

地方政府山坡地開發審查作業之改進方式

林建元* 黃萬翔** 藍汀山***

論文接受日期：八十三年六月十五日

摘 要

山坡地由於環境複雜的特殊性，在土地利用規劃與管理上極具挑戰性，一方面，山坡地係環境敏感及稀有資源之蘊藏地區，不當的開發利用極易傷害環境本身；另一方面，隨著經濟成長與都市發展，對都市土地的需求(如住宅用地、工業用地、娛樂設施)愈為迫切，都市向其周圍地區擴張為不可避免之趨勢，山坡地即成為主要的開發利用對象。就土地開發控制而言，山坡地是目前臺灣實施開發許可制最具體的對象，也是最具實施經驗的地區。然而，現行的山坡地開發審查作業，尤其是縣市政府的作業卻一再為人所詬病。如何改進現行的山坡地開發審查制度，以提昇開發審查之作業品質乃一重要課題。本文之目的在於檢討目前縣市政府層次有關山坡地開發審查之作業方式，並研提改進之辦法供未來進一步實施開發許可制之參考。

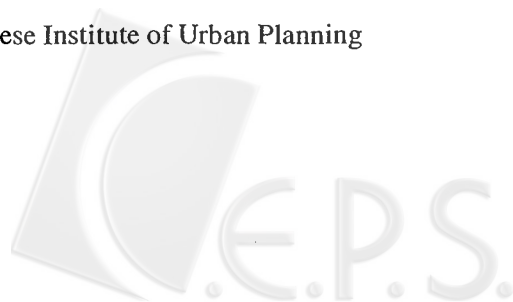
關鍵詞：山坡地開發，開發許可，地方政府

* 林建元，國立臺灣大學建築與城鄉研究所副教授

** 黃萬翔，台灣省政府住都局市鄉規劃處處長

*** 藍汀山，國立臺灣大學建築與城鄉研究所碩士班研究生

中華民國都市計劃學會 民國八十三年



IMPROVING APPROACHES FOR THE REVIEWING OF HILLSIDE LAND DEVELOPMENT AT LOCAL GOVERNMENTS

Chien-Yuan Lin, Wang-Hsiang Hwang, Ding-Shan Lan

*Graduate Institute of Urban Planning, National Chung-Hsing University
Taipei, Taiwan 10433, R.O.C.*

ABSTRACT

Due to the specialty of environmental complexity, land use planning and management of hillside area is a challenging task to planners. On the one hand, hillside area is environmental sensitive, any inappropriate development could damage itself. On the other hand, outward expansion is an unavoidable trend of urban development, hillside area becomes the major target of land development in Taiwan. From the viewpoint of land development control, hillside area is the most experienced area of the exercise of development permit system in Taiwan, however, the reviewing process has often been criticized, especially at the local governments. It is a critical task to improve the existing hillside land development reviewing process to gain better effectiveness. The purpose of this paper is to investigate the current reviewing system of hillside land development at local governments, and to propose improvement approaches for the future promotion of development permit system.

Keywords: hillside land development, development permit, local government

一、前言

由於傳統的土地分區使用制度(Zoning System)在土地的供給上過於僵硬，無法適應社會與經濟進步對新土地使用型態的需求，又因為缺乏適當配合措施，一旦劃定使用分區即帶動了一次的財富重分配，形成社會的不公平，各界對於國外實施多年的開發許可制乃寄予厚望，希望透過開發許可制的引進可以一舉消除了原有土地分區使用管制方式的不合理現象，



尤其這二年隨著城鄉計劃法修法與臺灣地區綜合開發計畫的重新檢討，有關開發許可制的實施可能方式乃成為近年來都市計劃學界共同關切的課題。

其實開發許可制的實施在我國並不陌生。針對山坡地的特殊性質，為兼顧自然保育與建築開發之需要，內政部於七十二年七月十日發佈「山坡地開發建築管理辦法」，正式引進了開發許可制的作業方式，檢討這十年來的作業經驗，應當有助於吾人瞭解並建立適合國內環境所需的開發許可制作業方式。不可諱言的，山坡地開發審查制度實施以來，成果並不是很令人滿意，尤其是縣市政府的山坡地開發審查更是為人所詬病。檢討目前山坡地開發審查作業方式，尤其是縣市政府的層次，進而研擬建議以供制度改進之參考乃本文之主要目的。

有關山坡地土地利用管理制度之相關研究其實不少，例如行政院經建會(1986, 1988)曾研究土地開發許可制及環境敏感地區之管理制度，臺灣省政府建設廳(1989)曾經數次針對山坡地土地利用管理制度舉辦研討會，王振英(1992)、陳明竺(1987)、陳麗紅(1992)、陳威仁(1988)，及林建元等人(1993)亦曾分別針對非都市土地及山坡地之土地開發管理制度進行相關之研究，但均未曾特別針對縣市政府層次的山坡地開發審查作業狀況進行調查與檢討。其實，依目前山坡地開發管理制度之設計，縣市政府的山開審查對整體制度之運作具有相當決定性的作用。

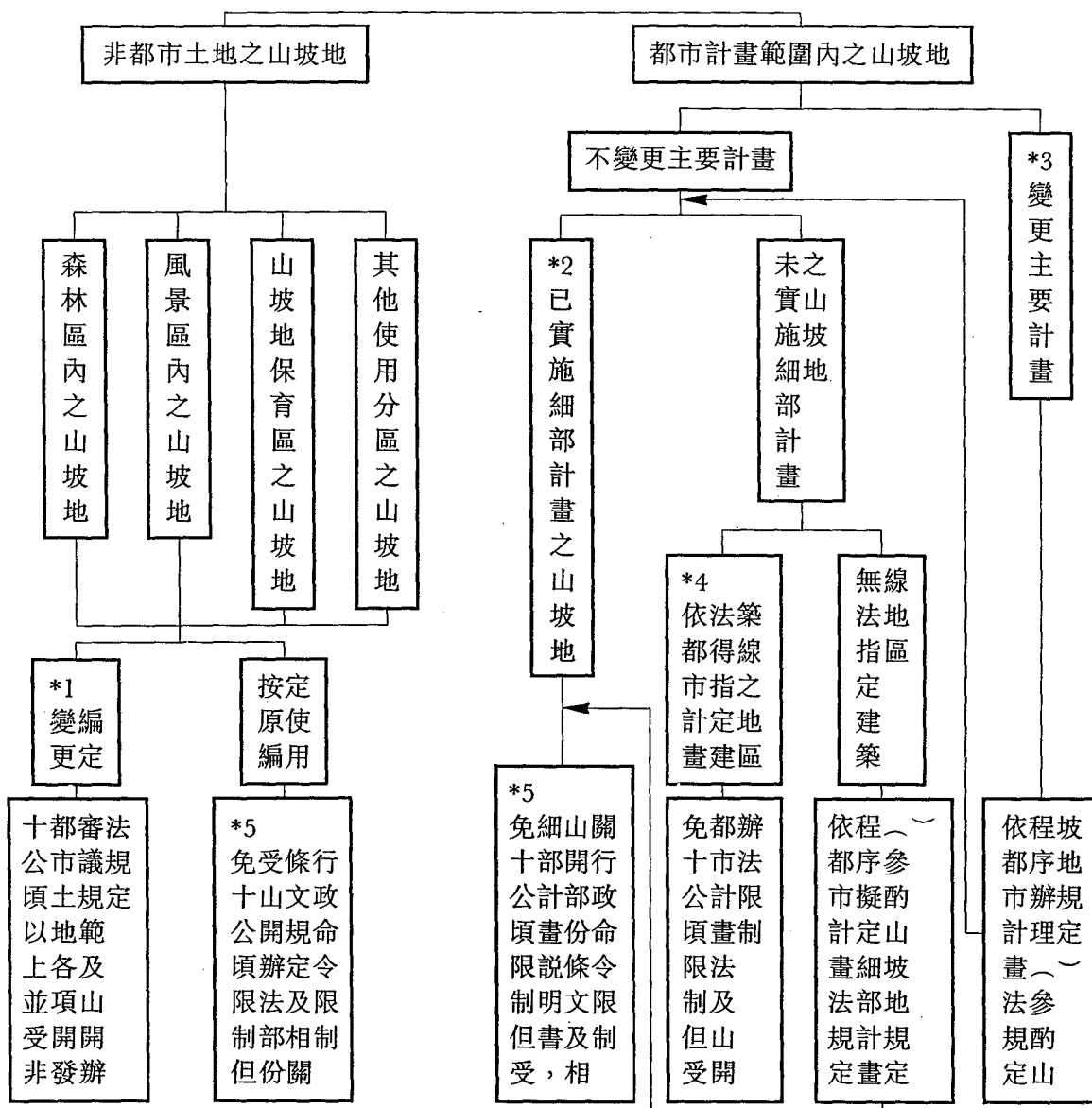
為通盤了解目前縣市政府執行山坡地開發審查的作業現況，並進一步探討審查組織、審查內容及作業流程三者間之互動關係，本研究透過縣(市)政府訪談與問卷調查的方式，進行資料收集與分析。其中縣市政府訪談於八十年五月底初步完成，並經多次討論修正。問卷調查於同年八月底初步統計完成，全省21個縣市，其中台南市、澎湖縣、及花蓮縣三者沒有山坡地開發審查業務。當時各縣市平均每月申請山坡地開發案件以台東縣的50件／月最多，其次是台中縣的30件／月、宜蘭縣的15件／月，其他縣市則在5件／月以下。經追縱訪問發現此等縣市之山坡地開發案，大都屬都市土地內之山坡地開發，且大都為一公頃以下的開發案。

二、山坡地開發審查現行作業規定

自七十九年二月「山坡地開發建築管理辦法」修正公佈後，山坡地開發建築管理在不同的土地使用管制下，產生了不同的管制方式。如圖一所示，目前山坡地開發之法規體系，可分為非都市土地及都市土地兩大類，非都市土地雖有不同的土地使用分區，但基本上係依其開發是否按原編定使用而認定，若依照原編定使用則免十公頃受山開辦法部分條文規定限制；若不符原編定使用，則須變更編定辦理開發，發開發面積在十公頃以上，除必須受山開辦法管制外，另分就不同的開發內容，受各項非都市土地開發審議規範之限制。

都市土地方面的山坡地可分為變更主要計畫及不變更(即原使用分區管制)主要計畫二種狀況。在不變更使用地區，又可細分為已完成細部計畫地區及未完成細部計畫地區，其相對之法令限制亦不盡相同。已實施細部計畫之山坡地地區，依山開辦法規定免受十公頃限制，





- *1 變更“編定”之“編定”係指依非都市土地使用管制規則第七條附表一規定之各種使用地容許使用項目表，而“變更”係指附表二“使用分區內各種使用地之變更編定原則書”內允許變更之項目及使用地。
- *2 已實施細部計畫除依都市計畫程序公告實施細部計畫外，尚含主要計畫與細部計畫合併擬定公告之地區(詳內政部79.8.22. 台內營字第824454號函)。
- *3 變更主要計畫係指已實施或未實施細部計畫地區，依通盤檢討作業，提具變更使用分區的方式。
- *4 依內政部79.9.18. 台(79)內營字第832996號函規定，未發布細部計畫地區業經主管機關依據都市計畫法第十七條第二項但書規定指定建築線之建築基地，准予依山坡地開發建築管理辦法第三條第四款之規定視為“依其他法律規定得為建築使用者”。
- *5 有關免十公頃之規定係依“臺灣省山坡地申請核准開發建築面積免受十公頃限制案件審查作業要點”規定，且依相關規定尚分為1公頃，1-5公頃，5-10公頃三種不同審查方式及審查費收取金額標準等規定。

圖一 山坡地開發規劃審查管制系統現況



而受細部計畫管制及山開部份條文限制，整體而言，此等不同土地使用管制性質的地區皆須依「山坡地開發建築管理辦法」管制。但依山坡地開發建築管理辦法第三條但書規定，及一些先後發布施行的行政法令，此等使用管制性質的差異在於審查組織、作業流程或審查內容上繁複程度的區別。在未實施細部計畫地區之山坡地，依目前行政管理方式，可分為依都市計畫法得指定建築線之地區及無法指定建築線地區等二個部份，在得指定建築地區之山坡地，可免十公頃限制，受都市計畫法或尚未公告之細部計畫相關規定及山開部份條文規定限制，此種地區辦理方式類似已實施細部計畫地區之山坡地。在無法指定建築線地區之山坡地，則須在十公頃以上，受都市計畫法及山開辦法之限制。

變更主要計畫的地區，原則上仍依照都市計畫通盤檢討等相關程序辦理，至於此種程序是否會加入山坡地評估報告，一併檢討山坡地開發所規定的事項，則尚無明確規定。基本上，山坡地開發審查制度可依審查作業程序，審查組織及審查內容與標準等三個向度加以瞭解，茲分述如下：

(一) 審查作業程序

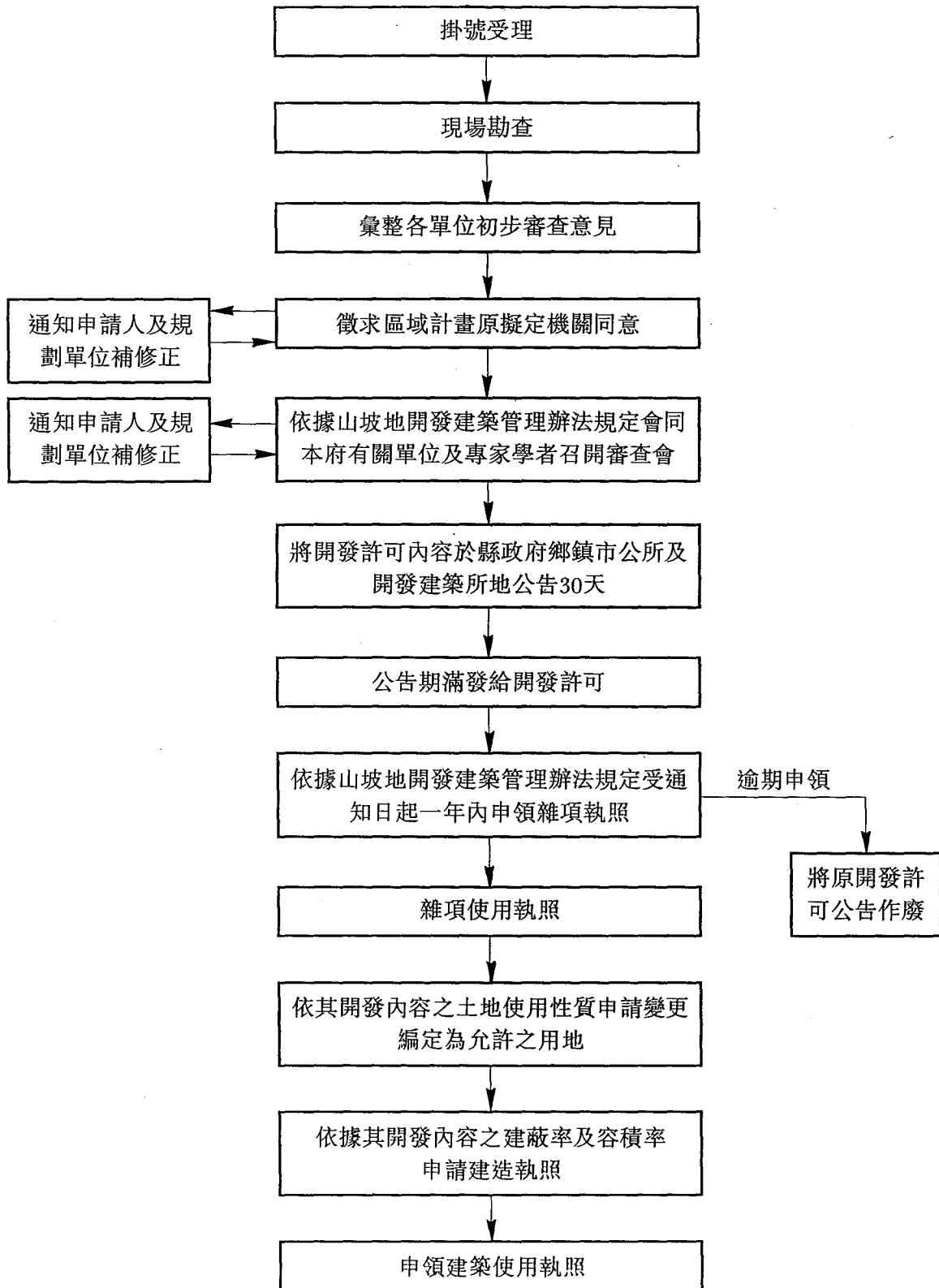
台北縣歷年來為山坡地開發個案較多之地區，縣政府對山坡地開發作業程序及審查方式，有較完整的架構且較豐富的經驗，此有利於山坡地開發問題的發掘與瞭解。茲將訪談結果分述如后：

1. 審查作業程序

台北縣幅員廣闊，境內山坡地面積總計111,825公頃，約佔全縣總面積205,233公頃之54.49%，其山坡地開發案件、開發面積皆佔全省之冠。目前之審查作業程序除依前項所述之土地使用管制性質，及相關行政命令解釋外，台北縣另訂有“山坡地開發建築面積十公頃以下台北縣採行作業方式”。其作業流程依開發規模分下列三種不同的方式。

- (1) 十公頃以下都市計畫內之山坡地及一公頃以下非都市土地之山坡地：免申請開發許可，並可併辦雜項執照。但若其雜項工程有單獨申請之必要者，仍須分別申請雜項執照及建築執照。此種審查以府內各承辦相關業務之為主，採取會簽核意見之方式，最後並依其屬公眾建築物或非公眾建築物呈局長核准發照。
- (2) 1至10公頃之非都市土地建築開發案，免報區域計畫原擬定機關審查，其中1至5公頃部份，由工務局局長召集建築管理課，都計課、土木課…等相關單位人員審查，5至10公頃之開發案，除召集縣府內之主管單位，並視實際情況召集審查委員共同審查。
- (3) 十公頃以上編定非建築用地之山坡地開發案，則依山坡地開發建築管理辦法，須徵得變更前後各該事業主管機關核定，並依山開辦法呈區域計畫原擬定機關審議。另有關十公頃以上設立許可，目前台北縣政府的作業是由各該事業主管機關負責。變更使用編定設立許可，則由各該事業主管機關循其行政系統至中央區域計畫主管機關負責審查，核發同意後，再由縣府之建管課負責山開審查，設立許可雖著重在是否能變更土地使用編定，然一般皆會相關審查單位提供意見。其審查作業程序如圖二所示。





圖二 台北縣十公頃以上山坡地開發審查流程表



(4)在雜項工程管制方面，目前建管課分成建築執照組及使用執照組。建築執照組主要負責書面審查、建照審查及施工勘驗管理，使照組則為使用執照核發及使用管理，然從訪談中可以發現，目前雜項工程施工勘驗並無法令規定。且以縣府而言，審查十公頃以上山坡地案件之承辦人員僅一人，以台北縣審查案件來看，實難再對施工勘驗作進一步管制，因此，目前之管制除申請雜照核可後至申請雜項使用執照時才再次審查，但對施工過程中，營造單位是否有依各項安全規定及施工圖施工，則無法管制。以七十六年台北縣開始依“山坡地建築開發管理辦法”核准之案件來看，山坡地開發災害普遍較以往減少，一般施工中的災害主要為沉沙地、攔沙壩及颱風所帶來之豪雨所致，通常由營造單位負責改善；至於完工後的災害，訪談顯示大多由原承造之營造單位與居民協調解決。

2. 審查效率

調查顯示山坡地開發在各縣市平均審查時間，及其所需召開會議次數如表一所示。一般審查所費之時間，可分為課內(即建管課)審查時間平均1.5個月，及府內課外審查時間(即加會各相關業務單位所費時間)約二個月，最後是府外審查，即須召開審查會議，此約需三個月會部審查時限，合計一個案件約六個月。而每件案件平均需召開會議次數是3.8次，此部分視案件複雜性而有很大差異，不過整體而言，最少亦須開二次會，最多則有六次。

(二) 審查組織

目前我國審查體系分中央、省(市)及縣(市)三層級，對於山坡地之經營管理，中央機構主要負責法令擬定、解釋及指導之功能，省(市)政府為規劃、監督審查管理機構，縣(市)政府則為實際執行審查，負責有關開發許可、核發執照之機構。本研究對全省各縣市進行問卷調查，包含組織結構及組織成員素質之了解，特別是審查委員會的組織情形。台北縣的山開審查組織作業流程及審查內容則以訪談方式進行瞭解。茲將調查與訪談結果分述如后：

1. 審查組織結構

根據問卷調查回收分析，各縣市政府之山坡地開發審查，審查組織方式略有差異，大體而言，在審查組織上可分為三個不同性質的單位：

- (1)縣(市)政府內部課室：包括建築管理課，土木課、都市計畫課、水利課、水土保持課、地政科、環保局，其中建管課屬主辦單位，其他各課室則依其相關業務範圍協助山開審查。
- (2)審查委員會：由學者專家及府內相關承辦課室共同組成。
- (3)公用設備主管單位：此係依山坡地開發建築管理辦法第六條規定所需須配合考量公用設備的設施，此方面主要為事業主管機關，主要有電力公司、電信局、自來水公司、鎮公所。

以台北縣為例，圖三為台北縣山坡地開發作業方式與審查組織對照圖，由此圖可以發現其主要的劃分係依據不同的土地使用管制性質及開發面積決定，十公頃以下之都市土地



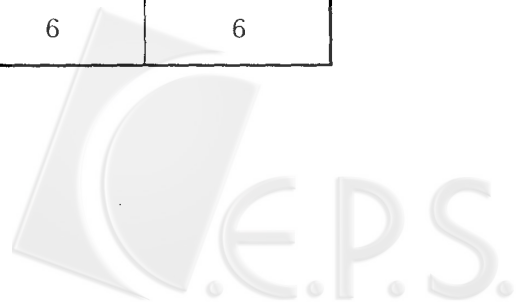
表一 各縣市政府平均審查時間

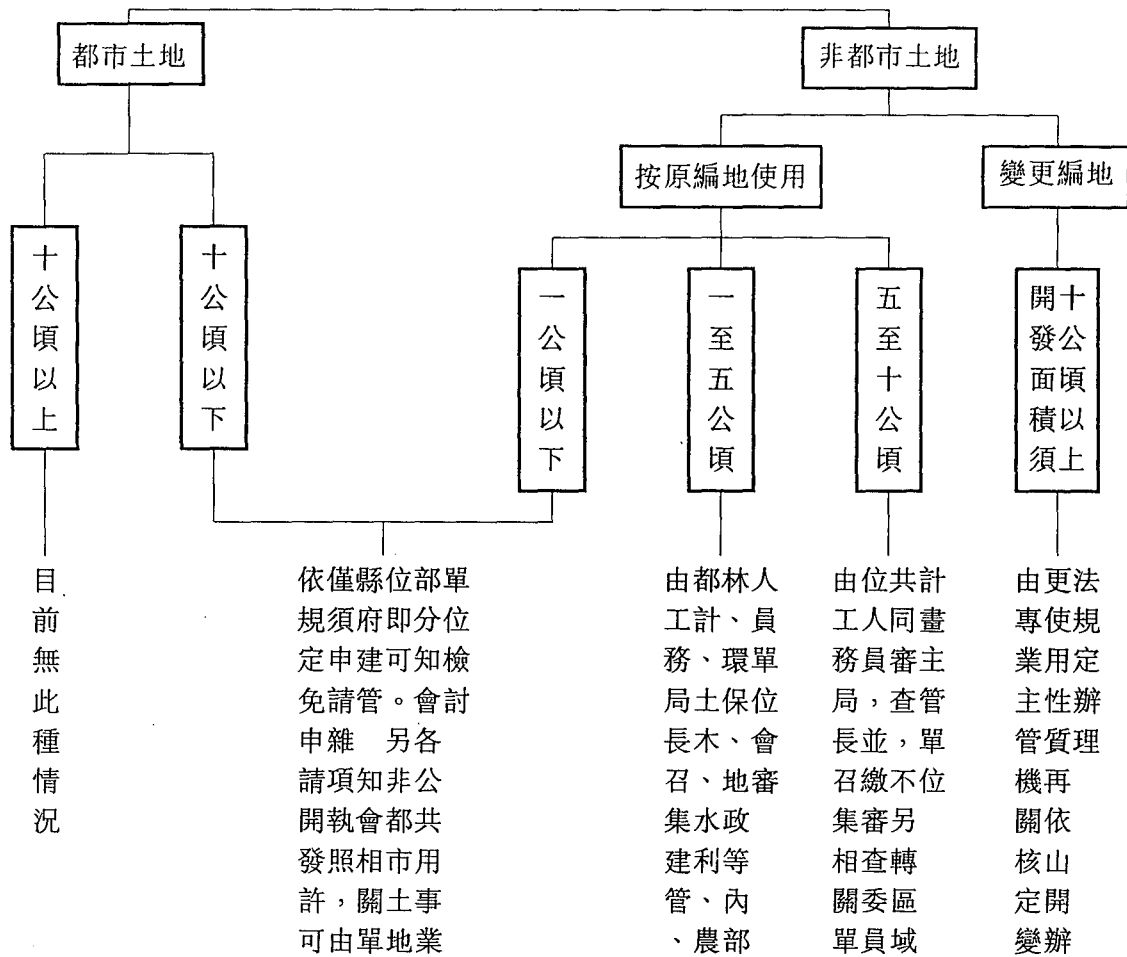
單位：月

	平均每月 約幾件	所需全部 時間	主管課內	縣府內主管 課 外	縣 府 外
1. 基隆市	1/6				
2. 台北縣	1	4	2	2	4-6
3. 桃園縣	*1	3	3/4	3/4	9/4
4. 新竹市	5	6	1.5	1.5	3
5. 台中縣	30	12			
6. 南投縣	1/4	8天	3天	3天	2天
7. 嘉義縣					
8. 嘉義市	0				
9. 台南市					
10. 高雄縣	1/2	2.5	1/3	1/3	2
11. 新竹縣	2	5.5	0.5	1	4
12. 苗栗縣	1	17	3	7	7
13. 台東縣	50	2/3	1/6	3/6	
14. 彰化縣	1/12	5-9	1-2	1-2	3-5
15. 澎湖縣					
16. 台中市	2	1	0.5	0.5	
17. 宜蘭縣	15	8/3	2/3	6/3	
18. 雲林縣					
19. 屏東縣	5	2	1/6	0.5	1-2
20. 花蓮縣					
21. 台南縣	0.1	18	6	6	6

*1 桃園縣十公頃以上目前僅核准四件

*2 調查時間：民國八十年五月





圖三 台北縣山坡地開發作業方式與審查組織對照圖
資料來源：台北縣政府，本研究整理

山坡地及一公頃以下非都市土地之山坡地，審核時僅由府內各相關業務單位負責，一般以建管課主辦，採加會簽核的方式即可，而非都市土地在1-10公頃之開發案申請，則採會審的方式，1-5公頃僅府內各相關業務單位會審，而5-10公頃時，則須邀集專家學者所組成的審查委員會一併會審。至於超過十公頃的非都市土地，山坡地開發因須事業主管單位的同意，故在縣市的審查組織上，上述三個單位外，另增加一事業單位主管機關。

2. 審查權責分工方式

各縣(市)政府協辦山坡地開發各單位負責之範圍，經調查雖不一致，但差異不大。一般而言，都市計畫課負責公共設施，及土地使用計畫之審核，農林課為水土保持事宜，土木課則為道路設置，及道路排水等、地政科負責地籍資料查核，環保局負責環境影響評估之工作，水利課負責河川公地使用方面，主辦單位建管課則為山坡地基本資料審查。分工訂定的方式，通常由縣市主辦單位(工務局)召開業務協調會，由各相關單位自行協調其負



責的項目，大部份並未形諸文字，而台北縣方面則較完備，僅各課室負責之項目一一表列且進一步載明查核要點。

3. 審查人員學經歷

問卷調查顯示，八十年八月時，主辦山坡地開發業務之建管課人員共計246人，其中負責山坡地開發審查之承辦人計106位，針對此106位的承辦人在年資、學歷、及參加講習次數上做一初步的統計如下。

(1)年資：百分之四十五的承辦人具有2至6年的工作經歷，而6年以上者佔1/3以上，較無經驗者(2年以下)僅佔1/6 (如下表)。

	2 年以下	2-6年	6-10年	10年以上	合計
百分比%	18.3	45.0	26.5	10.2	100

(2)學歷：各縣市之承辦人員，以專科畢業所佔人數最多約62%，其次是大學畢業者約佔25% (如下表)。

	博碩士	大學	專科	高中高職	其他
百分比%	0	25.8	62.1	12.1	100

(3)參加講習次數：省建設廳自民國七十六年即針對山坡地開發管理每年舉辦座談講習會，根據此次問卷調查，參加過講習次數以一次居多約1/3，從來是沒有參加過者約1/3弱，兩次以上者，則佔1/3強。

	0次	1次	2次	3次以上	合計
百分比%	29.7	32.4	16.3	21.6	100

4. 審查委員會組成方式

目前十八個縣市中，已成立山坡地開發審查委員會者計有十二個縣市，負責審查之案件大都為十公頃以上之開發案件，及部份5-10公頃之非都市土地之山坡地開發案件。審查委員會之組成大體而言，包括兩個部份，一為縣市政府各相關業務單位約7-8個單位參與，另一為學者專家，主要專業項目為敷地規劃、建築工程、土木、大地、地質、水利及水保工程等，約5-7人參與審查。以工務局(建設局)局長任召集人，一般審查委員學者專家與縣市政府人員之配比約為1:1。

在審查權責方面，一般以學者專家為主要之審查者，有些縣市政府之承辦單位只提供行政上的配合協助措施，不參與審查，此部分須參與審查的學者全部簽名核可，方能核准其開發。有些縣市之承辦單位則同時參與審查，核准方式各縣市略有差異，如有由主席口頭徵詢者，亦有須全體通過者(所謂全體通過即上項主席口頭徵詢意見)或僅三分之二以上

同意即可等方式。其間之差異可能在於審查委員之組成無明確之規定，各縣市經依其行政作業上之考量，所作的變通方式，再者審查之學者專家之權責亦未明訂決策方式。

(三) 審查內容與標準

山坡地之審查內容，在前述之審查分工項目後，各課室大致有一審查範圍，至於審查標準，則大都參照各相關法規及行政命令等，而此方面亦是各縣市執行上最為模糊的部份。在台北縣方面，主要由工務局建管課主辦，並配合都市計畫課、土木課、建設局水利課、農業局水土保持課、地政局地用股、及環保局，就其相關業務審查。台北縣訂有各課室審查原則，針對各課室應審查的項目提供原則以供審查委員參考，茲分述如下：

1. 工務建築管理業務方面

- (1) 申請計畫書圖文件需符合山坡地開發建築管理辦法之規定。
- (2) 地籍資料需齊全，核對土地清冊、土地使用權同意書、地籍圖與土地登記簿符合。
- (3) 查明有無山坡地開發建築管理辦法所規定不得開發建築之區域。
- (4) 查明有無公共設施與公用設備服務無法配合者。(需有公文回覆證明)
- (5) 居住人口數之核算需按照內政部(73)台內營字第218134號函規定辦理。

2. 工務都市計畫業務方面

- (1) 查明申請區與已擬定或擬定中之都市計畫範圍之關係，與有無抵觸。
- (2) 查明申請區有無軍事禁限建事項。
- (3) 公共設施設置標準需依山坡地開發建築設施標準設置。
- (4) 土地使用計畫需合理配置，土地使用管制需符合土地變更編定後容許使用之項目與使用強度。(如住宅區不得超過三種建築用地建蔽率40%，容積率160%之規定)
- (5) 整地與建築配置需順應地形變化，並減少坡面之破壞，選擇土地利用潛力高之地區開發。
- (6) 住宅區的配置建議以鄰里單元為設置原則，住宅群採族群的規劃方面，以集中土地利用。(可採配合囊底路的住宅規劃避免作棋盤式道路作沿街土地細分)
- (7) 申請區內如有裡地，需協調裡地地主共同開發，或充分考慮裡地地主之權益。
- (8) 申請案需依所設置公共設施提出分期分區計畫與財務計畫。

3. 工務土木業務方面

- (1) 道路設置標準需符合乙種林道設置標準或七級道路設置標準。
- (2) 主要道路之設置需考量公路局公路之設置標準，以預留公車行駛之可能。
- (3) 整地工程需儘量保持原有地形並避免大挖大填，並計算挖填方數量，需挖填平衡或提出素土與客土計畫。
- (4) 需有施工中之防災計畫。

4. 建設水利業務方面

- (1) 基地現有溝渠或水利用地如為登記在案或具水利功能者，土地使用計畫需保留不作其他



使用或提整治計畫。

(2) 基地內如有廢棄溝渠需申請廢溝證明。

(3) 基地如沿其河川公地之使用需依規定提出河川公地使用之申請。

(4) 基地如需鑽探水井取用地下水，需依規定提出水權登記。

5. 農業水土保持業務方面

(1) 為確保基地整地後邊坡之安定及防止土壤流失，需擬定詳實之水土保持計畫，並作確實之整地後邊坡穩定分析。

(2) 基地開發所發生之逕流尖峰流量不得大於開發前相同設計頻率之天然尖峰流量，設計暴雨頻率需採用25年發生一次之暴雨計算。

(3) 基地內需考慮區域排水，進行詳細之水力分析與水理計算，並於適當位置設足夠容量之調節池、沉砂池與防災設施，避免形成下游災害。

6. 地政地用業務方面

(1) 查明申請區之土地地籍資料是否齊全。

(2) 申請區土地之國有土地需先行向財政部取得國有土地同意合併開發證明書才得合併申請開發。

(3) 申請區土地之田地目不得超過土地總面積之十分之一。

(4) 申請區之土地有無未登錄地，需先行登錄並取得土地使用權同意書，或國有土地同意合併開發證明書。

(5) 申請區之土地中有三角點或其他重要標點需予保留不得破壞。

7. 環保衛生業務方面

(1) 針對基地之開發衝擊需提供環境影響評估。

(2) 污水處理需依社區污水排放標準，行政院台76衛字第6733號函核定放流水標準之規定，生化需氧量達100毫克／公升與懸浮固體150毫克／公升之最大限值。

(3) 垃圾清運需提供鄉鎮公所同意配合之公文回覆證明或處理計畫。

(4) 開發區如位於水質水源水量保護區等相關計畫範圍內時，需依相關規定之標準設置污水處理廠。

(5) 申請區之土地中有三角點或其他重要標點需予保留不得破壞。

參、現行山坡地開發審查作業之檢討

(一) 非都市土地方面

針對非都市土地現有的審查作業方式，並考量山坡地特殊環境地質及安全等因素，就非都市土地之山坡地開發提出幾項尚待改進之缺失，供日後改進的參考。



1. 審查作業程序方面

非都市土地之山坡地開發依其土地使用與原先非都市土地使用管制規則所編訂之使用性質是否相符而有兩種不同的審查作業程序，一種為需變更編定使用者；另一為符合編定使用，其在作業程序上的缺失，分別為：

- (1) 區域計畫與非都市土地使用編定間計畫聯繫上的缺失：對於需變更編定使用之山坡地開發申請案，依規定須送原擬定區域計畫主管機關審核取得開發同意，此立法目的原為補足區域計畫與非都市土地使用編定間連繫上的缺失。但由於申請過程開發者須先擁有開發之土地所有權，取得土地後的開發者為了龐大的資金壓力與經濟利益，乃竭力運用各種手段促使開發案通過，造成原擬定區域計畫單位極大的壓力。
- (2) 累積性的開發影響無法反應：對於須變更編定使用之山坡地開發申請案，依山開辦法規定需設置公共設施，然在實際審查時只能就開發基地個別地評估公共設施需求，無法就鄰近地區之所有開發個案作累積性影響之評估，特別是發生在住宅社區開發較為密集之地區，一些服務性公共設施(尤其是學校、市場等)便造成設置困難的現象。此看似審查內容的問題，但究其原因，仍在於由下而上的開發管制方式應如何與原有之由上而下的規劃指導方式配合的問題。
- (3) 零星開發未整體考量山坡地開發之安全性：對於符合非都市土地使用管制規則規定之山坡地開發，在審查作業程序上可免受十公頃以上及山坡地開發建築管理辦法之限制。由於此種案件大都位於人口活動較密之地區，且基地面積小未能考量整體山坡地開發的安全因素，特別是區域排水、防洪、水土保持設施等，此類開發地區便成了山坡地安全的潛在威脅，對下游居民環境品質造成嚴重的影響。

綜觀上述非都市土地之山坡地開發案件，可以發現主要的問題在於非都市土地的使用管制係以農業的觀點劃設土地使用分區，採取靜態且被動的管理方式，面對社會經濟環境遽烈變遷的今日乃顯得捉襟見肘，無法有效反應區域計畫之規劃目標、經濟發展及環保等要求的開發活動。

2. 審查組織

非都市土地允許兩種不同的審查作業程序，其所牽涉的審查組織亦不相同，以下針對須變更土地使用編定之山坡地開發案加以檢討：

- (1) 設立許可由事業主管機關負責的不合理現象：須變更土地使用編定之山坡地開發案，依目前山開辦法之規定，應徵詢用地變更前後各該事業主管機關意見。然在實際審查過程則由事業主管機關辦理設立許可，而此流程同山坡地開發之作業審查程序皆須經由區域計畫原擬定機關同意，結果常造成審查作業的重覆及事權不統一。再者土地使用的規劃核可應屬土地資源管理的範圍，就事業主管機關而言，並無審查土地利用計劃的專業知識，結果不但無法有效管理，且混淆原有審查架構與各單位的權責，故較可行的方式仍是應由規劃主管單位負責山坡地開發的審查，而事業主管機關僅就各該事業特有規定進行會審。
- (2) 公用事業之配合方式不盡合理：目前各公用事業主管機關，僅具有配合與否的權限，而

無進一步規劃建議之權。此除因公營事業本身對企業成本較不注意，且易受民意代表關說施壓之外，對於何種情況能配合辦理開發，何種情況下不能配合發展缺乏決策依據亦是原因之一。如何建立一公正公開的審核標準與負擔計算標準，以落實受益者負擔的公平原則，是公用事業必須配合的重要課題。

- (3) 審查委員會之聘選及審查委員會執行方式不明確：由於山坡地牽涉廣泛的專業知識非一般行政人員所能勝任，成立審查委員會旨在強化審查管制的功能，期能透過專家學者的組成建立公正公平的審查形象。但由於目前審查委員之聘任資格並無明文規定，因此各縣市皆各依其自行的行政體系聘任委員。審查、審核通過的方式並無規定，各縣市執行標準不一，開發申請者為摸索審查作業程序浪費不少時間。為明確劃分審查組織的權責，提昇其專業能力與公信力，此方面的規定仍有待進一步加以具體化。

3. 審查內容與標準

非都市土地的山坡地開發審查內容，除原先之山坡地開發建築管理辦法外，尚包含內政部(1989)陸續公佈有關非都市土地住宅社區開發及高爾夫球場開發之審議規範，及一些特定事業主管機關所訂定的管理辦法如遊憩用地、墳墓設置等。以開發用途為分類的管理方式，就法令體系而言，比都市土地之山坡地管理較為周延，且此部分的審查多委由審查委員會審查。主要有以下的缺失：

- (1) 審查內容重複：目前非都市土地開發審查，依非都市之相關審議規範而言，部份條文由區域計畫原擬定單位審查，另外則歸於地方政府審議，雖然在原則上已將較大範圍之因素歸由中央，較屬實質設施方面之審查則由地方政府負責，然在實際作業中，常因審查因素彼此間關係密切，無法截然一分為二，故常造成重複審查的反效果，也常由於中央與地方審查組織成員不同，致在審核上有所出入，反而使開發者無所適從的感覺。經區域計畫擬定機關審查的開發計畫如遭縣市審查單位要求修改應以何者為是，也無定論。
- (2) 審查內容與權責劃分不清：如前所述審查委員係由行政主管單位及專家學者所組成，然在實際審查上對行政手續上的審查，往往亦由專家學者負責。由於此方面的審查較屬行政業務上的考量，往往非專家學者之專長，故常造成審查上的困擾，因此如何對審查內容加以分工亦是重要的課題。
- (3) 審查標準不明確：山坡地審查中牽涉技術性的審查項目，如挖填土、排水、水土保持等方面雖於目前審議規範中略有規定，但對於審查之標準，則因訂定不夠明確，致在各縣市的審查中，專家委員所引用的標準亦不一，此常造成開發者無所適從及審查者審查上的困擾，因此審查標準的合理化與透明化亦是審查內容極待改進的課題。

(二) 都市土地方面

都市計畫內山坡地開發審查作業之檢討，在目前都市計畫的土地使用政策及規劃原則下，有關作業程序，審查組織及管制方式的設計，必須符合都市計畫的精神，以達到土地使用管制的效用。以下亦分別由審查作業程序，審查組織及審查內容等三方面加以探討。

1. 審查作業程序

目前都市計畫內山坡地之審查作業程序，可分為三種，第一種是已實施細部計畫地區及未完成細部計畫但得指定建築線之地區；第二種是未完成細部計畫且無法指定建築線地區；第三種是須辦理變更主要計畫之地區。其中第二種情況在目前執行現況尚未發生，而第三種情況則牽涉都市計畫通盤檢討之程序，故此部份僅就已實施細部計畫地區及未完成實施細部計畫但得指定建築線之地區，加以檢討。

- (1) 審查作業程序的適宜性：山坡地開發建築管理辦法於七十九年修訂後，將都市土地內之山坡地納入山坡地開發建築管理辦法內，使得都市內之山坡地申請建築須依山坡地開發許可之程序辦理。由於都市計畫內之土地原先即受都市計畫規劃體系的管制，山坡地開發建築管理辦法有關公共設施及公用事業的規定就顯得多餘，而相對地，山坡地開發規劃中有關環境地質、區域排水及水土保持方面的考量，在實施細部計畫地區的開發審核上又無法有效的管制，使得山坡地開發建築管理辦法在實施細部計畫地區不能有效地適用，問題癥結即在於都市計畫由上而下的整體規劃方式與開發許可由下而上的個別審查方式間的基本差異。
- (2) 山坡地環境因素未受主要計畫及細部計畫特殊考慮：由於非都市土地之山坡地開發審查，須經區域計畫原擬定機關同意及地方政府審核後才得以通過，因此其中有關山坡地規劃中須考量大面積整體的因素(如水土保持，區域排水)，較能周全的考量。然而在都市規劃管制系統下，此類考量因素常在建管層次被遺漏，且在目前的計劃過程中，這些山坡地開發的特殊環境因子亦未受重視，形成都市計畫管制上的缺失。基於上述原因，如何將一些重要的環境因素，納入都市規劃與管制的考慮項目，為都市計畫的山坡地開發管制的重要課題之一。
- (3) 計畫作業程序未確實執行：在未完成細部計畫卻依法得指定建築線地區，因行政命令解釋得比照山開辦法第三條但書規定辦理，造成此種類型地區在公共設施未充分規劃完成前即可直接申請開發。就山坡地水土保持而言，將造成極大的傷害，雖然此項規定在都市計畫內已行之多年，但山坡地由於地形、地質等特殊的自然條件，此種缺乏配合條件的開發將造成嚴重的後果，是以如何在都市計畫的程序中有效的管制，亦是重要的課題之一。

2. 審查組織

都市計畫內之山坡地審查，在審查組織上較非都市土地單純，原因是由於免受十公頃規模的限制，可免由山開審查委員會審查。考量整體都市計畫規劃過程之審查組織，包括各級都委會，目前的審查組織對於都市計畫內山坡地而言有下列幾點缺失：

- (1) 主要計畫及細部計畫之審查缺乏山坡地相關專業人員之參與，目前都市計畫審查雖由各級都市計畫委員會負責審核，且其組織亦有相關的法令條文規定，由於山坡地開發審查牽涉較專業的知識，需專業人員方能判斷。而目前的都委會成員往往缺乏此方面之專家。
- (2) 地方政府審查組織的權責規定：目前各地方政府大都是衡量本身行政組織專業的能力，



依山坡地的特性分配各單位應負的審查權責。由於各縣市行政組織不盡相同，因此在權責劃分上亦有差異。就組織運作而言，此種方式或可解釋成組織間協調溝通的分工合作機制，應屬合理，然若組織間協調溝通不良，則造成功能不彰或互相推諉的情況。

3. 審查內容與標準

都市計畫內之山坡地開發審查，目前皆依循山坡地開發建築管理辦法，針對各縣市實際運作的了解，檢討如下：

- (1) 規定分散於各相關法規，缺乏整合：目前都市計畫內山坡地開發許可審查，雖只有山坡地開發建築管理辦法，但山坡地開發涉及各種相關專業，如水土保持、道路…等，各相關之主管機關僅引用其所知之審查標準予以審查。目前山坡地管理相關的法規有一百多種，由於各縣市各審查人員所引用的法條依據不同，審查的內容及標準亦無常規，乃造成外界批評審查內容模糊或標準不一的說法，是以在審查標準上如何在各單位間形成共識，達到較統一的認定方式，亦是改進山坡地審查的重要項目之一。
- (2) 主要計畫與細部計畫之審查未考量山坡地特殊因素：由於山坡地特殊的地形、地勢等自然條件，因此在主要計畫及細部計畫規劃審查考量上是否援用都市計畫通盤檢討已經訂定標準，及防洪設施中之欄沙壩等重要的永久性水土保持設施，是否應列入細部計畫考量等均為都市規劃作業應特別注意的問題。

四、改進山坡地開發審查制度之基本原則

山坡地土地利用管理制度的改進必須以政策理想為依據。山坡地雖屬環境敏感地區，若純就工程技術層面而言，山坡地無一處是不能開發的，只是須負擔風險程度不同及社會成本大小的問題，所謂風險程度指的是人民生命財產的保障，尤其是對生命的保障，更是政府公共安全特別關切的課題。而所謂社會成本包含公共設施所須負擔的費用，對生活品質的影響及其對環境所帶來的衝擊等等，而這些重要的外部因素，在目前的市場運作下常無法反映出來，故常造成投資者開發銷售賺取利潤後，卻由承購者及社會大眾承擔此風險及社會成本。茲就山坡地開發審查制度之設計應考慮的若干原則，分述如下：

1. 生命權應予絕對保障，財產權可以相對妥協

生命權受到絕對的尊重及保障，不僅是人權的基本條件，亦是各民主政制體系，政府應有的作為。山坡地牽涉地質因素甚大，特別是臺灣地質的變化又極為複雜。是以提供一安全的地區供人民居住遊憩，保障人民生命的安全有其絕對的必要。土地使用規劃的結果，土地財產的利用價值立即受到影響。由於財產權之內容受到法律條文的約束，可以透過種種方式來改變、轉換，來達成其目的。故財產權是較相對具有彈性及風險性。以山坡地而言，開發者可負擔較高的風險以擁有所有權，但不致危害生命。一旦發生問題遭受損失尚可透過其他

方式來補償救濟，所以對財產權而言，便有較大的彈性。

2. 資源保育與經濟利用並重

在有限的資源下，如何保育與經濟利用並重，不但能滿足人民生活需求，且又能維持社會稀有資源，是整體土地資源所須關切的重點。如何一方面有效地利用有限的資源，發揮最大的經濟效益，另一方面又同時兼顧自然資源之保育，為山坡地土地利用管理的重要目標。換言之，山坡地所面臨的是如何適當利用的問題(Smart Use)，而不是絕對的可或不可的二選一問題。

3. 環境影響應求最小，社會成本充分負擔

山坡地由於地形複雜、維護不易，尤其是水土保持方面，一經破壞，其對環境的影響，往往需數十年方能穩定，嚴重者甚至造成無法彌補的傷害，是以山坡地的開發，就整體社會成本及環境品質而言，政府必須將其所帶來的負面影響降至最小，並將社會成本充分地由開發受益者負擔。

4. 誘導與防制並重

一方面個別的山坡地並無明確的土地使用計畫，另一方面在開發許可制的運作下，並不保證每個基地都能按照申請的使用開發，加上山坡地本身自然條件複雜的特性，許多的不確定性使山坡地之開發成為高風險的投資行為。對於守法的業者，在投下鉅資購買土地與規劃設計之後，才發現基地不適宜開發，勢必蒙受鉅額損失；不肖的業者則乾脆先斬後奏(即先開發後送審)，寧願繳納罰金，也不願忍受不得開發的風險。無論何種狀況，都給審查單位造成很大的壓力，而開發許可制也因此無法達到預期的效果。未來的山坡地政策應積極地提供更充分的資訊予社會大眾(如環境地質資料庫與土地使用計畫資料之公開使用)，誘導山坡地作正常使用，另一方面也應對違法者課以重罰，以收嚇阻之作用。

5. 審查內容與標準應求合理

山坡地開發基本上為一土地資源的利用行為，其審查內容與標準不僅應兼顧上層計畫之指導原則與地方發展之特性；故應就開發基地之特性與開發之目的間，建立一合理的審查內容與標準，亦即開發許可的准與不准之間，應有充分的理論依據。

6. 公開、公平、公正的審查作業程序

在民主的社會中，公共政策之施行，必須透過公平、公正、公開的程序。透過公開的方



式，使得決策過程透明化，以利人民的監督，而公平的決策方式，使善用特權者無所著力，而公正的審查才能取得人民的信任及共識，進而達到管理的目的。

7. 審查組織適度授予協議權力

開發許可之審查制度在歐美先進國家運作已有一段歷史且相當順暢，其關鍵即在於審查組織具有協議的權力，透過開發影響費或條件式許可的手段要求開發者配合審查組織的要求進行開發。惟為避免權力之濫用，亦應加以適當的監督。

五、改進山坡地開發審查作業之建議

為改進現行的山坡地開發審查作業，茲分就審查作業程序、審查組織及審查內容與標準等三方面敘述如下：

(一) 審查作業程序之建議

都市計畫的積極目的，在於提昇都市居民的生活品質，而其計畫理想即透過主要計畫及細部計畫來達成，現行之管制措施，由於政治性因素，導至未實施細部計畫地區仍得開發建築。對平地的都市地區而言，此所造成之困擾或許並不顯著，但對山坡地而言，在環境、生命安全等因素缺乏充份考量之下冒然開發對社會所造成的衝擊相當嚴重。就現行都市計畫山坡地之管理，建議對所有尚未實施細部計畫之地區，暫緩辦理細部計畫，全面改依開發許可制方式辦理土地使用管制。對於非都市土地的山坡地開發，則建議維持現行的程序。

(二) 審查組織方面之建議

針對地方政府審查組織及都市計畫審查組織之作業情況，分從三方面建議如下：

1. 地方政府山坡地開發審查委員之聘任及執行方式

目前各縣市對山坡地審查委員聘任的方式皆不盡相同，且審查委員在審查會中所扮演的角色、職責、開會審核之方式亦是模糊不清。由於山坡地審查需專業技術及專業判斷，非一般行政處理之公職人員所能擔負，更突顯專家審查委員之重要性，因此在審查委員會之聘任上建議下列幾點作法：

- (1) 聘任之專家學者，除具整體計畫知識的都市計畫與交通運輸專家外，其專長應涵蓋山坡地之各重要因素如地質、大地工程、水土保持、環保、基地規劃等方面。
- (2) 對於專業之認定方面，可考慮由省府統籌整理，公佈各專業之學者、專家名單供地方政府參考。若因地區偏遠或案件稀少或學者專家聘任困難，可考慮由中央派員支援或更改開會地點等折衷方式處理。

- (3) 審查核准之方式，應由所有委員共同查核，一致通過且公開簽可。
- (4) 審查會之開會期間，可允許縣市政府聘任之學者專家能與開發業者所聘之專業技師面對面溝通，以求有效的解決問題並改進作業。

2. 彈性協調地方政府之專業分工

目前雖無明確訂定地方政府各單位之間權責分工的方式，但各縣市政府各有其分工的方式，此點造成各地不一致，卻頗能配合行政作業組織的彈性調整，有助於地方政府的組織運作。為使權責劃分清楚及審查管制周延，並兼顧地方自主權，必須釐清權責及分工方式，可考量完整明訂各審查項目，內容、由地方政府各執行單位，協調分工，審查之項目，以為權責劃分之依據。並建立雙向回饋之管道，做為改進權責劃分之參考，並定期修正。

3. 強化講習會功能

講習會不應只限於建築管理及都市計劃人員，應擴及相關之業務主管單位，針對業務需要，提供實例審查講習及演練將有助於專業分工之落實。此外，也應考慮定期出版講習手冊，以供業界及地方政府執行人員規劃或審查之參考。

(三) 審查內容與標準之建議

審查內容之考量，依循其審查作業程序劃分，可分為規劃部份(即主要計畫、細部計畫)及建築管理方面，其建議如下：

1. 規劃部份

- (1) 主要計畫應對不得開發或有保育需要之山坡地，予以特別考慮。
- (2) 土地使用項目及強度，應於主要計畫及細部計畫中考量環境地質之因素，擬定適當的建築使用強度。
- (3) 有關道路設置、區域排水、設施之配置應於都市計畫及細部計畫內考量，其所需設施應列入公共設施之一部份。
- (4) 主要計畫及細部計畫之公共設施設置應配合地形地勢，並避免大面積的開發。
- (5) 有關公用設備事業計畫應納入分期分區計畫。

2. 審查標準的訂定

如何有一明確的審查標準，一直是審查委員或執行業務單位共同的追求，考量組織運作績效，及管制要求，對於審查標準之訂定，建議以下方式為之：

- (1) 由主辦單位，針對各相關專業部分，分別召開座談會，邀集學者專家及主要負責的行政部門，就現有的法令及學理做意見交換，訂出具有共識的審查標準。
- (2) 標準訂立後，應定期開會檢討執行上的疑義，及並修正執行上易生困擾及問題處，並匯編說明書，以供申請者及執行者參考之依據。



六、結 論

山坡地為環境敏感地區之一環，一方面它蘊藏著極為珍貴的自然資源，亟須加以適當地保育，不當的開發將造成嚴重的傷害，甚至無法補救；另一方面，面對都市發展的壓力，山坡地又不得不予以開發利用。如何建立一有效的山坡地土地利用管理制度，以協調山坡地之保育與開發利用，乃一重要而迫切的課題。現行山坡地開發建築管理辦法之基本精神乃在於透過開發許可審查制度以實現土地適當利用的理想。基本上，審查制度係由審查內容與標準、審查組織與人員，以及審查作業程序等三個基本向度所構成。針對現行縣市層次的山坡地開發審查作業，透過訪談與問卷調查等方式，就所發現缺失及改進辦法已討論如上。針對未來進一步的發展與研究，建議以下若干方向：

1. 山坡地的土地利用管理對象應擴及公共部門及非法部門

山坡地之土地利用，除民間部門之住宅社區、高爾夫球場、遊憩設施等之開發行為可能對山坡地造成負面影響而須嚴格審查外，公共部門之工程投資建設也同樣應予重視。年初以來，由於連續下雨，造成許多北二高經過地區附近之山崩，如木柵老泉里及新竹縣關西地區。在國建六年建設期間，如二高、高速鐵、新市鎮等建設計畫，對環境衝擊勢必無法避免，更應做好山坡地開發的各項措施。此外，非法使用之開發亦應逐步納入管理系統，否則愈嚴格的審查只會逼出更多的非法使用。

2. 社會成本分擔合理化之研究

目前整個山坡地使用管理制度最不合理的地方即為開發者並未充分負擔其開發所造成之社會成本。以高爾夫球場之闢建為例，開發者僅需負擔其球場之直接開發成本，至於球場所可能造成之水源污染、施工期間之災害風險、稀有植生之破壞、基地鄰近地區交通擁擠與公共設施不足等社會成本，均由社會共同承擔，形成社會大眾補貼球場之不合理現象。在另一方面，山坡地之開發大多位於郊區，公共設施之建設成本較高，造成地方政府之沉重負擔。因此，如何建立一公平合理的制度，由開發者負擔其公共設施與公用設備之成本，乃一重要研究方向。

3. 山坡地災害風險負擔之合理化

山坡地開發為對環境敏感地區的侵犯，其開發行為不但在開發後可能因自然或人為因素造成重大損失，在開發過程中，由於水土保持設施尚未完成，一旦遭遇自然天災，極易造成附近及下游地區之重大傷害。為對潛在災害之受害者提供充分之救濟，且不致形成地方政府之負擔，未來可考慮透過強制保險或成立山坡地災害救濟基金，促進風險負擔之合理化，惟

其具體措施則有待進一步研究。

4. 開發影響費與條件式開發許可之操作技術

配合成長管理之理念，在諸多彈性土地使用管制辦法中，以開發影響費及條件式開發許可二者在國外應用最廣，極具參考價值。然而，此二技術的操作技術仍待進一步加以研究。例如開發影響費應如何計算，如何課徵、保管與運用等問題都必須在實施前即妥加規劃。

5. 審查機關賦與協議權力的可能性

開發許可制在歐美國家運用多年且十分順暢，其關鍵之一即在於協議制度的設計。一方面為維持審查作業的彈性，確保開發計畫兼顧土地自然條件與地方發展需要；另一方面則為使開發申請者重視開發計畫之影響評估作業，依其影響內容與程度決定其使用類別與強度，以及其應負擔之影響費額度或開發條件，審查機關必須賦予相當的協議權力。惟為避免該項權力不當運用，如何設計此一制度乃一重要研究課題。

誌 謝

本文係「山坡地土地利用管理制度之建立(第二期)」之部份研究成果，該研究曾獲臺灣省政府建設廳之資助，特此致謝。

參考文獻

1. 內政部營建署(1989)，非都市土地山坡地住宅社區開發審議規範之研究。
2. 內政部營建署(1989)，非都市土地高爾夫球場開發審議規範之研究。
3. 王振英(1992)，區域計畫中非都市土地開發許可制度改進之研究，國立成功大學都市計畫系。
4. 台灣省政府建設廳(1989)，山坡地土地利用管理制度研討會實錄。
5. 行政院經建會(1986)，土地開發許可制度之研究。
6. 行政院經濟建設委員會都住處(1988)，臺灣地區環境敏感地區管理制度之研究。
7. 林建元(1989)，基地開發影響評估之理論與方法，都市及區域成長管理政策研討會論文，內政部營建署主辦。
8. 林建元(1991)，山坡地土地利用管理制度之擬議，都市與計劃，第十八卷，59-81頁。
9. 林建元(1992)，山坡地土地利用管理制度之建立(第二期)，國立臺灣大學建築與城鄉研究所。



10. 陳明竺(1987)，山坡地社區開發之規劃與管理維護研究，國立臺灣大學建築與城鄉研究所。
11. 陳麗紅(1992)，臺灣地區實施開發許可制時規劃主管機關組織變革之研究，國立成功大學都市計劃系。
12. 陳威仁(1988)，臺灣地區山坡地社區開發與管理制度之研究。

