

論非都市土地編定種類及其變更與更正問題

戴秀雄*

論文收件日期：108年10月16日
論文修訂日期：109年03月16日
論文接受日期：109年04月08日

摘 要

台灣全境非都市土地在民國65到74年間完成編定作業，並自此全面實施非都市土地使用管制。對於土地編定結果不敷使用需求者，民眾依法可循申請變更編定或是開發許可途徑改變土地編定種類。惟近年因配合辦理國土計畫相關作業，卻出現不少在土地初次編定完成30-40年後提出申請更正編定案件，而達到與申請變更編定相同之結果。為何非都市土地的編定結果可以在原結果生效數十年後辦理更正，相關法規究竟如何規範，其法理依據為何，甚至是否具有法理上的正當性，皆屬值得探究之處。

由於本主題涉及事項欠缺相關法學研究，本研究嘗試由非都市土地初次編定作業的歷史背景開始，就其迄今之發展於空間規劃與法理面向進行分析，釐清變更編定與更正編定二者之差異，並檢視二者在法理上之妥適性。

關鍵詞：非都市土地、編定使用地別、變更編定、更正編定、行政處分

* 助理教授，政治大學地政學系，TEL：(02)29393091#50736，E-mail：hhtai@nccu.edu.tw。

A Study on the Changing and Correcting of Non-Urban Land's Classification

Hsiu-Hsiung Tai

ABSTRACT

In order to implement the land use control of non-urban lands under regional plans. Non-urban lands in Taiwan were between 1976-1985 according to the land use purposes classified. Instead of applying for permission in order to change the results of land's classification, the results of land's classification could be changed when it has been done in so-called "correcting" process. To notice is that, a legal result of land's classification can be (de facto) changed in such "correcting" process retroactively. For this reason, such "correcting" mechanism becomes an unique phenomenon in Taiwan's spatial plan system and needs to be analyzed.

This phenomenon is how ever not yet academically researched, under neither spatial plan system nor juristical aspects. And the question, how can a result of land's classification in this way legally and legitimately be corrected, becomes juristically even more important, while this "correcting" process was for the lands in aboriginal areas widely applied.

This study reviews the historical background of both changing and correcting processes for the results of land's classification at first. As result of the systematical analysis in contents and structure of relevant Norms, this study has found out that, the "correcting" process (or mechanism) of the land's classification against Administrative Procedure Act and is neither legal nor legitimate. A further application of this process under Spatial Planning Act is also not suggested.

Key words: non-urban land, classify lands of various purposes, changing the classification of lands, correcting the classification of lands, administrative disposition

* Assistant Professor, Department of Lands Economics, National Chengchi University, TEL: +886-2-29393091#50736, E-mail: hhtai@nccu.edu.tw.

一、問題之提出

我國實施土地利用之控管行之有年，早期只實施於都市計畫地區依照都市計畫之土地分區實施管制，1974年區域計畫法實施後，土地利用管制更擴及都市計畫地區以外之土地。其後除國家公園成立後，其範圍內土地使用之管制依國家公園計畫外，我國土地利用控管之制度架構迄今未有改變。而此土地利用控管之架構更一定程度下為國土計畫法所繼受。

在現行區域計畫法的土地利用控管機制下，非都市土地之利用，依照各該土地被編定土地種類所對應各種正面表列容許使用項目控管。若有異動個別土地編定種類之必要者，應另依區域計畫法第15條之1第1項第2款申請開發許可以變更該土地之非都市土地分區與編定種類，或是依照非都市土地使用管制規則第四章規定申請變更各該土地編定種類。惟事實上於此兩途徑之外，亦有另一足以實質發生變更非都市土地編定種類的方法，即規定於製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知之非都市土地編定種類更正程序，此即俗稱之編定更正。

按更正編定於我國屬已行之有年之行政實務，原本係用以處理1975（屏東縣）-1986年（嘉義縣）間¹非都市土地初次辦理使用地編定時所遺留仍待解決之案件。惟即使以嘉義縣完成編定作業之時間點來算，迄今也已逾32年，可是近期甚至仍見原住民族主管機關在大力推動辦理更正編定，藉以解決原住民族土地利用爭議之方法，或是用以在直轄市、縣市國土計畫發布實施前，先將個別土地原編定種類改予以改變，以求能順利過渡到未來直轄市、縣市國土計畫實施後時期。然此種更正編定既係就個別土地辦理，無論將當年依據區域計畫辦理初次編定之編定結果法律性質是法規命令還是行政處分，是否可以藉由更正編定名義回溯地改變當年編定結果，從法安定性觀點來看，不無疑慮，此為疑問之一。

其次，由於從更正編定之結果來看是將個別土地原已完成編定使用地種類事實上、法律上皆改變成另一種使用地種類，姑且不論更正編定是否應允具有回溯性，皆應考量此種結果因為實質變更特定非都市土地編定種類，進而造成直接改變土地使用限制內容之效果，卻未見規範於區域計畫法條文之中，亦未見於區域計畫法授權制訂以規範非都市土地管制相關事務之非都市土地使用管制規則之中，是否符合法律保留原則，此為疑問之二。而且，也因為前述更正編定之作業，事實上具有變更非都市土地使用地別的效果。然而，因為編定變更規範於非都市土地使用管制規

1 參考地政司：<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content/1118?mcid=3495&qitem=1> 最後瀏覽日期2019.08.05

則第四章之各條文，導致更正編定所帶來的土地編定種類變動效果，事實上未被編定變更相關規定所涵蓋。此種現象，也造成編定更正就其本質來看，是否應該納入編定變更的體系架構中，以及究竟是否適合以規則予以規範之疑慮。

尤其，編定更正依製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知，係由申請人出具在一定時間以前即存在於系爭土地利用之事實，且與該土地編定使用地種類不相容，即得以逕行以「更正編定」名義改變系爭土地之編定使用地種類。一方面此作業之必要性通常引據當年非都市土地編定之際，主要採取土地現況編定，故認若有編定結果與當時現況不合之情形者，自應給予更正之機會應屬合理、正當。事實上，如此論述是否可充分支撐以更正編定解決前述初次編定留下困局之合理性與正當性，甚至究竟為何如此運作之更正編定相關規範意旨，都也值得釐清、確認。而這首須對於編定使用地行為之性質與制度意涵予以了解，復就相關法規內容予以盤點，方得精確掌握更正編定之全貌與相關規範情形，以論斷更正編定做為一種行政運作機制之法律上正當性與合理性。

上述疑慮所涉及的領域由於所涉為非都市土地之編定更正作業，在此領域迄今原本即欠缺直接相關法學研究，甚至在司法實務裁判皆主要針對申辦變更、更正編定個案之准駁問題，實未觸及本文所探討之疑慮與現象。因此，本文對於上述非都市土地變更、更正編定相關法理上疑慮的探討，在欠缺具有直接關聯內容研究成果與司法實務意見情形下，將引據非都市土地使用管制制度之相關資料進行分析，尤其針對非都市土地於民國60-70年代初次辦理使用地編定依據之規範內容予現行規定進行比對，探尋編定更正作業之緣起與變化。就此言之，本文在方法嘗試從共通性法理面出發，參酌相關行政法學文獻外，必須參考初次辦理編定當時相關規範，以確定編定行為與更正編定本質之在法律定性。基本上採文獻回顧與歷史研究二法並行的方式，進行後續分析與討論。

以上提及之疑慮與問題若從實務面來看，鑒於非都市土地編定更正執行至今，主要用在處理區域計畫法施行之初，為求短時間內能夠完成作業，以落實對於非都市土地利用之控管，對於個別土地之編定採取所謂依當時「現況」編定之方式執行所衍生問題。姑且不論此措施所衍生之前述適法性疑慮，充分掌握非都市土地編定種類更正之背景因素、實務功能及其相關規定內容等實然面因素，實為後續討論與檢視之基礎。故以下將先分別就前已提及之實然面元素先予以說明並分析。

其次，鑒於非都市土地之使用管制在體系上來看，原屬用以落實區域計畫內容之執行性行政工具，直接為區域計畫法第15條第1項所明訂，該項更同時為非都市土地使用管制規則之授權依據。故由此體系脈絡出發，必須探究區域計畫法對於非

都市土地使用管制之授權內容、目的與範圍，甚至相關行政行為之定性分析，如非都市土地編定土地種類行為，方得以對非都市土地編定種類更正實然狀態之比較（應然）基準。進而，藉此得以確定非都市土地編定種類更正，是否符合區域計畫法對於非都市土地利用控管之意旨與體系架構。本文將最後對於非都市土地使用管制（特別是土地編定種類更正）之實然面與法理上之應然面，進行比對並依據相關法理檢討之。

二、更正編定的概念、依據與運作

承上，無論探求非都市土地編定更正做為此處法律分析之標的，自應先釐清何為非都市土地種類編定行為之意義，以做為後續討論之基礎。故以下先對於非都市土地種類之編定先與以說明。

（一）非都市土地種類之編定

按我國土地相關法規對於編定一詞之使用，見於土地法第2、81至85條、區域計畫法第15條第1項及國土計畫法第22條。土地法第2條僅宣告各土地應編定為不同種類並依此納管，但對於如何具體編定土地種類並未規範，甚至也未區分都市計畫地區與非都市土地，致就今日適用法規情形而言，在土地利用管制上可謂全無意義，²亦與本文所欲討論區域計畫法下之使用地編定問題並不相關，故以下不納入本文討論之範圍。至於前引區域計畫法與國土計畫法規定，則皆對於編定土地種類之依據、標的、程序皆有規定，皆以都市計畫地區與國家公園範圍以外之非都市土地為標的，而依據區域計畫法第15條第1項所為之土地種類編定作業更運作持續至今。本文所探討之編定更正問題，即衍生自區域計畫法第15條第1項之實務運作。

1. 非都市土地編定為特定土地種類之特性

至於國土計畫法第22條，因該條文須待直轄市、縣市國土計畫發布實施後方得實施，目前尚無實務或相關子法可供討論。另方面，由該條文內容觀察，可以發現國土計畫法下的非都市土地採取透過個別編定種類以進行管制的結構特徵並未改變，故以下仍僅就區域計畫法第15條第1項的相關內容予以說明。

（1）非都市土地編定使用地種類係與區域計畫分離之獨立執行性行政行為

依區域計畫法第15條第1項規定，各地方政府於區域計畫實施後，應將計畫範

2 參考溫豐文，2017，土地法，頁227-230。

圍屬其轄區內非屬都市計畫與國家公園土地予以分區與編定種類，並在此些土地之分區與編定種類公告後據以實施管制。是以，針對個別非都市土地分別指定特定非都市土地分區（共十一種）及編定為特定土地種類（共十九種）³，皆屬前引條文規範意旨下，依據各該區域計畫指導所為的行政行為，以使區域計畫內容被具體地落實到個別土地上。並進而連結到各土地種類應適用土地使用管制規範，而達到土地使用管制中之使用方式、強度與變更三種限制。由於區域計畫在內容上並不自行針對個別土地指定其種類與使用，故依據區域計畫法第15條1項對個別土地進行分區與編定種類之行為，即成為非都市土地使用管制與各該區域計畫間不可或缺的鏈結，亦藉此使區域計畫對個別非都市土地之使用產生間接的影響（指導效）力。這正是運作方式與架構上，都市計畫與區域計畫差異最大之處。此外，因為細部計畫直接於其內容對個別土地指定其分區類別，故亦可謂在指定土地分區類別方面來說具有自我執行之效果而無待另為執行行為。但非都市土地之分區與編定種類，如上述皆與各該區域計畫本體內容分離，是可知區域計畫本身不具自我執行特性，而其執行行為之法律性質與效力有別於區域計畫本體，須另行予以確定。

（2）非都市土地編定為特定使用地種類之行政行為性質應為行政處分

觀察非都市土地指定特定非都市土地分區及編定為特定土地種類之行為特徵，雖然此係由直轄市、縣市政府針對轄區土地全部作業完成後再一起公告之方式辦理，但究其實質，一方面既是對地籍上的個別土地逐筆進行，另一方面也是將每筆土地之使用種類具體地確定。也就是，無論對非都市土地進行分區還是編定種類，都具個案性與具體性之行為特徵。只是，就區域計畫與非都市土地使用管制迄今之實務觀察，非都市土地之使用管制完全只依各該土地所編定之種類為斷，致非都市土地之土地分區幾無實務意義。

進一步來看，前所提及直轄市、縣市政府對轄區非都市土地個別、具體地依據各該區域計畫指導進行土地種類具體編定，亦為各主管機關基於職權單方面所做出具對外拘束力之高權行為，故應可認為直轄市、縣市政府依區域計畫法第15條第1項所為土地種類編定之行為，使特定土地獲得公法上之權利義務，並拘束其所有權人與使用人，故其結構類似於以徵收執行都市計畫公共設施所需土地之取得，符合行政程序法第92條所舉構成要件，當為一種行政處分⁴。至於，編定土地種類做為

3 參考區域計畫法施行細則第13條與非都市土地使用管制規則第3條，分為甲種建築、乙種建築、丙種建築、丁種建築、農牧、林業、養殖、鹽業、礦業、窯業、交通、水利、遊憩、古蹟保存、生態保護、國土保安、殯葬、海域、特定目的事業等計十九種使用地。

4 類似意見，王珍玲，2019，案例土地利用法，頁110；另參考高雄高等行政法院97訴字609號

一種行政處分，究竟是一般處分還是多數行政處分之聚合，不無再進一步討論的空間。

針對編定非都市土地種類之行為法律性質，事實上國內有不少學者以之為法規命令，而與上述推論有所差異。惟該些意見認為不得針對計畫之編定或變更提起行政爭訟，主要建立在因為相對人並不特定而無法界定各該行為是行政處分，以及認為當事人之權益並未受到編定或變更之影響所致。⁵有關此點，本文認為該些學說，似有將區域計畫法下非都市土地之編定與變更比照都市計畫細部計畫直接規範個別土地使用之架構而來。按區域計畫之運作架構與都市計畫截然不同，區域計畫本身只提供大範圍區域土地利用之原則，能夠精確與地籍套疊之土地利用種類指定，事實上皆需要另外透過分區圖與土地種類編定兩道程序，才會對個別土地發生拘束力。而地方政府在實際繪製分區圖和編定土地種類時，需與地籍圖套繪並直接對個別土地發生公法上權利義務之形成。換言之，就本文觀點來說，至少非都市土地編定使用地種類（或稱為用地別），明確、具體拘束個別土地之利用自由度，對於各該土地所有權人與使用人直接生土地利用上權利義務之變化，而相對人因此為利用各該土地之人而也屬於可得特定之情形，因此當認為一種對地處分。至於土地編定種類之行為是否為計畫所指導，而為計畫（衡量）之延伸，尤其土地編定之行為不若細部計畫，在單純對個別土地指定使用地種類之外，並不含任何抽象、普遍性規範內容，故本文認為恐怕未必能夠逕以前述理由推論編定行為具有法規之性質，故仍以行政行為之特徵認為應將土地編定行為界定為行政處分。

（3）非都市土地編定為特定使用地種類具形成性作用

另須注意者，非都市土地編定種類行為在作用方式上來看，究竟是客觀地就各該土地利用適合之特性予以確認，抑或是在區域計畫指導下之空間策略性布局結果，二者實有極大之差異。蓋屬於土地特性（種類）客觀予以確認之情形，則因其結果須符合事實與要件認定之判斷，其結果仍可議其對錯是非；但在後者情形，則著眼於個別土地運用必須符合整體空間利用布局，致個別土地使用之方式與限制不無出於策略性考量而較傾近於形成性作用，如因國防需求將軍事設施所需土地設於原本客觀條件上適合農耕使用之土地，其行政決定之性質當屬計畫衡量之延伸，

以申請變更編定使用地種類之准駁為行政處分，理解上實亦認為使用地種類之編定行為是一種行政處分

5 不同意見可參考林明鏘，2018，非都市土地使用管制法制之研究，國土計畫法學研究，修訂二版，頁404，406-407，並引陳敏，2004，第四版，頁642；吳庚，2006，行政法之理論與實用，頁326以下；董保城，2006，行政計畫，收錄於翁岳生編行政法（下冊），第三版，頁600以下

故此種情形除非明顯乖違各該區域計畫之指導內容，否則就一筆土地究竟應該編定為何種使用地種類，事實上是開放在多種選項中之情形，而非常類似選擇裁量之結構，對於因此做成之決定，只要不逸脫合法可做選擇之範疇，實無明確之絕對對錯或好壞可言。此復導致在司法審查上，就如此具有衡量特性之行政決定來說，亦應只採低密度審查為宜。⁶而以我國迄今各空間綜合計畫（國土計畫、區域計畫與都市計畫）之規劃與運作來看，除了具保護價值之特殊標的所在土地，因各該土地承載應保護標的而不宜另為開發，而依客觀條件定為環境敏感區或保護區（含文資保護領域）者外，大體皆屬於綜合考量個別土地客觀條件與空間布局策略，故應認為對個別土地之使用及其限制具有形成性，而較難認為單純具有確認性。

另從空間規劃的角度來看，尤其在整體國土或區域這樣的空間尺度之下，每筆土地並非單純僅有單一運用可能性，在不影響毗鄰土地運用或特定保護標的限制下，其實仍存在多種相容使用之可能性，如在森林之下方地表種植耐陰性且不妨礙水土保持之農作物，或如養殖魚塢加建光電設施，皆屬典型案例。也因此，當土地依據利用功能或目的被分成不同類別，而致個別土地依客觀條件可使用之方式被區分成不同土地種類，姑且不論這種制度設計方式是否符合空間規劃之原理，但其後果卻變成各該土地的使用受制於土地種類編定時所做的選擇而受限（放棄某些使用方式或是導致在該土地上進行某種使用方式的非法化）。從此可以導出，在編定土地種類的過程中，一筆土地編定種類是從該土地多種可行的編定種類中，依照未來運用之功能觀點擇一種類所做出的決定，故可解讀出這不是純然判斷、認定作用，而是一種衡量性、形成性作用的過程。例如既有農村聚落周邊毗鄰耕地之土地，其條件可供維持耕作亦可供建築使用，則在當地仍有釋出建地以滿足住宅興建需求時，可以將之編定為建築用地，但在當地無建築需求時，自亦可將之編定為農牧用地，或是其他公共設施所需使用土地種類，如供道路利用之交通用地或是排水溝渠之水利用地。準此，可知編定使用地之決定既憑藉各該區域計畫指導，復依照土地利用功能區分之法定使用地種類選定適合未來用途所做成者，本質上同時依據空間計畫策略布局與個案利益衡量，實仍含有計畫形成自由（planerische Gestaltungsfreiheit）之作用，並非機械性的要件-事實涵攝結果，故亦可認其為（區域）計畫衡量決定的延長。

6 參考林明鏘，2018，引釋字532號蘇俊雄大法官協同意見書見解，非都市土地使用管制法制之研究，國土計畫法學研究，第二版，頁386

2. 土地編定使用地種類之效果

個別土地一旦編定為特定使用地種類後，其使用依非都市土地使用管制規則第6條第1至3項，就土地使用方式、使用強度（建蔽率與容積率）⁷受有限制。至於前所提及各種使用地之容許使用（方式）項目之管制，陸域部分依非都市土地使用管制規則附表一，海域部分依同規則附表一之一辦理。至於各種使用地種類之使用強度則另依該規則第9條管制。須值注意者，由於非都市土地區分使用地種類進行管制之功能與目的，如前述，在於實現各該區域計畫之內容，而區域計畫之功能與目的依區域計畫法第1條規定，在於對計畫地區（當年尤其針對非都市土地）整體資源利用、人口與產業的合理分布、健全經濟發展、改善生活環境以增進公共福祉，則對各種類使用地所定使用方式與強度之限制，實具有源自土地做為一種有限資源且為人類生活、生存之必要基礎，從社會整體利益之角度調和土地使用功能間之衝突或競爭。⁸因而，類似於都市計畫之情形，非都市土地編定使用地種類予以管制其使用方式與強度，原在於使個別土地在實際利用情形上能夠互不妨礙，甚至促成效益強化之效果，理當對於各種類使用地的決定進行空間分布上之分工，而非全以限制為主。然因此而衍生之土地功能設定（亦即編定使用地種類）既然在法效上，對於個別土地自然衍生限制其使用方式與強度之效果，致對個別土地多少皆產生土地使用自由之限制⁹，其作用與都市計畫之細部計畫在此方面極為相似。而其對於個別土地之使用自由所生限制的強度，只要不過度嚴重干預土地之私使用性，原屬國家計劃高權與計畫形成自由之一環，自可認為具有土地財產權在行政上的內容形成作用¹⁰，且原則上個別土地所受限制只要不逾越社會義務限度，自可認仍屬於土

7 參考溫豐文，2017，土地法，頁254以後。

8 參考林明鏘，2018，非都市土地使用管制法制之研究，國土計畫法學研究，第二版，頁396-397

9 針對營建自由之限制，參考林明鏘，2018，從大法官解釋論都市計畫之基本問題，國土計畫法學研究，第二版，頁273；德國文獻部分較為充裕，可參考Hoppe/ Bönker/ Grotelfels, 2010, Öffentliches Baurecht, 4, Aufl. §2 Rn. 48-50；Battis/ Krautzberg/ Löhr, 2002, Baugesetzbuch Kommentar, 4, Aufl. §1 Rn. 7；Kimminich, 1992, Bonner Kommentar, Art.14 Rn. 243-259；Jarass/ Piroth, 2002, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 6, Aufl. Art. 14, Rn. 24-25B；Bryde, 2000, Art. 14, Rn. 14-16，in von Münch, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5. Aufl.

10 參考陳立夫，2007，土地利用限制是否應予損失補償，土地法研究，頁360；湯文章，2016，謝哲勝編國土計畫法律與政策，頁51-53；Hoppe/ Bönker/ Grotelfels, 2010, Öffentliches Baurecht, 4, Aufl. §2, Rn. 48-49, 55-58, 69-71；Papier, in Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art.14 Rn. 60-65；Bryde, 2000, Art. 14, Rn. 48-64, von Münch/ Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5. Aufl.；關於憲法上對於財產權內容形成作用之說明，參考李惠宗，2019，憲法要

地財產權之社會制約¹¹。尤其，著眼於土地不會增加之有限資源特性，其利用自民法上對於相鄰地關係之規範乃至於公法上對於各種土地之限制，其實幾乎沒有完全自由利用土地之情形，而使土地之利用的自由度（其反面正是其控管）在規範密度不一之情形下，各國透過立法與行政之作用予以形塑，而這種形成各種土地利用方式、強度之作用除了受一般公法上各種原理、原則之拘束外¹²，多少也都反映一個社會對於各種土地運用的想像。其原理正如釋字400、406、440等號以降司法院解釋所揭示之作用。換言之，因為土地編定種類之限制之情形，雖然原理上就特定種類之使用地的編定來看，不排除可能形成特別犧牲而衍生國家補償義務之情形，例如都市計畫之公共設施保留地¹³或是非都市土地之國土保安用地¹⁴，但對於一般各種類編定土地種類之使用方式與強度基本上皆未發生完全去除使用可能性，故就大部分情況來看，應認仍屬於社會義務之範疇，僅特殊情形應該另就其編定要件與原因予以深究，才能認為有特別犧牲之情形。

3. 土地編定種類之變更

依照區域計畫法第15條第1項規定，一旦非都市土地完成使用地之編定並公告後，個別土地即依其編定之使用地種類如前述管制其使用。惟若嗣後個別土地或一定範圍內土地有變更利用之需求，姑且不論變更使用地種類之原因為何，此種需求

義，第八版，頁332-336，以及Pieroth/ Schlink/ Kingreen/ Poscher, 2013, Grundrechte Staatsrecht II, 29. Aufl. §23, Rn. 1006-1015。

11 林明鏘，2018，從大法官解釋論都市計畫之基本問題，收錄於國土計畫法學研究，第二版，頁273-275；另參考陳新民，1992，憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念，收錄於氏著憲法基本權利之基本理論（上冊），頁296-299，特別注意頁309-314；相關德國文獻方面，參考Schrödter, 2006，Baugesetzbuch Kommentar, 7. Aufl. §8 Rn. 6；Bryde, 2000，Art. 14, „Rn. 14，in von Münch/ Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5. Aufl.另可比較美國法律界由空間警察權角度之觀點，Burke, 2013, The law of zoning and land use controls, 3rd. Edition, P. 3-6。

12 林明鏘，2018，從大法官解釋論都市計畫之基本問題，收錄於國土計畫法學研究，第二版，頁275。

13 陳立夫，2019，國土計畫法32條2項之損失補償，收錄於地政學訊第72期，頁2；陳立夫，2007，土地利用限制是否應予損失補償，收錄於土地法研究，頁378-379；湯文章，2016，於謝哲勝編國土計畫法律與政策，頁74-75。

14 按國土保安用地之編定形成土地利用上極大之限制，原有另外但討其是否已達構成特別犧牲之情形。惟事實上，若一筆土地因為土地本身特殊客觀條件不良，如位於活動斷層上方或土石流潛勢範圍而不應積極開發利用，導致應編為國土保安用地之情形，雖其受限制之強度很高，但卻也不必然就是特別犧牲。可進一步參考陳立夫，2007，土地利用限制是否應予損失補償，土地法研究，頁374-381。

之產生實在所難免。而為避免任意變動個別土地編定使用地之種類，影響區域計畫內容之實現或規劃目標之達成，自有規範非都市土地編定使用地種類變更要件與程序之必要。

考諸區域計畫法第15條第1項規定：

「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。」

則由條文之文義來看，區域計畫法在立法之時已預見非都市土地變更編定種類的的需求，並業已做出規範。依此規定，各該區域計畫實施通盤檢討或隨時變更之後，由直轄市、縣市主管機關就轄區內非都市土地，配合各該區域計畫內容變動部分內容（亦即在區域計畫指導下），依職權變更個別土地之編定使用地種類。易言之，就前引區域計畫法第15條第1項關於土地變更編定種類之規範觀察，實緊扣以（區域）計畫指導非都市土地利用之架構，致區域計畫內容不變時，理論上也不允個別非都市土地編定種類之變更。進而變更土地編定種類更無須另訂相關程序與要件，蓋依此條文規定，變更土地編定種類與土地初次被編定為特定使用地種類並無不同，亦因而共享由各該區域計畫所提供的管制合理性與正當性。

但前揭條文最後一句，另授權中央主機關（內政部）制定非都市土地之管制規則。而現行非都市土地使用管制規則針對非都市土地變更編定種類，於其第四章各條文予以規範。但值得注意的是，該規則第27條至第36條具體規範如何將個別土地依照未來使用目的編定為與原本有異之土地種類，其程序之開啟係採經申請之方式，顯與同條文前兩句所規定依職權辦理變更土地編定種類之情形有異，因而必須列為（未為區域計畫法第15條第1項所規定）另一種土地變更編定種類之方法與程序。

再者，進一步觀察非都市土地使用管制規則第13條第1項第2、3款及第16條規定，可知當因開發需求而申請依區域計畫法第15條之1第1項第2款辦理非都市土地分區變更¹⁵時，不僅須在提出申請之計畫書、圖記載日後個別土地應編定之使用地種類，而一旦該開發計畫獲得許可，究其結果，雖然名義上是土地分區之變更，實則仍必須連同個別土地之編定使用地種類配合該開發計畫予以變更。因此，依區域

15 此即一般俗稱之開發許可。惟考慮開發許可一詞除早年源自海埔地、山坡地開發相關法規，現亦普遍運用於各種開發行為所涉之核可程序，並非專指此處所談區域計畫法第15條之1第1項第2款之變更分區案。故若不精確敘明時極易與其他開發行為之許可混為一談。有鑑於此，本文棄開發許可一詞不用，而取申請非都市土地變更分區代之。

計畫法第15條之1第1項第2款辦理之分區變更，實質上仍須辦理土地編定種類之變更，而也可算是非都市土地編定種類變更的另一途徑。

辦理區域計畫法第15條之1第1項第2款之程序，依發動原因可再分為兩種；第一種係依據非都市土地使用管制規則第11條第1項規定，開發行為屬一定種類與或規模達到一定標準時，即須申請辦理變更分區；第一種原因以外情形，因為非都市土地使用管制規則第27條第1項規定使用地之變更只能在原分區部變動之前提下申辦，導致開發行為若依照同條第2項及附表三規定，無法在原分區內變更編定使用地種類，便只能申請變更分區以遂行開發。第二種其實表面上是申請開發非都市土地分區變更，事實上以其終局目的來說，仍是以變更個別土地之編定使用地種類。

綜上，非都市土地在初次編定使用地種類完成後，依照現行法共有三種變更途徑，茲整理如下：

- (1) 依區域計畫法第15條第1項由縣市主管機關（編定機關）配合區域計畫的通盤檢討或隨時變更，在各該區域計畫之變更發布實施後，依職權辦理變更；
- (2) 依非都市土地使用管制規則第四章各條規定，由人民提出已獲核准之事業興辦計畫，在不變更各該土地原分區申請辦理土地編定種類變更；
- (3) 依區域計畫法第15條之1第1項第2款因開發利用變更分區情形。¹⁶

然而，縱使存在三種途徑可以變更非都市土地的編定使用地種類，觀察（1）、（2）兩種情形，不是配合各該區域計畫辦理便是只能在原分區容許之使用地種類間異動，皆可謂或多或少仍受各該區域計畫之指導或限制。至於（3）情形，依照區域計畫法第15條之2所列示許可開發之基準設有實體性限制，自係不欲縱容恣意變更土地之使用。故學理上認為土地利用之限制除前已提及使用方式與強度之限制外，亦包含變更之限制。¹⁷而這種對於個別土地使用變更之限制，應該不能解為賦予人民依其自由意願使用土地而得請求變更土地編定種類之權利，反而是以落實並具體化區域計畫對計畫範圍內土地使用之擘劃為宗旨而限制變更可能性。況且，區域計畫的運作系統既以土地編定種類控管土地之實際利用，除伴隨區域計畫本身之異動調整、變更個別土地之編定使用地種類外，自仍須有法安定性考量，並貫徹其由區域計畫指導、拘束之系統架構，此亦可以導出趨向於對非都市土地使用地種類變更之限制。

另值注意者，前述（2）以個案申請編定使用地種類變更方式（亦即非都市土

16 參考林明鏘亦將非都市土地編定之變更限定在此處（1）與（2），嚴格言之與本文見解無不同。見於2018，非都市土地使用管制法制之研究，國土計畫法學研究，第二版，頁398-399。

17 參考溫豐文，2017，土地法，頁259以後。

地使用管制規則第四章之規定），嚴格而言，是否符合區域計畫法第15條第1項之意旨並非全疑慮。如前引該條文義所述，已將土地編定種類之變更程序與方式，規定「同於」該項第一句所規定，也就是伴隨各該區域計畫之通盤檢討與隨時變更由各該主管機關依職權配合變更。而關於以個案申請編定使用地種類變更在文義上來看並未明文規範，而解釋上，這部分規範內容是否可由同項第三項授權管制規則即必須被進一步檢視。

考量縱使法律授權主管機關以命令規範特定事務，就授權明確性之要求，雖不排除概括授權之可能性，但對於概括授權依司法院釋字402號，至少仍須就授權內容、範圍與目的滿足具體、明確之要求。此外，即便授權制訂法規命令以執行法律之情形，亦不表示命令之內容可以牴觸授權母法之規範意旨。就此而言，觀察區域計畫法第15條第1項第三句授權之文字，僅簡略規定「其管制規則，由中央主管機關定之」，則一方面既未規定管制之基本原則，也未提及管制事項，以土地使用管制學理上涉及個別土地上使用方式、強度之限制，皆直接生對人民涉使用土地權利與義務的干預，如此之授權條款內容，在授權範圍、內容方面皆難以認為符合釋字402號對於概括授權明確性之要求，更遑論對於非都市土地使用管制如何具體、細節建構各使用地管制要件之原則或限制毫無指示或規範，實形同空白授權，應認有違授權明確性原則。就此，本文在觀念上與釋字532號對於非都市土地使用管制規則是否違反法律保留原則之論點，單就非都市土地使用管制規則第四章編定變更相關規範來看，誠有不同。¹⁸

即使退萬步言，承認個別非都市土地可以個案申請變更編定使用地種類，可以被區域計畫法第15條第1項第三句授權之文字「其管制規則，由中央主管機關定之」所涵蓋，則該項第二句卻業已明確規定非都市土地編定種類之變更同於該項第一句，故非都市土地使用管制規則對於非都市土地編定種類之變更，原應受此處規定之限制，理解上只能就執行該項第二句之細節性、執行性所需內容予以規定，而非另行以此為名義自行創造與該項第一、二句意旨相異之變更非都市土地編定種類規範。此情形與區域計畫法第15條之1關於變更分區之規定比較，該處除條文明訂適用條件外，更於條文規定相關許可條件等，次由非都市土地使用管制規則進一步就細節予以規範，即可發現非都市土地使用管制規則第四章關於使用地變更編定種

18 基本上，非都市土地使用管制規則乃基於區域計畫法第15條第1項授權制訂，其內容大體上在授權範圍之內，當不至於有違反法律保留問題。因此，此處本文之質疑，僅限於針對非都市土地使用管制規則第四章規定內容，以其實質違反區域計畫法第15條第1項對於用地變更規定之限制，而認應有違反授權範圍問題。

類之規定，根本欠缺先由母法適用條件與實體性原則先予規定，再由子法就細節與執行部分予以規定之架構。換言之，非都市土地使用管制規則中關於使用地申請變更編定種類之規定（第四章），事實上不只是存在授權不明確之疑慮，而是更嚴重地，有牴觸區域計畫法第15條第1項規範意旨之情形。

4. 非都市土地第一次編定執行帶來之問題

非都市土地之編定使用地在法規面上之疑慮固如上述，但在實務操作上須另有需要注意者，亦即，1974年公布實施區域計畫法及後來各區域計畫陸續實施後，台灣的非都市土地之初次編定使用地種類作業之執行，由於無法真正對於廣大非都市土地先進行實質規劃再依據規劃結果編定土地，導致當年採取所謂「依現況編定」辦理。

事實上，如何執行依現況編定係依製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第9點規定辦理。參照該點對於如何依照現地使用情形進行使用地種類編定之規範內容，可以發現，同一筆土地依編定當時使用現況，往往有多種不同編定方式，茲先節錄該須知關於如何對個別土地編定使用地種類之實體規範內容說明：

「非都市土地各種使用地之編定原則：國家公園區內土地不辦理使用地之編定，其餘土地依下列原則辦理：

（一）依核定計畫編定各種使用地，其中資源型使用分區，不涉及土地使用開發行為，經各該目的事業主管機關依法核定用途者，分別依其核定用途編定之；設施型使用分區，其開發類別達非都市土地使用管制規則第十一條第一項所定規模，經中央或直轄市、縣（市）主管機關審議許可者，應依其核定用途編定之。

（二）現已為某種使用之土地，依下表及說明規定，按宗分別編定之：」

以上為該須知第九點條文主文部分，實際上由1975年初次發布實施該須知以來並未修正改變。但是，從以上摘錄內容也可以看出並無「依現況編定」文字，事實上依現況編定出現在（二）提及的表與說明規定。至於該附表與說明部分，因為內容針對各種土地狀況為詳細之規定，難以盡錄於此，故挑選數例如下：

編定原則表如下。「√」為依使用現況編定。「△」為經依法核准使用者，依其現況編定；未經依法核准使用者，應按其所屬使用區備註欄內所註之主要用地編定。「×」為不許依使用現況編定，應按其所屬使用區備註欄內所註之主要用地編定：

使用 編號	使用分區			一		二		三	四	五	六	七	八	九	十
	使用分區編號			特定農業區		一般農業區		鄉村區	工業區	森林區	山坡地 保育區	風景區	河川區	特定 專用區	海域區
	使用 地類 別	編 定 原 則		非㊟	㊟	非㊟	㊟								
一、甲種建築用地	✓	×		✓	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
二、乙種建築用地	×	×		×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
三、丙種建築用地	×	✓		×	✓	×	×	×	×	△	△	△	×	×	×
四、丁種建築用地	△	△		△	△	△	△	△	✓	△	△	△	×	△	×
五、農牧用地	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	△	✓	×
六、林業用地	×	×		×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×
七、養殖用地	△	△		△	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	×
八、鹽業用地	×	×		×	△	△	△	×	×	×	×	×	×	△	×
九、礦業用地	△	△		△	△	△	△	×	×	△	△	△	×	△	×
十、窯業用地	×	×		×	△	△	△	×	△	×	✓	×	×	△	×
十一、交通用地	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	△	✓	×
十二、水利用地	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
十三、遊憩用地	△	△		△	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	×
十四、古蹟保存用地	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	△	✓	×
十五、生態保護用地	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	△	✓	×
十六、國土保安用地	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	△	✓	×
十七、殯葬用地	△	△		△	✓	✓	△	×	×	△	✓	△	×	✓	×
十八、特定目的事業用地	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	△	✓	×
十九、海域用地	×	×		×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	✓
備註	以編定農牧用地為主，㊟表示山坡地範圍			同左	同左	同左	同左	以編定建築用地或遊憩用地為主	以編定丁種建築用地為主	以編定林業用地為主	同左	以編定林業用地、遊憩用地為主	以編定水利用地為主，依現況編定為農牧用地者以私有土地為限	以該區性質之主要用地為主	

圖1 製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知編定原則表

資料來源：<https://www.land.moi.gov.tw/upload/d-20181224163556.pdf>

須額外說明的是，依照本表雖然大部分土地都是依照現況編定，但是也可看出確實也有不是依照現況編定的部分。故實務界常直接以現況編定稱呼當年初次編定作業情形，此雖然吻合絕大部分情形，卻不完全符合實情。

關於本須知第9點說明部分涉及作業細節，故節錄第3款與第8款為例如下：

「3. 特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區、風景區及特定專用區內之一宗土地，於使用編定結果公告前，部分已作建築使用、已依法完成基礎工程者或已領有使用執照者，應於土地使用現況調查清冊或卡片內註記，並以各該區之主要用地編定，俟土地所有權人申請分割後再予更正編定。」

「8. 山坡地範圍內之山坡地保育區、森林區、風景區土地，依下列順序辦理：

- (2) 山坡地經劃定或檢討變更為森林區者，其使用地第一次編定以林業用地為原則，但位屬環境敏感地區，並由目的事業主管機關依法劃設或公告者，得編定為國土保安用地或生態保護用地；並以公有土地優先適用。
- (3) 國有林解除地、原住民保留地及已整理之公私有山坡地，依照其原查定結果分別編定為農牧用地、林業用地或國土保安用地。
- (4) 供農業使用及新登記之土地，在未辦理土地可利用限度查定前暫不編定，俟土地所有權人或土地管理機關申請土地可利用限度查定後，補註使用地類別為農牧用地、林業用地或國土保安用地」

此部分因為辦理初次編定作業時必須銜接原本運作中之地目系統，因此當更進一步檢視此條文最早版本¹⁹以進行比對，即可發現初次編定用的版本與初次編定完成後開始據以實施管制時期的版本，在內容上有明顯差異。但一筆土地可能同時符合一種以上編定使用地種類之條件之現象，並不會因為本須知內容例年修正而有不同。

關於1975年用以辦理初次編定作業之版本除參考註7之連結，此處亦節錄與前引現行版本相對應部分於下，以供對照、比較。

「3. 特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區、風景區及特定專用區內之一宗土地，於使用編定結果公告前，部分已作建築使用、已依法完成基礎工程者或已領有使用執照者，應於土地使用現況調查清冊或卡片內註記，並以各該區之主要用地編定，俟土地所有權人申請分割後再予更正編定。其有第二目第三子目但書情形者，不得更正編定為各種建築用地。」

19 1975年版本【公布日期文號】中華民國64年8月1日內政部台（64）內地字第642764號函，此須知第9條原始版本，網址：<https://www.land.moi.gov.tw/law/chhtml/openframe1.asp?Lid=8082&Lclassid=197&Lch4=9>，最後瀏覽日期2018.11.28。

8. 山坡地範圍內之土地，依下列順序辦理：

- (2) 國有林解除地、原住民保留地及已整理之公私有山坡地，依照其原查定結果分別編定為農牧用地、林業用地或國土保安用地。
- (3) 「田」地目土地編為農牧用地。
- (4) 「旱」、「林」、「原」、「牧」地目及目前供農業使用之其他地目土地，在未辦理土地可利用限度查定前暫不編定，俟土地可利用限度查定後補註使用地類別為農牧用地、林業用地或國土保安用地。」

依照前引本須知第9條第3、8款部分內容而言，無論1975年還是2018年的版本，很清楚地可以看出土地編定種類存在多重可能性與選項。尤其從3.的內容（在兩版本中完全相同）就可以看出本須知制定時已經預見個別土地上之混合利用現象，因此才會規定為先以各該區之主要用地編定，等日後再行進一步處理。

事實上，這種個別土地上混合多種方式利用的現象，常見於山區（因居住地理環境特性，尤其常見於山區原住民部落），尤其是林、農與建築混用情形。這種現象之成因，與非都市土地開發利用除聚落所在地外，土地使用之密度與強度普遍偏低，且除建築供居住使用土地以外，單筆土地面積普遍較大而範圍內地形變化多等。此現象導致以地籍上一筆土地來看，尤其當土地位於偏遠山區或離島，若不先予分割再對分割後所形成各筆土地分別編定其使用地種類再為合理之管理。從空間規劃的觀點來說，以法律上一筆土地限定僅得為特定使用地種類所限之使用方式與強度進行管制，事實上除了行政作業上的方便以外，幾乎可說是脫離現實。蓋一筆土地只編定為一種使用地之方式，往往容易造成各該土地上既有並存之混合使用狀態，與該土地被編定之使用地種類所允許使用項目或使用強度難以完全符合之情形，在這樣的管制機制設計下，其解決之道只能透過分割土地才有辦法在分割後的每塊土地上做到適地適用。然而，要做到這點，其實需要類似像都市計畫細部計畫般縝密、精準的空間規劃才能辦到，但事實上迄今我國空間行政實務上卻從未對於都市計畫地區和國家公園範圍以外地區實施過細部的整體空間規劃。也因此，才會前引規定這種把個別土地先依照非供建築使用之使用地種類完成初次編定作業，待日後分割再將建地獨立出來處理的規定內容。

這種作法之優點，除了避免當年無足夠行政量能以進行實質鄉間地區規劃外，也在於法律面上，非都市土地在初次編定完成前，根本未實施任何土地管制（1973年前非都市土地也未實施建築管制），等於當年編定結果公告前所有土地使用方式與使用情形皆為合法，例如前述在農牧、林業用地上有建築使用之情形。故在信賴保護原則之考量上，在各該土地完成編定使用地種類作業後，除非另以行政處分令

其變更使用，實仍可以依區域計畫法第17條²⁰規定，合法維持既有方式之土地利用行為與方式。進而促成當年在辦理初次編定時，可以在短短一年左右之期間完成廣大非都市土地之編定作業。

其次，因而當土地在初次編定使用地種類時，被編定成不可供建築使用之農牧、林業用地，土地上既有之建築物縱使不符此兩種土地之容許使用項目，也不至於直接因為其上建築物存在與繼續利用該建築物之事實，導致發生土地使用管制上之非法性。就個別土地之所有權人而言，在初次編定結果公告後受到的主要限制是土地使用上日後的新變動必須符合各該土地的編定結果，導致實質上毋寧可說是依初次編定當時土地使用現況的凍結。這也使得我國都市計畫地區以外土地，至少能夠先以當時現狀被納入管制。

然而，一方面非都市土地在各縣市政府陸續完成編定與公告後，私有土地所有權人罕有認知到可以進行個別土地之分割作業，另一方面主管機關既未實施非都市土地之細緻整體規劃，也無法如都市計畫樁位作業般依職權施測並辦理土地分割，以致大量當年編定之結果若未經申請辦理變更編定或開發許可，則往往維持至今未經處理。同時很多民眾對於土地種類的認知停留在過去的地目系統，對於編定使用地種類有何意義及對其個人權益之影響，甚至及至今日仍然相對陌生，往往要到因為違反土地使用管制遭到主管機關依據區域計畫法第21條裁罰，才警覺與其過往經驗裡的土地使用限制認知差距。如此情形下，又何能期待民眾自發地去申請分割土地及後續作業？更遑論，在全國完成非都市土地初次編定以後，1994年水土保持法實施，依據水土保持法辦理山坡地查定時，將山坡地查定之宜林地²¹嗣後編定成林業用地，益使非都市土地依照功能類別區分使用地種類之作法，連結原本並無直接關聯之山坡地查定而使問題更加複雜化。更何況，在欠缺實質空間規劃（計畫）做為非都市土地編定作業之指引情形下，更使由整體空間角度出發的土地分類管理被弱化到幾乎僅為事實上的現狀凍結。

綜合上述，可以簡單歸納出以下各點：

（1）個別土地在進行使用地種類編定作業時，原則上存在多種編定可能性

由於這種多種編定種類可選擇性的存在，故當依照前引作業須知規定採其中一種合法可選之使用地種類予以編定時，縱使與編定前既有土地使用方式並不相容，

20 區域計畫法第17條：「區域計畫實施時，其地上原有之土地改良物，不合土地分區使用計畫者，經政府令其變更使用或拆除時所受之損害，應予適當補償。補償金額，由雙方協議之。協議不成，由當地直轄市、縣（市）政府報請上級政府予以核定。」

21 參考山坡地保育利用條例第16條與第25條。

仍無違法性之可言。無論名義是更正還是變更，照說都不該溯及既往，認為原編定種類具非法性，而只能就分割出來之土地廢止原編定種類並編定成新且可供建築利用之種類。

(2) 編定前部分既有土地使用方式或強度與編定使用地種類之容許使用項目不符時，不造成該些不相容使用行為之違法性。

(3) 特定分區內土地初次編定完成後，可以嗣後透過分割再申請編定更正方式，改變編定使用地種類。

值得注意的是，從上述(3)點可以看出，此處之「更正編定」一詞意涵，在解讀上與土地登記因錯誤、遺漏所辦理之更正²²，或是行政處分因誤寫、誤算或可與此類比之顯然錯誤而更正²³有明顯之不同。蓋後二者皆係針對行政行為存在錯誤，致與應該正確表現之真實意義產生出入，而實施之錯誤改正規範。而在更正編定之情形，如前所分析，土地依照當時現況進行初次編定之際，依照前引規定辦理並無錯誤可言，只是依規定待未來地權人申請分割後改變使用地編定種類之用，故此處所謂更正編定並非真正對行政行為之錯誤所為，且各該土地在完成更正編定之後發生使用地種類改換他種之結果，導致土地使用管制內容隨之異動，故應認為是實質上獨立在非都市土地使用管制規則第四章規定之外的變更使用地編定種類行政程序與途徑。

(二) 編定更正法規之規範內容及其分析

所謂更正編定，嚴格言之並無法定定義，參考內政部地政司就更正編定之說明：

「(一) 所謂更正編定，就是在編定公告之前，已經符合「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」編定規定，因編定錯誤或法令規定可以改編編定者，應辦理更正編定。(二) 非都市土地使用編定後辦理更正編定的土地，由土地所有權人提出編定前已符合「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」編定規定，且現在仍係屬有效的證明文件，就近向土地所在地縣(市)政府或地政事務所申請辦理更正編定。例如：一般農業區內，編定公告前原已有合法住宅建物，卻編為農牧用地，可檢具〔一〕房屋謄本、建築執照或建物登記證明、〔二〕戶口遷入證明、〔三〕完納稅證明、〔四〕繳納自來水或電費證明四種文件之一，申請辦理更正編定為甲種建築用地。」²⁴

22 參考土地法第69條。

23 參考行政程序法第101條。

24 參考地政司官網，網址：<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/landQA/55?qphclass=&pagenum=59>，最後瀏覽日期：2019.08.05。

按更正編定之規範固如前述出現於製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第9點，但辦理更正編定之要件與相關程序規定則出於「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第19、22與23點。以下請參酌該些條文規定內容：

第19點：「錯誤或遺漏之更正：（一）直轄市、縣（市）主管機關自非都市土地使用分區及各種使用地編定結果公告之日起，實施非都市土地使用管制。土地所有權人發現土地使用分區界線或使用地編定有遺漏或錯誤情事，應於公告之日起三十日內以書面提出申請更正，經直轄市、縣（市）主管機關查明屬實，並彙報中央主管機關核備或核定後更正之，並復知申請人。（二）前款直轄市、縣（市）主管機關報請更正案件，中央主管機關應派員實地抽查，必要時，會同有關機關辦理之。其抽查數額不得少於彙報土地宗數百分之十。抽查結果並應簽報主管長官考核。」

第22點：「依當時規定不得編定為某種使用地，而依修正後之規定可編定者，得由土地所有權人檢附有關證明文件中辦更正編定。」

第23點：「經編定使用之土地，如土地所有權人檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件，依照第九點第二款編定原則表及說明辦理更正編定。」

按前引各條文所屬製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知，其係依區域計畫法施行細則第十四條規定所制訂，功能在於提供直轄市、縣市主管機關承辦人員辦理土地編定相關業務之準據，僅具拘束行政內部之效力，性質上當屬行政規則。然而，區域計畫法施行細則第14條第1項規定「依本法第十五條及第十五條之一第一項第一款製定非都市土地使用分區圖、編定各種使用地與辦理非都市土地使用分區及使用地編定檢討之作業方式及程序，由中央主管機關定之」。準此，製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知所得規範內容，一來限定於如何辦理非都市土地分區與編定相關行政作業之實體準則與程序細節，二來，對於作業錯誤或遺漏發生時如何處置相關規定，自亦可謂屬於合理之內容。惟須注意者，錯誤更正與實質變更編定結果間應該仍有差異，因而在解釋上，製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知之內容應不得碰觸足以引發實質變更編定結果之情形。故何謂此處之錯誤與遺漏，在概念、定義上即須先被討論、釐清。也因此，前引三條條文之規範內容是否皆可認定為製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知所適合規定者，亦須被檢視。故以下針對此三條文內容之要件與效果進行分析，藉以確認、釐清此處提及之疑慮。

5. 構成要件

依照前引製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第19、22與23點規範內容來看，得申請辦理更正編定之情形有三，以下分別就各條文規定說明其構成要件：

（1）因編定結果有錯誤或遺漏之情形者（第19點）；

就該點規範內容分析，其構成要件可分拆為：（i）客觀上必須編定使用地種類之結果存在遺漏或錯誤之事實；（ii）所謂錯誤與遺漏之標的為土地使用分區界線或使用地編定結果；（iii）申請之主體為各該發生錯誤或遺漏情形土地之所有權人；（iv）具申請資格者於編定結果公告之日起三十日內以書面向縣市主管機關提出更正編定之申請；（v）申請人所主張之事實經縣市主管機關查核屬實；（vi）經中央主管機關核備或核定。

觀察以上各要件，可以看出真正核心之實體要件在於土地使用分區界線或使用地編定結果存在遺漏或錯誤之事實（即要件i和ii），其餘實為程序上之要件。然而，究竟甚麼的事實態樣符合此處所謂錯誤與遺漏，卻仍未由相關法規明確定義，必須於本文後面另探究其意涵。

承上，一筆非都市土地變更編定申請案只要符合上述各要件，主管機關即須受理並查明是否屬實。一旦查證屬實，即應予以變更為申請變更之使用地種類。疑問是，由於自初次編定結果公告以來，一筆土地存在多種編定可能性之情形並未改變，因此實務上皆依照變更為所申請使用地種類，但事實上隱藏著主管機關於此情形是否可以不受該案所欲申請之編定使用地種類所拘束，而對系爭土地編定為另一種主管機關認為適法且更為合宜之使用地種類，過去亦未曾被討論，應有日後更進一步深究之價值。惟本文旨在探討更正編定程序或機制本身之適法性，此部分疑問與本文雖有相關性，但與所欲探討者畢竟並無直接之關聯，故以下不針對此部分問題續行分析、討論。

（2）因法規變動致可編定為原本所不准編定之使用地種類（第22點）；

此種情形所指涉者，係指一筆土地於初次編定使用地種類時，已依法編定使用地種類A，因嗣後相關法規變動，致亦允許編定為使用地種類B，而使用地種類B依初次編定時之法規及各該土地之條件，原本不得編定為使用地種類B之情形。此種情形通常出現在（i）初次編定時各該土地有混用情形，其中部分土地使用方式依編定時製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定，不能編定為容許該種使用方式之使用地種類A；（ii）此導致各該土地初次編定為與此既有土地使用方式不相容的使用地種類B，而該種既有使用方式因未被政府令其變更使用或

拆除而得以留存；(iii)因法規變更，各該土地亦得編定為使用地種類A；(iv)土地所有權人依法以此為理由提出申請，將各該土地之原編定種類B更正為A。

須值注意者，此種更正編定從事實上和法律上看，除非原編定結果之作成另有瑕疵，否則並不能認為各該土地初次編定結果有何瑕疵可言。法理上這種情形是情事變更所致，所以無論在本質上或是結果上看，縱使名義是「更正」編定，但實質就是在變動各該土地的編定結果。

(3) 土地所有權人在編定結果公告前或公告期間變更為其他使用方式者。(第23點)

此處之要件分析如後：(i)主管機關依法對特定土地編成特定使用地種類A，且該編定結果並無瑕疵；(ii)其次，土地所有權人在編定結果公告前或公告期間變更土地使用；(iii)新的土地使用方式不符合將公告或公告中使用地種類A之容許使用項目²⁵；(iv)變更後之使用方式本身必須除了不符使用地種類A之容許使用項目外，無違反其他管制法規之情形；(v)土地所有權人檢具確於公告編定前或公告編定期間已變更使用之合法證明文件提出更正編定之申請。

由要件(i)與(ii)來看，各該土地原本依法編定為使用地種類A之結果，本身並無瑕疵，僅係編定結果公告後才能發生據以限制土地使用之法效，致公告初次編定結果之前所做之土地利用改變，因為不存在管制而亦為合法情形而不得無視之。既然初次編定結果並無法律上之瑕疵，則此與前一種情形相同，縱使名義上是「更正」編定，實質也是在變動各該土地既有之編定之結果。

另值注意者，當土地所有權人依前列要件有效地提出更正編定申請後，有別於本須知第19點與第22點規定，此處明訂應依照第9點第2款編定原則表及說明辦理更正編定。由於本須知第9點第2款之編定原則表及說明原本即屬通用性使用地編定基準，使編定機關得以依據土地客觀狀態與條件，決定該機關做出合法且認為適合該土地條件之合理編定決定。因此，從文義解釋上看，此種額外規定辦理更正編定實體基準的情形，對照第19點與第22點之要件皆未令規定辦理基準，顯現處理依本須知第23點申請案件時，編定機關應不被申請人所申請編定為特定使用地種類所拘束，而實質等同將各該土地視同辦理初次編定作業，可以依本須知規定自行決定系爭土地究竟編定為何種使用地較為適地適性。反之，依照第19、22條申請辦理案件，在此比較下似應解為受申請內容（即申請人所提出欲編定之特定使用地種類）拘束，而非依本須知相關規定（尤其第9點）為決定。

25 蓋不存在既有使用違反各該土地現行編定種類所容許項目情形，則根本不存在後續更正或變更編定之必要性與實益。

6. 更正編定之效果

首先，在實務執行上，各直轄市、縣市皆自行訂有申辦更正編定規範，如台東²⁶限定在適用本須知第22、23點情形、新北市²⁷則未限定（即含依本須知第19點申請案件）。然而，從前面對於本須知第19、22、23點要件之說明，其實三種辦理更正編定之途徑明顯具不同功能，尤其第19點所規定情形，姑且不論錯誤與遺漏如何定義與認定，嚴格言之，才是真正地針對有瑕疵編定結果進行除錯。而依第22、23點所提之更正編定申請案，事實上如前述根本與編定結果是否有瑕疵無關。因而，也可以說，更正編定可以區分為真正基於編定作業瑕疵與非基於編定作業瑕疵兩種，而異其功能與目的。而此兩種既然功能、目的不同，則以下分析自亦分別予以討論。

然而，無可諱言地，更正編定無論依須知第19、22、23點辦理，實有一共通點，那就是其法律效果除如前述將各該土地之編定使用地種類變成另一種類之外，皆發生溯及既往之效果。

（1）依第 19 點辦理情形

按依第19點所為之更正編定既係對於因存在錯誤而有瑕疵行政處分之瑕疵排除，其效力使無瑕疵（正確）內容自始取代原本有瑕疵之內容，原本有瑕疵之行政處分實經由更正編定之效果而被治癒。原編定結果之錯誤或遺漏若是已達具有違法性之情形，原應依照行政程序法相關撤銷之規定辦理，則究竟須知第19點所謂之錯誤與遺漏之編定結果究竟何指，若以此情形尚無違法性之情形來看，實須另外予以分析，俾釐清更正編定與行政程序法上關於行政處分更正與撤銷間之分際。反之，若是編定結果之錯誤或遺漏具違法性，則須知第19點在更正編定之制度設計，即與行政法理上與行政程序法對違法行政處分之處理方式有違，故下面對於更正編定相關規範之妥適性之討論與分析，將亦須先對何謂編定結果之錯誤與遺漏予以界定與釐清。

（2）依第 22、23 點辦理情形

至於須知第22、23點所規範更正編定情形，由於單從行政作業外觀與結果來看，如前述與變更使用地編定種類無不同，而從條文文字來看，並未明訂其效力是回溯至原編定時以自始取代原編定結果，還是承認原編定結果而在更正編定之時點

26 台東縣地政局：<https://www.taitung.gov.tw/land/cp.aspx?n=C96720FEA38DE787>，最後瀏覽日期：2019.08.05。

27 新北市府地政局：<https://www.land.ntpc.gov.tw/ch/home.jsp?id=159&parentpath=0,17,111>，最後瀏覽日期：2019.08.05。

始以新的結果對外生效，致仍須就此進一步討論。

按就第22點規定之情形，系爭土地分割後若採取非都市土地使用管制規則第四章所規定變更編定之途徑，實也可以將各該土地之使用地種類改變成符合既有土地使用之需求。只是，變更編定之效力很明顯會是從變更編定結果生效之時起，而不生回溯與自始取代原編定結果之效果。因而，可以延伸推論若更正編定結果之生效與變更編定無不同，皆不生回溯、自始取代原編定結果之效果的話，其實根本無須另設須知第22點之更正編定程序。因而，以本文見解，似應將須知第22點所訂更正編定之效果，認為與須知第19點規定情形一樣，係採回溯至原編定結果生效之時點，發生自始取代原編定結果之效果。

須知第23點規定之情形與前述第22點情形極為接近，蓋二者之原依法編定結果並無錯誤或遺漏，而更正編定作業之功能與目的在於讓原編定時既存合法土地利用得以因改變編定使用地種類而獲得完整土地使用管制上之合法性，而非依賴區域計畫法之過渡條款在限制不得增、改建情形下維持既有使用。故以變更系爭土地之使用地種類為終極目的來看，自然也存在第22點情形相同之疑慮，亦即透過非都市土地使用管制規則第四章所規定變更編定方式也可達到相同結果。而基於相同考量，亦應認在第23點之更正編定情形，其效果回溯至原編定結果生效之時點，自始取代原編定結果。

上述關於依須知第22、23點所辦理更正編定之回溯效果，尤其考量多數山區土地從初次編定結果生效迄今最少已逾40年之情形，現在仍推動中鄉間土地（尤其原住民族部落）土地更正編定，會變成在完成更正編定以後，以新編定結果就系爭土地改變之部分直接覆蓋原本編定結果，變成四、五十年來各該土地法律上一直都是以新編定結果存續至今。這在土地管理上，一方面涉及過去四、五十年間依原編定結果衍生之各種公法上權利義務之合法性問題，如因違反土地使用管制之裁罰；另一方面專就地價稅與土地增值稅來看，因原編定結果與新編定結果之差異往往對於地價影響甚大，例如最常見的由農、林地更正編定為建地（不分甲、乙、丙與丁種建地）案型，其間地價差異可謂天壤之別。則此期間政府是否因而短收地價稅，以及此種因使用地種類改變而生的地價改變後之土地增值稅負擔是否造成土地所有權人所無法承受，皆會構成實務上之問題。

須值注意者，行政程序法第101條關於行政處分更正之規範，係用以去除誤寫、誤算或類似之明顯錯誤，而不至於變動原處分之效力者。²⁸但就非都市土地編

28 參考法務部函釋，謂：「行政程序法第101條規定參照，依司法實務見解，該條所謂「顯然錯誤」者，係指行政處分所記載的事項，顯非行政機關所欲規制者，或行政處分漏載行政機關

定更正之運作，以其做為一種行政處分來說，綜合觀察須知第19、22、23條之更正編定要件與效果，如前言，只有第19點所涉情形較接近於對於含形式瑕疵（如界址、界線）之行政處分的修正，原則上勉強尚稱符合行政程序法第101條關於行政處分更正之要件。但在須知第22、23點之情形，如前所言，係針對原本完全合法之行政處分結果予以變動，故無論從要件上是針對無瑕疵合法行政處分來說，還是從就編定更正之效力改變了原行政處分（即既有編定結果）之結果，都與行政程序法對於行政處分更正之規定大相逕庭。故雖然須知第22、23點對於變動原編定結果之情形仍稱之為更正，但是基本上究其本質仍非行政處分之更正。相關進一步細節，容於後面再分別針對須知第19、22與23點之作業，再行說明。

三、非都市土地編定種類更正之違法性與不妥當性

歸納前面對於須知第19、22、23點所規範更正編定要件與效果之分析，可以確定除了須知第19點具有原編定結果除錯之功能與目的外，第22與23點所規定之更正編定在觀念上實與更正無關，或可謂最起碼與行政程序法所規定行政處分之更正無關，而是實質的使用地編定種類變更行為。然而，如前所言，區域計畫法第15條第1項所規定依編定之使用地種類實施土地使用管制，其實意在透過讓區域計畫指導土地的分區與使用地種類編定，次由土地使用管制確保各該區域計畫之內容與目標得以實現。因此，前面所提及各更正編定相關條文要件與效果的法律上疑慮，其實只是侷限在更正編定法面向上的問題。更須要注意的，從空間綜合計畫、土地使用管制與更正編定制度架構與功能的角度來看，更正編定的結果既然會改變個別土地使用方式與強度，對於各該區域計畫目標之達成以及區域計畫（空間綜合計畫）指導土地使用管制的架構與效果，是否也產生衝擊或問題，不無一併考量之必要。畢竟，若更正編定之運作對於實現區域計畫內容或其目標，存在負面效果或風險，即不宜或該慎重考慮讓類似機制未來出現在國土計畫實施之時代。

有關空間綜合計畫與土地使用管制間介面與架構的疑慮，我們也可以從須知第19、22、23點所規定的要件與效果觀察到線索。畢竟，須知第22、23規定之更正編定標的並非發生錯誤或遺漏之具瑕疵編定結果，且又以尊重既有土地使用狀態為其

所欲規制之事項。另所謂「顯然」者，係指相當明顯而言，其通常可從行政處分之外觀上或從所記載事項之前後脈絡明顯看出。故行政處分若存有錯誤，須該錯誤乃顯然錯誤，且該錯誤更正後亦不影響原處分效力，該等錯誤始可更正。」法律字第10203509120號，民國102年08月23日。

中心意旨。這樣的制度設計，相較於空間規劃嘗試透過人為規劃之結果追求土地空間利用之整體利益，其實大異其趣。因此，從國土規劃與空間計畫的觀點來看，起碼須知第22、23點的更正編定實存在空間綜合計畫及其下執行手段（此處指土地使用管制）間介面上之矛盾，並不妥當。故以下即先就此部分進一步說明，再進入法規範面之討論。

（一）從空間綜合計畫體系與計畫指導土地使用管制角度的檢討

從規劃-實現這個空間計畫行政的架構與制度設計基本原則來看，如何使土地使用管制操作實務盡量符合所屬空間計畫之指導，確保計畫執行行為能夠服務於計畫目標之達成，屬於設計相關行政作業、機制時最優先的考量。因此，縱使出於規劃當時土地現況已經存在許多既有不相容使用或是混合使用之情形，導致在實際土地管制作業上必須有所妥協，仍不代表這樣的妥協（實然面考量）可以逸脫計畫之指導與實現計畫之目的（應然面），蓋土地使用管制行政本身不是自為目的。無論在相關制度設計還是執行上，都應該盡力縮小此處應然面與實然面之差距。

然而，在區域計畫法下的土地使用管制從整體來看，原本在制度設計上即企圖透過區域計畫的指導功能引導、限制個別土地之使用地種類編定，方得依靠土地編定結果之控制實現區域計畫內容與目標，此基本構想與制度設計卻隨著非都市土地分區因為個案分區變更不用伴隨修正、變更區域計畫，而使個案許可全然不受區域計畫控管之現象而徹底弱化。另外，對於個別土地編定使用地種類之變更利用之控管，雖然個別土地只能限於原分區內申請變更編定，但一方面欠缺鄉間地區實質規劃對於各分區內土地利用沒有預先之設想，另一方面在初次編定時主要依現況編定方式辦理，外觀上似乎意在凍結非都市土地使用亂象，卻又在制度設計上無須檢討分區內部土地合理配置，即允個案零星依照目的事業主管機關所核准事業興辦計畫變更使用地種類，事實上更讓透過分區引導個別土地利用之功能被突破，而幾乎不具有實務意義與功能。弱化了前述區域計畫法架構下計畫對於執行、實現計畫行政行為的指導力。

尤其，承前面關於對個別土地編定使用地種類行為，同時包含確認性與形成性作用之論述，此為整體規劃中走向細部化、具體化延伸之部分，既非機械性確認土地適合使用之方式，更非零星由個別土地觀點所為。因此，在初次編定時原無一定要採現況編定而將就既有使用情形之必要。蓋由空間規劃與布局策略來說，如土地上既有使用與計畫所追求目標、分區功能牴觸時，若一味追求優先尊重既有土地狀態，而不依照計畫目標配置，那又何必進行空間規劃並擬定計畫呢？何況，如前所

提及，區域計畫法原即已預見這種規劃面與既有土地使用狀況不合之情形，而在區域計畫法第17條²⁹規定過渡條款，以調和既有土地使用行為與初次編定使用地種類不相容問題。由此規範內容也可以看出，立法者所預設者偏向由整體國土利用合理性優先為原則，而著重分區與個別土地之空間功能布局，實無須刻意配合土地既有使用狀態進行分區與土地編定作業，此與依現況編定方式辦理初次編定之價值取向顯有不同。

承上，既然區域計畫法在立法時即已預見個別土地既有使用與分區、編定使用地種類不相容情形而提供過渡規定，但依法仍可由縣市政府下令拆遷或變更使用，以確保規劃結果、目標之實現，此即明顯看出依照規劃結果管制優先於信賴保護下之現狀存續。由此觀察更正編定的兩種類型，須知第19點既係用以除錯，實與此處所論及原則並不衝突，也不至於影響計畫指導分區、分區指導編定之架構；須知第22、23點之適用情境，卻顯示該兩條文建構之更正編定在功能上與本質上，如前所述，都是用來將與原分區下初次編定結果不相容的既有土地使用行為，透過改變各該土地之使用地編定種類予以徹底合法化。在須知第22、23點所規定更正編定運作下，使初次編定當時既有土地使用不計其究竟是否符合當地所屬分區之功能布局與原編定使用地種類之考量，實際上也就產生了更正編定之結果對當地土地利用產生零星、破碎化的風險，更遑論若是考量當地條件原本應該優先變更使用或者拆遷之案例，如系爭土地緊鄰具保護價值特殊棲地，以維持原編定使用地較佳之情形，一經申請更正編定，反而再也不能令其變更使用或者拆遷。這種情形下，固然以既有合法狀態存續保障為優先的做法不無其合理性，也幫政府省下了補償的成本及被訴的可能性，實則有違前引區域計畫法第17條規定意旨，更提高了區域計畫對於非都市土地分區空間布局的穿孔與破碎化風險，進而導致空間整體規劃與管理之意義虛無化，以及空間綜合計畫用來調和土地利用上之公私利益任務的弱化。

換言之，區域計畫法過渡條款之意義縱使也帶有信賴保護之功能，但之所以該法第17條只是過渡規定，就在於空間綜合計畫的面向上所考慮的，從來不只是被動對於現狀的尊重，而更冀求透過積極擘劃使得計畫範圍內土地使用之和諧化與高效益化。因而空間計畫仍應以落實空間上合理使用為前提去限制土地之使用，當正當性與必要性存在時，要求改變土地既有使用狀態正是實現空間計畫必要的手段之一。況且，計畫的特性之一就是配合時事的改變可以因應改變的，所以，當新的主

29 區域計畫法第17條：「區域計畫實施時，其地上原有之土地改良物，不合土地分區使用計畫者，經政府令其變更使用或拆除時所受之損害，應予適當補償。補償金額，由雙方協議之。協議不成，由當地直轄市、縣（市）政府報請上級政府予以核定。」

客觀條件變動而需要計畫內容配合改變時，也並不可以把對既有狀態之維持無限上綱，而不配合變更使用或拆遷。

從上面的說明不難看出，區域計畫法施行迄今，在實然面與應然面間的落差，以及計畫-執行介面上的問題，皆非常明顯。事實上，如果一併考量考慮非都市土地面積與幅員往往遠大於都市土地，且地表起伏狀態變化多端之事實特性，實原本就難以適用如都市計畫般，精細地逐筆土地指定使用分區且令其僅具單一屬性（功能）。蓋在理想情形下，若要以地籍上之一筆土地為單元控管土地使用行為，則實際上必須進行標示分割，細分土地後再依照個別土地適合之功能予以編定土地種類。然而，這要能夠有效操作，又以進行如細部計畫般精細規劃為必要條件，這些在區域計畫下之非都市土地，卻以上條件皆不具足。顯現非都市土地明明未經規劃，卻硬是套用高精度規劃後搭配使用的執行工具，所產生的窘境。

綜合以上提及之現象與缺陷，或許足以提供對於區域計畫法實施迄今五十餘年來非都市土地管理失敗背景因素之了解。更重要的是，更正編定在此扮演了一個從區域計畫體系最下層發動，卻足以積少成多地架空區域計畫體系完整性與體系運作合理性的自我矛盾手段。偏偏直轄市、縣市國土計畫及後續的土地分區、編定作業已經迫在眉睫，而政府相關作業量能在這五十餘年間並無根本改善情形下，行政實務界提及未來繼續沿用更正編定機制於國土計畫全面實施後時期，從局勢發展來看固然可以理解。但以本文之見。既然國土計畫法業已訂出較諸區域計畫法更加明確之過渡條款，且立場上更加強調以國土功能分區指導土地利用，在空間綜合計畫體系的觀點上，實已再無理由沿用更正編定之必要，以避免計畫系統在計畫-執行介面上的矛盾。

（二）法理面的考量

回歸到法理面向來看，如前所言，更正編定係基於規則位階之製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知辦理，因此除了是否符合法律保留原則與法律優位原則之要求，屬自始即須被檢視之處，另涉及前所提及之要件與法效疑慮，以下即就此些疑慮進一步分析。

由於須知第19點、22、23點三種辦理更正編定途徑，如前言實分成真正用以除錯，以及用以合法化初次編定時既有合法土地使用行為而改變原編定結果兩類。由於這兩類型之更正編定性質與功能迥異，以下即就此兩類型更正編定分別討論之。

1. 須知第19點與使用地編定種類錯誤的概念

如前言，第19點的更正編定以錯誤或遺漏之存在為要件，因而對該點所規定更正編定之檢討，自須先就此處錯誤與遺漏之概念為何予以探究。

一般而言，錯誤的觀念當指行為主體認知上與對外表現之行為發生不一致之情形，或是純粹指示客觀上之不正確狀態，與行政法學上探討之行政行為瑕疵（fehlerhaft）或違法性（rechtswidrig）似又有所不同。在行政處分之瑕疵與違法性相關討論上，德國學者Sachs認為二者在行政法上應認屬同義詞，指因牴觸有效法規範而致生足以導向行政處分無效或得撤銷之情形³⁰。學說上，另有將行政處分瑕疵區分為（i）導致行政處分無效之特別嚴重瑕疵³¹，（ii）導致得撤銷之較輕微之嚴重瑕疵³²，以及（iii）不正確或不符目的之輕微瑕疵³³者。抑或是分為違法行政處分（狹義瑕疵行政處分）、顯然錯誤行政處分（不違法之明顯輕微瑕疵）與不當行政處分。³⁴前述無論是不正確之輕微瑕疵或是不違法之明顯輕微瑕疵，以其皆屬不至於違法且不影響行政處分效力之誤寫或誤算³⁵，意涵上皆吻合行政程序法第101條所規定「行政處分如有誤寫、誤算或其他類此之顯然錯誤者，處分機關得隨時或依申請更正之。」意旨。至於此處所指不正確性錯誤，學理上尚不包含意思構成（Willensbildung）、個案事實（Sachverhalt）、證據認定（Beweiswürdigung）與法適用（Rechtsanwendung）之錯誤（Irrtum），³⁶蓋此類錯誤已經涉及行政處分內容之實體正確性，而與違法性直接相關。

由此皆可發現，前揭法理無論對於瑕疵原因或是嚴重程度予以區別，在於將之連結至瑕疵行政處分之不同處理方式，如無效、得撤銷或更正。我國自行政程序法實施以來，上揭學理之作用主要在於提供個案中瑕疵是否嚴重到導致達到行政處分

30 Sachs, 2001, Stelkens/ Bonk/ Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 6. Aufl. §44 Rn. 12 ; 莊國榮，2018，行政法，第四版，頁130-131。

31 Wolff/ Bachof/ Stober, 2000, Verwaltungsrecht Band 2, 6. Aufl. §49 I 3 Rn. 5.

32 Wolff/ Bachof/ Stober, 2000, Verwaltungsrecht Band 2, 6. Aufl. §49 I 3 Rn. 6.

33 Wolff/ Bachof/ Stober, 2000, Verwaltungsrecht Band 2, 6. Aufl. §49 I 4 Rn. 16.

34 參考莊國榮，2018，行政法，第四版，頁130-131。

35 Wolff/ Bachof/ Stober, 2000, Verwaltungsrecht Band 2, 6. Aufl. §49 I 4 Rn. 16 「Leicht Fehler (Unrichtigkeiten), deren Berichtigung jedem Betroffenen zugemutet werden kann (z.B. Schreibfehler), machen den Verwaltungsakt nicht rechtswidrig und beeinträchtigen seine Wirksamkeit nicht.」；另可參考Sachs, 2001, Stelkens/ Bonk/ Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 6. Aufl. §42 Rn.1

36 Sachs, 2001 Stelkens/ Bonk/ Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 6. Aufl. §42 Rn.7-8

無效或是應為其他處置之判斷。而將個別土地編定為特定使用地種類既然是行政處分，當編定行為與結果有瑕疵時，自須依照行政程序法相關無效、撤銷、轉換與更正之規定與前揭法理，一併予以研判。

準此，須知第19點所謂之錯誤與遺漏做為行政處分之瑕疵，理論上，若從字面來看，能夠被更正（Berichtigung）的行政處分，其瑕疵應限於上述源自誤寫或誤算之不正確性輕微瑕疵，而不得為導致行政處分無效或得撤銷之嚴重瑕疵。因而，須知第19點之更正編定要件亦須在此意義下理解，否則將會變成以更正之名，等同於將違法原處分撤銷後另為新處分。

當審視須知 第19點之要件，條文文字已明確指出錯誤或遺漏的標的是土地使用分區界線或使用地編定結果，故就所指之不正確性錯誤而言，大體上可以想像到的情境約略是個別土地之使用分區界線在繪製分區圖上位置不符現地實際位置，以及應將個別土地編定為特定使用地種類卻編定為另一種之情形，或是其他誤寫、誤算情形。至於遺漏，就非土地分區圖之分區界線繪製來看，由於各分區界線一定要形成閉鎖狀態才能行封閉的特定分區範圍，因此遺漏分區界線實務上實殊難想像，此或有再另向主管機關詢問是否真正存在這類實際案例。至於使用地之編定則確實存在可能初次編定時根本漏未編定之情形，然而必須注意的是，這種情形下，因為系爭土地因為漏未編定，事實上根本沒做出過行政處分（行政處分不存在），故縱使以更正編定名義辦理，實質上只能說是補辦編定。若有編定結果，但編定結果遺漏了甚麼，自然也算這裡的遺漏，但是這和未編定根本不可同日而語。

值得思考的是，由於更正編定之標的是針對編定結果之錯誤，而所謂編定結果最重要之元素由標的與使用地種類組成，此二者若有錯誤，如標的錯誤或是使用地種類因繕謄作業失實，其實都已涉及原編定行為（行政處分）在核心內容上存在實體性瑕疵，例如將以A地為標的之編定結果寫為B地，此時存在標的錯誤，或是A地依法應編為乙種建築用地卻誤寫為農牧用地，而直接影響由此行政處分所形成之行政法上法律關係。考量此點，本文認為編定結果若存在錯誤情形，不管其發生之原因為何，其實已經達到行政處分具違法性之嚴重程度，並不屬行政程序法第101條所規定得更正之輕微瑕疵。此外，無論標的錯誤或是編定使用地種類錯誤，也難謂屬於任何人皆一望可知的明顯錯誤。故此種情形下原編定結果應為無效或可得撤銷才是。尤其，須知第9點對於個別土地之使用地編定種類，常允許自多數編定方法與結果擇一，就編定結果來說，除非編定結果逸脫須知第9點所允項目與範圍，恐怕也不能認為有何編定結果錯誤可言。反之，若是個別土地編定結果違反須知第9點規定，即具有牴觸法規情形而有違法性，也不該屬於可供更正之明顯輕微錯

誤，以行政處分而言，實應採取行政程序法關於撤銷行政處分（行政程序法第117條）之方式處理，而此處編定更正即須當成撤銷原處分另為新處分予以理解。而其他如文號、日期等等公文或公告文件之基本構成元素，既不會影響當事人核心權利義務，其若有錯誤當可適用行政程序法101條更正即可，原不屬更正編定適用之對象。

承上，須知第9點之更正編定，實際上不符合行政處分更正之限制，應認不屬行政處分更正概念所涵蓋之範圍。至於若是編定結果有所遺漏之情形，當編定結果無論遺漏標的或是所編定之使用的種類，則根本欠缺編定使用地種類做為行政處分之必要元素，屬於明顯重大之瑕疵，應認符合行政程序法第111條規定為自始無效，實根本無從更正或變更。故此種情形由結果來看，與針對特定土地應為編定而漏未編定情形之處理，應該都是涉及全新行政處分之做成，與行政處分之更正無關。

另須注意者，以上所討論的錯誤或遺漏情形，皆限於編定使用地行為本身之瑕疵，與編定結果之登記於土地登記之標示部無關。按非都市土地編定結果依區域計畫法第15條第1項由中央主管機關核備後必須公告並通知土地所有權人，其具體辦理依須知第18點³⁷為之，並隨後依須知第20點辦理登簿，記載於土地登記簿之標示部³⁸。其中通知土地所有權人即行政處分之送達，並可看出登簿作業僅是將已經生效之編定結果記載於土地登記簿使之發生公示效果，對於編定使用地做為行政處分之效力並無影響與關聯。而若發生登簿內容不符合公告與通知之編定結果，自應以個別送達之編定結果為準據，對於登簿內容另循土地法第69條辦理登記之更正，故與須知第9點所涉更正編定無涉。

2. 須知第22、23條更正編定及其違法性疑慮

如前分析，須知第22、23點所規定之更正編定適用情形，實並非原本編定結果真正存有瑕疵，而是用以對系爭土地之局部或全部為使用地編定結果之變更。從前

37 參考製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第18點「公告及通知：（一）土地使用分區及土地使用編定圖說奉准核備或核定後，直轄市、縣（市）主管機關應依區域計畫法第十六條第一項規定，在當地鄉（鎮、市、區）公所予以公告三十天；除海域用地外，其編定結果，並應通知土地所有權人或土地登記簿所載管理人或管理機關。……」

38 參考製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第20點：「登簿：各種使用編定結果依區域計畫法第十五條規定核備或依同法第十五條之一規定核定，並經公告期滿後，地政事務所應依據土地使用編定清冊，將土地使用編定結果，除海域用地外，登載於土地登記（簿）謄本之編定使用種類欄（○○區○○用地）。但公告期間提出申請遺漏或錯誤之更正案件，應俟其處理完畢，再據以登簿。」

面對於須知第22、23點的要件與效果觀察，僅是以更正為名義，實則本質上與行政程序法第101條之更正和相關行政處分瑕疵之法理皆屬無關。

準此，既然更正編定在此情形下操作，其被更正之原編定結果（亦即原行政處分）並無瑕疵，若回歸一般行政法理，應屬行政程序法第122至130條關於廢止行政處分規範之範疇。亦即，以更正編定為名義對於既已生效之編定結果為局部或全部之改變，實質上是對原處分為部分或全部之廢止而另為新處分。然而，若以廢止原處分另為新處分解釋須知第22、23點更正編定之法律性質，則須進一步考量廢止行政處分之出發點在於承認原處分之合法性及其既存效力，一方面避免恣意廢止合法行政處分，另一方面亦不會發生回溯消滅原合法行政處分之效力，是以行政程序法第125條規定合法行政處分經廢止後，「自廢止時或自廢止機關所指定較後之日時起，失其效力。但受益人未履行負擔致行政處分受廢止者，得溯及既往失其效力。」然而，如前已論及，解釋上須知第22、23點之更正編定具有以更正後結果回溯至原編定結果生效時點之特徵，其效力特徵確實較接近行政處分之更正甚至撤銷原處分後另為新處分之情形，反而與廢止原處分情形較不相似。

承上，正由於原編定結果並無瑕疵，除非另有其他原因導致之違法性，實無訴諸撤銷原處分之餘地，蓋不得回溯令合法之原處分因撤銷而自始無效化。況且，由於各該土地上既有合法土地使用在原編定結果下，除非被令變更使用或拆遷，仍得維持其既來之使用，因而是否須要變更或廢止原編定結果，實不具有必要性。

從最後造成土地編定結果變更之事實來看，非都市土地使用管制規則第四章規定之變更編定與此處依須知第22、23點辦理更正編定，作用方式實質上皆是用以處理原合法之編定結果，解釋上皆可認具有廢止原編定結果，另為新處分的意義與功能。然而，依據非都市土地使用管制規則第四章各條文規定意旨，此處之變更編定係自新編定結果生效起對未來持續其效力，並不回溯自原編定結果生效起消滅原合法行政處分之效力。因而可說，非都市土地使用管制規則之變更編定吻合行政程序法關於廢止行政處分之規範意旨。因而，若不將更正後編定結果效力回溯自原編定結果生效時點起生效，則觀念上將須知第22、23點更正編定理解為非都市土地使用管制規則變更編定之變種原無不可，但因須知第22、23點更正編定與非都市土地使用管制規則變更編定對於實體要件與程序設計皆有不同，顯示此類更正編定在須知之規範刻意與非都市土地使用管制規則之變更編定有所區別。若由此點來看，須知第22、23點之更正編定等同一種廢止行政處分並讓新處分回溯取代原處分效力之特殊行政處分處理方式，為行政程序法所未規範的類型。

準此，縱使須知第22、23點以「更正」為其名義，但事實上卻創造可以讓新處

分回溯生效而生取代合法原處分之效果。首須注意，行政處分之效力與所形成行政法律關係皆直接影響人民權利義務，依照中央法規標準法第5條規定應以法律規定，實受有法律保留原則之限制。縱使退萬步言，允許將新行政處分效力可以回溯自原處分時點起生效透過授權條款允許以命令規範，則仍應符合法律保留之精神，對構成要件先為基本之規範³⁹。而其效果既然涉及將合法原行政處分回溯消滅其效力情形，屬於極為重要且影響重大事項，應該也至少須由法律將相關原則或限制先行規範，方得由命令層級依授權意旨補充執行性、細節性規範。

考量非都市土地之編定使用地種類，乃具體地決定個別土地之種類，進而確定其所受之使用限制，直接牽涉各該土地所有權人與使用人對於土地利用之權利與義務，因此屬於直接涉及人民權利義務之事項。就此言之，依照中央法規標準法第5條第2款規定，涉及人民權利義務事項應以法律（或由法律授權）規範之，故此處現象實已涉及法律保留原則。按我國法制上對於法律保留原則依照釋字443號以來見解，將法律保留區分為憲法保留、絕對法律保留、可授權已命令規範之相對法律保留與無須法律保留四個層級。⁴⁰涉及人民權利義務之情形下，應採哪一層級之法律保留，依該號解釋意旨原與「規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異」⁴¹。準此，則關於人民對於其所支配土地利用自由之限制，一方面依憲法第23條規定得以法律限制外，以其涉及財產支配自由之限制，則應進一步探討其究竟屬於絕對法律保留還是相對法律保留層級。準此，前引解釋認為除了剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，而強制必須以法律規範外，而其他自由權利之限制，雖亦應由法律規定，但亦允許「如法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則」；「若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範」。因此，大體涉及非都市土地之利用是否可以限制以及如何限制來看，至少針對非都市土地應依照其編定用地別進行管制而限制其使用，因為直接涉及人民對非都市土地之利用是否應受限制，直接觸及人民對於私財產權之支配自由，至少應屬絕對法律保留之範疇。而區域計畫法第15條第1項也業已就此做出依

39 參考李惠宗，2016，行政法要義，第七版，頁37

40 此處用語參考林明鏘，2019，行政法講義，五版，頁20-21

41 參考釋字443號解釋文；進一步參考李惠宗，2016，行政法要義，第七版，頁33-38；陳敏，2019，行政法總論，第十版，頁161；李建良，2018，行政法基本十講，第八版，頁283以後；關於國會保留之適用範圍見許宗力，1992，論法律保留原則，法與國家權力，第二版，頁83-89。

照非都市土地之編定用地別進行管制之規範。

因此關於此處法律保留之問題，主要在於如何編定土地之種類及如何進行管制，也就是如何執行區域計畫法第15條第1項之部分。從法律保留之原理及前引釋字443號意旨來看，原本即允許立法者就執行與細節之部分對行政機關進行授權，由其自訂命令以茲辦理相關事項，而不至於需要全面就執行部分鉅細靡遺地由立法者自行規範。就非都市土地使用管制之事務內容來看，涉及究竟要分成多少種土地種類、每種類土地應該允許那些使用行為與使用強度，這些規範內容原本涉及構成要件與效果，若單從理論層面來說，並不必然屬於可以授權主管機關自訂規範以茲執行的項目。⁴²但著眼於土地課題的多樣性以及管理事務之複雜性、細節性以及其所擁有的執行性質來看，本文傾向於認為，應該可以接受將土地編定之分類與各種類用地別管制內容之決定，授權給主管機關另訂命令執行，而定位為相對法律保留事項。⁴³惟須注意者，在授權主管機關制訂命令執行之情形，必須另遵守命令先行與授權明確等原則，而在區域計畫法意旨之範疇內方屬合法。故應該可以接受釋字532號對於非都市土地使用管制規則之合憲性判斷。

然而，就本文所探討編定更正是否仍在前述法律授權範圍之內，而得以因而合法，本文則有所保留。按授權主管機關訂定命令時，依照釋字394號意旨，針對授權設有一定之限制，即使在概括授權之情形，仍應至少在目的、內容與範圍三方面必須明確，而因此經授權所制定之命令在此框架內始為合法。⁴⁴至於其下之規則，則必須針對命令執行之細節予以補充規範，非謂可以恣意逸脫命令規範內容之限制，例如自行創設要件之情形。

若以此為出發點來看，就區域計畫法第15條第2項之授權範圍與內容觀察，非都市土地使用管制規則針對土地編定種類之變更，除因伴隨區域計畫檢討而依職權變更者，以及因獲得開發許可而後續辦理者外，最多實則限於該規則第四章所規定變更編定之範圍。故須知對於辦理編定之業務的規範，針對編定變更之辦理，理論上即應維持於以上所提及三個管道之下的行政作業細節，才有藉由具內部效力規則規範這些作業之空間。準此，須知第19點所規範情形，勉強或可承認尚在作業細節

42 參考李惠宗，認為對於基本權利之限制，其構成要件基本上應該屬於絕對法律保留事項，氏著，2016，行政法要義，第七版，頁37；關於干預行政下絕對法律保留與相對法律保留間之界線，另可參考李建良，2018，行政法基本十講，第八版，頁284以後。

43 參考李惠宗意見，認為對於財產權外部行使之限制應符合廣義（相對）法律保留原則，2019，憲法要義，第八版，頁334-335。

44 參考李惠宗，2016，行政法要義，第七版，頁39。

且不觸及土地上實體權利義務變動之情形。但須知第22、23點更正編定這樣的規範內容與效果，一方面規定（創設）了辦理編定更正的構成要件，且在法律效果上實際上改變各該土地之編定種類，具有直接對外發生人民對各該土地權利義務之規制力，而造成實體法律關係（土地上權利義務）之改變，實再難認為純粹只具有對內拘束機關之效力，應認不再屬於執行法律之細節性、補充性規定而已。又區域計畫法對此並無相關指示與規範，而非都市土地使用管制規則相關編定作業或變更編定規定對於須知所規定的編定更正也無法予以涵蓋。故以本文之見，須知第22、23條所規定之編定更正，實已逸脫辦理非都市土地使用管制規則相關規範內部性細節與執行性補充規定之範圍，而有違反法律保留原則之情形。⁴⁵因而，即使如地政司對於依照須知第22、23條所辦理更正編定視為一種非都市土地之變更，則這些規定至少應該要由非都市土地使用管制規則規範，並做為變更編定的另一種法定途徑，而不能只是放在規則之中，以符合命令先行原則以及該些規範內容應由命令承載之限制。況且，若能如此，也才能讓此處的編定更正與行政程序法 在行政處分更正相關規定，不至於造成混淆。

更何況，縱使退萬步言之，將須知第22、23條規定變更編定情形認為屬行政程序法所規定行政處分之廢止，如前所言，其效力與作用方式也與行政程序法所規定行政處分之廢止、撤銷及其他瑕疵處理方式有異，故除非區域計畫法對此（更正編定）以其法律位階自行規定異於行政程序法相關規範之內容，否則土地編定作業（尤其個案申請更正編定之案例）既為行政處分之性質，於此情形自不得以規則訂定有異於行政程序法相關規定之內容。故製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第22、23點更正編定之規範內容，整體來講，亦有違反法律優位原則之疑慮。

此外，應強調的是，即使在法規變動之際應優先確保值得保護之信賴行為，以區域計畫法第17條與國土計畫法第32條第1項之過渡規定容許續為既有之使用即為已足，而更正編定允許在編定完成數十年後在標的土地範圍消滅原本合法編定結果過去已發生之效力，危及原編定結果之存續力與法安定性。更甚者，原編定結果過去所衍生公、私法法律關係實也享有信賴保護，尚難謂其受信賴保護之必要性或順位必然低於初次編定時既存合法使用行為。

45 類似疑慮參考林明鏘，2018，非都市土地使用管制法制之研究，收錄於國土計畫法學研究，第二版，頁411-412關於台灣省用地申請變更審查作業要點之合法性檢驗部分

3. 須知第22、23點更正編定與編定變更間關聯之考量

由於須知第22、23點更正編定在終局結果上來看，如前述與非都市土地使用管制規則第四章之變更編定，並無不同。因此，考量前述更正編定所面臨之法理困境，值得就二者間在政策面上與法制面上的關聯進一步予以探討。

衡諸非都市土地使用管制規則第四章變更編定之規定，依該規則第30條實係針對事業性使用之變更需求所設計，致申請者必須先提出事業興辦計畫並獲得目的事業主管機關核准，繼而以經核准之事業興辦計畫申請變更編定。其功能在於，提供土地所有權人在無法以原編定結果之使用地種類合法支持意圖使用方式之際，可透過變更編定之途徑改變其土地之編定使用地種類，以使其意圖之土地使用方式在使改變編定結果後，可以合法無礙地遂行。變更編定之相關程序與應遵循之準則，除參照非都市土地使用管制規則附表三並依非都市土地使用管制規則第30條規定限制在原分區允許項目內申辦外，該規則第30條以後各條文對不同特定情形規定編定之方法，以防止主管機關行使編定權限之恣意。若以此與須知第22、23點更正編定要件、第9點編定基準一併進行比較，可以發現變更編定之基準與限制在非都市土地使用管制規則第四章之規範較為嚴格，對於特定使用目的或條件之土地往往限定特定編定方式，反而須知第9、22、23點的規定反而因為大部分使用方式都提供多種編定可能性，而顯得較為寬鬆。但在發動要件上卻可以看出變更編定對於不屬事業性質之使用，依規則第30條規定並無法申請變更編定。反之，凡符合須知第22、23點要件之土地使用方式，申辦更正編定除依第23點辦理案件應依第9點決定如何編定外，並無任何限制。也因此，以住宅需求而言，由於不屬採事業興辦計畫以資管理之類型，實務上亦無目的事業主管機關可言，是以無法經由申請變更編定完全合法化既存居住使用建物與原編定使用地種類不相容困境。蓋以達到原編定使用地種類被變更為符合土地所有權人使用需求之結果而言，只要能夠滿足須知第22、23點之要件，透過須知第22、23點更正編定即可使土地所有權人免經核准興辦事業計畫之程序，即可達到相同目的與結果。此復導致對既有住居使用建築合法化的需求，往往只能循更正編定途徑，這也是迄今原民會在部落大力推動辦理更正編定之重要原因。

理論上，區域計畫法第15條第1項授權中央主管機關自訂管制規則，以執行非都市土地之使用管制，而非都市土地使用管制規則對於異動分區與編定各以專章規範，原有限制變更土地分區與編定使用地種類之意涵，以避免浮濫的零星個案變更土地使用，導致區域計畫對土地使用指導力之弱化。所以，須知第22、23點之更正編定實際上等於在非都市土地使用管制規則第四章規定之外，另開闢出一條得以個

案、零星的使用地種類變更捷徑。也正由於更正編定即使發動條件有其限制，但卻不受非都市土地分區之限制，更遑論區域計畫之指導，這條捷徑除了如前述有破壞或弱化空間綜合計畫體系架構之負面影響外，更是以「更正」之名義逸脫在土地使用變更限制之外。

但也正因須知第22、23點更正編定在結果來看，根本無異於變更編定，因此若將須知第22、23點之更正編定之規定納入非都市土地使用管制規則所規定變更編定之範圍，對於上述疑慮是否可以藉此有效排除，如前言，實不無進一步考量之價值。按理論上來看，土地主管機關對變更編定申請案，除非都市土地使用管制規則第四章各條文對於如何編定之限制外，仍保有相當之裁量空間以定其准駁，而原編定使用地種類之目的事業主管機關亦有同意或不同意之權。反之，須知第22、23點更正編定程序一旦被啟動，依此兩條文之意旨即必須改變系爭土地之使用地種類。換言之，此兩種機制事實上只有在改變既有編定結果之效果上有類似性，而在發動原因、要件、制度目的與功能上仍有明顯不同，原本難以相提並論。但若考量現行更正編定在法理上主要問題出在其回溯性作用上，否則只要變更編定納入須知第22、23點之要件且不要求更核准事業興辦計畫做為申請要件，則使既有合法土地使用方式自變更編定後完全合法化，亦可有效解決須知第22、23點所欲解決的問題，而無須受到更正編定在回溯作用上法理缺陷的影響。而且，以變更編定做為解決方案，至少可使辦理依據提升至命令層級，使外觀上起碼受有區域計畫法之授權。也同時藉以在過渡到全面依國土計畫管控土地利用之前這段期間，得以避免因為大量零星更正編定作業之結果，導致未來各國土功能分區遭受嚴重穿孔化與破碎化之影響。

準此，依照本文見解，在立法政策上並非不能在適度修改相關規定後，由非都市土地使用管制規則第四章之變更編定吸收須知第22、23點之更正編定。然而，必須再次提及的是，區域計畫法第15條第1項對於個別土地編定使用地種類之變更，如前述，由條文文義來看，應限於配合每次區域計畫內容後由地方政府所辦理者，該法並未如同分區變更之開發許可般另以明文提供依據。故同條文授權訂定非都市土地使用管制規則之內容僅及於「管制」，依本文見解應認不涵蓋變更編定之授權。蓋若非都市土地使用管制規則位以第四章各條提供變更編定辦理之依據，個別土地之編定使用地種類除前述伴隨區域計畫檢討辦理之變更外，實僅得因依區域計畫法第15條之1第1項第2款規定分區變更配合辦理編定之變更。其對於個別土地編定使用地種類變更之限制，相較之下反而更嚴格於加上非都市土地使用管制規則所規定變更編定之情形。因此，由限制土地使用變更以提升區域計畫、分區對於個別

土地上利用行為之指導與控管，以及確保區域計畫目標與內容之實現來看，區域計畫法第15條第1項對於「管制」之授權，應解為偏向限縮之意涵。而非將區域計畫法所未預見之變更途徑，藉由對於管制之授權，轉由執行性質之子法將之予以新增或放寬。

前面提及政策面與法理面的問題，可以看出無論是變更編定還是更正編定，在現時的實務運作上，究其結果確實都是用來對個別土地的原編定結果進行變更。但是，也可以很清楚地看出，變更編定與更正編定仍存在多數差異，並不能混為一談。蓋姑且不論變更編定（即非都市土地使用管制規則第四章各條文所規範者）是否完全符合區域計畫法第15條第2項之授權意旨，但其依據仍為經區域計畫法所授權制訂之非都市土地使用管制規則（命令），而申辦變更編定之要件（如須取得事業興辦計畫之許可）與限制（如限於原分區允許的範圍內始得允許變更編定）等與程序上，與依據須知（規則）所定要件辦理之更正編定，明顯有別。二者之合法性與正當性也因此必須分別就其要件、程序與依據，區別予以看待。

四、結 論

經本文面前相關討論，區域計畫法下之變更編定與更正編定，在法理上與在空間計畫的計畫-實現介面觀點上，都有不可漠視的疑慮。以下即先就前面的分析與討論整理歸納如下：

（一）從法理面來看

1. 對個別土地編定為特定使用地種類之行為是種行政處分，應適用行政處分相關規定。而編定更正做為一種行政處分，亦應符合行政程序法對行政處分之規範。
2. 無論基於配合區域計畫變更所辦理之變更編定，抑或是伴隨開發許可變更分區、依據非都市土地使用管制規則第四章規定所辦理者，皆具有廢止原合法編定結果，另為新編定結果之特徵。
3. 由區域計畫法第15條第1項對於變更編定之規定文義來看，配合參酌土地使用變更管制之意旨，本文認為非都市土地使用管制規則第四章之變更編定規定，應有欠缺授權或逾越區域計畫法授權範疇情形，有違法律保留原則。
4. 更正編定依照製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知規定，共有兩種類型，分別由該須知第19、22與23點規範。第19點所規範情形，係針對有瑕

疵（錯誤、遺漏）原編定結果。至於第22、23點，則係基於特定原因對合法之原編定結果所為者。

5. 第9點的更正編定算是較符合除錯之精神，但考量編定結果錯誤所涉錯誤情形，因為皆屬實體上重大瑕疵，並不屬明顯輕微瑕疵，而理應屬無效或得撤銷情形，實不得以更正行政處分之方式處理。由此可以看出更正編定與行政程序法所規定行政處分之更正有所不同。
6. 第22、23點之更正編定其實與除錯或治癒行政處分瑕疵全然無關，蓋究其要件反而偏重配合既有合法土地使用行為去變更土地之編定使用地種類。故本質上較接近於廢止行政處分，但卻存在新編定結果溯及取代原編定結果之特殊現象。
7. 第22、23點更正編定從結果來看具有變更編定之實質，而涉及人民權利義務之變動，而不得依僅具內部拘束力規則自行創設要件並直接影響人民權利義務，故此有違法律保留原則。

（二）對空間計畫下土地利用控管運作機制的影響

1. 非都市土地編定用地別之行為不是純粹確認性的，也同時具有空間策略布局特性與形成性作用。
2. 只要個別土地之編定結果落在法定限制的範圍（選項）內，其編定結果本身沒絕對標準與對錯。
3. 實務界往往以「現況編定」描述非都市土地辦理初次編定用地別，但經檢視相關規定，看來並不盡然。因為，大部分情形下每筆土地都有多種用地別可以編定，因此土地編定機關的決定空間並未因為「現況」而真正限制其決定的空間。
4. 非都市土地使用管制規則第四章之變更編定規定相較於區域計畫法明定之變更途徑，實際上已是額外提供的個案、零星變更土地使用途徑。至於更正編定，反而變成對於變更限制的進一步放寬。由於須知第22、23點之更正編定無須具備經核准之事業計畫即可申請，亦有若遭濫用時造成國土功能分區破碎化與穿孔化之危險，實應限縮其使用，以落實計畫指導土地使用管制之原架構。
5. 須知第22、23點之更正編定不是真的用來為編定結果除錯，而是用來合法化既有使用行為地變更編定權宜之計，以迴避變更編定程序的限制。實際上變成另闢蹊徑，偷渡土地變更的可能性，變相在非都市土地使用管制規則的法定途徑外，以除錯為名義達到實質變更編定之事實效果。

基於上述結論，可以看出現今仍在操作中的編定更正作業，其實是當年區域計畫法發布實施後，辦理初次編定土地種類時，為處理未盡事宜而所遺留至今的機

制。從時空背景來看，其實或許是個不得不然的權宜之計。但是，從空間綜合計畫到用以實現各該計畫內容與目標之土地使用管制，乃建立在將個別土地之控管透過計畫之指導、限制而來。就此而言，空間計畫到其執行手段間之介面，承載著是否能夠實現計畫目標與內容成敗的重擔。而自實施區域計畫控管非都市土地之利用以來，對於非都市土地之整體利用合理性與效益，無疑土地之分區與編定使用地做為管制土地利用行為之依據，正是其中最為關鍵的一環。在此架構下運作之個別土地使用管制，依據區域計畫法相關規定意旨，理論上乃是由區域計畫指導、控管分區，次由分區指導、控管個別土地之編定使用地種類，最後再直接依據各該土地之使用地種類限制其使用方式與強度。而個別土地需要改變使用地種類，則限於伴隨區域計畫變更、分區變更開發許可及非都市土地使用管制規則第四章所規定變更編定等三種途徑，以維持計畫與分區對個別土地利用方式之控制。

然而當年實施區域計畫之初，在欠缺細部規劃及配合辦理地籍分割之情形下，初次編定結果便已埋下大量迄今無法解決的土地使用管制不合理困境。為了解決這些四、五十年前留下的公案，地政司透過製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第22、23點規定嘗試提供解決方案，並比照該須知第19點名之為更正編定。此卻實質開啟了前述三種改變個別土地編定使用地種類途徑以外之第四途徑。

這從法治國家的運作來看，既然須知第22、23點要件所涉及的更正編定會實質變動人民在各該土地的權利義務，在應然面來看，就應該以法律規範或是由法律所授權制訂之命令才可以予以規範。至於須知第19點所規定之編定更正事由，固然本質上才是真正處理行政處之瑕疵（錯誤、遺漏），但卻與行政程序法所規定相關行政處分之更正、撤銷、廢止等俱不相符。因此，更正編定依照前面的分析，在法源依據上至今仍然存在有違法律保留原則與法律優位原則之問題。而在處理上，應該就須知第22、23點所規範情形，以其本質上是一種對於非都市土地編定種類的變更，至少應納入非都市土地使用管制規則第四章關於變更編定的規範中，才起碼符合形式上與位階上之合法性。至於須知第22、23點規範之情形若無事實上需求，即應不再運用其相關規範。而須知第19點情形，其實仍可能發生於國土計畫全面施行後之時期，因此其事實上之需求應該認為存在，但是應該將之調整到符合行政程序法相關行政處分更正、撤銷、廢止等等相關規定之情形，否則會有違法律優位原則之瑕疵。準此，本文建議應將編定更正之作業分成兩類：第一類乃依據須知第19點辦理者，既然具有除錯之功能與目的，即應回歸正常行政程序法相關處置行政處分之途徑與方法；至於第二類依據須知第22、23點辦理者，因為次種情形實質是對於系爭土地進行編定種類之變更，原本編定結果並無瑕疵，因此至少在國土計畫法全

面實施之前，應該至少納入非都市土地管制規則第四章之範圍內予以規範，或盡量避免其運用為是。

這樣的問題與現象，若從法政策面觀察，其實會顯露出另一面的困境。也就是地方國土計畫預計2020年四月底起公告實施，此後理論上僅餘兩年時間讓各地方政府依法公告分區圖並編定使用地種類。而自分區圖公告之時起，區域計畫法及其附隨之法規將失其效力。因此，事實上更正編定的作業也會因而失效而停止辦理，導致看來似乎沒有進一步討論此問題之必要。但是，更正編定的問題事實上在這兩年內卻會變得更加敏感與重要，其因素在於：

（一）鑒於僅有兩年作業期間供地方政府就其轄區內非屬都市計畫與國家公園範圍內之土地，執行依照國土計畫法規定辦理土地之分區與編定作業。因此在此作業完成前仍適用區域計畫法下含更正編定在內之各種土地管制規範。也正因為國土計畫法第32條第1項規定「區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建」，不惟若能利用更正編定此一途徑先將有爭議之土地利用情形適用區域計畫法相關規定轉為合法，再整合入直轄市、縣市國土計畫內容中，對於縣市政府作業可以大幅降低作業上的困難，另對於民眾也構成強烈誘因去利用更正編定達成就地合法化之目的。其原因在於，相較於區域計畫法第15條之1第1項第2款規定因分區變更申請開發許可，與非都市土地使用管制規則第4章關於變更編定之程序，如前所言，更正編定是較諸前二者簡易、快速很多的行政程序。然而，也正因為更正編定作業上是按個別土地經由申請啟動，欠缺區域計畫地區性的整體與布局之考量，反而更偏向將就於既存狀態的零星處理，因此，此機制若一旦被浮濫使用，不僅對於到全面實施國土計畫過渡期間之土地控管發生益發零星化、個案化之情形，恐令人憂慮的是，這種情形的產生對於地方政府所擬定直轄市、縣市國土計畫的空間佈局，甚至到後面所銜接分區圖和土地編定作業都將因此受到影響，而被迫益加遷就現存土地利用狀態。尤其著眼於國土計畫之運作側重功能分區、分類之面狀布局，須要避免過度讓土地利用零星破碎化，故更正編定這樣以個案為準且不受限於計畫指導與分區限制的土地種類變更方式，對於各級國土計畫在土地利用上本應發揮的指導力與效果，將會是很大的影響與負擔。

基於以上考量，本文著眼於製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知第22、23點更正編定在法理面之缺陷，以及其造成空間計畫-實現手段間介面與結構的弱化，認為不應繼續運用於目前這段過渡到實施國土計畫的期間，甚至也不該運用在國土計畫全面實施之時期。

(二) 此外，由於只有兩年時間供各地方政府執行國土計畫法下的分區圖與土地編定作業，以其作業時間之侷促，致有認為應該將此機制沿用於國土計畫時期之意見。此觀點應係源自考量當年實施區域計畫迄今，各地方政府處理土地分區、編定作業的資源與量能並未有本質性之改變，難以真正因應就轄區土地適地適性執行土地編定業務，因而有在國土計畫下的土地使用管制系統中延續更正編定機制之說。但以本文之見，如前所言，更正編定以須知第22、23條之要件顯現其以維持土地既有使用狀態為核心，實無法與空間規劃以環境客觀條件與主觀布局策略為主而不受限於土地現在使用狀態之原則完全契合。因此，尤其在國土計畫法已經就該法第32條提供過渡條款之規範，甚至提供補償之機制，致更正編定作業存在之意義與功能，從國土計畫指導土地使用管制之角度來看，其合理性、必要性與合法性都將成為質疑之對象。故更正編定此一機制，除了前述合法性問題外，從配置國土功能分區與重新編定各種使用地角度來看，也不該將之用以供過渡期與全面實施國土計畫以後繼續運用，以避免更正編定此一途徑反而可能被濫用後成為日後國土管理之隱憂。尤其，國土計畫法下的土地使用管制，在結構上並無異於區域計畫法下透過編定土地種類所進行者，若是基於行政操作便宜行事之故，而將此種制度再度系統性地以規則位階規定以執行國土計畫對土地之控管，則此機制也將隨著國土計畫法第22條規定，轉生於國土計畫的時代，而這正是本文所認為期期不可者。而此點則因為國土計畫法關於土地使用管制規則之草案尚未公告，難以獲知其內容，而仍存在不確定因素，故本特別就此問題點提出警告。

而且，審酌全國國土計畫所載內容，對於過去台灣鄉間（指都市計畫以外地區）之土地管制問題出在根本欠缺規劃已有所認知，故提出鄉村地區整體規劃做為對鄉村地區進行實質規劃的依據。此機制目前尚在發展當中，暫時尚難論斷是否可以全面解決非都市土地利用的控管問題，但是至少已經指出新一代的處理方案，而且依照此建立在實質規劃基礎上之土地利用，應該即無再有續用更正編定機制之必要性。有關此點，必須持續觀察國土計畫法各相關子法草擬的發展。

基於以上疑慮與憂心，本文嘗試對此一罕被地政實務外各界（尤其法律界）所知悉之行政作業領域，進行一次規範內容、法理與其與計畫間體系關聯的盤點分析。而本文希望能夠清楚地提出此機制隱藏的諸多問題，企求學界與司法實務界能夠正視此一機制的存在，並認知其在合法性上與正當性上的問題，而能在國土計畫時期的土地使用管控上，避免重蹈覆轍。

參考文獻

一、專書與論文

- 王珍玲，2019，案例土地利用法，元照出版。
- 李惠宗，2019，憲法要義，第八版，元照出版。
- 李惠宗，2016，行政法要義，第七版，元照出版。
- 李建良，2018，行政法基本十講，第八版，元照出版。
- 林明鏘，2019，行政法講義，第5版，新學林出版。
- 林明鏘，2018，非都市土地使用管制法制之研究，國土計畫法學研究，第二版，頁385-415，元照出版。
- 林明鏘，2018，從大法官解釋論都市計畫之基本問題，國土計畫法學研究，第二版，頁261-292，元照出版。
- 許宗力，1992，論法律保留原則，法與國家權力，第二版，頁117-213，月旦出版。
- 莊國榮，2018，行政法，第四版，新學林。
- 陳立夫，2019，國土計畫法32條2項之損失補償，地政學訊第72期，頁1-3，政大地政系。
- 陳立夫，2007，土地利用限制是否應予損失補償，土地法研究，頁339以後，新學林。
- 陳新民，1992，憲法財產權保障之體系與公益徵收，憲法基本權利之基本理論（上冊），三版，頁285以後，三民書局。
- 陳敏，2019，行政法總論，第十版，自版。
- 謝哲勝，2016，國土計畫法律與政策，元照出版。
- 溫豐文，2017，土地法，自版。
- 戴秀雄，2019，從區域計畫過渡到國土計畫—幾個實務困境的觀察，收錄於地政學訊，第72期，頁3-5，政大地政系。
- Battis/ Krautzberg/ Löhr, 2002, BauGB, Kommentar, 4, Aufl. C. H. Beck, München.
- Burke, Barlow, 2013, The Law of Zoning and Land Use Controls, 3. Edition, LexisNexis.
- Bryde, Brun-Otto, 2000, von Münch/ Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5, Aufl. C. H. Beck München.

- Hoppe/ Bönker/ Grotelfels, 2010, Öffentliches Baurecht, 4, Aufl. C. H. Beck München.
- Jarass/ Pieroth, Grundgesetz Kommentar, 2002, 6, Aufl. C. H. Beck München.
- Kimminich, Otto, in Grundgesetz, Bonner Kommentar, Art. 14, stand 1992, C. F. Müller Heidelberg.
- Papier, in Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 14, 至第 39 次內容補充, C. H. Beck München.
- Pieroth/ Schlink/ Kingreen/ Poscher, 2013, Grundrechte Staatsrecht II, 29, Aufl. C. F. Müller Heidelberg.
- Schrödter, Wolfgang, 2006, Baugesetzbuch Kommentar, 7, Aufl. Verlag Franz Vahlen, München.
- Stelkens/ Bonk/ Sachs, 2001, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 6. Aufl C. H. Beck München.
- Wolff/ Bachof/ Stober, 2000, Verwaltungsrecht, Band 2, 6. Aufl. C H. Beck. München.

二、電子化資料

- 釋字 394 號，網址：<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=394>
- 釋字 442 號，網址：<http://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw/jep03/show?expno=442%20>
- 法務部，法律字第 10203509120 號，民國 102 年 8 月 23 日，網址 <https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?type=e&id=I00100%2C%2C10203509120%2C20130823>，最後檢視：2020.02.16。
- 高雄高等行政法院 97 訴字 609 號，司法院法學資料檢索系統，網址：<https://law.judicial.gov.tw/FJUD/data.aspx?ty=JD&id=KSBA,97%2c%e8%a8%b4%2c609%2c20081021%2c1>；瀏覽日期：2019.09.24。
- 非都市土地編定及管制，地政學堂，地政司，網址：<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/content/1118?mcid=3495&qitem=1>；最後瀏覽日期 2019.08.05。
- 非都市土地使用編定後，為何要辦理更正編定？如何申請？地政講堂，地政司，網址：<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/landQA/55?qphclass=&pagenum=59>，最後瀏覽日期：2019.08.05。

更正編定（含案件進度查詢），台東縣地政局，網址：<https://www.taitung.gov.tw/land/cp.aspx?n=C96720FEA38DE787>，最後瀏覽日期：2019.08.05。

更正編定，新北市府地政局，網址：<https://www.land.ntpc.gov.tw/ch/home.jsp?id=159&parentpath=0,17,111>，最後瀏覽日期：2019.08.05。

