年。</p>	
<p>第十八條 主要計畫擬定後，應先送該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。</p> <p>依第十三條、第十四條規定由內政部或縣（市）政府訂定或擬訂之計畫，應先分別徵求有關主管機關、縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所之意見；若所徵得意見扞格時，並應針對重要議題，邀請相關主管機關召開機關協調會議。</p> <p>除前項意見徵求外，擬定計畫亦應對下列事項進行影響評估：</p> <p>一、計畫之訂定之必要性、替代方案、影響對象、成本效益、總體影響是否效益大於成本。</p> <p>二、<u>依憲法、聯合國公民與政治權利國際公約、聯合國經濟社會文化權利國際公約、聯合國人權事務委員會、經濟社會文化權利委員會之一般性意見、聯合國消除對婦女一切形式歧視公約、聯合國消除對婦女歧視委員會之一般性建議檢視計畫之訂定是否影響人民權益重大。</u></p> <p>擬定計畫機關依前兩項徵求其他機關意見、完成影響評估報告後，應將資料彙整刊載政府公報、公告於網</p>	<p>第十八條 主要計畫擬定後，應先送該管政府或鄉、鎮、縣轄市都市計畫委員會審議。<u>其依第十三條、第十四條規定由內政部或縣（市）（局）政府訂定或擬訂之計畫，應先分別徵求有關主管機關、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所之意見，以供參考。</u></p>	<p>一、本條增列第三項，為求條文規範內容明確，爰將原條文後段移為第二項。</p> <p>二、考量都市計畫規劃範圍內涉及諸多相關目的事業主管，如農業區之擬定與變更涉及農業生產基地與農業生產環境，又如原住民族土地涉及原住民傳統領域與文化保存，為補現行條文之僅徵詢地方政府之不足，於新增第二項增訂亦應徵詢尋主管機關之意見。此外，針對重要議題如環境或原有聚落之保存、設定開發區位選定等等，應邀集相關單位召開協調會議。</p> <p>三、主要都市計畫乃範圍內土地使用、開發之法規依據，司法院大法官解釋第一百四十八號、第一百五十六號解釋合併觀之，其法律屬性乃行政核定、公告實施之法規命令。自人權意識抬頭，行政研擬之法規及中長程計畫均須經法規影響評估及人權影響評估。都市計畫於人民生活關係重大，爰此，增列第三項，明訂都市計畫擬定前亦應經法規影響評估及人權影響評估。</p> <p>四、鑒於過去都市計畫擬定過程中，在擬定前未能通知計畫範圍內土地所有權人及利害關係人，民眾往往等到都</p>

<p><u>路，並於各該直轄市、縣（市）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行公聽會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知送達擬定範圍內土地所有權人及利害關係人。任何機關團體或民眾得於公告徵求意見期間，以書面載明名稱或姓名及地址向該管機關提出意見，作為計畫擬定之參考。</u></p>		<p>市計畫審議完且公展完後才知悉，缺乏民眾的參與，且民眾及任何機關團體的意見也無法在擬定過程中表達。大法官解釋第 709 號，亦明白揭示土地相關計畫之擬定應以法律保障土地所有權人及利害關係人知悉相關資訊，並賦予其得陳述意見之權限。爰增訂本條第四項，在主要計畫擬定前，應將該計畫相關資訊送達土地權利關係人，並公告徵求意見三十日及舉辦公聽會。</p>
<p>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，<u>若有涉利害關係人之生存權、住居權、財產權或環境權之爭議，應依行政程序法相關規定，由擬定計畫機關之上級機關或其指定之適當機關舉行預備聽證及聽證。</u></p> <p><u>該管機關應將該計畫書內容、預備聽證及聽證期日及場所、聽證之程序等資訊於聽證期日前三十日公開於網路及刊載政府公報或登載新聞紙三日，並送達範圍內土地所有權人及利害關係人。計畫書之內容涉及其他地方土地之開發利用或限制使用者，應將計畫書送交各該地方政府公開展示三十日，並應在接到計畫書起十日內，將公開展示日期及場所公告之。</u></p> <p><u>預備聽證及聽證，應由利害關係人推舉專家、熱心公益人士，主管機關依利益迴避、行政中立及誠信原則，遴聘五人組成決議小組；</u></p>	<p>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，<u>應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會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內政部核定之。</u></p> <p><u>前項之審議，各級都市計畫委員會應於六十天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以六十天為限。</u></p> <p><u>該管政府都市計畫委員會審議修正，或經內政部指示修正者，免再公開展覽及舉行說明會。</u></p>	<p>一、根據司法院大法官釋字 709 號解釋，指出都市更新條例之公聽會程序不足以保障民眾權益，應以聽證會形式辦理之。然而，除都市更新條例之外，其他土地的變更使用或土地徵收相關法規對於民眾參與及保護土地利害關係人之部分付之闕如。為保障民眾基本權益，爰參考計畫確定程序修正本條第一項，主要計畫擬定後，送該管政府都市計畫委員會審議前，若有涉及基本權之爭議，應依行政程序法相關規定，由擬定計畫機關之上級機關或具中立性之第三機關以外辦理預備聽證及聽證。</p> <p>二、聽證舉行前，為確保相關權益關係人知悉主要計畫與聽證程序之資訊，爰新增第二項，該管政府機關應將該計畫書內容與聽證之相關資訊於聽證其日前三十日公開於網路及刊載政府公報或登載新聞紙三日，並送達範圍內土地所有權人及利害關係人。計畫書之內容涉及其他</p>

決議小組互推一人至三人為聽證主持人。

聽證應公開為之，必要時得辦理多次。主持人認當事人意見及其依據，業經充分陳述、詢答、釐清，事件已達可為決定之程度者，應終結聽證，綜合全辯論結果，由決議小組合議作成聽證意見書。

聽證意見書應於聽證終結後三十日內作成，並載明下列事項：

一、事件之主要爭點，當事人與主管機關出席人員與該爭點之主張、理由及爭點之主張、理由及依據。

二、對事件處理建議。

三、其他決議小組認為須載明事項。

聽證意見書應併同主要計畫書，交該管都市計畫委員會審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。

前項都市計畫委員會之審議應公開為之，範圍內土地所有權人及利害關係人得列席陳述意見。

第六項之審議，各級都市計畫委員會應於聽證舉行後六十天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以六十天為限。審議結果，應載明採納及不採納聽證意見書之理由。

涉及重大議題調整，經該管政府都市計畫委員會審議修正，或經內政部指示修正者，應再公開展覽及舉行說明會。必要時應再次舉行聽證。

地方土地之開發利用或限制使用者，應將計畫書送交該其他地方政府公開展示三十日，並應在接到計畫書起十日內，將公開展示日期及場所公告之。

三、參考行政程序法之規範，新增第三項、第四項及第五項明定聽證之方式、聽證之審議機制、主持人，以及聽證結果應作成聽證意見書。

四、新增第六項前段，該管政府都市計畫委員會應將聽證結論納入都市計畫委員會之審議。

五、現行都市計畫法並未就都市計畫之進行方式為規定，實務上多半通知曾表示意見之民眾列席陳述意見，爰增訂第七項，明訂都市計畫之審議應公開為之，相關利害關係人得列席陳述意見。

六、審議結果是否採納聽證紀錄，應敘明理由，故於第八項新增後段明定之。

七、為確保利害關係人知悉主要計畫修改之相關資訊及陳述意見之機會，爰修正第九項規定，涉及重大議題調整之修正，應再公開展覽及舉行說明會。如有必要並應再次舉行聽證。

第二十條 主要計畫應依下列規定分別層報核定之：

- 一、首都之主要計畫由內政部核定，轉報行政院備案。
- 二、直轄市、市之主要計畫由內政部核定。
- 三、縣政府所在地及縣轄市之主要計畫由內政部核定。
- 四、鎮及鄉街之主要計畫由內政部核定。
- 五、特定區計畫由縣（市）政府擬定者，由內政部核定；直轄市政府擬定者，由內政部核定，轉報行政院備案；內政部訂定者，報行政院備案。

內政部為前項之審核，應審查下列事項：

- 一、是否符合公益性、必要性。
- 二、財務評估是否合理。
- 三、是否有助於土地適當且合理之利用。
- 四、是否符合憲法、聯合國公民與政治權利國際公約、聯合國經濟社會文化權利國際公約、聯合國人權事務委員會、經濟社會文化權利委員會之一般性意見、聯合國消除對婦女一切形式歧視公約、聯合國消除對婦女歧視委員會之一般性建議。

主要計畫在區域計畫地區範圍內者，內政部在訂定或核定前，應先徵詢各該區域計畫機構之意見。

第一項所定應報請備案之主要計畫，非經准予備案，不得發布實施。但備案機

第二十條 主要計畫應依左列規定分別層報核定之：

- 一、首都之主要計畫由內政部核定，轉報行政院備案。
- 二、直轄市、省會、市之主要計畫由內政部核定。
- 三、縣政府所在地及縣轄市之主要計畫由內政部核定。
- 四、鎮及鄉街之主要計畫由內政部核定。
- 五、特定區計畫由縣（市）（局）政府擬定者，由內政部核定；直轄市政府擬定者，由內政部核定，轉報行政院備案；內政部訂定者，報行政院備案。

主要計畫在區域計畫地區範圍內者，內政部在訂定或核定前，應先徵詢各該區域計畫機構之意見。

第一項所定應報請備案之主要計畫，非經准予備案，不得發布實施。但備案機關於文到後三十日內不為准否之指示者，視為准予備案。

- 一、第一項文字酌作修正。
- 二、配合省制虛級化，將第一項第二款之省會刪除。
- 三、增訂第二項，主管機關審核擬定之計畫時，應審查之事項，並應檢視是否違反人權保障，故將憲法、公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約（簡稱兩公約）、消除一切對婦女形式歧視公約等規範納入審查事項之一，保障人民居住權與財產權。

立法院第 9 屆第 1 會期第 3 次會議議案關係文書

<p>關於文到後三十日內不為准否之指示者，視為准予備案。</p>		
<p>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。</p> <p><u>各級都市計畫委員會之組成應包括具有法律、地政、經濟、城鄉規劃或都市計畫、公共政策、文化或族群研究等背景專長之成員，且任一性別委員應不少於委員總數三分之一以上；其組織規程，由行政院定之。</u></p>	<p>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。</p> <p><u>都市計畫委員會之組織</u>，由行政院定之。</p>	<p>鑒於都市計畫牽涉議題很廣，因此區域計畫的審議委員會必廣納跨領域專長背景之成員參與，爰於二項修正新增該委員會之組成應包括具有法律、地政、經濟、城鄉規劃或都市計畫、公共政策、文化或族群研究等背景專長之成員。另為平衡性別參與比例，新增任一性別委員應不少於委員總數三分之一以上。</p>