

特定區域計畫推動機制之探討

總結報告書

委託機關：內政部營建署

規劃單位：財團法人中華經濟研究院

中華民國 105 年 12 月

內政部營建署委託

特定區域計畫推動機制之探討

計畫（研究）題目：特定區域計畫推動機制之探討
計畫（研究）經費：壹佰柒拾陸萬捌千元整
研究起時：中華民國 104 年 10 月 14 日
研究迄時：中華民國 105 年 12 月 30 日
研究（受託）單位：財團法人中華經濟研究院
研究目的： 依國土計畫法、區域計畫法部分條文修正（草案）及「全國區域計畫」，皆訂定中央主管機關擬訂全國國土計畫（或區域計畫）時，得視實際需要研擬「特定區域計畫」。又依現行國土規劃體系，中央擬定有全國區域計畫，且本部自 100 年至 102 年間陸續編列經費補助各直轄市、縣（市）政府，推動擬定直轄市、縣（市）區域計畫。而「特定區域計畫」作為全國區域計畫之一部分，其計畫內容及管制規定，將作為直轄市、縣（市）區域計畫之指導準則，並指導特定區域計畫範圍內相關都市計畫、國家公園計畫，及非都市土地使用管制之功能。再者，配合行政組織改造，本署未來將更名為內政部國土管理署，本（綜合計畫）組將改為國土計畫組（下設有「特域管理科」），爰有關特定區域計畫之推動機制，實須審慎藉由相關執行經驗，適時檢討修正，俾特定區域計畫之推動實施，得以協助擘劃未來國土規劃之遠景，爰編列 104 年度預算辦理本計畫。
預期效益： 探討國內、外空間計畫體系及其跨領域、跨部門、跨空間環境整合計畫運作機制，並研析國內推動特定區域計畫之案例。 評估特定區域計畫之定位及功能，並就 103 年度委辦計畫完成之計畫草案予以檢討分析，歸納整理特定區域計畫擬訂之標準作業流程（S.O.P.），並研提特定區域計畫之計畫內涵與架構、規劃內容應載明事項之建議。 檢視臺灣地區空間發展現況及問題，並評估優先辦理特定區域計畫規劃之主題。辦理特定區域計畫政策宣導與說明會 3 場，包含北部、中部、南部各 1 場次。
計畫摘要（中文）： 國土計畫法業經行政院定自 105 年 5 月 1 日施行，2 年內內政部應實施全國國土計畫、4 年內地方政府應公告實施直轄市、縣（市）國土計畫、6 年內地方政府應公告「國土功能分區」。屆時「區域計畫法」將配合廢止，臺灣空間計畫體系將轉變為全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫兩層級，並透過擬定特定區域計畫及都會區域計畫以因應特殊議題及經濟發展需要。

特定區域計畫係以議題導向式之規劃為主。爰此，特定區域計畫建構在「了解國土」、「洞悉衝突」及「回顧法令」等關鍵上。「了解國土」係以全面性地、完整地資訊蒐集，藉以辨識造成衝突之國土重大課題。「洞悉衝突」即了解造成衝突之原因常常係來自於社會變遷之需要，並應透過務實之策略以進行回應。「回顧法令」係透過既有機制回顧包括相關法令、計畫及相關區位劃設，了解議題是否已有相關規範。綜觀臺灣國土空間發展，一直以來皆有重疊治理、多法多區之特性，造成權責分配失衡之現況。當規劃主題出現，且無法透過既有機制處理，應用特定區域計畫才有其合理性及必要性。由於跨區域、跨部門、跨類型議題眾多，故特定區域計畫定位與功能須予以釐清，議題啟動亦需有一評估原則，以維持國土計畫體系之效率並避免造成國土計畫體系之混亂。

本計畫透過文獻回顧及專家學者訪談之結果，綜整建立議題評估啟動機制，藉以評估議題擬定特定區域計畫之適宜性、必要性及優先性，並進一步導出合理且必要之特定區域計畫規劃議題。第一階段將透過四項篩選原則包括「可透過空間計畫或土地使用管制處理」、「跨部門或跨行政轄區議題」、「非屬執行不力之議題」及「非屬單一都市計畫／直轄市、縣（市）國土計畫可自行處理之範疇」做為判斷議題是否適合擬定特定區域計畫之基準，符合以上四項篩選原則之議題方具擬定特定區域計畫之適宜性。第二階段則係針對適宜擬定特定區域計畫之議題進行檢視，確認其是否具有既有之主管機關、相關法令或計畫依據、相關區位劃設或土地使用管制事項，同時亦須檢視議題是否得以配合全國國土計畫公告實施法定年限或其是否為得以進行適時檢討變更之議題。第三階段，在行政資源有限之考量下，若同時出現多個必須擬定特定區域計畫之議題，則必須以急迫性、與現有資源整合效益性、可行性、民眾意願、爭議性、社會衝突及矛盾性、預防性、跨部門、跨行政轄區等準則進行優先順序之評選。

本計畫透過議題盤點並導出擬定特定區域計畫之議題，並以臺中市烏溪流域（流域治理）、新竹縣鎮西堡部落（原住民族土地）以及嘉義縣白水湖（海岸防災）等議題為例，透過本計畫所研提之議題評估啟動機制據以檢視。分析結果指出流域治理、原住民族土地議題適宜透過擬定特定區域計畫之方式進行規劃。考量全國國土計畫刻正擬定中，流域治理議題可以部門計畫或部門空間發展策略之形式納入全國國土計畫之中。而原住民族土地之規劃因涉及原住民族基本法第二十一條，必須透過諮商取得原住民族部落同意參與之相關程序以進行規劃，必須透過擬定特定區域計畫之方式，方能達到回應地方需求並尊重原住民族傳統慣習之目標。

特定區域計畫係屬因地制宜的、彈性的空間計畫，各目的事業主管機關、地方政府、公民團體等皆有規劃建議權，可針對既有機制無法處理之空間議題作成提案，由中央主管機關評估並擬定特定區域計畫。以特定區域計畫做為平台，與議題相關之各利害關係人可透過行政協商取得土地管理上之共識，並據以訂定土地使用管制相關事項。透過實施土地使用管制，將能有效地將在地需求及規劃目標落實於土地管理。

計畫摘要（英文）：

Spatial Planning Act has been applied since May 1, 2016. Ministry of the Interior shall announce the National spatial plan within two years after this Act takes effect. The competent authorities of municipalities and counties (cities) shall announce the implementation of municipality and county (city) spatial plans on the date specified by the central competent authority within two years after the announcement of the implementation of the National spatial plans ; they will also publicly post the functional zone maps on the date specified by the central competent authority within two years after the announcement of the implementation of municipality and county (city) spatial plans. And the Regional Planning Act shall cease to apply on the day the competent authorities of municipalities and counties (cities) publicly post the functional zone maps. The spatial planning system in Taiwan will turn into two-level system, and responds to the specific issues and the economic development with metropolitan area plan or a specific area plan.

Specific area plan is issues-oriented. Therefore, specific area plan is built on the key points of comprehensive investing national land-use, clarifying the conflicts and reviewing the laws. The land-use in Taiwan has been multi-controlled with laws and zones, and it leads to failure of land-use control. When it comes to specific issue that no established mechanism can deal with it, specific area plan will be applied with rationality and necessity. There are so many specific issues, so we have to clarify the role and the function of specific area plan and to design a initiating mechanism for it in case of disorder of spatial planning system.

The project established the initiating mechanism of specific area plan to evaluate the suitability, necessity and priority of specific issues by means of lecture review and expert interview. Further, we adduced some suitable issues for establishing specific area plans. The project designed four screening conditions as following: 1.The issue could be managed by spatial plan or land use control. 2.The issue involves multiple departments or multiple jurisdictional areas. 3.The issue is not caused by the failure of investigation and punishment or by lack planning coordination. 4.The issue is not manageable by single urban plan or municipality and county (city) spatial plan. The issue has to meet the criteria to initiate the specific area plan with suitability. Then we have to review the related competent authorities, laws, plans and land-use control. And make sure that the issue will not be taken into consideration of the National spatial plan or be accomplished before the legal deadline. Besides, the project listed criteria for planning priority such as emergency, efficiency, data integrity, public willingness, controversy, conflict, preventability, inter-department and inter-jurisdictional area.

The project checked the specific issues and adduced the issues which were suitable

for initiating specific area plan, and we take Wuxi watershed in Taichung City (watershed management), Cinsbu tribe in Hsinchu County (indigenous land use), Baishuihu in Chiayi County (seacoast disaster prevention) for example. The analysis pointed out that the issues of watershed management and indigenous land use were suitable for initiating specific area plan. However, the national spatial plan is being established right now, the related issues of watershed management might taken into the domain of national plan as sectoral spatial development strategies. The issues of indigenous land use involved Article 21 of the Indigenous Peoples' Basic Law, we have to consult the tribal council and to obtain consent for participating the planning establishing. Thus, the spatial plan and land use control could meet the local demand and respect the tribal habit.

Specific area plan is in line with local condition, and it is also a flexible spatial plan. The specific competent authorities, municipality or county (city) governments and citizens group are authorized to propose the spatial issues that established mechanism fails to deal with. Then the central competent authority will evaluate if the issue is suitable for initiating the specific area plan. If the issue is suitable, the central competent authority will establish the specific area plan. The stakeholders could take the specific area plan as a platform of negotiation to reach a consensus. Based on the consensus, the central competent authority could establish local control regulations. By the announcement of the implementation of the control regulations, the local demand and planning objective could be further implemented to land management.

印製份數：100 份

工作人員：

計畫主持人：李永展 教授

協同主持人：林啟賢 技師

研究人員：張雅婷、韓依芬、周照棠

本署承辦人員：

林秉勳組長、林世民副組長、張順勝簡任技正

廖文弘科長、張景青研究員

目錄

第一章 緒論.....	1-1
第一節 計畫緣起及目的.....	1-1
一、計畫緣起.....	1-1
二、計畫目的.....	1-2
第二節 工作內容及架構.....	1-4
一、工作內容.....	1-4
二、工作進度.....	1-5
三、作業方法及流程.....	1-6
四、作業流程.....	1-8
第二章 資料蒐集及分析.....	2-1
第一節 國外空間計畫體系.....	2-1
一、英國.....	2-1
二、德國.....	2-5
三、美國.....	2-10
四、日本.....	2-11
第二節 國內空間計畫體系.....	2-20
一、國土空間計畫體系發展歷程.....	2-20
二、區域計畫的定位及轉變.....	2-21
三、都市計畫及國家公園計畫之轉變.....	2-27
第三節 跨域治理運作機制.....	2-32
一、跨域治理之意義及功能.....	2-32
二、國內跨域合作經驗.....	2-34
三、國外跨域合作或議題式規劃經驗.....	2-42
四、綜合分析.....	2-53
第三章 案例研析.....	3-1
第一節 桃園航空城區域計畫.....	3-1
第二節 原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）.....	3-12
第三節 烏溪流域特定區域計畫（草案）.....	3-34
第四節 計畫形成條件分析.....	3-48
一、烏溪流域特定區域計畫（草案）.....	3-48
二、原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）.....	3-53

第四章 特定區域計畫定位及功能.....	4-1
第一節 定位及功能剖析.....	4-1
一、空間計畫體系.....	4-1
二、國內相關法令.....	4-1
三、國內外案例之借鏡.....	4-4
第二節 定位及功能確立.....	4-12
一、定位.....	4-12
二、功能.....	4-14
第三節 標準作業流程.....	4-16
一、評估啟動.....	4-16
二、計畫擬定.....	4-22
第四節 計畫內涵及架構、規劃內容應載明事項.....	4-26
一、計畫內涵及架構.....	4-26
二、規劃內容應載明事項.....	4-26
第五章 評估優先辦理特定區域計畫規劃之主題.....	5-1
第一節 評估架構.....	5-1
第二節 議題盤點.....	5-2
一、國外重要空間議題盤點.....	5-2
二、國內重要空間議題盤點.....	5-4
三、項目界定及說明.....	5-5
第三節 項目適宜性分析.....	5-7
一、空間項目篩選.....	5-7
二、空間項目評選.....	5-8
第四節 優先規劃議題導出及計畫擬定必要性評估.....	5-13
一、流域.....	5-13
二、原住民族土地.....	5-15
三、海岸及海域.....	5-18
第五節 小結.....	5-21
第六章 結論及建議.....	6-1
第一節 結論.....	6-1
第二節 建議.....	6-5
參考文獻.....	i
附錄一 工作會議意見辦理情形回覆表.....	附錄 1
附錄二 審查會議意見回應辦理情形回覆表.....	附錄 31
附錄三 專家學者座談會會議意見回應辦理情形回覆表.....	附錄 65
附錄四 工作會議意見辦理情形回覆表.....	附錄 90

圖目錄

圖 1-1 內容分析資料可信度	1-7
圖 1-2 計畫流程圖	1-9
圖 2-1 英國規劃體系之轉變	2-2
圖 2-2 Hessen 邦中地概念圖	2-6
圖 2-3 德國空間計畫體系	2-7
圖 2-4 美國聯邦政府內部組織架構圖	2-10
圖 2-5 日本過去空間計畫體系圖	2-11
圖 2-6 日本空間計畫體系	2-13
圖 2-7 日本國土形成計畫體系	2-16
圖 2-8 日本各圈域之廣域地方計畫	2-17
圖 2-9 日本 2008 年以前之國土計畫與公共投資計畫架構	2-18
圖 2-10 過去與現行國土空間計畫體系	2-21
圖 2-11 國土空間計畫體系發展圖	2-22
圖 2-12 國土計畫法施行前國土空間計畫體系	2-26
圖 2-13 國土計畫法施行後國土空間計畫體系	2-27
圖 2-14 地方公共財外溢效果	2-34
圖 2-15 北臺區域發展推動委員會組織架構	2-36
圖 2-16 北臺區域合作發展平台之國家建設總合評估規劃計畫內容	2-37
圖 2-17 中臺區域合作發展平台組織架構圖	2-38
圖 2-18 中臺區域合作發展平台之國家建設總合評估規劃計畫內容	2-39
圖 2-19 雲嘉南區域永續發展推動委員會組織架構圖	2-39
圖 2-20 高屏區域合作發展平台國家建設總合計畫推動成果	2-40
圖 2-21 離島區域合作平台組織架構圖	2-41
圖 2-22 花東地區發展推動小組組織架構圖	2-42
圖 2-23 德國空間計畫與部門計畫相互回饋示意圖	2-47
圖 2-24 區域計畫擬訂程序	2-48
圖 2-25 德勒威谷區域土地使用計畫示意圖	2-50
圖 2-26 「2035 四城區域長程運輸規劃」規劃範圍示意圖（少數族群比例）	2-51
圖 2-27 特定都市河川流域劃設範圍準則	2-52
圖 2-28 特定都市河川淹水災害對策法	2-53
圖 3-1 桃園航空城區域計畫範圍示意圖	3-2
圖 3-2 桃園航空城土地使用管制架構	3-4
圖 3-3 桃園航空城限制發展區及條件發展區位置示意圖	3-5

圖 3-4 桃園航空城功能分區分佈示意圖	3-6
圖 3-5 三層級治理主體的構想	3-12
圖 3-6 特定區域計畫分階段-漸進推動概念圖	3-13
圖 3-7 特定區域計畫規劃程序構想	3-15
圖 3-8 斯馬庫斯與鎮西堡部落特定區域計畫範圍評估示意圖	3-16
圖 3-9 斯馬庫斯部落環境敏感地區第 1 級管制項目	3-19
圖 3-10 斯馬庫斯部落環境敏感地區第 2 級管制項目	3-20
圖 3-11 鎮西堡部落環境敏感地區第 1 級管制項目	3-21
圖 3-12 鎮西堡部落環境敏感地區第 2 級管制項目	3-22
圖 3-13 斯馬庫斯部落空間屬性界定	3-23
圖 3-14 2006 斯馬庫斯原保地土地利用調查	3-24
圖 3-15 鎮西堡部落空間屬性界定	3-26
圖 3-16 2006 年鎮西堡原保地土地利用調查	3-27
圖 3-17 斯馬庫斯通往神木古道位置示意圖	3-29
圖 3-18 鎮西堡非都市土地使用編定圖	3-30
圖 3-19 流域上中下游治理之功能與目的事業管制劃分	3-35
圖 3-20 流域上中下游目的事業主管機關	3-35
圖 3-21 流域通案性管理原則架構圖	3-38
圖 3-22 流域特定區域計畫篩選條件檢核建議流程圖	3-40
圖 3-23 水系篩選條件檢核結果	3-41
圖 3-24 流域議題範疇及相關事權單位	3-42
圖 3-25 流域特定區域計畫各階段作業建議協商與民眾參與程序	3-44
圖 3-26 流域特定區域計畫研擬作業流程	3-45
圖 3-27 計畫形成條件及關鍵事項（原住民族土地）	3-55
圖 3-28 原住民族特定區域計畫範圍劃設構想	3-56
圖 4-1 特定區域計畫功能示意圖（原住民族土地議題）-1	4-7
圖 4-2 特定區域計畫功能示意圖（原住民族土地議題）-2	4-8
圖 4-3 特定區域計畫功能示意圖（流域議題）	4-10
圖 4-4 特定區域計畫評估啟動機制	4-16
圖 4-5 特定區域計畫議題適宜性篩選機制	4-17
圖 4-6 必須擬定特定區域計畫之議題類型	4-20
圖 4-7 特定區域計畫關鍵程序（原住民族土地議題）	4-24
圖 4-8 特定區域計畫關鍵程序（其他部門土地議題）	4-25
圖 5-1 優先辦理特定區域計畫規劃主題評估架構	5-1
圖 5-2 多準則分析方法評估架構	5-9
圖 5-3 流域議題評估啟動情境演示	5-15
圖 5-4 原住民族土地議題評估啟動情境演示	5-18
圖 5-5 海岸及海域議題評估啟動情境演示	5-20

表目錄

表 2-1 英國國家規劃政策框架及規劃實踐指導指出議題	2-3
表 2-2 德國空間秩序法領域差異	2-7
表 2-3 德國部門計畫及細項	2-9
表 2-4 日本特定地域綜合開發計畫	2-12
表 2-5 國土交通省執掌項目	2-18
表 2-6 區域計畫發展及轉變	2-24
表 2-7 國內區域合作經驗	2-32
表 3-1 桃園航空城功能分區發展重點	3-7
表 3-2 建設部門分工及所涉目的事業主管機關	3-8
表 3-3 桃園航空城區域計畫章節架構	3-10
表 3-4 原住民族特定區域計畫範圍劃設方案	3-17
表 3-5 斯馬庫斯部落空間屬性定義說明	3-29
表 3-6 鎮西堡部落（鎮西堡聚落、新光聚落）非都市土地使用管制情形 ..	3-30
表 3-7 流域特定區域計畫章節架構	3-46
表 3-8 河川流域涉及相關管制權責及法令綜整	3-49
表 3-9 本計畫建議之行政協商會議召開時機及會議議題	3-53
表 4-1 國外規劃經驗綜整與分析	4-5
表 4-2 非都市土地相關法規建議增（修）訂內容（原住民族特定區域計畫）	4-6
表 4-3 非都市土地相關法規建議增（修）訂內容（流域特定區域計畫） ..	4-8
表 4-4 國內規劃經驗綜整與分析	4-10
表 4-5 議題優先性評選準則及準則說明	4-21
表 4-6 計畫內涵架構及說明	4-26
表 5-1 國外關鍵空間項目盤點及彙整	5-3
表 5-2 國內關鍵空間項目盤點及彙整	5-4
表 5-3 國內空間發展重要項目及說明	5-5
表 5-4 特定區域計畫空間項目篩選處理情形及理由	5-7
表 5-5 問卷回收情形	5-10
表 5-6 成對比較矩陣範例	5-10
表 5-7 準則間成對比較矩陣	5-11
表 5-8 準則權重及排序	5-12
表 5-9 特定區域計畫空間項目評選優先順序	5-12
表 5-10 流域特定區域計畫優先規劃議題	5-14
表 5-11 原住民族土地特定區域計畫優先規劃議題	5-16

表 5-12 海岸及海域特定區域計畫優先規劃議題	5-19
表 6-1 特定區域計畫之定位及功能綜整	6-2
表 6-2 特定區域計畫議題評估啟動架構	6-3

第一章 緒論

第一節 計畫緣起及目的

一、計畫緣起

國土計畫法業經總統 105 年 1 月 6 日華總一義字第 10400154511 號令公布，自 105 年 5 月 1 日施行。未來臺灣空間計畫體系將轉變為全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫兩層級，並基於保育利用及管理之需要劃設四大功能分區，包括國土保育地區、海洋資源地區、城鄉發展地區及農業發展地區。另為因應特殊性質、特定議題或強化區域整合等目標，全國國土計畫亦有擬定都會區域計畫或特定區域計畫之機制，相關計畫內容得另以附冊方式定之。

國土計畫法第 3 條針對特定區域之定義為「具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。」第 8 條規定特定區域計畫的擬定機關：「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。」

102 年 10 月 17 日公告實施之「全國區域計畫」提出對於特定區域之行政作業指導原則：「鑒於當前流域、重要水庫集水區、海岸、離島、海域區、嚴重地層下陷地區或原住民族等地區，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，且其空間大多跨越數個直轄市、縣（市）空間範圍，爰有必要針對該類型土地以整體性觀點進行考量。」故營建署於 102 年度委託辦理「配合『流域整體規劃（綜合治理綱要計畫）』－擬定流域特定區域計畫之先期規劃」，並於 103 年辦理「擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」及「流域特定區域計畫之規劃」，分別進行「原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）」、「烏溪流域特定區域計畫（草案）」，擬做為特定區域計畫之示範案，惟執行過程中所衍生協調機制與計畫定位等議題有待進一步釐清；例如各目的事業主管機關在計畫擬定過程中之角色為何？如何賦予目的事業主管機關更多權責？有關行政部門成立「工作小組」之時機，及其運作機制如何配合規劃案各階段適時啟動？應如何協商及建立共識，俾利特定區域計畫研擬具體之內容與政策方向以符合實際需求？

營建署於 103 年辦理前開二件特定區域計畫示範案時，曾先分別針對議題擬定篩選原則，並將「無法依現行法令規定具體落實（現行空間計畫體系或土地使用管制法令規定無法達成者）」納入，以避免既有機制已有規定，而執行面未配合加強辦理者，新訂更多計畫造成疊床架屋之情形。惟限縮議題之篩選原則，卻也導致計畫定位受到侷限，甚至衍生是否須擬定特定區域計畫之疑慮。且計畫定

位以「土地使用部門應積極配合辦理事項」為主軸，似更限縮國土計畫法及區域計畫法所賦予之特定區域計畫功能。

「特定區域計畫」為全國國土計畫之一部分，應具指導特定區域計畫範圍內相關都市計畫、國家公園計畫及非都市土地使用管制之功能。在未來的國土計畫體系中，特定區域計畫將以附冊方式納入全國國土計畫，相關計畫內容及土地使用管制規定將做為直轄市、縣（市）國土計畫之指導原則，引導四大國土功能分區、都市計畫及國家公園計畫。惟因其定位、功能及辦理程序尚處於模糊階段，若能釐清特定區域計畫之定位、功能及適合擬定特定區域計畫之跨空間（部門）議題並建立跨部門協調機制，將可進一步強化國土計畫體系之彈性，並有效銜接我國空間計畫體系之轉變。

二、計畫目的

國土計畫法第45條規定，中央主管機關應於二年內公告實施全國國土計畫，直轄市、縣（市）主管機關則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。並自公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。「特定區域計畫」係為全國國土計畫之一部分，其計畫內容及管制規定，將做為直轄市、縣（市）國土計畫之指導準則，並指導特定區域計畫範圍內相關都市計畫、國家公園計畫及四大功能分區。又，配合行政組織改造，營建署未來將更名為內政部國土管理署，綜合計畫組將改為國土計畫組，並於其下設置「特域管理科」以主管特定區域計畫之推動實施。為擘劃未來國土規劃之遠景，故擬藉由本研究，審慎參考相關執行經驗，以提供未來適時檢討修正相關實施機制之依據。

故此，本計畫之目的如下：

（一）研析特定區域計畫形成條件

（二）釐清特定區域計畫之定位及功能

營建署於103年辦理前開二件特定區域計畫示範案時，曾分別針對議題擬定篩選原則，將「無法依現行法令規定具體落實（現行空間計畫體系或土地使用管制法令規定無法達成者）」納入特定區域計畫。然而目前特定區域計畫之定位不明，恐造成議題篩選原則限縮之情形，甚至衍生是否需要擬定特定區域計畫之疑慮。故本計畫透過研究釐清特定區域計畫之定位，並探討特定區域計畫與全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫之銜接關係，強化其指導下位計畫及協調整合部門計畫之功能。

（三）評估特定區域計畫協調機制

依據區域計畫法及全國區域計畫規定，特定區域計畫之擬定機關雖為內政部營建署，惟計畫擬定過程中將涉及各目的事業主管機關。未來如何有效協調與運作，以發揮特定區域計畫之功能，亦為特定區域計畫重要內涵。故本計畫將透過國內外相關跨領域、跨部門、跨空間環境整合計畫目的、功能、運作機制等案例，研提臺灣地區現行計畫體系及空間發展、跨域（部門）須處理之議題，以「特定區域計畫」做為跨部門協調之機制，加強跨部門領域協調之規劃。

（四）研擬特定區域計畫標準作業流程

「特定區域計畫」定位及功能釐清後，本計畫將研擬特定區域計畫之標準作業流程（SOP），並研提特定區域計畫之計畫內涵與架構、規劃內容應載明事項之建議，俾利特定區域計畫之內容與政策方向能夠符合特定區域計畫於國土空間計畫體系中之精神。

（五）篩選特定區域計畫擬定之關鍵議題

國土計畫法第3條定義「特定區域」為「具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍」。全國區域計畫中之特定區域計畫定義更已指出如原住民、離島、海岸等特殊議題。然由於全國跨區域、跨類型及跨部門之特殊土地使用類型眾多，且又有其個別適用之法令規定存在，缺乏以整體性觀點加以考量之連結。故本計畫將依據臺灣未來發展重點課題及國內外案例分析之結果，篩選特定區域計畫之可能議題範疇並評估各項議題之優先處理順序。

第二節 工作內容及架構

一、工作內容

本計畫之主要工作係為探討特定區域計畫推動機制，工作內容及項目列舉如下：

（一）資料蒐集與分析

1. 國內、外空間（土地使用）計畫體系探討：

(1)整理國外包含歐洲（英國、德國）、美國、日本等國 2014 年最新之國土（空間）計畫、法源依據、擬定及執行機關；並研析是否含特定區域計畫之執行機制。

(2)探討國內之都市計畫、區域計畫及國家公園計畫體系之。

(3)研析國內外相關跨領域、跨部門、跨空間環境整合計畫目的、功能、運作機制。

2. 國內推動特定區域計畫之案例研析：包括桃園航空城區域計畫及營建署 103 年度委託辦理「北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」所研擬之「原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）」及「流域特定區域計畫之規劃」案所研擬之「烏溪流域特定區域計畫（草案）」。

（二）評估優先辦理「特定區域計畫」規劃之主題

1. 整體分析臺灣地區現行計畫體系及空間發展，有關跨域（部門）之現況評估亟須處理之議題。如何將各目的事業主管機關之經營管理計畫或構想，及現行各跨域整合計畫（如流域綜合治理計畫）運作方式，以「特定區域計畫」作為跨部門協調之機制，加強跨部門領域協調之規劃。

2. 依全國區域計畫規定，以「流域、重要水庫集水區、海岸、離島、海域、嚴重地層下陷地區或原住民族土地」等特定「類型土地」，進行特定區域計畫之規劃，未來仍將繼續推動。惟除空間類型外，是否有其他方式（議題）規劃特定區域計畫之可行性，例如桃園航空城區域計畫，請檢視臺灣地區空間發展現況及問題併同研析評估。

3. 考量臺灣地區目前計畫體系，並整體檢視臺灣地區空間發展現況及問題，何種議題具有跨域（部門）協調之需要、具環境規劃急迫性、又非現行計畫可解決者，應優先以「特定區域計畫」予以規劃。

(三) 評估「特定區域計畫」之定位與功能。

1. 特定區域計畫與全國區域計畫之銜接關係、及其如何指導直轄市、縣(市)區域計畫、個別都市計畫。
2. 特定區域計畫如何發揮協調整合部門計畫之功能。
3. 針對營建署 103 年度委辦計畫完成之「泰雅原住民族特定區域計畫(草案)」及「烏溪流域特定區域計畫(草案)」，就二案之規劃程序予以檢討分析，歸納整理特定區域計畫擬訂之標準作業流程(SOP)。
4. 依據上開成果，研提特定區域計畫之計畫內涵與架構、規劃內容應載明事項之建議。

(四) 舉辦專家學者座談會 2 場：(每場至少邀請 6 位以上專家學者出席)，並以租用公務場地為優先)。

(五) 辦理特定區域計畫政策宣導與說明會 3 場(北部、中部、南部地區各 1 場次)。

(六) 配合營建署會議時間定期召開工作會議(每月召開 1 次為原則)，並整理會議紀錄。

二、工作進度

本計畫分為工作執行計畫書、期初報告、期中報告、期末報告及成果報告等階段，預定進度分列如下：

(一) 工作執行計畫書階段

自簽約日起 15 日內提送工作計畫書，確認規劃方向與目標。

(二) 期初階段

自簽約日起 105 日內完成國內、外空間(土地使用)計畫體系探討，包含歐洲(英國、德國)、美國、日本等國 2014 年最新之國土(空間)計畫、法源依據、擬定及執行機關、國內都市計畫、區域計畫及國家公園計畫、國內外相關跨領域、跨部門、跨空間環境整合計畫目的、功能、運作機制、國內推動特定區域計畫之案例研析(含「桃園航空城區域計畫」、「泰雅原住民族特定區域計畫(草案)」及「烏溪流域特定區域計畫(草案)」)，並研析特定區域計畫與全國區域計畫之銜接關係及其如何指導直轄市、縣(市)區域計畫、個別都市計畫。

(三) 期中階段

自簽約日起 210 日內完成分析整體臺灣地區現行計畫體系及空間發展、跨域(部門)之議題,完成「特定區域計畫」作為跨部門協調之機制,加強跨部門領域協調之規劃,並完成推動其他方式(議題)特定區域計畫之可行性評估及規劃。此外期中階段將舉辦專家學者座談會 2 場。

(四) 期末階段

自簽約日起 300 日內完成特定區域計畫協調整合部門計畫之功能,探討「桃園航空城區域計畫」、「泰雅原住民族特定區域計畫(草案)」及「烏溪流域特定區域計畫(草案)」之規劃程序予以檢討分析、初步擬訂特定區域計畫之標準作業流程(S.O.P.),並研提特定區域計畫之計畫內涵與架構、規劃內容應載明事項之建議。期末階段完成特定區域計畫政策宣導與說明會 3 場。

(五) 成果報告階段

自簽約日起 350 日內依期末審查會議結論修正,針對期末報告審查時委員提出的意見進行期末報告書之修正,並將本計畫相關會議記錄、資料及文獻等納入成果報告並辦理結案。

三、作業方法及流程

(一) 文本分析法(text analysis)

文本為經由具像化過程所呈現之內容物,此內容可能來自於文件、圖像及聲音。文本分析則是從閱讀之過程,透過對紙本、圖片、影像及錄音檔等類型資料進行分析,針對語句、結構及符號加以解構、分析,歸納出可行之規則。Fairclough(1995)提出四大原因申述文本分析應被社會科學界廣泛應用:

1. 理論上的理由:文本是構成社會行動的重要形式,社會學家一向關係鉅觀層次之分析,且於分析時經常仰賴於各式各樣之文本。
2. 方法論的理由:文本是提供證據一大來源,文本分析能將研究的宣稱紮根於文本的詳盡特質。
3. 歷史的理由:文本可以敏銳地感應到社會變動的過程和多樣性,因此文本分析提供一些很好的社會變遷指標。
4. 政治的理由:社會科學研究具有批判性之目標,而越來越多之文本擁有社會控制與支配運作之能力。文本分析作為批判論述分析之一部分,其可成為一種政治資源,帮助大家擁有批判語言的覺曉能力。

文本分析研究步驟是具有彈性且可隨時根據社會、經濟等狀況佳以更改,本

計畫參照席汝楫（1999）於「社會與行為科學研究方法」一書提出的內容分析資料之信度，以官方統計及紀錄文件之可信度較高（如圖 1-1）。因此，本計畫參考之文本為官方委託之研究案、會議紀錄等。本計畫之計畫研究步驟為：文本選



擇與處理、關鍵詞擷取，以探討國內外案例、相關法令之跨空間（部門）之議題。

資料來源：席汝楫（1999）

圖 1-1 內容分析資料可信度

（二）焦點團體訪談法

焦點團體早在 1940 年代就曾被社會學研究者 Robert Merton 及其他社會心理學者採用來進行態度和說服等研究。例如二次大戰期間的宣傳資料對人們態度所具有的說服力，當時 Merton 稱之為 the focused interview（焦點式訪談）（Merton et al., 1990，引自周雅容，1997）。焦點團體法是質性研究的一種方法，指透過參與者針對某特定主題進行自由、互動式討論，或者採詢問和面談的方式訪問某個群體以獲取其觀點和評價。焦點團體的成員往往經過研究者選擇而定，並保證在實驗過程中能夠充分分享其意見和主張，以蒐集到比較深入的真實意見與看法。由於焦點團體具有團體訪問的形式，因此也稱為焦點訪談法（focus group interview）（管倖生，2009）。本計畫預計透過深入訪談之方式，針對空間計畫體系之跨空間（部門）之議題進行討論，提出特定區域計畫之擬定議題及策略。

（三）多準則分析方法（Multi-Criteria Analysis, MCA）

多準則分析是一個部分或全部以質化為基礎的分析途徑，建立一套準則（貨幣化或非貨幣化）來為各行動做出排序。此方法的評估準則不一定要先貨幣化才能評估，而該方法常是在定性的特性中進行量化研究。多準則分析適用於評估策略性計畫的層級，此方法須要諸多備選可行性方案進行評量，且是介於質化與量化屬性評估法中間的方法，所以當要評估的方案是同時包括可量化與質化的指標，且這些指標兼具有衝突性、相關性或獨立性等特性時，此分析方法便是可以考慮應用的。此外，多準則分析適用於補足單一的標準方法（如成本效益分析）決策的缺失情況，特別是在不易被貨幣價值分配的環境與社會影響程度不分，設計準

則與評分強度加權重，再加入專家知識衡量準則以獲得分數進行評估。林海珍等人於 2014 年「我國氣候變遷調適策略之政策評估研究報告（2013 年版）」中，將多準則分析方法評估氣候變遷之調適策略，其中提及使用多準則設計時之假設為：(1)準則相互獨立、(2)準則定義清楚且易了解、(3)準則明確、(4)準則是可衡量的。林清華（2002）則將多準則分析步驟依序分為五類：

1. 將評估準則分為質化、量化準則兩大類。
2. 優越程度的量測。
3. 優越程度的標準化。
4. 求算整體的優越程度。
5. 計畫各方案的相對評估分數。

前述透過焦點團體訪談法聚焦特定區域計畫之擬定議題，本計畫再透過多準則分析方法建立評估準則，分析特定區域計畫擬定議題之優先順序，以作為後續規劃內涵、程序等研擬。

四、作業流程

本計畫作業流程如圖 1-2 所示：

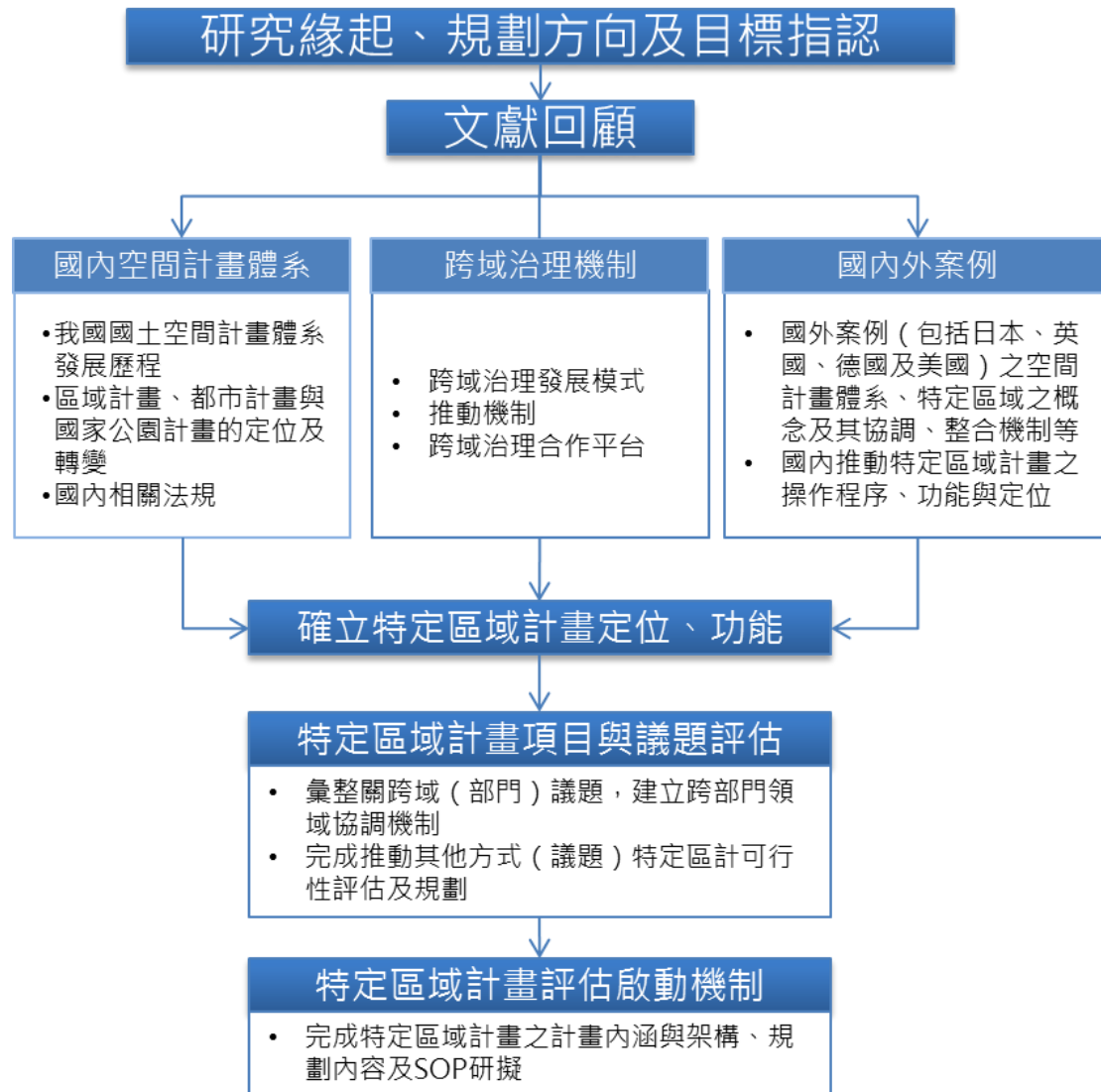


圖 1-2 計畫流程圖

第二章 資料蒐集及分析

第一節 國外空間計畫體系

一、英國

英國的城市規劃體系最早可追溯至 1947 年頒布的《城鄉規劃法》(Town and Country Planning Act)，奠定了規劃體系的法制化基礎。土地所有權及開發權分離，規劃兼有開發控制和引導土地使用的功能，但缺乏對區域統籌的概念。1968 年修訂之《城鄉規劃法》確立結構規劃(structure plan)及地方規劃(local plan)二級體系。1986 年英國政府除修訂《城鄉規劃法》外，亦頒布《規劃和補償法》(Planning and Compensation Purchase Act)，將規劃權力由郡(county)下放至地方(district)，中央政府則保留干預權。2004 年，為建立可持續發展之開放式政策引導架構「規劃政策聲明(Planning Policy Statement, PPS)」和更具彈性的「地方發展架構(Local Development Framework)」，頒布《規劃和強制性收購法》(Planning and Compulsory Purchase Act)，強調區域空間策略及地方規劃皆應堅持永續發展原則。該法案透過民眾參與的制度設計，以保證公共利益在規劃過程中能得到保障，並廢止皇室在土地使用規劃上的特權及有利於開發商的土地購買和建造方式，以新的補償機制加速土地取得。

(一) 英國規劃體系的轉變

2009 年以來英國面臨經濟衰退危機，而冗長的規劃程序被認為是阻礙經濟發展的原因之一。因此此次規劃體系的轉變，主要有四個特徵(徐瑾、願朝林，2015)：

1. 規劃審議程序精簡，削弱規劃對發展的控制，以實現發展為主要目的。
2. 調整空間層級，取消區域層級的「空間策略規劃」，改設「地方企業區」(Local Enterprise Zone, LEZ)。
3. 權力下放至地方，社區有權自主鄰里規劃。
4. 限制公眾參與的條件，縮小公眾參與範圍，以提高計畫落實的效率。

此次轉變主要精簡了由上而下的指導，在 2012 年 3 月「國家規劃政策框架」(National Planning Policy Framework, NPPF)取代規劃政策聲明(Planning Policy Statements, PPS)，將中央對地方之上位指導凝聚於其中，並具體解釋審議流程精簡辦法，以落實規劃執行成效。「地方主義法案」取消「區域空間策略」(Regional Spatial Strategies, RSS)和區域發展機構(Regional Development Agencies)；地方發展框架(Local Development Framework, LDF)

被地方發展計畫（Local Development Plan, LDF）和鄰里規劃（Neighbourhood Development Plan, NPD）所取代。規劃權力下放至地方，更重視地方自主性。

資料來源：國土交通省國土政策局

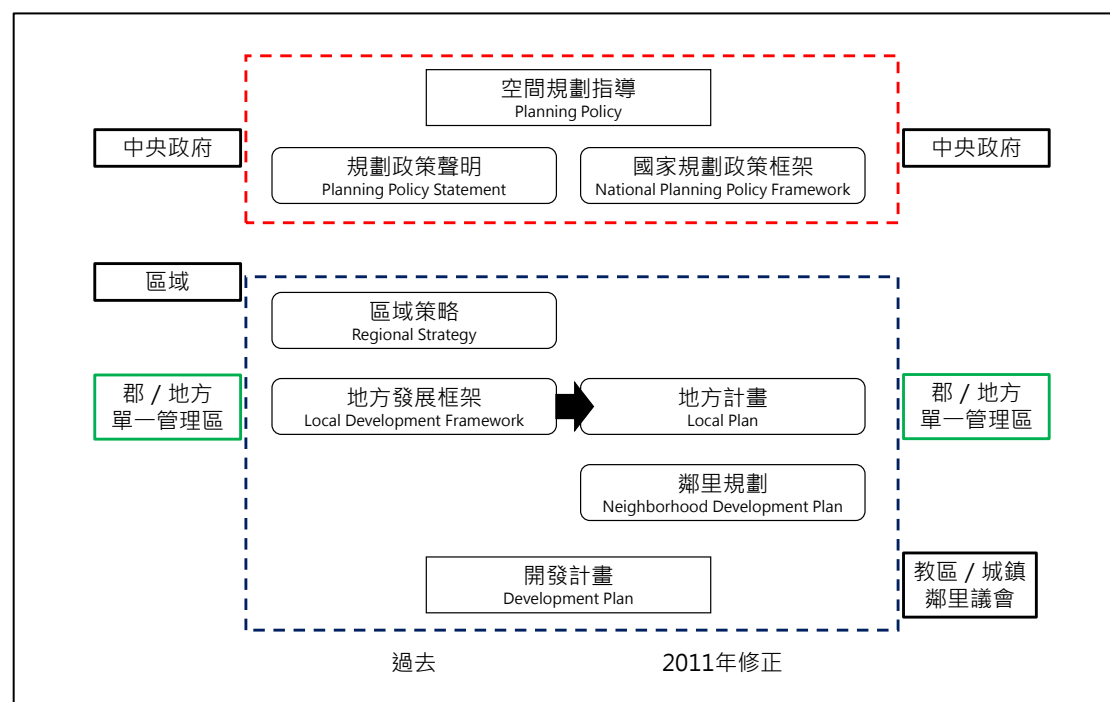


圖 2-1 英國規劃體系之轉變

(二)國家規劃政策框架

國家規劃政策框架建立政府對於規劃系統的需求，提供國家發展目標及架構，使地方居民及地區議會能產生獨特的目標、鄰里規劃，並反映地方的需求、社區的優先性。國家規劃政策框架為策略性規劃，保留彈性以達到因地制宜的目標，其相關指導如下：

1. 規劃許可的申請，必須依照國家規劃政策框架。
2. 除非資源需求考慮指出其他方式，否則必須遵循國家規劃政策框架。
3. 須考慮地方、社區規劃的編制。
4. 規劃政策必須在適當情況下推動歐盟相關義務及法定要求。

國家規劃政策框架並不包括國家重大基礎設施、相關計畫辦理之基礎設施項目、廢棄物處理等具體政策。國家規劃政策框架具體指出國家規劃的願景為「永續發展」，並達成十三項目標：建立競爭力的經濟、確保市鎮中心的活力、繁榮鄉村經濟、永續交通、高品質通信設施、高品質住宅的選擇、設計、健康社區、

保護綠帶、氣候變遷、淹水及海平面上升的挑戰、保存及強化自然環境、保存及強化歷史環境、促進永續利用礦產資源等。

英國規劃體系在 2011 年調整為兩層級：國家規劃政策框架及地方計畫。換言之，國家規劃政策目標直接指導地方層級的地方計畫及鄰里規劃。在國家規劃政策框架中指出地方規劃部門在擬訂地方計畫時應考量到以下議題：住宅、商業、基礎設施、礦業、國防、國家安全、反恐及韌性、自然環境、歷史環境、健康及福利、重大事故及公共安全並確保計畫有效執行。另一方面，中央政府研擬國家規劃政策框架，具體指導內容則記載於規劃實踐指導中（Planning Practice Guidance, PPG）。

國家規劃政策框架中指出的自然環境，包括洪水、流域管理、海岸線管理，並考量到氣候變遷議題；在規劃實踐指導中，進一步針對特定議題提出具體空間策略，包括空氣品質、氣候變遷、洪水風險及海平面上升、土地汙染、光汙染、棕地等相關議題，並納入地方計畫中。各項空間策略亦指出地方規劃部門應與相鄰地方政府、地方企業團體及相關部門進行合作以解決各項議題。

表 2-1 英國國家規劃政策框架及規劃實踐指導指出議題

議題	國家規劃政策框架	規劃實踐指導
住宅	● 進行策略性市場評估。 ● 家戶、人口預測，需考慮遷移及人口結構 ● 住宅類型（如可負擔住宅）。 ● 住宅供給及需求	● 住宅及經濟發展需求評估 ● 住宅及經濟土地可及性評估 ● 住宅選擇標準 ● 鄉村住宅
商業	● 與相鄰地方政府、縣及地方企業團體的市場需求 ● 與商業界密切合作，以解決投資障礙 ● 評估市鎮中心與其他城鎮的角色 ● 容量	● 經濟發展需求評估
基礎設施	● 地方規劃部門應與其他部門合作，評估交通、水、供應、廢水、能源、電信、公用事業、廢棄物、社會保障及教育、洪水風險及海平面上升，以符合未來需求 ● 考量策略性基礎設施的需求，包括全國性、跨區域等	● 社區基礎設施 ● 開放空間 ● 運動場 ● 遊樂設施 ● 綠化空間
礦業	● 礦業規劃部門應與其他相關機構合作 ● 開發與維護礦業及礦產資源的位置	● 礦業

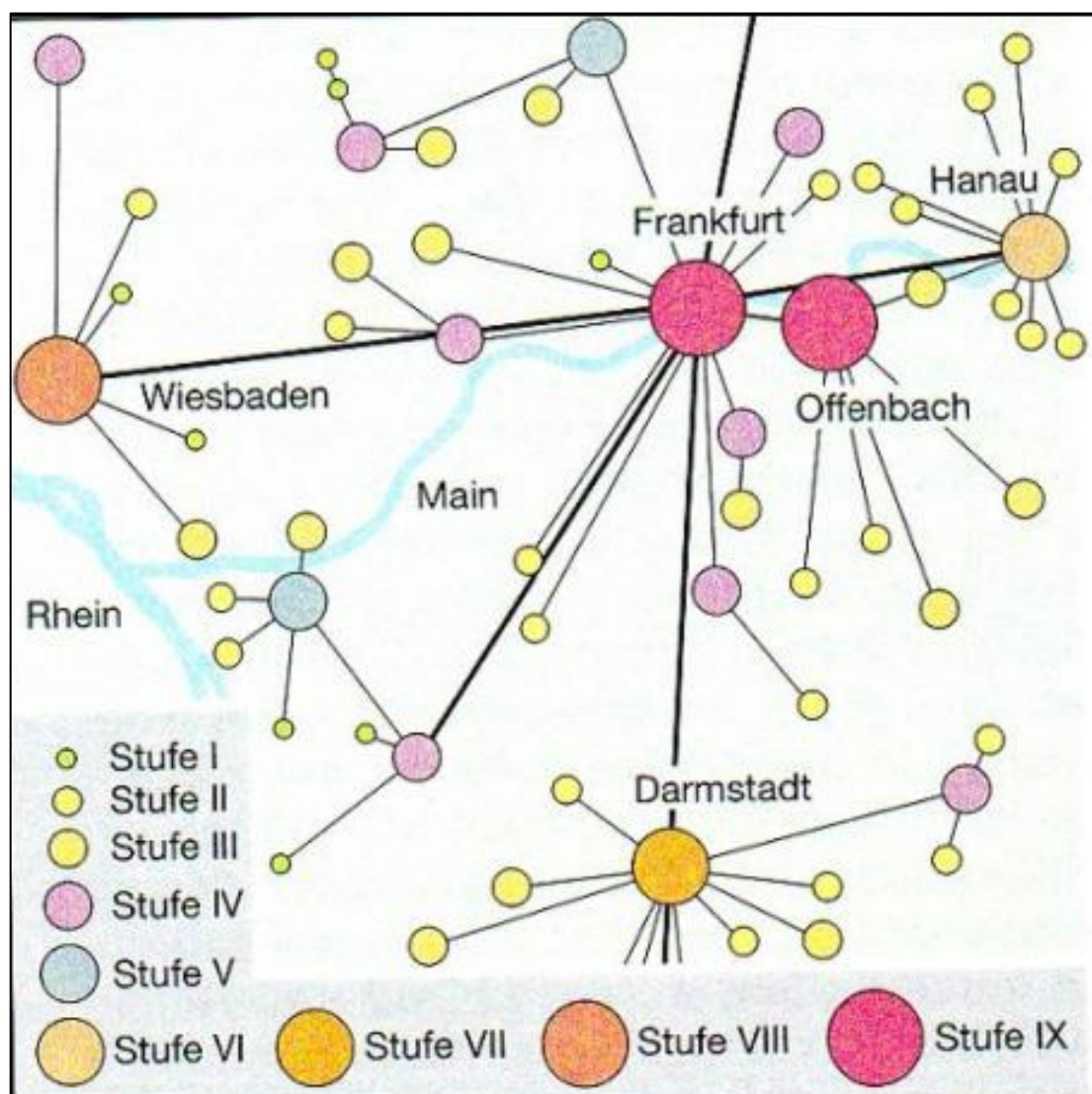
	● 評估開發計畫使用的需求，並考量使用替代資源	
國防、國家安全、反恐及韌性	● 地方規劃部門應與國防策略規劃進行合作，以確保地區安全 ● 較高風險及自然災害地區，如何減少脆弱性及提高適應能力	—
自然環境	● 自然環境等定區域，如洪水、流域管理計畫等，應與其他地方夥伴合作，如現況評估、生態網絡等 ● 永續性評估需符合歐盟環境策略評估需求，其為在計畫過程中一部分，並考量對環境產生的影響，如經濟、社會 ● 地方計畫應需執行環境評估，包括棲地條例、策略洪水風險評估、土地使用限制等 ● 評估應該適度的，不需重複，在計畫實施階段應及早開始及與利益相關者進行協商 ● 海岸線管理計畫應在海岸區域計畫中，未來影響預測包括海水倒灌、氣候變遷等	● 空氣品質 ● 氣候變遷 ● 洪水風險與海平面上升 ● 有害物質 ● 土地汙染 ● 光汙染 ● 地景 ● 生物多樣性 ● 生態系統及綠色基礎設施 ● 棕地、土壤、農地 ● 噪音 ● 可更新及低碳資源 ● 廢棄物 ● 水資源提供 ● 水汙染 ● 水質 ● 環境影響評估
歷史環境	● 評估歷史資產的重要性及對環境的貢獻度 ● 景觀評估	● 地方規劃部門應制定地方歷史環境保存策略。 ● 應考量與其他政策影響之關係。
健康與福利	● 地方規劃部門應與公共衛生、健康組織合作，了解地方居民健康狀況及需求	● 健康社區 ● 衛生基礎設施
重大事故及公共安	● 重要危險點及危險事故解決方法	—

全		
確保計畫 執行	● 地方規劃部門應建立地方政策、標準，並納入地方計畫中，如可負擔住宅的需求 ● 評估區域發展可能產生的影響，並納入全國範圍中。 ● 社區基礎設施應與鄉林地方計畫合作，社區基礎設施費鼓勵新發展 ● 地方規劃部門的開發成本、時程，並在決策階段進行評估，且需接受審查	—

二、德國

德國行政體系由上而下為聯邦(Federal State)、邦(State)、區(Region)、縣(County)。1970年代中期以來，德國首先制定聯邦空間秩序法

(Bundesraumordnungsgesetz, BROG)以規範邦國土計畫、區域計畫等，並特別明文規定以中地概念劃定區域計畫空間範圍。雖中地理論在德國空間秩序中不斷被弱化，但2008年立法通過之空間秩序法(Raumordnungsgesetz, ROG)仍以中地理論為基礎進行國土及區域計畫，對於計畫範圍地區之城鄉結構發展、脈絡上而言仍係相當有效的分析工具。中地理論可以從德國Hessen邦之中地分析圖加以說明(如圖2-2)，Hessen邦的中地主要分為九級，以法蘭克福(Frankfurt am Main)與奧芬巴哈(Offenbach)為最高級中地。透過不同等級間的中地連線彰顯其給養關係，展現該邦城鄉發展的空間結構與脈絡，亦可看出發展軸線及弱點區位所在。ROG亦將中地理論之概念轉化為空間規劃的工具，並予以法制化。



資料來源：Stadt, 3. Aufl. 2004. dtv

圖 2-2 Hessen 邦中地概念圖

德國空間計畫體系與結構（如圖 2-3）採取多層級的綜合空間規劃，劃分為綜合計畫及部門計畫體系。綜合計畫細分為空間秩序法領域及土地法領域，各有其專屬的計畫及工具；部門計畫則涵蓋不同的特定部門，與空間計畫相互配合。以大尺度進行綜合計畫時，其策略性越明顯，在實務上也難以如部門計畫提出具體、細緻的執行規劃內涵。故德國法制上將高層級綜合計畫定位為策略性、全面性、綜觀性之計畫，規範下層級或部門計畫之目標及需求，但效力僅用來拘束行政機關之空間計畫或相關措施，此種性質命名為「空間秩序」。更細緻地規劃個別土地利用法規統稱為「土地法(Bodenrecht)」，以「營建法典(Baugesetzbuch)」為主要法律依據，規範都市計畫相關事項，各邦對營建及建築物利用各有根據其自治權限而制定之立法規範。

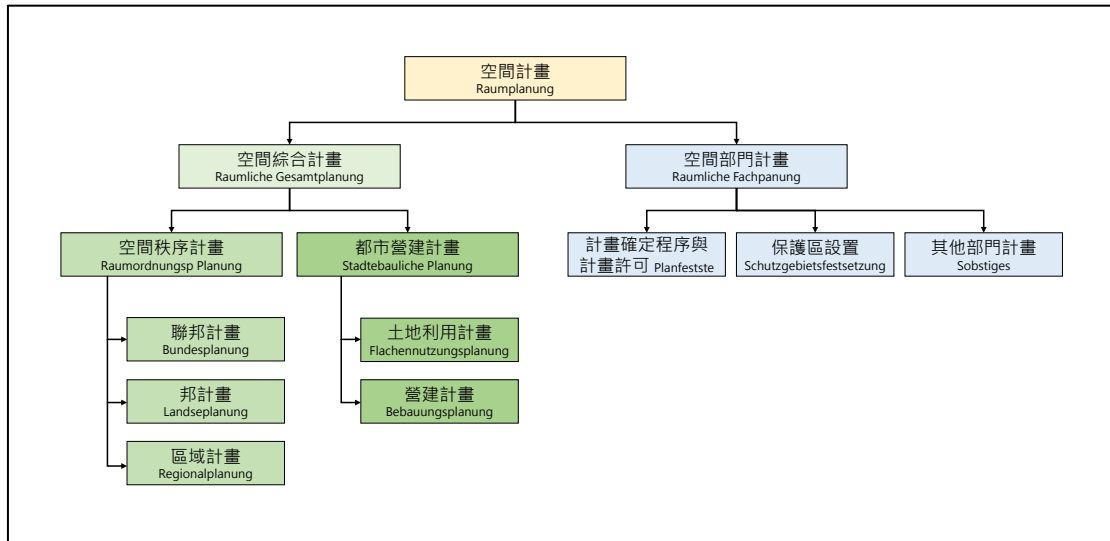


圖 2-3 德國空間計畫體系

1. 德國空間計畫

德國空間計畫體系為一策略性、綜觀性之計畫，以空間尺度來看，層級由上而下分別為聯邦、邦、區域及地方土地使用計畫。本計畫主要分析圖 2-3 之空間秩序計畫、聯邦計畫（Federal Spatial Planning）、邦計畫（State Spatial Planning）及區域計畫（Regional Planning）。空間秩序為德國空間計畫體系獨有的概念，透過國土空間規劃實現德國基本法中社會正義原則。其計畫屬性為總結、跨專業、跨地域的空間計畫，由鄰近空間主責的主體（自治體）共同進行計畫擬訂，其議決為具有重大空間意義的規劃與措施。（吳勁毅，2014）

空間秩序計畫法源依據為空間秩序法(ROG)，藉以規範邦計畫、區域計畫等。根據 ROG 規定，國土規劃目標在於使全德地區之空間結構「應能保障居民繼續擁有一個健康的生活及工作環境，以及均衡經濟、社會與文化條件。」空間秩序計畫指導聯邦計畫計畫及區域計畫，本計畫進一步就三者進行說明（表 2-2）：

表 2-2 德國空間秩序法領域差異

	聯邦計畫	邦計畫	區域計畫
規劃工具	空間計畫之空間發展及原則	邦發展計畫、邦空間規劃方案、邦開發方案（每一邦皆不同）	區域計畫、區域空間結構計畫、國土開發計畫（每一邦皆不同）
計畫內容	空間計畫的原則及指導	邦及計畫之領土的空間及結構發展，包括綜合性、全邦及空間計畫的目標	它由重要聯結在各邦觀點之發展及特殊地方決定之都市土地使用計畫

法律基礎	邦計畫法	空間秩序法及邦計畫法	空間秩序法及邦計畫法
政策擬訂者	空間計畫部長會議	邦國會或邦政府	邦國會或縣議會
法律影響	對所有規劃部門規範	對所有規劃部門規範	對所有規劃部門規範
尺度	—	ca. 1, 50. 000	ca. 1, 25. 000 1, 100. 000
示意圖			

資料來源：Weber E-P, Henckel D (Eds.) (2008)

- (1)聯邦計畫：聯邦計畫係由空間計畫部長會議（Conference of Ministers for Spatial Planning）擬訂，係沒有直接法律效力的規劃工具。惟其可以在所有領土上透過空間、城市、部門規劃的立法權力，整合經濟、金融和運輸政策工具，以行使聯合規劃之功能。
- (2)邦計畫：邦計畫係由邦國會（state diet）或邦政府（state government）擬訂，其主要法源依據為空間秩序法（spatial planning act）及邦計畫法（state planning act），屬綜合性、全邦之空間計畫目標。
- (3)區域計畫：區域計畫係由邦國會或縣議會（county council）擬訂，其法源依據為空間秩序法及邦計畫，在德國空間計畫體系中係根據德國的聯邦架構分級管理原則將國家領土進一步細分。計畫內容關注廣泛、超越地方性、跨部門性及前瞻性的空間規劃結構，並調和不同邦之利害衝突。Elke Pahl-Weber, Dietrich Henckel （Eds. ）(2008)指出區域計畫具有協調聯邦及社區之功能，對於協調鄰近社區之未來住宅及工業區，包括交通網絡、環境面向、中心地區系統、未來區域層級的社區功能、土地優先性、旅遊、自然保護等，皆扮演重要角色。另一方面，區域計畫亦具有整合部門計畫（如國家鐵路、景觀規劃等）之功能。

2. 部門計畫

除跨部門、綜合計畫（都市土地使用計畫、區域計畫、聯邦計畫等）外，尚

有與綜合計畫體系平行之部門計畫如基礎設施、自然保護、地景計畫等。部門計畫為特殊性、長期性的計畫，在各層級計畫中皆須將其納入。在聯邦及邦層級，部門計畫包括鐵路、公路、有軌鐵路、機場、礦產、水管理、保護區、垃圾焚燒等；在地方層級則包括道路計畫等，地方當局有責任對於部門計畫進行釐清並定位。

部門計畫的法定工具主要有三：規劃審議（planning approval）、規劃許可（planning permission）及正式程序棄權（waiver of formal procedure）。部門計畫可分為四種（Weber, E-P. & Henckel, D., 2008）。(如表 2-3)

表 2-3 德國部門計畫及細項

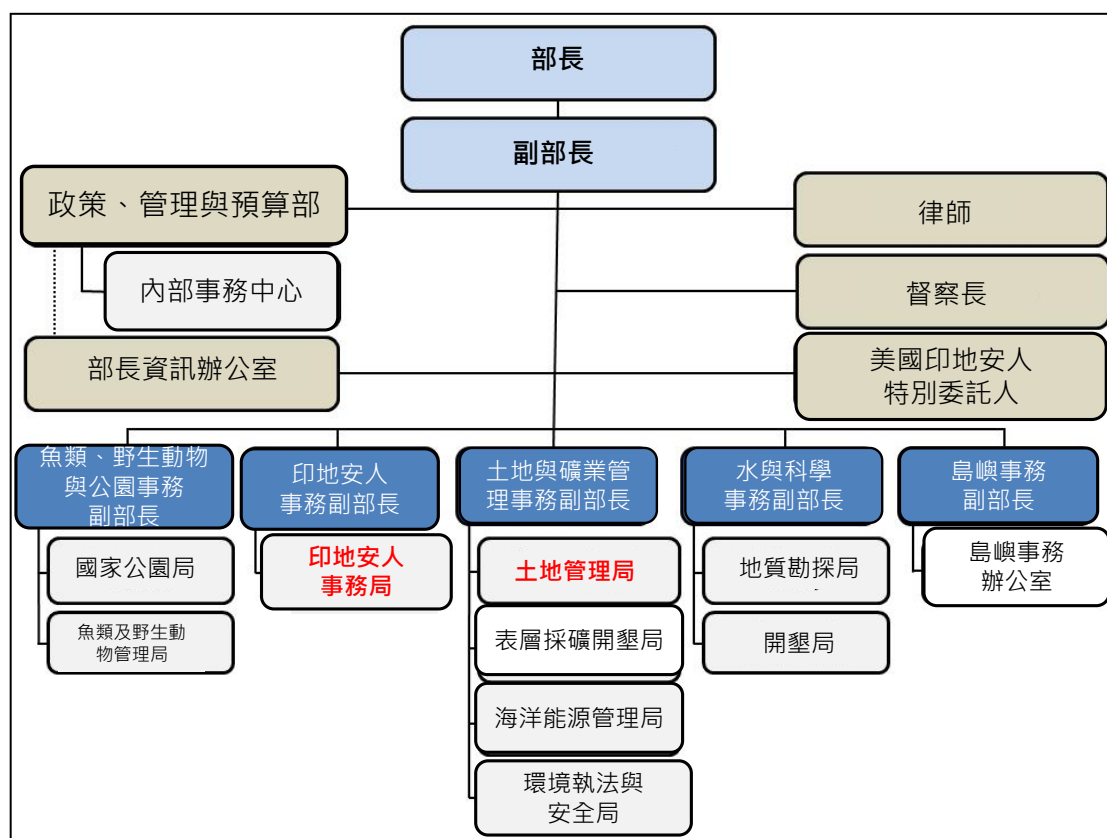
部門計畫	細項
交通與通訊	聯邦鐵路
	邦鐵路
	聯邦磁懸浮鐵路
	邦及縣級道路
	地方道路
	聯邦水路建設
	區域及地方水路建設
	民航
	客運
	聯邦、區域和地方層級的電信設備
公用事業	能源設備
	邦、區及縣層級的廢棄物、回收及處理系統
	核設備
	水資源管理的聯邦架構：邦層級執行
	聯邦及邦層級之礦業
國防	聯邦層級的國防土地採購及用途
環境保護及自然保存	聯邦自然保護法案之保護區條例
	自然保護區
	國家公園
	生物圈保護區
	自然紀念物
	保護景觀元素
	受保護的群落生境
	歐洲網絡：自然 2000
	邦及地方層級的棲地網絡系統

	森林
	農業

資料來源：Weber E-P, Henckel D (Eds.) (2008)

三、美國

美國聯邦政府並無一完整的國土空間計畫或區域計畫體系，但在法制上，針對不同層級的土地管制及特定區域管制，可從聯邦憲法、聯邦最高法院判例、法案、契約或合同中，得知其全國、跨州及區域的相關國土空間管制內涵。美國土地資源的主要權責機關為美國聯邦政府內政部（United States Department of the Interior, DOI），其組織架構（如圖 2-4）。



資料來源：DOI（網址：<https://www.doi.gov/>）（上網日期：2015/11/15）

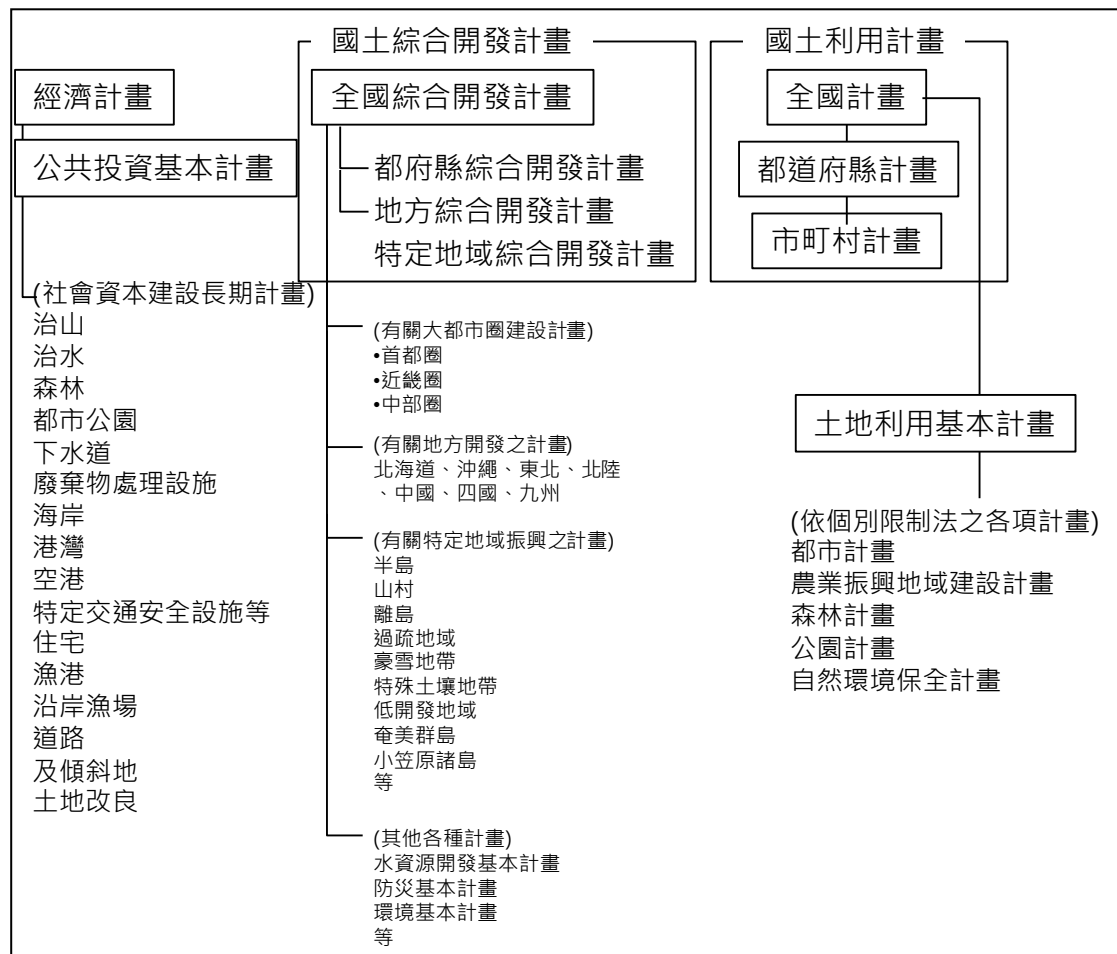
圖 2-4 美國聯邦政府內部組織架構圖

四、日本

(一) 日本空間計畫體系之轉變

1. 國土綜合開發計畫時期之空間計畫體系（1962 年至 2008 年）

日本自 1962 年以來，至今已核定五次全國綜合開發計畫，歷次計畫之背景、課題與發展重點各有不同。過去日本的國土空間發展及土地使用分別由「國土綜合開發計畫法」及「國土利用計畫法」兩者進行管理（如圖 2-5）。



資料來源：國發會（2002）

圖 2-5 日本過去空間計畫體系圖

國土綜合開發計畫體系係考量國土之自然條件，從經濟、社會、文化等觀點綜合利用、開發國土，以謀求產業區位的適切化。依據空間規劃範圍及特性，國土綜合開發計畫分為四類：全國綜合開發計畫、都道府縣綜合開發計畫、地方綜合開發計畫及特定區域綜合開發計畫。將全國分為十個區域，分別擬訂發展計畫或開發計畫，並針對發展落後地區，如半島、山村、離島、過疏地域、豪雪地帶、特殊土壤地帶、低開發地域、小笠原群島等提出特定地域振興之計畫，以及

為防災環保及資源開發目的所擬之基本計畫，如特定地域綜合開發計畫（如表 2-4），為糧食生產、治水灌溉、水力發展等重點開發之流域、大壩開發計畫。

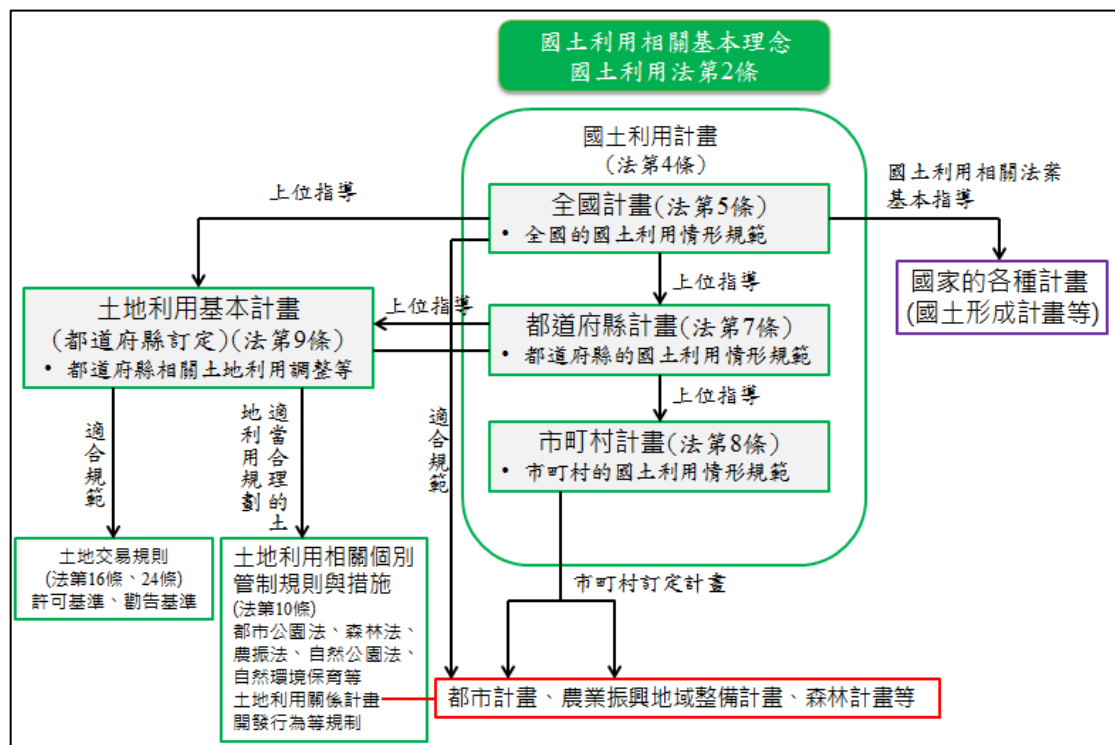
表 2-4 日本特定地域綜合開發計畫

計畫名稱	地域	水系
十和田岩木川特定地域綜合開發計畫	青森縣	岩木川、奧入瀨川
北奧羽特定地域綜合開發計畫	青森縣、岩手縣、 秋田縣	—
北上特定地域綜合開發計畫	岩手縣、宮城縣	北上川、鳴瀨川
仙塩特定地域綜合開發計畫	宮城縣	名取川
阿仁田沢特定地域綜合開發計畫	秋田縣	米代川、雄物川
最上特定地域綜合開發計畫	山形縣	最上川
只見特定地域綜合開發計畫	福島縣、新潟縣	阿賀野川
利根特定地域綜合開發計畫	群馬縣、栃木縣、 茨城縣、千葉縣、 埼玉縣、東京都	利根川
飛越特定地域綜合開發計畫	富山縣、岐阜縣	常願寺川、神通 川、庄川、小矢部 川
能登特定地域綜合開發計畫	石川縣	—
天竜東三河特定地域綜合開發計畫	長野縣、静岡縣、 愛知縣	天竜川、豊川
木曾特定地域綜合開發計畫	長野縣、岐阜縣、 愛知縣、三重縣	木曾川
吉野熊野特定地域綜合開發計畫	三重縣、奈良縣、 和歌山縣	紀の川、熊野川
大山出雲特定地域綜合開發計畫	鳥取縣、島根縣、 岡山縣	斐伊川、旭川
芸北特定地域綜合開發計畫	広島縣	太田川
錦川特定地域綜合開發計畫	山口縣	錦川
那賀川特定地域綜合開發計畫	徳島縣	那賀川
四國西南特定地域綜合開發計畫	愛媛、高知縣	四万十川、岩松 川、須賀川
北九州特定地域綜合開發計畫	福岡縣	遠賀川、今川
阿蘇特定地域綜合開發計畫	熊本縣、大分縣	筑後川、大野川、 白川
對馬特定地域綜合開發計畫	長崎縣	—
南九州特定地域綜合開發計畫	宮崎縣、鹿兒島縣	大淀川、肝属川

國土利用計畫之法源依據為國土利用計畫法，主要係為解決土地利用無次序、不當土地使用、土地價格高漲與土地投機等土地利用課題，而對土地利用的原則及各種土地使用分區總量進行規劃。國土利用計畫分為全國計畫、都道府縣計畫及市町村計畫。各都道府縣計畫另擬有土地利用基本計畫，將都市計畫法、農業振興區域發展法、森林法、自然公園法、自然公園地域、自然保全地域等予以整合，並擬訂相關變更原則，因應社會經濟發展需求。

2. 國土形成計畫時期之空間計畫體系（2008 年迄今）

2005 年因日本政府組織變革，將原國土綜合開發計畫法修正為「國土形成計畫法」。2008 年擬訂國土形成計畫之「全國計畫」，2009 年擬訂國土形成計畫之「廣域地方計畫」，廢止「都道府縣綜合開發計畫」、「地方綜合開發計畫」及「特定地域綜合開發計畫」。因此，2008 年至今日本空間計畫體系由二體系構成，分別為國土利用計畫體系及國土形成計畫體系（如圖 2-6）。國土利用計畫管制細部之土地利用，包括都市計畫、農業振興地域等，而國土形成計畫則基於「廣域」、「生活圈」概念形成九大圈域，相當於臺灣過去之區域計畫。此外，在國土利用計畫中之全國計畫亦為國土形成計畫及土地利用基本計畫之上位指導計畫，



計畫位階相當於我國之全國國土計畫。

資料來源：轉繪日本國土交通省國土計畫局綜合計畫課

圖 2-6 日本空間計畫體系

（二）現今日本空間計畫體系

1. 國土利用計畫

（1）基本概念

國土利用計畫闡明國土利用基本理念，說明國土利用應以公共福祉為優先，確保自然環境保育、健康與文化的生活環境以及國土均衡發展等理念以進行規劃。日本在高度經濟發展影響之下，工業化與都市化使得大都會周邊地價高漲，產生無秩序宅地化與公害發生，因此國土利用計畫目的在於以綜合性、長期性觀點考量自然、社會、經濟及文化等各方條件，並研提國土利用之基本構想，其計畫內容包含以下三點（內政部營建署，2005）：

- A. 基本構想：國土之綜合性、計畫性使用之基本構想，包括國土利用基本方針、各利用分區之基本方向、區域類型。
- B. 分區使用規定：因應國土利用之目的劃分各種使用分區，並研擬各分區將來之規模及發展目標。土地使用分區包括農地、森林、原野、水域、道路、住宅用地、工業用地、其它建地、公用及公共設施用地、遊憩用地、低度或未利用地及沿岸地。
- C. 達成上述分區發展目標及規模之必要措施：國土利用計畫之計畫特質係綜合性、基本性國土利用之長期計畫，並做為其它全國性計畫之根本依據。

（2）計畫體系

國土利用計畫係基於國土利用計畫法所制定之計畫，係國土利用之最高指導準則。國土利用計畫包含三個層次，即全國、都道府縣、市町村。係從不同的行政層級立場進行必要之計畫。

- A. 全國計畫：聽取都道府縣知事意見之後，由國土交通大臣作成提案，經由閣議決定而制定。
- B. 都道府縣計畫：以全國計畫為上位指導，在市町村長與審議會聽取意見之後，由知事作成提案，經由議會決議而制定。
- C. 市町村計畫：以都道府縣計畫為上位指導，在充分反映住民的意識後，由市町村長作成提案，經由議會議決而制定。

2005 年針對國土形成計畫與國土利用計畫的法令修正案亦全面檢討原有全國計畫的國土空間利用、整備與保育措施，以促進國土發展及保育。國土利用計畫的全國計畫最早於 1976 年提出，共經歷四次修正，前三次分別為 1985 年、1996 年及 2008 年，針對戰後出生潮人口增量所需之國土利用進行政策擬定。然而 2015

年8月14日日本內閣提出的第五次全國計畫決策則係針對人口減少及高齡化社會導致都市土地需求減少、自然環境惡化與巨大災難發生後居住地與公共設施的安全因應等課題進行全國國土利用之修正，並提出三大基礎方針（日本國土交通部，2015）：

- A. 實踐適當的國土管理與國土利用
- B. 保育、再生與活用自然環境及景觀之國土利用
- C. 實踐安全、安心的國土利用

又基於上述基本方針提出六項必要措施：

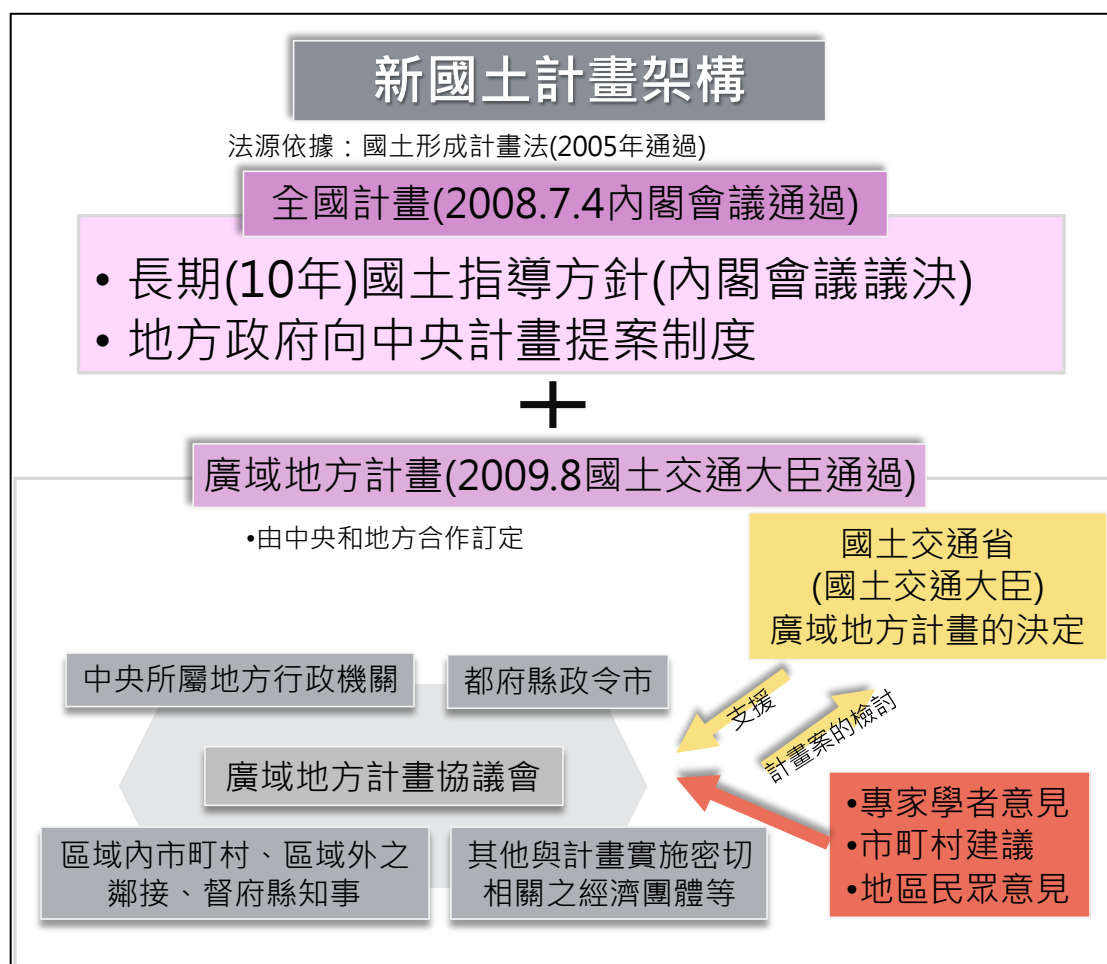
- a. 活用土地利用基本計畫、積極推動容納市町村意見的都道府縣土地利用綜合調整。
- b. 防止難以掌握之土地所有者之土地增加，或檢討活化土地之政策方針。
- c. 活化都市空地與降低空屋率，並抑制自然土地受到轉換利用。
- d. 高災害風險地區之掌握，透過法律規範公開劃設該指定區域範圍。
- e. 全面實施地籍調查計畫，特別是南海斷層帶上可能發生地震災害之山村區域。
- f. 各項指標之活用、計畫關鍵課題之掌握與推進，達成計畫目的與政策施行效果。

2. 國土形成計畫

國土形成計畫之全國計畫已於2008年7月經內閣會議議決通過，係為長期之國土指導方針，指導廣域地方計畫，並設立廣域地方協議會做為整合政府、專家學者、地區民眾意見之平台（如圖2-7）。國土形成計畫是以「廣域制度」加以形成，係在全國國土計畫的框架下推行之跨域合作機制，並將全國劃分為八個圈域分別推動（如圖2-8）。八個圈域包括東北圈、首都圈、北陸圈、中部圈、近畿圈、中國圈、四國圈、九州圈之廣域地方計畫，並成立廣域地方計畫協議會整合中央、地方及專家、學者的意見。日本之廣域地方計畫幾乎完全由地方自行策定，中央政府的角色主要在於作成計畫的最後決定及相關行政、執行支援、地方意見之整合及協調。其奠定了日本跨地域合作、互補之共識與氛圍。

廣域地方計畫制度依「國土形成計畫法」第10條規定各圈域須成立廣域地方計畫協議會，該協議會主要負責各圈域廣域地方計畫之提案、決策及執行協調。在計畫的擬訂過程中，除各地方首長外，地方規劃人員亦併同參與，但協議會的行政幕僚則是由國土交通省所屬駐地方整備局擔任，負責協調及溝通事務。日本各圈域之廣域地方計畫，依國土形成計畫規定，各圈域須遵守以下四點（王小茹、林思文，2013）：

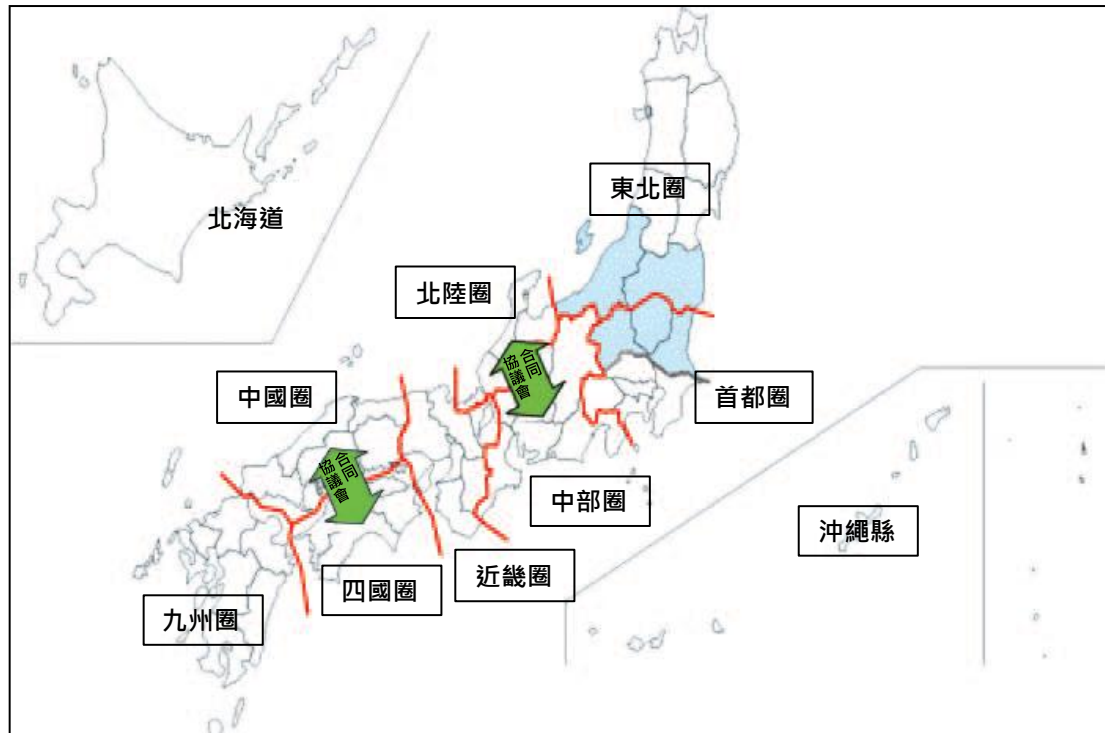
- (1)各圈域訂定的計畫須為有地區特色且具戰略意義的計畫。
- (2)各圈域計畫須互相交流合作，以達相乘效果。
- (3)各圈域計畫應相互補定、共生。



- (4)各圈域計畫須維護各圈域傳統文化及自然美景。

資料來源：王小茹、林思文（2013）

圖 2-7 日本國土形成計畫體系



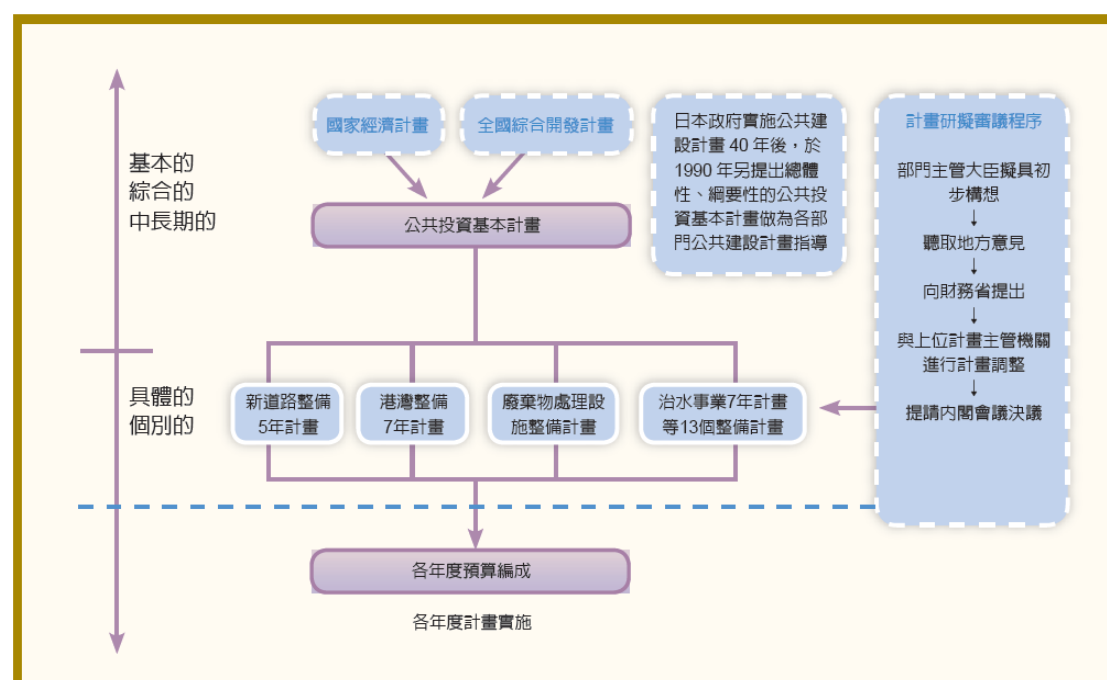
資料來源：國土交通省（網址：<http://www.mlit.go.jp/>）（上網日期：2015/12/10）

圖 2-8 日本各圈域之廣域地方計畫

（三）部門建設計畫

原公共建設計畫體系係以國家經濟計畫為上位指導計畫，訂定有道路、交通安全施設、空港、港灣、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸等各部門事業建設計畫據以推動，並與「全國綜合開發計畫」並列執行（圖 2-9），擬訂具體、個別之計畫，如新道路整備計畫、治水事業計畫等。隨著日本基礎設施的完善，並因應少子化、高齡化社會等課題，2001 年原與國土計畫及公共建設有關的北海道開發廳、國土廳、運輸省及建設省等機關合併為國土交通省，成為統合推動日本國土政策、公共建設以及交通政策等事務的最高主管機關。原本的特定地域綜合開發計畫亦移交給國土交通省下各部會據以擬訂、執行，如河川局負責治理流域相關事務。

國土交通省負責統籌「國土形成計畫體系」及各部會「目的事業及地域振興計畫」（表 2-5）。國土形成計畫法對於特定地域之概念主要係為振興偏遠地區經濟發展而擬訂，而原先於國土綜合開發計畫內中訂定之地域振興計畫、半島振興計畫、豪雪地帶振興計畫、離島振興計畫、奄美振興計畫、小笠原振興計畫，則在國土空間計畫體系轉變後改於國土形成計畫中訂定。各目的事業與地域振興計畫則由國土交通省下河川局、港灣局等單位加以執行，如河川整備、大壩、海岸、水資源、農村等。因國土利用政策與各部門建設計畫皆屬同一主管機關所管轄，各單位執掌分工明確，建立完善之空間計畫體系及部門建設架構。



資料來源：李奇、王小茹、林思文（2010）

圖 2-9 日本 2008 年以前之國土計畫與公共投資計畫架構

表 2-5 國土交通省執掌項目

中央主管機關	項目	議題
國土交通省	國土政策	國土形成計畫：地域振興、半島振興、豪雪地帶振興、離島振興、奄美振興、小笠原振興
	水管理・國土保全	河川整備計畫、大壩、砂防、海岸、水資源、下水道、防災、環境、利用（水權）
	港灣	郵輪、港灣綠洲
	北海道	治水、海岸事業、港灣事業、空港事業、農業農村整備、水產基盤整備、治山、森林整備
	綜合政策	公共交通事故、海洋、社會資本整備
	國際	交通、國際建設
	物流	預算、稅制、物流政策
	運輸安全	運輸事業、運輸防災、運輸安全
	危機管理	海上保安廳國民保護計畫、氣象廳國民保護計畫、國土地理院國民保護計畫
	土地建設產業	地價、公共用地取得、不動產、建設
	都市	都市計畫、景觀、歷史、市街地整備、

		都是再生、民間都市開發、街路、公園、大都市圈整備、地下利用、都市安全、都市防災、住宅防災、住宅耐震
	道路	道路復興、維持管理、高速道路、ITS、自行車
	住宅、建築	住宅復興、住宅稅制、建築管理
	鐵道	新幹線、鐵道安全、維持及強化、鐵道技術開發
	自動車	自動車整備事業、安全對策、環境對策、自動車交通觀係事業
	海事	海洋及環境政策、船員、海運政策、船舶產業政策、海技資格
	航空	航空輸送、空港政策、航空安全對策、航空保安、航空管制

第二節 國內空間計畫體系

本節分別從國土空間計畫體系、區域計畫、都市計畫及國家公園計畫發展歷程進行回顧，探討國土計畫體系之空間架構轉變，並分析特定區域計畫於國土計畫法施行後之差異。

一、國土空間計畫體系發展歷程

我國國土空間計畫體系發展歷程大致可分為以下六個階段：

（一）都市計畫中明訂區域計畫屬都市計畫之階段（53 年至 62 年）

都市計畫種類包括市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫及區域計畫。增訂區域計畫為都市計畫之一種。

（二）都市計畫、區域計畫分別立法，且區域計畫為都市計畫之上位指導計畫（62 年 9 月至 68 年 4 月）

63 年 1 月 31 日「區域計畫法」施行。在體制上，區域計畫為都市計畫之上位計畫。

（三）臺灣地區綜合開發計畫指導系統（68 年至 85 年）

體制由上而下分別為臺灣地區綜合開發計畫－區域計畫－縣市綜合發展計畫－都市計畫。

（四）國土綜合開發計畫指導系統（85 年至 99 年）

體制由上而下分別為國土綜合開發計畫－（功能性）區域計畫－縣市綜合發展－都市計畫。

（五）國土空間發展策略計畫指導系統（99 年至今）

國土計畫體系正式上路前，係以「國土空間策略發展體系」接軌，體制由上而下分別為國土空間策略發展計畫－全國區域計畫－直轄市、（縣）市區域計畫－都市計畫。全國區域計畫係屬空間計畫體系中之最上位法定計畫，除直接指導直轄市、縣（市）區域計畫外，亦兼具指導都市計畫及國家公園計畫與協調各部門計畫等功能。未來全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫公告實施，且公告國土功能分區圖後，區域計畫法及全國區域計畫將停止適用（內政部營建署，2014）。

（六）國土計畫指導系統（未來）

國土計畫法施行後，國土空間計畫體系將轉變為全國國土計畫及直轄市、（縣）

市國土計畫兩層級（如圖 2-10），並依據自然環境條件、糧食自給率目標及城鄉發展願景等，劃設「國土保育地區」、「城鄉發展地區」、「農業發展地區」及「海洋資源地區」等四大功能分區及相關分類，以計畫引導土地使用，並指導直轄市、縣（市）國土計畫、都市計畫、國家公園計畫及部門計畫。

依據國土計畫法第 8 條第 2 項規定：「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。」此外，依據國土計畫法第 8 條第 3 項規定：「直轄市、縣（市）國土計畫，應遵循全國國土計畫。」及第 4 項規定：「國家公園計畫、都市計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫。」特定區域計畫附於全國國土計畫之附冊中，屬全國國土計畫之一部分，計畫位階等同全國國土計畫，其功能為指導直轄市、縣市國土計畫、部門計畫及國家公園計畫，詳圖 2-10。

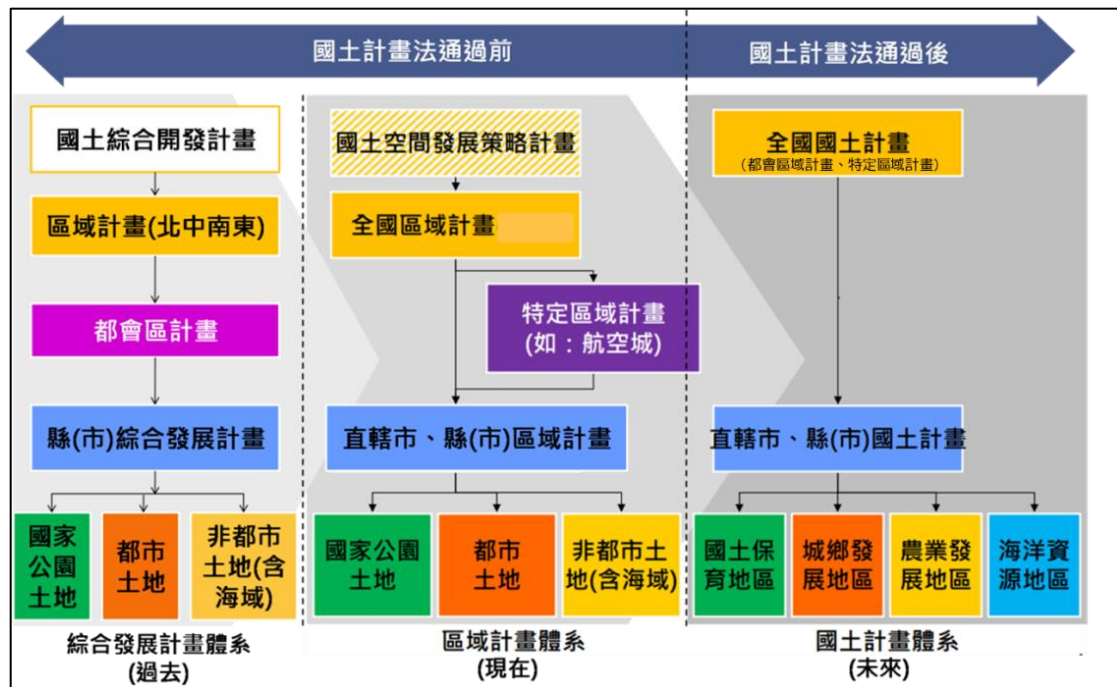


圖 2-10 過去與現行國土空間計畫體系

二、區域計畫的定位及轉變

（一）區域計畫發展

我國區域計畫配合國土空間計畫體系的發展，大致可分為以下三大階段（圖 2-11）。

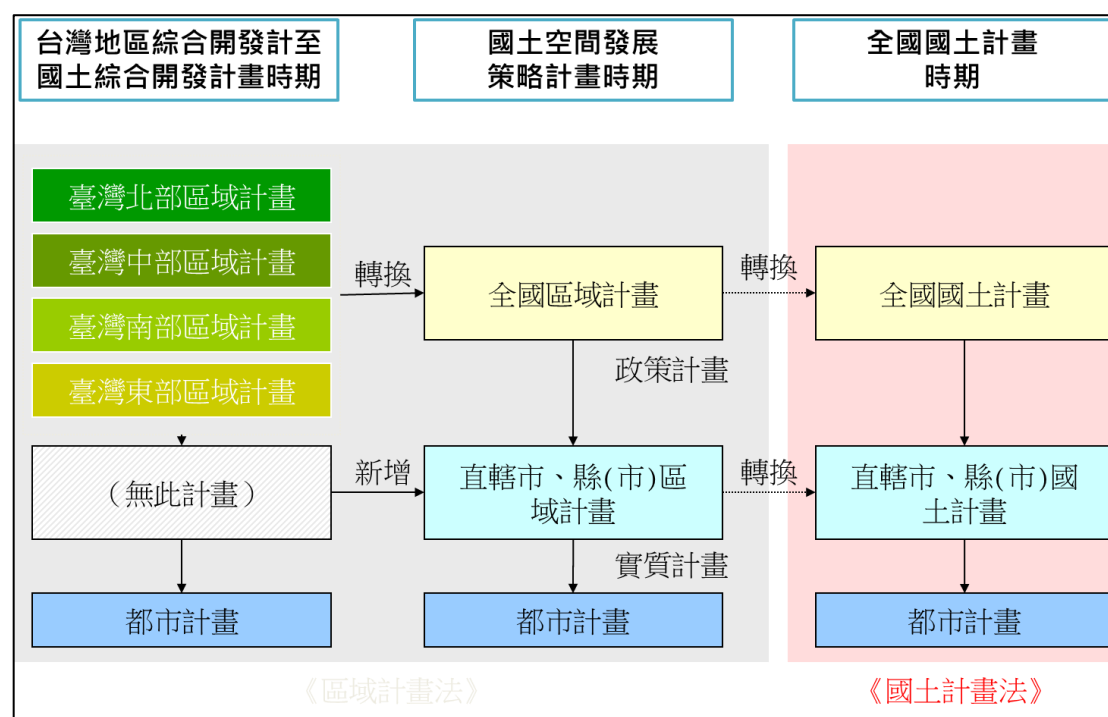


圖 2-11 國土空間計畫體系發展圖

1. 臺灣地區綜合開發計畫至國土綜合開發計畫時期（68 年至 99 年）

(1) 臺灣地區綜合開發計畫－區域計畫－縣市綜合發展計畫－都市計畫指導系統之階段

民國 68 年行政院經濟建設委員會（或稱經建會）研擬臺灣地區綜合開發計畫，經行政院核定實施，為臺灣地區最高位階之指導計畫。76 年內政部發布「縣市綜合發展計畫實施要點」，積極推動「縣市綜合發展計畫」為區域計畫之下與都市計畫之上的縣市綜合政策指導性計畫。臺灣北、中、南及東部四個區域計畫則於 71 至 73 年間分別公告實施。

(2) 國土綜合開發計畫－（功能性區域計畫）－縣市綜合發展－（都市計畫）（85 年至 99 年）

民國 85 年行政院經建會研擬「國土綜合開發計畫」，並經行政院 85.11.18 台內字第 40822 號函准予備查。該階段係將計畫體系予以調整，將綜合性的國土規劃體系調整為「國土綜合開發計畫」與「縣市綜合發展計畫」兩級，並將區域計畫轉為依特定目的擬定及執行之功能性計畫。

臺灣北、中、南及東部區域計畫（第一次通盤檢討）於民國 84 至 86 年間公告實施，內政部自 90 年起辦理各該區域計畫第二次通盤檢討之規劃作業。其中，臺灣中部區域計畫於 96 年間報請行政院備案時，行政院秘書長以 98 年 8 月 24 日院台建字第 0980052839 號函請本部照該院經建會意見：略以：「往昔臺灣北、中、南、東四區域計畫之規劃發展方式已無法符合未來臺灣行政及規劃發展體制

之需求及運作。」請內政部檢討辦理。

民國 98 年，莫拉克颱風促使我國重新省思國土空間發展策略計畫，將保育、氣候變遷調適等相關政策具體納入。營建署亦配合擬訂「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）—因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制（90 年至 99 年）」。

此階段因國土空間發展相關法令均未完成立法程序，故區域計畫與都市計畫仍依循現有法定計畫做為相關的開發管制依據。區域計畫主要為藍圖式規劃，並且以生活圈概念將臺灣分為北、中、南、東區域，而特定區域之指定則由內政部或縣（市）政府根據都市計畫法規定，為發展工業、保持優美風景等，劃設特定區計畫。

2. 國土空間發展策略計畫時期（99 年至今）

為配合國土計畫法（草案）架構，區域計畫轉型為政策計畫，確屬新興計畫性質，故修正計畫名稱為「全國區域計畫」並擬定相關內容後，再於 102 年 5 月 9 日第 2 次陳報行政院備案，並於 102 年 5 月 23 日提內政部區委會第 324 次會議報告。102 年 6 月 18 日，行政院交議經濟建設委員會召開研商會議後，行政院祕書長於 102 年 7 月 4 日函復內政部。內政部依前開研商意見修正計畫內容，並提 102 年 7 月 4 日內政部區委會第 326 次會議討論，再於 102 年 7 月 24 日第 3 次陳報行政院備案。行政院經濟建設委員會奉行政院交議，於 102 年 8 月 12 日續商本案，內政部再於 102 年 8 月 20 日將修正後計畫書（草案）送請該會參辦。最後，行政院以 102 年 9 月 9 日院台建字第 1020054408 號函准予備案，內政部並依據區域計畫法第 10 條規定，以 102 年 10 月 17 日台內營字第 1020810668 號公告實施。

102 年內政部依據行政院 102 年 9 月 9 日院臺建字第 1020054408 號函示意見辦理全國區域計畫修正作業，目前除區域性產業發展計畫及農地之目的事業主管機關尚未提供資料送內政部彙整納入前開計畫之外，其餘修正內容業已初步完成草案，爰依區域計畫法規定提請內政部區域計畫委員會審議。其審議討論議題包含區域性部門計畫—區域性公共設施計畫、區域性部門計畫—區域性公共設施計畫、區域性運輸系統計畫、區域性觀光遊憩設施計畫及區域性環境保護設施計畫、區域性產業發展計畫、環境敏感地區、農地等。

全國區域計畫中已有特定區域之概念，但特定區域計畫並無一整體性之觀點以描繪計畫願景。在此時期，莫拉克風災導致南部主要水庫（如曾文水庫、南化水庫、烏山頭水庫、石門水庫）增加大量沖蝕及崩塌地。因此，研擬「曾南烏水庫治理及穩定南部地區供水計畫」、「石門水庫增設防淤隧道工程計畫。」等，為特定區域之相關計畫。

3. 全國國土計畫時期（未來）

前階段之「全國區域計畫」屬於全國國土計畫尚未正式上路前的過渡政策計畫，藉以銜接至全國國土計畫。國土計畫法業經總統 105 年 1 月 6 日華總一義字第 10400154511 號令公布、行政院定自 105 年 5 月 1 日施行，未來國土空間計畫體系將依據國土計畫法，將「直轄市、縣（市）區域計畫」轉換為「直轄市、縣（市）國土計畫」，並遵循全國國土計畫，訂定實質發展及管制內容。

全國國土計畫時期雖已無區域計畫，然依據國土計畫法第 7 條規定：「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。」，即說明全國國土計畫中得擬訂都會區域計畫及特定區域計畫。然此階段的都會區域計畫及特定區域計畫與前兩階段的區域計畫，是為不同性質的計畫，係針對具有特殊性質，或所產生之影響涉及全國，而有整體規劃需要之地區進行計畫擬定。且都會區域計畫及特定區域計畫皆屬於全國國土計畫之一部分，並向下指導直轄市、縣市國土計畫、部門計畫及國家公園計畫。

表 2-6 區域計畫發展及轉變

時期	第一階段 (民 68-99)		第二階段 (民 99-至今)	第三階段 (未來)
國土空間體系 最高指導計畫	臺灣地區綜合 開發計畫	國土綜合開發 計畫	國土空間發展 策略計畫	全國國土計畫
區域計畫	臺灣北、中、南及東部區域計 畫		全國區域計畫	—
治理模式	生活圈概念		針對當前國 家、社會所面 臨之國內外重 要發展議題， 提出國土空間 架構與發展定 位，並規劃空 間發展政策與 策略方向。	劃設四大功能 分區及其分類，以計畫引 導土地使用， 並指導直轄 市、縣（市） 國土計畫、都 市計畫、國家 公園計畫及部 門計畫。
計畫性質	—	功能性區域計 畫	過渡性質	法制化
特定區／特定 區域計畫相關	由內政部或縣市政府指定，為 發展工業、保持優美風景或其		此時期全國區 域計畫中，已	依據國土計畫 法第 7 條規

內容	他目的者，而於都市計畫中指定劃設特定區計畫。	有特定區域計畫之概念，但並無一以整體性之觀點描繪特定區域計畫之願景。如：因應莫拉克風災，南部主要水庫，如曾文、南化、烏山頭及北部之石門水庫，增加大量沖蝕及崩塌地而研擬「曾南烏水庫治理及穩定南部地區供水計畫」、「石門水庫增設防淤隧道工程計畫。」等為特定區域之相關計畫。	定：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。
----	------------------------	---	--

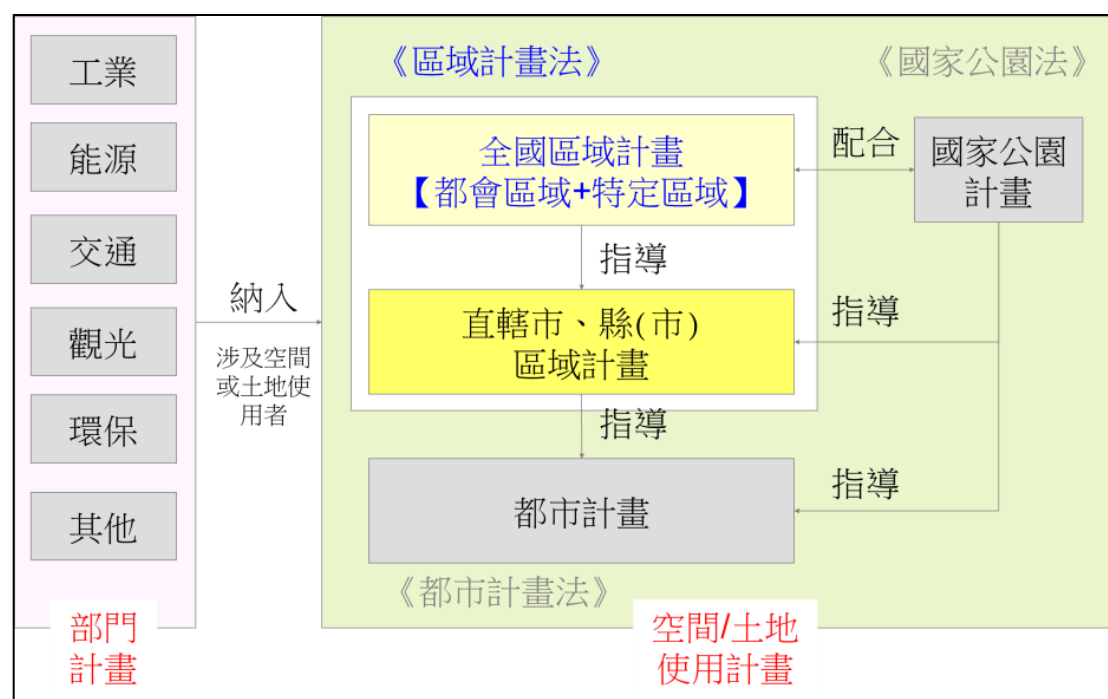
資料來源：本計畫整理

（二）國土計畫法施行前後區域計畫之配合與銜接關係

國土計畫法施行為我國國土空間計畫體系帶來巨大的變革，區域計畫在國土空間計畫體間的定位亦將因國土計畫法的實施而有所調整。整體而言，係以現行的二層級區域計畫轉軌為二層級國土計畫。

1. 國土計畫法施行前

國土計畫法尚未施行前，國土空間計畫體系以「國土空間發展策略體系」接軌，並以區域計畫法為其依據，由上而下依序為全國區域計畫、直轄市、縣（市）區域計畫、都市計畫（圖 2-12），並且與國家公園計畫相互配合規劃。



資料來源：營建署（網址：<http://www.cpami.gov.tw/chinese/>）（上網日期：2016/01/25）

圖 2-12 國土計畫法施行前國土空間計畫體系

全國區域計畫修正案（草案）規定：「為因應都會區域發展及特定區域（如河川流域、水庫集水區或原住民族土地等地區）之發展或保育需求，考量大多具有跨直轄市或縣（市）轄區特性，亦屬全國區域計畫範疇之一，以指導各該範圍內直轄市、縣（市）區域計畫。後續應視實際需要，整合相關目的事業主管機關計畫及其資源，研擬都會區域或特定區域計畫內容，以指導土地有秩序發展（內政部營建署，2014）。」由此可知，特定區域計畫之計畫位階等同全國區域計畫，做為直轄市、（縣）市區域計畫之上位指導。

102 年 10 月 17 日公告實施之「全國區域計畫」中亦將特定區域計畫定義為「鑒於當前流域、重要水庫集水區、海岸、離島、海域區、嚴重地層下陷地區或原住民族等地區，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，且其空間大多跨越數個直轄市、縣（市）空間範圍，爰有必要針對該類型土地以整體性觀點進行考量。」又，依區域計畫法部分條文修正（草案）第 5 條：中央主管機關擬訂全國區域計畫時，得會商有關機關就特定區域範圍研擬相關計畫內容；直轄市、縣（市）政府亦得就特定區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入全國區域計畫。

承上可知，在臺灣綜合開發計畫時期尚未有特定區域計畫的概念，僅對於都市計畫法所規範的「特定區」有初步的雛形，當時主要為發展工業、保持優美風景或其他目的者擬定特定區計畫。後續，全國區域計畫中才初步提出特定區域計畫之概念，但並無描繪特定區域計畫之願景及相關內容，且須於國土計畫法通過

後，納入全國國土計畫中。由是觀之，國土計畫法通過前的特定區域計畫似係為因應國土空間計畫體系轉變的過渡性計畫。

2. 國土計畫法施行後

國土計畫法自 105 年 5 月 1 日施行後，未來臺灣空間計畫體系將轉變為全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫兩層級，並劃設四大功能分區，包括國土保育地區、城鄉發展地區、農業發展地區及海洋資源地區。根據國土計畫法之規定，臺灣空間計畫體系將轉換為兩層級（圖 2-13）。國土計畫法第 3 條定義「特定區域」為「指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。」並於第 6 條第 1 項第 8 款規定：「特定區域應考量重要自然地形、地貌、地物、文化特色及其他法令所定之條件，實施整體規劃。」第 8 條亦說明特定區域計畫的擬定機關：「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」，換言之，特定區域計畫擬定機關為內政部營建署，而直轄市、縣（市）政府亦得研擬特定區域計畫，並納入全國國土計畫中。

資料來源：內政部營建署（網址：<http://www.cpami.gov.tw/chinese/>，上網日期：2016/01/25）



圖 2-13 國土計畫法施行後國土空間計畫體系

三、都市計畫及國家公園計畫之轉變

都市計畫之定義依據都市計畫法第 3 條：「係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，作有計畫之發展，並對土地使用作合理之規劃而言」。而國家公園計畫依據國家公園法第 8 條第 3 項定義為：「指供國家公園整個區域之保護、利用及發展等經營管理上所需之綜合性計畫。」以下分別概述其發展歷程及國土計畫法通過後之轉變，進而分析兩

者對於特定區域計畫之關係：

(一) 都市計畫發展

1. 個別市鎮計畫之階段（自 34 年後至 53 年 8 月）

此階段之都市計畫主要引用日治時期 1936 年所頒行之『臺灣都市計畫令』及其施行細則，以規劃及管制臺灣市地發展。此階段的土地利用規劃僅著重在個別市鎮土地之規劃與消極管制，尚未建立區域土地整體規劃利用之體制。

2. 都市計畫中明訂區域計畫屬都市計畫之階段（53 年 9 月至 62 年 9 月）

民國 53 年 9 月 1 日政府修正公布「都市計畫法」（依原 28 年之都市計畫法）。明訂都市計畫種類包括：市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫及區域計畫。增訂區域計畫為都市計畫之一種。

3. 都市計畫、區域計畫分別立法，區域計畫為都市計畫之上位指導計畫之階段（民國 62 年 9 月至 68 年 4 月）

民國 62 年 9 月修正「都市計畫法」，刪除都市計畫包括區域計畫之條文。並於民國 63 年 1 月 31 日公布施行「區域計畫法」，擬定北部、新苗、中部、雲嘉、南部、東部、以及宜蘭等七處區域計畫。在體制上，區域計畫為都市計畫之上位計畫。

4. 臺灣地區綜合開發計畫—區域計畫—都市計畫指導系統之階段（68 年至 76 年）

民國 68 年「臺灣地區綜合開發計畫」經行政院核定實施，為臺灣地區之最高位階之指導計畫（仿日韓之體制）。並於 71 至 73 年間始將原先七處區域計畫配合地區發展整合為北部、中部、南部、東部等四處區域計畫。此時期都市計畫則依循此四處區域計畫作為上位指導計畫。

5. 臺灣地區綜合開發計畫—區域計畫—縣市綜合發展計畫—都市計畫指導系統之階段（76 至 85 年）

民國 76 年內政部發布「縣市綜合發展計畫實施要點」，積極推動「縣市綜合發展計畫」為區域計畫之下與都市計畫之上的縣市綜合政策指導性計畫。

6. 國土綜合開發計畫—（功能性區域計畫）—縣市綜合發展—（都市計畫）（民國 85 年至 96 年）

民國 85 年行政院經建會提出「國土綜合開發計畫」，並經行政院於 85 年 11 月 18 日台內字第 40822 號函准予備查。本階段則係將現行計畫體系予以調整，將綜合性的國土規劃體系調整為「國土綜合開發計畫」與「縣市綜合發展計畫」兩級，並將區域計畫轉變成為依特定目的制定及執行之功能性計畫。

此階段因相關法令均未完成立法程序，故在區域計畫與都市計畫部分，仍依循該階段現有法定計畫進行相關的開發管制依據。

7. 全國區域計畫（含特定區域計畫及都會區域計畫）—直轄市、縣(市)區域計畫—都市計畫（96 年至今）

民國 96 年為配合國土計畫法草案之空間計畫架構，將臺灣北、中、南、東部等四個區域計畫整併為「全國區域計畫」，並調整為政策計畫性質，研擬各類型土地利用基本原則，俾未來轉軌為「全國國土計畫」。

此階段的都市計畫則依循全國區域計畫（含特定區域計畫及都會區域計畫）係屬空間計畫體系中之最上位法定計畫，除直接指導直轄市、縣(市)區域計畫外，並兼具指導都市計畫及國家公園計畫，與協調各部門計畫等功能。然都市計畫則依據都市計畫法進行土地使用相關管制及規定。

8. 全國國土計畫（含特定區域計畫及都會區域計畫）—直轄市、縣(市)國土計畫—都市計畫（未來）

國土計畫法業已於民國 105 年 5 月 1 日，未來國土空間體系轉換為全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫二層級，並依據空間功能需求劃設四大功能分區，在此階段的都市計畫亦依循全國國土計畫（含特定區域計畫及都會區域計畫）及直轄市、縣(市)國土計畫做為上位指導，並依據都市計畫法進行土地使用相關管制及規定，惟與前開階段較不同之處，在於未來國土功能分區的劃設上將對都市計畫土地利用將會有更細緻的規範。

（二）國家公園計畫發展

1. 立法緣由

臺灣國家公園之規劃，始於日治時期昭和 12 年(1937 年)，臺灣總督府正式核定大屯、次高太魯閣、新高阿里山三座國立公園的範圍，並提出規劃計畫，後因太平洋戰爭爆發而擱置。光復後，民國 50 年代政府開始推動國家公園與自然保育工作，並於民國 50 年 2 月交通部觀光事業小組委員會議中建議內政部草擬「國家公園法」，內政部便召集專家學者及相關機關組成專案小組研擬草案。草案藍本由內政部居伯均擬定，交專案小組研議之後，於 51 年 8 月簽報行政院，院指示應邀集各機關與專家研擬整理成條文，內政部遂研擬成 12 條文，於 53 年 8 月報請行政院討論，院長於會中指示請政務委員葉公超主持審查會，並請相關部會參加。但審查會決議：「本案暫以不立法為宜」，國家公園法立法工作就此暫停。

民國 55 年國家公園國際委員會主席哈羅亞應邀訪問我國，建議應盡速完成國家公園立法案，內政部依立法程序陳報行政院，並奉院指示召集研議，於民國 58 年 2 月完成草案報行政院。行政院觀光政策審議小組由費驊負責召集各機關

與專家學者再予審查，於 59 年 3 月行政院會中討論決議送審立法院。立法院由內政、司法 2 委員會審查，並舉行聯席會議 12 次進行審查，終於在民國 61 年 5 月三讀通過，完成立法程序，全案法條共 30 條，並於同年 6 月 13 日由總統公布施行。自此，國家公園的規劃遂有其法源依據。

2. 國家公園計畫於國土計畫體系之定位

國土計畫法通過前，經歷綜合發展計畫體系與區域計畫體系兩階段，於此兩階段中，國家公園土地乃依據國家公園法之規定進行管制，且國家公園得按區域內現有土地利用型態及資源特性，劃分一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區及生態保護區等進行管理。

國土計畫通過後，未來臺灣空間計畫體系將轉變為全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫兩層級，並基於保育利用及管理之需要將劃設四大功能分區，包括國土保育地區、城鄉發展地區、農業發展地區及海洋資源地區。又因國家公園法第 2 條規定：「國家公園之管理，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法令之規定。」因此，未來若依循國土計畫法將國家公園土地將納入國土保育地區之內，則除了適用於原來之國家公園法外，亦須遵循國土計畫法相關規定，並以全國國土計畫（含特定區域計畫及都會區域計畫）及直轄市、縣（市）國土計畫做為上位指導計畫。

從都市計畫與國家公園計畫的發展歷程可知，國土計畫法公布實施後，未來將劃設四大功能分區，有關都市計畫或者國家公園計畫之土地，將分別劃設為城鄉發展地區及國土保育地區。然於國土計畫法第 23 條中規定：「國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。」然其第 2 項規定：「…實施『都市計畫』或『國家公園計畫』地區，仍依『都市計畫法』或『國家公園法』進行管制，惟其計畫內容後續應依據『國土計畫』規定進行檢討修正。」是以，未來都市計畫及國家公園計畫，除了在土地使用管制法源上主要依據「都市計畫法」或「國家公園法」外，亦應遵循國土計畫之指導，顯見未來不論是都市計畫或者國家公園計畫之土地都將有更高程度的管理，以符合國土計畫法強化國土整合管理機制之立法精神。

根據國土計畫法規定，特定區域計畫係由內政部擬定納入全國國土計畫中，說明國土計畫法通過後特定區域計畫將從過渡性質轉為法制化，並具有指導直轄市、縣（市）國土計畫、四大功能分區、國家公園計畫、部門計畫及都市計畫之功能。此外，根據國土計畫法之規定，國家公園計畫及都市計畫範圍雖須依據現行「都市計畫法」或「國家公園法」進行土地使用管制，但仍須配合特定區域計畫之上位指導規定進行檢討修正。

國家公園計畫獨立於空間計畫體系之外，近似於另一種「特定區域計畫」。依據國家公園法第3條規定，國家公園主管機關為內政部，第8條則說明國家公園係指「為永續保育國家特殊景觀、生態系統，保存生物多樣性及文化多元性並供國民之育樂及研究，經主管機關依法規定劃設之區域。」國家公園計畫則係指「供國家公園整體區域之保護、利用及發展等經營管理上所需之綜合性計畫。」簡言之，國家公園為功能型計畫之形式，和其他以功能導向的部門計畫是否能相互配合或是一併納入國土計畫中，並依既有空間計畫體系或土地使用管制法令具體落實，將於參考國外案例後提出綜合建議。至於是否納入特定區域計畫探討，則視實際需要整合相關目的事業主管機關計畫及其資源，以指導土地有秩序發展。

第三節 跨域治理運作機制

特定區域計畫可能為跨區域、跨部門、跨類型之計畫，故以下針對跨域治理之相關文獻與我國目前跨域治理推動經驗進行回顧，以做為後續研擬特定區域計畫機制之借鏡。

一、跨域治理之意義及功能

從城市區域空間整合的空間議題看待治理的觀念，其基本理念並非單指城市區域中各節點政府於其轄區內的運作管理，而是要打破行政區劃上的僵化限制，進而強調空間領域的治理（夏鑄九、成露茜，1999；李永展，2012）。臺灣過去並未依照政經發展情況調整地方行政區域，此行政區劃結果下，造成縣市規模狹小，地方政府結構零碎分化。因此，99年「國土空間發展策略計畫」中主張採跨行政區界的合作發展模式，加上在經濟、社會及技術等原有城鄉系統結構已改變的情況下，縣市政府應提升空間競爭力並增加空間規模；質言之，區域合作（表2-7）已成為未來空間發展的趨勢。

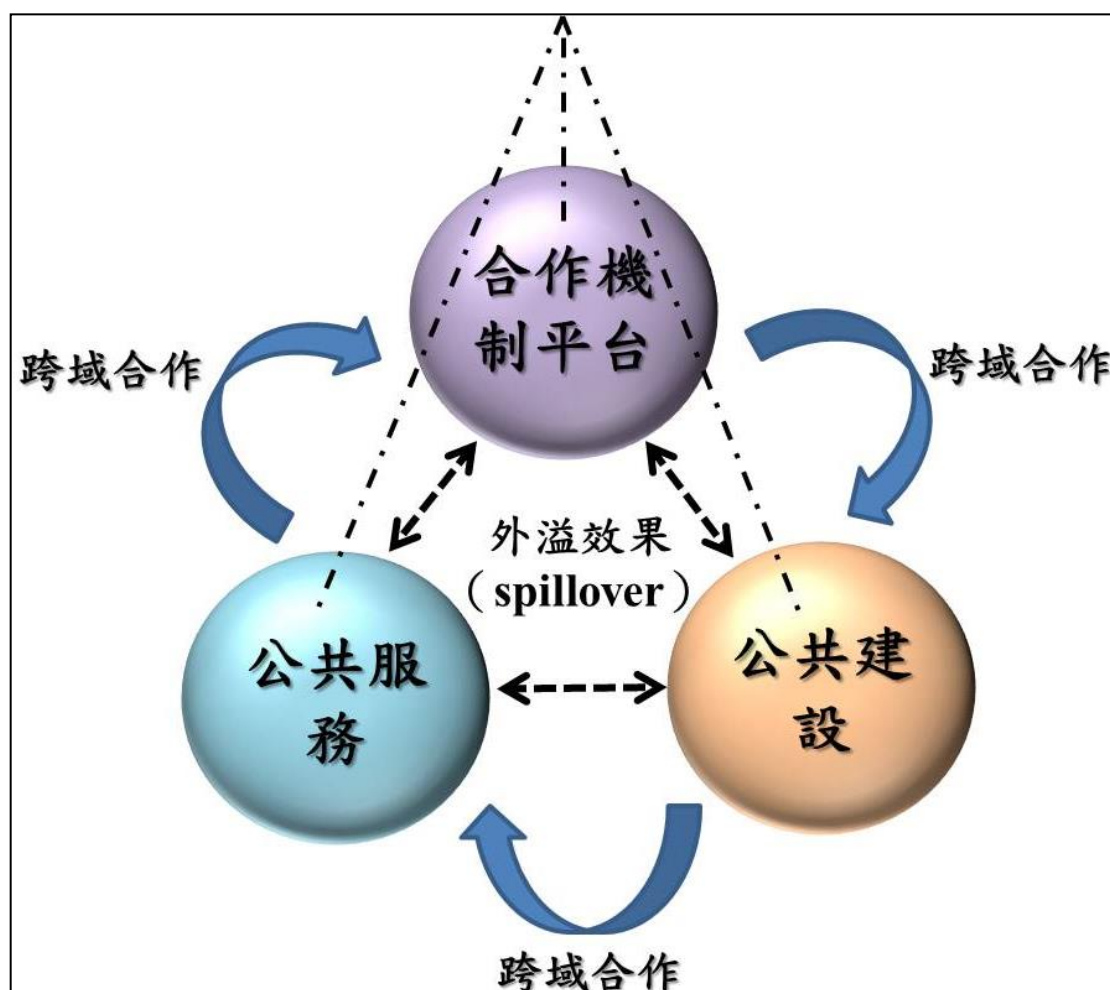
表 2-7 國內區域合作經驗

合作模式	合作策略	合作實例	合作屬性
策略聯盟	公私部門針對單一功能議題進行資源整合	● 中臺灣產業聯盟四縣市首長會報 ● 花蓮縣台東縣觀光發展策略聯盟	● 空間夥伴 ● 功能協調 ● 部門協力
區域聯盟	區域內公、私部門、行政法人、非營利組織及公民進行多功能結合	● 北台區域合作發展聯盟 ● 高高屏區域聯盟 ● 雲嘉南區域合作聯盟	● 空間夥伴 ● 功能協調 ● 部門協力
區域合併	行政區劃調整	● 台中縣市、台南縣市及高雄縣市合併升格	● 功能協調 ● 部門協力
地方行政協定	地方縣市透過行政協定的簽署相互提供協助	● 北北一家親：台北市縣合作協定	● 功能協調

公共服務協定	中央與地方政府 透過協定簽署發 展跨部門政策合 作	● 中科招商委 員會	● 功能協調 ● 部門協力
協調關係	中央協調地方重 大建設事項之推 動；整合中部辦公 室組織功能	● 行政院中部 聯合服務中 心 ● 行政院南部 聯合服務中 心 ● 行政院東部 聯合服務中 心	● 功能協調
流域聯盟	橫向跨部門及垂 直跨中央與地方 協力落實執行流 域管理機制	● 高屏溪流域 管理委員會 ● 淡水河流域 管理委員會	● 功能協調 ● 部門協力

資料來源：李長晏（2007）

除此之外，李長晏（2011）從公共經濟的觀點進行探討，認為從「地方利益」的角度才有區域合作的必要性。地方政府的責任在於提供地方公共財，當地方公共財產生之利益產生「外溢」效果（spillover effect），須要區域間的跨域合作並透過建立一套完善的合作機制平台，才能有效的解決高外部效益的公共建設與公共服務問題，如圖 2-14 所示。



資料來源：李長晏（2011）

圖 2-14 地方公共財外溢效果

二、國內跨域合作經驗

國內行政轄區過小的單一縣市，其產業布局、交通建設、水土治理或都市發展已無法因應全球化成為一個有效運作的單元。在縣市合併確立六都格局後，跨區域整合發展議題已成為中央政府與地方政府最為關注之重點之一。以下針對我國跨域治理發展模式及區域平台發展運作情形進行回顧並加以分析。

（一）國內跨域治理模式

1. 中央主導模式

早期國內跨域發展模式以「中央主導」為主，如北部區域曾於57年成立直屬於行政院之「區域建設委員會」；59年臺灣省政府成立「臺灣南區區域建設推行委員會」，兩者之職掌內容主要在於協調、指導區域計畫與各項實質建設工作。然而其後期因權責分配與審議流程不夠明確、未有地方政府代表參與，中央對於

地方事務不盡瞭解及預算審核、考核制度等問題，兩個委員會均因未能順利推動工作而在成立二年後撤銷。

2. 地方自主合作模式

為提升區域競爭力及生活品質，部分地方政府自主邀集臨近縣市簽署相關合作共同聲明，或以區域合作聯盟型態成立相關組織。如 82 年臺中縣與臺中市訂定「臺中縣市業務聯繫會報實施要點」；85 年高高屏共同簽署發表「高高屏首長會報」；91 年成立「南部七縣市首長論壇」；94 年底「北臺區域發展協推動委員會」成立；97 年「中臺灣產業聯盟—五縣市首長早餐會報」成立，而 98 年雲嘉南五縣市首長召開首次「雲嘉南區域合作聯盟會議」。

3. 中央協助地方

國家發展委員會為進一步推動跨域合作，自 98 年起始編列「國家建設總合規劃評估」補助經費，鼓勵各地方縣市政府透過區域合作平台落實相關公共建設計畫。並為確保各項補助計畫符合國家空間發展內涵，國家發展委員會除訂定「補助地方政府辦理國家建設總合評估規劃作業補助要點」外，並訂定「行政院經濟建設委員會補助地方政府辦理國家建設總合評估規劃作業原則」，明確規範中央相關部會、區域合作平台與地方政府之分工與任務，促進各計畫藉由資源整合方式提高計畫成效。（國家發展委員會都市及住宅發展處，2011）

因此，在中央的協助下，99 年臺中市、臺中縣、彰化縣、南投縣四縣市的首長共同發表聲明，簽署成立「中臺區域合作發展平台」。隨後「雲嘉南建設委員會」於 100 年正式更名為「雲嘉南區域永續發展推動委員會」，兩跨域組織，皆標榜以永續經營方式，推動區域發展策略與產業型態。而既有之「高高屏首長會報」目前已停運作，改由國家發展委員會協助成立之「高屏區域合作平台」持續推動跨域合作事項。

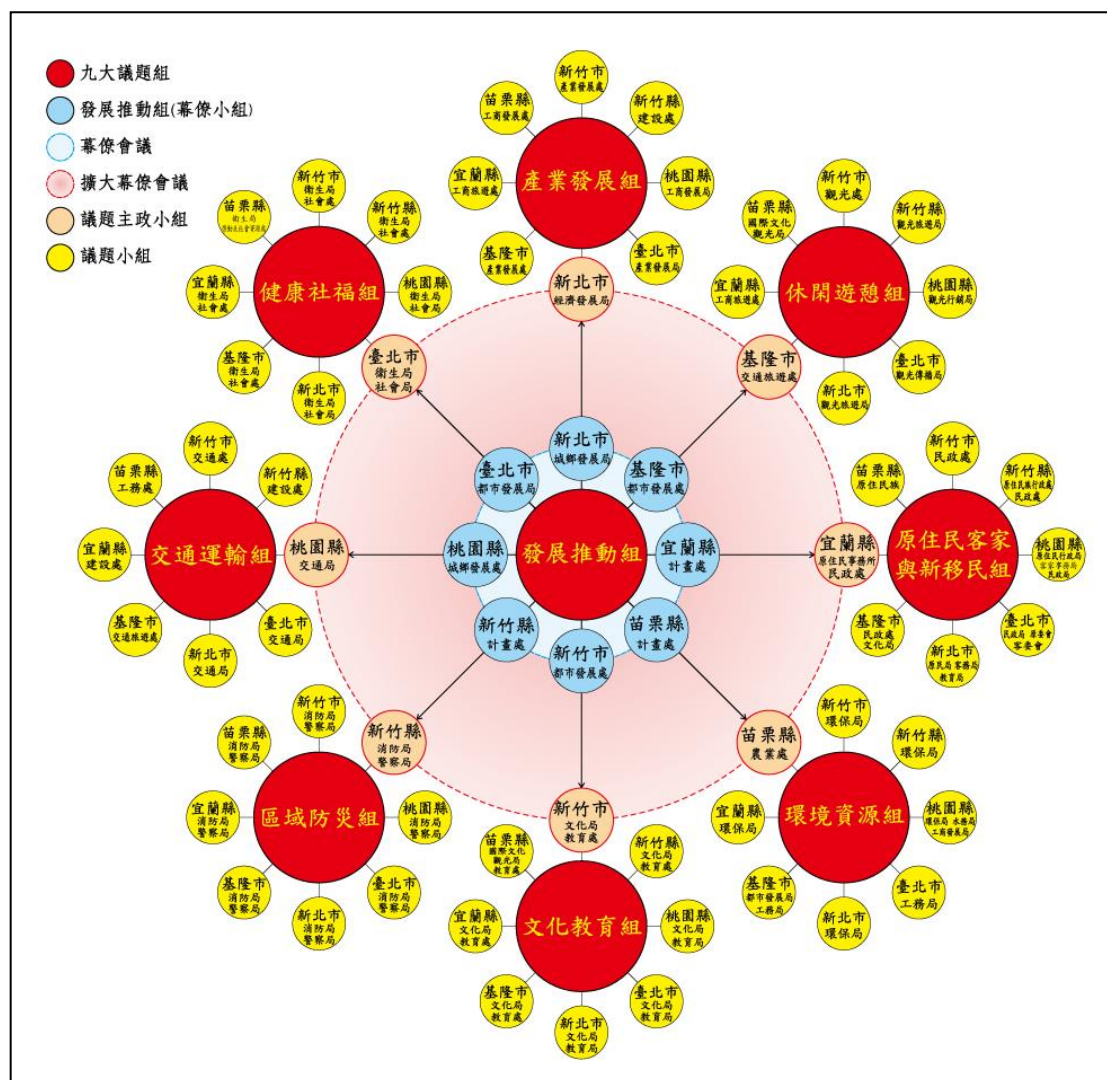
（二）國內五大區域合作平台及花東地區發展條例推動計畫運作情形

目前國內跨域合作組織是由地方縣市政府自主推動「由下而上」的運作模式。各個合作平台組織之成員，除了由各縣市首長擔任委員外，並視區域重要發展議題，由地方政府各局處成立工作小組。

1. 北臺區域發展推動委員會

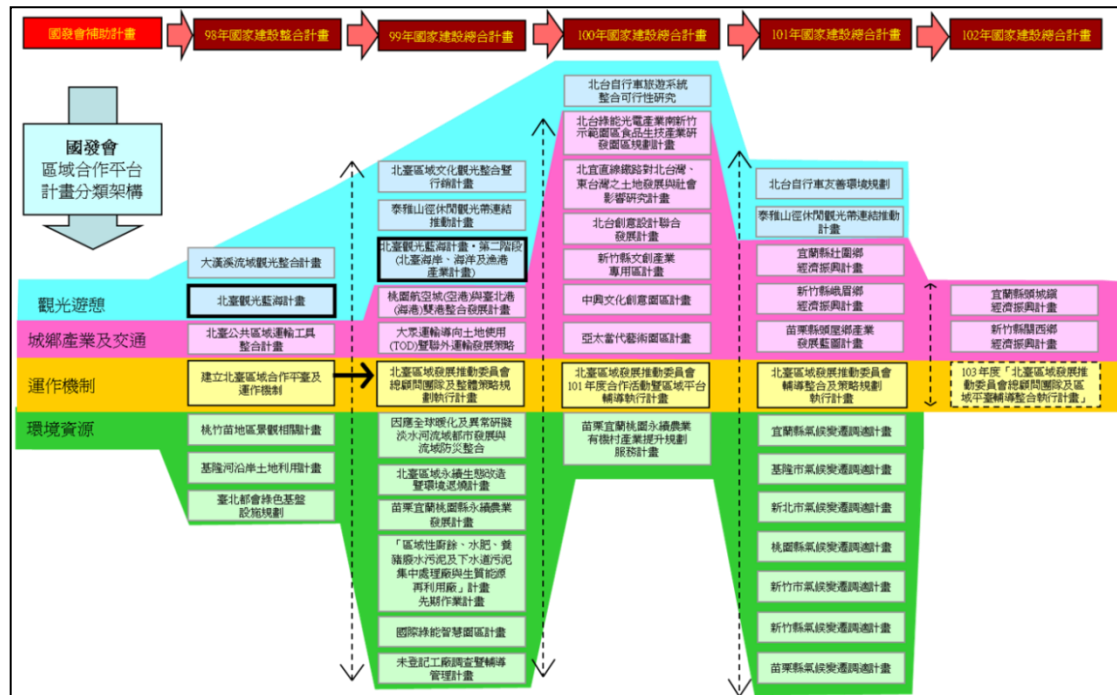
「北臺區域發展推動委員會」乃由北臺八縣市政府自主性的進行橫向串連運作，其組織任務依據其組織章程第 3 條規定說明如下：確立北台區域發展定位與目標，政策之協調整合與推動相關聯重大計畫、推動北台區域內地方整合性發展必要法令之研訂及有關北台區域性重大計畫推動經費之籌措及協調事項與研議。

在組織架構上，北臺八縣市分別包含臺北市、新北市、基隆市、宜蘭縣、桃園市、新竹縣及新竹市。該組織下設有「發展推動組」擔任委員會幕僚工作主政運作，並設有「議題小組」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九大議題分別負責建立跨縣市的合作網絡，其組織架構如圖 2-15 所示。



資料來源：北臺區域發展推動委員會網站（網站：<http://www.ntdc.org.tw/>）（上網日期：2016/01/25）

圖 2-15 北臺區域發展推動委員會組織架構



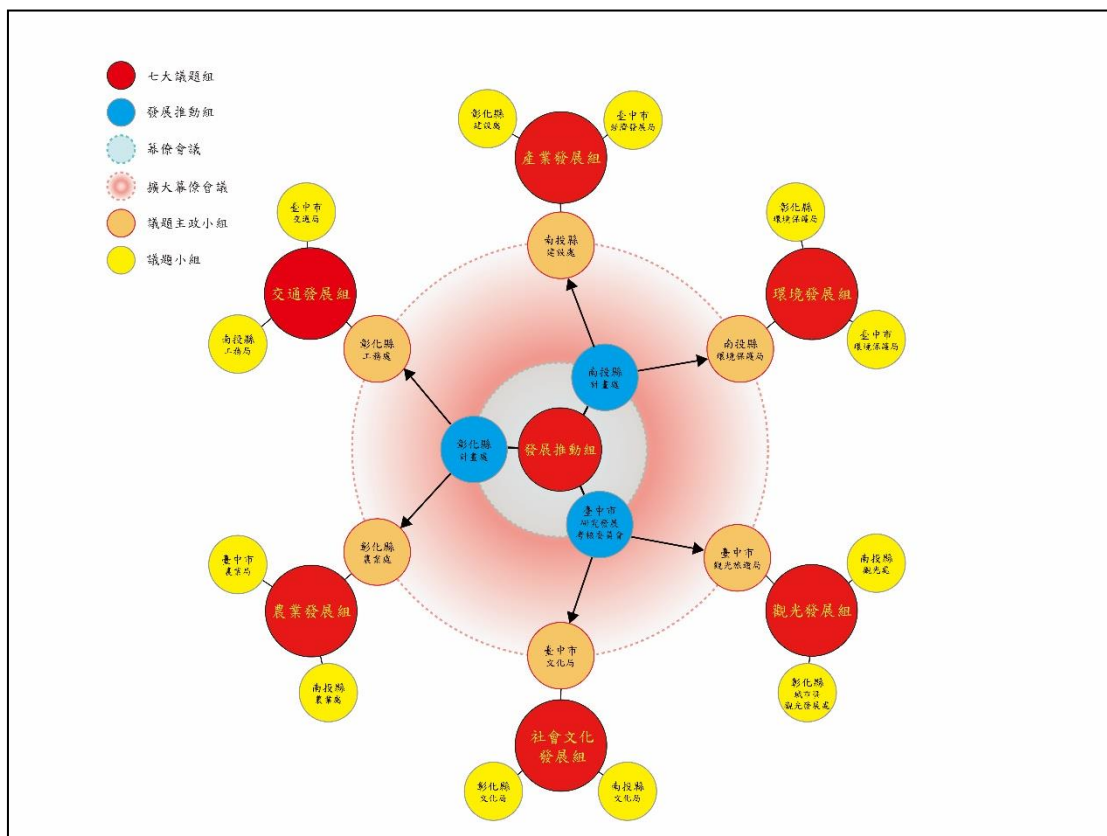
資料來源：北臺區域發展推動委員會網站（網站：<http://www.ntdc.org.tw/>）（上網日期：2016/01/25）

圖 2-16 北臺區域合作發展平台之國家建設總合評估規劃計畫內容

2. 中臺區域合作發展平台

中台區域聯盟的共識、願景目標及主要任務包含：綜整合作計畫內容與行政程序；協調中央聯繫與溝通、地方政府合作與執行（包括經費編列、分攤、申請補助與共同運作機制）；計畫進度管理與時程安排與討論平台運作與組織發展。

中臺組織架構三縣市分別包含臺中市、彰化縣及南投縣，該組織下設有「發展推動組」擔任委員會幕僚工作主政運作，並設有「合作議題小組」分就產業發展、農業發展、社會文化發展、環境發展、觀光發展及交通發展等六大議題分別主政負責展開建立跨縣市的合作網絡，進行中臺區域整體發展策略規劃與整合型行動計畫產出，其組織架構如圖 2-17 所示。



資料來源：中台區域發展推動委員會網站（網站：<http://www.mtcp.org.tw/>）（上網日期：2016/01/25）

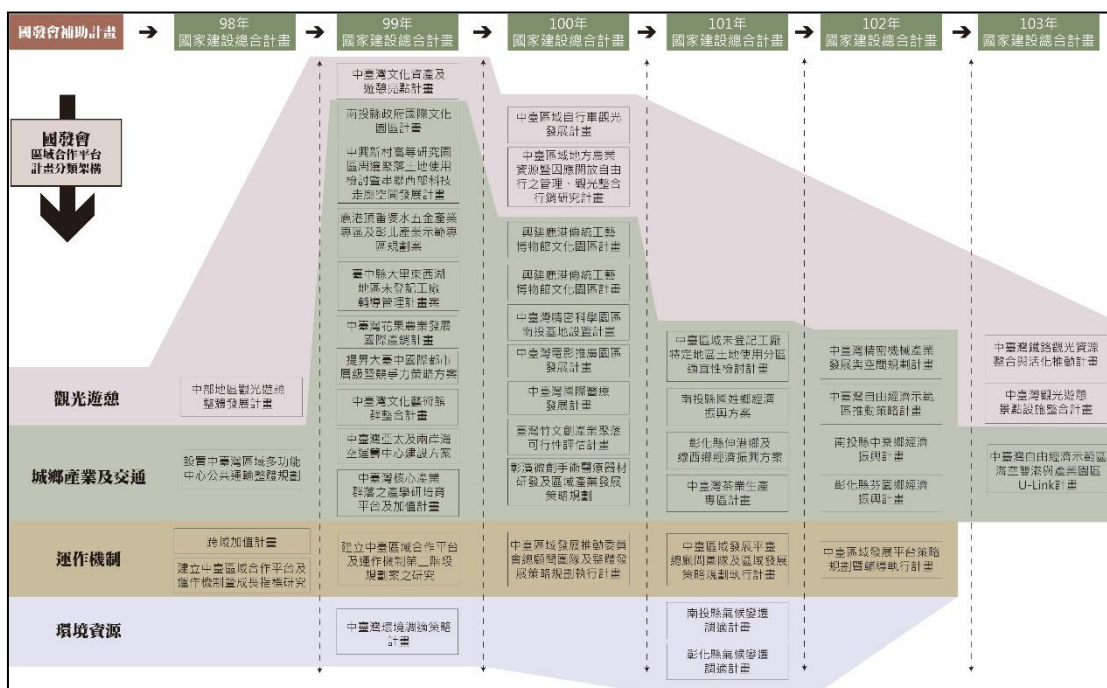


圖 2-17 中臺區域合作發展平台組織架構圖

資料來源：中台區域發展推動委員會網站（網站：<http://www.mtcp.org.tw/>）（上網日期：

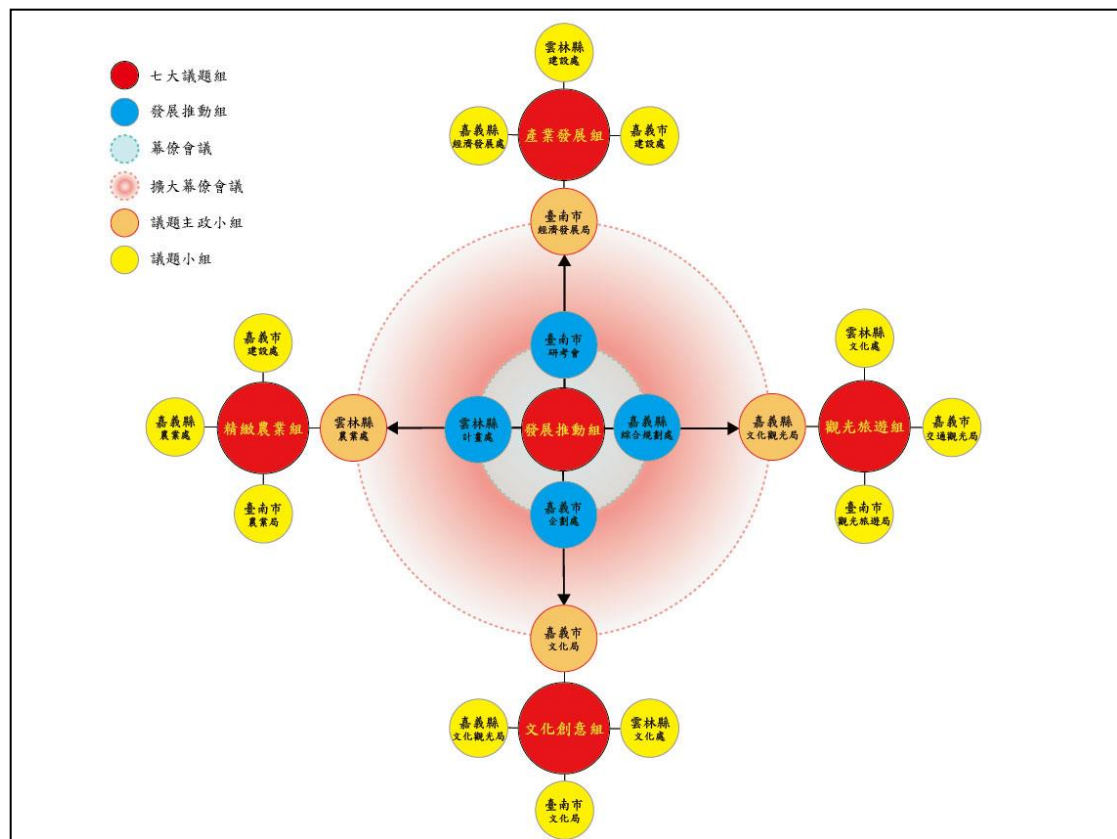
2016/01/25)

圖 2-18 中臺區域合作發展平台之國家建設總合評估規劃計畫內容

3. 雲嘉南區域永續發展推動委員會

民國 99 年首次召開雲嘉南區域合作平台的籌備會議，並於同年正式通過「雲嘉南區域建設推行委員會設置要點」組織章程，由各縣市政府採年度輪值制方式，負責推動區域間之合作發展，其主要任務包含：確立雲嘉南區域發展定位目標及政策之協調與推動事項、發展整合型計畫；有關計畫推動經費之籌措及協調事項；區域與個別開發建設計畫之建議、促進和協調，以及區域公共設施建設經費之協助等相關事項等。

雲嘉南四縣市分別包含雲林縣、嘉義市、嘉義縣及臺南市，分就精緻農業、觀光旅遊、文化創意及產業發展等四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，其組織架構如圖 2-19 所示。



資料來源：整理自雲嘉南區域永續發展推動委員會網站（網址：

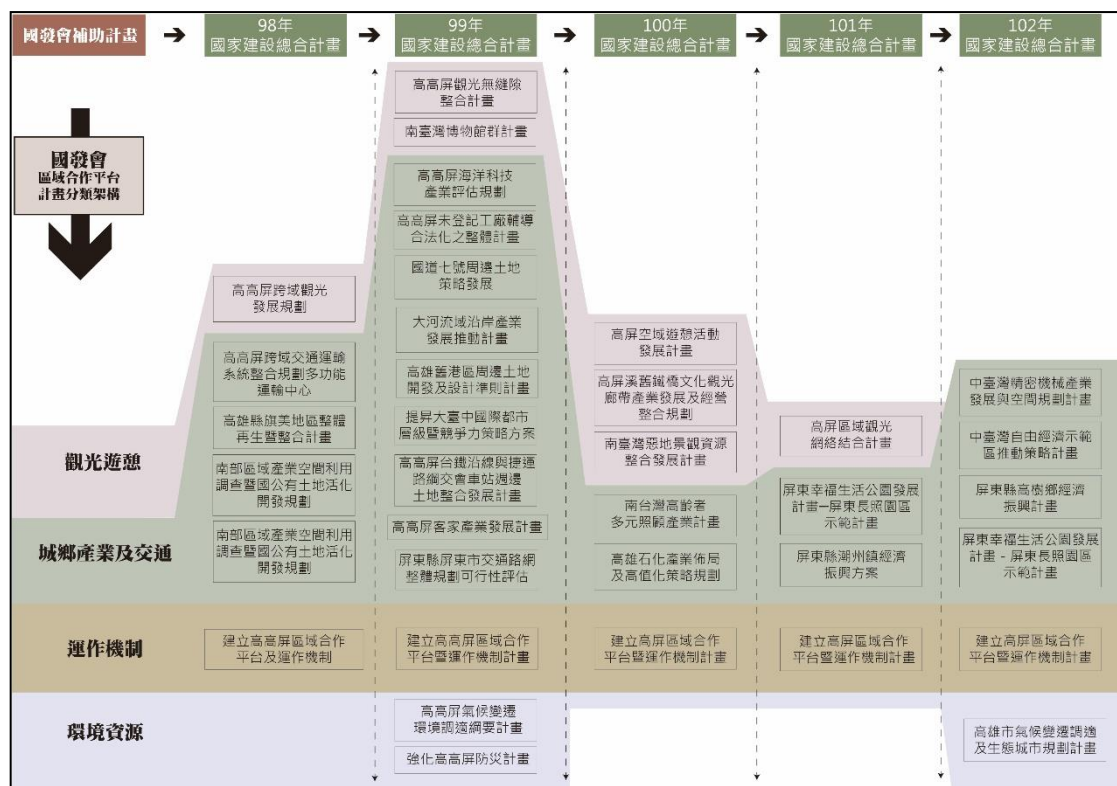
<http://210.69.57.13/platform.do?to=show&id=map>）（上網日期：2016/01/25）

圖 2-19 雲嘉南區域永續發展推動委員會組織架構圖

4. 高屏區域合作平台

尚未合併前的高雄市、高雄縣及屏東縣三縣市在高高屏區域聯盟時期，即是以共榮共存之精神進行跨域合作。該聯盟係以議題導向方式進行討論，目標包含有推動捷運路網之興建、爭取科學園區之設置、增設大學及研究中心、營造社區及地方產業特色促進區域產業整合、改善公共環保議題及公共設施銜接等。99年五都升格後，該協力組織除調整高雄縣市整併業務外，仍以建立整合型開發計畫與財務計畫制度，結合公共建設與土地開發，強調跨部門資源的整合，以提高公共建設計畫之自償率為主要任務。

高屏二縣市分別包含高雄市及屏東縣，高屏區域合作是以「首長會報」為運作平台，由三縣市之研考(企劃)單位擔任幕僚，其各自對應府內業務主管機關，由各縣市業務主管機關就合作議題再進行橫向聯繫所形成的協力組織。



資料來源：高屏區域合作發展平台（網址：<http://101kkp.nprc.nsysu.edu.tw/bin/home.php>）
（上網日期：2016/01/25）

圖 2-20 高屏區域合作發展平台國家建設總合計畫推動成果

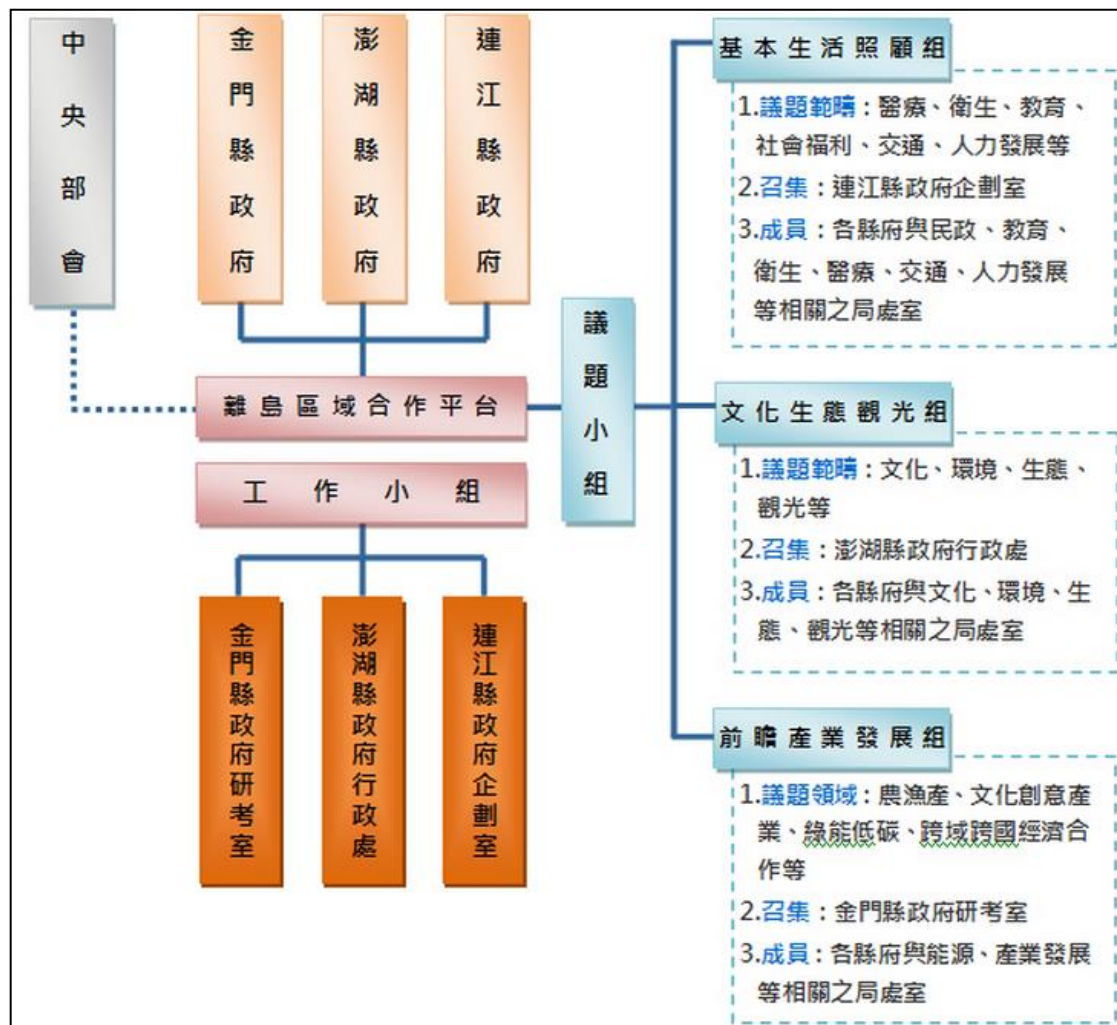
5. 離島區域合作平台

國發會於100年執行「建立離島區域合作平台暨運作機制計畫」，協助並輔導離島區域合作平台之建立與運作，規劃提出離島區域整體發展策略，並就三離島之發展與治理等共通性及合作性議題，透過合作平台發揮協調整合功能，共謀最適處理對策或方案。

離島區域合作平台主要由金門縣政府、澎湖縣政府及連江縣政府間共同橫向

串連，範圍包含金馬澎各自所轄行政疆界內的跨地域及跨主題合作。工作小組則由各縣都市發展或城鄉發展、研考單位（金門縣政府研考室、澎湖縣政府行政處及連江縣政府企劃室）共同組成，為離島區域合作平台之幕僚單位，另依據區域內重要議題進行分組運作，考量離島發展特性劃分為基本生活照顧組、文化生態觀光組、前瞻產業發展組等三組，促進平台實質效益。其組織架構如圖 2-21 所示。

離島區域合作平台於 101 年 4 月 23 日正式成立，將離島未來合作重點議題分為交通議題、離島人才培育、具離島特色的自由經濟示範區評估、水資源開發



及節水措施、離島建設條例修訂與空間與土地活化再利用等六大方向。

資料來源：離島區域合作平台（網址：<http://www.co-islands.org.tw/>）（上網日期：2016/01/25）

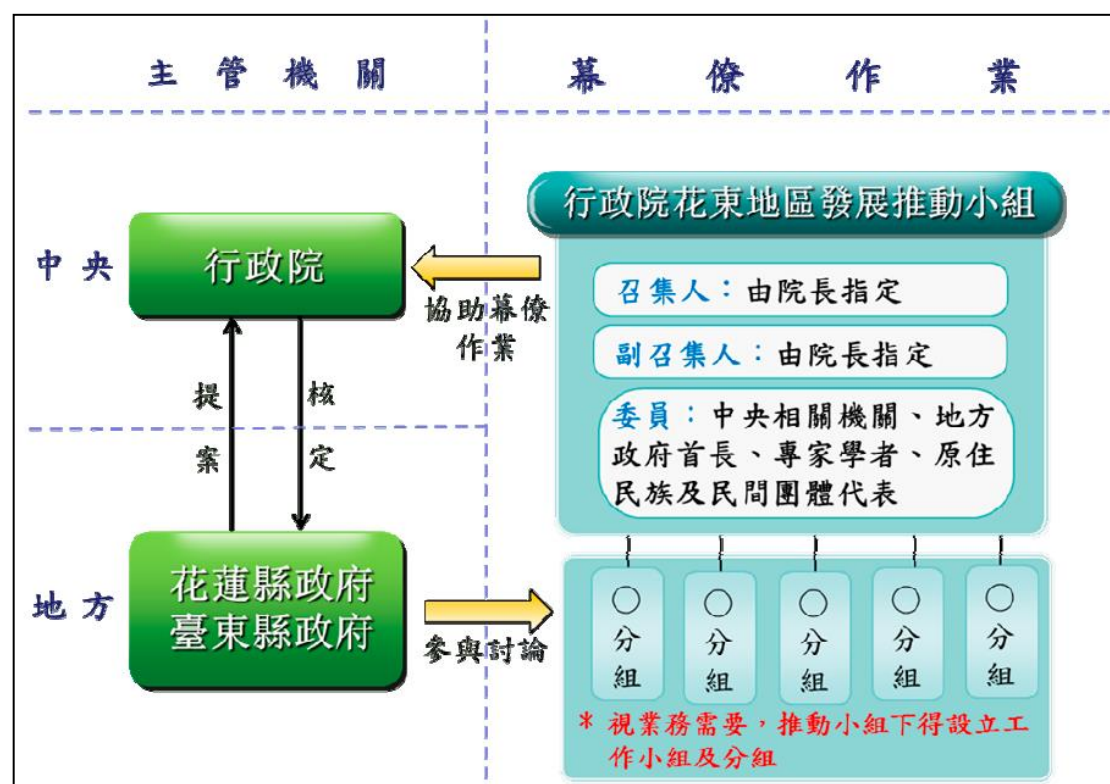
圖 2-21 離島區域合作平台組織架構圖

6. 花東地區發展條例推動計畫（行政院花東地區發展推動小組）

「花東地區發展條例」業經立法院 100 年 6 月 13 日三讀通過，並經總統於

同年6月29日公布施行。行政院於100年7月8日以院台經字第1000099671號函示，花東地區發展條例相關業務由國家發展委員會擔任幕僚機關，請會同相關機關積極籌劃推動辦理。其職掌內容包含訂定花東地區永續發展策略計畫、審議花東地區綜合發展實施方案、協調、審議、監督與指導花東地區建設及發展及其他相關事項。

其組織架構為任務編組，推動小組召集人及副召集人簽報行政院院長指定之，其他成員由行政院聘任之，包括：中央政府相關機關代表、花蓮縣政府及臺東縣政府首長、專家學者及民間團體代表，視業務需要延聘學者、專家、原住民族及



民間非營利團體代表擔任委員，如圖 2-22 所示。

資料來源：國發會（2011）

圖 2-22 花東地區發展推動小組組織架構圖

三、國外跨域合作或議題式規劃經驗

（一）英國

1. 爭議性議題

The House of Commons(2011)在「Abolition of Regional Spatial Strategies: A Planning Vacuum」指出區域空間策略（RSS）撤除後，原本涵蓋

其中的空間策略議題被轉移至地方計畫中，進而產生部分爭議性議題包括：礦物和廢棄物處理、吉普賽人與流浪民族土地、再生能源與氣候變遷規劃等。

(1)礦物和廢棄物處理

英國政府為符合地方主義原則，將礦物及廢棄物管理納入地方規劃部門中，但相關管理條款並未納入地方主義法案，且尚未從發展計畫之管轄權限移出。廢棄物管理過去被納入「區域空間策略」中，以區域角度提供迫切須要的廢棄物管理設施、市政噸位的分攤、商業及工業廢棄物管理計畫等，每年由各單獨部門處理。

因此由區域的角度分配廢棄物的回收目標、推動垃圾掩埋場及回收地點的設置、危險廢棄物處理設施等皆於區域空間策略規劃中確立。然而，議題移轉至地方規劃部門之過程中，地方規劃部門缺少相關處理資源及政治意願，使礦物及廢棄物管理議題變得棘手。

(2)吉普賽人與流浪民族土地

吉普賽人及流浪民族土地之供給為英國空間規劃之重要議題。國務秘書宣布：「住宅供應（包括流浪者土地）交由地方規劃權力中，排除於區域層級架構。」（The House of Commons, 2011）因此區域空間策略的廢止，意味著地方政府有責任根據地方的需求及歷史背景，決定吉普賽人及流浪民族之土地供給。

區域空間策略的廢除將會減少吉普賽人及流浪者被分配到的土地，Mention of Gypsy and Traveller Sites 提及：「地方政府供給吉普賽人及流浪民族住宅明顯不足，且從文化的角度上，他們亦遭受不平等的待遇。至 2010 年 1 月為止，他們擁有的大篷車數佔 21%，但在法律的角度上，他們依然無家可歸。」愛爾蘭流浪者運動（The Irish Traveller Movement in Britain）：「廢除區域空間策略後，聯盟政府並沒有提供可靠的替代方案解決吉普賽人住宿及流浪者社區的問題。然而，地方政府被賦予更多權力，卻不願意供給土地以解決相關問題。」

在沒有區域空間策略的規範指導之情形下，中央政府因地方主義原則而將權力下放至地方政府，但部份地方政府並不願意分配土地以解決吉普賽人、流浪者土地供給問題。The House of Commons(2011)認為中央須進一步採取行動，建立政策以確吉普賽人、流浪者的需求得以反映。中央政府站在監督及指導的角色，以敦促吉普賽人、流浪民族等相關團體可定期向政府提估建議。建築和社會住宅基金會（BSHF）亦提出建議：「應要求地方政府每年公布吉普賽人、流浪者住宅目標，這可以改善資訊的透明度，並定期援助及監督。」另透過財政激勵的方式，鼓勵地方政府提供土地。

(3)再生能源與氣候變遷規劃

再生能源和氣候變遷為政策的主要目標，但在廢除區域空間策略時，被地方

政府所忽略。皇家鳥類保護協會（RSPB）質疑：「地方要如何做適當的貢獻以達到國家再生能源的目標？」區域空間策略廢止後，泰晤士河處理問題也產生負面影響，因區域須要大規模的公共建設投資以解決環境的需求，如河川水質、水需求增加等，過去區域空間策略涵蓋這些環境議題，地方政府僅須遵從中央政府所設之目標。

The House of Commons(2011)認為地方、國家及國際應支持實際行動，環境的問題應在更廣泛的範疇加以考慮。因此建議應明確劃分地方政府所應負擔之義務，並建議設立新的策略架構，規劃納入環境議題，包括地方主義、國家目標等。

2. 合作義務

合作義務被規範在 2011 年「地方主義法案」及 2004 年頒布的「規劃和強制性收購法」中，係地方規劃部門、縣議會、公共團體的法定責任及義務，以促使跨界、海洋規劃、地方性議題可以被有效地處理。區域空間策略的廢止，賦予地方政府更多的權力及義務，但在處理跨界、跨部門等議題時，地方政府則透過合作義務機制加以辦理。「國家規劃政策框架」內容指出「公共機關以合作義務處理跨行政區界的議題，特別在涉及策略性之優先順序，地方規劃部門應共同合作，而非僅滿足個別區域。它們應提出聯合規劃政策以解決區域性策略問題，如聯合基礎設施及投資計畫等」

地方規劃部門議員及官員負責領導區域性策略問題的討論及行動，以確保地方規劃部門積極地、持續地進行策略規劃及夥伴關係的工作。此外，其他公共團體亦有責任進行地方規劃。地方企業夥伴（local enterprise partnerships）及地方自然夥伴（local nature partnerships）也須與地方規劃部門維持合作義務關係，它們的關係被規範於城鄉規劃條例「地方規劃（英格蘭）」中。此兩種機制反映策略規劃的重要，地方企業夥伴主要透過策略性再生基金，促進地方策略性經濟的成長；地方自然夥伴則幫助地區管理自然環境並鼓勵以更廣泛的「景觀尺度」，保護環境，並維護生物多樣性。

合作義務機制須要地方規劃部門透過地方計畫以解決社會、環境及經濟議題，此類議題跨行政區域範圍。舉例來說：住宅市場、河流流域、生態網絡代表規劃的基礎，後續計畫提供住宅、交通、基礎設施、洪水風險管理、氣候變遷減緩及調適、生物多樣性等。合作義務的目標在鼓勵正向、連續性地夥伴關係，以超越單一地方規劃部門的區域議題。

在兩個以上的地方規劃部門、機構等進行合作義務時，為確保計畫確實執行，可透過以下策略：第一，根據 2004 年規劃及補償法第 29 條規定，成立聯合委員會（包括一個或多個縣議會）；第二，根據 2004 年規劃及補償法第二十八條規定，地方規劃部門研擬聯合地方發展文件，將相關團體納入，並決定各團體的責任及義務；第三，透過地方規劃部門的正式協議，由相關成員簽署表明長期致力於跨

境協議的重要策略事項，此種協議應具體表明其目標。2012 年城鄉規劃法修訂，地方規劃部門在進行合作義務時，為確保各團體有效及建設性地合作，每年應將合作成果公布在規劃部門的網站，供公眾查閱。

「規劃實踐指導」特別指出海洋計畫應納入合作義務機制中。海洋計畫主要被規範在 2009 年制訂的「海洋及沿海法案」(the Marine and Coastal Access Act)。海洋政策聲明則為海洋管理、規劃的政策架構。但海洋管理機構已被納入合作義務的名單中，因此同樣受到地方規劃部門的合作義務機制要求，將有助於加強海洋及陸地的計畫，並整合「海洋及沿海法案」和「國家規劃政策框架」之要求。

The House of Commons(2011)指出合作義務機制問題在於缺乏透明度且未能對於不願意遵守相關義務的團體提出有效率地制裁方式。皇家鳥類保護協會(RSPB)也強調：「自然環境的保護衝突已出現在地方政府之間，且其中的利益並不一致。」因此在地方性條例中，合作義務還有待加強，應研擬政策框架，規範地方政府的工作範圍、職責、監督成效等。

3. 地方合作夥伴機制

地方合作夥伴機制包括：地方策略夥伴(Local Strategic Partnership, LSPs)、永續社區策略(Sustainable Community Strategies, SCSs)、地區協議(Local Area Agreements, LAAs)、多區協議(Multi-Area Agreements, MAAs)、地方企業夥伴(Local Enterprise Partnerships, LEPs)。

(1)地方策略夥伴

2000 年開始，地方策略夥伴最初由英格蘭最貧困的 88 地方政府區域開始，由政府的鄰里更新基金出資解決區域中棘手的問題，如產業下滑、貧窮、失業等。其組成主要來自於就業、教育、減少犯罪、健康、房屋、藝術等部門，主要任務為產出永續社區策略(SCS)及提供地區協議的架構(LAA)，並鼓勵聯合工作及社區參與，確保資源分配至地方層級。地方策略夥伴後續被地區協議所取代。

(2)社區永續策略

社區永續策略針對區域經濟、社會與環境福利等面向設定長達 10 至 20 年的長期遠景與策略方向。其主要目的為讓居民在不犧牲未來世代的前提下，可以享受更好的生活品質。

(3)地區協議

地區協議為中央與地方之間為期三年的區域協議，確定區域政策的優先事項，制定「地方化戰略夥伴關係永續社區策略(Local Strategic Partnership's Sustainable Community Strategy)」等措施，並將透過建立合作夥伴關係予以實現。

(4)多區協議

多區協議主要係鼓勵區域及次區域成立跨區域合作夥伴關係，以處理經濟發展、交通與基礎建設計畫、技能缺乏等相關議題。英國社區和地方政府部門（Department for Communities and Local Government, DCLG）將多區協議定義為兩個或更多地方政府所簽訂的自願性協議，透過夥伴合作促進地方經濟繁榮。

(5)地方企業夥伴

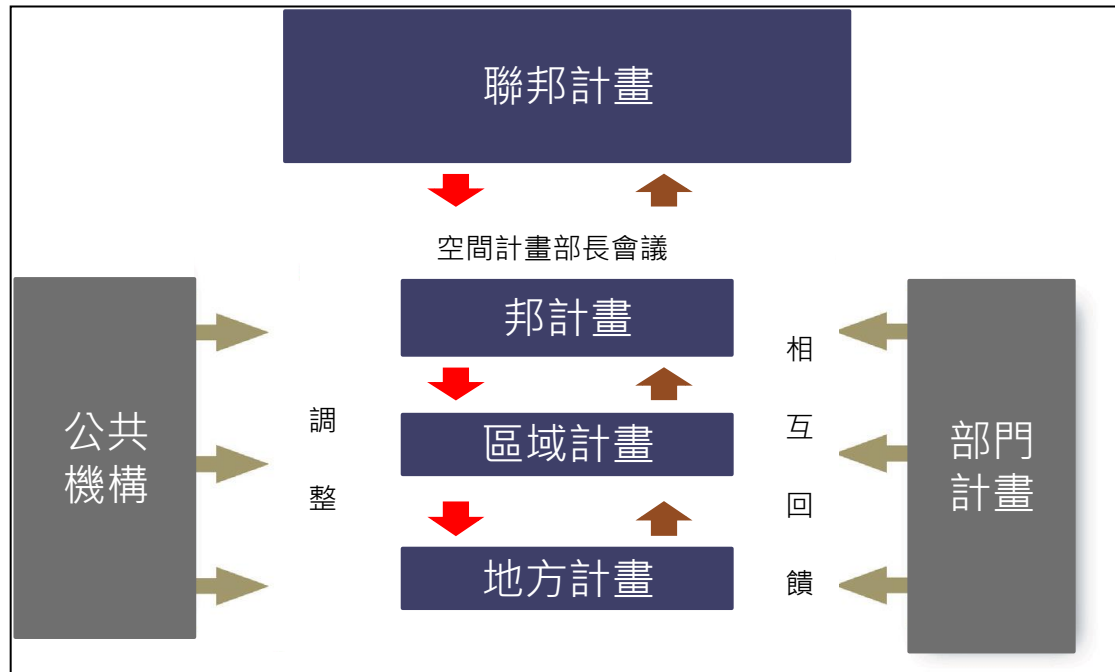
地方企業夥伴是地方政府和企業所成立的自願性夥伴關係，取代被裁撤的區域發展署（RDAs）的部分功能，以協助確定當地的經濟優先事項，帶動地方經濟成長並創造更多就業機會。另外，與地方企業夥伴相關的是企業區（Enterprise Zone, EZ），透過企業在當地的投資，產品和服務的供給以及就業機會都會增加。

（二）德國

1. 空間計畫與部門計畫協調

德國國土空間規劃體系中，不同規劃機構對於空間規劃、部門計畫的需求及嚴格程度皆具差異，解決相同議題或地區時則會產生衝突，包括空間重要措施、計畫及與部門計畫法令的衝突等。另外可能產生衝突的面向尚包括目標、原則、空間結構的需求、預備土地使用計畫、特殊規範等。

空間秩序計畫與部門計畫的相互協調（如圖 2-23）機制主要透過計畫擬訂程序中相關專業部門主管機關之參與，然而因水平性跨專業部門之參與程序涉及不同部門主管機關的權限，基於權限法定原則與強制各相關主管機關參與協調，德國將參與機制納入「空間秩序法（ROG）」、「建設法（BauGB）」中，如 ROG 3-(7) 與 ROG 1-(13) 明定「邦計畫與區域計畫相鄰邦、區域以及各級綜合計畫機關之擬訂參與。」ROG 1-(17)明定「聯邦層級空間計畫擬訂程序之各部會間報告、會辦義務以及各邦、鄰國之程序參與。」空間秩序計畫各層級與部門計畫須相互回饋，公共機構則負責各層級計畫之調整，以建立嚴謹之空間計畫體系。



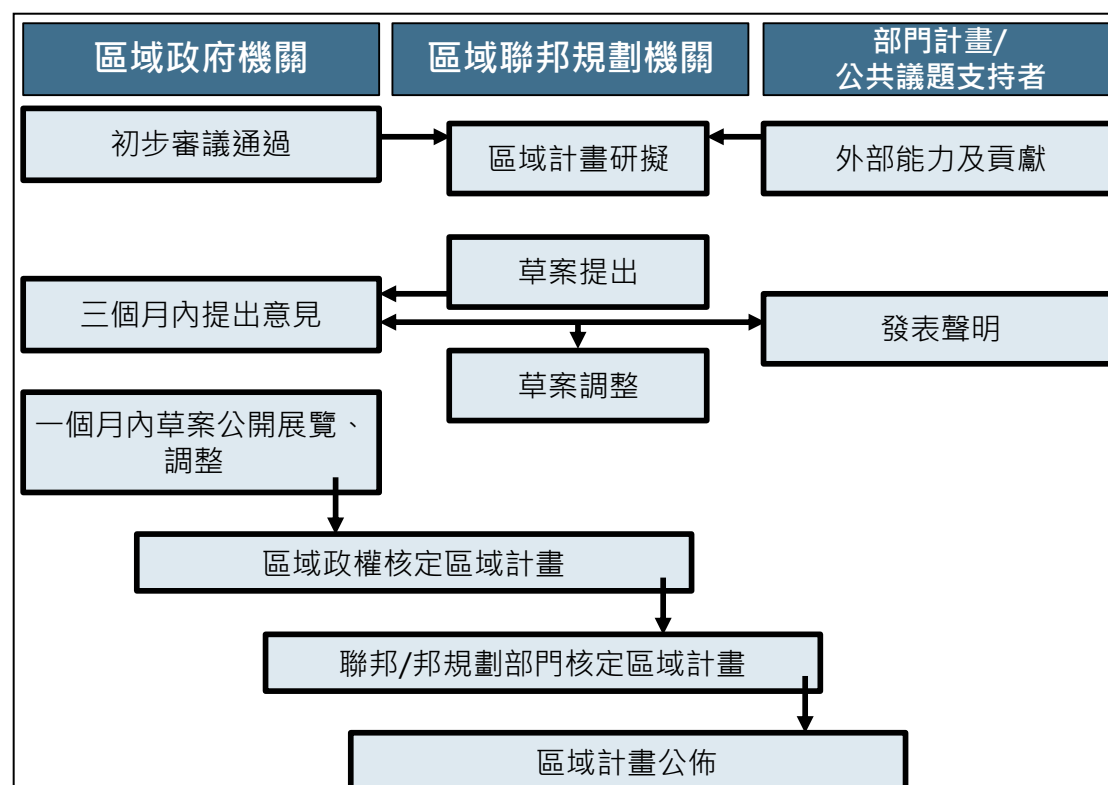
資料來源：Weber, E-P., Henckel, D. (Eds.) (2008)

圖 2-23 德國空間計畫與部門計畫相互回饋示意圖

若進一步探討區域計畫及部門計畫的協調、整合程序，ROG 3-(2) 明定區域規劃的目標為「在特定區域或功能性分區上進行重建，將由負責區域或次區域規劃的部門研擬區域計畫內容，以發展、組織及保護各自領域。」而在 ROG 7-(3) 亦規定涉及至區域計畫內之重要計畫、公共機構及特別法等，皆納入區域計畫，其表明除交通、水資源保護、排放控制等，須考量以下法令及計畫：

- (1) 區域性重要自然保護、鄉村保護及景觀計畫，並根據聯邦自然保護法的策略性景觀規劃，區域規劃亦可做為景觀計畫及策略計畫。
- (2) 森林計畫須按照聯邦林法 (the Federal Forests Act) 規定辦理。
- (3) 廢棄物管理計畫須按照廢棄物、回收及處理系統法 (the Waste Avoidance, Recycling and Disposal Act) 規定辦理。
- (4) 區域計畫須參照「聯合特遣農業結構和沿海保護」。

區域計畫擬訂程序（如圖 2-24）中，計畫初步審議通過後，政策研擬者將其提出由部門計畫提出意見並參與，如 ROG 1-(10) 明定「邦計畫與區域計畫在



起草階段即要通知各牽涉到的權力機關，並使其提出意見。」最後進行草案的修正、提出意見等，後續進行公開展覽，納入民眾參與機制。在 ROG 13 規定「區域計畫應促進聯邦及次區域共同執行區域計畫。因區域計畫牽涉至公共團體、個人等之間的合作，更重要的是其透過單一區域發展的概念，聯結區域內重大建設、次區域計畫，並可透過合同協議來執行區域計畫的編制及項目。」因此區域計畫為一聯合型、整合之計畫，其串連部門計畫及區域內各單位、權力團體等，並透過合同協議來具體執行計畫內涵及項目。

資料來源：Mertins. G., Paal. M. (2005)

圖 2-24 區域計畫擬訂程序

2. 跨國合作

歐洲的空間規劃和發展合作越發重要，應擬訂相關空間發展及實質策略。歐盟成員國及各區域、地方當局已經進行合作，如德國聯邦成立聯邦辦公室大樓和區域規劃 (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, BBR)，目的在於提供科學性的政策建議，並支持歐洲間彼此合作、創新跨國合作項目等。

隨著氣候變遷，跨境防洪的議題日益受到重視，針對氣候、環境保護、洪水控制等議題，Elke Pahl-Weber, Dietrich Henckel (Eds.) (2008) 認為應在國家層級建立一合法框架以防範洪水。因此，德國制訂「聯邦水法 (the Federal

Water Act)」並納入至「空間秩序法」及「建築法 (the Building Code)」做為防洪之因應策略。

(三) 美國

美國國內由地方聯合發起的跨行政區區域組織，在跨區域整合計畫上也扮演著重要的角色。

跨行政轄區的區域性組織 (MPO, Metropolitan Planning Organization 以及 COG, Council of Governments) 多屬地方自發性聯合成立的，主要目的係辦理聯邦政府交通部要求的區域層級長程運輸規劃，做為編列預算執行交通建設方案之依據。區域性組織除了辦理運輸部門方案規劃及建設方案研擬之外，也辦理產業部門規劃，近年來其觸角也逐漸擴及住宅部門預算分配及環保部門政策規劃。

區域層級規劃部門主要經費來源係聯邦政府交通部預算，以及州政府及區域內各地方政府分擔部分經費。區域規劃單位主要辦理「長程運輸規劃 (Long Range Transportation Plan)」以及「綜合經濟發展策略規劃 (Comprehensive Economic Development Strategy)」，同時也接受地方政府委託辦理地方級規劃業務。以下分別介紹美國的德勒威谷區域計畫及四城區域長程運輸規劃。

1. 案例 1：德勒威谷區域計畫 (Delaware Valley Regional Plan 2005)

位於美國東部的德勒威谷區域計畫委員會 (the Delaware Valley Regional Planning Commission, DVRPC) 是由美國聯邦成立的中央層級都會區域規劃組織。範圍以費城為中心，涵蓋賓西法尼亞 (Pennsylvania) 州東南部 5 郡以及新澤西 (New Jersey) 州南部 4 郡，是美國發展歷史最久的都會區。面積約 255 萬英畝 (約 100 萬公頃)，2000 年時總人口數約 539 萬人，預估至 2025 年區域人口將達 597 萬人。

德勒威谷區域計畫委員會在 2005 年提出的區域規劃文件 (the Destination 2030 Long Range Plan) 中將未來願景區分為 8 個政策領域，其中與都市發展有關的主要是成長管理 (Growth Management) 及都市活化 (Urban Revitalization) 政策領域。

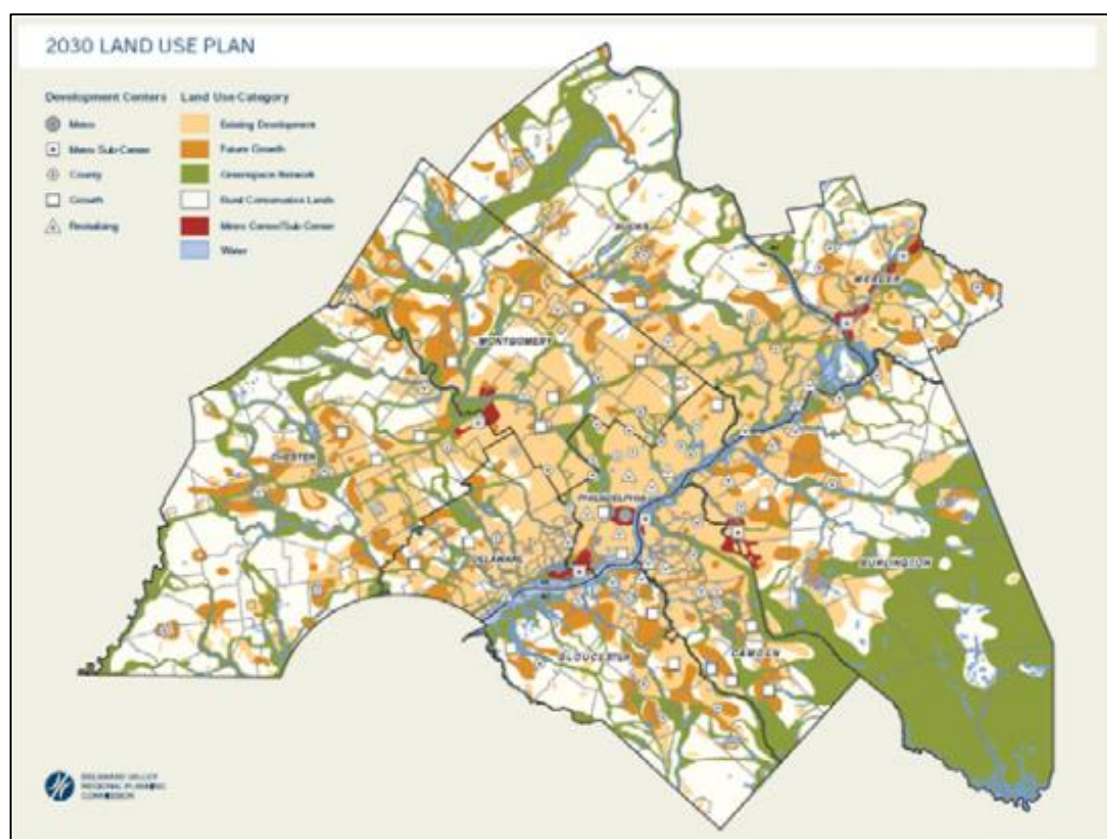


圖 2-25 德勒威谷區域土地使用計畫示意圖

2. 案例 2：2035 四城區域長程運輸規劃（2035 Quad City Area Long Range Transportation Plan）

四城區域（Quad City Area）正式的都會名稱為 Davenport-Rock Island-Moline Metropolitan Statistical Area (MSA)，位於美國密西西比河畔，伊利諾州及愛荷華州的交界處，範圍包括愛荷華州的 Davenport，以及伊利諾州的 Rock Island 等城市。該區域位於美國中西部南北兩大主要城市 St. Louis 及 Minneapolis 的中間地帶，距離芝加哥以西約 160 英哩，其 300 英哩市場範圍涵蓋了約 3700 萬人口，約佔美國人口的 15%，是芝加哥以西最大的 300 英哩市場範圍（圖 2-26）。

2035 四城區域長程運輸規劃係由雙州區域委員會（Bi-State Regional Commission）辦理，該組織是由 Quad City 週邊 5 個郡共 53 個市鄉鎮共同組成的跨政府合作機構，基於跨區域的共同利益辦理跨行政轄區的運輸、環境及社會經濟等規劃服務，同時也接受地方政府委託辦理地方級的規劃業務。其委員會成員包括各市鄉鎮首長及郡級機關代表，幕僚組織包括行政服務部門（經理及四位行政人員）、規劃部門（經理及八位規劃人員）及資料圖資處理部門（經理及四位資料處理人員）。年度預算約 170 萬美金，經費來源包括聯邦政府、州政府及各地方政府，以及部份委辦經費。

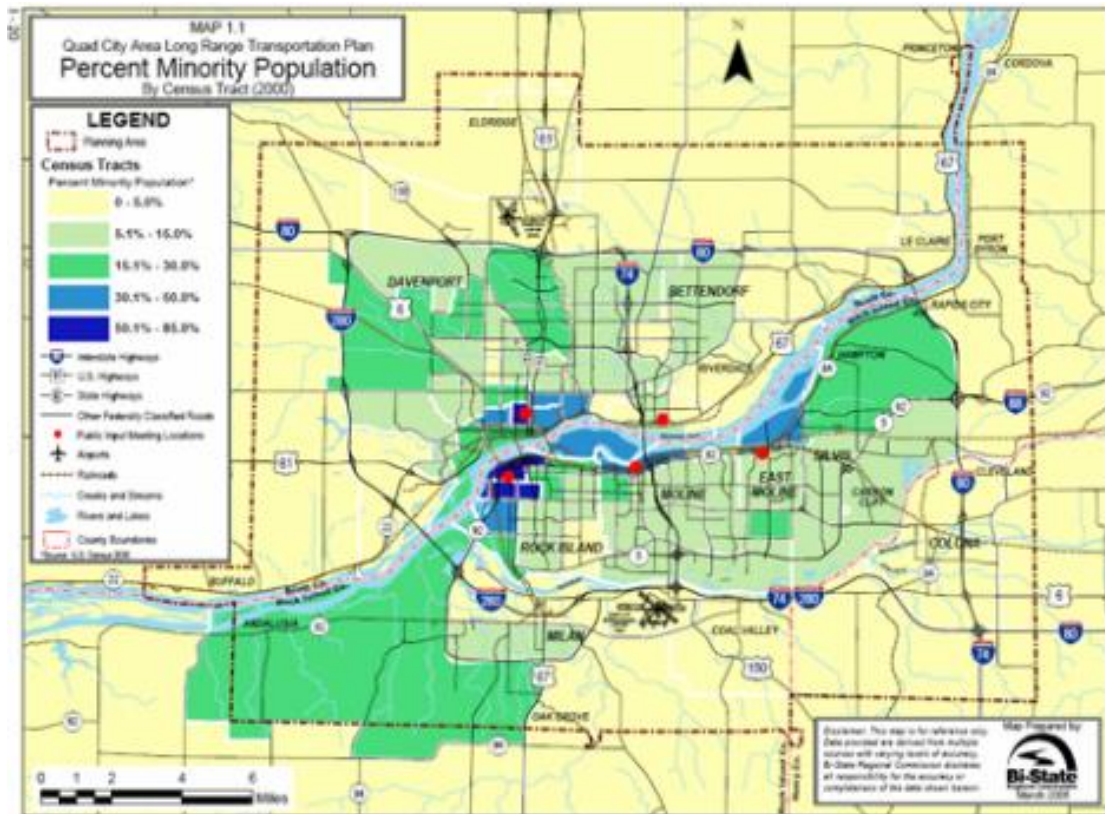


圖 2-26 「2035 四城區域長程運輸規劃」規劃範圍示意圖（少數族群比例）

（四）日本

1. 日本特定區域計畫案例

近年日本都市化發展快速，不透水鋪面常導致地表水無法下滲，造成嚴重淹水事件頻傳，尤其當颱風、強降雨發生時，雨水在短時間內無法排解而形成「都市型水災」。因此，日本政府於 2003 年 6 月針對都市地區的河川流域範圍制訂「特定都市河川淹水災害對策法」，試圖解決河川流域洪患對於都市地區人民生命、財產的威脅。

根據「特定都市河川淹水災害對策法」之規定，國土交通省首長可指定特定河川流域與相關部會進行整體性檢討及治理，指定特定河川之條件為：

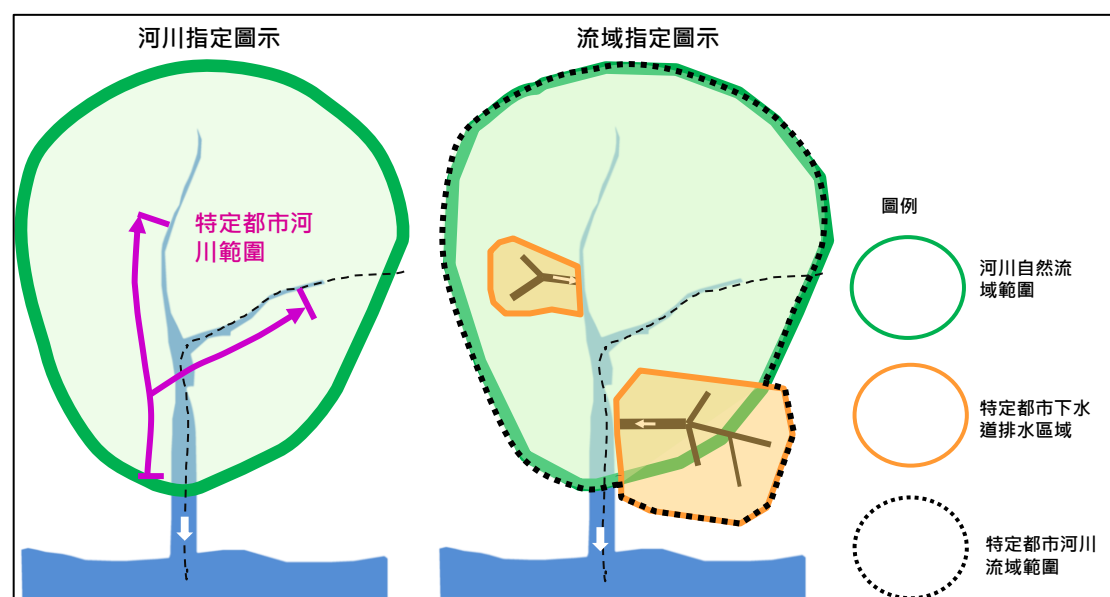
- (1) 經流都市區之河川，且其都市街區人工化達 50% 以上。
- (2) 過去此流域曾發生嚴重水患並造成 10 億日幣以上之損失紀錄，或有預期其未來可能會發生巨大災害。
- (3) 因都市化而無法於河道建造洪水調節水壩之地區。

此法特別針對符合以上條件之流域做為指定特定都市河川區域，特定都市河川及其範圍若位於一級河川的管轄範圍時，由國土交通省首長指定；若範圍橫跨

兩都道府縣時，需由兩個都道縣府首長共同指定；指定區間必須為連續的空間，而被指定範圍之都市下水道系統及排水系統皆涵括於指定範圍中。

特定都市河川若為國土交通省首長指定的話，須聽取流域範圍都道府縣首長、市町村長、下水道管理單位之意見。若為都道府縣首長指定的話，則須與國土交通省首長進行研商，且須納入流域內市町村長、下水道管理單位之意見。被指定之都市河川流域範圍內的各相關局處須充分聯繫、整合。而被指定之特定都市河川流域範圍，亦須擬定流域水災防災對策計畫並公告之，其劃設準則如圖 2-27。

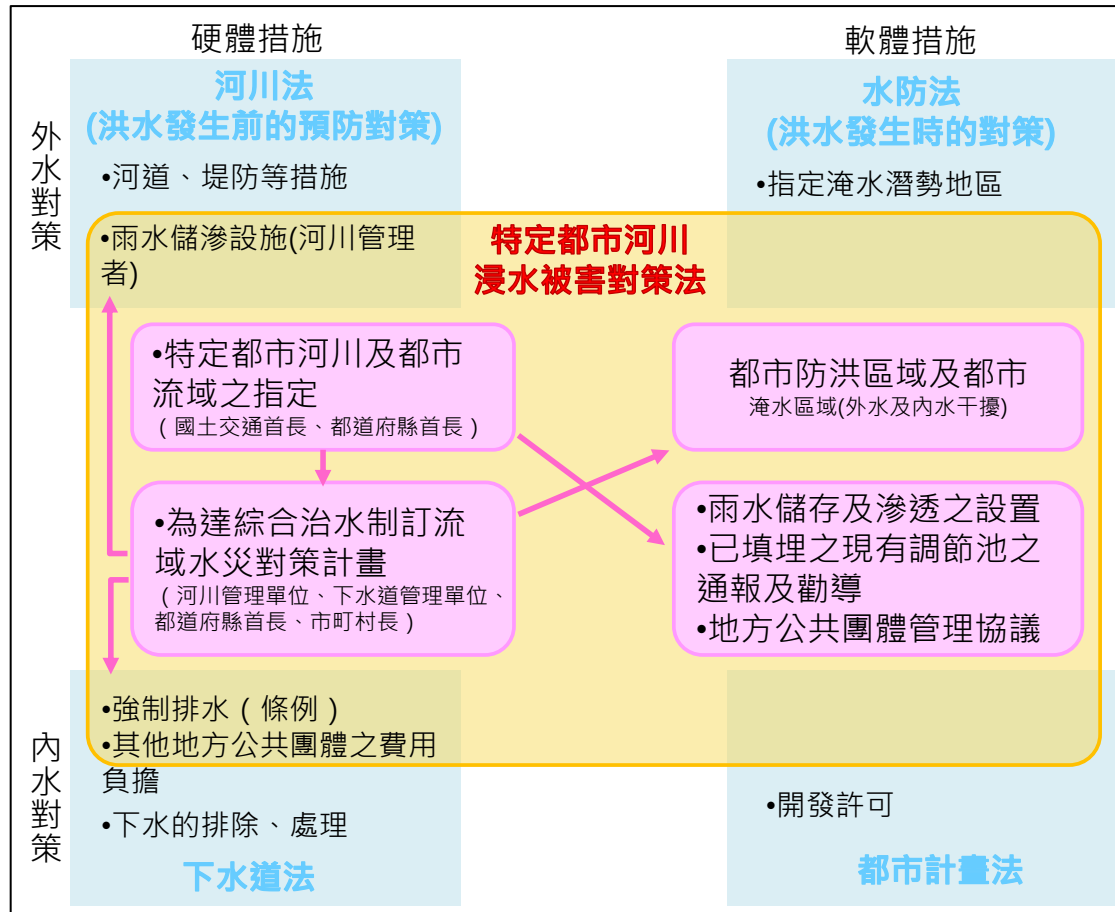
資料來源：水管理國土保全局（網址：



http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kasen/gaiyou/panf/tokutei/（上網日期：2016/01/19）

圖 2-27 特定都市河川流域劃設範圍準則

特定都市河川淹水災害對策法由日本綜合治水政策之四項法令配合組成，分別為(1)外水工程措施-「河川法」，以規範洪水等事前預防對策；(2)非工程措施方面，「水防法」為規範洪水發生時之對策，並由水防法指定淹水範圍；(3)內水對策方面，制定「下水道法」規範下水的排除及處理及(4)「都市計畫法」，規範都市地區之開發許可，如圖 2-28 所示。



資料來源：水管理國土保全局（網址：

http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kasen/gaiyou/panf/tokutei/）（上網日期：2016/01/19）

圖 2-28 特定都市河川淹水災害對策法

日本於 2004 年實施本法後，指定了鶴見川（東京）、新川（愛知）、寢屋川（大阪）、巴川（靜岡）等四條河川為特定都市河川，亦成立流域綜合治水對策協議會並召開流域水害對策計畫制定會議。直至 2014 年 10 月累積有境川、猿度川（愛知）、引地川（神奈川）等八條河川被納入特定都市河川，國土交通省並以五年為循環進行滾動式管理與績效檢討。

四、綜合分析

本節回顧國內跨域合作經驗以及國外針對跨域合作或議題式規劃之經驗，以下概要分析將做為本計畫擬定特定區域計畫推動機制之參考。

就國內跨域合作經驗而言，由區域發展角度觀之，各區域合作主要係依據鄰近區域進行跨域合作，透過共通性議題的規劃，進行議題分組，以分工解決各區域平台問題。處理跨行政轄區議題之目的與全國區域計畫中對於特定區域計畫之

定位相似。另從各區域平台組織合作經驗觀之，可知若推動組織未具體化，將缺乏約束力；若地方自主性不足，則須透過中央政策進行指導；若財源不足，將會造成執行效率不彰。惟現今區域合作平台缺乏一空間計畫穩定整合及指導，導致其任務多屬部門計畫範疇，難以具體落實於空間規劃之中。特定區域計畫即可與區域合作平台合作並做為其上位指導，以達議題依附及資源整合之效。

英國於 2011 修正空間計畫體系，並將其調整為二層級，上位層級為國家規劃政策框架，下位層級則包括地方計畫、鄰里規劃等，主要係為因應計畫審議制度的簡化，並將權力下放至地方政府。區域層級取消後，部份區域性議題如礦物及廢棄物、吉普賽人及流浪民族、再生能源及氣候變遷規劃等則須透過「合作義務」、「地方合作夥伴」等協議機制以處理。英國經驗係由上位之「國家規劃政策框架」明定地方規劃部門之區域合作義務，並由議題所涉及之地方規劃部門共同針對議題提出策略方向及具體目標，納入各利害關係人之合作以確認責任及義務。透過協議機制處理跨域問題與特定區域計畫精神相符，惟英國經驗係以策略規劃方式設定跨域之計畫目標，由各地地方規劃部門就其規劃權限進行實質規劃。

德國空間計畫體系採取多層級化之治理，分為空間綜合計畫及空間部門計畫，綜合計畫再細分為空間秩序法及土地法領域；部門計畫則涵蓋特定部門並與空間計畫相互配合。德國在空間計畫擬定程序中強制加入各部門主管機關之高度參與，以避免在重要措施、計畫、法令上產生衝突。另一方面，德國亦係以簽署合同協議方式以處理跨域、跨國之議題，透過該協議串連部門計畫、區域事權單位及團體以具體執行區域計畫的編制及項目。

由上開英國、德國跨域合作或議題式規劃經驗可知，歐洲受策略規劃思潮之影響，跨域合作係由各利害關係人（包括地方規劃部門、其他部門、團體等）共同簽署合同協議以決定策略目標、權利及義務，實質發展規劃仍回歸地方規劃部門既有之工具以落實。根據全國區域計畫及國土計畫法之規定，特定區域計畫係由中央主管機關進行計畫擬定，透過最上位的計畫位階召開行政協商會議邀集各目的事業主管機關就議題進行研商並進行實質規劃。實際執行面與歐洲策略規劃方式相異，然相關部會間之協議精神係屬雷同。

美國總統歐巴馬於 2009 年簽署「公有地管理綜合法案」，保護橫跨九個州的荒野區域，如河川、國家景觀等，並推動相關之立法程序以及法案整合。該法案有效地降低開發所致之威脅，並對荒野地區提供最高層級之保護。針對原住民事務之管理，除了由印地安事務局與部落共同簽署合同協議方式進行串連，亦進一步由部落自主自決，並由印地安事務局所轄之區域辦事處監督、服務及執行計畫管理。美國國土幅員遼闊，跨行政區議題係由地方聯合發起之區域性組織（區域委員會）納入議題所涉之各級地方政府以辦理相關規劃事務。特定區域計畫係中央主管機關擬定之政策計畫，其計畫執行亦係透過法令修訂建議並對議題所涉之地方政府進行指導以具體落實，與美國對於跨域議題式規劃之精神相似。另就原

住民族議題而言，考量我國與美國間在國土幅員、政治情勢上具有顯著的差異，難以在土地管理上直接仿效美國採取部落自治、政府監管之作法。

本計畫以日本「特定都市河川淹水災害對策法」為案例進行分析，該法令明定國土交通省首長（針對一級河川）或都道府縣首長（針對跨都道府縣河川）可依特定條件指定河川流域並與相關部會進行整體檢討及治理，並將下水道及排水系統納入指定範圍中。指定範圍之規劃由主管機關會商地方政府機關代表、相關事權單位以具體擬定流域水災對策計畫並公告實施。

「特定都市河川淹水災害對策法」係河川法、水防法、下水道法及都市計畫法之整合法令，並藉由該法明定策略、災害潛勢地區公告及土地開發等相關規定。國土計畫法規定特定區域計畫應由中央主管機關邀集各目的業主管機關進行行政協商，目的即係透過擬定單一計畫以處理議題所涉之相關事權指派、法令競合等，進一步推動各部門應辦事項、各目的事業法規調整以減輕土地使用主管機關之負擔，亦從法律角度強化其效力。

第三章 案例研析

第一節 桃園航空城區域計畫

桃園航空城區域計畫業已於 98 年 6 月 6 日依內政部內受營綜字第 0980805098 號函，同意此案依區域計畫法第 5 條第 3 款規定，指定航空城為擬訂區域計畫之地區，並原則同意以桃園國際機場園區所在鄉鎮市及其周邊可能影響之鄉鎮市做為擬訂區域計畫之規劃範圍。以下乃針對計畫規劃成果進行重點說明：

一、計畫緣起及範圍劃定

（一）計畫緣起

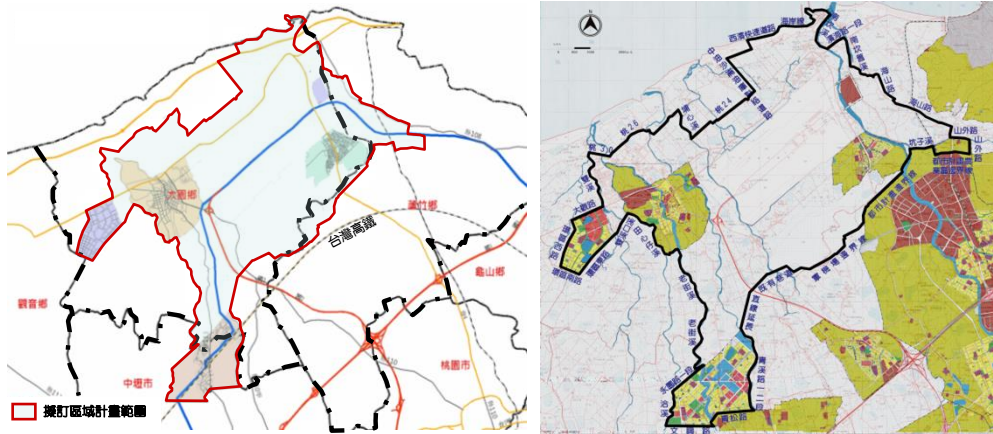
經建會（現國發會）99 年所研提之「國土空間發展策略」中提出一點多心網絡佈局模式。在該計畫之指導下，桃園縣被定位為國家門戶、金融經貿核心、創研與文化國際都會、ICT 高科技產業帶主軸。

為因應全球化競爭並提升臺灣的國家競爭力，桃園航空城被列為「愛台 12 建設之旗艦計畫」，隨之由交通部制定「國際機場園區發展條例」以促進國際機場園區及航空城發展。此外，該計畫亦提出韓國仁川機場、新加坡樟宜機場、荷蘭的史基浦機場等案例，認為除機場本身軟硬體等各項設施外，更重要的係將機場及其周邊土地整體規劃為航空城並發展為區域轉運中心。因此，為整合桃園國際機場周邊特定區域之地理、人口、資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，桃園縣政府擬訂「桃園航空城區域計畫」以推動桃園航空城地區之建設發展。

（二）範圍劃定

相關文獻及國外航空城發展概念係以機場為核心，結合周邊半徑 6 公里範圍為發展區域。桃園航空城區域計畫範圍以桃園國際機場所在地區為核心向外發展，並以航空城先期發展地區、國際商務城-高鐵桃園車站特定區及機場捷運車站周邊土地，另考量空間群聚及提升區域創新能力目標，將大園工業區、大園都市計畫、大園（菓林地區）都市計畫及海軍機場遷移釋出土地做為首要納入地區以發展航空產業等。桃園航空城範圍界線劃設準則如下（如圖 3-1）：

1. 天然界線：海岸線、河川等。
2. 既有都市計畫範圍線。
3. 鄉鎮市界線。
4. 重大設施邊界：軍機場、油庫等重大設施及既有道路劃設。



資料來源：桃園縣政府（2009）

圖 3-1 桃園航空城區域計畫範圍示意圖

二、計畫急迫性

桃園航空城發展方向、實質建設推動與區域治理之介面整合須有一指導方針作為發展指引，藉以銜接國土空間發展策略，並建立其與桃園縣、北部區域及國土規劃之關聯性。該計畫為因應瞬息萬變的全球化環境、冀以更具時效性與彈性之策略式規劃，以上位計畫指導提出航空城發展目標。桃園航空城區域計畫之急迫性說明如下：

- （一）全球化速度決定國家競爭力：進入全球化時代，速度與效能決定國家競爭力，為突破行政效率，迅速發展航空城，必須整合既有之土地審議制度。
- （二）有效空間整合及土地適性發展：從全國跨區域整合角度，以區域計畫層級賦予實質計畫執行能力，從進度、預算及地用規範引導航空城土地適時適性開發，發展國家的航空城。
- （三）機場及其周邊發展即時到位：具競爭力之國際級機場（蛋黃）須周邊地區（蛋白）資源養分的即時到位以孕育成長，先行提出具整體性之桃園航空城區域計畫以健全機場城市及國家門戶之發展。
- （四）舒適空間發展配合整併：區內三生（生產、生活、生態）機能妥善整併，使桃園航空城具舒適之發展空間。

三、計畫定位及計畫性質

桃園縣政府依據區域計畫法第 5 條第 3 款規定，指定桃園航空城為擬訂區域計畫之地區。另「國際機場園區發展條例」於 98 年 1 月 23 日公布（後由行政院定自 99 年 5 月 1 日施行），根據該條例第 36 條規定：「為促進航空城之發展，園區所在地之直轄市、縣(市)政府得依區域計畫法規定於特定範圍擬訂區域計畫；其循都市計畫程序擬訂計畫者，應依都市計畫法相關規定辦理。」

(一) 計畫定位

1. 承接上位計畫及中央部門計畫之指導：上位計畫為國土空間發展策略計畫及北部區域計畫，前者提出「一點多心」的網絡佈局模式，在北台都會區域空間結構下以發展航空城為機能健全之國際門戶核心地區，發揮接軌國際之功能。該計畫亦位於北部區域計畫範圍內，其實質內涵更能反映地方發展需求及願景。此外，該計畫須納入中央各部門計畫，如機場園區綱要計畫、相關交通建設計畫、經營管理或環境保育等計畫之指導，妥為規劃功能分區計畫並配置適當公共設施。
2. 與桃園縣區域計畫之關係：桃園航空城區域計畫係因應桃園航空城開發建設而先行擬訂之計畫，在區域功能分工上仍應在北台都會區域整體架構、桃園縣綜合發展計畫及桃園城鄉發展政策綱領之引導下建構發展目標。與桃園縣區域計畫採雙軌互動並行方式進行。

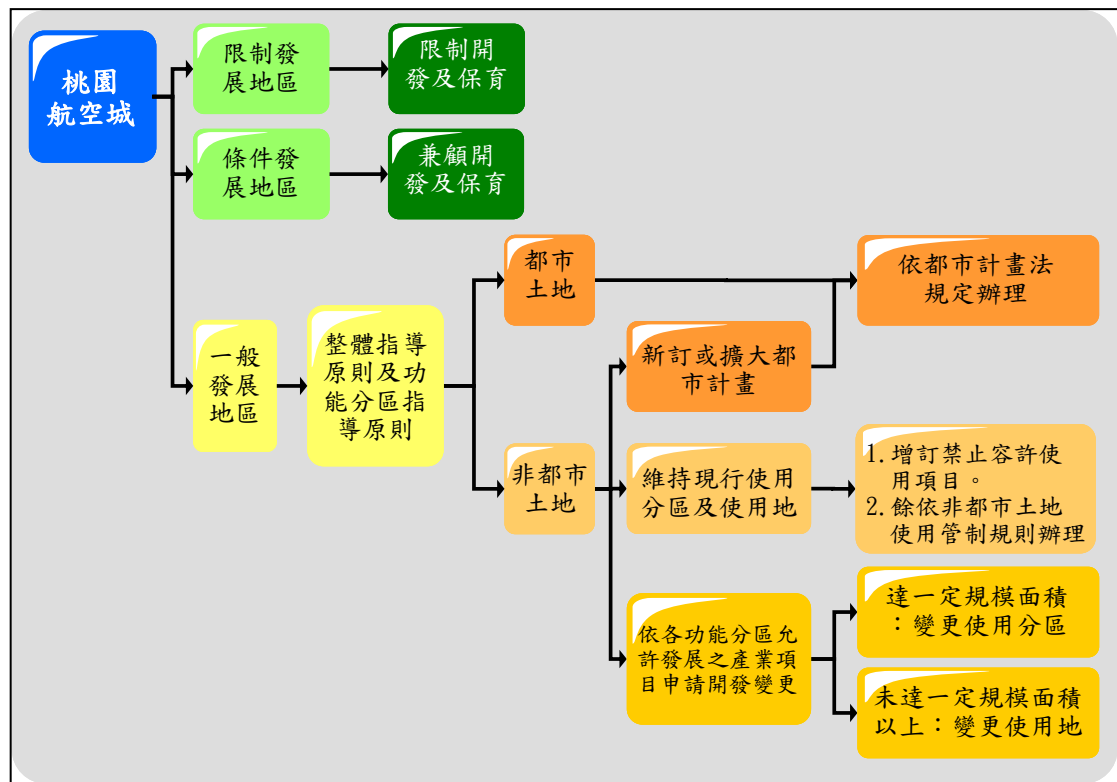
(二) 計畫性質

1. 綱要性之指導計畫：桃園航空城區域計畫係屬綱要性指導計畫，針對計畫範圍內之產業發展、土地使用、交通運輸系統、公共設施等提出發展計畫。
2. 機能導向的功能分區：桃園航空城係以機場及其周邊地區 6,150 公頃為範圍所訂定之計畫，針對航空城產業及空間活動特性劃設功能分區，並依不同發展條件賦予合宜之功能定位。
3. 落實地方自治的開發許可：成立桃園縣區域計畫委員會，開發許可之申請係由桃園縣區域計畫委員會審議後，由桃園縣政府核發許可，可加速審議進程並回應地方發展需求與願景。

四、土地使用計畫及分區管制

為促進計畫區內天然資源保育並兼顧各產業與都市發展所需用地，桃園航空城區域計畫依北部區域計畫指導，將土地資源分類劃分為限制發展地區、條件發

展地區及一般發展地區。限制發展地區以加強土地資源保育為前提，限制各類環境敏感地之開發行為；條件發展地區則提供土地開發之條件限制，以落實開發、保育兼顧；一般發展地區位於現行都市計畫者，依各該都市計畫規定辦理，如屬



非都市土地者，應維持現行使用分區及用地者，除此計畫另訂禁止容許使用項目外，餘依非都市土地使用管制規則辦理。桃園縣航空城區域計畫管制架構如圖 3-2。

資料來源：桃園縣政府（2009）

圖 3-2 桃園航空城土地使用管制架構

（一）限制發展地區

桃園航空城之限制發展地區包括文化景觀敏感地區、資源生產敏感地區、天然災害敏感地區等 3 類。

（二）條件發展地區

條件發展地區之劃設目的係考量某些環境敏感地區於開發行為的承载力有限，為兼顧保育與開發，有條件限制該類土地開發，以達國土有效利用。桃園航空城有條件發展地區包括資源生產敏感地區及其他等 2 類。分布圖如圖 3-3。



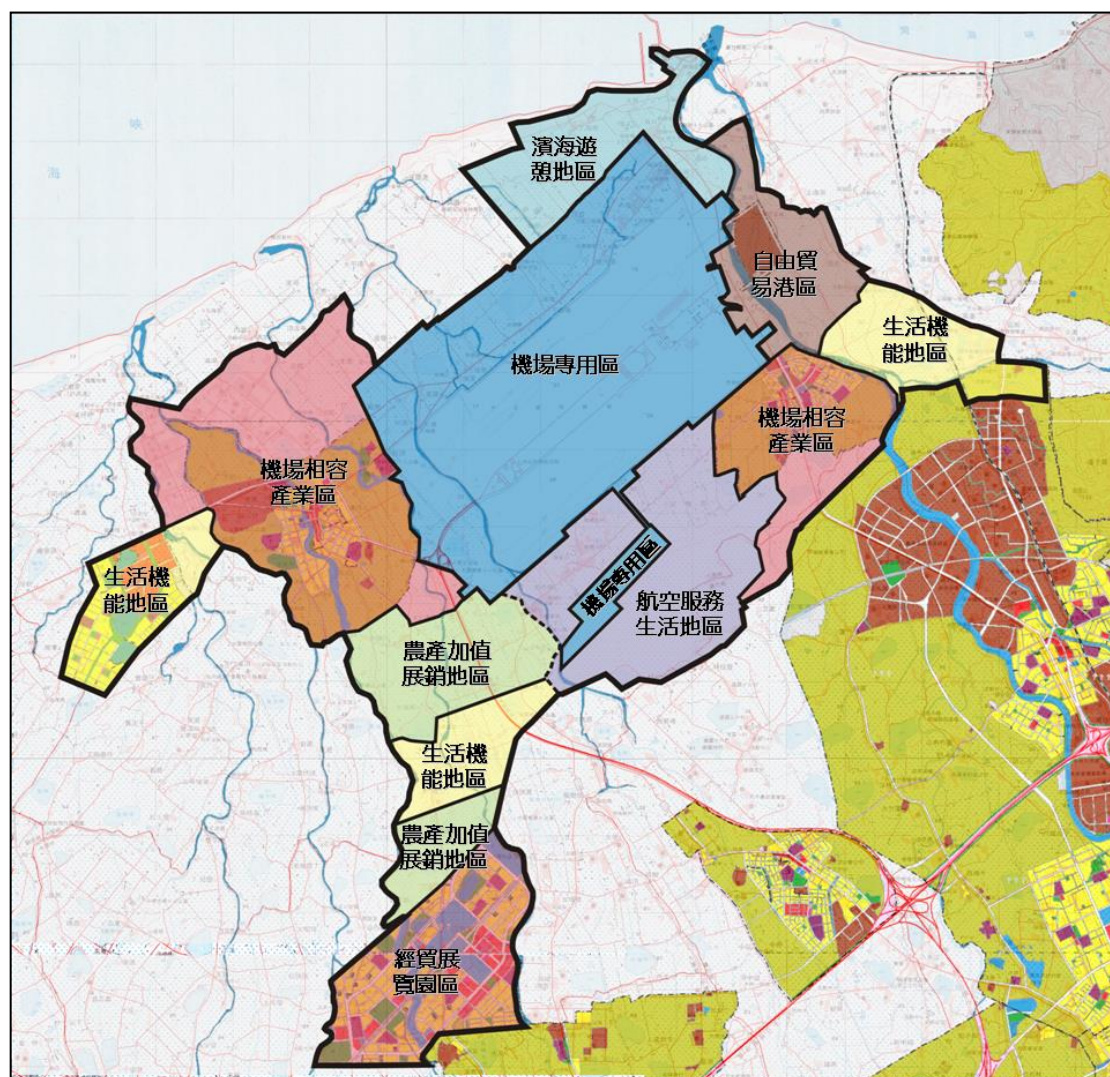
資料來源：桃園縣政府（2009）

圖 3-3 桃園航空城限制發展區及條件發展區位置示意圖

（三）一般發展地區

一般發展地區係指區域計畫內，扣除限制發展地區及條件發展地區後，其餘可供一般土地開發使用之土地。桃園航空城區域計畫因地勢平坦，大部分皆屬一般發展地區，無特殊之發展限制。為塑造航空城產業群聚、相互支援之特色，針對一般發展地區將依不同功能分區訂定指導原則，以引導一般發展地區適性發展。

航空城區域計畫功能分區依產業群聚、自然環境與區位條件，在空間劃分為「機場園區（包括機場專用區、自由貿易港區）」、「航空服務生活地區」、「經貿展覽園區」、「機場相容產業區」、「濱海遊憩地區」、「農產加值展銷地區」及「生活機能地區」等功能分區（如圖 3-4）（如表 3-1）。



資料來源：桃園縣政府（2009）

圖 3-4 桃園航空城功能分區分佈示意圖

表 3-1 桃園航空城功能分區發展重點

功能分區		面積 (ha)	發展重點
機場園區	機場專用區	1,750	提供航空器起飛、降落與地面活動區域及供公共使用之機場專用區土地，發展供航空器起飛降落之跑道、航廈、導航設施、供公共使用之航空運輸支援服務、商業服務設施等使用
	自由貿易港區	320	發展因機場活動衍生國際貿易所需各類加工製造、加值作業、進出口轉口倉庫、保稅倉庫、物流發貨、批發倉儲、打拆盤作業、空盤櫃維修、辦公行政、會議展覽服務等使用
	小計	2,070	—
航空服務生活地區		680	● 發展航空工業，包括飛機設計、研發及製造以及飛機機體結構件、內裝件、發動機、航空電子零組件、系統件之製造、維修及改裝 ● 因應航空服務業所衍生之專業研發訓練、購物商場及餐館、休閒娛樂及運動服務，並提供機場服務旅館、宿舍、住宅等使用
經貿展覽園區		490	發展供國際會展中心及展覽服務、商務辦公、資訊服務、國際金融業務、購物商場及餐館、休閒娛樂及運動服務、旅館及旅遊服務等使用
機場相容產業區		1,400	● 發展航空工業，包括整機之設計、研發及製造以及飛機機體結構件、內裝件、發動機、航空電子零組件、系統件之製造、維修及改裝 ● 因應航空服務業所衍生之專業研發訓練、汽車租賃、停車租賃等使用
濱海遊憩地區		350	結合竹圍漁港及濱海資源發展購物商場及餐館、水域遊憩活動、一般旅館等使用
農業加值展銷地區		470	結合地區農業產品，發展展售服務、農產品加值服務
生活機能地區		690	以捷運車站周邊地區發展住宅、購物商場及餐館、休閒娛樂及運動服務等使用

合計	6,150	—
----	-------	---

資料來源：桃園縣政府（2009）

五、實施機構與建設部門之分工

（一）實施機構

桃園縣成立區域計畫委員會，初期以區域計畫擬訂機關為推動建設之實施機構，再視實際發展成立相關推動機構，如區域建設推行委員會。

（二）建設部門分工

區域內各目的事業主管機關應配合桃園航空城區域計畫及區域建設推行委員會之建議，分別訂定開發或建設進度並編列年度預算分配。桃園航空城區域計畫之管理劃分為中央、地方主管機關，前者納入內政部、交通部、經濟部、農委會、教育部、環保署、衛生署；後者納入城鄉發展處、水務處、地政處、交通處、觀光行銷處、工商發展處、教育處、環保局、衛生處及社會處（如表 3-2）。

表 3-2 建設部門分工及所涉目的事業主管機關

部門別	子類別	內容	目的事業主管機關	
			中央	地方
都市建設	住宅	國民住宅、公教住宅、勞工住宅、農民住宅	內政部	城鄉發展處
	下水道	雨水下水道、污水下水道	內政部	水務處
	都市開發	都市計畫、都市更新、都市景觀、公園綠地	內政部	城鄉發展處
		區段徵收、市地重劃	內政部	地政處
交通建設	公路	國道、省道、縣道、鄉道、市區道路、場站及停車場、道路交通安全及管理	交通部	交通處
	軌道運輸	高速鐵路、大眾捷運系統	交通部	交通處
	航空	國際機場、航空設施	交通部	交通處
	通信資訊	氣象、電信、郵政	交通部	交通處
	觀光	遊樂區開發	交通部	觀光行銷處
水利	水資源	水資源管理與保育、自來水	經濟部	水務處
	防洪排水	河海堤整建、區域排水改善、河川管理及防災保育	經濟部	水務處
工商設施	工商設施	工業區開發、自由貿易港區開發、展覽館建設	經濟部	工商發展處

農業建設	農業建設	精緻農牧業、漁業	農委會	農業處
能源開發	油氣	液化天然氣接收站、油氣輸儲設施、油氣銷售站	經濟部	工商發展處
	電力	輸配電設施、其它電力設施	經濟部	工商發展處
文教設施	教育	高等教育、中等教育、國民教育、社會教育	教育部	教育處
	文化	綜合文化設施、博物館、圖書館、展演設施	教育部	教育處
	體育	運動設施、國際競賽體育場館	教育部	教育處
環境保護	垃圾處理	鼓勵民間參與垃圾處理、資源再利用、儲存清運設備汰換	環保署	環保局
	污染防治	污染防治	環保署	環保局
衛生福利	衛生醫療	醫療網、醫療教學研究所	衛生署	衛生處
	社會福利	社會福利設施、勞工福利設施、榮民福利設施	內政部	社會處

資料來源：桃園縣政府（2009）

六、相關配合措施

（一）相關法令建議修改

1. 增訂「非都市土地開發審議作業規範」航空城專編：以利後續航空城開發計畫審議。
2. 非都市土地使用管制規則：配合航空城產業優質環境塑造，非都市土地使用管制規則之容許使用項目較為限縮，建議配合航空城修正。
3. 製作非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業需知：配合桃園航空城範圍內特定農業區調整一般農業區之需求，建議修法以為執法依據。

（二）桃園縣政府相關配合事項

1. 訂定桃園航空城非都市土地開發審議作業規範。
2. 依區域計畫法擬訂之桃園縣區域計畫，應將航空城發展及海域區一併納入指導。

七、計畫架構分析

桃園航空城區域計畫章節架構共分為八章（如表 3-3），其上位計畫為北部區域計畫，並依據該計畫之指導劃設限制發展地區、條件發展地區及一般發展地區等，以此訂定土地使用分區管制及原則。該計畫已成立桃園縣區域計畫委員會，視實際情況依據區域計畫法規定，成立區域建設推行委員會，較少納入民眾參與機制。第八章相關配合措施，包括兩部分，第一部分為對現行法令的修改及新增；第二部分則為桃園縣政府應配合事項。

表 3-3 桃園航空城區域計畫章節架構

章節架構	內容
第一章 緒論	細項為計畫源起、計畫位階與性質、計畫年期與範圍。在計畫緣起的部分提及因全球化、適地性等，強調需擬訂桃園航空城計畫之急迫性
第二章 上位及相關計畫	細項為上位計畫、相關計畫。桃園航空城承接上位計畫的指導，包括國土空間發展願景及空間發展架構、臺灣北部區域計畫。相關計畫則包括桃園縣綜合發展計畫、桃園國際機場相關計畫等
第三章 發展現況與預測	細項為自然環境、人口成長預測、土地使用、交通運輸、產業發展、公共設施及公用設備、觀光遊憩等現況，另外還納入區域計畫中環境敏感地區的概念，達到發展與保育並重之目的
第四章 計畫目標及構想	細項為計畫願景與目標、桃園航空城整體發展構想、城鄉發展模式。並指定城鄉發展優先順序、劃設優先擬訂計畫地區。桃園航空城願景為「東亞航空轉運中心」、「臺灣航空產業鏈結中心」、「綠色優質環境永續生態城」
第五章 部門發展計畫	細項為產業發展計畫、運輸系統計畫、公用及公共設施計畫、防災及安全系統計畫、環境保護計畫
第六章 土地使用分區計畫與土地分區管制	桃園航空城土地使用管制架構依據北部區域計畫中，劃設限制發展地區、條件發展地區、一般發展地區。細項為土地使用基本方針、土地資源分類、功能分區指導原則、非都市土地使用管制規則
第七章 計畫實施	細項為實施程序、實施機構與實施進度。桃園縣已成立區域計畫委員會，並視實際需要成立區域建設推行委員會。而區域內各事業主管機關均需配合此計畫訂定開發或建設進度及編列年度預算分期辦理
第八章 相關配合措施	第八章相關配合措施，透過法令建議修改及桃園縣應配合之事項辦理

八、小結

桃園航空城區域計畫之目的為串連都市、非都市土地並期以整體性之觀點加以開發，建造臺灣與國際間之發展門戶。雖在桃園縣區域計畫前已先行擬訂此計畫，然在指導層級上，應係以桃園縣區域計畫指導航空城區域計畫。此計畫中，尚無特定區域計畫的概念，因其擬訂時間較「全國區域計畫」早，係屬於針對特定地區及政策而訂定之計畫。

此計畫提出須擬訂桃園航空城區域計畫之急迫性，包括全球化、土地適性發展、機場及其周邊發展即時到位、舒適空間發展配合整併等，可參考納為特定區域計畫之擬定原則，後續可在不同的議題中，討論各該議題的重要性、急迫性。航空城區域計畫透過區域計畫委員會，或配合區域計畫法成立「區域建設推行委員會」，可做為一整合組織、平台加以辦理，但其所建議修訂相關法令等，因特定區域計畫有各式不同的議題，較難以全面考量。因此，須賦予特定區域計畫一法定地位，以計畫引導開發、保育的方式加以辦理，使空間計畫體系有一彈性的空間。

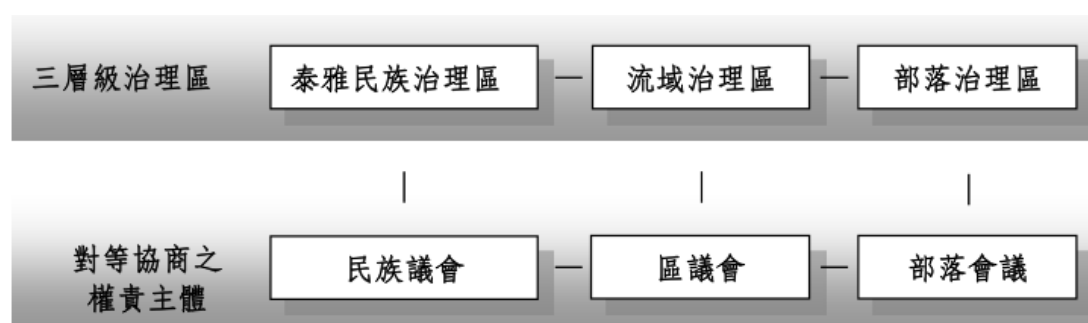
第二節 原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus

（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）

該計畫係基於前一階段「北泰雅原住民族特定區域計畫及空間發展策略研擬」案規劃成果，進而委託辦理「擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」，並於技術報告研究過程中確立規劃主體，進而研提「原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）」做為示範案，以下針對計畫規劃成果及示範案進行相關說明與分析。

一、推動構想與概念

根據前一階段「北泰雅原住民族特定區域計畫及空間發展策略研擬」案規劃成果，將其於空間規劃及策略上所提出之重要概念納為特定區域計畫推動基礎及參考依據。透過三層級治理概念，由民族議會、區議會、部落會議則分別代表泰雅民族治理區、流域治理區、部落治理區參與規劃討論與部門協商（如圖 3-5）。此外，由於各地區文化保存、經濟發展、組織能力的差異，各部落有成熟型與準備型的差異。成熟型部落已具有會議運作能力，準備型部落仍有待培力，在面對協商共管議題時，則由區議會或民族議會代理。成熟型與準備型部落之認定，則

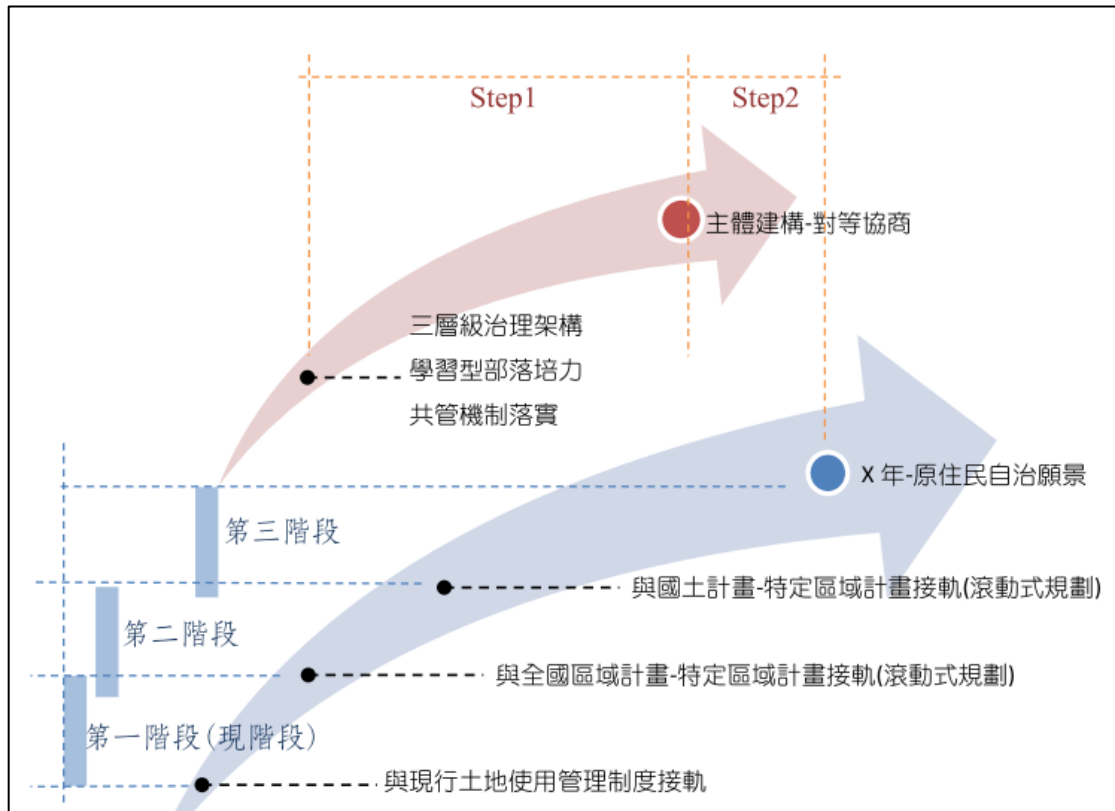


由民族議會偕同行政院原住民族委員會認定。

資料來源：營建署（2015）

圖 3-5 三層級治理主體的構想

除此之外，該計畫也提出漸進推動策略，將原住民自治的精神納入特定區域計畫的架構與內容，以特定區域計畫做為培育及落實原住民自治的先導行動，並以分階段的推動策略達到自治的願景（如圖 3-6）。



資料來源：營建署（2015）

圖 3-6 特定區域計畫分階段-漸進推動概念圖

以新竹縣尖石後山為先導實施區位，逐步擴大特定區域範圍：

（一）以部落規劃為起點，適度推動流域為空間規劃

泰雅族特定區域計畫應以泰雅族治理區為計畫範圍，然而其治理區幅員廣大，各部落之部落會議或部落組織的運行狀況並不一致，亦因所在區位及部落發展過程而有所差別。考量計畫之可行性與具體實踐部落自主的目標，在操作上以部落為起點，以流域為空間規劃目標，並以較具有共識基礎之地區或部落做為先導示範。針對具有共識基礎的部落進行空間計畫，同時處理培力工作、共管機制，逐步滾動，由點到面形成跨部落之流域特定區域計畫。

（二）以新竹縣尖石後山為先導實施區位

評估現階段之部落發展動能以及共識基礎，該計畫建議以尖石後山為第一階段先導實施區位，即大漢溪上游馬里光溪流域範圍，塔克金溪、薩克亞金溪匯流。

二、特定區域計畫執行機制

在前一階段之規劃成果中，該計畫依據區域計畫、原住民族相關法規及原住民族文化特性提出未來特定區域計畫規劃執行機制，內容涵括規劃主體、規劃原

則及規劃程序三個層面，詳細說明如下。

（一）規劃主體

1. 主體代表

由政府、泰雅族民族議會、區議會與部落會議形成規劃主體。在行政上由政府委託規劃單位提供專業協助，規劃單位加入規劃工作共同形成規劃夥伴關係。

2. 特定區域計畫審議委員會

(1)組成特定區域計畫審議委員會，由政府代表、泰雅族民族議會代表及專家學者組成。

(2)特定區域計畫審議委員會可於規劃工作會議過程中提出意見與方針。

(3)在規劃構想提出之後加入國土計畫/區域計畫委員會審議內容。

3. 溝通協商平台

(1)民族議會、區議會為部落及流域治理單位間之溝通平台，處理重疊範圍之相關議題。

(2)政府提供整體性發展方針、區域規劃的定位、通用的規劃資訊，並協助處理跨部會事務。

（二）規劃原則

1. 為強化政府部門與原住民間之分工合作，原住民治理主體與（中央）政府對等協商、確認規劃範圍。

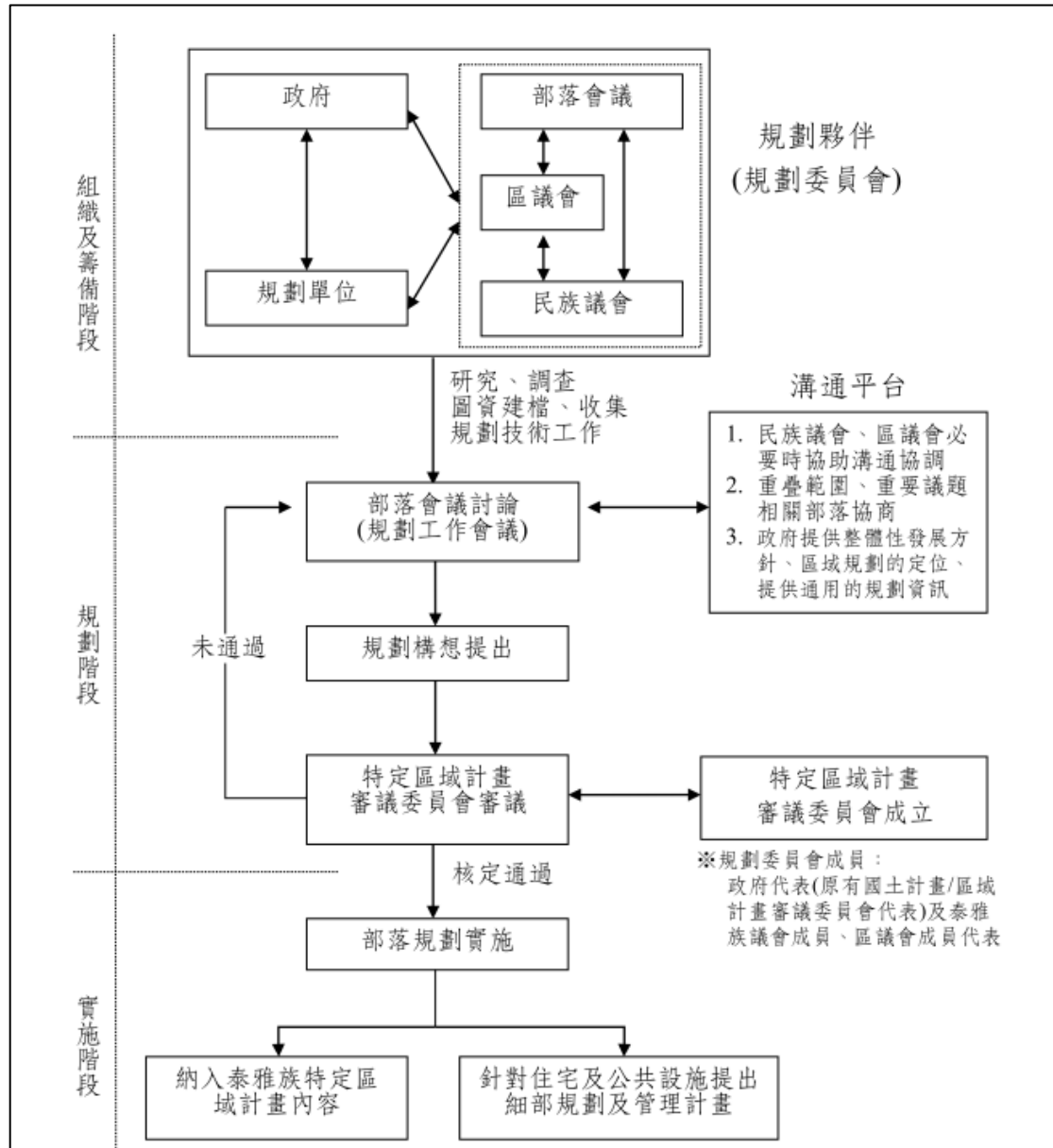
2. 由政府依上位計畫定位空間發展之大方向，並擬訂提案原則。

3. 由治理主體主導研擬空間計畫及土地管理方案，並完成共識程序。

4. 依循「規劃許可」進程，完成相關法定程序，確認特定區域計畫之實質內容。落實以部落為主體，中央為最終監管之模式。

（三）規劃程序

該計畫因應治理主體形成的差異，提出兩種規劃程序。一為在民族議會與區議會都已形成的理想狀況，二為民族議會、區議會尚未形成，以部落會議為協商主體，強化原住民族委員會之代表性。



資料來源：營建署（2015）

圖 3-7 特定區域計畫規劃程序構想

三、特定區域計畫範圍

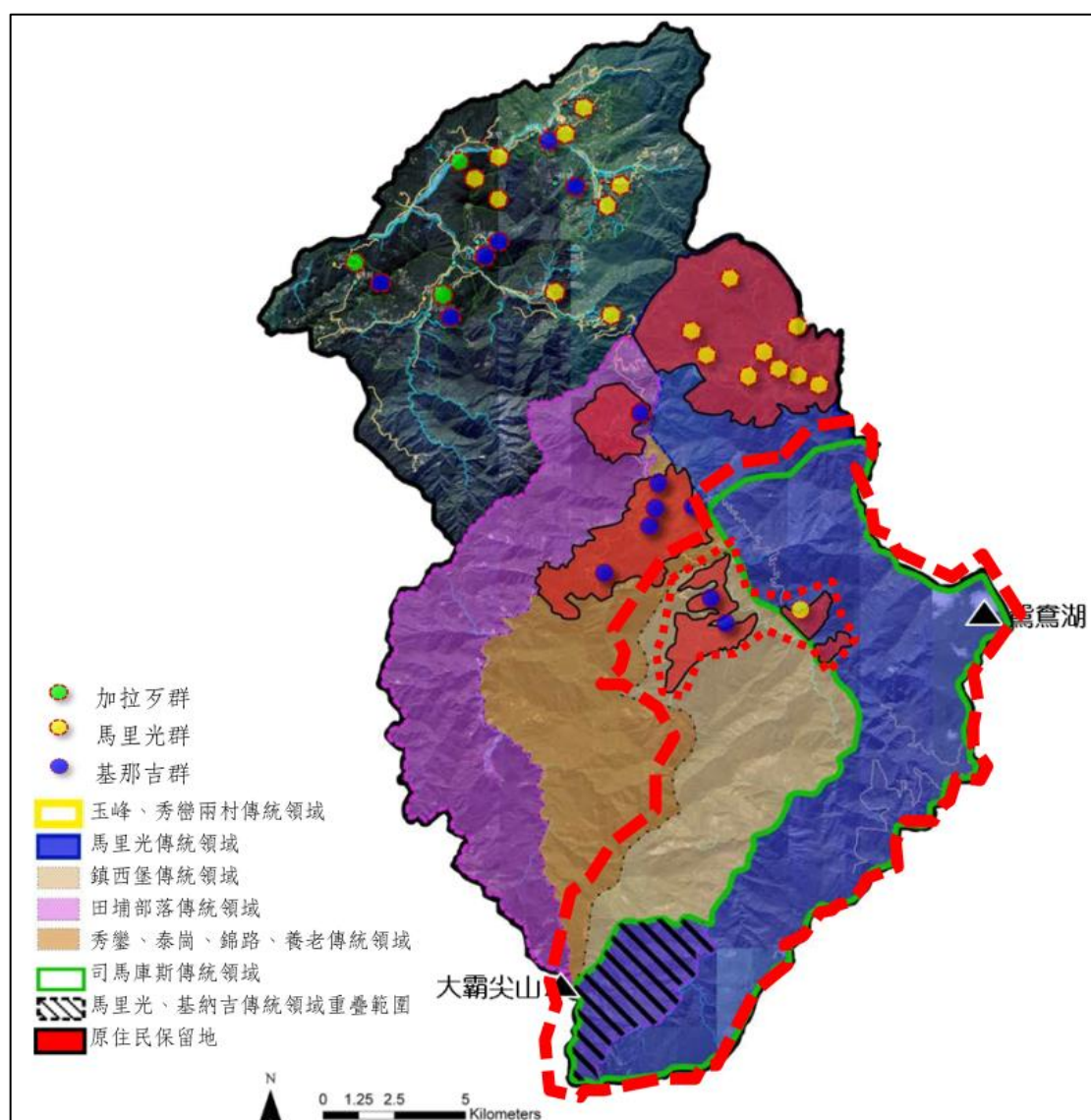
根據前一階段之規劃成果，進而提出「原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）」做為示範案，以下為其針對特定區域計畫範圍劃定之方法與範圍選定進行說明：

（一）劃設方法

考量計畫之可行性與示範性效果，以及「原住民族（或部落）之意願」、「是否有需求」、「該需求事項無法依現行法令規定具體落實」三大原則，評估以斯馬

庫斯及鎮西堡部落為特定區域計畫實施對象，針對斯馬庫斯及鎮西堡等既有原保地附近訂定相關土地使用管制配套。未來計畫範圍若涉及「傳統領域」部分，則依循部落傳統協商機制輔以原住民族委員會之認定進行劃定。該計畫特定區域計畫範圍的劃定，係透過部落領域的分析並且整合專家意見而提出以下三個個評估方案：

1. 以斯馬庫斯與鎮西堡部落之傳統領域為特定區域計畫範圍。
2. 以斯馬庫斯與鎮西堡之原住民保留地為特定區域計畫範圍。
3. 以原住民保留地為核心，探討生產、生活、生態之相關範疇，做為特定區域計畫之範圍（如圖 3-8）。



資料來源：營建署（2015）

圖 3-8 斯馬庫斯與鎮西堡部落特定區域計畫範圍評估示意圖

(二) 方案分析

表 3-4 原住民族特定區域計畫範圍劃設方案

項次	方案	優點／可行性	課題	配套或其他
1	以傳統領域為範圍	部落普遍認同以傳統領域作為部落邊界，在個別部落內部較無爭議	涉及部落間與部族間之協商共識	部落間之共管機制
2	以原住民保留地為範圍	● 範圍較小，較容易進行細部規劃 ● 較無涉及部落間之共用範圍，可避免複雜的部落協商問題	● 部落長期反映原住民保留地限縮生存範圍，且目前原住民保留地不足使用之課題浮上檯面，若以原住民保留地為範圍在個別部落中評估不容易獲得支持 ● 無法直接面對與處理原住民保留地以外之土地使用問題	● 須回應部落對於傳統領域的不可分割性之重視 ● 須回應各部落原住民保留地以外之土地問題如何因應(如部落水源)
3	以原住民保留地為核心擴延至生產與生活相關範圍	● 範圍介於傳統領域與原住民保留地之間 ● 盡量不涉及部落間的共用與共管議題	● 原住民保留地以外之土地範圍該如何界定之問題 ● 須回應原住民保留地不足同時兼顧國土保育之議題 ● 相關目的事業主管之協	● 須回應部落對於傳統領域的不可分割性之重視 ● 各目的事業主管機關共識協商過程

			商共識過程	
--	--	--	-------	--

資料來源：營建署（2015）

（三）範圍選定

經分析評估三個可能的特定區域計畫範圍，考量原住民生活需求，回應原住民族土地議題，排除以原住民保留地做為特定區域計畫範圍之方案。考量原住民族部落土地管理的完整性，應以傳統領域做為特定區域計畫範圍；考量土地使用法令落實的可行性，則以原住民保留地為核心之生活領域為範圍。計畫範圍的生產應以部落為主體的過程來認定與確認。

在規劃的過程中因部落整體經營的考量，決定特定區域計畫的範圍，並且在生產方案的過程中處理部落間的協商過程，落實泰雅族的傳統慣習規範。

初步規劃將依循「原住民族（或部落）之意願」、「是否有需求」及「該需求事項無法依現行法令規定具體落實」等三項原則，針對斯馬庫斯及鎮西堡等既有原保地附近進行相關土地使用管制配套。未來若於計畫範圍涉及「傳統領域」部分，則依循部落傳統協商機制輔以原住民族委員會之認定。

四、土地使用管制

（一）斯馬庫斯部落

1. 土地使用管制項目

依據全國區域計畫環境敏感地區第1級與第2級之相關管制項目包含下列土地使用管制項目：

(2)第2級：共包含2種分類2種管制項目（如圖3-10）。

環境敏感地區第2級	
分類	災害敏感 生態敏感 文化景觀敏感 資源利用敏感
項目	地質敏感區(活動斷層、山崩與地滑、土石流) 洪氾區二級管制區及洪水平原二級管制區 嚴重地層下陷地區 海堤區域 淹水潛勢地區 山坡地 沿海一般保護區 海域區 國際級及國家級之重要濕地 歷史建築 聚落保存區 文化景觀保存區 地質敏感區(地質遺跡) 國家公園內之一般管制區及遊憩區 水庫集水區(非供家用或公共給水) 自來水水質水量保護區 優良農地 礦區(場)、礦業保留區、地下礦坑分布地區 地質敏感區(地下水補注) 人工魚礁區及保護礁區

資料來源：營建署（2015）

圖 3-10 斯馬庫斯部落環境敏感地區第2級管制項目

由於北泰雅範圍內有雪霸國家公園、尖石鄉後山與復興鄉全鄉等，上述區域全屬石門水庫集水區，為第1級環境敏感地區，是故，斯馬庫斯全區也皆屬此。另外，斯馬庫斯全區範圍，亦被第1級環境敏感地區中之森林區域所涵蓋。至於第2級環境敏感地區，與部落鄰近的泰崗溪為土石流高潛勢溪流，具高度地質敏感性。總而言之，規劃範圍幾乎全屬於環境敏感地區之範圍內。

2. 土地使用分區

斯馬庫斯之土地使用分區現況以原保地為界，原保地範圍內屬於山坡地保育區，原保地外屬於森林區，範圍南側位於國家公園區內。斯馬庫斯傳統領域內有兩處原保地，其中一處幾乎無人為活動，另一處原保地範圍內則為目前核心聚落所在之地。

3. 土地使用編定

原住民保留地以外之土地，除國家公園之相關腹地，其餘皆編定為林業用地。原住民保留地範圍內之土地使用編定內容，核心聚落與舊聚落有十分少數的丙建編定，聚落周邊有農牧用地的分布，以及一處墳墓用地。

(二) 鎮西堡部落

1. 土地使用管制項目

依據全國區域計畫環境敏感地區第1級與第2級之相關管制項目包含下列土地使用管制項目：

(1)第1級：共包含2種分類6種管制項目（如圖3-11）。

		環境敏感地區第1級																				
分類	災害敏感					生態敏感					文化景觀敏感					資源利用敏感						
	特定水土保持區	河川區域	洪氾區一級管制區及洪水平原一級管制區	區域排水設施範圍	國家公園區內之特別景觀、生態保護區	自然保留區	野生動物保護區	野生動物重要棲息環境	自然保護區	沿海自然保護區	古蹟保存區	遺址	重要聚落保存區	國家公園內之史蹟保存區	飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區	水庫集水區(供家用或公共給水)	水庫蓄水範圍	森林(國有林事業區、保安林等森林地區)	森林(區域計畫劃定之森林區)	森林(大專院校實驗林地及林業試驗林地等森林地區)	溫泉露頭及其一定範圍	水產動植物繁殖保育區
項目																						

資料來源：營建署（2015）

圖 3-11 鎮西堡部落環境敏感地區第1級管制項目

(2)第2級：共包含2種分類2種管制項目（如圖3-12）。

分類		環境敏感地區第2級																			
		災害敏感					生態敏感			文化景觀敏感				資源利用敏感							
項目																					
	地質敏感區(活動斷層、山崩與地滑、土石流)	洪氾區二級管制區及洪水平原二級管制區	嚴重地層下陷地區	海堤區域	淹水潛勢地區	山坡地	沿海一般保護區	海域區	國際級及國家級之重要濕地	歷史建築	聚落保存區	文化景觀保存區	地質敏感區(地質遺跡)	國家公園內之一般管制區及遊憩區	水庫集水區(非供家用或公共給水)	自來水水質水量保護區	優良農地	礦區(場)、礦業保留區、地下礦坑分布地區	地質敏感區(地下水補注)	人工魚礁區及保護礁區	

資料來源：營建署（2015）

圖 3-12 鎮西堡部落環境敏感地區第 2 級管制項目

就第1級環境敏感項目而言，鎮西堡全區亦被石門水庫集水區涵蓋。此外，森林區也涵蓋了鎮西堡全區。至於第2級環境敏感項目，除了自來水水質水量保護區覆蓋全區外，原保地東側更鄰近土石流高潛勢溪流-泰崗溪，具地質敏感性。整體而言，規劃範圍全區皆為高度環境敏感地區。

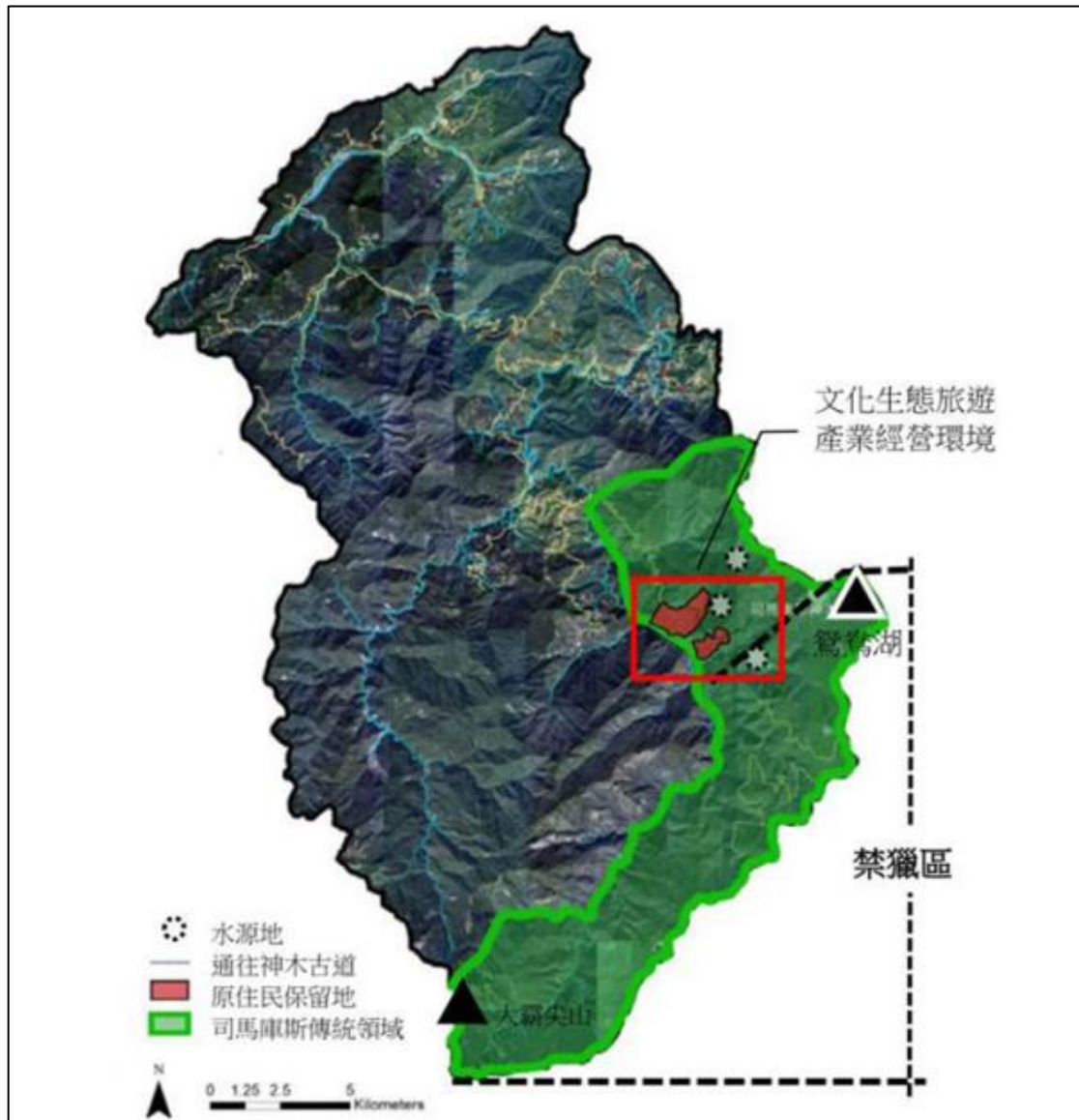
2. 土地使用分區

鎮西堡之土地使用分區，於原保地範圍內屬山坡地保育區，原保地外大多屬森林區，僅南側部分為國家公園區所涵蓋。

3. 土地使用編定

原住民保留地以外之土地，除國家公園相關腹地，其餘皆編定為林業用地。至於原住民保留地範圍內則大多為農牧用地，丙建編定零星分布於聚落群中。另外，有兩處墳墓用地及一處特定目的事業用地（新光國小）。

五、土地使用現況



資料來源：營建署（2015）

圖 3-13 斯馬庫斯部落空間屬性界定

（一）斯馬庫斯部落

1. 全區使用現況

（1）全區維持森林使用為主

從 94 年國土利用調查圖資判讀結果，在斯馬庫斯傳統領域範圍內區土地幾乎皆維持森林使用的情形。農牧與建築使用僅集中於原住民保留地範圍內。

（2）部落公約提出禁獵區規範

從部落生活的角度進一步理解，傳統領域範圍內的活動以狩獵為主與有限的資源採集。甚至在斯馬庫斯的部落會議當中，提出禁獵區的規範，大霸尖山以下至鴛鴦湖一帶為動物復育禁獵區。

(3) 每年傳統儀式於鴛鴦湖舉辦

鴛鴦湖為泰雅族的聖湖，每年有傳統信仰儀式在鴛鴦湖舉行。而部落前往鴛鴦湖的路徑過程，也是泰雅族傳承給孩童山林知識的重要路徑。

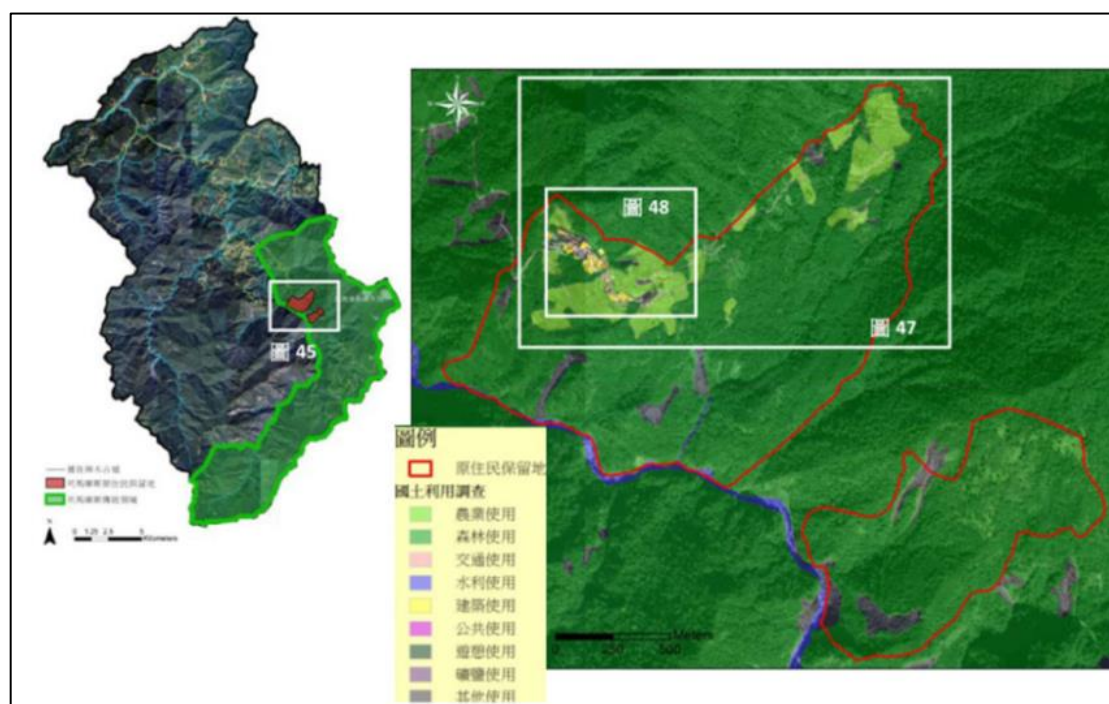
(4) GAGA 規範中的水源地保存

原住民保留地周邊上游地帶有三處影響部落飲水的水源地，在 GAGA 的規範中係必須被保育與保護的。

(5) 人為活動集中於原住民保留地

人為活動集中於原住民保留地。距離原住民保留地內聚落約 10 公里處神木群被發現之後，成為部落經營生態旅遊的目標地點。從聚落通往神木群之古道以自然素材與生態工法進行環境整理，從土地使用的角度而言，聚落連結神木的古道是為部落產業經營環境的範疇。

2. 原保地使用現況



資料來源：營建署（2015）

圖 3-14 2006 斯馬庫斯原保地土地利用調查

斯馬庫斯原住民保留地內之土地使用可區分為三大區塊，分別為聚落、耕地、

舊部落。聚落為部落居住、公共設施與產業設施聚集處。原保地東側則為舊部落所在之地，平台地形適合小米及果樹種植以及遊憩活動發展。串連聚落與舊部落之通道兩側土地則為族人農耕、燒墾活動區塊。現地踏勘的結果暫無明顯超限利用或不合理之使用情形。

（二）鎮西堡部落

鎮西堡有兩個聚落，分別為行政區界上屬於秀巒村 8 鄰的新光，以及 9 鄰的鎮西堡。以下乃分別針對兩個部落之全區土地使用現況及原保地使用現況進行說明：

1. 鎮西堡聚落

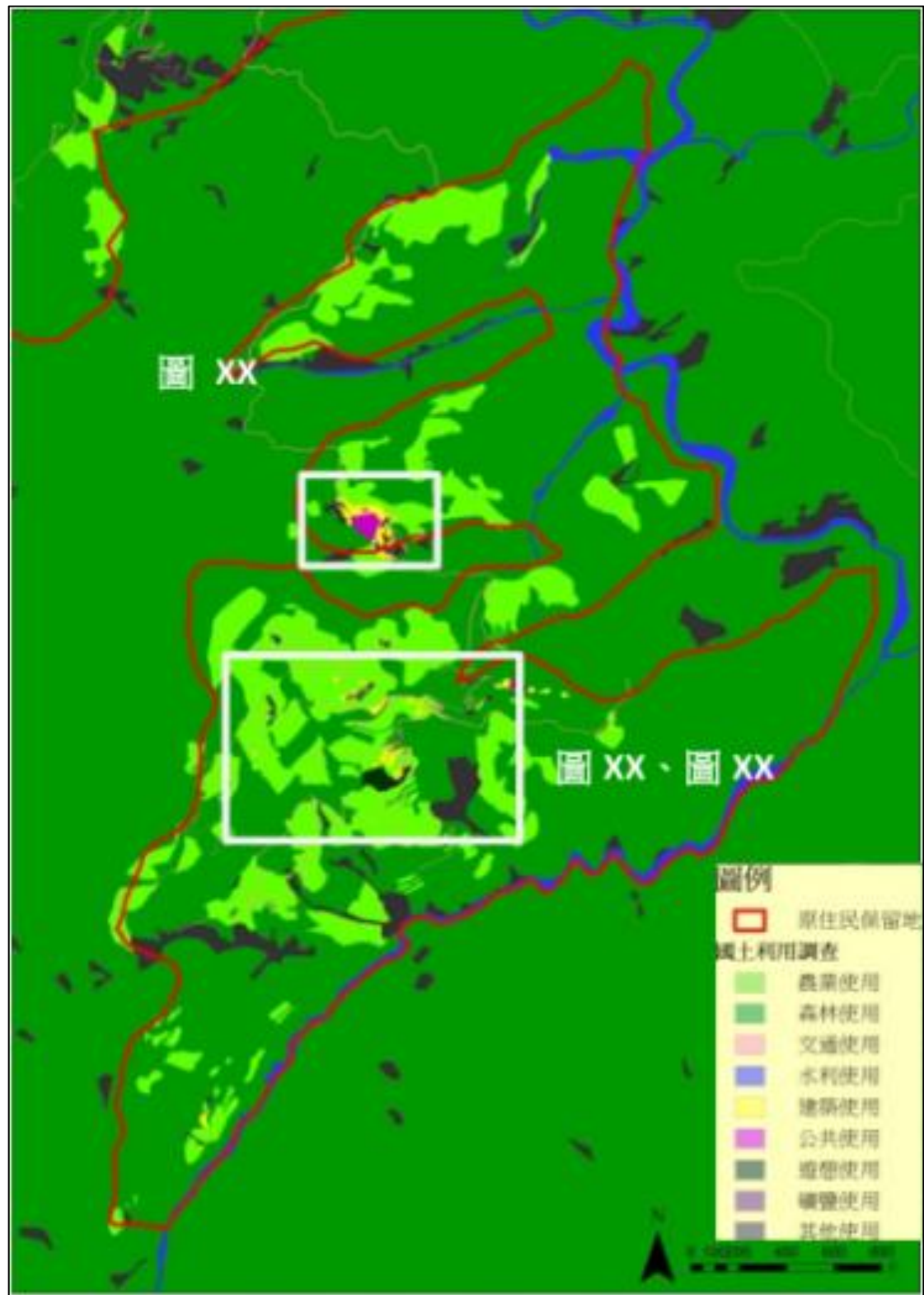


資料來源：營建署（2015a）

圖 3-15 鎮西堡部落空間屬性界定

根據 94 年國土利用調查圖資的判讀，於鎮西堡傳統領域內幾乎全區土地維持森林使用，初估有三萬公頃。農牧與建築使用皆集中於原住民保留地範圍內。

耕地有機耕種面積比例高，傳統領域中約有 60 公頃開墾耕作，在部落產業組織的推動下，有機種植佔其中的 30 公頃，約為百分之五十。



資料來源：營建署（2015）

圖 3-16 2006 年鎮西堡原保地土地利用調查

鎮西堡居住及耕地由向南的平台地形所組成，住宅零星分布於平台地形，為教會以及聚會所所在之地，為鎮西堡的主要聚落。經部落耆老指認，鎮西堡現有三處舊聚落。其中位於最南側之舊聚落目前轉為生態教室之公共用途。其他聚落則發展出住家與民宿經營的空間整合運用；聚落周遭則為耕地。目前鎮西堡主要的公共設施包括：教會與生態教室，二者兼具教育與旅遊服務機能。而核心聚落區中，則設有集會所與瞭望台。

另外，聚落西側有兩處登山口，可分別通往 A、B 區巨木群。鎮西堡巨木群為世界級的美麗原始山林，有冰河時期遺留下的孑遺植物檜木林。上百棵的檜木與扁柏面積約達 50 平方公里，為全台最大的檜木原始林。

2. 新光聚落

為大鎮西堡之核心聚落區，有學校、教堂等公共設施、兩家商店及部分民宿分布。大鎮西堡部落族人聚居於此，每日往返鎮西堡耕地進行耕作。原有一派出所設置，閒置已久。雪霸國家公園曾提議將閒置派出所轉為旅遊服務中心使用，在部落族人的反對之下作罷。另有一處安親輔導教室，為因應 93 年新光人壽於部落展開一系列關懷計畫所啟用。

六、土地使用及空間屬性探討

（一）斯馬庫斯部落

斯馬庫斯土地使用的探討涉及幾個空間的屬性與概念。部分為涉及法定的範圍(如原住民保留地)，部分為因為現況使用情形而界定(如聚落)，部分則因為環境重要特質而被加以界定(如水源地)。(如圖 3-17)



資料來源：營建署（2015a）

圖 3-17 斯馬庫斯通往神木古道位置示意圖

表 3-5 斯馬庫斯部落空間屬性定義說明

編號	定義	法定	範圍	土地使用情形
1	傳統領域	●	由山峰稜線所構成，是一個完整部落生活所需的範疇。斯馬庫斯傳統領域將近 1 萬公頃	森林使用，狩獵、採集、傳統文化、森林管理活動
2	禁獵區	準部落公約	斯馬庫斯聚落以南之傳統領域範圍	部落會議通過禁止狩獵範圍，但仍維持各種傳統及日常活動
3	原住民保留地	●	有兩處原住民保留地	部落居民生產、生活和新地區
4	聚落	—	位於原住民保留地內建築與公共設施密集區	部落居民居住、教育、民宿、餐廳經營
5	舊部落	—	遷徙過程中曾經的聚落所在地點。一處位於原住民保留地內，其他舊部落有待透過研究調查指認	輪耕、傳統農耕、一般農業、營地類型等遊憩活動，也有部分未使用之土地
6	通往神木之古道	—	聚落至神木之間的通道	步道、教育解說導覽、休憩

7	文化生態旅遊產業相關環境	—	含括聚落、舊部落及通往神木之古道相關環境(即本表 3、4、5、6)	文化生態旅遊產業經營鄉關活動
8	水源地	—	聚落生活區上游水源地點	保護地
9	神聖地	—	傳統文化中重要象徵地點、儀式地點如鴛鴦湖	教育活動、文化活動、儀式活動

資料來源：營建署(2015)



(二) 鎮西堡部落

資料來源：營建署(2015)

圖 3-18 鎮西堡非都市土地使用編定圖

表 3-6 鎮西堡部落(鎮西堡聚落、新光聚落)非都市土地使用管制情形

編號	使用現況	使用分區	使用地編定	許可使用細目	違規
1	教會	山坡地保育區	農牧用地	無(依據原保地開發管理辦法申請宗教建築之土地)	

				使用)	
2	公共廚房	山坡地保育區	農牧用地	無	●
3	香菇工寮	山坡地保育區	農牧用地	農業設施—自產農產品加工設施	
4	商家	山坡地保育區	農牧用地	農舍—農作物生產資材及日用品零售	
5	小吃店	山坡地保育區	農牧用地	無	●
6	民宿	山坡地保育區	農牧用地 林業用地	農舍—民宿（須申請許可）	●
7	聚會所	山坡地保育區	林業用地	無	●
8	瞭望台	山坡地保育區	農牧用地	休閒農業設施（限休閒農業區或休閒農場）	●
9	穀倉	山坡地保育區	農牧用地	農業設施—倉庫、儲藏室	
10	平台	山坡地保育區	農牧用地	無	●
11	部落生態教室	山坡地保育區	農牧用地 林業用地	無	●
12	有機蔬菜	山坡地保育區	農牧用地	農作使用	
			林業用地	無	
13	教堂	山坡地保育區	農牧用地	無（依據原保地開發管理辦法申請宗教建築使用）	
14	安親輔導教室	山坡地保育區	農牧用地	無	
15	多功能集會所	山坡地保育區	農牧用地	無	
16	香菇工寮	山坡地保育區	農牧用地	農業設施—自產農產品加工設施	
17	商店	山坡地保育區	丙建	農業設施—自產農產品加工設施	
18	民宿	山坡地保育區	丙建	餐飲住宿設施	
			農牧用地	農舍—民宿（須申請許可）	
19	涼亭	山坡地保育區	農牧用地	休閒農業設施（限	

				休閒農業區或休閒農場)	
20	瞭望台	山坡地保育區	農牧用地	休閒農業設施(限休閒農業區或休閒農場)	
21	穀倉劇場、森林教室(新光國小)	山坡地保育區	特定目的事業用地	—	

資料來源：營建署(2015)

七、原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus (新光) 及鎮西堡 Cinsbu 部落 (草案)

經前項規劃研究過程，從部落會議、專家學者座談與相關單位討論取得共識，最後以鎮西堡部落為規劃主體，並以鎮西堡傳統領域為規劃範圍，部落核心生活區域為計畫範圍。計畫範圍之界定以原住民族生活領域，即以原住民保留地為核心，包含周邊水源、生態旅遊等相關範圍。

計畫研擬過程中，依據鎮西堡部落之土地使用現況調查結果提出課題及對策，並依據原基法第 20 條與第 21 條之規定：「政府承認原住民族土地及自然資源權利…」且「政府與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…」轉言之，即是原住民族地區之規劃與土地使用管理應以部落為主體的管理機制，從程序與機制上來加以落實。因此，該示範案依據部落為主體的管理機制及延續傳統照顧土地 (Malahan) 的精神，提出部落發展願景及土地利用管理原則，並進一步提出相關法規修正建議等。

八、小結

該計畫及所研擬之示範案成果，在空間及策略上提出之重要概念，分別為三層級治理概念 (民族—流域—部落)、分階段漸進推動策略、動態規劃構想及規劃執行機制，可為原住民族特定區域計畫推動基礎之參考。

有關特定區域計畫範圍劃定，該計畫主要考量原住民族部落土地管理之完整性及土地使用法規落實之可行性，因而以傳統領域作為特定區域計畫範圍，並以原住民保留地為核心之生活領域為規劃範圍。除此之外，亦透過現行土地使用管制、土地現況調查，及原住民傳統 GAGA 的核心價值，思考未來特定區域計畫劃

定之相關課題。

另外，在泰雅族的土地上有傳統的生態知識、跟水源有關的 GAGA、斯馬庫斯部落土地使用模式及西堡部落土地使用模式等，其對於原住民族有不可磨滅的重要性。又，原基法與各目的事業主管機關之間的權責常有衝突，像是國家公園法、山坡地保育利用條例、水土保持法等相關法律。而原住民族保留地也多位在水庫集水區或國家公園內，亦常受到種種法律限制不得自由使用與開發。因此，在進行特定區域計畫規劃時，需在現行法令制度下與部落傳統規範上相互取得平衡，以達維護原住民權益及達成國土保育目的。

承上，未來在推動原住民族特定區域計畫過程中，除可針對不同原住民族土地使用現況、原住民傳統精神進行規劃，亦須透過特殊議題（如災害、文化保存等）的分析與探討，思考原住民特定區域計畫的內容範疇。

第三節 烏溪流域特定區域計畫（草案）

「流域特定區域計畫之規劃」針對流域特定區域計畫之現況與基礎資料、現行土地使用管制制度內涵進行初步探討與分析，並評估優先擬訂流域特定區域計畫之條件等規劃成果，進而研提示範案「烏溪流域特定區域計畫（草案）」，以下針對該計畫規劃成果及草案相關內容進行重點說明並進一步分析：

一、現況與基礎資料分析

基於前期規劃成果，該計畫藉由流域經營管理（治理）計畫及其他與流域治理相關之目的事業主管機關計畫之調查與回顧，從中彙整流域治理中亟須土地使用主管機關配合辦理之事項。流域經營管理（治理）計畫中提及土地使用主管機關應辦理之事項，並指出流域治理缺乏整體性規劃與管理體系、流域水與土管理與管制方法整合等其他流域治理議題，以做為後續探討流域特定區域計畫之內涵與其應處理內容之依據。

（一）土地使用管制機制難以配合與落實

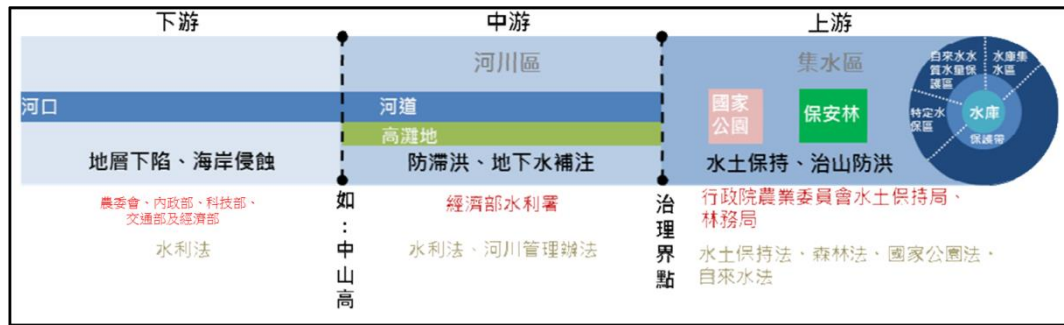
土地使用主管機關應配合事項中的部分事項在現行計畫已有相關規範，屬現行計畫執行面須加強之問題。而部分事項則因國內現況配套未到位，致短期內土地使用主管機關無法配合或落實，如水利署公開之水災潛勢資料僅供參考，難以落實管制；國內逕流監控測站密度不夠，難以落實出流管制；地層下陷防治工作係由農委會、內政部、科技部、交通部及經濟部等相關所屬單位配合推動。地層下陷主因在於超抽地下水，而地下水使用與地方產業發展息息相關。為避免地層下陷持續惡化，除開發新水源外，如何輔導產業降低用水或轉型更為重要，其與土地利用管理及相關目的事業法規密不可分。如無相關配套措施，僅由水利單位強制禁止抽用地下水，則執行上難以推動。

（二）流域治理缺乏整體性規劃與管理體系

目前河川流域上、中、下游所面臨之議題有所差異且治理分屬不同機關，若從管制層面來看，又可分為土地使用管制體系及目的事業管制體系，前者如區域計畫法、都市計畫法及國家公園法；後者則包括如水土保持法之特定水土保持區、飲用水管理條例之飲用水水源水質保護區、水利法之洪氾區、河川區域或排水範圍等不同目的事業主管機關依其主管法令所劃定之分區，因而產生重疊分區、重疊管制之多法多區情形。

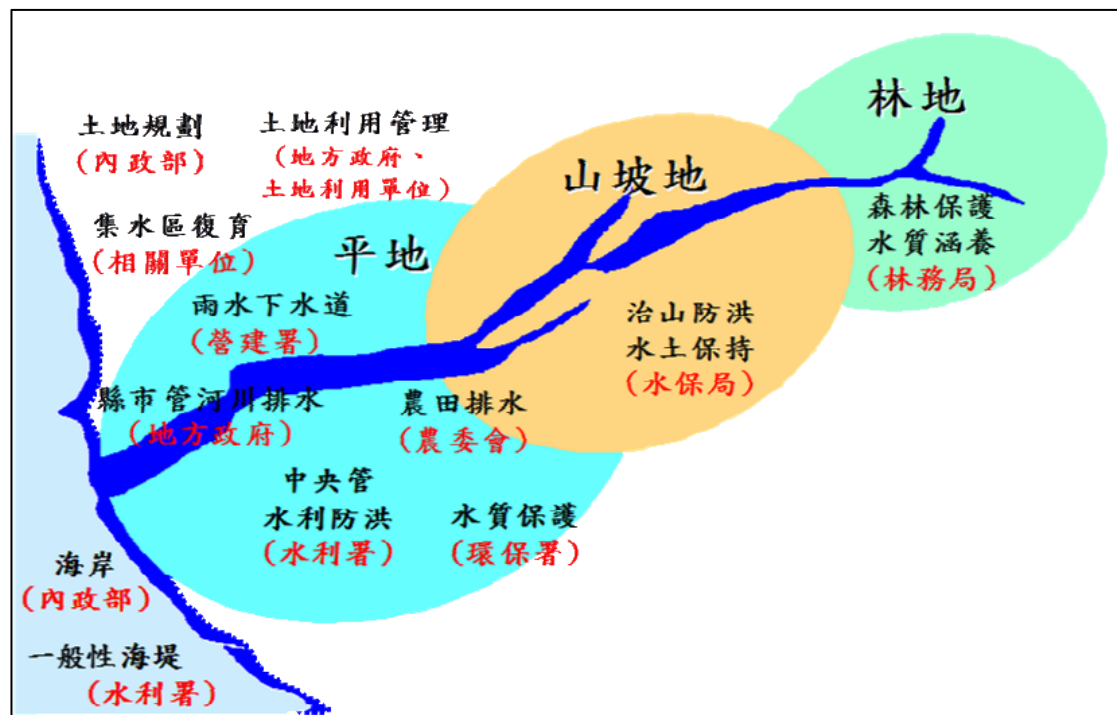
各河段涉及不同目的事業主管機關權責，空間上又相互重疊，導致欲施行特定流域之整體治理時，難以依現有機關資源與架構進行整合。各機關橫向縱向協調不足且上中下游治理介面未整合，導致決策相左或未能配合，嚴重影響河川流

域治理與管理之成效。再者，流域空間範圍大多跨越數個直轄市、縣（市），更不易進行後續之工作產生執行目標，以致如治山防洪及水患的治理成效不彰、地下水及地表水之利用、管理及補注未全面考量，旱澇時期影響供水等課題。因而有必要針對「流域」該類型土地以整體性觀點進行考量，有關上下位計畫與相關計畫整合、權責機關分工之明確界定等課題皆須進行協調整合，並須土地使用主管機關整合規劃（如圖 3-19、3-20）。



資料來源：營建署（2015），本計畫修。

圖 3-19 流域上中下游治理之功能與目的事業管制劃分



資料來源：營建署（2015）

圖 3-20 流域上中下游目的事業主管機關

（三）流域水與土管理與管制方法待整合

河川流域之中，水與土連動性高，但目前兩者之間仍處於分治狀態。目前五大流域整體治理綱要計畫中雖已考量多面向議題，然執行策略上仍較欠缺水與土

兩者間整合管理之思維。例如在水資源管理議題上，除了就供給面，加強水庫集水區山坡地管理，改善流域上游濫墾、濫伐等違規行為，可減少水質污染與土壤侵蝕問題，確保下游供水品質與水庫蓄水容量；亦可就需求面進行思考，包括土地使用型態、產業類別之調整，減少用水需求，達成用水供需均衡。另外，如高灘地雖大多依水利法及河川管理辦法劃入河川區域，並依水利法管制使用，然仍有違法種植高經濟作物之現象，甚至加劇洪災等議題。

未來如何以流域尺度之土地使用規劃為基礎，整合管理水與土及其介面，係土地使用主管機關需配合辦理之重要事項之一。

二、土地使用管制制度探討與分析

該計畫彙整現行土地使用管制制度中與河川流域土地使用相關之規定，提出流域管理之通案性原則或管制規定，進而與前項所彙整之流域治理重點事項與議題進行對應與分析，找出在流域治理之需求上，空間計畫體系仍應強化之部分。根據該計畫分析成果，現行流域管理之相關管制規定可分為空間計畫與部門計畫兩大體系，如下說明：

（一）空間計畫體系

空間計畫體系，主要係透過區域計畫法、國家公園法與都市計畫法及其相關法令進行管制。

1. 區域計畫

透過土地使用分區與使用地編定，進行使用行為之管制。與河川流域相關之使用分區除了河川區外，上游河段常涉及森林區、山坡地保育區，部分流域則涉及風景區或國家公園區等；另外，針對具天然災害、生態、文化景觀、資源生產及其他環境敏感特性之地區，亦透過環境敏感地區之劃分與使用原則之規範，包括採低密度開發利用、加強管制條件、規範土地使用種類及強度等，與前述土地使用分區與使用地進行重疊管制，與河川流域相關之環境敏感地區如特定水土保持區、河川區域、洪氾區、水庫集水區等；並且在非都市土地開發審議作業規範中，訂定有關基地開發後逕流量總和之規定，或針對位於河川新生地範圍之開發基地，規定開發計畫書應敘明土地使用性質及相關防洪計畫之相容性，應符合河流域之整體規劃，以維持原有河系流向、河岸之平衡及生態系之穩定，將環境影響減至最小為原則等。

2. 國家公園計畫

若河川流域範圍有劃定為國家公園區之土地，則依據國家公園法規定進行管理。國家公園範圍內分為一般管制區、遊憩區、史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區等五大分區，並針對前開不同土地使用分區訂定各相關使用行為之規範。

3. 都市計畫

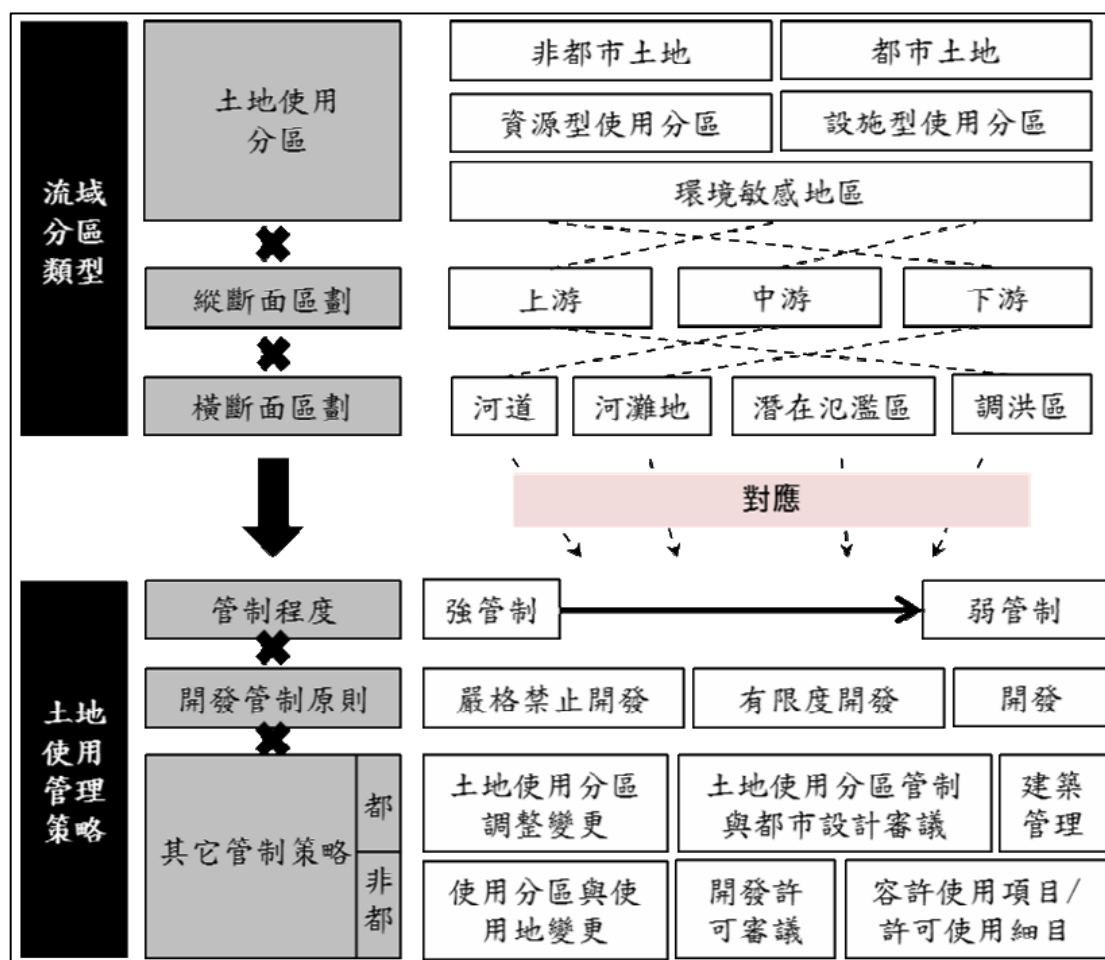
都市計畫範圍內主要係透過土地使用分區之劃分，因應不同之土地使用分區給予不同程度的土地使用管制；並規定在土地使用分區管制要點應訂定排水逕流平衡相關規定；另外，主要計畫通盤檢討時，應依據都市災害發生歷史、特性及災害潛勢情形，就流域型蓄洪及滯洪設施、救災路線等事項進行規劃及檢討，並調整土地使用分區或使用管制；細部計畫通盤檢討時，應擬訂生態都市規劃原則，包含雨水下滲、貯留之規劃設計原則；都市設計之內容則應表明公共開空間系統配置及其綠化、保水事項以及地下室開挖之限制等事項。

（二）部門計畫體系

部門計畫體系則是因應流域範圍中所涉及不同之業務事項，而有相對應之權責機關，如水利主管機關處理水資源開發與管理、河川整治及管理，以及地下水管制區、水庫蓄水範圍、防洪區、水道範圍之事務；環保機關處理有關生態保育、水質保護及汙染管制等事務；坡地主管機關則處理有關坡地保育、水土保持等事務；林地主管機關處理有關森林保護之事務。而各權責機關有其對應之目的事業主管法規對其所轄事權進行管制。

三、流域管理之通案性管理架構

該計畫嘗試以流域整體性角度為考量，提出以土地規劃管理為基礎之流域管理通案性原則架構，如圖 3-21 所示。建議依據流域之區位情形，含縱斷面區劃考量（上游、中游及下游）、橫斷面區劃考量（河道、高灘地、潛在氾濫區及調洪區），配合每一土地之法定土地使用分區情形，以及是否位於環境敏感地區等條件之綜合考量，得各類流域分區之組合結果，並針對各類組合，對應其適用之土地管理工具及其分區特性，研擬流域之通案性土地使用管理原則。該計畫依據上中下游不同的角度，依議題為範疇，分就水患防治、水資源及水域環境等三面向研擬通案性管理原則。



資料來源：營建署（2015）

圖 3-21 流域通案性管理原則架構圖

（一）水患防治

1. 流域易淹水範圍管制原則
2. 流域逕流分攤與出流管制原則
3. 嚴重地層下陷地區管制原則

（二）水資源

1. 流域水庫區管制原則
2. 流域水源水質保護管制原則

（三）水域環境

1. 海岸防護區管制原則
2. 濕地管制原則

四、流域型特定區域計畫之內涵

（一）計畫定位

流域特定區域計畫為全國區域計畫之一部分，屬法定的政策性計畫，具政策性指導下位實質計畫的功能。故其對於流域特定區域範圍內的直轄市、縣（市）區域計畫及都市計畫之土地使用管制，以及各目的事業主管機關所擬訂的土地使用實質發展計畫具有指導之性質。

（二）計畫功能

以土地使用管理之工具，將流域經營管理計畫轉化成流域特定區域內的土地利用基本原則，以指導土地使用有序發展。流域特定區域計畫之具體功能至少應包括以下三點：

1. 配合各河川流域治理計畫之需求，強化其與空間計畫體系之橫向連結，提升資源整合效能。
2. 指導流域特定區域範圍內的非都市土地使用管制規則、直轄市及縣市區域計畫之修訂。
3. 對於都市計畫、國家公園計畫以及風景特定區計畫等實質發展計畫提出具體的修訂原則，俾各該計畫於通盤檢討時確實勾稽區域計畫揭示的重要政策，發揮區域計畫的空間發展指導功能。

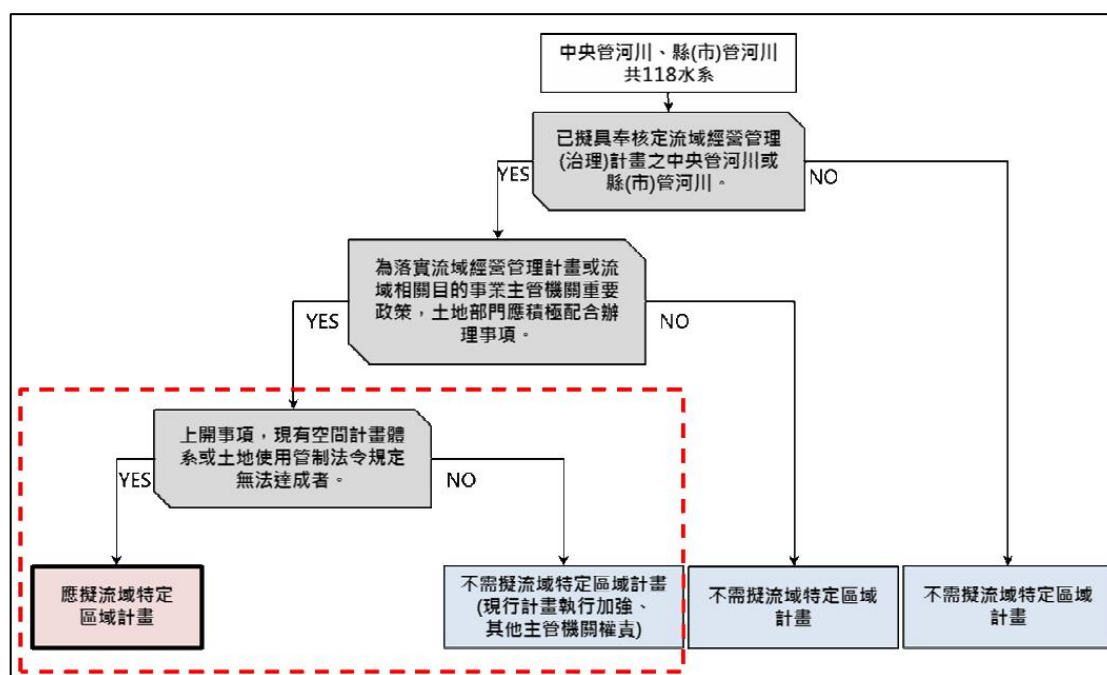
（三）篩選條件

由於流域特定區域計畫主要係配合各河川流域治理計畫之需求，加強其與空間計畫體系之橫向連結，並強化空間法定計畫因應流域特定議題的能力，故「已擬具流域經營管理計畫」為應研擬流域特定區域計畫之首要條件；再者，考量現有水利部門經營管理計畫未必具備需土地管理機關應配合事項該等內容，故除了流域經營管理計畫內容之外，亦將相關目的事業主管機關重要政策納入，考量其中須要土地部門積極配合辦理之事項；而透過流域議題整理，歸納出應屬流域特定區域計畫範疇之議題及非屬其範疇之議題，為「其議題在現有空間計畫體系或土地使用管制法令規定無法達成」，亦為評估應研擬特定區域計畫之流域基本考慮要素，若是在現有空間計畫體系或土地使用管制法令規定下應可達成之事項則屬執行不力之問題。彙整流域特定區域計畫之基本考慮要件包含以下三點：

1. 已擬具奉核定流域經營管理（治理）計畫之中央管河川或縣（市）管河川。
2. 為落實流域經營管理計畫或流域相關目的事業主管機關重要政策，土地部門應積極配合辦理事項。

3. 上開事項現有空間計畫體系或土地使用管制法令規定無法達成者。

依據流域特定區域計畫之要素檢核建議流程，如下圖 3-22 所示，檢核判定出應擬特定區域計畫之流域，及不須擬特定區域計畫者。針對臺灣地區中央管河川及直轄市、縣（市）管河川共 118 水系，進行流域特定區域計畫篩選條件之檢核，結果如圖 3-23 所示，其中已擬具奉核定經營管理計畫之流域共 64 條，而其中經營管理計畫或流域相關目的事業主管機關重要政策，具土地使用主管機關應積極配合辦理事項者共 10 條水系（含流域整體治理綱要計畫之大甲溪、濁水溪、曾文溪、高屏溪、淡水河，及水利政策建議推動逕流分擔之重要河川鳳山溪、烏



溪、鹽水溪、南崁溪、老街溪等)。

資料來源：營建署（2015）

圖 3-22 流域特定區域計畫篩選條件檢核建議流程圖

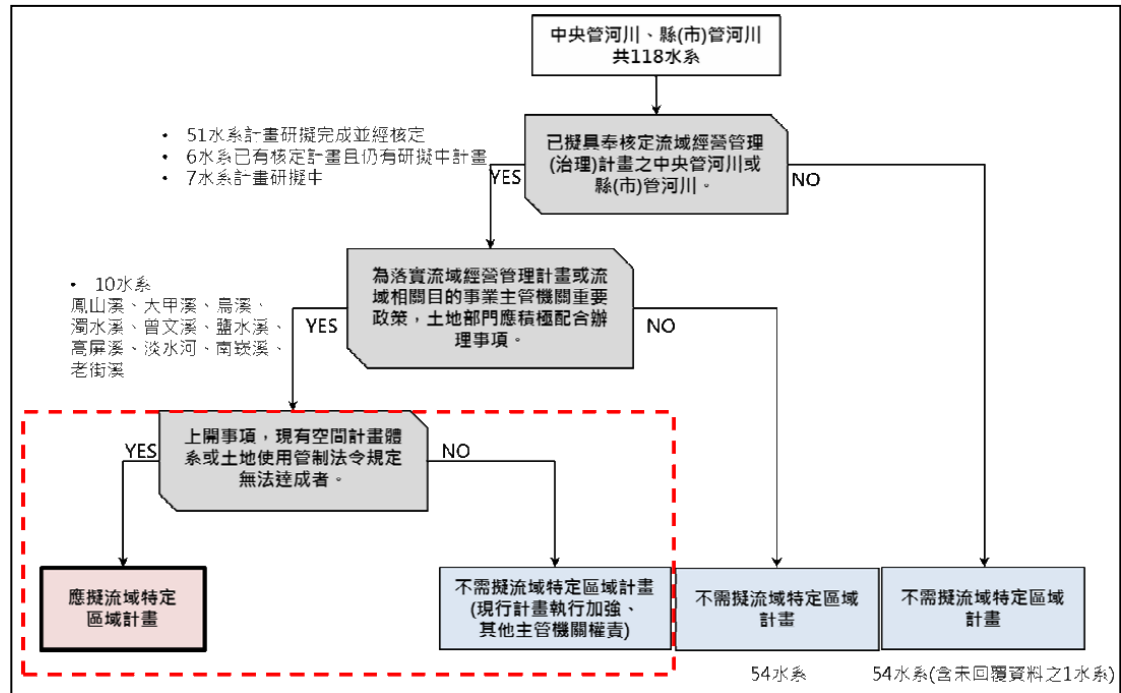


圖 3-23 水系篩選條件檢核結果

（四）流域範圍界定原則

1. 規劃範圍

依循前述流域特定區域計畫要素檢核建議流程，針對篩選出應擬特定區域計畫之流域，進一步對其進行流域治理現況與議題之分析，並就流域議題急迫性、流域治理行政資源整合必要性與行政資源整合效益性等三面向之比較，評估應研擬特定區域計畫之流域推動優先順序。

再者，就應優先研擬之流域中選定一流域，以該流域之「全流域」為規劃範圍，即「符合流域特定區域計畫篩選條件，應優先擬訂」原則之流域，且應處理全流域之環境規劃課題。即使後續評估擇定一支流為計畫範圍，仍應處理該支流上游（其他支流）及下游（匯流入之主河川）之相關環境規劃課題。

2. 計畫範圍

選定規劃流域後，有關流域特定區域計畫之計畫範圍劃定則應考量以下界定原則：

(1)選定該流域中具重要性與急迫性之議題，或議題可對應相關目的事業主管機關重要政策者。

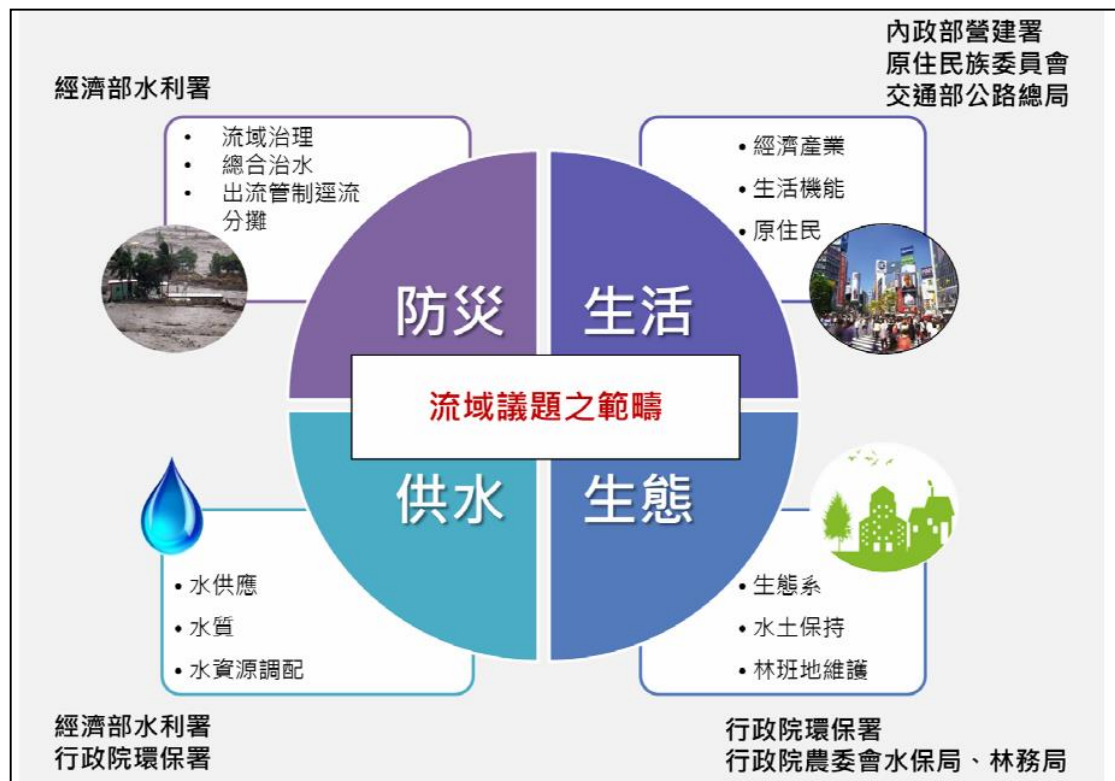
(2)因應前開議題之操作，以該議題之主管機關所管轄範圍為主，而界定法定計畫書之計畫範圍。

(3)應再藉由該流域河段之現況情形分析，並經相關目的事業主管機關之確認與同意，進一步劃定流域計畫範圍。

(五) 內涵範疇

流域特定區域計畫之內涵應由流域整體治理觀點出發，整合水、土、林資源等管理機制，從整體性觀點處理水患、水資源調度、水汙染及坡地災害等問題，從環境保育、森林保育、水土保持、土地建物管理，到外水治理、內水治理、水資源經理等，應含括流域範圍可能面臨之所有議題。

以下針對「修正流域綜合治理計畫（103-108 年）（核定本）」所提流域治理涉及之相關工作項目及其他相關政策計畫，歸納為防災、生活、供水及生態四大



面向，其各面向涉及之工作事項及事權單位彙整如圖 3-24 所示。

資料來源：營建署（2015）

圖 3-24 流域議題範疇及相關事權單位

(六) 治理模式

1. 土地使用管制

流域特定區域計畫將以「流域治理計畫中提及土地部門應配合事項或流域所存在議題，在現有空間計畫體系或土地使用管制法令規定無法達成」之事項為範

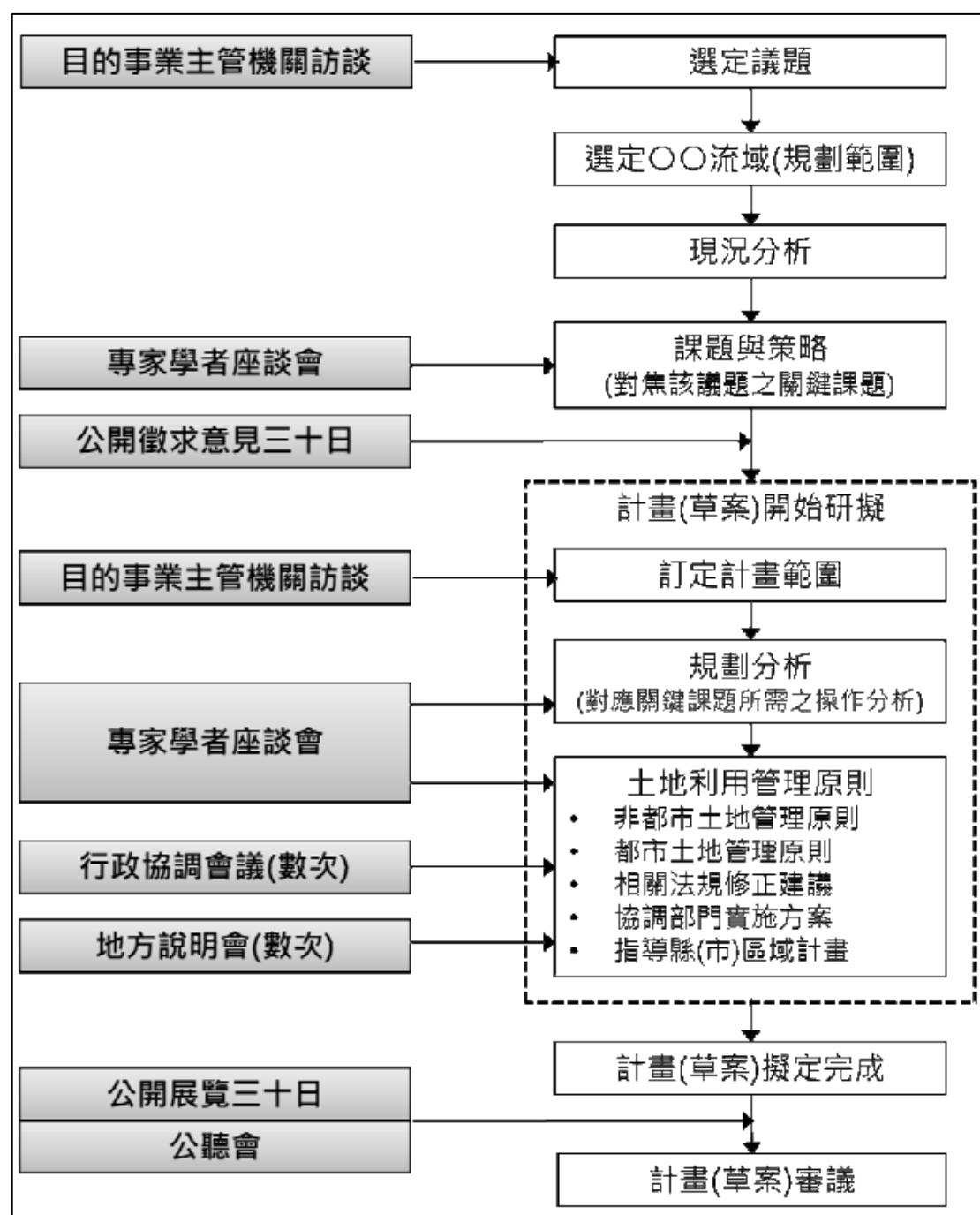
疇，針對該些事項研擬管理策略及管制內容，且因應選定流域範圍之地域差異、面臨之議題事項，而研擬具差異性之土地使用管理策略。

2. 各目的事業主管機關之分工

流域治理涉及相關目的事業主管機關與部門，涵蓋的部門相較於縣市區域計畫更加複雜，面臨的課題包括空間上與法律位階上的整合。因此流域特定區域計畫將基於前述基本考慮要素，以「其議題在現有空間計畫體系或土地使用管制法令規定無法達成者」為對象，填補流域在各部門間於土地使用管制上有所缺漏或缺考量的部份。屬各目的事業主管機關職權之部分，則要求部門增加納入其應辦事項與工作內容，期望透過流域特定區域計畫之銜接指導，提升相關部門之行政效率，並以土地使用主管機關做為其他部門管理流域的中介橋樑與落實政策之媒介。

3. 民眾參與

依據「全國區域計畫」、及「直轄市、縣（市）區域計畫規劃手冊（營建署，101年11月）」中有關民眾參與之相關規定及烏溪流域特定區域計畫（草案）之規劃經驗，建議計畫擬訂中各階段作業應配合推動之協商與民眾參與事項如圖3-25所示。



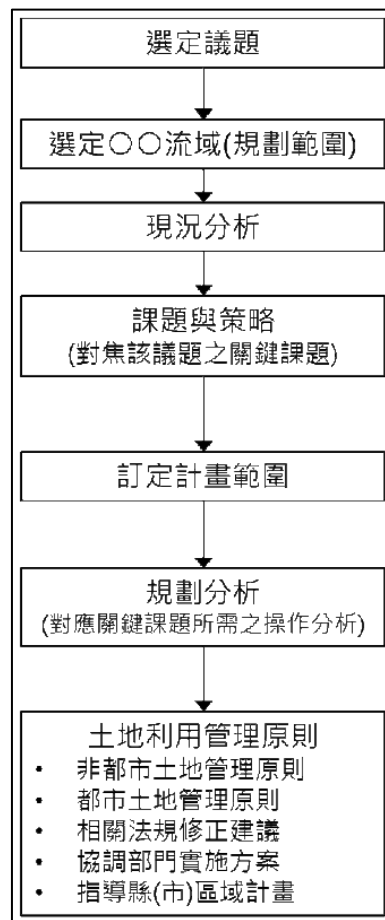
資料來源：營建署（2015）

圖 3-25 流域特定區域計畫各階段作業建議協商與民眾參與程序

（七）計畫操作程序

流域特定區域計畫係議題導向式之計畫，故應先了解流域所涉及目的事業主管機關之政策需求，以選定議題面向；再者，對應該議題選定欲操作之流域（即規劃範圍），並對該流域進行現況調查與分析，以掌握該流域之現況條件與關鍵課題；並且透過與目的事業主管機關之訪談協商，確認計畫範圍與各項規劃分析所需之資料；最後，則對應規劃分析結果研擬土地利用管理原則，包含非都市土

地管理原則、都市計畫區管理原則及相關法規修正建議等內容。圖 3-26 為建議後續流域特定區域計畫之研擬作業流程。



資料來源：營建署（2015）

圖 3-26 流域特定區域計畫研擬作業流程

（八）優先順序評估

1. 流域管理議題之急迫性：流域議題具嚴重性或急迫性，且開發已有一定規模，議題恐有造成嚴重經濟損失之虞者優先（如嚴重淹水、嚴重地層下陷、嚴重土砂崩塌淤積等）。
2. 流域管理現有行政資源整合必要性：流域管理涉及跨部門協調、權責機關複雜度高者優先。
3. 流域管理現有行政資源整合效益性
 - (1)流域相關目的事業主管機關已有重要政策推動者優先。
 - (2)流域議題各部門配套已完備，短期可透過空間計畫落實或配合者優先。

五、示範案：烏溪流域特定區域計畫（草案）

烏溪流域特定區域計畫（草案）乃依據前階段規劃原則及流程，選定烏溪流域為規劃範圍，進行全面性現況分析，並由現況衍生議題迫切性選定中游之大里溪為計畫範圍。該草案針對烏溪流域整體治理面臨之三大面向（水安全、水資源、水環境）議題，進一步檢討提出因應對策及針對土地利用管理規則進行分析與建議，進而以計畫範圍大里溪為操作示範，對應逕流分擔、出流管制研擬逕流觀點的管理操作架構，進行較深入之分析，與對應分析成果研擬較細緻之土地使用管理內容。最後，提出之土地利用管理原則及其相關法規修正建議，並進一步研擬後續協調各目的事業機關須相互配合之執行計畫。以下為其章節架構內容：

表 3-7 流域特定區域計畫章節架構

章節架構	內容
第一章 緒論	包含計畫依據（說明該流域研擬特定區域計畫之緣由與依據），規劃範圍與計畫範圍（以圖文載明規劃之流域區位、面積與範圍，以及法定計畫區位、面積與範圍），計畫目標（說明該流域進行特定區域計畫研擬之目的、目標或預期成果）。
第二章 現況分析及課題	包含流域現況分析（至少應說明包含選定流域之行政轄區、集水區等基本資料，以及流域相關之防災、生活、供水、生態等範疇之現況情形），流域規劃課題（由前述流域現況分析統整出該流域於水安全、水資源及水環境等三面向之課題與議題內容）。
第三章 發展目標及規劃構想	說明包含流域課題與因應策略（針對前章彙整該流域面臨之課題研擬因應之策略內容），規劃分析架構（針對該流域所面臨之主要課題做為計畫操作主軸，並研擬後續分析與規劃之操作架構或程序）。
第四章 治理及經營管理規劃	依據第三章所訂計畫操作主軸與規劃架構，擬具應有之規劃分析項目，至少應載明包含該操作主軸下所須之各項基本資料、計算步驟、分析過程，以及分析結果之說明與圖表展示等。
第五章 土地利用管理原則	依據第四章之分析結果研擬土地利用管理原則，應說明包含非都市土地管理原則、都市計畫區管理原則及相關法規修正建議等內容。
第六章 執行計畫	依據第四章之分析結果，擬具內政部、水利署、其他各相關部會及地方政府應辦事項。至少應包含協調部門實施方案、指導直轄市、縣（市）區域計畫以及該流域特定區域計畫之民眾參與程序規劃與執行內容。

資料來源：本計畫整理自營建署（2015）

六、小結

根據前述文獻回顧，可知該計畫針對現行流域現況與基礎資料分析，探討我國土地使用與流域治理之間的競合關係。計畫指出現行制度中缺乏水與土兩者間整合管理之思維且流域範圍中所涉及不同之業務事項有其相對應之權責機關，因而在流域範圍上產生空間分區複雜、重疊管制與多重法令競合等問題，缺乏以流域整體性角度為基礎之流域通案性管理原則。因此，回顧相關議題並考量現行制度，研擬以土地規劃管理為基礎之流域管理通案性原則架構，並提出流域特定區域計畫之內涵，包括流域特定區域計畫之對象、範疇及規劃內涵。

該計畫提出透過篩選原則，由流域管理議題之急迫性、流域管理現有行政資源整合必要性、現有行政資源整合效益性三面向之考量原則選出流域特定區域計畫範圍，並於範圍內進行現況分析、土地利用原則探討，進而依據議題的迫切性選定計畫範圍。以該計畫範圍內之水安全、水資源及水環境等三層面進行探討並提出策略，進而建立土地管理操作架構納入現行土地管理制度中，最並提出後續執行計畫。

該計畫全面性地針對流域現況、土地利用原則、規劃課題及對策進行探討，具體掌握整體流域規劃方向，有效地協調部門土地利用，亦同時做為直轄市、縣（市）區域計畫以及都市、非都市土地開發、管制之指導依據。

第四節 計畫形成條件分析

經由前節國內案例文獻回顧，得知早期特定區域計畫定位模糊，直至全國區域計畫將特定區域規劃納為非都市土地行政作業指導原則項目：「鑒於當前流域、重要水庫集水區、海岸、離島、海域區、嚴重地層下陷地區或原住民族等地區，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，且其空間大多跨越數個直轄市、縣（市）空間範圍，爰有必要針對該類型土地以整體性觀點進行考量。」始有較明確的定義。

全國區域計畫修正案（草案）規定：「為因應都會區域發展及特定區域（如河川流域、水庫集水區或原住民族土地等地區）之發展或保育需求，考量大多具有跨直轄市或縣（市）轄區特性，亦屬全國區域計畫範疇之一，以指導各該範圍內直轄市、縣（市）區域計畫。後續應視實際需要，整合相關目的事業主管機關計畫及其資源，研擬都會區域或特定區域計畫內容，以指導土地有秩序發展（內政部營建署，2014）。」由此可知，特定區域計畫屬全國區域計畫內容，為直轄市、（縣）市區域計畫之上位指導。

105 年 5 月 1 日國土計畫法施行，據其第 8 條第 2 項規定：「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。」定義特定區域計畫為全國國土計畫內容，以全國國土計畫之位階指導下位計畫。

然而特定區域計畫的擬定過程中如何賦予權責機關的角色，進而提出議題、確立範圍、形成計畫等皆未有說明，因此，以下透過「烏溪流域特定區域計畫（草案）」、「原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）」分別進行分析及說明。

一、烏溪流域特定區域計畫（草案）

（一）權責機關角色

特定區域計畫係屬議題導向式規劃，由中央主管機關就特定區域範圍研擬相關計畫內容。根據國土計畫法施行細則第 2 條第 1 項之規定：「中央主管機關得將本法第 4 條第 1 項第 1 款規定全國國土計畫擬訂、變更之規劃事項，委託其他機關或團體辦理之。」爰此，特定區域計畫之提案權限（本計畫稱規劃建議權）授予之對象並無限制，各部會皆可推動議題啟動。

根據國土計畫法第 6 條之規定：「特定區域應考量重要自然地形、地貌、地物、文化特色及其他法令所定之條件，實施整體規劃。」國土計畫法第 8 條亦規

定：「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。」綜上所述，特定區域計畫內容涉及跨領域業務協調整合，是以相關計畫範圍劃定及計畫內容之研擬應透過相關事權單位會商程序共同決定。

經本計畫研析，流域整體規劃所涉及之範疇包括林務、水保、水利、土地及海岸等，涉及之機關如表 3-8：

表 3-8 河川流域涉及相關管制權責及法令綜整

面向	工作事項	中央管理機關	相關法令
林地及坡地保育	集水區森林保育及經營	農委會林務局、退輔會榮民森林保育事業管理處、內政部營建署	森林法、國家公園法
	集水區坡地保育	農委會水保局	山坡地保育利用條例、水土保持法
	原住民保留地管理	原民會、內政部、農委會	山坡地保育利用條例、原住民保留地開發管理辦法
環境保護	水質監測及管理	環保署	水污染防治法
	水汙染防治		水污染防治法、海洋污染防治法
	土壤及地下水保護		土壤及地下水污染整治法
	垃圾廢棄物清運及管制		廢棄物清理法
土地管制	土地使用行為與強度管制	內政部營建署	區域計畫法、都市計畫法
	建築管理及下水道建設營運		下水道法
水利行政及事業	水資源開發及管理	經濟部水利署	水利法
	水資源利用	經濟部水利署	自來水法
		農業委員會	農田水利會組織通則
	河川整治及管理	經濟部水利署	水利法、河川管理辦法、海堤管理辦

			法、排水管理辦法
	河川砂石採取管理	經濟部礦務局、水利署	礦業法、土石採取法
其他保護區或管制區	自然水水質水量保護區	內政部(委託經濟部代管)	自來水法
	飲用水水源水質保護區	環保署	飲用水管理條例
	特定水土保持區	農委會水保局	水土保持法
	野生動物保護區	農委會	野生動物保育法
	古蹟保存區、生態保育區、自然保留區	內政部、文建會、經濟部	文化資產保存法、國家公園法
	地下水管制區、水庫蓄水範圍、防洪區、保護水道範圍	經濟部水利署	水利法
	水汙染管制區	環保署	水汙染防治法
	保安林	農委會	森林法

(二) 計畫形成條件及關鍵事項

本計畫根據「流域特定區域計畫之規劃案」推動經驗，配合國內逕流分攤、出流管制政策推動情形，提出三項流域特定區域計畫形成之先決條件。

1. 流域經營管理(治理)計畫提出土地使用主管機關應配合辦理之事項

104 年度「流域特定區域計畫之規劃」案啟動時，國土計畫法尚未施行，因此係根據全國區域計畫之指導，針對流域治理議題整合相關目的事業主管機關(如水利、水保、林務、土地等部門)計畫及其資源。國土計畫法施行後，多數議題可於全國國土計畫平台中進行整合、協商，並以部門空間發展策略之形式納入全國國土計畫中，特定區域計畫則針對既有機制仍未能達成之議題或部門需求進行規劃。

就 104 年度「流域特定區域計畫之規劃」案執行經驗而言，規劃團隊之作法係首先彙整我國 118 水系水利主管機關之流域經營管理(治理)計畫中所提出之土地主管機關應配合辦理事項，藉以回應特定區域計畫由部會提案之精神。彙整結果指出，土地主管機關應配合辦理事項可分為三類型：1. 現行計畫中已有相關規範，執行面應再加強之事項。2. 現況配套未到位，短期土地使用主管機關難以配合之事項。3. 短期需土地使用主管機關配合之事項。

就本計畫所研提之特定區域計畫議題篩選原則而言，執行不力議題(類型 1)難以透過新訂計畫以處理。例如林班地、保育區內開發行為之查緝、集水區超限

利用、泥沙崩塌造成水庫淤積、海岸溼地生態環境之限制開發、下水道建置等，皆須透過各目的事業主管機關進一步就其主管之業務執行、行政查處進行督管、強化以處理相關議題。

就現況配套未到位，短期土地使用主管機關難以配合之事項(類型2)而言，各目的事業主管機關應進一步配合辦理者包括：

(1)水災潛勢資料之揭露與適用

近年，政府對於洪災防治之手段已不僅限於築堤、疏濬等工程手段，而係考量以非工程手段管制洪氾土地利用。根據水利法第65條之規定：「主管機關為減輕洪水災害，得就水道洪水氾濫所及之土地，分區限制其使用。前項土地限制使用之範圍及分區辦法，應由主管機關就洪水紀錄及預測之結果，分別劃訂，報請上級主管機關核定公告後行之。」然而，洪氾區劃設必須考量劃設技術(邊界範圍界定方式)及圖資之完整性(圖籍精度及圖資項目)。

經濟部水利署公開之水災潛勢資料僅供防救災資訊揭露及各級政府災防業務執行之參考，未明確指認並公告淹水潛勢範圍，導致土地使用主管機關之相關管制、土地利用限制及其他相關措施難以配合。

(2)子集水區出流點監控及測站密度

就烏溪流域特定區域計畫(草案)執行經驗而言，該計畫(草案)係配合水利部門綜合治水政策中一逕流分擔、出流管制進行議題操作，從國土規劃角度落實該理念，以土地變更或開發須負擔防洪義務為原則，建立逕流觀點的土地管理操作架構以納入現行土地管理制度中，藉以指導都市及非都市之開發及管制、協調部門土地利用原則並指導下位計畫。

烏溪流域包含6個集水區(大里溪、筏子溪、烏溪、貓羅溪、北港溪及南港溪集水區)，而計畫範圍之大里溪集水區包含10個子集水區(中坑港、旱溪烏牛欄溪、大坑溪、柳川、廓子溪、頭汴坑溪、草湖溪、乾溪及大里溪)。以逕流分擔、出流管制政策而言，水利主管機關應訂定以流域為範圍之各子集水區之出流管制量目標值，做為規範各級水區內土地利用及開發之依據。

根據以上分析，水利部門推動逕流分擔、出流管制政策納入土地使用管制事項前，應先完成之基本條件包括：

- A. 劃分次集水區並決定重要測站(控制點)
- B. 決定保護標準，並選定採用之設計雨量(時雨量或日雨量)
- C. 選定推估模式並推算重要控制點之逕出流量
- D. 土地變更或開發行為造成之逕流增量

E. 淹水範圍之制定與公告

F. 保留為滯洪地區之判定公告

G. 超越治理標準洪水到達地區之預告

(3) 地層下陷地區超抽地下水情形

地層下陷係地層向下移動之情形，主要係因超量抽取地下水所致。超抽地下水造成之地層下陷情形係屬動態，將導致淹水潛勢推估失準或難以判定之情形，影響土地部門實施管制。依水利法第 47-1 條規定：「中央主管機關為防止某一地區地下水超抽致影響地下水資源永續利用、海水入侵或地層下陷，得劃定地下水管制區，限制或禁止地下水之開發；其管制區劃定程序、鑿井與水權登記管制及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」然而地下水主要應用於農業、養殖業、工業以及民生用水，若限制或禁止地下水之開發，恐將造成民生及產業問題。

2. 計畫範圍劃定

根據 104 年內政部營建署委託之「烏溪流域特定區域計畫（草案）」，流域特定區域計畫之計畫範圍劃定原則包含以下三者：

- (1) 選定該流域中較具重要性與急迫性之議題，或議題可對應相關目的事業主管機關重要政策者。
- (2) 因應前開議題之操作，以該議題之主管機關所管轄範圍為主，而界定法定計畫書之計畫範圍。
- (3) 應再藉由該流域河段之現況情形分析，並經相關目的事業主管機關之確認與同意，進一步劃定流域計畫範圍。

就未來國土計畫體系下之實務操作而言，計畫範圍應係由中央主管機關（內政部）邀集相關事權單位，例如：經濟部水利署、河川局、直轄市及縣（市）政府、國家公園管理處、風景區管理處、行政院農委會水保局、林務局等單位共同研商，考量計畫所涉及之議題、相關圖資掌握、各目的事業法規競合以及各部會配合事項，以確認計畫範圍劃定之共識。

3. 計畫內容之研擬

國土計畫法第 8 條規定：「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。」

計畫之形成過程包括現況分析、課題指認、規劃策略研提、土地利用管理原

則乃至土地使用管制事項訂定，惟本計畫經訪談結果指出各目的事業主管機關對於土地部門規劃工具之掌握有限，若於訂定土地使用管制事項（草案）階段才由中央主管機關邀集各目的事業主管機關召開行政協商會議，將造成其他機關對於課題辨識不清、計畫效果不明等情形，導致協商不具效率。

爰此，本計畫建議特定區域計畫擬定過程中應至少召開三次以上之正式行政協商會議，三次會議召開之時機與建議協商內容分述如表 3-9：

表 3-9 本計畫建議之行政協商會議召開時機及會議議題

次序	會議召開時機	會議議題
第一次行政協商會議	完成計畫及規劃範圍指認、現況分析、利害關係人界定、課題確立等規劃作業	● 計畫範圍劃定 ● 各目的事業法規競合
第二次行政協商會議	完成策略分區規劃及土地利用管理原則	● 統合各部門計畫之策略目標
第三次行政協商會議	完成特定區域計畫（草案）擬定	● 研商土地利用管理原則與土地使用管制事項是否相符

二、原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）

（一）權責機關角色

根據國土計畫法第 11 條之規定：「全國國土計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第 21 條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂。」經本計畫進一步研析，並透過中央原住民族主管機關代表之訪談，初步釐清中央原住民族主管機關於原住民族特定區域計畫規劃過程中之角色。

1. 被動角色

中央主管機關研擬原住民族特定區域計畫之內容，以會同方式與中央原住民族主管機關進行部會研商。中央主管機關具體參採中央原住民族主管機關之意見後，中央原住民族主管機關對草案內容表達同意，作成法定計畫並會銜公告實施。

2. 主動角色

根據國土計畫法第 8 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。」當中央主管機關無法具體掌握原住民族之在地需求，而直轄市、縣（市）政府共同研擬特定區域計畫不力時，中央原住民族委員會主動啟動計畫，就其實務經驗研擬原住民族特定區域計畫之內容。草案研擬完成後，亦以會同方式與中央主管機關進行部會研商，並於雙方同意計畫內容後作成法定計畫並會銜公告實施。

3. 資訊供給角色

原住民族委員會刻正辦理「原住民族特定區域計畫暨土地及海域使用管制機制」計畫，提出原住民族特定區域計畫之計畫啟動條件，並盤點核定部落、部落規模及樣態、部落單元性（聚集情形、地理、文化、土地利用同質性等）等資訊，以就原住民族特定區域計畫範圍之定義進行說明。規劃資訊面則將提供原住民保留地以及傳統領域圖資供計畫參酌應用。土地使用管制事項而言，亦將提出具原住民觀點（參考原住民文化、傳統利用方式）之有條件使用，以具體回應現行之非都市土地使用管制規則第 30-4 條：「依第 30 條擬具之興辦事業計畫位屬原住民保留地者，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，得為觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施、原住民文化保存、社會福利及其他經中央原住民族主管機關同意興辦之事業，不受第 30 條之 1 規定之限制。」

4. 部落培力及協調角色

原住民族委員會於 105 年 1 月 4 日公布施行之諮商取得原住民族部落同意參與辦法，旨在建立原住民族對等協商主體，並針對在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之行為，在自由知情之前提下表達同意。另一方面，以「部落公法人」為權利義務主體之相關法令亦刻正進行法制作業中。未來亦將透過重點培育部落、人才教育訓練等方式成立政策推動中心窗口，將國土計畫基礎觀念、規劃技術服務以及國土計畫參與相關之前置工作（地理資訊系統圖資、規劃語彙）傳播至原住民族部落，據以引導部落規劃意志得以與規劃作業團隊對接。

（二）計畫形成條件及關鍵事項

就擬定原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）之執行經驗而言，研擬原住民族土地特定區域計畫之關鍵事項有三，包括原住民族及部落意願、原住民族特定計畫範圍劃定、具原住民觀點之土地使用管制事項。

1. 原住民族及部落意願

根據原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡

Cinsbu 部落（草案）之計畫擬定經驗指出，推動空間規劃及土地管理時，涉及相關部門之協商與討論，原住民部落必須以部落會議做為對等協商之權責主體。原住民族土地及海域之規劃與土地使用相關管理機制係從同意權、規劃參與權、土地使用管理權等權力之授予以落實，建立協商主體則為踐行上開權力之前提。

就北泰雅案執行經驗（技術報告）而言，係構想以三層級權責主體包括部落會議、區議會及民族議會進行規劃過程中之對等協商並行使知情同意權。然而由於各族群、甚至同一族群之各部落發展情形並不一致，難以適用於各原住民族。且三層級之權責主體（協商主體）與中央原住民族主管機關刻正推行之部落公法人相關政策有所抵觸，對等協商作業方式仍待研議。

105 年 1 月 4 日公布施行之諮商取得原住民族部落同意參與辦法係為規範召開部落會議及相關議決程序等，而未來部落公法人組織設置辦法則明確規定部落組織、職掌，透過行使參與規劃權利以確認計畫內容符合實質需要。相關部落主體建構及對等協商能力的培力係為原住民族特定區域計畫形成之關鍵。

取得部落參與意願的過程應以部落意見領袖、耆老做為優先拜會、聯繫對象，建立基礎信任關係。後續則依意見領袖之建議辦理部落說明會，藉以像部落成員說明計畫緣由與目的。說明會後，由部落成員召開部落會議議決同意參與計畫，方可進行後續之基礎調查、資料蒐集、計畫擬定等事項。計畫草案擬定完成後，再由部落成員召開部落會議議決同意計畫實施。

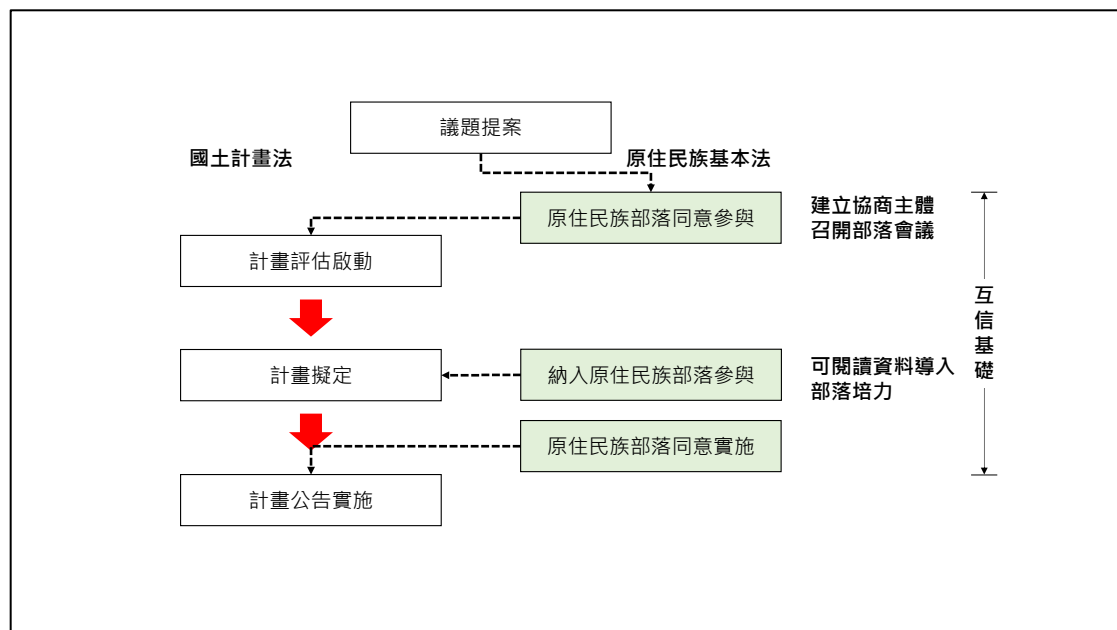


圖 3-27 計畫形成條件及關鍵事項（原住民族土地）

2. 原住民族特定區域計畫範圍劃定

原住民族特定區域計畫係屬全國區域（國土）計畫之一部分，其計畫內容涉

及原住民族主體與跨領域業務整合，計畫範圍須透過部落會議同意以決定。陳育貞（2015）就擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃提出以原住民保留地為核心，並包含周邊水源、生態旅遊、原住民生活範圍等做為計畫範圍劃定之原則。

本計畫延續先期規劃以原住民保留地為核心，建議進一步以原住民族永續發展為願景，並以「三生一化」四大構面以及現況土地利用進行考量以訂定原住民族特定區域計畫範圍劃定作業流程，並提出相對應之準則以供後續原住民族特定區域計畫範圍劃定之參考。

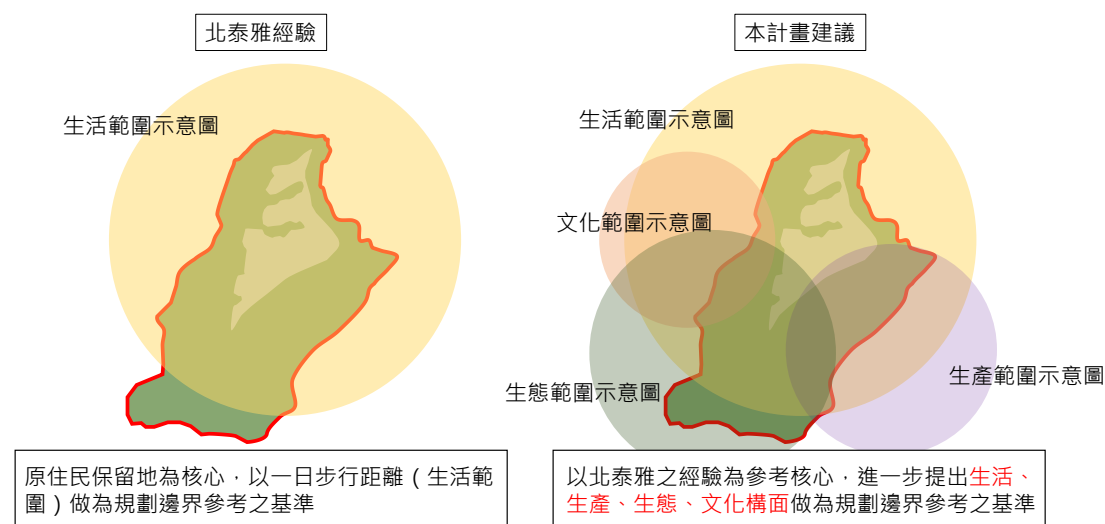


圖 3-28 原住民族特定區域計畫範圍劃設構想

(1)生活構面

擬以原住民土地現況使用進行參考範圍劃定。基於北泰雅案之基礎，以原住民保留地為核心，除考量部落人員移動範圍外，亦透過國土利用調查、聚落分布、量體形式、交通動線等資料，參酌其空間或土地利用同質性、連續性進行「生活構面參考範圍」之劃定。

(2)生態構面

考量災害風險規避、資源保育以及環境敏感等因素，建議透過國家災害防救科技中心之災害潛勢圖資及一級環境敏感圖資之套疊，劃定「生態構面參考範圍」以進一步釐清其與原住民族土地利用之衝突所在。

(3)生產構面

針對原住民產業包括特色農業、文創產業、生態旅遊、部落溫泉等之空間需求進行考量，配合國土利用調查以及產銷關聯、交通動線等資訊進行「生產構面參考範圍」之劃定。

(4)文化構面

考量原住民宗教祭儀、殯葬、傳統地域保全等空間需求，配合部落調查及徵詢提出具體空間資訊，並以點資料之形式配合相關緩衝範圍劃定「文化構面參考範圍」。

綜上所述，本計畫建議以原住民保留地為核心配合生活、生產、生態及文化構面參考範圍之套疊進行原住民族特定區域計畫範圍之劃定。後續，本計畫亦建議中央主管機關及中央原住民族主管機關進一步就上開四構面提出相對應之準則及資料類型，做為往後原住民族特定區域計畫範圍劃定作業流程之參考。

3. 具原住民觀點之土地使用管制事項

根據現行非都市土地使用管制規則第 30-4 條：「依第 30 條擬具之興辦事業計畫位屬原住民保留地者，在不妨礙國土保安、環境資源保育、原住民生計及原住民行政之原則下，得為觀光遊憩、加油站、農產品集貨場倉儲設施、原住民文化保存、社會福利及其他經中央原住民族主管機關同意興辦之事業，不受第 30 條之 1 規定之限制。」原住民族土地雖多位處環境敏感地區，但部落對於土地使用有其傳統方式，亦有與自然生態和諧共存之生活、生產模式。主管機關擬定特定區域計畫之過程中，應以參與式規劃方式進行，辦理部落工作坊並透過協商主體與相關單位進行共識研商，訂定具原住民觀點之土地使用管制事項。

第四章 特定區域計畫定位及功能

國土計畫法業經總統 105 年 1 月 6 日華總一義字第 10400154511 號令公布、行政院定自 105 年 5 月 1 日施行，確立特定區域計畫定義、擬定機關等，但其定位及功能尚待釐清。本章將透過前章節之國內外案例研析以及相關法令分析，進一步釐清特定區域計畫功能與定位。

第一節 定位及功能剖析

一、空間計畫體系

從先前章節之回顧可知，我國在臺灣地區綜合開發計畫至國土綜合開發計畫時期尚未有特定區域計畫的概念，僅有都市計畫法所規範的「特定區」的概念，且其主要係為發展工業、保持優美風景或其他目的者，於都市計畫中擬定之特定區計畫。而後，在全國區域計畫中才建立特定區域計畫之概念，但並無具體描繪特定區域計畫之願景及相關內容。國土計畫法施行後，明文規定將特定區域計畫內容納入全國國土計畫中。因此在全國區域計畫中，特定區域計畫之定位屬因應國土空間計畫體系轉變的過渡性計畫。

國土計畫法施行後，明定「特定區域」為「指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。」並於第 6 條第 1 項第 8 款規定：「特定區域應考量重要自然地形、地貌、地物、文化特色及其他法令所定之條件，實施整體規劃。」第 8 條亦說明特定區域計畫的擬定機關：「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」。

綜上所述，最初都市計畫法之下所規範的「特定區」雖有初步雛型，但僅適用於都市計畫中，位階較低。而區域計畫法時期則將無法以現行法令規定具體落實者透過擬定特定區域計畫以面對，且屬與現行全國國土計畫對接之計畫；然而，國土計畫法中將特定區域計畫定位為附屬於全國國土計畫中之空間計畫，針對特殊議題進行指認並劃定範圍。內政部於計畫擬定的過程中，與各部會進行協商，以賦予特定區域範圍相對彈性的土地使用相關管制及規定。因此，特定區域計畫在計畫體系中具有較過去更高之位階，且具有更明確的指導功能。

二、國內相關法令

(一) 國土計畫法

依據國土計畫法第9條第2項規定全國國土計畫中涉有擬訂特定區域範圍相關計畫內容，得另以附冊方式定之，因此特定區域計畫屬於全國國土計畫的一部分，依據法規規定具有下列功能：

1. 指導直轄市、縣（市）國土計畫

依據國土計畫法第8條規定：「直轄市、縣（市）國土計畫，應遵循全國國土計畫。」而因特定區域計畫係以附冊方式納入全國國土計畫中，其計畫位階等同於全國國土計畫，向下指導直轄市、縣（市）國土計畫。

2. 指導都市計畫、國家公園計畫及部門計畫

依據國土計畫法第8條規定：「國家公園計畫、都市計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫。」而因特定區域計畫係以附冊方式納入全國國土計畫中，將指導都市計畫、國家公園計畫及部門計畫。另外，國土計畫法第16條規定：「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣（市）主管機關通知當地都市計畫主管機關按國土計畫之指導，辦理都市計畫之擬訂或變更。」

3. 指導四大功能分區

未來非都市土地將轉換為國土計畫法中之功能分區，包括國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。國土計畫法第22條規定：「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，報經中央主管機關核定後公告，並實施管制。」

綜上所述，特定區域計畫屬於全國國土計畫的一部分，在位階上等同全國國土計畫，具有指導直轄市、縣（市）國土計畫、都市計畫、國家公園計畫、部門計畫及四大功能分區的功能。因此，未來特定區域計畫將較全國區域計畫時期更具有指導性。此外，特定區域計畫乃因應特定議題而擬定之土地使用政策性計畫，且係國土計畫法為法源依據，因此能夠賦予全國國土計畫針對特殊議題處理之彈性，亦能強化法定空間計畫因應特定議題之功能。

（二）海岸管理法

1. 立法經過

內政部自民國80年起即開始著手研擬「海岸法」草案，曾於86、89、91、97年四度函送立法院審議，因立法院屆期不續審未能完成立法。行政院103年6月26日第5次函送立法院，經立法院於104年1月20日三讀通過「海岸管理法」，並經總統於2月4日公布施行。在「海岸管理法」自104年2月4日施行後，內政部已展開各項海岸資源調查規劃與資料庫建置工作，除在104年8月4日公告

「海岸地區範圍」外（有關海岸地區的劃設，是為明確「海岸管理法」的適用範圍，並未直接限制或禁止區內相關行為），並於 105 年 2 月 4 日前發布 5 項子法及公告實施「整體海岸管理計畫」。

2. 立法目的

為維繫自然系統、確保自然海岸零損失、因應氣候變遷、防治海岸災害與環境破壞、保護與復育海岸資源、推動海岸整合管理，並促進海岸地區之永續發展。

3. 立法重點

- (1)透過「整體海岸管理計畫」之訂定，接襲海岸地區基本規劃管理原則。
- (2)透過「海岸保（防）護計畫」之管制，保護自然資源及防治災害。
- (3)建構海岸地區特定區審查許可機制，並管制近岸海域及公有自然沙灘獨占性使用。

4. 子法相關內容

105 年 2 月 4 日前發布 5 項子法部分之內容包含：

- (1)海岸管理法施行細則
- (2)一級海岸保護計畫原有使用認定許可及廢止辦法
- (3)特定區位一定規模以上或性質特殊適用範圍及海岸利用管理辦法
- (4)海岸特定區位申請許可案件審查規則
- (5)近岸海域與公有自然沙灘獨占性使用及人為設施設置管理辦法

（三）溼地保育法

1. 立法經過

- (1)內政部 101 年 3 月 30 日內政部函送行政院草案。
- (2)行政院 101 年 12 月 6 日函請立法院審議。
- (3)立法院 102 年 6 月 18 日三讀通過。
- (4)102 年 7 月 3 日總統公布。
- (5)行政院配合國際溼地日訂定 104 年 2 月 2 日施行。

2. 立法目的

為確保濕地天然滯洪等功能，維護生物多樣性，促進濕地生態保育及明智利用，以針對各濕地不同特性，以保育利用計畫因地制宜訂定最佳的管理策略，並尊重民眾既有合理及合法權利，在地方發展及環境保育之間尋求最佳的平衡點。

3. 立法重點

(1)重要濕地之評定程序。

(2)針對不同特性之重要濕地，以保育利用計畫因地制宜訂定最佳的管理策略。

(3)重要濕地之開發迴避、衝擊減輕及生態補償制度。

(四) 海岸管理法、溼地保育法與特定區域計畫之競合

海岸管理法於 104 年 2 月 4 日施行，該法主要係以劃設海岸保護區方式禁止不當開發，並以劃設海岸防護區方式因應海岸相關災害如海岸侵蝕、洪氾、暴潮等，擬定相關之計畫以推動海岸整合管理。溼地保育法於 104 年 2 月 2 日施行，該法主要係以國家溼地保育綱領、溼地保育利用計畫針對溼地保育價值提出優先保護區域以及利用及管理規定。透過不同等級之溼地評定，納入生態補償之具體措施，在濕地生態承載範圍內，以兼容並蓄方式使用濕地資源。

特定區域計畫與海岸管理法、溼地保育法不同之處在於計畫工具之差異，特定區域計畫以空間規劃及土地使用管制為核心，明定土地使用管制事項之增(修)訂內容以調和地方特殊性以及各目的事業法規間之扞格。海岸管理法則係針對海岸保護、防護及永續利用議題研訂原則及對策，提出關鍵之區位並輔以申請許可之方式以達利用管理之效。特定區域計畫(國土計畫法)與海岸管理法管轄範疇有其分野，海岸管理法主要管轄濱海陸地以及近岸海域，而特定區域計畫(國土計畫法)則係以地籍線做為管轄界線。此外，溼地保育法之定位為溼地經營管理計畫，以生態補償之概念為核心，未涉及土地使用管制。

三、國內外案例之借鏡

(一) 國外案例

綜整各國國土空間計畫體系中與特定區域計畫性質相近之機制並分析其定位及功能，並進一步做為我國特定區域計畫之借鏡與參考。

日本空間計畫體系分為國土利用計畫及國土形成計畫，而國土形成計畫係特別針對經濟發展落後地區提出振興經濟計畫，其餘議題則交由各主管機關管轄，屬議題導向之計畫。英國取消區域層級後，其空間計畫體系由上而下分為國家規劃政策框架以及地方計畫，國家規劃政策框架指出地方計畫應處理之議題，而跨域之議題則由地方政府透過合作義務機制加以解決。德國空間計畫體系分為綜合

計畫及部門計畫。許多空間議題為聯邦、邦及區域層級，因此擬定區域計畫之過程即加入部門主管機關以獲致共識並解決權責分工等問題。美國並無一整體之空間計畫體系。2009 年美國總統歐巴馬簽署「公有地管理綜合法案」，保護橫跨 9 個州的荒野區域及總長 1,600 多公里的河川，該法案之內涵符合特定區域計畫之精神。

表 4-1 國外規劃經驗綜整與分析

國家	重點內容	可做為特定區域計畫借鏡之處
英國	● 取消區域層級，將權力下放至地方產生合作義務機制	● 國土計畫法通過後，將區域計畫轉換為國土計畫，取消區域層級 ● 特定區域計畫可作為跨域治理之工具，賦予空間計畫體系彈性空間
德國	● 空間計畫體系分為空間計畫及部門計畫，並擬定跨國協議，處理跨域、跨國之議題 ● 在空間計畫擬定程序中即加入各部門主管機關之協商	● 特定區域計畫擬定機關為內政部並應就規劃內容會商目的事業主管機關 ● 擬定程序中納入各部門聯席討論
美國	● 單一計畫解決多重議題 ● 整合現行法令，強化法令效力	● 單一計畫解決多重議題 ● 整合現行法令，強化法令效力
日本	● 將各特殊議題賦予各目的事業主管機關 ● 研擬新的法令強化雙重議題之解決，如特定都市河川整合現行法令 ● 成立協議會、整合現行法令	● 單一計畫解決多重議題 ● 整合現行法令，強化法令效力

(二) 國內案例

1. 原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）

就國內空間計畫體系而言，於民國 102 年公告實施之全國區域計畫中始出現「特定區域」一詞，並將特定區域定義為無法依現行法令規定具體落實者，並藉由擬定特定區域計畫的方式進行處理。105 年國土計畫法施行，為銜接計畫體系

之轉變，內政部營建署於 103 年起辦理「北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」以及「流域特定區域計畫之規劃」等委辦計畫，並擬定「原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）」及「烏溪流域特定區域計畫（草案）」以做為特定區域計畫之示範案。以下針對上述兩項示範案進行特定區域計畫功能與定位分析：

「北泰雅原住民族特定區域計畫之規劃」係為因應全國區域計畫中之規定：「為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地之土地使用管制，仍應優先依『原住民族基本法』等有關原住民族專責法令規定辦理，其餘未規定者，其土地使用計畫與管制應符合區域計畫法及本計畫之規定。另於原住民族土地專法制定完成前，將由內政部會同中央原住民族主管機關及其他相關機關訂定後，納入非都市土地使用管制規則內，以具體落實原住民族土地之特殊需求。」並為調和北泰雅原住民族之傳統文化、生活慣習與現行土地使用管制規範間所產生的衝突與問題，而探討原住民族之生活型態與居住需求，擬定原住民族特定區域計畫，俾納入現行全國區域計畫或國土計畫法公布實施後之全國國土計畫，做為直轄市、縣（市）區域計畫或未來直轄市、縣（市）國土計畫之指導準則。

該計畫推動空間規劃及訂定土地管理相關事項之過程中，涉及各相關部會的協商與討論。另一方面，亦建議建立對等協商之權責主體如民族議會、區議會、部落會議等以代表泰雅民族治理區、流域治理區、部落治理區參與規劃討論及部會協商。並進一步訂定「原住民族（或部落）之意願」、「是否有需求」及「該需求事項無法依現行法令規定具體落實」等三項原則，以針對計畫範圍訂定相關土地使用管制配套。

原住民族特定區域計畫-泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）主要係以原住民保留地為核心，納入周邊水源集水區與檜木森林所在之部落一日生活圈做為計畫範圍。並以水源保護、生態發展、災害管理、居住與農耕、成長管理等核心策略進行空間規劃。該計畫最主要之功能係參考計畫範圍原住民族生活所需，提出對於非都市土地相關法規包括非都市土地使用管制規則及非都市土地開發審議規範之修訂建議（表 4-2）。

表 4-2 非都市土地相關法規建議增（修）訂內容（原住民族特定區域計畫）

相關法規	建議修訂內容	具體功能
非都市土地使用管制規則	增訂《非都市土地使用管制規則—原住民族地區特別規定》	—
	針對水源地、限制地區適度限縮容許使用項目、使用條件與開發強度	嚴格保護水源保護區，限制使用
	調整容許使用項目、許可使用細目及相關規定，允許適宜的	調整適宜之容許使用項目、許可使用細目及相關規定

	公共設施建構及經營管理	
	因應部落居住與農耕需求及模式，新增使用地類別與規定	原住民保留地範圍內之建築與農牧用地依現況合法編定
	因應部落林下耕作型態，新增混農林使用分區	新增使用分區，依部落慣習調整容許使用項目、許可使用細目及相關規定
非都市土地開發審議規範	增訂《非都市土地開發審議作業規範》相關規定	—
	部落水源保護區限制申請開發	嚴格保護水源保護區，限制興辦事業計畫提出
	針對原住民部落之聚落地區，訂定符合原鄉居住模式之住宅需求與總量規定	反映原鄉部落聚居於平台地形特性，適度提高建蔽率
	成長管理區納入部落自主管理概念。確立該區發展強度後，由部落自主安排基地配置，輔以公部門之程序參與及核定機制	以部落為規劃主體自擬計畫，報請內政部審議並核定實施

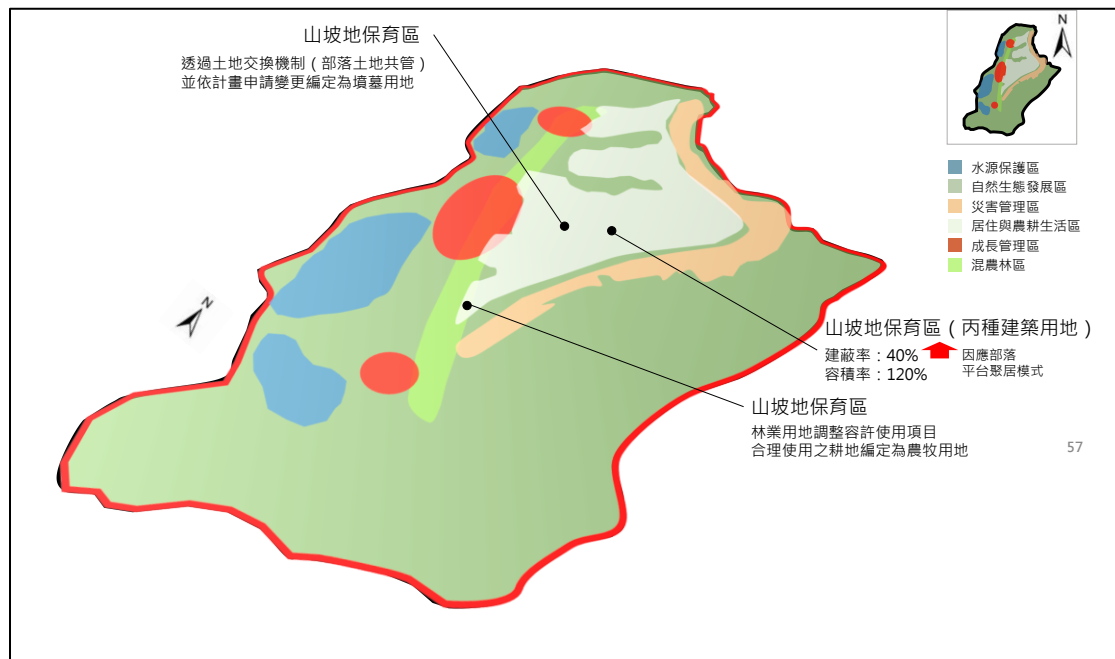


圖 4-1 特定區域計畫功能示意圖（原住民族土地議題）-1

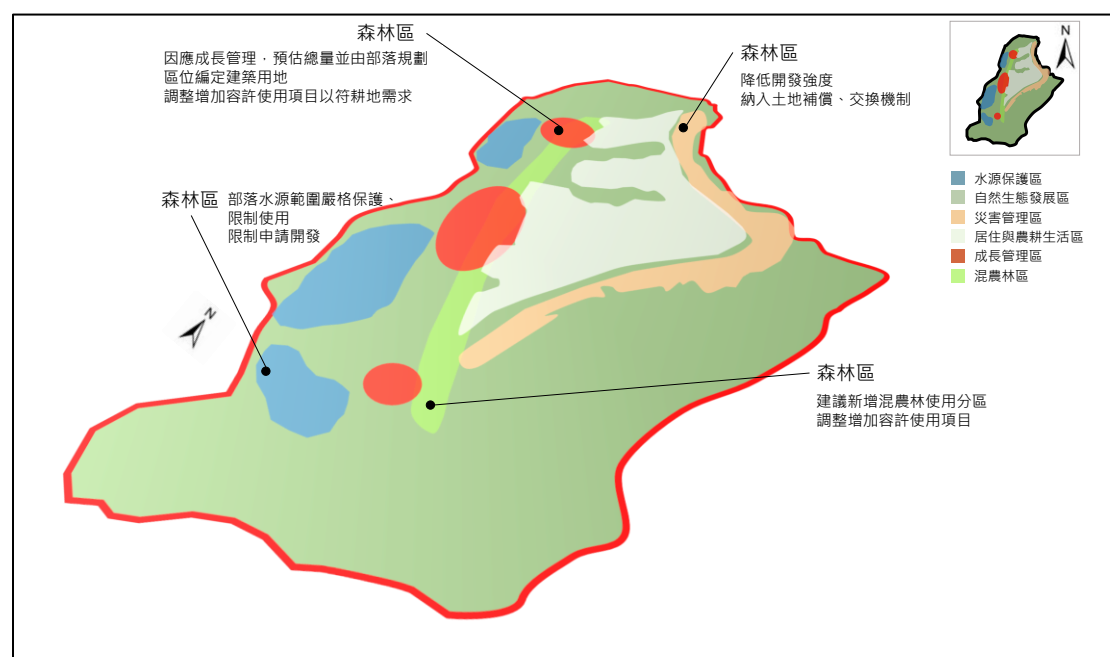


圖 4-2 特定區域計畫功能示意圖（原住民族土地議題）-2

2. 烏溪流域特定區域計畫（草案）

「流域特定區域計畫之規劃」係針對現行流域現況與基礎資料分析，探討我國土地使用與流域治理之間的競合關係。該計畫指出目前制度上缺乏水與土兩者間整合管理之思維，且由於流域範圍廣，涉及不同之業務事項有其相對應之權責機關，因而在流域範圍上產生空間分區複雜、重疊管制與多重法令競合問題。

該計畫認為流域特定區域計畫屬法定計畫，計畫內容涉及跨領域業務協調整合，因此計畫範圍之界定有必要透過業務相關事權單位會商程序共同決定。藉由特定區域計畫之擬定，依據議題的迫切性，透過業務相關事權單位會商程序共同決定並選定計畫範圍，由計畫範圍內之三層面：水安全、水資源及水環境進行探討並提出策略，建立土地管理操作架構以納入現行土地管理制度中，並提出後續執行計畫。

表 4-3 非都市土地相關法規建議增（修）訂內容（流域特定區域計畫）

相關法規	建議修訂內容	具體功能
非都市土地使用管制規則	增訂《非都市土地使用管制規則—大里溪流域特別規定》	—
	針對逕流分擔—高風險地區賦予提高逕流貯留能力之相關規定	針對各種使用地之容許使用項目、許可使用細目及相關規定加強規範，適度限縮使用項目、使用條件以及開發強度
非都市土	增訂《非都市土地開發審議作	—

地開發審議規範	業規範—大里溪流域特定別規定》	
	針對逕流分擔—高風險地區，規定基地開發應採行低衝擊開發。並須以位於或鄰近與開發或利用行為地區同一水系統同質區(如小集水區)內之適當區位，採取彌補或減緩開發行為所造成逕流增加之有效措施	低衝擊開發配套包括透過入滲、過濾、儲存、蒸發、蒸騰等處理程序，維持開發逕流零排放，並課以負擔額外逕流的義務。
	針對非逕流分擔區，規定基地開發應採行低衝擊開發。	低衝擊開發配套包括透過入滲、過濾、儲存、蒸發、蒸騰等處理程序，維持開發逕流零排放
都市計畫法臺中市施行自治條例	修訂《都市計畫法臺中市施行自治條例》第49條規定	—
	增訂逕流分擔—高風險地區擬定細部計畫時，都市計畫書中使用分區管制事項及都市設計相關事項。	除原49條之規定內容外，應新增規定基地開發應採行低衝擊開發之各種配套手段，維持開發逕流零排放，並應負擔額外逕流的義務。並規定須以位於或鄰近與開發或利用行為地區同一水系統同質區(如小集水區)內之適當區位，採取彌補或減緩開發行為所造成逕流增加之有效措施。
臺中市政府排水計畫審查作業要點	修訂《臺中市政府排水計畫審查作業要點》第3點規定	—
	增訂逕流分擔—高風險地區一定規模開發之排水計畫審查單位及審查費規定。	土地開發面積達300平方公尺以上者，其排水計畫書應送水利局審查，並繳納審查費
	修訂《臺中市政府排水計畫審查作業要點》第9點規定	—
	增訂逕流分擔—高風險地區開發應負擔之逕流責任	要求完全削減開發後所增加之逕流量外，並應附帶負擔額外的逕流責任

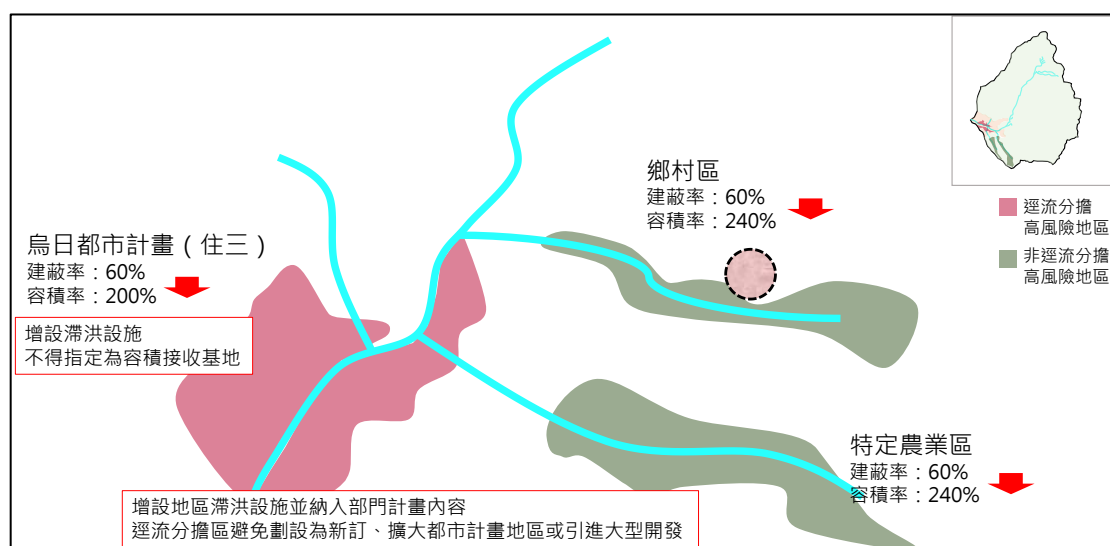


圖 4-3 特定區域計畫功能示意圖（流域議題）

表 4-4 綜整以上國內案例並分析其定位及功能，並進一步做為我國特定區域計畫之借鏡與參考。

表 4-4 國內規劃經驗綜整與分析

案例	重點內容	可做為特定區域計畫借鏡之處
原住民族特定區域計畫	● 屬於全國區域計畫內容，指導各該範圍內直轄市、縣（市）區域計畫 ● 銜接國土計畫體系之轉變 ● 調和傳統慣習、生活文化與現行土地使用相關管制規範產生的衝突與問題 ● 針對原住民族需求訂定適宜且彈性之土地使用管制事項	● 計畫位階確立 ● 建立原住民族對等協商之權責主體 ● 計畫擬定過程中納入部落與各部會之協商 ● 解決文化與現行土地使用制度之衝突
烏溪流域特定區域計畫（草案）	● 屬於全國區域計畫內容，指導各該範圍內直轄市、縣（市）區域計畫 ● 銜接國土計畫體系之轉變，且為因應特定議題而擬定的土地使用政策性計畫，並賦予區域計畫必要的彈性，強化空間法定計畫因應特定議題的能力 ● 計畫範圍之界定需透過業務相關事權單位會商程序共同	● 計畫位階確立 ● 屬法定的政策性計畫，並賦予二層級空間計畫體系因應特定議題之彈性 ● 計畫擬定過程中納入各部會之協商，整合多法多區、重疊管制情形（單一計畫解決多重議題） ● 提出通案性之流域土地管理架構

	決定 ● 針對流域範圍上產生空間分區複雜、重疊管制與多重法令競合之問題進行探討 ● 針對逕流分擔、出流管制目標訂定土地使用管制事項	
--	---	--

(三) 小結

根據國外案例之研析可知，雖無針對特定議題而訂定特定區域計畫或進行權責分工界定，但從概念上觀之，即是透過單一計畫解決多重議題，由相關部會、機關之協商獲致共識並協調權責分工。針對跨區域議題，則由各地方政府透過合作義務機制加以解決。此外，為避免如英國取消區域層級產生特殊議題無法解決之情形，未來在特定區域計畫之定位上宜將特定區域計畫做為國土計畫體系中之彈性計畫，建立協商平台以強化磋商機制並賦予其法律效力，避免空有計畫而無法執行的問題。

根據國內案例之研析可知，全國區域計畫實施時期，特定區域計畫之定位係屬於全國區域計畫之內容，透過計畫擬定進行土地使用管制規則之彈性調整，以做為直轄市、縣（市）區域計畫之上位指導。

特定區域計畫旨在整合特殊議題所涉及之各目的事業主管機關及其資源，並因應特殊地方需求提出計畫範圍及策略。在實施程序上，係以尊重原住民族文化及規避流域風險為原則訂定土地使用管制事項，進而與現行全國國土計畫對接，以達成計畫指導之效。

未來特定區域計畫的定位及功能上，除了透過提高位階的方式強化其指導性，賦予其計畫彈性及法律效力外，亦建立相關部會間之協商平台以調和各方意見獲致最佳方案，俾強化擬定特定區域計畫補充全國國土計畫不足之功能。

第二節 定位及功能確立

根據前節有關特定區域計畫定位及功能的剖析，本節將進一步確立特定區域計畫之功能與定位。

一、定位

（一）區域計畫體系

區域計畫體系中定位特定區域計畫屬全國區域計畫之一部份，係為法定的政策計畫。針對跨直轄市、縣（市）轄區之議題整合相關目的事業主管機關計畫及其資源，研擬土地利用基本原則以指導計畫範圍內的直轄市、縣（市）區域計畫及都市計畫之土地使用，另一方面亦針對各目的事業主管機關所擬定之土地使用實質發展計畫進行引導。惟原住民族議題雖非屬跨行政轄區議題，考量該議題係屬文化差異之特殊性質，亦以擬定特定區域計畫之方式辦理。本計畫綜整並歸納特定區域計畫於區域計畫體系中之定位如下：

1. 政策計畫

特定區域計畫不直接規範人民與土地間法律關係，主要功能在於提出上位空間利用之策略性指導。在不針對個別土地進行規範的前提下，特定區域計畫之關鍵在於有效地指導下位計畫並提出可實現計畫內容之措施。

2. 跨行政轄區、跨部門之整合計畫

根據全國區域計畫對於空間計畫體系與性質之描述，特定區域計畫主要係針對具有跨行政轄區特性之議題擬定計畫。以特定區域計畫做為部會協商之平台，於擬定計畫過程中召開行政協商會議以邀集計畫議題所涉及之各目的事業主管機關針對計畫範圍、計畫內容等進行磋商。計畫內容將以具體空間策略為基礎，提出土地使用相關法規以及各目的事業法規增（修）訂建議、各目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府應配合辦理事項以具體執行。

3. 功能型計畫

特定區域計畫係針對特殊議題進行補強的功能型計畫，並對於其空間發展、土地使用進行原則上的指導。透過功能型計畫形式的導入，除調整既有土地使用管制事項之規範外，亦引導計畫區域內利害關係人的共同對話。在尊重地方需求、慣習之前提下，強化土地使用之效率。

（二）國土計畫體系

國土計畫法中定義特定區域係指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經

中央主管機關指定之範圍，並應考量重要自然地形、地貌、地物、文化特色及其他法令所定之條件，實施整體規劃。另根據國土計畫法第 8 條之規定：「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。」可知特定區域計畫屬於全國國土計畫內容，計畫位階等同於全國國土計畫。本計畫綜整並歸納特定區域計畫於國土計畫體系中之定位如下：

1. 政策計畫

國土計畫體系中之特定區域計畫亦不直接規範人民與土地間法律關係，主要功能在於提出上位空間利用之策略性指導。在不針對個別土地進行規範的前提下，特定區域計畫之關鍵在於有效地指導下位計畫並提出可實現計畫內容之措施。

2. 跨行政轄區、跨部門之整合計畫

根據國內外案例，跨兩者以上之行政轄區或涉及多個目的事業主管機關之議題，應透過協議方式調和各方利害關係人之意見並提出土地使用策略。因此，面對流域、原住民族土地等特殊議題時，特定區域計畫以全國國土計畫之位階進行計畫擬定，並於過程中召開行政協商會議以邀集各目的事業主管機關共同研商計畫範圍、空間策略、管制事項等。計畫內容將以具體空間策略為基礎，提出土地使用相關法規以及各目的事業法規增（修）訂建議、各目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府應配合辦理事項以具體執行。

3. 功能型計畫

國土計畫體系中之特定區域計畫同樣係為針對特殊議題進行補強的功能型計畫，並對於其空間發展、土地使用進行原則上的指導。透過功能型計畫形式的導入，除調整既有土地使用管制事項之規範外，亦引導計畫區域內利害關係人的共同對話。在尊重地方需求、慣習之前提下，強化土地使用之效率。

4. 彈性計畫

國土計畫法第 45 條第 1 項至第 2 項規定：「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。」由此可知，全國及直轄市、縣（市）國土計畫、國土功能分區圖的公告實施皆有其法定作業年限。然而國內特殊議題眾多，難以於六年內具體且完善地執行規劃作業。舉例而言，涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第 21 條辦理諮商取得原住民族同意參與及同意計畫實施。該諮商辦法同時涉及中央原住民族主管機關之配套研擬進

度以及實務操作之難處，使得原住民族土地議題勢必難以於全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫中妥善處理。因此，特定區域計畫即係為因應上開及類似情形做為計畫體系之彈性空間，除因應特殊議題進行特殊土地使用事項之訂定外，亦可緩解國土計畫法定作業年限之壓力。

5. 通盤檢討之參考依據

根據國土計畫法第 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。」該項第 4 款至第 5 款條文亦明定「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。」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。」兩情事得適時檢討變更。綜上所述，特定區域計畫由中央主管機關擬定完成後即以附冊方式將該計畫內容納入全國國土計畫之中，並配合調整該計畫範圍內之土地使用管制事項，性質近似現非都市土地開發審議作業規範之專編。另一方面，直轄市、縣（市）主管機關亦配合特定區域計畫指示事項擬定特殊性土地使用管制並執行。而全國國土計畫附冊內容則於每十年通盤檢討時參採納入計畫本文中。

二、功能

（一）彈性功能

現區域計畫體系及國土計畫體系皆為兩層級，由全國區域計畫及全國國土計畫訂定目標性、政策性、整體性之內容，並提出分區劃設原則、土地使用指導事項等供直轄市、縣（市）區域計畫（國土計畫）參考劃設分區並訂定土地使用管制原則。然而部份具高度特殊性或涉及眾多目的事業主管機關之議題，難以透過全國性之法規命令以規範。特定區域計畫即係針對該類型議題進行規劃，藉以調和多方利害並回應在地需求。具體功能在於依據計畫內容修訂土地使用管制規則，適度調整各種使用地之容許使用項目、許可使用細目及相關規範，並適度限縮或放寬使用項目、使用條件以及開發強度。

另一方面，考量國土計畫法第 45 條之法定作業年限，部份特殊議題得透過特定區域計畫之擬定，以附冊方式適時檢討納入全國國土計畫中以強化既有計畫未盡完善之處。

（二）協議功能

特定區域計畫係由中央主管機關針對特殊議題擬定空間計畫，該議題可能涉及多個行政轄區或涉及各目的事業法規間之相互抵觸。計畫擬定之過程中，由中央主管機關召開行政協商會議，針對計畫相關事項如計畫範圍、空間發展策略、土地使用管制事項等進行研商。另若涉及原住民族土地及海域之土地使用管制，

則應於計畫擬定完成後由中央主管機關會同原住民族中央主管機關公告實施。

（三）指導下位空間計畫之功能

由於特定區域計畫屬全國國土計畫內容，根據國土計畫第8條之規定，直轄市、縣（市）國土計畫、國家公園計畫、都市計畫等空間計畫皆應遵循特定區域計畫之指導。特定區域計畫之規劃應明確界定並敘明計畫範圍內分屬各不同空間計畫之範圍及管制現況，並依發展策略訂定對於各下位空間計畫之指導、調整事項。

（四）指導部門計畫之功能

同前段所述，各目的事業主管機關擬訂之部門計畫亦應遵循特定區域計畫之指導事項。根據本章第一節之國內案例研析成果，各部門應配合之事項列舉如下（下列事項或因計畫性質而有所增減）：

1. 公告做為管制依據之空間區位及相關圖資（例如：易淹水地區）
2. 公告做為管制依據之技術指標（例如：逕流分擔量、出流管制量）
3. 增設計畫指定之必要區域性設施
4. 加強辦理計畫範圍內各類土地違規使用之查處
5. 新訂或檢討調整部門治理計畫並辦理因應措施
6. 公有土地檢討變更
7. 資料庫之建置、更新、公開
8. 意見徵詢作業
9. 其他配合事項

（五）指導相關法規修訂之功能

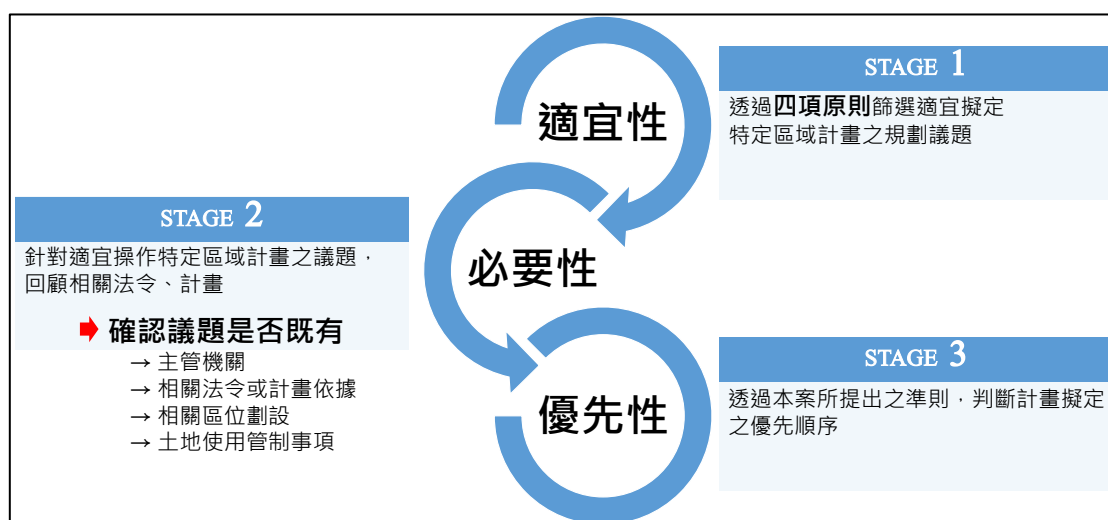
為回應計畫範圍之需求，並避免土地使用管制事項與各目的事業法規間相牴觸，特定區域計畫亦針對各目的事業法規提出增（修）訂建議。法規修訂完成後，由行政機關依法辦理各類土地違規使用之查處。

第三節 標準作業流程

一、評估啟動

國土（區域）計畫體系中，土地使用管理是為最核心之概念。當危機、衝突等議題產生時，仍必須透過土地管理之手段以面對。因此，特定區域計畫應建構在「了解國土」、「洞悉衝突」及「回顧法令」等關鍵上。「了解國土」係以全面性地、完整地資訊蒐集，藉以辨識造成衝突之國土重大課題。「洞悉衝突」即須了解造成衝突之原因常常係來自於社會變遷之需要，並且透過務實之策略以進行回應。「回顧法令」即係透過相關法令之回顧，判斷議題是否已有相關機制處理，排除屬於執行不力之議題。綜觀臺灣國土空間發展，一直以來皆有重疊治理、多法多區之特性。同一塊土地上，不同主管部門皆有其主張，造成權責分配失衡之現況。當規劃主題出現，且無法透過既有機制處理，啟動特定區域計畫才有其合理性及必要性。由於跨區域、跨部門、跨類型議題眾多，故於特定區域計畫項目選定須有其原則，以達到有效應用行政資源之目標。

本計畫透過文獻回顧並考量特定區域計畫性質，擬以三階段之篩選、判斷、評選做為特定區域計畫之評估啟動機制，分別就議題做為特定區域計畫主題之適宜性、必要性及優先性進行評估。透過三階段之評估過程，期待導出適宜、必要且具優先性之特定區域計畫規劃主題。本節後續將分別就三階段議題導出流程進



行說明。

圖 4-4 特定區域計畫評估啟動機制

（一）議題適宜性

特定區域計畫係屬全國國土計畫內容，性質上屬空間計畫，但其具有不同於

一般空間計畫之功能，以達補強全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫不足之效果。在此前提下，為避免特定區域計畫之擬定過於浮濫造成疊床架屋、行政資源浪費等情形，本計畫透過專家學者座談及專家訪談等方式提出四項特定區域計畫議題之篩選原則（如圖 4-5）以確認識題之適宜性。

本計畫針對議題適宜性所提出之篩選機制首先必須確定議題是否屬空間型計畫範疇。若其非屬空間型計畫，則應回歸至各部門計畫或以部門空間發展策略之方式以處理。進一步，在確認項目議題確為空間型計畫之後，為避免造成疊床架屋之情形，將進行項目議題屬性之判斷，以確認該項目或議題是否適用特定區域計畫處理。本計畫所列舉之屬性判斷準則包括四者，分別為 1. 議題可透過空間規劃或土地使用管制方式處理、2. 屬跨部門或跨行政轄區之議題、3. 非屬執行不力造成之議題、4. 非屬單一都市計畫或單一直轄市、縣（市）國土計畫可自行處理之範疇，上開四項屬性條件應同時成立，特定區域計畫之啟動方具合理性。特定區域計畫啟動後，將針對特殊議題進行補強，對該計畫範圍之空間發展、土地使用進行指導，同時藉由土地使用管制引導土地有秩序發展，在計畫中協調部門計畫及各目的事業主管機關，以及區域內利害關係人的共同對話。以下將分別針對四項屬性判斷準則進行說明。

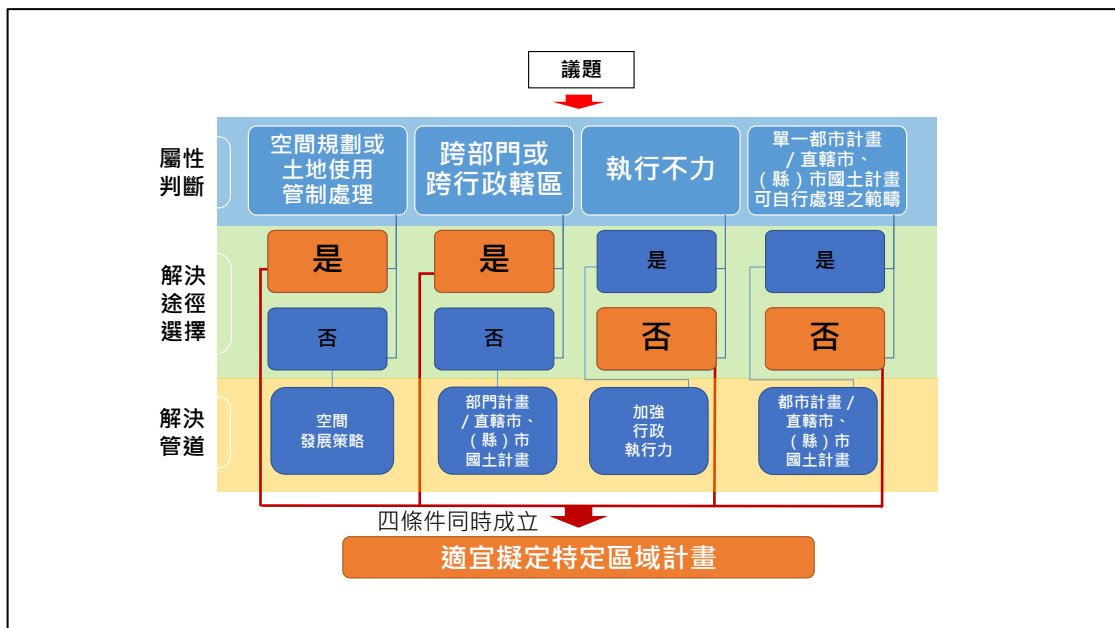


圖 4-5 特定區域計畫議題適宜性篩選機制

1. 可透過空間計畫或土地使用管制處理之議題

根據國土計畫法第 6 條所規定之國土計畫規劃基本原則，特定區域應考量重要自然地形、地貌、地物、文化特色及其他法令所定之條件，實施整體規劃。然而特定區域計畫公告實施後，仍須透過土地使用計畫及土地使用管制事項的貫徹實施，始能充分發揮效果。

國內非都市土地面積廣大且各具差異，因此根據《非都市土地使用管制規則》之規定劃定 11 種使用分區，並根據分區性質編定 19 種使用地，並依其容許使用之項目及許可使用細目進行管制。非都市土地使用管制主要分為容許使用管制、量體管制及分區變更或使用地變更編定管制，據以管制非都市土地之開發利用。

未來全國國土計畫公告實施，直轄市、縣（市）國土計畫將據以劃設國土功能分區並編定使用地，屆時將取代現行之 11 種分區及 19 種使用地並實施管制。特定區域計畫之計畫範圍內亦將以國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等功能分區分類進行分區劃設並因地制宜地訂定相關土地使用管制事項。

2. 跨部門或跨行政轄區議題

根據國土計畫法第 3 條之規定，特定區域係指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。又根據國土計畫法第 8 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。換言之，特定區域之範圍係由中央主管機關指定並研擬相關計畫內容。

現行之全國區域計畫提出擬定特定區域計畫以促進跨域資源整合之計畫目標，並提出河川流域、水庫集水區或原住民族土地等地區大多具有跨直轄市、縣（市）行政區域性質，且具有特殊自然、經濟、文化條件，針對該特定區域範圍整合相關目的事業計畫及其資源，研擬土地利用基本原則以指導土地使用。又為因應特定區域土地使用管制需求，會商中央目的事業主管機關擬定特定區域計畫內容。且根據區域計畫法第 6 條之規定，跨越兩個省（市）行政區以上之區域計畫以及跨越兩個縣（市）行政區以上之區域計畫，由中央主管機關擬定。換言之，特定區域計畫之議題常具跨行政轄區之性質，並須透過相關目的事業之整合以研訂土地利用指導原則。

綜上，特定區域計畫係由中央主管機關擬訂，因此計畫議題必須符合跨行政轄區之條件，或係必須由中央主管機關協調整合相關部會以達成土地使用管制需求之議題（如原住民族土地議題）。符合跨部門或跨行政轄區之條件，方適宜由中央主管機關指定特定區域計畫範圍並研擬相關計畫。

3. 非屬執行不力之議題

根據非都市土地使用管制規則第 5 條，非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。鄉（鎮、市、區）公所辦理前項檢查，應指定人員負責辦理。直轄市或縣（市）政府為處理第 1 項違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組定期查處。前項直轄市

或縣（市）聯合取締小組得請目的事業主管機關定期檢查是否依原核定計畫使用。

若係由於行政機關查處執行不力所造成之空間議題，例如違章工廠、河川中上游濫墾濫伐等，則非屬新訂計畫可加以解決者。此外，議題屬於可透過既有機制運作而行政機關不作為者，或係透過全國國土計畫平台整合協商不力者，亦歸類為執行不力之情形，不符擬定特定區域計畫之條件，應建議強化行政機關之執行。

4. 非屬單一都市計畫或單一直轄市、縣市國土計畫可自行處理之範疇

都市計畫係指在一定地區內有關都市生活之經濟、交通、衛生、保安、國防、文教、康樂等重要設施，實施有計畫之發展，並對土地使用進行合理之規劃。都市計畫透過主要計畫指導細部計畫，並由細部計畫實施都市計畫內容，以都市計畫書圖、土地使用管制規則等指導土地開發、建築管理等事項。而直轄市、縣（市）國土計畫則係提出國土功能分區及其分類之劃設及土地使用管制原則，並指定應辦事項及實施機關據以實施。

大多數議題範疇若位處單一計畫範圍內，各計畫主管機關可依其權限透過空間規劃以及土地使用管制進行處理，然而部分議題雖位於單一都市計畫區或單一直轄市、縣（市）國土計畫範圍內，卻由於涉及眾多權責機關造成多法多區之情形，或係國土計畫法中特別明文規定應依原住民族基本法規定辦理者，必須透過中央主管機關以會商或會同等行政協商方式進行規劃者，則非屬單一都市計畫或單一直轄市、縣（市）國土計畫可自行處理之範疇，符合擬定特定區域計畫之條件。

（二）議題必要性

前開四項篩選原則同時成立後，議題即具有擬定特定區域計畫之適宜性。然而考量全國國土計畫刻正擬定中，多數議題已透過會商或會同之方式納入部門協商過程並檢視相關法令及計畫。後續將進一步以部門計畫或部門空間發展策略之形式納入全國國土計畫中。因此本計畫將就現階段必須擬定特定區域計畫之二種情境（圖 4-6）進行說明。

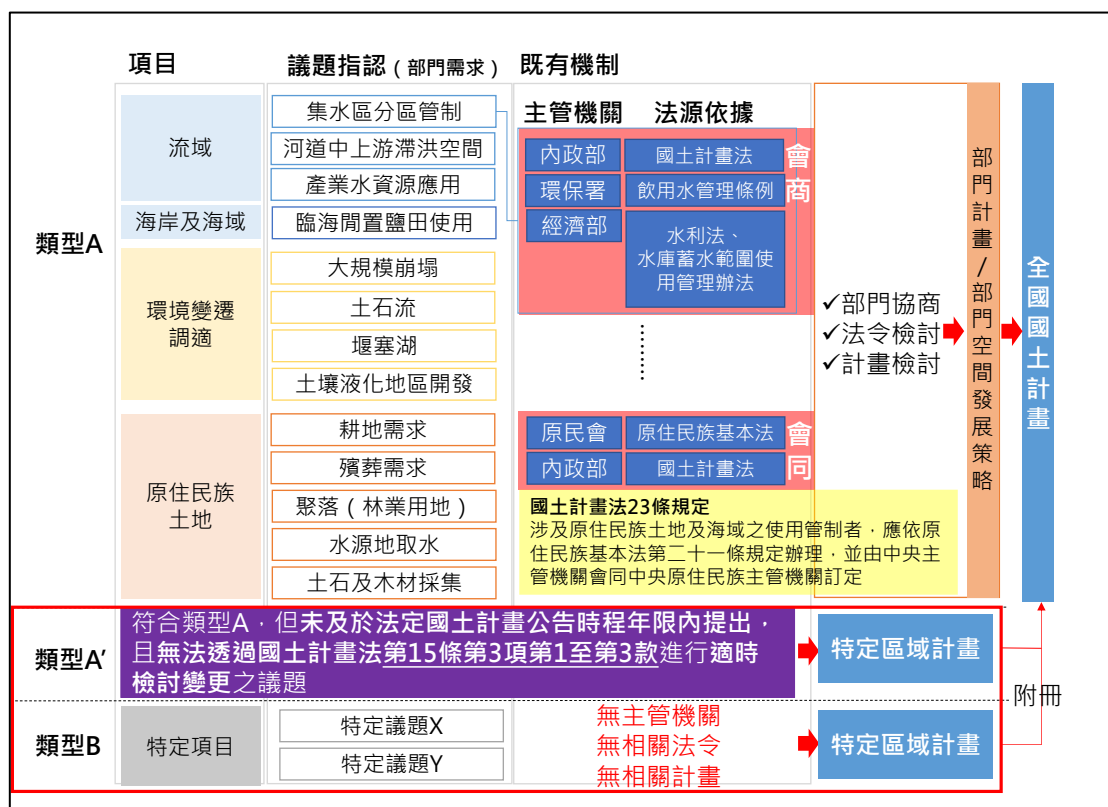


圖 4-6 必須擬定特定區域計畫之議題類型

情境一（類型 A'）係針對國土計畫法第 45 條針對全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫之公告實施以及國土功能分區圖之公告作業年限之限制進行考量。各部門所提出之空間需求及議題或受限於全國國土計畫公告實施之法定作業年限而未及以部門計畫或部門空間發展策略之形式納入全國國土計畫中，且該需求或議題非屬因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞、為加強資源保育或避免重大災害之發生、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫之議題，無法透過國土計畫法第 15 條第 3 項第 1 款至第 3 款之規定辦理適時檢討變更者。則必須透過擬定特定區域計畫之方式處理相關議題，並以附冊之形式納入全國國土計畫中。

以原住民族土地為例，就情境一進行說明。根據國土計畫法第 23 條第 2 項之規定，涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第 21 條規定，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。原住民族基本法第 21 條規定係為保障原住民族或部落就其土地或部落及其周邊一定範圍之土地之知情同意權利而訂定並授權由原住民族委員會訂定相關子法《諮商取得原住民族部落同意參與辦法》，未來原住民族土地之規劃必須諮商取得原住民族部落同意參與，而涉及原住民族土地及海域之使用管制亦須諮商取得原住民族部落同意方得實施。然而諮商取得原住民族部落同意參與之過程包含部落會議設置、章程訂定等培力過程，相關土地及海域之使用管制亦須以公聽會、說明會或其他充分而有效傳遞資訊之適當方式，向關係部落之部落成員說明同意事項、共同參與及利

益分享機制之內容及利弊得失，並邀請利害關係人、專家學者或相關公益團體陳述意見。由於諮商取得原住民族部落同意之過程耗時較長，難以透過全國國土計畫之協商平台，由中央主管機關會同中央原住民族主管機關於國土計畫法施行後兩年內公告實施。因此，原住民族之土地使用需求之回應及管理必須透過擬定特定區域計畫之方式以進行。

符合情境二（類型 B）之議題係指目前尚未被提及之特定議題，此類型議題無主管機關，亦無任何相關法令或計畫予以處理。於特定議題發生時，若有對於土地部門之需求，必須調整既有之土地使用管制事項（放寬或限縮使用項目、使用條件以及開發強度等），則以擬定特定區域計畫之方式辦理。

（三）議題優先性

透過文獻回顧之研析結果，本計畫定位特定區域計畫係針對特定議題進行整體空間及土地使用規劃之指導。但由於跨區域、跨部門、跨類型議題眾多，故特定區域計畫議題之選定須有其準則，以達行政資源效率應用之目標。本計畫綜合文獻回顧及其計畫目的之性質考量，初步訂定九項優先順序評選準則，並運用多準則分析方法（Multiple-Criteria Decision Analysis, MCDA）計算各準則權重及排序供作業單位參考以評選議題之優先順序。各評選準則依計算所得之權重排序（由高至低）如下：急迫性、與現有資源整合效益性、可行性、民眾意願、爭議性、社會衝突及矛盾性、預防性、跨部門及跨行政轄區。就各評選準則分別說明如下：

表 4-5 議題優先性評選準則及準則說明

權重 排序	評選準則	準則說明
1	急迫性	● 議題事起倉促，必須即時應變者 ● 議題危害人員生命及財產甚鉅，或係恐有造成嚴重經濟損失之虞者
2	與現有資源 整合效益性	● 已有相關政策推動及政策配套，但尚無法落實於土地管理者，必須透過擬定空間計畫以高度整合生效之議題 ● 涉及跨部門協調，權責機關複雜度高者
3	可行性	● 議題導向式之土地使用管制應考量相關管理面向之配套，例如基礎資料的完整且適用者 ● 行政查處之指標明確者
4	民眾意願	● 土地使用管制之實施將影響計畫地區居民之財產權，民眾參與計畫擬定之意願較高者將影響計畫之推動 ● 原住民族基本法第 21 條保障原住民族或部落就其

		土地或部落及其周邊一定範圍之土地之知情同意權利，部落參與計畫擬定之意願較高者將影響後續計畫之實施
5	爭議性	● 現今無相關法令、無主管機關管理之議題 ● 議題之利害關係人各有理據且相互衝突，難以妥協並達成共識者 ● 土地議題具有多重價值與意義者，特別係原住民族土地涉及族群、文化與階級議題，與漢人制度上衝突甚鉅
6	社會衝突及矛盾性	● 土地資源有限的情況下，難以調和各相關部門發展方向及需求並予以分配管理權限者 ● 原住民族對於土地有其使用方式及管理制度，常與一般土地使用管制事項有所衝突
7	預防性	● 環境敏感地區之劃設反映各該目的事業對於天災、風險之政策考量，積極參考環境敏感地區、災害潛勢圖等相關圖資及監測結果，以預先規避風險並降低災害損失者 ● 考量環境敏感地區包括具有特殊價值之文化景觀之所在區位，為避免具特殊價值之文化景觀遭受破壞，預先訂定相關土地使用管制事項者
8	跨部門	● 來自兩個以上部門的利害關係人、團體或組織，以促成合作的方式，以會同或會商之方式參與公共政策之決策者 ● 議題產生之區位發生多法多區之情形，造成各主管機關管制事項不一致而不易管理者。必須透過土地使用主管機關以空間計畫做為協商平台，調和相關部門之意見，研訂一致之土地使用管制事項俾利直轄市、縣（市）政府據以管理
9	跨行政轄區	● 跨越兩個省（市）行政區以上之議題 ● 跨越兩個縣（市）行政區以上之議題 ● 議題範疇涵括都市計畫區及非都市土地 ● 議題範疇涵括兩個都市計畫區以上之議題

二、計畫擬定

（一）協議程序

1. 座談會

舉辦地方座談會係為提高計畫範圍民眾對於特定區域計畫之共識及參與，藉以了解民眾之意向及期待。規劃單位亦透過座談會之形式介紹特定區域計畫之構想、作業說明及意見溝通。

2. 行政協商

特定區域計畫旨在創建一協議平台，透過更具彈性之內容以強化二層級國土計畫體系之不足。特定區域計畫啟動後，中央主管機關即應界定計畫所涉之利害關係人（包括地方政府、目的事業主管機關等）並召開行政協商會議以確認計畫範圍、確立規劃課題、建立規劃支援系統、調和各目的事業主管機關意見、主管法令等以提出空間發展之目標及策略。

計畫草案擬定完成後，中央主管機關亦應召開行政協商會議邀集計畫所涉之利害關係人就土地使用管制事項（放寬或限縮使用項目、使用條件以及開發強度等）以及計畫執行事項（各目的事業主管機關應辦理事項、相關法令修訂等）進行協議，以具體達成計畫目標。

3. 國土計畫審議會

根據國土計畫法第 7 條之規定，應由行政院及各級主管機關遴聘(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。主管建設、城鄉發展、土地、人口、財政、經濟、交通、農業及其他有關機關之代表皆為國土計畫審議會委員。

特定區域計畫之擬定屬國土計畫法第 15 條第 3 項第 4 款之全國國土計畫得適時檢討變更事項，係由內政部國土計畫審議會辦理全國國土計畫變更之審議計並報請行政院國土計畫審議會辦理計畫核定之審議。因此，特定區域計畫擬定完成，仍能透過行政院、內政部國土計畫審議會之審議以檢視規劃內容之完整性、正當性與合法性，於計畫公告實施之前進一步調和各部會之意見。

（二）不同計畫性質之關鍵程序

特定區域計畫係為處理特殊議題之空間計畫，在二層級之區域（國土）計畫體系中扮演重要角色。特殊議題除必須透過前開評估啟動程序以及協議程序以啟動計畫並界定利害關係人外，考量各議題特殊性質或規劃作業需要，尚有部分關鍵程序必須納入規劃過程中，方能在不牴觸法令、不逾越各主管機關權限之前提下完成計畫擬定。本計畫將就原住民族土地議題以及其他部門土地議題兩者在進行計畫擬定過程中的關鍵程序進行說明。

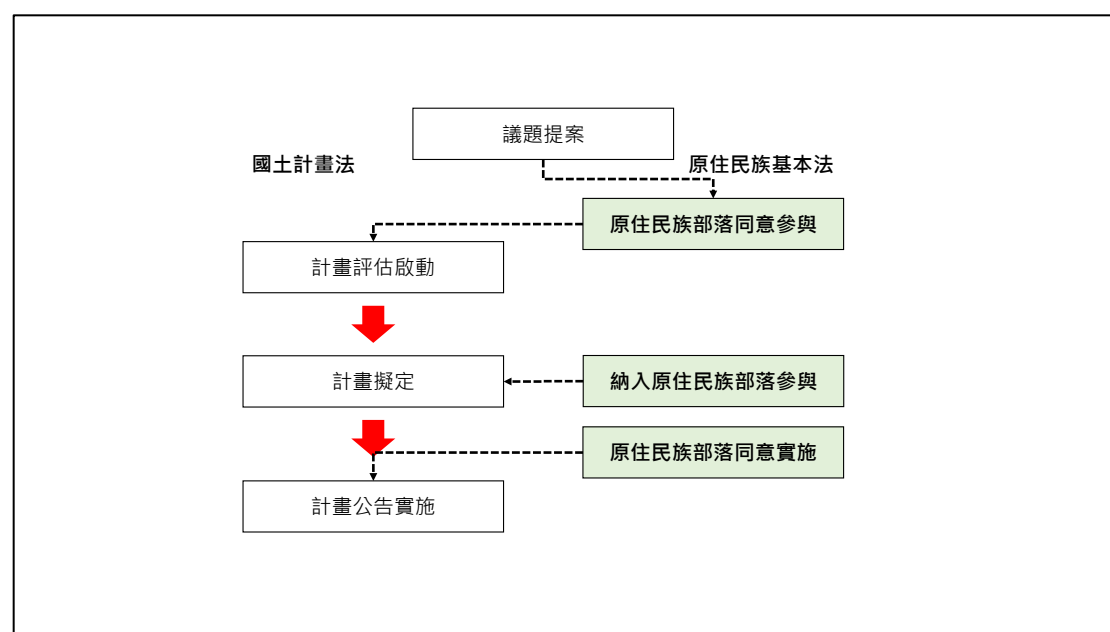
1. 原住民族土地議題

原住民族委員會於民國 105 年 1 月 4 日所訂定之諮商取得原住民族部落同意參與辦法，係依原住民族基本法第 21 條授權制定之子法。諮商取得原住民族部

落同意參與辦法係為規範部落設置部落會議，並據以針對涉及部落土地及海域之土地使用管制事項進行議決之辦法，其具體實踐包含中央及各直轄市、縣（市）原住民族主管機關與各部落間之溝通、培力機制。依據國土計畫法第 23 條之規定，涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第 21 條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。

特定區域計畫係屬空間計畫，必然涉及土地及海域之使用管制。當涉及原住民族土地議題之計畫啟動，亦須踐行原住民族基本法第 21 條之規定，以諮商取得原住民族部落同意以保障部落之「知情同意權」。相關諮商程序應嵌入至原住民族土地特定區域計畫擬定之標準作業程序中，且至少應於二時間點執行該程序，分別為「部落同意參與計畫」以及「部落同意計畫實施」。

計畫啟動之初，應召開部落會議並取得部落之同意參與計畫擬定，諮商過程中必須廣納部落成員意見並以部落為主體進行規劃。計畫擬定過程中亦不應排除任何形式之參與方式以具體檢視部落之需求。計畫擬定完成，亦應召開部落會議，以部落同意之形式（書圖、模型、其他形式之可閱讀資料）與會議成員共同確認土地使用管制事項是否反映部落需求，並徵得部落同意計畫內容，進而公告計畫



並實施管制。

圖 4-7 特定區域計畫關鍵程序（原住民族土地議題）

2. 其他部門土地議題

特定區域計畫之精神除為反映計畫範圍之特殊需求外，亦應針對其他部門之特殊需求進行考量，並進一步以空間規劃或土地使用管制方式達成其他部門所設

定之計畫目標。但在不逾越各目的事業主管機關權限之前提下，特定區域計畫宜先由其他部會提案（規劃建議）為之，再由中央主管機關據其建議擬定計畫。

就內政部先期所委辦之「流域特定區域計畫之規劃」執行經驗，其他部會雖具空間規劃、土地使用管制之需求，然未能全盤掌握計畫工具導致難以具體提案建議內政部擬定計畫。爰此，該計畫就流域議題檢視各級河川相關之「流域經營管理計畫」（如整體治理綱要、流域整治計畫等）以及「流域治理所涉之各目的事業主管機關（包括水保、林務及水利等）之計畫」，以彙整流域治理亟須土地使用主管機關配合辦理之事項。

該計畫以水利部門積極推動之逕流分擔、出流管制政策為核心，以開發逕流零增量做為主軸，導入土地使用部門角度及計畫工具以共同促成流域治理之政策目標。計畫內容配合水利署相關政策，建議修訂土地使用部門主管之「土地使用管制規則」以及「審議規範」等法令，並納入水利主管機關應配合辦理之事項。

綜上所述，在啟動特定區域計畫之前，各部門應檢視其主管之經營管理計畫，並提出具體政策目標以及「管制指標」以供土地使用部門主管機關參考採納並具體建立該指標與土地使用間之關聯，進一步提出「管制區劃」（例如流域子集水區）、「管制事項」（例如子集水區出流管制量）等以達到部門所期待之政策目標。

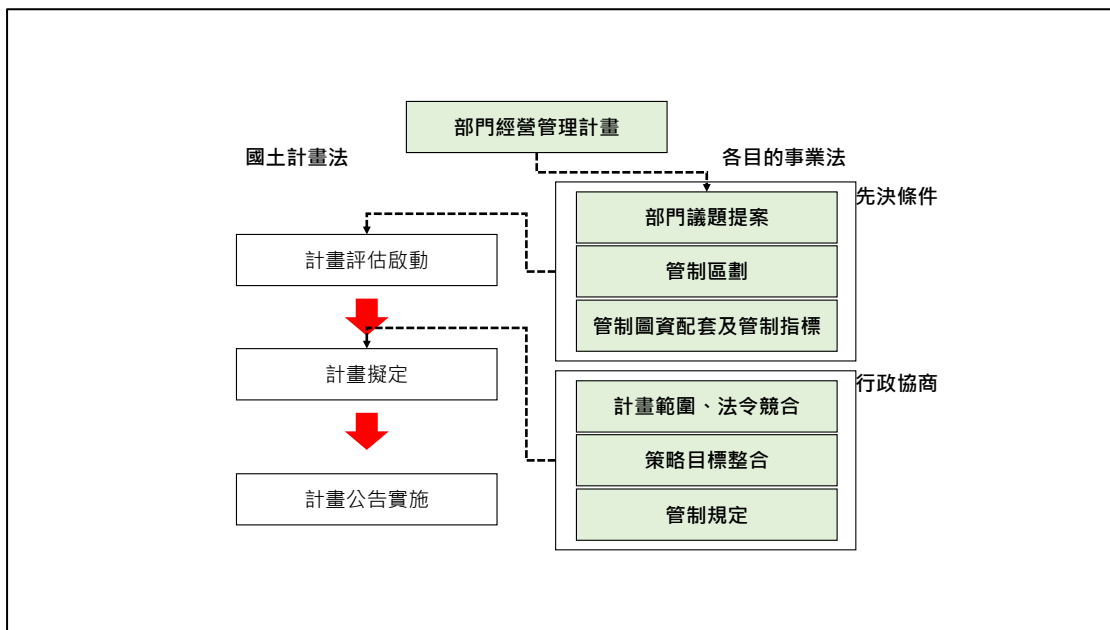


圖 4-8 特定區域計畫關鍵程序（其他部門土地議題）

第四節 計畫內涵及架構、規劃內容應載明事項

一、計畫內涵及架構

特定區域計畫係屬法定計畫，其內涵及架構應包括應包括空間規模與範圍、計畫體系定位、計畫執行工具、擬定程序、計畫與決策間之關係（表 4-6）。

表 4-6 計畫內涵架構及說明

次序	內涵及架構	說明
1	空間規模與範圍	● 由中央主管機關會商各目的事業主管機關以訂定計畫範圍以及規劃範圍。
2	計畫體系定位	● 屬法定計畫 ● 區域計畫體系中，上承全國區域計畫之指示進行計畫擬定，並納入全國區域計畫中，向下指導直轄市、縣（市）區域計畫 ● 國土計畫體系中，位階等同全國國土計畫，並向下指導直轄市、縣（市）國土計畫、都市計畫、國家公園計畫以及部門計畫
3	計畫執行工具	● 非都市土地使用管制規則 ● 非都市土地開發審議作業規範 ● 下位計畫、部門計畫配合辦理事項
4	擬定程序	● 確立計畫性質及範圍 ● 規劃支援系統建立（基礎圖資、目的事業法規界定） ● 行政協商及課題建立 ● 發展預測及限制條件分析 ● 訂定發展目標及策略（策略方向及策略分區） ● 方案評估 ● 訂定執行計畫（法令調整、機關配合事項建議） ● 計畫審議及法令研修 ● 公告實施
5	計畫與決策間之關係	● 其他部門經營管理計畫（計畫目標） ● 地方需求（計畫目標） ● 民眾參與（計畫方案） ● 部門配合辦理事項（計畫執行）

資料來源：本計畫整理

二、規劃內容應載明事項

根據上開規劃內涵及架構、案例研析成果以及國土計畫法施行細則第 5 條之規定，特定區域範圍相關計畫內容，應載明下列事項：

- (一) 特定區域範圍
- (二) 現況分析及課題
- (三) 發展目標及規劃構想
- (四) 治理及經營管理規劃
- (五) 土地利用管理原則
- (六) 執行計畫及其他相關事項。

第五章 評估優先辦理特定區域計畫規劃之主題

第一節 評估架構

本章以國內外文獻回顧之方式盤點全國現階段待處理之空間項目及議題，並透過座談會以及專家學者訪談等方式予以刪選。後續，將使用多準則分析方法評估優先啟動之規劃項目，再依優先規劃項目選擇適當之部門受訪者，藉以指認應優先以「特定區域計畫」予以規劃之議題或空間區位。最終，則針對前階段綜整之議題進行既有機制之回顧及討論，確認議題是否有擬定特定區域計畫之必要性。

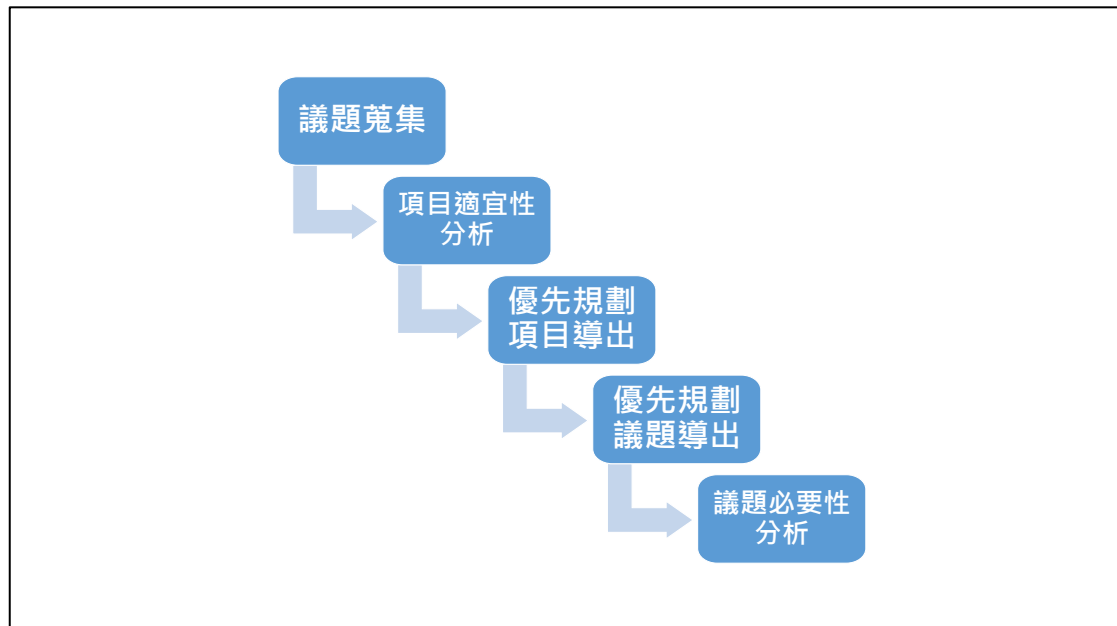


圖 5-1 優先辦理特定區域計畫規劃主題評估架構

第二節 議題盤點

國土計畫法第3條對特定區域之定義為：「指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。」然而在全國國土計畫公告實施前，全國區域計畫仍為國土空間計畫體系中之最上位指導計畫，在區域計畫法修正草案中規定具有地理環境或其他特殊性之土地使用方式應有別於其他土地，且此類型空間大多跨越數個直轄市、縣(市)空間範圍，有必要以整體性觀點針對該類型土地進行考量及規劃，由內政部研訂土地利用基本原則並納入全國區域計畫中。由於全臺灣跨區域、跨類型、跨部門之特殊土地使用類型眾多，須依據我國國土未來發展重點課題加以全盤考量，進而訂定其項目、議題及優先發展順序。故以下針對國內外重要空間及國土發展議題進行初步盤點並歸納特定區域計畫之重要項目。

一、國外重要空間議題盤點

日本計畫體系主要分為國土形成計畫以及國土利用計畫兩類。國土形成計畫即為原來的國土綜合發展計畫，就國土綜合開發進行各種調查審核後，衡酌國土之自然條件，由經濟、社會及文化等相關措施的綜合觀點，謀求國土整體有效利用、產業設立地點與適當規模，旨在促進資源開發及國土保，並就特定地區綜合開發計畫詳加規定，與謀求自然環境之保護及國土之正確合理利用的國土利用計畫在內容和執行方式上均有所不同，而更近似於我國國土計畫法中對特定區域以特殊自然、經濟、文化或其他性質而指定的定義。近年來日本的國土形成計畫主要係針對經濟發展落後地區，如半島、山村、離島、過疏地域、豪雪地帶、特殊土壤地帶、低開發地域、小笠原群島等提出振興經濟方案。此外，亦有針對糧食生產、治水灌溉、水力發展等重點開發之特定地域綜合開發計畫。

英國計畫體系分為兩個層級，分別為國家規劃政策框架及地方計畫，並取消了區域層級。在國家規劃政策框架中提出住宅、商業、基礎設施、礦業、國防、自然環境、歷史環境、健康與福利等議題。另一方面，The house of commons (2011)認為在區域層級被取消後產生以下爭議：礦物及廢棄物、吉普賽人及流浪民族、再生能源與氣候變遷規劃。德國在區域計畫中納入部門計畫主管機關參與程序，使得特殊議題得到解決。美國於2009年簽署公有地管理綜合法案，將國家公園、集水區等相關議題納入考量。以下(表5-1)為本研究針對國外案例關鍵議題進行盤點並彙整之項目：

表 5-1 國外關鍵空間項目盤點及彙整

國家	面向	議題方向	項目
英國	自然	自然環境保存	空氣品質、氣候變遷、洪水、海平面上升、土地汙染、有害物質、光汙染、地景、生物多樣性、生態系統、棕地、土壤、農地、噪音、可更新及低碳資源、廢棄物、水資源、水汙染、礦物、廢棄物、氣候變遷規劃
	經濟	礦業	礦業
	文化	歷史環境、民族	景觀、歷史資產、吉普賽人、流浪民族
	其他	住宅	鄉村住宅
德國	自然	環境保護及自然保存	自然保護區、國家公園、生物圈保護區、群落生境、棲地網絡系統、森林、農業
		跨國合作	氣候變遷、環境保護、洪水控制
	其他	交通與通訊	聯邦鐵路、州鐵路、聯邦磁懸浮鐵路、邦及縣及鐵路、聯邦水路建設、區域水路建設、聯邦、區域電信設備
		公用事業	能源設備、邦、區及縣層級廢棄物、回收及處理系統、核設備、水資源管理礦業
美國	自然	增設荒野保護體系	山脈、峽谷、國家公園荒野
		森林服務授權	集水區副域、牧場
		河川及步道	河流風景系統、國家步道
		水資源	水資源計畫、水權
		海洋	海洋、海岸
	文化	國家遺址區	國家遺址
日本	自然	糧食生產、治水灌溉	流域、大壩
		保育	森林、自然公園、自然公園地域、自然保全地域
	經濟	經濟發展落後	半島、山村、離島、過疏地域、豪雪地帶、特殊土壤地帶、低開發地域、小笠原群島

註：為利後續議題綜整之故，上表乃依據我國國土計畫法第 3 條進行面向分類整理。

二、國內重要空間議題盤點

本計畫回顧國內文獻，可知特定區域計畫之功能為解決範圍內的衝突，創造一個衝突與調解的過程，透過任務型計畫形式的導入、遵循區域計畫相關作業程序、同時引導流域特定區域內之權益關係人的共同對話，在尊重原有土地使用方式與強度的先決條件下，適度的提升與強化土地使用品質與性質的表現，以指導土地使用有秩序地發展。

本計畫為考量我國國土空間發展情形，故透過「國土空間發展策略計畫」、「全國區域計畫」、「國土計畫法(草案)及其舉辦之公聽會、重要議題說明會」之重要課題，進行關鍵議題盤點並彙整其項目如下（表 5-2）：

表 5-2 國內關鍵空間項目盤點及彙整

計畫	面向	議題方向	項目
國土空間發展策略計畫	自然	國土保安復育與永續發展	氣候變遷、流域治理、農地資源、生態資源、能源發展
	經濟	創新與經濟發展	產業發展
	其他	城鄉永續發展	成長管理、城鄉差距、都市更新、防災調適、生活環境
		交通通訊基礎建設	全球化、交通運輸、資訊科技
全國區域計畫	自然	國土保育	生態保育、防災調適、流域治理、地層下陷、農地資源、能源發展
		海岸及海域	環境保育、海岸資源
		氣候變遷	氣候變遷、防災調適
	經濟	農地存量及農地完整	農地資源、糧食安全
	其他	城鄉發展	人口議題、生活環境、農業環境
特定區域計畫案例	自然	烏溪流域治理	流域、重要水庫集水區、海岸、海域區、嚴重地層下陷地區
	經濟	桃園航空城區域發展	區域經濟發展需求
	文化	泰雅原住民族土地使用	原住民族土地
國土計畫法相關座談及	自然	環境保育、災害規避	海域、河川流域、嚴重地層下陷、水庫集水區
	經濟	經濟發展需求	科學園區、區域經濟發展需求、航空城
	文化	文化保存	原住民、街區、歷史區域

說明會	其他	交通運輸、特殊地域	交通運輸、區域網絡運輸、垃圾處理計畫、離島
本計畫建議	自然	溼地及物種保育、全球暖化	溼地、氣候變遷調適熱點
	經濟	經濟發展需求	經濟衰敗地區、自由經濟示範區
	文化	文化保存	歷史文化保存
	其他	城鄉差距	發展緩慢地區

註：為利後續議題綜整之故，上表乃依據我國國土計畫法第3條進行面向分類整理。

三、項目界定及說明

本節已將國外有關特定區域計畫及國內空間發展相關重要項目加以篩選整理後，為考量國內國土發展實際情形及未來特定區域計畫之功能性質，本計畫針對適宜我國國土空間發展或土地使用層級之項目，進行篩選或整併，並說明其內容如表 5-3，以為本計畫後續操作之依據：

表 5-3 國內空間發展重要項目及說明

面向	項目	議題及說明
自然	流域	流域上、中、下游分別流經非都市及都市計畫範圍地區，洪氾將可能造成嚴重生命及財產損失，應以源頭治理之方式解決災害之問題。
	海岸及海域	海水倒灌與地層下陷密切相關，另考量全球氣候變遷之趨勢，未來尚須因應海平面上升等風險規避問題。
	地層下陷地區	地層下陷地區如遭遇海水倒灌、土壤鹽化等情形者，須與產業轉型等相關議題結合進行整體性規劃。
	農地	因應經濟發展所需之過度農地轉用，造成農地資源或農業生產環境資源遭受破壞。
	生態棲息環境	人為開發造成生態棲息環境面積遭受威脅。
	氣候變遷熱點	因應全球氣候變遷，以國家災害防救科技中心（NCDR）之核心圖資為基礎，針對不同脆弱度等級之地區擬定防災策略。
經濟	產業發展地區	為快速推動經濟發展、整體規劃，而亟需擬定計畫以放寬土地使用彈性者。
文化	歷史文化保存地區	受周圍地區開發影響或者具有歷史意義須

		優先保存之歷史街區、特殊文化景觀等。
	原住民族土地	原住民之文化與現行土地管理相關法令有所差異，故應尊重其原文化及生活習慣。此外，原住民族生活場域常具高度災害潛勢，應綜合考量以擬定計畫。
其他	發展緩慢地區	為縮短城鄉差距，宜優先發展之地區，如離島或偏遠山區等。
	部門型設施	跨區域之部門型設施，需以區域為單元進行空間指派。如垃圾場處理、交通運輸、公共設施、廢棄物處理、再生能源、大壩等。
	防災調適地區	具災害潛勢或災害歷史之區域，宜擬定空間計畫以降低人民、產業及財產等損失。

註：本表乃將前表之議題進行歸納，將具相關性之項目收斂至一項。

第三節 項目適宜性分析

一、空間項目篩選

本計畫透過文獻及國內外案例回顧，將國外有關特定區域計畫及國內空間發展相關之重要項目加以綜整於前節。然考量國內之國土發展實際情形及未來特定區域計畫之功能性質，本計畫進一步透過專家學者座談會以及深度訪談方式，進行項目之篩選或整併，說明如表 5-4：

表 5-4 特定區域計畫空間項目篩選處理情形及理由

面向	項目	處理情形	處理理由
自然	流域	保留	係屬空間自然分布議題，建議保留。
	海岸及海域	保留	係屬空間自然分布議題，建議保留。
	地層下陷地區	保留	係屬經濟發展及執行查處之複合性議題，建議保留。
	農地	刪除	建議以國土空能分區中之農業發展地區以進行劃設，建議刪除。
	生態棲息環境	保留	係屬空間自然分布議題，建議保留。
	離島	新增	離島屬國土計畫法基本精神，建議考量離島特殊性質新增該項。
經濟	產業發展地區	刪除	若全國區域（國土）計畫對於部門發展策略已有指定者，即毋須重複擬定計畫。且當前經濟發展趨勢已非劃定產業發展地區可以面對，建議刪除。
文化	歷史文化保存地區	刪除	國內並無大規模的、傳統定義的歷史保存

			地區，建議刪除。
	原住民族土地	保留	經討論業獲致初步共識，可特別處理，建議保留。
其他	適性發展地區	調整保留	現空間規劃多以「適性發展」取代「均衡發展」做為訴求，調整原「發展緩慢地區」項目之命名與定義。
	部門型設施	刪除	若全國區域（國土）計畫對於部門發展策略已有指定者，即毋須重複擬定計畫，建議刪除。
	環境變遷調適地區	調整保留	「氣候變遷熱點」項目有災害潛勢之意涵，就另一方面而言，歷史災害曾發生之地點亦有災害發生之可能。此外，災害發生不完全是自然因素導致，將其歸類至其他面向之「環境變遷調適地區」項目。

二、空間項目評選

（一）作業方法說明

本計畫透過國內外文獻及案例回顧、專家學者座談、專家學者訪談等方式，歸納 8 項可能之特定區域計畫項目以及 9 項優先順序評選準則。運用多準則分析方法（Multiple-Criteria Decision Analysis, MCDA）針對各項優先順序評選準則進行成對比較以求取權重值，並進一步依據各準則與評選準則之乘積排序特定區域計畫優先項目。

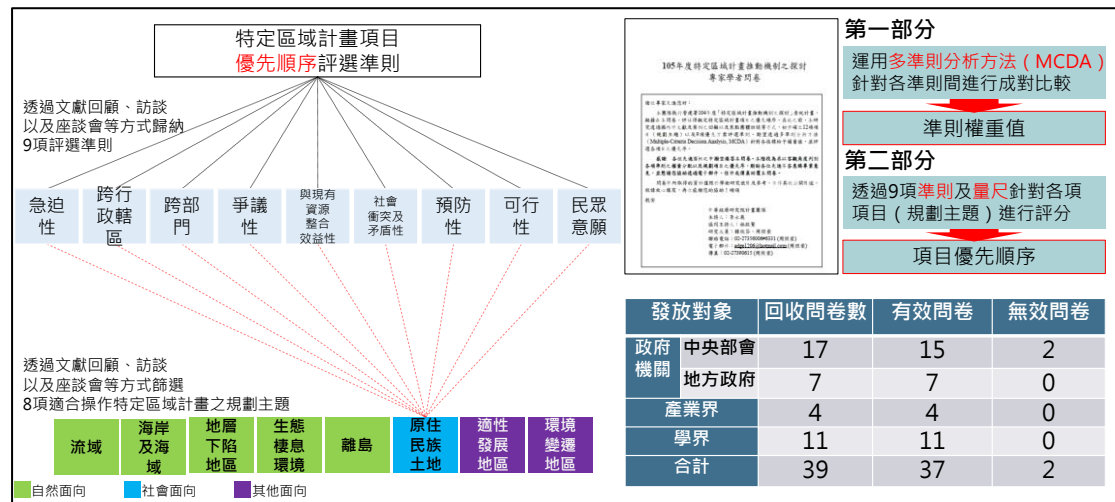


圖 5-2 多準則分析方法評估架構

問卷發放以官、產、學界為原則，發放對象列舉如下：

1. 政府機關

包括國家發展委員會、行政院環保署、行政院農委會、行政院農委會林務局、行政院農委會水土保持局、行政院農委會漁業署、交通部觀光局、經濟部水利署、經濟部水利署水利規劃試驗所、文化部文化資產局、文化部文化資源司、原住民族委員會、高屏溪流域管理委員會、淡水河流域管理委員會、內政部營建署、內政部營建署城鄉發展分署等中央部會以及直轄市、縣市政府城鄉發展、都市發展等相關單位。

2. 產業界

中華民國地政士公會全國聯合會、社團法人台北市地政士公會、臺灣省都市計畫技師公會、臺北市都市計畫技師公會等。

3. 學界

臺灣建築學會、中華民國都市計畫學會、中華民國景觀學會、中華民國地區發展學會、中華民國社區營造學會等學術單位以及具相關執行經驗之個別學界代表。

本計畫於2016年4月中旬開始進行問卷調查，截至2016年7月31日為止，共回收39份問卷，如表5-5所示：

表 5-5 問卷回收情形

發放對象		有效問卷	有效問卷	無效問卷
政府機關	中央部會	17	15	2
	地方政府	7	7	0
產業界		4	4	0
學界		11	11	0
合計		39	37	2

(二) 分析結果

透過回收之問卷建立成對比較矩陣。舉例而言，某一份問卷認為準則 A 比準則 B 重要，且重要性程度為 7；準則 A 與準則 C 同等重要，因此重要性程度為 1；準則 C 較準則 B 重要，重要性程度為 3 故可得比較矩陣如表 5-6：

表 5-6 成對比較矩陣範例

評選準則	準則 A	準則 B	準則 C
準則 A	1	7	1
準則 B	1/7	1	1/3
準則 C	1	3	1

運用幾何平均數將回收問卷之結果綜整而成成對比較矩陣如表 5-7，並進一步計算各評選準則之權重值如表 5-8。根據權重值運算結果，各準則重要性由高至低依序為：急迫性(0.196)、與現有資源整合效益性(0.139)、可行性(0.113)、民眾意願(0.111)、爭議性(0.105)、社會衝突及矛盾性(0.100)、預防性(0.093)、跨部門 (0.077)、跨行政轄區 (0.066)。依此權重值進行後續優先項目評選。

表 5-7 準則間成對比較矩陣

	急迫性	跨行政 轄區	跨部門	爭議性	資源整 合效益	社會 衝突	預防性	可行性	民眾意 願
急迫性	1.00	3.57	2.45	1.75	1.38	1.59	2.36	1.72	1.88
跨行政 轄區	0.28	1.00	0.84	0.51	0.44	0.57	0.82	0.80	0.65
跨部門	0.41	1.20	1.00	0.67	0.54	0.75	0.90	0.72	0.70
爭議性	0.57	1.95	1.50	1.00	0.75	1.09	1.00	0.84	0.81
資源整 合效益	0.72	2.29	1.85	1.33	1.00	1.57	1.34	1.27	1.10
社會 衝突	0.63	1.75	1.33	0.92	0.64	1.00	0.90	0.88	0.84
預防性	0.42	1.22	1.12	1.00	0.75	1.11	1.00	0.73	0.85
可行性	0.58	1.25	1.39	1.18	0.79	1.14	1.36	1.00	1.20
民眾意 願	0.53	1.53	1.44	1.23	0.91	1.19	1.18	0.83	1.00

表 5-8 準則權重及排序

準則	權重	排序
急迫性	0.196	1
跨行政轄區	0.066	9
跨部門	0.077	8
爭議性	0.105	5
與現有資源整合效益性	0.139	2
社會衝突及矛盾性	0.100	6
預防性	0.093	7
可行性	0.113	3
民眾意願	0.111	4

問卷第二階段將透過 9 項準則針對 8 項特定區域計畫項目進行評分，評分方式運用極高、高、普通、低、極低等五種語意值量表進行，由受訪者分別給予五種語意值相對應之區間分數，並取三者之幾合平均數做為該語意分數，例如受訪者針對「極高」給予區間分數（90，92，95），則「極高」之語意值即為 92.3。最終，透過準則評分以及準則權重值之乘積總合計算各項目之優先順序。項目優先順序由高至低分別為：流域、海岸及海域、地層下陷地區、原住民族土地、環境變遷調適地區、生態棲息環境、離島、適性發展地區。

表 5-9 特定區域計畫空間項目評選優先順序

面向	項目	乘積	優先順序
自然	流域	2922.8	1
	海岸及海域	2920.6	2
	地層下陷地區	2913.3	3
	生態棲息環境	2798.8	6
	離島	2617.3	7
文化	原住民族土地	2849.3	4
其他	適性發展地區	2611.1	8
	環境變遷調適地區	2828.5	5

第四節 優先規劃議題導出及計畫擬定必要性評估

延續前節有關於特定區域計畫項目之研究成果，本計畫進一步針對流域、海岸及海域、地層下陷地區、原住民族土地及環境變遷調適地區等項目主題進行討論，並透過專家訪談之方式探討各部門對於前開項目主題之空間需求。

一、流域

(一) 議題說明

民國 95 年 1 月 27 日公布施行之「水患治理特別條例」(該條例已於 103 年 1 月 26 日廢止)第 5 條規定:「中央主管機關應依流域整體治理及綜合治水原則，擬訂易淹水地區水患治理計畫。」係為流域整體治理及綜合治水觀念之法源，也是推動「流域整體治理」之肇始。行政院於 100 年依據「行政院重要河川流域協調會報設置及作業要點」辦理五大流域整體治理，協調、整合國家重要河川流域內之水、土、林資源永續運用、集水區保育、重要河川流域治理與環境營造及土地利用等事項，特設重要河川流域協調會報，研擬淡水河、大甲溪、濁水溪、曾文溪及高屏溪等五大流域整體治理綱要計畫。

鑑於水患治理計畫於 102 年底結束，又同年康芮颱風造成中南部嚴重淹水災情，各直轄市、縣(市)政府期盼行政院能持續補助經費辦理後續治水工作，在各部會協調及專家學者共同討論下，經濟部配合成立「易淹水地區水患治理計畫成效檢討小組」，依據「行政院水患治理檢討專案小組」決議事項，檢討 95 年起至 102 年之執行績效，使外界瞭解治水效益與其須再加強之處，以謀合出未來持續改善之具體內容與方法。經濟部除持續辦理水患治理計畫相關治理工程外亦提出創新作為，包括以國土規劃角度推動逕流分擔及出流管制，加強非工程與水共存等治水新思維，研提「流域綜合治理計畫」，以延續流域整體治理之理念。

歷年來由於流域綜合治理涉及水、土、林等多面向之治理與管理工作，權責分散於中央與地方政府各目的事業主管機關，影響流域綜合治理整體成效。藉由歷次訪談及座談會結果可知，處理流域的關鍵在於土地及水利部門的相互協調與整合，然而，水利部門對於土地使用管制了解有限，無法對土地部門提出明確之需求；土地部門亦不了解水利部門於土地管理上之需求，造成流域治理上的困難。又，考量各機關推動流域治理過程，可能發生跨部會、跨專業領域甚至跨土地空間的問題，因此，國土計畫法通過後，若能透過特定區域計畫的方式，擔綱協商平台的角色，建立一整合機制，針對特定議題進行協商，並給予其空間發展、土地使用上進行原則上的指導，將能有效處理流域治理上跨部會議題欠缺整合、協調管道之情形。

本計畫透過專家學者訪談的方式，針對目前流域治理上的關鍵課題進行討論，

經整理後提出流域特定區域計畫優先規劃議題如表 5-10：

表 5-10 流域特定區域計畫優先規劃議題

項目	議題	目標或說明
流域	集水區分級分區管制	● 劃設過大集水區範圍 ● 適度開放發展權限
	河道中上游滯洪空間	● 逕流分擔、出流管制 ● 下游都市防災
	產業水資源應用	● 水源開發潛能評估及範圍公告

(二) 議題評估

本計畫以烏溪流域特定區域計畫（草案）為例進行演示，評估流域議題是否適宜透過擬定特定區域計畫之方式以處理。

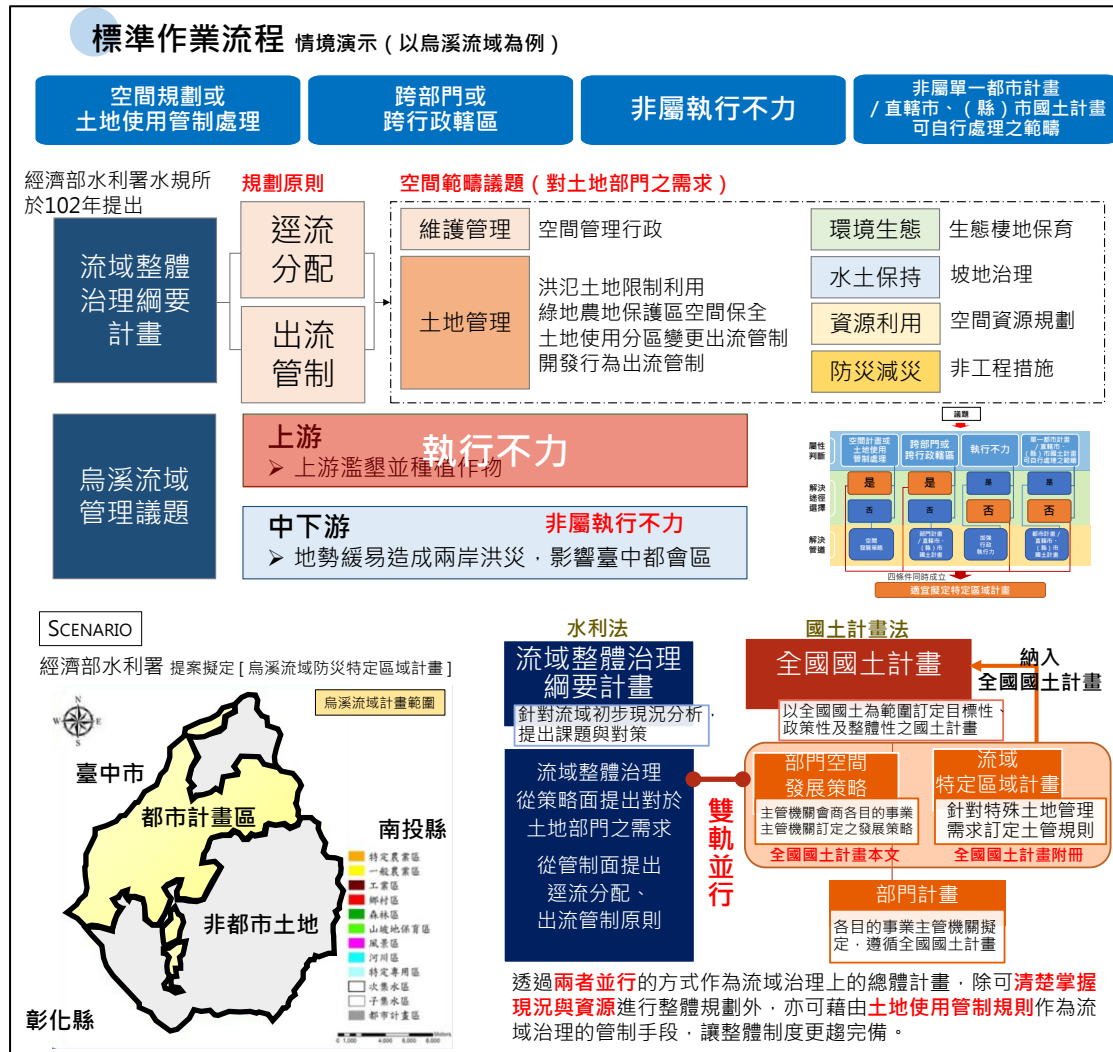
經濟部水利署於 100 年起針對國內五大流域包括高屏溪、濁水溪、淡水河、大甲溪及曾文溪分別擬定流域整體治理綱要計畫，提出對於土地部門之需求包括洪氾土地限制利用、保護區空間保全以及出流管制等規定，並提出坡地治理、生態棲地保育、非工程防災措施等議題，係屬空間計畫或土地使用管制處理之範疇。

烏溪流域之規劃範圍包含上游林地、中游山坡地以及下游平地範圍，涉及林務、水土保持、土地規劃及利用管理、河川排水、水利防洪、海岸及海堤等議題，涉及農業、水土保持、水利、土地及海岸等中央目的事業主管機關及地方政府，係屬跨部門議題。雖烏溪流域特定區域計畫（草案）之計畫範圍僅包含臺中市區域，然就烏溪流域之整體治理而言，其流域流經南投縣、臺中市以及彰化縣，係屬跨行政轄區之議題。

烏溪流域議題分為上游及中下游議題，上游河槽窄淺且由於山坡地濫墾造成土石、雜草在暴雨或山洪時積於河道，降低通水面積。中下游則由於其地勢較緩易造成兩岸洪災，影響臺中都會區。就本計畫所提執行不力之定義而言，山坡地濫墾議題係屬違規查處執行不力，然而地形或自然環境之因素造成洪災則非屬執行不力之議題。此外，烏溪流域特定區域計畫（草案）係配合經濟部水利署推動逕流分配、出流管制之流域綜合治理政策方針，考量土地變更使用方式或新開發行為可能造成之逕流增量，依據土地發展現況之逕流使用情形以及未來計畫發展之類型訂定土地管理原則。係屬不同於以往之管制事項，非屬執行不力之議題。

烏溪流域特定區域計畫（草案）議題以逕流分配、出流管制做為核心規劃概念，考量計畫範圍之水環境特性、逕流狀況、逕流基本責任、逕流開發責任及逕流貯留能力，並建議水利主管機關應訂定以流域為範圍之各子集水區之出流管制

量目標值，做為規範各子集水區內土地利用之開發原則。依據土地發展現況之逕流使用情形以及未來計畫發展之類型訂定土地管理原則。由此可知，烏溪流域特定區域計畫將擔綱協調平台之角色，指認相關部門包括經濟部水利署、內政部營建署、地政司、行政院農業委員會、臺中市政府、南投縣政府、彰化縣政府等。由於計畫所涉及中央部會及其他縣市政府，並非單一都市計畫或單一直轄市、縣（市）國土計畫可自行處理之範疇，符合本計畫訂定之四項篩選原則，適宜擬定



特定區域計畫。

圖 5-3 流域議題評估啟動情境演示

二、原住民族土地

(一) 議題說明

國內原住民族的語言及文化均系出南島語系民族，具有豐富的族群文化及悠

久而複雜的遷移演化史，使得擁有語言、文化互異的族群多達數十種。惟其歷史久遠的內部分合及遷徙，亦各自發展出獨特的族群文化特質。就活動的主體來說，不同的族群間有其不同的部落生活及文化，因此就會產生不同的傳統經濟社會生產、生活方式。

原住民族土地位處 12 個縣市 55 個鄉鎮，然而，原住民生活、生產的土地則大多保留傳統的使用模式，因此與現行土地使用管制上產生重疊或者過度管制的問題，除了國家公園、集水區等管制地區，其餘少數則與近山之農業發展區或城鄉發展區重疊。前者對原住民造成過度管制之不良生存條件，後者則有大量超限利用、不當開發危及生態環境、生活安全的問題。

此外，原住民族土地涉及原住民保留地、傳統領域及生活聚落三大要素，其中傳統的生態知識、祖靈信仰或者部落土地使用模式對於原住民族有不可磨滅的重要性，除了維繫其族群文化之外，亦牽引著整個族群的生活規範與模式。因此如何透過現行土地使用管制、土地現況調查，及原住民傳統核心價值去思考土地使用方式，為未來特定區域計畫擬定之相關課題。

本計畫透過專家學者訪談的方式，針對目前原住民族土地的發展需求進行討論，經整理後提出原住民族土地特定區域計畫優先規劃議題如表 5-11。

表 5-11 原住民族土地特定區域計畫優先規劃議題

項目	議題	目標或說明
原住民族 土地	耕地需求	● 發展林下經濟 ● 混農林業方式發展
	殯葬需求	● 居所地底埋葬 ● 建築用地不容許墳墓使用
	建地需求	● 特殊建築型態（如高腳屋） ● 建蔽率及容積率規定調整
	位處林業用地之聚落	● 轉為鄉村區發展 ● 調整轉劃設鄉村區之人數門檻
	資源採集權限	● 水源地取水 ● 資源採集權限

（二）議題評估

本計畫以泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）為例進行演示，評估原住民族土地議題是否適宜透過擬定特定區域計畫之方式以處理。

泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）之計畫範

園多屬依區域計畫法所劃定之森林區及山坡地保育區，依非都市土地使用管制規則實施管制。未來全國國土計畫公告實施後，將依土地資源特性轉為涉及原住民族土地之相關國土功能分區。

根據國土計畫法第 23 條第 3 項之規定，涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第 21 條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。原住民族基本法第 21 條之精神係保障原住民族對於土地利用及管理之知情同意權，其具體實踐係針對原住民族土地擬定空間計畫前應透過諮商並取得原住民族或部落同意參與，計畫擬定後亦應經部落會議議決並同意公告實施。原住民部落土地使用議題涉及中央原住民族主管機關權限，又因其計畫範疇涵括林務、水土保持、水利、地政等中央目的事業主管機關，應透過部會協商之方式擬定計畫並訂定土地使用管制事項，符合空間規劃或土地使用管制以及跨部門等兩項條件。

現行地方政府相關局處依區域計畫法針對部落族人土地使用不符規定之情事進行查處，然而追根究柢，原漢之間對於土地利用之落差確屬文化制度上之衝突。國土計畫法強調原住民族土地權益與並尊重其生活慣習，並以原住民族部落為規劃主體就其土地及海域擬定計畫，合理卻不合法之土地利用應受到重視，並檢視土地使用管制事項之訂定是否符合部落需求。因此，原住民族土地使用議題非屬執行不力之議題。

原住民族委員會於民國 105 年 1 月 4 日所公布之諮商取得原住民族部落同意參與辦法，係依原住民族基本法第 21 條授權制定之子法。諮商取得原住民族部落同意參與辦法係為規範部落設置部落會議，並據以針對涉及部落土地及海域之土地使用管制事項進行議決之辦法，其具體實踐包含中央及各直轄市、縣（市）原住民族主管機關與各部落間之溝通、培力機制。又依據國土計畫法第 23 條之規定，涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第 21 條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。換言之，原住民族土地之使用管制事項及規定係由國土計畫之中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定，非屬單一都市計畫或單一直轄市、縣（市）國土計畫可自行處理之範疇。

綜上所述，泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）所提及之規劃課題符合本計畫訂定之四項篩選原則，適宜擬定特定區域計畫。特別考量國土計畫法第 23 條規定，涉及原住民族土地及海域之原住民族土地及海域之使用管制者應依原住民族基本法第 21 條及相關之諮商取得原住民部落同意參與辦法取得部落同意參與，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。在進行全國國土計畫擬定之過程中，必須保障原住民族知情同意權。相關培力機制、部落議會機制亦刻正建立中，考量全國國土計畫法定作業年限，將難以於全國國土計畫之部門空間發展策略、國土功能分區劃設原則中被完整考量。爰此，

原住民族土地之議題必須透過擬定特定區域計畫之方式處理。

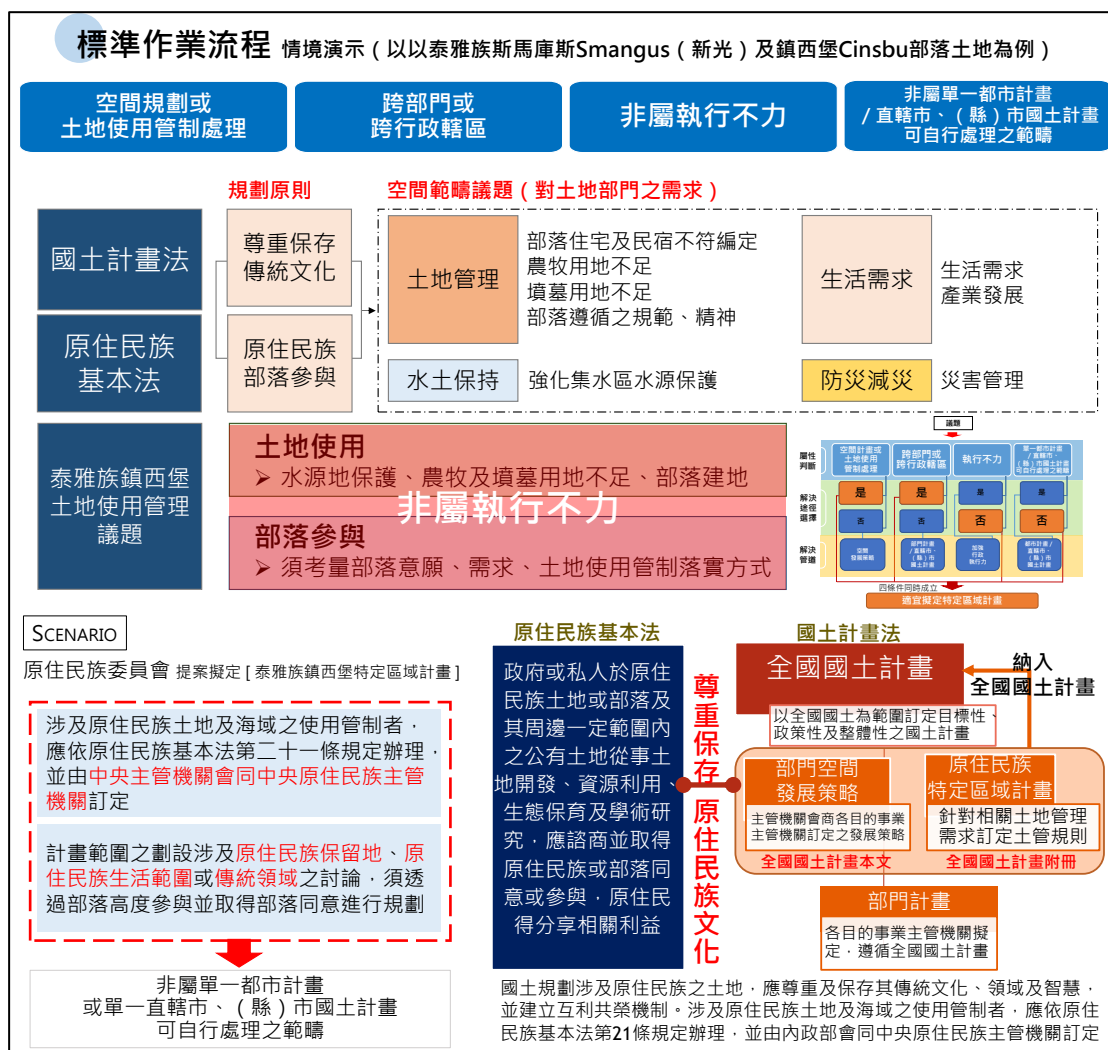


圖 5-4 原住民族土地議題評估啟動情境演示

三、海岸及海域

(一) 議題說明

過去海岸地區須設置大量堤防以保護眾多海岸鹽田及鄉村聚落。目前水利部門僅就防災之觀點劃設海岸防護區並設置防洪設施，若能納入土地使用管制之方式並回饋至土地部門之計畫當中，將可有效進行海岸防護。

此外，現今鹽田多廢棄不再使用並移交地方政府管理，若能利用原為鹽田之土地進行坡度調整，並針對臨海鄉村聚落之發展強度、建築型式（如高腳屋）提出相關規範，則可使海岸及海域恢復自然樣貌並強化防災之效果。

本計畫透過專家學者訪談的方式，針對目前海岸及海域管理上對於土地使用之需求進行討論，經整理後提出優先規劃議題及區位如表 5-12。

表 5-12 海岸及海域特定區域計畫優先規劃議題

項目	議題	目標或說明
海岸及海域	海岸防災	● 臨海閒置鹽田規劃 ● 降低防護設施建置及維修成本 ● 恢復海岸自然地貌

(二) 議題評估

本計畫以嘉義縣白水湖為例進行演示，評估海岸防災議題是否適宜透過擬定特定區域計畫之方式以處理。

海岸防災議題涉及國土計畫法以及水利法，國土計畫法以確保國土安全做為規劃原則，而水利法中亦針對海堤計畫進行相關管理。相關之土地部門需求包括海堤用地劃設、使用管制並針對災害防止進行有效規劃。因此，海岸防災議題係屬跨部門議題。

嘉義縣白水湖空間議題包括海岸防洪以及土地利用。海岸防洪可透過非工程手段，以土地使用管理之方式進行防洪防災，而閒置之海岸鹽田或可以低強度之利用並做為海水滯留之空間。考量該議題現階段已可透過申請開發許可或辦理新訂、擴大都市計畫之方式辦理使用分區及使用地變更編定，毋須新訂特定區域計畫造成行政資源的虛耗。就本計畫研提之篩選原則而言，其為行政機關間未能確實整合，造成規劃工具了解上的落差，係屬執行不力議題。

另一方面，水利部門可透過部門空間發展策略提出對於海岸防護之非工程空間需求，並透過嘉義縣國土計畫進行實質發展規劃，留設必要之開放空間做為滯洪、納洪之用並訂定相關管制內容。在作業範疇上屬單一縣（市）國土計畫可自行處理之範疇，亦不符合特定區域計畫啟動之條件。

綜上所述，由於嘉義縣白水湖海岸防災之議題已有相關機制可進行處理，相關主管機關及法令係屬明確。考量全國國土計畫刻正擬定中，應優先於全國國土計畫平台提出空間發展策略，並透過直轄市、縣（市）國土計畫據以落實。

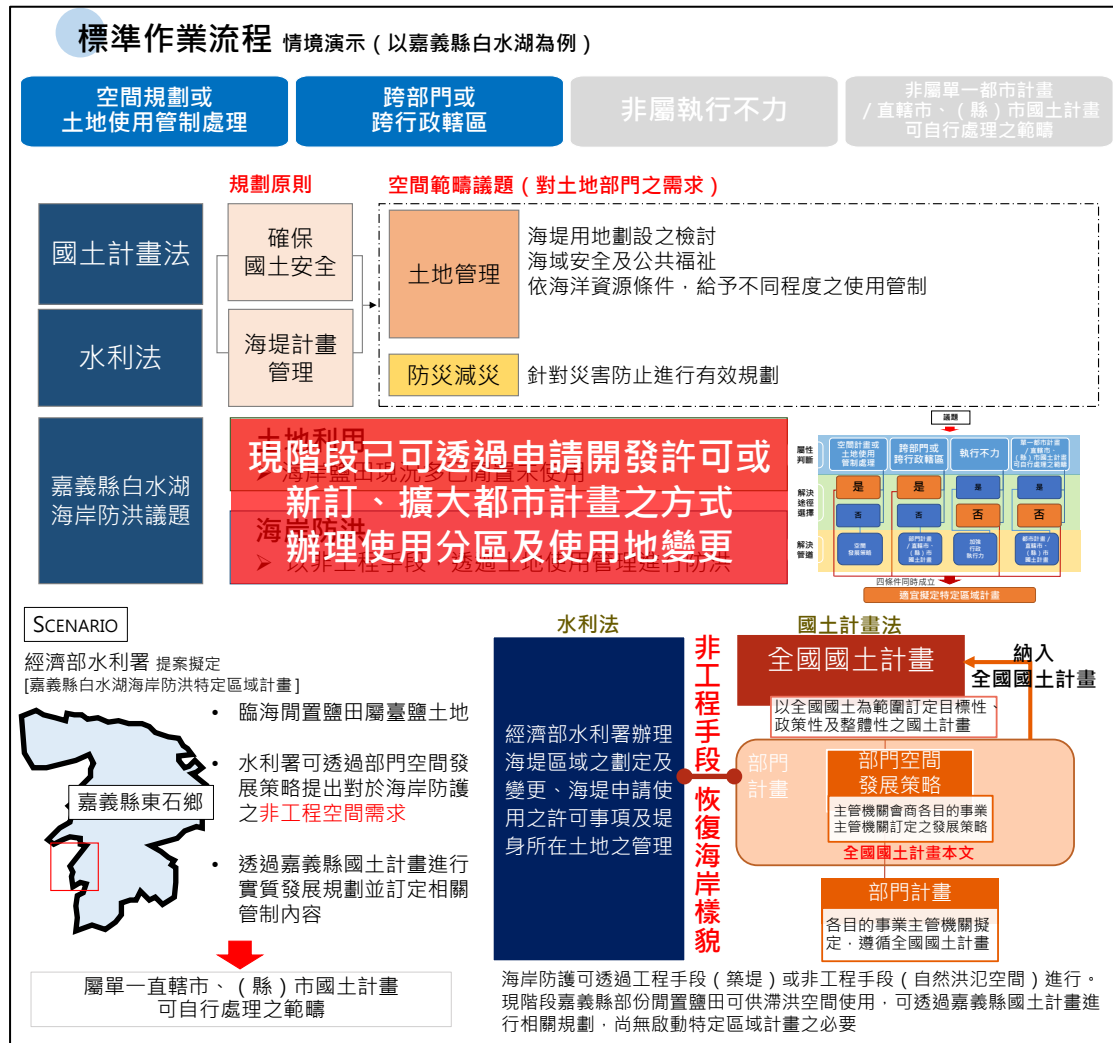


圖 5-5 海岸及海域議題評估啟動情境演示

第五節 小結

經本研究之研析指出，適宜擬定特定區域計畫之規劃項目包含流域、海岸及海域、及原住民族土地等，並進一步以內政部既已執行之烏溪流域特定區域計畫（草案）、泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落（草案）以及經濟部水利署受訪者所建議之嘉義縣白水湖海岸防災議題三者進行案例分析，並檢視本計畫所研提之議題評估啟動機制。

分析結果指出，臺中市烏溪流域之規劃課題符合本計畫所研提之四項篩選原則，具有擬定特定區域計畫之適宜性。考量全國國土計畫刻正擬定中，各相關部會包括土地、水利、林務、水土保持及直轄市、縣（市）政府等應就流域治理之相關目標、政策及整體規劃方向於全國國土計畫平台進行討論並研提部門空間發展策略，並視全國國土計畫之政策方向及後續實際推動之直轄市、縣（市）國土計畫規劃落實情形，確認相關行政執行效果。全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫若仍未能整合相關重疊治理、多法多區議題且未能積極納入逕流分配、出流管制之相關管制內容，則必須透過特定區域計畫機制進行規劃。

泰雅族斯馬庫斯 Smangus（新光）及鎮西堡 Cinsbu 部落之原住民族土地規劃及利用議題符合本計畫所研提之四項篩選原則，係適宜擬定特定區域計畫之主題。然而原住民族土地之空間規劃及相關土地使用管制特別須考量原住民族基本法第 21 條及相關之諮商取得原住民部落同意參與辦法取得部落同意參與，並由中央土地使用主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。全國國土計畫擬定之過程中，儘管原住民族土地規劃、利用及相關行政查處議題勢必於平台中進行討論，然而相關規劃過程及成果之實施仍必須保障原住民族知情同意權。原住民族土地決策之相關培力機制、部落議會機制亦刻正建立中，考量全國國土計畫法定作業年限，將難以於全國國土計畫之部門空間發展策略、國土功能分區劃設原則中進行全面之考量。爰此，原住民族土地之議題必須透過擬定特定區域計畫之方式處理，並以此補足全國國土計畫未盡完善之處。

嘉義縣白水湖海岸防災之議題無論在海堤之用地取得（工程手段）、滯納洪空間之劃設（非工程手段）或係降低相關土地開發強度等目標上皆已有相關機制可處理，主管機關、法令、規劃工具係屬明確。考量全國國土計畫刻正擬定中，水利部門應優先於全國國土計畫平台提出相關於海岸防災之部門空間發展策略，並透過直轄市、縣（市）國土計畫據以落實。

第六章 結論及建議

國土計畫法 105 年 5 月 1 日施行，2 年內內政部應實施全國國土計畫、4 年內地方政府應公告實施直轄市、縣（市）國土計畫、6 年內地方政府應公告「國土功能分區」，屆時「區域計畫法」將配合廢止。

國土計畫法第 3 條即針對特定區域進行定義：「指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。」，第 8 條說明特定區域計畫的擬定機關：「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」

在此國土空間計畫體系轉變下，特定區域計畫定位、功能及後續如何辦理及推動須重新檢視及釐清。本計畫透過法令及文獻回顧、議題導向式規劃經驗之整理，並針對特定區域計畫優先規劃議題進行適宜性與必要性分析後，研擬特定區域計畫推動機制，並提出結論與建議。

第一節 結論

一、特定區域計畫之定位及功能

根據本計畫研析結果，綜整歸納特定區域計畫於區域計畫體系及國土計畫體系中之定位及功能如表 6-1。

表 6-1 特定區域計畫之定位及功能綜整

計畫體系	定位	功能
區域計畫體系	政策計畫	● 指導下位計畫並提出可實現計畫內容之措施
	整合計畫	● 部會協商平台 ● 土地使用相關法規以及各目的事業法規增（修）訂建議 ● 各目的事業主管機關應配合辦理事項 ● 直轄市、縣（市）政府應配合辦理事項
	功能計畫	● 適度調整各種使用地之容許使用項目、許可使用細目及相關規範，並適度限縮或放寬使用項目、使用條件以及開發強度，強化土地使用效率
國土計畫體系	政策計畫	● 指導下位計畫並提出可實現計畫內容之措施
	整合計畫	● 部會協商平台 ● 土地使用相關法規以及各目的事業法規增（修）訂建議 ● 各目的事業主管機關應配合辦理事項 ● 直轄市、縣（市）政府應配合辦理事項
	功能計畫	● 適度調整各種使用地之容許使用項目、許可使用細目及相關規範，並適度限縮或放寬使用項目、使用條件以及開發強度，強化土地使用效率
	彈性計畫	● 適度調整各種使用地之容許使用項目、許可使用細目及相關規範，並適度限縮或放寬使用項目、使用條件以及開發強度 ● 緩解國土計畫法定作業年限壓力
	通盤檢討之參考依據	● 全國國土計畫附冊內容於每十年通盤檢討時參採納入計畫本文中

二、議題評估啟動機制

本計畫根據既有案例研析並綜整專家學者之意見，研提包含「適宜性－必要性－優先性」三階段之議題評估啟動架構如表 6-2。

表 6-2 特定區域計畫議題評估啟動架構

評估階段	主要考量	考量依據
第一階段	適宜性	● 可透過空間規劃或土地使用管制處理之議題 ● 跨部門或跨行政轄區議題 ● 非屬執行不力之議題 ● 非屬單一都市計畫或單一直轄市、縣（市）國土計畫可自行處理之範疇
第二階段	必要性	● 未及於國土計畫法定作業年限內提出並納入國土計畫內容之議題，且無法依據國土計畫法第 15 條第 3 項第 1 款至第 3 款適時檢討變更之議題（類型 A'） ● 無主管機關、無相關法令及計畫之議題（類型 B）
第三階段	優先性	● 急迫性 ● 與現有資源整合效益性 ● 可行性 ● 民眾意願 ● 爭議性 ● 社會衝突及矛盾性 ● 預防性 ● 跨部門 ● 跨行政轄區

三、優先辦理特定區域計畫規劃之主題

本計畫首先透過國內外文獻、計畫之回顧等方式盤點跨域（跨行政轄區或跨部門）空間項目，並以專家學者座談會、專家學者訪談等方式確立國內具有特殊性之跨區域、跨部門空間項目。再者，本計畫設計專家問卷諮詢國內官、產、學界代表，以權重評分方式對本計畫提出之空間項目予以評估，並進一步由本計畫透過多準則分析方法提出流域、海岸及海域、原住民族土地等空間項目做為特定區域計畫優先規劃項目。最終，本計畫根據優先規劃項目選定目的事業主管機關或其他相關機關代表進行第二階段之專家訪談，提出該部門對於土地使用之需求，並以本計畫所訂定之議題篩選原則進行評估演示。

分析結果指出，流域（逕流分擔、出流管制）以及原住民族土地議題皆屬涉

及土地使用管制，且為須透過中央主管機關會商（或會同）有關機關進行行政協商之議題，無法透過單一都市計畫、直轄市、縣（市）國土計畫自行處理，亦非屬執行不力之議題，宜透過擬定特定區域計畫之方式辦理。

此外，原住民族土地議題尚涉及原住民族主管機關所主管之諮商、協商主體建構等配套，難以配合國土計畫法定作業年限以完成規劃，應屬優先辦理特定區域計畫規劃之主題。

第二節 建議

根據國土計畫法第8條之第2巷之規定：「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。」由此可知，特定區域計畫擬定之過程中，首重跨部門、跨行政轄區間之溝通及協商。因此，本計畫提出下列建議以做為未來特定區域計畫之協商平台或其他相關機制之參考。

一、強化部門溝通

根據本計畫案例研析及專家學者座談會之討論指出，多數空間發展規劃議題屬於執行層面的問題，即其他部門對於土地部門規劃工具、功能未能全面掌握，造成部門間溝通效率不佳，土地管理難以與其他部門計畫相互配合。本計畫建議除強化行政協商、行政執行等事項，亦應將空間規劃、土地使用管制等計畫工具以可閱讀資料之形式納入空間計畫之行政協商會議中，以具體引導各相關部門提出空間規劃或土地管理之需求，改善現階段行政效能不足的問題。未來建議更進一步以部門計畫一部門空間發展策略之途徑，將各項特殊議題所涉利害關係人（各目的事業主管機關）之意見納入全國國土計畫內容之中。

二、利用既有機制

特定區域計畫係為處理跨行政轄區或跨部門議題之計畫。本計畫回顧既有跨域治理工具運作情形，指出現區域合作平台已有跨域治理之雛形，惟各平台多係處理部門計畫範疇之議題，空間規劃及土地管理上著墨甚少。

本計畫建議未來可先透過區域平台針對跨行政轄區議題進行探討、篩選以及初步協商，發揮現有工具之積極功能。惟土地管理議題涉及之利害關係人眾多，影響層面亦廣，若能透過區域合作平台首先整合直轄市、縣（市）政府之共識，再進一步提案至特定區域計畫協商平台中與各目的事業主管機關進行方案研商，則可有效提升行政協商之效率。

三、納入民眾參與機制

考量民眾參與意識日益高漲，國土計畫法第6條第1項第10款特別明文規定：「國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。」將民眾參與、資訊公開視為國土計畫之規劃基本原則。特定區域計畫係屬全國國土計畫之內容，以空間規劃及土地使用管制為核心以擬定計畫，除涉及議題相關之各目的事業主管機關、

直轄市、縣（市）政府等利害關係人，亦直接影響計畫範圍內土地所有權人之權利。爰此，本計畫建議未來在擬定特定區域計畫之過程中，可於計畫啟動之初（第一次行政協商之前）納入民眾參與機制，增加民眾參與空間規劃之機會並強化資訊公開之形式及管道。如此，將能有效地凝聚地方對於議題處理方案之共識，並降低後續推動計畫擬定、計畫實施之阻力。

參考文獻

1. 水管理國土保全局（網址：
http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kasen/gaiyou/panf/tokutei/）（上網日期：2016/01/19）。
2. 王珍玲（2012）。「民眾對國土空間計畫之參與權限」。東海大學法學研究第37期，97-143。
3. 王小茹、林思文(2013)。「日本廣域行政制度對我國推動跨域合作之啟示初探」。臺灣經濟論衡，48-96。
4. 立法院國會圖書館（網址：
<http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=40#德國>）（上網日期：2015/11/30）。
5. 北臺區域發展推動委員會網站（網站：<http://www.ntdc.org.tw/>）（上網日期：2016/01/25）。
6. 中台區域發展推動委員會網站（網站：<http://www.mtcp.org.tw/>）（上網日期：2016/01/25）。
7. 地方制度法（網址：
<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0040003>）（上網日期：2016/01/02）。
8. 行政院研究發展考核委員會（2011）。「區域發展與跨域治理先期規劃」。委託研究：國立中興大學。
9. 李奇、王小茹、林思文（2010）。「政府重大公共建設計畫年度預算配置機制之研究」。行政院經濟建設委員會自行研究報告。
10. 李永展（2012）。「永續國土・區域治理・社區營造：理論與實踐」。台北：詹氏書局。
11. 李長晏（2007）。「都會區域合作的機制設計」。中國地方自治第60卷第2期，30-38。
12. 李長晏、曾士瑋（2012）。「德國空間發展新理念與區域合作模式之研究-兼論我國縣市改制後之發展啟示」。城市學學刊第3卷第1期，1-40。
13. 辛斯・曼弗雷德（2009）。「德國空間發展理念與策略空間新展望-空間發展的新理念」。研考雙月刊第33卷第4期。王啟賢譯。
14. 吳勁毅（2014）。「臺灣原住民族於國土空間規劃體制實踐自治權與發展權的進路初探」。臺灣原住民研究論叢第15期，55-74。
15. 夏鑄九、成露茜（1999）。「歷史之債！？：臺灣的領域治理與跨領域之社會」。城市與設計學報第7、8期，57-92。
16. 桃園縣政府（2009）。「桃園航空城區域計畫」。桃園：桃園縣政府。
17. 高屏區域合作發展平台（網址：<http://101kkp.nprc.nsysu.edu.tw/bin/home.php>）（上網日期：2016/01/25）

18. 區域計畫法部分修正條文（網址：
<http://www.cpami.gov.tw/chinese/filesys/file/chinese/dept/rp2/rp3/rp1030127.pdf>）（上網日期：2016/01/19）。
19. 區域計畫法（網址：
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10719&Itemid=57）（上網日期：2016/01/02）。
20. 海岸管理法（網址：
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=18451&Itemid=57）（上網日期：2016/01/14）。
21. 焦國安（2014）。「美國區域治理之政策沿革及作法」。國土及公共治理季刊第2卷第4期。
22. 國發會（1979）。「臺灣地區綜合開發計畫」。台北：國發會。
23. 國發會（2002）。『赴日研習「全國綜合開發計畫之規劃與落實推動」報告』。台北：國發會。
24. 國發會（2010）。「國土空間發展策略計畫（核定版）」。台北：國發會。
25. 國發會（2011）。「花蓮地區發展條例推動計畫（核定版）」。台北：國發會。
26. 國發會（2014）。「國土空間規劃變革」。台北：國發會。
27. 國土計畫法（立法院三讀通過條文）。（網址：
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=19499&Itemid=57）（上網日期：2016/01/02）。
28. 國土交通省國土計畫局綜合計畫課（網址：
<http://www.mlit.go.jp/toshi/index.html>）（上網日期：2016/01/01）。
29. 國土交通省國土政策局（網址：
<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/uk/index.html>）（上網日期：2015/11/18）。
30. 國土交通省（2015）。第5次修正國土利用計畫（全國計畫）概要。
31. 國土交通省（網址：<http://www.mlit.go.jp/index.html>）（上網日期：2015/12/10）。
32. 國土交通省（2015）。「國土形成計畫（全國計畫）」。
33. 經建會都市及住宅發展處（2011）。「推動區域合作平台提升臺灣競爭優勢」。臺灣經濟論衡，第9卷第7期，6-33。
34. 聯邦辦公室大樓和區域規劃
（http://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/News/news_node.html;jsessionid=1E16F10DFB0B70101FBA61A4CA9651CD.live2052）（上網日期：2015.11.30）。
35. 營建署（2001）。「考察荷蘭、德國、瑞士及法國之都市暨社區規劃及建設」。行政院及所屬各機關出國報告。
36. 營建署（2005）。「國家長程重大建設策略落實於國土計畫之部門綱要計畫之研究」。台北：內政部營建署。

37. 營建署城鄉發展分署 (2009)。「區域規劃與田園住宅社區政策」。出國研究報告。
38. 營建署 (2009)。「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」。台北：營建署。
39. 營建署 (2011)。「直轄市、縣 (市) 區域計畫性質定位及落實執行工具」。委託機構：逢甲大學。
40. 營建署 (2012a)。「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫 (第一次通盤檢討)」。台北：營建署。
41. 營建署 (2012b)。「因應直轄市、縣 (市) 政府擬定及推動區域計畫所設相關法令問題研析」。委託機構：逢甲大學。
42. 營建署 (2012c)。「區域計畫及非都市土地開發制度相關政策」。台北：營建署。
43. 營建署 (2013a)。「全國區域計畫」。台北：營建署。
44. 營建署 (2013b)。「英國地方行政區域調整及區域合作經驗與現況考察報告」。出國考察報告。
45. 營建署 (2014)。「流域整體規劃 (綜合治理綱要計畫)-擬定流域特定區域計畫之先期規劃」。委託研究：中華民國地區發展學會。
46. 營建署 (2015a)。「擬定北泰雅原住民族特定區域計畫之規」。委託研究：財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會。
47. 營建署 (2015b)。「烏溪流域特定區域計畫 (草案)」。委託研究：財團法人臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會。
48. 營建署 (網址：<http://www.cpami.gov.tw/chinese/>) (上網日期：2016/01/25)。
49. 濕地保育法 (網址：
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=16504&Itemid=57) (上網日期：2016/01/15)。
50. BIA (網址：<http://www.bia.gov/WhoWeAre/RegionalOffices/index.htm>) (上網日期：2015/11/17)
51. DCLG (Department for Communities & Local Government) (2012). National Planning Policy Framework.
52. DCLG (Department for Communities & Local Government). Planning practice guidance. Available at:
<http://planningguidance.communities.gov.uk/blog/guidance/> (上網日期：2015/11/02)
53. DOI (U.S. Department of the Interior). (網址：<https://www.doi.gov/>) (上網日期：2015/11/15)
54. Federal Regional Planning Act (Raumordnungsgesetz, ROG). Available at: <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=647>. (上網日期：2015/11/15)

55. Legislation.gov.uk. (網址：
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/section/111/enacted>)(上網日期：
2015/11/30)
56. Mertins. G., Paal. M. (2005). Regional Planning in Germany. Institutional Framework, Instruments and Effectiveness. Germany : Phillips Marburg University.
57. Omnibus Public Land Management Act (2009). Available at:
http://www.brainerd.org/downloads/Omnibus_Public_Lands_Act_summary.pdf.
58. the house of commons (2011). Abolition of Regional Spatial Strategies: a planning vacuum. Second report of session 2010-11. UK : London.
59. Weber. E-P., Henckel. D. (Eds.) (2008). The Planning System and Planning Terms in Germany. Germany: ARL • Hanover.