

釋字第七四二號解釋部分協同意見書

蔡明誠大法官 提出

陳碧玉大法官 加入

張瓊文大法官 加入

本件解釋為對都市計畫擬定計畫機關依都市計畫法第二十六條規定所為定期通盤檢討，對原都市計畫為必要之變更，解釋為法規性質，並非行政處分，惟如其中具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔者，基於有權利即有救濟之原則，應許其就該部分提起訴願或行政訴訟之救濟機會，並諭知立法者二年內增訂相關規定，其解釋意旨，其用意可資贊同。惟對於都市計畫之訂定與變更之法律性質，及抽象規範審查作為行政訴訟類型之可行性，仍有進一步釐清之必要，爰提出部分協同意見書如下：

一、都市計畫之概念及類型

都市計畫法制定之目的，係為改善居民生活環境，並促進市、鎮、鄉街有計畫之均衡發展(都市計畫法第一條規定參照)。都市計畫一經公告確定，即發生規範之效力。(本院釋字第五一三號解釋參照)都市計畫，係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃，且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。(都市計畫法第三條及第五條參照)又依都市計畫法規定所舉辦之公共設施、新市區建設、舊市區更新等實質建設之事業(都市計畫

法第七條第三款參照)，如獲准投資辦理上開都市計畫事業，該事業之私人或團體在事業上有必要時，得適用第二十九條之規定。¹(都市計畫法第三十一條參照)

都市計畫中之主要計畫，係為促進有計畫之均衡發展所擬定的指導計畫，作為擬定細部計畫之準則，性質上具指導性、綜合性、長期性、全盤性，其比例尺不得小於一萬分之一；實施進度以五年為一期，最長不得超過二十五年。(都市計畫法第十五條第二項參照)細部計畫，係為主要計畫範圍內全部或一部分地區作更詳細的計畫，性質上具執行性、具體性、中短期性、局部性，細部計畫圖比例尺不得小於一千二百分之一。(都市計畫法第二十二條第二項參照)都市計畫經發布實施後，不得隨時任意變更，但應定期通盤檢討，作必要之變更(都市計畫法第二十六條參照)，或因遭受重大事變或配合興建重大設施等情事，得進行個案變更。(都市計畫法第二十七條參照)

有關都市計畫之訂定或變更，因都市建設計畫或發展之必要，往往涉及私有土地之徵收，如欲使私有土地權益之相關人特別犧牲，自應符合公益性與必要性，在進行利益衡量時，應兼顧公益(公共福祉)與私益之均衡，有稱此屬於「附有均衡補償義務之特別犧牲」(mit einem ausgleichspflichtigen

¹ 都市計畫法第二十九條規定，內政部、各級地方政府或鄉、鎮、縣轄市公所為訂定、擬定或變更都市計畫，得派查勘人員進入公私土地內實施勘查或測量。但設有圍障之土地，應事先通知其所有權人或使用人。(第一項)為前項之勘查或測量，如必須遷移或除去該土地上之障礙物時，應事先通知其所有權人或使用人；其所有權人或使用人因而遭受之損失，應予適當之補償；補償金額由雙方協議之，協議不成，由當地直轄市、縣(市)(局)政府函請內政部予以核定。(第二項)

Sonderopfer)。如比較德國建設法規定，於都市建設及其他土地相關法律中，若規定財產權(所有權等)之內容及限制，稱為拘束性的規劃行為。規範性質之規劃行為，在個案情形，或作為都市建設徵收之基礎，可能發生補償義務。此時制定之法律就通案或個案所規定財產權之內容或限制，如法律中未發現違反憲法之瑕疵，則不賦予其憲法上請求權基礎。²如在干預或限制人民憲法上所保障財產權之法規有憲法上瑕疵之虞，則就相關法規進行違憲審查，即有其必要。

二、都市計畫之訂定及變更之法律性質

都市計畫之訂定或變更，係屬一種對外發生法律效果之行政行為，惟如何定其法律性質，宜先從行政處分與法令規定(法規命令或行政規則等)之概念及類型特徵認定之。依行政程序法第九十二條第一項規定，將行政處分定義為行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。同條第二項採納一般行政處分之類型，規定上開決定或措施之相對人雖非特定，而依一般性特徵可得確定其範圍者，為一般處分(Allgemeinverfügung)。同法第一百五十條第一項規定，所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。同法第一百五十九條規定行政規則之定義，如非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定，為機關內部秩序及運作之規範，係為行政規則。以上關於行政處分、法規命令及行政規則概念及分類之論述，在我國已無太大爭議。

² 參照 Peter Badura, Staatsrecht, 6.Aufl., München:Beck, 2015, C85.

茲參考德國行政程序法³相關文獻圖示如下，以利理解：⁴

		事件(Sachverhalt)	
		抽象(abstract)	具體(konkret)
受規範之 相對人 (Adressat)	一般 (generell) (針對不特定 之相對人)	法規(Rechtsnormen) (法律、法規命令及自 治規章等)	一般處分 (Allgemeinverfügung) ⁵ 或法規 ⁶
	個別 (individuell)	行政行為 (行政處分)	行政行為 (行政處分) ⁷

³ 德國聯邦行政程序法 (Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes ; VwVfG) 第三十五條至第五十二條規定行政行為(Verwaltungsakt)。

⁴ 參照 [https://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsakt_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsakt_(Deutschland)) (最後瀏覽日期:2016/11/30);Friedhelm Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 9.Aufl.,München:Beck, 2013, §14 Rn.6..其認為具體的一般類型，係包含無相對人之行政行為或法規(例如利用規則)。

⁵ 參照 Hufen, a.a.O., §14 Rn.6.

⁶ 有認為具體且一般之行政行為，除構成無受規範之相對人之行政行為(adressatenloser Verwaltungsakt)外，亦可能構成法規(Norm)(例如利用規則； Benutzungsregelung)。又「計畫確認決議」(Planfeststellungsbeschluss)，係涉及具體的計畫(ein konkretes Vorhaben)，但在受規範之相對人發生「成群的效力」(Bündelungswirkung)，越具有一般性(generell)。參照 Hufen, a.a.O., §14 Rn.6.

⁷ 此將“Verwaltungsakt”，譯為行政行為，因德國法採取廣義概念，其包含行政處分。我國學理上，行政命令為行政行為之一種，與瑞士法類似，仍採行政處分(Verwaltungsverfügung)概念。參照吳庚，行政法之理論與實用，臺北:作者發行，2013年8月增訂十二版三刷，頁275,291。上揭書第312頁至313頁以變更都市計畫事件為一般處分之案例，並認近年實務上對一般處分之認定似有寬鬆之趨勢，例如土地現值公告既產生法律效果，其影響可資特定，構成行政處分，顯然已較釋字第一五六號限於都市計畫之個別變更，已有放寬。但學說有

	(針對特定或可得特定之人)	(Verwaltungsakt)	
--	---------------	------------------	--

關於都市計畫之訂定或變更之法律定性，除本院釋字第一五六號解釋、最高行政法院及高等行政法院判決之實務見解外，學說上，有參考德國建設法(Baugesetzbuch; BauGB)立法例，將都市計畫之建設計畫(Bebauungsplan)（有比照我國都市計畫法用語，譯為細部計畫），定性為自治規章(Satzung;有譯為規章或自治規則)⁸，其認為都市計畫(主要計畫及細部計畫)之擬定、發布、變更，本質上皆屬抽象性之規範行為，而非特定性(個別性)之具體處分行為(行政處分)。⁹有認為主要計畫係地方自

認為無妨定性為行政命令(行政規則)。參照陳立夫，公告土地現值之法律性質，載於氏著，土地法研究(二)，台北:新學林，2011年6月一版一刷，頁376-381,389。

⁸ 德國建設法將都市計畫，稱為建設指導(或稱指引)計畫(Bauleitpläne)，分為建設指導規劃二階段(Zweistufigkeit der Bauleitplanung)，第一階段為地面使用計畫(Flächennutzungsplan)，第二階段為建設計畫(Bebauungsplan)。地面使用計畫，係預備的建設指導計畫(vorbereitende Bauleitplan)，建設計畫係屬具拘束性的建設指導計畫(verbindlicher Bauleitplan)，依建設法第十條第一項規定，屬於自治規章，依行政法院法第四十七條第一項第一款規定，得向邦行政法院提起規範審查(或稱法規審查)。參照 Hufen, a.a.O., §19 Rn.12, 30 Rn.20ff.; Söfker in:Ernst/Zinkahn/Bielenberg/ Krautzberher, Baugesetzbuch, 122.EL August 2106, §1 Rn.20ff.. 引自 beck-online.

⁹ 採此說者，例如林明鏘，從大法官解釋論都市計畫之基本問題，載於氏著，國土計畫法學研究，台北:元照，2006年，頁70-71,90-91。另有認為都市計畫之規劃形成過程，因其計畫之新訂核屬行政命令之性質，而不具行政處分之效力，是亦無行政救濟可能性。參照陳明燦，臺灣都市計畫土地使用變更法制之評析—兼論保護區土地使用變更法制，月旦法學雜誌，243期，2015年8月，頁61。

治團體所訂定之自治規則(地方制度法第二十七條),細部計畫非屬於法規性質,而係行政處分。¹⁰有認為都市計畫之主要計畫或細部計畫,無論新訂定、通盤檢討變更或個案變更、擴大或修正,均為行政處分(一般處分)。¹¹由上可見,我國學說約略有法規說、行政處分說及「法規與行政處分」折衷說。本件解釋雖以法規說定性,然另舉出例外情形,予以行政救濟之機會,此又似採取折衷說之見解。

綜上,都市計畫一經公告確定後即生對外之效力,其法律性質究係法令性質,抑係行政處分,因我國學者所持立場與觀點差異及社會變遷,有基於權利有效保障或有權利即有救濟之精神,認其宜解為行政處分,使權益相關人得以救濟。有參考

¹⁰ 採此說者,例如廖義男,都市發展中公共設施用地取得方法之規範,法學新論,24期,2010年7月,頁31。另載於氏著,土地法制論集,台北:元照,2015年,頁61以下。類似見解,如傅玲靜,都市計畫與撤銷之程序標的--由都市計畫之種類及層級進行檢討,月旦法學教室,153期,2015年7月,頁11。

¹¹ 採此說者,陳立夫,都市計畫之法律性質,載於氏著,土地法研究,台北:新學林,2007年,頁208-212;蔡玉娟,都市計畫與行政救濟--檢討澄清醫院判決反映的若干法律問題,全國律師,一月號,頁82。另有認為我國都市計畫法制與日本不盡相同,我國係指土地利用計畫,不及日本所謂都市計畫事業計畫(此類似我國市地重劃),我國最高法院早在59年判字第192號判例就都市計畫之變更,與68年本院釋字第一五六號解釋就都市計畫之個案變更,均認有處分性,故從權利有效保障觀點,在土地利用計畫階段,某程度上容許人民對計畫決定本身提起行政救濟,使人儘早利用法院請求救濟,其認我國都市計畫之救濟制度似乎較日本為先進。又認通盤檢討之變更屬法規之變更,受害人民不得提起行政爭訟,此與權利有效保障之憲法意旨相違。參照侯東昇,都市計畫行政爭訟之研究,104年度最高法院研究報告,2015年11月,頁22-23,35。

外國立法例，認宜解為法規性質，亦有認宜針對個案情形，是否個案變更或案件內容等因素，分別認定其是否為行政處分。實務上法院判決見解亦不盡一致，多數見解，受本院釋字第一五六號解釋之影響，傾向將都市計畫定期通盤檢討對原計畫之必要變更，解釋為法規性質，並非行政處分，至個案變更則解為行政處分。

都市計畫之法律性質，因立論之不同而異其見解，固屬仁智之見，有時難分軒輊，宜予尊重。惟探究都市計畫之內容，係就一定地區內之土地使用進行指導性、綜合性、長期性及全盤性之規劃，其擬定之事項，雖涉及一定地區之土地，但其坐落之精確位置及面積範圍之細節，尚未完全明確，因此其計畫內容所表明之事項，尚不能認其已全部具體且特定，性質上可能仍處於抽象且一般的，或有時雖具體但其受規範之人仍處於未特定之狀態。至都市計畫中之細部計畫，係以主要計畫為準則(都市計畫法第六條第一款)，其表明事項所涉及土地之座落位置及面積範圍已相當明確，屬於何者之土地已具體或特定或可得特定，其性質上具執行性、具體性、中短期性及局部性，此時可能提升至具體的一般性(甚至達到個別或特定、可得特定)之狀態，此情形不論新訂或變更(包括擴大或修正)是否仍認為屬法規性質，抑或改認定為行政處分(一般處分)，的確較有爭議。

不論法規或行政處分(一般處分)，兩者均對外發生法律效果，其差異主要在於是否直接具體且特定或可得特定之對外發生法律效果。如屬於法規，雖可能對相對人發生權益之限制或

負擔，但其實際發生效果通常有待行政機關適用該法規命令作出具體裁決。因此都市計畫是否為行政處分(一般處分)，宜探究都市計畫之發布實施(訂定生效)時是否確定對一定地區內之權益相關人發生直接、具體且可得特定之法律效果。本件解釋將都市計畫原則上解釋為法規性質，可杜前述相關爭議，但本件解釋另就「具體項目有直接限制一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔者」，認應許就該部分提起行政爭訟以資救濟，從用語觀之，上開所指稱之具體項目是否足以符合行政處分之要件，如其要件具備時，則似不必採取相關行政訴訟類型準用之方法。本件解釋之顧慮，主要在於實務上不乏假借定期檢討之名，實際上因都市計畫定期通盤檢討變更而直接限制或侵害一定區域內特定人或可得確定多數人之權益或增加其負擔，此等事例，的確需要防止並應予檢討。

若從權利有效保障或有權利即有救濟原則之觀點，於權益受到限制或侵害之情事，給予訴願或行政訴訟之權限，自較為公允。另由於我國行政救濟制度並未採取如德國就建設計畫作為自治規章而得為行政訴訟上抽象規範審查之標的，職是，如將之解為法規性質，可能使直接受到限制之權益相對人無法救濟。惟都市計畫之訂定或變更，按照本件解釋意旨或因學者專家間理念之差異，使之處於兩可或灰色地帶，可能引發法律性質定性之爭議。如從都市計畫法之計畫概念特徵及法律性質之定性觀之，宜精確掌握都市計畫之概念及性質，實不宜因為使人民有行政爭訟救濟之機會而便宜解釋，致發生概念及定性上混淆或誤解之情事。此外，就都市計畫之主要計畫與細部計畫，

或通盤檢討與個案變更，不考量其個別類型特徵之差異，僅基於權利有效保障或有權利即有救濟之觀點，一概認定為行政處分，仍有商榷之餘地。

如前所述，都市計畫中主要計畫所表明之事項或項目，係屬指導性、綜合性、長期性及全盤性規劃階段之計畫內容，於計畫公告前可透過合法通知或公告、公眾參與說明程序、召開說明會或舉辦聽證等方式，給予權益相關人就相關事項或項目陳述意見之機會，並規範行政機關貫徹法律之正當程序，以保障相關人之權益。換言之，在尚未發生具體明確之行政行為之內部或準備階段，似不宜認為已作出直接對外發生法律效果之具體裁決。至於細部計畫階段，此時是否須要區分定期檢討與個案變更而異其法律定性。因細部計畫之訂定，係以主要計畫為準則，進行比主要計畫更加具體之規劃，屬執行性、具體性、中短期性及局部性之計畫，經發布實施(訂定生效)後，其對外如已影響特定或可得特定之相關人之權益者，外觀上有如行政處分。但嚴格言之，其仍須經行政機關就個案作出裁決後，始發生直接對外之法律效果，在此情形，仍宜將其解為屬法規性質。俟行政機關就相關個案作出裁決(處分)後，如對該裁決有所爭執時，始得提起訴願或行政訴訟，行政法院於審查前述裁決之合法性時，並附帶審查該細部計畫之合法性。¹²

¹² 在德國採取行政法院抽象規範審查制度，規範(法規)(Normen)本身直接受到控制(審查)，屬於主要規範審查(prinzipale Normenkontrolle)，與抽象規範審查同義。至於法院就規範作為基礎之各別措施進行審查，係為附帶(或稱附隨)審查(Incedenter-Kontrolle)。參照 Hufen, a.a.O., §19 Rn.1.

三、是否創設新的行政訴訟類型

本件解釋雖將都市計畫定期通盤檢討之計畫變更(或有認為重新訂定)，原則上認為屬法規性質，但如前述例外情形，如經認定為個案變更而有行政處分之性質者，認應許其就該部分提起訴願或行政訴訟以資救濟。並另諭知立法機關應增訂相關規定，使人民得就違法之都市計畫之訂定(含定期通盤檢討之變更)，認為損害其權利或法律上利益者，提起訴訟，以資救濟。如逾期未增訂，自本解釋公布之日起二年後發布之都市計畫(含定期通盤檢討之變更)，其救濟應準用行政訴訟法有關違法行政處分之救濟規定。有關都市計畫之決定，對外發生法律效果之行政行為，受影響之相對人如何救濟，可能因其行政行為之定性，而異其救濟方式。行政訴訟依其實體判決要件之差異，可分為以客觀上有行政處分為前提之撤銷訴訟(Anfechtungsklage)、課予義務訴訟(Verpflichtungsklage)(包含怠於處分之訴及拒絕申請之訴)(行政訴訟法第五條參照)、確認行政處分無效或違法之訴、確認法律關係存否之訴(此屬於確認訴訟；Feststellungsklage)、一般給付訴訟(allgemeine Leistungsklage)等，我國行政訴訟法對訴訟類型之規定，學理上認為不宜解為其已窮盡列舉(numerus clausus)¹³，惟依行政訴訟法第九條¹⁴但書規定推論之，如法律有特別規定者，始得創設新的行政訴訟類型，於此是否採取訴訟類型強制或法定原

¹³ 參照吳庚，前揭書，頁 651-670。

¹⁴ 行政訴訟法第九條(維護公益訴訟)規定，人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。但以法律有特別規定者為限。

則，值得探討。

另我國實務上有認因法規非屬法律關係本身，不得作為確認訴訟之對象。而本件解釋以準用方式，準用違法行政處分之行政訴訟類型，創設「準行政訴訟類型」。惟嚴格言之，於此似仍未達到創設新的行政訴訟或確認訴訟類型之階段，亦即透過本件解釋等同於前述之法律特別規定，承認「準行政訴訟類型」，此或許屬於暫時因應措施，未來仍宜針對都市計畫之行政行為發生人民權利或法律上利益之干預、侵害或限制時，以何種行政訴訟類型予以行政救濟，是否準用¹⁵違法行政處分之訴訟類型等，以法律明文規定，或另在行政訴訟法上創設其他訴訟類型(例如抽象規範審查)，以資因應，仍有待相關機關及學者專家進一步細緻性之討論，並予法典化。

此外，一般法院之規範合法性審查制度是否屬於憲法上要求，亦值得斟酌，如從比較法觀察，德國行政法院法第四十七條第一項僅規定聯邦建設法所訂定之建設計畫得作為規範審查對象，然此是否屬於憲法(或稱基本法)上所要求，存有疑義。

¹⁶此外，我國如欲引進此由行政法院就行政命令進行抽象規範

¹⁵ 此所謂準用，雖本院解釋有如法律，但因目前法律上未規定，或許精準而言，宜稱類推適用。

¹⁶ 德國通說認為，聯邦行政法院法第四十七條規定之抽象規範審查係屬於客觀法異議程序，非主觀權利保護訴訟。客觀的抽象規範審查僅為額外的權利救濟途徑，非基本法第 19 條第 4 項的主觀公權利保護所要求。參照陳英鈺，確認訴訟與行政規範審查：德國與我國制度發展的比較研究，臺灣大學法學論叢，43 卷 4 期，2014 年 12 月，頁 1405。

又有認為於大多數案件，原則上抽象規範審查非屬必要，因規範審查

審查之制度，宜留意其與憲法上違憲審查中之抽象規範審查¹⁷或具體規範審查，有所區別。

四、期待未來更深入探究妥當之都市計畫行政救濟制度，不宜因我國現行救濟制度不完善而勉強解釋都市計畫之性質

我國針對具有法規性質之都市計畫之訂定或變更，因現行行政訴訟係以行政處分為主要爭訟對象，未如德國行政法院法第四十七條第一項第一款規定¹⁸，就法規性質之建設計畫(細部

之引進，不屬於憲法之要求。聯邦或各邦依聯邦行政法院法第四十七條向邦高等法院提起規範審查，此制度引進並非源於基本法第十九條第四項規定。參照 W.-R. Schenke in: Schenke(Hrsg.),

Verwaltungsgerichtsordnung — Kommentar, 21.Aufl., München:Beck, 2015, §47 Rn.7f..

¹⁷ 我國學說與實務多數見解，認為德國行政法院允許當事人直接以法規命令之有效性訴請行政法院裁判者，為我國所不採。此時有以撤銷訴訟、課予義務訴訟或給付訴訟，主張行政行為所違法依據的規範違法，由行政法院附帶審查規範是否合法。另在德國，有確認訴訟對於行政規範的附隨審查，與抽象規範審查並不相同。參照陳英鈐，前揭文，頁 1441 及附註 150-151, 1453。

¹⁸ 德國行政法院法第四十七條第一項規定，高等行政法院在其審判權範圍內，依聲請而審判下列法規之效力：(1)依建設法規定所制定之規章(Satzung)，以及根據建設法第 246 條第 2 項所訂定之法規命令。(2)其他位階低於邦法之法規，但以邦法就此有明文規定者為限。同條第三項規定，法律規定僅得由邦憲法法院為法規之審查者，高等行政法院不審查法規與邦法之符合性。同條第四項規定，審查法規效力之程序繫屬於憲法法院者，高等行政法院得諭知，在憲法法院之程序終結前，停止其程序。上開有關德國行政法院法第四十七條，認行政法院法規審查之標的，係針對位階低於法律(制定法)之法規。制定法之效力，保留由憲法法院審查。參照 Jörg Schmidt in: Erich Eyermann/Ludwig Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung — Kommentar, 11.Aufl., München:Beck, 2000, §47 Rn.8. 陳敏等譯，德國行政法院法

計畫)設有抽象規範審查(或稱法規審查)(abstrakte Normenkontrolle; prinzipale Normenkontrolle)制度。¹⁹於此情形，我國是否因未採取得向行政法院提出抽象規範審查之行政訴訟類型，則將都市計畫之訂定或變更解釋為行政處分，如前所述，頗值得商榷。²⁰基於權利保障或有權利即有救濟之觀點，受不利之都市計畫相關人之權益如未予充分保障，固不符憲法保障人民基本權之意旨。但相關權益受到干預、限制或侵害之救濟可能性，宜先探究都市計畫之行政行為所屬類型，如屬於

逐條釋義，司法院印行，2002年10月，頁468以下,476。

此規範審查係為有助法律釐清(Rechtsklarheit)及訴訟經濟，目的在於避免法院就相同都市計畫中一序列之個別案件作出個別判決(所謂成羣功能; sog. Bündelungsfunktion)，可能發生裁判歧異，且藉以減輕行政法院負擔。必要時多數個案以特定法規之有效性作為先決問題進行審查。規範審查在訴訟類型上，屬於特別形成之確認程序，其與行政法院法第四十三條所准許之確認訴訟有所區別，其不以法律關係之存在或不存在，或行政處分無效為標的，而是所主張法規之無效性(BVerwG NJW 1984, 2903)。

又有引用德國聯邦憲法法院見解，依行政法院法第四十七條之規範審查，聯邦憲法法院認其符合於聯邦憲法法院法第九十條第二項所稱憲法訴訟願前之用盡法律救濟(BVerfGE 70, 35(53))。參照 Giesberts in:

Beck'scher Online-Kommentar, VwGO, Posser/Wolff, 39. Edition, Stand: 01.10.2016, §47 Rn.2f., 7.

¹⁹ 縱然抽象規範審查可以透過判決的對世效力達成訴訟經濟，不必像確認訴訟般一個案件一個案件判決，但抽象規範審查具有介入權力分立之虞，因而聯邦行政法院法第四十七條保留給邦立法自行決定是否對於邦規範引入抽象規範審查。參照陳英鈺，前揭文，頁1424。

²⁰ 學者認為確保人民之訴權而勉強將部分計畫行為定性為行政處分，除逾越憲法解釋者為替代性立法者之角色外，似屬本末倒置、削足適履。參照林明鏘，前揭文，頁28-29。

德國建設法中建設引導計畫第一階段規劃之預備階段之地面使用計畫(Flächennutzungsplan)，因係屬於行政行為之內部階段，既非法規，亦非行政行為(行政處分)。如進入第二階段之拘束性建設計畫(如我國細部計畫)，則對外發生法律效果，其定性為法規性質之地方自治團體自治規章(或稱自治規則)(Satzung)。設若因行政救濟制度之不足，而強解為行政處分(一般處分)，可能導致法規與行政處分之法律概念區別及類型歸屬混淆之疑慮。另如為增強財產權受干預、限制或侵害之人民提起行政救濟之機會，亦宜避免將原屬於法規性質之都市計畫之訂定或變更，勉強解釋為行政處分，凡此是否亦可能發生類如前述假法規之名而行行政處分之實的「名實不符」情形。

本件解釋對於創設新的行政訴訟類型，採取積極介入之解釋態度，將可能取代行政機關或立法者就法規與行政處分之定性或類型特徵界定之職責，從而壓縮行政機關自主決定或立法自由形成之空間，凡此均頗值得推敲。如從行政救濟制度改革方面，或許可考慮是否引進德國行政法院法第四十七條第一項第一款規定之抽象規範審查(法規審查)制度，亦屬另外值得思考之議題。

綜上，本件解釋對於本院釋字第一五六號解釋之補充，使本院解釋得與時俱進，其用意值得肯認。但為健全我國都市計畫法制，學理及實務上仍有精進之空間。未來實務界及學界宜更多關注，深入探究符合我國需要之都市計畫之概念、性質、類型及妥當的新行政救濟類型，願彼此互勉之。