

面對國土時刻的永續思維

逢甲大學土地管理學系副教授

辛年豐

從時間的縱深
從空間的大尺度
從市民社會的高張度活力

對臺灣土地認真看待的歷史時刻

國土新秩序 =

建構土地的理性發展 + 細緻化的管制結構

BUT

國土新秩序 = 土地沒有發展 = 侵害財產權 = 惡法？

ACTUALLY

國土無秩序 = 無謀略地面對災害風險 = 侵害民眾生命、身體及健康！

面對未知的未來與不完全的資訊： 以刑罰及國土秩序的確保為例

	區域計畫法	國土計畫法	
行政罰	一律處6-30萬罰鍰	1.違反土地使用管制	處6-30萬罰鍰
		2.符合國土功能分區分類，且應經申請使用許可而未申請	處30-150萬罰鍰
		3.未依使用許可計畫進行使用	
		4.未符合國土功能分區分類使用原則而達一定規模以上或性質特殊	100-500萬罰鍰
刑罰	不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀，得處六個月以下有期徒刑或拘役	<p>前述違規情形釀成災害，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。前述違規情形因而致人於死者，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。</p> <p>前述違規情形致重傷者，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。</p>	

	區域計畫法	國土計畫法
行政管制措施	得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀	得限期令變更使用、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。
及行政執行	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，得按次處罰	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，得按次連續處罰。
	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	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，得依行政執行法規定停止供水、供電封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。 第1、2、4種罰鍰態樣，無法發現行為人，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。

制度變遷：面對未知的未來與不完全的資訊

- 恐懼

1. 讓不肖人士有機會趁虛而入
2. 讓民眾趨於保守而害怕轉型

- 習慣

1. 讓違法彷彿變成一種權利
2. 讓合法得到長久的懲罰
3. 讓價值變得錯亂
4. 讓秩序成為奢望
5. 讓國土如同溫水煮青蛙而集體崩壞

國土時刻讓我們體認到這是一個環境變遷推進
制度變遷，從制度變遷推進思維變遷的時代

以上簡報
感謝聆聽

國土計畫政策說明 研討會

與談資料

劉曜華 副教授

逢甲大學都資系

2024.9.4

縣市國土
計畫
2025年
兩大作為

非都轉軌

- 轉軌功能分區
- 保障既有權益

都計深化

- 擴大城鄉發展區
- 解決地方發展困境

農一、農二、(農三)

分區轉軌

- 特農區轉農一
- 一般農轉農二
- 山坡地轉農三

既有權益

- 既有建築行為權益保障
- 透過規劃，預留發展空間
- 抑制需求不明開發案

農一、農二爭議癥結！

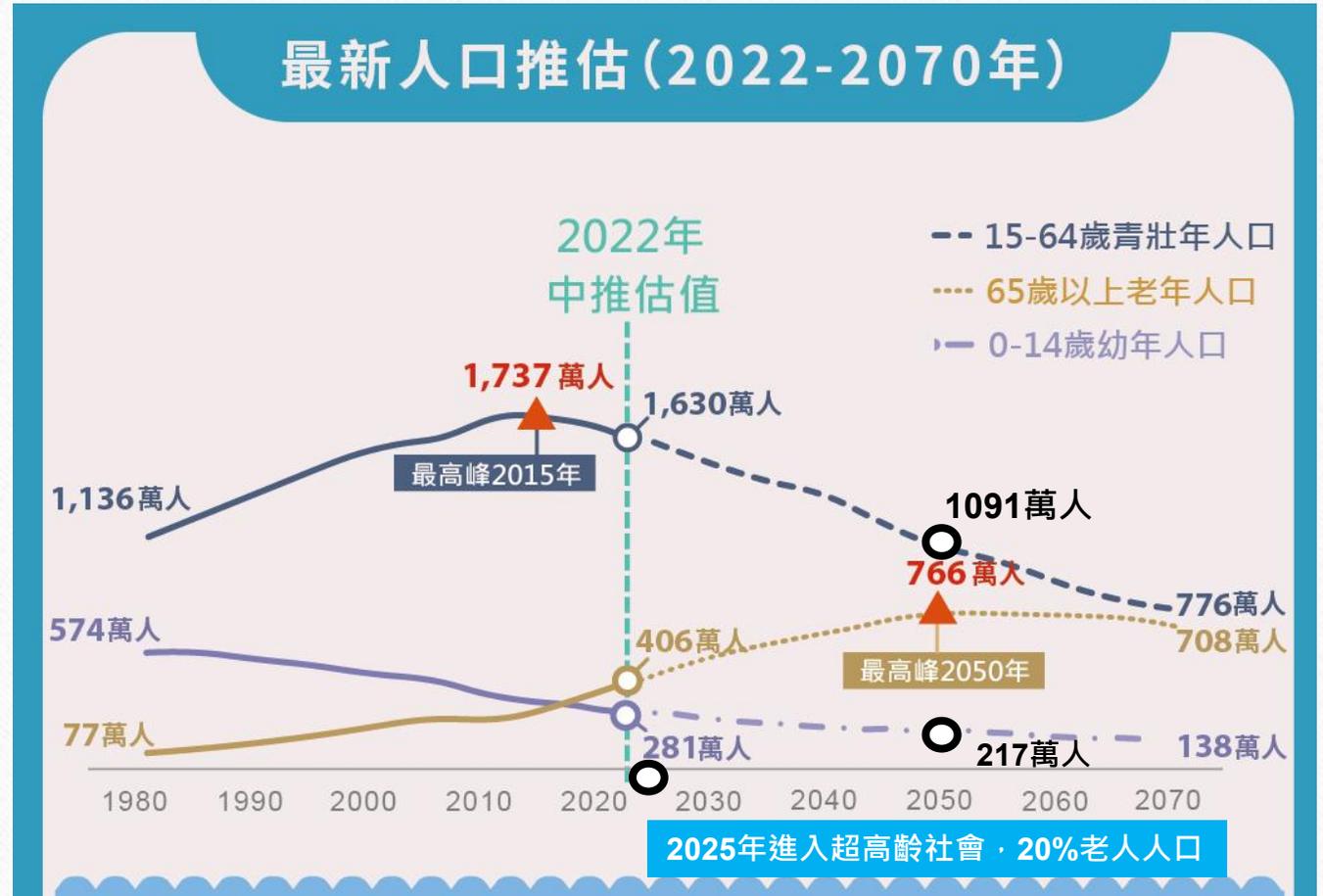
農地主有否配合糧食安全與國家安全之義務？

如果沒有，何來農地農用之束縛？

農地多用、變更他用之路，不應關門！

2050年淨零路徑圖的終點站？台灣老年人口最高峰！滿街老人的淨零社會~ 想像一下，過去我們為小孩子打造的生活環境，未來幾年老人會覺得好用嗎？

- 40年前，65歲以上老人77萬人，0-14歲小孩574萬人，小孩比老人多了近500萬人
- 現在，65歲以上老人406萬人，0-14歲小孩281萬人，老人比小孩多了120萬人
- 30年後，65歲以上老人766萬人，0-14歲小孩217萬人，老人比小孩多近500萬人



農123-配 套與解套

耕地

- 每公頃產值\$，存活率，看天吃飯
- 持續性耕作意願與人力，農政資源挹注

建地

- 每坪售價\$，一次性消費，分層拉抬價格
- 市場胃納量，分散性與集中性配置模式

耕地+建地 (農業權核心)

- **維持私有**，部分產值 (9/10)，部分售價(1/10)
- **部分公有(徵租用)**，部分產值 (5/10)、部分售價 (5/10)

國家安全與地主意願 (世代交接中)

農地農用與國家安全、糧食安全可以畫上等號嗎？

答案很清楚，如果可以，農地他用早就不是問題，我們不用在此討論。

其次，如果農地主願意配合糧食安全需要，農地全部農用，自願消除農地他用。

如果可以，國家現行作為足夠達成此一目標嗎？

如果不行，國家、縣市應該要有那些具體作為？

又，農地主意願與產業需求如果不一致，價格及稅賦機制誰來調停？

農發條例：農地農用

- **農業用地：**

指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用之土地：**(轉軌國土功能分區之農業發展地區?)**

(一) 供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。

(二) 供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地。

(三) 農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍(藏)庫、農機中心、蠶種製造(繁殖)場、集貨場、檢驗場等用地。

- **農業使用：**

指農業用地依法實際供農作、森林、養殖、畜牧、保育及設置相關之農業設施或農舍等使用者。但依規定辦理休耕、休養、停養或有不可抗力等事由，而未實際供農作、森林、養殖、畜牧等使用者，視為作農業使用。

- **農地利用綜合規劃**

主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。

前項完成農地利用綜合規劃計畫地區，應至少每五年通盤檢討一次，依據當地發展情況作必要之修正。

農地改非農用

- 第 9 條

- 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**農業用地需求總量及可變更農地數量**，並定期檢討。

- 第 9-1 條

- 為促進農村建設，並兼顧農業用地資源有效利用與生產環境之維護，縣（市）主管機關得依據當地農業用地資源規劃與整體農村發展需要，徵詢**農業用地所有權人意願**，會同有關機關，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。
- 前項農業用地開發利用之規劃、協調與實施方式及其他相關事項，由中央主管機關會商有關機關定之。

- 第 10 條

- 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(?)**；其變更之條件、程序，另以法律定之。
- 在前項法律未制定前，關於農業用地劃定或變更為非農業使用，依現行相關法令之規定辦理。

- 第 12 條

- 第十條第一項用地之變更，應視其事業性質，繳交**回饋金**，撥交第五十四條中央主管機關所設置之農業發展基金，專供農業發展及農民福利之用。

城鄉2-3 不是終點 站

過渡性

- 範圍大小不是問題
- 規劃過程可調整

新願景

- 透過成長管理，引進必要性公共設施
- 注入零碳精神

農5可以考慮先排除

雙重管制

農業發展區(農5)+城鄉一(農業區)

互相牽制，從屬不明

儲備用地

納入成長管理範疇

鄰近都市機能

功能分區
不得變更，
很嚴重嗎？

分區變更

- 定期通盤檢討
- 鄉村地區、聚落整體規劃

在地管制

- 新增功能分區(農4-1等)
- 因地制宜管制規則

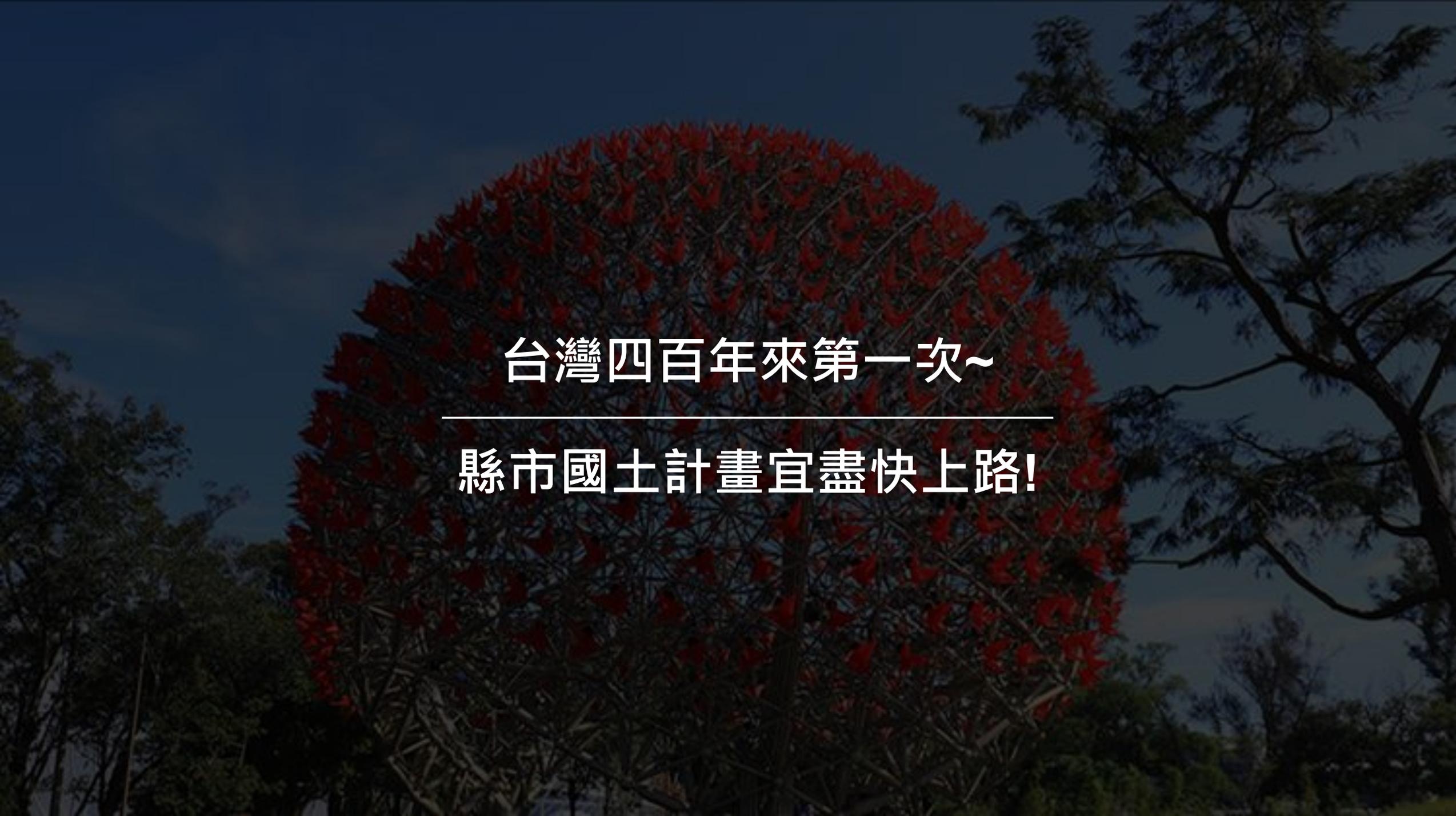
盡速上路 的好處

確定性

- 先順利轉軌，避免夜長夢多
- 轉軌不是終點，只是定點

發展性

- 立即啟動通檢，導入規劃
- 維持成長管理，破除計畫人口限制



台灣四百年來第一次~

縣市國土計畫宜盡快上路!

國土計畫政策溝通說明會



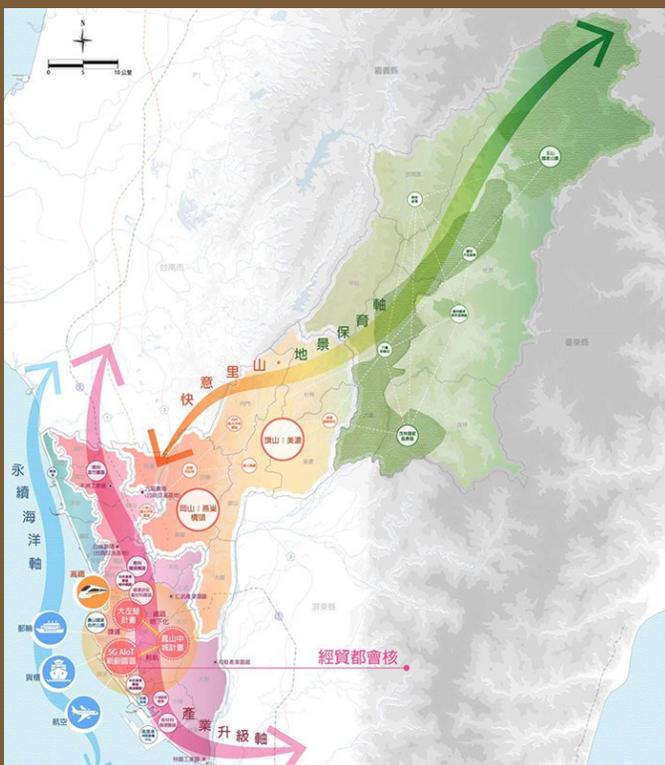
王翠霞

中華民國都市計畫技師公會全國聯合會

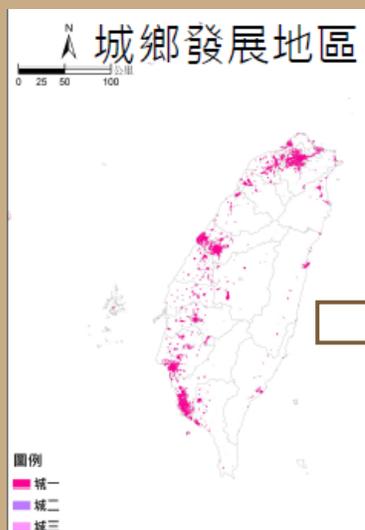
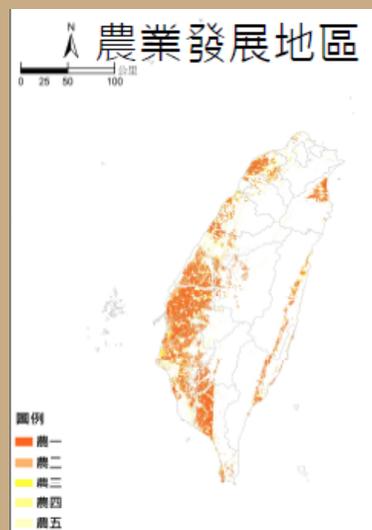
113.9.4

全國國土計畫

直轄縣市國土計畫



國土功能分區



鄉村地區
整體規劃

聚落規劃

空間規劃專業能否
面對新挑戰？



國土計畫
新時代

國土計畫新時代的開展

105
國土計畫新時代
的展開



國土計畫法

中央
政府



專家
學者



持續
參與
關注

空間
規劃
專業者



地方
政府

112

國土管理署



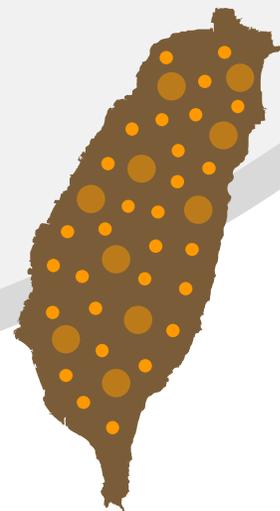
委託

都市計畫技師公會全國聯合會

「國土計畫專業教育訓練」



全國超過 1,000人
專業人士參訓



國土永續發展目標

安全

環境保護，永續國土資源

有序

經濟發展，引導城鄉發展

和諧

社會公義，落實公平正義



國土計畫是近幾十年來空間計畫體制最大的改造工程，也是百年大計

計畫轉軌以引導空間發展

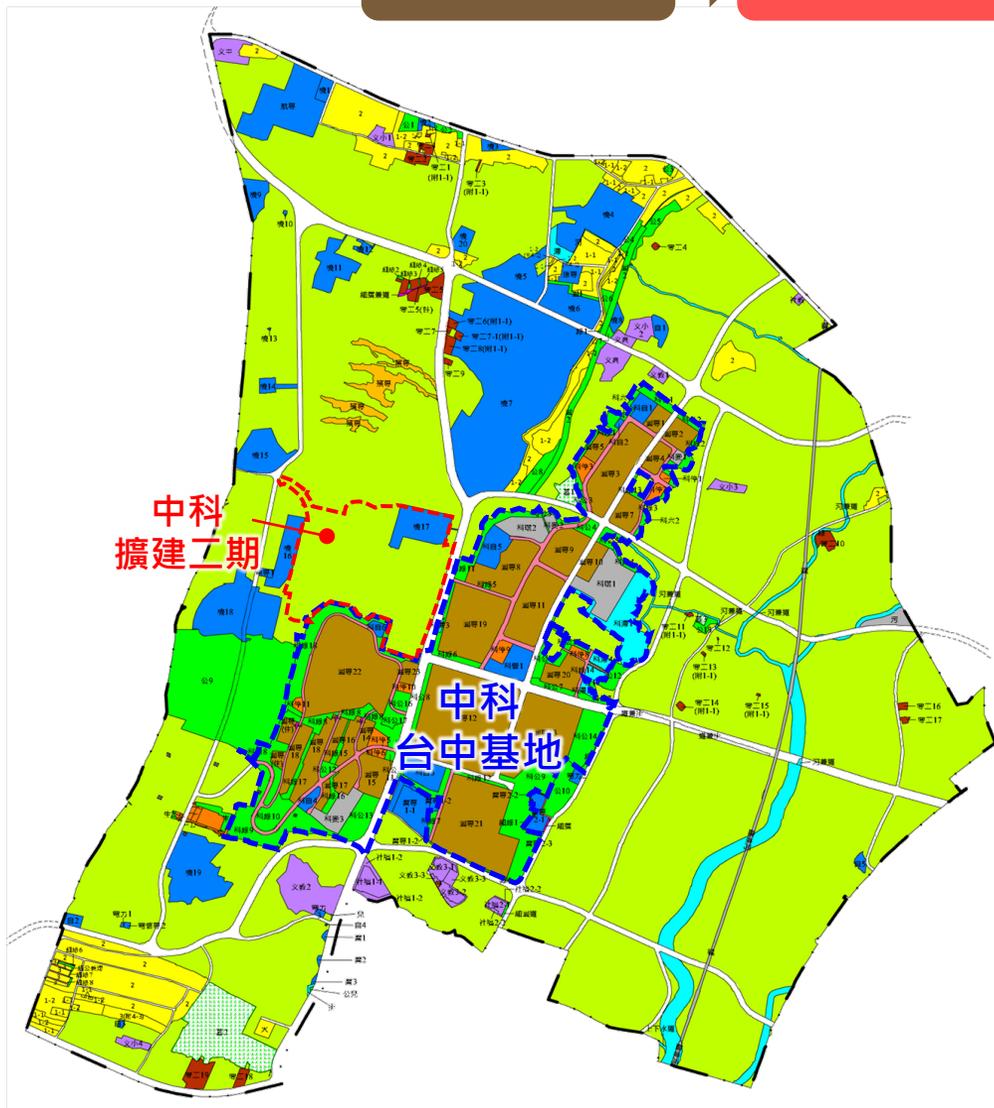
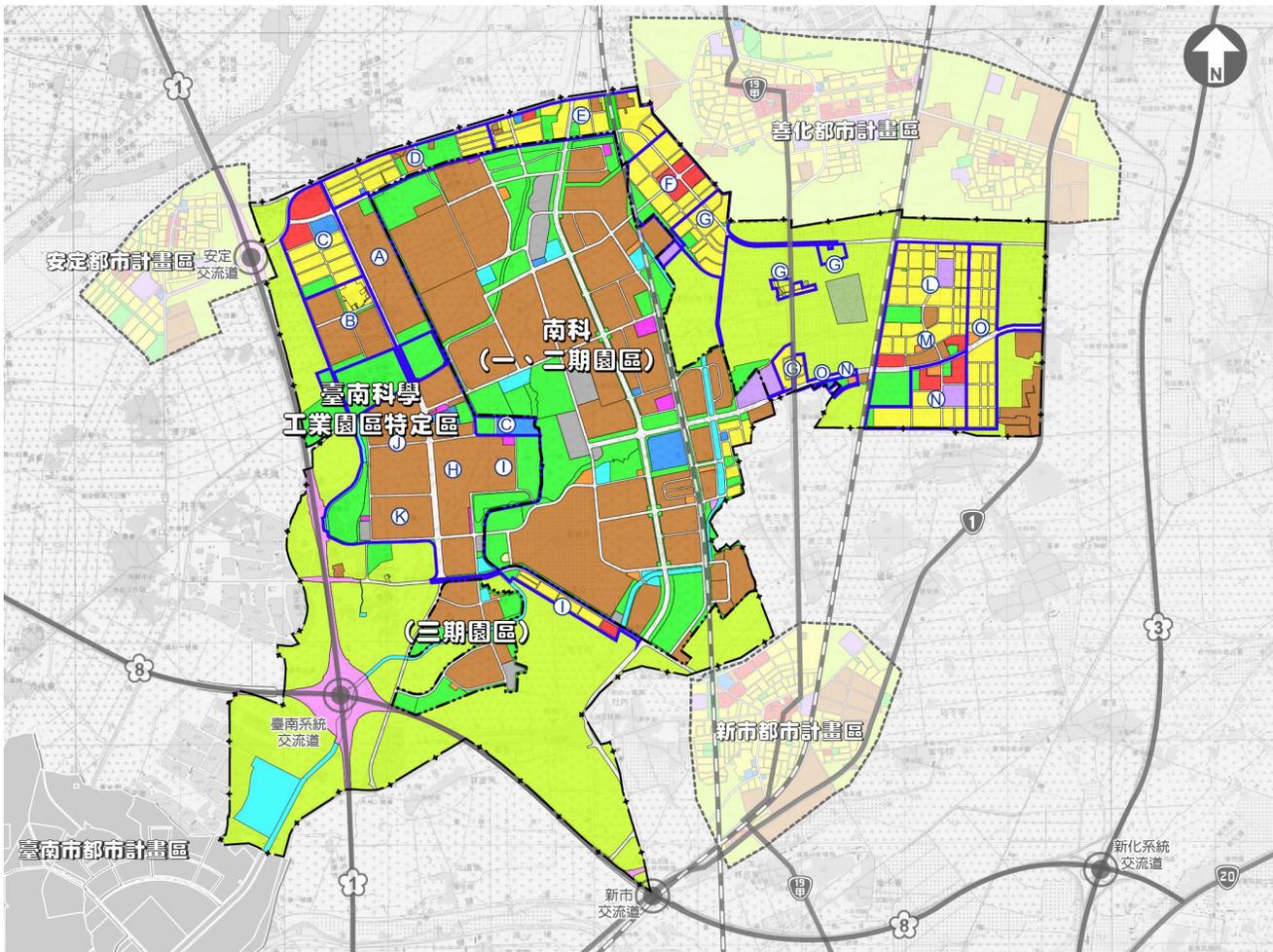
過去依當時現況編定改以“計畫”引導國土資源保育與利用，
制度改革初期難免困難重重、爭議不斷

區域計畫

國土計畫

現況編定

計畫引導



南科周邊 都市計畫分區因應產業及生活，滾動式檢討

中科周邊 都市計畫大部分為農業區

中科特定區周邊農業區的美麗與哀愁

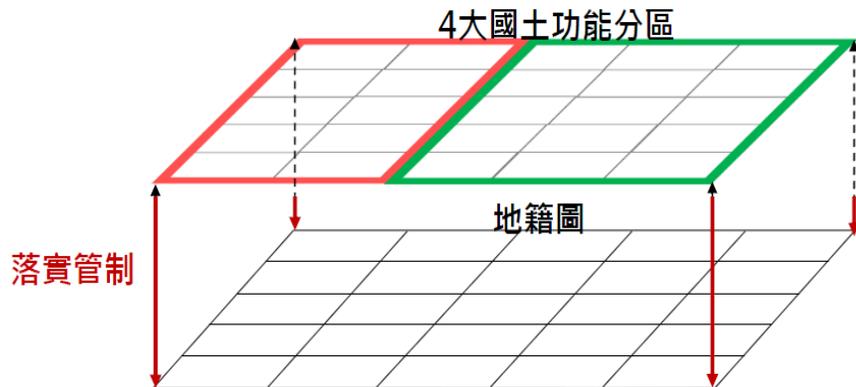


透過計畫手段才能真正引導空間朝向「安全、有序、和諧」的永續發展目標

國土功能分區圖 vs. 民眾權益



第二階段 功能分區示意圖 (全縣市於一張A3)



第三階段 功能分區圖 (地籍清冊)

1. 第三階段功能分區分區界線劃設，須盡量減少地籍變形、扭曲等誤差
2. 在不違背國土計畫功能分區分類劃設原意的前提下，盡量減少對土地所有權人之影響，以完整地籍宗地邊界微分區界線劃設原則，最小化地籍分割次數

國土計畫執行面疑義初探

- 民眾對國土計畫賦予土地發展權過度期待
- 國土功能分區名稱可能決定土地未來的價值？
- 劃為國土保育地區、農一是否永不得翻身？
- 地方國土計畫主管機關權責未明
- 鄉村地區整體規劃到底該怎麼接軌國土計畫？



建議事項

1 補助及管控第一次通盤檢討
落實滾動調整計畫



細部計畫/個案變更

2

鄉規納入國土計畫法規定

讓全國各地辦理的鄉村地區整體規劃
轉成法定計畫

建議事項

3

確認國土計畫
權責關係



協助確認縣市國土
計畫主管機關受理
申請單位與權責

4

擴大舉辦
教育訓練



- 擴大對地方政府各相關單位主管與承辦人員進行深度講習或教育訓練
- 加強與社會對話

5

研議
事業及財務計畫機制



落實國土計畫引導
發展與土地使用

簡報結束 感謝聆聽

