

國土整合規劃制度之研究 ——德國實施經驗闡述

陳明燦

國立中興大學地政系副教授

由於土地資源日趨珍貴，環境與生態保護及國土規劃之重要性逐漸受到重視，因此，整合式之規劃制度亦喚起規劃界的探討，本文有鑑於此，乃以德國為例，並由「行政組織」與「法令規章」兩個面向，探討國土整合規劃制度之內涵。經本文分析發現：在行政組織整合方面，德國在「聯邦」及「邦」層級上均設有「專責式」國土規劃機關，在「區域」及「鄉鎮」層級上，其規劃組織雖較偏向「分散式」之架構，但透過組織機制之建立與運作，順利進行規劃相關意見之協調與溝通，並與中央（聯邦及邦級）國土規劃機關建立良好的溝通模式；在法令規章整合方面，各邦對於空間總體與部門計畫之規劃與整合皆定有法律基礎，並透過規劃義務等整合機制之法制化，確保計畫間之整合。為進一步分析環境與生態保護及國土規劃之整合關係，本文爰以景觀保護計畫為例，從上述兩分析面向，探討其與空間總體與部門計畫之整合內容，最後並綜合分析德國國土整合規劃制度之實施特色，以作為我國未來建構國土整合規劃制度之參考。

關鍵詞：國土利用規劃，整合式規劃方法，行政組織，法令規章，資源保育

壹、前言

隨著經濟持續發展與人口的增加，一國土地資源的稀少性便逐漸凸顯出來，也提升了土地使用合理規劃的重要性，尤其於土地使用規劃過程中，不

再全由規劃師所主導，經濟學者、生態學者以及當地居民等對規劃之參與皆漸漸表達高度興趣與關切，因此土地使用規劃便涉及諸多部門，成為一門科際整合（interdisziplinär）的學問，而特別注重各部門間之整合（Integration）。回顧臺灣地區的土地使用規劃制度，其形成過程一直是「規劃」落於「事實」之後，換言之，規劃並未發揮規劃應有的功能，舉例而言，主宰臺灣地區土地使用最高位階之「國土綜合開發法」迄未頒布，雖然自民國六十八年起，政府即頒定「臺灣地區國土綜合開發計畫」，但因尚乏法律基礎，故該計畫並未發揮規劃的功能，其內容可謂形同具文，因此也使得其下位之土地使用計畫（如區域計畫與都市計畫等）缺乏規劃之依循標準，致國土規劃體系四分五裂，此連帶亦引發了未能及早建立空間部門計畫體系（如環境保護計畫等）等缺憾，然而臺灣地區因經濟持續發展，連帶亦產生了土地競用問題，生態保育用地（如濕地等）由於所生地租較低，基於競租理論的觀點，每淪為優先轉用之對象，致使環境生態遭受更嚴重之破壞。然政府相關單位卻未正視此一問題，例如遲至民國七十三年才核定「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」，由於計畫缺乏法律效力，其內容僅是聊備一格而已，沿海地區海岸資源持續遭受破壞。再以沿海地區海岸資源為例，為促進工業發展，政府相關單位陸續發布諸多工業區開發計畫，但因工業政策不明以及工業用地供需失調，特別是後者致使諸多寶貴的海岸資源（如雲林濱海之外傘頂洲）遭到無法彌補之破壞，此一事實說明了：即使有了空間部門計畫（如工業區開發計畫），因未能與空間總體計畫（如區域與都市計畫等）取得整合，致使土地使用未能整體進行規劃，徒使規劃的效果事倍功半（張長義，民國 82 年），凡此皆顯示了建立國土整合規劃制度之重要及迫切性。

基於上述之問題分析，本文擬以德國為例，探討其實施國土整合規劃制度之情形，蓋德國自西元一九六五年頒布聯邦國土綜合開發法（ROG）以來，¹ 即注重國土規劃過程之合理性，尤其對於國土整合規劃（integrierte Raumplanung）建立了不錯的實施模式，因此得以建立一個符合人性尊嚴的

1 Raumordnungsgesetz, in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.04.1965 (BGBl. IS. 306). Zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.04.1993 (BGBl. IS. 630).

生活環境。基本上，德國國土整合規劃制度之設計，係建構於法律與行政體系之上，簡言之，以法律制度作為規範國土規劃內容與形式之主要依據，以行政體系作為實踐國土規劃內容之主體，其中精髓確實值得探討。再者，本文為進一步分析環境與生態保護及國土規劃之整合關係，擬配合臺灣地區現階段推動環境生態保護之迫切性，以景觀保護計畫為例，從上述「行政組織」與「法令規章」兩分析面向，探討其與空間總體與部門計畫之整合內容，換言之，本文之文獻論述主要是以德國為主，此為本文之研究限制，總之，冀望藉以對於我國未來國土整合規劃制度之建構能有所助益。

貳、文獻檢視與評析

我國對於國土整合規劃之重視，日漸提升，相關文獻亦隨之增多，基本上，為配合研究所需，可將之歸納為兩大研究領域（方向）：「行政組織學」與「法律學」，茲簡述其研究內容如下：

一、行政組織學研究方向

陳麗紅等學者於「台灣地區中央專責國土規劃機關建立之研究」一文中指出：整合式國土規劃體制依 Bolan 學者之看法，其內容至少應包含五項因子（詳圖 2-1，陳麗紅，1995），由圖 2-1 得知：第一項因子（組織配置）掌理整個國土規劃之進行，其中包括了人力與物力分配、部門分工與結構配置，尤其第三（權責職務）、四（制度體系）項因子即構成了規劃機關間之「水平」與「垂直」分工之架構，第五項因子（人）的內容則包括了政府與民間兩大部門，此皆與本文所稱之「整合」相互攸關，此外，筆者認為 Bolan 氏充分應用了規劃「網絡結構」之理論，達到了國土規劃過程中相關行政組織間之統合，此一主張與 Klijn 學者所提之「政策網絡」之意旨亦不謀而合，² 陳氏

2 Klijn 氏所稱政策網絡所含意義如下：由規劃參與者（actor）自行透過不同方式（如利益結合或專業聚合等），使規劃權力或資源（resource）產生重組，進而改變規劃的結構配置或規則（rule），以達到規劃者所預期得到之計畫內容（perception），此一規劃架構乃構成了政策網絡之內涵（Klijn，1995:441-442）。

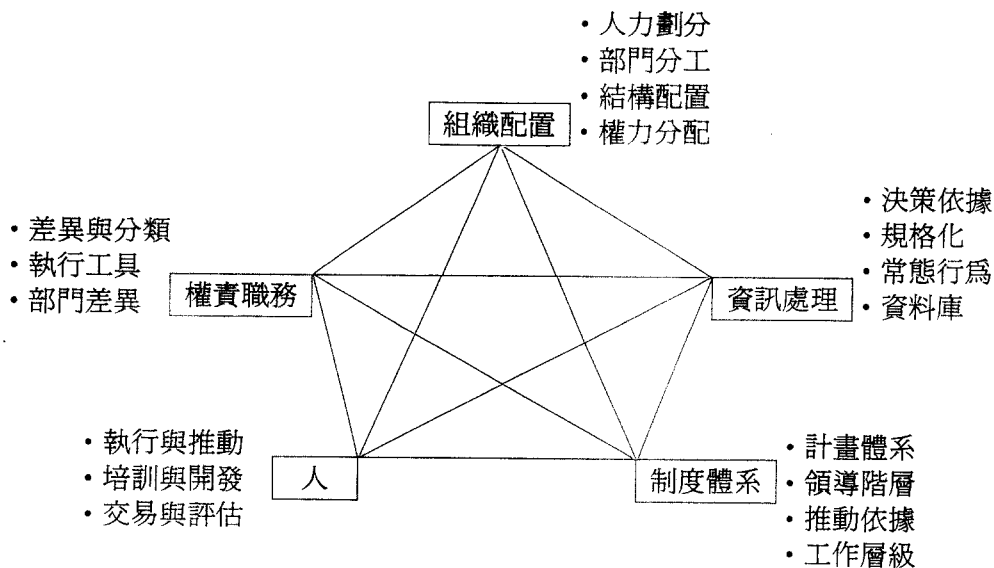


圖 2-1：國土規劃五項組織因子關係圖

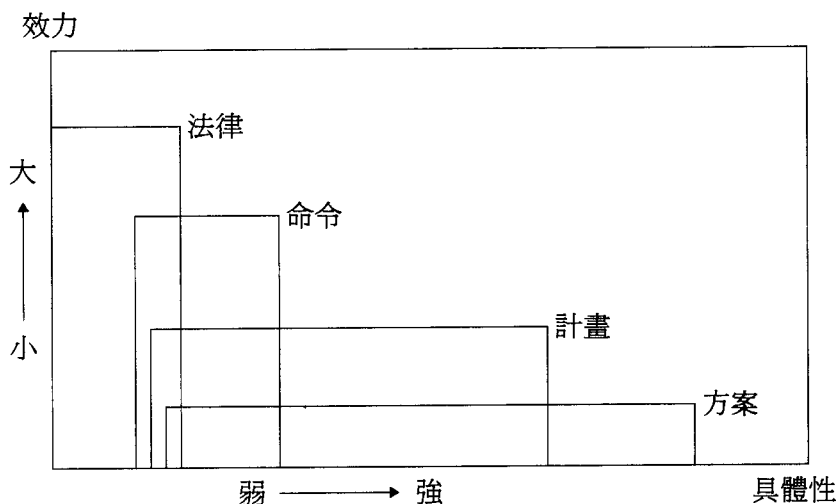
更主張以此理念為架構，在考量我國社經條件下，藉以建立我國未來中央專責國土規劃機關之內涵；此外學者王鴻楷（王鴻楷，1994）與張麗堂（張麗堂，1995）等皆主張加強國土空間總體與部門計畫「規劃機關」間之溝通與協調，並於中央與地方規劃層級上，各自設立專責機關，以加強雙方之協商，簡化國土規劃層級，進而提升行政效率，凡此皆已指出國土規劃行政機關間整合之重要性。

二、法律學研究方向

如前所述，土地資源的利用面向隨社會發展多元化而呈現不同的內涵，政府各機關基於對土地認知的不同，對其利用規劃的決策模式亦不相同，以海岸地區為例，目前其決策模式便具有雜亂漸增主義的色彩³（葉俊榮，1993），因而提高學者對其整合規劃之重視度。基本上，我國土地資源利用規

3 雜亂漸增主義的特色具多重性，例如政府決策割裂、缺乏整體考量與規劃以及各部門相互推諉指責等缺失（葉俊榮，1993:7-8）。

劃與管理相關法令，概可分為四大類：即綜合性土地法令、單一目標、單一地區以及計畫與方案（柯澤東，1990）；若以法令位階為劃分基準，則又可分為：法律、行政命令及政策宣示（計畫與方案），由於法令間之效力各有不同，規範、內容與具體性亦隨之而有不同（詳圖 2-2），此等法令體系由於非基於統一（整合）理念所設計而得，係由各主管機關所研擬，因而產生許多法令規範之漏洞，相互間亦有多所衝突或競合情事產生，亟待解決，此亦說明了國土規劃相關法令極待整合與協調之迫切性。



資料來源：葉俊榮，頁 16 及筆者整理

圖 2-2：國土規劃法令之效力與具體性

此外，隨著人類面臨地球資源耗竭危機之提升，不少學者紛紛從「永續發展」之觀點，提出將資源保育整合（融入）於國土規劃中，在政府方面，如內政部營建署於民國 85 年 10 月所研擬之「國土綜合發展計畫法」（草案）中，已明文規定環境保護部門計畫研擬（§12）以及限制發展區（如環境敏感地區）劃設（§18）之必要性，由此可知，生態資源保育與國土規劃之相關性（李永展，1996），而此亦說明了兩者整合之必要性，在學者方面，黃書禮對此進一步提出資源評估體系：主張宜依照規劃空間大小，將生態資源保育之作法，融入各規劃階層中（例如生態分區、環境敏感區劃設、土地使用適宜

性分析以及土地使用績效標準) (黃書禮, 1994), 該資源評估之主要目的在於提供各階層土地規劃師取得生態資源保育之最新資訊, 確實將資源保育之重要性, 反映於與國土規劃之過程中, 然而不可諱言的是: 資源評估體系與國土規劃體系如何整合 (如依規劃階層或其他基準)? 整合之範圍為何 (計畫之全部或部分內容)? 整合後之效力如何? 整合之法律基礎如何訂定? 凡此皆待進一步研究。

三、評析

學者陳麗紅與王鴻楷等已體察到我國國土規劃內容多樣性與相關行政組織之複雜性, 因此主張宜於中央與地方規劃層級上, 各自設立專責國土規劃機關, 以肆應社經條件之所需, 發揮國土規劃應有之功能, 然亦有論者以為值此政府推動精簡行政組織之際, 宜加強「現有」國土規劃機關間之協調與溝通, 筆者以為無論是採何種方案, 事實上, 如何強化各級國土規劃機關間之協調與溝通, 厥為刻不容緩之首要課題。而法律學者如柯澤東與葉俊榮也點出了現行國土規劃法規之問題 (如缺乏法源、法之位階過低以及法令內容衝突與競合等), 氏認為首應建立國土規劃法規體系, 才能為各級國土規劃機關間之整合創設強而有力之法源基礎。最後學者如李永展與黃書禮皆認為「永續發展」是我國未來國土規劃之新趨勢, 為達到此一目標, 首須以國土整合規劃制度之建立為前提。另外, 邱文彥曾批評我國傳統的國土規劃是屬使用者導向型之規劃制度, 其漠視了資源與環境生態層面之供給屬性, 氏主張應同時著重「環境規劃」與「體制規劃」, 前者著重於環境保護與國土規劃之整合; 後者亦強調了國土規劃與所涉法令規章及行政程序整合之迫切性 (邱文彥, 1994), 由此可知, 整合式國土規劃體制是符合環境保護之一種土地使用規劃制度, 然而「整合」規劃制度之含義為何? 本文擬先以德國學者之看法予以界定其內容,⁴ 再分析其制度之內容。基本上, 其含義概可包括下述兩種方式:

4 本文對「整合」之定義, 因配合撰寫目的所需, 主要係以德國相關文獻為限。

(一)內部之整合 (Binnenintegration)：此方式係指國土規劃所涉「內部」機關與法令之整合，以達到國土規劃之目標 (Boese, 1987)，學者 Uppenbrink 則進一步指出實施此整合方式之前提；⁵ Erbguth 學者強調了國土規劃法令整合基礎建構之重要性 (Erbguth, 1987)，Schmidt-Assmann 學者認為國土規劃協調管道須先建立 (Schmidt-Assmann, 1990)，然因國土規劃之實施過程中事涉諸多領域，僅就其內部相關機關實施整合，將無法達到規劃之目標 (Rautenberg, 1988:255)，因此本文所稱之整合亦排除此一方式。

(二)外部之整合 (Aussenintegration)：此方式係指國土規劃所涉「外部」機關與法令之整合，依計畫種類之不同 (詳下述)，其整合方式可細分為下述兩種：

1. 空間部門規劃機關間之整合：空間部門計畫由於有其特定之規劃目標，⁶ 為避免規劃機關間產生無謂衝突與達成國土有秩序之發展，並使其計畫內容之相對優先性 (relativer Vorrang) 受到其他規劃機關之重視，實有必要進行規劃之整合。⁷
2. 空間部門與總體規劃機關間之整合：如前所述，國土規劃之實施過程中事涉諸多領域，除了須進行空間部門規劃機關間之整合外 (若計畫內容有涉及)，尚須與空間總體規劃機關進行整合，⁸ 隨著規劃階層之不同 (如聯邦、邦、區域與鄉鎮等)，此兩大規劃種類之整合內容亦有所不同 (如由簡而繁)，對此加以分析，將更能探討整合之精髓。

由於配合研究目的與文獻之檢視所需，本文爰以前述所稱之兩分析面向 (行政組織與法令規章)，探討國土規劃整合制度之內容。

5 氏亦指出整合式規劃制度非僅是各相關計畫之集合 (aggregiertes Planwerk) 而已，而是如何進行各相關計畫間行政組織與法令規章之協調，詳頁 258。

6 如交通建設計畫、環境保護計畫與農業結構改善計畫皆屬空間部門計畫而有其特定目標，詳陳明燦，1993:239-240。

7 學者 Erbguth 認為環境保護計畫內 (屬空間部門計畫) 所定之「基本原則」 (allgemeine Grundsätze) 具有「相對優先性」之法律效力，但必須與其他規劃機關進行協商，此即說明了整合之必要性，詳 Institut fuer Siedlungs- und Wohnungswesen: Bd.102, S.151, 1986。

8 對此一整合方式爰有學者將之稱為「二次整合」 (sekundaere Integration)，詳 Hoppe, 1986 與 Erbguth, 1981。

參、德國國土整合規劃制度之分析

一、前言

於分析德國國土整合規劃制度內容之前，筆者認為宜先對該種制度之形成背景加以論述，並以國土規劃之「歷史淵源」(geschichtliche Entwicklung)、「基本策略」(Grundkonzeption)、「法令基礎」(rechtliche Grundlage)與「行政組織」(behoerdliche Organisation)為基準略作介紹，以增進讀者對其國土整合規劃制度相關資訊之瞭解（如設計緣由等），茲簡述如下：⁹

(一)歷史淵源：早在二十世紀初由於人口之密集化 (Verdichtung) 與工業化 (Industrialisierung) 之需，地方政府便邀集民間部門成立相關組織以資應付（如 Zweckverband fuer den Grossraum Berlin 與 Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk），¹⁰ 並參酌民眾意見，發揮監督政府規劃部門（尤指上級階層）之功能，由此可知，地方政府與民間部門於早期即有規劃意識與素養，嗣後，於西元一九三五年，便為聯邦及邦級之國土規劃 (Raumordnung und Landesplanung) 訂頒法律基礎。¹¹ 二次大戰之後，各邦爰重新研擬國土規劃之法律基礎，¹² 至於在「聯邦」層級上，則遲至西元一九六五年始訂頒「聯邦國土綜合開發法」，¹³ 之後，為肆應社經環境轉變之須需，爰加入「國土綜合開發程序」(Raumordnungsverfahren) 之規定，進一步規範國土規

9 有關德國國土規劃制度之介紹，中文相關資料不多，詳經建會：國土綜合開發法，1994，頁 60-81；以及經建會：落實國土綜合開發計畫之行政層面研究，1996。

10 詳 Peine, S.23 以及 Ernst/Hoppe, Rdn.16。

11 亦即「Gesetz ueber die Regelung des Landbedarfes der oeffentlichen Hand」此一法令，詳 Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Einleitung Anhang, Rdn.13-16。

12 如 Nordrhein-Westfalen 邦首先於西元一九五〇年訂頒邦規劃法，Bayern 亦於西元一九五七年頒布類似法令等。

13 即 Bundesraumordnungsgesetz, Es wurde am 21.04.1965 im Bundesgesetzblatt verkundet.

劃相關機關之整合。

(二)基本策略：基本上，德國國土規劃之基本策略主要建構於下述三大基礎：「中地原則」(das Zentrale-Orte-Konzept)、「發展重點與主軸原則」(das Konzept der Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen)與「均衡發展原則」(das Konzept der ausgeglichen Funktionsraeume)。¹⁴此三大原則對於各規劃層級之進行協調與溝通，當可發揮指導作用與減少不必要之爭議。

(三)法令基礎：如上所述，聯邦層級雖訂頒國土綜合開發法，但依基本法(Grundgesetz,簡稱GG)第77條第4項之規定，其法令性質屬「架構立法」(Rahmengesetz)，換言之，其內容僅具原則性之規範，因此，國土規劃之真正執行者與爭議發生處係在「鄉鎮」此一層級，依基本法第28條第2項之規定，其規劃機關(即鄉鎮公所)乃享有「規劃主權」(Planungshoheit)，由此觀之，此一層級之國土整合規劃，其內容最屬複雜與關鍵。在邦規劃層級上，各邦依其社經條件各自訂頒法令(詳前述)，茲不贅述，以發揮整合規劃之功能。

(四)行政組織：依據規劃法令之規定，各規劃層級爰成立不同規劃機關，其組織具有一大特色，亦即均設有「公共事務規劃單位」(Traeger der oeffentlichen Belange)，使在國土規劃過程中得以充分反映各不同層面之意見，以落實國土整合規劃之精髓。

二、空間總體與部門計畫體系

國土規劃(Raumplanung)是執行「國土綜合開發政策」(Raumordnungspolitik)的重要工具之一，學者專家對其內容雖有不同主張，惟皆一致認為其內容包括兩大規劃體系：一為空間總體規劃(räumliche Gesamtplanung)，一為空間部門規劃(räumliche Fachplanung)；¹⁵前者係以整

14 關於此三大基本策略之內容，詳 Erbguth/Schoeneberg, S.9-19。

15 請參閱：Grabis/Kauter/Krebsbach: *Bau- und Planung*, in: Banner/Pappermann/Schmatz (Hrsg.): *Schriftenreihe Verwaltung in Praxis und Wissenschaft*, Bd.13, Muenster, 1981, S.7; Ernst/Hoppe: *Das oeffentliche Bau-und Bodenrecht, Raumpla-*

合具地域性 (raumrelevant) 計畫與措施為規劃目的，包括聯邦、邦、區域及鄉鎮四大規劃階層之計畫；¹⁶ 而後者則以特定對象為規劃內容 (例如以生態資源保育或道路建設為主之計畫)，¹⁷ 且其規劃須循一定程序為之，即所謂「計畫確定程序」(Planfeststellungsverfahren)，¹⁸ 依 Peine 之見解，由於空間部門計畫之內容關乎人民權益至鉅，故其規劃過程尤須謹慎為之，¹⁹ 因之，空間部門計畫之決議事項 (例如將土地編為生態保育用地) 必須整合於空間總體規劃體系中 (屬前述之外部整合方式)，由其一併整體進行土地使用之規劃，此乃整合之具體表徵。

兩大計畫體系之關係，吾人可以 NW 邦 (北萊茵—威斯特法倫邦) 為例簡要說明之 (詳圖 3-1)，由圖 3-1 得知：無論是計畫或方案，皆根植於「相關法令」之上，俾使計畫內容具有一定之法律效力，而強化計畫相互間整合

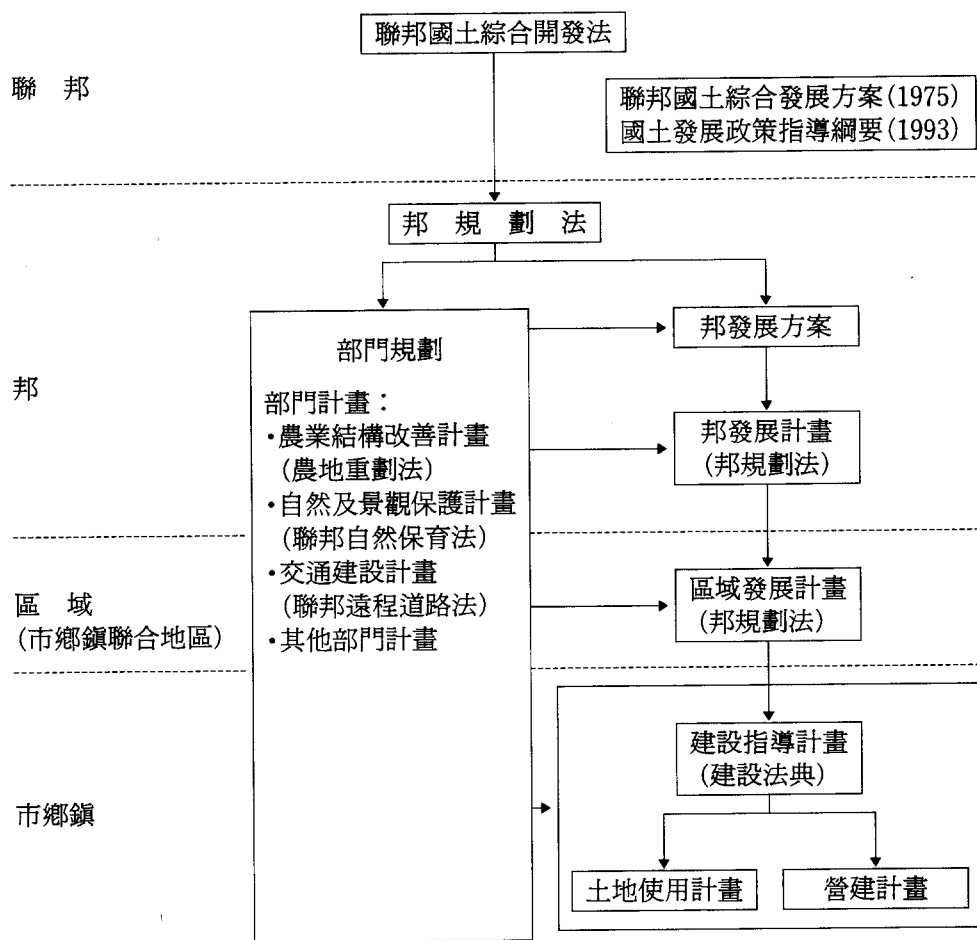
nungsrecht, Muenchen, 1978, S.3; Christ, J.: *Raumordnungsziele und Zulaessigkeit Privater Vorhaben: Bindungswirkung nach der Raumordnungsklausel des (35 Abs.3 Satz3 BauGB*, in:; Verfassungs- und Verwaltungsrecht unter dem Grundgesetz, hrsg. von Paul/Edzard/Rainer, Bd.8, Frankfurt am Main, 1990, S.5; ARL (Hrsg.): *Konzeptionen und Instrumente der Raumplanung*, Abhandlungen Bd.83, Hannover, 1986, S. 10, 以及Erbguth/Schoeneberg: *Raumplanungs- und Landesplanungsrecht*, Bonn, 1992, S.37-44.

16 參閱 Schlarmann, H.: *Das Verhaeltnis der privilegierten Fachplanungen zur kommunalen Bauleitplanung*, in: Ernst/Thoss (Hrsg.): *Beitraege zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung*, Bd.56, Muenster, 1980, S.5; 對於地域性計畫及措施之定義請參閱國土綜合開發法 (ROG) 第三條第一項之規定。

17 學者 Peine, F.-J.對於空間部門計畫有詳實之分析，參閱 Peine, F.-J.: *Oeffentliches Baurecht*, 2.Aufl., Tuebingen, 1993, S.284。

18 Das Planfeststellungsverfahren ist in den §§72-78VwVfG geregelt. Als besonderes Verwaltungs-verfahren enthaelt es Elemente eines foermlichen Verfahrens, das idR sonst nur fuer wichtige Verwaltungsentscheidungen vorgeschrieben ist. Es verbindet diese Elemente mit den besonderen Erfordernissen eines Verfahrens, in welchem ueber konkrete raumbezogene Vorhaben zu entscheiden ist, die eine Vielzahl von privaten und oeffentlichen Interessen beruehren und von denen eine Vielzahl von Menschen betroffen ist, 同註17，頁285。

19 其程序包括：計畫研提階段 (Planaufstellung)、計畫聽證階段 (Anhoerungsverfahren) 以及計畫確定決議 (Planfeststellungsbeschluss) 三大階段；亦可參閱廖義男：公共建設與行政法理，頁 2-19。



資料來源：筆者整理

圖 3-1：北萊茵——威斯特法倫邦之國土規劃體系

之法源基礎。

三、空間總體與部門計畫之整合

為配合本文之撰寫目的，本文以景觀保護計畫 (Landschaftspflegischer Plan) 代表空間部門計畫，分別以下薩克森邦 (簡稱 NS，北德) 與巴伐利亞邦 (簡稱 BY，南德) 為例，說明其與空間總體計畫之整合情形。

(一) 空間總體與景觀保護計畫之整合(NS 邦)

1. 規劃機關之整合

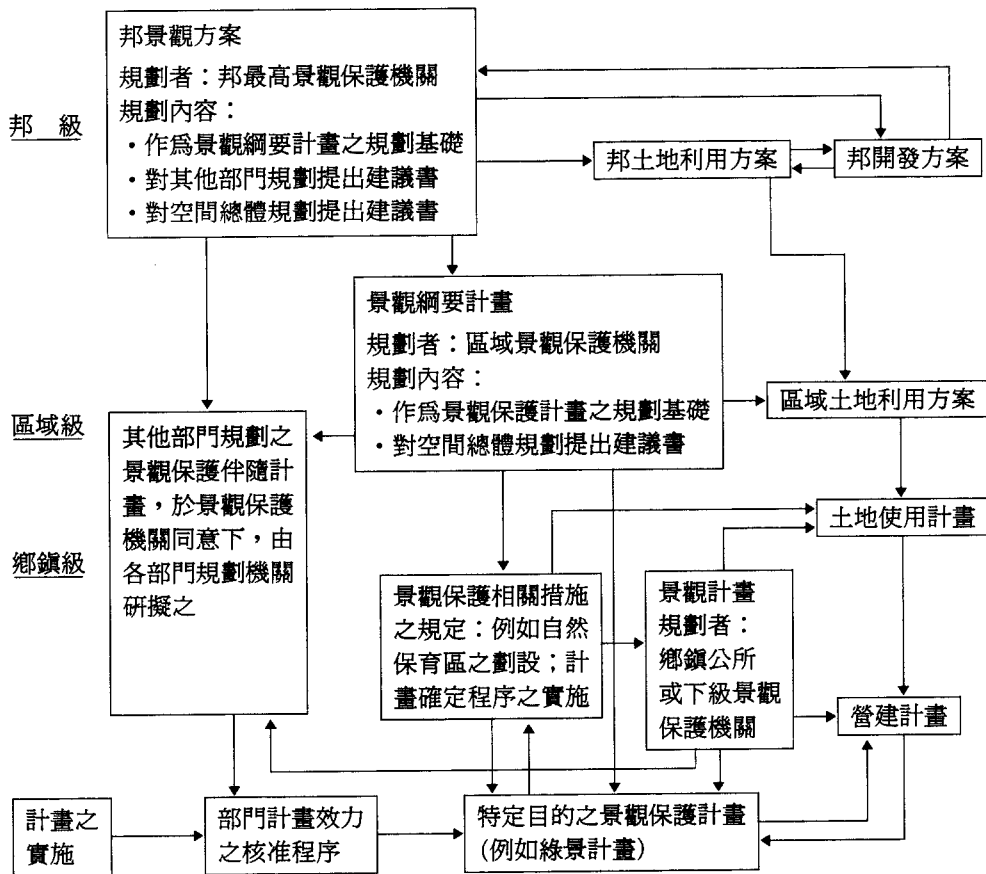
由圖 3-2 得知，各規劃階層之景觀保護計畫皆由法定的主管機關 (zuständige Behörde) 規劃之 (如邦級之邦最高景觀保護機關以及鄉鎮級之下級景觀保護機關)，其計畫之結果或依法納入空間總體計畫內 (如邦級之邦土地利用方案) 或經區域景觀保護機關核准後成為獨立之計畫 (即景觀綱要計畫，其法律規定詳下述)，各計畫之主要規劃目的皆是對空間總體計畫提出落實自然保育及景觀維護之相關措施與作法，其各規劃層級行政機關間之整合情形，可由圖 3-3 加以說明：

- (1) 規劃主管機關不同：此乃指區域級 (或邦級) 之規劃行政機關而言，以區域級為例，景觀保護計畫由區域景觀保護機關為之，惟其計畫內容可依法公布而成為景觀綱要計畫 (§5 Abs.3 N NatG)；惟於實務上，亦可納入區域土地利用方案中，而成為空間總體計畫之一部分，此顯示兩規劃機關相互橫向整合之事實。
- (2) 規劃主管機關相同：此乃指鄉鎮級之規劃機關而言，雖然景觀保護計畫規劃機關為下級景觀保護機關，似與營建計畫之規劃機關 (鄉鎮公所) 有所不同，惟由於在同一行政機關內進行規劃，其協調與整合更為容易與密切。²⁰

20 關於鄉鎮公所與下級景觀保護計畫之規劃整合與協調情形，參閱陳明燦：鄉村地區土地開發與環境生態保護之研究—以德國為例，1994:207-209。

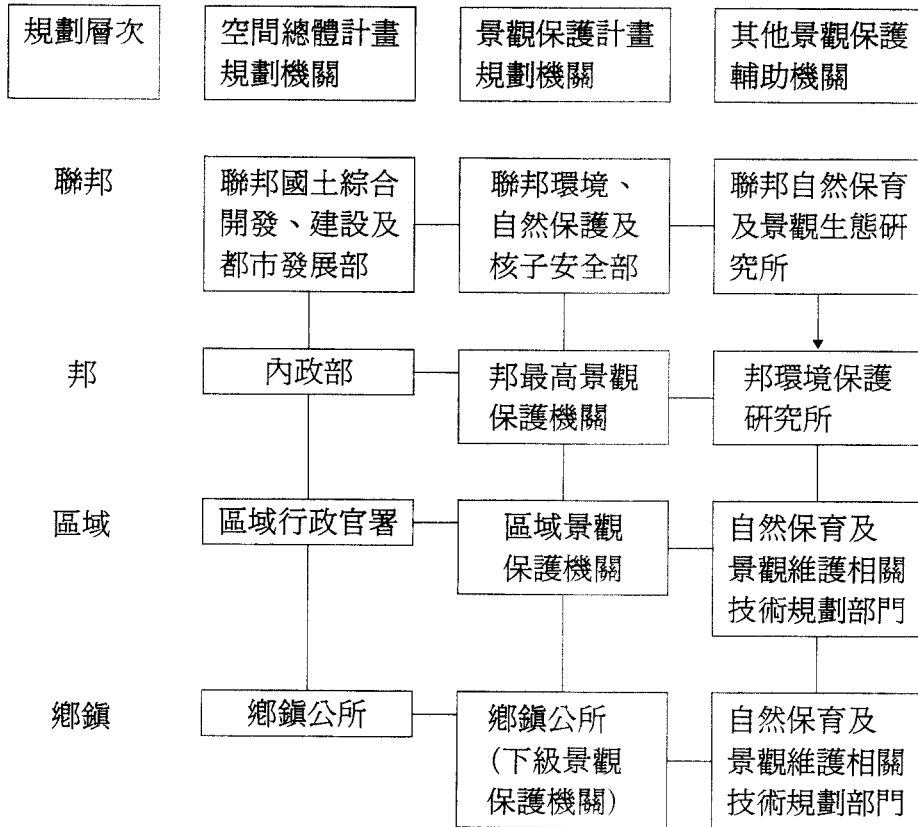
景觀保護規劃

空間總體規劃



資料來源：筆者整理

圖 3-2：德國空間總體規劃與景觀保護規劃之整合



備註：—：具組織及業務上之合作關係

→：組織及業務上之合作關係不密切

資料來源：Naturschutzarbeit in Deutschland, S.204 及筆者整理

圖 3-3：德國空間總體計畫與景觀保護計畫之行政組織體系(以 NS 邦為例)

2. 法令規章之整合

由 NS 邦國土綜合開發計畫法 (NROG) 與自然保育法 (NNatG) 之規定內容，²¹ 吾人可將景觀保護計畫與空間總體計畫整合之法律基礎，整理如表 3-1 所示：

表 3-1：德國空間總體計畫與景觀保護計畫整合規劃之法律基礎
(以 NS 邦為例)

邦級法令	計畫種類	規劃機關	景觀保護計畫 規劃義務	與空間總體計畫 之整合關係
• 邦自然保育法 (NNatG) • 邦規劃法 (NROG)	景觀保護方案 (§4 NNatG)	邦最高景觀保護機關 (§4 Abs.1 NNatG)	邦最高景觀保護機關須研擬景觀保護方案 (§4 Abs.1 NNatG)	納入邦土地利用方案的自然保育相關規定內，其內容具有行政機關約束力 (§§4,5 NROG)
	景觀綱要計畫 (§5 NNatG)	區域景觀保護機關 (§5 Abs.1 NNatG)	自然景觀保護機關須就其規劃地區研擬景觀綱要計畫 (§5 Abs.1 NNatG)	納入區域土地利用方案或鄉鎮建設指導計畫內，或經主管機關核准，將景觀綱要計畫公告實施 (§5 Abs.3 NNatG)
	景觀計畫/ 綠景計畫 (§6 NNatG)	鄉鎮公所(下級景觀保護機關) (§6 NNatG)	若有利於自然保育及景觀維護目標之實施時，須擬定景觀計畫/綠景計畫 (§6 NNatG)	納入鄉鎮建設指導計畫有關自然保育相關規定內。

資料來源：筆者整理

綜言之，景觀保護計畫可納入各規劃階層之空間總體計畫內，當然各邦之整合方式不一，概可分為完全獨立與半獨立（非屬整合情形）以及成為空間總體計畫之一部分（即整合情形）兩大類，以 Baden-Wuerttemberg 邦 (BW)，Nordrhein-Westfalen 邦 (NW)，Schlegwig-Holstein 邦 (SH)

21 NROG: in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.08.1982, GVBl. S.340, zuletzt geändert vom 19.09.1989, GVBl. S.345; NNatG: in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.07.1990, GVBl. S.235.

以及 Niedersachsen 邦 (NS) 為例,並以各邦相關法令有否規定為準,各邦之整合情形不一(詳表 3-2),依據學者 Baumeister 研究指出:就規劃之實施績效與效率而言,對景觀保護及空間總體計畫之整合存有法律規定之邦,其情況較佳,²² 因此 NW 邦政府對於鄉鎮規劃層級,刻正透過修法方式,以使建設指導計畫與景觀維護計畫之整合具有法律基礎,而 BW 邦亦致力於兩大計畫體系整合法律規定之訂定,藉以提高計畫之實施效率。

表 3-2：德國景觀保護與空間總體計畫整合規劃之法律規定概況
(以 NW、BW、NS 及 SH 邦為例)

邦 別 計畫別	BW	NW	NS	SH
邦土地使用計畫	景觀綱要方案	景觀保護方案	景觀保護方案	景觀保護方案
整合情形	2	3	3	3
區域計畫	景觀綱要計畫	景觀綱要計畫	景觀綱要計畫	景觀綱要計畫
整合情形	2	3	1 或 3	3
鄉鎮建設指導計畫	景觀計畫	景觀計畫	景觀計畫	景觀計畫
整合情形	2	4	3	2

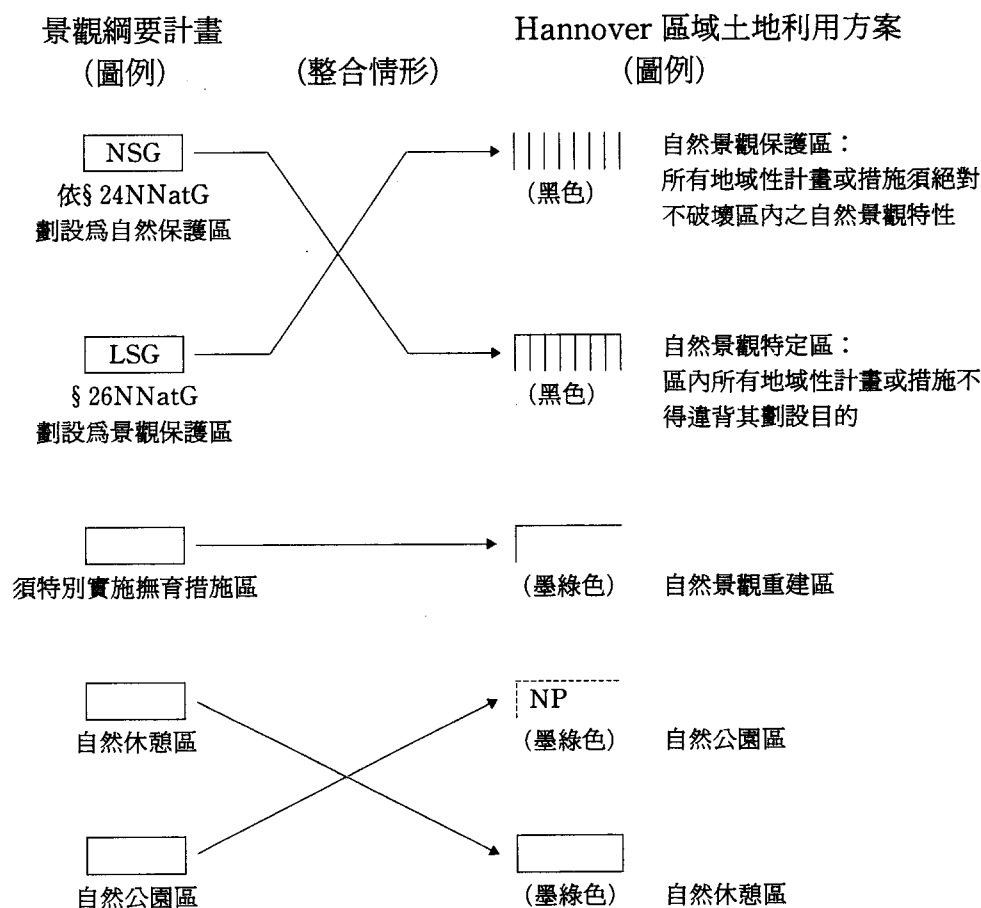
備註：1：完全獨立，2：半獨立，3：納入空間總體計畫，4：無明文規定。

資料來源：筆者整理。

透過上述規劃機關與法令之整合,本文為具體說明景觀保護計畫與空間總體計畫之整合情形,擬以景觀綱要計畫與區域土地利用方案(亦即同屬區域規劃級,詳圖 3-2)為例,說明 NS 邦內資源保育融入於空間總體計畫之作法,由表 3-2 得知,依邦自然保育法第五條第三項規定,景觀綱要計畫可獨立公告實施,惟亦可納入區域土地利用方案中,以後者為例,其整合之情形略述如下:例如市政府於研擬漢諾瓦地區(Hannover)土地利用方案之際,區域景觀保護機關即須依邦自然保育法第五條第一項之規定,就該規劃地區

22 Baumeister, H.: *Die Integration der oertlichen Landschaftsplanung in die Bauleitplanung*, Marburg, 1992, S.125-143.

進行景觀綱要計畫之研擬，並依景觀保護之必要性，劃設各種不同保護強度之地區（如自然保護區、自然公園區等，詳圖 3-4），並標出各保護區之區位與研擬保護內容，以作為區域土地利用方案研擬景觀保護措施之重要參考依據（§2 NROG），綜言之，兩計畫之整合係以「圖例轉換」方式為之，例如依邦自然保育法第二十四條所劃設之自然保護區得轉換為區域土地利用方案中之自然景觀特定區，其轉換機制除法令有規範外，規劃師相互間之協調與溝通亦是必要的。



資料來源：筆者整理

圖 3-4：Hannover 區域土地利用方案與景觀綱要計畫之整合概況

(二) 空間總體與景觀保護計畫之整合(BY 邦)

1. 規劃機關之整合

茲以鄉鎮規劃層級為例，說明於鄉鎮公所研擬土地使用計畫（屬空間總體計畫）之際，其景觀保護處（Abteilung 隸屬鄉鎮公所）如何參與之，以說明其整合情形（詳圖 3-5）。由圖 3-5 吾人可得知以下之內容：

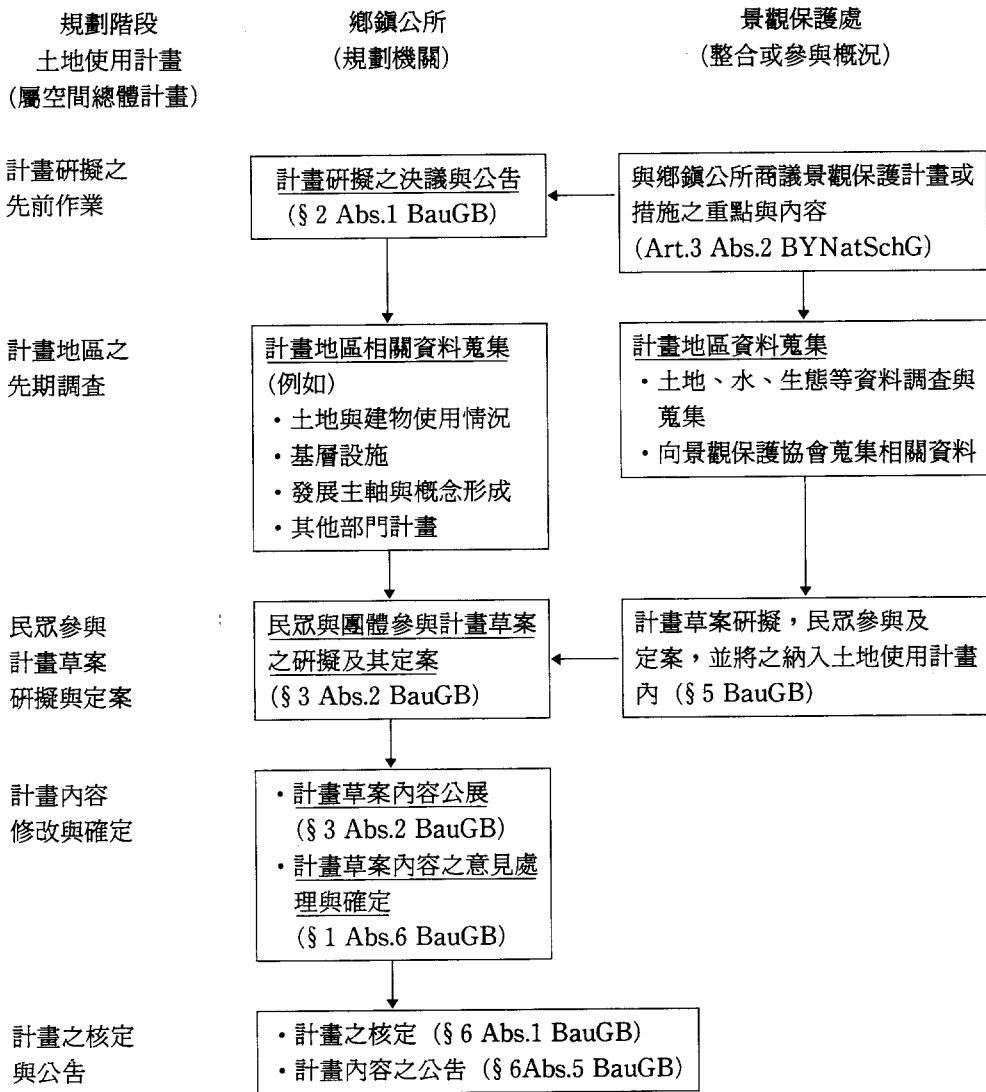
- (1)機關整合：負責研擬景觀保護計畫之景觀保護處，在組織層級上係隸屬於鄉鎮公所之內，與負責研擬土地使用計畫之規劃單位，因屬同一機關，故相互間之協調與溝通較易進行，對規劃之行政效能亦有所助益。
- (2)計畫整合：景觀保護處可依法（BY 邦自然保育法第三條第二項，Art.3 Abs.2 BYNatSchG）研擬景觀計畫，並據此與土地使用計畫之規劃單位展開協調，其協調模式除了自行研擬景觀保護計畫外，尚可建議景觀保護相關措施之具體內容，惟依建設法典第五條規定（§5 BauGB），須將景觀計畫之內容納入土地使用計畫內（屬空間總體計畫），此可視為計畫整合之具體表徵。

2. 法令規章之整合

由 BY 邦規劃法（BYLPIG）與自然保育法（BYNatSchG）之規定內容，²³ 吾人可將空間總體計畫與景觀保護計畫整合之法律基礎，整理如表3-3 所示。

由表 3-3 可以得知：所有景觀保護計畫（即邦級景觀方案，區域級景觀綱要計畫與鄉鎮級景觀計畫）皆基於相關法律規定，須納入各級空間總體計畫（即邦級邦發展方案、區域級區域計畫及鄉鎮級土地使用計畫），依前述 Baumeister 學者之看法，此屬典型之整合模式，較能發揮規劃之行政效能，此可由 BY 邦政府對境內自然環境保育之重視與實施績效獲得印證。

23 BYLPIG: in der Fassung der Bekanntmachung vom 04.01.1982, GVBl. S.2; Zuletzt geändert vom 28.06.1990, GVBl. S.213; BYNatSchG: in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.10.1982, GVBl. S.874, Zuletzt geändert vom 16.07.1986, GVBl. S.135.



資料來源：筆者依建設法典與 BY 邦自然保育法整理

圖 3-5：景觀保護計畫與土地使用計畫規劃機關之整合概況

四、空間部門計畫間之整合

本節將以景觀保護計畫、道路建設計畫與農業結構改善計畫（以實施農地重劃計畫為例）三大空間部門計畫為例，並以「規劃機關」與「法令規章」為面向，探討部門計畫間之整合情形。

表 3-3：德國邦空間總體計畫與景觀保護計畫整合規劃之法律規定

邦級法令	計畫種類	規劃機關	景觀保護計畫規劃實務		計畫之效力	與空間總體計畫之整合關係
• 邦自然保育法 (BYNatSchG)	景觀方案 (Art.3 Abs.1 Nr.1 NatSchG)	邦國土開發及環境事務部 (Art.14 Abs.1 LPIG)	隨著邦發展方案之研擬而提出景觀方案 (Art.14 LPIG)		具行政機關約束力	納入邦開發方案 (§13 LPIG)
• 邦規劃法 (BYLPIG)	景觀綱要計畫 (Art.3 Abs.1 Nr.2 NatSchG)	區域規劃協會 (Art.18 LPIG)	隨著區域計畫之研擬而提出景觀綱要計畫 (Art.18 LPIG)	由邦國土開發及環境事務部於其他邦部會之同意下核定 (Art.18 Abs.2 LPIG)	具行政機關約束力 (Art.18 Abs.2 LPIG)	納入區域計畫 (Art.17 Abs.2 Nr.4 LPIG; Art.3 Abs.1 Nr.2 NatSchG)
• 景觀計畫促進規則 • 邦規劃法所屬部門方案及計畫研擬通告	景觀計畫 (Art.3 Abs.2-5 NatSchG)	鄉鎮公所 (§2 Abs.1 BauGB)	若有基於自然保育與景觀維護之需，則須研擬景觀計畫 (Art.3 Abs.2 NatSchG)	依建設法典第六條規定辦理	具行政機關約束力 (§7 BauGB)	納入鄉鎮土地使用計畫 (§5 BauGB)
	綠景計畫 (Art.3 Abs.2-5 NatSchG)	同上	同上	依建設法典十一條規定辦理	因納入鄉鎮營建計畫而具法律效力 (§8.10.12. BauGB)	納入鄉鎮營建計畫 (§9 BauGB)

資料來源：筆者整理

(一) 景觀保護與道路建設計畫之整合(以 NW 邦為例)

1. 規劃機關之整合

以 NW 邦為例(詳圖 3-6)，在邦規劃層級上，道路建設及景觀保護計畫之規劃機關屬不同系統(前者為邦交通部，後者為邦環境、國土綜合開發及農業部)，惟在區域層級則均由區域官署為之，並且在計畫實施層級上一鄉鎮層級，此兩大計畫之規劃機關亦皆由鄉鎮公所主導之；雖然如此，在區域規劃層級上，景觀保護計畫之規劃機關仍可透過「資料提供」、「諮詢提供」與「意見提出」三種方式，與道路建設規劃機關進行協商，以達到規劃業務之整合；由規劃實務觀之，整合之具體內容，大體以景觀之復育措施為多，以減輕道路開闢對附近生態之影響度，此稱之為景觀保護伴隨計畫，此計畫之具

體規劃與實施，係由鄉鎮公所為之，俾與道路建設之實施合而為一，以達到景觀保護與道路建設之機關整合。

2. 法令規章之整合

依邦道路需求與建設法之規定，²⁴ 邦交通部須規劃全邦道路未來之需求量及其路線草案（此即規劃第一階段），區域官署乃根據聯邦遠程道路法第十八條第三項規定，舉行為期一個月之聽證會，²⁵ 於聽證過程中，景觀保護之規劃機關便可提出意見（此即規劃第二階段），接著，由鄉鎮公所主導規劃之第三階段（即計畫之確定與實施階段），並依建設法典第一條第六項之指示，公正權衡景觀保護與道路建設之重要性，以化解其間之衝突，隨時考核景觀保護計畫之執行情形。此外，依建設法典第五條第四項及第九條第六項之規定，鄉鎮公所須將景觀保護計畫與道路建設計畫一併納入土地使用計畫內，以統合執行全鄉鎮內土地開發計畫（當然亦包括道路建設計畫），以達到土地整體開發之目標。

（二）景觀保護與農地重劃計畫之整合

1. 規劃機關整合(NW 邦與 BY 邦)

依規劃階層之觀點，農地重劃可視為鄉鎮級之農業結構改善計畫，由於係屬實施性之計畫，故探討其規劃機關與其他機關間之整合當更為適當，依農地重劃法第二條第二項之規定，農地重劃業務係由各級農地重劃專責機關(Fachbehoerde) 實施之，²⁶ 由於農地重劃之進行除涉及土地規整(Bodenordnung) 之外，亦會引起其他利益(Belange) (如生態保育等) 之重新組合，是以，筆者爰依農地重劃法與其他法令之規定，探討於研擬農地重劃計

24 Gesetz ueber Bedarf und die Ausbauplanung der Landesstrassen: in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.02.1988, GV.NW. S.114.

25 Bundesfernstrassengesetz: in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.1974, BGBl. IS.2413, Zuletzt geaendert durch Art.2 des Gesetzes vom 19.12.1986 (BGBl. IS. 2669).

26 Flurbereinigungsgesetz: in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.1953, BGBl. IS.591, Zuletzt geaendert durch Gesetz vom 08.12.1986, BGBl. IS.2919.

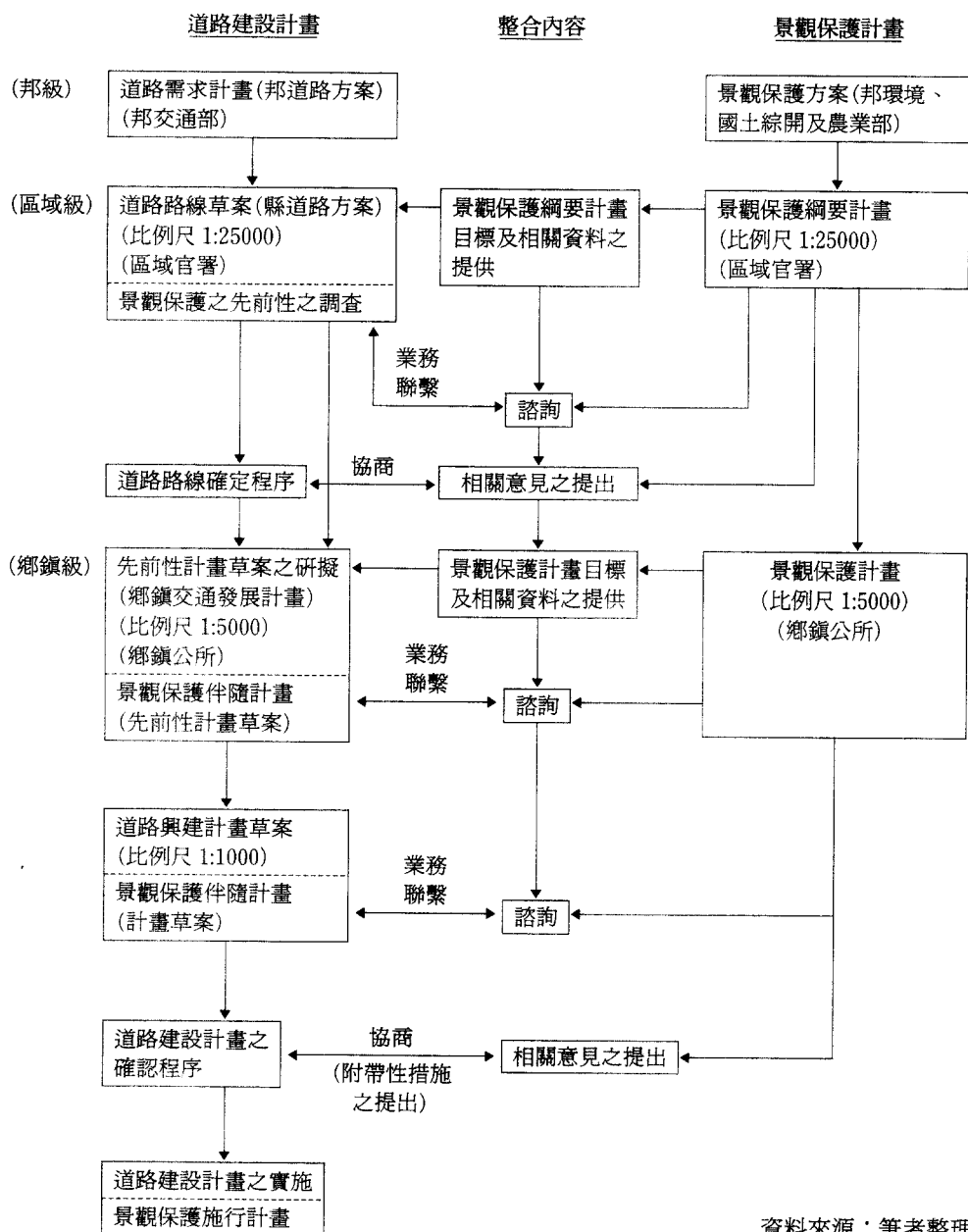


圖 3-6：德國景觀保護計畫與道路建設計畫之整合(以 NW 邦為例)

畫之際，自然景觀保護機關與農地重劃機關如何進行整合（詳表 3-4²⁷），由表 3-4 吾人得知，基本上，可將農地重劃規劃中所涉相關機關簡述如下：

- (1)邦生態、景觀發展及村景規劃研究所 (LOELF)
- (2)高級景觀保護機關 (HLB) (3)區域農業結構局 (BZA)
- (4)下級林業機關 (UFB) (5)自然保育協會 (Verbaende)
- (6)邦農業規整局 (LafAO) (7)農業規整局 (AfAO)
- (8)農地重劃理事會 (TG-Vorstand)

第(1)~(5)可視為景觀保護之相關機關，以確保自然保育與景觀維護相關計畫或措施之遂行，第(6)~(7)則是代表農業利益之維護（如農地生產力之提昇等），該等機關在農地重劃規劃機關之指引下，進行各種利益之權衡與協調，就景觀保護利益之維護而言，其相關機關可透過下述三種方式之運作，以達到其目的（詳表 3-4）：

- (1)參與、討論與協定 (Teilnahme, Eroerterung und Abstimmung)：例如於農地重劃機關進行重劃區內水利設施（如灌溉系統）規劃設計時，高級景觀保護機關可參與之，並對其計畫草案之內容，進行討論與協定，以充分積極表達意見。
- (2)共同參與 (gemeinsam mit)：意指共同參與農地重劃計畫之規劃，例如於重要生育地 (Biotop) 劃設之際，高級景觀保護機關可共同提供意見，以作為區位劃設之參考。
- (3)告知 (zu unterrichten)：例如自然保育協會之被告知有關重劃區內景觀資源之分布情形與現況，以及農地重劃機關所欲採行之措施，於告知後，自然保育協會當可以出面或口頭方式，於法定期限內表達意見，屬消極之表達方式。

此外，尚有新增之參與方式，由表 3-4 可發現，有不少參與方式是基於農地重劃法及相關法令之修訂所增設，顯示農地重劃規劃過程中，綜合考量各方意見之重要性正與日俱增，再者，農業機關（如 LafAO）則透過參與農

27 參閱 Eichenauer/Joeris: Naturschutz und Landschaftspflege in der Flurbereinigung, Muenster, 1993 S.50-58.

表 3-4：德國自然景觀保護相關機關與農地重劃機關之整合概況
(以 NW 邦為例)

機 關 規劃項目	LOELF	HLB	ULB	BZA	UFB	Verbaende	LAfAO	AfAO	TG-Vorstand
重要生態保育地之 劃設	★	★	☆			⊙	⊙	□	
農地重劃之決議	•	•	•	•	•	⊙	□	★或□	
農地重劃評估方式之 擬定		•	×	×	×	⊙	•	□	×
景觀資源調查及評估 之實施		•	×			•	•	★或□	
景觀相關資料之會商	⊗	•	×	×	×	•	•	□	×
水利相關資料之會商	⊗	×	×	×	•		□	★	×
重劃基本原則之會商	⊙	×	×	×	×	⊙	⊙	□	×
重劃區內 公共設施 之興建 計畫	研擬	⊙	×	×	×	⊙		□	★
	計畫草案 之先前性 評估						□	★	•
農地重劃 法第41條 所稱之 計畫	計畫聽證	⊙	×	×	×	•		□	×
	計畫確認	⊙	•	•	•	⊙	□	★	•

附註： LOELF：邦生態、景觀發展及林業規劃研究所 (1)×：參與、討論與協定
HLB：高級景觀保護機關 (2)★：共同參與
ULB：下級景觀保護機關 (3)•：告知
BZA：區域農業結構局 (4)□：計畫之研擬與實施
UFB：下級林業機關 (5)⊙：農地重劃法及其他法令
Verbaende：自然保育協會 之新增規定
LAfAO：邦農業規整局
AfAO：農業規整局
TG-Vorstand：農地規劃理事會

資料來源：註 27，頁 58 及筆者整理

地重劃計畫（如公共設施興建計畫）之研擬及其實施，以達到維護農業利益之目的。基本而言，上述三種參與方式，由規劃實務上觀之，其參與強度之順序應是：參與、討論與協定；共同參與及告知，惟無論如何，皆可達到農地重劃規劃過程中，相關法令之意見整合。比南德之 BY 邦為例，探討其景觀保護機關（高、下級自然保護機關）如何於農地重劃計畫研擬過程中，確保自然保育與景觀維護之利益，吾人可依農地重劃法及相關法令之規定，將之整理如表 3-5 所示，由表 3-5 吾人得知：其參與（整合）方式與 NW 邦相去不遠，換言之，包括共同協定、規劃參與及計畫告知等方式，茲不贅述。

2. 法令規章整合（NW 邦與 BY 邦）

由於德國屬聯邦體制國家，各邦為執行聯邦政府所頒布之法令（如農地重劃法），得研擬施行細則，以 NW 邦與 BY 邦為例，該兩邦之主管機關即頒布諸多施行細則，以冀求將景觀保護確實整合於農地重劃規劃過程內（詳表 3-6），並建立相關機關整合之法律基礎，使其協定之結果具有法律效力。此外，為使景觀保護於農地重劃實施中確實被考量，主管機關亦透過諸多措施（如經費補助等），以促使其實施（如 NW 邦），惟此等措施均須法制化，始能提昇其落實性，依相關文獻得知，各邦政府或多或少均訂定了不同整合程度之相關法令，以減少機關間之衝突。

五、小結

在本節中，筆者首先探討德國空間總體與部門計畫之內涵，接著分析兩者間之整合，最後則以景觀保護計畫、道路建設計畫及農地重劃計畫為例，分析空間部門計畫間之整合情形。從論述中可以發現：在「規劃機關」整合方面，以建立「專責式」國土規劃機關較能收規劃整合之效，亦較能提昇行政效能，但必須借助於輔助措施之建立（如諮詢委員會等，詳後述），方能使不同機關間之協調與溝通能順利運作，以達到規劃業務彼此整合之目的。在「法令規章」方面，首先頒布國土整體規劃基本法令（即建設法典），以作為空間總體規劃之基本法典，接著頒布各種空間部門計畫相關法令（如邦自然保育法等）及其施行細則，以作為規劃機關協調與溝通之法源，最後在鄉鎮

表 3-5：德國自然景觀保護機關與農地重劃機關之整合概況(以 BY 邦為例)

農地重劃之規劃步驟	整合(參與)之方式與說明
(1)農地重劃計畫研擬先期作業階段	• 高級自然保護機關之參與及對每年固定工作計畫之協商 • 自然保護機關參與農業結構先前計畫之規劃 • 農地重劃研擬前各規劃機關單位之會商 • 水利計畫內容之告知 • 下級自然保護機關之參與農地重劃 • 將農地重劃研擬決議送交高(下)級自然保護機關
(2)農地重劃研擬決議之公告周知到農地重劃計畫之確定	• 對重劃區內之土地使用(或變更)若無其他法律規定,則由農地重劃局決定之;若會導致自然保育及景觀維護利益之破壞,則須與各級自然保護機關共同決定之。 • 農地重劃局與自然保育機關彼此送交依法所為決定書之影本。
(3)重劃區內土地規整基本原則研擬階段	• 農地重劃局須就農耕相關資料之擬定,與下級自然保護機關保持密切合作。 • 農地重劃局對於景觀維護相關規劃原則之研擬,須與高級自然保護機關保持密切的會商。 • 高級自然保護機關必須 ①告知農地重劃局有關自然及景觀保護相關資料。 ②有機會表達自身的意見,尤其是土地變更使用及其他措施對於自然景觀之影響分析。 ③獲得邀請以便與其他單位就農地重劃事項進行會商。
(4)公共設施興建計畫研擬階段	• 下級自然保護機關與農地重劃理事會應儘早參與公共設施興建計畫之研擬,並提供必要的資料。 • 下級自然保護機關應提供所有景觀保護之重要資訊,以供農地重劃局參考,並對於所研擬之計畫提供意見。 • 自然保育機關得參與農地重劃法第 41 條第 2 項所稱聽證會之實施。 • 對於重劃相關不同意見,得由農地重劃局與高級自然保護機關共商決定之。 • 農地重劃機關應將計畫之確認或核定書影本送交自然保育機關。 • 自然保育機關得參與農地重劃法第 41 條所稱公共設施興建計畫之修改事宜。

資料來源：筆者依農地重劃法及相關法令整理

表 3-6：德國自然保育及景觀維護與農地重劃整合之相關法規
(以 NW 及 BY 邦為例)

NW	BY
• 農地重劃法所稱自然保育及景觀維護用地取得實施規則 (於15.07.1986公布，SMBI. 7815) • 自然生態之開發與維護規則 (01.10.1980公布，NBI. S.2738) • 農地重劃區內耕地保育保護方案 (15.11.1985公布) • 農地重劃區內景觀維護及自然保育實施經費補助規則 (於29.06.1988公布，SMBI. 791)	• 農地重劃區內景觀規劃建議方案 (於10.1983公布) • 農地重劃區內自然保育、景觀維護及鳥類保護之實施細則 (於22.08.1951公布MABI. S.441) • 農地重劃區內農耕保育實施規則 (於04.06.1976公布LMBI. S.138)

資料來源：筆者整理

規劃層級上，空間部門計畫之結果必須融入空間總體計畫之內容中，使土地之開發與管制能以整體方式進行，確實達到土地所肩負不同目標（如環境保護與經濟發展）之整合要求。

肆、德國國土整合規劃制度特色分析

本節同樣地以「行政組織」與「法令規章」為分析面向，綜合探討德國國土整合規劃制度之實施特色，以供作我國相關單位之參考。

一、行政組織方面

(一) 聯邦(中央)級：

在聯邦層級上，德國政府雖已設有「聯邦國土規劃、營建及都市發展部」(Bundesministerium fuer Raumordnung, Bauwesen und Staedtebau) 以作為國土規劃之專責機關，惟如前文所述，國土規劃之內容經緯萬端，該單

位肩負整合其他空間部門計畫之義務，因此，必須借助各種委員會或研究機關等輔助單位之設立，以化解各計畫間之歧見而達到整合之目的，依筆者研究，可將各種輔助單位整理如圖 4-1 所示，由圖 4-1 吾人可以發現有如下之輔助組織及其功能。

1. 部會內部委員會：係指聯邦國土規劃、營建及都市發展部依國土綜合開發法（ROG）第 9 條所設立之「國土規劃諮詢委員會」及「國土規劃專門委員會」兩者，旨在解決聯邦國土綜合開發計畫研擬過程中所生之問題（如規劃法規釋義案），以供專責機關參考之用，此外，亦得設立「區域經濟政策委員會」，以解決相關問題化解衝突，達到規劃整合之目的。
2. 部門間委員會：係指「國土規劃內閣委員會」此一組織，由聯邦總理擔任主席，討論聯邦國土綜合開發計畫所衍生各部會間之問題（如聯邦環境部與聯邦農業部對農地利用問題之歧見等）；召集各部會首長齊聚一堂，透過

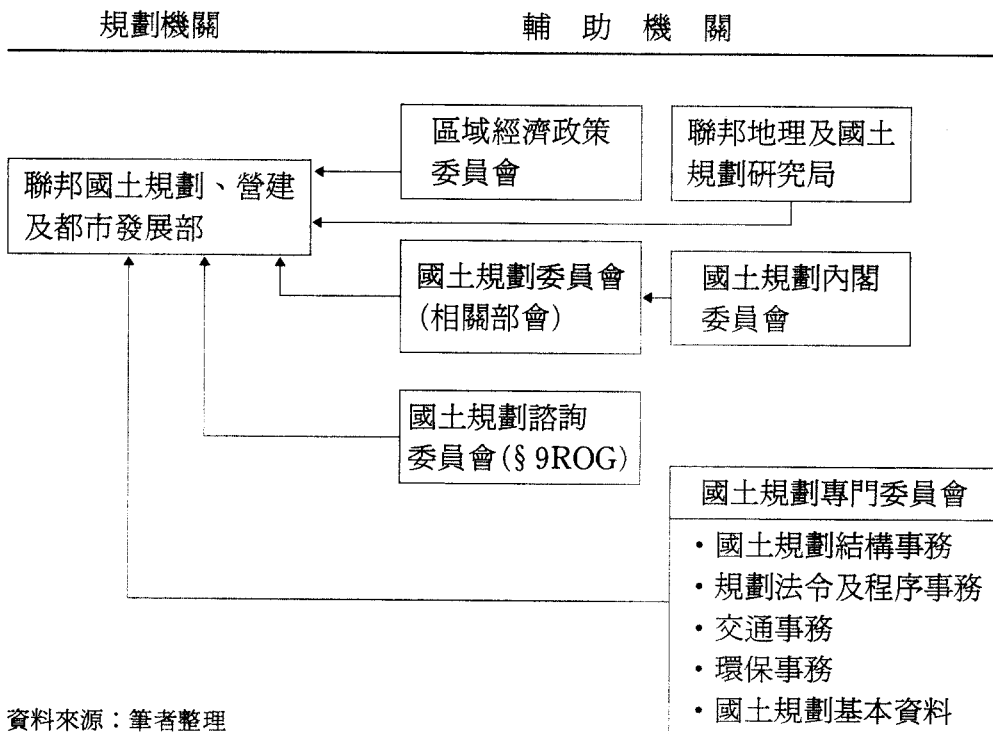


圖 4-1：德國聯邦級國土規劃之行政組織架構

協商與溝通方式，尋求最佳解決模式。

3. 研究機構：例如「聯邦地理及國土規劃研究局」，其負責聯邦國土綜合開發計畫之研擬與所須資料之蒐集，並隨時向聯邦國土規劃、營建及都市發展部提供建言與進行相關計畫之研究，對相關計畫之整合亦提出建言。

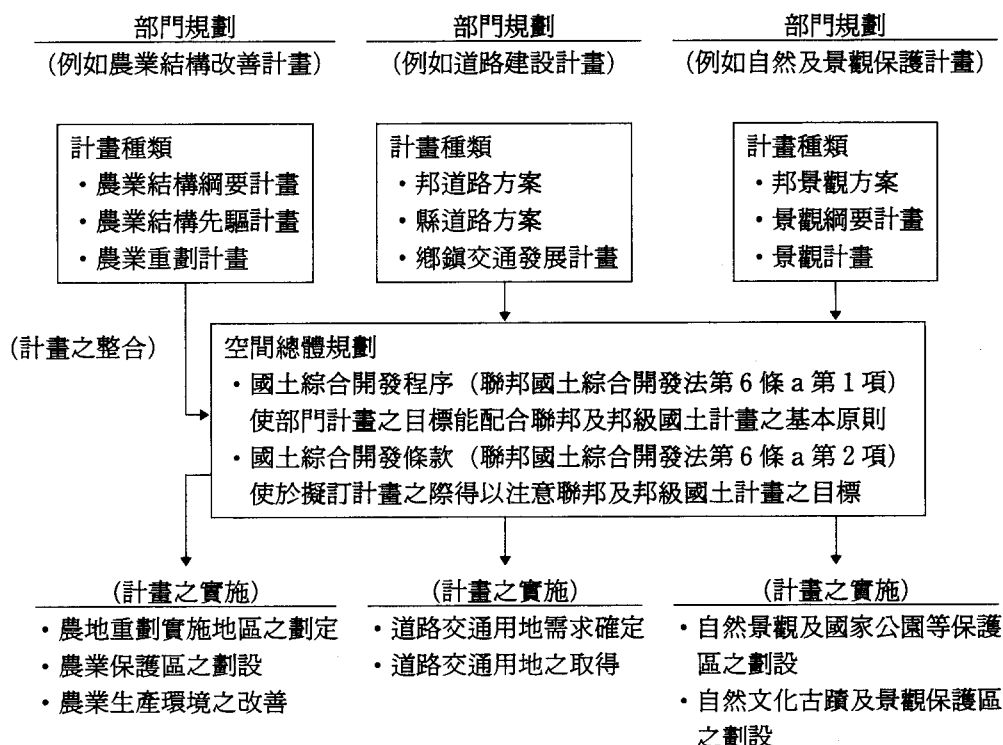
(二) 地方級：

由於地方級國土規劃機關所擬計畫屬實施性質，計畫內容須較具體化，因此除了規劃衝突較易發生外，尤其涉及人民對其土地使用之權益，所以在計畫研擬過程中，尤須整合各方之需求，以 NW 邦為例，吾人可將其邦內國土規劃之行政組織體系綜理如圖 4-2 所示，並簡述如下：

- (1) 區域行政官署之負責規劃：區域行政官署係規劃區域發展計畫之專責機關，屬常設性機關，依法均設有一定之人力與物力，惟亦可委託顧問公司代為規劃之，此外，依邦規劃法§14 之規定，於研擬區域發展計畫之際，須遵循上級計畫之規劃目標（如§§2,3 ROG）以及參酌下級計畫（如建設指導計畫）之需求，而加以綜合考慮，以提升計畫品質。
- (2) 區域計畫委員會之參與：區域計畫委員會依邦規劃法§15 之規定，得決議是否須研擬區域發展計畫，而其成員係由各種不同利益團體所組成，因此政治色彩濃厚（詳圖 4-2），換言之，對於所擬區域發展政策正確與否，以及是否得以實現，須負相當責任，因此區域發展計畫之研擬與否，關乎各黨派、團體利益至鉅，須謹慎為之，基於此，各方之意見可獲得充分之溝通與整合。
- (3) 其他單位之參與規劃：依邦規劃法§15 規定，聯邦及邦級機關、景觀保護協會及市鄉鎮公所均得參與區域發展計畫之研擬，基於各單位自身利益考量，對計畫草案內容提出質疑或建議；值得一提的是，在計畫草案研擬之際，各該單位即可參與之，由於提前了參與規劃之時點，因此得以減少不必要之爭執，縮短計畫之規劃時程，由此看來，其規劃機關整合之運作係建構於規劃之「主管機關」、「審議機關」與「民眾參與」三大方面，此地方級國土規劃機關之整合特色。

第 6 條 a 第 1 項之規定，空間部門計畫之規劃者於研擬部門計畫時，須在聯邦國土綜合開發計畫所定基本原則規範下，與其他機關進行協商與溝通（如聯邦及邦級所屬機關等，參閱聯邦國土綜合開發法第 4 條第 5 項之規定），其目的為：在聯邦國土規劃、營建及都市發展部之主導下，使部門計畫所涉機關能對計畫內容進行討論，以使其能配合聯邦國土綜合開發計畫之基本原則，若對基本原則存有疑義，則可由前述之國土規劃專門委員會解釋之，因此，國土綜合開發程序可謂提供了整合空間總體與部門計畫之法律基礎。

2. 國土綜合開發條款 (Raumordnungsverordnung)：依聯邦國土綜合開發法第 6 條 a 第 2 項之規定，凡國土計畫實施結果對環境有導致重大影響之虞時（亦即違反聯邦國土綜合開發計畫有關環境生態保育之計畫目標），皆



資料來源：筆者整理

圖 4-3：德國聯邦級空間總體與部門計畫之整合機制

須依一定程序研擬其計畫內容，為規範其計畫研擬程序，德國政府特訂定「國土綜合開發施行細則」(Verordnung zu §6a Abs.2 des ROG，簡稱 Raumordnungsverordnung²⁹)，此國土綜合開發條款之實施，尤其側重於土地開發計畫與環境生態保育計畫之整合，奠定了計畫整合之法源基礎，使土地開發與環境生態保育之目標得以並行不悖。

此外，為使各級國土規劃之運作形成一合理之體系，依筆者之研究發現，除前述「國土綜合開發程序」與「國土綜合開發條款」之外，尚有諸多規範工具，茲以 NW 邦及 BW 邦為例，並依其邦規劃法之規定，整理如表 4-1 所示，由表 4-1 可以發現：整合各級規劃機關之法定工具計有：駁回或拒絕 (Untersagung)、遵循義務 (Anpassungspflicht)、要求 (Verlangen) 以及詢問義務 (Anfragungspflicht) 等四種，以確實達到國土整合規劃之目標。

伍、結語

由於社經條件的轉變，德國國土規劃制度亦做了相當程度之調整，整合性的規劃制度乃應運而生，本文以景觀保護計畫為例，並從「行政組織」與「法令規章」兩個面向，探討其與其他國土計畫之整合規劃內涵，茲將結論簡述如下：

一、行政組織整合方面：在聯邦及邦級規劃層級上，皆設有國土規劃專責機關，亦非常重視相關輔助機關之設立，以整合規劃行政機關之意見；在區域及鄉鎮層級上，國土規劃之行政組織雖較傾向分散式型態，但卻非常注重計畫之「規劃」、「審查」及其他「參與」機關之權責（詳圖 4-2），因此能確保各規劃機關意見之整合，減少衝突與紛爭。此外，由於德國屬聯邦體制國家，地方政府擁有國土規劃之主權，但卻不能置聯邦及邦級國土計畫所訂之基本原則於不顧，為使中央與地方之國土規劃事務運作順利，爰設立國土規劃首長席會議，不定期召開，其決議具行政約束力，以化解兩者間之衝突，

29 Raumordnungsverordnung: in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.12.1990, BGBl. IS.2766

表 4-1：德國國土規劃體系整合機制之法律規定(以 NW 及 BW 邦為例)

輔助工具種類 邦 別	上級規劃機關對違反聯邦及邦級國土計畫相關計畫與措施之「駁回」	地方級規劃機關對區域計畫目標之「詢問義務」	地方級規劃機關對聯邦及邦級國土計畫目標之「遵循義務」	邦級規劃機關對地方級規劃機關遵循聯邦及邦級國土計畫目標之「要求」	國土綜合開發程序之「實施」	其他整合相關規定
NW (邦規劃法)	第二十二條	第二十條	第二十一條第一項	第二十一條第二項	—	- 區域行政官署擱置違法之土地開發計畫 (第 23 條) - 邦政府定期對邦議會提報未來邦發展構想與計畫 (第 39 條) - 邦級、區域及地方級規劃機關就未來規劃相關措施負有相互告知義務 (第 42 條) - 邦級、區域及地方級規劃機關對影響聯邦國土計畫之相關措施負告知義務 (第 43 條)
BW (邦規劃法)	第十五條	—	—	—	第十三、十四條	- 邦級、區域及地方級規劃機關就未來規劃相關措施負相互告知義務 (第 18 條) - 邦級、區域及地方級規劃機關對影響聯邦國土計畫之相關措施負告知義務 (第 19 條) - 邦級規劃機關定期向邦議會呈報邦發展計畫書 (第 20 條)

資料來源：筆者整理

發揮統合效能，值此我國政戮力於提昇行政效能，簡化政府行政層級之際，德國此一作法似值得倣效，以因應未來國土綜合發展計畫法簡化行政層級之立法意旨（簡化為中央—地方—城鄉三級制），並供作中央與地方級國土規劃機關協調與溝通之橋樑。

二、法令規章整合方面：空間總體與部門計畫雖各有其規劃之法律基礎，惟其計畫內容依建設法典第 5 條規定，所有空間部門計畫皆須納入鄉鎮級之土地使用計畫內，以利其規劃機關（鄉鎮公所）之整體規劃；此外，各空間部門計畫於規劃之際，依邦規劃法之規定，其主管機關須負擔諸多義務，以確實達到計畫內容之整合（詳表 4-1），該等規劃整合之法律規定似可作為我國未來研擬國土綜合發展計畫法及相關法令之參考。

參考資料

一、中文部分

內政部營建署

1996 《國土綜合發展計畫法（草案）總說明》。台北：內政部營建署。

中研院經濟研究所

1992 《永續發展的意義討論會》。台北：中研院經濟研究所。

王鴻楷

1994 《國土綜合開發組織、機構之調整》，見國土綜合開發研討會議事錄，頁 558-587。
台北：行政院經建會。

行政院經建會

1988 《台灣地區環境敏感地區管理制度之研究》。台北。
1991 《環境保護政策之經濟分析——中、美、日環境保護政策與措施之研究》。台北。
1994a 《國土綜合開發研討會》。台北。
1994b 《國土綜合開發法（草案）》。台北。
1996a 《國土綜合開發計畫》。台北。
1996b 《落實國土綜合開發計畫之行政層面研究》。台北。

李永展

1996 《區域總體土地資源綜合利用之研究》，行政院國科會專題研究計畫報告，編號：NSC85-2621-p-004-005。台北：行政院國科會。

林建元等

1994 《地方政府山坡地開發審查作業之改進方式》，《都市與計畫》，第 21 卷第 2 期：233-254。台北：興大都研所。

邱文彥

1994 《國土規劃與環境保護(II)：國際思潮與管理策略》，國土綜合開發研討會議事錄，頁 329-408。台北：行政院經建會。

柯澤東

1990 《自然保育法制之研究》，行政院經建會研究計畫報告。台北：行政院經建會。

黃書禮等

1994 《環境規劃與管理》，中華民國環境工程學會。台北。

黃萬翔等

1996 《非都市土地使用變更程序簡化之研究》，行政院經建會研究計畫報告。台北：行政院經建會。

黃錦堂

1994 《臺灣地區環境法之研究》，台北：月旦出版社。

陳麗紅等

1992 《城鎮規劃與規劃機關組織的基本理念》，《規劃學報》，19:17-33。臺南：成大都研所。
1995 《台灣地區中央專責國土規劃機關建立之研究》，《台灣土地金融季刊》，第 32 卷第 3 期：17-55。臺北：台灣土地銀行。

陳明燦

- 1993 《論德國農地政策與國土規劃》，《經社法制論叢》，12:231-274。台北：行政院經建會。
- 1994 《鄉村地區土地開發與環境生態保護之研究—以德國為例》，《台灣土地金融季刊》，第31卷第2期：199-214。臺北：台灣土地銀行。
- 1995 《環境影響評估與都市規劃之探討—以德國為例》，第六屆環境管理及都會發展研討會論文集，頁229-248。台北。

張長義

- 1993 《臺灣地區環境資源與工業用地管理體系問題之探討》，《海洋技會刊》，14:9-37。

葉俊榮

- 1993 《台灣海岸的法規範基礎與決策模式》，《工程環境特刊》，5:1-50。

張麗堂

- 1995 《國土規劃體系之探討》，《臺灣經濟》，223:1-14。

廖義男

- 1994 《公共建設與行政法理》，行政法論集(2)。台北。

二、外文部分

Appold, W.

- 1988 Freiraumschutz durch räumliche Planung: Rechtliche Möglichkeiten eines landesplanerischen Gesamtkonzepts. in Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd.122, Muenster.

Baumeister, H.

- 1992 Die Integration der örtlichen Landschaftsplanung in die Bauleitplanung. Marburg: Eberhard Blottnen Verlag.

Boese, P. u.a.

- 1987 Diskussion der Voraussetzung und Nutzen integrierender Umweltschutzplaene. Friedrichschafen.

Dietrichs, B.

- 1988 Die Berücksichtigung von Umweltbelangen in Raumordnung, Landes- und Regionalplanung. in: ARL, Beiträge III, Hannover: ARL, Verlag.

Dopheide, J. W.

- 1991 Recht und Planungsinstrumente des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Muenster: LK.

Erbguth, W./Schoeneberg, J.

- 1992 Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 2 Auflage, Bonn: Heymann.

Erbguth, W.

- 1987 Rechtssystematische Grundfrage des Umweltschutzes. in: Schriften zum Umweltrecht, Bd.7 Berlin.

Ernst, W./Zinkahn, W./Bielenberg, W.

- 1990 Baugesetzbuch, Kommentar, Loseblattsammlung. Muenchen, Stand: Mai 1990.

Hodapp, U.

- 1994 Von der Raumordnung zur Umweltordnung. Raumforschung und Raumord-

- nung, 4-5(1994), pp.287-299.
- Hueber, K.-H. u.a.
 1988 Integration der Landschaftsplanung in die Raumplanung. Hannover: ARL, Verlag.
- Job/Koch.
 1990 Ressourcenschützende Raumordnungskonzepte als Möglichkeit fuer eine umweltschoendere Freizeit- und Erholungsnutzung. Raumforschung und Raumordnung, 6(1990), pp.309-318.
- Klijn, E.-H., et al.
 1995 Managing Networks in the Public Setor: A theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks.Public Administration. Vol. 73, pp.437-454.
- Koetter, Th.
 1993 Instrumente fuer eine umweltuertraegliche Stadtplanung. Vermessungswesen und Raumordnung, 55(4), pp.190-201.
- Kuehnen, S.
 1994 "Bodenschutz als Planungsaufgabe: die Weiterentwicklung der Raumordnung zu einer Bodensschutzplanung". Oldenburg: Deutscher Universitaet-Verlag.
- Peine, F.-J.
 1993 Oeffentliches Baurecht. 2 Auflage, Tuebingen: Mohr.
- Poppe, M.
 1995 Von Planungsmethoden zu Planungsstrategien. Raumfoschung und Raumordnung. 2(1995), pp.124-133.
- Rautenberg, T.
 1988 Umweltfachplanungsrecht in Hessen-Recht der Aufstellung und panungsrechtliche Wirkungsweise der Umweltfachplanung. Frankfurt.
- Schmidt-Assmann, E.
 1990 Struktur und Gestaltungselemente eines Umweltplanungsrechts. in: Die oefentliche Verwaltung, 43(1990), S.169-179.
- Strunz, J.
 1990 Die Belange der Landschaftspflege und Naturschutzes im Raumordnungsverfahren. Raumfoschung und Raumordnung, 2-3(1990), pp.92-96.
- Umweltbundesamt
 1991 Planungsverfahren fuer Umweltfachplaene. Berichte 1/1991, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Uppenbrink, M.
 1983 Modell eines "integrierten Umweltplanes" als eigenstaendige Umweltschutzplanung. in: Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Beitraege Bd.73, Hannover S.21f.
- Witzmann, K.
 1994 Flaechenkonveision und Raumordnung, Raumfoschung und Raumordnung. 4-5(1994), pp.279-286.

A Study on the System of Integrated Land Use Planning —the Interpretation of the Demonstration in Germany

Ming-tsann Chen

Department of Land Economics and Administration,
National Chung-Hsing University

ABSTRACT

Due to the scarcity of land resources, planners have gradually put greater stock into the idea of integrated land use planning. The goal of this paper is therefore to investigate the German integrated land use planning approach, based on the following two aspects: "Administrative Organization" and "Law and Regulation." From the analysis, the following two findings can be highlighted: Regarding the integration of administrative organizations, there are "specialized forms" of federal and state levels. At regional and local levels, a "separative form" has been adopted. However, through the establishment of an organizational mechanism, the cooperation, and coordination of a planning procedure between central and local levels is fairly effective. With regard to the integration of law and regulation, each state has legislated some basis for the drafting and integration of land use planning. In addition, planning obligations have been carried out to integrate many related plans. In order to analyze the relationship between natural resources conservation and land use planning, this paper integrates landscape planning and land use planning based on these two aspects. Finally, this paper describes the characteristics of the German integrated land use planning approach, which may have implications for the establishment of a system of integrated land use planning for Taiwan in the future.

Key Words: Land Use Planning, Integrated Planning Approach,
Administrative Organization, Law and Regulation,
Resources Conservation