

都市計畫協議書之法律問題*

林 明 鏘**

目 次

- 壹、前言
- 貳、都市計畫協議書草案之主要法律問題
 - 一、合法性（即容許性）問題
 - 二、法律定性
 - 三、契約類型及限制
 - 四、契約當事人效力
 - 五、契約對第3人效力
 - 六、逕受強制執行之合意約款
- 參、結語

壹、前 言

都市計畫擬定或變更¹之主管機關（主要是地方自治機關），尤其是當依都市計畫法第26條或第27條規定為5年通盤檢討或個案變更（含所謂專案通盤檢討）前，為貫徹變更之條件被人民遵循與確保，實務上常須與都市計畫區域內之所有權人進行協議，利用所謂「都市計畫協議書」的形式，由地方自治機關與土地所有權人（含公私法人在內）約定未來某些特定義務之履行及其履行期限，諸如：要求土地權利關係人提供或捐贈都市計畫變更範圍內之公共設施用地、可建築用地、樓地板面積或一定金額予當地自治機關。或土地權利關係人主動依都市計畫法第24條規定，自

責任編輯：黃右瑜

* 本論文曾於103年度高雄市法制局學術研討會上宣讀，2014年9月5日。作者感謝與談人簡玉聰教授及張升星法官之諸多補充見解，並經部分修正改寫後定稿。

** 德國海德堡大學法學博士，國立臺灣大學法律學院專任教授。

¹ 都市計畫擬定與變更之性質，國內學界與實務一項見解不同，依司法院大法官釋字第156號解釋，目前實務上區分通盤檢討或個（專）案變更，而有不同定性，但目前尚有所謂「專案通盤檢討」，混淆二者定性分類，頗值得我國都市計畫法中，明文規範其定性，以求定紛止爭。

行擬定或申請變更細部計畫時，地方主管機關亦會利用此種協議書之形式，約定權利關係人於新都市計畫變更核定公布前後，須於一定期限內履行回饋措施，例如：要求權利人繳納代金、捐贈土地或開闢特定之公共設施等。此種手段之目的乃為確保都市計畫變更（或擬定）所致之價格增漲，能夠確實達成「漲價歸公」的憲法精神（憲法第 143 條第 3 項規定參照），或是權利人（私人）與公部門「增值利益對半分」的衡平思維。

在行政實務上為簡化由承辦人草擬合約之負擔，各地方自治機關常擬就有「都市計畫變更協議書」（草案），以供公私雙方進行協議初稿。此種協議書草案並未區分民間自提申請或公部門主動變更都市計畫之不同啟動類型，而有不同之協議內容；相反地，不論係由民間自提都市計畫變更或由主管機關檢討變更都市計畫內容，均適用同一協議書之內容，未意識到民間自提申請與公部門主動變更都市計畫在本質上之差異，似有再行斟酌之必要。蓋民間權利關係人依都市計畫法第 24 條規定，自行擬定或變更都市計畫，其目的在於「促進其工地之更高度利用」，所以會產生暴利之可能，為杜絕（枯竭或減低）此種土地價值因使用強度放寬之暴增，約定回饋措施，當有所據；但是，基於實際上情事客觀變更之急迫需要，由計畫擬定之機關或當地自治機關主動變更者（即依都市計畫法第 26 條及第 27 條規定變更者），主要係為「公益」目的而變更，除非變更內容係完全參照人民建議所作之必要變更，否則依本文所見理論上似無一定回饋約定措施之必要，可惜卻不為行政實務所採納。因兩者目前運作上，互相混淆重疊，無法分隔區別。

此種協議書草案的主要約定內容，綜合可歸納得出下列各款事由：（以高雄司法制局民國 103 年所提供契約範例者為本）

- 一、協議書之依據及目的：通常係依都市計畫委員會之某次決議擬定之；
- 二、變更都市計畫內容地號、面積及使用類別；
- 三、回饋措施（協議主要內容）：含捐贈土地、代金或其他負擔履行及履行期限；
- 四、對移轉第 3 人亦生受協議內容效力拘束；
- 五、契約當事人（含受移轉第 3 人）違約時之法律責任；
- 六、違約時得逕受行政強制執行約款（同意書）；
- 七、協議書之內容補充：含本案都市計畫之相關書圖以及允許事後雙方得協議商訂變更條款。

上述協議內容，若從公法學或行政法學觀點出發，得同步歸納出下列諸多法律上之爭點，有待分別加以釐清，藉以減少其使用法理上不明確法律風險，本文亦循此為爭點整理，逐一細加討論：

- 一、協議書之合法性如何判斷？