

新北市政府 114 年度自行研究報告

區域計畫法到國土計畫法的過渡-以使用地變更編定之興辦事業計畫審查為中心

研究機關：新北市板橋地政事務所

研究人員：李政駿

研究期程：113 年 12 月 01 日至 114 年 09 月 30 日

新北市政府 114 年度自行研究成果摘要表

計 畫 名 稱	區域計畫法到國土計畫法的過渡-以使用地變更編定之興辦事業計畫審查為中心
期 程	113 年 12 月 01 日至 114 年 09 月 30 日
經 費	無
緣 起 與 目 的	<p>本研究認為區域計畫法廢止前之使用地變更編定的權利與保障是否在區域計畫法廢止後由國土計畫法概括承受呢?有限承受呢?其使用地變更編定是否在國土計畫法國度裡獲得保障?或者既存使用地變更編定是否存廢問題?國土計畫法是否有需要修改配合之處呢?國土計畫上路及區域計畫法退場後,惟在區域計畫法上之既有使用地變更編定的信賴保護如何依附在國土計畫法,也是本研究之動機與目的。假如合法申請的權利皆無法獲得保障,民眾如何守法?公權力如何落實?本研究係區域計畫法到國土計畫法的過渡,而使用地變更編定之興辦事業計畫審查亦是本文主</p>

	<p>要探討之核心。本研究嘗試從本市的國土規劃中檢視使用地變更的情形，以對國土計畫後續的問題提供提出可行之建議。</p>
<p>方法與過程</p>	<p>本研究主要以透過文獻分析、訪談分析與個案分析等分析區域計畫法被廢止後使用地變更編定在國土計畫法上是否有信賴原則之適用。將上述三種方法之結果與理論、實務加以結合，加以利用綜合分析方式來檢視國土計畫法下之使用地變更編定之問題並求出結論，乞以改進國土計畫法之制度之不足，冀望早日達成土地正義之實現果。</p>

研究發現及建議

為我國非都市土地使用管制與變更編定制度之分析，限縮於桃園市之使用地管制歷程，並以使用地編定制度之分析，理解桃園市於使用地變更變定有國土計畫法之信賴保護原則。

內政部國土署應建立依據區域計畫法之使用地變更編定之信賴保護於國土計畫法之財產保護制度(公益大於私益)或存續保護制度(公益小於私益)，尤其是建立公益與私益孰重之權衡制度。

中央與地方應齊心建立這展延6年的過渡期制度並每年定期與不定期檢討修正各一次。

最後，將上述各結論總結加以敘明，了解未來國土計畫法取代區域計畫法上之問題，並提出可行性、具體性之建議，作為執行國土計畫之執行人員與對後續國土計畫法之研究領域略盡為薄之力。

備註	
----	--

目錄

壹、研究背景	6
貳、研究方法及過程.....	10
參、信賴保護原則的分析.....	13
肆、使用地變更編定.....	37
伍、結論與建議.....	40
參考文獻.....	43

壹、研究背景

一、自 1993 年行政院擬定"綜合發展計畫法"草案以來，期間歷經多次修改，經過 22 年漫長時間，"國土計畫法"終於在 2015 年經立法院三讀通過。本研究基於數年來從事編定與管制的經驗，認為區域計畫法廢止前之使用地變更編定的權利與保障是否在區域計畫法廢止後由國土計畫法概括承受呢？還是由國土計畫法有限承受呢？其使用地變更編定是否在國土計畫法國度裡獲得保障？或者既存使用地變更編定是否存廢問題？國土計畫法是否有需要修改配合之處呢？

二、齊柏林的《看見台灣》紀錄片，凸顯出台灣土地過度開發的問題。行政院於 2013 年 11 月 29 日召開「國土保育專案小組會議」，「國土保育專案小組」已將影片中記錄到的相關事項列入計畫之中，包含水庫淤積、盜採砂石、破壞生態等共 16 項。¹2015 年 11 月包括本校系在內等一群專家學者因關心台灣當前面臨的許多重大土地問

¹ TNL編輯，2013/12/07，《看見台灣》之後開始的國土保育計畫，<https://www.thenewslens.com/article/1281>(2022/10/20檢索)。

題，組成了「台灣土地社會聯盟」，並在 10 日召開記者會，發表「台灣土地宣言」，第三為政府應盡速制定「土地基本法」與「國土計畫法」，發布台灣國土計畫。²2016 年 1 月 6 日，總統明令公布施行「國土計畫法」；因尚有多達 20 多項子法需要完成立法。加上 2024 年 12 月 31 日立法院三讀通過國土計畫法第 45 條修正，將 4 年改成 10 年，正式施行尚需到 2030 年。惟國土計畫真正的挑戰，其實是國土計畫法通過後才要開始。台灣長期以來並沒有一個永續發展的國土管理制度，近年來更因氣候快速變遷造成嚴重的災害，因此環境與國土保全機制的檢討與落實刻不容緩。

三、地政學者戴秀雄於 2016 年指出：雖然《區域計畫法》中對土地分區的使用有所限制，例如農業區不得建工廠，但在這種狀況，只要申請分區變更，將農業區變更為工業區，就可以避開這些限制。導致土地管制功能喪失殆盡，區域計畫被架空而無力化。鑒於過去《區域計畫法》所定的「開發許可」進行分區變更時，無須檢討整體區

² 江昭倫，2015/11/10，捍衛土地價值專家學者發表台灣土地宣言，<https://n.yam.com/Article/20151110383107>(2022/10/21檢索)。

域計畫，可直接個案核准開發案的土地分區與編定。《國土計畫法》中，改採「使用許可」。差異在於分區不能被個案變更，只要不符合分區規定，就無法通過申請。此外，《國土計畫法》中增加公民參與的機制，未來審議過程都要辦理公聽會、公開展覽。藉由民眾參與監督，未來《國土計畫法》對於土地使用管制的控管力或指導力，將有明顯的提升。(轉引自陳文姿，2016)³

四、 李佳穎於 2021 年報導 6000 家合法丁建工廠恐一夕間變違法，拆除農地上高汙染工廠還有更好解方⁴。蔡玉滿於 2021 年指出，套疊縣市國土計畫後發現，大約有 6000 多公頃的丁建位於農業發展地區，保守估計約 6 萬家合法工廠，「若要這 6 萬家全部退場，會影響多少員工生計，國土計畫怎麼落實？」⁵國土計畫上路及區域計畫法退場後，惟在區域計畫法上之既有使用地變更編定的信

³ 陳文姿，2016/03/19，細說國土分區眉角：地政學者戴秀雄15個問答解析《國土計畫法》的過去與未來，the news lens關鍵評論，

<https://www.thenewslens.com/article/38434/fullpage>(2022/11/01檢索)。

⁴ 李佳穎，2021/06/23，6000家合法丁建工廠恐一夕間變違法，拆除農地上高汙染工廠還有更好解方？今周刊1279期，

<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202106230020/>(2022/10/11檢索)。

⁵ 孫文臨，國土失序如何止血民間辦論壇談國土計畫功能分區、土地使用管制下一步，環境資訊中心，<https://e-info.org.tw/node/230981>(2022/10/12檢索)。

賴保護如何依附在國土計畫法，也是本研究之動機與目的。

五、職是之故，在區域計畫法時代裡農業區農牧用地仍得變更為工業區丁轉建築用地，本研究冀望討論依法取得使用地變更編定的權利與保障是否可以依存在國土計畫法之問題，使用文獻分析法、案例分析法及半結構式訪談法方式來理解法律上與實務上之是否有落差，針對使用地變更編定在區域計畫法到國土計畫法之過渡裡進是否面臨之巨大問題，執行是否窒礙難行。將上述三種方法之結果與理論、實務加以結合，加以利用綜合分析方式來檢視國土計畫法下之使用地變更編定之問題並求出結論，乞以改進國土計畫法之制度之不足，冀望早日達成土地正義之實現。

貳、研究方法及過程

區域計畫法被廢止後使用地變更編定在國土計畫法上是否有信賴原則的適用之討論於以往研究文獻中較為鳳毛麟角，故在本研究盡可能蒐集直接與間接等資料，間接資料佐以文獻分析法解析、直接資料由深度訪談法(半結構式訪談法)求取、直接與間接資料個案研究法來探究。並將上述三種方法之採用原因分別詳述如下：

一、 文獻分析法(Literature Review):而本研究在資料蒐

集方面，現有及第二手資料的取得主要可分為二部分：

(一)、蒐集有關書籍、文獻資料、政府出版品、報章雜誌、官方統計資料(政府機關相關資料、業務報告、新聞稿等)，如「月旦法學雜誌」、「現代地政」、「土地問題研究季刊」、「研考雙月刊」、「台灣土地研究」、「建築與規劃學報」、「臺灣博物季刊」、「臺灣經濟」等相關期刊以作為分析資料的來源。

(二)、透過「國家圖書館全球資訊網」中的「全國博碩士論文資訊網」、「期刊文獻資訊網」、「非都市土地開發審議作業輔助系統(內政部營建署)」、「桃寶網(桃園市政府)」等資訊網路來搜尋。以利分析區域計畫法被廢止後，

使用地變更編定在國土計畫法上是否有信賴原則的適用。

二、 深度訪談法(In-depthInterview): 惟本研究方法只採用半結構式訪談作為執行深度訪談方式之理由為彌補前面兩者之折衷，不會有結構性訪談又稱為「標準化訪談」，問卷內容均相同不能自行做任何更動之缺失。亦不會有無結構性訪談提出較為廣泛且一般性的問題加上想法自由回答，造成答案如天女散花，毫無頭緒。半結構式訪談能透過進行的方式是訪問者應事先擬出問題大綱，提供予訪問者做為訪談依據，但訪問者不需依照問題依序提問，仍可以視受訪者(機關、學者、業主、代辦業者等)的回答內容，隨時進行調整、延伸問題。總言之，該訪問方式兼具結構性與非結構性訪問的特性，訪問者可以控制問答的方向確保訪談品質並可以縮短耗費的時間，但仍可為訪問者帶來受訪個體之於研究問題深入而詳盡。最後分析理論與實務上對於區域計畫法被廢止後，使用地變更編定在國土計畫法上是否有信賴原則之適用。惟礙於時間、人力、物力及財力之壓力不予核發問卷之進行。

三、 個案研究法 (CaseStudy)： 本研究選定山隆大園物

流產業園區開發計畫，選定此案之理由係因為申請人山隆通運股份有限公司為私法人、依據區域計畫法第 15 條之 1 所為之分區變更及變更編定、已許可，從一般農業區農牧用地申請變更為工業區丁種建築用地、水利用地、國土保安用地使用，最後分析理論與實務上對於區域計畫法被廢止後，使用地變更編定在國土計畫法上是否有信賴原則之適用。

參、信賴保護原則的分析

本研究先略述區域計畫法下之非都市土地使用管制歷程，藉由信賴保護原則相關文獻之整理蒐集，探討信賴保護原則之定義與內涵，進而探討信賴保護原則之要件(利益、基礎)，作為使用地變更變定是否在國土計畫法之信賴保護原則。

一、 信賴保護原則之定義

作者	信賴保護原則與國土計畫法之關聯性
林明鏘	行政法體系分類及與其他學科之關聯性裡，繪出行政法總論之第一項之基本原理原則(信賴保護原則)，與出行政法各論之第七項之國土計畫法及建築法，係為信賴保護原則與國土計畫法之繫屬依據 ⁶ 。
陳明燦	土地利用計畫法導論一書指出 ⁷ :行政法為支幹、國土計畫法及區域計畫法為樹葉。

故依據上述為國土計畫法有信賴保護原則之適用。

⁶林明鏘，2019年9月出版，行政法講義，新學林，臺北，頁12、18頁。

⁷陳明燦，2018/10/12，土地利用計畫法導論，頁11。

作者	信賴保護原則
林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎等5人	「信賴保護原則係指人民因信賴特定之行政行為所形成之法秩序，進而安排其生活或處置財產時，基於誠信原則，不能因嗣後行政行為之變動，而影響人民既有之權益，使之遭受不可遇見之損害。信賴保護原則具有憲法原則之位階（例如制定溯效力之法律，違反人民之信賴保護，應構成違憲）。在行政法上，信賴保護原則已經行政程序法第8條明文規定：『行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。 ⁸ 』」
吳坤城	〈公法上信賴保護原則初探〉一文指出：因此，國家應揚棄「朝令有錯，夕改又何妨」之心態，致力於提昇公信力，以為法秩序之安定平和，並保障人民之信賴。基於這樣的認知，在公法領域內漸次形成「信賴保護原則」(Der Grundsatz des Vertrauensschutz) ⁹ 。
陳明燦	「行政程序法第8條明文規定：『行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。』」

⁸ 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎等合著，2019年9月出版，行政法入門，臺北市，元照，頁35。

⁹ 城仲模主編，《行政法之一般法律原則（二）》，（台北：三民，1997年7月初版），頁237。

	<p>該條後段即信賴保護原則之明文化。依司法院釋字第525號解釋理由書之意旨：法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。人民對公權力行使結果所生之合理信賴，法律自應予以適當保障，此乃信賴保護之法理基礎，亦為行政程序法第120條及第126條等相關規定之所由設。事實上行政法規(包括法規命令、解釋性或裁量性行政規則)之廢止或變更，對於人民權利之影響，並不亞於行政程序法所規範行政處分之撤銷或廢止，故行政法規預先定有施行期間或經有權機關認定係因情事變遷而停止適用，從而不生信賴保護問題者外，制定或發布法規之機關雖得依法定程序予以修改或廢止，惟應兼顧中央法規標準法第18條新、舊法規適用以及信賴保護問題者，方符合憲法保障人民權利之意旨，但於一定要件(行政程序法第119條)，則無信賴保護原則之適用，亦值得注意。」¹⁰</p>
--	---

故信賴保護原則為國土計畫法之最重要行政原則，國土計畫法需依據信賴保護原則才可依法行政。

二、信賴保護原則之理論

¹⁰陳明燦，2018/10/12，土地利用計畫法導論，頁17。

信賴保護原則之理論基礎關於信賴保護原則的理論基礎，依吳坤城於〈公法上信賴保護原則初探〉一文之論述，大抵有如下幾種說法¹¹：

誠信原則說（誠實信用原則）	民法第148條規定：「權利之行使，不得違反公共利益，或以損害他人為主要目的。行使權利，履行義務，應依誠實及信用方法。」此為民法上誠信原則的明文化，進而為一切	另有行政法院七十二年判字第八九〇號判例 ¹² 與行政法院八十八年判字第三九二號判例 ¹³ 均已採肯定見解。今亦明文於行政程序	查林明鏘於2019年指出民法第219條亦有誠實信用原則之適用，惟今該法條已刪除故不予列入 ¹⁵ 。	另查誠實信用原則是否屬於信賴保護原則之理論基礎，仍存有不同看法 ¹⁶ 。
---------------	--	--	--	---

¹¹城仲模主編，《行政法之一般法律原則（二）》，（台北：三民，1997年7月初版），頁242-249。

¹²林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎等合著，2019年9月出版，行政法入門，臺北市，元照，頁38-42。

¹³陳慈陽，2005年10月，行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為，頁152-153。

¹⁵林明鏘，2019年9月出版，行政法講義，新學林，臺北，頁38頁。

¹⁶林明鏘，2019年9月出版，行政法講義，新學林，臺北，頁40頁；林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎等合著，2019年9月出版，行政法入門，臺北市，元照，頁38；陳慈陽，2005年10月，行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為，頁152-153。

	<p>私法上法律行為均具有規範作用之法則，故有「帝王條款」之稱。關於誠實信用原則能否適用公法領域，過去雖曾有爭論，目前學說由林紀東於1973年於《行政法與誠實信用原則》一書指出已採肯定見解，實務由行政院五十二年判字第三四</p>	<p>法第8條：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴」¹⁴。</p>		
--	--	--	--	--

¹⁴陳慈陽，2005年10月，行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為，頁153。

	<p>五號判例與 行政法院七 十五年判字 第九七五號 判例均已採 肯定見解。</p>			
<p>法安定性 原則說 (行政明 確性原則 = 法律安 定性原 則、明確 性原則)</p>	<p>源自於人類對不規則或無法 預測現象之恐懼，亦為對安 全之需求，以便能安排、遂行 個人之社會生活，此種的需 求包括規範秩序；而法律規 範乃社會規範中的重要環 節，故法安定性成為法規範 的重要理念。法安定性原則 大致上可透過兩個層面來理 解，一為「藉由法所達成之安 定狀態」，其二為「關於法本 身之安定狀態」，而其特徵有 四：1. 法律必須是實定的，並</p>	<p>查林合民、李震山、陳春 生、洪家般、黃啟禎等5 人於2019年指出¹⁷：法律 安定性應具有下列各項 要素：一、秩序安定性， 這點可分別自法律遵循 和法律內容的不同觀 點，進一步區分為「方向 安定性」和「法律「確定 性」兩種，前者重在對外 來國家法的行為及法律 效果的可預見性，後者 則重在法律內容的明確</p>		

¹⁷林合民、李震山、陳春生、洪家般、黃啟禎等合著，2019年9月出版，行政法入門，臺北市，元照，頁30-31。

	<p>要求法律是制定法。2. 此被制訂的法律必須是安定的，亦即是基於事實的基礎而建立者。法官對於個案，不得依自身的價值判斷，尤不能以「信義誠實」、「公序良俗」等一般性、原則性的條項，為判斷的依據。3. 為法律基礎的事實，盡可能無誤地被確定，而且該事實須是「實用的」，不得僅把握事實的梗概作為法律的基礎。4. 法律安定性必須被保障「牽制與均衡」，議會制度下各機關的慎重，即可謂係法律安定性的一個保障。支持法安定性原則為信賴保護原則基礎者認為，信賴保護的對象，不外是人民對就法律狀態存續性的信賴，並防止事後溯及地破壞人民處分的基礎。德國</p>	<p>性、簡易性、可瞭解性以及法律要件和效果的確定性。二、法律的不可破壞性和可實現性。法貴可行，因此法律的實效性亦為法律安定性的重要內涵之一。三、法律和平性也是法律安定性的重要要素。所謂法律和平，係只團體內部的和平安定程序，排除多重的、有疑義的法律裁判，避免糾紛及法律爭議的發生，一旦發生爭議，並能透過法定程序加以解決。四、法律的穩安性，並非指法律的不可變更性，而是指法律不得作快速的、頻繁的和急劇的變更，換言之，必須在法律發展和變遷的過程</p>
--	--	--

	<p>聯邦憲法法院一貫的見解認為，對人民而言，法安定性主要係指信賴保護，亦即在要求，人民對國家可能的侵犯，得以事先預見、妥為因應。然而就法安定性原則是否為信賴保護原則的理論依據，也有學者提出如下的批判：1. 法安定性中的法律不可破壞性、恆久性只有在行政行為合法時，才能得到保證；故對信賴違法行政行為存續的保護而言，將與法安定性原則相抵觸。2. 倘以法安定原則為信賴保護原則的依據，由於須維持舊的法律狀態，則適用在撤銷因受益者使用詐欺等不正當手段而得之違法授益性行政處分的案例，從法安定性原則的立場是難以說明的。3. 在信賴保護原則</p>	<p>中，保持一定的持續性。</p>
--	---	--------------------

	<p>適用案例之一的違法授益性行政處分的撤銷，可從法定性的原理來尋求其法的根據；但在侵害性行政處分的撤銷，從人民的角度言，並未侵害法的平和、安定，因此，信賴保護原則無法從法定性原則導出。</p>	
<p>社會國家原則說</p>	<p>德國基本法第20條第1項明文，德意志聯邦共和國係一民主與「社會」(Sozialer)聯邦國，其聯邦憲法法院將之稱為「社會國條款」，學者則解釋為「社會國原則」(Sozialstaatsprinzip)。大概有以下的內涵，一是實現社會正義，扶持經濟上的弱者，分擔社會風險；二是建立社會安全制度，急欲追求社會正義與分擔風險的最好方法，為創設制度，使個人的危險與緊急狀況，能由制度公平分配資源，予以扶助；三是建構社會平等秩序，著重利益的均衡與照顧，進而對社會弱者須特別保護，在此角度上，將與信賴保護原則有所關聯</p>	
<p>基本權說</p>	<p>(一)財產權說:憲法保障基本權利的目的在於保護人民</p>	<p>(二)自由權說:主張以憲法上對自由權的保障</p>

	<p>有利的法律地位，以對抗國家的侵害，不論國家的侵害是未來的或溯及的，也不論人民利益的取得是合法或非合法的，這些憲法上的保障都透過憲法對財產權的保障和徵收補償規定作最終的保護。同時，憲法上所保障的財產權並不只保護已取得的財產權（過去的），同時也保護即將取得的財產權（將來的），惟後者須限於因前者而來始可。準此，所有權利侵害均可依財產權保障和徵收補償的規定給予人民保護。以財產權保障和徵收補償來說明信賴保護原則，雖然可以說明所謂「補償的信賴保護」，並提供信賴保護原則憲法上的依據，但仍無法對信賴保護原則作全盤的說明，</p>	<p>規定作為信賴保護原則的法律依據，因為憲法上的自由權並非僅消極地提供人民防禦國家侵害的權利，而且也積極地提供人民自由的活動領域，保障人民的行為自由以及儘可能廣大的人格發展機會，這裡所指之「自由」，除了自然的、先於法律的行為自由外，尚包括依法律或行政處分所創設的行為可能性，因此若嗣後撤銷該等法律或行政處分，無異是妨礙了人民依其處分實現其行為之可能性，而構成對自由權的侵害，是故，所謂信賴保護無非自由權之保護而已。嘗試以自由</p>
--	--	---

	<p>尤其在法律發生變動時，如果透過財產權的保障來闡述，顯然有所疑義。</p>	<p>權的保護來說明信賴保護原則，可以使信賴保護原則提升到憲法位階，以自由權的保障來闡述法律溯及適用問題是極為合適的，但若用於說明違法行政處分撤銷問題，是否適宜則尚待討論。</p>
--	---	--

二、 第三節信賴保護原則之要件(利益、基礎)

信賴保護原則之要件

<p>信賴保護原則之要件：要是用信賴保護原則之要件須具備一定之要件，而此要件原則上有三個要件如下：</p>	<p>林明鏘於2019年指出</p>	<p>林合民、李震山、陳春生、洪家殷、</p>	<p>陳慈陽於2005年指出</p>	<p>法務部102年10月24日法律字第10203510140號函釋</p>
---	--------------------	-------------------------	--------------------	--

		黃啟禎 等5人於 2019年 指出		
信賴基礎 (Vertrauensgrundl age)	國家 之對 外所 有行 為均 得為 人民 之信 賴基 礎， 包括 行 政、 立	亦即足 以產生 特定法 律狀態 之事實 或國家 行為， 例如：立 法、行 政處分 均足以 為信賴 基礎 ¹⁹ 。	亦即 須有 一個 令人 民產 生信 賴之 國家 行 為， 如行 政處 分 ²⁰ 。	說 明三略 以：... 1、須 有信賴 基礎： 須有足 以引起 人民信 賴之國 家行 為，例 如行政 處分、

¹⁹林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎等合著，2019年9月出版，行政法入門，臺北市，元照，頁35。

²⁰陳慈陽，2005年10月，行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為，頁155。

	<p>法、 司法 「積 極」 表現 在外 之作 為， 亦即 國家 作為 若無 對外 表示 則不 得作 為信 賴基 礎，</p>			<p>行政法 規（包 括法規 命令、 解釋性 或裁量 性行政 規則） 21。</p>
--	---	--	--	---

²¹法務部102年10月24日法律字第10203510140號函釋，
<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?type=e&id=FE280073>(2022/11/01檢
 索)。

	另外國家的消極不作為，於例外情形亦可能構成信賴基礎 ¹⁸ 。			
信賴表現 (Manifestierung des Vertrauens)	人民因該信賴基礎之存	亦即人民基於信賴而為安排生活或	指當事人因信賴基礎之	說明三略以：... 2、信賴表現：人民須有客觀

¹⁸林明鏘，2019年9月出版，行政法講義，新學林，臺北，頁36。

	<p>在而 為日 常生 活之 積極 安排 與財 產之 運 用， 表現 行為 與信 賴基 礎有 因果 關係 ²²。</p>	<p>處置其 財產²³。</p>	<p>緣故 而展 開具 體之 信賴 行 為， 如財 產之 運用 或其 他處 理行 為 ²⁴。</p>	<p>上對信賴 基礎之表 現行為， 換言之， 表現行為 應與信賴 基礎間有 因果關係 ²⁵。</p>
--	---	---------------------------------	---	---

²²林明鏘，2019年9月出版，行政法講義，新學林，臺北，頁36。

²³林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎等合著，2019年9月出版，行政法入門，臺北市，元照，頁35。

²⁴陳慈陽，2005年10月，行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為，頁155。

²⁵法務部102年10月24日法律字第10203510140號函釋，

[https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?type=e&id=FE280073\(2022/11/01檢](https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?type=e&id=FE280073(2022/11/01檢)

<p>信賴是否值得保護 (Berechtigte Vertrauen)</p>	<p>原則 上人 民的 信賴 均值 得保 護， 但有 行政 程序 法第 119 條之 規 定： 「受 益人 有下 列各</p>	<p>亦即人 民之信 賴基於 誠實、 正當並 斟酌公 益，換 言之， 人民之 信賴須 為正當 的信 賴，亦 即對於 信賴基 礎之成 立須善 意無過 失，如</p>	<p>亦即 如有 行政 程序 法第 119 條規 定情 形之 一 者， 期信 賴不 值得 保 護： 「受 益人 有下</p>	<p>說明三略 以：... 3、信賴值 得保護： 即當事人 之信賴， 必須值得 保護，而 無信賴不 值得保護 之情形 (本部101 年8月8日 法律字第 101005913 00號函參 照)。行 政程序法 第118條規</p>
---	---	---	--	---

	<p>款情形之一者，其信賴不值得保護： 一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作</p>	<p>果人民對於信賴基礎之成立是以詐欺、脅迫或其他不正當方式手段引起者，不得主張信賴保護。 (參照行政程序法第119條之規定：</p>	<p>列各款情形之一者，其信賴不值得保護： 一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機</p>	<p>定：「違反行政處分經撤銷後，溯及既往失其效力²⁹。 大法官釋字第525號解釋，至有下列情形之一時，則無信賴保護原則之適用： 一、經廢止或變更之法規有重大明顯</p>
--	--	---	--	--

²⁹法務部102年10月24日法律字第10203510140號函釋，
[https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?type=e&id=FE280073\(2022/11/01檢索\)](https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?type=e&id=FE280073(2022/11/01檢索))。

<p>成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳</p>	<p>「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護： 一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。 二、對重要事項提供不正確</p>	<p>關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料</p>	<p>違反上位規範情形者；二、相關法規（如各種解釋性、裁量性之函釋）係因主張權益受害者以不正當方法或提供不正確資料而發布，其信賴顯有瑕疵不值得保護者；三、純屬法規適用對象主觀</p>
--	--	--	---

	<p>述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」²⁶。</p>	<p>資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」)</p>	<p>或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」²⁸。</p>	<p>之願望或期待而未表現已生信賴之事實者，蓋任何法規皆非永久不能改變，法規未來可能修改或廢止，受規範之對象並非毫無預見，故必須有客觀上具體表現信賴之行為，</p>
--	---	--	---	--

²⁶林明鏘，2019年9月出版，行政法講義，新學林，臺北，頁36。

²⁸陳慈陽，2005年10月，行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為，頁155。

		27。		始足當 之。至若 並非基於 公益考 量，僅為 行政上一 時權宜之 計，或出 於對部分 規範對象 不合理之 差別對 待，或其 他非屬正 當之動機 而恣意廢 止或限制 法規適用 者，受規
--	--	-----	--	---

²⁷林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎等合著，2019年9月出版，行政法入門，臺北市，元照，頁35。

				範對象之 信賴利益 應受憲法 之保障， 乃屬當然 30。
--	--	--	--	---

三、 其他信賴保護原則之要件

其他信賴保護原則之要件，陳慈陽於 2005 年指出：

「合法行政處分」之信賴要件：對於「合法行政處分」，除有行政程序法第 123 條之情形外，其信賴當然應予保障。行政程序法第 123 條授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：「一、法規准許廢止者。二、原處分機關保留行政處分之廢止權者。三、附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。五、其他為防止或除去對公益之重大危害者。」如有前述各款情形，則

³⁰釋字第 525 號解釋，<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310706> (2022/11/2 檢索)。

信賴不值得保護。³¹

四、 信賴保護原則之保護方式

信賴保護原則之保護方式:林明鏘於 2019 年指出如追求之公益仍大於信賴利益，則法秩序仍可變更，但須給予人民一定之財產補償(財產保護)，補償範圍包括信賴原則有法秩序將繼續存在，而於新的法秩序生效時所受之損失並非指若原有法秩序不變動，當事人所將取得之權利(履行利益)；且信賴利益之填補，並不需有實體法之法規為依據。行政程序法第 120 條，授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。行政程序法第 126 條，原處分機關依第 123 條第 4 款、第 5 款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。第 120 條第 2 項、第 3 項及第 121 條第 2 項之規定，於前項補償準用之。反之，追求之公益小於人民的信賴利益，則應優先保障人民的信賴(存續保護)，法秩序

³¹ 陳慈陽，2005年10月，行政法總論:基本原理、行政程序及行政行為，頁155。

即不可變動。行政程序法第 117 條，違法行政處分於法定救濟期間經過後，原處分機關得依職權為全部或一部之撤銷；其上級機關，亦得為之。但有下列各款情形之一者，不得撤銷：一、撤銷對公益有重大危害者。二、受益人無第一百十九條所列信賴不值得保護之情形，而信賴授予利益之行政處分，其信賴利益顯然大於撤銷所欲維護之公益者。³²

查林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎等5人於2019年指出信賴保護之方式，應權衡行政之公益目的與人民權益保護，如因保全行政目的而使人民權益保護受損時，應對人民惟合理之補償。行政程序法第120條，授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。

33

另查陳慈陽於2005年指出「違法行政處分」之消極信賴要件:1.

³² 林明鏘，2019年9月出版，行政法講義，新學林，臺北，頁36-37。

³³ 林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎等合著，2019年9月出版，行政法入門，臺北市，元照，頁35。

公益之要求大於信賴利益。2. 國家行為係基於顯然錯誤之基礎行為。此時如因公益所需而撤銷原處分，才有合理補償之適用。³⁴

「違法行政處分」之積極信賴要件：即上述信賴保護原則之三大要件，不予敘述。

「違法行政處分」之消極信賴要件：1. 公益之要求大於信賴利益。2. 國家行為係基於顯然錯誤之基礎行為。此時如因公益所需而撤銷原處分，才有合理補償之適用。

³⁴陳慈陽，2005年10月，行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為，頁155。

肆、使用地變更編定

一、何謂變更編定？

非都市土地已不作目前使用而想變更為其他用途使用者，應依非都市土地使用管制規則第 30 條規定辦理變更編定為其他種使用地類別。

(一)、依「非都市土地使用管制規則」第 30 條規定，申請人應先向擬變更使用之目的事業主管機關提出興辦事業計畫申請，該目的事業主管機關於核准前並應先徵詢變更前目的事業主管機關及有關機關同意核准。

(二)、再依管制規則第 28 條規定，檢具該核准文件連同變更編定申請書及有關文件向當地縣(市)政府辦理使用地變更。

(三)、依非都市土地使用管制規則第 28 條規定，應檢附下列文件向土地所在地直轄市或縣(市)政府申請核准，並依規定繳納規費。

1. 非都市土地變更編定申請書。
2. 興辦事業計畫核准文件。
3. 申請變更編定同意書。

4. 土地使用計畫配置圖及位置圖。

5. 其他有關文件。³⁵

二、 使用地變更編定與信賴保護原則之要件

推定使用地變更編定是否符合信賴保護原則之要件

(一)、使用地變更編定是否符合信賴保護之(積極)要件，首先要符合信賴基礎、信賴表現、信賴是否值得保護，三者皆備。符合行政程序法第119條規定，符合行政程序法第123條規定。上述符合下，推定使用地變更編定符合信賴保護之積極要件。

(二)、使用地變更編定推定符合信賴保護之私益是否大於公益：

1. 使用地變更編定推定符合信賴保護之私益大於公益為存續保護，有中央法規標準法第18條規定各機關受理人民聲請許可案件適用法規時，除依其性質應適用行為時之法規外，如在處理程序終結前，據以准許之法規有變更者，適用新法規。但舊法規有利於當事人而新法規未廢除或禁止所聲請之事項者，適用舊法規。或行政程序法第117條規定。

³⁵屏東縣政府地政處，Q&A常見問答，何謂變更編定？

https://www.pthg.gov.tw/plantpp/Cus_Petition_Detail.aspx?s=C2BE54B32339556D&n=7C99A8AF741C23C3(2022/11/01檢索)。

2. 使用地變更編定推定符合信賴保護之私益小於公益為財產保護，有行政程序法第120條規定、行政程序法第126條規定。

伍、結論與建議

一、 結論

(一)、使用地變更編定是否符合信賴保護原則如下：

1. 使用地是否變更編定。
2. 是否有信賴基礎 (Vertrauensgrundlage)。
3. 信賴是否值得保護 (Berechtigte Vertrauen)。
4. 是否有信賴表現 (Manifestierung des Vertrauens)。
5. 消極要件行政程序法第 119 條、公益大於私益=財產保護、公益小於私益=存續保護。

(二)、山隆大園物流產業園區開發計畫之使用地變更編定是否符合信賴保護原則如下：

1. 申請人山隆通運股份有限公司為私法人、依據區域計畫法第 15 條之 1 所為之分區變更及變更編定、已許可，從一般農業區農牧用地申請變更為工業區丁種建築用地、水利用地、國土保安用地使用。
2. 山隆大園物流產業園區開發計畫已經核准具有信賴基礎。
3. 山隆大園物流產業園區開發計畫在核准後被桃園市

政府經濟發展局納為 39 個工業區之一、民間開發園區之一，其信賴基礎值得保護。

4. 山隆大園物流產業園區有山隆通運股份有限公司正在依據開發計畫使用如捐地、繳納回饋金、興建廠房、招商等有信賴表現。
5. 山隆大園物流產業園區開發計畫使用地變更編定推定符合信賴保護之私益大於公益為存續保護。

二、建議

(一)、2024 年 12 月 31 日立法院三讀通過國土計畫法第 45 條修正，將 4 年改成 10 年，正式施行尚需到 2030 年。惟國土計畫真正的挑戰，其實是國土計畫法通過後才要開始。台灣長期以來並沒有一個永續發展的國土管理制度，近年來更因氣候快速變遷造成嚴重的災害，因此環境與國土保全機制的檢討與落實刻不容緩。

(二)、內政部國土署應建立依據區域計畫法之使用地變更編定之信賴保護於國土計畫法之財產保護制度(公益大於私益)或存續保護制度(公益小於私益)，尤其是建立公益與私益孰重之權衡制度。

(三)、中央與地方應齊心建立這展延 6 年的過渡期
制度並每年定期與不定期檢討修正各一次。

參考文獻

一、專書

- (一)、林明鏘，2019年9月出版，行政法講義，新學林，臺北，頁12、18、35-37、40頁。
- (二)、林合民、李震山、陳春生、洪家殷、黃啟禎等合著，2019年9月出版，行政法入門，臺北市，元照，頁35-38。
- (三)、城仲模主編，《行政法之一般法律原則（二）》，（台北：三民，1997年7月初版），頁242-249，頁235-268。
- (四)、陳慈陽，2005年10月，行政法總論：基本原理、行政程序及行政行為，頁152-156。
- (五)、陳明燦，2018/10/12，土地利用計畫法導論，頁3-59。

二、網路資料

- (一)、TNL編輯，2013/12/07，《看見台灣》之後開始的國土保育計畫，
[https://www.thenewslens.com/article/1281\(2022/10/20檢索\)](https://www.thenewslens.com/article/1281(2022/10/20檢索))。

(二)、江昭倫，2015/11/10，捍衛土地價值專家學者發表
台灣土地宣言，

<https://n.yam.com/Article/20151110383107>(2022/10/21
檢索)。

(三)、李佳穎，2021/06/23，6000 家合法丁建工廠恐一夕
間變違法，拆除農地上高汙染工廠還有更好解方？今周刊
1279 期，

[https://www.businesstoday.com.tw/article/category/
183027/post/202106230020/](https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202106230020/)(2022/10/11 檢索)。

(四)、孫文臨，國土失序如何止血民間辦論壇談國土計畫
功能分區、土地使用管制下一步，環境資訊中心，

<https://e-info.org.tw/node/230981>(2022/10/12 檢索)。

(五)、陳文姿，2016/03/19，細說國土分區眉角：地政學
者戴秀雄 15 個問答解析《國土計畫法》的過去與未來，

the news lens 關鍵評論，

<https://www.thenewslens.com/article/38434/fullpage>
(2022/11/01 檢索)。

(六)、陳文姿，國土法，給問嗎？地政學者戴秀雄來解答

(三)：細說國土分區眉角，2016 年 03 月 16 日，

<https://e-info.org.tw/node/113808>(2022/10/5 檢
索)。

(七)、法務部 102 年 10 月 24 日法律字第 10203510140 號
函釋，

<https://mojlaw.moj.gov.tw/LawContentExShow.aspx?type=e&id=FE280073>(2022/11/01 檢索)。

(八)、釋字第 525 號解釋，

[https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&
id=310706](https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310706) (2022/11/2 檢索)。

(九)、屏東縣政府地政處，Q&A 常見問答，何謂變更編
定？

https://www.pthg.gov.tw/plantpp/Cus_Petition_Detail.aspx?s=C2BE54B32339556D&n=7C99A8AF741C23C3(2022/
11/01 檢索)。