

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 英國規劃機關組織體系之探討

A Study on the Organisation Systems of the Planning Departments in Britain

doi:10.6154/JBP.1993.7.002

建築與城鄉研究學報, (7), 1993

Journal of Building and Planning, (7), 1993

作者/Author: 陳麗紅(Lih-Horng Chen);凌韻生(Yunn-Sheng Ling)

頁數/Page: 19-36

出版日期/Publication Date: 1993/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6154/JBP.1993.7.002>



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 英國規劃機關組織體系之探討\*

陳麗紅\*\* 凌韻生\*\*\*

## A Study on The Organisation Systems of the Planning Departments in Britain

by

Lih-Horng Chen Yunn-Sheng Ling

### 摘 要

在行政的領域裡，計畫能否有效執行，組織為主要的關鍵。就土地使用規劃與管制而言，規劃機關組織結構與設計能否與規劃內容有適當的聯結，則攸關計畫的目標能否達成。

英國自1947年採開發許可的方式為管制的工具，自施行以來成效良好。而開發許可的准駁除了必須有法定的計畫做為依據之外，規劃主管機關裁量權的行使也是重要的關鍵之一，因此計畫體系、規劃機關組織體系與開發管制的工具乃形成一個密不可分的連結體，其中規劃機關組織尤為實現計畫目標與執行管制工具的主體。

本文的目的除希望先對組織的理念作探討外，亦希望透過英國開發管制背景的演變、規劃機關組織結構面與動態面的分析，能夠對規劃主管機關的角色、組織結構、功能與運作有深入的瞭解。

### ABSTRACT

In the realm of administration, effective implementation of plans mainly hinges upon organization. In the planning and control of land use, for instance, whether the structure and design put forth by the planning agency have suitable connections with the content of the plan will decide whether the goals of that plan can be achieved.

Ever since its adoption by Great Britain in 1947, development permit has proved to be an effective means of control. As the granting of permits not only must be based upon legislation, but also results from the use of administrative discretion, it follows that between the planning agency, the regulating authority, and the means for development control there exists a close relationship, in which the structure of the regulating authority has the leading part to play in enforcing the control and realizing the goals of the plan.

The purpose of this article, besides exploring the ideas of organization, is to probe more deeply into the role, the organization structure, the function as well as operation of the regulating authority through an analysis of the changing background of development control in Britain and also the structural and the dynamic aspects of the office of the regulating authority.

民國81年10月12日收稿

\* 本文為國科會1992年專題研究《臺灣地區實施開發許可制時規劃主管機關組織變革之研究》部分成果（計畫編號：NSC 81-0301-H-006-505）。

\*\* 國立成功大學都市計劃研究所副教授

\*\*\* 國立成功大學都市計劃研究所碩士

Manuscript received on October 12, 1992.

\* A partial result of the research 《A study on the organisation change of planning authority when applying the planning permission to Taiwan area》 sponsored by National Science Council (Project No.: NSC 81-0301-H-006-505).

\*\* Associate Professor, Department of Urban Planning, National Cheng-Kung University, Tainan, Taiwan, Republic of China.

\*\*\* Master, Department of Urban planning, National Cheng-Kung University, Tainan, Taiwan, Republic of China.

# 壹、規劃機關組織的基本理念

## 一、組織的意義

一般而言，行政研究的領域裡乃以組織的探討為中心，計畫是否能有效的執行，組織為主要的關鍵。因此，Louis Walinsky曾強調「安排有效之計劃執行的第一步，為指定最適當、最勝任的機關去執行，若無這種機關的存在，則應創設之。」(註1)對於土地使用規劃與管制而言，規劃機關組織結構與設計是否能夠與規劃內容有適當的聯結，則攸關計畫的目標是否得以達成。

Knowles 曾說「組織是一種解決政策、作業(operational)及行政上問題的手段，並達成整體的目標。」(註2)Schein則認為「組織是為求達到某種共同的目標，經由人力與功能的分化，並利用不同層次的權力和職責來合理地協調一群人的活動。」(註3)Robbins 對於組織的解釋為「是一個社會性的聯結體(coordinated social entity)，具有明確的界限，它的功能在於達成一個或一組共同的目標。」(註4) Fabos 則對組織的定義為「具有管理個人、法人的活動及政府的職能，並且能擬定計劃與執行之。」(註5)

以上這些定義中說明了組織的最基本幾個要素：

### 1. 合作

其起源是因個體無法獨立的滿足自己的需求，必須依賴他人的幫助始能繼續生存，而這種解決問題所不可或缺的協調合作，乃構成組織的基本要素之一。

### 2. 目標

要使彼此的協調發揮實益，必須有一個為組織各組成分子所認同的目標，使組織內的成員能夠緊密的結合。

### 3. 分工

組織欲達成最後目標，必須在合作協調的原則下，依各人不同的能力分頭進行不同事務，這就是分工。

### 4. 權力階層(hierarchy authority)

組織的第四個要素，便是需要一個權力階層，以進行控制、領導、設限(limiting)與管理，否則人與人或組織與組織間的分工合作便不容易達成。

判斷機關組織的運作是否完善，則有以下幾個指標(註6)：

### 1. 合作

合作是組織裡非常重要的行為，各部門之間如有有類似的功能時，必須仰賴合作以避免造成相互矛盾的政策。行政上的合作還包括程序性(procedural)的和實質性(substantive)的合作兩種，前者是有關作業

程序的效率；而後者主要是與政策結合的執行效率，行政運作的成功兩者均需兼顧。

### 2. 效率

效率可指投入與產出之間、努力與代價之間、支出與所得之間、或是貢獻與滿足之間的衡量。Gulick 曾說過在行政運作的尺度上，效率可說是衡量成敗非常好的指標。

### 3. 溝通

溝通是組織中另一個重要的因素，誠如 Simon所說的「沒有溝通就不成為一個組織」，在一個組織結構中，層級間的溝通將使得命令、資訊與建議能有效的傳達，而部門間的溝通則可以創造出和諧的管理方式。

## 二、規劃機關組織的發展與角色

工業革命之後由於環境衛生的惡化及貧窮等問題，使得規劃逐漸受到重視，而這些問題發生的地區大多在都市，地方政府為解決此類問題，乃交由規劃機關負責處理。

在二十世紀以前，美國有關都市計劃的擬定及其組織，並無固定的組織型態及成員。都市計劃的擬定係由都市內熱心公益(interested group)人士組成臨時性的委員會，進行籌募經費，擬定計劃及從事都市建設事項之研究，並設法提請市議會(city council)通過實施。此種委員會，通常在計畫完成後即告撤銷；換言之，都市計畫早期的組織型態是具有一種超越政治立場的性質，而組織的身份是一種模糊的諮詢性機構。之後由於都市計畫運動日漸蓬勃；同時政府官員亦體認到都市計畫的重要性，於是著手設立官方的都市計畫委員會，但此僅為臨時性質而非專業性機構，且與政治、行政體系分離，因而較難發揮功效(註7)。

二十世紀後，由於都市問題日趨嚴重，使得都市計畫愈益重要。基於都市發展之需要，都市計劃工作乃成為地方政府職能的一部份，並逐漸成為政府部門中常設的行政機關之一。

就規劃機關組織的沿革來看，乃以規劃機關與審議機構為主，二者皆為實際推動政府計畫業務的單位。組織設計的主要關鍵，在於規劃與執行之責，是否應由同一部門來執行(註8)，以解決可能面臨的問題。若由不同部門來執行表示規劃功能，應從執行責任內分離，規劃機關應獨立，以避免受到其他行政部門的壓力，致影響其超然立場；由同一部門執行則表示，規劃之責應與執行之責整合為一體，認為規劃機關應與其他發展部門密切配合，協調彼此的目標，確保構想得以實現。一般而言，英國的規劃機關地位係行政體系之一單位，屬於後一類型，不過近年來美國規劃機關亦有兼負執行之責的

趨勢，正如辛晚教先生所認為的「為使規劃機關發揮更積極的角色，它不宜獨立於行政系統之外。」(註9)

另外就規劃機關的行政體系來看，組織功能的發揮通常透過土地使用計畫的研擬，將各種活動與資源預作分派，並執行土地使用管制，以落實計畫目標，故規劃機關組織的功能涵蓋農業、工業、商業、交通、環保...等與土地使用有密切關係的行政部門，而構成一種面向(aspect)發展的功能，如圖 1 所示。故規劃機關的角色必須著重協調與溝通的工作。

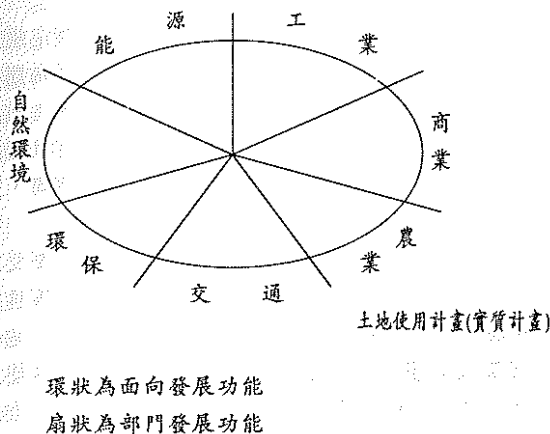


圖 1 規劃機關組織功能概念表

資料來源：林子瑜(1984)《荷蘭國土開發及區域發展考察報告》

### 三、規劃機關的類別

從廣義的解釋看規劃機關的類別，則包括下列四種機構(註10)：

1. 規劃機關(planning department)：負責都市計畫規劃作業的擬定。並對行政單位首長及都市計畫委員會提供資料及意見，協助首長作成決策，並連繫協調各相關部門，使計畫得以有效配合執行。
2. 審議機構：通常為都市計畫委員會(planning commission)，其主要任務為審議都市計畫。通常採委員會的體制，以求公正性質並收集思廣義之效。
3. 連繫機構：設置幕僚性的小組、委員會、或會報等組織以與地方政府各部門密切配合。
4. 公民機構：除了官方計畫機構外，尚有民間機構參與都市計畫業務。常以建議諮詢或其它方式來影響都市計畫的擬定與執行。此等機構在民主政治下的都市計畫決策過程中所發生的影響力實不容忽視。

這四種機構，視各國的政治與社會環境的不同，有可能在一個規劃系統之中同時運作。

若就計畫階層(planning hierarchy)而言，依空間的尺度(scale)，可分為中央、區域及地方等三個階層，每個階層都有明確的規劃權力及政治責任(註11)：

#### 1. 中央階層：

應有一個專責部門，負責處理土地使用規劃與管制的工作。此種土地使用政策通常僅是指引式的安排。

#### 2. 區域階層：

一般而言，區域機關在擬定土地使用計畫時，應比全國土地發展政策較為明確，但是仍屬於一般性的政策指引，而不明確指示地方應配置那些土地使用。

#### 3. 地方階層：

地方規劃機關的職責通常包括：研究都市的成長與發展，建立社區的發展目標；擬訂社區的發展計畫與方案；加強公眾對規劃的瞭解；提供其它政府部門或民間活動的技術協助；與其他機關協調與連繫；執行土地使用管制等等。

計畫目標的落實有賴於機關組織的執行，而各個機關又各有其組織目標，如何能達到合作管理(corporate management)增進組織整體的效能(effectiveness)，以達到組織一般性的目標，實有賴規劃機關與計畫體系之間的緊密配合。

### 四、規劃機關組織的模式

前述提及規劃機關組織在規劃與執行職責上分化或整合的爭議中，有不同的看法，其關鍵是對規劃功能組合的設定有所差距，Walker將規劃功能的設定歸納為三個模式(註12)，即獨立模式(independent model)、行政模式(administration model)以及參與模式(participatory model)，這三個模式分別代表著給民規劃(planning of people)、為民規劃(planning for people)、與民規劃(planning with people)不同的層次。其中獨立模式係指規劃單位獨立於行政體系之外，行政模式係指賦予規劃單位行政執行的功能，參與模式係指規劃單位為各種意見交流的地方。

很難論斷那一種模式比較好，需根據不同的政治背景，及不同的政策需要來選擇合適的模式。其中參與模式較不常見於行政系統中，但亦有許多的學者提出他們的構想，像Fabos曾說：「新的組織模式，將會幫助規劃者在更完整的環境系統中，對於地方的土地使用做更適當決定。」(註13)，他提出多元中心的組織發展模式，實與參與模式的精神不謀而合。

### 貳、英國之規劃機關組織體系

1947年後英國採用開發許可制度 (planning permis-

sion)作為土地開發管制的工具，充分發揮其彈性管制的特性，在管制上有卓越的成績。而開發許可的准駁除了必須有法定的計畫做為依據之外，規劃主管機關裁量權的行使也是重要的關鍵之一，因此計畫體系、規劃機關組織體系與開發管制的工具乃形成一個密不可分的連結體，其中規劃機關組織尤為實現計畫目標與執行管制工具的主體。

### 一、開發管制的背景與演變

英國實施開發許可制度的成就絕非是一蹴可及的，為能深究此制度的精神與功能，對其形成背景的瞭解實不可或缺，因此本節將由英國政府的形成、政治背景、社會經濟背景與立法沿革做一初步的探索。

英國係由英格蘭、威爾斯、蘇格蘭和北愛爾蘭等四個聯邦所構成，故有「聯合王國」(the United Kingdom)之稱。在政治上除了英格蘭和威爾斯因歷史背景和地理關係已趨於一致之外，蘇格蘭與北愛爾蘭則各有其政治制度。本文對英國制度的探討以英格蘭和威爾斯兩個地區為範圍。

英國早在數百年前即有政黨的活動，經過長期間的改善與革新，乃形成現代政黨活動的形式，政黨雖然不對全國人民發號施令，但它對民主政治有極大的推動力，尤其是英國為實施責任內閣制的國家，政黨競爭實為運作之關鍵。

一次大戰後，英國是由工黨與保守黨相對抗衡的局面。保守黨的宗旨在妥善保存國家政治傳統，並使這種傳統適合時宜，反對任何輕易變更私有財產及階級區分的理論，偏向於自由經濟制度的理念與色彩，其施政方向為偏右路線；另外依工黨的性質而言，它是一個具有主義與理想的黨，其意旨在於採用民主自由的和平方式謀求民眾之福利，以實現社會正義，它承襲了戰前費邊社(The Fabian Society)社會主義的理想，主張以福利國家(welfare state)的理念來縮短貧富差距，其施政方向為中間偏左。在責任內閣與議會政治制度之下，選民可支持符合自己需要或理念的政黨，使其成為國會中的多數黨進而主政實現其政治理念。

福利國家的觀念在英國由來已久，民主政治的建立亦可說是為福利國家鋪路，十九世紀時所頒佈的工廠檢查法，濟貧法(1838)及衛生法(1848)，則為福利國家初期的具體表現。不過這些法案並無法在根本上解決勞工階級的貧窮困苦，以及生活環境逐漸惡化的問題，加上十九世紀末英國海外殖民地逐漸獨立，資源逐漸流失，以及勞工運動蓬勃，社會主義思想復活之下，主張以憲政民主，和平漸進，點滴改革的方式來實現社會主義理想的費邊社乃正式成立(註14)。由於費邊社在各個層面中，不斷以各種角度評議時事，逐漸成為一個具有影響力的

團體，在1945年工黨所推動福利國家制度時，能夠立即受到英國民眾的支持，費邊社的推波助瀾實功不可沒，即使1951年保守黨上台執政，對於福利國家的政策也沒做太大的變動，至此福利國家的理想就大致落實下來，其中1947年以後有關城鄉計畫的法案，可說是整個福利政策中重要的一環。

英國規劃系統的發展，約可分為以下三個階段說明(註15)：

#### (一) 1909年至1947年

1909年城鄉計畫法的頒布，授權地方政府擬定規劃方案(planning schemes)，對於正在發展或極可能做為建築使用的土地實施管制(都市邊緣土地)，而擬定規劃方案的目的，乃是在「使都市邊緣土地的開發，能具有良好的衛生條件，且使土地本身與鄰近之土地能得到寧適、方便」。

1932年的城鄉計畫法規定幾乎所有的土地都要受該法的管制。規劃單位需擬定規劃方案，並經國會審核通過完成法定程序後執行，而這規劃方案實際就是土地使用分區管制計畫：土地被分為住宅、商業、...等使用區，每一區規定建築物之大小，建築物四周應留之空間等。在計畫未完成法定程序之前，先用「臨時開發管制」(Interim development control)的方式要求每個開發都要申請開發許可。但在二次世界大戰前，規劃系統一直未上軌道，大部分地區都沒有規劃方案，許多地區是以臨時開發管制來管制開發。

1909~1947年的計畫法，是建立在規劃方案的概念之下，不可否認的，規劃方案之目的是在追求一種符合於寧適與方便的開發，並且管制現存建物之改變使用，但是它並無法解決都市化所帶來城鄉不均衡的成長，以及工業區零星散布的問題，因此政府乃組成了一系列的委員會來研究這些問題，促成了1947年的改革。

#### (二) 1947年至1968年

為使戰後的復甦工作能夠步入正軌，在1947年的城鄉計畫法中，認為城鄉開發之權力應歸之於民，以當地居民意願為根本，將原有之計畫體系，從嚴格限制內容之規劃方案轉變成極具彈性之開發計畫(development plan)，由各地規劃主管機關擬定區域內之土地使用計劃，及實施開發時所依據的發展計畫，並且應用開發許可制來管制；即進行開發者，在開發前必須先得地方規劃主管機關的許可。而主管機關審核是否給予許可時，則根據開發計畫及其有關事項予以審核。

另外它採納了Uthwatt 報告書的建議，以土地發展國有化的方式，由國家規定地價，並分別劃定各種使用地。土地因編定使用而降低價值應由政府全額補償，反

之則征收開發捐全部歸公，如此使得土地所有權人間之利益關係完全相同，而使實施都市計畫時不會發生私人利益之衝突，以支持開發許可制之有效運作。

根據1964年規劃顧問團(Planning Advisory Group)對1947年的法令所做的檢討，認為1947年所建立的規劃系統仍有缺失，譬如中央仍相當的集權(Over-centralized)，計劃有延遲的情況，無法真正要求設計的品質，以及對於環境的變動無法確切的掌握等問題。但是由實施後的成果中，可發現在貧民窟的清除，新鎮提供的住宅與就業，以及教育、福利與遊憩上的服務都有改善，並且有效防止了都市蛙躍式(sprawl and ribbon)的發展以及妥善維護了自然資源與歷史古蹟。故即使城鄉計畫法修正了十餘次，而開發許可制迄今依然實施了40餘年，在城鄉規劃中佔有極重要的角色。

### (三) 1968年迄今

1964年規劃諮詢團體(Planning Advisory Group, PAG)針對1947年法案的規劃系統進行檢討，並於1965年公佈其報告結果，認為此系統是有效的，但計畫體系並沒有成功地運作。因此在此報告中提出新的計畫體系，即結構計畫(structure plan)和地方計畫(local plan)並建議結構計畫中的政策或策略、課題應與地方計畫的詳細課題與對策間應有明確不同的特性。

1968年的城鄉計畫法建立了新式的計畫體系，減少了行政上的耽誤，並且重視積極性的規劃，但是它仍然有計畫的延遲(delay)、與其它政策之間的協調、以及結構計畫的策略內容過於詳細等問題。因此在1972年的地方政府法中規定，地方包含兩個階層，分別由郡(county)與區(district)所構成的，結構計畫與地方計畫就由這兩個地方機關來分別擬定。

為縮短規劃申請案件之處理時間及減少開發管制工作量之負荷，環境部除一面繼續要求地方政府提高效率外，另一方面也在研修現行的開發管制制度。如在1980年環境部認為企業區(Enterprise Zone)的放鬆規劃管制對於企業區的開發幫助很大，且可減輕地方政府在從事開發管制工作時的負擔，乃積極推動。另外，地方規劃主管機關也於1984年5月提出簡化規劃區(Simplified Planning Zone)的構想，期能促進都市環境頹敗地區的再發展，並能簡化開發管制的程序，但這構想雖受到皇家都市規劃學會、都會區政府協會(The Association of Metropolitan Authorities)及各民間規劃機構的反對，但目前仍繼續觀察其實施的效果。

1986年地方政府組織有較大的改組行動，包括大倫敦地區在內的七個都會區政府都被取消，只留下都會區內的地區政府和倫敦自治市政府；而這些都會地區政府和倫敦自治市政府都為單一階層的地方規劃主管機

關，並設計出一種新的發展計畫，即單一發展計畫(Unitary Development Plan)，藉以簡化計畫的審核時效，並落實管制效果。在1990年時，城鄉計畫法又有了大幅度的修正，譬如國務大臣必要時可在兩個以上的郡政府地區，成立規劃局(planning board)為該區域的規劃主管機關；詳細規定單一發展計畫準備、擬定、審核、變更之事項……等等。1991年法規又作了修正，主要是將規劃利益(Planning Gain)改叫規劃義務(Planning Obligation)，並重新擴大解釋其應用的範圍。

有關城鄉計畫法案的沿革，以及有關規劃主管機關的規定詳見表1所示。

## 二、英國規劃機關組織體系的結構

英國開發管制由1909年沿革至今，可說是已有八十餘年的實施經驗，期間雖然經過不斷的檢討與修正，整個規劃系統(planning system)的架構主要還是建立於1968年城鄉計畫法的規定。其中發展計畫除包括結構計畫與地方計畫之外，在1986年之後再發展出單一發展計畫(Unitary Development Plan)，而形成目前的計畫體系(plan system)，如圖2所示。

計畫要能落實，則有賴於執行，英國的開發管制不但有完整的計畫體系，更由於它的行政體系具有相當的彈性與民意基礎的配合，能夠發揮社會福利制度中官僚政治應有的機能，使開發管制得以依計畫理念落實。英國人篤信制度是成長的觀念，只要原有的計畫構想有所缺失欲加以改善，行政體系就能夠適當的配合調整，譬如1947年的計畫法中所規定的中央的控制權過大，而覺得有空礙難行之處，在1968年時就修改規劃系統，將權力下放到地方政府，以利開發許可制的實施，這種關係的改變在表1可以清楚的看出來。而地方規劃主管機關在規劃與管制方面的職掌與運作，也深受地方政府改組的影響，譬如郡政府與區政府都為地方的規劃主管機關，在開發管制上有不同的職掌，而非隸屬關係。由此我們可以瞭解到規劃機關組織的結構與功能，實與計畫體系有密不可分的關係(英國的規劃主管機關組織體系如圖3所示)，以下分別探討中央與地方各規劃主管機關組織的結構與職責：

### (一) 中央政府

前面曾述及英國首創責任內閣與議會政治制度，內閣的組成主要是透過政黨競爭，而由佔有眾議院(House of Commons)多數席次的黨派的黨魁，經由英皇指任(appoint)後成為首相(Prime Minister)並運行組閣(註16)，內閣綜攬全國政務，決定重要政策的機關，但它本身不是執行政策的機關；政策的執行要賴內閣統率下的各個行政部門(the Executive Departments)，而行政部門設置的依據，乃依內閣的意思行之，可能有法律依據，亦可能僅

表 1 城鄉計畫法案之沿革

城鄉計畫法案名稱	立法重點	有關規劃主管機關的規定事項
1909住宅與都市計畫法	為英國對都市計畫課題首度的立法	地方主管機關得就正發展為建築使用的地區，或即將發展建築的地區，擬定規劃方案，但必須先經中央的地方政府委員會核可，才能草擬；而規劃方案書圖本身又須經國會審議通過，才告生效。
1919住宅與都市計畫法	為改進原定的都市計畫程序，並促進都市計畫的制定	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 草擬都市計畫大都無須事先報請地方政府委員會核准，而完成的都市計畫書圖亦不再送請國會審議。</li> <li>2. 規定人口在二萬以上的市鎮，必須擬定都市計畫，並在一定期限內報請核定實施，而中央之地方政府委員會於必要時，得命令地方主管機關擬定都市計畫。</li> <li>3. 規定兩個以上地區的主管機關，得聯合制訂定市計畫，並得成立聯合委員會以竟其功。</li> </ol>
1932城鄉計畫法	將計畫方案的適用地區加以擴大，對已發展可能的地區均得以規劃都市計畫。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 地方主管機關規劃計畫方案的權力擴張至未來可能發展的地區。</li> <li>2. 但地方在規劃計畫方案時，應先報請中央主管機關核可。</li> <li>3. 廢除限定地方機關應於某期限內完成都市計畫的規定。</li> </ol>
1943城鄉計畫部長法	將土地使用規劃之職責，改隸於新置的城鄉計畫部長。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 城鄉計畫部成為中央規劃的主管部門。</li> <li>2. 中央規劃主管機關之職責係對土地使用與開發事宜，制定全國性的政策，並據以實施，以求其一致與連續。</li> </ol>
1947城鄉計畫法	實施土地開發價值國有化，並以彈性的開發計畫取代嚴格限制內容的規劃方案。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 賦予地方主管機關擬定土地使用計畫，及實施開發時期的發展計畫的權責，並且有權審核開發者之開發計畫，決定是否給予許可。</li> <li>2. 對地方主管機關提供較多的資金補助，俾辦理土地開發或再開發的計畫。</li> </ol>
1968城鄉計畫法	旨在減少行政上的耽誤，重視積極性的規劃，以創造舒適的環境	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行政體系的運作方式，其屬於重要事項者，應由中央統籌規劃，至於細節問題，則由地方處理。</li> <li>2. 發展計畫應包括結構計畫與地方計畫。</li> </ol>
1971城鄉計畫法	修訂1968的城鄉計畫法，建立新的計畫體系，並對於英格蘭的威爾斯的地方行政體制，進行全面改組	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建立兩層制的地方政府制度，配合地區的發展計畫。</li> <li>2. 中央政府有特別監督 (call in) 之權，如果地方政府不服從結構計畫的指導，可直接要求其配合。</li> </ol>
1980城鄉計畫法	修正1971年的城鄉計畫法，並廢止1975年的社區土地法	規定土地使用規劃管制之地方主管機關為郡的規劃主管機關與地區的規劃主管機關，並明確劃分兩者的權限。
1990城鄉計畫法	大幅修訂有關城鄉計畫方法令	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 規定單一發展計畫準備、擬定、審核、變更等事項。</li> <li>2. 國務大臣可在兩個以上的郡政府地區，成立規劃當局作為該區域的規劃主管機關。</li> </ol>
1991城鄉計畫法		將規劃利益改叫規劃義務，並擴大其應用的範圍

注：1986年地方政府重組令 (The Local Government Reorganisation Order) 中，取消大倫敦地區以及6個都會地區的郡政府，而只留下倫敦自治市政府與都會區內的地區政府  
 資料來源：李瑞倉(1987)《英國土地開發與管制，內政部地政司》，P.531

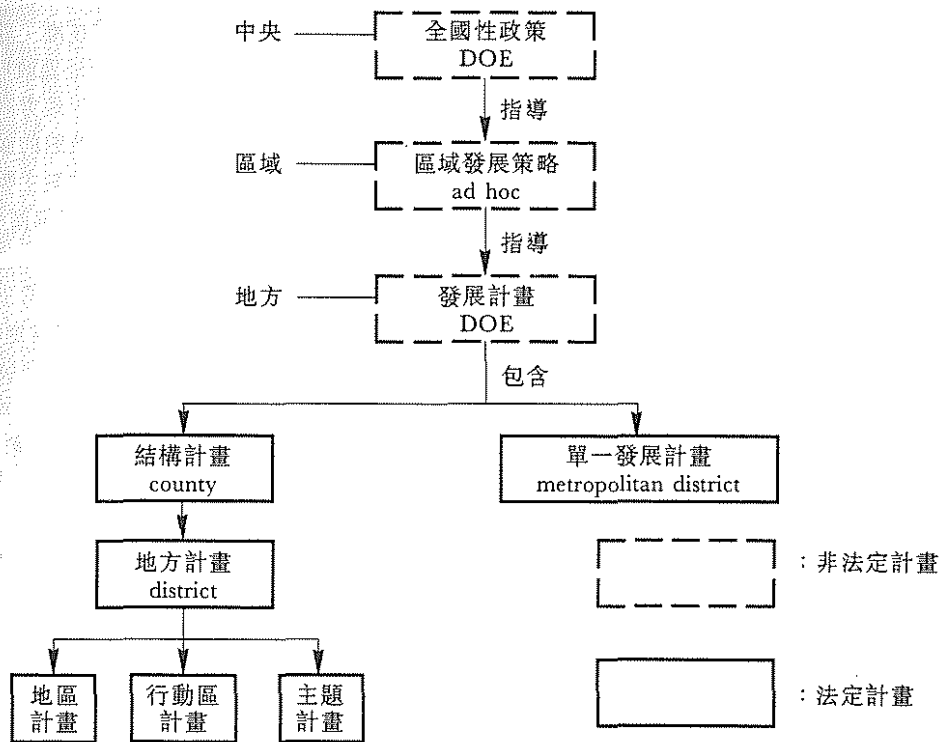


圖2 英國的計畫體系

資料來源：整理自Chen L. H. (1990) "A Study on the Planning Control System in England"，  
成功大學規劃學報，pp11-21.

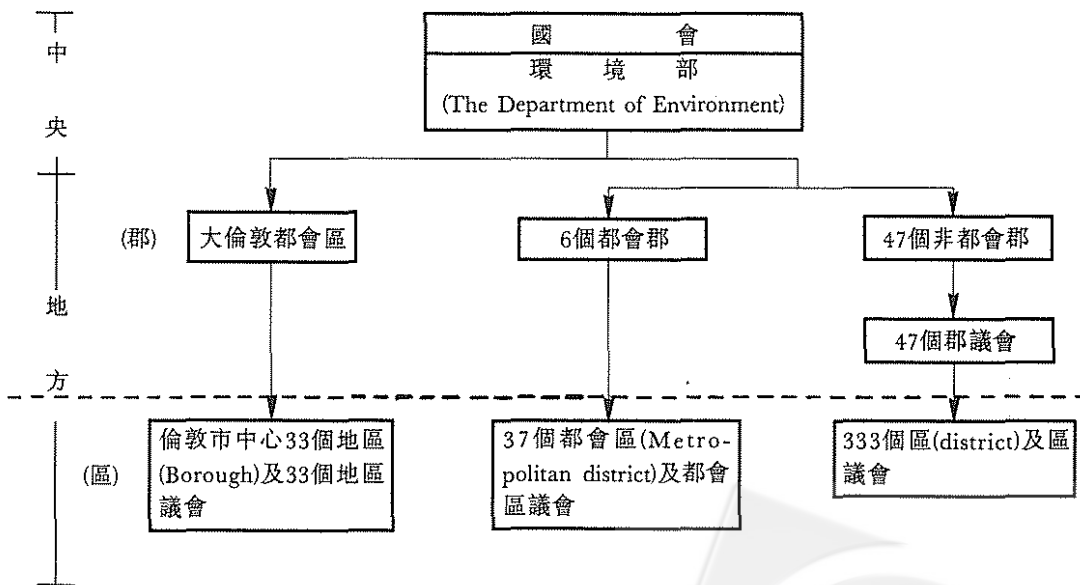


圖3 英格蘭與威爾斯之規劃主管機關組織體系

資料來源：整理自Cullingworth, J.B. (1988) Town and County Planning in Britain (10th). London:  
Unwin Hyman. pp46-47



為行政命令，故內閣對行政部門具有非常大的控制權力(註17)。

英國的中央規劃主管機關歷經更迭，目前的主管部門係根據保守黨於1970年7月白皮書的內容，將住宅、公共建設、運輸、規劃、地方政府與環境的功能，合併組成一個超部(huge)的環境部(the Department of Environment)，其任務在於統籌管理有關民眾生活環境的事項，不過在1976年時，運輸獨立出來設部(註18)。

環境部國務大臣(The Secretary of State for the Environment)主要有三個職責(註19)：

1. 制定法規和擬定全國性政策指引(national policy guidance)。
2. 核准結構計畫。
3. 接受民眾對結構計畫案件所提之異議，並聆聽(to hear)個人對有關開發許可之申請被地方主管機關拒絕時之上訴。

## (二) 地方政府

英國地方政府亦是採權力一元制(Union of Powers)，亦即各地方政府係以其議會為立法機關，亦以議會為行政機關(註20)。地區議員由選民投票選出，任期三年而每年改選三分之一，故使議會成為連續發展的組織體，其結構性質與政策方向上不會發生劇烈的改變。

就規劃主管機關而言，綜合1971年城鄉計畫法，1972年地方政府法以及1980年地方政府與計畫暨土地法(the Local Government, Planning and Land Act)之有關規定，土地使用規劃管制之地方主管機關為郡的規劃主管機關(County planning authority)以及地區的規劃主管機關(district planning authority)，而兩者各有所司，目前除了倫敦自治市、都會地區和國家公園範圍內的情形外，依據1972年地方政府法之規定重組後，每一塊土地可說是都受到了郡或地區政府的管制，以下分為郡、地區、倫敦自治區與都會地區三者分別探討其規劃主管機關的職掌與功能

### 1. 郡規劃主管機關

郡規劃主管機關與地區規劃主管機關各有職責，兩者並無上下隸屬的關係，自地方政府改組後，土地使用規劃管制的事務，分屬於郡政府與區政府所管，惟就權責劃分情形而言，下列幾種開發行為在性質上是屬郡政府的職責(註21)：

- (1) 採礦及相關工程其需以水泥敷設的設施。
- (2) 興辦事業之範圍，跨及在國家公園內者；此情形係指土地使用的範圍，部分在國家公園區內，部分在區外而言。
- (3) 城鄉計畫法及有關命令指定應屬郡政府之職責者(country matter)，例如關於廢棄物之處理。

以上所述的開發行為由郡政府核准，除此外有關土地開發事項(個別之用地計畫)，均向地區政府申請，並由地區政府作決定。換言之，自1980年地方政府與計畫暨土地法頒布後，由於地方政府組織改組的結果，郡規劃主管機關已無權再「指導」地區的規劃主管機關了，也就是地區政府僅於必要時，再與郡政府協商而已。

### 2. 地區規劃主管機關

地區規劃主管機關為執行開發管制的主體，除了負責擬定其區內的地方計畫，並負責開發管制(development control)與建築管制(building control)等開發許可的核准權，它主要的職責是向議會與發展控制委員會提供規劃及管制上的建議。而負責規劃業務的規劃局(planning department)，其組織功能可概略分為行政服務(Administration Service)、發展設計及地方計畫(Development design & Local plan)、規劃服務(Planning service)、執行開發管制(Development Control)及建築管制(Building control)等五個部份。有關各單位的職掌與功能，將在文後Trafford Borough的案例中，做一說明。

另外，地方規劃主管機關為了有效控制發展，得設置規劃委員會(Planning committee)審核開發申請案，但其組成份子大部分為地方規劃機關的成員，且需遵守地方規劃主管機關的規定。規劃委員會為更有效發揮管制的功能，亦得視需要設置次委員會(Sub-committee)，協助處理各項業務。委員人數的多寡視各地方規劃機關需要而設定。

在說明郡與區規劃主管機關的職責時，曾提及兩者之間並無直接隸屬的關係，但區主管機關所擬定的地方計畫須與郡主管機關所擬定的結構計畫配合。此外在開發管制方面的配合，根據1971與1972年的法案，曾規定個別土地開發計畫如有下列情事時，兩者必須進行協商(註22)：

- (1) 土地開發計畫可能影響或妨礙下列事項之實施者：
  - A. 結構計畫所定之對策或一般措施，並已經中央主管部長核定者；
  - B. 結構計畫所定之對策或一般措施，並已經郡政府向中央主管部長申請核定者；
  - C. 結構計畫草案所定事項，或基本計畫修正草案所定事項並經依法公開展覽者；
  - D. 中央主管部長已核定興建之設施或已核定生效之開發計畫；
  - E. 郡政府依法代地區政府擬定之地方計畫所定事項(不論其是否已經中央主管部長核定)；
  - F. 地方計畫所定事項並經郡政府就職責有關事項已公開展覽者
  - G. 郡政府建議修正地方計畫之事項，並已經公開展覽者；
- (2) 申請開發之計畫，因其規模、性質或區位之關係，對中央主管部長已核定之基本計畫有重大影響者；

- (3) 申請開發之計畫所在位置，曾經郡政府計畫機關以書面通知地區政府，土地開發行為不得影響該地區內礦產之開採者；
- (4) 申請開發之計畫所在位置，郡政府已定有開發計畫，並曾以書面通知地區政府者；
- (5) 申請開發之計畫，可能妨礙前款所述郡政府開發計畫之實施者；
- (6) 申請開發之計畫，所在地位置已經為郡規劃主管機關指定供為廢棄物之處置者；
- (7) 申請開發之計畫，可能妨礙上述之郡政府用地計畫之實施者。

遇有上述情形，地區規劃主管機關於洽詢郡主管機關意見後，應將郡之意見充分考量後，再決定開發計畫申請案的准駁，惟郡規劃主管機關認為無須洽詢其意見者，地區政府自可逕為決定。

### 3. 都會地區與倫敦自治市

英格蘭及威爾斯共有六個都會區分別為 Great Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne & Wear, West Midlands 以及 West Yorkshire(註23)，在1986年都會郡政府(Metropolitan County Council) 取消後，目前僅有37個都會地區政府(Metropolitan district Council)，與倫敦自治市中的33個地區(Boroughs)政府同為地方規劃主管機關，負責在所管地區內擬定單一發展計畫，及所有的開發管制事項，全權由都會區政府與地區政府來負責規劃管制，其職責與上述地區政府的職責類似，不另贅述。

一般而言，地方規劃主管機關的目的為「主導並妥善管理地區實質與經濟環境的變遷，使居民得以獲得生活與工作上的保障」(註24)。但由於英國政黨競爭的激烈，各個地方的執政黨並不完全相同，因而規劃主管機關的組織結構亦並非一個模子。不過 Graham P. 在大倫

敦地區抽取6個規劃局(planning department)進行實例分析，得知其組織結構可以根據政策性工作(policy work)與執行性工作(implementation work)來區分(註25)，而政策性的工作包括研究、發展計畫的研擬、運輸與交通研究；執行性的工作包括處理開發管制、都市更新、景觀設計、發展區位的確定，以及土地的取得。他認為這樣區分在理論與實務上有下列優點：

1. 能夠清楚定義出組織目標。
2. 可以適當的將資源分配。
3. 根據個別的方案，適當控制、導引及整合工作的負荷量。
4. 提供並維持適當的動機(motivation)，鼓勵機關人員貢獻所學達成組織目標。
5. 可全面性的評估組織所產生的績效。

根據Graham的分析來探究各地方規劃主管機關下規劃局的組織結構，可以發現出一般組織型態如圖4所示(註26)：

此與前述地區規劃局的組織分工型態極為類似，為進一步瞭解各個單位的職掌與功能，茲以Trafford地區政府(Trafford Borough Council)為例，說明其下規劃局的組織結構、各單位的職掌與功能以及與各單位之間的關係(註27)：

#### (1) 組織結構與管理：

Trafford市1986年時人口約221500人。其規劃機關共86位成員，其中有57位是規劃專業人員，另外29位是技術及行政人員，如測量、電腦分析師等，它的組織結構中分為地方計劃與政策、環境、開發管制、建築管制與行政等5個科，由局長統籌領導，並設副局長協助領導。規劃委員會(Planning committee)每三週開一次會，而市政府的會議(Full council meeting)則每六週一次。

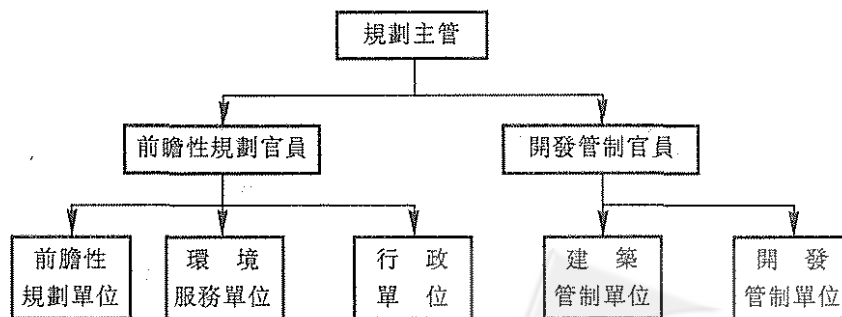


圖4 英國規劃業務機關的一般型態

資料來源：Patchitt M. (1987) Macclesfield Borough Council, Placement Report.

(2) 各個單位的功能

規劃業務機關下有五個科，其中地方計畫與政策科分地方計畫、政策、設計等三個股。地方計畫股主要業務為負責擬定法定的地方計畫，非法定的地方規劃政策，執行計畫、處理詳細的地方規劃課題，及因地方計畫或政策的影響，而產生的發展課題。由於都會郡政府於1986年撤銷，業務工作增加不少，因此此科亦增聘不少人員。政策股則是：研擬結構計畫中所指示的本地區的策略性規劃政策，及全地區的各项政策，此外亦負責提供本局的基本資料，及從事擬定、監督計畫和政策時所需的各項研究，例如監督土地供給以供特定使用，開發管制監督系統，土地可利用系統的電腦化等。設計股則是負責：擬定詳細的開發管制指引，規劃構想的簡要說明書，敷地開發的簡要說明書及提供新開發方案的都市設計指引。

環境科分規劃與景觀兩個股，規劃股負責：擬定環境、休憩、和住宅改善地區的計畫和方案，地區內的都市保存區及歷史性建物的維護及改善，都市更新計畫。景觀股則負責：都市方案中的細部設計和執行，廢棄土地和住宅改善方案及樹木的保護及維護。

開發管制分南區、北區、市中心三個股，負責：處理所有的開發申請案，開發管制的強制執行，及對有意開發的開發者提供建議及指引。雖將全市按地理分成南、北、市中心區三股，但每股均執行同樣的任務。建築管制亦分為南區、北區與市中心三個股負責處理：所有建築許可申請案，管制建物，以符合建築法規的要求，對建築管制事項提供建議。

至於行政科則負責：規劃局的人事及財務上的管理，及提供職員、秘書、打字、和圖書等方面的支援及服務。其各別的職掌與功能如表2所示。

表2 Trafford 規劃機關的職掌

	科 別	股 別	職 掌 與 功 能
規 劃 局	地方計畫 與政策	地方計畫	<ul style="list-style-type: none"> <li>擬定地方計畫</li> <li>非法定地方計畫的政策</li> <li>計畫的執行</li> <li>處理地方計畫中較受爭議的問題，及因地方計畫或政策的影響而產生的發展課題</li> </ul>
		政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>研擬結構計畫中所指示本地區內的策略規劃政策</li> <li>提供各單位基本的資料，負責研究工作，如特定使用的土地供給，開發管制監督系統</li> </ul>
		設計	<ul style="list-style-type: none"> <li>開發管制的細部指引</li> <li>敷地開發的簡要說明書</li> <li>開發區位的簡要說明</li> <li>提供新開發案的都市設計指引</li> </ul>
	環境	規劃	<ul style="list-style-type: none"> <li>擬定環境、休憩、住宅改善地區的計畫</li> <li>對都市保存區的歷史性建物的維護與改善</li> <li>都市更新、住宅改善</li> </ul>
		景觀	<ul style="list-style-type: none"> <li>都市內細部的設計與執行，廢棄土地與住宅的改善方案，樹木的維護與保存</li> </ul>
	開發管制	南區 北區 市中心區	<ul style="list-style-type: none"> <li>所有開發申請案的處理</li> <li>開發管制的強制執行(enforcement)</li> <li>對未來有意開發者提供建議或指引</li> </ul>
	行政		<ul style="list-style-type: none"> <li>人事與財務上的管理</li> <li>雇用臨時人員、秘書、打字員以及圖書的支援和服務</li> </ul>
	建築管制	南區 北區 市中心	<ul style="list-style-type: none"> <li>處理所有根據建築法規而提出的建照申請案</li> <li>管制建物的發展並執行以符合建築法規的要求</li> <li>對建築管制事項提供建議</li> </ul>

資料來源：整理自 Claxton G. (1988) Placement Report: Trafford Borough Council.

(3) 各個單位之間業務的連繫關係

各科之間的業務都有銜接的地方，就地方計畫政策科而言，在草擬開發管制的執行指引時應諮詢開發管制科的意見，有關地方計畫中的都市設計事項亦需諮詢開發管制科。而所擬訂的地方計畫必須涵蓋環境科未來將從事的主題，而行政科則負責協助安排公眾諮詢會的相關事項。

另外就開發管制科而言，在接受開發申請案件後，就必須交付給地方計畫暨政策科來審查，如果是有關特定地區的開發，則要交付給環境科審查，而所有的開發申請案件均由行政科記錄並編碼。

至於環境科，則是協助地方計畫政策科重視環境事務，如保存區、或住宅環境改善等；有關管制規定時，則諮詢開發管制科；並由行政科為其掌管會計事務。至於建築管理科，則是對地方計畫政策科提供建物管理的建議，而中議案則由行政科代為記錄編碼。茲將其間的關連列於表3。

(4) 規劃局與其他部門間的關係

為了獲得必要的資訊，規劃局亦與市政府內的其他部門有密切聯繫。如不動產及估價局(Estates and Valuation Department)，負責所有市有及事業單位所有的土地登記，土地估價，出售或購買土地，及提供學校公共建築的資訊等。市政書記局(Town Clerk Department)，其負責規劃工作的所有法令方面的事，及核發強制執行通知，停止通知(Stop notice)等。工程及測量局，則負責公路工程、建築、及下水道工程等。其除提供有關道路、交通等資訊外，亦諮詢規劃部，在某一特定的地區從事何種開發較有利等。社會服務局，則是徵詢規劃局有關社區建物和設施的提供，及在擬定計畫或政策時，這些服務設施的需求等。住宅局則是在國宅的區位方面與規劃部有關。教育局則是當學校建築空置時，學校運動場若提供當地居民共同使用時，會諮詢規劃局。此外尚有與其他有關部門的聯合業務等。

由Trafford的規劃局的組織及其業務執行的情況，可以發現部門內的聯繫是相當密切；各部門雖都是獨立

表3 Trafford 規劃主管機關各單位之間的關係

諮詢 主辦	地方計畫 政策設計	開發管制	環境	行政	建築
地方計畫 政策設計		<ul style="list-style-type: none"> <li>設計股草擬開發管制的執行指南</li> <li>地方計畫股對於新的開發計劃提供都市設計的指引</li> <li>開發管制要有設計顧問</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方計畫的文件應涵蓋環境的主題。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>安排公共諮詢會</li> <li>行政單位掌管會計事務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>提供建物管理的建議</li> </ul>
開發管制	<ul style="list-style-type: none"> <li>開發申請案件必須交付地方計畫政策審查</li> <li>規劃內容的簡要說明書應與開發管制單位共同審議</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>有關特定地區的開發管制，則提交環境科。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所有開發申請案件由行政科紀錄並編碼。</li> </ul>	
環境 建築	<ul style="list-style-type: none"> <li>幫助地方計畫政策單位重視所有的環境事務--保存區，住宅改善地區</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>草擬特定的開發管制條款--保存區，住宅改善地區</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>行政單位掌管會計事務</li> <li>申請案由行政科記錄並編碼</li> </ul>	
行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>提供人力資源</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>提供人力資源</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>提供人力資源</li> </ul>		提供人力
建築				<ul style="list-style-type: none"> <li>申請案由行政科記錄並編碼</li> </ul>	

資料來源：Claxton G. (1988) Placement Report:Trafford Borough Council.

的，但在業務方面有重疊時則仍相互諮詢或協助。

### 三、英國規劃機關組織體系的運作

欲對機關組織的特性與功能有所瞭解，除了透過組織的發展背景與結構設計之外，還必須瞭解它是如何的運作，最直接的方式就是觀察其作業的程序；另外由於規劃機關組織與計畫體系密不可分，必須由更寬廣的角度來觀察，方能掌握其精髓。是故本文最後將由開發管制的流程與規劃系統的運作兩個方面來瞭解英國規劃機關組織的運作，並蒐集相關文獻說明未來規劃系統可能的發展方向。

#### (一) 開發管制的程序

在英國所謂的開發定義有二：

1. 為操作性的開發(operational development)：係指有關地表、地中、地上、地下之建築行為、土木工程、採礦或其他工事之進行。
2. 變更使用(change of use)：係指建築物或土地的使用有實質(material)的改變。其它像一住宅作兩戶以上的使用，以及在非供廣告用之建物外部設置廣告物等，亦屬開發行為。

凡符合上述開發定義之開發行為者，皆必須獲得地方規劃主管機關的同意始可進行開發活動。當開發者向地方規劃主管機關提出開發申請之後，規劃局先核對開發申請書是否所有的證明文件都齊全，然後向各有關部門及團體諮詢，以便收集意見。若有特定的情形則會公告申請案(當無法通知到所有的土地關係人)。之後以非正式的方式，與申請者討論如何修正開發計畫，或透過規劃協議(planning agreement)要求申請者回饋跟開發案有關的設施或利益(gains)。此時環境部若認為有必要(註28)，則會召進(call in)申請案，給予特別監督。

在非正式的協商之後，規劃主管機關必須在法定期限內，授予許可、拒絕許可或條件許可(grant planning permission with conditions)的決定，或者決定延緩；其許可與否的依據是以發展計畫為主。申請者若接受主管機關的決定，規劃主管機關為使管制的工作能順利進行，而具有強制執行(enforcement)的權力。若申請者不接受主管機關的決定，則可向規劃主管機關提出購買通告(purchase notice)；或是向環境部國務大臣申訴(appeal)，請求裁決。

地方規劃主管機關在收到購買通告之後，可能接受通告，進行購買事宜，或者安排有關機關購買，倘若主管機關不接受購買通告，亦可向環境部申訴，請求裁決。環境部在接受申訴之後，可以僅就書面解決或是舉辦公共諮詢會(public inquiry)，必要時可進行準司法調查，再做最後的決定。

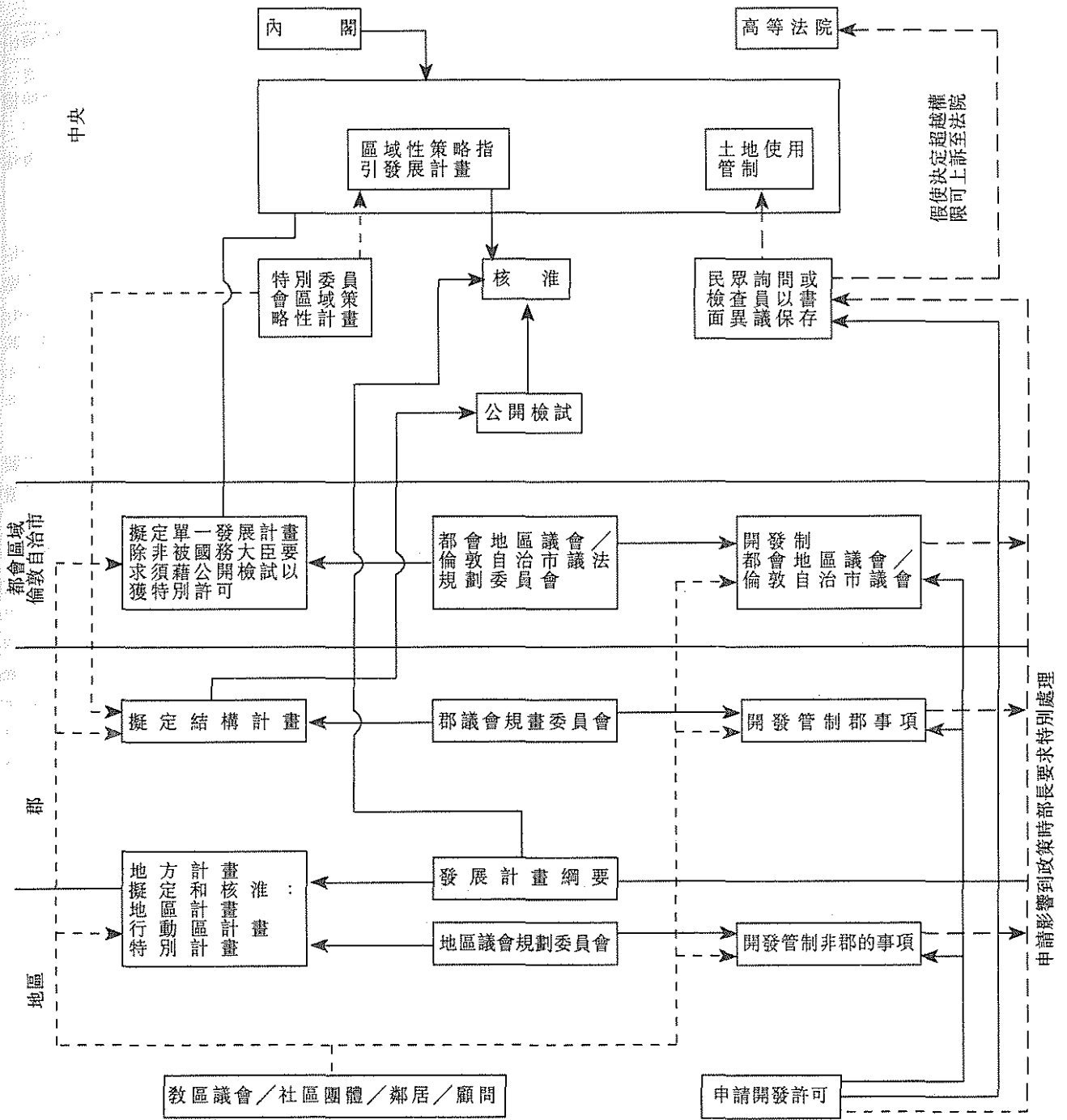
由開發管制的程序中可發現，為確保開發管制能有效執行，法令則賦予地方規劃主管機關強制執行的權利。其組織的設計是採規劃與執行整合的方式，而能有效發揮其積極的角色。而中央為避免地方規劃主管機關有不當的作為，乃具有特別監督的權力，使地方的開發活動不致過於違反中央的國土政策。此外其亦充分考慮到民眾權益，並提供了訴願管道，目的在使那些申請開發者在不服主管機關的核定結果時，有申訴的機會。同樣地，補償與收買措施亦為彌補權益受損的民眾而提出。另外，為使開發利益能回饋於社會，採用規劃協議的方式，由規劃主管機關與開發者協商(bargains)，讓其貢獻出合理的規劃利益(planning gain)，較合乎社會公正的原則。

#### (二) 規劃系統的運作

1960年底，鑑於社會課題(programme)的擴大，以及國家發展與區域經濟計畫的需要，不但調整計畫體系使其形成一個垂直的架構，而且中央/地方政府間的關係也有重大的改變，地方政府在法律地位上被賦予更大的自主權(formal legal autonomy)並主導土地使用的規劃與管制；同時中央政府也握有更多的監督權力(power of supervision)(註29)，像是環境部(DOE)對地方規劃主管機關就有特別監督的權力，可以要求發展計畫與開發管制符合中央的政策。由於地方規劃主管機關成為土地使用開發管制的主體，在權力擴張之下，各種利益也紛沓而至，故在1972法案中乃明文規定公眾諮詢會方式如何運作？為規劃程序中的要件(statutory requirement)，避免規劃成為少數人牟利的工具，亦希望藉由民眾參與解決一些較為凸顯的問題(註30)。

城鄉規劃最主要的用意就是藉由政府的介入來管理環境，從早期建物景觀的重整、市郊的管理以及都市更新，而到近期追求區域經濟與都市的成長都仍有這一層的考慮。為使規劃活動在面臨衝突與挑戰時，能夠經由完整的系統運作並在規範(regulation)與促進(promotion)中獲致協調，乃以既有中央/地方的關係與計畫的指引為基礎，建立起規劃系統(planning system)結合計畫體系、行政體系與開發管制的工具(instrument)三者以茲運作，目前的規劃系統如圖5所示。Healey P. 曾說明規劃系統中所使用的工具，可分為四種類型如表4 所示(註31)，而開發管制則為規範式方法中最重要的工具，規劃主管機關藉以實現計畫目標，而計畫體系則透過它轉化為行政運作。整個系統在運作中可發現以下六點特性：

1. 計畫體系、行政體系與執行工具三位一體。
2. 計畫階層之間有明確的分界與功能。
3. 行政體系為二級制，中央負責政策研擬與法令修訂，地方為開發管制的主體，但需受中央的監督。



監督路線 \_\_\_\_\_ 諮詢路線 \_\_\_\_\_ 上訴 \_\_\_\_\_

圖5 英格蘭的規劃系統

資料來源：陳麗紅(1990)，〈英國之都市計畫制度與未來之發展趨勢〉《規劃學報》p.19

4. 地方主管規劃部門內的工作連繫，及有關部門間的業務聯繫相當密切。
5. 計畫體系透過執行工具與行政體系連結，行政體系藉由工具的執行達成計畫目標。
6. 重視民眾參與使規劃系統有由下而上的支持力量，並且藉以平衡各種利益之間的衝突。

但是中央/地方政府間的關係發展至今，仍有一些困擾(註32)：

1. 中央政府基於本身的權責，對於開發政策的抉擇，其立場易與地方政府發生衝突。
2. 地方政府所關心的是公共財貨的提供，(即那些對全體民眾有好處的設施，如道路、公園、排水等)，而非分配性的服務(redistributive service)，(即僅支付費用才能受益的服務)，此與中央立場迥異。
3. 中央政府在1974年以後，諸如電、瓦斯、醫院及貨運道路…等職權，逐步由地方政府的職權中回收。亦即中央政府的權力不斷的在擴大。
4. 中央政府會利用一些政策手段控制地方政府的支出。
5. 中央政府在1986年以後，將大倫敦地區與都會地區的郡政府裁撤後，中央的權力有增大的趨勢。

另外，Bruton M. J.認為目前區域發展的政策部門過於複雜，對地方的工業、就業、住宅、社會發展與交通等都有影響力，而地方政府很難在結構計畫及地方計畫中將這些社經政策予以整合，因此在計畫體系與行政體

系之間存在著下列的問題(註33)：

1. 各個階層間仍缺乏明確的界定與垂直的連繫(vertical links)
2. 規劃機關組織的水平聯繫(horizontal links)仍欠缺協調。
3. 結構計畫與全國或區域政策的發展存在著值得注意的差距。

而規劃系統在1980年以後，受到柴契爾主義(Thatcherism)的衝擊下，乃重新檢討戰後英國政府所採取的途徑。對於規劃的角色與目的在一些學者之間(Reade (1987), Healey (1983), McAuslan (1980))產生了爭辯，其爭辯的焦點在於私有財產權的保護、公共利益的促進(advancement)以及民眾參與的增進(promotion)三者之間所共存(co-existence)的衝突(註34)。

雖然對規劃的角色爭辯無休，不過為解決現存有關於規劃系統的諸多的問題，譬如說中央的權力擴張、計畫的延遲、區域階層功能的模糊等問題，不論政府機關、民間團體與專家學者都曾針對規劃系統提出改進意見，其中如為減少開發許可申請的延遲，規定地方政府須在八星期內作許可與否的決定；另外像1984年自由黨提出裁撤郡政府的建議，目前已然實施於倫敦自治區與六個都會地區；另外有地方政府機關、民間團體與黨派等都曾提出強化地方角色的建議(如表5所示)，然而未來規劃系統會如何改變，是否會取消郡的結構計畫而以郡的計畫說明書(Statement of Planning Policies)來替代，是否會走向中央集權等等問題，都仍有待觀察。

表 4 英國規劃系統的實施工具

方 法	工 具	概 要	
規範式的方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 開發管制</li> <li>• 使用組別令</li> <li>• 異議權</li> <li>• 區域政策的控制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 一般開發令</li> <li>• 審議權</li> <li>• 公共諮詢</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 管制特定的開發</li> </ul>
開發式的方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 經由協議獲得土地</li> <li>• 成立開發機關(公司)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 強制購買</li> <li>• 公有土地強制處置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 透過土地管制特定的開發</li> </ul>
財政式的方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 開發利得稅(資本利得稅)</li> <li>• 規劃協議</li> <li>• 土地開發的財政補助</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 透過財政的手段管制一般性開發</li> </ul>
指導式的方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 開發計畫</li> <li>• 公共諮詢會</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 審議的程序</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 對土地市場有一般性的影響</li> </ul>

資料來源：整理自Healey P. (1988) *Land Use Planning and the Mediation of Urban Change*. Cambridge, p16.

表5 英國規劃系統變革的建議書

報告書	策略/政策	工 具	行政體系的安排	過 程
自由黨 1984， 1986	規劃必須廣泛地考慮社經和實質因素；鼓勵多樣性及選擇性；並強調貧民區和敏感地區的環境品質。	在區域層級中以策略規劃取代結構計畫。使各區域得以自行立法。開發管制擴展至農業區。以土地價值稅取代比率稅。計畫主要的諮詢需分兩個層面(政策及區位)。對於開發者不服的申訴範圍予以限制。並以法定計畫為主，讓民眾團體能夠充分獲致資訊、影響決策、要求補償以及諮詢的權利。	廢除郡政府成立區域政府。地方、區域、國家三級之間應彼此配合。而社區與教區議會對於開發案應有決定權。	強調責任政治以及民眾參與。加強多元政治。公開辯論。
工黨 1988	平衡個人、團體、企業與國家的權利與義務。同時關心地方與全球性的問題。增進地方性的生活品質，政府應保障基本的環境權	執行有效的環境標準。	地方政府及開發者有責任以較廣泛的考慮來提出議案。規劃師以更積極的方式及減少官僚作風來提出聲明。	加強協商。民眾福祉、環境與經濟問題並重
社會自由 民主黨 1988	為後代著想妥善管理環境。強調長期性的社經需求和環境品質的提供。整合國家、區域、地方的需要。	加強及擴大EIA的審查。改革住宅補貼制度及土地稅制。藉由規劃利益及稅制，來分配土地開發時的利益。擴充地方規劃主管機關的執行能力，但廢除核准開發許可的的權力。	建立階層性的規劃機關及區域政府。強化教區及鄰里的角色。在規劃諮詢會中分為兩個階層。	在規劃系統中各層級有明確的責任，並保持確定性與彈性。開放及公平的程序。
環境部 1986	為配合各種不同市場的活動型態，促進經濟發展，反映技術的改變，供給適當的住宅和利用廢棄及空曠的土地。	著重區域策略的指引，以郡的政策說明書取代結構計畫。區政府應有較廣泛的發展計畫。	中央政府對區域的指引具有call in的權力，以督促其修正計畫，並對開發發案有決定權。郡政府核准郡的政策說明書。	計畫準備時期就進行公開討論。准司法諮詢權力的擴張。政治合理化。
大倫敦 議會 1985	增加地方社區對土地使用與發展的影響力，開發利益應回餽社區。公部門應能扮演土地所有人及開發者的角色	透過公共行動公區，使主要的公共資源在社區的控制下，得以適當的分配。以土地稅的方式使土地的開發價值能回餽於社區。	強化地方角色。以策略性的機關來分配資源。	政治合理化。
皇家都市 規劃協會 1986	鼓勵可選擇性空間的分佈，特別著重經濟的衰退地區。對於區域經營與都市變遷應有廣泛的考量。		將具有廣泛性的規劃管理與資源分配的權力，由中央逐漸轉移至區域政府。	透過公私部門間共同合作的方式來克服衝突。
Nuffield 基金會 1986	規劃應包含廣泛的問題與利益。	國家政策、區域與地方的策略說明書應更明確，中介團體對地方政府本身的開發許可應有權上訴。	強化區域、鄰里機構。將地方階層改為單一層級。同時強調同等層級協調的需要。	約束行政裁量權。更多的公眾參與。政治合理化。

資料來源： 摘自Healssy P. (1989) "Dirctions for Change in British Planning System", *Town Planning Review*, 60:128-135.



## 參、結論

### 一、秉持規劃系統為成長的而非僵固的理念

綜而言之，英國為工業化的起源國之一，也最早面臨到因過度工業化所帶來生活環境的惡化、居住的擁擠以及疾病的傳染，乃體會到城鎮規劃的重要性與必要性，並且認同政府從事土地使用管制的正當性。從十九世紀初的社會改革運動開始，接著規劃法案的產生(1909)，土地發展權的國有化(1947)，開發許可制的應用(1947)，發展計畫的垂直化(1968, 1980)，規劃主管機關組織的調整(1947, 1986)等事件的演變中，不但顯現出英國人強調制度是成長的觀念，也說明了英國在土地使用規劃與管制方面所下的苦心，其最大的貢獻在於設計出一套精密的規劃系統，並以此為基礎，在國家面臨到種種環境的刺激時，能夠保持適當的反映與變遷，而極具生命力。

### 二、中央與地方規劃主管機關各有所司

規劃系統的運作以規劃主管機關為主體，負責規劃的部門一方面為使各種發生在土地上的活動能夠相容，具協調性，故於1946年Uthwatt即建議其位階應為一級單位，正如同目前規劃機關組織的位階；而另一方面為使計畫能有效實現，乃將規劃與執行功能合而為一，亦正如同目前地方規劃局的職能。中央在1968年後，將開發管制核可的權力釋給地方，但本身仍具有特別監督的權力。地方的郡政府與地區政府各有其開發管制的事項，而以地區規劃主管機關為主，其權限劃分層級分明。地方規劃部門的水平聯繫相當緊密，與有關部門的協調亦充分，相當能發揮組織功能的分工合作與協調的優點。

### 三、規劃機關不但著重效率，程序上亦符合大眾參與以及社會公正的原則

對於開發許可的申請為免造成延遲，地方政府須在八星期內作成決定，以利民眾開發，在時效上已有相當進步了，此外由開發管制的程序中可發現，規劃機關組織體系的設計充分考慮到民眾權益，不但提供了申訴的管道，亦提供補償與購買通告措施彌補權益受損的民眾。另外，為使開發利益能回饋於社會，採用規劃協議的方式，由規劃主管機關與開發者協商(bargains)，讓其貢獻出合理的規劃利益(現叫規劃義務)。而為確保開發管制能有效執行，並賦予地方主管機關強制執行的權利。

### 註釋：

- 註1：廖永靜(1986)〈台灣地區區域發展政策之規劃〉《中興大學公共行政學報》2:p546.
- 註2：Knowles, cited in Chen L.H. (1989) p57.
- 註3：林惠民(1985)《行政組織應用組織發展的探討》，政大公共行政研究所，p2.
- 註4：Robbins S. P., (1990) *Organization Theory*, Prentice-Hall, p4.
- 註5：Fabos J. Gy. (1985) *Land-Use Planning*, U.S.A.: Chapman and Hall. p70.
- 註6：Chen L.H. (1989) *Land Use Control in Residential Area in Taiwan*, (Ph.D thesis, University of Manchester, Manchester, U.K.). pp58-59.
- 註7：張家洋(1981)〈美國都市計畫機構的組織權責與作業程序〉《政大學報》，45:p50.
- 註8：王溪興(1986)〈規劃機構組織系絡之探討〉《中興大學公共行政學報》2:p688.
- 註9：辛晚教(1986)《都市及區域計畫(四版)》，中國地政研究所，p458.
- 註10：江宗城(1989)《台北市成立都市發展局可行性之研究》，文化大學政治研究所，pp19-20.
- 註11：Chen L. H., 同註6, pp62-63
- 註12：Walker, 引自王溪興, 同註19, pp730-734.
- 註13：Fabos, 同註5, p75.
- 註14：張明貴(1983)《費邊社會主義思想》pp51-107.
- 註15：本段資料來源包括：
- (1) Bruton M. J. (1984) "Introduction: general planning and physical planning". edited by Bruton M.J. in *The Spirit and Purpose of Planning*. Hutchinsou, , pp13-26.
  - (2) Cullingworth J. B. (1988), *Town and Country Planning in Britain*. U.K:Unwin Hyman, p28
  - (3) 陳麗紅(1990)〈英國之都市計畫制度與未來之發展趨勢〉《規劃學報》17:15-36.
  - (4) 經建會(1986)《土地開發許可制度之研究》14-16.
- 註16：Bourn J. (1979) *Management in Central and Local Government*, pp174-175.
- 註17：羅孟浩(1968)《英國政府及政治》，國立政治大學，pp240-241
- 註18：Cullingworth J. B., 同註2, p.29
- 註19：陳麗紅, 同註15(3), pp17-18
- 註20：薄慶玖(1990)《地方政府與自治》，p169.
- 註21：李瑞倉(1987)《英國土地開發與管制》，pp32-33.
- 註22：李瑞倉, 同註21, pp33-34
- 註23：Cullingworth J.B., p45

- 註24：Carr J. (1987) Rochdale Metropolitan Borough Council Planning and Estates Department.
- 註25：Graham P. (1973) Planning Department Organisation and Management, pp28-43
- 註26：Patchitt M. (1987) Macclesfield Borough Council, Placement Report.
- 註27：Claxton G. (1988) Placement Report:Trafford Borough Council.
- 註28：中央政府認為需要特別監督(call in)的情況有：
1. 開發案涉及全國性、區域性或超過地方所能決定之事物，例如：礦務工程、在具有高價值景觀區從事的開發。
  2. 可能引起公共爭論的案件，例如：內有特殊價值建物的土地開發。
  3. 涉及外交敏感性的案件，例如：外國政府所提出的開發案。
  4. 申請案與地方發展計畫背馳，而規劃主管機關希望給予許可者，地方規劃主管機關可附理由說明書，將申請案送交國務大臣審核。
- 註29：Loughlin, M. (1986) pp186-188.
- 註30：Goldsmith, M. (1984) pp73-75.
- 註31：Healey, P. (1988) pp402-403.
- 註32：Cullingworth, 同註21, pp33-35.
- 註33：Bruton, M. J., pp90-94.
- 註34：Thornley, A. (1991)

## 參考文獻

台北市政府都計處

- 1985 《如何利用土地使用分區管制來改善政府財政》，台北：台北市政府都計處。

李瑞倉

- 1987 《英國土地開發與管制》，內政部地政司。

林森田

- 1989 《英國土地政策之研究》，臺北：行政院經建會都住處。

林將財

- 1977 〈英國之規劃許可制度〉《都市與計畫》。

陳麗紅

- 1990 〈英國之都市計畫制度與未來之發展趨勢〉《規劃學報》17:15-36。
- 1991 《土地使用變更制度之研究》，台北：行政院經濟建設委員會。
- 1991 《開發許可制應用於台灣風景區開發管制

之研究》，國科會專題研究報告。

張明貴

- 1983 《費邊社會主義思想》，台北：聯經。

經建會

- 1986 《土地開發許可制度之研究》，台北：經建會。

薄慶玖

- 1990 《地方政府與自治》，台北：五南圖書公司。

羅孟浩

- 1970 《英國政府及政治》，國立政治大學。

Bourn, J.

- 1984 Management in Central and Local Government.

Bruton, M. J. (ed)

- 1984 The Spirit and Purpose of Planning, London: Hutchinson.

Bruton, M et.al,

- 1988 Local planning in Practice, London: Hutchinson.

Carr, J.

- 1987 Rochdale Metropolitan Borough Council Planning and Estates Department.

Chen, L. H.

- 1987 Land Use Control in Residential Area in Taiwan, Ph.D thesis, University of Manchester, Manchester, U.K.

- 1990 "A Study on the Planning Control System in England", 成功大學規劃學報。

Claxton, G.

- 1988 Placement Report: Trafford Borough Council.

Cullingworth, J. B.

- 1988 Town and Country Planning in Britain, Unwin Hyman.

Graham, P.

- 1973 Planning Department Organisation and Management.

Healey, p.

- 1988 "The British Planning System and Managing the Urban Environment", Town Planning Review, 59(4):

Healey, P. et.al

- 1988 Land Use Planning and the Mediation of Urban Change, Cambridge.

Jones, G. W.

New Approaches to the Study of Central/  
Local Relationship.

Loughlin, M.,

1986 Local Government in Modern State. Lon-  
don: Sweet & Maxwell.

Patchitt M.

1987 Macclesfield Borough Council, Placement  
Report.

Scott Report

1942 Report of the Committee on Land Utilisa-  
tion in Rural Area HMSO Cmd 6378.

Thornley, A.

1991 Urban Planning under Thatcherism. U.K.  
Routledge.

Uthwatt Report

1942 Export of the Committee on and Betterment  
HMSO.