

釋字第 532 號解釋協同意見書

蘇俊雄大法官 提出

本件解釋的原因事實涉及位於特定土地使用分區之「丁種建築用地」的土地所有權人，就縣政府依區域計畫法所為「用地編定」申請另為變更時的實體與程序問題，而以「台灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」之第二點與第三點規定，作為主要的規範審查客體。本件解釋認定前揭審查作業要點屬於職權命令，而該二點內容復創設了區域計畫法與非都市土地使用管制規則所無的變更編定要件，故依憲法第二十三條所定之法律保留原則，將該等規定宣告為違憲無效。此項審查結論再次確認了法治國家之權限分派秩序的嚴肅性，值得吾人予以肯認。惟本件解釋所涉及的規範課題，既與地方自治團體的計畫高權（Planungshoheit）以及土地權利人的財產權益密切相關，對於「地方政府究應如何審酌、處理土地所有權人就『用地編定』所為之變更申請事件」這項本案的基本課題，自應有必要做深入的論證檢討，務求釐清憲法對於非都市土地之使用管制法制的基本規範要求。多數意見通過的解釋文與解釋理由，雖然根據法律保留原則而非難系爭的審查作業要點「增加人民依法使用其土地權利之限制」，但是對於該職權命令是否亦侵及地方主管機關的計畫形成權限，尚無明確之論斷；本件解釋也曾附帶地論及系爭審查作業要點之內容，有違非都市土地之使用管制法制的立法目的，惟就此項推論認定之理由，亦無清楚的說明。為澄清此等模糊說理所引致之疑慮，並對相關法制之改革提供必要的警告與提示，爰提出協同意見書，就下列各項規範課題，補充說明本席之法理確信。

一、直轄市及縣（市）政府對於各種使用地之「編定」及「變更編定」，享有一定的「計畫形成自由」：

區域計畫法對於國家與地方自治團體的計畫高權，做有一定的權限分派決定，而為中央與地方權限劃分秩序的一部分；在此項立法決定合乎憲法與地方制度法對於地方自治之制度保障要求的前提下，相關計畫主體的行政機關，自負有遵守該等權限分派秩序的義務。根據區域計畫法第十五條之規定，非都市土地之各種使用地的「編定」及其「變更」，應屬直轄市及縣（市）政府的權責事項；惟其所為決定，尚應循本法之相關規定及中央主管機關依法律授權所定之管制規則，並受上級主管機關之「核備」審查。如果綜合考察計畫法制以及地方制度法制的相關規定，吾人應該肯認上開「用地編定」之計畫管制措施及其變更，屬於直轄市及縣（市）政府的「自治事項」，而且各該地方主管機關在法律以及授權命令的容許範圍內，應享有一定的「計畫形成自由」，俾滿足地方自治團體的計畫需求。

基於這樣的定性，各該自治監督機關當然僅能根據憲法、法律以及授權命令對之為適法性的監督，而且其依法律授權訂定的管制規則，也必須保留給地方主管機關一定的計畫形成餘地，不能以過度嚴格的要件限制「架空」其計畫高權。就此而言，性質上屬於由省政府發布之職權命令的系爭審查作業要點，並非適格的管制規則，其訂定本身即已抵觸了區域計畫法所定的權限分派秩序，而且其規範內容亦過度縮限、掏空了縣（市）政府依法律及授權命令所享有的計畫形成自由（使其僅能就符合該審查作業要點所定要件的申請案件為變更編定之審酌），應依憲法第一百七十二條之規定將之宣告為無效。

二、中央主管機關受法律授權所訂定之實體管制規則，以及各該地方主管機關就用地編定或變更所為之決定，仍應符合區域計畫法所定指導原則；行政機關就此所為之裁量決定，司法機關原則上應予尊重而僅做有限度之審查：

土地資源的計畫管制，固然對於人民的土地使用權益有重大的影響，但卻也是一種具有一定之專業導向的政策性決定，所以在功能法取向的權限分派秩序上，應該容許立法者對行政機關的規範續造，可以做比較廣泛的授權，而且司法機關對於行政機關就相關實體事項所為「訂定命令之裁量」乃至於「計畫裁量」，原則上亦應予以尊重而僅做比較寬鬆的審查（本席建議原則上可採取「可支持性審查」之標準，於有「區域建設推行委員會」參與作成決定之場合則例外採取「明顯性審查」之標準）。換言之，只要管制規則之實體內容或者個別的計畫決定，符合平等原則的基本規範要求，並且與區域計畫法所定之各項指導原則間存在有適當合理的關連而無權限之濫用，其適法性即應受司法機關之肯認；至於其政策內容是否妥當的問題，行政機關應享有一定的計畫形成空間。

惟若進而以「可支持性審查」之標準檢視系爭審查作業要點的實體規範內容，其是否具有任何合乎事理並且可以支持該項訂定命令之裁量的合理性基礎，毋寧非常值得懷疑。根據相關機關於本案審查會上之說明，系爭審查作業要點之第二、三點規定，目的是為了防止土地之投機炒作（將丁種建築用地變更為土地使用價值較多元之丙種建築用地），所以乃將山坡地保育區、風景區、森林區內之丁種建築用地申請變更用地編定之容許要件，限於（一）「廠地位於水庫集水區或水源水質水量保護區範圍內經政府主動輔導遷廠者」，以及（二）「供作公共（用）設施使用或機關用地使用者」這兩種情形，亦即以公權力介入或公共使用目的之有無，認定申請變更編定案件是否係在炒作土地，並從而決定該項變更應否准許。按土地炒作之防止，一般來說，主要意在確保、維持各種使用地的正常供給；可是在山坡地保育區、風景區、森林區這種特別重視環境保護的使用分區內，根本就沒有繼續維

持由歷史因素所造成之丁種建築用地的必要性與合理性。如果說山坡地保育區、風景區、森林區等土地使用分區亦不適合有丙種建築用地的存在，則解決之道毋寧在於檢討丙種建築用地此項用地編定的合理性，並且嚴格管制其建築與使用行為，而不是「一律禁止」丁種建築用地變更為丙種建築用地。再者，只問公共因素之有無而完全不論土地使用強度的作法，也全然未適切衡量環境利益而背離了區域計畫法制的指導原則（特別是天然資源的保育利用）；其對人民財產權益的漠視，更可能有違憲法對於財產權的平等保護（因為其他使用分區內之丁種建築用地並未受到此等變更限制）。或許便是基於上述理由，多數意見通過的解釋文及解釋理由，亦認為系爭審查作業要點之規定，「違反非都市土地分區編定、限制使用並予管制之立法目的」。

三、土地所有權人得申請使用地之變更編定，請求地方主管機關作成無計畫瑕疵之形成決定；土地權利人及其他利害關係人於該計畫程序中，並應有陳述意見之機會：

非都市土地之用地編定的計畫管制，無疑會對於人民的土地使用權益構成重大的影響限制，故相關之管制措施，當然必須符合憲法第二十三條所定的法律保留原則，由法律或授權命令進行規範；基於財產權之組織與程序保障的憲法規範意旨，地方主管機關在為用地編定的計畫形成決定時，更應給予土地權利人及其他利害關係人陳述意見的機會，並對計畫所涉及之私益與公益進行慎重的權衡考量。此等程序保障之基本要求，向為我國計畫法制所漠視，應有檢討改進之必要。

基於財產權保護之規範意旨，土地所有權人應得主動請求辦理用地編定之變更，亦即請求主管機關檢討改變用地計畫管制之內容；此等申請權利的行使要件，既事涉財產權之限制能否獲得變更的問題，當然亦應有法律保留原則之適用。多數意見通過的

解釋文與解釋理由，認定系爭之審查作業要點「創設」法律與授權命令所無之變更編定要件，復增加人民依法使用其土地權利之限制，有違憲法第二十三條所定法律保留原則，應即係著眼於此。此項變更申請權限的賦與，尚不表示人民有請求地方主管機關作成特定變更決定的請求權，而僅意謂其得請求主管機關為無計畫瑕疵的形成決定；地方主管機關就此等申請變更編定案件的審查處理，則亦應給予申請人及其他利害關係人以陳述意見之充分機會，並且審慎斟酌評估申請人所提之興辦事業計畫，以善盡計畫裁量之權責。至於此等計畫變更與否之實體決定，不論應定性為行政處分抑或自治規則之訂定裁量，司法機關均應適度尊重主管機關的決定判斷，而以較寬鬆之審查標準審查其適法性問題，理由已如前述。

四、區域計畫之擬定過程中，行政機關負有公開資訊的程序性義務，以保障人民知的權利：

蓋在高度專業及涉及多種利益考量的區域計畫事項，欲透過立法者以法律方式明定各種實體要件，不僅難以細緻化，且影響專業判斷之彈性空間，故於法制中對程序性事項為框架性規定，毋寧是適當的方式。按區域計畫的擬定，分別受到來自國家之財經政策及國土利用規劃方向、來自地方之環境保護及社區價值維護，以及來自個人財產權及其他基本權的保障等各種利益的糾葛，故對於計畫形成之決定，應給予利害關係人陳述意見之機會，已如前述。但為確保利害關係人的參與不流於形式意義，行政機關應負有於計畫程序前或計畫程序中，提供計畫程序參與者相關資訊之義務，且計畫程序參與者對於與計畫相關之資訊，亦應有請求行政機關提出之權利，當事人或利害關係人對於行政機關所提出之資訊，應得以閱覽、抄寫、複印或攝影（行政程序法第四十六條第一項）。其目的在確保計畫制訂之正確性，透過當事人及

利害關係人事前基於充分且完整的資訊，而於計畫程序中為實質的討論，可避免計畫決策的錯誤，以及冗長及繁瑣的事後司法救濟等因決策於未知之中所可能產生的弊端。

總結而言，非都市土地的用地編定及其變更，關係國家土地資源的合理使用以及人民的財產權益，其成敗不僅取決於公正合理之制度設計，亦有賴計畫主管機關秉持專業良知，審慎進行計畫管制。本件解釋宣告「台灣省非都市土地山坡地保育區、風景區、森林區丁種建築（窯業）用地申請同意變更作非工（窯）業使用審查作業要點」之第二、三點規定違憲無效，應已提供了相關法制改革之契機。各級計畫主管機關今後自當依相關法制所定權限分派秩序，認真履行各自之權責，而以公平合理的作業準則與適正保障人民權益之處理程序，努力追尋區域計畫目的之實現。