

109 年度委託專業服務案(109A-052)

從國土綜合開發計畫至 國土計畫法推動過程彙編

總結報告書

計畫主持人：張容瑛

顧問 (按筆畫排列):

金家禾、黃書禮、葉佳宗、詹士樑

專任助理 (按筆畫排列):

沈宛妮、林韋銘、許雲琇

兼任助理 (按筆畫排列):

呂宛芯、劉瑋軒

委託單位：內政部營建署

受託單位：國立臺北大學

中華民國 110 年 9 月

從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編

摘 要

民國 105 年《國土計畫法》公告施行，是民國 80 年代初期以來，臺灣國家社會共同努力的階段性成果。民國 84 年，行政院經濟建設委員會將國土計畫法之立法推動工作，移交內政部主辦後，國土計畫法草案，曾於民國 86、90、91、93、98 及 103 年六度函送立法院，終於民國 104 年 12 月 18 日完成立法三讀程序。為鑑往知來，本計畫「從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編」旨在記載國土計畫法推動歷程，並就國土重要政策議題之演進，進行討論分析，期供後續國土規劃及國土計畫法規制度精進參考。本案有三項具體成果。第一，「國土計畫法政策推動歷程彙編」1 冊，記錄 20 多年來，國土計畫法推動歷程之政策背景、立法重點及政策議題，並集結口述歷史訪談成果，作為附冊。第二，「國土計畫法規制度精進座談會」6 場，共計專家學者 31 人次及社會各界 479 人次參與，就國土計畫體制之進步，進行對話及溝通。第三，「國土計畫法口述歷史影音紀錄」2 部 (含 3 分鐘及 30 分鐘影片)，以呈現並留存更具歷史現場之史料。最後，本計畫歸結前述研究成果，就國土計畫法規制度精進重點，提出方向建議。

關鍵字：國土計畫法、國土規劃體制、國土規劃史。

Abstract

The promulgation of Spatial Planning Act in 2016 is the phased achievement of planning system transformation underpinning by state-society synergy since late 1990s in Taiwan. In the past two decades, several drafts of the Act, prepared by Ministry of the Interior, have been stuck in the legislative process. Experience is the mother of wisdom. This project aims to investigate the legislative history and explore the evolution of critical policy issues regarding Spatial Planning Act, thereby providing policy implications for the transforming planning system and institutions. Three results produced by this project. The first is the document “Preparation and Enactment of Spatial Planning Act”, which records the background and critical issues of the legislative process by analyzing the archives but also interviewing advocates of the Act. The second result are six Forums on Institutional Improvement of Spatial Planning Act, composed of 31 experts and 479 participants, as the platform of communication among stakeholders who share the vision of sustainable development. The third result are two documentaries (3 minutes and 30 minutes) of oral history about the Spatial Planning Act during 1990s to 2010s. Last but not least, this project proposes follow-up policy agenda for Taiwan’s spatial planning system.

Keywords: Spatial Planning Act, Spatial Planning System, Spatial Planning History.

109 年度

「從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編」

期末審查會議意見回覆

國家發展委員會	
一、規劃團隊針對國土計畫法制度演進做了極為詳細之研析，並從相當中性的態度分析當中的利弊得失，並針對未來國土計畫法制精進提出許多具體意見，本會表示敬佩。	遵照辦理。
二、針對期末報告初稿，本會謹提供意見：	
(一) 第七章 國土計畫法制度精進分析及建議：部門計畫與土地使用計畫之協調整合	
1. 空間發展計畫與部門計畫之協調整合及國土計畫優位性論點，一直是「國土計畫法」及「全國國土計畫」自研訂以來討論及拉鋸的焦點。具空間性之發展策略明確但剛性不易調整，而原則性發展策略具有因時因地制宜的彈性，但對實質公共建設區位之約束力較為不足，二者各有利弊。建請規劃團隊依照本研究目前的研析成果，嘗試針對未來部門發展策略(計畫)之結構及內容提出建議或介紹適當參考案例、辦理流程；亦可考量由國土計畫主管機關委託專業團隊研擬草稿，由各部門主管機關進行修正確認。有關 P388 提到現行細則版本可能形成各部門多頭馬車的狀況，請再補充說明，並提出解決建議。	謝謝寶貴意見。 關於國土計畫之部門空間發展策略撰寫方式，「由國土計畫主管機關委託專業團隊研擬草稿並由各部門主管機關進行修正確認」，為民國 80-90 年代作法，經驗顯示，由於部門主管機關對於空間計畫之認識有限，導致國土規劃不易確實促成各部門計畫之協調整合。 衡諸當前制度設計，國土計畫係為各部門計畫之協調整合平台，本團隊建議，應強化各部門主管機關之空間觀，並提升國土主管機關對於各部門之認識。是以，國土計畫之部門空間發展策略，建議由各部

	門依據其研究基礎資料、部門計畫所需之空間策略配套，研議各該部門之空間發展策略，再透過國土計畫平台，共同發掘問題、研議空間對策。相關內容，本案已於結案報告書第七章 P.412-416，補充說明。 另，P.388 之論述，係指本次全國國土計畫之擬定，囿於時程考量，各部門研議之空間發展策略，尚有進步之空間，本計畫已於結案報告書第七章 P.413-417，補充說明。
2.P391 第二段「<全國國土計畫>審議之際，行政院指示由國發會做為行政院層級國土計畫審議會之幕僚機關，國發會考量.....」。雖行政院 106 年曾發函指定本會，惟「全國國土計畫」107 年提報行政院核定時，行政院國土計畫審議會係由行政院組成召開，本會未擔任幕僚機關，相關審議方式應於行政院審議會討論，本段文字請釐清修正。	遵照辦理，相關內容已於結案報告書第七章 P.416 補充說明。
3.國土計畫第 17 條的執行，首先面對之問題為「競合」如何定義？中央層級部門計畫與縣市國土計畫產生競合、中央層級部門計畫與全國國土計畫產生競合，是否得規劃不同的協調流程？p394 第三段提到「在部門協調整合機制上，由國發會對於各部門審議時分析其是否有部門間競合問題」此段與國土計畫法似有牴觸，此為本法主管機關權責，建請修正。	謝謝寶貴意見。 有關「競合」之定義，依國土計畫法第 17 條第 1 項之立法意旨，各目的事業主管機關應於部門計畫先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見，由同級主管機關進行認定。 又，依國土計畫法第 17 條

	第 2 項規定，中央層級部門計畫與各級國土計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調，因此中央層級部門計畫無論與縣市國土計畫產生競合，或與全國國土計畫產生競合，其皆由中央主管機關進行協調，協調不成後由行政院決定，其協調流程應相同。 另，P.394 之文字，係基於三項理由：(1)國土計畫法第 7 條第 1 項明定，部門計畫與國土計畫競合之協調、決定，為行政院層級國土計畫審議會權責；(2)依 106 年行政院函，國發會為行政院國土計畫審議會之幕僚機關；(3)參酌本案於 110 年 3 月 23 日上午舉行之國土計畫法制度精進座談會之專家學者意見。 相關內容，已於結案報告第七章 P416-420 補充說明。
4.P394「建議參酌〈內政部國土審議會設置要點〉，由國發會主委兼任政務委員擔任行政院國土計畫審議會之召集人，而由國發會副主任委員擔任副召集人，國土區域離島發展處作為國土發展之國土規劃業務單位，則由其處長擔任執行秘書…」此項建議似有將行政院國土計畫審議會權	謝謝寶貴意見。 P.394 之建議，係基於兩點考量：(1)行政院國土計畫審議會制度疑慮，為當前社會輿論主要爭議之一，因此，建議透過「審議會設

限下授本會。本會職掌雖有奉行政院交下審議、協調部會業務，惟各項審議、協調結論僅供行政院核定內部參考，相較由行政院直接召開，此舉是否能達到制度精進目標，不無疑慮，建請規劃團隊再酌。	置要點」之建立，強化其決策之正當性及社會之理解及接受性；(2)參酌 106 年行政院函，國發會為行政院國土計畫審議會之幕僚機關。惟，其召集人是否為國發會主委擔任，考量實際運作機制，本計畫將修正為「行政院指派之政務委員」擔任，以符合實際操作狀況。相關內容，已於結案報告第七章 P.416-420 補充說明。
5.有關國土計畫適時檢討變更範疇修正部分，鑑於近年國際情勢變化快速，地方有時亦有迫切調整需求，加上國土計畫通盤檢討尚未訂定限期完成之法令規定，國土計畫法實應保留部分彈性以因應施政需求。p396 提到國土計畫法 17 條連結到同法第 15 條適時檢討之意見，p397 提到「然考量民眾參與機制尚未成熟，....為同時達到程序正義與因應國家發展，則能討論將行政院核定重大建設作定義與範疇限縮..... 重大建設範疇廣泛，以正面表列並不易將現代產業變化快速之種類均納入其中」，建議規劃團隊是否能將兩者整合提出法制精進建議。	P.396 與 P.397 之主張，係基於不同情境，所研提之制度精進建議。 長程之理想情境：國土計畫為長遠之國家工程，為落實永續國土目標，國土計畫法相關制度，需立基於充分的社會共識，是以，本計畫建議以成熟的民眾參與機制作為國土計畫法第 17 條、第 7 條及第 15 條之修正前提及配套。 短中期之務實情境：於朝向前述長程願景之過程，民眾對於國土計畫之認識及信心尚待建立，為兼顧國土計畫穩定性與彈性，建議修正國土計畫法第 15 條相關內容，並對於重

	大建設範疇予以限縮。 相關內容，已於結案報告第七章 P.422-424 補充說明。
6.P401「『行政院層級部會協調機制』，本計畫認為國家發展委員會身為國家發展之幕僚機構，且其已被委任為行政院國土計畫審議會之幕僚機關，因此應由國發會負責長期研究國土規劃政策議題，定期提行政院國土計畫審議會討論，以反映該時期國家發展方針與國土規劃之接合，並應將行政院層級國土計畫審議會設置要點、會場管理等，確保專家、學者、民間團體的充分討論。」，此部分意見本會予以尊重，惟此部分依法係屬行政院及法令主管機關權責，非本會得以專擅，特此釐清。	謝謝寶貴意見。 P.401 之文字，係基於兩點考量：(1)依 106 年行政院函，國發會為行政院國土計畫審議會之幕僚機關；(2)參酌本案於 110 年 3 月 23 日上午舉行之國土計畫法制度精進座談會之專家學者意見。 惟，考量當前實際運作機制，本計畫已於結案報告書中，適度納入國發會之意見。
(二) 第八章 國土計畫法制度精進分析及建議：鄉村地區整體規劃	
1.p412 所建議之國土計畫法所增訂「鄉村地區」名詞定義，文字似乎較為學術化，較似鄉村地區之規劃原則，建請再酌。	遵照辦理。 本計畫所建議增訂鄉村地區名詞定義，係參酌目前營建署之相關政策方向及文件。惟，鄉村地區整體規劃制度仍研議形成中，鄉村地區名詞規範，後續仍需依內政部相關討論斟酌調整。
2.鄉村地區主要的問題，多為缺乏產業多樣性與公共服務設施不足，惟公共設施用地取得工具亦缺乏如都市計畫地區，有明確且多元法律依據，規劃團隊所提出之「鄉村地區整合重劃」如何納入	遵照辦理。本團隊研提之「鄉村地區整合重劃」係為落實「鄉村地區整體規劃」之政策工具配套，建議

國土計畫法制體系，建請規劃團隊提出建議。	後續可作為「農村社區土地重劃條例」之修正參考或另於「國土計畫法」相關法規進行規範。 相關內容，已於結案報告第八章 P449-454 補充說明。
(三) 有關第九章永續國土治理配套措施-壹、都會區域計畫運作機制	
1.P462 建議組織平台強化行政單位之協調合作能力(建立常設性任務編組「都會區域協調推動組織」)，查地方制度法第 21 條、第 24 條之 1 至第 24 條之 3 已明定跨區域合作規範，包含得成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，以及各該權限調整、權利義務關係等事項，如遇有爭議時，得報請共同上級業務主管機關協調或依司法程序處理，此項建議似得其成立。	遵照辦理，修正內容已於結案報告第九章 P465-466 補充說明。
海洋委員會	
一、直轄市及縣(市)國土功能分區及其土地管制規則，由各該主管機關辦理。然海域環境狀況迥異於陸域，相關基礎資料之掌握亦相對欠缺。各地方政府或有依海岸管理法辦理近岸海域管理之經驗，惟國土功能規劃與管理範圍拓展至領海外界線，地方國土主管機關普遍欠缺海域治理的專業人力，且亦無船艇可供海域管理執法之用，現行將領海內的國土功能分區劃設及管理權限交由地方是否妥適？建議應有後續法規精進與探討。	謝謝寶貴意見。 國土計畫法第 41 條及海岸管理法第 4 條明定建立海岸巡防機關協助機制。 國土功能分區由地方政府進行劃設之規範，係依據國土計畫法地方自治、因地制宜之精神。有關地方政府是否有足夠專業人力、船艇等進行治理及管理，建議參考農業治理及管理方式。以農業發展地區為例，雖功能分區交由

	地方政府進行劃設，然農委會仍透過農地資源規劃總顧問團隊、地方農業部門之資源投入等，因此有關海洋資源地區劃設、管理，建議由海洋委員會進行督導及資源的投入，並且強化地方政府對於海域的治理能力。 相關內容已於本計畫結案報告第九章 P.492-493 補充說明。
二、依現行法制領海內的功能分區係由地方政府劃設，基於海域新興使用之發展，倘中央部會有新興部門計畫或重大公共事業計畫，而中央與地方主管機關對同一海域空間之使用規劃產生衝突，勢必衍生政策規劃的中央部會需遷就政策執行的地方政府的怪異現象，建議應通盤檢討。	謝謝寶貴意見。 國土計畫法制度設計，強調地方自治及責任政治，是以，國土功能分區，係由中央提出劃設原則，地方依據中央所定之原則進行劃設。有關海洋資源地區的劃設原則與劃設方式，當前國土計畫正進入國土功能分區劃設階段，而根據《海洋基本法》第四條之意旨，海洋委員會應統籌整合各目的事業主管機關涉海之權責，共同推展海洋事務，因此，建議海洋委員會基於之專業執掌、或透過海洋資源地區劃設模擬，適時提出修正建議；或於全國國土計畫通盤檢討時，提供劃設原則之修正

	建議。 另有關海域空間使用規劃產生衝突解決方式，依循國土計畫法第 17 條部門計畫於先期計畫時徵詢國土計畫，並於發生競合時，由中央主管機關進行協調機制，且於協調不成時，交由行政院決定之。 相關內容已於本計畫結案報告第九章 P.492-493 補充說明。
三、有關國防、重大計畫等發展需要，國土計畫法第 23 條第 5 項賦予得在各國土功能分區申請使用，惟其詳細之辦理程序、海域與陸域之使用申請行政規範是否應給予必要差別，或中央地方權責分工之差異化等，建議列入相關研究方向。	遵照辦理，針對海洋空間使用申請規範，本計畫已於結案報告書第九章第四節 P.492-493 蒐集各界對於國土計畫法精進之意見，納入後續研究建議之中。
四、現海洋資源地區第 3 類多屬尚未規劃或使用者，查國土計畫法第 21 條其土地使用原則為：「按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。」其具體落實之方式為何？建議進行研議。	自 105 年起即於區域計畫體系建立海域區海域用地區位許可制度，並已納入非都市土地使用管制規則規範。為延續納入國土計畫體系，營建署刻正研擬「國土計畫土地使用管制規則」草案，並已初步研議海洋資源地區第 3 類之容許使用情形。本計畫已將此點意見，納入後續研究建議，並於結案報告 P.493 補充說明。

五、現行國土計畫的變更程序除國防或重大計畫建設外，均需循通盤檢討程序始得辦理，此一設計部分來自陸域國土有土地價值，並容易炒作地價等背景；雖海洋資源地區的使用並無土地價值的問題，自無需將陸域土地管理的概念全數套用在海域上，建議國土法中應就海洋資源地區另建立一套有別於陸域土地的管理制度。	遵照辦理，本計畫已於結案報告書第九章第四節P.492-493 整理各界對於國土計畫法建議之處，並納入後續研究建議之中。

109 年度

「從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編」

期中審查會議意見回覆

決議	
一、本案期中報告審查通過，請受託單位續依契約規定辦理。	遵照辦理。
二、有關與會機關代表意見，請受託單位納入後續研究參考，並製作回應情形對照表納入期末報告書。	遵照辦理。
國家發展委員會	
一、本研究報告針對國土計畫法制過程有非常深入的研究，從鑑往知來的角度，是一本對於研究國土計畫法制很有用的工具書，得以詳知法令各條文的由來。由於內容很豐富，建議結案時，可以考量建立一個年份軸表，標註政策入法的重要決策點，以利後續查考。	遵照辦理，本案已於期末報告附錄六建立國土計畫法大事紀，並在各議題討論內容中，詳細記載各重要政策轉折之時間點，並於後續結案報告成果製作國土計畫法推動過程彙編時納入考量作適當呈現。
二、有關後續工作事項-後續法規精進的部分，建議主題可以選擇國土計畫審議中各界討論最熱烈的部分當作討論議題，例如：	遵照辦理。
(一) 糧食安全的責任均由農業縣份扛起，然又因保留農地限制其工商發展，恐造成區域、城鄉差距越來越大，此問題如何透過國土計畫法予以平衡。	遵照辦理，本案於 110 年 3 月 29 日舉辦「國土計畫法鑑往知來制度精進座談會」第 3 場，納入「維護農地費」之討論，並參考農業權之概念，以作為平衡之作法，詳參報告書 P.475-476 及附錄 P.333-334。
(二) 對於循適時檢討變更推動國家建設，社會多	遵照辦理，本案於 110 年

表反對，惟現今全球與國內政治經濟社會變動頻仍，國土計畫法勢必要保留一點彈性以因應，得用何種方式可以減輕疑慮。	3 月 23 日舉辦「國土計畫法鑑往知來制度精進座談會」第 1 場，以民眾參與式規劃、調整重大建設範疇、及配合都會區域計畫等各式議題，研擬保留彈性之減輕疑慮可能，詳參報告書 P.423 及附錄 P.314。
(三)後續通盤檢討時，倘該縣市之發展不如其所規劃，對於未來發展地區之退場機制，以及很多重疊地區之功能分區轉換的配套機制。	遵照辦理，本案於 110 年 3 月 29 日舉辦「國土計畫法鑑往知來制度精進座談會」第 3 場，納入直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之配套措施，提出檢討重點，詳參報告書 P.483-486 及附錄 P.340-342。
行政院農業委員會	
一、本會對於國土計畫之政策期待，除維護糧食安全外，亦期望能延續至食品安全層面，例如近年農地土壤因各類使用行為汙染，進而引發食品安全之疑慮，且本會農業試驗所需投入土壤改良花費不貲，是以，建議該議題納入後續國土計畫法規精進之探討。	遵照辦理，本案於 110 年 3 月 23 日舉辦「國土計畫法鑑往知來制度精進座談會」第 1 場，試圖討論部門之間橫向連結，在農地土壤汙染狀況，應可透過農業部門及相關部門之橫向連結討論有關國土計畫地整合，至於已汙染土地。另，本案於 110 年 3 月 23 日舉辦「國土計畫法鑑往知來制度精進座談會」第 2 場試討論目前現有各種制度手段(包含使用許可、農

	村再生、農村社區土地重劃等) 並為解決現有手段未能處理之問題，試圖創新既有制度工具，詳參報告書 P.449-454 及附錄 P. 334-336。
二、此外，包括農舍、農路等議題亦建議納入後續國土計畫法規精進之探討，以農舍議題為例，農舍普遍缺乏相應之公共設施及灌溉水源規劃，農舍興建後之使用情形，亦無相關追蹤機制，恐因汙排水與灌溉水混流，導致農地作物遭受影響，後續就國土計畫之規劃及土地使用管制等面向如何因應，應再予研析。	農舍普遍缺乏公共設施問題係因過去鄉村地區缺乏規劃，本案於 110 年 3 月 23 日舉辦「國土計畫法鑑往知來制度精進座談會」第 2 場試討論鄉村地區制度設計建議。然針對農舍政策追蹤執行細節，因目前營建署鄉村地區整體規劃示範案例仍在規劃階段，因此於本案 110 年 1 月 18 日第 4 次工作會議中相關決議，有關技術層面細節不予討論。
三、除上開問題外，現行土地稅制問題，例如農地轉換為非農地，稅制上是否應適度反映轉換之成本，亦可納入法規精進議題討論。	本案於 110 年 3 月 29 日舉辦「國土計畫法鑑往知來制度精進座談會」第 3 場，透過營建署既有計畫案「國土計畫重要議題－土地使用規劃及開發利得相關義務負擔機制研究」之基礎，討論國土規劃利得之制度及費用機制研議，暫不涉及稅制地討論，詳參報告書 P.449-454 及附錄 P.353-358。
四、有關受託單位所提鄉村地區整體規劃之法規精	遵照辦理，本案於 110 年

進議題，建議可將地方創生政策納入討論。	3 月 23 日舉辦「國土計畫法鑑往知來制度精進座談會」第 2 場，試圖提出創新制度工具，該制度工具亦試圖解決目前地方創生事業面臨之相關問題，詳參報告書 P.442、454 及附錄 P.300-311。
營建署綜合計畫組	
一、簡報 P.32，海域納入國土計畫法之政策歷程，建議可再酌予補充下述內容：	遵照辦理。
(一)我國海域納入管理，最初並非基於國土計畫之討論。海埔地開發可追溯至民國 60、70 年代，隨著政治解嚴，海岸大型開發（如彰濱工業區、離島工業區），應運而生，而當時係屬農業單位之權責。民國 80 年代，鑒於海岸開發需求日增，行政院責成內政部訂定「海埔地開發管理辦法」，並著手「海岸法」草案之研擬。	遵照辦理，已於結案報告書 P.212 補充相關內容。
(二)又過去因「區域計畫法」未將海岸及海域納入管理，導致填海造地、建港之管制於法無據，是以，民國 99 年「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）-因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」及民國 102 年「區域計畫法施行細則」修正，陸續將海域納入管理，為國土計畫法制研議之重要參據。	遵照辦理，已於結案報告書 P.223 補充相關內容。

目錄

第一章 計畫目的與工作項目	1
第一節 計畫主旨	1
第二節 計畫工作項目與流程	6
第二章 計畫目的與工作項目	10
第一節 第一次函送立法院版本：86 年國土綜合發展計畫法(草案).....	10
第二節 第二次函送立法院版本：90 年國土綜合發展計畫法(草案).....	18
第三節 第三次函送立法院版本：91 年國土綜合發展計畫法(草案).....	28
第四節 第四次函送立法院版本：93 年國土計畫法(草案).....	34
第五節 第五次函送立法院版本：98 年國土計畫法(草案).....	43
第六節 第六次函送立法院版本：103 年國土計畫法(草案)	53
第七節 小結	62
第三章 國土計畫法制化過程之重要議題分析.....	94
第一節 國土計畫之法制定位：國土規劃作用法的確立	94
第二節 國土計畫法案名稱修正緣由	99
第三節 城鄉計畫法之歷史討論過程	108
第四節 國土基本法及國土政策綱領之歷史討論過程.....	115
第五節 國土功能分區制度形成之政策歷程	122
第六節 環境敏感地與限制發展地區政策歷程	131
第四章 國土計畫法政策推動歷程：第五次與第六次函送立法院之 版本差異分析	146
第一節 政策討論過程之歷史紀錄.....	146
第二節 海域整合於國土計畫	212
第三節 開發許可制轉為使用許可制	224
第四節 國土功能分區、分類及使用地之確立.....	236
第五節 國土功能分區重疊管制	250
第六節 國土保育地區劃設之權責.....	257
第七節 直轄市、縣（市）國土使用管制之因地制宜	263

第八節 國土復育條例納入國土計畫法	269
第九節 原住民族權利之保障	288
第十節 民眾參與機制之健全	306
第十一節 既有權利保障及補償	319
第十二節 容積移轉制度納入與否	336
第十三節 國土永續發展基金之預算編列	341
第五章 臺灣國土計畫法制化過程之口述歷史紀錄	352
第一節 口述歷史訪談工作安排	352
第二節 訪談說明與訪談題綱設計	356
第六章 國土計畫法重點議題座談會	373
第一節 國土計畫法鑑往知來制度精進系列座談會	373
第二節 鄉村地區整體規劃社會溝通座談會	384
第七章 國土計畫法制度精進分析及建議：部門計畫與土地使用計畫之協調整合	433
第一節 背景說明	434
第二節 制度精進重點討論分析	441
第三節 制度精進重點建議	454
第八章 國土計畫法制度精進分析及建議：鄉村地區整體規劃	458
第一節 背景說明	458
第二節 制度精進重點討論分析	462
第三節 制度精進重點建議	485
第九章 國土計畫法制度精進分析及建議：永續國土治理配套措施	488
第一節 背景說明	490
第二節 制度精進重點討論分析	492
第三節 制度精進重點建議	515
第四節 其他制度精進建議	521

表目錄

表 1	國土計畫法 (草案) 推動歷程版本差異比較	1
表 2	民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案) 》版本立法重點列表.....	16
表 3	民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案) 》版本立法重點列表.....	26
表 4	民國 93 年函送立法院《國土計畫法 (草案) 》立法重點列表	41
表 5	民國 98 年函送立法院《國土計畫法 (草案) 》立法重點列表	51
表 6	民國 103 年函送立法院《國土計畫法 (草案) 》立法重點列表.....	60
表 7	歷史背景表	63
表 8	各版本成長管理制度差異	65
表 9	各版本計畫體系、擬訂、變更之制度設計差異	69
表 10	各版本審議制度設計差異	75
表 11	各版本管理制度設計差異	80
表 12	各版本權利保障制度設計差異	84
表 13	各版本民眾參與制度設計差異	88
表 14	各版本罰則制度設計差異	91
表 15	各版本立法結果比較	93
表 16	國土計畫法案名稱修正影響其性質	99
表 17	國土綜合開發計畫法與國土綜合發展計畫法之立法目的名詞解釋比較	101
表 18	《國土綜合開發計畫法》與《國土綜合發展計畫法》中〈國土綜合發展計畫〉應載明事項	102
表 19	國土綜合發展計畫法與國土計畫法之立法目的、名詞解釋及全國層級計畫應包含事項比較.....	106
表 20	〈國土法及城鄉法立法總結報告〉未來使用分區建議	124
表 21	經建會版限制發展地區與內政部版限制發展地區內容差異比較.....	136
表 22	函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案) 》限制發展地區與限制開發地區差異.....	141
表 23	國土保育地區在各版本《國土計畫法 (草案) 》之定義、原則、劃設機關、管制、申請許可差異比較.....	143
表 24	民國 98 年函送立法院《國土計畫法 (草案) 》歷經會議記錄.....	147

表 25	民國 103 年函送立法院《國土計畫法 (草案)》歷經會議記錄.....	149
表 26	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第一條	151
表 27	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二條	152
表 28	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三條	152
表 29	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四條	154
表 30	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五條	157
表 31	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第六條	157
表 32	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第七條	159
表 33	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第八條	161
表 34	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第九條	161
表 35	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十條	162
表 36	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十一條	163
表 37	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十二條	164
表 38	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十三條	165
表 39	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十四條	165
表 40	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十五條	166
表 41	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十六條	167
表 42	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十七條	168
表 43	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十八條	169
表 44	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十九條	170
表 45	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十條	171
表 46	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十一條	172
表 47	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十二條	173
表 48	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十三條	174
表 49	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十四條	176
表 50	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十五條	177
表 51	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十六條	177
表 52	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十七條	178
表 53	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十八條	179
表 54	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十九條	179
表 55	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十條	180
表 56	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十一條	181
表 57	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十二條	184

表 58	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：新增條文第二十一條	184
表 59	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十三條	185
表 60	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：新增條文二十三條	186
表 61	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十五條	188
表 62	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十六條	189
表 63	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十七條	191
表 64	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十八條	192
表 65	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十條	193
表 66	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十二條	196
表 67	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十三條	196
表 68	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：新增條文二十九條	197
表 69	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十四條	198
表 70	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十五條	199
表 71	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十六條	199
表 72	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十七條	201
表 73	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十八條	203
表 74	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十九條	204
表 75	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十條	204
表 76	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十一條	205
表 77	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十二條	206
表 78	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十三條	206
表 79	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十四條	207
表 80	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十五條	207
表 81	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十七條	209
表 82	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十八條	209
表 83	與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：新增條文第三十六條	210
表 84	國土計畫法民國 98 年與 103 年函送立法院版本草案重要議題涉及條文 整理	211
表 85	民國 84 年《國土綜合開發計畫法 (草案)》發展許可制之重點	227
表 86	民國 98 年與 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》開發許可費 用負擔內涵差異	234
表 87	國土功能分區制度之層級演變	238
表 88	民國 86 年至 98 年函送草案之國土規劃與管制權責	265

表 89	國土計畫法與國土復育條例差異比較	282
表 90	民國 90 年至 103 年《國土計畫法 (草案)》內與原住民族相關之規範	288
表 91	民國 99 年 9 月國土計畫法 (草案) 增 (修) 與原住民族相關條文會議擬 修訂條文	296
表 92	國土計畫計畫層面：六版本民眾參與計畫之比較表	307
表 93	原依《區域計畫法》編定合法土地、建築物及設施，與國土計畫土地使用 管制不符之權利保障變革.....	320
表 94	各版本國土永續發展基金收入與支出比較.....	341
表 95	補償機制改變條文	349
表 96	擬訪談對象之訪談重點與方向	352
表 97	國土計畫法制度精進座談第一場次會議流程	377
表 98	國土計畫法制度精進座談第二場次會議流程	379
表 99	國土計畫法制度精進座談第三場次會議流程	381
表 100	各版本部門計畫徵詢國土計畫主管機關項目、時機及對象	435
表 101	各版本適時變更國土計畫項目 (擷取部分)	435
表 102	農地重劃及農村社區土地重劃對照表	475
表 103	鄉村地區整和重劃與既有工具比較表	481
表 104	鄉村地區整體規劃相關工具主管機關及辦理方式.....	483

圖目錄

圖 1	計畫理念：臺灣國土規劃體制的鑑往知來.....	3
圖 2	計畫操作流程圖	8
圖 3	民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本之法條結構.....	13
圖 4	民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本之法條結構.....	22
圖 5	民國 91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本之法條結構.....	30
圖 6	民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本之法條結構....	37
圖 7	民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本之法條結構....	47
圖 8	民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本之法條結構 .	57
圖 9	《城鄉計畫法 (草案)》法案結構圖	111
圖 10	《城鄉計畫法》國土計畫體系圖	123
圖 11	國土復育條例法條結構圖	271
圖 12	限制發展地區土地財產權補償體系.....	322
圖 13	宣傳海報.....	374
圖 14	國立臺北大學都市計劃研究所網站曝光	375
圖 15	中華民國全國建築師公會網站曝光.....	376
圖 16	臺灣省都市計畫技師公會網站曝光.....	376
圖 17	主席林組長秉勳致詞.....	378
圖 18	報告人張副教授兼所長容瑛報告	378
圖 19	與談人郭前副局長年雄與談.....	378
圖 20	與談人賀陳董事長旦與談	378
圖 21	與談人林監察委員盛豐與談.....	378
圖 22	與談人邱榮譽講座教授文彥與談	378
圖 23	花蓮縣文化局吳局長勁毅提出意見.....	378
圖 24	野薑花公民協會陳理事長雪梨 提出意見	378
圖 25	主席林組長秉勳致詞.....	380
圖 26	報告人張副教授兼所長容瑛報告	380
圖 27	與談人戴助理教授秀雄與談.....	380
圖 28	與談人陳執行長育貞與談	380

圖 29	與談人黃副教授偉茹與談	380
圖 30	與談人簡組長俊發與談	380
圖 31	與談人陳副教授志宏與談	380
圖 32	與會現場狀況	380
圖 33	主持人林組長秉勳致詞	382
圖 34	報告人張副教授兼所長容瑛報告	382
圖 35	與談人張助理教授志銘與談	382
圖 36	與談人王副縣長志輝與談	382
圖 37	與談人賀陳董事長旦與談	382
圖 38	與談人李研究員永展與談	382
圖 39	與談人張教授兼副院長學聖與談	383
圖 40	與談人徐助理教授中強與談	383
圖 41	衍古開發顧問有限公司陳經理台智提出意見	383
圖 42	弘元地政士事務所季所長美珍提出意見	383
圖 43	環境法律人協會黃專員子芸提出意見	383
圖 44	環境權保障基金會徐研究員孟平提出意見	383
圖 45	報告人魏技士巧蕤報告	386
圖 46	主持人林組長秉勳主持	386
圖 47	與談人李教授兼系主任麗雪與談	386
圖 48	與談人張副教授梅英與談	386
圖 49	與談人吳教授兼系主任振發與談	386
圖 50	與談人林映辰助理教授與談	386
圖 51	與談人鄒助理教授君瑋與談	386
圖 52	大肚山改善空汙協會魏家慶理事長提出意見	386
圖 53	台中城鄉發展田調團李育霖研究員提出意見	387
圖 54	大葉大學張富銘主任提出意見	387
圖 55	苗栗自然生態協會陳忠祺理事提出意見	387
圖 56	台中市后里區泰安社區發展協會李奇芳前理事長提出意見	387
圖 57	報告人蔡科長玉滿報告	404
圖 58	主持人林組長秉勳主持	404
圖 59	與談人黃助理教授國慶與談	404
圖 60	與談人黃副教授書偉與談	404
圖 61	與談人蔡副教授兼系主任宜穎與談	404

圖 62	與談人葉助理教授佳宗與談.....	404
圖 63	與談人孫教授兼系主任振義與談.....	404
圖 64	與談人王助理教授忠融與談.....	404
圖 65	新北市坪林區公所 黃銘豐前鄉長提出意見.....	405
圖 66	台灣石虎保育協會 吳佳其秘書長提出意見.....	405
圖 67	社團法人災害管理學會 楊礎毓研究助理提出意見.....	405
圖 68	報告人蔡科長玉滿報告.....	418
圖 69	主持人林組長秉勳主持.....	418
圖 70	與談人陳教授坤宏與談.....	418
圖 71	與談人周副教授士雄與談.....	418
圖 72	與談人陳教授兼總務長永森與談.....	418
圖 73	與談人張副教授秀慈與談.....	418
圖 74	與談人吳助理教授永隆與談.....	418
圖 75	嘉義縣水上鄉公所陳江雄主任秘書 提出意見.....	418
圖 76	台南市環保聯盟黃安調理事長 提出意見.....	419
圖 77	臺南市地政士公會曾玉雲地政士 提出意見.....	419
圖 78	鼎漢工程顧問戴子純副理提出意見.....	419
圖 79	中央層級部門計畫與國土計畫競合協調流程圖.....	438
圖 80	部門空間發展策略載明事項變動.....	443
圖 81	國土計畫優位性示意圖.....	456
圖 82	整體流程制度精進重點建議.....	457
圖 83	民國 89 年《城鄉計畫法 (草案)》立法架構.....	460
圖 84	民國 89 年國土計畫體系構想.....	461
圖 85	鄉村地區整體規劃流程圖示範圖.....	470
圖 86	臺灣鄉村普遍問題及不同向度的制度工具.....	472
圖 87	檢視當前鄉村規劃示範案之經驗.....	474
圖 88	德國整合鄉村發展計畫體系.....	479
圖 89	鄉村地區整合重劃目的示意圖.....	480
圖 90	鄉村地區整體規劃執行工具示意圖.....	482
圖 91	鄉村地區整合重劃機制示意圖.....	482
圖 92	營建署研擬鄉村地區整體規劃後續協助政府方向.....	484
圖 93	鄉村地區整體規劃制度精進重點示意圖.....	486

第一章 計畫目的與工作項目

第一節 計畫主旨

民國 105 年 5 月 1 日《國土計畫法》的公告施行，宣告臺灣國土規劃體制逐漸進入新紀元，此為民國 80 年代初期以來，國家社會持續努力的階段性成果。依《國土計畫法》第 1 條，立法精神在於「因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展。」顯然，臺灣企圖透過更健全之法制規範與空間計畫引導，實現安全、有序、和諧的永續國土。

本計畫「從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編」委託專業服務案，旨在就民國 80 年代初期以來，臺灣國土計畫法制化過程，進行歷史性的記載與書寫，並為國土規劃體制的持續進步，提供專業性建言。以下就計畫緣起、計畫目的、計畫執行理念及方法，扼要說明之。

壹、計畫緣起：臺灣國土計畫法制化推動過程的歷史意義

行政院於民國 82 年頒布實施「振興經濟方案」，指示前行政院經濟建設委員會（現今為國家發展委員會）檢討修訂「國土綜合開發計畫」及研擬《國土綜合開發計畫法》，嗣後該會主辦「國土綜合開發研討會」獲致重要結論與建議，經提行政院 84 年 5 月 11 日第 2430 次會議，決議指示該會於 3 個月內研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》，並送請內政部主辦完成立法程序。

內政部為推動國土計畫之立法作業，經討論後多次修正法案名稱、章節架構及條文內容（參見表 1），陸續於民國 86 年、90 年、91 年、93 年及 98 年五度函送立法院審議，均未能完成立法程序。

表 1 國土計畫法（草案）推動歷程版本差異比較

民國	法案名稱	研擬者	章數	條文數	函送立法院
84 年	國土綜合開發計畫法（草案）	經建會	五章	31 條	--
86 年	國土綜合發展計畫法（草案）	內政部	四章	24 條	第一次
90 年	國土綜合發展計畫法（草案）	內政部	六章	38 條	第二次
91 年	國土綜合發展計畫法（草案）	內政部	六章	37 條	第三次
93 年	國土計畫法（草案）	內政部	九章	54 條	第四次

民國	法案名稱	研擬者	章數	條文數	函送立法院
98 年	國土計畫法（草案）	內政部	八章	59 條	第五次
103 年	國土計畫法（草案）	內政部	六章	41 條	第六次

資料來源：本計畫彙整自各版本國土計畫法草案。

於前五次函送立法院審議未果後，內政部持續委託相關研究、召開座談會議、部會研商會議及公聽會，並修正條文草案，於民國 101 年陳報行政院，經行政院召開九次審查會議通過後，103 年 7 月 28 日第六度函送立法院審議，立法院經四次全體委員會議審查，於 104 年 12 月 18 日立法院第 8 屆第 8 會期完成三讀程序，總統於 105 年 1 月 6 日公布，並由行政院定自 105 年 5 月 1 日起施行。

民國 105 年《國土計畫法》的公告施行，不僅是臺灣國土規劃專法的創制，更是國土規劃體制的歷史性變革，對於臺灣國土規劃史，具有兩個重要意涵。首先，臺灣國土計畫的法制化過程，自 82 年推動立法作業以來，歷經五進五出立法院審議，終於在 105 年獲得階段性成果。另一方面，亦隱含著臺灣國土規劃體制轉型挑戰的開端，後續必須隨著國家社會的發展，持續進行滾動式的檢討及修正。那麼，這二十多年的國土計畫法制化過程，如何交織著規劃制度轉型與社會討論？對於臺灣國土規劃體制的持續進步，有什麼啟發？這些議題的探究及剖析，深具歷史及規劃參考價值。舉例而言，105 年立法通過版本，係以行政院於 103 年 7 月 28 日第六次函送立法院條文草案為基礎，該版本與 98 年 10 月 8 日第五次函立法院審議之版本具若干不同之處，包含納入《國土復育條例》（草案）權利保障及補償救濟相關規定等，各該條文對於後續國土計畫之規劃及管理影響深遠。因此，實有必要將立法過程及重要變革詳予記錄，以供後續檢討及修正《國土計畫法》之重要參考。

貳、計畫目的

本計畫「從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編」之目的為：

- （一）詳實記載民國 82 年以來《國土計畫法》之推動歷程；
- （二）剖析國土計畫法制化過程之重要議題；
- （三）研提制度檢討建言，俾供後續國土規劃及《國土計畫法》修正參考。

參、計畫執行理念：臺灣國土規劃體制的鑑往知來

本計畫以「臺灣國土規劃體制的鑑往知來」為計畫執行理念(圖1)。民國105年《國土計畫法》公告施行，為民國80年代初期以來，臺灣國家社會共同努力的階段性成果。國土計畫專法，為推動與承接國土政策之重要制度工具，其承接國家政策理念，透過國家發展各部門政策之空間調節，引導社會集體實踐，共同落實國土願景。因此，實有必要將民國80年代初期以來國土計畫的法制化過程，詳實記錄，作為臺灣國土規劃體制持續進步的重要基礎。

是以，基於「臺灣國土規劃體制的鑑往知來」之理念(圖1)，本計畫致力於探究：臺灣國家社會如何共同促成國土計畫的法制化？於此基礎上，未來國土規劃體制如何持續進步？

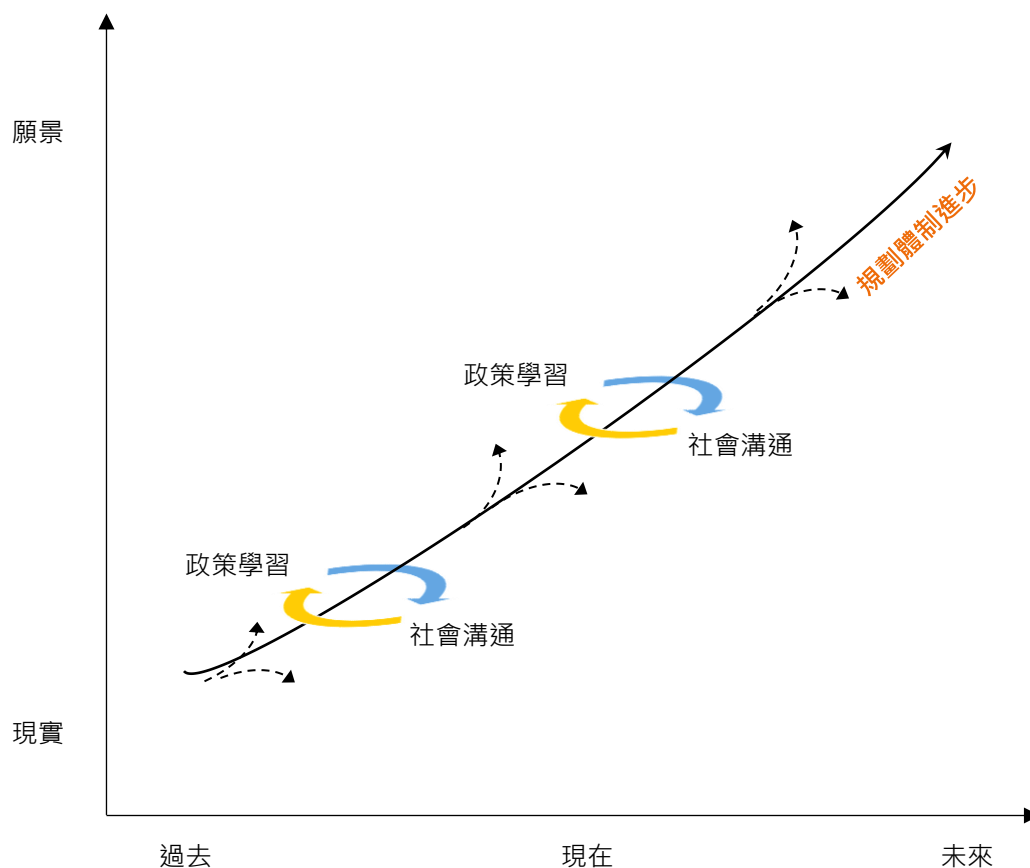


圖1 計畫理念：臺灣國土規劃體制的鑑往知來

資料來源：本計畫繪製

一、鑑往：臺灣國土規劃體制的歷史記載與經驗反省

- ◆ 民國 80 年代初期以來，臺灣為何及如何推動國土計畫法制化？
- ◆ 推動過程中，如何透過社會溝通、政策學習與討論，突破既有制度現實，朝向制度願景？
- ◆ 有什麼需要記取的重要歷史教訓？

二、知來：臺灣國土規劃體制的政策學習與社會溝通

- ◆ 過去的經驗教訓有什麼啟發？如何作為未來國土規劃體制進步的借鏡？
- ◆ 當前社會溝通與政策學習的重點為何？
- ◆ 如何透過更充分的社會溝通、更具反省的政策學習，促成國土規劃體制的持續進步？

肆、計畫操作方法

基於「臺灣國土規劃體制的鑑往知來」之執行理念，本計畫分為蒐集盤點、剖析探究及廣徵建言三大步驟，輔以相應之操作方法。

一、蒐集盤點

本計畫資料蒐集盤點重點包括：

- (一) 法案草案：民國 80 年代初期以來國土計畫法制化歷程之法案草案；
- (二) 會議資料：國土計畫法第五次（98 年）與第六次（103 年）函送立法院版本草案研擬期間之相關研商會議、座談會議、說明會等相關會議資料及紀錄。

二、剖析探究

本計畫剖析探究重點工作包括：

- (一) 文本分析：以前開資料之閱讀及檢視為基礎，盤點民國 80 年代初期以來各版本立法重點差異，並聚焦於 98 年與 103 年重要議題之政策討論過程探究；
- (二) 口述歷史：聚焦於國土計畫法制化歷程之重點議題，進行關鍵人物口述歷史訪談，作為政策歷程剖析及後續制度檢討方向之重要參考。

三、廣徵建言

本計畫廣徵建言之途徑包括：

- (一) 成果彙整：以前開口述歷史訪談及資料分析成果為基礎，研議國土計畫法制之檢討修正重點方向及議題；
- (二) 系列座談：以「國土計畫制度精進座談會」做為主軸，分別透過「國土計畫法鑑往知來制度精進座談會」及「鄉村地區整體規劃社會溝通座談會」的舉辦，廣徵各界對於「《國土計畫法》制度精進」之意見及建言，作為《國土計畫法》滾動檢討之重要參考。

第二節 計畫工作項目與流程

本計畫基於『臺灣國土規劃體制的鑑往知來』之執行理念，以「國土計畫法歷次條文比較及分析」與「國土計畫法後續修法方向研議」為工作重點，以下說明工作項目及流程。

壹、計畫工作項目

本計畫包括四大工作項目，以下說明各工作項目之具體內容及進度安排。

一、國土計畫法歷次函送立法院版本之立法重點分析

(一) 蒐集民國 86 年、90 年、91 年、93 年、98 年、103 年等六度函送立法院之版本，盤點前述六版本之政策背景 (例如國際趨勢、重大事件、國家政策及國土規劃等)、立法精神及法條結構、立法重點、及立法結果。

(二) 探究前述重要議題之政策決定歷程，重要議題包括：

- 1.國土計畫之法制定位：國土規劃作用法的確立；
- 2.國土計畫法案名稱修正緣由；
- 3.城鄉計畫法之歷史討論過程；
- 4.國土基本法及國土政策綱領之歷史討論過程；
- 5.國土功能分區制度形成之政策歷程；
- 6.限制發展地區政策歷程；
- 7.其他經工作會議決議應分析之重要議題。

二、國土計畫法第五次與第六次函送立法院之版本差異分析

(一) 蒐集民國 98 年與 103 年函送立法院版本草案研擬過程之相關研商會議、座談會議、說明會等會議資料及紀錄；並彙整 98 年與 103 年函送立法院版本草案之差異點；

(二) 探究前述兩版本重要差異點之政策決定歷程，重要議題包括：

- 1.海域如何整合於國土計畫？
- 2.開發許可制何以轉變為使用許可制？
- 3.國土功能分區、次分區及使用地何以調整為國土功能分區、分類及使用地？
- 4.國土功能分區是否採重疊管制？
- 5.國土保育地區何以改由直轄市、縣 (市) 主管機關劃設？

- 6.何以納入直轄市、縣(市)主管機關訂定因地制宜土地使用管制規定？
- 7.國土復育條例如何納入國土計畫法？
- 8.原住民族權利如何保障？
- 9.如何健全民眾參與機制？
- 10.如何保障既有權利及補償？
- 11.容積移轉制度何以不予納入條文？
- 12.國土永續發展基金 10 年何以由政府編列預算投入 500 億？
- 13.其他經工作會議決議應分析之重要議題。

三、國土計畫法制化歷程之口述歷史訪談紀錄

- (一)就前述國土計畫法制化歷程之重要議題，進行關鍵人物口述歷史訪談，訪談對象以至少 10 位為原則；
- (二)訪談過程以錄音或錄影輔助記錄，成果剪輯為兩部影片(各為 3 分鐘及 30 分鐘)。

四、《國土計畫法》制度精進重點之方向研議及系列座談

歸結前述成果，研提《國土計畫法》制度精進重點方向建議，並配合營建署刻正推動之鄉村地區整體規劃政策進行社會溝通。

- (一)舉辦《國土計畫法》鑑往知來制度精進座談會
 - 1.部門計畫與土地使用計畫之協調整合；
 - 2.鄉村地區整體規劃；
 - 3.永續國土治理配套措施。
- (二)舉辦鄉村地區整體規劃社會溝通座談會
 - 1.協助營建署於北、中、南各召開 1 場鄉村地區整體規劃社會溝通座談會；
 - 2.辦理會議場地租借、專家學者邀請等行政事項。

五、其他配合事項

- (一)本計畫以每月定期召開 1 次工作會議為原則，並整理工作會議紀錄及回應處理情形。
- (二)依執行過程需要及工作會議之決議，向內政部、相關部會或人士進行訪談。

貳、計畫操作流程

依「從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編」委託專業服務案內容，歸結前述本計畫工作項目與操作方法，本計畫研擬操作流程如圖 2。

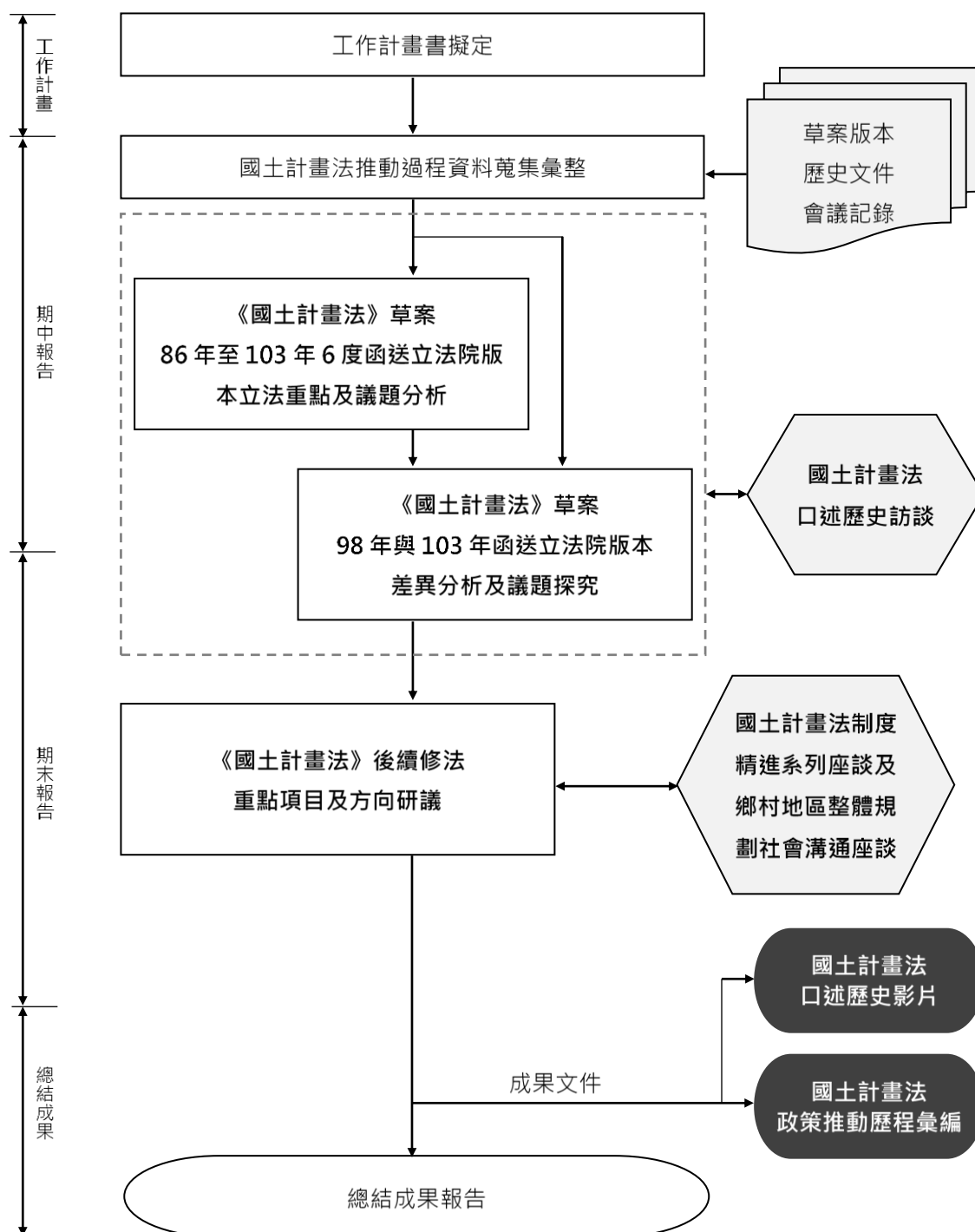


圖 2 計畫操作流程圖

資料來源：本計畫繪製

參、計畫成果

依據「109 年度『從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編』委託專業服務案」之契約書，本計畫提出之成果，包含下列內容：

一、印製期中及期末報告各 10 份。

二、總結成果：

(一) 印製總結報告書 (含中、英文摘要各 1 頁) 10 份 (含紀錄期中、期末簡報、工作會議與會代表意見及參處情形對照表，以及專家學者座談會會議內容彙整)。

(二) 印製國土計畫法政策推動歷程 100 份。

(三) 製作總結報告書、歷次 (含期中、期末及工作會議) 簡報資料電腦檔案、國土計畫法政策推動歷程及影片剪輯 (共 2 部) 光碟 10 片。

第二章 計畫目的與工作項目

第一節 第一次函送立法院版本：86 年國土綜合發展計畫法(草案)

民國 82 年行政院指示經濟建設委員會（下稱經建會）研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》，經建會於 84 年主辦「國土綜合開發研討會」，同年行政院會決議，請經建會研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》送內政部主辦立法。內政部蒐集各機關意見，亦邀請專家學者共同討論國外國土規劃制度，在 85 年召開 4 次諮詢小組會議、2 次研商會議及內政部法規會議後，經由內政部部務會議通過，86 年檢送《國土綜合發展計畫法（草案）》至行政院。爾後，行政院經郭政務委員婉容召集部會首長與相關機關 2 度審查後送立法院審議，立法院內政及邊政、財政、經濟委員會併案審查進入一讀程序。

該法案由經建會草擬後送請內政部主辦後，基於「發展」較「開發」所涵蓋之層面較廣，包括保護、利用等方面，國土規劃屬於綜合性質、大型的計畫，內政部認為應以「發展」代替「開發」較為妥當（立法院，1997a：209-211），故將原經建會草擬之《國土綜合開發計畫法》更名為《國土綜合發展計畫法》。

壹、政策背景

一、國際趨勢

民國 60 年代，中華民國退出聯合國及中美斷交後，我國面臨政治外交上的挫敗，為了進一步提升經濟外交實力，強調建立自主經濟體系，政府投資大規模的重大建設。在上開的政策導入和經濟建設下，當時臺灣作為亞洲四小龍之一，形成「臺灣經濟奇蹟」。

此時期的思維多著重於經濟上的建設，但也逐漸重視永續發展之議題，民國 81 年聯合國舉行「地球高峰會」，共 155 個國家簽署《聯合國氣候變化框架公約》，臺灣亦有必要仿效先進國家訂定環境保護長程計畫，因此擬定環境保護 5 年中程施政目標（81 年至 85 年），「環境保護」成為國土規劃中的重要環節。

二、重大事件

民國 85 年 7 月，「賀伯颱風」以西北西向臺灣前進，為全國帶來強風豪雨，航空、鐵路交通全面停飛、停駛，公路坍方、橋樑斷裂，共 51 人死亡、22 人失蹤（全球災害事件簿，2018a）。

三、國家政策

民國 60 年代至 70 年代，因應臺灣經濟起飛，中央政府為配合基礎建設革新而推動的一系列國家大型建設，稱為十大建設。而後，為積極推動我國經濟發展，民國 80 年代提出國家整體建設綱要性計畫，其中包含「國家建設六年計畫」，以產業發展、提升生活品質及區域均衡作為政策施作方向，而區域均衡期以〈國土綜合開發計畫〉為藍本進行細項規劃。因此 82 年行政院提出「振興經濟方案」，積極促進民間投資，並指示經濟建設委員會研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》。而後 85 年適逢〈臺灣地區綜合開發計畫〉通盤檢討年期，內政部對臺灣北、中、南、東部區域計畫展開第一次通盤檢討，納入新訂擴大都市計畫總量管制、訂定部門計畫及指認限制發展地區與條件發展地區等內容。

此外，為擴大經貿活動空間，民國 80 年臺灣以中華台北的名義加入亞太經合會議(APEC)、81 年申請加入《關稅暨貿易總協定》(GATT)、84 年推動「發展臺灣成為亞太營運中心計畫」，為配合上開的需求，必須對臺灣國土空間利用作全面的調整，使土地更具彈性且有效率地使用。同年，政府為落實振興經濟方案及國家建設六年計畫等政策施作，進一步期望提升國內投資意願，提出「農地釋出方案」進以解決土地成本太高之問題，同時加強土地合理利用、防杜土地投機。

四、國土規劃

民國 60 年代後，隨著臺灣經濟發展快速成長，也相應產生許多都市問題，為避免情勢惡化，開始引進他國的規劃思潮，且經濟建設委員會(今國家發展委員會)成立後，為發展現代空間規劃體系，派員前往日本、韓國考察¹，參考其體制研擬〈臺灣地區綜合開發計畫〉，並於 68 年行政院核定實施，成為當時臺灣空間規劃最高指導計畫。該年代的規劃體系當時仍處於發展時期，國際上的規劃思潮進一步影響臺灣的國土規劃策略，如：成長管理、民眾參與、開發許可制度等。

民國 80 年代，臺灣的國土規劃體制由國外的規劃思潮及本土的規劃特質交流後，逐漸形塑重視生活、生產及生態的永續思維。根據 83 年「綜開計畫工作小組」的顧問林子瑜表示：「國土計畫由經濟計畫型轉為土地

¹ 張祖璿、吳惠然、倪世槐及林澤田(1970)，〈考察日韓國土綜合開發計劃報告〉。臺北市：經合會。

使用型、由中央集權制轉為地方分權轉強 (陳雲上，1994)。』且時任經濟建設委員會都市及住宅發展處處長正鐘表示：「為改善城鄉差距，管制開發的作法已不完全適合鄉村，應注入規劃發展式的管理 (徐碧華，1994)。」在上開的國土規劃體制下，經濟建設委員會提出多項均衡主張，包含：土地供需均衡、城鄉差距均衡、中央與地方土地規劃權的均衡、政府與民間土地規劃權的均衡、土地開發利益的均衡及經濟與環保的均衡 (經濟建設委員會，1995)。

此外，在擬定《國土綜合發展計畫法 (草案)》時，前行政院蕭院長萬長於內閣改組記者會提出：應成立專責機構，如國土綜合開發署，負責國土綜合開發計畫及相關的土地、建管等 (邱沁宜，1998)；沈立法委員富雄亦提出該法的專責機關，應於行政院內政部下設立國土署或國土綜合開發總署，才能夠於該法通過後，實際具行政效力，避免受到部門計畫及目的事業計畫影響 (立法院，1997a：172)，法案之主管機關在該年代成為國土規劃討論的議題之一。

貳、立法精神及法條結構

一、立法精神

據民國 86 年 6 月 3 日行政院函請審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》案，內政部函以：

「我國當前國土規劃體系包括國土綜合開發計畫、區域計畫及都市計畫。其中區域計畫及都市計畫均有專法可資規範，惟最上位之國土綜合開發計畫卻無專法可以依循，為建立推動國土計畫之法律基礎，調整目前國土規劃體系為國土綜合發展計畫及直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫，並建立土地發展許可制及賦予直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫法定地位，爰參酌國外立法例，擬具『國土綜合發展計畫法』草案。」

草案總說明表示，《國土綜合發展計畫法 (草案)》之立法目的為使最上位的國土計畫具法律基礎及充份發揮其功能，調整目前國土規劃體系為國土綜合發展計畫及直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫；為落實土地開發與管理，建立土地發展許可制；部門計畫包括交通、環保、產業、觀光遊憩、水資源乃至於農地利用與釋出等，其土地利用均可由各目的事業主管機關依據國土綜合發展計畫及直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫積極指導與協調；指定限制發展地區，限制一定開發利用或建築行為；都市土地部分則仍依都市計畫管制。至本法公布施行後，現行區域計畫法應予廢止。

二、法條結構

民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本，計四章，共 24 條條文。就法條結構而言，分別為總則、分則、附則等三大部份 (參圖 3)：

(一) 總則

即草案第一章「總則」，內容包括立法目的、主管機關、用詞定義、國土綜合發展計畫體系、綜合發展計畫審議委員會、建立國土利用之基本資料庫等。

(二) 分則

包含草案第二章「計畫之擬訂、審議及核定」、及第三章「限制發展地區之劃設及管理」。

(三) 附則

即草案第四章「附則」，內容包括細則及施行日期等規定。

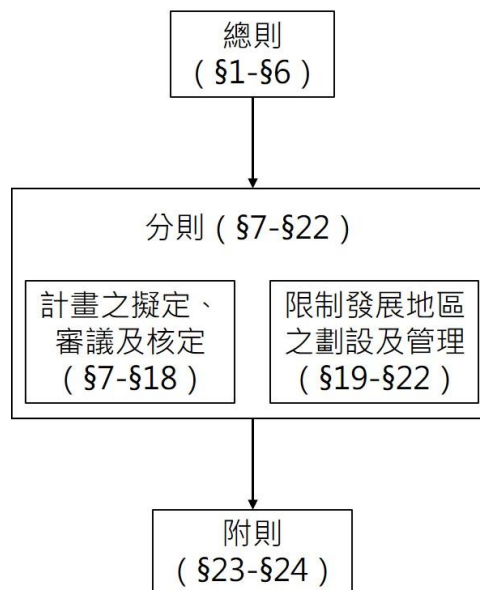


圖 3 民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》
版本之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

一、規劃

以國土綜合發展計畫指導直轄市、縣(市)綜合發展計畫，並以直轄市、縣(市)綜合發展計畫指導城鄉計畫，同時確立國土綜合發展計畫體系的優位性質，部門計畫與事業計畫不得牴觸國土綜合發展計畫²，且應於可行性規劃階段先徵詢中央綜合發展計畫審議委員會之意見³，其中國土綜合發展計畫應包含部門計畫發展構想，直轄市、縣(市)綜合發展計畫則須包含部門計畫發展策略。

另外，該計畫雖規定國土綜合發展計畫及直轄市、縣(市)綜合發展計畫每 10 年及每 5 年通盤檢討一次，但為因應多變且未知的未來，亦保留許多彈性制度⁴，包含因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時、為避免重大災害發生、為興辦重大開發或建設計畫時及各級綜合發展計畫審議委員會建議時，得隨時檢討修正。

二、審議

各級主管機關應分別設綜合發展計畫審議委員會，其組織準則由行政院定之⁵。國土綜合發展計畫審議委員會應處理事務為審議國土綜合發展計畫、目的事業主管機關擬訂部門計畫及事業計畫時徵詢對象、建議修正國土綜合發展計畫、協調部門計畫、直轄市、縣(市)綜合發展計畫與國土綜合發展計畫、變更限制發展地區範圍⁶；直轄市、縣(市)綜合發展計畫審議委員會應處理事務為審議直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫，建議修正國土綜合發展計畫⁷。

三、管理

建立成長管理制的概念⁸及發展許可制度的運用，由直轄市、縣(市)綜合發展計畫中，載明成長管理策略，及限制發展地區與可發展地區兩者的制度建立，直轄市、縣(市)主管機關依據國土綜合發展計畫之限制發展

² 民國 86 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 4、20 條相關規定。

³ 民國 86 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 11 條相關規定。

⁴ 民國 86 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 14、15、22 條相關規定。

⁵ 民國 86 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 5 條相關規定。

⁶ 民國 86 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 7、11、15、22 條相關規定。

⁷ 民國 86 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 9、15 條相關規定。

⁸ 民國 86 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 8、10 條相關規定。

地區劃設原則，劃設限制發展地區，並依其相關法令加以必要之管制⁹。同時直轄市、縣（市）主管機關應於直轄市、縣（市）綜合發展計畫公告實施後，訂定城鄉計畫進行管制¹⁰，將原有都市土地與非都市土地整合納入「城鄉計畫」的規劃中，並作一元化之管理¹¹，內容規範於《國土綜合發展計畫法（草案）》第 18 條：「直轄市、縣（市）主管機關應於直轄市、縣（市）綜合發展計畫公告實施後，訂定城鄉計畫，實施發展許可制及土地使用分區管制。城鄉計畫法另定之。」

四、權利保障

該草案明定都市土地與非都市土地整合納入「城鄉計畫」之規劃中，因此權利保障之相關規範即納入《城鄉計畫法（草案）》內¹²。

五、參與

該草案亦納入民眾參與機制，規定應於直轄市、縣（市）發展綜合計畫擬定過程中舉辦說明會，並於審議前進行公展 30 天，民眾得以書面提出意見，由各該綜合發展計畫審議委員會予以參考審議，而核定後則須公告 90 天¹³。

六、罰則

該草案明定都市土地與非都市土地整合納入「城鄉計畫」之規劃中，因此罰則即納入《城鄉計畫法（草案）》內¹⁴。

民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》立法重點列表詳參表 2，以規劃而言，確立國土綜合發展計畫的優位性質，規定應通盤檢討，亦保留許多彈性制度；以審議而言，各級主管機關應分別設綜合發展計畫審議委員會，於計畫擬訂後進行審議及核定；以管理而言，建立成長管理制的概念，以及發展許可制度的運用，並以一元化之管理方式規劃都市土地與非都市土地；以參與而言，於直轄市、縣（市）發展綜合計畫擬定及審議過程中，納入民眾參與機制；以權利保障及罰則而言，則納入《城鄉計畫法（草案）》規範。

⁹ 民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 8、10、19、21 條相關規定。

¹⁰ 民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 3、18 條相關規定。

¹¹ 民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 3、18 條相關規定。

¹² 民國 89 年《城鄉計畫法（草案）》第 59、60 條相關規定。

¹³ 民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 9、12 條相關規定。

¹⁴ 民國 89 年《城鄉計畫法（草案）》第 68、69 條相關規定。

表 2 民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本立法重點列表

各重點簡介		
1.	計畫架構建立，國土綜合發展計畫指導直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫，指導城鄉計畫。	國土綜合發展計畫法 國土綜合發展計畫 ↓ 直轄市、縣(市)綜合發展計畫
2.	計畫優位性，部門計畫及事業計畫不得牴觸國土綜合發展計畫。	城鄉計畫法 城鄉計畫 ↓ 發展許可制 限制發展地區 可發展地區 ↓ 分區使用管制
3.	成長管理制度與發展許可制。	
4.	計畫彈性制度設計：各級綜合發展計畫審議委員會之建議可適時檢討修正綜合發展計畫。	
5.	民眾參與機制：直轄市、縣(市)發展綜合計畫擬定過程應舉辦說明會，審議前應公展 30 天，且民眾得以書面提出意見。	

資料來源：本計畫彙整

肆、立法結果

在民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》後，因 88 年第三屆立法委員任期屆滿未完成委員會審查之議案，不續審而退回行政院，在此次函送的過程中通過 1 條、保留 2 條，僅審查至第 3 條，並有以下五點重點爭議：

- 一、計畫之主管機關所屬及層級；
- 二、永續規劃議題；
- 三、開發及發展之含意；
- 四、城鄉計畫如何執行；
- 五、限建地區之人民權益等。

在逐條審查後，於結論提及：「城鄉計畫部分以行政區域為劃分單位也有許多問題存在，因為目前政府預計廢除鄉鎮選舉的目的，即在於解決因行政區域發展所衍生出的問題。」因「行政區劃」未能完成審議(立法院，1997a:215-216)。

於民國 87 年 4 月 18 日立法院第三屆第五會期會議中，高立法委員揚昇提案第 2149 號提及：《國土綜合發展計畫法 (草案)》第 21 條對於限制發展地區僅有管制之規定，未能慮及其區域內人民的生活，應給予合理的補償，才符合公平正義原則，因此「限制發展地區」未能完成審議。以上討論及爭議仍待後續提案進行調整。

第二節 第二次函送立法院版本：90 年國土綜合發展計畫法(草案)

內政部於民國 88 年 3 月邀集有關機關召開檢討修正會議，並於 5 月檢送草案至行政院審查，吳政務委員容明審查時認為應參酌經濟建設委員會（下稱經建會）意見與 87 年經建會主辦之國土及水資源會議相關結論修正。同年 8 月由內政部成立國土規劃諮詢小組與國土規劃工作小組，前後召開 11 次會議。市鄉規劃局（今城鄉發展分署）亦委託專家學者研究「國土發展願景之研究¹⁵」、「國土與城鄉計畫法計畫功能體系與內容之研究¹⁶」、「發展許可制實務運作之研究¹⁷」、「城鄉計畫體系與現行計畫體系轉換之研究¹⁸」、「城鄉計畫土地開發負擔回饋公平機制之研究¹⁹」等計畫。隔年營建署進行「城鄉計畫模擬計畫」，召開 3 次會議及 1 次小組會勘。

民國 90 年 1 月營建署召開《國土綜合發展計畫法（草案）》及《城鄉計畫法（草案）》立法原則及架構，邀集各部會與地方政府有關單位研商。同年 5 月，由內政部林中森常務次長召集跨部會協商會議，決議《城鄉計畫法（草案）》免予制定，在綜合發展計畫下仍分為都市土地與非都市土地；同年 8 月，《國土綜合發展計畫法（草案）》檢送行政院審查，並於 9 月 26 日通過行政院會函送立法院審議。

壹、政策背景

一、國際趨勢

民國 86 年為《京都議定書》的簽署年份，其為《聯合國氣候變化綱要公約》的補充條款，因國際普遍認為會員國並無執行溫室氣體減量，因此制定具國際法約束力之議定書，目標是將大氣中的溫室氣體含量穩定在一個適當的水準，以保證生態系統的平滑適應、食物的安全生產和經濟的永續發展（外交部，2012），進一步推動「永續發展」的概念。

而民國 88 年經濟部王前部長志剛偕同「我立法院推動參加 WTO 立法計劃工作小組」及「外交委員會美加訪問團」，以觀察員身分參加西雅圖第 3 屆部長級會議，籲請各國支持臺灣盡早加入世界貿易組織(WTO)。

¹⁵ 委託馮教授正民研究。

¹⁶ 委託張教授效通研究。

¹⁷ 委託吳教授清輝研究。

¹⁸ 委託陳教授博雅研究。

¹⁹ 委託林教授元興研究。

期藉貿易市場的開放，進一步提升臺灣的國際地位。另一方面，此行動直接對台灣農業發展帶來巨大的改變，特別是農地應如何利用成為一大課題。

二、重大事件

民國 88 年 9 月 21 日，臺灣發生 921 大地震，為臺灣自二戰後傷亡損失最大的自然災害，造成 2,415 人死亡、29 人失蹤，及許多房屋全倒或半倒，除了人員的傷亡外，也震毀許多交通設施、水利設施、電力設備等（921 網路博物館，2009）。

民國 89 年 10 月，象神颱風在宜蘭東北方近海轉向東北前進臺灣，造成臺灣北部、東半部、恆春半島及中南部山區降下豪雨，道路多處坍方、電力電信系統嚴重受損，共有 64 人死亡（全球災害事件簿，2018b）。隔年 7 月，桃芝颱風於花蓮秀姑巒溪口登陸，共有 103 人死亡、111 人失蹤，且又以花蓮縣及南投縣為最多（全球災害事件簿，2018c）；同年 9 月，納莉颱風直撲臺灣，因颱風停留時間過久及貫穿的特殊路徑所致，降下豐沛雨量，造成臺北市捷運及臺鐵臺北車站淹水，共有 94 人死亡、10 人失蹤（全球災害事件簿，2018d）。

三、國家政策

民國 88 年為配合省制變革，以建構完整、合理的地方法制體系，將《省縣自治法》及《直轄市自治法》合併，改為《地方制度法》。另外，89 年臺灣首次實現政黨輪替與和平轉移政權，其代表著臺灣主權獨立自主、政治自由民主、社會開放進步等重要象徵。

民國 88 年，行政院核定內政部之〈建立土地開發義務制度方案〉，釐清土地變更回饋制度的意涵，同時指示各目的事業法規修法，以回應自 70 年代以來土地開發利得與變更回饋金的爭端。遂後，〈建立土地開發義務制度方案〉成為土地開發負擔的重要基礎。

民國 89 年修正公布《農業發展條例》，以「因應加入世界貿易組織如何照顧農民福利」及「如何調整農地政策並加強農村建設」為兩大主軸，臺灣的土地政策從過去「農地農有農用」調整為「放寬農地農有，落實農地農用」下，開放農地自由買賣及興建農舍的歷史新頁。其中該草案第 9 條規定²⁰，農業主管機關應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地

²⁰ 民國 89 年 1 月 4 日，《農業發展條例》全文修正，第 9 條規定：

「中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量

需求總量及可變更農地量。

四、國土規劃

在上述的國家政策擬定及實施下，使得國土規劃的思維開始轉變，進一步落實地方自治，並執行縮小城鄉差距之策略。

民國 89 年《區域計畫法》修法，適逢該版本審議過程中，在《區域計畫法》中新增第 15-1 到 15-5 條開發許可之相關規定，依《區域計畫法》15-2 條規定，符合審議作業規範者，得申請許可開發，與《國土綜合發展計畫法（草案）》之土地使用制度互有相似與參酌之處。

民國 90 年，經建會提出「新世紀國家建設計畫」，針對 90 至 93 年提出四年計畫，期望建設綠色矽島，充分體現知識新經濟、永續新環境及公義新社會三大規劃理念。

民國 90 年 4 月內政部張部長博雅部務會報上裁定，因統合都市與非都市土地估計需 200 億以上的經費，故反對《城鄉計畫法（草案）》擬定，（內政部，2001c）。同年 5 月，由內政部林常務次長中森召集跨部會協商會議，決議《城鄉計畫法（草案）》免予制定（內政部，2001d）。遂後，整體國土規劃系統推翻民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》版本，未來不再分為上級的「綜合發展計畫」與下級的「城鄉計畫」。

貳、立法精神及法條結構

一、立法精神

民國 90 年 9 月 26 日函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》，並請同時審議廢止《區域計畫法》，內政部函以：

「當前國土規劃體系包括國土綜合開發計畫、區域計畫、直轄市、縣（市）綜合發展計畫及都市計畫；其中除區域計畫及都市計畫有專法可資規範外，其餘則無法可資依循。為確保國土資源永續利用，促進區域均衡發展及縮小城鄉差距，爰擬具本法草案。」

於草案總說明表示，為使最上位的國土計畫具法律基礎及充份發揮其功能，調整目前國土規劃體系為國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）綜

及可變更農地數量，並定期檢討。」

合發展計畫，使其具專法所依循，並將區域計畫內容納入上開綜合發展計畫中，另為落實土地開發與管理，建立土地開發許可制，並以總量管制落實成長管理。

此外，該版本與第一版函送立法院之草案總說明版本相較，多闡述了各部門計畫包括交通、環保、產業、觀光遊憩、水資源乃至農地利用與釋出，其土地利用均可由各目的事業主管機關依據國土計畫積極指導與協調，且為保護自然資源、維護自然景觀與文化資產、防治天然災害、確保國防及居住安全等，指定限制開發地區，限制一定開發利用或建築行為。

二、法條結構

民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》版本，計六章，共 38 條條文。就法條結構而言，分別為總則、分則、罰則、附則等四大部份（參圖 4）：

（一）總則

即草案第一章「總則」，內容包括立法目的、主管機關、用詞定義、綜合發展計畫委員會、建立國土資訊系統等。

（二）分則

包含草案第二章「計畫之擬訂、變更、核定及公告」、第三章「土地使用開發及管制」、及第四章「限制開發地區之指定及管理」。

（三）罰則

即草案第五章「罰則」，就違反土地使用之處罰進行規範。

（四）附則

即草案第六章「附則」，內容包括審查費、非都市土地使用管制之過渡規定、細則及施行日期等規定。

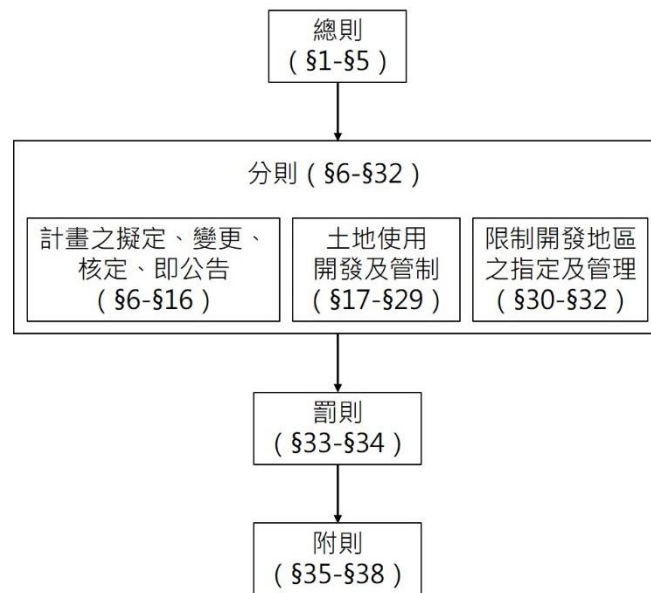


圖 4 民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》

版本之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

一、規劃

該版本與民國 86 年函送立法院版本相較，刪除了城鄉計畫之擬訂，其餘的計畫體系不變。建立國土綜合發展計畫指導直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫，並以直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫指導都市土地及非都市土地，仍維持可指導各部門計畫之優位性²¹，部門計畫在核准前，應先徵詢同級綜合發展計畫主管之意見，其中國土綜合發展計畫應包含部門計畫發展構想，直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫則須包含部門計畫發展策略。

刪除民國 86 年函送立法院版本規範之國土綜合發展計畫應每 10 年通盤檢討一次，規定國土綜合發展計畫及直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫應每 5 年通盤檢討一次，為因應多變且未知的未來，仍保留許多彈性制度²²，包含因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時、為避免重大災害發生、為興辦重大開發或建設計畫時及各級綜合發展計畫審議委員會建議時，得隨時檢討修正。

二、審議

²¹ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》第 10、15 條相關規定。

²² 民國 90 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》第 13 條相關規定。

該版本與民國 86 年函送立法院版本相較，審議委員會由各級主管機關都應設置，更改為中央及直轄市、縣（市）主管機關應分別設置國土綜合發展計畫委員會及直轄市、縣（市）綜合發展計畫委員會²³。國土綜合發展計畫委員會應處理事務為審議國土綜合發展計畫、直轄市、縣（市）國土綜合發展計畫、直轄市、縣（市）國土綜合發展計畫之覆議，建議修正國土綜合發展計畫、協調部門計畫、直轄市、縣（市）綜合發展計畫與國土綜合發展計畫，部門計畫、直轄市、縣（市）綜合發展計畫違反國土綜合發展計畫之協調修正或制止之議決，達一定規模，或跨越二以上直轄市、縣（市）之開發許可審議，撤銷及廢止開發許可，審議限制開發地區之國家重要公共建設²⁴；直轄市、縣（市）綜合發展計畫委員會應處理事務為審議直轄市、縣（市）國土綜合發展計畫，建議修正國土綜合發展計畫，審議該直轄市、縣（市）轄區內開發許可，撤銷及廢止開發許可²⁵。

三、管理

計畫仍維持成長管理之觀念，於國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）綜合發展計畫中，載明發展總量及成長管理策略²⁶，與民國 86 年函送立法院版本相較刪除「城鄉計畫」之擬定，土地使用制度延續都市與非都市土地並存之機制，其規定於直轄市、縣（市）綜合發展計畫公告實施後，都市土地依都市計畫法實施都市計畫及管制²⁷，非都市土地則由主管機關依照非都市土地使用計畫，製定非都市使用分區及編定使用地²⁸。對於非都市土地為開發利用之機制則延續 89 年修正之《區域計畫法》「開發許可制」設計²⁹。

延續民國 86 年函送立法院版本之限制發展地區概念，此版本更改為「限制開發地區」，直轄市、縣（市）主管機關依據國土綜合發展計畫之限制開發地區劃設原則，劃設限制開發地區，依其相關法令加以必要之管制，由中央主管機關訂定直轄市、縣（市）發展總量，而直轄市、縣（市）規範轄區內之開發許可總量，並新增規定開發許可、新訂擴大都市計畫不

²³ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 4 條相關規定。

²⁴ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 6、8、14、15、19、25、32 條相關規定。

²⁵ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 8、14、19、25 條相關規定。

²⁶ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 7、9 條相關規定。

²⁷ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 17 條相關規定。

²⁸ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 18 條相關規定。

²⁹ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 19、20、21、23、24 條相關規定。

得位於限制開發地區³⁰。針對開發負擔部分，規範申請開發者取得許可後，應將核定之公共設施用地完成分割、變更、移轉登記為各該直轄市、縣(市)有或鄉、鎮(市)有，並向直轄市、縣(市)主管機關繳交開發費後，其餘土地始得辦理使用分區或使用地變更³¹。此外，為因應民國 89 年《農業發展條例》修法，遂建立農地釋出原則制度，規範於國土綜合發展計畫中應載明「農地釋出原則」³²。

四、權利保障

由於此版本研議時已取消制定《城鄉計畫法》，因此於《國土綜合發展計畫法(草案)》新增權利保障之規範，內容規範於草案第 29 條，直轄市、縣(市)綜合發展計畫實施時，其地上原有之土地改良物，不合土地分區使用計畫者，經主管機關令其變更使用或拆除時所受之損失，應予適當補償³³。

另，與民國 86 年函送立法院版本相較，此版本新增國土綜合發展計畫內所載明之土地使用基本政策，應包含原住民保留地³⁴，新訂對於原住民權利保障之規範。

五、參與

此版本仍保留民眾參與之機制，與民國 86 年函送立法院版本相較，新增擬訂國土綜合發展計畫時也需導入民眾參與，國土綜合發展計畫及直轄市、縣(市)發展綜合計畫擬定過程中邀集專家、學者、公司團體等舉辦說明會，並於審議前進行公展 30 天，民眾得以書面提出意見，由各該綜合發展計畫委員會予以參考審議，核定後則須公告 90 天³⁵。

六、罰則

由於此版本研議時已取消制定《城鄉計畫法》，因此於《國土綜合發展計畫法(草案)》新增罰則之規範，違反該法第 18 條之管制使用土地者，由該直轄市、縣(市)主管機關處以罰鍰，並限期令其變更使用、停

³⁰ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 3、30、31、32 條相關規定。

³¹ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 21、22 條相關規定。

³² 民國 90 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 7 條相關規定。

³³ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 29 條相關規定。

³⁴ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 7 條說明欄。

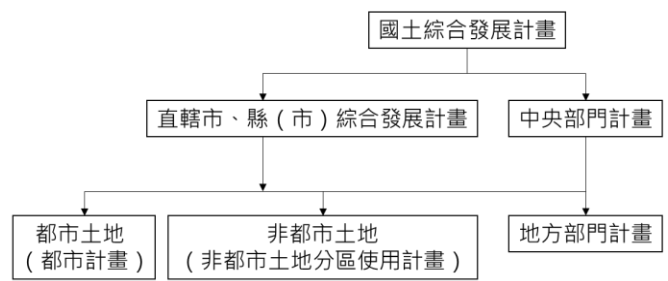
³⁵ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 6、8、11 條相關規定。

止使用或拆除其地上物恢復原狀，前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。若不依規定執行上開程序，處 6 個月以下有期徒刑或拘役³⁶。

民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》版本立法重點列表(詳參表 3)，以規劃而言，國土綜合發展計畫仍維持可指導各部門計畫之優位性，並更改為每 5 年通盤檢討一次；以審議而言，中央及直轄市、縣(市)主管機關應分別設置國土綜合發展計畫委員會及直轄市、縣(市)綜合發展計畫委員會；以管理而言，延續都市與非都市土地並存之機制，開發利用機制以開發許可制作設計，而國土綜合發展計畫增加「應載明農地釋出原則及都會區建設發展構想」；以權利保障而言，該版首度納入此概念，經主管機關令其變更使用或拆除時所受之損失，應予適當補償；以參與而言，於國土綜合發展計畫及直轄市、縣(市)發展綜合計畫研擬過程中，均納入民眾參與機制；以罰則而言，違反該法第 18 條之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處以罰鍰抑或刑罰。

³⁶ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 33、34 條相關規定。

表 3 民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本立法重點列表

各重點簡介		
1.	國土綜合發展計畫優位性：部門計畫應依國土綜合發展計畫擬訂或修正。	 <pre> graph TD A[國土綜合發展計畫] --> B[直轄市、縣(市)綜合發展計畫] A --> C[中央部門計畫] B --> D[都市土地(都市計畫)] B --> E[非都市土地(非都市土地分區使用計畫)] C --> F[地方部門計畫] </pre>
2.	成長管理制度：發展總量規定。	
3.	民眾參與提升：國土 (全國性) 與直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫均應於擬訂過程中舉辦說明會，以及審議前公展。	
4.	計畫之彈性：(全國) 國土綜合發展計畫由前一版本 10 年通盤檢討一次改為 5 年通盤檢討一次，並維持各級綜合發展計畫委員會建議時得檢討變更綜合發展計畫。	
5.	類似區域計畫之土地使用制度：都市土地仍依都市計畫法實施管制。	
6.	開發許可制建立：延續《區域計畫法》建立開發許可機制。	
7.	限制開發地區制度建立：指定各限制開發地區之機制。	
8.	農地釋出原則：配合《農業發展條例》訂定農地釋出原則。	
9.	建立罰則：對土地使用違規進行規範。	

資料來源：本計畫彙整

肆、立法結果

在民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》後，因民國 91 年第四屆立法委員任期屆滿未完成委員會審查之議案，不續審而退回行政院，在此次函送的過程中全部條文皆通過，待後續完成二讀程序但受限於時間而未進行三讀，為《國土綜合發展計畫法(草案)》最接近完成立法的一次。

在立法院審議中，仍有以下五點重點爭議(立法院，2001)：

- 一、申請開發許可之義務及開發費等規範；
- 二、原住民權益及限制發展區居民權益應受重視；
- 三、法案主管機關議題；
- 四、通盤檢討執行效率低；
- 五、違反非都市土地使用管制之罰則等。

上述修改之法條內容，內政部則於第三次函送立法院版本中更改法條內文。

第三節 第三次函送立法院版本：91 年國土綜合發展計畫法(草案)

立法院於民國 91 年 1 月 15 日以民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》版本進行黨團協商，同年 2 月，該法案因屆期不續審而退回，內政部便隨即以前述黨團協商的《國土綜合發展計畫法(草案)》版本送進行政院審查，3 月通過行政院會並送請立法院審議。

壹、政策背景

民國 91 年與民國 90 年函送《國土綜合發展計畫法(草案)》立法院時間僅相隔半年，主要係因 90 年函送《國土綜合發展計畫法(草案)》為屆滿未完成委員會審查之議案，因此政策背景與 90 年類似。

與前一年度相比，此版本開始較多關注「原住民」相關議題，民國 88 至 89 年間，政府部門與社會大眾逐漸重視關於原住民族的相關議題，包括蔡立法委員中涵提出《臺灣原住民族基本法(草案)》，以及陳前總統水扁於 89 年簽署〈原住民族與台灣政府新的夥伴關係〉及〈原住民族政策白皮書〉。

另，民國 91 年 1 月，因 90 年颱風接連襲台，造成地方嚴重災情，陳前總統水扁特請中央研究院李院長遠哲邀集專家學者成立「總統府國土保育與開發諮詢委員會」，針對環境保護和國土發展方向提出建議。

貳、立法精神及法條結構

一、立法精神

據民國 91 年 3 月 11 日函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》，並請同時審議廢止《區域計畫法》案，內政部函以：

「當前國土規劃體系包括國土綜合開發計畫、區域計畫、直轄市、縣(市)綜合發展計畫及都市計畫；其中除區域計畫及都市計畫有專法可資規範外，其餘則無專法可資依循。為確保國土資源永續利用，促進區域均衡發展及縮小城鄉差距，爰擬具本法草案，請核轉立法院審議。另因區域計畫內容業納入前開草案中，爰請同時將『區域計畫法』審議廢止。」

此次函送立法院版本與民國 90 年函送立法院版本草案總說明相同：調整目前國土規劃體系為國土綜合發展計畫及直轄市、縣(市)綜合發展計畫；為落實土地開發與管理，建立土地發展許可制；部門計畫包括交通、環保、產業、觀光遊憩、水資源乃至於農地利用與釋出等，其土地利用均

可由各目的事業主管機關依據國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）綜合發展計畫積極指導與協調；指定限制發展地區，限制一定開發利用或建築行為；都市土地部分則仍依都市計畫管制。至本法公布施行後，現行區域計畫法應予廢止。

二、法條結構

民國 91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》版本，計六章，共 37 條條文。就法條結構而言，分別為總則、分則、罰則、附則等四大部份（參圖 5）：

（一）總則

即草案第一章「總則」，內容包括立法目的、主管機關、用詞定義、綜合發展計畫委員會、建立國土資訊系統等。

（二）分則

包含草案第二章「計畫之擬訂、變更、核定及公告」、第三章「土地使用開發及管制」、及第四章「限制開發地區之指定及管理」。

（三）罰則

即草案第五章「罰則」，就違反土地使用之處罰進行規範。

（四）附則

即草案第六章「附則」，內容包括審查費、非都市土地使用管制之過渡規定、細則及施行日期等規定。

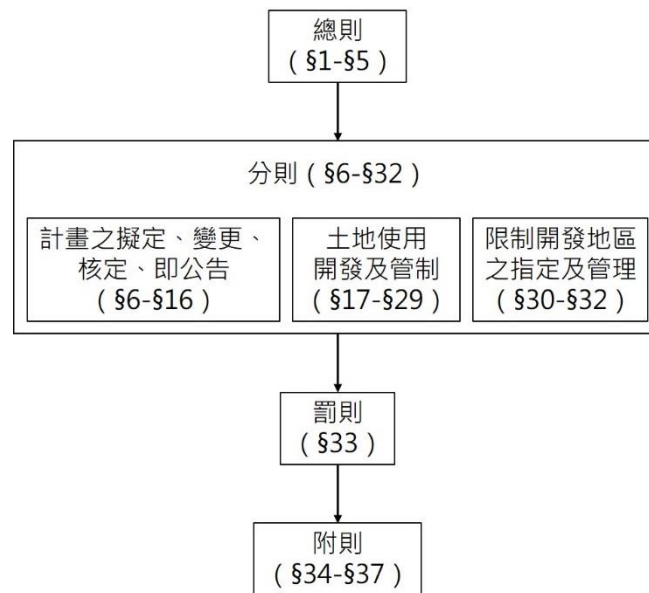


圖 5 民國 91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》
版本之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

民國 91 年函送立法院版本與民國 90 年版本大部分內容相同，僅差異於以下三點：其一為直轄市、縣（市）綜合發展計畫應載明原住民地區綜合發展目標及策略³⁷；其二為土地所有權人已繳之開發費或抵充之可建築用地，得計入其改良土地已支付之費用，自經核定申報移轉現值中減除³⁸；其三為刪除違反土地使用之刑罰³⁹。因此以下各向度之立法重點與第二次函送立法院版大部分相同，除權利保障及罰則部分有異動。

一、規劃

建立國土綜合發展計畫指導直轄市、縣（市）綜合發展計畫，並以直轄市、縣（市）綜合發展計畫指導都市土地及非都市土地，維持可指導各部門計畫之優位性⁴⁰，部門計畫在核准前，應先徵詢同級綜合發展計畫主管之意見，其中國土綜合發展計畫應包含部門計畫發展構想，直轄市、縣（市）綜合發展計畫則須包含部門計畫發展策略。並規定國土綜合發展計

³⁷ 民國 91 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》第 9 條相關規定。

³⁸ 民國 91 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》第 21 條相關規定。

³⁹ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》第 34 條相關規定。

⁴⁰ 民國 91 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》第 10、15 條相關規定。

畫及直轄市、縣(市)綜合發展計畫每5年通盤檢討一次，為因應多變且未知的未來，仍保留許多彈性制度⁴¹，包含因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時、為避免重大災害發生、為興辦重大開發或建設計畫時及各級綜合發展計畫審議委員會建議時，得隨時檢討修正。

二、審議

中央及直轄市、縣(市)主管機關應分別設置國土綜合發展計畫委員會及直轄市、縣(市)綜合發展計畫委員會⁴²。國土綜合發展計畫委員會應處理事務為審議國土綜合發展計畫、直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫、直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫之覆議，建議修正國土綜合發展計畫、協調部門計畫、直轄市、縣(市)綜合發展計畫與國土綜合發展計畫，部門計畫、直轄市、縣(市)綜合發展計畫違反國土綜合發展計畫之協調修正或制止之議決，達一定規模，或跨越二以上直轄市、縣(市)之開發許可審議，撤銷及廢止開發許可，審議限制開發地區之國家重要公共建設⁴³；直轄市、縣(市)綜合發展計畫委員會應處理事務為審議直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫，建議修正國土綜合發展計畫，審議該直轄市、縣(市)轄區內開發許可，撤銷及廢止開發許可⁴⁴。

三、管理

計畫維持成長管理及開發許可制之觀念⁴⁵，於國土綜合發展計畫及直轄市、縣(市)綜合發展計畫中，載明發展總量及成長管理策略⁴⁶，土地使用制度延續都市與非都市土地並存之機制，其規定於直轄市、縣(市)綜合發展計畫公告實施後，都市土地依都市計畫法實施都市計畫及管制⁴⁷，非都市土地則由主管機關依照非都市土地使用計畫，製定非都市使用分區及編定使用地⁴⁸。

直轄市、縣(市)主管機關依據國土綜合發展計畫之限制開發地區劃設

⁴¹ 民國91年《國土綜合發展計畫法(草案)》第13條相關規定。

⁴² 民國91年《國土綜合發展計畫法(草案)》第4條相關規定。

⁴³ 民國91年《國土綜合發展計畫法(草案)》第6、8、14、15、19、25、32條相關規定。

⁴⁴ 民國91年《國土綜合發展計畫法(草案)》第8、14、19、25條相關規定。

⁴⁵ 民國91年《國土綜合發展計畫法(草案)》第7、9、19、20、21、23、24條相關規定。

⁴⁶ 民國91年《國土綜合發展計畫法(草案)》第7、9條相關規定。

⁴⁷ 民國91年《國土綜合發展計畫法(草案)》第17條相關規定。

⁴⁸ 民國91年《國土綜合發展計畫法(草案)》第18條相關規定。

原則，劃設限制開發地區，依其相關法令加以必要之管制，由中央主管機關訂定直轄市、縣（市）發展總量，而直轄市、縣（市）規範轄區內之開發許可總量，並規定開發許可、新訂擴大都市計畫不得位於限制開發地區⁴⁹。針對開發負擔部分，規範申請開發者取得許可後，應將核定之公共設施用地完成分割、變更、移轉登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉、鎮（市）有，並向直轄市、縣（市）主管機關繳交開發費後，其餘土地始得辦理使用分區或使用地變更⁵⁰。

四、權利保障

直轄市、縣（市）綜合發展計畫實施時，其地上原有之土地改良物，不合土地分區使用計畫者，經主管機關令其變更使用或拆除時所受之損失，應予適當補償⁵¹。

針對原住民權利保障之規範，與民國 90 年函送立法院版本相較，此版本除國土綜合發展計畫內所載明之土地使用基本政策，應包含原住民保留地⁵²，另規範直轄市、縣（市）綜合發展計畫應載明原住民地區綜合發展目標及策略⁵³。

五、參與

計畫仍保留民眾參與之機制，規定於國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）發展綜合計畫擬定過程中應邀集專家、學者、公司團體等舉辦說明會，並於審議前進行公展 30 天，民眾得以書面提出意見，由各該綜合發展計畫委員會予以參考審議，核定後則須公告 90 天⁵⁴。

六、罰則

違反該法第 18 條之管制使用土地者，由該直轄市、縣（市）主管機關處以罰鍰，並限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀，前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，

⁴⁹ 民國 91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 3、30、31、32 條相關規定。

⁵⁰ 民國 91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 21、22 條相關規定。

⁵¹ 民國 91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 29 條相關規定。

⁵² 民國 91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 7 條說明欄。

⁵³ 民國 91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 9 條相關規定。

⁵⁴ 民國 91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 6、8、11 條相關規定。

得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔⁵⁵。刪除民國 90 年函送立法院版本之刑罰條文內容⁵⁶。

肆、立法結果

此次函送的過程中，全數條文審查修正通過，完成一讀。以下五點為立法院審議時之重點爭議 (立法院，2002b：29-60)：

- 一、土地違規使用之處罰規則；
- 二、公共設施保留地權益問題；
- 三、農地變更政策；
- 四、城鄉計畫擬定必要性；
- 五、原住民權益維護等。

爾後，民國 91 年 4 月經台聯黨團提出異議，決議退回內政及民族委員會進行朝野協商再提院會審議。同年 5 月，立法院召開「國土綜合發展計畫法」公聽會後，專家學者認為草案內容前瞻性不足，結論暫緩本法審議(立法院，2002d)，6 月總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」報告，建議撤回本法，將水、土、林業務整合，納入政府改造方案。

⁵⁵ 民國 91 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》第 33 條相關規定。

⁵⁶ 民國 90 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》第 34 條相關規定。

第四節 第四次函送立法院版本：93 年國土計畫法(草案)

民國 91 年 6 月，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」方案，建議撤回《國土綜合發展計畫法(草案)》，並將水、土、林業務整合納入政府改造方案；行政院亦於 91 年 6 月設置國土規劃推動委員會；同年 7 月，內政部邀請總統府國土保育及開發諮詢委員會、行政院永續會國土資源組委員、行政院國土規劃推動委員會、立法院公聽會與會專家學者及相關機關共同研討《國土綜合發展計畫法(草案)》後續處理方案開了 4 次會議，後由林政務委員盛豐開設 3 次國土規劃指導委員會議討論，改重擬《國土計畫法(草案)》。

於民國 91 年 11 月 21 日國土規劃委員會決議中，請營建署針對專家學者及各機關代表意見進行修正。同年 12 月 11 日，營建署檢送修正之《國土計畫法(草案)》，邀集各部會及縣(市)政府表示意見，該次會議即是《國土綜合發展計畫法(草案)》轉變為《國土計畫法(草案)》的轉捩點，經 1 場研討會、2 場座談會、2 場研商會議、4 場國土規劃推動委員會會議後，於 92 年 5 月報請行政院審查。而後，行政院召開 3 次座談會、9 次審查會、1 次研商會、2 次土地管制系統模擬會議、3 次行政院國土規劃推動委員會；另針對「國土保育地區事權統一問題」、「國土、海岸及海洋相關法規競合」、「國土保育地區補償機制及主辦機關指定」、「土地使用管制專章」等主題會議，並於報請行政院會審議前，先行向立法院永續會成員助理、民進黨新潮流辦公室、台灣團結聯盟黨團會議辦理說明，加強立法溝通，最終於 93 年 6 月 9 日通過行政院會，並於隔日函送立法院審議。

壹、政策背景

一、國際趨勢

民國 91 年 9 月，聯合國於南非約翰尼斯堡舉行「永續發展世界高峰會議」，檢討「地球高峰會」後十年之全球永續發展推動成效，並發表「聯合國永續發展行動計畫」及「約翰尼斯堡永續發展宣言」，呼籲各國以行動共同落實人類的永續發展。對此，行政院永續發展委員會即發佈永續發展行動計畫，並將 92 年訂為永續發展行動元年，以期帶動國人永續發展的理念與行動。

二、重大事件

民國 91 年至 93 年間，並無重大自然災害事件發生。然而，鑑於過去台灣諸多重大災害的發生，包括 85 年賀伯颱風、88 年 921 大地震、90 年納莉颱風等，造成多人傷亡及財產損失，如何透過國土規劃保育環境，同時建立安全的家園，成為當時重要的論述。

三、國家政策

民國 91 年公告施行《環境基本法》，為環境保護與法制建構的里程碑，其旨在為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展。根據該條文內容，中央政府應制訂環境保護相關法規，策定國家環境保護計畫，建立永續發展指標，特別是配合該法第 29 條⁵⁷規定，賦予「永續發展委員會」之法定位階後，自此該會也研提了一系列永續發展的指導政策。

四、國土規劃

為落實國土規劃，以積極提昇全民實質生活環境品質，行政院於民國 91 年設立「行政院國土規劃推動委員會」，協助辦理國土規劃相關事宜。另一方面，民國 80 年代末到 90 年代初期，臺灣災害頻傳，如 89 年 921 大地震及 92 年納莉颱風等，因此，時任總統陳水扁先生指示下，91 年 1 月 28 日總統府成立「國土保育與開發諮詢委員會」，該委員指出臺灣國土規劃應以國土保全著眼，對國土規劃發展有多項政策性訴求建言，包括；水資源、河川、坡地林地管理、復育保育經費、生態休閒發展等。爾後其提出「新世紀國土改造」建議整合水、土、林業務，要求撤回《國土綜合發展計畫法（草案）》。

貳、立法精神及法條結構

一、立法精神

過去，臺灣地區土地經由「區域計畫」、「都市計畫」與「非都市土地使用管制」等體系進行土地使用管制，卻呈現出下列問題：（一）未將海

⁵⁷ 《環境基本法》第 29 條規定：

「行政院應設置國家永續發展委員會，負責國家永續發展相關業務之決策，並交由相關部會執行，委員會由政府部門、學者專家及社會團體各三分之一組成。」

岸及海域予以宣示，未能突顯海洋國家特色。(二)全國及縣(市)土地未作使用整體規劃，欠缺宏觀願景。(三)未能落實國土保育與保安，造成環境破壞。(四)水、土、林業務未能整合，缺乏有效管理。(五)重要農業生產環境未能確保完整，影響農業經營管理。(六)城鄉地區未能有秩序發展，公共設施缺乏配套規劃。(七)非都市土地實施開發許可缺乏計畫指導。(八)都會區域重大基礎建設缺乏協調機制，影響國際競爭力。(九)對於發展緩慢及具特殊課題之特定區域，亟待加強規劃。(十)部門計畫缺乏國土計畫指導，造成無效率之投資等。是以，參酌先進國家之經驗與作法，並諮詢總統府國土保育及開發諮詢委員會、行政院國家永續發展委員會國土資源組、行政院國土規劃推動委員會及專家學者等意見，擬具 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》。

二、法條結構

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》，共計 9 章，共 54 條條文。就法條結構而言，分別為總則、分則、罰則、附則等四大部份(參圖 6)：

(一) 總則

即草案第一章「總則」，內容包括立法目的、主管機關、用詞定義、國土規劃基本原則、國土計畫委員會、都會區域計畫推動委員會等。

(二) 分則

包含草案第二章「計畫之種類及內容」、第三章「計畫之擬定、公告、變更及實施」、第四章「國土功能分區之劃設及管理」、第五章「開發許可」、第六章「土地使用管制」、及第七章「權利之保障」構成。

(三) 罰則

即草案第八章「罰則」，就違反開發許可及違反土地使用之處罰進行規範。

(四) 附則

即草案第九章「附則」，內容包括國土資源調查及土地利用監測、國土規劃研究機構、國土永續發展基金、民眾檢舉、細則及施行日期等規定。

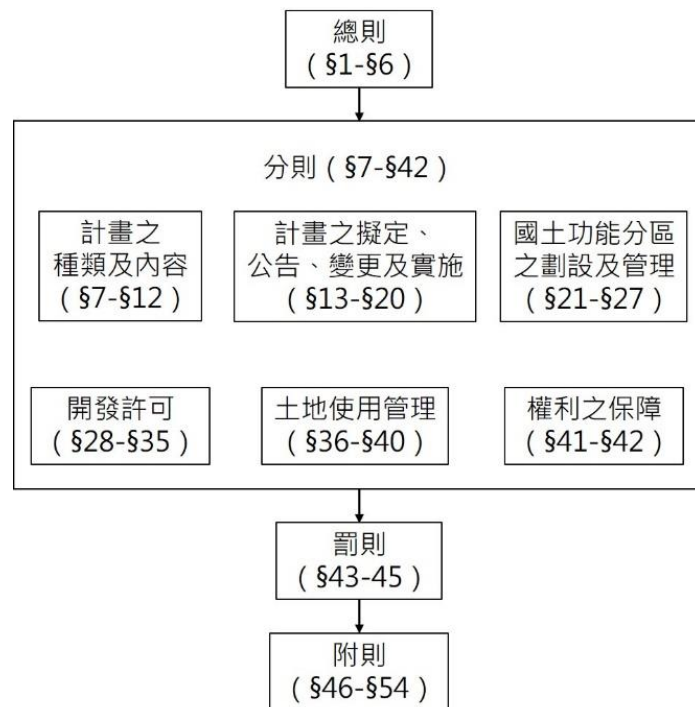


圖 6 民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》

版本之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

一、規劃

該版本中，延續了通盤檢討制度，國土計畫以五年通盤檢討一次為基準，另外在重大事變災害、重大開發或建設計畫、各級國土計畫委員會建議下，亦得檢討變更⁵⁸；另有關成長管理制度，包含成長管理定義規範、基本原則、研擬成長管理策略、計畫等，除了過去的總量管制外，有更多機制工具落實成長管理⁵⁹。

另外，該版本納入了許多新的概念，包括國土規劃範圍首次將海洋納入國土規劃內⁶⁰；新增國土規劃之基本原則⁶¹；確定國土計畫之種類為全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫、直轄市、縣(市)國土計畫

⁵⁸ 民國 93 年《國土計畫法 (草案)》第 17 條相關規定。

⁵⁹ 民國 93 年《國土計畫法 (草案)》第 3、4、8、9、11、25 條相關規定。

⁶⁰ 民國 93 年《國土計畫法 (草案)》第 3 條相關規定。

⁶¹ 民國 93 年《國土計畫法 (草案)》第 4 條相關規定。

⁶²，以回應區域發展均衡問題及跨轄區的治理問題；建立國土功能分區制度，將國土劃分為國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區⁶³，體現土地一元化管制構想，而其劃設權責為中央主管機關劃設國土保育地區，直轄市、縣（市）主管機關劃設農業發展地區及城鄉發展地區；設置國土規劃研究機構機制⁶⁴。

二、審議

該版本中，調整了國土計畫審議制度，改名為國土計畫委員會，並分為中央及直轄市、縣（市）層級，且另於行政院層級加設合議制。其中全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫經由中央國土計畫委員會審議後，應由行政院指定機關以合議方式審議之，最後再由行政院核定。其中，都會區域計畫在擬訂後，需先徵詢都會區域計畫委員會意見後再交由中央國土計畫委員會審議⁶⁵。直轄市、縣（市）國土計畫則須由直轄市、縣（市）及中央國土計畫委員會審議。另外，國土計畫委員會為避免與都市計畫委員會、國家公園計畫委員會疊床架屋，因此規定其應依層級合併設立⁶⁶。開發許可審議制度中，由該管國土計畫委員會審議，但若申請計畫面積達中央主管機關所定規模或申請開發土地跨越二以上直轄市、縣（市）轄區者，則由中央國土計畫委員會審議⁶⁷。

三、管理

該版本中，調整了開發許可制的概念，新增第五章「開發許可」，除國土保育地區不得申請開發許可外，針對農業發展地區及城鄉發展地區從事一定規模以上開發行為時，規範開發許可制度的申請、民眾參與、審議、開發許可義務負擔（含公共設施用地分割、移轉、開發許可費）及廢止等⁶⁸。值得一提的是，當時欲將《都市計畫法》納入鄉村聚落管理之政策方

⁶² 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 7 條相關規定。

⁶³ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 21-27 條相關規定。

⁶⁴ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 47 條相關規定。

⁶⁵ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 13 條相關規定。

⁶⁶ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 5 條相關規定。

⁶⁷ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 31 條相關規定。

⁶⁸ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 28-35 條相關規定。

向⁶⁹，因此在開發許可申請時，應同時辦理都市計畫之擬定或變更⁷⁰，且如係屬農業發展地區申請者，則視為改劃為城鄉發展地區⁷¹。

另外，該版本新增第六章「土地使用管制」，除規定都市計畫與國家公園計畫仍依《都市計畫法》及《國家公園法》及其相關法規管制⁷²外，建立制定各國土功能分區之土地使用管制原則⁷³，並作為未來地方主管機關訂定土地使用管制規則之重要指導；國土保育地區劃設權責管理區（次分區）及管理計畫⁷⁴，以實踐「水、土、林」業務整合之理念，強化國土保育地區事權統一；民眾檢舉土地違規獎勵機制⁷⁵，以民眾參與之方式協助監督國土使用狀況。

四、權利保障

該版本中，新增第七章「權利保障」，對於使用與國土功能分區不符合時，除得維持原來合法之使用下准予修繕、改建、重建、新建，亦得選擇配合國土功能分區以獲取獎勵或容積移轉⁷⁶。另外，若有急迫性國土保安及生態保育需求，則得由目的事業主管機關價購或徵收之⁷⁷。設立國土永續發展基金⁷⁸，以保育地上權觀念給予國土保育地區獎勵或救助。農業用地之輔導或獎勵，以鼓勵農業發展⁷⁹。

五、參與

該版本中，調整了計畫擬定階段從應舉辦說明會改為座談會，並於審議前舉辦說明會及公開展覽 30 天，同時民眾得於公展期間提供書面意見，並在計畫核定後再公告 90 天⁸⁰。另外，在開發許可案件中也開始加入民

⁶⁹ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 26 條相關規定及說明欄。

⁷⁰ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 28 條相關規定。

⁷¹ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 32 條相關規定。

⁷² 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 36 條相關規定。

⁷³ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 37 條相關規定。

⁷⁴ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 23 條相關規定。

⁷⁵ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 51 條相關規定。

⁷⁶ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 41、42 條相關規定。

⁷⁷ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 42 條相關規定。

⁷⁸ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 50 條相關規定。

⁷⁹ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 24 條相關規定。

⁸⁰ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 14 條相關規定。

眾參與的機制，於審議前應辦理公開展覽 30 天，民眾得於公展期間提供書面意見⁸¹。

六、罰則

該版本中，延續了違反土地使用管制之罰則，另新增違反開發許可之罰則，並延續機具沒入、按次連續處罰、停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他恢復原狀之措施。除行政罰外，新增行政刑罰規範，對於破壞地形、地貌致不能回復者，處以有期徒刑、罰金及沒收機具⁸²，以達遏阻效果。

綜上所述，本次將法案名稱從《國土綜合發展計畫法》改名為《國土計畫法》，保有過去國土計畫優位特性及計畫彈性特點，並首度將海洋納入國土範圍，建立都會區域計畫與特定區域計畫機制，建立國土功能分區及次分類制度使土地管制機制一元化，將國土規劃原則納入法規中，新增行政院層級審議機制與規劃系統審議機制合併設立委員會，並籌組都會區域計畫推動委員會、建立國土永續發展基金機制、建立國土保育及保安機制、民眾檢舉機制，並有設置國土規劃研究機構機制等特性（參表 4）。

⁸¹ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 31 條相關規定。

⁸² 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 43、44、45 條相關規定。

表 4 民國 93 年函送立法院《國土計畫法 (草案)》版本立法重點列表

各重點簡介	
1.	國土計畫優位：部門計畫先期規劃徵詢國土計畫主管機關意見；都市計畫及部門計畫遵循國土計畫；配合國土功能分區檢討修正目的事業法令及經營管理計畫。
2.	計畫彈性：興辦重大開發或建設計畫、國土計畫委員會建議得適時檢討變更國土計畫；申請開發許可者屬農業發展地區視為改劃為城鄉發展地區。
3.	海洋納入國土：參考《土地法》第一條稱土地謂水陸及天然富源，以及國際慣例（日本、韓國、荷蘭為例）。
4.	都會區域計畫與特定區域計畫：國土計畫種類分為四類，包含全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫、直轄市、縣（市）國土計畫；特定區域計畫由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之。
5.	國土功能分區及土地一元化管制機制：國土保育、農業發展、城鄉發展三大國土功能分區及其權責管理區（次分區）機制；非都市土地發展用地劃設為城鄉發展地區，均應實施都市計畫，且都市計畫法將修法納入鄉村聚落管理。
6.	國土規劃原則：確保領土主權、促進國土永續發展及兼顧效率、公平之國土規劃基本原則。
7.	審議機制調整：報請行政院核定前，指定機關以合議方式審議之；都會區域計畫推動委員會徵詢機制；統合國土計畫委員會、都市計畫委員會、國家公園計畫委員會。
8.	國土永續發展基金機制：開發者付費原則；原依《區域計畫法》編定原來合法使用土地、建築物及設施，與國土保育及農業發展不符者，依國土永續發展基金予以提供獎勵，或容積移轉。
9.	國土保育及保安機制：國土保育地區之劃設及管理計畫；權責管理區制度統一國土保育地區權責；國土保育地區不得申請開發許可；急迫性之國土保安及生態保育需要，有取得土地之必要者，由目的事業主管機關依其主管法律或《土地徵收條例》價購或徵收。
10.	既有權利保障機制：原合法土地、建築得繼續為從來之使用，並得增建、重建、改建。修改使用以符合國土計畫法管制則給予容積移轉或獎勵。
11.	民眾檢舉機制：民眾檢舉獎金制度
12.	國土規劃研究機構：國土規劃研究機構之經費來源，得由國土永續發展基金撥入。

資料來源：本計畫彙整

肆、立法結果

該版本於民國 93 年 6 月 9 日經行政院第 2893 次會議通過，隔日與廢止《區域計畫法》一案併送立法院審議，並撤回民國 91 年函送立法院《國土綜合發展計畫法（草案）》。

在立法院於同年 9 月 17 日第 5 屆第 6 會期第二次會議決議，擬將該案交由內政部及民族委員會審查，並同意行政院撤回《國土綜合發展計畫法（草案）》及廢止《區域計畫法》。經立法院第 5 屆第 6 會期內政及民族委員會第 8 次會議於民國 94 年 1 月 3 日大體討論及逐條審議，多名委員提出異議，包括：

- 一、國土計畫的遠景及目標之強化；
- 二、地方政府在非都市土地利用管理之強化；
- 三、開發許可制度為中央權責；
- 四、立法院監督權之新增；
- 五、補償制度之強化；
- 六、區域均衡的促進；
- 七、規劃階段之民眾參與；
- 八、原住民族權益；
- 九、民眾土地違規行政罰之放寬（立法院，2005）。

在黨團協商後，考量國土計畫法案之重要性，不宜便宜審議為由，決議日後另行召集學者、專家及人民團體舉辦公聽會再召開審查。最終，民國 93 年函送立法院《國土計畫法（草案）》在第 5 屆立法委員任期於民國 94 年 1 月屆滿而不續審，退回內政部檢討。

第五節 第五次函送立法院版本：98 年國土計畫法(草案)

民國 93 年 7 月敏督利颱風來襲，造成水災與土石流等重大災情，時任行政院長游錫堃先生即請經濟建設委員會（下稱經建會）研擬「國土復育策略方案暨行動計畫」及《國土復育條例（草案）》。94 年 1 月 19 日行政院會通過《國土復育促進條例（草案）》，第一次送請立法院審議，然因立法委員任期屆滿未審。後於 94 年 5 月 25 日行政院會修正《國土復育條例（草案）》通過，隔天再次函送立法院審議。同時，94 年 1 月立法院退回《國土計畫法（草案）》後，內政部隨即於同年 2 月 4 日函報行政院。然因《國土復育條例（草案）》與《國土計畫法（草案）》有相關競合關係，因此行政院秘書長奉示應參照行政院有關單位並會商經建會等相關機關加以研議，再行報請行政院審議。行政院副院長於 94 年 3 月 9 日召開《國土復育條例（草案）》及方案推動事宜會議上，決議《國土計畫法（草案）》宜視《國土復育條例（草案）》在立法院審議情形，配合修正，再行函送立法院。

該年 7 月 22 日，林盛豐政務委員在聽取營建署簡報「永續海岸行動計畫暨海岸線土地利用變遷偵測」中，指示《國土計畫法（草案）》應繼續推動。是以，該年 8 月 31 日，內政部隨即將《國土計畫法（草案）》函送至經建會，並請經建會就該法條文內容與《國土復育條例（草案）》競合之處惠示卓見，並於後續召開 4 次修正《國土計畫法（草案）》會議。其中，應視《國土復育條例（草案）》為特別法，或將《國土復育條例（草案）》優點檢討納入《國土計畫法（草案）》為其重要議題。後經民國 95 年 6 月 9 日吳澤成政務委員指示，於《國土復育條例（草案）》有關土地使用管制等保育規定精神內容可納入《國土計畫法（草案）》。另，有關訂定一定期限之權利保障議題，以特函請中華民國建築開發商業同業公會全國聯合會惠示卓見，並針對權利保障之議題召開兩次研商會議修正。最後，營建署針對《國土計畫法（草案）》條文進行逐條討論，在 2 次會議中完成逐條討論，經內政部法規會審查及報部務會報討論修正通過後，於 96 年 1 月 12 日函報行政院。

行政院秘書長於民國 96 年 6 月 1 日函請內政部參照法務部、經建會、行政院農業委員會（下稱農委會）及相關單位加以研議。內政部遂召開 2 次研商會議，併「海洋資源地區」功能分區需檢討新增條文。有關「海洋資源地區」相關條文研定，營建署亦納入 96 年度「海域功能區劃與管理工作」，請委託單位中華民國海洋及水下技術協會協助研提具體修正意見，97 年 1 月 18 日「海域功能區劃與管理工作」召開座談會，針對《國土計畫法（草案）》提出綜合建議。另，行

政院國家永續發展委員會工作會議中，亦提供意見，吳澤成政務委員亦指示應儘量參採該會議中委員意見。內政部隨後又召開 17 次研商會議，加上前 2 次研商會議，共 19 次研商會議，並由營建署函請內政部法規委員會審議，經法規委員會審議 7 次後，提請部務會議，於民國 98 年 6 月 18 日部務會議通過，並於同年 6 月 30 日函請行政院審議。

民國 98 年 8 月莫拉克風災，立法院於該年 8 月 28 日通過《莫拉克颱風災後重建特別條例》，附帶決議儘速將《國土計畫法（草案）》送立法院審議。行政院隨即函請內政部召開《國土計畫法（草案）》公聽會，內政部於全國召開 3 次《國土計畫法（草案）》公聽會後檢送公聽會研處情形報院，行政院隨即召開 3 場公聽會，並於 98 年 10 月 8 日經院會討論通過《國土計畫法（草案）》，函送立法院審議。

壹、政策背景

一、國際趨勢

民國 94 年 2 月，〈京都議定書〉在俄羅斯完成簽署後開始強制生效。同年 12 月，聯合國於阿根廷召開的第 10 次締約國大會，台灣以觀察員身分前往參加。該次會議中，與會代表圍繞《聯合國氣候變化框架公約》取得的成就和未來面臨的挑戰、氣候變化帶來的影響、溫室氣體減排政策。爾後，臺灣開始更加重視發展再生能源、節約能源，開始著手研議具體的溫室氣體管理法案或能源氣候政策，並於 95 年函送立法院審議《溫室氣體減量法（草案）》。

二、重大事件

民國 93 年，受到敏督利颱風侵襲，其降雨量造成臺灣中部、南部及東部，多處淹水、山崩與土石流。嗣後，時任行政院院長游錫堃裁示，將國土三法，包括：《國土計畫法》、《海岸法》及《地質法》，視為立法院下個會期之優先法案。

三、國家政策

民國 94 年，《原住民族基本法》公布施行，宣告自民國 80 年代興起原住民族權利相關運動進入新紀元，原住民族權益保障權利制度化，包括原住民族自治、原住民族土地與自然資源權等。

民國 97 年，行政院提出《農村再生條例（草案）》，旨在將鄉村地區之整體居住環境品質進行改善，以回應民國 80 年代末至 90 年代初期，《農業發展條例》、《農地重劃條例》、《農村社區土地重劃條例》等農業法規調整以來造成農地、農村空間的亂象。

四、國土規劃

民國 94 年，〈國土復育策略方案暨行動計畫〉核定通過，作為政府復育及保育國土資源的行動綱領，同時，行政院亦旨請經建會研擬《國土復育條例（草案）》，對於國土保育範圍嚴格限制甚至禁止開發與建築行為。

民國 98 年，行政院函請內政部針對區域計畫辦理檢討：「往昔臺灣北、中、南、東四區域計畫之規劃發展方式已無法符合未來臺灣行政及規劃發展體制之需求及運作。」⁸³由於內政部自 90 年起辦理各該區域計畫第二次通盤檢討之規劃作業，惟操作範圍不合時宜，有調整之必要。

貳、立法精神及法條結構

一、立法精神

延續民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》之基本構想，該版本當前臺灣地區土地經由區域計畫、都市計畫及國家公園計畫等體系進行土地使用管制，衍生下列問題：（一）未將海岸及海域予以宣示，無法突顯海洋國家特色。（二）全國及縣（市）土地未作整體使用規劃，欠缺宏觀願景。（三）未能落實國土保育及保安，造成環境破壞。（四）水、土、林業務未能整合，缺乏有效管理。（五）重要農業生產環境未能確保完整，影響農業經營管理。（六）城鄉地區未能有秩序發展，公共設施缺乏配套規劃。（七）非都市土地實施開發許可缺乏計畫指導。（八）都會區域重大基礎建設缺乏協調機制，影響國際競爭力。（九）對於發展緩慢及具特殊課題之特定區域，亟待加強規劃。（十）部門計畫缺乏國土計畫指導，造成無效率之投資。

參酌先進國家之經驗及作法，未來國土空間發展，應為以更符合永續發展之世界趨勢，並以因應全球氣候變遷為目標，藉由故亟須整合土地使用計畫及審議之體系，期望以達成下列目標：（一）有效改善現行都市及非都市土地兩套各行其是之管理制度，以及水、土、林保育事權分散之缺

⁸³ 民國 98 年 8 月 24 日院臺建字第 0980052839 號。

失，建立未來公平、公開及效率之國土利用、管理及發展制度。(二)整合國土資源之保育事權、加強景觀及防災之空間規劃，建立公共建設與土地利用之整體配合及都會區建設之協調機制，提升國際競爭力。(三)提高地方整體規劃之自主性，透過完整之土地資源調查、農業與城鄉發展規劃及其配套公共設施之成長管理機制，確保國土永續發展。是以，爰擬具民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》，計八章共五十九條。

二、法條結構

民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》，計 8 章，共 59 條條文。就法條結構而言，分別為總則、分則、罰則、附則等四大部份(參圖 7)：

(一) 總則

即草案第一章「總則」，內容包括立法目的、主管機關、用詞定義、中央及地方主管機關權責分工、海巡機關協助海域取締、蒐證、移送等事宜、國土規劃基本原則、國土計畫之審議機制、都會區域計畫推動機制等。

(二) 分則

包含草案第二章「國土計畫之種類及內容」、第三章「國土計畫之擬訂、公告、變更及實施」、第四章「國土功能分區之劃設及土地使用管制」、第五章「開發許可」、及第六章「權利之保障」構成。

(三) 罰則

即草案第七章「罰則」，就違反開發許可及違反土地使用之處罰進行規範。

(四) 附則

即草案第八章「附則」，內容包括國土資源調查及土地利用監測、國土規劃研究機構、國土永續發展基金、民眾檢舉、細則及施行日期等規定。

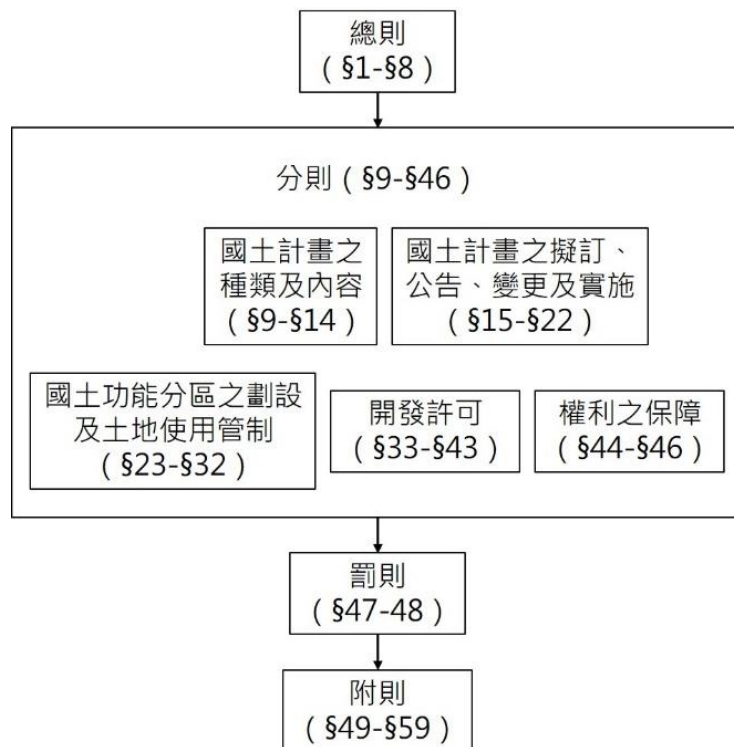


圖 7 民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

一、規劃

該版本中，延續納入海域、海岸作為國土規劃範圍⁸⁴、全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫等四種國土計畫⁸⁵、建立權責管理區及管理計畫⁸⁶。

調整部分，該版本的通盤檢討機制在時限上，由國土計畫均 5 年檢討改為全國國土計畫 10 年、其他國土計畫 5 年，並且在得適時檢討情事上，除了維持因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變之發生、為避免重大災害之發生、政府為興辦重大公共設施或公用事業計畫等情形外，更新增了直轄市、縣(市)國土計畫中，劃設得申請開發許可之區位申請

⁸⁴ 民國 98 年《國土計畫法 (草案)》第 3 條相關規定。

⁸⁵ 民國 98 年《國土計畫法 (草案)》第 9 條相關規定。

⁸⁶ 民國 98 年《國土計畫法 (草案)》第 24 條相關規定。

開發許可⁸⁷；國土功能分區，除了原有的國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區外，新增了第四種國土功能分區「海洋資源地區」⁸⁸，以落實海洋國土、彰顯海洋國家特色，其劃設權則由中央主管機關劃設國土保育地區及海洋資源地區，而直轄市、縣（市）主管機關劃設農業發展地區及城鄉發展地區；成長管理相關制度，新增規範城鄉發展之總量及型態⁸⁹、劃設未來發展地區⁹⁰、劃設得開發許可區位⁹¹；國土規劃研究機構從設置改以整合現有國土資源相關研究機構，推動國土計畫先期規劃研究⁹²。

新增部分，該版本納入了復育計畫之研擬⁹³，針對涉及國土保安、生態敏感或景觀維護範圍內之環境劣化地區進一步規劃，使國土計畫除保安保育外，更積極含括復育生態機能之功能。

二、審議

該版本中，調整了國土計畫審議制度，刪除中央及地方國土計畫委員會之編設，改由主管機關以合議方式進行進行審議⁹⁴。在審議程序上，全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫經由中央主管機關遴聘（派）學者、專家、民間團體及相關機關代表合議方式完成擬訂審議後，行政院得指定機關先行協商審議後核定。而直轄市、縣（市）國土計畫需經由經直轄市、縣（市）主管機關遴聘（派）學者、專家、民間團體及相關機關代表合議方式完成擬訂之審議後，由中央主管機關以合議制進行核定之審議，統一改為四種國土計畫皆均採二級審議方式辦理⁹⁵，以兼顧效率及監督機制；開發許可制中，因本次國土計畫法有四大功能分區（國土保育、海洋資源、農業發展、城鄉發展），各功能分區進行分類、分級；若開發計畫屬於國土保育地區與海洋資源地區交由中央審議；而屬於農業發展地區或城鄉發展地區，若其為變更分區及其分類、分級者，在一定規模以上由中央審議，一定規模以下可視需要委辦直轄市、縣（市）主管機關審議；

⁸⁷ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 19 條相關規定。

⁸⁸ 98 年《國土計畫法（草案）》第 3 條、23 條相關規定。

⁸⁹ 98 年《國土計畫法（草案）》第 26 條相關規定。

⁹⁰ 98 年《國土計畫法（草案）》第 3 條相關規定。

⁹¹ 98 年《國土計畫法（草案）》第 33 條相關規定。

⁹² 98 年《國土計畫法（草案）》第 51 條相關規定。

⁹³ 98 年《國土計畫法（草案）》第 24 條相關規定。

⁹⁴ 98 年《國土計畫法（草案）》第 7 條相關規定。

⁹⁵ 98 年《國土計畫法（草案）》第 15 條相關規定。

而屬於農業發展地區，且僅變更分區之分級者，由直轄市、縣（市）主管機關審議⁹⁶。

三、管理

該版本土地使用管制中，以各國土功能分區分類、分級制度作不同層級的管制⁹⁷；開發許可制中，需位於得申請開發許可之區位中，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應申請開發許可⁹⁸，其維持了申請開發許可的程序，須檢具書圖、文件，向地方主管機關申請⁹⁹，由地方主管機關就其開發案位處何種國土功能分區、分類、分級、規模大小等不同因素，交由中央主管機關或地方主管機關進行開發許可之審議、在審議前進行公開展覽及說明會、審議後之公開展覽，及核發開發許可，並且在取得開發許可後除了原本規定之開發影響費及公共設施移轉外，需再繳納國土保育費¹⁰⁰。

四、權利保障

該版本中，調整了權利保障機制，在直轄市、縣（市）國土計畫公告實施之日（該版本直轄市、縣（市）國土計畫中須包含國土功能分區之劃設）起二年內，保障原合法建築及土地下，維持給予容積移轉或獎勵以鼓勵民眾配合調整土地使用及針對有保安保育有緊急需求之土地易仍維持予以徵收、價購¹⁰¹等方式。在二年期限到期後，為了宣示政府加強保育決心，對於與該功能分區土地使用管制不符者，除已接受獎勵或容積移轉外，直轄市、縣（市）主管機關得命其變更使用或拆除，所受損失得由國土永續發展基金給予適當補償，未依法適當補償前，得繼續為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用¹⁰²。

新增部分，該版本納入了原住民族經營管理及保障其受到復育計畫影響之保障。第一，為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族

⁹⁶ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 37 條相關規定。

⁹⁷ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 23 條相關規定。

⁹⁸ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 33 條相關規定。

⁹⁹ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 35、36、37、38、39 條相關規定。

¹⁰⁰ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 40 條相關規定。

¹⁰¹ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 44 條相關規定。

¹⁰² 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 46 條相關規定。

土地及海域之經營管理，其屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理¹⁰³。第二，環境劣化地區應擬訂復育計畫而須禁止開發、使用、限制居住或強制遷居之土地，涉原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居¹⁰⁴。

五、參與

該版本中，維持計畫擬訂階段舉辦座談會、審議前舉辦說明會並公開展覽 30 天，同時民眾亦得於審議前之公展期間以書面提供意見供審議機關參考審議。而後，核定公告後再公開展覽 90 天¹⁰⁵；開發許可制案件中，新增了審議前舉辦說明會及公開展覽 30 天，同時民眾亦得於審議前之公展期間以書面提供意見，直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所則應於核定後公展 90 天¹⁰⁶；民眾檢舉制度，維持提供民眾檢舉土地使用違規之獎勵¹⁰⁷。

六、罰則

該版本中，維持違反土地使用管制及未經許可之開發行為之行政罰及行政刑罰。若違反本法之土地使用管制及開發許可，對於行為人、土地或地上物使用人處罰鍰，且得沒入使用之機具，並得命其限期變更使用、停止使用或恢復原狀；屆期不遵行者，得按次處罰。必要時，並得停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。而若有致釀成災害者，處以有期徒刑、得併科罰金，且沒收犯罪之機具¹⁰⁸。

綜上所述，該版本延續國土計畫優位性，都會區域計畫與特定區域計畫制度，都會區域計畫推動機制，成長管理制度，國土保育及保安外，調整上一版本的國土功能分區制度，修正，新增國土永續發展基金來源及支出。另外，增加了計畫的穩定性，納入原住民族權益，復育計畫等制度（參表 5）。

¹⁰³ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 30 條相關規定。

¹⁰⁴ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 24 條相關規定。

¹⁰⁵ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 16、17 條相關規定。

¹⁰⁶ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 37、38 條相關規定。

¹⁰⁷ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 56 條相關規定。

¹⁰⁸ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 47、48 條相關規定。

表 5 民國 98 年函送立法院《國土計畫法 (草案)》立法重點列表

各重點簡介	
1.	國土計畫優位性：部門計畫、都市計畫遵循國土計畫；一定規模部門計畫於先期規劃時徵詢國土計畫主管機關；國土計畫限期都市計畫辦理擬訂或變更，未依期限辦理者，上級主管機關得代為擬訂或變更之。
2.	都會區域計畫與特定區域計畫制度：國土計畫分為四類，全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫、直轄市、縣 (市) 國土計畫；特定區域計畫由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之。
3.	都會區域計畫推動機制：中央主管機關遴聘 (派) 都會區域計畫範圍內之直轄市、縣 (市) 主管機關首長、中央機關、民意機關、民間團體及學術機構代表研議都會區域計畫協調及推動。
4.	成長管理制度：原依區域計畫法劃設或編定以設施發展為導向之使用分區或使用地，達一定規模以上，得視規劃需要調整為城鄉發展地區，訂定優先順序擬訂都市計畫；開發許可區位制度，且在未依許可計畫內容進行開發時，可廢止原許可開發計畫。
5.	國土保育及保安：目的事業主管機關價購或徵收國土保安及生態保育之需要土地；以獎勵、容積移轉、補償等方式使原依區域計畫法編定之合法使用土地、建築物及設施，轉變為符合國土功能分區之土地使用管制內容。
6.	調整國土功能分區制度：新增海洋資源地區；國土保育地區與海洋資源地區劃設由中央主管機關辦理、農業發展地區與城鄉發展地區則由直轄市、縣 (市) 主管機關辦理；國土功能分區制度調整為分類、分級，並依此管制；國土保育地區權責管理區建立。
7.	新增國土永續發展基金來源與支出：來源納入水、電機構繳交、每年自公共建設計畫經費編列預算移撥；支出部分則新增依本法規定辦理之價購、徵收、補償及遷居所需支出。
8.	增加了計畫的穩定性：全國國土計畫由前一版本五年進行一次通盤檢討修正為十年進行一次通盤檢討。
9.	納入原住民族權益：復育計畫範圍涉及原住民族土地者，除有安全堪慮情勢或違法濫權，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居；原住民族土地及海域經營管理，屬符合國土計畫內容規定者，得依《原住民族基本法》及其相關法令規定辦理。

各重點簡介	
10.	擬訂復育計畫：涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，必要時並得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。

資料來源：本計畫彙整

肆、立法結果

該版本於民國 98 年 10 月 8 日經行政院第 3165 次會議通過，即函送立法院審議。其中，98 年 12 月 16 日張慶忠等 23 人提案版本、98 年 12 月 23 日林淑芬等 16 人提案版本及行政院版本於內政委員會報告併案審查。在審議過程中，委員們對於法案部分提出疑義，其中包括：

- 一、原住民議題¹⁰⁹；
- 二、農業發展議題¹¹⁰；
- 三、公民參與應加入聽證¹¹¹；
- 四、國土復育條例及國土計畫法競合；
- 五、審議層級（內政部，2009、內政部，2011）。

因此在民國 100 年 6 月 1 日立法院第 7 屆第 7 會期內政委員會審議《國土計畫法（草案）》審查完竣，全案 59 條，通過 36 條，保留 23 條，並經審查會決議，須交由黨團協商。其中保留的條文包括：第 1、3、4、6、7、9、10、11、13、15、16、19、23、24、30、33、35、37、46 之 1、48、59 等條文。

最終因屆滿不續審，民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》，退回內政部重新檢討。

¹⁰⁹ 民國 98 年 10 月 20 日，立法院第七屆第四會期，孔委員文吉、簡委員明東等 17 人認為國土計畫法應憲法增修條文及原住民基本法之意旨，同時兼具國土保育及族民生計，建議應針對劃定區域內涉及原住民傳統文化、財產、未來生計、遷居等撫恤及安置措施，應妥善研擬各項處置及建立完整配套措施（立法院，2007）。

¹¹⁰ 民國 100 年 05 月 18 日，立法院第七屆第七會期，林委員淑芬認為，農業發展區應排除第五章所提到的開發內容，以保障糧食安全，並作為國家安全機制。並且在開法許可從嚴，採正面表列（立法院，2007）。

¹¹¹ 民國 100 年 05 月 18 日立法院第七屆第七會期，邱委員議瑩認為，國土計畫對於人民的土地財產影響非常大，假如新法上路，一旦該區域被劃成國土保育區，其財產及價值可能在瞬間化為烏有且降成零，但劃定權卻只集中在少數的評審委員手中並不周延，因此應讓民眾參與國土規劃（立法院，2007）。

第六節 第六次函送立法院版本：103 年國土計畫法(草案)

內政部在民國 101 年 1 月 12 日將《國土計畫法(草案)》列為年度應制(訂)定法規計畫。同年 2 月 17 日，向內政部李部長鴻源報告《國土計畫法(草案)》，並在立法院第 8 屆第 1 會期內政委員會中報告「海洋國土規劃」。內政部針對《國土計畫法(草案)》中重要議題分別於 101 年 7 月 2 日、8 月 3 日及 8 月 8 日召開重要議題座談會，包含「與《國土復育條例(草案)》分別制定或合併制定」、「與《原住民族基本法》、《原住民族自治法(草案)》及原住民族相關法規銜接與配合方式」、「開發許可制度」、「民眾參與機制」、「海岸及海域範圍是否應納為《國土計畫法(草案)》適用範圍」、「都會區域計畫及特定區域計畫」。

內政部營建署在民國 101 年 8 月 31 日及 9 月 7 日分別向營建署葉署長世文及內政部李部長鴻源報告《國土計畫法(草案)》修正情形，並將《國土計畫法(草案)》與《原住民族自治法(草案)》及《行政區劃法(草案)》之議題召開 3 場公聽會後，對《國土計畫法(草案)》召開 8 次聯席審查，並於 101 年 10 月 30 日提內政部部務會議通過，同年 11 月 5 日陳報行政院。與此同時，101 年 9 月 26 日，立法院林淑芬委員等 20 人也在第 8 屆第 2 會期第 2 次會議中提出《國土計畫法(草案)》關係文書。

提報行政院後，內政部於民國 101 年 12 月 4 日向陳政務委員振川報告《國土計畫法(草案)》。是以，行政院針對《國土計畫法(草案)》召開 3 次審查會議。因將開發許可制改採用使用許可制，在行政院 102 年 5 月 17 日召開的第 3 次審查會議中，行政院請內政部儘速邀集相關機關(單位)就國土計畫擬訂及許可等機制詳予溝通說明，俾利國土計畫法法案之審查作業。故內政部於 102 年 6 月 19 日召開《國土計畫法(草案)》使用許可說明會，再於 102 年 9 月 16 日修正《國土計畫法(草案)》後陳報行政院。

內政部於民國 102 年 9 月 16 日第十次陳報《國土計畫法(草案)》，期間經過 6 次行政院審查會議，並召開「國土計畫法草案補償機制座談會」，向楊教授重信、蕭教授代基、戴教授秀雄、郭處長翡翠、林次長慈玲、陳部長威仁等人均討論過國土永續發展基金、補償機制與處罰規定等，並與行政院主計處、經濟部、原民會等機關進行研商。另外，有關農委會所作農地分級結果會影響國土功能分區劃設，故亦先與農委會會商，並請陳政務委員希舜協調。最終於 103 年 7 月 11 日最後一次研商後獲得提行政院院會審議之共識；同年 7 月 24 日即通過行政院院會審議，並於當月 28 日將《國土計畫法(草案)》函送立法院審議。

壹、政策背景

一、國際趨勢

民國 97 年，適逢全球經濟在美國次級房貸所引起世界金融海嘯之衝擊下，經濟陷入嚴重衰退，多數國家皆面臨失業率攀升、經濟成長率下降等問題，導致台灣作為以出口導向為主之開放經濟體，政府財政吃緊，國土規劃亦面臨財源窘境。

二、重大事件

民國 98 年，莫拉克颱風所挾帶破紀錄的降雨量，帶來嚴重的山崩與土石流，其中以位於高雄縣甲仙鄉小林村小林部落滅村事件最為嚴重。101 年 8 月 2 日蘇拉颱風侵台，造成蘇花公路坍方、北迴線鐵路（南澳-崇德區間）中斷、集集線鐵路部分路線（水里-車程區間）遭土石掩埋及路基掏空、雲林虎尾鐵橋斷裂、台北大稻埕碼頭地標帆船模型被河水暴漲沖走，全台 5 人死亡、16 人受傷、2 人失蹤、104 處道路阻斷等嚴重災害。

三、國家政策

民國 98 年莫拉克颱風來襲，為回應莫拉克風災，行政院院會議¹¹²決議：「請經建會儘速提出以國土保育為上位的區域規劃方案，做為災區重建的指導原則，讓基礎建設重建、家園重建及區域產業能據以順利展開，當重建完成之後，現在的災民可以居住一個更適合人住、更好的地方。」

同時行政院推出「以國土保育為先之區域重建綱要計畫」及「國土保安及復育計畫（草案）」。¹¹²前者，本於國土保安與復育之理念，提出莫拉克颱風災後重建總目標及基本理念，並從生態資源保育、景觀資源保育、水土資源保育及災害潛勢等面向，進行環境敏感與適宜性分析，劃定重建規劃分區與策略分區，並提出各類型策略分區之重建原則、策略及配合措施，以作為各部會及地方政府擬訂及推動重建計畫之依循；後者則以流域整體治理觀點，依山坡地（含流域中、上游）、平地（含流域下游及都會地區）、沿海（含地層下陷地區），提出願景、推動策略、措施及優先行動方案，以整合各部會有關治山防洪之政策。

¹¹² 民國 98 年 8 月 20 日行政院第 3157 次院會。

另外，行政院經濟建設委員會亦於民國 99 年 1 月 29 日成立「規劃推動氣候變遷調適政策綱領及行動計畫」專案小組，作為協調推動我國調適政策的重要平台，並研擬「臺灣氣候變遷調適政策綱領」草案。

四、國土規劃

民國 99 年，「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第一次通盤檢討)－因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」公告施行，以回應莫拉克颱風重創臺灣。同時，考量《國土計畫法(草案)》架構，未來空間計畫體系將調整為「全國國土計畫」及「直轄市、縣(市)國土計畫」等二層級計畫，內政部為因應該調整方向，除推動直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫作業，俾未來轉換為直轄市、縣(市)國土計畫外，並整合臺灣北、中、南、東部區域計畫，將該計畫轉型為政策計畫，並修正計畫名稱為「全國區域計畫」，為未來國土計畫上路做準備¹¹³。

此外，在民國 100 年前後，陸續發生了美麗灣開發、國光石化、文林苑案、大埔案等爭議事件，除了進而促成了大法官釋字第 709 號、《都市更新條例》修法等，更讓「土地正義」的觀念及民眾參與城鄉規劃事務受到重視，影響後續國土計畫在規劃上及程序上備受重視。

貳、立法精神及法條結構

一、立法精神

近幾年來全球氣候變遷、極端氣候現象頻仍，九二一地震、莫拉克颱風等重大災害，造成人民生命財產巨大損失，充分暴露國土脆弱體質及大自然反撲警訊；而臺灣為島嶼國家，四周環繞海洋，長期以來卻欠缺對海洋整合使用與管理之思維及作法；又我國致力洽簽自由貿易協定，國內市場逐步對外開放，面對全球化與國際競爭，農業生產用地在維持糧食安全、生態保育與經濟發展等各方面之需求下，面臨釋出及維護之雙重壓力；兩岸經貿往來逐步開放之發展趨勢，國內產業用地之供需亦產生重大轉變，

¹¹³ 民國 99 年 2 月 22 日，內政部函陳「推動直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫方案」報請行政院同意編列預算辦理，案經行政院秘書長以 99 年 4 月 30 日函復略以：「請內政部考量必要性及優先推順序，依據區域計畫法等相關規定，於該部預算額度內本於權責，勻支推動實施，毋須再成立新興建設計畫報核。」因此內政部依據行政院秘書長函示，於 100~102 年間，於預算額度內逐年編列預算補助轄區內含非都市土地之 18 各直轄市、縣(市)政府辦理規劃作業(內政部營建署，2012)。

土地使用區位、型態及管制事項，應思索因應新興產業需求配套規劃；高速鐵路、科學工業園區及航空城等重大建設，改變國土空間結構，建立成長管理之城鄉發展模式，以引導土地有秩序使用，亦為當前應有之必要作為。前揭國土空間面臨之重要議題，涉及國土保安、生態保育、資源維護、糧食安全、經濟發展及城鄉管理等不同面向，從單一部門立場思考進行空間規劃，絕對無法符合國內經濟及社會文化發展需求，突顯當前實施整體國土規劃之急迫性及必要性。

參考我國鄰近國家如日本、韓國，以及國土面積與我國相近之荷蘭，皆已制定國土空間規劃法案或計畫，引導土地有秩序發展。有鑑於此，政府為追求生活、生產及生態之永續發展，並達到：(一)建立國土計畫體系，明確宣示國土空間政策，並依循辦理實質空間規劃。(二)因應氣候變遷趨勢、海洋使用需求、維護糧食安全及城鄉成長管理，研訂國土空間計畫，引導土地有秩序利用。(三)依據土地資源特性、環境容受力及地方發展需求，研擬土地使用管制，確保土地永續發展。(四)依據土地規劃損失及利得，研訂權利保障及補償救濟等目標，爰擬具《國土計畫法(草案)》。

二、法條結構

民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》，計 6 章，共 41 條條文。就法條結構而言，分別為總則、分則、罰則、附則等四大部分(參圖 8)：

(一) 總則

即草案第一章「總則」，內容包括立法目的、主管機關、用詞定義、主管機關應辦理事項、國土規劃基本原則及審議機制辦理事項等。

(二) 分則

包含草案第二章「國土計畫之種類及內容」、第三章「國土計畫之擬訂、公告、變更及實施」、及第四章「國土功能分區之劃設及土地使用管制構成」。

(三) 罰則

即草案第五章「罰則」，就違反國土計畫土地使用及使用許可之處罰進行規範。

(四) 附則

即草案第六章「附則」，內容包括海岸巡防機關協助、重大公共設施或公用事業計畫認定標準、國土規劃研究機構整合、國土永續發展基金、國土計畫及國土功能分區公告期程、細則及施行日期等規定。

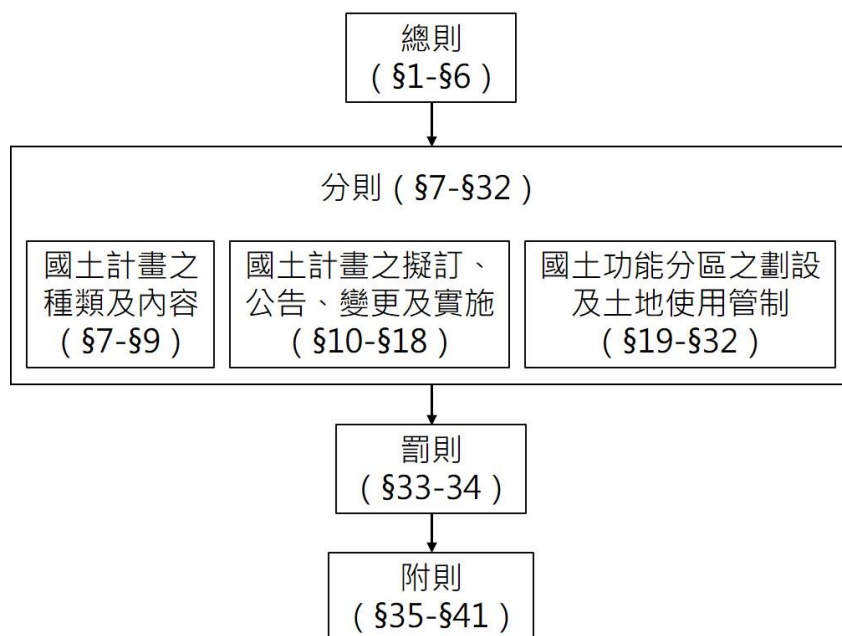


圖 8 民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本之法條結構

資料來源：本計畫繪製

參、立法重點

一、規劃

該版本，維持了國土規劃研究機構整合現有機構資源，推動國土規劃研究¹¹⁴。

在調整部分，該版本在規劃範圍上改為陸域及海域¹¹⁵；國土計畫架構中¹¹⁶，改為全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫兩級，並將特定區域計畫與都會區域計畫納入全國國土計畫之附冊¹¹⁷；通盤檢討機制，維持

¹¹⁴ 民國 103 年《國土計畫法 (草案)》第 37 條相關規定。

¹¹⁵ 民國 103 年《國土計畫法 (草案)》第 3 條相關規定。

¹¹⁶ 民國 103 年《國土計畫法 (草案)》第 7 條相關規定。

¹¹⁷ 民國 103 年《國土計畫法 (草案)》第 8 條相關規定。

全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次，並且在適時變更時機中新增了新訂、擴大都市計畫¹¹⁸；國土功能分區制度，維持國土保育地區、海洋保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區等四大功能分區，並且新增各國土功能分區之劃設原則、劃設順序、劃設條件¹¹⁹，以健全國土功能分區制度。

另外，該版本中刪除了研擬復育計畫、國土保育地區及海洋資源地區之權責管理區及管理計畫等制度。

二、審議

該版本中，延續前版本審議機制，全國國土計畫及直轄市、縣（市），國土計畫均統一二級審議，但取消行政院核定前得指定機關協商審議之機制¹²⁰；使用許可的審議，申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議，但申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上、與辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上，致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議¹²¹。

三、管理

該版本中，土地使用管制維持依國土功能分區之資源特性規範，然而四大國土功能分區改採分類、不分級，並以保育或發展程度之分類研擬管制規則¹²²。另外，新增了土地使用管制之彈性，賦予地方政府有因地制宜訂定特殊土地使用管制的權利¹²³，並且將國土保育地區、海洋資源地區之劃設權責從原本的中央主管機關交由地方主管機關辦理¹²⁴；

新增部分，該版本中建立使用許可制度，明定土地使用於符合各該國土功能分區及其分類之使用原則，從事一定規模以上或性質特殊之土地使

¹¹⁸ 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 14 條相關規定

¹¹⁹ 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 19 條相關規定。

¹²⁰ 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 10 條相關規定。

¹²¹ 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 23 條相關規定。

¹²² 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 21 條相關規定。

¹²³ 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 22 條相關規定。

¹²⁴ 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 4 條相關規定。

用，應申請使用許可¹²⁵。另外，更在條文中明訂申請使用許可的程序及繳納影響費、國土保育費、移轉公共設施¹²⁶等開發負擔義務。

四、權利保障

該版本中，延續了原住民族權益，有 2 部分如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂或訂定，包含「全國國土計畫中特定區域之內容」及「國土功能分區及其分類之使用管制」¹²⁷。

調整部分，權利保障機制維持了國土保安及生態保育有緊急需要之土地得由目的事業主管機關予以徵收、價購或辦理撥用；主管機關命其變更使用或遷移所受之損失由國土永續發展基金補償等機制¹²⁸。另外刪除了其不符合土地使用時之容積移轉或國土永續發展基金提供獎勵之補償方式。

五、參與

該版本中，維持計畫擬訂階段舉辦座談會、審議前則調整為舉辦公聽會，並維持公開展覽 30 天，民眾亦得於審議前之公展期間以書面提供意見。而核定公告後再公展 90 天¹²⁹；使用許可制案件中，審議前舉辦說明會修改為舉辦公聽會，並維持公開展覽 30 天，而核定公告後其公展時間由 90 天修正為 30 天¹³⁰；民眾檢舉制度則是被刪除。

六、罰則

該版本中，除了維持對於違反土地使用管制與使用許可之行政罰及行政刑罰之基本架構。行政罰之罰鍰上，屆期不遵行者，得按次處罰，必要時，並得停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施；行政刑罰，則是在有致釀成災害者，處以有期徒刑，得併科罰金¹³¹。然而，

¹²⁵ 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 23 條相關規定。

¹²⁶ 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 27、28 條相關規定。

¹²⁷ 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 10、22 條相關規定。

¹²⁸ 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 31、32 條相關規定。

¹²⁹ 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 11、12 條相關規定。

¹³⁰ 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 24、26 條相關規定。

¹³¹ 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 33、第 34 條相關規定。

在行政罰中，刪除沒入使用之機具之規定；另外違反土地使用或使用許可者，新增得勒令歇業，其土地公有者得擬改善計畫之規定則可不受限期之限制。

綜上所述，相較於前一版本《國土計畫法（草案）》，較不一樣之處為計畫架構調整，將特定區域計畫與都會區域計畫納入全國國土計畫，國土功能分區及其分類型態與劃設機關調整，民眾參與機制升級，國土保育重疊管制，補償不再使用容積移轉及獎勵機制，並在範圍上針對可建地變為非可建地及遷移之損失，使用許可制度建立等（參表 6）。

表 6 民國 103 年函送立法院《國土計畫法（草案）》立法重點列表

各重點簡介	
1.	計畫架構調整：特定區域計畫與都會區域計畫納入全國國土計畫；且特定區域計畫之擬訂機管改為國土主管機關（含中央與地方）。
2.	國土功能分區及其分類型態與劃設機關調整：國土功能分區制度改為分區及其分類；全國國土計畫載明國土功能分區及其分類之劃設順序、條件，直轄市、縣（市）國土計畫則載明國土功能分區及其分類之劃設、調整原則。
3.	民眾參與機制升級：於審議前之民眾參與改為公展及公聽會。
4.	國土保育重疊管制：取消「權責管理區」制度，由國土計畫法負責土地使用管制，而目的事業法令負責行為管制，於不同法之重疊管制。
5.	補償不再使用容積移轉及獎勵制度：針對既有權利保障改為補償其可建地變更為非可建地及遷移之損失，並允許原合法建築物或設施與國土計畫法之土地使用不符者，允許修繕，但不得增建或改建。
6.	使用許可制度建立：於符合國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應申請使用許可。
7.	土地使用管制的彈性：賦予地方政府有因地制宜訂定特殊土地使用管制的權利，並且將國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區之劃設交由地方主管機關。
8.	罰則：行政罰中建立對於違反土地使用得「勒令歇業」、「公有者得擬改善計畫」，並且刪除「沒入機具」之機制。

資料來源：本計畫彙整

肆、立法結果

該版本最終於民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期審查通過。行政院函送立法院版本計有 6 章 41 條，經立法院審查後，新增 1 章、6 條文，全文調整為 7 章 47 條，經檢視二版本差異情形如下：中央主管機關應公布國土白皮書；行政院應邀集專家學者等召開國土計畫審議會；新訂或擴大都市計畫不得作為變更國土計畫之情事；國土復育專章推動復育計畫、民眾檢舉違規土地使用之獎勵機制、主管機關疏於執行使用許可違法之公民訴訟機制、區域計畫實施前或原合法之既有建築物、設施，得為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用。

第七節 小結

臺灣在民國六零年代面臨外交窘境，持續加強國內經濟建設，包含十大建設等，民國八零年代，臺灣走向民主化歷程，並且對於非都市土地的需求漸增，因此開啟國家規劃體系法制化的歷程。

自民國 82 年的振興經濟方案開始至《國土綜合發展計畫法(草案)》與《國土計畫法(草案)》五進五出立法院，直至 103 年第六次函送立法院版《國土計畫法(草案)》經立法院討論後正式通過。這 20 年間的立法過程，在國際趨勢上，有許多環境保育相關的會議與協議，包含地球高峰會、京都議定書等，並且臺灣正式加入世界貿易組織，以及面臨世界金融風暴等過程，國內則因臺灣位處季風氣候帶，時常有颱風、地震等事件，造成國內經濟損害，而國家政策則具民主化歷程、經濟發展、環保意識抬頭、原住民族權益重視等背景，深深影響國土規劃的思維¹³² (詳參表 7)。

在上述歷史背景脈絡下，間接導致六次函送立法院的《國土綜合發展計畫法(草案)》與《國土計畫法(草案)》在成長管理、計畫體系、擬訂及變更、審議機制、土地管理、權利保障、民眾參與、罰則等相關制度多有更動，以下統整各制度在六次函送立法院審議版本之調整及差異。

¹³² 如民國 90 年夏末秋初發生眾多颱風，因此 91 年總統府成立總統府國土保育及開發諮詢委員會，該委員會建議整合水、土、林業務，因此促成 93 年送立法院審議之國土計畫法草案版本內容。又如 103 年送立法院審議之國土計畫法草案之立法總說明提及九二一地震與莫拉克風災影響，促成國土計畫法送進立法院審議之背景因素。

表 7 歷史背景表

函 送 立 法	第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
院時間、立	民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
院 屆 期 與	第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
法案名稱	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
國際趨勢						

-  台美斷交(68)
  2002 年「永續發展世界高峰會議」籌備(90)
  美國次級房貸金融危機(97)
  京都議定書(86)
  京都議定書生效(94-95)
  地球高峰會(81)
  推動加入 WTO(88-91)

重大事件

-  賀伯颱風(85)
  九二一地震(89)
  桃芝颱風(90)
  敏督利颱風(93)
  蘇拉颱風(101)
  象神颱風(89)
  納莉颱風(90)
  莫拉克颱風(98)

國家政策

-  六年國建(80-86)
  《環境保護基本法》、永續發展委員會(91)
  愛台十二建設(97)
  振興經濟方案(82)
  加入 WTO(91)
  國土復育策略方案暨行動計畫(94)
  APEC、GATT、亞太營運中心(80-84)
  《國土復育條例》(草案)(94)
  地方自治法制化(83)
  地方制度法(88)
  《原住民族基本法》(94)
  農地釋出方案(84)
  二次政黨輪替(97)
  首次政黨輪替(89)
  放寬農地農有，落實農地農用(87)
 以國土保育為先之區域重建綱要計畫(98)
 規劃推動氣候變遷調適政策綱領及行動計畫(99)

國土規劃

-  區計一通(84-86)
  總統府國土保育與開發諮詢委員會(91)-〈新世紀的國土改造〉
  土地發展許可制、限制發展地區
  〈新世紀國家建設計畫〉(90-93)

壹、成長管理制度差異

首先，成長管理是國土規劃的重要核心理念之一，在各個版本中的成長管理制度中有不同變化。民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》版本中，由直轄市、縣(市)綜合發展計畫中，載明成長管理的策略，並且實施發展許可制，分為限制發展地區及可發展地區。

民國 90 年及 91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》版本中，則在國土綜合發展計畫中，載明直轄市、縣(市)發展總量，而直轄市、縣(市)綜合發展計畫中，則載明成長管理策略及各鄉(鎮、市、區)之發展總量，並且要求開發許可、新訂、擴大都市計畫不得超出發展總量，亦不得位於限制發展地區。

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》版本中，在名詞解釋上增加「成長管理」，且以環境容受力、與周邊土地使用關聯性、相容性作為其解釋意涵；在全國國土計畫需載明成長管理策略，而都會區域計畫及直轄市、縣(市)國土計畫中需載明成長管理計畫；而在開發許可中，也以國土功能分區的不同有不同的開發許可條件。

民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》版本中，在「成長管理」的名詞解釋上改以著重環境、經濟、與社會公義為基礎，考量開發權利義務及損益平衡，對於城鄉發展總量及型態有規定，並將未來發展地區該念納入成長管理之名詞解釋中；在計畫上延續前一版本，需在全國國土計畫載明成長管理策略，都會區域計畫、直轄市、縣(市)國土計畫中載明成長管理計畫；在開發管理上，設有「得申請開發許可區位」機制，並具未來發展地區之制度設計。

民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》版本中，將「開發許可」制度改為「使用許可制度」，因此在名詞定義上，將成長管理中的開發權利改為使用權利；在計畫上延續前一版本，需在全國國土計畫載明成長管理策略，直轄市、縣(市)國土計畫則載明成長管理計畫，而都會區域計畫納入全國國土計畫附冊，並且於說明欄表示都會區域計畫規劃內容應包含都會區域之成長管理策略；而在開發管理制度上，將「開發許可」制度轉為「使用許可」制度，需在原功能分區下才能申請，且不能變更該國土功能分區(詳參表 8)。

表 8 各版本成長管理制度差異

函送立法院時間、立法院屆期與法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
		民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
立法重點	名詞解釋	無			著重於整體環境性質，包含環境容受力、與都市關聯及土地使用相容性等。	著重於環境、經濟及社會公義，並考量財務、開發權利義務及損益平衡，有城鄉發展總量及型態；並有未來發展地區。	將開發權利改為使用權利，其他均相同。
	計畫載明	直轄市、縣（市）綜合發展計畫載明成長管理策略。	國土綜合發展計畫載明直轄市、縣（市）發展總量；直轄市、縣（市）綜合發展計畫載明成長管理策略及各鄉（鎮、市、區）之發展總量。		全國國土計畫中載明成長管理策略；都會區域計畫及直轄市、縣（市）國土計畫中載明成長管理計畫。		全國國土計畫中載明成長管理策略；直轄市、縣（市）國土計畫中載明成長管理計畫。
	開發管理	發展許可制；限制發展地區與可發展地區。	全國分派縣市開發總量；縣市進以規範轄區內之開發許可總量；新訂擴大都市計畫與開發許可不得位於限制開發地區。		開發許可審議規範；國土保育地區不得申請開發許可，農業發展地區與城鄉發展地區賦予不同程度開發許可條件。	開發許可審議規範；應於得申請開發許可區位中申請開發許可；未來發展地區制度設計。	使用許可審議規範；在原功能分區下申請使用許可；未來發展地區制度設計。

資料來源：本計畫彙整

貳、計畫體系、擬訂及變更差異

第二，計畫的體系、擬訂及變更方式會影響整體規劃的形式，在各個版本中的計畫體系、擬訂及變更制度中有不同變化。

一、計畫體系

在計畫體系中，民國 93 年、98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中，則將規劃體系分為三層，第一層為〈全國國土計畫〉，第二層為〈都會區域計畫〉及〈特定區域計畫〉，而第三層為〈直轄市、縣（市）國土計畫〉，共 4 種國土計畫類型。民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中，則確立了國土規劃體系為兩層，分別為〈全國國土計畫〉與〈直轄市、縣（市）國土計畫〉，而都會區域與特定區域範圍相關計畫內容則納入〈全國國土計畫〉中，以附冊形式定之（詳參表 9）。

二、部門計畫

對於部門計畫的指導，民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》版本中，〈國土綜合發展計畫〉應載明部門計畫發展構想、〈直轄市、縣（市）綜合發展計畫〉則應載明部門計畫發展策略；而各目的事業主管機關之部門計畫及事業計畫應在可行性規劃階段先徵詢中央綜合發展計畫審議委員會意見。民國 90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》版本，延續上一版本，〈國土綜合發展計畫〉內應載明部門計畫發展構想，以及在〈直轄市、縣（市）綜合發展計畫〉中則應載明部門計畫發展策略；另外，部門計畫在應在核准前先徵詢同級綜合發展計畫主管機關之意見。民國 93 年、98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中，〈全國國土計畫〉、〈都會區域計畫〉及〈直轄市、縣（市）國土計畫〉應載明部門綱要計畫；而目的事業主管機關在興辦性質重要且在一定規模以上的部門計畫時，應於先期規劃階段徵詢同級主管機關意見（詳參表 9）。

三、計畫擬定

計畫擬訂方面，民國 86 年、90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》版本中，由中央主管機關擬訂〈國土綜合發展計畫〉，直轄市、縣（市）主管機關擬訂〈直轄市、縣（市）綜合發展計畫〉。民國 93 年、98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中，由中央主管機關擬訂〈全國國土計畫〉及〈都

會區域計畫》，中央目的事業主管機關擬訂〈特定區域計畫〉，直轄市、縣（市）主管機關擬訂〈直轄市、縣（市）國土計畫〉。民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中，延續前一版本，由中央主管機關擬訂〈全國國土計畫〉，直轄市、縣（市）主管機關擬訂〈直轄市、縣（市）國土計畫〉。另外，中央及地方主管機關均能就都會區域或特定區域範圍研擬計畫（詳參表 9）。

四、計畫檢討

（一）通盤檢討

計畫檢討分為通盤檢討及適時變更，在通盤檢討方面，民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》版本中，〈國土綜合發展計畫〉至少應每 10 年需通盤檢討一次，〈直轄市、縣（市）綜合發展計畫〉則至少應每 5 年需通盤檢討一次；民國 90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》，〈國土綜合發展計畫〉、〈直轄市、縣（市）綜合發展計畫〉、〈全國國土計畫〉、〈都會區域計畫〉、〈特定區域計畫〉、〈直轄市、縣（市）國土計畫〉均至少應每 5 年通盤檢討一次。民國 93 與《國土計畫法（草案）》版本中，〈國土綜合發展計畫〉、〈直轄市、縣（市）綜合發展計畫〉、〈全國國土計畫〉、〈都會區域計畫〉、〈特定區域計畫〉、〈直轄市、縣（市）國土計畫〉均每 5 年通盤檢討一次。民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中，〈全國國土計畫〉每 10 年通盤檢討一次，〈都會區域計畫〉、〈特定區域計畫〉及〈直轄市、縣（市）國土計畫〉則為每 5 年通盤檢討一次。民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中，延續前一版本，〈全國國土計畫〉每 10 年通盤檢討一次，〈直轄市、縣（市）國土計畫〉每 5 年通盤檢討一次（詳參）。

（二）適時檢討變更條件

在適時檢討條件上，民國 86 年、90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》版本，因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞時、為避免重大災害發生、為興辦重大開發或建設計畫時及各級綜合發展計畫審議委員會建議時，得隨時檢討修正。民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本，因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變之發生、為避免重大災害發生、為興辦重大開發或建設計畫時及各級國土計畫委員會建議時，得經中央主管機關或行政院同意後檢討變更。民國 98 年函送立法院審

議《國土計畫法（草案）》版本，因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變之發生、為避免重大災害發生、為興辦重大公共設施或公用事業計畫、依第七條第一項或第二項規定辦理審議之建議（各級合議機制）、於直轄市、縣（市）國土計畫中劃設得申請開發許可區位申請開發許可者，得適時變更國土計畫。民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本，因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞、為加強資源保育或避免重大災害之發生、政府為新訂或擴大都市計畫、興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫、屬〈全國國土計畫〉者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容、屬〈直轄市、縣（市）國土計畫〉者，為配合〈全國國土計畫〉之指示事項。另外，適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之（詳參表 9）。

表 9 各版本計畫體系、擬訂、變更之制度設計差異

函送立法院 時間、立院 屆期與法案 名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
		民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
立法 重 點	規劃 體系	分兩級，2 種綜合發展計畫形式： 國土綜合發展計畫、直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫			分三級，4 種國土計畫形式： 全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫、 特定區域計畫、都會區域計畫		分兩級，2 種國土計畫形式： 全國國土計畫 (附冊：特定區域計畫、都會區域計畫)、直轄市、縣(市)國土計畫
	部門 計畫	國土綜合發展計畫包含部門計畫發展構想；直轄市、縣(市)綜合發展計畫包含部門計畫發展策略。			全國國土計畫、都會區域計畫、直轄市、縣(市)國土計畫應載明部門綱要計畫。		全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫應載明部門空間發展策略。
		部門計畫及事業計畫應於可行性規劃階段，先徵詢國土綜合發展計畫審議委員會意見。	核准部門計畫前，應先徵詢同級綜合發展計畫主管機關之意見。			興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關意見。	
	計畫 擬訂	中央主管機關擬訂國土綜合發展計畫； 直轄市、縣(市)主管機關擬訂直轄市、縣(市)綜合發展計畫。			中央主管機關擬訂全國國土計畫、都會區域計畫； 中央目的事業主管機關擬訂特定區域計畫		中央主管機關擬訂全國國土計畫；直轄市、縣(市)主管機關擬訂特定區域計畫

函送立法院 時間、立院 屆期與法案 名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
		民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
					畫； 直轄市、縣(市)主管機關擬訂直轄市、縣(市)國土計畫。		關擬訂直轄市、縣(市)國土計畫；中央及地方主管機關均能擬訂都會區域計畫或特定區域計畫。
	計 畫 檢 討	通 檢	全國十年一次； 地方五年一次	全國五年一次； 地方五年一次		全國十年一次； 其他五年一次	全國十年一次； 地方五年一次
		隨 時 檢 討	隨時檢討修正		經中央主管機關或 行政院同意後檢討 變更	適時檢討變更	
		正 / 適 時 檢 討	1.因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。 2.避免重大災害發生。 3.興辦重大開發或建設計畫。 4.各級綜合發展計畫審議委員會建議。		1.因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變發生。 2.避免重大災害發生。 3.興辦重大開發或建設計畫。 4.各級國土計畫委員會建議。	1.因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變發生。 2.避免重大災害發生。 3.興辦重大公共設施或公用事業計畫。 4.依第七條第一項	1.因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。 2.加強資源保育或避免重大災害發生。 3.政府為新訂或擴大都市計畫、興辦

函送立法院 時間、立院 屆期與法案 名稱			第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
			民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
			第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
			國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
							或第二項規定辦理 審議之建議（合 議）。 5.於直轄市、縣(市) 國土計畫中，劃設 得申請開發許可區 位申請開發許可。	國防、重大之公共 設施或公用事業計 畫。 4.屬全國國土計畫 者，為擬訂、變更都 會區域或特定區域 之計畫內容。 5.屬直轄市、縣(市) 國土計畫者，為配 合全國國土計畫之 指示事項。
			無					

資料來源：本計畫彙整

參、審議制度差異

第三，在各個版本中的審議制度、審議負責項目與內容有不同變化。

一、審議階層與名稱

民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本分為兩層級，中央為國土綜合發展計畫審議委員會，地方為直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫審議委員會。民國 90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本分為兩層級，中央為國土綜合發展計畫委員會，地方為直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫委員會。民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本分為三層級，行政院核定全國國土計畫前可指定機關以合議式進行審查，中央設有中央國土計畫委員會，地方設有直轄市、縣 (市) 國土計畫委員會，且各層級委員會應與都市計畫委員會、國家公園計畫委員會合併設立。民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本分為兩層級，中央成立合議制，地方成立合議制，各合議制應依層級與都市計畫委員會、國家公園計畫委員會合併設立。民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本則亦分為兩層級，中央成立合議制，地方成立合議制，但已不須與都市計畫委員會、國家公園計畫委員會合併設立 (詳參表 10)。

二、中央審議層級

在中央層級審議制度上，民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本，國土綜合發展計畫審議委員會應處理事務包含五項：其一為審議國土綜合發展計畫；其二為目的事業主管機關擬訂部門計畫及事業計畫之徵詢對象；其三為建議修正國土綜合發展計畫；其四為協調部門計畫、直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫與國土綜合發展計畫；其五為變更限制發展地區範圍。

民國 90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本，國土綜合發展計畫委員會應處理事務包含八項：其一為審議國土綜合發展計畫、直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫；其二為直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫覆議；其三為建議修正綜合發展計畫；其四為協調部門計畫、直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫與國土綜合發展計畫；其五為部門計畫、直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫違反國土綜合發展計畫，協調修正或制止之議決；其六為申請開發面積達一定規模，或土地跨越二以上直轄市、縣 (市) 之開發許

可審議；其七為撤銷及廢止申請開發面積達一定規模，或土地跨越二以上直轄市、縣（市）之開發許可審議；其八為審議限制開發地區之國家重要公共建設。

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中，行政院於核定〈全國國土計畫〉、〈都會區域計畫〉或〈特定區域計畫〉前，應指定機關進行審議；而中央國土計畫委員會應處理事務包含七項：其一為審議〈全國國土計畫〉、〈都會區域計畫〉、〈特定區域計畫〉、〈直轄市、縣（市）國土計畫〉；其二為〈直轄市、縣（市）國土計畫〉覆議；其三為建議修正國土計畫；其四為協調部門綱要計畫與國土計畫；其五為各目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫之協調；其六為申請開發面積達一定規模，或土地跨越二以上直轄市、縣（市）之開發許可審議；其七為廢止申請開發面積達一定規模，或土地跨越二以上直轄市、縣（市）之開發許可。

民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中，行政院於核定〈全國國土計畫〉、〈都會區域計畫〉或〈特定區域計畫〉前，得指定機關遴聘（派）學者、專家及相關機關代表先行協商審議；中央合議應處理事務包含七項。其中有六項延續前一版本，其一為審議〈全國國土計畫〉、〈都會區域計畫〉、〈特定區域計畫〉、〈直轄市、縣（市）國土計畫〉；其二為〈直轄市、縣（市）國土計畫〉復議；其三為建議修正國土計畫；其四為協調部門綱要計畫與國土計畫；其五為各目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫之協調；其六為廢止開發許可。另外，開發許可依其所在功能分區、分類、分級及規模不同之差異授權中央與地方審議分工。

民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本，中央合議應處理事務包含四項：其一為審議〈全國國土計畫〉、〈直轄市、縣（市）國土計畫〉；其二為〈直轄市、縣（市）國土計畫〉復議；其三為使用許可涉及國土保育地區或海洋資源地區之審議；其四為廢止涉及國土保育地區或海洋資源地區使用許可（詳參表 10）。

三、地方審議層級

民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》版本，直轄市、縣（市）綜合發展計畫審議委員會應處理事務包含兩項：其一為審議〈直

轄市、縣(市)國土綜合發展計畫);其二為建議修正綜合發展計畫。民國 90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》版本中,直轄市、縣(市)綜合發展計畫委員會應處理事務包含四項,前兩項延續前一版本,其一為審議〈直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫〉;其二為建議修正綜合發展計畫;另外,其三為審議該直轄市、縣(市)轄區內開發許可;其四為撤銷及廢止該直轄市、縣(市)轄區內之開發許可。

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》版本,直轄市、縣(市)國土計畫委員會應處理事務包含四項:其一為審議〈直轄市、縣(市)國土計畫〉;其二為建議修正國土計畫;其三為審議該直轄市、縣(市)轄區內開發許可;其四為廢止該直轄市、縣(市)轄區內開發許可。

民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》版本中,直轄市、縣(市)主管機關所辦理合議機制應處理事務包含四項:其一為審議直轄市、縣(市)國土計畫;其二為建議修正國土計畫;其三為開發許可依其所在功能分區、分類、分級及規模不同之差異授權中央與地方審議分工;其四為廢止開發許可。

民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》版本中,直轄市、縣(市)主管機關所辦理合議機制應處理事務包含三項:其一為審議〈直轄市、縣(市)國土計畫〉;其二為使用許可涉及農業發展地區或城鄉發展地區之審議;其三為廢止涉及農業發展地區或城鄉發展地區使用許可(詳參表 10)。

表 10 各版本審議制度設計差異

函送立法院時間、立法院屆期與法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
		民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
立法重點	審議階層與名稱	分兩級； 中央為國土綜合發展計畫審議委員會，地方為直轄市、縣(市)綜合發展計畫審議委員會。	分兩級； 中央為國土綜合發展計畫委員會，地方為直轄市、縣(市)綜合發展計畫委員會。		分三級； 中央為行政院指定機關合議、國土計畫委員會，地方為直轄市、縣(市)國土計畫委員會； 應依層級與都市計畫委員會、國家公園計畫委員會合併設立。	分兩級； 中央主管機關合議，地方主管機關合議； 應依層級與都市計畫委員會、國家公園計畫委員會合併設立。	分兩級； 中央主管機關合議，地方主管機關合議。
	中央層級	1. 審議國土綜合發展計畫 2.目的事業主管機關擬訂部門計畫及事業計畫之徵詢對象 2. 建議修正各級綜合發展計畫 3. 協調部門計畫、	1. 審議國土綜合發展計畫、直轄市、縣(市)綜合發展計畫 2. 直轄市、縣(市)綜合發展計畫覆議 3. 建議修正各級國土綜合發展計畫 4. 協調部門計畫、直轄市、縣(市)綜合發展計畫與國土綜合發展計畫 5. 部門計畫、直轄市、縣(市)綜合發展計畫違反國土綜合發展計畫，協調修正或制止之議決		行政院應指定機關： 審議全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫。 中央主管機關： 1. 審議全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計	行政院得指定機關： 協商審議全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫。 中央主管機關： 1. 審議全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計	1. 審議全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫 2. 直轄市、縣(市)國土計畫復議 3. 使用許可涉及國土保育地區或海洋資源地區審議 4. 廢止使用許可

函 送 立 法 院時間、立 院 屆 期 與 法案名稱	第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
	民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
	第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
	直轄市、縣(市)綜合發展計畫與國土綜合發展計畫 4. 變更限制發展地區範圍	6. 達一定規模，或跨越二以上直轄市、縣(市)之開發許可審議 7. 撤銷及廢止開發許可 8. 審議限制開發地區之國家重要公共建設		畫、直轄市、縣(市)國土計畫 2. 直轄市、縣(市)國土計畫覆議 3. 建議修正國土計畫 4. 協調部門綱要計畫與國土計畫 5. 各目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫之協調 6. 達一定規模，或跨越二以上直轄市、縣(市)之開發許可審議 7. 廢止開發許可	畫、直轄市、縣(市)國土計畫 2. 直轄市、縣(市)國土計畫復議 3. 建議修正國土計畫 4. 協調部門綱要計畫與國土計畫 5. 各目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫之協調 6. 開發許可依其所在功能分區、分類、分級及規模之差異授權中央與地方審議分工	

函送立法院時間、立法院屆期與法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
		民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
						7. 廢止開發許可	
	地方層級	1. 審議直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫 2. 建議修正國土綜合發展計畫	1. 審議直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫 2. 建議修正國土綜合發展計畫 3. 審議該直轄市、縣(市)轄區內開發許可 4. 撤銷及廢止開發許可	1. 審議直轄市、縣(市)國土計畫 2. 建議修正國土計畫 3. 審議該直轄市、縣(市)轄區內開發許可 4. 廢止開發許可	1. 審議直轄市、縣(市)國土計畫 2. 建議修正國土計畫 3. 開發許可依其所在功能分區、分類、分級及規模之差異授權中央與地方審議分工 4. 廢止開發許可	1. 審議直轄市、縣(市)國土計畫 2. 建議修正國土計畫 3. 廢止使用許可	1. 審議直轄市、縣(市)國土計畫 2. 使用許可涉及農業發展地區或城鄉發展地區 3. 廢止使用許可

資料來源：本計畫彙整

肆、管理制度差異

第四，在各個版本中的管理制度中具不同變化，從土管體系、土管權責、開發制度、開發負擔等皆不斷地調整。

一、土地使用管制體系

就土地使用管制體系而言，民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》版本授權《城鄉計畫法(草案)》處理土地管制一元化。民國 90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》版本，採取兩套管制機制並行，都市計畫土地仍以《都市計畫法》管制。民國 93 年、98 年，利用國土功能分區制度實現一元化之概念，依照國土功能分區之土地使用管制原則，作為訂定土地使用管制規則之重要指導原則。然而都市計畫地區及國家公園範圍內之土地仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》版本中，延續前一版，利用國土功能分區制度實現一元化之概念，依各國土功能分區之特性據以研訂土地使用管制規定，然而都市計畫地區及國家公園範圍內之土地仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制(詳參表 11)。

二、土地使用管制與管理權責

在土管權責中，民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》版本為城鄉計畫土地使用分區、限制發展地區與目的事業法令規範區域重疊的管制。民國 90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》版本為都市計畫分區、非都市土地使用分區、限制開發地區與目的事業法令規範區域重疊管制。民國 93 年、98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》版本，利用權責管理區觀念，統合土地管制與目的事業法令規範區域之管制，讓管理窗口單一化。民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》版本，為國土功能分區與目的事業法令規範區域重疊管制(詳參表 11)。

三、開發制度

另外，開發制度中，民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》版本實施發展許可制，並依《城鄉計畫法(草案)》規定。民國 90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》版本實施開發許可制，規定限制開發地區不得申請開發許可，且依綜合發展計畫訂定之開發

總量核定開發許可、新訂或擴大都市計畫。民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本實施開發許可制，規定國土保育地區不得申請開發許可，城鄉發展地區與農業發展地區申請開發許可條件則有所不同。民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本實施開發許可制，且設有得申請開發許可區位，須於得申請開發許可區位中，使得申請開發許可。民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本實施使用許可制，申請使用許可須以符合原國土功能分區使用原則為前提 (詳參表 11)。

三、開發制度

同時，開發制度下亦須有開發負擔之配套，民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本之開發負擔依《城鄉計畫法 (草案)》規定。民國 90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本，須將公共設施用地分割、變更、移轉至直轄市、縣 (市) 或鄉 (鎮、市) 政府所有，並且應繳納開發費，開發費中包含開發影響費與回饋金，而如有與其他法律規範之回饋金重複時，以不重複課徵為原則。民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本，須將公共設施用地分割、變更、移轉至直轄市、縣 (市) 或鄉 (鎮、市) 政府所有，並繳納開發許可費給直轄市、縣 (市) 主管機關，其中一定比例繳納給中央的國土永續發展基金。民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本，須將公共設施用地分割、變更、移轉至直轄市、縣 (市) 或鄉 (鎮、市) 政府所有，且分別就成長付費及開發利得繳交開發影響費與國土保育費，其中開發影響費繳納給直轄市、縣 (市) 政府，國土保育費繳納給中央主管國土永續發展基金，而國土永續發展基金應整合其他法律規範基金，並依性質分配。民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本，須將公共設施興建後進行分割、變更、移轉程序至直轄市、縣 (市) 或鄉 (鎮、市) 政府所有，分別就「成長付費」及「維護整體環境與公共利益原則」繳交「影響費」與「國土保育費」，其中，影響費繳納給直轄市、縣 (市) 主管機關，國土保育費則繳納給中央主管機關之國土永續發展基金 (詳參表 11)。

表 11 各版本管理制度設計差異

函送立法院時間、立法院屆期與法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
		民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
立法重點	使用管制體系	依城鄉計畫法規定，土地管制一元化。	都市與非都市土地分區二套體系並行。		國土功能分區土地管制一元化設計。		
	管制管理權責	城鄉計畫土地使用分區、限制發展地區與目的事業法令規範區域重疊管制。	都市計畫分區、非都市土地使用分區、限制開發地區與目的事業法令規範區域重疊管制。		透過權責管理區觀念，統合土地管制與目的事業法令規範區域之管制，讓管理窗口單一化。		國土功能分區與目的事業法令規範區域重疊管制。
	開發制度	發展許可制： 依城鄉計畫法規定。	開發許可制： 1. 限制開發地區不得申請開發許可 2. 依綜合發展計畫訂定之總量核定開發許可、新訂或擴大都市計畫		開發許可制： 1. 國保不得申請開發許可 2. 城鄉與農發申請開發許可規範	開發許可制： 以國土計畫劃設之得申請開發許可區位為限。	使用許可制： 僅得於符合原國土功能分區使用前提下申請使用許可。
	開發負擔	依城鄉計畫法規定。	公共設施用地分割、變更、移轉至直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)。			申請人興建後進行公共設施分割、變更、移轉至地方主管機關。	
			開發費(含開發影響費與回饋金)繳予地方主管機關，並與其他法律規範回饋金不重複課	開發許可費繳予地方主管機關，一定	開發影響費繳予地方主管機關。	影響費繳予地方主管機關。	

函 送 立 法 院時間、立 院 屆 期 與 法案名稱	第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
	民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
	第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
		徵。		比例繳納給中央管 機關之國土永續發 展基金。	國土保育費繳予中 央主管機關之國土 永續發展基金，整 合其他法律規範基 金依性質分配。	國土保育費繳予中 央主管機關之國土 永續發展基金。

資料來源：本計畫彙整

伍、權利保障制度差異

第五，在各個版本中的權利保障制度設計中具不同的調整。

一、原合法使用之土地、建物、設施

民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本中，有關土地使用管制內容，依《城鄉計畫法 (草案)》規定。查《城鄉計畫法 (草案)》規定，城鄉計畫發布實施後，不合使用分區規定之土地及建築物，可維持原來之使用或妨礙目的較輕之使用，有危險之虞者，得維持原有使用範圍內修建，不得增建、改建；因災害受損之建築物，不得已原用途申請重建；經停止使用滿二年者，不得再繼續為原來使用，如有必要時，得變更使用或遷移，並給予損失補償。

民國 90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本中，直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫實施時，不合土地分區使用計畫者，經主管機關令其變更使用或拆除，應予適當補償。

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，原符合《區域計畫法》管制者，得維持原來之合法使用或配合國土永續發展基金及容積移轉後依新土地使用管制。其一，原有建築物及設施均准修繕、改建及重建；屬原得建築而未建築之土地，准予新建之；屬原農業使用之土地，准予作原來之合法使用。其二，以國土永續發展基金提供獎勵或辦理容積移轉，並轉為符合之土地使用管制。

民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，原〈區域計畫法〉編定合法使用土地、建築物及設施，於國土計畫中不符土地使用管制時，得以獎勵或容積移轉方式變更使用，有必要者得徵收、價購或拆遷補償。「保障其原始權益」有 2 年期限之規定，而 2 年後政府應針對令其變更使用或拆除所受之損失給予補償。

民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，於國土功能分區公告後，原合法建築物或設施與新土地使用管制內容不符者，准予修繕但不得增建或改建，有必要時應令其變更使用或遷移，並須就因遷移所受之損害給予補償；若為既有合法可建築用地經〈直轄市、縣 (市) 國土計畫〉變更為非可建築用地，其所受之損失，應給予補償 (詳參表 12)。

二、原住民權益

針對原住民族權益部分，民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本中並無針對原住民族權益有特別論述。民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本中，在國土綜合發展計畫應載明地土地使用基本政策中，需載明原住民族保留地的土地基本政策。民國 91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本中，在國土綜合發展計畫應載明地土地使用基本政策中，需載明原住民族保留地的土地基本政策，且在直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫中，應包含原住民族綜合發展目標及策略。

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，計畫規劃層面，設有特定區域計畫機制，包含原住民地區等不同性質之特定區域，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之。民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，計畫規劃層面，延續前一版本，包含原住民地區等不同性質之特定區域，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之；土地使用層面，若劣化地區復育涉及原住民族土地者，除有安全堪慮或違法違建，且經與原居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。此外，原住民族土地及海域之經營管理，得依〈原住民族基本法〉及其相關法規之規定辦理

民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，計畫規劃層面，全國國土計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依《原住民族基本法》第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂；土地使用層面，若涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依《原住民族基本法》第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定 (詳參表 12)。

表 12 各版本權利保障制度設計差異

函送立法院時間、立法院屆期與法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
		民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
立法重點	原合法→後不合規定	依城鄉計畫法規定	直轄市、縣(市)綜合發展計畫實施時：原有土地改良物不合土地分區使用計畫者，經主管機關令其變更或拆除，予以補償。	直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後： - 維持原來合法使用： - 准予原有建築物及設施修繕、改建及重建；准予該法得建築而未建築之土地新建；農業土地准予原來合法使用) - 變更為符合國土功能分區之使用： - 獎勵；容積移轉	直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後： - 維持原來合法使用： - 准予原有建築物及設施修繕、改建及重建；准予該法得建築而未建築之土地新建；農業土地准予原來合法使用) - 變更為符合國土功能分區之使用： - 獎勵；容移	直轄市、縣(市)國土計畫公告實施：2 年內得維持原來合法使用，2 年後依國土計畫法管制。 - 維持原合法使用： - 地方主管機關未依法適當補償前 - 各目的事業主未依法徵收價購前 - 變更符合國土功能分區之管制： - 獎勵；容移 - 公告屆滿 2 年，土地、建築物及設施經地方主管機關令其變更使	直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後： - 維持原合法使用： - 准予原合法建築物或設施修繕，不得增建或改建 - 變更符合國土功能分區之管制(經主管機關命令)： - 遷移之損害補償 - 可建地變更非可建地之損害補償

函送立法院時間、立法院屆期與法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
		民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
						用或拆除損，予以損失補償	
	原住民 權利 保障	無	國土綜合發展計畫中，土地使用基本政策包含原保地。		特定區域計畫		
			無	直轄市、縣(市)綜合發展計畫應有原民綜合發展目標及策略。			
			無			原住民族土地及海域之經營管理，屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。	涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第 21 條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。
			無			劣化地區復育涉及原民土地，除有安全堪慮或違法濫建，且經與原居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。	無

資料來源：本計畫彙整

陸、民眾參與制度差異

第六，在各個版本中的民眾參與制度設計中具不同的調整。

一、計畫層面

民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本中，直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫擬訂時應舉辦說明會，在審議直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫前，須舉辦公展 30 天，民眾可提供紙本意見供審議，而核定後則須公告 90 天。

民國 90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本中，綜合發展計畫擬訂時，應舉辦說明會，進行審議前應公展 30 天，民眾可提供意見供審議，核定後則須公告 90 天。

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，國土計畫擬訂時應舉辦座談會，並須於審議前舉辦說明會、公開展覽 30 天，民眾得於審議前提供紙本意見供審議、核定後須公告 90 天；開發許可案件上，也需於審議前公開展覽 30 天，民眾得於審議前提供紙本意見供審議；在審議階段，各級委員會皆須有一定比例之專家學者。另外，說明會、公開展覽等相關資訊以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知。

民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，延續前一版本，國土計畫擬訂時應舉辦座談會，並須於審議前舉辦說明會、公開展覽 30 天，民眾得於審議前提供紙本意見供審議、核定後須公告 90 天、開發許可案件上，需於審議前舉行說明會、公開展覽 30 天，民眾得於審議前提供紙本意見供審議、核定後公開展覽 90 天；合議制中皆須有一定比例之專家學者。另外，說明會、公開展覽等相關資訊以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知。

民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，國土計畫於擬訂時應辦理座談會、於審議前辦理公聽會及公開展覽 30 天，民眾得提供紙本意見以供審議、核定後公開展覽 90 天；使用許可案件於審議前辦理公聽會與公開展覽 30 天，民眾得提供紙本意見以供審議、核定後公開展覽 30 天；合議制之審議中應遴聘 (派) 學者、專家、民間團體及有關機關代表。另外，公聽會、公開展覽等相關資訊以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知 (詳參表 13)。

二、計畫層面

民國 93、98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，納入土地違規檢舉機制，賦予民眾監督國土土地使用之權力，並以所處罰鍰中提撥一定比例提供獎金獎勵。而後，103 年函送草案中，則是刪除土地違規檢舉制度 (詳參表 13)。

表 13 各版本民眾參與制度設計差異

函送立法院時間、立法院屆期與法案名稱			第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
			民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
			第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
			國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
立法重點	國土計畫	研擬	1. 直轄市、縣(市)綜合發展計畫擬訂時舉辦說明會。	1. 綜合發展計畫擬訂時舉辦說明會。 2. 綜合發展計畫審議前公展 30 天，民眾得提供紙本意見。 3. 公展資訊登載於新聞紙及網際網路。	1. 國土計畫擬訂時舉辦座談會			
			2. 直轄市、縣(市)綜合發展計畫審議前公展 30 天，民眾得提供紙本意見。 3. 公展資訊登報。		2. 國土計畫審議前舉辦說明會		2. 國土計畫審議前舉辦公聽會	
					3. 國土計畫審議前公展 30 天，民眾得提供紙本意見提供紙本意見。			
					4. 公展、公聽會資訊，以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知。			
	核定	1. 公展 90 天。	1. 公展 90 天。 2. 計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。					
	開發計畫	審議前	無				1. 公展 30 天，民眾得提供紙本意見。	
核定		無				無	1. 舉辦說明會。	1. 舉辦公聽會。
							2. 公展 90 天。	2. 公展 30 天。
							3. 計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。	

函 送 立 法 院時間、立 院 屆 期 與 法案名稱						
	第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
	民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
	第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
	無			各級委員會委員專家學者不得少於委員總人數三分之一。	合 議 審 議 中 遴 聘 (派) 學者、專家、 民間團體及有關機關代表。	合 議 審 議 中 遴 聘 (派) 學者、專家、 民間團體及有關機關代表。
	無			土地違規使用，民眾檢舉獎勵制度。		無

資料來源：本計畫彙整

柒、罰則制度差異

第七，在各個版本中的罰則制度設計中具不同的調整。

民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本中並無罰則，其罰則乃由《城鄉計畫法》規定。查《城鄉計畫法 (草案)》規定，設有行政罰，違反土地管制、從事建造、採取土石、變更地形者，除處以罰金，並勒令其拆除、改建、停止使用或恢復原狀，若不改善者得按次處罰、停止供水、供電、封閉、強制拆除。

民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本中，設有行政罰與刑罰，違反土地使用管制者處以罰鍰、並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。不依者，得處有期徒刑或拘役。

民國 91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》版本中，設有行政罰，違反土地使用管制者處以罰鍰、並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。不依者，並停止供水、供電、封閉、強制拆除。

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，設有行政罰與刑罰。違反土地使用管制與違反開發區位者，以嚴重程度 2 級進行罰鍰、沒入機具、得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。不依者，並停止供水、供電、封閉、強制拆除。因破壞地形地貌或釀災者，則得處以徒刑、沒入機具、罰金。

民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，設有行政罰與刑罰。違反土地使用管制、非於得申請開發區位從事開發及違反開發許可者，以嚴重程度分 3 級處以罰鍰、沒入使用機具、限期變更使用、停止使用或恢復原狀，不依者，按次處罰並得停止供水、供電、封閉、強制拆除。而因釀災者，得處以有期徒刑、沒入機具、罰金。

民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，設有行政罰與刑罰。違反土地使用管制、未經使用許可者、未依使用許可者，以嚴重程度分 3 級處以罰鍰、限期變更使用、停止使用、恢復原狀、勒令歇業，不依者，按次處罰並得停止供水、供電、封閉、強制拆除、土地屬公有者得擬改善計畫核備後不受限期改善之而因釀災者，得處以有期徒刑、沒入機具、罰金 (詳參表 14)。

表 14 各版本罰則制度設計差異

函 送 立 法 院時間、立 院 屆 期 與 法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送	
		民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年	
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆	
		國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法	
立 法 重 點	行政罰	無 (由城鄉計畫法制定)	違反土管規定得罰鍰，並得限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀。		違反土管及未申請開發許可擅自開發處罰鍰，程度分 2 級。	違反土管及未申請開發許可擅自開發處罰鍰，程度分 3 級。	違反土管及未申請使用許可擅自開發處罰鍰，程度分 3 級。	
			無		沒入機具		無	
			不遵從者得按次處罰、停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他措施。					
			無					
	刑罰		不依限變更除前條規定外，得處有期徒刑或拘役。		無	破壞地形、地貌嚴重者，得處有期徒刑併科罰金，沒收機具；因此釀災者，處有期徒刑併科罰金。	違反開發許可、土管規定釀災者，得處有期徒刑併科罰金，沒收機具；致死或重傷加重刑罰。	違反使用許可、土管規定釀災者，得處有期徒刑併科罰金，沒收機具；致死或重傷加重刑罰。

資料來源：本計畫彙整

捌、立法結果差異

整體而言，自民國 86 年至 91 年，曾 3 度函送《國土綜合發展計畫法（草案）》至立法院審議，期間因為限制發展區、原住民族權益等問題具諸多討論，甚至於民國 90 年函送版本已討論修正送至立法院二讀，然因時間限制未完成三讀。民國 91 年函送立法院時，專家學者、立法院部分黨團、總統府開發與保育諮詢委員會等認為《國土綜合發展計畫法（草案）》未具前瞻性，因此，內政部參酌各界討意見，研訂《國土計畫法（草案）》並撤回《國土綜合發展計畫法（草案）》，是為法案最大轉折之一，然因屆期不續審而未完成審議。民國 94 年間，行政院開始推行《國土復育條例（草案）》，其與《國土計畫法（草案）》、《海岸法（草案）》間產生競合關係，因此在第六屆立法委員任期間，並未將《國土計畫法（草案）》送至立法院進行審議。直至民國 98 年才再度將《國土計畫法（草案）》由行政院函送立法院審議，但在其討論中，將近半數條文受到保留仍然未能完成立法。內政部於是又依據民國 98、99、100 年研究的委託案成果提出修正建議，於民國 103 年再次送立法院審議，並於 104 年 12 月 18 日完成三讀立法程序，完成國土規劃法制化之重要里程碑（詳參表 15）。

在約 20 年的法案推動過程中，即具諸多重要議題之討論，從國土計畫的法制定位開始，其應由經濟建設委員會（下稱經建會）辦理或由內政部辦理，在法制定位上有不同涵義與功能，影響其將名稱從《國土綜合開發計畫法（草案）》到《國土綜合發展計畫法（草案）》再修正為《國土計畫法（草案）》，以及其於法律的定位上是否應屬基本法性質與研訂國土政策綱領的過程。而對於土地之管制，為達成土管一元化管制亦由討論《城鄉計畫法（草案）》開始，直到國土功能分區之制度底定，期間亦納入限制發展地區之概念於空間規劃體系。

下一章後續將針對「國土計畫之法制定位」、「國土計畫法案名稱修正緣由」、「城鄉計畫法之歷史討論過程」、「國土基本法及國土政策綱領之歷史討論過程」、「國土功能分區制度形成之政策歷程」、「限制發展地區政策歷程」等議題詳細說明。

表 15 各版本立法結果比較

函 送 立 法	第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
院時間、立	民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年 ¹³³	民國 103 年
院 屆 期 與	第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
法案名稱	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
立法結果	● 計畫之主管機關所屬及層級 ● 永續規劃議題 ● 開發及發展之含意 ● 城鄉計畫如何執行 ● 限建地區之人民權益	● 申請開發許可之義務及開發費等規範 ● 原住民權益及限制發展地區居民權益應受重視 ● 法案主管機關議題 ● 通盤檢討執行效率低 ● 違反非都市土地使用管制之罰則	● 土地違規處罰規則 ● 公共設施保留地權益問題 ● 農地變更政策 ● 城鄉計畫擬定必要性 ● 原住民權益維護	● 非都市土地管理 ● 立法院監督權 ● 補償制度 ● 區域均衡促進 ● 民眾參與 ● 原住民權益 ● 土地行政罰放寬	● 原住民權益 ● 民眾參與 ● 權益保障 ● 通盤檢討 ● 國土指導都市計畫 ● 國土復育條例 ● 開發許可制機制 ● 國土計畫研究機構 ● 國土永續發展基金	通過之法案重點 ● 計畫優位 ● 使用許可 ● 審議機制 ● 公民訴訟 ● 民眾檢舉 ● 原住民權益 ● 國土復育 ● 國土永續發展基金 ● 國土計畫研究機構

資料來源：本計畫彙整

¹³³ 民國 101 年營建署參酌 98 年函送立法院版《國土計畫法(草案)》爭議及研究計畫，盤點 6 議題並召開座談會，議題包含「國土復育是否納入」、「原住民族土地使用」、「開發許可制」、「民眾參與機制」、「海岸及海域是否納入」、「都會區域、特定區域計畫」。

第三章 國土計畫法制化過程之重要議題分析

第一節 國土計畫之法制定位：國土規劃作用法的確立

壹、政策議題說明

一、國土計畫法作為國家各部門建設之法制基礎？或國土規劃之法制基礎？

民國 82 年行政院推動「振興經濟方案」，指示行政院經濟建設委員會（下稱經建會）研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》，經建會於 84 年主辦「國土綜合開發研討會」，同年行政院會決議，請經建會研擬將草案送至內政部主辦立法。當時，對於國土計畫法之討論，聚焦於國家各部門建設之開發數量、規模及區位安排，涉及跨領域、跨部門之專業及權責，以內政部之職權，欲指導其他部會之部門計畫，恐有行政執行上之困難。

內政部為研擬法案，於民國 85 年組成諮詢小組，廣徵各界意見、進行部門研商，決議調整法案名稱為《國土綜合發展計畫法（草案）》，並於 86 年檢送該草案至行政院審查後，送立法院審議。依 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》內容，法制定位逐漸朝向國土規劃之討論，並連結至城鄉土地使用規劃。

二、國土計畫法做為國土規劃之基本法？或國土規劃之作用法？

鑑於民國 82 年以來國土計畫立法推動之困難，逐漸出現國土計畫究竟做為基本法抑或作用法之討論。包括，91 年總統府國土保育與開發諮詢委員會提出〈新世紀國土改造方案〉，即建議研訂「國土基本法」整合各法；以及，98 年 6 月，內政部研提《永續國土政策綱領（草案）》¹³⁴，試圖暫時替代尚未通過之《國土計畫法（草案）》，據以指導區域計畫、都市計畫與國家公園計畫。爾後，該綱領為避免與其他計畫產生競合，擬不續研訂，將其政策意涵納入各級國土計畫。自此，確立國土規劃作用法之法制定位。

¹³⁴ 內政部民國 98 年 6 月 30 日台內營字第 0980806321 號函。說明第六點提到，另為因應全球化及兩岸交流之衝擊等國土發展趨勢，亟需全面檢討國土空間發展結構，規劃新世紀國土資源的保育與利用，以落實國土永續發展之理念，確保國土有秩序發展，本部爰訂定「永續國土政策綱領」（草案），期於「國土計畫法」（草案）完成立法前，作為區域計畫、都市計畫、國家公園計畫與相關部門計畫涉及國土使用之最高指導原則，併請鑒核。

以下政策決定歷程分為兩個部分闡述，首先為國土規劃法制定位之形塑，討論其如何朝向國土規劃之法制討論，並連結至城鄉土地使用規劃；其次為國土規劃作用法之討論歷程，討論如何回歸作用法之思考，確立國土規劃作用法之法定位。

貳、政策決定歷程

一、國土規劃法制定位之形塑

行政院為促進經濟發展及民間投資，於民國 82 年提出「振興經濟方案」，其中對土地方面的因應措施，指示經建會擬訂《國土綜合開發計畫法（草案）》，對全國土地、資源進行通盤檢討及規劃。國土綜合開發計畫之功能為指導區域計畫、都市計畫，並著重重大建設的規劃，解決部門間發展的衝突。經建會研擬草案時，以土地不當利用、生活環境惡化及產業用地供需失調 3 大議題為規範重點，期使臺灣具備高品質的生活環境，並作為高度自由開放經濟體（經濟建設委員會，1993）。由此可見初始對於國土規劃的想像著重於經濟發展下，土地應如何作彈性調整，並有效率地使用，進一步促進民間的投資。此定位與經建會的機關權責內容相輔相成，如：加強國家經濟建設之有效推動、促進國家經濟之整體發展等。

民國 83 年間，經建會舉辦數場「國土綜合開發計畫法之制訂」座談會，邀請各部會長官及專家學者共同研討，決議定位本法為「程序法」，著重於建立計畫體系、審議核定程序、主管機關權責、計畫實施手段及違反計畫處置（經濟建設委員會，1994）。後經行政院於 84 年 5 月 11 日第 2430 次會議，決議請經建會於 3 個月內研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》，送請內政部參考辦理，並完成立法程序¹³⁵。

同年 8 月經建會將《國土綜合開發計畫法（草案）》擬訂完成，於草案中的立法說明提及：「為解決產業用地不足及地價過高之問題，應配合國土利用之規劃，從供給面著眼，適度開放公有及公營事業土地租予民間，釋出低生產力、受過汙染或地層下陷而無法使用的農地，以及合理放寬土地使用的限制等途徑，擴大提供產業及公共設施所需之用地。」其中草案第 3 條的用語定義如下：

¹³⁵ 內政部營建署朱副處長慶倫於民國 109 年 10 月 26 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「當時經建會的長官認為，經建會它是一個行政院的幕僚機關，它從來沒有立過一個法，沒有任何一個法案它（經建會）是主管機關，但是後來有個人資料保護法，它就是主管機關，這個歷史可以看得出來當時它認為它都不是任何法的主管機關，它只是行政院的幕僚機關，但是它也滿負責任的，它就擬了一個版本（國土綜合開發計畫法）給營建署來，希望我們（營建署）後續完成立法。」

「綜合開發計畫作為目標性、政策性的長期發展綱要計畫，指導實質建設之計畫；縣市綜合發展計畫作為以直轄市、縣（市）施政及指導所屬鄉、鎮、市土地使用及建設發展之依據；特定區域計畫係指依國土綜合開發計畫指定之特定事項，劃定區域進行規劃、保育、開發建設或管理之計畫。若需進行開發，則須依循草案第 26 條規範，以發展許可制度辦理。」

由上述內容歸結《國土綜合開發計畫法（草案）》的內涵可見，其偏重於各部門建設之開發數量、規模及區位安排，及其建設所需之土地應如何配合執行開發。

在經建會擬定完成草案並檢送內政部後，民國 85 年 3 月 14 日行政院第 2472 會議中，決議請內政部儘速研擬《國土綜合開發計畫法(草案)》報核。內政部召開數場國土綜合開發計畫法諮詢小組會議及國土綜合發展計畫法研商會議後，決議調整法案名稱為《國土綜合發展計畫法》，並於 86 年檢送《國土綜合發展計畫法（草案）》至行政院審查後，送立法院審議。此版本即與經建會所研擬之《國土綜合開發計畫法（草案）》有所差異，立法的草案總說明提及：

「將目前國土規劃體系調整為國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）綜合發展計畫；另為落實土地開發與管理，建立土地發展許可制，直轄市、縣（市）政府應依直轄市、縣（市）綜合發展計畫，統合都市及非都市土地，訂定城鄉計畫。」

其中《國土綜合發展計畫法（草案）》第 3 條的用語定義如下：

「國土綜合發展計畫作為對全國人口、產業及公共設施在空間上為適當配置，並對自然資源分配預為規劃之目標性及政策性長期發展計畫；直轄市、縣（市）綜合發展計畫作為直轄市、縣（市）政府施政及城鄉計畫訂定之依據；城鄉計畫作為實施發展許可制及土地使用分區管制之實質建設計畫。」

由上述內容歸結《國土綜合發展計畫法（草案）》的內涵，可見其逐漸朝向國土規劃之法制討論，並連結至城鄉土地使用規劃。

綜上所述，法制定位主要與法案主管機關之權責相關，民國 84 年《國土綜合開發計畫法（草案）》由經建會擬定，期望讓國家與地方重大建設有序發展。由於後續法案檢送內政部擬定，基於內政部權責僅負責土地使用相關事宜，因此必須將《國土綜合發展計畫法（草案）》調整為適合其作為主管機關之定位，根據 109 年 10 月 26 日內政部營建署朱副處長慶倫訪談表示：

「一開始就是讓國土綜合開發計畫有一個法定地位，讓國家重大

建設、地方重大建設有秩序地發展，後來因為移交內政部（擬定），因為經建會不能當法的主管機關，所以變成交給內政部，但是內政部負責土地使用，我們必須要改適合內政部作為主管機關的法制（朱慶倫，2020）。」

二、國土規劃作用法之討論歷程

鑑於民國 82 年以來國土計畫立法推動之困難，逐漸出現《國土計畫法》應作為基本法抑或是作用法之討論。

民國 91 年 6 月，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出〈新世紀國土改造方案〉，建議撤回《國土綜合發展計畫法（草案）》，並建議研訂「國土基本法」整合土地法、水利法、森林法及都市計畫法（總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002b）。根據 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴訪談表示：

「他（總統府國土保育與開發諮詢委員會）是認為當初的綜合發展計畫法的整個架構其實不夠那麼完整，在定位上也到底是屬於政策面呢，要來主導的基本法；或者是屬於實質作用的法令呢？在現階段可能針對土地使用的這個部分，他是認為基本法更重要，要做一個宣示性的內容，像是這種水土林相關的一些範疇，都在這個基本法裡面去做界定，那這個基本法有了之後呢，再去規範比較細緻的作用法（陳繼鳴，2020）。」

在上述總統府國土保育與開發諮詢委員會的建議下，內政部營建署曾嘗試擬定基本法之架構，但考量經建會於民國 84 年研擬之《國土綜合開發計畫法(草案)》概念，以及社會大眾對於未來《國土計畫法（草案）》的期望，仍決議朝向「作用法」的方式進行，根據 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴訪談表示：

「我們甚至有要準備嘗試擬一個基本法的架構，因為對我們來講呢，要擬基本法實際上會比作用法，我認為說他的任務比較單純，基本法是宣示性的，那他的條文其實比較正面，比較形而上，…。但是因為從民國 84 年之後陸續送過來，經建會交辦下來原來的那個概念，跟外界對於這個未來國土計畫法要做重新調整的想法，我們認為說，只做一个基本法可能沒辦法達到大家的期望（陳繼鳴，2020）。」

民國 91 年 11 月 21 日行政院辦理「行政院國土規劃指導委員會第三次會議」，會議中決議將法案重點更正為規範空間使用計畫，並兼顧「程序法及實體法」精神，進一步將法案名稱修正為《國土計畫法（草案）》（行政院，2002c）。

而後，民國 96 年 4 月經建會針對內政部所陳報之《國土計畫法（草

案)》提供意見，並指出：「建議內政部可先行研擬國土計畫政策綱要及行動方案，以做為全國國土資源利用及實質建設發展之依循，以臻時效。」而行政院永續發展委員(下稱永續會)會於97年2月召開第23次工作會議，討論「國土三法之立法策略與內容」案，會議中歐陽委員嶠暉亦建議應訂定國土基本法(內政部，2008c)。對此，內政部認為國土規劃基本政策已於草案第4條明定，已具備基本法之架構(內政部，2008c)，可見當時對於「基本法」已具有一定的討論度。

特別的是，民國97年《國土計畫法(草案)》數場研商會議中，因討論納入海域於法案內與否，同時各相關單位及專家學者提出關於國土規劃法制定位之疑問，並建議內政部思考訂定國土基本法之必要性，而帶起「國土基本政策」之討論與擬訂。對此，內政部以因應全球化及兩岸交流之衝擊等國土發展趨勢為由，亟需全面檢討國土空間發展結構，以落實國土永續發展之理念，並確保國土有秩序發展，後續在97年9月起內政部營建署會同相關單位及專家學者開始研擬，並召開3場研商會議以完善綱領內容。最終於98年6月，研提「永續國土政策綱領(草案)」，配合該綱領執行下，試圖暫時替代未通過之《國土計畫法(草案)》，作為國土使用之最高指導原則，據以指導區域計畫、都市計畫與國家公園計畫。

爾後，民國98年10月行政院函文決議，該綱領為避免與其他計畫產生競合，擬不繼續研訂，將其政策意涵納入各級國土計畫¹³⁶，《國土計畫法》仍回歸作用法之思考，確立了其國土規劃作用法之法制定位。

參、政策決定關鍵

在國土規劃法制定位形塑之下，確立其作用法之法制定位，政策決策關鍵分為以下兩點：其一為原《國土綜合開發計畫法(草案)》由經建會擬定，期望讓重大建設有序發展，而後續法案檢送內政部擬定，內政部主要負責土地使用相關事宜，因此將法制定位連結至土地使用規劃；其二為民國97年曾嘗試擬定國土基本政策，作為時效性之規範與依循。但後續為避免《永續國土政策綱領(草案)》與其他計畫競合，行政院指示不續研訂「永續國土政策綱領(草案)」，而將其政策重點納入《國土計畫法(草案)》中。遂此，《國土計畫法》回歸作用法思考，確立國土規劃作用法制定位。

¹³⁶ 行政院98年10月8日院臺建字第0980095849A號函。行政院決議：「『永續國土政策綱領』(草案)為避免與行政院經建會推動之相關計畫，因重複研訂而產生競合，擬不繼續研訂，將其政策意涵納入未來各級國土計畫。」

第二節 國土計畫法案名稱修正緣由

壹、政策議題說明

國土計畫法案名稱於民國 82 年行政院核定「振興經濟方案」時，命名為《國土綜合開發計畫法（草案）》，並由行政院經濟建設委員會（下稱經建會）負責研擬。而後，於 84 年交由內政部主辦立法程序。過往在空間計畫體系中，由上位的〈國土綜合開發計畫〉指導北、中、南、東四個區域計畫，再由區域計畫指導各直轄市、縣（市）的綜合發展計畫。在內政部主辦立法過程中，因上位層級命名為綜合「開發」計畫，而由內政部督導的直轄市、縣（市）層級命名為綜合「發展」計畫，在 85 年內政部營建署的諮詢小組會議中，專家學者認為命名應統一，而內政部基於其與經建會職責不同，考量「開發」與「發展」在中文涵義上有所不同，因而將法案名稱改為《國土綜合發展計畫法（草案）》，並同時修改法案的法制定位。

《國土綜合發展計畫法（草案）》的推動，在民國 91 年間受到許多專家學者的批判，認為其前瞻性不夠，再者，91 年間，總統府成立國土保育與開發諮詢委員會，行政院成立國土規劃推動委員會等，從政府組織到專家學者對於法案均有諸多建議，認為應將法案性質著重於空間使用規劃，並兼顧程序法與實體法之精神，遂於 91 年國土規劃推動委員會的討論過程中，將名稱修正為《國土計畫法（草案）》。

整體而言，《國土綜合開發計畫法（草案）》、《國土綜合發展計畫法（草案）》及《國土計畫法（草案）》三者名稱修正緣由為其性質變動差異，從民國 84 年經建會版本《國土綜合開發計畫法（草案）》屬於較為綜合式與藍圖式的建設計畫，後續 86、90、91 年間內政部版本《國土綜合發展計畫法（草案）》則改為綜合式與藍圖式的空間使用計畫，而 93、98、103 年間內政部版本的《國土綜合發展計畫法（草案）》則偏重規範空間的策略式使用計畫（參表 16）。

表 16 國土計畫法案名稱修正影響其性質

	國土綜合開發計畫	國土綜合發展計畫法	國土計畫法
	84 年	86、90、91 年	93、98、103 年
法案性質	綜合式、藍圖式建設計畫	綜合式、藍圖式空間使用計畫	策略式空間使用計畫

資料來源：本資料彙整

貳、政策決定歷程

一、首次名稱修正：國土綜合開發計畫法至國土綜合發展計畫法

經建會於民國 84 年 4 月 10 日舉辦「國土綜合開發研討會」，並於會後函送重要結論報告及後續工作至各相關部會。該研討會中建議，將當時計畫體系調整為國土綜合開發計畫與縣市綜合發展計畫，並建立土地發展許可制，讓民間可主動規劃利用土地。嗣後經提 84 年 5 月 11 日行政院 2430 次會議中決議，請經建會於三個月內研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》，送請內政部參考辦理，並由內政部主辦完成立法程序。因此，經建會便於 84 年 8 月 24 日函送《國土綜合開發計畫法（草案）》至內政部，請內政部完成立法程序¹³⁷。

民國 85 年 8 月 14 日內政部營建署召開「國土綜合開發計畫法（草案）」諮詢小組第三次會議，會議中陳委員博雅認為在計畫名稱中，有關「開發」與「發展」兩詞，應統一用法：

「國土綜合開發計畫、縣市綜合發展計畫，有關『開發』與『發展』之名詞是否可以統一。」（內政部，1996c）

主席黃署長南淵則裁示：

「目前國土綜合開發計畫用的是『開發』，縣市綜合發展計畫用的是『發展』，應統一用『發展』較適宜。」（內政部，1996c）

馮委員正民也認為應改為發展

「修正為『國土綜合發展計畫』，意義上確實較為積極。」（內政部，1996c）

因此法案名稱由《國土綜合開發計畫法（草案）》改為《國土綜合發展計畫法（草案）》。

而比較兩法案之立法目的與用詞定義則可發現，經建會版本《國土綜合開發計畫法（草案）》著重在社會經濟發展中，人口、產業及公共設施在空間上的配置，而內政部版本《國土綜合發展計畫法（草案）》則著重配合自然資源條件的城鄉均衡發展（參見表 17）。

¹³⁷ 行政院經濟建設委員會民國 84 年 8 月 24 日都 84 字 3051 號函。

表 17 國土綜合開發計畫法與國土綜合發展計畫法之立法目的名詞解釋比較

版本 差異	民國 84 年 《國土綜合開發計畫法（草案）》	民國 86 年函送立法院審議 《國土綜合發展計畫法（草案）》
立法目的	為提昇國民生活品質，促進產業合理發展，確保國土資源永續利用，制定國土綜合開發計畫法。	為確保國土資源永續利用，促進城鄉均衡發展，改善生活環境品質，健全經濟發展，增進公共福利，特制定本法。
名詞定義	<u>綜合開發計畫</u> ：係指配合 <u>國家或地方社會經濟發展</u> ，對人口、產業及公共設施在空間上作適當的配置，並對土地、水、 <u>天然資源分配預作規劃</u> ，為目標性及政策性長期發展 <u>綱要計畫</u> ， <u>指導實質建設計之計畫</u> 。	<u>國土綜合發展計畫</u> ：係指配合 <u>國土自然資源條件及社會經濟發展情況</u> ，對 <u>全國人口、產業及公共設施在空間上為適當配置</u> ，並對土地、水等自然資源分配預為規劃之目標性及政策性長期發展計畫， <u>作為直轄市、縣(市)綜合發展計畫與城鄉計畫及部門計畫之依據</u> 。

資料來源：本計畫彙整

從立法目的而言，經建會版本以提升國民生活品質、促進產業合理發展及確保國土資源永續利用之順序排列。內政部版本則以國土資源永續利用作為第一項目，且加入城鄉均衡發展；另外，從名詞定義來看，經建會版本以社會經濟發展、對人口、產業及公共設施的配置，內政部版則加上配合自然資源條件。

而從計畫性質分析，《國土綜合開發計畫法（草案）》是鑒於指導區域計畫、都市計畫等空間型態之上位計畫（國土綜合開發計畫）並無法源依據而立法。（國土綜合開發計畫）主要研擬者為經建會，以民國 85 年經建會研擬之〈國土綜合開發計畫〉中可發現，經建會建構國土空間架構，以期在有限的土地資源上，將生態、生活、生產所需空間，作公平合理及有效的規劃，並引導政府及私人共同推動各項實質建設，而有了一心、二軸、三都會帶、二十個生活圈的空間架構概念。經建會過往掌握國內各項重大建設計畫的規劃，在〈國土綜合開發計畫〉中對於生產環境的建設方面，為配合亞太營運中心建設目標，可主導各型重大建設，如機場、港口、

客貨運營運中心、西部走廊高速鐵路、全島快速道路路網以及資訊通信網、工業園區等，均屬各目的事業主管機關部門計畫內容。因此 84 年經建會所研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》第 6 條規定，國土綜合開發計畫之內容為國土空間計畫架構、發展重點與策略、部門建設計畫等，內容與〈國土綜合開發計畫〉相近。

然而內政部對於各目的事業主管機關並無影響其計畫之權責，因此從民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》可檢視，其將「部門建設計畫」改為「各部門計畫發展構想」（參表 18），主要係內政部在權責上並無法直接決定其他部門計畫¹³⁸，此部分亦受到當時在立法院中委員的質疑¹³⁹。

表 18 《國土綜合開發計畫法》與《國土綜合發展計畫法》中〈國土綜合發展計畫〉應載明事項

版本 差異	民國 84 年版 《國土綜合開發計畫法（草案）》	民國 86 年版 《國土綜合發展計畫法（草案）》
國土綜合開發（發展）計畫應表明事項	一、發展目標與政策 二、國土空間發展架構 三、發展重點與策略 (一)生產環境 (二)生活環境 (三)生態環境 四、土地使用計畫 (一)限制發展區劃設準則 (二)農地利用政策 (三)各縣(市)發展政策與總量	一、國土發展目標及政策。 二、人口、產業與公共設施在國土空間發展架構及土地、水等自然資源之分配規劃。 三、各部門計畫發展構想。 四、土地使用基本策略。 五、限制發展地區及可發展地區劃設原則。 六、直轄市、縣(市)發展政策及總量管制之指導。

¹³⁸ 內政部營建署朱副處長慶倫於民國 109 年 10 月 26 日之本計畫口述歷史訪談表示：「一開始就是讓國土綜合開發計畫有一個法定地位，讓國家重大建設、地方重大建設有秩序地發展，後來因為到了內政部（擬定），因為經建會不能當法的主管機關，所以變成交給內政部，但是內政部負責土地使用，我們必須要改適合內政部作為主管機關的法制，所以我剛剛講某種程度在部門計畫的部分我們是弱化。」

¹³⁹ 民國 86 年 12 月 11 日立法院內政及邊境、經濟、財政委員會會議中，沈委員富雄也表示行政院版《國土綜合發展計畫法（草案）》中，遣詞用字大都是核處、徵詢、協調，並未賦予較有利之審查權，擔心無法指導部門計畫。

版本 差異	民國 84 年版 《國土綜合開發計畫法 (草案) 》	民國 86 年版 《國土綜合發展計畫法 (草案) 》
	(四)產業區位 五、部門建設計畫 (一)交通建設 (二)水資源 (三)電力 (四)工業發展 (五)其他	七、其他相關事項。

資料來源：本計畫彙整

另外，在中文涵義上「開發」與「發展」亦有所不同¹⁴⁰。在民國 86 年 12 月 11 日立法院內政及邊境、經濟、財政委員會審議過程中，沈委員富雄針對開發與發展之差亦進行質詢，而內政部葉部長金鳳表示用發展涵蓋範圍較廣，開發本身就已含在發展當中。沈委員富雄則認為，從無到有是指開發，原本就有，使其規模增加，則是指發展。沈委員富雄表示，這個法案所探討的應為臺灣土地在處女地的狀態下，要投入多少資源，從這個角度來看，沈委員富雄認為應用開發二字，請內政部再研究。而內政部葉部長金鳳則表示，國土本來是有的，因此用「發展」兩字則較為恰當（立法院，1997a：187-188）。

二、第二次名稱修正：國土綜合發展計畫法至國土計畫法

民國 91 年，內政部透過立法院前一屆期完成二讀的《國土綜合發展計畫法 (草案) 》儘快通過行政院會，並交付立法院審議，並且很快地於 4 月完成內政及民族委員會審查。然而 4 月院會要進入二讀時，立法院台聯黨團提出異議，要求黨團協商，因此 5 月時，立法院召開「國土綜合發展計畫法公聽會」會議決議暫緩審議。該公聽會上，專家學者一致認為，

¹⁴⁰ 內政部營建署朱副處長慶倫於民國 109 年 10 月 26 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「我們原來叫國土綜合開發計畫，後來一些國外回來的老師來幫我們指導我們一些國外的制度之外，同時我們也自己去評估一下。英文都叫 development，但是開發跟發展聽起來，在中文上感覺就不一樣，發展基本上就好像永續發展一樣，它可能是他會考慮到你是在資源的、條件的限制下做適度的一個發展，開發聽起來就是完全就是開發為導向，發展會去考慮到它的經濟性、它的社會性、它的自然性等等，它就會整體性去考量，...，後來我們開了幾次會大概最後名稱就會定調說叫做國土綜合發展計畫法。」

應提高主管機關層級至行政院，才能統合交通、營建、能源、環保等方面需求。另一方面則認為，該草案應配合政府再造相關的行政院組織法調整。會議中亦有批評該法案無法解決臺灣重北輕南的問題、不注重水土保持的問題、河川流域業務未統合形成多頭馬車的問題、無法因應全球化競爭產業需求的問題、未將海洋納入國土規劃內容、未建立國土開發的財務機制、限制發展區總量管轄權不應交由地方政府、開發許可回饋金應交由地方統籌等問題¹⁴¹。

同一時間，民國 90 年間奇比颱風、潭美颱風、桃芝颱風、納莉颱風等，均造成臺灣嚴重災害。總統府遂於 91 年成立「國土保育與開發諮詢委員會」並由該委員會研究水、土、林與人的平衡，將國土規劃之概念由「開發成長」改變為「永續經營」，由「利用」改變為「保育」，謀求與大自然和平相處¹⁴²。另一方面，行政院亦成立「國土規劃推動委員會」對《國土綜合發展計畫法》(草案)的後續處理進行討論，配合原有行政院「國家永續發展委員會」的徵詢，形成整個法案之討論層級由總統府到行政院進行領導。

民國 91 年 6 月，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出〈新世紀國土改造方案〉，建議將水、土、林業務整合，並建議撤回《國土綜合發展計畫法(草案)》。同時，許多專家學者亦認為《國土綜合發展計畫法(草案)》未具前瞻性，屬藍圖式、綜合式的計畫，與世界上策略式規劃的主流不同、未與國際接軌，且偏重程序，未談及實質等議題，因此多建議撤回再討論(內政部，2002)。

然而內政部回應，該法案與經建會有共識，並具有急迫性及政策宣示性，且該法案係由內政部研提，經行政院會通過，因此內政部認為不宜徑予去函要求撤回，宜待行政院國土規劃推動委員會討論對於法案研究詳加分析後，併提立法院審議。

因此，行政院國土規劃推動委員會開了 4 次「國土綜合發展計畫法後

¹⁴¹ 民國 91 年 5 月 25 日經濟日報〈國土綜合發展計畫 專家批前瞻性不足-重北輕南水土保持未解決有效統合應提升主管層級至行政院〉；截取時間：109 年 8 月 22 日。時任臺大城鄉所教授夏鑄九指出，未解決重北輕南及水土保持問題；時任臺大城鄉所教授王鴻楷指出未對河川流域等跨轄區業務統分管轄；時任中華都市計畫學會理事賀陳旦表示未有產業跨區活動的土地政策、海洋未納入亦無國土開發的財務機制；時任宜蘭縣建設局長林旺根則表示，國土限制發展區總量不應交由地方政府負責，而開發許可回饋金則應交由地方統籌，用於地方。

¹⁴² 民國 91 年 5 月 17 日總統府新聞稿〈總統聽取「國土保育與開發諮詢委員會」簡報〉；擷取時間：109 年 9 月 13 日，網址：<https://www.president.gov.tw/NEWS/1447>。

續處理方案會議」及 3 次「國土規劃指導委員會」後，大幅度調整法案精神、內容、結構等。其中，在 91 年 11 月 21 日行政院國土規劃委員會第三次會議中，將法案重點改為規範空間使用計畫，兼顧程序法及實體法之精神，因此將名稱修正為《國土計畫法(草案)》(行政院，2002c:1)，並由行政院國土規劃推動委員會負責協調部門計畫，將層級提升至行政院¹⁴³。對於法案名稱與性質，時任政務委員林政務委員盛豐認為，綜合計畫內容繁多，為使計畫能偏向空間使用計畫，因此將法案名稱修正¹⁴⁴。另一方面，在各界專家學者的多種建議下，法案開始討論有關權利義務關係之實質內容¹⁴⁵。

而綜觀民國 91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》與 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》兩版本法案差異。93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》試圖解決跨縣市轄區問題、協調部門計畫、成立三大功能分區、國土保育地區之救助、回饋、補償、成長管理方式引導開發、國土利用基本政策、重要農地保護、制定開發許可專章、農業生產地區申請開發許可條件較嚴、增列國土景觀及防災內容、設置國土永續發展基金等。

而由立法目的、名詞定義及全國層級計畫應包含事項，可發現民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》更強調其為空間發展計畫。在立法目的中，91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》為

¹⁴³ 民國 91 年 2 月 25 日國土綜合發展計畫法草案簡報會中，時任政務委員林盛豐提到，過去院長(游錫堃)在宜蘭縣長任內，與新加坡劉太格先生接觸，並作了宜蘭縣的 structure plan... 國土規劃在他的認知裡應該有一個 structure plan 及公共設施配套。林盛豐委員質疑：「國土綜合發展計畫法為何不叫做國土計畫法或國土規劃法？」

¹⁴⁴ 監察院林監察委員盛豐於民國 109 年 10 月 28 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「原來的綜合發展計畫，討論各種部門課題，包括人口、產業、水資源等等。但是各種部門的討論缺乏空間思考，無法指導後續的國土規劃。《國土計畫法》，是要產生出一個全國的空間 diagram。各位如果審視荷蘭的國土規劃圖就知道，各種部門、infrastructure、land use 的空間布局、每個層次的定位、都有恰如其分的表達，而這部分是以前綜合發展計畫缺乏的。所以，我們這個版本是要有各種非常清楚的圖，而不是很多議題的文字討論。」

¹⁴⁵ 內政部營建署朱副處長慶倫於民國 109 年 10 月 26 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「《國土計畫法》裡面就兼採程序法跟實體法，甚至土地使用管制要點裡面有的都在《國土計畫法》裡面落腳，譬如說它有國土功能分區的專章，它為什麼要專章？就是我对國土功能分區要有所約制...行政程序就算是你的法沒有規定，你也要回歸行政程序法，所以現在程序的部分不是問題，重點是在實體，就是所謂這些學者專家、菁英，他們所認為的未來國土發展，跟現在國土實際發展的落差，要怎麼樣去拉平、改進，這是他們的想法。」

「確保」國土資源永續利用，而 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》調整為「促進」國土資源合理配置。而名詞定義中，91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》為引導人口、產業及公共設施發展，而 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》則調整為引導人口、產業及公共設施等之空間發展計畫，強調其空間性質。另外，91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》中，國土綜合發展計畫應載明事項為「國土空間發展架構及自然資源之規劃」，以及指導部門計畫為「各部門計畫發展構想」，而 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》之全國國土計畫應載明事項則改為「國土永續發展目標及成長管理策略」，指導部門計畫則改為「部門綱要計畫」，三者均為其修正側重於土地使用計畫之內涵（參表 19）。

表 19 國土綜合發展計畫法與國土計畫法之立法目的、名詞解釋及全國層級計畫應包含事項比較

版本 差異	民國 91 年函送立法院審議 《國土綜合開發計畫法（草案）》	民國 93 年函送立法院審議 《國土計畫法（草案）》
立法目的	為確保國土資源永續利用，促進區域均衡發展，縮小城鄉差距，改善生活環境品質，健全經濟發展，增進公共福利，特制定本法。 本法未規定者，適用其他法律之規定。	為促進國土資源合理配置，以有效保育自然環境、滿足經濟及社會文化發展之需要，提升生活環境品質，並確保國土永續及均衡發展，特制定本法。
名詞定義	國土綜合發展計畫：係指以國家領土為範圍，配合國土自然資源條件及社會經濟發展情況，引導全國人口、產業及重要公共設施發展，並對土地、水及其他自然資源分配預為規劃之目標性、政策性及指導性長期綜合發展計畫。	國土計畫：指針對我國管轄權涵蓋之陸域、海岸、海域等地區，以達成國土永續發展為原則，所訂定引導人口、產業及公共設施等之空間發展計畫，其種類包括全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫及直轄市、縣（市）國土計畫。
國土綜合	一、國土綜合發展目標及政策。	一、計畫範圍及計畫年期。

版本 差異	民國 91 年函送立法院審議 《國土綜合開發計畫法（草案）》	民國 93 年函送立法院審議 《國土計畫法（草案）》
發展計畫 與全國國 土計畫應 載明事項	二、計畫範圍及計畫年期。 三、國土空間發展架構及自然資源之規劃。 四、土地使用基本政策。 五、限制開發地區指定原則及農地釋出之原則。 六、都會區建設發展構想。 七、直轄市、縣（市）綜合發展政策之原則。 八、直轄市、縣（市）發展總量。 九、各部門計畫發展構想。 十、其他相關事項。	二、國土永續發展目標及成長管理策略。 三、都會區域與特定區域計畫範圍之界定及發展構想。 四、國土功能分區之劃設構想及其土地使用管制原則。 五、國土保育地區之劃設及管理計畫。 六、部門綱要計畫。 七、國土景觀綱要計畫。 八、國土防災綱要計畫。 九、全國土地使用概念圖。 十、其他相關事項。

資料來源：本計畫彙整

參、政策決定關鍵

《國土綜合開發計畫法（草案）》之立法推動是為了賦予〈國土綜合開發計畫〉法制定位，然而在該時代背景下，〈國土綜合開發計畫〉研擬係為經濟建設委員會之職權，考量當時並未有經建會作為法案主管機關之前例，因此將《國土綜合開發計畫法（草案）》送交內政部完成立法程序。內政部考量「開發」與「發展」在國土規劃涵義上之差異，以內政部的角色職責將名稱改為《國土綜合發展計畫法（草案）》，並修正法案之法制定位。

民國 91 年間，總統府國土保育及開發諮詢委員會建議撤回《國土綜合發展計畫法（草案）》，及建議研擬國土基本法後，內政部重新思考國土計畫之法案性質、作用等，將法案重點改為規範空間使用計畫，兼顧程序法及實體法之精神，並將法案名稱改為《國土計畫法（草案）》。

第三節 城鄉計畫法之歷史討論過程

壹、政策議題說明

民國 82 年間，適逢行政院經濟建設委員會（下稱經建會）擬訂《國土綜合開發計畫法（草案）》之初期，內政部營建署亦針對《都市計畫法》是否全面修法進行委託研究，在《都市計畫法》的修法研究中，學者多認為應將都市與非都市土地合併規劃管制，並傾向制定《城鄉計畫法（草案）》（經建會，1994：2-5、6）。而當《國土綜合開發計畫法（草案）》在 84 年移交內政部主辦法案後，此兩者因此有了結合。內政部認為，《國土綜合開發計畫法（草案）》將原先國土綜合開發計畫以及各直轄市、縣（市）的綜合發展計畫進一步法制化外，就過去都市與非都市土地不同管制體系之問題，企圖透過《城鄉計畫法（草案）》的立法推動，將都市土地與非都市土地管理一元化。然而，後續在內政部的計畫模擬與法案討論中，因內政部考量《城鄉計畫法（草案）》取代並整合都市計畫及非都市土地使用分區所需花費金錢、時間、人力過高，且實質上無顯著不同之效果（內政部，2001d），因此於 90 年決議維持都市與非都市土地之管制體系，不續擬訂《城鄉計畫法（草案）》。

貳、政策決定歷程

一、城鄉計畫法的發跡與研擬過程

民國 82 年，內政部營建署委託中華民國都市計劃學會辦理「都市計畫法全面修法重點之研究」，在該研究進行過程中，參與的學者多認為應將都市與非都市土地合併規劃管制，而傾向應制定《城鄉計畫法（草案）》。在 83 年「國土綜合開發計畫法之制定」第一次座談會會議中，時任內政部營建署陳科長興隆表示，內政部營建署已成立修法小組負責擬訂《城鄉計畫法（草案）》的工作，將待經建會研擬之《國土綜合開發計畫法（草案）》對計畫體系明確界定後再行推動（經建會，1994a：2-5、6）。

民國 84 年由經建會研擬之《國土綜合開發計畫法（草案）》函送內政部完成立法程序，該版本立法說明中提及，《區域計畫法》應調整其計畫性質，並研訂《城鄉建設管理法》，將現行都市及非都市土地納為同一計畫體系，做一致之建設及管理（經建會，1995b：9）。

經建會所提《城鄉建設管理法》係為將都市與非都市土地納為同一體系管理，與內政部營建署正研擬之《城鄉計畫法（草案）》概念類似¹⁴⁶，後續因內政部營建署為管理空間規劃單位，因此將名稱仍使用《城鄉計畫法》。根據民國 86 年函送立法院審議的《國土綜合發展計畫法（草案）》總說明，其提及「都市與非都市土地分屬兩套使用管制系統，且管制標準不一，亟應納入一元化之管理，…，直轄市、縣（市）政府應依直轄市、縣（市）綜合發展計畫，統合都市及非都市土地，訂定城鄉計畫，並另訂『城鄉計畫法』作為執行法令依據。¹⁴⁷」因此，規劃體系除上位國土綜合發展計畫引導直轄市、縣（市）綜合發展計畫外，向下再承接城鄉計畫，其以直轄市、市、鄉（鎮、市）行政轄區或指定地區為範圍，依據直轄市、縣（市）綜合發展計畫之目標及政策，實施發展許可制及土地使用分區管制¹⁴⁸。

然而，在《國土綜合發展計畫法（草案）》尚未確認體系時，《城鄉計畫法（草案）》遲遲無法研擬。民國 86 年，蘇委員煥智等 20 人為推動農漁村社區建設¹⁴⁹，提案建請內政部儘速將《城鄉計畫法（草案）》送請立法院審議。內政部則回覆，因《國土綜合發展計畫法（草案）》尚於立法院審議中，須待該法立法予以釐清界定後，始克據以研訂¹⁵⁰。其函文表示：

¹⁴⁶ 民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》，總說明中提到《城鄉計畫法》係為統合都市與非都市兩套使用管制系統之工具：

「都市與非都市土地分屬兩套使用管制系統，且管制標準不一，亟應納入一元化之管理…另為落實土地開發與管理，建立土地發展許可制，直轄市、縣（市）政府應依直轄市、縣（市）綜合發展計畫，統合都市及非都市土地，訂定城鄉計畫，並另定『城鄉計畫法』做為執行之法令依據。」

¹⁴⁷ 臺北市政府陳志銘祕書長於民國 109 年 12 月 8 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「城鄉計畫的話就是你要把它想像成它就是都市計畫的擴大版，把非都的部分也全部通通納入到所謂的都市計畫的概念去做管制。」

¹⁴⁸ 內政部營建署陳副署長繼鳴於民國 109 年 11 月 10 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「城鄉計畫法裡面還真的跟英國的城鄉計畫法是很接近的，換句話說，我們的空間計畫，或者講狹義一點，土地使用計畫就只有一個，每一個行政區的範圍內就擬定一個土地使用計畫或空間發展計畫。」

¹⁴⁹ 行政院農業委員會為推展會務，辦理農漁村社區建設，以及富麗農漁村暨農村更新計畫改善城鄉新風貌，需要制訂《農村計畫法》以為依據，但因內政部於民國 83 年 5 月 9 日要求農委會停止制訂該法，而將《農村計畫法》轉交給內政部主導制訂《城鄉計畫法》。

¹⁵⁰ 內政部 86 年 11 月 24 日台(86)內營字第 8608863 號函。

「按『城鄉計畫法』之擬訂，涉及現行國土計畫體系之調整及各類型計畫之功能定位與各部（會）業務權責等調整等重大課題，須俟本部研擬之『國土綜合發展計畫法（草案）』之立法予以釐清界定後，始克據以研訂，目前上開草案業經本部報奉鈞院核轉立法院審議中，除建請立法院提前審議外，本部刻正依該草案所擘劃之未來國土計畫體系架構，積極進行『城鄉計畫法』立法架構與重點之研擬。」

民國 88 年，因《國土綜合發展計畫法（草案）》於立法院屆期不續審之規定，內政部遂於 88 年 5 月循行政程序重新報行政院審議，經時任行政院吳政務委員容明審查檢討，結論為：

「請內政部參酌前開意見及去年(87 年)全國國土及水資源會議相關結論，儘速邀集學者、專家及相關機關再審慎檢討，並依下列三點辦理：一、經檢討後，如認為應同時制定『城鄉計畫法』，則應與修正後之『國土綜合發展計畫法』草案，一併送院審查。二、如決定『城鄉計畫法』嗣後再行送院審查，則於本草案送院審查時，應詳細敘明理由。三、參酌本院經建會等單位意見與國土及水資源會議相關結論，修正本草案。」

因此，內政部邀集專家學者組成國土規劃諮詢小組及工作小組討論立法方向，研議《國土綜合發展計畫法（草案）》及《城鄉計畫法（草案）》之立法原則與架構，並同時由內政部營建署市鄉規劃局（今內政部營建署城鄉發展分署）進行計畫模擬，增加立法之可行性。

民國 89 年，內政部完成《城鄉計畫法（草案）》之研擬，該法案主要針對九大課題作對策研擬：其一為都市與非都市土地使用管制寬嚴不一，以致城鄉之發展與管制失衡與混亂；其二為計畫審議流程過於冗長；其三為土地使用分區管制制度過於僵化；其四為計畫在擬定與審議過程中民眾參與之途徑不足；其五為缺乏各種土地開發、建設與管制之機制；其六為缺乏准許私人自行實施整體開發建設之機制；其七為土地變更使用缺乏公平合理之回饋機制，有違社會公平原則；其八為缺乏專責單位與人員，無法發揮引導城鄉建設之積極功能；其九為缺發充裕之經費，無法因應城鄉建設推動需要。為回應上述九大議題，制定八章共 74 條法案以因應（參圖 9）。

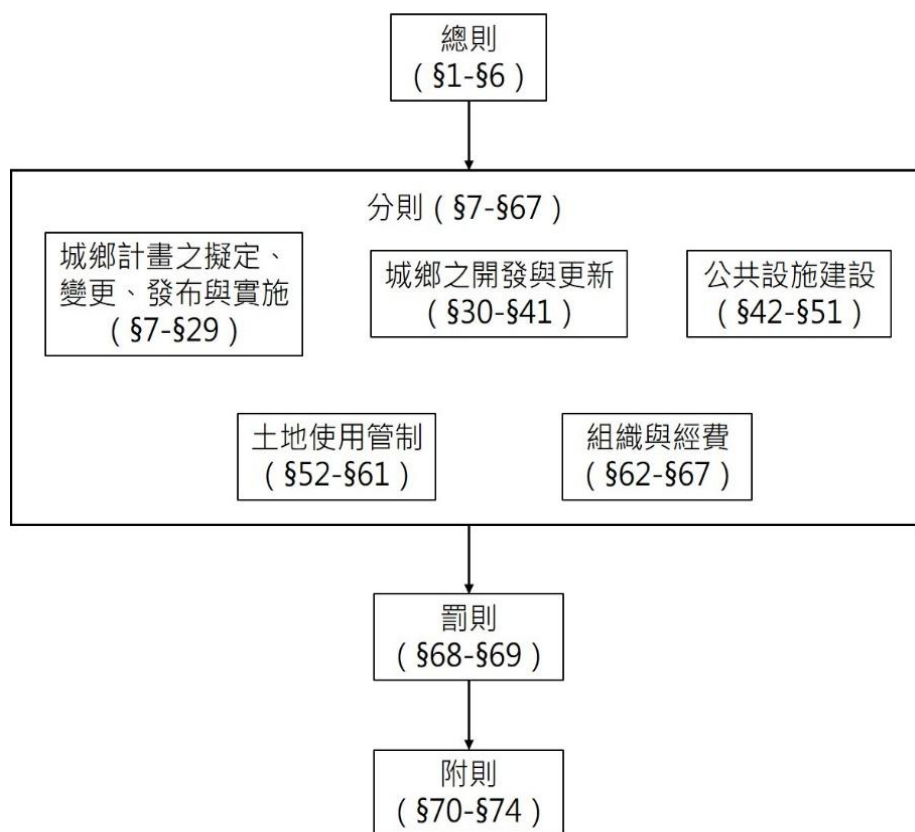


圖 9 《城鄉計畫法 (草案) 》法案結構圖

資料來源：內政部，2000j；本計畫彙整

城鄉計畫依據《城鄉計畫法 (草案) 》定義係以直轄市、省轄市、鄉 (鎮、市) 行政轄區或指定地區為範圍，針對有關城鄉生活之經濟、交通、衛生、福利、安全、國防、文化、教育、康樂、遊憩、環保等重要設施作有計畫之發展與建設，並對土地使用作合理之規劃與管制。屬於為落實國土及直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫，促進城市鄉村有計畫之均衡發展，並整合現有都市與非都市土地二套不同制度，劃分成綱要計畫及實施計畫兩個層級，同時實施土地使用分區管制及發展許可制度，進行具彈性之土地使用規劃與開發。

草案研擬的同時，民國 89 年內政部營建署市鄉規劃局委託研究「城鄉計畫體系與現行計畫體系轉換之研究」中評析，城鄉計畫體系之法源及體制較當時計畫體系完整及連貫，且採二級制審議，縮短審議流程，較具永續發展理念及公平性，土地規劃及開發制度較具彈性且符合市場需要，但與當時計畫體系間具有相當差異性，在土地使用管制轉換上具複雜性 (陳博雅，2000)。

二、取消制定《城鄉計畫法》的過程

民國 90 年 5 月 10 日，內政部召開「研商《國土綜合發展計畫法(草案)》與《城鄉計畫法》立法原則及架構會議」，會議中內政部營建署都市計畫組表示，推動《城鄉計畫法(草案)》之制定會造成新舊制度轉換所需成本過高，包含測量(臺灣地區需約 36 億 5 千萬元)、書圖重製與規劃成本(臺灣地區需約 36 億 5 千萬元)、釘樁成本(約 120 億元以上)、行政成本(以各轄區均需先進行城鄉計畫之綱要計畫擬定，報中央主管機關核定後，再依綱要計畫劃定之各種發展或限制發展地區需要，分別擬定實施計畫，以現有規劃作業人力，全部完成恐需費時達十年以上)；且各部會主管之上百種法律及法規中涉及現行《都市計畫法》之相關條文規定，均須立即配合修正，以避免造成法規適用之空窗期，但其牽涉之修法工作相當龐大；另外，都市計畫及非都市土地使用分區編定管制之制度行之多年，民眾已耳熟能詳，相關法令體系及作業細節亦係經過多年的實施經驗與檢討改進，始克周延完備，目前相關部會及地方政府均已能熟悉運作。《城鄉計畫法(草案)》制定後，將改以城鄉計畫取代整合現行都市計畫及非都市土地使用分區編定管制，其相關法令體系及作業細節尚待逐步建立，非但相關部會及地方政府將無所適從，且易造成民眾之疑慮與恐慌，所需付出之社會成本恐難以估計。因此，建議維持都市計畫及非都市土地使用分區編定管制之二元化管制制度(內政部，2001d)。該場會議決議：

「由於制定城鄉計畫法涉及新舊制度轉換所需成本過高，且城鄉計畫法制定後，為避免造成法規適用之空窗期，各部會主管之上百種法律及法規中涉及現行都市計畫法之相關條文規定，均須立即配合修正，其牽涉之修法工作相當龐大。而現行都市計畫及非都市土地使用分區編定管制之制度已行之多年，民眾耳熟能詳，相關法令體系及作業細節亦係經過多年的實施經驗與檢討改進，已漸臻周延完備，目前相關部會及地方政府均已能熟悉運作。如改以城鄉計畫取代整合現行都市計畫及非都市土地使用分區編定管制，僅測量、規劃、書圖製作、釘樁等成本即需一百五十億元以上，加以相關法令體系及作業細節均待逐步建立推動，至少需耗時十年以上，非但相關部會及地方政府人力、物力難以調度，且易造成民眾之疑慮，就國土空間計畫及管制使用效果，在實質上並無顯著不同，但所需付出之社會成本甚大。綜上，未來國土綜合發展計畫及直轄市、縣(市)綜合發展計畫之下，仍宜維持現行都市計畫及非都市土地使用分區編定管制之機制。」(內政部，2001d)

由於該次會議中決議請內政部營建署以不另訂《城鄉計畫法(草案)》，而修正《國土綜合發展計畫法(草案)》為考量。且為避免計畫內容重疊

徒增執行困擾，因此未來除為解決特定問題所研擬功能性之特定區域計畫外，原則上不再擬定區域計畫。

而後，民國 90 年 7 月 2 日內政部召開「研商《國土綜合發展計畫法（草案）》制定事宜會議」中決議，原先《國土綜合發展計畫法（草案）》包含《城鄉計畫法（草案）》之相關內容，僅需參酌《區域計畫法》第 15 條內容修正即可。另外，決議因我國對於國土利用應作到精密規劃，必須每一塊土地都要有管制計畫，請內政部營建署針對結論修正《國土綜合發展計畫法（草案）》。

因此，在民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法》（草案）中，仍於直轄市、縣（市）綜合發展計畫下分為都市與非都市土地管制，而考量區域計畫性質多與綜合發展計畫重疊，因此將區域計畫內容納入綜合發展計畫中，當《國土綜合發展計畫法（草案）》公告實施後，都市土地仍依都市計畫法管制¹⁵¹，非都市土地則由直轄市、縣（市）綜合發展計畫作土地分區使用計畫及土地使用管制¹⁵²，《區域計畫法》則予以廢止。

三、《城鄉計畫法》取消制定後之土地管制討論

民國 91 年，《國土綜合發展計畫法（草案）》因受限於專家學者多數反對、立法院台聯黨團反對下，開始檢討修正。其中一項討論議題即為都市與非都市土地是否一元化的修正建議，91 年 7 月 11 日內政部召開簡報「國土綜合發展計畫法」草案並研討後續處理方案會議，會議中，辛委員晚教表示土地使用管制應都市與非都市土地一元化。王委員敏順則建議以王教授鴻楷所研究之成果《城鄉計畫法》為基礎作為國土計畫法案之章節架構¹⁵³（內政部，2002b）。同年 8 月 9 日內政部召開「研商『國土

¹⁵¹ 民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》第 17 條規定：

「直轄市、縣（市）綜合發展計畫公告實施後，都市土地依都市計畫法實施都市計畫及管制。」

¹⁵² 民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》第 9 條第 1 項第 9 款規定：

「直轄市、縣（市）綜合發展計畫應載明：...九、都市與非都市土地分區使用計畫及土地使用管制。」

¹⁵³ 民國 91 年 7 月 11 日內政部召開簡報「國土綜合發展計畫法」草案並研討後續處理方案會議中，辛委員晚教表示：「土地使用管制要都市與非都市土地一元化，以及特殊地區（原住民、離島），功能性區域計畫應該想辦法予以納入。」；王委員敏順表示：「建議以臺大王鴻楷教授所研究之成果『城鄉計畫法』為基礎，加上經建會國土綜合法令整合為新法之架構，然後藉由學界研提防災、永續、環保、經濟、體制、財務等部門研究成果，作為『國土法』之章節架構。」

綜合發展計畫法』草案後續處理方案會前會」，會議中楊教授重信表示，如果只將現今制度放到綜合計畫法，只是都市計畫的放大而已，新舊制度應要交代清楚¹⁵⁴。

針對都市及非都市土地一元化之議題，內政部營建署經開會協商確立都市及非都市土地管理中央及地方機關均應一元化，將於施行細則規範（內政部，2002g），另外，對於是否擬定〈城鄉計畫〉及另訂《城鄉計畫法》一議題，將增列都市計畫應配合直轄市、縣（市）綜合發展計畫實施計畫及管制，未來由直轄市、縣（市）綜合發展計畫整合這兩套系統，另外現行都市及非都市土地使用分區及用地之名稱及管制方式整合將於施行細則中明定，未來則不另訂《城鄉計畫法》（內政部，2002g）。

後續，在行政院國土規劃推動委員會的討論下，如何將都市與非都市土地一元化管理，研商以「國土功能分區」與修正《都市計畫法》作為土地一元化之管理方式，並將鄉村聚落亦納入都市計畫法管理¹⁵⁵。

參、政策決定關鍵

臺灣規劃體制歷史因先有都市計畫，後有區域計畫與非都市土地分區管制。導致規劃系統中呈現都市與非都市土地兩套管制系統。有鑑於此，曾於民國 80 年代研擬《城鄉計畫法（草案）》，期望透過〈城鄉計畫〉促成土地一元化管理，並落實計畫引導發展管制。然而在討論過程中，內政部營建署考量推動成本及預期成效，最終決議取消《城鄉計畫法》之推動。爾後，國土計畫之國土功能分區制度具將土地管理一元化之企圖，雖已將都市與非都市土地均納入國土功能分區之中，然而都市土地仍依《都市計畫法》管理，是以，其與《城鄉計畫法（草案）》之精神與概念仍存有差異。

¹⁵⁴ 民國 91 年 7 月 11 日內政部召開簡報「國土綜合發展計畫法」草案並研討後續處理方案會議中，楊教授重信表示：「都市計畫與非都市土地使用管制如何結合？現在非都市有 10 種分區，18 種用地。非都市土地利用管制要如何與未來的國土綜合發展計畫結合？新舊制度的銜接要交代清楚，現在如何銜接呢？現在是把現今制度放到綜合計畫法中，如夏教授所說，祇是都市計畫的放大而已。重新建立制度要怎麼銜接呢？凍結原有制度，以後就照新的權利義務關係來行事，現有的保障，無開發的歸零。以後不再走 10 種分區，18 種用地變更的程序。」

¹⁵⁵ 民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 26 條規定：「原依區域計畫法編定之鄉村區、工業區、風景區、特定專用區與甲、丙、丁種建築用地及其他以設施發展為導向之用地，其達一定面積以上者，應劃設為城鄉發展地區，並訂定優先順序，依都市計畫法擬定都市計畫」。另外，其說明欄位提及：「未來都市計畫法將修法將鄉村聚落納入管理。」

第四節 國土基本法及國土政策綱領之歷史討論過程

壹、政策議題說明

有鑑於國土計畫立法推動之困難，國土基本法之訂定具有一定的討論度，民國 91 年 6 月總統府國土保育與開發諮詢委員會提出〈新世紀國土改造方案〉時，即建議研訂「國土基本法」整合土地法、水利法、森林法及都市計畫法（總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002b）；96 年 4 月行政院經濟建設委員會（下稱經建會）建議先行研擬國土計畫政策綱要，作為時效性之規範；97 年 2 月永續會工作會議中，討論國土三法時歐陽委員嶠輝建議應訂定國土基本法；97 年《國土計畫法（草案）》的數場研商會議中，即有各部會及專家學者提及關於法制定位之疑問及國土基本法之訂定。

為回應上述討論，內政部於民國 97 年《國土計畫法（草案）》第 5 次研商會議中確立「國土基本政策」之擬定，並進一步邀集相關單位及專家學者，嘗試以國土基本法之概念，就「國土規劃政策綱領」進行研商。後續經由「國土基本法」第 1 至 3 次的研商會議後，名稱更正為「國土政策綱領」、「永續國土政策綱領」，並參酌相關意見作內容修正，最後於 98 年 6 月研提「永續國土政策綱領」，試圖暫時取代未通過之《國土計畫法（草案）》。然而，行政院於 98 年 10 月 8 日決議¹⁵⁶：「為避免與行政院經建會推動之『國土保安及復育計畫（草案）』產生競合，擬不繼續擬定《永續國土政策綱領（草案）》。以下政策決定歷程分為三個部分闡述：首先為國土基本法之討論，確立訂定國土基本法之研商歷程；其次為國土基本政策之討論，國土基本政策內容及其名稱之研議過程；最後為永續國土政策綱領之討論，其研擬完成後不續推動之歷程。

貳、政策決定歷程

一、國土基本法之討論

民國 91 年 6 月，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出〈新世紀國土改造方案〉，建議研訂「國土基本法」整合土地法、水利法、森林法及都市計畫法（總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002b）。在此建議下，內政部營建署曾嘗試擬定基本法之架構，但考量 84 年經建會研擬之《國土綜合開發計畫法(草案)》核心概念，以及社會大眾對於未來《國土計畫法（草案）》作重新調整的想法，基本法恐怕無法達到期望，因此決議朝

¹⁵⁶ 行政院 98 年 10 月 8 日院臺建字第 0980095849A 號函。

向「作用法」的方式進行（陳繼鳴，2020）¹⁵⁷。

而後，民國 96 年 1 月內政部函報《國土計畫法（草案）》一案，交由法務部、經建會、農委會及相關單位提供意見，進行後續研議。其中經建會於同年 4 月函以都字第 0960001582 號，提供《國土計畫法（草案）》擬定完成前之意見，其指出新法送立法院審議過程冗長，而該草案訂定目的在於國土資源能永續均衡發展，因此建議在《國土計畫法（草案）》完成立法程序前，內政部可先行研擬國土計畫政策綱要及行動方案，以做為全國國土資源利用及實質建設發展之依循，以臻時效。受到經建會建議之影響，「訂定國土基本法」之議題再度引起討論。

後續為檢討「永續發展行動計畫 - B4201 案」重新檢視並修正國土計畫及海岸法草案，於民國 96 年底前完成國土三法（國土計畫法、國土復育條例及海岸法）之立法案，97 年 2 月 21 日行政院國家永續發展委員會第 23 次工作會議召集各部會人士與專家學者，共同討論國土三法之立法策略與內容，其中歐陽委員嶠輝於會議中提及：「有關國土政策，國家應訂定『國土基本法』做為上位之指導原則，而現行所草擬之『國土計畫法』草案，除包含原則性之規定外，亦含實質之計畫管理法條，恐無法界定有關國土政策之各法條間其相關性與範圍。（行政院，2008）」

對此，民國 97 年 3 月 13 日行政院吳政務委員澤成召開「研商國土三法草案競合問題等相關事宜」，內政部針對上述「國土基本法」之擬定建議研處，《國土計畫法（草案）》係作為土地使用管制一元化之依據，故須兼顧實體法與程序法之規定，且國土規劃基本政策於第 4 條明定，已具備基本法之架構，對各級國土計畫均有指導作用（內政部，2008c）。

同年 4 月 28 日《國土計畫法（草案）》第 3 次研商會議中，因討論「海域」是否納入草案內，即有各部會及專家學者提出關於訂定國土基本法之討論。胡教授念祖提出當前的草案除了原則性之宣示外，亦包含實際面之管理規範，現欲將管轄空間擴張至「海域」，必將導致各法條間關聯性界定及實質操作上之疏漏或衝突；邱教授文彥同意胡教授意見，並提及

¹⁵⁷ 內政部營建署陳副署長繼鳴於民國 109 年 11 月 10 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「我們甚至有要準備嘗試擬一個基本法的架構，因為對我們來講呢，要擬基本法實際上會比作用法，我認為說他的任務比較單純，基本法它是宣示性的，那它的條文其實比較正面，比較形而上...。但是因為從民國 84 年之後，經建會交辦下來原來的那個概念，跟外界對於這個未來國土計畫法要做重新調整的想法，我們認為說，只做一個基本法可能沒辦法達到大家的期望。」

本法究竟是基本法或實體（特別）法之疑問；地政司亦同意邱教授意見，進一步闡述若定位於上位基本法，則將海域納入為適當做法。此外，經濟部建議國土計畫法定位應為上位指導原則之基本法，因此若涉及開發許可及土地使用等實質面管理規定，應刪除之（內政部，2008d）。

同年7月1日《國土計畫法（草案）》第4次研商會議中，胡教授念祖建議先行釐清究竟為程序法或基本法，若無法釐清，則建議維持現行區域計畫法與都市計畫法之體制與內涵；簡教授連貴表示本法之屬性若定位為基本法，則須全盤重行考量；水利署建議本法定位為基本法，供其他相關法律增（修）訂；市鄉規劃局則表示國土計畫無法取代區域計畫的功能，即使有功能分區的規定，但無法取代非都市土地之編定管制，並建議可朝向「程序法」內容制定，明訂擬定、公展、審議、核定與發佈實施之程序即可。對此，內政部回應：「國土計畫法之立法屬性在『實體法』、『基本法』及『普通法』很難絕對切割，而兼有其部分屬性，惟應強調永續發展及與國際接軌之原則（內政部，2008e）。」

在上述的討論下，民國97年8月13日《國土計畫法（草案）》第5次研商會議第1次會前會，即討論第4次研商會議中市鄉規劃局之意見，並進一步思考：「若將『國土計畫法』（草案）中有關功能分區管制、開發許可、損失補償與罰則等之規定予以移除，回歸現存既有法令機制內調整，而改以『基本法』型式研訂，應研議之相關事項。」內政部認為，應進一步期望將《國土計畫法（草案）》第4條國土規劃基本原則作為基礎，訂定具國際競爭力及永續發展之計畫，指導土地使用及部門計畫，因此提出三個方案於下次會議討論：其一為於《國土計畫法（草案）》中研擬新增「海域功能分區」相關條文；其二為《國土計畫法（草案）》改以「基本法」形式研訂；其三為維持國土功能分區之規範，未來與現行土地使用分區，採重疊管制之方式（內政部，2008fa）。

後於民國97年9月10日《國土計畫法（草案）》第5次研商會議第2次會前會，數名專家學者建議研擬「國土基本法」¹⁵⁸，城鄉發展分署亦建議將政策與執行分開處理，將有共識的政策轉為國土基本法，推動相對容易，至於執行部分則透過《區域計畫法》修法或計畫擬定來處理。最終內政部決議：「為建立國土有秩序發展、落實愛台12項建設並提高其可行性，及因應全球氣候變遷，國土復育之重要性迫在眉睫等因素，亟待

¹⁵⁸ 由楊教授重信、洪教授如江、賴教授宗裕、華教授昌宜及胡教授念祖建議。

訂定『國土基本政策』以為因應。」因國土基本政策得逕由行政院核定實施，相較更具時效性，《國土計畫法（草案）》則應著重在執行面之規定（內政部，2008fb）。後續內政部邀集相關單位開會研商並適度補強「國土基本政策」，擬於同年 11 月依程序報請行政院核轉立法院審議。

二、國土基本政策之討論

因應上述制定國土基本法之相關討論與決議，內政部營建署自民國 97 年 9 月起蒐集國內外相關國土規劃資料，以配套訂定綱領，邀集內政部城鄉發展分署共同討論整體架構與作業方向，此外為整合國土利用相關單位意見，函請內政部地政司、營建署國家公園組、營建署都市計畫組提供意見，並參酌國際公約及國內政策綱領及施作等資料研定初稿。期許達到國際接軌、環境保護、經濟發展及社會公義之願景，並達到以下基本理念：

「一、主動遵守國際公約、善盡地球村責任；二、因應全球氣候變遷、加強防災與節能；三、確認區域經濟分工、強化國際競爭力；四、國土規劃陸海並重、兼顧保育與復育；五、計畫引導集約發展、落實規劃之內容；六、均衡政府規劃權限、提升地方之自主；七、加強社區民眾參與、建立新夥伴關係；八、發揮在地資源特色、塑造城鄉新風貌；九、結合人口結構變遷、建構多元化設施。」

此外，為落實「國土規劃政策綱領」，應積極制定《國土計畫法（草案）》、《海岸法（草案）》及《國土復育條例（草案）》，並檢討現有計畫及相關政策、整合機構及資源，作為區域計畫、都市計畫、國家公園計畫與相關部門計畫涉及國土使用之法令制度、計畫擬定、審議、變更、執行、管理的最高指導原則（內政部，2008n）。

民國 97 年 11 月 24 日內政部營建署召開「國土規劃政策綱領」第 1 次研商會議，邀請相關專家學者、機關一同集思廣益，陳教授立夫提出綱領之「規劃」語意與《國土計畫法（草案）》之計畫語意相近，未能突顯國土利用之內涵，「利用」包含作為與不作為，而有別於「使用」投入勞力、資本之作為；洪教授如江同意陳教授之意見，建議修正名稱為「國土政策綱領」；其餘僅針對用字遣詞提供建議，並對其指導之強制性提出疑問（內政部，2008fc）。後續內政部營建署參酌各單位意見並納入修正，將政策綱領名稱修訂為「國土政策綱領」，並增訂「制定本政策綱領，以供國土計畫法草案完成立法前國土保育與開發政策之遵循。」另配合會議意見作內文字詞修正。

民國 98 年 1 月 19 日內政部營建署召開「國土政策綱領」第 2 次研商會議，綱領內容已完成初步架構，然賴教授宗裕提及因涉及之層面廣泛，建議名稱可修正為「國土利用政策綱領」或「國土空間利用政策綱領」；其餘僅針對內文的概念提供建議（內政部，2009r）。後續內政部營建署參酌各單位意見並納入修正，為彰顯本政策綱領之研議精神為提供國土資源均衡分配與永續性，將政策綱領名稱暫時修訂為「永續國土政策綱領」，並配合會議意見作內文字詞修正。待內容完成修正後，將於臺北及臺南兩地召開專家學者座談會，再循行政程序報行政院核定實施。

三、永續國土政策綱領之討論

民國 98 年 4 月 15 日內政部營建署召開「永續國土政策綱領」第 3 次研商會議，以廣徵各界建議、完善政策內容，會議中行政院農業委員會（下稱農委會）提及永續國土政策綱領與經建會擬定之「國土空間發展策略規劃」間應如何調和，仍待考量。嗣後，會議確立名稱修正為「永續國土政策綱領」，且對各章節內容架構、涉及層面之程度作修正，並參考當時相關部會召開之「國土空間發展策略規劃」、「98 年全國能源會議」等全國性會議，因部分性質內容一致，為避免與其他會議內容重複，無須另召開分區專家學者座談會，以吸納各相關會議結論及行政院重大政策之實質內涵替代（內政部，2009s）。

特別的是，在第 3 次研商會議中，委員所提及經建會研訂之「國土空間發展策略規劃」¹⁵⁹，其為在該計畫中，為落實國土保安、防救災、生態環境資源保育，且因應民國 98 年的莫拉克風災，經建會必須推動「國土保安及復育計畫」，以達成國土發展之願景。

後續經修正後，內政部營建署完成「永續國土政策綱領（草案）」擬定，於民國 98 年 6 月 30 日併同《國土計畫法（草案）》報請行政院鑒核。其基本理念為：

「一、主動配合國際公約、善盡地球村責任；二、因應全球氣候變遷、加強調適與防災；三、妥慎處理產業資源、推動綠能產業化；四、確認區域經濟分工、強化國際競爭力；五、國土規劃陸海並重、兼顧保育與利用；六、計畫引導成長管理、落實集約之發展；

¹⁵⁹ 民國 97 年 7 月行政院經濟建設委員會委託姜教授渝生辦理，計畫著重於：「確認國土發展所面臨的關鍵發展趨勢與課題，進而擘劃確立未來國土空間發展的願景、目標及發展構想，並擬定有關國土保育與永續資源管理、創新與產業經濟發展、城鄉永續發展、綠色與智慧化運輸之空間發展政策綱領，以及進一步從土地、預算、人力、法令、治理等五大面向構思國土空間治理之政策方向與策略（行政院，2010）。」

七、均衡政府規劃權限、提升地方自主性；八、加強社區民眾參與、建立新夥伴關係；九、發揮在地資源特色、塑造城鄉新風貌；十、結合人口結構變遷、建構多元化設施；十一、建立合理補償機制、確保發展公平性；十二、落實農業永續發展、維護農業生產地。」

同時，須於短期內檢討現有計畫及相關政策、配合建設執行制度；中長期應制定及修訂國土相關法令、整合事權及資源（內政部，2009t）。

在經由「永續國土政策綱領（草案）」及《國土計畫法（草案）》併送行政院核定後，《國土計畫法（草案）》業經民國 98 年 10 月 8 日行政院院臺建字第 0980095849 號函請立法院審議，而「永續國土政策綱領（草案）」則擬不續推動。考量經建會當時研擬之「國土保安及復育計畫（草案）」，於研定過程中已充分吸納「永續國土政策綱領（草案）」之意旨，並經永續會分組及工作會議多次報告及討論，後續亦將提報永續會陳報行政院核定，並進一步整合協調推動。根據 109 年 10 月 26 日內政部城鄉發展分署廖副分署長文弘訪談表示：

「當初是一個公文包國土計畫法跟永續國土政策綱領，但它一個把國土（計畫）法送到立法院去，一個是把永續國土政策綱領丟回來給我們，就是說國土計畫法草案已經審查完成了，那是不是按照最新的局勢再修一修，之後適度補強送到（行政）院裡面來。我們大概知道意思是如何，時間是民國 98 年 10 月 8 日，我是承辦人，10 月 12 日，我就報一個文到，寫一個簽到部裡面去給江（宜樺）部長來批示。我的建議是說，永續國土政策綱領為避免跟經建會同時推動相關計畫，因為那時候經建會也因應莫拉克而提出國土保安及復育計畫，也就是一個類似的計畫，而且當初這個計畫是經建會那邊推動的，它也參考我們永續國土政策綱領的內容，所以就想說不要重複，由他們那邊的為主。至於永續國土政策綱領的裡面要做的東西，其實以我們學規劃知道說，最重要的當然必須要在作用法下面的法定計畫去納入，我們才能夠去執行。

所以簽的兩個部分，一個是回歸到國土保安及復育計畫，另外一個部分是說，其他的部分我就是在各級的國土計畫裡面，把永續國土政策綱領的內容把它放進去，所以就讓它不見了這樣子。（廖文弘，2020）。」

因此，業經民國 98 年 10 月 8 日行政院院臺建字第 0980095849A 號函決議：「『永續國土政策綱領』（草案）為避免與行政院經建會推動之相關計畫，因重複研訂而產生競合，擬不繼續研訂，將其政策意涵納入未來各級國土計畫。」該綱領後續便不繼續推動。

參、政策決定關鍵

鑒於國土計畫立法推動困難，國土基本法之訂定的討論一直持續著。民國 98 年，考量國土基本政策更具時效性，內政部遂以同時推動《國土計畫法（草案）》下，研提「永續國土政策綱領」，試圖暫代未通過之《國土計畫法（草案）》。然而，為避免「永續國土政策綱領（草案）」與經建會研擬之「國土保安及復育計畫」因重複研訂而產生競合，最終行政院於 98 年決議不研擬永續國土政策綱領，並且改以將其政策意涵納入未來各級國土計畫。

第五節 國土功能分區制度形成之政策歷程

壹、政策議題說明

按《國土計畫法》第 3 條之旨，國土功能分區係依土地資源特性，劃分之國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。國土功能分區係為連結計畫與土地使用的制度工具，為民國 90 年代初期《國土綜合發展計畫法》轉為擬定《國土計畫法》討論中的重要概念之一。

過去，台灣的國土規劃系統分為都市土地與非都市土地，並且分屬於不同使用管制系統。然而，非都市土地在《區域計畫法》管制下，分區及用地並未確實發揮計畫引導的功能，造成非都市土地面臨了發展失序。

為建立土地使用秩序，以落實計畫引導發展，重新建立土地使用分區的想法曾在民國 80 年代《城鄉計畫法（草案）》中出現。直至 93 年函送立法審議《國土計畫法（草案）》後，才確立「國土功能分區」的制度設計，強調以土地資源特性賦予其新的身分，並連結後續的土地使用管制。

以下將針對「城鄉計畫法：整併都市與非都市土地分區管制的構想」、「國土功能分區制度的形成與功能」、「國土功能分區：國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區」，討論國土功能分區制度形成之歷史脈絡。

貳、政策討論過程

一、城鄉計畫法：整併都市與非都市土地分區管制的構想

民國 80 年代曾出現研議《城鄉計畫法》的討論¹⁶⁰。為解決台灣國土因分為都市與非都市土地之兩套計畫管制而衍生的問題，其研擬重點之一為整合都市與非都市土地的管理制度，透過都市與非都市土地皆納入城鄉計畫，以《城鄉計畫法》進行管理，進而實現土地一元化管制之目標。

為釐清國土計畫與城鄉計畫體系，根據民國 89 年 9 月內政部營建署國土規劃工作小組「有關國土法及城鄉法立法總結報告」指出，計畫體系應分為「國土利用與部門計畫之規劃與協調」、「實質土地使用規劃」的兩個系統（如圖 10 所示）¹⁶¹。

¹⁶⁰ 有關城鄉計畫法之政策歷程，詳參本計畫報告書第三章第三節「城鄉計畫法之歷程討論過程」。

¹⁶¹ 計畫體系分二個系統，屬於國土利用與部門計畫之規劃與協調部分，計畫種類包括國土利用政策計畫、特定區域計畫、縣市發展計畫，類似日本國土綜合開發計畫體系（今國土形成計

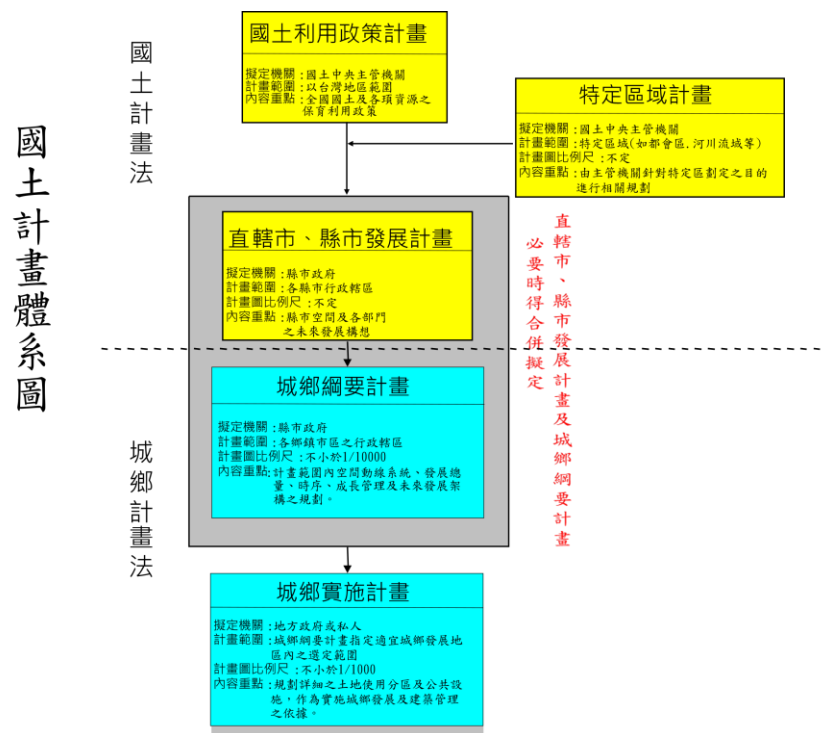


圖 10 《城鄉計畫法》國土計畫體系圖

資料來源：內政部營建署市鄉規劃局 (2000)

定位上，「城鄉計畫」作為地方國土綜合發展計畫的下層計畫，屬於一種實質計畫。在使用管制上，為配合整合都市及非都市土地使用分區管制，未來將根據環境資源及敏感特性，檢討現有都市、非都市土地使用分區，將機能性質一致之分區適度合併¹⁶²，整併為各種土地使用分區，作為

畫)；另外屬於實質土地使用規劃部分，計畫種類包括城鄉綱要計畫及實施計畫(合稱城鄉計畫)，類似日本國土利用計畫體系。

¹⁶² 都市與非都市土地整合的相關機制建議包括：

1. 於該計畫劃分各種使用分區，如農業區、森林區、城鄉發展區等，同時也能反映機關管理權責。
2. 都會區或縣市綱要計畫空間劃分後，各區土地利用之基本方針及各區重疊範圍之土地利用調整指導方針，應由國土主管機關訂定。
3. 地區發展計畫範圍內須依據既有發展地區、優先發展地區及預留發展地區等不同城鄉發展需要，可配合政府部門擬訂之行動計畫，進行土地細分及土地使用分類，至於民間部門則需俟行動計畫核定後，依計畫進行土地細分及土地使用分類。至於原有都市及非都市土地使用管制規定，在地籍管理上必須轉換成登記土地使用分類，例如原為「住宅區」轉換為「供住宅使用」，其土地使用管制從原來之規定，但新的開發計畫如何在符合土地適宜性下進行土地使用分類及強度管制，則由國土主管機關另訂管制規則。
4. 各類法定之「限制發展地區」名詞修正為「環境敏感地區」，不須在各級國土計畫另外劃設一種分區，而作為擬訂計畫時環境規劃之參考依據，並於劃設城鄉發展區時避開此類地區。而綱要計畫之各種使用分區或地區發展計畫之土地分類也應反應各類環境敏感特性，如森林區、保護區等。

土地使用管制之依據。同時，新的國土分區也會連結到不同目的事業主管機關之權責，進行管理與維護，如表 20 所示（內政部，2000d）。

表 20 〈國土法及城鄉法立法總結報告〉未來使用分區建議

新國 土 分區	劃設依據或原則	原都市計 畫分區	原 非都市土地分區	管理機關
農業 區	屬於農業發展條例之 農業用地或耕地	農業區 保護區*	特定農業區 一般農業區 山坡地保育區*	農業主管機關
森林 區	屬於森林法之國有 林、公有林、與私有 林、大學實驗林、保安 林以及宜於造林地區	保護區* 風景區*	森林區 山坡地保育區* 風景區*	林業主管機關
水利 區	屬於水利法水道防護 範圍地區、水庫蓄水 範圍、湖泊等	河川區、 河道用地 等	河川區等	水利主管機關
保護 區	屬於文化資產保存 法、野生動物保護法 等劃設之保育區、保 留區、保護區範圍、水 利法之防洪區、水土 保持法之特定水土保 持區、經調查屬於土 石流、活動斷層、地層 下陷、不穩定山坡地、 洪害、河海岸侵蝕等 環境災害地區	保護區*	生態保護用地 山坡地保育區* 森林區* 國土保安用地	各法定主管機 關
國家 公園 區	屬於國家公園法劃設 之國家公園範圍	國家公園 區 保護區*	國家公園區	國家公園主管 機關
國家 風景 區	屬於發展觀光條例劃 設之國家風景區範圍	風景區*	風景區*	國土風景區主 管機關

新國 土 分區	劃設依據或原則	原都市計 畫分區	原 非都市土地分區	管理機關
城鄉 發展 區	屬於國土計畫法須擬 訂地區發展計畫範圍	農業區及 保護區以 外之分區 或用地	鄉村區 工業區等	國土計畫主管 機關
特定 專用 區		特定專用 區	特定專用區 特定目地事業用 地	特定專用區之 目的事業主管 機關

*指該分區內部分符合新的國土分區劃設依據或原則之地區

資料來源：本計畫自〈有關國土法及城鄉法立法總結報告〉（內政部：2000d：3）；1 本計畫改繪

而後，由於舊制度轉換至《城鄉計畫法》所需成本過高，且實質上並無顯著不同¹⁶³，民國 90 年 5 月 10 日由林常務次長中森召集跨部會會議協商中決議不研擬《城鄉計畫法》。同時，該場會議亦決議，未來國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）綜合發展計畫之下，仍宜維持現行都市計畫及非都市土地使用分區編定管制之機制（內政部，2001d：3）。因此，90、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》在第 17、18 條便規定，非都市土地之管制以《國土綜合發展計畫法》予以規範，都市計畫部分則回到《都市計畫法》規定辦理。

在《城鄉計畫法》不研議的情況下，民國 90、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》將國土規劃體系調整為一個系統，原本城鄉計畫法下的土地實質使用計畫則納入《國土綜合發展計畫法》，並且維持二元化的土地管制機制，以直轄市、縣（市）綜合發展計畫中制定都市與非都市土地分區使用計畫及土地使用管制。

二、國土功能分區制度的形成與功能

民國 91 年，總統府國土保育及開發諮詢委員會提出〈新世紀國土改

¹⁶³ 有關城鄉計畫法之政策歷程，詳參本計畫報告書第三章第三節「城鄉計畫法之歷程討論過程」。

造方案)，其指出過去幾年中，國土的超限利用與管制機制造成災害頻仍，因此建議撤回《國土綜合發展計畫法（草案）》，將水、土、林業務整合，納入政府改造方案並將法案修正。

「我國現行環境保護、水資源調查及利用、經營管理等業務分屬不同機關，每個機關立場不同、權責不清，各項開發行為與環境保護及資源永續利用背道而馳、相互矛盾時有所聞，甚至出現過度開發、破壞生態之情形。」（總統府，2002）

為了回應總統府國土保育及開發諮詢委員會委員提出「水、土、林業務整合」的問題，內政部明定國土利用基本方針納入修正《國土綜合發展計畫法（草案）》，並加強指導相關法令之執行機制。對此，內政部營建署陳副署長繼鳴於民國 109 年 11 月 10 日受訪時表示，當時係借鏡日本的國土計畫體系¹⁶⁴，將土地利用基本計畫的概念整併入國土綜合發展計畫法中：

「我們講的那個土地啊、功能分區，就像是基本計畫，日本的土地利用基本計畫，他就五大地域，農業地域、都市地域、自然公園地域、自然保全地域、森林地域，就是五個。一樣，五個裡面會有重疊或什麼，後面一堆的管理或一些規定。」（陳繼鳴，2020）

另外，在一系列修正《國土綜合發展計畫法（草案）》的研商會議，從專家學者的討論中便可以發現，非都市土地長年的土地失序問題能解決與否，並未隨著民國 90 年代初期《國土綜合發展計畫法（草案）》的調整而停止爭論¹⁶⁵，並且還持續針對治理與規劃面向進行論辯。其一，部分論述認為應回到都市與非都市土地的實質的整合，意即重新啟動《城鄉計

¹⁶⁴ 當時日本的國土計畫體系分為國土綜合開發計畫（今國土）形成計畫、國土利用計畫。

¹⁶⁵ 黃參事萬翔於民國 91 年 7 月 11 日由內政部營建署召開研商「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案會議中質疑：「都市與非都市土地兩套法律體系的整合，究竟是名稱（形式）整合或實質整合？」（內政部，2002b：3）；王教授鴻楷則指出：「都市計畫地區與非都市地區之規劃與管理仍然分隸現行兩個分離的體系，作風過於保守，錯失改弦更張、從根本挽救非都市土地管理長期失敗的契機」（內政部，2002b：3）；楊教授重信於民國 91 年 8 月 9 日由內政部營建署召開研商「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案會前會中表示：「都市計畫與非都市土地使用管制如何結合？...現在只是把現今制度放到綜合計畫法中，如夏教授（夏鑄九）所說，只是都市計畫的放大而已；立法院新聞稿（2001）指出，目前國土法草案的架構，都市土地仍以「都市計畫法」規範；非都市土地則由縣市綜合發展計畫中「非都市土地使用計畫」規範，與現今營建法規架構並無太大差異，可說是「換了帽子，身體沒換」，仍無法解決臺灣長久以來都市與非都市土地發展不均、公共設施不足的情況。錯失改弦更張、從根本挽救非都市土地管理長期失敗的契機。況且非都市土地的土地使用強度大於都市土地，也是一極不合理現象。

畫法》之立法¹⁶⁶；其二，部分論述認為管制權責應統一，因此進一步建議都市與非都市土地的管理全部交由同一單位管理¹⁶⁷；其三，部分則認為應重新設計土地使用分區制度¹⁶⁸。

從諸多的爭論中係可發現，當時《國土綜合發展計畫法（草案）》的定位與本質上受到很大的挑戰。根據內政部營建署朱副處長慶倫於民國 109 年 10 月 26 日訪談之內容得知，《國土綜合發展計畫法（草案）》在當時土地管理的制度設計，被認為無法實現計畫引導的立法原意：

「當時非都市土地使用的管制，要過渡到完全用計畫式的管制，當時他們這些學者專家講的。我們後來在區域計畫已經做了某種程度的改良，但是沒有辦法落實到像開發許可，譬如說像整個把原來的土地使用的管制要做整體性的翻盤。」（朱慶倫，2020）

而後，在林政務委員盛豐主政辦理《國土計畫法（草案）》研擬過程中，採納了楊教授重信的意見，針對分區制度進行調整，建立國土功能分區制度。不同於過去台灣依照現況編定分區及用地，國土功能分區制度在功能上，係為實現國土一元化、計畫管制的理念：

「在談三大功能分區之前，有一個很重要的理念是：把整個計畫區變成一元化，原來的計畫系統是都市計畫、非都市計畫及區域計畫等三個系統，其區域計畫其實是比較屬於 strategic planning，其 land use 的部分其實非常薄弱，我們現在的計畫應該是 strategic planning 的結果，而且是 infrastructure 的，但我覺得它其實和 land use 做的不好。所以我們未來是一個一元的計畫，而且現在應該是 strategic planning 的結果，而且是 land use 和 infrastructure planning 的 integration。」（中國土地經濟學會，2003:7）

¹⁶⁶ 王教授敏順於民國 91 年 7 月 11 日由內政部營建署召開研商「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案會議中則是指出：「營建署過去對於「國土法」的努力是有目共睹的，惟時空轉換及新觀念、技術方法的引入下，是有整體檢討研訂之必要。建議以台大王鴻楷教授所研究之成果「城鄉計畫法」為基礎，加上經建會國土綜合法令整合為新法之架構，然後藉由學界研提防災、永續、環保、經濟、體制、財務等部門研究成果，作為「國土法」之章節架構。」（內政部，2002b：10）

¹⁶⁷ 民國 91 年 3 月 18 日，游院長錫堃提示：「都市土地與非都市土地應一起管，不要地政司管一套，營建署管一套，目前雖在內政部下一起管，但仍管不好，政府改造時，應對此問題及制度加以檢討。」（文號：院臺內字第○九一○○八三五○五號）

¹⁶⁸ 楊教授重信於民國 91 年 8 月 26 日「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案會議（第二議題：非都市及都市土地一元化）會議中提及：「國土分區與用地分類系統應予以重建，將現行之都市土地與非都市土地之十種分區、十八種用地系統依國土綜合發展目標歸類成功能分區，再於其下界定用地別。」

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中雖規定都市計畫地區仍依都市計畫法管制，但其功能分區想法與現今不同，其劃設為功能分區之城鄉發展地區者，均會依據《都市計畫法》擬訂都市計畫¹⁶⁹，並將都市計畫法修法，將鄉村聚落納入管理。以此解決原先土地管制二元化權力義務不對等的問題。

對此，內政部營建署朱副處長慶倫於民國 109 年 10 月 26 日訪談時也表示，當時認為應優先實踐引導發展的功能，因此針對分區制度進行調整：

「以前那個階段的國土綜合發展計畫……就是說對於土地使用極難維持現在非都，只是說我會有一個綜合開發計畫，有一個整體性，這個整體性去指導，但是沒有講怎麼去指導。真正的功能分區，zoning 這件事情才有可能去改，這個 zoning 和原來非都的 zoning 是兩回事，只能是要換名稱。」（朱慶倫，2020）

三、國土功能分區：國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區¹⁷⁰

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，訂定了三個國土功能分區，包括：國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區。

隨著民國 80 年代、90 年代初期，台灣災害頻仍的影響，國土保育的意識也越趨強烈。為了回應國土過去不當利用的問題，國土功能分區的劃設試圖回到土地的資源條件。內政部營建署朱副處長慶倫於 109 年 10 月 26 日訪談時表示，該觀念乃是依據 Ian McHarg 土地使用規劃理論，發展的條件強調的是土地本身的資源特性：

「其實當時國土的議題（前述：氣候變遷、九二一、超限利用、土石流），希望透過國土功能分區，我們的國土能夠達到它該到的位置，就是依據它資源的特性，Ian McHarg 他們所講的土地使用規劃的理論，就是說土地應該依據它資源的條件，它的特性，做最適合的發展。我們做土地使用規劃的人基本上就是把這個土地上做有秩序而且適宜性的一個發展規劃，發展也要很有序（朱慶倫，2020）。」

¹⁶⁹ 民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 26 條規定：

「原依區域計畫法編定之鄉村區、工業區、風景區、特定專用區與甲、丙、丁種建築用地及其他以設施發展為導向之用地，其達一定面積以上者，應劃設為城鄉發展地區，並訂定優先順序，依都市計畫法擬定都市計畫」並於說明欄中寫到「現行非都市土地，倘若依本法劃設為城鄉發展地區，為利土地使用管制一元化，未來均應實施都市計畫並得依都市計畫法管制...未來都市計畫法將修法將鄉村聚落納入管理。」

¹⁷⁰ 有關新增海洋資源地區政策歷程，詳參本計畫報告書第四章第二節「海域整合於國土計畫」。

事實上，自《國土綜合發展計畫法（草案）》研擬以來，其立法精神之一為實踐國土資源的永續利用。透過限制開發（發展）地區的劃設，框列出限制建築、開發行為的區域，進而保護到需保護的環境與資源。而不屬限制開發（發展）地區者，即得透過開發許可，進行發展。由於限制開發地區的意旨與功能受到諸多質疑¹⁷¹，隨著民國 91 年檢討《國土綜合發展計畫法（草案）》，國土保育地區的劃設討論一開始係連結開發許可制與限制開發地區，因此，起初國土保育地區等同於過去的限制開發地區，其餘則為可發展地區（內政部，2002h1：2）。

而後，在國土功能分區機制的建立下，內政部營建署指出，因應加入 WTO，劃設國土功能分區為國土保育地區、農業生產地區及發展地區（內政部，2002g:3）。對於農業生產地區的劃設，內政部營建署指出，其目的在因應加入國際貿易組織、提高農業生產競爭力及確保糧食安全等。民國 80 年代以來，農地釋出方案、放寬農地農有等相關政策的研擬，係反映了當時農地利用議題。根據統計資料顯示，91 年耕地約 97 萬公頃，基於糧食及生態安全考量，至少需維持農地 72 萬公頃（內政部，2002c：5）。然而，過去在政策執行中，卻對於農地的發展產生負面影響。總統府國土保育及開發諮詢委員會赴歐考察總結指出，〈農地釋出方案〉應避免零星點的釋出，導致農村景觀的破壞與農地的污染，並須考量區位特性與整體開發的效益，以達成有效釋出與環境保育（內政部，2002i：5）。對此，基於未來開發應位於發展地區，並作集約使用下，新增了「農業生產地區」，以回應台灣加入世界貿易組織（WTO）後，未來農地資源的配置。

參、政策決定關鍵

在研擬《城鄉計畫法（草案）》的討論過程，城鄉計畫作為國土計畫體系中的實質計畫，曾以土地管制一元化為出發點，期望透過土地資源特性重新劃設新的國土利用分區，企圖在「規劃」與「管制」層面整合都市土地與非都市土地。隨著取消辦理《城鄉計畫法（草案）》，土地使用管制維持過去的都市與非都市的土管體例下，造成土地一元化管制的想法無法進行，實體整合也無法實踐。另一方面，總統府保育及開發諮詢委員會提出〈新世紀

¹⁷¹ 內政部營建署於民國 91 年 7 月 11 日召開「簡報『國土綜合發展計畫法』草案並研討後續處理方案」邱教授文彥指出：「『限制開發地區』是以『人』的角度為主眼，以管制人為活動為重點，與『環境敏感地區』由保護、保存的角度不同。亦即，國土計畫應就各類環境敏感地區制定保存、維護或避離之基本政策，不在開發利用為出發後再行管制而已。」

國土改造方案》指出，當時的《國土綜合發展計畫法（草案）》並無法有效整合水、土、林業務及管理。為此，《國土計畫法（草案）》中借鏡日本的國土體制，將土地利用基本法的內容放入空間計畫中，在分區制度上，林政委盛豐參採楊教授重信意見，推翻過去的土地使用分區制度，建立了國土功能分區制度，以回應上述議題。最終，透過國土功能分區制度，將原依《區域計畫法》編定之設施發展導向分區及用地達一定面積者，均納入城鄉發展地區，並依《都市計畫法》依序擬訂都市計畫，且將都市計畫法修正將鄉村聚落納入其管理對象，以利土地使用管制一元化。

國土功能分區的劃設係依據 Ian McHarg 土地使用理論，依照土地資源條件，進行分類。該制度形成初期，基於國土保育的殷切及農地資源的運用，將國土功能分區分為國土保育地區、農業生產地區、發展地區等三大國土功能分區。而後，在 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中確立名稱為：國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區。

第六節 環境敏感地與限制發展地區政策歷程

壹、政策議題說明

民國 70 年代，在非都市土地大致編定完成之際，適逢經濟起飛年代，開發需求與日俱增，亟需建立開發制度避免混亂。因此，民國 80 年代臺灣國土空間規劃引進環境敏感地之觀念¹⁷²，並且開始推動限制發展地區的空間規劃，以兼顧開發與保育平衡。區域計畫（包含北、中、南、東區域計畫第一次通盤檢討、變更一通、全國區域計畫等）與《國土計畫法》均開始納入環境敏感地的觀念，並以之作為限制發展地區、國土保育地區的設計、分區變更及開發准駁與否之依據等，然而兩者間因《區域計畫法》與《國土計畫法》性質不同的關係，導致《國土計畫法》立法過程討論，與區域計畫規範具些許不同方向。

在區域計畫中，自民國 80 年代起，臺灣北、中、南、東部四區域計畫的第一次通盤檢討中均納入環境敏感地的觀念，為建立資源及土地使用績效管制制度，將土地分為限制發展地區及可發展地區。當時正為該理念之萌芽期，係將散落於各目的事業主管法令之保護規定或措施逐漸納入規劃系統內。而民國 89 年《區域計畫法》修正後，啟動變更分區之許可開發制度，限制發展地區也因此成為開發准駁與否之工具。99 年〈變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）-因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制〉則將限制發展地區、一般發展地區之制度，進一步分類成三等級，分為限制發展地區、條件發展地區及可發展地區。而 102 年〈全國區域計畫〉中，則考量相關目的事業主管法令對相關環境敏感地並無禁止或限制土地開發利用或使用分區變更之規定，鑑於法律性質關係，將之統整為「環境敏感地區」。

另一方面，國土計畫之討論從行政院經濟建設委員會（下稱經建會）所研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》到內政部推動《國土綜合發展計畫法（草案）》，因兩部會權責不同，檢視限制發展地區及相關規定亦有所不同。《國土計畫法（草案）》則將限制發展地區修正為國土保育地區，而國土保育地區的討論，則因應權責管理區制度、國土功能分區制度、開發許可（使用許可）制度、地方自治理念等各時代不同討論有所變化。

以下分為「『限制發展地區』相關理念脈絡演變」、「民國 80 年代經建會與內政部對於限制發展地區之內涵差異比較」、「民國 86 年至 91 年間「限制發展地區」於《國土綜合發展計畫法》中內容之差異」及「轉變為國土保育地區以及權責管理區制度影響」四部分，分別闡述其內容。

¹⁷² 環境敏感地研究，在民國 70 年代開始盛行於臺灣，並於 80 年代開始應用於國土規劃之中。

貳、政策決定歷程

一、「限制發展地區」相關理念脈絡演變

民國 50 年代，美國的環境保育觀念開始影響至土地利用規劃，由生態觀點，土地利用區位的適宜性，必須考量環境的敏感性及對人類的容受力，尤以 Ian McHarg 在 1969 年出版的 *Design with Nature* 最為人所熟知¹⁷³。

民國 60、70 年代，各項資源保護規定或措施散見於不同法令，並分屬不同目的事業主管機關進行管理，開啟各項資源之保育階段（內政部，2013b：16）。另一方面，民國 63 年頒布《區域計畫法》，由區域計畫擬訂土地分區使用計畫，並按非都市土地使用計畫，制定非都市土地使用分區及使用地編定，據以實施管制。然，首次非都市土地使用分區之劃設及使用地之編定，多採現況編定，並未依土地資源條件或各目的事業主管機關劃設地區作整合，呈現兩者並行機制。

民國 80 年代，面臨生態環境破壞，國土空間規劃開始引進環境敏感地之觀念¹⁷⁴，分別在臺灣北、中、南、東部等四個區域計畫第一次通盤檢討中，透過限制發展地區之空間規劃，以兼顧開發與保育之平衡（內政部，2013b：16）。「限制發展地區」是為了維護生態、自然資源保育及國防安全，除必要的維護行為及國家重要建設由政府循環境影響評估程序開發外，不能做其他開發使用（經濟建設委員會，1996：10）。當時為振興經濟，解決土地問題，新規劃之國土綜合開發計畫揚棄傳統規劃所採取配

¹⁷³內政部營建署朱副處長慶倫於民國 109 年 10 月 26 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「當時的國土議題，希望透過國土功能分區能夠達到真正它該到的位置，就是依據它國土資源的特性，Ian McHarg 他們所講的土地使用規劃理論，就是說土地應該依據它資源的條件與特性做最適合的發展，做土地使用規劃的人基本上就是把土地做有秩序而且適宜性的發展與規劃。」

¹⁷⁴國立臺北大學都市計劃研究所黃特聘教授書禮於民國 109 年 11 月 30 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「民國 73 年，那個時候經建會開始推動環境敏感地，那就請我過去跟他們一起進行環境敏感地的劃設，...，那做完了之後經建會就把這個環境敏感地的劃設，希望實際落實，就讓營建署實際去劃設北、中、南、東四個區域的環境敏感地，那他們把劃設的結果再又納入他們的區域計畫通盤檢討，那在這過程中後來經建會在做第二次的全國綜開計畫的時候，也把這個觀念放進去變成當時就分成限制發展區，可開發跟限制發展區這兩大類，所以環境敏感地的觀念大概從那個時候就一直納入到我們的空間計畫的研擬。」

「環境敏感地的觀念是蔡勳雄帶回來的，因為當時的經建會內部有很多研究案，他們的研究案不是委外，是內部自己做，然後再找相關的顧問相關的教授進去當顧問指導他們，所以環境敏感地規劃就是在那個情況下請我去幫忙。」

置空間區位之圖幅表示，以制定遊戲規則為考量之規劃理念，尊重市場機能之原則下，建構發展許可制（吳清輝，1998）。此時期為引進環境敏感地觀念，欲建立土地使用績效管制制度，因此在區域計畫的土地使用計畫內，將土地資源之主、客觀因素劃歸限制發展地區與可發展地區，並規定限制發展地區除經區域計畫委員會同意興辦之相關公共設施，不得從事其他土地開發行為。其劃設限制發展地區之條件，包含各目的事業主管法令規定地區及土地使用分區等綜整（內政部，1995：207-208；內政部，1996：239-240；臺灣省政府，1996：6-2；臺灣省政府，1997：4-136）。其中，84 年經建會所研擬之《國土綜合開發計畫法（草案）》亦延續該概念，規範限制發展地區。

民國 89 年《區域計畫法》修正，全面實施許可開發，將「土地使用分區變更制度」分成變更為資源型分區或設施型分區¹⁷⁵。其中，為符合區域計畫限制發展地區之理念，則將變更為設施型分區之開發許可，除特例情形外，不得位於限制發展地區。做為開發准駁之依據¹⁷⁶。

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，將土地使用分區改為三大國土功能分區，並且將限制發展地區修正為國土保育地區，配合「權責管理區」制度，分分主、協辦機關辦理國土利用監測及查報，進行管理。

民國 99 年〈變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）-因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制〉延續臺灣北、中、南、東區域計畫第 1 次通盤檢討之規範，進一步依據土地資源之主、客觀因素，劃歸「限制發展地區」、「條件發展地區」及「一般發展地區」等三類地區，並配合非都市土地使用分區進行重疊管制（內政部，2010f：6）。

¹⁷⁵ 《區域計畫法》第 15-1 條第 1 項第 1、2 款分別規定資源型分區變更及開發型分區變更。

¹⁷⁶ 《區域計畫法》第 15-2 條第 1 項規定開發之案件須符合各款條件之法律授權，並於《非都市土地開發審議作業規範》中做相關規定；內政部營建署林副組長世民於民國 110 年 3 月 9 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「我們 89 年修法（區域計畫法）的時候，我們母法有賦予開發許可可以訂定審議作業規範。那在審議作業規範操作上屬於有限制的，因為這個法律有授權的，我就可以來做操作。」

民國 102 年，內政部考量相關目的事業主管法令對相關環境敏感地並無禁止或限制土地開發利用或使用分區變更之規定，且為將環境敏感特性納入土地使用考量，在〈全國區域計畫〉中，將「限制發展地區」及「條件發展地區」統整為「環境敏感地區」，就其敏感程度區分為兩級¹⁷⁷。「環境敏感地區」係指對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區（內政部，2013b：65）。

而民國 105 年《國土計畫法》通過後，其中國土保育地區之規定為以保育、保安為原則，並得禁止或限制使用，其劃設條件也規定為依據環境敏感特質所劃設。若由 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》之概念，限制發展地區修正為國土保育地區，因此在國土計畫中，延續限制發展地區之環境敏感地區，則逐步融入國土功能分區之中¹⁷⁸。然而 105 年的《國土計畫法》已刪除過去 93 年及 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》的「權責管理區」制度，以作為空間規範的法案，僅規範土地使用管制之內容，因此在 107 年〈全國國土計畫〉的擬定過程中，認為國土保育地區與環境敏感地區在性質、法規上多有不同且無法順利轉換之

¹⁷⁷ 內政部營建署林副組長世民於民國 110 年 3 月 9 日之本計畫口述訪談中表示：「在擬訂〈全國區域計畫〉的時候，我們覺得確實用限制人民的權利義務的限制發展地區，好像有一點法律授權上比較不是那麼的嚴謹。雖然我們在民國 89 年有修過一次《區域計畫法》，但是那時候是在講開發許可制的法條的制度跟罰則的修正兩大部分，基本上針對計畫的內容的授權部分，在 89 年的時候並沒有去接觸到這個部分，所以在 102 年的〈全國區域計畫〉，他名詞上就有稍微婉轉一點，叫做一級環境敏感地、二級環境敏感地，也就是強調的是說一級、二級的環境敏感地區，你位在那個地區，大概有所謂的不宜、避免開發這種的字眼出來，那不宜、避免，大概就是以現在所謂的比較限制等等的實際運作大概是這樣子在操作。」

¹⁷⁸ 內政部營建署林副組長世民於民國 110 年 3 月 9 日之本計畫口述訪談中表示：「我們到了國土計畫（時期），就是我們全國國土計畫的時候，那這個時候環境敏感地扮演的角色就不太相同了，...，因為環境敏感地很多納入我的四大功能分區，譬如說有些是我國土保育地區的，有些是優良農地，那就進入我的農業發展地區，所以它的分法就不太相同，但是它已經部分融入到這個所謂的四大功能分區裡面。但還是有一些沒有辦法完全融入，所以我們在全國的國土計畫裡面的內容，還是留有環境敏感地，但是他已經回歸到目的事業法，比較不像當初的早期區域計畫通盤檢討以後，以及變更一通到我們所謂的全國區域計畫，這時代基本上都還是採取土地使用主管機關在利用環境敏感地做一些限制，但是法律上沒有講那麼清楚，但是國土計畫法以後，整套的機制已經比較完備了，我環境敏感地基本上回歸到目的事業法的規定的內容去管制，但是它當初的某一些要特別加強保育的、農地要維護的，都已經納入我的四大功能分區裡面，所以它的分類的方式就比較不太相同了。」

處，因此〈全國國土計畫〉仍同時保留國土保育地區與環境敏感地區。儘管國土保育地區不等於環境敏感地區，但實務上國土保育地區之劃設仍多參考環境敏感地區之圖資。而國土功能分區及環境敏感地區兩者仍採重疊管制¹⁷⁹。

二、民國 80 年代經建會與內政部對於限制發展地區之內涵差異比較

民國 84 年經建會檢送《國土綜合開發計畫法（草案）》（下稱 84 年版本）給內政部，請內政部完成後續立法程序。經內政部內部討論後修正送行政院通過，在 86 年函送立法院送請審議。而 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》（下稱 86 年版本）與其下設有之《城鄉計畫法（草案）》整體比較，於定義上，84 年版本限制發展地區為禁止人為開發使用，而 86 年版本的限制發展地區則將防治天然災害亦納入定義中¹⁸⁰，且兩者劃設機關、程序也有不同。84 年版本為中央主管機關劃設且規定程序上要有聽證會，86 年版本為直轄市、縣（市）主管機關劃設，而無聽證會的程序規定。管制層面，84 年版本欲以《國土綜合開發計畫法（草案）》對限制發展地區做管制，而 86 年版本則以《城鄉計畫法（草案）》對限制發展地區做管制。變更方面，84 年版本多規範一項為「為避免重大災害之發生經中央國土計畫審議委員會之建議」可變更限制發展地區之項目。而補償層面，84 年版針對劃設為限制發展地區做為損失補償依據，86 年版則以既有權益受到損害做為損失補償依據（參表 21）。

¹⁷⁹ 在民國 107 年研擬〈全國國土計畫〉時，因《國土計畫法》已有國土保育地區、農業發展地區等可以做為限制管理之手段，而環境敏感地區則回到目的事業主管法令管理，因此此處「國土功能分區與環境敏感地區重疊管制」係指目的事業主管機關及土地使用主管機關各自按權責法令進行管理，並非重疊分區或多法多區之概念。

¹⁸⁰ 在區域計畫的施行過程中發現，限制發展地區可能有部分人為輕度使用而不影響其欲保護之國土資源，因此定義上做調整。

表 21 經建會版限制發展地區與內政部版限制發展地區內容差異比較

版本 差異	84 年 國土綜合開發計畫法（草案）	86 年函送立法院審議 國土綜合發展計畫法（草案）
定義	限制發展地區：為保育國土資源、維護自然景觀、確保國民居住安全，依一定程序劃設及 <u>管理</u> ， <u>禁止人為</u> 開發使用之地區。	限制發展地區： <u>係指為保護國土自然資源、維護自然景觀、防治天然災害、確保國防及居住安全</u> ，依一定程序劃設， <u>限制</u> 開發使用之地區。
劃設	中央主管機關於國土綜合開發計畫核定後，應立即會同相關目的事業主管機關及直轄市、縣市地方政府，研商劃定縣市各類限制發展地區，並繪製限制發展地區圖，由地方政府公告之。必要時得由中央主管機關代為公告。	直轄市、縣(市)主管機關於國土綜合發展計畫公告後，應依據其限制發展地區劃設原則，劃設限制發展地區並以圖說公告之。直轄市、縣(市)主管機關未劃設、公告者，上級主管機關得代為劃設、公告。
	限制發展地區之劃設應在國土綜合發展計畫核定後一定期限內完成，必要時得分期分區進行劃設。劃設期間應舉辦必要之調查及聽證會，其辦法由中央主管機關訂定。	
管制	依第二十條、第二十一條劃設之限制發展地區，應加以必要之管制，以維護生態環境及資源。 前項管制規則由中央主管機關會同各該相關目的事業主管機關訂定之。	限制發展地區應依其相關法令加以必要之管制，以維護生態環境及資源。
變更	<u>指定並劃設</u> 公告為限制發展地區之範圍界線及其性質內容，非依 <u>左列</u> 情況，不得變更： 一、經該管目的事業主管機關	<u>經</u> 公告為限制發展地區之範圍界線及其性質內容，非依 <u>下列</u> 情況，不得變更： 一、經該管目的事業主管機關

版本 差異	84 年 國土綜合開發計畫法 (草案)	86 年函送立法院審議 國土綜合發展計畫法 (草案)
	之定期檢討修正所為之建議。 二、<u>本法</u>各級計畫審議委員會之建議。 三、<u>本法</u>中央主管機關之建議。 四、<u>其他為避免重大災害之發生，促進各項資源之充分保護，經中央國土計畫審議委員會之建議。</u>	之檢討修正所為之建議。 二、各級綜合發展計畫審議委員會之建議。 三、中央主管機關之建議。
補償 ¹⁸¹	經本法劃設公告之限制發展地區，其土地及既有資源設施之土地所有權人或權利關係人應予以適當救濟。其救濟辦法另定之。	城鄉計畫發布實施後，不合使用分區規定之土地及建築物，除得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用外，並依下列規定處理之： ... 土地及建築物所有權人因前項第五款規定變更使用或遷移所受之損害，得予適當之補償，補償金額由當地直轄市、縣(市)主管機關協議之；協議不成，由當地直轄市、縣(市)主管機關報請中央主管機關核定之。

資料來源：本計畫彙整

¹⁸¹ 民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法 (草案)》有關實質內容訂於《城鄉計畫法 (草案)》，因此 86 年版本之補償條文為引用《城鄉計畫法 (草案)》相關條文做比較。

三、民國 86 年至 91 年間「限制發展地區」於《國土綜合發展計畫法》中內容之差異

民國 86 年函送立法院版審議《國土綜合發展計畫法（草案）》第 3 條第 7 款規定，「限制發展地區」係指為保護國土自然資源、維護自然景觀、防治天然災害、確保國防及居住安全，依一定程序劃設，限制開發使用之地區。第 21 條規定，限制發展地區應依其相關法令加以必要之管制，以維護生態環境及資源，並於其說明欄中表示，相關管制事項於施行細則定之。

對此，立法院眾多委員對於限制發展地區限制人民權益有疑慮¹⁸²。為使法案順利進行，內政部營建署於民國 86 年 12 月 16 日與 12 月 23 日兩度與沈立法委員富雄協商並取得共識。其中，有關「限制發展地區」之用詞定義，為配合立法院要求限制發展地區內之土地及既有設施，其土地所有權人或權利關係人之權益應予保障。因此修正行政院案限制發展地區用詞定義，必須是依《國土綜合發展計畫法（草案）》或有關法律之規定，並經一定程序劃定，限制發展地區如依法未能補償或救濟，相關法律應配合為適當之修正（內政部，1997：3）。

民國 88 年立法院屆期期滿，《國土綜合發展計畫法（草案）》不續審退回內政部，內政部於 88 年 5 月 7 日再次函送行政院審議。同年 5 月 31 日，行政院吳政務委員容明審查《國土綜合發展計畫法（草案）》決議，退回內政部請內政部依 87 年 12 月 28、29 日經建會召開的「全國國土及水資源會議」相關結論進行修正（行政院，1999：1）。

經建會以民國 87 年 12 月 28、29 日召開「全國國土及水資源會議」之結論統整後，對當時《國土綜合發展計畫法（草案）》有所建議¹⁸³。其中有關限制發展地區的相關條文，在劃設方面，除原條文中由直轄市、縣（市）主管機關依據國土綜合發展計畫所規定的限制發展地區劃設原則劃設外，亦應將各目的事業主管機關依法劃設之限制發展區整合劃設之¹⁸⁴，

¹⁸² 民國 86 年沈富雄等 17 人提案版《國土綜合開發計畫法（草案）》第 19 條規定略以限制發展區劃定時，應舉辦必要之調查及聽證會之規定。並於第 22 條規定，限制發展地區內既有合法權益應予保障，有損及所有權人及權利關係人之權益時，應予補償。另外，民國 87 年高揚昇等 16 人提案版本亦規定，對於限制發展區內之居民，應予妥善安置，並給予補償。

¹⁸³ 發文日期及字號：民國 88 年 5 月 7 日，都（88）字 2055 號。

¹⁸⁴ 經建會建議修正條文內容「直轄市、縣（市）主管機關於國土綜合發展計畫公告後，應依

並新增限制發展地區的管理規定，由各目的事業主管機關擬定管理計畫，採用績效標準及分級分區管制¹⁸⁵。另，對限制發展地區之土地所有權人及權利關係人應予以保障及補償¹⁸⁶。

民國 89 年 2 月內政部營建署研擬《城鄉計畫法(草案)》中，於市、鄉(鎮)計畫及特定區計畫中，明定綱要計畫中即具限制發展地區範圍，必要時得採綜合或浮動方式劃定之。

而後，民國 89 年 4 月 26 日內政部營建署召開國土規劃小組第 4 次會議中，內政部營建署提到，過去土地使用規劃缺乏環境敏感地及土地使用適宜性分析，造成都市及土地之不當開發利用，並造成環境敏感地區災害頻仍，因此《國土綜合發展計畫法(草案)》之立法原則中，土地使用規劃應考量環境敏感特性及土地使用適宜性，以劃設各類土地使用分區。在立法方向中，建議各級國土計畫內容應納入環境敏感地及土地使用適宜性分析，各級國土計畫如涉及各類「環境敏感地」，應採分級分區以及績效標準管制方向，進行土地之合理利用。

民國 89 年 5 月 24 日內政部營建署召開國土規劃小組第 5 次會議中，內政部營建署提到，將「限制發展地區」名詞修正為「環境敏感地區」，且「環境敏感地區」不須在各級國土計畫另外劃設一種分區，而作為擬定計畫時之參考依據，並於劃設城鄉發展區時避開此類地區。各級國土計畫涉及使用各類「環境敏感地區」時，如果必須採分級分區以及績效標準管制，應由各目的事業主管機關訂定後，送國土主管機關整合納入前述土地利用計畫整體規劃。

民國 90 年 5 月 10 日內政部召開協商會議，因城鄉計畫法制化成本過高，決議不制定《城鄉計畫法(草案)》¹⁸⁷。因此，有關《城鄉計畫法(草案)》中所含之實質計畫內容應納入《國土綜合發展計畫法(草案)》

據其限制發展地區劃設原則，劃設限制發展地區，並應將各目的事業主管機關依法劃設之限制發展區整合劃設之，以圖說公告，並納入其綜合發展計畫中。」

¹⁸⁵ 經建會建議新增條文內容「限制發展地區之土地使用，應兼顧生態、生產和生活發展需要，由各該目的事業主管機關，擬定管理計畫，採用績效標準及分級分區管制。」

¹⁸⁶ 行政院經濟建設委員會建議新增條文內容「限制發展地區內之土地及既有設施，其土地所有權人或權利關係人之權益應予保障。限制發展區之劃定有損及土地或既有設施之所有權人或權利關係人支援有權益時，主管機關及各目的事業主管機關應依法予以適度之救助、補貼、補償或回饋。」

¹⁸⁷ 有關城鄉計畫法之討論，詳參本計畫報告書第三章第三節「城鄉計畫法之歷史討論過程」。

之中。在經建會版本的發展許可制，其第一階段之規劃許可為判定區位是否合適，而後進入開發許可，討論該開發區之相關內容(經濟建設委員會，1996：11)，而限制發展地區則已有作為發展許可制度的區外篩選作用，因此 90 年函送立法院審議版本則將制度直接納入開發許可制¹⁸⁸。

就法案而言，民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》與民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》之規定，在名稱、定義、劃設、管理、變更均有不同。名稱上從「限制發展地區」改為「限制開發地區」；定義上加入「依據目的事業法令規範，並配合其經營管理之需要所訂定之管制事項」之規定，使限制開發地區成為配合目的事業主管機關之經營管理所劃設的地區；劃設方式由「直轄市、縣（市）主管機關依據國土綜合發展計畫規範之劃設原則進行劃設」改為由「國土綜合發展計畫指定原則及各目的事業主管法律規定之指定地區」，而非直接劃設¹⁸⁹；管理上從依相關法令加以管制改為配合目的事業主管機關經營管理需要訂定管制（參表 22）。

¹⁸⁸ 內政部營建署朱副處長慶倫於民國 109 年 10 月 26 日之本計畫口述歷史訪談時表示：「經建會給我們一個題目，他認為開發許可要先分兩階段，第一階段就類似現在所謂的籌設許可，也就是說這個區位適不適當...當時臺灣有北、中、南、東區域計畫，民國 80 年到民國 86 年這四個區域計畫公告實施，裡面就有所謂的限制發展地區，他基本上作區位的篩選了，就哪一些的開發許可不要落在這裡就可以。」

¹⁸⁹ 民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》對於限制發展地區之劃設，係採用「劃設」字眼，係由主管機關進行，然考量多數環境敏感地區係依據目的事業主管法令辦理，因此該版本第 22 條規定可以變更限制發展地區之條件，以因應部分環境敏感地區動態性質。其說明欄中及表示「因時空或目的事業主管機關法令之變化，而有所調整之必要時（例如發生重大災害或水源保護區因取水口位置上移而調整等），爰作此彈性變更之規定。」但民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》，有關限制開發地區之劃設，係採用「指定」字眼，意即其係配合目的事業法令所有，因此部分動態性質之環境敏感地區所「指定」之限制開發地區，係跟隨該目的事業主管法令進行變動，且該版本法案亦無需規範如何「變更」限制開發地區之範圍界線。

表 22 函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》限制發展地區與限制開發地區差異

版本 差異	86 年版 限制發展地區	90、91 年版 限制開發地區
定義	限制 <u>發展</u> 地區：係指為保護國土自然資源、維護自然景觀、防治天然災害、確保國防及居住安全， <u>依一定程序劃設</u> ，限制開發使用之地區。	限制 <u>開發</u> 地區：係指為保護自然資源、維護自然景觀與文化資產、防治天然災害、確保國防及居住安全， <u>依據各目的事業主管機關主管法律規定</u> ，並配合其經營管理之需要，訂定必要之管制事項，指定限制一定開發利用或建築行為之地區。
劃設	直轄市、縣(市)主管機關於國土綜合發展計畫公告後，應依據其限制 <u>發展</u> 地區 <u>劃設原則</u> ， <u>劃設限制發展地區並以圖說公告之</u> 。 <u>直轄市、縣(市)主管機關未劃設、公告者，上級主管機關得代為劃設、公告。</u> <u>前項劃設限制發展地區作業方式、期限、程序及圖說內容，由中央主管機關定之。</u>	直轄市、縣(市)主管機關於擬訂直轄市、縣(市)綜合發展計畫時，應依據國土綜合發展計畫中限制 <u>開發</u> 地區 <u>指定原則</u> 及各目的事業主管機關法律規定， <u>指定限制開發地區</u> 。 <u>前項限制開發地區之指定，各目的事業主管機關應配合提供管理計畫及相關書、圖；其限制範圍圖比例尺，不得小於五千分之一。</u>
管理	限制 <u>發展</u> 地區應依其相關法令加以必要之管制， <u>以維護生態環境及資源。</u>	限制 <u>開發</u> 地區為 <u>限制一定開發利用或建築行為</u> ，應配合目的事業主管機關經營管理之需要， <u>訂定必要之管制事項。</u>
變更	經公告為限制發展地區之範圍界線及其性質內容，非依下列情況，不得變更： 一、經該管目的事業主管機關之檢討修正所為之建議。 二、各級綜合發展計畫審議委	-

版本 差異	86 年版 限制發展地區	90、91 年版 限制開發地區
	員會之建議。 三、中央主管機關之建議。 前項限制發展地區之變更，依第十九條規定辦理；直轄市、縣（市）主管機關並應即檢討修正直轄市、縣（市）綜合發展計畫。	

資料來源：本計畫彙整

四、轉變為國土保育地區以及權責管理區制度影響

然而，民國 91 年間，為解決都市與非都市土地管制二元化之問題，在一系列會議中討論出國土功能分區制度，其雛形為可發展區與保育區，且功能分區應以環境資源及敏感特性檢討都市與非都市土地使用分區制度¹⁹⁰，因此 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，將「限制發展地區」修正為「國土保育地區」。當時經由總統府保育及開發諮詢委員會之倡議，認為水、土、林業務應予以整合，因此在國土保育地區中，建立權責管理區制度，協調國土保育地區管理計畫之權責。98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》則吸納《國土復育條例（草案）》中有關國土保育範圍之精神。而 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》則取消權責管理區設計，由國土功能分區作為負責土地使用管制之制度。

國土保育地區的意涵、劃設機關、管理制度、分級分類等內容，隨著《國土復育條例（草案）》精神納入、權責管理區制度取消、地方自治等不同制度有不同影響。以下分析民國 93、98、103 年函送立法院審議（下稱 93、98、100 年版本）不同之處。首先，在其意義上，93、98 年兩版本均仍有將文化資產或文化景觀納為國土保育地區，而 103 年版本則未將文化納入國土保育地區而改以環境敏感程度納入。在國土規劃原則中的變化，也隨當代政策論述所調整，如 93 年版本著重強調水、土、林整合，98 年版本納入《國土復育條例（草案）》精神，103 年版本則又回歸土地使用計畫精神。其管制層面，93、98 年仍有權責管理區制度，而 103

¹⁹⁰ 有關土地使用管制之討論，詳參本計畫報告書第三章第五節「國土功能分區制度形成之政策歷程」。

年版本取消權責管理區制度後，以其他功能分區若符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。開發制度中，93 年版本隨 90、91 年版本規範限制開發地區不得申請開發許可之觀念，底定國土保育地區不得申請開發許可。而 98 年版本中，因當時認為國土保育地區進行復育工作時，仍有一定規模以上之使用需要，因此配合當時之「得申請開發許可區位」進行調整。而 103 年版本則配合使用許可制度調整為國土保育地區依其規定申請使用許可（參表 23）。

表 23 國土保育地區在各版本《國土計畫法（草案）》之定義、原則、劃設機關、管制、申請許可差異比較

版本 差異	93 年版本	98 年版本	103 年版本
定義	為保護自然資源、生物多樣性、自然景觀、文化資產及防治天然災害、確保國防安全，並限制一定開發利用或建築行為之地區。	依據環境敏感特性，就生態、文化與自然景觀、水資源、天然災害及其他資源保育等型態予以分類，並依保育標的之重要程度，予以分級。	依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類。
國 土 規 劃 原則	國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，海域、海岸、森林及山坡地等環境敏感地區應限制開發。涉及國土保安及生態敏感之保育地區，土地以維持公有為原則。	國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，並限制開發使用，對環境劣化地區應逐漸復育其生態機能。	國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。
	國土保育地區之水、土、林管理業務應予整合，並進行整體規劃。		
劃設機關	中央主管機關劃設		中央主管機關訂定

版本 差異	93 年版本	98 年版本	103 年版本
			原則；直轄市、縣(市)主管機關負責劃設
管制	為落實國土之保育，國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理之需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內有管轄權之機關，擬訂主協辦機關辦理國土利用監測及查報，併同全國國土計畫報請行政院核定。	國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內土地利用管理有關機關，擬訂主、協辦機關，納入全國國土計畫報請行政院核定。	國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。
申請許可	國土保育地區不得申請開發許可。	依國土計畫劃設得申請開發許可區位以外之國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，禁止開發。	於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十五條規定之書圖文件申請使用許可。

資料來源：本計畫彙整

參、政策決定關鍵

過去各項資源保護規定分散於不同目的事業主管機關進行管理，民國 80 年代臺灣「環境敏感地」觀念納入規劃系統，以限制發展地區作為發展許可制之前提。該理念係為兼顧開發與保育之平衡。然而在《區域計畫法》體系中，因許多目的事業法令並無禁止或限制土地開發利用或使用分區變更之規定，逐漸將「限制發展地區」之名詞改為「環境敏感地區」。

另一方面，《國土計畫法（草案）》的推動，國土功能分區的建置，將限制發展地區修正為國土保育地區，性質上從人在土地上的管制，轉變為依據土地資源特性對於人類使用的績效管制。儘管不同法條對內容對於限制發展地區或國土保育地區具不同解釋、影響、管制等。但其核心精神都是為了兼顧開發與保育而擬訂，並試圖統合管理散落於不同法令之環境敏感地。93 及 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中權責管理區之制度欲統一土地使用與經營管理之權責，然而於 105 年公告施行之《國土計畫法》中已無「權責管理區」之規範，另於 107 年核定之〈全國國土計畫〉擬定過程中，有關環境敏感地區是否能轉換至國土保育地區具困難性，因此儘管實務上國土保育地區的劃設多採用環境敏感地區之圖資，然兩者仍同時並存，且採土地使用管制與行為管制兩者重疊管制之機制進行。

第四章 國土計畫法政策推動歷程：第五次與第六次函送立法院之版本差異分析

第一節 政策討論過程之歷史紀錄

壹、會議記錄蒐集

為對第五次（民國 98 年）與第六次（民國 103 年）之函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本差異進行深入分析，以利充分了解過去政策制定之脈絡與演變原因，本計畫蒐集兩版本辦理過程歷經之會議，包含行政研議及研商、政院審議、立院審議等資料及紀錄盤點相關會議資料，本節分別針對第五次與第六次函送立法院審議版本進行扼要說明：

一、第五次（民國 98 年）函送立法院審議

第五次函送立法院審議《國土計畫法（草案）》之資料蒐集重點，乃自民國 94 年至民國 100 年期間經歷研商、審議。

（一）研商階段

第四次函送立法院於民國 94 年 1 月 3 日因立法院屆期已滿不續審後，退回內政部對其進行修正調整，並再度歷經一系列研商過程才又產出第五次函送立法院版本。

期間，內政部曾召開了修正國土計畫法草案會議 6 場、法規委員會審查會議 1 場、國土計畫法草案研商會議 19 場、研商國土三法（國土復育條例、國土計畫法、海岸法）草案競合問題會議 1 場、法規會審查會議 7 場。同時，行政院亦曾召開了國土復育條例及方案推動事宜會議 1 場、國土計畫法公聽會 3 場。

該案於民國 98 年 10 月 8 日陳報行政院審查。而後，內政部曾召開原住民族相關議題座談會 1 場、原住民鄉（鎮、市）首長座談會 3 場、國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議 1 場；行政院則是召開國土計畫法草案公聽會 3 場、國土計畫法草案審查會議 2 場；立法院則是召開國土計畫法草案研估報告（初稿）座談會 1 場、國土計畫法（草案）及國土復育條例（草案）公聽會 1 場、內政委員會與行政首長座談會 1 場。

(二) 立法院審議階段

該案於民國 98 年 10 月 8 日函送立法院審查。期間，立法院召開了內政委員會審查會議 2 場；內政部召開了內政諮詢會議 1 場。詳參表 24。

表 24 民國 98 年函送立法院《國土計畫法 (草案)》歷經會議記錄

機關	性質	時間	會議名稱
內政部	研商	94.11.18	修正國土計畫法草案第 1 次會議
	研商	95.04.03	修正國土計畫法草案第 2 次會議
	研商	95.08.28	修正國土計畫法草案第 3 次會議
	研商	95.09.13	國土計畫法草案之權利保障第 1 次會議
	研商	95.09.25	修正國土計畫法草案第 4 次會議
	研商	95.10.03	國土計畫法草案之權利保障第 2 次會議
	研商	95.10.30	修正國土計畫法草案第 5 次會議
	研商	95.11.03	修正國土計畫法草案第 6 次會議
	審議	95.12.15	內政部法規委員會審查會議
	研商	96.07.03	國土計畫法 (草案) 第 1 次研商會議
	研商	96.07.27	國土計畫法 (草案) 第 2 次研商會議
	研商	96.11.20	研商『國土復育條例』草案、『國土計畫法』草案及『海岸法』草案事宜會議
	研商	97.04.28	國土計畫法 (草案) 第 3 次研商會議
	研商	97.07.01	國土計畫法 (草案) 第 4 次研商會議
	研商	97.09.30	國土計畫法 (草案) 第 5 次研商會議
	研商	97.10.09	國土計畫法 (草案) 第 6 次研商會議
	研商	97.10.24	國土計畫法 (草案) 第 7 次研商會議
	研商	97.10.31	國土計畫法 (草案) 第 8 次研商會議
	研商	97.11.11	國土計畫法 (草案) 第 9 次研商會議
	研商	97.11.25	國土計畫法 (草案) 第 10 次研商會議
	研商	97.12.29	國土計畫法 (草案) 第 11 次研商會議
	研商	97.12.31	國土計畫法 (草案) 第 12 次研商會議
	研商	98.01.17	國土計畫法 (草案) 第 13 次研商會議
	研商	98.02.05	國土計畫法 (草案) 第 14 次研商會議
	研商	98.02.23	國土計畫法 (草案) 第 15 次研商會議

機關	性質	時間	會議名稱
	研商	98.02.25	國土計畫法（草案）第 16 次研商會議
	研商	98.03.19	國土計畫法（草案）第 17 次研商會議
	研商	98.03.23	國土計畫法（草案）第 18 次研商會議
	研商	98.03.30	國土計畫法（草案）第 19 次研商會議
	審議	98.06.02	內政部法規委員會審查會議第 1 次審議
	審議	98.06.06	內政部法規委員會審查會議第 2 次審議
	審議	98.06.09	內政部法規委員會審查會議第 3 次審議
	審議	98.06.10	內政部法規委員會審查會議第 4 次審議
	審議	98.06.11	內政部法規委員會審查會議第 5 次審議
	審議	98.06.15	內政部法規委員會審查會議第 6 次審議
	審議	98.06.16	內政部法規委員會審查會議第 7 次審議
	審議	98.09.01	國土計畫法公聽會（北、東部場）
	審議	98.09.04	國土計畫法公聽會（中部場）
	審議	98.09.08	本部召開國土計畫法公聽會（南部場）
	研商	99.04.14	原住民族相關議題座談會
	研商	99.04.29	原住民鄉（鎮、市）首長座談會（北部場）
	研商	99.05.06	原住民鄉（鎮、市）首長座談會（東部場）
	研商	99.05.12	原住民鄉（鎮、市）首長座談會（南部場）
	研商	99.09.17	國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議
	研商	94.03.09	國土復育條例及方案推動事宜會議
行政院	研商	98.10.03	國土計畫法公聽會（北部場）
	研商	98.10.03	國土計畫法公聽會（中部場）
	研商	98.10.05	國土計畫法公聽會（南部場）
	研商	98.10.29	國土計畫法草案研估報告（初稿）座談會。
立法院	研商	98.11.04	立法院國民黨黨團討論國土計畫法（草案）
	研商	98.12.09	國土計畫法（草案）及國土復育條例（草案）公聽會
	審議	100.05.18	第 7 屆第 7 會期內政委員會第 19 次會議審查
	審議	100.05.19	第 7 屆第 7 會期內政委員會第 19 次會議審查
	審議	100.06.01	第 7 屆第 7 會期內政委員會第 22 次會議審查

二、第六次（民國 103 年）函送立法院審議

第六次函送立法院審議《國土計畫法（草案）》之資料蒐集重點，乃自民國 101 年至民國 104 年期間研商、審議等過程。

（一）研商階段

第五次函送自立法院於民國 100 年 5 月 19 日內政委員會審查完竣，然因立法院屆期已滿不續審退回內政部，並再度歷經一系列研商過程才又再度產出第六次函送立法院版本。

期間，內政部曾召開國土計畫法（草案）重要議題座談會 3 場、「國土計畫法、原住民族自治法草案及行政區劃法」草案公聽會 3 場、國土計畫法（草案）聯席審查會議 8 場。

該案於民國 101 年 11 月 5 日陳報行政院審查，行政院召開 3 次審查會議後將法案退回內政部再加研議。內政部重新研議後，於 102 年 9 月 16 日再度陳報行政院審查，行政院召開國土計畫法（草案）審查會議 6 場。同時，內政部亦召開了國土計畫法（草案）使用許可說明會 1 場、國土計畫法草案之補償機制座談會 1 場、國土計畫法（草案）第 33 條處罰規定研商會議 1 場。

（二）立法院審議階段

該案於民國 103 年 7 月 28 日行政院以院臺建字第 1030142282 號函送立法院審議。期間，立法院召開了抗旱節水綜觀治水座談會 1 場、國土計畫法草案、國土復育條例草案及海域管理法草案等三法審查會議 3 場、內政委員會審查會議 3 場，黨團朝野協商 4 場。最終於民國 104 年 12 月 18 日三讀通過國土計畫法，詳參表 25。

表 25 民國 103 年函送立法院《國土計畫法（草案）》歷經會議記錄

機關	性質	時間	會議名稱
-	研商	101.07.02	國土計畫法（草案）議題座談會（第 1 場）
	研商	101.08.03	國土計畫法（草案）重要議題座談會（第 2 場）
	研商	101.08.08	國土計畫法（草案）重要議題座談會（第 3 場）
	研商	101.09.10	國土計畫法、原住民族自治法草案及行政區劃法草案公聽會（北部場）

機關	性質	時間	會議名稱
	研商	101.09.12	國土計畫法、原住民族自治法草案及行政區劃法草案公聽會（中部場）
	研商	101.09.14	國土計畫法、原住民族自治法草案及行政區劃法草案公聽會（南部場）
	審議	101.09.17	國土計畫法（草案）聯席審查第 1 次會議
	審議	101.09.18	國土計畫法（草案）聯席審查第 2 次會議
	審議	101.09.26	國土計畫法（草案）聯席審查第 3 次會議
	審議	101.10.03	國土計畫法（草案）聯席審查第 4 次會議
	審議	101.10.05	國土計畫法（草案）聯席審查第 5 次會議
	審議	101.10.11	國土計畫法（草案）聯席審查第 6 次會議
	審議	101.10.22	國土計畫法（草案）聯席審查第 7 次會議
	審議	101.10.24	國土計畫法（草案）聯席審查第 8 次會議
	研商	102.06.19	國土計畫法（草案）使用許可說明會
	研商	103.04.29	國土計畫法草案之補償機制座談會」
行政院	審議	101.12.18	國土計畫法（草案）第 1 次審查會議
	審議	102.01.22	國土計畫法（草案）第 2 次審查會議
	審議	102.05.17	國土計畫法（草案）第 3 次審查會議
	審議	102.12.17	國土計畫法（草案）第 1 次審查會議
	審議	103.01.14	國土計畫法（草案）第 2 次審查會議
	審議	103.03.06	國土計畫法（草案）第 3 次審查會議
	審議	103.04.02	國土計畫法（草案）第 4 次審查會議
	審議	103.04.22	國土計畫法（草案）第 5 次審查會議
	研商	103.06.09	國土永續發展基金、處罰等相關規定」研商會議
立法院	審議	103.06.18	國土計畫法（草案）第 6 次審查會議
	研商	104.03.31	由抗旱節水綜觀治水座談會
	審議	104.10.02	國土計畫法草案、國土復育條例草案及海域管理法草案等三法初步審查小組第 1 次會議
	審議	104.10.20	國土計畫法草案、國土復育條例草案及海域管理法草案等三法初步審查小組第 2 次會議
	審議	104.10.23	國土計畫法草案、國土復育條例草案及海域管理法草案等三法初步審查小組第 3 次會議

機關	性質	時間	會議名稱
	審議	104.11.04	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議
	審議	104.11.05	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議
	審議	104.11.16	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議
	審議	104.11.18	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議
	審議	104.11.30	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議
	審議	104.12.02	朝野黨團協商
	審議	104.12.04	朝野黨團協商
	審議	104.12.14	朝野黨團協商
	審議	104.12.17	朝野黨團協商
	審議	104.12.18	第 8 屆第 8 會第 14 次會議通過

資料來源：本計畫繪製

貳、民國 98 年與 103 年函送立法院審議版本逐條差異

以下將針對第五次及第六次函送立法院審議《國土計畫法（草案）》進行逐條比較，針對兩版本草案之差異盤點後，歸納出其重大變革。

一、總則

表 26 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第一條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
第一條 為確保<u>國土安全及國家永續發展</u>，促進國土資源合理配置，<u>以有效保育自然環境、滿足經濟及社會文化發展之需要，提升生活環境品質</u>，特制定本法。	第一條 為確保<u>國家永續發展及國土安全</u>，促進國土資源合理配置，有效保育自然環境，特制定本法。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版僅在文字修正，將確保「國家永續發展」改放置「國土安全」之前，刪除「滿足經濟及社會文化發展之需要，提升生活環境品質」。

表 27 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
第二條 本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。	第二條 本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版並無調整。

表 28 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
第三條 本法用詞，定義如下： 一、<u>國土計畫</u>：指針對我國管轄之陸域、海岸、海域等地區，以達成國土永續發展為原則，所訂定引導人口、產業及公共設施等之空間發展計畫。 二、<u>全國國土計畫</u>：指以全國國土為範圍，所訂定目標性、政策性及整體性之國土計畫。 三、<u>都會區域計畫</u>：指遵循全國國土計畫，所訂定都會區域策略性及協調性之國土計畫。 四、<u>特定區域計畫</u>：指遵循全國國土計畫，所訂定跨行政區域或一定地區範圍內解決特殊課題之國土計畫。 五、<u>直轄市、縣(市)國土計畫</u>：指遵循全國國土計畫、都會區域計畫及特定區域計畫，以直轄市、縣(市)行政轄區為範圍，所訂定實	第三條 本法用詞，定義如下： 一、<u>國土計畫</u>：指針對我國管轄之陸域及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫。 二、<u>全國國土計畫</u>：指以全國國土為範圍，所訂定目標性、政策性及整體性之國土計畫。 三、<u>直轄市、縣(市)國土計畫</u>：指以直轄市、縣(市)行政轄區及其海域管轄範圍，所訂定實質發展及管制之國土計畫。 四、<u>都會區域</u>：指由一個以上之中心城市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市、區)所共同組成之範圍。 五、<u>特定區域</u>：指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
質發展及管制之國土計畫。 六、部門綱要計畫：指針對各目的事業主管機關依據各該主管法令擬訂，供公眾使用或促進公共利益涉及空間區位之部門計畫，由各級主管機關在各類國土計畫內容中，所訂定之綱要性計畫。 七、國土功能分區：指基於<u>國土</u>保育利用及管理之需要，依土地資源特性所劃分之國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及<u>海洋資源地區</u>。 八、成長管理：指為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、<u>開發</u>權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之<u>土地</u>使用管理政策及作法。	六、部門<u>空間發展策略</u>：指主管機關會商各目的事業主管機關，就部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定之發展策略。 七、國土功能分區：指基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性，所劃分之國土保育地區、<u>海洋資源地區</u>、農業發展地區及城鄉發展地區。 八、成長管理：指為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、<u>使用</u>權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之使用管理政策及作法。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因計畫性質改為「引導國土資源保育及利用」、計畫體系改為「全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫，另列特定區域及都會區域範圍之相關計畫內容於附冊」、部門綱要計畫之撰寫改為部門「空間發展策略」並改變國土計畫中部門空間發展策略之撰擬方式、開發制度改為「使用許可制」，新增或修正了下列內容：

- (1) 第一項第一款修正文字：「引導國土資源保育及利用之空間發展計畫」。
- (2) 第一項第三款修正文字：「及其海域管轄範圍」。
- (3) 第一項第四款修正文字：「都會區域：指由一個以上之中心都市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市、區）所共同組成之範圍。」
- (4) 第一項第五款修正文字：「特定區域：指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。」
- (5) 第一項第六款修正文字：「部門空間發展策略：指主管機關會商各目的事業主管機關，就部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定之發展策略。」
- (6) 第一項第八款修正文字：「使用」。

表 29 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
第四條 中央主管機關應辦理下列事項： 一、<u>全國國土計畫與都會區域計畫之擬訂、審議、公告、變更及實施。</u> 二、<u>特定區域計畫之審議。</u> 三、對直轄市、縣（市）政府推動國土計畫之核定、監督及協調。 四、<u>國土功能分區劃設構想之規劃、釐定及宣導。</u> 五、<u>國土保育地區及海洋資源地區之劃設。</u> 六、<u>土地使用管制、開發許可制度之規劃、釐定及宣導。</u> 七、<u>涉及變更國土功能分區及其分類、分級，或屬國土保育地區或海洋資源地區之開發許可、許可變更及廢止之審議。</u>	第四條 中央主管機關應辦理下列事項： 一、全國國土計畫之擬訂、公告、變更及實施。 二、對直轄市、縣（市）政府推動國土計畫之核定及監督。 三、國土功能分區劃設順序、劃設原則之規劃。 四、使用許可制度及全國性土地使用管制之擬定。 五、國土保育地區或海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。 六、其他全國性國土計畫之策劃及督導。 直轄市、縣（市）主管機關應辦理下列事項：

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
八、<u>國土計畫作業完成公告實施前之過渡時期，權利保障制度之規劃、釐定及宣導。</u> 九、其他全國性國土計畫之策劃、督導及協調。 直轄市、縣(市)主管機關應辦理下列事項： 一、直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂、審議、公告、變更及執行。 二、<u>行政轄區內國土功能分區之規劃及執行。</u> 三、<u>農業發展地區及城鄉發展地區之劃設。</u> 四、土地使用管制、<u>開發許可制度之執行。</u> 五、<u>涉及變更農業發展地區或城鄉發展地區分級之開發許可、許可變更及廢止之審議。</u> 六、<u>國土計畫作業完成公告實施前之過渡時期，權利保障制度之執行。</u> 七、其他直轄市、縣(市)國土計畫之協調及執行。 <u>直轄市、縣(市)主管機關之海域管理範圍，由中央主管機關會商直轄市、縣(市)主管機關及有關機關，依實際管理需要，於本法施行後二年內劃定完成。海域管理範圍未劃定完成前，由中央主管機關及各目的事業主管機關依其權責管理。</u>	一、直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂、公告、變更及執行。 二、國土功能分區之劃設。 三、全國性土地使用管制之執行及直轄市、縣(市)特殊性土地使用管制之擬定、執行。 四、<u>農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。</u> 五、其他直轄市、縣(市)國土計畫之執行。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因國土功能分區制度修正相關權責，由中央主管機關訂定劃設的順序、原則，而由直轄市、縣（市）主管機關實際劃設；土地使用管理為因應因地制宜的性質，改為中央訂定「全國性土地使用管制原則」，直轄市、縣（市）主管機關則依地方的特殊性訂定「地方特殊性土地管制」；權利保障制度因取消 2 年落日條款規定，刪除「國土計畫完成前過渡時期之權利保障制度規劃、釐定、宣導及執行」；配合海域管轄範圍的制度設定與調整，將名稱修正為「海域管轄範圍」之劃設，並將該條文調整至 103 年版草案第 35 條，新增或修正了下列內容：

- (1) 第一項第一款及第二項第一款修正文字：因都會區域計畫與特定區域計畫性質調整為全國國土計畫附測，因此刪除都會區域計畫、特定區域計畫之擬訂、公告、變更及實施；刪除中央及直轄市、縣（市）主管機關「審議」國土計畫之權責。
- (2) 第一項第二款修正文字：為落實地方自治，中央主管機關僅對直轄市、縣（市）政府推動國土計畫進行核定及監督，有關直轄市、縣（市）國土計畫之協調則交由直轄市、縣（市）主管機關辦理。」
- (3) 第一項第三款及第二項第二款修改文字：國土功能分區劃設權責、分工有所調整，改由中央主管機關提出國土功能分區之劃設順序、劃設原則，而直轄市、縣（市）主管機關進行劃設。」
- (4) 第一項第四款、第五款、第二項第三款、第四款修正文字：配合使用許可制度之設計以及因地制宜的土地使用管制制度設計，由中央主管機關進行使用許可制度及全國性土地使用管制之擬定，並由中央主管機關進行國土保育地區與海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之核定；而直轄市、縣（市）主管機關則可有直轄市、縣（市）特殊性土地管制之擬定，並由直轄市、縣（市）主管機關進行農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。
- (5) 刪除 98 年函送立法院審議版第一項第八款、第二項第六款及第三項。

表 30 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第五條</u> 依本法執行海域之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理；<u>各級主管機關並得主動辦理之。</u>	<u>第三十五條</u> <u>直轄市、縣(市)主管機關之海域管轄範圍，由中央主管機關會商有關機關劃定。</u> <u>各級主管機關為執行海域內違反本法之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關協助提供載具及安全戒護。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版由中央主管機關會商有關機關劃定直轄市、縣(市)主管機關之海域管轄範圍，新增或修正了下列內容

- (1) 新增第 1 項海域管轄範圍之劃定：將「海域管理範圍」修正為「海域管轄範圍」，並將條次由 98 年版第 4 條調整至 103 年版第 35 條。
- (2) 海域之取締、蒐證、移送等事項之辦理機關從海岸巡防機關調整為各級主管機關，而海岸巡防機關則負責協助提供載具及安全戒護。

表 31 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第六條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第六條</u> 國土規劃之基本原則如下： 一、國土規劃應<u>主動積極</u>配合國際公約及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。 二、國土保育地區應以保育及保安為<u>最高指導原則，並限制開發使用，對環境劣化地區應逐漸復育其生態機能。</u> 三、<u>海洋資源地區之保育、防護，除比照前款規定辦理外，對港口、航道、漁業、觀光、能源、礦藏及其</u>	<u>第五條</u> 國土<u>計畫</u>之規劃基本原則如下： 一、國土規劃應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。 二、<u>國土規劃應考量自然條件，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力。</u> 三、國土保育地區應以保育及保安為原則，<u>並得禁止或限制使用。</u> 四、<u>海洋資源地區應以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用</u>

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>他重要資源，應整體規劃利用並增進其產業效益。</u> 四、農業發展地區應確保<u>基本糧食安全</u>，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星<u>散漫之發展</u>。 五、城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適之生活環境及有效率之生產環境，確保完整之配套公共設施。 六、都會區域應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能，提升競爭力。 七、特定區域應考量重要自然資源、文化特色、<u>特殊區位、河川流域</u>及其他特定條件，實施整體規劃。 八、政府興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫，應於先期規劃階段，<u>透過國土規劃機制協調整合，避免重複投資，發揮整體建設效益。</u> 九、國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。 十、國土開發、利用及保育應遵循國土計畫，因應氣候變遷，<u>建立國土防災調適機制，並加強景觀規劃功能；依循損益平衡原則，建立公平及有效率之管制機制。</u>	秩序。 五、農業發展地區應<u>以確保糧食安全</u>為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。 六、城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和<u>諧之生活環境及有效率之生產環境</u>，確保完整之配套公共設施。 七、都會區域應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能，提升競爭力。 八、特定區域應考量重要自然<u>地形地物</u>、文化特色及其他特定條件，實施整體規劃。 九、國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。 十、<u>土地使用應兼顧環境保育原則，建立公平及有效率之管制機制。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議

版刪除對於劣化地區之復育計畫，新增或修正了下列內容：

- (1) 第一項修正文字：將「國土規劃之基本原則」修正為「國土計畫之規劃基本原則」。
- (2) 第一項第一款修正文字：「國土規劃應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。」刪除「主動積極」。
- (3) 第一項第二款將 98 年版第一項第十款因應氣候變遷修正文字：「國土規劃應考量自然條件，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力。」
- (4) 第一項第三款國土保育地區規劃原則修正文字：刪除「限制開發使用，對環境劣化地區應逐漸復育其生態機能。」改修正為「得禁止或限制使用」
- (5) 第一項第四款海洋資源地區規劃原則修正文字：「應以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序。」
- (6) 第一項第五款農業發展地區規劃原則修正文字：「農業發展地區應以確保糧食安全為原則」
- (7) 第一項第六款城鄉發展地區規劃原則修正文字：「創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境」
- (8) 第一項第八款修正文字：「特定區域應考量重要自然地形地物」
- (9) 刪除 98 年函送立法院審議版第一項第八條。

表 32 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第七條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第七條</u> 中央主管機關應遴聘(派)學者、專家、民間團體及相關機關代表，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫、都會區域計畫及<u>特定區域計畫</u>擬訂之審議。 二、直轄市、縣(市)國土計畫核定之審議。	<u>第六條</u> 中央主管機關應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫擬訂或變更之審議。 二、直轄市、縣(市)國土計畫核定之審議。

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
三、直轄市、縣(市)國土計畫之復議。 四、<u>部門綱要計畫之協調。</u> 五、<u>各目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫之協調。</u> 六、<u>開發許可、許可變更及廢止之審議。</u> 直轄市、縣(市)主管機關應遴聘(派)學者、專家、民間團體及相關機關代表，以合議方式辦理下列事項： 一、直轄市、縣(市)國土計畫擬訂之審議。 二、<u>直轄市、縣(市)國土計畫僅涉及變更農業發展地區或城鄉發展地區分級核定之審議。</u> 三、<u>開發許可、許可變更及廢止之審議。</u> 四、依前二項規定之審議或協調，應與依都市計畫法第七十四條或國家公園法第四條所為審議或協調，依主管機關層級合併辦理。	三、直轄市、縣(市)國土計畫之復議。 四、<u>國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。</u> 直轄市、縣(市)主管機關應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，以合議方式辦理下列事項： 一、直轄市、縣(市)國土計畫擬訂<u>或變更之審議。</u> 二、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版開發制度改「使用許可制」；使用許可審議權責改「依原國土功能分區種類劃分」，因此新增或修正了下列內容：

- (1) 第一項第一款修正文字：「全國國土計畫擬訂或變更之審議。」
- (2) 第一項第四款修正文字：「國土保育地區及海洋資源地區之使用許可」。
- (3) 第二項第一款修正文字：「或變更之審議」
- (4) 第二項第二款修正文字：「農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可」。

(5) 刪除 98 年函送立法院審議版第一項第八款；第二項第二款；第三項。

表 33 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第八條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第八條</u> <u>中央主管機關應遴聘(派)都會區域計畫範圍內之直轄市、縣(市)主管機關首長、中央機關、民意機關、民間團體及學術機構代表，研議下列事項：</u> 一、 <u>都會區域計畫發展課題、目標及策略。</u> 二、 <u>都會區域計畫範圍內各項部門計畫建設時程及經費運用之協調。</u> 三、 <u>三、其他有關都會區域計畫建設之推行事項</u>	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因計畫體系改為「全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫。特定區域計畫、都會區域計畫改列入全國國土計畫附冊」，刪除該條。

二、分則

表 34 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第九條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第九條</u> <u>國土計畫之種類如下：</u> 一、 <u>全國國土計畫。</u> 二、 <u>都會區域計畫。</u> 三、 <u>特定區域計畫。</u> 四、 <u>直轄市、縣(市)國土計畫。</u>	<u>第七條</u> <u>國土計畫之種類如下：</u> 一、 <u>全國國土計畫。</u> 二、 <u>直轄市、縣(市)國土計畫。</u> <u>中央主管機關擬訂全國國土計畫時，得會商有關機關就都會區域或特定區域範圍研擬相關計畫內容；直轄市、縣(市)政府亦得就都會區域或特定區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入全國國土計</u>

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
	<u>畫。</u> <u>直轄市、縣(市)國土計畫，應遵循全國國土計畫。</u> <u>都市計畫、國家公園計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因計畫體系改為「全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫。特定區域計畫、都會區域計畫改列入全國國土計畫附冊」，修正了下列內容：

- (1) 新增第二項：「中央主管機關擬訂全國國土計畫時，得會商有關機關就都會區域或特定區域範圍研擬相關計畫內容；直轄市、縣(市)政府亦得就都會區域或特定區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入全國國土計畫。」
- (2) 新增第三項：「直轄市、縣(市)國土計畫，應遵循全國國土計畫。」
- (3) 新增第四項：「都市計畫、國家公園計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫。」
- (4) 刪除第一項第二款、第三款。

表 35 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第十條</u> <u>都會區域計畫及特定區域計畫應遵循全國國土計畫；直轄市、縣(市)國土計畫應遵循全國國土計畫、都會區域計畫及特定區域計畫。</u> <u>依都市計畫法擬訂之都市計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫。</u>	-

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因計畫體系改為「全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫。特定區域計畫、都會區域計畫改列入全國國土計畫附冊」，並整併入 103 年版第七條。

表 36 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十一條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第十一條</u> 全國國土計畫之內容，應載明下列事項： 一、計畫範圍及計畫年期。 二、 <u>國土永續發展目標及成長管理策略。</u> 三、 <u>都會區域與特定區域計畫範圍之界定及發展構想。</u> 四、 <u>國土功能分區之劃設構想及其土地使用管制原則。</u> 五、 <u>國土保育地區與海洋資源地區範圍及其分類、分級之劃設及管理計畫。</u> 六、 <u>得申請開發許可區位之劃設原則。</u> 七、 <u>部門綱要計畫。</u> 八、 <u>國土景觀綱要計畫。</u> 九、 <u>國土防災綱要計畫。</u> 十、 <u>全國土地使用概念圖。</u> 十一、 <u>其他相關事項。</u>	<u>第八條</u> 全國國土計畫之內容，應載明下列事項： 一、計畫範圍及計畫年期。 二、國土永續發展目標。 三、基本調查及發展預測。 四、國土空間發展及成長管理策略。 五、 <u>國土功能分區及其分類之劃設順序、劃設條件、土地使用指導原則。</u> 六、部門空間發展策略。 七、國土防災策略及氣候變遷調適策略。 八、應辦事項及實施機關。 九、其他相關事項。 十、全國國土計畫中涉有依前條第二項擬訂之都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，得另以附冊方式定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因新增「國土功能分區及其分類之劃設順序、劃設條件」、「國土防災策略及氣候變遷調適策略」、「應辦事項及實施機關」、「都會區域或特定區域

範圍相關計畫內容」；修改「部門空間發展策略」，修正了下列內容：

- (1) 新增第一項第三款：「基本調查及發展預測。」
- (2) 新增第一項第四款：「國土空間發展及成長管理策略。」
- (3) 第一項第五款修正文字：「其分類之劃設順序、劃設條件」
- (4) 第一項第六款修正文字：「部門空間發展策略。」
- (5) 第一項第七款修正文字：「國土防災策略及氣候變遷調適策略。」
- (6) 新增第一項第八款：「應辦事項及實施機關。」
- (7) 新增第二項：「全國國土計畫中涉有依前條第二項擬訂之都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，得另以附冊方式定之。」
- (8) 刪除 98 年函送立法院審議版第一項第五款、第六款、第八款、第十款。

表 37 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十二條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第十二條</u> <u>都會區域計畫之內容，應載明下列事項：</u> 一、計畫範圍及計畫年期。 二、全國國土計畫之指導事項。 三、都會區域發展之目標及成長管理計畫。 四、都會區域部門綱要計畫。 五、都會區域景觀綱要計畫。 六、都會區域防災綱要計畫。 七、實施及財務計畫。 八、其他相關事項。	-

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因計畫體系改為「全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫。特定區域計畫、都會區域計畫改列入全國國土計畫附冊」，刪除該條。

表 38 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十三條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第十三條</u> 特定區域計畫之內容，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之。	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因計畫體系改為「全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫。特定區域計畫、都會區域計畫改列入全國國土計畫附冊」，刪除該條。

表 39 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十四條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
第十四條 直轄市、縣（市）國土計畫之內容，應載明下列事項： 一、計畫範圍及計畫年期。 二、上位計畫之指導事項。 三、直轄市、縣（市）之發展目標及<u>成長管理計畫</u>。 四、國土功能分區、分類及分級、得申請開發許可區位之劃設、管理計畫及其土地使用管制。 五、部門綱要計畫。 六、景觀綱要計畫。 七、防災綱要計畫。 八、土地使用整體計畫。 九、實施及財務計畫。 十、其他相關事項。	第九條 直轄市、縣（市）國土計畫之內容，應載明下列事項： 一、計畫範圍及計畫年期。 二、全國國土計畫之指示事項。 三、直轄市、縣（市）之發展目標。 四、基本調查及發展預測。 五、直轄市、縣（市）空間發展及成長管理計畫。 六、國土功能分區<u>及其分類之劃設、調整</u>、土地使用管制原則。 七、部門空間發展計畫。 八、氣候變遷調適計畫。 九、應辦事項及實施機關。 十、其他相關事項。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因新增「國土功能分區及其分類之劃設順序、劃設條件」、「國土防災策略及氣候變遷調適策略」、「應辦事項及實施機關」、「都會區域或特定區域

範圍相關計畫內容」；修改「部門空間發展策略」，修正了下列內容：

- (1) 新增第一項第四款：「基本調查及發展預測。」
- (2) 第一項第五款修正文字：「空間發展及成長管理計畫。」
- (3) 第一項第六款修正文字：「及其分類之劃設、調整」。
- (4) 第一項第七款修正文字：「部門空間發展策略。」
- (5) 新增第一項第八款：「氣候變遷調適計畫。」
- (6) 新增第一項第九款：「應辦事項及實施機關。」
- (7) 刪除 98 年函送立法院審議版第一項第二款、第六款、第八款、第九款。

三、分則：計畫擬訂、公告、變更

表 40 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十五條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
第十五條 國土計畫之擬訂、審議及核定<u>程序</u>如下： 一、全國國土計畫：由中央主管機關擬訂、審議，報請行政院核定。 二、<u>都會區域計畫</u>：由中央主管機關擬訂、審議，報請行政院核定。 三、<u>特定區域計畫</u>：由中央目的事業主管機關擬訂，送中央主管機關審議後，報請行政院核定。 四、直轄市、縣(市)國土計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂、審議，報請中央主管機關核定。<u>直轄市、縣(市)全部行政轄區均已發布實施都市計畫，其國土計畫得視實際需要與都市計畫主要計畫通盤檢討併同擬訂。</u>	第十條 國土計畫之擬訂、審議及核定機關如下： 一、全國國土計畫：由中央主管機關擬訂、審議，報請行政院核定。 二、直轄市、縣(市)國土計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂、審議，報請中央主管機關核定。 <u>前項全國國土計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂。</u>

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
行政院核定前項全國國土計畫、都會區域計畫或特定區域計畫前，得指定機關遴聘（派）學者、專家及相關機關代表先行協商審議。	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因計畫體系改為「全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫。特定區域計畫、都會區域計畫改列入全國國土計畫附冊」，修正了下列內容：

- (1) 第一項修改文字：「國土計畫之擬訂、審議及核定機關如下」。
- (2) 第二項修改文字：「直轄市、縣（市）國土計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂、審議，報請中央主管機關核定。」
- (3) 新增第二項：「前項全國國土計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂。」
- (4) 刪除 98 年函送立法院審議版第一項第二款、第三款。

表 41 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十六條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第十六條</u> 國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，<u>並作成紀錄</u>，作為擬訂計畫之參考。 <u>中央主管機關擬訂全國國土計畫，應就都會區域計畫範圍及發展構想，依第八條規定研議；並應就特定區域計畫範圍及發展構想，徵詢有關中央目的事業主管機關及直轄市、縣（市）主管機關意見，列為議題並研擬處理方案，併同參考審議。</u>	<u>第十一條</u> 國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。 國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行<u>公聽會</u>；<u>公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。</u>人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行說明會，並將公開展覽及說明會之日期及地點登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫分別報請行政院或中央主管機關核定。 前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或以其他適當方法廣泛周知。 前四項規定，於其他法律就特定區域計畫有特別規定者，從其規定。	該管機關參考審議，併同審議結果及計畫分別報請行政院或中央主管機關核定。 前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因計畫體系改為「全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫。特定區域計畫、都會區域計畫改列入全國國土計畫附冊」；提升民眾參與機制，修正了下列內容：

- (1) 第一項修改文字：「作成紀錄」。
- (2) 第一項修改文字：「國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見」。
- (3) 第三項修改文字：「應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法」。
- (4) 刪除 98 年函送立法院審議版第二項。

表 42 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十七條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第十七條</u> 國土計畫經核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起三十日內公告實施，並將計畫函送各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於九十日，<u>並得視實際需要，將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。</u> 直轄市、縣（市）國土計畫未依前項期限公告者，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。	第十二條 國土計畫經核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起三十日內公告實施，並將計畫函送各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於九十日，計畫內容重點<u>應</u>登載於政府公報、新聞紙，並得以網際網路或其他適當方法廣泛周知。 直轄市、縣（市）國土計畫未依前項期限公告者，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版，修正了下列內容：

- (1) 第一項修正文字：「計畫內容重點應登載於政府公報、新聞紙，並得以網際網路或其他適當方法廣泛周知」。

表 43 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十八條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第十八條</u> 國土計畫擬訂機關對於核定之國土計畫申請復議時，應於<u>接到核定公文之日起三十日內提出</u>，並以一次為限。經復議核定仍維持原核定計畫時，應即依<u>前條第一項規定</u>公告實施。	第十三條 <u>直轄市、縣（市）</u>國土計畫擬訂機關對於核定之國土計畫申請復議時，應於<u>前條第一項規定公告實施前</u>提出，並以一次為限。經復議<u>決定</u>維持原核定計畫時，應即依規定公告實施。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因復議制度，修正了下列內容：

- (1) 第一項修正文字：「直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關對於核定之

國土計畫申請復議時，應於前條第一項規定公告實施前提出，並以一次為限。經復議決定維持原核定計畫時，應即依規定公告實施。」，將復議時程從收至公文 30 日內，改為一定期限內。

表 44 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第十九條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第十九條</u> 國土計畫公告實施後，<u>原擬訂之機關</u>應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，<u>其他國土計畫</u>每五年通盤檢討一次。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之： 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變<u>之發生</u>。 二、為避免重大災害之發生。 三、政府為興辦重大公共設施或公用事業計畫。 四、<u>依第七條第一項或第二項規定辦理審議之建議</u>。 五、<u>於直轄市、縣(市)國土計畫中，劃設得申請開發許可之區位申請開發許可</u>。 前項國土計畫之檢討變更，除僅涉變更城鄉發展地區或農業發展地區之分級者，由直轄市、縣(市)主管機關依第七條第二項第二款規定審議核定，及前項第五款依第五章規定程序辦理外，其餘依第十五條至前條規定程序辦理。未依前項規定檢討變更者，行政院或中央主管機關得指定各該原擬訂機關限期為之；必要時並得逕行為之。 第一項國土計畫通盤檢討之事項、政府為興辦重大公共設施或公用事業計	<u>第十四條</u> 國土計畫公告實施後，<u>擬訂計畫之機關</u>應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，<u>直轄市、縣(市)國土計畫</u>每五年通盤檢討一次，<u>並作必要之變更</u>。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之： 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變<u>遭受損壞</u>。 二、<u>為加強資源保育或避免重大災害之發生</u>。 三、政府為新訂或擴大都市計畫、<u>興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫</u>。 四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。 五、其屬直轄市、縣(市)國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。 全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣(市)主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂或變更。<u>但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣(市)國土計畫</u>。

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
畫之性質與規模及前項逕為檢討變更之條件之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。 全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。<u>未依限辦理者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十五條至第十七條規定程序辦理。</u>	<u>直轄市、縣（市）主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十條至第十二條規定程序辦理。</u> <u>第一項適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因計畫體系改為「全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫。特定區域計畫、都會區域計畫改列入全國國土計畫附冊」；土地管理制度改為「使用許可制」，不得變更功能分區，修正了下列內容：

- (1) 第一項修正文字：「國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。」
- (2) 第一項第一款修正文字：「或其他重大事變遭受損壞。」
- (3) 第一項第二款修正文字：「為加強資源保育或」。
- (4) 第一項第三款修正文字：「政府為新訂或擴大都市計畫、興辦國防」
- (5) 第二項修正文字：「但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫。」
- (6) 新增第三項：「直轄市、縣（市）主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十條至第十二條規定程序辦理。」
- (7) 新增第四項：「第一項適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。」
- (8) 刪除 98 年函送立法院審議版第一項第四款、第五款。

表 45 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版

<u>第二十條</u> 直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，依直轄市、縣(市)國土計畫應擬訂都市計畫或已有計畫而須變更者，當地都市計畫主管機關應按規定期限辦理擬訂或變更。未依限期辦理者，其上級主管機關得代為擬訂或變更之。	<u>第十五條</u> 直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣(市)主管機關通知當地都市計畫主管機關按國土計畫之指導，辦理都市計畫之擬訂或變更。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版，修正了下列內容：

- (1) 第一項修正文字：「應由直轄市、縣(市)主管機關通知當地都市計畫主管機關按國土計畫之指導，辦理都市計畫之擬訂或變更。」

表 46 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十一條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第二十一條</u> 中央目的事業主管機關與辦部門計畫與國土計畫所定部門綱要計畫，執行確有困難時，或二以上中央目的事業主管機關依第十五條第一項第三款所擬訂之特定區域計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版將之併入 98 年版之第 22 條，成為 103 年版第 16 條。。

表 47 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十二條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第二十二條</u> 各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指導，並於先期規劃階段，徵詢同級主管機關意見；<u>其涉及國土計畫變更者，應依第十九條規定變更之。</u> <u>前項性質重要且在一定規模以上範圍之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。</u>	<u>第十六條</u> 各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指導<u>外</u>，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。 <u>中央目的事業主管機關興辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。</u> <u>第一項性質重要且在一定規模以上部門計畫之認定標準，由中央主管機關定之。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因部門計畫改為「部門空間發展策略」，修正了下列內容：

- (1) 第一項修正文字：「各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指導外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。」
- (2) 第三項修正文字：「在一定規模以上部門計畫之認定標準，由中央主管機關定之。」
- (3) 新增第二項：「中央目的事業主管機關興辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。」

表 48 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十三條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第二十三條</u> <u>各國土功能分區，得依下列原則再予分類、分級，並分別訂定不同層級之管制：</u> 一、<u>國土保育地區：依據環境敏感特性，就生態、文化與自然景觀、水資源、天然災害及其他資源保育等型態予以分類，並依保育標之重要程度，予以分級。</u> 二、<u>農業發展地區：依農業整體發展需要與產業類型及特性予以分類，並依農地資源特性就主、次要或可優先釋出農地等，予以分級。</u> 三、<u>城鄉發展地區：依據都市化程度、交通可及性及公共設施服務水準等，就已發展、再發展及待發展等型態予以分類，並依成長管理、都市機能及城鄉發展需要，予以分級。</u> 四、<u>海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展之多元需要，就港口航道、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途及其他使用等類別，進行海域功能區劃予以分類，並依其環境資源特性，考量離岸距離與海水深度之不同、會商有關中央目的事業主管機關，予以分級。</u> <u>國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及</u>	<u>第十九條</u> <u>各國土功能分區及其分類之劃設原則如下：</u> 一、<u>國土保育地區：依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類：</u> <u>(一)第一類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區。</u> <u>(二)第二類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區。</u> <u>(三)其他必要之分類。</u> 二、<u>海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類：</u> <u>(一)第一類：海洋資源具珍貴、特殊或獨特性，須加強保育之地區。</u> <u>(二)第二類：使用性質具排他性之地區。</u> <u>(三)其他必要之分類。</u> 三、<u>農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類：</u> <u>(一)第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資</u>

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>公用事業用地。</u>	<u>建設重大農業改良設施之地區。</u> <u>(二) 第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。</u> <u>(三) 其他必要之分類。</u> <u>四、城鄉發展地區：依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類：</u> <u>(一) 第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。</u> <u>(二) 第二類：都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區。</u> <u>(三) 其他必要之分類。</u> <u>新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因國土功能分區制度改為「分區、分類及使用地」，修正了下列內容：

- (1) 第一項修正文字為：「及其分類之劃設原則如下」
- (2) 第一項第一款修正文字為：「國土保育地區：依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類：(一) 第一類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區。(二) 第二類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區。(三) 其他必要之分類。」
- (3) 第一項第二款修正文字為：「海洋資源地區：... (一) 第一類：海洋源具珍貴、特殊或獨特性，須加強保育之地區。(二) 第二類：使用性質具排他性之地區。(三) 其他必要之分類。」

- (4) 第一項第三款修正文字為：「依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類：(一)第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。(二)第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。(三)其他必要之分類。」
- (5) 第一項第四款修正文字為：「城鄉發展地區：依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類：(一)第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。(二)第二類：都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區。(三)其他必要之分類。」
- (6) 新增第二項：「新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。」

表 49 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十四條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第二十四條</u> <u>國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內土地利用管理有關機關，擬訂主、協辦機關，納入全國國土計畫報請行政院核定。</u> <u>涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂計畫，加以推動執行。必要時，得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。</u> <u>前項環境劣化地區之復育計畫應由第一項之主辦機關會商有關機關擬訂，併同限制居住或強制遷居之安置計畫報行政院核定實施。</u> <u>前項限制居住或強制遷居及安置計畫</u>	-

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>所需土地，得依法辦理徵收或撥用。</u> <u>第二項涉原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。</u>	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因土地使用實施重疊管制，刪除本條。

表 50 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十五條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第二十五條</u> <u>農業用地之輔導或獎勵，依下列規定辦理：</u> <u>一、劃為農業發展地區者，得依農業發展條例及相關法令規定辦理。</u> <u>二、改劃為國土保育地區者，應改依第四十四條至第四十六條國土保育地區相關規定辦理。</u> <u>前項改劃為城鄉發展地區且可供開發建築者，停止其輔導或獎勵。</u>	-

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版，刪除該條。

表 51 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十六條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第二十六條</u> <u>城鄉發展地區之優先發展順序如下：</u> <u>一、都市計畫整體開發地區。</u> <u>二、加強推動都市更新地區。</u>	-

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>三、都市計畫農業區。</u> <u>四、新訂、擴大都市計畫地區。</u> <u>五、實施開發許可地區。</u> <u>直轄市、縣(市)主管機關於擬訂直轄市、縣(市)國土計畫時，除符合成長管理配套機制外，並應訂定新訂或擴大都市計畫之區位及規模。</u> <u>原依區域計畫法劃定或編定以設施發展為導向之使用分區或使用地，達一定面積以上者，得視規劃需要調整劃設為城鄉發展地區，並訂定優先順序，依都市計畫法擬訂都市計畫；其供公共使用之公共設施，並應考量公平合理分擔之原則。</u> <u>前項一定面積，由中央主管機關定之。</u>	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版，刪除該條。

表 52 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十七條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第二十七條</u> <u>海洋資源地區在未完成海域功能區劃前，應以生態保護、保育或國土保安為原則。</u> <u>政府成立海域專責管理機關前，中央主管機關應依海域功能區劃結果，並視管理需要劃分權責管理區，由各該目的事業主管機關進行管理；至其管理範圍重疊者，由中央主管機關會商擬訂主、協辦機關，報行政院核定。</u>	-

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因土地使用重疊管制，刪除該條。

表 53 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十八條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第二十八條</u> <u>國土計畫公告實施後，各主管機關應協調各目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫，送中央主管機關審議通過後，由該目的事業主管機關依該法令規定程序辦理。</u>	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因土地使用重疊管制，刪除該條。

表 54 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第二十九條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第二十九條</u> <u>直轄市、縣(市)主管機關於擬訂直轄市、縣(市)國土計畫時，應依全國國土計畫國土功能分區之劃設構想及國土保育地區之劃設，製作國土功能分區、分類及分級範圍圖，視自然地形及地籍界線作必要之調整，並將其套疊既有土地使用分區圖，併同直轄市、縣(市)國土計畫報中央主管機關核定。</u>	第二十條 直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應由有關直轄市、縣(市)政府，按各級國土計畫之國土功能分區劃設內容之指導，製作國土功能分區圖，報經中央主管機關核定後公告之。 前項國土功能分區及其分類之檢討變更，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。 前二項國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因土地使用因地制宜及國土功能分區制度改為分區、分類及使用地，修正了下列內容：

- (1) 修改第一項文字：「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由有關直轄市、縣（市）政府，按各級國土計畫之國土功能分區劃設內容之指導，製作國土功能分區圖，報經中央主管機關核定後公告之。」
- (2) 新增第二項：「前項國土功能分區及其分類之檢討變更，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。」
- (3) 新增第三項：「前二項國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。」

表 55 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第三十條</u> 本法施行後，在直轄市、縣（市）國土計畫公告實施前，其土地使用管制，仍依區域計畫法、都市計畫法及國家公園法相關法令規定辦理；直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依國土功能分區及土地使用管制事項，分別予以不同程度之使用管制；其屬實施都市計畫地區及國家公園地區之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。 為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，其屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。	<u>第二十二條</u> 國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。 國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。 前項規則中涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
	第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。 直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，於符合全國國土計畫土地使用指導原則下，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因土地使用重疊管制、開發許可制改為使用許可制、保障原住民權益、土地使用因地制宜，修正了下列內容：

- (1) 修改第二項文字：「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。」
- (2) 修改第三項文字：「前項規則中涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。」
- (3) 新增第一項：「國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。」
- (4) 新增第三項：「直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，於符合全國國土計畫土地使用指導原則下，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。」

表 56 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十一條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第三十一條</u> <u>實施都市計畫地區及國家公園地區以外之土地及有關設施，與國土功能分區使用性質、用途、規模或項目不相容者，應禁止使用。與國土功能分區之使用性質、用途、規模及項目相同或相容者，依下列規定容許使用：</u> <u>一、與國土功能分區之使用性質、用途、規模及項目相同，得免申請直轄市、縣(市)主管機關核准，逕為容許使用。</u> <u>二、與國土功能分區之用途、規模或項目不同，使用性質相容，且符合下列情形之一者，應經直轄市、縣(市)主管機關核准者：</u> <u>(一)於國土保育地區，興闢一定規模以上之公共設施、公用事業及國防設施。</u> <u>(二)於農業發展地區，興闢一定規模以上之公共設施、公用事業、國防及農業產銷必要設施。</u> <u>(三)於城鄉發展地區，興闢供居住、經濟、交通、觀光、文教、都市發展及其他特定目的需要之設施。</u> <u>(四)於海洋資源地區，興闢達一定規模以上之公共設施、公用事業、國防及農業產銷必要設施。</u> <u>(五)其他情形特殊或未達一定規模，經中央目的事業主管機關會商中央主管機關，專案報行政院核</u>	-

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>准之設施。</u> <u>三、前二款情形，各目的事業主管機關主管法規有特別規定者，並應徵得該目的事業主管機關之同意。</u> 第二十三條有關國土功能分區與其分類、分級之劃設及變更條件，以及與前項不相容使用之性質、用途、規模與項目，相容或相同使用之條件、程序、性質、用途、項目、規模、強度及其他應遵行土地管制事項之規則，由中央主管機關會商直轄市、縣(市)主管機關及有關機關定之。 <u>第一項第二款第一目之使用，應先徵得國土保育、保安有關各目的事業主管機關之同意。</u>	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因各項使用係於符合國土功能分區及其分類之原則下使用，將其相關規定納入 103 年版第二十二條，並規定國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。

表 57 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十二條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第三十二條</u> <u>第十九條、第二十六條、前條及第四十條規定所定公共設施或公用事業之種類及範圍之辦法，由中央主管機關定之。</u>	第三十六條 第十四條第一項第三款及第二十二條第五項所定重大之公共設施或公用事業計畫，其認定標準，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因功能分區制度調整、條文整併等，修正本條文中各條次：

表 58 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：新增條文第二十一條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
	第二十一條 國土功能分區及其分類應按下列各款土地使用原則，編定適當使用地，分別予以管制： 一、國土保育地區： (一)第一類：維護自然環境狀態，並得禁止或限制其他使用。 (二)第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。 (三)其他必要之分類：按環境資源特性給予不同程度之使用管制。 二、海洋資源地區： (一)第一類：維持海洋資源狀態，不允許人為變動自然環境狀態，並得禁止或限制其他使用。 (二)第二類：儘量維持自然環境狀態，允許有條件排他性使用。 (三)其他必要之分類：按海洋相關產業特性或資源條件給予不同程度之使用管制。

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
	三、農業發展地區： (一)第一類：供農業生產及其必要之產銷設施使用，並得禁止或限制其他使用。 (二)第二類：供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並得依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。 (三)其他必要之分類：按農業資源條件給予不同程度之使用管制。 四、城鄉發展地區： (一)第一類：供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。 (二)第二類：供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。 (三)其他必要之分類：按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因國土功能分區制度建立分區、分類，為使土地使用原則更為明確，將之從 98 年版第二十三條中獨立為一條。

四、分則：使用許可制

表 59 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十三條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第三十三條</u> <u>依國土計畫劃設得申請開發許可區位以外之國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，禁止開發。</u>	

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>依國土計畫規定，於得申請開發許可之區位，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，須變更國土功能分區及其分類、分級或於同一種國土功能分區下，變更其分類或分級者，應依本章規定申請開發許可。</u> <u>前項一定規模或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關會商有關機關定之。</u>	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因開發制度改為「使用許可制」，刪除該條。

表 60 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：新增條文二十三條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
二	第二十三條 <u>於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十五條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。</u> <u>前項使用許可之申請，由直轄市、縣(市)主管機關受理。申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣(市)主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣(市)主管機關審議，但申請使用範圍跨二個直轄市、縣(市)行政區以上、興辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計</u>

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
	<u>畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。</u> <u>變更經主管機關許可之使用計畫，應依前二項規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化。</u> <u>各級主管機關應依第六條規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。</u> <u>申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依第二十九條規定辦理外，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其許可失其效力。未依經許可之使用計畫使用或違反其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。</u> <u>前五項有關使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因開發制度改為「使用許可制」，新增該條。

表 61 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十五條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
第三十五條 <u>申請開發許可者，應填具申請書，並檢具下列書圖、文件，向直轄市、縣(市)主管機關申請：</u> <u>一、開發計畫。</u> <u>二、開發地區土地與建築物所有權人及他項權利人之同意證明文件。</u> <u>三、須一併辦理都市計畫之擬訂或變更者，應檢附都市計畫書圖。</u> 四、其他必要之文件。	第二十五條 <u>依第二十三條規定申請使用許可之案件，應檢具下列書圖文件：</u> <u>一、申請書及使用計畫。</u> <u>二、使用計畫範圍內土地與建築物所有權人同意證明文件。但申請使用許可之事業依法得為徵收或依農村社區土地重劃條例得申請重劃者，免附。</u> <u>三、依其他相關法令規定應先經各該主管機關同意之文件。</u> <u>四、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意之文件。</u> 五、其他必要之文件。 <u>主管機關審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。依各國土功能分區之特性，經審議符合下列條件者，得許可使用：</u> <u>一、國土保育地區及海洋資源地區：</u> <u>就環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或之有效措施。</u> <u>二、農業發展地區：維護農業生產環境之完整性及水資源供應，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限。</u> <u>三、城鄉發展地區：都市成長管理、</u>

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
	發展趨勢之關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。 <u>前二項使用許可審議應檢附之書圖文件內容、格式、許可條件具體規定等相關事項之審議規則，由中央主管機關定之。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因開發制度改為「使用許可制」，修正了下列內容：

- (1) 第一項修改文字：「依第二十三條規定申請使用許可之案件，應檢具下列書圖文件：」
- (2) 第一項第一款修改文字：「一、申請書及使用計畫。」
- (3) 第一項第二款修改文字：「二、使用計畫範圍內...。但申請使用許可之事業依法得為徵收或依農村社區土地重劃條例得申請重劃者，免附。」
- (4) 新增第一項第三款：「三、依其他相關法令規定應先經各該主管機關同意之文件。」
- (5) 新增第一項第四款：「四、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意之文件。」
- (6) 新增第二項：「主管機關審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。依各國土功能分區之特性，經審議符合下列條件者，得許可使用。」
- (7) 新增第三項：「前二項使用許可審議應檢附之書圖文件內容、格式、許可條件具體規定等相關事項之審議規則，由中央主管機關定之。」
- (8) 刪除前版第一項第三款。

表 62 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十六條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第三十六條</u>	(第二十五條第一項第二款、第三款

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>中央主管機關應依各國土功能分區之特性，就下列項目及原則訂定開發許可審議規範：</u> 一、成長管理項目： (一) 都市發展趨勢之關聯影響。 (二) 土地使用相容性。 (三) 交通及公共設施服務水準。 (四) 自然環境及人為設施容受力。 (五) 公共建設計畫時程。 (六) 自來水、電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。 二、農業發展地區應以維護農業生產環境之完整性為原則，避免零星變更，並避免使用特定農業經營地區或曾經投資建設重大農業改良設施之土地。 三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適之規劃。並針對計畫範圍內土地，採取彌補或復育該開發使用生態環境損失之有效措施。 <u>四、其他必要之審議項目及原則。</u>	內容、第四款)

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因開發制度改為「使用許可制」，修改了下列內容：

- (1) 將 98 年版本第 36 條條文內容融入 103 年第 25 條中。
- (2) 刪除了 98 年版本第一項第四款。

表 63 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十七條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第三十七條</u> 直轄市、縣(市)主管機關於受理開發許可之申請，<u>並經審查符合第三十五條規定者</u>，應<u>即將其開發計畫及國土計畫變更書圖於開發案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日及舉行說明會</u>。<u>其須一併辦理都市計畫之擬訂或變更者，程序亦同。</u> 公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向受理申請機關提出意見。直轄市、縣(市)主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整前項意見，依下列程序辦理： 一、<u>開發計畫涉及變更國土功能分區及其分類、分級，或屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣(市)主管機關核轉中央主管機關依第七條第一項規定審議許可。</u> 二、<u>開發計畫僅涉及變更國土功能分區之分類、分級者，由直轄市、縣(市)主管機關核轉中央主管機關依第七條第一項規定審議許可。其計畫在一定規模以下且非屬國土保育地區或海洋資源地區者，得視需要委辦直轄市、縣(市)主管機關依第七條第二項規定審議許可。</u> 三、<u>開發計畫屬農業發展地區或城鄉發展地區，且僅涉及變更國土功能分區之分級者，由直轄市、縣</u>	<u>第二十四條</u> 直轄市、縣(市)主管機關受理使用許可之申請<u>後</u>，經審查符合<u>受理要件者</u>，應於審議前將其書圖文件於申請使用案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日及舉行公聽會。<u>但依前條第二項規定由中央主管機關審議者，於直轄市、縣(市)主管機關受理審查符合受理要件核轉後，於審議前公開展覽三十日及舉行公聽會。</u> <u>前項舉行公聽會之時間、地點、辦理方式等事項，除應以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，另應以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人。但已依其他法規舉行公聽會，且踐行以網際網路周知及書面送達土地所有權人者，不在此限。</u> 公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見。主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整人民或團體意見，併同申請使用許可書圖文件報請審議。 <u>前三項有關使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理之辦法，由中央主管機關定之。</u>

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>(市)主管機關依第七條第二項規定審議許可。</u> <u>前項第一款及第二款涉及變更全國國土計畫、都會區域計畫或特定區域計畫者，由中央主管機關或中央目的事業主管機關依第十五條第一項規定程序，報行政院核定。</u>	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因開發制度改為「使用許可制」及加強「民眾參與機制」，修改了下列內容：

- (1) 修改第一項文字：「受理使用許可之申請後，經審查符合受理要件者，應於審議前將其書圖文件於申請使用案件...舉辦公聽會。但依前條第二項規定由中央主管機關審議者，於直轄市、縣(市)主管機關受理審查符合受理要件核轉後，於審議前公開展覽三十日及舉行公聽會。」
- (2) 新增第二項：「前項舉行公聽會之時間、地點、辦理方式等事項，除應以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，另應以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人。但已依其他法規舉行公聽會，且踐行以網際網路周知及書面送達土地所有權人者，不在此限。」
- (3) 新增第四項：「前三項有關使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理之辦法，由中央主管機關定之。」
- (4) 刪除 98 年版本第二項後項內容。

表 64 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第三十八條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第三十八條</u> <u>申請開發案經依前條規定審議通過後，得許可開發。直轄市、縣(市)主管機關應將經許可之計畫書圖、文件，</u>	<u>第二十六條</u> <u>申請使用許可案件經依前條規定審議通過後，由主管機關核發使用許可，並將經許可之使用計畫書圖、文件，於各</u>

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>併同須擬訂或變更之都市計畫書圖，函送各有關直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於九十日，並得視實際需要，將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。</u> <u>前四條審議之項目、規模、範圍、計畫性質、審議規範、應備書圖、文件格式、辦理程序、開發期限及其他應遵行事項之規則，由中央主管機關會商有關機關定之。</u>	有關直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並得視實際需要，將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙、網際網路或其他適當方法廣泛周知。 <u>前項許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度，應作為範圍內土地使用管制之依據。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因開發制度改為「使用許可制」，修改了下列內容：

- (1) 第一項文字修正：「申請使用許可案件經依前條規定審議通過後，由主管機關核發使用許可，並將經許可之使用計畫書圖、文件，於各有關直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽」。
- (2) 新增第二項：「前項許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度，應作為範圍內土地使用管制之依據。」
- (3) 刪除 98 年版本第二項。

表 65 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第四十條</u> <u>申請開發許可者依第三十七條規定取得開發許可，於公開展覽期滿後，應先辦理下列事項，始得依許可計畫進行後續開發：</u> <u>一、完成開發區內可建築用地及相關設施之整地排水工程。</u>	<u>第二十八條</u> <u>申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用：</u> 一、將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)管有之公共設施用地完成分割、移轉

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
二、除其他法律另有規定從其規定辦理外，應將開發區內應登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)管有之公共設施用地完成分割、移轉登記為各該直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有。 三、分別向直轄市、縣(市)主管機關及中央主管機關繳交開發影響費及國土保育費。 <u>前項第三款開發影響費及國土保育費，應作為改善或增建相關公共設施及辦理國土保育有關事項之用。</u> 涉及都市計畫之擬訂或變更者，由當地直轄市、縣(市)都市計畫主管機關視實際需要，據以發布實施都市計畫。當地直轄市、縣(市)都市計畫主管機關未依規定發布者，中央主管機關得代為發布之。 第一項開發之程序、期程、作業方式、負擔與其他應盡義務、與當地直轄市、縣(市)主管機關簽訂協議事項、未依許可計畫開發之後續處理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項及第二項開發影響費及國土保育費之收費方式、費額(率)、範圍、用途及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定。 第一項及第二項開發影響費得成立基金；其收支、保管及運用之自治法規，由直轄市、縣(市)主管機關會商有關機關定之。	登記為各該直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有。 二、分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣(市)主管機關繳交影響費。 <u>三、使用地依使用計畫內容申請變更。前項公共設施用地上需興建之設施，應由申請人依使用計畫分期興建完竣勘驗合格，領得使用執照並將所有權移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有後，其餘非公共設施用地上建築物始得核發使用執照。但經申請人提出各分期應興建完竣設施完成前之服務功能替代方案，並經直轄市、縣(市)或特設主管建築機關同意者，不在此限。</u> <u>申請人於前項公共設施用地上興建公共設施時，不適用土地法第二十五條規定。</u> <u>第一項及第二項許可使用後之程序、作業方式、負擔、公共設施項目及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。</u> <u>第一項及第二項之公共設施用地及設施，其所有權移轉登記承受人依其他法律另有規定者，從其規定；申請移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有時，得由申請人憑第二十六條第一項規定許可文件單獨申請登記；登記機關辦理該移轉登記時，免繕發權利書狀，登記完畢後，應通知該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議

版因開發制度改為「使用許可制」，修改了下列內容：

- (1) 第一項第前項修正文字：「申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用」
- (2) 新增第一項第三款：「三、使用地依使用計畫內容申請變更。」
- (3) 新增第二項：「前項公共設施用地上需興建之設施，應由申請人依使用計畫分期興建完竣勘驗合格，領得使用執照並將所有權移轉登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有後，其餘非公共設施用地上建築物始得核發使用執照。但經申請人提出各分期應興建完竣設施完成前之服務功能替代方案，並經直轄市、縣（市）或特設主管建築機關同意者，不在此限。」
- (4) 新增第三項：「申請人於前項公共設施用地上興建公共設施時，不適用土地法第二十五條規定。」
- (5) 新增第四項：「第一項及第二項許可使用後之程序、作業方式、負擔、公共設施項目及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」
- (6) 新增第五項：「第一項及第二項之公共設施用地及設施，其所有權移轉登記承受人依其他法律另有規定者，從其規定；申請移轉登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有時，得由申請人憑第二十六條第一項規定許可文件單獨申請登記；登記機關辦理該移轉登記時，免繕發權利書狀，登記完畢後，應通知該直轄市、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所。」
- (7) 刪除 98 年版本第二項、第三項、第四項。

表 66 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十二條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第四十二條</u> <u>依本法實施開發許可之地區，未依許可計畫內容進行開發或申請人主動申請廢止原許可之開發計畫者，得由各級主管機關依第七條第一項或第二項規定審議後，廢止其開發許可之一部或全部，其已移轉登記為公有之土地與繳交之開發影響費及國土保育費不予發還，其廢止部分之土地應視性質回復為原來之國土功能分區使用，並視實際需要檢討變更都市計畫。</u> <u>依前項所為之廢止，申請開發許可者不得要求補償。</u>	-

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因開發制度改為「使用許可制」，並將使用許可廢止相關條文整併於 103 年版第 24 條相關規定。

表 67 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十三條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第四十三條</u> <u>申請開發許可且須一併辦理新訂、擴大或變更都市計畫者，不適用都市計畫法第十一條、第十三條、第十八條至第二十一條、第二十三條第三、第二十七條及第二十八條規定之程序。</u> <u>本章開發許可規定，除前項規定外，於都市計畫地區如都市計畫法及其相關法規有規定者，從其規定。</u>	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因開發制度改為「使用許可制」，刪除該條。

表 68 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：新增條文二十九條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
二	<u>第二十九條</u> <u>申請填海造地案件依第二十三條規定取得使用許可後，申請人應於規定期限內提出造地施工計畫，繳交開發保證金；經直轄市、縣（市）主管機關許可並依計畫填築完成後，始得依前條第一項規定辦理相關事宜。</u> <u>前項造地施工計畫，涉及國防或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍跨直轄市、縣（市），由中央主管機關許可。</u> <u>第一項造地施工計畫屆期末申請許可者，其依第二十三條規定取得之許可失其效力；造地施工計畫經審議駁回或不予許可者，審議機關應送請中央主管機關廢止其依第二十三條規定取得之許可。</u> <u>第一項造地施工計畫內容及書圖格式、申請期限、展延、保證金計算、減免、繳交、動支、退還、造地施工管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。</u> <u>第一項造地施工計畫之許可，其他法規另有規定者，從其規定。但其他法規未規定申請期限，仍應依第一項申請期限辦理之。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因開發制度改為「使用許可制」，新增該條。

五、分則：權利保障

表 69 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十四條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第四十四條</u> <u>直轄市、縣(市)國土計畫依第五十七條一併公告實施之日起二年內，國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區內原依區域計畫法編定之合法使用土地、建築物及設施，與其土地使用管制內容不符者，於依第四十五條及第四十六條獎勵或補償前，得依原使用分區與使用地及其他法律規定辦理土地使用管制。但為辦理第二十四條第二項環境劣化地區之復育計畫，須確保國土保安及生態保育之必要者，仍應依本法管制。</u> 政府為國土保安及生態保育之緊急需要，有取得前項國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區之土地、建築物及設施之必要者，得由各目的事業主管機關依其主管法律或土地徵收條例協議價購，協議不成得予徵收；於依法價購或徵收前，得為原來之合法使用。 <u>前二項之管制事項，於依第三十一條第二項訂定之規則中定之。</u>	第三十二條 政府為國土保安及生態保育之緊急需要，有取得土地、建築物或設施之必要者，得由各目的事業主管機關依法價購、徵收或辦理撥用。

-資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因權利保障機制改以維持原有使用及損失補償及刪除復育計畫，修正下列內容：

(1) 新增第一項後段：「或辦理撥用」。

(2) 刪除 98 年版本第一項、第二項後段、第三項。

表 70 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十五條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第四十五條</u> <u>原依區域計畫法編定之合法使用土地、建築物及設施，與國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區土地使用管制內容不符者，各主管機關得依第五十五條所定國土永續發展基金之用途，訂定優先次序予以提供獎勵，或以容積移轉方式辦理，使其符合國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區土地使用管制。</u> 前項容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由中央主管機關定之。 <u>第一項獎勵對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關擬訂，報請行政院核定。</u>	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因權利保障機制刪除獎勵及容積移轉制度，刪除該條。

表 71 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十六條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第四十六條</u> <u>原依區域計畫法編定之合法使用土地、建築物及設施，與國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區土地使用管制內容不符者，除依其他法令或</u>	<u>第三十一條</u> <u>直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。</u> <u>原合法建築物或設施與第二十二條第二項或第四項所定土地使用管制內容</u>

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>前條第一項已接受獎勵或容積移轉外，於直轄市、縣(市)國土計畫依第五十七條規定一併公告實施屆滿二年之日起，應依本法管制，其土地、建築物及設施，經直轄市、縣(市)主管機關命其變更使用或拆除時所受之損失，得由第五十五條所定國土永續發展基金或逐年編列預算予以適當補償。直轄市、縣(市)主管機關依法補償前，得繼續為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。</u> <u>前項妨礙目的較輕之使用管制事項，於依第三十一條第二項訂定之規則中定之。</u> <u>第一項有關補償金額、方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。</u>	<u>不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣(市)主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，得為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。</u> <u>直轄市、縣(市)主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣(市)國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。</u> <u>前二項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因權利保障機制改以維持原有使用及損失補償制度修正，修正下列內容：

- (1) 刪除二年落日條款。
- (2) 補償對象從 98 年版變更使用及拆遷造成損失給予補償，改為 103 年版僅針對拆遷造成損失，以及可建築用地變更不可建築用地給予補償。

六、分則：罰則

表 72 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十七條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第四十七條</u> 有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人、土地或地上物使用人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰： 一、違反第三十三條第一項規定，於得申請開發許可區位以外之<u>國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區或海洋資源地區</u>，擅自開發。 二、違反第二十四條第二項規定，於環境劣化地區從事開發或使用。 於得申請開發許可之地區，有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人、土地或地上物使用人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰： 一、違反第三十三條第二項規定，未經許可而從事一定規模以上或性質特殊之土地開發。 二、違反第四十一條第一項規定，未依許可之計畫內容進行開發。 有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人、土地或地上物使用人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰： 一、違反第三十一條第二項所定土地管制事項之規則，從事與國土功能分區不相容之使用性質、用途、規模或項目。	<u>第三十三條</u> 從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。 有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰： 一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。 二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。 違反第二十二條第二項或第四項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。 依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣（市）主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。 前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
二、違反第三十一條第二項所定土地管制事項之規則，從事與國土功能分區相容之條件、程序、性質、用途、項目、規模、強度或其他應遵行事項不符之使用。 依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣（市）主管機關得將其所使用之機具沒入，並得命其限期變更使用、停止使用或恢復原狀；屆期不遵行者，得按次處罰。必要時，並得停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。 第一項、第二項或第三項情形，因故無法發現行為人、土地或地上物使用人時，土地管理人或所有人因容許或重大過失，致其土地遭違法開發、使用，直轄市、縣（市）主管機關得限期命土地或地上物管理人或所有人變更使用、停止使用或恢復原狀；屆期不遵行者，依第一項、第二項或第三項規定按次處罰。	狀之措施，其費用由行為人負擔。 <u>有第一項、第二項第一款或第三項情形無法發現行為人時，直轄市、縣（市）主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀；屆期不履行，直轄市、縣（市）主管機關得依行政執行法規定辦理。</u> <u>前項土地或地上物屬公有者，管理人於收受限期恢復原狀之通知後，得於期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制。但有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或予以改善。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因開發制度改為「使用許可制」，修改了下列內容：

- (1) 第一項修改文字：「從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者」。
- (2) 第二項修改文字：「有下列情形之一者...一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。」
- (3) 第三項修改文字：「違反第二十二條第二項或第四項之管制使用土地

者」。

- (4) 第四項修改文字：「於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。有...應依序...限期..，直轄市、縣（市）主管機關得依行政執行法規定辦理。」
- (5) 第五項修改文字：「前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從。」
- (6) 新增第六項：「前項土地或地上物屬公有者，管理人於收受限期恢復原狀之通知後，得於期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制。但有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或予以改善。」

表 73 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十八條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第四十八條</u> 有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災害者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。 犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不論屬於犯罪行為人與否，沒收之。	<u>第三十四條</u> 有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災害者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。 犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不論屬於犯罪行為人與否，沒收之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版並無調整。

表 74 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第四十九條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第四十九條</u> 為擬訂國土計畫，中央主管機關應會同有關機關建立國土資訊系統，定期從事國土資源調查及土地利用監測；各有關機關並應配合提供必要之資料。 前項國土資源調查、土地利用監測、國土資訊系統之建立及運用之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。	<u>第十八條</u> 為擬訂國土計畫，主管機關應蒐集國土規劃基礎資訊與環境敏感地區等相關資料，各有關機關應配合提供；中央主管機關並應定期從事國土利用現況調查及土地利用監測。 前項國土利用現況調查及土地利用監測之辦法，由中央主管機關定之。 <u>第一項資訊之公開，依政府資訊公開法之規定辦理。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版，修正了下列內容：

- (1) 第一項修正文字：「主管機關應蒐集國土規劃基礎資訊與環境敏感地區等相關資料」。
- (2) 第二項修正文字：「由中央主管機關定之。」
- (3) 新增第三項：「第一項資訊之公開，依政府資訊公開法之規定辦理。」

七、附則

表 75 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第五十條</u> 各級主管機關因擬訂或變更國土計畫須派員進入公、私有土地或建築物<u>勘查或測量</u>時，其所有權人、占有人、管理人或使用人不得拒絕。但進入國防設施用地，應經該國防設施用地主管機關同意。 前項<u>測量</u>人員進入公、私有土地或建	<u>第十七條</u> 各級主管機關因擬訂或變更國土計畫須派員進入公、私有土地或建築物<u>調查或勘測</u>時，其所有人、占有人、管理人或使用人不得拒絕。但進入國防設施用地，應經該國防設施用地主管機關同意。 前項<u>調查或勘測</u>人員進入公、私有土

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
建築物<u>勘查或測量</u>時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；於進入建築物或設有圍障之土地<u>勘查或測量</u>前，應於七日前通知其所有權人、占有人、管理人或使用人。為實施前項調查或勘測，必須遷移或拆除地上障礙物，致所有權人、占有人、管理人或使用人遭受損失者，應予協議補償；協議不成時，其屬私有者，得依法徵收。	地或建築物<u>調查或勘測</u>時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；於進入建築物或設有圍障之土地<u>調查或勘測</u>前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。為實施前項調查或勘測，須遷移或拆除地上障礙物，致所有人或使用人遭受之損失，應先予適當之補償，其補償價額以協議為之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版，修正了下列內容：

- (1) 第一項修正文字：「建築物調查或勘測時，其所有人」。
- (2) 第二項修正文字：「調查或勘測」。
- (3) 第三項修正文字：「應先予適當之補償，其補償價額以協議為之。」
- (4) 刪除 98 年版本第三項後項「協議不成時，其屬私有者，得依法徵收。」

表 76 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十一條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第五十一條</u> 政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土計畫先期規劃研究。 前項國土規劃研究之經費來源，得由國土永續發展基金撥入。	<u>第三十七條</u> 政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版，修正了下列內容：

- (1) 第一項修正文字：刪除「計畫先期」。
- (2) 刪除 98 年版本第二項。

表 77 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十二條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第五十二條</u> <u>特定區域計畫中有關特定區域之保</u> <u>育、利用、開發與管理之條件、程序及</u> <u>其他應遵行事項，其他法律有規定者，</u> <u>從其規定。</u>	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因計畫體系為全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫，刪除該條。

表 78 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十三條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第五十三條</u> <u>開發許可</u> 內容涉及依法核定為國家機 密或其他法律、法規命令規定應秘密 之事項或限制、禁止公開者，不適用第 <u>三十七條及第三十八條</u> 有關公開展覽 及計畫內容公告周知之規定。	第三十條 <u>使用許可</u> 內容涉及依法核定為國家機 密或其他法律、法規命令規定應秘密 之事項或限制、禁止公開者，不適用第 <u>二十四條及第二十六條</u> 有關公開展 覽、 <u>公聽會</u> 及計畫內容公告周知之規 定。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因開發制度改為「使用許可制」、加強民眾參與機制，修改下列內容：

(1) 第一項修正文字：「使用許可...第二十四條及第二十六條...公聽會」。

表 79 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十四條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第五十四條</u> 各級主管機關依本法應收取規費之標準，由中央主管機關定之。	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版刪除該條。

表 80 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十五條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第五十五條</u> 中央主管機關應<u>成立</u>國土永續發展基金，其基金來源如下： 一、<u>依第四十條規定</u>所收取之國土保育費。 二、政府循預算程序之撥款。 三、自來水事業機構<u>繳交</u>之一定比率費用。 四、電力事業機構<u>繳交</u>之一定比率費用。 五、民間捐贈。 六、本基金孳息收入。 七、其他收入。 前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，<u>政府應每年自公共建設計畫經費編列預算移撥</u>。中央主管機關並得逐年編列預算。 第一項第三款及第四款事業機構<u>繳交</u>之費用，<u>得由其事業收費外附徵之</u>；其一定比率費用之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關<u>會商有關機關</u>定之。	第三十八條 中央主管機關應<u>設置</u>國土永續發展基金；其基金來源如下： 一、<u>使用許可案件</u>所收取之國土保育費。 二、政府循預算程序之撥款。 三、自來水事業機構<u>附徵</u>之一定比率費用。 四、電力事業機構<u>附徵</u>之一定比率費用。 五、民間捐贈。 六、本基金孳息收入。 七、其他收入。 前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，<u>中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥</u>，於本法施行後十年，<u>移撥總額不得低於新臺幣五百億元</u>。第三款及第四款來源，自本法施行後第十一年起適用。 第一項第三款及第四款事業機構<u>附徵</u>之費用，其一定比率費用之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
國土永續發展基金之用途如下： <u>一、國土保育地區及農業發展地區之獎勵。</u> 二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。 <u>三、支應依本法規定辦理之價購、徵收、補償及遷居所需支出。</u> 四、其他國土保育事項。	項之辦法，由中央主管機關定之。 國土永續發展基金之用途如下： <u>一、依本法規定辦理之補償所需支出。</u> 二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。 三、其他國土保育事項。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版因國土永續基金編列制度改變及權利保障機制改以維持原有使用及損失補償，修改了下列內容：

- (1) 第一項修正文字：「設置」。
- (2) 第一項第一款修正文字：「使用許可案件」。
- (3) 第一項第四款修正文字：「附徵」。
- (4) 第二項修正文字：「中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元。第三款及第四款來源，自本法施行後第十一年起適用。」
- (5) 第三項修正文字：「附徵之費用，其一定比率費用之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」
- (6) 刪除 98 年版本第四項第一款。
- (7) 因 103 年版本將補償對象及要件做調整，無價購、徵收及遷居等相關規範，因此將 98 年版本第四項第三款修正文字為 103 年版本第四項第一款。

表 81 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十七條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第五十七條</u> 本法施行後二年內應公告實施全國國土計畫，全國國土計畫公告實施後二年內，直轄市、縣(市)國土計畫應由中央主管機關指定日期，請直轄市、縣(市)主管機關一併公告實施。 直轄市、縣(市)國土計畫均公告實施後，區域計畫法不再適用。	<u>第三十九條</u> 中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施全國國土計畫。 直轄市、縣(市)主管機關應於全國國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、縣(市)國土計畫；並於直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。 直轄市、縣(市)主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版修正了下列內容：

- (1) 第一項修正文字：「中央主管機關應」，將全國國土計畫公告單位寫明。
- (2) 第二項修正文字：將直轄市、縣(市)國土計畫公告單位寫明，並將國土功能分區圖之公告實施日期訂為直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定日期。
- (3) 第三項修正文字：「主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起」，將區域計畫法停止適用期程改至國土功能分區公告實施之後。

表 82 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：第五十八條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
<u>第五十八條</u> 本法施行細則，由中央主管機關定之。	<u>第四十條</u> 本法施行細則，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議

版並無更動。

表 83 與 98 年函送立法院審議版本逐條比較：新增條文第三十六條

98 年函送立法院審議版	103 年函送立法院審議版
	第三十六條 <u>第十四條第一項第三款及第二十二條第五項所定重大之公共設施或公用事業計畫，其認定標準，由中央主管機關定之。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於 98 年函送立法院審議版，103 年函送立法院審議版，新增該條。

參、推動歷程重要議題盤點

綜上所述，經過第五次（民國 98 年）與第六次（民國 103 年）函送立法院審議版本草案，進行條文之差異比較後發現，其議題盤點包括下列十二大議題（詳參表 84）。

- （一）海域整合於國土計畫
- （二）開發許可制轉為使用許可制
- （三）國土功能分區分類及使用地之確立
- （四）國土功能分區重疊管制
- （五）國土保育地區劃設權責
- （六）直轄市、縣（市）國土使用管制之因地制宜
- （七）國土復育條例納入國土計畫法
- （八）原住民族權利之保障
- （九）民眾參與機制之健全
- （十）既有權利保障及補償
- （十一）容積移轉制度納入與否
- （十二）國土永續發展基金預算編列

表 84 國土計畫法民國 98 年與 103 年函送立法院版本草案重要議題涉及條文整理

議題 版本	1. 海域地區 納入規劃	2. 開發許可 使用許可	3. 國土功能 分區制度	4. 功能分區 重疊管制	5. 國保地區 劃設機關	6. 縣市土管 因地制宜	7. 國土復育 條例入法	8. 原住民族 權利保障	9. 民眾參與 機制健全	10. 既有權利 保障補償	11. 容積移轉 入法與否	12. 國土永續 基金編列
98 年版	第 3 條 第 4 條 第 5 條 第 27 條 第 30 條	第 33 條 至 第 43 條 第 53 條 第 55 條	第 23 條 至 第 29 條	第 30 條 第 31 條	第 4 條	無	第 24 條 第 36 條 第 44 條	第 24 條 第 30 條	第 6 條 第 16 條 第 17 條 第 37 條 第 38 條 第 40 條 第 56 條	第 4 條 第 44 條 第 45 條 第 46 條 第 55 條	第 45 條	第 51 條 第 55 條
103 年版	第 3 條 第 19 條 第 21 條 第 35 條	第 23 條 至 第 30 條 第 38 條	第 19 條 至 第 22 條	第 22 條	第 4 條 第 9 條	第 4 條 第 22 條	第 25 條	第 10 條 第 19 條 第 22 條	第 5 條 第 11 條 第 12 條 第 24 條 第 26 條 第 30 條	第 31 條 第 32 條 第 38 條	無	第 38 條

資料來源：本計畫彙整自《國土計畫法（草案）》民國 98 年與 103 年版

第二節 海域整合於國土計畫

壹、政策議題說明

過去對於海的使用，多用於一級產業，包含農業、漁業的使用。民國 70、80 年代，隨著政治解嚴，海埔地大型開發越來越多，內政部營建署遂於民國 82 年頒布《海埔地開發管理辦法》，開始有了海岸的規劃。儘管海岸的規劃已從 80 年代初期開始，但 80 年代的《國土綜合開發計畫法（草案）》並未有海岸的納入，直至民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》（下稱 90 年版本）首度將海岸納入於其說明欄中。

然而海域的部分，《國土綜合發展計畫法（草案）》之規劃體系均未包含海域。民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》（下稱 93 年版本）為落實藍色國土、彰顯海洋國家特色等政策理念，始將海域納入國土計畫直至今日。然而，對於《國土計畫法（草案）》中，國土計畫範圍是否應包含海洋、《國土計畫法（草案）》與《海岸法（草案）》之競合關係、是否需將海洋獨立為一新國土功能分區、海域行政轄區及海域管轄範圍設計與海洋資源地區劃設權責等均有諸多討論。

因此，有關海域如何整合於國土計畫中，本節首先說明「海域納入國土計畫之開端」，接續討論「國土計畫最適範圍及因範圍之影響法案性質探討」、「《國土計畫法（草案）》與《海岸法（草案）》之競合討論」、「新國土功能分區『海洋資源地區』」、「海域行政轄區及海域管轄範圍設計」與「海洋資源地區劃設權責」等議題進行討論。

貳、政策決定歷程

一、海域納入國土計畫之開端

90 年版本，在整體架構上並無包含海域，但於該草案第 7 條規定，國土綜合發展計畫應載明事項包含「土地使用基本政策」，而其說明欄位中寫到，土地使用基本政策包含「山坡地、海岸¹⁹¹、農地、離島及原住民

¹⁹¹ 海埔地使用，早期多用於一級產業使用，農業、捕魚等。然而民國 70 年代，隨著政治解嚴，海岸大型開發（如彰濱工業區、離島工業區）應運而生。因此民國 81 年，臺灣省政府發布「台灣省加速推動海埔地開發計畫」，是為海埔地大規模開發的開端，因此在空間規劃上亦開始注意到海岸，並在民國 82 年頒布《海埔地開發管理辦法》。因此，民國 86 年行政院函送《海岸法（草案）》請立法院審議，函文中提到，隨著社會、經濟、人口快速成長，海岸地區已成為我國國土開發中不可或缺之新開發空間。惟海岸地區之土地立用有其全面性與不可逆性，其土地之保護、防護與開發，需有正確之判斷與綜合性之觀點，始能兼顧三者之和諧。

保留地」。91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》(下稱 91 年版本)對於該條則維持不變，因此 91 年 4 月 3 日立法院召開內政及民族委員會審查會議中，陳委員建銘表示：「從廣義的定義來說，海域資源當然也包括在國土的規劃範圍內(立法院，2002：32)。」另外，審議過程中，蔡委員中涵主張在國土綜合發展計畫內容中應有原住民族之土地使用基本政策才能解決跨縣、市之原住民族問題，因此決議將該草案第 7 條有關國土綜合發展計畫應載明事項之「土地使用基本政策」說明欄位中所指其包含「山坡地、海岸、農地、離島及原住民保留地」納為條文文字¹⁹²(立法院，2002b；56)，上開係為首先將海岸納為國土計畫之開端。

嗣後，民國 91 年 4 月到 6 月間，陸續由台聯黨團提議先進行協商、立法院公聽會要求暫緩審議及總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」報告建議撤回《國土綜合發展計畫法(草案)》¹⁹³。為此，91 年 7 月 5 日，行政院游院長錫堃指示，先前研議之《國土綜合發展計畫法(草案)》需充實內容，如屬大修正，則報行政院撤回該案。內政部爰於 91 年 7 月起多次邀請總統府國土保育及開發諮詢委員會委員、行政院永續會國土資源組委員、行政院國土規劃推動委員會委員及立法院公聽會與會專家學者們召開研商會議、國土規劃推動委員會會議，最終於 92 年 5 月 12 日重新將《國土計畫法(草案)》報行政院審查，因修正內容幅度大，同時建請撤回先前所送至立法院審議中之《國土綜合發展計畫法(草案)》。

因 91 年版本已將海岸之名詞納入法條中，而在 92 年 5 月送行政院審查之《國土計畫法(草案)》版本中，則延續海岸納入《國土計畫法(草案)》之觀念，將海岸納為國土保育地區，並可由中央目的事業主管機關在海岸地區擬定特定區域計畫。

¹⁹² 審議過程中，蔡委員中涵認為只將「原住民地區綜合發展目標及策略」納為直轄市、縣(市)綜合發展計畫的應載明事項而非納入全國性的國土綜合發展計畫難以解決跨縣市原住民族問題，因此在協商討論後決議將原先第 7 條第 4 款國土綜合發展計畫應載明土地使用基本政策說明欄中明包含「山坡地、海岸、農地、離島及原住民保留地」之土地使用政策納為條文之中。

¹⁹³ 民國 91 年 4 月 25 日，台聯黨團對於《國土綜合發展計畫法(草案)》沒有經黨團協商即進入院會審議提出異議；民國 91 年 5 月 24 日，立法院召開「國土綜合發展計畫法公聽會」結論暫緩審議《國土綜合發展計畫法(草案)》；民國 91 年 6 月，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」，建議撤回《國土綜合發展計畫法(草案)》。

而後，民國 92 年 5 月 23 日，行政院召開「國土計畫法草案第 1 次審查會」，針對第 4 條國土計畫應遵循之原則中載明：「國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，海岸、森林及山坡地等環境敏感地區應限制開發」，會議中認為海域之環境敏感地區亦應納入保育原則，因此決議將「海岸」修正為「海域、海岸」，並將第 4 條內容修正為「國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，海域、海岸、森林及山坡地等環境敏感地區應限制開發」，並於說明欄位中表示廣義之國土包括海域，藉此宣示海域之保育原則。

民國 92 年 9 月 8 日，在「國土保育地區事權統一」會議中，林政務委員盛豐請內政部營建署針對《國土計畫法（草案）》中有關海洋及海岸等問題先行蒐集資料，整理研析後再邀集相關專家學者及機關諮詢¹⁹⁴。因此，92 年 11 月 3 日，由林政務委員盛豐召開「國土、海岸及海洋相關法規競合研商會議」，會議中結論略以：

「國土計畫應涵括陸域、海岸及海域等三部分，為目前『國土計畫法』（草案）僅規範陸域部分，似嫌不足。請內政部營建署蒐集或洽有關學者專家提供國外相關案例，分析國際慣例中，各國國土計畫對於所轄內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域或甚至公海等海域部分，各有何定義，是否訂有相關管理機制。俾據以重新審視『國土計畫法』（草案）內容，於範疇定義中明確宣示上開原則，並將各區域之利用管理規定逕納入相關條文中，或針對海岸及海域部分，授權另訂專法管理，以補足現行條文之闕漏。」（行政院，2003r）

因此 93 年版本中，國土計畫定義範圍涵蓋陸域、海岸、海域等地區，於說明欄位中載明，土地法第 1 條：規定「本法所稱土地，謂水、陸及天然富源」，並揆諸各國（日本、韓國、荷蘭）國土計畫均對海岸之保育利用有明確指導，綜合考量下，將海岸、海域均納入國土計畫中。另外，於國土規劃原則中，新增第一款：「應維護內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層之主權，保障無害通過、公共安全、公共通行及公共使用。」並於說明欄中說明，援引國際海洋法公約規定，稱內水與陸領土具有相同的法律地位，且《中華民國領海及鄰接區法》、《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》及當時正在立法院審議中的《海岸法（草案）》均已規範國家海域領域範圍等相關規定，爰於國土計畫中宣示海域政策原則。

¹⁹⁴ 會議結論中：「院長（游錫堃）關心國土計畫法草案中有關海洋及海岸之處理問題，涉及國土計畫法、海岸法及海洋法之立法定位及競合問題，請內政部營建署先行蒐集資料，整理研析後，再邀集相關專家學者及相關機關諮詢座談，由本人（林盛豐）主持。」（內政部，2003，P2）

二、國土計畫最適範圍及因範圍之影響法案性質探討

針對國土計畫是否應包含海域，民國 95 年 6 月 7 日時，總統府認為海域管理及其資源之經營與傳統陸域法制規範不同，追求價值與要求亦不同，不宜將陸域管理任意擴張移植於海域與海岸之管理¹⁹⁵。96 年 8 月 15 日，行政院國土永續發展委員會第 23 次工作會議中，胡委員念祖認為，土地法所定義之法律性質屬「內水」之陸域河川、湖泊較為精準，此與國土計畫中「水」之定義不同¹⁹⁶（行政院，2007）。

針對諸多質疑，內政部回應，國土計畫為上位指導性計畫，對於土地及海岸之保育利用均應有明確指導方向，而海域部分則著重於農漁水產養殖及採礦等產業保育及開發之指導，同時海岸及海域均以保育為主要發展方向（行政院，2007）。

而國土計畫擴展到海域將影響法案的性質，在民國 97 年 4 月 28 日內政部召開之「國土計畫法（草案）第 3 次研商會議」中，內政部營建署表示：

「國土計畫法已三進三出立法院，其原本設定之目標將取代非都市土地之區域計畫，…，因為要取代『區域計畫法』，所以其並非基本法，而屬普通法或作用法之性質。後來由於『海岸法』及『國土復育條例』相繼立法，而引發要不要作一些整合、以及法案屬性重新釐清的討論，…，目前我們採較開放性的做法，或許可以容許我們針對與會委員及機關代表意見，將本法令與其他法令繼續推動之情況下，就其定位作一個比較與檢討，…，等新政府、新部長就任後，透過後續會議之處理，…，釐清國土計畫法到底是基本法或作用法，如果是作用法則可涵蓋到何種程度、要不要將陸域及海域予以區隔（即使要併，也只是空間概念的合併，其管制方式也必然跟陸地不一致）等，在後續的操作上做一些區隔與釐清等。」（內政部，2008d：11）

¹⁹⁵ 總統府 95 年 6 月 7 日華總一智字第 09510033080 號，總統府祕書長將該府科技諮詢委員會「海洋立國及海洋政策」專案內容，建議行政院指示內政部撤回已送一讀之《海岸法（草案）》及已完成草擬《國土計畫法（草案）》重行檢視修正，釐清陸域、海岸及海域定位。

¹⁹⁶ 胡念祖委員說明：「國土計畫法草案第三條擴大解釋，使「國土計畫」包含我國管轄的海域，而未深究海域部分與陸域國土之間無論是在法律地位或事務本質上均各有特質，不宜納入一個單一體制。」

會議中，有些委員與部會贊成海域納入《國土計畫法（草案）》¹⁹⁷，簡委員連貴認為區域計畫通盤檢討中，已將海域區納入區域計畫範圍；而邱委員文彥認為，《國土計畫法（草案）》得包括海洋國土，但宜以基本法的格局定位。然而，有些委員及部會則認為可以分開立法¹⁹⁸，胡委員念祖則強烈反對陸域計畫及其管制措施擴張適用於海域，認為應釐清國土計畫法之目的與本質。

該場會議中決議，建議下次會議提出不同替選方案，以三種替選方案為原則：其一為是否回到最原點，國土計畫法僅作為內陸管理體制之全面改革，包括區域計畫之重整，劃設三大功能分區等；其二為國土計畫法管轄範圍擴展到海域，對應於擴展到「海洋資源地區」，則國土計畫法應非「作用法」，對應於將其納編之國土宣示部分，主管機關或「海洋資源地區」內容則予以調整；其三為全面翻轉，對應於其他相關法令之整併，以及等待海域專法管理等（如海域資源管理條例）（內政部，2008d）。

為回應於民國 97 年 4 月 28 日內政部召開之「國土計畫法（草案）第 3 次研商會議」結論所提三種方式，內政部營建署在民國 97 年 7 月 1 日內政部召開之「國土計畫法（草案）第 4 次研商會議」中研商以下兩個議題來回應：議題一「『國土計畫法』（草案）之計畫屬性應以何者為宜？」、議題二「『國土計畫法』（草案）最適實施範圍為何？」¹⁹⁹。

該場會議中有些委員及部會認為，《國土計畫法（草案）》應為實體法與基本法性質兼具，且認為國土計畫中應包含海洋。賴教授宗裕認為，以目前草案檢視，《國土計畫法（草案）》應介於「程序法」與「實體法」之間；簡教授連貴認為，同意作業單位所提維持兼具「實體法」與「程序法」

¹⁹⁷ 經濟建設委員會支持陸域、海域等國家領域範圍納入國土計畫法；經濟部認為，我國主權管轄範圍應及於領土、領海、領空，因此國土計畫法可於本法草案總說明內敘明，或就本法用詞定義增列「國土」敘明主權管轄範圍；內政部地政司認為目前（當時）雖無海洋事務中央權責機關，但海域重要性日益提升，仍應加強推動相關整合事宜；內政部營建署國家公園組認為海洋資源與陸域資源之管理方式雖不一樣，但基於宣示主權之原則下，建議海域可以納入國土計畫體系。

¹⁹⁸ 行政院農業委員會認為，海域與陸域之情況與條件不同，建議分開處理；內政部營建署市鄉規劃局認為，整體而言，同意將海域納入，然執行面而言，分開立法會比較容易執行，因為畢竟陸域與海域所管的東西不一樣。

¹⁹⁹ 民國 97 年 7 月 1 日內政部召開之「國土計畫法（草案）第 4 次研商會議」中亦有討論第三議題「依議題二討論決，擬納入國土計畫實施範圍之海域若納入『國土計畫法』之實施範圍，在現行立法架構下應劃為何種『功能分區』。」本節以第四部份「新國土功能分區『海洋資源地區』」內容中作說明。

之性質。另外，亦有委員不認同海域納入國土的作法，胡教授念祖認為，目前《國土計畫法（草案）》不具有基本法之格局，且認為《國土計畫法（草案）》作為規範海域之使用與管理之法律工具，不當與不可。

該場會議中決議，《國土計畫法（草案）》一方面之立法目的為供「國土綜合開發計畫」法源地位，另一方面則須解決現行土地使用相關法令對於「內水」及領海均無法有效規範的問題，因此很難絕對切割屬性為「實體法」、「程序法」、「基本法」、「普通法」，而兼有其部分屬性。而法案中應包括陸域、內水及領海，對主權行使範圍（包括陸域、海域）做整體性規範，並與內政部辦理之「區域計畫第2次通盤檢討」（草案）將領海範圍內之海域納入區域計畫範圍一致。雖胡教授念祖之主張計畫範圍與本次會議多數意見整合之決議未盡相同，但仍應參酌有關海域相關之理念與原則（內政部，2008e）。

三、《國土計畫法（草案）》與《海岸法（草案）》之競合討論

民國95年6月9日行政院公共工程委員會召開「政務委員聽取國土計畫法（草案）、海岸法（草案）、國土復育條例（草案）競合關係報告案」會議中，主席吳政委澤成請內政部自行釐清《海岸法（草案）》與《國土計畫法（草案）》間內容銜接問題（行政院，2006：2）。爾後，96年7月27日內政部召開「『國土計畫法』（草案）第2次研商會議」，法務部及行政院有關單位意見表示：

「本草案第3條第1款之國土計畫規範之範圍，及於海岸地區，查海岸法草案（報院審議中）第7條、第14條亦規定相關機關應擬定整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫以規劃海岸地區土地之利用，則依國土計畫法草案所訂之國土計畫，與依海岸法所訂定之海岸計畫，二者之適用關係為何？宜請內政部予以說明。」（內政部，2007：13-14）

內政部營建署則回應：

「依草案第48條『特定區域計畫中有關特定區域之保育、利用、開發與管理之條件、程序及其他應遵行事項，如其他法律有規定者，從其規定。』海岸地區即屬上開『特定區域』範疇。故有關依『海岸法』（草案）所訂定之海岸計畫應依本草案第12條規定『特定區域計畫應遵循全國國土計畫：直轄市、縣（市）國土計畫應遵循…特定區域計畫。』」（內政部，2007b：13-14）

對於海域與國土計畫的關係，在民國97年3月13日由行政院召開的「研商國土三法（國土復育條例、國土計畫法、海岸法）草案競合問題等相關事宜」會議，結論中表示：

「『國土計畫法』草案應對主權行使範圍（包括陸域、海域）做整體性規範，而各個特定區域，另以特別法規範之，如針對森林地區之森林法、海岸地區之海岸法、環境敏感地區之國土復育條例等。」（行政院，2008）

因此，兩法案間以《國土計畫法（草案）》為整體性規範，而《海岸法（草案）》則為特定區域之法律規範，可擬定特定區域計畫。海岸地區未來將劃為何種功能分區，將以下一議題「四、新國土功能分區『海洋資源地區』」內容中作說明。

四、新國土功能分區『海洋資源地區』

過去，因海域非屬各區域計畫之實施範圍，無法進行土地使用管制，然而陸續有些海岸港口工程、電廠工程等辦理擴大區域計畫²⁰⁰，而為加強區域計畫對海岸及海域地區的管理，開始討論海域區納入區域計畫之中。

民國 96 年 4 月 26 日內政部召開區域計畫委員會第 203 次審查會議，在討論區域計畫第 2 次通盤檢討的內容中有針對增設海域區做討論，會議中林委員中森表示：

「為落實藍色國土、彰顯海洋國家特色，宜考量將海域區從目前國土計畫法（草案）三大功能分區中單獨提升為一主分區」（內政部，2007e：3）

民國 96 年 7 月 27 日，由內政部召開的「國土計畫法（草案）第 2 次研商會議」中，內政部營建署提及上開林委員中森之意見，為落實藍色國土、彰顯海洋國家特色，考量將海域區從目前國土計畫法（草案）三大功能分區中單獨提升為一主分區，會議決議中請作業單位（營建署）依決議彙整修正草案條文，併「海洋資源地區」功能分區須檢討新增條文部分，另擇期邀集相關單位再行研商。

而海域應如何納入國土計畫之中？民國 97 年 4 月 28 日內政部召開之「國土計畫法（草案）第 3 次研商會議」中論及海域是否納入國土計畫，以及其納入後之國土計畫法性質之討論（詳本節議題二：「國土計畫最適範圍及因範圍之影響法案性質探討」之說明），因此在 97 年 7 月 1 日內政部召開的「國土計畫法第 4 次研商會議」中討論到，若將海域納入國土計畫法之實施範圍中，則有三種可能性，第一為直接納入既有三大功能分區，刪除「海洋資源地區」相關內容，則可回歸 96 年 7 月 27 日第 2 次

²⁰⁰ 「擴大臺灣北部區域計畫-臺北港第二期工程地區」、「擴大臺灣南部區域計畫（嘉義縣布袋國內商港、遊艇港、第三漁港地區）」及「擴大臺灣北部區域計畫-林口電廠更新擴建開發計畫」。

研商會議內容，逕簽報函送行政院轉請立法院審查；第二為先以既有之三大功能分區（國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區）涵蓋，若三大功能分區仍不足者，則劃為「海洋資源地區」，另行參照「海域功能區劃」研究成果²⁰¹，未來於全國國土計畫擬訂時，採現況編定方式，將以有使用行為之海域，劃歸為三大功能分區，無法歸類者，則劃為「海洋資源地區」；第三為海域全數劃為「海洋資源地區」，但因對於海域相關調查資料未臻完善，僅宜採宣示性納入方式為之，並修正相關條文內容。

該場會議中決議，納入《國土計畫法（草案）》之海域，在現行立法架構下，先劃為「海洋資源地區」²⁰²，除可與陸域相容之原則採整體性之規劃外，彼此屬性不同部分，宜廣納意見，就實體或程序上對海域及陸域作必要之差別規範。針對因資料不足致無法進行細緻規範部分，可透過「授權明確另訂子法」或於未來再妥予考量納入更具體之規範等方式，逐步達成之。

而後，民國 97 年 10 月 24 日由內政部召開「國土計畫法第 7 次研商會議」中，會議決議中提及，涉及「海岸法」（草案）所劃設「海岸地區」之濱海陸地及近岸海域，似不宜將其歸為不同「國土功能分區」（如海洋資源地區及農業發展地區），未來如何劃設，請作業單位研議後提下次會議討論（內政部，2008）。對此，內政部營建署在 97 年 11 月 25 日內政部召開之「國土計畫法第 10 次研商會議」會議中提出三種方案：甲案為依濱海陸地與近岸海域分類，濱海陸地依其性質劃為國土保育地區、城鄉發展地區及農業發展地區，近岸海域則全數劃回海洋資源地區；乙案為濱海陸域與近岸海域以劃歸國土保育、城鄉發展、農業發展等地區為優先，無法歸類時則劃為海洋資源地區；丙案為濱海陸域與近岸海域均劃為海洋資源地區，至濱海陸地部分，視實際需要劃為次分區（國土保育、城鄉發展、農業發展）。分析發現，甲、乙兩案均無法避免將「海岸地區」劃歸為不同國土功能分區，丙案才能將「海岸地區」均歸為同一國土功能分區，然此一原則將造成陸地上同一都市計畫（以臺南都市計畫、高雄都市計畫為例）未來將分屬「城鄉發展地區」及「海洋資源地區之城鄉發展次分區」之特殊現象。為實現規劃理想，國土功能分區系以「資源特性」作為主要

²⁰¹ 民國 97 年內政部營建署委託海洋及水下技術協會簡連貴教授進行「海域功能區劃與管理工作」委託專業服務案。

²⁰² 該場會議中有另一討論議題為「『國土計畫法』（草案）之最適範圍」，決議將主權行使範圍納為國土計畫作整體規範，因此其決議中表示，將納入《國土計畫法（草案）》之海域，先劃為「海洋資源地區」。

劃設依據，鑑於海岸地區幅員廣大，資源特性也各異，建議尚無需將其歸為同一國土功能分區（內政部，2008k）。

因此，民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》（下稱 98 年版本）所包含海域相關條文，新增海洋資源地區之功能分區，並參照上述該原則，在第 27 條規定海洋資源地區為完成海域功能區劃前，應以生態保護、保育或國土保安為原則。政府成立海域專責機關前，中央主管機關應依海域功能區劃結果，並視管理需要劃分權責管理區；另外，其第 3 條規定，國土功能分區係依土地資源特性所劃分，在各法條中亦無規定海岸地區必須全數劃為同一功能分區之規定。

五、海域行政轄區與海域管轄範圍設計

針對海域上違規行為應如何取締、誰來取締，以及用海政策等問題，需先界定範圍。民國 94 年時，內政部地政司解釋函文²⁰³表示，依據省（市）縣（市）勘界辦法第 2 條：「省（市）縣（市）行政區域以山脈、道路、河川或地物為界線者，除有特殊情形者外，依左列標準定之。一、山脈之分水線。二、道路、河川之中心線。三、有永久性之關隘、堤塘、橋樑或其他堅固建築物可以為界線者。」現行有關省（市）、縣（市）行政區界之規範並未及於海域，故省（市）縣（市）之行政區界不及於海域。而至於海域劃界方式，地政司則說明，查縣市行政轄區不及海域，目前並無海域行政區劃之議題²⁰⁴。

因此，在 98 年版本中，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關依實際管理需要劃定海域管理範圍。其說明欄中表示，為便於縣市之海域行政轄區未劃定前，得依本法辦理相關事宜（如受理開發許可、進行土地使用管制等），爰授權由中央主管機關劃設海域管理範圍。另外，海洋資源地區在未成立專責管理機關前，由中央主管機關依海域功能區劃結果，視管理需要劃分權責管理區。

然而，法務部民國 101 年 8 月 20 日函示「省（市）、縣（市）勘界辦法」主要在規範省（市）、縣（市）行政區域之界線，尚難逕以該函遽論地方政府於區域計畫法中對海域無管轄權。而按行政程序法第 11 條第 1 項規定：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規規定之。」準

²⁰³ 內政部 94 年 5 月 24 日台內地字第 0940007600 號函。

²⁰⁴ 內政部 94 年 11 月 10 日台內地字第 0940066768 號函。

此，有關區域計畫法中海域之主管機關權責劃分，自非不得於該法或該法施行細則明定之，有關區域計畫法規範圍是否限於行政區域而排除海域，或行政區劃是否排除海域範圍，均由內政部本於職權釐清²⁰⁵。因此，內政部將於《國土計畫法（草案）》中補充增訂略以：「直轄市、縣（市）主管機關之海域管理範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前由中央主管機關會商有關機關，依實際管理需要，於本法施行後二年內劃定完成²⁰⁶。」

海域管轄範圍之所以訂定，係因《區域計畫法》的制度設計，違反分區使用才有罰則，海域在〈變更北、中、南、東部區域計畫（第1次通盤檢討）〉海域用地出現之前，未能有效處理海上使用違規狀況，因此在〈變更北、中、南、東部區域計畫（第1次通盤檢討）〉開始，遂將海域區與海域用地納入²⁰⁷，納入後由地方政府負責取締，然於地政方面，地政司政策為海域不劃設行政轄區，因此由綜合計畫組劃設海域管轄範圍，以便地方政府執行取締工作²⁰⁸。

民國 102 年 5 月 17 日行政院審查「國土計畫法」草案第 3 次會議，結論中說明：

「為加速本法案審查效率，請內政部儘速邀集相關機關（單位）就國土計畫擬訂及許可等機制詳與溝通說明，俾利後續本法案之審查作業。」（行政院，2013b）

因此，內政部又於民國 102 年 6 月 19 日針對使用許可制度召開說明會後，將修正版本送交行政院審查，其中第 5 條第 2 項將原「直轄市、縣

²⁰⁵ 法務部 101 年 8 月 20 日法律字第 10000054770 號。

²⁰⁶ 民國 101 年 9 月 17 日版本《國土計畫法（草案）》第 5 條。

²⁰⁷ 民國 99 年「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）-因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」將海域納入，民國 102 年《區域計畫法施行細則》修正，新增海域區即海域用地。

²⁰⁸ 內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於民國 109 年 10 月 26 日知本計畫口述歷史訪談中表示「《區域計畫法》21 條，就是罰則，違反《區域計畫法》15 條的土地使用管制，那什麼叫違反土地使用管制，地政司那邊有解釋，有一個負面的解釋：『沒有分區，沒有用地，就沒有違反管制的問題』。」

「《區域計畫法》的設計是縣市去執行違法取締蒐證問題，那所以我必須要針對海到底劃給哪個行政區要去做處理，地政司說：『海不劃行政區，不劃縣市的行政區』。」

「民國 102 年 10 月 31 日也公告，後面就是變成縣市要去執行《區域計畫法》給它有關海域區、海域用地的管制，就可以按照那個範圍來執行，讓它通通就位之後就 ok 了。」

(市)主管機關之海域管理範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前由中央主管機關會商有關機關，依實際管理需要，於本法施行後二年內劃定完成。」改為「直轄市、縣(市)主管機關之海域管理範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前，由中央主管機關會商有關機關劃定完成。」取消二年內劃定的規定。

而在民國 102 年 12 月 17 日，行政院「審查國土計畫法草案會議」會議結論中，將原「直轄市、縣(市)主管機關之海域管理範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前，由中央主管機關會商有關機關劃定完成。」修正為「直轄市、縣(市)主管機關之海域管轄範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前，由中央主管機關會商有關機關劃定完成。」並決議調整條次至適當位置。所以，103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》(下稱 103 年版本)中，將該條文納於第 35 條之規定²⁰⁹。

六、海洋資源地區劃設權責

針對海洋資源地區的劃設，民國 97 年 10 月 31 日，內政部召開「國土計畫法草案第 8 次研商會議」，會議中決議有關海洋資源地區之劃設，未來就應由中央主管機關或地方主管機關負責，予以釐清。內政部營建署則表示，有關海洋資源地區之劃設業務，由中央主管機關辦理，因此，在全國國土計畫應包含事項中，新增海洋資源地區範圍劃設(內政部，2008i)。

民國 101 年 9 月 17 日內政部召開「國土計畫法」(草案)聯席審查第 1 次會議，會議中內政部營建署將海洋資源地區與國土保育地區劃設權責交由直轄市、縣(市)政府，綜合計畫組陳組長繼鳴表示，全國國土計畫會給予國土功能分區之劃設原則，地方政府則係依據中央給定之原則予以劃設國土功能分區，且中央仍握有審議權，因此不必擔心交給地方劃設海洋資源地區會產生問題(內政部，2012h)。

有關海洋功能分區劃設權責機關問題，民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於訪談時表示，應將政策面與執行面分開談，中央訂定政策，地方負責執行。如果劃設權責機關為中央的話，地方在執行層面遇到問題會無法解決：

²⁰⁹ 民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》中，第 35 條第 1 項為「直轄市、縣(市)主管機關之海域管轄範圍，由中央主管機關會商有關機關劃定。」

「政策我們訂好了、劃設優先順序我們也訂好了，但是整個的一個行政程序由地方來執行，你如果不這樣子做的話，那縣市政府就說：『你劃的你自己去管。』」（廖文弘，2020）

民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴於訪談時表示：說明早期為了防備，因此海洋資源與國土保育地區由中央劃，然而法規單位質疑此舉會造成行政上的困擾，且土地使用界定也應屬地方權限，因此將海洋資源地區也交由地方政府劃設：

「以前就是為了防備，早期的版本除了農業發展地區、城鄉發展地區是第三階段由縣市政府去劃，依照他的限制國土計畫而劃，好像連海洋跟國土保育地區都是由中央劃，我記得印象中是這樣，那後來再經過討論，包括我們法規單位都提出這樣的質疑，就是說這功能分區怎麼會這樣子的調整？未來在行政上面可能會造成很多的困擾，而且這種土地使用的這種界定本來就應該屬於地方的權限。」（陳繼鳴，2020）

參、政策決定關鍵

海域納入國土計畫最早起源於對於海埔地的開發利用需求，開始於 90 年版本的說明欄中納入海岸的相關規定，並早在 80 年即開始從事《海岸法（草案）》之立法推動。而後，學術界對於臺灣屬於海洋國家卻在國土規劃中沒有海洋相關談論頗有微詞，因此於 93 年版本中加入海域的討論，乃至 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》加入海洋資源地區的國土功能分區，以示對於海洋之重視。

然而在《國土計畫法（草案）》與《海岸法（草案）》均尚未通過之前，海岸及海域的討論都僅止於草案，並無法實質落實海的規劃、違規使用等執行。因此，內政部於民國 99 年〈變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）〉中將海岸及海域納管，並於 102 年修正《區域計畫法施行細則》，新增海域區與海域用地等。海域的相關討論包含：訂定海域管轄範圍、海洋資源地區的劃設及海洋資源地區如何管理等，進一步從實務經驗中不斷修正《國土計畫法（草案）》，作為 105 年公布實施《國土計畫法》之基礎。

第三節 開發許可制轉為使用許可制

壹、政策議題說明

使用許可係為取代過去開發許可所建立的新制度，其旨於維持國土計畫之穩定性。按《國土計畫法》第 24 條之規定，於國土功能分區及其分類之使用原則下，從事「一定規模以上」或「性質特殊」之土地使用時，應向直轄市、縣（市）主管機關申請使用許可，且不得變更國土功能分區、分類，避免土地資源隨時因開發變更之需求而遭受破壞。

過去為了讓土地使用能夠更加彈性靈活，臺灣仿效英國 Planning Permission 的精神，自民國 72 年以來以其管制非都市土地之開發建築行為，並在民國 89 年《區域計畫法》的修法中確立「開發許可」的法制化。透過准予個案申請土地變更使用之方式，使土地使用有更多使用方式的可能，其旨在保留一定程度開發彈性，以促進經濟發展，雖然臺灣開發許可制被視為一種計畫彈性，卻也造成蛙躍式的土地使用，衍生非都市空間更多發展失序之問題。

從行政院經濟建設委員會（下稱經建會）《國土綜合開發計畫法（草案）》中研擬之規劃許可、開發許可、建築許可三個階段之「發展許可制」，至內政部《國土綜合發展計畫法（草案）》中研擬之開發許可、建築許可之「開發許可制」，以至民國 103 年《國土計畫法（草案）》「使用許可制」，除了名稱上的調整上，內涵上也有所變革。以下將針對三大議題做討論，包括「開發許可制納入臺灣規劃系統」、「使用許可制的確立」、「土地開發之義務負擔」。

貳、政策決定歷程

一、開發許可制納入臺灣規劃系統

（一）民國 80 年代開發許可之背景

我國過去土地使用管理以土地分區使用管制（zoning）為主，惟該制度不易因應產業及市場實際需求變更調整，導致土地供需失調。

追溯臺灣開發許可制法制化歷程，在過去制定嚴苛土地使用分區計畫深植臺灣規劃體制下，臺灣面臨了土地缺乏彈性、不敷使用等問題。因此在仿效英國 Planning Permission 制度下，臺灣自民國 72 年公布《山坡地開發建築管理辦法》中，除了在開發管理項目中需依照《建築法》第 91 條之 1²¹⁰的建築許可管理建築量體外，亦在條文中規範土地

²¹⁰ 《建築法》第 91 條之 1：「山坡地建築之審查許可、施工管理及使用管理等事項之辦法，由

使用變更審議程序。而後，墳墓設置（民國 72 年）、山坡地住宅社區開發（民國 79 年）、高爾夫球場（民國 79 年）、海埔地（民國 82 年）及工商綜合區開發（民國 83 年）等相關法令陸續仿效開發許可的精神。後續，隨著民國 83 年通過《環境影響評估法》及《水土保持法》，形成非都市土地開發許可制的雛形，開啟了開發管理方式的重疊土地使用管制。在土地變更申請程序，包括目的事業計畫與土地使用計畫之審核，其審查程序係各依目的事業主管機關之作業規範辦理。民國 84 年，內政部於參考《非都市土地高爾夫球場開發審議規範》及《非都市土地山坡地住宅社區開發審議規範》兩種規範及以往審議之經驗，訂定《非都市土地開發審議規範》²¹¹，作為實施非都市土地開發審議之依據。過去在訂定《非都市土地高爾夫球場開發審議規範》時，開發許可的內涵便已開始回應實務經驗中，將國外的「規劃許可」與「開發許可」做結合到土地變更。

民國 84 年，為改善土地供給之困境，在賦予空間使用彈性與兼具維護生態安全、國土保安及資源的有效利用之目標下，行政院經濟建設委員會於研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》時，建立「發展許可制」，其旨在透過計畫授予發展之權利，並建立計畫指導之發展（開發）許可制度，在制度上連結到國土中的「可發展地區」，適度開放農地、公有土地及公營事業土地，增加可開發利用的土地資源。同時，84 年 5 月 11 日行政院第 2430 次會議核備經建會提報之「國土綜合開發研討會重要結論與建議」，指示行政院農業委員會（下稱農委會）應於〈農地釋出方案〉²¹²與《農地變更使用準則》草案中，增列在發展許可制下農地變更審議規範、程序與相關管理事項等²¹³。

中央主管建築機關定之。」

²¹¹ 針對不同開發類型，訂定不同面積規模標準，並應先徵得各區域計畫擬定機關之同意。增訂「土地使用分區變更」一章，將大面積分區變更程序，有系統地歸納整理並明訂之。

²¹² 民國 82 年 7 月 22 日行政院第 2341 次會議有關「目前農地使用情形應澈底檢討，需要的農地應予維護，不適用之農業用地，應配合國家經濟發展的整體需要，公平而有計畫的釋出」之指示，行政院農業委員會研擬農地釋出方案與農地變更使用準則兩草案。

²¹³ 農地釋出方案指出：「惟國土綜合開發計畫法及區域計畫法等相關規定尚未能配合完成制定或修正，發展許可制，似非現階段即能完全適用。因此如何在遵循國土規劃基本理念的前提，加速推動農地釋出作業，仍有賴各目的事業主管機關共同檢討修訂相關程序規定。」

另一方面，民國 89 年內政部營建署國土規劃工作小組〈有關國土法及城鄉立法總結報告〉中亦指出，國土規劃重要課題中包括了上位計畫缺乏指導，增加開發案之不確定性及投資風險、都市地區及非都市地區競相開發，土地無法有效利用，公共投資效益無法發揮。因此，應以計畫授予發展之權利，並建立計畫指導之發展許可制度（內政部，2000g:7）。

而在《城鄉計畫法》的立法討論下，民國 84 年《國土綜合開發計畫法(草案)》與 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》中，城鄉計畫乃是實施發展許可制及分區使用管制之實質建設計畫，未來有關發展許可制相關機制則由《城鄉計畫法》另定（內政部，1995、內政部，1997）。

在建立計畫指導之「開發許可制度」下，未來的開發需受到區位的規範，並由地方政府依據空間計畫作為開發建設、更新與審議發展許可准駁之依據。同時，為了落實開發與管理，土地開發許可制度加入開發義務合理負擔與回饋，避免散漫發展，減少土地開發投資風險，並以總量管制落實成長管理。內政部營建署也指出，配合三大功能分區劃設後再透過開發許可制度開發，保育地區及優良農地將被確保，其餘土地將會鬆綁，且土地之開發時序與空間秩序將透過直轄市、縣（市）國土計畫與開發許可審議規則來誘導，土地利用秩序與土地利用效率皆獲得提昇。

在民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》（下稱 93 年版本）中，增訂開發許可專章，規範開發許可申請之權利義務、許可之條件、內容及審議期限等（第 28 至 35 條），條文內包括開發許可審議權部分下放至地方政府，一定面積以上及跨縣市案件始由中央審議；遵循縣市國土計畫作有秩序之發展，明定開發許可基本開發原則、成長管理原則；開發許可必須依核定計畫及一定期限內開發，否則得撤銷許可，並不得要求補償（內政部，2003o：27）。

（二）經建會發展許可與內政部開發許可的差異

發展許可制最早乃是由行政院經建會引入「planning permission」。在程序上分為三個階段：規劃許可、開發許可、建築許可（如表 85 所示）。

表 85 民國 84 年《國土綜合開發計畫法 (草案)》發展許可制之重點

許可類別	適用對象	審核重點
規劃許可	凡需變更土地使用分區之發展行為	● 區位 ● 外部設施 ● 對社經與自然條件環境之影響 ● 目的事業基本條件
開發許可	凡需配置發展所需公共設施及劃分基地	● 規劃許可附加之條件 ● 開發區內部必要設施 ● 開發對自然環境之衝擊 ● 建築等基地之配置
建築許可	建築基地之建築	建築管理

資料來源：經濟建設委員會 (1995)

而後，隨著《國土綜合開發計畫法 (草案)》之業務移轉給內政部後，內政部將「發展許可制」調整為「開發許可制」。除了名稱上的差異外，在內涵上並無太大的差異。根據民國 109 年 10 月 26 日本計畫訪談內政部營建署朱副處長慶倫內容，過去篩選區位的目的已在計畫階段劃設的限制發展地區討論：

「後來我們（內政部營建署）為什麼變成一階段²¹⁴，其實我們的開發許可就是跟我們現在的開發許可意思是一樣…我們常常在講法案，大概都會在講規劃，為什麼？就是說因為規劃比較實質嘛，法案會比較抽象，譬如說當時的台灣有北中南東區域計畫，那時候民國八十年到民國八十六年，這四個區域計畫它這個公告實施，那裡面就有一個所謂的限制發展地區，也就是說它已經基本上做區位的一個篩選了，就哪一些的開發許可不要落在這裡就可以，那坦白講，那個所謂的限制發展地區以外就可以許可…所謂的兩階段的發展許可，跟後來的所謂開發許可，那開發許可基本上就是排除限制發展地區以外的就可以。」（朱慶倫，2020）

民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署朱副處長慶倫於訪談表示，過去經建會分為「規劃許可」與「開發許可」是為了希望可以先確認開發區位妥適與否：

「他（經建會）認為就是開發許可（現行）應該要先分兩階段（規劃許可、開發許可），那第一階段（規劃許可）就好像類似現在的所謂籌設許可，也就是說這個區位適不適當，然後我們政府這

²¹⁴ 建築許可屬於建管單位範疇。

個整體資源的分配是什麼樣，所以說一個比較籠統、比較概要的一個許可之後，你再進入細部的，工程的建設的許可，那個部分叫開發許可，也就是說前面的政策，區位方向先確定，還有資源先確定再做。」（朱慶倫，2020）

二、使用許可制的確立

（一）得申請開發許可區位

民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》（下稱 98 年版本）中，新增了「得申請開發許可區位」²¹⁵，開發許可案件必須以位於國土計畫劃設之得申請開發許可地區為前提。

開發許可制自民國 89 年《區域計畫法》修法確立後，作為分區及用地變更的途徑，造成非都市土地蛙躍式發展。開發許可之審議主要依據《非都市土地開發審議作業規範》辦理，申請案只要符合審議規範之要件即可通過。內政部營建署張簡任技正順勝於 109 年 11 月 4 日訪談時亦指出，開發許可制在操作的過程中，缺乏計畫引導發展，並無法有效管理土地開發：

「每一個（開發許可）案子，它來的時候其實都符合所謂的審議的許可條件的規定，但是明明我就覺得這個案子我同意他好像不太妥當，所以其實後來我們想通了，問題出在上位的區域計畫沒有去引導適合發展的區位。」（張順勝，2020）

開發許可制的精神雖是以計畫指導開發，然而由於臺灣非都市土地在區域計畫體系中分區指導的失能，申請人僅需在從事開發行為前擬具開發計畫，由地方主管機關受理後，交付該區域計畫擬訂機關進行審議完竣並辦理核發開發許可，則使用分區得以變更。因此實施開發許可後，使非都市土地之開發許可案件以蛙躍式零星發展。在土地使用分區變更凌駕土地使用計畫，任何土地均可透過變更獲得開發權（環境敏感地區除外），使一般土地（農地）地主具期待心理。

²¹⁵ 民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 33 條規定：

「依國土計畫劃設得申請開發許可區位以外之國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，禁止開發。依國土計畫規定，於得申請開發許可之區位，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，須變更國土功能分區及其分類、分級或於同一種國土功能分區下，變更其分類或分級者，應依本章規定申請開發許可。前項一定規模或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關會商有關機關定之。」

另一方面，依據 93 年版本第 28 條規定，國土保育地區不得申請開發許可。起初，內政部營建署認為，未來開發應位於發展地區，並作集約使用，避免於農業生產地區及國土保育地區進行開發，即已充分具有區位特性與整體開發的效益，以達成有效釋出農地與環境保育。內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於民國 109 年 10 月 26 日訪談時表示，國土保育地區是否不能申請開發許可可在當時存在許多論辯²¹⁶。

而後，民國 98 年 2 月 5 日由內政部營建署召開「國土計畫法」(草案)第 14 次研商會議」中，加入國土功能分區劃設原則及管理²¹⁷，相較於過去的國土功能分區，更具有計畫指導之性質，且各種使用行為更能明確被規範 (內政部，2009b)。98 年 3 月 23 日由內政部營建署召開「國土計畫法」(草案)第 18 次研商會議中，配合國土功能分區的計畫指導精神，決議將「指定得申請開發許可或禁止開發許可之區位」納入條文中 (內政部，2009f)。另外，現行《區域計畫法》僅規定「限制發展地區」不得申請「開發許可」以及 93 年版本規定國土保育地區不得申請開發許可為負面表列，而「得申請開發許可區位」為正面表列，更能符合社會期待。

過去長久以來審議經驗便指出開發許可案件落於區位指導，且新體制中國土功能分區係為分區制度 (zoning)，除了計畫引導以外，仍需藉由區位引導，因此開發許可制中加入了「得申請開發許可區位」之劃設，並且強調依照不同國土功能特性，賦予不同程度寬嚴之許可條件，以加強國土資源有效利用²¹⁸。藉由界定不同國土功能分區適合來做開

²¹⁶ 內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於民國 109 年 10 月 26 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「其實中間討論過很多次，不同的功能分區到底要不要讓它申請開發許可，也就是說，國土保育地區可不可以申請開發許可。我們當初本來有一度說不行，不要申請開發許可，因為我們很容易把開發許可界定成是要改變地形地貌的，農地變成工業區那種開發許可，或是變成住宅社區，那如果被我劃作國土保育地區當然就不要讓那種行為進來，所以當初因為這樣子有一度是國土保育地區不能申請開發許可，只有城鄉發展地區，那農業發展地區就說可不可以？有時候可以有時候不可以，有時候不可以有時候可以，所以跳了好多次，所以三種功能分區跳了好多次，那說法都有理由，但沒有很完整。」

²¹⁷ 內政部營建署於民國 98 年 2 月 5 日召開第 14 次研商會議，決議內容：「各國土功能分區之劃設指導原則 (遵循之遊戲規則)，以對作計畫者有所約束與規範，(英國、歐盟)，以達到國土規劃之目的如「都市計畫新訂與擴大」之規範 (未達 80%) 轉化成遊戲規劃，劃設之要領以有效規範劃設者與機構程度、指標。

²¹⁸ 民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》指出，國土保育地區僅能做必要行公共設

發許可的案件類型，《國土計畫法（草案）》已經先行做了部分限縮，縱使在各個國土功能分區進行開發，也仍可以有效達到計畫指導的精神與目標。

另外，民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於訪談時指出，營建署內亦曾將「得申請開發許可區位」的概念引入 102 年「全國區域計畫」中，以「得申請設施行使用分區區位」，嘗試在計畫中執行之²¹⁹。

（二）使用許可制

有鑑於立法院審議《國土計畫法（草案）》條文近半未經立法院審查同意下，內政部營建署曾於民國 98、99 及 100 年度委託制定相關子法規研究成果，並召開多次研商會議，針對條文草案提出相關修正建議。特別是，《國土計畫法（草案）》中，開發許可相關條文繁多（共計 11 條），易被貼上偏開發導向之標籤²²⁰，且指定得發展許可區位難度高（內政部，2012q：1）。

此外，民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》（下稱 98 年版本）在「得申請開發許可區位」的設計下，已依照不同國土功能分區資源條件，試圖確實落實計畫及區位指導開發的精神。然而依據 98 年版本第 33 條第 2 項²²¹之規定，於得申請開發許可區位之國土功能分

施、農業發展地區僅能做農業發展相關設施、城鄉發展地區僅能做都市發展用地、海洋資源地區僅能做特殊的海域需求（內政部，2009u）。

²¹⁹ 內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於民國 109 年 10 月 26 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「我們其實有這本〈全國區域計畫〉，因為國土法一直都沒有過，所以在〈全國區域計畫〉，民國 102 年版的時候就想說：『我們來試看看！』...那這本區域計畫裡面就指示說：『縣市區域計畫裡面要去劃得申請設施型使用分區的區位』...我們希望說區域計畫的非都市土地是編定管制，開發許可來沒有指導，那我現在要有一個計畫指導說這一類型開發許可案件就很快讓你過關，有點像快速通關的意思，就說這個區以後可以申請開發許可，而且審議規範跟著改，讓它很快。」

²²⁰ 吳教授清輝指出：「在 58 條文中至少有 13 條，在管理「開發許可」，本條文開宗明義對現行許可制有很嚴厲批判，所以有「開發許可區」之劃定。開發許可有各種適用場合，可從分區變更到建築用地動土情境非常多，個人不相信 13 條之規定是足夠的，但在國土法則其條文又嫌太多。」

²²¹ 民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 33 條第 2 條：

「依國土計畫規定，於得申請開發許可之區位，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，須變更國土功能分區及其分類、分級或於同一種國土功能分區下，變更其分類或分級者，應依本章規定申請開發許可。前項一定規模或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關會商

區，仍然可因為開發許可而容許變更。內政部營建署指出，申請開發許可案件仍得一併變更國土功能分區及分類、分級方式，恐落入目前「開發許可即為變更使用分區（或國土功能分區）」之誤解，且開發許可機制在與民眾過程討論中，已受到眾多專家學者之批判²²²（內政部，2012a：4）。因此，為符合國土功能分區之劃設及使用原則下，就其開發行為之區位、機能、規模等進行審查，以回歸開發許可本質：

「由於因開發許可相關條文過多，致外界誤解「開發」為推動《國土計畫法》之主要意旨，且開發許可制度係與變更使用分區連結²²³，並不符開發許可或計畫指導精神。再者，《國土計畫法》作為空間計畫，係為建立土地使用秩序，而開發許可制乃是開發建設計畫，賦予空間發展彈性與不確定性。基於兩者基本精神、性質不同，且內涵與範疇差異甚大，為了更適當運作土地開發機制，因此，未來的開發的申請都應該必須以符合功能分區分類的一個容許使用為前提。」（內政部，2012a：14）。

鑑於過去非都市土地開發許可皆由開發業者主動提出，進行使用分區變更；開發業者大多依據其需求擇定開發區位及範圍，提出開發許可之申請，一併變更使用分區，導致原區域計畫崩解。為了維持計畫穩定，因此內政部營建署研議「使用許可制」，其強調各國土功能分區之土地使用，均應按各該容許使用規定辦理，或提出使用許可之申請，並經審查同意後開發使用。意即，未來係針對土地使用強度及規模進行審查，無涉國土功能分區及其分類之變更。

另一方面，據內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於民國109年10月26日訪談也提及，在開發利用制度的設計上，應該是回到《國土計畫法》的本質，實現適地適用：

「國土法的精神是說適地適用，那適地適用就是國土保育地區

有關機關定之。」（內政部，2009u）。

²²² 例如，廖教授本全於民國98年9月1日由內政部營建署召開公聽會中質疑：「應在可開發的地方才能申請開發許可，但法案中卻讓開發許可得以變更國土功能分區」；詹委員順貴於98年10月5日行政院召開國土計畫法公聽會（南部場）中指出：「本來好不容易在前面做好的國土功能分區，但是在第五章裡面不是用計畫去約束開發、放在可以適合開發的地方，而是容許個案的開發，又可以去變更好不容易已經存在的分區功能，甚至包括主要農業及次要農業產業的分級，也可以因為個案開發上的必要，去調整它的分級及分區功能，我覺得這樣已經喪失了國土計畫最根本的精神（行政院，2009c：10）。」

²²³ 民國98年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第33條第2項規範申請開發許可案件得一併變更國土功能分區及分類分級。

做國土保育的使用，農業發展地區做農業發展的使用，城鄉發展地區做城鄉發展的相關使用，理論上它的使用會在各別的分區裡面去進行。」(廖文弘，2020)

未來土地開發制度是以容許使用為主，且是一種土地使用的許可，遂將開發許可制調整為使用許可制。

三、土地開發之義務負擔

我國過去在高經濟成長時期，開發業者透過土地使用變更與開發方式提高土地利用之經濟價值，獲取高額利潤，並導致該地區公共設施需求增加及對當地環境產生衝擊。基於開發者負擔及社會公平等原則，許多機關於民國 80 年代分別於所管法令中，訂定各種土地變更回饋與開發義務規定，強制要求將開發者所得之超額利潤以捐地、繳交代金、捐贈樓地板面積或興建公共設施等不同形式回饋社會，期能促進土地資源合理使用與社會公平(國家發展委員會，2014)。

民國 85 年 12 月召開之國家發展會議，會議中對健全土地制度議題由經濟發展組獲致之結論：「建立透明化、標準化、合理化與制度化之回饋制度，有效推動土地變更申請許可制」。行政院於 86 年 2 月指示內政部建立新的課徵機制。據此，88 年內政部研擬〈建立土地開發義務制度方案〉，並將土地開發義務制度分為內部性的義務負擔、外部性的義務負擔、其他義務負擔²²⁴。據此，《區域計畫法》中修訂第 15 條之 3，增訂收取開發許可費之規範²²⁵。

自民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫(草案)》(下稱 90

²²⁴ 內政部(1999)指出：「一、內部性的公共設施負擔：對於位在開發區範圍供開發目的使用之公共設施，因該類公共設施係基於開發所衍生之需求，並係以滿足開發區內活動之需求，及為維護開發區內部環境品質而設置，故開發者有負擔之義務。二、外部性影響之負擔：因土地開發經常導致開發區外部環境之負面衝擊，故其外部性社會成本應由開發者負擔。例如，因土地開發導致鄰近公共設施需求增加之社會成本，或因開發而排擠既有公共設施使用者之擁擠成本；此類外部成本，開發者應有加以吸收之義務。三、其他義務之負擔：(一)土地開發造成排擠效果、(二)回饋土地發展受限地區、(三)維護社會公平原則、(四)維護山水資源之永續發展、(五)土地開發後管理維護之需要、(六)其他因素。」

²²⁵ 內政部營建署張簡任技正順勝於民國 109 年 11 月 4 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「他這個方案裡面又幾乎是指導各部會怎麼去修正他的法規，其中外部性的義務負擔就是指示我們內政部要去訂所謂的收取開發影響費這樣的一個機制。所以當初在這個方案下來之後，我們在民國 89 年《區域計畫法》修正後就在《區域計畫法》第 15 條之 3 規定了，取得許可以後在土地變更前，要收取開發影響費。」

年版本)以來,開發許可中便已建立「開發費機制」,基於開發者負擔原則,開發者應依開發行為而衍生之外部性負擔自行吸收。事實上,土地開發之相關制度中早已發展出許多不同費用收取管道,包括相關目的事業法令如《促進產業升級條例》、《農業發展條例》、《山坡地保育利用條例》等多已陸續建立回饋金機制,《區域計畫法》更有開發影響費的制度。而90年函送立法院《國土綜合發展計畫法(草案)》加入「開發費機制」,嘗試整合已依據其他目的事業主管機關法律所建制之「開發影響費」、「回饋金」等(內政部,2001i)²²⁶。因此,參照《區域計畫法》第15條之3之旨,該版本中於第21條申請開發許可之義務負擔中明訂²²⁷,申請開發者應向直轄市、縣(市)主管機關繳交「開發費」。而在93年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》版本中,將「開發費」改為「開發許可費」,並須繳交一定比例至國土永續發展基金。又因開發許可費之用途上包含地方政府改善公共設施及國土保育之發展捐,於95年9月13日由內政部召開「國土計畫法草案之權利保障第一次會議」中,將「開發許可費」改為「開發影響費」、「國土保育費」(內政部,2006c:8)。

內涵上,開發影響費與國土保育費在性質上皆為特別公課。然而,前者係基於開發許可獲准,將帶來地區性的開發活動,以致產生服務人口成長與地方經濟所需之公共設施需求問題,以及伴隨開發活動所可能造成之地區環境衝擊問題,應由造成外部成本之申請人負擔。因此,開發影響費是基於「成長付費」概念下之一種「特別公課」;後者則是基於開發利得之回饋及因《國土計畫法(草案)》規定國土保育地區不得申請開發許可之嚴格限制,造成可開發地區之機會利得²²⁸,亦即開發者付費及維護公共

²²⁶ 內政部營建署(2001)委託中國文化大學暨環境規劃學系辦理「非都市土地開發費徵收辦法之研究」。

²²⁷ 民國90年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》第21條規定:「申請開發者依第19條第1項第1款規定取得直轄市、縣(市)主管機關許可後,應將核定之公共設施用地完成分割、變更、移轉登記為各該直轄市、縣(市)有或鄉、鎮(市)有,並向直轄市、縣(市)主管機關繳交開發費後,其餘土地始得辦理使用分區或使用地變更;該開發費得以開發區內可建築土地抵充之。前項開發費之收費基準、範圍、用途及其他應遵行事項之辦法,由中央主管機關會商有關機關定之。第一項開發費得成立基金;其收支保管及運用之規定,由直轄市、縣(市)主管機關會商有關機關定之。第一項開發費之徵收,於都市土地準用之。」

²²⁸ 內政部營建署張簡任技正順勝於民國109年11月4日之本計畫口述歷史訪談中表示:「對於整體環境會有一定程度的衝擊,那另外一個就是他立法說明也有提到,像我們《國土計畫法》對於國土保育地區或者是農業發展地區或者是海洋資源地區會有不同程度的禁止或限制的規定。他雖然沒有講的很白,但是它隱含的是說你城鄉發展地區你取得一個比較高的發展權力,

利益原則下收取之費用 (內政部，2009u)。

民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》(下稱 103 版本) 沿用了兩者「影響費」及「國土保育費」的分類，然其於內涵上作些微的調整。影響費係為地方成長之公共設施，國土保育費則為因整體環境有一定衝擊 (如表 86 所示)。

表 86 98 年與 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》開發許可費用負擔內涵差異

費用 \ 版本	98 年版開發許可費	103 年版使用許可費
開發影響費 (地方)	地方成長之公共設施 衝擊及環境衝擊 (成長付費)	地方成長之公共設施
國土保育費 (中央)	因開發機會利得 (維護公共利益)	因整體環境有一定衝擊 (維護環境及公共利益)

資料來源：本計畫彙整

參、政策決定關鍵

綜上所述，國土計畫係作為引導土地使用秩序的新空間規劃體制，期待透過開發許可制建立土地開發利用與空間計畫之連結。為了解決過去開發許可制對非都市土地發展帶來的負面影響，98 年版本中，曾在「開發許可制」中研擬劃設「得申請開發許可區位」。基於發揮區位指導的效果之目的，「得申請開發許可區位」的劃設需透過充分考量國土功能分區特性，對應適宜的開發利用設施為審議依據。

然而，為了建立土地使用秩序，避免開發許可制再淪為過去變更使用分區機制，《國土計畫法》將開發與否回歸其是否符合各該國土功能分區劃設原則之使用項目，且未來亦不再涉及國土功能分區及其分類之變更。使用許可制強調《國土計畫法》計畫及區位指導理念下，以國土功能分區及其分類之容許項目作為前提，因此文字上遂修正為「使用許可」。

那相較於這三個，其他的功能分區他的權力被限縮，你要收取一筆一定的費用來維護這樣的一個所謂的公平跟公共利益的概念。所以我一直覺得國土保育費當初考量：第一個是考慮到你使用許可之後你對整體環境有衝擊，第二個是要維護各個功能分區之間的一個有點類似公平的概念，所以他有這兩個層次。雖然後來很多外界都在說《國土計畫法》裡面沒有回饋的制度，老實講我覺得是有，但是只是他的名詞不叫回饋，他有點內含在國土保育費裡面。」

另外，基於使用者付費、成長付費為核心概念，開發負擔上，按〈建立土地開發義務制度方案〉土地開發義務的分類，以內部負擔、外部性負擔及其他負擔，分別要求興建使用範圍內之公共設施並移轉、收取影響費與國土保育費，以符合各項義務負擔之性質。

第四節 國土功能分區、分類及使用地之確立

壹、政策議題說明

在《國土計畫法(草案)》之立法推動過程中，有關國土功能分區構想之產出，最初可追溯至民國 91 年間，內政部營建署研議將《國土綜合發展計畫法》轉換至《國土計畫法》。期間在一開始所研擬的《國土計畫法(草案)》第 6 條內容中，於條文第三款中提及國土計畫之內容應載明「土地利用基本政策及國土保育地區、發展地區及農業生產地區之指定(內政部，2002h)。」因此，在 92 年間，內政部營建署即開始針對國土功能分區制度進行一系列的討論與模擬之作業，並於 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》(下稱 93 年版本)。

93 年版本第 21 條²²⁹規範國土功能分區之種類分為國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區。而在第 22 條²³⁰則指出國土功能分區之劃設得視實際需要，再予劃分，並於該條文說明欄中提及國土功能分區下一級分區稱為「次分區」。有關此版本中的國土功能分區與次分區之設計與概念，主要目的有二：在該版草案第 23 條條文說明欄²³¹中指出次分區概念乃為加強國土保育地區之事權統一，以及針對國土保育地區劃分權責管理區；其次則是根據內政部營建署 92 年 9 月 9 日之「國土計畫法制定情形」內部文件中進一步得知，當時有關國土功能分區及其次分區之設計，目的是為了取代現有非都市土地使用分區，並停止現有用地編定(內政部，2003g)。因此，在該版本中，國土功能分區制度於法案中主要初步分成兩級：國土功能分區、次分區。

²²⁹ 民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》第 21 條規定：

「國土功能分區之種類如下：一、國土保育地區：為保護自然資源、生物多樣性、自然景觀、文化資產及防治天然災害、確保國防安全，並限制一定開發利用或建築行為之地區。二、農業發展地區：為農業發展及維持糧食安全之需要，供農業使用之地區。三、城鄉發展地區：為規劃供居住、經濟、交通、觀光、文教、都市發展及其他特定目的等需要作有計畫發展之地區。」

²³⁰ 民國 93 年送立法院審議《國土計畫法(草案)》第 22 條規定：

「國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區之劃設，得視實際需要，再予劃分。國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。有關國土功能分區劃設、劃分及變更作業準則，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之。」

²³¹ 民國 93 年送立法院審議《國土計畫法(草案)》第 23 條之說明欄第一項指出：

「一、第一項明定三種國土功能分區之劃設，得視實際需要再予劃分次分區。」

其次，民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》(下稱 98 年版本)有關國土功能分區乃制訂於第 23 條條文²³²中，其進一步明訂國土功能分區得依個別之原則再予分類、分級。而根據條文中四種功能分區之劃設原則，其主要所呈現之劃分概念乃以資源特性、產業類型、發展現況先分類，再視管理強度、保護與使用目的再予以分級。因此，對照 93 年版本，在此一版本的國土功能分區制度主要是刪除「次分區」，並以「分類、分級」替代之，即國土功能分區制度明確劃分為三級：國土功能分區、分類、分級。

爾後，於民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》(下稱 103 年版本)中，有關國土功能分區之規範主要明訂於第 19 條條文²³³當中，其條文內

²³² 民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》第 23 條規定：

「各國土功能分區，得依下列原則再予分類、分級，並分別訂定不同層級之管制：一、國土保育地區：依據環境敏感特性，就生態、文化與自然景觀、水資源、天然災害及其他資源保育等型態予以分類，並依保育標的之重要程度，予以分級。二、農業發展地區：依農業整體發展需要與產業類型及特性予以分類，並依農地資源特性就主、次要或可優先釋出農地等，予以分級。三、城鄉發展地區：依據都市化程度、交通可及性及公共設施服務水準等，就已發展、再發展及待發展等型態予以分類，並依成長管理、都市機能及城鄉發展需要，予以分級。四、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展之多元需要，就港口航道、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途及其他使用等類別，進行海域功能區劃予以分類，並依其環境資源特性，考量離岸距離與海水深度之不同、會商有關中央目的事業主管機關，予以分級。國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。」

²³³ 民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》第 19 條規定：

「各國土功能分區及其分類之劃設原則如下：一、國土保育地區：依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類：(一)第一類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區。(二)第二類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區。(三)其他必要之分類。二、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類：(一)第一類：海洋資源具珍貴、特殊或獨特性，須加強保育之地區。(二)第二類：使用性質具排他性之地區。(三)其他必要之分類。三、農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類：(一)第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。(二)第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。(三)其他必要之分類。四、城鄉發展地區：依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類：(一)第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。(二)第二類：都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區。(三)其他必要之分類。新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。」

容除制定各國土功能分區劃設原則外，並進一步將各類國土功能分區劃設原則明訂於法條文字中。此外，又於第 21 條條文²³⁴中指出各國土功能分區及其分類應按其個別之土地使用原則，編定適當使用地，分別予以管制。因此，在 103 年版本中，國土功能分區制度主要的轉變包括簡化「分類、分級」，逕以「分類」表示其功能分區之資源特性與管制強度之差異，同時以「使用地」編定作為制度銜接、社會穩定之考量。故在此版本當中，有關國土功能分區制度則為三個階層：國土功能分區、分類、使用地。

因此，根據前述說明，本節欲釐清、彙整之主要政策歷程有二：探討「國土功能分區制度之演變歷程」，以及「使用地編定保留作為落實國土功能分區制度之考量」，以下將以此兩項議題之政策決定歷程說明。

表 87 國土功能分區制度之層級演變

草案版本	民國 93 年版	民國 98 年版	民國 103 年版
國土功能分區制度	分區、次分區	分區、分類、分級	分區、分類、使用地
制度變遷重點	「次分區」主要為因應國土保育地區事權統一之目的，並配合權責管理區進行劃分 - 藉由國土功能分區及次分區來取代非都市土地使用分區與用地編定	「分類、分級」雖取代了「次分區」，但針對國土保育地區仍維持事權統一之目的看待 - 分類主要以資源特性、產業類型等方式區分；分級則具有管制強度的差異	「分類」不再延續權責管理區及事權統一之目的，其具有資源特性與管制強度的不同作劃分 - 國土功能分區、分類主要以取代非都市土地使用分區為目的，但保留既有的使用地編定乃作為制銜接與維持社會穩定性之目的

資料來源：本計畫彙整

²³⁴ 民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》第 21 條規定：「國土功能分區及其分類應按下列各款土地使用原則，編定適當使用地，分別予以管制...。」

貳、政策決策歷程

一、國土功能分區制度之演變歷程

(一)「分區、次分區」之創立

國土功能分區制度的研擬最早可於民國 92 年 4 月之《國土計畫法(草案)》文件中得知(內政部, 2003e), 其第 8 條規範直轄市、縣(市)國土計畫之內容應載明「國土功能分區之分級分區管理計畫」, 以及於 92 年 4 月 9 日向柯署長鄉黨簡報之文件中得知, 第 8 條乃規範直轄市、縣(市)國土計畫之內容應載明「四、國土功能分區之經營管理計畫。」據此得知, 在 92 年研擬《國土計畫法(草案)》初始階段, 對於國土功能分區制度之設計尚未明確。

嗣後, 從內政部營建署內部文件中得知(內政部, 2003f), 非都市土地使用分區與用地分類系統將由三大功能分區重建, 其下仍可分級分區, 如保育 1 區、保育 2 區、保育 3 區等, 並於民國 92 年 7、8 月期間開始著手進行「三大功能分區劃設模擬」、「三大功能分區之次分區模擬」、「分區調整及用地變更之作業程序」、「現行十大分區與十八種用地之調整變更」、「土地使用管制系統」等一系列之土地管制系統模擬(內政部, 2003h)。

在民國 92 年 8 月 27 日及 9 月 1 日由林政務委員盛豐主持之「召開國土計畫法土地管制系統模擬會議」, 該會議之結論中首次明確提及「次分區」之概念, 且應登載於土地登記簿中(行政院, 2003p), 如下:

「一、國土功能分區之劃設, 除急迫性之國土保安與生態保育問題, 原有權利仍繼續保障。1. 三大功能分區以下劃分計畫管制分區及次分區(例如國土保育一區、二區…), 並登記於土地登記簿, 原有區域計畫法編定之非都市土地使用分及使用地於其他事項欄繼續登載於土地登記簿, 同時都市計畫之使用區及公共設施用地未來亦應登簿。」(行政院, 2003p)

接著, 內政部營建署已於民國 92 年間委託中國土地經濟學會之賴教授宗裕對國土功能分區與次分區之土地使用管制之設計進行研究, 並於同年 11 月 5 日召開「國土計畫法(草案)下國土功能分區與都市計畫以外土地使用管制關係座談會」, 該場會議主要探討「國土功能分區與次功能分區原則怎麼訂定?」、「次功能分區下的使用組別跟容許使用項目應該如何訂定?」在該場座談會當中, 賴教授宗裕提及國土功能分

區與次功能分區之設計乃為追求土地管制系統的一元化，賴教授宗裕表示（中國土地經濟學會，2003）：

「所以我們未來讓系統一元化，也就是讓非都市的 10 種分區 18 種用地作適當的調整，類比成為使用組別，讓他（都市土地及非都市土地）完全一元化的情況下，銜接轉換上會更加有效率，也讓私部門或公部門在實務操作上有跡可循，提供了從中央到地方的劃設程序與管制組別。」（中國土地經濟學會，2003）

而林政務委員盛豐亦指出設計「次分區」之概念乃由非都市土地使用管制 10 種分區、18 種用地轉變成 2 大功能分區（國土保育地區與農業發展地區）與若干次分區，其目的是希望新的土地管理制度階層能取代既有的非都市土地使用分區與用地編定，同時亦呼應權責管理區之構想，期望次分區之管理機關能簡化並達到事權統一之目標（中國土地經濟學會，2003）：

「其次，原來的非都市土地使用管制，現在被我們劃為兩個分區，現在已經變為國土保育地區與農業發展地區，換句話說，原來的非都市土地使用管制 10 種分區、18 種用地，變成 2 大功能分區跟若干的次分區，那這樣有什麼好處？我們認為原來的都市跟非都市是二元化的管制，還有非都市內的多元管制，缺點是管制的工具非常的龐雜，實際上因為計畫很複雜管制單位多，並沒有一個統一的單位，如：走到一個地點，到底是誰管理的？為什麼在開發這個地點？另外一個例子是：以主管開發的單位—內政部營建署為例，我們今天要開發一塊地，請你們核發開發許可後，它發文給各單位發表意見，各單位回來的意見包羅萬象：也有清楚的、有圖的，也有沒有圖的（用幾萬分之一的圖表示現在邊界不太確定）。所以，今天的理想就是這樣，當你要看到開發許可的時候，原則上，精簡的程序，不用去想它的次分區是哪一個就可以申請。第二個，當他是確定是某種次分區的時候，假定：同樣座標上的一塊地，有十個單位在主管，原則上把它簡化，不要再重複管理，也不要需要取締的時候，卻沒有人來辦理違章取締的工作。關於保育區，除了我剛剛講的 zoning 怎麼劃或分區的劃設，勢必要簡政。」（中國土地經濟學會，2003）

另外，該場座談會亦提及在次分區之下尚有分級分區之管理意涵存在（中國土地經濟學會，2003）。如藉由民國 93 年 3 月 31 日賴教授宗裕召開之「建立國土再造之土地使用管制機制暨實施都市計畫以外地區土地使用管制規則（草案）」說明會之會議資料得以較明確得知，以國土保育地區為例，其次分區主要依保育類型作區分為國家公園區、生態保護區、國土保安區，而在生態保護區及國土保安區下之分級分區又再細分二或三級，惟根據黃教授書禮（2006）指出，中國土地經濟學會

賴教授宗裕所研擬的次分區下之分級概念，乃在於為後端之使用類別及管制項目提供差異組合，而非代表管制程度之強弱差異。

在民國 93 年以後，基於國土功能分區、次分區之架構，行政院農業委員會(下稱農委會)與內政部營建署市鄉規劃局(今城鄉發展分署)陸續委託相關計畫辦理國土功能分區之分級分區管理機制或劃設作業之研究，並進行功能分區劃設模擬作業之研議。首先，民國 93 年農委會委託中國土地經濟學會顏教授愛靜執行「新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之研究」，其將農業發展地區之次分區定名為「第一種農業區」(農一)、「第二種農業區」(農二)、「第三種農業區」(農三)，同時亦可顯示分級之概念。其分級主要依照使用性質區分，分別呼應以維持糧食安全之目的、農業生產力高之農地(農一)；作為緩衝地帶之農地，並可促進農業多元化發展(農二)；以及考量農地使用情形及所在區位與城鄉發展地區之關係，主要包含已實施農地重劃事業之農地(即鄰近公共設施之農地)(農三)(顏愛靜等人，2004)。

其次，內政部營建署於民國 93 年委託中國土地經濟學會賴教授宗裕辦理「國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合」計畫，其計畫成果表示，在國土功能分區及次分區之下亦實施分級分區管理，其分級分區劃設之概念乃引用內政部營建署所建構的限制發展地區管理原則，並依各類限制發展區之使用管理策略，採行分級分區不同性質的管制規定，依據各目的事業法之規定劃設出各類管理分區，訂定不同保護等級的範圍(賴宗裕，2005：57)。而在次分區之下的「分級分區」設計，主要又以建構國土保育架構為目標，依不同土地資源性質、保育目的來劃分及管理國土保育地區(賴宗裕，2005：58)。賴宗裕(2005)依據《國土計畫法(草案)》對國土保育地區之定義將其劃分為國土資源保安區、生態景觀保育區、國家公園保育區等三個次分區，另針對不同土地性質、不同區位、不同土地特性及實質條件，以及未來的管制方式，將各次分區劃設分級，包含第一級(核心區)、第二級(次核心)、第三級(緩衝區)。而農業發展地區乃依循顏愛靜等人(2004)之規劃成果，共分為第一種到第三種農業發展地區，同時兼顧次分區、分級分區之內涵；城鄉發展地區主要則依既有都市計畫地區及非都市土地使用分區、用地之差異，劃分為第一種到第四種城鄉發展地區之次分區。惟該計畫中僅將農業發展地區、城鄉發展地區實際劃分為兩層(分區、次分區)，且次分區同時涵蓋分級概念，非如同國土保育地區於次分區之下分級分區進行劃設。

而內政部營建署市鄉規劃局於民國 95 年委託黃書禮 (2006) 「國土規劃前置作業辦理計畫，子計畫 10 國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃(第一期)」中，主要參考、回顧國際自然保育聯盟(IUCN)、國內外環境敏感地之分類系統、國內國土保育相關分類系統之比較，最後提出結合強度管制 (分級) 及類別管制 (原 94 年委託中國土地經濟學會進行「國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合」之國土保育地區下三項次分區) 之優點，而後將國土保育地區劃分為四個分區(生態資源保育區、景觀資源保育區、水資源保育區、災害潛勢區)，並加以分級 (一、二、三級)，而在此計畫中的分區是不同於先前次分區呼應權責管理區與事權統一之構想，而是依循國內環境敏感地劃設之架構分為「生態敏感地、文化景觀敏感地、資源生產敏感地以及災害敏感地」²³⁵之環境敏感地架構 (黃書禮，2006)。

因此，在 93 年版本中，國土功能分區制度初步提出「分區、次分區」之構想，主要以取代非都市土地使用分區、用地，以及於國土保育地區中結合權責管理區之構想為目標。惟此一階段處於制度討論、研擬的階段，其後所進行的相關研究成果與報告中，對於分區、次分區之定義與劃設原則、國土保育地區之次分區構想從賴宗裕 (2005) 主要從權責管理區概念轉而自黃書禮 (2006) 以資源特性之「類別」做劃分，以及次分區下是否需有分級的制度設計，仍尚未有明確定案，然而，此階段的討論內容亦引導下一階段國土功能分區制度設計的變遷。

(二) 從「分區、次分區」修訂為「分區、分類、分級」

內政部於民國 97 年 10 月 24、31 日分別召開國土計畫法(草案) 第 7、8 次研商會議，針對國土功能分區劃設之規定於該次會議中的草案第 22 條²³⁶訂定之。

²³⁵ 其主要參酌 New Jersey Pinelands Commission 與 Center of Natural Areas, Smithsonian Institute

²³⁶ 民國 98 年 10 月 24、31 日內政部召開「國土計畫法」(草案)第 7 次、第 8 次研商會議之會議資料中，第 22 條規定：

「國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區之劃設，得視現況或未來發展實際需要及分別考量下列因素，再予劃分，進行不同程度之管制。國土保育地區：生態資源、景觀資源、水資源及災害潛勢等。農業發展地區：農地重劃與水利灌溉、作物適栽程度；產業區距離、地景變遷及城鄉蔓延等。城鄉發展地區：人口及社會變遷、城鄉發展模式、交通運輸與公共設施結構等實質社經發展潛力；各類法定保護區之自然環境限制等。海洋資源地區：資源

當時該草案條文仍維持「分區、次分區²³⁷」之劃設邏輯，其中「次分區」則仍於該條文的說明欄中所提及(內政部，2008h)。在 97 年 10 月 31 日國土計畫法(草案)第 8 次研商會議中，與會主席林次長中森在會議中閱讀該條條文文字後，積極主張有關國土功能分區條文欠缺通案性原則的敘述，且各國土功能分區亦應訂定個別遵守之原則，其原本條文內容文字太過粗糙(內政部，2008i)；此外，另有與會委員，多次積極指出在會議資料的第 22 條條文其實無法讓人了解「分區、次分區」之架構，然而在該會議簡報文件中所提供之國土功能分區、次分區之模擬方案反而較為清晰易讀。因此，該會議最終決議先將此條文予以保留，並提及有關國土功能分區條文內容應彙整共通性原則，以及個別國土功能分區劃設時所應遵循之原則，並建議重新擬訂條文(內政部，2008i)，其決議略以：

「第 22 條：本條保留。請參酌「國土規劃政策綱領」(草案)，將其依據國際趨勢、總統政見、永續會重要結論、Agenda21 等研議之內容，分別彙整適用整體國土規劃共通性原則，以及針對個別國土功能分區劃設時遵循之原則，重新擬訂條文，並配合修正第 23 條、第 24 條、第 25 條及第 25 條之 1 之相關內容²³⁸。」(內政部，2008i)

遂後，內政部於民國 97 年 12 月 29、31 日分別召開國土計畫法(草案)第 11、12 次研商會議，針對第 7 至 10 次研商會議中決議保留之條文進行修正後的討論，其中於第 11、12 次研商會議中即已於草案第 25 條條文²³⁹(原第 22 條移至第 25 條)中將國土功能分區劃設

保育、交通、觀光遊憩、漁業養殖、能源利用等使用類別所進行之海域功能區劃。國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。有關國土功能分區劃設、劃分及變更作業準則，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之。為因應國土復育及防治災害需要所進行實施範圍之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律另有較嚴格規定者，從其規定。」

²³⁷ 民國 98 年 10 月 24、31 日內政部召開「國土計畫法」(草案)第 7 次、第 8 次研商會議之會議資料中，第 22 條條文說明：「第一項明定四項國土功能分區之劃設，得視實際需要再予劃分次分區。...」

²³⁸ 民國 98 年 10 月 24、31 日內政部召開「國土計畫法」(草案)第 7 次、第 8 次研商會議之會議資料中，第 23 條、24 條、第 25 條、第 25 之 1 條分別針對國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區、海洋資源地區之劃設目的、劃設原則、主管機關、土地使用管制等相關事項訂定之。

²³⁹ 民國 98 年 12 月 29、31 日內政部召開「國土計畫法」(草案)第 11 次、第 12 次研商會議之「國土計畫法」(草案)第 25 條 國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區，得視實際需要，

之規定修正為「國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區，得視實際需要，再分類分級。」該修正條文亦於第 11、12 次研商會議之會議決議中通過（內政部，2008I）。

因此，在民國 97 年內政部召開數場研商會議中，有關國土功能分區制度即確定由「國土功能分區、次分區」調整修改「國土功能分區、分類、分級」。惟於歷次的研商會議中並未明確討論到「次分區」調整為「分類、分級」之始末，根據 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴之訪談指出，國土功能分區之分區、次分區或者分類分級可能考量用語表達及國土保育地區的細分方式，因此改用分類或分級：

「其實分區、次分區或者分類、分級，這個背後倒是沒有太多的故事，只是說這個分區、次分區這個用語有點不是那麼好表達，譬如說國土保育區我們再細分的時候用什麼方式，所以我們乾脆用分類或分級，本來還有分級這個概念要移入更細的，後來連分級也沒有了，我們現在就分區跟分類，所以國土保育地區第一類、農業發展地區的第一類、第二類，類似這個樣子。」（陳繼鳴，2020）

而修改後的國土功能分區、分類、分級之制度，即於民國 98 年 10 月 8 日行政院第 3165 次院會討論通過《國土計畫法（草案）》。其後，立法院內政委員會遂於 98 年 12 月 9 日的立法院第 7 屆第 4 會期內政委員會召開「國土計畫法草案」及「國土復育條例草案」公聽會，會中政治大學徐教授世榮曾指出國土功能分區完全打破現行的非都市土地管理制度，因此建議功能分區下的分類及分級應該更加明確、詳細：

再予分類分級。前項分類分級之原則如下：國土保育地區：依據環境敏感地區之環境資源調查結果，就生態資源、景觀資源、水資源及災害潛勢等型態予以分類，並依保護標之重要程度，分別訂定不同層級之管制。農業發展地區：依據生產競爭、生態景觀及生活區位環境等評估分析結果，就主、次要農地即可釋出農地等型態予以分類，並依農業發展之重要程度，分別訂定不同層級之管制。城鄉發展地區：依據都市化程度、交通可及性及公共設施服務水準等，就已發展、再發展及待發展等型態予以分類，再依成長管理與生態城鄉發展需要，分別訂定不同層級之管制。海洋資源地區，依據內水與領海之環境及生態基本資料調查結果，考量現況及未來發展之多元需要，就港口航道、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途及其他使用等類別，進行海域功能區劃，並視中央目的事業主管機關之需要，分別訂定不同層級之管制。國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。有關國土功能分區劃設、劃分及變更作業準則，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之。為因應國土復育及防治災害需要所進行實施範圍之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律另有較嚴格規定者，從其規定。

「第三點，個人認為土地分類及分級應更明確。目前我們只談四大功能分區，完全打破現階段非都市土地的十種分區及十八種用地的分類及分級。依據立法說明，即農業發展地區及城鄉發展地區之劃設，由直轄市、縣（市）主管機關依全國國土計畫等來規劃及操作。我們要強調的是，土地的分類及分級除了專業技能之外，請各位千萬不要忽略，計畫及政治經濟往往是嚴密掛勾在一起，更隱藏了許多政治利益的操作及交換。未來本法是將此權力下放至地方政府，然若以目前地方政治生態關之，實在讓人非常憂心。因此我們建議，國土功能分區的分類及分級應該更加明確，不要那麼抽象的只列出四大功能分區，之後就什麼都沒有了，如果是這樣，我認為這就不是負責任的立法，因此必須在法律中，將分類及分級訂得更為詳細。」（立法院，2009c：46）

惟在徐教授世榮建議後，有關國土功能分區制度仍維持民國 98 年 10 月 8 日行政院院會通過之草案條文規定，並於立法院第 7 屆第 7 會期中，經內政委員會於 100 年 5 月 18、19 日及 6 月 1 日進行審查，審議結果全案 59 條文，總計通過 36 條、保留 23 條，其中有關國土功能分區劃設及其分類規定之第 23 條條文，於審查中決議將該條文提案均保留，並送黨團協商（立法院，2011c）。

（三）從「分區、分類、分級」修訂為「分區、分類」

在立法院第 7 屆第 7 會期中，經內政委員會審議結果約近半條文保留、未通過（立法院，2011c），嗣後內政部也針對國土功能分區之條文內容重新研擬。

隨後，根據民國 101 年 10 月 22 日內政部召開「國土計畫法」（草案）聯席審查會議第 7 次會議，時任內政部營建署綜合計畫組陳組長繼鳴提及原先國土功能分區的設計是分成「分區、分類、分級」，但考量在模擬過程中發現分為三級在未來的管制成本可能過重，且不易讓社會理解土地管制系統，因此將國土功能分區簡化成「分區、分類或分級」，並保留非都市土地使用地編定作為土地管制規範之依據（內政部，2012n）。然而，在該次會議中，多位與會委員主張建議將第 1、2 次聯席審查會議中所提供之各類功能分區之劃設原則於《國土計畫法（草案）》法條文字中明確訂定²⁴⁰（內政部，2012h），或透過附表方式處理之，而內政部營建署則表示將各類功能分區劃設原則於法條中訂定可能無

²⁴⁰ 民國 101 年 9 月 17、18、26 日內政部召開「國土計畫法」（草案）聯席審查第 1 次至第 3 次會議之會議文件，其表 1 乃將「國土功能分區及其分類或分級之劃設原則」依據國土功能分區、各分類之劃設原則、使用說明以表格及文字方式明確表述。

法因應未來環境變遷之修改彈性，且存在技術問題，建議於全國國土計畫訂定之。因此，在「國土計畫法」(草案) 聯席審查會議第 7 次會議之審查結論中，簡主席太郎請內政部營建署評估是否以「條文」或「附表」方式將國土功能分區及其分類或分級劃設原則納入，並修正相關法條文字 (內政部，2012n)。

嗣後，民國 101 年 10 月 24 日內政部召開「國土計畫法」(草案) 聯席審查會議第 8 次會議，內政部營建署延續第 7 次之會議結論之建議，其中在國土功能分區中先刪除「分級」之文字，考量分類亦具有分級之意義，因此統一以「分類」方式表達 (內政部，2012n)。而有關國土功能分區及其分類劃設原則內政部營建署則提出甲、乙兩案之條文內容，其中甲案未將各類劃設原則納入法條中，乙案則於四大功能分區下，訂定第一類、第二類及其他必要之分類之劃設原則，而經多位與會委員認為明確將各類劃設原則落入法條文字中並不會影響未來的規劃作業，且應將各分類使用之有關限制、禁止事項清楚敘述，嗣後，經簡主席太郎決議將採納內政部營建署所提乙案之條文建議，並將條文序文修正為「各國土功能分區及其分類應依下列順序及原則劃設」(內政部，2012o)。自此確立國土功能分區將按資源特性予以「分類」，並簡化為「國土功能分區、分類」兩個層級。

二、使用地編定保留作為落實國土功能分區制度之考量

在《國土計畫法 (草案)》初期研擬階段，根據陳博雅 (2003) 於民國 92 年受內政部營建署市鄉規劃局委託完成之「新國土規劃理念下土地使用分區管制之研究」，其內容點出都市土地與非都市土地兩者的規劃與管理不一、未作整體配合，造成在規劃上無法做全盤性的配合，管制上強度不一，對於成長管理成效不彰等課題，又以非都市土地實際上缺乏「規劃性」的土地使用管制計畫，經常造成審議上的欠缺區域整體性的考量，因此為了實現土地使用分區管制一元化，期望建立新的土地使用分區管制制度。另外，根據內政部營建署 92 年 9 月 9 日「國土計畫法制定情形」文件中得知，國土功能分區之目的乃為取代現有的非都市土地使用分區及用地編定 (內政部，2003g)，其內文略以：

「以國土功能分區 (國土保育區、城鄉發展區、農業發展區及其次分區) 取代現有非都市土地使用分區，並停止現有用地編定。」(內政部，2003g)

另一方面，根據民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴以及民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘之訪談中得知，自 93 年開始討論國土功能分區後，取消使用地編定有兩個考量。

其一是在區域計畫時期，土地使用管制以「使用地」作為管制工具，非都市土地使用分區並未有計畫引導：

「那用地的部分，其實在整個國土法研擬的過程裡面它一直若隱若現，因為我們一直面臨到現在的區域計畫他其實主要真正的管制的核心都是透過用地在管制，那到國土計畫的時候一直沒有去碰觸用地，大家一直在問我們這件事情，其實這個背後真的有故事，也就是說以前的區域計畫，其實我剛剛講區域計畫沒有什麼計畫主導，甚至他的分區也沒有真正分區的指導，沒有！他其實完全到一筆一筆土地的叫作用地的編定，所有的東西都回到用地的編定才會真正發生實質的效果，那個分區跟這個用地有什麼關係，其實不太有關係。那這個都會有很多歷史典故，第一個包括就是說整個在操作當初設計這個管制的規定的時候，大概都是從地政這個系統中的這個概念去操作，所以剛剛有講到就是一筆一筆土地，所以那個用地跟土地事情就綁在一起了。」（陳繼鳴，2020）

其二，在 93 年及 98 年版本中，原擬透過國土功能分區制度之設計，不論是分區、次分區或是分區、分類分級，一開始即欲取消使用地作為土地使用管制的工具，將國土規劃與「地籍」脫鉤，且考量當時現有非都市土地使用分區及使用地之地籍、地權與地用之間緊密關聯，將導致國土功能分區難以落實，內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長於受訪時表示：

「當初是這樣子的想法，第一個要跟地籍脫鉤，因為地籍有它地籍、地權很強的一個功能在上面，我不能隨便去動它，那既然現在的使用分區、使用地跟地籍是連在一起的，我如果要變更它的話，要不然我去做分割，要不然就去調那條線，你動了那個很麻煩，你動了地用又動了地權，你說我交一筆土地，你給我分成兩筆土地，我繳稅如果要多繳，你國家幫我繳嗎？又弄的很複雜，所以我們就說我們不要去碰地權。」（廖文弘，2020）

因此，新的國土功能分區之規劃架構乃以取代現有非都市土地使用分區與使用地之管制方式為目標，且該制度之設計延續至民國 98 年之《國土計畫法（草案）》的討論過程中。

然而，因立法院第 7 屆第 7 會期內政委員會審議結果中，有近半條文保留、未通過，嗣後有關是否保留使用地之討論也重新進行討論。根據廖副分署長文弘口述歷史訪談中指出，內政部營建署內部在修法的討論過程認為大多數民眾已習慣「使用地」一詞，且在全新制度轉換過程中，仍

需維持社會穩定性，因此決議將「使用地」重新納入。另外，內政部營建署陳副署長繼鳴及內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘特別強調在新的國土功能分區制度下，保留的使用地之功能僅供制度銜接與使用情況註記，而實際的土地使用管制及容許使用項目仍須以國土功能分區及其分類為主要依據，其受訪中所陳述內容如下：

「至於說用地要把它留下來是因為制度轉換有需要，因為你跟民眾講，他一定會問你說：『啊我的土地你劃做什麼分區分類。』所以我們是暫時的把它留下來，就好像區域計畫地政系統…那我們這邊在《國土計畫法》這邊把用地留下來，事實上是要跟現在的制度去接，但它不會做成管制的依據，管制還是用那兩層，就是國土功能分區跟分類，用這兩個來管控容許使用項目，用地並不會出現。」(廖文弘，2020)

「用地的部分會讓大家比較好瞭解說明，因為大家四十幾年來已經習慣用使用地來管制這樣子的一個方式。一開始要跟人家講，你說你是一個全新的制度，這個真的很難接，而且當初林中森還在當我們次長的時候，他在主持國土法的相關會議他都說這是一個寧靜的土地使用改革，……，有變但是沒有變那麼多，又可以方便跟民眾說明，這樣才可以講說是寧靜，要不然就是暴動。」(廖文弘，2020)

「用地的性質跟我們現在非都的性質是完全不同的，我們把它放到蠻後面。可是後來在討論的過程中終究是認為，你這裡面都沒出現的話，那未來他要去訂定相關管制規定根本沒這個名稱，根本沒有法律地位，所以我們後來還是把『用地』這個名稱寫進去，但是它的性質只有在我們管制規則後面，那裡面可以編定什麼適當用地的時候去做這個事情，而且他的目的就是剛剛講的是依附在你的分區功能分區下面、性質下面去調整你這個用地的類別。」(陳繼鳴，2020)

另外，根據內政部營建署組內討論《國土計畫法(草案)》修正方向文件得知(內政部，2012s)，其特別就「國土功能分區及其分類分級與現行非都市土地 10 種使用分區 18 種使用地之銜接方式」進行討論，主要乃考量土地使用管制的穩定性之因素，避免因廢除非都市土地使用管制之規定而造成社會較大的不安，因此決定將原本欲以國土功能分區、分類分級取代的「使用地」重新納入制度設計中，其具體的討論內容如下：

「立法院第 7 屆第 7 會期審議本法草案期間，考量國土計畫時公布施行後將廢除區域計畫法，亦即屆時現行非都市土地「使用分區及使用地」將以「國土功能分區及其分類分級」取代，基於土地使用管制穩定性考量，本部爰提出保留現行非都市土地「使用地」之建議(至於非都市土地使用分區則由國土功能分區加以取代)，該部分並經立法院內政委員會審查通過。」(內政部，2012)

「…，基於土地使用管制穩定性，及儘量降低國土計畫法公布施行後影響衝擊之考量，不宜直接以國土功能分區作為土地使用管制之依據，而應提高其層次作為土地使用分區（不論都市或非都市土地）或使用地調整之指導原則，並保留現行非都市土地使用分區及使用地，以作為實際管制之依據；…。」（內政部，2012）

據此可知，在民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》中，內政部提出保留現行非都市土地使用地之建議，其主要是考量在制度轉換過程中能否順利銜接以及社會的穩定性。

參、政策決定關鍵

有關「國土功能分區制度之演變歷程」，以及「使用地編定保留作為落實國土功能分區制度之考量」之政策決定關鍵，可分述以下三點：首先，國土計畫法中的國土功能分區制度設計乃為了實現以計畫的方式引導未來的土地使用，強調國土資源之特性，並跳脫過去非都市土地以地籍管理之觀念；其次是考量「分類」本身即隱含資源特質與管制程度的差異，以及管制成本過高的問題，為利於社會理解新的土地使用管制系統，因此將國土功能分區簡化成「分區、分類」兩個層級；第三是「使用地」的保留乃為了制度銜接、社會穩定，以及便於向民眾溝通傳達之考量，但其不若過去作為管制的工具，而是作為多元土地使用樣態的註記，新的土地使用管制仍以國土功能分區及其分類作為管制規範。

第五節 國土功能分區重疊管制

壹、政策議題說明

「國土功能分區」的概念於民國 91 年起納入《國土計畫法 (草案)》討論，然國土功能分區的權責管理機關有重疊或不同之爭議，尤以國土保育地區之事權統一議題備受討論。

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》(下稱 93 年版本) 之國土保育地區首次設計「權責管理區」規範²⁴¹，明定如何加強國土功能分區事權統一及中央主管機關之權責。而後，98 年國土功能分區於類別中新增「海洋資源地區」，同時亦將海洋資源地區納入「權責管理區」之規範²⁴²。

而權責管理區的制度於民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》(下稱 103 年版本) 內刪除，並於該版本中確立「國土功能分區重疊管制」之規範²⁴³。是以，除國土保育地區以外，海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區，如有屬《國土計畫法 (草案)》規定之國土保育地區劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。

以下分為三個部分闡述：首先為權責管理區制度之納入歷程；其次為權責管理區制度刪除之政策討論過程；最後為國土功能分區重疊管制之政策討論歷程。

貳、政策決定歷程

一、權責管理區之政策討論歷程

民國 91 年 6 月，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出〈新世紀國土改造方案〉，指出環境保護、水資源調查及利用、經營管理等業務分屬不同機關，各機關立場不同、權責不清，為統一事權、追求環保與經濟發展兼顧之永續發展目標，期望將水、土、林業務整合納入政府改造方案，並建議研訂「國土基本法」以整合土地法、水利法、森林法及都市計畫法 (總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002b)。

同年，「國土功能分區」的概念被提出後，對於國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區的土地使用管制具諸多討論，其中 92 年 4 月 11

²⁴¹ 民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》第 23 條相關規定。

²⁴² 民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》第 24、27 條相關規定。

²⁴³ 民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》第 22 條相關規定。

日內政部營建署召開「國土計畫法草案立法院座談會」，周立法委員助理清玉於會議中提出：「國土保育地區主管權責分散在各部會，事權不一；水土林業務應予整合，統一由一個部會主管。」由於國土保育地區涉及土地利用之相關法律眾多，如：環境基本法、水土保持法、土石採取法、飲用水管理條例等，各法各行其是，權責與標準或有重疊、不一，因此內政部營建署決議應由《國土計畫法（草案）》之中央主管機關統籌指定國土保育地區及訂定管制規則（立法院，2003）。

嗣後，內政部於民國 92 年 4 月 30 日「行政院國土規劃推動委員會第一次臨時會議」中，所提《國土計畫法（草案）》第 27 條表示：「為落實國土之保育，國土保育地區一經指定，中央主管機關得劃分區域，設置專責機構及人員。」明定國土保育地區應由中央主管機關設置專責機構，進一步規範該功能分區之管理（行政院，2003d）。同年 9 月 8 日，由林政務委員盛豐主持之「國土保育地區事權統一問題」會議，對於國土保育地區管理事權之方式，具以下三種選擇作為參考：其一為指定一機關負責國土利用監測及取締工作；其二為將國土保育地區範圍內之各次分區，指定由一機關管理，其餘機關協助；其三為依現況各該法令主管機關各自管理。未來政府組織再造，倘若整合水、土、林業務成立「環境部」，則統一事權將不是問題，但考量政府組織再造完成期限尚不明朗，因此第一個方案較難以執行。另一方面，根據內政部營建署市鄉規劃局所模擬劃設之國土保育地區與次分區之結果所示，若由中央主管機關劃分區域，指定專責機關辦理土地使用管理及國土利用監測，尚屬可行（行政院，2003q）。

根據民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴、民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署朱副處長慶倫訪談表示，當時在模擬劃設國土保育地區時，覺察一塊土地上會重疊許多作用法。為事權統一，內政部決議由中央主管機關指定專責單位來管理，並期望各部會能夠一同為國土的保育與管理盡一份心力：

「權責管理區的重點有大部分都在談國土保育的事情，在這個處理的過程我們甚至以中央山脈這個地區做一些不同作用法，不管野生動物保護法、文化資產保存法、飲用水管理條例或者是自來水的水質水量保護區等這類的法，我們去把它疊上去發掘某一個地區它可能有七、八種以上的作用法在控制。那你現在要劃國土保育，人家就會說那你怎麼去做，這裡有七八個不同的單位在做這個事情，所以當初的邏輯也很單純，既然要立國土計畫法，就把它統一了，未來要劃作國土保育地區，就統一由一個單位來管就好。」（陳繼鳴，2020）

「理論上如果做一個小範圍土地使用規劃，當然我們土地使用主管機關可以做，但是這麼大的國土，當然必須藉著別人部會的手來做這件事，所以當時會有一些權責的劃分，...，一條河這樣從上游到下游，就可以經過這麼多不同機關在管，所以它各有權責也各有法律，不是用了國土（計畫）法就能去取代人家，所以當時是牽著大家的手大家一起做，成就這件事情。」（朱慶倫，2020）

為進一步針對國土保育地區事權統一配套修正相關法令，內政部營建署於民國 92 年 10 月 3 日邀集專家學者召開「國土計畫法草案國土保育地區管理議題相關配套法案修訂重點會議」，會議中針對國土保育地區各次分區，因各目的事業經營管理計畫競合時，如何指定其主、協辦機關，結論擬出指定優先管理機關可考量之因素如以下順序，供中央主管機關及各目的事業主管機關作為參考，以利國土保育地區專責機關之指定更具原則性：

「首先為考量中央政府機關以能夠直接執行違規查報、取締工作，而不需經由縣市政府辦理之機關為優先；其次為該目的事業法或其經營管理計畫所公告事項內容之多寡；最後為該目的事業法所公告管制區面積佔次分區之比例大小。」（內政部，2003d）

後於民國 93 年 1 月 6 日行政院召開「審查國土計畫法草案第九次會議」，審查決議中提及草案第 21 條國土保育地區劃設後，其國土利用監測及查報專責機關之指定，宜由中央主管機關建議，並由行政院核定（行政院，2004a）。因此內政部針對權責管理區之草案規範確立為：

「為落實國土之保育，國土保育地區一經劃設，中央主管機關應視管理之需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調擬訂專責機關辦理國土利用監測及查報，併同全國國土計畫報請行政院核定。」

就此確立權責管理區之規範精神，以此版本於 93 年版本，並於該條說明欄表示國土保育地區之權責管理區等同於次分區。

後於民國 97 年 10 月 31 日內政部召開「國土計畫法(草案)第 8 次研商會議」，會議中討論新納入之「海洋資源地區」法條時，委員提出海洋也是土地之一，其土地使用管制與目的事業主管機關之法令連結為何（內政部，2008i）。因此於同年 11 月 11 日「國土計畫法(草案)第 9 次研商會議」中提出更正，草案第 24 條第 1 項第 4 款規範，明定海洋資源地區之管理原則：

「政府成立海域專責管理機關前，中央主管機關應依海域功能區劃結果，並視管理之需要劃分權責管理區，由各該中央目的事業主管機關進行管理，至管理範圍重疊者，由中央主管機關會商擬訂主協辦機關，報請行政院核定。」（內政部，2009u）

最終，民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》(下稱 98 年版本)中，國土保育地區於第 24 條第 1 項明定：

「國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內土地利用管理有關機關，擬訂主、協辦機關，納入全國國土計畫報請行政院核定。」(內政部，2009u)

另海洋資源地區則於第 27 條第 2 項明訂：

「政府成立海域專責管理機關前，中央主管機關應依海域功能區劃結果，並視管理需要劃分權責管理區，由各該目的事業主管機關進行管理；至其管理範圍重疊者，由中央主管機關會商擬訂主、協辦機關，報行政院核定。」(內政部，2009u)

意指全國國土計畫係由行政院核定，故為加強國土保育地區之事權統一，中央主管機關應於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中劃分權責管理區，透過與各目的事業主管機關之協調，擬訂主協辦機關辦理國土利用監測及查報；海洋資源地區在成立海域專責管理機關前，也須劃分權責管理區，管理範圍重疊者，則依中央主管機關會商擬訂主、協辦機關。

二、權責管理區制度刪除之討論過程

民國 98 年 2 月 5 日由內政部營建署召開「國土計畫法」(草案)第 14 次研商會議」中，加入國土功能分區劃設原則及管理，相較於過去的國土功能分區，更具有計畫指導之性質，且各種使用行為更能明確被規範(內政部，2009b)。

因土地使用管理為內政部之權責，且《國土計畫法》法案性質為處理空間與土地使用的秩序，若國土保育地區及海洋資源地區額外指定其他目的事業主管機關專責負責，在法制定位上即面臨法規單位的質疑²⁴⁴，且目的事業主管機關對於土地使用的管制較缺乏，較為「行為」上的管制，如：不能傾倒垃圾、不能傾倒廢土等²⁴⁵。

²⁴⁴ 內政部營建署陳副署長繼鳴於民國 109 年 11 月 10 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「後來為什麼會做調整呢，這調整的因素其實回歸回來，因為就是一個法的設計中就要考慮到它的執行面，而且它的主管機關所以這個(國土計畫)法，它比較偏向是屬於整理空間跟土地使用的秩序，所以這一塊在土地方面呢，基本上以前到目前為止是屬於內政部在主導，所以未來如果說國土保育地區這裡面又指定其他的國土保育單位專責去負責，這個在法治上面的處理，其實我們也遭遇到很多的質疑，包括法規單位的質疑。」

²⁴⁵ 內政部營建署朱副處長慶倫於民國 109 年 10 月 26 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「比較特殊的是目的事業主管機關，因為土地使用管制的工具在我們手上，譬如說土地它有多少建蔽

民國 101 年 8 月 3 日內政部召開「國土計畫法 (草案) 重要議題座談會第二場會議」，討論議題包含開發許可制度及民眾參與機制，邀集各相關單位、專家學者共同研議，其中針對開發許可制度議題，具以下討論：「得申請開發許可區位」之合適性、「變更國土功能分區」之可行性、「國土功能分區分級原則」之明確性、是否另立「土地開發條例」專法、「政府興辦之重大公共設施」之範疇擬定²⁴⁶等議題。內政部營建署對於上述議題進一步研處，將「開發許可」調整為「使用許可」，並且刪除「得申請開發許可區位」的機制。在使用許可的制度設計下，將以國土功能分區規範開發行為 (內政部，2012b)。據此，內政部於會後新增各國土功能分區之使用管制基本原則，如：國土保育地區得禁止或限制開發利用，同時，刪除落實劃設各國土功能分區之配套機制 (第 24²⁴⁷、25²⁴⁸、26²⁴⁹、27²⁵⁰ 條) (內政部，2012b)。

由於「權責管理區」係為落實土地管制而產生之配套機制，內政部據以刪除相關條文。遂後，民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》(下稱 103 年版本) 中，有關土地使用管制則依照國土功能分區訂定之原則。

三、國土功能分區重疊管制之政策討論歷程

民國 101 年 12 月 18 日行政院召開「《國土計畫法 (草案)》審查會議」，以內政部營建署於 98 至 101 年所辦理之公聽會、委託研究案、座談會等彙整結果，將本法草案研修完竣後，邀集各相關單位審查草案內容。會議中經濟部水利署提及：「針對地下水管制區、地層下陷區、自來水水質水量保護區及水庫集水區等環境敏感區，本草案中已將其納入國土保育地區，惟若劃入國土保育地區範圍內之土地現況已屬農業發展或城鄉發展

率、容積率是我們管，但是他們管的是比較行為的，譬如說不能傾倒垃圾、不能傾倒廢土、不能做污染行為等，它比較屬於行為去講。」

²⁴⁶ 由楊重信教授、戴秀雄教授、鄭安廷教授、王珍玲教授提及。

²⁴⁷ 涉及國土保育地區之事權統一，中央主管機關應劃分權責管理區；針對國土保育地區內環境劣化地區應會商有關機關擬定復育計畫；上述涉原住民族土地者，應與原住居者諮商取得共識。

²⁴⁸ 農業用地之輔導或獎勵規範；停止農業用地之輔導或獎勵情形。

²⁴⁹ 城鄉發展地區之優先發展順序；新訂或擴大都市計畫之區位及規模；原依區域計畫法劃定或編定為設施發展導向之處，得視規劃需要調整劃設為城鄉發展地區。

²⁵⁰ 海洋資源地區在未完成海域功能區劃前，應以生態保護、保育或國土保安為原則；政府成立海域專責管理機關前，中央主管機關應依海域功能區劃結果，並視管理需要劃分權責管理區。

地區，其如何能限縮地主現有之土地開發權利。」對此，內政部表示針對農業發展地區或城鄉發展地區範圍內屬地下水管制區、地層下陷區、自來水水質水量保護區及水庫集水區等環境敏感地區者，在未來研訂國土使用管制規則時，納入考量並研擬適宜之土地使用管制規定(行政院，2012)。

因此，民國 102 年 1 月 22 日行政院召開「《國土計畫法 (草案) 》第 2 次審查會議」中，內政部提出之草案即新增內容，草案第 20 條規範各國土功能分區及其分類之劃設原則，第 2 項為：「各國土功能分區及其分類應按國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區之順序進行劃設為原則。但符合國土保育地區之劃設原則，因空間區位重疊或零星狹小，得於不影響國土保育功能下，劃設為其他國土功能分區。」明定各國土功能分區之劃設順序，及符合國土保育地區劃設原則之土地，得劃設為其他功能分區之例外規定；草案第 22 條第 3 項進一步規範：「國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。」明定草案第 20 條第 2 項—「符合國土保育地區之劃設原則，因空間區位重疊或零星狹小，得於不影響國土保育功能下，劃設為其他國土功能分區」之土地，應予以禁止或限制使用之規定 (行政院，2013a)。

而民國 103 年 3 月 6 日行政院召開審查「《國土計畫法 (草案) 》第 3 次會議」時，刪除上述草案第 20 條第 2 項，並建議將草案第 22 條調整為 2 條，內政部進一步與法規會協調，並於後續整理條文時納入一併調整 (行政院，2014b)。後於 103 年 6 月 18 日召開「《國土計畫法 (草案) 》第 6 次會議」時，確立「國土功能分區重疊管制」之規範於草案第 22 條第 1 項：「國土保育地區以外之其他功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。」明定國土保育地區以外之其他國土功能分區如有符合國土保育地區之劃設原則之土地，應予以禁止或限制使用之規定，以加強國土保育 (行政院，2014f)。是以，海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區，如有屬《國土計畫法 (草案) 》規定之國土保育地區劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應符合土地使用指導事項，作為「國土功能分區重疊管制」規範。

民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴訪談表示，內政部考量目的事業主管機關僅作行為管制，因此決議後續由《國土計畫法》中央主管機關統籌土地使用管制事宜，而原法制面已存在的作用法仍按其責任分工，制度更改為「土地使用管制與行為管制之重疊管制」，相關概念如下：

「未來的國土針對這類的不同功能分區，我們會另外制定它的土地使用項目，…，這個部分是由國土計畫主管機關統籌，但是各種保育標的或者是它要的管制對象等，這塊還是會連結到原來的作用法，基本上就是跟國外一樣就是重疊管制，土地使用就是你整體做完之後它上面疊了某一種特定目的作用的管制，對不起，你要在這邊做任何使用你當然還是要符合作用法相關規定。」（陳繼鳴，2020）

因此民國 107 年公告實施之〈全國國土計畫〉中，亦遵循「重疊管制」之精神，依循〈全國區域計畫〉的環境敏感地區概念，依土地資源特性，區分為災害、生態、文化景觀、資源利用及其他等五類。各類型環境敏感地區除符合國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等國土功能分區之管制規定外，並應符合相關目的事業主管法令規定（內政部，2018）。

參、政策決定關鍵

103 年版本，確立國土功能分區重疊管制之規範，政策決策關鍵分為以下兩點：其一，原為達成事權統一，採用「權責管理區」制度。由中央主管機關劃分權責管理區，透過與各目的事業主管機關之協調，擬訂主協辦機關辦理國土利用監測及查報。而後，考量權責的分工與指定不易，且目的事業主管機關僅作行為管制，土地使用管制仍應回歸中央主管機關，因此最後決議以行為與土地使用之「重疊管制」作為規範；其二為水利署提及針對環境敏感區《國土計畫法(草案)》已將其納入國土保育地區，惟劃入國土保育地區範圍內之土地現況已屬農業發展或城鄉發展地區，其如何能限縮地主現有之土地開發權利。因此《國土計畫法》第 23 條規範海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區，如有屬《國土計畫法》規定之國土保育地區劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應符合土地使用指導事項，作為「國土功能分區重疊管制」規範。

第六節 國土保育地區劃設之權責

壹、政策議題說明

「國土功能分區」的概念民國 91 年納入《國土計畫法 (草案)》後，針對國土保育地區之劃設權責問題，具諸多討論。該權責為中央主管機關，抑或為地方主管機關，在不同草案版本中受到不同之規範。

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》(下稱 93 年版本) 確立「國土保育地區」之劃設權責為中央主管機關，民國 98 年亦承接前一草案版本之劃設權責概念，然而民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》(下稱 103 年版本) 更改各國土功能分區皆由直轄市、縣 (市) 主管機關劃設。

以下分為兩個部分闡述：首先為國土保育地區由中央主管機關劃設之政策討論歷程；其次為國土功能分區皆由直轄市、縣 (市) 主管機關劃設之政策討論歷程。

貳、政策決定歷程

一、國土保育地區由中央主管機關劃設之政策討論歷程

民國 91 年 6 月總統府國土保育與開發諮詢委員會提出〈新世紀國土改造方案〉，建議撤回《國土綜合發展計畫法 (草案)》後，林政務委員盛豐及林次長中森召集專家學者及各部會，召開「國土綜合發展計畫法草案後續處理方案會議」，會議中多數意見歸結限制發展地區應由中央主管機關劃設、公告，包括夏教授鑄九與楊教授重信皆表示應由中央主管機關劃設，若由地方主管機關劃設為不負責任之作法；華教授昌宜亦指出國外是由中央主管機關劃設，地方主管機關絕不會去劃設該分區；陳教授博雅則認為應由目的事業主管機關劃設，並由其自行公告 (內政部，2002c)。對此，內政部營建署提出兩個方案：甲案為限制發展地區應由直轄市、縣 (市) 政府指定，不指定時由中央主管機關指定；乙案為「限制發展地區」修正為「國土保育區」，政府無須宣告此類地區為限制開發，僅須規範未來都市發展地區 (含開發許可案) 應避開即可。遂後，內政部營建署將限制發展地區修正為「國土保育地區」，並由中央主管機關指定 (行政院，2002c)。

而當時國土功能分區中僅「國土保育地區」具劃設權責機關之規範，因此民國 92 年 3 月 26 日內政部召開「國土計畫法 (草案) 農地資源重分配與開發許可機制之運作研商會議」中，決議有關三大功能分區 (國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區) 劃定原則應予以授權明定，後

續規範中央主管機關擬定之「國土空間發展計畫」中應載明國土功能分區之劃設，意即中央主管機關具劃設各國土功能分區之權責（行政院，2003a）。同年8月22日行政院召開「國土計畫法草案座談會議」，邀集各直轄市、縣（市）市長共同研商，決議提及：

「三大功能分區中央統一劃設後所製作之分區範圍圖，地方政府可視自然地形及地籍界線作必要之調整，並於調整後報請中央主管機關核定。」

可見當時劃設功能分區的主要權責仍為中央主管機關，直轄市、縣（市）主管機關僅就中央主管機關所劃設之國土功能分區圖進行微幅調整，並劃設次分區。

民國92年11月5日內政部營建署召開「國土計畫草案下國土功能分區與都市計畫以外土地使用管制關係座談會」，其中王教授鴻楷對三大功能分區、都會區域計畫、特定區計畫之劃設優先順序提出疑問。對此，林政務委員盛豐回應，「國土保育地區」應為首要劃設區域，尤其是現況已在保育之地區，且認為劃設該地區必須具一定之政治實力及預算，才能夠有實質作為，進一步確立國土保育地區應由中央主管機關劃設之權責。

然而，當時適逢草案由《國土綜合發展計畫法（草案）》更名為《國土計畫法（草案）》，並修正重點為規範空間使用計畫，兼顧程序法及實體法之精神（行政院，2002c），綜觀兩版本草案內容之差異，民國91年草案函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》第7條²⁵¹與93年版本第8條²⁵²規範國土綜合發展計畫及全國國土計畫應載明事項，可見中央主管機關所負責辦理之事項，逐漸轉以原則性、政策性為主，而直轄市、縣（市）主管機關則負責執行面相關事項。特別是，93年版本第8條第1項第5款明定全國國土計畫應包含「國土保育地區之劃設及管理計畫」，

²⁵¹ 國土綜合發展計畫之內容，應載明下列事項：一、國土綜合發展目標及政策；二、計畫範圍及計畫年期；三、國土空間發展架構及自然資源之規劃；四、土地使用基本政策；五、限制開發地區指定原則及農地釋出之原則；六、都會區建設發展構想；七、直轄市、縣（市）綜合發展政策之原則；八、直轄市、縣（市）發展總量；九、各部門計畫發展構想；十、其他相關事項。

²⁵² 全國國土計畫之內容，應載明下列事項：一、計畫範圍及計畫年期；二、國土永續發展目標及成長管理策略；三、都會區域與特定區域計畫範圍之界定及發展構想；四、國土功能分區之劃設構想及其土地使用管制原則；五、國土保育地區之劃設及管理計畫；六、部門綱要計畫；七、國土景觀綱要計畫；八、國土防災綱要計畫；九、全國土地使用概念圖；十、其他相關事項。

而農業發展地區及城鄉發展地區之劃設則於第 11 條第 1 項第 4 款明定，於直轄市、縣（市）國土計畫載明。除國土保育地區基於事權統一之效，農業發展地區及城鄉發展地區則相對尊重直轄市、縣（市）主管機關權責，將國土功能分區劃設權力部分予以直轄市、縣（市）主管機關，納入地方自治之概念。根據 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴訪談表示：

「以前區域計畫是沒有（地方自治），都市計畫是有（地方自治），可是那麼大的非都（市）土地基本上都掌握在中央，然後以用地的概念去控管，所以想當然一定會有這個狀況（未能因地制宜），所以一開始在訂（國土計畫）法的時候，地方自治的概念就已經放進來，每一個縣市擬定自己的計畫，然後透過自己的程序去做處理。」（陳繼鳴，2020）

後於民國 97 年國土功能分區納入「海洋資源地區」後，同年 10 月 24 日內政部營建署召開「國土計畫法（草案）第 7 次研商會議」，會議中提出關於海洋資源地區之劃設權責機關，應由中央主管機關或地方主管機關負責仍待釐清，內政部營建署決議海洋資源地區之劃設業務應由中央主管機關辦理（內政部，2008h）。因此於 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，第 4 條第 1 項第 5 款規範中央主管機關應辦理國土保育地區及海洋資源地區之劃設、第 2 項第 3 款則規範直轄市、縣（市）主管機關應辦理農業發展地區及城鄉發展地區之劃設。

二、國土功能分區皆由直轄市、縣（市）主管機關劃設之政策討論歷程

98 年版本，於 100 年 5 月 19 日立法院第 7 屆第 7 會期內政委員會第 19 次會議中逐條審查，一併審查行政院提案條文、張委員慶忠等提案條文及林委員淑芬等提案條文。而對國土功能分區之劃設權責，林委員淑芬認為除國土保育地區及海洋資源地區為中央劃設之權責以外，農業資源地區亦應納入：

「國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區的事權應統一，糧食的基本安全若交由地方政府辦理，即缺乏總體上的考量，應確保國家基本糧食政策。」（立法院，2011b）

對此，內政部營建署回應，城鄉發展地區及農業資源地區於劃定後須報中央主管機關核定，中央主管機關仍握有核定權。因此，國土功能分區之劃設之權責應維持國土保育地區及海洋資源地區由中央主管機關劃定，農業發展地區及城鄉發展地區則由直轄市、縣（市）主管機關劃定。

而後該草案後因屆期不續審，退回內政部重新檢討。民國 101 年，內政部營建署提出《國土計畫法（草案）》數個面臨的議題及修正方向，針對國土功能分區及其分類分級與現行非都市土地使用分區及使用地之銜接方式，依據 98 至 100 年的委託研究計畫模擬結果，發現國土功能分區恐有重疊情形²⁵³，此現象恐會重蹈覆轍過去土地使用管制未能因地制宜，亦無納入環境容受力之疑慮。因此進一步參考日本之國土利用形成計畫，其中都、道、府、縣為推動重複區域內之土地利用，於各該土地利用基本計畫書內，規範重複區域土地利用之優先順位等方針，以適切合理引導土地利用。內政部營建署參考國外計畫及系統，認為土地使用部分本應屬於地方自治事項，同時專家學者提及中央與地方政府政策執行不同步之疑慮、內政部法規單位亦提出行政上難以執行之質疑，後經決議適度將因地制宜事項權力賦予直轄市、縣（市）政府，但其不能牴觸中央主管機關之原則性規範，內政部營建署陳副署長繼鳴於 109 年 11 月 10 日訪談時表示：

「早期的版本就是為了防備，就是除了農業發展地區、城鄉發展地區是讓第三階段由縣市政府去劃，依照它的縣市國土計畫劃，好像連海洋資源地區跟國土保育地區都是由中央（主管機關）劃。那後來再經過討論，包括我們法規單位都提出這樣的質疑，就是說這功能分區怎麼會這樣子的調整，未來在行政上面可能會造成很多的困擾，而且這種土地使用的這種界定本來就應該屬於地方的權限，那所以我們也衡量了我們的工具，法制面或者是中央本身的機制其實是可以控制住。」（陳繼鳴，2020）

同時，在《國土計畫法（草案）》未完成立法前，內政部營建署進一步積極推動全國區域計畫（第二次通盤檢討），並參考世界先進國家之空間計畫均由地方政府擬定，持續進行自民國 99 年內政部擬定之「推動直轄市、縣（市）政府擬訂區域計畫方案」，由直轄市、縣（市）政府依據環境資源特性及地方發展需要，研擬因地制宜之空間發展構想，作為配合《國土計畫法（草案）》研訂直轄市、縣（市）國土計畫之有效接軌，發揮地方自治精神。

後於民國 101 年 8 月 3 日內政部召開「國土計畫法（草案）重要議題座談會」第二場會議，討論議題包含開發許可制度及民眾參與機制，邀集各相關單位、專家學者共同研議，其中針對開發許可制度議題，具以下討論：「得申請開發許可區位」之合適性、「變更國土功能分區」之可行性、

²⁵³ 如：都市計畫區（按：應劃設為城鄉發展地區）範圍內包含嚴重地層下陷地區、國家公園土地（按：應劃設為國土保育地區）、或優良農地（按：應劃設為農業發展地區）。

「國土功能分區分級原則」之明確性、是否另立「土地開發條例」專法、「政府興辦之重大公共設施」之範疇擬定²⁵⁴等議題。內政部營建署對於上述議題進一步研處，較大變革為將開發許可修正為「使用許可」、刪除「得申請開發許可區位」，回歸透過國土功能分區規範開發行為，明定分區分類使用原則，並表示未來全國國土計畫將擬定各國土功能分區之劃設原則及劃設順序，由直轄市、縣(市)主管機關劃設各功能分區(內政部，2012)。

民國 101 年 9 月 17 日內政部召開「國土計畫法(草案)聯席審查第 1 次會議」，會議中委員指出，將國土保育地區及海洋資源地區之劃設權責納入直轄市、縣(市)計畫中，是否將來會產生疑慮？對此，內政部營建署回應全國國土計畫已掌控國土功能分區之劃設原則與順序，且中央主管機關握有核定權，並不擔心直轄市、縣(市)將國土保育地區劃得過於離譜；行政院農業委員會會蔡技正秀婉則提及，過去與內政部營建署的討論中，農業發展地區第一類是由中央主管機關劃設，而現今農業發展地區或某分類並不全然為同一主管機關劃設時，應予以釐清與確認。對此，營建署則回覆各國土功能分區劃設之原則及順序，應由中央主管機關與各目的事業主管機關研商後，載明於全國國土計畫，國土功能分區劃設必須於各直轄市、縣(市)國土計畫內框定。

隔年 1 月，行政院召開「審查國土計畫法(草案)第 2 次會議」，行政院經濟建設委員會(下稱經建會)提及目前草案內容缺乏國土保育面向，若無中央主管機關主導全國性、跨部會及跨層級的國土保育地區劃設，地方主管機關依據目前法令所訂之原則是否能夠劃設出範圍。內政部營建署則進一步回覆，以日本、荷蘭、英國為例，實質空間或土地使用計畫均於縣、市或更下層級計畫表明，未見有由中央主管機關於全國政策計畫直接劃設者，且全國國土計畫內已規範劃設順序及劃設條件，劃設結果也應報內政部核定，並無上述之疑慮。

最終，103 年版本確立國土功能分區之劃設權責，第 4 條第 1 項第 3 款規範中央主管機關應辦理「國土功能分區劃設順序、劃設原則之規劃」，第 4 條第 2 項第 2 款規範直轄市、縣(市)主管機關應辦理「國土功能分區之劃設」。意即直轄市、縣(市)主管機關依全國國土計畫之國土功能分區劃設順序及條件，予以具體落實劃設，並基於可操作、有理想性、不大幅增加成本之原則，將現行非都市土地使用分區，轉換為國土功能分區及其分類。

²⁵⁴ 由楊重信教授、戴秀雄教授、鄭安廷教授、王珍玲教授提及。

參、政策決定關鍵

103 年版本，確立直轄市、縣（市）主管機關得依全國國土計畫之國土功能分區劃設順序及條件，予以具體落實劃設之概念，政策決策關鍵分為以下兩點：其一，參酌國外空間計畫執行經驗，國土使用管制應於縣、市層級計畫表明，得以適切合理引導土地利用；其二，為避免行政上難以執行，應透過權力下放賦予直轄市、縣（市）政府因地制宜劃設國土功能分區之權責。

第七節 直轄市、縣（市）國土使用管制之因地制宜

壹、政策議題說明

內政部為推動國土計畫之立法作業，陸續於民國 86 年、90 年、91 年、93 年、98 年及 103 年六度函送立法院審議（下稱 86、90、91、93、98、103 年版本），上述前五版草案針對國土使用管制之擬定機關僅限中央主管機關，並由地方主管機關執行該管制。然而在民國 103 年版本，國土使用管制納入「因地制宜」之概念，於草案第 4 條明定地方主管機關應辦理全國性土地使用管制之執行及直轄市、縣（市）特殊性土地使用管制之擬定、執行，意即地方主管機關可視地方需要，另訂管制規則，並報經中央主管機關核定。

以下將分為三個部分闡述：其一為直轄市、縣（市）國土規劃地方自治之始；其二為直轄市、縣（市）規劃權之地方自治；其三為直轄市、縣（市）國土規劃及使用管制之因地制宜。

貳、政策決定歷程

一、直轄市、縣（市）國土規劃地方自治之始

86 年版本中，規範由中央主管機關擬定之國土綜合發展計畫中應載明「土地使用基本策略」，以指導下級計畫、部門計畫及事業計畫²⁵⁵。而地方主管機關於直轄市、縣（市）綜合發展計畫公告實施後，訂定城鄉計畫，實施發展許可制及土地使用分區管制²⁵⁶。民國 89 年 6 月 26 日國土規劃工作小組第七次會議中，明確指出為落實地方自治與責任政治，由中央負責制定法令與政策，地方負責規劃、執行與管理（內政部，2000e），另於同年 7 月 15 日國土法及城鄉法立法總結報告中，提及直轄市、縣（市）政府在擬定城鄉計畫時，針對其實施計畫所載明之使用分區及公共設施，僅需由直轄市、縣（市）國土計畫審議委員會審議，並由地方政府核定（內政部，2000g）。

承上所述，可見當時推動之城鄉計畫，特別強調「地方自治」之概念，藉由中央主管機關將國土使用管制之權力下放，並尊重地方政府權責。但在民國 90 年 5 月，時任內政部林常務次長中森召集跨部會協商會議，決議《城鄉計畫法（草案）》免予制定（內政部，2001d），針對直轄市、縣（市）國土規劃地方自治之討論即回歸《國土綜合發展計畫法（草案）》內。

²⁵⁵ 民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 8 條相關規定。

²⁵⁶ 民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 18 條相關規定。

二、直轄市、縣(市)規劃權之地方自治

90 年、91 年版本，與 86 年版本相較，取消訂定城鄉計畫，土地使用制度延續都市與非都市土地並存之機制。因此於中央主管機關擬定之國土綜合發展計畫中應載明「土地使用基本政策」，包含：山坡地、海岸、農地、離島及原住民保留地等²⁵⁷，且地方主管機關擬定直轄市、縣（市）綜合發展計畫時，需載明「都市與非都市土地分區使用計畫及土地使用管制」²⁵⁸。其中非都市土地之編定、變更、容許使用項目、使用強度及其他應遵行事項之管制規則，由中央主管機關會商有關機關定之²⁵⁹。

其次，93 年版本中，新增國土功能分區之規範，因此中央主管機關擬定之全國國土計畫應載明「國土功能分區之劃設構想及其土地使用管制原則」及國土保育地區之劃設及管理計畫²⁶⁰，地方主管機關擬定直轄市、縣（市）綜合發展計畫時，需載明「國土功能分區之劃設、管理計畫及其土地使用管制」²⁶¹，意即農業發展地區及城鄉發展地區之劃設及管理計畫則相對尊重直轄市、縣（市）主管機關權責。此外，草案第 22 條規範國土功能分區之劃設，得視實際需要再予劃分次分區，直轄市、縣（市）主管機關得以「因地制宜」之考量，劃設農業發展地區及城鄉發展地區的次分區。

最後，98 年版本中，於國土功能分區中新增海洋資源地區，因此中央主管機關應辦理「土地使用管制、開發許可制度之規劃、釐定及宣導」²⁶²，以及國土保育地區與海洋資源地區範圍之劃設及管理計畫²⁶³，而地方主管機關應辦理「土地使用管制、開發許可制度之執行」，以及農業發展地區與城鄉發展地區範圍之劃設及管理計畫²⁶⁴。

綜上所述，90、91、93 及 98 年版本，主要是由中央主管機關擬定國土使用管制之原則，如：土地使用基本策略、土地使用基本政策、土地使用管制原則、土地使用管制之規劃，具備整體的方向及概念後，再由地

²⁵⁷ 民國 90、91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 7 條相關規定。

²⁵⁸ 民國 90、91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 9 條相關規定。

²⁵⁹ 民國 90、91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 18 條相關規定。

²⁶⁰ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 8 條相關規定。

²⁶¹ 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 11 條相關規定。

²⁶² 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 4 條相關規定。

²⁶³ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 11 條相關規定。

²⁶⁴ 民國 98 年《國土計畫法（草案）》§14 相關規定。

方主管機關進一步去執行 (詳參表 88)。而國土功能分區自民國 93 年納入《國土計畫法 (草案)》後，為保持事權統一之效果，中央主管機關劃設國土保育地區及海洋資源地區之權責管理區，並訂定管理計畫，另交由地方主管機關擬定農業發展地區及城鄉發展地區之管理計畫。

表 88 民國 86 年至 98 年函送草案之國土規劃與管制權責

權責機關 版本	中央主管機關	地方主管機關
民國 86 年	土地使用基本策略	城鄉計畫
民國 90 年	土地使用基本政策	都市與非都市土地分區使用計畫及土地使用管制
民國 91 年		
民國 93 年	土地使用管制原則 國土保育地區之管理計畫	農業發展地區及城鄉發展地區之管理計畫
民國 98 年	土地使用管制之規劃 國土保育地區與海洋資源地區之管理計畫	土地使用管制之執行 農業發展地區與城鄉發展地區之管理計畫

資料來源：本計畫彙整

三、直轄市、縣(市)國土規劃及使用管制之因地制宜

民國 98 年 1 月 17 日，內政部營建署召開「國土計畫法(草案)第 13 次研商會議」，研商《國土復育條例 (草案)》相關規定如何納入《國土計畫法 (草案)》時，即提及為落實由各級國土計畫引導國家永續發展之目標，《國土復育條例 (草案)》中屬「因地制宜」規定之土地使用相關規定，可納入國土計畫中規範 (內政部，2009a)，雖該規範並未納入 98 年版本內，但對於因地制宜之國土使用管制規定開始產生討論。

同年 8 月，莫拉克颱風重創臺灣，造成相當嚴重的水患，使臺灣多處淹水、山崩與土石流，內政部營建署依《區域計畫法》第 13 條規定緊急辦理區域計畫檢討變更作業²⁶⁵，於 99 年 6 月 15 日公告實施〈變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第一次通盤檢討)一因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制〉，其中提及該計畫公告實施後，中央主管機關應研議「推動直轄市、縣 (市) 政府擬訂區域計畫方案」，補助各直轄市、縣 (市) 政府

²⁶⁵ 《區域計畫法》第 13 條規定：

「區域計畫公告實施後，擬定計畫之機關應視實際發展情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有左列情事之一者，得隨時檢討變更之：一、發生或避免重大災害。二、興辦重大開發或建設事業。三、區域建設推行委員會之建議。」

以縣(市)綜合發展計畫為基礎，並依《區域計畫法》第5條規範，辦理所屬區域計畫規劃作業，由地方主管機關依據環境資源特性及地方發展需要，研擬因地制宜之空間發展構想，作為未來配合《國土計畫法(草案)》研訂直轄市、縣(市)國土計畫之有效接軌，發揮地方自治精神(內政部，2010f)。

此外，內政部營建署持續辦理〈臺灣北、中、南、東部區域計畫(第二次通盤檢討)(草案)〉，為配合《國土計畫法(草案)》架構，區域計畫轉型為政策計畫，故修正計畫名稱為〈全國區域計畫〉，民國101年7月起一併更改相關內容。其中針對現行非都市土地使用管制提出課題分析，指出過去的規範未納入因地制宜之考量，地方主管機關僅能調整發展強度，以符合當地發展或管制需要，至於使用項目則為全國統一規定，無法因應地方特殊需求。因此針對土地分區使用計畫之土地使用基本方針，建議修正《區域計畫法》第15條規定²⁶⁶，增訂直轄市、縣(市)政府得因地制宜，視實際需要另訂管制規定，或於現行法架構下，修正《非都市土地使用管制規則》增訂「地域篇」專章，以將直轄市、縣(市)區域計畫之土地使用管制規定納入管制規則(內政部，2013b)。以上皆可彰顯在研擬〈全國區域計畫〉時，「因地制宜」作為非都市土地規劃管制之重要議題。

民國101年，內政部營建署針對《國土計畫法(草案)》提出數項面臨的議題及修正方向，針對國土功能分區及其分類分級與現行非都市土地使用分區及使用地之銜接方式，依據98至100年的委託研究計畫模擬結果，發現國土功能分區恐有重疊情形²⁶⁷，此現象恐會重蹈覆轍過去土地使用管制未能因地制宜，亦無納入環境容受力之疑慮。同年8月3日內政部召開「國土計畫法(草案)重要議題座談會第二場會議」，會議中表示未來全國國土計畫將擬定各國土功能分區之劃設原則及劃設順序，由直轄市、縣(市)主管機關劃設各功能分區(內政部，2012b)，突顯「地方自治」之精神。

內政部營建署當時參考國外計畫及系統，認為土地使用部分本應屬於

²⁶⁶ 區域計畫公告實施後，不屬第11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。其管制規則，由中央主管機關定之。

²⁶⁷ 如：都市計畫區(按：應劃設為城鄉發展地區)範圍內包含嚴重地層下陷地區、國家公園土地(按：應劃設為國土保育地區)、或優良農地(按：應劃設為農業發展地區)。

地方自治事項，研議關於「管制」規定是否下放予地方政府，同時專家學者提及中央與地方政府執行不同步的疑慮、內政部法規單位亦提出難以執行之質疑，後經決議適度將因地制宜事項納入直轄市、縣（市）政府，但其不能牴觸中央主管機關之原則性規範²⁶⁸。因此考量《區域計畫法》第 15 條缺乏因地制宜之彈性，進一步參考《都市計畫法》得於個別都市計畫分別訂定土地使用管制規定之體例，於當時提出之《國土計畫法（草案）》第 22 條第 4 項規範：「直轄市、縣（市）主管機關擬定之國土計畫，得視地方實際需要，於符合全國國土計畫土地使用指導原則下，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。」開始於法條中出現「因地制宜」之相關概念。內政部營建署城鄉發展廖副分署長文弘於民國 109 年 10 月 26 日訪談時表示：

「每一個地方的條件不一樣，直轄市跟縣一定不一樣，那你要訂的時候，如果以縣的觀點來看的話，直轄市在用就會卡卡，就是說那個容積率、建蔽率要不要稍微去調整一下，所以當初就是看都市計畫法，個別的都市計畫其實是個別的都市計畫去訂定它的使用強度，而且它分區的名稱也可以特別去訂，所以我們就想說何不妨讓各別縣市有機會自己去訂。」（廖文弘，2020）

後於民國 102 年 3 月，陳政務委員振川針對《國土計畫法（草案）》提出疑問，其指出全國國土計畫之內容似為國土空間發展策略計畫，而非實質國土利用計畫，實際的國土功能分區計畫載明於直轄市、縣（市）國土計畫中，因此未來仍未有全國的國土利用計畫。對此，內政部營建署則回應全國國土計畫規劃範圍甚大，且均以空間示意圖方式進行規劃，無法據以執行實質土地使用管制作業，宜於直轄市、縣（市）層級國土計畫透過小範圍方式規劃，以因地制宜之方式研擬土地使用計畫內容及土地使用管制規定，以兼顧地方發展及保育需求，且參考國外空間計畫執行經驗，如：日本、荷蘭、英國等，實質空間或土地使用計畫均於縣、市或更下層級計畫表明。

²⁶⁸ 內政部營建署陳副署長繼鳴於民國 109 年 11 月 10 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「後來針對這個計畫擬完之後，我們也會思考是那管制的規定到底有沒有要下放（予地方政府），這個我們又面臨到一個問題，就是時候這個就有一些學者會提，會不會中央地方不同調，你們定的規定我們全部都不理你，所以我們後來經過一些討論，認為說其實後續還是可以透過《地方制度法》跟我們相關的一些制度處理。」

最終，103 年版本，確立直轄市、縣（市）國土使用管制之因地制宜概念，規範於以下兩條：第 4 條明定中央主管機關應辦理使用許可制度及全國性土地使用管制之擬定、地方主管機關應辦理全國性土地使用管制之執行及直轄市、縣（市）特殊性土地使用管制之擬定、執行；第 22 條明定地方主管機關得因地制宜訂定管制規則，並報經中央主管機關核定後據以執行。

參、政策決定關鍵

86 年版本中，規範應擬定城鄉計畫，且《城鄉計畫法（草案）》特別強調地方自治，主張由中央負責制定法令與政策，地方負責規劃、執行與管理，然 90 年《城鄉計畫法（草案）》不續擬定。後於 90、91、93、98 年版本中強調「規劃權」權力下放予地方主管機關。然而地方自治的概念，在 99 年後辦理〈變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）—因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制〉及〈全國區域計畫〉過程中受到彰顯，更於 103 年版本，確立直轄市、縣（市）國土使用管制之因地制宜概念。

政策決策關鍵分為以下三點：其一，參酌國外空間計畫執行經驗，國土使用管制應於縣、市層級計畫表明；其二，為避免行政上難以執行之異議，決議將因地制宜權力下放予直轄市、縣（市）政府，並且參考《都市計畫法》得於個別都市計畫分別訂定土地使用管制規定之體例，訂定地方主管機關得視地方需要而另訂特殊性管制規則之規定。

第八節 國土復育條例納入國土計畫法

壹、政策議題說明

民國 93 年間，敏督利颱風來襲，政府鑑於水災、風災肆虐，為維護自然環境，因此研擬《國土復育條例（草案）》與〈國土復育策略方案暨行動計畫〉。當時政策走向為推動《國土復育條例（草案）》²⁶⁹，因此《國土計畫法（草案）》未能於第 6 屆立法院屆期送立法院審議。然而 97 年間，政府政策開始轉向，行政院經濟建設委員會（下稱經建會）考量〈國土復育策略方案暨行動計畫〉其各目的事業法令均有規範，並可供執行管理，建議回歸各部會法規辦理，行政院會議中亦以法令應整併簡化，令內政部將《國土復育條例（草案）》涉及權利保障、補償救濟等共通事項納入《國土計畫法（草案）》²⁷⁰，而決議不另訂《國土復育條例（草案）》。

民國 98 年 8 月莫拉克颱風襲臺，造成八八水災，因此立法院委員、專家學者等各界均希望能同時制定《國土計畫法（草案）》與《國土復育條例（草案）》，因此對於 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》（下稱 98 年版本），將復育計畫僅以些許條文納入而不另訂《國土復育條例（草案）》有所不滿。另一方面《國土復育條例（草案）》從 94 年間送進立法院審議時，即因為其規定限制高海拔山區居住、農耕等管制以及對於地下水使用等限制，受立法委員杯葛。因此，在立法院第 7 屆形成兩派別，一部分人認為復育計畫納入國土計畫法中條文不足以達成國土復育，另一部分人認為復育計畫會影響高海拔地區之使用，委員們均認為《國土計畫法（草案）》不能通過，使 98 年版本未能通過。

內政部考量立法院對於復育計畫影響民眾權益有所疑慮，且行政院政策以復育計畫應回歸目的事業法令所執行為由，於民國 103 年函送立法院之《國土計畫法（草案）》中（下稱 103 年版本），僅保留《國土復育條例（草案）》中「權利保障」及「補償救濟」等事項納入《國土計畫法（草案）》中，而未將復育計畫等相關條文納入。但第 8 屆立法委員認為《國土計畫法（草案）》中，應對復

²⁶⁹ 內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於民國 109 年 10 月 26 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「行政院把《國土復育條例（草案）》送到立法院去，第 6 屆，所以《國土法》就放在後面，你們先不用送，我說：『不行啊！這很急啊！（意指國土計畫法）』他說：『對，不用送，我們政策就是先送《國土復育條例》。』」

²⁷⁰ 儘管民國 97 年行政院指示係為將《國土復育條例（草案）》之「權利保障」及「補償救濟」納入《國土計畫法（草案）》，然當時內政部徵求經建會意見時，仔細考量《國土復育條例（草案）》完整內容，並將其內容考量均吸納入《國土計畫法（草案）》之中。

育計畫有所對接，因此於 105 年公告施行版《國土計畫法》加入復育計畫相關內容，並設有專章²⁷¹進行規範。

因此，本節將針對「國土復育條例的起源及其相關內容」、「國土計畫法與國土復育條例第一次競合協調階段（民國 94-97 年）」、「國土計畫法與國土復育條例第二次競合協調階段（民國 97-98 年）」、「民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》刪除復育計畫等相關內容」、「民國 105 年總統公布之《國土計畫法》新增國土復育專章之內容」等五部分，將《國土復育條例（草案）》與《國土計畫法（草案）》間競合脈絡、《國土復育條例（草案）》納入《國土計畫法（草案）》過程據以撰寫。

貳、政策決定歷程

一、國土復育條例的起源及其相關內容

民國 93 年 7 月 2 日，敏督利颱風造成七二水災，時任行政院游院長錫堃指示國土三法（《國土計畫法（草案）》、《海岸法（草案）》、《地質法（草案）》）為優先法案，並請經建會研擬《國土復育條例（草案）》及〈國土復育策略方案暨行動計畫〉。94 年 1 月 19 日，行政院 2924 次院會通過《國土復育條例（草案）》及〈國土復育策略方案暨行動計畫〉，院長表示，在 93 年七二水災、艾利風災及九一一水災²⁷²後，政府必須嚴肅面對並檢討，為復育生態環境，讓國土資源能永續發展。因此經建會基於順應自然、永續發展及尊重原住民族生活與文化的理念，提出《國土復育條例（草案）》及〈國土復育策略方案暨行動計畫〉，並且為積極推動，由經建會成立專案小組，邀集原民會、內政部等相關部會密集宣導，與立法院委員、民眾等各界溝通，並請新聞局及勞委會協助推動，以化解阻力（行政院，2005a）。

民國 94 年函送立法院審議《國土復育條例（草案）》²⁷³中訂有「總則」、「分則」、「罰則」及「附則」，其中「分則」中包含「國土保育範圍之劃定及管理」、「國土復育促進地區之劃定及管理」、「補償、遷居及生活

²⁷¹ 《國土計畫法》第五章為「國土復育專章」。

²⁷² 民國 93 年 9 月 10-11 日，低壓帶壟罩臺灣，造成大臺北地區九一一水災。

²⁷³ 內政部營建署朱慶倫副處長於民國 109 年 10 月 26 日之本計畫口述歷史訪談中表示「我還記得那時候行政院經建會的張景森副主委，國土復育策略方案跟國土復育條例就是他推的，他主推的，他還弄了一個叫傷心月曆，就把這些國土超限利用、土石流的圖片，把它做成一個月曆這樣，要時時警惕。」

照顧」、「原住民權益之特別保障」、「財源籌措」等五章（參圖 11）。「國土保育範圍之劃定及管理」一章中，依環境生態特性及所需保護之程度，區分為高海拔山區、中海拔山區、低海拔山區、河川區域、海岸地區、嚴重地層下陷地區、離島劃定為國土保育範圍，並規範其不同之開發強度分別管理，具多項土地管制與行為管制的相關規定。

而在「國土復育促進地區之劃定及管理」一章中，針對復育促進地區的劃設條件、復育計畫、管理限制、限制住居等具相關規定。為使「國土保育範圍」與「國土復育促進地區」內容可順利進行推動，《國土復育條例(草案)》另設有「補償、遷居及生活照顧」、「原住民權益之特別保障」、「財源籌措」等章節，對於受到限制或影響者給予補償及救助（經建會，2005）。

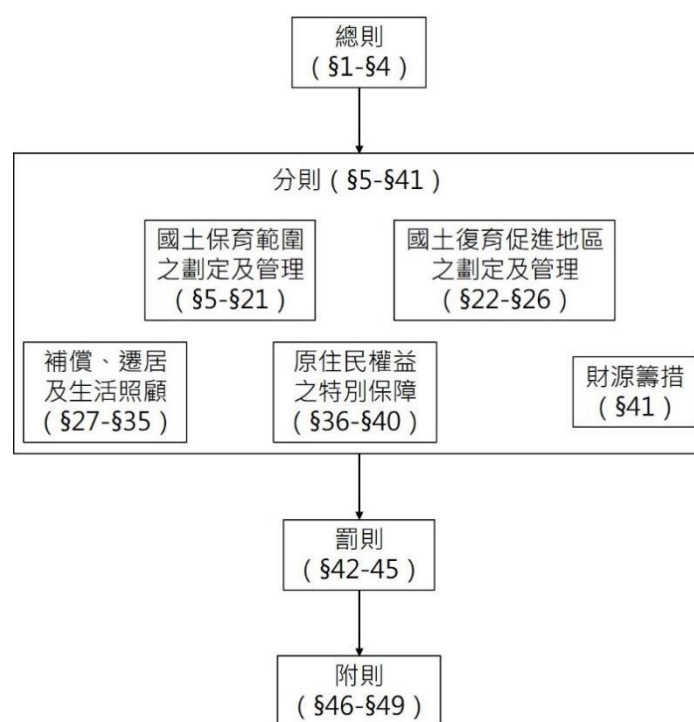


圖 11 國土復育條例法條結構圖

資料來源：本計畫繪製

二、國土計畫法與國土復育條例第一次競合協調階段（民國 94-97 年）

民國 94 年 1 月 31 日，第 5 屆立法委員任期屆滿，因此 93 年函送立法院審議之《國土計畫法（草案）》退回內政部²⁷⁴。同年 2 月 4 日內政

²⁷⁴ 《立法院職權行使法》第 13 條規定：「每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願外，尚未決議之議案，下屆不予繼續審議。」

部隨即將《國土計畫法 (草案)》再次函請行政院核轉立法院審議。然而當時行政院認為，《國土計畫法 (草案)》中的「國土保育地區」應與《國土復育條例 (草案)》中的「國土保育範圍」兩者間應釐清如何配合適用²⁷⁵，因此請內政部將兩法案間有性質重疊者再研議整合。

民國 94 年間行政院政策走向主要為推動《國土復育條例 (草案)》，因此，時任行政院吳副院長榮義於 94 年 3 月 9 日裁示，請經建會立即與立法院各黨團溝通《國土復育條例 (草案)》內容後送立法院審議，而《國土計畫法 (草案)》宜視《國土復育條例 (草案)》審議情況，配合調整修正後，再送立法院審議。因此，《國土計畫法 (草案)》的推動暫時受到擱置²⁷⁶。

直至民國 94 年 7 月 22 日，行政院林政務委員盛豐在聽取內政部營建署報告時，指示《國土計畫法 (草案)》應繼續推動。內政部則將《國土計畫法 (草案)》函送經建會，請經建會表示意見²⁷⁷。經建會表示，《國土復育條例 (草案)》中劃設有國土保育範圍，針對不同高度地區分別劃設國土保育分區分別管理，其精神與《國土計畫法 (草案)》之國土保育地區一致，建議於《國土計畫法 (草案)》第 4 章「國土功能分區之劃設與管理」與第 6 章「土地使用管制」增列相關條文，或納入相關子法規中有關「國土保育地區」之分級分區與管理。另外，《國土復育條例 (草案)》中有劃設國土復育促進地區，相較於國土保育地區朝向長期性、持續性地限制一定開發利用或建築行為，國土復育促進地區更具有短期間內，亟需復育的急迫性。建議將「國土復育促進地區」之劃設與管制規定，除可併同納入《國土計畫法 (草案)》之國土保育地區外，亦可基於兩者劃設目的有所不同，考量將「國土復育促進地區」單獨劃設或採重疊分區方式辦理²⁷⁸。

因此，民國 94 年 11 月 18 日內政部營建署召開「研商修正國土計畫法 (草案)」會議中，《國土計畫法 (草案)》新增一條條文「國土計畫中有關因應國土復育需要而劃設國土保育範圍及國土復育地區之劃定及管

²⁷⁵ 行政院 94 年 3 月 7 日院臺建字第 0940005836 號。

²⁷⁶ 民國 94 年 5 月 25 日，行政院 2941 次院會通過《國土復育條例 (草案)》，函送立法院進行審議。

²⁷⁷ 內政部 94 年 8 月 31 日台內營字 0940085431 號。

²⁷⁸ 行政院經濟建設委員會 94 年 9 月 14 日都字第 0940003636 號。

理之條件、程序及其他應遵行事項，如其他法律有規定者，從其規定。」，時任內政部營建署綜合計畫組王組長安強表示：

「國土法與國土復育條例關係，基本上國土法是普通法，國土復育條例是特別法，對於國土保育地區有競合或不同的部分，特別法是優於普通法，因此我們在國土計畫法搭一座橋，也就是從其（國土復育條例）規定。」（內政部，2005：2）

民國 95 年 2 月 17 日，吳政務委員澤成召開「國土計畫法（草案）及推動國土規劃實施計畫簡報」會議，吳政務委員在會議中奉示，《國土計畫法（草案）》與《國土復育條例（草案）》分屬長期性及短期性法案，基於《國土復育條例（草案）》已在立法院審議，因此請內政部應與經建會妥為協調整合獲共識後，再循程序報核（行政院，2006a）。

隨後，內政部營建署請市鄉規劃局模擬國土計畫三大功能分區（含次分區）劃設及模擬國土復育條例劃設之國土保育範圍及國土復育促進地區，並於民國 95 年 4 月 3 日所召開之「研商修正國土計畫法（草案）第 2 次會議」進行討論。內政部營建署說明，在《國土計畫法（草案）》與《國土復育條例（草案）》均需制定之前提下，採法案修正最小變動原則，國土保育地區仍依《國土計畫法（草案）》規定，但針對《國土復育條例（草案）》之國土保育範圍或國土復育促進地區之相關規定從其（即《國土復育條例（草案）》）規定。在時程上，因《國土復育條例（草案）》已送進立法院進行審議，內政部將視其在立法院審議情況配合調整修正《國土計畫法（草案）》。針對與會者質疑二者規範寬嚴不一之問題應如何處理，內政部營建署建議由二法之立法進度或國土計畫擬定時程來決定，屬於後法須配合前法予以修正，以利連結（內政部，2006a：4、8-10）。另外，部分委員建議，可將兩法案競合歸納為「特別法說」與「吸納說」。如林委員明鏘建議：

「可就國土復育條例草案及國土法草案競合問題處理方式歸納為 A、B 兩案並陳，A 案是「特別法說」，兩者衝突時是以國土復育條例為優先適用，B 案是「吸納說」，把國土復育條例的國土保育範圍吸納到國土保育地區」（內政部，2006a）

該會議上多數認同此建議，並決議下次進行研商時，將就《國土計畫法（草案）》和《國土復育條例（草案）》採「特別法說」或「吸納說」研擬 A、B 兩案，進行差異與利弊分析。

民國 95 年 6 月 9 日，內政部營建署向吳政務委員澤成簡報《國土計畫法（草案）》、《海岸法（草案）》、《國土復育條例（草案）》競合關係及處理意見報告時，吳政務委員指示國土復育條例中有關土地使用管制等保育規定精神內容，可研究納入《國土計畫法（草案）》（行政院，2006b）。95 年 9 月 25 日內政部營建署召開「研商國土計畫法（草案）第 4 次會議」，會議中內政部營建署綜合計畫組王組長安強表示：

「國土復育條例（草案）中有關土地使用管制相關規定，以國土計畫法（草案）條文的層次，要納入母法規定實有困難，故先將其「精神」納入，具體規定於後續施行細則訂定時再行考量。」

基於國土復育條例（草案）於立法院審議情形無法預期，建議考量將特別法之條文一併納入。至於該條文應放在何處較為適當，本署將徵詢法務部及本部法規會等法制單位意見據以辦理。」

該會議決議，有關《國土復育條例（草案）》第 6 條至第 10 條規定（國土保育範圍），未來於訂定《國土計畫法（草案）》之施行細則時再行考量吸納。另將特別法說條文納入《國土計畫法（草案）》，至於應該置於何章及條次問題，請作業單位徵詢法務部及內政部法規會等法制單位意見據以辦理。

民國 96 年 1 月 12 日，內政部函請行政院審議《國土計畫法（草案）》。而同年 6 月 1 日，行政院回函表示，請內政部參照法務部、經建會、農委會等相關意見再加以研議²⁷⁹，其中，主要各部會主要針對當時提報行政院審議版本的第 22 條第 4 項有所意見。其第 22 條第 4 項規定：「為因應國土復育需要所進行保育地區之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律有規定者，從其規定。」此條文係內政部針對《國土復育條例（草案）》所配合以特別法方式整理之條文。

經建會認為《國土計畫法（草案）》中，內政部已以特別法依循方式配合《國土復育條例（草案）》訂定相關條文，原則尊重內政部草擬內容。農委會則認為該條文立法說明欄中敘明為「短期性防災需要研擬之特別法律，即可排除本法之適用」，因此《國土復育條例（草案）》得否適用恐有

²⁷⁹ 行政院 96 年 6 月 1 日院臺建字第 0960016033 號。

疑義²⁸⁰。而法務部與其他有關單位意見認為文字上有疑義²⁸¹外，亦認為優先適用國土復育條例的國土保育範圍，會使《國土計畫法（草案）》的國土保育地區形同具文²⁸²。

內政部營建署則說明，本草案第 22 條第 4 項²⁸³係以因應「國土復育」者為主要訴求。另依《國土復育條例（草案）》規定，由於「為因應國土復育需要所進行保育地區之劃設」與國土保育地區劃設結果可能並未完全一致，為避免產生疑義，文字應予修正，且該條文係指因應「國土復育」者，並非意謂《國土復育條例（草案）》之所有規定事項均優先適用。

針對第 22 條第 4 項條文文字疑義，民國 96 年 7 月 3 日內政部召開「『國土計畫法』（草案）第 1 次研商會議」決議，將修正草案第 22 條第 4 項為「為因應國土復育及防治災害需要所進行實施範圍之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律另有規定者，從其規定。」；另外，針對是否會使《國土計畫法（草案）》的國土保育地區形同具文，同年 7 月 27 日，內政部召開「『國土計畫法』（草案）第 2 次研商會議」中，內政部營建署表示草案第 22 條第 4 項係指因應「國土復育」者，並非意謂「國土復育條例」之所有規定事項均優先適用，惟應以各法規中規定較嚴格者為主。因此，將第 22 條第 4 項修正為「為因應國土復育及防治災害需要所進行實施範圍之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律另有較嚴格規定者，從其規定。」

²⁸⁰ 行政院農業委員會意見：「在處理與國土復育條例草案之競合問題上，雖最終採特別法與普通法之關係，並於草案第 22 條增列第 4 項，明定『為因應國土復育需要所進行保育地區之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律有規定者，從其規定。』唯立法說明四，卻敘明為短期性防災需要研擬之特別法律，如以水患治理特別條例為例，即可排除本法之適用，意味上該增訂事項適用之例外規定，僅針對短期性防災法律，故國土復育條例草案得否適用，恐有疑義。」

²⁸¹ 法務部與其他有關單位意見：「草案第 22 條第 4 項規定：『為因應國土復育需要所進行保育地區之劃設，...，其他法律有規定者，從其規定。』之『保育地區』，與草案第 21 條第 1 款所定之『國土保育地區』有無不同？上開規定之目的，是否在於顯示國土復育條例對於本草案具有優先適用之效力？」

²⁸² 法務部與其他有關單位意見：「本草案中國土保育之相關規定，與國土復育條例草案規定產生競合之問題，根本之道係將該 2 草案內容予以整合在送立法院審議，惟後來政策決定國土復育條例草案先送立法院審議，致發生 2 草案內容可能發生扞格之處。本草案第 22 條第 4 項規定『為因應國土復育需要所進行保育地區之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律有規定者，從其規定。』其立法說明稱本法相對於其他法律為普通法，將國土復育條例草案作為本草案之特別規定，優先適用，於法制上固非不可行，惟本草案關於國土保育之規定似將形同具文。」

²⁸³ 民國 96 年函送行政院審議之《國土計畫法（草案）》第 22 條第 4 項規定「為因應國土復育需要所進行保育地區之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律有規定者，從其規定。」

三、國土計畫法與國土復育條例第二次競合協調階段（民國 97-98 年）

民國 97 年 1 月 31 日，立法院第 6 屆立法委員任期屆滿，《國土復育條例（草案）》屆期不續審退回經建會。為避免《國土復育條例（草案）》、與《國土計畫法（草案）》、《海岸法（草案）》等相關法案草案尚有競合疑慮，行政院遂於 97 年 3 月 13 日召開「研商國土三法（國土復育條例、國土計畫法、海岸法）草案競合問題等相關事宜」，吳政務委員澤成奉示《國土計畫法（草案）》應為整體性規範，而《國土復育條例（草案）》應為環境敏感地區之特別法做調整²⁸⁴。《國土復育條例（草案）》中有災害處理、徵收、補償、遷居、生活照顧等復育措施，具有時效性與急迫性，應儘速完成立法，建議將復育與保育分開處理，復育措施仍由《國土復育條例（草案）》規範，保育管理則請內政部參照意旨及目的，妥適納入《國土計畫法（草案）》²⁸⁵（行政院，2008b：1-2）。

民國 97 年 7 月 1 日，內政部召開「『國土計畫法』（草案）第 4 次研商會議」中，經建會建議可將國土復育之實質精神與內涵納入《國土計畫法（草案）》²⁸⁶（內政部，2008e）。同年 9 月 12 日，經建會考量「國土復育策略方案暨行動計畫」依其現行各目的事業主管法令均有規範可供執行管理，建議回歸各部會現行法規辦理²⁸⁷。因此 97 年 9 月 22 日，行政院回函經建會表示原則同意，並徵詢相關機關依經建會所擬各項原則對國土作妥適管理²⁸⁸。

²⁸⁴ 該會議結論：「『國土計畫法（草案）』應針對主權行使範圍（包括陸域、海域）作整體性規範，而各個特定區域，另以特別法規範之，如針對森林地區之森林法、海岸地區之海岸法、環境敏感地區之國土復育條例等。」

²⁸⁵ 該會議結論：「『國土復育條例（草案）』中，有關災害緊急處理、徵收、補償、遷居、生活照顧等復育措施，事涉環境敏感地區處置及人民生命財產權益等問題，具有時效性與急迫性，必須儘速完成立法，不宜因土地使用限制或管制事項等保育規定，造成立法審議進度受到阻撓影響。請經建會檢討研議將復育與保育分開處理，即復育措施部分仍維持由經建會之『國土復育條例』草案規範，至於保育管理等相關措施之原則性規定，請內政部參照該條例草案之立法意旨及目的，妥適納入『國土計畫法（草案）』。如尚有不足，未來可於森林法、水土保持法等相關法律及法規命令修正時，強化相關規定予以補強。」

²⁸⁶ 經建會意見：「『國土復育策略方案暨行動計畫』與『國土復育條例』（草案）刻由本會研議修正中，在未完成立法程序前，建議可於國土計畫法與海岸法中，儘量將國土復育之實質精神與內涵予以納入。」

²⁸⁷ 發文日期與字號：經建會 97 年 9 月 12 日，都字第 0970004105 號函。

²⁸⁸ 發文日期與字號：行政院 97 年 9 月 22 日，院臺農字第 0970041407 號函。

民國 97 年 11 月 14 日，行政院召開「研商『國土計畫法』(草案)、『國土復育條例』(草案)、『海岸法』(草案)三法之整合相關事宜(第 2 次)會議」，會議中蔡政務委員勳雄奉示，國土規劃已有多年的討論與辯證，因此原則以《國土計畫法(草案)》為主軸，而《國土復育條例(草案)》則基於法令應整併簡化，將涉及權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項納入《國土計畫法(草案)》，毋須另訂《國土復育條例(草案)》，復育工作則回歸目的事業主管機關主動辦理：

「國土規劃已歷經多年的討論與辯證，原則以內政部研擬中的『國土計畫法』(草案)架構為主軸，即以國土計畫為上位指導計畫，透過分區劃定(zone)以協商各部門計畫之機制。分區劃定後，則回歸各目的事業主管機關對於經營管理範圍內之土地如有破壞、劣化等情形，則受『國土計畫法』及各目的事業主管相關法規之管制，並透過土地監測，定期檢討後，交由各目的事業主管機關處理。

基於法令應整併簡化，目前『國土復育條例』(草案)相關條文適用於國土復育地區，其中涉及權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項可納入『國土計畫法』(草案)規範，毋需另訂條例。至於復育工作，目的事業主管機關即可主動辦理。」

因此，針對行政院所奉示關於《國土復育條例(草案)》中，「權利保障」、「補償救濟」等具有特殊共通事項，須納入《國土計畫法(草案)》規範一案，內政部於民國 97 年 12 月 8 日函請經建會給予意見²⁸⁹。經建會則於同年 12 月 23 日回函內政部，針對《國土復育條例(草案)》中，「國土保育範圍之劃定及管理」、「國土復育促進地區之劃定及管理」、「補償、遷居及生活照顧」、「原住民族權益之特別保障」及「財源籌措」等部分納入《國土計畫法(草案)》給予建議²⁹⁰，如下：

- (一) 國土保育範圍之劃定及管理：建議納入「國土計畫法」(草案)國土保育地區規定管理之。
- (二) 國土復育促進地區之劃定及管理：建議由目的事業主管機關依相關法令擬定計畫，進行相關工作。
- (三) 補償、遷居及生活照顧：建議納入「國土計畫法」(草案)權利之保障章節訂定之。
- (四) 原住民權益之特別保障：建議於「原住民保留地開發管理辦法」及「原住民基本法」內增訂條文。
- (五) 財源籌措：建議納入「國土計畫法」(草案)國土永續發展基金規定之。

²⁸⁹ 內政部 97 年 12 月 8 日台內營字第 0970195141 號函。

²⁹⁰ 經濟建設委員會 97 年 12 月 23 日都字第 0970006096 號函。

因此，內政部遂於民國 98 年 1 月 17 日召開「『國土計畫法』(草案)第 13 次研商會議」商討如何將《國土復育條例(草案)》內容納入《國土計畫法(草案)》中。原則有三項，第一為將《國土復育條例(草案)》之財源籌措方式併入「國土永續發展基金」；第二為落實由各級國土計畫引導國家永續發展之目標，《國土復育條例(草案)》如中屬須「因地制宜」規定之土地使用相關規定，可納入未來之國土計畫內容或管制規則中規範；第三為屬各目的事業主管機關得依現行主管法規辦理「國土復育」之相關執行管理業務者，宜回歸各目的事業主管機關辦理，至於非屬土地使用管制事項者，不予納入。

依據上述三原則，針對《國土復育條例(草案)》如何融入民國 98 年版本《國土計畫法(草案)》中，具五大部分，以下分別說明：

首先，《國土復育條例(草案)》之「國土保育範圍」，原則上與《國土計畫法(草案)》中「國土保育地區」理念相似，內政部則考量將其有關土地管制事項納入，因此，於民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》中，第 6 條第 1 項第 2 款國土規劃基本原則表示：

「國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，並限制開發使用，對環境劣化地區應逐漸復育其生態機能。」

該法草案並將於第 11 條第 1 項第 5 款全國國土計畫之內容應載明事項「國土保育地區與海洋資源地區範圍及其分類、分級之劃設及管理計畫。」之管理計畫中實行。

第二，《國土復育條例(草案)》之「國土復育促進地區」，復育計畫雖為目的事業主管機關權責，但《國土計畫法(草案)》中仍可設計銜接介面，因此於 98 年版本中，除第 6 條規劃原則說明環境劣化地區應逐漸復育其生態機能外，並於第 24 條有關國土保育地區權責管理區的相關條文中納入，其第 2 項與第 3 項分別為：

「涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行。必要時，得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。」

「前項環境劣化地區之復育計畫應由第一項之主辦機關會商有關機關擬訂，併同限制居住或強制遷居之安置計畫報行政院核定實施。」

第三，《國土復育條例(草案)》之「補償、遷居及生活照顧」，原於民國 98 年 1 月 17 日「『國土計畫法』(草案)第 13 次研商會議」會後由

內政部營建署企劃組給予新增 3 條條文建議²⁹¹，為有關協助復育地區之安置住宅相關條文，包含協助居民構建、承租住宅、補貼、貸款利息、搬遷住宅費、為興建安置住宅的徵收或價購等內容（內政部，2009a1）。然於同年 3 月 31 日企劃組再次給予意見，其說明此 3 條乃參考《國土復育條例（草案）》針對「國土保育範圍」遷居之規定，並非強制遷居，且現行法令即可遵循²⁹²，因此，刪除此 3 條條文，並將安置計畫限制於「復育地區」，配合修正，因此於民國 98 年版本中第 24 條第 2 項與第 3 項分別為：

「涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行。必要時，得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。」

「前項環境劣化地區之復育計畫應由第一項之主辦機關會商有關機關擬訂，併同限制居住或強制遷居之安置計畫報行政院核定實施。」

第四，《國土復育條例（草案）》之「原住民族權益之特別保障」將復育計畫涉及原住民族土地者，需取得諮商共識，因此於 98 年版本第 24 條第 5 項規範：

「第二項涉原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。」

²⁹¹ 內政部營建署企劃組建議新增第 1 條「為協助國土復育地區內之居民遷居，直轄市、縣（市）政府應優先輔導居民自行購建、承租住宅。如確有需要由政府興建安置住宅，直轄市、縣（市）應依居民意願辦理，其計畫及經費應納入復育計畫，並協助其就業、就學及就養之生活照顧。」；內政部營建署企劃組建議新增第 2 條「直轄市、縣（市）政府依前條規定辦理遷居者之居住照顧，得給予補貼購建住宅費用、貸款利息、及補助搬遷費。前項補貼及補助之申請資格、辦理期限、程序、補貼費用、優惠貸款利息補貼額度、年限、利率及利息補貼繼受及其他應遵循事項之辦法，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）政府主管機關定之。政府興建安置住宅之辦理方式、安置用地變更與取得程序、用地取得地價基準、遷建用地及興建住宅之分配方式及其他應遵循事項之辦法，由直轄市、縣（市）政府主管機關定之。」；內政部營建署企劃組建議新增第 3 條「直轄市、縣（市）政府為興建安置住宅，得徵收私有土地或價購公有土地。前項公有土地得按公告現值讓售，不受土地法第二十五條、國有財產法及直轄市、縣（市）政府公產管理法令之限制。」

²⁹² 查可供遵循法令規定已有民國 94 年 5 月 24 日行政院核定「重大災害災民安置及住宅重建原則」、94 年 10 月 4 日行政院發布「災區民眾重建資金利息補貼作業辦法」、96 年 1 月 30 日行政院核定整合住宅補貼資源實施方案有關購置住宅貸款、修繕住宅貸款利息補貼暨租金補貼措施等。

而該法草案並於第 30 條第 2 項規範，原住民族土地及海域經營管理，得依《原住民族基本法》及其相關法規規定辦理：

「為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，其屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。」

第五，《國土復育條例（草案）》之「財源籌措」，納入《國土計畫法（草案）》中的國土永續發展基金，新增收入來源，包含水電附徵、政府預算編列外，亦將復育計畫所需經費新增為支出項目，於民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中第 55 條第 1 項第 2、3、4 款為：

- 「二、政府循預算程序之撥款。
- 三、自來水事業機構繳交之一定比率費用。
- 四、電力事業機構繳交之一定比率費用。」

並於第 55 條第 2 項新增：

「前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，政府應每年自公共建設計畫經費編列預算移撥。中央主管機關並得逐年編列預算。」

而第 3 項第 3 款則新增：

「支應依本法規定辦理之價購、徵收、補償及遷居所需支出。」

四、民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》刪除復育計畫等相關內容

民國 98 年 8 月 8 日莫拉克颱風襲臺，造成嚴重水災（八八水災），同年 8 月 28 日，立法院審議通過《莫拉克颱風災後重建特別條例》十，附帶決議為請行政院儘速將《國土計畫法（草案）》送立法院審議。因此內政部與行政院接續召開公聽會後，於 98 年 10 月 8 日行政院 3165 次院會討論通過，並函送立法院審議。立法院即於 98 年 12 月 9 日召開第 7 屆第 4 會期內政委員會「國土計畫法草案」及「國土復育條例草案」公聽會，會議中多數學者與委員²⁹³均認為《國土計畫法（草案）》與《國土復育條例（草案）》在目的、性質、功能、特性上均有不同，應分開立法（立法院，2009c）。

因立法院多數委員期望《國土計畫法（草案）》與《國土復育條例（草案）》分開立法，因此在民國 100 年 5 月 18 日立法院第 7 屆第 7 會期內

²⁹³ 包含洪如江委員、陳彥仲委員、賴宗裕委員、徐世榮委員、詹順貴委員、廖本全委員、胡念祖委員、田秋堇委員、林淑芬委員均認為應分開立法。

政委員會第 19 次全體委員會議時，通過臨時提案一項，要求內政部於一個月內將《國土復育條例(草案)》報行政院審議，而 98 年版本中，有關復育條例的內容全數均保留。相關決議如下：

「為復育國土及自然資源，減少人為破壞國土，避免國人遭受環境災害，並為後代保存健全的綠色資本，內政部應於一個月內將國土復育條例草案報行政院審議，行政院應於本院第八會期開議前，將國土復育條例草案函本院審議。」(立法院，2011a：5)

民國 100 年 6 月 3 日，內政部函文行政院請示²⁹⁴，因立法院於 100 年 5 月 18 日委員會中附帶決議請內政部應於一個月內將《國土復育條例(草案)》送進行政院審議，然《國土復育條例(草案)》過去係由經建會草擬，且行政院在 98 年時²⁹⁵的政策為不另訂《國土復育條例(草案)》，因此請行政院再予敘明政策方向。

行政院於民國 100 年 7 月 14 日回函²⁹⁶奉示，請內政部就行政院政策不另制定《國土復育條例(草案)》之理由及現行立法規劃無礙國土與自然資源之復育等妥向立法院溝通說明。行政院意見為：

- 「(一) 國土規劃原則以『國土計畫法』草案架構為主軸，透過分區劃定(zone)以協調各部門計畫。分區劃定後，則回歸各目的事業主管法規進行土地使用管制，各目的事業主管機關對於經營管理範圍內之土地如有破壞、劣化等情形，則受『國土計畫法』及各目的事業主管相關法規之管制，並透過土地監測，定期檢討後，交由各目的事業主管機關處理。
- (二) 基於法令應整併簡化，『國土復育條例』草案涉及權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項納入『國土計畫法』草案規範，毋須另訂條例。至於復育工作，目的事業主管機關即可主動辦理。」

民國 101 年 1 月 31 日，第 7 屆立法委員任期屆滿，《國土計畫法(草案)》再次退回內政部。其中有關配合納入《國土復育條例(草案)》之「權利保障」及「補償救濟」精神之相關條文大多均保留(除第 44 條經審查通過外，其餘均保留)。

²⁹⁴ 內政部 100 年 6 月 3 日台內營字第 1000804598 號。

²⁹⁵ 民國 98 年 1 月 7 日行政院函文要求《國土復育條例(草案)》涉及國土復與地區權利保障、補償救濟等具有特殊共通性適項，納入《國土計畫法(草案)》，毋須另制定法律。

²⁹⁶ 行政院 100 年 7 月 14 日院臺建字第 1000034682 號。

因此，內政部營建署重新討論《國土計畫法（草案）》修正方向，針對納入復育計畫一事重新思考。因《國土計畫法（草案）》係屬「土地使用」性質法規，而《國土復育條例（草案）》係針對「國土復育」所涉土地使用管制、徵收、補償、生活照顧、財源籌措等工作所制定之專法，僅適用於特定範圍土地，且其採取作為不僅涉及土地使用管制，尚包括劃設國土復育促進地區程序、遷居、安置、生活照顧及與特定族群協商等作為，所涉範疇廣泛，因此若僅以《國土計畫法（草案）》內訂定之 4 條條文，恐難以將《國土復育條例（草案）》重要精神及機制完整納入（參表 89）（內政部，2012）。

表 89 國土計畫法與國土復育條例差異比較

項目	國土計畫法（草案）	國土復育條例（草案）
主管機關	內政部	由行政院指定之
實施範圍	全國國土	高海拔山區、中海拔山區、低海拔山區、河川區域、海岸地區、嚴重地層下陷地區、離島。
立法目的	建立土地使用秩序與倫理。	復育自然環境劣化地區。
主要精神	1.建立國土計畫體系(全國國土計畫、都會區計畫、特定區域計畫、直轄市、縣(市)國土計畫)，確立國家土地使用政策指導原則。 2.劃設國土功能分區(國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區)，引導土地有秩序使用。	1.國土保育範圍之劃設、及管制(如高中低海拔山區之開發使用管制原則)。 2.國土復育促進地區之劃設、管理與限制；以及限制居住、強制遷居遷村、補償、安置、生活照顧等機制。 3.原住民族權利保障。
國土保育相關作為	劃設國土保育地區(包括生態、文化與自然景觀、水資源、天然災害及其他資源保育等型態)，針對降限使用部分具獎勵及補償機制。	國土保育範圍(高海拔山區、中海拔山區、低海拔山區、河川區域、海岸地區、嚴重地層下陷地區、離島)及國土復育促進地(土石流高潛勢溪流影響危險地區、嚴重崩塌地區、超限利用土地集中之地區、嚴重地層下陷地區、河川有生態環境退化或危害河

項目	國土計畫法 (草案)	國土復育條例 (草案)
		防安全之虞地區、生態環境已嚴重破壞退化地區、遭違法占用之地區、其他對國土保育有嚴重影響之地區)，研訂土地使用管制、徵收、補償、生活照顧、財源籌措等。
主要手段	土地使用管制	土地使用管制、徵收、補償、生活照顧。

資料來源：內政部營建署 (2012)

考量行政院與立法院立場不一²⁹⁷，內政部為持續推動《國土計畫法 (草案)》立法作業，爰就《國土復育條例 (草案)》重要精神 (劃定國土保育範圍及國土復育地區、復育計畫、強制遷居遷村、安置計畫、補償救濟及權利保障等)，及其與《國土計畫法 (草案)》之重要基本架構及精神進行分析，並於民國 101 年 7 月 2 日召開「國土計畫法 (草案) 重要議題座談會 (第 1 場)」，內政部考量《國土復育條例 (草案)》之國土保育範圍內之規定，除土地使用管制外，亦有許多行為管制，如禁止新農耕、禁闢新道路等，內政部將針對檢討容許使用項目及禁止開發等有關「土地使用」之規定，業於《國土計畫法 (草案)》加以承接。

另，《國土復育條例 (草案)》之復育促進地區係由目的事業主管機關依環境生態進行造林或自然復育之工作，針對安全堪慮者應優先協助居民遷居，必要時得限制居住、強制遷居，且《國土復育條例 (草案)》中所列 8 項國土復育促進地區之中央目的事業主管機關明確，依據行政院民國 97 年 11 月 14 日協商會議結論「復育工作由各目的事業主管機關本於權責辦理」，各目的事業主管機關於進行復育工作時，除須增訂相關法源依據外，並須配合編列預算經費與專責人員據以執行。而因災害應變所需強制撤離等工作，或加速辦理重建工作，依據《災害防救法》即可辦理執行。《土地徵收條例》中，亦有「強制徵收」與「安置計畫」等規定。至於限制居住部分，考量確實為國土保育地區應有規範，自將配合於研訂國土保育地區之土地使用管制規定時，一併考量。而該場會議中，賀陳委員旦表示：

²⁹⁷ 立法院第 7 屆第 7 會期內政委員會第 19 次會議通過提案，應將《國土復育條例 (草案)》送立法院審議，然行政院請內政部以不另制定《國土復育條例 (草案)》之理由向立法院說明。

「《國土復育條例(草案)》擬定的背景係於九二一、桃芝颱風及敏督利颱風之後，故該條例有其特殊立法背景。然而現在回頭國土復育條例，不管是對海拔的考慮或相關強制性作為，目前看來都並非必要，…，在太過於實質性或強制性的國土復育條例，在立法時機已過情況下，其內容倘放入目前較偏向程序法的國土計畫法(草案)內，於內容合併整合上未甚容易；再者，近年來不管國內或國外災變，我們對於調適上的作為方面，也擬定了些彈性、先進的作法，包括：實際上已經存在的環境敏感地區，其所涉及的權利義務等相關規定甚為齊備，…，表示說即使沒有國土復育條例該比較強制性的法條，但是對於環境敏感地區的位置及管理，我們已經有作法了，是以，個人不認為目前還有勉強將國土復育條例相關條文納入國土計畫法之必要性，除文字上或程序上可能疊床架屋外，也絕非絕對必要。」

內政部亦表示，委員意見與行政院民國 98 年 1 月 7 日函示：「復育工作由各目的事業主管機關本於權責辦理；另基於法律應整併簡化，《國土復育條例(草案)》涉及國土復育地區權利保障、補償救濟等具有特殊共通性事項，納入本法草案規範之指示辦理。」之政策方向應屬一致。

然，經建會認為過去復育地區較無相關條文可以處理，基於保育及復育應由同一機關辦理較為妥適之原則，經建會支持將復育計畫納入《國土計畫法(草案)》，至於《國土復育條例(草案)》有針對新農耕與新闢道路等規定，經建會認為其仍可回歸土地使用分區管制方式處理，故應尚屬可行。

最終，座談會共識《國土計畫法(草案)》仍維持將《國土復育條例(草案)》之「補償救濟」及「權利保障」等 2 重要精神保留於本法草案內。至於涉及各目的事業主管機關應辦理之「復育計畫」等相關工作，依據行政院政策方向，回歸由各權責部會辦理，《國土計畫法(草案)》不再規範其研擬機關及核定程序，以免產生權責疊床架屋之情況。

因此 103 年版本中，將有關環境劣化地區應擬訂復育計畫之相關規定均予刪除。

五、民國 105 年總統公布之《國土計畫法》新增國土復育專章之內容

行政院於民國 103 年 7 月 24 日第 3408 次會議決議通過《國土計畫法(草案)》函送行政院審議。該版本並無環境劣化地區與復育促進地區等規定。104 年 4 月 7 日立法院第 8 屆第 7 會期第 13 次會議中，邱文彥委員等 12 人提案，鑑於 104 年旱象嚴重，水庫缺水、淤積情況浮現，為解決旱象問題、強化水土保持、並維持國家永續發展，爰建請行政院全力

支持《國土計畫法 (草案)》中納入國土復育相關條文，並於未來立法後予以落實。行政院回覆基於法令應整併簡化，行政院已於《國土計畫法(草案)》審查過程中請內政部將前經建會所報《國土復育條例 (草案)》涉及權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項納入《國土計畫法 (草案)》規範。

在立法院第 8 屆審議中，具有 3 個版本《國土計畫法 (草案)》的提案，包含民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬委員等 20 人共同提案《國土計畫法(草案)》、103 年 7 月 28 日行政院函送立法院《國土計畫法(草案)》及 104 年 5 月 6 日，邱文彥委員等 44 人共同提案《國土計畫法(草案)》。

其中，民國 101 年林淑芬委員等 20 人共同提案之《國土計畫法 (草案)》版本中第 3 條有針對「環境劣化地區」做名詞解釋，並於第 25 條中提到，國土範圍內之環境劣化地區，應另制定國土復育條例進行復育；民國 103 年行政院函送立法院審議之《國土計畫法 (草案)》版本，參照行政院於 98 年 1 月 7 日指示「基於法律應整併簡化，該草案 (《國土復育條例 (草案)》) 涉及國土復育地區權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項，納入『國土計畫法』(草案) 規範，毋需另制定法律」於函送立法院版本之 31 條²⁹⁸及 38 條²⁹⁹，業已依據行政院前開指示，將權利保障、補償救濟等具有特殊共通性事項予以納入 104 年邱文彥委員等 44 人共同提案之《國土計畫法 (草案)》版本，於第 3 條有針對「環境劣化地區」做名詞解釋，並設有第五章為「國土復育」專章，在第 34 至 40 條針對復育地區據以規範。

民國 104 年 9 月 23 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會會議中，內政部陳部長威仁與營建署許署長文龍針對《國土計畫法 (草案)》議題備詢，而會議決議提及，為整合不同意見，成立《國土計畫法 (草案)》、《國土復育條例 (草案)》、《海域管理法 (草案)》等三法初步審查小組，由主席邱委員文彥負責召集整合，草擬具體條文。

初審小組會議中，將《國土計畫法 (草案)》第八條全國國土計畫應載明內容中，新增「國土復育促進地區之劃定原則」，而第九條直轄市、縣(市) 國土計畫應載明內容中，新增「國土復育促進地區之建議事項」。民國 104 年 11 月 18 日，內政部營建署綜合計畫組林組長秉勳說明，行

²⁹⁸ 損失補償、可建地變更為非可建地之條文。

²⁹⁹ 國土永續發展基金條文。

政院政策不希望再訂定《國土復育條例(草案)》，復育作業依目的事業法辦理及推動，包含：水利法、水土保持法等，但在審查小組時，邱委員文彥提到在《國土計畫法(草案)》內可以有一些跟國土復育促進的工作對接，因此將《國土復育條例(草案)》第8、9條進一步於全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫內，分別訂定國土復育促進地區的劃定原則、建議劃設範圍及實際處理事項，但仍需由目的事業主管機關擬訂復育計畫，才能進行相關復育作為。這部分並無違背與行政院版本的精神，若委員會討論確實有此需要，如此安排仍屬妥適(立法院，2015i)。

民國104年11月30日立法院第八屆第八會期內政委員會會議中，主席邱委員文彥表示，若能於《國土計畫法(草案)》中將國土復育單獨列為一章，黃委員昭順所提之《國土復育條例(草案)》就不會單獨處理，因為其已融合於《國土計畫法(草案)》內，亦可回應八八風災後，國家與社會的期待，因此增列「國土復育」專章³⁰⁰(立法院，2015j)。

³⁰⁰ 國立海洋大學海洋事務與資源管理研究所邱榮譽講座教授文彥於民國109年12月16日之本計畫口述歷史訪談中表示：「我在立法院提出了一個國土計畫法的版本是包括一個專章就是國土復育條例，我們必須要回到過去的背景，會談到國土復育條例除了敏督利颱風以外，就是臺灣其實是非常多災變的地方，所以國土的復育其實是長久以來受到大家的關心。但是他的定位到底是放在國土計畫法裡面被吸納，還是說他在裡面做一個特別的規定，或者是另外再制訂一個專法？當然我們後來也看到呢，不管是行政院或者是立法委員，像黃昭順委員他就提出國土復育條例，那當時會這樣子的討論，主要也是談到說國土復育呢，其實我們不是只有保育、開發，萬一這個有什麼災變也要有個復原，這個就跟韌性家園、韌性城市的概念是一樣的，所以國土的復育不能脫離國土計畫的這種範疇或是概念。但我後來也關注到當時為什麼會有這麼多爭議，而且到後來行政院就把國土復育的條例就不再提了，只提了國土計畫法，最主要的原因是因為國土復育的部分，山崩、地滑，基本上都在山區，那山區其實是原住民族最關心的地方，因為是他們很多的傳統領域，但是因為這個部份如果要進行國土復育條例的時候，就像我們的治水條例一樣，他會變成一個非常龐大的支出，所以有委員或者是有很多的官員他們就覺得說談國土復育條例，第一個爭議非常大，你可能跟原住民之間整個協調，然後細節方面什麼樣情況要復育，復育要多少經費，那又是變一個錢坑，所以後來就覺得說，我們先不談這個部分。但是我後來想一想，國土未來的發展，破壞的地方你還是要去想辦法去復育，尤其這些地方牽涉了人們生命財產的安全，當然最重要是我們對原住民族的關照，也不能忽略，他們在那邊，你不能說我視而不見，我們應該盡量去關心他們、協助他們。所以後來我就把幾個版本的國土復育條例的精神，大概就是基本的原則，把國土復育的這個基本的概念，放在一個專章裡面，我把他吸納整理變成了一個專章。那這個後來放進來以後，有進一步的討論是談到說，譬如說他可能山崩地滑，涉及到這個中央地質調查所、水保局，包括甚至可能有一些跟水資源局也有關係，那到底我內政部主管機關我能做什麼？所以後來才會提到就是說將來這個部分，還是回歸各個目的事業主管機關，內政部只是一個統籌而已，或者提供一個平台，但是實際上

參、政策決定關鍵

每當重大事件發生時，各界即開始討論國土復育與國土保育相關議題，然而針對《國土復育條例（草案）》與《國土計畫法（草案）》是否分別制定，抑或併同擬訂，則因政府政策走向、立法院意見、民間意見、專家學者意見交互影響。在本質上，《國土復育條例（草案）》所涉土地使用管制、徵收、補償、生活照顧、財源籌措等工作，且其採取作為不僅涉及土地使用管制，尚包括行為管制，相對於《國土計畫法（草案）》屬「土地使用」性質法規有所不同，因此過程中具諸多來回討論。

最終，《國土計畫法》之國土保育地區，吸納了《國土復育條例（草案）》規範「國土保育範圍」相關規定，《國土計畫法》之國土永續發展基金亦吸納了《國土復育條例（草案）》的國土復育基金³⁰¹。而復育計畫則在立法院第 8 屆中依立法委員的研商加入「國土復育專章」，並依原住民族委員的要求，規定復育計畫中須符合《原住民族基本法》第 21 條相關規定，最終才協調完成納入《國土計畫法》中。

操作的時候還是各個目的事業主管機關。」

³⁰¹ 內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於民國 109 年 10 月 26 日之本計畫口述歷史訪談中表示「補償救濟到底怎麼弄？那因為這樣子，我們就視危機為轉機，你要叫我做補償救濟，啊要有錢啊，沒有錢我到時候怎麼去補償救濟，那《復育條例》當初是經建會寫的，經建會是有錢，但不是中央主管機關，不知道有沒有權，所以他在寫 10 年 1,000 億，國土復育基金，欸他那裡有 1,000 億啊，你叫我做補償救濟，我需要有錢才能做，所以行政院那時候院長就說：『好！給你 10 年 500 億。』總比沒有好，所以我們現在《國土法》可以做一些事情。」

第九節 原住民族權利之保障

壹、政策議題說明

原住民族之權利保障議題於《國土計畫法(草案)》中，具有一定的討論度與爭議，最初民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》(下稱 86 年版本)，並無納入原住民族相關概念，直至民國 90、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》(下稱 90、91 年版本)，土地使用基本政策開始提及「原住民保留地」，且直轄市、縣(市)綜合發展計畫中應載明原住民地區綜合發展目標及策略，而後民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》(下稱 93 年版本)，規範可由中央目的事業主管機關會商中央主管機關擬訂原住民族之「特定區域計畫」，以上為草案中初步納入原住民族權益之開端。

而後，民國 97 年行政院擬將《國土復育條例(草案)》吸納至《國土計畫法(草案)》內，因此於民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》(下稱 98 年版本)內，增訂涉及原住民族土地之相關規範，將相關內容明定於條文內。由於條文新增後仍有許多討論與建議，因此內政部於民國 99 年 4 月起辦理數場原住民族相關議題座談會，並於 9 月提出國土計畫法(草案)增(修)與原住民族相關條文建議。在後續與專家學者、地方座談會及立法院審議後，民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》(下稱 103 年版本)內規範原住民族土地及海域之使用管制應依《原住民族基本法》第 21 條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂，且海洋資源地區必須參照原住民族傳統使用加以劃設。各年份之草案與原住民族權益之相關內容，彙整於下表 90。

表 90 民國 90 年至 103 年《國土計畫法(草案)》內與原住民族相關之規範

版本	計畫	功能分區	連結原基法	權利保障
90	國土綜合發展計畫之土地使用基本政策，說明欄包含原保地。	-		
91	·國土綜合發展計畫之土地使用基本政策，說明欄包含原保地。 ·直轄市、縣(市)綜合發展計畫中應載明原住民地區綜合發展目標及策略。			
93	特定區域計畫之說明欄註明依性質可能包			

版本	計畫	功能分區	連結原基法	權利保障
	括原住民族地區。由中央目的事業會商中央主管機關擬定，相關事項 ³⁰² 從其他法。			
98	特定區域計畫之說明欄註明依性質可能包括原住民族地區。由中央目的事業會商中央主管機關擬定，相關事項從較嚴法。	-	原住民族土地及海域之經營管理，屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。	· 國保區涉及原住民族土地者，除危險、違法外，且取共識者外，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。 · 申請開發許可符合要件之說明欄³⁰³舉例：原基法。
103	特定區域之說明欄註明類型包括原住民族土地，由中央主管機關指定範圍。	海洋資源地區之劃設應參酌原住民族傳統使用。	涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第 21 條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。	使用許可之公聽會，說明欄載明土地相關權利人或其他利害關係人（如：已取得耕作權之原住民）可透過公聽會表達意見。

資料來源：本計畫彙整

³⁰² 如保育、利用、開發及管理之條件及程序等事項。

³⁰³ 第一項第三款已依其他相關法令規定經審查通過或同意，有關相關法令如原住民族基本法、農業發展條例及用水計畫書審查作業要點等。

以下分別就原住民族權利保障之開端、《國土復育條例(草案)》內容之吸納、原住民族相關之意見吸納、增(修)與原住民族相關條文之決策歷程、民國 103 年《國土計畫法(草案)》涉及原住民族土地權益者之規範，以上五項政策決定歷程作討論。

貳、政策決定歷程

一、原住民族權利保障之開端

86 年版本中，並未規範原住民相關內容，因此於立法院審議過程中，即有委員提出建議，且民國 88 至 89 年間，時任蔡立法委員中涵提出《臺灣原住民族基本法(草案)》的擬定，時任陳總統水扁於 89 年簽署「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」及「原住民族政策白皮書」，使得政府部門與社會大眾逐漸重視關於原住民族之相關議題。後於 90 年版本中，於全國層級的國土綜合發展計畫應載明之土地使用基本政策，納入「原住民保留地」於說明欄。隔年，「原住民地區」正式納入草案條文內容中，規範直轄市、縣(市)綜合發展計畫中應載明原住民地區綜合發展目標及策略。

然而，民國 91 年 4 月 3 日內政及民族委員會召開「審議國土綜合發展計畫法草案；並同時廢止區域計畫法」第一次會議時，瓦歷斯·貝林委員指出 91 年版本第 9 條規範直轄市、縣(市)綜合發展計畫應包含「原住民地區綜合發展目標及策略」，僅侷限於縣的層級，並非全國性的原住民區域，建議在第 7 條³⁰⁴增列第 2 項「原住民地區綜合發展計畫，另以法律定之。」可明確規範原住民的生活區域，且國土綜合發展計畫委員會及縣市綜合發展計畫委員會均應將原住民主管機關代表納入編制內，以保障原住民的土地使用權益；蔡委員中涵亦表示原住民的土地均跨各縣市，業務亦是由跨部會處理，同意增列「原住民地區綜合發展計畫」。對此，時任內政部營建署林署長益厚表示希望國土綜合發展計畫能涵蓋所有的土地，因此在土地使用基本政策中，亦將原住民保留地涵蓋在內，若原住民地區另定之，則整個國土綜合發展計畫可能會失去其完整性，應維持原條文(立法院，2002b)。

爾後，原住民族的相關議題越來越受到專家學者們之重視。民國 91 年 7 月 11 日內政部召開「國土綜合發展計畫法」草案並研討後續處理方

³⁰⁴ 規範國土綜合發展計畫之內容，應載明之事項。

案會議，會議中張教授長義提及有關限制發展地區的劃設準則與管理應明確，至少應保障當地居民（原住民）權益不會受損；夏教授鑄九則建議建立原住民自治區、二級政府；辛教授晚教認為土地使用管制應都市土地與非都市土地一元化，以及特殊地區（原住民、離島）、功能性區域計畫應予以納入（內政部，2002b）。而後，92年4月11日國土計畫法草案立法院座談會中，針對都會區及特定區域協調整合與國際競爭力議題，委員提出在行政區劃法通過前，應如何解決跨縣市及跨區域的發展問題，因此內政部以增列都會區域計畫及設置都會區域計畫推動委員會、明訂特定區域計畫及執行機制作研處，後續便於草案中增加為發展緩慢及特殊課題地區擬定及推動「特定區域計畫」相關規定事項（立法院，2003）。

民國92年11月5日中國土地經濟學會召開「國土計畫法（草案）下國土功能分區與都市計畫以外土地使用管制關係座談會」，會議中顏教授愛靜提出國土功能分區之疑問，關於原住民保留區在未來是否也有三大功能分區，林政務委員盛豐回應原住民區勢必被劃分為特定區域，而該區的土地使用管制將具結構性的不同，可能要由原住民族來處理。據此推論，當時對於原住民族區域之想像，將其劃歸於特定區域計畫中，而管制部分則預計授權由中央原住民族主管機關辦理（中國土地經濟學會，2003）。

因此民國93年版本第3條規範：「特定區域計畫：指依全國國土計畫之指導，所訂定跨行政區域或一定地區範圍內解決特殊課題之國土計畫。」並於第10條說明欄載明因特定區域計畫內容依其性質，可能包括原住民地區、河川流域、國家公園或海岸不同性質之特定區域，故其計畫內容，由各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之。

二、《國土復育條例（草案）》內容之吸納與爭議

民國93年7月2日，敏督利颱風造成嚴重災情，行政院游院長錫堃指示經建會研擬《國土復育條例（草案）》及〈國土復育策略方案暨行動計畫〉，隔年1月19日行政院第2924次院會通過《國土復育條例（草案）》及〈國土復育策略方案暨行動計畫〉，並函送《國土復育條例（草案）》至立法院，其中為使國土保育範圍與國土復育促進地區內容可順利推動，設有「補償、遷居及生活照顧」、「原住民權益特別保障」、「財源籌措」等章節，對於受到限制或影響者給予補償及救助（經濟建設委員會，2005）。嗣後，因考量國土規劃已歷經多年的討論與辯證，原則以內政部研擬中的

《國土計畫法(草案)》架構為主軸，行政院函示³⁰⁵，將《國土復育條例(草案)》之「權利保障」、「補償救濟」納入《國土計畫法(草案)》規範，毋須另訂條例，復育工作則回歸目的事業主管機關主動辦理³⁰⁶。

爾後，民國 98 年版本，即納入《國土復育條例(草案)》中原住民權益特別保障專章之相關內容。復育計畫涉及原住民族土地者，需取得諮商共識，因此於第 24 條³⁰⁷第 5 項敘明：「第二項涉原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建者外，不得限制居住或強制遷居」，並進一步於第 30 條³⁰⁸第 2 項新增：「為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，其屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。」

在初步吸納國土復育條例於國土計畫法草案後，除了原住民族土地可訂定特定區域計畫之規範外，針對原住民族土地之居住權利與經營管理，開始明定於條文內，保障原住民族權益已邁出步伐，但後續仍有諸多討論與建議。

民國 98 年 9 至 10 月，行政院與內政部於北、中、南、東部召開國土計畫法公聽會，會議中數位與會人員指出關於原住民族權益保障不足之事，主要分為以下三點：其一為草案第 30 條第 2 項，並無實際意義與功能，並建議改為「...有關原住民族地區及海域之經營管理，應依原住民族

³⁰⁵ 行政院 98 年 1 月 7 日院臺經字第 0980080174 號。

³⁰⁶ 有關國土復育條例之討論，詳參本報告書第四章第八節「國土復育條例納入國土計畫法」。

³⁰⁷ 民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》第 24 條規定：

「國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內土地利用管理有關機關，擬訂主、協辦機關，納入全國國土計畫報請行政院核定。涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行。必要時，得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。前項環境劣化地區之復育計畫應由第一項之主辦機關會商有關機關擬訂，併同限制居住或強制遷居之安置計畫報行政院核定實施。前項限制居住或強制遷居及安置計畫所需土地，得依法辦理徵收或撥用。」

³⁰⁸ 民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》第 30 條規定：

「本法施行後，在直轄市、縣(市)國土計畫公告實施前，其土地使用管制，仍依區域計畫法、都市計畫法及國家公園法相關法令規定辦理；直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，直轄市、縣(市)主管機關應依國土功能分區及土地使用管制事項，分別予以不同程度之使用管制；其屬實施都市計畫地區及國家公園地區之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」

基本法及相關法令辦理。」³⁰⁹；其二為需有原住民族自治區的規劃，以平衡以都市發展為導向的地方制度架構³¹⁰；其三為建議於特定區域計畫中加入原住民族地區之定義³¹¹（行政院，2009a；行政院，2009b；行政院，2009；內政部，2009o；內政部，2009p；內政部，2009q）。同年12月，立法院內政委員會召開「國土計畫法（草案）及國土復育條例（草案）公聽會」，台灣原住民族政策協會蕭監事世暉認為草案將與原住民族相關之條文置於不顯著之處，第30條第2項更進一步矮化《原住民族基本法》，若實不得已，應將「得依原住民族基本法」修改為「應依原住民族基本法」，此為最低限度的處理方式。

與原住民族相關之條文仍具爭議下，內政部決議於民國99年4月14日起，召開一系列與原住民族相關議題座談會。然而在前述會議辦理前夕，99年4月7日立法院內政委員會先行召開審查國土計畫法（草案）會議。對此，與會委員提出三點質疑：其一，內政部應先與原住民族進行完善的溝通；其二，當時草案第30條第2項之相關規範已與《原住民族基本法》相互牴觸。其三，《原住民族自治法（草案）》和《國土計畫法（草案）》恐會產生競合關係。因此，委員建議，應先待座談會聽取原住民代表的意見之後，再審查《國土計畫法（草案）》，若強制審查，委員們將癱瘓內政委員會。最終，該場會議主席決議變更議程，待座談會舉辦完畢再行審查（立法院，2010b）。

三、與原住民族相關之意見吸納

內政部為因應《國土計畫法（草案）》與原住民族權利保障之諸多討論與爭議，於民國99年4月14日召開「國土計畫法」（草案）與原住民族土地及既有權益保障相關議題座談會，會議中邀集立法委員、專家學者、原住民族相關組織、各部會一同參與，簡委員東明建議邀請55個原住民族鄉鎮首長召開座談會（內政部，2010a），因此內政部於4月至5月，於臺灣北、東、南部召開「國土計畫法」（草案）與原住民族鄉（鎮、市）首長分區座談會。最終，統合上開座談會之討論與建議，於9月17日召開國土計畫法（草案）增（修）訂與原住民族相關條文研商會議，和與會的專家學者及各部會討論條文的修正建議及新增條文，各會議中的討論情形彙整如下：

³⁰⁹ 中華民國律師公會全國聯合會詹順貴主任委員、台灣原住民族關懷協會 陳士章先生提出。

³¹⁰ 台灣原住民族政策協會 蕭世暉監事提出。

³¹¹ 台灣原住民族關懷協會 陳士章先生提出。

民國 99 年 4 月 14 起，內政部召開與原住民族相關議題座談會，後續並持續於臺灣北、東、南部召開與原住民鄉（鎮、市）首長座談會，持續辦理至 5 月，座談會中具以下五大爭議：其一為草案第 30 條第 2 項應將「得依原住民族基本法」修改為「應依原住民族基本法」，以落實計畫法精神並獲得民意認同³¹²；其二為建議有關原住民之條文另立專章，才能符合臺灣社會環境變遷³¹³；其三為《國土計畫法（草案）》實施前，應積極推動《原住民族自治區法（草案）》，其明定有關原住民族之權限、土地及自然資源等³¹⁴；其四為原住民族地區之特定區域計畫應由原民會擬定、執行，而並非由內政部來訂定³¹⁵；其五為開發許可程序無原住民族代表參與，違反現行的《原住民族基本法》之立法旨意³¹⁶（內政部，2010a；內政部，2010b；內政部，2010c；內政部，2010d）。

行政院原住民委員會（下稱原民會）在上述的討論下，提及由於《原住民族自治區法（草案）》在行政院審查時，各部會對於該法擬排除目的事業法之規劃，均表示反對，所以即使第 30 條第 2 項將「得依」改為「應依」，未來在實務執行上，仍須依各該目的事業法之規定辦理。而內政部針對另訂原住民族專章之意見，擬與各界研商後獲致共識再進一步研擬，至於現階段原住民族地區，可由原民會研擬特定區域計畫，未來若依《原住民族自治區法（草案）》劃設「原住民族自治區」，因其位階可能等同縣、市，依法可擬定縣（市）國土計畫。另，草案第 30 條第 2 項之相關建議，鑑於《原住民族基本法》相關法令並無土地使用管制之規定，若將「得依」改為「應依」，則建議《原住民族基本法》等相關法令應加速進行修（訂）法作業等配套機制（內政部，2010b）。

在上述的討論下，民國 99 年 8 月 17 日行政院召開「研商原住民族自治法草案第 21 條及第 23 條第四次會議」，決議略以：由於原住民族自治法係以「在不割裂現有地方體制並提昇自治區之權限，就原住民權益相

³¹² 王教授進發、孔立委助理垂崢、新竹縣尖石鄉雲鄉長天寶、桃園縣復興鄉林鄉長信義、苗栗縣泰安鄉柯鄉長武勇、花蓮縣萬榮鄉鄉長提及。

³¹³ 蔡教授中涵、官教授大偉、蔡校長神保、海樹兒友刺拉菲教授、宋立委助理能正、桃園縣復興鄉林鄉長信義提及。

³¹⁴ 新竹縣尖石鄉雲鄉長天寶、桃園縣復興鄉林鄉長信義、新竹縣五峰鄉葉鄉長賢民、台北縣烏來鄉朱鄉長子孟、花蓮縣萬榮鄉鄉長提及。

³¹⁵ 台北縣烏來鄉朱鄉長子孟提及。

³¹⁶ 蔡教授中涵提及。

關事項與民族自治事項交給自治區政府辦理」為原則，因此自治區之範圍將與縣、市轄區重疊，意即未來自治區政府將不具擬定「都市計畫」或「區域計畫」之權責，爰此未來原住民族地區應無須擬訂其縣（市）層級之國土計畫。而針對原住民族專章部分，基於《國土計畫法（草案）》內容應公平對待各族群為原則之考量，另為避免增設「原住民族專章」，恐與《原住民族基本法》及其相關法令產生競合，爰將與原住民族相關議題，納入《國土計畫法（草案）》中。原住民族地區之特殊需求，除可回應《原住民族基本法》及其相關法令中規範外，仍可於國土計畫體系中，擬定「特定區域計畫」因應之（行政院，2010）。

而後，內政部依據民國 99 年 4 月至 5 月辦理之原住民族相關議題座談會意見彙整，9 月 17 日召開「國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議」，將建議增（修）訂之條文內容予以與會專家學者及部會代表，一同討論並取得共識，以下為增（修）訂之內容：

- （一）草案第 13 條明定中央原住民族主管機關擬定原住民族特定區域計畫時，至少應包括之內容，以落實原住民族基本法；
- （二）草案第 24 條新增與原住民族居住者諮商取得共識之標準與作業程序，由中央原住民族主管機關會商有關機關定之；
- （三）草案第 30 條規範原住民族土地及海域之經營管理，優先依照原住民族基本法及其相關法規；
- （四）草案第 34 條規範申請開發許可時，涉須依原住民族基本法第 21 條規定徵得當地原住民族同意者，應從其規定辦理；
- （五）草案第 37 條規範申請開發計畫涉原住民族土地者，應邀請原住民族主管機關列席審議許可會議；
- （六）草案第 44 條規範政府為國土保安及生態保育之緊急需要，各目的事業主管機關除依法辦理徵收外，得對有需要者，協助承租安全無虞之公有土地；
- （七）新增草案第 46 條之 1，規範復育計畫涉原住民保留地之承租及管理以及安置對象涉原住民者，應辦理事項（內政部，2010e）。詳如下表 91

。

表 91 民國 99 年 9 月國土計畫法 (草案) 增 (修) 與原住民族相關條文會議擬修訂條文

99 年 9 月國土計畫法 (草案) 增 (修) 與原住民族相關條文會議	98 年函送立法院 《國土計畫法 (草案)》
第十三條 特定區域計畫之內容，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之。 <u>原住民族特定區域計畫，至少應包含下列事項：</u> <u>一、整體發展構想及願景。</u> <u>二、治理及經營管理規劃。</u> <u>三、土地利用管理原則。</u> <u>原住民族特定區域計畫之範圍，與其他目的事業主管機關所擬定特定區域計畫或部門計畫重疊時，前項第二款應包含其治理及經營管理之適用原則。</u>	第十三條 特定區域計畫之內容，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之。
第二十四條 國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內土地利用管理有關機關，擬訂主、協辦機關，納入全國國土計畫報請行政院核定。 涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行。必要時，得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。 前項環境劣化地區之復育計畫應由第一項之主辦機關會商有關機關擬訂，併同限制居住或強制遷居之安置計畫報行政院核定實施。	第二十四條 國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內土地利用管理有關機關，擬訂主、協辦機關，納入全國國土計畫報請行政院核定。 涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行。必要時，得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。 前項環境劣化地區之復育計畫應由第一項之主辦機關會商有關機關擬訂，併同限制居住或強制遷居之安置計畫報行政院核定實施。

99 年 9 月國土計畫法 (草案) 增 (修) 與原住民族相關條文會議	98 年函送立法院 《國土計畫法 (草案)》
前項限制居住或強制遷居及安置計畫所需土地，得依法辦理徵收或撥用。 第二項涉原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。<u>其諮商取得共識之標準與作業程序，由中央原住民族主管機關會商有關機關定之。</u>	前項限制居住或強制遷居及安置計畫所需土地，得依法辦理徵收或撥用。 第二項涉原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。
第三十條 本法施行後，在直轄市、縣(市)國土計畫公告實施前，其土地使用管制，仍依區域計畫法、都市計畫法及國家公園法相關法令規定辦理；直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，直轄市、縣(市)主管機關應依國土功能分區及土地使用管制事項，分別予以不同程度之使用管制；其屬實施都市計畫地區及國家公園地區之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。 為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，<u>原住民族基本法及其相關法規另有規定者，從其規定。</u>	第三十條 本法施行後，在直轄市、縣(市)國土計畫公告實施前，其土地使用管制，仍依區域計畫法、都市計畫法及國家公園法相關法令規定辦理；直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，直轄市、縣(市)主管機關應依國土功能分區及土地使用管制事項，分別予以不同程度之使用管制；其屬實施都市計畫地區及國家公園地區之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。 為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，<u>其屬符合國土計畫內容規定者</u>，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。
第三十四條 申請開發許可，應符合下列要件： 一、非屬各目的事業主管機關依法禁止開發之範圍。 二、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意。	第三十四條 申請開發許可，應符合下列要件： 一、非屬各目的事業主管機關依法禁止開發之範圍。 二、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意。

99 年 9 月國土計畫法 (草案) 增 (修) 與原住民族相關條文會議	98 年函送立法院 《國土計畫法 (草案)》
三、<u>涉原住民族基本法第二十一條規定以徵得當地原住民族同意。</u> 四、已依其他相關法令規定經審查通過或同意。 前項申請開發許可屬重大投資開發案件，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，得採平行作業方式辦理。 前項重大投資開發案件之範圍，由中央主管機關會商有關機關定之。	三、已依其他相關法令規定經審查通過或同意。 前項申請開發許可屬重大投資開發案件，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，得採平行作業方式辦理。 前項重大投資開發案件之範圍，由中央主管機關會商有關機關定之。
第三十七條 直轄市、縣(市)主管機關於受理開發許可之申請，並經審查符合第三十五條規定者，應即將其開發計畫及國土計畫變更書圖於開發案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日及舉行說明會。其須一併辦理都市計畫之擬訂或變更者，程序亦同。 公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向受理申請機關提出意見。直轄市、縣(市)主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整前項意見，依下列程序辦理： 一、開發計畫涉及變更國土功能分區及其分類、分級，或屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣(市)主管機關核轉中央主管機關依第七條第一項規定審議許可。 二、開發計畫僅涉及變更國土功能分區之分類、分級者，由直轄市、縣(市)主管機關核轉中央主管機關依第七條	第三十七條 直轄市、縣(市)主管機關於受理開發許可之申請，並經審查符合第三十五條規定者，應即將其開發計畫及國土計畫變更書圖於開發案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日及舉行說明會。其須一併辦理都市計畫之擬訂或變更者，程序亦同。 公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向受理申請機關提出意見。直轄市、縣(市)主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整前項意見，依下列程序辦理： 一、開發計畫涉及變更國土功能分區及其分類、分級，或屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣(市)主管機關核轉中央主管機關依第七條第一項規定審議許可。 二、開發計畫僅涉及變更國土功能分區之分類、分級者，由直轄市、縣(市)主管機關核轉中央主管機關依第七條

99 年 9 月國土計畫法 (草案) 增 (修) 與原住民族相關條文會議	98 年函送立法院 《國土計畫法 (草案) 》
第一項規定審議許可。其計畫在一定規模以下且非屬國土保育地區或海洋資源地區者，得視需要委辦直轄市、縣(市)主管機關依第七條第二項規定審議許可。 三、開發計畫屬農業發展地區或城鄉發展地區，且僅涉及變更國土功能分區之分級者，由直轄市、縣(市)主管機關依第七條第二項規定審議許可。 前項第一款及第二款涉及變更全國國土計畫、都會區域計畫或特定區域計畫者，由中央主管機關或中央目的事業主管機關依第十五條第一項規定程序，報行政院核定。 <u>申請開發計畫涉原住民族土地者，主管機關依第二項程序辦理審議許可時，應邀請原住民族主管機關列席。</u>	第一項規定審議許可。其計畫在一定規模以下且非屬國土保育地區或海洋資源地區者，得視需要委辦直轄市、縣(市)主管機關依第七條第二項規定審議許可。 三、開發計畫屬農業發展地區或城鄉發展地區，且僅涉及變更國土功能分區之分級者，由直轄市、縣(市)主管機關依第七條第二項規定審議許可。 前項第一款及第二款涉及變更全國國土計畫、都會區域計畫或特定區域計畫者，由中央主管機關或中央目的事業主管機關依第十五條第一項規定程序，報行政院核定。
第四十四條 直轄市、縣(市)國土計畫依第五十七條一併公告實施之日起二年內，國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區內原依區域計畫法編定之合法使用土地、建築物及設施，與其土地使用管制內容不符者，於依第四十五條及第四十六條獎勵或補償前，得依原使用分區與使用地及其他法律規定辦理土地使用管制。但為辦理第二十四條第二項環境劣化地區之復育計畫，須確保國土保安及生態保育之必要者，仍應依本法管制。 政府為國土保安及生態保育之緊急需	第四十四條 直轄市、縣(市)國土計畫依第五十七條一併公告實施之日起二年內，國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區內原依區域計畫法編定之合法使用土地、建築物及設施，與其土地使用管制內容不符者，於依第四十五條及第四十六條獎勵或補償前，得依原使用分區與使用地及其他法律規定辦理土地使用管制。但為辦理第二十四條第二項環境劣化地區之復育計畫，須確保國土保安及生態保育之必要者，仍應依本法管制。 政府為國土保安及生態保育之緊急需

99 年 9 月國土計畫法 (草案) 增 (修) 與原住民族相關條文會議	98 年函送立法院 《國土計畫法 (草案)》
要，有取得前項國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區之土地、建築物及設施之必要者，得由各目的事業主管機關依其主管法律或土地徵收條例協議價購，協議不成得予徵收；於依法價購或徵收前，得為原來之合法使用。 <u>前項各目的事業主管機關除依法辦理徵收外，得對有需要者，協助承租安全無虞之公有土地。</u> 前二項之管制事項，於依第三十一條第二項訂定之規則中定之。	要，有取得前項國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區之土地、建築物及設施之必要者，得由各目的事業主管機關依其主管法律或土地徵收條例協議價購，協議不成得予徵收；於依法價購或徵收前，得為原來之合法使用。 前二項之管制事項，於依第三十一條第二項訂定之規則中定之。
第四十六條之一 第二十四條第二項復育計畫涉原住民保留地者，中央原住民族主管機關得會商有關機關，依復育計畫向原住民承租，並得交由土地所有權人實施造林、撫育、管理及巡守山林維護生態，以保障原住民族工作權，輔導原住民部落永續發展產業。 第二十四條第三項安置計畫之安置對象涉原住民者，中央原住民族主管機關得於安全、適宜之原住民保留地或公有土地，整體規劃合乎永續生態原則之原住民部落予以安置，並協助居住、就業、就學及就養，及保存原住民傳統文化。	-

資料來源：內政部，2010e；本計畫彙整

四、增（修）與原住民族相關條文之決策歷程

民國 99 年 9 月 17 日內政部召開「國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議」決議，草案第 44 條³¹⁷參酌經濟部水利署、財政部國有財產局、地政司等建議，基於未來實務執行可能遭遇困難之意見，爰予以刪除（內政部，2010e）。會後，內政部又將草案第 24 條³¹⁸、34 條³¹⁹更正回原先條文。

民國 100 年 5 月 18 日、5 月 19 日及 6 月 1 日，立法院第 7 屆第 7 會期內政委員會針對「國土計畫法（草案）」進行逐條審查時，具以下四項重點爭議：其一為建議於草案第 1 條第 2 項納入應符合《原住民族基本法》之精神與意旨³²⁰，法務部則回應除《原住民族基本法》外，仍有其他的基本法應予以尊重，若將所有基本法都納入，內容會非常多且不可行；其二為建議草案第 2 條應與《原住民族自治法（草案）》配合制定，增訂「在原住民族自治區為原住民族自治區政府」³²¹，法務部則回應因《原住民族自治法（草案）》尚未通過，若將假設性法律規定納入草案內，後續會產生相關問題，建議納入說明欄內；其三為建議於草案第 3 條、第 9 條加入「原住民族自治區域計畫」，此為以原住民族自治區行政轄區為範圍所訂定實質發展及管制的國土計畫³²²，內政部則回應未來原住民區域計畫皆納入特定區域計畫中，無法給某特定區域計畫一個特定的名稱，其應於《原住民族自治法（草案）》中規範；其四為建議草案中涉及原住民族權益，應另訂專章³²³（立法院，2011a；立法院，2011b；立法院，2011c）。

³¹⁷ 規範政府為國土保安及生態保育之緊急需要，各目的事業主管機關除依法辦理徵收外，得對有需要者，協助承租安全無虞之公有土地。

³¹⁸ 新增與原住民族居住者諮商取得共識之標準與作業程序，由中央原住民族主管機關會商有關機關定之。

³¹⁹ 規範申請開發許可時，涉須依原住民族基本法第 21 條規定徵得當地原住民族同意者，應從其規定辦理。內政部指出，因原草案第 34 條規範申請開發許可須依各目的事業主管法令同意、已依其他相關法令規定經審查通過或同意，且草案第 35 條已具體規範申請開發許可者須檢具開發地區土地與建築物所有權人及他項權利人之同意證明文件。可見原為增訂之條文已將權利證明文件明定在內，若該土地涉及原住民族土地時，則必須經過原住民族的同意，因此原住民族早已具該權利之行使權。

³²⁰ 高金委員素梅、孔委員文吉、廖委員國棟建議。

³²¹ 高金委員素梅建議。

³²² 高金委員素梅、簡委員東明建議。

³²³ 高金委員素梅、簡委員東明、孔委員文吉建議。

而針對民國 99 年 9 月增（修）與原住民族相關條文，保留之第 13 條、第 30 條、第 37 條及第 46-1 條於民國 100 年 5 月 19 日及 6 月 1 日逐條審查後，會議中與原住民相關之條文皆保留，仍具討論及調整的空間，以下將分別就上述 4 條條文作說明（立法院，2011b；立法院，2011c）：

- （一）草案第 13 條第 2、3 項：「原住民族特定區域計畫，至少應包含下列事項：一、整體發展構想及願景。二、治理及經營管理規劃。三、土地利用管理原則。原住民族特定區域計畫之範圍，與其他目的事業主管機關所擬定特定區域計畫或部門計畫重疊時，前項第二款應包含其治理及經營管理之適用原則。」高金委員素梅提及草案第 9 條並無「原住民族特定區域計畫」之規定，因此第 13 條規定「原住民族特定區域計畫」之相關事項顯然有點突兀。
- （二）草案第 30 條第 2 項：「為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，原住民族基本法及其相關法規另有規定者，從其規定。」因本條涉及原住民族權益，相關爭議過多，決議予以保留。
- （三）草案第 37 條第 4 項：「申請開發計畫涉原住民族土地者，主管機關依第二項程序辦理審議許可時，應邀請原住民族主管機關列席。」孔委員文吉認為應闡明為依據《原住民族基本法》規範來執行，若僅邀請原住民族主管機關列席，並無實際作用，其建議修正為「應會同原住民族主管機關依原住民族基本法相關規定辦理」。
- （四）草案第 46 之 1 條：「第二十四條第二項復育計畫涉原住民保留地者，中央原住民族主管機關得會商有關機關，依復育計畫向原住民承租，並得交由土地所有權人實施造林、撫育、管理及巡守山林維護生態，以保障原住民族工作權，輔導原住民部落永續發展產業。第二十四條第三項安置計畫之安置對象涉原住民者，中央原住民族主管機關得於安全、適宜之原住民保留地或公有土地，整體規劃合乎永續生態原則之原住民部落予以安置，並協助居住、就業、就學及就養，及保存原住民傳統文化。」孔委員文吉表示本條為典型的「內政部買單，原民會出錢」，將後續最難處理的業務全部推給原民會負責，應再多加研究。

而後，因第七屆立法委員任期屆滿未完成委員會審查之議案，《國土計畫法（草案）》不續審，退回內政部重新檢討，與原住民族相關之條文則後續再行討論。

五、民國 103 年《國土計畫法 (草案) 》涉及原住民族土地權益者之規範

上述條文於立法院審議中保留後，且第七屆立法委員任期屆滿不續審。後於民國 101 年 7 月 2 日內政部召開「國土計畫法 (草案)」重要議題第 1 場座談會，主要討論草案與《國土復育條例 (草案)》之關係及與《原住民族基本法》、《原住民族自治法 (草案)》、原住民族相關法規之銜接或配合。會議中關於原住民族議題主要有四點爭議，包括「增訂原住民族專章」³²⁴、「劃設國土保育地區自治區或原住民族文化國土區」³²⁵、「增列自治區國土計畫」³²⁶、「開發許可應由當地原住民行使同意權」³²⁷ (內政部，2012a)。

另一方面，在國土計畫法草案研擬之際，區域計畫正值辦理通盤檢討之際，民國 101 年 8 月 15 日內政部區域計畫委員會召開「臺灣北、中、南、東部區域計畫 (第二次通盤檢討)」(草案) 之地方發展定位及構想、土地使用分區第 2 次專案小組審查會議，該會議針對「土地使用管制方式檢討調整方向」議題召開研商會議，會議中決議將原住民傳統領域及海域之劃設管理納入考量，有關原住民族土地及海域之土地使用管制，於《原住民族土地及海域法 (草案)》等專法制定完成前，將由內政部會同原民會及相關目的事業主管機關訂定後，納入《非都市土地使用管制規則》內，以具體落實原住民族土地及海域使用之特殊需求(內政部，2012r)。其中，《原住民族土地及海域法 (草案)》辦理原住民族傳統領域土地、原住民族傳統海域及原住民保留地之回復、取得、處分、計畫、管理及利用。然而，內政部考量《國土計畫法 (草案)》屬程序法性質，有關原住民族地區之國土計畫擬定、審議、核定及公告實施程序，均按《國土計畫法》定辦理，並無訂定「原住民族專章」之必要性。惟為因應原住民族特殊土地使用需求，將於條文增列原住民族土地之使用管制，由國土主管機關會同

³²⁴ 林教授盛豐、蔡教授志偉建議增訂原住民專章，並改名稱為原住民生活圈，內政部回應相關之擬定、審議、核定及公告實施等程序已按《原住民族基本法》辦理。

³²⁵ 夏教授鑄九、蔡教授志偉建議納入「國土保育原住民自治區」、「原住民族文化國土區」，內政部回應將會同原民會研訂原住民族特定區域之計畫內容，整併納入全國國土計畫。

³²⁶ 原民會建議比照縣市層級國土計畫方式，增列「自治區國土計畫」，內政部回應「自治區」尚非屬確定法定名詞，自無法配合納入本法。

³²⁷ 原民會認為就開發許可而言，應依照《原住民族基本法》規定應由當地原住民行使集體同意權，並非原民會，內政部回應使用計畫若涉及原住民族土地部分，未來仍將由申請人依據《原住民族基本法》相關規定辦理。

中央原住民族主管機關擬定之規定，以具體回應其需求(內政部，2012e)。

最終，民國 103 年函送立法院之《國土計畫法(草案)》，確立以下三項與原住民族相關之保障：

(一) 原住民族土地得依特定區域計畫進行整體規劃

草案第 3 條、第 5 條說明欄表明特定區域計畫係指具有特殊性質，或所產生之影響涉及全國，而有進行整體規劃需要之地區，類型包括河川流域、經濟或原住民族土地等，其範圍由中央主管機關指定。

(二) 涉及原住民族土地及海域之使用管制得另訂

草案第 10 條、第 22 條皆規範：「涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。」

(三) 海洋資源地區之劃設應參考原住民族傳統使用

草案第 19 條則規範海洋資源地區：「依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類。」

參、政策決定關鍵

民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》中，法條內明定特定區域計畫、原住民族土地使用管制及海洋資源地區之原住民族傳統使用之規範，確立原住民族權利之保障。主要的政策決定關鍵有以下四點：

(一) 民國 92 年國土計畫法草案立法院座談會中，內政部為解決跨縣市及跨區域的發展問題，明訂「特定區域計畫」及執行機制作研處，並確立於 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》中，法條內說明欄載明由各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關就原住民地區研擬特定區域計畫。

(二) 民國 97 年行政院指示將《國土復育條例(草案)》中的權利保障、補償救濟納入《國土計畫法(草案)》，因此吸納《國土復育條例(草案)》中「原住民權益特別保障」專章，並開始與《原住民族基本法》產生連結。民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》明訂有關原住民族土地及海域之經營管理，其屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。

(三) 民國 99 年至 100 年間，內政部曾針對涉及原住民權利之議題多次召開座談會，甚至曾試圖增修與原住民族相關條文。然而，因討論過程中產生諸多爭議，最終該部分的修改並未直接影響民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》。

(四) 民國 101 年 8 月內政部區委會專案小組會議中，決議將原住民傳統領域及海域之劃設管理納入考量，有關原住民族土地及海域之土地使用管制，於《原住民族土地及海域法 (草案)》等專法制定完成前，將由內政部會同原民會及相關中央目的事業主管機關訂定後，納入《非都市土地使用管制規則》內。為回應原住民族特殊土地使用需求，內政部表示將於《國土計畫法》條文增列原住民族土地之使用管制，由國土主管機關會同中央原住民族主管機關擬定之規定，以具體回應其需求。

第十節 民眾參與機制之健全

壹、政策說明

按《國土計畫法》第 6 條第 10 款之規定：「國土規劃應力求民眾參與多元及資訊公開化」。在強調民眾參與國土規劃，以形塑國土規劃基本價值及願景下，國土計畫中廣泛的建立參與的機制，民眾得以在國土計畫的不同階段運用不同行式表達相關意見，其中包括：計畫研擬階段的廣徵意見座談會、公聽會、審議會，以及使用許可案件審議前的公聽會、審議會、對於政府不作為的公民訴訟、土地違規使用的檢舉。

民眾參與國土計畫機制的健全乃是回應近年來臺灣民主意識的抬頭。內政部自推動《國土綜合發展計畫法（草案）》立法以來，便開始於計畫研擬、審議、執行及管理層面，不斷地強化與深化民眾參與的管道與方式。甚至，自民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》後，除了國土計畫本身外，民眾開始也可以對開發許可案件表達意見。雖然相較於過去的區域計畫時期而言，國土計畫試圖揚棄過去的菁英式規劃主義，然而許多的公民代表或社會團體仍認為其民眾參與之機制仍有再加強的空間。

以下將針對「國土計畫層面的民眾參與」、「使用許可與民眾參與」、「國土計畫制度中不納入聽證」、「土地違規之檢舉機制」等四個議題進行討論。

貳、政策決定歷程

一、國土計畫層面的民眾參與

民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》中，便按《區域計畫法》、《都市計畫法》之既有內容及框架，分別於計畫研擬階段、審議階段、核定階段加入民眾參與的方式，並且不斷的於後續的六版函送立法院審議（下稱 86、90、91、93、98、103 年版本）中強化相關規定（如表 92 所示）。

表 92 國土計畫計畫層面：六版本民眾參與計畫之比較表

階段 版本	研擬階段				審議階段	核定階段
	研議期間		研議完成			
	中央	地方	中央	地方		
區計法	無				得徵詢民間團體意見	公開展覽 30 天
86 年	無	說明會	無	公開展覽 30 日，民眾得提書面意見	無民眾參與	公開展覽 90 日
90 年	說明會		公開展覽 30 日，民眾得提書面意見		無民眾參與	公開展覽 90 日
91 年	說明會		公開展覽 30 日，民眾得提書面意見		無民眾參與	公開展覽 90 日
93 年	座談會或其他適當方法		1. 公開展覽 30 日，民眾提出書面意見 2. 舉辦說明會		設立國土計畫委員會審議，其中專家學者人數不得少於委員總人數 1/3	1. 公開展覽 90 日 2. 有實際需要得登載政府公報、新聞紙及網際網路或其他適當方法廣泛周知
98 年	座談會或其他適當方法		1. 公開展覽 30 日，民眾提出書面意見 2. 舉辦說明會		遴聘（派）學者、專家、民間團體及相關機關代表審議	1. 公開展覽 90 日 2. 有實際需要得登載政府公報、新聞紙及網際網路或其他適當方法廣泛周知
103 年	座談會或其他適當方法		1. 公開展覽 30 日，民眾提出書面意見 2. 公聽會		遴聘（派）學者、專家、民間團體及相關機關代表審議	1. 公開展覽 90 日 2. 有實際需要得登載政府公報、新聞紙及網際網路或其他適當方法廣泛周知

資料來源：本計畫彙整

（一）研議期間辦理座談會，並於完成後辦理公聽會

按 86 年版本中，第 9 條第 2 項及第 3 項之規定³²⁸，過去民眾僅能參與〈直轄市、縣（市）綜合發展計畫〉的研擬，而並無法參與中央層級的〈國土綜合發展計畫〉研擬。

隨著民主意識抬頭，規劃應放權於民的概念逐漸在臺灣深化，因此確保民眾參與規劃過程越來越重要。另外，民國 89 年內政部營建署國土規劃工作小組「有關國土法及城鄉法立法總結報告」中亦建議，為落實計畫實施之可行性並維護民眾權益，各級國土計畫之擬訂前後，應有民眾參與之管道（內政部，2000g）。因此，除了過去直轄市、縣（市）綜合發展計畫於研擬及審議階段之說明會及公開展覽外，90、91 年版本中比照直轄市、縣（市）綜合發展計畫之參與形式，於該版本的第 6 條³²⁹新增了「國土綜合發展計畫」之民眾參與，一改中央層級計畫的研擬程序。因此，在該版本後亦確立後續民眾得以參與不同層級計畫的研擬過程。

而後，93 年版本，參考《都市計畫法》民眾參與之修法方向。為因應網路世代，廣泛設立多元化的管道，因此將各層級國土計畫於擬訂期間所舉辦之「說明會」修改為舉辦「座談會或其他適當方式」廣詢意

³²⁸ 民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》第 9 條規定：

「直轄市、縣(市)主管機關應依國土綜合發展計畫，擬訂直轄市、縣(市)綜合發展計畫，並依下列程序核定之：一、直轄市主管機關擬訂之綜合發展計畫，應經直轄市綜合發展計畫審議委員會審議通過，報請中央主管機關核定。二、縣(市)主管機關擬訂之綜合發展計畫，應經縣(市)綜合發展計畫審議委員會審議通過，報請省主管機關核定後，轉報中央主管機關備查。直轄市、縣(市)綜合發展計畫擬訂過程中應舉辦說明會。直轄市、縣(市)綜合發展計畫擬訂後，送各該綜合發展計畫審議委員會審議前，應於各該直轄市、縣(市)政府公開展覽三十日，並應將公開展覽之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由各該綜合發展計畫審議委員會予以參考審議，連同審議結果及計畫一併報請上級主管機關核定。」

³²⁹ 民國 90 及 91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫（草案）》第 6 條規定：

「中央主管機關應視國土之自然資源條件及社會經濟發展情況，會商有關機關擬訂國土綜合發展計畫，經國土綜合發展計畫委員會審議通過，報請行政院核定。國土綜合發展計畫擬訂過程中，應邀集專家、學者、公私團體等舉辦說明會，並作成紀錄，作為擬訂計畫之參考。國土綜合發展計畫擬訂後，送國土綜合發展計畫委員會審議前，應公開展覽三十日，並將公開展覽之日期及地點登載於新聞紙及網際網路周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向中央主管機關提出意見，由國土綜合發展計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及計畫一併報請行政院核定。」

見。另外，在計畫審議之前，除了過去的公開展覽機制以外，亦新增舉辦「說明會」的機制。

自民國 93 年以後，民眾參與的議題開始在立法院的審議國土計畫法的過程中備受到關注，民間團體也發起了一系列的討論，包括 98 年 10 月 31 日由 OURS 辦理國土計畫法民間論壇中，針對民眾參與多元化與資訊公開機制，歸納建議應參照歐美各國之資訊公開及民眾參與法制，舉辦公聽會³³⁰。而後，101 年內政部營建署參酌 98 年版本爭議及研究計畫，盤點出「民眾參與機制」為重要議題之一而召開座談會，期間內政部也表達將會再健全民眾參與機制之構想³³¹。

另一方面，民國 102 年左右，內政部亦同時研擬〈全國區域計畫〉。在過程中，受到民間團體批判政策形成中缺乏公聽會與聽證，因此行政院隨即指示內政部需於〈全國區域計畫〉公告實施前辦理公聽會。然而，區域計畫法中並無相關規定，〈全國區域計畫〉可說是首開先例。內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於 109 年 10 月 28 日之訪談表示，〈全國區域計畫〉公聽會的召開，更是直接影響後來內政部將公聽會的辦理落於《國土計畫法》的法條中：

「去彰化縣政府開，那時候就被環團圍毆，他說你們這寫的內容一點都不夠……。當然他們講的我發現他們不了解區域計畫，可是也就是這樣子發現說這是我們的責任，我要讓一個民眾不了解的區域計畫就要公告實施，影響到他的土地權益非常大，所以在那個之後我們自己就說：「以後的區域計畫除了公展之外，我都會開公聽會、座談會去蒐集大家的意見」（廖文弘，2020）

相較於說明會形式乃是以政府政策宣導為主，在性質上，公聽會更強調民眾意見的表達。是以，在 103 年版本中，參考國外空間計畫之案例以及全國區域計畫的實務操作後，為加強民眾參與深度，確立國土計畫辦理公聽會的制度。

³³⁰ 王教授鴻楷於該場會議表示：「民眾參與只有座談會，連公聽會都沒有。應對國外民眾參與機制多做研究，可參考的辦法之一，是美國奧勒岡州的土地使用及管制制度」，同場會議中，李得全：「民眾參與機制不足，至少應納入公聽會。」

³³¹ 民國 101 年 8 月 3 日內政部營建署召開「國土計畫法（草案）」重要議題座談會（第 2 場）中表示，考量各級國土計畫係規範各級國土計畫及相關部門主管機關應辦事項及其協調互動關係，參考國外類似屬性空間計畫，未來將加強機關、團體（如 NGOs）之參與（內政部，2012b）。

(二) 審議中之民眾參與

除了計畫研擬過程中，民眾得以表達意見外，國土計畫在審議機制中亦於民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》中，以第 5 條第 3 項規定³³²，設立專家學者不得少於委員總人數三分之一的「國土計畫委員會」，作為民眾監督國土計畫的管道³³³。

98 年版本，則是刪除「國土計畫委員會」，回歸於主管機關進行審議。然而，為使國土計畫之審議符合公平公開原則及踐行一定程序，草案中仍保留民眾監督的權利，並於草案第 6 條規定，審議中應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表。其概念延續至現《國土計畫法》之各級國土計畫審議會。另一方面，為落實民眾參與，內政部延續過去《內政部區域計畫委員會會議及會場管理要點》(已廢止)之作法，訂定《內政部國土空間計畫審議會會議及會場管理要點》，作為民眾在審議中參與之規範。

二、使用許可與民眾參與機制

(一) 土地開發審議前之民眾參與

不同於過去《區域計畫法》中之開發許可的設計與規範，自民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》，加入開發許可案件的民眾參與，除了政府訂定的國土計畫以外，開拓了民眾對於民間開發許可案件表達意見管道。按該版本之第 31 條³³⁴規定，民眾得以在開發許可案件審議前的公開展覽期間內(30 天)，提供書面意見。

³³² 民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》第 5 條第 4 項規定：

「前三項委員會委員之任期一年，其中專家學者不得少於委員總人數三分之一。目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關應迴避表決。」

³³³ 有關審議委員之組成規範，參考《各級區域計畫委員會組織規程》形式，在相關子法規訂定而不納入母法。因此現今內政部訂定《內政部國土計畫審議會設置要點》以規範委員組成配置。

³³⁴ 民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》第 31 條規定：

「直轄市、縣(市)主管機關於受理開發許可之申請，並查核開發計畫及都市計畫書、圖之文件符合規定後，應即將其計畫書、圖於開發案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日。公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向受理申請機關提出意見。直轄市、縣(市)主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整前項意見，檢同開發申請文件，將申請開發案提請該管國土計畫委員會審議。但申請計畫面積達中央主管機關所定規模或申請開發土地跨越二以上直轄市、縣(市)轄區者，應報中央主管機關提請中央國土計畫委員會審議。申請開發案經依前項規定審議通過後，得許可開發及發布實施都市計畫。第二項及前二條審議之項目、規模、要件、應備文件、辦理程序、開發期限、審議期限及其他應遵行事項之審議規則，由中央主管機關會商有關機關定之。」

民國 98 年 3 月 19 日，由內政部召開「國土計畫法草案第 17 次研商會議」中，內政部營建署建議開發許可案件應該有更嚴格的審議程序：

「由於依第 14 條³³⁵規定，各級國土計畫之擬定及核定程序係採二級二審制，另依第 18 條³³⁶規定國土計畫之變更程序亦然，故對於未來採開發許可之個案，亦應透過嚴謹之審議程序為之。」（內政部，2009e）

最終，該場會議決議，開發許可案件應比照國土計畫之程序辦理。因此，在 98 年版本中強化了民眾參與的管道，開發許可案件在進入審議階段前除辦理公開展覽外亦需辦理說明會，而在案件審議完成後應廣泛周知其他民眾。

103 年版本中，開發許可制雖調整為使用許可制，其概念邏輯亦不盡相同³³⁷，然其民眾參與的機制持續沿用，並且配合國土計畫研擬階段民眾參與的修正方向，使用許可案件審議前的「說明會」一同改為「公聽會」。不同之處係為考量使用許可案件影響層面較不如國土計畫廣，因此在核定後之公開展覽，由 90 天改為 30 天。

³³⁵ 按民國 98 年 3 月 19 日該場會議資料，國土計畫法草案第 14 條規定：

「國土計畫之擬訂及核定程序如下：一、全國國土計畫：由中央主管機關擬訂，報請行政院核定。二、都會區域計畫：由中央主管機關擬訂，報請行政院核定。三、特定區域計畫：由中央目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定。四、直轄市、縣（市）國土計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，報請中央主管機關核定。直轄市、縣（市）全部行政轄區均已發布實施都市計畫，其國土計畫得視實際需要與都市計畫主要計畫通盤檢討併同擬訂。」

³³⁶ 按民國 98 年 3 月 19 日該場會議資料，國土計畫法草案第 18 條規定：

「國土計畫公告實施後，由其擬訂機關每五年通盤檢討一次。但有下列情事之一者，其擬訂機關於報經中央主管機關或行政院同意後，得檢討變更之：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變之發生。二、為避免重大災害之發生。三、為興辦重大開發或建設計畫。四、依第五條第二項或第三項規定辦理審議之建議。前項第三款興辦重大開發或建設計畫之性質、規模及國土計畫通盤檢討之實施辦法，由中央主管機關會商有關機關擬訂，報行政院核定。國土計畫之檢討變更，依第十三條至前條規定程序辦理。全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。未依限辦理者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十三條至第十五條規定程序辦理。」

³³⁷ 開發許可制轉為使用許可制的歷史討論，詳參本報告書第四章第四節。

(二) 納入公民訴訟權

公民訴訟按《行政訴訟法》第 9 條之規定，人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。自民國 80 年代後期環境保護意識抬頭，有鑑於傳統上之權益行政訴訟類型並不足以促使行政（環保）機關行使其職權，是以，環境相關法律³³⁸開始加入公民訴訟（公益訴訟），藉以引進民眾參與法令，以強化司法權對行政權的合法控制（陳慈陽，2000）。

由於國土計畫涉及環境保育，因此，許多專家學者及民間團體認為應比照《環境基本法》，於國土計畫法增訂「公益訴訟條款」。包括，民國 98 年 12 月 9 日由立法院召開「國土計畫法（草案）公聽會」中，台北律師公會環境法委員會林主任委員三加³³⁹、101 年 8 月 3 日由內政部營建署召開「國土計畫法（草案）」重要議題座談會（第 2 場）中，戴教授秀雄³⁴⁰、楊教授重信³⁴¹等認為應納入訴訟機制，方能完整民眾參與之計畫程序。此外，立法院第 7 屆第 4 會期「林淑芬等 16 人提案《國土計畫法（草案）》」亦對此具相關規範³⁴²。

³³⁸ 自民國 88 年《空氣污染法》修正第 81 條，加入公民訴訟後，相關環境條文陸續修正加入該制度，包括：《水污染防治法》（第 72 條）、《廢棄物清理法》（第 72 條）、《土壤及地下水污染整治法》（第 59 條）、《環境影響評估法》（第 23 條第 8、9 項）等。

³³⁹ 林主任委員三加於該場會議表示：「民眾的參與很重視程序方面，而在一個法律必須要落實的時候，也需要有救濟的途徑，因為如果前面沒有依照法律的規定去做的话，就必須要有司法的救濟途徑，因此我建議這部分可以依照環境基本法第 34 條的規定，建立一個公益的訴訟條款，因為行政訴訟法已經有建立公益訴訟的制度，只是還需要法律的特別規定，所以我希望將來在國土計畫法或與環境相關的法律可以設置公益條款。」

³⁴⁰ 戴教授秀雄於該場會議表示：「要讓民眾參與係屬有效參與，重要關鍵在於其「後段」程序，參考歐美國家作法，民眾參與大多會與結合訴訟程序，以確保參與具有意義，惟該部分對臺灣而言仍存在非常大的問題，倘參考引用其作法，本法草案是否應建立類似『公益訴訟』機制，以提供民間團體或民眾協助進行訴訟相關事宜，惟該部分茲事體大。」

³⁴¹ 楊教授重信於該場會議表示：「建議「公民參與」應與「公民訴訟」相互配合，目前本法缺少「公民訴訟」這一環，環境基本法已有「各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟」之規定。本法涵蓋範圍層面比環境基本法還要廣，更應該要有公民訴訟之機制，惟該部分仍應進一步研究是否可行，且因環境基本法規定可以提出訴訟之情況較不明確，後續並應針對公民可以提出訴訟之情況加以明確化。」

³⁴² 民國 98 年林淑芬等 16 人版本《國土計畫法（草案）》第 48 條規定：

「國土計畫之擬定或開發許可之審議，如違反本法或依本法授權訂定之相關命令時，人民或公益團體得敘明違法之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法改正者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向

對此，內政部營建署則認為有關訴訟機制應回到《行政訴訟法》規定：

「國土計畫之擬定及開發許可之審議，如有違反本法及其授權命令時，依《行政訴訟法》自當可提起執行訴訟，或訴願法提起行政訴願，因此應不需再於《國土計畫法》中重複規定。」（內政部，2009）

而後，立法院第8屆第8會期之「林委員淑芬等20人提案《國土計畫法（草案）》」更進一步表達公民訴訟之於國土計畫法的重要性，並且仍堅持國土計畫的擬訂與開發許可審議皆須具有公民訴訟的管道：

「因國土計畫涉及環境保育及保安，依環境基本法第三十四條及行政訴訟法第九條等相關規定，制定人民為保護環境公益得提起維護公益訴訟之條款，以達成民眾參與多樣化及永續發展之目標」（林淑芬等20人，2014）

據此，在林委員淑芬強調公民訴訟入法之重要性下³⁴³，民國103年11月30日立法院第8屆第8會期內政委員會第17次全體委員會議中決議，邱主席文彥裁示，營建署、法務部再行研議，並保留到朝野協商³⁴⁴。

最終，於民國104年12月14日的立法院第8屆第8會期立法院黨團協商會議中，決議加入訴訟機制於《國土計畫法（草案）》第34條，然而將範圍限縮於違反使用許可案件而主管機關疏於執行時。對此，林組長秉勳於「108年國土計畫法與全國國土計畫辦理過程及技術報告專業委託案」口述訪談中表示，限縮於使用許可主要原因乃是基於行政作業量能不足：

「那我們覺得這個公益性質，他本來就有一定的民眾參與程序，如果動不動就來提起訴訟，其實我們會不勝其擾。所以最後我們只答應在使用許可放入，因為使用許可涉及開發、保育，特別利害關係人、權益關係人牽扯在裡面，會有比較多不同的意見。如果不依法行政好像也不對，所以在監督政府要依法行政這件事情，我們是支持的，但是會限縮在針對使用許可，所以最後只在使用許可落腳。」（林秉勳，2019）

行政法院提起訴訟，請求判令其執行。行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予對環境保護有具體貢獻之原告。」

³⁴³ 林委員淑芬於該場會議表示：「我們希望公民訴訟能入法明定，以便在發生行政不作為或怠忽職責的情況時，公民能有提起訴訟的權利，本條還是繼續保留好了」（立法院，2015j）

³⁴⁴ 邱委員文彥於該場會議表示：「請營建署、法務部回去研究一下，如果入法的話文字應該如何修正，本條還是保留到朝野協商時討論。」（立法院，2015j）

三、國土計畫制度不納入聽證

眾多民間團體不斷主張聽證納入《國土計畫法》。然而，究竟國土計畫是否應納入聽證？辦理聽證的時點又為何？

事實上，將聽證程序納入國土空間計畫的法制相關條文討論，最早可以追溯自民國 86 年，由沈委員富雄等 17 人擬具《國土綜合開發計畫法（草案）》。該草案指出，應於限制發展區劃定時加入聽證程序（立法院，1997b），但以當時時空背景下，其並未成為立法討論過程之爭點。

自 98 年版本後，民間對於民眾參與國土計畫之不足提出越來越多的質疑，並認為按當時的草案，座談會、說明會、公開展覽之目的雖係為政府廣泛收集意見，但是在性質上屬於被動提供主管機關參考之依據。據此，許多學者亦於 98 年 9 月、10 月、12 月，分別在由內政部、行政院、立法院所舉辦之「國土計畫法（草案）公聽會」期間，基於提升民眾意見的法律效果，倡議應於《國土計畫法（草案）》納入聽證機制³⁴⁵。而後，民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》提送立法院第 7 屆第 7 會期審議期間，林委員淑芬表示目前民眾參與最有效者即為「聽證」，應於國土計畫與開發許可審議前加入聽證程序。是以，於「林淑芬等 16 人國土計畫法提案」中加入第 17 條第 1 項³⁴⁶與第 38 條第 2 項³⁴⁷之相關討論：

「行政程序法就聽證有明確之規範，但仍須法律有特別規定時，始予適用，因國土計畫及開發許可對土地利用之影響甚鉅，且有諸多不同利害關係之個人或團體，故準用行政程序法第一百六十四條之規

³⁴⁵ 民國 98 年 9 月 1 日內政部公聽會（北、東部場），廖教授本全：「公民參與不應只是「力求」，而是應「具體」落實，且應有落實之內容與程序，包括資訊公開以及舉辦聽證。」（內政部，2009o）民國 98 年 9 月 8 日內政部公聽會（南部場）李先生根正：「第十六條及第十七條國土計畫擬訂與審議之民眾參與，若有重大爭議時，建議應依行政程序法規定，辦理聽證。」（內政部，2009q）；民國 98 年 12 月 9 日立法院公聽會詹律師順貴表示：「剛剛也有學者提到國土計畫法草案中設計的民眾參與機制，這與早期學者建議的「聽證會」相去甚遠，甚至連目前普遍運用的「公聽會」亦有所不如，頗為倒退，所以我贊成要有聽證制度。」（立法院，2009c）

³⁴⁶ 民國 98 年林淑芬等 16 人版本第 17 條第 1 項規定：

「國土計畫之擬訂前及擬訂期間，應徵詢學者、專家、民間團體代表之意見，並準用行政程序法第一百六十四條之規定，應有公開及聽證程序」

³⁴⁷ 林淑芬等 16 人版本第 38 條第 2 項規定：

「公開展覽期間內，各該主管機關得依行政程序法相關規定辦理聽證，人民、團體代表亦得以書面載明姓名或名稱及地址，向受理申請之機關提出意見。」

定，明定行政機關應按公開及聽證程序辦理，以保障受影響個人或團體之權利。」(林淑芬等 16 人，2009)

對此內政部則是回應，《國土計畫法(草案)》目前已有充分民眾參與程序，且依《行政程序法》第 102 條³⁴⁸但書規定，遵循《國土計畫法》之規定辦理即可(內政部，2011)。因此，在「以聽證健全民眾參與機制」未取得共識下，相關條文在立法院審議期間皆予以保留。

鑑於民眾參與機制之於國土計畫之重要性，民國 101 年 8 月 3 日內政部營建署召開「國土計畫法(草案)」重要議題座談會(第 2 場)以廣徵意見，其中內政部營建署就「國土計畫於研擬階段納入聽證程序」指出國土計畫基於《國土計畫法》屬於法規命令³⁴⁹，不須辦理聽證：

「各級國土計畫之並未直接對個案單一土地發生效力，且其性質乃定位屬『法規命令』，按行政程序法第 150 條³⁵⁰規定，法規命令之公布應先公告並廣泛周知而按當前草案原訂之民眾參與方式已符合該規定，無須再國土計畫之研擬過程中辦理聽證。」(內政部，2012b)。

而該場會議中大部分學者皆表示應該思考由其他形式(包括訴訟)進行補充現有機制³⁵¹，而非聚焦於聽證之辦理，然而楊教授重信則是認為聽證仍有其必要性，應於地方層級的國土計畫體現³⁵²。對此，內政部營建署

³⁴⁸ 行政程序法第 102 條規定：

「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」

³⁴⁹ 內政部營建署指出，法規命令須具備「行政機關基於法律授權訂定」及「對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定」二項要件，如僅符合上開二項要件之一者，則不屬之(法務部 96 年 2 月 9 日法律字第 0960004593 號函及 98 年 10 月 26 日法律字第 0980035429 號函參照)；又依據司法院 68 年 3 月 16 日釋字第 156 號解釋，其解釋文提出略以：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質...」，因未來國土計畫內容，並未特別針對個別單一土地進行規範或限制，故其定性應係屬「法規命令」。

³⁵⁰ 行政程序法第 150 條第 1 項規定：

「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」

³⁵¹ 戴教授秀雄於該場會議表示：「惟因國土規劃係規範公共利益(包括安全、便利、健康、知識、永續等)，範疇廣泛，倘於辦理國土規劃過程中，要求辦理聽證程序，國土計畫恐無法完成擬定作業，沒有計畫情況下，行政部門無法據以執行，國土發展將失序。」(內政部，2012b)

³⁵² 楊教授重信於該場會議表示：「考量國土計畫體系中，越高層級國土計畫(如全國國計畫)，其內容越抽象，辦理聽證實有困難，且所耗費行政資源成本甚大，是高層級國土計畫採取目前

則回應，低層級國土計畫即為直轄市、縣（市）國土計畫，其計畫範圍廣大，涉及土地所有權人眾多，實難以辦理聽證程序，建議仍以辦公聽會為主，並搭配邀請專業團體召開座談會及資訊公開方式，較為務實（內政部，2012b）。

另一方面，使用許可制又是否又該納入聽證？對此，內政部營建署則是表示，現行使用許可制度的機制，透過辦公聽會與公開展覽民眾之參與模式已妥適及充分：

「目前行政院版係以公聽會方式辦理，主要考量使用許可機制係以符合國土功能分區及其分類之使用原則下始得申請，相較於申請開發許可辦理國土功能分區之維護更為嚴謹，且申請使用許可應以取得土地與建築物所有權人同意原原則，故對於符合各及國土計畫之指導下，以自己所有或取得土地同意之土地申請使用許可，其類似現行符合土地容許使用之規定下申請使用之制度。使用許可不得變更功能分區下，該類案件對於人民權益影響程度有限，採公聽會方式尚屬妥適。」（立法院，2015e）

由於未來申請使用許可案件均應符合國土功能分區規定，並且不得變更國土功能分區，再者，因應取得土地同意使用之相關權利文件，不致影響所有權人之權益下，使用許可案件中不納入聽證之程序。

四、土地使用違規檢舉機制

《都市計畫法》及《區域計畫法》中，土地違規使用乃是處以行政罰、刑罰，並未另外提供民眾參與監督的機制。直至民國 89 年《農業發展條例》修法³⁵³中，為加強農地違規使用之稽查，創立土地使用的檢舉制度。民眾得以檢舉農地違規使用者，並獲取一定獎勵。受其影響下，而後在 89 年《區域計畫法》修法的討論過程中，亦曾討論納入土地使用違規的檢舉制度。

《國土計畫法》納入土地違規使用之民眾檢舉機制相關討論係於民國 92 年 6 月 25 日召開審查「國土計畫法」草案第 4 次會議。該場會議最終決議，針對罰則部分，草案第 44 條第 7 項新增「檢舉機制」，並將文字後段修正為「並由第一項至第三項所處罰鍰中提撥一定比例供民眾檢舉獎勵使用」。而後，在 92 年 8 月 22 日行政院召開之「國土計畫法」草案座

本法草案規定方式辦理，或許為較為可行的方法」。（內政部，2012b）

³⁵³ 農業發展條例第 32 條規定：

「主管機關對農業用地之違規使用，應加強稽查，並應設農地違規使用稽查單位。為加強農地違規使用之稽查，中央主管機關得訂定農地違規使用檢舉獎勵辦法。」

談會議中，行政院也指出：「罰則規範之目的：本法之罰則分為行政罰及刑罰二部分，其罰鍰額度及刑責皆高於目前各目的事業主管機關所訂法規之規定，對土地之違規使用更具嚇阻作用；且罰鍰收入亦有提撥一定比例供獎勵民眾檢舉之用，對於土地使用管制具有正面積極之意義，故罰則仍有在本法規範之必要（行政院，2003o：2）。」因此，自 93 年版本中，確立檢舉制度作為土地使用管理上的積極手段。

然而，民國 103 年 4 月 22 日由行政院召開「審查『國土計畫法』草案第 5 次會議中，地方政府認為檢舉機制非一體適用，對於土地違規使用之檢舉，並不能有效的解決土地違規使用，甚至造成與地方作業量徒增³⁵⁴。對此，內政部營建署表示，過去係考量到土地違規稽查往往受到干預而無法有效落實，因而企圖借助民眾參與以改善土地管理問題。然而，另一方面，內政部營建署在表示過往的實務經驗中，檢舉機制確實不一定能有效改善土地違規狀況³⁵⁵。而同場會議中，內政部林次長慈玲也進一步表示內政部並不堅持一定要在《國土計畫法》納入民眾檢舉之機制：

「檢舉不要為了檢舉而檢舉，不是為了錢、為了個人，而是公益。檢舉是正面的，而不是負面的結果，那我就非常支持。我相信檢舉制度一定有他正面的意義，當然他也可能會有人力的困擾。我們知道地方政府對這一塊的戒慎恐懼，怕可能有太大的負荷，區域計畫法也刪除了，那這個部分我想我們內政部不堅持。」（行政院，2014d）

³⁵⁴ 臺中市政府於該場會議表示：「環保，像丟菸蒂有獎金，但我認為土地違規使用不一樣，它是固定坐落在那邊的，像違章工廠。它不會跑的，在情況上不太一樣，向環保局丟菸蒂排放廢水一定要經過檢舉或是實際有看到，才有辦法取得，才要獎勵民眾來作檢舉。但是我們知道這個案子非常多，而且如果說，我們有提供一定檢舉獎金，我們知道有很多檢舉達人阿，他會針對這個不斷的檢舉。不斷檢舉會造成，罰他逼他，那工廠倒閉，十個作業員就十個家庭出問題。如果我去強制拆除，那就本來一坪假設是五萬塊，拆了一坪不到五百塊，這都是一種成本的浪費，而且，如果民眾檢舉得到獎金的話，會跟我們斤斤計較，因為罰鍰有 6 萬到 30 萬，那如果罰 6 萬，他會問為什麼不罰 30 萬，啊我要獎金高一點，他不斷會有訴訟、行政、或是訴願等等，對我們地方執行單位是個非常大的困擾。」（行政院，2014d）

³⁵⁵ 內政部營建署於該場會議表示：「區域計畫法修法有試圖把這個機制增訂進來，我記得那次會議也要針對這個部分進行討論過，但那次會議後來把這個機制拿掉。那為什麼檢舉機制加進來，其實不一定有利於國土使用違規的處理。第一個，以現行的狀況我們已經疲於奔命。那第二個，其實以之前農發條例，農地違規檢舉的經驗來看，其實 100 件的檢舉案，真的違規的案件很少。那他們的檢舉達人的檢舉的狀況，他就從這條路的路頭，沿路一直拍，他也不管有沒有違規，他就把一百件都拍下來，然後就檢舉給地方政府。那一百件我們判斷，可能假設只有十件的話，我們還是要從頭到尾，一百件都要做現場的稽查。那就這樣的經驗在上次區域計畫法的修法也有提供給各先進討論，最後主席就裁示在區域計畫法拿掉。」（行政院，2014d）

是以，該場會議最終決議刪除草案第 35 條，並確立 103 年版本中，刪除有關民眾檢舉土地違規使用之規定³⁵⁶。

參、政策決定關鍵

因應民國 80 年代民主思潮的萌芽，民眾參與的機制自 86 年版本便開始有所討論，並且在社會團體的關注及倡議下，逐步反應於《國土計畫法》中。除了在國土計畫的規劃及管理層面，甚至連一般民眾申請的使用許可案件亦有相應之管道，民眾得以充分表示意見，並且監督政府。

首先，為反映規劃賦權於民的新興規劃文化，在國土計畫審議前，各層級國土計畫開始應於研擬加入民眾討論、舉辦公聽會等機制。另一方面，在審議過程中，亦納入專家、民間團體作為代表，以落實監督國土計畫。

其二，為使使用許可制審議機制應更加嚴謹，使用許可案件審議前亦需比照國土計畫之程序辦理公聽會。同時，在 103 年版本於立法院審議期間，受到民間團體不斷鼓吹加強國土計畫的監督機制，最終在衡量作業量能後，經由黨團協商加入使用許可公民訴訟的機制。

其三，為有效的遏阻土地使用違規，93 年版本遂開始以獎金鼓勵民眾共同檢視土地使用情形。雖然 103 年版本討論過程中，檢舉制度一度因為在《區域計畫法》修法討論中因實務執行被否決而刪除。最終於 104 年立法院審議過程中，在立法委員強力主張人民的監督權下，又再將其納入《國土計畫法》。

而在民眾參與機制的討論過程中，對於聽證制度納入國土計畫法與否，一直存在許多爭辯，然在考量國土計畫係為法規命令，並不為單一土地發生作用，最終並未納入聽證制度於《國土計畫法》。

³⁵⁶ 《國土計畫法》最終於三讀通過時仍將民眾檢舉機制納入。在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論中，有關「民眾檢舉」的討論過程與爭議，主要始於民國 101 年 9 月 26 日「林委員淑芬等 20 人提案版」第 60 條及民國 104 年 5 月 8 日「邱委員文彥等 44 人提案版」第 43 條。其中，據「林委員淑芬等 20 人提案版」之第 50 條規定，第 1 項明定所處罰鍰中應提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用；第 2 項則明定授權中央主管機關擬訂一定比率與檢舉國土違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，並報請行政院核定(立法院，2015e：380)。然經民國 104 年 10 月 2 日的內政委員會初步審查小組決議中，內政部認為增列該條文規定，有助益土地使用違規查察，故原則支持，並同意採納「林委員淑芬等 20 人提案版」第 60 條及「邱委員文彥等 44 人提案版」第 43 條所提之有關「民眾檢舉」之條文，並修正後通過(立法院，2015：191)。

第十一節 既有權利保障及補償

壹、政策說明

為建立土地使用秩序，以實現國土保育及發展之目標，「既有權利保障」被視為《國土計畫法》研擬與實踐成敗的關鍵，特別是民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》（下稱 93 年版本）另外將既有權利保障相關條文設立一個專章。

在既有權利保障下，除了對於合法權益者給予維持原使用的尺度，補償制度是否應該納入國土計畫體系中亦不斷地討論。自民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》（下稱 90 年版本）中，不符合直轄市、縣（市）綜合發展計畫之土地使用分區計畫者，經主管機關令其變更使用或拆除之損失補償，而若為限制發展地區的補償係回歸各目的事業法規；民國 93 年《國土計畫法（草案）》討論時，為保障既有合法（區域計畫法）的土地、建築物及設施，當其與國土計畫土地使用管制內容不符者，其建築物及設施均予以修繕、改建及重建，而得為建築之土地，准予新建，並以獎勵提供合法使用的誘因，國土保育的補償則是回到各目的事業法規；民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》（下稱 98 年版本）因吸納《國土復育條例》之精神，國土永續發展基金作為補償管道，並且補償的相關條文亦納入《國土計畫法（草案）》中，同時，原來合法（區域計畫法）土地、建築物及設施，與國土計畫土地使用管制不符時，亦限縮其使用的尺度（如表 93 所示）。

由於在權利保障部分歷經多次之變革，以下將針對「限制發展地區的補償制度討論」、「補償機制的轉變」、「吸納《國土復育條例》的補償與救濟機制」進行討論。

表 93 原依《區域計畫法》編定合法土地、建築物及設施，與國土計畫土地使用管制不符之權利保障變革

內容 版本		無國土保安及生態保育之緊急需要				有國土保安及生態保育 之緊急需要
		變更使用		維持原合法使用		
				有建築物或設施	未建築土地	
93 年	內 涵	為符合國土保育需求，變更土地使用。	-	為保障原有權益。	為保障原有權益。	有急迫之國土保安及生態保育需求之國保、農發地區者。
	工 具	獎勵、容積移轉。	-	准原合法使用，包括修繕、改建、重建。	准原合法使用，包括新建。	目的事業主管機關價購、徵收。
98 年	內 涵	符合土地使用管制，變更土地使用。	為使無取得獎勵、容積移轉者，符合土地使用管制，變更土地使用。	為保障原有權益，並以 2 年後使其符合國土計畫法管制為目標。	為保障原有權益，並以 2 年後使其符合國土計畫法管制為目標。	有國土保安及生態保育緊急之國保、海洋、農發地區者。
	工 具	獎勵、容積移轉。 (限 2 年內)	令其變更使用、拆除之損失 補償 。	准原合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。		目的事業主管機關價購、徵收。
103 年	內 涵	-	政府認有必要符合土地使用管制，變更土地使用。	保障原有權益。	保障未實現利益。	有國土保安及生態保育需求者。
	工 具	-	1. 遷移之損害 補償 。 2. 若變更為非可建築用地時，給予損失 補償 。	1. 准原合法使用，包括修繕，但不得增建、改建。 2. 若變更為非可建築用地時，給予損失補償。	若變更為非可建築用地時，給予損失補償。	目的事業主管機關價購、徵收。

資料來源：本計畫繪製

貳、政策決定歷程

一、限制發展地區的補償制度討論

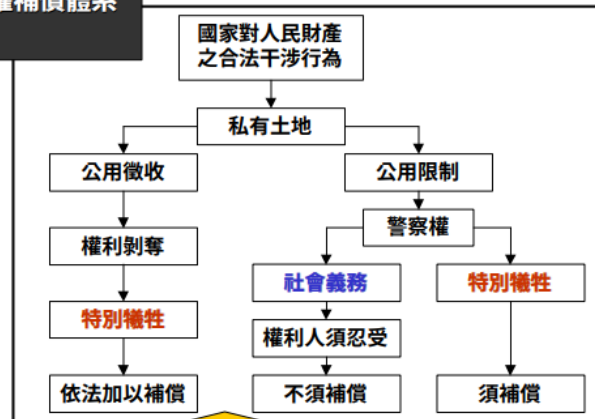
民國 80 年代，區域計畫納入環境敏感地的概念，並將國土劃分限制發展地區、可發展地區，限制發展地區主要的目的在於國土安全與生態維護及資源保育，然而過去限制發展地區的經營管理與劃設係採消極的土地使用管制手段，對於受限制使用者的權益並無積極維護，造成管理的績效普遍不彰（經濟建設委員會，2000：I-1-1）。因此，在民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》中，以「落實汙染（受益）付費及設施（受損）受償原則」，對於限制發展地區之土地所有權人之損失提供適當之救濟（經濟建設委員會，1995）。同時，行政院於民國 91 年核定通過《限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則》³⁵⁷。其原則係依據於民國 87 年 12 月由行政院經濟建設委員會（下稱經建會）召開之全國國土及水資源會議中之結論³⁵⁸，對於具有公益性之限制發展地區，應依其損失之大小或付出成本之大小，給予適當補償。而其係依據大法官解釋第 215、236、322、336、344、400、409、425、440、516 號等，國家於人民私有土地之合法干涉，針對特別犧牲者應依法予以補償。因此，在限制發展地區劃設下，應給予不同分類之限制發展地區不同土地財產權補償方式（如圖 12 所示）。

³⁵⁷ 《限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則》將限制發展地區分為三類：災害性限制發展地區、公益性限制發展地區、嫌惡性公設或土地使用影響地區。其中，災害性限制發展地區以「事後補助」為原則，並依「災害防救法」辦理；公益性限制發展地區依損失大小或付出成本予以適當補償；嫌惡性公設或土地使用影響地區原則上為「不以金錢補助個人」之補償方式。

³⁵⁸ 經建會召開之全國國土及水資源會議結論：「限制發展地區之劃設，將直接影響人民權利義務，...，應依其類型，就社會公平原則，以居民權益受損情況分別訂研訂救助、補貼、補償、回饋等辦法（經建會，1998：5-3）。因此，應籌組「研究建立限制發展地區救助、補貼、補償及回饋制度與辦法」專案小組，建立限制發展地區救助、補貼、補償及回饋制度及辦法。

**限制發展地區土地財產權補償體系
—大法官解釋版本**

相關內容根據大法官解釋第：釋字第215、236、322、336、344、400、409、425、440、516等解釋



構成特別犧牲之四項要件：

1. 須為行政機關之適法行為—對於構成損失原因者，依法行使公權力之行為。
2. 損失之發生須為無義務人之特別犧牲—非因人民須履行之一般性法定義務所受之損失，而是因國家行政行為所致。
3. 須為公共利益目的。
4. 須損失發生與適法性行為間具有直接因果關係。

圖 12 限制發展地區土地財產權補償體系

資料來源：內政部營建署 (2002c : 15)

二、補償機制的轉變

(一)《國土綜合發展計畫法》時期

90 年版本以來，便參照《區域計畫法》第 17 條之規定，直轄市、縣(市)綜合發展計畫實施時，其地上原有之土地改良物，不合土地分區使用計畫者，經主管機關令其變更使用或拆除時所受之損失，應予適當補償。另一方面，限制開發地區的劃設³⁵⁹限制了土地使用與強度，其連結到各目的事業法規，因此其相關補助、補貼或回饋應回歸目的事業法規規定。然而，各目的事業主管機關主管法令所劃定之保護區、保育區，被限制使用之狀況所因應的補償方式尚未成熟，許多法令完全未提及補償、或僅提及對權利受損者補償但未有具體可行的方案，而有具體補償方案且施行者實為少數，其實施效力亦不理想，若於《國土綜合發展計畫法(草案)》中訂定補償規定，更是難以執行。因此，有關限制開發地區的補償機制則應回歸各目的事業法規訂定。

³⁵⁹ 《國土綜合發展計畫法(草案)》所指之限制開發地區係為實現保護自然資源、維護自然景觀與文化資產、防治天然災害、確保國防及居住安全等，屬限制開發地區者，限制一定開發利用或建築行為，以兼顧國土開發建設與保育利用均衡之目標。

(二) 93 年國土計畫法草案時期

為了加強國土保育地區之保育及保安及水、土、林業務整合，在撤回《國土綜合發展計畫法（草案）》並另研擬《國土計畫法（草案）》討論中，決定以國土功能分區制度做為新的分區制度，連結土地使用管制、事權統一。

在國土功能分區制度的建立下，非都市土地使用分區將以國土保育區、城鄉發展區、農業發展區及其分區取代，並依各國土功能分區進行土地使用管制，其涉及土地使用分區的制度轉換。不同於過去《區域計畫法》及 90 年、91 年版本中現況編定分區及使用地，國土功能分區之劃設乃是基於土地資源及特質，重新給予土地新的身分及使用權，與過往制度產生極大的差異。

特別是，其中劃設「國土保育地區」係以加強保護國土中具有保育、保安性質地區。某程度上「國土保育地區」有取代「限制開發地區」的功能。事實上，90、91 年版本中不需針對「限制開發地區」訂定補償機制曾引發討論³⁶⁰。由於劃設限制開發地區將降低土地使用強度，並且侵犯人民的財產權，部分學者認為限制發展地區應交由中央負責劃設，並納入國土綜合發展計畫，同時，應健全其補償制度³⁶¹；而部分學者則持反對意見，認為其應交由目的事業主管機關劃設亦不須放入直轄市、縣（市）綜合發展計畫。然而，隨著民國 91-93 年間《國土綜合發展計

³⁶⁰ 民國 91 年 8 月 9 日內政部召開「國土綜合發展計畫法」草案並研討後續處理方案會議會前會中，夏委員鑄九則指出：「限制發展地區由地方政府劃設是不負責任的做法，應由中央政府去做。」另外，民國 91 年 9 月 25 日林政委盛豐亦於「國土綜合發展計畫法之爭議」簡報中指出：「限制發展地區地方將面臨龐大抗爭，無法公告。基於使用者付費及公平正義原則，政府不應迴避補償問題」。然而，民國 91 年 8 月 9 日內政部召開「國土綜合發展計畫法」草案並研討後續處理方案會議會前會中，陳委員博雅則指出：「限制開發地區要由目的事業主管單位去劃設，並由其自行公告，沒有必要放在縣市綜合發展計畫內，以免引發許多問題，因此如何做，可以再斟酌一下。」

³⁶¹ 夏委員鑄九指出：「限制發展區的問題在於執行的問題，不在於指不指定的問題，重點在於補償的機制或是限制發展區與可發展區間平衡機制的設計，可能是發展權，或是在不同土地使用間利益調節機制的設計。」；楊重信教授則認為：「致損及原有權益並造成特別犧牲者，除可由開發費及依各目的事業法律規定適當補償外，不足部分得發行國土保育公債予以適當補償（內政部，2003g）。總統府國土保育及開發諮詢委員會赴歐考察總結建議中指出：「中央政府必須檢討已劃之台灣環境敏感地，規範一切開發行為，並立即加速劃設限制發展區，方能為保育與發展起步。此外，將環境敏感地及限制發展地區視為國家資產，由國家財產局研討策略長期收購財源，並推行地價稅漸進取得，亦可號召民間整合成大型信託基金。」

畫法 (草案) 》的不續研議，並改研擬《國土計畫法 (草案) 》後，國土保育地區在取代限制開發地區之劃設目的下，補償制度是否應納入《國土計畫法 (草案) 》中再度引起討論。

民國 92 年 4 月 18 日由內政部營建署召開「國土計畫法草案國土保育地區課題專家學者座談會議」中，楊教授重信表示，在既有權利的保障下，國土保育地區應推動保育地役權，發行生態公債 (內政部，2003b)。對此，內政部營建署提出兩種方案³⁶²，甲案，納入《國土計畫法》，被指定為國土保育地區，地主願意進行造林者，除由造林基金獎勵外，不足部分得發行公債予以適當補貼；乙案，回歸目的事業主管機關法律，據此研議草案中第 30 條之條文³⁶³。而後，92 年 5 月 29 日由行政院召開「國土計畫法草案第二次審查會」中，決議採行「甲案」，於《國土計畫法》設置國土永續發展基金，回應國土保育需求³⁶⁴，然而基於國土永續發展基金之來源收入不穩定，及國土保育地區之劃設係根據目的事業法所劃設各種保護 (育) 區，因此國土保育地區之補償應由

³⁶² 內政部營建署於民國 92 年 4 月 18 日「國土計畫法草案國土保育地區課題專家學者座談會議」後，提出甲乙兩案：「**甲案**：1.基本上先行入法，但需再洽財政主計單位意見。2.被指定為國土保育地區，地主願意進行造林者，除由造林基金獎勵外，不足部分得發行公債予以適當補貼。3.對指定為國土保育地區，致損及原有權益並造成特別犧牲者，除可由開發費及依各目的事業法律規定適當補償外，不足部分得發行國土保育公債予以適當補償。4.一經補償完竣，立即辦理土地使用分區及用地之檢討；**乙案**：如甲案財政主計單位均反對，建議歸各目的事業主管機關會同主管機關訂定適度之救助、回饋、補償辦法。」

³⁶³ 民國 92 年 5 月 23 日國土計畫法草案第一次審查會之會議資料中，《國土計畫法 (草案) 》第 30 條 (甲案)：「國土保育地區應於受益付費、受損受償及財源穩健原則下，社會公眾並因而受益時，中央主管機關得成立國土永續發展基金予以補償，其基金來源如下：一、政府循預算程序之撥款。二、發行公債。三、依第四十條繳交開發費之一定比例。四、捐贈。五、其他收入。前項基金之收支、保管及運用辦法，由中央主管機關會商有關機關擬訂，報行政院核定。國土保育地區之土地經第一項規定完成補償後，直轄市、縣 (市) 主管機關應即檢討調整既有土地使用分區及使用地。私有可建築用地，因國土保育地區之劃設，致其原依法可建築之基準容積受到限制部份，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償；其辦法由中央主管機關會商各目的事業主管機關定之。」；(乙案)：「國土保育地區應於受益付費、受損受償及財源穩健原則下，社會公眾並因而受益時，得以徵收、協議價購、回饋金或減免賦稅等方式，由各目的事業主管機關予以適度之救助、回饋、補償。經劃設為國土保育地區之私有可建築用地，因國土保育地區之劃設，致其原依法可建築之基準容積受到限制部份，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償；其辦法由中央主管機關會商各目的事業主管機關定之。」

³⁶⁴ 民國 92 年 5 月 29 日由行政院召開「國土計畫法草案第二次審查會」決議：「中央主管機關為落實保育政策、維護公共利益、整合利用資源及基於受益付費原則，應設立國土永續發展基金...」。

目的事業主管機關得依其損失之大小或付出成本之大小，予以適當補償，必要得徵收之，國土永續發展基金則是予以獎勵救助(內政部，2003g)。

此外，民國 92 年 8 月 27 日由行政院召開「國土計畫法土地管制系統模擬會議」中決議³⁶⁵，國土保育地區僅能為從來合法現狀之使用、農業發展地區則比照《都市計畫法臺灣省施行細則》，得改建、增建或新建。對此，行政院亦指出，以國土功能分區(國土保育區、城鄉發展區、農業發展區及其次分區)取代現有非都市土地使用分區，並停止現有用地編定，原非都市土地使用分區及用地之合法權益仍予保障。

民國 92 年 10 月 14 日行政院林政務委員盛豐於「台灣國土改造新願景」的簡報中指出，《國土計畫法(草案)》中以獎勵作為誘因，使民眾願意主動變更其土地使用，此外《國土計畫法(草案)》仍須針對國土保育地區之補償範圍原則性指導。林政委盛豐指出，在國土功能分區的建置下，原發展用地可能劃為國土保育地區或農業發展地區及原農業用地劃為國土保育地區等，將產生降低發展權(down zoning)之問題(行政院，2003w：12)。

對此，內政部於民國 92 年 12 月 17 日召開之「國土計畫法草案國土保育地區補償機制及主辦機關指定會議」中決議，針對權利保障部分，決議以國土保育地區劃設後，對於原非都市土地各類用地之建築及容許使用項目之影響，除了非可建築用地及急迫性國土保安及生態保育外均得為從來之使用³⁶⁶。另針對補償部分，《國土計畫法(草案)》應規範土

³⁶⁵ 民國 92 年 8 月 27 日由行政院召開「國土計畫法土地管制系統模擬會議」中決議：「原有非都市土地作為城鄉發展之使用地(如甲乙丙丁建、交通、遊憩、窯業、墳墓、特定目的事業用地及其他)，其管制依劃為國土保育地區及農業發展地區而有所不同，基本上國土保育地區僅能為從來合法現狀之使用(除准修繕外，不得增建或改建)。但農業發展地區比照《都市計畫法臺灣省施行細則》，得改建、增建或新建，另外作非城鄉發展之使用地，依國土計畫法所定管制規則，僅能在次分區容許組別之容許範圍繼續使用，但小面積公共設、公用事業、國防及農業產銷設施得特許許可(行政院，2003p：1)。」

³⁶⁶ 民國 92 年 12 月 27 日之前，該版本《國土計畫法(草案)》第 22 條規定「原依區域計畫法所編定之甲種、乙種、丙種及丁種建築用地、交通用地、遊憩用地、窯業用地、墳墓用地、特定目的事業用地九種使用地，於國土計畫公告實施後，不符國土功能分區土地使用管制規定之原有合法建築物及得建築但未建築之土地，除政府因急迫性之國土保安及生態保育需要外，均准修繕、改建、增建及新建。」

前項使用地以外之九種使用地，於國土計畫公告實施後，不符國土功能分區土地使用管制規定之原有合法建築物，除政府因急迫性之國土保安及生態保育需要外，均准修繕及改建，但不得增建及新建。」，在 92 年 12 月 27 日會議決議後，該條文修正為「直轄市、縣(市)國土計畫

地補償條件，若為「公共利益」而降低發展權者予以補償，而若為保護個人權益者，如土石流災害區、洪患區、斷層，則不予補償（行政院，2003u：1）。

而後，民國 92 年 12 月 25 日，行政院邀集法規會、農委會、法務部及地政司研商「國土計畫法」草案之會議中，內政部營建署指出，草案所定義之國土保育地區，係基於尊重人民財產權、目的事業主管機關明確、已依法公告及建立民眾參與制度、特別犧牲予以補償等原則，建議應規定需依據各目的事業主管機關法律規定（例如水土保持法、飲用水管理條例、自來水法、國家公園法等）及經主管機關認定，限制一定開發用及建築行為之地區，國土保育地區之補償應回歸到各目的事業主管機關依其主管法律辦理，否則原本被目的事業法所限制使用之土地，將因國土保育地區之劃設，而要求國土主管機關補償之不理性的要求。綜上，《國土計畫法（草案）》劃設國土保育地區採楊教授重信建議不談補償問題，其土地受限制後採獎勵誘導機制，鼓勵其作符合國土保育地區之管制使用，不接受獎勵則仍為原來之使用。

民國 93 年 1 月 13 日內政部召開「國土計畫法草案土地使用管制專章會議」中，原本對於國土保育地區在國土計畫公告實施後之權利保障部分，只有明定「得繼續做從來合法之使用」³⁶⁷，但對於從來合法之使用不夠明確，因此將法案改為國土保育地區範圍內原依區域計畫法使用編定之土地，與國土保育地區土地使用管制不符者，建築物及設施均准修繕、改建、重建及新建。

公告實施後，國土保育地區之土地及既有設施，除原區域計畫法所編定之非可建築用地及為政府因急迫性之國土保安及生態保育需要應依本法管制外，均得繼續作從來合法之使用。」

³⁶⁷ 民國 93 年 1 月 13 日之前，《國土計畫法（草案）》第 40 條規定「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，國土保育地區之土地、建築物及既有設施，除政府為急迫性之國土保安及生態保育需要應依本法管制外，均得繼續作從來合法之使用。」然因從來合法之使用不夠明確，因此在會議之後，將該條文規定改為「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，國土保育地區範圍內原依區域計畫法使用編定之土地、建築物及設施，如與國土保育地區土地使用管制內容不符者，其建築物及設施均准修繕、改建及重建；其屬依該法得建築但未建築之土地，准予新建之；其屬農業使用之土地，准予作從來之合法使用。但政府為急迫性之國土保安及生態保育需要應依本法管制者，不在此限。」

民國 93 年 4 月 20 日，在「向蘇部長嘉全簡報國土計畫法草案會議」中，林次長中森提到《國土計畫法(草案)》是新制度取代舊制度，對於人民原有權利之保障應特別慎重。有關國土保育地區之權利保障已於當時草案第 41 條³⁶⁸中訂定，然而對於農業發展地區之權利保障未予規範，故於該法草案第 41 條條文中，明確規範農業發展地區權利保障³⁶⁹。

因此，93 年版本中，原有土地、建築物及設施得繼續作原來合法使用，包括准予修繕、改建、重建、新建（未建築者），並且配合容積移轉及國土永續發展基金作為獎勵，鼓勵民眾依照國土功能分區之土地使用管制，變更土地使用。補償的相關內容則由目的事業主管機關依其損失大小或付出成本大小予以適當補償，必要時得徵收之³⁷⁰。

³⁶⁸ 民國 93 年 4 月 20 日《國土計畫法(草案)》第 41 條規定：

「直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，國土保育地區範圍內原依區域計畫法使用編定之土地、建築物及設施，與國土保育地區土地使用管制內容不符者，其建築物及設施均准修繕、改建及重建；其屬依該法得建築而未建築之土地，准予新建之；其屬農業使用之土地，准予作從來之合法使用。」

³⁶⁹ 經林次長中森指示，將上述條文改為「直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，國土保育地區及農業發展地區內原依區域計畫法使用編定之土地、建築物及設施，與國土保育地區及農業發展地區土地使用管制內容不符者，其建築物及設施均准修繕、改建及重建；其屬依該法得建築而未建築之土地，准予新建之；其屬農業使用之土地，准予作從來之合法使用。」

³⁷⁰ 民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》第 42 條說明欄第 1 項指出：

「依據行政院頒「限制發展地區救助、回饋、補償處理原則」，明定國土保育地區土地使用管制之土地及既有設施之原有權益如為公益及特別犧牲者應予補償，必要時由目的事業主管機關予以徵收。基於國土永續基金之來源收入不穩定，及國土保育地區之劃設係根據目的事業主管機關所劃設各種保護(育)區，因此國土保育地區及農業發展地區之補償應由主管機關得依其損失之大小或付出成本之大小，予以適當補償，必要得徵收之，另外可用國土永續發展基金予以獎勵。」

(三) 98 年國土計畫法草案時期

基於國土功能分區劃設必須保有計畫之理想性，國土功能分區劃設影響土地所有權人原有權益時，內政部營建署曾指出，進一步就原有合法權利之範圍中之「已實現利益」進行保障。所謂「已實現利益」係指已建築及得建築尚未建築之土地等，而對於如容許使用及申請變更等未實現權益部分，則不予保障。否則一切如故，國土功能分區劃設目的將被強烈懷疑（行政院，2003t：3）。因此，在合法權利的保障範圍上，雖然在國土功能分區的劃設下所有的土地皆受影響，然而並非所有既有合法權利之利益接受保障。

由於，93 年版本中並未限制不符計畫管制者必須在未來符合《國土計畫法（草案）》，內政部營建署於民國 95 年 4 月 3 日召開「修正國土計畫法草案會議（第二次）」中，陳教授立夫認為當前法案內容對於原有權利範圍過度放寬，並無法有效達到國土計畫法保育之功能³⁷¹（內政部，2006a）。對此，內政部營建署表示，考量在《國土計畫法（草案）》中若訂定一定期限內，將全部適用新制之土地使用管制，需要相當財政對於原合法權益人進行補償。是以，過去僅採取獎勵或容積移轉的方式，讓不符合使用目的者逐漸改善，而不訂出期限（內政部，2006b：13）。法務部亦認為不應訂定期限的方式，以避免搶建之情形發生³⁷²。

³⁷¹ 陳教授立夫於 95 年 4 月 3 日內政部召開「修正國土計畫法草案會議（第二次）」中指出：「法規制定時對於土地權利人原有權利的保障是必須考慮的，只是問題是要保障到什麼程度？應考量目前國土法草案第 41 條和第 42 條的規定會不會太過度，例如第 41 條規定依法得建築而未建築之土地，不能只限定於非都市土地的甲、乙、丙、丁 4 種建築用地，其餘有建蔽率的窯業、遊憩、特定目的事業用地等也包括在內，另有關農業使用，農發條例也另有規定，使得能夠維持舊有使用的土地的面積非常大，可能造成國土法保育的目的無法達到（內政部，2006a：2-3）。」

³⁷² 法務部於民國 95 年 9 月 13 日由內政部營建署召開「研商國土計畫法權利保障會議」中表示：「本法草案前經院裡多次討論，目前草案文字是經過妥協不得已的寫法。如果訂期限，可能會造成搶建的情況，而配套措施影響層面太廣。對於舊有「不合法」的部分，適用新法自也不合法（內政部，2006c：2-3）。」

然而，部分委員對此持反對意見，包括陳教授立夫³⁷³及楊教授重信³⁷⁴皆指出當前法案內容無法過渡至新的土地使用，並建議應該於《國土計畫法(草案)》中訂定《區域計畫法》之落日條款，使原依《區域計畫法》合法使用不符合《國土計畫法(草案)》土地使用管制者，未來仍應以符合《國土計畫法(草案)》土地使用管制作為目標。

內政部營建署於民國 95 年 10 月 6 日由內政部營建署召開「研商國土計畫法權利保障會議第二次」決議，基於寧靜土地改革，避免搶建破壞國土與一般長程計畫年限，訂定合法使用之年限為 25 年(內政部，2006e：16)，並於 95 年 12 月 28 部務會報中修正年限為 10 年(內政部，2006i：6)。然而，落日條款以 10 年作為年限，遭受到民間許多質疑³⁷⁵。

配合落日條款的訂定，原依《區域計畫法》編定之原來合法使用土地、建築物及設施，與國土保育地區及農業發展地區土地使用管制內容不符者(non-conform)，除依其他法令或已接受獎勵或容積移轉外，仍有部分土地未能依《國土計畫法(草案)》管制，因此有關配合維持原有合法權益政策實施原有《區域計畫法》之土地使用管制部分，應訂期限及可行配套措施，爰訂定十年之期限，期限一到應依《國土計畫法(草案)》管制，並參照《區域計畫法》第 17 條體例，訂定由政府逐年編列預算之補償規定。因此，經直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用或拆除時所受之損失，得逐年編列預算予以適當補償。

³⁷³ 陳教授立夫於民國 94 年 11 月 18 日由內政部營建署召開「修正國土計畫法草案會議」中表示：「國土計畫法第 41 條建構未來新的土地使用管制之過渡，然對於新制度土地使用管制不合時，國土計畫卻永遠保障非都市土地管制原有權益，這是根本結構性的問題(內政部，2005：10)。」

³⁷⁴ 楊教授重信於民國 95 年 8 月 28 日由內政部營建署召開「研商修正國土計畫草案第 3 次會議」中表示：「如果原來之合法使用不符國土保育地區使用目的，應訂定一定期限限期改善，如果不訂落日條款強期限改善，任其永遠維持原來使用，和國外作法不符(內政部，2005b：11-12)。」

³⁷⁵ 針對落日條款年限之長短，民國 98 年 10 月 1 日由內政部召開之國土計畫法公聽會(北東場)中，台北律師公會環境法委員會林三加主委指出：「第 44~46 條，權利的保障，應該要重新思考，未來國土計畫法施行後，原有合法使用得繼續使用超過 16 年，時間拉得這麼長，則國土計畫法到底可以看到什麼效果」；民國 98 年 10 月 5 日由行政院召開之國土計畫法(草案)公聽會中，財團法人環保媽媽環境保護基金會周春娣小姐(書面意見)指出：「計畫實施 10 年後，10 年太長，是否可縮短 5 年。」

至於十年之期限係配合《國土計畫法(草案)》應第 17 條規定「國土計畫公告實施後，由其擬訂機關每五年通盤檢討一次。」爰規劃於二次通盤檢討後(十年)人民逐步適應新法之土地使用管制規定，避免期限太短產生搶建之負面影響。在此期限前仍可為從來之合法使用，但為回應有關民間團體強調人民既有權益之保障，如政府未來未能編列相關預算時，必須考量原有合法權益，爰規定但在直轄市、縣(市)主管機關未依法適當補償前，得為妨礙目的較輕之使用。

民國 98 年 8 月 8 日台灣發生莫拉克風災，檢討國土空間使用的聲浪大增。因此，內政部營建署表示將修正落日條款之 10 年年限縮短至 2 年，以回應民眾對於保育國土的殷切³⁷⁶。

(四) 103 年確立補償以「可建地變為非可建地與遷移之損失」為範圍

根據 98 年版本規定：「變更使用或拆除建築物或設施所生之損害，或因供特定公益使用致其土地利用受影響之損失，應予適當補償或補救。」意即除經政府拆除所受之損害，應予補償外，土地涉及「降低使用強度」者，亦應予以補償。

由於《國土計畫法(草案)》規定涉土地降限者均予以補償，受外界質疑補償範圍過大。根據內政部營建署於民國 98 年模擬劃設國土功能分區後統計資料顯示，既有合法權利不符合計畫管制者約佔全國國土之 10%，未來將針對該 10%之土地予以保障。101 年 2 月 1 日內政部營建署關於「國土計畫法待突破困境」之文件指出，權利保障機制與可行性待驗證，適用對象不明確(內政部，2012q：1)。

據此，內政部營建署認為爭點應在於兩部分，其一為禁止或限制使用之土地使否應受償？其二為補償機制中係採行之變更使用或供特定公益使用至其土地利用受損是否符合實務機制？

內政部於民國 103 年 4 月 29 日召開「國土計畫法草案之補償機制座談會」。依據當時《國土計畫法(草案)》規定，未來國土將劃分為國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區等四種功能分區，國土保育地區第一類及農業發展地區第一類並得禁止或限制使用。

³⁷⁶ 內政部於民國 98 年 10 月 5 日由行政院召開之國土計畫法(草案)公聽會中表示：「基於莫拉克颱風造成國土之重大創傷，各界對本法所追求國土保育與保安之理想，有極高之期待，因此再予縮短緩衝期限由 10 年修正為 2 年(第 44 條、第 46 條)。

是以，未來直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，該二類國土功能分區分類範圍內之土地將受影響。依據憲法第 15 條及第 23 條，人民財產權保障給予最高法律地位。然而，現行《區域計畫法》、《都市計畫法》等相關法令規定，亦賦予行政機關計畫高權。因此，計畫高權行使結果倘涉及影響人民財產權，其是否在基於保障人民財產權下全數予以補償，仍有論辯之空間。因此，該場會議中，內政部營建署提出甲、乙兩案：

「因國土計畫法具有理想性，為避免編訂建築用地影響國土保育保安，該範圍內建議不宜編定為建築用地。於該前提下，現行建築用地將變更為非建築用地，其既有合法權利應予以保障，需要補償，此為甲案；惟倘國土保育地區第一類範圍內容得以編定為建築用地，且得繼續維持其使用地，並申請建築使用，其即為乙案。」
(內政部，2014a1：2)

對此專家學者及與會團體表示，應針對「有損失即應補償」、「不重複補償」、「災害型環境敏感土地採事後補助」、「多元補償方法」等³⁷⁷原則，且有關損失補償部分，主要係基於「信賴保護」及「特別犧牲」之法理。

民國 103 年 5 月 13 日，向陳部長威仁報告補償機制時，內政部營建署指出，由於劃設國土保育地區第一類，未來將產生既有權益受影響，且「致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害」之情形者（即信賴保護），為既有甲、乙、丙、丁種建築用地及遊憩用地，變更為國土保安用地、生態保育用地、林業用地、水利用地。至於其他使用地應維持為原來使用地類別，惟限縮使用項目或強度：因該調整應屬社會容忍範圍，且尚未有具體客觀損害情形，爰不予補償。是以，內政部營建署針對前開應補償事項，提出建議與方案：「第一，已有建築物或設施者，得為原來之合法使用，若於政府命其拆除或遷移時，應予

³⁷⁷ 一、有損失即應補償原則：(一)基於信賴保護(使用分區或使用地變更部分)、特別犧牲(公益提供者)原則。(二)考量權責分工及政府財政狀況，本部以補償「信賴保護」部分為主，「特別犧牲」部分則由目的事業主管機關補償之。二、災害型環境敏感土地，採事後救助原則(一)災害型土地係屬財產權形成範疇，並非因土地使用主管機關或目的事業主管機關公告其屬環境敏感地區而無法開發利用，依據行政院限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則，採事後救助原則。(二)土地使用主管機關不宜先劃設為保護或保育相關使用分區。三、不重複補償原則：本法與其他相關法令規定倘有均有補償規定時，應協調由依據單一法令規定辦理，以不重複補償為原則。四、多元補償方式原則除發放補償金外，可考量採設定保育權、發放保育券等其他方式辦理。

補償；第二，尚未依法申請建築開發使用、或容積尚未使用完畢者，內政部營建署研擬補償甲、乙、丙三方案³⁷⁸。」對此，陳部長威仁於會議中指示，基於政府財務可行性考量，並兼顧計畫理想與民眾意願，擬以乙案【國土保育地區第一類不得編定「建築用地」，並給予 10 年之緩衝期，期滿後依國土計畫法進行管制】作為最佳方案，並請內政部營建署據以修正《國土計畫法（草案）》相關條文內容：

「基於政府計畫高權、財務可行、計畫理想、土地使用計畫體系穩定及民眾意願等考量，未來國土計畫法（草案）以國土保育地區第 1 類為補償範疇，其補償原則如下：

- 一、既有合法建築物或設施：得為原來合法使用或改為妨礙目的較輕之使用，於政府命其拆除建築物或設施時，應予適當之補償。
- 二、既有合法建築相關使用地：得維持建築相關使用地，惟應酌予調降土地使用強度或限縮土地使用項目，並按國土計畫法及相關目的事業法令規定進行管制，該部分不予補償。倘有涉及變更為非建築相關使用地時，基於信賴保護原則，應予適當之補償。」

另一方面，為了當直轄市、縣（市）政府令其遷移時，所受之損害應予適當之補償；依據司法院大法官 85 年 4 月 12 日釋字第 400 號解釋及 86 年 11 月 14 日釋字第 440 號解釋，變更使用認屬社會責任應忍受範圍，爰不予補償。在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用或遷移前，得按既有使用項目、強度、配置為原來之合法使用或改為妨礙國土功能分區及其分類劃設目的較輕之使用。

綜觀憲法、大法官解釋，政府對於人民財產權應給予絕對保障，倘有依法限制者，並應給予合理補償，且立法機關對該補償有一定自由形成空間。意即縱然《區域計畫法》、《都市計畫法》或《國土計畫法》賦予政府計畫高權，然倘因計畫限制土地使用，政府仍應給予私人合理補償。因此，國家針對依法行使公權力致人民之財產遭受損失下，民眾因逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，應予以補償。因此，在民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，對於既有合法建築相關使用地者，從既有合法建築用地變更為非可建築用地時，基於信賴而產生的實體上利益受損害者，應給予補償。另一方面，

³⁷⁸ 甲案：補償方式：均予補償；乙案：酌予調降使用強度，並給予過渡期間申請使用，屆期不得申請使用，且不予補償；丙案：給予過渡期間申請使用，屆期不得申請使用，且不予補償。

變更使用認屬社會責任應忍受範圍，而拆除所造成之損失應依據《土地徵收條例》等相關規定辦理補償，是以兩者於《國土計畫法》中不予以補償，而限縮遷移者給予遷移補償。

三、吸納《國土復育條例》的補償與救濟機制

民國 97 年 11 月 14 日，行政院召開「研商『國土計畫法』(草案)、『國土復育條例』(草案)、『海岸法』(草案)三法之整合相關事宜(第 2 次)會議」，會議中蔡政務委員勳雄奉示，國土規劃已有多年討論與辯證，因此原則以《國土計畫法(草案)》為主軸，而《國土復育條例(草案)》則基於法令應整併簡化，將涉及權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項納入《國土計畫法(草案)》，毋須另訂條例，復育工作則回歸目的事業主管機關主動辦理

受行政院所奉示關於《國土復育條例(草案)》、「權利保障」、「補償救濟」等具有特殊共通事項，須納入《國土計畫法(草案)》規範，內政部於民國 97 年 12 月 8 日函請經建會給予意見³⁷⁹，經建會於 97 年 12 月 23 日函文建議，「國土保育範圍之劃定及管理」、「國土復育促進地區之劃定及管理」、「補償、遷居及生活照顧」、「原住民族權益之特別保障」及「財源籌措」等部分納入《國土計畫法(草案)》。因此，依據三個原則³⁸⁰，內政部遂於 98 年 1 月 17 日召開「『國土計畫法』(草案)第 13 次研商會議」，討論將《國土復育條例(草案)》內容納入《國土計畫法(草案)》之條文修改。其中，《國土復育條例(草案)》第四章補償、遷居及生活³⁸¹、第五章原住民權益之特別保障等、財源籌措³⁸²相關條文涉及權利保障規定。

³⁷⁹ 發文日期與字號：97 年 12 月 8 日，台內營字第 0970195141 號函。

³⁸⁰ 第一，為將《國土復育條例(草案)》之財源籌措方式併入「國土永續發展基金」；第二，為落實由各級國土計畫引導國家永續發展之目標，「國土復育條例(草案)」中，屬須「因地制宜」規定之土地使用相關規定，可納入未來之國土計畫內容或管制規則中規範；第三，屬各目的事業主管機關得依現行主管機關得依現行主管法規辦理「國土復育」之相關執行管理業務者，宜回歸各目的事業主管機關辦理，至非屬土地使用管制事項者，不予納入。

³⁸¹ 參照《國土復育條例(草案)》第 29 條至第 32 條等條文內容，包括第 29 條「協助高海拔山區、中海拔山區及國土復育促進地區內之居民生活照護」、第 30 條「遷居房屋補貼及補助」、第 31 條「一定規模以上遷村之安置」、32 條「安置計畫」，等涉遷居及生活照顧之共通特殊事項(內政部，2009)。

³⁸² 依經建會參照《國土復育條例(草案)》第 33 條前段，於《國土計畫法》第 41 條增列第 3 項。相關討論詳參本計畫第四章第八節「國土復育條例納入國土計畫法」

據此，內政部研擬出以下法條：草案第 44 條第 2 項「政府為國土保安及生態保育之緊急需要」、第 44 條第 3 項「前項涉原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建者外，不得限制居住或強制遷居」、第 55 條第 2 項「國土永續基金之來源」。另草擬新增第 47 條「國土復育地區內之居民生活照護」、第 48 條「遷居房屋補貼及補助」、第 49 條「興建安宅住宅」(內政部，2008a1)。

然而，對於納入《國土復育條例(草案)》之第四章補償、遷居及生活等相關規定，內政部營建署企劃組及國民住宅組於民國 98 年 3 月 30 日「國土計畫法草案第 19 次研商會議」中表示，「遷居及生活照顧」部分已有相關法令規範，該等條文是否須納入《國土計畫法(草案)》中予以規範應再考量：

「該條文意旨為由政府協助居民遷居等事項，並非強制遷居。另外，目前於涉及遷居及生活照顧部分尚且包括行政院核定之《重大災害災民安置及住宅重建原則》、《災區民眾重建資金利息補貼作業辦法》、《整合住宅補貼資源實施方案有關購置住宅貸款、修繕住宅貸款利息補貼暨租金補貼措施》、民國 97 年 5 月 14 日修正之《災害防救法》中「第六章災害復原重建」。」(內政部，2009g:25)

為避免重複立法，內政部營建署最終決議刪除第 47 條、第 48 條、第 49 條。另有關復育地區「必要時得限制居住或強制遷居」等相關規定，併入第 24 條，並由復育計畫主辦機關於擬訂復育計畫時整體評估之。另一方面，考量《國土計畫法(草案)》係屬「土地使用」性質法規，適用全國任何土地，期立法通過後，透過研訂各類型國土計畫，劃設國土保育、農業發展及城鄉發展地區，以引導土地有秩序使用；而《國土復育條例(草案)》係針對「國土復育」所涉土地使用管制、徵收、補償、生活照顧、財源籌措等工作所制定之專法，僅適用於特定範圍土地，且其採取作為不僅涉及土地使用管制，尚包括劃設國土復育促進地區程序、遷居、安置、生活照顧及與特定族群協商等作為，所涉範疇廣泛，故該二法基本精神不同。因此，國土復育條例(草案)重要精神，包括：復育計畫、強制撤離、遷居、安置計畫等，業於相關目的事業主管法令中明確訂定，《國土計畫法(草案)》中不需再重複訂定。

內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於民國 109 年 10 月 26 日訪談時也表示，當年《國土計畫法》所吸納補償救濟，即為《國土復育條例》的經費：

「《國土計畫法》必須要把《國土復育條例（草案）》所講的權利保障跟補償救濟納入《國土計畫法》裡面去規範。那後面的補償救濟到底怎麼弄？因為這樣子，我們就視危機為轉機，你要叫我做補償救濟，要有錢！沒有錢我到時候怎麼去補償救濟？那《國土復育條例》當初是經建會寫的，經建會有錢，但不是中央主管機關，不知道有沒有權。所以他在寫 10 年 1,000 億國土復育基金，他那裡有 1,000 億，你叫我做補償救濟，我需要有錢才能做。」（廖文弘，2020）

參、政策決定關鍵

受到民國 93 年《國土計畫法（草案）》之變革，國土功能分區制度建立後係將全數土地賦予新的身分，以致部分土地產生降低發展權之問題。受到國家針對依法行使公權力致人民之財產遭受損失下，形成個人之特別犧牲者，應予以補償。然而，有鑑於目的事業法對於因計畫限制土地使用，或計畫法規（如《都市計畫法》、《非都市土地使用管制規則》等）對於原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，於政府要求變更使用，導致人民權益受損情況時，亦有相關補償機制，惟除部分目的事業法明定補償機制外，現行「計畫法規」之補償執行方式較不明確。是以，起初在 93 年版本中遂賦予土地維持原合法使用、獎勵、容積移轉、徵收及價購等工具，以維持原土地所有權人之合法權益，而補償機制則是回歸至各目的事業法規。

而後，98 年版本中為了宣示加強國土保育下，新增訂定 2 年之期限作為《區域計畫法》之落日條款，並且將限縮原來合法土地及建築物地的使用。另外基於吸納《國土復育條例（草案）》之精神下，納入補償機制於國土計畫法體系中，確立國土永續發展基金作為國土保育之損失補償管道。

在補償範圍上，起初 98 年版本以變更使用及拆遷費用之損失作為補償範圍。然而，基於計畫高權、財務可行、計畫理想、土地使用計畫體系穩定及民眾意願等考量，補償在基於信賴保護及社會責任應所忍受為原則範圍，因此，最終 103 年版本，土地部分限縮於可建築用地變為非可建築用地之損失，而合法建築、設施限縮於因遷移之損害。同時，亦刪除過去保育的獎勵、容積移轉機制。

第十二節 容積移轉制度納入與否

壹、政策議題說明

過去為了有效解決公共設施、古蹟保存等問題，臺灣藉由引入容積移轉之制度，企圖以「市場機制」來解決「政府失靈」之問題，減少土地使用分區所帶來的種種問題，以促進都市合理發展（賴宗裕、胡宏昌，1999）。然而，臺灣容積的浮濫及不當管理，卻造成都市公共服務品質下降。容積移轉的制度也因此被貼上土地炒作的標籤。

為使《國土計畫法》能順利推行，民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中（下稱 93 年版本）特別強調既有權利的保障，特別是建立了容積移轉制度作為機制的一環。據該版本第 42 條第 2 項規定，原屬於合法使用者若與國土功能分區之土地使用管制不符者，得以容積移轉方式辦理³⁸³。而後，在草案研擬的過程中，容積移轉的納入一直存在著正、反兩方意見，直至 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》（下稱 103 年版本），容積移轉的制度才正式刪除。

以下針對「民國 93 年《國土計畫法（草案）》納入容積移轉制度」、「民國 103 年《國土計畫法（草案）》刪除容積移轉制度」，兩個階段之轉折進行討論。

貳、政策決定歷程

一、民國 93 年《國土計畫法（草案）》納入容積移轉制度

容積移轉為發展權移轉制度之型態之一(Transfer of Development Rights, TDR)。藉由土地使用分區管制之容積率，將發展權具體量化後，再以容積為標的進行移轉。國外操作經驗中，容積移轉被視為解決政府財政困難、自然保育的最佳途徑。民國 80 年代末至 90 年代初，臺灣亦曾於區域計畫體系中，試圖引入其作為補償「限制發展地區」的工具研究之一³⁸⁴，然而最終並未實現。

³⁸³ 民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 42 條第 2 項規定：

「原依區域計畫法編定之原來合法使用土地、建築物及設施，與國土保育地區及農業發展地區土地使用管制內容不符者，主管機關得依第五十條所定國土永續發展基金之用途，訂定優先次序予以提供獎勵，或以容積移轉方式辦理，使其符合國土保育地區及農業發展地區土地使用管制。」

³⁸⁴ 行政院經濟建設委員會於民國 89 年委託中華民國工程環境學會及中華民國都市計劃學會辦理「建立限制發展地區救助、補貼、補償、回饋制度與辦法之研究」指出：「基於政府財源籌

由《國土綜合發展計畫法(草案)》調整為《國土計畫法(草案)》的討論過程中，不同於過去「維持原土地使用分區制度」以及「限制開發地區配合的事業主管機關經營管理之需要，訂定必要之管制事項」，國土保育地區的劃設係連結土地使用管制之新的分區制度，而為實現保育之目的，民眾的土地勢必將於土地使用管制檢討時，在土地使用強度受到限制。因此，對於劃設國土保育地區後如何進行補償，被視為重要的議題。

民國 92 年 4 月 18 日由內政部營建署召開「國土計畫法草案國土保育地區課題專家學者座談會議」中，楊教授重信表示，在既有權利的保障下，國土保育地區應納入保育地役權、特別犧牲之補償（發行公債）（內政部，2003b）。對此，內政部營建署提出兩種方案³⁸⁵：甲案為納入《國土計畫法(草案)》，基於保育地上權的觀念，應於《國土計畫法(草案)》中給予補償；乙案為回歸目的事業主管機關法律，據此研議草案中第 30 條之條文³⁸⁶。內政部營建署亦指出，甲案乃是對於不符國土保育地區土地

措施壓力最小化之考量，應藉由引入『發展權移轉』之市場機制，透過土地所有權人之財產權的移轉或出售，降低其被限制發展的暴損（經建會，2000）。」

³⁸⁵ 內政部營建署於民國 92 年 4 月 18 日「國土計畫法草案國土保育地區課題專家學者座談會議」後，提出甲乙兩案：「**甲案**：1.基本上先行入法，但需再洽財政主計單位意見。2.被指定為國土保育地區，地主願意進行造林者，除由造林基金獎勵外，不足部分得發行公債予以適當補貼。3.對指定為國土保育地區，致損及原有權益並造成特別犧牲者，除可由開發費及依各目的事業法律規定適當補償外，不足部分得發行國土保育公債予以適當補償。4.一經補償完竣，立即辦理土地使用分區及用地之檢討；**乙案**：如甲案財政主計單位均反對，建議歸各目的事業主管機關會同主管機關訂定適度之救助、回饋、補償辦法。」

³⁸⁶ 民國 92 年 5 月 23 日國土計畫法草案第一次審查會之會議資料中，《國土計畫法(草案)》第 30 條（甲案）：「國土保育地區應於受益付費、受損受償及財源穩健原則下，社會公眾並因而受益時，中央主管機關得成立國土永續發展基金予以補償，其基金來源如下：一、政府循預算程序之撥款。二、發行公債。三、依第四十條繳交開發費之一定比例。四、捐贈。五、其他收入。前項基金之收支、保管及運用辦法，由中央主管機關會商有關機關擬定，報行政院核定。國土保育地區之土地經第一項規定完成補償後，直轄市、縣（市）主管機關應即檢討調整既有土地使用分區及使用地。私有可建築用地，因國土保育地區之劃設，致其原依法可建築之基準容積受到限制部份，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償；其辦法由中央主管機關會商各目的事業主管機關定之。」；（乙案）：「國土保育地區應於受益付費、受損受償及財源穩健原則下，社會公眾並因而受益時，得以徵收、協議價購、回饋金或減免賦稅等方式，由各目的事業主管機關予以適度之救助、回饋、補償。經劃設為國土保育地區之私有可建築用地，因國土保育地區之劃設，致其原依法可建築之基準容積受到限制部份，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償；其辦法由中央主管機關會商各目的事業主管機關定之。」

使用計畫之土地及既有設施之原有權益應予保障，並採提供補償以鼓勵符合保育目的之使用。另外，亦參考《文化資產保存法》之作法，規定國土保育地區之私有土地，因國土保育地區之指定而限制其土地使用強度，得辦理發展權移轉（行政院，2003f）。同時，內政部營建署指出，國土保育地區於劃設後，若由目的事業主管機關進行徵收，恐將造成政府財政沉重負擔，因此以國土永續發展基金編列獎勵或實施容積移轉等制度，輔以鼓勵民眾作符合保育用途使用。而後，92 年 5 月 29 日由行政院召開「國土計畫法草案第二次審查會」中，決議採行「甲案」。

內政部營建署朱副處長慶倫於民國 109 年 10 月 26 訪談時表示，在 92 年至 93 年討論《國土計畫法（草案）》期間，由於新分區制度轉換下將造成降低使用，在財務考量下，因此發展出容積移轉制度：

「林政委在談的時候有一些叫做 downzone…也就是說，你原來是可發展用地變成非可發展用地，原來譬如說假設你是非都市土地山坡地保育區的遊憩用地，你現在會被劃為國土保育地區，然後裡面的某一種用地，然後你是不可以開發的，你限制它的建築，所以它基本上原來有容積，那它原來的容積就可以移轉。以前印象中最早我們都估算十年要一千億，假設要做一個很理想的規劃，至少要一千億，那時候民國九十幾年。所以容積移轉最不花錢。」（朱慶倫，2020）

因此，93 年版本中，國土保育地區的劃設將造成人民土地使用權益，基於政府財政考量，以給予發展權移轉作為鼓勵國土保育之手段，因此參考《文化資產保存法》第 36 條之 1 及《都市計畫法》第 83 條之 1 之規定，在《國土計畫法（草案）》中建立容積移轉的制度。

二、民國 103 年《國土計畫法（草案）》刪除容積移轉制度

究竟容積移轉納入《國土計畫法》作為既有權利保障之一環是否妥適，自民國 94 年以來，便引發許多爭辯，其一為都市容受力；其二為過往實務推動困難；其三為容積移轉之對象隱含未實現利益。

中華民國不動產開發商業同業公會不斷於會議中、函文提出容積移轉制度實務問題³⁸⁷。民國 95 年 4 月 3 日由內政部召開「修正國土計畫法草

³⁸⁷ 中華民國不動產開發商業同業公會於民國 94 年 11 月 18 日內政部召開修正國土計畫法草案會議（第一次）表示：「目前公共設施保留地無法解決。容積率移轉在實務上推動仍有極大問題，以臺北市為例，目前可接受 643 萬平方公尺容積，但遭學界強烈反彈。」；民國 95 年 1 月 18 日建商工會函文內政部營建署（文號：（95）建開全聯字第 0839 號）：「按生活、生產、生態的三生目標應兼容並蓄，惟草案條文以「生態」為主，本會認為已經失衡。且有關信賴保

案會議(第二次)」,賴教授宗裕亦表示,不應過度使用容積移轉制度³⁸⁸。97年11月25日內政部召開國土計畫法(草案)第10次研商會議中,陳教授立夫便表示,惟為確保計畫之理想性,並避免不當開發破壞環境,應請確認有關容積移轉之適用條件,是否包括「未實現利益」者(內政部,2008k)。然而,最終,民國98年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》在「未實現利益」者予以涵括於「權利保障」之範疇,對於計畫之理想性將大打折扣,惟為避免既得利益團體運作杯葛,影響立法時程考量,建議仍維持原案(內政部,2008k),亦未針對「容積移轉」制度有所調整³⁸⁹。而後,容積移轉制度亦引起社會大眾的許多討論。98年9月期間由內政部召開之公聽會中,包括專業者都市改革組織黃瑞茂理事長³⁹⁰、台北律師公會環境法委員會林三加主委³⁹¹、臺灣省建築師公會林丙申先生³⁹²、逢甲大學土地管理學系韓乾教授³⁹³、成功大學都市計劃學系鄒克萬主任³⁹⁴皆認為容積移轉並非一個妥適的制度工具。對此,內政部營建署回應,本法針對原有合法權益保障及補償救濟之方式,其中容積移轉係為針對原有合法建築用地在不影響原有居住權益下之補償救濟方式(內政部,2009o)。

護、財產權等攸關合憲性課題,草案未見明確影響評估及相關數據(如國土保育分區範圍、補償額、容積移轉量體、移入地區可接受之承載力分析等)檢視,如驟然立法,並不適宜。」

³⁸⁸ 賴教授宗裕於民國95年4月3日由內政部召開「修正國土計畫法草案會議(第二次)」表示:「國土保育地區、國土保育範圍和現行法規劃設的限制發展地區比較,似乎會讓未來保育範圍擴大不少,補償的財源應如何保障?不建議過度使用容積移轉的補償方式。(內政部,2006a)」

³⁸⁹ 有關權利制度保障相關討論,詳參本報告書第四章第十一節「既有權利保障及補償」。

³⁹⁰ 專業者都市改革組織黃瑞茂理事長於民國98年9月1日國土計畫法(草案)公聽會(北東部場)發言:「由於被劃為公共設施者得採「容積移轉」,但其實現都市發展用地,已可容納遠超過目前數倍之人口,而在未來少子化時代來臨後,容積移轉將行成為空話,更有甚者容積移轉得以抵繳代金方式為之,更是對環境永續經營之最大傷害,建議審慎為之。」

³⁹¹ 台北律師公會環境法委員會林三加主委於民國98年9月1日國土計畫法(草案)公聽會(北東部場)發言:「第45條有關「容積移轉」部分,或不斷的移轉到都會區,其實對國民生活空間之品質將有很深的影響。」

³⁹² 臺灣省建築師公會林丙申先生於民國98年9月4日國土計畫法(草案)公聽會(中部場)發言:「以容移補償不可行,因容移在現階段之應用無論於市場、都市計畫合理性等不同層面都受到很大的執疑與挑戰,不建議在此引用。」

³⁹³ 逢甲大學土地管理學系韓乾教授於民國98年9月4日國土計畫法(草案)公聽會(中部場)發言:「民主不能用在土地使用規劃管制上,有關既有合法權利保障中,土地所有權人如果同意接受獎勵或補助乙節,應改以「強制」方式為之。」

³⁹⁴ 成功大學都市計劃學系鄒克萬主任於民國98年9月8日國土計畫法(草案)公聽會(中部場)發言:「容積移轉是成長管理一個很重要的工具,故法條中應以更嚴謹態度去思考。」

而後，監察院於民國 99 年曾針對「容積政策督導不周」糾正內政部，其指出容積移轉在現行機制發展中，名不符實未能發揮成效，且容積管控工具顯然不足，難以有效管理：

「…有關容積移轉來源多屬道路用地，然道路並無容積何以供容積移轉誠屬可議，且容積移轉之道路用地交易，欠缺公開透明之資訊平台，致真正地主並未獲公平待遇。另高房價地區以及低密度發展區易成為容積移轉、都市更新重點實施地區，對於真正老舊地區或急需優先進行都市更新地區反而較少實行，顯與容積移轉及都市更新之立法意旨未符…」(監察院，2010：10)

由於都市計畫範圍內因容積移轉，已造成部分都市計畫地區發展量超過環境容受力，且監察院並予以糾正(內政部)有案。而內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於民國 109 年 10 月 26 日訪談時也表示，容積移轉制度在 103 年討論過程中除了看到實務操作的問題外，也存在將權利保障制度單純化之考量：

「經過幾次討論後發現，大家都要移到臺北市、新北市、臺中市，花蓮、臺東也要移過來，那算了。你哪有那麼大的空間去接受容移的量，而且容移的制度在國內成功的案例不多，反而造成原先發展很密集的地方品質又下降。所以後來容移這個制度繼續在都市計畫這邊去玩，這邊不處理，那因為我們《國土計畫法》第 23 條有講都市計畫地區還是以《都市計畫法》管制，那我們這邊主要是處理非都的部分，既然我有給你既有建物的補償了，就不用再容移，我不要說我給你補償又給你容移，那制度會設計得非常複雜，所以就把它單純化。」(廖文弘，2020)

據此，內政部營建署於 103 年版本中刪除容積移轉制度。

參、政策決定關鍵

容積移轉制度乃是回應 93 年版本建立的國土保育地區。因國土保育地區的劃設將限縮人民土地使用權益，基於保育地上權之概念與政府財政不允許下所設計的獎勵機制。

然而，近年來容積移轉的實務中，將造成城鄉發展地區超過環境容受力。是以，最終在 103 年版本刪除容積移轉作為獎勵措施，簡化了權利保障中的補償機制。

第十三節 國土永續發展基金之預算編列

壹、政策議題說明

國土永續發展基金於民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》(下稱 93 年版本) 首次出現，其設立目的係落實國土保育、辦理國土保育及農業發展地區獎勵、國土規劃之研究、調查及土地利用之監測等。民國 97 年行政院決議不續擬訂《國土復育條例 (草案)》後，行政院指示將該條例有關損失補償、權利保障等制度納入《國土計畫法 (草案)》之中，因此國土永續發展基金之來源亦參考國土復育基金，增加其經費來源，並將損失補償納為基金支出之項目。民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》(下稱 98 年版本) 開始納入水、電繳交一定比例費用，而後 101 年納入十年一千億元之相關條文。然行政院主計總處以經濟狀況不好，且將基金規模納入影響政府經費運用彈性之理由反對。經濟部國營處、台水公司、台電公司亦認為水電附徵係為變相對人民增稅且有重覆課徵之嫌予以反對。最終，103 年為顯示政府保育之決心，由時任行政院江院長宜樺裁定由政府編列預算十年五百億元，並於第 11 年後開始收取水、電附徵以擴充財源，而補償對象亦由時任內政部陳部長威仁裁示僅補償拆遷受損失及可建地變更非可建築用地作為對象。歷次函送立法院之草案版本，針對國土永續發展基金收入與支出之比較，詳見表 94。

表 94 各版本國土永續發展基金收入與支出比較

版本 基金	93 年版本	98 年版本	103 年版本
基金收入 來源	1.開發許可費一定比例金額 2.政府循預算程序之撥款 3.民間捐贈 4.本基金孳息收入 5.其他收入	1.開發許可之國土保育費 2.政府循預算程序之撥款 3.自來水事業機構繳交一定比率費用 4.電力事業機構繳交一定比率費用 5.民間捐贈 6.本基金孳息收入 7.其他收入	1.使用許可之國土保育費 2.政府循預算程序之撥款 3.自來水事業機構附徵之一定比率 4.電力事業機構附徵之一定比率 5.民間捐贈 6.本基金孳息收入 7.其他收入
基金支出	1.國土保育及農業發	1.國土保育及農業	1.依本法規定辦理

基金 \ 版本	93 年版本	98 年版本	103 年版本
項目	展地區之獎勵 2.國土之規劃研究、調查及土地利用之監測 3.其他國土保育事項	發展地區之獎勵 2.國土之規劃研究、調查及土地利用監測 3.支應本法規定辦理之價購、徵收、補償及遷居所需支出。 4.其他國土保育事項	之補償所需支出 2.國土之規劃研究、調查及土地利用監測 3.其他國土保育事項

資料來源：本計畫彙整

貳、政策決定歷程

一、國土永續發展基金最初設立因素與目的

國土永續發展基金之用途，其最初設立目的主要使用於國土規劃研究、調查及土地利用之監測。民國 91 年 5 月 24 日立法院召開之《國土綜合發展計畫法（草案）》公聽會決議暫緩審議該法，因此內政部開始討論後續處理方案，於 91 年 7 月 11 日內政部召開「『國土綜合發展計畫法』草案並研討後續處理方案會議」。會議中，邱委員文彥提到國土計畫之研擬應「除政治化」，建議評估成立規劃國土之基金會：

「國土計畫之研擬與地位，應能『除政治化』，不能隨政黨輪替或政治更迭而受影響；法國由政府成立一個規劃國土之基金會是否可行，可做為參考（內政部，2002b：1）。」

民國 91 年 8 月 9 日，由內政部營建署召開「研商『國土綜合發展計畫法』草案後續處理方案會前會」，會議中黃委員書禮亦提到，為跳脫政黨輪替所產生的影響，國土規劃基金會有設置必要：

「國土規劃基金會有設置的必要，目的在於跳脫政黨輪替所產生的影響，使專業發揮再規劃。」（內政部，2002g：4）

民國 91 年 12 月 20 日總統府國土保育及開發諮詢委員會第 8 次委員會中決議應儘速建立非政府部門之國土規劃機構，以從事長期國土規劃評估、監測與規劃：

「儘速建立非政府部門之國土規劃機構：臺灣一直缺乏超越部會與政治的國土保育與規劃機構，與長期從事國土規劃之專業人才，故無法對國土實質發展作長遠的評估、監測與規劃，使國土改造缺乏依據與調整動力。建議以公共工程經費之千分之一做為基金，儘速建立獨立於政府部門之外的規劃機構，除提供政府部門推動政策之資訊，亦可長期培養國土保育規劃與研究人才。」（總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002c：2-3）

民國 92 年 4 月 22 日行政院國土規劃推動委員會第五次會議中，提出《國土計畫法（草案）》，將該基金命名為「國土保育基金」，其目的在於取得私有土地、加速變更計畫及建立國土資訊系統及國土調查，另以設立國土規劃研究機構為次要目的。其基金來源包含每年度中央政府公共工程預算、空氣污染防制（治）費、自來水費等提撥一定比例作為基金財源。

然，總統府國土保育與開發諮詢委員會認為，該基金未涉及國土政策研究及相關人才培育，各項支用目的均在現行政府工作項目以內，並未有助於長遠推動國土計畫缺少資源之缺失，且基金一旦列入作為私有土地之利用，則杯水車薪、補助有限，而排擠其他功能。建議該基金設立主旨應為供非政府部門從事長期、獨立之國土政策分析及培育國土計畫相關研究及人才之用，可與不免受政治影響之政府部門工作相輔相成³⁹⁵。

針對該基金來源，財政部則表示公共工程所需經費應循預算程序編列年度預算辦理，國土保育基金與該原則不符，且亦將影響該預算之執行。另空氣污染防制費係依《空氣污染防制法》徵收，具其特定徵收對象及支出用途。而自來水費提撥，查臺北市政府已就自來水費徵收水資源回饋金，如再提撥水費至國土保育基金，涉及水價之計算，且有重複徵收之慮，請再徵酌該條文內容。

因此，民國 93 年函送立法院審議之《國土計畫法（草案）》中，有關國土永續發展基金，其基金來源於該條第二款規範：「一、開發許可費一定比例金額；二、政府循預算程序之撥款；三、民間捐贈；四、本基金孳息收入；五、其他收入」。而其用途為以下三項，包含：「一、國土保育地區及農業發展地區之獎勵；二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測；三、其他國土保育事項。」並於該條說明欄位中表示，國土保育地區得以保育地上權觀念給予獎勵或救助，而國土保育地區之補償，係由目的事業主管機關依法辦理，但仍有不足。為鼓勵國土保育地區及農業發展地區之

³⁹⁵總統府 92 年 4 月 21 日(九十二)會秘第 0029 號。

土地作符合保育之使用，爰成立國土永續發展基金予以適度獎勵，目的事業主管機關仍應依法編列相關預算補償，不得因基金之設置而不予辦理。

二、國土復育條例影響下國土永續發展基金的變化

民國 97 年 11 月 14 日，行政院召開「研商『國土計畫法』(草案)、『國土復育條例』(草案)、『海岸法』(草案)參法之整合相關事宜(第 2 次)會議」會議中決議：

「基於法令應整併簡化，目前『國土復育條例』(草案)相關條文適用於國土復育地區，其中涉及權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項可納入『國土計畫法』(草案)規範，毋需另訂條例。至於復育工作，目的事業主管機關即可主動辦理(行政院，2008c)。」

因此，在民國 97 年 12 月 23 日經建會函文內政部建議《國土復育條例(草案)》納入《國土計畫法(草案)》時，其中針對《國土復育條例(草案)》內容中「財源籌措」³⁹⁶一章建議可納入《國土計畫法(草案)》之國土永續發展基金，且為因應《國土復育條例(草案)》中規定之「補償、遷居及生活照顧」內容納入《國土計畫法(草案)》，在該基金用途中新增支應本法依規定價購、徵收、補償及遷居所需支出。經研議後，民國 98 年函送立法院審議之《國土計畫法(草案)》版本中的國土永續發展基金，新增收入來源，包含水、電事業繳交一定比例，政府循預算程序之撥款亦規範政府應每年自公共建設計畫經費編列預算移撥，中央主管機關並得逐年編列預算，且用途新增支應依本法規定辦理之價購、徵收、補償及遷居所需支出。

三、基金規模的估算與調整

民國 98 年函送之《國土計畫法(草案)》版本於立法院第 7 屆並未通過，因屆期不續審而退回內政部。內政部營建署在民國 101 年 7 月 2 日針對法案問題與民國 98、99、100 年度相關研究案提出之議題召開「『國

³⁹⁶ 《國土復育條例》(草案)第 38 條規定「為加速國土資源之復育及保育，行政院應設置國土復育基金，其來源如下：一、政府循預算程序之撥款。二、公營自來水事業機構繳交之國土復育費。三、公營電力事業機構繳交之國土復育費。四、民間捐贈。五、本基金孳息收入。六、其他收入前項第一款政府之撥款，自本條例施行之日起，政府應每年自公共建設計畫經費編列預算移撥。第一項第二款及第三款國土復育費之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。國土復育基金之用途如下：一、支應依本條例規定辦理之徵收、補償、補貼、補助、遷居及生活照顧所需支出。二、支應國土復育計畫所需支出。國土復育基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。」

土計畫法(草案)』重要議題座談會(第1場)」，依據座談會議共識，《國土計畫法(草案)》仍維持將《國土復育條例(草案)》之「補償救濟」及「權利保障」等兩大重要精神保留於本法草案內。而依據當時初步模擬結果，全國國土87%均屬限制發展地區或條件發展地區土地，因此本法施行後，該土地需要透過價購、徵收或補償之經費，粗估逾一千億元以上。而基金來源部分，考量水、電附徵是「加稅」的一種形式，為避免民間對此抗議，因此建議不再透過水、電附徵方式取得，以利辦理國土保育保安相關作業。因此，內政部在國土永續發展基金條文中，有關基金來源中刪除「自來水事業機構繳交之一定比率費用」與「電力事業機構繳交之一定比率費用」，並增加政府每年自公共建設計畫經費編列預算移撥「十年移撥總額不得低於新臺幣一千億元。」之規定(內政部，2012a)。

在民國101年10月11日內政部召開「『國土計畫法』(草案)聯席審查第6次會議」中，行政院主計總處認為政府自97年以來陸續發生許多重大事件，導致赤字增加，且已逼近舉債上限，因此十年一千億元之經費需求難以負擔，且壓縮未來施政空間。另外，原先「水電附徵」符合「使用者付費、受益者得償」之精神，將之刪除改由十年移撥總額不得低於一千億元，將使資源使用者負擔機制改為全民共同承擔，顯非公平合理。依據《財政收支劃分法》規定，在制(訂)定或修正法律需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源，然本案刪除「水、電附徵」之收入來源，又增加十年撥入一千億元的規定，已超出財政負擔，因此建議刪除，其意見說明如下：

「一、自九十七年下半年以來，中央政府因連續遭逢美國次級房貸、全球金融海嘯衝擊，以及莫拉克風災等重大事件，須提出各項特別預算以為因應，致總預算歲入歲出差短與債務未償餘額已達五・三兆，占前三年GNP平均數約百分之三十七點一，已逼近公共債務法舉債上限。且因近年來政府實施多項減稅措施，以致我國賦稅負擔率逐年遞減，而法律義務支出卻逐年攀升，政府可運用之資源相對不足，爰在預估未來歲入將難以大幅成長之情形下，須請各機關採取強力撙節措施因應，一百零二年度並就多項支出以負成長方式檢討編列，包括人事費通案撙節百分之一及基本需求負成長百分之十，以維收支平衡，未來實無力再負擔十年一千億元之經費需求。

二、本草案所定基金用途，主要係針對土地使用受限者辦理相關補償補救，依原行政院九十八年十月八日版本草案所規劃財源，除政府撥款外，尚包括向開發者徵收之國土保育費，以及向資源使用者(自來水與電力事業)收取之水、電附徵等，符合『使用者付

費，受限者得償』之精神。惟本草案將水電附徵刪除，且明訂公共建設計畫十年移撥總額不低於一千億元，將原本由資源使用者一使用比率分擔之機制，轉為由全民共同承擔，顯非公平合理。

三、依財政收支劃分法第三十八之一條規定，各級政府制（訂）定或修正法律須增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源，本案大幅增加財政負擔，又未指明相對收入來源，且十年撥入一千億元，除限縮政府未來施政空間，亦超出當前財政所能負擔，爰建請刪除『十年移撥總額不得低於新臺幣一千億元』文字，並依上開原行政院核定版本，將水、電附徵之收入納入基金收入，以符合使用者付費原則。」（內政部，2012m）

內政部營建署則表示，每次災害發生，外界即提出國土規劃不當之意見，而國土規劃不當之導正一定需要成本，且完善國土規劃屬全民公共利益，因此政府一定得負擔此筆費用，至於預算將編列幾年可再行討論。與會委員則表示，如果國土規劃做得好，莫拉克不會發生，莫拉克不發生就不會財物損失，基礎工作仍應投資，否則國土規劃則淪為「畫餅充飢」，因此建議該條文維持納入。另有委員說明，在內政部的聯席審查會議中應訂定來表明內政部立場，在行政院才能爭取，不應自廢武功。此外，行政院經濟建設委員會（下稱經建會）表示，如果政府要做不一定要限制經費來源，不一定需要寫「政府應每年自公共建設計畫經費編列預算移撥」，因此主席裁示該條條文修正為「政府應每年編列預算移撥，十年移撥總額不得低於新臺幣一千億元。中央主管機關並得逐年編列預算。」，並將「水、電附徵」重新納入國土永續發展基金來源，至於主計總處的意見，則附於說明欄中，由行政院核處（內政部，2012m）

然而，民國 101 年 10 月 22 日內政部召開「『國土計畫法』（草案）聯席審查會議第 7 次會議」時，台灣電力公司與台灣自來水公司均表示財力無法負擔，因此建議刪除「水、電附徵」，而主席裁示在經費來源不納入「水、電附徵」（內政部，2012n）。

民國 101 年 12 月 18 日行政院召開第 1 次「審查『國土計畫法』草案會議」，行政院主計總處仍維持上述在內政部第 6 次聯席審查會時之意見，建議不納入十年一千億的條文內容。經建會則表示國土永續發展基金所提規模一千億與過去《國土復育條例》（草案）國土復育基金一致，然而其用途並不完全相同，因此該一千億的用途仍需再清楚敘明：

「本草案所提應成立國土永續發展基金規模 1,000 億元與過去國土復育條例草案一致，可是國土復育條例中所提之國土復育基金是用在積極復育工作，而不僅為消極保育。本次國土計畫法草案，中央

主管機關不執行實際治理工作，復育工作還是交由各部會辦理，該 1,000 億元永續發展基金的用途請內政部說明。」(行政院，2012)

行政院公共工程會也表示其額度與必要性及籌措方式都應再考量：

「有關國土永續發展基金 1,000 億元部分，請再考量額度及必要性，以及籌措方式。」(行政院，2012)

然而臺南市政府認為，設置國土永續發展基金一千億有其必要性：

「現行臺灣所有土地都有其開發價值，本法施行後勢必需逐步調整土地使用分區，故設置國土永續發展基金 1,000 億元有其必要，俾利未來土地使用性質調整後，可以以基金作補償或救濟。」(行政院，2012)

針對上述意見，內政部營建署回應當前全國土地均已完成分區及用地編定，並賦予其權利，然過去非都市土地採「現況編定」，部分情形無法符合環境資源條件下之發展或保育需求，故有其調整必要性，基於權利保障原則，應予以補償或補救。國土計畫與國土復育有其差異性，國土計畫透過長期計畫調整，逐漸將不得使用範圍加以限制，基於該理由，國土永續發展基金仍需成立，並編列相關預算，至於是否需要十年內編足一千億元，該年期尚可討論及調整。

民國 102 年 1 月 22 日行政院召開第 2 次「審查『國土計畫法』草案會議」，行政院主計總處說明如不透過水、電附徵方式，建議需研議其他財源籌措方式：

「依據財政收支劃分法第 38 條之 1 規定略以：『各級政府、立法機關制(訂)定或修正法律或自治法規…需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。』本案倘經內政部評估不宜透過水、電附徵費用，建議研議其他財源籌措方式。」(行政院，2013a：4-5)

內政部營建署則回覆，國土永續發展基金來源除政府循預算程序撥款外，尚包括使用許可案件收取之國土保育費、民間捐贈、本基金孳息收入等，業已研議相關財源籌措方式。

而後，民國 103 年 2 月 13 日內政部同仁向行政院江宜樺院長報告《國土計畫法(草案)》，院長指示國土永續發展基金仍應成立，且前期應以公務預算編列支應，以展現政府推動國土保育之決心，並於公務預算推動一定期間後，再透過水、電附徵國土保育費方式辦理，請內政部配合修正條文草案文字。另外，針對基金用途也請內政部粗估各用途所需經費額

度。因此，在條文中新增規定為政府循預算程序移撥總額改為不得低於新台幣五百億元³⁹⁷，另基金來源增加第 1 項第 3 款與第 4 款，分別為「自來水事業機構繳交之一定比率費用」、「電力事業機構繳交之一定比率費用」，且參照《食品安全衛生管理法》之「食品安全保護基金」撰寫體例，規定待《國土計畫法》施行後第十一年起，基金來源方才納入自來水及電力事業機構繳交之費用以利推動。

民國 103 年 4 月 22 日，行政院召開第 5 次「審查『國土計畫法』草案會議」，經濟部國營事業委員會、經濟部水利署、台灣自來水公司均表示，國土使用不限於電力或水資源，且自來水有繳交水費給水資源保育基金，如國土永續發展基金要從水、電附徵收取會有重複課徵問題。此外，《國土復育條例(草案)》之國土復育基金設立背景與當前不同，目前(103 年)台電公司虧損超過兩千億元，附徵方式來自民眾，將造成衝擊。另外，行政院主計總處再次說明只需以「政府循預算程序撥補」即可，依據計畫需求及財能狀況作通盤檢討，希望法條中不訂定固定金額。該會議中決議，待 103 年 4 月 29 日舉辦之「國土計畫法草案之補償機制」座談會，會商各機關(單位)意見，檢討國土永續發展基金隨水、電費用徵收及基金規模五百億元等事項之妥適性，並以更宏觀之角度定義基金用途後，再行提會討論(行政院，2014d)。

四、補償對象之調整

民國 103 年 4 月 29 日召開「國土計畫法(草案)之補償機制座談會」會中討論出四大原則：一、有損失即應補償原則(按：基於信賴保護、特別犧牲)；二、不重複補償原則；三、災害型環境敏感土地採事後救助原則；四、多元補償原則。因此，將法條內容改變如下表 95 (內政部，2014c)。

³⁹⁷ 內政部林前次長慈玲於民國 110 年 4 月 8 日之本計畫口述歷史訪談中表示：「江前院長他就覺得說，政府要有誠意，表示我們政府是要作為的，所以那時候他就說前十年的話由政府來編列預算五百億，這是院長的指示，那後面的話才用水電來附加。」

表 95 補償機制改變條文

103 年 5 月修正條文	103 年 4 月 22 日修正條文
第三十一條 直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法進行管制。<u>原依法編定之建築相關使用地經變更為非建築使用地者，在直轄市、縣(市)國土功能分區公告生效之日起十年內，得依原法令規定及原編定繼續申請建築使用；十年屆滿後尚未申請並經同意者，不得繼續申請建築使用。</u>原依法規定之合法使用土地、建築物或設施與第二十二條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，在政府令其拆除建築物或設施前，得為原來之合法使用；原有建築物或設施除准修繕外，不得增建或改建。政府對於因前項令拆除建築物或設施所生之損失，應予適當補償。前項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。	第三十一條 直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法進行管制。原依區域計畫法規定之合法使用土地、建築物或設施與第二十二條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，在政府<u>認定其對於公眾安全、衛生及福利有重大妨礙</u>，令其變更使用或拆除建築物或設施前，得為原來之合法使用；原有建築物或設施除准修繕外，不得增建或改建。政府對於因前項令<u>變更使用或拆除建築物或設施所生之損害，或因供特定公益使用致其土地利用受影響之損失</u>，應予適當補償或補救。前項補償<u>或補救金額、方式及其他相關事項之辦法</u>，由中央主管機關定之。

資料來源：內政部，2014c，本計畫彙整

針對原設施型用地給予十年過渡期，僅補償拆除既有合法建築物或設施，以補償金或其他替代方式辦理，至於既有建築用地、遊憩用地，變更為非建築用地，因提供過渡期間得繼續申請使用，爰不予補償。另外採降低使用強度或限縮使用項目辦理，因該調整屬社會容忍範圍，未有具體客觀損害情形，爰不予補償（內政部，2014c）。

民國 103 年 5 月 13 日，內政部長聽取「國土計畫法（草案）、海岸法（草案）及濕地保育法之補償機制」專案報告會議中，時任陳部長威仁裁示基於政府計畫高權、財務可行、計畫理想、土地使用計畫體系穩定及民眾意願等考量，未來國土計畫法（草案）以國土保育地區第 1 類為補償範疇，其補償原則如下：

- 「1. 既有合法建築物或設施：得為原來合法使用或改為妨礙目的較輕之使用，於政府命其拆除建築物或設施時，應予適當補償。
2. 既有合法建築相關使用地：得維持建築相關使用地，惟應酌予調降土地使用強度或限縮土地使用項目，並按國土計畫法及相關目的事業法規定進行管制，該部分不予補償；倘有涉及變更為非建築相關使用地時，基於信賴保護原則，應予適當之補償。
3. 配合前開補償原則，本法（草案）規定應成立之國土永續發展基金規模，配合調整為不得少於新台幣 500 億元，並視國土計畫檢討變更情形及政府財政狀況逐步增加。」（內政部，2014d）

因此，將補償條文修改如下，並函送行政院併同審議：

「第三十一條 直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。原合法建築物或設施與第二十二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。當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。

直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。

前二項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」（內政部，2014d）

民國 103 年 6 月 18 日行政院召開第 6 次「審查『國土計畫法』草案會議」，該條條文與國土永續發展基金條文照案通過（行政院，2014f）。

而後，民國 103 年 7 月 4 日行政院主計總處仍對國土永續發展基金之財源擬由公務預算於十年內撥補五百億元一節提出意見，略以政府遭逢全球金融海嘯及莫拉克風災等事件，至歲入歲出差短急遽擴增；且法律義務支出占比至 103 年已達 70%，嚴重影響政府施政彈性，若同意訂定十年五百億元之條款，將限縮行政部門未來施政與預算分配之彈性，且易導致各部會援引比照。鑑於國土永續發展基金係補償合法建築物或設施因遷移所受之損害，以及合法可建築用地變更為非可建築用地所受之損失，基於開發者付費原則，建議仍應向開發者收取國土保育費為主要財源，仍有不敷方由公務預算適度撥補，不宜於行政院提出法案中訂定十年五百億元之定額撥補條款³⁹⁸。

³⁹⁸行政院 103 年 7 月 3 日主預彙字第 1030101581 號。

內政部營建署評估，國土保育費收取總額與國土保育所需補償費用差異甚遠，明顯無法支應，即便採該建議事項，未來仍將面臨應以公務預算支應之情況。民國 103 年 7 月 11 日由行政院蕭副秘書長家淇協調主計總處與內政部，決議以維持民國 103 年 6 月 18 日行政院召開的第 6 次「審查『國土計畫法』草案會議」之條文，並送院會審查，最終於 103 年 7 月 24 日通過行政院第 3408 次院會。

有關國土永續發展基金預算編列，行政院陳前部長威仁於民國 108 年 10 月 24 日訪談時表示：

「永續發展補償金的，當時我本來要一千億啦，但是怕嚇壞他們，所以我就先用五百億。…需要的錢是有一個來源，這雖然列的是五項，但我印象中其實真正的只有兩項，一個政府提撥，一個就是『使用者付費、受益者負擔』，那受益者負擔，其實現在有啊。水源保護區裡面就有附加那個，…，這個水費有附加一個受益費嘛，所以臺北好像有一毛還是兩毛，臺北水源特定區嘛，這個就是這個概念。將來那個錢，就是拿來放在這個永續發展基金裡面來用。所以我跟當時的江宜樺院長一講，他就沒有意見了。那我再找財主的單位來講，他們也沒有意見了，就說這個是很重要的一點的突破。」（陳威仁，2019）

參、政策決定關鍵

國土永續發展基金之用途最初係為成立不受政治影響之國土規劃研究機構。而後為順利推動國土規劃，後續用於國土保育獎勵等經費。在民國 97 年行政院政策轉向將《國土復育條例（草案）》之保育精神納入《國土計畫法（草案）》後，陸續將國土復育、拆遷補償經費納入國土永續基金之支出。103 年則調整補償對象，讓基金之支出能較為務實。

而其收入來源則秉持從一開始欲成立國土規劃機構開始，由政府循預算制度編列，而後吸納《國土復育條例（草案）》之精神時，納入水、電附徵收入來源。其設立機制係為落實國土保育，本於開發者付費、財源穩健、維護公共利益及資源有效規劃整合原則。最終於民國 103 年確立於前十年由公務預算編列五百億元，至第十一年起開始納入水、電附徵方式

第五章 臺灣國土計畫法制化過程之口述歷史紀錄

第一節 口述歷史訪談工作安排

為就臺灣國土計畫法制化歷程之重要議題，進行歷史記載與剖析，並為國土計畫法制之持續檢討及進步，提供專業建言，本計畫邀請立法推動過程之關鍵人物共 14 位，進行口述歷史訪談。訪談過程以錄音或錄影輔助記錄，成果剪輯為兩部影片（各為 3 分鐘及 30 分鐘），作為臺灣國土規劃史之重要紀錄。以下就口述歷史之訪談對象及訪談重點，說明本計畫之構想。

壹、口述歷史訪談對象

本案依據下列原則，作為受訪者之參據：

- 一、曾任職國土計畫法立法過程重要行政或立法職務者；
- 二、曾擔任國土計畫法立法過程重要組織或平台委員者；
- 三、曾參與國土計畫法立法過程重要場合或研商會議者。

本案於民國 109 年 9 月 7 日第一次工作會議、110 年 1 月 18 日第四次工作會議中，評估訪談王玉真副處長、朱慶倫副處長、林中森董事長、林世民副組長、林秉勳組長、林盛豐監察委員、林慈玲前次長、邱文彥榮譽講座教授、張順勝簡任技正、郭年雄前副局長、陳志銘秘書長、陳良治副教授兼所長、陳繼鳴副署長、黃書禮特聘教授、黃煌雄前監察委員、楊重信前研究員、廖文弘副分署長、郭翊玉前副主任委員等共 18 位，但其中林中森董事長及楊重信前研究員婉拒，另郭翊玉前副主任委員及林組長秉勳因訪談期程適逢「嚴重特殊傳染性肺炎」疫情期間，國家進入三級警戒，因而取消訪談，一共訪談 14 位受訪者（詳參表 96）。

表 96 擬訪談對象之訪談重點與方向

編號	姓名	現職	訪談重點與方向
1	朱慶倫	內政部 營建署副處長	● 國土計畫法制定位與名稱修正緣由 ● 城鄉計畫法與功能分區制度 ● 國土基本法及國土政策綱領 ● 重要制度討論 ● 復育條例與國土法競合 ● 原住民族權益保障

編號	姓名	現職	訪談重點與方向
2	廖文弘	內政部營建署 城鄉發展分署 副分署長	● 國土計畫法制定位 ● 空間計畫與部門計畫關係探討 ● 國土法海洋議題 ● 復育條例與國土法競合 ● 開發許可制度轉至使用許可制度 ● 功能分區分類演變 ● 權責管理區與重疊管制 ● 國土永續發展基金制度 ● 地方自治與因地制宜 ● 原住民族權益保障
3	陳繼鳴	內政部營建署 副署長	● 國土計畫法制定位與名稱修正緣由 ● 權利保障制度設計 ● 權責管理區與重疊管制 ● 復育條例與國土法競合 ● 地方自治與因地制宜
4	張順勝	內政部營建署 簡任技正	● 得申請開發許可區位制度 ● 使用許可制度取代開發許可制度 ● 使用許可之開發負擔、權利及義務
5	林慈玲	退休	● 地方自治與因地制宜 ● 國土永續發展基金政府編列預算 ● 復育條例與國土法競合 ● 既有權利保障與補償
6	林中森 (婉拒)	中華民族發展 基金會董事長	● 城鄉計畫法之始末 ● 國土基本法與政策綱領 ● 重要制度討論
7	林盛豐	監察委員	● 國土規劃推動委員會政策 ● 國土計畫法案名稱修正緣由 ● 重要制度討論 ● 復育條例與國土法競合
8	邱文彥	國立臺灣海洋 大學海洋事務 與資源管理研	● 國土保育與開發諮詢委員會背景 ● 國土規劃法制定位 ● 海岸、海域、海洋等於國土計畫中

編號	姓名	現職	訪談重點與方向
		究所講座教授	之探討 ● 海域納入國土法 ● 復育條例與國土法競合 ● 民眾參與制度討論
9	陳良治	國立臺灣大學 建築於城鄉研 究所所長	● 市鄉規劃局角色定位 ● 國土規劃試擬處理 ● 國土規劃法制定位 ● 城鄉計畫法討論 ● 國土規劃推動委員會推動過程
10	陳志銘	臺北市政府秘 書長	● 市鄉規劃局角色定位 ● 國土規劃試擬處理 ● 功能分區制度歷程 ● 國土規劃法制定位
11	黃書禮	國立臺北大學 都市計劃研究 所特聘教授	● 國土保育與開發諮詢委員會背景 ● 功能分區制度演變 ● 國土保育地區劃設邏輯與模擬討論 ● 權責管理區與重疊管制 ● 國土保育地區土地使用管制研究 ● 損失補償制度
12	楊重信 (婉拒)	退休	● 國土規劃推動委員會背景 ● 發展許可制、開發許可制之觀念演進 ● 功能分區制度探討 ● 農地釋出方案之影響 ● 損失補償制度討論
13	王玉真	農業委員會企 劃處副處長	● 農地政策影響之國土功能分區制度 ● 農業發展地區與農政資源關聯變化
14	黃煌雄	台灣研究基金 會創辦人	● 監察院辦理「國土保全總體檢案」與國土保育事權統一之關聯
15	郭年雄	前經濟部工業 局副局長	● 國土綜合開發計畫法法制化及法案名稱修正過程 ● 發展許可制改為開發許可制之過程

編號	姓名	現職	訪談重點與方向
			● 環境敏感地區演進過程 ● 城鄉計畫法討論過程
16	林秉勳 (取消訪談 ³⁹⁹)	內政部營建署 綜合計畫組 組長	● 海埔地開發歷史脈絡 ● 海岸、海域、海洋納入空間計畫法制過程 ● 海域功能區劃與海域行政轄區討論 ● 原住民族議題
17	林世民	內政部營建署 綜合計畫組 副組長	● 環境敏感地區演進及用詞調整 ● 發展許可制、開發許可制、使用許可制之演進過程 ● 土地開發負擔義務
18	郭翊玉 (取消訪談 ³⁹⁹)	國家發展委員會 前副主任委員	● 環境敏感地區概念引進規劃 ● 國土綜合開發計畫法研擬背景及轉交至內政部過程及其影響 ● 國土復育條例納入國土計畫法之過程 ● 國土空間發展策略計畫與國土計畫法之定位差異

資料來源：本計畫彙整

³⁹⁹ 林組長秉勳及郭前副主任委員翊玉預定訪談日期適逢「嚴重特殊傳染性肺炎」疫情，因全國進入三級警戒而取消訪談。

第二節 訪談說明與訪談題綱設計

本計畫口述歷史訪談重點為「國土計畫法六次函送立法院版本差異及議題之分析」之 6 個議題與「民國 98 年與 103 年《國土計畫法（草案）》條文差異及議題盤點」之 12 個議題為基礎。透過立法過程相關會議資料及紀錄檢視，作為訪談資料並依據重要議題剖析之階段性發現，及受訪者於立法推動過程之參與重點及專業背景，設計口述歷史訪談題綱。

壹、訪談進度說明

本案將口述歷史受訪建議對象分為三梯次，配合資料整理進度進行約訪，第一梯次邀請訪談對象為：朱慶倫、廖文弘、陳繼鳴、張順勝、林中森、林盛豐、陳良治、陳志銘，並於民國 109 年 10 月 6 日完成署內確認題綱程序後進行訪談，惟林中森董事長認為因年代遙遠，多數已記不得，因此婉拒。第二梯次邀請訪談對象為：黃書禮、邱文彥、楊重信、王玉真，並於民國 109 年 11 月 9 日完成署內確認題綱程序後進行訪談，惟楊重信前研究員因身體狀況不適，因此婉拒。第三梯次邀請訪談對象為：黃煌雄、林慈玲、郭年雄、林秉勳、林世民、郭碧玉，並於民國 110 年 2 月 22 日完成署內確認題綱程序後進行訪談，惟目前郭碧玉前副主任委員、林秉勳組長約訪期程適逢國家因應「嚴重特殊傳染性肺炎」疫情進入三級警戒而取消訪談。

一、訪談時間與地點安排（依受訪時間排序）

14 位受訪者之訪談及拍攝工作，包含營建署朱副處長慶倫、城鄉發展分署廖副分署長文弘、監察院林監察委員盛豐、營建署張簡任技正順勝、營建署陳副署長繼鳴、國立臺灣大學建築與城鄉研究所陳所長良治、國立臺北大學都市計劃研究所黃特聘教授書禮、臺北市政府陳秘書長志銘、國立臺灣海洋大學海洋事務與資源管理研究所邱榮譽講座教授文彥、農業委員會王副處長玉真、營建署林副組長世民、工業局郭前副局長年雄、監察院黃前監察委員煌雄及內政部林前次長慈玲，其訪談內容詳參附錄二。

（一）民國 109 年 10 月 26 日上午 9 時 30 分，訪談朱副處長慶倫，地點：內政部營建署（臺北市松山區八德路 2 段 342 號）。

（二）民國 109 年 10 月 26 日下午 14 時 30 分，訪談廖副分署長文弘，地點：內政部營建署城鄉發展分署（臺北市松山區八德路 2 段 342 號）。

- (三) 民國 109 年 10 月 28 日上午 9 時 30 分，訪談林監察委員盛豐，地點：監察院 (臺北市中正區忠孝東路 1 段 2 號)。
- (四) 民國 109 年 11 月 4 日上午 9 時 30 分，訪談張簡任技正順勝，地點：內政部營建署 (臺北市松山區八德路 2 段 342 號)。
- (五) 民國 109 年 11 月 10 日下午 14 時 30 分，訪談陳副署長繼鳴，地點：內政部營建署 (臺北市松山區八德路 2 段 342 號)。
- (六) 民國 109 年 11 月 25 日上午 9 時，訪談陳副教授兼所長良治，地點：臺灣大學工學院綜合大樓 309 室 (臺北市大安區羅斯福路 4 段 1 號)。
- (七) 民國 109 年 11 月 30 日下午 14 時，訪談黃特聘教授書禮，地點：臺北大學都市計劃研究所公共事務學院 607 室 (新北市三峽區大學路 151 號)。
- (八) 民國 109 年 12 月 8 日上午 15 時 30 分，訪談陳秘書長志銘，地點：臺北市政府陳志銘秘書長辦公室 (臺北市信義區市府路 1 號)。
- (九) 民國 109 年 12 月 16 日上午 9 時 30 分，訪談邱榮譽講座教授文彥，地點：東門小樹屋 (臺北市大安區信義路二段 222 號 4 樓-4)。
- (十) 民國 109 年 12 月 16 日下午 14 時，訪談王玉真副處長，地點：農業委員會企劃處副處長辦公室 (臺北市中正區南海路 37 號)。
- (十一) 民國 109 年 3 月 9 日下午 14 時，訪談林世民副組長，地點：內政部營建署綜合計畫組會議室 (臺北市松山區八德路 2 段 342 號)。
- (十二) 民國 109 年 3 月 15 日下午 15 時，訪談郭年雄前副局長，地點：京站小樹屋 (臺北市中山區中山北路一段 66 號 6 樓)。
- (十三) 民國 109 年 3 月 22 日下午 15 時，訪談黃煌雄前監察委員，地點：財團法人台灣研究基金會會議室 (臺北市松山區敦化北路 303 號 12 樓之 1)。
- (十四) 民國 109 年 4 月 8 日上午 9 時 30 分，訪談林慈玲前次長，地點：古亭和平小樹屋 (臺北市大安區和平東路一段 8 號 3 樓)。

貳、訪談題綱設計

依據民國 109 年 9 月 7 日本案第一次工作會議決議，訪談題綱由本計畫研擬並經內政部營建署確認後進行口述歷史訪談邀請。以下為上述受訪者之訪談題綱及其設計。

一、朱副處長慶倫

訪談題綱

1. 民國 84 年行政院指示經建會研擬《國土綜合開發計畫法》，後由內政部接手主辦，法案修正為《國土綜合發展計畫法》。請問，法案名稱修正緣由為何？
2. 臺灣推動國土計畫立法過程，曾於民國 82 年至 90 年間，出現《城鄉計畫法》之倡議。請問，《城鄉計畫法》之政策討論過程為何？
3. 國土法之法制定位，曾歷經基本法與作用法、程序法與實質法之討論。當中，關於國土基本法之討論，可追溯至民國 91 年「新世紀國土改造」方案，指示比照《環境基本法》研訂《國土基本法》，乃至 97 年擬訂永續國土政策綱領；程序法與實質法之討論，則主要在於 93 年《國土計畫法》草案之研議過程。請問，國土法之法制定位的政策決定過程重點為何？
4. 民國 91 年，行政院成立「國土規劃推動委員會」，決議研擬《國土計畫法》，並撤回《國土綜合發展計畫法》。請問，法案名稱修正及政策討論過程為何？
5. 民國 93 年《國土計畫法》草案，開始諸多重要的制度討論，例如：海域納入國土計畫、都會區域計畫及特定區域計畫、國土功能分區制度、國土保育地區中劃設「權責管理區」、成長管理制度、積極之獎勵及容積移轉之權利保障、國土永續發展基金。請問，相關政策決定過程之重點為何？
6. 民國 94 年間，經建會推行國土復育方案與《國土復育條例》，然後經行政院指示將國土復育精神納入《國土計畫法》。請問，政策決定過程之重點為何？
7. 國土計畫立法過程，如何保障原住民族權益為重要議題，例如：民國 86 年限制發展地區、94 年國土復育等政策討論。請問，國土計畫立法過程，

有關原住民族權益之爭論重點及政策決定為何？

8. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

二、廖副分署長文弘

訪談題綱

1. 國土法之法制定位，曾歷經基本法與作用法、程序法與實質法之討論。當中，關於國土基本法之討論，可追溯至民國 91 年「新世紀國土改造」方案，指示比照《環境基本法》研訂《國土基本法》，乃至 97 年擬訂永續國土政策綱領；程序法與實質法之討論，則主要在於 93 年《國土計畫法》草案之研議過程。請問，國土法之法制定位及性質的政策決定過程重點為何？
2. 有關國土計畫對於部門計畫之規範，民國 93 年及 98 年《國土計畫法》草案規定「由各級主管機關在各類國土計畫內容中訂定部門綱要計畫」，103 年草案則修正為「主管機關會商各目的事業主管機關，就部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，訂定部門空間發展策略」。請問，政策調整之核心考量及討論過程為何？
3. 海洋是否應整合於國土計畫，民國 93 年《國土計畫法》草案，宣示性將海洋納入國土，98 年草案則新增了「海洋資源地區」，期間歷經諸多論辯，甚至涉及國土計畫法作為基本法或作用法之討論。請問，相關政策討論過程為何？
4. 民國 94 年間，經建會推行國土復育方案與《國土復育條例》，而後經行政院指示將國土復育精神納入《國土計畫法》。請問，政策決定過程之重點為何？
5. 發展許可為國土規劃管制重要制度，始於民國 86 年《國土綜合發展計畫法》草案，《國土計畫法》研議過程，歷經 93 年草案規範「國土保育地區不得申請開發許可」、98 年草案研擬「得申請開發許可區位」及「未來發展地區」，乃至 103 年草案以「使用許可制」取代「開發許可制」。請問，相關政策調整之核心考量及討論過程為何？
6. 國土計畫之「國土功能分區」制度，係將都市與非都市土地規劃管制一元化。《國土計畫法》研議過程，從民國 93 年草案的「國土功能分區--次分

區」，到 98 年草案的「國土功能分區--分類--分級」，乃至 103 年草案之「國土功能分區--分類--用地」。請問，該政策調整之核心考量及討論過程為何？

7. 民國 93 年《國土計畫法》草案，試圖以國土保育地區之「權責管理區」制度，取代既有區域計畫的重疊管制作法；然而，民國 103 年《國土計畫法》草案，則刪除「權責管理區」制度，再次回到重疊管制的方式。請問，該政策調整之核心考量及討論過程為何？

8. 民國 103 年《國土計畫法》草案，刪除了民國 93 年及 98 年版本之積極權利保障制度設計（獎勵及容積移轉），以及新增了政府編列 10 年 500 億預算作為國土永續發展基金來源。請問，相關政策決定過程為何？

9. 民國 103 年之《國土計畫法》草案，逐漸朝向直轄市、縣（市）地方自治與因地制宜之制度設計（例如，國土保育地區改由地方政府劃設、縣市可另訂管制規則），並強化民眾參與機制。請問，國土計畫體制權力下放之政策決定過程為何？

10. 國土法立法過程，如何保障原住民族權益，為重要議題，涉及諸多政策討論，例如：限制發展地區、國土保育地區劃設、國土復育、損失補償、國土永續發展基金、特定區域計畫等。請問，國土計畫立法過程，有關原住民族權益之爭論重點及政策決定過程為何？

11. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

三、陳副署長繼鳴

訪談題綱

1. 國土法之法制定位，曾歷經基本法與作用法、程序法與實質法之討論。當中，關於國土基本法之討論，可追溯至民國 91 年「新世紀國土改造」方案，指示比照《環境基本法》研訂《國土基本法》，乃至 97 年擬訂永續國土政策綱領；程序法與實質法之討論，則主要在於 93 年《國土計畫法》草案之研議過程。請問，國土法之法制定位的政策決定過程重點為何？

2. 民國 91 年，行政院成立「國土規劃推動委員會」，決議研擬《國土計畫法》，並撤回《國土綜合發展計畫法》。請問，法案名稱修正及政策討論過程為何？

3. 民國 93 年《國土計畫法》草案，有關權利保障制度，除消極之損失補償外，尚包括積極之獎勵及容積移轉。請問，相關政策討論過程為何？
4. 民國 93 年《國土計畫法》草案，於國土保育地區設有「權責管理區」制度。請問，權責管理區制度之核心概念及政策決定過程為何？
5. 民國 94 年間，經建會推行國土復育方案與《國土復育條例》，然後經行政院指示將國土復育精神納入《國土計畫法》。請問，政策決定過程之重點為何？
6. 民國 103 年之《國土計畫法》草案，逐漸朝向直轄市、縣（市）地方自治與因地制宜之制度設計（例如，國土保育地區改由地方政府劃設、縣市可另訂管制規則），並強化民眾參與機制。請問，國土計畫體制權力下放之政策決定過程為何？
7. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

四、張簡任技正順勝

訪談題綱

1. 成長管理為《國土計畫法》重要概念，民國 98 年《國土計畫法》草案曾研擬「得申請開發許可區位」及「未來發展地區」。請問，其核心概念及政策決定過程為何？
2. 民國 103 年《國土計畫法》草案，企圖以「使用許可制」取代「開發許可制」。請問，相關政策討論重點及決定過程為何？
3. 基於開發者付費原則，當前「使用許可制」之開發負擔，包括公共設施用地及其設施、開發影響費、國土保育費。請問，相關政策討論重點及決定過程為何？
4. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

五、林董事長中森（已婉拒）

訪談題綱

1. 臺灣推動國土計畫立法過程，曾於民國 82 年至 90 年間，出現《城鄉計畫法》之倡議。請問，《城鄉計畫法》之政策討論過程為何？

2. 民國 90 年代，曾嘗試推動《國土基本法》、或研議「國土政策綱領」。請問，相關政策討論過程為何？
3. 民國 93 年之《國土計畫法》草案，擬推動若干政策，例如：海洋納入國土法、國土功能分區制度、既有權利保障及補償制度、國土永續基金等。請問，相關政策討論過程為何？
4. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

六、林監察委員盛豐

訪談題綱

1. 民國 91 年，總統府啟動「國土保育與開發諮詢委員會」及《新世紀的國土改造》報告，行政院則成立「國土規劃推動委員會」，配合「國家永續發展委員會」，邀集各界討論《國土計畫法》。請問，其政策背景及使命為何？
2. 民國 91 年行政院「國土規劃推動委員會」決議撤回《國土綜合發展計畫法》，另研擬《國土計畫法》，兩者之法案名稱、法制定位、立法目的、政策工具，皆有大幅調整。請問，法案名稱修正及政策討論過程為何？
3. 承上，民國 93 年《國土計畫法》草案，開始諸多重要的制度討論，例如：海域納入國土計畫、都會區域計畫及特定區域計畫、國土功能分區制度、國土保育地區中劃設「權責管理區」、成長管理制度、積極之獎勵及容積移轉之權利保障、國土永續發展基金。請問，相關政策決定過程之重點為何？
4. 民國 93 年，敏督利颱風造成七二水災，行政院指示由經建會擬具〈國土復育策略暨行動計畫〉與《國土復育條例》，後續亦有許多《國土復育條例》與《國土計畫法》合併與否之討論。請問，重要論辯及政策決定過程為何？
5. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

七、陳所長良治

訪談題綱

1. 市鄉規劃局過去作為「國土規劃工作小組」中的一員，其角色定位為何？

2. 民國 88 年起，由市鄉規劃局負責執行「國土規劃試擬計畫」，請問當時的辦理情形？
3. 民國 84 年，行政院指示經建會研擬《國土綜合開發計畫法》，後由內政部接手主辦，法案修正為《國土綜合發展計畫法》。請問，法案名稱修正緣由為何？
4. 臺灣推動國土計畫立法過程，曾於民國 82 年至 90 年間，出現《城鄉計畫法》之倡議。請問，《城鄉計畫法》之政策討論過程為何？
5. 民國 91 年，行政院成立「國土規劃推動委員會」，決議研擬《國土計畫法》，並撤回《國土綜合發展計畫法》。請問，法案名稱修正及政策討論過程為何？
6. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

八、陳秘書長志銘

訪談題綱

1. 市鄉規劃局過去作為「國土規劃工作小組」中的一員，其角色定位為何？
2. 民國 88 年起，由市鄉規劃局負責執行「國土規劃試擬計畫」，請問當時的辦理情形？
3. 民國 94 至 97 年時，市鄉規劃局執行「推動國土規劃實施計畫」，負責研擬全國國土計畫、都會區域計畫等，請問當時的辦理情形？
4. 有關「國土功能分區」制度形成之政策歷程，城鄉發展分署曾協助研議劃設原則、並負責國土功能分區之模擬劃設。請問，相關政策討論過程為何？
5. 有關國土計畫之法制定位討論，市鄉規劃局曾建議朝向「程序法」內容制定之概念為何？
6. 民國 97 年，營建署綜合計畫組與城鄉發展分署合作擬定「國土基本法及國土政策綱領」。請問，當時對於國土計畫之法制定位想像為何？另，當時所構思之「台灣空間發展策略」，對於國土規劃之想像為何？
7. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

九、黃特聘教授書禮

訪談題綱

1. 民國 91 年，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」方案，建議撤回《國土綜合發展計畫法》草案。您過去為該委員會的成員，請問，當時的討論過程為何？另，該委員會對於國土規劃之想像為何？
2. 關於國土功能分區土地使用管制之演變，從民國 93 年《國土計畫法》草案以「分區-次分區」、民國 98 年草案則以「分區-分類-分級」，乃至民國 103 年草案之「分區-分類-使用地」。請問，您於上述政策討論過程中的主張和意見為何，及如何推動國土功能分區之制度形成？
3. 民國 95 年，您執行「國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃」(第一期) 計畫，並邀集專家學者成立「國土保育地區劃設諮詢委員會」，在計畫中提出國土保育地區劃設邏輯及模擬成果，請問該計畫對於後續國土功能分區劃設之影響為何？
4. 在國土功能分區制度形成之政策討論過程中，請問您當時對於國土保育地區之劃設權責機關想像為何？另，民國 93 年及民國 98 年《國土計畫法》草案，於國土保育地區及海洋資源地區設有「權責管理區」，請問當時對於該制度之核心概念為何？
5. 民國 96 年，您執行「國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃」(第二期) 計畫，在計畫中針對國土保育地區之土地使用管制進行研究，請問當時之相關概念重點為何？而該概念納入《國土計畫法》草案之討論歷程為何？
6. 您過去執行與損失補償相關之研究與計畫，如：民國 89 年的「建立限制發展地區救助、補貼、補償、回饋制度與辦法之研究」及「限制發展地區補償財源籌措之研究」，及民國 96 年的「國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃」(第二期) 計畫。請問當時的相關概念納入《國土計畫法》草案之討論歷程為何？及其概念之演變過程與面臨何種挑戰？
7. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

十、邱講座教授文彥

訪談題綱

1. 民國 91 年，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」方案，建議撤回《國土綜合發展計畫法》草案；行政院則成立國土規劃推動委員會，另擬《國土計畫法》。請問，當時的背景、歷程與您的經驗想法為何？
2. 有關國土計畫法之法制定位，民國 91 至 93 年間討論水、土、林業務整合納入《國土計畫法》、民國 97 年間討論海洋如何納入《國土計畫法》時，均曾論及「基本法」之概念。請問，相關政策討論過程為何？您的想法為何？。
3. 《國土計畫法》原僅就陸域範圍進行規範，而後陸續納入「海岸」、「海域」、「海洋」等用語、觀念或實質規範。請問，相關政策討論過程為何？
4. 「海域」納入《國土計畫法》之討論過程，涉及諸多論辯：例如(1)國土計畫範圍應該涵蓋近岸海域、內水或至領海外界線；(2)海洋資源地區應否由地方政府進行劃設；(3)與海岸管理法競合關係等。請問，相關政策討論過程為何？
5. 民國 93 年敏督利颱風後，經建會著手研擬《國土復育條例》，然，由於與《國土計畫法》之競合，因此，曾出現「究竟《國土復育條例》為特別法？或《國土計畫法》應吸納《國土復育條例》之觀念？」等論辯。請問，相關政策討論過程為何？
6. 民國 86 年推動國土計畫法立法以來，各版本草案之「民眾參與」制度設計，逐漸進步。請問，當前國土規劃之「民眾參與」機制，是否還有進步空間？如何讓國土規劃推動過程更為順利？
7. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

十一、楊前研究員重信（已婉拒）

訪談題綱

1. 民國 91 年，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」方案，建議撤回《國土綜合發展計畫法》草案；行政院則成立國土規劃推動委員會，另擬《國土計畫法》，並提出若干重要制度變革。請問，當時的背景、歷程與您的經驗想法為何？
2. 臺灣國土計畫法之立法推動過程，參考英國 planning permission 制度，於民國 86 年《國土綜合發展計畫法》草案提出「發展許可制」，後於民國 90 年《國土綜合發展計畫法》草案，調整為「開發許可制」。請問，相關觀念演進及政策討論過程為何？
3. 民國 93 年函送立法院之《國土計畫法》草案中，首度出現「國土功能分區」概念，並將臺灣國土劃分為國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區，試圖實踐都市與非都市土地一元化。請問，其制度概念及討論過程為何？
4. 承上兩題，民國 80 年代中期之「農地釋出方案」，是否同時影響著「開發許可制」之制度演進與「國土功能分區」之制度形成？
5. 國土計畫之損失補償制度，民國 93 年《國土計畫法》草案，設有專章訂定積極之獎勵、容積移轉，與消極之損失補償；民國 103 年《國土計畫法》草案，則刪除了獎勵、容積移轉機制，僅就損失補償進行規範。請問，相關觀念演進及政策討論過程為何？
6. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

十二、王副處長玉真

訪談題綱

1. 有關國土功能分區與土地使用管制的演變，從民國 93 年《國土計畫法(草案)》以「國土功能分區、次分區」，民國 98 年版草案則以「國土功能分區、分類、分級」，乃至民國 103 年版草案之「國土功能分區、分類、使用地」，並於法條內容中明確訂定各類別之劃設原則與土管原則。請問，農委會過去在「國土功能分區制度」形成的過程中，有何相應的意見與

主張，及如何影響國土功能分區制度的形成？

表 國土功能分區之土地使用管理制度的演變(以農業發展地區為例)

草案年份	國土功能分區制度	農業發展地區為例	資料來源
民國 93 年	國土功能分區、次分區	農業發展地區→重要農業發展區、次要農業發展區、可釋出農地	92 年 11 月 5 日「國土計畫法(草案)下國土功能分區與都市計畫以外土地使用管制關係座談會」
民國 98 年	國土功能分區、分類、分級	農業發展地區→農業發展需要/產業發展特性→主要農地、次要農地、可優先釋出農地	98.11.02 國土法簡報(營建署)
		農業發展地區→農作類、森林類、養殖類、畜牧類、其他類→第一級、第二級、第三級	100.05.24 與林淑芬委員討論簡報(營建署)
		農業發展地區→第一級(優良農地)、第二級(次佳農地)、第三級(混合使用農地)	101.08.31 署長簡報(營建署)
民國 103 年	國土功能分區、分類、使用地	農業發展地區→第一類、第二類、其他必要之分類	

2. 在民國 93 年《國土計畫法(草案)》(第四次送立法院版)的條文當中，曾經出現針對農業用地的輔導與獎勵措施訂定相關規定，於草案條文第 24 條中明確規範「為確保農業用地之永續發展，其輔導或獎勵方式如下：
一、劃為農業發展地區者，得依農業發展條例及相關法令規定給予輔導或獎勵。二、改劃為國土保育地區者，應改依國土保育地區相關規定辦理。三、改劃為城鄉發展地區且可供開發建築者，停止其輔導或獎勵。」
請問，有關農業發展地區劃分與農政資源關聯的變化，在農委會過去的討論過程與政策立場的演變為何？
3. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

十三、黃煌雄前監察委員

訪談題綱

1. 民國 88 年，您與陳進利委員、黃勤鎮委員、林鉅銀委員一同辦理「國土保全總體檢案」，經一年半的調查工作結束後，民國 90 年 3 月監察院出版「國土保全總體檢調查報告彙編」，就崩塌及土石流、洪氾溢淹區、地盤沉陷區、海岸侵蝕區、地震斷層區的履勘所見，彙整問題並針對行政機關提案糾正。請問，當時辦理該調查案之政策背景及使命為何？
2. 承上題，請問，在辦理上開「國土保全總體檢案」之過程中，當時對於國土保全之重要論辯為何？在此論辯下，各方角色對於國土規劃的想像為何？
3. 「國土保全總體檢案」以崩塌及土石流、洪氾溢淹區、地盤沉陷區、海岸侵蝕區、地震斷層區五大議題作調查，請問，針對上述各環境議題是否具「復育」之相關討論？
4. 民國 90 年 3 月，監察院出版之「國土保全總體檢調查報告彙編」中，針對各環境議題之調查意見，多次提及「事權統一」之重要性，在缺乏專法、專責機構及整體性計畫下，易導致機關間權責、法令重疊或不足情形。請問，當時對於事權統一之討論過程為何？
5. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

十四、郭翡翠前副主任委員（因故取消）

訪談題綱

1. 民國 70 年代，臺灣開始研議「環境敏感地」概念，並且經建會為主要推動者，後於民國 80 年代交由內政部具體研擬、並逐漸納入空間計畫體系中。請問，經濟建設委員會初始推動「環境敏感地」概念之背景為何？
2. 行政院於民國 82 年頒布實施「振興經濟方案」，指示經濟建設委員會檢討修訂「國土綜合開發計畫」及研擬《國土綜合開發計畫法》。請問，當時的研擬背景與政策討論過程為何？

3. 民國 84 年，行政院決議，由經濟建設委員會於 3 個月內研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》，並送請內政部主辦完成立法程序。請問，相關政策決定過程之重點及對於國土計畫法制定位及法案內容之影響為何？
4. 自民國 97 年，經濟建設委員會著手研擬〈國土空間發展策略計畫（草案）〉，針對氣候變遷及國際情勢，第三度提出國土規劃。請問，民國 99 年行政院核定〈國土空間發展策略計畫〉的政策討論背景為何？與《國土計畫法》之關聯為何？
5. 民國 105 年《國土計畫法》公告施行後，國家發展委員會在國土空間規劃與發展上所扮演的角色與定位為何？
6. 民國 93 年，游前行政院長錫堃指示經濟建設委員會研擬《國土復育條例（草案）》及〈國土復育策略方案暨行動計畫〉。請問，《國土復育條例（草案）》之政策背景及立法重點及為何？
7. 民國 97 年，行政院召開「研商『國土計畫法』（草案）、『國土復育條例』（草案）、『海岸法』（草案）三法之整合相關事宜（第 2 次）會議」，蔡政務委員勳雄奉示，以《國土計畫法（草案）》為主軸，吸納《國土復育條例（草案）》中涉及權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項，而復育工作則回到各目的事業主管機關辦理。請問，民國 93 年至 97 年期間，《國土復育條例（草案）》與《國土計畫法（草案）》吸納與整併之政策討論過程為何？
8. 請問，參與推動《國土計畫法》經驗中，是否有其他印象深刻的議題討論？
9. 請問，對於當前《國土計畫法》及國土規劃之展望、期許或修正建議為何？

十五、林慈玲前次長

訪談題綱

1. 《國土計畫法》得於 104 年經立法院三讀通過，最重要的關鍵點為何？

2. 當前內政部為《國土計畫法》主管機關，然立法審議過程中，各界是否曾就主管機關之指定及定位，提出不同見解？
3. 承上，《國土計畫法》除土地使用制度之重大變革外，執行面上可能遇到的最大挑戰為何？
4. 《國土計畫法》立法推動過程，何以逐漸朝向直轄市、縣（市）地方自治與因地制宜之制度設計？內政部對於授權地方政府的態度或想法為何？
5. 《國土計畫法》立法推動過程，逐漸強化民眾參與之制度設計。請問，國土計畫民眾參與相關制度之政策討論過程為何？
6. 《國土計畫法》明定，國土復育工作，係屬目的事業主管機關之權責，相關政策討論及決定過程為何？
7. 有關《國土計畫法》之國土永續發展基金的意義、規模、來源、用途等政策討論重點及決定過程為何？
8. 《國土計畫法》立法討論過程中，與原住民族相關議題之政策討論歷程為何？
9. 參與推動《國土計畫法》經驗中，是否有其他印象深刻的議題討論？
10. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

十六、郭年雄前副局長

訪談題綱

1. 民國 84 年行政院指示經建會研擬《國土綜合開發計畫法》，後由內政部接手主辦，法案修正為《國土綜合發展計畫法》。請問，國土計畫法制化與法案名稱修正之政策過程為何？
2. 為解決土地使用僵化問題，臺灣引入英國 planning permission 概念，民國 80 年代初期曾以「發展許可制」稱之，擬採「規劃許可、開發許可、建築許可」之三階段制度設計；民國 90 年代初期改為「開發許可制」。請問，相關概念及政策討論過程為何？

3. 隨著環境意識抬頭，國土計畫法之立法討論過程，逐漸納入限制發展地區、限制開發地區、環境敏感地區、國土保育地區等用語。請問，相關概念演進及用詞調整之緣由為何？
4. 臺灣推動國土計畫法立法過程，曾於民國 82 年至 90 年間，出現《城鄉計畫法》之倡議。請問，《城鄉計畫法》之研擬背景及政策討論過程為何？
5. 請問，參與推動國土計畫法之立法過程經驗中，是否有其他印象深刻的議題討論？相關概念及政策討論過程為何？
6. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

十七、林秉勳組長（因故取消）

訪談題綱

1. 我國海域納入管理，最初可追溯至民國 60、70 年代之海埔地開發。請問，其歷史脈絡及政策討論過程為何？
2. 海域納入《區域計畫法》乃至《國土計畫法》之緣由為何？又，《國土計畫法》立法過程，陸續納入「海岸」、「海域」、「海洋」等相關條文，其用語、觀念或實質規範之相關政策討論過程為何？
3. 海域納入《國土計畫法》之討論過程，涉及規劃與管理權責論辯，例如 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，曾提出「海域功能區劃」概念，規定：「海洋資源地區在未完成海域功能區劃前，應以生態保護、保育或國土保安為原則」，而後 103 年函送立法院《國土計畫法（草案）》版本則將「海域功能區劃」相關文字刪除。請問，關於「海域功能區劃」之政策觀念及討論過程為何？又，「海域行政轄區」與「海域管理範圍」差異為何？
4. 海域納入《國土計畫法》之討論過程，涉及國土法與海岸管理法競合之論辯。請問，相關政策討論過程為何？
5. 隨著原住民族自治與民族自決的討論，原住民族土地、計畫、管理、權益等漸納入《國土計畫法》之規範中，包含範圍（原住民保留地、原住民族土地、原住民族地區、部落、原住民族傳統領域）、計畫（特定區計

畫)、土地管制、經營管理、參與(部落會議)、權益保障(補償、安置)等。請問，相關政策討論過程為何？

6. 《國土計畫法》於民國 99 年草案研議過程中，曾試圖納入諸多原住民族相關條文(包含原住民族特定區域計畫應包含內容、特殊土管、開發許可相關事項、目的事業主管機關徵收後之保障等)，然，民國 103 年函送立法院之《國土計畫法》草案，前開內容皆以「依《原住民族基本法》§21 條規定辦理」之概念取代，並新增「海洋資源地區劃設應納入原住民族傳統使用之考量」條文內容。請問，相關政策討論過程為何？
7. 請問，參與推動《國土計畫法》經驗中，是否有其他印象深刻的議題討論？
8. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

十八、林世民副組長

訪談題綱

1. 隨著環境意識抬頭，《國土計畫法》討論過程，逐漸納入限制發展地區、限制開發地區、國土保育地區、環境敏感地區等用語。請問，相關概念演進及用詞調整之緣由為何？
2. 為解決土地使用僵化問題，臺灣引入英國 planning permission 概念，民國 80 年代初期以「發展許可制」稱之，擬採「規劃許可、開發許可、建築許可」之三階段制度設計；民國 90 年代初期改為「開發許可制」；民國 100 年代初期則改為「使用許可制」。請問，相關概念及政策討論過程為何？
3. 土地開發之義務負擔為開發制度之重要配套，依當前《國土計畫法》之規定，係包括內部負擔、外部負擔及其他負擔。請問，國土計畫法之立法過程中，義務負擔之制度演變過程為何？政策討論重點為何？
4. 請問，參與推動《國土計畫法》經驗中，是否有其他印象深刻的議題討論？
5. 對於當前《國土計畫法》之展望、期許或修正建議為何？

第六章 國土計畫法重點議題座談會

考量民國 82 年《國土綜合開發計畫法 (草案)》至 104 年三讀通過之《國土計畫法》，其立法過程漫長，本計畫爰整理大量文件及研究分析，詳實紀載國土計畫法推動歷程，並提出重要議題，俾供後續國土規劃及國土計畫法制度修正參考。另，為協助國土計畫制度順利推動，本計畫配合營建署刻正推動鄉村地區整體規劃政策說明，於北、中、南分別召開 1 場鄉村地區整體規劃社會溝通座談會⁴⁰⁰。因此本計畫透過「國土計畫法鑑往知來制度精進座談會」3 場與「鄉村地區整體規劃政策說明座談會」3 場，共 6 場座談會，達承先啟後精神。

第一節 國土計畫法鑑往知來制度精進系列座談會

行政院民國 82 年頒布「振興經濟方案」，指示行政院經濟建設委員會 (現改制為國家發展委員會) 修訂〈國土綜合開發計畫〉及研擬《國土綜合開發計畫法》，嗣後交由內政部推動該法立法作業。經討論後多次修正法案名稱及條文內容，並陸續於 86 年、90 年、91 年、93 年及 98 年 5 度函送立法院審議，均未能完成立法程序，後於 103 年函送立法院版本，經立法院第 8 屆第 8 會期完成三讀程序，總統於 105 年 1 月 6 日公布，並由行政院定自 105 年 5 月 1 日起施行。

鑑於自 82 年《國土綜合開發計畫法 (草案)》至 104 年三讀通過之《國土計畫法》立法過程漫長，本計畫整理大量文件並研究分析各項議題之討論過程與轉折，詳實記載國土計畫法推動歷程，俾供後續國土規劃及《國土計畫法》相關制度精進及修正參考。

基於前開考量，特邀集專家學者、相關部會及直轄市、縣 (市) 政府召開「國土計畫法鑑往知來制度精進」系列座談會，以廣徵各界意見，納入國土計畫法制規範精進之參考。本計畫擬舉辦 3 場座談會，包含「部門計畫與土地使用計畫之協調整合」、「鄉村地區整體規劃」及「永續國土治理之配套措施」。

⁴⁰⁰ 依本案民國 110 年 1 月 18 日第 4 次工作會議決議，因應招標當時政策指示，須及時提出國土計畫法修法建議；惟因當前政策重點係國土計畫制度建立，已無立即修法必要，而為協助國土計畫制度順利推動，配合營建署刻正推動鄉村地區整體規劃政策說明，由受託單位協助於北、中、南各召開 1 場鄉村地區整體規劃社會溝通座談會。

壹、座談會前籌備及宣傳

一、報名網站及宣傳海報

會議舉辦時間，因疫情影響，故本系列座談會採報名參加形式，以掌握參加人員名單，並視現場參與人數，酌予開放現場報名。

報名網址：<https://forms.gle/UontRgpzLpNE9ocLA>

2021

國土計畫法鑑往知來 制度精進座談會

1993 >>>> FUTURE

03/23 TUE. 部門計畫與土地使用計畫之協調整合

主持人 | 林秉勳 組長 | 內政部營建署
報告人 | 張容瑛 副教授兼所長 | 國立臺北大學都市計劃研究所
與談人 | 林建元 教授 | 財團法人都市發展與環境教育基金會
林盛豐 監察委員 | 監察院
邱文彥 榮譽講座教授 | 國立海洋大學海洋事務與資源管理研究所
郭年雄 前副局長 | 經濟部工業局 (退休)
賀陳旦 董事長 | 財團法人台灣生態工法發展基金會

03/23 TUE. 鄉村地區整體規劃

主持人 | 林秉勳 組長 | 內政部營建署
報告人 | 張容瑛 副教授兼所長 | 國立臺北大學都市計劃研究所
與談人 | 陳志宏 副教授 | 國立成功大學都市計劃學系
陳育貞 執行長 | 城鄉潮間帶有限公司
黃偉茹 副教授 | 國立成功大學都市計劃學系
戴秀雄 助理教授 | 國立政治大學地政學系
簡俊發 組長 | 行政院農業委員會水土保持局

03/29 MON. 永續國土治理之配套措施

主持人 | 林秉勳 組長 | 內政部營建署
報告人 | 張容瑛 副教授兼所長 | 國立臺北大學都市計劃研究所
與談人 | 王志輝 副縣長 | 臺東縣政府
李永展 研究員 | 財團法人中華經濟研究院
徐中強 助理教授 | 崑山科技大學房地產開發與管理系
張志銘 助理教授 | 國立虎尾科技大學財務金融系
張學聖 教授兼副院長 | 國立成功大學都市計劃學系
賀陳旦 董事長 | 財團法人台灣生態工法發展基金會

國立臺北大學民生校區 教學大樓101特種教室
104 臺北市中山區民生東路三段67號

線上表單填寫報名
座位有限，額滿恕不接受報名

報名網站

指導單位：內政部營建署 | 主辦單位：國立臺北大學都市計劃研究所

圖 13 宣傳海報

資料來源：本計畫繪製

二、邀請各界方式及網路曝光

本系列座談會除廣邀各部會、直轄市、縣(市)政府參與⁴⁰¹外，亦邀請民間團體、公會、學會、協會等諸多團體參加⁴⁰²。此外，除以上述邀請函形式邀請外，另於國立臺北大學都市計劃研究所網站、中華民國全國建築師公會網站及臺灣省都市計畫技師公會網站均有曝光，並於社群網站 Facebook 上廣邀各界人士參與。



圖 14 國立臺北大學都市計劃研究所網站曝光

資料來源：本計畫繪製

⁴⁰¹ 發文日期與字號：中華民國 110 年 3 月 12 日；字號：營署綜字第 1101047785 號。

⁴⁰² 發文日期與字號：中華民國 110 年 3 月 12 日；字號：營署綜字第 11010477851 號。



圖 15 中華民國全國建築師公會網站曝光
資料來源：本計畫繪製



圖 16 臺灣省都市計畫技師公會網站曝光
資料來源：本計畫繪製

貳、第一場實錄：部門計畫與土地使用計畫之協調整合

- 一、時間：民國 110 年 3 月 23 日 (二) 上午 9 : 00-12 : 00
- 二、地點：國立臺北大學 (民生校區) 教學大樓 101 特種教室 (臺北市中山區民生東路三段 67 號)
- 三、會議流程及討論議題

會議前 30 分鐘為報到時間，會議開始時 10 分鐘請主席致詞，接續 20 分鐘由規劃單位報告該場座談會報告內容與探討議題之說明，而後 100 分鐘由 5 位與會專家學者分別闡述其對於各議題之想法，最後保留 20 分鐘彈性供民眾發言對話或其他綜合與談之時程（參表 97）。

表 97 國土計畫法制度精進座談會第一場次會議流程

時間	議程	
09：00-09：30	報到	
09：30-09：40	主席致詞	營建署林組長秉勳
09：40-10：00	計畫背景重點說明	國立臺北大學張所長容瑛
10：00-11：40	與談人分享	
	與談主持人	營建署林組長秉勳
	與談人（依姓氏筆畫排序） 監察院林監察委員盛豐 國立海洋大學海洋事務與資源管理所邱榮譽講座教授文彥 經濟部工業局郭前副局長年雄 財團法人台灣生態工法發展基金會賀陳董事長旦	
	討論議題 一、國土計畫擬訂期間如何精進各部門空間發展策略？ 二、行政院層級跨部會協調機制 三、國土計畫適時檢討變更範疇修正 四、重大建設循都會區域計畫機制整合	
11：40-12：00	與會團體及民眾發言與綜合討論	

資料來源：本計畫繪製

四、與會人員

本場次參與人員共 102 人，包含專家學者 4 位、臺北大學張容瑛老師研究室團隊 5 位、公部門（含營建署長官、同仁）38 人、私部門 26 人、民間團體 8 人及學生 21 人。



圖 17 主席林組長秉勳致詞
資料來源：本計畫拍攝



圖 18 報告人張副教授兼所長容瑛報告
資料來源：本計畫拍攝



圖 19 與談人郭前副局長年雄與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 20 與談人賀陳董事長旦與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 21 與談人林監察委員盛豐與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 22 與談人邱榮譽講座教授文彥與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 23 花蓮縣文化局吳局長勁毅提出意見
資料來源：本計畫拍攝



圖 24 野薑花公民協會陳理事長雪梨
提出意見
資料來源：本計畫拍攝

參、第二場實錄：鄉村地區整體規劃

- 一、時間：民國 110 年 3 月 23 日 (二) 下午 13：30-16：30
- 二、地點：國立臺北大學 (民生校區) 教學大樓 101 特種教室 (臺北市中山區民生東路三段 67 號)
- 三、會議流程及討論議題

會議前 30 分鐘為報到時間，會議開始時 10 分鐘請主席致詞，接續 20 分鐘由規劃單位報告該場座談會報告內容與探討議題之說明，而後 100 分鐘由 5 位與會專家學者分別闡述其對於各議題之想法，最後保留 20 分鐘彈性供民眾發言對話或其他綜合與談之時程 (參表 98)。

表 98 國土計畫法制度精進座談第二場次會議流程

時間	議程	
13：30-14：00	報到	
14：00-14：10	主席致詞	營建署林組長秉勳
14：10-14：30	計畫背景重點說明	國立臺北大學張所長容瑛
14：30-16：10	與談人分享	
	與談主持人	營建署林組長秉勳
	與談人 (依姓氏筆畫排序) 國立成功大學都市計畫學系陳副教授志宏 城鄉潮間帶有限公司陳執行長育貞 國立成功大學都市計畫學系黃副教授偉茹 國立政治大學地政學系戴助理教授秀雄 行政院農業委員會水土保持局簡組長俊發	
	討論議題 一、鄉村地區整體規劃如何納入國土規劃體系？ 二、為推動鄉村地區整體規劃，如何活用與創新既有制度工具？	
16：10-16：30	與會團體及民眾發言與綜合討論	

資料來源：本計畫繪製

四、與會人員

本場次參與人員共 95 人，包含專家學者 5 位、臺北大學張容瑛老師研究室團隊 5 位、公部門 (含營建署長官、同仁) 34 人、私部門 26 人、民間團體 6 人及學生 19 人。



圖 25 主席林組長秉勳致詞
資料來源：本計畫拍攝



圖 26 報告人張副教授兼所長容瑛報告
資料來源：本計畫拍攝



圖 27 與談人戴助理教授秀雄與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 28 與談人陳執行長育貞與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 29 與談人黃副教授偉茹與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 30 與談人簡組長俊發與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 31 與談人陳副教授志宏與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 32 與會現場狀況
資料來源：本計畫拍攝

肆、第三場實錄：永續國土治理之配套措施

一、時間：民國 110 年 3 月 29 日（一）下午 13：30-16：30

二、地點：國立臺北大學（民生校區）教學大樓 101 特種教室（臺北市中山區民生東路三段 67 號）

三、會議流程及討論議題

會議前 30 分鐘為報到時間，會議開始時 10 分鐘請主席致詞，接續 20 分鐘由規劃單位報告該場座談會報告內容與探討議題之說明，而後 100 分鐘由 5 位與會專家學者分別闡述其對於各議題之想法，最後保留 20 分鐘彈性供民眾發言對話或其他綜合與談之時程（參表 99）。

表 99 國土計畫法制度精進座談第三場次會議流程

時間	議程	
13：30-14：00	報到	
14：00-14：10	主席致詞	營建署林組長秉勳
14：10-14：30	計畫背景重點說明	國立臺北大學張所長容瑛
14：30-16：10	與談人分享	
	與談主持人	營建署林組長秉勳
	與談人（依姓氏筆畫排序）	
	臺東縣政府王副縣長志輝 財團法人中華經濟研究院李研究員永展 崑山科技大學房地產開發與管理系徐助理教授中強 國立虎尾科技大學財務金融系張助理教授志銘 國立成功大學都市計畫學系張教授學聖 財團法人台灣生態工法發展基金會賀陳董事長旦	
16：10-16：30	討論議題	
	一、如何強化國土計畫之整合性？都會區域計畫之運作機制。	
	二、如何強化國土計畫之可課責性？民眾參與之多元化。	
	三、如何強化國土計畫之可實踐性？國土永續發展基金之收入來源。	
16：10-16：30	四、如何強化計畫之穩定性與彈性？直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之配套制度。	
	與會團體及民眾發言與綜合討論	

資料來源：本計畫繪製

四、與會人員

本場次參與人員共 94 人，包含專家學者 6 位、臺北大學張容瑛老師研究室團隊 5 位、公部門（含營建署長官、同仁）30 人、私部門 15 人、民間團體 8 人及學生 30 人。



圖 33 主持人林組長秉勳致詞
資料來源：本計畫拍攝



圖 34 報告人張副教授兼所長容瑛報告
資料來源：本計畫拍攝



圖 35 與談人張助理教授志銘與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 36 與談人王副縣長志輝與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 37 與談人賀陳董事長旦與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 38 與談人李研究員永展與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 39 與談人張教授兼副院長學聖與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 40 與談人徐助理教授中強與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 41 衍古開發顧問有限公司陳經理台智
提出意見
資料來源：本計畫拍攝



圖 42 弘元地政士事務所季所長美珍
提出意見
資料來源：本計畫拍攝



圖 43 環境法律人協會黃專員子芸
提出意見
資料來源：本計畫拍攝



圖 44 環境權保障基金會徐研究員孟平
提出意見
資料來源：本計畫拍攝

伍、座談會效益

因本系列座談會係為精進制度所做，考量座談會時間有限，為吸納各界意見，擬提供線上回饋單方式，讓未能於會上表達之意見能充分表達，回饋單網址：<https://forms.gle/D4kQq5Rfbf67k1um8>，本系列座談會與談內容將納於第七、八、九章說明。

第二節 鄉村地區整體規劃社會溝通座談會

內政部於民國 107 年公告實施〈全國國土計畫〉後，將「鄉村地區整體規劃」作為國土空間發展策略，期望透過鄉村地區課題盤點，研擬空間發展策略及土地利用綱要計畫，同時整合各部會現有政策資源投入公共建設，從生活、生產、生態等面向，協助環境改善、協調產業需求並維護生態景觀，以建立鄉村地區永續發展的制度系統，協助鄉村地區建立優質生活、生產與生態環境，以作為國土空間中，國民優質生活方式均衡與平等價值的一種選擇。

考量鄉村地區整體規劃為全國都市及非都市土地全面納入管制後首次推動，且因規劃範圍為各鄉（鎮、市、區），需要投入龐大規劃能量，除規劃專業顧問公司外，營建署並期望大專校院能協助一併投入研究、調查、規劃或提供專業諮詢等工作，使該項重要工作得以順利推動，爰於臺中、臺北及臺南等地區召開 3 場座談會，邀集各領域專家學者及專業團體共同討論，廣徵大專校院及各方意見，使學術單位瞭解該項政策，並就現階段政策方向提供意見，俾納供後續政策研議及實質規劃參考。

壹、第一場座談會會議

一、時間：民國 110 年 4 月 20 日 (二) 14 : 00-17 : 00

二、地點：東海大學第二教學區省政研究大樓推廣部大會議室 (臺中市臺灣大道四段 1727 號)

三、與談委員 (依姓氏筆畫排序)

姓名	職稱
吳振發	國立中興大學園藝學系教授兼系主任
李麗雪	東海大學景觀學系教授兼系主任
林映辰	逢甲大學都市計畫與空間資訊學系助理教授
張梅英	逢甲大學土地管理學系副教授
鄒君瑋	東海大學景觀學系助理教授

四、會議議程：

時間	議程
14 : 00-14 : 30	報到
14 : 30-14 : 40	主持人致詞 營建署綜合計畫組林組長秉勳
14 : 40-15 : 00	鄉村地區整體規劃重點說明 內政部營建署綜合計畫組
15 : 00-16 : 30	與談人分享與回應
16 : 30-17 : 00	與會團體及民眾發言及綜合討論

五、與會人員

本場次參與人員共 61 人，包含專家學者 5 人、臺北大學張容瑛老師研究室團隊 4 人、公部門 (含營建署長官及同仁) 20 人、私部門 27 人、民間團體 2 人及學生 3 人。



圖 45 報告人魏技士巧蓁報告

資料來源：本計畫拍攝



圖 46 主持人林組長秉勳主持

資料來源：本計畫拍攝



圖 47 與談人李教授兼系主任麗雪與談

資料來源：本計畫拍攝



圖 48 與談人張副教授梅英與談

資料來源：本計畫拍攝



圖 49 與談人吳教授兼系主任振發與談

資料來源：本計畫拍攝



圖 50 與談人林映辰助理教授與談

資料來源：本計畫拍攝



圖 51 與談人鄒助理教授君瑋與談

資料來源：本計畫拍攝



圖 52 大肚山改善空汙協會魏家慶理事長
提出意見

資料來源：本計畫拍攝



圖 53 台中城鄉發展田調團李育霖研究員
提出意見
資料來源：本計畫拍攝



圖 54 大葉大學張富銘主任提出意見
資料來源：本計畫拍攝



圖 55 苗栗自然生態協會陳忠祺理事
提出意見
資料來源：本計畫拍攝

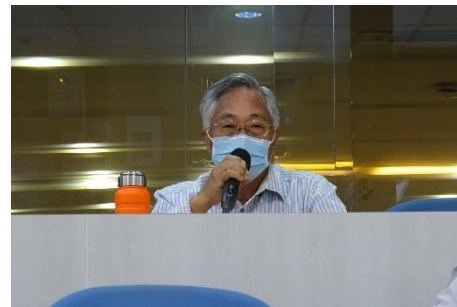


圖 56 台中市后里區泰安社區發展協會
李奇芳前理事長提出意見
資料來源：本計畫拍攝

六、會議意見（依發言順序）

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
一、張梅英副教授	一、為結合大專院校與學生之能量，後續應廣邀集教育單位參加鄉村地區整體規劃，並獲得教育單位的支持。	內政部營建署於 108 年及 109 年間補助大專校院開設鄉村地區整體規劃相關課程，具有一定成效；為擴大學校及學生參與，該署刻研議成立國土規劃相關交流平台，重新釐定大專院校合作機制，期透過更有效率方式，結合大專院校與學生之能量。
	二、開設鄉村地區整體規劃相關課程，納入校外實習加入各系所	為擴大學校及學生參與，內政部營建署刻研議成立國土

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	課程，累計學分。	規劃相關交流平台，重新釐定大專院校合作機制，就開設鄉村地區整體規劃相關課程，納入校外實習加入各系所課程，累計學分等相關意見，將請內政部營建署納入政策研議參考。
	三、鄉村地區整體規劃輔導團中加入公會、協會、學會，共同協助中央做為與地方政府的溝通橋樑，提升輔導團的效能。	依據內政部營建署成立鄉村地區整體規劃輔導團之目的，係為協助直轄市、縣(市)政府辦理規劃作業，就其面臨規劃技術問題協助提供規劃技術方法，就規劃所涉政策問題進行研議；目前該輔導團係由內政部營建署城鄉發展分署擔任，關於建議公會、協會及學會於輔導團中加入 1 節，考量目前鄉村地區整體規劃相關規劃政策及方法刻形成中，是以現階段公會、協會及學會較適合參與政策規劃過程，以形成共識；後續並將俟政策較為完整後，將型擴大服務團參與成員，並將公會、協會及學會納入成員考量。
	四、對於國土計畫有意見的社會團體眾多，應增加更多與社會溝通的場域、平台與對話機制的設計，並以協會、學會、公會、青年團做為與民眾第一線溝	為強化與社會各界溝通，內政部營建署刻研議成立國土規劃相關交流平台，初期將以學術單位為主，建構教育、研究、訓練之運作機制，是協

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	通的角色。	會、學會、公會、青年團將為第一階段納入該平台之對象。
二、李麗雪教授	一、日本將村落中高齡人口達到 50%稱為準極限村落，60%則稱為極限村落，很快就會消失不見。除了高齡人口老化的問題以外，最嚴重的就是機能。	本次內政部營建署推動鄉村地區整體規劃係以課題導向，優先處理居住、產業、運輸、公共設施及景觀等議題，是有關鄉村機能問題，業已納入優先處理事項，以依當地發展需求，提供必要性公共設施，提高生活環境品質。
	二、當高齡人口達到 50%的農村或鄉村社區，機能無法運作，並容易形成惡性循環。是以，以人口結構而言，鄉村再談論產業是空洞的，不應該僅以產業角度振興鄉村。	對高齡人口達到 50%的農村或鄉村社區，究應再投入資源以振興當地產業，抑或應參考日本作法進行撤退或合併農村，考量該議題重大，將請內政部營建署蒐集國內外相關案例後錄案研議妥處。
	三、人口遞減下，產業與福祉應共同結合，並應思考各項法規的鬆綁。例如，農村、水保局、衛福部，社區關懷據點，或是 C 級巷弄長照站等。	除產業議題外，公共設施亦為本次營建署推動鄉村地區整體規劃之重點事項，考量公共設施均由各有關目的事業主管機關依法設置，為利後續鄉村地區整體規劃，將請內政部營建署針對鄉村地區所需基本公共設施項目，蒐集各有關目的事業法令規定，並檢視是否有需要鬆綁事項及辦理機關協商作業，除且目的事業主管法令規定外，並將評估檢討修正土地

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		使用管制規定，以確實符合鄉村地區特性及需求。
	四、未來不可避免的是鄉村高齡人口預期一定會出現，而如何讓年輕人從中看到一些希望，甚至於高齡者這個體系經過規劃再就業，鄉村地區整體規劃或許是一個契機。	因鄉村地區整體規劃係國土計畫之一部分，即其性質為空間計畫及土地使用規劃，是以就產業部分，鄉村地區整體規劃仍係以處理產業所需發展空間及土地使用規劃問題，至於實際產業發展，仍應由產業主管機關主導；惟因鄉村地區整體規劃為部門協調平台，後續仍得透規劃過程，請產業主管機關將年輕或高齡者從業議題納入產業政策參考。
三、吳振發教授	一、目前在談論的鄉村地區整體規劃的地點，大概都是都市型的鄉村的週邊，或者是一般鄉村型的週邊為主，然而目前這些區域裡的農地重劃大多都已經做完了，因此在鄉村地區整體規劃下，農地重劃應思考是否要重新啟動。	考量鄉村地區與農業息息相關，是後續鄉村地區整體規劃應與農業相關政策（包含農地重劃、農村社區土地重劃、農村再生、農地利用綜合規劃等）相互配合，就是否重新啟動農地重劃，考量涉及農業及地政主管機關權責，將請內政部營建署錄案研議。
	二、新形態的農業發展中，整合製、儲、銷為趨勢。因此，鄉村地區整體規劃產業空間這一塊的部分，應結合其他生產的導向，並被充分被討論，才不會變成以居住，鄉村發展為主的	鄉村地區整體規劃係課題導向，優先處理居住、產業、運輸、公共設施及景觀等議題，是並非僅處理「居住」問題，為因應新型態農業發展趨勢，整合農業產、製、儲、銷

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	論調。	等產業價值鏈相關土地使用型態，已納為本次推動重點之一。
	三、思考如何解決農村生活環境外，同時對土地及建築物產權複雜進行釐清，而非只有趨向擴大，而並未兼顧實質的農村生活環境改善。	就農村生活環境問題，依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，未來將透過供需分析、使用合法性分析、災害風險分析等方式檢視其主要發展課題，以課題導向方式研擬具體對策，並非僅擴大農村生活環境一途；另有關鄉村地區倘具有產權問題，初步仍將以農村社區土地重劃方式解決，至是否尚有其他可行方式，將請內政部營建署錄案研議。
	四、需地面積較大公共設施，例如防災公園、防災蓄水、公園綠地等應再多進行討論。	參考內政部營建署辦理鄉村地區整體規劃示範案例，鄉村面臨公共設施議題主要係長照、托幼、活動中心等，就鄉村地區是否需要大面積公共設施仍應再行評估；如有個案鄉村提出有該等大型設施需求者，未來仍應將周邊地區(包含都市計畫)公共設施供給及服務情形一併納入分析，以瞭解是否為當地真實需求；如經評估確實應規劃設置者，其規劃過程仍應將該等議題納入府內工作圈、機關研商及民眾座談等

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		機制內妥予研商確認，再納入鄉村地區整體規劃案內指明其區位、範圍等。
	五、偏鄉在操作鄉村地區整體規劃往往面臨財務無法負擔、產權複雜的問題。而目前政策中，偏鄉僅注重如何防止它老化，並未兼顧到當地人的生存，應再思考其公平性。	本次推動鄉村地區整體規劃係課題導向，優先處理居住、產業、運輸、公共設施及景觀等議題，並非僅注重老化問題，針對當地人生存需求，包含就業、就學等，均將納入規劃調查、分析及研議。
	六、原住民地區的處理亦應納入鄉村地區整體規劃。	原住民地區亦為鄉村地區整體規劃之規劃範圍，內政部營建署業已參考過去推動原住民族特定區域計畫經驗，研擬原鄉之鄉村地區整體規劃參考事項，且內政部營建署城鄉分署將辦理示範計畫，供直轄市、縣(市)政府規劃參考。
	七、鄉村規劃中的產業面向需要經產業主管機關確認當地具有產業發展潛力。然而在實務經驗中，產業主管機關對於中長期的規劃容易產生疑慮而不願指認與進場，因此如何連結產業部門的相關細節應更精準。	產業為鄉村地區整體規劃重要議題之一，依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，後續將由直轄市、縣(市)政府就產業是否具有「在地性、未來性及關連性」進行評估，如符合者並納入鄉村地區整體規劃配套研擬對策，包含訂定因地制宜土地使用管制規定等；就後續如何具體認定及判斷，將請該署進一步研訂。

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	八、將文化景觀納入鄉村地區整體規劃一環值得肯定，然而計畫啟動過程，其容易造成民眾跟政府部門間的拉扯，文化主管機關在指認上有所困難。因此，應再思考其角色與功能。	文化景觀除屬依文化資產保存法公告之文化資產外，本次鄉村地區整體規劃並針對當地具有歷史價值或意義者一併納入規劃考量，且係由規劃單位進行現地調查及民眾訪談方式進行了解文化資產分布地點，並進一步透過鄉村地區整體規劃配套研擬對策，包含訂定因地制宜土地使用管制規定等，期透過地方共識形成方式，維護當地特色。
	九、將鄉村的議題區隔，若屬研究性質或特定議題式的部分，可以參考科技部合作，引導老師、研究生、大專生操作。	內政部營建署刻研議成立國土規劃相關交流平台，初期將以學術單位為主，建構教育、研究、訓練之運作機制，釐定與大專院校合作機制，故有關是否與科技部合作，將請內政部營建署納入政策研議參考。
	十、為使全民開始去接受這個觀念跟認可，可以透過鄉鎮公所單位的銜接，增加宣傳。	本次鄉村地區整體規劃係以「鄉(鎮、市、區)」為規劃單元，是鄉(鎮、市、區)公所扮演重要角色，應參與工作圈、機關研商及民眾參與等各階段作業，是後續將請內政部營建署及直轄市、縣(市)政府提供政策文宣，請鄉(鎮、市、區)公所協助政策宣傳與說明。

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	十一、以競賽的方式吸引學生提供創意，並且在後續提供補助方案、對應政策規劃單位的協助進場。在學生與規劃單位的合作下，使創意能夠具體落實。	為擴大學校及學生參與，內政部營建署刻研議成立國土規劃相關交流平台，重新釐定大專院校合作機制，就競賽的方式吸引學生提供創意相關意見，將請內政部營建署納入政策研議參考。
	十二、鼓勵系所，以系為單位或所為單位，以鄉鎮認領的方式，長久經營，進而累積資料與議題的深度。	為擴大學校及學生參與，內政部營建署刻研議成立國土規劃相關交流平台，重新釐定大專院校合作機制，就鼓勵系所以系為單位或所為單位認領鄉鎮等相關意見，將請內政部營建署納入政策研議參考。
四、林映辰助理教授	一、民眾在不清楚國土計畫下，常常產生誤解，加上各部會未有統一的說法，造成很多的民眾認為農業發展地區會造成權益受損。	為宣導國土計畫，內政部營建署近年積極透過網頁專區資訊公開、製作懶人包、拍攝影片等方式，使國人瞭解國土計畫基本概念；後續該署將成立網路社群，並積極辦理教育訓練，包含規劃團隊、鄉(鎮、市、區)公所、地政事務所、原住民族部落等，透過由內而外、由上而下方式，使各級政府及社會大眾瞭解國土計畫重要政策內容。
	二、鄉村地區整體規劃是以鄉鎮市為單位提出，地方創生也是以鄉鎮市為單位提出，而農村再生則是以農村社區為單位提	鄉村地區整體規劃為國土計畫之一部份，屬於空間規劃；至於地方創生主要係為「藉由盤點各地『地、產、人』的

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	出，那這三者之間是不是有怎樣的關係？	特色資源，以『創意、創新、創業、創生』的策略規劃，開拓地方深具特色的產業資源，引導優質人才專業服務與回饋故鄉，透過地域、產業與優秀人才的多元結合，以設計手法加值運用，將可帶動產業發展及地方文化提升，必能使社區、聚落及偏鄉重新形塑不同以往的風華年代，展現地景美學並塑造地方自明性」，另農村再生則係「為促進農村永續發展及農村活化再生，改善基礎生產條件，維護農村生態及文化，提升生活品質，建設富麗新農村」，該二者均屬部門計畫性質，透過政策引導及資源投入，促進地方產業或農村發展。鄉村地區整體規劃將配合前開二者政策需求，評估訂定土地使用管制規定或調整國土功能分區及其分類。
	三、未來在鄉村地區整體規劃公共設施在取得的經費可以用怎樣的方式來取得？	鄉村地區整體規劃係為空間規劃及土地使用性質計畫，就公共設施取得方式，目前將透過部門協調方式，請目的事業主管機關編列預算執行（包含農村再生資源挹注等），後續並將評估採農村社

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		區土地重劃等工具，俾落實計畫內容。
	四、民間單位、顧問公司在承接這樣的案子的時候他們其實也會有壓力。因此，鄉村地區整體規劃的第二、三階段，應該明確指認出時程，減少規劃單位承接的壓力。	依據內政部營建署目前規劃進度，第一批鄉村地區整體規劃（即 110 年補助案）預定於 112 年完成法定計畫書草案、113 年進行法定程序，俟法定計畫書公告後辦理國土功能分區調整或土地使用管制規定檢討作業。
	五、未來本系所也會開設鄉村地區相關課程，希望可以配合鄉村地區整體規劃手冊早日完成，以作為老師課程上的教材使用。	內政部營建署業已完成鄉村地區整體規劃手冊，將置於該署「鄉村地區整體規劃專區」供各界參考。
	六、可參考水保局創新研究計畫的申請制度，提供一些誘因讓學校老師可以參與。	為擴大大學校及學生參與，內政部營建署刻研議成立國土規劃相關交流平台，重新釐定大專院校合作機制，就水保局過去推動經驗，將請內政部營建署納入政策研議參考。
五、鄒君璋助理教授	一、農村的空間跟他所呈現的 LANDSCAPE 會有一些想像。	內政部營建署本次推動鄉村地區整體規劃業將「農村地景」納入考量，包含農地分布範圍、農業型態、農村聚落等，並將配合農業主管機關之農地利用綜合規劃成果進行配套規劃。
	二、功能願景的分區引導所謂的土地利用，而不是讓地方自行發	鄉村地區整體規劃應提出空間發展構想，規劃過程除由

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	展，導致一些資源的消失或是浪費。	地方自發性提出願景外，並由專業規劃團隊進行分析，再由當地直轄市、縣(市)政府邀由有關機關進行研商及評估，且計畫內容並應經各級國土計畫審議會審議通過後，始得成為法定計畫，並據以調整國土功能分區，是以，國土功能分區將依據計畫指導進行調整，並非僅由地方自發性決定，避免破壞資源或環境情事。
	三、我們是擘劃一個願景，而不是以現況框一個狀況。所以預測是很重要的。我們必須要去了解這個地方的居住、產業、運輸。在這樣的預測怎麼樣可以落到一個專業，能夠去有效的去針對這些未來土地的調整空間的調整，是我們要去思考的問題。	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，鄉村地區整體規劃係以證據為導向進行規劃，不論居住、產業、運輸、公共設施或景觀，均應蒐集現況資料後進行分析及預測，以作為規劃參考。以人口為例，規劃單位應蒐集過去 10 年人口資料後，進行人口總量及年齡結構分析，以瞭解人口未來消長趨勢及主要年齡分布情形，據以配套規劃所需公共設施等。
	四、產業上，以美濃為例，他可能是客家文化，無形的文化資產。這部分就應從以地景規劃規劃，尋找自明性，保留鄉村地區中無形的資產與結構。	景觀及文化等議題亦為本次內政部營建署推動鄉村地區整體規劃之重點之一，且該署目前刻辦理「生活地景空間單元」指認，依據地形、地

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		勢、水文、地質、生態、文化、產業等條件，劃設出性質相近空間範圍，並就重要生活地景單元(landscape unit)研擬空間發展策略建議，是以，鄉村地區整體規劃將以各地特色文化或地景為重要基礎，並配套進行規劃。
	五、人口遞減下，導致過去很多既成的公共設施空間根本就空洞沒有使用。應釐清快速發展的一些鄉村地區，或者一些逐漸極限社區的鄉村，極限地區，並且審視他們的問題點，以落在我們類似作業準則	針對人口逐漸達到極限社區，究應再投入資源以振興當地產業，抑或應參考日本作法進行撤退或合併農村，考量該議題重大，將請內政部營建署蒐集國內外相關案例後錄案研議妥處。
	六、希望國土計畫的落實，可以讓我們思考鄉村的自明性到底在哪裡，並研議方法將它們予以保留。	如前所述，內政部營建署目前刻辦理「生活地景空間單元」指認，依據地形、地勢、水文、地質、生態、文化、產業等條件，劃設出性質相近空間範圍，並就重要生活地景單元(landscape unit)研擬空間發展策略建議，是以，鄉村地區整體規劃將配合該計畫成果，以各地特色文化或地景為重要基礎，並配套進行規劃，以期鄉村有自明性，並透過空間規劃或土地使用管制方式保留當地特色。
六、大肚山改善空	一、人對了，後面就對了，要尊重在地居民。如果這個對了後面	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，未來

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
汙協會魏家慶理事長	大概就會比較順，所以整體的規劃重點應納入在地 NGO 團體，或是在地學校，尤其是大專院校	在地 NGO 團體亦將扮演重要角色，直轄市、縣(市)政府成立工作圈時應將民間團體納入，以共同盤點重要議題、確認空間發展定位、研討策略方向，並提出後續應辦事項及實施機關。
	二、東海大學新庄子地區、中興大學的大里社區與具有大專院校的地緣關係，適合作為實習場域。相信台中這兩個地區可以成為全國的示範區！	內政部營建署目前刻以宜蘭縣壯圍鄉、高雄市美濃區及雲林縣古坑鄉為示範案例，就東海大學新庄子地區、中興大學的大里社區等 2 地區是否納為示範區，後續將依據臺中市國土計畫指導再行評估。
七、苗栗自然生態協會陳忠祺理事	一、在鄉村的規劃案中，應尋找真正在地然後跟在地的脈絡有相關的團體，並且讓這些團體找到對接平等的進入的入口，而非讓某些規劃公司接多數的案子。	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，未來在地 NGO 團體亦將扮演重要角色，直轄市、縣(市)政府成立工作圈時應將民間團體納入，以共同盤點重要議題、確認空間發展定位、研討策略方向，並提出後續應辦事項及實施機關。至於規劃公司亦扮演重要功能，主要係提供規劃專業技術服務，提出具體規劃建議事項，以供直轄市、縣(市)政府及當地居民評估決定。
	二、如果說真的要解決城鄉擴張，應思考計畫的彈性調整，例如	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，本次

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	鄉村地區的建地應在不提供居住使用時回歸原地目。	係以「確保永續發展、維持鄉村風貌、提高韌性鄉村、等值公共服務、核實發展需求」為規劃理念，並以「落實成長管理、土地節約使用、減少外部性、多元公共空間、環境容受力」為規劃基本原則，是以就既有建地如未有使用需求者，將依據前開原則進行評估或轉用，且將土地所有權人既有權益納入考量，以確保促進永續發展並兼顧民眾權益。
八、台中城鄉發展田調團李育霖研究員	好好做普查，重新盤點鄉村地區的可以再利用的公共設施與閒置空間。	鄉村地區整體規劃辦理過程，將儘量以既有二手資料蒐集或當地民眾訪談，以盤點鄉村地區可再利用公共設施或閒置空間，如經評估有轉用需求及可行性者，將納入鄉村地區整體規劃內，透過土地使用管制等方式，推動閒置空間再利用或複合使用。
九、台中市后里區泰安社區發展協會李奇芳前理事長	一、建了很多的住宅後，家庭廢棄物汙染問題怎麼處理很重要。	公共設施為本次推動鄉村地區整體規劃之重要議題之一，因目前家庭廢棄物(一般廢棄物)係由環保主管機關負責處理，是以，如有鄉鎮市區有一般廢棄物處理問題，後續應先行環保主管機關進行評估及研擬配套措施，當

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		確有環保設施用地不足時，將納入鄉村地區整體規劃案內，配合規劃提供適當區位及範圍，以供環保主管機關設置相關設施。
	二、農地的附加價值連結到如何吸引青年返鄉。應該要讓年輕人看到願景，讓他們有意願留下來。	鄉村地區整體規劃主管空間規劃及土地使用管制，就青農返鄉議題係屬農業政策範疇，是以，應由農業主管機關研析並提出具體對策；如經農業主管機關評估後，提出具體青農返鄉政策及相關土地使用需求，鄉村地區整體將配合進行空間規劃或訂定適當土地使用管制規定，以促青農返鄉政策落實。
十、大葉大學張富銘主任	一、過去有很多的補助計畫，但各部會的限制條件非常的多，間接的讓整個鄉村或村落失去對於計畫補助的信心。例如，農再的課程數量、城鎮之心以公有地優先補助等等。	本次內政部營建署推動鄉村地區整體規劃主要係補助直轄市、縣(市)政府辦理規劃經費，並非由民間或社區自行提出申請，且因該署訂定補助作業須知作為執行依據，該方式已有多年辦理經驗，推動過程尚屬順利，尚未有限制過多之疑慮；惟計畫將依執行成效滾動式檢討，避免產生申請困難問題。
	二、目前村里間最大的問題是彼此的計畫會相互牴觸。例如有些村莊他要發展農再但他卡在國土規劃跟都市計畫。因此，	鄉村地區整體規劃為部門整合平台，因所有政策內容如有使用土地需求者，皆應納入鄉村地區整體規劃進行綜

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(中部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	我最希望是可以做到跨部會真整合的部分。	合評估及規劃，是以，就各村里之發展需求，將透過規劃過程進行檢視，如有競合或衝突者，並將透過工作圈或機關協商機制進行協調，以整合各部會政策。

貳、第二場座談會會議安排

一、時間：民國 110 年 4 月 23 日 (五) 9 : 00-12 : 00

二、地點：國立臺北大學民生校區教學大樓 101 特種教室 (臺北市中山區民生東路三段 67 號)

三、與談委員 (依姓氏筆畫排序)

姓名	職稱
王忠融	輔仁大學景觀設計學系助理教授
孫振義	國立政治大學地政學系教授兼系主任
黃書偉	國立清華大學環境與文化資源學系副教授
黃國慶	臺北市立大學城市發展學系暨研究所助理教授
葉佳宗	國立臺北大學都市計劃研究所助理教授
蔡宜穎	中華大學建築與都市計畫學系副教授

四、會議議程：

時間	議程
09 : 00~09 : 30	報到
09 : 30~09 : 40	主持人致詞 營建署綜合計畫組林組長秉勳
09 : 40~10 : 00	鄉村地區整體規劃重點說明 內政部營建署綜合計畫組
10 : 00~11 : 30	與談人分享與回應
11 : 30-12 : 00	與會團體及民眾發言及綜合討論

五、與會人員

本場次參與人員共 81 人，包含專家學者 6 人、臺北大學張容瑛老師研究室團隊 4 人、公部門 (含營建署長官及同仁) 35 人、私部門 20 人、民間團體 3 人及學生 13 人。



圖 57 報告人蔡科長玉滿報告

資料來源：本計畫拍攝



圖 58 主持人林組長秉勳主持

資料來源：本計畫拍攝



圖 59 與談人黃助理教授國慶與談

資料來源：本計畫拍攝



圖 60 與談人黃副教授書偉與談

資料來源：本計畫拍攝



圖 61 與談人蔡副教授兼系主任宜穎與談

資料來源：本計畫拍攝



圖 62 與談人葉助理教授佳宗與談

資料來源：本計畫拍攝



圖 63 與談人孫教授兼系主任振義與談

資料來源：本計畫拍攝



圖 64 與談人王助理教授忠融與談

資料來源：本計畫拍攝



圖 65 新北市坪林區公所

黃銘豐前鄉長提出意見

資料來源：本計畫拍攝



圖 66 台灣石虎保育協會

吳佳其秘書長提出意見

資料來源：本計畫拍攝



圖 67 社團法人災害管理學會

楊礎毓研究助理提出意見

資料來源：本計畫拍攝

六、會議意見

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(北部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
一、孫振義教授	一、建議以大專院校作為導航角色，提供適當的方向與資訊，可藉由大學社會責任補足。	內政部營建署刻研議與大專院校合作機制，所提意見將請該署納入鄉村地區整體規劃研議參考。
	二、規劃重點除了居住、產業、交通運輸、公共設施與景觀，亦應納入文化層面，如：原民、閩南、客家、祭祀文化等。	鄉村地區整體規劃係為配合當地空間需求，進行空間規劃或調整土地使用管制。依據內政部營建署目前規劃方向，針對文化層面，在鄉村地區整體規劃過程中，將會蒐集文化相關政策或計畫、當地民眾建議，就文化議題涉

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(北部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		及空間規劃或土地使用需求，經分析具必要性者，得配合空間規劃、另訂土地使用管制或調整國土功能分區及其分類。
	三、大專院校就近協助鄉鎮市，老師基於專業組成團隊，並與地方政府產生鏈結，三者間達成平衡。	內政部營建署刻研議與大專院校合作機制，所提意見將請該署納入鄉村地區整體規劃研議參考。
	四、建議透過學生實習補足勘查資料，預先培訓國土專才人員。	內政部營建署刻研議與大專院校合作機制，所提意見將請該署納入鄉村地區整體規劃研議參考。
二、葉佳宗助理教授	一、學界針對鄉村規劃之研究量能略顯不足，且相關系所課程安排應納入鄉村規劃。	內政部營建署刻研議與大專院校合作機制，所提意見將請該署納入鄉村地區整體規劃研議參考。
	二、計畫應以更長遠的時間推動，以避免考量不足且難以實現之問題。	鄉村地區整體規劃非一蹴可及，當前以居住、產業、運輸、公共設施及景觀等面向議題為規劃重點，並滾動式檢討，以符合當地實際需求。
	三、臺灣的鄉村類型多元，如：許多城市外溢的、沒落的、以農業為主、以漁業為主甚至以生態為主的鄉村，應將各類型的鄉村作區隔再行規劃。	臺灣鄉村具多元特性，難以將鄉村歸類為特定類型。依據內政部營建署目前規劃方向，後續直轄市、縣(市)政府辦理鄉村地區整體規劃，應透過蒐集分析，依「鄉村特性」進行規劃；至於是否應先進行鄉村區隔後再辦理規劃，考量本次係以議題導向

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(北部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		式辦理規劃作業，爰規劃過程均應將居住、產業、運輸、公共設施及景觀等面向議題納入規劃處理，尚無須進行鄉村類型進行分類。
	四、鄉村地區整體規劃初步空間布局階段，應與國土功能分區圖劃設作配合與調整，以整體性的思維規劃。	鄉村地區整體規劃為國土功能分區檢討變更之依據，故於蒐集與分析時，即需要檢視直轄市、縣(市)國土功能分區圖劃設情形，以作為鄉村地區整體規劃之規劃基礎。
	五、應思考與其他部門間的計畫如何整合，以避免未來在資源運用下，各自投入或重複投入形成浪費。	鄉村地區整體規劃為部門計畫溝通協調平台，依據內政部營建署目前規劃方向，後續應蒐集部門計畫與政策，透過機關研商，確認部門空間發展需求，並指認未來空間區位，以避免部門各自投入資源導致資源浪費。
	六、應思考鄉村的生活基礎為何，避免對鄉村有不正確的想像。	依據內政部營建署目前規劃方向，鄉村地區整體規劃為參與式規劃，辦理過程中將與當地居民密切互動，共同形塑當地發展願景，鄉村生活基礎(包含產業、生活型態等)將納入考量，並適切進行規劃，以符合當地需求。
	七、建議先以縣市國土計畫評估哪些為優先協助鄉村，並思考同時進行的可能性。	110年4月30日公告實施之直轄市、縣(市)國土計畫已臚列優先規劃地區，各該地區均經評估具有優先推動辦

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(北部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		理之必要性，直轄市、縣(市)政府應視執行量能分年推動。
三、黃國慶助理教授	一、農村的多元性相當大，機能維持方式並非資源投入即可解決，組織的型態與結構亦截然不同。	依據內政部營建署目前規劃方向，鄉村地區整體規劃係採參與式規劃方式辦理，直轄市、縣(市)政府應透過多元管道，包含機關、團體及民眾參與方式，針對當地課題進行探討，並由下而上提出根本解決方案。
	二、農村、農地、農業的生產與鄉村整體的活動為一體，他們希望產業能夠發展，亦重視環境文化與價值。	依據內政部營建署目前規劃方向，本次辦理重點包含居住、產業、運輸、公共設施及景觀等面向，是有關農村、農地及農業均屬本次重要規劃項目，「產業」議題規劃過程中，除滿足產業發展需求外，也將透過土地使用規劃方視，例如區位配置等，避免對環境產生負面影響。
	三、以永續投資(ESG)之概念，由企業媒合資源、重新創造，使青年投入。	依據內政部營建署目前規劃方向，本次辦理重點包含居住、產業、運輸、公共設施及景觀等面向，期透過環境改善及產業振興等方式，促進青年投入機會。
	四、參考花東案例，嘗試將青年的農業生產與長照作結合，成為複合性可能的操作方向。	就該複合性使用案件將請內政部營建署蒐集相關資料，以供未來規劃參考；另依據內政部營建署目前規劃方

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(北部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		向，未來非都市土地將納入複合性使用機制，以提高土地利用彈性。
	五、以區塊性、系統性的思考鄉村的需求，如：醫療系統、運輸機能。	就公共設施部分，依據內政部營建署目前規劃方向，本次鄉村地區整體規劃係以鄉（鎮、市、區）為空間單元進行檢視及規劃，並非僅就單一「鄉村」或「聚落」，即將以區塊性、系統性方式處理。
	六、每年推動青年種子培育團隊，讓青年有機會接觸鄉村規劃的應用與參與。	內政部營建署刻研議與大專院校及青年合作機制，所提意見將納入鄉村地區整體規劃研議參考。
	七、參考農委會之農地利用綜合規劃概念，在農村地區或農地利用上，盡量展現土地本身價值或與人之間的多元利用性。	鄉村地區整體規劃將整合農地利用綜合規劃、農村再生等部門計畫，後續將持續與農委會研商農村地區或農地利用之規劃方式，並將保留土地多元利用彈性。
四、蔡宜穎副教授	一、地方需求與土地使用管制之競合仍待解決，如：菇農經營露營區、成立合作社之產業輔導。	依據內政部營建署目前規劃方向，本次辦理鄉村地區整體規劃即係為處理鄉村居住、產業、運輸、公共設施及景觀等面向議題，是以，針對產業涉及土地使用問題，倘有在地生產需求，經蒐集與分析後，具在地性、關聯性及未來性者，得透過鄉村地區整體規劃另訂土地使用管制或調整國土功能分區及其分

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(北部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		類，使產業合法合理使用。
	二、在地居民、產業缺乏政府部門的窗口或單位給予協助，建議形成一個平臺做為整合角色，鄉村地區整體規劃作為橫向連結的平臺。	鄉村地區整體規劃為部門計畫協調平台，依據內政部營建署目前規劃方向，本次辦理鄉村地區整體規劃於規劃過程中，應成立工作圈，邀集當地居民、團體及機關參加，以作為橫向連結的平台。
	三、鄉村地區整體規劃應辦事項須載明，如：議題盤點、地方既有特色保存或創新沿用。	依據內政部營建署目前規劃方向，本次規劃重點為居住、產業、運輸、公共設施及景觀等面向議題，鄉村地區整體規劃應盤點之盤點，該署並研訂規劃手冊，以提供直轄市、縣(市)政府參考，包含地方有需保存或創新特色等，均已納入規劃手冊明訂。
	四、地方居民與地方產業之媒合方式應再行思考，如：獎勵機制等，以回饋居民與產業，提升其參與與配合程度。	因鄉村地區整體規劃係國土計畫之一部分，即其性質為空間計畫及土地使用規劃；就地方居民及地方產業媒合方式，尚非屬鄉村地區整體規劃範疇，惟因鄉村地區整體規劃應成立工作圈，並應納入民眾參與機制，是該平台亦可提供民眾與產業部門合作媒介。
五、黃書偉副教授	一、應先考量鄉村地區的計畫體系之層級為何？及其處理之內容或內涵為何？	鄉村地區整體規劃屬直轄市、縣(市)國土計畫之一部分，其處理內涵為透過空間規劃及土地使用管制，解決

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(北部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		土地使用無秩序問題及維持生活品質。
	二、國土計畫僅處理土地利用，因此應整合各部會資源導入鄉村，刺激地方發展或預測未來發展予以規劃。	因鄉村地區整體規劃係國土計畫之一部分，即其性質為空間計畫及土地使用規劃；就委員建議應整合各部會資源 1 節，將請營建署積極與有關部會協調，以將相關資源投入適當區位，引導鄉村發展。
	三、地方需求與土地使用管制之競合為重要考量之議題。	本次推動鄉村地區整體規劃係基於「真實需求、核實規劃」原則，亦即地方發展需求與土地使用管制競合課題，為鄉村地區整體規劃重點之一。
	四、優先推動之篩選原則，應透過人口、產業等進一步衡量。	有關優先規劃地區篩選原則前經內政部營建署提該部國土計畫審議會討論確認有案，有關委員建議「應透過人口、產業等進一步衡量」1 節，將請內政部營建署納入後續修正參考。
	五、農村社區土地重劃為可能採用方式之一，該方式具一定的困難度，應再行考量開發方式之相關評估資訊。	關於鄉村地區整體規劃開方式除農村地區土地重劃外，是否應再行考量開發方式之相關評估資訊 1 節，參考都市計畫地區有土地交換分何等相關機制，是該項建議將請內政部營建署錄案研議。
	六、鄉村地區整體規劃之操作手冊	內政部營建署刻積極研訂鄉

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(北部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	與審議內容尚未明朗，易造成社會大眾的疑慮與卻步。	村地區整體規劃手冊，並自110年陸續就重要議題召開研商會議與直轄市、縣(市)政府討論，並於110年8月起辦理教育訓練，並預定於110年9月完成初稿，且該署並研擬懶人包、摺頁及製作短片，後續將提供直轄市、縣(市)政府使用，並於該署網頁公開；有關委員提醒事項，將請內政部營建署應強化資訊公開機制，俾社會大眾瞭解政策內容。
	七、透過課程補助鼓勵學生進入鄉村實地調查，提升其對於鄉村的認識。	內政部營建署於108年及109年間補助大專校院開設鄉村地區整體規劃相關課程，具有一定成效；為擴大大學校及學生參與，該署刻研議成立國土規劃相關交流平台，重新釐定大專院校合作機制，期透過更有效率方式鼓勵學生進入鄉村實地調查，提升其對於鄉村的認識。
六、王忠融助理教授	一、參考日本體例，以各部門的都市計畫、農業振興區域、綜合整備計畫及振興整備計畫作合作與協商。	考量鄉村地區與農業息息相關，是後續鄉村地區整體規劃應與農業相關政策(包含農村再生、農地利用綜合規劃等)相互配合，內政部營建署業已納入考量，並於鄉村地區整體規劃手冊內載明相關事項，請直轄市、縣(市)政

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(北部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		府納入規劃參考。
	二、參考日本體例，計畫擬定時可分為構想計畫、成本計畫、實施計畫及管理計畫。	因鄉村地區整體規劃係國土計畫之一部分，即其性質為空間計畫及土地使用規劃，是以，初步評估尚無法納入成本計畫等相關內容，惟因成本亦為計畫得否順利推動之重要因素，將請內政部營建署納為後續政策研議參考。
	三、關於土地使用與農業整備計畫為完整配套，應由營建署與農委會合作。	考量鄉村地區與農業息息相關，是後續鄉村地區整體規劃應與農業相關政策相互配合，內政部營建署業已將農地利用綜合規劃納入考量，後續並將與農業主管機關合作，俾鄉村地區農業生產、生活及生態等永續發展。
	四、參考日本體例，建議將工商發展型分為工業混居型農村觀光型農村，另針對人口減少農村認定為撤退或合併型農村。	臺灣鄉村具多元特性，經內政部營建署前研究分析，尚難以將鄉村歸類為特定類型，爰於本次推動鄉村地區整體規劃過程未將鄉村進行分類，而是透過人口、產業、運輸、公共設施等相關資料蒐集分析後，依鄉村特性進行規劃。另針對人口減少農村，是否應進行撤退或合併農村，該議題重大，將請內政部營建署蒐集國內外相關案例後錄案研議妥處。

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(北部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	五、參考日本體例，臺灣農地污染與農地破碎化問題，可藉由換地制度作新的土地使用作法。	按國內於非都市土地之土地交換分合方式包含農地重劃及農村社區土地重劃，另針對農地污染問題則係依據土地污染防治法規定辦理；針對後續該二問題之處理方式，考量尚非國土計畫法主管範疇，將請內政部營建署錄案研議，會同農業、地政、環保等相關目的事業主管機關研議，並提出適合國內之政策工具。
	六、參考日本體例，農地轉用制度之優先順序應再行調整為更詳盡、嚴格。	國內就農地轉用方式，依據農業發展條例第 10 條規定：「農業用地於劃定或變更為非農業使用時，應以不影響農業生產環境之完整，並先徵得主管機關之同意」，經農業主管機關同意後，再由土地使用主管機關審查決定其轉用方式；考量過去農地轉用均以單點式思考，並未有整體空間規劃概念，全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫或本次推動之鄉村地區整體規劃即係為改善該等情形，期透過整體空間規劃，做為農地得否轉用之重要依據，而非僅依據個案開發內容，是以，目前業已朝更為詳細、嚴謹方式處理農地轉用

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(北部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		問題。
	七、參考日本體例，各尺度計畫皆具備一套標準，建議臺灣可針對設施系統的計畫標準研擬再行考量。	就設施系統之規劃標準，除都市計畫自訂有公共設施項目及面積相關規範外，其餘均回歸目的事業主管法令規定，以下水道建設為例，依據下水道法施行細則規定略以：「新開發社區：可容納500人以上居住或總計興建100住戶以上之社區」，符合該等規模者，政府機關或公營事業機構應設置專用下水道。為利後續鄉村地區整體規劃，將請內政部營建署針對鄉村地區所需基本公共設施項目，蒐集各有關目的事業法令規定，俾直轄市、縣(市)政府納入規劃考量。
七、社團法人災害管理學會 楊礎毓研究助理	須重視鄉村地區整體規劃與環境敏感地區的關係，尤為災害風險潛勢地區。	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，後續直轄市、縣(市)政府辦理鄉村地區整體規劃時，應針對各種土地使用情形，分別檢視災害潛勢與風險，並須提出相對應之規劃策略。
八、新北市坪林區公所 黃銘豐前鄉長	建議水源特定區與鄉村地區整體規劃有所連結。	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，後續直轄市、縣(市)政府辦理鄉村地區整體規劃時，在環境資源面向中，應將各種環境敏感地區納入規劃考量，包含

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(北部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		飲用水水源水質保護區、自來水水質水量保護區等，並將依據環境敏感特性，研擬相關配套措施，包含土地使用管制規定研訂等。
九、台灣石虎保育協會 吳佳其秘書長	應重視問題產生的根本，而非急於解決現況問題，如：都市邊緣區域、農地破碎化等議題。	鄉村地區整體規劃係課題導向，優先處理居住、產業、運輸、公共設施及景觀等議題，以解決土地使用失序及提高生活環境品質；就都市邊緣區域或農地破碎化議題，所涉及之都市蔓延或土地使用違規等問題，均納入本次鄉村地區整體規劃優先處理範疇。

參、第三場座談會會議安排

一、時間：民國 110 年 5 月 5 日 (三) 9 : 00-12 : 00

二、地點：國立臺南護理專科學校 C 棟大樓第一視聽室 (臺南市中西區民族路 2 段 78 號)

三、與談委員 (依姓氏筆畫排序)

姓名	職稱
吳永隆	長榮大學土地管理與開發學系
周士雄	國立嘉義大學景觀學系教授
張秀慈	國立成功大學都市計劃學系副教授
陳永森	國立屏東大學不動產經營學系教授
陳坤宏	國立臺南大學文化與自然資源學系

四、會議議程：

時間	議程
09 : 00~09 : 30	報到
09 : 30~09 : 40	主持人致詞 營建署綜合計畫組林組長秉勳
09 : 40~10 : 00	鄉村地區整體規劃重點說明 內政部營建署綜合計畫組
10 : 00~11 : 30	與談人分享與回應
11 : 30-12 : 00	與會團體及民眾發言及綜合討論

五、與會人員

本場次參與人員共 77 人，包含專家學者 5 人、臺北大學張容瑛老師研究室團隊 4 人、公部門 (含營建署長官及同仁) 23 人、私部門 33 人、民間團體 1 人及學生 11 人。



圖 68 報告人蔡科長玉滿報告
資料來源：本計畫拍攝



圖 69 主持人林組長秉勳主持
資料來源：本計畫拍攝



圖 70 與談人陳教授坤宏與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 71 與談人周副教授士雄與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 72 與談人陳教授兼總務長永森與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 73 與談人張副教授秀慈與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 74 與談人吳助理教授永隆與談
資料來源：本計畫拍攝



圖 75 嘉義縣水上鄉公所陳江雄主任秘書
提出意見
資料來源：本計畫拍攝



圖 76 台南市環保聯盟黃安調理事長
提出意見

資料來源：本計畫拍攝



圖 77 臺南市地政士公會曾玉雲地政士
提出意見

資料來源：本計畫拍攝



圖 78 鼎漢工程顧問戴子純副理提出意見

資料來源：本計畫拍攝

六、會議意見

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
一、陳坤宏教授	一、鄉村地區整體規劃係由縣市政府擬訂，與地方創生由鄉鎮市區公所擬訂有所不同，以全市性角度做全盤規劃給予肯定。	敬悉。本次推動鄉村地區整體規劃由直轄市、縣(市)政府辦理之主要原因，即期由縣市政府主導推動，以全市縣觀點進行思考，依據各鄉鎮市區資源及特性，進行不同發展機能之規劃與安排，以期讓各鄉鎮市區適性發展。
	二、目前規劃重點為居住、產業、運輸及公共設施，若根據 1933 年雅典憲章規劃好城市的典範，建議可將「休閒遊憩」加入並獨立一項。	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，業將「休閒遊憩」納入考量，且係納入公共設施議題或景觀議題處理，包含藍帶、綠帶系統

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		或露營等設施，均屬規劃範疇及應處理議題。
	三、依據目前國土計畫農地總量應再 74 到 81 萬公頃之間，因此鄉村地區整體規劃除應符合城鄉發展總量外，亦須注重是否符合應維護農地總量。	鄉村地區整體規劃為國土計畫之一部分，故應符合全國國土計畫對於維護農地總量之指導，且將依據農業主管機關辦理之農地利用綜合規劃，配套進行空間規劃。
	四、為保護優良農田，我提出「恩威並重」，包含嚴格執法及綠色給付政策。嚴格執法包含違規農舍、未登記工廠等。綠色給付則應注重創新科技及規模經濟。	鄉村地區整體規劃為解決土地使用失序問題，依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，後續經進行土地使用合法性分析，就農地是否有作為其他非農用範圍進行檢討，並提出具體因應對策；至綠色給付係屬農業主管機關權責，後續將請農業主管機關納入政策評估參考。
	五、在未來萎縮城市的研究中，不應只注重大都會的資源投入，而應注重土地效率、社會公平及環境需要。	本次推動鄉村地區整體規劃係以「落實成長管理、土地節約使用、減少外部性、多元公共空間、環境容受力」為規劃基本原則，是以，針對既有建成地區土地使用方式將進行檢討及研議再利用方式，避免一再開發利用農地，以提高土地利用效率，並確保永續發展；如有開發利用需求者，並應依循國土計畫相關規定申請同意使用，並應配

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		合提供必要義務負擔，以落實社會公平原則。
	六、鄉村地區的吸引力須強化，以留住青農、觀光客等。	鄉村地區整體規劃主管空間規劃及土地使用管制，就留住青農或觀光客等議題係屬農業及觀光發展政策範疇，是以，應由農業及觀光主管機關研析並提出具體對策；如經該二主管機關評估後，提出具體政策及相關土地使用需求，鄉村地區整體將配合進行空間規劃或訂定適當土地使用管制規定，以促青農返鄉及觀光發展政策落實。
二、周士雄副教授	一、以過去推動農村再生計畫的經驗，民眾的對於生產的需求程度與專家學者對於生產、生活、生態等層面常有所衝突，望藉由鄉村地區整體規劃達兩者平衡。	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，未來直轄市、縣(市)政府應成立工作圈時應將鄉鎮市區公所、社區發展協會、地方產銷組織、民間團體及規劃團隊納入，以共同盤點重要議題、確認空間發展定位、研討策略方向，並提出後續應辦事項及實施機關，是以，後續將透過該工作圈進行協調整合各方意見。
	二、鄉村地區整體規劃透過整體規劃的思維，可適度解決農村再生計畫無法解決之法令、土地利用的問題。然農村再生計畫	現行非都市土地係採「使用地」編定進行土地使用管制，然未來國土計畫下之土地使用管制將係透過「國土功能

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	中規範之生產、生活、生態、文化四分區經常係分開不重疊，因此未來鄉村地區整體規劃如何進行重疊分區規劃，以配合當地產業、居住、作息等相當重要。如寺廟空間之土地利用上之重疊分區考量。	分區分」進行管制，是單一筆土地如有 2 種以上使用需求者，亦得提出申請，並按主要使用性質進行使用地編定；此外，如鄉村地區有特殊需求使用，經評估確認有另訂土地使用管制必要性時，並可另訂土地使用管制規則，以滿足地方發展需求。
	三、以成長管理觀點而言，鄉村與鄰近城鎮的生活圈須共同考量。	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，本次鄉村地區整體規劃係以「都市土地及國家公園土地以外之傳統非都市土地為規劃重點」，惟於規劃過程中，仍應考量鄉村地區周邊之都市計畫區定位及功能，研析鄉村地區都市土地、國家公園土地之空間相互關聯性，據以提出合宜之土地使用指導及公共設施配置原則，是以，鄉村地區與鄰近城鎮生活圈將納入規劃考量。
	四、未來土地管制的擬訂因地制宜，在採取參與式規劃的時候，應避免失控情形。	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，未來直轄市、縣(市)政府應成立工作圈時應將鄉鎮市區公所、社區發展協會、地方產銷組織、民間團體及規劃團隊納入，以共同盤點重要議題、確認空間發展定位、研討策略

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		方向，並提出後續應辦事項及實施機關，且如有另訂因地制宜土地使用管制需求時，將於符合在地性、關聯性與未來性等原則，且經各級國土計畫審議通過後，始得另訂之，以避免失控情形。
三、陳永森教授	一、過去鄉村地區公共設施不足，因此鄉村地區整體規劃是一個新變革的機會。	本次透過鄉村地區整體規劃檢視鄉村地區公共設施服務情形，並會商有關機關後，提供必要性公共設施適宜設置區並，且將進一步協調推動實施機關，以確實改善地方公共設施不足情形。
	二、鄉、鎮(市)長，具有規劃權、人事權及預算，應使其投入鄉村地區整體規劃的規劃。	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，未來直轄市、縣(市)政府應成立工作圈時應將鄉鎮市區公所納入，以共同盤點重要議題、確認空間發展定位、研討策略方向，並提出後續應辦事項及實施機關，是以，鄉(鎮、市、區)已納入鄉村地區整體規劃重要參與成員。
	三、目前鄉村配合創生計畫吸引人口回流，因此需落實土地利用與創生的結合。	鄉村地區整體規劃為國土計畫之一部分，屬於空間規劃；至於地方創生主要係為「藉由盤點各地『地、產、人』的特色資源，以『創意、創新、創業、創生』的策略規劃，開拓地方深具特色的產業資

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		源，引導優質人才專業服務與回饋故鄉，透過地域、產業與優秀人才的多元結合，以設計手法加值運用，將可帶動產業發展及地方文化提升，必能使社區、聚落及偏鄉重新形塑不同以往的風華年代，展現地景美學並塑造地方自明性」，鄉村地區整體規劃將配合前開政策需求，評估訂定土地使用管制規定或調整國土功能分區及其分類，以落實土地利用與地方創生結合。
	四、建議可多與在地大學合作，透過學術發展、大學社會責任之合作，進行蹲點陪伴及使學生未來在地就業，進行共同發展。	為擴大大學校及學生參與，內政部營建署刻研議成立國土規劃相關交流平台，重新釐定大專院校合作機制，就與在地大學合作，透過學術發展、大學社會責任之合作，進行蹲點陪伴及使學生未來在地就業等建議，將請內政部營建署納入政策研議參考。
四、張秀慈副教授	一、因鄉村具有多元性，在規劃前應先理解其運作機制，建議可先蒐集第一線工作者所理解的鄉村議題作為地方民眾需求的彙整；第一線工作者包含縣市政府、區公所、中央在地方的分局或管理處、地方型輔導中心、輔導團隊、大學USR、	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，未來直轄市、縣(市)政府應成立工作圈時應將鄉鎮市區公所、社區發展協會、地方產銷組織、民間團體及規劃團隊納入，以共同盤點重要議題、確認空間發展定位、研討策略

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	地方組織、NGO。	方向，並提出後續應辦事項及實施機關；就建議將中央在地方的分局或管理處、地方型輔導中心、輔導團隊、大學USR、地方組織、NGO等納入之建議，將請內政部營建署一併納入評估。
	二、建議建立常態性持續蒐集意見的平台或智庫，扎根於在地，並且給予回饋。	為避免一次性規劃或計畫情況產生，建立常態性平台或智庫確有必要。就智庫部分，內政部營建署刻研議成立國土規劃相關交流平台；另就資料整合部分，將請該署錄案研議，以長期累積基本資料及規劃經驗。
	三、鄉村著重生活、生產、生態並重，因此在營建署的規劃重點，土地使用、交通運輸、公共設施等需交叉檢視其是否符合生產、生活、生態等。	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，本次就土地使用、交通運輸、公共設施等議題規劃上，係就現況供需情形、土地使用合法性、是否有災害風險等項目進行檢視，如有新增土地使用需求者，並將進一步就生產或生活必要性進行評估後，再提出適宜設置之土地區位條件，將生態因素納入考量，是以，目前規劃方式業整合生活、生產及生態等概念。
五、吳永隆助理教	一、在產業型態上，有農業、有漁業或者農漁並重型態；在文化	本次指認人口集居地區，並非以一條清晰界線劃出其界

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
授	上則有原民區、有客家區。型態多元，目前規定以一公頃以上地區規劃為，但許多漁村無法達到一公頃，因此可再研議。	限，係就具有聚集居住空間之「存在事實」進行指認；且人口集居地區指認方式，考量鄉村地區樣態多元，依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，將保留直轄市、縣(市)政府彈性空間，以進行適切規劃。
	二、因為每一個計畫的型態不一樣，運作機制不一樣，因此可建立一個平台，在每個案子做完鄉村地區整體規劃後即放上平台。	為有利於鄉鎮市區相互參考，就已完成之示範案例，內政部營建署業已置於該署「鄉村地區整體規劃專區」，提供相關資訊供各界參考；另為長期累積基本資料及規劃經驗，將請內政部營建署錄案研議成立平台。
	三、在公共設施的規劃上，需要符合當地所需，例如蘭嶼廢水處理。	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，未來直轄市、縣(市)政府應成立工作圈時應將鄉鎮市區公所、社區發展協會、地方產銷組織、民間團體及規劃團隊納入，以共同盤點重要議題、確認空間發展定位、研討策略方向，並提出後續應辦事項及實施機關；此外，並將辦理機關研商會及納入民眾參與機制，是以，在公共設施規劃上，將以當地實際需求者為主。
六、嘉義	一、目前鄉村地區整體規劃以鄉、	鄉村地區整體規劃雖以鄉

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表

與會人員	內容	回應與辦理情形
縣水上鄉公所陳江雄主任秘書	鎮為範圍，然有些鄉、鎮內異質性很高，因此實務上可能有其困難。	(鎮、市、區)為原則，但本次係採議題導向式規劃，就居住、產業、運輸、公共設施及景觀等議題，並非每一寸土地均應進行詳盡規劃，是以，仍應採鄉(鎮、市、區)為計畫範圍擬定計畫。
	二、公共設施的設立常是中央設置，後續交由鄉公所管理，然而許多設施設置並非地方所想或所需，因此建議由鄉、鎮、市公所研擬鄉村地區整體規劃後由直轄市、縣(市)政府核定。	本次推動鄉村地區整體規劃由直轄市、縣(市)政府辦理之主要原因，即期由縣市政府主導推動，以全市縣觀點進行思考，依據各鄉鎮市區資源及特性，進行不同發展機能之規劃與安排，以期讓各鄉鎮市區適性發展；另因後續直轄市、縣(市)政府應成立工作圈，應將鄉鎮市區公所納入成員，以共同盤點重要議題、確認空間發展定位、研討策略方向，並提出後續應辦事項及實施機關，是以，鄉鎮市區公所意見均得於辦理規劃過程提出，並目前尚無由鄉、鎮、市公所研擬鄉村地區整體規劃之必要性。
七、台南市環保聯盟理事長(書面意見)	一、國土計畫 都市計畫 & 非都市土地開發審議作業規範...等法令，已經賦予鄉村居住 產業運輸公共設施 & 景觀功能，為何另列鄉村地區整體規劃？疊床架屋之嫌非常明確！	目前非都市土地係採現況編定，並未有辦理規劃，如有開發利用需求，往往都是透過單一個案提出申請開發許可，並未有整體規劃構想，導致或有資源重複投入或區位

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表

與會人員	內容	回應與辦理情形
		設置不恰當，本次辦理鄉村地區整體規劃即係為改善該等情形，透過規劃過程檢視地方實際發展需求，並整合各部門意見及資源，以期達到節約土地資源及提高土地利用效率等目標。
	二、鄉村地區之規劃，應著重於《環保社區》《綠意 & 生態之維護》，以及各地《多元文化 & 古蹟》之發掘建構與保存，你們文中僅《景觀》一項，明顯【思慮不周過於狹隘】！尤其台灣高砂 平埔族群眾多，為何你們完全未羅列？	除居住、產業、運輸、公共設施及景觀議題外，文化及原住民族部落空間規劃亦為本次規劃重點事項，依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，後續直轄市、縣(市)政府應蒐集地方文化特色，並進行配套規劃；另就原住民族土地者，該手冊並研擬有原住民族土地規劃原則，並未有闕漏該二項目情形。
	三、各地鄉村多人口老化與凋零，你們詮釋的住宅指什麼？而運輸面向，台灣公路密度全球最高，還要闢路？其次，公共運輸，因為班次不多，使用人數相對不高；各聚落老年人口不多且老化，而聚落間相隔遙遠，如何建構交通網？請問你們有否做過《交通網路連結》之現況調查？	一、住宅即居住空間之意思，為本次鄉村地區整體規劃重點之一。 二、道路密度雖高，但未必符合當地需求，故經在地民眾反映需求後，經調查數據佐證，在無法透過其他交通管理措施進行改善下，才會進行新闢道路，故絕非進行更多重大建設或路網；另過往公共運輸以固定路

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		線、班次進行營運，導致搭乘人數有限，未來將視當地需求推動需求反應式交通，使需求與服務得以相互搭配，以提高搭乘比率。交通部與地方交通局處皆有進行重點交通網絡之交通現況調查以掌握交通流量與旅次分布。
	四、鄉村地區以農地為主，而農地你們《為何完全忽略》？請問台灣農地面積多少？可耕地面積多少？在耕地面積多少？準備又要犧牲多少農地？	鄉村地區整體規劃為國土計畫之一部分，故應符合全國國土計畫對於維護農地總量之指導，且將依據農業主管機關辦理之農地利用綜合規劃，配套進行空間規劃；且鄉村地區整體規劃重點為解決農地受未合法使用干擾之問題，並未鼓勵農地進行轉用或犧牲農地。
	五、你們著重於土地利用，為何對《閒置空間隻字不提》？當然甬說數量之盤點&維護！	鄉村地區整體規劃辦理過程，將以既有二手資料蒐集或當地民眾訪談，以盤點鄉村地區可再利用公共設施或閒置空間，如經評估有轉用需求及可行性者，將納入鄉村地區整體規劃內，透過土地使用管制等方式，推動閒置空間再利用或複合使用。
	六、請問你們如何現況調查？請說明調查方法與調查那些議	考量各部會持續建置人口、產業、運輸、公共設施或景觀

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
	題？	等基本資料，為避免重複投入資源，故鄉村地區整體規劃以二手資料盤點為主，並針對尚未有基本資料項目(例如青年返鄉耕作、文化場域、聚落居住空間)進行現地調查或訪談，以補充現有資料不足之處。
	七、下載檔案 P19，...因應台灣人口增加建地需求等語，為【完全錯誤且不實之陳述】！請問台灣人口是下降還是增加？台灣目前人口 23,525,623 人，0~14 歲人口 2,944,743 人，14~65 歲人口 16,748,137 人，65 歲以上人口 3,832,743 人；根據僑委會 2018 年資料，台僑人數 198.1 萬人；又據中時 2018/8/3 報導，中國有 200 萬台商；若加上東南亞國家的台商人數，《目前台灣長住人口僅約或不及 1,800 萬人》，為何都市計畫面積要容納 2,570 萬人口？是否建構官商財團炒地炒房機會？	針對人口議題，後續辦理鄉村地區整體規劃時，應蒐集過去 10 年人口資料後，進行人口總量及年齡結構分析，以瞭解人口未來消長趨勢及主要年齡分布情形，據以配套規劃所需公共設施等，是以，鄉村地區整體規劃以處理非都市土地為主，且其居住空間規劃需以人口趨勢進行推估，針對人口下降者，將要求先行利用既有空間，非新增更多建地。
	八、請問《鄉村地區...計畫》，是否為非法農地工廠，以及非法豪華農舍解套？	本次推動鄉村地區整體規劃係課題導向，優先處理居住、產業、運輸、公共設施及景觀等議題，且依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，鄉村地區整體規劃係

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
		以證據為導向進行規劃，不論居住、產業、運輸、公共設施或景觀，均應就現況供需情形、土地使用合法性、是否有災害風險等項目進行檢視，以提出具體規劃策略，並非為非法農地工廠，以及非法豪華農舍解套。
	九、綠能應設在最適當之場所，不能隨意泛濫，破壞地利生態景觀之完整性，面對目前的毫無規劃亂象，你們為何完全沒提及？	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，業將再生能源納入規劃項目之一，後續應先行盤點既有再生能源設置區位及潛力區位，並依據當地空間發展構想，提出具體建議設置區位，並非完全沒提及。
	十、請問閒置土地之定義。你們對閒置土地，有否做過調查？沿海、平地、淺丘、高山之氣候，環境、生態與地利各異，高砂平埔文化也不同，請問你們如何做因地因族群不同的《異質性規劃》？是否涉及地目變更？以及規劃後之土地管理，你們也隻字未提，何故？	閒置土地係指可建築土地惟尚未開發利用事實及計畫之土地，該等土地將於辦理鄉村地區整體規劃時，由直轄市、縣(市)政府依據規劃需求辦理調查；另就原住民族土地者，內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊研擬有原住民族土地規劃原則；又鄉村地區整體規劃涉及應檢討變更國土功能分區或另訂土地使用管制規定者，均於前開規劃手冊載明相關規劃原則，並未有闕漏情況。
八、臺南	公共設施的規劃是否與都市計畫	110 年土地稅法修法已三讀

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會(南部場)回應表		
與會人員	內容	回應與辦理情形
市地政士公會曾玉雲地政士	之公共設施一樣免徵土地增值稅、不課贈與稅與遺產稅。	通過，後續非都市土地供公共設施使用者，將不課徵土地增值稅；惟該議題係屬地政主管機關權責，應依循相關法令規定辦理，尚非屬國土計畫主管範疇。
九、鼎漢工程顧問戴子純副理	國土保育地區或海洋資源地區是否能因應鄉村生產、生活、生態需求作檢討變更？	對於生活、生產、生態需求，經蒐集與分析後，佐證該地區具資源利用與環境保育需求，得調整國土功能分區為國土保育地區或農業發展地區。另因應城鄉發展需求，在符合當地容受力、具有產業發展需求及改善生活品質所需下，亦得調整為適當功能分區。

第七章 國土計畫法制度精進分析及建議：部門計畫與土地使用計畫之協調整合

臺灣國土計畫法之推動，始於民國 80 年代初期，而國土計畫法制定位，從國家各部門建設之計畫指導，轉向國土空間規劃之法制基礎。行政院經濟建設委員會（下稱經建會）於民國 84 研擬《國土綜合開發計畫法(草案)》後交由內政部主辦立法，當時對於國土計畫法之討論，聚焦於各部門建設之開發數量、規模及區位安排，涉及跨領域、跨部門之專業及權責。內政部基於職掌及權責劃分，欲指導其他部會之部門計畫，恐有行政執行上之困難。內政部為研擬法案，民國 85 年組成諮詢小組，經廣徵各界意見並進行部門研商，決議調整法案名稱為《國土綜合發展計畫法(草案)》，法案內容則轉以國土空間及土地使用規劃作研議。是以，依據內政部主管之《國土計畫法》所研擬之〈全國國土計畫〉，應如何處理部門計畫與空間計畫之關係？如何促成各部會建設之協調及整合？始終為國土計畫法立法推動過程之討論重點。

當前臺灣國土計畫體制，依《國土計畫法》第 8 條第 4 項規定：「國家公園計畫、都市計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫。」然而現今規劃體制，土地使用計畫為內政部所管轄，其應作為各部門計畫協調整合之平台，如何讓各部門計畫協調整合後納入國土計畫，作為各部門計畫所遵循之優位性形成，成為現今土地使用部門重要課題之一。目前《國土計畫法》的協調機制為第 17 條第 1 項規定：「各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指導外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。」實務上，許多重大部門建設投資金額高，且多為行政院推動之重要政策，例如愛台十二建設、前瞻基礎建設計畫等，當與國土計畫產生競合時，其應如何處理？依同條第 2 項規定：「中央目的事業主管機關興辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。」一旦行政院決定國土計畫需配合修正，依現行法制規範，若非屬《國土計畫法》第 15 條規定得適時檢討變更國土計畫之情事，則須循全國國土計畫每十年通盤檢討，或直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討之途徑。

究竟，基於永續國土之核心價值，同時在面對全球經貿環境的瞬息萬變之下，國土計畫之穩定性與因應重大建設之計畫彈性應如何兼顧？行政院考量國土計畫具因應政府推動國家重大建設之需要，土地使用宜有一定彈性，爰於民國 109

年 2 月 20 日行政院 3690 次會議通過《國土計畫法》部分條文修正草案，擬修正第 15 條，將「經行政院核定之國家重大建設計畫」納為可適時檢討變更國土計畫之情事，並屬於程序得予簡化之範疇。然而社會輿論指出，此舉恐導致政治勢力介入國土規劃，最終因爭議過大而未完成修法。

綜上所述，「部門計畫與土地使用計畫之協調整合」，為國土計畫體制順利運作之關鍵，事涉國土計畫擬訂、部門競合調處及計畫檢討等法規制度之精進或修正，因此本章以此為題作相關討論。

第一節 背景說明

壹、國土計畫法制定位歷程

行政院於民國 82 年間頒布實施「振興經濟方案」，指示行政院經濟建設委員會檢討修訂〈國土綜合開發計畫〉及研擬《國土綜合開發計畫法》，嗣該會主辦「國土綜合開發研討會」獲致重要結論與建議，經提行政院 84 年 5 月 11 日第 2430 次會議，決議請該會於 3 個月內研擬有關《國土綜合開發計畫法(草案)》，送請內政部參考辦理，並請內政部主辦完成立法程序。由於經建會與內政部角色職責不同，因此亦影響至該法的立法重點與內容，其法制定位從部門建設計畫轉為空間利用計畫。

而由內政部主責法案後，曾於民國 86、90、91、93、98 年 5 度將《國土計畫法(草案)》送入立法院審議，然皆未完成立法，最終於民國 103 年第 6 度送入立法院審議，於 104 年三讀通過完成立法。回顧過去 6 度函送立法院之草案可發現，在國土計畫與部門計畫之協調整合主要與 2 條法條有相關，其一為部門計畫與國土計畫之協調，其二為何時啟動國土計畫適時變更之時機。

國土計畫與部門計畫間之協調與競合長久以來皆為重要議題，國土計畫與部門計畫之配合在徵詢項目、時機及對象均有不同，過去規範部門計畫與事業計畫應啟動徵詢機制，而後改為性質重要且在一定規模以上之部門計畫才需啟動徵詢機制。徵詢時機則可分為在可行性規劃階段、核准部門計畫前或先期規劃階段之差異。徵詢對象亦分為委員會或主管機關之差異(表 100)。

表 100 各版本部門計畫徵詢國土計畫主管機關項目、時機及對象

	86 年版	90、91 年版	93、98、103 年版
徵詢項目	部門計畫及事業計畫	部門計畫	性質重要且在一定規模以上部門計畫
徵詢時機	可行性規劃階段	核准部門計畫前	先期規劃階段
徵詢對象	中央綜合發展計畫審議委員會	同級綜合發展計畫主管機關	同級主管機關

資料來源：本計畫彙整

另外，有關何時得適時變更國土計畫，綜觀過往 6 次函送立法院版本草案之適時變更項目，除多數版本草案可由審議委員會或合議的建議可變更國土計畫之選項調整外，政府興辦重大建設亦調整為限定於公共設施或公用事業計畫（表 101）。

表 101 各版本適時變更國土計畫項目（擷取部分）

	86、90、91、93 年版	98 年版	103 年版
得適時變更	政府興辦重大開發或建設計畫	政府興辦重大公共設施或公用事業計畫。	
	各級審議委員會（或合議制）建議		無
	無		政府為新訂或擴大都市計畫

資料來源：本計畫彙整

上述 2 法條的變動，連結的是在該時代背景下各界對於國土計畫優位性以及國土計畫穩定性之期待所進行之變動。從優位性而言，國土計畫希望作為各部會整合之平台。但從國土計畫穩定性而言，在大開發時代背景下，《國土計畫法》似乎欲賦予國土計畫更高的穩定性，包含：限縮政府興辦重大計畫項目及取消審議會建議可適時變更國土計畫，以及民國 104 年《國土計畫法（草案）》在立法院討論時，取消原草案中「政府為新訂或擴大都市計畫」得適時變更國土計畫一條⁴⁰³，以增強國土計畫穩定的性質。

⁴⁰³ 原民國 103 年行政院送立法院審議之《國土計畫法（草案）》於適時變更之草案條文中第二項第四款為「政府為新訂或擴大都市計畫」得適時變更國土計畫，然 104 年 10 月 20 日，

貳、現行部門計畫與國土計畫競合協調流程以及適時檢討變更國土計畫機制

以目前《國土計畫法》體制架構而言，中央層級部門計畫與國土計畫間在不同階段中具有一定競合及協調關係，以及在適時檢討國土計畫有相關規定，本計畫針對該競合協調流程中，盤點整理出部門計畫與國土計畫競合協調流程中四個值得精進討論之重點（詳參圖 79），以下分別說明⁴⁰⁴。

首先，《國土計畫法》第 8 條第 4 項規定「國家公園計畫、都市計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫。」，意即國土計畫在法制規範上賦予其優位性。然而內政部係為管理土地空間部門之主管機關，與其他中央部會屬平行機關，因此應定調其優位性在於「國土計畫」，而內政部係為協助所有部會於國土計畫中進行協調整合且發揮綜效之角色。因此，各部門在撰寫其部門計畫時，即應思考其空間觀及使用對象，研擬具有空間觀之部門計畫，而國土計畫則應作為各部門空間計畫的協調平台，由國土主管機關負責協調整合後，撰擬國土計畫之部門空間發展策略，作為後續國土計畫施行時，所有部門計畫應參照的相關內容。其中針對各該部門空間發展策略撰寫，是否尚有調整及精進空間，成為部門計畫與國土計畫競合協調流程中第 1 個關鍵重點。

而《國土計畫法》第 17 條規定，當部門計畫先期規劃時覺察其與國土計畫之部門空間發展策略有競合時，應交由中央主管機關負責協調，而其協調重點，主要在於該部門計畫是否屬國防、重大公共設施或公用事業計畫，若其符合上述要件，則可循《國土計畫法》第 15 條規定，適時變更國土計畫。若其非屬《國土計畫法》第 15 條規定得適時變更國土計畫之範疇，則可檢視其是否符合〈全國國土計畫〉規範之國土空間發展及成長管理策略、其他相關內容或其他供協調之參據。若國土主管機關與部門主管機關在協調後均未有共識時，則報請行政院決定之。行政院如何決處部門計畫與國土計畫競合關係則為部門計畫與國土計畫競合協調流程中第 2 個關鍵重點，其核心問題為如何處理跨部門之協調及整合問

立法院國土計畫草案初審小組會議中，林淑芬立法委員主張，此將影響國土計畫高位及穩定性，因此該條文予以保留，直至 104 年 12 月 14 日黨團協商時，將該款予以刪除。

⁴⁰⁴ 《國土計畫法》第 17 條規定：

「中央目的事業主管機關與辦部門計畫與各級國土計畫鎖定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。因此中央層級之部門計畫與全國國土計畫或直轄市、縣（市）國土計畫產生競合時，其協調流程相同。另有關地方層級部門計畫與國土計畫有衝突情形時，雖條文並未規定，惟當時該議題於行政院審議過程經討論確定，如有該等情形時，係由直轄市、縣（市）先行協調，協調不成時再報由內政部協調處理。」

題，亦將影響國土計畫後續適時變更之問題。

當行政院協調並慎重決定後，若維持國土計畫，則部門計畫須配合辦理修正。然而若以部門計畫為優先，需修正國土計畫時，則得依目前《國土計畫法》第 15 條規定，待 5 年（直轄市、縣（市）國土計畫）或 10 年（全國國土計畫）所進行之通盤檢討辦理。然臺灣高度依賴世界貿易經濟，在世界經貿快速變動下，國土計畫是否能迅速配合世界經貿局勢的變化而適時調整有所疑慮，尤以部分國家重大建設為因應世界快速變動之經貿環境，其具有時效性。因此民國 107 年行政院核定〈全國國土計畫〉時即曾主張「國土計畫仍有因應政府推動國家重大建設計畫之需要」，請內政部配合修正本法相關條文規定，俾增加執行彈性，提升國家競爭力。

然而，當民國 109 年行政院所提國土計畫法部分條文修正草案，擬就第 15 條進行修正，輿論質疑倘行政院核定之重大建設得適時變更國土計畫，恐因缺乏空間整體規劃考量、不須與國土計畫主管機關有所協調及未受民眾完整檢視，導致國土蛙躍式發展之可能，是以，該條文最終暫不修訂。究竟《國土計畫法》第 15 條規定得適時變更情事範疇應如何調整，成為部門計畫與國土計畫競合協調流程第 3 個關鍵重點。

此外，以目前《國土計畫法》第 15 條第 3 項第 4 款規定，屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域計畫之計畫內容，得適時變更。而《國土計畫法》第 6 條第 1 項第 7 款規定，都會區域應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能提升競爭力。其提升競爭力之說，與行政院提及推動國家重大建設需要，提升國家競爭力之說有異曲同工之妙。此外，國家重大建設如軌道建設、城鄉建設等多位於都會區域之中，為提升競爭力而設立。因此是否能於都會區域計畫擬訂時，同時將重大建設納入思考，使國土計畫與重大建設計畫之競合變為接合，並適時變更國土計畫，提升國家競爭力，成為部門計畫與國土計畫競合協調流程第 4 個關鍵重點。

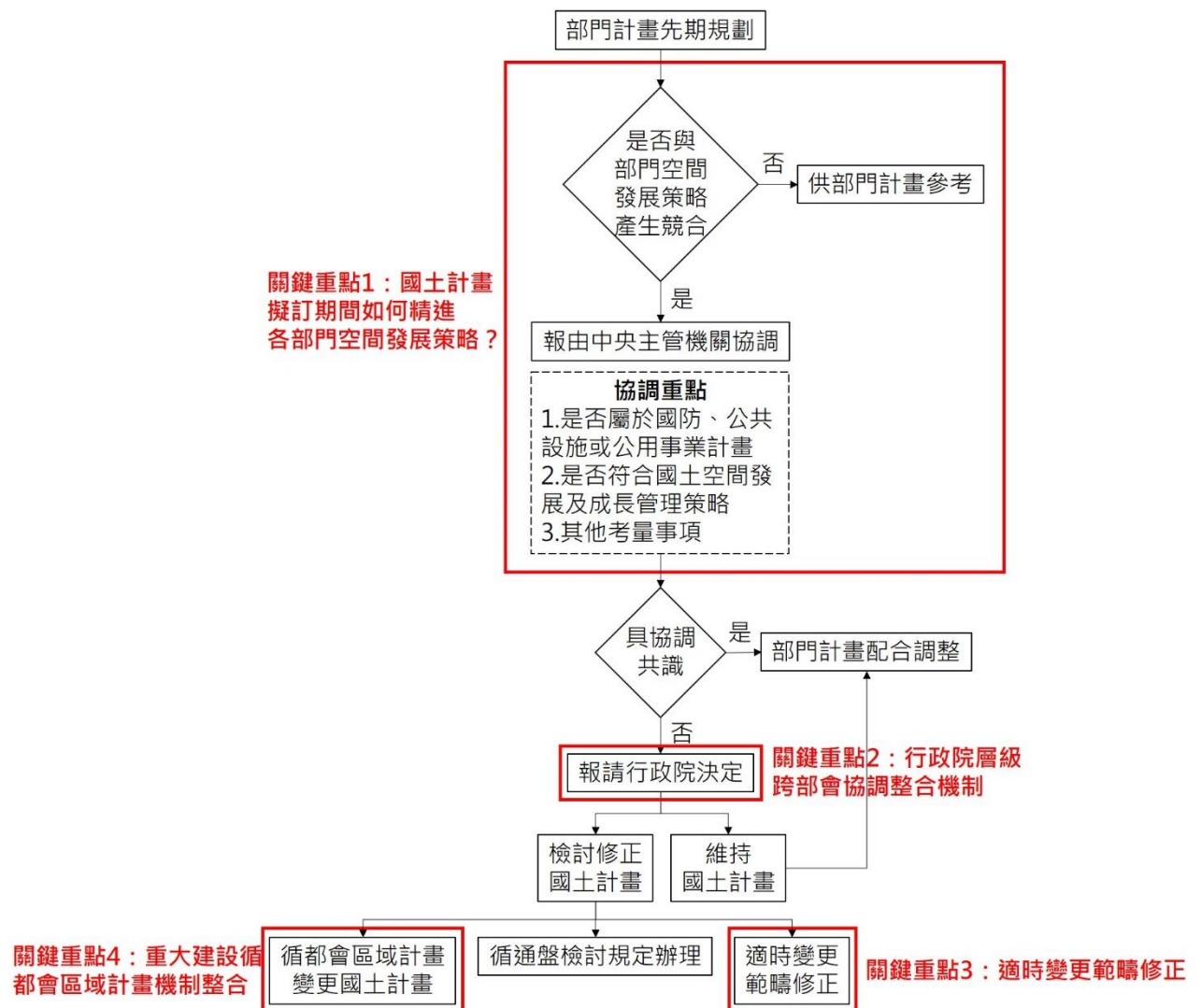


圖 79 中央層級部門計畫與國土計畫競合協調流程圖

資料來源：本計畫繪製

參、國外處理部門計畫與國土計畫競合關係之借鏡

一、空間規劃與重大建設的關係

空間規劃與重大建設的關係究竟為何？依照各國發展經驗，大致分為三種形式：其一為重大建設凌駕規劃；其二為各式重大建設充分整合納入規劃過程；其三為規劃決定重大建設安排 (Marshall, 2020)。以英國的空間規劃與重大建設關係為例，英國新工黨 (New Labour) 於西元 2008 年對於規劃法案的改造及 2010 年區域空間策略 (Regional Spatial Strategy) 的廢除後漸漸的改變，其於 2015 年建立國家基盤建設委員會 (National Infrastructure Commission, NIC)，該委員會之任務為深度研究英國主要基盤建設需求，並提供政府建議，包含所有部門的經濟基盤

建設。學者多認為其陸續把空間規劃的主管機關層級由副首相辦公室 (Office of the Deputy Prime Minister) 降低至住宅、社區及地方政府部 (Ministry of Housing, Communities & Local Government)，並另組織國家基盤建設委員會 (NIC) 等，係因新自由主義盛行所致，成為重大建設凌駕於規劃的形式。然而其於施行十多年來，從英國國家基盤建設委員會 (NIC) 所擬的國家基盤建設評估 (National Infrastructure Assessment) 以及實務、政策倡議看來，其內容亦包含空間規劃的思維於其中，並未完全揚棄空間規劃思考，且從許多政策實驗、零星機制等實務上逐漸走向各式重大建設充分整合納入規劃過程倡議 (Marshall, 2020)。

另外，荷蘭過去皆為空間規劃決定重大建設安排，其以綜合式且長期性規劃最為著名。然而，荷蘭在西元 2000 年代以來受新自由主義影響，在 2012 年由原先的住宅、空間規劃與環境部 (Housing, Spatial Planning and Environment Ministry) 及運輸與水資源部 (Transport and Water Ministry) 所共同改組成的公共建設與水資源管理部 (Ministry of Infrastructure and Water Management)，其研擬國家公共建設與空間規劃政策策略 (National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning, SVIR) 乃取代了 2005 年以來的國家空間策略 (National Spatial Strategy)，形成重大建設凌駕於規劃的樣態。然而，實際上仍能看見荷蘭國家規劃的逐漸轉換，在實際層面中維持一個獨特連貫且周延的方式在長期的重大建設思考與戰略制定 (Marshall, 2014)，且近期研究從荷蘭到歐洲的規劃系統比較研究中，可以發現多有朝向各式重大建設充分整合納入規劃過程的意味 (Nadin et al, 2020)。

以臺灣的空間規劃體制而言，因過去經建會擁有較多政府資源及權力，包含審查權等，儘管其所擬定之臺灣地區綜合開發計畫、國土綜合開發計畫等並非法定計畫，但透過資源與權力的掌握，造就其國土計畫的優位性質，使各部門的重大建設能依循其空間計畫執行。然而在民主化的進程中，經建會的角色轉型，各部會亦本於職權各有其職掌事務、資源等，導致國土計畫優位性降低。時至今日，《國土計畫法》的通過，儘管在法制定位上賦予國土計畫之優位性，但在政治環境、政府制度的問題上，如何實踐國土計畫的優位性，相關機制仍有待建立與推動。而揆諸各國經驗，多著墨於重大建設的空間觀建立，以維持資源投資之效率性，皆可供臺灣作為借鏡。

二、審議制度的借鏡

過去行政院審議重大建設的機制較不公開透明，導致民眾多對於該審議結果不信任。尤以民國 109 年行政院欲將行政院核定之重大建設納為得適時變更國土計畫之範疇，各界以「空白授權」作為形容，意謂民眾對於行政院審議機制之不信任，最終修法失敗，因此審議機制之改善亦為使國土計畫更具彈性的重點之一。故民眾的參與討論相當重要，儘管有諸多對於各項議題的研究，但許多研究完成後所提出的規劃決策是不被了解的，況且價值觀並無法用量測或排序的方式，因此規劃僅能為當代大多數人接受的妥協。

法國自西元 1990 年代開始，對於主要重大建設的決策是透過更多的審議方式來處理，以提供更全面、開放且多元的方式，法國的全國公共審議委員會 (the Commission Nationale du Débat Public, CNDP) 最早於 1978 年魁北克的環境公共聽政局 (the Bureau d' audiences publiques sur l' environnement, BAPE) 處理重大公共建投資計畫與環境的衝突。全國公共審議委員會 (CNDP) 的角色在於確保公共機關促進自主性民主參與過程的執行，這些程序作為民眾對於計畫或公共政策在社會經濟和環境衝突的表達，且讓決策者從中了解一般民眾的意見。過去全國公共審議委員會 (CNDP) 對於法國電車系統或普羅旺斯阿爾卑斯藍色海岸計畫 (Provence-Alpes-Cote d' Azur, PACA) 的議題都具有諸多辯論的過程，且亦供作為學術研究的案例。

需注意的是純粹的政策模仿或轉移是具有風險的⁴⁰⁵，但仍可從案例中獲取靈感，如：為增強民眾主動式民主，借鏡過往法國在各政策辯論、審議的經驗，先從民眾主動參與討論及思考開始改善審議制度，並在政府層面將審議機制公開透明，以解決過往臺灣行政院在決策過程不公開透明的問題，同時亦能降低民眾對於政府之不信任度。

三、政策研究的借鏡

日本政策研究大學院大學 (National Graduate Institute For Policy Studies, GRIPS) 提供政府官員和政策的分析人員就讀，其僅由研究所所

⁴⁰⁵ 法國的制度是透過過去 10、20 年來的研究，且其民主素養、研究型態、思考模式等均與臺灣環境具顯著差異。

組成，係過去為促進對實際政策有效形成以及研究跨學科的政策研究所設立。政府官員從中央到地方皆以研究生的身分進入學校，並在教授的指導下建構政策問題並以分析方法進行思考研究，執行相關的田野調查，使日本的政策研究被科學所引領，並產生政、產、官、學的合作，其教職人員多畢業於國外知名大學、於政策研究領域的人員或具有豐富實務經驗的人員，亦吸引全球將近 60 個地區的學生。日本設立該校的目的有三項，其一為政策專業人員的培訓，培養能識別政策問題且透過專業知識與政策規劃能力據以解決問題的人才；其二為促進跨學科的政策研究，透過跨學科的學習據以解決跨領域的問題；其三為成為全球政策研究和教育的中心。

臺灣目前在各領域皆有許多智庫團隊，然而在制度中多係由政府單位將政策研究以研究案的方式交由智庫團隊進行研究，再經由該研究案的成果對政策提供研擬建議。然而以研究案的形式推動不僅非為制定政策的人員以自身研究所學提出，另一方面，其對於研究案背後之科學學理、理念及價值觀等了解的不同，而可能將政策修正為不符合科學學理之形式。此外，其為基於該部門提出之研究案，大多難以形成跨領域思維之政策，使各部門所提之政策方向難以達成綜效。因此本計畫提出日本之案例，讓政府官員能以研究生身分進入學校研習，並提出以政策作為專題研究的方式，作為臺灣規劃體制之檢討與借鏡。

第二節 制度精進重點討論分析

壹、國土計畫擬訂期間如何精進各部門空間發展策略？

一、制度現實與問題

以現今公告實施之〈全國國土計畫〉為例，從其擬定過程中，部門空間發展策略內容原應包含「全國部門發展策略」、「部門空間發展現況」、「課題及對策」、「部門空間發展定位」、「部門空間發展分布區位」及「部門空間發展用地供需規模總量及直轄市、縣(市)分派數量」等 6 項內容⁴⁰⁶。而後於行政院國土計畫審議會中決議應縮減篇幅後，考量「發展對策」與「發展區位」為相對重要之內容，因此僅保留此 2 項目，並於民國 108 年配合修正《國土計畫法施行細則》相關條文。

⁴⁰⁶ 以民國 105 年 6 月 17 日發布《國土計畫法施行細則》第 4 條第 1 項第 5 款規定。

由民國 105 年版本《國土計畫法施行細則》規定部門空間發展策略應載明事項而言(上述 6 項)，係為各部門之空間發展策略應研擬之內容，其包含諸多成長管理、區位分派之觀念，並可望於〈全國國土計畫〉中達成綜效。然而因研擬期程較短，對各部會而言，過去若未積極研究其於區位之需求、公共設施之配合或其他有關空間規劃之研究者，多無法於短期內提出空間規劃之政策論述。而最後於行政院國土計畫審議會中決議，以目標性、政策性及整體性內容為基礎，以保留彈性。

經由比較部門空間發展策略載明事項變動之差異後(參圖 80)，可發現民國 105 年細則版本較具有空間規劃上的確定性，但亦需較多配套措施予以達成。以農業部門的部門空間發展總量與直轄市、縣(市) 分派總量為例，農業單位賦予各直轄市、縣(市) 農地分派量係為保持全國總量能夠達成，然而各直轄市、縣(市) 劃設農地後對於其轄區內稅金、民眾壓力等是否能有效回應，則須仰賴如稅務單位、其他產業單位的相關配合，使其政策能順利推動，而該研究均需一定時間進行研商。而 108 年細則版本則較具有空間規劃上的彈性，但亦可能形成各部門多頭馬車狀況出現，較難達成綜效⁴⁰⁷。因此，其載明事項內容，應考量各部門所提出之空間議題，並以國土計畫作為協調平台討論後，針對其所需發揮影響力之事項予以載明。

另外，過去重大建設與部門計畫在土地使用分區變更上較為容易，且其產業發產方向及產業發展計畫⁴⁰⁸多未具有空間性，使得部會只要土地取得完成後即可立即申請土地使用分區變更，並未思考周遭環境與整體佈局，使其形成蛙躍式的發展形式。

⁴⁰⁷ 若各部門僅以該部門之角度執行該部門之任務，則可能難以達成綜效，且形成資源浪費。舉例而言，本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，郭前副局長年雄舉例說到：「以水利署每年水庫之清沙的砂石處理困難與中油填海造陸砂石昂貴為例，如何將兩者銜接，使國土計畫可以將兩者互補，解決雙方問題成為國土計畫成功的關鍵。」

⁴⁰⁸ 《產業創新條例》第 4 條規定：「各中央目的事業主管機關應訂定產業發展方向及產業發展計畫」，然而多未將空間觀納入該部門計畫之中。

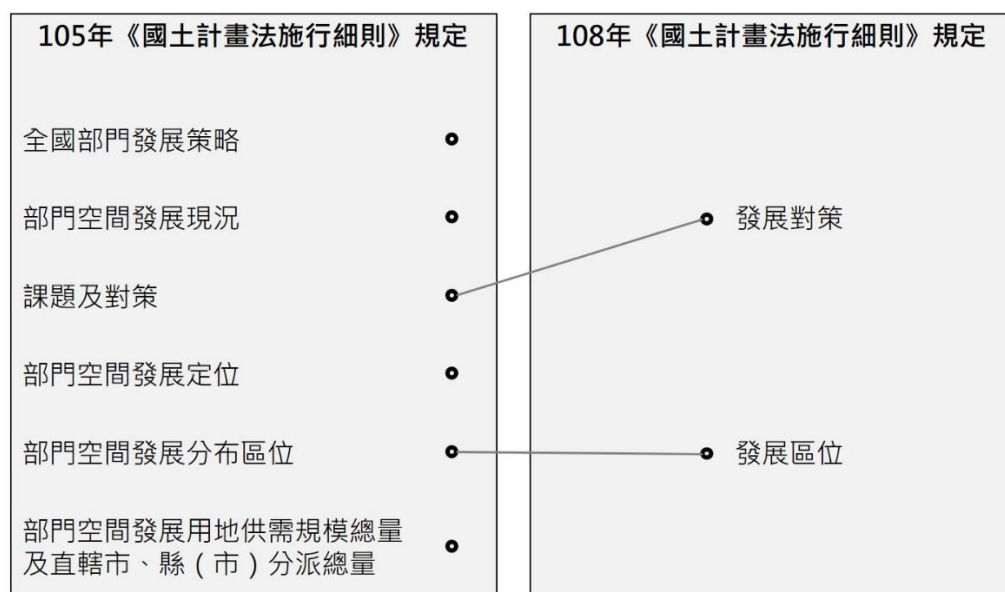


圖 80 部門空間發展策略載明事項變動

資料來源：本計畫繪製

以近年地方自治及責任政治理想盛行及國際新自由主義理念而言，國土計畫之走向勢必朝向具有彈性機制的調整，然而以國家整體安全、有序、和諧等目標，全國國土計畫仍需維持成長管理之理念。因此，國土計畫之部門計畫所規定各種項目，除以法規規範其應載明外，更應研擬相關配套措施，統合各部會共同討論其綜效，最終達成各部門間於土地區位分配上之統合。而部門空間發展策略內容應包含哪些項目，則應視各部門對於空間規劃之研究、國土主管機關統合情形及國家發展最終決策方向做決定。

二、制度精進討論

首先，《國土計畫法》已於第 8 條確認其計畫優位性質，因此各部會應清楚理解國土計畫之優位性。在各部會充分理解《國土計畫法》所規定之國土計畫優位性質下，則可誘使各部會積極對於該部門之空間規劃提出構想，以納入國土計畫之中，保持其優位性。因此，為提升各部會理解國土計畫優位性質，建議可透過「文官培訓」、各部會之「教育訓練」或強化內政部與各部會之交流，透過共識營或相關時機，讓各部會理解國土計畫優位之重要性與存在。訓練過程中亦參考日本政策研究大學院大學讓公務員以研究生形式做政策之分析，訓練公務員以解決問題出發，並以相關田野調查輔佐其政策研擬⁴⁰⁹。

⁴⁰⁹ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，花蓮縣文化局吳局

第二，國土計畫係為空間計畫，因此各部門欲將其部門計畫納入國土計畫之中，必須先建立其部會的「空間觀」，以該部門之空間發展佈局或區位需求之相關內容納入其產業發展計畫中，並應同時考量土地取得方式等。為使各部門能儘量將其部門計畫內容納入國土計畫之中，應提升各部會空間發展佈局或區位需求之相關研究，如：目前農委會對於農地利用安排總顧問團隊進行研究、工業局針對產業用地提出政策白皮書研究或運研所研擬之運輸政策白皮書等，可見部分部門之區位或空間研究已逐漸發展。其係該部門對於土地使用有相對應之執掌單位，考量部分部門未有土地使用之相對應的執掌單位，且尚未針對空間規劃開始做研究，建議應提供相關行政資源以推動各部門建構該部門之空間基礎資料，並進行該部門之空間規劃研究，以供國土主管機關進行整合。另外，除各部門計畫需具有「空間觀」外，國土主管機關亦應具有「部門觀」，以充分理解各部門狀況，協助其各該部會問題之解決⁴¹⁰。

第三，各部門之競合協調需有大量各部會之相關基礎研究作為政策論辯之背景資料，以及民眾使用需求作為部門於空間上的優先正當性。當該部門計畫之基礎資料較為深厚、民眾參與較為扎實、其研究具有國際觀，在部門間有競合需協調時，其內容較易在協調上佔據上風而使其他有競合之部門計畫配合修正。因此其決策過程亦影響各部門是否願意竭力提出該部門之空間規劃構想。建議無論是中央主管機關或行政院在協調整合部門計畫之競合關係時，均以各部會之基礎資料、佈局計畫作為競合協調之參據，以提升各部會提出其空間佈局計畫之意願。

最後，國土計畫作為各部門空間規劃競合協調之整合平台，需要高度知識量作為其評估之基礎⁴¹¹，且當國土計畫施行後，部門計畫與國土計畫亦有產生競合之可能性。因此，為提升中央主管機關在協調整合部門間計畫競合關係之可信度，以及行政院在決處部門計畫與國土計畫之競合關係時，建議依《國土計畫法》第 43 條規定，整合現有國土資源相關研究機

長勁毅表示：「對於各部門對其空間觀的建立，並不一定是文官培訓，而是可能讓其身處其境，讓其感受當地需求，因此該部門才懂得如何去安排其空間計畫。」

⁴¹⁰ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，郭年雄前副局長舉例表示：「部門的整合應以問題為導向。」

⁴¹¹ 例如農委會為處理農地土壤因各類使用行為汙染，每年投入土壤改良花費不貲，若能充分做好部門間橫向溝通整合，則可部分地處理類似狀況。

構，推動國土規劃研究，必要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構。建議由內政部協調整合後，指定專責機構對國土規劃及各部門空間規劃做長期整合綜效研究，作為依《國土計畫法》第 17 條產生部門計畫間競合時協調整合之幕僚機構，以及當國土計畫與部門計畫產生競合時，作為其在行政院決處過程中空間計畫之幕僚機構，以敘明空間計畫之正當性一併供行政院作決處。

貳、行政院層級跨部會協調機制

一、制度現實與問題

目前依《國土計畫法》第 17 條第 2 項規定，中央目的事業主管機關與辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。另外，以《國土計畫法》第 7 條規定，行政院應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理全國國土計畫核定之審議及部門計畫與國土計畫競合之協調決定。因此，以行政院層級協調與決定國土計畫與部門計畫之競合已於法有據。

〈全國國土計畫〉審議之際，行政院指示由國發會做為行政院層級國土計畫審議會之幕僚機關⁴¹²。國發會考量行政院層級國土計畫審議會與內政部和直轄市、縣（市）國土計畫審議會辦理使用許可、許可變更及廢止之審議，有所不同。在其任務中，〈全國國土計畫〉每 10 年通盤檢討一次，至於部門計畫與國土計畫之競合協調，會先由內政部協調不成，才報請行政院協調，故其召開頻率不高，且若該次審議任務係為專案變更或競合之協調，可能僅涉及少數部會，需要之專業知識及成員也不同，因此建議該審議會採逐次依任務組成並解散形式。

行政院層級國土計畫審議會究竟應為常設型或任務型編組？以民國 107 年行政院國土計畫審議會的構想而言，其偏向任務型編組。然而以國土規劃角度而言，部門計畫與國土計畫競合關係頻率低或高？任務型編組

⁴¹² 民國 106 年 2 月 20 日「院長聽取內政部報告『國土計畫法相關工作辦理情形』暨相關部會報告『各部會配套即應執行內容』」時，院長提示請國發會擔任行政院層級國土計畫審議會之幕僚機關，並於後續發函內政部確認此事（發文日期與字號：106 年 3 月 7 日，院臺建字第 1050050119 號）。惟〈全國國土計畫〉107 年提報行政院核定時，行政院國土計畫審議會係由行政院組成召開，國發會並未擔任幕僚機關。

參與人員是否能協調整合進行〈全國國土計畫〉核定中決定部門計畫應包含項目，甚至決定競合關係均有待討論。以我國而言，對於國際經貿依賴性高，因應世界經貿環境的多變，許多建設型政策因此提出，如愛台十二建設、前瞻基礎建設計畫等，其多為投資金額高、規模廣且高度需要土地使用彈性規定之計畫，相較於具有長遠性的國土計畫而言，國土計畫是否能因應該彈性而做調整與改變？又如在美中貿易戰中，以臺商回流政策等，為因應世界經貿局勢所造成的部門間競合是否能有效整合？上述議題皆為部門整合所要面臨之課題。

過去臺灣曾設立常設型行政院層級協調機制，民國 91 年行政院成立行政院國土規劃推動委員會，該會任務之一為有關國土規劃之跨部會協調與專家、學者及民間團體意見之諮詢、整合與建議。依據《行政院國土規劃推動委員會設置要點》(已廢止)，召集人為政務委員派兼之，其餘部會均由次長、副署長、副主委層級派兼之，其討論層級高。再者，其透過該委員會下設「問題診斷諮詢小組」、「規劃作業小組」、「法令與行政推動小組」三小組負責進行研究，其中「問題診斷諮詢小組」下設「生態議題」、「生活議題」、「生產議題」、「景觀議題」等四分組，檢視國內現有文獻、計畫，釐清問題與提出建議，並以每 2 個月召開 1 次會議為原則，必要時得隨時召開臨時會議。因此，其常設型態以及研究機制形成其具有累積性、持續性之效果存在。

二、制度精進討論

無論國土計畫與部門計畫競合決定，或〈全國國土計畫〉核定過程中如何決定部門空間發展策略應包含內容與項目，跨部會的協調整合機制皆為需長期性討論以及制度化的任務⁴¹³。在民國 109 年《國土計畫法》修法時，社會大眾對於第 15 條新增「行政院核定之重大建設」得適時變更國土計畫一事，有其受民眾檢視不足之反彈。因此，在協調重大部門計畫與國土計畫之競合關係時，亦應受到民眾充分的討論。

本計畫分析二項方案作為協調整合機制，並同時以民眾參與平台，配

⁴¹³ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，花蓮縣文化局吳局長勁毅表示：「目前重大建設與重大政策分不清楚，例如再生能源是重大政策，但光電板的佈建是不是重大建設的作法？建議可由常設性之國土計畫審議會，將各類國土規劃整合或重大政策議題提會討論。」

合辯護式規劃方式，作為重要影響依據。第一方案為由國家發展委員會出任部門與國土計畫間協調整合機制；第二方案則由現行行政院國土計畫審議會出任協調整合的機制。以下分別說明：

（一）方案一：由國家發展委員會擔任協調機制

過往行政院為加強國家經濟建設有效推動，促進國家經濟整體發展，設立行政院經濟建設委員會，由該會負責統合各部會之重大建設規劃。然而受規劃思潮的影響，思維由綜合開發計畫轉變為空間發展策略，且於地方自治、因地制宜的趨勢下，經建會改組為國發會，部門重大建設已非單一部會能完全主導之。在各部會以各自立場形成計畫時，往往需要一溝通協調之平台，據以確保彼此不會產生競合關係。

依《國家發展委員會組織法》第 1 條規定，行政院為辦理國家發展之規劃、協調、審議、資源分配業務，特設國家發展委員會，因此國發會之角色職責雖相較於過去經建會之職責有所不同，但其依該委員會任務仍應肩負協調及分配之責，尤以同法第 2 條第 1 項第 7 款規定，其掌管事項包含國土、區域及離島發展與永續發展政策之綜合性規劃、協調、審議及資源分配。

再者，國發會為常設性組織，過去在經建會背景下曾有多次研擬國土空間規劃的經驗，對於國土規劃的長期性協調有利，且國土規劃的最終決定機制決定於國家發展之政策方向，國發會則屬國家發展的業務單位，因此針對本制度精進重點提出第一種方案為由國發會擔任各部會競合及決定下協調機制之推手。

然而國發會仍然屬於行政院管轄之單位，單獨由其擔任部門間協調機制之推手時，在審議機制、協調模式均不透明，且有直屬長官壓力下，易形成由政治影響國土計畫之協調。

(二) 方案二：行政院國土計畫審議會擔任協調機制

目前以行政院國土計畫審議會之作業構想與操作模式而言，其為任務型編組，且民眾參與機會較少，是否能有效決定〈全國國土計畫〉之核定、部門計畫與國土計畫的競合決定？

以我國高度依賴國際經貿而時常對於規劃上需要彈性調整的討論而言，行政院層級協調機制應常設化，使國土規劃能做長期協調。目前尚未研擬行政院國土計畫審議會設置要點，而以「行政院國土計畫審議會作業構想」表示，因法無明定，建議俟審議會運作一段時間後，視實際需要再行訂定相關行政規則。

因此針對本制度精進重點提出第二種方案為由行政院國土計畫審議會作為各部會競合及決定之協調機制，其優勢為目前《國土計畫法》第7條已規定〈全國國土計畫〉之核定或部門計畫與國土計畫的競合決定由行政院國土計畫審議會來操作，於法規上並不需要做調整或修正。然目前行政院層級國土計畫審議會為任務性編組，且包含其設置要點、審議規則、民眾參與方式、部會協調機制等均尚未有規範，因此其是否能作為協調整合之平台介面仍待討論。

(三) 民眾討論平台及辯護式規劃之意見做為行政院層級協調國土規劃競合之重要參據。

在行政院層級協調整合機制中，應完整納入民眾參與討論。以法國為例，其設立全國公共辯論委員會(The Commission Nationale du Débat Public)，在該委員會中，透過公民對於社會經濟和環境重大影響的公共政策進行辯論，並且由該辯論結論據以影響最終決策，其屬於一獨立行政管理機構，因此不受其他行政機構影響，且公眾辯論之機制係為確保同一論述之公民能互相補充專業知識及完整對於議題進行探討，其於政策推動時亦能降低民眾反對的聲浪⁴¹⁴(Marshall, 2014, 2016)。

國發會目前設有「公共政策網路參與平台」⁴¹⁵，該平台設有「眾開講」機制，提出各政策內容讓民眾討論，彙集群眾智慧。因此，建議參酌法國全國公共辯論委員會中，曾對於重大建設政策有民眾參與辯論的

⁴¹⁴ 參考法國全國公共辯論委員會網站任務，網址：<https://www.debatpublic.fr/ses-missions>

⁴¹⁵ 參考國發會公共政策網路參與平台，網址：<https://join.gov.tw/>

經驗，當重大部門計畫與國土計畫產生競合時，以我國「公共政策網路參與平台」之機制，廣蒐各界意見，並尋求競合之重要爭點及各方代表性人物或團體（包含政府單位）⁴¹⁶，另以辯護式規劃方式（Advocacy Planning），針對議題進行辯護，並以之作為協調之重要參據。

因部門協調機制最終將影響國土計畫適時變更之相關規定，目前專家學者認為，國家發展委員會作為國家發展之幕僚機構，應秉持其任務作協調⁴¹⁷。然為解決國發會作為協調整合之機關具其不可抗之因素，因此仍應藉由《國土計畫法》第 7 條規定之行政院層級國土計畫審議會，研擬相關設置要點，以合議制度共同討論。意即以過去行政院之指示，由國發會作為行政院層級國土計畫審議會之幕僚機構⁴¹⁸，在部門協調整合機制上，由國發會對於各部門計畫審議時，分析其是否有部門間之競合問題，並提至行政院層級國土計畫審議會作常態性之討論。此外，為解決行政院國土計畫審議會運作方式備受社會大眾檢視一事⁴¹⁹，其應搭配民眾討論平台及辯護式規劃之民眾參與，進行部門計畫與國土計畫競合協調，以達決策正義。

上開內容建議參酌《內政部國土計畫審議會設置要點》，由行政院指派政務委員擔任行政院國土計畫審議會之召集人，並由國發會副主委擔任副召集人，國土區域離島發展處作為國家發展之國土規劃業務單位，因此由其處長擔任執行祕書一職⁴²⁰。透過各專家學者、相關單位等之聘任，負責長期研商各部門計畫之協調，並於必要時組成專案小組，負責研究重大協調及民眾參與之辯護式規劃一事。

⁴¹⁶ Paul Davidoff 認為，一個辯護式規劃者不僅是一個資訊的提供者，他會是一個現行趨勢的分析者、一個未來狀況與詳細的手段模擬者（Davidoff，1965）。

⁴¹⁷ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，賀陳旦董事長及林監察委盛豐員均認為應由國發會作為部門協調整合單位。

⁴¹⁸ 依據民國 106 年 3 月 7 日行政院函示（發文字號：院臺建字第 1050050119）由國發會擔任行政院層級國土計畫審議會之幕僚機關。

⁴¹⁹ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，邱榮譽講座教授文彥表示，目前行政院國土計畫審議會目前運作方式尚未受外界檢視，其審議功能、機制、操作、資訊公開等制度都有待討論。

⁴²⁰ 其係依照民國 106 年 3 月 7 日行政院函示（發文字號：院臺建字第 1050050119）由國發會擔任行政院層級國土計畫審議會之幕僚機關為發想。

參、國土計畫適時檢討變更範疇修正

一、制度現實與問題

由《國土計畫法》第 17 條的條文可見，當部門重大建設與國土計畫產生競合時，報由中央主管機關協調；協調不成時得報請行政院決定之。然而當行政院決議以部門重大計畫優先而應修正國土計畫時，若該部門重大建設並非《國土計畫法》第 15 條規定之重大公共設施或公用事業計畫，則修正無門，而須待通盤檢討。然而其部門重大計畫經常具時效性，尤以近年世界經貿環境變遷迅速為例，因此是否能待通盤檢討時再進行變更引起討論。

民國 107 年 4 月 27 日行政院核定〈全國國土計畫〉時，行政院發文予內政部表示「考量國土計畫仍有因應政府推動國家重大建設計畫之需要，土地之使用管理規則應保留彈性，請配合修正本法相關條文規定，俾增加執行彈性，以提升國家競爭力。」因此，109 年 2 月 20 日行政院第 3690 次會議決議通過行政院版「《國土計畫法》部分條文修正草案」在第 15 條中，將「經行政院核定之國家重大建設計畫」納為可適時檢討變更國土計畫之情事，且屬於程序得予簡化之範疇。行政院說明：「基於國家整體發展，因應全球政治經濟情勢變化，帶動產業轉型或引導跨直轄市、縣(市)區域發展等，有提出重大建設計畫之需要，且因國家重大建設計畫不以公共設施或公用事業計畫為限，與現行第三項第三款規定之主體及範疇均不相同，且為避免國家重大建設計畫過於寬泛，以經行政院核定者為限」。

民國 109 年《國土計畫法》第 15 條的修正草案，引起各界爭議⁴²¹，立法委員認為此舉為空白授權予行政院，並認為開發前應有足夠的檢視、審查，地方民眾跟環團的聲音才能被聽到，最終因討論不足而未修正《國土計畫法》第 15 條。

⁴²¹ 民國 109 年 2 月 25 日，時代力量黨團舉行記者會，認為開發前應有足夠的檢視、審查，地方民眾跟環團的聲音才能被聽到，因此誓言擋下修法。(環境資訊中心：民國 109 年 2 月 25 日陳文姿報導)，網址：<https://e-info.org.tw/node/223212>，擷取時間：民國 109 年 5 月 29 日；民國 109 年 2 月 26 日，立委林淑芬、前立委邱文彥、立委洪申翰、立委陳椒華、立委蔡壁如與環團一起舉行記者會，批評這樣的修法方向會讓政治勢力介入，等於架空《國土計畫法》。出席記者會的內政部次長花敬群也表示，重大建設會有更清楚的定義。(公視新聞：民國 109 年 2 月 26 日，林靜梅、陳信隆臺北報導)，網址：<https://news.pts.org.tw/article/468132>，擷取時間：民國 109 年 5 月 29 日。

反思各重大建設之程序，從先期規劃到核定計畫均有一定流程及程序，以及《國土計畫法》第 17 條規定，部門計畫在先期計畫時即應先行徵詢國土主管機關之意見，因此若於重大建設核定後才啟動適時變更國土計畫程序，易使該計畫與其周圍缺少連結性與整體性之考量，其時機上具不妥之處。若以部門計畫先期計畫協調後即啟動配合修正國土計畫，其時機則較為妥適，且能先期整體規劃。

回顧過去各版本《國土計畫法（草案）》中，大多有「各級審議委員會建議」可適時變更國土計畫之情事，然而在過去民間團體與政府部門強力對峙下，及各級審議會機制未能公開透明狀況下，形成民眾對於政府部門之不信任，最終於現行機制下無因協調機制可適時變更國土計畫之情事，而導致國土計畫恐無法順利推動。因此，於長程理想之情境中，若《國土計畫法》第 17 條之協調機制受學者、專家、民間團體及有關代表具充分檢視下，且能於公開透明的狀況下決定，則可考量以該協調下所做之決定作為適時變更國土計畫之情事。一方面在其課責性歸於該決策正義上，另一方面則是在部門計畫先期計畫時，即能讓國土計畫及早作整體性考量而後變更。

另外，在行政院層級決策正義尚未達成、民眾對於國土計畫之認識及信心尚待建立之前，可於限縮重大建設範疇作為短中期務實情境考量之方案。民國 109 年 2 月時，內政部花次長敬群在立法委員所辦的記者會中表示，政府部門憂心未將重大建設定義清楚，容易出現炒地皮、圈地等均非政府部門所樂見之事。因此，將其範疇設定清楚則為可供考慮選項之一。109 年 3 月間，民進黨黨團曾表示，將能使國土計畫適時變更之行政院核定國家重大建設正面表列其範疇，限定於新能源、文化與農業三個類別，然而最終亦因討論不足而未將之納入民進黨團版本「國土計畫法修正草案版」中。

以目前《國土計畫法》第 15 條第 3 項第 3 款規定，政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫得以適時檢討變更國土計畫，而依《重大之公共設施或公用事業計畫認定標準》第 2 條規定，所稱重大之公共設施或公用事業計畫，係指重要運輸、水利、能源或其他經中央主管機關認定具有公共使用性質之維生基礎設施或事業計畫，及其申請範圍內之必要性附屬設施，且其服務範圍跨直轄市、縣（市）。

而以近期國家重點推動之前瞻基礎建設計畫為例，依《前瞻基礎建設計畫條例》第 4 條規定，其項目包含：一、軌道建設；二、水環境建設；三、綠能建設；四、數位建設；五、城鄉建設；六、因應少子化友善育兒空間建設；七、食品安全建設；八、人才培育促進就業之建設等，範疇較《國土計畫法》相關規定多出許多項目。

二、制度精進討論

以民國 109 年行政院所提出之《國土計畫法》部分條文修正草案第 15 條「行政院核定之重大建設」得適時變更國土計畫之規定，其程序上看似為獨立的重大建設影響整體國土規劃，或不與其周遭之國土規劃作連結，且並未有足夠讓外界檢視的機制存在而引起反對。然而以前一流程精進重點中有關跨部會協商整合機制之討論，係為部門計畫之先期計畫與國土計畫的協調，倘若於部門計畫先期計畫時，即協調完成啟動國土計畫的修正，則不易有重大建設蛙躍式或獨立性變更的問題。

若以前一流程精進重點為例，除有長期性討論之部門競合協調平台，累積大量討論知識與內容外，另有民眾討論平台之辯護式規劃作為基礎，則可大幅提升其決策正義。另外，將《國土計畫法》第 15 條適時變更情事增加該協調結果得以適時變更國土計畫，則能將課責性與決策正義結合，並同時解決目前機制在因應具時效性之重大建設無法順利彈性規劃之窘境。

然考量當民眾參與機制尚未成熟，而國土計畫仍有因應國際趨勢發展需要時，為同時達成程序正義與因應國家發展，因而討論將行政院核定之重大建設項目作定義與範疇的限縮，如民國 109 年民進黨團所提之 3 種範疇、《前瞻基礎建設條例》所提 8 種範疇或其他具有時程緊迫性需適時變更國土計畫之範疇，且為同時強調程序正義與充分的民眾參與，應將之限定於程序不得簡化之。惟限縮各該重大建設範疇應為短期權宜之計，儘管能在有限時間內說明其欲推行之重大建設有修正國土計畫之必要，然而除了在立法院修法有其困難之外，重大建設範疇廣泛，其以正面表列方式並不易將現代產業變化快速之種類均納入考量。

肆、重大建設循都會區域計畫機制整合

一、制度現實與問題

以行政院於民國 109 年國土計畫法部分條文修正草案第 15 條的修正，新增「行政院核定之重大建設」得以適時變更國土計畫，其提出之理由表示「基於國家整體發展，因應全球政治經濟情勢變化，帶動產業轉型或引導跨直轄市、縣(市)區域發展等，有提出重大建設計畫之需要，且因國家重大建設計畫不以公共設施或公用事業計畫為限，與現行第三項第三款規定之主體及範疇均不相同，且為避免國家重大建設計畫過於寬泛，以經行政院核定者為限」。

上述行政院提出修法之理由與國土計畫體制下之都會區域計畫有強烈連結性存在。首先，依《國土計畫法》第 3 條第 1 項第 4 款規定，都會區域指由一個以上之中心都市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市、區)所共同組成之範圍。其範圍中與行政院所提跨直轄市、縣(市)區域發展有相同作用。況且，依據《國土計畫法》第 6 條第 1 項第 7 款規定，都會區域應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能提升競爭力。此與行政院所提提升國家競爭力亦為相同方向。再者，目前《國土計畫法》第 15 條第 3 項第 4、5 款規定，屬於全國國土計畫者，為擬定、變更都會區域或特定區域計畫內容，以及屬直轄市、縣(市)國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項得適時變更。亦即以現行國土計畫體制下，為擬定都會區域計畫時即可適時變更國土計畫。

另外，根據行政院主計總處對於都會區的定義，係指在同一區域內，由一個或一個以上之中心都市為核心，連結與此中心都市在社會、經濟上合為一體之市、鎮、鄉(稱為衛星市鎮)所共同組成之地區，且其區內人口總數達三十萬人以上。許多重大建設為達成多數人可受益的效果，經常設於都會區域內，如軌道建設、城鄉建設等，此亦益於都會區域的成長與連結。

二、制度精進討論

過去在規劃或實務界上多討論部門計畫與國土計畫的競合關係，似乎部門計畫與國土計畫必定會產生競合。然而若將該「競合」關係，在不同手段中變成「接合」關係，似乎可以作為一可思考途徑。因此，在民國 109

年《國土計畫法》第 15 條修正未果狀況下，可考量在國土計畫架構下，以都會區域計畫作為思考手段。

以目前《國土計畫法》第 15 條第 3 項第 4、5 款規定，屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容，得適時變更；而直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項亦能適時變更。因此，目前都會區域計畫適時變更國土計畫於法律上已有依據。是以，本計畫建議：

(一)為落實空間規劃通盤考量，行政院推動之重大建設若有適時變更國土計畫之必要，得透過都會區域計畫程序辦理，作為《國土計畫法》第 15 條修法困難之權宜之計。

(二)考量各部門之重大建設多具有時效性，因此各部門應掌握都會區域計畫擬訂之期程，在都會區域計畫擬訂之時，若有新增重大建設而須適時變更國土計畫之需要，以都會區域計畫角度構思重大建設之整合。

第三節 制度精進重點建議

壹、核心觀念：國土計畫優位性的認知建立

國土計畫的優位性於各年代下具不同的解讀方式，在民國 84 年《國土綜合開發計畫法（草案）》中規定，各目的事業主管機關應依據國土綜合開發計畫，訂定其事業實施計畫及中長程事業發展計畫⁴²²。然而民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》移交至內政部辦理時，則規範部門計畫及事業計畫不得牴觸國土綜合發展計畫。直至民國 93 年後之《國土計畫法（草案）》與今日法案規定相近，均用各目的事業主管機關擬訂或訂定之部門計畫應「遵循」國土計畫，來表達國土計畫的優位性。

上述為法案之討論過程，然而 20 多年以來法案其實並未通過，因此在實務層面而言，國土計畫優位性取決於負責國土規劃的單位的權力。過去由經建會訂定國土綜合開發計畫引導內政部訂定區域計畫，以及各直轄市、縣（市）所擬訂的直轄市、縣（市）綜合發展計畫與都市計畫，且因過去經建會掌握多數政府投資經費及其審查權，當時國土計畫的優位性也因此提升。然而在臺灣民主化的進程下，經建會的權力逐漸削弱，各部門掌管之重大建設及各直轄市、縣（市）政

⁴²² 民國 90、91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》與 84 年版接近，「目的事業主管機關應依據國土綜合發展計畫所列各部門計畫發展構想，擬訂或修正部門計畫。」

府的政治影響力逐漸擴大，國土計畫的優位性亦因此削弱。儘管民國 102 年內政部為使國土計畫體系先行運作，建立全國區域計畫與直轄市、縣（市）區域計畫之架構體系，但依《區域計畫法》相關規定，僅有空間計畫與部門計畫之相互配合⁴²³，並無所謂國土計畫優位性質存在。

儘管目前《國土計畫法》已於民國 105 年起施行，然而其主管機關為內政部，與其他部門主管機關為平行機關，因此面臨無職權及資源可影響其他部門之情形下，應如何維持國土計畫優位性？部門計畫與空間計畫之間的關聯應該如何看待與處理？揆諸世界各國看待重大建設計畫與空間計畫的關係多朝向各式重大建設充分整合納入規劃過程中。因此，以各國經驗而言，國土計畫之優位性應建立於其可達綜效之平台角色，而非由空間部門據以引領各部會。各部門應儘量提出其空間之需求、佈局，而空間計畫的角色僅作為各部門之協調平台。國土計畫之部門計畫因係各部門自行提出，因此在國土計畫之優位性下，其亦均應遵循之，不僅是遵循其部門計畫，亦能達成遵循國土計畫，使國土計畫優位性質得以存在。

因此本計畫認為，國土計畫的優位性主要係基於各部門主動提出的計畫，以及作為各部門解決問題的平台。而如何建構優位性，主要有三項要素：其一為具有空間觀的部門計畫建立；其二為民眾的充分參與；其三為國土主管機關理解部門狀況，具有充份協調成國土計畫之能力建立。亦因國土計畫係建構於此要素之上，其代表某種程度上的社會共識，因此具有國土計畫的優位性（如圖 81）。

⁴²³ 《區域計畫法》第 12 條規定：「區域計畫公告實施後，區域內有關之開發或建設事業計畫，均應與區域計畫密切配合；必要時應修正其事業計畫，或建議主管機關變更區域計畫。」

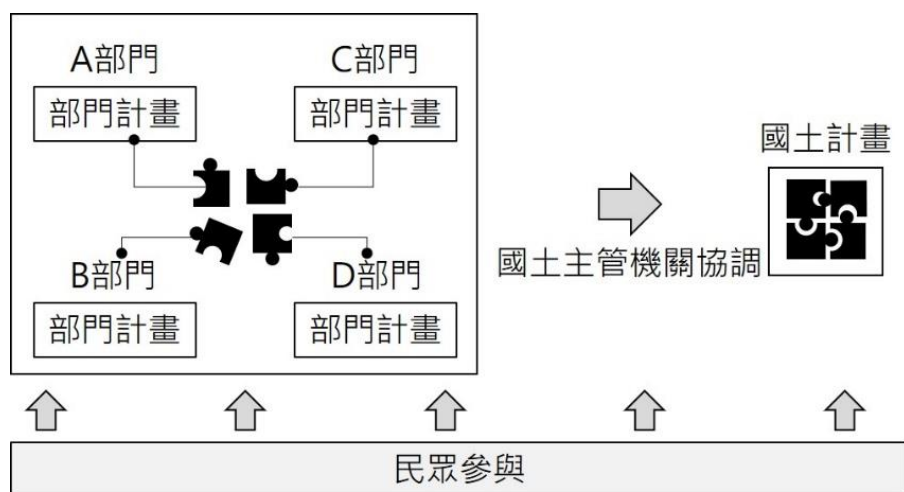


圖 81 國土計畫優位性示意圖

資料來源：本計畫繪製

貳、具體建議

透過以上制度精進的分析，本計畫建議由部門計畫與國土計畫競合協調流程中各關鍵逐一進行制度調整（圖 82）。首先，在關鍵重點 1「國土計畫擬訂期間如何精進各部門空間發展策略」，本計畫認為應將行政資源投入各部會進行空間基礎資料分析與佈局計畫研究，部分部門甚至應考量設置或將目前組織改組，使其部門具與國土計畫部門對接之窗口，據以研擬長期規劃。在部門間有競合時，則以各該部門之空間計畫作為協調整合之基礎。而國土主管機關則應將國土計畫作為各部門形成綜效之平台，促使各部門提出相關空間需求以供國土計畫內協調整合，甚至應指定國家級國土規劃研究單位進行國土計畫中整合達成綜效之研究，及成為各部門計畫競合時須協調整合之智庫。

第二，在關鍵重點 2「行政院層級跨部會協調機制」，本計畫認為國家發展委員會身為國家發展之幕僚機構，且其已被委任為行政院層級國土計畫審議會之幕僚機關，因此應由國發會負責長期研究國土規劃政策議題，定期提報行政院國土計畫審議會討論，以反應該時期國家發展方針與國土規劃之接合，並應將行政院層級國土計畫審議會設立設置要點、會場管理要點等，確保專家、學者、民間團體的充分討論⁴²⁴。在重要議題上更應運用現有公共政策參與平台蒐集意見及重要團體，以辯護式規劃的程序，使重要議題的討論更為充分。

⁴²⁴ 民國 106 年 3 月 7 日行政院曾函示由國發會作為行政院層級國土計畫審議會之幕僚機關，然目前依《國土計畫法》相關規定，行政院層級國土計畫審議會並未揭示其為國發會之權責，因此此處為依循過往歷史函示及座談會上專家學者之立場，「建議」其作為行政院國土計畫審議會之幕僚機關。

第三，在關鍵重點 3「國土計畫適時檢討變更範疇修正」，本計畫認為在前述行政院層級跨部會協調機制具有決策正義，且充分納入民眾討論，使其最終決策具有可課責性後，則可由該決策作為適時變更國土計畫之彈性，以因應世界經貿多變之局勢。

最後，在關鍵重點 4「重大建設循都會區域計畫機制整合」，本計畫認為以目前《國土計畫法》第 15 條修正未果，而部門計畫如有因應世界變化需適時變更國土計畫之必要，則可在都會區域計畫擬訂之時，以都會區域計畫整體空間規劃之觀點，將重大建設納為提升都會發展競爭力之權宜之計。

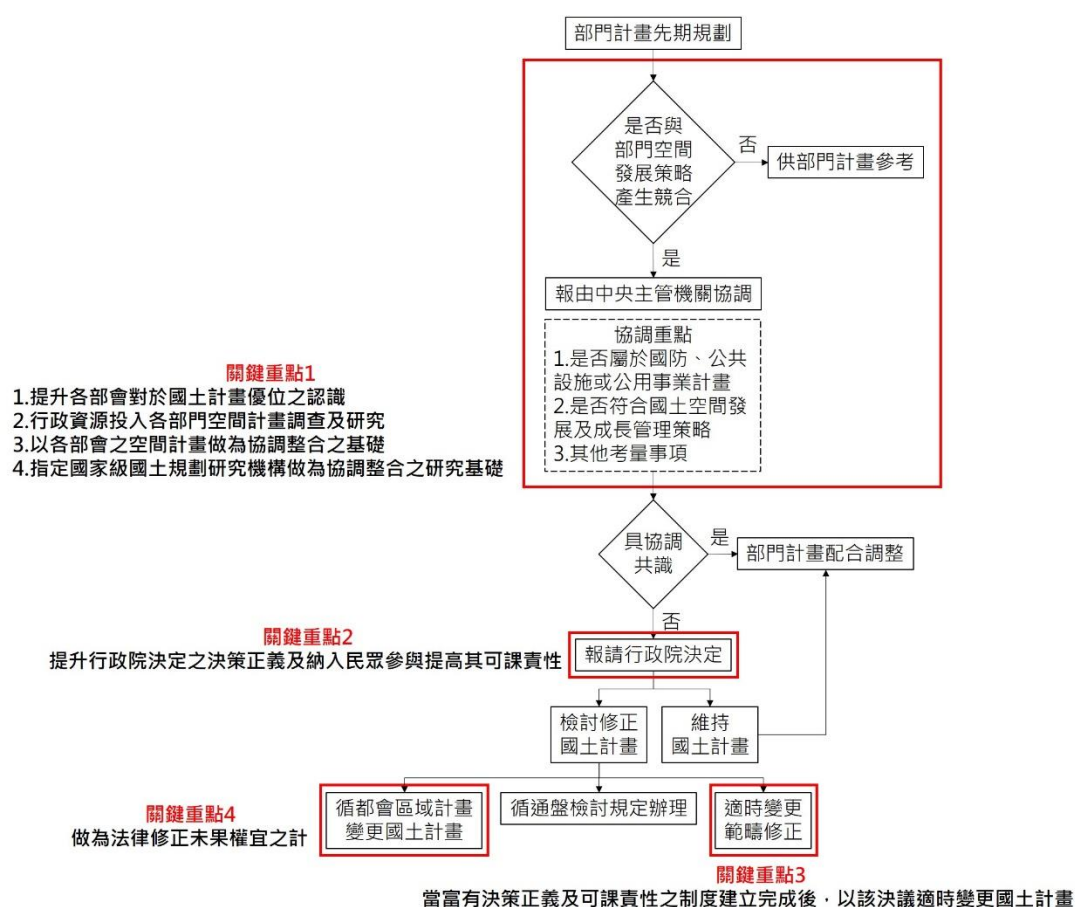


圖 82 整體流程制度精進重點建議

資料來源：本計畫繪製

第八章 國土計畫法制度精進分析及建議：鄉村地區整體規劃

第一節 背景說明

長久以來，囿於臺灣都市土地與非都市土地二元管理之空間計畫體制，鄉村地區欠缺整體空間規劃，逐漸導致土地使用失序、環境品質低落、農地資源流失等國土問題。是以，國土計畫法制化過程之核心任務，除積極確立計畫引導國土發展之正當性與有效性，並特別聚焦於處理既有非都市土地缺乏計畫引導發展與管理之沉痾。

國土計畫法之推動過程，民國 80 年代初期，曾研議於國土規劃體系中加入《城鄉計畫法》，試圖整合都市與非都市土地之規劃管理。86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》中指出，「城鄉計畫」係指以直轄市、市、鄉(鎮、市)行政轄區或指定地區為範圍之實質建設計畫，屬國土綜合發展計畫體系最下層計畫，依據直轄市、縣(市)綜合發展計畫之目標及政策，實施發展許可制及土地使用分區管制。內政部爰於 89 年提出《城鄉計畫法(草案)》，後經討論，考量《城鄉計畫法》窒礙難行而取消制定。

然而，計畫引導城鄉整體發展及國土一元化管理之倡議，除透過民國 93 年函送立法院審議之《國土計畫法(草案)》所建立的「國土功能分區」制度，持續積極推動，並於 107 年〈全國國土計畫〉研擬過程中，確立臺灣「鄉村地區整體規劃」為當前國土規劃之重要任務。藉由 108 年 2 月《國土計畫法施行細則》之修法、以及〈直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊〉之研議，已初步就鄉村地區整體規劃之法制定位及操作機制，逐步形成制度。

綜上所述，「鄉村地區整體規劃」，實為當前國土計畫有效實踐之重要挑戰，鑑於既有法規制度，恐不足以因應鄉村地區發展之多元性、鄉村規劃問題之複雜性，有必要就相關法制之精進，進行研議。爰此，本計畫討論議題如下：

- 一、如何認識鄉村地區整體規劃？
- 二、鄉村地區整體規劃如何納入國土規劃體系？
- 二、為推動鄉村地區整體規劃，如何活用與創新既有制度工具？
- 四、研擬執行鄉村地區整體規劃之配套措施。

壹、長久忽略的鄉村規劃

據統計資料顯示，臺灣目前共有超過 4,000 處之鄉村區。民國 63 年《區域計畫法》施行以來，為將非都市土地納入土地使用管制，在劃定使用分區及編定使用地，大多採行現況使用編定用地，而未對土地使用分區進行規劃。受限於非都市土地係依現況編定的起點，導致計畫性自始缺乏，分區亦無發揮對用地的指導功能。另一方面，89 年《區域計畫法》的修法下，法制化的開發許可制更衍伸出許多不符合原本分區使用的開發模式。

在國土空間規劃體制無計畫有效引導下，綜觀國內相關農業環境發展治理法令規章，仍有如《農業發展條例》、《農地重劃條例》、《農村再生條例》、《農村社區土地重劃條例》、《區域計畫法》第 15-1 條等，提供多種鄉村地區中生活、生產發展途徑與工具。特別是《農村再生條例》第 15 條中建立了農村的空間規劃，企圖實踐計畫引導發展的精神。自民國 96 年以來，以農村再生機制治理作為處理鄉村地區之問題開始廣泛討論。行政院農委會在研擬《農村再生條例》過程中，亦指出其是在原有土地管理架構下，以部門計畫方式，活化農村土地⁴²⁵。因此，《農村再生條例》在促進農村活化以提升整體發展之目標下，按第 15 條之規定：「直轄市、縣（市）主管機關得就實施農村再生計畫之地區，依土地使用性質，擬訂農村再生發展區計畫，進行分區規劃及配置公共設施。」農村透過導入農村再生發展區之功能分區管理制度，藉由功能性分區之計畫規範，促進積極性之土地使用，以確保農村之永續發展與文化地景及優良農田之保護。然而，受限農委會並非為空間部門主管機關，以農產業為出發點下，過去 10 年來的業務，農村再生計畫又以聚焦於軟性面向的政策工具，包括：農村設計、社區培力等方式。迄今「農村再生發展區計畫」仍無實際案例。是以，改善非都市土地的生活、生產實質環境之效果有限。

是以，非都市土地在欠缺整體空間規劃與實質計畫下，空間無秩序蔓延發展。生活環境品質受公共設施缺乏外，農村景觀、農地資源目前更面臨日漸消失的危機。

⁴²⁵ 行政院農委會（2009）「推動農村再生不會偏廢農民生計，也沒有違憲的問題」，
https://www.coa.gov.tw/theme_data.php?theme=news&sub_theme=agri&id=3331，
擷取日期：2021/02/17

貳、城鄉計畫法的企圖與挫敗

國土空間規劃曾於《城鄉計畫法》研擬的討論過程中，以土地管制一元化為核心精神，企圖整合都市與非都市土地，並健全城鄉發展。

民國 80 年代期間曾一度出現研擬《城鄉計畫法 (草案)》之討論。根據該草案第 1 條之立法目的指出：「為落實國土及直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫，促進城市鄉村有計畫之均衡發展，提昇生活環境品質，特制定本法。」

內政部營建署於民國 82 年曾委託中華民國都市計劃學會辦理「都市計畫法全面修法重點之研究」，針對當時計畫體系、過程、內容、實施等進行檢討。由於臺灣國土分別受《都市計畫法》、《國家公園法》、《區域計畫法》等不同法源管制之多軌運行，在計畫之擬定或編定及變更程序迥異，土地使用管制規定亦寬嚴不一，更直接造成城鄉發展與管制之失衡現象，因此應以研擬《城鄉計畫法》作為對策。

為了跳脫過去管制二元化的空間規劃思維，解決都市計畫依據《都市計畫法》，非都市土地使用管制則依據《區域計畫法》及其相關法令，平行法令體系執行下所造成生活環境惡化及城鄉發展失衡之問題。因此，《城鄉計畫法》中一個立法重點乃是將非都市與都市土地進行整合。而後，內政部營建署於民國 89 年完成研擬《城鄉計畫法 (草案)》(如圖 83 所示)。

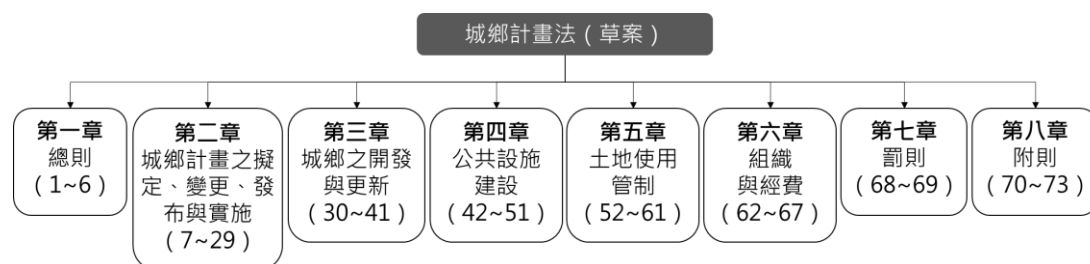


圖 83 民國 89 年《城鄉計畫法 (草案)》立法架構

資料來源：內政部營建署 (2000)

《城鄉計畫法 (草案)》將全部的國土皆納入空間規劃，非都市土地視為與都市土地一體下，承襲過去都市土地規劃思維，在公共設施取得上可以透過市地重劃、容積移轉、聯合開發等方式。另一方面亦補充現有都市土地開發制度不足之角度切入，包括建立開發許可制、私人自行施行整體開發。

在國土規劃體制之法制定位上，《城鄉計畫法（草案）》係作為「城鄉計畫」的法據。民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》將「城鄉計畫」納入國土計畫體系，透過國土規劃體制分為政策性之綜合發展計畫與實施性之土地利用管制計畫，以「國土綜合發展計畫」作為上位計畫，指導直轄市、縣（市）綜合發展計畫，並再以「城鄉計畫」作為最下層計畫，統合都市與非都市土地，實施發展許可制（開發許可制）及分區使用管制之實質建設計畫。因此，在《城鄉計畫法》訂定下，將取代《都市計畫法》與《區域計畫法》中土地使用管制，並以「城鄉計畫」完成整合都市計畫及非都市土地使用分區編定管制。

為使國土計畫法與城鄉計畫能具體落實，民國 89 年內政部營建署國土規劃推動小組提出「國土法與城鄉計畫法立法總結報告」，修正未來國土計畫之架構（如圖 84 所示），以落實計畫發展管制。在計畫體系上，分二個系統，屬於國土利用與部門計畫之規劃與協調部分，計畫種類包括國土利用政策計畫、特定區域計畫、縣市發展計畫，類似日本國土綜合開發計畫體系；另外屬於實質土地使用規劃部分，計畫種類包括城鄉綱要計畫及實施計畫，類似日本國土利用計畫體系。同時，都市與非都市之土地使用分區亦進行簡化與整併，土地將按其資源特性與條件重新劃設新的分區，並且連結到新的土地使用管制。

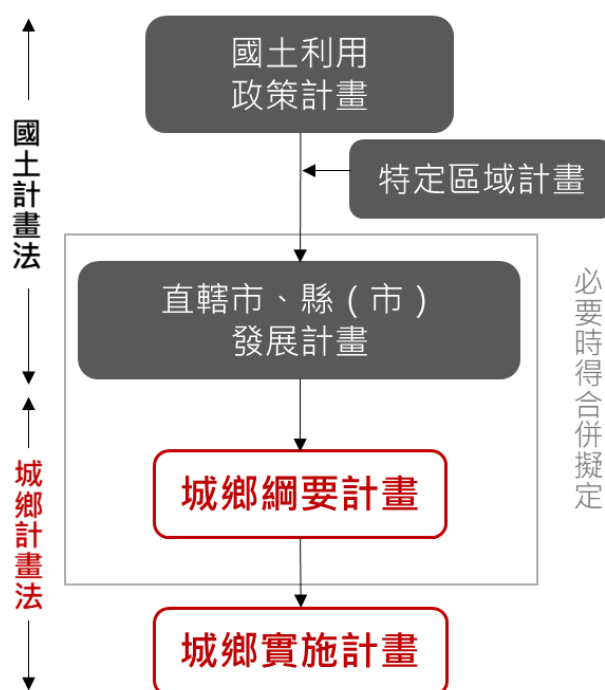


圖 84 民國 89 年國土計畫體系構想

資料來源：內政部營建署國土規劃小組（2000）

然而，《城鄉計畫法》的推動在成本及預期成效之考量下，最終於民國 90 年林常務次長中森召集跨部會會議協商中決議取消立法。是以，在《城鄉計畫法》窒礙難行的考量下，以「城鄉計畫」作為都市與非都市空間規劃整合的計畫系統不復存在。90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》中，土地使用管制維持過去既有體例，而都市計畫部分則另依《都市計畫法》有關規定辦理。

第二節 制度精進重點討論分析

壹、如何認識鄉村地區整體規劃？

一、制度現實與問題

為改善鄉村地區公共設施、居住、產業等發展問題，內政部於民國 107 年 4 月 30 日公告實施之〈全國國土計畫〉，建立「鄉村地區整體規劃」作為國土空間發展之重要策略。為跳脫過往非都市土地缺乏國土規劃系統引導，鄉村地區整體規劃為全國都市及非都市土地全面納入管制後首次推動，其承載了解決長久以來鄉村地區發展困境的期望。因此，作為一個創新的計畫系統，「鄉村地區整體規劃」目前仍處於制度初步形成階段，亟待於社會大眾重新認識⁴²⁶與達成共識，以利於後續政策之推動。

鄉村地區整體規劃涉及實質規劃。以當前臺灣「都市計畫」之經驗中，過往在規劃過程中往往注重現況檢討，並且在土地政策與都市規劃的實踐方面，往往由規劃專業者掌握，因此造成規劃觀念與方法無法因應當前都市發展需求，且在計畫執行時易遭受民眾挑戰而窒礙難行，造成實踐成果與計畫願景之脫節。

過往鄉村地區以農業為主要活動，近年來在多功能農業的論述下，鄉村地區更肩負國土空間結構發展的重要角色，提供糧食生產、環境景觀、文化傳承等。相較於都市計畫土地，鄉村地區的發展更重視與地方生活環境連結後所營造出的整體空間風貌（行政院農委會，2018）。因此，在經濟發展與資源挹注的不公義下，鄉村地區整體規劃更必須回到鄉村真實生活需求，及建構鄉村生活方式的社會性支撐系統⁴²⁷。

⁴²⁶ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，陳副教授志宏表示：「我們在計畫操作了前期，最常被問的問題，不管是民眾，或者是這個我們的委託單位，還是沒得回答，說鄉村地區整體規劃到底是什麼。」

⁴²⁷ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，黃教授偉茹表示：

是以，強調滿足實際需求的目標下，鄉村地區整體規劃作為一個新興的制度，可視為重新檢視規劃流程、挑戰過往規劃文化的契機，形塑相同價值而不同形式之鄉村地區。以下將分為三大議題，「鄉村地區的共識建立」、「規劃過程引入參與式規劃概念」、「強化專業者與民眾的教育與訓練」。

二、制度精進重點

（一）鄉村地區的共識建立

目前鄉村地區整體規劃已經成為一個正式的制度，且如火如荼的進行示範案例的操作中。然而，鄉村地區整體規劃作為臺灣計畫體制中的嶄新篇章，不論產、官、學、甚至社會大眾，皆對於該制度各自抱持著不同的想像與理念。可預見的是，未來容易在規劃過程產生歧見，甚至導致後續規劃的失焦。

本計畫建議，應與社會大眾建立鄉村地區整體的共識。而所謂的共識包括對鄉村地區本質的認識、需求的認識、社會網絡的認識、各別特色的認識。雖然目前政策文件中，對於鄉村地區整體規劃已經構築了初步的雛形，然而過去專業規劃者的規劃訓練或社會經驗中，往往注重都市空間的形塑，而鮮少碰觸鄉村地區的議題。另一方面，鄉村地區長期缺乏規劃所造成的問題，極為多元且複雜。規劃強調的是各個利害關係人的相互妥協，惟有透過不斷的交流、溝通，以至於理解，才能使計畫的路走得更長遠。

（二）鄉村規劃過程引入「參與式規劃」概念

近年來規劃思潮改變的影響下，逐漸重視民眾在規劃與決策過程中的角色。而在眾多的試驗中也發現，由下而上的規劃模式中，能凝聚地方共識，充分反映及滿足地方真正的需求，符合地方的期待，增加計畫順利實踐的機會。

「我們一直在談，就是所謂合適需求。因為我們一直看到鄉村是一直被消費的地方。那我們都很怕新的東西進去會造成炒作，或是一些我們不想要發生的事情發生。可是回過頭來，我們還是需要去規劃，去理解它真實的需求是什麼」、簡組長俊發表示：「今天我們要解決的是，鄉村問題裡面的哪一些問題，所以我覺得剛剛也有先進有提到它的維生系統，也許我們對於所謂的公共設施或者是它的基本的醫療或是等等，這些是不是我們重新再檢討一次。」

參與式規劃(Participatory planning)乃是強調以社區之參與，透過引入當地民眾參與規劃團體內，使規劃團體的內部組織與規劃方向充分進行協調，防止不同意見之衝突，俾使規劃成果更貼近在地需求。

在非都市土地長年的忽略造成的資源匱乏下，鄉村的發展與規劃須重新思考其模式，進而回應臺灣鄉村地區多元的特質以及當前複雜議題。目前，政府委託辦理的鄉村地區整體規劃的示範案中，皆在規劃流程中加入大量的民眾參與。舉辦工作坊、座談會等方式，成為鄉村地區資料蒐集與共識整合的重要取徑。

因此，為了加強與在地的連結，找出地方需求，應藉由規劃階段納入大量的居民參與的機會，並藉由參與式規劃的過程中，讓民眾有機會「做中學」，在認識與理解政策後，進而成為得以運用的在地人文資源，後續合作共同形塑鄉村。

本計畫建議，翻轉過去菁英式規劃的體制，逐步建構臺灣規劃的新文化，在鄉村地區整體規劃的辦理過程中，引入參與式規劃之概念，與居民共同形塑地方場域，助於往後投注最適切的資源，提升規劃成果的有效性。

(三) 強化專業者與民眾的教育與訓練

Follador 等人 (2018) 指出，特定歷史、地理區域、集體共享的文化、規範和行為等，仍有可能影響規劃過程朝向更協作的本意，阻礙民眾參與規劃的實踐性。因此，除了在制度層面翻轉過去規劃文化以外，同時亦得注重新規劃觀念的培養，作為支撐「鄉村地區整體規劃」的配套措施⁴²⁸。

目前內政部營建署對於鄉村地區整體規劃已逐步推動補助教學實習、資訊公開機制等機制設計⁴²⁹。本計畫建議，應更擴大加強溝通協調、

⁴²⁸ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，黃副教授偉茹表示：「我們事實上對於鄉村地區的產業是一無所知的，那對於鄉村地區的生活肯定也是一無所知，所以我們在談論鄉村地區整體規劃會面臨到一個問題，就是從本身我們的教育還有實作的經驗，其實都不足以去支撐這樣子的一個事情的進行。」

⁴²⁹ 補助教學實習：鼓勵大專院校透過教學及實習課程，參與直轄市、縣(市)國土計畫之鄉村地區整體規劃工作，培養長期性、在地性鄉村規劃團隊，內政部前以民國 108 年 6 月 20 日以台內營字第 1080808542 號令訂頒「內政部補(捐)助大專院校辦理鄉村地區整體規劃教學實習課程經費作業規範」，108 年至 109 年間補助師範大學、清華大學、成功大學、逢甲大學

教育訓練、議題研議等工作。包括舉辦「鄉村地區整體規劃」教育訓練與宣導活動，強化空間規劃文化之基礎教育，同時兼具培養專業者與民眾對於鄉村規劃的認識。專業者部分，透過「文官培訓制度」、「公務人員時數」、「專業訓練結合都市計畫技師時數」等，讓規劃者熟悉「鄉村地區整體規劃」內容、流程、執行方式等，使上位者應扮演好指導角色，強化自身對於政策的理解與運用。民眾部分，透過「加強資訊的公開與透明」，提升現有已架設之鄉村地區整體規劃專區、轉譯政策文件的製作、聯合各地鄉、鎮、公所資源舉辦系列座談會、博覽會、巡迴列車、工作坊、社區教室活動、培根計畫課程設計等，建立鄉村地區規劃共識、理解自身權益、增加未來推動鄉村地區整體規劃的量能。

貳、鄉村地區如何納入國土規劃體系？

一、制度現實與問題

「鄉村地區整體規劃」之制度建立係追溯到〈全國國土計畫〉辦理過程。民國 105 年內政部營建署城鄉發展分署於委託辦理「國土空間發展規劃委託技術服務案」之研究成果指出：「鑑於既有的法規工具下，農業之生活、生產、生態並無法有效的改善，鄉村地區急需透過整體規劃與配套工具之整合（內政部，2016）。」鄉村地區被指認為重要課題下，內政部營建署遂於〈全國國土計畫〉研擬過程中，新增了「鄉村地區整體規劃」。

鄉村地區整體規劃目前已透過法規命令之方式，在法定計畫〈全國國土計畫〉及《國土計畫法施行細則》中建立法定位階，包括〈全國國土計畫〉已就鄉村地區規劃提出指導原則，規範地方政府執行直轄市、縣(市)國土計畫，應以生活、生產、生態為規劃理念，研擬鄉村地區整體規劃；民國 108 年 2 月 21 日亦已修正《國土計畫法施行細則》第 6 條，明訂「鄉村地區整體規劃」為國土空間發展重要策略，且應於直轄市、縣(市)國土計畫載明。另外，內政部營建署亦刻正辦理鄉村地區整體規劃作業手冊之作業。是以，鄉村地區整體規劃雖然尚未落款於《國土計畫法》之法制體系，仍已逐步的建立制度中。然而，在未落款於母法《國土計畫法》之條文，仍有法律授權之疑慮，未來執行上恐會遭遇實務上的困難⁴³⁰。

等 4 校，共計 7 案，透過教學及實習，使學生瞭解鄉村地區整體規劃內涵；資訊公開機制：為使社會各界瞭解鄉村地區整體規劃政策內容、推動作法及進度，並於營建署網頁成立「鄉村地區整體規劃專區」，公開最新政策及資訊。

⁴³⁰ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，戴助理教授秀雄表

二、制度精進討論

為了確認「鄉村地區整體規劃」法制定位，以利後續制度之推動，本計畫認為應就鄉村地區整體規劃之「名詞解釋」、「國土規劃基本原則」、「計畫位階」、「計畫適時檢討」、「計畫內容」，修正《國土計畫法》及《國土計畫法施行細則》。

由於鄉村地區整體規劃仍處於制度形成階段，短期內仍需透過多元討論、示範案試驗等，找出鄉村規劃之共識。因此，本計畫奠基於目前已辦理之相關業務基礎，初步整理法規文字之方向作為階段性成果之呈現。未來，配合制度試驗成果滾動式修正，納入《國土計畫法》及其相關條文。

（一）名詞定義：新增《國土計畫法》第 3 條第 7 款

「鄉村地區整體規劃」一詞首次在〈全國國土計畫〉中出現。在〈全國國土計畫〉研擬、審議過程中，雖然曾嘗試定義「鄉村地區」，最終仍在行政院國土計畫審議會審議〈全國國土計畫〉期間將其刪除，並於後續再另行委託辦理相關研究。為了辦理「鄉村地區整體規劃」，如何定義鄉村地區整體規劃之「鄉村地區」？又，其指認的範疇又應如何界定？由於臺灣長期對於非都市土地規劃之忽略，且受到臺灣空間發展特質，城與鄉的界線並不容易被明確界定，因此過去並未予以鄉村正式、統一定義。

內政部營建署已於民國 108 年 2 月 14 日之函文⁴³¹、〈直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊〉、〈鄉村地區整體規劃作業手冊〉⁴³²中指出，辦理鄉村地區整體規劃範圍，以非都市土地為原則，不含都市計畫及國家公園計畫範圍。目前鄉村地區之規劃範疇已初步有指認，為扣除都市

示：「鄉村地區整體規劃目前在母法並沒有提及，因此國土計畫法又要怎麼規定全國國土計畫？重點內容又可以存在什麼？就營建署的說法是鄉村地區整體規劃是法規命令，因為是地方國土計畫的內容，但授權是命令位階，不得抵觸母法。在未授權下，未來鄉村地區整體規劃會站不住腳。」

⁴³¹ 內政部營建署（發文字號：營署綜字第 1081026680 號）：「...鄉村地區整體規劃主要為彌補非都市土地鄉村聚落長期無計畫指導之情形，而都市計畫或國家公園計畫已屬計畫管制地區，該二類計畫地區自有規劃系統，故不納入未來鄉村地區實質空間規劃範圍內以非都市土地為原則...。」

⁴³² 內政部營建署委託財團法人都市發展與環境教育基金會辦理 109 年度「直轄市、縣(市)國土計畫之鄉村地區整體規劃作業手冊」。

計畫土地及國家公園計畫土地之國土。因此，本計畫參考〈直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊〉對於鄉村地區整體規劃之規劃範疇⁴³³，建議於《國土計畫法》第3條「名詞解釋」，新增第7款「鄉村地區之範疇」：

「本法用詞，定義如下：……，鄉村地區：以「都市土地及國家公園土地以外」之傳統「非都市土地」為規劃重點；惟於規劃過程中，仍應考量鄉村地區周邊之都市計畫區定位及功能，研析鄉村地區與都市土地、國家公園土地之空間相互關聯性，據以指認鄉村地區屬性，提出合宜之土地使用指導及公共設施配置原則，並得藉由鄉村地區整體規劃成果，回饋檢討鄰近都市計畫之發展機能是否充足。」

此外，鑑於過去都市與非都市土地二元化規劃與管理之問題，且回應不同鄉村地區的特殊性，本計畫建議未來在鄉村地區亦應保有規劃範圍之彈性及具適度調整性，作為立法之考量。

(二) 國土規劃基本原則：新增《國土計畫法》第6條第9款

〈全國國土計畫〉目前已載明鄉村地區整體規劃係為城鄉發展空間之發展策略，未來將依據鄉村地區特性，分別按照「農業發展型」或「工商發展型」，針對居住、產業、運輸及公共設施等四大需求，納入鄉村地區規劃與配置，使鄉村人口穩定且持續發展，以創造鄉村友善與優質環境。是以，本計畫參考〈全國國土計畫〉中內容，建議於《國土計畫法》第6條「國土計畫基本原則」，新增第9款「鄉村地區之規劃原則」：

「國土計畫之規劃基本原則如下：…鄉村地區應以形塑鄉村特色風貌，以滿足生活、生產、生態原則，實施整體規劃。」

此外，鄉村地區面臨議題多元，在資源極度匱乏不易發展下，應更注重基本生理需求，本計畫認為在鄉村地區應尊重在地紋理、並以優先滿足地方需求作為立法之考量。

⁴³³ 〈直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊〉指出：「規劃範疇參考內政部營建署城鄉發展分署委託之106年度「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」研究案，未來建議辦理鄉村地區整體規劃範圍，以非都市土地為原則(不含已有都市計畫及國家公園計畫範圍)，惟如規劃範疇外之^{鄰近}都市計畫地區，其提供鄉村地區空間服務及相互鏈結程度高者，得一併納入鄉村地區空間規劃之基礎評估。」

(三) 計畫位階：修正《國土計畫法》第 8 條第 3 項、新增第 10 條第 2 項

過去，民國 93 及 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》，將國土計畫分為全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫、直轄市、縣（市）國土計畫四種。而都會區域計畫及特定區域計畫應遵循全國國土計畫；直轄市、縣（市）國土計畫應遵循全國國土計畫、都會區域計畫及特定區域計畫。

然而，考量特定區域計畫係因應具有跨域性、協調性、功能性等特殊地區之空間計畫；都會區域計畫則為提升國際競爭力，屬於戰略或建設屬性之都會區之空間計畫。而在參考國外先進國土計畫體系，大多無「特定區域計畫」該類型空間計畫；又「都會區域計畫」強調建設層面，與國土計畫係屬土地使用管制之屬性截然不同。

是以，該二類型空間範圍不再獨立擬訂國土計畫，而是確立兩種計畫為〈全國國土計畫〉之附冊，於各級國土計畫分別針對特定區域或都會區域研訂空間發展構想及土地利用指導原則，此舉不但提高其計畫層級，並將使國土計畫體系更為明確。

雖然目前在〈全國國土計畫〉、《國土計畫法施行細則》、〈直轄市、縣（市）國土計畫規劃手冊〉中，已經有對它的定位有所鋪陳，然為了加強與直轄市、縣（市）國土計畫的連結，並且有效地指導每一個鄉、鎮、市、區，應將鄉村地區整體規劃定位為直轄市、縣（市）國土計畫附冊。是以，本計畫建議調整《國土計畫法》第 8 條第 3 項國土計畫種類之文字，加入「鄉村地區整體規劃之位階」：

「國土計畫之種類如下：…

直轄市、縣（市）國土計畫，應遵循全國國土計畫。直轄市、縣（市）政府得就鄉村地區共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入直轄市、縣（市）國土計畫。」

以及《國土計畫法》第 10 條「直轄市、縣（市）國土計畫內容應載明事項」，新增第 2 項「鄉村地區整體規劃之位階」：

「直轄市、縣（市）國土計畫中涉有依第八條第三項擬訂之鄉村地區相關計畫內容，應⁴³⁴另以附冊方式定之。」

⁴³⁴ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，黃副教授偉茹表示：

(四) 計畫適時檢討：修正《國土計畫法》第 15 條第 3 項第 5 款

由於鄉村地區整體規劃於本次直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，僅能指認出優先整體規劃地區及辦理時程，〈直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊〉指出，直轄市、縣(市)政府得依據《國土計畫法》第 15 條第 3 項第 5 款之規定⁴³⁵，於鄉村地區整體規劃第二階段完成後變更直轄市、縣(市)國土計畫。因此，配合後續完成調查作業及空間規劃後，地方政府得以再另針對直轄市、縣(市)國土計畫中之內容進行調整，包括國土功能分區劃設之檢討、因地制宜之土地使用管制規則等。

配合本計畫前述將鄉村地區整體規劃納為直轄市、縣(市)國土計畫附冊之計畫位階，是以，本計畫建議調整《國土計畫法》第 15 條「適時檢討」之文字，新增「擬訂、變更鄉村地區整體規劃之計畫內容」：

「國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣(市)國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：…五、其屬直轄市、縣(市)國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項或為擬訂、變更鄉村地區整體規劃內容」

由於鄉村地區整體規劃後得以調整國土功能分區，易挑戰直轄市、縣(市)國土計畫之穩定性，本計畫建議未來應完善適時變更程序，強化其配套措施，避免鄉村地區整體規劃成為地方政府另類開發途徑⁴³⁶。

「『得以』的意思就是說，你可以做也可以不做，那如果我們認同其實應該要做，尤其我們想要真正去達成前面講的一些目標，也就是說不要在二元規劃了，然後我們應該一起去看，然後要考量到空間正義，如果是這樣的話那應該是應該要做。而且事實上可能需要直接在第十條第一項就是直轄市、縣(市)國土計畫內容中，可能就需要直接列出鄉村地區整體規劃這件事情，那當然考量到可能它的篇幅，可以用附冊的方式表示，但是他不應該是跟都會區域特定地區的國土計畫一樣比較像是常態性的例外，他應該是應該要做的事情」

⁴³⁵ 《國土計畫法》第 15 條第 3 項規定：

「國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣(市)國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。五、其屬直轄市、縣(市)國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。」

⁴³⁶ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，簡組長俊發表示：

(五) 計畫內容：新增《國土計畫法施行細則》第 6 條之 1

根據目前內政部營建署於民國 108 年 2 月公布「鄉村地區整體規劃架構及後續執行方式」，未來鄉村地區整體規劃之整體流程包括：基本調查分析、屬性分類、課題盤點及規劃策略、土地利用綱要計畫、實施計畫（如圖 85 所示）。土地利用綱要計畫作為後續變更直轄市、縣（市）國土計畫之核心事項，透過劃設後續實施建議範圍，未來實施主體可以透過相關程序，予以執行，並配合國土功能分區及其分類調整。

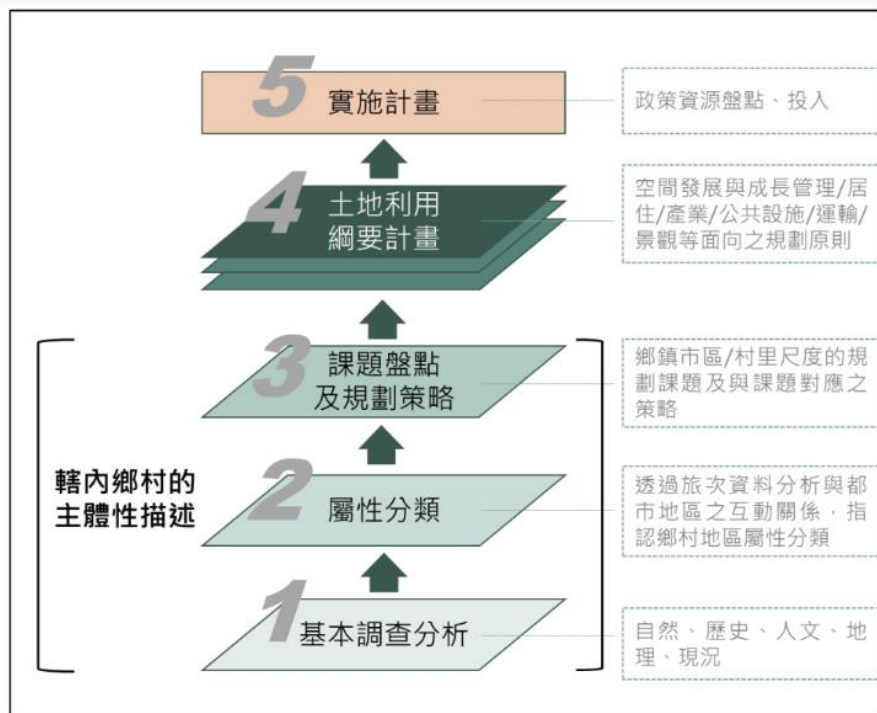


圖 85 鄉村地區整體規劃流程圖示範圖

資料來源：內政部營建署（2019）

鄉村地區整體規劃之法律定位與直轄市、縣（市）國土計畫相同，並且作為直轄市、縣（市）國土計畫之附冊之構想下，應針對鄉村地區整體規劃應載明事項包含「土地利用綱要計畫」。是以，參考民國 108 年 2 月 14 日之函文⁴³⁷，本計畫建議新增《國土計畫法施行細則》第 6 之 1 條「鄉村地區整體規劃應載明事項」：

「前條第一項第三款第五目規定鄉村地區整體規劃之計畫內容，應載明

「對於直轄市縣市政府沒有指導功能(在法治裡面沒有)，國土法 10 條第 2 項用附冊做討論。但是如果地方政府別有用心或因為其他動機啟動時，適不適合？誰要來審視？」

⁴³⁷ 發文字號：營署綜字第 1081026680 號

下列事項：一、鄉村地區整體規劃：（一）計畫範圍、（二）全國及○○縣市國土計畫之指示事項、（三）○○○（鄉、鎮、市、區）之發展目標、基本調查、課題盤點及規劃策略、（五）土地利用綱要計畫、（六）國土功能分區及其分類之調整、土地使用管制原則、（七）應辦事項及實施機關、（八）其他相關事項。」

參、為推動鄉村地區整體規劃，如何活化與創新既有制度工具

一、制度現實與問題

〈全國國土計畫〉中已敘明執行鄉村地區整體規劃之部份工具，此外亦得以本於《國土計畫法》所賦予之土地使用管制彈性。〈全國國土計畫〉指出，鄉村地區應配合農村再生及農村社區土地重劃等方式，以取得必要之公共設施，改善環境品質。另外，〈直轄市、縣（市）國土計畫規劃手冊〉亦指出，「鄉村地區整體規劃」於第三階段，得按《國土計畫法》及其子法規條文，調整土地使用與管理，包括《國土計畫法》第 22 條之國土功能分區、第 23 條之因地制宜土地使用管制、第 24 條之使用許可，以落實鄉村地區整體規劃內容。

（一）時代背景下農村工具的成就

在國土規劃體制發展不健全之歷史背景下，創造出許多農地與農村發展的政策工具。包括，《農業發展條例》⁴³⁸、《農地重劃條例》、《農村再生條例》⁴³⁹、《農村社區土地重劃條例》⁴⁴⁰等機制之運行下，因應農地有效利用、公共設施興闢、整建與維護等面向，提供部份農業環境改善及發展途徑與專業工具。這些工具的出現，以其解決了空間的部分問題，有其時代背景的意義（如圖 86 所示）。

⁴³⁸ 按《農業發展條例》第 9-1 條之旨，以土地重劃或區段徵收等方式，規劃辦理農業用地開發利用；按第 12 條之旨，收取之回饋金與農業發展基金，得以提供農民福利及農業發展。

⁴³⁹ 按《農村再生條例》第 7 條之旨，由中央政府編列 1500 億農村再生基金；按第 8 條之旨辦理「農村再生計畫」及「農村再生總體計畫」；按第 15 之旨，辦理「農村再生發展區計畫」；按第 30 條之旨辦理「農村再生培根計畫」。

⁴⁴⁰ 按《農村社區土地重劃條例》第 1 條之旨，促進農村社區土地合理利用，改善生活環境。

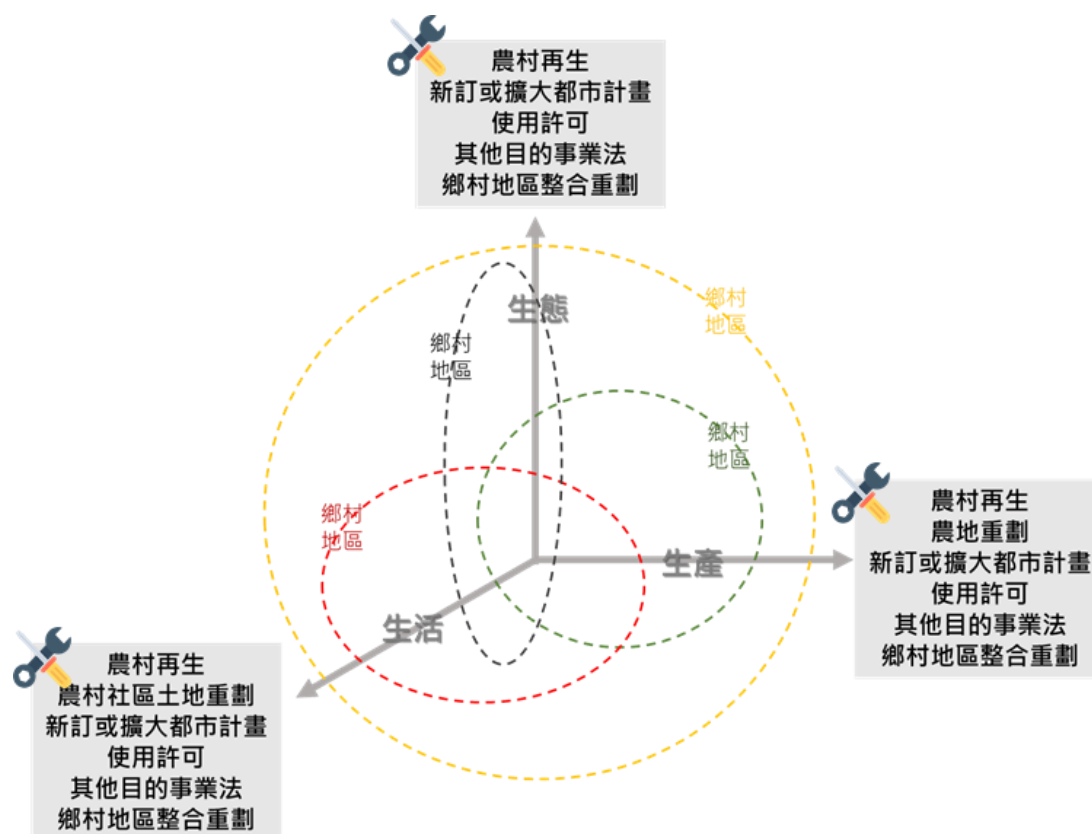


圖 86 臺灣鄉村普遍問題及不同向度的制度工具

資料來源：本計畫繪製

特別是，《農村再生條例》之「農村再生發展區計畫」制度設計。《農村再生條例》推動係為制度化農村整體發展。為了確保農村之永續發展與文化地景及優良農田之保護為原則下，透過「農村再生發展區計畫」，實施土地使用之計畫管理。在《農村再生條例》研擬過程中，草案亦曾提出「農村再生發展區計畫擬訂及審核準則」、「農村再生發展區土地使用管理辦法」、「農村社區建築用地範圍擴大土地交換辦法」、「整合型農地整備辦法」等四大子法規作為配套措施。前兩項法規在強調計畫管理機制之引進，解決農村地區長期以來缺乏以計畫引導土地使用管理之缺失；後兩項則為農村再生發展區計畫執行時，涉及土地權利轉換及管理之土地政策工具。其中，由於「整合型農地整備計畫」、「農村社區建築用地範圍擴大土地交換辦法」受到嚴重質疑後刪除，並未納入現行《農村再生條例》中。

(二) 從政府委託辦理鄉村地區整體規劃示範案階段成果檢視當前制度之不足

臺灣鄉村地區從過去皆為同質性高的農業鄉村，受到不同資源條件的影響下，進而形塑出多元性的鄉村發展類型⁴⁴¹。自〈全國國土計畫〉公告實施後，政府單位業已積極委託辦理相關研究案，欲透過不同類型鄉村地區操作試驗，探索執行鄉村地區整體規劃的通案性與個案性問題。包括，內政部營建署委託辦理之「108 年度鄉村地區整體規劃示範案例實作與推動策略」、內政部營建署城鄉發展分署委託辦理之「108 年度直轄市、縣（市）國土計畫之鄉村地區整體規劃示範規劃案」、行政院農業委員會委託辦理之「107 年度因應鄉村地區整體規劃之農產業及農村空間規劃」等。

本計畫透過前開示範基地之基礎資料，依照其鄉村地區之自然資源、聚落、產業、交通、使用分區等條件，初步將臺灣鄉村地區分類出五種型態，並且再按示範案之規劃成果連結到不同鄉村地區未來可以使用的制度工具（如圖 87 所示）。由此可知，多數的鄉村地區在面對居住、產業、生態議題時，尚得藉由鄉村地區在空間策略的研擬，連結既有制度工具進行回應。

⁴⁴¹ 臺灣鄉村地區的發展受到兩股力量之影響，一為內在資源條件（如區位特性、交通位置、農業環境），二為外來因素（如政府產業特色）（李永展，2005）。

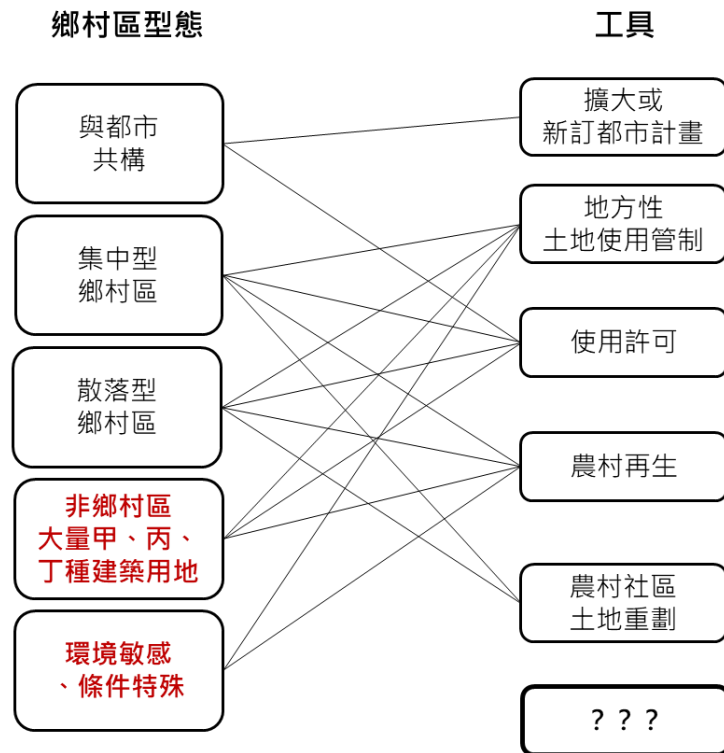


圖 87 檢視當前鄉村規劃示範案之經驗

資料來源：本計畫整理繪製

透過「鄉村地區整體規劃」作為媒合平台的同時，這些制度工具未來勢必面臨跨單位的溝通協調⁴⁴²，以及如何有效整合分散於各部會的資源⁴⁴³等問題。

另外，在前開委託案的操作過程中，也發現了部分空間受到其土地使用以及資源條件影響，例如，大量於非鄉村區甲、丙、丁種建築用地⁴⁴⁴及環境或條件敏感型之土地的居住問題；環境或條件敏感型之土地

⁴⁴² 以「108 年度直轄市、縣（市）國土計畫之鄉村地區整體規劃示範規劃案」為例，該委託案之研究團隊目前於期中報告書中將麻園視為古坑鄉村地區整體規劃的重點地區，並提出友善生態場域規劃構想，未來以建立「有機農業促進專區」，推動「友善生態」、「食農教育」、「有機農業」、「林下經濟」等生態願景。因此，該研究團隊也建議：「在因應發展需求推動農村社區土地重劃、農地重劃或訂定地區性土地使用管制建議農委會水保局、雲林縣政府地政處與規劃團隊共同研議農村社區土地重劃、農地重劃相關機制，甚或因應有機農業產製儲銷及物流之需求，配合有機農業促進法劃設專區、制訂專法，以提高可行性。」

⁴⁴³ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，簡組長俊發表示：「目前就是空有工具（農重、農舍重）但是要落實實際執行，都是等首長跟我們說，等著別人來說。」

⁴⁴⁴ 以「108 年度鄉村地區整體規劃示範案例實作與推動策略」為例，該委託案之研究團隊目前

的產業⁴⁴⁵問題等。因此，未來縱使透過「鄉村地區整體規劃」，在既有制度的設計下，仍存在「適用範疇」、「實際效果」上之困境。

1. 適用範疇

以重劃制度為例，臺灣現行重劃分別針對生產環境（農地重劃）與生活環境（農村社區土地重劃）進行改善。辦理對象上，農地重劃及農村社區土地重劃皆以依《區域計畫法》劃定之法定範圍。《農地重劃條例暨其施行細則》之辦理對象，係為一般農業區、特定農業區、農牧用地；《農村社區土地重劃條例暨其施行細則》之辦理對象，則為依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落（如表 102 所示）。

表 102 農地重劃及農村社區土地重劃對照表

法令依據	農地重劃條例	農村社區土地重劃條例
改善目標	生產環境	生活環境（舊聚落舊、原居住社區）
辦理對象	一般農業區、特定農業區、農牧用地	農村社區 ⁴⁴⁶ （依區域計畫法劃定非都市土地使用分區之鄉村區、農村聚落及原住民聚落）

於期末報告書建議，未來應就古亭村、美福村、新南村，推動調適型農村示範計畫。然而，現況上，該地區係為人口明顯成長的村落，分區為一般農業區而非屬鄉村區，用地則以農牧用地中夾雜零星甲種建築用地。

⁴⁴⁵ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，陳執行長育貞表示：「如果要面對重劃的話，那到底有沒有機會讓不要套牢在現有的重劃的規範，而是它的相關的規範可以適度做調整，以便達到說他不一定要很有規模，以及不需要過度釋出農地來做某一些公設，也就是公設的內容的調整、規模的調整，那等等。而且更強調土地交換分合的這種重新分配的這樣的功能的達到，那麼在財務能夠降低的狀況之下，也就是必要的公共設施，其實允許他既達到土地的交換分合等的功能，但是又不一定非要用這個住宅等等的農地釋出的方式的一種財務的替代，再來處理這個過大量的財務的負擔。」

⁴⁴⁶ 《農村社區土地重劃範圍勘選作業要點》第 2 條規定：

「農村社區重劃區應以鄉村區、農村聚落或原住民聚落為主要範圍，並依下列規定辦理：（一）以鄉村區全區為範圍。（二）以部分鄉村區面積為範圍時，其所需乙種建築用地面積應達零點五公頃以上。（三）前款乙種建築用地面積未達零點五公頃時，得以鄉村區乙種建築用地邊緣與非原住民保留地相距未逾二十公尺之甲、丙種建築用地或與原住民保留地相距未逾二十五公尺之甲、丙種建築用地，合計所需建築用地面積應達零點五公頃以上。（四）以農村聚落或原住民聚落為範圍時，其所需建築用地面積應達零點五公頃以上，依戶籍資料，其最近五年中

法令依據	農地重劃條例	農村社區土地重劃條例
重劃後編定管制	重劃後除村莊土地及農路、水路等公共設施外，其餘土地編定為特定農業區農牧用地	1.涉及非都市土地使用分區變更者，應依區域計畫法相關規定辦理。 2.重劃後除公共設施用地外，其餘土地編定為鄉村區乙種建築用地。

資料來源：陳明燦 (2012)

2. 實際效果

目前的工具彼此間缺乏的整合，造成單一面向的處理模式；財務容易影響效果；僅提供公共設施而未處理環境。

鄉村地區並非僅滿足生活必要性，又或者僅為農業生產之功能。然而，目前《農地重劃條例》、《農村社區土地重劃條例》作為鄉村地區主要取得及改善公共設施之工具，而在《農地重劃條例》、《農村社區土地重劃條例》下的制度設計中理念不同且缺乏整體計畫引導下，目前鄉村地區之生活層面與生產層面並無共同思考，而僅能就單一面向問題解決。現行制度設計將鄉村地區的生活與生產區隔，農地重劃、農村社區土地重劃各自執行下，作為農地生產與居住使用中間無法取得平衡，操作農地重劃時無法對於聚落環境改善；操作農村社區土地重劃時無法對維持周圍農地功能。甚至，農地興建農舍等生活目的之非生產使用方式導致農地生產環境之破壞等外部性問題⁴⁴⁷。

每年人口聚居均已達十五戶以上，且人口數均已達五十人以上之地區。災區重建時，面積以零點三三三三公頃、戶數以十戶、人口數以三十三人以上之地區。(五)以農村聚落為範圍時，應在非都市土地鄉村區範圍外，非原住民保留地之地區，就相距未逾二十公尺之甲、丙種建築用地邊緣為範圍。(六)以原住民聚落為範圍時，應在非都市土地鄉村區範圍外之原住民保留地，就相距未逾二十五公尺之甲、丙種建築用地邊緣為範圍。」

⁴⁴⁷ 以臺南市十分塢社區為整合農地重劃與農村社區土地重劃為例，該案例主要面臨三個問題：第一是作業時程不同，因涉及非都市土地變更審議使時程拉長，無法同時進行；第二是農地和農村社區土地的土地所有權人不同，造成整合不易；第三是重劃負擔不同，也無法進行整合，使該區成為唯一的農村社區重劃與農地重劃同時規劃案例 (土重處，2019)。

其二，非都市土地目前在取得公共設施的辦理方式上以重劃為重要工具，透過土地交換分合以調整地籍與產權，處理畸零細碎不整，並再由土地所有權人共同負擔部分公共設施用。因此，往往在追求財務平衡的過程中，大量的劃入周遭之優良農地。

綜上所述，為了未來能真正實踐鄉村地區整體規劃，就制度工具而言，本計畫認為除了應更妥善運用現有政策資源，並針對既有制度進行不足檢討與修正，亦應引入多元制度工具。

二、制度精進重點

鄉村地區整體規劃工具為一個各種各式各樣的工具箱(toolbox)，每一種工具都是適合不同場合、用途，透過鄉村地區整體規劃引導，選擇一個好的用具，便可以有效解決鄉村地區之問題。以下將針對「部會資源之整合」、「既有制度工具的調整」、「創立鄉村地區整合重劃」，等三面向之制度精進內容進行討論。

(一) 部會資源之整合

鄉村地區不同於都市土地使用之模式，其更仰賴自然資源的運用⁴⁴⁸。農村發展過去受益於各部會的施政規劃，在尊重各目的事業主管機關的專業前提下，應以國土計畫作為部門之間的整合平台為核心理念，於鄉村地區整體規劃中統合部會既有資源與工具。

因此，本計畫建議應於「鄉村地區整體規劃作業手冊」中優先盤點相關資源，並連結不同資源運用之時機、辦理程序，並且在未來配合《國土計畫法》之修法，將尊重部門專業之精神，納入「鄉村地區整體規劃之國土規劃原則」中，以確立鄉村地區之分工。

(二) 既有制度工具的調整

為了將既有制度工具對接至新的國土規劃體系，「鄉村地區整體規劃」可視為一個調整其他鄉村相關制度的契機，解決過去的執行工具推

⁴⁴⁸ 本計畫於民國 110 年 3 月 23 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，黃副教授偉茹表示：「鄉村規劃跟農會部門相關，我們不是專業應該尊重農業部門既有工具，與他們合作，使用的時機應該回歸國土計畫法基本原則...保護農業重要生產環境可以操作，其他就是回歸農業部門。例如：農再資源、農業經營專區輔導，這些是給予誘因，非土地執行，給予輔導鄉鎮層級、縣市層級的農產業規劃手冊，盤點農業資源。但他最後對接的也不是僅有土地執行工具。」

行的困境。不論在內政部營建署、內政部營建署城鄉發展分署、行政院農業委員會、內政部土地重劃處等單位之辦理研究中，皆陸續指認出目前既有法規與鄉村地區整體規劃扞格之處。

是以，本計畫建議，基於「鄉村地區整體規劃」充分民眾參與，且能充分的達到計畫引導之功能，為實現社會大眾共識，並且積極促成鄉村地區整體規劃之目標，《農地重劃條例》、《農村社區土地重劃條例》、《農村再生條例》等法條中，應加入「鄉村地區整體規劃」相關文字，以其為計畫引導之前提下，適度對於法規的範圍、負擔、審議機制、更新輔導團等面向進行調整。

(三) 多元工具引入：創立鄉村地區整合重劃

以德國為借鏡，整合性鄉村發展(Integrated Rural Development, IRD) 作為德國現在最重要的空間規劃與土地管理的政策，以土地重劃法法源為基礎，整合協調與規劃下制定土地政策透過整理整區的農地與農村，以同時處理環境、生態、產業、景觀、文化保存等課題。在鄉村土地資源管理上，其主要採用農地重劃、農村社區更新兩大方式，除了涵蓋了土地重劃與公共設施改良，更進一步強調地景管理與村落更新(土地重劃工程處，2018)。

在農地重劃制度下，針對農業不同的目的取向，選擇多元的具體措施，包括了傳統農地重劃、特殊任務土地重劃、加速土地重劃、自願性土地交換等(如圖 88 所示)，並且透過以農村社區更新，輔以獎勵措施，強調鄉村道路與生活基礎設施的改善。由此可知，在整合性鄉村發展的概念下，重劃不只是作為生產條件的改善，更是透過多元的交換分合與獎勵制度，整合性思考生活、生產、生態。

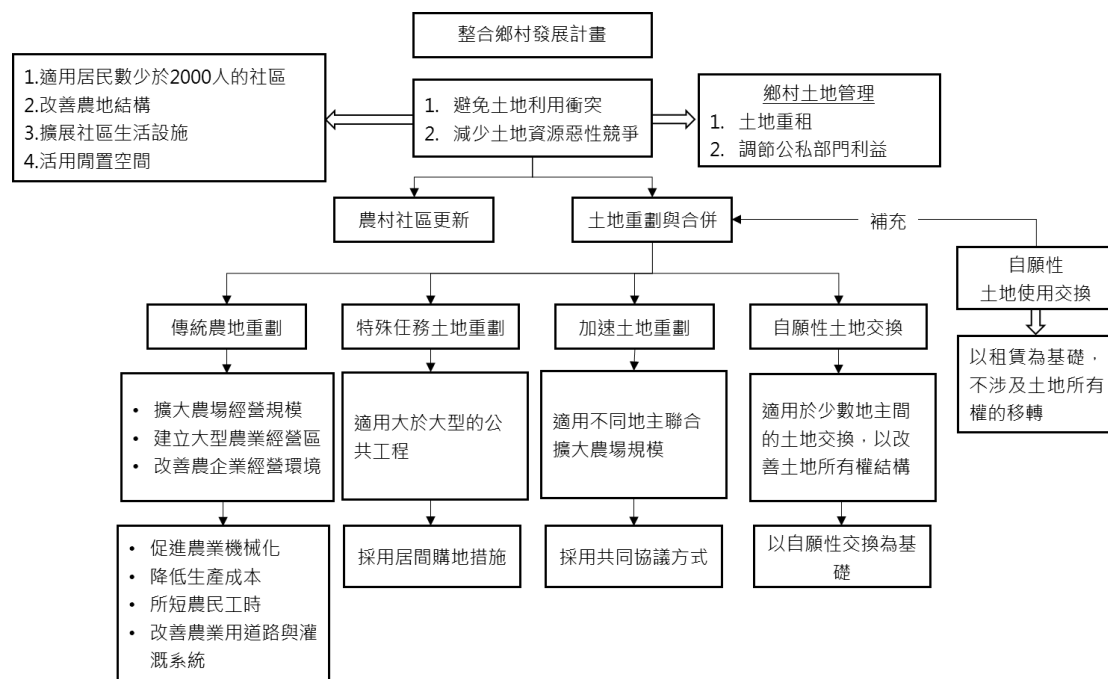


圖 88 德國整合鄉村發展計畫體系

資料來源：王俊豪（2007）

是以，本計畫建議創立「鄉村地區整合重劃」，以改善現有制度中無法回應鄉村地區之土地問題、結構性問題。

1. 制度目的

臺灣鄉村地區在過去經濟產業轉型過程中，形塑出多種樣態之鄉村空間。為因應環境永續、多功能農業（multifunctional agriculture）及地方創生之趨勢及理念⁴⁴⁹，非屬都市計畫地區之空間將透過「鄉村地區整體規劃」計畫，引導鄉村地區生活、生產、生態合諧發展，達成鄉村地區之產業活化與升級、生態保護、生活環境改善。

在面臨人文、環境、產業條件複雜的地區，打破過去工具單一側重於傳統農地的生產使用或基盤設施建設之框架，建立更充分涵蓋景觀與環境維護、地域特色與均衡、永續農業等功能的創新制度，創造鄉村地區嶄新價值（如圖 89 所示）。

⁴⁴⁹ 本計畫於民國 109 年 12 月 14 日召開期中審查會議中，行政院農業委員會表示：「有關受託單位所提鄉村地區整體規劃之法規精進議題，建議可將地方創生政策納入討論。」

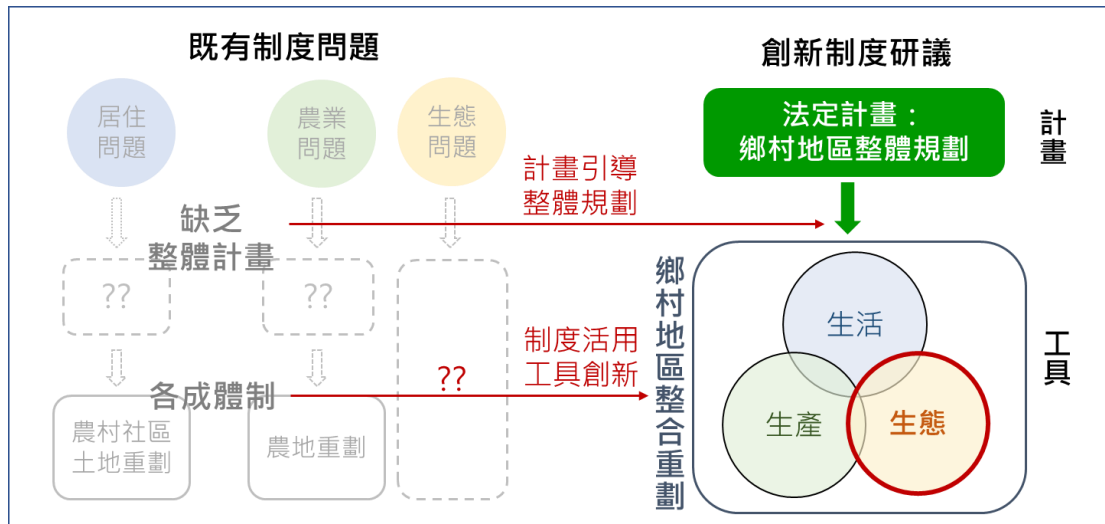


圖 89 鄉村地區整合重劃目的示意圖

資料來源：本計畫繪製

2. 制度概念

鄉村地區整合重劃係以「鄉村地區整體規劃」作為計畫引導，以農地重劃與農村社區土地重劃整合性思考。透過土地交換分合之方式，調整生產、生活、生態空間，研擬整合性機能使用之整體實施計畫，以強化空間資源特性之運用與相互連結，兼顧促進農村社區、鄰近生產環境以及周遭自然環境⁴⁵⁰。

不同於目前農地重劃與農村社區土地重劃的目的與使用時機，鄉村地區整合重劃強調綜合環境生態脆弱性、資源使用效率性以及社會公平性。在提供公共設施下，實質改善部分的居住品質與一級農業生產條件外，更能建構出永續發展的鄉村環境（如表 103 所示）。

⁴⁵⁰ 本計畫於民國 109 年 12 月 14 日召開期中審查會議中，行政院農業委員會表示：「包括農舍、農路等議題亦建議納入後續國土計畫法規精進之探討，以農舍議題為例，農舍普遍缺乏相應之公共設施及灌溉水源規劃，農舍興建後之使用情形，亦無相關追蹤機制，恐因污、排水與灌溉水混流，導致農地作物遭受影響，後續就國土計畫之規劃及土地使用管制等面向如何因應，應再予研析。」

表 103 鄉村地區整合和重劃與既有工具比較表

工 具	農地重劃	農村社區土地重劃	鄉村地區整合重劃
目的	改善農業 生產環境 ，增進土地之有效利用，以增加農業生產效率。	促進農村社區土地合理利用，改善 生活環境 。	因應環境永續、 多功能農業 及地方創生之趨勢及理念，以計畫引導鄉村地區 生活、生產、生態 合諧發展，達成鄉村地區之產業活化、生態保護、生活環境改善。
時機	缺乏經濟合理使用之農地（ex：排水不良、農路缺乏、灌溉系統紊亂及耕地畸零狹小之農地）	● 農村社區土地合理利用 ● 實施農村社區更新 ● 區域整體發展 ● 重大事變損壞災區重建	● 既有制度工具無法因應時 ● 積極促成農村景觀、生態保育與農村休閒體驗及社區經濟活化需要等特定目的功能
效果	● 辦理土地交換分合及地籍整理 ● 調整耕地型態及結構 ● 改善農水路設施	● 辦理土地交換分合及地籍整理 ● 配置生活取向之公共設施 ● 增加農村社區可建築土地	● 劃設三生之合理區位 ● 辦理土地交換分合及地籍整理 ● 環境敏感地之既有權益保障 ● 處理農地上零星之建築使用 ● 配置必要公共設施

資料來源：本計畫彙整

3. 執行機制

(1) 計畫引導：以「鄉村地區整體規劃」作為指導

以「鄉村地區整體規劃」作為計畫引導，依照研擬之空間策略，劃設鄉村地區生活、生產、生態合理區位。

(2) 適用時機：涉及生活、生產、生態多面向，具複雜問題之空間

考量臺灣鄉村地區種類多元，其涉及問題廣泛，且目前既有的工具之運用係需再連結到各部會政策與資源間的整合。鄉村地區整合重劃之創建乃是因應涉及生活、生產、生態面向之複雜問題空間，透過既有制度無法有效改善下的新工具。是以，在鄉村地區整體規劃下，除了「鄉村地區整合重劃」補足既有機制的不足外，亦同時透過多元制度工具之併行，包括：農地重劃、農村社區土地重劃、農村再生、使用許可等（如圖 90 所示）。

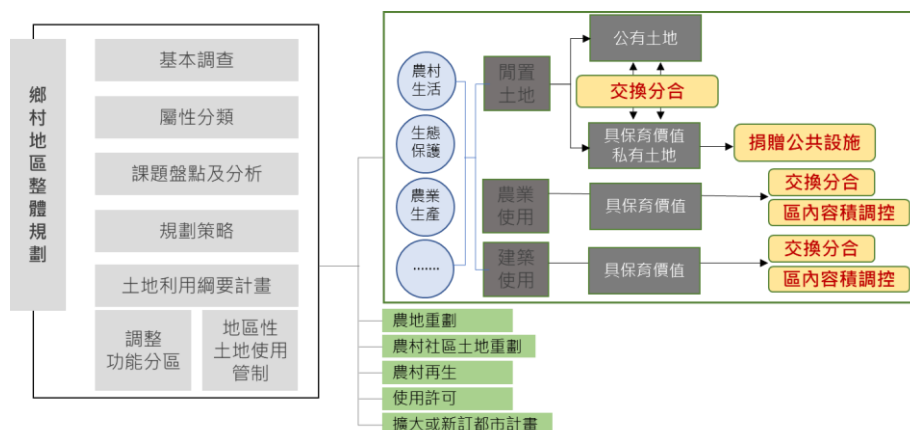


圖 90 鄉村地區整體規劃執行工具示意圖

資料來源：本計畫繪製

「鄉村地區整合重劃」中，鄉村地區之土地將依照不同的資源特性，以公私有地土地交換、容積調派等概念，重新調配空間使用（如圖 91 所示），同時亦就地權上的變化，進行權利義務補償與救濟。



圖 91 鄉村地區整合重劃機制示意圖

資料來源：本計畫繪製

(3) 主管機關及其辦理方式：

鄉村地區整合重劃乃依鄉村地區整體規劃之計畫引導，透過土地交換分合，實現鄉村地區合理空間區位使用之工具。由於其中涉及地權與地用之整合，本計畫建議，其中央主管機關為國土管理署（未完成行政部會整合前則為內政部），地方則為地方地政局（處）及都市發展局（處）/城鄉發展局共同辦理（如表 104 所示）。在辦理法源上，後續則依《國土計畫法》及相關行政命令。

表 104 鄉村地區整體規劃相關工具主管機關及辦理方式

		規劃	工具					
制度	工具	鄉村地區 整體規劃	鄉村地區 整合重劃	使用 許可	農村社區 土地重劃	農地 重劃	農村 再生	新訂或擴大 都市計畫
主管 機關	中央	內政部 營建署	國土署 （內政部）	內政部 營建署	內政部 地政司	內政部 地政司	農委會 水土保持局	內政部 營建署
	地方	都發局（處） /城鄉局	地政局（處） 及 都發（處）/ 城鄉局	都發局 （處） /城鄉局	地政局 （處）	地政局 （處）	農業局 （處）	都發局 （處） /城鄉局
辦理 依據		國土計畫法 及其行政命令	國土計畫法 及其行政命令	國土 計畫法 及 使用許可 審議規則	農村社區 土地重劃 條例	農地 重劃 條例	農村 再生 條例	非都市土地 申請新訂或 擴大都市計 畫作業要點

資料來源：本計畫整理與繪製

肆、研擬執行鄉村地區整體規劃之配套措施

一、制度現實與問題

鄉村地區整體規劃的實踐，有賴於治理網絡中建構出完善的水平連結與橫向整合。自〈全國國土計畫〉公告實施以來，針對鄉村地區整體規劃，內政部營建署尚以政策研議所需之內部措施為主，包括成立「鄉村地區整體規劃專案推動小組」、推動示範計畫等。

近期，營建署已就協助地方政府辦理鄉村地區整體規劃，研議相關機制，包括建立議題研商機制、研訂鄉村地區整體規劃作業手冊、辦理鄉村地區整體規劃教育訓練、成立鄉村地區整體規劃輔導團等(如圖 92 所示)。



圖 92 營建署研擬鄉村地區整體規劃後續協助政府方向

資料來源：內政部營建署(2021)

以下以將「加強橫向部門的連結」，以加強具體實踐「鄉村地區整體規劃」為重要配套。

二、制度精進重點

(一) 加強橫向部門的連結

各部會於「鄉村地區整體規劃」之功能，目前係依據土地利用綱要計畫配套研擬各有關機關「應辦事項」，以引導鄉村地區公共資源投入，使空間計畫在土地使用與公共資源投入能相互配合，促進土地合理發展及資源有效利用。

「鄉村地區整體規劃」事涉多元，且目前資源分散於各部會。因此，在計畫推動前，應於優先釐清各部門於鄉村地區整體規劃中角色，以加強空間計畫與部門之橫向連結與分工。本計畫建議「建立部門的空間規劃窗口」，使各部門政策接合空間計畫，並具有延續性。配合各鄉村地

區整體規劃之研擬階段，除了以規劃團隊（專業規劃者）、民眾作為規劃者外，尚需會同各目的事業主管機關共同參與，以協助鄉村地區於先期規劃階段時連結各部門計畫、釐清可運用之政策資源，以創造「鄉村地區整體規劃」之優位性。

在建立雙向之交流管道後，除了作為空間專業者瞭解農政單位和其他部會的農村發展政策，能更清楚掌握可利用、整合之政策資源，便於後續整合各部會政策資源投入公共建設。

第三節 制度精進重點建議

壹、核心觀念：鄉村地區認識論

認識論 (Epistemology) 乃是探討知識起源、本質、限制及有效性，研究知識與實在 (reality) 間的關係，也因此認知的過程及認知結果有效性成了思考課題 (國家教育研究院，2000)。鄉村地區整體規劃的制度建立乃是臺灣空間規劃的新頁。然而，臺灣城鄉發展失衡下，鄉村地區因長期缺乏規劃，生活品質的下降、資源的流失，以至於結構性問題，乃是對承襲規劃概念的一大挑戰。因此，有關鄉村與鄉村規劃的認識論 (Epistemology)，應徹底的重新思考。

鄉村地區整體規劃之建立係為解決非都市土地長久以來的問題。在鄉村地區的特質與資源條件下，其追求的空間價值除了回應糧食需求、鄉村地景、傳統文化、環境生態，以改善當地居民維生系統為首要考量。然而，臺灣的鄉村地區在城鄉互動的體系中，已成為核心—邊陲的發展模式，鄉村對都市產生依賴關係，以及在都市霸權下，鄉村逐步成為滿足都市需求與想像的替代空間。因此，為確實回應地方需求，應該運用什麼範疇、方法來理解鄉村生活？鄉村地區的定義是什麼？鄉村地區的價值是什麼？

鄉村認識論作為接合地方需求與規劃政策下，鄉村地區整體規劃的實踐除了需透過正式制度確立外，亦須嵌入非正式制度，與地方深度融合、相互補充，形成多向及動態的發展模式 (如圖93所示)。

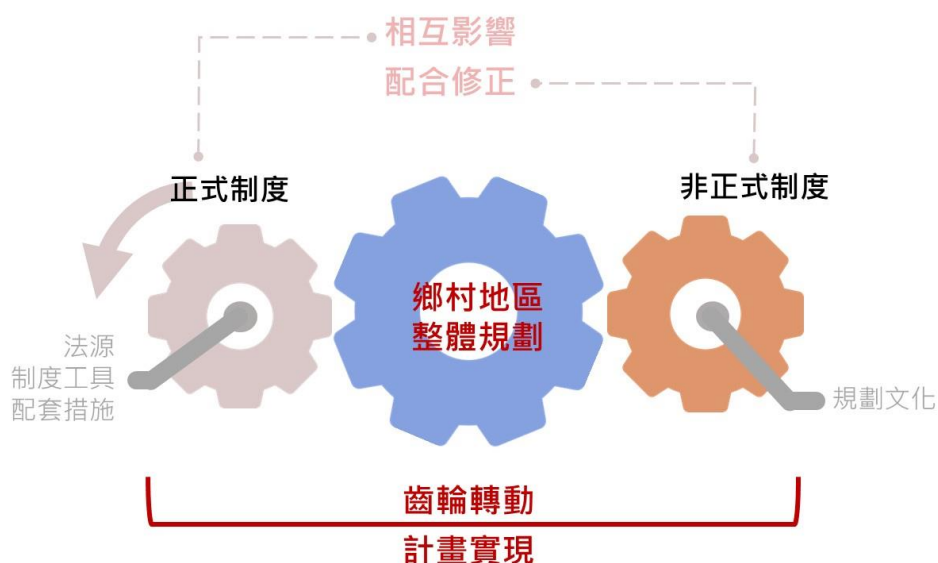


圖 93 鄉村地區整體規劃制度精進重點示意圖

資料來源：本計畫繪製

一、非正式制度：規劃文化的重構

為迫切回應鄉村地區環境之改善，有賴於鄉村地區整體規劃正視地方需求，尋找在地資源，方能有效處理長年根植鄉村地區的問題。透過創造新的規劃文化，強調產、官、學、研及社會溝通，找出鄉村地區規劃之集體共識，以滿足地域性之生活方式下，處理地方問題、改善生活品質。

二、正式制度：「法制基礎」與「動態性」

為使鄉村地區整體規劃作為能有效引導空間發展之計畫，透過其制度化，宣示鄉村規劃的社會的價值，並在系統性的計畫流程、計畫內容、規劃方法、執行工具下，表彰社會的秩序建構。同時，作為整合地方政府、部門資源的平台，動態性的調整鄉村地區整體規劃之政策與執行方式。

綜上所述，鄉村地區整體規劃的制度精進重點可以分為四個階段：「認識鄉村地區整體規劃」、「鄉村地區納入國土規劃體系」、「活化與創新既有制度工具」、「執行鄉村地區整體規劃之配套措施」。

貳、制度精進重點

一、認識鄉村地區整體規劃

由於鄉村具有各自獨特的組織型態，為了使規劃文化重新建立，以順

利發揮地方條件優勢，與制度互補，形成自下而上與自上而下的互動關係。藉由地方的力量推動發展，朝向居民自主地內發性發展方向探詢，以回應地方需求。首要乃是集體環境對於鄉村地區的重新認識。是以，本計畫建議，建立鄉村地區共識、鄉村規劃過程引入「參與式規劃」概念及強化專業者與民眾的教育與訓練。

二、鄉村地區納入國土規劃體系

為使鄉村地區納入國土規劃體系，以鄉村地區整體規劃作為〈直轄市、縣（市）國土計畫〉之附冊之核心概念下，本計畫建議未來應朝向《國土計畫法》與《國土計畫法施行細則》的修法，包括「名詞解釋」、「國土規劃原則」、「計畫種類」、「計畫檢討」、「計畫內容」。特別是，應在刻正辦理鄉村地區整體規劃及未來執行之規劃案中，透過在地民眾意見、實務操作之規劃結果，產生相同價值而非相同型式之正式制度。

三、活化與創新既有制度工具

過去鄉村地區中存在許多制度工具，為了推動鄉村地區整體規劃，本計畫基於「工具百寶箱」的概念，重視部會資源的整合、既有制度調整、鄉村地區整合重劃建立。

首先，重視部會資源的整合，以鄉村地區整體規劃作為一個平台與機會，盤點現有的資源，避免重複資源之投入。再者，應進一步調整既有制度工具，在法條文字上創造與鄉村地區整體規劃之連結，並基於計畫引導的原則下，減少過去工具之推行之阻礙。最後，基於前述既有制度工具調整後，仍無法有效改善之鄉村環境，本計畫建議在重新思考生活、生產、生態之結合，以回應當前農村發展趨勢，創立「鄉村地區整合重劃」。

四、執行鄉村地區整體規劃之配套措施

配合目前營建署為了指導地方政府執行鄉村地區整體規劃，已有一系列的教育訓練及參考文件外，應加強與地方政府與部門的橫向連結。因此，本計畫建議釐清各部門於鄉村地區整體規劃的角色定位，指導部門建立空間規劃的部門窗口，未來在先期規劃中亦能整合部門之意見、連結部門計畫於鄉村地區整體規劃。

第九章 國土計畫法制度精進分析及建議：永續國土治理 配套措施

鑑於國家社會經濟發展趨勢，當前臺灣國土計畫體制，以「地方自治、責任政治」為重要理念，期望透過目標性、政策性及整體性之全國國土計畫，指導直轄市、縣（市）國土計畫，據以因地制宜落實實質發展及使用管制。永續國土治理之治理配套可從國土計畫的水平與垂直治理之制度作精進，以強化國土計畫之整合性、可課責性及可實踐性，並兼顧計畫之穩定性與彈性。

事涉永續國土治理之配套措施相當多元，本計畫檢視民國 80 年代初期推動國土計畫法立法以來，六度函送立法院審議之草案內容，綜整重要政策議題之流變，並參酌現今社會大眾之討論，歸結數項當前重要議題作討論。建議以都會區域計畫、直轄市、縣（市）國土計畫的橫向連結下，加強國土計畫之整合相關議題，並透過民眾參與強化各層級國土計畫之社會溝通，在上述的基礎下，國土計畫的長遠運作仍須充實國土永續發展基金的來源多元性、計畫檢討之配套，以維持計畫的穩定性（圖 59）。

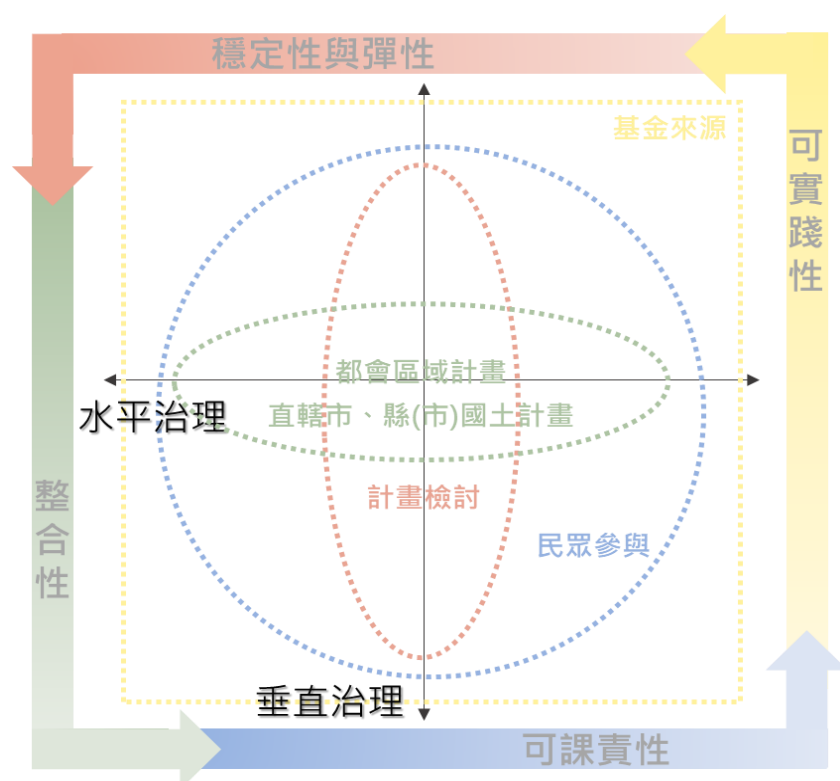


圖 59 永續國土規劃治理配套制度之連結
資料來源：本計畫繪製

本章節就以下四點「永續國土治理之配套措施」議題，進行國土計畫法規制度精進之研議：

- 如何強化國土計畫之整合性？直轄市、縣（市）國土計畫之推動困境、都會區域計畫之運作機制

透過民國 110 年 3 月 29 日座談會中與談人的分享，進以了解現今直轄市、縣（市）國土計畫形成與落實之困境，在國土規劃體系逐漸朝向「地方自治，責任政治」之趨勢下，《國土計畫法》強調權力下放予地方政府，授權其自行劃設國土功能分區、另訂特殊性管制規則。然而在制度調整期間，實際執行面仍有諸多制度須再行檢討。

而都會區域計畫運作機制，為民國 90 年代初期以來，國土計畫體制建立之討論重點。93 年《國土計畫法（草案）》曾倡議，應由中央主管機關邀集地方政府、中央機關、民意機關、民間團體及學術機構等，組成都會區域計畫推動委員會；98 年草案則規範中央主管機關應遴聘上述各代表一同研擬都會區域計畫。因應跨域整合之空間發展趨勢，都會區域計畫之推動，為當前國土計畫之重要挑戰，現行《國土計畫法》雖未就都會區域計畫推動委員會進行規範，惟指出直轄市、縣（市）主管機關得共同研擬都會區域計畫。是以，如何精進都會區域之運作機制，強化國土計畫之整合性，實有討論之必要。

- 如何強化國土計畫之可課責性？民眾參與之多元化

如何透過民眾參與之強化及社會溝通之落實，強化國土計畫之可課責性，為國土計畫體制順利運作之關鍵。現行《國土計畫法》已積極納入民眾參與機制，包括規範國土計畫擬訂階段應舉辦座談會、國土計畫審議前應舉辦公聽會及提供紙本意見、國土計畫應公開展覽、使用許可計畫應舉辦公聽會及提供紙本意見、使用許可計畫應公開展覽、民眾檢舉機制、使用許可之公民訴訟等制度。惟，《國土計畫法》公告實施後、〈全國國土計畫〉及各直轄市、縣（市）國土計畫擬訂期間，社會大眾仍就國土計畫之民眾參與，有諸多討論及建議。是以，如何精進國土計畫之民眾參與制度，強化國土計畫之可課責性，實有討論之必要。

- 如何強化國土計畫之可實踐性？國土永續發展基金之收入來源

國土計畫體制之推動，除仰賴國土規劃研究專業及行政支援，並涉及民眾權利義務之考量，因此，國土永續發展基金之穩定性及永續性，為國土計

畫具體實踐之重要配套。依現行《國土計畫法》規定，國土永續發展基金之收入來源為國土保育費、政府循預算撥款、水電附徵、罰鍰之一定比率提撥、民間捐贈、孳息收入等，惟為使國土計畫之施行更具實踐性，國土永續發展基金來源之彈性、穩定性，至關重要。是以，如何構思更具創新性之國土永續發展基金收入來源，精進相關制度配套，實有討論之必要。

■ 如何強化計畫之穩定性與彈性？直轄市、縣(市)國土計畫檢討之配套制度

為落實計畫引導空間發展，實現永續國土願景，如何兼顧計畫之穩定性與彈性，乃國土計畫體制之關鍵挑戰。臺灣國土計畫法制化推動過程中，民國 93 及 98 年之《國土計畫法（草案）》，皆曾倡議，應透過子法規之訂定，規範國土計畫定期通盤檢討與適時檢討之實施方式。衡諸現行《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉，尚未就直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之實施方式及檢討重點，具體載明，為強化國土計畫穩定性及彈性，如何精進直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之配套制度，實有討論之必要。

第一節 背景說明

壹、都會區域計畫之運作機制

臺灣的國土規劃涉及多元複雜之自然、人文與政治經濟，有關特定區域及都會區域計畫之制度設計，就特定空間特質或特殊空間發展議題，進行因地制宜之空間計畫，透過跨域之協調整合，引導空間適性發展。內政部自民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，規範中央主管機關應擬定及推動都會區域計畫，並得邀集都會區域範圍內之地方政府首長、中央機關、民意機關、人民團體及學術機構等，推派代表組成「都會區域計畫推動委員會」，其性質係任務編組；98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，規範中央主管機關應辦理都會區域計畫之擬定、審議、公告、變更及實施，並應遴聘（派）都會區域計畫範圍內之直轄市、縣（市）主管機關首長、中央機關、民意機關、民間團體及學術機構代表，共同研議都會區域計畫。

而民國 105 年施行之《國土計畫法》中，第 8 條規範中央主管機關擬定全國國土計畫時，得會商有關機關，就都會區域範圍研擬相關計畫內容，另直轄市、縣（市）主管機關為解決跨域整合議題，亦得就都會區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，以〈全國國土計畫〉附冊方式定之。

貳、民眾參與之多元化

臺灣社會環境在逐漸民主化下，過去完全由上而下之規劃制度，已無法滿足民眾的想像與需求，因此「民眾參與」於國土規劃中亦逐漸成為重要議題。民眾參與的機制從民國 86 年版《國土綜合發展計畫法》便開始有所討論，並且在社會團體的關注及倡議下，逐步的反應於《國土計畫法》中。在除了在國土計畫地規劃及管理層面，甚至連一般民眾申請的使用許可案件亦有相應之管道。民眾得以充分表示意見，並且監督政府。最終，105 年公告實施《國土計畫法》中，確立以下數項民眾參與之規範：國土計畫擬訂階段應舉辦座談會、國土計畫審議前應舉辦公聽會及提供紙本意見、國土計畫應公開展覽、使用許可計畫應舉辦公聽會及提供紙本意見、使用許可計畫應公開展覽、民眾檢舉機制、使用許可之公民訴訟等。由上述可見，國土規劃對於民眾參與議題之重視，尤為空間計畫法系中第一次納入「公民訴訟機制」。

參、國土永續發展基金之收入來源

民國 93 年《國土計畫法 (草案)》內，首次納入國土永續發展基金之規範，該基金的來源為：開發許可費之一定比例金額、政府循預算程序撥款、民間捐贈、孳息收入等，並運用於國土保育地區及農業發展地區之獎勵、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測等。而後於 97 年行政院決議不續擬定《國土復育條例(草案)》後，指示將該條例之損失補償、權利保障等制度納入《國土計畫法 (草案)》內，因此後續的國土永續發展基金亦參考國土復育基金之精神。98 年《國土計畫法 (草案)》內，關於國土永續發展基金之規範即有了變化，基金來源為：國土保育費、政府循預算程序撥款、水電附徵、民間捐贈、孳息收入等，運用於國土保育地區及農業發展地區之獎勵、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測、支應價購、徵收、補償及遷居等。

而後民國 101 年研擬草案時，納入政府循預算程序撥款 10 年 1,000 億元之條文，行政院主計總處以影響政府經費運用彈性降低之理由反對，經濟部國營處、台水公司、台電公司亦認為水電附徵係為變相對人民增稅予以反對。最終，103 年由江前行政院長宜樺裁定政府循預算程序撥款 10 年 500 億元，並於實施第 11 年後開始收取水電附徵以擴充財源。因此現今施行之《國土計畫法》第 44 條規範國土永續發展基金之來源為：國土保育費、政府循預算撥款、水電附徵、罰鍰之一定比率提撥、民間捐贈、孳息收入等，且中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，十年內移撥總額不得低於 500 億元，水電附徵自

施行後第十一年起適用。基金可運用於補償、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測、補助直轄市、縣(市)主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵等。

肆、直轄市、縣(市)國土計畫檢討之配套制度

因自然環境、社會經濟、政治結構迅速改變下，為維持國土計畫之穩定性與彈性，自民國 86 年、90 年、91 年函送之《國土計畫法(草案)》即有通盤檢討與適時檢討之相關規範，且 93 年及 98 年函送之草案中，於法條內規範國土計畫通盤檢討之事項、政府為興辦重大公共設施或公用事業計畫之性質與規模及逕為檢討變更之條件之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之，意即針對定期通盤檢討與適時檢討之實施方式，明定應另訂子法規加以敘明。然，105 年實施之《國土計畫法》中，法條內僅規範適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化之辦法由中央主管機關定之，關於定期通盤檢討與適時檢討之子法規，則未於法條內明確授權訂定。

第二節 制度精進重點討論分析

壹、直轄市、縣(市)國土計畫之推動困境

一、制度現實與問題

透過民國 110 年 3 月 29 日座談會中與談人的分享，進以了解現今直轄市、縣(市)國土計畫形成與落實之困境。首先，現行地方政府各局處的預算來自於中央政府各部門的編列，預算時而集中於某部門，而該部門無相關規劃時，即可能造成資源的浪費，然而實際有預算需求的部門也會面臨執行困境，因此中央政府部門編列預算之機制應作檢討與調整⁴⁵¹；其次，地方政府擬定直轄市、縣(市)國土計畫時，是否能適切回應〈全國國土計畫〉之指導，現今各地方政府處理相關事務之承辦人員，對於「國土計畫」的熟稔程度不盡相同，同時考量各縣市承辦人員編列的數量、專長，確實有強化地方政府組織能力之需求⁴⁵²。

⁴⁵¹ 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，王副縣長志輝表示：「一個計畫一定要結合行動，而行動的觀念與計畫的經費、預算綁在一起。對地方政府而言，它有很多局處而上面都對應一個中央部會，每一個部會的預算在編跟補助地方的過程中，各部會間並沒有統合的概念，跨域在中央部會中其實並沒有做，既使國發會在審先期預算的時候，他還是擺部門別去給錢。」

⁴⁵² 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，王副縣長志輝表示：「國土計畫是一個新的概念，在公部門除了負責業務的人，多數人現在對國土計畫能夠扮演什

二、制度精進討論

為使「地方自治、責任政治」之重要理念能夠落實，以強化計畫之整合性，對於現今直轄市、縣（市）國土計畫之執行困境，中央政府應確實了解地方政府的需求，輔以制度的調整，而地方政府應重新看待「國土計畫」，適度強化自身的認識度，進以於擬定國土計畫時回應社會大眾的期待。本計畫建議可由以下兩個向度精進：

（一）中央政府部門編列預算之機制精進：

應先行由中央政府編列預算階段，考量中央、地方政府各部門的空間需求，而地方政府各部門也應充分協調預算分配及部門間合作的可能性。同時亦應考量各地的「綠色國民所得帳」，以環境排放物、自然資源及環境活動三大內涵編列預算（主計總處，2019），使良好的國土資源作為縣市發展的權利，據以落實對於環境保護的重視。

（二）提升地方政府人員對於國土計畫之認識：

在計畫體系調整的過程中，亦應特別加強「公部門」對於《國土計畫法》的認識，以培養部門計畫的空間觀，更能由上而下的因應計畫體系改變作制度調整，如：文官培訓、教育訓練等，而教育訓練中，亦應強化承辦人員對於陸域、海域⁴⁵³國土之知識培養。

麼角色，其實還不是很清楚。」；張助理教授志銘表示：「直轄市、縣(市)國土計畫內載明的發展目標、發展預測、空間發展成長管理，我以往待縣市時，同仁都寫不出來，通常做法是請團隊去收集縣長的政見，因為他選上了那些政見就是發展目標，那三年後每年都要滾動式檢討。國土計畫內還有部門計畫，通常也沒有太多的想法，討論過程要很注意的是地方政府其實一直沒有辦法呼應中央的〈全國國土計畫〉，我在縣市的時候請每一個局處長一定要把〈全國國土計畫〉讀完，讀完了以後要局處長親自前來開會，不然那個高度都拉不上來。」

⁴⁵³ 《國土計畫法》擬訂時考量縣市政府於海域治理恐有執行困難之處，於法案第 41 條第 2 項規範：「各級主管機關為執行海域內違反本法之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關協助提供載具及安全戒護。」；另《海岸管理法》第 4 條規範：「依本法所定有關近岸海域違法行為之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理；主管機關仍應運用必要設施或措施主動辦理。主管機關及海岸巡防機關就前項及本法所定事項，得要求軍事、海關、港務、水利、環境保護、生態保育、漁業養護或其他目的事業主管機關協助辦理。」建立海巡機關協助機制，因此承辦人員處理海域相關事務時，應與相關部門作協調與合作，並從中培養海域之相關知識。

貳、都會區域計畫之運作機制

一、制度現實與問題

民國 105 年施行之《國土計畫法》中，第 8 條規範中央主管機關擬定全國國土計畫時，得會商有關機關，就都會區域範圍研擬相關計畫內容，另直轄市、縣(市)主管機關為解決跨域整合議題，亦得就都會區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，以〈全國國土計畫〉附冊方式定之。然而，針對都會區域計畫之擬訂機制仍可進一步研擬配套制度，尤為現今施行之《國土計畫法》特別指出直轄市、縣(市)主管機關得共同研擬計畫之運作機制。

二、制度精進討論

(一) 都會區域計畫組織平台之建立

從過往至今針對「都會區域計畫」之相關研究皆強調組織、平台的重要性，因都會區域計畫涉及跨域治理議題，協力之制度建立可謂首要之務，然而《國土計畫法》針對都會區域計畫之推動組織尚無規範，因此本計畫參考近年內政部營建署、城鄉發展分署委辦與都會區域計畫相關之研究案，其一為民國 103 年財團法人國土規劃及不動產資訊中心辦理之「都會區域計畫與後續推動實施機制」，其以各國案例、應載明內容、推動實施機制、實際案例試擬、區域建設推行委員會制度探討及相關目的事業主管機關之訪談為工作項目(鄭安廷，2014)；其二為民國 106 年財團法人台灣地理資訊中心辦理之「全國國土計畫之都會區域計畫前置作業委託案」，其延續 103 年研究案之結論，探討跨都會區域議題盤點之方法與成果、篩選各都會區域優先議題與示範計畫操作及建立跨都會區域機制(財團法人台灣地理資訊中心，2017)。

綜合上述兩案之研究成果，應以計畫範疇取代原有的都會區域範圍界定，以「議題」為導向的規劃方式形成計畫內容，計畫之推動分為以下四階段：啟動、規劃、實施及檢討階段，並歸納應建立「都會區域計畫規劃平台」，視實際需求分為中央主導或地方提案兩種模式，規劃平台主要於計畫啟動、規劃、實施及檢討階段，發揮不同的協調功能，而更建議優先以地方提案的方式為主，中央主管機關角色為建立運作機制及議題框架。待計畫完成法定程序後，建議成立「都會區域協調推動組織」，辦理追蹤管考、計畫執行、檢討變更與績效評估等，作為常態性

之任務編組，組織建議涵蓋政府部門及民間團體兩大類型。上述所建立之都會區域計畫執行機制，透過規劃平台及推動組織的建立，進一步使得計畫於推動階段得以解決許多協調及整合之需求，且於後續的追蹤下，計畫得以維持穩定性與彈性。

本計畫另參考「協力治理 (collaborative governance)」之概念，納入上述的規劃平台及推動組織。根據 Ansell 與 Gash (2007) 所述，協力治理包含六項特性：由政府機關或制度建立論壇、參與者必須包含非國家行動者、參與者必須直接參與決策制定，而非僅提供政府機關諮詢、需正式的組織化及並集體對話、目的在於促使決策藉由共識而產生、協力的重點在於公共政策或公共管理。

因此本計畫建議基於上述兩件研究案之成果下，必須於國土計畫法制體系內明定都會區域計畫規劃平台及推動組織之規範⁴⁵⁴，於規範中亦須強調多元角色的參與，如：中央主管機關之協調角色、地方主管機關之提案角色、目的事業主管機關、事業機構、民間團體等。透過多元參與下，能夠在議題形成過程中產生公共論辯，進而指認出更為精準的議題彙整，同時藉由「都會區域規劃研究資料庫」以形塑證據為基礎的規劃 (Evidence-based planning)。

另外，上述平台亦應強調後續「監督」之功能作用。現行的跨域合作組織平台之功能主要為共同討論與協調該區域發展重大議題，並形塑該區域重要願景，最後形成共同提案，並推動實施建設，如：北臺區域發展推動委員會、中彰投區域合作平台等。據《環境影響評估法》第 18 條之規定：「開發行為進行中及完成後使用時，應由目的事業主管機關追蹤，並由主管機關監督環境影響說明書、評估書及審查結論之執行情形；必要時，得命開發單位定期提出環境影響調查報告書。」本計畫建議可參考其精神，應於計畫實施後強調追蹤之程序，監督實際執行情形並作檢討與修正，而非僅於都會區域計畫提案時具實際作用。

⁴⁵⁴ 《地方制度法》第 21 條、第 24 條之 1 至第 24 條之 3 已明定跨區域合作規範，包含得成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，以及各該權限調整、權利義務關係等事項，如遇有爭議時，得報請共同上級業務主管機關協調或依司法程序處理。

(二) 都會區域計畫之誘因制度設計

《國土計畫法》第 8 條與過去草案相較，特別補充直轄市、縣(市)主管機關得共同研擬都會區域計畫，試圖透過地方政府一同提案，以整合涉跨縣市、跨部門之資源，並共同合作解決區域內之議題，可望達成資源互補、強化區域機能、提升競爭力。但在實務上，目前地方合作提案都會區域計畫仍待補充其機制，且各地方政府的本位主義、財務不均等問題也有待解決。

民國 95 年內政部營建署市鄉規劃局委託財團法人國土規劃及不動產資訊中心辦理「國土規劃前置作業辦理計畫 - 子計畫 2 台灣都會區域範圍劃設準則之研究」案及民國 100 年內政部城鄉發展分署委託國立臺灣大學辦理「三大城市區域與七大發展區域生活圈跨域合作機制推動之研究」案，兩案皆提及中央政府應善用補助款的財政誘因，由地方政府、民間團體依計畫方針自行提案，維持組織的運作，持續擴大合作事項(何東波，2006；林建元，2011)。另外，日本地方自治的制度設計 - 廣域行政，其泛指地方公共團體間視實際需要，因應共同的行政課題之處理方式。日本過去推動廣域行政圈制度⁴⁵⁵，抑或是民國 98 年開始推動之定住自立圈、廣域地方計畫，皆訂定專法明確規範廣域行政及廣域地方計畫之推動組織、基本方針、策定程序、地方參與合作方式、協調機制、計畫執行等，最重要的是配合相關財政上的誘因，如：對地方普通交付稅之補助、舉債條件的放寬、總務省及各府省提供預算協助等，以漸進式的過程凝聚氛圍與共識，逐步帶動地方自主性之合作發展(經濟建設委員會，2013)。

針對《國土計畫法》中的都會區域計畫之機制建議可參照上開體例，研擬適合臺灣體質之財政誘因方式，鼓勵地方政府聯合自主提出「都會區域計畫」，在中央與地方一同合作下，使得都會區域計畫運作順利，一步步緩解長期以來之跨域治理議題，然此機制並非常態性設計，主要實施於都會區域計畫推動之短、中期階段，目的在於凝聚各縣市合作之共識與氛圍⁴⁵⁶。

⁴⁵⁵ 日本政府推行廣域行政多年，早期多由中央強制主導之方式居多，促成境內許多小區域的合併發展，更凝聚了各地區自立、互補、合作與共生的共識與氣氛，因此於民國 98 年廢止由原有中央主導式之廣域行政制度，完成其階段性任務，改以地方自主性的地域合作取代(經建會，2013)。

⁴⁵⁶ 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，張教授學聖表示：

除此之外，都會區域計畫推動之目的為強化區域機能及提升競爭力，但在實際規劃與實施下，仍不免面臨「權利義務調處」之議題，在發展下所產生之外部性，忽略社會義務之平衡等，皆為制度設計過程中不可忽略的⁴⁵⁷。本計畫建議可參考賴宗裕（1998）之「都會區聯合成長管理計畫」概念，在計畫研擬階段時，應著重於規劃執行一致性、公共設施同時性、都市發展緊密性、環境資源永續性、政府決策公平性，在都會區域計畫發展政策結合成長管理理念。於上述的都會區域計畫組織平台強化行政單位之協調合作能力，並聯合提出「都會區成長管理計畫」，以指導各縣市成長管理計畫，共同協調都市防災、產業發展、交通運輸、公共設施及能源設施五大構面（國立臺北大學，2017），進一步由中央主管機關之國土計畫審議會作為協調及促成的角色。

（三）都會區域計畫之任務交付

除上述組織平台、財政誘因制度外，本計畫建議適度交付執行任務予事業機構，《國土計畫法》對於都會區域計畫之概念著重於跨域整合、資源互補及提升競爭力，都會區域計畫涉及議題範疇且須載明「執行計畫」⁴⁵⁸。本計畫建議應以「經營管理觀」來檢視都會區域計畫之運作，將部分執行任務交付給事業機構，使都會區域計畫遵循市場的動態、社會的需求等作動態調整，期以賦予更多的能量與實踐的可能性⁴⁵⁹。

「善用財政的誘因來鼓勵地方推動跨域的計畫，我想也無庸置疑，這也是一般滿普遍看到的做法，不過這種誘因畢竟不是常態的補助。」；徐助理教授中強表示：「透過財政誘因來鼓勵直轄市、縣(市)政府來聯合提案，我建議要很慎重操作，因為過去發生過爭取到案子後，因為有財政誘因，所以幾個縣市政府為了怎麼推動吵翻了，用一句比較通俗的講法就是分贓不均，所以應該是橫向的整合比較重要。」；李研究員永展表示：「要思考財政機制到底要如何推動，我相信很多地方政府願意做，只是說可能礙於自己財力，但如果中央有這個機制與鼓勵，那我是樂觀其成。」

⁴⁵⁷ 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，張教授學聖表示：「在土地分配過程中的工具把發展權跟環境責任間的衝突來做平衡。一個是這種跨域的計畫權利跟義務的找補關係能夠有比較明確的釐清，計畫本身第一個承擔的挑戰是它到底承擔的影響是什麼，我們有沒有辦法透過計畫，使權責間把它釐清，致災跟受災之間的關係弄得比較清楚。再來就是制度的設計，有沒有一個比較好的設計類似過去發展權移轉，類似德國的生態補償帳戶的概念，也恐怕是一種找補的做法，才不會使得不能發展的地方一直很怨嘆，為什麼是犧牲我們的權益去成就別人，如果在制度設計中能夠把調處的關係做釐清。」

⁴⁵⁸ 《國土計畫法施行細則》第 5 條第 1 項第 1 款規範都會區域計畫應載明事項。

⁴⁵⁹ 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，賀陳董事長旦表示：

參、民眾參與之多元化

一、制度現實與問題

雖然《國土計畫法》之成形階段已逐步規範與民眾參與相關之內容，實際施行後仍面臨社會大眾的許多討論，如以下三點：其一為審議會之組成欠缺社會推薦與參與；其二為行政院國土計畫審議會從委員組成、開會時間、內容、進行狀態和會議紀錄皆未公開透明⁴⁶⁰；其三為部分直轄市、縣(市)國土計畫審議會民眾參與方式未依規範進行⁴⁶¹。除了基於國土計畫法施行以來之反饋以外，公民團體也多次建議納入下列五部分：審議式公民參與、聽證、公投、復議、審議會紀錄形式。

此外，現今全臺 18 個直轄市、縣(市)國土計畫均已辦理公開展覽程序，並已函報內政部辦理審議及核定作業。本計畫綜合整理各直轄市、縣(市)政府報部審議之國土計畫，其辦理之座談會、工作坊或其他公開徵求意見方式(詳見表 110)後，可觀察到各直轄市、縣(市)政府辦理之方式、程度不一。

特別於現今的國土規劃體制中，強調「地方自治，責任政治」，中央主管機關下放更多權力予以地方政府，因此本計畫建議應強化民眾參與之程序與方式。

「如果它變成是在經營上，我們給予更多的自主性，它其實就有可能把原來比較小的服務範圍變大，原來比較鬆散的服務變成非常專注。它在彈性跟商業化上做越好，它就越可能使路線延伸、服務水準提升、相關附加價值拓展。所以你如何交付給具有成長性的一個事業機構來把這些任務跟議題做好，它累積起來就是好的都會區服務。」；張教授學聖表示：「這種所謂的治理，如果能夠從經營的角度，更多一點彈性的思維，我們要尊重那些市場機制的面向，透過一些自然的力量，無論是社會企業的力量，或是所謂的商業模式就能夠促成一些事情，不必然都要由上而下的管制思維來看問題，這一點在制度設計中也是非常關鍵。」

⁴⁶⁰ 民國 107 年 7 月 13 日，地球公民基金會董事長兼執行長表示審議會的組成方式欠缺社會推薦和參與的過程，且民間團體比例超低，特別是行政院國土計畫審議會，從委員組成、開會時間、內容，進行狀態和會議紀錄，到四月二十七日審議通過，全部都在黑箱裡。網址：<https://www.cet-taiwan.org/node/3279>，擷取時間：民國 110 年 1 月 6 日。

⁴⁶¹ 民國 109 年 2 月 20 日，爭好氣聯盟代表石毓菁等表示，公民欲參加國土計畫審議會，遭到都發局諸多刁難，企圖限制公民參與，必須滿足 5 個要件才得以進入審議會。(工商時報：民國 109 年 2 月 20 日陳世宗報導)，網址：<https://ctee.com.tw/livenews/chinatimes/ch/20200220002309-260405>，擷取時間：民國 110 年 1 月 8 日。

表 110 各直轄市、縣（市）國土計畫（報部審議版）辦理之座談會、工作坊或其他公開徵求意見方式綜整表

	座談會				工作坊				說明會	會議		
	專家學者	地方	議題	民間團體	大專院校	專家學者	共識營	議題		工作小組	跨局處	中央駐地機關訪談
新北市	2	7			7							
桃園市			3	2								
臺中市	5			4								
臺南市	1	11										
高雄市	2	2	1	1					3			
基隆市	1					1			2			
新竹市	1	3										
宜蘭縣	2											
新竹縣	1	4										
苗栗縣			2				4		6			
彰化縣	2	4	1									
南投縣		1	3					2	13	1		
雲林縣	3	21									10	
嘉義縣	3								3			
屏東縣	1		2						5			
花蓮縣									3			
臺東縣	3	8		1							4	3
澎湖縣	3											

資料來源：內政部審議「直轄市、縣（市）國土計畫」專區，本計畫彙整。
(單位：次數)

二、制度精進討論

(一) 強化民眾參與制度之積極性

為強化民眾參與之積極性，應確實提升國土計畫民眾參與之廣度與深度，強調資訊的多元公開、相關資料之轉譯，進一步降低民眾理解國土計畫的門檻，也能夠提高民眾對於國土議題的興趣⁴⁶²，由以下三種方式強化：

1. 內政部或各直轄市、縣（市）政府定期於政府機關內開設「國土計畫諮詢平台」，為民眾解答疑難雜症，亦能提供對於國土計畫之建言與討論；
2. 透過現今蓬勃發展之社群媒體 - YouTube、Facebook、Instagram 等，與具知識性、人氣高的關鍵意見領袖合作，達到資訊更多元的傳播；
3. 由民間團體作為與一般民眾溝通的媒介，提升國土議題的討論度，透過吸引對特殊議題有興趣之民眾，引起其對於國土的情感作為民眾參與之動力來源。

⁴⁶² 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，張助理教授志銘表示：「農業縣與六都的民眾，對於國土的認知與關心程度差異懸殊，落實實際民眾參與的程度勢必不同。」

在民主化的政治發展下，臺灣行政轄區的碎裂細分與政黨輪替之政治環境，面臨了都市治理的挑戰⁴⁶³，因此民眾參與之多元化應朝向「雙向溝通」方式精進，充分導入辯護式規劃(advocacy planning)之概念，以擴大公共過程和參與、培植社會資本、彈性化都市治理等(周志龍，2004)。辯護式規劃讓民眾在決定公共政策時，作為積極、具實際作用的角色，建議可於擬訂國土計畫時期，充分納入此概念，運用現有機制－行政院公共政策網路平台，讓民眾提出關於國土計畫其關心之議題，並透過公開辯論的過程歸結出重要結論，產生出後續配套之政策，並引導國土規劃的整體方向⁴⁶⁴。

此外，民眾參與並非僅關注於資訊的公開或交流，亦可思考如何鼓勵民眾實質付諸行動。本計畫建議國土規劃之相關事務，應適度開放部分予以民眾「實際合作」，如：財政部國有財產署定期篩選位於海岸地區、濕地、埤塘、山區之國有非公用土地清冊提供環保團體，有認養意願者，可提出認養計畫書申請⁴⁶⁵。透過類似方式讓民眾對於土地有所付出，並共同解決問題，達到良好的雙向合作。

在上述積極拓展民眾參與之方式下，能夠進一步在計畫研擬及實施期間，民眾的角色由被動轉為積極主動，甚至可作為國土計畫的「觀念傳播者」、「監督者」，國土計畫也能實際符合民眾的實際需求，同時，如此的良善循環之下，亦不易受到政治壓力的擾動。

⁴⁶³ 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，王副縣長志輝表示：「現在縣市首長是四年選一次，連任八年，最好的情況其實是規劃應該在當選的第一年去做規劃，不管他有沒有連任第二任，至少可以好好地實施三年。」

⁴⁶⁴ 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，李研究員永展表示：「關於辯護式規劃，至少很多學界的老師呼籲可以用辯護式的規劃，或許是比較能夠協助規劃者，直接的與民眾之間的介面，但辯護式規劃我相信學界談了很久了，可不可以透過這一次能夠把民眾參與藉接勾織在一起。」；張教授學聖表示：「如果能夠有更多的投入來思考公共論辯在計畫研擬過程中制度化，無論是組織、教育、多媒體的手法都很重要，關鍵就是要往前跨一步，不再只是單方向的處理，應該有更多雙向的溝通來強化計畫的理想性。」

⁴⁶⁵ 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，賀陳董事長旦表示：「民眾參與多元化裡面所談的大部分都在講爭取參與議題討論的機會，但民眾參與只有這一些嗎？比如說，國產局把它沒有在作公共使用的公有土地，願意公開給民間團體認養，或是用其他方式來合作。」；張教授學聖表示：「我們的民眾參與看起來比較強調議題、意見的表達，有沒有可能在制度的設計中，讓民眾一起來參與積極認養合作的可能性，為什麼不能夠由民眾共同來解決問題，跟大家願意承受跟願意勾勒的願景是什麼。」

(二) 各層級國土計畫之民眾參與制度分別敘明

依據《國土計畫法》第 12 條載明國土計畫之擬訂、公開展覽、公聽會、審議等規範，其涉及全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫，然而此兩種國土計畫之尺度相差甚遠，〈全國國土計畫〉係以全國國土為範圍，主要以目標性、政策性及整體性作為計畫訂定，而直轄市、縣(市)國土計畫以直轄市、縣(市)行政轄區及其海域管轄範圍，訂定實質發展及管制。直轄市、縣(市)國土計畫相較全國國土計畫對於民眾的影響更為顯著，因此本計畫建議將此兩層級國土計畫之民眾參與方式分別闡述。

為避免傳統上民眾參與淪為僅具告知形式之爭議，應於國土計畫落實民眾參與「計畫擬訂」之程序。本計畫參考民國 105 年內政部營建署委辦財團法人中華經濟研究院之「國土計畫審議會設置方式及國土計畫、使用許可民眾參與機制之探討」案之成果，應於計畫啟動時即能以「工作坊」之形式，作為計畫願景勾勒之平台，參與者前置準備必須充分且所提方案必須具體，而後延續工作坊成果，就未達成共識之議題邀集部門代表、人民團體及專家學者進行深度座談。最終則遵循《國土計畫法》之規定辦理區域座談會，綜整地方需求以進行區域空間指派(李永展，2016)。

據此，本計畫建議於《國土計畫法施行細則》新增各層級國土計畫民眾參與形式之規範，擬訂全國國土計畫與直轄市、縣(市)國土計畫前皆應提前公告所有民眾參與之時機、方式，並主動邀集民間團體參與，使得參與者能作充分的事前準備或提請方案(李永展，2016)⁴⁶⁶。尤其在擬訂直轄市、縣(市)國土計畫時，為更貼近民眾的生活，應採納多元之公開徵求意見方式，徵詢民眾意見之尺度可縮至「鄉、鎮、市、區」，以更加吸納多元民眾的聲音，且使得國土計畫更為大眾所知。舉例而言，辦理直轄市、縣(市)國土計畫能以「公所」作為意見徵詢單位，而執行鄉村地區整體規劃時，則可以「里長」角色作推動，針對各層級的計畫尺度進行考量。

⁴⁶⁶ 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，李研究員永展表示：「其實真正能夠對國土計畫比較像是全人式的大概都是 NGO 才會提出來，所以我建議如果要民眾參與，務必要聽這些民間團體的意見，真的是相對清楚可以做一些宏觀的論述。」

然而，上述所提及增訂民眾參與之相關規範，為避免機制缺乏彈性，並非僵化地明定各層級國土計畫應舉辦幾場座談會或工作坊，應是於《國土計畫法施行細則》內載明各層級國土計畫其於計畫擬訂階段、審議階段、實施階段、檢討階段的民眾參與之「原則」為何，作概念性的訂定以保留彈性，使直轄市、縣（市）政府主動辦理，民眾亦可依循規範捍衛個人的權利。

（三）國土計畫審議會之配套制度精進

現今針對國土計畫民眾參與之討論，多數聚焦於國土計畫審議會，因此應進一步檢視其討論的重點，有關審議會之制度配套則配合檢討精進。依據《國土計畫法》第 7 條規範，國土計畫須以三種不同層級的國土計畫審議會以合議方式辦理相關審議、協調、復議等事項，由上而下之層級分別為：行政院國土計畫審議會、內政部國土計畫審議會及直轄市、縣（市）國土計畫審議會，然而上開三種國土計畫審議會之民眾參與程度亦不相同，亦面臨社會大眾的討論與爭議，本計畫針對此議題提出以下三點建議：

1. 各層級國土計畫審議會皆應訂定「國土計畫審議會設置要點」、「國土計畫審議會議及會場管理要點」

為確保審議會之組成方式及公平性，行政院、內政部及各直轄市、縣（市）層級之審議會皆應訂定規範要點，而審議會中的民間團體代表，建議可增訂公開遴選制度，凡是符合長期關注國土發展事務，且能夠提出具體建議與方案者，皆能向主管機關自我推薦。主管機關除了受理自薦外，也應主動邀集與國土議題相關之民間團體擔任委員，逐步強化民間團體於國土計畫審議會組成之角色。

2. 《國土計畫法施行細則》新增各層級國土計畫審議會之資訊公開規範

針對各層級國土計畫審議會之資訊公開，應維持一致的水平標準，審議會之委員組成、開會時間及會議紀錄皆應提供公開閱覽，建議於《國土計畫法施行細則》載明國土計畫審議會之資訊公開事項。

3. 《國土計畫法施行細則》新增民眾意見處理之規範⁴⁶⁷

參考《德國建設法》(Baugesetzbuch) 第 3 條，關於規範公眾參與之準則，其中提及公眾意見之審議及回應，對於及時提出之意見，行政機關不僅應予審議討論，同時必須將審議結果個別通知表示意見之民眾，而對於 50 人以上提出之類似意見，則以公告代替個別通知。本計畫針對《國土計畫法》第 12 條第 3 項規範審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。建議於《國土計畫法施行細則》內規範主管機關針對民眾提供之意見，應於審議時予以討論，並應進行結果通知，進一步達到決策程序及理由清楚透明。

肆、國土永續發展基金之收入來源

一、制度現實與問題

針對國土永續發展基金之基金來源，於民國 98 年《國土計畫法 (草案)》中關於水電附徵之規範曾面臨許多爭議，消基會抨擊政府缺錢就將人民當作提款機，且水電費用應單純化，另外許多立委也反對調漲水電費，會給外界變相加稅之觀感⁴⁶⁸。為推動國土規劃及保育，應具備足夠且穩定之財源，使國土規劃推動過程更加順利，因此本計畫建議應再思考基金來源之可能性，進一步構思更具彈性、創新性之收入來源。

⁴⁶⁷ 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，賀陳董事長旦表示：「我們要練習如何處理這些意見，這些處理不是說有沒有書面資料、錄影、錄音，而是如何從他的意見開始來聚焦，把它變成行動的第一步，其實這些東西我們還要學習。」

⁴⁶⁸ 民國 98 年 10 月 16 日，消基會秘書長表示國土復育本來就是政府應該做好的工作，一直以來民眾都已納稅，現在國土復育沒做好，遭逢颱風豪雨，引發土石流，政府不思檢討改進，卻想另外增稅，等於是雙重收費，把老百姓當提款機。網址：https://www.cardu.com.tw/news/detail.php?nt_pk=6&ns_pk=8236，擷取時間：民國 110 年 2 月 8 日；民國 98 年 10 月 10 日，行政院研擬「國土計畫法草案」，規劃設置一千億元規模的「國土永續發展基金」，並以水電費附徵國土保育費的方式籌措財源，朝野立委昨一致反對，國民黨團主張應由土地開發單位支付；民進黨團則說，若政府肯把編預算綁樁的錢吐出來，綽綽有餘。網址：<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/341716>，擷取時間：民國 110 年 2 月 8 日。

二、制度精進討論

(一) 直轄市、縣(市)政府繳交「維護農地費」

〈全國國土計畫〉內載明國內應維持供糧食生產之農地資源，面積需求為 74 萬至 81 萬公頃，作為農地需求總量低推估之目標值，為強調地方自治，直轄市、縣(市)政府應視各地區之現況及未來趨勢，且積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，宜維護農地面積及分布區位應於直轄市、縣(市)國土計畫內載明，並投入適當資源挹注。現今全臺 18 個直轄市、縣(市)國土計畫均已辦理公開展覽程序，並已函報內政部辦理審議及核定作業。然而各直轄市、縣(市)政府在劃設宜維護農地時，即面臨許多爭議與討論，如以下三點：其一為中央政府認為地方應保留之農地總量，與地方政府面臨民意壓力下的調整幅度；其二為農業大縣建議中央主管機關應給予農地所有權人必要補償，彌補因開發受限之經濟損失；其三為稅收短缺的農業縣市要保留許多農地，反觀發展蓬勃的直轄市、縣(市)卻保留較少農地，因此拋出購買「農業權」之構想。

在上開的爭議下，可見糧食安全之責任大多由農業大縣維護頗受爭議，然其因保留許多農地進一步限制工商發展，且在未來的發展空間下，相較其他直轄市、縣(市)有所侷限，為使城鄉差距不再擴大、維持行政區間的公平性，本計畫提出以下兩點建議：

1. 未保留一定比例宜維護農地之直轄市、縣(市)政府繳交維護農地費

保留宜維護農地亦為促進國土永續之作為，若直轄市、縣(市)未盡其義務，則須以其他方式作替代，繳納「維護農地費」至國土永續發展基金作更妥適之運用，以達到擴增基金來源及增進公平性。又，該費用收取之用意並非懲罰性質，各直轄市、縣(市)政府應視農地之保留為應盡之事，並對於保留諸多優良農地感到驕傲。且農地維護費收取後仍須作為農業相關使用，挹注於農地保育、農業發展等，以達到收取該費用之目的⁴⁶⁹。

⁴⁶⁹ 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，張助理教授志銘表示：「農業權是可以衡平的一項做法，惟納入基金後，如何實質挹注予農業發展地區劃設之縣市政府？應再考量有原則性規範。」；張學聖教授表示：「維護農地費其實我個人更重視的是移轉性支付，讓好的農地有專款專用、有好的經營，讓農民是驕傲的，這才是關鍵所在。」

2. 維護農地費之計算方式以平均每人宜維護農地面積計算

由「平均每人宜維護農地面積」為基準⁴⁷⁰，計算各直轄市、縣(市)按其人口總數所應維護之農地面積，若該直轄市、縣(市)國土計畫所載明之宜維護農地面積，未達該行政區總人口數所需負擔之面積，則將不足之宜維護農地面積量乘上一定比率作為「維護農地費」⁴⁷¹，納入國土永續發展基金之來源，該計算方式與「一定比率」則由中央主管機關會同農業主管機關另訂辦法規範之⁴⁷²。

(二)《國土計畫法》新增國土規劃利得之制度

本計畫參考民國 107 年內政部營建署委託中華民國土地估價學會辦理「國土計畫重要議題－土地使用規劃及開發利得相關義務負擔機制研究」案，該研究認為若於直轄市、縣(市)國土計畫通盤檢討變更或適時變更時，將國土功能分區變更為不同之分區、分類，其性質可能會有所變化，而容許使用與許可使用項目之規定，或許將從低度使用轉化為較高強度之使用，而此種變更會造成地價高幅度上漲，出現「規劃利得」之情形，然《國土計畫法》缺少國土規劃利得之規範，因此有必要針對此等制度進一步研討。

該研究針對國土規劃利得之合理性，試以四種模式作分析：其一為國土功能分區-未來發展地區劃設之規劃利得，但未來發展地區之範圍不確定，難以預估可能收取費用，且若採取成長付費計算基礎，與影響費可能有競合疑慮；其二為功能分區分類變更為「城鄉發展地區第 2-3 類」之規劃利得，但其課徵之對象難以明確界定，且變更之利益在所有

⁴⁷⁰ 本計畫參考行政院農業委員會 100 年度委託「估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究」計畫模擬之結果，評估在國外農產品輸入受阻時，以每人每日基本熱量(2,000 大卡至 2,100 大卡)需求下，種植國內適作之稻米、甘藷等主要提供熱量之糧食作物之農地。而在〈全國國土計畫〉辦理過程中，行政院農業委員會考量土地利用有其彈性，且全國糧食安全戰略目標應將所有供國人食用之糧食都計入，經行政院國土計畫審議會決議，以 74 萬至 81 萬公頃作為全國供糧食生產之農地總量低推估之目標值，並確立農、漁、牧一級產業皆具有糧食生產功能。

⁴⁷¹ 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，李研究員永展表示：「以農業權入憲的算法，我也覺得這是新增財源的一個管道。只是說一定的比例當然是要後續做為委託案，或者是前面那個縣市人口，直接就算一個平均每人宜農地面積，不知道這樣算不算公平，粗放跟集約其實又很不一樣。」

⁴⁷² 上述平均每人宜維護農地面積之計算方式仍須再行研究，因各農地的耕種方式、品質皆不相同，須充分考量地方的農地特性與質量，配合適當的計算方式。

權移轉時，才有變更利益地價之實現，因此應全面課徵？使用許可之土地課徵？使用性質調整才課徵？其三為使用許可之規劃利得，但現今已課徵國土保育費、影響費，恐會引起反彈，而除了城鄉發展地區外之使用許可案件，地價差距不大，且易與農地變更回饋金、山坡地開發回饋金產生競合；其四為建立在劃入或變更為城鄉發展地區第 2-3 類土地，申請使用許可案件規劃利得之課徵，此種形式僅以使用許可案件課徵，案件量可能會大幅減少（中華民國土地估價學會，2018）。

該研究採用第四種模式，因以下六點方案優勢：

1. 使用許可申請案件之範圍明確
2. 變更之增值利益，即以繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期公告土地現值乘積之一定比率計算之，簡單明確。
3. 以開發計畫為主，目標明確，使用地性質之變更易於界定。
4. 因城鄉發展地區第 2-3 類土地，本來就有衡平原則之適用，故課徵規劃利得之費用，開發者之反彈較小。
5. 減少每一種功能分區分類的課徵的疑慮，降低立法之協商成本。
6. 僅部分土地與農地變更回饋金發生競合問題。

因此最後該研究建議新增《國土計畫法》第 28-1 條，規範直轄市、縣（市）國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第二類範圍之土地，為因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金，以作為國土建設之用。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期之土地市價乘積之一定比率計算之。申請人得以等值之使用許可範圍內完整可建築土地抵充回饋金（中華民國土地估價學會，2018）。

本計畫針對上述研究案研擬之第 28-1 條提出以下兩點建議，具體修正建議見表 111：

1. 符合條件之申請人，除視申請使用許可之面積外，也應考量其性質，作為回饋金之繳納標準。端視其使用性質對國土之正面、負面影響，進一步訂定回饋金之一定比率乘積。
2. 條文內載明回饋金撥交一定比例予國土永續發展基金，以作為「國土建設」之用，與現今國土永續發展基金之運用性質相較之下不盡相同。本計畫建議回饋金應回歸「國土保育」之用途，藉此回應《國

土計畫法》追求國家永續發展之宗旨。

表 111 《國土計畫法》第 28-1 條條文建議

107 年委託案建議條文	本次會議建議修正條文
第二十八條之一 直轄市、縣(市)國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第二類範圍之土地，為因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大，經申請使用許可者，應視其申請面積繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金，以作為國土<u>建設</u>之用。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期之土地市價乘積之一定比率計算之。申請人得以等值之使用許可範圍內完整可建築土地抵充回饋金。 前項所提供區內等值可建築土地之價值，應依申請許可核定時，回饋金應繳交額度計算之。 申請使用許可經主管機關許可後，應於申請辦理使用地變更編定異動登記前，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。以使用許可範圍內可建築土地抵充者，應於使用地異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。使用許可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。 前三項有關回饋金或之繳交、撥交、可建築土地抵充方式及繳交基準之辦法，由中央主管機關會商相關機關定之。	第二十八條之一 直轄市、縣(市)國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第二類範圍之土地，為因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大，經申請使用許可者，應視其申請面積<u>及性質</u>繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金，以作為國土<u>保育</u>之用。繳交基準以使用許可申請面積與獲准使用許可當期之土地市價乘積之一定比率計算之。申請人得以等值之使用許可範圍內完整可建築土地抵充回饋金。 前項所提供區內等值可建築土地之價值，應依申請許可核定時，回饋金應繳交額度計算之。 申請使用許可經主管機關許可後，應於申請辦理使用地變更編定異動登記前，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。以使用許可範圍內可建築土地抵充者，應於使用地異動登記前，完成分割移轉登記為直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有。使用許可無需辦理使用地變更編定異動登記者，應依使用許可函內載明回饋金繳交期限，限期，向直轄市、縣市或其指定金融機構代收專戶繳交回饋金。 前三項有關回饋金或之繳交、撥交、可建築土地抵充方式及繳交基準之辦法，由中央主管機關會商相關機關定之。

資料來源：中華民國土地估價學會，2018；本計畫彙整。

(三) 直轄市、縣(市)主管機關收取影響費未依期限使用者，納入國土永續發展基金

《國土計畫法》第 28 條規範經主管機關核發使用許可案件，直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，而直轄市、縣(市)主管機關收取前項影響費後，未依期限或用途使用者，申請人得要求直轄市、縣(市)主管機關返還已繳納之影響費。本計畫建議若前開影響費直轄市、縣(市)主管機關未依期限使用者，則可將未使用之影響費納入國土永續發展基金之來源，針對《國土計畫法》提出以下兩點建議：

1. 修正《國土計畫法》第 28 條之規範

《國土計畫法》第 28 條規範直轄市、縣(市)主管機關未依期限或用途使用者，申請人得要求返還已繳納之影響費。本計畫建議更改返還之範圍，若未依用途使用者，得以將已繳納之影響費返還申請人，而直轄市、縣(市)主管機關若未依期限使用者，則將已繳納之影響費納入國土永續發展基金，並作公共設施相關使用。考量公共設施之生命週期，在未來仍需改善、增建，而影響費精神本為公共設施使用，因此將未依期限使用之影響費納入國土永續發展基金，未來直轄市、縣(市)主管機關可向中央主管機關申請使用，具體修正建議見表 112。

表 112 《國土計畫法》第 28 條修正建議

修正前	建議修正
經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。 直轄市、縣(市)主管機關收取前項影響費後，應於一定期限內按前項用途使用； <u>未依期限或用途使用者</u> ，申請人得要求直轄市、縣(市)主管機關返還已繳納之影響費。	經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。 直轄市、縣(市)主管機關收取前項影響費後，應於一定期限內按前項用途使用； <u>未依用途使用者</u> ，申請人得要求直轄市、縣(市)主管機關返還已繳納之影響費； <u>未依期限使用者</u> ，已繳納之

第一項影響費如係配合整體國土計畫之推動、指導等性質，或其他法律定有同性質費用之收取者，得予減免。 前三項國土保育費及影響費之收費方式、費額（率）、應使用之一定期限、用途、影響費之減免與返還、可建築土地抵充之範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項影響費得成立基金，其保管及運用之規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。	<u>影響費則納入國土永續發展基金，作第四十四條第三項第三款使用。</u> 第一項影響費如係配合整體國土計畫之推動、指導等性質，或其他法律定有同性質費用之收取者，得予減免。 前三項國土保育費及影響費之收費方式、費額（率）、應使用之一定期限、用途、影響費之減免與返還、可建築土地抵充之範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項影響費得成立基金，其保管及運用之規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。

資料來源：國土計畫法；本計畫彙整。

2. 修正《國土計畫法》第 44 條之規範

直轄市、縣（市）主管機關若未依期限使用者，則將已繳納之影響費納入國土永續發展基金之基金來源，且考量影響費之運用為改善或增建相關公共設施之用，因此增加國土永續發展基金之用途，作改善或增建公共設施、取得公共設施保留地之用，以完善公共設施之各生命週期維護、改善、增建，具體修正建議見表 113。

表 113 《國土計畫法》第 44 條修正建議

修正前	修正後
中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下： 一、使用許可案件所收取之國土保育費。 二、政府循預算程序之撥款。 三、自來水事業機構附徵之一定比率費用。 四、電力事業機構附徵之一定比率費用。 五、違反本法罰鍰之一定比率提撥。 六、民間捐贈。 七、本基金孳息收入。 八、其他收入。 前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元。 第三款及第四款來源，自本法施行後第十一年起適用。 第一項第三款至第五款，其附徵項目、一定比率之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 國土永續發展基金之用途如下： 一、依本法規定辦理之補償所需支出。 二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。 三、依第一項第五款來源補助直轄市、縣（市）主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。 四、其他國土保育事項。	中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下： 一、使用許可案件所收取之國土保育費、<u>直轄市、縣（市）主管機關未依期限使用之影響費</u>。 二、政府循預算程序之撥款。 三、自來水事業機構附徵之一定比率費用。 四、電力事業機構附徵之一定比率費用。 五、違反本法罰鍰之一定比率提撥。 六、民間捐贈。 七、本基金孳息收入。 八、其他收入。 前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元。 第三款及第四款來源，自本法施行後第十一年起適用。 第一項第三款至第五款，其附徵項目、一定比率之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 國土永續發展基金之用途如下： 一、依本法規定辦理之補償所需支出。 二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。 三、依第一項第一款之影響費來源補助改善或增建公共設施、取得公共設施保留地。 四、依第一項第五款來源補助直轄市、縣（市）主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。 五、其他國土保育事項。

資料來源：國土計畫法；本計畫彙整。

(四) 向使用國土資源者收取「國土維護費」

臺灣的自然環境優美，更是個高山環繞、四面環海的島嶼，每年大約吸引 1,000 萬人遊客來臺觀光。雖然觀光旅遊業被稱為「無煙囱工業」，但其所造成的環境問題，遠遠超乎大眾的想像，如：溫室氣體排放量大幅增加、威脅動植物的棲息環境、增建遊憩設施等，皆對國土造成傷害與壓力。尤其許多戶外活動，如：健行、攀岩、登山、露營、越野車、潛水、溯溪、國家公園等，皆會慢慢地影響國土保育，然而上述所舉例之戶外遊憩活動，大部分皆未針對其對國土之衝擊收取維護費用。另外，針對超用國土資源者，亦須考量相關之收取費用措施，長期超用資源下，易造成國土資源的破壞與耗竭，須妥善輔以「警惕」作用配套，以達到資源的永續利用⁴⁷³。

綜合上述，本計畫建議可以向參與戶外遊憩活動者、超用國土資源者收取「國土維護費」，並納入國土永續發展基金之財源收入，以運用於國土保育之相關事項。此類型的國土維護費收取屬於「特別公課 (Sonderabgaben)」，何愛文 (1994) 引自德國學說，將我國特別公課按課徵原因分類為：基於特殊籌措資金之目的、基於未履行特定法定義務及環境使用公課，其中環境使用公課被理解為環境財使用之補償，民國 86 年司法院釋字 426 號解釋亦提出特別公課之概念⁴⁷⁴，因此本計

⁴⁷³ 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，賀陳董事長旦表示：「這個金額可以扮演警惕作用，對於不愛惜環境、不尊重生命的人，要給他某種程度的加重處罰。」；李永展研究員表示：「我們在使用國土的遊憩活動，即便重覆課徵也是可以有機制，能夠在享受資源的時候，同時維護國土保育或國土復育，其實就是要回應到氣候變遷或水土資源保育的部分。」

⁴⁷⁴ 《空氣污染防制費收費辦法》係主管機關根據空氣污染防制法第 10 條授權訂定，依此徵收之空氣污染防制費，性質上屬於特別公課，與稅捐有別。惟特別公課亦係對義務人課予繳納金錢之負擔，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許。上開法條之授權規定，就空氣污染防制法整體所表明之關聯性意義判斷，尚難謂有欠具體明確。又已開徵部分之費率類別，既由主管機關依預算法之規定，設置單位預算「空氣污染防制基金」加以列明，編入中央政府年度總預算，經立法院審議通過後實施，與憲法尚無違背。有關機關對費率類別、支出項目等，如何為因地制宜之考量，仍須檢討改進，逕以法律為必要之規範。至主管機關徵收費用之後，應妥為管理運用，俾符合立法所欲實現之環境保護政策目標，不得悖離徵收之目的，乃屬當然。空氣污染防制法所防制者為排放空氣污染物之各類污染源，包括裝置於公私場所之固定污染源及機動車輛排放污染物所形成之移動污染源，此觀該法第 8 條、第 23 條至第 27 條等相關條文甚明。上開收費辦法第 4 條規定按移動污染源之排放量所使用油（燃）料之數量徵收費用，與法律授權意旨無違，

畫建議其可作為「國土維護費」之收取內涵。

伍、直轄市、縣（市）國土計畫檢討之配套制度

一、制度現實與問題

民國 107 年 4 月 30 日公告實施之〈全國國土計畫〉，其中關於通盤檢討之相關內容，提及國土功能分區、未來發展地區、免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫者之通盤檢討，而通盤檢討應如何實施、執行項目於《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉均未詳細載明。然而定期通盤檢討涉及國土功能分區、未來發展地區等調整，與計畫的成長管理有著密切關係，如：城鄉發展之總量及型態、未來發展地區之總量調整等，考量計畫之穩定性與彈性，應研擬精進之配套措施。另，現今國土計畫之相關制度已逐漸上路，計畫之實踐有賴於執行的落實，為使執行面得以順利推動，如：未來發展地區逕為變更、非都市土地轉軌至國土功能分區，應審慎輔以相關之制度配套。

二、制度精進討論

（一）直轄市、縣（市）國土計畫定期通盤檢討之重點項目

因《國土計畫法》與〈全國國土計畫〉內針對定期通盤檢討應如何實施及其執行項目均未載明，因此本計畫以直轄市、縣（市）國土計畫為基準，試擬定期通盤檢討應包含之內容，主要分為以下六項：

1. 成長管理之檢討基準

- (1) 城鄉發展之總量及型態，應視現況、趨勢、財力，予以檢討之。
- (2) 辦理「未來發展地區」總量調整，若有尚未開發利用情形，應檢討評估其開發之可行性，作必要之檢討變更。
- (3) 檢討前一版劃設為城鄉發展地區第二類之三之開發利用情形，若尚未開發利用者，則應檢討變更為城鄉發展地區以外之國土功能分區。

於憲法亦無牴觸。惟主管機關自中華民國八十四年七月一日起僅就油（燃）料徵收，而未及固定污染源所排放之其他污染物，顯已違背公課公平負擔之原則，有關機關應迅予檢討改進，併此指明。

2. 農地資源之檢討

農地發展區位及總量、農地資源保護構想應視現況及趨勢，予以檢討之。

3. 國土使用之檢討基準

- (1) 辦理直轄市、縣(市)國土計畫之劃設國土功能分區檢討，以更符合地方現況與需求。
- (2) 辦理直轄市、縣(市)國土計畫之特殊性土地使用管制檢討，以更符合地方現況與需求。

4. 都市計畫之配合檢討

- (1) 都市計畫依國土計畫之指導，辦理擬定或變更之檢討。
- (2) 都市計畫範圍內之水源特定區、風景特定區之都市計畫保護(保育)相關分區(用地)，依環境敏感條件檢討之。
- (3) 都市計畫內之農業區作必要之檢討變更。
- (4) 都市計畫之土地使用分區、土地使用管制規定，予以檢討之。

5. 鄉村地區整體規劃之檢討

- (1) 優先辦理整體規劃地區之執行狀況，予以檢討之。
- (2) 考量現況、人口結構、發展趨勢，遴選其他優先辦理整體規劃地區，待後續辦理。

6. 國土復育促進地區之檢討

以區內、跨域之環境現況作分析，研擬國土復育促進地區劃定區位及範圍建議。

期望透過上開六項之定期通盤檢討重點，使得國土計畫更具穩定性與彈性，尤其在強調地方自治之直轄市、縣(市)國土計畫，具相關之準則能夠依循執行，以避免直轄市、縣(市)國土計畫受到政治角力影響。本計畫建議將定期通盤檢討相關規範納入〈全國國土計畫〉內或另訂直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討實施辦法。

(二) 直轄市、縣(市) 國土計畫滾動式檢討之重點項目

除直轄市、縣(市) 國土計畫定期通盤檢討重點外，在計畫定期通盤檢討的期間內，仍必須適度納入滾動式檢討之配套措施，使其在維持計畫的彈性下，亦具備嚴謹的調整配套制度。以下以未來發展地區之逕為變更、非都市土地轉軌至國土功能分區之制度為例：

1. 未來發展地區逕為變更之調整機制

直轄市、縣(市) 國土計畫規劃手冊載明未來發展地區於直轄市、縣(市) 國土計畫公告實施後，如有推動重大建設計畫等需要時，得依據《國土計畫法》第 22 條第 2 項規定，於直轄市、縣(市) 國土計畫所定「一定期限」內，逕依國土功能分區檢討變更程序，將所需範圍符合國土功能分區劃設條件者，變更劃設為適當之城鄉發展地區。該條第 3 項即規範國土功能分區圖與使用地繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。因此《國土功能分區圖繪製作業辦法(草案)》第 19 條已明定屬直轄市、縣(市) 國土計畫成長管理計畫指定之未來發展地區，於符合規範情形者，得調整為城鄉發展地區第二類之三，且依草案第 15 至 18 條之辦理程序辦理⁴⁷⁵。

然而針對未來發展地區之劃設，及其與城鄉發展地區第二類之三之調整機制建議詳細載明，以進行適切的國土功能分區調整。如：《國土計畫法》第 22 條規範，其載明相關之檢討變更應報經中央主管機關核定後公告，本計畫建議中央主管機關於核定階段應審慎檢視未來發展地區變更功能分區之區位、數量，進以有序地推動成長管理。

⁴⁷⁵ 民國 109 年《國土功能分區圖繪製作業辦法(草案)》第 15 條規範功能分區書圖之公開展覽、公聽會、人民或團體意見陳述及處理等相關規定；第 16 條規範提請各級國土計畫審議會審議及核定程序、應檢具書圖文件及資訊公開相關規定；第 17 條規範國土功能分區書圖經核定後，相關資訊應於網際網路或其他適當平台公開；第 18 條規範前條展覽期滿後，應將結果上傳至國土功能分區及使用地資訊系統，且有辦理地籍逕為分割之必要者，請地方地政機關據以辦理。

2. 非都市土地轉軌至國土功能分區之制度⁴⁷⁶

《國土計畫法》第 45 條第 2 項規範直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後四年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖，然而非都市土地銜接至國土功能分區，仍為確實實踐《國土計畫法》之課題。在國土功能分區圖公告實施前，部分非都市土地仍處於變更程序，其與國土功能分區在未來會面臨銜接問題，針對此部分之制度設計仍需再考量，並適度納入相關法規內。

另，《國土計畫法》規範以中央主管機關提出國土功能分區劃設原則，而地方政府依循上開劃設原則進行劃設。現今正步入國土功能分區劃設階段，建議各中央目的事業主管機關可透過劃設模擬，研提劃設原則需調整之處，提供予各地方政府作劃設參考或於〈全國國土計畫〉通盤檢討時提出修正建議⁴⁷⁷。

第三節 制度精進重點建議

壹、核心觀念 - 以縣市國土計畫為國土永續治理之樞紐：

現今國土規劃之制度設計期望透過目標性、政策性及整體性之全國國土計畫，指導直轄市、縣（市）國土計畫，據以因地制宜、落實實質發展及使用管制，因此國土計畫整體願景的實踐，有賴於縣市國土計畫之具體落實。然而縣市國土計畫得以順利推動，其中關鍵要點在於縣市國土計畫之擬訂內容是否切實回應

⁴⁷⁶ 本計畫於民國 110 年 3 月 29 日辦理「國土計畫法制度精進座談會」中，徐中強助理教授表示：「現在的非都市土地銜接到未來的國土功能分區，這個會是將來在實現國土計畫的一個課題，現在整個國土功能分區大概再過三到四年，陸續會劃定公告實施，這些國土功能分區上面，其實有很多非都市土地使用都還在變更中，變更完後又跟國土功能分區完全沒有銜接上，等到國土功能分區劃定了以後，已經核准的非都市土地開發使用，未來都在國土功能分區上不是合乎現行國土功能分區的使用後，將來要花多少時間才能夠把它消化掉。」

⁴⁷⁷ 以海洋委員會為例，依《海洋委員會組織法》第 2 條規定：「本會掌理下列事項：一、海洋總體政策與基本法令之統合規劃、審議、協調及推動；二、海洋產業發展之統合規劃、協調及推動；三、海洋環境保護、資源管理、永續發展、生物多樣性保育與污染防治之統合規劃、審議、協調及推動；四、海域與海岸安全統合規劃、審議、協調及推動；五、海洋文化與教育之統合規劃、協調及推動；六、海洋科學研究與技術發展之統合規劃、審議、協調及推動；七、海洋人力資源發展之統合規劃、審議、協調及推動；八、海洋國際公約內國法化與國際合作之統合規劃、審議、協調及推動；九、所屬海洋研究及人力發展機構之督導、協調及推動；十、其他有關海洋事務統合事項。」據此，見其專業執掌可進一步統合規劃、協調、推動海洋相關事務。

〈全國國土計畫〉之期待。是以，在現有制度下執行之妥適程度為何，以下以縣市國土計畫之角度，分別就永續國土治理之垂直面與水平面提供整體性建議，期以縣市國土計畫為國土永續治理之樞紐（如圖 60 所示）。

一、垂直治理 - 中央政府與地方政府的相互理解：

中央與地方政府應共同研議制度的調整與修正，在規劃體系改變下，針對過往課題與新興制度輔以全面檢討，並就地方政府之實際執行困境，適時提供援助。首先，中央政府之財源及預算編列機制應適度調整，納入中央、地方政府各部門的空間需求作考量，審慎地將資源妥善分配；其次，各地方政府的人員編列是否充足須再行檢討，並應輔以相關的研修制度，培養其對於國土計畫的認識及能力養成。

二、水平治理 - 跨域協調與社會溝通：

地方政府於縣市國土計畫的擬定與實施階段，應著重於跨域協調與社會溝通，以進一步實踐縣市間橫向合作的可能性及鼓勵民眾變為主動參與者。首先，為加強跨域整合，提升各縣市的競爭力，縣市國土計畫應更著重於水平參照，於計畫研擬期間即積極連結周邊的縣市國土計畫，促進地方政府聯合提出「都會區域計畫」。其次，應強化民眾對於國土計畫的認識，激勵其參與的主動性，進一步能成為國土計畫的「觀念傳播者」與「監督者」。

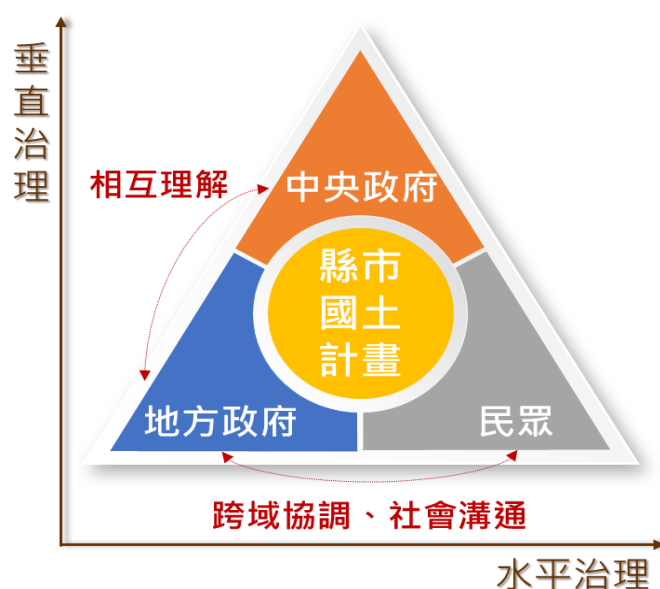


圖 60 永續國土規劃治理配套制度之精進核心觀念

資料來源：本計畫繪製

貳、具體建議：

一、直轄市、縣（市）國土計畫之推動困境

透過民國 110 年 3 月 29 日座談會中與談人的分享，進以了解現今直轄市、縣（市）國土計畫形成與落實之困境，實際執行下許多制度仍面臨調整之需求。首先，現行地方政府各局處的預算來自於中央政府各部門的編列，預算時而集中於某部門，而該部門無相關規劃時，即可能造成資源的浪費；其次，現今各地方政府處理相關事務之承辦人員，對於「國土計畫」的熟稔程度不盡相同。本計畫綜合整理後，建議可朝兩大方向精進：

（一）中央政府部門編列預算之機制精進

1. 中央政府編列預算階段，考量中央、地方政府各部門的空間需求；
2. 地方政府各部門也應充分協調預算分配及部門間合作的可能性；
3. 應考量各地的「綠色國民所得帳」，使良好的國土資源作為縣市發展的權利。

（二）提升地方政府人員對於國土計畫之認識

應特別加強「公部門」對於《國土計畫法》的認識，以培養部門計畫的空間觀，並於教育訓練中強化承辦人員對於陸域及海域之知識培養。

二、都會區域計畫之運作機制

因應跨域整合之空間發展趨勢，都會區域計畫之推動，為當前國土計畫之重要挑戰，現行《國土計畫法》雖未就都會區域計畫推動委員會進行規範，惟指出直轄市、縣（市）主管機關得共同研擬都會區域計畫。是以，如何精進都會區域之運作機制，強化國土計畫之整合性，實有討論之必要。本計畫綜合整理近年內政部營建署、城鄉發展分署委辦與都會區域計畫相關之研究案，並參考「協力治理」、「日本廣域行政」、「都會區聯合成長管理計畫」之相關概念，建議都會區域計畫之運作機制可朝三大方向精進：

（一）都會區域計畫組織平台之建立

1. 推動計畫提案與計畫後續追蹤之功能；
2. 成員強調多元角色的參與，在議題形成過程產生公共辯論；
3. 藉由「都會區域規劃研究資料庫」以形塑證據為基礎的規劃。

(二) 都會區域計畫之誘因制度設計

1. 以財政誘因制度於推動計畫之短期、中期階段，鼓勵地方政府聯合自主提案；
2. 組織平台強化行政單位之協調合作能力，提出「都會區成長管理計畫」，以指導各縣市成長管理計畫，共同協調都市防災、產業發展、交通運輸、公共設施及能源設施五大構面。

(三) 都會區域計畫之任務交付

1. 以「經營管理觀」來檢視都會區域計畫之運作；
2. 適度交付執行任務予事業機構。

三、民眾參與之多元化

《國土計畫法》公告實施後、〈全國國土計畫〉及各〈直轄市、縣(市)國土計畫〉擬訂期間，社會大眾仍就國土計畫之民眾參與，有諸多討論及建議。是以，如何精進國土計畫之民眾參與制度，強化國土計畫之可課責性，實有討論之必要。本計畫綜合整理近年內政部營建署、城鄉發展分署委辦與民眾參與相關之研究案，並參考「辯護式規劃」之相關概念，建議民眾參與之多元化可朝三大方向精進：

(一) 強化民眾參與制度之積極性

1. 強調資訊的多元公開、相關資料之轉譯，提升民眾對於國土計畫的認識；
2. 導入辯護式規劃之概念，擴大民眾參與層次；
3. 運用行政院公共政策網路平台，聚焦民眾關心議題；
4. 適度開放部分予以民眾「實際」合作；
5. 鼓勵民眾作為觀念傳播者、監督者。

(二) 各層級國土計畫之民眾參與制度分別敘明

1. 擬訂〈全國國土計畫〉與〈直轄市、縣(市)國土計畫〉前皆應提前公告所有民眾參與之時機、方式；
2. 擬訂〈直轄市、縣(市)國土計畫〉時，應採納多元之公開徵求意見方式；
3. 於《國土計畫法施行細則》內載明各層級國土計畫其於計畫擬訂階段、

審議階段、實施階段的民眾參與之「原則」。

(三) 國土計畫審議會之配套制度精進

1. 各層級國土計畫審議會皆應訂定「國土計畫審議會設置要點」、「國土計畫審議會議及會場管理要點」；
2. 《國土計畫法施行細則》新增各層級國土計畫審議會之資訊公開規範；
3. 《國土計畫法施行細則》新增民眾意見處理之規範。

四、國土永續發展基金之收入來源

為使國土計畫之施行更具實踐性，國土永續發展基金來源之彈性、穩定性，至關重要。是以，如何構思更具創新性之國土永續發展基金收入來源，精進相關制度配套，實有討論之必要。本計畫綜合整理近年內政部營建署委辦與國土規劃利得相關之研究案，並參考「農業權」、「特別公課」之相關討論，建議國土永續發展基金之收入來源可朝四大方向精進：

(一) 直轄市、縣(市)政府繳交「維護農地費」

1. 未保留一定比例宜維護農地之直轄市、縣(市)政府繳交維護農地費；
2. 農地維護費收取後仍須專款專用作為農業相關使用；
3. 以「平均每人宜維護農地面積」為基準，計算各直轄市、縣(市)按其人口總數所應維護之農地面積，若該直轄市、縣(市)國土計畫所載明之宜維護農地面積，未達該行政區總人口數所需負擔之面積，則將不足之宜維護農地面積乘上一定比率作為「維護農地費」；
4. 考量地方的農地特性與質量，配合適當的計算方式，該計算方式與「一定比率」則由中央主管機關會同農業主管機關另訂辦法規範之。

(二) 《國土計畫法》新增國土規劃利得之制度

新增《國土計畫法》第 28-1 條，規範直轄市、縣(市)國土計畫劃定或經變更為城鄉發展地區第二類範圍之土地，為因應居住或是工業需求，而進行範圍適度擴大，經申請使用許可者，應視其申請面積及性質繳交回饋金，並撥交一定比例回饋金予第四十四條中央主管機關所設置之國土永續發展基金，以作為國土保育之用。

(三) 直轄市、縣(市)主管機關收取影響費未依期限使用者，納入國土永續發展基金

1. 修正《國土計畫法》第 28 條規範，直轄市、縣（市）主管機關若未依用途使用者，得以將已繳納之影響費返還申請人，而直轄市、縣（市）主管機關若未依期限使用者，則將已繳納之影響費納入國土永續發展基金，並作公共設施相關使用；
2. 修正《國土計畫法》第 44 條規範，將已繳納之影響費納入國土永續發展基金之基金來源，作改善或增建公共設施、取得公共設施保留地之用。

（四）向使用國土資源者收取「國土維護費」

1. 向參與戶外遊憩活動者收取「國土維護費」；
2. 向超用國土資源者收取「國土維護費」。

五、直轄市、縣（市）國土計畫檢討之配套制度

衡諸現行《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉，尚未就直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之實施方式及檢討重點具體載明，為強化國土計畫穩定性及彈性，如何精進直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之配套制度，實有討論之必要。除直轄市、縣（市）國土計畫定期通盤檢討重點外，在計畫定期通盤檢討五年的期間內，仍必須適度納入滾動式檢討之配套措施，本計畫試針對直轄市、縣（市）國土計畫定期通盤檢討及滾動式檢討之重點項目作建議：

（一）直轄市、縣（市）國土計畫定期通盤檢討之重點項目

1. 成長管理之檢討基準；
2. 農地資源之檢討；
3. 國土使用之檢討基準；
4. 都市計畫之配合檢討；
5. 鄉村地區整體規劃之檢討；
6. 國土復育促進地區之檢討。

（二）直轄市、縣（市）國土計畫滾動式檢討之重點項目

1. 未來發展地區之逕為變更城鄉發展地區第二類之三之調整機制；
2. 非都市土地轉軌至國土功能分區之制度。

第四節 其他制度精進建議

臺灣身為海洋國家，自民國 70 年代以來海岸、海域、海洋資源成為重要的議題。

民國 70、80 年代，為因應海埔地開發利用之需求，內政部營建署遂開始推動海岸一系列的法案與規劃，包括 80 年《海岸法（草案）》之立法推動、82 年頒布《海埔地開發管理辦法》、90 年《國土綜合發展計畫法（草案）》將海岸納入法案中。

而後，民國 90 年代間，諸多專家學者認為臺灣身為海洋國家，應視海洋為國土範圍，遂以出現了海洋納入國土規劃之倡議，因此，93 年《國土計畫法（草案）》中納入海域為國土計畫範圍、98 年《國土計畫法（草案）》更新增了「海洋資源地區」之國土功能分區，以示國土對於海洋的重視。此外，經由區域計畫的通盤檢討中，更是首次將海洋納入國土規劃的概念具以實現。內政部營建署於 99 年公告實施「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）」，將海域納入區域計畫實施範圍、102 年修正《區域計畫法施行細則》，將領海範圍內之水域納入區域計畫實施範圍、104 年則修訂《非都市土地使用管制規則》，新增海域區、海域用地之土地使用分區，建立海域用地區位許可機制。

在國家社會的共同努力下，隨著民國 104 年《海岸管理法》與 105 年《國土計畫法》的公告施行，揭示海洋資源納入土地管理與規劃之重要性。根據《海岸管理法》第一條之規範：「為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展，特制定本法。」；根據《國土計畫法》第三條之規範：「一、國土計畫：指針對我國管轄之陸域及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫；七、國土功能分區：指基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性，所劃分之國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。」突顯了臺灣為海洋國家之特色，並以國土規劃層面加強海域、海岸地區資源保育及土地利用的管理。

又，民國 107 年 4 月「海洋委員會」成立，業務主要為統合海洋事務與海洋政策之規劃及推動落實，在該會持續推動下，《海洋基本法》於 108 年公布施行，第 1 條⁴⁷⁸即規範以擘劃長遠、宏觀且整體性之海洋政策藍圖，確立指標性導

⁴⁷⁸ 《海洋基本法》第 1 條規定：

「為打造生態、安全、繁榮之優質海洋國家，維護國家海洋權益，提升國民海洋科學知識，深化多元海洋文化，創造健康海洋環境與促進資源永續，健全海洋產業發展，推動區域及國際

引功能，發揮海洋政策統合及事務協調之效（海洋委員會，2019）。

綜上所述，這二十年來不論是相關法案之推動與修訂，抑或是「海洋委員會」之成立，皆可顯示為落實永續國土的決心與努力。由於過去臺灣的規劃體系較著重於陸域而忽略海域，海洋納入國土規劃的實踐為挑戰的開端，更是未來國土主管機關與海洋委員會應共同回應的課題。為回應本計畫之重點工作之一「廣徵建言」，以下將彙整海洋委員會針對《國土計畫法》之精進建議，納供國土主管機關與海洋委員會透過國土計畫的平台，共同研議海域相關管制事項之處理，並作為後續制度研究之參考：

- 一、直轄市及縣（市）國土功能分區及其土地管制規則，由各該主管機關辦理。然海域環境狀況迥異於陸域，相關基礎資料之掌握亦相對欠缺。各地方政府或有依《海岸管理法》辦理近岸海域管理之經驗，惟國土功能規劃與管理範圍拓展至領海外界線，地方國土主管機關普遍欠缺海域治理的專業人力，且亦無船艇可供海域管理執法之用，現行將領海內的國土功能分區劃設及管理權限交由地方是否妥適？建議應有後續法規精進與探討。
- 二、依現行法制領海內的功能分區係由地方政府劃設，基於海域新興使用之發展，倘中央部會有新興部門計畫或重大公共事業計畫，而中央與地方主管機關對同一海域空間之使用規劃產生衝突，勢必衍生政策規劃的中央部會需遷就政策執行的地方政府的怪異現象，建議應通盤檢討。
- 三、有關國防、重大計畫等發展需要，《國土計畫法》第 23 條第 5 項賦予得在各國土功能分區申請使用，惟其詳細之辦理程序、海域與陸域之使用申請行政規範是否應給予必要差別，或中央地方權責分工之差異化等，建議列入相關研究方向。
- 四、現海洋資源地區第 3 類多屬尚未規劃或使用者，查《國土計畫法》第 21 條其土地使用原則為：「按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。」其具體落實之方式為何？建議進行研議。
- 五、現行國土計畫的變更程序除國防或重大計畫建設外，均需循通盤檢討程序始得辦理，此一設計部分來自陸域國土有土地價值，並容易炒作地價等背景；雖海洋資源地區的使用並無土地價值的問題，自無需將陸域土地管理的概念全數套用在海域上，建議《國土計畫法》中應就海洋資源地區另建立一套有別於陸域土地的管理制度。

參考資料

會議

1. 經濟建設委員會，1993，國土綜合開發計畫及國土綜合開發計畫法研修小組第一次會議 (1993/9/27)
2. 經濟建設委員會，1994，國土綜合開發計畫法之制訂第一次座談會 (1994/12/7)
3. 經濟建設委員會，1995a，國土綜合開發研討會 (1995/4/10、11)
4. 內政部，1996a，國土綜合開發計畫法諮詢小組第一次會議 (1996/6/18)
5. 內政部，1996b，國土綜合開發計畫法諮詢小組第二次會議 (1996/7/11)
6. 內政部，1996c，國土綜合開發計畫法諮詢小組第三次會議 (1996/8/14)
7. 內政部，1996d，國土綜合開發計畫法諮詢小組第四次會議 (1996/9/3)
8. 內政部，1996e，國土綜合發展計畫法研商會議 (1996/10/2)
9. 內政部，1996f，國土綜合發展計畫法研商會議 (1996/10/15)
10. 內政部，1996g，內政部法規會審查會議 (1996/12/10、17)
11. 行政院，1997，行政院審查國土綜合發展計畫法草案 (1997/3/5、4/24)
12. 立法院，1997a，內政及邊政、經濟、財政委員會併案審查「國土綜合發展計畫法草案」案第一次聯席會議 (1997/12/11)
13. 內政部，1997，為有關國土綜合發展計畫法草案與沈富雄立委助理協商情形簽呈 (1997/12/16、23)
14. 立法院，1997b，內政及邊政、經濟、財政委員會併案審查「國土綜合發展計畫法草案」案第二次聯席會議 (1997/12/31)
15. 經濟建設委員會，1998，全國國土及水資源會議 (1998/12/28、29)
16. 行政院，1999，審查國土綜合計畫法草案會議 (1999/5/31)
17. 內政部，1999a，國土規劃諮詢小組第一次會議 (1999/8/11)
18. 內政部，1999b，國土規劃工作小組第一次會議 (1999/8/30)
19. 內政部，1999c，國土規劃諮詢小組第二次會議 (1999/9/7)
20. 內政部，1999d，國土規劃工作小組第一次會議 (1999/9/17)
21. 內政部，2000a，國土規劃工作小組第三次會議 (2000/2/1)
22. 內政部，2000b，國土規劃工作小組第四次會議 (2000/4/26)
23. 內政部，2000c，國土規劃工作小組第五次會議 (2000/5/24)
24. 內政部，2000d，國土規劃工作小組第六次會議 (2000/6/16)
25. 內政部，2000e，國土規劃工作小組第七次會議 (2000/6/26)

26. 內政部，2000f，國土規劃工作小組第八次會議（2000/6/27）
27. 內政部，2000g，國土規劃工作小組「國土及城鄉法立法總結報告」（2000/7/15）
28. 內政部，2000h，城鄉計畫模擬計畫第一次審查會議（2000/11/20）
29. 內政部，2000i，城鄉計畫模擬計畫第二次審查會議（2000/12/6）
30. 內政部，2001a，國土綜合發展計畫法草案、城鄉計畫法草案立法原則及架構、各級國土模擬計畫研商會議（2001/1/11）
31. 內政部，2001b，城鄉計畫模擬計畫第三次審查會議（2001/1/15）
32. 內政部，2001c，第四次內政部部務會報（2001/4/17）
33. 內政部，2001d，跨部會協商會議（2001/5/10）
34. 內政部，2001e，跨部會協商會議（2001/7/2）
35. 內政部，2001f，「國土綜合發展計畫法」草案聯席（2001/8/28-30）
36. 行政院，2001，行政院會第 2753 次院會討論（2001/9/26）
37. 立法院，2001，內政及民族委員會審議國土綜合發展計畫法草案第一次會議（2001/12/31）
38. 立法院，2002a，朝野黨團協商「國土綜合發展計畫法草案」（2002/1/15）
39. 內政部，2002a，內政部部務會議（2002/2/19）
40. 行政院，2002a，行政院第 2776 次院會（2002/3/6）
41. 立法院，2002b，內政及民族委員會「審議國土綜合發展計畫法草案；並同時廢止區域計畫法」第一次會議（2002/4/3）
42. 立法院，2002c，立法院座談會（2002/4/11）
43. 立法院，2002d，「國土綜合發展計畫法」公聽會（2002/5/24）
44. 內政部，2002b，「國土綜合發展計畫法」草案並研討後續處理方案會議（2002/7/11）
45. 內政部，2002c，「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案第二次會議（2002/8/16）
46. 內政部，2002d，「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案會議（第一議題：行政區劃與地方自治事宜）（2002/8/22）
47. 內政部，2002e，「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案會議（第二議題：非都市及都市土地一元化）（2002/8/26）
48. 內政部，2002f，「國土綜合發展計畫法」草案修正條文會議（2002/8/30）
49. 內政部，2002g，「國土綜合發展計畫法」草案修正條文會議（2002/9/11）

50. 內政部，2002g1，「國土綜合發展計畫法」草案修正條文會議會議資料 (2002/9/11)
51. 內政部，2002h，研商「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案會前會 (2002/8/9)
52. 內政部，2002h1，研商「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案會前會議附件資料 (2002/8/9)
53. 內政部，2002i，研商「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案(2002/10/24)
54. 行政院，2002b，行政院國土規劃指導委員會第二次會議 (2002/9/13)
55. 行政院，2002c，行政院國土規劃指導委員會第三次會議 (2002/11/21)
56. 內政部，2002h，國土計畫重要議題簡報 (2002/11/21)
57. 總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002b，新世紀國土改造建議事項 (2002/07/03)。
58. 總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002c，總統府國土保育與開發諮詢委員會第 8 次委員會會議 (2002/12/20)
59. 內政部，2003a，國土計畫法草案研討會 (2003/2/24)
60. 行政院，2003a，「農地資源重配與開發許可機制之運作」議題研商會議 (2003/3/26)
61. 行政院，2003b，「農地資源重配與開發許可機制之運作」議題研商會議 (2003/4/2)
62. 內政部，2003e，國土計畫法草案立法院審查一讀條文修正版(2003/4/3)
63. 立法院，2003，國土計畫法草案立法院座談會 (2003/4/11)
64. 內政部，2003b，國土計畫法草案國土保育地區課題專家學者座談會議 (2003/4/18)
65. 行政院，2003c，國土規劃推動委員會第五次會議「國土綜合發展計畫法」草案修正條文 (2003/4/22)
66. 內政部，2003f，國土計畫法草案專家學者意見處理情形表(2003/4/24)
67. 行政院，2003d，國土規劃推動委員會第一次臨時會議「國土綜合發展計畫法」草案修正條文 (2003/4/30)
68. 行政院，2003e，國土規劃推動委員會第二次臨時會議「國土綜合發展計畫法」草案修正條文 (2003/5/7)
69. ，2003， (2003/5/12)
70. 內政部，2003c，國土計畫法草案開發許可課題專家學者座談會議 (2003/5/12)

71. 行政院，2003f，國土計畫法草案第一次審查會 (2003/5/23)
72. 行政院，2003g，國土計畫法草案第二次審查會 (2003/5/29)
73. 行政院，2003h，國土計畫法草案第三次審查會 (2003/6/5)
74. 行政院，2003i，國土計畫法草案研商會議「國土永續基金來源事宜」
(2003/6/18)
75. 行政院，2003j，國土計畫法草案第四次審查會 (2003/6/25-26)
76. 行政院，2003k，國土計畫法草案第五次審查會 (2003/7/4)
77. 行政院，2003l，國土計畫法草案第六次審查會 (2003/7/11)
78. 行政院，2003m，國土計畫法草案第七次審查會 (2003/7/22)
79. 行政院，2003n，國土計畫法草案第八次審查會 (2003/8/5)
80. 行政院，2003o，國土計畫法草案座談會議「邀集 25 縣市長」(2003/8/22)
81. 行政院，2003p，國土計畫法土地管制系統模擬會議 (2003/8/27、9/1)
82. 行政院，2003q，國土保育地區事權統一問題會議 (2003/9/8)
83. 內政部，2003g，國土計畫法草案制定情形 (2003/9/9)
84. 內政部，2003h，附表：國土計畫法草案行政院八次審查會後辦理情形
85. 內政部，2003d，國土計畫法草案國土保育地區管理議題相關配套法案修訂
重點會議 (2003/10/3)
86. 行政院，2003r，國土、海岸及海洋相關法規競合研商會議 (2003/11/3)
87. 中國土地經濟學會，2003，國土計畫草案下國土功能分區與都市計畫以外
土地使用管制相關座談會 (2003/11/5)
88. 行政院，2003s，行政院國土規劃推動委員會第六次會議 (2003/11/6)
89. 行政院，2003t，行政院國土規劃推動委員會第七次會議 (2003/12/12)
90. 行政院，2003u，國土保育地區補償機制及主辦機關指定會議(2003/12/17)
91. 行政院，2003v，法規會、農委會、法務部及地政司研商「國土計畫法」草
案 (2003/12/25)
92. 行政院，2003w，國土改造新願景 (2003/10/14)
93. 行政院，2004a，國土計畫法草案第九次審查會 (2004/1/6)
94. 內政部，2004a，國土計畫法草案土地使用管制專章會議 (2004/1/13)
95. 行政院，2004b，行政院第 2893 次院會會議 (2004/6/9)
96. 行政院，2004c，推動國土計畫法草案會議 (2004/7/27)
97. 立法院，2004a，「國土規劃建設立法政策探討」座談會 (2004/8/20)
98. 立法院，2004b，第五屆第六會期內政及民族委員會 (2004/10/14)
99. 立法院，2005，第五屆第六會期內政及民族委員會 (2005/1/3)

- 100.行政院，2005a，行政院第 2924 次院會會議 (2005/1/19)
- 101.行政院，2005b，國土復育條例及方案推動事宜會議 (2005/3/9)
- 102.建築開發商業同業公會，2005，中華民國建築開發商業同業公會全國聯合會與本部蘇部長座談會 (2005/3/31)
- 103.行政院，2005c，行政院第 2941 次院會會議 (2005/5/25)
- 104.內政部，2005，修正國土計畫法草案會議 (第一次) (2005/11/18)
- 105.行政院，2006a，國土計畫法 (草案) 及推動國土規畫實施計畫簡報 (2006/2/17)
- 106.內政部，2006a，修正國土計畫法草案會議 (第二次) (2006/4/3)
- 107.行政院，2006b，向吳政務委員澤成簡報《國土計畫法 (草案) 》、《海岸法 (草案) 》、《國土復育條例 (草案) 》競合關係及處理意見報告 (2006/6/9)
- 108.行政院，2006，國土規劃督導會報第一次會議 (2006/7/14)
- 109.內政部，2006b，修正國土計畫法草案會議 (第三次) (2006/8/28)
- 110.內政部，2006c，國土計畫法草案之權利保障第一次會議 (2006/9/13)
- 111.內政部，2006d，修正國土計畫法草案會議 (第四次) (2006/9/25)
- 112.內政部，2006e，國土計畫法草案之權利保障第二次會議 (2006/10/3)
- 113.內政部，2006f，修正國土計畫法草案會議 (第五次) (2006/10/30)
- 114.內政部，2006g，修正國土計畫法草案會議 (第六次) (2006/11/3)
- 115.內政部，2006h，法規委員會審查會議 (2006/12/15)
- 116.內政部，2006i，第 54 次部務會報 (2006/12/28)
- 117.內政部，2007e，內政部區域計畫委員會第 203 次審查會議 (2007/4/26)
- 118.內政部，2007a，國土計畫法(草案)第一次研商會議 (2007/7/3)
- 119.內政部，2007b，國土計畫法(草案)第二次研商會議 (2007/7/27)
- 120.行政院，2007，行政院國家永續發展委員會國土與交通工作分組-B4201 案「重新檢視並修正國土計畫法及海岸法草案，於 2007 年底前完成國土三法 (國土計畫法、國土復育條例及海岸法) 之立法」專案小組會議。(2007/8/15)
- 121.內政部，2007c，委辦案「海域功能區劃與管理工作」第一次工作會議 (2007/10/19)
- 122.內政部，2007d，研商『國土復育條例』草案、『國土計畫法』草案及『海岸法』草案，尚未完成立法程序，行政部門是否據以引 1 月訂定相關行政計畫 (草案)，而有損人民權益之檢討」事宜會議 (2007/11/20)
- 123.行政院，2008，國家永續發展委員會第 23 次工作會議 (2008/2/21)
- 124.內政部，2008a，委辦案「海域功能區劃與管理工作」座談會 (2008/1/18)

- 125.內政部，2008b，委辦案「海域功能區劃與管理工作」座談會 (2008/2/21)
- 126.內政部，2008c，委辦案「海域功能區劃與管理工作」座談會 (2008/3/13)
- 127.行政院，2008b，研商國土三法 (國土復育條例、國土計畫法、海岸法) 草案競合問題等相關事宜會議紀錄。(2008/3/13)
- 128.內政部，2008d，「國土計畫法」(草案)第三次研商會議 (2008/4/28)
- 129.內政部，2008e，「國土計畫法」(草案)第四次研商會議 (2008/7/1)
- 130.內政部，2008f，「國土計畫法」(草案)第五次研商會議 (2008/9/30)
- 131.內政部，2008fa，「國土計畫法」(草案)第五次研商會議第一次會前會 (2008/8/13)
- 132.內政部，2008fb，「國土計畫法」(草案)第五次研商會議第二次會前會 (2008/9/10)
- 133.內政部，2008fc，「國土規劃政策綱領」第一次研商會議 (2008/11/24)
- 134.內政部，2008g，「國土計畫法」(草案)第六次研商會議 (2008/10/9)
- 135.內政部，2008h，「國土計畫法」(草案)第七次研商會議 (2008/10/24)
- 136.內政部，2008i，「國土計畫法」(草案)第八次研商會議 (2008/10/31)
- 137.內政部，2008j，「國土計畫法」(草案)第九次研商會議 (2008/11/11)
- 138.行政院，2008c，研商「國土計畫法」(草案)、「國土復育條例」(草案)、「海岸法」(草案)三法之整合相關事宜 (第 2 次) 會議 (2008/11/14)
- 139.內政部，2008k，「國土計畫法」(草案)第十次研商會議 (2008/11/25)
- 140.內政部，2008l，「國土計畫法」(草案)第十一次研商會議 (2008/12/29)
- 141.內政部，2008m，「國土計畫法」(草案)第十二次研商會議 (2008/12/31)
- 142.內政部，2009a，「國土計畫法」(草案)第十三次研商會議 (2009/1/17)
- 143.內政部，2009a1，企劃組、國宅組建議條文簽。(2009/1/20)
- 144.內政部，2009b，「國土計畫法」(草案)第十四次研商會議 (2009/2/5)
- 145.內政部，2009c，「國土計畫法」(草案)第十五次研商會議 (2009/2/23)
- 146.內政部，2009d，「國土計畫法」(草案)第十六次研商會議 (2009/2/25)
- 147.內政部，2009e，「國土計畫法」(草案)第十七次研商會議 (2009/3/19)
- 148.內政部，2009f，「國土計畫法」(草案)第十八次研商會議 (2009/3/23)
- 149.內政部，2009g，「國土計畫法」(草案)第十九次研商會議 (2009/3/30)
- 150.內政部，2009，內政部召開「國土計畫法」(草案)第 20 次研商會議 (2009/4/26)
- 151.內政部，2009h，法規委員會召開第一次審查會議 (2009/6/2)
- 152.內政部，2009i，法規委員會召開第二次審查會議 (2009/6/6)

- 153.內政部，2009j，法規委員會召開第三次審查會議（2009/6/9）
- 154.內政部，2009k，法規委員會召開第四次審查會議（2009/6/10）
- 155.內政部，2009l，法規委員會召開第五次審查會議（2009/6/11）
- 156.內政部，2009m，法規委員會召開第六次審查會議（2009/6/15）
- 157.內政部，2009n，法規委員會召開第七次審查會議（2009/6/16）
- 158.立法院，2009a，「莫拉克颱風災後重建特別條例」審查會議（2009/8/28）
- 159.內政部，2009o，國土計畫法公聽會（北、東部場）（2009/9/1）
- 160.內政部，2009p，國土計畫法公聽會（中部場）（2009/9/4）
- 161.內政部，2009q，國土計畫法公聽會（南部場）（2009/9/8）
- 162.內政部，2009r，「國土政策綱領」第二次研商會議（2009/1/19）
- 163.內政部，2009s，「永續國土政策綱領」第三次研商會議（2009/4/15）。
- 164.內政部，2009t，針對98年12月23日程序委員會增列之委員（黨團）提案研析（2009/12/23）。
- 165.行政院，2009a，國土計畫法公聽會（北部場）（2009/10/1）
- 166.行政院，2009b，國土計畫法公聽會（中部場）（2009/10/3）
- 167.行政院，2009c，國土計畫法公聽會（南部場）（2009/10/5）
- 168.行政院，2009d，國土計畫法審查會議（2009/10/5）
- 169.立法院，2009b，法制局召開國土計畫法草案研估報告（初稿）座談會（2009/10/29）
- 170.國民黨黨團，2009，國民黨黨政平台（2009/11/4）
- 171.立法院，2009c，內政委員會召開「國土計畫法（草案）及國土復育條例（草案）公聽會」（2009/12/9）
- 172.立法院，2010a，內政委員會與行政首長座談會（2010/3/19）
- 173.立法院，2010b，內政委員會審查國土計畫法（草案）（2010/4/7）
- 174.內政部，2010a，原住民族相關議題座談會（2010/4/14）
- 175.內政部，2010b，原住民鄉（鎮、市）首長座談會（北部場）（2010/4/29）
- 176.內政部，2010c，原住民鄉（鎮、市）首長座談會（東部場）（2010/5/6）
- 177.內政部，2010d，原住民鄉（鎮、市）首長座談會（南部場）（2010/5/12）
- 178.內政部，2010e，「國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議」（2010/9/17）
- 179.內政部，2010f，召開國土計畫法（草案）增設原住民族專章之可行性研商會議（2010/8/11）

- 180.行政院，2010，研商原住民族自治法草案第 21 條及第 23 條第 4 次會議 (2010/8/17)
- 181.立法院，2011a，立法院第七屆第七會期內政委員會第 19 次會議審查 (2011/5/18)
- 182.立法院，2011b，立法院第七屆第七會期內政委員會第 19 次會議審查 (2011/5/19)
- 183.立法院，2011c，立法院第七屆第七會期內政委員會第 22 次會議審查 (2011/6/1)
- 184.內政部，2011，內政諮詢會議 (2011/6/14)
- 185.內政部，2012s，101 年 3 月 28 日組內討論「國土計畫法(草案)」修正方向會議文件(2012/3/28)
- 186.內政部，2012r，營建署綜合計畫組內討論「國土計畫法(草案)」修正方向 (2012/4/10)
- 187.立法院，2012，司法及法制、內政委員會第一次聯席審查會議(2012/5/23)
- 188.內政部，2012a，「國土計畫法(草案)」重要議題座談會(第一場)(2012/7/2)
- 189.內政部，2012b，「國土計畫法(草案)」重要議題座談會(第二場)(2012/8/3)
- 190.內政部，2012c，「國土計畫法(草案)」重要議題座談會(第三場)(2012/8/8)
- 191.內政部，2012d，施政亮點執行情形第四次研商會議 (2012/8/17)
- 192.內政部，2012e，國土計畫法、原住民族自治法草案及行政區劃法草案公聽會(北部場) (2012/9/10)
- 193.內政部，2012f，國土計畫法、原住民族自治法草案及行政區劃法草案公聽會(中部場) (2012/9/12)
- 194.內政部，2012g，國土計畫法、原住民族自治法草案及行政區劃法草案公聽會(南部場) (2012/9/14)
- 195.內政部，2012h，「國土計畫法」(草案)聯席審查第一次會議 (2012/9/17)
- 196.內政部，2012i，「國土計畫法」(草案)聯席審查第二次會議 (2012/9/18)
- 197.內政部，2012j，「國土計畫法」(草案)聯席審查第三次會議 (2012/9/26)
- 198.內政部，2012k，「國土計畫法」(草案)聯席審查第四次會議 (2012/10/3)
- 199.內政部，2012l，「國土計畫法」(草案)聯席審查第五次會議 (2012/10/5)
- 200.內政部，2012m，「國土計畫法」(草案)聯席審查第六次會議(2012/10/11)
- 201.內政部，2012n，「國土計畫法」(草案)聯席審查第七次會議(2012/10/22)
- 202.內政部，2012o，「國土計畫法」(草案)聯席審查第八次會議(2012/10/24)
- 203.內政部，2012p，第 21 次部務會報 (2012/10/30)

- 204.內政部，2012q，內政部營建署綜合計畫組組內討論-國土計畫法(草案)待突破困境(2012/2/11)
- 205.內政部，2012r，區域計畫委員會審議「臺灣北、中、南、東部區域計畫(第二次通盤檢討)」(草案)之地方發展定位及構想、土地使用分區第2次專案小組審查會議(2012/8/15)
- 206.行政院，2012，國土計畫法(草案)第一次審查會議(2012/12/18)
- 207.行政院，2013a，國土計畫法(草案)第二次審查會議(2013/1/22)
- 208.行政院，2013b，國土計畫法(草案)第三次審查會議(2013/5/17)
- 209.內政部，2013a，國土計畫法(草案)使用許可說明會(2013/6/19)
- 210.行政院，2013c，國土計畫法(草案)第四次審查會議(2013/12/17)
- 211.立法院，2013，立法院第八屆第四會期內政委員會第16次全體委員會議(2013/12/4)
- 212.立法院，2014，內政、司法、法制聯席會會議(2014/1/6)
- 213.行政院，2014a，審查「國土計畫法」草案第二次會議(2014/1/14)
- 214.行政院，2014b，審查「國土計畫法」草案第三次會議(2014/3/6)
- 215.行政院，2014c，審查「國土計畫法」草案第四次會議(2014/4/2)
- 216.行政院，2014d，審查「國土計畫法」草案第五次會議(2014/4/22)
- 217.內政部，2014a，國土計畫法草案之補償機制座談會(2014/4/29)
- 218.內政部，2014a1，國土計畫法草案之補償機制座談會會議記錄附件1(2014/4/29)
- 219.內政部，2014b，國土計畫法(草案)第33條處罰規定研商會議(2014/4/30)
- 220.內政部，2014c，向次長報告補償規範、處罰規定(2014/5/5)
- 221.內政部，2014d，部長聽取「國土計畫法(草案)、海岸法(草案)及濕地保育法之補償機制」專案報告會議(2014/5/13)
- 222.行政院，2014e，「國土永續發展基金、處罰等相關規定」研商會議(2014/6/9)
- 223.行政院，2014f，審查「國土計畫法」草案第六次會議(2014/6/18)
- 224.立法院，2015a，由抗旱節水綜觀治水座談會(2015/3/31)
- 225.邱文彥國會辦公室，2015，立法委員邱文彥國會辦公室與財團法人余紀忠文教基金會共同舉辦國土計畫法草案專家會議(2015/9/22)
- 226.立法院，2015b，立法院第八屆第八會期內政委員會第二次全體委員會議(2015/9/23)
- 227.立法院，2015c，內政委員會召開國土計畫法草案、國土復育條例草案及海域管理法草案等三法初步審查小組第一次會議(2015/10/2)

- 228.立法院，2015d，內政委員會召開國土計畫法草案、國土復育條例草案及海域管理法草案等三法初步審查小組第二次會議（2015/10/20）
- 229.立法院，2015e，內政委員會召開國土計畫法草案、國土復育條例草案及海域管理法草案等三法初步審查小組第三次會議（2015/10/23）
- 230.立法院，2015f，立法院第八屆第八會期內政委員會第 14 次全體委員會議（2015/11/4）
- 231.立法院，2015g，立法院第八屆第八會期內政委員會第 14 次全體委員會議（2015/11/5）
- 232.立法院，2015h，立法院第八屆第八會期內政委員會第 17 次全體委員會議（2015/11/16）
- 233.立法院，2015i，立法院第八屆第八會期內政委員會第 17 次全體委員會議（2015/11/18）
- 234.立法院，2015j，立法院第八屆第八會期內政委員會第 21 次全體委員會議（2015/11/30）
- 235.立法院，2015k，朝野黨團協商（2015/12/2）
- 236.立法院，2015l，朝野黨團協商（2015/12/4）
- 237.立法院，2015m，朝野黨團協商（2015/12/14）
- 238.立法院，2015n，朝野黨團協商（2015/12/17）
- 239.立法院，2015o，立法院第八屆第八會期第十四次會議（2015/12/18）

草案

1. 經濟建設委員會，1995b，國土綜合開發計畫法（草案）
2. 內政部，1997，國土綜合發展計畫法（草案）
3. 內政部，2014c，國土計畫法（草案）
4. 內政部，2000j，城鄉計畫法（草案）
5. 內政部，2001i，國土綜合發展計畫法（草案）
6. 內政部，2002g，國土綜合發展計畫法（草案）
7. 內政部，2004b，國土計畫法（草案）
8. 經濟建設委員會，2005，國土復育條例（草案）
9. 內政部，2008n，國土基本政策（草案）
10. 內政部，2009t，永續國土政策綱領（草案）
11. 內政部，2009u，國土計畫法（草案）
12. 內政部，2014g，國土計畫法（草案）

委辦案、研究

1. 陳博雅，2000，城鄉計畫體系與現行計畫體系轉換之研究，研究單位：中國文化大學（委託單位：內政部營建署市鄉規劃局）。
2. 蕭代基、黃書禮，2000，建立限制發展地區救助、補貼、補償、回饋制度與辦法之研究，研究單位：中華民國工程環境學會、中華民國都市計畫學會辦理（委託單位：行政院經濟建設委員會）
3. 陳博雅，2003，新國土規劃理念下土地使用分區管制之研究，研究單位：中國文化大學(委託單位：內政部營建署市鄉規劃局)。
4. 顏愛靜、賴宗裕、陳立夫，2004，新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之研究，研究單位：中國土地經濟學會(委託單位：行政院農業委員會)。
5. 賴宗裕、陳立夫，2005，國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合，研究單位：中國土地經濟學會(委託單位：內政部營建署)。
6. 何東波，2006，國土規劃前置作業辦理計畫 - 子計畫 2 台灣都會區域範圍劃設準則之研究，受託單位：財團法人國土規劃及不動產資訊中心。（委託單位：內政部營建署市鄉規劃局）
7. 黃書禮，2006，國土規劃前置作業辦理計畫，子計畫 10 國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃(第一期)，研究單位：財團法人國土規劃及不動產資訊中心(委託單位：內政部營建署市鄉規劃局委託計畫)。
8. 林建元，2011，三大城市區域與七大發展區域生活圈跨域合作機制推動之研究，受託單位：國立臺灣大學（委託單位：內政部城鄉發展分署）。
9. 鄭安廷，2014，都會區域計畫與後續推動實施機制，受託單位：財團法人國土規劃及不動產資訊中心。（委託單位：內政部營建署）
10. 李永展，2016，國土計畫審議會設置方式及國土計畫、使用許可民眾參與機制之探討，受託單位：財團法人中華經濟研究院。（委託單位：內政部營建署）
11. 財團法人台灣地理資訊中心，2017，全國國土計畫之都會區域計畫前置作業委託案。（委託單位：內政部城鄉發展分署）
12. 中華民國土地估價學會，2018，國土計畫重要議題 - 土地使用規劃及開發利得相關義務負擔機制研究。（委託單位：內政部營建署）
13. 簡文彥、林建元，2014，檢討我國現行土地開發義務與回饋制度計畫，研究單位：財團法人都市發展與環境教育基金會（委託單位：國家發展委員會）

新聞

1. 陳雲上，1994，國土計畫將重地方分權，聯合晚報 (1994/1/18)
2. 徐碧華，1994，國土管理新體系 經建會完成初稿，聯合報 (1994/5/30)
3. 邱沁宜，1994，黃主文：國土規劃開發署有必要成立，經濟日報 (1998/2/5)
4. 黃玉珍，2002，國土綜合計畫 專家批前瞻性不足-重北輕南 水土保持未解決 有效統合應提升主管層級至行政院，經濟日報 (2002/5/25) ； 截取日期：2020/8/22

口述歷史

1. 林秉勳，2019，國土計畫法與全國國土計畫辦理過程及技術報告彙編-林秉勳口述歷史訪談 (2019/09/09)
2. 陳威仁，2019，國土計畫法與全國國土計畫辦理過程及技術報告彙編-陳威仁口述歷史訪談 (2019/10/24)
3. 朱慶倫，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-朱慶倫口述歷史訪談 (2020/10/26)
4. 廖文弘，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-廖文弘口述歷史訪談 (2020/10/26)
5. 林盛豐，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-林盛豐口述歷史訪談 (2020/10/28)
6. 張順勝，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-張順勝口述歷史訪談 (2020/11/4)
7. 陳繼鳴，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-陳繼鳴口述歷史訪談 (2020/11/10)
8. 邱文彥，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-邱文彥口述歷史訪談 (2020/12/16)
9. 林世民，2021，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-林世民口述歷史訪談 (2020/03/09)
10. 林慈玲，2021，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-林慈玲口述歷史訪談 (2020/04/08)

其他中文文獻

1. 內政部，1983，〈台灣北部區域計畫〉

2. 何愛文，1994，特別公課之研究－現代給付國家新興之財政工具，國立臺灣大學法律研究所碩士論文。
3. 內政部，1995，〈台灣北部區域計畫-第一次通盤檢討〉
4. 內政部，1996，〈台灣南部區域計畫-第一次通盤檢討〉
5. 臺灣省政府，1996，〈台灣中部區域計畫-第一次通盤檢討〉
6. 臺灣省政府，1997，〈台灣東部區域計畫-第一次通盤檢討〉
7. 行政院經建會，1996，〈國土綜合開發計畫（草案）〉
8. 賴宗裕，1998，都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討。國立政治大學學報：第 76 期，231-259。
9. 吳清輝，1998，「臺灣之綜合開發計劃與發展許可制」，人與地，179-180：p58-73。
10. 賴宗裕、胡宏昌，1999，「建構容積移轉機制之探討－對都市計畫容積移轉辦法草案之評論」，經社法制叢論，第 22 期，pp311-328。
11. 總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002a，〈新世紀國土改造方案〉
12. 總統府國土保育與開發諮詢委員會，2003，〈新世紀國土改造方案〉
13. 陳慈陽，2003，環境法總論，台北：元照出版有限公司。
14. 周志龍，2004，台灣新都市主義與都市規劃的挑戰。都市與計劃：第 31 卷，195-213。
15. 監察院，2010，監察院內政及少數民族委員會為都市容積缺乏容積總量管控機制，各式獎勵容積之累加竟無上限規定，致「都市計畫法」基準容積率制度名不符實，未能發揮成效等情，中央主管機關內政部督導不周，實有怠失，爰依法糾正案。監察院公報：第 2732 期，4-13。
16. 內政部，2010f，〈變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第一次通盤檢討)-因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制〉公告實施版
17. 行政院，2010，國土空間發展策略計畫核定本
18. 內政部，2013b，〈全國區域計畫〉公告實施版
19. 經建會，2013，日本廣域行政制度對我國推動跨域合作之啟示初探。台灣經濟論衡：47-96。
20. 國立臺北大學，2017，國土空間發展策略、成長管理策略及部門空間發展策略。城鄉發展分署：直轄市、縣(市)國土計畫規劃與執行實務研習班。
21. 內政部，2018，〈全國國土計畫〉公告實施版
22. 主計總處，2019，綠色國民所得帳編製報告。
23. 內政部，2020，國土功能分區級分類與使用地劃設作業手冊

其他英文文獻

1. Ansell, C., and A. Gash. 2007. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.
2. Davidoff, P. 1965. Advocacy and Pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol,31 (4); edited in: *Reading in Planning Theory*, p.191-205.
3. Marshall, T. 2014. Infrastructure futures and spatial planning: Lessons from France, the Netherlands, Spain and the UK. *Progress in Planning* 89:1-38.
4. Marshall, T. 2016. Learning from France: using public deliberation to tackle infrastructure planning issues. *International Planning Studies* 21 (4):1-19.
5. Marshall, T. 2020. Infrastructure planning and spatial planning: current relationships in the UK. *Town Planning Review* 91 (1):47-69.
6. Vincent Nadin, Dominic Stead, Marcin Dąbrowski & Ana Maria Fernandez-Maldonado (2020) Integrated, adaptive and participatory spatial planning: trends across Europe, *Regional Studies* : 1-13

網路資源

1. 總統府，2002。總統府新聞稿〈總統聽取「國土保育與開發諮詢委員會」簡報〉；擷取時間：2020/9/13，網址：
<https://www.president.gov.tw/NEWS/1447>。
2. 海洋委員會，2019。海洋基本法，網址：
https://www.oac.gov.tw/ch/home.jsp?id=147&parentpath=0,3&mcu_customize=law_view.jsp&dataserno=201908200001 (擷取日期：2021/6/17)
3. 921 網路博物館，2009。921 十週年回顧，網址：
http://921.rel.org.tw/record/rec_local.html (擷取日期：2020/10/17)

4. 外交部，2012。京都議定書，網址：
<https://www.mofa.gov.tw/igo/cp.aspx?n=CC8DB086CB67B600> (擷取日期：2020/10/14)
5. 全球災害事件簿，2018a。1996 賀伯颱風，網址：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/3792/3795/> (擷取日期：2020/10/17)
6. 全球災害事件簿，2018b。2000 象神颱風，網址：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2533/2637/> (擷取日期：2020/10/17)
7. 全球災害事件簿，2018c。2000 象神颱風，網址：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2471/3747/> (擷取日期：2021/04/13)
8. 全球災害事件簿，2018d。2001 納莉颱風，網址：
<https://den.ncdr.nat.gov.tw/1132/1188/1204/2471/3744/> (擷取日期：2020/10/17)