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

結案報告書 - 附錄

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

執行單位：國立臺北大學

中華民國 110 年 9 月

目錄

附錄一　歷次工作會議紀錄.....1
第一節　109/9/7 第一次工作會議紀錄.....1
第二節　109/10/23 第二次工作會議紀錄.....3
第三節　109/11/26 第三次工作會議紀錄.....6
第四節　110/1/18 第四次工作會議紀錄.....12
第五節　110/3/4 第五次工作會議紀錄.....17
第六節　110/6/21 第六次工作會議紀錄.....22
第七節　110/7/20 第七次工作會議紀錄.....28
第八節　109/12/14 期中審查會議簡報.....31
第九節　110/5/21 期末審查會議簡報.....37
附錄二　口述歷史訪談內容（依姓氏筆畫排序）.....49
第一節　王玉真副處長.....49
第二節　朱慶倫副處長.....62
第三節　林世民副組長.....79
第四節　林盛豐監察委員.....94
第五節　林慈玲前次長.....103
第六節　邱文彥榮譽講座教授.....117
第七節　張順勝簡任技正.....142
第八節　郭年雄前副局長.....155
第九節　陳志銘秘書長.....166
第十節　陳良治副教授兼所長.....177
第十一節　陳繼鳴副署長.....186
第十二節　黃書禮特聘教授.....202
第十三節　黃煌雄前監察委員.....211
第十四節　廖文弘副分署長.....223
附錄三　國土計畫法制度精進座談會.....252
第一節　第一場：部門計畫與土地使用計畫之協調整合會議資料.....252
第二節　第一場：部門計畫與土地使用計畫之協調整合會議簡報.....272
第三節　第一場：部門計畫與土地使用計畫之協調整合會議記錄與回覆275
第四節　第二場：鄉村地區整體規劃會議資料.....287
第五節　第二場：鄉村地區整體規劃會議簡報.....311
第六節　第二場：鄉村地區整體規劃會議記錄與回覆.....314

第七節　第三場：永續國土治理之配套措施會議資料.....319
第八節　第三場：永續國土治理之配套措施會議簡報.....343
第九節　第三場：永續國土治理之配套措施會議記錄與回覆.....347
附錄四　鄉村地區整體規劃社會溝通座談會.....354
第一節　鄉村地區整體規劃社會溝通座談會會議資料.....354
第二節　鄉村地區整體規劃社會溝通座談會會議簡報.....369
第三節　鄉村地區整體規劃社會溝通座談會中部場會議意見.....374
第四節　鄉村地區整體規劃社會溝通座談會北部場會議意見.....390
第五節　鄉村地區整體規劃社會溝通座談會南部場會議意見.....402
附錄五　相關歷史法案參考.....416
第一節　84 年經濟建設委員會函送內政部之《國土綜合開發計畫法（草案）》.....416
第二節　86 年行政院函送立法院《國土綜合發展計畫法（草案）》.....428
第三節　90 年行政院函送立法院《國土綜合發展計畫法（草案）》.....444
第四節　91 年行政院函送立法院《國土綜合發展計畫法（草案）》.....464
第五節　93 年行政院函送立法院《國土計畫法（草案）》.....484
第六節　98 年行政院函送立法院《國土計畫法（草案）》.....512
第七節　103 年行政院函送立法院《國土計畫法（草案）》.....539
第八節　105 年總統公布《國土計畫法》.....562
第九節　109 年總統公布之修正版《國土計畫法》.....577
第十節　89 年《城鄉計畫法（草案）》.....591
第十一節　94 年《國土復育條例（草案）》.....635
第十二節　98 年永續國土政策綱領（草案）.....652
附錄六　《國土計畫法》推動歷程大事紀（民國 82 年至 109 年）.....663

附錄一　歷次工作會議紀錄

第一節　109/9/7 第一次工作會議紀錄

109 年度
「從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編」
第 1 次工作會議意見回覆

一、本案核心目標	
1. 本案以國土計畫法推動過程之歷史紀錄為核心目標，歸結歷史研究成果，引導後續修法討論主軸，再透過座談會之舉辦，研議國土計畫法後續修法之重點方向。爰此，本案之歷史資料研究與修法討論，約以 4：1 之比重做分配。	遵照辦理。
2. 修法座談會場次，以 6 場為原則，後續則依照歷史資料研究成果，配合修法議題盤整情形，再討論是否調整場次數量及舉辦形式。	遵照辦理。
二、口述歷史訪談	
1. 口述歷史訪談以 10 位受訪者為原則，建議邀請之受訪者為：朱慶倫、廖文弘、陳繼鳴、張順勝、林慈玲、林中森、林盛豐、邱文彥、陳良治、陳志銘、黃書禮、楊重信。另，亦可視研究過程需要，邀請相關部會人員受訪，例如原民會杜張梅莊處長、農委會王玉真副處長等。	遵照辦理，目前朱慶倫、廖文弘、陳繼鳴、林盛豐、陳良治、陳志銘已接受訪談邀約，林中森、張順勝刻正約訪中，邱文彥、黃書禮、楊重信、王玉真之訪談題綱提第 2 次工作會議討論確認。
2. 訪談題綱請受託單位研擬並經本署確認後，再進行口述歷史訪談邀請。	遵照辦理。

三、歷次函送立法院版本之立法重點及背景分析議題章節安排	
1.政策背景之分析，原則同意以國際趨勢、國家政策、國土規劃進行探討，惟應將重大災害納入討論。	遵照辦理，已於第二章各版本國土法政策背景中納入，並修改為「重大事件」。
2.立法重點之說明，須指出與前次版本之修正差異。	遵照辦理。
3.城鄉計畫法之歷史討論，包含其與各立法版本之交互過程。	遵照辦理。
4.透過訪談成果所可能獲致之重點議題，保留於第二章新增章節之彈性。	遵照辦理。
四、資料蒐集狀況	
1.有關本署內部公文歷史檔案資訊取得問題，請業務單位洽資訊室協助。	遵照辦理，已於109年9月25日前往貴署將公文系統資料取回。
2.其他本署公文資料，尤其民國80年代之歷史文件，再請業務單位配合受託單位需求協助調檔提供。	遵照辦理。

第二節　109/10/23 第二次工作會議紀錄

109 年度
「從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編」
第 2 次工作會議意見回覆

一、口述歷史訪談進度	
（一）張簡任技正順勝訪談預定於 11/4（三）上午 9：30 辦理。	遵照辦理，已於 11/4 上午進行訪談完畢。
（二）本次會議提供之第 2 批訪談題綱，請業務單位循程序陳報署內確認後，再由受託單位進行約訪。	遵照辦理，署內已於 11/9 日完成訪談題綱確認，後續刻正邀訪中。
（三）因訪談題綱係摘要式重點敘述，建議受託單位於訪談時得視情形提供受訪者相關參考資料，以利訪談進行。	遵照辦理。
二、期中報告書內容彙整情形	
（一）有關期中報告書撰寫進度，第 3 章就 98 年版及 103 年版國土計畫法草案 13 項研析議題，考量作業能量並符合工作計畫邀標書規定，原則同意「原住民族權利之保障」、「民眾參與機制之健全」、「國土永續發展基金之預算編列」等 3 節得於期末階段完成，惟該 3 項議題如於期中階段已有相關資料彙整或訪談成果，建議仍可先行納入期中報告書彙整。	遵照辦理，因考量 109 年 9 月 7 日第一次工作會議將本案核心目標定為歷史資料研究與修法討論 4：1 做分配，以及作業量能，擬將「原住民族權利之保障」、「民眾參與機制之健全」、「國土永續發展基金之預算編列」等 3 節於期末階段完成。
（二）有關期中報告書初稿撰寫內容建議	
1.第 2 章第 1 節「歷次函送立法院版本之	遵照辦理，本案將把

立法重點及政策背景分析」，各版本法案最前段引言係大致說明辦理歷程，為增加易讀性，可否以大事紀方式呈現；又「一、政策背景」之撰寫順序採「國際趨勢、國家政策、國土規劃、重大事件」，因「重大事件」及「國家政策」互為因果關係，且相關內容有所重複，就前開撰寫順序及內容建議再予調整。	「大事紀」納於附錄中，以便讀者參照閱讀。 另，已將「一、政策背景」之撰寫順序調整為「國際趨勢、重大事件、國家政策、國土規劃」。
2.第 2 章第 1 節針對各法案版本「立法結果」說明，涉及之相關爭論議題，建議可適度以條列式呈現，以利後續歸納相關議題是否已於法案審議過程作適當討論及處理。	遵照辦理。
3.第 2 章第 1 節之「柒、小結」內容係各版本法案之綜整分析，建議可另列 1 節，並適度強化文字內容之分段。	遵照辦理，考量原第 2 章第 1 節內容及篇幅，將第 2 章第 1 節獨立為一章，而原第 2 章第 2 節至第 6 節另立第三章。
4.P.58 表 10 於民國 93 年版立法重點提及審議階層分為 3 級，且納入國土計畫委員會得與都委會、國家公園委員會合併設立之機制，惟 P.26 該版本之立法重點並未提及，類此相關內容請再檢視前後對應情形。	遵照辦理。
（三）針對本次會議受託單位所提需待補事項，請受託單位提供相關政策、會議或委託研究之關鍵字，由業務單位協助查調歷史檔案；如涉及行政院院會紀錄部分，請業務單位洽詢行政院交換處協助；又部分內容亦可透過訪談過程加以補充。	遵照辦理，已於 109 年 11 月 16 日將相關資訊提供給業務單位。

三、下次工作會議待辦事項	
（一）第 3 次工作會議請受託單位就期中階段辦理進度及相關研究成果，以簡報方式重點說明。	遵照辦理。
（二）針對本案須辦理之 6 場座談會，建議於第 3 次工作會議初步研提辦理構想，包括議題重點方向、座談會形式、擬邀請之專家學者及參與單位等事項，以供組內先行討論。	遵照辦理。

第三節　109/11/26 第三次工作會議紀錄

109 年度
「從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編」
第 3 次工作會議意見回覆

一、報告事項	
（一）計畫進度安排 有關口述歷史訪談對象，依第 1 次工作會議決議並考量對國土計畫法制化歷程參與程度，請將本部林前次長慈玲納入優先訪談對象；另除已完成及邀約中之受訪者外，建議視議題研究需求新增受訪對象，初步建議如下： 1. 城鄉計畫法：本部王參事銘正、本署都市計畫組廖組長耀東。 2. 發展許可、開發許可及義務負擔：本部建築研究所王副所長安強、本組林副組長世民。 3. 原住民族：以原住民族委員會杜張梅莊處長優先，並請業務單位再洽詢該會有無其他建議人選。	經本團隊之文本研究及資料比對後，新增第三批訪談對象及訪談大綱，包括內政部林前次長慈玲、營建署綜合計畫組林組長秉勳、林副組長世民及前營建署都市計畫組郭組長建民，提請第四次工作會議確認。說明如下： 1. 內政部林前次長慈玲納為優先訪談對象，擬就原住民族議題、權責管理區、地方自治與民眾參與、使用許可制度及永續發展基金等議題，進行訪談。 2. 城鄉計畫法議題之訪談人選考量：城鄉計畫法討論始於民國 82 年「都市計畫法全面修法重點之研究」，因此，本團隊擬補充民國 80 年代前後城鄉計畫法之相關討論。經文件資料分析，內政部王參事銘正與都市計畫組廖組長耀東於都市計畫組任內，與城鄉計畫法

	政策過程未盡相符，建議另尋受訪對象。 據「營建署 30 年實錄」所記載，郭組長建民於都市計畫組任內，戮力制定「城鄉計畫法」，因此，建議以郭組長建民或其他對城鄉計畫法脈絡熟捻人士為訪談對象。 3.發展許可、開發許可及義務負擔議題之訪談人選考量：經文件資料分析，本團隊擬訪談營建署綜合計畫組林副組長世民。 4.據109年12月14日本案期中審查會議決議，擬訪談營建署綜合計畫組林組長秉勳，補充海域納入國土計畫法、原住民族等議題之分析內容。 5.原住民族議題之訪談人選考量：本團隊擬補充民國 90 年代國土計畫法推動過程之原住民族議題討論，經文件資料分析，擬先透過林前次長慈玲、林組長秉勳之訪談，增補分析內容。 6.後續再視議題研究需求新增受訪對象。

（二）前次工作會議紀錄回覆 有關待蒐集或補充資料涉及行政院院會紀錄部分，除行政院院會外，建議作業單位協助蒐集政務委員主持之行政院審查會等相關會議資料，較具實質內容。	遵照辦理，署內已於109年11月27日及12月1日補充相關資料供本案研究分析。
（三）期中進度說明	
1.權責管理區制度未納入國土計畫法之緣由，係於103年版本政策定性該法屬土地使用管理之法律，至行為管制則應回歸各該目的事業主管法令予以規範，因此於國土計畫法納入土地使用及行為管制之重疊管制機制。就前開政策討論歷程，請業務單位協助蒐集相關資料供受託單位納入研析。	遵照辦理，已於期中簡報P.35補充說明，並將於期末報告書納入相關內容。
2.簡報P.11，有關重大事件、國家政策等相關政策背景，仍建議補充與國土計畫法各版本之關聯性，以適度呈現國土計畫法草案對於相關政策背景之因應作為。	遵照辦理，已於期中簡報P.12補充說明，並將於期末報告書補充相關內容。
3.簡報P.17，有關98年及103年版本對於原民權利保障主要係與原住民族基本法第21條之銜接，文字請再修正。	遵照辦理，已於期中簡報P.19修正，並將於期末報告書修正相關內容。
4.簡報P.19，有關罰則部分，98年與103版之罰則內容應有差異，包括處罰對象、新增得勒令歇業、改善計畫等，請再予釐清修正。	遵照辦理，已於期中簡報P.21釐清修正，並將於期末報告書修正及補充相關內容。
5.簡報P.20，有關立法結果部分，98年版審查過程建開公會對於民眾權益保障曾提出相關意見，此外該版本因屆期不續審，後續本部亦曾召開3場座談會討論	遵照辦理，已於期中簡報P.22補充說明，並將於期末報告書補充

相關議題，建議再予補充相關資料；此外103 年版於立法院審議過程之相關爭議及立法委員關切議題，建議亦併同納入彙整。	相關內容。
6. 簡報 P.29，有關開發許可制轉為使用許可制，針對政策決定關鍵之文字建議修正如下： (1)「為強調《國土計畫法》之計畫及區位指導理念，以國土功能分區之容許項目作為前提。」，以符合國土功能分區管制土地使用之原則。 (2)「使用者付費、成長付費下，以內部性負擔、外部性負擔及其他義務負擔，分別要求興建使用範圍內之公共設施、收取影響費與國土保育費。」，以符合各項義務負擔之性質。	遵照辦理，已於期中簡報 P.33 修正，並將於期末報告書修正相關內容。
7. 簡報 P.34，有關「國土復育條例」納入國土計畫法草案版本之討論過程，建議業務單位再搜尋提供當年討論過程相關資料，以利該議題研析成果完備。	遵照辦理，署內已於109 年 12 月 1 日提供相關資料，該資料內容將整理納入期末報告書中。
8. 有關期中報告書第三章國土計畫法制化過程之重要議題分析部分，考量原區域計畫之「限制發展地區」對於國土保育及土地使用管制政策之影響性，建議後續視資料收集情形，就「限制發展地區」政策變革補充相關研析內容。	遵照辦理，刻正蒐集「限制發展地區」相關資料並研擬撰寫中，將納入期末報告書。
二、討論事項：修法議題座談會	
（一）本案工作計畫邀標書規定應召開之修法議題座談會，係因應當時政策考量須就國土計畫法相關議題進行整體盤點及提出修法建議，惟因國	遵照辦理，本案擬以「鑑往知來」為核心理念，研提三大主題作為「法規精進座談會」之

土計畫法再次修法非屬現行重要政策，本案修法座談會之辦理場次及討論議題比重是否調整得再予斟酌，並請受託單位評估後於下次工作會議提出。	議題重點，提請第四次工作會議討論確認。
（二）另就本次受託單位研提之座談會討論議題，建議可再補充國外相關機制、案例，以利參考，例如國外對於國土計畫主管機關之設定、德國推動鄉村規劃之經驗、日本之國土利用計畫法相關內容等；又建議可再納入民眾權益、基金財源（是否納入變更回饋利得）等相關議題。	1.遵照辦理，刻正蒐集相關國外資料，擬整理後納入座談會討論。 2.已將民眾權益納入座談會議題討論。 3.基金財源納入變更回饋利得與否，是否及如何納為座談會議題，提請第四次工作會議討論確認。
（三）此外，如以國土計畫法整體性檢討修法之觀點，座談會議題之設定建議可分三面向思考，第一為整體性計畫角色功能；第二為橫向關係，包括國土計畫與其他部門計畫、其他法令之關係；第三為縱向關係，即國土計畫本身系統性議題，從計畫、國土功能分區、土地使用管制等面向進行議題設定討論。	已將此建議納入座談會主題設定參考，惟考量當前不宜大幅度調整修法，是以，本團隊歸結研究成果，研擬三主題，作為現階段法規精進之討論主軸，包括：(1)國土計畫法制定位：係以整體性計畫角色功能為主要考量；(2)鄉村地區整體規劃：乃基於橫向關係之思考；(3)永續國土治理之配套措施：則著眼縱向關係之改進。提請第四次工作會議討論確認。
（四）就座談會會議資料撰寫格式，建議以「議題說明」、「子議題」或「討論重	遵照辦理，已依據此建議，參酌署內近來座談

	點」等方式撰寫，明確指出該場座談會需請專家學者就哪些議題內容提供意見，以利會議討論聚焦。	會議程，研擬座談會會議資料初稿，提請第四次工作會議討論。

第四節　110/1/18 第四次工作會議紀錄

109 年度
「從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編」
第 4 次工作會議意見回覆

一、報告事項：口述歷史訪談進度	
（一）有關本次研提林前次長慈玲等 4 人之訪綱初稿	
1. 林前次長慈玲之訪談建議以因地制宜制度設計、國土永續發展基金等議題為主，另涉及原住民族土地議題則視現場訪談情形再酌予補充詢問。	遵照辦理，刻正邀訪中。
2. 林副組長世民之訪談建議可著重於發展許可、開發許可制度之建立，以及開發義務負擔機制建立等相關議題。	遵照辦理，目前安排於 3/9 下午進行訪談。
3. 訪談題綱設計，除依照受託單位研究需要所研擬之題目外，建議保留「其他」或「整體性業務分享」等綜合性質之提問，以供受訪者得以廣泛說明對國土計畫相關議題之看法。	遵照辦理。
（二）有關受託單位擬綜整民國 80 年代「城鄉計畫法」之政策討論，除受託單位建議人選外，另建議可將本署林前署長益厚及郭前主任秘書年雄等人納入邀請；因郭前主秘亦為本組前組長，亦可就開發許可、區域計畫法修正等相關議題就教郭前主秘。	遵照辦理，擬以郭前主任秘書年雄為優先訪談對象，訪綱已提交署內。
（三）考量「臺灣地區綜合開發計畫」與「國土綜合開發計畫」均由前行政院經濟建設委員會研擬，建議視議題研究需求，評估訪談該會（現為國家發展委	遵照辦理，後續將評估訪談國發會代表。

員會）相關人員，例如蔡前政務委員勳雄、夏前組長正鐘、郭前副主任委員翡玉等人。	
（四）依本案工作計畫邀標書規定，口述歷史訪談應至少辦理 10 位，目前受託單位已完成10人口述歷史訪談作業，惟因應目前歷史資料綜整情形及議題研究需求，仍有增加訪談對象之需要，請受託單位依照上開建議內容，於不調整本案總經費之前提下增加訪談人數，所需費用則由本案各細項金額酌予勻支。	遵照辦理，目前已完成校內請購程序等，並刻正邀訪上述 4 人之口述歷史訪談。
二、討論事項：修法議題座談會	
（一）本案工作計畫邀標書規定應召開6場修法議題座談會，係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，爰本案座談會主軸建議調整為「國土計畫制度精進座談會」，配合受託單位研擬議題討論當前國土計畫相關配套機制之精進作為。	遵照辦理。
（二）承上，為協助國土計畫制度順利推動，本案同意依受託單位規劃議題，召開 3 場「國土計畫制度精進座談會」;至於本案契約書規定之其餘3場座談會，配合本署刻正推動鄉村地區整體規劃政策說明，請受託單位協助於北、中、南各照開1場鄉村地區整體規劃大專院校座談會，並由受託單位協助會議場地租借、專家學者邀請等行政事項，至座談會議題資料則由業務單位協助研擬。	遵照辦理，目前已先排定6場座談會時間，後續繼續推動各場座談會。

（三）有關本次所提 3 場座談會議程，請受託單位依照下列建議酌予修正。	
1.場次一：國土計畫法制定位	
(1)本場次命題係以法制定位，或強調國土計畫應如何發揮功能，請再斟酌。	遵照辦理，已將本場座談會名稱改為「部門計畫與土地使用計畫之協調整合」
(2)討論議題一因涉及行政院之政策方向，除討論行政院國土計畫審議會之角色外，論述重點應在於如何建立行政院層級之跨部會整合機制，除行政院國審會外，是否得於現行體制內調整因應，請受託單位再予研析。	遵照辦理，已將該議題之整合機制提出三方案供參，其一為透過國發會進行整合、其二為透過行政院國審會整合、其三為透過新建國土規劃平台整合。
(3)有關議題二之重點在於空間/土地使用計畫與部門建設計畫之競合，如以 109 年度修法爭議為背景，得探討如不修法，如何透過現行國土計畫機制予以因應，例如透過國土空間發展計畫、部門空間發展策略等計畫內容與部會政策連結；此外，重大建設之急迫性與適時檢討變更國土計畫之程序亦請受託單位再考量論述合理性。	遵照辦理，以將國土空間發展計畫、部門空間發展策略與部會政策連結新增為一討論議題，納入更新後議程議題一；另重大建設適時檢討變更國土計畫之程序亦納入更新後議程議題三作說明。
(4)針對本場次建議與會之專家學者，除受託單位建議外，亦可邀請林監察委員盛豐，以及經濟部高參事惠雪等產業部門代表，以補充產業面向之專業意見。	遵照辦理，目前已提同時具有產業界經驗及國土規劃經驗之相關人士作為選擇名單，待組內確認名單後，即向各專家學者進行邀約。
2.場次二：鄉村地區整體規劃	

(1)本場次討論主軸應定位在鄉村地區整體規劃之推動，能如何解決鄉村地區發展之課題或提供機會，此外各專家學者對於鄉村地區整體規劃之想像或期待，亦可於本場次進行討論。	遵照辦理，已修正場次二的會議資料，並研議適當專家對談人選。
(2)議題一有關鄉村地區整體規劃法制化之討論，請受託單位就各討論事項細節再予詳細說明建議內容，並建議加入國土計畫法第 6 條國土規劃基本原則納入鄉村地區整體規劃之討論。	遵照辦理，已就《國土計畫法》第 6 條國土規劃基本原則之修正進行研議，並已納入座談會議資料。
(3)議題二有關受託單位新研提之「鄉村地區土地重劃」構想，請再詳細敘明該制度工具之概念、目的、機制以及如何改善鄉村地區發展課題等內容。	遵照辦理，目前已將該構想改為「鄉村地區整體重劃」，並從目的、概念、機制等方面予以敘明。
(4)考量鄉村地區整體規劃之示範案例仍在規劃階段，議題二討論技術層面之細節是否合宜，請受託單位再行評估。	遵照辦理，已將該議題著重於創新既有制度工具，技術層面之細節則不予討論。
3.場次三：永續國土治理之配套措施	
(1)本場次討論重點在於如何透過國土計畫執行內容或制度之調整，達成國土計畫政策之具體實踐，相關議題內容應以提出機制建立或修正之建議為主軸。	遵照辦理，本場次座談會內容修正為以都會區域計畫運作機制、民眾參與多元化、國土永續發展基金收入來源及通盤檢討配套制度等 4 項機制建立或修正之建議為核心。
(2)有關議題一研提直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討構想，考量國土計畫與都市計畫就計畫性質及計畫體系架構之	遵照辦理，已修正應定期通盤檢討內容之項目。另，通盤檢討之配

差異，就通盤檢討相關事項是否須訂定子法，或納入全國國土計畫規範抑或以規劃手冊等方式執行，請受託單位再予評估。	套制度涉及國土功能分區、未來發展地區等調整，建議另訂子法規或納入〈全國國土計畫〉內規範予以執行。
(3)議題一有關受託單位建議研訂縣市劃設未來發展地區實施辦法，可否由國土計畫土地使用管制規則、全國國土計畫或國土功能分區圖繪製作業辦法等子法予以規範，請受託單位再予研析。	經團隊評估，本座談會重點聚焦為直轄市、縣（市）國土計畫定期通盤檢討制度之研議，因此有關未來發展地區劃設方式之細節規範暫不納入討論。
(4)議題一討論事項提出都會區域、特定區域計畫得委辦地方政府或目的事業主管機關一節，請受託單位了解國外案例辦理情形後再評估是否納入議題討論。	遵照辦理，目前參考日本地方自治的制度設計－廣域行政，及國內多項都會區域計畫相關委託案之成果，就都會區域計畫推動之配套制度研提建議。
(5)議題三討論事項所提「公民訴訟範疇擴大」，考量國土計畫公民訴訟機制之立法原意，且當前已有違反土地使用管制規則之民眾檢舉獎勵制度、訴願制度等，如貿然擴大土地使用違規之公民訴訟範疇，恐影響整體行政單位負擔；又，當前法制精進重點，應在於違規使用之扼止，而非限定於行政訴訟之提出，請受託單位再予評估。	遵照辦理，目前已將民眾參與多元化之議題著重於各層級國土計畫之民眾參與制度、國土計畫審議會之配套制度、使用許可之審議制度分別作討論，並予以建議。
(6)就本場次建議得將「國土永續發展基金收入來源多元化」納入議題討論，探討基金得否有具創新性及永續性之收入來源。	遵照辦理，已納入「國土永續發展基金之收入來源」之議題討論。

第五節　110/3/4 第五次工作會議紀錄

109 年度
「從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編」
第 5 次工作會議意見回覆

一、報告事項：	
（一）前次工作會議意見回復：洽悉。	遵照辦理。
（二）口述歷史進度：洽悉。本案口述歷史訪談人數原則已達契約要求，就受託單位建議新增 6 位受訪者，如作業能量足以負荷且有助本案研究，同意按受託單位規劃辦理。	遵照辦理，已於 110 年 3 月 9 日完成林副組長世民訪談；110 年 3 月 15 日完成郭前副局長年雄訪談；110 年 3 月 22 日完成黃前監察委員煌雄訪談。 林前次長慈玲訪談安排於 110 年 4 月 8 日上午進行。 林組長秉勳訪談刻正安排；蔡前主任委員勳雄刻以婉拒訪談邀約，郭前副主委翡玉因疫情影響，後續再洽談安排。
（三）本計畫工作項目一、二之期末階段欲完成之 4 節：洽悉，並請受託單位參考下列意見修正並納入期末報告。	
1.第 3 章第 6 節「限制發展地區政策歷程」	
(1)P.3，有關環境敏感地區與國土功能分區採重疊管制，係目的事業主管機關及土地使用主管機關各自按權管法令進行管理，並非重疊分區或多法多區之概	遵照辦理。

念。	
(2)P.4，表 1 整理 86 年版「國土綜合發展計畫法」涉及「補償」之條文，前開條文其原意應為既有權益保障，而非以城鄉計畫分區作為補償依據。	遵照辦理。
(3)P.8，就 86 年版與 90、91 年版限制發展（開發）地區之差異，包括 90、91 年版之限制開發地區免經公告程序，且該版本將用詞由「劃設」調整為「指定」，其調整用意為何，建議再參考前後條文及相關資料適度補充相關內容。	遵照辦理。
2.第 4 章第 9 節「原住民族權利之保障」	
(1)103 年版國土計畫法草案，有關原住民族權利保障之內容，涉及 101 年區域計畫法修正草案與國土計畫法草案研擬之相互參照及配合調整，請參考相關資料，就政策形成歷程再予釐清及補充。	遵照辦理。
(2)從 98 年版到 101 年版國土計畫法草案，針對原住民族專章取消之可能原因，是否為本部政策指示採框架式立法，或因應「原住民族土地與海域法（草案）」之研訂，請參考相關資料再予補充釐清。	遵照辦理。
3.第 4 章第 13 節「國土永續發展基金之預算編列」：103 年版國土計畫法草案之國土永續發展基金收入來源，水、電事業機構是否已修正為「附徵」一定比率費用，請受託單位再釐清確認。	遵照辦理。
二、討論事項	
（一）有關 3 場國土計畫法制度精進座談會，除受託單位已邀約或待確認人選外，如未達該場次最低人數限制（5 人），建議可	

再邀請下列人選：	
1.第1場座談會(部門計畫與土地使用計畫之協調整合)：國家發展委員會郭前副主委翡玉、監察院劉前監察委員玉山、花蓮縣政府文化局吳局長勁毅。	遵照辦理。第1場座談會已於3月23日上午辦理完成。
2.第 2 場座談會(鄉村地區整體規劃)：國立成功大學陳副教授志宏、國立高雄大學曾教授梓峰、國家發展委員會陳前主委美伶、國立嘉義大學周副教授士雄。	遵照辦理。第2場座談會已於3月23日下午辦理完成。
3.第 3 場座談會(永續國土治理之配套措施)：崑山科技大學徐助理教授中強、雲林縣政府張前秘書長志銘、臺東縣政府王副縣長志輝。	遵照辦理。第2場座談會已於3月29日上午辦理完成。
（二）有關本次會議研提3場座談會議程，請受託單位參考下列意見修正：	
1.第1場-部門計畫與土地使用計畫之協調整合	
(1)P.7，就「部門計畫與國土計畫競合協調流程圖」，因僅涉及中央相關單位，名稱請再加註為中央層級之協調流程；又本流程圖重點應在於部門計畫是否符合各級國土計畫指導，包括是否不違反部門空間發展、空間發展及成長管理等有關總量、區位、機能、規模等指導內容，至於涉及土地使用管制部分則無須納入，將流程圖單純化，以利閱讀者很快了解制度全貌。	遵照辦理，已配合調整流程圖。
(2)P.12，議題1討論事項之2項具體建議，建議得再補充具體之推動策略或參考作法，包括如何促請有關部會提出部門空間發展計畫，以及國家級國土規劃研究專責機構成立後，如何從旁協助本部	遵照辦理，已配合補充提出策略及作法。

及有關部會整合部門空間發展計畫。	
(3)P.14~P.15，議題 2 討論事項所提出跨部會整合機制 3 方案，其中方案 3 係參酌法國全國公共論辯委員會，目前國家發展委員會已建立「公共政策網路參與平台」，就我國既有機制如何參考法國經驗再調整修正，建議再予補充；又該 3 方案係互斥或可能同時並存，建議應再補充論述方案間之競合關係。	遵照辦理，已進行補充說明。
(4)P.19，議題 4 建議重大建設循國土計畫法之都會區域計畫程序辦理，就該計畫推動之時效性及辦理時機，建議再予補充說明。	遵照辦理，已進行補充說明。
2.第 2 場-鄉村地區整體規劃	
(1)P.7，議題 1 之說明(一)，標題「鄉村地區整體規劃之法律定位」與內文不符，請修正。	遵照辦理，已調整標題。
(2)P.9，議題 1 之討論事項 1 有關鄉村地區定義，請受託單位參考本署刻正委辦鄉村地區整體規劃作業手冊草案內容再予調整。	遵照辦理，已配合調整。
(3)P.18~P.19，有關議題 2 提出「鄉村地區整體重劃」制度概念，請受託單位再補充說明該制度建立之必要性，其係屬既有重劃法規制度之整合，或因應既有法規制度不足而有調整修正之需要，應修正之內容為何，又係由本部或其他主管機關主政，就前開內容請再予補充論述，並再斟酌該制度名稱是否妥適。	遵照辦理，已補充相關內容，惟該機制經查國內外文獻多以「重劃」(readjustment)稱之；又，為凸顯該制度係「鄉村地區整體規劃」之計畫指導下所採行之執行工具，爰適度調整用詞為「鄉村地區整合重劃」。

3.第 3 場-永續國土治理之配套措施	
(1) 本場次座談會主題係以「國土治理」為主軸，考量此場座談議題較為多元，請強化說明各議題與國土治理之關聯性。	遵照辦理，已強化說明。
(2) P.10，議題 2 之討論事項 1，有關各層級國土計畫民眾參與形式建議由里長邀請民眾參與擬訂計畫過程，考量國土計畫屬全域性空間規劃，以鄉公所層級較為妥適，里長則適合於鄉村地區整體規劃階段提供協助；又針對各縣市國土計畫網站有管理維護不佳者，請受託單位彙整清冊後提供本組，將再另行洽請縣市政府改善，無須納入議程。	遵照辦理，已配合調整；並已刪除各直轄市、縣（市）之網站維護管理相關內容。
(3) P.12，有關使用許可之審議制度加入民眾參與，目前本部就權管各空間計畫相關委員會、審議會，已訂定「內政部國土空間計畫審議會議及會場管理要點」，並規範民眾參與相關事宜，再請補充納入。	經查目前「內政部國土空間計畫審議會議集會場管理要點」內容已漸趨完善，因此並未就該機制提出精進建議，爰刪除此項討論議題。
(4) 針對議題 3 國土永續發展基金之收入來源，本項議題原則得採廣納建言之方式討論；另針對 P.19 就參與戶外遊憩活動者收取國土維護費，其與國土計畫之關聯性有待商榷，建議再予評估。	遵照辦理，已補充國土維護費與國土計畫之關聯性，期望透過會議討論，集思廣益。

第六節　110/6/21 第六次工作會議紀錄

109 年度
「從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編」
第 6 次工作會議意見回覆

一、報告事項：	
（一）前次工作會議決議及口述歷史訪談進度：均洽悉。	遵照辦理。
（二）期末審查意見回復處理情形：請受託單位參考下列意見修正並納入總結報告書初稿。	
1.有關國家發展委員會意見「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？」1 節，因國土計畫法第 17 條規定原意，中央目的事業主管機關興辦之部門計畫與國土計畫衝突時，應報中央主管機關（內政部）協調，協調不成再陳報行政院；另地方部門計畫有衝突情形者，於該條文並未規定，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，係由縣市先行協調，協調不成再報由本部協調處理。爰中央及地方部門計畫協調機制不同，請受託單位協助修正相關回應意見。	遵照辦理，將於結案報告中修正回應意見及補充說明。
2.海洋委員會意見	
(1)有關意見第 1 點：「…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	遵照辦理，將於結案報告中修正回應意見及補充說明。

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。」1節，因國土計畫法立法過程就該議題充分討論後，確認中央與地方分別負責「政策研訂」及「實務執行」工作，是有關土地使用管制之執行由縣市主管機關辦理，惟考量縣市政府確實可能有執行困難，經協調當時海岸巡防機關後，於第41條第2項納入「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。」等規定；另海岸管理法第4條亦建立海巡機關協助機制，相關內容請受託單位納入回應說明。	
(2)承上，有關第1點受託單位回應說明建議由海洋委員會進行督導及資源之投入，前開督導及資源投入如何處理，又建議參考「農業治理」及管理方式，前開農業治理所指為何，建議再詳細說明。	遵照辦理，將於結案報告中修正回應意見及補充說明。
(3)有關意見第2點回應說明，建議海洋委員會基於「專業執掌」協助海洋資源地區之劃設模擬或修正建議，請受託單位補充說明前開專業執掌之相關法規依據。	遵照辦理，將於結案報告中修正回應意見及補充說明。
(4)有關意見第4點建議國土計畫法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1節，本部自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，且延續納入國土計畫體系進行更細緻之管理，請受託單位應於回應意見及總結報告書內補充相關內容。	遵照辦理，將於結案報告中修正回應意見及補充說明。

一、討論事項：	
（一）「國土計畫法政策推動歷程彙編」製作	
1.考量本彙編重點在於國土計畫法制化歷程之綜整，以利後人了解各項關鍵議題之形成過程，並考量內容篇幅份量，建議受託單位整理之口述歷史成果單獨綜整為彙編之附冊。	遵照辦理，口述歷史成果將單獨綜整為彙編之附冊。
2.第 1 章建議補充敘明本彙編編撰之目的及推動國土計畫法之核心理念。	遵照辦理，將於「國土計畫法政策推動歷程彙編」前言敘明編撰目的及推動國土計畫法之核心理念。
3.第 2 章第 1 節「國土計畫法制化推動之政策背景」，其中受託單位整理歷年國土計畫法版本與重大背景事件比對之歷史背景表（期末報告書 P.67），建議可再參考本署另案研擬「海岸管理白皮書」之「海岸管理推動歷程表」形式；又前開歷史背景表建議再加入國土永續國土政策綱領、102 年行政院函示配合國土計畫法草案調整區域計畫架構等內容，並建議補充 108 年度委辦案之相關研究內容，將 103 年至 105 年相關政策背景併同納入整理。	遵照辦理，彙編之「歷年國土計畫法版本與重大事件表」，已參考「海岸管理白皮書」之「海岸管理推動歷程表」，並已補充納入國土永續國土政策綱領、102 年行政院函示配合國土計畫法草案調整區域計畫架構、103 至 109 年相關政策背景等內容。
4.第 3 章第 2 節標題為「國土之土地使用分區及管『理』制度」或「國土之土地使用分區及管『制』制度」請依照該節彙整內容再檢視修正；該節第貳項標題「限制發展地區政策歷程」，因限制發展地區起源亦來自於環境敏感地區概念，前開標題是否應強調環境敏感地區，請受託單位再確認。	遵照辦理，第 3 章第 2 節名稱修正為「國土之土地使用分區及管『制』制度」；另，「限制發展地區政策歷程」標題已修正為「環境敏感地與限制發展地區政策歷程」，並已補充

	相關內容。
5.第 3 章第 2 節第捌項「開發許可制轉為使用許可制」，請受託單位再確認先前工作會議曾建議之土地開發義務制度相關內容是否納入，又土地開發義務制度內容是否得獨立為 1 項說明，請受託單位依照資料內容再檢視確認。	遵照辦理，已將土地開發義務制度內容納入彙編之「開發許可制轉為使用許可制」乙節；又，考量土地開發義務與開發許可制度演進之關聯性，爰將兩者政策歷程適度整合討論。
（二）「國土計畫法口述歷史影片」剪輯	
1.有關受託單位建議將影片主題訂為「走在國土計畫法的路上：二十年『甘苦談』」，惟本案旨在呈現國土計畫法制化之歷史過程，標題無須涉及甘、苦之表達，故影片主題建議受託單位再斟酌修正。	遵照辦理，已將影片主題修正為「走在國土計畫法的路上：二十年的共識」，以表達國土計畫之法制化，係 20 年來國家社會共同努力的階段性共識成果。
2.建議可透過背景色彩、配樂、圖卡、動畫等變換方式，作為章節之間轉換或是用以突顯相關理念之變化或重點。	遵照辦理，擬將章節轉換之圖卡以動畫方式調整，並用不同顏色加以區分，另配樂方面亦以不同形式之音樂加以呈現。
3.有關 3 分鐘影片內容	
(1)3 分鐘影片之用意應使外界能在短時間了解國土計畫法的立法過程，目前影片內容重點略為紛雜，建議再就影片製作之目的及所要呈現之重點摘錄訪談內容，無須為了每位訪談者均納入影片而影響影片完整性；此外，影片內容之鋪排應有層次感、節奏感，以強化對外說	遵照辦理。 為簡明扼要傳達「走在國土計畫法的路上：二十年的共識」之故事性，並兼顧層次性及精要性，3 分鐘影片將以「永續國土路徑的開

明之效果。	展」、「永續國土路徑的共識」及「永續國土路徑的里程碑」等 3 部分，作為國土計畫法制化過程之敘事軸線。 另，3 分鐘影片之劇情結構，已於 110 年 7 月 15 日經署內確認，請詳參本次工作會議影片之呈現。
(2)針對不同訪談者之影片建議應有插頁說明或以文字輔助說明該段影片呈現之議題重點；又訪談影片順序建議可再加以調整，例如黃前監委煌雄或林前次長慈玲談話內容涉及國土計畫法立法目的，建議可以提前。	遵照辦理，考量影片節奏性，將以字卡、圖片等相關內容形式，輔助該段影片之呈現議題重點。另，考量前項意見結論，已重新依據新版本劇本調整訪談影片順序。
(3)目前影片安排之插頁（0:00、2:54、3:44）解析度不足，請再修正。	遵照辦理。
4.有關 30 分鐘影片	
(1)影片中出現「計畫優位」文字，考量其與法律優位原則可能之競合，建議可再補充國土計畫之優位，係基於「國土計畫法」第 8 條之精神；又影片出現之文字建議再檢視確認。	遵照辦理，該影片文字內容係依據營建署「國土計畫法專區」文字；為避免國土計畫之優位與法律優位原則之文字競合爭議，已於該畫面中補充國土計畫法第 8 條之註解，並適度調整旁白說明。
(2)影片第 3 部分之議題編排順序，建議可考量議題之層次，從原則性、核心理念	遵照辦理，已調整議題順序。

層次之議題，至細節性、技術性層次之議題，適度調整議題順序。	
(3)有關國土復育部分，旁白提及「行政院…納入專章」，因國土復育專章係於立法院審議過程決定，建議旁白內容酌予調整。	遵照辦理，已修正旁白內容。
5.針對此類對外宣傳或說明之影片，本署前委託辦理「看見海岸先期研究-以宜蘭為例」，該案亦有製作相關宣傳影片，請受託單位參考，如需相關影像、照片等影片素材，再請本組3科協助提供。	遵照辦理，已取得署內提供之相關內容，後續將依據影片製作需求納入。

第七節　110/7/20 第七次工作會議紀錄

109 年度
「從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編」
第 7 次工作會議意見回覆

一、報告事項	
（一）前次工作會議回應處理情形：洽悉。	遵照辦理。
（二）本案影片製作	
1.有關影片主題修正為「走在國土計畫法的路上：二十年的共識」。前開「共識」應係指對國土永續的共識，又建議可再另行參考是否使用「承諾」、「許諾」、「應許」、「凝聚」、「淬鍊」、「堅持」、「期待」等措詞，請受託單位再參酌調整影片主題之副標題。	遵照辦理，已將主題名稱修正為「走在國土計畫法的路上：二十年永續國土的期待與堅持」，除凸顯永續概念外，並以期待與堅持表達受訪者對於國土計畫法的期待以及對於國土永續發展的堅持。
2.城鄉計畫法片段，呈現都市與非都市土地二元管制畫面，惟規劃管制系統尚有國家公園計畫體系，建議參酌調整。	遵照辦理。
3.原住民族議題納入國土計畫片段，有關「原住民族土地及海域法」之文字論述精確性，請再行檢視修正。	遵照辦理。
4.影片內呈現時間軸線圖之標示，是否均須標註「民國」，建議再斟酌版面進行調整；另外影片內有動畫、真實照片、打油詩等不同風格之內容呈現，是否須統一風格或配合不同議題有不同呈現方式，建議再予考量。	遵照辦理。
5.3 分鐘影片建議於適當處，補充國土計畫	遵照辦理，目前已修正

法五進五出立法院審議之概念畫面；另3：27至3：50畫面較為單調，建議可再斟酌補充相關圖像內容，使畫面更為多元豐富。	動畫內容做調整。
6.30分鐘影片部分，為強化層次性及段落性，建議適度加入隔頁及字卡；另針對立法過程相關重大議題之轉折點，例如重疊分區、海洋納入國土、原住民族土地等相關議題，建議得再適度補充概念圖說，透過圖像強化重要議題之說明並提高易讀性。	遵照辦理。
7.有關災害歷史照片或影音素材，請受託單位先參考搜尋本部或國發會等有關部會之出版品或公開資料，依照影片內容需求並考量取得可行性及作業時間等適度補充，如須洽詢授權或原始檔案提供部分，再請作業單位協助。	遵照辦理。
8.請受託單位依照本次工作會議建議事項修正影片內容後提供本署，必要時再請作業單位安排時間再行檢視影片內容。	遵照辦理。
二、討論事項：國土計畫法政策推動歷程彙編	
（一）本案已完成14位受訪者之口述歷史成果，惟國土計畫法20餘年推動過程，尚有諸多長官、專家學者等因受訪者時間、意願、疫情影響、計畫資源限制…等因素未能受訪，為尊重國土計畫法推動過程所有參與人士，請受託單位協助於彙編及彙編附冊（口述歷史成果）之前言章節，適度說明前開情形，並標註相關重要人士例如林中森次長、陳純敬次長、許文龍署長、楊重信老師…等	遵照辦理。

人。	
（二）彙編內文以及註解如有引用有關機關公文文號，請以「機關名稱-發文日期-發文字-發文號」等完整格式呈現，例如「內政部000年00月00日台內營字第00000000號函」。	遵照辦理。

第八節　109/12/14 期中審查會議簡報

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

期中簡報

計畫執行：國立臺北大學
計畫主持：張容瑛副教授

簡報日期：民國 109 年 12 月 14 日

1

簡報大綱
CONTENTS

1 計畫目的與工作項目
2 國土計畫法歷次函送立院版本分析
3 國土計畫法制化過程議題分析
4 國土法重要政策議題推動歷程
5 口述歷史紀錄
6 後續工作項目

2

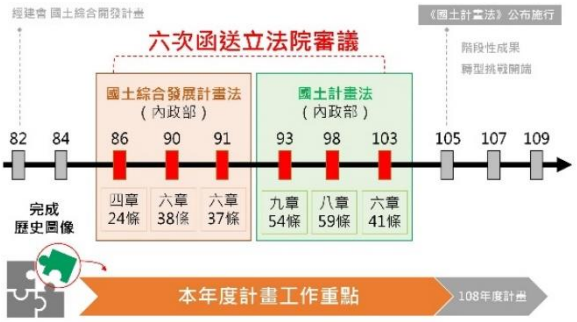
PART 01

計畫目的與工作項目

主旨　理念　項目　流程

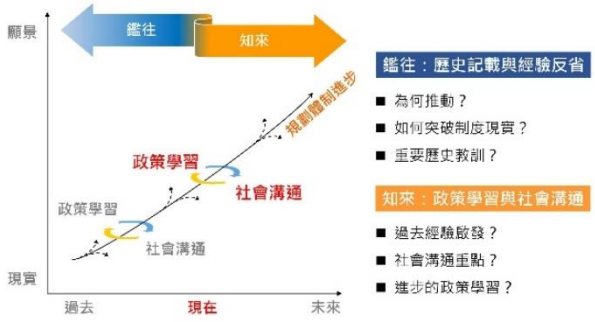
3

計畫主旨：臺灣國土計畫法制化推動過程的歷史意義



4

計畫理念：臺灣國土規劃體制的鑑往知來



鑑往：歷史記載與經驗反省
- 為何推動？
- 如何突破制度現實？
- 重要歷史教訓？

知來：政策學習與社會溝通
- 過去經驗啟發？
- 社會溝通重點？
- 進步的政策學習？

5

計畫目的

記載　記載民國82年以來《國土計畫法》之**推動歷程**

剖析　剖析國土計畫法制化過程之**重要議題**

檢討　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

6

計畫方法

蒐集盤點 • 法案草案 • 會議資料
剖析探究 • 文本分析 • 口述歷史
廣徵建言 • 成果彙整 • 系列座談

7

工作項目

項目1：前六次函送立法院版本分析
- 六進六出立院版本立法重點盤點
- 六進六出立院版本政策背景分析
- 法制化歷程之重要議題探究

項目2：第五、六次函送立法院版剖析
- 98年及103年版本歷程會議紀錄
- 98年與103年版本重點差異盤點
- 重要議題之政策決定歷程剖析

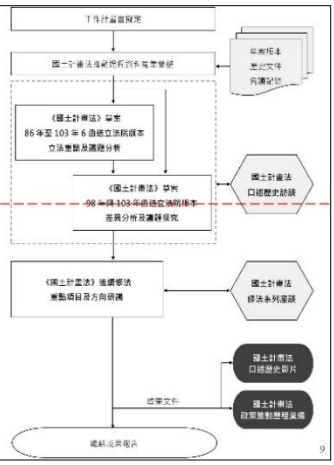
項目3：國土計畫法制化歷程口述歷史
- 關鍵人物口述歷史訪談
- 訪談成果影像紀錄剪輯

項目4：修法重點方向研議及座談會
- 國土計畫法修法重點方向研議
- 國土計畫法修法系列座談會

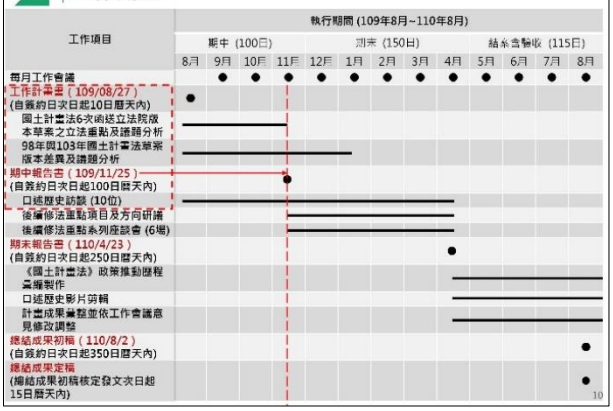
8

計畫流程

109/8/17 計畫簽約
109/8/27 繳交工作計畫書
109/11/25 繳交期中報告書
110/4/23 繳交期末報告書
110/8/2 繳交總結報告書初稿



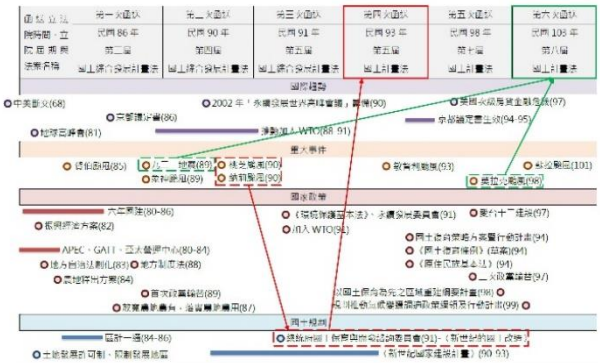
工作期程



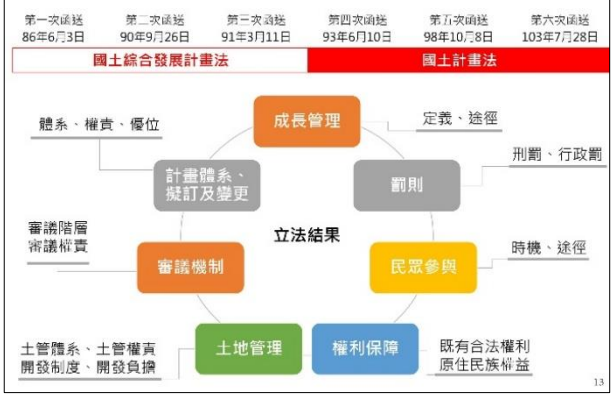
PART 02

國土計畫法歷次函送立院版本分析

國土計畫法歷次函送立院版本分析 -政策背景



國土計畫法歷次函送立院版本分析



國土計畫法歷次函送立院版本分析 -成長管理

		國土綜合發展計畫法			國土計畫法		
		86年版	90年版	91年版	93年版	98年版	103年版
立法重點	名詞解釋	無			意旨： 環境性質、**環境容受力**與都市關聯土地使用相容性。	意旨： **環境、經濟及社會公義**財務、開發權利義務及損益平衡； 城鄉發展總量及型態； 未來發展地區。	
	開發管理	**發展許可制** 限制發展地區； 可發展地區	**總量管制** 全國分派縣市開發總量； 縣市規定轄區內開發許可總量； 新訂擴大都市計畫與開發許可不得位於限制開發地區。		**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不同程度開發許可條件	**得申請開發許可區位制** 未來發展地區制度設計	**使用許可制** 未來發展地區制度設計

國土計畫法歷次函送立院版本分析 -計畫體系、擬訂及變更

		國土綜合發展計畫法			國土計畫法		
		86年版	90年版	91年版	93年版	98年版	103年版
立法重點	規劃體系	兩級；2種			三級；4種		兩級；2種
	部門計畫	全國：部門計畫發展構想 地方：部門計畫發展策略			部門綱要計畫		部門空間發展策略
		部門計畫於**可行性規劃階段**，徵詢審議委員會	**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：全國 地方：地方			中央：全國、都會區域 地方：地方 目的：特定區域		中央：全國 地方：地方 中央與地方特定區、都會區
	配合重大建設變更	為興辦重大開發或建設計畫				政府為興辦重大**公共設施**或**公用事業**計畫	

國土計畫法歷次函送立院版本分析 -審議機制

		國土綜合發展計畫法			國土計畫法		
		86年版	90年版	91年版	93年版	98年版	103年版
立法重點	審議階層與名稱	兩級：中央、地方	兩級：中央、地方		**三級**：行政院 中央、地方； 應依層級與都委會、國家公園計畫委員會**合併設立**	兩級合議：中央、地方 應依層級與都委會、國家公園計畫委員會合併設立	兩級合議 中央、地方
	中央層級職責	審全國計畫			政院合議審全國計畫 1.審全國+地方計畫 2.審一定規模或跨縣市開發許可	1.審全國+地方計畫+都會區+特定區 2.審變更分區及其分類分級與分區之分類、分級之四種功能分區開發許可	1.審全國+地方計畫 2.審**國保+海洋使用許可**
	地方層級職責	審地方計畫	1.審地方計畫 2.審開發許可			1.審地方計畫 2.審一定規模以下變更分區之分類、分級之城鄉+農發開發許可 3.審變更分區之分級之城鄉+農發開發許可	1.審地方計畫 2.審**城鄉+農發使用許可**

國土計畫法歷次函送立院版本分析 -土地管理

		國土綜合發展計畫法			國土計畫法		
		86年版	90年版	91年版	93年版	98年版	103年版
立法重點	土管體系	**城鄉計畫**，土管一元化	都市與非都市土地分區二套體系並行		**國土功能分區**土管一元化設計		
	土管權責	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		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議管理**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.國土保育地區不得申請開發許可 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原則下申請使用許可

國土計畫法歷次函送立院版本分析 -土地管理

		國土綜合發展計畫法			國土計畫法		
		86年版	90年版	91年版	93年版	98年版	103年版
立法重點	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
			開發費繳納給直轄市、縣(市)主管機關(含**開發影響費與回饋金**，與其他法律規範回饋金不重複課徵)		開發許可費繳納給直轄市、縣(市)主管機關，一定比例繳納給**永續發展基金**(中央)	**開發影響費**繳納給直轄市、縣(市)主管機關	影響費繳納給直轄市、縣(市)主管機關
			無			**國土保育費**繳納給中央國土永續發展基金，整合其他法律規範基金依性質分配	國土保育費繳納給中央主管機關國土永續發展基金

國土計畫法歷次函送立院版本分析 -權利保障

		國土綜合發展計畫法			國土計畫法		
		86年版	90年版	91年版	93年版	98年版	103年版
立法重點	原合法→後不合規定	依《城鄉計畫法》規定	變更使用、拆除補償		1.維持原合法使用(**修建、改建、重建、新建**) 2.徵收價購 3.**獎勵** 4.**容積移轉**	**2年落日條款** 1.獎勵 2.徵收價購 3.**變更使用、或拆除補償** 4.容積移轉	1.維持原合法使用(**可修，不可增建或改建**) 2.徵收價購 3.遷移補償 4.**可建地變更非可建地補償**
	原民權利保障	無	中央原保地土地使用政策		特定區域計畫		
			無	縣市原民發展目標策略			
			無			原民土地經營管理符合國土計畫依**原基法**規定	涉及原住民族土地及海域使用管制者，依**原基法**辦理
			無			復育地區與原民諮商	無

國土計畫法歷次函送立院版本分析 -民眾參與

		國土綜合發展計畫法			國土計畫法		
		86年版	90年版	91年版	93年版	98年版	103年版
立法重點	計畫擬訂階段	地方計畫擬訂時舉辦**說明會**；審議前提供紙本意見	計畫擬訂時舉辦說明會；審議前提供紙本意見		計畫擬訂時舉辦座談會；審議前舉辦說明會、提供紙本意見		計畫擬訂時舉辦座談會；審議前舉辦**公聽會**、提供紙本意見
	計畫公展階段	地方計畫審議前公展30天；核定後公告90天	1.審議前公展30天 2.核定後公告90天				
	開發計畫	無			審議前提紙本意見	審議前說明會、提紙本意見	審議前**公聽會**、提紙本意見
					審議前公展30天	審議前公展30天 核定後公展90天	審議前公展30天 核定後公展30天
	檢舉制度				土地違規使用，**民眾檢舉獎勵**制度		無

國土計畫法歷次函送立院版本分析 -罰則

			國土綜合發展計畫法		國土計畫法		
		86年版	90年版	91年版	93年版	98年版	103年版
立法重點	行政罰	無（由城鄉計畫法制定）	違反土管規定得罰緩		程度分2級 違反開發區位、土管規定得罰緩	程度分3級 違反開發區位、開發許可、土管規定得罰緩	程度分3級 違反使用區位、使用許可、土管規定得罰緩
			無		沒入機具		無
			得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或恢復原狀之措施				
			無				得**勒令歇業** 公有者得擬**改善計畫**
	刑罰		不依限變更，得處有期徒刑或拘役	無	**破壞地形、地貌嚴重**，得處有期徒刑併科罰金，沒收機具；因此釀災者，加重刑罰	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	

國土計畫法歷次函送立院版本分析 -立法結果

	國土綜合發展計畫法			國土計畫法		
	86年版	90年版	91年版	93年版	98年註	103年版
立法結果	1. **主管機關** 2. **城鄉計畫**如何執行 3. 永續規劃 4. 開發及發展之含意 5. 審議委員會執行 6. 行政區劃 7. 限制發展地區爭議	1. **主管機關** 2. 開發許可之義務及開發費 3. 原民權益及限制發展區居民權益 4. **通盤檢討**執行效率 5. 違反非都市土地使用管制之罰則	1. 土地違規處罰規則 2. 公設保留地權益 3. 農地變更政策 4. **城鄉計畫**發定之必要性 5. 原民權益	1. 非都土地管理 2. 立法院監督權 3. 補償制度 4. 區域均衡促進 5. 民眾參與 6. 原民權益 7. 土地行政罰放寬	1. 原民權益 2. 民眾參與 3. 權益保障 4. **通盤檢討** 5. 國土指導都市計畫 6. 國土復育條例 7. 開發許可制機制 8. 國土計畫研究機構 9. 國土永續發展基金	1. 計畫優位 2. 使用許可 3. 審議機制 4. 公民訴訟 5. 民眾檢舉 6. 原民權益 7. 國土復育 8. 國土永續發展基金 9. 國土計畫研究機構

立法審議過程重點爭議　　**法案重點**

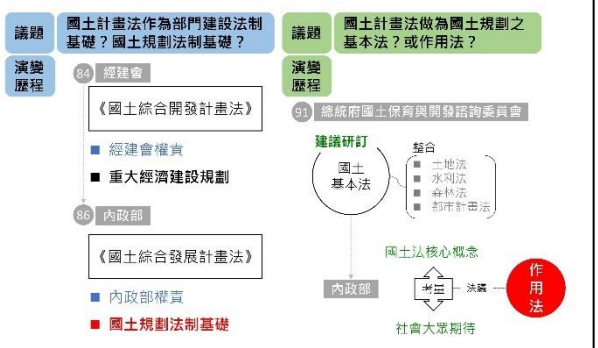
註：101年營建署參酌98年函送立法院版《國土計畫法(草案)》爭議及研究計畫，盤點6議題並召開座談會，議題包含「國土復育是否納入」、「原住民族土地使用」、「開發許可制」、「民眾參與機制」、「海岸及海域是否納入」、「都會區域、特定區域計畫」。

PART 03

國土計畫法制化過程議題分析

法制定位與基礎架構

3-1 國土計畫之法制定位：國土規劃作用法的確立



3-2 國土計畫法案名稱修正緣由

議題 第一次法案名稱修正：86年國土綜合開發計畫法→90年國土綜合發展計畫法

演變歷程

過去 國土綜合開發計畫 → 直轄市、縣（市）綜合發展計畫

- 學者建言統一用字
- 「開發」與「發展」之涵義差異
- 永續國土規劃之核心理念

議題 第二次法案名稱修正：91年國土綜合發展計畫法→93年國土計畫法

演變歷程

國土綜合發展計畫法
- 賦予「綜合發展計畫」法制定位
- 程序法精神

國土計畫法
- 兼顧程序法與實體法精神
- 規範空間使用計畫
- Structure Plan
- 強化國土保育觀念

25

3-3 城鄉計畫法之歷史討論過程

議題 82年為何出現《城鄉計畫法》倡議？

演變歷程 試圖解決 **都市與非都市土地二元管制**問題

過去：國土綜合發展計畫 → 直轄市、縣（市）綜合發展計畫 → 都市計畫法／區域計畫法 → 都市計畫／區域計畫／非都市土地使用分制

城鄉土地一元化

86年版：國土綜合發展計畫 → 直轄市、縣（市）綜合發展計畫 → 《城鄉計畫法》 → 直轄市、縣（市）城鄉計畫

非都市土地計畫指導

90年版：國土綜合發展計畫 → 直轄市、縣（市）綜合發展計畫 → 都市計畫法 → 都市計畫／非都市土地使用計畫

議題 90年何以決議取消《城鄉計畫法》？

演變歷程 需耗時**十年**超過**150億**元。

26

3-4 國土基本法及國土政策綱領之歷史討論過程

議題 96年何以再提國土基本法？

演變歷程

96 經建會
97 城鄉分署
97 營建署

- 國土法審議冗長
- 無法解決時效性問題

建議研訂 → 國土基本法
- 政策時效性
- 行政院核定實施

國土計畫法
- 執行面
- 立法院冗長審議

研商為國土是否納入國土功能分區，亦討論國土法之法制定位。

議題 永續國土政策綱領之討論及不續擬

演變歷程

97 營建署與城鄉分署
- 永續國土政策綱領
- 與國土法併送審議

98 經建會
因應莫拉克風災
- 擬訂「國土保安及復育計畫」

98 行政院 → 政策綱領 → 國土法
- 競合國土保安及復育計畫
- 國土法已審查完畢
- 政策綱領納入國土法

27

3-5 國土功能分區制度形成之政策歷程

議題 82年《城鄉計畫法》土地一元化

演變歷程
- 都市、非都市土管寬嚴不一，城鄉發展與管制失衡
- 接軌《國土綜合發展計畫法》，再另外研擬《城鄉計畫法》，以城鄉計畫管理土地。

《都市計畫法》（區域計畫法） 《城鄉計畫法》 都市土地 非都市土地

爭議

訂定《城鄉計畫法》成本過高，回歸土地二元化。

議題 90年土管權責一元化

演變歷程
- □權責機關統一：皆由內政部管理
- □維持都市與非都市不同法規管制

議題 93年國土功能分區政策形成

演變歷程
- 水、土、林業務整合
- 參考日本《國土利用計畫法》五大地域概念，合併、簡化都市與非都市土地之分區。
- 強化各分區**土地資源特性**。

《都市計畫法》 都市土地 非都市土地 國土保育地區

WTO、農地彈出力、氣候變遷、保育、水土林整合

28

PART 04

國土法政策議題推動歷程

重要政策議題：
98年與103年版差異剖析

29

4-1 第五、六次函送立院版剖析

■ 98年與103年版本會議盤點 內政部 行政院 立法院

研商相關會議
- 94.1.3 93年函送立法院審議版本不予審查
- 100.12.14 98年函送立法院審議版本不予審查

審議相關會議
- 98.10.8 行政院第3165次院會討論通過，並以行政院院臺建字第0980095849號函送立法院審議
- 100.6.1 立法院第7屆第7會期內政委員會第22次會議，審查國土計畫法草案條文，計案59條（通過36條、保留23條）
- 103.7.24 行政院第3408次院會討論通過，並於7月28日以行政院院臺建字第1030142282號函送立法院審議
- 104.12.18 立法院第8屆第8會期二讀通過

■ 98年與103年版本差異整理

範例 表52 第98年函送立法院審議版本與第103年函送立法院審議版本差異比較表－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
第二十七條 海洋資源涉及自未完成海域功能分區前，應以生態保護、保育或國土安全為原則。 政府成立海洋資源管理機關前，中央主管機關得依海域功能分區劃定、變更或管理需要劃分權責區域，指定相關目的事業主管機關執行管理；並與相關機關協商後，由中央主管機關會同報請行政院核定。	

版本法條差異

差異說明 其理由為，考慮於98年函送立法院審議版，103年函送立法院審議版以土地使用重疊管制，刪除該條。

舉例原本：報告書p158

30

4-1第五、六次函送立院版剖析

■ 差異重點條文盤點

版本＼議題	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. 原住民族權利保障	8. 民眾參與機制健全	9. 既有權利保障補償	10. 容積移轉入法與否	11. 國土永續基金編列	12 國土復育條例入法
98年	第3條 第4條 第5條 第24條 第27條 第30條	第33條至第43條	第23條	第24條 第27條 第30條 第31條	第4條	第4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53條	第4條 第44條 第45條 第46條 第50條	第45條	第55條	第24條 第36條 第44條
103年	第3條 第10條 第22條 第22條 第35條	第23條至第30條	第19條	第22條	第4條 第9條	第4條	第10條 第22條	第5條 第11條 第12條 第24條 第26條 第30條	第17條 第31條	第31條	第38條	第25條

資料來源：本計畫彙整之國土計畫法98年與103年版六次草案

31

4-2 海域整合於國土計畫

81年 臺灣省加速海埔地開發計畫
86年 海岸法草案
90年 國土法法案脫用山坡海岸
92年 海岸、海域納入國土法
96年 區委會討論新增海洋資源地區
99年 變更一通 區計納入海域區
102年 劃設海域管轄範圍

90年版《國土綜合發展計畫法》

議題 90年為何加入海岸？

關鍵 海岸資源保護及海埔地開發需求

92年行政院國土規劃推動委員會

議題 93年為何納入海洋？

關鍵 彰顯臺灣為海洋國家

依過去地政司的2法案

議題 海域劃設範圍？

關鍵 領海外界線

地政司未劃海域行政轄區

議題 海域管理權責？

關鍵 劃設海域管轄範圍

32

4-3 開發許可制轉使用許可制

70年代 《山坡地開發建築管理辦法》
84年 《非都市土地開發審議規範》
86年 《城鄉計畫法》發展許可制
89年 區域計畫法修法
93年 《國土計畫法》新增開發許可專章
98年 得申請開發許可而位開發負擔新增「國土保育費」
103年 開發許可制改為使用許可制

議題 86年何以研提發展許可制度？
關鍵
- 規劃與土地使用過於僵化
- 英國planning permission
- 區位規範：不得於國土保育地區申請開發許可

議題 開發許可？使用許可？
關鍵
- 分區變更等同開發許可之爭議
- 強化國土**計畫及區位指導**理念
- 地用應**連結國土功能分區特性**並以其**容許項目作為前提**

議題 98年得申請開發許可區位討論？
關鍵
- 為**強化計畫及區位指導**
- 連結國土功能分區之特性
- 103年版本刪除

議題 開發負擔之內容？
關鍵
- 內部性負擔：範圍內公共設施
- 外部性負擔：影響費
- 其他義務負擔：國土保育費

33

4-4 國土功能分區、分類及使用地之確立

63年 《區域計畫法》10種分區18種用地
93年 《國土計畫法》國土功能**分區、次分區**
98年 《國土計畫法》國土功能**分區、分類、分級**
103年 《國土計畫法》國土功能**分區、分類、用地**

議題 93年何以出現國土功能分區倡議？
關鍵
- 取代區域計畫分區與用地
- 導入規劃及**國土資源特性**觀念
- 計畫發展管制，**與地籍管理脫鉤**

議題 98年何以修正為**國土功能分區、分類、分級**？
關鍵
- 用語表達的考量
- **分類**隱含資源特性、產業類型等方式區分
- **分級**則具有管制強度的差異

議題 103年何以修正為**國土功能分區、分類、用地**？
關鍵
- 分類
  - 管制成本考量
  - 便於社會大眾理解
  - 分類隱含特性及強度
- 用地
  - 制度銜接及社會穩定性
  - 僅為**土地使用樣態註記**

34

4-5 國土功能分區重疊管制

91年 事權統一討論國土功能分區
92年 國土保育地區事權統一方案
93年 **確立權責管理區**相關制度規範
97年 納入海洋資源地區適用權責管理區制度
103年 **刪除權責管理區改以重疊管制**
107年 （全國國土計畫）**重疊管制概念**

議題 93年何以提出權責管理區制度？
關鍵
- 水土林業務整合
- **事權統一**



- 涉及土地利用之法律有數種
- 於區保區管擬計畫中，**協調規定專責機關辦理**國土利用監測及查核

議題 103年何以刪除權責管理區制度？
關鍵
- 標賣分工及指定不易
- 國土法為**土地使用管理**法律
- 行為管制應回歸目的事業法律

議題 如何重疊管制？
關鍵
- **土地使用管制與行為管制**
- 國土保育地區以外具環境敏感者之土地使用管制

35

4-6 國土保育地區劃設之權責

91年 限制發展地區修正為國土保育地區
93年 中央劃設 地方劃設 國保 農發 城鄉
98年 中央劃設 地方劃設 國保 海洋 農發 城鄉
103年 地方劃設 國保 海洋 農發 城鄉

議題 93年何以規定由中央劃設？
關鍵
- 限制發展地區觀念
- **為落實國土保育**
- 地方劃設國保區疑慮
- 中央與地方權責
  - 中央：劃設國土保育地區
  - 地方：劃設農業發展地區、城鄉發展地區

議題 103年何以改由地方劃設？
關鍵
- 參考國外規劃體系
- 國土**計畫體系**
  - 中央：原則性、政策性
  - 地方：實質性、執行性
- 國土計畫由**縣市政府執行**
- 地方自治及因地制宜

36

4-7 直轄市、縣（市）國土使用管制之因地制宜

86年 90年 91年 93年 98年 103年



議題 90年縣市國土計畫之因地制宜？
關鍵
- **規劃權**下放地方政府
- 土地管理計畫因地制宜
  - **農發區及城鄉區管理計畫**

議題 103年何以納入**土管之因地制宜**？
關鍵
- 執行疑慮：ex. 國土功能分區劃設重疊
- **落實地方自治**
- 參考國外規劃體系
- 參考都計法之體例

37

4-8 國土復育條例納入國土計畫法

第5屆 第6屆 第7屆 第8屆 立法院
93年 敏督利
94年
97年
98年 國土法送立院 莫拉克
100年 立院要求復育條例 政院不擬復育條例
101年
103年 國土法送立院 立院審議國土法 **重新納入復育計畫**
104年

關鍵
- **吸納法**：復育方案中止
- 特別法：復育條例送立院

國土法**不談復育計畫** 減少吸納

議題 競合處理：特別法？吸納法？

議題 如何吸納國土復育條例之內容？
關鍵



38

4-11 既有權利保障及補償

86年
- 地上物拆除給予補償
- 保育需求之補償回歸目的事業法

93年
- 新增「權利之保障」專章
- 維持原合法使用（修、改、增、新建）
- 補償原則：保障既有合法權利
- 補償內容：**徵收價購、容移、獎勵**

98年
- 吸納《國土復育條例》補償內容
- 維持原合法使用：**2年落日條款**
- 補償內容：徵收價購、容移、獎勵、變更使用或拆除損失

103年
- 維持原合法使用（僅准予修繕）
- 補償內容：徵收價購、**可建地變不可建地**、遷移損失

議題 93年何以加入權利之保障專章？
關鍵
- 健全國土功能分區制度
- 基於**保育需求**之權利補償
- 保障人民**財產權**，強調維持原合法使用
- 保障及補償工具多元化

議題 權利保障及補償之財政來源？
關鍵
- 98年吸納國土復育條例基金

議題 103年權利保障及補償範圍？
關鍵
- 計畫高權
- 以**降低發展權、特別犧牲、且為社會容忍範圍之外**為原則：
- 可建地變不可建地、遷移損失

39

4-12 容積移轉納入與否

70年代 《文化資產保存法》修法第36-1條
86年 發展權移轉相關研究
88年 《都市計畫容積移轉實施辦法》公告實施
89年 建立限制發展地區救助、補償、補貼回饋制度與辦法之研究
91年 《都市計畫法》增訂第83-1條
93年 《國土計畫法》新增「權利之保障」專章納入容積移轉制度
103年 《國土計畫法》刪除容積移轉制度

議題 93年為何加入容積移轉制度？
關鍵
- **落實國土保育**：國土保育地役權、發展權移轉多元工具
- **既有權利保障**：建商公會建議應納入容積移轉
- 參考文資法、都市計畫法

議題 103年為何刪除容積移轉制度？
關鍵
- 容積移轉社會爭議多
- 實務上容積之容受力問題
- 應以**已實現利益**為補償範圍

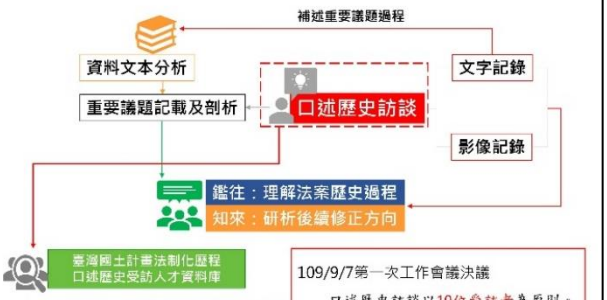
40

PART 05

口述歷史紀錄

41

口述歷史紀錄



109/9/7第一次工作會議決議
口述歷史訪談以10位受訪者為原則。
109/11/26第三次工作會議決議
建議視議題研究需求新增受訪對象。

42

口述歷史紀錄-現階段進度

已完成訪談（依受訪時間排序）		
1.	朱副處長慶倫	109年10月26日
2.	廖副分署長文弘	109年10月26日
3.	林監察委員盛豐	109年10月28日
4.	張簡任技正順勝	109年11月4日
5.	陳副署長繼鳴	109年11月10日
6.	陳所長良治	109年11月25日
7.	黃特聘教授書禮	109年11月30日
8.	陳秘書長志銘	109年12月8日

已安排受訪時間（依受訪時間排序）		
9.	邱講座教授文彥	109年12月16日
10.	王副處長玉真	109年12月16日

43

PART 06

後續工作項目

44

後續工作項目-口述歷史訪談、待完成章節

待完成章節
- CH2-CH3
- CH 4-9 原住民族權利之保障
- CH 4-10 民眾參與機制之健全
- CH 4-13 國土永續發展基金之預算編列

→ 國土計畫法政策推動歷程

- 其他已完成之訪談

口述歷史訪談

刻正邀訪中（已發出邀約）
11. 林董事長中森
12. 楊前研究員重信

後續擬訪談對象（視研究情形）
13. 林前次長慈玲
14. 杜張處長梅莊
15. 王參事銘正
16. 廖組長耀東
17. 林副組長世民
18. 王副所長安強

→ 口述歷史影片剪輯-3分鐘版

→ 口述歷史影片剪輯-30分鐘版

45

後續工作項目-國土計畫法修法系列座談會(議題初擬)

■ 「國土計畫法之鑑往知來」系列座談會

座談會主題初擬	議題討論方向初擬
國土計畫法制定位 -重大建設、部門計畫之連接	1. 國土計畫主管機關？ 2. 如何確實發揮行政院層級國土審議會知功能作用？ 3. 政府推動國家重大建設計畫，得否循據時變更國土計畫之途徑？
鄉村地區整體規劃	1. 鄉村地區整體規劃如何納入國土計畫法？ 2. 與《農業發展條例》、《農村再生條例》、《農村社區土地重劃》之制度架接關係？ 3. 新訂鄉村地區整體規劃之制度工具？
永續國土計畫管制 配套措施及執行工具	1. 國土計畫定期通盤檢討與臨時檢討之法令規範？ 2. 都會區域計畫推動委員會？ 3. 發展權國有化觀念？ 4. 對於都市計畫之指導？
地方自治．責任政治	1. 未來發展地區之制度配套？ 2. 各層級國土審議會之角色作用？ 3. 公民訴訟之範疇及機制？ 4. 多元民眾參與

46

簡報結束

敬請指教

47

第九節　110/5/21 期末審查會議簡報

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

期末簡報

計畫執行：國立臺北大學

計畫主持：張容瑛副教授

簡報日期：民國 110 年 5 月 24 日

1

期中報告意見回覆

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。

2

期中報告意見回覆

國家發展委員會	
（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.448-449及附錄P.353-353。
（二）對於循適時檢討變更推動國家建設社會多表反對，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。	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.395-397及附錄P.311-314。
（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.456-460及附錄P.359-361。

3

期中報告意見回覆

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.390、415-427及附錄P.305-308、328-339。

4

期中報告意見回覆

行政院農業委員會	
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.449-452及附錄P.353-358。

5

期中報告意見回覆

行政院農業委員會	
四、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。	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.423、424及附錄P.335-336。
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。海埔地開發可追朔至民國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，已於期末報告書P.207補充相關內容。

6

期中報告意見回覆

營建署綜合計畫組	
（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，已於期末報告書P.218補充相關內容。

7

簡報大綱

CONTENTS

1 計畫目的與工作項目

2 國土計畫法歷次函送立院版本分析

3 國土計畫法制化過程議題分析

4 國土計畫法重要政策議題推動歷程

5 口述歷史紀錄

6 座談會實錄

7 座談會成果

8 後續工作項目

8

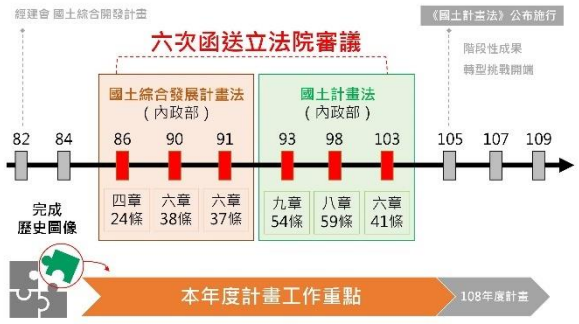
PART 01

計畫目的與工作項目

主旨　理念　項目　流程

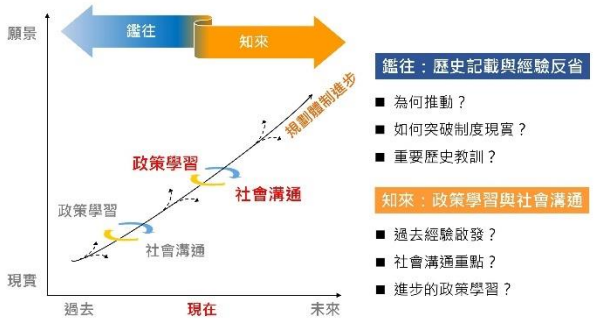
9

計畫主旨：臺灣國土計畫法制化推動過程的歷史意義



10

計畫理念：臺灣國土規劃體制的鑑往知來



鑑往：歷史記載與經驗反省

- 為何推動？
- 如何突破制度現實？
- 重要歷史教訓？

知來：政策學習與社會溝通

- 過去經驗啟發？
- 社會溝通重點？
- 進步的政策學習？

11

計畫目的

記載　記載民國82年以來《國土計畫法》之**推動歷程**

剖析　剖析國土計畫法制化過程之**重要議題**

檢討　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

12

計畫方法



13

工作項目

項目1：前六次函送立法院版本分析

- 六進六出立院版本立法重點盤點
- 六進六出立院版本政策背景分析
- 法制化歷程之重要議題探究

項目2：第五、六次函送立法院版剖析

- 98年及103年版本歷程會議紀錄
- 98年與103年版本重點差異盤點
- 重要議題之政策決定歷程剖析

項目3：國土計畫法制化歷程口述歷史

- 關鍵人物口述歷史訪談
- 訪談成果影像紀錄剪輯

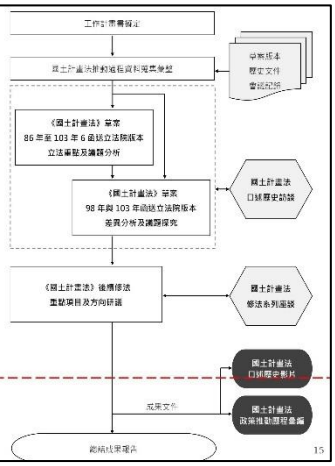
項目4：修法重點方向研議及座談會

- 國土計畫法修法重點方向研議
- 國土計畫法修法系列座談會

14

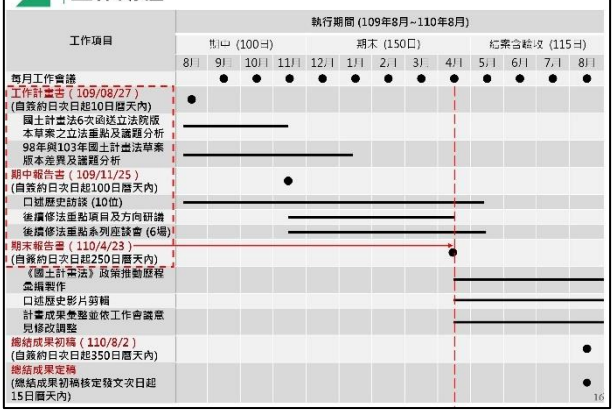
計畫流程

109/8/17 計畫簽約
109/8/27 繳交工作計畫書
109/11/25 繳交期中報告書
110/4/23 繳交期末報告書
110/8/2 繳交總結報告書初稿



15

工作期程



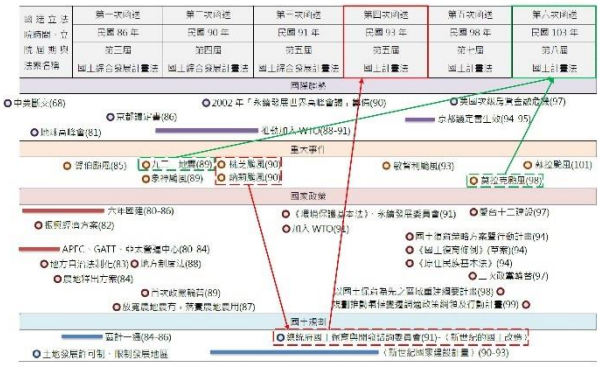
16

PART 02

國土計畫法歷次函送立院版本分析

17

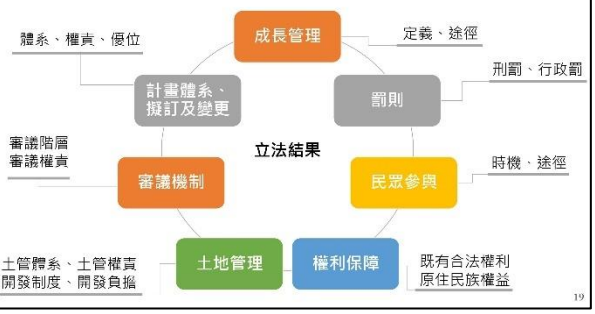
國土計畫法歷次函送立院版本分析 -政策背景



18

國土計畫法歷次函送立院版本分析

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
86年6月3日	90年9月26日	91年3月11日	93年6月10日	98年10月8日	103年7月28日
國土綜合發展計畫法			國土計畫法		



19

國土計畫法歷次函送立院版本分析（範例）-成長管理

		國土綜合發展計畫法			國土計畫法		
		86年版	90年版	91年版	93年版	98年版	103年版
立法重點	名詞解釋	無			意旨： 環境性質、**環境容受力**與都市關聯 土地使用相容性。	意旨： **環境、經濟及社會公義** 財務、開發帶利義務及損益平衡； 城鄉發展總量及型態； 未來發展地區。	
	開發管理	**發展許可制** 限制發展地區； 可發展地區	**總量管制** 全國分派縣市開發總量； 縣市規定轄區內開發許可總量； 新訂擴大都市計畫與開發許可不得位於限制開發地區。		**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不同程度開發許可條件	**得申請開發許可區位制** 未來發展地區制度設計	**使用許可制** 未來發展地區制度設計

20

國土計畫法歷次函送立院版本分析 -立法結果

	國土綜合發展計畫法			國土計畫法		
	86年版	90年版	91年版	93年版	98年[註]	103年版
立法結果	1. **主管機關** 2. **城鄉計畫** 如何執行 3. 永續規劃 4. 開發及發展之含意 5. 審議委員會執行 6. 行政區劃 7. 限制發展地區爭議	1. **主管機關** 2. 開發許可之義務及開發費 3. 原民權益及限制發展區居民權益 4. **通盤檢討** 執行效率 5. 違反非都市土地使用管制之罰則	1. 土地違規處罰規則 2. 公設保留地權益 3. 農地變更政策 4. **城鄉計畫** 擬定之必要性 5. 原民權益	1. 非都土地管理 2. 立法院監督權 3. 補償制度 4. 區域均衡促進 5. 民眾參與 6. 原民權益 7. 土地行政罰放寬	1. 原民權益 2. 民眾參與 3. 權益保障 4. **通盤檢討** 5. 國土指導 都市計畫 6. 國土復育條例 7. 開發許可制機制 8. 國土計畫研究機構 9. 國土永續發展基金	1. 計畫優位 2. 使用許可 3. 審議機制 4. 公民訴訟 5. 民眾檢舉 6. 原民權益 7. 國土復育 8. 國土永續發展基金 9. 國土計畫研究機構
	立法審議過程重點爭議					法案重點

註：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」。

21

PART 03

國土計畫法制化過程議題分析

法制定位與基礎架構

22

3-1 國土計畫之法制定位：國土規劃作用法的確立

議題 國土計畫法作為部門建設法制基礎？國土規劃法制基礎？

演變歷程

84 經建會

《國土綜合開發計畫法》

- 經建會權責
- 重大經濟建設規劃

86 內政部

《國土綜合發展計畫法》

- 內政部權責
- **國土規劃法制基礎**

議題 國土計畫法作為國土規劃之基本法？或作用法？

演變歷程

91 總統府國土保育與開發諮詢委員會

建議研訂 國土基本法

整合
- 土地法
- 水利法
- 森林法
- 都市計畫法

國土法核心概念

內政部 草案 法案 作用法

社會大眾期待

23

3-2 國土計畫法案名稱修正緣由

議題 第一次法案名稱修正：84年國土綜合**開發**計畫法→86年國土綜合**發展**計畫法

演變歷程

過去 國土綜合開發計畫

直轄市、縣（市）綜合發展計畫

- 學者建言統一用字
- 「開發」與「發展」之涵義差異
- 永續國土規劃之核心理念

議題 第二次法案名稱修正：91年國土綜合發展計畫法→93年國土計畫法

演變歷程

國土綜合發展計畫法
- 賦予「綜合發展計畫」法制定位
- 程序法精神

國土計畫法
- 規範空間使用計畫
- 兼顧程序法與實體法精神
- Structure Plan
- 強化國土保育觀念

24

3-3 城鄉計畫法之歷史討論過程

議題 82年為何出現《城鄉計畫法》倡議?

演變歷程 試圖解決 **都市與非都市土地二元管制**問題

過去：國土綜合開發計畫 → 直轄市、縣（市）綜合發展計畫 → 都市計畫法 / 區域計畫法 → 都市計畫 / 區域計畫 → 非都市土地使用管制

城鄉土地一元化

86年版：國土綜合發展計畫 → 直轄市、縣（市）綜合發展計畫 →《城鄉計畫法》→ 直轄市、縣（市）城鄉計畫

非都土地計畫指導

90年版：國土綜合發展計畫 → 直轄市、縣（市）綜合發展計畫 → 都市計畫法 → 都市計畫 / 非都市土地使用計畫

議題 90年何以決議取消《城鄉計畫法》?

演變歷程 需耗時**十年**超過**150億**元。

25

3-4 國土基本法及國土政策綱領之歷史討論過程

議題 96年何以再提國土基本法？

演變歷程

96 經建會
- 國土法審議冗長
- 無法解決時效性問題

97 城鄉分署

97 營建署
研商海域區是否納入國土功能分區，亦討論國土法之法制定位。

國土基本政策
- 政策時效性
- 行政院核定實施

研訂

國土計畫法
- 執行面
- 立法院冗長審議

議題 永續國土政策綱領之討論及不續擬

演變歷程

97 營建署與城鄉分署
- 永續國土政策綱領
- 與國土計畫法併送審議

98 經建會
因應莫拉克風災
- 擬訂「國土保安及復育計畫」

98 行政院

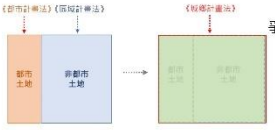
政策綱領 / 國土計畫法
- 競合國土保安及復育計畫
- 國土法已審查完畢
- 政策綱領納入國土法

26

3-5 國土功能分區制度形成之政策歷程

議題 82年《城鄉計畫法》土地一元化

演變歷程
- 都市、非都市土管寬嚴不一，城鄉發展與管制失衡
- 接軌《國土綜合發展計畫法》，再另外研擬《城鄉計畫法》，以城鄉計畫管理土地



爭議

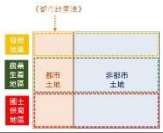
《城鄉計畫法》成本過高，**不予訂定**。

議題 90年土管權責一元化

演變歷程
- **權責機關統一**：皆由內政部管理
- **維持都市與非都市不同法規管制**

議題 93年國土功能分區政策形成

演變歷程
- 水、土、林業務整合
- 參考日本《國土利用計畫法》五大地域概念，合併、簡化都市與非都市土地之分區
- 強化各分區**土地資源特性**



WTO、思地彈出力高

保育、水土林整合

27

3-6 限制發展地區政策歷程

議題 環境敏感觀念地區導入規劃

演變歷程
- 80年代引進環境敏感地區於規劃之中，欲建立土地使用編效管制。
- 與發展許可制配合，分為限制發展地區與可發展地區。

6、70年代：各種環保規定散落**不同法令**

80年代：區計一通 限制發展地區 V.S 可發展地區

非都市土地分區、用地**現況編定**

議題 「限制發展地區」用詞修正歷程

演變歷程
- 89年《區域計畫法》修正後，**限制發展地區**為開發准駁依據。
- 93年《國土計畫法》草案，將限制發展地區修正為**國土保育地區**。
- 102年（全國區域計畫），考量法律性質，修正限制發展地區用詞為**環境敏感地區**。

議題 國土保育地區與環境敏感地區

演變歷程
- 《國土計畫法》具限制發展之法律授權。
- 環境敏感地區為國土保育地區劃設之重要參據。
- 環境敏感地區與國土保育地區之**重疊管制**。

28

PART 04

國土法政策議題推動歷程

重要政策議題：
98年與103年版差異剖析

29

4-1 第五、六次函送立院版剖析

■ 98年與103年版本會議盤點　內政部　行政院　立法院

研商相關會議
- 94.1.3 93年函送立法院審議版本不始審
- 100.12.14 98年函送立法院審議版本不始審

審議相關會議
- 98.10.8 行政院第3165次院會討論通過，並以行政院院臺建字第0980095849號函送立法院審議
- 100.6.1 立法院第7屆第7會期內政委員會第22次會議，審查國土計畫法草案條，予案59條（續過36條，保留23條）
- 103.7.24 行政院第3408次院會討論通過，並於7月28日以行政院院臺建字第1030142282號函送立法院審議
- 104.12.18 立法院第8屆第8會期二讀通過

■ 98年與103年版本差異整理

範例　表52 98年與103年函送立法院審議版本差異比較：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
第二十七條 海洋資源涉及自未完成海域功能分區前，應以生態保護、保育或國土安全為原則， 政府成立海域專責管理機關前，中央主管機關得依海域功能分區範圍，基於整體管理需要劃分權責區域，由各目的事業主管機關執行管理；各其間其範圍重疊者，由中央主管機關會同相關主管機關協調後，報行政院核定。	

版本法條差異

差異說明

論例簡單：報告書p158

30

4-1 第五、六次函送立院版剖析

■ 差異重點條文盤點

版本 \ 議題	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	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	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：本計畫依整合國土計畫法98年與103年版本草案

31

4-2 海域整合於國土計畫

76年 解嚴
81年 臺灣省加速海埔地開發計畫
86年 海岸法草案
90年 國土法法案說明出現**海岸**
92年 **海岸、海域**納入國土法
96年 區委會討論新增**海洋資源地區**
99年 變更一通 將計納入海域區
102年 劃設**海域管轄範圍**

90年版《國土綜合發展計畫法》

議題 90年為何加入**海岸**？

關鍵 海岸資源保護及海埔地開發需求

92年行政院海土規劃推動委員會

議題 93年為何納入**海洋**？

關鍵 彰顯臺灣為海洋國家

依過去地政司的2法案

議題 **海域劃設範圍**？

關鍵 領海外界線

地政司未劃海域行政範圍

議題 **海域管理權責**？

關鍵 劃設**海域管轄範圍**

32

4-3 開發許可制轉使用許可制

70年代《山坡地開發建築管理辦法》
84年《城鄉計畫法》發展許可制
86年《非都市土地開發審議規範》
89年區域計畫法修法
93年《國土計畫法》新增開發許可專章
98年得申請開發許可地位
103年開發許可制改為使用許可制
開發負擔新增「國土保育費」

議題 86年何以研提發展許可制度？

關鍵
- 規劃與土地使用過於僵化
- 英國planning permission
- 區位規範：不得於國土保育地區申請開發許可

議題 開發許可？使用許可？

關鍵
- 分區變更等同開發許可之爭議
- 強化國土計畫及區位指導理念
- 地用應連結國土功能分區特性並以其容許項目作為前提

議題 98年得申請開發許可區位討論？

關鍵
- 為強化計畫及區位指導
- 連結國土功能分區之特性
- 103年版本刪除

議題 開發負擔之內容？

關鍵
- 內部性負擔：範圍內公共設施
- 外部性負擔：影響費
- 其他義務負擔：國土保育費

33

4-4 國土功能分區、分類及使用地之確立

63年《區域計畫法》10種分區18種用地
93年《國土計畫法》國土功能分區、次分區
98年《國土計畫法》國土功能分區、分類、分級
103年《國土計畫法》國土功能分區、分類、用地

議題 93年何以出現國土功能分區倡議？

關鍵
- 取代區域計畫分區與用地
- 導入規劃及國土資源特性觀念
- 計畫發展管制，與地籍管理脫鉤

議題 98年何以修正為國土功能分區、分類、分級？

關鍵
- 用語表達的考量
- 分類隱含資源特性、產業類型等方式區分
- 分級則具有管制強度的差異

議題 103年何以修正為國土功能分區、分類、用地？

關鍵
- 分類
  - 管制成本考量
  - 便於社會大眾理解
  - 分類隱含特性及強度
- 用地
  - 制度銜接及社會穩定性
  - 僅為土地使用樣態註記

34

4-5 國土功能分區重疊管制

91年事權統一前論國土功能分區
92年國土保育地區事權統一方案
93年確立權責管理區相關制度規範
97年納入海洋資源地區適用權責管理區制度
103年刪除權責管理區改以重疊管制
107年（全國國土計畫）重疊管制概念

議題 93年何以提出權責管理區制度？

關鍵
- 水土林業務整合
- 事權統一

國土保育地區 ⇒ 中央主管機關劃設 權責管理區

- 涉及土地利用之法律為數種
- 於劃設區域計畫中，協調擬定專責機關辦理國土利用監測及查報

議題 103年何以刪除權責管理區制度？

關鍵
- 權責分工及指定不易
- 國土法為土地使用管理法律
- 行為管制應回歸目的事業法律

議題 如何重疊管制？

關鍵
- 土地使用管制與行為管制
- 國土保育地區以外具環境敏感者之土地使用管制

35

4-6 國土保育地區劃設之權責

91年限制發展地區修正為國土保育地區
93年 中央劃設：國保、農發、城鄉；地方劃設
98年 中央劃設：國保、海洋、農發、城鄉；地方劃設
103年 地方劃設：國保、海洋、農發、城鄉

議題 93年何以規定由中央劃設？

關鍵
- 限制發展地區觀念
- 為落實國土保育
- 地方劃設國保區疑慮
- 中央與地方權責
  - 中央：劃設國土保育地區
  - 地方：劃設農業發展地區、城鄉發展地區

議題 103年何以改由地方劃設？

關鍵
- 參考國外規劃體系
- 國土計畫體系
  - 中央：原則性、政策性
  - 地方：實質性、執行性
- 國土計畫由縣市政府執行
- 地方自治及因地制宜

36

4-7 直轄市、縣（市）國土使用管制之因地制宜

86年 90年 91年 93年 98年 103年

城鄉計畫法：中央 法令政策；規劃管制執行 地方
規劃權：中央 土管原則；規劃執行 地方
規劃權部分土管：中央 全國性土管原則；地方特殊性管制 地方

議題 90年縣市國土計畫之因地制宜？

關鍵
- 規劃權下放地方政府
- 土地管理計畫因地制宜
  - 農發區及城鄉區管理計畫

議題 103年何以納入土管之因地制宜？

關鍵
- 執行疑慮：ex. 國土功能分區劃設重疊
- 落實地方自治
- 參考國外規劃體系
- 參考都計法之體例

37

4-8 國土復育條例納入國土計畫法

第5屆 第6屆 第7屆 第8屆 立法院
98 國土法送立院
103 國土法送立院
93年 94年 97年 98年 100年 101年 104年
敏督利 莫拉克 立院要求復育條例 政院不擬復育條例 立院審議國土法重新納入復育計畫
國土法不談復育計畫 減少吸納

議題 競合處理：特別法？吸納法？

關鍵
- 吸納法：復育方案中止
- 特別法：復育條例送立院

議題 如何吸納國土復育條例之內容？

關鍵 國土保育地區吸納其內涵；另於細則處理

《國土復育條例》草案 → 國土復育專章
分則（§5-§41）
- 國土保育範圍之劃定及管理（§5-§21）
- 國土復育促進地區之劃定及管理（§22-§26）
- 稽償、遷居及生活照顧（§27-§35）
- 原住民權益之特別保障（§36-§40）
- 財源籌措（§41）

原民土地依原基法規定辦理
國土永續發展基金

38

4-9 原住民族權利之保障

90年土地使用基本政策說明擬包含原保地
91年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
93年特定區域計畫說明欄位包括原住民地區
98年屬符合國土計畫者，得依原住民族基本法規定
103年依原住民族基本法§21；由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定

議題 93年何以納入特定區域計畫？

關鍵
- 92年國土法草案立院座談會
- 委員提出應如何解決跨縣市及跨區域的發展問題。

議題 98年何以架接原住民族基本法？

關鍵
- 吸納《國土復育條例（草案）》「原住民權益特別保障」專章，連結《原住民族基本法》。

議題 原住民族專章何以不納入？

關鍵
- 99年行政院會議決議：
  - 《國土計畫法》應公平對待各族群為原則；
  - 專章恐與《原住民族基本法》及其相關法令產生競合。

議題 103年原住民族土地之使用管制

關鍵
- 101年區委會會議決議：原住民族土地及海域之土地使用管制，於土海法（草案）等完成前，將由內政部會同原民會及相關機關訂定。

39

4-10 民眾參與機制之健全

90年 中央層級計畫納入民眾參與
93年 計畫研擬階段辦理座談會或其他適當方式；開發許可案件公展及民意蒐集；建立民眾檢舉土地違規
98年 計畫審議過程加入公民參與審議會；開發許可案件審議前辦說明會
103年 計畫及使用許可案件審議前辦理公聽會；使用許可納入公民訴訟權；刪除民眾檢舉土地違規

議題 計畫層面的民眾參與機制有哪些？

關鍵
- 民國90年中央層級與地方層級國土計畫皆須加入民眾參與程序
- 建立座談會、公聽會、邀聘專家學者、民間團體進入審議會等機制
- 參考國外經驗及《都市計畫法》修法，以朝向多元、深度為方向

議題 使用許可制之民眾參與及103年納入公民訴訟權？

關鍵
- 開發許可案件之性質兩造與民眾參與為嚴謹之審議程序確立
- 為回應環團主張，避免行政怠惰，同時考量業務作業量能，公民訴訟限縮於使用許可制

議題 土地違規檢舉機制的納入與否？

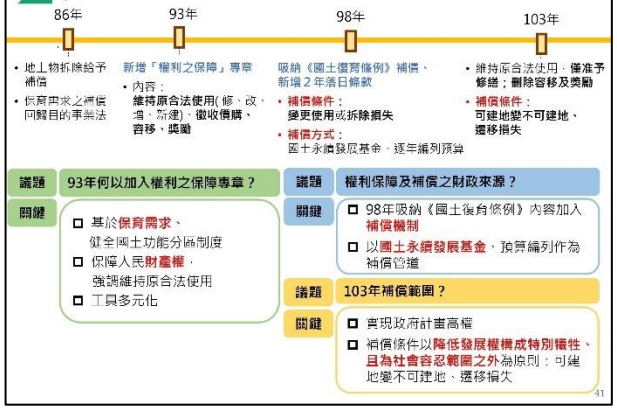
關鍵
- 參考民國89年《農業發展條例》修法「農地違規使用之檢查」之概念
- 地方政府基於效果不佳、量能不足之執行經驗，建議不予納入。

議題 聽證何以不納入國土計畫法？

關鍵
- 86年沈委員富雄等17人提具國土綜合發展計畫法（草案）開始倡議
- 國土計畫性質屬法規命令，且未直接對個案帶一土地發生效力

40

4-11 既有權利保障及補償



議題	93年何以加入權利之保障專章？
關鍵	☐ 基於保育需求、健全國土功能分區制度 ☐ 保障人民財產權，強調維持原合法使用 ☐ 工具多元化

議題	權利保障及補償之財政來源？
關鍵	☐ 98年吸納《國土復育條例》內容加入補償機制 ☐ 以國土永續發展基金、預算編列作為補償管道

議題	103年補償範圍？
關鍵	☐ 實現政府計畫高權 ☐ 補償條件以降低發展權構成特別犧牲、且為社會容忍範圍之外為原則：可建地變不可建地、遷移損失

41

4-12 容積移轉納入與否



議題	93年為何加入容積移轉制度？
關鍵	☐ 落實國土保育：國土保育地役權、發展權移轉多元工具 ☐ 參考文資法、都市計畫法

議題	103年為何刪除容積移轉制度？
關鍵	☐ 容積移轉社會爭議多 ☐ 實務上容積之容受力問題 ☐ 應以已實現利益為補償範圍

42

4-13 國土永續發展基金之預算編列



議題	何以出現國土基金之倡議？
關鍵	☐ 91年學者倡議應成立不受政治影響之國土規劃研究基金

議題	97年國土復育條例之影響？
關鍵	國土永續基金收入與支出： ☐ 收入新增水、電之一定比例 ☐ 支出新增價購、徵收、補償、遷居等

議題	103年確立基金規模、收入及支出
關鍵	☐ 為顯示政府保育決心，行政院裁定10年500億元；第11年起收取水、電附徵。 ☐ 補償支出之原則確立：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，補償原則定為拆遷、可建地變更為非可建地時予以補償。

43

PART 05

口述歷史紀錄

44

口述歷史 -訪談對象安排



109/9/7第一次工作會議決議
口述歷史訪談以10位受訪者為原則。
109/11/26第三次工作會議決議
建議視議題研究需求新增受訪對象。

45

口述歷史 -訪談對象安排 註：以受訪者深度參與所任職之單位進行分類

共16位受訪對象

- 行政院：林盛豐監察委員
- 監察院：黃煌雄前監察委員
- 內政部：林慈玲前次長
- 經建會：郭翡玉前副主委
- 農委會：王玉貞副處長
- 營建署：郭年雄前副局長、陳繼鳴副署長、朱慶倫副處長、林秉勳組長、林世民副組長、廖文弘副分署長、張順勝簡任技正
- 學者：黃書禮特聘教授、邱文彥講座教授
- 市鄉規劃局：陳志銘秘書長、陳貝治所長

46

口述歷史 -訪談對象安排

林盛豐監察委員 -109年10月28日，於監察院訪談

訪談原因：曾任行政院政務委員、行政院國土規劃推動委員會召集人
訪談方向：
- 國土規劃推動委員會政策背景及使命
- 國土計畫法案名稱修正過程
- 國土計畫法重要制度
- 國土計畫法與國土復育條例競合

郭翡玉前副主委 -刻正約訪中

訪談原因：曾任國發會副主委、經建會國土區域離島發展處處長
訪談方向：
- 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
- 國土復育條例與國土計畫法競合與納入

47

口述歷史 -訪談對象安排

林慈玲前次長 -110年4月8日，於古亭和平小樹屋

訪談原因：曾任內政部次長
訪談方向：
- 因地制宜設計與特殊性土管
- 公民參與機制
- 與復育條例競合討論
- 國土永續發展基金內涵
- 原住民權益保障
- 國土計畫優位性

王玉貞副處長 -109年12月16日，於農委會企劃處

訪談原因：現任農委會企劃處副處長、曾任農地利用科科長
訪談方向：
- 農業土地分類如何影響國土功能分區演變
- 農政資源如何投入及融入國土計畫

48

口述歷史 -訪談對象安排

黃煌雄前監察委員 -110年3月22日，於台灣研究基金會

訪談原因：曾任**監察委員**
訪談方向：
- 國土保全總體檢調查影響水、土、林整合之過程及內容

黃書禮特聘教授 -109年11月30日，於臺北大學公共事務學院

訪談原因：曾任國土保育與開發諮詢委員會**委員**、協助**環境敏感地區**建構
訪談方向：
- 國土保育地區與環境敏感地區建立過程
- 權責管理區與重疊管制
- 損失補償制度

邱文彥榮譽講座教授 -109年12月16日，於東門小樹屋

訪談原因：曾任國土保育與開發諮詢委員會**委員**、擔任**立法委員**推動國土法
訪談方向：
- 基本法與作用法之討論
- 海洋、海岸、海域相關討論過程
- 國土計畫法與國土復育條例之競合

口述歷史 -訪談對象安排

郭年雄前副局長 -110年3月15日，於京站小樹屋

訪談原因：曾任營建署綜計組**組長**、營建署**主任秘書**
訪談方向：
- 國土綜合開發計畫法名稱修正過程
- 發展許可制轉變為開發許可制過程
- 環境敏感地區演進
- 城鄉計畫法討論過程

陳繼鳴副署長 -109年11月10日，於內政部營建署

訪談原因：現任營建署**副署長**、曾任營建署綜計組**組長**、城鄉分署**分署長**
訪談方向：
- 國土計畫法制定位與名稱修正
- 權利保障制度設計
- 權責管理區制度與重疊管制
- 復育條例與國土法競合
- 地方自治與因地制宜

口述歷史 -訪談對象安排

林秉勳組長 -刻正約訪中

訪談原因：現任營建署綜計組**組長**、曾任營建署綜計組**副組長**
訪談方向：
- 海埔地開發歷史脈絡
- 海岸、海域、海洋納入空間規計畫法治過程
- 海域功能區劃與海域行政轄區討論
- 原住民族議題

林世民副組長 -110年3月9日，於內政部營建署

訪談原因：現任營建署綜計組**副組長**、曾任營建署綜計組**科長**
訪談方向：
- 環境敏感地區演進
- 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

口述歷史 -訪談對象安排

朱慶倫副處長 -109年10月26日，於內政部營建署

訪談原因：現任營建署**副處長**、曾任營建署綜計組**科長**
訪談方向：
- 國土計畫法制定位與名稱修正
- 城鄉計畫法與功能分區制度
- 國土基本法及國土政策綱領
- 復育條例與國土法競合
- 原住民族權益保障

廖文弘副分署長 -109年10月26日，於內政部營建署

訪談原因：現任營建署城鄉發展分署**副分署長**、曾任營建署綜計組**科長**
訪談方向：
- 國土計畫法制定位
- 空間計畫與部門計畫關係探討
- 復育條例與國土法競合
- 開發許可制度轉為使用許可制度
- 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

口述歷史 -訪談對象安排

張順勝簡任技正 -109年10月26日，於內政部營建署

訪談原因：現任營建署**簡任技正**
訪談方向：
- 得申請開發許可區位及未來發展地區概念
- 使用許可制取代開發許可制
- 使用許可制之開發負擔

陳良治副教授兼所長 -109年11月25日，於臺大工學院綜合大樓

訪談原因：曾任市鄉規劃局**幫工程司**
訪談方向：
- 國土規劃工作小組的角色定位
- 國土規劃試擬計畫如何影響法案

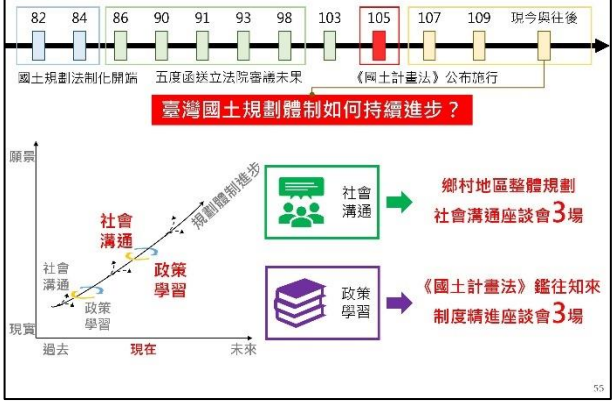
陳志銘祕書長 -109年12月8日，於臺北市政府

訪談原因：曾任市鄉規劃局**規劃隊長**、課長、經建會組長
訪談方向：
- 分署角色及國土規劃試擬內容
- 功能分區試擬及規劃原則調整
- 程序法與實體法之討論

PART 06

座談會實錄

系列座談會理念



系列座談會宣傳與曝光 -國土計畫法制度精進



海報宣傳

平面宣傳



營建署公文-政府



營建署公文-其他單位

網路宣傳與曝光

Facebook社群平台

國立臺北大學都市計劃研究所

中華民國全國建築師公會

臺灣省都市計畫技師公會

系列座談會宣傳與曝光 -鄉村地區整體規劃社會溝通



海報宣傳

平面宣傳


營建署公文


教育部公文

網路宣傳與曝光

Facebook社群平台

國立臺北大學都市計劃研究所

中華民國全國建築師公會

臺灣省都市計畫技師公會

系列座談會實錄 -國土計畫法制度精進-第1場 _ 臺北大學


林秉勳組長致詞


張容瑛所長報告


郭年雄前副局長與談


林盛豐監察委員與談


邱文彥榮譽講座教授與談


育強旦董事長與談


吳勤毅局長提出意見


陳雪梨理事長提出意見

共102人參與
- 專家學者：4人
- 北大團隊：5人
- 公部門：38人
- 私部門：26人
- 民間團體：8人
- 學生：21人

系列座談會實錄 -國土計畫法制度精進-第2場 _ 臺北大學


林秉勳組長致詞


張容瑛所長報告


戴秀雄助理教授與談


陳育貞執行長與談


黃偉茹副教授與談


陳志宏副教授與談


簡俊發組長與談

共95人參與
- 專家學者：5人
- 北大團隊：5人
- 公部門：34人
- 私部門：26人
- 民間團體：6人
- 學生：19人

系列座談會實錄 -國土計畫法制度精進-第3場_1臺北大學


林秉勳組長致詞


張容瑛所長報告


張志銘助理教授與談


王志遠副縣長與談


賀陳旦董事長與談


李永展研究員與談

系列座談會實錄 -國土計畫法制度精進-第3場_2臺北大學


張學聖教授兼副院長與談


徐中強助理教授與談


陳台智經理提出意見


黃子芸專員提出意見


李美珍所長提出意見


徐孟平研究員提出意見

共94人參與
- 專家學者：6人
- 北大團隊：5人
- 公部門：30人
- 私部門：15人
- 民間團體：8人
- 學生：30人

系列座談會實錄 -鄉村地區整體規劃社會溝通-臺中場_東海大學


魏巧蓁技士報告


林秉勳組長主持


李麗雪教授兼系主任與談


張梅英副教授與談


吳振發教授兼系主任與談


林映辰助理教授與談

系列座談會實錄 -鄉村地區整體規劃社會溝通-臺中場_東海大學


鄒君樟助理教授與談


魏家盛理事長提出意見


林育霖研究員提出意見


張嵩銘主任提出意見


陳祺欣理事提出意見


李奇芳前理事長提出意見

共61人參與
- 專家學者：5人
- 北大團隊：4人
- 公部門：20人
- 私部門：27人
- 民間團體：2人
- 學生：3人

系列座談會實錄 -鄉村地區整體規劃社會溝通-臺北場_臺北大學


蔡玉滿科長報告


林秉勳組長主持


黃國慶助理教授與談


黃書偉副教授與談


蔡宜頴副教授兼主任與談


葉仕宗助理教授與談

系列座談會實錄 -鄉村地區整體規劃社會溝通-臺北場_臺北大學


孫振義教授兼主任與談


王忠毅助理教授與談


黃銘豐前鄉長提出意見


吳佳其秘書長提出意見


曾磊毓研究助理提出意見

共**81人**參與
- 專家學者：6人
- 北大團隊：4人
- 公部門：35人
- 私部門：20人
- 民間團體：3人
- 學生：13人

系列座談會實錄 -鄉村地區整體規劃社會溝通 -臺南場_國立臺南護理專科學校


蔡玉滿科長報告


林志勳組長主持


陳坤宏教授與談


周士郎副教授與談


陳永霖教授兼總務長與談


張秀慈副教授與談

系列座談會實錄 -鄉村地區整體規劃社會溝通 -臺南場_國立臺南護理專科學校


吳永隆助理教授與談


余文興地政士提出意見


陳江雄土仟秘書提出意見


戴子純副理提出意見


黃安調理事長提出意見

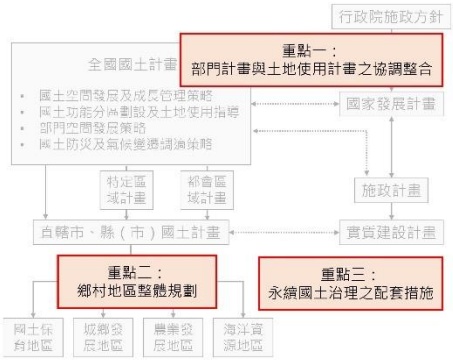

曾玉寀地政士提出意見

共**77人**參與
- 專家學者：5人
- 北大團隊：4人
- 公部門：23人
- 私部門：33人
- 民間團體：1人
- 學生：11人

7-1 PART 07 座談會成果

-國土計畫法制度精進座談會

國土計畫法制度精進座談會 -制度精進分析與建議

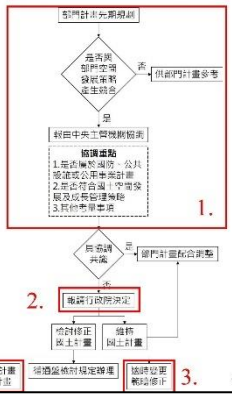


部門計畫與土地使用計畫之協調整合：議題說明

重點一

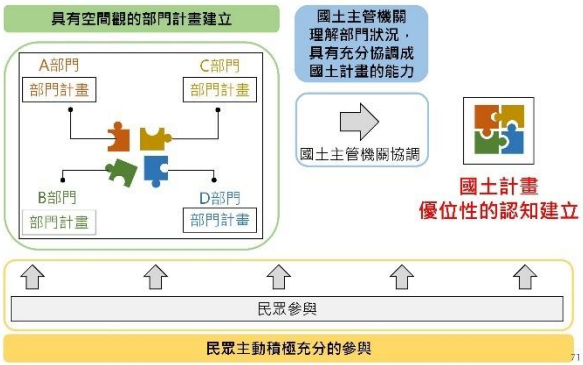
部門計畫與土地使用計畫之協調整合

- 議題1：國土計畫擬訂期間
  如何精進各部門空間發展策略？
- 議題2：行政院層級跨部會協調整合機制
- 議題3：國土計畫適時檢討變更範疇修正
- 議題4：重大建設循都會區域計畫機制整合



部門計畫與土地使用計畫之協調整合：核心觀念

重點一

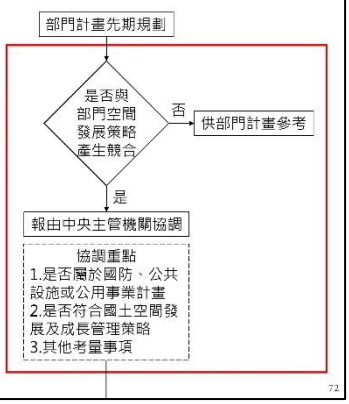


部門計畫與土地使用計畫之協調整合：具體建議

重點一

議題 國土計畫擬訂期間如何精進各部門空間發展策略？

建議
- 提升各部會對於國土計畫**優位之認識**
- 行政資源投入各**部門空間計畫調查及研究**
- 以各部會之**空間計畫**做為**協調整合之基礎**
- 指定國家級**國土規劃研究機構**做為協調整合之研究基礎



重點一

議題 行政院層級跨部會協調整合機制

建議 □ 提升行政院決定之**決策正義**及納入民眾參與提高其**可課責性**

具協調共識 → 是 → 部門計畫配合調整

否 → 報請行政院決定

檢討修正國土計畫 / 維持國土計畫

循都會區域計畫變更國土計畫 / 循通盤檢討規定辦理 / 適時變更範疇修正

議題 重大建設循都會區域計畫機制整合

建議 □ 做為法律修正未果**權宜之計**

議題 國土計畫適時檢討變更範疇修正

建議 □ 當富有決策正義及可課責性之**制度建立**完成後，以該決議**適時變更國土計畫**

73

重點二

鄉村地區整體規劃：議題說明

過去臺灣國土計畫體系

國土綜合發展計畫 → 區域計畫 → 國家公園計畫 / 都市計畫 → 國家公園土地 / 都市土地 / 非都市土地

上位計畫缺乏法源依據

現況限定，缺乏計畫引導

分區失衡，分區、用地蛙跳

開發許可制的副作用

注意都市發展，鄉村地區的邊緣化

政策資源投入

零星無延解決

□ 議題一：
如何認識鄉村地區整體規劃？

□ 議題二：
研擬執行鄉村地區規劃之配套措施。

□ 議題三：
鄉村地區整體規劃，
如何納入國土規劃體系？

□ 議題四：
為推動鄉村地區整體規劃，
如何活用與創新既有制度工具？

74

鄉村地區整體規劃：核心觀念

核心觀念 建立鄉村地區認識論



認識論（Epistemology）

- 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

正式制度+非正式制度

- 鄉村地區的認知過程及結果之有效性為重要思考課題
- 接合地方需求與規劃政策
- 與地方深度融合、相互補充，形成多向及動態的發展模式

75

重點二

鄉村地區整體規劃：具體建議

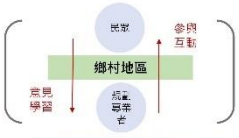
議題 如何認識鄉村地區？

整體規劃文化的重塑：
翻轉菁英式的框架與指導，強化由下而上的地方能量、經驗交流。

參與式規劃之引入：引入當地居民參與規劃過程，使相關團隊的內部組織與規劃方向協調

專業者與民眾之教育與訓練：注重新規劃認念的宣導，以支援「鄉村地區整體規劃」

活動 教育訓練座談會 計畫



追求相同價值不同形式的鄉村地區

議題 研擬執行鄉村地區規劃之配套措施。

建立空間規劃的部門窗口，加強橫向部門的連結

- 功能：增加溝通有效管道，使各部門之政策順利接合空間計畫。
- 時機：各鄉村地區整體規劃之研擬階段，會同各目的事業主管機關共同參與。

76

重點二

鄉村地區整體規劃：具體建議

議題 鄉村地區整體規劃，如何納入國土規劃體系？

鄉村地區整體規劃之落款：
修訂《國土計畫法》、《國土計畫法施行細則》之內容，確立其法制定位及正當性

- 針對名詞解釋、國土規劃基本原則、計畫位階、適時檢討、計畫內容新增或修正條文
- 參酌全國國土計畫、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等，作為修法草案討論基礎
- **未來配合政策方向調整、計畫之研究發現，進行滾動式檢討**

本計畫初步建議條文範例：

	法規	修正條次	條文內容	參考
名詞解釋	國土計畫法	第二條新增第十款	• 擬劃歸並：傳統上非都市土地，並須考量週邊都市計畫地區	鄉村地區整體規劃作業手冊

詳細內容參考報告書p.xx-p.xx

77

重點二

鄉村地區整體規劃：具體建議

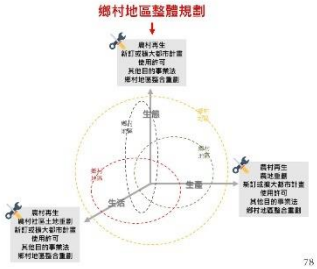
議題 為推動鄉村地區整體規劃，如何活用與創新既有制度工具？

鄉村地區整體規劃**工具百寶箱**之整備：
實現計畫引導，提供不同樣態、需求之鄉村地區多種制度工具選擇、彈性運用

部會資源整合
- 尊重部門專業分工
- 納入《國土計畫法》之「國土規劃原則」
- 《鄉村地區整體規劃手冊》盤整適用時機、辦理程序

既有制度調整
- 強調以計畫引導，減少過往執行困境
- 相關法規修法，方向包括：範圍、負擔、審議

多元制度工具引入
- 生活、生產、生態整合性思考
- 新制度「鄉村地區整合重劃」的創立



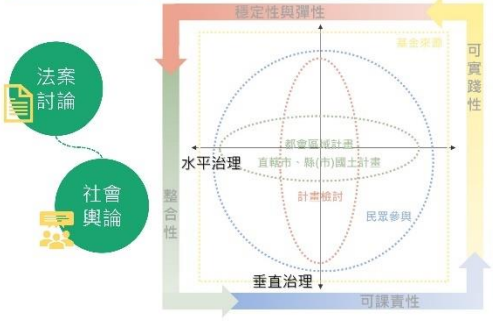
78

重點三

永續國土治理之配套措施：議題說明

國土規劃體制

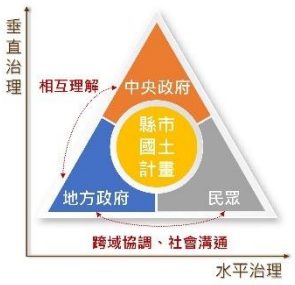
- **「地方自治、責任政治」**為重要理念
- **水平與垂直治理**之制度精進



79

重點三

永續國土治理之配套措施：核心觀念



- 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**。
- 縣市國土計畫得以適切推動，其中關鍵要點在於：

1. 縣市國土計畫之擬訂內容是否**切實回應（全國國土計畫）之期待**；
2. 在**現有制度下執行**之妥適程度為何。

80

永續國土治理之配套措施：具體建議

重點三

議題 直轄市、縣（市）國土計畫之推動困境

建議
- 中央政府**編列預算**之機制精進
- 提升地方政府人員對於**國土計畫之認識**

議題 都會區域計畫之運作機制

建議
- **都會區域計畫組織平台**之建立
  1. 推動提案、**後續追蹤**；2. **公共辯論**；3. **都會區域規劃研究資料庫**
- 都會區域計畫之**誘因制度**設計
  1. 財政誘因制度於短、中期；2. 都會區成長管理計畫
- 都會區域計畫之**任務交付**

議題 直轄市、縣（市）國土計畫檢討之配套制度

建議
- 直轄市、縣（市）國土計畫 **定期通盤檢討**之重點項目
- 直轄市、縣（市）國土計畫 **滾動式檢討**之重點項目

81

永續國土治理之配套措施：具體建議

重點三

議題 民眾參與之多元化

建議
- 強化民眾參與制度之**積極性**
  1. 提升對於**國土計畫之認識**；2. **辯護式規劃**；3. 開放實際合作。
- **各層級國土計畫**之民眾參與制度分別敘明
- **國土計畫審議會**配套制度精進
  1. 設置要點、會場管理要點；2. 資訊公開、民眾意見處理。

議題 國土永續發展基金之收入來源

建議
- **維護農地費**
  1. 未保留一定比例宜維護農地；2. 專款專用農業相關使用。
- 新增**國土規劃利得**之制度
- **影響費**未依期限使用者納入
- **國土維護費**
  1. 戶外遊憩活動者；2. 超用國土資源者。

82

7-2 PART 07

座談會成果
-鄉村地區整體規劃社會溝通

83

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會（意見整理）

議題 鄉村地區整體規劃後續推動構想及未來期待？

分類 規劃重點

- 應建立鄉村地區整體規劃**應辦事項**。【蔡宜穎副教授（北）】
- 應先將不同類型**鄉村分類**再予規劃。【葉佳宗助理教授（北）、吳永隆助理教授（南）】
- 規劃重點可納入「**地景規劃**」、「**文化層面**」、「**休閒遊憩**」。【鄒君瑋助理教授（中）、孫振義教授（北）、陳坤宏教授（南）】
- 土地使用管制的複合性及因地制宜，應考量**福祉**、**農業發展**、**原住民族特性**等因素，給予**多功能使用**之性質【李麗雪教授（中）、鄒君瑋助理教授（中）、孫振義教授（北）、莫國慶助理教授（北）、周士雄副教授（南）、張秀慈副教授（南）】
- 應考量公共設施之設置適宜性，包含**需地面積**、**生活基礎**。【吳振發教授（中）、葉佳宗助理教授（北）、陳永森教授（南）、吳永隆（助理教授）】
- 計畫之**檢討調整時機**與方式確立。【苗栗自然生態協會 陳祺忠理事（中）】

84

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會（意見整理）

議題 鄉村地區整體規劃後續推動構想及未來期待？

分類 推動時程

- 計畫應**以更長遠的時間推動**，以避免考量不足且難以實現。【葉佳宗助理教授（北）】
- 鄉規的**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【林映辰助理教授（中）】

分類 與直轄市、縣（市）國土計畫之連結

- **優先推動之篩選原則**，應透過人口、產業等進一步衡量。【黃書偉副教授（北）】
- 應符合**農地總量**之維護【陳坤宏教授（南）】
- 鄉村地區整體規劃初步空間布局應**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。【葉佳宗助理教授（北）】
- 鄉村地區整體規劃**與都市計畫**之服務設施有所**連結**。【新北市坪林區公所 黃銘豐前鄉長（北）、周士雄副教授（南）】
- 須重視鄉村地區整體規劃與**環境敏感地區**的關係，特別是災害風險潛勢地區。(社團法人災害管理學會 楊碧毓研究助理)

85

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會（意見整理）

議題 鄉村地區整體規劃後續推動構想及未來期待？

分類 機關研商

- 鄉村地區整體規劃作為橫向連結的平臺，與**其他部門的中、長程計畫**協調方法需建立。【吳振發教授（中）、葉佳宗助理教授（北）、蔡宜穎副教授（北）】
- **文化景觀**指認上的困難，**應再思考其角色、功能**【吳振發教授（中）、鄒君瑋助理教授（中）】
- 與農業主管機關合作土地使用與**農業整備計畫**、綠色給付【王忠龍助理教授（北）、陳坤宏教授（南）】
- 應與國發會**地方創生**計畫配合【陳永森教授（南）】
- **結合青年的農業生產與長照**，思考複合性可能的操作方向。【莫國慶助理教授（北）】

86

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會（意見整理）

議題 鄉村地區整體規劃後續推動構想及未來期待？

分類 民眾參與

- 與民眾溝通之**平台**及**機制**建立，以蒐集意見。【張梅英副教授（中）、吳振發教授（中）、蔡宜穎副教授（北）、張秀慈副教授（南）】
- 民眾對於鄉村地區整體規劃各種制度工具運用、差異之**解惑機制**。【林映辰助理教授（中）】
- 建立**成果展示平台**，以供後續其他做參考。【吳永隆教授（南）】
- 與**民間資源**媒合投入【黃國慶助理教授（北）】
- 參與式規劃的**制度設計建立**【蔡宜穎副教授（北）、莫書偉副教授（北）、周士雄副教授（南）、張秀慈副教授（南）】
- **鄉、鎮（市）長**、**單位**引導投入規劃、宣傳【陳永森教授（南）、吳振發教授（中）】

87

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會（意見整理）

議題 鄉村地區整體規劃後續推動構想及未來期待？

分類 其他

- **審議規範**未明【莫書偉副教授（北）】
- 鄉村**定義困難**【吳永隆助理教授（南）、水上鄉公所陳江雄主秘（南）】
- **擬訂機關**改為鄉、鎮（市）公所【水上鄉公所陳江雄主秘（南）】
- 法規體制**畏床架屋**【台南市環保聯盟理事長 莫安調（南）】
- 公共設施**稅制**與都市計畫地區一致【臺南地政士公會曾玉雲地政士（南）】

88

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會（意見整理）

議題 為推動鄉村地區整體規劃,後續與大專院校合作方式？

分類

- 透過**大學社會責任**合作，配合在地大專院校協助規劃。【孫振義教授（北）、陳永森教授（南）、張秀慈教授（南）】
- 由各系所認領鄉鎮，長久經營鄉村地區，進行**蹲點陪伴**與學生未來**在地就業**。【張梅英副教授（中）、陳永森教授（南）】
- 推動**青年種子培育團隊**，以競賽的方式發想創意，結合與規劃單位合作的機會，預先培訓國土專才人員。【吳振發教授（中）、孫振義教授（北）、王志融助理教授（北）、黃國慶助理教授（北）、】
- 相關系所**課程安排應納入鄉村規劃**；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，並配合教育部政策提供課程與校外實習，獲取相關**學分**。【張梅英副教授（中）、林映辰助理教授（中）、葉佳宗助理教授（北）、黃肅偉副教授（北）】
- 將**研究**性質或**特定議題**，參考科技部、水保局研究計畫之制度，由學校進行研究。【吳振發教授（中）、林映辰助理教授（中）】

89

PART 08

後續工作

90

後續工作項目：影片製作

*[註]：影像資料之內容，我這作地址規定不為著作權之標的，其他利用文字說明，播影，圖片，錄音，影像及其他資料，地方著作權法保護，非有合理使不在列外，地取得該著作財產權人同意時授權為，方得利用。

16 位口述歷史訪談

截錄自拍影畫面



歷史畫面
二手資料*

3分鐘版影片
國土計畫法的那條路：二十年甘苦談(精華版)

30分鐘版影片
國土計畫法的那條路：二十年甘苦談

6/21 工作會議

7/19 工作會議

劇本溝通 → 初剪（第0版） → 第1版 結構測整 → 前接點調整（第2-3版） → 第4-6版 美編測整 → 定稿

91

國土計畫法政策推動歷程之彙編構想

01 **前言**
國土計畫法政策推動歷程之歷史意義。

02 **歷次法案重點**
國土計畫法歷次函送立院之立法重點分析。

03 **議題分析**
國土計畫法法制化過程之重要議題分析。

04 **口述歷史**
依據訪談成果再行整理。

92

簡報結束
敬請指教

93

附錄二　口述歷史訪談內容（依姓氏筆畫排序）

第一節　王玉真副處長



行政院農業委員會企劃處副處長

王玉真

經歷：

曾任農委會企劃處農地利用科科長

學歷：

國立臺北大學不動產與城鄉環境學系博士、國立政治大學地政研究所碩士

Q：在臺灣《國土計畫法》的推動歷程，您的參與經驗？

我是民國 96 年接任農業委員會企劃處農地利用科的科長，當時在討論整個法的架構，還有處理的方向等，主要是參與前置作業的歷程及相關的討論。

Q：農業發展如何影響國土功能分區制度與討論

農產業對於土地使用的特性

在回應這樣子的問題的時候，我必須先講農業的特性。因為農業受到天候的影響很大，而且會受制於那個地區的自然條件、土壤等的環境因素，所以我們常常會去強調適地適種。比方說農糧作物是最大宗的，什麼樣的作物該當在什麼樣的區位，這個是一定的，勉強不來。如果說你把它適合種植的作物種在不該種的

地方，它就會長得不好。所以這是農業非常獨有的特性，也是一般工商業可以不受氣候影響等所沒有的。也因為農業這樣子的特性，所以農產業的發展一定是優先考量一些生產條件，包括土壤、氣候、溫度、濕度、雨量等。就好像茶葉一樣，茶葉一定要在丘陵地或是有霧氣的地方，才會長出高品質的茶葉。所以我個人認為農業部門其實一直以來都是從所謂自然資源的條件出發去看待這樣子的歸類，倒不是說從管制面。全國區域計畫或是現在的國土計畫，農業發展地區的分類劃設條件，跟農地生產力、農業經營一定的規模、環境比較完整的因子是有連結在一起的。所以農業部門在思考分區分類還是在比較從農業的特性、需要的環境、條件去思考。

國土功能分區的土管設定

我覺得如果以農業發展地區來看，分類的意義是在哪裡？在審議的過程當中，我們也面臨到地方他其實是不太按照你的規則去做處理。所以我們就會回過頭來看說，這個農發地區裡面，它又分了一到五的劃設，那這樣子劃設的意義，其實你如果去看土管、看國土計畫法，他還是會比較從管制面去看待說一、二、三、四、五它不能有什麼樣的設施。可是如果我們去看農發地區它其實就是為了農業的發展的話，那它的歸類的意義好像就比較不是那麼需要被特別強調，你反而是在他的歸類裡面，你要怎麼樣讓這個分區他真的能夠好好宜農，不會受到非農的干擾。所以我覺得這個也會連結到未來國土計畫法的修法方向，也就是說你怎麼樣去思考這些分類你是要保護這個分區，而不是限制這個分區的發展。那如果是從這樣子的角度的話，我覺得土管跟資源的扣接就會比較容易一些。否則的話我們現在看到的是，能夠劃城鄉發展地區的，他絕不劃農業發展地區；能夠劃農發發展地區的，他絕不劃國土保育地區；農業發展地區裡面，他能劃農二，他不劃農一，就是這樣子啊。現在土管其實也正在進行，我覺得就是說其實是要一起考量，而且他的考量絕對不是只有從農業部門的資源，管制的話應該是比較整體，有一些經濟誘因，有一些比較強制性，就是說你今天想要獲得一些好處，那他該負擔的權利義務，我覺得這個好像如果說能夠一起去考量的話，會比較平衡一些。

農地釋出方案的影響

這個可以追溯到民國 84 年農地釋出方案，跟當年社經環境有一些關係，那時候我們要加入一些貿易組織，去因應經濟起飛的需求，所以才會去談到哪些是可以留下來給農業的發展、哪些是可以釋出的，其實也是希望兼顧農地資源跟經濟發展需求的平衡。

優良農地與土地使用分區嫁接

優良農地其實一開始不是農委會在談，一開始是在全國區域計畫，要做檢討的時候提出了這樣子的概念。說實在的，我們也覺得有點不解，是因為內政部創造了優良農地這樣子的名詞，可是當時的土地管制其實已經有特定農業區、一般農業區，也就是說你已經有一些土地使用的分區了。而那個分區裡面回到區域計畫，我以非都市土地來講，為的是把他的土地使用分區都明訂，很清楚它的內容。所以我們當時在討論的時候，我們也提出來說，特定農業區不就是代表優質的環境，不就是優良農地嗎？如果覺得說特定農業區的使用現況已經有所脫節了，那按理講也有調整、變更的機制，是不是應該從這樣子的一個方向，既有的法令去做處理，倒不是說另外創設一個優良農地，這樣子的一個名詞，因為優良農地沒有跟法的部分有一些對接，所以這個也衍生後來一些在管理上面、管制的一些爭議點。

農委會一直認為說，這個概念應該跟當時的土管要連結在一起。也就是說我不需要去創設所謂的優良農地，但是我可以去檢討所謂的特定農業區，我們認為特定農業區就等於優良農地。如果你是從管制面來看的話，從資源去做他的分級，那個分級並不是對接到後面你要去做怎麼樣的管制，限制他什麼可以用、什麼不能用，不是這樣子的概念。

農地資源研究的目的與理念

其實在農委會有一個非常特別的計畫叫做科技計畫，不管是技術面或是政策制度面，各單位都可以提出來，去預想未來一些趨勢，或是你覺得可能有一些新的制度可以在未來去實踐，那就可以做一些相關的研究，我們其實每一年都有。那我們也預見到說農地資源未來的管理，或是它的使用型態，可能會隨著環境有所改變，所以我們才會有一些相關的農地議題的研究，而那些農地議題有一些慢慢地去實踐了，但是有一些還是要等它的時機點。

我們也確實試著想從產業面去做分類，可是發覺說畢竟有一些既有的框架在那裡，不管是當時的區域計畫或是土管那一塊。所以從產業面的話，我覺得他會稍微有點困難度，因為我們的一些產業單位，在過去他們比較投入在產業的發展，可能對土管或是管制面甚至計畫、規劃的框架，他比較不是那麼熟悉，所以在過程中的討論相對會比較辛苦，因為你要做一個對接。那後來這幾年的話，我們在形成現在的這些分類，我真的要感謝臺北大學都研所，當年也是黃書禮黃教授，他帶領團隊在民國 92 年的時候開始先幫我們超前部屬。我們也預見說，國土計

畫法在可預見的未來應該會立法，所以我們就開始做一些規劃的動作。那也承蒙北大這邊的協助，所以從初期農地資源空間規劃，當時其實國土計畫也是有提到農業發展地區、重要、次要、可釋出農地，依照這樣子分類的想法去做規劃。也協助各縣市，甚至到鄉、鎮層級的一些規劃。所以我會覺得就是因為過去的一些累積，才能夠說在國土計畫法民國 105 年，一下子在各界都非常驚訝的樣子就這樣過了。然後全國國土計畫就開始走，所以我想沒有過去農業部門跟北大這邊的協助，不管是黃書禮老師或者是這幾年葉佳宗老師的團隊的協助，我相信我們要做這樣子的轉換，沒有那麼快速。

Q：農業發展地區劃分與農政資源關聯的變化

法律規範資源投入之適宜性

大家對國土計畫法可能馬上聯想到就是管制面，所以既然有管制，就應該要有一些誘因或是獎勵。我覺得當年在法的思考應該是從這個角度，大家覺得蘿蔔跟棒子一樣重要，都應該要放在裡面，因為當年我的參與是比較片段的，可是我是試著去推論當年這樣子的轉變。一開始大家覺得說本來就是管制跟獎勵誘因應該要一起併同考量，可是到最後為什麼會拿掉？我猜想第一個是不是有一些法體例的考量。所謂法體例的考量就是說如果今天特別強調農業的資源投入，好像也不對，因為整個國土計畫法其實含括的是各個產業，而且是觸及到各個部會的主管，所以我會想到的是體例的問題。然後再來就是說，今天要在一部法典裡面要去談資源投入的話，他可能沒有辦法窮盡，所以或許那時候的國土主管機關會認為應該回歸到各個部會，因為資源還是在各個部會裡面。而且我覺得其實我自己在看資源投入的這個部分，除了我們談到那個稅，稅是法定主義，所以他一定要法有規定，其他所謂的補助或補貼，我們會發現他需要特別立法去要求、規範，似乎比較不是那麼嚴謹、嚴格，所以我覺得在處理資源面的話，你如果說今天要把他放在這麼一個高位的法律裡面去規定，可能也怕掛一漏萬或是沒有辦法窮盡思考。所以我覺得會特別把資源這個部分拿掉，可能也是因為有這樣子的一個因素考量，一個衡平性，你能不能很完整的去表達對資源投入的想法。

但是因為剛剛有提到，那農業部門他怎麼看待？我必須強調就是說農業部門自始自終如果當你的法已經是這樣子訂了，那我們的農業施政資源，當然就是要以農業發展的地區為主，尤其這幾年其實資源有限，我們的財政是真的有一點拮据，所以其實都要求說你要零基預算[1]啊。我們也認為說農業的施政資源更應該

[1] 根據行政院主計總處說明，零基預算者，在使管理當局，將每年的預算，從「零」的基準開始，

要投入他該當的地方、該投入的地區。早期我們的產業單位因為他只有專注在農業技術，所以臺灣的農業真的是全世界值得驕傲，比方說像蘭花產業，連英國女王都稱讚。所以我們一直以來都是投入在農業技術，怎麼樣讓產業更加的發展，會比較沒有跟土管、土地這個部分的連結。所以變成說別的部會也不是那麼了解你的產業發展，那我們因為也不清楚，過去以來覺得土管其實是內政部的責任，所以不會特別去要求說我的產業發展需求，我需要什麼樣的制度或是規範。所以這兩邊在連結上面似乎有一些脫鉤，也因為這個樣子，最嚴重就是說我們往往資源投入了，結果他不久之後就開發變更掉。我以農地重劃、辦竣一個重劃區，他的投入經費，那些灌、排水路設施的整備，他的投入要不就是上千萬，要不就是上億，但是這樣子的資源投入，因為一個所謂的重大建設、開發案他就變了。所以我會覺得就是說，這個對我們農業部門來講，我覺得說這個是我們值得去關注的。我們怎樣讓產業的施政資源，投入一個可以確保農業發展永續的一個區域裡面，這樣子的一個鏈結，我覺得才能夠創造資源使用的效益。而這也避免說長期以來農工爭地，有一些長在不該長的地方。這個的話比較能夠根本去解決問題，但是這個就是要靠資源的引導，因為這個也是我看待國土計畫法的立法精神，他怎麼樣透過一個引導，就是包括你怎麼樣用你手上的資源去做引導，不是一味地用剛性管制，因為這個就是一個經濟誘因，引導土地的合理使用。

農政資源的差異化投入

我們主要還是會投注資源在農業發展地區，因為我們看四大功能分區，除了海洋資源地區它是海域，其他三個陸域的，城鄉發展地區？不可能，因為它已經在國土計畫法裡面定義寫得很清楚了，它為了住宅、商業發展。那農業發展地區它是為了糧食安全、農產業的發展。那國土保育地區的話它是為了保育，其實它的最終目標是為了保育，所以它必須要限制這個國土保育地區的一些使用行為。但是未來真正制度開始在民國 110 年制度轉換之後，開始執行的時候，確實國土保育地區他還是會維持一些從來使用、農業使用，可是這些農業使用的行為，我認為就是說未來我們的資源，其實是在支持它去做友善、有機這種對環境比較正向的使用行為的引導，倒不是說把所有產業的，跟發展有關的這些產業資源又積極的投入在這些國土保育地區，所以在資源的投入這部分，其實對我們而言，我們在農政資源也要做一些分類、差異化的處理。

不囿上年度或以前年度預算數字的高低，重新審視其業務活動，決定其優先順序，而根據成本/效益 (Cost/ Benefit) 的分析，就下年度預算為最適當的安排，亦就是說將有限的資源為妥善的配置。

Q：農業主管機關與國土主管機關對於農地不同的思考及看法

農業部門與國土部門看待農地的不同角度

從民國 92 年，我們透過北大團隊整個規劃很完整的這樣下來，我發覺我們在對內討論要對接的時候，以農業部門來講，我們對應到的各個產業單位，似乎比較沒有太大的爭議，我覺得最主要是因為我們的一個規劃體系其實是蠻扎實，算蠻完整的。我們其實一直以來缺乏的是產業單位的想法，我們怎麼樣在既有的框架底下，把我們產業單位有特別的不同的想法能夠把他植入進來。那當國土計畫法通過之後，開始在談全國國土計畫的時候，因為大家不管是中央或地方都意識到就是說因為一部法律已經公布了，公布就會執行，所以大家就會開始關注會不會因為有什麼樣的需求會受到他規範的限制去綁住。所以以我們農業部門、這些產業單位，他們也開始重視國土計畫的內容是什麼，然後國土計畫法又是怎麼規定的。所以過程中，我覺得就會內的話，大家的想法會比較一致。但是對應到國土計畫的主管機關，內政部那邊的時候，我覺得我們可能有一些想法會比較跟部裡面比較不太一樣。比方說，像我常常講出了農業部門之後，大家對農業的想像都是一級產業，所以你最好就是乾乾淨淨，什麼都不要長。可是我常常講說，其實農業的話我們現在都在談二、三級，甚至我們談六級產業[2]、智慧農業等等。其實如果進到農業的領域，你就會發現它其實走的還蠻前面的。可是回到國土計畫這一塊的時候，大家還是會比較從一級去想像，所以變成我們農業部門要去對外溝通的時候，難免就會遇到比較不同的一些意見。舉例來講，包括我們的農村再生、休閒農業，在對接國土計畫的過程當中，或是現在正在談的土管，其實可能就是有一些需要再不斷的說明、討論，那才有機會被納進來做一些考量。

農業發展需要與土地管制之態度及思考

如果去看國土計畫法從第 20 條開始，就是在談土地使用管制，那他對農業發展地區的一、二、三的話，其實限制的是農產業的部分，農一你只能什麼樣的設施型態、農二什麼樣的強度。那應該要轉過來，如果大家認同農業其實是涉及到糧食安全，它是一個國人應負擔、國人對糧食比，所謂比較戰略的角色，那這個其實是全民的責任，那大家就是要共同來維護這樣子的環境。所以我覺得如果轉成是維護、保護的角度的話，這些所謂一、二、三、四、五它應該是什麼樣的劃定你是不能夠進來，就有點跟國土保育區一樣，因為我們如果看國土保育地區，

[2] 六級產業係指農業之生產（一級）、加工（二級）、銷售（三級）相乘發揮綜效的模式，源自於日本「六級產業法」。

國保一可能就是什麼水庫集水區，那是絕對不能碰的，你絕對不能去開發利用的，所以它是比較強調說一些禁止行為、限制、或怎麼樣條件式下的使用行為。

我覺得農業發展地區不應該也是朝向這樣子，因為這個涉及到農業發展地區既然是為了農產業發展，那你怎麼會從農產業去限制他的這種使用行為？這個就有點奇怪，所以我覺得未來法的方向，這個是其一，可以去做一些思考。那這樣的話我覺得就是說，比較能夠呼應在審議過程當中，就會問農業部門說「你們為什麼要分農一、農二，他不是同樣都是農地嗎？所以有些縣市他不劃農一啊，都是農地啦。」我們當時回應就是說因為這是國土計畫法裡面規定的，所以我必須要按照國土計畫法去做這樣子的歸類，讓地方政府都一直覺得說農一就是嚴格管制，什麼都不能做，連農產業一些製、儲、銷他們都認為被限制住了，他不是只有想到非農的開發，他連農業裡面我們都要跟他解釋：「一些設施的話其實都可以的，他不是要你完完全全維持素地的狀態。」所以我覺得這個是法在未來有機會可以做一些調整。當然在現在的國土計畫開始擬具，然後明年緊接著要進入第三階段劃設，我覺得有一些共通的原則或是大家覺得可以再做一些彈性處理的，應該也要讓大家預先可以知道，尤其是地方政府，第三階段為什麼在今年 4 月國土法修法的時候會再延長 2 年，就是因為可預見這個是需要花很多的時間溝通，所以我想這一點的話，我覺得其實是在未來法的修正的時候，是可以再做考量的。

Q：國土計畫法的展望與未來努力方向

增加農地農用的利益

我們現在看國土計畫法，因為國土功能分區的重新劃定之後，一定有一些地主的權益會受到影響，因為它或許原來是可建築，可是他現在被限制建築，那我們看到國土計畫法裡面國土永續發展基金的運用，他只保障這種你原來可以建築的，現在不能建築了，那這個國土永續發展基金好像就可以進去補償了。可是我們都忽略了一點，就是農地的話他本來在農業發展地區，他現在被你框到國土保育地區，那請問他該不該補？我覺得這個就會觸及到之前縣市在談農業權，縣市他為什麼談農業權，尤其是雲林、嘉義、臺南這些農業縣市，他會覺得說：「欸，我保留那麼多農地，我真正縣市的人口，如果我們去算每一個人的需求量，我該保留的農地好像不應該這麼多吧？可是我卻需要擔負這樣子的責任？」所以我覺得補償這件事情應該要適度回應這些所謂幫大家必須保留更多的農地的這些縣市，也就是說對這些地主而言，我為什麼一輩子叫做農地而不叫建地？所以我覺得這個也是政府要去思考的平衡點。

因為今天農地、建地的劃設其實都是政府比較強制的措施，所以他對於這些地主的心理要適度有一些衡平的思考，所以我覺得在補償上面的運用是不是應該可以更開放一些，尤其現在我們在談農業、農地，都在強調多功能價值，因為面對現在的氣候變遷，大家也看到說這個農業跟農地，確實有他這種必要的價值在，那如果從這個角度看，其實對這些願意留在維持農地的、生態價值的、環境價值的，那是不是你也可以去考慮適當的給予補償？因為這個是在國土計畫法的規定，所以我覺得說還是希望能夠制度的去做這樣子的一個反應。尤其我覺得這一、兩年像內政部他們也在談 biotope，也在做濕地保育，我們也在保存一些水梯田文化等等的景觀，他其實都已經植入這種補償的概念。那我會覺得對農業來講，尤其是這種肩負糧食安全的，我覺得似乎應該也是要予以考量。

鄉村地區整體規劃的入法

鄉村地區整體規劃目前在國土計畫法裡面看不到，它是規範在全國國土計畫，但我非常認同這一塊，因為過去我們常常在講，非都市土地尤其是農地為什麼會造成現在的一些亂象，就是因為它沒計畫。那我覺得鄉村地區整體規劃適度在補足計畫的這一塊，比較有規劃、計畫，然後才處理它的用地問題，這一點我也非常認同。所以這幾年的話，我們其實也投入在鄉村地區整體規劃這個面向的研究，或是說我們怎麼樣去推著我們的縣市，尤其是我們的農業縣市、農業鄉鎮，他們怎麼樣符合這種鄉村地區整體規劃的方向跟原則，來處理長期以來我們面臨到不管是鄉村區、農村聚落、原住民部落，他們其實也是面臨到有一些用地的問題，我覺得鄉村地區整體規劃是可以適度做到解套，可是它沒有一個法來支撐，雖然說國土計畫有一些法律學者認為說它也是形同法律，可是我覺得畢竟能夠讓它入法，制度比較能夠永續去推行，所以我想針對未來如果有機會，國土計畫法它還有可以做一些修正的話，也要去做一些考量。

農村再生發展區計畫與鄉村地區整體規劃的連結

因為在沒有鄉村地區整體規劃的時候，我們也是試著希望透過農村再生條例裡面有一個農村再生發展區[3]，它可以去處理一些用地什麼的需求，可是因為這個部分是我們水保局在主政的，那他們也曾經試圖想去做這樣的分區，因為他的農村再生發展區，以它的子法裡面他其實規範的非常明確，生活區、生產區、生

[3] 《農村再生條例》第 15 條規定，直轄市或縣（市）主管機關就實施農村再生計畫之地區，得依土地使用性質與農村再生計畫，擬訂農村再生發展區計畫，進行分區規劃及配置公共設施。

態區，還有文化區，他也是分四大區[4]。他們曾經試著想要做示範，可是我覺得這裡面最關鍵的問題是在於地方溝通，因為今天你在劃任何區的時候，比方說以生活跟生態，他是差別很大的，我劃在這個生態區的，我怎麼做跟生態有關的設施，我生活區的就不一樣了。所以大家不管是在思考國土計畫法或是任何涉及到劃設的，都會想到權益問題，但是這個就非常花時間去做地方溝通，它才能夠成就。

當年水保局他確實試著想要去做這一塊，甚至都有委託去把它規劃出來，可是他沒有辦法往下推的主因，最主要就是在地方溝通，他沒有辦法凝聚那個共識，所以就不敢輕易提出來，要不然的話我覺得這個其實對應到現在鄉村地區整體規劃來看的話，他有他的精神跟內涵在裡面，甚至說我們未來在做鄉村地區整體規劃，他都是很好的基礎，我們可以從它的基礎出發，因為我們有 4000 多個農村再生社區，所以就是說從社區這樣慢慢的去把它做整體規劃，然後再鏈結我們外面的農產業空間佈建，我們覺得這個是有一個產業為基底，然後再去思考社區生活的需求，這樣的話二個就連結再一起了。否則的話，包括：國發會的地方創生，都要求青年回鄉，可是青年回鄉的話你要創造他的就業機會，那個就業機會在哪裡？他可能不是只有所謂的村落、社區裡面那些產業，他其實還有外面的，比方說跟我們的農產業，他實際上是一個所謂的大專業農，或是他是一個做養殖業的，這樣子的話他才能夠產業穩住了，他才能夠定住在農村。所以我們在鄉村地區整體規劃的這個部分，接下來是想要從這個部分去做處理，把它整個連結起來。因為我們這幾年在這個部分的話，我們比較著力在農產業的空間佈建。

農委會與營建署如何共同成立鄉村地區整體規劃

營建署他們的鄉村地區整體規劃比較聚焦在法定的鄉村區，可是我們的不是，我們除了鄉村區以外，我們更有一些農村聚落，它不一定是我們所謂土管的鄉村區，它也沒有什麼鄉鎮計畫什麼市街計畫，什麼都沒有。所以我覺得第一個，在範圍上面我們跟他就有不同。那在作法上，我不曉得有沒有偏頗，可是就我的理解，他們還是會比較關注在區域內的鄉村區，他的一些需求面，不管是公共設施等。那我們的做法比較不一樣，因為誠如我剛剛講的，我們這幾年，我們先做的是產業，我的農產業空間佈建，也就是說我們也是以鄉鎮為單元，我去把鄉鎮的產業特色找出來。以壯圍來講，今年內政部同時有在做壯圍，我們也有做壯圍，那壯圍的話除了我們所熟知的哈密瓜非常有名以外，其實他的養殖非常有名。早

[4] 《農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法》第 4 條規定，農村再生發展區計畫得分為農村生活區、農村生產區、農村生態區及農村文化區等四種功能分區。

期的話壯圍因為有我們的養專區，而且他的白蝦甚至都做到外銷，其實他的養殖業非常興盛。那後來因為一些疫病等等的，再加上農業跟其他產業一樣都面臨到人力高齡化這些問題。

可是這幾年我們其實思考的，我今天如果在做鄉村地區整體規劃，我應該試著先要讓產業活化，所以像今年在壯圍他其實也誕生了一位十大神農，他就是做九孔復育，非常棒的年輕人，他也是返鄉，而且他是高知識份子，所以我們很期待把壯圍的養殖產業，漁業的這一塊能夠把它活化，活絡起來進而鏈結到剛剛講的鄉村區或是農村，把他的兩塊鏈結在一起。因為我們也確實發現有一些農村，其實需要你有一些資源投入進去，讓他的生活空間可以改造得更好，因為這樣的話才有吸引力。所以我們覺得產業跟生活他整個鏈結。那另外有一塊的話，我們也希望說大家對生活空間的需求，也能夠儘量集中在這些鄉村區或是農村的周遭，比較是一種集居的方式，而不會在農地上面再去思考這種居住空間的需求。

國土計畫與農委會應如何處理農舍議題？

農舍說實在那是相當敏感，就是從歷年來如果大家有關注農舍的議題，就會發現真的跟農舍有掛勾的都不會有好事。我們也是面臨到說農舍被監察院關注，所以到現在這種被糾正、被調查的都還沒有結束。那農舍當然是要處理，因為他是比較高度敏感，所以今天要處理他絕對不是像有些人會覺得你農業發展條例第 18 條關掉就好啊，如果這麼簡單他早就處理了。在處理像這種比較陳年的議題的話，不是一步到位，要細緻一些。那我覺得說這幾年農舍的辦法，因為除了農業發展條例之外，還有一個農業用地興建農舍辦法，其實大家會發現說，因為外界特別強烈關注，所以他在民國 102 年、民國 104 年的時候，他有大幅度的修法，所以稍微已經比較有約制了，讓他比較不會有外界講的氾濫、宅第化、建地化等。但是我們會認為他還有再進一步處理的空間，這樣子的空間其實也落在國土計畫裡面，已經在農四裡面有去談，你如果有一些居住空間的需求，是希望不要在農地上面去零星，儘量拉到農四，農四其實就是一個為了農村的生活、住宅以外，當然還是會有一些商業或是公共服務設施的需求，就是儘量也能夠在農四裡面去做一些處理。

那這個已經有落這樣子的根，未來的話當然是說法規的部分可以持續檢討，就是讓他更不要再有那種零散的新建，那整體規劃這一塊，我覺得他是可以有一些著力點，也就是說怎麼樣引導，讓他進到剛剛講的集中在鄉村區或是農村聚落周遭去整體規劃。因為我們發現過去會想要在農地上蓋農舍的，他不純然是農民，有一些是因為他想要退休、回鄉，想要享受那種田園，那我們為了這些人，我們

可以去思考、去創造讓他其實儘量可以是在農村聚落或是鄉村區周遭，你去做一些整體規劃給這些人的需求，而不是說買一塊地，然後就在那邊蓋農舍。我覺得這個是可以做整體的規劃給農民的，比方說有些農民他其實已經在這個村落裡面，可是他還有一些住宅需求的時候，我之前是曾經提過我們現在有一些社會住宅、合宜住宅，那我們為什麼不為我們這些農民，也有農民住宅的一些思考？讓他覺得說他願意集居，不需要非要一定在農地上面蓋個農舍，他才有辦法去經營。因為現在大家開始重視安全、農業這一塊，你可以去想像說這些零散的，不管是農舍也好或是其他非農業的使用，他這樣子錯落的話，其實對整個安全農業會有很大的影響。

那不談農業，談政府的公共設施的一些配置，你去想像這些水、電服務什麼的，我覺得更需要大家正視的是未來的趨勢，因為大家都知道我們開始要走向人口的死亡交叉，像這種高齡化，像大家這幾年一直在長照、長照 2.0、講長照、講社福，那你又讓這些人他散到外面去，而不是讓他就近做一些照顧，這個我覺得是要整體思維啦。那我覺得國土計畫他談的就是一個空間概念，空間的話大家有什麼樣的需求，我利用國土空間這樣子的平台都能夠迎合大家的需求。但是前提是不要互相衝突，我剛提到我們現在面對的這些違規工廠，那不就是長期以來我們忽略了大家要保持一定的距離，然後創造分離的概念，不要黏的太近。所以我覺得外界也是對國土計畫法有很高的期待，尤其當時他立法的一些目的，我相信大家都很清楚，他很有高度、很有理想的立法目的，我們也期待他能夠堅持，真的是創造一個對我們農業來講，創造一個宜農宜居的環境空間。

國土計畫與部門計畫的相互配合

因為一直以來產業跟土地的鏈結不是那麼強烈，那我們現在要把我們的產業單位找過來說：「欸人家國土計畫法開始如火如荼在進行，我們的產業要有一些主導性，你一定要進來了解，其實花了很大的力氣。」那到現在的話，我們覺得還有很大的空間，因為這是包括我們明年想要做的，從縣市一直到鄉鎮，然後鏈結鄉村地區整體規劃，讓規劃跟計畫更具象，我們產業單位也可以認同，然後來支持我們一些實質計畫他可以去落實。這個部分我覺得是說，這個是我們內部其實還有空間。相對其他部會，我覺得農業相對有比較大的優勢，他在闡述部門空間，因為農業的特性適地適種，很多其實都已經形成在那裡了，所以你如果認為說它值得發展，我們產業單位真的是資源下去，它馬上空間就營造出來。相較其他，以工業區來講，你要直接去指涉出具體的區位，說實在的難度確實有點高，再加上面對這幾年公民意識整個抬頭，那個區位的選址更要謹慎，所以我們可以

理解其他部門或許可以跟你講量，但他很難講上空間，就是他的空間真正要在哪裡，我會覺得農業可能會相對有一些他的優勢在，因為我們很多的產業自古以來就在那，所以我一直強調說適地適種這個概念非常重要。

國發會或內政部對於國土計畫的角色定位

國發會在好像國土計畫法之後他好像大概就沒什麼角色，因為我們剛開始在談國土計畫的時候，我印象很深刻，我參與會議的時候，那時候大家還在講說：「欸！以前國發會他不是也是有厚厚一本國土空間發展策略計畫，那時候在談的時候，大家都會去問到說，請問國發會的那本他有什麼樣的指導性，可是我發覺國發會代表好像...。」所以後來大家都不再問了，我覺得現在主要還是內政部那邊角色比較重要。尤其民國 107 年全國國土計畫公告之後，大概就是會以全國國土計畫當作基本的指導原則來處理，我是這麼看待啦。

我記得那時候國土計畫剛開始也是請黃書禮老師那邊，好像也是北大那邊在做，他有一個平台會議，那其實國發會那時候郭翡玉副主委他也是委員，那因為那時候剛好我也很榮幸，我也有參與，所以我會覺得說那個花了大概一、兩年的時間，其實也某部分綜整了國發會的想法。因為有幾次會議我知道郭翡玉副主委他有參與，有聽到他的一些意見，也或許剛剛講說他們早期做的那一本有把他植入進來，那當然就是說接下來開始已經進入第三階段，你開始真的要進入作戰，然後我覺得確實有一些衝突在。國發會的角色，我是覺得他可以適度扮演一個可以整合，就像他現在在推地方創生一樣，其實地方創生的話，說實在他也是找各部會的資源，然後當一個平台在做主導。那我覺得好處就是說大家可能有些部會之間的問題，或是你去在地發現的問題，那你可以透過這個平台大家一起討論，可能可以得到一個解方。那如果說國土計畫法、國土計畫他後續的一些推動，如果涉及比較是上位，會有一些衝突的，我覺得國發會他還是可以扮演這樣子的一個角色。

國土計畫法的期許

我覺得一部法律的催生，走了 20 幾年，相當不容易，那每部法律他一定有他的立法目的，有他想要做到的。我記得那時候內政部在宣導的時候，常常講說第一個就是計畫管制、計畫管理去處理非都市土地。因為說實在國土計畫法就是在處理非都市土地問題，因為都市計畫、國家公園都不變嘛！他就是在處理非都市土地沒有計畫，過去這種開發許可，你隨隨便便就可以在那開發，也不管你是特定農業區還是一般農業區，以現在的使用分區的話它的效力不大，所以說計畫

管制的精神。然後再來就是他們強調公民參與，所以公民參與在整部法裡面他也有特別的突顯，那我覺得說這點很重要，因為現在我們發覺沒有參與、沒有溝通，很多事情推動都是相當的困難。所以我覺得如果能夠真的好好落實這二點，其實我覺得他已經達到法案訂定的價值了。因為我們真的很期待計畫管理真的創造一個很有次序的，不會再像現在有一些使用亂象。那這個當然也會觸及到有一些國土保育地區，大家對環境敏感地區，尤其環團非常重視環境敏感地區的保護，但是我覺得環境敏感地區一直以來他其實就是一種計畫在管理，他只是到國土計畫法的時候他再多一些強化的措施而已。

第二節　朱慶倫副處長



內政部營建署副處長

朱慶倫

經歷：

曾任內政部營建署綜合計畫組科長、簡任技正、國民住宅組組長

學歷：

國立中興大學都市計劃研究所碩士

Q：在臺灣《國土計畫法》的推動歷程，您的參與經驗？

我是民國 80 年 7 月 2 日，開始到營建署擔任公務人員，那時候在綜合計畫組，一直到民國 100 年 1 月我才離開綜合計畫組，在這個期間我都待在綜合計畫組。綜合計畫組它所負責的當時就是法定的區域計畫法，還有區域計畫的擬訂，另外就是在草擬這個《國土計畫法》，早期的名稱叫《國土綜合開發計畫法》或《國土綜合發展計畫法》。

後來我民國 100 年 1 月的時候我到了內政部，民國 104 年我又回來，但是我到了國宅組當組長，我是從基層做起的，所以《國土計畫法》的法案我從頭都有參與，雖然最後這個法案不是在我手中通過的，但是大致上的架構是在我還在當承辦人、科長的時候所建置的，所以也許我可以我的經驗，給大家一點點的這個回饋，就是說讓大家知道這個事情是怎麼發生、未來會有什麼願景，希望大家可以一起共同來分享這樣的一個歷史。

Q：《國土綜合發展計畫法（草案）》之政策討論歷程

過往計畫體系缺乏法定效力

先講為什麼會從經建會，現在叫國發會[5]把《國土綜合開發計畫法》，送到內政部請我們完成立法，我想它是有一個時代的背景。以臺灣國土計畫的體系，通常分為法定跟非法定，當時最上位的非法定計畫就是國土綜合開發計畫，民國 68 叫做臺灣地區綜合開發計畫[6]，後來到民國 85 年就變成叫國土綜合開發計畫，後來又有國土空間發展策略計畫[7]，越做越薄，其實國土綜合開發計畫，或是說更早一版的這個臺灣地區綜合開發計畫，它基本上就跟早期的計畫型經濟建設計畫是有關的，如果你去看臺灣地區綜合開發計畫，這個書現在應該還找得到，它就會裡面類似像我們以前叫十大建設計畫[8]，現在臺中港、蘇澳港、中鋼、高速公路、鐵路電氣化等，都是當年所謂的十大建設計畫。也就是說在臺灣的國土範圍，做一些剛性的重大建設，整體的一個規劃，那時候幾乎是政府，因為從零到有嘛，基本上是一開始就可以把它做一個整體性的，不管交通建設、或是說經濟建設等，就是可以從國土上做一個分佈、規劃。

但是到了民國 82 年，就有「振興經濟方案[9]」，以前臺灣推了很多方案，譬如說現在最新的叫做前瞻基礎建設計畫[10]，幾乎每一個內閣上台都會有一個類似的計畫，那以前民國 80 年郝伯村內閣那個時候，叫做六年國建計畫[11]，更早以前大概都會有這種四年性或是六年性的國家建設計畫，現在的國土規劃都是做比

---

[5] 現今中華民國政府有關國家未來發展的最高主管機關，隸屬於行政院，前身為「行政院經濟建設委員會」與「行政院研究發展考核委員會」。

[6] 民國 68 年「臺灣地區綜合開發計畫」，提出藍圖式規劃與建設計畫，以做為各部門開發構想與土地及資源在空間的分派指導。

[7] 民國 99 年「國土空間發展策略計畫」，提出以塑造創新環境、建構永續社會，透過安全自然生態、知識經濟國際運籌、優質生活健康、節能減碳省水為目標，從土地、資金、組織、法令、治理等面向研提可行策略，以達成國土空間秩序之有效安排，提升國家整體競爭力。

[8] 民國 63 至 68 年，蔣經國內閣改善基礎設施及產業升級所提出的一系列國家級基礎建設工程，總共分為十大項目，其中有六項是交通運輸建設，三項是重工業建設，一項為能源項目建設。

[9] 民國 82 年實施「振興經濟方案」，為充實國家基礎建設，提升國民生活品質，厚植產業發展潛力，促使區域均衡發展，並考量財政穩健及民生迫切需要。

[10] 包含八大建設計畫：建構安全便捷的軌道建設、因應氣候變遷的水環境建設、促進環境永續的綠能建設、營造智慧國土的數位建設、加強區域均衡的城鄉建設、因應少子化友善育兒空間建設、食品安全建設，以及人才培育促進就業建設。

[11] 民國 80 至 86 年，以「重建經濟社會秩序，謀求全面平衡發展」為總目標，並輔以「提高國民所得」、「厚植產業潛力」、「均衡區域建設」及「提升生活品質」四項政策目標。

較策略性的規劃，對於資源、空間分佈的一些策略、概念，但不會做到實質規劃，這個重大的建設落到哪個地點、位置、縣市，比較沒有，但是在那個時代它是一個藍圖式的規劃，後來經過譬如說十大建設計畫，還有多次的經建計畫之後，因為當時臺灣也慢慢邁向民主，從解嚴之後開始慢慢中央政府跟地方政府的關係，以前是比較威權式的，所以中央藍圖式的劃什麼就應該是什麼，後來地方就會有不同的聲音出來，或是說學界、一些團體開始慢慢有不同的聲音出來，國家有這個臺灣地區綜合開發計畫，到後來民國 85 年的國土綜合開發計畫，當時在擬振興經濟方案的時候就一直在講，就是因為這個計畫它不是一個法定計畫，對於國家的一些重大建設沒有拘束力，或是說對地方的一些重大建設沒有拘束力，所以應該要訂一個法定計畫，才會有這個拘束力。

國土規劃計畫體系之形成

當時(民國 80 年代)整個國土計畫的體系，最上位就是國土綜合開發計畫，所以上面你會看到它有虛線有實線，譬如說像虛線的就不是法定計畫，實線的像區域計畫它就是法定計畫，以前的計畫只有兩級，就區域計畫跟都市計畫，都市就是個別的，就是大家在都市計畫法所讀的市政計畫、鄉街計畫、特定區計畫[12]，或是有跨都市跟非都市，因為都市計畫以外的就是非都市，依區域計畫法來管，當然都市計畫它下面有細部計畫，不過這個圖上看不出來，大家也都知道有細部計畫，有一些土地管制要點，甚至有都市設計，所以都市計畫這佔整個國土當時大概百分之八點多。

就國土而言，區域計畫的部分，因為當時民國 80 年時，臺灣已經分成北、中、南、東部四個區域計畫，它底下要直接去落實到土地使用管制，不像都市計畫還有主要計畫、細部計畫，而且以前早期區域計畫的尺度，它的比例尺可能是十萬分之一，甚至兩萬五千分之一，但是現在可能細一點，可以做到五千分之一，就土地使用管制來講都是非常粗略的，但是還好非都市土地它基本上是以維持現狀為原則，以開發為例外，所以有所謂的開發許可制。

當年 (民國 80 年代) 也有都會區計畫，甚至內政部都有都會區的推動委員會，來處理這些跨縣市，譬如說：北臺區域發展推動委員會[13]，每一年都會辦跨

[12] 《都市計畫法》第 9 條規範：都市計畫分為以下三種，一、市 (鎮) 計畫；二、鄉街計畫；三、特定區計畫。

[13] 北臺八縣市 (宜蘭縣、基隆市、臺北市、新北市、桃園市、新竹縣、新竹市、苗栗縣) 分就休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、防災治安、文化教育、健康社福、原住民客家族群與新移民等八大議題分別主政負責展開建立跨縣市的合作網絡，並設有發展推動組擔任委員會幕

縣市的一些議題討論跟處理。另外，當年還有「縣市綜合發展計畫[14]」，縣市綜合發展計畫到現在已經都不推了，當時主要在推動除了內政部以外還有臺灣省政府計畫處，那時候中央跟地方一起共同推動，中央擬方案、臺灣省政府負責協調地方政府推動，內政部補助地方政府做縣市綜合發展計畫的規劃，大部分很多縣市長都拿來當作他未來市政藍圖的規劃。還有一個國土計畫體系裡面，除了都市土地與非都市土地以外，還有國家公園佔國土大概 12%，它是一個比較單獨、獨立的系統，它大部分的土地都落在非都市土地，非都市土地會給它一個國家公園區[15]，那它的土地使用管制、建築管理，都是由國家公園法來管理，所以大家可以從當時的一個圖發現。

法案主管機關

《國土綜合開發計畫法》當時的立法就是為了要有法定地位，讓國土綜合開發計畫，讓國家重大建設有一個，或是說地方重大建設，它有一個有秩序的發展，後來因為到了我們內政部，因為經濟部、經建會不能當計畫法的主管機關，所以變成交給我們內政部，但是我們內政部是負責土地使用，所以我必須要講，就是說到我們內政部以後我們必須要改適合是我們內政部作為主管機關的這樣一個法制，所以某種程度我們在部門計畫這個部分我們是弱化。為什麼經建會既然是從國土綜合開發計畫來的，為什麼不是經建會負責立法咧？當時（民國 84 年）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擬了一個版本給營建署來。

這個草案當時主要是參考日本的國土綜合開發計畫法，當年日本有兩個體系，屬於經建計畫、部門計畫的叫國土綜合開發計畫，從全國到都道府縣到市町村，三個層級它都有一個計畫在擬訂，另外一個叫做國土利用計畫法，它比較類似我們的區域計畫法或是都市計畫法。其實可以看得出來經建會是想把國土綜合開發計畫法納到臺灣這邊來，所以當時營建署在整個行政部門來講，它是一個三級機

僚工作。

[14] 原依《縣市綜合發展計畫實施要點》，係指為促進直轄市、縣市轄區之經濟發展，改善生活環境、對土地使用、公共設施、交通運輸、教育文化、醫療保健、觀光遊憩、公害防治、產業發展、社會福利作有計畫之發展，而制定之綜合發展計畫。現已停止適用。

[15] 《非都市土地使用管制規則》第 2 條規範：非都市土地得劃定為特定農業、一般農業、工業、鄉村、森林、山坡地保育、風景、國家公園、河川、海域、特定專用等使用分區。

關，坦白講對於國家這種重大建設計畫，從來沒有製作權、置喙權，就是說科學園區要蓋在哪裡、高速鐵路行經的路線要怎麼樣，坦白講過去也不會去問我們區域計畫主管機關、國土主管機關，所以我們對部門計畫的約束力其實滿弱的，所以當時這個法案給我們以後，我們就找了一些國內的專家學者，對於英國、日本、美國、德國的制度，或是對一些世界各國、先進國家，對於國土空間的發展、部門的建設計畫，它的走向應該是怎麼樣，我們先了解一下世界各國是怎麼樣做。

從《國土綜合開發計畫法（草案）》到《國土綜合發展計畫法（草案）》

那時候（民國 80 年代）整個時空環境，我們臺灣是開發中國家，開發中國家有一個特色，就是它的發展很快，雖然過去有所謂藍圖式的重大建設開發，臺灣到現在都是亞洲四小龍，那臺灣基本上資源並不多，我們要去跟國際競爭憑的是什麼？除了我們很勤勞、很努力的人民之外，其實我們是相對弱勢，我們土地資源、天然資源也不多，很多能源、資源都要靠進口，其實也犧牲了滿多農地，另一部分就是臺灣的環保問題。所以後來跟國外的一些老師開了幾次會議，來幫我們指導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，它可能是會考慮到你是在資源、條件的限制下做適度的發展，而不是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、社會性、自然性等，就會整體性去考量。後來營建署開了幾次會議，最後名稱就定調叫做「國土綜合發展計畫法」，但是基本上草案的內容還是依循當時經建會給我們的文字，基本上只是做了一些酌修而已。

Q：由發展許可制修正為「開發許可制」

從藍圖式規劃到策略式規劃

以前的臺灣地區綜合開發計畫、十大建設計畫，還有很多的四年、六年的國家建設計畫，很多都是藍圖式的規劃，都把國家的重要建設安排好了，那慢慢到營建署這邊來都是策略性的規劃，所以才會有什麼兩階段的，要發展許可，從我剛剛講區位、資源要做一個盤點，然後認為適合了以後先給你一個許可，然後你再想辦法去買土地，去拿到籌設許可之後去想辦法，不過通常土地大部分都先取得了，剩下的就再去跟地主談。所以可以看得出來從藍圖式的慢慢地走向策略式。到現在為止幾乎都是這樣，你看最新的一本全國國土計畫，也都小小本的，所以都是越做越小本，因為你看四本北、中、南、東區域計畫應該更大本對不對，越來越策略性的、政策性，那其實這跟我們臺灣的政經關係有關。

籌設許可與開發許可之討論

當初（民國 84 年）所謂的發展許可制，也是經建會給我們的一個題目，它認為開發許可應該要先分兩階段，第一階段就類似現在的所謂籌設許可，也就是說這個區位適不適當，然後政府整體資源的分配是什麼樣，做一個比較籠統、概要的許可之後，再進入細部工程的建設許可，那個部分叫「開發許可」，也就是說前面的政策，區位方向、資源先確定再做，本來經建會當時給我們的一個方向是這樣，但是後來我們在實務上的考量，主要是說吳清輝老師他那時候滿堅持的，那時候他還在經建會，他其實也是參與我們《國土計畫法》（討論）很久，他就一直很堅持要兩階段。

後來為什麼變成一階段，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，譬如說當時的臺灣有北、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，它基本上做區位的篩選了，就哪一些的開發許可不要落在這裡就可以，坦白講限制發展地區以外就可以申請開發許可以現在的角度來看也是太過粗略，但是以當時的年代來講基本上可以去避開不應該被碰到的環境敏感地區，我們臺灣當時為了要經濟起飛，所以犧牲滿多優良的農地，或是說甚至一些環境敏感地區，有些人覺得說為什麼我們要犧牲那麼大片的土地，這個土地可以涵養水土、有效保護水土林。所以那時候大家對國土規劃也有一個情況是這樣，但是也只能把限制發展地區排除，譬如說大家可以看一下，就是紅色的部分不要去碰它，但是其實如果從現在的角度，四大功能分區、再細部的分區規劃[16]，我覺得已經不可同日而語，當時是慢慢就已經有這樣的形成，主要的爭議是在所謂兩階段的發展許可，跟後來的開發許可，那開發許可基本上就是排除限制發展地區以外的地方就可以。另外其實我們還有一種程度，我知道那些開發許可，如果說我今天給你們一個籌設許可，到後面如果說你不給他開發許可，就會有很多麻煩、爭議。

開發許可制之重要爭議

為什麼要講那個發展許可制，有一個原因就是有一些人他去買了一些農地，因為發展許可跟開發許可最大的差別有兩階段嘛，第二階段它才會大肆地去買土地，還有這些整合的資金，還有人力去做開發的行為，但是當時在民國 80 年代的時候，剛開始有這個山坡地開發建築管理辦法，所謂開發許可制還有農地的開

[16] 《國土計畫法》第 3 條第 1 項第 7 款規範：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。

發許可制的時候，那時候基本上你就要去買地，買了地就來開發，就是大家都很清楚十公頃以上就有所謂的開發許可制，坦白講你已經買到十公頃了，那他一定要讓你非過不可，所以那時候就會有一些爭議，當然那時候的環保團體或是說農運團體也沒有像現在那麼多)，那時候連環評環境影響評估[17]的制度也才剛萌芽，所以很多東西都還在剛起步的階段，那時候就產生我剛才講的，就像高爾夫球場就很多爭議，所以才會有講說要不要有發展許可。

民國 84 年到 86 年的北、中、南、東部四個區域計畫，從北部是第一個，民國 84 年 11 月就公告實施，它其實就有指導性，只是落實到開發許可的審議上，我們就會碰到一些難題，就是說他好不容易買到十公頃的土地，都整合好了、資源都已經到位了，土地也不便宜，你們跟我說不能開發，那我如果不在優先發展地區，那我不能開發嗎？現在的城鄉發展地區也一樣，我們現在城鄉發展地區也有未來是要優先發展的，還有一些是預留發展區可能會在農業發展地區，但是劃在農業發展地區跟劃在城鄉發展地區就不一樣，所以這個問題到現在還是一樣沒解。

Q：《城鄉計畫法（草案）》之推動困境

核心概念

這也是吳清輝先生在經建會的看法，當時（民國 80 年代）的一種講法是城市跟鄉村希望在縣市的層級能夠變成一個整體性的，就是一個計畫、一個法，但是都市土地跟非都市土地這兩套的管制的方式，這一開始就不一樣，那走到當時說要把它整合起來，社會成本太大，所以後來是回到就是城鄉計畫法就不訂，還是三軌 - 都市土地、非都市土地、國家公園，所以雖然有國土功能分區的劃定，但是裡面屬於都市計畫，屬於國家公園的，還是從舊，所以像臺北市全市都是都市計畫，所以臺北市就沒有國土計畫，但是臺北市有國土功能分區，因為它可以做功能分區的界定，作為它個別都市計畫的指導，但是它如果要有一個實質的土地使用規劃。

都市土地推動問題

當時為什麼成本很大，因為當時臺灣有四百多處的都市計畫，這些都市計畫它基本上有主要計畫、細部計畫，甚至它有都市設計的制度，它有訂自己的土地

[17] 民國 83 年，為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，藉以達成環境保護之目的，特制定《環境影響評估法》。

使用管制的規定，不管在計畫或它的自治條例等都有，所以它的制度走得比我們還早，臺灣是先有都市計畫，後有區域計畫，如果從計畫的邏輯性來看，應該是先有上位，下面的再慢慢長出來，所以那些都市計畫都已經很安定的做在那裡，你要把它打破，把都市跟非都市整合在一個縣市的一個空間。當時也有講不然縣市太大，可不可以弄成一個鄉鎮，但光一個鄉鎮也很大，絕大部分的都市計畫、鄉街計畫，它也是做一個鄉鎮裡面主要的發展地區，就好像現在的城鄉發展地區，在臺灣的三百六十九個鄉鎮來講，人很多都是在以前早期都是叫中正路、中山路、中華路，就那幾條街所圍起來的那個區域就叫鄉街計畫，所以成本是很大，所以我剛剛講因為它原來就有一個制度在、權力在管。

非都市土地推動問題

非都市土地要重新去測量定樁，因為都市計畫它每一個土地都是測量定樁，進而指定建築線、發照，所以它的土地使用分區要發土地使用分區證，它每一塊土地都要很清楚，所以我的意思是說一個很粗略的跟一個很細的你要把它融在一起，光比例尺這個部分，重新測量定樁的成本就很高。當然也有一派人講，他說沒有人這樣，因為城鄉發展地區鄉村的部分不是以發展為導向的，它也沒有叫你全部都要拿來變成可發展用地，那你為什麼要測量，花那麼多測量定樁，但他們就計畫的管制而言，他們認為不管怎麼樣最起碼它的所謂的邊界都要定的很清楚，都要測量定樁，光那個經費就很嚇人，那時候有去估計，就是一個天文數字。

政府財政負擔考量

民國 79 年以前，臺灣的預算坦白講還是滿充裕的，那慢慢從民國 89 年開始，臺灣其實慢慢經濟就不像過去那麼，可以很自由地去揮灑，然後開始有一些財政負擔就會出來，所以後來就是以最保守，就是城鄉計畫法這個部分不訂，但是就回歸到這個目前的都市計畫，也不能說國土計畫就沒有辦法管到都市計畫，但它還是在我剛剛講的，譬如說臺北市它還是會有國土功能分區的劃定，臺北市的這個保護區它也有一些爭議，它可能在國土功能分區裡面到底城鄉發展地區或者是國土保育地區，它也可以做一些規劃。

Q：法制定位之政策討論過程

國土基本法之討論

因為臺灣那時候發生了一些重大災害，譬如說像林肯大郡[18]、民國 88 年的九二一地震[19]、民國 98 年的莫拉克颱風[20]，之前也好幾個颱風一次都是死好幾十個人，因為《國土計畫法》很久都沒有完成立法。我那時候當承辦人，我從承辦人當科長、簡任技正後，離開營建署到內政部，當時只要發生什麼重大災害、鄉鎮災害，就會說我們應該要有《國土計畫法》。

民國 91 年總統府國土保育與開發諮詢委員會推動「新世紀國土改造」，因為當時在臺灣引起很大的討論，當時的委員李遠哲先生，他那時候還是中研院院長，然後那時候總統府陳水扁陳總統，他就找了李遠哲還有譬如說像黃書禮老師、賀陳旦先生、邱文彥老師當時就有參與，這裡面就有一些立刻辦、用心想[21]，當時其實第一個就是希望把國土綜合發展計畫法要撤回來，要水土林整合[22]，另外一個就講到國土基本法，總統府國土保育與開發諮詢委員會為什麼保育掛在前面，那時候臺灣的環境議題很大，臺灣為了拼經濟犧牲了一些農地，某種程度對山林的破壞其實很嚴重，所以當時的新世紀國土改造，其實它所倡議的就是國家國土的基本方針要確認，而且要是全民共識，其實講的就是要做基本法，與其講《國土計畫法》還不如說應該要有國土基本的一個發展方針，就是我們國土到底是要拼經濟，還是要永續發展，我們也許不需要那麼有錢，但是要生活在一個安全、永續，然後是對未來子孫來講要永續發展。

---

[18] 民國 86 年溫妮颱風經過台灣北部，颱風雨量猛烈，造成全台 44 人死亡，其中新北市（原台北縣）汐止林肯大郡 8 月 18 日擋土牆崩落，一百多人房屋損壞、全毀，造成 28 人死亡。事後調查發現，林肯建設偽造地質鑽探報告，釀成災難。

[19] 民國 88 年 9 月 21 日發生於臺灣中部山區的逆斷層型地震，造成臺灣全島均感受到嚴重搖晃，共持續約 102 秒，乃臺灣自二戰後傷亡損失最大的自然災害。

[20] 民國 98 年 8 月 6 日至 8 月 10 日間發生於臺灣中南部及東南部的一起嚴重水災，原因為颱風莫拉克侵襲臺灣所挾帶破紀錄的降雨量（許多地方 2 日的降雨量，相當於 1 整年份的量）。

[21] 新世紀國土改造提出七項改正行動，盼望政府能在一個月內「立刻辦」，勇敢踏出第一步。其次，我們建請政府探究問題，創新思考，「用心想」十一項政策，引進新的機制，喚起社會共識，策動新方向，在半年內向社會揭示「想」出的推動時間表。

[22] 新世紀國土改造建議於研擬中之政府改造方案，將國土保育相關之「水」、「土」、「林」業務整合，成立一專責部會。

兼採程序法與實體法

我們當時（民國 90 年代）在設計這個《國土計畫法》的時候，從基本法之後現在要來講程序法或者是實體法的這件事情，都市計畫法就是程序法，都市計畫法就是主要計畫要先開始要公展、公開說明會、審議，審議階段有意見的還要做處理，然後進入計畫的審議，最後發布，它都在講這個程序，但是什麼地方適合劃住宅區，有沒有在都市計畫法講？沒有，但是它有講住宅區要做什麼使用。後來在《國土計畫法》裡面就兼採程序法跟實體法，甚至應該在土地使用管制要點，如果在都市計畫來講，所謂的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[23]，它為什麼要專章？就是我對國土功能分區要有所約制，當然現在有一些規劃的手冊等，但是其實就很怕大家作怪。

都市計畫嚴格來講，對於地方的首長而言是很重大的工具，民主的政治有好有壞，地方首長他們上任之後，有幾件事情是一定會做的，一個是工程，另外一個就是土地使用規劃，特別是都市計畫，甚至早期有聽說把政敵家的土地就劃為國民用地、公共設施用地，把自己家族或是關係網絡人劃為都市發展用地、住宅區、商業區，所以這些發展權的這個，在這種土地基本上是均質的，沒有所謂的限制發展地區以外，你這個土地要怎麼劃，的確是他（首長）有很大的主導權，就是說過去都市計畫法當然是比較強調程序，慢慢地到了《國土計畫法》，我們就希望對於國土的、行政區域的，不管全國或是縣市的行政區域範圍，它裡面這些功能的使用應該要做一個永續的發展。

對我們而言，《國土計畫法》兼實體法跟程序法也是整個大環境的一個趨勢，程序法因為行政程序法施行以後，現在所有政府的行政計畫或者是行政處分，基本上依照行政程序法都不是太大的問題，沒有規範你也要依行政程序法。第二個就是實體的部分就要看這個計畫法它的定位，需要做到什麼樣的程度，當年以內政部的角色而言，坦白講大概以土地使用為主，很多部門建設的發展並不是我們能阻擋的，甚至不管是中央的平行部會而言，譬如說像交通部、經濟部這些負責重大經建計畫的主要部門，還有一些縣市的部分我們也很難阻擋，更重要是以前直轄市只有兩個，現在有六個直轄市，幾乎跟我們感覺是平行的關係。當時（民國 90 年代）在行政院還有一個論證，《國土計畫法》要跟《行政區劃法》要去，行政區劃法地政司推了很久都沒有過，但是精省跟直轄市升格都還是可以照辦，依地方制度法還是都可以去辦，有強人的政治意志就可以做，因為這是高度政治

[23] 《國土計畫法》第四章國土功能分區之劃設及土地使用管制。

性的問題，但是從土地使用或區位的規劃而言，我們認為行政區劃應該是能夠從都會區、生活圈的角度去做行政區的劃分，其實那是一個很好的事情。所以我剛才講這個實體講的很多，它可以包山包海，像部門計畫的一些指導跟整合，對於行政區劃的一些，對下位的計畫像都市計畫等的指導，那些東西如果能夠發揮，國土計畫法它的所謂實體就會很有意義。

Q：國土功能分區之政策討論過程

都市土地與非都市土地一元化管制之討論

當時林盛豐政務委員是民國 91 年到 94 年在行政院擔任政務委員，他就負責《國土綜合發展計畫法》，他也去諮詢了一些專家學者，譬如說楊重信老師引用 Ian McHarg 那種講法，譬如說我這個土地，就是類似像原來的區域計畫就有這個精神，你先把不適宜發展的地方先把它保留下來，然後再來就是農業地區跟城鄉地區，這兩個是常常會競合，一個是要發展，另外一個農業是兼顧生活、生產、生態，它其實三生都有，但是基本上農業如果在都市計畫區，都市計畫地區裡面的農業區通常都是過渡，就是它是未來的發展區，但是在非都市土地它基本上都是做既有原來的使用，所以當時的觀念就是說都市計畫我們都照舊。

第二個就是繼續維持現有的非都市土地使用管制，臺灣是先有都市計畫後有區域計畫，以前早期從民國 38 年國民政府來臺灣以後，當時臺灣在日據時代就已經有很多都市計畫擬定。後來我剛剛講的政府有一些重大經建計畫就四年國建、六年國建等，所以那時候民國 50、60 年代以後臺灣經濟就慢慢開始成長，那建地就不斷擴張，因為早期都是農地，你看臺北市這麼蛋黃區的部分，以前這都是田，那時候都市計畫有實施建築管理，以前政府就發現開始有失控，因為臺灣老百姓開始經濟生活改善，電視從黑白變彩色，慢慢經濟開始發展了以後，就開始蓋房子，所以後來早期有限制建地擴展執行辦法，就是非都市土地使用管制的前身，所以那時候就發現建地就不斷地在蔓延，後來才會有個區域計畫法，才有開始叫非都市土地的編定管制。

因為早期我剛剛講日本人對臺灣其實是滿大的貢獻，他其實對於土地的準則都有做一些評定，就類似我們非都市土地的編定，所以它有田地目、旱地目、雜地目、林地目等，現在地目是沒有在使用，反正之後就有土地使用管制，但是坦白講這麼粗略的圖要實際落到每一筆土地，當時我們用地籍在管制，地籍每一筆地號的土地它都有地目，因為日據時代的地目剛好可以轉到非都市土地，譬如說田旱地目，大概當時都編為農牧用地，那當時第一個編定管制的是屏東縣，民國

64 年，那一直到最後一個是民國 75 年，嘉義縣是最後一個，那整個臺灣全部都完成編定，但是那個編定只是要為了限制建地的擴展，所以是現況編定沒有計畫指導。

國土功能分區之形成過程

當時（民國 91 年）非都市土地使用管制要過渡到完全用計畫式的管制，林盛豐政務委員接納了楊重信老師的意見以後，那時候最早是國土三大功能分區，就是國土保育地區、城鄉發展地區、農業發展地區，這三大分區取代區域計畫法，然後取代土地使用管制，當時我還印象中在行政院的國土規劃委員會楊重信老師還跟林中森老師兩個吵起來，林中森是我們的次長，林次長也教國土計畫、國土規劃，因為他是地政單位出身的，地政單位的人一直認為會對整體政治效應影響太大，因為非都市土地是落到每一個土地登記簿，如果我沒記錯的話一千多萬筆，就是一千多萬張的土地權狀都要翻一遍，今天如果他原來是山坡地保育區，山坡地保育區在非都市土地原來是可以開發許可，如果我不是講說到國土保育地區就不能開發，但是名稱叫國土保育地區你們認為他的價格會不會，臺灣人很敏感，對於這種地價、房價是非常敏感，會覺得很嚴重的事情。

這個和原來非都市土地的分區是兩回事，只能是要換名稱，但是這個換名稱滋事體大，非都市土地當年有十種分區，十八種用地，到現在為止也是差不多，多了一兩種用地，所以它其實是一個很穩定的狀態，但是你說他有沒有開發？沒有，但是你給它換一個名稱會不會，他怕造成民怨，而且民進黨政府都還是在立法院是少數，所以這個法案當時在推很困難，雖然後來整體大架構有了，三大功能分區，後來又因應我們這個所謂的海洋國家，所以甚至我們很強調國土劃的範圍一直要劃到海域，絕大部分的土地使用規劃是很少做到海域，後來就是因為這樣的一張圖，我們基本上是劃到臨海，就是所謂我們國家主權，某種程度來講就是臺灣那時候就有一個我們自己要決定自己未來的命運的一個契機，所以當時的一個範圍大概就是劃到這樣。其實當時的國土議題，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。

Q：權責管理區與重疊管制

民國 93 年納入權責管理區

理論上如果說今天做一個小範圍的土地使用規劃，當然我們土地使用主管機關可以做資源調查，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劃分，到後來的國土復育策略方案[24]也是一樣，水土林就各有規範，譬如說一條河從上游到下游，最上面的是林業單位管的，到中游是水土保持單位在管，到下游是水利單位，然後到都市地區是地方負責下水道的單位，雨水下水道、污水下水道的單位在管，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，所以當時是牽著各部會的手大家一起做，成就這件事情，譬如說以水庫來講，我們當時有重要水庫集水區，其實以前早期的非都市土地開發許可就很重視這個問題，所以在集水區範圍就不能開發，重要水庫集水區，在區域計畫也是就列為限制發展地區，重點就是在保育國土，其實也在保護水庫的安全，那你拉著目的事業主管機關的手，他當然願意。

民國 101 年改以重疊管制

雖然國土保育地區找目的事業主管機關來各司其職，但是其實因為土地使用管制還是內政部管，也就是說我也是抓著你的手來一起去管，就好像臺灣的都市計畫應該現在有將近九萬多公頃的農業區，那在農業發展條例它是屬於農業用地，也是屬於可以蓋農舍、做農業生產的地方，在沒有做都市發展之前、變更分區之前，還有都市計畫很多的保護區，譬如說翡翠水庫的集水區，它很多也是臺北水源特定區的計畫，它也是一個都市計畫，它裡面也有很多劃保護區，廬山溫泉那邊也劃了很多保護區，保護區它基本上也是跟著目的事業主管機關或是你劃的水庫集水範圍、水庫的保護區等，或是說剛剛講的河川、森林、水土保持的土石流潛在溪流等，這些所有的目的事業主管機關，它的管制會有重疊。但是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，那如果是古蹟不能拆除，如果要修建要經過申請等，它是比較管行為性。

[24] 行政院院會於民國 94 年 1 月通過「國土復育策略方案暨行動計畫」，作為政府復育及保育國土資源的行動綱領。

Q：國土保育地區容積移轉之討論

因為那時候(民國 92 年)林盛豐政委在談的時候有一些叫做降低發展強度，也就是說原來是可發展用地變成非可發展用地，譬如說你原來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。所以當時最早的時候在談永續發展基金，本來是要講那規模是後來到了民國 103 年江宜樺當部長的時候，行政院才很有決心的定了一個十年五百億。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 90 年代容積移轉最不花錢，但是容積移轉就有一個缺點，它會有原來都市的容受力的問題，所以基本上當然要被移入的地區還是要在它容積容許的範圍之內，但是容許的範圍也訂得很寬，但是這是在財政沒有辦法的狀況下，因為臺灣嚴格來講容積給的很浮濫，那都市容受力、馬路就這麼寬，臺灣現在又是汽車化的社會，馬路的興建速度永遠比不上汽車成長的速度，所以對都市容受力影響太大。

Q：《國土復育條例》之政策討論過程

民國 90 年代也是幾次大的颱風，九二一之後只要有大型的颱風一進來，真的都是一個大的災難，那時候行政院經建會的張景森副主委，國土復育策略方案暨行動計畫跟國土復育條例就是他推的，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。嚴格講國土復育地區就已經是超限利用了，已經是過度發展要讓它恢復所以是復育，特別是在高山地區或是說一些河川流域等，所以當時在張景森副主委的一個設定上，它其實就已經做到國土復育策略方案，就好像剛才講的基本法跟新世紀國土改造一樣，綱領跟方案都是屬於政府部門的行政方案，連行政規則都談不上，但是這個對公部門是很有約束力的，所以當時國土復育譬如說對山坡地、海岸，基本上它是禁止新的租約，當時也有很大的反彈，但是因為這不涉及到人民的權利義務，政府可以決定續不續約，所以終止租約就可以終止租約，所以其實沒有法源可以做。

當時國土復育策略方案就一直走也沒問題，因為約束公部門，但是條例的部分經建會就希望，因為經建會還是那個論調，它們不能立法，立法要叫營建署，但是它們也有想辦法就要送，但是也一直都送不出去，因為當時朝小野大嘛，後來政黨又輪替後，國土復育策略方案就回歸到各部會，就讓各部會自己好好管好，

管山的就管好，管水的就好好管，管好林的你就自己去，水、土、林、海就大家管好自己的就好，大家都管好就整個國土都管好了。

Q：原住民族權益如何納入空間計畫體系

區域計畫對於原住民族地區之規範

當時（民國 84 年）在臺灣北、中、南、東部的區域計畫，在對這些原住民地區其實就有一些所謂尊重原住民特性的發展，在土地使用分區跟管制計畫裡面，我記得土地開發指導原則裡面就有講，譬如說因為當時有《山坡地保育利用條例》[25]，它對於原住民保留地有一些規範，在原住民基本法之前，他們依照原住民保留地開發管理辦法[26]，其實他們也有一些是可以開發利用，那本來是說如果依據他們原住民的法制，我們是可以予以尊重，講到這個東西不免講到歷史，因為臺灣是移民社會，其實最早也是原住民住在這個島上，但是他們因為有一些漢民族來了以後，原住民族就跑到山上去，所以他們不是原來就住在上面，或是說那是移民的結果，是他們人數少，所以基本上就他們在當地所謂的明智利用來講，不會像我們漢人把整個山頭剷平，對山林的負擔也不是太大的問題。

原住民族特定區域計畫

後來為什麼原住民族還有一個特定區計畫，其實我們一路走來都是希望能夠營造出他自己的特色，是真正符合原住民的使用、原住民的需求，而不是融合一些非原住民的希望在山上，某種程度的超限利用、過度開發的行為。那當然因為限制發展地區就好像劃農業發展地區也是一樣，土地資源有它的基本特性，今天你會劃這個不管我們以前的限制發展地區，或現在所謂的國土保育地區，一定是你的土地資源特性適合這樣，你可能是水土保持的、涵養水源的、保護森林的，或者是說你是有古蹟的、有一些文資或濕地、國家公園等，都是一定有你的資源特性。但是對原住民基本的需求，符合他們這些文化的需求我們是予以尊重，所以我們跟原住民的關係也沒有大家想像的這麼糟。

從事後來看，以國民黨的立場來講，從來沒有很認真想要推《國土計畫法》讓它通過，除了邱文彥委員，我講實在話，我可以負責任的這樣講，那真正很願意、很有使命感的，應該是從林盛豐政務委員開始，那是民進黨，但是朝小野大，

[25] 民國 65 年，為規範山坡地之保育、利用，訂定《山坡地保育利用條例》。

[26] 民國 79 年，依《山坡地保育利用條例》第三十七條第六項規定訂定《原住民保留地開發管理辦法》。

那時候又有原住民的委員在講，後來又發生八八風災又原住民，後來有原住民族基本法的產生，所以任何都要諮商、取得共識，我們連劃個特定區域，明明路都斷了，已經是變孤島了，還不能劃特定區域計畫，所以後來還發明了一個叫安全堪虞地區，就不用特定區域計畫，但你還是可以住到永久屋去，換一個方式，但是其實講的就是危險地區，所以在目前極端氣候的環境，我是覺得如果是符合原住民的，它實際上專攻他們原住民使用，然後符合他們的生活慣習，甚至像打獵那些都是一樣，我覺得都是可以適度的，大家關係不用那麼緊張，但是因為你那種大範圍的一劃就好像一個顏色，一劃上去他又會覺得好像又什麼都不能做，但是後來我們就經過溝通，在資源特性你是屬於國土保育地區，但是你可以透過一些特定區域計畫，然後你在土地使用管制可以做適度，我們現在還在訂土地使用的管制規則，土地使用的管制可以適度應著他們來做一些設計，但是絕對不是要去做超限利用跟國土開發。

Q：對於當前《國土計畫法》之展望

我現在還看不太出來對部門計畫的約束力，其實有一個約束力可以透過行政院的國土規劃推動委員會，但是每個單位都有自己的文化、習慣、想法，所以有時候也很難，不過我覺得基本上如果朝比較對於國土健康，因為坦白講臺灣到現在如果說真正要實施要等國土功能分區才有辦法取代區域計畫，就算取代區域計畫能夠翻轉多少土地使用，其實這都要看未來的決心、政府的決心。以前在非都市土地的土地使用管制，原來沒有河川區之前，你並沒有這樣的土地使用分區，你在土地使用登記的一些相關資料也看不到，那我一般老百姓怎麼知道，我看到是特定農業區、農牧用地就蓋農舍，或者說我是鄉村區的乙種建築用地我就蓋建築，那我受到水利法限制我怎麼知道，所以過去有很多縣市橫向聯繫出了問題，就是說在河川區域誤發建照。所以如果說以後國土功能分區這樣的劃設能夠達到理想，我覺得有某種程度來講也可以回應到，民國 91 年到現在也蠻久，臺灣慢慢走向，就是說大家更理性、程序更冗長，但是大家變成要更有耐心，因為現在整個政治經濟還有我剛剛最早講那種藍圖式的，到現在成為策略性，現在連策略性都...，所謂我們最常講的叫滾動式檢討，所謂滾動式就是計畫趕不上變化，變化趕不上長官一句話。

我們內政部現在就《國土計畫法》有一個行政院國土計畫審議會，譬如說我在全國國土計畫如果點出一些部門的計畫，一些需要去整合協調，就可以到行政院國土計畫審議會來做最後的整合。所以我說現在其實工具是有，但是我覺得立法就是這樣，怎麼發揮都存在不是制度的問題，本來我們讓這個法是讓它能夠制

度化，像先進國家一樣，不會任何一個首長上來，你想要動也要等到通盤檢討，要等到整體性的或者發生重大災害以後我做一個個案的通盤檢討，不然就是基本上都是一個很穩定性，不是我想給人家做什麼就做什麼。

第三節　林世民副組長



內政部營建署綜合計畫組副組長

林世民

經歷：

曾任職於內政部地政司、內政部營建署綜合計畫組科長

學歷：

國立政治大學地政研究所碩士

Q：在臺灣《國土計畫法》的推動歷程，您的參與經驗？

我民國 70 年代在地政司任職。民國 80 年，郭年雄組長問我，要不要過來營建署歷練，如果之後還懷念地政司的話再回去。從最早先聽到的《國土綜合開發計畫法》那時候開始，一路走來，也參與開發的回饋、限制發展地區、「變更北、中、南、東部區域計畫(第一次通盤檢討)」[27]，以及這幾年的《國土計畫法》。

[27] 變更北、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於民國 99 年由行政院核定。

Q：環境敏感地納入國土規劃的政策歷程？

〈臺灣北部、中部、南部、東部區域計畫（第一次通盤檢討〉首次出現「限制發展地區」

早先委託邱毅工程顧問公司針對環境敏感地劃設與土地適宜性分析做研究，後來，在臺灣北部、中部、南部、東部區域計畫（第一次通盤檢討）[28]後，才發展出「限制發展地區」與「可發展地區」的兩種分類。

民國 84 年 11 月 24 號公告的「臺灣北部區域計畫（第一次通盤檢討)」是最早有這樣的規定在這裡面的，但是其實當時外界都已經有在做討論了，包括經建會的〈國土綜合開發計畫〉也同時在進行中，只是它出來的版本是民國 85 年 12 月，稍微比區域計畫第一次通盤檢討晚一點。

〈國土綜合開發計畫〉中，他所稱的「限制發展地區」跟「可發展地區」，他又把他分為譬如限制發展地區的環境敏感地，可發展地區的環境敏感地。那限制發展地區他又把分為所謂的保護區跟條件發展區，其實他不是三等份的、就是兩等份的。基本上就是一個可發展、一個限制發展，那如果是可以條件發展的，那大概是有一些是有限制層面的環境敏感地在這裡面，那就加一些條件在這裡面。跟一般的就可發展，屬於開發可以來使用的，稍微有一點點差距。

〈全國區域計畫〉調整為第一級環境敏感地區、第二級環境敏感地區

那為什麼民國 102 年〈全國區域計畫〉以後會將限制發展地區、可發展地區分為第一級環境敏感地區、第二級環境敏感地區？因為我是從地政司過來的，過去是講很多體系的法令，這跟營建署以計畫、從大層面切入是不太一樣的。所以我就常常挑戰其他同事：你限制人民的權利義務，你的權利來自哪裡？雖然法條有所謂的區域計畫，可是法條中是否可以禁止跟限制人民的權利到那麼重？過程中常常有不同的看法，像陳繼鳴副署長，當時是我們隔壁科的科長，他常常覺得：以前的計畫管制就是這樣子啊，都市計畫有都市計畫在管制，當然是要有彈性，但是因為在大家互相砥礪切磋。所以在〈全國區域計畫〉的時候，我們覺得用限制人民的權利義務的限制發展地區，確實在法律授權上比較不是那麼的嚴謹。

[28] 民國 84 年至 86 年期間，行政院陸續核定「臺灣北部區域計畫（第一次通盤檢討）」、「臺灣南部區域計畫（第一次通盤檢討）」、「臺灣中部區域計畫（第一次通盤檢討）」、「臺灣東部區域計畫（第一次通盤檢討）」。

過去，我們在民國 89 年曾修正《區域計畫法》，那時候其實是著重開發許可制的法條的制度跟罰則的修正，而針對計畫內容授權的部分並沒有碰觸到。當時的修法是賦予開發許可可以訂定審議作業規範，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，但是我指導的計畫在法律上並沒有講得那麼的清楚。所以到了民國 102 年〈全國區域計畫〉時候，他名詞上就有稍微婉轉一點，叫做第一級環境敏感地區、第二級環境敏感地區，當開發案件位在那些地區時，我們就會用「不宜」、「避免開發」這種的字眼，賡續我法律有授權的法規來做結合的操作，比較符合現在我們所謂注重法治的精神。

環境敏感地概念之於《國土計畫法》的功能

這個時候環境敏感地扮演的角色就不太相同了，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。過去從區域計畫通盤檢討、變更一通、到後來的全國區域計畫，那個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。而《國土計畫法》以後，整套的機制已經比較完備了，當初環境敏感地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。但是，因為還是有一些沒有辦法完全融入，所以我們在〈全國國土計畫〉中，還是有留有環境敏感地，基本上還是回歸到目的事業法。

過去的環境敏感地，雖然都是有目的事業法的規定，但是他不會強到限制人民的權利義務到這麼重，那是用於自己的區域計畫法下面的區域計畫去把它規範，以及我們有一個操作的審議作業規範，兩個搭配在做操作。反而因為法定計畫當初的母法授權沒有講得那麼清楚，所以區域計畫那時候的授權不是那麼的明確到可以限制。但是到了國土計畫的時候，如何去劃設國土功能分區的時候，包括《國

土計畫法》第 20 條[29]、21 條[30]等等這些都有一些規定。那這一些我在《國土計畫法》通過以後，在訂定一些所謂的劃設功能分區、有一些參考的指標。這些指標雖然也是各目的事業主管機關的，譬如，說國土保育地區第二類的劃設中，是不是有自來水的水質水量保護區等等，它還是有參考他們相關的內容。那參考進來的話，我的各功能分區的參考指標，它不是只有單一的，它有很多的，它可能是幾種的類似之前的環境敏感地，納入我參考的劃設指標，那我在這裡面融合進來，變成我國土主管機關在劃設國土保育地區第一類、第二類或是農業發展地區第一類、第二類等等的劃設原則。

[29] 國土計畫法第 20 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：使用性質具排他性之地區。(二)第二類：使用性質具相容性之地區。(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。」

[30] 國土計畫法第 21 條規定：「國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：一、國土保育地區：(一)第一類：維護自然環境狀態，並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：供維護海域公共安全及公共福址，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用。(二)第二類：供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。(三)其他必要之分類：其他尚未規劃或使用者，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。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。」

當你把這些內容都納進來的時候，理論上環境敏感地它應該是退位了，相關的行為管制回到目的事業法去。那其實我們在盤整過程，我們是很怕掛一漏萬。譬如坡地，之前的開發算是一個比較環境敏感的地點，但是《山坡地開發建築管理辦法》[31]中有規定坡地的開發至少要十公頃以上，除非部分的教育慈善事業等等，這種的才有例外。可是歷經時代的變革，這種十公頃的規定可能已經不是那麼的恰當[32]，要我土地使用主管機關來把它直接在這裡面訂定？又譬如說《水土保持法》也通過了，《環境影響評估法》也過了，這裡面它已經針對所謂比較環境敏感的地點已經有在框架一些規定，所以我們也是在討論說，那我未來十公頃還要不要留著這種環境敏感地？如果還要留著，那就採重疊的管制。到目前為止我們內部還持續討論這個議題：要不要開始某些情況下這一些就不要在十公頃坡地的限制？因為很多法制都已經越來越完備了，例如在《水利法》修正以後，也有出流管制、逕流分擔等等管制[33]，那我們是不是還要把這種山坡地的這種，譬如環境敏感地講的這麼死、限制它的開發，其實它可能很多的法制已經很健全，那本來就應該回歸到目的事業法裡面規定的話，那我這邊就扮演我土地使用主管機關的角色。

Q：臺灣引入之「Planning Permission」發展歷程？

行政院經濟建設委員會主張的「發展許可制」

談發展許可，早先是經建會談的比較多。而真正的放到文件裡面，我記得比較早是從〈農地釋出方案〉。農地釋出作業採取長程跟短程的做法，配合《國土綜合開發計畫法》的制定跟發展許可制的實施時程，長程的做法，在國土綜合開發計畫下，依據發展許可制來審查程序來扮演。

第一階段，規劃許可。縣市政府在國土綜合開發計畫的指導原則下，研擬縣市綜合發展計畫，劃定限制發展地區及可發展地區。公司、團體或個人得在可發展地區內，向縣政府提出發展許可的申請。提出申請後，上級政府就其區位的適宜性、開發利益回饋、外部設施及對社經自然環境影響可接受程度等因素予以審

[31] 民國 92 年 3 月 26 日台內營字第 0920003336 號令修正「山坡地開發建築管理辦法」為「山坡地建築管理辦法」，並修正全文。

[32] 原「山坡地開發建築管理辦法」第 3 條規定「山坡地開發建築面積不得少於十公頃。但有下列各款情形之一者，不再此限」在民國 92 年的修正中，將上述辦法中有關申請開發許可之規定納入非都市土地使用管制規則規範，因此配合刪除。

[33] 《水利法》於民國 107 年修正，新增第七章之一「逕流分擔與出流管制」專章，第 83-2 條至 83-13 條的相關規定。

核，經審核核可者，發給規劃許可。第二階段，開發許可。開發人取得規劃許可後，擬定開發計畫，包括規劃許可附加的條件，開發區內部必要設施及開發對自然環境的衝擊等，一定期限內向縣市政府申請開發許可，經審查核可，發給開發許可。第三階段，建築許可。建築許可完全是回歸到建築法系的許可，那一套大概很明確、很獨立。

那這裡面為什麼分成所謂的規劃許可、開發許可？經建會當初從國外引進來就是這兩階段的概念。應先從大的方向，到底可以不可以？不要要求申請人或開發人一下子就進入到那麼細的規劃，投入那麼多的成本。

透過實務的經驗，將 Planning permission 定調為開發許可制

經建會當初講發展許可分為規劃許可與開發許可的概念的時候，這裡面存在「規劃許可給它分區變更」的一個概念。可是民國 80 年代，我們營建署真正在操作所謂的許可制的時候，大概都是依照《非都市土地使用管制規則》第 12 條，達到一定規模送請區域計畫擬定機關來審查。所以，北部、南部的區域計畫是在中央，中部、東部區域計畫則是在省政府審查。我們的經驗告訴我們，其實每一個申請人並不是沒錢需要分到兩階段取得規劃許可跟開發許可。當景氣來的時候，申請人需要的是快速通關，當你讓他延宕這麼久的，那其實就把他的商機都延宕掉了。所以，他們寧可付多一點的成本，就一次，畢其功於一役。所以我們那時候常常開玩笑講：民主、民權、民生畢其功於一役。在這種情況下，我們實務執行下，就會跟經建會主張的比較不太相同。我們開發許可制是實務運作的需求，那發展是當初想要這樣多階段有利於申請人，所以漸漸的我們都講所謂的開發許可。

民國 78、79 年，那一波景氣上來的時候，臺灣的開發量是有，但是主要的態樣有兩種，一個是高爾夫球場，一個住宅社區。因此，我們就有訂定《非都市土地高爾夫球場開發審議規範》、《非都市土地住宅社區開發審議規範》，雖然都沒有法律授權，但是它裡面都是比較屬於走開發許可制度，也就是把它一次就結合它的土地的變更。那時候其實《區域計畫法》授權只有用地的，bottom-up 就是大概是用地的，那分區通常都是所謂的通盤檢討時候，在我們頒布作業須知，制定非都市土地使用分區圖、編定各種使用地作業須知，在作 top-down 這一種、政府在操作的，一個是民間申請就是用地變更。所以，那個時候的開發許可制中比較沒有所謂分區變更的概念，只有用地變更。

但這一個內涵一直走，在民國 90 年代後，漸漸地配合著景氣的復甦，工業區的開發、其他產業區的開發態樣也都出來了。尤其工業區的開發動輒上百公頃。所以，產業復甦運作的情況下，大家認為可以將土地變更分兩種情況，漸漸的就開始加入了所謂的分區變更。而在開發許可制案件的流程中，土地若要採取分區變更跟用地變更，它可以選擇採取一次變更，或者分兩次變更，類似主要計畫跟細部計畫。譬如你面積大到一百公頃或者是屬於鄰避性的設施，那你可以分兩階段，像殯葬的等等，那這種的就有分區變更。規定的時候，我們也怕說你分區變了，很多都是在土地炒作。所以我們希望你真正要進場，用地跟分區一併來辦理；但是真正像大面積那麼大、上百公頃的，或者是鄰避性設施，他希望有一點試探性的，殯葬設施這種鄰避性設施這麼大、衝擊這麼大的，那我們大概給你兩階段的，第一階段告訴你可行性這部分，所以發展許可嚴格講是它的精神我們把它納進來，在適當的情形下再適用。但是分區、用地的這裏面它的許可內容它並不是真正去辦理異動登記，而是類似告訴你：我同意你進行變更。後半段的真正辦理用地變更的時候，再一併到土地登載部運作。

因此，開發許可制演變到後來，就比較像早期經建會講的發展許可制。所以分區、用地變更其實就是真正配合的是開發者、申請者它的意願。

強調土地使用下，使用許可制的誕生

民國 90 年代初期，國土計畫由林盛豐跟楊重信主導，他們認為《區域計畫法》太老舊了，在區域計畫框架下內容也很難突破。所以，那時候都有在談論是不是需要訂定一個《國土計畫法》或者是基本法等等。那在談的過程中，他們有所謂三大國土功能分區[34]，這裡面很重要的一個是國土要永續發展。尤其在民國 88 年九二一地震後，國土永續利用的概念與氛圍是很明確的，所以那時候是強調國土保育。但是當初也有提到內容說，有些地區還是要開發，類似開發許可的機制還是需要在這裡面。針對這個，我是比較挑剔的。我認為國土保育地區以永續利用為原則，但卻還強調開發許可制，這邏輯好像不太對。

陳繼鳴副署長還是組長時，有一次我們在辦公室討論。當時，大家感覺這用語好像有一點怪怪的。在國土保育地區執行開發許可制，這外界的思維會怎樣？雖然我們以前曾經有開發許可制，農地可以變、山坡地保育區也可以變，好像漫無目的地都可以來變更。既然我們都走到《國土計畫法》了，卻還在講開發許可，

[34] 民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，國土功能分區僅有三種，包含：國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區。

好像就不太對了。就在幾個臭皮匠腦力激盪下，包括，國土保育地區還是要使用，只是使用強度不會給他那麼高。城鄉發展地區的使用強度，可能會給他高一點；農業發展地區可能要看情況，要不要附條件或哪些比較不是優良農地地區可以來作釋出使用等等。所以強調的是土地使用，當下「使用許可」一詞就出現了。陳繼鳴組長當時也認為「使用許可」好像比較中性，就算是國土保育地區你也要使用啊，農業發展地區也要使用啊，哪怕海洋資源地區把它設國土，那也是要使用啊。

提供開發者單一窗口化的諮詢服務

我當初為了讓申請開發者有所謂「我到底可不可行」的那種發展許可，除了後半段有所謂的分區變更的這一個部分，其實有發展出一個諮詢服務，現在我們審議規範裡面還是有這個諮詢服務。以前是全部你都要去問，要問很多機關，譬如二十八個機關，那每個問下來，來來回回動輒幾個月，發這麼多文。現在只要單一窗口進來繳個費用，那我們就撒出去，而且我是用電子文書，馬上要查，有一定的期限，原則上大概十天左右，但有些像軍方它不能用電子文書，不能隨便這樣傳遞，所以可能會稍微慢一點。這樣服務的系統就讓你地雷可以避免掉。諮詢服務這個區塊就羅列一些項目，那你可以隨時來問我，我會回答你說你有沒有位在這些地區。

當初經建會講說國土綜合開發計畫或者是擬定的《國土綜合開發計畫法》，那時候也遇到內政部說希望走發展許可制，但是好像內政部都沒有按照這樣的大方向政策指示再作處理，所以我們那時候在民國 80 年代在處理所謂的發展許可制有個因應的方式。那時候因為《區域計畫法》修法在我這邊，我是承辦人，那非都市土地開發審議的規範，那時候我也是修正的承辦人，我們就想到一個方式，一方面回應經建會一直在呼籲的，要給開發者有一個知道說我可不可行的。所以那時候就有引入這個「諮詢服務」。那時候我的科長叫做連榮寬，剛好他在民國 85、86 年，他在臺灣土地金融季刊有發表一篇叫做臺灣地區的土地使用管制之探討。裡面他有將有一些環境敏感地應該禁建、限建的一些東西，他把它羅列說：你們開發要注意這一些。所以我們就以開發要注意的這一些，視同說如果我開發者你能告訴我哪裡是地雷，那其實我第一步我就把地雷排除在外了，景氣的復甦時候我就馬上可以進場。

一直執行下來，陳繼鳴副署長他也覺得，這種服務是大家都想要知道的，那不如把它單一窗口化，所以在大概在九零年代後期到一百年前後那左右，就開始在推單一窗口。這是現在單一窗口為什麼會有六十二種項目還是六十一種項目裡面，涉及二十八個機關，我們是以單一窗口。

Q：土地開發義務負擔建立的歷程？

國家發展會議指示辦理回饋制度的研究

經建會曾在民國 85 年 12 月召開國家發展會議，其中經濟發展組對於怎麼樣健全土地制度有一個議題，希望透過建立透明化、標準化、合理化與制度化的回饋制度來有效推動土地的變更申請許可制。

適逢民國 70 年代景氣上來，臺灣因為經濟活動比較頻繁，都市化的程度也不斷地提高，各種產業都有需求，大面積的開發開始慢慢出現。譬如那時候最多就是高爾夫球場、住宅社區以及工業、遊憩等等。當它需求增加，那它帶來土地變更的需要，同樣他提高土地的利用價值。那時候臺灣錢淹腳目，可是你那個開發的需求、公共設施的需求就會有，外部性也就會有。但是政府也一直在推出很多重大建設計畫，社會的需求你也在推出，你的財政就會不夠。不夠就會產生兩種情況，第一種，有人認為土地在謀利財團，第二種，財團是說，我有這個需要，要開發建設，對國家要貢獻，但是你政府的公共設施都沒有在配合我。那時候就開始，目的事業主管機關通常在沒有法律的授權，就要求業者負擔。但當時景氣很好，業者也都願意哦！這種情況後來也越來越普遍，都市計畫也是一樣，非都市土地使用管制規則，遊憩用地的變更、工商綜合區、倉儲的，也都要人家捐錢捐地。同時，還有談論《促進產業升級條例》、《農業發展條例》，或者是《森林法》要回饋金，有這麼多！我記得那時候還有最大、最可怕的是國營企業被外界要求敦親睦鄰的回饋金。所以那時候就也給我「項目好多」的感覺！

因此，在那場國家發展會議裡面，就要求我們建立一個土地開發義務負擔的制度。當時營建署的組長是郭年雄，這些回饋我們通常有個概念就是土地增值稅。所以要談土地開發義務這個部分，通常是從最早先土地增值稅的稅制不完全，因為那時候都是公告現值，不像現在有市價，所以才會希望有回饋，概念就是這樣萌芽的。另外，還有土地變更利得、暴利，另外還有一些農地開發，是不是會有排擠效果，也要有一些回饋，等等這些的概念。也因應民國 80 年代初期比較多的就是住宅社區、工業使用，遊憩使用，到了民國 80 年代中期包括工商綜合區、倉儲開始大量萌芽，這幾種是比較有具代表性的，最重要的是，經建會有一直在談所謂的大面積的開發制度的建立，所以那時候我們就分五大分組，制度組、住宅組、工業、工商、遊憩，並且分別找了五個學者，制度組是吳清輝，住宅組是馮正民，遊憩組是賴宗裕，工商組是楊松齡，工業組是林建元。此外，也需要有行政機關來陪同參與，所以我們就找來一堆行政機關來，以便這些學者在開會過

程可以提供實務執行的經驗。包括，主計處，財政部就有國產署、國庫署、賦稅署、經建會、衛生署、經濟部、地政處、住都處、市鄉規劃局、經濟部水資源局等等、還有地方政府，大家共同成立一個工作小組。

這個回饋制度的討論裡面有很多的期望，包括我們那時候不只是機關學者，還找業界，商總、工總來參加，那商總像楊天生，他說要把他明確化，他講說很好，但是他一直抱怨說我付出成本、負擔風險，那你們還要捐錢捐地、還不清楚，那是不是把他訂清楚？那學者專家都希望說我們在這個過程中，希望能夠比較科學化、數據化。

確立土地開發義務分為內部性負擔、外部性負擔、其他義務負擔

那到底開發是要捐錢捐地，是義務、是回饋、亦或是稅還是費，社會上還搞不清楚。但當時社會也有兩種氛圍，一種就是所謂的開發者說：你一頭牛給我剝好幾層皮，我本來已經承擔開發的風險、承擔開發的這個費用，那你還要我們捐地、捐錢？另一方面，有社會上道德的壓力，怎麼開發者都把最爛的給政府，那開發者就有在圖利。所以那時候在這種情況下，回饋建立這個制度就有多方的在激盪。那從學理上，第一個在談就是「稅」還是「費」?「稅」的部分，大家都認為土地增值稅那是很明確的，而至於稅制不公則是要從稅制裡面去處理，所以不要去碰。但其實還是有部分人主張，就是因為稅制不公，沒有辦法完全用稅去歸公，所以有不勞而獲的暴利，那變更的利得開發人就要回饋大家。但是大部分都是都是講「費」。包括，經建會有提到「開發義務」，他認為如果是回饋、是一種開發義務的話，「費」是比較首選。另外，那時候像賴宗裕、財主單位，主計、財主單位都希望講的是「費」。

那時候整合，大家很糾結。你一個基地的開發，一定有內部設施的需求，這是你開發者要負擔，這是內部的需求。第二個是開發區外的，例如聯外道路、或者造成外部影響的部分，那外部成本就要內部化，那時候大概這一部分概念都有。最麻煩的是第三個部份，前面兩個沒有辦法含括。例如，《農業發展條例》當時就曾在立法院討論修法納入回饋金。當時立法委員提到說，《農業發展條例》的回饋金是要你開發農地，那排擠我農民的生產，那我農民是弱勢，是不是應該要有一些費用，你開發的利得要回饋到這邊來？所以他認為他是一個回饋，這不是你內部設施或外部性影響的吸納而已。所以那時候各個分組在談，也有所謂的內部性公共設施、外部性影響，另外第三個叫做關聯費，linkage fee，那時候有這樣子的三種分類的概念出來。

在總結報告中也針對這三種負擔內容，界定它的方向。例如針對第三個部份，他認為會排擠既有使用者、霸佔既有的設施，讓他們沒有辦法完全使用。這個跟內部性設施，外部性影響就不太一樣，所以大家在界定這個部分的時候，就第三種的界定上來說，就會有比較多元的討論。後來，像農業委員會說這要回饋到那邊去啊；《森林法》第 48 條之那時候在修正的時候，森林很多在開發砍伐森林，那要不要挹注到林地的復育，出現造林基金.....。所以就在這一區塊也就開始有提到第三個區塊，在這樣情況下，大家比較有共識就三個區塊，內部性的公共設施負擔、外部影響的負擔，以及其他法令規定的義務負擔。

那我們其實當初比較沒有講到這麼清楚是第三個叫義務負擔。我們當初報給經建會的是建立透明化、標準化、合理化與制度化的回饋制度。去經建會的時候他說，依照水資源會議的結論，建議改為建立土地開發義務制度方案。民國 88 年 4 月核下來，叫做〈建立土地開發義務制度方案〉。所以純粹強調這種土地開發是你必須要負擔，內部性設施的義務、外部性影響的義務。還有一個裡面是排擠效果，或者是說哪怕你說這個相關法令，你必須要針對這個排擠效果，或者回饋到發展受限地區、農地，那這裡面有所謂維護山水資源的永續發展的，那也有土地開發後的維護管理的需要，等等這些因素歸類在第三個部份。

建立土地開發義務負擔機制後，降低了社會抱怨

自從有這樣規定以後，立委來找我們的次數就大幅下降。他們知道的開發成本到哪裡，計算出來要付到多少成本，可以負擔就進場，不能負擔就觀望或者是退場。所以他要的是一個明確、可預見性，而不要到時候要申請開發的時候，先告訴我說要繳多少錢。當我事先知道的話，我自己會衡量我的能耐，這樣的話個開發的義務很明確，那社會上的抱怨就降低。

「其他義務負擔」影響區域計畫法與各目的事業法規修法

那第三部分後來執行也偏向於以我們這個開發義務負擔方案列出的很多項法規，要去檢討。包括，促《進產業升級條例》，或者是《農業發展條例》，或是《森林法》等等。所以那時候各目的事業法中的回饋金就是有這樣的一個氛圍下而產生。有一些計算，譬如說多少、要怎麼樣弄，所以這些也比較明確。

那同樣的，在這個制度在走的情況下，《區域計畫法》也在修法，他比較著重到所謂的外部性影響、開發影響費，所以民國 89 年 1 月《區域計畫法》修法的時候，《區域計畫法》第 15 條第 3 項[35]，這裡面就有開發影響費，就是將外部

[35] 區域計畫法第 15 條第 3 項：

性影響要內部化。

具有特別公課的特性的影響費與國土保育費

在民國 86 年 5 月 9 號，有一個第 426 號的大法官會議解釋。空氣污染防制費中的收費辦法裡面的空污費收取被挑戰了。那大法官解釋，它是所謂的特別公課。我們在一開始的討論根本沒有去注意，那是在民國 87、88 年那時候，這個方案大概也報行政院了，那我們《區域計畫法》修法也陸續往院裡面在送，但是在這個過程中，我記得有一次在跟法規會的洪素慧執行秘書，她那時候是組長，我們兩個在電話中討論，到底是稅還是費？因為她是法律背景，他說：有一個地方你可以參考，現在才出爐沒多久，第 426 號大法官會議解釋，那個所謂的特別公課，你可以思考看你們搞不好適用，他是專款專用、有特定的，跟稅是通案性的，全部、全體的是不一樣，那你看看那個好像有雷同的性質。

掛斷這個電話以後，剛好賴宗裕電話來，剛好也是要問他開發影響費這個委託他的事情。那時候我就跟他講：你如果在研究，其實特別公課你可以考量這部分。後來他研究以後，果然他就用了。以前他強調的是所謂的費，因為那時候就只有稅跟費的選項、或者開發義務，那後來就把它界定說，開發影響費(影響費) 是屬於特別公課。

國土保育費到底師出有沒有名？起初，我自己給自己的想法說，只有外部性負擔才是特別公課。那後來又來一個國土保育費。我後來我自己思考一下，內部性不是，外部性不是，那國土保育費顯然就是屬於第三部分。那有沒有重複課取的問題？這麼多的、扒了幾層皮，不要讓我民國 80 年代努力的東西，在民國 100 年左右又給他復甦！當初張育珍她有去分析，它指出：我國特別公課大概有三種狀況，(一種是) 基於特殊的籌措資金的目的而課徵的特別公課，另外一種是基於履行特定法定義務而課徵的特別公課，第三種是環境使用的公課。我的開發影響費特別公課是屬於一個外部性影響內部化，它是一個特定的義務、你要去負擔。那我國土保育費算是什麼？我在想是不是有比較像環境使用的公課、噪音者公課這一種的？就是說你是環境使用的一個補償，基於平衡環境使用者相關於未使用

「申請開發者依第十五條之一第一項第二款規定取得區域計畫擬定機關許可後，辦理分區或用地變更前，應將開發區內之公共設施用地完成分割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) 政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之。前項開發影響費之收費範圍、標準及其他相關事項，由中央主管機關定之。第一項開發影響費得成立基金；其收支保管及運用辦法，由直轄市、縣 (市) 主管機關定之。第一項開發影響費之徵收，於都市土地準用之。」

者所取得優勢加以課徵，或是對環境財的污染與消耗行為的平衡。因為我覺得至少學理上好像有這樣的空間存在，所以我們才會主張開發影響費跟國土保育費，同樣都是特別公課，但這兩個特別公課的屬性是不太相同。但在一般的歸納的學理上跟課徵的原因上，好像學者或者是有一些專業人員他也提出這樣的看法，好像印證這一部分也有可立足之地。

Q：國土計畫法的展望為何？

釐清損害/損失/補償/賠償之內涵

民國 91 年，經建會報行政院院會通過〈限制發展地區救助、回饋、補償處理原則〉。這個我覺得不錯，當初我們在談國土法，我常常在引用這個，他是將限制發展地區分成三類，災害性限制發展地區、公益性還有嫌惡性，這三大的分類。那他也把限制發展地區，有分救助、回饋、補償的原因寫得很清楚。對災害的是採取救助，以事後的救助為原則，依《災害防救法》相關規定來辦理。那第二種對於特定的個別公益提供者，它的損失的大小或付出成本的大小給予適當的補償，也就是所謂的特別犧牲的補償、損失補償。第三個就是對於非法律確定之非特定供應提供者，嫌惡性設施或者土地使用受影響的，由政府協助興建公共設施，提供居民的公共福利或優先僱用一定比例等等來協助這些居民，這一種的不是以金錢補助的，大概就是所謂的這個回饋。這三個他財源籌措有使用者付費跟受益者付費為原則等等這些。

那為什麼我會很在意這個，因為我常常在思考的一個就是說，我們如果造成人民的損失，那你應該要所謂的補償，那你損害就要有賠償，損害是賠償，損失是補償，那基於憲法保障弱勢的你應該要給予回饋，那回饋的我就不一定要給錢。那另外一個就是說，這個災害發生、災害救助的部分，就是災害發生的時候，我必須即時的去處理，這種的他的思維用詞應該是要有比較明確的精準到位。《國土計畫法》當初在用詞就差一個字。第 32 條[36]用到損害，不是損失。但其實國土

[36] 《國土計畫法》第三十二條：

「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。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三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，得為區域計畫實施前之使用、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

計畫法想要講的不是損害，應該是要講損失。損失才講補償，損害是要國家賠償，是賠償的概念。那個精準到位，會對我們在釐清這些觀念，哪一種屬於救助，哪一種屬於回饋，哪一種屬於補償，哪一種屬於賠償。我覺得行政機關如果在用詞上這樣的清楚的話，而且那一些是限制發展地區要做的，這樣的話應該在運作上，我會覺得會比較有歸於統一的那種感覺，歸於、訂於一尊的那種感覺。

雖然這個是屬於經建會的內容，但是我覺得這一部分對於我們未來在各種的立法過程，就像《工廠管理輔導法》，到底你的屬性是屬於什麼？你學理的屬性跟你在這個裡面的屬性是什麼？你要講清楚。土地使用就有所謂限制發展，那限制發展地區我要採取的措施是什麼？哪一種是叫做救助？哪一種叫做回饋？哪一種叫做補償？不要把這三種混在一起，常常會混在一起的時候，你就變成，我其實是基於災害發生的，我給你救助，結果變成我好像是要補償給你，這個就有一點沒有辦法對焦，所以你在計算的時候，或者是在提對策時候，就不一定是很清楚能夠對焦。

當時國土法在談論的過程，我會說：欸，經建會不是有這個嗎？但是後來我就覺得很遺憾的是 32 條那個損害，其實應該是損失啊！就有那個外界的用語應該比較精準，叫損失吧。至於說國土法，剛才講的因為我對這個比較有興趣，所以這個我會覺得說，如果這一部分可以更清楚的話，其實我們在做這個不論是義務啦，或者是回饋啦，應該會比較清楚的交代。

用地與彈性調整的可能

《國土計畫法》參考《區域計畫法》時代的經驗，我們想要有四大功能分區不能再變來變去。那其實當初提出來的使用地，我們是認為用地是可以來變的，在功能分區分類下，用地能夠讓它適度的彈性調整，在他們規模已經在孫悟空的緊箍咒之下已經將它框住，所以下面如果我們能夠有一些彈性使用、彈性的變動，不盡然不適宜。但現在我們是功能分區分類為主，再來就變成使用項目，中間又 LOSE 掉這個用地。

我們內部端出來到行政院再到立法院之前，我們是認為用地是可以變的，可是文字沒有那麼的精準到位，到後來研究結果，陳立夫或者是戴秀雄告訴我們，你不能用地不能變，條文之間的關連性除了通盤檢討，或者是基於這個價差去調整保育的用地，你不能變。哇！傻眼了，我們當初想要有用地變更的機制落空。但是後來一路這樣走來，本來我是一直希望這部分是不是去修法、可以更健全。

關定之。」

那到底直接功能分區分類下直接跳到使用項目，那使用項目母法講使用項目，可是又沒講容許使用項目，到底使用項目的屬性是什麼？同樣的，這樣造成所謂這個使用項目，就有所謂的他做出處分是屬於羈束處分、還是裁量處分？那能不能附條件等等的，這過程都會有不同的結果，這一些跟我當初的想像不見得相同。

修法應該基於實務經驗的操作

從上一次的修法你可以看到，稍微要動幾個文字，那都是放大鏡在放大，所以你要修相關的內容，除非你實務執行已經很明確告訴我這個的需求很大，否則現在都還沒有推，要修這些內容，都是你自己的想像。在還沒有跟外界直接執行的實戰，在立法院都不太可能接受挑戰。為什麼 109 年 4 月修法時立法院會通過？最大的讓步就是年期啦。為什麼？你面臨直轄市、縣市國土計畫就是出不來，就是實戰後，功能分區劃下去一翻兩瞪眼你家變成國土保育地區，這就會有爭議所以擬訂的時間點要更長，這個蠻說服人。那其他要動就不太容易了。

所以在這種情況下，我是覺得現階段有很多的是以前沒有實戰經驗的，應該要去檢視。其實每個人見解都不盡相同，但是我覺得實務執行以後，如果有不妥適的部分，可以用實務來告訴我們哪些應該要去修正，不要放著這個法。那我覺得，如果實務執行覺得這件衣服不太合身，那用實務來告訴我，哪些我必須需要去動。那也許實務執行以後覺得這個還 OK，那顯現我當初是多慮的，也許我還留在舊時代、舊思維，這個是可以被印證的。也就是說，你需要摒棄掉嘛，不然為什麼要摒棄《區域計畫法》、走到國土法，就《區域計畫法》這套衣服，唐裝已經很難去改了，所以要國土法。那同樣我是在《區域計畫法》那個末代皇帝那個時代的，也許這個時代的視野是應該要不同，那我是被規制或制約的。因為我的實務經驗告訴我，所以這部份也許就必須要真的要往這邊走，這邊如果走出來是可以的，那其實是可以接受的。這個是也許我覺得實務經驗是未來是最重要的，我比較覺得這一部分可能是應該要注重，再回頭過來、你有必要就再來修，不要只是想像的，因為我們想像的在立法院很難接受挑戰。

第四節　林盛豐監察委員



監察院監察委員

林盛豐

經歷：

曾任行政院政務委員、行政院國土規劃推動委員會召集人

學歷：

美國加州柏克萊大學建築博士、美國明尼蘇達大學建築研究所、國立政治大學新聞學碩士

Q：研擬國土計畫法的動機

當年我們之所以會提國土規劃有兩個背景，第一，當時的社會氛圍，許多人認為看到什麼問題就覺得是沒有做國土規劃造成的。農業出問題，是沒有做國土規劃造成的、淹水也是沒有國土規劃造成的。我時任政務委員[37]，是行政院國土規劃推動小組以及永續發展委員會國土組的召集人，很清楚的知道，有許多狀況，其實是部門計劃的問題。國土規劃不可能解決當時社會期待解決的諸多問題。另一個背景是游錫堃院長的囑咐。游院長擔任宜蘭縣長時，深度參與了由新加坡團隊主導的宜蘭縣總體規劃。那是一次非常專業的區域規劃，引入了許多台灣區域規劃前所未有的專業理念與規劃技術。這次經驗讓游院長體會到台灣國土規劃的重要性。游院長初任行政院長，任命我為政務委員，便交代要儘速推動國土法與

[37] 林盛豐監察委員曾於民國 93 年至 97 年間擔任行政院政務委員。

景觀法。這是啟動國土法立法的主因之一。

全世界能做國土規劃的國家不多，做國土規劃的國家不能太大，若國土面積太大就只能做區域規劃。像荷蘭這樣的小國家就能做出非常細膩的國土規劃。臺灣在沒有做國土規劃之前，也有區域計畫，有各種非都市地區的土地使用管制。很多人對國土規劃的想像比較接近非都市土地使用管制的全國進階版。荷蘭或新加坡的國土規劃，絕對不只是土地使用管制。

台灣原來的非都市土地使用管制欠缺的是一種 infrastructure（基礎建設）跟 land use（土地使用）的整合性積極規劃。台灣原來的區域規劃空間感非常薄弱，只是依現況編定的土地使用管制，並沒有規劃企圖。積極的國土規劃，當然不只是像都市計畫那種圖管而已，而是有空間、有景觀、有規劃、有設計，以圖面為主的 planning 與 design。

荷蘭的經驗非常值得我們參考，他們有部門及整體國土規劃願景的 diagram。規劃專業者都非常了解這些願景 diagram 的重要內容。參考國土規劃的專業者都知道高鐵、公路的路網、保護區、農業區、水利建設、防災設施、高科技工業區節點、都會區、海港、空港等等的配置，以及其決策理由。國土願景圖包括一張主圖，以及七、八張附圖。這些圖公布周知，幾年修正一次，各種團體可以通過這些圖表達意見。所謂參與就是以這些圖及許多解說的出版物為基礎達成的。如果沒有這個圖的話，國土規劃就無從參與起。

Q：《國土綜合發展計畫法》與《國土計畫法》之差異？

內政部營建署與國發會（經建會）角色定位不同

《國土綜合開發計畫》其實可以說是國家發展策略，是國發會（經建會）的職責。內政部是做空間規劃設計跟整合的機關，所以兩者的角色定位非常清楚，有本質上的不同。

舉個例子，你現在看到有一棟空房子，空房子就好像是我們臺灣的國土。國發會就是決定要如何運用這空房子的老闆；決定要開咖啡廳或牛肉麵店。決定之後，就找營建署做室內設計。營建署就會再找做空調、油漆、木工，還有各種設備廠商，這些工種就是各部門計畫的負責人。而營建署負責整合。

國發會是負責決定要開什麼店、以及這個店的定位。營建署在國發會的指導原則之下，收集各部門計畫，指出矛盾之處，要求調整，最後整合成一個國土方案。

《國土綜合發展計畫法》就是國土綜合開發的法律基礎，很像是日本過去的國土綜合開發計畫(現在的國土形成計畫)。內容上，你可以看到西部創新發展軸、中央山脈保育軸、東部優質生活產業軸，劃幾個 diagram 就結束了。空間部分非常薄弱，部門計畫的內容討論較多，但多為文字論述。《國土計畫法（草案）》則開始重視空間規劃，要把 Spatial planning and design 這個概念帶進來，積極推動規劃觀念與圖面思考。

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。這些期待，在目前第一版的國土規劃，還不夠落實，營建署也積極在補強這個面向，這是需要長期專業能力的累積。

部門計畫的重要性

政府重要的部門要提出部門計畫，交通部門、農業部門、水利部門、產發部門等等都要提出部門計劃。國土規劃過程中，到底哪幾個單位要提出部門計畫是一個很關鍵的決定。農業部門，要提出全國永久耕地面積的需求，各縣市重要的農業區以及農業的 infrastructure。水庫是水利部門的 infrastructure！重點是，過了十年、二十年哪些水庫會不能用？那替代的水源是什麼？ 這都是水利部門計畫需要處理的課題。

交通部門尤其重要，國土計畫的骨幹是全國的交通網絡。若沒有宏觀的國土規劃與縣市的國土規劃，高鐵是否向屏東延伸，向宜蘭延伸，車站設在哪裡，就會陷入政治攻防，而無法在國土規劃階段，在透明分享的資訊之下，獲得充分的專業討論。

部門計畫的操作重點

做國土規劃最關鍵的決策是什麼？就是全國重要的 land use 跟 infrastructure 的掌握與決策。各個部門在全國及縣市國土層次要表達出各部門的 land use 及 infrastructure 的需求及空間配置，而且一定要有一套 SOP 來決定哪些項目在全國以及縣市層級需要被清楚的表達。

當有人問空間專業者產業發展的問題的時候，空間專業者應該回答：「對不起，我們沒有答案，請把你們的產業部門有什麼 land use、infrastructure 的需求，告訴我們。」從某個角度而言，國土規劃的空間專業只是進行疊圖，發現問題。問題解決之後，再進行空間整合。例如，產發部門講完需求後，交通部門、水利部門、能源部門都需要配套調整修正，空間部門就在部門衝突點整合完之後，再回來進一步進行空間規劃與設計。 例如農地上的違章工廠，是縣市建築管理部門的執行問題，而不是國土空間規劃的問題。

如何解決部門與部門間的矛盾

各部門提出部門計畫是國土計畫的第一步而已，第二步是所有部門的疊圖，那才是規畫的深水區。當能源部門說：我們需要海上風場，部門計畫跟部門計畫間就要疊圖檢討。不然風場在這裡，政府也准了，後來有一天桃園機場說：「這樣不行，影響飛航安全！」這時候就會產生很多廠商的求償問題。如果部門計畫有相互疊圖，這樣的事情就不會發生。

國土計畫與部門計畫，常會遇到所謂的黑天鵝，無法預期的全球性、區域性的大變動，譬如中美對抗、Covid-19 大流行，忽然許多台商紛紛回臺灣投資，需要大量土地。當農地管得太嚴的時候，台商拿不到地，就被迫轉到越南去投資！又譬如說國際資訊大廠說要來臺灣投資、台積電要到南部設廠，可以提供上萬個就業機會，投資上千億。這時候到底說：「對不起，我們臺灣沒這個土地、我們電也不夠，所以請另找機會。」還是說：「我們會調整部門計畫國土規劃，歡迎投資！」這就是國發會思考大局必須做的政治決定，所以部門計畫的土地使用要是沒有一些的彈性也是不行的，有時局勢的變動太大、太快了，不得不因應！

產業部門要在某一地區做一個超級大工業區，需要大量的水電供應，會擠壓到農業用水。雖然農業的產值比工業部門少很多，但是農業除了產值以外還有很多其他的永續的價值，如生態、景觀、農村的文化等等這一類課題的折衝與平衡，應該在規劃階段疊圖的時候就要掌握、處理。當然，做國土規劃的專業者也會堅持很多價值觀。草擬《國土計畫法》時就已宣示，是向永續發展、環境保護傾斜的一部法律。但有時候也不能太浪漫。不給開發留下一些空間，整個國家經濟會一蹶不振也是有可能的。

縣市國土計畫

縣市國土計畫是縣市政府自己提的，所以一定會有因地制宜的想法。《國土計畫法》提出之前，臺灣還是有《區域計畫法》、《非都土地使用管制規則》，很

多的保護區、國家公園、農業用地，全都被相關法律所規管。開發者或許可以慢慢的蠶食鯨吞，但是休想要有一天睡覺起來之後，家裡那塊田變成住宅用地。營建署在那裡把關，相當嚴格。雖然沒有國土法，還是有很多 zoning 的法令，不同單位都在管，只是管得很複雜。

縣市國土計畫最難草擬的是產業部門計畫。地方政府首長會有發展產業的壓力，但卻也常有天馬行空的提案。我擔任政委時也常常會審到類似的提案。譬如某縣市要規畫很大的工業區。但也有地方的陳情，說這是炒地皮。這是我常問的一個很簡單的問題：「有沒有廠商排隊要進入那工業區？」有的提案根本沒人排隊等土地。縣長說：「對不起，問這問題就是沒有遠見，不但沒有遠見，而且限制住我們未來發展的可能性。我們劃下去提供各種條件人家自動會來！」我當然不相信這種供應一定可以創造需求的說法。另外一個問題是，很多環保人士都說，工業區有許多閒置土地，為什麼要開闢新的？開闢新的土地可以炒作，舊的土地被土地成本墊高價錢。所有廠商都不願進入，而轉去買一塊農地做違規工廠。長年來我們的規劃跟現實脫節，地方政府、中央政府、工業局、環保人士與許多產業界的隱形冠軍加在一起，我們這一群社會菁英與官僚體系造成共業，糾纏在一起。

國土法還是有一個目的，是讓這管理系統變得簡單、易懂，易管理、易被 monitor。當地方政府提出各種新的地方自治的想像，若經過國土法各部門的檢討，因為有透明、公開的而易於了解掌握的土地使用管理資訊與參與討論的程序資訊，將可以有較理性的討論空間。

Q：民國 93 年《國土計畫法》中重要架構與討論？

國土功能分區制度

國土功能分區就是台灣歷史悠久的 zoning 概念的國土計畫版。參與國土計畫法草擬的諮詢委員，有很多位對 zoning 的理論與實務，都非常熟悉。台灣的非都市土地使用管制，都是以土地使用功能分區的概念去落實管理。

台灣既有的非都市土地使用管制兩大問題

問題一: 一塊土地的管理單位多、規定繁複，甚至單一塊土地，有十幾個單位管理，各有各的規定。而實際上，是沒人管。

國土法的版本大幅度簡化了管理單位及管理的內容。我離開行政院之後，因為有些委員認為功能區分太過簡化、不能控制真實的土地使用，所以他們又加上的一些較細的規定。但我其實是相信簡化的必要性。

問題二: 公私部門，為了開發，提出個案變更，因而破壞整體架構與管制目的。

討論國土功能分區時，楊重信教授的意見有很大的影響。他認為國土計畫最重要的功能之一就是避免開發者透過個案變更，而將土地蠶食鯨吞。他構築了各種防線來防堵個案變更。以前的區域計畫透過開發許可的審議制度，避免浮濫的開發，但確實一直有被突破的案例。楊重信的認知就是國土功能區分，一旦劃設了就不准變更。在整個立法過程中，他是一貫堅持此一立場。

海洋、海岸議題的納入

邱文彥委員，當時是唯一一位擔任國土法諮詢委員的海洋學者。一開始其實我們完全陸地思考，在他的一再訴求下，我們才逐漸納入海域的思考。無可諱言，在他一再呼籲之前，因為土地問題都處理不完，海域差點就被忽略了。海洋、海岸的議題，台灣確實需要補做很多的功課，因為基本資料相當欠缺。

Q《國土計畫法》與《國土復育條例》間的討論？

立法院及民間團體不認同國土復育條例的使用限制

我跟張景森對國土規劃是兩條不同路線，他是開發派、務實派，我是浪漫派。他對於藍圖式國土規劃很不認同，認為國土規劃不必做那麼細，而是災害地區，或者國土脆弱地區做國土復育計畫就可以了，因為簡單明瞭。他提議將台灣的山坡地，依據海拔高度，畫為不同程度的保護區。到一定高度以上，就全面禁止開發。這個《國土復育條例》在立法院引起軒然大波。雖然原提案在大原則之下，有很多例外許可，但對很多高海拔地區的農業、觀光業，還是造成很大的心理威脅。而環保團體也不認同以海拔高度作為管制標準的作法[38]。

[38] 《國土復育條例 (草案)》第七條規定 :「高海拔山區除有下列各款情形之一，並經中央目的事

《國土計畫法》處理國土復育的內容

《國土計畫法》在草擬階段，就宣示是向國土保育傾斜的一部國土計畫法，在草擬階段，就廣納環保團體的意見。《國土計畫法》送進立法院後，有一些環保傾向的立委就一直鍥而不捨的推動。而張景森推動的《國土復育條例》的精神，拿掉剛性的海拔高度標準，而以敏感或受災程度為標準，可將生態敏感地區或受災害地區劃成國土復育地區。劃入國土復育地區之後，就有資源可以進行細膩的規劃與復育做為，如此立委與環保團體都改為支持。後來《國土計畫法》就納入了國土復育條例的一些核心概念。在國土法立法通過前，這樣的概念也轉換成行政作為，例如莫拉克風災之後，那些受災的區域被劃成特定區域，在國土法還沒完成立法前就先透過當下的區域計畫檢討調整，也對國土復育發生了很正面的效果。

Q：對《國土計畫法》的展望？

Spatial planning 的重要性

spatial planning 是我們當時國土法立法時的初衷，有濃厚的空間規劃 spatial design（空間設計）或 spatial planning（空間規劃） 的色彩。但是後來我離開行政院之後，空間規劃，圖面規劃就又不被強調，慢慢滑回地政系統的作業文化，也就是對 land use control（土地使用管制） 的重視。這個 land use control 的傳統，與 spatial planning 的傳統，有很本質上的不同。新加坡團隊在參與宜蘭縣整體規劃時，spatial planning 的色彩非常濃厚，所有的討論、觀點，一定要落到圖面。他們畫圖的傳統，紀律性很深厚，畫出的圖面非常有空間感與說服力。而台灣的專業者，只能提出厚厚的文字說明與 zoning 的圖。完全缺乏以圖面表達空間配置、空間品質、空間美學的專業傳統，也缺乏透過 spatial planning，解決空間問題的專業能力.。

目前國土規劃的版本，還是以文字論述，訂定準則為主，提出部門計畫的內容。其精確度或者是意見表達，比較像法律文件，空間感仍然薄弱。

各部門計畫在共同的基本圖上，表達出該部門必要的土地使用及基礎建設的需求。然後透過疊圖，調整之後，形成一張最後的綜合願景圖，在這過程中，各部門關心的議題，部門間的歧議，都得以呈現，也獲得調整的機會，然後獲得最

業主管機關許可者外，禁止各項新開發，既有建物、設施應限期拆除：...」另，第九條規定：「中海拔山區禁止新農耕及其他各項新開發...。」

後的共識。這是理想的部門計畫間的協調與整合的操作方法。

產生關鍵數字（Important numbers）與技術報告（technical report）

做一個部門計畫之前，必須對該部門的一些重大課題，完成一系列的technical report。交通部的部門計畫應包括：全國高鐵路網的規劃、台鐵路網的規劃、各地區的地區路網、捷運、輕軌、航空站、港口的規劃、偏遠地區的公共交通的解決方案等等的技術報告。沒有這些 technical report，是做不出有品質的部門計畫。

每一個技術報告裡，都會出現一些「important numbers」，一些重要的指標型的數字。能源部門，需要交代各種能源的長期需求，各個階段的能源配比，對應的土地使用面積，基礎設施的需求及空間配置。水資源部門也一樣。在每一個次區域，都會出現很多關鍵數字，常常是該特定課題的承載極限值。所有的planning 都要檢驗是不是能夠通過這些關鍵數字。在第一版的國土規劃發生的一個關鍵數字的爭議，就是台灣應保留的永久耕地面積是多少，以及如何分派到各縣市？　　當那天政府及民眾在國土規劃過程中都關注起這些數字，並在不同立場爭議中做出決定，大家共同面對，那國土計畫才得以發揮其功能。

缺席的鄉村地區規劃

國土規劃顯然不是關於都市計畫。因為《國土計畫法》裡面就明文規定都市計畫只會有局部的更動，原則上是會接受整個既有的都市計畫系統。所以國土規劃大部分的課題是關於非都市土地。簡單來說，是全國鄉村地區的全面審視與規劃。

台灣的鄉村非常低度規劃。到其他國家的鄉村地區，眼睛會亮起來。我出國拍「農村的遠見」紀錄片，看到的鄉村都美得不得了。各國都有鄉村規劃，不會是現況編定。而我們臺灣的鄉村是沒有規劃的，所以引入鄉村規劃變成一個非常關鍵的事情。做一個地方的國土規劃第一步是什麼？就是把那些生態及地理的重點地區全部都劃定，包括國家公園、海岸、地質、地理景觀、河川等等；第二步，把農業的永久耕地也劃設出來；第三步才檢討佈署城鄉發展區及交通網路系統；最後，把鄉村裡面的聚落，居住的地區與必要的生活及農產業基礎設施進行規劃配置。

臺灣只重視都市計畫，而且都市計畫在一個縣裡面也像是一塊塊貼布，沒有整體的空間觀。國土法實施之前，其實大家都在都市計畫與非都市土地使用管制

這兩個互不統屬的系統下運作。我們立法時的共識，就是要把這兩個系統整合成一個系統叫國土規劃。國土規劃，要從現況土地使用管制轉成積極的空間規劃！

鄉村地區整體規劃的推行

鄉鄉村規劃在國土計畫法裡面雖然沒有落款，但是既然要做縣市國土計畫就勢必要做鄉村規劃，若只是將現況土地使用通通轉軌成新的 zoning，然後將很多規定管得更嚴，所有的個案變更都不准，這就不是鄉村規畫的初衷了。

每一個鄉村應該因應其人口、產業、生態、地理等等條件的特殊性，配合地方創生的概念，形成一個願景，再提出相對應的 land use 跟 infrastructure 的需求，納入縣市國土規劃。

現在營建署有三個示範的鄉鎮規劃[39]，委託了非常優秀的規劃團隊各自蹲點進行規劃。這是在國土計畫法框架下的鄉村規劃。這三個規劃會包括道路系統、水圳系統、聚落、學校的空間通檢與配置。鄉村地區的公共設施一定會變好，也會納入進步的景觀以及生態觀點。鄉村人口一定會老化，所以配套的公共設施也會轉變。還會引進與農業區相容的新形態產業活動。我們應該參考國外歷史悠久的 rural/countryside planning，整合鄉村創生的理念，積極推動鄉村規劃。

推動鄉村規劃會遭遇到什麼困難？遭遇到困難永遠是一樣的，都市計畫也是一樣。就是公共設施的土地要徵收嗎？要重劃嗎？但是，很多社造團體在推動鄉村規劃時，他也能透過很有創意的策略處理土地問題。

在沒有國土法的時候，我們其實也可以做出漂亮的鄉村聚落。譬如，池上，通過社區總體營造，也成功經營出一個美好的鄉村區域。透過農委會推動的金牌農村競賽，我就發現許多非常有魅力的鄉村聚落。有了縣市國土規劃的框架，台灣的鄉村地區將會進入空間規劃者的視野，而受到重視，以及資源的挹注。我個人非常期待透過國土規劃的推動，台灣可以展開一個鄉村地區整體規劃的新時代。

[39] 內政部營建署於 108 年度委託辦理「鄉村地區整體規劃示範案例實作與推動策略委託專業服務案」，以高雄市美濃區（城鄉潮間帶有限公司、台灣城鄉發展學會）、宜蘭縣壯圍鄉（城鄉潮間帶有限公司、台灣城鄉發展學會）及雲林縣古坑鄉（成功大學），三個鄉村地區作為示範地區。

第五節　林慈玲前次長



內政部前常務次長

林慈玲

經歷：

曾任內政部常務次長、行政院第一組副組長

學歷：

國立政治大學政治學系政府與公共事務碩士

Q：在臺灣《國土計畫法》的推動歷程，您的參與經驗？

我在公務期間的話，有一段時間是在行政院服務，那一段時間剛好是《國土綜合發展計畫法》在民國 88 年報到行政院，當時我是行政院第一組的副組長，這個法案報到行政院後是由吳容明政務委員來審查。我自己接下來跟這個法的關係是在民國 98 年的 9 月底，到內政部擔任常務次長，其實我以前長時間在內政部服務，但是那一段時間有到其他單位去服務，後來再回來。我印象最深刻的是我還沒有到內政部來報到的時候，就一直有人打電話給我的秘書，要確認我的行程，因為那時候就是 10 月 1 號開始要辦《國土計畫法》的分區座談會，然後內政部需要一個長官去開會。文弘[40]那時候是科長，就一直跟我辦公室聯絡，所以我在還沒正式上班的時候，就敲定了《國土計畫法》的座談會，那三個座談會我也都有全程參與，所以一下子又把這些東西串接回來。那接下來的話，其實在整個《國土計畫法》的過程，有幫營建署做了一些溝通協調聯繫的工作。

[40] 現為內政部營建署城鄉發展分署　廖文弘副署長。

因為他們後來覺得，那時候組長是繼鳴[41]，他覺得說，咦，好像有個次長應該可以給他運用運用。因為在《國土計畫法》的相關的過程，包括農地的問題、工業區土地的問題等，事實上都涉及跨部會的協調。就以營建署的位階要去跟跨部會協調，其實有時候都很困難。有時候來開會了談一談回去又沒有辦法有結論，所以後來我是覺得我們同仁的認真跟積極一直是我非常欣賞的，他們會自己知道問題在哪裡，然後他們會自己來找長官說：「你是不是可以來幫我的忙？」那就幫他們做了很多溝通協調，甚至跨部會的整合，在會議的過程裡頭如果他們需要我幫忙主持的我就幫他開會。《國土計畫法》在行政院審查的時候大概也都是我去推，那時候的感覺很深刻，我在內政部開了這麼多會，不都講好了嗎？怎麼到行政院去每一個都很多意見，那我們還是要一一去跟他們做說明、溝通，最後在行政院院長跟我把他弄完成，然後送到立法院。

Q：國土規劃體系之政策討論過程

《國土綜合發展計畫法(草案)》報到行政院後是由吳容明政務委員來審查，他對這個業務算很熟悉，但是法案他就覺得有點混亂，就找了內政部來報告、開會，那時候吳容明政委特別提到說，這個法以後跟《都市計畫法》還有非都市土地使用管理的相關規定，是不是應該要更釐清？它到底會不會競合、重疊？那也提到說，在這樣的趨勢下，非都市土地的部分，《城鄉計畫法》與《區域計畫法》的關係到底是怎麼樣？他就覺得說這些問題要再想清楚，所以就把他退回來，叫內政部想清楚再送。

在吳容明政委的意見以後，內政部更仔細的去檢討都市計畫跟非都市土地，包括《區域計畫法》的各種重疊，或者到底是要單一化還是要互相是可以互補。所以後來的結論就是認為說，應該維持所謂的都市計畫體系，然後非都市土地管理的話，在整個管理裡面以後的組織架構一元化。那這樣子非都市土地跟都市計畫的土地使用管制，在不同單位可能他們的觀念跟審核的程序跟標準會不同？然後如果要從另訂一個新的東西的話，包括土地的丈量等非常的複雜，整個社會要不要再重新去忍受這樣子的一個不安的過程，所以就決定不續訂《城鄉計畫法》，然後以後《區域計畫法》就要廢掉，非都市土地的使用管制就併到《國土綜合發展計畫法》裡頭。我們《都市計畫法》還是承認他的架構，但是要接受《國土綜合發展計畫法》上位的指導，而且如果跟《國土綜合發展計畫法》有不一樣，《都市計畫法》還可以限期叫它做檢討修正。這樣子的架構定調後，對後面這個法的

[41] 現為內政部營建署　陳繼鳴副署長。

內涵其實就更清楚了，還包括說以後涉及到我們的組織架構等，像內政部營建署跟地政司有些業務是要做交托的。

Q：《國土計畫法》法案主管機關之討論

營建署於部會協調下的困境

從我在主持不同的會議，當然不只是部會之間的會議，而是說包括對民意代表到地方的座談，包括在立法院審查的過程裡頭，很多人都覺得因為他的面向很大，是非常跨部會的，所以會質疑說：內政部能夠做這件事情嗎？那我們內政部回到當年（民國 84 年），也是受命來訂所謂的經建會提出來的《國土綜合開發計畫法》，長官叫我們要做我們就做，我們盡全力去做。那我們自己也覺得說我們在區域計畫的架構下的話，我們也可以繼續再做些努力，能夠把這個國土的管理做得更好，但是在這個過程裡頭，部會的協調確實是相當困難。

院會的質疑與討論

民國 102 年陳振川當政務委員的時候，這個法案報到行政院的時候，我們在行政院審查開始的時候，在大體討論的時候很多人就覺得說：你內政部的怎麼？部會之間，也有單位提出說：內政部到底能不能做的來這件事情？當時我是非常的生氣，我們也知道說我們做這件事情很辛苦，但是你們不做啊，你們自己不想管，然後就要我們來做，那我們是全力以赴，你沒有支持還給我們很多的挑戰。所以陳振川政委為了主管機關這件事情就開了兩次會，後來他把那個會就先停了，他去做院層級的向外溝通跟協調以後，最後還是決定是內政部。坦白講那時候大家會認爲說，從前的經建會或者是國發會，因為他是小內閣，他能夠做跨部會的整合的工作，而且他手上的資源也比較多，應該會比我們內政部的位階還更適合。可是經建會他不願意，他覺得他是行政院的幕僚機關，而不是業務機關。

後來政委在做相關會議結論的時候，都會提到說：這是一個跨部會整合的事情，包括是農業的問題、農業土地的管理、工業土地的問題或各重大的部門計畫等，所以每次政委都會不忘在結論說：「各部會一定要全力協調，然後要院的幕僚機關，包括主計處、國發會，一定要給內政部充分的協助。」而且我自己也曾在行政院待過一段時間，我也知道要國發會當業務的主管機關，他有他比較困難的考量，雖然也有少數的法案他是作為主管機關，但是因為他有少數的法案主管機關的經驗以後，他們更覺得他不能夠接受他當主管機關。所以我是覺得我們當主管機關也無妨啦，但是，內政部的層級還是必須要給營建署相當大的協助，營建署才能夠做整合的工作。

Q：跨部會協調機制

納入行政院國土計畫審議會

其實行政院的慣例上都是說：我有計畫上來了，就是經建會來當我的審查。所以我們曾經想：我們是不是要弄一個什麼組織準則？後來行政院就很不高興說：我行政院怎麼審的事情，你不用替我操心。所以到後來行政院會設一個國土計畫審議會在立法院時候，他們在想：「你行政院，你到底要怎麼審呢？是不是公開透明？是不是有足夠的專家學者來參與？所以你也應該也要設一個國土計畫審議會。」後來是在立法折衝的過程才加進去的。

部門計畫與土地使用計畫產生競合

至於部門計畫的競合要報行政院審查，這個是本來就是跨部會協調不成的時候，行政院總是要來做一個決定，到底是要支持部門的重大計畫？還是說應該在國土的架構下追尋我們的想法跟規定？所以行政院要當一個部會溝通協調，因為我們先前在談法案主管機關的時候，最後政委都會說：「沒有關係，你們有問題的話，我們行政院、政委一定會很樂意來幫你們做溝通協調。」我覺得有主持法案審查的政委都很勇於任事，可是在行政院的整個運作，那倒不一定，因為等到我們案子報到行政院的時候，院的幕僚單位到底會由院自己來做協調，還是行政院會依往例先交給國發會去協調，協調後有爭議再回到行政院本身來處理，那是不一定的，所以總而言之最後總是要有個結論，那個結論就必須在行政院的高度，協調部會之間的差距。

Q：《國土復育條例（草案）》之政策討論過程

吸納權利保障及補償救濟

耽擱了好幾年後，因為行政院的指示[42]是把《國土復育條例》裡頭有關權利保障的那一塊放到國土法來，行政院的指示並不是說把《國土復育條例》「整個」都搬進國土計畫法裡面，他只是說把民眾的保障跟有要補償的放進來。因為國土復育其實的面向很大，在水庫集水區有他的目的事業主管機關，不管是農委會、經濟部也罷，它有它的目的事業的法令，它的復育如果不是主管機關自己來做，我們內政部怎麼來幫他做？不是我們不做，而是就權責上，他們自己主管的範圍

[42] 行政院 98 年 1 月 7 日院臺經字第 0980080174 號函指示將「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。

內，就是他們自己可以做，他們知道問題可在哪裡。國土計畫是給他一個上位階的規範，告訴你怎麼樣去分一級、二級，哪一些一級的保育區是應該可以做怎麼樣的使用、怎麼樣的禁止，如果你復育都要我們內政部來做，我覺得已經是超出了內政部能夠做的範圍。而且行政院在做這個決定的時候他也清楚，所以他只是要求這個部分放到我們這裡來而已，復育的話還是要回到各目的事業主管機關自己去擬定他的復育計畫。所以因此各主管機關的復育計畫，他所需要的經費是他們另外訂預算，也不是在我們國土永續發展基金裡面。

Q：國土永續發展基金之政策討論過程

基金的來源其實行政院主計總處、財主單位他們都一直反對，後來(民國 103 年) 願意說，政府先做這五百億的是江宜樺院長敲定的，另外一個其實大家討論會慢慢聚焦的就是，到底什麼樣的權利受到什麼樣的侵犯的時候，應該要給他補償，當時陳威仁部長因為他本身是學都市計畫，等於說在做都市計畫的時候，他就覺得說：這是我政府基於社會公益，對於地區的整體發展我做的規劃，這叫行政高權。做了計畫後我可能被劃為公園、道路，但也沒有說這樣子我就要補償，他一定等到說道路要開闢、徵收了，可能你本來是有土地、有房子在上面，我才給你補償。都市計畫的公共設施用地是允許他繼續的，或者是說可以所謂的臨時使用。

《國土復育條例》的一千億基金是包括復育，那現在復育的經費已經不在國土永續發展基金裡面，是由各相關機關來編列預算，所以這個五百億其實沒有比過去少，因為復育的錢，還是另外再加上來的。而且我們也承認即使你國土保育地區劃設後，如果你本來是建築用地的話，你還是可以繼續維持建築的使用，除非我認為有保育的必要的話，麻煩你拆掉，就也就是說你的使用權已經受到剝奪的時候，那個時候你要去跟他補償。或者是你本來這一塊土地是建地，可是我現在把你劃成就是只能造林，不能夠建築使用，這個時候你的損失是很具體明確的，那我就要補償你。那其他的部分的話就不是說一定要去補償他，這樣的概念其實就讓以後在執行上比較清楚明確，老百姓對於這件事情也不會那麼的抗拒。

Q：原住民族權益之政策討論歷程

納入《國土計畫法》之初始討論

在國土計畫法這一塊，主要原住民朋友最關心的議題就是權利受到限制，可能我的國土保育地區，因為他們都是住在山上，一定會受到限制的會更多。其實我們營建署綜合組的同仁應該知道，我是很支持原住民議題，因為我覺得他們有民族的特殊性，然後他們對政府的法令規定又陌生，他又不知道如何在行政上能夠來解決自己的問題。所以他就只有問題，可是他不知道如何去解決問題，那他們又會想辦法把問題夾帶進來，就好像他會提到說要《原住民族基本法》第 21 條[43]的就是一定要這個要諮商、取得他同意。我覺得我們到後來也不得不讓步，因為《原住民族基本法》在那邊。所以後來，你在我們《國土計畫法》的相關過程裡頭討論，一定是有涉及到他的土地問題，或者是開發許可的問題，後來都加上請他們來列席表示意見等。

逐步與原住民族建立橋樑

在過程裡我們會一再地跟他提到：「你不要害怕，你在原住民地區有什麼特別的需要，我的土地使用可以給你另訂規範。」那另訂規範他們又不知道怎麼提出要訂什麼樣的規範，我們綜合組的同仁也很認真去協助他們，所以我們先前有訂了在區域計畫的層次，訂了一個泰雅族鎮西堡及斯馬庫斯特定區域計畫[44]，訂計畫時我也有跟他們實際上去看過，我會特別提醒說，要考量那些特殊建物，給他們留一些空間。那我們也因為擬了特定區域計畫，其實也跟我們的原住民朋友表示，我真的有願意要幫助你，在我的國土計畫裡也有特定區計畫，你需要你可以用。但是如果每一個原住民這麼多小小部落，都要弄一個特定區計畫的話其實

---

[43]《原住民族基本法》第 21 條規範：「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。政府或法令限制原住民族利用前項土地及自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償之。前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。前三項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」

[44] 依內政部民國 102 年 10 月 17 日公告實施之全國區域計畫規定，原住民族土地等地區，因具有地理環境或特殊性，其土地使用方式有別於其他土地，爰有必要針對該類型土地以整體性觀點進行考量，爰啟動原住民族特定區域計畫之規劃工作，以參與式規劃確認部落意願，並針對水源保護、農作使用、建築使用、殯葬使用等部落空間利用重要議題，納入泰雅族傳統 GAGA 精神訂定本計畫。

是非常的不划算的，要浪費很多的時間。所以現在營建署已經跟原民會在談，原住民的部落怎麼訂定他的土地使用、特別的規範，他們在蓋房子的時候不會想到建築法規，他們是想到說我要怎麼蓋一個，有我的原住民部落傳統生活習慣的，那他可能蓋在很多非建築土地上，因為他的地就在這裡，他要在這裡生長、生存，他要在這裡子孫繁衍，所以他們會有他們的需求。但是我覺得過去有很多是危險的，所以我們在做北泰雅的特定區域計畫就特別去做了一些探測，確定現在這些部落雖然蓋在這裡是安全的。如果是安全的，我們設法給他一個合理的規範，讓他能夠在那裡好好發展。但如果是危險的，那你要遷。我們從這一些嘗試的過程裡跟原住民對話，我覺得現在他們應該對我們比較有信心了。

原住民族專章之討論

因為他們原住民關心的，他們還有一個《原住民族土地與海域法(草案)》，還有就是《原住民族自治法(草案)》，那這兩個法坦白講我不能夠《國土計畫法》把你們這些東西都加進來，所以在立法院討論的過程，很多立法委員對我們有很多的阻撓，他們那些法訂不成，就想要把它加到《國土計畫法》這裡來。但是問題是能夠加進來的一定是得跟《國土計畫法》有關係的。所以《國土計畫法》裡頭我可以把《原住民族基本法》的精神放進來，要有諮商、取得同意的都有放進來，我們可以擬定特定區域計畫，然後也可以擬定你的土地使用管理規範。或者是說在做個案審查的時候，可以原住民族來參與審查表示意見。

坦白講，專章你要訂什麼樣，你要告訴我，但你自己也說不出你要的是什麼。所以好像在做原住民土地使用管理規範的時候，其實我跟綜合組的同仁說：他如果弄不出來你就幫他想吧！因為我們已經有一些經驗了，就知道他的問題在哪裡，有一些非都市土地編訂使用的檢討、更正，我們其實花了很多力氣去幫他弄，我是覺得說如果真的希望整個山林能夠穩定的發展，我們就幫他弄，幫他弄再給他表示意見，反正就能夠折衷出來一些，就是可以做的事情。因為我覺得其實原住民朋友都很善良，但是他們對政府法令這一塊的接觸跟認知真的比較少，那與其長期一直在對抗，倒不如設法改做一些討論，然後找出一條他們可以走的路。他們在山上真的是被綁的死死的，跟所有的法規都不合，可是你又不能夠把他遷村啊，就好像是我們弄刻意要把他遷村。他們認為我們應該要尊重他們對土地的認知、感情，他跟他的祖靈會引導他們。所以我們還是必須相當的尊重他們的思考模式。

Q：海域納入《國土計畫法》之政策討論過程

以前本來是只有陸域，後來的話就說整個國土他應該是海域跟陸域都要有的，一個是海域，一個是海岸。基本上我們就要先釐清說海岸要管什麼，海岸他的線到哪裡，那海岸他去劃一個海岸的敏感地區，以外是內水嘛，就是國土主權是內水。那內水其實，也有海洋派的，他認為不應該管海域，他認為應該要有一個海洋法之類的，邱文彥委員來主張要訂《海域管理法》，反正他也認為說海域應該要有另外一個法。這個議題提出來後，經過跟專家學者的互相討論，我們認為《國土計畫法》還是要把海域放進來，還有包括地方政府能不能去管到海域，其實這個議題跟地方也做過很多的討論：你不管誰來管？那地方會覺得我本來是管不到的，他覺得我的行政區域只是在我的陸域，到了陸地以外不是歸我管。所以後來（民國 102 年）我們是去修改《區域計畫法施行細則》，把這個權限給他，那你自己本身就要有一個整合平台，你一個海域的話這邊是要做什麼遊憩區，那邊漁權是怎麼樣，自己有一個合理的規劃。

我們那時候跟地政司其實是兩件事情，一個就是剛剛次長講的行政區到底能不能擴到海？方域科那時候就很堅持說：不行它就是不及於海，它的行政轄區只有在陸地。後來我們就去釐清說，其實所有的權利都是一束的，你有行政管轄權，你有土地管制權，那是兩件事，所以我們土地使用管制是一種權利，它不用跟行政轄區一定是要綁在一起。所以後來次長就跟我們一條一條抽絲剝繭說，這件事情是你們計畫自己的管轄範圍，不是他行政轄區，不影響地政司原本的方域那件事情，然後另外說那你計畫要管，我們都綁地籍。所以後來因為我們好幾個條文一直改，就《區域計畫法施行細則》，我們以前只要劃分區就一定要落簿，因為一定要有地籍，所以後來也這樣去修了《區域計畫法施行細則》，要落簿的規定把它拿掉，所以海域不用先去做地籍測量，而是可以直接進行管制，就是因為跟地籍脫鉤了[45]。

說真的臺灣是一個很棒的地方，四面環海，可是事實上我們的海域、海岸就沒有很好的管理，如果我們能夠把這一塊讓他有更好的發展的話，就是一個合宜的管理，才能夠讓他的資源做充分的使用，然後該保育的要保育、該使用的能夠好好使用。

[45] 因受訪時，蔡玉滿科長亦在場，本段係由蔡玉滿科長敘述。

Q：《國土計畫法》之地方自治

精省後政府之權力分配

政府發展的過程中，中央政府跟地方政府到底要扮演什麼樣的角色？我們以前會認為說地方政府的能力、資源不夠，所以當年（民國 87 年以前）很多事情是有一個省政府，在中央跟省政府跟縣市。可是精省後其實很多省政府的資源跟權責事項就必須要往上拉，不然就是要往下送給地方政府。精省初期其實對於地方政府基本上就是不放心，那個心態就好像是父母在看著小孩覺得不放心，所以很多的東西我們是抓在部會手上。可是經過時間的演變後，你會發現部會根本吃不下、撐不下，包括連我這個業務不只是只有營建署，其實不管是地政、民政等，因為中央編制人力有一定的限制，不像地方政府的彈性那麼大，所以後來變得每個中央部會其實是累到不行，它除了要一些個案的溝通協調以外，還必須做整體的政策擬定、法規研討。

下放權力予以地方政府

國土規劃也是一樣，中央政府的角色是要做整個國土計畫法的一些原則、政策的擬定等，但是執行面的部分，因為我們的手腳不像地方政府能夠有那麼長的手、腳，能夠去跨到地方真正在做執行。我覺得個案的討論還是必須要擔負它的責任，而不是全部都推給中央政府，要與不要都是中央政府來核，都不是我地方的權力，所以地方政府什麼都可以答應，反正我地方政府都當白臉，那個壞人都是中央來當。在這樣討論的狀況下，地方政府應該要有自己足夠的能力，同時我們又有六都形成，他們更覺得自己很強大啊，應該要有足夠的力量、決定權。

在這樣權責分工之下，我們原本的設計是他們就只有針對城鄉發展地區跟農業發展地區，可以由他們來審開發許可，然後其他的他們是不可以的。但是問題是營建署你有沒有能力可以做得到？現在我們的組織改造一直遲遲都沒有過，他們的人力在這樣子被壓迫的狀況之下，所以我們是覺得說，我們要信任他讓他長大。但是我們原則的規定，那些大架構的，哪一些規範把它訂清楚。那你可以去因地制宜，那你的權限你自己有訂的權限以後，自己縣市首長你就要自我負責，但是我們可能更需要的就是監督面向，那這樣子才能夠讓他自己負責，然後中央政府也不會疲於奔命，能夠把力量放在政策擬定那一塊。

Q：民眾參與之制度設計

公聽會機制的設計

不只在《國土計畫法》，包括我們在近十年土地正義的議題，不管徵收、非都市土地的使用管制，或者是都市計畫的檢討等，其實都有很多民眾的抗爭議題。所以我們覺得說，民眾的意見一定要讓他表達，但是他有很多的方式，最重要的就是說，其實很多民眾他會說：「不知道，所以我無從去表達意見。」很多民眾都說：「我都已經收到你要核定給我做徵收了，做區段徵收的時候我才知道我的土地要被剝奪了，所以我無從表示意見。」

所以不管是《國土計畫法》，或者包括其他內政部的法條裡，我們會強調說民眾你要知道這件事情。以前說說明會，說明會就是我去了，然後講給你聽。當然我們的說明會裡頭，民眾還是可以表示意見，可是你說明會就用說明會的話，好像就不是讓民眾表達意見，所以後來就改公聽會。公聽會就是我來跟你報告這件事情，然後你的意見是如何，我聽取你的意見後，我自己再來做檢討修正。然後包括我們會公告，說真的我覺得我們在《國土計畫法》這一塊，內政部的網頁其實公開資訊也是非常的豐富，很多民間團體也時時在監督，所以我們網路上的公開，其實也已經更進步了。說明會、公聽會到後面包括說讓他陳述意見，包括我們內政部審查的過程很多民眾來陳述意見。我們也都是盡量讓他們有一個合理、足夠的時間充分表示意見，而不是說你來了講兩句話我就把你趕走。

未納入聽證

聽證也是表達意見的一種，聽證可以針對具體的行政處分，而且他的具體的權利關係、利害關係是很清楚，聽證的時候你要做這個行政處分的最後決定，這個聽證來做參考，那個是比較好運作。可是像《國土計畫法》算是全國法規性質的，要做到聽證這件事情的話，我們光是聽證程序的通知，就要讓同仁花費很大很大的力氣。

內政部曾經也有辦過兩次聽證會，那兩次聽證會，是集內政部之力來協助營建署，而且是營建署本身包括秘書單位、總務單位，還有內政部的法規單位、總務、秘書單位全部來協助。那個聽證範圍還不是那麼大，還是比較具體的。像我們國土計畫這樣的事情，包山包海你要去做聽證，而且聽證的結果也是來當作我們審議參考，還是必須經過國土審議會的過程去當作一個參考，他也並不是做成決定的依據。

所以在過程裡頭，對於很多環團他認為可能是行政機關覺得聽證很麻煩，而且要花很多的人力、物力，所以行政機關其實不會主動地想要聽證這件事情，很多環團就覺得說：「那他不要的一定就是好的。」可是我個人因為也參加過內政部辦的兩次聽證，從聽證的辦法擬定，到最後聽證的辦理，我本身都有完全的參與，我覺得環團對聽證有一些夢想，那行政機關對聽證又有太多的畏懼，這兩者其實，都是過猶不及。在《國土計畫法》裡包括陳述意見、公聽會、座談會其實不計其數，我自己主持了相當多的聽證會、公聽會、說明會等，你會發現問題其實就是幾個大項目，而且有一些也並不是內政部可以完全做處理的，有些可能是農地、水庫集水區，水利單位的問題他怎麼樣限制。這些東西都不是聽證會能夠發揮很大的具體效果。我個人意見是覺得我們在談國土計畫而言，其實聽證並沒有絕對的功能，而且反而讓同仁要做的事情那麼多，然後沒有時間去把該做的事情做好。

檢舉獎勵機制之建立

當地方政府有一定的相當的權限以後，到底怎麼去落實監督？當然就是說我們都會講說的地方政府執行、代理執行，很多違建都不拆，包括未登違章工廠也都不拆等，那地方政府就會說：「我們沒有錢啊，我們人力不夠啊。」所以那時候會有一個方案是說民眾來檢舉，那就包括檢舉是不是要給檢舉獎金？就可以鼓勵民眾來檢舉非法。但是大家也必須去回想，現在不是有很多交通取締是民眾檢舉嗎？結果就會變成政府很多的罰單要處理，現在其實也有發生很多民怨，包括說不管是其他各種檢舉的話，有的人他真的是違規，例如：曾經有一個朋友說他的工廠，因為他位在一個跟住宅區交接的地方，他的環保其實也都改善了也都符合規定，但是民眾還是持續會來檢舉，那環保機關還是持續要來。就是這樣的制度的話，有他的正面的意義，有他的負面的效果。所以這個制度其實地方政府一直都不喜歡，他不喜歡我們把他放在裡面。

另外一塊其實也就是說內政部還有一個國土監測，我們其實無需等待民眾檢舉，我們自己就有衛星的照片，營建署已經做了很多年了。我們衛星照片回來有變異點的話，都主動送給地方政府。那我倒覺得說我們送給地方政府變異點的檢舉，你地方政府做了沒有？沒有做我就定期開會，你來跟我講，有哪幾個點？包括是池塘的、魚池的等，他們同仁其實手上這都有列管。那我主動跟你檢舉，那你有沒有認真做？那當然所謂的正面跟負面這樣子僵持之下，在開會的時候其實地方政府都反對，反對的話後來其實我們有一段時間我們是沒有堅持，但是到立

法院大家也還是對地方政府的執行不放心，所以還是加了檢舉的制度，而且還把公民訴訟的制度放進來，都是希望說能夠強化對地方政府的監督。

Q：《國土計畫法》通過之關鍵點

逐漸突破地方政府的心防

同仁的努力認真一直都持續在進行當中，但是他們針對《國土計畫法》有做了一些先前的準備，就是在《區域計畫法》的架構上，所以我們先去弄了〈全國區域計畫〉，然後也做了縣市去擬定他們的區域計畫。因為在這個過程裡頭，一方面在談《國土計畫法》，一方面談〈全國區域計畫〉，包括縣市的區域計畫也在進行，所以讓縣市政府其實很多人都在觀望，他們慢慢就覺得說，這是要玩真的。包括其實地方政府本身，原本是在抗拒的，因為他們會覺得《國土計畫法》，是給他們增加限制，就是他們就不能夠想做什麼就做什麼，所以因為先前區域計畫的討論過程裡頭，讓他們減消了一些抗拒的力量。

長官一路以來的支持

我覺得內政部的長官，包含部裡頭的長官他是支持的，我在民國 98 年進來，那時候部長是江宜樺部長，接下來是李鴻源部長，接下來是陳威仁部長，在《國土計畫法》完成以前。那當然《國土計畫法》完成以後接任的葉俊榮部長，剛好我們很幸運遇到這幾個部長，對國土的議題他們都是重視的，所以說他們就很願意積極地跟立法院的立法委員溝通。

後來我們的江宜樺部長到行政院去當江院長的時候，那過去主計單位、財主單位一直都不願意支持國土永續發展基金。後來我們跟院報告了以後，江前院長他自己本身是很有理念的，他就覺得說我們政府要做這麼好的事情，可是那時候國土永續基金是採政府編列預算，還是水電附加，然後什麼千億。在這過程中，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 (民國 103 年) 他就說前十年由政府來編列預算 500 億，這是院長的指示。那到後面，才再用水電來附加。因為我們曾針對用水比較多的、用電比較多的，也就是對資源使用比較多的，所以是一個使用者付費的觀念。那水電附加這件事情，其實包括立法委員、包括經濟部這些事業公司，他們是非常反對的，因為是增加他們的負擔，所以我是覺得有這樣的一個折衷，表示政府的誠意，這是很棒的事情。當然有人就覺得說本來一千億，變成五百億，是不是太少了？一千億這個數字是從國土復育條例來的，那時候 (民國 93 年) 是為了辦理國土復育，包括要遷村、

徵收土地等的這些，還包括進行復育的，這個經費當時是說一千億。可是《國土復育條例》到後來沒有過，沒有過以後變成說到底哪一部份是要併到《國土計畫法》來？我們自己全國國土計畫兩年，那現在縣市、直轄市國土計畫要三年，然後分區使用要四年，所以加起來就九年啦，在九年到十年之間，其實五百億是絕對是夠的。那後面的話，如果接下來還有水電來附加，如果我們施政需要的時候就可以使用。所以也就是說長官到院長的層次都是這麼支持的。

時任立法委員的支持與推動

那時候（民國 100 年代）國民黨團也很重視這件事情，因為八八水災發生過，大家都知道國土保育是非常重要的。所以那時候包括吳育昇委員，邱文彥委員等，他們都主動要求內政部要趕快把《國土計畫法》放進來。然後，也包括當時民進黨的委員，像林淑芬委員、田秋堇委員，是比較重視這個議題的人。我們的部長也很認真跟立法院有好好的溝通，那行政院政策當然有支持。那為什麼會在那個時間點，因為那是第八屆的最後一會期。那邱文彥委員又有他的願景，包括《濕地保育法》、《海岸管理法》、《國土計畫法》，所以大家都會覺得說我們已經走到這裡了，應該要一氣呵成把它完成。

Q：當前《國土計畫法》之展望

立法務實、執法從嚴

我知道有些人可能會覺得說是不是還要再修法，我發現其實在《國土綜合開發計畫法》，其實過渡時間也是六年，所以我們到了《國土計畫法》的時候過渡時間是六年[46]，當時會覺得六年很趕，可是我們營建署這邊其實還是有一點信心，因為他們覺得區域計畫的體系已經有做一些預備工作。結果現在大家會覺得怕來不及，所以又把它改為縣市國土計畫是三年，接著國土功能分區是四年[47]。我覺

[46] 原民國 105 年 1 月 6 日公布之《國土計畫法》第 45 條規範：「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。」

[47] 民國 109 年 4 月 21 日修正之《國土計畫法》第 45 條規範：「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三年內，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。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。」

得已經完成修法了，最重要的還是執行，尤其是國土功能分區如何來劃？劃得讓它是符合實際上的需要，接下來如果真的劃好了，要真的能夠落實執行。所以我其實也跟玉滿[48]問到現在在做的國土利用監測，現在效果怎麼樣？執行的怎麼樣？如果執行還不是很理想，我們就要去監督他們。我覺得所有的法，不要立法從嚴、執法從寬，老百姓永遠看不懂政府在幹什麼。法明明是這樣規定，為什麼很多人都違法你都不處理？所以應該就是說我們立法是能夠務實的立法，然後有立法的願景，但是立法以後一定要落實執行。如果真的能夠做到這樣，我覺得我們的社會責任，跟整個對臺灣國土的有序使用，應該是很有意義的。

[48] 現為內政部營建署綜合計畫組　蔡玉滿科長。

第六節　邱文彥榮譽講座教授



國立海洋大學榮譽講座教授

邱文彥

經歷：

曾任第八屆立法委員、環保署副署長、總統府國土保育及開發諮詢委員會委員、行政院國家永續發展委員會委員

學歷：

美國賓夕法尼亞大學都市與區域規劃博士、國立中興大學都市計劃研究所碩士

Q：在臺灣《國土計畫法》的推動歷程，您的參與經驗？

從學生時期到政府服務時期對於國土法的接觸

《國土計畫法》的推動其實是一個漫漫長路。我們也都知道這個法案，送到立法院是五進五出，第六度的時候我們比較幸運才讓它順利地通過，但是這個過程當中，其實我們從年輕時候都是一直參與所謂的國土計畫或者是國土綜合開發計畫。所以我們以前唸都市計劃研究所、或者是都市計劃系的時候，大概都參與或者是聽聞，甚至老師都會給我們一些相關的內容，例如說像蔡勳雄老師、張隆盛署長，還有姜渝生老師，他們都是長期參與這個工作，同時當時是在經建會，所以他們提供的一些素材，在我們學生時代就給我們很多的一些概念，大致上的了解，所以這些過程其實是非常長的。那麼 2008 年我到環保署，2009 年的那個時候碰到一個莫拉克颱風。所以對於國土的這種破碎，民眾所遭受的這種生命

財產的損失，其實是感同身受。所以後來我印象非常深刻，馬總統那個時候就特別提到樹立《國土計畫法》是政府最莊嚴的承諾，我一直都記得這句話。

在立法院的推動

那麼 2012 年我有幸到立法院去，我也記得推動國土計畫是我們非常重要的一個職責，所以在整個推動的過程當中，也是一直等待一個比較好的機會。當然很多的法案都需要推動，包括當時的溫室氣體減量管理法，那也是我協助催生的，但是當時我們比較重要的想法就是推動國土三法。其實那個時候所謂的國土三法是《國土計畫法》、《海岸管理法》、《國土復育條例》，而不是包括濕地，濕地是因為我個人的興趣，還有另一方面我擔任過濕地保護聯盟的理事長，所以就想從一個比較大家關切的議題開始了。所以國土三法，現在所稱的國土三法是《濕地保育法》、《海岸管理法》跟《國土計畫法》，內容其實是不太一樣。那這個過程當中，《濕地保育法》是最先啟動，原因是當時由張曉風女士為了 202 兵工廠，引起很大的關注，所以我們就需要檢查，他那時候是隸屬於親民黨。那另外民進黨的委員就是林淑芬委員和田秋堇委員他們也非常關心。在這個時候，我們就挑選一個時機點，所以這個國土三法的啟動是有一點背景的。

那 2012 年 2 月 1 號我去立法院報到，2 月 2 號是世界濕地日，所以我就立刻開了一個記者會，那時候是回應了屏東在萬巒鄉五溝村有一個五溝濕地，即將被破壞了，所以民間團體非常的憂心，那我就藉那個機會，就辦了一次搶救濕地的記者會，也邀請了張曉風女士、田秋堇委員。那其實就奠定一個很好的跨黨派協商溝通的機制，這也就促成了後來海岸管理法為什麼能夠順利通過，當然海岸管理法我們也特別跟漁會、漁民之間的溝通，也因為朝野之間的互信，所以讓我們在最後《國土計畫法》的推動能夠獲得比較大的一個助力。那濕地保育法完成之後，接下來就是海岸管理法，《國土計畫法》是在第八屆的立法委員的最後一天晚上十點半才通過，所以那個過程當中其實好幾個法案都是同時進行，我們都沒有把握哪一個法案會通過。所以你會發現說，感覺上譬如說《國土計畫法》跟海岸法之間的關係到底要怎麼處理，那個過程其實是基於這個朝野的協力，大家的共識，當然對規劃專業的一個尊重。我想他們對我個人學規劃的領域，其實還是相當的支持，所以也就在這幾個因緣際會的條件之下來促使他通過。

各個群體的協調整合

更重要的是民間團體，所以我覺得一個法案的推動是有時代的背景，他可能有重大的災變，他可能是社會上的強烈的需求。但是如果沒有所有的

stakeholder，就是權利關係各方面共同的支持，特別是民間團體的支持，我覺得法案是不太容易通過的。尤其是當時包括比較傾向於保育的，像台灣環保聯盟，還包括幾個像荒野保護協會等等，他們都開了個記者會希望能夠催生國土三法。所以我是覺得那是在一個非常好的一個氛圍之下，當然我也是在盡力在協調他們，因為我本來就是個 NGO 出身的一個學者，所以跟他們的對話是一個毫無問題，那麼在他們的支持之下，在立法院開的一個公聽會，那也就希望促成這個國土三法的通過。所以我想《國土計畫法》是在這種背景之下逐漸被立法院知道它的重要性，然後在朝野互信之下也就順利地通過。

Q：民國 91 年總統府國土保育與開發諮詢委員會之政策背景

國土保育與開發諮詢委員會的背景

民國 91 年的 5 月 17 號，總統府有一個新聞的發表[49]，現在其實網路上都可以找的到，那一天陳水扁總統聽取了我們的報告。那麼國土保育與開發諮詢委員會，這個委員會的成立其實是在 3 月的時候，但是我們如果仔細去看一下那個總統府的新聞稿，你會發現說，他其實背景是因為有幾次臺灣的重大災變，例如說民國 86 年的賀伯颱風、民國 88 年的九二一大地震、民國 90 年的納莉颱風。所以 91 年為什麼在 3 月成立這個保育諮詢委員會，最主要是當時我們意識到了國土的破壞非常的嚴重。另外一方面，臺北是首善之區，陷入納莉颱風的水災裡面，大家都可以看到東區那個捷運不是淹水？我跟你講，全世界很少有這種經驗，捷運淹水還可以運作的不錯，所以那也是一個天然災變非常頻仍的一個時代。那我們也看到國土的破壞，特別是九二一大地震之後，後來的七年多的時間都在進行重建，所以等於說前災未了、後災又至。

所以在那個情況之下，我覺得當時雖然是民進黨執政，但是政府其實是不分什麼藍綠，不分什麼派別，大家都一起來努力，那我也因為專長是在海洋的領域，所以我們把國土看到不是只有陸地，海洋也應該是一起來考量。所以當時就由李遠哲院長當召集人，賀陳旦先生當執行長，我們大概有八個委員，我印象中也包括辛晚教老師，所以就大家一起來談。他的背景其實是重大災變、國土的破碎，所以我們希望能夠立刻來解決這個問題，但是因為國土的保育開發甚至規劃，其實很早大概我們也都談了十幾二十年，我們在這種重大災變的時刻怎麼樣去復原、重建，然後國家的發展會更為永續，其實你可以有不同的思考。所以那個諮詢委

[49] 總統府新聞，民國 91 年 5 月 17 日，「總統聽取『國土保育與開發諮詢委員會』簡報」，網址：https://www.president.gov.tw/NEWS/1447

員會最重要的概念就是說，我們真的要去好好去思考，所以要用心想，但是不能再拖拖拉拉，所以要立刻辦，我覺得這是當時印象非常深刻是賀陳旦執行長他提出來，而且我們大家都覺得應該要這樣做。

委員會的命名

當然從這個過程當中我們可以理解到過去的國土都是開發，而不是保育，那麼以前都是說經濟發展，而不是永續發展，所以那一次可以定調就是未來國土的這種發展應該是永續的經營、永續的發展，而不是追求單一的方向或思考經濟利得。但是更重要從這個以前叫委員會，諮詢委員會的這個名稱呢，你也看到保育是放在前面，後面才是開發。所以這有點像我們看到很多的國家，例如加拿大，他為了要保護海洋，可是海洋其實是沒什麼選票，海洋牽涉的領域太廣，所以最關心海洋的應該是漁民，所以加拿大的這個海洋的主管機關啊，叫做漁業海洋部，叫做 department of fishers and oceans，叫 DFO，所以很清楚了，漁業放在前面。那我們現在的觀念轉過來就是保育放在前面，所以我想這是很大的一個不一樣。

委員會的影響-荷蘭案例

在這樣的過程當中，我們除了經常性的開會討論幾個重要的議題以外，非常重要的就是一次去歐洲參訪，歐洲參訪我還記得華昌宜老師也是我們的成員之一，我們去了荷蘭，那麼去了荷蘭以後，有兩件事情讓我印象非常深刻，就是走在街上啊，就發現雉雞跑出來，我想說哇雉雞欸，我想說臺灣真的大概只看到一些斑鳩，或者是其他的這種鳥類，但是雉雞通常都是山上跑，居然在荷蘭市區裡鑽來鑽去，我是覺得這個國家的保育應該是做得不錯。那第二個就是我們有拜訪了荷蘭的國土規劃院，因為成立國土規劃院，其實是我們這幾個人有一點共識的這個想法，這就是為什麼《國土計畫法》後面有一條，將來這個主管機關要整合指定國土規劃的專責機構，這其實是華昌宜老師一直堅持，那我覺得這確實是很重要，因為現在的內政部主管機關其實人員、預算都是有限。所以就變成說大部分重要的案子就是委託，外界就會覺得好像你主管機關都是變發包中心，國土規劃是一個長期的工作，你不能說今天有一餐沒一餐，今天標的到是這個團體，明天沒經費就不做了。所以我覺得那個是一個非常重要的概念，但是內政部也有很多相關的什麼建築研究所、國土中心，以前的那個地理資訊中心等，他其實可以做整合。我們本來的想法是希望說，將來的國土規劃應該就設立一個規劃專責機構，但是只要聽到應設什麼機構、要設什麼基金，這個財政單位他們都會不同意，所以我

們後來折衷的結果就變成說，你應該去整合，然後會指定。那這個是非常有彈性的，你可以在機關內部，也可以變成是一個外面的合作的夥伴，這種學術機構，我想這個是印象非常深刻。

最近這個離岸風電的發展，也讓我回想到一件事情，因為當時我有問過荷蘭國土規劃院的官員，我說：「你們為什麼規定這個風場啊，要在離岸譬如說十幾公里外？」他的回答是這樣子的，他說：「我們荷蘭是一個很小的國家，我不希望我們的國民看到的海是那麼窄的，我們希望看到是一個開闊，不要前面都是風機。」我知道歐洲很多的國家，像法國人他們就不喜歡風機，但是風機是在這地方不得不做的一件事情，所以你可以發現，大部分國家做這個離岸風機都放在哪裡？他的風場都是在鄰海以外，都是在專屬經濟海域，這個是 EEZ[50]的部分。所以我覺得現在重新再思考國土的問題，可能又有不同的思維。以前我們看到陸地，現在其實看到海，然後再重新檢視一下我們曾經拜訪的國家，還有一些新的想法，我是覺得現在重新回顧一下我們的國土規劃的歷程，其實可能會給啟動我們一些新的思維，這是一個好事情。

委員會的影響-英國倫敦濕地中心的啟發

我們後來轉到英國去，我們除了參訪一些規劃單位外，我自己跑到英國倫敦的西南邊，有一個叫做倫敦濕地中心，叫做 London Wetland Centre，那個中心是我看過了最精采的濕地，因為我對濕地的保育非常有興趣，他的景觀規劃的非常好，然後我最近也看了一些資料，跟一些朋友聊天，特別是有個畫家叫楊恩生老師，他最近要開展覽在基隆的海科館，他的畫展，他都畫南極。後來我們在聊天時候，就赫然發現他也知道說這個倫敦濕地中心的規劃者是誰，是一個英國的濕地保育協會，這個召集人或規劃師是誰？叫做 Peter Scott，那個 Peter Scott 的爸爸是英國去到南極探險的隊長，所以他在歷史上是非常有名的人，那 Peter Scott 的媽媽好像是一個懂得藝術的學者還是什麼，所以他們對那個景觀的設計其實是非常好，我去看過了我都會鼓勵我們熱愛濕地的這些朋友們，去看看英國的倫敦濕地中心。他們很多的一些想法，譬如說這個公園就是非常的自然，讓民眾可以親近，然後他中間有一些展示館，變成是有一些文化的東西，譬如說像我們大甲的草蓆，都是蘭草嘛，那蘭草就是濕地植物啊，所以人跟濕地的那種關聯性，都是一種與生俱來，而且淵遠流長的一個傳統概念，所以那裡面，就讓我覺得說人跟環境的共生，到底是應該達到什麼境界？其實我們可以創造一些環

[50] 專屬經濟區（Exclusive economic zone，縮寫為 EEZ）。

境，但是可以把一些無用的，或者是一些舊思維的這種環境設備，或者是他們那種近況能夠怎麼改變。

其中最重要的就是說倫敦濕地中心以前是什麼？他是水庫，但是因為英國倫敦慢慢不需要這個現在這種巢型的水庫，他是在地下水庫，所以那個水庫就廢掉了。那廢掉以後他就把它改成八個園區，就好像八個主題樂園不一樣，但是他不是做成那種遊樂園的方式，他是把它變成是歐洲型的濕地、非洲型的濕地、亞洲型的濕地，所以說非常的精彩。而且因為這個 Peter Scott 他對景觀做的非常好，我覺得那是我看過濕地規劃做的最精彩的一個部分。但另外一方面就是整個園區的規劃，他其實是採取一個夥伴關係。因為地原來是水庫，所以是倫敦的水資源局的。但是這個 Peter Scott 是非政府組織，他們去負責規劃，負責維護、管理、認養這個東西。但是呢也沒錢，他是有一個建築商，在那個地方，找一些比較湖畔的地方，比較好的景觀的地方就蓋了房子，就賣的很貴，所以多出來的利得就捐出來當一個基金，去作為這個民間團體認養維護的基金，所以這是三方的夥伴關係。所以我後來有很多的法案在研擬的時候，我們就非常關注到這事。這個所謂的夥伴關係其實非常重要，你不能只是很多事情都要靠公部門去做，民間的監督、參與非常重要，這也是《國土計畫法》裡面我們一直強調說民眾參與的機制。但是也非常重要的是經費的運用，要不要國土的發展基金，那當然一種夥伴關係，還有就是民眾的參與，為什麼《國土計畫法》裡面有民眾檢舉的機制，所以其實很多的背景就是慢慢思考以後，就回應到我們的法條裡面，去把這個概念植入。

因為我們的法是同時並行的，我也沒有把握哪一個法會通過，所以我就在很多的法裡面埋了一些暗樁，例如說大家也都知道推動景觀法，但是技師公會、什麼土木結構技師、建築師，他們都反對，其實《景觀法》、景觀師，他們只是協調的功能，各個技師都是做他自己的事情，但是《景觀法》既然我在審查，外面叫我下台，那種激烈的抗爭之下，我也知道他有相當難度，不過我還是放了一些條文，把景觀的概念放進來，例如《海岸管理法》裡面有一條，重要的海岸景觀地區要都市設計。其實也不是說現在我們概念裡的都市設計，而是從它的材質、色彩、形式等等都可以來做協調性的規劃。所以現在像臺東縣，他們現在慢慢地就會把這種概念融進來，台 11 線的道路東邊通通變成重要景觀地區，這也就是大家所關心的什麼杉原、美麗灣那附近，那幾個將來的整個環境規劃，《國土計畫法》的所謂的國保一，當然也是包括文化景觀。所以雖然景觀法沒通過，但是我們還有一點著力的空間，就是因為我把一些基本的觀念，都植入相關的條文，我覺得即便景觀法沒通過，我們還可以在景觀方面做一些事情。所以我覺得這個

是一個慢慢長期演進的過程，但是也是因為經過參訪，然後去思考，到最後獲得的一些心得，然後融入那個條文，所以《國土計畫法》的這個研擬，他是每一條，特別是第 6 條裡面的很多原則，都是回應了我們的思考，回應了臺灣的現況或者是問題。

Q：國土基本法的相關討論歷程

基本法的意義

《國土計畫法》或者是國土基本法其實是兩個非常大不一樣的類型，我們要回到一般立法的體例，基本法是沒有主管機關的，也就是說各個部會都要一起參與的，所以你看基本法不管是環境基本法或海洋基本法，所有的用詞都是政府，就是大家，所有的各個部會。但是如果是一個特別法像《都市計畫法》，像現在的《國土計畫法》，或者是《區域計畫法》，都會講說主管機關在中央為內政部，在地方為直轄市、縣市政府，都有指定機關。那為什麼會有這種考慮呢？就是因為我們今天談到說水、土、林要不要整合，甚至還談到說水、土、林、人要不要一起整合。其實原因就是說國土很難切開，這是你們林務的事情，林務跟水保有關係啊，那我們國土的開發也會影響到水質。我們最近看到霧社水庫，百分之七八十都淤積，但是如果你從 Google 的圖上面看，你會發現那個溪流的上游就是清境農場，等於說他那個溪流這個邊坡的地方，經過我們跟流域相關相連的這塊山坡地都是蓋一些農舍、蓋一些開發，看得很清楚。山的背後那邊，沒有開發，比較少，所以他比較沒有這個問題，那這邊就開墾到這，坑坑洞洞，大雨一沖刷以後就整個下去了。所以現在這個霧社水庫百分之七八十是淤積的，也不知道怎麼處理。

所以你可以看得很清楚，水、土、林其實是沒有辦法分割，那既然沒有辦法分割，我們又底下有七、八個部會，所以大家是不是應該要齊心合力，而不是單一部會在主政，也就是說萬一這個協調不成，或者相關意見衝突的時候，你內政部和其他部會是平行的，他能夠跳上去說我是主管機關嗎？所以我覺得當時為什麼會有這種考慮，其實當時想法就是國土的保育和發展不能只是單一部會的事情，大家都要一起來，那基本法是有它存在的價值。但通常我們基本法都是都是一個比較原則性的框架，底下還要各個部會去做一些執法或者是配合到自己現行法去做一些修訂，所以基本法是提示一個框架跟基本的理念或是原則。

但是毫無疑問的，因為國土並不是只有這麼單純的土地而已，他跟林業有關係，跟水資源也有關係，尤其是現在我們發現說颱風不來，旱災以後那你會發現

說很多農耕地，它們必須要休耕，那休耕之後又要補償，那變成一連串的問題。然後現在這個我們水資源不夠的話，就會變成是工業區也有問題，可是我們設工業區的地方，不管是新竹、臺中、臺南都缺水啊，那將來怎麼辦？最近還有一個研究，中央研究院有個研究我們現在發展離岸風場，那將來離岸風場五六百根，甚至千架風機成立之後，你可能讓我們的風速減少，你可能讓我們的海流速度變緩，整個生態環境改變，他們還提出一個警示，說不定臺灣將來的颱風路徑會改變，就不來臺灣了！不來臺灣以後就是臺灣沒水，那我們不是跟撒哈拉沙漠一樣嗎？所以這個水、土、林都是要一起考慮，這就是為什麼希望從基本法的概念，把各部會都拉進來，大家來認同甚至認養他應該所做的事情。

富有基本法與作用法共同存在的性質

當時我的意思就是說，我們也應該從這個概念來去探討。這就是為什麼後來《國土計畫法》在制定的時候，我們曾經在余紀忠基金會討論過，余紀忠基金會的河川及環境小組，我現在是召委，所以我們好好策劃一系列國土的討論，那裡面參與的包括林盛豐委員、於幼華老師、陳伸賢副市長，以前是水利署的，包括內政部李鴻源部長等，我們都一起來參與。那時候最後討論的在立法之前我們曾經在立法院召開公聽會，當時我還記得有一些立法委員來參與，像田秋堇委員他就來參與，那我們當時其實是回應了一個比較重要的事情是高雄氣爆，我們認為說將來臺灣既然那麼多災變，應該是打造一個韌性國土，resilience homeland，這個是一個很重要的一個概念形成的時刻。所以那個座談會或者是一個記者會，特別是我記得是陳伸賢先生他提出來的，他說《國土計畫法》應該是個框架性的法律，我們不能做的太細，你做太細的話就變成是像執法一樣，應該是在高的位階上面去思考各種部門之間的一種協調合作的一個框架或者是夥伴關係。所以他會比較是原則性的東西，這就是我們今天看到《國土計畫法》的實質內容，他確實是往這方面。而且我們認為說太過細節的討論，你只會延宕，會讓我們這個《國土計畫法》很難通過，因為大家都在細節上面每個人畫重點，當然都畫錯重點，因為重點不一樣很難達到一個共識。

我想這是一個當時滿重要的方向性的決定，所以從這邊可以看到《國土計畫法》或者叫國土綜合開發計畫這個法律，跟基本法他的這個演進的過程當中，其實是有很多複雜的一個考量。但是最後我們還是要有一個主管機關，因為我們從基本法弄完了以後，各部會還有他相關的對應法，所以在時效方面其實會來不及。這也跟回到我們在民國 91 年的總統府的那個保育開發諮詢委員會的這個想法一樣，我們要立刻辦，臺灣不能再等，所以在這種情況之下我們後來還是採取了《國土計畫法》這個方向。

Q：海洋與國土計畫重要議題

從國家永續發展委員會開始談論海洋

我覺得民進黨剛開始執政的時候那幾年，其實有很多非常傑出的人都擔任於重要的職位，林盛豐委員就是當時的政務委員，那時候我記得是游錫堃先生當院長的時候，還包括臺大的葉俊榮教授。他們兩個都協助處理國土的事情，而且都參與國家永續發展委員會。我當時是國家永續發展委員會的委員，所以我覺得那時候的民進黨其實還是中規中矩的，而且政務委員其實都非常優秀、非常認真。那我覺得那個時候會把海的觀念納進來，當然是我前面有特別提到，我們認為國土或者土地其實是包括水體，你不能把水跟海洋這個概念脫離，但是更重要就是因為我是參與這個國家永續會，我是委員也是唯一的在海洋界，雖然我的背景是都市計劃，但至少我對海洋有多一點的了解。所以我提出來海岸、海域、海洋空間、海洋資源地區，海洋資源地區是內政部他們提出來的，但是現在呢我還死不悔改，我還提出海洋空間規劃，大家可以看到前天我有寫了一篇文章，都在談海洋空間規劃。

邱文彥老師的求學背景影響推動海洋規劃

當然為什麼先從海岸，這也是跟我的個人背景有關係，我原來是學都市計劃，可是從成大唸都市計劃的時候他是在工學院，大家都知道成大都市計劃是工學院。然後念中興大學法商學院就是貴臺北大學，那是法學院，所以我拿的是法學院碩士。後來到賓州大學的時候，那就是在藝術學院，所以你看越轉變是越有超然一點，越來越虛幻一點，但是也越來越藝術。其實本來規劃就是個藝術，它不管是人跟人的溝通、它對文史、對環境的關懷都是個藝術，那政治上面更不用講。所以這個過程當中都可以發現說這是一個一步步慢慢過來的概念。我當時最主要是因為我受的訓練大部分是在陸地，但是我剛當畢業的時候要找工作啊，後來我太太就在報紙上，那時候我們留學生在美國就看到中央日報，看到一個小小的廣告就是要招聘老師，趕快把它剪下來貼在我的板子上面，後來我回來了以後一看，中山大學海洋科學院那時候叫海洋環境系在招募老師，它希望的背景有兩個，一個是學規劃的，一個是學環境的，但是因為我當年出國去念書，我是考上教育部公費留考，叫環境保護那個學門，所以它剛好兩個專長我都符合，我就到了中山大學海洋學院海洋環境學系。所以學規劃的人、學都市計劃的人不小心跳海了，那怎麼辦，其實我也很慌，我也想說我也不懂，不懂後來怎麼辦？我想說那就找一個跟海比較接近的，就像我們到水邊以後，海邊都是從沙灘慢慢走下去，所以

你從這樣走的時候你應該知道說你有多少分量、我的深度是怎麼樣，我是不是可以自己來控制，那最單純就是到了海邊，就是海岸，所以我開始的起手式其實是從海岸管理。

到後來發現說我看了很多美國的這些資料，包括美國西元 1972 年的海岸管理法，制定的時候搞的那批人全都學規劃的，所以我就有點信心，我想說我不孤單啊，他們的歷程都跟我一樣都是從陸上慢慢走向海邊，所以不用太擔心啊。那幾年很辛苦，因為我對海畢竟不是那麼的了解，所以我請了跟我們這個系裡面很多學海洋的，他們都是海洋大學非常資深的老師，一起來討論，談到這個海的問題，然後請教它什麼叫突堤效應，整個海邊的這個相關的侵蝕、淤積、海流、潮位的這個東西。

國土計畫涵蓋範圍

國土計畫要不要包括海域，這是在海洋界有很大的爭論，一直到目前為止，甚至前幾天我們在 11 月 25 號幫海洋委員會策劃籌辦了一個「我國海洋空間規劃與管理論壇」[51]，有些學者像包括中山大學胡念祖老師，他就講得很清楚。他說《國土計畫法》不要管我們海洋，你們管陸上就好，海洋就是我們海洋界的事情，海洋委員會的事情。但是長久以來，我也知道說，一切為二其實是非常單純，但是他會產生一個問題就是說交界的地方怎麼辦？譬如說海岸地、海岸帶、海岸地區，他就是一部分陸上一部分海上，水陸交接的地方是隨時隨著時間推移的，生態環境也是非常的敏感，那這一塊怎麼辦？所以這是第一個。第二個，有一個概念我一直認為說，大概是民國二十幾年的時候，我們國家的土地法其實是很進步的，他就講土地法第一條是本法所稱之土地，謂水陸及天然富源[52]。就是所謂的國土，所以國土的概念不是只有陸地，他包括各種資源，包括水體，水體包括河川、湖泊、海洋。

海洋邊界的論點

《國土計畫法》的邊界，依照全國國土計畫的海域部分，他是到領海，領海大概是從基線開始，領海基線十二海里這個範圍。那這個是一個非常務實的做法，因為我們現在領海之內，當然國家享有最高的主權嘛，這是依照聯合國海洋法公約的概念，這是沒有問題的。但是我們也發現說離岸風電的發展，在歐洲大部分

[51] 民國 109 年 11 月 25 日，由中華民國海洋事務與政策協會於公務人力發展學院前瞻廳舉辦「我國海洋空間規劃與管理論壇」。

[52] 土地法於民國 19 年完成立法，民國 25 年施行。

都是到了專屬經濟海域，專屬經濟海域大概是說我們從基線開始，出去兩百海里。但是我們專屬經濟海域，是一個好好可以思考的問題。為什麼？因為專屬經濟海域沿海國是享有主權權力，意思就是說他的這個資源、能源、礦產倒是可以有他自己管轄的權力。但是我們周邊的國家或地區有很大的挑戰，我們西邊的老大哥中國大陸，他們會不會跟我們再協商，這是一個問題。另外我們南邊的菲律賓，不好搞的國家，像廣大興案[53]的時候，這個吵了好久，而且他們再把巴丹島，其實也離我們很近，當成這個領海基線的基點，所以他劃兩百海里，已經到我們臺中了，那我們東邊更不用講，日本石垣島，他也是跟我們有重疊海域的如果他主張兩百海里的話，那又不得了。所以這個臺灣的專屬經濟海域要怎麼劃，這個就一直是很大的問題，譬如說包括釣魚台，釣魚台我們都是單獨劃他領海基線，所以如果照聯合國的概念，從釣魚台的領海基線劃上去到兩百海里也是很大的，所以像這種情況，我們處理的時候，像釣魚台海域、南方的海域都是劃暫定執法線。我們的船到那邊就不管了，然後我們跟我們漁民講說，你不要去那裡，太危險了。但是不是你就這樣默認或是被別的國家默認說你國家海域的範圍就是到那裡，所以其實我以前有主張過，我認為說我們為什麼要劃暫定海域？我們應該大膽的講說就是按照聯合國海洋法公約，我從基線開始就是兩百海里，我管你重疊，重疊就要談嘛，所以國與國之間的爭議就是說你要去挑戰他，你要去主張，你跟他重疊的時候要抗議，不是抗議是要提出你自己的看法，然後促成你們雙方正視這個問題，再來做一個協商。

但是這裡面還有一個看實力，臺灣在國際上或者是政治的實力夠不夠，然後國際上是不是把臺灣認為是可以談的對象，因為我們不是聯合國會員，很多國家不在乎你，他不想跟你談，所以專屬經濟海域其實是非常重要的。但是我們現在的情況來看很難跨出來，或這是需要有相當困難的協商之後才可能有得到的結果，但是這個結果到底是好還是不好？不知道。這個就是目前所遭遇的一個狀況，這也就是說可以看到我們在內政部他已經公布了這個領海基線及鄰接區法跟專屬經濟海域及大陸礁層法之後，我們都沒有劃嘛。除了領海劃出來以外，專屬經濟海域和大陸礁層沒有劃。我們也有做調查啊，但是國際現實的這個壓力，協商有相當的難度，我們在聯合國並不是一個會員國，所以很多國家可能就不會跟你談這件事情。所以在這種情況之下，我們專屬經濟海域就沒辦法，也沒辦法去做進

[53] 民國 102 年 5 月 9 日在巴林坦海峽的中華民國及菲律賓兩國主張之專屬經濟海域重疊區域上，菲律賓公務船朝中華民國漁船廣大興 28 號開槍，造成漁民洪石成死亡，船身 52 處彈孔，並一度造成中華民國與菲律賓之間的雙邊關係緊張。

一步的處理，那只能叫領海，領海沒有問題，所以為什麼《國土計畫法》在海域的部分呢只到了十二海里。

海洋資源地區劃設權責

這個部分我沒有參與，但是我們也長期以來看到海域的部分，各個機關的看法其實是不一樣的，我們可以舉幾個例子來講，譬如說內政部地政司，他們當然是認為說這都是中央的權力，中央來處理這事，而且地方上其實現在的資源、人力，包括船艇，地方都沒有這個能力。尤其現在有海洋、海域、或者海岸相關局處的縣市很少，只有高雄有個海洋局，是從漁業處轉型的，都以漁業方面為主。那另外一個就是桃園有個海岸管理工程處，但是他不管海岸，他也不管到海域，所以當年我印象非常深刻，在地政司這邊的主張就是中央的權力，中央來處理，因為地方其實說是沒那能力。但是現在後來變成轉變成地方政府他要去劃設的時候，其實可能是思考到我們國土計畫的三部曲，就是第一個全國國土計畫，第二個階段就是直轄市、縣（市）國土計畫，第三個計畫就是功能區劃。那因為你要到縣市的時候，海域畢竟還是你的一個領域，你必須要去做一些想法，但是這裡就出現他很尷尬的地方，第一個他沒資料、沒人、也沒這個權責，所以那個地方，他只能做現況幫我編列一下，那他要怎麼去做這處理，將來提出一個比較未來型的前瞻性的規劃就很難，所以以目前的情況來看是有他的難處。

海洋空間規劃的重要性

現在內政部的作法好像蠻急著要做許可，不管叫開發許可或者叫區位許可，但是我看不太懂區位許可的意思是什麼，到底誰劃出來這個區位？還是廠商自己決定？他們看起來好像也是我們廠商自己決定這一塊地方，然後譬如說我要造風電，那我交給你審查，那這樣子就跟我的想法不一樣。我們是認為說政府應該去主動地去規劃，這是政府的責任，政府有主動建立相關的資料，開放著民眾去做、業者他們去做運用。而不是說，業者提出來我要去哪裡開發，然後我政府被動審查，我給被動的許可，這個觀念是不一樣的。所以我的意思是認為說，為什麼我會一直主張要有個海洋空間規劃，你要先依照你的生態環境跟科學資料，同時經過權益關係人在商業做出適當的分區，每一塊分區訂出一個這個容許的項目、相容的項目或者是禁止的項目，然後我再來許可。這有點像德國做離岸風場的時候，他就把那個保育區、航道給他劃開，沒有這個衝突的地方，經過大家考量甚至生態環境的研究之後，才把他劃成紅色地區，那就是未來開放給做離岸風場。日本的叫再生能源海域利用法，他也是幾個部會一起合作，國土交通省、經濟產業省、

環境省，還包括一個農林水產省，四個部會大家協商以後劃定叫做促進區域，就是優先發展地區，然後我再來招募業者進來。不是像我們現在叫業者自己去圈海，然後我們主管機關也沒劃海域，也不知道哪裡好，然後就讓你來了之後我就審查，這個其實是本末倒置。

規劃與海洋的交互作用

我發現說學規劃的人不懂海，學海洋的大部分都搞些物理、化學、生物、地質，都是學那種比較科學性的東西，他們對社會科學完全不了解，他們對法治不了解、對規劃不了解，這兩幫子人是不搭嘎的，最後是我們現在發現說臺灣，你要進行海洋空間規劃或者是國土計畫的時候，這個人才是很缺乏的，海洋資源地區的規劃，陸上的搞不到海上去，海上的不 care。但是我們現在發現太重要了，為什麼很重要呢？譬如說台積電，它現在跑到臺南去說要擴廠，它便加入這個能源一百這個大企業，以後全廠百分之百是綠電，我們全臺灣綠電都不夠它用，那我們現在偏偏搞這個離岸風電，所以這個昨天為什麼曹興誠先生就在講還是要回到核電。今天不是談說我們現在擁護核電，不是這樣，而是說現在的海域的規劃，海上風電發展，我們只想到那個風場，沒有想到說我的運維碼頭會在哪裡，我叫他發了電以後，我的電纜要上來要從哪裡上來，我到了岸上以後我的電網能不能夠接，所以歐盟它們在做海洋空間規劃的時候都講到就是 land sea interaction 就是陸海交互作用，我們缺乏的知識是什麼，有海陸觀、整體觀的這種規劃師，這是我們規劃界很大的挑戰。我也跑去成大跟他們講，你們要好好去思考這個問題，我想這個就是我們從陸上的慢慢到海域，然後海洋資源地區現在已經出來了。

《國土計畫法》與海岸、海域的嫁接

那後來《國土計畫法》通過了以後，有一個海洋資源地區了，那怎麼辦呢？我現在的理解或者是我的想像或者是我的期待是這樣子，《國土計畫法》的海洋資源地區，其實是一個框架性的決定，是一個原則性的決定。但是底下的那個《海岸管理法》或者是未來的，不管叫做《海域管理法》或者是海洋空間規劃的那個功能區劃的部分，就把他 upload 上去。所以沒有相關，因為現在的確是，你譬如說海洋資源地區海一、二、三，一是排他性的、二是相容的、三是保留的，其實跟我們海岸地區的那些什麼漁業資源保護區都沒有衝突，漁業資源保護區通通都是海一嘛，海洋保護區都是海一，然後你不知道的地方就是海三，其實沒有衝突。那我們在未來三海里到十二海里，不管叫做海洋空間規劃或者是叫海域管理法也都分區，分區以後也是往通通 upload 上去。所以《國土計畫法》是只有一

個最上層的東西，他就包括所有的資訊在那邊，做一些原則性的規範，其實我覺得這樣就好了。

海洋與國土計畫的結合

所以我的想法就是說，《海岸管理法》將來有機會跟海洋空間規劃法就是三海里到十二海里可以合併，那這個我也請教過林秉勳組長，他也覺得說海洋委員會這個條件成熟，而且他又具有相當的實力的時候，這個合併不是不可能的，所以將來變一個法不是不可能。但是不管他將來叫《海域管理法》、《海岸管理法》，他其實這個分區都跟《國土計畫法》的海洋資源地區的海一、二、三不衝突，所以我是覺得海一、二、三不要再去再細分成什麼東西，他就是變成一個框架等著你把他弄上去，就是這樣子，所以整個海域就是可以做一個比較好的調整。但是為什麼要去補足那些海洋空間規劃或者是三海里到十二海里的區劃，最重要就是因為我們離岸風電的發展已經變戰國時代了，大家都在圈海，所以我那天在海洋大學的研討會我就提了一個問題，因為有一個資深的法律顧問他提出來：「將來海域的發展是經濟部能源局為主，海洋委員會為輔。」我說我對這個東西我有保留，我不同意這個看法，因為經濟從體制上來看，經濟部能源局是部底下的三級單位，海洋委員會是部級單位，怎麼他變輔呢？海洋委員會的這個職責就是我統合海洋事務，所以這個體制上是不合理的。那另外一個方面，你經濟部現在你為主，你也沒作為，你就讓他們圈海，這根本就是不對的，所以我的意思是認為說，這個部分很急著要去立法，但是他會跟海洋資源地區是相輔相成的，我提出這些分區的框架，其實是做比較嚴謹的規劃。

我那天也跟他們一直在講說，海域或者是海洋不是只有一種使用，不是只有風電，如果說把臺灣的整個領海之內通通插上風機，是臺灣之福嗎？這不對吧！因為我們海洋有很多不同的功能利益，觀光、遊憩、研究、教育、能源、礦產、航運、貿易都是，還有包括文化資產，那你現在只想到風電，這就是單一部門的思維，所以我覺得我比較憂心的是在這邊。那我也希望說海岸管理法，或者是將來的海洋空間規劃法，其實跟《國土計畫法》是相輔相成的，不會有所衝突，但是細節方面，區劃跟許可之間其實還可以做一些更細緻的討論，那個是母法之下的細則的問題，或者是執法的辦法，這些規範或者辦法，我覺得那是第二階段的問題。

對海洋的了解不足以及危機

《國土計畫法》、全國國土計畫，還包括這個直轄市、縣（市）國土計畫，都是非常原則性，要不然他就是現況編定，因為沒資料，它也不靠海，它也沒人、沒船，你說他們要怎麼做規劃？所以就弄出一個非常奇怪的東西出來就是說，現況的這些東西也不符事實，我舉一個例子，新北市的國土計畫，三貂角到鼻頭角這塊海域阿，東北角國家風景區把它劃成叫做海域資源保護區，但是他們把這個地方依照全國國土計畫的這個規定，它不能劃成國保四，也不能劃成農五，都市計畫地區只能劃成城鄉發展地區。一塊海域是保護區欸！結果我們這個新北市的這個都市計畫，因為現在的規定，逼迫它不得不劃成城鄉發展地區，城鄉發展地區就是將來我可以填海造地。雖然他們做了一個附帶決議就是說填海造地要經過我們海審會來審查，如果說將來是一個所謂的行政院的重大政策，你擋得住嗎？譬如說我們的北宜直鐵、非核家園、新南向政策，你擋得住嗎？所以你不是開一個後門？所以表示我們現在的這個海域的規劃其實是名實不符，地方完全沒有能力！但是我們能坐視這種情況嗎？不行，所以有很多的問題我就發現說國土計畫不要談陸上，你要從海岸，當然還是跟我的演進的過程有關係的。

海洋空間規劃的缺失

海域是一個很通俗的名詞，尤其是當時內政部地政司參與一些海域、海洋功能區劃，所以他從海域的觀點。因為地政司負責兩個最重要的法，就是中華民國領海及鄰接區法，還有中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法。所以國土裡面的海域的部分都是地政司在負責的，地政司有特別提到就是海域功能區劃，其實他們也開始在弄，所以那時候冒出了一個海域的資源，但是內政部主政這個營建署來主持《國土計畫法》的時候，就提出海洋資源地區，有把原來海的觀念放進來。但是我們現在看到現在的空間規劃的這個缺失，特別是離岸風電，到了西元 2025 年之後，區塊開發了之後，能源局居然要各個廠商自行找海、就是圈海，所以才鬧出了這樣北竿三島，那麼重要的魚場，還有一個離岸風電的業者去劃，他們要去放風場就軒然大波，基隆市長林右昌也反對。那就表示現在的海域可能面臨一個無政府狀態，能源局不作為，海洋我們不知道怎麼統合，所以我們現在國土計畫海洋資源地區現在碰到了一個非常重大的關鍵，所以我覺得當時提出來不是沒道理的，就是我們其實是應該把整個國土的問題看得更周延一點，海陸其實是有相同的交互作用，你不能只思考陸上，我們國家發展還是靠海，這是蔡英文總統講的，海洋是臺灣最重要的出路。

Q：《海岸管理法》與《國土計畫法》的競合

邱文彥老師與海岸的研究

這個要回歸到當時立法的過程跟背景。因為《海岸管理法》其實是最早提出來的，《國土計畫法》當然行政院後來也送到立法院以後，但是這幾個法案放到立法院也放很久了。例如說這個《海岸管理法》，我印象非常深刻，民國 90 年我從美國回來的時候，我跑到內政部去找了一位官員，我跟他講說：「你那《海岸管理法《我現在到中山大學海洋科學院去上課喔，能不能給我參考一下？」結果這位官員跟我講說，「喔！這是國家機密欸，你等立法院通過以後再給你。」那當然我還有其他方式我還是拿到了，我就看一看。可是你想看看，從民國 80 年已經有第一個版本，那表示他一兩年前就開始擬定，所以海岸管理法到最後我促成這個通過的時候，我估計一共是四分之一世紀，25 年，非常不容易。所以那個東西其實老早就已經有了，但是擺在立法院沒有人去審查，或者是有審查然後沒結論，就逾期不續審，因為很少人關心這個事情。

但是《海岸管理法》或者是海岸管理這個研究，其實是我非常重要的一個領域，因為是我回國以後到中山大學第一個領域，我是第一個先從海岸管理先做基礎研究，大概做了五年，然後到濕地保育，做了五年，再來就是這個海洋政策，再來就是像後來的海洋事務，然後到現在最近幾年比較在做的水下考古，那現在就是做海洋空間規劃。大概就是 5 年左右的時序，所以海岸管理我非常地在意，我也開了海岸管理的課程，也寫了一本海岸管理的書，現在改成叫海洋與海岸管理，那可以看到這確實是我最關注的一個東西。

海岸管理的重要性

海岸管理為什麼受到長久以來的關注？我們可以看到民國 72 年跟 76 年有公布了臺灣沿海地區自然環境保護計畫。那個時候我覺得是蔡勳雄先生、張隆盛先生還有王鑫先生、張長義老師他們都是一起參與這個海岸管理計畫，所以雖然他沒有法定效力，但是他畢竟是行政院公布的東西，有一點點約束性。所以你可以看到當時包括北海岸、東北角、花東地區、墾丁、還有彰雲嘉地區，都是一般保護區或是特定保護區，我們現在的國家公園、國家風景區，甚至海岸的一級保護區都是幾乎都是跟他雷同。因為那是經過研究調查的結果，所以我當時的想法是這樣，是覺得說先過再說，讓這個法案立刻能夠保護到我們最重要的這個海洋資源，那麼特別是在近岸的地區。

《海岸管理法》的推動

我也提出我的版本的《海岸管理法》,《國土計畫法》也提出我的版本，那這些法案呢同時提出來放在立法院，然後經過一讀送到委員會以後就要看誰去審了，所以我後來也想一想，我這個四年也不能這樣白過，前面當然通過了濕地保育法，後來我想說就一不作二不休，我在立法院的第八會期，最後一個會期，我就去爭取當內政委員會的召委，召委的好處就是說我可以排案子，那時候我就開始排這些案子。那你排這個審查案的時候，你愛怎麼審查就怎麼審，就是非常密集的，譬如說那時候我排《景觀法》、《海岸管理法》、《國土計畫法》，可是我們不知道什麼時候會通過，當時《海岸管理法》在提出來的時候，因為已經擺了二十幾年了，所以我那時候也一直猶豫說，我到底《海岸管理法》將來跟海域的部分是變一個法，就是三海里以外到十二海里。因為紐西蘭有一個叫做 marine and coastal area act 就是海洋與海岸地區法，他那個法是從乾潮線漲潮到最高的高潮線一直到十二海里是一個法。我那時候就覺得說這個好，這個才是陸海的共治，可是後來想說那個如果要弄到三海里以外的時候，這個遠遠超出內政部的負荷。而且生態環境上面，其實最敏感的地方都在海岸帶，也就是說水深三十公尺跟差不多三海里的地方，其實是生態最敏感，這個就是我們現在看到白海豚跑的地方，白海豚大概是十五米水深到三十米水深左右，他都在岸邊，而且有些時候他會靠到七米半的這個水深，因為他們要去吃小黃魚，所以他都在這個地方活動，老實說這個地方的生態環境是最重要的。那我後來想一想你立法來不及，你要備一部法的話來不及，也就是說跟海洋資源地區這個部分要一起結合，因為那時候國土計畫還沒通過，所以覺得說《海岸管理法》先過，原因是我們覺得說先選擇重點，先優先保護重要的海岸地區。

Q：《國土復育條例》與《國土計畫法》的關係

這個是我的版本跟行政院的版本最大的差別，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，所以國土的這種復育，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，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，所以國土復育不能脫離國

土計畫的範疇或者是概念。那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，基本上都是在山區，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，因為很多是他們的傳統領域。但是因為這個部份如果要進行《國土復育條例》的時候，就變成是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，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，那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，我們應該儘量去關心他們、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，其實那些條例也沒有太多東西，大概就是基本的原則，還有可能有涉及到一些經費、基金的問題，但是那個基金我們已經有國土發展的基金，所以我就沒有特別的去提這個部分。把國土復育這個基本的概念，就把他放在一個專章裡面，我把他吸納自己把它整理了以後就變成了一個專章。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，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，但是實際上操作的時候還是各個目的事業主管機關。

原住民族的溝通與協商

《國土計畫法》之所以能夠通過，除了解決相當程度國土復育的部分以外，當然也關切到這個原住民族。我覺得最重要的觀點就是《國土計畫法》裡面有一條特別提到，原住民族他們的土地建築物，其實常常被判定是違法的，那原住民族當然很不高興啊，他說我們祖先幾百年來都是住在那，住在山上，我們都住在那邊住了幾百年了，你中華民國來幾年？中華民國來 50、60 年，你為什麼說你立了一個法說我是違法，這個是不合理的。所以後來這個部分也就是為什麼《國土計畫法》會在立法院五進五出，原住民族的代表一定反對，因為你沒有照顧我們，動不動就要遷村，那你也沒有適當的規劃、安置，尤其在九二一地震之後，大家也看到他們也遭受到非常大的痛苦，所以那個部分我們就很仔細的討論。那我印象非常深刻是最後有個折衷的方案，就是現在營建署的蔡玉滿科長，她提出來就是區域計畫法之前的這些建物得為原來的使用，我們終於達成了協議。

因為在這個協議之前，就是因為已經到了第八屆立法委員的任期到最後幾天，我們去找高金素梅委員，也找了林淑芬委員，因為他們兩個最有不同意見或是最堅定他們的這個理想，我也都真的很敬佩，他們真的很專業。在討論了時候他們兩個吵架了，麥克風一摔走了，現場只有我一個人。所以媒體就講說邱文彥在那邊發表臨別感言，因為我們馬上就要走了。但是我還是不死心，第二天又找了雙方代表，那林淑芬委員的代表就是詹順貴律師，後來當環保署的副署長，那另外一位就是高金素梅委員的辦公室主任，那最後協商就針對這一條，我們就都同意了這個做法。以後就是原住民族地區的建物，其實在區域計畫法實施之前還得為原來使用，就不許隨便拆你的房子，因為他們最怕的就是叫他遷村，叫他拆房子，然後遷的地方很多都被土石流埋掉，譬如說屏東的好茶村，舊好茶還在，新好茶早就不見了。所以我們這個結論一出來以後，高金素梅委員辦公室的這個主任就拿去給高金委員看，高金委員立刻傳到烏來泰雅族部落，那泰雅族部落領導、頭目、長老們就同意了，所以他是第一個簽字，簽完字以後我趕緊拿去給林淑芬委員，所以林淑芬委員就在我簽的那邊再寫了一個很大大的林淑芬。這兩個意見領袖都搞定了，所以最後我們就請各個委員、各個黨團，他們的代表簽字。那簽完字，下午 2 點 48 分，離這個王金平院長說交卷，這一屆要交卷的時間下午 3 點差了 12 分鐘，所以是驚滔駭浪，意思是其實那天晚上，我們任期最後一天的晚上 10 點 30 分，才三讀通過，所以這個是一個漫長的過程。但是我們也覺得是對得起九二一的罹難的那些人，包括那個八八水災的時候，小林村那些人。

Q：《國土計畫法》制度的精進

民眾參與的多元性

民眾參與其實是一個我們基本的概念，但是民眾參與有很多的方式。他不見得說一定是我要去開會，資訊的提供也是一種方式，其實是一個有一個三角形的那種漸進的一個過程，那當然邀請這個意見領袖加入我們審議會也是一種方式。他應該是可以提供更完整的資訊，這一點我覺得做得還不錯，營建署有一個國土計畫的專區，他的網頁，這也就是我們在《國土計畫法》裡面特別要求，你一定把國土計畫的相關資訊，要以網頁的方式來公開。那這個部分已經有相當的進步了，因為以前我們都知道學都市計劃的人，地方上那個都市計畫圖大多是放在鄉公所後面的公告欄，要不就是登一些民不見經傳的報紙，誰看了？所以我覺得這個部分做的不錯了。將來我們還是覺得持續的去提出來，去做一些資訊的交流、溝通、宣導。

那另外一方面營建署其實也做的蠻好的，就是歷次審查基本上就是開放的。我覺得像審地方國土計畫的時候，除了地方的這些審議委員以外，中央的審議委員也可以認養，哪幾個縣市他們也參與。我也參與過我想老師您應該也參與過。他也開放像地球公民基金會或者說民間團體來，那這些民間團體有非常非常多經驗，幾乎每一場都在，所以他們對臺灣國土計畫的問題非常的清楚。但是可能在未來民眾參與的過程當中，除了之後不斷的被要求以外，可能要去多做一些宣導，就像我們現在濕地保育常常場子很多抗爭，就是大家對濕地保育的意義搞不太清楚，那國土計畫現在應該也趁著這個時候重新的再去思考、再去教育我們的國民。

國土計畫與部門計畫的重新思考

例如 COVID-19 這個疫情發生了之後，全世界的生產量就大大的改變，產業布局一定不會一樣，譬如有些國家說糧產就不輸出了，越南他的稻米不輸出了，那麼就是說我們現在其實談到糧食自給自給率並不高，我們雖然有農地，但是並不高。那以後萬一別的國家因為疫情的關係，或者是因為他另有考慮，甚至說他加入 RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership)，那可能對我們臺灣的貿易輸出就會有很大的限制。到那個時候，我們臺灣搞不好糧價很高，搞不好沒糧了，或者是我們自己碰到災變，我們自己也吃得不夠，所以農地的保護其實變得非常重要。大家應該從這個角度去重新思考，現在國土規劃已經面臨新的境界。你這完全是跟以前的想法不太一樣，我非常關注到兩個問題就是，第一個是新冠肺炎之後，我們的國土、產業的佈局到底有什麼不一樣。我覺得這個非常重要，因為產業鏈全部打亂，以前的想法就是說泰國做一部分的零件，然後臺灣做一部分，大陸做一部分，然後再找個地方把他拼湊起來。現在可能不是了，現在可能臺灣自己要自給自足，自己要有個想法。

另外一方面整個都市的格局也會不一樣，我跟你講臺灣現在比較幸運，我們現在還可以戴口罩到處趴趴走。但是有些國家就根本封起來了，如果這樣的話他可能是就用視訊的方式，所以今天我們臺灣的這個通訊的產業為什麼最近很夯，逆風高飛，原因就是我們必須要有這種資通訊的這個器材、產業，所以國家的這個佈局甚至整個建築設計一定都不會一樣。那網路可能變成非常基礎的東西，如果這樣子的話，像我小孩在國外，他們根本就不需要上班，他天天在家裡用視訊的方式。如果這樣子的話那為什麼我們要有都市計畫？要住宅區、商業區、工業區，然後你去上班一定要產生交通旅次、產生污染。以後就變成食衣住行全部在一起，所以以前的都市計畫的格局完全打破，都市計畫變的話國土計畫當然要變，那國土的佈局也一定不會一樣。

另外高鐵，現在大家都變得非常習慣了，我常常來回高雄一個半小時就到了，跟飛到上海、飛到香港一樣。如果這樣的話，這個交通這麼方便，以後大都市越來越集中，變成三個大圈圈，臺北都會區、臺中都會區跟南部高雄、臺南都會區。如果這樣的話就回歸到以前辛晚教老師他講的，以後國土的佈局，到底是分散的集中？還是集中的分散？就是我們分散，但是他是一個 cluster 一個一個集中，還是說散漫的出去，當然可能看起來是會變這樣，那如果要集中以後，鄉村地區怎麼辦？都死光了。譬如說那些中、小型城市怎麼辦？農村怎麼辦？偏鄉怎麼辦？所以為什麼營建署他國土計畫下一個階段要關注到農業發展地區裡面的特別是偏鄉，那農業發展地區又碰到一個很大的挑戰，因為我們要有糧產，維持基本的糧食生產，我們又碰到了疫情之後，這個糧食輸出的一些國際上的一個佈局，甚至國際上的一個限制，那我們要不要對農業縣有特別的考慮。這個是地球公民基金會常常會提到，因為現在大家都覺得農業是等而下之，這連農委會主委都這麼說，陳吉仲他也講說大家都不把農業當產業，等於說他是等而下之的產業、廉價的。所以大家都想說我給他種什麼太陽能板，農地就變成是無可回復的使用，如果是這樣的話，整個觀念一定會改變。

那高鐵又改變了我們國土的空間佈局，可是我們又常常發現說重大建設，一下子就拍板定案，什麼北宜直鐵，什麼一大堆工程建設，高鐵又被延伸。那些東西其實都是沒有仔細再去思考。我們不是說要忽略東部的發展，但是東部畢竟他的生態環境條件是不一樣的，你給他很好的這個交通設備，還包含了這些的發展。當然我們知道他們需要一條安全回家的路，但是他們的發展可能東部人因為交通便利跑得比西部還快。你可以看到尤其你到禮拜五的時候你會發現大家都回東部去，禮拜天的晚上，通通都跑到臺北跑到高雄去就業的，東部是空的。所以整個交通建設的格局，其實會帶動了整個國土的佈局不一樣。

所以在這種情況之下就讓我們去思考一個事情，國土計畫跟部門計畫之間的關係是什麼？所以我們在那個內政委員會就是立法院討論的時候我就一直問這個問題，我說國發會有國土離島處，內政部有營建署，沒有國土科，那麼請問你們兩個單位，他的權責是什麼？所以最後我們才覺得說，你們應該好好去協調，但是部門計畫或者是國家計畫發展或者是國家另外的一種高層次的一個概念，甚至各部會要統籌，由國發會去做。但是他先期規劃的時候，就必須放在你的國土計畫裡面，去好好去思考，所以兩個部會應該要去思考。可是到現在為止大概就只有水利署比較積極，他對水資源的這種部門計畫，其實是開始在啟動，那經濟部的工業的方面好像也有，另外一個就是一直出不來，包括賀陳旦部長都在講，交通部門的部門計畫始終提不出來，經常冒出一條高速公路，冒出一條鐵路出來。

我是覺得這個部分，是我們未來的挑戰，而且不但是從民眾的這種「知」的這個教育、「知」的權利去讓他更了解國土計畫，也要讓民眾了解現在因為疫情的關係，因為氣候變化的關係，甚至因為臺灣的特殊條件，要重新思考這國土規劃，尤其是有一些過去的災變的經歷，可能還有一些是我們還沒有遇見的這個災變。例如李鴻源部長還講說臺北地區如果來個規模六以上的地震，大概幾千棟房子會倒，那我們最近也去陽明山的七星山旅遊遊客中心，那邊有一個大屯山的火山的監測站，他們已經發現說宜蘭地區有一個熔漿的熔漿庫，那表示大屯山是活火山，那火山爆發以後咧？有沒有可能，這不無可能，誰也都不能預言，因為他是活火山嘛，只是說那個時限是什麼時候到，他也許沒事，可是如果是這樣的話，那熔漿爆炸以後，流下來流哪裡？我那天還在問他們問題，他們就講說：「喔這不能講啊，這個熔漿流哪裡，那這個房價一定跌了嘛，是不是這樣子。」但是也要思考到臺北要不要遷都，如果是遷都或者是說減壓，這個是李鴻源部長講的，首都減壓，那就是整個國土的佈局重新改變了。我們就看到有些國家就思考這個問題，就像巴西，大家都在講巴西的首都在哪，大家都講聖保羅、里約，錯啊，他叫巴西利亞，巴西利亞是這個全國的中心，他把他遷都遷到那邊。所以現在是一個都市設計非常有名的世界文化遺產。很棒嘛，因為他在全國的中間，這概念就跟蔣中正那個時候提出來中興新村一樣，那我們國土要不要去思考這個問題？清朝的時候臺北是大湖，臺北有三十幾條斷層，我們所有的雞蛋都放在同一個籃子裡面，這可能就談得很遠了，但是也應該去思考《國土計畫法》不是只有現在四個分區，農業發展地區、城鄉發展區、國土保育地區、海洋資源地區，沒那麼單純，這個越加越多啊。

透過更多元的討論與探討後再討論修法

我還是覺得說現在的《國土計畫法》，不要一開始思考就是想要去修，因為《國土計畫法》為什麼以每十年來做一次通盤檢討，其實他就是需要有一個穩定性，他有一個前瞻性，但是他並不是沒有調整的空間啊。譬如說碰到一些重大災變、國防，或者是安全方面一個重大的事件的時候，他還是可以做例外的一些規定，就是等於說我可以來做檢討，但是平常我們只是為了要縫合這個基本的一些開發行為，我們就立刻要去修法要去改變他，這會讓我們的《國土計畫法》的穩定性就失去了。但是我們也不反對說有些東西其實是可以有比較細緻的討論，像我們現在有些政策，我們覺得也很重要，我想政府提出的一些想法，不管是非核家園，新南向政策或者是現在的臺商回流，都有他可能碰到了一些瓶頸跟困難，政府也必須要去解決。但是這一些東西，你不能是因為某些行業、某些廠商來做

臨時性的安排，他應該比較作通盤的東西，這就是為什麼國土計畫一直講說在部門的先期計畫裡面要跟國土計畫之間有個對接。否則的話你就會是今天，甲廠商他要回來你就幫他找地，你沒地你就去找台糖，然後明天另外一個廠商又講說我回來了，你也幫我改一改吧，《國土計畫法》就是永遠都沒完沒了。那這樣子的話其實是會讓《國土計畫法》到最後就難以收拾。

那我現在最擔心的東西，就是第三階段功能區劃的時候，因為現在才真正面臨挑戰。譬如說以資訊方面，有些地方搞不好是日據時代的測量資料，你跟現況也不符，因為現在第三階段是從地政單位，所以那個東西怎麼辦？那地方上又對農地的東西幾乎是難以處理或者是不想處理，所以到最後的結果就是大家擺爛，他也不劃農地，然後他也就講說農地是相容性使用，有些縣市就講說我們沒有農地，沒有農業發展地區，全部都城鄉發展地區或者是說我將來都作保留發展的地區，所以我現在最擔心的就是第三階段如果沒有成功的話，《國土計畫法》就毀了。但是到目前為止還算邁向正途，還在 undertrack，還在那個軌道上面，所以還好，所以我不太贊成現在就談到修法，這是很務實的一個想法，但是未來因為這個累積不同經驗的時候，我們可以慢慢來做一些調整。可是現在大家應該有個觀念，大概在未來的四年我們要提出來這個功能區劃，第三階段完成，那如果這個東西一定會有很多不同的經驗，他也許不是完美，而且我們也一直認為不能把所有的土地都把它開發完成，所以這個第一次完成的功能區劃，應該算是第一波，第一階段或者是初期、第一期這個國土計畫，因為他未來還會再調整，十年以後有個檢討他未來也可能慢慢來發展。

所以我的意思就是說第一個修法要非常審慎，你不能說因為今天思考到什麼東西，然後你就去修，那麼第二個即便是我們三、四年之後公布的這個國土計畫的功能區劃，其實也只不過第一期，以後還會有很大的修正或者是擴充或者是修減再調整的空間，第三個階段我覺得我們還是要回歸到一個觀念，我在十幾年前去過香港有一個地方叫做米埔保護區，那是一個濕地，在米埔保護區就看到有一個人跪在一個板子，然後在那個泥灘地上滑阿滑，然後拿一個簍子，然後一直抓啊抓，我就用長鏡頭把他拍了以後我發現說他在抓什麼，抓彈塗魚，我就覺得說：「哇！那個印象很深刻，那種感覺很震撼！」為什麼？如果在臺灣早就用電的、用毒的、用網的，他是用手抓，抓到就是你的，就像姜太公釣魚，釣的都是因為願者上鉤，其實這個裡面就講說一個概念，就是說我們對大自然應該取之有道，而且我們這一代人，不應該把所有的資源都把他用完，這個就是永續發展的概念，這一代要不要發展不應該減損後代人發展的機會或者權利。就是說國土應該留白，

留下一個空間，後代人再繼續思考，他們的想法、他們的需求一定跟我們不一樣。這個國土計畫的過程就有點像巴塞隆納的聖母堂，永遠蓋不完，他應該是這種概念。所以我不覺得公布了以後就是固定的，我以後就是永遠這樣，不見得，所以我希望是變成一個動態的觀念，但是他也必須是比較前瞻的想法，不能只是想到我們這一代。

國發會與內政部的角色定位

從現況看起來，我覺得兩個部會之間可能有點尷尬。國發會他有國土區域離島發展處，他本來就是最早臺灣的國土發展的啟動者是國發會，也就是當年的經建會，不管是叫做綜合開發計畫或者是後來的國土發展這些相關的計畫。但是後來呢因為《國土計畫法》施行了之後又變成內政部去主政，所以我的觀察或者感覺就變成有點尷尬，兩個單位之間有點尷尬，而且國發會好像變得比較消極。但是因為法既然在當時有個討論，而且我當時也希望說你們到底怎麼扮演什麼角色，是不是都可以提出自己的論述，當然像以前國發會是那個郭翡玉小姐代表的，他就提出他們有很多的一些資料給我們看，所以為什麼《國土計畫法》裡的第 6 條裡面有很多基本原則談到那些什麼國際公約、還有水資源，或者是一些基本的生態環境的規劃，那個是國發會他們提供給我們做參考的，然後我把他做一些修改，所以國發會在立法的過程當中也積極的參與、也提供了很多想法。

那在過程當中，最後我們協調的結果就是說，我們也尊重國發會的立場他是國家發展的主導單位，所以他是統合協調各部會的一些構想，那這個權責我們還是尊重，他還是可以好好來發揮。但是因為如果到土地、空間的時候，必須內政部要承接，只是說那個過程不能太晚，你不能我國土計畫已經訂了，我突然間冒出了一個國家的重大發展計畫，國家重大計畫很重要，所以為什麼在這種考慮之下才會有那個先期的規劃，就必須要跟《國土計畫法》之間要做一個整合。那我講未來這兩個部會之間，我建議是多做一些溝通，而且是只要國家有個重大計畫的時候，要讓大家都了解，讓大家覺得說這個確實很重要，我們可以在每一個部會或者甚至在國土計畫甚至在縣市國土計畫裡面去做一些調整，我想這個都是一個我們可以做考慮的一個地方。

對於《國土計畫法》的期許

我覺得《國土計畫法》的推動從過去其實是經過了好幾個世代，包括我們懷念的姜渝生老師，很多的先行者大家一起努力的一個結果，那立法院也是各個朝野的一個協商，表示說國土計畫不是一黨一派的事情，他是可長可久的、永續發

展的事情。那當然從這個角度，我們認為國土計畫不應該著眼於一些現階段、現世代現況的一個需求，不應該短視近利，但是國土計畫既然是一個大家的事情，他必須要有共同的參與，所以民眾參與，這個過程資訊越開放越好。我們也希望說不同的縣市之間要多做溝通，例如說我們臺北的捷運有跑到桃園，那將來基隆要不要有捷運？所以跨縣市的或是區域型的這個整合還是滿重要的，也就是說我桃園的發展、跟新北、臺北不能脫節，所以下一個階段應該去思考一下未來這些相鄰的區域縣市，他的協調整合性能不能再強化。

但是也有學者專家提出來，我們現在這個區劃的方式像過去北、中、南、東四個區，我印象在李登輝總統的執政的時代，其實臺灣的區域計畫是有七塊論，有七個地方。所以有很多的學者專家一直認為說，我們從區域的角度，是不是可以從流域，從生態圈，例如說澳洲在海洋的規劃他叫做 bioregion，就是生態圈的這個想法，這樣可能會對整個生態環境的協調性更好，像這個東西都是值得去討論的，那我覺得也還可以在下一個階段繼續研究。但是我們更期待的就是年輕的朋友，真的是國土計畫是一種長久的工作、也會持續下去，但是我們必須要吸納一下國際上的比較新的一個觀念，因為永續發展一定是不斷的進步，台灣不能自外於國際，譬如說西元 2030 年的永續發展指標，那可能過幾年以後聯合國又叫出另一個概念，我們能不能跟得上時代、跟得上國際的潮流，所以我覺得那個部分確實是可以來繼續來探討的。特別是新的情勢發生了，像新冠肺炎、像氣候變化、像臺灣沒水，都是一個很重要，甚至可能面臨的重大災變。我們的理念甚至我們國土的建設、發展或者管理，應該要有什麼觀念。我覺得最後一點就是對土地，我們必須謙卑，我們應該要非常的尊重大自然，這個也就是我們的老師叫 Ian McHarg 他寫的 *Design With Nature*，我們的規劃就是 planning with nature，我們應該順應大自然來做出規劃，人只不過是大自然的一部分，其實很渺小，懂得謙卑才會幫他們在國土做的更好。

第七節　張順勝簡任技正



內政部營建署簡任技正

張順勝

經歷：

內政部營建署綜合計畫組科長

學歷：

國立成功大學都市計劃學系碩士

Q：在臺灣《國土計畫法》的推動歷程，您的參與經驗？

我是大概民國 86 年到營建署服務，到營建署之後就在綜合計畫組的二科(開發審議科)，負責非都市土地開發許可的一個審議作業，一路到民國 97 年擔任科長。當上科長之後，在《國土計畫法》的一些相關的擬定過程，尤其在最後民國 103 年版函送立法院版本期間的參與是比較完整跟深入的。

Q：開發許可制在區域計畫法體系的經驗

開發許可制的法制化：民國 89 年《區域計畫法》修法

過去《區域計畫法》第一次公告實施之後，非都市土地開始實施編定管制。其實當初大家都講說雖然區域計畫有計畫，其實號稱有計畫其實是沒有計畫。後來大家的一個回憶過程中，大家都認為其實當初應該只是現況的凍結，那凍結之後大概如何引導有一些發展的需求的時候就會變成在計畫層次沒有去做一些相

關的著墨的話，只好靠下位的土地利用變更這樣的方式做處裡。所以後來有所謂的使用地變更編定，然後慢慢又有所謂的比較大面積的分區變更。那這樣的過程大概在民國 77 年 6 月 29 號非都市土地使用管制規則那一次修正[54]裡面，開始慢慢有所謂的開發許可的機制，那時候的法律位階很低。他大概是修正在非都市土地使用管制規則的附表一裡的備註欄。當時候備註欄是寫說：變更編定的用地應該要先徵得變更前後各類用地事業主管機關的同意，唯一有個但書是但其面積在十公頃以上必須先徵得各該區域計畫原擬定機關的同意。所以這樣一個在附表的備註欄裡面有規定，大概就是我們現在整個區委會或是這種大面積開發審議的機制的最原始的一個規定，在這樣一個比較很低位階的規定裡面。那一路這樣實施到民國 89 年 1 月 26 號《區域計畫法》修正，才正式在《區域計畫法》裡面納入開發許可的法源，提升它的法律位階。

實務操作的經驗：開發許可無法有效實現區位引導

其實開發許可一路這樣實施下來，尤其在我個人不管在當承辦人或是科長的期間，審議這種比較大面積的開發許可制，審到最後我個人有一個感想就是大概每個案子都剩下兩個問題，一個就是問申請人說你為什麼要在這裡開發，另一個就是你有這個必要嗎？事實上這兩個問題我感覺上是有一點變成作文比賽。所以到後來我們自己一直在思考到底問題出在哪？每一個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。到後來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。過去，只要他不要位於環境敏感地區，幾乎這樣的案子都會被許可。可是他如果從整個一個空間發展的整體性來看的話，它其實區位上可能是不適當的，為什麼不適當還許可它，就是因為可能在計畫上面沒有一個明確的告訴大家說哪裡是適合去的，哪裡是不適合的，所以我們才想說未來在《國土計畫法》的時候應該要強化這一塊，尤其是計畫引導發展這一塊。

Q：使用許可制的政策發展歷程

93 年《國土計畫法》禁止國土保育地區的開發行為

在民國 93 年的版本，它其實是規定國土保育地區裡面都不可以申請開發許可。後來考慮到說如果像是一些公共設施的案件，它這個必要在國土保育地區裡

[54] 《非都市土地使用管制規則》於民國 77 年 6 月 29 日內政部（77）台內地字第 608840 號令修正發布第 4、7、10、11 條條文及附表一之各種使用地容許使用項目表。

面去申請的時候，如果我們在上位的法律直接把它禁止掉的話，事實上對國家的一些重要的設施或建設的發展，可能是不利的。但是也不應該在一些需要保育的地區放得太過於寬，所以後來可能才會限縮在比較屬於公共設施型的一些使用，在國土保育地區做發展。

98 年《國土計畫法》「得申請開發許可區位」的制度設計：

所以慢慢地，尤其在民國 98 年的時候，我們提出得申請所謂開發許可的區位或者是成長管理的區位，大概是希望解決說過去來講開發許可一路實施一二十年之後，大家感覺說都是由申請人零零星星的去找土地。

事實上我們看了很多國外的制度，也是類似這樣的情況。之前我記得印象中有找過現在的台東縣副縣長王志輝，也是我們科裡面的老同事，他後來調經建會現在調到臺東縣當副縣長。他在經建會的時候，有一次我們找他回來演講，他就有提到西雅圖的一個類似開發許可的一個制度。它也是就是要先符合計畫，然後開發許可再來做一個審查。所以在這麼多年來自己審議的心得加上看到國外的作法後，才會想說應該要在計畫這一塊去做強化，才會提出所謂得申請開發許可的區位或者是成長管理的區位概念。

那到了民國 98 年版本在立法說明有一條[55]裡面有寫到說，得申請開發許可的區位它是針對不同功能分區，它已經有界定可以適合來做開發許可的案件類型。譬如說國土保育地區可能是以公共設施為主，另外在農業發展地區是以農業設施為主，如果是在城鄉發展地區才是以發展型為主。所以當初雖然感覺上每個功能分區還是可以申請開發許可，但是它在每個功能分區裡面所指認的得申請開發許可的類型，在母法（國土計畫法）裡面已經有做一些限縮。到了民國 98 年的版本，事實上還是可以變更功能分區。譬如說在國土保育地區他能夠做的設施項目可能是公共設施，公共設施也許雖然是變為城鄉發展地區，可是它能夠做的不是大家想像的說好像是做住宅或者做工業那種使用，所以它是可以變的。但是由於它在得申請的使用計畫類型已經被限縮住了，所以雖然可以變更但是跟過去這個開發許可的變更還是不太一樣的。過去開發許可，譬如說一般農業區他也可以變成工業區，但是如果是以民國 98 年那樣的一個可以變更的概念，它可能在農業

[55] 民國 98 年函送立法院《國土計畫法（草案）》版本第 36 條規定之說明欄指出：「為加強國土資源有效利用，依據國土功能分區之特性，賦予不同程度寬嚴之許可條件，例如：國土保育地區－必要性公共設施；農業發展地區－農業發展相關設施；城鄉發展地區－都市發展用地；海洋資源地區－特殊海域需求，並將納入依第三十八條第二項所定之規則予以規範。」

發展地區他只能作農業設施型的使用的話，它基本上使用性質已經被限縮，雖然它可以變成城鄉發展地區，但是那一種城鄉發展地區的類型應該不是大家想像的那種住宅、工業這種類型。

103 年《國土計畫法》使用許可制的創制

雖然民國 98 年版本開發許可制裡面，他可以許可之後去變更功能分區分類這樣的一個規定，但是後來我們在民國 103 年這個報立法院版的草擬過程中，延續一些過去的審議心得，其實我們內部針對未來尤其在開發利用制度這一塊有做了蠻深入的討論，並且做了一些制度上的調整。

這個調整我印象中在使用許可這一塊有兩個我印象最深的，第一，未來的使用許可的申請都應該必須以他是先符合功能分區分類的一個容許使用為前提。也就是說，我們把過去開發許可可以變更分區的一個概念慢慢調整成使用許可的話，它應該是以容許使用的概念為前提；第二，既然已經容許為什麼要一個審查的程序？當初可能也是考慮到說，像這種較大面積達到一定規模以上或者是他本身開發使用的性質來講比較特殊的，它這樣的一個案件其實應該要先經過一個審查的程序，然後再去進行後續的作業會比較妥適。那如果要按照這樣的一個思維來講的話，其實這樣的一個審查程序，他並不是一個開發許可的一個概念，他是一個土地使用分區許可的一個概念。

其實我們使用許可制在原意是不能變國土功能分區的。雖然當初我們報給立法院的版本是沒有「不能變更國土功能分區」這個用詞，是在後來立法院審議的時候加進去的[56]。但是我記得印象很深的是，現在發布之後的《國土計畫法》第 24 條[57]，符合第 21 條的土地使用指導原則下，從事一定規模以上或性質特殊的使用，應該申請使用許可。所以其實第 24 條的第一句話便隱含必須在這個功能分區下容許使用的前提。如果不是，當然就不能來申請，更遑論說還申請變更功能分區。

---

[56] 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 23 條中，並無「前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。」該段文字乃是於民國 104 年 10 月 20 日「國土計畫法草案初審小組」決議，為強化國土功能分區不得變更之精神，建議新增第二項條文（立法院，2015：171-174），並經民國 104 年 12 月 14 日黨團協商，進一步同意將該條文修正。

[57] 《國土計畫法》第 24 條第 1 項規定：「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，應由申請人檢具第二十六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。」

另一部分，過去一、二十年來「開發許可」的這個用詞，老實講即便是在《區域計畫法》的時代，我們都覺得他不應該叫做開發許可。我的印象很深，在當承辦人的時候有一次我的科長王安強[58]，他就有跟我聊過：其實我們開發許可這個用詞應該盡量不要用，因為即便是現在的區域計畫的開發許可，如果依照《區域計畫法》第 15 條之 1[59]之規定，他主要目的是要辦分區的變更。所以它事實上、本質上也是一個使用分區變更的許可，不是一個開發的許可。因為叫「開發許可」會讓人家誤以為說，好像取得這個許可之後那後續的程序感覺上就不用了，好像可以直接進行那些開發建築的程序，事實上許可之後還有很多程序要走，譬如說你要去申請一些整地，整地之後現在他會把土地用一個分區土地登記如果要異動，登記以後才能再去進行後續的建築許可的一個程序，不是取得開發許可之後馬上就可以去開發。

我們一直覺得，就算是現在的《區域計畫法》時代，我想開發許可這個用詞我們都覺得應該不適合常用，但是因為大家已經一、二十年，幾十年來習以為常，大家普遍也都能熟悉這個用詞，所以我們沒有去在法令程序做一些改變。所以在《國土計畫法》的一個研擬過程中，既然說我們未來的制度一個是以容許使用為主，第二他是一種土地使用的一個許可的話，那我們是不是應該把這個用語藉由這次法制改變的一個機會就把它改成叫做使用許可的用詞。

我覺得我們當初整個制度調整過程中的思維就是一路從計畫指導功能分區怎麼劃，功能分區是怎麼去引導所謂的土地利用的一些性質或類型。所以當初整個的一個制度來講，是把現在區域計畫裡面有一些環節沒有連結的部分重新連結。我們希望未來在《國土計畫法》的制度裡面，是要層層、環環相扣的。我認為，這一塊是《區域計畫法》跟《國土計畫法》裡面一個很大的改變。

---

[58] 現職內政部建築研究所的副所長

[59] 《區域計畫法》第 15 條之 1 規定：「區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：一、政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣 (市) 政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更。二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣 (市) 政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。區域計畫擬定機關為前項第二款計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。」

Q：土地開發的義務負擔

以民國 80 年代研擬之〈建立土地開發義務制度方案〉為基礎

大概是民國 88 年的時候，因為那時候經濟剛好正在發展，所以很多對土地使用的需求，尤其是變更的需求非常的殷切。那當然也因為這樣，很多的一些目的事業法令都已經規定要求要捐錢捐地，就會讓一些開發者就是會覺得說他好像一條牛被扒好幾層皮這樣的情況。所以那時候有一個全國性的發展會議[60]有指示我們內政部要去研擬一個所謂的透明化、合理化的一個土地的回饋制度，所以民國 88 年我們也報了行政院研擬了一個建立透明化合理化的一個回饋制度到行政院。最終，4 月 29 號核定名稱為〈建立土地開發義務制度方案〉。

這個方案裡面，我印象很深就是他把整個土地開發義務制度分為三塊，一個是內部性的義務負擔，一個是外部性的義務負擔，一個是其他義務負擔。內部性的義務負擔，是認為開發許可區裡面的設施事實上是開發區裡面自己需要的，所以這部分應該由開發者自己來負擔或者是興闢，內部性的義務負擔就是開發區裡面的公共設施應該由開發者去負擔，這跟都市計畫的概念又不太一樣；外部性的義務負擔，則是開發區可能會帶來鄰近地區的一些人口的成長或者是交通的一些影響。那這樣產生的外部性影響，你也應該要負相當的義務來做一些改善。其他的義務負擔，大概是包括了一些像回饋金，譬如像《農業發展條例》有農地變更的回饋金[61]或者是《森林法》有一個山坡地開發利用的回饋金[62]。在方案裡面大概

---

[60] 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」，行政院於民國 86 年 2 月指示內政部建立新的課徵機制。

[61] 《農業發展條例》第 12 條規定：「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。各目的事業相關法令已明定土地變更使用應捐贈或繳交相當回饋性質之金錢或代金者，其繳交及使用，依其法令規定辦理。但其土地如係農業用地，除本條例中華民國八十九年一月四日修正施行前已收繳者，得免予撥交外，各相關機關應將收繳之金錢或代金之二分之一依前項規定辦理。前二項有關回饋金、金錢或代金之繳交、撥交與分配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。第十條第一項用地之變更，有下列情形之一者，得免繳交回饋金：一、政府興辦之公共建設及公益性設施。二、政府興辦之農村建設及農民福利設施。三、興辦之建設、設施位於經濟部公告為嚴重地層下陷地區，或中央主管機關所定偏遠、離島地區。」

[62] 《森林法》第 48 之 1 條規定：「為獎勵私人或團體長期造林，政府應設置造林基金；其基金來源如下：一、由水權費提撥。二、山坡地開發利用者繳交之回饋金。三、違反本法之罰鍰。四、水資源開發計畫工程費之提撥。五、政府循預算程序之撥款。六、捐贈。七、其他收入。前項第一款水權費及第四款水資源開發計畫工程費之提撥比例，由中央水利主管機關會同中央主管機

有很多收取的考量，包括土地開發會造成排擠的效果或者他是要回饋發展受限的地區或者為了維護社會公平的原則，有一些是為了維護山水資源的永續發展，甚至還有一種就是可能要達到敦親睦鄰的效果。所以所謂的其他義務負擔來講，他收取的原意或內涵其實面向比較廣，感覺上是有一種除了內部、外部以外，你要有一筆錢，來做的事情他的面向就包括敦親睦鄰或者是回饋受限的地區。

方案中除了將所有土地開發應該要負擔的義務大概分成這三塊，並且也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指示內政部要去訂收取開發影響費的一個機制。所以當初在這個方案下來後，我們在民國 89 年《區域計畫法》修正時，在第 15 條之 3[63]規定，取得許可以後在土地變更前，要收取開發影響費。自此，開發影響費從民國 89 年之後就有這樣的一個收費的機制。

國土計畫法收取影響費（外部性負擔）、國土保育費（其他負擔）、公共設施（內部性負擔）

我們現在所有的開發義務都會在建立土地開發義務制度這個方案基礎下去做論述，影響費[64]按照剛剛的邏輯，就是這個方案裡面的外部性義務負擔。那國土保育費我會覺得他比較屬於其他的義務負擔。

影響費如果按照剛剛的一個說明就是他是為了要改善因為開發帶來的服務，人口的成長然後產生了對於周邊公共設施服務水準的影響，要收一筆費用來改善因為你的開發造成周邊公共設施影響的費用，其實後來在《國土計畫法》的使用許可機制裡面，大概我們也是認為說這個影響費的收取應該要繼續維持。後來又除了影響費以外又多了一個國土保育費。

國土保育費，我認為它包含兩個層面：第一，在使用許可之後，對於整體環境會有一定程度的衝擊，這是對於所謂的整體環境衝擊的一個概念；第二，像我

關定之；第二款回饋金應於核發山坡地開發利用許可時通知繳交，其繳交義務人、計算方式、繳交時間、期限與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」

63 《區域計畫法》第 15 條之 3 規定：「申請開發者依第十五條之一第一項第二款規定取得區域計畫擬定機關許可後，辦理分區或用地變更前，應將開發區內之公共設施用地完成分割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）政府繳交開發影響費，作為改善或增建相關公共設施之用；該開發影響費得以開發區內可建築土地抵充之。前項開發影響費之收費範圍、標準及其他相關事項，由中央主管機關定之。第一項開發影響費得成立基金；其收支保管及運用辦法，由直轄市、縣（市）主管機關定之。第一項開發影響費之徵收，於都市土地準用之。」

64 民國 103 年函送立法院審議國土計畫法草案中將「開發影響費」調整為「影響費」。

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。《國土計畫法》在土地使用上面，他的功能分區框定以後他的發展權力。雖然沒有講的很白，但是它隱含的是城鄉發展地區是取得一個比較高的發展權力，那相較於其他功能分區的權力被限縮，需要收取一筆一定的費用來維護所謂的公平跟公共利益的概念。其實外界都在說《國土計畫法》裡面沒有回饋的制度，但我覺得是有，只是他的名詞不叫回饋，而是內含在國土保育費中。所以國土保育費，某種程度，剛剛我所提到的，他有一點是要考慮到各個功能分區不同的發展的權力，有一些被限縮、有一些比較高的發展權力，他收了一筆費用，而且這筆費用要納到我們國土永續發展基金，他可以去做，譬如說有一些是被限縮的補償或者是一些國土永續發展的研究等等的。

另外，內部性義務負擔目前就是反映在《國土計畫法》第 29 條[65]中指的公共設施。內部性義務負擔，主要就是供開發目的使用的公共設施。因為是基於開發所衍生需求，所以原則上是由開發者來負擔。而且當初在這個方案裡也已經載明，內部性的義務負擔是以實務負擔為原則，代金為例外。而且是以捐贈的方式為原則，不捐贈為例外。所以這樣的一個方案的指導下，《國土計畫法》的第 29 條中提到，公共設施是要分割移轉捐贈給縣市或鄉鎮有。所以一旦被界定為是公共設施的大概都要捐贈。

[65] 《國土計畫法》第 29 條規定：「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：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。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。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。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。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，得由申請人憑第二十七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。」

收取時機與對象

不管是中央審還是地方審的使用許可案件，取得許可以後都是要繳兩筆費用。只是說，即便是中央審的案子，影響費還是由地方收的；即便是地方審的案子，國土保育費還是由中央。

我覺得法條在規定上意思應該是如此。不過確實，在外界與我們執法研擬過程中，確實也有認為不夠清楚的問題。所以在不牴觸母法原意下我們後續會在子法裡面把他講得清楚一點。至於時機也是一樣，當初在訂子法的時候大家也是有去讀一下法條，時機好像母法並沒有明確講，所以後來像子法的草案是把他維持在一個用地變更前要繳交這樣一個機制在，等於是說取得使用許可的申請人他必須在去辦理用地異動登記以前要把影響費或是國土保育費要分別向相關的機關去繳交，之後才可以去辦理後續的用地的異動作業。所以時機跟繳交的對象或許母法有一些會讓人家誤解，而且時機也沒有明訂，那這個我們會在後續的子法規裡面把他講清楚。

另外，《國土計畫法》裡面立法說明也有提到，譬如說現行有收取《森林法》的山坡地開發利用的回饋金或是《農業發展條例》的一個農地變更的回饋金，其實已經隱含說這一筆國土保育費可能會跟其他法律所收的這些回饋金有重複收取的情況。那這一塊是我們未來要去在制度上怎麼樣去做一個整合分配的，其實這個跟剛講的那個建立土地開發義務制度他的第三塊其他義務負擔那塊我覺得是屬於那一種類型的。

後來在訂子法[66]的過程中才會說到底國土保育費跟這些法有沒有重複收取的問題？其實我們是認為有，但是有些研究的老師他們認為好像收取目的不同，所以沒有重複收取的問題，但是我們覺得是說如果按照剛剛一路說明下來，某種程度上他們是有重複收取，如果重複收取，將來各個法律之間怎麼去整合、去分配，這是一個我們還要再跟各個機關來協調的問題。

Q：國土計畫制度進步的重點

法本身，目前我不認為他有修正的必要。倒是計畫本身我覺得有一些面向可以再去做加強。

[66] 使用許可國土保育費及影響費收支保管運用辦法（尚在研議中）。

未來發展地區的劃設調整

以未來發展地區來講，現在有些有些縣市國土計畫是根據〈全國國土計畫〉那個成長區位的勘選原則，他只要符合這個原則，有一大半都把他指認為未來發展地區。未來發展地區當然符合〈全國國土計畫〉的區位原則是一個前提，只是說在符合這樣的區位原則下，到底哪一些區位是你覺得比較適合或者是應該來發展的，我認為應該是要進一步把他從裡面篩選出來。也就是說成長管理的區位來講，應該是要稍微再更限縮一點，而不是符合〈全國國土計畫〉的原則就通通把它劃設為未來發展區。

雖然縣市國土計畫裡面有去載明說未來發展地區可以調整成城二之三的機制，我們在整個制度上的設計邏輯都一樣，計畫裡面所寫的東西，他必須要一個相關的子法規來進一步規範他的行政程序。這樣的機制要連結到《國土計畫法》第 22 條，他本身就有授權我們要訂一個所謂的功能分區分類圖的繪製辦法[67]，所以辦法裡面勢必就要把這樣的一個調整機制規範進去。也就是說，即便將來有一個未來發展地區的區位，他已經構成可以劃成城二之三的條件的時候，其實他的行政程序必須要按照《國土計畫法》第 22 條所授權的繪製辦法的程序，還是要辦理相關的公開展覽或者是說明會。辦完之後經過地方的國土審議會審議，原則同意之後再報到我們內政部的國土計畫審議會的程序。所以事實上他雖然可以計畫允許這樣的調整，他還是有一定的法定程序要去踐行，那如果這個程序都完備之後，才能夠真正達到我們講的那個所謂的功能分區做調整的目的。

城鄉發展第二類之三下整合發展需求

《國土計畫法》在法制後到推動過程中有一些民間或者縣市的部門，他們對於未來《國土計畫法》中，尤其在意城二之三這一塊，到底有什麼樣的一個功用？或者是對於他們的發展影響是什麼？可能他們的認知沒有那麼了解。在這一版縣市國土計畫研擬過程中，即便是現在已經走到了快核定的階段，有時候我去外面民間的協會講課時，他們就會問我們說，我沒有被劃為城二之三，那我現在來的及嗎？因為，我們在講課的時候，他們才會知道說未來國土計畫之後，如果你沒有劃為城二之三，可能就至少在未來五年內[68]你大概要再來申請劃定的那個情況

[67] 《國土功能分區圖繪製作業辦法》尚在研擬階段，按目前草案版本內容，其重點包括：一、國土功能分區圖之辦理機關（草案第二條）、二、國土功能分區圖之製定方法及比例尺（草案第三條至第十四條）、三、國土功能分區圖及使用地編定之辦理及檢討變更程序（草案第十五條至第二十一條），共計 23 條。

[68] 〈全國國土計畫〉之城鄉發展總量原則：「城鄉發展總量係考量 20 年發展需求，在 5 年內有

可能就會被限縮。那他們就說怎麼辦，所以就變成我們只能跟他說：那就是等下次通盤檢討69，你就把這件事放在心上，縣市開始啟動通盤檢討的時候，如果你真的有一些明確的發展需求，你應該去跟縣市政府去討論協商，是不是可以把你劃為城二之三這樣的一個功能分區分類這樣，

簡單講，這一版的縣市國土計畫裡，城二之三這一塊好像比較著重在政府自己部門的一個發展，尤其是產業部門，他會比較知道說如果沒有劃為城二之三對於他未來五年的一個產業發展需求可能會有一些限縮。就我個人觀察，這次縣市國土計畫裡面產業部門他們是有較深的認知，所以他也會去爭取劃比較多的城二之三。但是對於其他的部門，甚至是民間部門的一些需求，這一塊好像就是比較欠缺。所以我覺得或許未來下一次縣市國土通盤檢討的時後，可能就要去整合所有的需求，然後再各個功能分區去取得一個協調。

加強因應氣候變遷的立法意旨

我們組長（林秉勳）他蠻重視這一塊，但他一直覺得《國土計畫法》第 1 條70第一句話寫到因應氣候變遷，結果我們的國土計畫如果沒有對氣候變遷的一些比較完整的掌握，那可能就跟當初立法的目的有一些差異。所以後來我們蠻強調要請縣市政府針對，不管是說，既有的都市計畫區或者是未來劃城二之三要做新訂擴大的這種區域，或者是單純要做發展的城二之三，我們都要求要去套疊一些比較災害類型的敏感區位。如果套疊到的時候，你就必須提出未來這個發展區的一些土地使用的指導原則，那這個我個人是覺得這個比較屬於是類似調適的概念。

另外，有一些民間團體他們也認為說氣候變遷的因應除了調適以外還有減緩，但在目前國土計畫裡面是沒有減緩的一個概念去做相關的因應跟措施。所以我個人是覺得說，未來在縣市國土計畫的通盤檢討時，我們可能也要思考怎麼樣針對這個氣候變遷，尤其是減緩，去思考要怎麼來做一些處理。

具體發展計畫或需求，符合城鄉發展地區第二類之三劃設條件者（詳第八章、第二節、壹、四），始得劃設為城鄉發展地區（內政部，2018：28）。」

69 《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。」

70《國土計畫法》第 1 條規定：「為因應氣候變遷，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，特制定本法。」

農地的維護

這次的縣、市國土計畫裡面很多的產業部門有提出他的城二之三或者未來發展地區這樣的需求，但是這樣的需求，大家可以想像，他一定要使用到蠻大面積的農地。當初《國土計畫法》本身的目的就是要去協調整合各個部門的需求，像農業發展委會他們在很多的場合去反應，可是我們也只能說請縣、市政府盡量避免去劃設到農一等等，但是到底怎樣去更進一步把這樣的一個部門之間的所謂的競用土地的情況做一個比較好的協調，我覺得這一塊是後續可以再來更進一步去思考。

Q：國土計畫法的展望？

我在營建署二十幾年，大概都在辦理比較下位的土地利用開發許可的審議工作。我很期待就是國土計畫尤其在計畫層次能夠比較明確，能夠比較明確引導下位土地利用發展的功能。

《國土計畫法》剛過以後我一直記得有個民眾打電話來，剛好是我接到的，他就很客氣地問了一個問題：那你能不能用一句簡單的話跟我講一下《區域計畫法》跟《國土計畫法》到底有什麼不同。我那時候大概想了十秒鐘，我就跟他說，我覺得現在的區域計畫大概是讓該保護的地方保護，這個是有啦，譬如環境敏感地、一級敏感地不能變更[71]，這有讓該保護的地方有保護，但在適合發展的地方，

[71] 《非都市土地使用管制規則》第 30 之 1 條規定：「依前條規定擬具之興辦事業計畫不得位於區域計畫規定之第一級環境敏感地區。但有下列情形之一者，不在此限：一、屬內政部會商中央目的事業主管機關認定由政府興辦之公共設施或公用事業，且經各項第一級環境敏感地區之中央法令規定之目的事業主管機關同意興辦。二、為整體規劃需要，不可避免夾雜之零星土地符合第三十條之二規定者，得納入範圍，並應維持原地形地貌不得開發使用。三、依各項第一級環境敏感地區之中央目的事業主管法令明定得許可或同意開發。四、屬優良農地，供農業生產及其必要之產銷設施使用，經農業主管機關認定符合農業發展所需，且不影響農業生產環境及農地需求總量。五、位於水庫集水區（供家用或供公共給水）非屬與水資源保育直接相關之環境敏感地區範圍，且該水庫集水區經水庫管理機關（構）擬訂水庫集水區保育實施計畫，開發行為不影響該保育實施計畫之執行。前項第五款與水資源保育直接相關之環境敏感地區範圍，為特定水土保持區、飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離之地區、水庫蓄水範圍、森林（國有林事業區、保安林、大專院校實驗林地及林業試驗林地等森林地區、區域計畫劃定之森林區）、地質敏感區（山崩與地滑）、山坡地（坡度百分之三十以上）及優良農地之地區。興辦事業計畫位於區域計畫規定之第一級環境敏感地區，且有第一項第五款情形者，應採低密度開發利用，目的事業主管機關審核其興辦事業計畫時，應參考下列事項：一、開發基地之土砂災害、水質污染、保水與逕流削減相關影響分析及因應措施。二、雨、廢（污）水分流、廢（污）水處理設施及水質監

區域計畫沒有把他指認出來，所以我覺得區域計畫跟國土計畫最大的不同就是《國土計畫法》加強了發展的這一塊，整體來講他是讓該保護的地方加強保護，讓該適合發展的地方也讓他發展，我覺得這樣《國土計畫法》跟《區域計畫法》大概在發展這一塊是最大的一個差別。

所以我最大的期許就是在發展，保護的部分應該沒有什麼疑義，該保護的就應該去保護，那在引導發展這一塊如果把他做得好一點的話，對後續土地開發利用的效率，我想是我們希望他有效率，應該也是外界的一個期待。既能夠維持空間發展秩序又能夠提升整個發展的效率，這樣真的是一個我們應該要走的方向。

測設施之設置情形。依第二十八條第二項或第三項規定免檢附興辦事業計畫核准文件之變更編定案件，除申請變更編定為農牧、林業、生態保護或國土保安用地外，準用第一項規定辦理。」

第八節　郭年雄前副局長



經濟部工業局前副局長

郭年雄

經歷：

曾任內政部營建署主任秘書、綜合計畫組組長

學歷：

中興大學都市計劃研究所碩士

Q：在臺灣《國土計畫法》的推動歷程，您的參與經驗？

因應經建會到內政部的定位轉變

早年國土綜合開發計畫，更像是部門計畫的綜合計畫，再加上國土的層面。但是，站在早年營建署的立場，演變成是由下而上、從國土的保育利用的概念，基本上出發點就不太一樣。是好是壞？其實我是覺得完全在於扮演的角色的不同，出發的立場不同。就行政院來講，經建會它只是一個參謀本部，一個 staff 的概念，而不是一個執行的機關。所以在某種程度上，他們也不適合做這方面的工作，但如果是提一些概念就滿適合的。

〈臺灣地區綜合開發計畫〉的性質，是站在行政院的高度，希望把各部門計畫整合起來，然後架構在整個臺灣地區裡面。所以他整套的計畫是朝著整個國土

開發、利用以及導引各部門計畫，來一起推動開發的概念。當然它有它一定的高度、也有它的侷限性。

過去我們也寫了很多部門計畫，然後那個部門計畫，都是我們營建署同仁大家自己努力在那邊幹活，包含你說像南部這個觀光遊憩計畫那一塊是我寫的。我還記得很清楚，營建署同仁中有一位陳惠國先生，他那時候負責交通運輸規劃。那我們在做運輸規劃時，他就建議說一高未來會飽和，需要建二高。建二高這件事情他們沒有意見，我們就繼續建議說，一高可能要拓寬。我記得我去做簡報的，結果王章清副主委，他就說「哼，我看遍全世界的高速公路，從來沒有看過高速公路還有拓寬的」，就這樣子數落了我們一下，但那也還好，他也沒有說你這段給我刪掉，後來那個就保留了。現在你就看到，二高有啦，一高不只拓寬喔，還高架啊，對不對？所以那時候我就覺得我們自己做的東西也還不賴啊！但是講回來這種東西就是，當你做的東西時候，部門主管機關多少會嫌你，侵門踏戶了對不對，那這種東西本來是應該大家共同來做的。

我在工業局任職期間，歷經修《產業創新條例》的過程中。當時，我們就要求主管機關要訂一個產業發展方針，那各部門呢，也要訂。我說主管機關是指經濟部，有產業發展方針，等於是給行政院核的，然後各部門也要。那我們這邊指的產業講得很清楚喔，農業、工業還有服務業等，像你經濟部當然肯定就做啦。那其他部門呢？你說教育是不是一個產業？當然是一個產業啊！對不對？顯然教育部過去沒有好好分析我們的人口發展趨勢？過去在我手上就核了好多個學校，土地啦，現在都快掛了，顯然他們都沒有去做這方面的一些預測規劃。

那時候有害事業廢棄物的管理，他們叫《廢棄物清理法》的管理。環保署很精、也很賊，要求各目的事業主管機關要處理自己的那一塊，不要說通通都丟給環保署。所以工業的有害事業廢棄物，你工業主管機關要自己做。那譬如醫療的有害事業廢棄物很多，他們也要做，但是後來我們真的做下去以後發覺，醫療廢棄物他們始終不做，通常都拜託我們。所以變成我們在整個大型的工業區裡，我們設了北、中、南三個有害廢棄物的處理中心。那為什麼要處理那個？它真的要燒也不能用一般垃圾的焚化爐，那只能燒到八百度。我們燒有害事業廢棄物的要燒到一千兩百度，才會讓戴奧辛通通灰飛煙滅。所以變成那些也都拜託我們一起納入當有害事業廢棄物來做處理。

保育概念建立國土規劃體制

早年我們在推區域計畫的時候就感覺到，我們為了保護農地，所以對於這些特定農業區、一般農業區的開發都限制很嚴。所以有一陣子大家都跑去山坡地上開發，不管做住宅社區、高爾夫球場、學校，甚至連中研院的安居計畫也跑到汐止的山區裡面。山的開發其實問題很多，包括水土破壞等等。

因為那時候對於保育利用的觀念比較薄弱，所以民國 80 年時，我們出了一套環境敏感地的規劃分析，並且在民國 84 年版的〈臺灣北部區域計畫（第一次通盤檢討）〉中，將環境敏感地的概念納進去。此外，我們也將它共同納入對於功能分區裡土地利用規範的考量。另外，功能分區也會指導到各部門，譬如農業主管機關對於山坡地保育區上面應該給他們一些什麼指引，或者是一些流域，或者是水庫集水區，或者自來水水源水質水量保護區，應該要有什麼給他們一些建議、或者一些實質的規範。後來再演化到我們在審核開發許可的時候，它也發揮了一定作用。

環境敏感地的分析實際上就變成現在國土計畫裡面的主幹那一套東西。所以我覺得，我在從事的過程中，哪一些工作跟我們現在的國土計畫法有關係，其實你就會看到區域計畫一路在演化的過程中，約略就是變成現在這個國土計畫的這樣一個概念。

土地開發制度的健全

翡翠水庫有個水源特定區計畫，面積很大，這個是一個保育型的都市計畫啊！需要用到都市計畫做開發型的計畫來處理嗎？因為你擬定的都市計畫，依法他就要有主要計畫與細部計畫，那都要測量釘樁，在山區裡面測量釘樁有必要嗎？那個樁位下一陣大雨，搞不好他就有所移動。所以那時候我自己就一直打一個問號，擬這種計畫的意思在哪裡？我的基本看法是，如果站在區域計畫的角度，都市計畫它是一個開發計畫，你政府擬的話，你就要去做開發，而不是說你擬了以後就擺在那邊等百姓開發。觀光局的一些朋友常常就跟我講，他們擬的觀光風景特定區計畫，哪裡劃了旅館區，那個旅館區就蓋不起來。地主說，欸我這個旅館區，我這個價值很高啊！但你地價太高，投資者說不划算，那他就不願意蓋。風景區的計畫很大，它應該只是一個 guideline，當真的要在風景區裡面做旅館，給他一些條件，讓他去申請計畫變成類似許可制的概念，就不會有剛剛所講的問題。你一旦指定他用途，常常那些用途就不會出現。但是呢，如果是政府開發的話，那不一樣，你有本事就這一塊就辦理區段徵收、或者市地重劃。裡面所有的設施

我都做好了，條件也都在那個地方了，你旅館區的地主你該負擔你也都負擔了，那對開發商來講是 ok 啊，因為他已經負擔了所有的這個公共設施，已經都具備了，那要去建一個 building 來做旅館，那也很方便。否則的話那就另當別論啦。

我以前在工業局談工業區的時候，都市計畫裡面的工業區一大堆，都擺在那邊開不出來，只有沿著主要道路的部分蓋了工廠，裡面卻荒煙漫草。同樣的問題也是這樣子，有的根本沒有去做開發的動作，那政府擬了很多都市計畫，沒有真正去把它當一個開發計畫來執行，變成一個土地使用的管制計畫，其實不是一樣的。那站在我區域計畫的觀點就是說，你都市計畫已經擬的那麼細了，你應該是一個開發計畫，而不是做一個管制型的計畫。所以變成後來我們再推開發許可那套東西，就是你必須建立一套規範來導引民間來去做這方面的開發。

建立地方層級國土計畫

當然，那時候我們也遇到一些困難。因為我們在區域計畫裡面有專章要做所謂區域建設。但是，其實我們根本管不到那些部門計畫，地方政府也覺得那個與你無關。有些人主張我們可以仿效美國都會政府制度，像我們曾考察過舊金山灣區（San Francisco Bay Area），州長對於州政府的預算的補助有審查權，對於某些人事權雖然沒有准駁的權力但也可以表示意見，等於他有影響力，能影響一個 metropolitan（大城市）的一些發展。但是，我們法規裡面完全沒有。只是一個空殼子。

所以那時候我就開始有個想法：我們要輔導做縣市綜合發展計畫。《區域計畫法》中有說縣市也可以做區域計畫[72]，所以每一個縣市綜合發展計畫應該可以有一個區域計畫。但是，早年的〈臺灣地區綜合開發計畫〉告訴我們：臺灣就四個區域，你就給我做區域計畫！這也就造成了我們只做四個區域計畫的限制[73]。為了要真的落實開發許可制，不要全部權力都集中在中央，以及剛剛講的配合區域建設、很多東西，如果那一套制度把縣市也當一個區域計畫的一個主體來推動，那這整個事情就好辦得多了。所以我們長時間輔導做縣市綜合發展計畫，那時是游錫堃當縣長的時候，他做的最認真，那時候還請新加坡劉太格先生來協助他們

[72] 《區域計畫法》第五條第二款：

「左列地區應擬定區域計畫：...二、以首都、直轄市、省會或省（縣）轄市為中心，為促進都市實質發展而劃定之地區。」

[73] 民國 60、70 年代後，〈臺灣地區綜合開發計畫〉修正為四個區域計畫，並於民國 71 至 73 年間分別核定及公告實施，包含：臺灣北部區域計畫、臺灣中部區域計畫、臺灣南部區域計畫、臺灣東部區域計畫。

作宜蘭的縣市綜合發展計畫。所以他就是做了那個縣市綜合發展計畫以後，他對於非都市土地上面農舍的興建，就開始有主張了。我覺得那是好事啦，不管從土地使用的管理上，或者是說美學的觀念、城鄉景觀風貌的觀念，那都是好事啊。唯有地方首長對這些有關注，那國土規劃才有意義啊！對不對？如果大家都只是在炒地皮，這一點前途都沒有。所以剛剛也有勾勒出另外一件事情，就是說現在的國土計畫下面再來一個縣市的、這樣的一個計畫，就在那個時候慢慢就有雛形了。

調整《區域計畫法》也是為強化國土規劃的路徑選擇

當初大家覺得很多亂象是因為我們缺乏一個國土計畫，所以就變成好像只要有一個國土計畫後，我們就一切就太平啦。其實很多的既成概念，只要專心看區域計畫，或者叫它升級成區域計畫的 4.0 版，它也可以做的到，不把區域計畫法廢掉也可以。但是當時我的感覺，好像有一個「一定要有國土計畫」的錯覺，非要不可。所以大家就好吧，就順著這個潮流。你再去逆著他們去做，好像也不是很妥當，但中間我們同仁也很多的掙扎，一直在摸索到底要怎麼樣做才是好的。

大家對國土計畫法的期待很高、要求很高。我的意思是說，它不可能是萬能，因為大家過去都想說各種亂象的原因就是我們沒有一個國土計畫，好像把這些問題通通丟到那個桶子裡面，通通都可以解決了！絕對不是那麼簡單！所以演變到現在，你看到的這個國土計畫，其實也不如想像的那麼偉大。就如我剛剛所講的，把《區域計畫法》做一個升級版，它也可以做得到，只是它多了一些、更 fancy 的一些東西。

Q：環境敏感地的發展歷程為何？

環境敏感地概念的引入

當初看到黃書禮老師的一些報告，其實跟我們在從事區域計畫的、該做的事情是不謀而合。後來，我們就委請黃書禮老師幫我們做這個環境敏感地的分析及土地利用的規劃。

那個時候我們綜合計畫組根本沒有這個預算去做這件事情，還是到處請教別人，我是覺得這件事應該做，但是又沒有錢，怎麼辦？後來才終於找到經建會他們有中美基金可以申請。但是申請畢竟不容易，費了一番折騰，大概請到了大概 780 萬的經費。因為政府部門裡面最難的就是經費，這個預算不小，因為當初來講，我們的電腦資訊這些都不那麼完備。我記得最清楚了，以前光是要做圖的資

料，輸入還有疊合分析要運用那個時候的軟體，我記得叫所謂的 ArcInfo，國內好像才只有一套，聽說還很貴。

因此要做這個事情當然不容易，只有到處打聽哪邊有經費，正好有一個忘年之交，他是經建會財務處處長，我就跟他提到這個事情，他說你也可以來申請啊！那時候旁邊就有人說跟經建會申請不容易啊，我說不容易也要申請啊！我記得很清楚，這個送去以後呢，先被駁回，提了七、八個意見，我這個人不死心哪，拿著公文去跟那個處長請教，那處長說這個我很清楚，這文是我這邊出去的，我當然清楚啦，就一點一點的告訴我，這一點應該怎麼處理，這一點應該怎麼處理，那根據他的指點我再回文，他們就准啦，所以講起來也是貴人相助。

環境敏感地分析的功能：建立理性規劃

以前大家都講，非都市土地使用都是按照現況編訂，一點計畫的概念都沒有，把區域計畫就當作牆上掛掛的東西，沒有真正的理睬。環境敏感地的規劃分析講起來，對區域計畫來講很重要。環境敏感地的分析讓我們區域計畫真正可以樹立一點點權威與地位。因為只有靠數字、靠事實才能講話，否則的話，你只是在做文章，別人怎麼會聽你？

在區域計畫體制下，當需要指導土地使用時，大的原則、分區的劃設、土地使用的編定，都沒有，這時你要怎麼指導？而環境敏感地的分析，就給了我們一個有憑有據的基礎。譬如，我們利用農林航空測量所的航照圖，包括等高線、坡地、坡度、山坡地的長相、是不是屬於限制發展的地方等等，那些都輸入在裡面。那平地呢，包括，土地使用現況，土壤圖等等的資料，通通都在裡面。當這些資料疊合分析後，哪些真正是應該做特定農業區，哪些可能條件不是那麼好，可能又劃作一般農業區，諸如此類的。那個東西也真的是指導到地方政府來做分區檢討的時候，發揮了一定的作用。當然，地方政府使用的地籍圖比例尺是四千八百分之一，如何與你五千分之一的地形圖套疊，這些工作你都做出來才有辦法真正發揮指導功能，不然就只是給人家出難題了。

環境敏感地與限制發展區的關聯

環境敏感地做分析的時候包含限制發展區與可發展區。並且不是所有環境敏感地都不能開發，有些是有條件的開發。另外，我們不套用太多「環境敏感地」的名詞，因為很多人都聽不懂。有一次，我們去跟國科會夏漢民主委做簡報。他就問：「到底什麼敏感你要跟我講啊！」那他們就以為跟所謂政治敏感那種事勾稽在一起。在學術上的這種名詞用的太多，可能會讓一般人並不容易理解或者消

化。所以我們就變成直接就是講限制發展區、可發展區，這樣很清楚。那這種區，跟特定農業區、一般農業區的那個 zoning 又不一樣，它是屬於功能分區，在山坡地保育區裡面再加入一個限制發展區的概念的時候，那這個山坡地保育區，他到底是可以做什麼使用、應該受什麼樣的規範，再另外一個條件又加上去，也就是所謂的重疊分區的概念。這個概念在國外很早就有了，國內剛開始大家很不能接受，怎麼你一個分區又加一個分區，會產生混淆。

Q：開發許可制的發展歷程為何？

我是覺得開發許可制，其實完全是因應要讓整個區域計畫發生作用的一個開始，為了讓它發生作用，你慢慢就有一些想法，很多東西就這樣衍生出來。

民國 70、80 年代，開發許可概念造成空間規劃與區域計畫脫節

我們在綜合計畫組的工作，譬如講民國 72 年後，我們就一路看到非都市土地使用管制規則的問題。土地的變更不管大小，只要徵得變更全部目的事業主管機關的同意，就可以申請變更。譬如高爾夫球場，面積動輒六、七十公頃，甚至 27 洞的話可能上百公頃。他要蓋在山坡地，只需要徵得農委會的同意，然後再來教育部、體育司。那時候，體育司同意後，他就可以申請變更。那站在綜合計畫組的立場，我們覺得：怎麼跟區域計畫法好像完全脫節了？區域計畫委員會完全沒有辦法參與。那當在做規劃的時候，我們對土地開發與市場的動向也都掌握不住、跟外界脫節，那你在規劃什麼呢？對不對？

開發許可法制化的雛型

我還記得我剛到職時，營建署才剛剛成立，當時的人事室吳主任就跟我講：「你們那個單位像個研究機構，跟外界的互動都不多。」這其實給我一個很大的警惕：我們綜合計畫組不能再劃地自限。特別是，對於土地利用，不能不管！剛開始內部都有一些不同的意見，大家總覺得管這個事情很麻煩。

開發許可需要管，那又要怎麼管？像美國，他們在山坡地開發中有一套 hillside development guideline，當時我看到一些資料後，我認為可以參考這些指導原則，來訂定一套審議的一些具體作法。慢慢就說服了長官，透過加了幾行字修法《非都市土地使用管制規則》：要求十公頃以上的土地變更需要徵得區域計畫主管機關的同意、需要提送區域計畫委員會[74]。

[74] 以往非都市土地使用地變更編定程序，依「非都市土地使用管制規則」規定僅需徵得該使用

開始提送區域計畫委員會後，正式進入這個階段的時候，我就開始訂審議規範。譬如山坡地住宅社區，當坡度到某一個限度的時候，是不得開發區；即使整個地方是屬於可開發區，也要留一些 buffer zone，緩衝區。然後，規範裡面還有不同標準的規範。我們也請三個建築師事務所針對這些規範，三個基地做出九套的規劃案，從裡面做實際的篩選，讓規範是很具體可行的。但是我們也不是讓規範拍板到毫無彈性的，我們根據規範做為審議的原則，做審查完以後，我們再提出意見。開發商或者規劃單位可以根據我們的意見，再提出他們的看法。那中間到底什麼是最合適的，就交由委員會做裁處。因為前面我們也已經做很大幅度的篩選，所以委員會最後也只是做最終的裁處，對他們來講已經比較容易了。否則他們要去看一大套計畫書也實在很困難。因此，整體而言運作上也蠻順利的。所以不管是社區、高爾夫球場、學校等等都陸陸續續訂了一些這些規範，後來再把它變成通則，後來看來都蠻被大家所肯定。

還有一點，大概民國 79 年的時候，經濟部工業局從《獎勵投資條例》[75]到《促進產業升級條例》[76]，以前工業區的開發設置，他們只需要依照自己的法律，就可以劃編工業區，就可以設起來了。他們是完全不理區域計畫這部分的。但是一個工業區這麼大，跟區域發展的關係又非常密切，所以區域計畫委員會應該是要有准駁的權力才對。那時候我向張隆盛署長報告，他也認為這個真的不妥當。後來，他帶了我去經建會委員會做報告，好幾位委員都表示認同。至此，連當時最強勢的經濟部工業區的開發都要經過區域計畫委員會。

地變更前、後主管機關之同意或核准，即可變更。但是項管制方式，無法落實以區域計劃內容框導、管制土地使用精神，內政部爰於 77 年 6 月 29 日修正發布「非都市土地使用管制規則」並增訂非都市土地用地變更編定，應先徵得變更前、後各該類用地中央或省(市)主管機關之同意或核准。其面積在 10 公頃以上者，再核准前應先徵得各該區域計畫擬定機關之同意之規定。(按：原非都市土地使用管制規則第 12 條修正後為第 11 條)

[75] 《獎勵投資條例》於民國 49 年 9 月 10 日總統令制定，全文共計 35 條。而後，歷經民國 54 年 1 月、54 年 6 月、56 年、59 年、62 年 3 月、62 年 12 月、63 年 12 月、66 年、67 年、68 年 1 月、68 年 7 月、69 年、71 年、73 年、76 年，共計 15 次之修法後，最終於民國 80 年 1 月 30 日行政院（80）台經字第 4207 號公告廢止。

[76] 《促進產業條例》於民國 79 年 12 月 29 日總統（79）華總（一）義字第 7468 號令制定公布，全文 44 條。而後，歷經民國 84 年、87 年 1 月 7 日、87 年 1 月 21 日、88 年、91 年、92 年、94 年、97 年 1 月、97 年 6 月、98 年，共計 10 次之修法後，最終於民國 99 年 5 月 12 日總統華總一義字第 09900112321 號令公布廢止，並且另外研擬《產業創新條例》作為接續。

開發許可加入環境敏感地分析

民國 77 年左右，我們看到一些問題。譬如位於水源區的開發案，我們只有在審議規範限制「水源區裡面的什麼不行」，總覺得整個法律的基礎還是弱了一點。那環境敏感地在計畫書裡面，那是法定計畫，可以讓你更站得住腳。

確立開發許可法制化：修法《區域計畫法》第十五條之一

討論《非都市土地使用管制規則》的修法過程中，我們有一些要求與主張，起初內政部法規會是有一些意見的。他說，你在管制規則裡面、下面又發展出審議規範，開發許可下面的審議規範，好像沒有法令的依據。我們回應，我們是規範我們審議的單位，我們自己在審查要有一個原則，要規範我們自己。否則的話，當初有些長官不敢做這塊的原因就是說怕會出事。因為當每個人有一把尺的時候，搞得一遍混亂，不患寡而患不均。後來法規會也同意了我們的想法，但是他們換了主委後，越想越覺得權力跟影響都這麼大的情況下還是應該要有母法、有依據，所以後來我們才修了《區域計畫法》第 15 條之 1[77]，有了一個開發許可的生根，甚至也有了開發影響費。

後來，開發影響費更是衍生到都市計畫。當時都市計畫有一些單位、地方政府也覺得這個概念很好，於是提議都市計畫的開發許可也要搭這個順風車：「區域計畫包含都市土地和非都市土地，你們也可以規範到都市土地啊！所以到時候你們再加一句話，都市地區準用之！」他們的開發許可，譬如講工業區變更成住宅區，等於也是做許可制，所以在這裡面還有他回饋、要什麼，也就在那裡面建立了一套制度[78]。

雖然做出了一點眉目了，但過程中我們也感覺出來，如果一路這樣走下去，的確會負荷太重，所以曾經思考過權力下授，將一定面積以下的開發許可案件交由地方政府審議。

---

[77] 《區域計畫法》第 15 條之 1 於民國 89 年修法新增：「區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：一、政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣 (市)政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更。二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣 (市) 政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。區域計畫擬定機關為前項第二款計畫之許可前，應先將申請開發案提報各該區域計畫委員會審議之。」

[78] 《區域計畫法》第 15 條之 3 第 4 項：「第一項開發影響費之徵收，於都市土地準用之。」

Q：對國土計畫制度的展望？

應注重國土規劃的「安全」議題

我們國土規劃第一個談安全。國土的安全涉及到很多東西，我們到底要怎麼處理？否則你沒有安全，也談不到永續、也談不到和諧。這些都是我們擺在國土計畫裡面的理想目標。但是這些議題本來就應該要在部門計畫裡面要浮現出來。所以我是覺得，如果要談有什麼要改進，從水的這個概念就很重要了。

最近我看過一個報導，以色列他們有水的管理法。水不管天上掉下來的、落下來的，或者你用過的廢水，通通屬於國家的，包括海水，所有的水、每一滴水都屬於國家，他要把它充分的利用，所以他們後來發展出滴灌的技術，讓水跟農業做最有效的結合和利用。一月下旬到二月初，我曾經到新竹新埔，他們已經開始春耕了。我就跟我太太講：現在不是缺水嗎？我們這些農田，還很奢侈在灌水。我說，旁邊的科學園區的看了眼睛都吐出來了！我們全部水資源，農業、生活養成、工業，我們大約是 70%、20%、10%，這是很清楚的了。我們農業這產值那麼低，我們不能說要放棄他了，但中間能不能怎麼樣更有效的利用，這個本身就是一個跟安全有關的議題。看來這些議題沒有在整個國土規劃裡面做充分的考量。

例如，我們現在水庫淤積那麼嚴重，是正好在清理的時候，那這些土方要去哪裡？以前這個營建剩餘土石方也是綜合計畫組在負責的。那我是認為未來大概只有先填海造地是一個最好的出路。我在工業局時，我把這 idea 跟水利署建議。那麼多的淤泥都沒地方去，或者這些敲下來的泥土塊也沒有地方去，慢慢累積起來留到那邊去做離島工業區啊！以前為什麼要做，是因為桃園煉油廠本來要搬過去，但桃園煉油廠看到說，六輕人家已經做好了，發覺他自己沒有競爭力，所以就打退堂鼓了，那邊也就不做。事實上那邊即使要做也缺乏土源，因為桃園一帶的海線都是礫石層的海岸，外海沒有砂可以抽，但是這些土都可以慢慢有計畫地去把它弄起來嘛。從以前管營建剩餘土石方，一直到我們工業區那個觀音離島工業區的發展等等，這些土方的處理問題是一個國安問題。那你看，我們現在新的水庫沒有辦法建，舊的水庫不斷地淤積，這些土方去哪裡，甚至我覺得現在要做都更，這些老房子以後都更的這些混凝土塊，打碎了以後你要去哪裡？好像大家不把它當作一個議題，也沒有人管！

強化部門計畫的精進與合作

這個部門計畫，我是覺得有很多很多機關他並沒有那麼熱衷，他們是真的必須要好好思考。我是覺得其實各部門他都有很多他自己該做的事情、該做的計畫，大家彙整起來以後再去了解問題要怎麼解決。

我舉一個例子，淡海新市鎮裡面有一個三十八公頃的填海造地。當初因為要做焚化爐、做汙水廠，中華顧問工程公司建議在旁邊開山填海。我就跟署長林益厚講說千萬不可，還記得大家怎麼去罵這個大安森林公園，為了假山去買土，然後地下停車場又棄土，運出去又花錢。所以淡海新市鎮那個地方後來就開放廢棄土進來，但是我們當然要做管制、要做篩選。當初棄土最急的是 101 大樓，本來說自己開山填海要花 4 億，結果長鴻營造一塊錢得標。那你看現在那麼多的都更、危老，如火如荼。建築的成本越來越高，因為光是拆除了這些成本、這些廢棄磚瓦塊要找地方去，就很費事，你如果擺明的是一個填海造地的話，那這些就都是資源啊，這個就不會顯得那麼浪費了。

那如果是一個大型的、離島的一個港的話，現在就沒有藻礁的問題。LNG 接收站的儲槽是在岸上，在那邊需要開一個人工港，那當然會觸碰到藻礁。但是你如果整個都是離島的話，就沒有這個問題。當初如果照這個計畫去做的話，在離島工業區上面就設 LNG 接收站，又接一個瓦斯管去這個大園那邊的 LNG 的發電站，那就很容易啦。

這些如果真的從國土規劃的理念來看的時候，本來是都很容易解決的。水庫淤積也可以解決，LNG 接收站也可以解決，然後桃園煉油廠從這個桃園市中心搬到海邊的問題也都解決。所以，部門他們先要提出他自己的問題，然後大家來共同研究怎麼解決的辦法，有時候他的問題可能是你就可以提出解方給他，對不對。有些事情本來不應該那麼難的。

積極研擬各部門發展綱領

除了宣導以外，再來就是我剛剛講的，我們這個《產業創新條例》裡面，前面就有啦。因為透過行政院或透過國發會督促部門擬那些東西，在《產業創新條例》裡面就已經有了。《產業創新條例》第二章基本方針，第四條：「本條例公布實施後一年內行政院應提出產業發展綱領...」，而這綱領當然是局部性，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，報行政院核定並定期檢討。各產業之中央目的事業主管機關應該負責推動所主管產業的發展。不一定很清楚啦，計畫也要擬，推動你也要做。但這些東西如果行政院沒有很認真去督導這一塊，或者做主管的沒有真正去負起這個責任，這真的是很困難。

第九節　陳志銘秘書長



臺北市政府秘書長

陳志銘

經歷：

曾任內政部營建署市鄉規劃局規劃隊長、城鄉發展分署課長、行政院經濟建設委員會組長

學歷：

國立成功大學都市計劃學系碩士

Q：在臺灣《國土計畫法》的推動歷程，您的參與經驗？

國土計畫在市鄉規劃局階段，我認為分成三個階段，第一階段是一開始做國土的試擬計畫，針對像國土計畫、縣市發展計畫、城鄉計畫，目的就是去取代區域計畫跟現在的都市計畫。市鄉規劃局在民國 93 年成立了國土規劃隊，我是第一任的隊長，民國 93 年行政院就核定了國土計畫的實施計畫，給我們四年的預算，民國 94 年到 97 年，所以我比較熟悉的那一塊就是在這四年期間，那時候我們去做了國土功能分區劃定的工作。在民國 97 年後，它又回歸到所謂的區域計畫，不過後來《國土計畫法》通過時，我就已經離開市鄉規劃局去經建會了，所以我比較清楚的就是中間民國 93 年到 97 年那一段期間。

Q：作為「國土規劃工作小組」之角色定位

《國土綜合發展計畫法（草案）》之緣起

國土綜合發展計畫我們臺灣有兩個版本，一個是民國 68 年的版本，〈臺灣地區綜合開發計畫〉，這個版本的話就是比較藍圖式的計畫，後來在民國 85 年又有第二個版本叫做〈國土綜合開發計畫〉。這兩個版本基本上都是經建會那邊擬訂出來的，但它不是法定計畫，所以當時（民國 84 年）營建署就想說，其實內政部應該要有一個所謂的《國土綜合發展計畫法》，所以它才提出這樣子的一個想法。那國土計畫出來之後，現行的區域計畫跟都市計畫怎麼辦？因為當時所謂的法定計畫只有兩塊，一個叫做《區域計畫法》，一個叫《都市計畫法》，那國土計畫出來之後跟這兩者間會不會產生競合的關係？所以就想把整個計畫體系做調整，最上層叫國土計畫，中間那一塊叫做縣市綜合發展計畫，再往下叫做城鄉計畫，也就是說希望把每一塊土地通通納入計畫管制，所以當時不是只有市鄉規劃局，還包括在營建署裡面管區域計畫的綜合計畫組，以及管都市計畫的都市計畫組，一起要把它整合起來。

法案的主管機關

因為土地這件事情內政部還是主管機關，所以說一開始營建署想整個土地的管理，其實不管《區域計畫法》、《都市計畫法》，甚至到《國家公園法》，全部都在內政部，所以在理論上這三塊拼圖拼起來就是整個國土計畫，所以才會想說國土計畫應該從經建會這邊移轉到內政部，然後由內政部讓國土綜合發展計畫取得法定地位，當時概念就是從土地的觀點去想這一件事情。

經建會它當時不是法案的主管機關，基本上它做出這個東西還是比較策略規劃，它是一個上位指導。因為對營建署來講，區域計畫或都市計畫都是比較空間的實體計畫，它還是比較想走實體的管制模式。但是在經建會的角度來講，它就是泡泡圖的概念，在真正落實管制那一件事情它沒辦法做，所以這一件事情跟營建署的想法就完全不同，營建署想做的就是說，每一寸土地它應該做什麼樣的最佳使用，它都要指定下去。

市鄉規劃局之角色定位

民國 88 年，在做整個國土規劃工作小組有的叫政策機關，有的叫規劃機關，以營建署的綜合計畫組或都市計畫組，它們就是法令的主管機關，也就是說它們就是政策機關，但是當時能夠動手的、去畫圖的，就是只有市鄉規劃局，它就是

規劃單位，所以那時候把它整個結合起來，我們把當時的綜合計畫組或都市計畫組他們的一些想法，把它表達在空間圖上。

Q：民國 88 年執行「國土規劃試擬計畫」之辦理情形

計畫體系之想像

民國 88 年市鄉規劃局開始規劃之後，當時就已經有區域計畫跟都市計畫了，那到底是要一個新的計畫把它全盤洗掉，還是要架構在原有的系統上？也就是說原來這個東西它對土地來講，人民權利義務關係，已經被界定在那裡了，那你是要把它重新打破重來，還是就是說做轉型而已，轉變成新的計畫體系，當時對這一塊爭論很大。那有兩派作法，因為涉及到人民權利義務關係，所以你只能做轉型，它只是換個名稱過去而已，但是如果只能換個名稱過去，事實上對整個實質的土地管制它是沒有幫助的，因為當時的區域計畫比較鬆散，所以希望像都市計畫，把它管緊一點，那管緊一點的話勢必就會涉及到所謂的分區變更這件事，這樣子之前的權利義務關係就要被打破掉，那就怕引起的紛爭會很大。

各層級計畫試擬

民國 88 年在做試擬計畫是找大溪，縣市綜合發展計畫是找桃園縣，另外還有全國的，它就是綜合的民國 68 年跟 86 年的版本，重新做一個概念圖而已，因為全國那時候還沒有功能分區的想法，真正要落實的其實還是在城鄉計畫這一塊。城鄉計畫，你要把它想像成就是都市計畫的擴大版，把非都市土地的部分全部通通納到所謂都市計畫的概念去做管制，所以一旦納進來特別真正的權利義務關係在用地，一旦變成新的城鄉計畫，一定有些用地會受損、有些用地會得益，那這個權利平衡關係就是爭議最大的地方，所以為什麼到後面國土計畫又提出了國土功能分區，就是希望不要讓它強制性那麼高。

Q：「國土功能分區」制度形成之政策歷程

國土功能分區制度之緣起

其實日本也有所謂的功能分區概念，它有五大區的概念，一開始要談功能分區的話，就是像國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區，就是我們先把國土分成三大塊，哪些是適合保育的、適合農業的，剩下哪些是適合城鄉，先把它界定出來，再往下去做分級。民國 91 年這個概念是全國通通納入一個管制系統，先把保育的劃出來，把農業要保存的劃出來，剩下還有城鄉適合發展的劃出來，

當時就是用這種概念去做的。那時候也有引進新加坡劉太格[79]那一套，它們那時候有先去做宜蘭的總體發展計畫，他們也是用這種概念在做。林盛豐政委那時候就非常喜歡這一套東西，所以《國土計畫法》就一直跟隨這個精神往下走。

城鄉計畫法與國土計畫法土地管制間的差異

國土功能分區它就是比較上層，就是說它對目前的區域計畫十一大分區，它還是框一個比較大的範圍，它沒有真正實質限制到人民的土地，因為還沒分級，它只是一個功能分區而已。功能分區是說它適合做國土保育地區，那國土保育地區裡面將來會出現一、二、三級，可能三級它還是可以做輕微的一個使用。

但是《城鄉計畫法》它就是一個擴大的都市計畫，一旦被你界定為所謂的保護地區，它就什麼可能都沒有了。那因為非都市土地如果說你把它十九種用地來看，它是非常零星的、不是計畫導向，現況導向怎麼發展我就怎麼編定，營建署它希望能夠走計畫導向，那一計畫導向的話，一些現況做使用的，我可能現在是甲種建築用地，可能就要變更為農業區了，你要變成農業發展地區就不能再做建築這一塊，那就會衝擊到很大，所以以城鄉計畫的話，它做的是比較細的，可是到功能分區因為尺度變大了，尺度變大它就比較粗一點，它就很像區域計畫，但是在國土功能分區下，它可能要去做一些分級，但是對分級那一件事情，當時(民國 91 年) 還沒有討論到那麼細，只是說先這樣子先把它匡起來。

模擬國土功能分區劃設

如果國土保育地區，我們把二十幾種有法律限制的，所謂的保護區，例如野生動物區、地下水管制區、河川區域、土石流、水質水量保護區等，先把法律已經明定、確定它不能做發展的，先把它給疊圖上去，界定好之後它就是最基本的國土保育地區。那國土保育地區當時也有分一級跟二級，二級的話法令它會允許部分使用的，我們還是回到法令的精神。那像自然保留區在法令就是嚴格限制使用，它就屬於一級，那水質水量保護區它是部分可以做使用的，在流域的範圍內可以部分使用，所以它就會有二級跟一級。當時在農業地區應該有三大塊，都市計畫的話都市計畫農業區，非都市土地的話有特定農業區跟一般農業區，所以特定農業區就是把它界定成一級，那到非都市的一般農業區就把它界定為二級，可能都市計畫的農業區它可能還可以做農舍，就把它界定為三級，類似像這樣子，先把輪廓界定出來。

[79] 新加坡規劃之父。

城鄉發展地區是最複雜的，也就是以為說剩下的是城鄉發展地區，其實不是，我們真正模擬下來的話其實會發現有一個叫三不管地帶，因為城鄉發展地區它還是要看它的發展潛力，所以當時包括整個交通的系統、就業情形、人口分布情形，我們去劃城鄉發展地區，其實當你把三種分區各自劃完，再把它三張疊圖起來，你就會發現有些重疊，有些是真空狀態，那時候就要再去做局部調整，給它一個屬性叫適合做什麼地區。其實它變成三不管地帶最簡單的作法就是還是看周邊，它周邊是國土保育地區就把國土保育地區劃過去，它周邊是農業發展地區就把農業發展地區延伸過去。

國土功能分區之總量管制概念

其實談成長管理包括三大功能分區都有一個這樣的精神，在談成長管理之前，其實還在談一個叫做總量管制，包括城鄉發展地區該劃多大。因為那時候也不希望地方把城鄉發展地區劃得很大，好像炒作土地，所以當時真正要去約制的話，就會討論到城鄉發展地區要不要一個總量管制，那就要跟人口搭配起來。所以在當時因為城鄉發展地區是留給地方政府去劃，每個地方政府、縣市首長都會想說現在為什麼要做很多新訂、擴大都市計畫，那在營建署，以陳繼鳴[80]他們那時候的思維還是以保育的為主，所以他們不希望城鄉發展地區被擴大，而是希望被約制。所以當時就是希望能夠依照人口，然後算出一個總量，你適合要給你劃多少、多大的面積，並且約制地方政府說：你就是只能劃這麼大。那只是說，為了一個名稱比較好記，叫成長管理，事實上它背後精神我認為那是叫總量管制。

國土保育地區之權利保障制度

國土保育地區就是把現行的保護區，法令已經指定的保護區，把它疊圖起來。一旦疊圖下去之後，卻發現跟現況或是說用地編定產生了一個扞格，例如在水質水量保護區發現它有一個丁種建築用地或丙種建築用地，這就有兩種情形，一種就是維持現況，當然維持現況基本上它就不是計畫管制的概念，它只是被列管著；一個就是請他搬走，那就涉及到補償的問題。那個量到底有多少，坦白說當時也沒真的去算，只是要說那是一個天價。我覺得最現實的作法就是只能先維持現況，我讓你停止發展，但是你不能再擴大了，那如果政府有錢，不管用容積移轉或是有預算可以作補償的話，要請你搬走一定是要給錢的。

[80] 現為內政部營建署　副署長。

Q：「權責管理區」制度之政策決定過程

流域管理局之概念發想

當時（民國 91 年）就在講水、土、林，會引發這樣的思維出來就是因為河川。河川上游的管理單位叫做林務局，中游的話變成水保局，下游的話變成水利署，一條河川變成三段在管，那到海岸又變成營建署，所以當時就是說把保護區給劃出來，接下來整個應該以流域為觀念的，這個流域應該交給誰去做主導，不過它永遠都涉及到跨部會，因為沒有一個部會能夠主管整個流域，所以也有提出一個像流域管理局這種思維，由流域管理局統籌水土保持、林業管理、河川治理。所以當時曾經用流域的思維在看待保護區，然後有指定一個機關，就是流域管理局的概念。有兩種做法，一個是成立流域管理局，下面有很多個部門，一個是就指定說，好那個水土保持局這一塊地就交給你了，你就是統籌管理的單位，但是這個東西我是認為在現實環境比較不可行，因為一個機關它沒有辦法涉及到太多的專業，所以那時候流域管理局曾經被討論過，但涉及政府組織再造，到後來也就沒有再談這一塊了。

權責管理區之推動困境

權責管理區就是重疊，水質水量保護區是水利署管的，保安林地它是林務局，甚至跟國家公園又重疊一次，這一塊土地就變成有三個法令在管，那要怎麼管才是真的把它管好，事實上後來我覺得他們也討論不下去，因為這一塊土地就是被三個法令給重疊住，我不可能用單一法令去管這樣重疊的地區，它還是一樣是用那三個法令在管這件事情，所以當時（民國 101 年）是想把它給簡化掉沒有錯，但是事實上很困難，確實不容易達成，所以後來就沒再繼續討論下去了。

假設今天有一個地方叫做野生動物保護區，一個叫做水質水量保護區，一個叫做保安林地，水利署怎麼去管野生動物這件事情？它沒辦法管，只是那個地方就是叫野生動物保護區，可是它也是水質水量保護區，林務局管野生動物保護區，怎麼去管水質水量？所以它沒有辦法去管這件事情，除非我們的組織再造，真的有一個叫做流域管理局，在流域管理局裡面，它裡面有管動物的、樹木的、水保的、河川的，它才有辦法去做這件事情。所以到後面它整個集合起來變成誰管？變成行政院管，當然不可能，對不對？因為它涉及跨部會就只有行政院管。

Q：民國 94 年市鄉局執行「推動國土規劃實施計畫」之辦理情形

推動國土規劃實施計畫之工作內容

這計畫其實也是滿有趣的，我記得那時候也送計畫出去，然後在民國 93 年林盛豐政委交代要提一個四年計畫，那時候是艾利颱風，中橫那時候已經修好又斷掉那一次，所以行政院很快就通過「國土規劃實施計畫」，它的實施期間就是民國 94 年到 97 年。當時整個工作內容是針對《國土計畫法》訂了五大工作內容，包括國土計畫與區域計畫，區域計畫就包括都會區域計畫、特定區域計畫、縣市國土計畫、國土規劃資訊系統，設置國土規劃的研究機構。因為當時 (民國 93 年) 在《國土計畫法》的草案裡面都有提到這件事情，像在《國土計畫法》草案的第 46 條[81]，他就講說建立國土資訊系統，定期從事國土資源調查跟土地利用監測，然後在國土計畫法草案的第 47 條[82]，整合現有的國土資源相關研究機構，去設置國土規劃研究機構。

我們當時在桃園花了一年的時間把國土功能分區整個劃下去，所以桃園那時候有劃出來。那時候都沒有落實民眾參與，只是說，要先去落實說這樣子的國土功能分區，到底能不能在縣市國土計畫裡面實現。因為到時候國土功能分區是交由地方劃設，除了那時講國土保育地區是在國土計畫裡面去指定，城鄉發展地區跟農業發展地區則是由縣市國土計畫去指定[83]。

北部都會區域計畫之討論

都會區域計畫的話，當時是以北部區域為例，也有做一個北部都會區域的規劃草案[84]出來。裡面談了交通、產業的問題，或是河川、水土保持治理的問題，

---

[81] 民國 93 年《國土計畫法 (草案)》第 46 條規定：「為擬訂國土計畫，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、土地利用監測及國土資訊系統之建立及運用之實施辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。」

[82] 民國 93 年《國土計畫法 (草案)》第 47 條規定：「為長期推動國土計畫先期規劃研究，應整合現有國土資源相關研究機構，設置國土規劃研究機構。前項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。」

[83] 民國 93 年《國土計畫法 (草案)》第 8 條規定：「全國國土計畫之內容，應載明下列事項：…五、國土保育地區之劃設及管理計畫」；民國 93 年《國土計畫法 (草案)》第 11 條規定：「直轄市、縣 (市) 國土計畫之內容，應載明下列事項：…四、國土功能分區之劃設、管理計畫及其土地使用管制」

[84] 內政部市鄉規劃局曾於民國 97 年草擬北臺都會區域計畫。

但其實再怎麼談都會區域計畫，因為沒有《國土計畫法》，所以它永遠不是一個法定計畫。以北臺來講的話，所以慢慢就發展成一個北臺區域的平台，讓大家去討論跨縣市要合作的一些議題，那時候北部區域計畫可能跨了八個縣市[85]，從基隆，宜蘭、基隆往南到苗栗的北邊，都納入北部的都會區域計畫，可是像這種東西的話事實上在整個法定它是沒有效力的，所以後來慢慢的變成一個合作，區域合作平台，朝那個方式去處理，因為那個空間計畫變成它沒有辦法真的發揮實質影響力，它只是一個指導藍圖。

Q：國土計畫之法制定位討論

朝向「程序法」討論「國土基本法」之歷史背景

民國 91 年營建署國土綜合發展計畫時就是程序法的概念。其實是到後來加入了國土功能分區，才又把它變成實體法。

目前的都市計畫就是一個程序法的概念，到新的《國土計畫法》好像又把兩個給合併在一起了，就是程序加實體又把它整合在一起了，所以它是有這樣一個發生歷史脈絡在的。

那如果真的要在實體法裡面去規範縣市政府，國土計畫應該包括哪些內容通通要把它規範到裡面。當時討論的時候是民國 97 年，因為我已經不在市鄉局了，但是我知道他們有提出「朝向程序法」的聲音：為什麼不讓它回歸類似像都市計畫，我們只要界定它程序該怎麼走就好了，應該完成哪些審議的委員會，它有審查通過或是公展時間等等的。也就是說，當時的思維又回到像區域計畫或是像都市計畫那種，不是真的做所謂實質的管制這樣子。

實體法之討論與實踐

真正的實體法是落實在縣市國土計畫或綜合發展計畫。最早的想法是國土計畫只有管國土保育地區，國土保育地區不能給地方劃，因為地方絕對不劃，所以由中央去劃國土保育地區，因為那是完全限制下去，那只同意讓你地方劃城鄉發展地區跟農業發展地區。當時的概念是這樣子，所以在國土計畫裡面是綜合這種概念沒有錯，但是他們當時對國土保育這件事情非常堅持，他認為就是在國土計

[85] 北臺八縣市 (宜蘭縣、基隆市、臺北市、新北市、桃園市、新竹縣、新竹市、苗栗縣) 分就休閒遊憩、交通運輸、產業發展、環境資源、防災治安、文化教育、健康社福、原住民客家族群與新移民等八大議題分別主政負責展開建立跨縣市的合作網絡，並設有發展推動組擔任委員會幕僚工作。

畫裡面去主導這一件事，不讓地方來主導，那劃好公布之後，你就把我的國土保育地區疊圖到你的縣市國土計畫去就對了，剩下的讓你去劃農業發展地區跟城鄉發展地區。

地方政府自行劃設各國土功能分區

地方去處理其實一樣意思，就是說我們還是把那些保護區要求你去把它界定在你的縣市綜合發展計畫，因為後來中央政府我覺得他們那個尺度大概也沒辦法真的去劃國土保育地區，雖然那個有模擬出來可是當你要把它放大到那個層級，它可能那個精準度，大家又開始在講說這一條線代表的是什麼意思？那就變成很危險，因為一開始國家公布的各類保護區精準度都不一樣，你疊圖在一起的時候那條線到底怎麼來決定？還是得回到縣市的尺度來決定，〈全國國土計畫〉沒有辦法去決定那條線，因為他到後面變成在爭執說那條線要劃在什麼地方，他認為爭執很大，所以說回到讓縣市去決定那條線劃在什麼地方。

Q：對於當前《國土計畫法》之展望

部門計畫之協調整合

在國土計畫裡面，假設水庫或是電廠你要蓋幾座、蓋在什麼地方？空間它要怎麼佈局，事實上這就是部門計畫的一個指導。部門計畫指導這不是營建署能夠做的，這涉及到跨部會了，所以經建會為什麼會有一個政策指導綱領，就是國土空間發展策略計畫，它就告訴你大概的一個佈局。假設今天落到南投好了，南投在政策綱領中並沒有這一個重大建設，所以你部門計畫就不會有這件事情。也就是說，這種東西的話彼此還是可以互相來看，內政部它如果只是單純的從空間發展計畫、土地使用管制的概念去做這些事情的話，基本上它缺少上位指導綱領。一個部門發展計畫其實還是要在行政院這個層級，就是經建會這個層級，去把它勾勒出來，然後讓它有機會被落實到，就是說我今天在縣市國土計畫我要去劃一個產業園區，我是按照我的部門計畫裡面告訴我說這邊是產業可以發展的地方，你才可以去劃，這兩個還是必須被勾連起來。

所以這個東西我認為還是要兩個部會要一起談，也就是說不管我們在做都市計畫，或是在做區域計畫，事實上你都不會忘記說上面還有一個相關部會的建設計畫。以臺北為例，臺北的芝投公路[86]，這是屬於交通部的，如果交通部今天沒

[86] 芝投快速道路是臺灣臺北市 / 新北市一項規劃中的快速道路計畫，因起訖兩端分別為三芝與北投而得名。

有這一條公路的話，我都市計畫怎麼去配合變更？所以我一樣就遵循它的東西拿進來，地方政府其實是一樣的嘛，因為以內政部的角色來看的話，事實上它還是落實到地方政府去，地方政府在做縣市國土計畫才是真正的一個根本，地方要做縣市國土計畫，基本上它還是會去看中央的部門建設計畫，要如何疊合到它的空間管制去，實務上永遠都是這樣做，不是你地方想劃就可以劃。

重大建設適時變更國土計畫之爭議

國土計畫還是要保持一個彈性，就是我們先界定國土它到底是不是一個剛性計畫，如果你變成一個剛性計畫的話，你要走過那個程序的話，永遠都來不及。所以我個人認為國土計畫本來就是要保持彈性的計畫，它不像都市計畫要走剛性的，都市計畫的尺度比較小，所以走剛性的沒有問題，你要改變的話你就走都市計畫變更程序，畢竟它程序比較短。但國土計畫是這麼大的，大家會講說你這樣子不就開後門？這就是取捨問題，也就是說，你到底要為一個國家發展保持彈性，還是說所有東西一定得照藍圖，因為藍圖式計畫我認為適合在小尺度的，就是都市計畫範圍，慢慢的到國土這種大尺度的，它要走的是一個策略發展計畫，因為走藍圖式的計畫代表它完全沒有彈性的，你所有的變動通通得走程序，這樣子會把整個國家發展給拖累，所以不能把一套計畫體系，為什麼要說分成不同的計畫體系，最小的都市計畫到最上面的國土計畫，到中間的縣市國土計畫，事實上都要保持不同的彈性，那特別是越小的它彈性就越小，到一個越大的，它的彈性就要保持空間彈性比叫大一點。

以臺北市政府角度檢視國土計畫體系

因為臺北市比較例外，他是全市都已經都市計畫了，所以它在劃國土功能分區，其實我就覺得角色有點尷尬，到底是要把它推翻掉重來，還是說你是把它換個名稱轉型過去？那合理的規劃應該，不要講推翻掉，就是該適合做的你就是得劃，該保護的你就是得保護起來，那即使它現在是城鄉發展地區，該做農業的就是給農業，你該把它劃回來就劃回來。因為這一部份是都發局現在在做，我也很好奇說劃回來之後，影響到人民權利義務關係的那一部份打算怎麼處理？事實上我是覺得已經做好計畫的地方，你再去做一個新的制度把它框下去的時候，這時候權利義務關係的轉變就是一個大工程。

民眾參與之適當方式

民眾參與這一塊的話我認為適合在縣市國土計畫裡面，因為民眾不可能去參與〈全國國土計畫〉，全國國土計畫的話基本上還是部會把它給框架，當然他們

可以去表達意見，我相信保育團體是特別多，他會認為你的保育地區劃的不夠多、不夠大，這是有可能會去反應的。不過目前我知道他們在劃國土保育地區的話基本上都還是要取得所謂的法源依據，我所謂的法源依據的話就是目的事業主管法，包括剛剛提到的《水利法》、《野生動物保護法》等，有法源依據界定出來的範圍，才是真的說因為我的權利義務關係被你限制住了，它的法源其實不是來自《國土計畫法》，而是來自這些目的事業主管機關的法令，它去把它限制出來，這樣子的話是比較 OK 一點。

所以在民眾參與這一塊，我覺得在國土計畫的層次中並不容易，因為如果要參與的話那變成說，那高鐵開到花東好不好？花蓮縣、臺東縣一定說我們要高鐵。高鐵要不要延伸到屏東縣，屏東縣也會說我要。所以這不是一個地方政府能夠來決定這些事情，這些畢竟還是要回到行政院。高鐵要延伸可以，你要去思考怎麼樣的發展是對國家最好的，這就不是地方意見可以表達的。

第十節　陳良治副教授兼所長



國立台灣大學副教授

陳良治

經歷：

曾任臺灣省住都處市鄉規劃局工務員、內政部營建署市鄉規劃局幫工程司、國立臺北大學都市計劃研究所助理教授

學歷：

美國加州大學柏克萊分校都市及區域規劃博士、淡江大學建築研究所碩士

Q：在臺灣《國土計畫法》的推動歷程，您的參與經驗？

大概民國 88 年，我是市鄉局裡面的工務員，後來接到一個任務，要去參加國土計畫法擬定，包括國土計畫法的試擬工作，那時候會去分配去參加國土計畫工作小組的成員，大概民國 88 年我參與了一兩年吧。

Q：民國 88 年，市鄉局於「國土規劃工作小組」之角色定位

訂定《國土綜合發展計畫法（草案）》之必要性

當時（民國 84 年）大家覺得國土計畫如果是照原來經建會寫完之後的國土綜合發展計畫報告書的話，那個只是具指導功能，根本沒有什麼立法的需要，另外還包括又很擔心要立一個新法，如果我們要解決國內的土地管理或都市計畫的問題的話，立新法曠日廢時，那不如把原來的《都市計畫法》跟《區域計畫法》

好好的修一修就好。那那時還有一個觀念，其實臺灣當時是對整個國土發展的概況還不是很清楚，土地利用當時是不是有違規這方面的調查還沒做好，欠缺一個國土資料庫，來提供後續規劃的參考。所以當時就覺得好像立《國土計畫法》這件事情，要嘛不具急迫性，要嘛是好像沒有辦法發揮效果，要嘛就覺得說好像這件事情並不是那麼值得做啦，但是後來就覺得還是要試，所以這件事還是繼續在推。

市鄉局參與國土規劃工作小組之任務

那時候（民國 88 年）大概有幾個任務，第一個，如果《國土計畫法》要制定的話，制定的內容是什麼？第二個，工作小組的任務就是在國土計畫的架構下，那接下來在實際反映在國土計畫、縣市綜合發展計畫或城鄉計畫，這個部分的計畫到底會長什麼樣子？因為市鄉局是當時臺灣最大的公部門規劃單位，其中一個工作是要去做這些新訂計畫的試擬。

計畫試擬之重要發現

我覺得最大的癥結點還是國土計畫的層次，到底國土計畫的內容要包括哪些？因為我們自己都很清楚，照原來的綜合開發計畫包山包海，而且好像沒有辦法發揮指導的功能，但是那時候好像還想不出來到底國土計畫要做什麼，所以那時候我們的國土計畫試擬就是把經建會原來的版本去把它重新做改寫，再加上當時臺灣比較重要的國土發展，或經濟發展上比較重要的議題把它併到計畫書當中，所以它本身還是一個大雜燴，並沒有脫離原來綜合開發計畫，那種把所有那個相關的部門併進來去、把它彙整，的一個做法。

那時候開始在試擬就想說如果我們還是要制訂國土計畫的話，那國土計畫的內容大概是什麼？不過那時還是主要比照當時經建會的版本下來，嘗試去把裡面一些之前講得比較不清楚，或很概念性的東西想辦法轉化成比較具體的土地利用或發展上的一些概念、構想。到了城鄉計畫那個時候，談到說那麼多的土地，其實最大的麻煩都是鄉村地區，就是非都市土地的現況或土地使用的利用圖非常紊亂，那時候的試擬要去想的一件事是說，要嘗試去找出一個合理的土地使用，特別是在非都市土地的利用圖的呈現方式，還有包括那時候如果說要嘗試去推動開發許可，那這開發許可制怎麼在城鄉計畫的架構下去實施。

專家學者相關研究

以市鄉規劃局當時同仁的能量沒辦法去處理新的制度推展，包括：法令修訂、模擬計畫試擬，所以過程中我們就嘗試找了國內當時重要的規劃學者來協助，所以從國土計畫一直到城鄉計畫的推動中，我們就委託了幾個老師，包括那時候就委託了馮正民老師談整個國土計畫的發展願景[87]、文化大學的吳清輝老師來做發展許可制的運作研究[88]、文化大學的陳博雅老師來做城鄉計畫體制跟現階段計畫體制怎麼去做轉換的研究[89]、林元興老師來提開發許可的受益者負擔之公平機制研究[90]、黃萬翔老師來做國土計畫跟《城鄉計畫法》的計畫內容的討論[91]。

當時其實還有一個爭議，就是在談未來的國土計畫或者《國土計畫法》，到底它是要屬於原來從經建會所延續下來國土綜合發展計畫這樣的想法呢，還是就把它限縮到關於國內土地利用這方面的一些討論？所以那時候也請林建元老師以英國或日本這方面的規劃模式在臺灣的可行性做了一些研究[92]。除了那時候請了一些學者專家來協助，市鄉局的同仁就主要還是在試擬計畫的推動，甚至幫忙去準備這些國土工作小組規劃過程當中，會議的討論、資料的準備跟彙整等。

納入總量管制概念

因為臺灣的空間計畫好像忽略整個土地或環境的容受量，所以那時候大家認為需要做總量管制，甚至用總量的方式引導或規範每個地方的空間計畫。但當時也出技術層面的問題。總量管制想法很對，但是要去推的話管制方式是什麼？是以人口當作總量嗎？還是以環境的裡面重要的資源包括水還是土地？第二個問題，就算知道哪些項目，但是那個量要多少？這時候就採取兩種觀念，一個就從推計來看，預估未來五十年的量來當作管制的總量，那一個是從環境承載力來看，

---

87 國立交通大學交通運輸研究所，民國 89 年 8 月，國土發展願景之研究。計畫主持人：馮正民。(委託單位：內政部營建署市鄉規劃局)

88 中國文化大學市政暨環境規劃學系，民國 89 年 12 月，發展許可制實務運作之研究。計畫主持人：吳清輝；協同主持人：陳博雅。(委託單位：內政部營建署市鄉規劃局)

89 中國文化大學，民國 89 年 12 月，城鄉計畫體系與現行計畫體系轉換之研究。計畫主持人：陳博雅。(委託單位：內政部營建署市鄉規劃局)

90 私立中國地政研究所，民國 89 年 12 月，城鄉計畫土地使用開發負擔回饋公平機制之研究。計畫主持人：張維一；協同主持人：林元興。(委託單位：內政部營建署市鄉規劃局)

91 中華民國都市計劃學會，民國 89 年 12 月，國土與城鄉計畫法計畫功能體系與內容之研究。計畫主持人：張效通；協同主持人：黃萬翔、蔡添璧。(委託單位：內政部營建署市鄉規劃局)

92 國立臺灣大學，民國 89 年 12 月，英國與日本國土規劃模式應用於我國之可行性研究。計畫主持人：林建元。(委託單位：內政部營建署市鄉規劃局)

到底臺灣能承載多少的開發量，但是那又牽扯到規劃技術問題，那個量怎麼訂？那個也花了很多時間在討論，我不覺得那時候有答案，這就是牽扯到規劃技術的問題。

Q：《城鄉計畫法（草案）》之政策討論過程

政策討論緣起

我在工作的時候（民國 80 年代）《城鄉計畫法》是確定要擬訂的。臺灣在國土利用管制上最大的麻煩就是都市跟非都市土地的管理不一，特別針對是非都市土地沒有計畫，那我們當然希望，假設要擬國土綜合發展計畫或制定《國土綜合發展計畫法》的時候，就必須去處理這些所謂當初的非都市土地的管理或規劃，自然而然在訂新的法令、體制的時候，就開始想說怎麼去把非都市土地併入到當下的管理體制，就會制訂所謂的《城鄉計畫法》，也就是把非都市土地也就是鄉村地區把它併入整個規劃管制範圍當中。

重要爭議與轉折

爭議來自於你要把鄉村地區、非都市土地納入管制的話，那管制的方式會是什麼？也就是說，要像原來都市計畫的土地使用分區嗎？但是如果不是分區的話，現在都說我們臺灣的非都市土地的開發許可，照原來的開發許可方式好像又變成沒管制了，因為它沒有一定的標準。

所以到後來，反而是在思考說，怎麼把有點欠缺管制或是欠缺計畫引導的開發許可制，在接下來新的《國土計畫法》或國土計畫當中去能夠把它落實。

Q：限制發展地區之政策討論過程

起源與爭議

（民國 80 年代）關於限制發展地區的開發問題，一直以來都是臺灣在土地開發很重要的問題，就覺得不適宜開發的土地必須要進行管制，只是當時限制發展地區的重要爭議是說，如果要做這些事情的話第一個，要叫什麼名字？在土地使用分區上面要訂個什麼樣的名字，可是大家覺得寫限制發展區可能會受到比較大的反彈，當然後來大家的共識把它改成比較中性的字眼就叫「環境敏感地」。

但是接著第二個問題，如果要限制它的發展，就牽扯到民眾的開發權益，那就必須要把限制發展區的範圍劃定清楚。但是常常這些限制發展區在山坡地、水

保地或其他的敏感地，而它們劃定的範圍常常是用比較粗的圖資去劃設，就兩萬五千分之一。那時候就出現一個狀況，他們並不像都市計畫地區，會有一千分之一、一千兩百分之一、三千分之一等比較精確的比例尺地圖可以指定地界。所以雖然那時候大家很清楚知道，我們必須要針對某些地區限制開發，但是這些地的範圍怎麼去把它劃設出來？因為這牽扯到民眾的權益！除了說怎麼把它劃出來那個範圍，牽扯到那個圖資的精確度不一之外，我記得當時連中央地質調查所他們都不太敢確定說劃出來的環境敏感地到底是不是，因為他們只能用推計的，他們當初只要劃一個大致範圍就好。所以要做環境敏感地劃設的時候，就必須處理到技術性的問題，包括圖資精確度、敏感地確切的範圍、確認程度，這個那時候都花了很多時間去做討論。

納入損失補償概念

那時候（民國 80 年代）有找一些老師去做這些研究，也就是包括說要做開發許可或是要限制發展的時候，那因為不勞利得或者是權益受到影響的民眾該補償的、回饋的做法也有在談。不過對它本來發展權益受損的民眾該怎麼去補償，到底補償的方式是什麼？補償的價格是什麼？就算我們同意補償的價格，但以臺灣國庫的財政狀況能不能負擔？這是當時碰到的最大問題，我覺得「財政負擔」這件事情一直在當時的討論中被提出來。所以後來才會冒出不見得是以金錢方式補償，開始談換地的說法，那時候容積移轉好像還沒有做。但是怎麼去補償、用什麼樣的方式去補償，其實是討論劃設環境敏感地或限制發展區過程中，我們一直很在意、很難處理的問題。

Q：部門計畫競合之處理

那時候（民國 80 年代）部門計畫已經有一些共識了。共識是部門計畫還是交由各個部門計畫的主管機關，包含經濟部、交通部他們擬完後，再放到國土計畫當中。

部門計畫還牽扯到是各地方政府自己在擬的部門計畫，那也有國土計畫裡的部門計畫，這兩個部門計畫之間的關係是什麼？當時的想法是，不管如何還是國土計畫的部門計畫是比較上位的計畫，如果有跟縣市的部門計畫有衝突的時候，縣市部門的計畫也需要依照國土計畫的指導，這個是在部門計畫那在當時主要關注的兩個問題。

不過當時在談的部門計畫，也不是說各目的事業主管機關擬定的部門計畫，國土計畫就得照單全收。部門計畫應該透過什麼形式納入國土計畫當中當時還是有些爭議的。

那時候也在想說以後還會有國土計畫審議委員會，也希望各目的事業主管機關之間的部門計畫通過審議通過後，才會轉化併入國土計畫的內容。當時就牽扯到另外一個爭議，國土計畫審議委員會的主管機關是誰？因為那時候在制訂國土計畫最大的爭議點在於，部門計畫間的衝突誰來化解？或誰來做當中的折衝或協調？後來好像國土計畫當時想像的主管機關是內政部，但是以內政部在整個行政院的位階當中好像不足以去擔負協調各部會間衝突的工作，所以才期待說國土審議委員會主管機關應該是在行政院。

Q：地方自治與民眾參與之納入與否

地方自治概念

從規劃邏輯上來講，我一直以來都覺得臺灣很奇怪。我們有國土計畫、區域計畫，但是落下來就變成都市土地跟非都市土地，雖然好像有縣市綜合發展計畫，但是縣市綜合發展計畫也是非法定計畫，所以實際上在指導都市計畫的制定功能是比較低的，所以當時就覺得還是需要一個以縣市為範圍的法定計畫，至於這件事情可能不必然與地方自治有關，可能是從規劃的合理性來看。現在的問題是假設需要一個以縣市為範圍的計畫的話，到底計畫的制定是誰來主導？當然如果談地方自治的話，就必須由地方的縣市首長來主導，可是以當時（民國 70、80 年代）的氛圍臺灣其實各地方就包括都市計畫最終的主管機關或最大權力對這些計畫內容去指導的單位應該還是中央政府。

因為那時候縣市綜合發展計畫最後還是由中央政府來代為擬訂，或者是最後還是必須要透過中央政府去做什麼，包括你最早的縣市綜合發展計畫也是住都局[93]在推，事實上地方政府的各個首長好像在過程中的發言權是比較低的。所以為什麼我們要訂一個法定縣市層級的都市計畫，不管是叫縣市綜合發展計畫還是縣市國土計畫，重點是的確欠缺一個以縣市為範圍的空間計畫，而且必須要把這個空間計畫法制化；第二個邏輯反而是從地方自治的邏輯，也就是說今天需要一個地方層級的法定計畫、空間計畫的話，那規劃單位如果從地方自治來講，必須要把這個規劃權交還給地方政府來主導，但是在當時我的印象中，就算要把縣市綜合發展計畫法制化，那時候的主導單位好像還是中央政府。

[93] 台灣省政府住宅及都市發展處市鄉規劃局，內政部營建署城鄉發展分署之前身。

民眾參與概念

當時（民國 88 年）在試擬，應該完全沒有什麼所謂的民眾參與，因為在這個國土計畫的層級哪有什麼民眾參與的機會，根本沒有想過這個問題。特別包括剛剛提到關於地方自治，當時我們以桃園作為縣市層級計畫模擬的時候，我不記得有找過桃園的人來參與發想，都是我們市鄉規劃局的人跟老師自己在做模擬，所以是不是有考慮到地方自治的精神、考慮到地方政府的角色，我不記得當時有想過這些事。至於民眾參與，市鄉規劃局都還沒搞清楚了，就把民眾參與納入，可能會把事情搞得更複雜吧，而且因為時間關係，那是很短時間就要完成的任務，所以也不足以讓我們去想說在過程中要納入民眾參與，甚至我很難想像國土計畫如果法裡面要把民眾參與的精神納進來的話，那國土計畫的制定過程會是怎麼一回事，那個就要非常困難的規劃技術。

Q：對於當前《國土計畫法》之展望

《國土計畫法》之意義與價值

相較於大家對《國土計畫法》實施這件事情都很樂觀嘛，就像我前面講的，其實當初我們就希望能透過《國土計畫法》的立法，解決臺灣一直以來處理不好的那些問題，包含環境敏感的管理、部門計畫的衝突、縣市層級的計畫等。舉例來講，在談環境敏感地的時候，那環境敏感地怎麼去劃設？這是技術上的問題、圖面的整合，被劃設環境敏感地或限制發展地區的土地權益受損，在財務上面的可行性的問題，另外包括部門計畫之間的衝突，是不是能透過一個法、透過一個單位或透過它的法令能夠好好的去做協調？但是我覺得以現在的國土計畫來看，好像剛剛那幾個問題都沒有好好的去解決。也就是這個原因，我會對現在《國土計畫法》的執行部分，還是抱持著一個比較悲觀的態度，但是不管怎麼我覺得它還是有它的價值，就是讓大家開始意識到說，我們必須要找一個方式來好好的把特別是土地過度開發的、不適宜開發的能透過法令制定把地區明確界定出來後，可能會讓地方政府或中央政府或相關目的事業主管機關比較好去管那方面的土地，至少它有這樣的意義。不過講實話，如果當初這些用地的各個目的事業主管機關就好好的去執行的話，根本也不需要國土計畫啊，不是這樣嗎？

重大建設適時變更國土計畫之爭議

對學都市計畫的人來講，從規劃技術來看，今天假設要劃定一個地方，它是屬於某種特定的開發地區或者是它不能開發，其實是基於當時所蒐集到的資料跟

預測，但是我們也知道說預測可能隨著時代的變化或狀況會做一些調整，所以對我來講，我從來不覺得對一個地方當初計畫所賦予它的功能跟角色是不能變的。不是說我是在推廣開發，我們對環境敏感地的定義事實上常常會變來變去，隨著技術的進步、隨著人類的環境跟使用方式的進步，所以我從來都不覺得一塊地被賦予某種功能後它就不能變。所以如果在這個價值上面，為什麼國土計畫上面被劃定某種地區，它為什麼不能變？時代會變、環境會變、需求會變，我們怎麼開發一塊地就永遠都維持它現在的狀況，但是我也同意他們的關切點，以前我們就覺得這些空間計畫太容易做變更，而且是用一種非常草率或沒有標準的方式去變更，他會怕又出現這種狀況，所以他們會提出說你就是完全不能變。

但重點是如果你要讓它變，是透過什麼樣的形式，對我來講都是程序問題，包括在談國土計畫審議委員會的功能怎麼去發揮，我覺得審議委員會才是重點，因為回到臺灣在談都市計畫委員會的時候，各層級都市計畫的審議，我覺得最大問題是審議功能並沒有發揮，就變成說需要比較剛性的法條來規範，那就失去彈性，而且法令、規範常常沒有辦法與時俱進，而且又不能能夠去對於一個土地利用，甚至變更所有它需要的要件的東西鉅細靡遺的規範，那就會造成一些漏洞、僵固性，所以我一直不同意說我們要有一個那麼明確的，就是一定要透過制定法令的方式來規範計畫的內容，反而是需要讓審議委員會的功能能夠發揮。

國土計畫審議會之角色功能

臺灣不管各層級計畫的審議其實一直都有問題。

第一件事情，我覺得需要去澄清審議委員會它是主管機關的幕僚還是審議單位？我指的審議單位是說，是像環評的委員會嗎？但是我覺得以現在臺灣各層級的都市、任何空間計畫審議委員會，主管機關他們可能會認為這些審議委員是他們的幕僚，或這審議委員只是提供一些相關的意見，就是說他們真的認定說這群委員是來審計畫可行嗎？還是說他們只是來幫助這些計畫提供一些相關的意見而已？因為終究這個計畫能不能過還是主管機關他們有最大的發言權，因為這些委員都是主管機關聘的，所以主管機關會認定說你們就是我的參謀，因為我覺得我們欠缺什麼樣專業的知識，所以找這些委員或民間人士來，所以這個在審議過程中，包括委員對於自己的角色或權力的限縮，所以他們就算對那個計畫有不同看法的時候，也不見得會在審議委員會上面表達出來，那這也造成審議委員會的功能不彰。

第二件事情，如果希望至少從我的角度審議會絕對不是幕僚單位，他就是要去審議計畫的合理性，這些委員的組成本身就需要重新作修正，政府委員跟民間委員的比例。現在政府委員至少都一半，就很容易最後還是政府來審計畫，這是會有問題，那委員聘任這件事情，現在還是由主管機關來聘，那當然很容易這些委員又變成他的幕僚，甚至也因為各種關係這些委員就不敢提出、不方便表達跟主管機關意見不同的審議看法，那這也造就另外一種的審議效果不彰。

第三件事情，如果我們希望讓這些委員賦予更多的功能角色，這些委員自己也必須要有自覺。有些委員，常常當天開會到現場看看資料，然後話講一講就跑了，他忽略今天提出的這個意見會影響到多少人的權益。也就是說委員的聘任過程可能必須要有更多更謹慎的方式。

第十一節　陳繼鳴副署長



內政部營建署副署長

陳繼鳴

經歷：

曾任內政部營建署科長、組長、行政院政務委員秘書、營建署城鄉發展分署分署長

學歷：

國立臺北大學都市計劃研究所碩士

Q：在臺灣《國土計畫法》的推動歷程，您的參與經驗？

我當公務人員一半以上的青春都在弄《國土計畫法》，主要的工作應該是在區域計畫通盤檢討的過程裡，經建會[94]想了一個就是要擬定配合國家重大建設需要一個法制面的東西，所以他當初提了《國土綜合開發計畫法》的方式，然後經建會草擬了十幾個條文交給我們內政部，所以從那時候當科長就開始接觸。可是我們那時候比較重要、急迫的任務是把放超過十年的區域計畫做一些檢討，所以主要時間花在區域計畫的第一次通盤檢討，所以國土綜合開發計畫法就平行在做，大概應該是在民國 85 年時，開始有具體的形成內容，因為剛提交過來的內容還是單純，所以後來就陸續做一些修訂。民國 86 年我正好有機會出國，所以那一

[94] 民國 103 年 1 月 22 日與行政院研究發展考核委員會合併改制為國家發展委員會(簡稱國發會)。

段大概就是我們署裡面根據經建會原始的想法去作修訂，所以記得那是以《國土綜合開發計畫法》的架構去審，那這個架構送去行政院也送到立法院，也完成一讀，那後來一讀後就沒有下文，因為有很多審查委員對這塊不是那麼了解，所以又回來內政部。那時候回到內政部的時候，我就已經回國了。

民國 87 年左右，我又繼續接了《國土計畫法》的工作，那接了之後又是一段漫長的程序，在我的經歷上應該有五進五出立法院，國土法就在後面進進出出，所以大概二十幾年的時間，中間經過了很多的折衷，而我在中間又跑到行政院去，大概做了兩年多林盛豐政務委員的秘書，所以角色扮演也有一點離開，但國土計畫法的整個推動，我在裡面是付出了很多的時間。

Q：法制定位之政策決定過程

國土基本法之討論

《國土計畫法》到後來談到底是基本法還是實質的作用法是到民國 91 年之後了，在這之前基本上沒有去碰觸基本法或是作用法的問題，以前大家就認定他是一個作用法，只是在定位上他到底是空間計畫還是部門建設計畫，這個有一點沒有講得那麼精準。

民國 91 年總統府成立一個國土保育與開發諮詢委員會，在當下國土計畫已經有陸續翻轉了，從原來的《國土綜合開發計畫法》已經又轉到《國土綜合發展計畫法》，但國土保育與開發諮詢委員會認為當初《國土綜合發展計畫法》的整個架構其實不夠完整，在定位上到底是屬於政策面，要來主導的基本法呢？或者是屬於實質作用的法令呢？他認為，在現階段針對土地使用的這個部分，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，基本法有了後再去規範比較細緻的作用法。當初賀陳旦先生[95]大概提這樣的建議給我們，當然也是很大的衝擊，因為我們當初沒有考慮到要做基本法。

確立朝向作用法

我們確實也思考過，甚至有要準備嘗試擬一個基本法的架構，因為對我們來講擬基本法實際上會比作用法的任務單純，它是宣示性的，它的條文其實比較正面，對我們來講其實反而是比較能夠克服的事情。因為從民國 82 年經建會交辦

[95] 前總統府國土保育與開發諮詢委員會執行長。

下來原來的概念，跟外界對於未來國土計畫法要做重新調整的想法，我們認為只做一個基本法可能沒辦法達到大家的期望，所以經過多次的討論，也經過我們部裡面的決策，認為這件事情我們還是朝向作用法的方式進行，所以內容還是維持原來作用法的形式去推，只是後來又因緣際會在討論的過程裡面，又把《國土綜合發展計畫法》，被認為說他的這個名稱上面，容易造成誤解，所以又把它調整成《國土計畫法》。

Q：《城鄉計畫法（草案）》之政策討論過程

核心概念

最早在講做《城鄉計畫法》的時候，我們不只把《城鄉計畫法》的條文寫出來，我們還去做城鄉計畫的模擬，在我們內部經過討論之後還去提報說這個其實好像是可行的。可是我們原來認為說計畫體系應該還是一致，只要講說土地使用計畫就直接有一個，不管你都市內的或都市外就是一個，放在這裡面，然後城鄉計畫裡面針對要實際發展的地區，就是像現在都市計畫的細部計畫概念，細緻的公共設施、配套的建設內容都會在這裡面，所以你會定樁測量，而且還有財務計畫。基本上做空間整體計畫不需要有財務計畫，我只是針對環境、土地等做調配，我不會去寫一本財務計畫在這裡，那個是屬於投資計畫。所以都市計畫以前在做這樣事情的時候，它是有財務計畫的，顯然它一定是做一個比較細緻、開發具體內容的性質，所以當我們現在按一個行政區去作空間計畫的時候，當然就格格不入了。

我們必須了解，之前的區域計畫，它沒有真正實質的計畫，它只是凍結在都市計畫以外的地區，按照現行的土地使用狀況去做編定，所以說民國 60 年代就開始編了，現在是什麼就把你編為什麼使用(地)，所以它沒有實際未來要發展的內容去指導它，所以這兩塊是很奇怪的樣態。然後又因為經濟發展的趨勢，很多的都市計畫的程序，因為早期都市計畫審議的過程又花很多時間，然後再加上背後一些地方影響等，所以都市計畫在做土地使用調整時，機制大家不是這麼滿意。後來大概在民國 70、80 年代，大家開始在區域計畫的非都市土地也做了開發許可，所以那時候都還沒有法制化就已經先允許它去做開發計畫，尤其第一波開發的大部分都是山坡地的範圍，就已經做這樣子的事情。後來因為越做越多，感覺上行政上就必須要明確的制約跟指導，所以才會有《區域計畫法》後續的修法[96]。原本空間計畫、都市計畫是很嚴謹，範圍大概不是那麼多，聚集地區都有了，外

[96] 民國 89 年《區域計畫法》修法。

面一大片都沒有，但是這種方式會造成個別計畫突然長出來，在計畫發展上的調控是非常不利的。那國外講的蛙躍式發展或者是農地不當開墾、釋出，對環境的影響，這都在我們臺灣幾十年來就是見證了這個歷史，所以我們才要去翻轉它。

不續擬訂

民國 88 年 5 月 31 號行政院在審查《國土綜合發展計畫法》的時候對我們提的這個架構提出質疑，就是說我們當初的架構提出來是《國土綜合發展計畫法》，另外還要再擬定《城鄉計畫法》，這件事情對於院裡面認為說牽扯很大有所疑慮，所以在那個當下就要求我們退回來重新檢討。

民國 91 年 12 月 11 號，行政院的國土規劃指導委員會裡面已經有討論過，所以把它改成《國土計畫法》，差別在於原來當初的作法是有一個綜合發展計畫外，它裡面會有《城鄉計畫法》，去把現在的都市土地、非都市土地併成一個法。《城鄉計畫法》因為後來在內部討論時，都市計畫主管機關不認同，他們認為未來把現在的非都市土地併到整個計畫中叫做城鄉計畫，用都市計畫的想法是說所有的土地都要去做測量、分割等，他說書圖製作定樁，就需要一百五十億以上。因為這樣的論述，內政部大概接受了這個說法，但其實我個人認為不會是這樣子的，因為一個計畫內容，看你是要實質開發計畫內容，不一定全部都是，實際要開發的你去做定樁測量，其他的地區不一定是這樣，但當初的氛圍還是認為會影響，那在部裡面後來就討論了《國土綜合發展計畫法》跟《城鄉計畫法》，就最後做個調整：《城鄉計畫法》不訂，《國土綜合發展計畫法》把一些程序、實質的內容納入，用《國土計畫法》的方式來進行，所以《國土綜合發展計畫法》的條文到《國土計畫法》會增加很多是因為把一些程序、實質的內容搬進來，包括指導開發許可的內容都進來。

Q：權利保障制度之政策討論過程

實現國土保育與農地保育

推動國土計畫的過程很強調國土保育跟農地的保育，尤其是學界大概都有普遍的共識：計畫不能再講講而已，你要拘束人家。你要拿出你的資源出來做處理，否則光是計畫其實沒辦法去實施國土保育或農地保育的工作。在這樣的共識前提下，民國 93 年國土計畫法才會去設計既有權利保障專章，其實就是希望保障原來這裡面土地所有權人或使用人的權益，讓我們真正想作為的時候，我可以保障他可以得到適當的補償或救濟。工具大家會想的到直接編錢補償給你，或者是像徵收等。

未納入容積移轉制度

那時候（民國 92 年）流行的就是容積移轉，所以容積移轉就把它擺進來。當初想法就是，這幾個工具[97]你就把它放進去，但在後面細緻討論的過程中，其實大家有一點猶豫，尤其是容積移轉這件事情。

容積移轉後來為什麼沒有把它放進去，容積的移轉需要都是要同一個主要計畫區內才可以去調，你不能從一個南部的一個都市計畫調到臺北的都市計畫去做等值轉換的處理，或者是其他像是都市計畫的古蹟、遺址這一塊，因為它已經犧牲它自己的土地或是建築物成全了社會文化，那應該讓它的容積適當轉移到別的地方來補償它。可是如果在非都市土地也這麼做的時候，所有的也都要做，不只是國土保育地區，連農地我也不能讓人家蓋房子！那國土保育地區未來有一些真的要比較強化、要限制它不只是不能蓋建築，連使用都不能的時候，那這部分的補償的範疇就很大。因為我們大概 80%的土地是在都市計畫以外，他如果做這樣的一個量，那要移轉到哪裡？人家大部分會想移轉，一定是要到生活的地方，那會有大部分回到都市計畫區，那都市計畫區要怎麼去承受這麼多額外的容積？原來的公共設施都沒有增加的情況下，又要怎麼去處理這一塊？

在後續討論的過程中，如果容積移轉沒有配套的規定出來，就還是先不要放在《國土計畫法》裡面，因為怕它未來會失控，造成城鄉發展的整個失衡，所以這塊有做一些調整。

Q：權責管理區與重疊管制

權責管理區之政策討論歷程

《國土計畫法》有一大部分都在談國土保育，所以針對國土保育的事情我們也特別有做一些處理，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》或自來水的水質水量保

[97] 民國 93 年《國土計畫法》草案第 41 條第 1 項：「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，准予作原來之合法使用。」；第 42 條第 2 項：「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。」

護區[98]等，我們把它疊上去後，發覺某一個地區可能有七、八種以上的作用法在控制，也就等於說這裡有七、八個不同的單位在做這個事情，那你現在要劃國土保育地區，人家就會問該怎麼去做。所以當初（民國 92 年）的邏輯也很單純，既然要立《國土計畫法》，就把它統一，未來如果劃作國土保育地區，就統一由一個單位來管就好。邏輯上是希望是面積最大的或最敏感的，或者大家談不定的就來指定一個專責主責單位來管轄這一塊地區，讓整個國土保育能夠比較落實。

以土地使用與行為作重疊管制

後來調整為土地使用與行為管制做重疊管制是回歸到法的執行面，而且《國土計畫法》的主管機關比較偏向是整理空間跟土地使用的秩序，土地方面從以前到目前為止屬於內政部在主導，未來如果說國土保育地區又指定了其他的國土保育的單位專責去負責，在法制上面的處理上，其實我們也遭遇到很多的質疑，包括法規單位的質疑。

後來有關這一塊專責單位，我們就把它做了調整。變成不同的作用法還是繼續作用，但是它對於土地使用的影響我們是會衡酌不同作用法對於這一塊環境的敏感特性、生物多樣性等這類的考量，並且經由我們綜合後去給它一個定位。譬如說我劃了國保一、國保二，甚至我不劃了，劃到農三、農四等，由國土計畫主管機關去統籌，針對土地利用適宜賦予責任。至於你這裡面針對你的水源要去保護的，對不起，我劃了國土保育區或劃了農業發展地區，這裡面需要水源去保護的，也就是說原來法制面它已經有了，它還是要照它的責任分工去做，但土地使用的是到我這邊來。所以未來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的項目，或者容積使用、不能做什麼使用，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，基本上就是跟國外也一樣，就是「重疊管制」，那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，如果它疊了兩個，還是要符合這兩個。

Q：國土復育精神納入《國土計畫法》

《國土復育條例》之討論緣起

《國土計畫法》在研擬的過程，幾進幾出立法院，也沒有太多人會想說它有哪天會通過。我們國家又每年遭遇颱風地震的災變，民國 93 年行政院的張景森政務委員，他在主導國土復育這一塊的時候，他認為說可能等不及《國土計畫法》

[98] 《自來水法》於第 12 條至第 12-4 條明定「水質水量保護區」土地行為之管制。

了，臺灣已經變成一個殘破的國土，要很快地去做治療。所以經建會那時候另外訂了《國土復育條例》，它的目的是要馬上就要實施。在復育條例之前就已經在針對颱風災變等包括預防或善後做〈國土復育策略方案暨行動計畫〉了，那時候已經動員所有相關的部會，在預算等都有呼應。後來希望更有法制化，所以才就有《國土復育條例》。

《國土復育條例》之爭議與處理

《國土復育條例》做出來後在我們國內社會有一個過程在那邊討論、爭辯。因為他的保育的訴求也很強，所以我印象中好像是兩百公尺等高線以上的都要去受到一些管制[99]，所以衝擊最大的就是很多的山區，也就是說在山區裡面有很多的產業都面臨很大的壓力。如果《國土復育條例》做了之後，很多當初超限利用，或是一些不應該在那邊產生的國有土地租用等，都會做一些排除，所以當初法案一推出來後就有很大的爭議，爭議的過程也沒有辦法通過立法院。

因為爭議太大了，院裡面好像有一陣子也把它緩下來了，後來(民國 98 年) 我們《國土計畫法》又端出來了，大家突然說這邊走不了的時候，那你《國土計畫法》如果要先走，那你是不是可以承接《國土復育條例》的一個責任？因為終究大家都認為《國土計畫法》很重要，不像《國土復育條例》有蠻多人認為不要擬，因為擬了就會受到限制。所以他們是說：能不能有一些精神轉移到《國土計畫法》來？我們部或院裡面有這樣的指示，我們當然也就遵從了，把它的幾個關鍵性的條文放進來，放進來《國土計畫法》之後如果過了，讓它可以針對特別需要做處理的地方。

「國土復育促進地區」之研擬

為了針對特別要處理的地區，我們在《國土計畫法》中特別納入「國土復育促進地區」，也就是說，真的評估有立即災害危險的，這部分可以透過國土計畫裡面另外開一個位子，在國土計畫擬定之後，讓目的事業主管機關不管是負責水利、林木、土地的，針對需要復育的地方你可以去作為，然後你可以透過計畫裡

[99] 《國土復育條例》(草案) 第 3 條第 1 款規定：「本條例用詞定義如下：...一、山坡地：指依水土保持法第三條第一項第三款劃定公告之地區。」; 水土保持法第 3 條第 1 項第 3 款規定：「本法專用名詞定義：...三、山坡地：係指國有林事業區、試驗用林地、保安林地，及經中央或直轄市主管機關參照自然形勢、行政區域或保育、利用之需要，就合於下列情形之一者劃定範圍，報請行政院核定公告之公、私有土地：(一)標高在一百公尺以上者。(二)標高未滿一百公尺，而其平均坡度在百分之五以上者。」

面編預算，或是去做後面的整治，都可以在這邊做，所以就是用這個方式，用最簡單的方式把它連接起來。只是說《國土計畫法》雖然通過了，但這一塊後面真的要去實施還需要相關單位考慮到怎麼去執行，再去讓它慢慢成型。

Q：國土功能分區制度之政策討論過程

區域計畫體系下分區及用地之課題

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，他其實完全到一筆一筆土地的叫做用地編定，所有的東西都回到用地編定才會真正發生實質的效果，分區跟用地其實不太有關係。這個有很多歷史典故，第一個包括整個在操作當初設計管制規定的時候，大概都是從地政系統中的概念去操作，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。至於這個比較有一點點計畫，「分區」這個概念其實很弱，在我們計畫裡面甚至你連圖都找不到，只有一張示意圖，那個區域計畫那個，那一張就是那麼粗的示意圖，以前做的就是很粗，最早 (比例尺) 還是五萬分之一，應該是九大分區，這個分區實際上在後續的行政作為裡面沒有什麼太多的作為，你要真正有拘束性或法律規定的就是看《非都市土地使用管制規則》，看那管制規則裡面講的就是用地。

所以分區在幹什麼？這幾十年做完之後，你會發覺特定農業區裡面有很多交通用地，特定農業區裡面有很多的特定目的事業用地，但是特定農業區不是應該要做農業嗎？那是因為像我們以前高速公路這一條線，面積雖然很大，可是大家想說就穿過農地而已，所以整個大的範圍叫做什麼沒有關係，我就把你那一塊原來叫做農牧用地的把它改成交通用地，然後去辦理徵收。高鐵可能也是類似這樣子，那可能像一些比較特殊的。以前有一些開發利用，我剛剛講的最早期的非都市土地也跟人家開發利用的時候，他也是只有變更用地，你會發覺很多山坡地保育區裡面怎麼會跑出特定目的事業用地，山坡地保育區裡面跑出很多的丙種建築用地，這奇怪了兩個性質好像不是很近，所以以前這個制度是有狀況的。

分區、分類、使用地之底定

其實分區、次分區[100]或者分類、分級[101]，背後倒是沒有太多的故事在裡面，只是說分區、次分區這個用語不是那麼好表達，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。

那用地的部分，其實在整個《國土計畫法》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的問題，它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，所以後來又把它納回來了。

用地之功能為「註記」

用地在研擬的過程中，我們認為應該把它放在最後面，前面先把計畫跟資源條件的關聯界定出來，先把它釐清，哪一些要做農業發展的？哪一些未來真的可以預留做城鄉的？或是現在已經是城鄉的？哪一些是可以做保育的？我們先從土地資源條件先把這個框住，所有的管制利用就要跟著來。舉例來講，農業發展地區你要來申請使用許可去變成未來的建築用地，我就不允許，但以前這個不是這樣，如同我剛剛講的特農區裡面還有特定目的事業用地，他可能是作高爾夫球場、旅館的，我們未來就不允許了，所以分區這個事情是有計畫的邏輯。那至於用地我們認為其實是一種使用的概念而已，你這一塊上面計畫的功能分區，它的

---

[100] 民國 93 年函送立法院審議《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。」，該條說明欄進一步指出：「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。」

[101] 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。」

性質可以讓你做什麼，這可能有列舉不完的使用性質，到時候反正我有透過一個使用許可，農業可能有一些也要使用許可，或者是要應經同意，那這類的我就把它註明：你是因為要做什麼使用，所以我編定你對應的用地。

譬如說在特農裡面，我允許你農業設施，那這個農業設施用地就是經過我同意之後就會把那塊範圍真正申請的範圍我把你劃為用地；城鄉發展地區裡面有一些應經許可的使用，如果我們不能變更分區，你是使用許可的，那未來你這個計畫提出來的範圍到哪裡，我這塊就編定你的使用地，那這使用地是按照你的計畫而定的。那到時候你不用了，可不可以變成其他使用？當然可以啊，只要你農業使用的相容的這裡面可以做甲、做乙、種芭樂、水稻、旱作，你可以去調整，所以用地是根據這個性質，只要你那個農地的條件沒有被破壞你是可以做調配的，那用地我還是要標註出來的，因為要管理。所以那個用地的性質跟我們現在非都的性質是完全不同的，所以我們把它放到滿後面，可是終究在討論的過程中認為說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，而且它的目的就是我剛剛講的，是依附在你的功能分區性質下面去調整你這個用地的類別，他基本上你要做什麼使用的時候我才給你這個用，你不用了以後還可以調整其他的使用，基本上邏輯上是一個很大的轉變。現在的國土功能分區下面的用地，不是土管的依據，它類似註記，然後土管就是回到分區、分類這邊來。

城鄉發展地區之概念

除了都市計畫依原來《都市計畫法》去做之外，我們想把它抓一點跟我們國土計畫要有一點關聯性，不要完全對都市計畫沒有任何的指導或原則性的制約，所以在國土計畫裡面就會想出一個城鄉發展地區這個概念。城鄉發展地區其實就是要套住我們的都市計畫，這個概念也是跟像是國外比較常見的都市成長邊界(Urban growth boundary)的概念。換句話說，都市的發展不是漫無邊際的，隨便去要什麼就可以。臺灣不是那麼大的國家，土地還是有一些節約跟土地倫理的考量，所以這一塊我們認為國土計畫還是要把城鄉發展地區、未來準備發展的地區透過計畫匡列出來，現行的都市計畫就在這裡面，那未來還是要在這裡面匡列出來讓他去發展，不要未來跑到農業發展地區又大喇喇的弄出一大片，所以這一塊在後續的機制就是想透過城鄉發展地區，還有我們一直補進去的成長管理策略等，希望在都市計畫的上面一點的計畫做一點調控，避免都市計畫在後續依照它的法的時候就完全跟上位計畫脫鉤了。

Q：《國土計畫法》之地方自治

地方政府研擬地方國土計畫

地方自治在我們發想裡面原本就有，絕對不是在民國 103 年才有。在一開始不論它叫《國土綜合開發計畫法》、《國土綜合發展計畫法》，或後來的《國土計畫法》，它都是要求一個行政區要去擬定一個計畫，這個概念其實就是地方自治的概念，也就是說所有的地方行政首長，你要針對你所轄的土地要有一套未來發展的想法，去對你的縣民負責。這個也是我們看了國外這麼多的計畫、系統後，覺得我們臺灣有點落後，到這麼晚我們才去想到這個問題。其實有關土地使用這一塊本來就是屬於地方自治的事項，都市計畫是有的，可是區域計畫沒有，那麼大的範圍的非都市土地基本上都掌握在中央，然後用用地的概念去做控管，所以想當然爾一定會有這個狀況。所以一開始在訂這個法的時候，地方自治的概念就已經放進來，而且在我們擬定過程裡面沒有人反對。

地方政府訂定因地制宜的土地使用管制規則

後來計畫擬完後，我們也會思考管制的規定有沒有要下放，那也有一些學者會問：會不會中央、地方不同調，你們訂的規定我們全部都不理你？後來經過一些討論，我們認為後續還是可以透過《地方制度法》跟相關的一些處理，我們還是要適度地把一些因地制宜的事情放到地方，由它去做訂定，但是不是完全如脫韁野馬。因為我們法律的系統裡面也很清楚，地方訂定的地方自治不能牴觸中央，所以我們中央已經有《國土計畫法》，有統一管制的規定，如果你有牴觸，這個部分在法律上面是會被挑戰的。那另外一個控制的基調是，他們訂定的計畫都要通過我們中央的審查，因為國土計畫設定的是二級審，所以計畫送進來後我們還會做審查：是不是跟全國一致性的要求？有沒有衝突？還有，相關的配套規定到時候也要報到我們這邊來核定。所以在這樣的行政監督跟分工的角色下，我們認為說應該要適度地放，我們也不能把所有的地方政府都當成是壞人，地方政府有它的一個責任跟承擔，只要在法律系統的控制跟允許之下，我們應該讓兩者之間保留適當的彈性，也讓地方之間尤其是地方的行政團隊，有它治理的空間去做這個事情。

地方政府劃設國土功能分區

早期的版本，除了農業發展地區、城鄉發展地區是第三階段交由縣市政府去劃，海洋資源地區跟國土保育地區都是由中央劃[102]。後來再經過討論，包括我們法規單位都提出這樣的質疑，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界定本來就應該屬於地方的權限。

後來我們也衡量了我們自己的工具，包括剛剛講的法制面或是中央本身的機制其實是可以控制住，有一些程序由中央審查的部分，所以後來國土保育地區跟海洋資源地區的劃設就回到地方政府那邊了。

Q：《國土計畫法》之民眾參與

我看了很多、也體驗了很多國外的一個經驗之後，我覺得我們國內的這個計畫系統確實是很封閉。民眾參與基本上不是政府要給民眾的一個恩惠，因為我們的土地使用計畫、空間計畫，本來就是基於公共利益的，即使到後面的使用許可，它還是跟公共利益有關，所以這類事情一定要跟我們的民眾參與連結在一起。

因為我是最早就參與負責區域計畫的科長，我發現《區域計畫法》裡面竟然都沒有民眾參與，而是把威權式、菁英的規劃思考很明顯地放在裡頭。《區域計畫法》下，我政府已經幫你民眾都做好了，我做完之後就是跟你公告，你就是照這個來做，至於我們怎麼去做的，或者是做的結果怎麼樣，是沒有回應的，反正我就是由上而下。那我們認為這部分真的要好好的面對、檢討。

所以民眾參與在《國土計畫法》裡面很早就被安下去了，在參與的過程裡面，我們希望在規劃的過程就要有這樣的機制，讓不管是民眾或是學界等關心的人就能夠參與，我們不會把民眾的意見當成敵人。所以我們希望縣市政府在做的過程、從規劃的階段就要去做這類的座談，然後計畫成形之後，在審議的階段也要有這樣的參與，當然最後面已經要公告了，要有讓人家徵詢意見的要做，這三個階段都要去進行。因為在國外這個是理所當然的事，我們以前的葉俊榮前部長講的程序正義，這個本來就是應該理所當然的事情，不是我們政府給任何人一些恩惠，所以現在在法裡面很明確把這裡列出來，也讓我們行政部門在做計畫的同時就受到人家真正的監督。我們絕對不要再把自己想像：「我們就是天縱之才、什麼我都會」，你做的不一定符合每個人的需求。你在這個中間過程裡面你怎麼去折衝，而不只是照顧到一小部分聲音特別大的人，這個部分就要透過你的專業來做這件事情。

[102] 民國 93 年及 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》規定之。

Q：當前《國土計畫法》之展望

修法納入「鄉村地區整體規劃」

鄉村地區整體規劃未來的法制面上如果真的要去調整的話，讓它有比較強制性、拘束性，也就是說這個計畫的名稱可能還是要出現在我們的《國土計畫法》裡面。他裡面有所謂的〈全國國土計畫〉，還有所謂〈特定區域計畫〉、〈都會區域計畫〉，可能再冒一個叫做鄉村地區整體規劃計畫，然後把相關的一些條文把它寫完之後，做會更完整，我的想法是這樣子。

在講這個計畫的時候，參考日本與英國的案例，我自己會發覺說，我們這個縣的計畫比較粗，未來還要指導到每一個市鄉鎮，那這裡面其實可能未來就會連結到修法裡面，但是不是要去修也不一定，他一樣可以變成是縣、市國土計畫的附冊，所以我們一個縣的計畫針對某一個鄉鎮要特別擬一個鄉村地區整體規劃，另外做了之後，附屬於縣市國土計畫裡面的附冊，它也是有身份的，這樣是可以連結。

理性面對「重大建設」

我們也曾經去拜訪過經建會，我們請林慈玲次長去和黃萬翔副主委討論這件事情。也就是說，我們的空間計畫的時候必然有一些會涉及到建設的事項會在這裡，那在之前、之後進來，它到底要在我們這個計畫要扮演什麼角色？我們計畫跟它有什麼關聯？其實我們當初想的很單純，計畫的部分還是在外面，但是你在做規劃的過程中，甚至在核定的過程裡，你重大建設要進入到我計畫這邊來，做某種程度的處理，那某種程度的處理之後，你才繼續往下走，而不是像以前他那一塊單獨的就走下去了，那我計畫這邊變成是好像沒有什麼關係，只有土地要變更的時候，這個已經奉核定的計畫你這邊來變更一下，因為我配合國家重大建設，那我們希望能夠有這個關聯。

任何一個建設一定跟他的執政、施政理念、承擔有關，我們是民主國家，這是講得很明白的事情，你選上了、你有做什麼樣的承諾，你當然要去兌現，所以國家重大建設在你的施政過程裡面，你是要去拿捏你的優先順序的，你可以去排序的，這個東西不應該用法律去框住你，但是我們的土地是需要一個穩定。農地總不能一下子被變，對不對？農地去讓他蓋工廠，或者是國土保育的一下子被做什麼使用，這種土地上面要有他的土地的資源條件的、講他特性的尊重、土地紋理。可是在建設這一塊，他就一定跟他的施政的理念的強弱、跟他的願景是有關

的？所以這一部分在國外基本上也很難看得到用法律去框住他，就說你一定要怎麼樣，而且這個法律框的這個單位還是內政部，內政部怎麼去框到這樣的一個角色，所以很難，我們看到其他的國家也比較少有這樣的一個狀況。

所以我原來的想法其實很單純，真的就是說如果有涉及到空間這邊的東西要做彼此配合的時候，就是有一個介面去做連結，那最好是在規劃的一個階段就發生這樣的一個接觸，因為我們總要正面去看這件事情，不是說我們最後才來講說你可以、你不行，做這件事情是太不好的事情，你應該一進來要做這個事情的時候先跟這個空間部門先搭一下，這裡可不可以、或哪裡可以，你要去用這種方式去做一點計畫上的一個調整，這是做計畫先期的目的，如果做出來之後其實執行面上就減少很多的衝突。我的想法只是說，我們也不可能有一個單位把未來國家的整體的發展建設通通在一個計畫裡面，安排未來五十年的發展，那這太理性了，環境變遷太快了，所以那個想法就還是回到原來的施政的層面，但是要被檢視沒有錯，可是你要做計畫的當下，你花一點時間去做這樣的一個接觸，那避免未來要使用的時候發生問題，所以那個介面比較重要。

現在的《國土計畫法》裡面留了這樣一個關係[103]，國家重大建設就是要在研議的過程先徵詢我們的意見，不是要取得我們的同意喔，這個角色扮演就是不一樣的，我們是一個合作的觀點在做這個事，那如果能夠搭配或者我們的意見認為說這裡還是要退縮一點基於什麼樣的因素，如果他真的不行的時候，對不起，那確實真的有所謂的環境跟建設兩個衝突的話，就由行政院做決策的參考，這也是他施政上面必須負責的責任，決定是哪一個就做哪一個，這是民主國家一個比較正常的程序。其實我們目前已經有這樣的一個能力跟理性去面對這個問題，在事先規劃的時候，透過這樣一個計畫接觸，跟我們這個不同部門之間的一些彼此互相的一些討論，其實可以達到比較好的結果。

我們認為重大建設不是可怕、不是像某些團體講的那麼可怕，既然叫重大建設，是國家的利益，那這個部分你不能讓他有一個機制去做這樣的一個處理我覺得是不好的。所以當初我們原來的行政院的版本是有，在我們營建署或內政部提出來的時候就有了，這賦予一個國家、針對國家整個的一個競爭力，跟他的責任、

[103] 《國土計畫法》第 17 條規範：「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。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。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。

他要去承擔的事情，但是我們現在是把它剝奪了，這點我是認為說應該是更理性的去面對它。

研議「未來發展地區」利得的相關配套

其實未來發展地區的概念，這個是第一版的區域計畫當初就有未來發展地區，它不是隨便亂劃的，也就是說發展還是要啦，因為有一些產業他還是需要一些用地，但是我不希望你自己去一大片良田裡面找一個地方，然後透過變更，然後大家在那邊廝殺之後你也贏了，可是你做了之後因為周遭的農地受到污染，以後這更糟糕，所以變成是你贏了可大家都輸了。我們是希望計畫走在前面，我們希望你到你可以去的地方，而且我劃不少，我不怕圖利他人，我們現在這個預留發展地區我們就劃比較多，現在我們是說比較具體的我就已經劃了城鄉發展地區，可是現在在農業發展地區裡面有一些是可以做未來發展使用的，那我們有一個條件，如果你又有具體的使用需求的時候，那我們可以讓你透過計畫的變更，去把它變為城鄉發展地區第二類之三，讓你有一個門票未來在尋使用許可那些審查程序再去讓你去翻轉，所以我們保留了這個機制。

為什麼要這樣子呢？很多事情並不是在我們做計畫的當下，我就那麼精準的能夠控制住，明年、後年、三年、五年這個變化都會很快，那如果真的有需求，如果經過一定的區位條件也符合的話，我們就把它卡住說：「不行，你要到五年或十年以後（通盤檢討）再來。」這個不是我們現在可以接受的發展方式。所以我們就把預留發展區的概念，從以前的區域計畫我們陸續延伸到國土計畫來，那在國土計畫裡面當下就有所謂的城鄉發展地區，可以大致安置你比較具體、已經既有的或者已經具體要發展的我可以劃出來，可是還有一些不知道，那我也不能讓你到處亂跑，所以有一些條件比較不好的，經過我們的分析哪些是可以讓你去做、有可能去做變動的，我就劃為預留發展地區，那這個不是你馬上可以去變更的，你要經過你的開發計畫，也就是說你的需求面確實有具體的情況下，才會讓你進入到城鄉發展地區。

大家會去爭議這個問題就是防弊的觀點，所以造成這個都不能做。我們是希望回過頭來面對這樣的一個狀況，我還是指導你，我的供給量其實還是劃得比較多，我不怕你任何有心人去炒作這塊土地，你買了之後未來你土地漲價了，人家不一定找你這個地方，我旁邊還有預留發展區還是可以做的，你就會有市場競爭，而且城鄉發展地區裡面還有二之三在那裡的，更具體的你也可以用，所以這裡面會有一些機制上面去做一些調控。

當然未來還是希望空間計畫要去防堵土地的變更之後的利得，要能夠反映我們的一種社會成本或社會爭執的部分，那一塊需要有其他的配套。然而土地變更所得利得這一塊的差距怎麼樣回歸，我個人真的非常希望國家針對這一塊，不要一直想說《國土計畫法》就把這個東西解決掉，它是一個計畫的法系，不是一個土地租稅所得變更這類的法系，所以那一塊還是要回到那個法系去，實質去課徵它該負擔的稅制的成本，然後把它分配到社會裡面去，這才是一個正本清源的做法。

期許年輕人接棒

希望大家以後多年輕人接棒，多來檢視一下，任何一個法或一個計畫絕對不會是永遠不變的，如果在整個隨著環境的變遷，這塊需要調整的，我覺得後續接棒的都應該有責任啊，我們大概期待後面的人會做得更好。

第十二節　黃書禮特聘教授



國立臺北大學特聘教授

黃書禮

經歷：

曾任總統府國土保與與開發諮詢委員會委員

學歷：

美國賓夕法尼亞大學都市及區域規劃博士

Q：在臺灣《國土計畫法》的推動歷程，您的參與經驗？

其實國土規劃在立法之前，臺灣早期主要是經建會或是營建署在負責做比較全國性的空間計畫。我記得我剛回國第 2 年，應該是民國 73 年，那個時候經建會開始推動環境敏感地，就請我過去跟他們一起進行環境敏感地的劃設，大概做了兩、三年吧。我記得那時候是郭翡玉一起參與，那個時候是蔡勳雄當副處長的時候開始推動。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，他們把劃設的結果再又納入他們的區域計畫通盤檢討。在這過程中，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，但是都沒有法制化，大概是這一系列長久以來所做的。那一直到研擬國土計畫法，大概是在民國 90 年代的時候，那個時候也經過蠻多次，也

有找過學者、專家去討論，後來就經過好幾版，詳細情況我也不是那麼記得。我參與的事實上只有幾次開會去討論一下，我記得好像都還是晚上到現在營建署的地方，那個時候好像是唐明健當市鄉規劃局局長的時候吧，那個時候是林盛豐政務委員在負責推動國土計畫法的研擬，我大概記得是這樣子。

Q：國土保育與開發諮詢委員會的政策背景歷程

國土保育與開發諮詢委員會是在民國 91 年，我記得是陳水扁當總統不久。我記得當時是李遠哲前院長，他非常的關心臺灣的國土保育，所以他可能那時候有跟陳水扁總統討論過，所以陳水扁總統那時候就委託李遠哲院長來幫忙成立總統府國土保育開發諮詢委員會。那為什麼會成立在總統府而不是在行政院，因為那時候就知道說，事實上行政院下面有很多部會，當時我們看最大問題就是部會之間沒有辦法溝通協調，所以才會設在總統府這個階層，倒不是說未來都要在總統府成立，不過那時候大家知道說應該絕對是跨部會的，我記得那時候有去英國去參觀他們在做國土規劃的單位就是在副首相辦公室，這樣就是把整個層級給拉高，否則的話，目前臺灣的層級真的是太低，現在有法還好，過去是沒有法。

我記得那時候成立這個國土保育諮詢開發委員會的時候，大部分都是利用周末在討論，李遠哲院長也是親自參與，他並不是說只是成立就不管了，他也親自參與大家討論，而且非常尊重所有不同專家學者的看法。基本上那時候提的理念是過去都沒有提過的，主要的理念是什麼呢？就是過去的國土空間計畫幾乎對環境保育的考量都不夠，因為當時大部分都是各個部門各自為政，比較強調開發導向。但是國土保育這個東西事實上是在行政院下面有很多不同的部門，當時考慮到水、土、林一定要整合，這水資源、土地資源還有整個山區的森林資源一定要整合，事實上這水、土、林的整合還是影響到現在我們在做組織改造，所以強調說環境資源一定要水、土、林整合在一起。當時因為各個部門各自為政，而且最重要是國土計畫的研擬位階太低，因為就是在內政部下面的營建署，營建署下面綜合計畫組在研擬，所以就是因為這樣才希望這個層級要往上拉，所以總統府才設立這個開發諮詢委員會。

當時大家就是針對保育的問題，不管是水也好、土也好、林也好，提出很多訴求跟願景，像這一本報告書最後他有談到分為兩個階段：第一個說希望政府能夠立刻辦，就是有很多事情不是他不能做，就是希望說叫行政院馬上處理；第二個階段才是說用心想，希望說半年後可能想一想有什麼樣的問題，那再進一步研擬一些對策。當時我們這個委員會的成果就是到總統府去跟陳水扁總統報告，就

是用這兩方面的訴求，那當時行政院長也在場，他變成當場交代行政院長要遵循這個理念去推動，大概我記得主要是這樣子。不過這個委員會也就不了了之，因為後來可能總統選舉各方面，就無疾而終。但是做的第一階段努力應該當時有發揮一點功效，可能這個也是影響後來國土計畫法的研擬，就是要把當時他們著重於保育為優先，過去都是以經濟發展為優先，那後來他們想說那一版的國土計畫法就是把保育放在第一位，我想這是一個很重要的關鍵。

Q：國土保育地區重要之研究

環境敏感地區概念引入臺灣

事實上環境敏感地的觀念是蔡勳雄帶回來的，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、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。我記得幫他們做第一年的那個計畫，因為當時政府的出版都會送到行政院去比賽，我記得他們拿到特優獎，就是幾個審查委員都要打九十分以上，那個計畫就拿到獎，所以當時我是覺得經建會蠻有前瞻性的規劃、這種先驅性的研究。

當時是我回國的第 2 年，所以我是西元 1983 年回來，是 1984 年開始做，所以那個報告應該是 1985 年那個時候才出。經建會那個計畫他們也做了兩期，第二期也是類似一樣，有關環境敏感地的土地管理，因為做了以後他們才知道說：「哇！這個很複雜，每一塊土地上有各種不同單位負責的不同的敏感的事宜，又是林務局、又是水利、又是什麼的。」他們覺得土地管理制度很複雜，所以才又做第二年，同樣那時候也是有提一些績效管制的東西，但這個東西國內好像還不是很清楚，都是嘴巴講講，都沒有具體使用。

環境敏感地區與限制發展地區之用字

經建會有一次研擬的國土綜合開發計畫，他們有一年就是把它分為可開發、不可開發，不可開發就是限制發展區。那可能是他們覺得講得太複雜、大家不容易了解，乾脆就弄一個限制發展區，那限制發展區裡面就是包括各種不同的敏感地。不過環境敏感區的觀念後來是交給營建署去推動，他們還是一直都有保留這個名詞，那這個名詞當時我們在做的時候也有考慮到說，要不要把環境敏感區法制化，後來大家覺得說好像不容易，因為大家聽到敏感這個字就覺得很敏感，就還是保留規劃裡面去做一個分析的內容，沒有把它法制化。因為法制化後面要處理的問題太多了，包括我們當時的國土利用調查都不完全，而且還要配合地籍，

沒有辦法把它真的劃設成環境敏感地區，雖然後來沒有用環境敏感地區，不過觀念上應該還是有。

國土保育地區之劃設準則建立

在國土計畫法的雛型之下，分為國土保育地區、農業發展地區跟城鄉發展地區，所以各個相關的單位要開始做準備工作，當時不知道是營建署還是現在的城鄉分署，就想說那我們國土保育區是不是要試著劃劃看[104]。因為當時大家專家強調的是說國土保育地區應該要在全國的位階來做，不是讓地方去劃，所以當時就有這個研究案，就委託我去做。那當時我在做的時候我們就是用一個策略規劃的理念，因為策略規劃的理念就是強調一開始大家要有共識，所以我們就覺得大家對國土保育的內容、定義、劃設準則沒有共識的話，下面就做不下去，這就是為什麼一開始我們就用這種策略規劃的觀念來成立一個諮詢委員會。那這個諮詢委員會的目的就是說希望透過國內相關的國土保育專家，大家一起來訂定國土保育區的劃設架構及劃設準則，所以當時我記得大概找了二十幾位吧。裡面包括各種類別，透過大家一起的討論，那裡面把它劃設分成景觀、水資源、或者是災害的，分成幾個大的框架。那每個大的框架再由裡面相關的委員再繼續去訂，比方說景觀裡面應該劃什麼內容等。

當時之所以要成立這個委員會就是因為雖然是我承包這個研究案，但是如果我一個人做出來，我相信很難讓全國做國土保育的大家都能夠有共識，所以我就想說那我們就請大家一起來。那我覺得那一次應該是最成功的，就是成立一個保育委員會，因為後來劃設出來的成果大家都沒有意見，因為那個準則是大家討論出來的，而且準則都是屬於國內既有的法規與報告，根據那個為基礎，所以這個東西後來就影響了目前國土保育地區的不管是國保一、國保二，裡面也是採用這種觀念。就是屬於什麼樣類別的應該劃在國保一裡面，包括什麼樣的環境敏感地，什麼樣的敏感等級，那這個觀念就是從當時那個計畫過來的。雖然說那個計畫是民國 95 年做的，到現在有一段時間了，不過就我了解當時營建署他們那些環境敏感地還有區域計畫通盤檢討，就是利用那時候的成果不斷的去更新修訂。現在《國土計畫法》的國土保育地區還沒有劃設，但是他們一直利用那個結果不斷的更新再操作使用，所以我想說那個計畫可能最成功的應該是這一點。

[104] 94 年度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，由黃書禮老師擔任計畫主持人，研擬「國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃」。

國土保育地區之劃設權責

改變成地方劃國土功能分區應該是指我們現在的全國國土功能分區就是一個指導性的，雖然說沒有劃出來，但是那個準則還是中央訂的，只是說地方你去劃出來，那所謂說不讓地方自己劃，就是不讓地方自己訂說什麼才叫國土保育地區，所以那個準則訂下來事實上是蠻重要的。其實我們那個時候在做的時候中央都有劃出來，只是因為後來全國國土計畫是把這個定位成說是一個指導地方的。

國土保育地區的土地使用管制及損失補償

我覺得後來第二年我們做的計畫，當時提的很多的理念都沒有被採用。譬如說裡面我們很強調績效管制，那就沒有被採用。雖然說我們後來再重新做國土計畫都有提到，但是這個東西還是沒有被用上去，可能我想大家比較擔心的還是技術上的困難，我覺得那個並不難但是沒有被用。另外我記得那時候有提到保育地役權，還有提出重疊分區，就是說各種環境敏感地本來圖就是一張一張，即使你屬於國保二好了，但是你可能有很多屬於不同環境敏感地的，那應該是要重疊分區，你只要在每種分區上面都訂定一些管制規則，用這種觀念來做。但是後來好像他們不太習慣這種，所以第二年那個計畫我基本上覺得說很多很好的觀念雖然提了，但是因為可能還是受限於說目前的土地使用管理的機制都沒有被採用，或許有一天會想到了會再用也說不定。

農業發展地區的規劃歷程

《國土計畫法》分成國土保育地區跟農業發展地區後，那農委會也想到說好像他們也該做什麼。當時我們所的校友簡俊發，他在農地利用科當技正，他就來找我，好像從民國 90 年開始，就委託我們去做一系列農地資源的規劃，針對臺灣的農地看看這邊該怎麼做，所以我們當時幫他們先做一、兩個地方有個範本，然後再做一個規劃手冊，用那個手冊來督導各縣。那個先是農地資源規劃，然後第二期是做農地評估，就是劃設，讓我們去規劃說農地應該要分級，我們就分出農一、農二、農三、農四，當中我們分農四，那後來多了個農五是都市計畫的，他們有把鄉村地區加上去，基本上還是那個架構，連那一些農一的準則都還是當時我們幫農委會做的。

第一階段農業發展地區的規劃，我們當時也是用策略規劃，比較屬於說未來的農地如果他們被劃成農業發展地區，那他們應該怎麼樣發展下去。像目前我們的國土計畫的國土功能分區，比較欠缺的就是一旦被劃成分區以後，那後續怎麼做不曉得。所以第一階段簡俊發請我們幫忙做，做的就是農業發展地區裡面它未

來的發展可能是作物的特用區，也有可能是休閒農地，也有可能是物流專區等，就跟農業相關的都會有。而且各個縣、鄉鎮扮演的角色不同，那時候我們幫他們處理這方面的問題。第二階段就是說我看這個國土功能分區好像有必要做農地的分級，所以我們才又開始進行這個怎麼樣把農一、農二、農三、農四的準則做好，然後也試著模擬幫他們劃設，也花了蠻多時間。而且劃設完了以後，還得去各個縣市政府，讓他們拿著圖去現場核對，然後回來重新做檢討。那後來甚至還做到各個鄉鎮也有，所以農委會其實花了蠻多時間的，但是我覺得比較可惜就是農委會跟營建署的溝通出了問題，否則農委會的東西直接給營建署做很好，但是營建署當時也有點覺得說，農委會你們負責做這個東西，他們也想拿過去。但是農委會很怕營建署會對外講說這個是農委會做的，變成說他們得去承擔那種壓力，所以變成說這兩個單位就是剛好同一個層級很重要的人，這個溝通沒有溝通好。那因為當時簡俊發已經離開該業務了，如果簡俊發那時候還在的話，他跟營建署同樣都是講規劃語言。

Q：《國土計畫法》可精進的方向

既有法規制度下，應先精進之處

我是覺得說在既有的法之下，很多東西可以做的更好，但是並沒有做到。譬如說《國土計畫法》第 1 條開宗明義就是講說因應氣候變遷，現在不過是考慮到災害的問題，其實這個氣候變遷問題包括說溫室氣體排放，這部分完全沒有談。比方說交通跟土地利用，還有哪裡能不能擴大開發，這個都會影響到溫室氣體排放，但是這一部分我們目前做的國土計畫完全沒有提到。還有講調適也只是災害，事實上氣候變遷調適不等於災害呀，因為氣候變遷調適，那時候也是我幫國發會做的，有分八個項目，那災害只是其中一個項目，譬如說水資源也是氣候變遷調適很重要，但是我們完全沒有納入進去，沒有用水資源供需這個東西來看這個國土功能分區劃設的問題。我們講的最簡單就是桃園嘛，桃園目前的水資源就是靠石門水庫，那石門水庫的容水量對桃園的發展是不夠的，但是這個東西沒有被當成重要的議題，我覺得這個是蠻可惜的沒有做到。

另外現在全國國土計畫就是一個指導性的，那從指導性的要跳到縣市國土計畫事實上中間有個差距，尤其是那本指導性的報告，因為我有參與內政部的，我也有參與行政院的，所以我知道說那份報告怎麼變這個樣子。變成那個樣子，很難去指導地方的國土計畫，所以我覺得最重要的是應該要有一個規劃手冊來連結，讓這個地方的國土計畫知道說中央怎麼指導我。但是我覺得那本手冊沒有做好，

並不是說內容沒有做好，而是他當時出現的時機不太對，當時有很多在進行地方國土計畫他們就是說那本手冊還沒好啊？只是先給我們看個範本，後來他們說裡面內容沒有辦法指導我，所以變成雖然說現在有了，但是內容我們沒有去看，那個點出的並沒有真正去指導到。而且我們講規劃最重要的應該就是講規劃過程，所以那個手冊的目的應該就是，譬如說民眾參與是不是要進來？什麼時機？或者是應該規範說地方政府你應該可以做些什麼東西。還有農地應該怎麼弄，我覺得手冊應該扮演這一些規範的角色，但是我覺得這個手冊並沒有好好扮演這個角色，我覺得這個是比較可惜的。那既然有一個國土規劃委員會，那個手冊應該讓委員會得到一個認可，變成一個類似法定性的角色，那這個用後面再來規範來指導地方的國土計畫才會強而有力。因為過去我幫農委會做，還有幫國發會做這個氣候變遷調適，我們就是靠那一本手冊在督導所有的縣，有了那本手冊就變成說中央強有力規範地方要做什麼，所以我覺得說未來國土計畫還有很多要做，尤其什麼鄉村規劃、都會區域計畫，如果中央沒有把這些規範跟指導東西弄好的話，以後還是問題會很多，這是我個人看法。

《國土計畫法》的主管機關

我覺得現在內政部既然有個《國土計畫法》已經是進一大步，當然內政部跟其他部會之間，不要說內政部跟其他部會，即使是不同部會之間本來就會有這種問題。我覺得比較可惜就是缺乏國發會的角色，因為過去這個東西是國發會要辦理的，就是早期的經建會，所以經建會做整個國土綜開發展這種，然後內政部營建署就是著重在土地使用這一塊。但是現在國發會角色因為時間在改變，我也聽過他們過去退休的同仁講，現在已經跟過去不太一樣了，過去他們能夠藉由控管給地方的建設預算，地方會聽他們的話，但現在時代不一樣了，現在他們想要叫地方，地方不見得會，因為地方都會有一個選舉的民意基礎，已經跟過去不一樣了。所以這比較可惜，如果還有國發會，因為國發會應該是在院的層級來看這個，應該會比較好，那如果要把國土規劃提升上去，我覺得理想是這樣子，但是不容易做到。

內政部國土審議會到行政院國土審議會

我如果先從內政部的談起，我覺得過去參加過很多委員會，我們在審查都會有一個審議規範，知道說我們要審什麼，應該怎麼樣來做審議或者是條件。但是行政院國土計畫委員會我就不知道有沒有了，好像審就是給一些意見，那看他們能接受多少，但好像還沒有一個我就不給你通過，可能比較沒有。像過去參加環

境影響評估、都市計畫審議，都有這種工具，那行政院那個我就坦白講，雖然說我是參加那個，但好像只開過兩次還三次會，前後好像是三、四個禮拜。那為什麼會這樣呢？因為我問了他們說怎麼會搞成這樣，照理講應該是國發會要負責來做審查，但是看日期剩下一個多月，他們就不審了，他們就說這麼短時間我們沒有辦法審，所以後來就變成說政務委員接手來做這個事情，那當然他們也要在時間內把它審完，所以才會造成並沒有真正發揮大家提供的意見，最後大概只是遵從主席指示，就說這個篇幅不能太多，那就開始可能負責的內政部就開始刪，刪到最後就是這樣。你看我們是從我們這裡幫忙做這麼多，到內政部已經變得不多，大家很認真的做，但到了行政院就像拿起一隻大筆在那邊一直劃，本來還要重寫，我當時跟他說：「不可以吧？那本是有公展過的，你是有公展過的東西怎麼可以把它重來一次？這不行啊。」就提醒了他們，他們就開始照原來的架構就開始劃，就變成這樣，有點可惜啦。

那個過程只有幾個禮拜在審查，時間短了一點。這也不能怪行政院，因為內政部也拖太久，如果說叫我們這個幾個禮拜要看完，的確會有這個問題。那未來應該重點應該還是在內政部跟地方，除非說全國國土計畫還要再重新通盤檢討一次，否則的話行政院國土計畫委員會應該就不會存在。

國土計畫與重大建設的優先性

如果真的把重要的國土保育地區保護好，重要的農業發展地區保護好，其他的地方就是讓規劃者能夠有點彈性。但是今天的問題可能是出在那一些重大建設的地方，可能看上的地方剛好是不能發展的，從過去的經驗好像向來是如此，工業區一定要開到海邊去，或者是住宅開到山坡地去，可能就是土地取得方便、比較便宜，反而真正可以做的地方不去。我覺得好像問題是出在這裡，那當然重大建設一定不要阻撓，但是應該很嚴重的地方是不能讓他們去。所以國土功能分區的目的就是這個，如果這個都守不住的話，那不就跟過去非都市土地的觀念也差不多。

民眾參與的精進

如果用策略規劃的理念就是說，這個規劃要扮演的角色一開始不是規劃者的看法，也不是執政者的看法，應該是要接受各個民間團體的意見。所以這個民眾參與倒不是全民參與，因為一下子全民參與也很困難，但是應該是交由民間團體，一開始大家先對國土計畫怎麼做，或者它的方向先有一個共識，那這個一開始就是屬於民眾參與的定義，而不是變成說到最後這個計畫出來了再來公展、再來做

什麼，那我覺得已經太晚了。我們過去的都市計畫都這樣做，都太晚了，所以規劃過程應該稍微逆著想，而且規劃這個角色也要調整，規劃者不再只是個菁英團體，他應該要綜合大家的看法，然後提供一些技術性的東西讓決策者去採取。那決策者可能就是諮詢委員會，那個諮詢委員會包括所有的人，所以規劃者只是一個扮演分析與調解的角色，應該要做點調整。

對於國土計畫的期許

當然我們對它都高度期許，大家等那麼久，如果又沒有弄好有點可惜。但我是覺得應該期許就是負責《國土計畫法》的這些公部門，或者是相關的公部門單位，好好了解什麼叫《國土計畫法》。因為我過去在參與開會，我發現說，好像來參加的公部門不見得有看過這個法。但是有了這個法大家能夠好好做，我相信一定有會比以前跨了很大的一步。但如果這個法他們又不想辦法了解、又不好好的遵守，那當然這個法再怎麼修，問題也是有。就像大家對這個農地的問題，就是這邊一面在做國土計畫的功能分區，另外那邊又再變更，我講的問題就類似這種。還有現在不是要開幾個水庫嗎，都是這些問題啊，這邊國土計畫進行中，各個部門還是繼續做他們要做的事情。我覺得這個最大的問題又是可能在修法，還要把時間拖這麼久，民國 114 年以後才會公告國土功能分區，那這個期間會發生什麼事情也沒人敢講，你如果要的話就全部都凍結不能做任何變更也好，否則的話這個時候大家可以做很多事情，這等於可能還反效果。事實上國土功能分區應該不是都已經有劃好了嗎？那要等到民國 114 年應該指的是說，詳細的地籍位置那一種的，但是現在基本上，那個就像都市計畫主要分區圖，區位大概在哪裡應該都差不多了，那這個應該要先出來，不然的話等到時候辛辛苦苦做了地籍那個東西，做完以後又發現又都改變很多了，我是覺得政府機關要有點擔當啦，這種方式真的是很辛苦，讓大家做得很辛苦。

第十三節　黃煌雄前監察委員



台灣研究基金會創辦人

黃煌雄

經歷：

曾任立法委員、國民大會代表、監察委員

學歷：

國立臺灣大學政治學研究所碩士

Q：在臺灣《國土計畫法》的推動歷程，您的參與經驗？

黃煌雄前監察委員曾於民國 76-85 年間擔任三屆立法委員及一屆國民大會代表，後於民國 88 年擔任監察委員，在其擔任監察委員任內，曾與陳進利委員、黃勤鎮委員及林鉅鋃委員，共同辦理「國土保全總體檢案」，監察院於民國 90 年 3 月集結該總體檢案成果，出版《國土保全總體檢調查報告彙編》。該總體檢案，就當時國土保全，歸結出事權未能統一、法令未臻周延、基本資料不足、預算人力不夠、執行未能落實及政治力影響等重要議題。

民國 91 年，陳水扁總統曾成立「總統府國土保育與開發諮詢委員會」，由李遠哲擔任召集人，關注國土永續發展議題，完成《新世紀的國土改造》報告。該報告主張之新世紀國土改造訴求：「為已受創的土地療傷，讓脆弱的土地休息，讓健康的土地與人共存共榮」(總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002：41)，即引自監察院《國土保全總體檢調查報告彙編》。

Q：推動國土保全總體檢案之使命與態度

監察委員的兩大職權

我在當監察委員以前是當立法委員，立法委員是無所不包的，根據憲法第 62、63 條規定，權力等於是無限大，但到了監察院以後，監察委員的職權就是完全要按照憲法所規定的，就是在這個憲政範圍內來行使。一般來講，大概把監察權區分成兩大類，第一大類就是講監察院就會想到「青天大人」、「欽差大人」或是「御史大人」，那主要就是講整飭官箴、糾彈違失。就是這一大類、明顯違法，就是要彈劾或者糾舉了，這個就是所謂古之御史大夫，大概就屬於這個。第二大類就是保障人權、紓解民怨。第二大類又可以分兩種，消極的跟積極的，消極的譬如說就是行政權已經對人民的基本權利造成了損害，這損害是你當然要加以面對，你就藉由行使職權來進行問責，我把它定位叫比較消極的保障人權；那積極的保障人權就是看到損害的事情會發生，你就基於監察權的行使，讓這個損害不要擴大、或是降低，或者進一步讓它以後不必再發生，我把這個定位叫做積極的保障，有關人權的保障。

總體檢案是摸索出來的

我是在民國 88 年 2 月 1 日就職監察委員，以前我喜歡讀雜書，喜歡天馬行空想事情的人，我在立法委員的階段，你知道總統直選這個制度，就是我當民進黨憲政研究小組召集人的時候推出來的。在中華民國制憲運動史上，那個時候有兩條路線之爭，一個是我們所代表的，我把它叫做開門制憲，國民黨我說那是關門修憲，這兩條路線之爭。開門制憲的工程，在野黨那是民進黨為主，我因為是小組的召集人，前前後後至少花一千個小時以上在做憲改工作。後來最大的成果，影響到現在、影響到兩岸、影響到未來就是總統直接民選。我是以這樣一個背景過來的人。監察院每天做的就是接受陳情，都是個案，譬如說冤屈，做了一段就感覺說，我只能夠做這個事情嗎？以前做這麼大，現在只能負責個案，就感覺不能滿足，就想要來做一點服務或貢獻這樣的一種心情。所以我們後來就自己去摸索，就發展出所謂總體檢案。這個總體檢案，在監察院是我把它走出來的一條路，也就是說，不只是要單單受理人民個案的陳情，也要對於整個通案進行瞭解、體檢，然後提出看法、意見。所以一開始到監察院去的時候，並沒有這個總體檢案的構想，是工作經過幾個月以後，才開始從工作當中摸索，想到以前我的背景，然後就摸索，才逐步發展出總體檢的這種構想。

現在從資料上來看，我第一個案件就是國土保全總體檢，第二個案件就是社區總體營造，第一個案跟第二個案大概差了將近三個月左右，國土保全總體檢為什麼會先開始呢？這個跟謝正倫教授有關係，那時我在花蓮調查一個案，碰到他，他應該算是我們國家有關土石流的鼻祖，因為花蓮那個案我們結緣，有一些交換意見，我們談到，每次颱風來到處都會崩塌、土石流，就感覺這不是個別情形，這是通案。所以就逐步累積，把它形成一個通案，我們一開始想到崩塌、土石流、洪泛、地層下陷、海岸侵蝕，到了九二一大地震以後才把斷層加上去。本來是六項，但因為崩塌跟土石流通常是連在一起，也就變成五大領域來探討，所以為什麼探討國土保全總體檢，就是這樣的背景來的。

大地之愛—最大的一次系統性調查

在工作的過程上，當時我越走越感到說，這個是大地之愛的工作，因為整個走的過程上，看到的幾乎都是土地受到傷害。當時不管叫修復、恢復或者療癒，都很被動的，沒有一種積極的態度。大概都是事情發生了以後再設法解決，而且是個案解決，這個個案發生就解決這個個案、這裡發生就解決這裡的個案，單獨發生的解決，花蓮發生的就解決花蓮發生的，沒有就全國的範圍把它連結起來，一個系統性的範圍，沒有。我們在做的時候應該是第一個嘗試，現在看起來是到目前為止，像我們這麼大的、系統性的，這幾代以來恐怕不僅是第一次，還是最大的一次。我們前前後後花了十九個月，調查報告其實有二十五萬字，工作過程上，我們選了成大防災中心跟我們一起合作。九二一大地震發生的時候，成大防災中心最早趕到現場，很多人都不知道在哪裡啊，車籠埔斷層是他們最早跟中央地質調查所同時到。全臺灣當時沒有人知道在哪裡啊，為什麼他們可以觀測到，因為成大防災中心裡面有基本的設備，而且他們也長期觀察。因為有這樣一個專業的大學單位在同行，我們工作得很起勁。

總體檢案的特色

我們工作的時候有一個特色，這個是我發展出來的，邀請各部會單位一起同行，這種做法當時很多教授很高興，因為教授碰到部會，大概都矮半截，申請經費要經過他們，會矮半截；跟我們出去有好處，我們可以監督各部會，教授幫我們發現問題，各部會要認真地答覆，所以學者感覺也有動力。而且最主要是我們很認真工作，我們很努力工作，每一個單位，經濟部、農委會、內政部、工程處，還有地方政府，我們每一次都請幾個學者專家同行，有時候出去就是兩天三夜，也有三天、四天，有些比較近當天來回的也有，我們就這樣子，就紀錄上有九個

梯次出去看，這個就是我們的工作過程，而且是一步一腳印摸索出來，以前沒有先例，因為是第一個，花的時間很長。

你知道監察院三個月可以結一個案，四千字、五千字的報告一個案，我們二十幾萬字也是一個案，十九個月也是一個案。這樣對於協查秘書來講很不公道，他們會感覺負擔太重，所以後來把一個總案，拆分成幾個分案，就是這樣來的。為什麼呢？因為協查秘書太辛苦了。我只是監察委員其中一個委員，有不同的委員會找他們，而且協查秘書是跟案，不是跟人的，跟案不是跟人我覺得這個政策是對的，他們有不同的案跟不同的委員，我這個案佔的時間太久的話，別的委員會抱怨，協查秘書也會抱怨，所以後來就把總案再分成幾個分案，背景就是這樣。

但是整個來講就是，工作時間長、範圍非常廣，我們如果沒有學術界「連結」的話，也做不來，因為我們沒有那麼大的能量，我們知識不可能那麼廣泛，因為我的總體檢調查案非常多啊。你看我這本書[105]就知道，我這個總體檢案，監察院要打破我這個紀錄大概很難，一屆六年裡面有這麼多總體檢案。所以這個很累的，時間也很久、領域很廣、牽涉很多，而且我們在做這個案的時候，我這兩天打電話給協查秘書，當年有 4、5 個協查秘書，有 2 個人是全程參與的。他們跟我講了一個例子，那時候我們跟林務局講說要到上面看，就坐直升機，林務局的直升機叫老母雞，就是最差的，聽說還會漏水，坐那個飛機會有風險，所以以前人家罵宋楚瑜說，坐直升機坐很多次，我說這個不能這樣講，坐直升機會有風險的，他坐那麼多次都沒有出事也算運氣好，也算命大，也可以說勇於任事，很多人坐直升機就出事了。協查秘書跟我講說：「委員啊，那個風險很大，我們保險費特別高一點。」還有一次，九二一大地震發生以後，我們就跟成大防災中心負責人一起走，他開車子，從嘉義觸口開始，大概兩夜三天，一直開到苗栗的車籠埔斷層的發生地，沿途我們大概就是住汽車旅館、吃麵包，因為那個時候整個交通都斷掉，我們走到埔里的時候整個城鎮是暗的，沒有燈，進入南投中寮鄉，那個地方九二一大地震的時候死傷最多，比例最高的地方之一。我們在街上走都聞到屍體的臭味，到了東勢，東勢不是有一個大壩嗎？大壩已斷裂。這些都是第一線的感受，九二一大地震發生以前，九九峰跟九份二山，本來都好好的，一個九二一大地震就變成光頭。謝正倫教授後來還送了很大的一張照片給我，就是九九峰和九份二山的照片，發生以後的照片就是光頭，那一張照片後來我送給了教育部，教育部本來要給我頒獎、給我感謝，要我到教育部去，我那時候是監察委員，我說算了，監察委員接受你們這個獎我看不好嘛，大概有這種過程。

[105] 《探索與實踐-台研會二十年來的腳步》，財團法人台灣研究基金會出版，2008 年。

所以困難挑戰是有的，因為沒有人這樣走過、沒有人這樣做過，而且時間拉得很長，後來要怎麼拉回來？怎麼寫報告？而且報告怎麼抓好，而且經得起檢驗？像現在我們要經得起你們檢驗才行，經不起你們檢驗你們就會罵我們，當年亂花錢，對不對？要經得起檢驗。我們所有的總體檢報告，最早都是從這樣走出來的，費時長、領域寬，那一定是團隊的，一定是互動的。而且當時我覺得這個是把中央跟地方（都拉進來），我記得我在做社區總體營造的時候，當時很多人都是中低級以下的職員，文建會也好、內政部也好、教育部也好，他們跟我走了半年以上，他們一輩子沒有這種機會走，低級官員的人哪裡可以這樣出差呢？不能隨便出差！他們跟著這個案是工作，大概經過五年、十年以後都變成中級或中高級主管，我感覺這也是讓人才接受磨練的一個很好的工作方式。

「連結」的必要性

當然這個也有個前提，就是你一定要有「連結」，要有很多學界人才的連結，像這個領域那麼寬，我也做海洋、也做社區總體營造、也做社會福利總體檢，我這個社會福利總體檢，現在的政委林萬億，現任政大校長郭明政都參與這個調查案，我最近看他們當年寫的推薦文章，他們都說那個總體檢報告是那個階段最好的有關社會福利著作代表作。所以總體檢的工作，如果沒有連結的話，不可能做到，要讓學界的人願意跟你連結起來參與工作，你本人的形象、公信力要夠，這一點我多少有一點優勢，因為我做過幾任立法委員，在整個社會的印象，學界跟我連起來，他們感覺很自然、也很願意。而且他們參與工作的時候，看到我們工作態度非常認真，像我們社會福利總體檢案，有一次到銓敘部座談時都快到晚上十點多。像我做健保總體檢的時候，我們後來被稱為鐵牛工作隊，為什麼？從早上八點出發，一直工作到晚上九點、十點，我們最晚工作到十一點，在醫院裡面開會，這些人回到旅館已經大概快十二點了。所以我說我很對不起健保局的工作人員，他們回去還要寫報告，上傳回總局大概快要凌晨一點了，明天早上八點又要出發。這就是工作態度啊！

用生命在做

我們整個總體檢大概都這樣工作，像這種案的工作體檢，如果十九個月，我大概都要花將近一千個小時左右。團隊的人所用的時間都不算，學界的時間也不算進來，所以這種工作等於是用生命在做。比較好奇的人會問我說，你為什麼會有這種心情？這個應該跟我的背景有關，因為我是生長在一個吾少也賤的家庭，我能夠當選立法委員是社會給我溫暖、給我機會，我爸爸沒有給我一毛錢，我家

裡也沒有錢，我當時只是臺大政研所畢業，寫臺灣史，就這樣而已，也沒什麼特別經歷，但出來選以後，社會給我支持、給我溫暖，給我機會啊！所以我的心情就是：「如果我有機會做事情，就是應該來替社會做一點事情，大概是這樣一種熱情、一種關懷之情，所以我做總體檢是樂此不疲。」一般人不會這麼笨，這是只有傻勁才做得出來。一般的作法，只要走幾個地方，看幾項就好了，何必走得那麼全面性呢？不必呀！出來就夠了呀！但就我來講，不這樣走的感覺好像事情沒有做好，會有一種感覺，在我力之所及不完整，就有這種心情。談到這裡，大概就把這工作當成生命的一部分，你感覺做這個事情很有意義、很投入，而且工作的時候不會感覺很累，感覺很愉快，身體有時候雖會累，但是感覺很愉快，不是說，哇，今天怎麼那麼慘、那麼累，不是這種心情，而是不錯、很享受！就這種心情。所以「操」當然有，但這個「連結」、這個工作態度是這樣的話，你就可以克服。當然自己也要很用功，因為每一個領域對你來講等於都是學習過程，你就要很投入。

我當監察委員，從立法委員到監察委員最大一個差別，就是我當立法委員總是要接觸、要社交，要跟人接觸、要參加各種活動，不然你的選票從哪裡來？我當監察委員以後，就把這個去掉了，把這個都割捨掉，生活要單純一點、要集中一點，而且那時候找我的人太多了，因為我的形象已經傳開了，調查出來又有效果，找我的人已經太多了，我也沒有時間去做其他的接觸，就全力以赴把工作做好，大概是這一種工作態度。即使會有困難，但是只要工作態度對，還有連結夠、連結那些人，他們參與會感覺這個事情很有意義，他們是共同在做一件很有意義事情的話，那就不一樣，而且他們也會用盡他們累積的知識把這個事情做好。

不斷學習與團隊精神

如果說有困難，是一開始我不知道要找誰，因為我不可能每個領域都懂，我一定要去接觸，像（國土保全）這個領域一開始對我來講很陌生，但我也有一個好習慣，就是會不斷學習、不斷願意吸收新知，也會判斷哪些是代表未來的、應該面對，因為我自己的興趣也蠻廣的，我也喜歡廣泛地接觸，也會探索。所以如果說有困難，應該是一開始的時候，譬如說（國土保全）這個領域，我幸好碰到謝正倫教授，整個成大防災中心就投入了、就解決很多問題。

坦白講，我在監察院的工作過程上，部會對我大概沒有怠慢，以我在立法院的經驗跟形象，加上我的工作態度，我很謙誠，不會對那些中低級官員頤指氣使，我對他們是善待、很尊重，很有禮貌，我也比較願意提攜年輕人，因為我們台研

會[106]都是年輕人的園地，當年與台研會有關的一些人也有人當部長級的，像林佳龍、鄭麗君，也有人當立委像范雲，更多的人則在學術界，我們台研會有這樣一個背景。所以對我來講，各部會對我們沒有什麼抗拒，我們甚至有時候促成他們的合作。譬如說社區總體營造，一開始的時候，內政部的社會司跟文建會的人，好像老死不相往來，結果第一次會面是在我的辦公室，為什麼？要討論行程怎麼出去一起走，這個對我來講我也嚇一跳，部會也許有本位主義，但是監察院有一個好處，我們這樣做的時候，等於整個跨部會的團體、團隊行動，出去的時候同時出去，而且到當地座談的時候，面對問題大家都要答覆，譬如說經濟部的中小企業處要答覆、文建會的文建會人員要答覆、內政部的社會司人員要答覆，所以在座談的時候大家也要認真聽啊，你部會的問題你也要答覆，不然的話你就是疏忽、怠忽了。所以我們出去的時候把所有的部會湊在一起，也是練習工作團隊的一個過程。像(國土保全總體檢)這個案，我印象所及，出去的時候來做報告的，都是中高級主管，當然不是部長、次長，都是這個部門的負責主管，譬如說司長、局長或者副局長，各單位這一領域專精的人都會到。而且要做報告，他們要準備資料，我們聽了以後會詢問、會履勘，他們都會一起參加，所以很自然變成一個工作團隊，有些人也變成朋友，這個就是一步一步發展出來的，我覺得蠻好的。

我覺得地方政府也很高興，因為他們沒有機會看到這麼多中央部會一起跟他們座談，他們會挑戰你。我記得我到蘭嶼去的一次，是社區總體營造總體檢案，我們被罵到下午一點多才能夠吃便當，因為砲聲隆隆，被地方參加的人罵，他們可以提出意見、可以發表意見啊！對我來講很習慣，我以前是黨外，我是罵人的啊，所以被罵應該、就多聽意見。我記得印象最深的是，有一次九二一大地震我們到南投中寮，晚上開會開到深夜一點多，這就是我們的工作態度，所以參加的人坦白講，即使到現在碰到，如果談及這種事情，當然工作也辛苦一點，譬如說這兩個協查秘書我好久沒有見面，從沒有打過電話給他們，為了這個 (口述歷史訪談)才打給他們，他們也很驚訝我打電話給他們，他們談到(國土保全總體檢)這個工作過程也是很有精神啊，就是說工作雖然辛苦，但感覺回味起來比較有意義，因為有成果。

[106] 黃煌雄前監察委員於民國 76 年創辦之「台灣研究基金會」。

Q：國土保全總體檢案對於國土規劃的影響

二十多年前後超時空的連結

(國土保全總體檢案對於國土規劃的影響為何？)因為這個是 20 年以上，坦白講，要我來答覆這個問題真的是很難，所以我就特別聯絡當時協助調查的成大防災中心謝正倫教授，我把你的問題也給他看。謝正倫教授幫我整理了這一份資料，在《探索與實踐-台研會二十年來的腳步》一書的推薦文章，這篇文章約在國土保全總體檢案通過後四年左右寫的，他有提到說影響很多，但沒有講的很明確、很具體。根據監察院的傳統做法，每一個案通過以後都會追蹤，像這個案哪，協查秘書告訴我說應該是到了換屆以後，大概請各部會自行列管。如果現在要知道說，有哪些具體影響，就要從這個通案的檔案，在換屆結束以前，我們追蹤的過程，每一次來，答覆我會看，我再簽意見，然後再追蹤，大概這個是最實在。我看各部會，從二十幾年前到現在，人事已經變化了，工作人員大概也都變化了，所以要哪一個特定的人來談這個，我看都很難。監察院所能夠做的就是，在換屆告一段落以前，所有我們追蹤的那個答覆的資料，現在這個紀錄在監察院的檔案應該還有，但要申請才能夠看，這個應該不是屬於機密的，所以如果要看可以看的到，如果你們真的想要看的話，我可以跟監察院講一下，不過這個看起來就是比較累一點，但是有一個好處是這個卷宗是固定的。現在監察院最大的卷宗不是這個卷宗，最大的卷宗是我的黨產案調查，黨產案的卷宗有 160 個左右，每個卷宗約有 3 公分厚，所以卷宗的總高度，約為 3 個 160 公分高的人加總起來那麼高。這個案沒有那麼多，詳細的情形，大概就僅止於到那一屆，以後的只能夠就學術研究怎麼去了解一下。

謝正倫教授也提到當年「國土保全總體檢」與當前《國土計畫法》的連結。現在國土計畫中的國土復育促進地區及國土保育地區兩個部分，和當年我們在「國土保全總體檢」裡面所提到的原則，真的是很一致。當年的「國土保全總體檢」，把國土保全分成三個部分，已經受創的土地的療傷、脆弱的土地的休養、以及健康的土地與人民共存共榮，在這個大方向上，我覺得很貼切。這個 (國土保全總體檢) 是二十幾年前的一個通案，現在這個 (國土計畫法) 是多少年以後的一個計畫法，這個超時空的連結，也代表我們這個工作在當年算是最大的、第一次系統性的探討，我不知道二十年來有沒有類似的、這種系統性的探討，那至少二十多年前我們所揭示的那個對於土地復育促進，所提出的基本方向，我們感到很安慰，很自豪、也很溫暖。

Q：海洋國土之推動

二十多年集體的落後

後來（民國 92 年）我跟邱教授（邱文彥教授）一起做的海洋總體檢（海洋與相關課題總體檢案），提到一個觀念，就是這裡面稍微提到的，就是當時我們根本沒有把領海、海洋納入我們的國土規劃當中。這是當時最大缺陷，也讓你驚訝的地方。你看那才是二十年前左右而已，中華民國的主政者，從總統、行政院長、到各部會，沒有將海洋的面積納入國土規劃，我那個時候也沒有，我算是喜歡讀書的人、喜歡探索的人，我也沒有。這是整個集體的落後了，不是哪一個人特殊落後，而且當時海洋才剛剛要起步而已，所以我們在海洋這個調查報告特別提倡山、河、海，要三位一體的觀念，三位一體的觀念就是從那時候開始的。這個案（國土保全總體檢案）給我們一個體驗，那個案（海洋與相關課題總體檢案）更加深這樣一個發展，從現在的觀點來看，如同謝正倫教授所提的，環境資源部如要迎接未來永續發展的話，恐怕現在這樣一個行政院的組織結構，可不可以來因應挑戰、來引領發展，我覺得是有待探討。

海洋國土，是我們在推動「海洋與台灣」研討會[107]的時候，我就感覺不足，因為當時我可以行使職權，所以很快，就是第一屆辦了以後、還是之前、還是過程上，在籌備過程上，我就把這個納入了，所以做這個案（海洋與相關課題總體檢案）的時候更方便。因為我們開了那個「海洋與台灣」學術研討會，我們當時跟臺灣所有海洋有關的大學都連在一起，還有七、八個部會也連在一起，所以就更方便，這個對我們來講也是一個跨步。這個時候也要提一下，彭明敏競選總統時也提海洋臺灣這個觀念，以政治領袖來講，他開風氣之先提到這個觀念，他本身了解到多少我不敢去評論，但至少他做為當時的總統候選人，他開風氣之先來探討這個問題，後來整個發展，完全是比他所談的要更廣泛、更深入了。這個過程上我就剛好談說，我們這個海洋臺灣也要像這個案（國土保全總體檢案），要列一個專案，來做一個專題研究，對不對？我覺得應該也可以。

[107] 從民國 91 年起台灣研究基金會開始舉辦「海洋與台灣」綜合性研討會，並於民國 98、103、105 年陸續舉辦第 2、3、4 屆「海洋與台灣研討會」。

「海洋與台灣」學術研討會推廣與進程（邱文彥教授補充說明）[108]

邱文彥教授：「我是覺得黃煌雄監察委員可以算是海洋環境保護跟國土保安的一個先行者，他當然對臺灣民主運動做了非常大的貢獻，對於政府的一個重大的體制，也提出很多的想法，不管是國土的、還包括國防、健保、總統職權，都是影響國家非常深遠，這是我非常敬佩的，而且我們二十多年來都一直跟他學習，這是我覺得他做過非常多、也非常令人敬佩的地方。黃委員在過去我們合辦『海洋與台灣』學術研討會，將近這二十年的過程當中，我們辦了四屆。其實最重要的剛剛有提到，山、河、海一體，這是當時黃委員這邊提出來的，而且他還提出幾點，包括我們要有世界觀、要有歷史觀，我想這個是很了不起的。就是說，我們不能只是限在一個小島來決定自己的所作所為，而是所有的政府施政應該要有國際觀、尤其是歷史觀，從過去歷史洪流裡面，臺灣是怎麼樣的發展，我們從中間來找出我們自己的特色、找出我們的本體性，我覺得黃委員在這方面確實是有獨到的一個見解。

在 4 屆研討會當中，最重要的，就是我們是催生了海洋委員會，在第 3 屆的時候，因為立法院還沒有通過相關的立法，只是聽到勝利的號角響起，但是還沒有臨門一腳，還沒有把球投進框裡面。也因為我們過去第 3 屆、4 屆的努力，最後我們真的是到第 4 屆的時候，海洋委員會就成立，民國 107 年 4 月 28 日「海洋委員會」成立，我們真的催生了海洋的主管機關。以前國土規劃的確是重陸輕海，而且並沒有海洋這一塊，剛剛黃委員也特別提到，所以後來呢，有海洋的主管機關，看到了領海、看到我們專屬經濟海域，我們廣大的海洋資源。我覺得這對國土的這種整體的概念，陸海共治的觀念，其實是非常非常重要的一個過程。

過去的這幾年來，其實跟黃委員學習非常多，黃委員是宜蘭人，從國土規劃裡面，宜蘭從陳定南先生的時候，一直都是以環保立縣，大家都非常重視。但是我們現在有兩個問題請教，第一個就是說，現在宜蘭地區的發展，我覺得農地是一個很大問題，從國土規劃，農舍的發展，甚至像中、南部的這個農地的問題，的確是一個很大的問題。我們也希望說，宜蘭不只是我們很漂亮的一個山、水，還是很重要的一個地區，但是更重要就是說，它不只是把它變成當臺北人的後院，應該讓它能夠更為永續，但是現在我有點擔心從國土規劃的立場上，農舍的發展其實宜蘭人自己可能有更深的體會、更直接的愛護它。另外一方面，黃委員也創辦了台北政經學院基金會，這是非常非常了不起的一個工作！」

---

[108] 訪談時邱榮譽講座教授文彥亦在場，此段為邱教授補充說明之。

海洋之政策歷程亦可立專案探討

「海洋委員會」的前身，也許是「海洋與台灣」學術研討會，最辛苦、用力最多的是邱文彥教授，他持續時間最久，整個都是他在組織、在連結，後來包括書的出版也都是他在用心努力，所以現在才能夠把它這麼順利推行。我本來今天也跟他講說，海洋與台灣這個部分，也可以類似像國土計畫這個案來把它追隨一下，我覺得應該要，而且我們現在做這個事情比當年做這個事還方便一點，把這個來龍去脈記錄清楚。因為過程中集結了很多人的心血，把臺灣所有大學大概跟海洋有關的都連在一起，把各部會連在一起，這個不容易。而且現在已經有產品了，「海洋委員會」已經實現了，當羅斯福逝世時，邱吉爾曾有感而發地說：「他聽到勝利的聲音、看到勝利的翅膀。」但是他沒有看到東西下來就走了。那時候我們也跟馬英九總統這樣講，你在任內讓「海洋委員會」誕生，這樣才有意義嘛。事實上他任內是法律上通過了，所以我覺得現在應該可以處理一下、想一想辦法。

Q：對於國土規劃之展望

過去本來都把黨外精神解釋得很狹義、狹隘，因為我有資格來做這個詮釋，臺灣現在沒有幾個人比我更有資格來做這種詮釋。我現在把它歸納到幾點，也許可以連結到以後的發展。第一個應該是「民主」，我們當時就覺得民主是最基本的。第二個當時講的是公道，公道現在來講，如果用比較正式一點應該叫做「公義」。公道可以做各種延伸解釋，包括反對黨產、反對特權，這個都可以。另外一個我覺得應該叫做「永續」，把黨外精神加上一個永續，我覺得就不一樣。所以如果把黨外精神放在更寬廣的角度，讓它具有世界視線與歷史視線的話，我覺得是民主、公義、永續，永續也可以把海洋連在一起，把環境連在一起，把現在面臨未來的挑戰，包括氣候變遷的挑戰，都可以連在一起啊！以前沒有人談氣候變遷的，如果說永續的話，就可以把環境連在一起，也可以牽涉到海洋。我覺得這樣的話，可以比較伸縮彈性自如，所以就一、兩個字的差別而已。

也許很多人把它講成本土，其實本土就跟民主連在一起，民主裡面本來就包含有本土，我是覺得現在如果要歸納，譬如說我現在如果針對蘇貞昌、蔡英文解釋，我會這樣解釋，第一個是民主，因為當時我們確實要求民主；第二個就是公義，當時講應該講公道；第三個應該叫永續，這樣的話我是覺得可以連結到過去、現在與未來。每一個黨外工作者在階段上有他的貢獻，他在那個階段留下了一些精神在，加總起來也許就是變成總合，這個就變成一個圖像，整個這個圖像以後能夠像我在《三代台灣人》一書所講的，變成一個清明上河圖。要有這個概念，

基本上就是這個概念，這樣才會比較燦爛、比較多元，過程上如果把這樣一個概念呈現出來的話，我覺得比較有底氣，比較不會永久生活在過去當中。我們是從過去走過來的，過去有一些精神影響在，但不一定永遠要生活在過去當中，因為你要面對現在的挑戰，而且未來也要生存，所以我覺得清明上河圖的概念非常好，我在《三代台灣人》裡面特別把這個觀念提出來，我自己也很高興，清明上河圖，你可以看到前景。

邱榮譽講座教授文彥補充

邱文彥教授：「我覺得這個觀念也非常符合我們做國土規劃、或者是規劃的理念。『民主』就是資訊公開、民眾參與、擴大參與、權益關係人的參與，所以我們任何做都市計畫、國土規劃一定是要。『公義』，當然是公平正義，其實我比較關切的是決策的公平正義、決策的正當性，我們不希望任何重大的決議就是上面幾個人拍板定案，而應該是以全民的利益，大家共同來決定。當然『永續』就是追求我們整個不管是生態環境、社會公平正義，還有包括經濟的發展，因為沒有經濟、經濟萎縮，這個國家也很難撐下去。所以其實完全符合了我們規劃的理念，以及在國土規劃基本的原則。」

第十四節　廖文弘副分署長



營建署城鄉發展分署副分署長

廖文弘

經歷：

曾任營建署綜合計畫組科長、簡任技正

學歷：

國立中興大學都市計劃研究所碩士

Q：在臺灣《國土計畫法》的推動歷程，您的參與經驗？

其實我剛到營建署的時間是民國 85 年，那個時候我以為我會到綜合計畫組的一科，負責區域計畫以及那時候也開始草擬《國土計畫法 (草案)》，或者你們題綱上面的《國土綜合發展計畫法 (草案)》。來了之後就被分到三科，去負責海岸，那海岸就是擬《海岸法(草案)》，所以其實當初去那邊是擬《海岸法(草案)》。那我自己因為做海岸的業務，綜合計畫組在《海岸法 (草案)》跟《國土計畫法 (草案)》，其實一直都是幾進幾出立法院，無法完成立法。《海岸法 (草案)》的工作，其實並不是我們學規劃的專業，只是行政院交付下來之後，剛好就到營建署的綜合計畫組三科。兩個剛好就變成我去做這個工作，可是它一直沒辦法完成立法。後來在民國 93 年 11 月 15 日，跟那時候的組長王安強組長請示說，我可不可以調到一科來，因為我們本身唸都市計畫的，跟規劃比較相關。所以就在民國 93 年 11 月 15 日，從三科換到一科，開始有接觸區域計畫的整個政策的擬定

工作，雖然在海岸科[109]那邊也有，也就是說跟海岸相關的部分，在區域計畫是由三科這邊合作。綜合組的業務就一、二、三科，其實都跟區域計畫有關係，但是真正的操盤是在一科這邊，所以就過來了。

民國 93 年過來的時間點，已經是九二一[110]之後的第 4、5 年，其實整個營建署區域計畫業務的重點是在做區域計畫第二次通盤檢討，第二次通盤檢討是以九二一的重災區，就是中部區為主開始來推動，規劃單位就是我現在所在的市鄉規劃局，城鄉發展分署的前身。當然也是因為那個關係，會跟分署這邊的業務與同仁都有所接觸。從計畫開始，法的作業跟計畫的作業，其實兩邊是同步在進行，也就是說一邊按照《國土計畫法》的理想去訂定一個法律，那另外針對有關區域計畫的通盤檢討之工作也持續地進行，所以計畫也讓我們有機會去接觸說，到底《區域計畫法》，有關非都市土地的管制，還有規劃實際的內容到底是什麼？那它有什麼執行上面的問題跟需要改進的地方，也促成我們後續在擬定《國土計畫法》的時候，有機會去做一些調整跟因應。那當然除了一科之外，二科跟三科的實務執行上，《區域計畫法》沒有辦法處理的問題，也藉由立法的過程中把它加進去，例如開發許可制跟使用許可制，然後海域的部分也是從那邊累積下來，所以就把目前區域計畫所遇到的問題，我們實務執行有繼續操作，然後藉由立法過程當中發現到的問題，在法條裡面，讓它有機會去呈現。

Q：《國土計畫法》的法制定位

《國土基本法》之討論

《國土基本法》到底要不要訂的問題，不僅是民國 91 年、民國 97 年等階段[111]，一直都有人在說要訂《國土基本法》，但是以行政部分來說，這件事情我們有請教過院的法規會，還有自己部的法規會、法務部。院當時（民國 97 年）的一個政策並不支持訂基本法，因為老實講基本法與作用法最大的不同，作用法有罰則，基本法沒罰則，沒有罰則的一個法律，就我個人認知，它就好像一隻老虎沒有長牙齒，事實上它沒有辦法去規範民眾或者是要求，變成是一種政策宣示。所以我在民國 97 年 8 月 13 日跟民國 97 年 9 月 17 日開了兩次第 5 次會議的會前會，討論說到底要不要訂基本法，最後決議的共識就是說，其實法令大概分成

[109] 海岸相關業務為三科業務。

[110] 民國 88 年，臺灣發生九二一大地震。

[111] 民國 91 年總統府國土保育及開發諮詢委員會研擬新世紀國土改造，民國 97 年內政部研擬永續國土政策綱領均提及基本法之概念。

兩個部分，一個是政策面，一個是執行面。政策面比較傾向於基本法的性質，但既然是政策面的話，那就行政院決定就好，不需要再送到立法院去，因為立法院也不能幫你決定政策，立法院是針對執行面，這個需要有法律授權的部分，我們來訂定作用法，基本法的部分既然只要政策面的，那就不拘泥於那個名稱，說一定要有一個基本法。因為訂法律老實講，去立法院就不是行政部門可以去左右，也許我們基本法的內容最後會是說，國家趕快訂定《國土計畫法》，那我不是給自己找麻煩嗎？！我幹嘛先去說這個政策面我要訂《國土計畫法》，因為本來行政院的政策就是要訂《國土計畫法》了，我又先拿一個《國土基本法》，讓立法院在那邊想說這個政策應該怎麼訂。而且立法院還要經過三讀，如果是像現在一個氛圍，搞不好還跟你講說去辦一個聽證會，去看看國土的基本法到底要怎麼訂。

所以這個部分，我們後來經過幾次開會後，當然有不同學者有其他意見，不過大部分的學者是支持我們這樣的一個分法，把政策面跟執行面分開，但是政策面不訂基本法，是訂定永續國土政策綱領，把《國土基本法》要去揭櫫的國家政策方向用永續國土政策綱領的方式去呈現。當然因為不是訂法律條文，而是訂綱領，那這個我們學規劃的就很會寫，把我剛提到的歷年經驗，從現在分署這邊當初做規劃的經驗、綜合組那邊，甚至於我們當初也跟都計組、國家公園組有稍微討論，看有哪些內容需要寫到永續國土政策綱領裡面來。寫完以後大概就是一個十頁的內容，配合 19 次國土計畫法協商會議完以後的一個《國土計畫法(草案)》版本，一併報到行政院去。也就是說，這次報到行政院的內容有兩個，一個是永續國土政策綱領，這個是建議按照這樣的方向去由行政院那邊來核定，作為國土政策執行的依據，因為法還有一個部份是要由立法院那邊，那個進度我們沒有辦法有效的掌控，有點像《國土計畫法》還沒通過之前，我在國土的執行最高的指導原則。那另一個就是訂《國土計畫法》，當初其實綜合組那邊也如火如荼的進行當中，到院的一個日期跟真正行政院核定的日期，大概隔個 3、4 個月。

民國 98 年又發生天災，也因為莫拉克的關係，讓《國土計畫法》可以過行政院這關，我記得那時候三天兩頭往高雄跑，然後至 10 月 5 日，行政院這邊開政務委員主持的一個會議，10 月 8 日再開一次，中間當然是陸陸續續密集地把那些條文處理好，一方面做莫拉克重建的工作，也許早上在高雄，晚上就回來行政院這邊開政務委員主持的會議。中間的過程當然累，但是就是因為這樣子，印象很深刻。9 月 8 日行政院的幕僚單位也跟我們討論，那有去問過政策綱領怎麼辦，那後來我們當然就交換意見，就是說那個只是當初的一個附帶產品，所以院也辦了兩個公文，我們當初是一個公文報《國土計畫法》跟永續國土政策綱領，

但它這次是報兩個，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，再送到行政院裡面來，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，寫一個簽到部裡面去給那時候的江部長批示。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，所以就讓他結束了。

具有實體法與程序法的性質

其實《國土計畫法》實體法與程序法都有，我們剛剛講的說，它是一個實體法，就是它要去規範。以現在的條文來說，劃設成國土功能分區分類之後，它能夠產生哪些法治效果。也就是說，哪一種國土功能分區分類，它可以進行什麼樣的土地使用管制，那個是實體的內容。但為了完成這樣的一個政策所訂出來的一個制度，對於相關的審議程序或者申請的一個方式等，其實在《國土計畫法》裡面也都把它納進去。民國 93 年跟民國 98 年那一版的《國土計畫法》，為了要把程序納進去，當初其實我們接受到外界的很多批評指教。我講程序的部分指的是開發許可的相關程序規定。《區域計畫法》總共三十條，雖然條文只有二十四條，但它條文有十五條之一、之二、之三、之四、之五[112]，這之的那麼多都是在講開發許可的相關規定，這些內容當初二科希望在未來《國土計畫法》有效承接開發許可相關的制度，把它放到《國土計畫法》裡面去，所以寫了很多有關國土開發的許可申請程序的相關規定。結果因為條文太多了，所以有人質疑說，你到底是《國土計畫法》，還是《國土開發法》？從頭到尾都在講開發的程序，那我們只是說法律授權要明確，我必須要把這些相關程序講清楚、說明白。

[112] 《區域計畫法》15-1~15-5 為規範許可開發相關法案條文。

當初《區域計畫法》原先設計也沒有開發許可，是在民國 89 年修法的時候把這個制度納進去，所以它跟前後條文的對接沒有那麼完整，甚至於說罰則的部分，《區域計畫法》的罰則只有 21 條[113]，違反土地使用管制，罰 6 萬到 30 萬，也沒有提到說違反開發許可的內容、沒有申請開發許可會怎樣。也許是因為這樣子，所以有很多未登工廠在農地裡面，他沒來跟你申請，了不起你有辦法去處罰他，可是農地上面的未登工廠到底該誰負責？三個和尚沒水喝，在農地上違規是農業單位的事情，蓋工廠是工業單位的事情，違反土地使用管制則是我們土地使用管制單位的問題。那到底應該由誰出面來處理？當然最後是工廠的話，就工業局責無旁貸。可是現階段最新的政策是希望從源頭開始管，也就是說不要讓它有機會蓋成工廠，但是一開始就要來這件事情，過去十幾年來也一直在討論，農委會說我農地被破壞了我還要去處理；工業局說我怎麼知道他混凝土打下去後是要蓋工廠，也許只是要蓋住宅，那為什麼是我要來出面；地政單位或者是我們土地使用主管機關就講說，當然因為我的法令在這裡，你適用我這個法令制度的，目的事業主管機關當然優先來處理，又回到這個羅生門裡面，三個和尚沒水喝。所以這件事情，各部會之間其實是真的要來合作，能不能夠把制度先建立好，讓相關的規定有效地去運作，其實是我們希望能夠看到的。

國土計畫與部門計畫的協調轉折

原先是說訂計畫，但你現在看到的是訂策略。其實在《國土計畫法》裡面，策略是訂在全國國土計畫，計畫比較細緻的內容是訂在縣市國土計畫，所以它其實還是有保持部門綱要計畫的內容，只是說從原來的國土計畫改到縣市國土計畫，這是第一個。那第二個，除了名稱不一樣以外，我們會商這樣一個機制放進來，因為會商這個機制是不得不然，我們土地使用主管機關，雖然號稱《國土計畫法》、國土計畫可以來指導，就是我們空間最高、最上位的計畫可以來指導部門計畫，但是一個現實的問題是，我只有這個權力，但沒有這個錢。你沒有預算審核權的話，你要要求各部會按照它的目的事業法所完成的部門計畫，而且它有預算執行的壓力，你要跟它說都不行，其實老實講，不容易達到部會合作的效果。也就是

[113] 《區域計畫法》第 21 條：「違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)政府處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，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。

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。

前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」

說，國家推動一個政策，譬如說經濟部、交通部推動一個政策，結果在反對的是內政部，我說這不符國土計畫或者是相關規定，老實講這個大概有時候出不了行政院這個門，在行政院就把你打回票。

有一個案例，大概是去年還是前年，那個 815 大停電之後，剛好配合院的綠能政策，希望說針對電廠要去改建，深澳電廠當初就是以前一個電廠，要再做一個燃煤的一個電廠，位置在深澳灣那個地方。然後台電循程序放到經濟部，經濟部放到行政院去，那行政院交辦國發會，國發會又再撒出去，問各部會有沒有意見，沒意見就准，那時候因為它送上來之前沒有經過部會協商，如果按照《國土計畫法》第 17 條的精神，在規劃階段要徵詢國土機關的意見。不過那時候我在綜合組，並不是用國土計畫的角色去反對，我是用《海岸法》的角度去處理，因為《海岸法》我們當初就希望把深澳的象鼻岩，那是臺灣本島唯一的那種海蝕洞，我們要把那個地方劃做海岸的保護區，除了那個象鼻岩之外，靠近他們打算蓋運煤碼頭的這一側也有很多蕈狀岩跟石槽。也就是說，它的潮間帶地形非常豐富。因為它以前是軍事管制區，你進不去，後來解嚴後，一開始大家也不曉得，現在假日去的話很多人，人山人海，但它就是很漂亮就對了。這個意見一出去的話，行政院就在說，為什麼內政部反對，我說我早就講啦，我在《海岸法》的整體海岸管理計畫已經指定這裡要劃，它是潛在的海岸保護區，而且我什麼案子、什麼案子都已經就位，準備要劃了，結果你突然跑出來跟我說，你要把海岸做成運煤碼頭，船隻靠過來，水泥打下去後，我剛剛講的那些通通就不見了。所以還沒形成政策時，我就先反對，院說不行，不可以這樣子，要配合政策。但是他們也說，不然現地看，而現地看印象也很深刻，因為沒有電，所以公部門要為表率，不能開冷氣，那天還在台電開會，台電的深澳電廠，現在沒有電廠，但是它旁邊有辦公室，在旁邊的辦公室裡面開會，台電開會沒有冷氣，只有電風扇。開會的時候，行政院是一個處長主持，對我們就比較相對的沒有那麼客氣，因為是我們有意見。講完之後就開始往裡面走，等到走到那個地方的時候，我發現他對我們態度有點不一樣。反而是問台電說，你們怎麼會去選擇這個地方，這個地方這麼漂亮為什麼要選擇在這邊蓋碼頭？所以後來深澳電廠沒有經過環評，目前先擱置。但是也因為我們這樣子的意見，所以台電變更設計。他說他不會將岸邊用水泥把它變成一般的碼頭，他會把那個地方保留下來。而且其實事後台電的處長也有來跟我們討論後續如果要做的話要怎麼辦，我說：「我有一個可以建議創造一個雙贏的做法，如果說一定要蓋電廠，那我也要劃保護區，最好的辦法就是我劃的保護區就你們台電來認養。」反正你就在那裡，就由你來管，當然管的方式跟重點是什麼我們可以來規範，而台電敦親睦鄰的經費撥一些過來幫我們做海岸保護區的經營管理。

所以其實它變成是說，部會合作要優先，我們會商他們在我國土計畫的相關內容去做處理，不要到時候又發生類似的問題，我明明告訴你那是國土保育地區，而你說：「沒關係我來試試看。」那試看看之後又要勞師動眾，後面花很多行政的成本再去現勘，當然不是壞事情，但是如果說可以在國土計畫擬訂的階段就先合作的話，會比事後你要去對抗好很多。先用合作的方式，把適當的內容寫出來。所以現在的縣市國土計畫城二之三的劃設，老實講大部分都有跟部會討論過寫出這樣子的內容，只不過說國土計畫、縣市國土計畫它現在是第二階段，第三階段，甚至於之後的使用許可或者是新訂都市計畫的擬定會不會這麼順，當然需要時間去看結果是不是這樣子。當初的想法只是說，用合作的方式來取代對抗，我們覺得相對會比較好，就是講在前面。

當初我在綜合組的時候，《海岸法》跟區域計畫的海域用地區位許可，也就是《國土計畫法》的海洋資源地區，其實是連在一起的。主要的說我因為用海岸法來反對，那當然區域計畫的海域用地區位許可我也不會同意你，當初是兩邊一起講。其實業務的推動也是這樣子，後面會有什麼樣的效果產生，所以其實有時候在跟部會談的的時候，我會跟他說：「我有三把刀，你要哪一把。」

Q：國土計畫法中海域的討論

海洋納入國土計畫

我的資料庫裡面撈的到資料就是民國 92 年 9 月 8 日的時候，林盛豐當政務委員，他說：「你們去研究一下。」民國 92 年 11 月 3 日開會決議，以後的國土計畫範疇包括陸域、海岸跟海域三個部分，這是正式有會議記錄。因為要把海洋納進去，就很自然地變成有海洋資源地區。

海洋在區域計畫體系運作

那區域計畫相關的一個計畫，在民國 99 年變更一通，我就把區域計畫的實質範圍擴展到領海的外界線，也就是海域讓它進來。當然那時候是宣示。實務的一個執行，因為其實在區域計畫法的設計裡面要去修子法規，子法規都在部的另一個單位，就是地政司，那時候這個計畫是在做莫拉克的事情，沒有很積極的推動修法。但是在民國 102 年 10 月 17 日公告實施的〈全國區域計畫〉繼續寫這件事情，範圍一樣把海納進來，但民國 102 年 10 月 17 日公告實施之後，修法的作業也同步在進行，所以民國 102 年 10 月 23 日我們就發布修正的區域計畫法施行細則，再隔一個禮拜，民國 102 年 10 月 31 日我就把縣市的海域管轄範

圍劃出來。所以那時候半個月之內，我做三件事情，一個是〈全國區域計畫〉、一個是修細則、一個是公告海域管轄範圍。民國 106 年 5 月 16 日的〈修正全國區域計畫〉、民國 107 年 4 月 30 日〈全國國土計畫〉，也都是一樣把那個範圍，就是按照當初領海外界線都把它納進來。

那會有這樣的作為，除了院有交代，其實《區域計畫法》的設計不得不去正視這個問題，《區域計畫法》第 21 條[114]罰則「違反《區域計畫法》第 15 條[115]的土地使用管制。」那什麼叫違反土地使用管制？地政司那邊有一個負面解釋：「沒有分區，沒有用地，就沒有違反管制的問題。」這是答案啊！沒有分區、沒有用地怎麼違反它的管制。因為我們是編定管制，區域計畫非都市土地是編定管制，有編定才有管制，沒有編定就沒有管制，海都沒有編定所以就沒有管制，沒有管制的話，《區域計畫法》做了也沒有用。我記得為了這件事情，民國 94 年 12 月的時候，我有一次就去法規會跟他們討論這件事情，看有沒有辦法折衷一下，我沒有要去打破他們所謂編定管制這樣一個政策，也就是說你要用編定管制沒關係，非都市土地使用管制規則 7 條[116]，針對山坡地的部分，暫未編定適用林業管制，我說：「我可以不可以用這樣的方式把海域納進來？」因為它有講一個適用林業管制，我說：「適用水利用地、國土保安用地或生態保護用地管制，我可不可以修訂一個簡單的條文，讓海域用這樣的方式來處理？」結果被法規會打槍說這不是一個好的案例，《非都市土地使用管制規則》第 7 條不是一個好的案例，不要用那個，你要的話就自己去編一個海域區、海域用地。所以後來就是我來做，但是這個海要劃到哪裡，就變成是另一個課題。

---

114 《區域計畫法》第 21 條：「違反第十五條第一項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)政府處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，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。

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。

前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。」

115 《區域計畫法》第 15 條：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，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。

前項非都市土地分區圖，應按鄉、鎮 (市) 分別繪製，並利用重要建築或地形上顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。」

116 《非都市土地使用管制規則》第 7 條：「山坡地範圍內森林區、山坡地保育區及風景區之土地，在未編定使用地之類別前，適用林業用地之管制。」

那在討論的過程當中，我們有跟地政司請教，請教說海劃到哪裡最好，當然也因為在訂定《海岸法》的時候有機會去接觸國際海洋法公約的內容，然後地政司在民國 87 年、民國 88 年也擬定兩部海域法[117]，去劃設領海基線跟公告領海的範圍，因為國際海洋法公約針對領海視同國土，那就是這個，而且我不需要再劃範圍，因為地政司已經劃好了，就以那個當作範圍來劃設。所以範圍確定了，接下來修法，我們自己有一個方向去走。那還有一個問題要解決，就是《區域計畫法》的設計是縣市去執行違法取締蒐證問題，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。」但是我如果這樣子的話，我剛剛已完成兩步了，最遠到哪裡，然後海域區、海域用地也處理了，剩下一個就是海域範圍一個界限的劃設。那當然就是經過一番波折之後，在民國 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。

那當然後來還有一個要去處理的是，那到底什麼樣的海域管制是最好的？這個東西我們也討論過很多次，我在民國 103 年 8 月的時候被調回去三科，那時候綜合組又把非都市土地使用管制有關海域區、海域用地的土地使用管制規定請三科來處理，我必須要決定說，怎麼劃那個範圍，怎麼管是最好的。那時候我就想說第一個我要先知道到底誰在用這個海域，有點像區域計畫在民國 60 跟 70 年代在做編定管制的業務是用現況編定，你要先知道誰在用這個海。你怎麼知道海的界線在哪，各部會就說：「我有在用，但是我好像沒有需要告訴你。」而且有一些是機密，不用告訴你。所以我們就設定一個機制，讓他願意告訴我們。我跟他說：「現在區域計畫法訂海域區、海域用地，要用區位許可的方式，區位許可的方式就是這個海誰在用，在我這邊設定出來，由我給你一個證明。」再來如果有新的要用，針對新的使用的部分，訂定許可的機制，這個許可的機制裡面有一條，已經在用的人你要取得他同意，但是前面你沒有在我這邊出現的，我就不認定你是既有的使用者。」那他說：「我是既有的。」我說：「那麻煩你把資料交給我。」所以就通通弄出來了。這個資料我就把它放在《海岸管理法》有做一個資料庫，海岸地區管理資訊網裡面，有興趣去看的話，就可以看到是誰在做使用。

所以訂定政策的時候用《海岸管理法》、《國土計畫法》、《區域計畫法》交互運用一下，讓他們願意把資料交出來，當然我知道誰在做使用時，我不是洩密，我只是在做新的許可的時候，我可以有機會通知既有的使用者來表示意見。像過

[117] 分別為《中華民國領海及鄰接區法》及《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》。

去前兩年很多在審議離岸風機的時候，我們就有一個案子發現，在桃園的外海，它是麗威公司申請的一個離岸風機的案例。因為誰曉得海下面有什麼東西，它就是去申請，環評也都過了，到我們這邊申請的時候，就把資料庫打開，這個地方有兩條海底電纜，是從臺灣到馬祖的中華電信海底纜線。我就跟同事講說：「我們去現勘的時候，要通知中華電信來表示意見。」中華電信說：「我們從來不知道說我們的海底電纜上有人蓋風機，所以我們表示反對。」那當然後來進入協商，能源局那邊好像撤消他們了，因為他們風機除了跟兩條海底通信重疊以外，也跟桃園機場以後預定擴大第三跑道的航高與限制範圍有衝突，所以案子目前暫緩。所以其實不是說我要去要人家的資料，我們資料上當然會做適當的保密，但就是說資料庫整理好之後，後面要做進一步的規劃是比較方便的。所以我剛剛講的從《海岸管理法》、《國土計畫法》、《區域計畫法》，可以用的工具就拿出來彈性使用，讓這個工作可以做得更順遂一點。

海洋區位許可制度的制度設計

你如果說你真的要比照陸域上面說去現勘、去了解，海域你怎麼去現勘？你沒船，去現場你也看不到什麼，只能看到海，所以本來原先設計許可的制度，有點把海埔地開發管理辦法的程序納進來，當然海埔地開發管理辦法是一個比較複雜的規定，它是要把開發基地從水變成陸，那你會對周遭海域環境影響。但海域用地區位許可，因為使用海的面向、類型有很多種，也許只是要去做一個監測、做一個浮標、做一個科研的調查，或者是說它只是一個純粹漁業的使用，那你要這些人去做申請的時候跟填海造地一樣去做三年的地形測量、去基測它海基調田間什麼的，我說：「這樣有點擾民，我們先求有再求好，先請他們願意把資料吐出來，當做第一關。」所以我剛才說我設計一個區位許可，那是一個簡單的，我只審區位，實質的內容回歸到目的事業法。我只要看說這個海有沒有別人在用，你這兩個使用之間會不會競合，甚至於說這兩個使用我要以公益為優先。如果是私人使用跟公益之間有競合的時候，我要給他，我不要給你，類似設計一個簡單的制度，完成基本資料庫的一個設計。

海域行政轄區與海域管轄權

海域管轄權是從《區域計畫法》、《國土計畫法》、《海岸管理法》，我都分別訂了它的管轄範圍，它不是行政區，不是我們國家未來準備訂一個《行政區劃法》，《行政區劃法》的範圍不會劃到海，目前內政部的政策還是這樣，就是海不劃行政轄區。可是我是作用法，我縣市要去執行的時候，你要告訴它說：「要訂到哪

裡或後面的執行它的權責範圍到什麼地方。」我要講清楚，譬如說我劃國土功能分區跟分類，我要劃海洋資源地區。那臺中市跟我說：「我要劃到哪裡？」對！就劃到那裡，我都幫你將界線都指定好了，你只要劃這個範圍就好了。所以是計畫面跟未來管制面都有機會牽扯到縣市，依照這個法來執行的一個業務範疇，必須要把它界定清楚，當然我們有點創造新的名詞叫做：「這個法或者這個計畫的縣市管轄範圍，但是不等同於行政區。」那我們這個做完後，不只我們一個在用，像是農委會、漁業署，它在劃設漁會的管轄範圍的時候，他說：「欸！以後我會跟你一樣。」過去在環保署的《海洋污染防治法》，現在移到海委會去了，他說：「欸！我們範圍也跟你一樣。」因為他們也有是一個介面，需要縣市政府來處理的業務，這個需要去劃設。過去也有，但是他們不同機關就各自劃。行政區劃這個業務，在分工上面是屬於我們內政部的權責，雖然它不是行政區的範圍，也就是說他們知道我們在作業，我們做的算是他們還可以認可、認同，因為我們都有會商他們，就這樣劃。

Q：《國土復育條例（草案）》與《國土計畫法》之競合

《國土復育條例》的出現與影響

民國 93 年敏督利颱風之後，經建會做了一個月曆，叫傷心月曆，有幾張空拍，當初就是幾張讓你覺得很傷心的影像，不過後來有看見臺灣[118]，那是更後來的事情。那民國 93 年經建會就訂了《國土復育條例（草案）》，還有國土復育策略方案及行動計畫。就是法跟計畫一起端出來，我印象中中間有開過兩次會，我們署的窗口還是國家公園組，不是綜合計畫組，因為國家公園有幾個是屬於高山型的國家公園，所以當初一開始就請公園組做窗口。只開了兩次簡單的協商，我印象中沒有記錯的話民國 94 年 1 月 19 日，那次院會是游錫堃當院長的最後一次院會，突然就過了，《國土復育條例（草案）》跟國土復育策略方案及行動計畫都過了，就要開始執行。那時候張景森是經建會的副主委，那個時候就通過，行政院政策就已經決定了，就是做這件事情。

所以在 5 月 16 日行政院把《國土復育條例（草案）》送到立法院去，立法院第 6 屆《國土計畫法》就放在後面，請我們先不用送。我說：「不行啊！這很急啊！」他說：「對，不用送，我們政策就是先送《國土復育條例》。」那《國土復育條例》跟《國土計畫法》它有幾個同樣的類似的名詞，剛講的國土復育策略方案及行動計畫或者是《國土復育條例（草案）》裡面它都要劃兩個範圍，一個叫

[118] 民國 102 年在臺灣上映的紀錄片。

做國土保育範圍，一個叫做國土復育促進地區。國土保育範圍它有界定，海拔1,500公尺以上，或者是保護區什麼的，其他我比較不記得，但是印象最深刻的是1,500公尺，大家都問說為什麼是1,500公尺？沒有標準答案，反正它上面就是寫1,500公尺，1,500公尺一訂下去之後就有很多部落出來反對，因為你家就是國土保育範圍。那講到《國土計畫法》這段，因為《國土計畫法》裡面有個功能分區叫做國土保育地區，你可以分得出來國土保育範圍跟國土保育地區有什麼不一樣嗎？名詞不一樣，差兩個字，後面一個叫範圍、一個叫地區，這真的講不清楚。若是送兩個法去的話，立法委員問這個題目大概沒有人答的出來，不過即使問也沒有人答，所以《國土計畫法》就先不要送，那因為《國土復育條例（草案）》沒有指定中央主管機關，有些問題在攻防或是輿論在講的時候，這個原民會講、這個內政部講、這個農委會水土保持局來講，所以變成是說沒有主管機關來統一回答，各部會被指派到的話要去回答。回答是從它的一個機關權責來回答，外界對國土復育條例所產生的問題，包括說傷心月曆裡面有一張是嘉義東石，一個村有3個漁港，農委會說：「以後我們不會再蓋新的漁港。」不過那個是事後，人家看到什麼就問什麼，那1,500公尺的這個國土保育範圍劃下去後，以後只要聽到《國土復育條例（草案）》，原住民族就通通反對。講到這個我們就想說：「絕對不要把《國土復育條例（草案）》這6個字放到《國土計畫法》裡面來！」這是第6屆的事情。

《國土計畫法》吸納《國土復育條例（草案）》

到了民國98年1月7日，行政院想說：「喔，過不了，那我們還是來推《國土計畫法》。」那《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（草案）》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。那另外當初民國98年第7屆立委在審《國土計畫法》的時候，有一派比較偏環保的立委就問我們說：「你到底要不要訂國土復育條例？《國土復育條例（草案）》還是很重要，一個月之內把它送進來，兩案併審，不然不審你《國土計畫法》。」他叫我們內政部送，我們內政部當然不會自己傻傻的把《國土復育條例（草案）》，當初沒有經過協商的一個條文再拿來，那也沒用啊！所以民國100年的5月19日立法院叫我送，我們就去問行政院去請示，7月14日答案就出來了，但文字

是這樣子寫的：「行政院政策決定不另制定《國土復育條例（草案）》的理由跟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。」也就說政策不需要再訂，《國土計畫法》就好了，因為我有國土保育地區，而且行政院已經指示內政部把《國土復育條例（草案）》有關權利保障跟補償救濟的精神都納進去《國土計畫法》裡面，這是吸納說，所以就不需要再另外訂定《國土復育條例（草案）》，那會疊床架屋。

權利保障與補償手段的權衡

當初建商公會聽到民國 97 年 1 月行政院這樣指示說可以把權利保障跟補償救濟從《國土復育條例（草案）》的精神讓它納入到《國土計畫法》裡面之後，他好高興。這是一個機會，看能不能夠從這邊把他們養的那些山坡地好好的來處理一下。他們養了很多地但還沒有開發，有些老丙建，那個又是一個歷史，那是不能開發。有些地方管制了，是不是來給我補償救濟一下。當然錢的那段我剛已經說明了，你要納進來那就是國土永續發展基金要有錢，我才能做後續的事情，那當然補償救濟後來在獎勵的這件事情也都把它納進去，獎勵的部分有納進去，但是補償的一個對象在《國土計畫法》第 32 條[119]，經過政策的一個指示之後，我們務實的把它限縮在既有合法建物的補償跟保障，其他的不算。我們有一個很有經驗的部長講說：「你如果訂這個下去的話，那《國土計畫法》就是一個錢坑法案，你再多錢都不夠花、不夠用。」

其實剛剛講的說，有一些人算準了這邊有錢，他就要來這邊撈，所以部長講說你要有計畫高權，降限的話你如果還可以蓋房子那就不可以說主張要來救濟，因為你的土地能不能夠蓋房子、有沒有建蔽率、容積率也是當初政府給你的，政府決定你是 40 與 120、60 與 240、70 與 300[120]，那是政府給你的，你未實踐

[119] 《國土計畫法》第 32 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。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三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，得為區域計畫實施前之使用、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。」

[120] 依《非都市土地使用管制規則》第 9 條規定，不同種用地有不同的建蔽率與容積率，此處數字係指建蔽率與容積率的百分比。

的利益，你不能夠說你要來主張說我本來可以變更成這個。所以未實踐的利益第一個就被拿掉，你不可以說我買了這個山坡地，本來可以來透過開發許可來申請開發，你不可以主張這種未實踐的利益要來跟我算，永遠算不完，那根本就是天文數字，所以那個部分就先被拿掉。那補償救濟的部分僅限於當初已經給你，而且可以蓋房子或者既有建物要請你拆掉的當作是補償對象，其他的不處理。你要有規劃的高權，既然當初是政府給的，政府要有條件地收回的時候，我們才把它列為補償對象。

至於容積移轉的部分，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，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操作，因為我們《國土計畫法》第 23 條[121]有講都市計畫地區還是以《都市計畫法》管制，我們這邊主要是處理非都市土地的部分，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，制度會設計得非常複雜，所以就把它單純化。

國土復育專章的設計

在第 8 屆的時候，我們這樣子按照行政院指示來辦，可是我們很技巧性的不出現國土復育地區這幾個字眼，因為有人會反對，但是最後立法院在審議的時候，邱文彥他是幫我們推動《國土計畫法》很重要的推手，邱委員就說：「不行，這個要放進去！」所以在最後出現一個現在發佈的版本，《國土計畫法》有第五章國土復育。法通過之後我就必須要去執行，按照《國土計畫法》第 35 條，我要去訂定一個子法，那個子法在訂定的過程當中，大家很有經驗，各部會都說我不要當國土復育的目的事業主管機關，而且後面《國土復育促進地區劃定及復育計畫擬定辦法》的第 12 條有一個規定說：「復育計畫涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與復育計畫擬訂、通盤檢討及隨時變更，並於召開相關會議 14 日前以書面通知原住民部落參與。」那當然就是說，原民會幫原住民爭取的一個條文，其實這個條文再加進去之後，以後復育促進地區的劃設工作難度就更高，它會不會真正去劃設，老實講我不知道。其實加了這三條條文，第 35、36、37 條，我很怕跟《區域計畫法》第 18、19、20 條一樣，《區域計畫法》有

[121] 《國土計畫法》第 23 條第 2 項「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。」

一個叫做「區域建設推行委員會」，從來也都沒有真正去實行過，那三個條文就放在那裡。《區域計畫法》有 30 條條文，裡面有 3 條在講那個，就是十分之一在講那個；《國土計畫法》好一點，《國土計畫法》有 47 條，它佔 3 條，一樣維持那個量，但是真正會不會去執行，老實講不曉得。

所以國土復育條例大概就是這樣子，當初第六屆院的政策就先推這個，可是它就是有一些主、客觀的因素，在立法院沒有辦法完成立法，那我們內政部就說：「動不了就換我們。」好換《國土計畫法》，當初的政委改成吳澤成政委，吳政委就說：「把那個吸納進來。」就是這樣子，後來就是整個形勢轉變之後，剛好有邱文彥邱委員在立法院裡面幫忙推，就讓《國土計畫法》完成立法，那《國土復育條例（草案）》就是本來沒有要審，後來吸納進去，但我們不寫，但是最後立法院就說：「你還是寫進去。」寫進去子法的推動並沒有哪麼順遂。現在據我所知，縣市好像只有雲林縣有指定說要劃設國土復育促進地區，其他都沒有，它是地層下陷的，所以我們就來看雲林縣建議的以後會不會真正的變成國土復育促進地區。

Q：臺灣開發許可制度的演進

開發許可制度在法規上的出現

先從民國 89 年講起，是《區域計畫法》唯一修的一次，但是就把開發許可制度放進去，所以為什麼《國土綜合發展計畫法（草案）》到民國 90 年改成開發許可制，就是當初民國 89 年《區域計畫法》修法把開發許可制度放進去。但是《區域計畫法》修法它也很有技巧性的，它沒有開發許可這 4 個字，它是分區變更，我們就業務上面來說，它叫做「設施型的使用變更」，俗稱開發許可。那因為《國土計畫法》要和它對接，有人反映你講這個誰聽得懂？什麼設施型的使用分區變更，那乾脆叫做開發許可，所以就有這樣子的名稱出來，就是開發許可。

得申請開發許可區位制度

到了民國 98 年的時候，改為得申請開發許可的區位，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

地區可以，那農業發展地區可不可以？有時候可以，有時候不可以，三種功能分區跳了好多次，說法都有理由，但沒有很完整。

因為《國土計畫法》一直都沒有過，所以到了民國 102 年的時候就說：「我們來試看看！」研擬了〈全國區域計畫〉，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。」也就是現在的城鄉發展地區、未來發展地區的概念，在縣市區域計畫裡面要先去運作看看，到底劃的出來還是劃不出來？如果劃的出來的話，它有點像未來發展地區的概念，區域計畫的非都市土地是編定管制，開發許可沒有來指導。我們希望說現在要有一個計畫指導這一類型開發許可案件很快讓你過關，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。當初是這樣子的概念來的，有沒有劃出來？有！只有新北市跟臺中市，其他的來不及，來不及的原因不是沒劃，是《國土計畫法》突然通過了，突然通過後縣市區域計畫就被放下來，大家來寫縣市國土計畫，那縣市國土計畫很自然而然當初要劃的這些「得申請設施型使用分區」或是未來發展地區轉成城二之三的這樣子的概念。所以當初法還沒有過，我就先來試看看，除了試著要去劃功能分區之外，其實也是試著去擬縣市區域計畫，讓地方去熟悉自己要擬一個自己的空間計畫會是什麼樣的情況，因為他們過去只有被授權擬都市計畫，都市計畫就只有一點點，除非是全市都是都市計畫，其他大部分都是非都市土地。讓你知道一下到底非都市土地是怎麼一回事，你來擬計畫才會有感覺。

當初是這樣的概念，所以民國 104 年立法院要通過的時候，陳威仁部長就問我們說：「你們準備好了沒有？給它過好不好？」縣市政府也操作過一次，大概已經知道非都市土地的區域計畫是怎麼一回事，至少已經玩過一、兩年了，那好吧就來做縣市國土計畫，可能有機會，讓他們可以來了解。

使用許可制度理念

至於說開發許可轉換為使用許可的這段主要是二科張順勝簡任技正的建議，他說：「因為國土計畫法的精神是說適地適用，那適地適用就是國土保育地區做國土保育的使用，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。但是名稱不好，『開發』好像就是要去國土保育地區裡面開發，所以他說既然可以使用，那就轉一下，簡單一點叫使用許可。」它可以做這種國土保育使用的許可，可以做農業使用的許可，可以做城鄉使用的許可，不要去跟開發這兩個字掛鉤，所以就單純的這樣子

後好像就通了。在國土保育地區裡面做有關《國土計畫法》第 23 條第 2 項[122]訂定的國土功能分區下面的容許使用項目，達到一定規模以上的使用許可，那城鄉發展地區、農業發展地區、海洋資源地區以此類推，每一個分區都可以做它的使用許可，但是它不是純粹的開發這兩個字，不是大規模的變更。我們發現說既然要做計畫引導使用，那就用使用許可的名詞來取代開發許可。

是否能因開發制度變更分區

不能變更國土功能分區這件事是因為其實區域計畫很大部分讓人詬病的就是「沒有計畫的指導」，農地可以變更成工業區，因為沒有總量管制，那現在總量管制的機制是放在縣市國土計畫裡面，既然計畫已經指定它是這種國土功能分區，那你就不能用使用許可來突破計畫。計畫是指導，你是在計畫的指導下做該有的使用，計畫既然指定它是農業發展地區就不應該有一個使用許可去突破它。所以《國土計畫法》第 24 條[123]裡面說，不可以用使用許可來變更國土功能分區或分類，是這樣子的概念下來。既然是這樣的概念之後，前面那個開發許可只是名稱不妥適，就改一下叫使用許可，那也定調的說使用許可不可變更功能分區跟分類，你要維持計畫的安定性與計畫指導性。

Q：國土功能分區的演變

區域計畫時期地用與地籍結合，成為不易規劃之阻礙

國土功能分區變化跟地籍有很大的關係，因為區域計畫在《區域計畫法施行細則》或者是管制規則、作業須知中，非都市土地使用分區跟使用地最後是要落簿，落到土地登記簿裡面。早期地籍圖還沒有全部數值化之前，我沒有看過一張全國的土地使用分區圖，你們現在看到的是地政單位很辛苦的把所有的地籍圖都數化後，可以從屬性欄位裡面抓出使用分區跟使用地去把它結合起來，那個分區

---

122 《國土計畫法》第 23 條第 2 項「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。」

123 《國土計畫法》第 24 條「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，應由申請人檢具第二十六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。
前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。」

圖跟用地圖才出來，所以當初這個是《區域計畫法》的設計。地政單位很辛苦，全國一千多萬筆的土地，你要一個一個去編，要花很多時間，而且早期只有人工作業沒有電腦的時候，那個謄本是這樣搬出來翻。有段時間我們做區域計畫第一次通盤檢討之後的使用分區變更，作業就是這樣子做的，那時候沒有數值檔，地政的數值檔是後來隔了好多年才完成。

做這個很嚴謹，你不能隨便動那條線，它除了我的地用資料在上面之外，最主要是地權的關係，你偏一下，臺北市讓你偏個一公尺、五公尺那會出人命的。因為我們在做使用地跟使用分區這樣子的編定，它是跟地形有很大的關係，譬如說河川區，它是看河川行水的範圍，如果我是要劃森林區就看這個山頭，但是我的使用分區跟使用地是落簿在謄本上面，發現說不對那我要再調一下，你是按照地形調沒有用，你要按照地籍，可是地籍你要重新去調整邊界，它有一個嚴謹作業叫做「鑑界」，鑑界要申請，申請後大家雙方都同意之後我才可以去換。但是那是地權，地權換了之後才有地用跟著換的問題，所以我們常常會覺得說：「地用要去做處理，你必須要遷就地權很麻煩！你不能夠隨便自己去調動。」

國土功能分區設立重要目的，為使地用與地權的脫鉤

各種國土功能分區事實上跟地政有點不一樣，都市計畫圖跟都市計畫的分區，它並不會落簿，但是你要申請說你家的土地在都市計畫區裡面是哪種分區，你是要去申請、要繳費的。就是說我要申請分區使用證明，都市計畫單位會出一個證明給你，我不管你地籍怎樣，我圖該怎麼劃就怎麼劃，掌控權就在計畫單位的手上，這個可能也是促成《國土計畫法》要立法的原因之一。因為地政單位有它業務的需求，除非我去變更所有的使用分區跟使用地不用落簿，我才有辦法改變這個事實。可是這談何容易，區域計畫裡面有一種使用分區跟使用地不用落簿，海域區、海域用地，所以修了《區域計畫法施行細則》，除了分區那條加一個海域區，用地那條加一個海域用地之外，海域區、海域用地不用落簿順便把它寫下去，管制規則、作業須知跟著改，那其他的分區跟用地，那個權利義務比較相關的，用地這件事情一直是我們在做計畫的時候不容易處理的一個介面。

用地的保留以作為與民眾溝通之制度工具

至於原先條文有出現所謂的功能分區次分區、分類、分級，那只是名詞的一個轉換，當初其實想兩層還是三層？功能分區、次分區，還是下面有一個第三層叫做分級？後面我們是採取兩層就好，因為三層太複雜。也就是說分區、分類、分級，現在是變成分區、分類、用地，最後其實本來定案就是兩層，分區跟分類，

所以現在大概是這樣子。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：「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，民國 106 年才拿掉地目等則，地目等則事實上在我們土地使用管制規則中並沒有出現，是民眾很習慣用地目等則，我們這邊在《國土計畫法》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，用地只是現在的制度銜接，那它真正的容許使用項目它是跟功能分區、分類有關係，用地不是拿來做容許使用項目的內容訂定的一個依據。當初的想法是這樣子，因為不這樣子的話你會被地籍綁住，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，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。

所以用地的部分會讓大家比較好了解說明，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，這個真的很難接受，而且當初林中森還在當我們次長的時候，他在主持國土計畫法的相關會議他都說這是一個寧靜的土地使用改革，我說這是什麼寧靜法，你都要把地籍拿掉了，怎麼個寧靜法？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。

國土保育地區的劃設權責與執行

政策跟執行要把它分開來，國土保育地區為什麼不跟目的事業主管機關公告的那些保護區、保留區的範圍一樣？他們的比例尺不一樣啊！臺灣不是一塊素地，有一些就已經在發展了，而且都市計畫也進去了、國家公園也進去了。其實在《國土計畫法》的設計裡面並沒有要對國家公園區跟都市計畫區太多的一個干擾，所以回到它那邊去做處理。那包括國保一也是一樣，各個保護區劃設的進度不一樣，它也會有誤差，它那個是屬於地權、地用、經營管理與治理，它跟地用彼此之間的關係，有沒有關係？有關係！要不要讓它們強到說用那個當作是一個地用的基準，我們現在的處理方式是：「可以，但不要是一定！」可以用那個範圍來劃設功能分區跟分類，但不是全部都按照那個來做，這樣子回過頭來也是保留我們的

彈性。現在《區域計畫法》也是這種程序，區域計畫公告實施之後，分區、用地的劃設是地方劃，送到我這邊來訂之後去公告。《國土計畫法》第 22 條[124]的設計也是這樣子，縣市國土計畫公告實施之後，只要是縣市政府因應各級國土計畫去劃設分區和用地，報給我們來核定，然後之後去公告。所以政策我們訂好了、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。

務實一點的說法應該是說：「哪一種先劃，劃完再劃其他的。」所以〈全國國土計畫〉第八章有寫，國、海、農、城是我們的基本的劃設程序。就是基本的國土保育地區先劃，國土保育地區跟海洋資源地區先劃，再來劃農業發展地區、再來劃城鄉發展地區。而且城鄉發展地區劃設的時候應該避免用農一跟國一，宣示都有宣示，計畫也都有指導。所以邏輯是因為，第一個就是政策跟執行之間的問題，執行畢竟還是地方執行，所以當然是地方來劃還是比較妥當；第二個原因是因為〈全國國土計畫〉裡面如果把劃設的準則、先後順序、遊戲規則講清楚，誰劃都一樣。

權責管理區的制度取消

從地權開始，地用不要跟地權有關係，土地除了地權、地用之外，還有土地的經營管理與治理，其實這三個東西都跟土地有關係，就好像我們講的所有的東西都跟土地有關係，那經營管理與治理是回歸到目的事業法。剛講的地權是從《國有財產法》跟《土地法》來，地用只有三個法《區域計畫法》、《都市計畫法》、《國家公園法》以及現在的《國土計畫法》，其他都沒有地用，所以地用的規定我們都牢牢地抓在手上。全國只有科學園區，我們特別跟當初跟國科會，現在的科技部講說：「那個部分的地用給你們。」就這樣子，其他的就只有國家公園跟都市計畫還有區域計畫這三個法系可以管地用，目的事業主管機關不能去針對地用指指點點。

因為我《國土計畫法》是地用為主的一個法令，其實當初有人講說你這樣太狹隘了。但內政部沒有錢啊！有錢的話也可以經營管理與治理，而且我們沒有專業，所以整個一個跟土地有關的我剛講的，地用、地權、經營管理與治理就把它分開，各管各的。我這裡以地用為主，那既然以地用為主，老實講就不用去講說權責管理區，那個老實講就是它的經營管理與治理的範圍，不需要我地用這邊幫

[124] 《國土計畫法》第 22 條「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，並實施管制。
前項國土功能分區圖，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，並應報經中央主管機關核定後公告。」

它講，我地用就是給你一個你是哪種國土功能分區分類，我是稍微跟你去對接，但是真正的地用是出現在我的功能分區跟分類。譬如說現在的工業區可能有城二之一、城二之二，但是我用我的城二之一、城二之二去講，我並不是用它的工業區去制定相關的土地使用管制，所以所謂的權責管理區就回歸到你的《產創條例》自己去訂定的一個範圍，那是你的法系，不需要在我這邊去講。我這邊去講的時候是從我的子法規裡面再去想辦法跟你做一個銜接，不需要出現在我的功能分區跟分類裡面，不然這樣整個會亂掉。

Q：國土計畫的地方自治與因地制宜

很多人跟我們反應說山上的土地使用管制跟平地都一樣，我們自己常常在講說農牧用地它的容許使用項目就是那些，可是非都市土地使用管制規則的第五種，甲、乙、丙、丁、農，農業用地的容許使用項目在附表一[125]裡面就是那些，你從山上的森林區到山保區、到一般農、特農、海邊，只要是農牧用地就通通都是這種使用，它當初並沒有一個使用分區要納進去規範這個不同用地的容許使用項目的概念。我們之後的研究有做出來了，其實最簡單的方式就是把附表一改成十張表，只是可能地政司在忙就沒有去接這塊，那其實本來就是說要因地制宜，這個因地制宜包括說因不同的縣市，還有剛剛講的，因不同的分區。

現在當然制度設計上面就是因不同的功能分區跟分類，那我們來設計全國一致性的標準，所以在第 23 條的第二項[126]，中央來訂。那我們剛剛講的說每一個地方的條件不一樣，劃花蓮、臺東一定跟新北市不一樣，直轄市跟縣一定不一樣，那你要訂的時候，如果以直轄市的觀點來訂，訂出來就是給直轄市的。你如果以縣的觀點來看的話，直轄市在用，那個容積率、建蔽率要不要稍微去調整一下？當初就是看都市計畫，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讓各別縣市有機會自己去訂，所以《施行細則》第 9 條[127]也有這樣子的規定，你如果要訂可以訂，只是訂的話你要自己去訂管制規則。

---

125 《非都市土地使用管制規定》附表一。

126 《國土計畫法》第 23 條第 2 項「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。」

127 《國土計畫法施行細則》第 9 條「本法第二十條第一項第一款第三目、第二款第三目、第三款第三目、第四款第三目規定各國土功能分區之其他必要分類，應符合該條所定國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，於全國國土計畫或直轄市、縣（市）國土計畫中定之。」

這一版大概還沒有說自己訂的，只有苗栗說我要把水源、水質、飲用水質保護區，本來應該劃國保一改成農四，因為因應當地有部落生存的需要，但是它會為了那個農四去訂管制規則，它有特別的需要，所以引用第 23 條的第 4 項[128]去因地制宜，訂那個就好，他不用全部都訂。所以其實你有針對你不同的需求，要去訂定特殊的土管，甚至於新增加功能分區跟分類，這個在現在的設計裡面有一點點參考都市計畫的概念來做，因為都市計畫也是分成市鎮計畫、鄉街計畫跟特定區計畫，每種計畫的屬性都不一樣，你要全國一個模子去放，老實講那是很難去做。統一的規範有一個好處就是縣市政府不用再訂，中央訂好了我就可以來執行，所以當然就是讓他們去取捨，但是如果說自己有需要要去訂的話，沒問題。所以我們《國土計畫法》的一個設計在第 23 條的第 2 項[129]，維持現在中央統一訂的一個優點，但是也把地方因地制宜來訂的好處，把它在第 23 條第 4 項那裡面有一個授權，讓他自己去選擇，我不要說讓它只有一條路可以走，有時候針對一個執行會很累。

Q：原住民族在國土計畫的議題

莫拉克後與原住民族接觸的想法轉變

爭議的第一個就是《國土復育條例（草案）》。那時候沒有原民會，沒有《原住民族基本法》[130]。《原住民族基本法》大概跟《國土復育條例（草案）》差不多時間出來，民國 94 年左右，原民會大概也是那時候成立。國內有一群群體，包括政府都很重視原住民的相關的問題，所以有一個基本法，有一個專責單位來幫他們處理那些問題。當初《國土復育條例（草案）》真正面對問題的是經建會，並不是我，我們只是在看說為什麼他們這麼反對，為什麼他們反應這麼激烈。

等到莫拉克風災後換我們上場。我們要去做兩件事情，一個是山上的房子壞掉不能住人，山下蓋永久屋讓災民來住，誰是災民？山上要劃一個範圍出來叫做「安全堪虞特定區域」，在這裡面有房子的人就可以獲配永久屋，就這麼簡單，要請你從山上搬下來，你覺得那是一件簡單的事情嗎？一點都不簡單。那時候我

---

128 《國土計畫法》第 23 條第 4 項「直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。」

129 《國土計畫法》第 23 條第 2 項「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。」

130 《原住民族基本法》最早於民國 94 年 2 月公布。

們政府推動這個政策，他說我們讓他們從山上搬下來你是在滅村、滅族、滅文化，你想看看聽到那個，我現在雞皮疙瘩都起來。我說：「有那麼嚴重嗎？」可是回過頭來你想看看，就像當初叫我從綜合組過來這邊的時候，為什麼我要過來？為什麼是我？我沒得選。假如說他們當初也是說沒得選，叫你從山上下來我就下來，我給你永久屋，我幫你處理居住的問題，但是生活不是那麼簡單，你還有就學、就業、就養，在山上他們可以不用出去工作不會餓死，山上有山泉水可以喝，我今天技術好，我想加菜我就去打獵，山上有那麼多野菜，河裡面有魚，他不會餓死。你叫他來住永久屋，講難聽一點他如果沒有謀生能力的話，大概要去路邊拿一個碗，政府並沒有配套去做這些事情，所以一開始本來是山上的房子都不能住要拆掉，後來我們就一路調整，把自己設身處地想說：「我今天如果是住在那邊的人，我會如何去因應這個問題。」政策就調整說山上你還是可以回去。當初這個制度就是由上而下，永久屋給你，不用出錢，所有錢都政府出，只要有資格就可以來住。但是你沒有想到他們的感受，你要幫我修路，你要幫我做這些駁坎，我這邊變安全就好，我就可以繼續在這邊住，我生活條件差一點沒關係，我不需要 7-11。那時候網絡也沒那麼普及，那時候沒有講到基地台的問題，現在要基地台不然會收不到訊號。

這個由上而下的方式做規劃不是最好的，設身處地想，這不是一個很好的方法，而且老實講原住民他們會去住在山上也不是他們願意去的。雖然你會講說那邊好山好水好無聊，他們是被趕上去的，從荷蘭人、從鄭成功、從清朝、從日據時代、國民政府來，好幾波就把他們從原先在平地生活的地方一直趕到上面去。當然如果你要從歷史的觀點來看，勝者為王，敗者為寇，你就打輸人了，不然你就打贏我，就不會有這問題了。但是不管怎樣他就是被趕上去了，那你今天又要把他們從山上趕下來，又套用一個都市人的觀點，從臺北看天下去做一個計畫給他說：「你下來住！很好！」怪不得人家會反對，說我們在滅村、滅族、滅文化。所以至少我在做這個業務的時候做了一些調整。

原住民族的參與及土地管制之因應

那時候我在綜合組，有一次機會我在三樓的小會議室跟陳育貞老師[131]聊天，我就問他說：「陳老師你有什麼最終的理想？」他說：「我想達到原住民族自治。」我說：「好！可以！去找原民會！」我現在手上的工具就是《區域計畫法》，《區域計畫法》就是地用的問題，你那個在《原住民族基本法》裡面有講，你就叫他

[131] 臺灣大學建築與城鄉研究所兼任副教授、城鄉潮間帶有限公司創辦人、台大建築與城鄉研究所發展基金會宜蘭分會負責人。

們改快去訂作用法，用那個系統去處理。《區域計畫法》沒有辦法幫你處理自治的問題，特定區域計畫幫你解決地用，你去幫我問看看他們有什麼問題需要透過地用來解決，我有工具來解決，不是我幫他劃一個永久屋讓他進來住。那鎮西堡那個地方，還有對面的司馬庫斯是最近推生態旅遊一個很有名的景點，我常常跟他們開玩笑說去司馬庫斯，就是從高速公路國道接省道接縣道接鄉道，走到沒路就到了，就是把各級的道路走一次就到了，真的很遠，而且司馬庫斯的路又很難走，路難不難走是另外一件事，但是他們生活在那邊是一個事實。那他要推生態旅遊的話有什麼需求，他說：「做民宿。」我說：「好啊！那就做民宿。」民宿沒有辦法申請執照，為什麼？房子不是合法的建築物，那房子就去申請建照啊？沒辦法申請，因為土地是林業用地，我說：「那就沒解了！」那是石門水庫水庫集水區範圍內，是一級環境敏感地區，綜合組訂的不能變更，民國 99 年那時候就訂下來了，叫限制發展地區，不能變更。之前其實更早就有，只是說真正寫在法定計畫裡面就這樣寫出來。我說：「你要做民宿，那就一層一層來處理。」我有一個特定區域計畫幫你解開這個限制，讓你在一定的範圍內的建築物所在的土地，如果安全的話可以變更成建地，變更成建地之後就可以循建築法的程序申請建照，有了建照、使用執照之後，就可以去申請民宿，以後我去那邊玩就不用在那邊挑說你這間是違法還是合法。所以回過頭來，你看他們的需求，我用我的工具來幫你解決，這種方式有點叫做「參與式規劃」，從他們的觀點，他去找需求，我這邊用我的工具來找一個最好的方式幫他做解決，而且他來參與，然後我們有一個他們能信任的團隊跟他們對話，幫我做一個中介的橋樑，而且請他們參與我們的會議，計畫書完成之後讓他們先看，同意了我才來公告實施，這樣子友不友善？很友善對不對。

所以我們想說用這種方式來處理，把以前由上而下的方式改成由下而上方式來處理，當然也感謝各個部會跟我們一起來做這個事情，這跟以前的做法不一樣，但他因為小，這件事情可以做，也連帶地促成我們在縣市國土計畫來處理原住民族議題的時候有一個計畫走在前面。因為我們現在原住民族部落可以劃成城三跟農四，不是只有針對某一個小小建築物所在地。後來跟原民會協調，部落的範圍內都可以來做，沒有這個計畫的話，沒有人敢做那種事情。它是一個開端，有一個走在前面的。當然綜合組那邊還在努力走完最後一步路，讓他們使用地可以合法化，合法化後的下一步建管組也協助新竹縣政府按照《建築法》第 99 條去訂定邊緣地區的建築管理辦法，讓他那邊的一個建築物可以去申請建照，所以後面是一步步都準備好。我們在前面最開始的使用地的部分幫他做一個解決，讓後面國土計畫原住民族土地的處理更順一點。

可是全臺灣有這麼多原住民部落，這麼多原住民的土地，好像不太可能每個都做。所以後來我們就想說不要每個都做，透過這次縣市國土計畫幫部落解決大部分他們建築物所在土地要合法的問題。剩下如果說在這波裡面用部落 4 點[132]所講的範圍的農四跟城三還沒辦法處理的，我再想辦法啟動第二波的原住民族特定區域計畫，不是說為了計畫而計畫。所以其實這個計畫用參與式規劃的方式來進行，進行完的一個成果，也不要說每個案子都這樣做很累，有一個這樣子政策的方向，在寫縣市國土計畫內容的時候就比較順，後面就是趕快去做的問題。

Q：國土計畫的民眾參與

計畫的民眾參與

民國 102 年，我就去按照《區域計畫法》的規定，開行政協商會議，開區委會，找專案小組分議題來討論，大家都同意了，然後就報行政院，行政院說沒問題。當初環團就說：「這都沒有做公聽會，也沒有做聽證會。」我說：「法沒有規定我要做。」我要依法行政，你只要法有規定我就做，法沒規定我就不做，院說：「好，我核定，你去開公聽會。」他核定，但附帶條件是公聽會開完如果沒有太大的問題的話才能公告實施。那開公聽會不可能全國都開，因為依照《區域計畫法》第 10 條[133]規定，核定之後 40 天要公告實施，所以如果一個縣市去開一場公聽會的話，40 天也開不完，所以我們就說我們開 4 場，北、中、南、東各開一場。北部還好，就在營建署開，這是我們的地盤，所以要來那個的話也會尊重地主，去中部開，臺中市借不到場地，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、座談會去收集大家的意見。而且在那次會議之後我就建議說我們的區委會、都委會以後開會就是開放民眾來旁聽，你要來就來聽看看我到底怎麼審的，我為什麼會寫出這樣子的內容。」因為有部分的 NGO 他是完全偏保育的，任何

---

[132] 107 年公告施行之〈全國國土計畫〉之國土空間發展策略中規範「原住民族土地之發展策略」，內容共有 4 點。

[133] 《區域計畫法》第 10 條「區域計畫核定後，擬定計畫之機關應於接到核定公文之日起四十天內公告實施，並將計畫圖說發交各有關地方政府及鄉、鎮(市)公所分別公開展示；其展示期間，不得少於三十日。並經常保持清晰完整，以供人民閱覽。」

沾到一點點開發他就覺得那是邪惡的。我說區域計畫是一個平台，它必須要去針對環境保護跟經濟發展採一個折衷的方法。今天不是我說要去做這個，是開發單位來要求之後我打折之後的一個產品，我兼顧看可不可以把環境保護的規定納在這裡面，因為你今天寫一個環保的東西到行政院去，然後退回重審。我的職責是要讓計畫過關，你寫一個東西明明知道不會過的，做那個計畫何必呢？！所以包括說個別的開發許可，內部也檢討之後，有一點參考環保署，當然我們沒有直播，可是你如果要參加我們的會議你都可以來報名來旁聽，我們也把所有開會的資訊，從開會通知、簡報到會議記錄，通通上網。可以公開的我們都儘量公開，讓民眾有很多參與的機會。

使用許可的民眾參與

《區域計畫法》開發許可制一個很重要的就是你不可以拿別人的土地幫忙做規劃，這跟都市計畫不一樣，都市計畫是公權力，因為是政府在做，所以公權力說要做，後面的開發方式就必須要有區段徵收、市地重劃，甚至於如果說需要徵收需要去土徵委員會開會，當然民眾就有機會去表達這樣意見。那國土計畫除了政府訂的計畫可以接受民眾檢驗之後，民間開發的計畫也可以。所以我們就把民眾參與的機制通通寫進來，現在就是差兩個，一個直播、一個聽證。那個太麻煩了！也許有朝一日可以，其實我們在綜合組的時也曾有在討論，所以曾經有幾次直播，也是講說為了保護委員，你們講話之後不會出去被蓋布袋，你們在討論的時候我們不直播。其實環保署也是這樣子，當初一開始沒有是因為技術沒那麼進步，那現在看起來，像這麼專業的，其實要做直播也沒問題，他們甚至於手機拿起來就開始對外直播了，只要他那個是吃到飽、有電的就可以這樣子做。所以直播不是問題，看政策要不要支持。那我們的部分老實講，從現在看十年前，我們在做這個民眾參與的部分，我們內政部是有蠻大成長的幅度可以看得出來。

檢舉制度

老實講，我們出去外面看的時候，大概可以分辨出來哪裡是違建、哪裡是合法、哪裡是不合法，特別現在資訊那麼發達，什麼使用分區可以做什麼事情，大概一眼就知道了。那些未登記工廠在農地上面，大概都可以知道說該檢舉，怎麼樣可以檢舉，也有檢舉獎金，所以有很多檢舉達人。如果說訂了這樣子的條文，地方政府，我們的夥伴會累死。他們光每天處理那些公文就處理不完，所以我怕你們以後當公務員不小心去地方政府做這個工作的話，會回來罵我們，每天都在處理檢舉的事情，因為現在要檢舉太簡單了、太容易了。這個時候跟那個時候比，

現在要檢舉更簡單，手機拿起來一拍，GPS 就定位了，太簡單了，就是政策上面要不要支持。我們現在衛星監測，有公信力的衛星在監測。如果說民眾要檢舉造假也很簡單，現在圖形剪接的那個太容易了，所以我還要去辨別檢舉的真偽，還要去看檢舉的事實，還要去看它一個時間等等的。老實講，當初我們是有點說算了，不要造成困擾，因為檢舉達人那個制度是農委會那邊的制度先產生的，他們慘痛的經驗我們不要，既然這不是一個很好的制度，我們就不要重蹈前人的覆轍，所以那時候就沒訂。只不過現在條文還是有，那是立法院加回去的。

Q：對於國土計畫法的展望

利用區域計畫子法規修正預先使民眾熟悉國土計畫上路後之情形

綜合計畫組的業務真的很多，從《國土計畫法》、《海岸管理法》、《區域計畫法》三個法，沒有一個單位是這樣子在運作的，所以我站在老同事的立場，當然希望說現在應該是集中火力把法定的工作項目先完成當作是第一優先。修母法本身暫時可以先不用那麼急，因為一個法律你沒有驗證過它是不是恰當的話，不要輕率的去啟動修法。但是回過頭來，因為現在也在訂很多子法規，我倒是建議說，因為我們都是要去承接《區域計畫法》非都市土地的系統，它的相關制度的設計，如果可以的話，要瞭解它一個可行性跟它執行的時候會遇到什麼我們現在想不到的問題，那就應該在現行區域計畫法的子法規就先去運作看看，不要等到民國 114 年 4 月 30 日《國土計畫法》正式宣告上路之後才開始來測試目前訂定的子法規的可行性，我覺得那樣不優。所以母法我先不要修，但是子法規在訂的同時應該要回去看現在《區域計畫法》的子法規可不可以有機會先去試看看它的可行性，當然這個部分會增加一點工作量，這個工作量是必須透過《區域計畫法》的子法修訂，如果說不是子法的一個修訂的話，其實政策上面看要不要拿一個非都市土地的案例來測試看看《國土計畫法》的子法規的制度，我就去執行了會遇到什麼問題，我覺得這是可以先做的，其實分署可以幫忙做這塊。

土地使用管制的預先操作

國土功能分區使用許可在城鄉發展地區跟農業發展地區是縣市審，但現在呢？三十公頃以下才是縣市審，那綜合組我剛講很忙，二科也很忙，它被太陽光電綁死了，所以有沒有機會針對屬於城鄉發展地區類型的開發計畫，就擴大這個授權的一個範疇讓地方政府去審，反正以後全部都它審，你就往那邊去試看看，這個是就業務量的一個部分。至於說就有關政策執行面的方式，其實很多我就不一一列舉，因為其實你可以去做的，讓民眾提早去習慣，如果有機會的話應該是管制

規則，就是《國土計畫法》第 23 條訂定的管制規則那些內容。其實我當初的想法為什麼要把一張表格改成十張表，就是要冷水煮青蛙，讓他們自然習慣，之後他們就不會不習慣了。所以〈修正全國區域計畫〉還是有寫，說要把它改成十張表，只是一直不去做，以後《國土計畫法》是國土功能分區，不同的功能分區跟分類會有不同的表，那你為什麼不現在讓人家去習慣？要不要做的問題，也許你不用做十張表。我把森林區抓出來，就說我以後會分開來做，讓他瞭解，不是森林區的農牧用地跟一般農業區的農牧用地都同一種管制的標準，那怎麼不做呢？那會不會有問題？一定會有問題，但是沒有做不會曉得問題在哪裡，所以我覺得這個真的可以做。

而且我有一個誠心的建議，不要開太多戰場。這個戰場是不是包括這業務我不曉得，委辦案真的太多了，每次開不完的工作會議。工作會議老實講大家都很辛苦，要去想說這個委辦案我沒有開，這個月還有工作會議趕快準備一下，然後先討論一次工作會議的議題妥不妥當，可能改了兩輪之後再跟組裡面的長官討論。討論完以後如果一次會議有解決一些問題的話還好，不要一次會議之後又衍生新的問題。而且綜合組的委辦案都習慣給人家展期，但有些顧問公司就不願意展期，他們是成本考量，那當然我相信您有使命感願意陪我們一起成長，但是太多案子的話沒有辦法很深入的去針對所有的細節做仔細地探討。所以我的建議就是說集中火力把法定應辦的事項當作優先處理的，現階段應該把第二階段的縣市國土計畫的戰場收拾掉，趕快進去第三階，。第三階段最關鍵的就是第 23 條管制規則，到底容許使用項目要如何去訂定，你一定要提早讓人家知道，不要等到民國 114 年才要讓人家知道。那個到時候不是剛才我講的寧靜的土地使用改革，到時候我怕第三階段能不能夠真正的結束，讓《區域計畫法》下台一鞠躬，老實講從現在的一個趨勢看起來會有風險存在。

鄉村地區整體規劃在法規制度的設計

其實鄉村地區整體規劃有點像是母法裡面有寫的特定區域計畫跟都會區計畫，特定區域計畫跟都會區計畫是小的全國國土計畫，鄉村地區整體規劃就是小的縣市國土計畫，所以有機會的話，母法可以去寫一下相當於縣市國土計畫的附冊，只要交代這樣就好，它就是一個小的縣市國土計畫。因為其實後來在全國國土計畫還有手冊、施行細則這個部分已經有對它的定位有所鋪陳，只是說我不要為了計畫而計畫的話，那這件事情要想清楚。因為這次的縣市國土計畫裡面對於可以優先擬定鄉村地區整體規劃的鄉鎮很多，我們準備了每個縣市三百萬讓他們做，那是因為我剛好有基金，可是怕做出來跟預期差很多的話，那個預算的一個

執行，因為它不是做完那個計畫就好，那個計畫變成一個法定的小的縣市國土計畫。那一個鄉鎮的某一些聚落可以產生實質的發展，產生它的環境、提升居住，或者是產業等，老實講現在沒有講那麼清楚。

所以我覺得說，要修法就是變成說法律給它一個定位，是一個小的縣市國土計畫，然後真正的一個執行，因為現在有三個委辦案在做，老實講，現在我們分署在執行古坑鄉的計畫，我就跟成大講說你做的所有議題的討論我都不會反對，但是一個計畫要能夠真正的執行要跟法律有關係。所謂跟法律有關係就是說學校的理論要跟政策能夠結合起來，不要一個很好的理論，但是我《國土計畫法》沒地方可以接，那接哪裡？第 22 條、第 23 條、第 24 條，接第 22 條意思就是說這個小的縣市國土計畫就是鄉村整體規劃，再經過這個研究之後，它需要去變更原先的功能分區跟分類，那是跟第 22 條有關係。那需要去訂定一個特殊的土管規定，跟第 23 條第四項有關係，或者是說第 23 條第二項全國管制規則有關係。那未來的使用許可，在這個範圍之內，它要注意哪些事情，我跟成大老師講說你如果提出的議題跟這三個沒關係的話，你就放在你總結報告，我法定計畫不讓你放那些內容。因為如果是通案性的，那就回到雲林縣國土計畫去處理就好，就回到我全國國土計畫的土地使用管制規則去處裡就好，我這邊寫的就是要幫古坑鄉寫一個因地制宜的鄉村地區整體規劃，是一個小的雲林縣國土計畫，是要給古坑來用的，我就給他一個很明確的方向，那你在想任何問題的時候你就往那個方向去寫。譬如說你知道它有一個賞白鷺鷥的平臺，那你有什麼問題？你選的這幾個點未來功能分區是什麼？國保二、農三可不可以做？可以做那你幹嘛還要寫，你就去做啊，他的關鍵是沒有錢，沒有錢不是寫在計畫裡面就會有錢了，所以我說那個先拿掉。

我建議綜合計畫組的，你們回去看看，你就問他說你寫這個跟第 22 條、第 23 條、第 24 條哪一個有關係，隨便任何一個有關係都可以寫，但是如果找不到關係的那就謝謝，你自己再去研究。那就是理論跟實際接不到的，所以我目前在處理鄉村地區整體規劃是這樣的方式來處理的，一方面讓規劃單位可以明確的瞭解說到底我們想要什麼樣的內容，不要讓他們自己在那邊摸索，再來也可以去拒絕那些無理的要求，說幫我們看一下我們的道路、排水溝，那都跟我沒關係。

附錄三　國土計畫法制度精進座談會

第一節　第一場：部門計畫與土地使用計畫之協調整合會議資料

《國土計畫法》鑑往知來制度精進座談會
-第 1 場座談會議議程
部門計畫與土地使用計畫之協調整合

行政院 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，並陸續於民國 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。

鑑於自民國 82 年《國土綜合開發計畫法（草案）》至民國 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」。

壹、背景說明

本次會議為第 1 場座談會，以「部門計畫與土地使用計畫之協調整合」為核心議題，旨在探討當前國土計畫架構下，促成部門計畫與土地使用計畫妥適接合之制度精進重點。

臺灣國土計畫法之推動，始於民國 80 年代初期，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。經建會於民國 84 年研擬《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，恐有行政職行上之困難。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》，法案內容則轉向國土空間及土地使用規劃之研議。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 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，例如愛台十二項建設、前瞻基礎建設計畫等，當與國土計畫產生競合時，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，面對全球經貿環境瞬息萬變，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有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，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。本次座談會擬聚焦討論下列 4 項議題：

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

貳、座談會議程

一、時間：110 年 3 月 23 日（二），上午 9 時 00 分。

二、地點：國立臺北大學（臺北校區）教學大樓 101 室

（臺北市中山區民生東路三段 67 號）

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 張副教授容瑛
10:00-11:40	與談主持人	營建署 林組長秉勳
	與談人分享與回應 ■ 林教授建元 ■ 林監察委員盛豐 ■ 邱榮譽講座教授文彥 ■ 郭前副局長年雄 ■ 賀陳董事長旦 （依姓氏筆畫排序）	
11:40-12:00	與會團體及民眾發言與綜合討論	

參、報告事項

一、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」，指示前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，因此也影響了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。

而內政部主責後，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，然都未完成立法，最終於民國 103 年第 6 度送進立法院審議，於 104 年三讀通過完成立法。國土計畫與部門計畫間之協調與競合長久以來是為重要議題，回顧過去 6 度函送立法院之草案，國土計畫與部門計畫之配合亦均有不同，過去規定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。徵詢對象也分為委員會或主管機關之差異（表 1）。

表 1　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 109 年行政院所提修正《國土計畫法》條文修正草案，欲於第 15 條新增「行政院核定之重大建設」適時變更國土計畫，綜觀過去 6 次函送立法院版本草案之適時變更項目，除過去一些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，政府興辦重大建設也調整為限定於公共設施或公用事業計畫（表 2）。

表 2　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

資料來源：本計畫彙整

二、現行部門計畫與國土計畫競合協調流程

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，本計畫針對該競合協調流程中，盤點整理出 4 項議題作為本次座談會討論項目（詳參圖 1），以下分別說明。

首先，性質重要且一定規模以上之部門計畫於先期規劃時會依據《國土計畫法》第 17 條規定徵詢國土主管機關之意見，而國土主管機關負責檢視其是否符合國土計畫的部門空間發展策略，其符合部門空間發展策略時，則能繼續執行。部門空間發展策略係為國土計畫擬訂期間與部門計畫協調整合之最初階段，亦為後續國土計畫施行時，所有部門計畫應參照的相關內容，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本次座談會討論議題一（詳參討論議題一）。

當部門計畫先期規劃時則發現其與國土計畫之部門空間發展策略有競合時，則應交由中央主管機關負責協調，而其協調重點，主要在於該重大計畫是否屬國防、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及其他相關內容，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重要關鍵，其核心問題為如何處理跨部門之協調及整合問題，亦可能影響國土計畫後續適時變更之問題。因此，如何精進與調整行政院決處跨部門協調方式成為本次座談會討論議題二（詳參討論議題二）。

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（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。

考量部分國家重大建設計畫經行政院妥適協調並慎重決定後，以該重大建設計畫為優先而需修正國土計畫，依目前《國土計畫法》相關規定，需待通盤檢討時才能變更修正國土計畫。而部分國家重大建設係為因應世界多變之經貿環境，具有時效性，無法待 5 或 10 年之通盤檢討期限。另一方面，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、且未受民眾完整檢視，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，成為本次座談會討論議題三（詳參討論議題三）。

另外，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，且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，是否能透過都會區域計畫之擬訂達成重大建設適時變更國土計畫，並提升國家競爭力，成為本次座談會討論議題四（詳參討論議題四）。

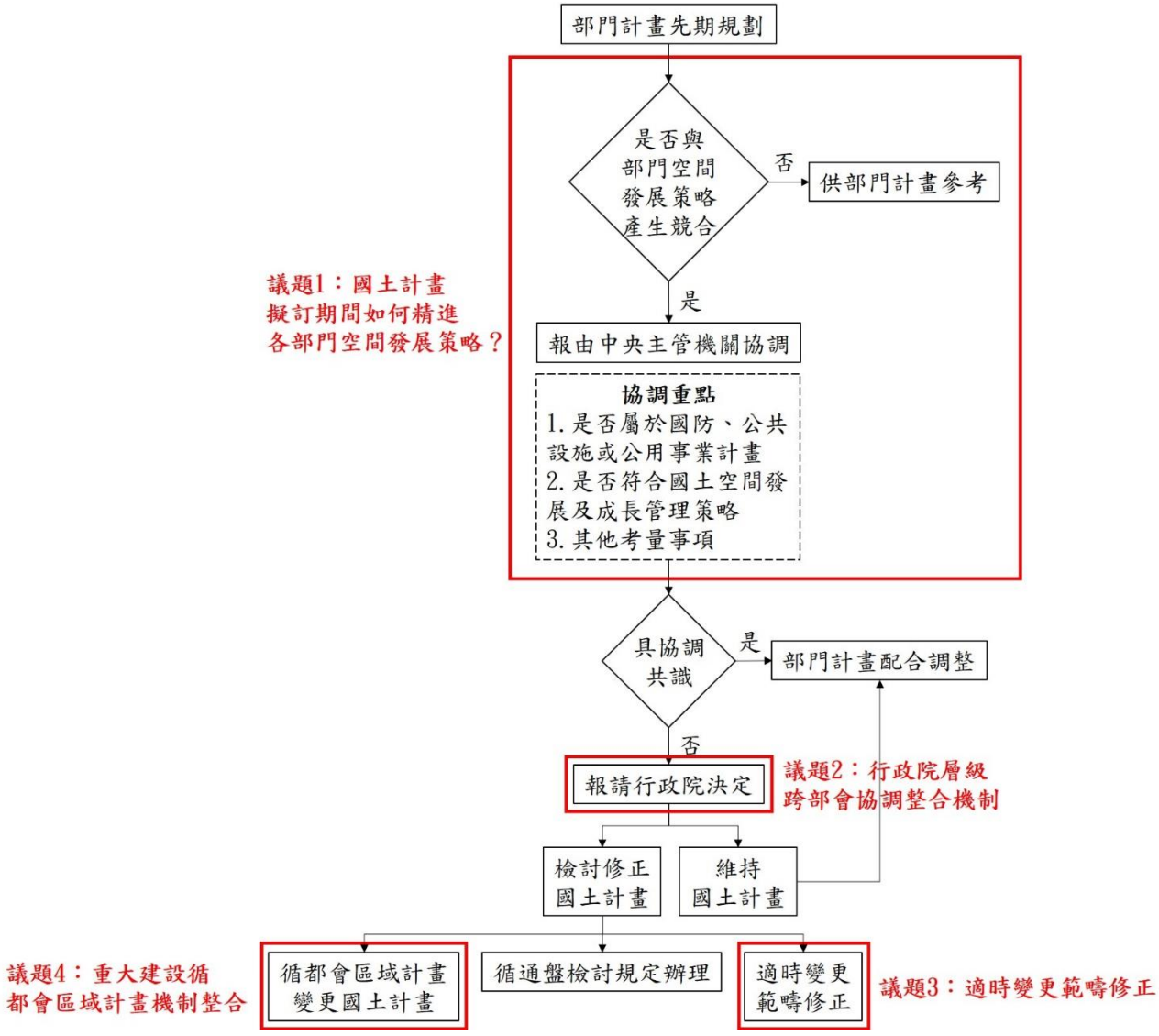


圖 1　中央層級部門計畫與國土計畫競合協調流程圖
資料來源：本計畫繪製

三、國外處理部門計畫與國土計畫競合關係之借鏡

部門計畫與國土計畫之競合長久以來是為規劃的重要議題。以英國為例，英國新工黨（New Labour）於 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[134]。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，係因其新自由主義盛行所致。然而也有學者認為，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）看來，其內容中亦包含國土規劃的思維於其中，因此，並未完全揚棄空間規劃思考（Marshall, 2020）。

而以日本為例，國土規劃係為國土交通省職責，國土交通大臣會召開相關行政機關長協調會後，將意見交由國土審議會做成計畫案。而國土審議會係為國土交通省轄下一重要單位，其職責為研究與審議國家土地保育、發展、使用的基本與綜合性政策[135]，其下設計畫推進部會、半島振興對策部會、土地政策分科會、水資源開發分科會、北海道開發分科會、豪雪地帶對策分科會、山村振興對策分科會、特殊土壤地帶對策分科會、離島振興對策分科會等眾多部會[136]，統合擬定完成計畫後，交由委員審議完成後交由閣議決議[137]。而其審議的委員以參、眾議院議員、專家學者所組成[138]，因此具有相關民眾參與之內容。

另外，荷蘭空間規劃過去由住宅、空間規劃與環境部（Housing, Spatial Planning and Environment Ministry）主責，並於 2005 年研擬國家空間策略（National Spatial Strategy），後來部會改組，由原本的住宅、空間規劃與環境部結合運輸與水資源部（Transport and Water Ministry）成為現在的公共建設與水資源管理部（Ministry of Infrastructure and Water Management）將交通、水管理等重要空間規

134 參考英國國家基盤建設委員會網站，網址：https://nic.org.uk/，擷取時間：110 年 2 月 17 日。
135 參考日本《國土交通省設置法》第 7 條規定。
136 參考日本國土交通省國土審議會部會一覽，網址：https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/s101_kokudo01.html，擷取時間：110 年 2 月 17 日。
137 參考日本《國土形成計畫法》第 6 條規定。
138 參考日本《國土交通省設置法》第 8 條規定。

劃系統交由一部會主責，並由該部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）後，並由省、市等不同層級的空間規劃共同達成全國性的願景[139]。

因此，綜觀各國不同規劃程序與機制能得知，即便各國對於國土計畫與部門計畫的協調競合方式均不相同，但其深入研究、協調整合之相關機制，多有我國可作借鏡之處。

肆、討論議題

議題一：國土計畫擬訂期間如何精進各部門空間發展策略

一、說明

各部門空間發展策略係國土計畫擬定之先期階段整合於空間計畫的第一步，以圖 1 而言，若各部門所欲發展之重大建設或重大部門計畫，均能於國土計畫研擬期間即納入部門空間發展策略中做考量，且依該部門空間發展策略而行，則能促使國土有效達成綜效並有序發展。

以目前核定的〈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[140]。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 108 年配合修正《國土計畫法施行細則》相關條文。

從上述 6 項 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，係為為各部門之空間規劃上應包含內容，其包含許多成長管理、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上之研究者，多無法短期內提出其於空間規劃上之政策論述。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。

---

[139] 參考荷蘭基盤建設及水資源管理部網站相關內容，網址：https://www.government.nl/topics/spatial-planning-and-infrastructure/spatial-planning-in-the-netherlands

[140] 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。

簡單比較部門計畫擬定前後的差異後（參圖 2），可發現民國 105 年細則版本較具有空間規劃上的確定性，但也可能需要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，農業單位給予各直轄市、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，才能使一政策能順利推動，該研究均需一定時間進行研究與討論。而 108 年細則版本則較具有空間規劃上的彈性，但也可能形成各部門多頭馬車狀況出現，較難達成綜效。

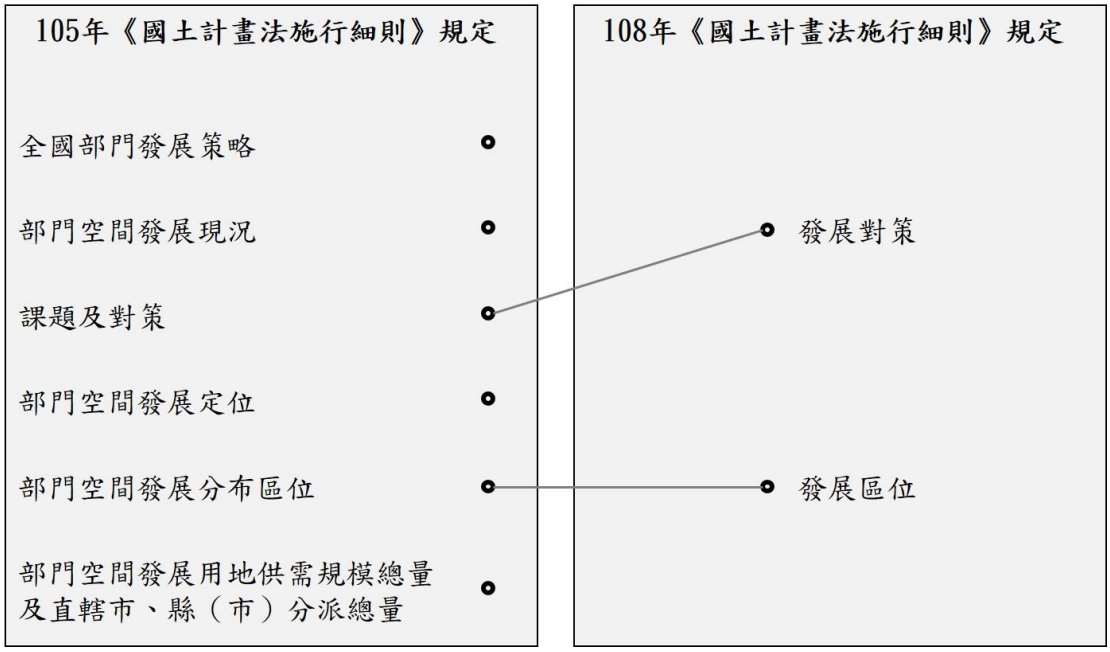


圖 2　部門空間發展策略載明事項變動
資料來源：本計畫繪製

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會較有彈性，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一些成長管理之理念。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狀況、國土主管機關統合狀況及最終決策國家發展方向做決定。

二、討論事項

首先，《國土計畫法》已建立國土計畫體系，並確認國土計畫優位性質，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。

第二，各部會之空間發展佈局或區位需求之相關研究，目前如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所擬運輸政策白皮書等，因此各該部門之區位或空間研究已逐漸展開。考量部分部門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開始建構該部門之空間基礎資料，以及進行該部門之空間規劃研究，以供國土主管機關進行整合。

第三，因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，當該部門計畫之基礎資料較為深厚，以及該部門之空間計畫較為扎實，則在部門間有競合時，則可成為不同部門之空間計畫之論辯，對於各部門努力精進其該部門空間規劃有所動力，因此其決策過程亦影響各部門是否願意努力提出該部門之空間規劃構想。建議無論是中央主管機關在協調整合部門計畫之競合關係，或行政院在協調整合部門計畫之競合關係，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，各部門間之空間規劃整合以及協助部門間之計畫競合之協調，需要高度知識量作為其評估之基礎，且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之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，以提供空間計畫之正當性一併供行政院作決處。

綜上所述，本議題討論事項之具體建議：

1. 透過文官培訓與部會交流，強化各部會對於國土計畫優位性之認識。

2. 積極投注行政資源，鼓勵及推動各部門建構基礎資料、發展佈局及國土相關研究。

3. 各部門之基礎資料及其空間佈局計畫或國土相關研究，作為行政院及中央國土主管機關協調競合之重要參據。

4. 《國土計畫法》第 43 條規定，得指定國家級國土規劃研究專責法人或專責機構。由該專責法人或機構作為中央主管機關整合協調部門計畫競合之幕僚機構;以及在未具協調共識時，報請行政院決定部門計畫與國土計畫競合討論時，國土主管機關之幕僚機構。

以上建議精進部門空間發展策略方式是否妥適，提請討論。

議題二：行政院層級跨部會協調整合機制

一、說明

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。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)國土計畫審議需辦理使用許可、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，如愛台十二項建設、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的計畫，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？上述議題都成為部門整合所要面臨的問題。

過去，臺灣曾設立常設型行政院層級協調機制。在民國 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」3 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、持續性的效果存在。

二、討論事項

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都為需長期性討論以及制度化的任務。在民國 109 年《國土計畫法》修法時，民眾對於第 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。

本計畫提出二項方案作為協調整合機制供討論，並同時以民眾參與平台，配合辯護式規劃方式，作為重要影響依據。第一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：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，綜合開發計畫的思維轉變為空間發展策略的思維，以及地方自治，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出發形成計畫時，往往需要有一溝通協調之平台，來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的政策方向，國發會則屬國家發展的業務單位，因此針對本議題提出第一種方案為由國發會擔任各部會競合及決定之協調機制之推手。

（二）方案二：行政院國土計畫審議會擔任協調機制

目前行政院國土計畫審議會之作業構想與操作模式來說，其為任務型編組，且民眾參與較少之情況來看，是否能有效決定〈全國國土計畫〉之核定或部門計畫與國土計畫的競合決定？

以我國高度依賴國際經貿而時常對於規劃上需要彈性的討論而言，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。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。

因此針對本議題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，其好處為目前《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，因此建議可將行政院國土計畫審議會

設置要點、審議規則、民眾參與方式、部會協調機制等做完整規定。

（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，並且由該辯論結論來影響最終決策。其屬於一獨立行政管理機構，因此不受其他行政機構影響，並且公眾辯論之機制係為確保同一論述之公民可以互相補充專業知識及完整對於議題進行探討，而政策推動時亦能降低民眾反對的聲浪[141]（Marshall，2014、2016）。

國發會目前設有「公共政策網路參與平台」[142]，該平台中設有「眾開講」之機制，針對各政策提出讓民眾有所討論，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「眾開講」之機制，廣蒐各界意見，並找出競合之重要爭點及各方代表性人物或團體（包含政府單位）[143]，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，本計畫擬提供上述二種方案，並搭均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，以上提請討論。

議題三：國土計畫適時檢討變更範疇修正

一、說明

從《國土計畫法》第 17 條的條文而言，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。然而當行政院決定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，而需待通盤檢討。其部

141 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

142 參考國發會公共政策網路參與平台，網址：https://join.gov.tw/

143 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的模擬者（Davidoff，1965）。

門重大計畫常具有時效性，由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才做變更引起討論。

民國 107 年 4 月 27 日行政院核定〈全國國土計畫〉時，行政院主張「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。」，因此民國 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」。

當時《國土計畫法》第 15 條的修正草案，引起各界爭議[144]，立法委員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。

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就應先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，易使該計畫與周遭缺少連結性與整體性之考量，其時機上應有不妥之處。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，以及各級審議會機制不夠公開透明狀況下，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無法順利推動。因此，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

[144] 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。

關代表有足夠的檢視之下，且能公開透明的狀況下決定，則能將適時變更國土計畫的時機調整為部門計畫先期計畫期間，使國土計畫能早期做整體性考量。

另外，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，政府部門很怕沒有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內容。

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，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為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、討論事項

以 109 年行政院所提出之《國土計畫法》部分條文修正草案第 15 條規定「行政院核定之重大建設」得適時變更國土計畫的規定，其程序上看似為獨立的重大建設影響整體國土規劃，或不與其周遭國土規劃做連結，且並未有足夠讓外界檢視的機制存在而引起反對。然而以前一議題所討論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，則不會有重大建設蛙躍式或獨立性變更的問題。

若以前一議題之第二、三項方案為例，將行政院國土計畫審議會的組織設置要點、審議規則、民眾參與方式、部會協調機制等作完整規定，讓民眾有足夠的檢視。抑或另立具影響決策力之國土規劃平台及民眾討論機制，以公民辯論形式討論部門協調內容，則《國

土計畫法》第 15 條適時變更情事則可增加「行政院國土計畫審議會建議」或「具影響決策力之國土規劃平台建議」，一方面解決目前機制無法順利運作之窘境，另一方面亦能達成民眾參與之內涵，降低修法爭議性。

然考量民眾參與機制尚未成熟時，國土計畫仍有因應國際趨勢發展需要，為同時達成程序正義與因應國家發展，則能討論將行政院核定之重大建設項目作定義與範疇限縮，如同民國 109 年民進黨團所提 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。

綜上所述，本議題討論事項之情境建議：

情境一：於《國土計畫法》第 17 條規定，部門計畫先期計畫與國土計畫具有競合問題時，透過具有民眾參與之行政院層級協調統合制度決定後，將《國土計畫法》第 15 條得適時變更國土計畫之情事，新增該協調機制之決議得以修正國土計畫。

情境二：在既有國土計畫法制基礎下，行政院核定之重大建設仍納入《國土計畫法》第 15 條適時變更項目，惟須針對其範疇做明確定義與規範，且屬程序不得簡化之範疇。

議題四：重大建設循都會區域計畫機制整合

一、說明

以行政院於 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…」。

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，常會設於都會區域裡，如軌道建設、城鄉建設等，此也有益於都會區域的成長與連結。

二、討論事項

109 年《國土計畫法》第 15 條修正未果，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：

1. 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。

2. 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思考重大建設之整合。

以上建議是否妥適，提請討論。

伍、綜合討論

因座談會時間有限，如有其他想法，歡迎您掃描以下 QR-code 並於回饋單上，不吝於提供寶貴意見。

陸、散會

參考文獻

1. 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.
2. Marshall, T. 2014. Infrastructure futures and spatial planning: Lessons from France, the Netherlands, Spain and the UK. *Progress in Planning* 89:1-38.
3. Marshall, T. 2016. Learning from France: using public deliberation to tackle infrastructure planning issues. *International Planning Studies* 21 (4):1-19.
4. Marshall, T. 2020. Infrastructure planning and spatial planning: current relationships in the UK. *Town Planning Review* 91 (1):47-69.

第二節　第一場：部門計畫與土地使用計畫之協調整合會議簡報

109年度內政部營建署委託專業服務案(109A-052)

《國土計畫法》鑑往知來
制度精進座談會

部門計畫與土地使用計畫之協調整合

計畫執行：國立臺北大學
計畫主持：張容瑛副教授

簡報日期：民國 110 年 3 月 23 日

系列座談會理念：國土計畫法的鑑往知來

82　84　86　90　91　93　98　103　105　107　109　現今與往後

國土計畫法制化開端　五度函送立法院審議未果　《國土計畫法》公布施行

臺灣國土規劃體制如何持續進步？

制度精進重點探索

政策歷程檢討分析

願景
規劃體制進步
社會溝通
政策學習
社會溝通
政策學習
現實
過去　現在　未來

當前國土規劃體制之制度精進重點

行政院施政方針

全國國土計畫
- 國土空間發展及成長管理策略
- 國土功能分區劃設及土地使用指導
- 部門空間發展策略
- 國土防災及氣候變遷調適策略

重點一：
部門計畫與土地使用計畫之協調整合

國家發展計畫

特定區域計畫　都會區域計畫　施政計畫

直轄市、縣（市）國土計畫　實質建設計畫

重點二：
鄉村地區整體規劃

重點三：
永續國土治理之配套措施

國土保育地區　城鄉發展地區　農業發展地區　海洋資源地區

簡報大綱
CONTENTS

系列座談會　場次一：

部門計畫與土地使用計畫之協調整合

1　背景說明

2　討論議題

PART 01

背景說明

部門計畫與土地使用計畫之協調整合

鑑往：國土計畫法制定位演進

經建會推動國土規劃法制化開端　內政部六度函送立法院審議

82　84　86　90　91　93　98　103

經建會時期：國家建設法制基礎　→　內政部時期：國土規劃法制基礎

民國80年代以來推動立法之重點議題：

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土地使用計畫之關係？
- 應如何促成各部會建設之協調整合？

部門計畫與土地使用計畫之協調整合

鑑往：國土計畫法歷次草案之研議

國土計畫與部門計畫之連結機制及時機(國土法歷次版本)

	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

註：現行《國土計畫法》第17條

得適時變更國土計畫時機(國土法歷次版本)

	86、90、91、93年版	98年版	103年版
得適時變更	為興辦重大開發或建設計畫	政府為興辦重大**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

註：現行《國土計畫法》第15條

部門計畫與土地使用計畫之協調整合

現實：重大建設與國土計畫之競合？

109年《國土計畫法》部分條文修正草案第15條，增訂：

1. **經行政院核定之國家重大建設計畫**，得適時變更國土計畫。
2. 且其**程序得簡化**。

國土計畫優位？ →《國土計畫法》第17條：部門計畫與國土計畫之**競合協調機制**？

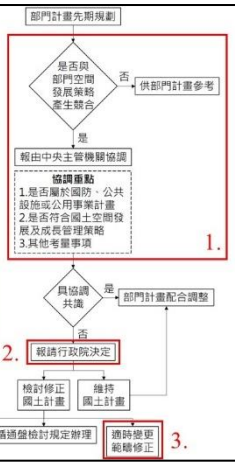
109年 §15 修法三大爭議

蛙躍發展？　民眾檢視？

制度精進重點探究

部門計畫與土地使用計畫之協調整合

- 議題1：國土計畫擬訂期間
  如何精進各部門空間發展策略？
- 議題2：行政院層級跨部會協調整合機制
- 議題3：國土計畫適時檢討變更範疇修正
- 議題4：重大建設循都會區域計畫機制整合



PART 02

討論議題

議題一：國土計畫擬訂期間如何精進各部門空間發展策略

說明：105-107年〈全國國土計畫〉之「部門策略」機關研商

- 105/9月「國土計畫部門空間發展策略」第1次研商會議
  部門空間發展策略篇幅調整：
- 106/8月 全國國土計畫規劃草案-102頁
- 106/10月 全國國土計畫公開展覽-56頁
- 107/3月 全國國土計畫提部審議-96頁*
- 107/3月 全國國土計畫報院審議-70頁
- 107/4月 全國國土計畫核定本-20頁



議題一：國土計畫擬訂期間如何精進各部門空間發展策略

說明：105-107年〈全國國土計畫〉之「部門策略」撰寫挑戰

105年 6/17	107年 4/30	108年 2/21
《國土計畫法施行細則》發布	〈全國國土計畫〉公告實施	《國土計畫法施行細則》修正
部門空間發展策略應載明事項	行政院指示：	部門空間發展策略應載明事項
1. 全國部門發展策略	☐ 計畫予以精簡；	1. 發展對策
2. 部門空間發展現況	☐ 修正施行細則；	2. 發展區位
3. 課題及對策	☐ 保留計畫彈性。	
4. 部門空間發展定位		
5. 部門空間發展分布區位		
6. 部門空間發展用地供需規模總量及直轄市、縣（市）分派總量		

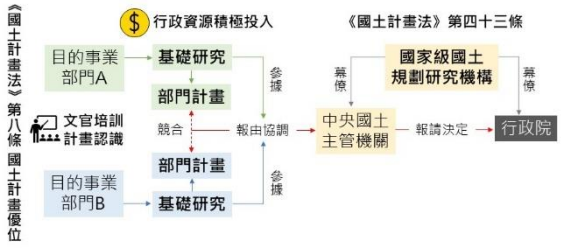
議題一：國土計畫擬訂期間如何精進各部門空間發展策略

本團隊建議：

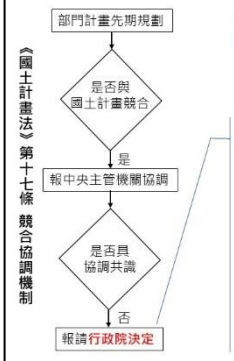
強化認識	✓ 透過文官培訓與部會交流，強化部會對於國土計畫優位性之認識。
部門研究	✓ 積極投注行政資源，鼓勵推動各部門建構基礎資料、發展佈局及國土相關研究。
協調基礎	✓ 各部門之基礎資料及空間布局計畫或國土相關研究，為行政院及中央國土主管機關協調競合之重要參據。
決策幕僚	✓ 由依《國土計畫法》第43條指定之國家級國土規劃研究專責法人或機構，作為計畫競合決策幕僚機構。

議題一：國土計畫擬訂期間如何精進各部門空間發展策略

本團隊建議：



議題二：行政院層級跨部會協調整合機制



《國土計畫法》第７條

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，以合議方式辦理下列事項：
一、全國國土計畫核定之審議
二、部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。

行政院層級協調機制之歷史經驗

任務型	常設型
民國107年 行政院國土計畫審議會	民國91年 行政院國土規劃推動委員會
依需要召開會議，每次依辦理事項遴聘(派)參與人員。	任務、委員組成及相關規定，依其設置要點規定。

議題二：行政院層級跨部會協調整合機制

本團隊建議：

常設型行政院國土協調機制

- 方案一 國家發展委員會為協調機制
  - ☐ 依《國家發展委員會組織法》規定
  - ☐ 經建會經驗及國發會任務
- 方案二 行政院國土計畫審會為協調機制
  - ☐ 依《國土計畫法》規定
  - ☐ 訂定相關配套行政命令

辯護式規劃
民眾參與平台

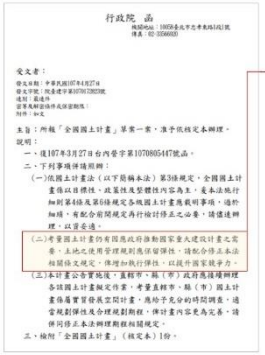


配套： 民眾參與平台〔搭配方案一或方案二〕

- ☐ 國土利用競合議題之辯護式規劃平台
- ☐ 行政院〈公共政策網路參與平台〉優化
- ☐ 參考法國全國公共辯論委員會(CNDP)

議題三：國土計畫適時檢討變更範疇修正

說明：如何兼顧國土計畫之穩定性與彈性？


行政院 函

主旨：所報「全國國土計畫」草案一案，准予依核定本辦理。

說明：

一、復107年3月27日台內營字第1070805447號函。

二、下列事項併請辦理：

(一)依國土計畫法（以下簡稱本法）第3條規定，全國國土計畫係以目標性、政策性及整體性內容為主，毋本法施行細則第4條及第6條規定各級國土計畫應載明事項，適於細則，有配合前開規定再行檢討修正之必要，請儘速辦理，以資妥適。

(二)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。

(三)本計畫公告實施後，直轄市、縣(市)政府應據以辦理各該國土計畫細定作業，考量直轄市、縣(市)國土計畫係屬實質發展空間計畫，應給予充分的時間調查，適當配合彈性及分理規劃期程，俾計畫內容更為完善，請併同修正本法辦理期程相關規定。

三、檢附「全國國土計畫」（核定本）1份。

107年行政院指示：

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。

109年《國土計畫法》第15條修法過程論辯

- ✓ 足夠的檢視？
- ✓ 圈地、炒地皮？
- ✓ 重大建設定義不清？
- ✓ 範疇限縮新能源、文化、農業？

議題三：國土計畫適時檢討變更範疇修正

本團隊建議：

「議題二」之情境達成與否？
《國土計畫法》§17可課責性



達成

- 新增依「該行政院層級協調機制之決議」得適時變更國土計畫。
  - ■ 立基《國土計畫法》§17之課責基礎
  - ■ 搭配《國土計畫法》§43國家級國土規劃研究機構
  - ■ 國土規劃體制長遠之策

未達成

- 新增「經行政院核定之國家重大建設計畫」得適時變更國土計畫。
  - ■ 重大建設範疇須明確界定
  - ■ 程序不得簡化
  - ■ 現階段增加國土計畫彈性權宜之策

《國土計畫法》第15條修正方向建議

議題四：重大建設循都會區域計畫機制整合

說明：「重大建設」與「都會區域計畫」之接合可能

109年《國土計畫法》§15修正
國家重大建設適時變更國土計畫?

修法目的：

因應全球政治經濟情勢瞬息萬變。
引導跨直轄市、縣(市)之區域發展。
帶動產業轉型或提升國家競爭力。

修法爭議：

程序簡化，如何受民眾足夠檢視？
重大建設蛙躍跳脫整體空間規劃？
國土計畫優位性，如何確切落實？

現行《國土計畫法》§15
都會區域計畫得適時變更國土計畫

計畫綜效

範圍：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。

原則：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。

程序正義

程序：都會區域計畫屬全國國土計畫附冊，其程序比照全國國土計畫。

議題四：重大建設循都會區域計畫機制整合

本團隊建議：

■ **空間規劃之通盤考量**
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，**為《國土計畫法》第15條修法困難之權宜之計。**

■ **計畫時效性之考量**
各部門應掌握都會區域計畫擬訂之期程，若有新增重大建設而須適時變更國土計畫，得以都會區域計畫角度思考重大建設之整合。



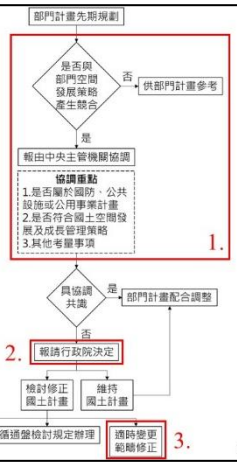
簡報結束
敬請指教

會議資料　　意見回饋

綜合討論

部門計畫與土地使用計畫之協調整合

- ■ 議題1：國土計畫擬訂期間
  如何精進各部門空間發展策略？
- ■ 議題2：行政院層級跨部會協調整合機制
- ■ 議題3：國土計畫適時檢討變更範疇修正
- ■ 議題4：重大建設循都會區域計畫機制整合



第三節　第一場：部門計畫與土地使用計畫之協調整合會議記錄與回覆

《國土計畫法》鑑往知來制度精進座談會第 1 場
-部門計畫與土地使用計畫之協調整合意見回覆[145]

郭前副局長年雄	
一、有關目前民眾所關心嚴重的乾旱問題，在阿根廷布宜諾斯艾利斯的氣候變遷會議中，聯合國氣候變遷小組聲明各界應做好適應（adaptation）。	遵照辦理，目前《國土計畫法》第 9、10 條規定，全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫都應載明氣候變遷調適策略及氣候變遷調適計畫。因此目前全國國土計畫及各直轄市、縣（市）國土計畫均有氣候變遷的調適策略與計畫，後續將再視施行情況做滾動式檢討。
二、國土計畫應作為各部門間的協調平台，以水利署每年水庫之清砂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。	遵照辦理，本座談會提出各部門均應提出各自於空間上的需求，精進該部門之空間觀，並由指定機構負責綜效之研究，相關內容納入本結案報告第七章之內容。
三、目前產業創新條例第 4 條已有規定各目的事業主管機關應訂定產業發展方向及產業發展計畫。因此要求部門製作部門計畫已有所本。	遵照辦理，已將相關規定納入制度精進考量。
賀陳董事長旦	
一、國土計畫係以「國土」為名的計畫，其隱含高度國家意識，因此國土計畫優位性不僅止於談論空間，各界應要有國土計畫所訴求的高	遵照辦理，目前《國土計畫法》已依其第 8 條規定建立其計畫優位性質，針對如何達成其計畫優位性，本計畫建議應透過各部門之空間關建立、國土

[145] 按發言順序排序。

度及自我要求行動的決心。	部門之協調能力建立及民眾參與程度增加等，共同為國土計畫作為協調整合平台之能力提升，以達其優位性質。相關內容納入本結案報告第七章。
二、各部門國土計畫優位性之教育應再強化，(一)部門計畫的空間觀如何導入；(二)應有國際觀的導入，如：大部化或是各種國家在面對氣候變遷時的對應；(三)民眾參與，如：英國或法國幾百場的辯論、說明會所累積的廣度與厚度，訓練部會聚焦的能力或讓民眾主動參與，如：國有非國用的土地讓民間認養或與社區互動有關的使用。	遵照辦理，相關內容納入本結案報告第七章。
三、為什麼國土計畫是優位應該要再度強調，是 why 和 what，而不是 how。	遵照辦理，本計畫綜整各界意見，認為國土計畫的優位性係為解決各部門間的問題，以及達到整合的綜效所安排。而依據《國土計畫法》第 8 條所建立的國土計畫的計畫優位性質，國土計畫作為各部門間之整合平台，以促進資源與產業的合理配置，追求國家永續發展。相關內容納入本結案報告第七章。
四、各部門在提出國土計畫之部門計畫之前，即應先有各自部門的空間需求或部門的空間計畫，以作為該部門的空間立場。	遵照辦理，因《國土計畫法》第 8 條已規範國土計畫之優位性質，且該法第 9、10 條規定全國國土計畫與直轄市、縣(市)國土計畫規定應載明部門空間發展策略及計畫，因此，本計畫提出在擬訂各級國土計畫時，由各部門將其部門計畫於國土計畫之中作綜整，方能使國土計畫具有相當的指導性質，且部門之計畫也較不會因此與其他計

	畫或國土計畫產生競合。相關內容納入本結案報告第七章。
五、不一定要另外成立國土的計畫審議委員會，這個審議應該是部門和空間的人做主張，然後由國發會從國家級的角度來看待應該怎樣去處理，並向行政院唯一負責。	行政院國土計畫審議會並非另外成立，其係於《國土計畫法》第 7 條有所規定，且已於民國 106 年間成立，由行政院指示國發會做為該審議會之幕僚機關，因此本計畫之建議在於增加該審議會之課責性，以作為後續討論適時變更之可能性。
六、若前述部門重視空間觀、重視國際觀、且重視民眾參與後，則不應有因「不免」之事而調整國土計畫。	國土計畫法之立法設計建構在以土地資源特性下做使用，並規定除特殊情形外，僅能於通盤檢討時變更國土計畫，已將「不免」之事有所考量。然針對「不免」之事之範疇，在行政院指示下仍有依國際變動迅速有所調整空間，因此本制度精進建議在各部門空間觀建立、協調競合決議之決策正當性與課責性存在後，方得變更國土計畫之構想。
林監察委員盛豐	
一、在民國 90 年代間的氛圍是對於瘋狂建設產生壓抑的態度，因此當時國土法之討論為向環保傾斜的法案。當時期望從部門建設至上的觀念走向一個相互協調，形成一個國土空間秩序的目的前進。目前國土計畫作為統合平台的效果仍不明顯，尤其在建設計畫有時間壓力時，使得部門間之協調更不易。因此過去有提出一個構想是各部會在還沒有形成具體投資計畫時，就應先將該計畫提至國土計畫平台做相互協調。而國	遵照辦理，因此目前本制度精進重點強調《國土計畫法》第 17 條協調之重要性，並建議將行政院層級國土計畫審議會常設化，讓協調機制超前佈署。相關內容納入本結案報告第七章。

土計畫也應秉持「超前佈署、事先協調」之概念。	
二、各部會不敢提出空間的計畫，因為有些政治的因素存在。因此除非全民對於空間計畫討論有一定機制且有一定理解後，方能有機會解決。	遵照辦理，因此本計畫建議建立辯護式規劃機制，建立全民對於空間計畫討論機制。相關內容納入本結案報告第七章。
三、應不須再有行政院國土計畫審議會，而係應由國發會擔任部門協調之角色。營建署係空間部門的幕僚，而國發會應擔任部門協調之角色，且應擔任計畫審議的角色。	依據國土計畫法第 7 條規定已於法規上建立行政院國土計畫審議會之法制定位，並依據行政院民國 106 年 3 月 7 日函，行政院即指定國發會做為行政院國土計畫審議會之幕僚機構，因此行政院國土計畫審議會並非另行成立。 為使部門競合協調機制能有決策正義以及受民眾監督，仍建議以國土計畫審議會常設化且受外界檢視，使部門競合協調具有決策正義。相關內容納入本結案報告第七章。
四、各部門應具空間性的思考，在部門計畫中應要有圖面的思考及呈現，且以圖面為主，文字說明為輔。	遵照辦理，已於精進制度中建議各部門透過對於國土計畫優位性之認識，並由行政資源的投入，以促成部門計畫的空間性思考。相關內容納入本結案報告第七章。
五、以都會區域計畫整合重大建設，恐怕曠日廢時，且都會區域計畫仍在實驗階段，恐難將部門計畫以此整合。	遵照辦理，以都會區域計畫整合重大建設，係屬國土計畫法修法未果之權宜之計，且須配合時程及性質，因此並非意指將所有重大建設均以都會區域計畫之配合。相關內容納入本結案報告第七章。
邱榮譽講座教授文彥	
一、國土法強調國土的整合管理機制。以國土計畫法的精神而言，各部	遵照辦理，已於精進制度中建議各部門透過對於國土計畫優位性之認識，

會應有其各自整體的考量與思考，其各項重大建設也應遵從該各自整體的思考。	並由行政資源的投入，以促成部門計畫的空間性思考。相關內容納入本結案報告第七章。
二、第 1 議題所談之國土規劃院，當時華昌宜老師一直希望能創立。然各財經單位阻止，因此當時條文內容就改為得整合設立。對於未來國土計畫的長遠發展，以及提升各縣市的規劃能量，國土規劃院仍有可考慮的空間。	遵照辦理，為使各部門間綜效得以達成，本計畫仍建議應以《國土計畫法》第 43 條規定，整合後指定國家級國土規劃研究機構。
三、行政院國土計畫審議會目前運作方式尚未受外界檢視，因此，國家發展委員會與行政院國土計畫審議會是否具有異同，有無合作整合空間，應著重其功能角色。其審議功能、機制、操作、資訊公開等制度皆仍待討論。	遵照辦理，目前行政院國土計畫審議會僅於民國 107 年核定全國國土計畫時召開過，且當時並非由國發會做為該審議會之幕僚機關，審議過程、機制尚未透明，亦使民眾對於國土計畫不信任感提升。因此，鑑於民國 106 年行政院函文請國發會做為行政院國土計畫審議會之幕僚機關，本計畫將兩制度統合，建議由國發會做為行政院國土計畫審議會之幕僚機關，並將行政院國土計畫審議會之審議過程、機制公開化，藉以提升其功能角色。相關內容納入本結案報告第七章。
四、行政院核定重大建設是否有空白授權的問題，決策正義是否有落實，政策如何落實也沒有人知道。譬如離岸風電，目前開發廠商自行圈海，海洋主管機關的權責在哪，國土主管機關是否過問？目前風機皆免環評，決策正義成為很大的問題。	遵照辦理，為落實行政院決策正義，本計畫建議除行政院國土計畫審議會之公開透明及審議機制受檢驗外，另有一辯護式規劃方式搭配，以符合決策正義。相關內容納入本結案報告第七章。
五、都會區域計畫短期內有必要性及可行性。短期內相關的機制仍無	遵照辦理。

配套時，仍無法再做進一步更好整合的時候，都會區域計畫應該有它的可行性。	
六、這些議題均有重要性，建議內政部可有不同工作分組，讓其成為長期、深入性之討論，或就某議題做深入性討論。	遵照辦理，相關內容均將納入本計畫結案報告供營建署參酌。
張副教授兼所長容瑛	
一、國土計畫優位性之教育，包含各部門均應思考何謂國土計畫優位。部門計畫的空間觀與空間概念應如何進一步推動其制度。	遵照辦理，已於精進制度中建議各部門透過對於國土計畫優位性之認識，並由行政資源的投入，以促成部門計畫的空間性思考。相關內容納入本結案報告第七章。
二、民眾參與是成就國土計畫的重點，民眾參與的制度要怎樣進一步去確立。	遵照辦理，本座談會為達成部門競合協調之決策正義，已於該制度建議以辯護式規劃形式進行。相關內容納入本結案報告第七章。
三、目前均以部門計畫與空間計畫的競合做討論，但都會區域計畫存在的意義係可能將競合轉變為接合，亦即透過都會區域計畫的程序正當性，以及各部門將其重大建設納入都會區域計畫作思考。但其仍需天時地利人和，搭配各該時程。	遵照辦理，本議題所提以「都會區域計畫作為重大建設之整合機制」，係藉由都會區域計畫對於規劃之整體性、跨域性考量，在其規劃期間，將重大建設納入考量，並以此做為目前修法未果之權宜之計。相關內容納入本結案報告第七章。
林監察委員盛豐	
一、都會區域由幾個城市集合，主要檢討 capital improvement plan，不管土地政策，只管重大建設基礎投資整合，有濃厚的重大建設色彩，但有個前提就是都市群需要有各都市的首長組成一個委員會，讓所有重大建設到這個平台	遵照辦理，目前國土計畫都會區域計畫機制仍在成形之中，形塑該平台之機制後續交由內政部營建署對於都會區域計畫之研究作深入討論。

做討論。目前臺灣都市群無法形成共識，導致執行困難。	
二、國發會過去做國土空間發展策略計畫，且國發會適合做國土的空間策略。	以目前《國土計畫法》第 4 條規定，中央主管機關應辦理全國國土計畫之擬訂，因此仍由內政部辦理。然考量過去國發會有製作國土空間發展策略計畫之經驗，且其於民國 106 年行政院函示做為行政院國土計畫審議會之幕僚機關（民國 106 年 3 月 7 日，院臺建字第 1050050119 號函），因此本計畫建議，依該函之意旨，仍由國發會做為行政院國土計畫審議會之幕僚機關，相關內容納入本結案報告第七章。
郭前副局長年雄	
一、「有作用者，器宇定是不凡」，因此優位性應著重於有作用。要幫忙解決問題，因此從課題導向開始，解決問題的手段是綜合性的。	遵照辦理，為達成國土計畫之優位性，本計畫統整三要素：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的能力建立。相關內容納入本結案報告第七章。
二、部門的整合、組織再造應以問題為導向，而非僅單純重新 grouping。	組織再造為行政院之職權，該意見供行政院參酌。另，對於部門的整合，供各級國土計畫審議會在行使職權時參酌。相關內容納入本結案報告第七章。
三、有關精進部門計畫內容之公務員訓練，應以解決問題出發。	遵照辦理，本計畫進一步提出日本政策研究大學院大學之案例，並將此內容納入「教育訓練」之中。相關內容納入本結案報告第七章。
四、如同經濟部的智庫很多，要再成立智庫，應該多數政府財經單位都不會同意。但如何去培養這些智庫，或讓這些智庫做部門想做的	遵照辦理，《國土計畫法》第 43 條規定並非「成立」國家級國土規劃研究專責機構，而係為「指定」，並透過行政資源投入，決定其該思考之國土議題

事情是值得再思考的。	方向。相關內容納入本結案報告第七章。
花蓮縣文化局局長吳勁毅	
一、過去社會大眾習慣於區域計畫開發許可個案變更的框架中，包含民間及政府部門，所以土地取得的難易度決定開發的區位分布仍然不變，導致重大建設在修法的時候眾人認為它是空白授權。	遵照辦理，本計畫建議各部門在將產業計畫納入「空間觀」時，建議其應同時考量土地之取得方式，並由國土計畫之平台共同考量。相關內容納入本結案報告第七章。
二、目前重大建設與重大政策應待釐清，如：再生能源是重大政策，但光電板的佈建是否為重大建設的作法？	遵照辦理，為協助釐清，因此本制度精進建議將行政院國土計畫審議會常設化，並建議將議題討論透過辯護式規劃形式進行。相關內容納入本結案報告第七章。
三、在各國土計畫討論過程中，各部會參與會議，但其並無法定職掌，而無法明確對應國土計畫。因此應要求各部會讓國土計畫納入其法定職掌中，進一步累積該部會在空間佈局上的知識及技能。	遵照辦理，已於制度精進上建議各單位透過設置或組織改組，使各單位與國土計畫產生對接，並持續累積該部會在空間佈局上的知識及技能。相關內容納入本結案報告第七章。
四、各部門對其空間觀的建立，並不一定是文官培訓，可考量讓其身處其境，讓其感受當地需求，因此該部門更能理解如何去安排其空間計畫。	遵照辦理，本計畫參酌日本政策研究大學院大學，有關政策研究之田野調查等工作案例，建議公務員之訓練相關內容。相關內容納入本結案報告第七章。
五、農業的產製儲銷如果均在農地上都是容許使用，則會導致該部門失去研究其空間布局的必要性，而導致其成為政治決定。	遵照辦理，為研究各部門之空間布局，除建議該部門自行研究並出做為國土計畫之討論外，亦建議國土主管機關依《國土計畫法》第 43 條規定，指定國家級國土規劃研究專責機構。
六、若各部門計畫土地取得難易度之事未具有效機制處理，則相關議題會無解，其中具兩個重要機制	遵照辦理，本計畫建議各部門在將產業計畫納入「空間觀」時，建議其應同時考量土地之取得方式，並由國土

要處理：其一為國產法對於土地交換使用如何靈活機制使用；其二為重大公共建設在重劃上有彈性機制的配套、土地調度機制靈活等。	計畫之平台共同考量。有關國產法的調整或重大公共建設的重劃彈性機制的問題，則應可考量在各部會研議其部門計畫之「空間觀」時，一併提出至國土計畫審議會討論。相關內容納入本結案報告第七章。
七、部門計畫在形成的過程中，一定要有地方政府的參與，不宜直接落入民眾參與。	遵照辦理，目前各部會之部門計畫形成方式多不一致，多數即納入地方政府的參與及民眾參與。
賀陳董事長旦	
一、臺灣有大量台糖土地，導致各部會在思考部門計畫時，常不以土地研究做為重要處理機制。因此建議應從台糖土地如何管理，進一步研究程序正義如何達成，作末端管理。	遵照辦理，本計畫建議各部門在將產業計畫納入「空間觀」時，建議其應同時考量土地之取得方式，並由國土計畫之平台共同考量。相關內容納入本結案報告第七章。
二、都會區係針對其機能來講，就是目的使用者或需求，並非以固定、靜態的人口數作定義。其真實的意義應著重於經營、營運，臺灣應儘快地嘗試以各種方法落實都會區域計畫的實質性。	目前都會區域計畫之機制尚未成熟，供營建署推動都會區域計畫機制參酌。
三、都會區域的重大建設應著重於營運，為了有效經營，應將營運看做是重大建設的起點，並非僅將重大建設視為單一重大建設，而是為了營運服務等，才能處理接合的問題。	目前都會區域計畫之機制尚未成熟，供營建署推動都會區域計畫機制參酌。
四、資訊公共化比起國家級的國土研究機構更為重要。	目前依《國土計畫法》第 12 條規定，已有相關資訊公開化之規定，並於營建署網站上，建立許多專區資訊供民眾閱讀。
林監察委員盛豐	

一、當國土計畫流於形式時，則弊多於利，如：國土規劃如果沒有讓環境功能變得更好，便成為各部門計畫之限制，因此應不時反省其功能性及必要性。國土計畫對部門的整合要非常的努力地將其達成目標。	遵照辦理，為達成國土計畫之優位性，本計畫統整三要素：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的能力建立，以此達成國土計畫之功能性。
二、鄉村規劃是完全必要的，以前的區域計畫對鄉村而言是沒有所謂部門計畫。	遵照辦理，已透過第 2 場次座談會討論鄉村地區整體規劃議題。
三、公民參與的形式應努力去研究方法學及實戰的經驗。	遵照辦理，已透過第 3 場座談會討論精進公民參與的方式。
邱榮譽講座教授文彥	
一、先搞清楚國土計畫的 why and what，因為各部門提出部門計畫都是單一計畫，並非有綜合性的討論及研究。目前中研院研究臺灣海峽的風機，導致洋流減緩、風速減慢、生態環境變遷，甚至有可能颱風進入臺灣的路徑減少百分之三十，因此如何因應整合性機制、整合性管理為重要課題。	遵照辦理，本計畫制度精進建議依《國土計畫法》第 43 條規定成立國家級專責研究機構負責研究各項綜合性議題，供作整合之討論。
二、夥伴關係具其重要性，國土主管機關應洽詢各部門建立夥伴關係。	遵照辦理，本計畫制度精進建議透過部會交流及共識營，建立夥伴關係。
三、應注重國際觀的重要性，2030 的 SDGs：包容、安全、韌性如何建構，國土計畫如何落實、COVID-19 如何因應、產業鏈如何重組。	遵照辦理，本計畫制度精進建議依《國土計畫法》第 43 條規定成立國家級專責研究機構負責研究國際觀。另有關因應 COVID-19，依據《國土計劃法》第 15 條規定，為避免重大事變或避免重大災害之發生，得適時檢討變更國土計畫。
四、國土要有留白的概念。	遵照辦理，目前國土計畫中已有「未來發展地區」機制，在適合發展之處但未

	有相關發展需求時，預先留有供未來發展之地區，並在其尚未發展前，保持其環境之保護。
野薑花公民協會　陳理事長雪梨	
一、景觀規劃是否應納入國土計畫，如何納入願景。	目前《國土計畫法》已將珍貴景觀納為國土保育地區，且有國土保育地區劃設原則者，按其程度予以禁止或限制使用。
邱榮譽講座教授文彥	
一、目前海岸管理法已規範重要海岸景觀地區應依據都市設計，國土保育地區第一類亦包含重要景觀地區。但由誰來劃設重要景觀地區，劃設準則為何？國外景觀都會對海上風機進行視覺衝擊規範，建請營建署也對景觀進行落實。	目前國土保育地區第一類之劃設，係採安全最小標準，並參酌各目的事業法規規範地區予以劃設。視覺衝擊規範供營建署參酌。
賀陳董事長旦	
一、國土計畫如何看待全生命的景觀，land use 與 landscape，涉及權利變換、究責，應考量成長性管理與營運性管理。	遵照辦理，目前國土計畫以成長管理制度進一步引導土地使用。
臺北大學盧柏豪（網路意見回饋）	
一、都會區域計畫是由何者主導？是目的事業機關還是各縣市政府？由於法定主管機關在地方是縣市主管機關，然而目的事業主管機關有其任務目標，可能有越俎代袍的疑慮。	目前依據《國土計畫法》第 8 條規定，中央主管機關及直轄市、縣(市)政府均得就都會區域範圍共同研擬相關計畫內容。因此將重大建設尋都會區域計畫內容納入，係為配合都會區域計畫之空間性思考運作，目的事業主管機關並未有越俎代庖的疑慮。
二、團隊建議相當好，而執行上也需環環相扣，其中建議重大建設透過都會區域計畫，然需提醒的是，此	依據《國土計畫法》第 9 條規定，都會區域計畫屬全國國土計畫之附冊，亦即兩者同階層，並無優位差異。本制度

	建議的先決條件其中之一為各部門能夠認同全國國土計畫優越性，亦須各部門能認同全國國土計畫優於都會區域計畫。	精進亦建議透過文官培訓等制度，加強各部會對於國土計畫優位之認識。

第四節　第二場：鄉村地區整體規劃會議資料

《國土計畫法》鑑往知來制度精進座談會
-第 2 場座談會議議程
鄉村地區整體規劃

行政院 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，並陸續於民國 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。

鑑於自民國 82 年《國土綜合開發計畫法（草案）》至民國 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」。

壹、背景說明

本次會議為第 2 場座談會，以「鄉村地區整體規劃」為核心議題，旨在探討如何透過國土計畫相關法規制度配套之精進，回應鄉村地區缺乏計畫引導而致使的發展課題。

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。民國 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。內政部爰於民國 89 年提出《城鄉計畫法（草案)》，後經討論，考量《城鄉計畫法》窒礙難行而取消研擬。

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。藉由民國 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，本次會議討論議題如下：

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？

貳、座談會議程

一、時間：110 年 03 月 23 日（二），下午 13 時 30 分。

二、地點：國立臺北大學（臺北校區）教學大樓 101 室

（臺北市中山區民生東路三段 67 號）

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 張副教授容瑛
14:30-16:10	與談主持人	營建署 林組長秉勳
	與談人分享與回應 ■ 陳副教授志宏 ■ 陳執行長育貞 ■ 黃副教授偉茹 ■ 戴助理教授秀雄 ■ 簡組長俊發 （依姓氏筆畫排序）	
16:10-16:30	與會團體及民眾發言與綜合討論	

參、報告事項

一、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，而未進行土地使用規劃。因此，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，《區域計畫法》修法後，開發許可制的法制化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。農委會在研擬《農村再生條例》過程中，亦指出其乃是原有土地管理架構下，以部門計畫方式，活化農村土地[146]。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，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。

[146] 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。

二、《城鄉計畫法》之企圖與挫敗

民國 80 年代期間曾一度出現研擬《城鄉計畫法》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，更直接致造成城鄉發展與管制之失衡現象。因此，研究成果中指出應研擬《城鄉計畫法》。是以，為了跳脫過去二元化的空間思維，解決都市計畫係依《都市計畫法》執行，非都市土地使用管制則依據《區域計畫法》及其相關法令下平行法令體系所造成生活環境惡化及城鄉發展失衡之問題，《城鄉計畫法》中，其一個立法重點乃是將非都市與都市土地進行整合。而後，內政部於民國 86 年完成研擬《城鄉計畫法(草案)》（如圖 1 所示）。

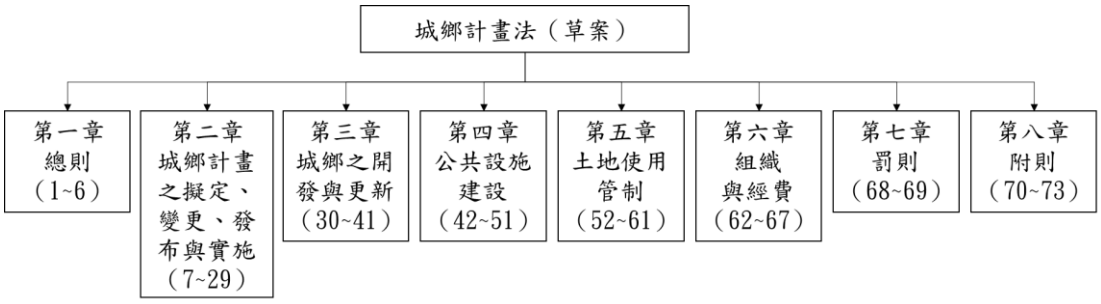


圖 1 民國 89 年《城鄉計畫法（草案)》立法架構
資料來源：內政部營建署

《城鄉計畫法》將整個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。

而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。

而後，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 2 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。另外，直轄市、省轄市或其他縣（市）如有必要，縣市發展計畫及城鄉綱要計畫可一併擬定，計畫體系為三至四級，其中涉及實質土地使用計畫為二級。

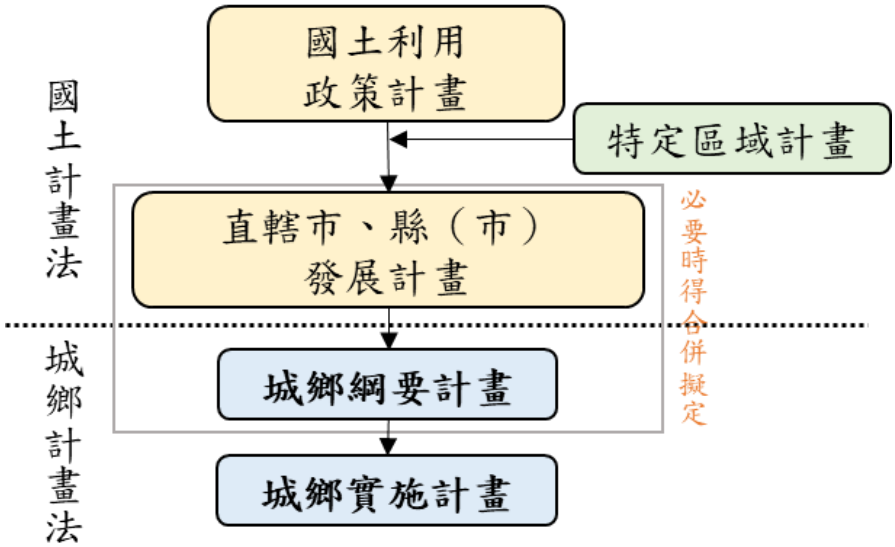


圖 2 民國 89 年國土計畫體系構想
資料來源：內政部營建署國土規劃小組（2000）

然而，《城鄉計畫法》的推動在成本及預期成效的考量下，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。因此，《城鄉計畫法》被認為窒礙難行下，以「城鄉計畫」作為都市與非都市空間規劃整合的計畫系統消失。民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法》中，《區域計畫法》中有關非都市土地管制內容，則納入《國土綜合發展計畫法》予以規範，而都市計畫部分則另依《都市計畫法》有關規定辦理。

綜上所述，非都市的空間規劃曾一度以土地一元化為核心精神整合都市土地，創立「城鄉計畫」實質性的執行工具，透過城鄉計畫進行整合規劃與管制，以健全城鄉發展，並在《國土計畫法》立法過程中一度出現的立法的相關討論。然而，最終仍回歸到都市計畫與非都市計畫的二元立論。

肆、討論議題

議題一： 鄉村地區如何納入國土規劃體系？

一、說明：

（一）鄉村地區整體規劃尚未落款於《國土計畫法》

由於「鄉村地區整體規劃」之建立係追溯自〈全國國土計畫〉辦理過程中，內政部營建署城鄉發展分署委託辦理「105 年度國土空間發展規劃委託技術服務案」之研究成果。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。是以，在〈全國國土計畫（草案）〉審議過程中，建立「鄉村地區整體規劃」，並指出未來直轄市、縣（市）應依據鄉村地區的特性，研擬鄉村地區整體規劃，以提出空間配置構想與執行策略。

目前〈全國國土計畫〉雖已就鄉村地區規劃提出指導原則，並進一步指出未來直轄市、縣市國土計畫中，研擬鄉村地區整體規劃。另一方面，民國 108 年 2 月 21 日亦以修正《國土計畫法施行細則》第 6 條中，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。然而，現階段的鄉村地區整體規劃僅在法定計畫〈全國國土計畫〉及《國土計畫法施行細則》進行指導，並未落入母法—《國土計畫法》的條文中。

（二）特定區域計畫、都會區域計畫經驗

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，予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定國土計畫，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。

二、討論事項

（一）名詞定義：新增《國土計畫法》第 3 條第 7 款

臺灣長期對於非都市土地規劃之忽略，「鄉村地區整體規劃」一詞雖然首在〈全國國土計畫〉中出現，研擬過程中雖然曾嘗試定義「鄉村地區」，最終仍在行政院審議〈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[147]以及〈直轄市、縣（市）國土計畫規劃手冊〉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有明確指認，為扣除都市計畫土地及國家公園計畫土地之國土。而為更強化鄉村地區整體規劃之法律定位，本計畫參考〈直轄市縣市國土計劃規劃手冊〉對於鄉村地區整體規劃之規劃範疇[148]，建議於《國土計畫法》第三條「名詞解釋」，新增第七款「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

[147] 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…。」

[148] 〈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。」

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。」

（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》第六條「國土計畫基本原則」，新增第九款「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。」

（三）為直轄市、縣（市）國土計畫之附冊：修正《國土計畫法》第 8 條第 3 項、新增第 10 條第 2 項

雖然目前在〈全國國土計畫〉、《國土計畫法施行細則》、〈直轄市、縣市國土計劃規劃手冊〉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，並且有效的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》第八條第三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》第十條「直轄市、縣（市）國土計畫內容應載明事項」，新增第二項「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，得另以附冊方式定之。」

（四）直轄市、（縣）市國土計畫適時檢討：修正《國土計畫法》第 15 條

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，而配合後續完成調查作業及空間規劃後，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。

目前直轄市、縣（市）政府得依據《國土計畫法》第 15 條第 3 項第 5 款之規定[149]，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。然而，配合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「擬定、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。」*

（五）鄉村地區整體規劃應載明內容：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 3 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分類調整。

---

[149] 《國土計畫法》第 15 條第 3 項：
「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。」

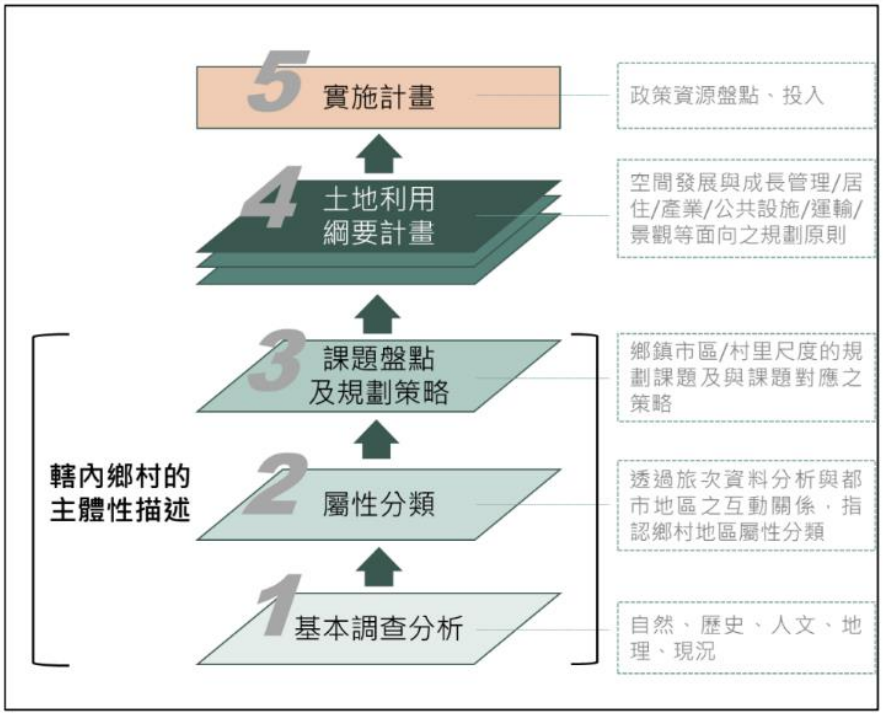


圖 3 鄉村地區整體規劃流程圖示範圖
資料來源：內政部營建署（2019）

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[150]，本計畫建議新增《國土計畫法施行細則》第六之一條「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，應載明下列事項：一、鄉村地區整體規劃：(一) 計畫範圍、(二) 全國及ＯＯ縣市國土計畫之指示事項、(三) ＯＯＯ（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。」

（二）為將「鄉村地區整體規劃」整合納入國土規劃體制，以上建議新增《國土計畫法》第三條之第七款、新增第六條之第九款、修正第八條第三項、新增第十條之第二項、修正第 15 條；新增《國土計畫法施行細則》第六條之一，方向是否妥適，提請討論。

[150] 發文字號：營署綜字第 1081026680 號。

議題二：為推動鄉村地區整體規劃，如何活用與創新既有制度工具？

一、說明：

（一）《國土計畫法》及〈全國國國土計畫〉欠缺鄉村規劃工具的執行機制

為推動鄉村地區整體規劃，〈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。而〈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[151]之國土功能分區、第 23 條[152]之因地制宜土地使用管制、第 24 條[153]之使用許可，以落實鄉村地區整體規劃內容。

---

[151] 《國土計畫法》第 22 條：
「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，並實施管制。前項國土功能分區圖，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，並應報經中央主管機關核定後公告。前二項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。」

[152] 《國土計畫法》第 23 條：
「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，依全國國土計畫土地使用指導事項，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。」

[153] 《國土計畫法》第 24 條：
「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，應由申請人檢具第二十六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。前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。第一項使用許可之申請，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。變更經主管機關許可之使用計畫，應依第一項及第三項規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化。各級主管機關依第七條規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。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三十條規定辦理外，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。第一項及第三項至第六項有關使用

是以，目前《國土計畫法》及〈全國國國土計畫〉雖已敘明部份工具，然而仍未就「鄉村地區整體規劃」如何運用、連結鄉村規劃以實踐其空間策略，有明確之操作執行機制。

（二）既有處理農地與農村工具之問題

由於國土規劃體制之不健全，鄉村地區缺乏上位計畫有效引導，且在民國 90 年代之《城鄉計畫法》研擬未果下，未建構出非都市土地發展之制度工具。除了《區域計畫法》第 15 條之開發許可制外，綜觀國內相關農業環境發展治理法令規章，過去在《農業發展條例》[154]、《農地重劃條例》、《農村再生條例》[155]、《農村社區土地重劃條例》[156]等機制之運行下，既有的農政資源投入已為因應農地有效利用、公共設施興闢、整建與維護，提供部份農地與農村改善之發展途徑與工具，然而鄉村地區仍因既有制度之間缺乏「計畫性引導」，無法改善鄉村地區面臨之沉痾。

1.《農地重劃條例》、《農村社區土地重劃條例》側重單一面向

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》做為鄉村地區主要取得及改善公共設施之工具，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（如圖 4 所示）。

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。」

[154] 《農業發展條例》按第 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 條之旨所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。

[155] 《農村再生條例》按第 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」。

[156] 《農村社區土地重劃條例》按第 1 條之旨，促進農村社區土地合理利用，改善生活環境。

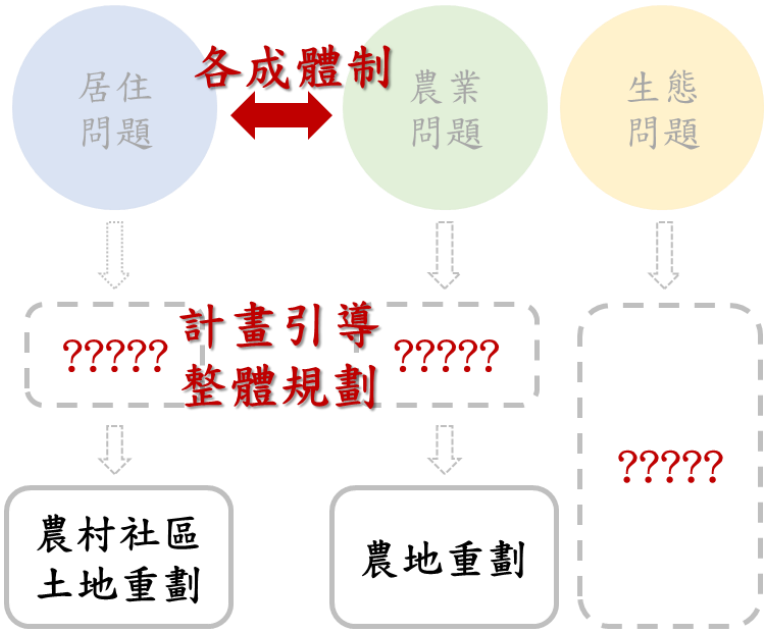


圖 4 現行鄉村規劃工具制度之問題
資料來源：本計畫繪製

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。臺灣現行重劃制度乃分為針對生產環境（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，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，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 1 所示）。

表 1　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[157]（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）
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）

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[158]。

[157] 《農村社區土地重劃範圍勘選作業要點》第 2 條之旨：「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。」

[158] 以臺南市十分塭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（吳振發，2019）。

2. 農村再生發展區計畫之概念浮現

《農村再生條例》推動動機係為制度化農村整體發展，並且以計畫引導農村發展及合理的土地使用配置。

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，推動農村社區整體發展規劃，實施土地使用之計畫管理，草案研擬過程中，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。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」受到嚴重質疑後刪除，並未再納入現行《農村再生條例》中。雖然農村再生發展區計畫立意良善且為過去創新制度設計，然而該制度工具目前停留在觀念的發想，尚未出現具體推動嘗試的案例。

（三）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

由於非都市土地長久未受計畫引導發展，且在臺灣鄉村地區多元的發展特質下，辦理鄉村地區整體規劃在實務操作、部會資源整合上更顯難度。有鑑於此，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，並探討後續鄉村地區整體規劃之操作方式。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。

本計畫初步整理上開委託計畫案後發現，就環境與發展條件，臺灣鄉村地區特質與困境可以分為五種情境，與都市共構、集中型鄉村區、散落型鄉村區、非鄉村區大量存在甲、丙、丁種建築用地、環境或條件敏感型（圖 5 所示）。情境一之都市共構型，為都市蔓延的體現，其發展上依附鄰近都市計畫地區，共享居住、產業、運輸、公共設施等資源。情境二之集中型鄉村區，為緊密之聚落且發展成熟之獨立自主型之鄉村地區，在居住品質上有一定水準。情境三之散落型鄉村區，相較於情境二之鄉村區，其保有一定之農村生活，然居住、產業空間混雜且大量缺乏公共設施。

上述三種情境之空間，較為單純，可以連結到許多既有制度工具，改善其生活、生產、生態。然而，情境四之非鄉村區大量存在甲、丙、丁種建築用地及情境五之環境敏感或條件特殊型，則為不易透過既有制度工具即可妥善處理之。

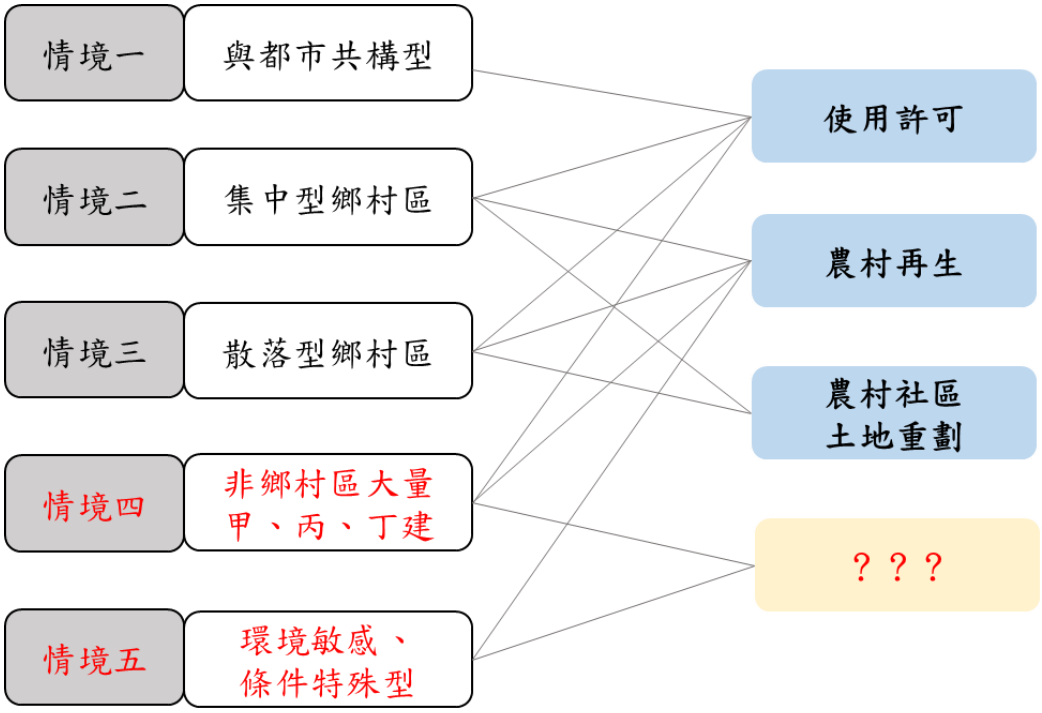


圖 5　檢視當前鄉村規劃示範案之經驗
資料來源：本計畫整理繪製

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，分區皆為一般農業區而未具有鄉村區，用地則以農牧用地中夾雜零星甲種建築用地。是以，在實務操作上，未來可能無法透過既有工具因應。

又以「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。」是以，可預見部會整合之重要性，及未來在操作中之複雜。

綜上所述，在目前的委託研究案中發現了臺灣鄉村地區樣態極為多元，單元內可能即包涵了生活、生產、生態功能相互重疊，造成面臨課題交錯複雜，目前亟需待引入不同制度工具。

（四）德國經驗之借鏡

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、農村社區兩大更新方式，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）。

生產面向，得以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 6 所示），而在生活面向，則以農村社區更新，強調鄉村道路與生活基礎設施的改善。

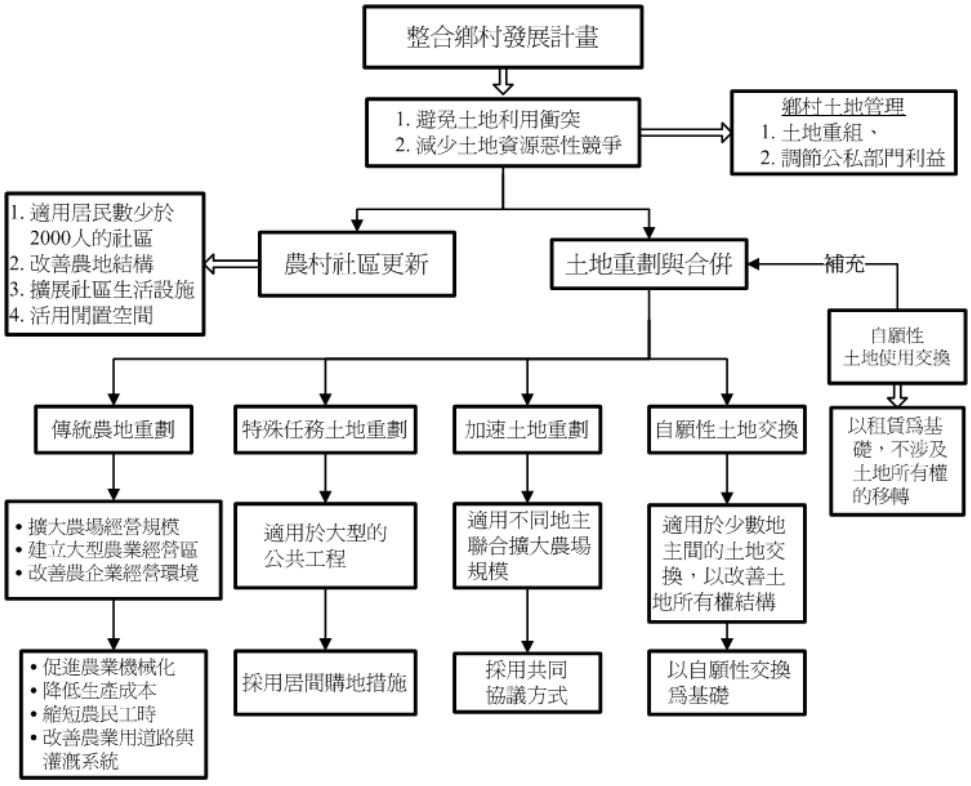


圖 6 德國整合鄉村發展計畫
資料來源：王俊豪（2007）

二、討論事項：創立「鄉村地區整合重劃」制度

（一）「鄉村地區整合重劃」制度之目的

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，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 7 所示）。

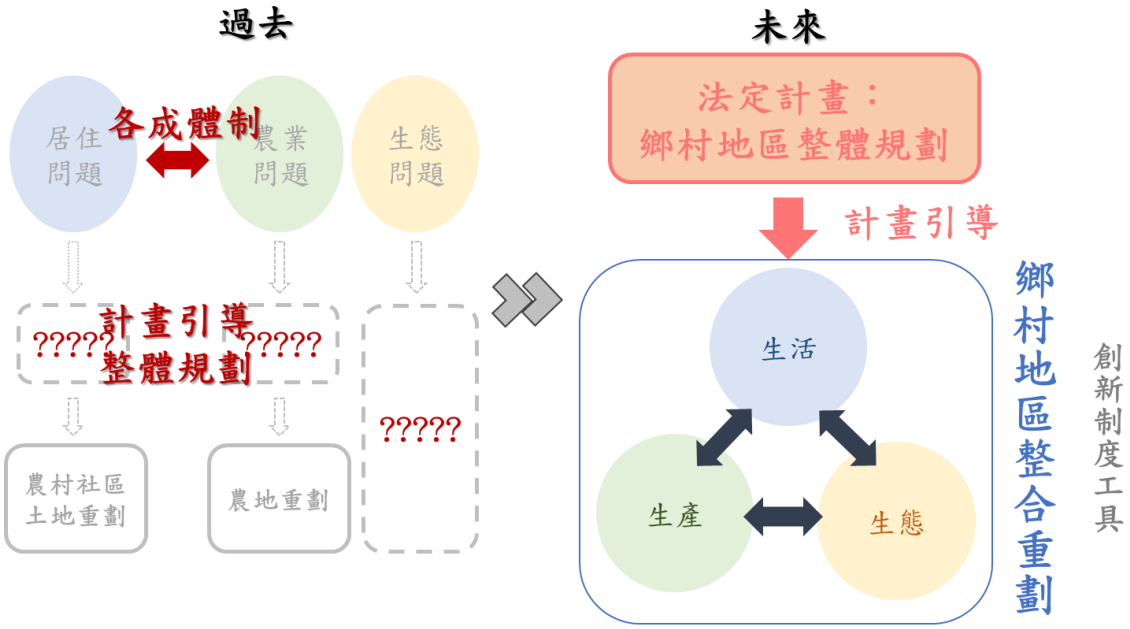


圖 7 鄉村地區整合重劃目的示意圖
資料來源：本計畫繪製

（二）「鄉村地區整合重劃」制度之概念

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。

不同於目前農地重劃與農村社區土地重劃的目的與使用的時機，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 2 所示）。

表 2 鄉村地區整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：本計畫繪製

（三）「鄉村地區整合重劃」制度之機制

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、生態面向之複雜空間問題，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 8 所示）。

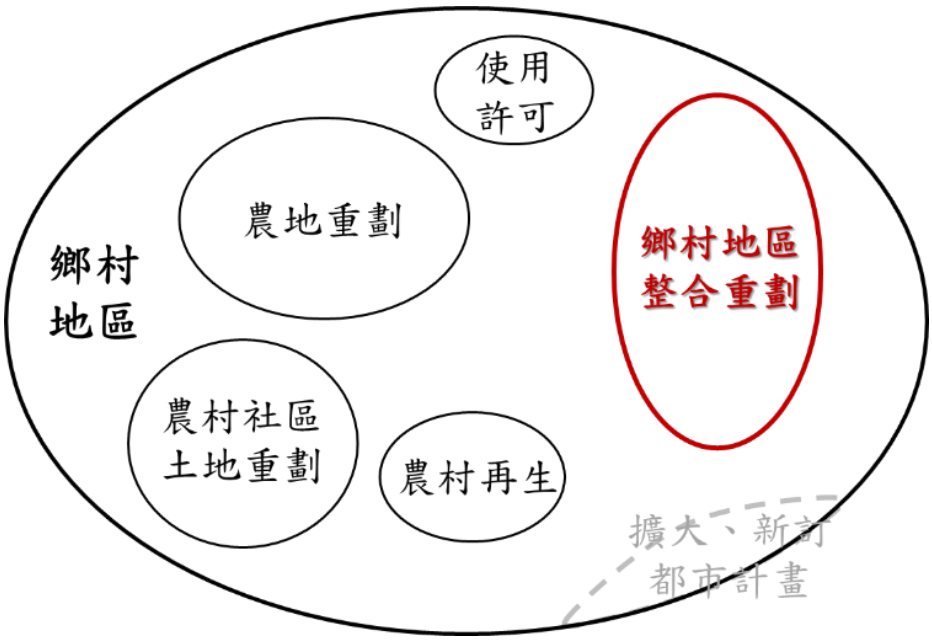


圖 8 鄉村地區整體規劃執行工具示意圖
資料來源：本計畫繪製

「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 9 所示），同時亦就地權上的變化，進行權利義務補償與救濟。

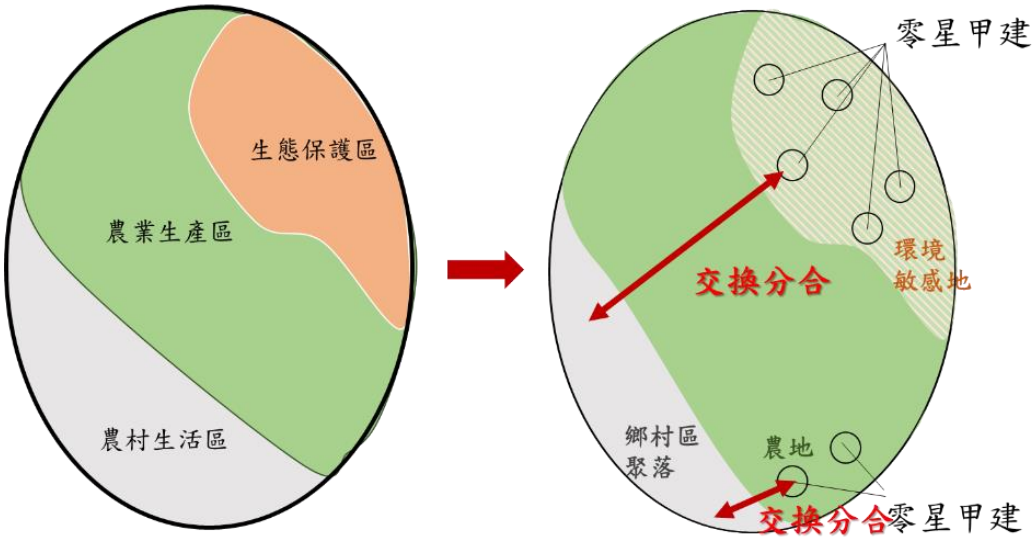


圖 9 鄉村地區整合重劃機制示意圖
資料來源：本計畫繪製

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 4 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 3 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

（四）以上，除了既有制度工具以外，本計畫建議創立「鄉村地區整合重劃」作為鄉村地區整體規劃的工具之一，其目的、概念及機制之建議，方向是否妥適，提請討論。

伍、綜合討論

因座談會時間有限，如有其他想法，歡迎您掃描以下 QR-code 並於回饋單上，不吝於提供寶貴意見。

陸、散會

參考資料

1.內政部，2000，城鄉計畫法（草案）

2.內政部，2018，〈全國國土計畫〉公告實施版

3.內政部營建署、內政部營建署城鄉發展分署，2019，直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊

4.王俊豪，2007，德國整合鄉村發展與土地管理政策，農政與農情，183

5.吳振發，鄉村更新法制與實務執行作業之探討，2018，受託單位：中興大學園藝學系。(委託單位：內政部重劃工程處)

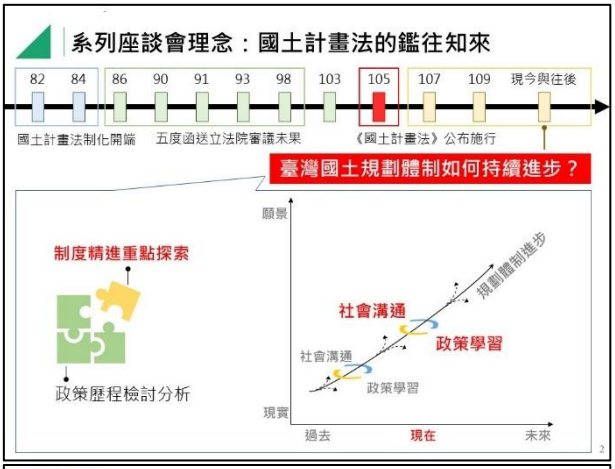
6.城鄉潮間帶有限公司、台灣城鄉發展學會，2020，鄉村地區整體規劃示範案例實作與推動策略專業服務案(期末報告書)。(委託單位：內政部營建署)

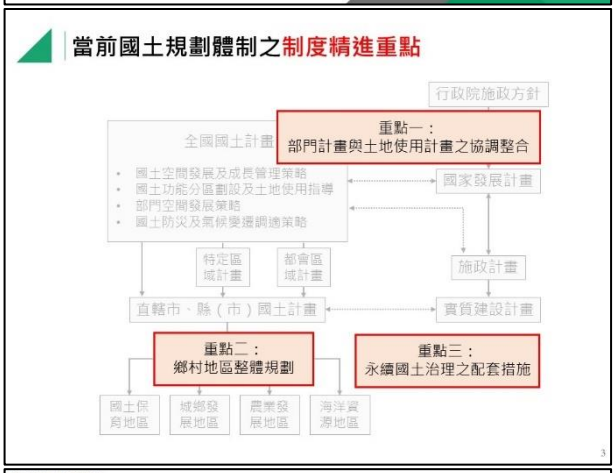
7.陳志宏，2020，直轄市、縣（市）國土計畫之鄉村地區整體規劃示範規劃案（期中報告書)，受託單位：成功大學都市計劃學系（委託單位：內政部營建署城鄉發展分署)

8.龍邑工程顧問股份有限公司，2020，鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則。(委託單位：內政部營建署城鄉發展分署)

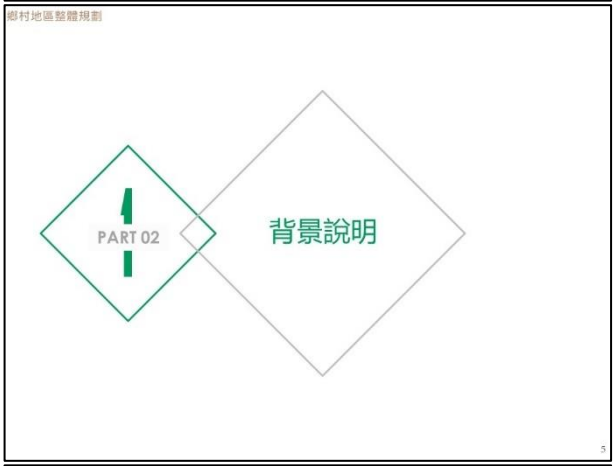
第五節　第二場：鄉村地區整體規劃會議簡報

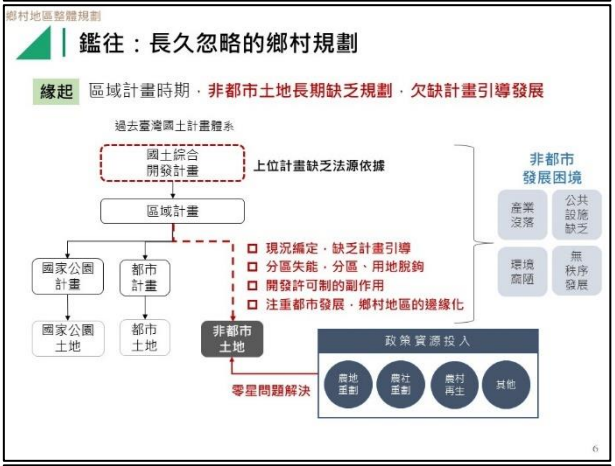


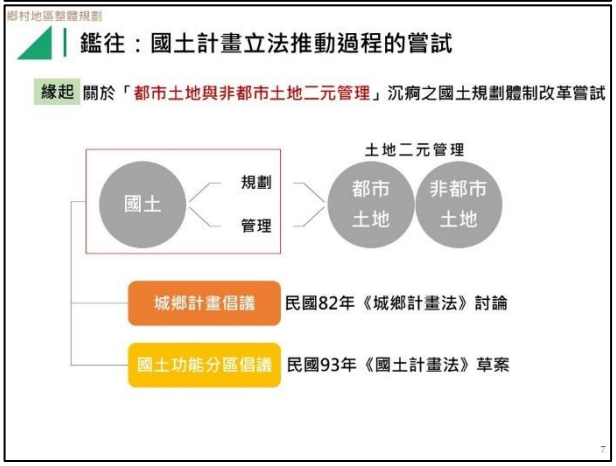


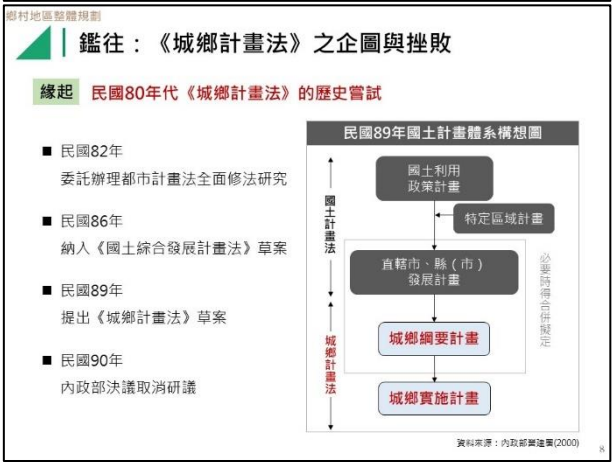






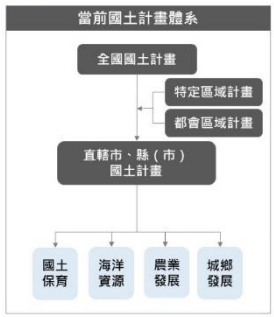






現實：鄉村地區整體規劃之機會與挑戰

緣起 國土功能分區之制度精神：國土之規劃與管制連結



鄉村地區整體規劃倡議

□議題一：
鄉村地區整體規劃，如何納入國土規劃體系？

□議題二：
為推動鄉村地區整體規劃，如何活用與創新既有制度工具？

PART 02

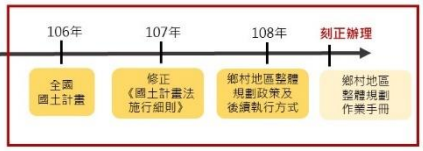
討論議題

議題一：鄉村地區整體規劃如何納入國土規劃體系

說明 鄉村地區整體規劃尚未落款於《國土計畫法》之法制體系

制度逐步建立





政策方針：鄉村地區整體規劃為直轄市、縣(市)國土計畫附冊



- 參酌特定區域計畫、都會區域計畫制度設計經驗
- 強化直轄市、縣(市)國土計畫指導

議題一：鄉村地區整體規劃如何納入國土規劃體系

本團隊建議： 修正《國土計畫法》與《國土計畫法施行細則》，確立「鄉村地區整體規劃」法制定位。

	法規	修正條次	修正重點	參考
名詞解釋	國土計畫法	第三條 新增第七款	• 規劃範圍：傳統上非都市土地，並須考量周邊都市計畫地區	鄉村地區整體規劃作業手冊
國土規劃基本原則		第六條 新增第九款	• 以生活、生產、生態面向為原則	全國國土計畫
計畫位階		修正 第八條第三項	• 納入直轄市、縣(市)國土計畫	-
		第十條 新增第二項	• 直轄市、縣(市)國土計畫之附冊	-
適時檢討		修正 第十五條第三項第五款	• 納入直轄市、縣(市)國土計畫之途徑及時機	-
計畫內容	國土計畫法施行細則	新增 第六之一條	• 鄉村地區整體規劃之應載明事項	直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊

議題一：鄉村地區整體規劃如何納入國土規劃體系

本團隊建議： 參酌全國國土計畫，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，作為修法草案討論基礎。

鄉村地區名詞定義

《國土計畫法》第三條第七款
本法用詞，定義如下：七、**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。

鄉村地區國土規劃基本原則

《國土計畫法》第六條第九款
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。

鄉村規劃計畫位階

《國土計畫法》第八條第三項
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**。

議題一：鄉村地區整體規劃如何納入國土規劃體系

本團隊建議： 參酌全國國土計畫，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，作為修法草案討論基礎。

鄉村規劃計畫位階

《國土計畫法》第十條第二項
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，得**另以附冊方式定之**。

計畫適時檢討機制

《國土計畫法》第十五條第三項第九款
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**。

鄉村地區整體規劃計畫內容

《國土計畫法施行細則》第六條之一
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。

議題二：如何活用與創新既有制度工具？

說明 既有制度工具之侷限與可能



國土計畫法

鄉村地區整體規劃尚缺乏相應之制度工具配套
地區性土地管制規則、使用許可制僅能就土地使用項目調整；尚未就部會現有資源之整合，研議溝通機制。

農村相關法規

生活、生產、生態不易有效整合
農地重劃條例、農村社區土地重劃條例各成體制；
農村再生條例之「農村再生發展區計畫」尚未具體推動。

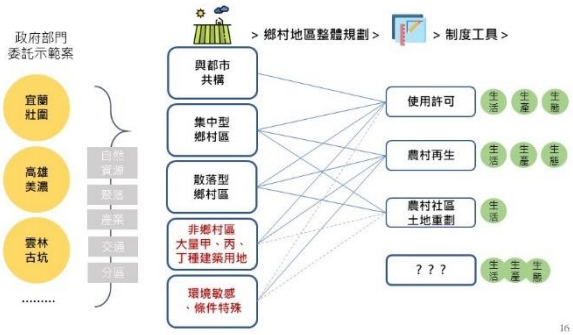


德國經驗借鏡

整合性鄉村發展
（Integrated Rural Development，IRD）
採用土地重劃與農村社區更新兩大政策工具；
同時處理環境、生態、產業、景觀、文化保存等課題。

議題二：如何活用與創新既有制度工具？

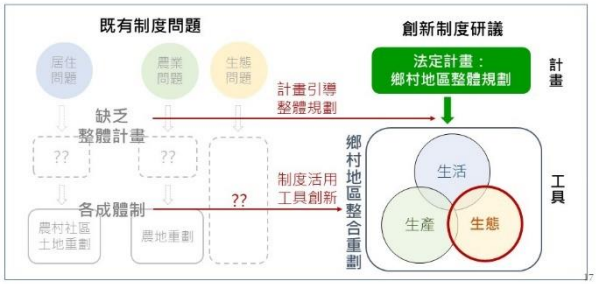
說明 政府積極委託辦理**鄉村地區整體規劃示範案**，成果顯示臺灣鄉村地區樣態及問題複雜，需透過**多元的制度**引入。



議題二：如何活用與創新既有制度工具？

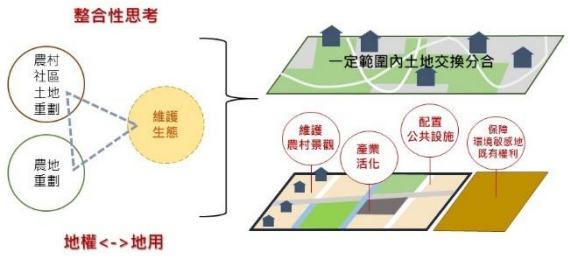
本團隊建議：創立「鄉村地區整合重劃」制度

計畫性回應多功能農業、環境永續、地方創生趨勢與理念



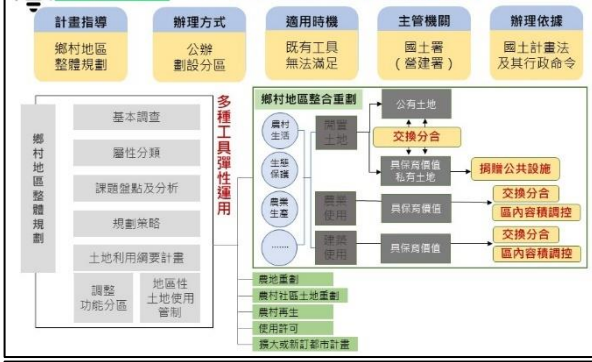
議題二：如何活用與創新既有制度工具？

本團隊建議：「鄉村地區整合重劃」之概念



議題二：如何活用與創新既有制度工具？

本團隊建議：「鄉村地區整合重劃」之執行機制

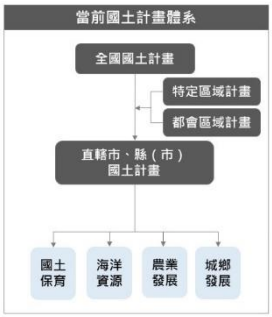


簡報結束

敬請指教

會議資料　　意見回饋

綜合討論



□議題一：

鄉村地區整體規劃，如何納入國土規劃體系？

□議題二：

為推動鄉村地區整體規劃，如何活用與創新既有制度工具？

創立「鄉村地區整合重劃」制度？

第六節　第二場：鄉村地區整體規劃會議記錄與回覆

《國土計畫法》鑑往知來制度精進座談會第 2 場
—鄉村地區整體規劃意見回覆[159]

與談人：戴秀雄助理教授	
一、支持將鄉村地區整體規劃納入《國土計畫法》。然而，同時應須再考慮到與《都市計畫法》嫁接的問題，因此未來《都市計畫法》也有可能連同進行修法。	感謝指教，有關執行技術層面，應另透過其他委託案進行細緻的討論。
二、德國「整合性鄉村發展」案例中，「鄉村更新」跟「重劃」並非互斥，前者為偏向農村再生，後者則是土地執行工具，因此其為同時存在與配合的制度。	感謝指教，已於報告書第八章第二節修正德國整合性鄉村發展制度的相關內容。
三、規劃是基本人權，鄉村地區整體規劃並非只針對非都市土地進行規劃操作，且從規劃提供公共設施對於人權的想法，可考量修正都市計畫相關法規，使部份人口集居但未達都市計畫法規定規模者，亦可使用都市計畫作為規劃工具。	感謝指教，連結鄉村地區整體規劃的工具多元。未來可視鄉村地區的特性，就其發展需求，選擇擴大、新訂都市計畫作為發展途徑。
四、鄉村地區中，農民所種植的東西會連結到土地利用的模式，這並非空間部門可以決定的，而是農政事業的部門計畫。如果沒有，才是回到國土計畫的通盤檢討裡。	感謝指教，已於報告書第八章第二節「釐清各部門於鄉村地區整體規劃的角色定位」作為制度精進重點，以加強與部門的橫向連結。
五、鄉村地區整體規劃中不是只談聚落，而是要談結構的問題。重要的是，「人」的問題需要被解決！	感謝指教，鄉村地區整體規劃係以生活、生產、生態為規劃面向，改善非都市土地長年未受計畫引導下，空間發展失序問題。
與談人：陳育貞執行長	

[159] 按發言順序排序

一、目前所建議調整《國土計畫法》基本原則的部分，在法條文字寫的有點像推動城鄉風貌形塑的味道，然而推動城鄉風貌形塑之政策已多年，且已有固定的思維與取向，因此應將鄉村地區整體規劃朝思考「環境做最小的改變，最大的發揮」進行調整。	鄉村地區整體規劃尚處制度形成階段，法條文字的撰寫乃是參照現階段政策方向與相關委託案成果先聚焦修法之大方向所初步草擬之法條內容。未來需再配合持續推動之成果，滾動式檢討修正。
二、建議鄉村地區整體規劃之制度工具中，可朝向將現有的重劃適度調整，更強調土地的交換分合功能，並將財務負擔降低。例如：自我交換的可能性、檢討公共設施量等。	感謝指教，已於報告書第八章第二節新增制度精進重點，「既有制度工具的調整」，作為制度精進的重點。
三、鄉村地區整體規劃應該更具有願景性、積極性去進行，而非如都市計畫僅停留在現況檢討或是土地使用調整。然而，同時也須避免未來鄉村地區整體規劃變成一個許願池。	感謝指教，根據〈全國國土計畫〉指導，鄉村地區整體規劃應考量人口結構及發展，分別就居住、產業、運輸及基本公共設施等需求，研擬發展或轉型策略。同時，未來將配合與在地民眾的廣泛參與，共同建構鄉村地區願景。
四、針對不在第一波鄉村地區整體規劃之地區，地方政府應有其他因應機制的啟動，進行超前部屬的培力。	感謝指教，已於報告書第八章第二節新增制度精進重點：「強化專業者與民眾的教育訓練」，作為制度精進的重點。
五、過去非都市土地欠缺做評估的二手資料，所以民眾參與互動、參與式規劃，在鄉村地區整體規劃顯得更重要。	感謝指教，已於報告書第八章第二節新增制度精進重點：「引入參與式規劃」，作為制度精進的重點。
與談人：黃偉茹副教授	
一、鄉村地區整體規劃是規劃方法的轉變，強調	感謝指教，不同於過去區域

由下而上。但是依照目前教育與實作經驗，是不足以去支撐的。	計畫體系，《國土計畫法》係強調民眾參與機制，未來鄉村地區整體規劃的操作亦納入大量民眾參與機制。另外，本報告書第八章第二節新增制度精進重點：「引入參與式規劃」，作為制度精進的重點。
二、目前提到「國土規劃原則」的建議修法文字中，「風貌」是以都市角度切入，建議應更重視鄉村地區的生計、生活環境，理解其真實的需求，應追求相同的價值而非相同的形式的資源。	感謝指教，鄉村地區整體規劃尚處制度形成階段，法條文字的撰寫乃是參照現階段政策方向與相關委託案成果先聚焦修法之大方向所初步草擬法條內容。未來需再配合持續推動之成果，滾動式檢討修正。
三、鄉村地區整體規劃雖然是附冊，但並非如都會區域計畫、特定區域計畫為常態性例外，法條文字使用「應」較「得」更具有約束力。	感謝指教，已於報告書第八章第二節修正法條文字。
四、應更尊重農業部門之專業與工具，思考如何與部門合作。例如，使用鄉村地區整體規劃的時機應在國土基本原則載明「保護農業重要生產環境可以操作，其他就是回歸農業部門」。	感謝指教，《國土計畫法》係作為整體原則性引導，考量臺灣鄉村地區發展至今樣態多元，應依照各鄉村地區之規劃內容，再各部會之資源串聯。本計畫於報告書第八章第二節新增「釐清各部門於鄉村地區整體規劃的角色定位」作為制度精進重點，以加強與部門的橫向連結。
五、目前鄉村地區最大的問題是因為土地細分跟共同持有所導致空屋的問題。過去農委會也曾推過「土地銀行」處理問題，目前也有一	感謝指教，已於報告書第八章第二節「既有部會資源之整合」作為制度精進

些包租代管的相關制度。如何處理土地細分與共同持有所造成空屋問題須多元運用各種工具處理。	重點。
與談人：簡俊發組長	
一、鄉村地區特色風貌的需求其實非常之少。現今的鄉村最棘手的應該是解決內部的問題，例如維生系統、公共設施。	感謝指教，已於報告書第八章第二節新增制度精進重點：「引入參與式規劃」，作為制度精進的重點。在改變規劃文化的同時，與民眾共同思考在地需求。
二、啟動鄉村地區整體規劃的時機、指導程序、方針，是否應於討論工具時，將附屬必要考量（工具也好、策略也好）同時納入？	感謝指教，已於報告書第八章第二節新增制度精進重點：「執行鄉村地區整體之配套措施」，作為制度精進的重點。
三、建議應明確指認鄉村地區整體規劃要做的內容、程序、考量、分工，讓未來實務操作者更清楚，而非空有工具。	感謝指教，已於報告書第八章第二節新增制度精進重點：「強化專業者與民眾的教育與訓練」，作為制度精進的重點。
四、鄉村地區整體規劃是否可以進行分類？較簡易的，結合現有的農地重劃、農村社區土地重劃來做；若碰到願景高、需要長遠目標時，就必須按照指導方針，做地方檢測，檢測後再從工具挑選，進入下一階段。	感謝指教，為推動鄉村地區整體規劃，須配合既有制度工具與創新制度工具「鄉村地區整合重劃」。就不同地區之特質、願景、及實際需求，在制度的百寶箱中，選擇適當的工具使用。
五、地權是無法避免的問題，未來若涉及功能分區及用地時，在用地管理的部分，應充分考量權利保障。	感謝指教，目前《國土計畫法》已於第 32 條明定人民既有權利之保障。
六、如果鄉村地區整體規劃是共同共識的話，我們就應該有更多關懷，有權要有責。	感謝指教。
七、鄉村地區整體規劃並不需要一個大制度，而	感謝指教，為推動鄉村地區

是以「工具箱」(toolbox)，提供鄉村地區各式各樣的選擇，建議應釐清各個制度工具適用的範疇。	整體規劃，須配合既有制度工具與創新制度工具「鄉村地區整合重劃」。未來，將各個鄉村地區可就其特質、願景、及實際需求，在制度的百寶箱中，選擇適當的工具使用。
與談人：陳志宏副教授	
一、建議應從「土地使用管制」的角度切入，思考《國土計畫法》可以在鄉村地區中發揮什麼效果，制度工具僅是適度提供幫助，真正的落實還是需參考民眾的想法作為重點。	感謝指教，依據《國土計畫法》第 23、24 條之旨，鄉村地區整體規劃未來將配合國土功能分區調整與因地制宜之土管。另外，本計畫於報告書第八章第二節新增制度精進重點：「引入參與式規劃」，作為制度精進的重點。
二、為避免民眾預期心態與土地炒作，鄉村地區整體規劃中的工具應再討論更細緻的程序與條件限制，例如：適當的交換分合比例、公共設施的負擔比例、建築的權利，以真正回應當地需求。	感謝指教，有關執行技術層面，應再另透過其他委託案進行更細緻的討論。
三、鄉村地區整體規劃為整體共識，納入《國土計畫法》不無疑義。建議應再思考規劃鄉村地區的規劃方向，而非以「形塑整體風貌」為其基本原則。	感謝指教，因鄉村地區整體規劃尚處制度形成階段，法條文字的撰寫乃是參照現階段政策方向與相關委託案成果先聚焦修法之大方向所初步草擬法條內容。未來需再配合持續推動之成果，滾動式檢討修正。

第七節　第三場：永續國土治理之配套措施會議資料

《國土計畫法》鑑往知來制度精進座談會
-第 3 場座談會議議程
永續國土治理之配套措施

行政院 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，並陸續於民國 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。

鑑於自民國 82 年《國土綜合開發計畫法（草案）》至民國 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」。

壹、背景說明

本次會議為第 3 場座談會，聚焦於「永續國土治理之配套措施」之議題討論。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，6 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的橫向連結下，加強跨域整合之相關議題，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、定期通盤檢討之配套，以維持計畫的穩定性（圖 1）。

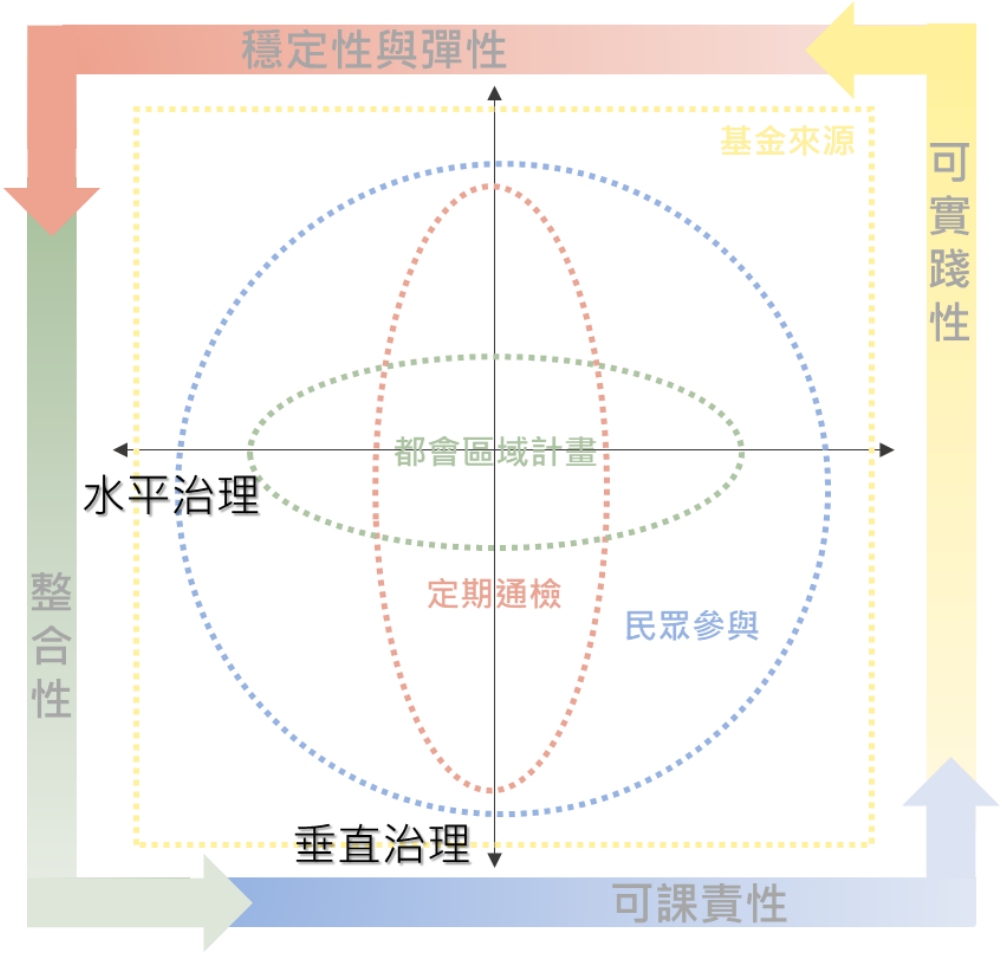


圖 1 永續國土規劃治理配套制度之連結

資料來源：本計畫繪製

本次座談會就以下四點「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：

一、如何強化國土計畫之整合性？都會區域計畫之運作機制

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。民國 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；民國 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。

二、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。

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

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。

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

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。

貳、座談會議程

一、時間：110 年 3 月 29 日（一），下午 13 時 30 分。

二、地點：國立臺北大學（臺北校區）教學大樓 101 室

（臺北市中山區民生東路三段 67 號）

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 張副教授容瑛
14:30-16:10	與談主持人	營建署 林組長秉勳
	與談人分享與回應 ■ 王副縣長志輝 ■ 李研究員永展 ■ 徐助理教授中強 ■ 張助理教授志銘 ■ 張教授學聖 ■ 賀陳董事長旦 (依姓氏筆畫排序)	
16:10-16:30	與會團體及民眾發言與綜合討論	

參、討論議題

議題一：都會區域計畫之運作機制

一、說明：

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。

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。此版本有別於上述 93、98 年《國土計畫法（草案）》，無特別指出應組成委員會或遴聘委員共同研擬都會區域計畫，主要係因參照《中央行政機關組織基準法》第 5 條規範：「機關組織以法律定之者，其組織法律定名為法。除本法及各機關組織法規外，不得以作用法或其他法規規定機關之組織。」

雖然《國土計畫法》內無法研訂成立常設性機關組織之相關規定，然而現今施行之《國土計畫法》於第 8 條特別指出直轄市、縣（市）主管機關得共同研擬計畫之運作機制。是以，為實踐整合跨域，都會區域計畫之擬訂應另行研擬配套制度。

二、討論事項

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，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。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 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 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，都會區域計畫執行機制如下：其一，以計畫範疇取代原有都會區域範圍界定；其二，「議題」為導向的規劃方式形成計畫內容；其三，計畫之推動分為以下四階段：啟動、規劃、實施及檢討階段；其四，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。其四，成立「都會區域協調推動組織」，待計畫完成法定程序後，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。

上述建議中，「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。因此本計畫建議在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，並且在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、民間團體等。

而《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，但目前

地方合作提案都會區域計畫仍待補充其機制。考量各地方政府的本位主義、財務不均等問題，本計畫建議先行研擬鼓勵地方政府主動提案之機制。參考 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 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，參考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。過去日本推動廣域行政圈制度[160]，抑或是 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，最重要的是上述制度須配合相關財政上的誘因，如：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(經建會，2013)。因此，本計畫建議《國土計畫法》中的都會區域計畫可參照上開體例，研擬適合臺灣體質之方式，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沉痾。

綜上所述，針對都會區域計畫之運作機制，建議補充以下三項配套制度：

（一）建立都會區域計畫之規劃平台及推動組織，並納入國土計畫法制體系；

（二）上述的規劃平台及推動組織應充分納入多元民眾參與；

（三）中央主管機關透過財政誘因，鼓勵直轄市、縣（市）政府聯合提案。

[160] 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）。

議題二：民眾參與之多元化

一、說明：

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 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。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。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」。

《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[161]；其三為部分直轄市、縣（市）國土計畫審議會未依循規範進行民眾參與[162]。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。

且現今全臺 18 個〈直轄市、縣（市）國土計〉畫均完成計畫研擬階段之公開展覽程序，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

[161] 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。

[162] 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議，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。

理之座談會、工作坊或其他公開徵求意見方式[163]，詳見表 1，可觀察到各直轄市、縣（市）政府辦理之方式、程度不一。

表 1　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

鑑於現今的國土規劃體制，特別強調「地方自治，責任政治」，中央主管機關下放更多權力予地方政府之同時，應配合強化民眾參與之程序與方式。承上述討論，以下將分別就各層級國土計畫之民眾參與制度及國土計畫審議會之配套制度分別討論。

二、討論事項

（一）各層級國土計畫之民眾參與制度分別敘明，是否妥適？

《國土計畫法》第 12 條載明國土計畫於研擬階段之民眾參與事項與程序。其涉及範圍包括〈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；〈直轄市、縣（市）國土計畫〉係以直轄市、縣（市）行政轄區及其海域管轄範圍，訂定實質發展及管制。〈直

[163] 《國土計畫法》第 12 條第 1 項及第 2 項規定：
「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，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。」

轄市、縣（市）國土計畫〉相較〈全國國土計畫〉，其對於民眾的影響更為顯著，因此建議將此兩層級國土計畫之民眾參與方式分別闡述。

為避免民眾參與僅具告知功能、徒為形式，應於國土計畫落實民眾參與「計畫擬訂」之程序。本計畫參考105年內政部營建署委託財團法人中華經濟研究院辦理之「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，其建議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，最終再遵循《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)。

本計畫針對此議題提出以下兩點建議：

1.《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

本計畫建議於《國土計畫法施行細則》內規範各層級國土計畫民眾參與形式，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)。尤其在擬訂〈直轄市、縣（市）國土計畫〉時，因其更貼近民眾的生活，應採納多元之公開徵求意見方式，且在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。

以各層級的計畫尺度進行考量後，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，則可以強化「里長」的角色定位。

2.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，同時也能夠提高民眾對於國土議題的興趣。以下提供三種強化民眾參與之方式：

(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，使資訊更多元的傳播；

(3) 以民間團體作為與一般民眾溝通的媒介，吸引對特殊議題有興趣之民。透過連結民眾與國土的情感作為民眾參與之動力來源，提升國土議題討論的熱度。

（二）國土計畫審議會之配套制度精進建議，是否妥適？

國土計畫法公告實施後，有關國土計畫民眾參與之社會爭議，多聚焦於國土計畫審議會之執行，因此應進一步檢視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，國土計畫須透過三種層級國土計畫審議會之合議制度，包括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，辦理審議、協調、復議等事項。由於上開三種國土計畫審議會之民眾參與程度依其層級而有所不同，而造成社會爭議，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》

為確保審議會組成方式具公平性，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

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准予公開閱覽。因此建議《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

根據《德國建設法》（Baugesetzbuch）第 3 條之公眾參與準則規定，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。若為 50

人以上提出之類似意見，則以公告代替個別通知。參考《德國建設法》公眾意見審議及回應之形式，針對《國土計畫法》第12條第3項規定之審議進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊等，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。因此，本計畫建議於《國土計畫法施行細則》敘明，主管機關應於審議時針對民眾提供之意見充分討論，並應進行結果通知，進一步達到決策程序及理由清楚透明。

議題三：國土永續發展基金之收入來源

一、說明：

93年《國土計畫法（草案）》中，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。而後因97年行政院決議不續擬定《國土復育條例（草案）》後，指示將其損失補償、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參考與吸納了國土復育基金之精神。98年《國土計畫法（草案）》中，國土永續發展基金之規範有了變化，基金來源調整為：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。

101年研擬國土計畫法草案之過程中，曾一度以「政府循預算程序撥款10年1,000億元」之條文進行討論。對此，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，另外包括經濟部國營處、台水公司、台電公司皆以水電附徵係為變相對人民增稅予為由，同樣持反對立場。最終，103年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《國土計畫法》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，10年內移撥總額不得低於500億元，水電附徵自施行後第11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。

由於國土永續發展基金之基金來源，自 98 年《國土計畫法（草案）》納入水電附徵之規範後面臨許多爭議，包括消費者文教基金會抨擊此舉視人民為提款機，水電費用應更單純化；許多立委認為此舉有變相加稅之虞，反對調漲水電費[164]。因此本計畫建議應再思考基金來源之可能性，並以構思更具彈性、創新性之收入來源為考量重點。

二、討論事項

（一）直轄市、縣（市）政府繳交維護農地費，是否妥適？

〈全國國土計畫〉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，以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，積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質。因此，直轄市、縣（市）國土計畫內應載明宜維護農地面積及分布區位，並投入適當資源挹注應於。

現今全臺 18 個直轄市、縣（市）國土計畫均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過程中，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目前劃設之農地總量不足；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；其三農業縣市建議中央主管機關構思「農業權」，以解決稅收短缺的農業縣市要保留許多農地，而發展蓬勃的直轄市、縣（市）卻保留較少農地之問題。

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，多數地方政府認為保留農地為工商發展之限制。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

[164] 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。

保留宜維護農地為促進國土永續之作為，為各地方政府須共同承擔之事項。若直轄市、縣（市）未盡其義務，則須以其他方式作替代。因此，透過繳納「維護農地費」至國土永續發展基金作更妥適之運用，期望達到擴增基金來源及兼顧空間發展之公平性。

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，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」，納入國土永續發展基金之來源，上述之一定比率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，是否妥適？

本計畫參考 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，亦有從低度使用轉化為較高強度使用之可能，以上變更情事將造成地價高幅度上漲，出現「規劃利得」之情形，然而對此目前《國土計畫法》尚缺國土規劃利得之規範。

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 2：

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》之宗旨－追求國家永續發展。

表 2　《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	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

107 年委託案建議條文	本次會議建議修正條文
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。 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。	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。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，是否妥適？

《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 3。

表 3　《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；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	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；未依用途使用者，申請人得要求直轄市、縣（市）主管機關返還已繳納

修正前	建議修正
已繳納之影響費。 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。	之影響費；未依期限使用者，已繳納之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。 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 4。

表 4　《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	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、直轄市、縣（市）主管機關未依期限使用之影響費。 二、政府循預算程序之撥款。 三、自來水事業機構附徵之一

修正前	修正後
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。	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）向參與戶外遊憩活動者收取「國土維護費」，是否妥適？

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「無煙囪工業」，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。

綜上所述之戶外遊憩活動，大部分皆未針對其對國土之衝擊部分收取維護費用，因此本計畫建議可以向參與戶外遊憩活動者收取「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，86 年司法院釋字第 426 號解釋亦提出特別公課之概念[165]，因此本計畫建議其可作為「國土維護費」之收取內涵。

議題四：直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之配套制度

一、說明：

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

165 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十條授權訂定，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。

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。

107 年 4 月 30 日公告實施之〈全國國土計畫〉，僅提及國土功能分區、未來發展地區、免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫者之為通盤檢討之內容，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。雖然現今中央主管機關強調賦予地方規劃彈性，然而地方政府政治複雜特質下應如何維持計畫之穩定性與彈性，仍可進一步載明配套制度。如：目前「未來發展地區」之劃設乃為中央賦予地方規劃彈性之制度工具。依據〈全國國土計畫〉中成長管理策略，包括城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序等指導，直轄市、縣（市）政府應核實評估人口及產業之發展情形，訂定未來發展總量，在符合其規範情形下[166]，得劃設未來發展地區。因此，針對未來發展地區之總量調整及退場機制，應一併於相關規範內明定。

二、討論事項

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：

（一）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。
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。

[166] 1.落實大眾運輸導向發展(TOD)，位屬高鐵車站、臺鐵車站、捷運車站、客運轉運站等大眾運輸場站周邊一定距離範圍內者；2.鄉公所所在地符合都市計畫法規定，應依法擬定都市計畫者；3.相鄰 2 公里內都市計畫地區間之非都市土地，為擴大或整合都市計畫者；4.原依區域計畫法劃定之鄉村區或開發許可地區周邊，或位屬既有都市計畫周邊一定距離範圍內，為與各該都市計畫整合發展者；5.為增加住商用地，既有都市計畫之住宅區或商業區發展率達 80%，且各該都市計畫無可釋出農業區者，或為因應當地人口發展趨勢或人口結構變遷，提供或改善必要公共設施服務水準者；6.為增加產業用地，既有都市計畫之工業區或產業相關分區發展率達 80%，各該都市計畫無可釋出農業區者，或位屬高速公路或快速道路交流道、高鐵車站、臺鐵車站 5 公里範圍內或國際機場、國際港口 10 公里範圍內，可提供旅運服務或運用其運輸系統滿足需求者；7.原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可區之擴大，或重大建設計畫及其必要範圍。

（二）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。

（三）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。

（四）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。

（五）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。

（六）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。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》。以上是否妥適，提請討論。

肆、綜合討論

因座談會時間有限，如有其他想法，歡迎您掃描以下 QR-code 並於回饋單上，不吝於提供寶貴意見。

伍、散會

參考資料

1. 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)

2. 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)

3. 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。

4. 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)

5. 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)。

6. 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)

7. 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。

8. 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)

9. Ansell, C., and A. Gash. 2007.“Collaborative Governance in Theory and Practice.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543-571.

第八節　第三場：永續國土治理之配套措施會議簡報

109年度內政部營建署委託專業服務案(109A-052)

《國土計畫法》鑑往知來
制度精進座談會

永續國土治理之配套措施

計畫執行：國立臺北大學
計畫主持：張容瑛副教授

簡報日期：民國 110 年 3 月 29 日

系列座談會理念：國土計畫法的鑑往知來

82　84　86　90　91　93　98　103　105　107　109　現今與往後

國土規劃法制化開端　五度函送立法院審議未果　《國土計畫法》公布施行

臺灣國土規劃體制如何持續進步？

制度精進重點探索

政策歷程檢討分析

願景　規劃體制進步　社會溝通　政策學習　社會溝通　政策學習　現實　過去　現在　未來

當前國土規劃體制之制度精進重點

行政院施政方針

全國國土計畫

重點一：
部門計畫與土地使用計畫之協調整合

- 國土空間發展及成長管理策略
- 國土功能分區劃設及土地使用指導
- 部門空間發展策略
- 國土防災及氣候變遷調適策略

國家發展計畫

特定區域計畫　都會區域計畫　施政計畫

直轄市、縣（市）國土計畫　實質建設計畫

重點二：
鄉村地區整體規劃

重點三：
永續國土治理之配套措施

國土保育地區　城鄉發展地區　農業發展地區　海洋資源地區

簡報大綱
CONTENTS

系列座談會　場次三：
永續國土治理之配套措施

1　背景說明

2　討論議題

PART 01

背景說明

鑑往：永續國土治理之制度挑戰

如何落實國土規劃「地方自治、責任政治」？

■ 永續國土治理關鍵
- □ 跨域整合性
- □ 可課責性
- □ 可實踐性
- □ 穩定性與彈性

■ 制度精進重點探索
- □ 立法過程討論
- □ 社會輿論焦點

穩定性與彈性　可實踐性　水平治理　都會區域計畫　定期通檢　民眾參與　整合性　垂直治理　可課責性

永續國土治理之制度精進重點議題

治理關鍵	跨域整合性	治理關鍵	可課責性
精進議題	都會區域計畫之運作機制	精進議題	民眾參與之多元化
治理關鍵	可實踐性	治理關鍵	穩定性與彈性
精進議題	國土永續發展基金之收入來源	精進議題	直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之配套制度

PART 02

討論議題

- **議題一：都會區域計畫之運作機制**
- 議題二：民眾參與之多元化
- 議題三：國土永續發展基金之收入來源
- 議題四：直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之配套制度

議題一：都會區域計畫之運作機制

■ 立法過程有關都會區域計畫推動機制之討論

93年《國土計畫法》草案	98年《國土計畫法》草案	現今施行之《國土計畫法》
第六條 中央主管機關得邀集都會區域計畫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**，其任務如下： 一、都會區域計畫發展課題、目標及策略之擬訂及諮詢。 二、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。 三、其他有關都會區域計畫建設之推行事項。	第八條 **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**： 一、都會區域計畫發展課題、目標及策略。 二、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。 三、其他有關都會區域計畫建設之推行事項。	第八條 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。 ...

配套制度？

議題一：都會區域計畫之運作機制

■ 《國土計畫法》對於都會區域計畫之規範

都會區域定義

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。

都會區域規劃基本原則

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。

都會區域計畫應載明內容

（一）計畫性質、**議題**及範疇。
（二）規劃背景及現況分析。
（三）計畫目標及策略。
（四）**執行計畫**。
（五）檢討及控管機制。
（六）其他相關事項。

議題一：都會區域計畫之運作機制

■ 歷年研究成果與概念參照

委託研究

議題導向 註1

啟動 → 規劃 → 實施 → 檢討

■ **都會區域計畫規劃平台**
(發揮協調功能，建議以地方提案)
■ **都會區域協調推動組織**
(追蹤管考、計畫執行、檢討變更等)

本位主義、財政不均 註2

■ **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。

參考概念

協力治理

- 協力重點在於公共政策或公共管理
- 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
- 參與者直接參與決策制定
- 需正式組織化及並集體對話
- 促使決策藉由共識而產生

日本地方自治的制度設計－廣域行政

- **專法明確規範**：
  廣域行政及廣域地方計畫推動組織、基本方針、策定程序、地方參與合作方式、協調機制、計畫執行。
- **財政誘因配合**：
  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。

註1：鄭安廷，2014，都會區域計畫與後續開發許可制，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）；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）。
註2：李素惠，2008，國土規劃都會共同發展計畫－子計畫2 地緣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）；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理論之研究，受託單位：國立臺灣大學，（委託單位：內政部城鄉發展分署）

議題一：都會區域計畫之運作機制

本團隊建議：

組織運作機制

一、建立都會區域計畫規劃平台，納入國土計畫法制體系
二、都會區域規劃研究資料庫

計畫形成機制

一、證據為基礎的規劃 (Evidence-based planning)
二、議題形成過程的公共論辯

計畫形成機制

一、中央國土計畫審議會之協調及促成
二、透過財政誘因，鼓勵直轄市、縣（市）政府聯合提案

- 議題一：都會區域計畫之運作機制
- **議題二：民眾參與之多元化**
- 議題三：國土永續發展基金之收入來源
- 議題四：直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之配套制度

議題二：民眾參與之多元化

輿論

■ **審議會之組成**欠缺社會推薦與參與？
■ **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黑箱？
■ 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**？

現行國土計畫民眾參與規範與施行狀況

《國土計畫法》之民眾參與	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				會議				
	專家學者	地方	議員	民眾團體	大專院校	專家學者	民眾團體	議員	說明會	工作小組	跨局處	機關討論
國土計畫擬訂階段應舉辦座談會	新北市	2	7			7							
國土計畫審議前應舉辦公聽會及提供紙本意見	桃園市			3	2								
	臺中市	5			4								
國土計畫應公開展覽	臺南市	1	11										
	高雄市	2	1	3	1					3			
使用許可計畫應舉辦公聽會及提供紙本意見	基隆市	1					1			2			
	新竹市	1	3										
使用許可計畫應公開展覽	宜蘭縣	2											
	新竹縣	1	4										
使用許可之公民訴訟	苗栗縣			2				4		6			
	彰化縣	2	4	1									
民眾檢舉機制	南投縣		1	3					2	13	1		
	雲林縣	2		1									
	屏東縣	3								3			
	臺東縣	1		2						5			
	花蓮縣									3			
	宜蘭縣	3	8		1							4	3
	金門縣	3											

議題二：民眾參與之多元化

本團隊建議： **各層級國土計畫之民眾參與制度分別敘明**

一、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

■ 提前公告民眾參與之時機、方式，並主動邀集民間團體參與。註3
■ 各層級國土計畫民眾參與之差異化設計，例如：
  - 直轄市、縣(市)國土計畫，以「公所」作為意見徵詢單位。
  - 鄉村鄉村地區整體規劃，透過「里長」角色協助推動。

二、提升國土計畫民眾參與之廣度與深度

行政院公共政策網路平台(辯護式規劃)

社群媒體資訊傳播

民間團體作為媒介

註3：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）

議題二：民眾參與之多元化

本團隊建議：國土計畫審議會之配套制度精進

一、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」

- 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，皆能自薦。
- 主管機關也應主動邀集與國土議題相關之民間團體擔任委員。

二、《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

- 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。

三、《國土計畫法施行細則》新增民眾意見處理之規範

- 參考《德國建設法》（Baugesetzbuch）第3條之規範。
- 建議新增主管機關針對**民眾提供意見**之規範，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。

- 議題一：都會區域計畫之運作機制
- 議題二：民眾參與之多元化
- **議題三：國土永續發展基金之收入來源**
- 議題四：直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之配套制度

議題三：國土永續發展基金之收入來源

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。

現行國土永續發展基金之來源與用途規範

國土永續發展基金來源	國土永續發展基金用途
■ 使用許可案件所收取之國土保育費。 ■ 政府循預算程序之撥款。 ■ 自來水事業機構附徵之一定比率費用。 ■ 電力事業機構附徵之一定比率費用。 ■ 違反本法罰鍰之一定比率提撥。 ■ 民間捐贈。 ■ 本基金孳息收入。 ■ 其他收入。	■ 依本法規定辦理之補償所需支出。 ■ 國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。 ■ 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。 ■ 其他國土保育事項。

議題三：國土永續發展基金之收入來源

本團隊建議：

新增財源一：直轄市、縣（市）政府繳交維護農地費

宜維護農地　農業大縣？發展侷限？

縣市人口 ✖ 平均每人宜維護農地面積 ◀ 直轄市、縣（市）國土計畫所載明之宜維護農地面積

■ 不足之宜維護農地面積量乘上一定比率作為「維護農地費」

新增財源二：《國土計畫法》新增國土規劃利得之制度 註4

新增　《國土計畫法》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。

註4：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衡平與負擔機制研究，（委託單位：內政部營建署）

議題三：國土永續發展基金之收入來源

本團隊建議：

新增財源三：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

修正　《國土計畫法》第二十八條、第四十四條

■ 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；**未依用途使用者，申請人得要求直轄市、縣（市）主管機關返還已繳納之影響費；未依期限使用者，已繳納之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。

…

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

新增財源四：向參與戶外遊憩活動者收取「國土維護費」

戶外活動 ✱ 影響國土

收取國土保育費，並納入國土永續發展基金。

特別公課

- 基於特殊籌措資金之目的
- 基於未履行特定法定義務
- 環境使用公課

- 議題一：都會區域計畫之運作機制
- 議題二：民眾參與之多元化
- 議題三：國土永續發展基金之收入來源
- **議題四：直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之配套制度**

議題四：直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之配套制度

國土功能分區　未來發展地區　…

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。

國土計畫法推動過程草案與現行法令對於國土計畫定期通盤檢討之規範

93年《國土計畫法》草案	98年《國土計畫法》草案	現今施行之《國土計畫法》
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。	**國土計畫通盤檢討之事項**，由中央主管機關會商有關機關定之。	(尚未有相關規範)

議題四：直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之配套制度

本團隊建議：直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之檢討重點

項目	內容
成長管理	■ 城鄉發展之總量及型態，應視現況、趨勢、財力，予以檢討之。 ■ 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。 ■ 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。
農地資源	■ **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。
國土使用	■ 辦理直轄市、縣（市）國土計畫之劃設**國土功能分區檢討、特殊性土地使用管制檢討**，以更符合地方現況與需求。
都市計畫	■ **都市計畫依國土計畫之指導**，辦理擬定或變更之檢討。 ■ 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。 ■ 都市計畫內之農業區作必要之檢討變更。 ■ 都市計畫之**土地使用分區、土地使用管制規定**，予以檢討之。
鄉村地區整體規劃	■ **優先辦理整體規劃地區之執行狀況**，予以檢討之。 ■ 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。
國土復育促進地區	■ 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**。

簡報結束
敬請指教

會議資料

意見回饋

綜合討論

治理關鍵	跨域整合性	治理關鍵	可課責性
精進議題	都會區域計畫之運作機制	精進議題	民眾參與之多元化
治理關鍵	可實踐性	治理關鍵	穩定性與彈性
精進議題	國土永續發展基金之收入來源	精進議題	直轄市、縣(市)國土計畫定期通盤檢討之配套制度

第九節　第三場：永續國土治理之配套措施會議記錄與回覆

《國土計畫法》鑑往知來制度精進座談會第 3 場
- 永續國土治理之配套措施意見回覆[167]

與談人：王副縣長志輝	
一、地方政府執行計畫面臨經費編列問題，各地方政府局處之預算源自於各中央部會，但部會間缺乏整合之概念，使諸多整體規劃無法順利推動，期望於國土規劃體系下，能逐漸統合。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「直轄市、縣(市)國土計畫之推動困境」之參考依據，期於中央政府與地方政府的互相理解下，執行面的困境能夠逐漸紓解。
二、通盤檢討應配合縣市首長選舉之時程，以避免政策因素影響與執行困境，並達到責任政治精神。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「民眾參與之多元化」、「直轄市、縣(市)國土計畫檢討之配套制度」之參考依據，期於上開配套制度皆完備下，避免計畫受政治壓力之影響。
三、國土永續發展基金之收入來源創新構想意義不大，僅能補助些微行政費用，在預算編列上落差太多。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「國土永續發展基金之收入來源」之參考依據，相關技術細節納供內政部營建署參考。
四、民眾參與程序邀請民間團體加入為妥適之舉，然需考量理想與現實之距離。另，國土計畫為新概念，應加深公部門承辦人員與社會大眾對國土計畫之認識。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「直轄市、縣(市)國土計畫之推動困境」、「民眾參與之多元化」之參考依據，期透過加深各方角色對於國土計畫的認識，進以提升計畫的整合性、民眾的參與程度。
與談人：張助理教授志銘	
一、都會區域計畫試圖處理之議題應先界定，中央各部會資源亦應優先提供予跨域提案。此外，執行面應考量各縣市財政狀況不同、地	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「都會區域計畫之運作機制」之參考依據，進一步將財政誘因制度明定為都會區域計畫推動之短、中期，

[167] 按發言順序排序。

方政府提案之後續作為等。	而相關技術細節納供內政部營建署參考。
二、民眾參與之細部制度建議不強制規範，由地方政府自行評估其在地特性並核實辦理。另。應強化社會大眾對於國土計畫的認知與關心程度。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「民眾參與之多元化」之參考依據，建議強化民眾對於國土計畫的認識，進以鼓勵民眾能進一步作為觀念傳播者、監督者。
三、維護農地費納入基金後，如何實質挹注於劃設農業發展地區之縣市政府？而國土維護費如何不致重複收取，應再行考量。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「國土永續發展基金之收入來源」之參考依據，收取之維護農地費應確實挹注於農業發展，而詳細技術細節納供內政部營建署參考。
四、建議參考都市計畫另訂通檢辦法，並就各分區分類的檢討標準詳予說明。	感謝指教，相關技術細節納供內政部營建署參考。
五、地方政府以往撰寫縣市國土計畫時，往往參照縣市長政見並納入，因此應檢視縣市國土計畫是否呼應全國國土計畫之期待，且提升公部門對國土計畫之認識。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「直轄市、縣(市)國土計畫之推動困境」之參考依據，期以提升各地方政府執行國土計畫相關事務之承辦人員對於國土計畫的認識。
與談人：賀陳董事長旦	
一、治理所代表的是一種互動過程，應檢討中央對地方之補助編列，非以資本門為主，以長期經營之角度做考量。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「直轄市、縣(市)國土計畫之推動困境」之參考依據，在規劃體系調整下，現行預算編列制度亦應一併作檢討。
二、都會區域計畫應跟著經營走，以營運主體來處理相關議題，建議將任務交付予具成長性的事業機構，且以臺灣現今處境，應鼓勵讓都市發光，並於國際佔有一席之地。非僅用該計畫解決問題，而是以積極的心態拓展。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「都會區域計畫之運作機制」之參考依據，期以適當賦予事業機構執行任務，進一步更能以市場的動態、社會的需求等作動態調整。

三、民眾參與可鼓勵社會大眾用行動來實踐，如：土地認養，並應讓大家掌握的資訊盡量接近平等，公部門更應經由民眾的意見進一步練習如何處理與聚焦。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「民眾參與之多元化」之參考依據，鼓勵民眾實質付諸行動，適度開放部分予以民眾實際合作，讓各方角色共同解決問題，達到雙向合作。
四、國土維護費倒不在乎金額大小，但可作為警惕之用，針對經常耗用資源者加重處罰。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「國土永續發展基金之收入來源」之參考依據，針對耗用國土資源者，一併收取國土維護費，以達警惕作用，而相關技術細節納供內政部營建署參考。
五、國土計畫應賦予更多彈性、資源與資訊，只有定期通盤檢討應嚴格把關，且必須讓大家了解為何值得對於國土計畫拿出專業，也就是國土計畫的 why and what，國土計畫是有史以來第一版的國家計畫，它是一個全生命的範疇，也是全民參與的計畫，社會大眾應共同鞏固。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「直轄市、縣 (市) 國土計畫之推動困境」、「民眾參與之多元化」之參考依據，期以提升各方角色對於國土計畫的認識，進一步對國土計畫的擬訂與實施更有效果與效率。
與談人：李研究員永展	
一、建議都會區域計畫應中央政府與地方政府雙軌執行，而中央協調之角色定位與財政誘因制度如何推動應再行考量。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「都會區域計畫之運作機制」之參考依據，進一步將財政誘因制度明定為都會區域計畫推動之短、中期，而相關技術細節納供內政部營建署參考。
二、國土計畫審議會欠缺社會推薦與參與，應建立機制鼓勵民間團體參與。辯護式規劃之概念於學界討論已有時日，期望透過國土計畫將其與民眾參與勾織在一起。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「民眾參與之多元化」之參考依據，期望藉以提升民眾對於國土計畫的認識、充分導入辯護式規劃，使得民眾參與能夠達到雙向溝通。
三、維護農地費之計算方式可進一步	感謝指教，本計畫已納為調整第九章

作為後續委託案，以平均每人宜維護農地面積作計算是否公平？而國土維護費若重複課稅，可再行思考其後續機制。另外，在該費用收取下，縣市可能積極用罄。	第二節—「國土永續發展基金之收入來源」之參考依據，農地維護費之計算基礎仍需依地方特性再行研議，針對戶外遊憩活動者、超用國土資源者收取國土維護費，而相關技術細節納供內政部營建署參考。
四、國土計畫定期通盤檢討應著重於都市計畫之調整機制，而國土復育促進地區則可作為提醒作用。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「直轄市、縣(市)國土計畫檢討之配套制度」之參考依據，初步以定期通盤檢討之重點項目作推動，相關技術細節納供內政部營建署參考。
與談人：張教授學聖	
一、普遍由上而下的資本、預算編列，的確造成在地資源特性的扭曲，所謂的治理若能以經營的角度，更多一點彈性的思維，尊重市場機制的面向來思考問題，可作為制度設計之關鍵。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「直轄市、縣(市)國土計畫之推動困境」之參考依據，在規劃體系調整下，現行預算編列制度亦應一併作檢討。
二、都會區域計畫之財政誘因制度並非常態性補助，制度設計過程應再行思考計畫權利與義務之找補關係，釐清調處之關係，可參考發展權移轉、德國生態補償帳戶等概念。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「都會區域計畫之運作機制」之參考依據，進一步將財政誘因制度明定為都會區域計畫推動之短、中期。另外，納入都會區聯合成長管理計畫之概念，進以處理權利義務調處之課題，而相關技術細節納供內政部營建署參考。
三、民眾參與之制度設計應納入民眾共同解決問題之向度，以更多的雙向溝通強化計畫理想性。如：積極認養、妥善納入辯護制度。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「民眾參與之多元化」之參考依據，鼓勵民眾實質付諸行動，適度開放部分予以民眾實際合作，讓各方角色共同解決問題，達到雙向合作。另外，充分導入辯護式規劃，使得民眾參

	與能夠達到雙向溝通。
四、維護農地費應考量移轉性支付，讓好的農地有專款專用，進一步使得農民以優良農地為傲。而政府編列預算時，應以綠色國民所得帳作為縣市發展之權利，將農地之生態系統服務價值列入計算。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「直轄市、縣(市)國土計畫之推動困境」之參考依據，在規劃體系調整下，現行預算編列制度亦應一併作檢討，應適度考量各地的「綠色國民所得帳」，而相關技術細節納供內政部營建署參考。
與談人：徐助理教授中強	
一、以財政誘因鼓勵縣市政府聯合提案必須慎重操作，以避免「分贓不均」之爭議，橫向整合相對重要，無論是中央或地方皆需透過溝通協調得以取得共識。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「直轄市、縣(市)國土計畫之推動困境」之參考依據，期於中央政府與地方政府的互相理解下，執行面的困境能夠逐漸紓解；另納為調整第九章第二節—「都會區域計畫之運作機制」之參考依據，進一步將財政誘因制度明定為都會區域計畫推動之短、中期，而相關技術細節納供內政部營建署參考。
二、歐洲的制度屬於完全以辯論之方式產生政策，再透過政策指導規劃，因此該制度適不適用於臺灣仍值得討論。現今可透過邀請關心該議題的社會大眾先行公開辯論，作為嘗試的做法，但若將其方式制度化應慎重，以避免缺乏彈性。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「民眾參與之多元化」之參考依據，期望藉以提升民眾對於國土計畫的認識、充分導入辯護式規劃，使得民眾參與能夠達到雙向溝通。在民眾參與之相關規範，為避免機制缺乏彈性，僅載明各層級國土計畫於計畫擬訂、審議、實施、檢討階段的民眾參與之「原則」。
三、廣闢財源不需規範至國土計畫法內，各縣市政府也能訂定自治條例，中央單位管轄範疇應為全國層次，地方政府財政應為自己負責。	感謝指教，相關技術細節納供內政部營建署參考。

四、定期通盤檢討可授權透過行政命令作指導，而通盤檢討應討論之重點為「前瞻性構思」，避免隨環境快速發展下，都市發展失序之情形。另，現今非都市土地銜接到國土功能分區，此為將來實踐國土計畫的課題，有些非都市土地仍變更中，未來在國土功能分區上不合乎現行使用下，需花多少時間才能夠將其紓解？	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「直轄市、縣(市)國土計畫檢討之配套制度」之參考依據，除定期通盤檢討之重點項目外，應適度於通盤檢討前，納入滾動式檢討之配套措施。
現場發言：衍古開發顧問有限公司陳經理台智	
都會區域具不同尺度，不只是跨縣市而已，就通勤或其他定義檢視，即便同一個縣市下，它可以是比較大型的都市計畫，若以都會區域為觀點來檢討，國土的架構會更清楚。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「都會區域計畫之運作機制」之參考依據，相關技術細節納供內政部營建署參考。
現場發言：環境權保障基金會徐研究員孟平	
就現今參與彰化打鐵厝與新竹臺知計畫之經驗，若新增關於通檢的規範，市府與居民間角力過程應如何面對？而釋字 742 號精神可否涵蓋至國土計畫？特定農業區與城鄉發展地區第二類之三之轉換機制是否應納入聽證？上述皆為可再行討論議題。	感謝指教，相關技術細節納供內政部營建署參考。
現場發言：環境法律人協會黃專員子芸	
建議可再參考德國建設法之機關參與部分，有關參與的多元化，必須更廣泛的討論。另外，現行關於土管規定之轉軌為亟需討論事項。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「民眾參與之多元化」之參考依據，相關技術細節納供內政部營建署參考。
現場發言：弘元地政士事務所季所長美珍	
新北市國土計畫民眾參與實際情形需再行檢討，建議中央政府可派遣小尖兵作實測，檢驗地方政府民眾參與之	感謝指教，相關技術細節納供內政部營建署參考。

落實程度，並非僅為規劃公司跑程序而已。	
網路意見：臺北大學盧柏豪	
關於德國建設法第 3 條規範，建議可再行確認，並妥適納為參考；影響費是針對使用許可案件所衍生的外部效果內部化的工具，若納入國土永續基金恐有過度侵害或要求權利義務之嫌。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「民眾參與之多元化」、「國土永續發展基金之收入來源」之參考依據，相關技術細節納供內政部營建署參考。
網路意見：瑞麥地產陳營業員蓉樺	
資源保育還是比較重要。	感謝指教。
網路意見：行人工程顧問股份有限公司李負責人宛諭	
應提升社會大眾對於國土計畫之認識，重點並非擔心民意反彈，而是在日常生活中，讓更多人淺白接受與慢慢理解「國土維護」之重要性，並提升其參與感。	感謝指教，本計畫已納為調整第九章第二節—「民眾參與之多元化」，相關技術細節納供內政部營建署參考。

附錄四　鄉村地區整體規劃社會溝通座談會

第一節　鄉村地區整體規劃社會溝通座談會會議資料

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會 議程

壹、會議緣由

一、全國國土計畫公告，揭櫫了鄉村地區納入國土空間規劃及管理制度之政策方向，也賦予鄉村地區在社會發展中的定位與任務。為改善鄉村地區公共設施、居住、產業等發展問題，本部藉著107年4月30日公告實施之「全國國土計畫」，將「鄉村地區整體規劃」作為國土空間發展之重要策略，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。

二、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，本署並期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，爰將於臺中、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。

三、本次會議主要討論議題：

（一）就本署規劃之鄉村地區整體規劃後續推動構想（如後附報告事項）及期待，提請討論。

（二）就鄉村地區整體規劃之配套措施，涉及後續與大專院校合作部分是否有其他更進一步作法，提請討論。

貳、座談會議程

場次	地點	時間	議程
場次一 （中部場） 110/4/20 （二）	東海大學推廣部大會議室(臺中市西屯區臺灣大道 4 段 1727 號，第二教學區省政研究大樓)	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
場次二 （北部場） 110/4/23 （五）	國立臺北大學民生校區教學大樓 101 教室(臺北市中山區民生東路 3 段 67 號)	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
場次三 （南部場） 110/5/5 （三）	國立臺南護理專科學校 C 棟大樓第一視聽教室（臺南市中西區民族路二段 78 號）	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

參、報告事項：內政部推動「鄉村地區整體規劃」政策重點說明

一、背景說明

（一）依據「全國國土計畫」規定，鄉村地區整體規劃為直轄市、縣（市）國土計畫應載明內容之一。又全國國土計畫第五章第一節載明「國土空間發展策略—五、推動鄉村地區整體規劃，形塑鄉村特色風貌」相關指導原則如下：

1. 鄉村地區應以生活、生產、生態之再生規劃理念出發，充實生活機能設施、維護地方文化特色、營造鄉村生產經營環境、培育鄉村人力資源及建立生態網路，以協助鄉村地區永續發展。

2. 為改善鄉村地區之公共設施缺乏、建築土地不足、農村環境破壞及蔓延無序發展等課題，鄉村地區整體規劃應考量人口結構及發展趨勢，分別就居住、產業、運輸及基本公共設施等需求，研擬發展或轉型策略，其土地使用規劃原則如下：

(1)居住：規劃及提供可負擔住宅，滿足當地居住需求，維持地方特色建築風貌。因農業經營需要衍生之居住需求，得於既有農村聚落周邊提供住宅空間，避免個別、零星申請而影響農業生產環境；就人口成長地區，得預留適當可建築土地，以引導集約發展；就人口減少地區，除應避免增加住商建築用地外，並應針對既有閒置空間進行評估轉型及再利用，以提高環境品質。

(2)產業：配合在地農業、特色產業及商業服務業需求，於不影響鄉村環境品質前提下，於適當地點規劃在地產業發展區位，並訂定彈性土地使用管制規定，以促進鄉村在地產業永續發展。

(3)運輸：以需求反應式公共運輸服務為主，改善接駁轉乘系統及服務品質，提高鄉村可及性，並規劃自行車及電動車輛等綠色運具環境，以民眾基本運輸需求為導向，打造兼具效率及友善運輸環境。

(4)基本公共設施：應依據鄉村地區發展趨勢，規劃與設置老人及幼兒照顧服務設施、污水處理、自來水、電力、電信等基本公共設施，並注重環境保護及社區環境改善。

居住	產業	運輸	基本公共設施
➢滿足居住需求，維持特色建築風貌。 ➢因農業經營衍生之居住需求，得於既有農村聚落周邊提供住宅空間，避免個別、零星申請而影響農業生產環境。	配合在地農業、特色產業及商業服務業需求，於不影響鄉村環境品質前提下，於適當地點規劃在地產業發展區位，並訂定彈性土地使用管制規定，以促進鄉村在地產業永續發展。	以需求反應式公共運輸服務為主，改善接駁轉乘系統及服務品質，提高鄉村可及性，並規劃自行車及電動車輛等綠色運具環境，以民眾基本運輸需求為導向，打造兼具效率及友善運輸環境。	依據鄉村地區發展趨勢，規劃與設置老人及幼兒照顧服務設施、污水處理、自來水、電力、電信等基本公共設施，並注重環境保護及社區環境改善。

（二）於前開計畫公告實施後，考量國土計畫法對於鄉村地區並未有相關規範，爰本部啟動辦理國土計畫法施行細則修正作業，修正第 6 條第 1 項第 3 款第 5 目規定為：「直轄市、縣（市）國土計畫之直轄市、縣（市）空間發展計畫，應載明直轄市、縣（市）城鄉空間發展構想及鄉村地區整體規劃。」該細則於 108 年 2 月 21 日台內營字第 1080801752 號令修正發布，確立直轄市、縣（市）政府辦理鄉村地區整體規劃之法源依據。

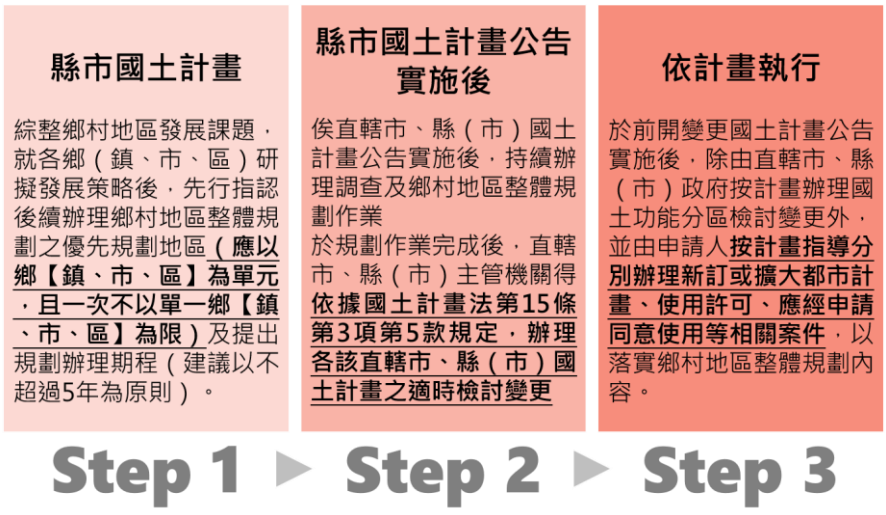
（三）鑒於鄉村地區整體規劃屬實質計畫，應辦理基本調查後，研擬空間發展配置及執行機制，然考量直轄市、縣（市）國土計畫辦理期程及直轄市、縣（市）政府作業能量，為使直轄市、縣（市）政府有充分時間辦理規劃作業，案經提 108 年 1 月 22 日本部國土計畫審議會第 4 次會議討論決定，第 1 版直轄市、縣（市）國土計畫應先行指認優先規劃地區，並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，再依國土計畫法第 15 條第 3 項規定，啟動變更各該直轄市、縣（市）國土計畫，就鄉（鎮、市、區）或其他適當範圍辦理鄉村地區整體規劃，並納入各該直轄市、縣（市）國土計畫，以作為後續土地使用或空間發展指導原則。亦即鄉村地區整體規劃採 3 階段辦理：

1. 第一階段：第一次擬訂直轄市、縣（市）國土計畫，應先行指認後續辦理鄉村地區整體規劃之優先規劃地區及提出規劃辦理期程。

2. 第二階段：俟直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，持續辦理調查及鄉村地區整體規劃作業，於規劃作業完成後，直轄市、縣（市）主管機關得依據國土計畫法第 15 條第 3 項第 5 款規

定，辦理各該直轄市、縣（市）國土計畫之適時檢討變更（按：計畫名稱為「變更○○市（縣）國土計畫－●●鄉（鎮、市、區）整體規劃」）。

3. 第三階段：於前開「變更○市（縣）國土計畫－●●鄉（鎮、市、區）整體規劃」公告實施後，除由直轄市、縣（市）政府按計畫辦理國土功能分區檢討變更外，並由申請人按計畫指導分別辦理新訂或擴大都市計畫、使用許可、應經申請同意使用等相關案件，以落實鄉村地區整體規劃內容。



（四）因直轄市、縣（市）國土計畫預定於 110 年 4 月 30 日前公告實施，各該計畫並均提出優先規劃地區，爰本部於 110 年 2 月核定補助 12 個直轄市、縣（市）政府，啟動辦理 19 個鄉（鎮、市、區）之鄉村地區整體規劃作業，目前各該直轄市、縣（市）政府刻辦理委外規劃相關前置作業中；本部於後續年度亦編列補助規劃經費，將持續補助直轄市、縣（市）政府辦理規劃作業。

- 本部函頒「**內政部補助直轄市、縣(市)政府辦理鄉村地區整體規劃作業須知**」
- 時程：109～112年補助辦理規劃作業。
- 辦理事項：
  1.蒐集鄉村地區相關基礎資料；必要時，並應補充辦理調查作業。
  2.辦理鄉村地區家戶活動及旅次調查。
  3.研擬鄉村地整體規劃法定計畫書(草案)。
  4.其他與鄉村地區整體規劃作業有關事項。
- 預定經費：**300萬** / 案

（五）又為協助直轄市、縣（市）政府辦理規劃，本部營建署刻研訂鄉村地區整體規劃作業手冊，近期並將辦理教育訓練，後續並將成立鄉村地區整體規劃輔導團，俾利後續辦理鄉村地區整體規劃作業。

二、鄉村地區整體規劃之定性

（一）鄉村地區整體規劃之法律定位

鄉村地區整體規劃屬直轄市、縣（市）國土計畫應表明事項，後續依據國土計畫法第 15 條第 3 規定，啟動變更各該直轄市、縣（市）國土計畫，故鄉村地區整體規劃之法定地位為「直轄市、縣（市）國土計畫」的一部分，其法律性質及定位應與直轄市、縣（市）國土計畫相同，係屬「法規命令」。



（二）鄉村地區整體規劃與直轄市、縣（市）國土計畫關聯性

鄉村地區整體規劃既屬直轄市、縣（市）國土計畫的一部分，該內容自不得與直轄市、縣（市）國土計畫有所衝突。是以，鄉村地區整體規劃內容與各該直轄市、縣（市）國土計畫之城鄉發展總量、未來發展地區、部門空間發展計畫、城鄉發

展地區第 2 類之 3、土地使用管制原則等關聯性，說明如下：

1. 就「鄉村地區整體規劃」與「直轄市、縣（市）國土計畫」城鄉發展總量、未來發展地區及城鄉發展地區第 2 類之 3 及其他國土功能分區之關聯性

(1)鄉村地區整體規劃如有新增未來產業、住商或其他發展需要之預定發展區位，應以符合直轄市、縣（市）國土計畫未來發展地區之區位及面積總量為原則。

(2)考量直轄市、縣（市）國土計畫推估新增產業或住宅發展需求係為縣市整體觀點，並未將個別鄉村地區（包含鄉村區及工業區）特性納入規劃分析及研訂相關發展需求，又全國國土計畫已保留鄉村地區整體規劃得因應居住需求、產業需求、提供或改善基礎公共設施等情況下，得劃設城鄉發展地區第 2 類之 3 之彈性空間，爰鄉村地區整體規劃應得依據當地發展需求劃設未來發展地區及城鄉發展地區第 2 類之 3，且其面積應核實劃設。因城鄉發展地區第 2 類之 3 類型包含三類（按：重大建設計畫、因應城鄉發展需求、既有開發許可地區擴大），如非屬因應在地居住或產業發展需求者（例如，重大建設計畫），原則不得提出。

(3)至於其他國土功能分區分類，包含農業發展地區第 4 類及城鄉發展地區第 2 類之 1、第 3 類等，考量並未涉及城鄉發展總量政策，係屬後續得於符合全國國土計畫及國土功能分區繪製作業辦法規定，按鄉村地區整體規劃之土地利用綱要計畫內容配合調整其國土功能分區分類。

2. 就「鄉村地區整體規劃」與「直轄市、縣（市）國土計畫」部門空間發展計畫之關聯性

(1)考量部門空間發展計畫均於直轄市、縣（市）國土計畫載明其發展策略及發展區位，後續如有新增相關內容必要性時，得於不違反全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫情況下，納入相關部門空間發展計畫內容。

(2)以產業部門為例，如後續經鄉村地區整體規劃指認有在地各級產業發展所需相關設施用地需求者，考量全國國土計畫並未有空間發展之具體區位，除於直轄市、縣（市）國土計畫層級提出產業部門之整體空間發展構想外，後續亦得於鄉村地區整體規劃，指明在地產業空間發展區位，以引導鄉村地

區產業發展。

3. 就「鄉村地區整體規劃」與「直轄市、縣（市）國土計畫」土地使用管制原則之關聯性

如經檢視全國一致性之土地使用規定仍無法符合當地需求時，仍得於鄉村地區整體規劃內具體提出，俾經國土計畫審議會討論通過後，據為後續訂定各該直轄市、縣（市）國土計畫土地使用管制規定之依據。

（三）鄉村地區整體規劃之規劃具體程度

1. 鄉村地區整體規劃應載明「土地利用綱要計畫」，並針對鄉(鎮、市、區）之「聚落範圍」研擬空間發展計畫，並聚焦於居住、產業、運輸、公共設施、景觀等面向，土地利用綱要計畫得按實際規劃情形，載明居住、產業、公共設施等區位及範圍，或劃設預定發展地區，以具體明確引導後續開發利用：

(1)方式一：針對居住、產業（例如，文創、餐飲等）、公共設施（例如，道路、污水處理設施、公園、活動中心）等，劃設區位及範圍。

(2)方式二：劃設預定發展地區，並指認居住、產業、運輸、地區性公共設施之區位，惟不劃設其具體範圍

(3)方式三:僅劃設預定發展地區,指認區內所需居住面積總量、產業類別（例如，文創、餐飲等）、公共設施項目（例如，道路、污水處理設施、公園、活動中心），不指明區位及範圍。

強 ↑ 共識程度 ↓ 弱

方案別	規劃內容
方式一	針對居住、產業（例如，文創、餐飲等）、公共設施（例如，道路、污水處理設施、公園、活動中心）等，劃設區位及範圍。
方式二	劃設預定發展地區，指認區內所需居住面積總量、產業類別、公共設施項目，指明其區位，惟不劃設明確範圍。
方式三	僅劃設預定發展地區，指認區內所需居住面積總量、產業類別、公共設施項目，不指明區位及範圍。

2. 鄉村地區整體規劃應盤整當地生活所需之支撐型公共設施項目，並視地方特性研擬解決方案，就公共設施需求迫切性、地方達成共識情形等，因地制宜評估是否指明具體區位，即前開三方式得視個案情形擇一辦理，並據以研擬相對應的土地利用綱要計畫，如有涉及國土功能分區調整者，得另循國土計畫法第 22 條規定程序辦理。

三、鄉村地區整體規劃之配套措施

為辦理鄉村地區整體規劃，除前開規劃作業外，本署並研擬相關配套措施如下：

（一）就政策研議部分：

1. 建立本部國土計畫審議會討論機制：考量直轄市、縣（市）政府業已著手辦理鄉村地區整體規劃，各該計畫後續並將進入法定程序，提本部國土計畫審議會審議，為使政策方向與未來審議作業相互銜接，就後續重要政策議題將先行提請本部國土計畫審議會專案小組會議討論，以形成共識後再提大會報告。

2. 持續辦理示範地區規劃作業：考量高雄市美濃區、宜蘭縣壯圍鄉等示範地區目前僅完成初步規劃成果，包含議題盤點、對策研擬及空間發展構想研擬等，就國土功能分區調整、土地使用管制規定研擬及各項計畫推動作法尚未有明確規劃內容，亦尚未進入法定公開展覽、公聽會及審議等程序，為提高示範效果，後續將持續辦理示範計畫之規劃作業，以交由當地直轄市、縣（市）政府完成各該計畫法定作業，使相關辦理經驗得以提供其他縣市政府參考。

（二）就協助地方政府辦理規劃作業部分：

1. 建立議題研商機制：為適時協助直轄市、縣（市）政府解決規劃過程面臨議題，後續本部營建署將比照過去推動直轄市、縣（市）國土計畫作法，透過專案研商會議與直轄市、縣（市）政府及有關機關共同研商，以建立通案性處理原則。

2. 研訂鄉村地區整體規劃作業手冊：以臺南市歸仁區、高雄市美濃區、宜蘭縣壯圍鄉及雲林縣古坑鄉等 4 案實際操作經驗，就資料蒐集、規劃方法、辦理程序、推動工具等事項，歸納為規劃作業手冊，供直轄市、縣（市）政府及其規劃團隊參考。

3. 辦理鄉村地區整體規劃教育訓練：就作業手冊內容辦理鄉村地

區整體規劃教育訓練，邀請直轄市、縣（市）政府及其規劃團隊參加，使相關人員瞭解鄉村地區整體規劃政策方向及後續操作方式。

4. 成立鄉村地區整體規劃輔導團：由本部營建署城鄉發展分署協助督導直轄市、縣(市)政府辦理鄉村地區整體規劃案件進度，並彙整直轄市、縣（市）政府於規劃階段面臨問題，並提出建議處理方案。

（三）就與大專院校合作部分：

1. 至大專院校說明政策內容：本部營建署規劃至大專院校說明國土計畫及鄉村地區整體規劃政策方向，並鼓勵其實際參與直轄市、縣（市）鄉村地區整體規劃。

2. 建立大專院校政策諮詢及意見交流機制：就重要議題召開研商會議，徵詢大專院校相關系所教師意見，強化議題討論及資訊交流。

3. 成立大專院校青年規劃團隊或營隊：評估成立大專院校青年規劃團隊或營隊，透過專案培力方式，培養在學學生專業規劃知能，並協助直轄市、縣（市）政府辦理調查及分析作業。



（四）就與社會各界溝通宣導部分：

1. 持續資訊公開：本部營建署於該署網頁成立「鄉村地區整體規

劃專區」將持續更新提供最新政策及資訊。

2. 建立交流互動平台：本部營建署將評估成立社群網路交流平台，除進行資訊推播，並與有興趣民眾進行意見交流，使政策內容更貼近需求。



■ 鄉村地區整體規劃專區

• 綜合計畫組　　發布日期：2021-04-07

壹、背景說明

依「全國國土計畫」以及本部108年2月21日修正之「國土計畫法施行細則」第6條規定，鄉村地區整體規劃為直轄市、縣(市)國土計畫應載明內容之一，惟因直轄市、縣(市)國土計畫辦理時程急迫，爰經本部國土計畫審議會討論，決定第1版直轄市、縣(市)國土計畫應先行指認優先規劃地區，並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，再依國土計畫法第15條第3項規定，啟動變更各該直轄市、縣（市）國土計畫，就鄉（鎮、市、區）或其他適當範圍辦理鄉村地區整體規劃，並納入各該直轄市、縣（市）國土計畫，以作為後續土地使用或空間發展指導原則。

貳、規劃內容

依「全國國土計畫」以及本部108年2月21日修正之「國土計畫法施行細則」第6條規定，鄉村地區整體規劃為直轄市、縣(市)國土計畫應載明內容之一，惟因直轄市、縣(市)國土計畫辦理時程急迫，依國土計畫法第45條規定應於109年4月30日前公告實施，經評估作業能量無法於前開期限內完成，爰經本部國土計畫審議會討論，決定第1版直轄市、縣(市)國土計畫應先行指認優先規劃地區，並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，再依國土計畫法第15條第3項規定，啟動變更各該直轄市、縣（市）國土計畫，就鄉（鎮、市、區）或其他適當範圍辦理鄉村地區整體規劃，並納入各該直轄市、縣（市）國土計畫，以作為後續土地使用或空間發展指導原則。

1. 本部108年2月14日營署綜字第1081026680號函檢送直轄市、縣（市）國土計畫有關鄉村地區整體規劃之建議內
2. 108年5月15日「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案專家學者座談會簡報
3. 108年8月20日「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案期中報告審查會議簡報
4. 鄉村地區整體規劃政策及後續執行方式(108年12月)
5. 「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案成果報告書
6. 「鄉村地區整體規劃策略及國土功能分區指導原則」委託案成果報告書簡要版

參、鄉村地區整體規劃專案推動小組會議

四、鄉村地區整體規劃之規劃流程及規劃基本原則

（一）鄉村地區整體規劃之目標及重點

1. 目標:促進鄉村永續發展及農村再生,透過鄉村地區整體規劃,於改善鄉村地區生產條件、維護鄉村地區生態環境及提升鄉村地區生活品質等需求下，針對公共設施進行整體規劃，配合農村再生及農村社區土地重劃等，取得必要公共設施，以改善鄉村地區生活、生產及生態環境。

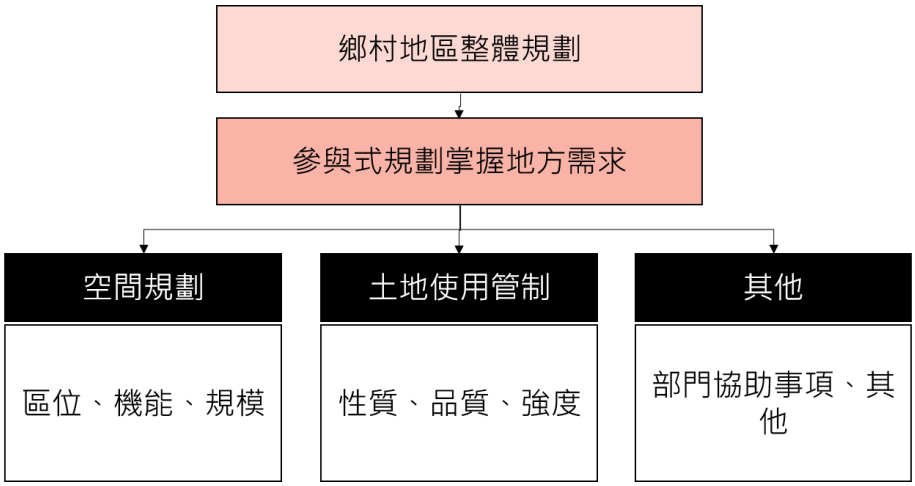
2. 規劃重點：以居住、產業、運輸、公共設施及景觀等 5 大議題為主要規劃重點。

（二）鄉村地區整體規劃之推動工具：

1. 研訂因地制宜土地使用管制規定：依據各該鄉（鎮、市、區）特性，指認特定範圍，訂定適合當地需求之土地使用管制原則。

2. 調整國土功能分區分類：配合各該鄉（鎮、市、區）環境資源特性及土地使用需求，調整國土功能分區分類。

3. 協調目的事業主管機關：透過國土計畫平台，整合農村再生、農村綜合規劃、地方創生及有關部門計畫，並結合各該目的事業主管機關資源投入，促進鄉村產業發展，並改善生活居住環境。



（三）鄉村地區整體規劃之規劃流程

依鄉村地區整體規劃辦理流程，就主要工作項目內容說明如下：

1. 辦理基本資料蒐集及分析：

(1)基本資料蒐集：

①鄉（鎮市區）尺度：相關政策及計畫、社會及經濟資訊、環境及資源資訊、國土利用資訊等相關二手資料蒐集及分析。

②聚落尺度：包含人口及住宅、公共設施等二手資料蒐集及分析。

(2)土地利用現況分析：

①以土地使用分區及使用地套疊國土利用現況調查成果，檢視土地利用合法及合理情形，就「合理、不合法」及「合法、不合理」樣態，研擬具體處理對策。

②屬前開「合理、不合法」者，自應依法處理，如有輔導合法使用者，應屬與促進當地永續發展有關，且經目的事業主管機關確認符合其政策方向並研擬輔導方案者始得納入，例如改善當地公共設施服務品質、發展當地重要特色產業、維護當地重要文化或景觀等，否則不宜輕易動用土地使用規劃及土地使用管制手段處理。

(3)需求分析：

本次辦理鄉村地區整體規劃以「真實需求、核實規劃」為原則，直轄市、縣(市)政府應以前述分析結果為基礎，透過徵詢當地民眾及目的事業主管機關意見，評估是否有增加居住或公共設施之需求，而不採「定量方式」律定建築用地或公共設施服務水準。

2.民眾參與：

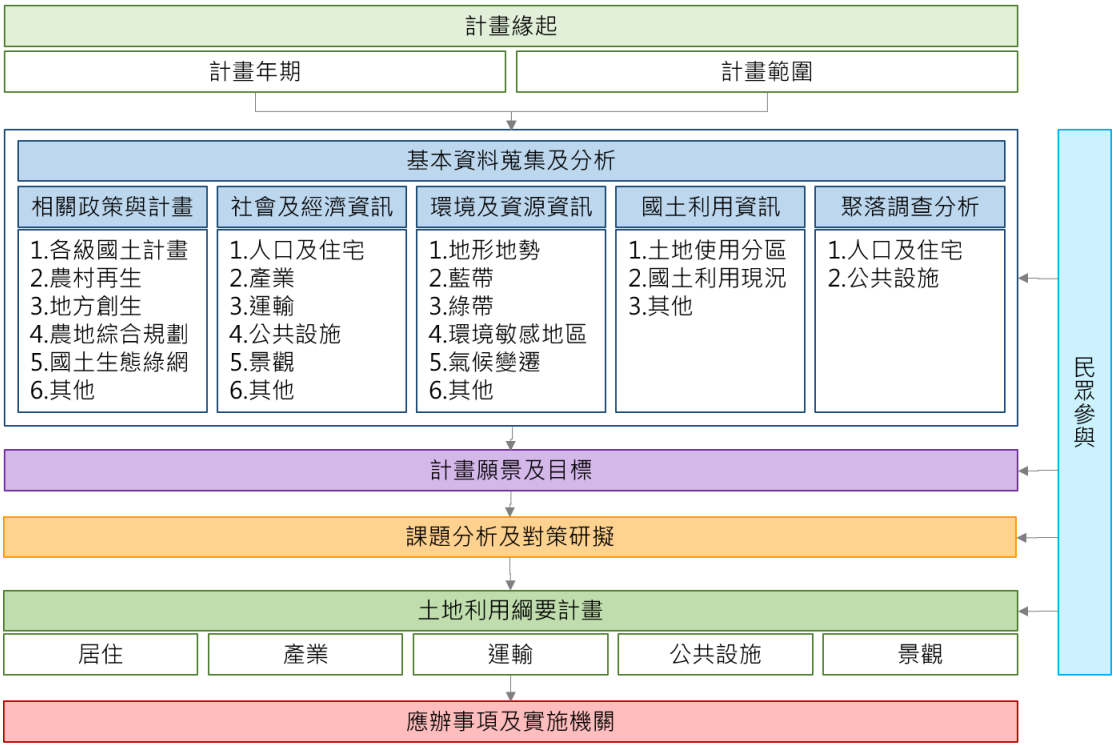
不論基本資料蒐集及分析、計畫願景及目標、課題分析及對策研擬、訂定土地利用綱要計畫等階段，均應納入民眾參與，包含工作坊、訪談、說明會等不同形式，推動參與式規劃，由下而上形成計畫內容。

3.研擬土地利用綱要計畫

就居住、產業、運輸、公共設施及景觀等面向，分別指認未來空間發展區位（或區位條件），俾引導土地使用。

4.提出應辦事項及實施機關

以土地利用綱要計畫所列內容，臚列各該內容應辦事項及實施機關，俾有關機關配合辦理。



（四）規劃基本原則

1. 居住面向

(1)課題：包含鄉村地區建地不足、產權複雜、建物老舊頹圮等涉及土地使用及空間規劃等相關課題。

(2)規劃基本原則：鄉村地區應優先使用合法可建築用地，並以活化閒置空間為原則，處理方式包含閒置建物活化再利用、推動包租代管媒合平台；倘現有可建築土地開闢率趨於飽和，且未有閒置空間者，得經國土計畫審議會討論同意，於不破壞鄉村紋理、最小化干擾自然生態場域及非位屬環境敏感地區情況下，因應人口成長增加建地需求。

2. 產業面向

(1)課題分析：包含各級產業生產性服務設施分布情形、產業土地閒置、疑似違反土地使用情形、基礎設施不足、產業升級轉型、產業群聚等相關課題。

(2)因應策略：產業發展需經產業主管機關確認當地具有產業發展潛力，協調產業主管機關研擬產業發展計畫，並投入公共設施及提供其他部會資源挹注，倘經產業主管機關確認有轉型必要者，配合產業主管機關推動產業轉型政策，於不影響環境及鄉村紋理及外部性內部化原則下，調整土地使用管制

規則容許使用項目。

3.運輸面向

(1)課題分析：包含生活道路或產業道路、停車空間、運具接駁轉運設施等相關課題。

(2)因應策略:如經交通主管機關確認有新闢道路需要或整建既有道路者,請交通主管機關提供預定路線及範圍或相關計畫內容納入規劃。

4.公共設施面向

(1)課題分析：包含長照空間不足、集會所多元使用、活動中心不符合建築管理規定、汙水處理設施不足等涉及空間規劃及土地使用相關課題。

(2)因應策略：以滿足當地生活所需基礎維生之公共設施為原則，如經公共設施主管機關確認該設施有設置必要,得評估另訂土地使用管制規則之容許使用項目,另公共活動空間規劃採複合使用，結合長照、集會、活動中心或村里辦公處所等提供多樣服務。

5.景觀面向

(1)課題分析：包含鄉村自明性、生物多樣性、文化資產維護等相關課題。

(2)因應策略：如經文化主管機關確認為應保護之文化資產，得會同文化主管機關調整文化資產及其周邊土地之土地使用相關規定。

五、本次提報直轄市、縣（市）鄉村地區整體規劃後續辦理方式提請討論,後續將積極推動辦理,俾完成鄉村地區整體規劃相關作業。

肆、綜合討論

伍、散會

第二節　鄉村地區整體規劃社會溝通座談會會議簡報

109年度內政部營建署委託專業服務案(109A-052)

《國土計畫法》鑑往知來
制度精進座談會
鄉村地區整體規劃

場次	時間	地點
中部場	110.04.20	東海大學推廣部大會議室
北部場	110.04.23	國立臺北大學民生校區教學大樓
南部場	110.05.05	國立臺南護理專科學校C棟大樓第一視聽教室

計畫執行：國立臺北大學
計畫主持：張容瑛副教授

簡報大綱
CONTENTS

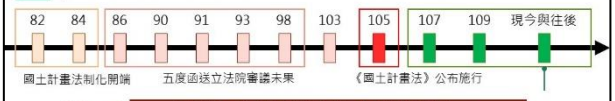
系列座談會：
鄉村地區整體規劃

1 背景說明
2 討論議題
3 鄉村地區整體規劃推動構想

PART 02 1

背景說明

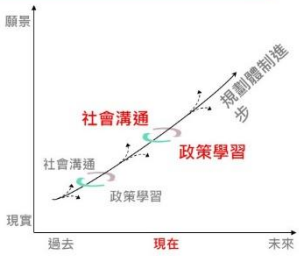
系列座談會理念：國土計畫法的鑑往知來



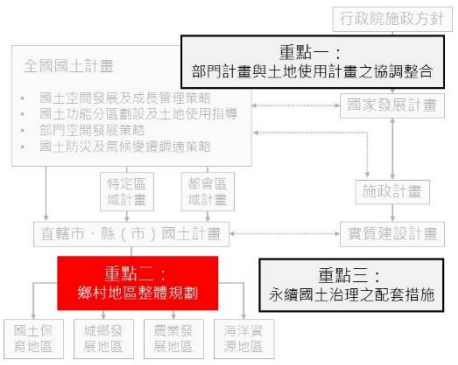
臺灣國土規劃體制如何持續進步？

制度精進重點探索

政策歷程檢討分析



當前國土規劃體制之制度精進重點



鑑往：長久忽略的鄉村規劃

緣起 區域計畫時期，**非都市土地長期缺乏規劃，欠缺計畫引導發展**



全國共有 **4000** 多處鄉村區

過去採現況編定方式進行管制，並沒有考量鄉村區特性及發展需求進行空間規劃及投入資源改善環境，導致鄉村環境窳陋、產業沒落、人口一再流失。

因此為符合轉型需求，將依鄉村地區特性分別按照「農業發展型」或「工商發展型」針對四大需求導入因應對策：



居住
滿足居住需求，閒置土地再利用



產業
規劃適當產業發展區位及彈性土地使用管制



運輸
需求反應式公共運輸服務為主，打造友善環境



公共設施
投入公共設施，提高生活環境品質

PART 02 2

討論議題

現實：鄉村地區整體規劃之機會與挑戰



- 議題一：
  鄉村地區整體規劃後續推動構想及未來期待？
- 議題二：
  為推動鄉村地區整體規劃，後續與大專院校合作方式?

PART 03

鄉村地區整體規劃推動構想

PART 03

鄉村地區整體規劃推動構想

3.1 背景說明

背景說明

全國國土計畫

揭櫫鄉村地區納入國土空間規劃及管理制度之政策方向，也賦予鄉村地區在社會發展中的定位與任務。

國土計畫法施行細則第6條

直轄市、縣（市）國土計畫之直轄市、縣（市）空間發展計畫，應載明直轄市、縣（市）城鄉空間發展構想及鄉村地區整體規劃。

鄉村地區整體規劃基本政策

居住
- 滿足居住需求，維持特色建築風貌。
- 因農業經營衍生之居住需求，得於既有農村聚落周邊提供住宅空間，避免個別、零星申請而影響農業生產環境。

產業
- 配合在地農業、特色產業及商業服務業需求，於不影響鄉村環境品質前提下，於適當地點規劃在地產業發展區位，並訂定彈性土地使用管制規定，以促進鄉村在地產業永續發展。

運輸
- 以需求反應式公共運輸服務為主，改善接駁轉乘系統及服務品質，提高鄉村可及性，並規劃自行車及電動車輛等綠色運具環境，以民眾基本運輸需求為導向，打造兼具效率及友善運輸環境。

基本公共設施
- 依據鄉村地區發展趨勢，規劃與設置老人及幼兒照顧服務設施、污水處理、自來水、電力、電信等基本公共設施，並注重環境保護及社區環境改善。

鄉村地區整體規劃推動方式

縣市國土計畫	縣市國土計畫公告實施後	依計畫執行
第一次擬訂直轄市、縣（市）國土計畫，應先行指認後續辦理鄉村地區整體規劃之優先規劃地區及提出規劃辦理期程。 (註：以鄉鎮市區為單元進行指認)	俟直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，持續辦理調查及鄉村地區整體規劃作業。(註：110年補助19案) 於規劃作業完成後，直轄市、縣（市）主管機關得**依據國土計畫法第15條第3項第5款規定，辦理各該直轄市、縣（市）國土計畫之適時檢討變更。**	於前開變更國土計畫公告實施後，除由直轄市、縣（市）政府按計畫辦理國土功能分區檢討變更外，並由申請人**按計畫指導分別辦理新訂或擴大都市計畫、使用許可、應經申請同意使用等相關案件**，以落實鄉村地區整體規劃內容。
Step 1	**Step 2**	**Step 3**

鄉村地區整體規劃之法律定性

直轄市、縣(市)國土計畫



鄉村地區整體規劃
為「直轄市、縣(市)國土計畫」的一部分

鄉村地區整體規劃屬直轄市、縣（市）國土計畫應表明事項，後續依據國土計畫法第15條第3規定，啟動變更各該直轄市、縣（市）國土計畫，故鄉村地區整體規劃之法定地位為「直轄市、縣（市）國土計畫」的一部分，其法律性質及定位應與直轄市、縣（市）國土計畫相同，係屬「法規命令」。

鄉村地區整體規劃與直轄市、縣（市）國土計畫關聯性

城鄉發展總量
- ✓ 新增產業、住商或其他發展需要應符合直轄市、縣（市）國土計畫未來發展地區之區位及面積總量。
- ✓ 依據當地發展需求劃設未來發展地區及城鄉發展地區第2類之3，並核實劃設。

部門計畫
- ✓ 如有新增相關內容必要性時，得於不違反全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫情況下，納入相關部門空間發展計畫內容。

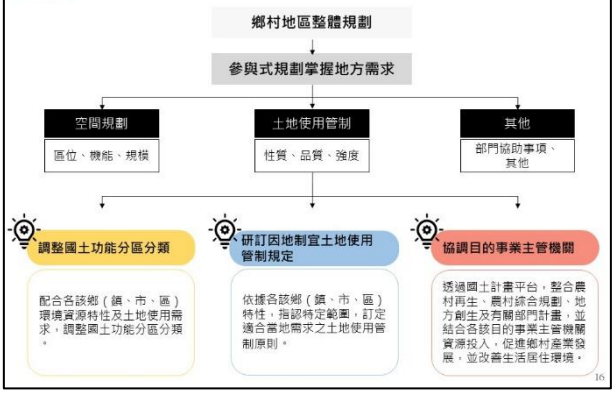
土地使用管制原則
- ✓ 得於鄉村地區整體規劃內具體提出，經國土計畫審議會討論通過後，據以作為後續訂定各該直轄市、縣（市）國土計畫土地使用管制規定之依據。

PART 03

鄉村地區整體規劃推動構想

3.2 範疇及工具

鄉村地區整體規劃推動工具



空間規劃	土地使用管制	其他

居住面課題(1/2)既有鄉村區不符合發展趨勢

現況1.
都市計畫住宅區與半數鄉村區開闢率已達八成。

現況2.
既有鄉村區已有擴張之趨勢。

現況3.
- 甲建與農地農舍開發單共建238.7公頃，為都計住宅區與鄉村區乙建（44.16公頃）的5.4倍；**顯示住宅量延開發狀況存在**。
- 因國道五開闢，鄰近村落建築物新增比例高。

範圍	可供住宅用地	已開發住宅用地	未使用土地	開發率
都市計畫區住宅區	11.65公頃	9.56公頃	2.09公頃	82.06%
非都市計畫區 甲建（建築特定區）	149.94公頃	38.11公頃	42.83公頃	69.61%
非都市計畫區 乙建	323.52公頃	22.75公頃	9.76公頃	69.98%
小計	185.1公頃	130.42公頃	54.68公頃	70.46%
非都市計畫區 農舍使用	-	126.66公頃	-	-
非都市計畫區 其他使用	-	13.93公頃	-	-
小計	-	140.59公頃	-	-
合計	185.1公頃	271.01公頃	-	146.41%

處理方式　納入「土地利用綱要計畫」，研擬土地使用計畫，並提出國土功能分區調整方式。

17

空間規劃	土地使用管制	其他

產業面課題與策略：養殖漁業(1/3)

課題1.養殖漁業發展遲滯目前制度條件不利於轉型

說明
1. 因生產風險高，技術門檻高，且受環境風險變遷等因素影響，養殖漁業整體呈現發展緩滯的情形。
2. 少數農二代嘗試在產銷上求取創新，但受限於土管限制與公設不足之問題。

對策
1. 針對養殖專區內之新創模式，訂定適宜的土地使用容許內容。
2. 推動因應產業轉型需求之產業型公共設施，(如建立與消費者直接溝通的地產地消設施與環境)

規劃策略	
空間規劃	(1) 與親農作 環境保土等建物開發，如何保護地形土壤及保，需土填方，整地排水，設置堆肥場等規劃。 (2) 農點基礎設施不足，養殖不易之養殖區，可轉型作為產地體驗/生態教育空間。
土地使用管制	開置魚塭適度放寬開發安全設施、停車空間、餐飲設施等
部門計畫（機關協商）	農委會漁業署/宜蘭縣政府漁業管理所：協助土地容積租用【開置魚塭租賃可量】


漁獵海物
餐飲服務(已取得)


漁人故事館
解說導覽環境


牛頭司耕牛小學堂
環境教育

處理方式　納入「土地使用管制原則」，俾計畫公告實施後，另循程序訂定縣市土地使用管制規則。

18

空間規劃	土地使用管制	其他

產業面課題與策略：農業(1/3)

課題1.
稻作生產重量不重質　品牌意象不清晰

說明
1. 稻米為社圍鄉佔地面積最大宗之作物，種植面積高達1917公頃，但收成後多作為公糧繳交，農友較缺乏品質提昇的動力。
2. 水稻雖為社圍鄉主要作物，但因品質在市場上夫有競爭力，因此難以打出自己的品牌，也因缺乏獨立的稻米加工產線，因而無法提升水稻品質。

對策
1. 建構水稻加工設施，區隔既有公糧體系，以利品質提升。
2. 空間規劃：社圍穀倉量能大，歷史悠久，古亭穀倉可整合社圍新創基地計畫，擴行穀倉老屋修繕與空間經營，提升農會品牌行銷能量。



社圍鄉主要農作物分布圖

處理方式　納入「應辦事項及實施機關」，俾計畫公告實施後，由有關機關推動辦理。

19

空間規劃	土地使用管制	其他

產業面課題與策略：農業(2/3)

課題2.
新南瓜果產區尚欠缺產業公設

說明
1. 瓜果為社圍特色農產品，但當地缺乏集中之展售空間，農民自行路邊販售或網路直銷，服務品質參差不一。
2. 108年度《因應國土計畫劃入農業發展地區之鄉村整體規劃計畫》將宜蘭河至蘭陽溪之間作為農業經營專區潛力區位，前項計畫建議規劃內設置作物產區及農業設施，但設施位置與項目尚未確認。

前項計畫建議區位
（堤外）蘭陽溪高灘地
（堤內）新福段、新南段及中興段範圍
瓜果與瓜果類作物產區　作物產區及農業設施（包含前處理、集貨包裝、冷藏倉儲與運銷設施）所在位置



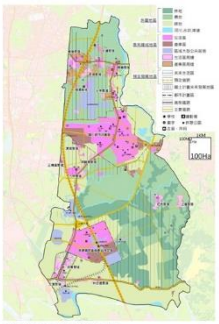
社圍農業經營專區構想圖

處理方式　納入「應辦事項及實施機關」，俾計畫公告實施後，由有關機關推動辦理。

20

鄉村地區整體規劃

鄉村地區整體規劃之表現方式


臺南市歸仁區土地利用綱要計畫圖

- 鄉村地區整體規劃係依據國土計畫法第15條第3項規定，採「變更直轄市、縣（市）國土計畫」方式辦理，其法律性質及定位，自應與直轄市、縣（市）國土計畫相同，係屬**「法規命令」**。
- 鄉村地區整體規劃應載明土地利用綱要計畫，針對鄉（鎮、市、區）之聚落範圍研擬空間發展計畫，並聚焦於居住、產業、運輸、公共設施、景觀等面向。土地利用綱要計畫得按實際規劃情形，載明居住、產業、公共設施等區位及範圍，或劃設預定發展地區，以具體明確引導後續開發利用。

強 ↑ 共識程度 ↓ 弱

方式	規劃內容
一	針對居住、產業（例如，文創、餐飲等）、公共設施（例如，道路、污水處理設施、公園、活動中心）等，劃設區位及範圍。
二	劃設預定發展地區，指認區內所需居住面積總量、產業類別、公共設施項目，指明其區位，惟不劃設明確範圍。
三	僅劃設預定發展地區，指認區內所需居住面積總量、產業類別、公共設施項目不指明區位及範圍。

21

鄉村地區整體規劃

PART 03

鄉村地區整體規劃推動構想

3.3 本次規劃重點

22

鄉村地區整體規劃

鄉村地區整體規劃之規劃流程及規劃基本原則

規劃目標

促進鄉村永續發展及農村再生，透過鄉村地區整體規劃，於改善鄉村地區生產條件、維護鄉村地區生態環境及提升鄉村地區生活品質等需求下，針對公共設施進行整體規劃，配合農村再生及農村社區土地重劃等，取得必要公共設施，以改善鄉村地區生活、生產及生態環境。

規劃重點



23

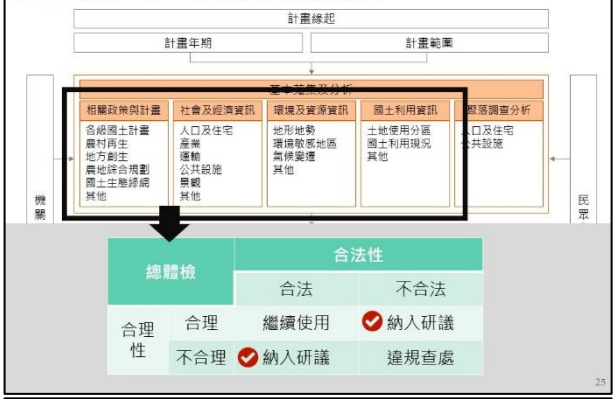
鄉村地區整體規劃

鄉村地區整體規劃之規劃流程



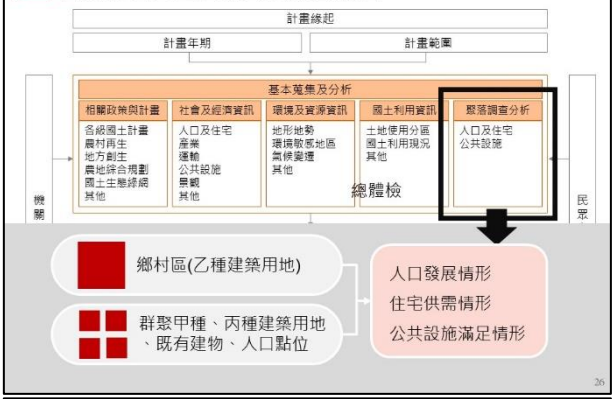
24

鄉村地區整體規劃之規劃流程



25

鄉村地區整體規劃之規劃流程



26

鄉村地區整體規劃之規劃重點



居住

課題分析	因應對策
鄉村地區建地不足、產權複雜、建物老舊頹圮等涉及土地使用及空間規劃等相關課題。	✓ 優先使用合法可建築用地，並以活化閒置空間為原則，包含閒置建物活化再利用、推動包租代管媒合平台。 ✓ 倘可建築土地開闢率趨於飽和，且未有閒置空間者，得經國土計畫審議會討論同意，於不破壞鄉村紋理、最小化干擾自然生態場域等情況下，因應人口成長增加建地需求。

27

鄉村地區整體規劃之規劃重點



產業

課題分析	因應對策
各級產業生產性服務設施分布情形、產業土地閒置、疑似違反土地使用情形、基礎設施不足、產業升級轉型、產業群聚等課題。	✓ 經產業主管機關確認當地具有產業發展潛力，協調產業主管機關研擬產業發展計畫，投入公共設施及提供其他部會資源挹注。 ✓ 倘經產業主管機關確認有轉型必要者，配合產業主管機關推動產業轉型政策，於不影響環境及鄉村紋理及外部性內部化原則下，調整土地使用管制規則容許使用項目。

28

鄉村地區整體規劃之規劃重點



運輸

課題分析	因應對策
生活道路或產業道路、停車空間、運具接駁轉運設施等相關課題。	✓ 以需求反應式公共運輸服務為主，改善接駁轉乘系統及服務品質，提高鄉村可及性。 ✓ 如經交通主管機關確認有新闢道路需要或整建既有道路者，請交通主管機關提供預定路線及範圍或相關計畫內容納入規劃。

29

鄉村地區整體規劃之規劃重點



公共設施

課題分析	因應對策
長照空間不足、集會所多元使用、活動中心不符合建築管理規定、汙水處理設施不足等涉及空間規劃及土地使用相關課題。	✓ 以滿足當地生活所需基礎維生之公共設施為原則。 ✓ 如經公共設施主管機關確認該設施有設置必要，得評估另訂土地使用管制規則之容許使用項目 ✓ 公共活動空間規劃採複合使用，結合長照、集會、活動中心或村里辦公處所等提供多樣服務。

30

鄉村地區整體規劃之規劃重點



景觀

課題分析	因應對策
鄉村自明性、生物多樣性、文化資產維護等相關課題。	如經文化主管機關確認為應保護之文化資產，得會同文化主管機關調整文化資產及其周邊土地之土地使用相關規定。

31

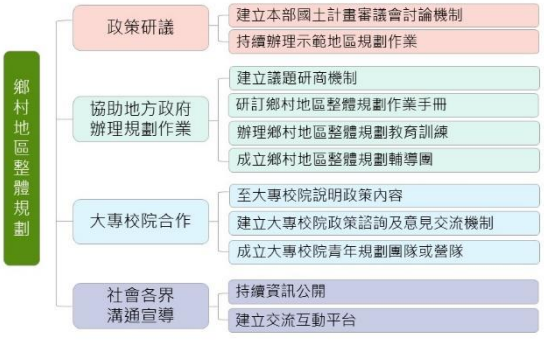
PART 03

鄉村地區整體規劃推動構想

3.4 配套機制

32

鄉村地區整體規劃之推動方式



現實：鄉村地區整體規劃之機會與挑戰

- 議題一：
  鄉村地區整體規劃後續推動構想及未來期待？
- 議題二：
  為推動鄉村地區整體規劃，後續與大專院校合作方式?

簡報結束
敬請指教

報名網址
https://forms.gle/FqvCWrYksaJJstP5A

意見回饋
https://reurl.cc/E2ylQm

第三節　鄉村地區整體規劃社會溝通座談會中部場會議意見

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會中部場會議意見

壹、會議時間：110 年 4 月 20 日 (二)，下午 14：00

貳、會議地點：東海大學第二教學區省政研究大樓推廣部大會議室

參、主席：林組長秉勳

肆、參與人員：詳會議簽到表

伍、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課程，累計學分。	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	依據內政部營建署成立鄉村地區整體規劃輔導團之目

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
	助中央做為與地方政府的溝通橋樑，提升輔導團的效能。	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通的角色。	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，優先處裡居住、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

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
		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，並容易形成惡性循換。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

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
		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周邊為主，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，鄉村發展為主的論調。	鄉村地區整體規劃係課題導向，優先處裡居住、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

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
		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，優先處裡居住、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

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
		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。
	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

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
		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。
	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，	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
	長久經營，進而累積資料與議題的深度。	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出，那這三者之間是不是有怎樣的關係？	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

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
		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

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
		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展，導致一些資源的消失或是浪費。	鄉村地區整體規劃應提出空間發展構想，規劃過程除由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

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
		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	針對人口逐漸達到極限社

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
	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	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、大肚山改善空汙協會魏家慶理事長	一、人對了，後面就對了，要尊重在地居民。如果這個對了後面大概就會比較順，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	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。
	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	內政部營建署目前刻以宜蘭縣壯圍鄉、高雄市美濃區及

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
	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！	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，例如鄉村地區的建地應在不提供居住使用時回歸原地目。	依據內政部營建署研擬之鄉村地區整體規劃手冊，本次係以「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

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
		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

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
		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，我最希望是可以做到跨部會真整合的部分。	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。

陸、臨時動議：無

柒、散會：下午 17：00

第四節　鄉村地區整體規劃社會溝通座談會北部場會議意見

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會北部場會議意見

壹、會議時間：110 年 4 月 23 日 (五)，上午 9：00

貳、會議地點：國立臺北大學民生校區教學大樓 101 特種教室

參、主席：林組長秉勳

肆、參與人員：詳會議簽到表

伍、會議意見 (依發言順序)

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	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

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
	府產生鏈結，三者間達成平衡。	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	鄉村地區整體規劃為國土功

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
	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。	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	一、農村的多元性相當大，機能維	依據內政部營建署目前規劃

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
慶助理教授	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。	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向，未來非都市土地將納入複合性使用機制，以提高土

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
		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	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	鄉村地區整體規劃屬直轄市、縣(市)國土計畫之一部

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
偉副教授	內涵為何？	分，其處理內涵為透過空間規劃及土地使用管制，解決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塞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

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
		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與審議內容尚未明朗，易造成社會大眾的疑慮與卻步。	內政部營建署刻積極研訂鄉村地區整體規劃手冊，並自110 年陸續救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	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	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

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
授	商。	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

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
		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。
	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

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
		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)政府辦理鄉村區整體規劃時，應針對各種土地使用情形，分別檢視災

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
		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，優先處裡居住、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。

陸、臨時動議：無

柒、散會：中午 12：00

第五節　鄉村地區整體規劃社會溝通座談會南部場會議意見

鄉村地區整體規劃社會溝通座談會南部場會議意見

壹、會議時間：110 年 5 月 5 日 (三)，上午 9：00

貳、會議地點：國立臺南護理專科學校 C 棟大樓第一視聽教室

參、主席：林組長秉勳

肆、參與人員：詳會議簽到表

伍、會議意見 (依發言順序)

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。

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
	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；

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
		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。	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，

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	一、過去鄉村地區公共設施不足，	本次透過鄉村地區整體規劃

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
森教授	因此鄉村地區整體規劃是一個新變革的機會。	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

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、地方組織、NGO。	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；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	為避免一次性規劃或計畫情

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
	的平台或智庫，扎根於在地，並且給予回饋。	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、吳永隆助理教授	一、在產業型態上，有農業、有漁業或者農漁並重型態；在文化上則有原民區、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。	本次指認人口集居地區，並非以一條清晰界線劃出其界限，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。

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
	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、嘉義縣水上鄉公所陳江雄主任秘書	一、目前鄉村地區整體規劃以鄉、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。	鄉村地區整體規劃雖以鄉(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	本次推動鄉村地區整體規劃

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
	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。	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	除居住、產業、運輸、公共設

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
	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？	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

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
		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》？當然甭說數量之盤點&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題？	考量各部會持續建置人口、產業、運輸、公共設施或景觀等基本資料，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。

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
	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，優先處裡居住、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。

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
	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、臺南市地政士公會曾玉雲地政士	公共設施的規劃是否與都市計畫之公共設施一樣免徵土地增值稅、不課贈與稅與遺產稅。	110 年土地稅法修法已三讀通過，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	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	對於生活、生產、生態需求，經蒐集與分析後，佐證該地

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
戴子純副理	求作檢討變更？	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。

陸、臨時動議：無

柒、散會：中午 12：00