

案號：108A-036

國土計畫法政策推動歷程

計畫主持人：張容瑛

顧問（按筆畫排列）：

林文一、金家禾、黃書禮、葉佳宗、詹士樑

專任助理（按筆畫排列）：

呂依潔、林韋銘、許雲琇

兼任助理（按筆畫排列）：

呂宛芯、劉瑋軒

委託單位：內政部營建署

受託單位：國立臺北大學都市計劃研究所

中華民國 109 年 8 月

行政院於民國 82 年頒布實施「振興經濟方案」，指示前行政院經濟建設委員會檢討修訂〈國土綜合開發計畫〉，並研擬《國土綜合開發計畫法》，嗣後該會主辦「國土綜合開發計畫研討會」獲致重要建議及結論，經提行政院民國 84 年 5 月 11 日第 2430 次會議，決議請該會於 3 個月內研擬《國土綜合開發計畫法(草案)》，送請內政部主辦完成立法程序(陳明燦，2018)。是以，《國土計畫法》自民國 82 年起推動立法作業以來，在民國 86 年、民國 90 年、民國 91 年、民國 93 年、民國 98 年間歷經五進五出立法院後，於立法院第 8 屆第 8 會期三讀通過，經總統於民國 105 年 1 月 6 日公布，並由行政院定自民國 105 年 5 月 1 日起施行。

《國土計畫法》之立法通過版本，係以行政院於民國 103 年 7 月 28 日函送立法院為基礎，經過立法院內政委員會提會審查，自民國 104 年 9 月起，由該委員會召開第 2 次、第 14 次、第 17 次及第 21 次全體委員會議審查完成，並於民國 104 年 12 月 2 日、4 日、14 日及 17 日召開黨團協商會議，立法院院會並在民國 104 年 12 月 18 日完成二、三讀程序。檢視行政院函送立法院版本與後續通過條文有若干不同之處，包含新增國土復育專章、納入國土白皮書、民眾檢舉獎勵、行政院國土計畫審議會審議機制、都市計畫應配合事項、編定使用地等相關規定，各該條文對於後續國土計畫之規劃及管理影響深遠，有必要將立法過程及重要變革詳予紀錄，以供後續執行國土計畫過程之重要參考。

因此，本彙編將著重於民國 105 年通過之《國土計畫法》之政策推動歷程說明，首先，說明政策推動及立法歷程；次之，說明行政院民國 103 年《國土計畫法(草案)》版之條文及民國 105 年通過之《國土計畫法》立法意旨盤點比對；再來，說明《國土計畫法》之重要議題輔以重要推動人士之口述歷史，以及最後說明對於《國土計畫法》後續之展望，以完成此重要變革之彙編，並於附錄中補充過去《國土計畫法》推動之大事紀、民國 105 年《國土計畫法》通過之版本、民國 109 年《國土計畫法》修正通過之版本及民國 103 年《國土計畫法(草案)》之總說明供參。

目錄

壹、《國土計畫法》之政策推動及立法歷程.....	1
一、《國土計畫法》政策推動歷程大事紀要.....	1
二、《國土計畫法》立法歷程會議紀錄.....	8
貳、《國土計畫法》之立法意旨：條文草案差異盤點.....	17
一、《國土計畫法》之法條結構.....	17
二、總則：第一條至第七條.....	21
三、國土計畫之種類及內容：第八條至第十條.....	40
四、國土計畫之擬訂、公告、變更及實施：第十一條至第十九條.....	48
五、國土功能分區之劃設及土地使用管制：第二十條至第三十四條.....	66
六、國土復育：第三十五條至第三十七條.....	103
七、罰則：第三十八條至第四十條.....	110
八、附則：第四十一條至第四十七條.....	117
九、《國土計畫法》版本差異重點彙整.....	130
十、民國 109 年 4 月《國土計畫法》修正差異	136
參、《國土計畫法》之劃時代意義：重要議題暨口述歷史.....	171
一、《國土計畫法》法制化歷程及定位.....	172
國土計畫的起源.....	178
二、國土計畫優位與使用許可制.....	204
國土計畫優位體系.....	215
三、國土計畫審議會、公民訴訟與民眾檢舉.....	238
國土計畫公民參與.....	247
四、原住民族土地利用.....	253
原住民族土地自治.....	261
五、國土復育與海洋資源.....	269
復育與海洋.....	281
六、國土永續發展基金與損失補償.....	295
補償機制建立.....	301
肆、《國土計畫法》之展望.....	312

附錄一	《國土計畫法》推動歷程大事紀.....	314
附錄二	民國 105 年版《國土計畫法》全文	349
附錄三	民國 109 年修正版《國土計畫法》全文	366
附錄四	民國 103 年《國土計畫法 (草案)》總說明	383
參考資料		386

圖目錄

圖 1	《國土計畫法》政院草案版之法條結構	18
圖 2	《國土計畫法》公布施行版之法條結構	20
圖 3	民國 86 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》計畫位階示意圖.....	204
圖 4	民國 89 年《區域計畫法》計畫位階示意圖.....	205
圖 5	民國 90 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》計畫位階示意圖.....	205
圖 6	民國 93 年《國土計畫法 (草案)》計畫位階示意圖.....	206
圖 7	民國 98 年《國土計畫法 (草案)》計畫位階示意圖.....	207
圖 8	民國 103 年《國土計畫法 (草案)》計畫位階示意圖	207
圖 9	民國 104 年國土計畫體系與部門建設計畫關係圖	209
圖 10	民國 104 年國土計畫體系與部門建設計畫關係圖	209
圖 11	《國土計畫法》原民土地核心條文	255
圖 12	《國土計畫法》之時間與空間尺度的創新範疇： 國土復育、海洋資源、 填海造地.....	271
圖 13	國土永續發展基金與損失補償之法規關聯	297

表目錄

表 1	《國土計畫法》立法歷程會議紀錄彙整表	13
表 2	《國土計畫法》第一條條文內容差異比較表	21
表 3	《國土計畫法》第二條條文內容差異比較表	24
表 4	《國土計畫法》第三條條文內容差異比較表	25
表 5	《國土計畫法》第四條條文內容差異比較表	28
表 6	《國土計畫法》第五條條文內容差異比較表	30
表 7	《國土計畫法》第六條條文內容差異比較表	31
表 8	《國土計畫法》第七條條文內容差異比較表	36
表 9	《國土計畫法》第八條條文內容差異比較表	40
表 10	《國土計畫法》第九條條文內容差異比較表	42
表 11	《國土計畫法》第十條條文內容差異比較表	45
表 12	《國土計畫法》第十一條條文內容差異比較表	48
表 13	《國土計畫法》第十二條條文內容差異比較表	49

表 14	《國土計畫法》第十三條條文內容差異比較表.....	51
表 15	《國土計畫法》第十四條條文內容差異比較表.....	53
表 16	《國土計畫法》第十五條條文內容差異比較表.....	54
表 17	《國土計畫法》第十六條條文內容差異比較表.....	58
表 18	《國土計畫法》第十七條條文內容差異比較表.....	61
表 19	《國土計畫法》第十八條條文內容差異比較表.....	62
表 20	《國土計畫法》第十九條條文內容差異比較表.....	64
表 21	《國土計畫法》第二十條條文內容差異比較表.....	66
表 22	《國土計畫法》第二十一條條文內容差異比較表.....	69
表 23	《國土計畫法》第二十二條條文內容差異比較表.....	73
表 24	《國土計畫法》第二十三條條文內容差異比較表.....	76
表 25	《國土計畫法》第二十四條條文內容差異比較表.....	78
表 26	《國土計畫法》第二十五條條文內容差異比較表.....	81
表 27	《國土計畫法》第二十六條條文內容差異比較表.....	83
表 28	《國土計畫法》第二十七條條文內容差異比較表.....	86
表 29	《國土計畫法》第二十八條條文內容差異比較表.....	87
表 30	《國土計畫法》第二十九條條文內容差異比較表.....	90
表 31	《國土計畫法》第三十條條文內容差異比較表.....	92
表 32	《國土計畫法》第三十一條條文內容差異比較表.....	95
表 33	《國土計畫法》第三十二條條文內容差異比較表.....	96
表 34	《國土計畫法》第三十三條條文內容差異比較表.....	99
表 35	《國土計畫法》第三十四條條文內容差異比較表.....	100
表 36	《國土計畫法》第三十五條條文內容差異比較表.....	103
表 37	《國土計畫法》第三十六條條文內容差異比較表.....	106
表 38	《國土計畫法》第三十七條條文內容差異比較表.....	108
表 39	《國土計畫法》第三十八條條文內容差異比較表.....	110
表 40	《國土計畫法》第三十九條條文內容差異比較表.....	114
表 41	《國土計畫法》第四十條條文內容差異比較表.....	115
表 42	《國土計畫法》第四十一條條文內容差異比較表.....	117
表 43	《國土計畫法》第四十二條條文內容差異比較表.....	119
表 44	《國土計畫法》第四十三條條文內容差異比較表.....	120
表 45	《國土計畫法》第四十四條條文內容差異比較表.....	122
表 46	《國土計畫法》第四十五條條文內容差異比較表.....	126

表 47	《國土計畫法》第四十六條條文內容差異比較表.....	127
表 48	《國土計畫法》第四十七條條文內容差異比較表.....	128
表 49	民國 105 年版《國土計畫法》公布施行版條文修正重點.....	130
表 50	《國土計畫法》第七條修正條文內容差異比較表.....	136
表 51	《國土計畫法》第十五條修正條文內容差異比較表.....	141
表 52	《國土計畫法》第二十二條修正條文內容差異比較表.....	147
表 53	《國土計畫法》第二十四條修正條文內容差異比較表.....	150
表 54	《國土計畫法》第三十五條修正條文內容差異比較表.....	154
表 55	《國土計畫法》第三十九條修正條文內容差異比較表.....	158
表 56	《國土計畫法》第四十五條修正條文內容差異比較表.....	162
表 57	各版本第四十五條修正意見之差異比較.....	168
表 58	《國土計畫法》第四十七條修正條文內容差異比較表.....	169
表 59	《國土計畫法》推動重要議題與口述歷史紀錄說明.....	171
表 60	許可開發與使用許可差異比較.....	210
表 61	國土計畫審議會與民眾參與制度之立法演變.....	240
表 62	臺灣空間計畫之民眾參與機制對照表.....	241

壹、《國土計畫法》之政策推動及立法歷程

本彙編任務之一在於記載《國土計畫法》之政策推動歷程。爰此，以下彙整相關資料，包括歸納《國土計畫法》政策推動歷程，以及針對《國土計畫法》立法歷程會議記錄進行整理，作為後續歷程記載與政策議題分析之基礎。

一、《國土計畫法》政策推動歷程大事紀要

臺灣《國土計畫法》之立法歷程，始於民國 82 年，以下扼要彙整推動歷程之大事紀要（詳參附錄一）。

行政院自民國 82 年頒布實施「振興經濟方案」，即指示行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會，現今為國家發展委員會）修訂「國土綜合開發計畫」及研擬「國土綜合開發計畫法」。而後，陸續於民國 86 年、90 年、91 年、93 年、98 年五度函送立法院審議，均未能完成立法程序。內政部考量草案條文多未經立法院審查同意，依據該部營建署 98、99、100 年度相關委託研究案成果，及歷次座談會議、部會研商會議及公聽會共識等修正條文草案，於民國 101 年陳報行政院，歷經行政院 9 次審查會議後，於民國 103 年通過行政院會，並函送立法院審議，立法院經四次全體委員會議審查完成後，於民國 104 年 12 月 18 日完成三讀程序。

（一）第一次送立法院審議：民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》

在民國 82 年行政院指示經建會研擬「國土綜合開發計畫法」後，經建會於民國 84 年主辦「國土綜合開發研討會」。同年，行政院會決議，請經建會研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》送內政部主辦立法。內政部蒐集各機關意見，亦邀請專家學者演講外國國土規劃制度，在民國 85 年整合營建署內意見後，召開 4 次諮詢小組，2 次研商會議及內政部法規會議後完成內政部部務會議通過，民國 86 年檢送進行政院。行政院經由 2 次部會首長與相關機關審查後送立法院審議。立法院內政及邊政、財政、經濟委員會併案審查審查進入一讀程序。然因第三屆立法委員任期屆滿未完成委員會審查之議案，不續審而退回行政院。

（二）第二次送立法院審議：民國 90 年《國土綜合發展計畫法（草案）》

內政部隨後邀集有關機關召開檢討修正會議，並第二次檢送行政院審查，行政院吳容明政務委員審查時認為應同時制定《城鄉計畫法（草案）》。

民國 88 年成立國土規劃諮詢小組與國土規劃工作小組，包含總結報告分別開過 2 次與 8 次會議。民國 88 年時，內政部營建署市鄉規劃局（現今為城鄉發展分署）委託專家學者研究「國土發展願景之研究」、「國土與城鄉計畫法計畫功能體系與內容之研究」、「發展許可制實務運作之研究」、「城鄉計畫體系與現行計畫體系轉換之研究」、「城鄉計畫土地開發負擔回饋公平機制之研究」等計畫。民國 89 年內政部營建署做「城鄉計畫模擬計畫」，召開 3 次會議，1 次小組會勘。民國 90 年 1 月營建署召開《國土綜合發展計畫法（草案）》及《城鄉計畫法（草案）》立法原則及架構，邀集各部會與地方政府有關單位研商。同年 5 月，由林中森常務次長召集跨部會協商會議，決議《城鄉計畫法（草案）》免予制定；8 月時，檢送《國土綜合發展計畫法（草案）》進行政院審查；並於 9 月 26 日通過行政院會函送立法院審議。後經立法院內政及民族委員會召開「審議《國土綜合發展計畫法（草案）》」；並同時廢止《區域計畫法》，然因第四屆立法委員任期屆滿未完成委員會審查之議案，不續審而退回行政院。

（三）第三次送立法院審議：民國 91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》

立法院於民國 91 年 1 月 15 日進行黨團協商，同年 2 月，內政部以當天黨團協商的《國土綜合發展計畫法（草案）》版本送進行政院審查；3 月通過行政院會函送立法院審議。爰此，立法院於 4 月召開內政及民族委員會完成一讀，然在立法院院會審議時，台灣團結聯盟黨團提出異議，決議退回內政及民族委員會進行朝野協商再提院會，立法院也為此舉辦公聽會。民國 91 年 6 月，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」方案，建議撤回《國土綜合發展計畫法（草案）》，並將水、土、林業務整合納入政府改造方案。

行政院於民國 91 年 6 月函頒國土規劃推動委員會；同年 7 月，內政部邀請總統府國土保育及開發諮詢委員會、行政院永續會國土資源組委員、行政院國土規劃推動委員會、立法院公聽會與會專家學者及相關機關共同研討《國土綜合發展計畫法（草案）》，後續處理方案開了 4 次會議，後於 9 月與 10 月開設行政院國土規劃推動委員會的第 2 次會議與第 3 次會議，並依照意見修正，重擬《國土計畫法（草案）》。

(四) 第四次送立法院審議：民國 93 年《國土計畫法 (草案)》

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

行政院於民國 93 年 6 月 10 日函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》後，立法院法制局該年於 8 月 20 日召開「國土規劃建設立法政策探討座談會」，後續由林盛豐政務委員與立法院柯建銘總召確定民國 94 年 1 月 3 日排定內政及民族委員會審議。經民國 94 年 1 月 3 日內政及民族委員會審議，決議另行召集學者專家及人民團體舉辦公聽會後再召開審查，而第五屆立法委員也因任期在民國 94 年 1 月屆滿不續審，退回重新檢討報院。

(五) 擬定《國土復育條例 (草案)》過程與《國土計畫法 (草案)》之競合

民國 93 年 7 月敏督利颱風來襲，造成水災與土石流等重大災情，時任行政院長游錫堃即請經建會研擬「國土復育策略方案暨行動計畫」及《國土復育條例 (草案)》。民國 94 年 1 月 19 日行政院會通過《國土復育促進條例 (草案)》，第一次送請立法院審議，然因立法委員任期屆滿未審。後於民國 94 年 5 月 25 日行政院會修正《國土復育條例 (草案)》通過，隔天再次函送立法院審議，然因《國土復育條例 (草案)》與《國土計畫法 (草案)》有相關競合關係，因此，在民國 95 年 6 月 9 日吳澤成政務委員指示應考量國土三法 (國土復育條例、《國土計畫法》、海岸法) 必要性、關聯性、立法院審議狀況及國土保育復育工作推動，避免因部分競合

事項延誤立法推動工作，建議《國土復育條例（草案）》中有關土地使用管制等保育規定精神內容可研究納入《國土計畫法（草案）》。後至民國 97 年，因立法委員任期再度屆滿未審，是以，同年 3 月 13 日，吳澤成政務委員再次召開會議，研商國土三法（國土復育條例、《國土計畫法》、海岸法）競合問題，決議《國土復育條例（草案）》中有關保育管理等相關原則性規定可納入《國土計畫法（草案）》，並要求《國土復育條例（草案）》之名詞定義、主管機關權責、審議程序應與《國土計畫法（草案）》、《海岸法（草案）》一致。後經民國 100 年 6 月立法院再次審查《國土復育條例（草案）》，函請行政院指定草擬機關，並於民國 104 年 4 月黃昭順委員再次提立法院審議《國土復育條例（草案）》，仍未完成立法程序，是故，改將《國土復育條例（草案）》部分內容含括於《國土計畫法（草案）》之國土復育專章。

（六）第五次送立法院審議：民國 98 年《國土計畫法（草案）》

民國 94 年 1 月立法院退回《國土計畫法（草案）》後，內政部隨即於同年 2 月 4 日函報行政院，然行政院秘書長奉示應參照行政院有關單位並會商行政院經建會等相關機關加以研議，再行報請行政院審議。行政院副院長於民國 94 年 3 月 9 日召開《國土復育條例（草案）》及方案推動事宜會議上，決議《國土計畫法（草案）》宜視《國土復育條例（草案）》在立法院審議情形，配合修正，再行函送立法院。然，該年 7 月 22 日，林盛豐政務委員在聽取內政部營建署簡報「永續海岸行動計畫暨海岸線土地利用變遷偵測」中，指示《國土計畫法（草案）》應繼續推動。是以，該年 8 月 31 日，內政部隨即函送《國土計畫法（草案）》，並請經建會就該法條文內容所需《國土復育條例（草案）》修正部分惠示卓見，並於後續召開 4 次修正《國土計畫法（草案）》會議。其中，應視《國土復育條例（草案）》為特別法，或將《國土復育條例（草案）》優點檢討納入《國土計畫法（草案）》為其重要議題。後經民國 95 年 6 月 9 日吳澤成政務委員指示，於《國土復育條例（草案）》有關土地使用管制等保育規定精神內容可納入《國土計畫法（草案）》。另，有關訂定一定期限之權利保障議題，以特函請中華民國建築開發商業同業公會全國聯合會惠示卓見，並針對權利保障之議題召開兩次研商會議修正。最後，內政部營建署針對《國土計畫法（草案）》條文進行逐條討論，在 2 次會議中完成逐條討論，經內政部法規會審查及報部務會報討論修正通過後，於民國 96 年 1 月 12 日函報行政院。

行政院秘書長於民國 96 年 6 月 1 日函請內政部參照法務部、經建會、行政院農業委員會(以下簡稱農委會)及相關單位加以研議。內政部遂召開 2 次研商會議，併「海洋資源地區」功能分區需檢討新增條文。有關「海洋資源地區」相關條文研定，內政部營建署亦納入 96 年度「海域功能區劃與管理工作」，請委託單位中華民國海洋及水下技術協會協助研提具體修正意見，民國 97 年 1 月 18 日「海域功能區劃與管理工作」召開座談會，針對《國土計畫法(草案)》提出綜合建議。另，行政院國家永續發展委員會工作會議中，亦提供意見，吳澤成政務委員亦指示應儘量參採該會議中委員意見。內政部隨後又召開 17 次研商會議，加上前 2 次研商會議，共 19 次研商會議，並由內政部營建署函請內政部法規委員會審議，經該部法規委員會審議 7 次後，提請部務會議，於民國 98 年 6 月 18 日部務會議通過，並於同年 6 月 30 日函請行政院審議。

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

立法院在法制局召開《國土計畫法(草案)》研估報告座談會、國民黨黨團討論、內政委員會召開公聽會與行政首長座談會後，在民國 99 年 4 月 7 日的內政委員會中決議，依原住民立法委員建議，召開與原住民族座談會後再議。內政部隨即召開一場原住民族相關議題座談會與三場原住民鄉(鎮、市)首長座談會後，召開「《國土計畫法(草案)》增(修)訂與原住民族相關條文會議」。經內政部 3 次檢陳《國土計畫法(草案)》增(修)訂與原住民族相關條文及內政部召開相關座談會資料，請行政院同意，行政院秘書長請內政部再行參照相關單位意見研議，直至民國 100 年 5 月 9 日，行政院同意內政部將草案建議增(修)訂與原住民族相關條文，函送請立法院內政委員會參考並排定議程續審，內政部便於同年 5 月 17 日檢送前述資料，請立法院內政委員會參考並排定議程續審。

嗣於民國 100 年 6 月 1 日立法院第 7 屆第 7 會期內政委員會審議《國土計畫法(草案)》審查完竣，全案 59 條(通過 36 條，保留 23 條)。惟後因第七屆立法委員任期屆滿不續審。

(七) 第六次送立法院審議：民國 103 年《國土計畫法 (草案)》

1. 內政部時期 (民國 101 年 1 月至民國 102 年 9 月)

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

內政部在民國 101 年 9 月 10、12 及 14 日將《國土計畫法 (草案)》與《原住民族自治法 (草案)》及《行政區劃法 (草案)》召開 3 場公聽會後，對《國土計畫法 (草案)》召開 8 次聯席審查，並於民國 101 年 10 月 30 日提內政部部務會議通過，同年 11 月 5 日陳報行政院。與此同時，民國 101 年 9 月 26 日，立法院林淑芬委員等 20 人也在第 8 屆第 2 會期第 2 次會議中提出《國土計畫法 (草案)》關係文書。

提報行政院後，行政院針對《國土計畫法 (草案)》召開 3 次審查會議，因改採用使用許可制，故內政部於民國 102 年 6 月 19 日召開《國土計畫法 (草案)》使用許可說明會，行政院遂於該年 7 月 29 日函請內政部照行政院審查《國土計畫法 (草案)》意見，邀集相關機關再加研議，內政部亦於民國 102 年 9 月 16 日修正後再次陳報行政院。

2. 行政院時期 (民國 102 年 9 月至民國 103 年 7 月)

內政部於民國 102 年 9 月 16 日第十次陳報《國土計畫法 (草案)》，期間經過 6 次行政院審查會議，並召開「《國土計畫法》草案補償機制座談會」，向楊重信教授、蕭代基教授、戴秀雄教授、郭翦玉處長、林慈玲次長、陳威仁部長等人均討論過國土永續發展基金、補償機制與處罰規定等，依補償原則調整、配合國土永續發展基金不得少於 100 億元之規模等，並與行政院主計處、經濟部、原住民族委員會 (以下簡稱原民會) 等機關進行研商。另外，有關農委會所作農地分級結果會影響國土功能分區劃設，故亦先與農委會會商，並請陳希舜政務委員協調。最終於民國 103

年 7 月 11 日最後一次研商後獲得提行政院院會審議之共識；同年 7 月 24 日即通過行政院院會審議，並於當月 28 日將《國土計畫法（草案）》函送立法院審議。

（八）《國土計畫法》立法院審議通過：民國 104 年 12 月 18 日

民國 103 年 7 月 24 日行政院院會審議通過《國土計畫法（草案）》，並於當月 28 日函送立法院審議，爰立法院於同年 9 月 12 日交付內政委員會審議。民國 104 年 3 月 31 日立法院召開「由抗旱節水綜觀治水座談會」，會議中，邱文彥主席請立法院其他黨派委員各自提出對應版本，與內政部合作審查作業，並請行政院協助協調相關部會。民國 104 年 5 月 6 日邱文彥等 44 位委員在第 8 屆第 7 會期第 11 次會議中提出《國土計畫法（草案）》關係文書，並於民國 104 年 9 月 28 日《國土計畫法（草案）》進入內政委員會討論，後經 4 次初步審查小組會議後，4 次內政委員會討論，4 次黨團協商與二讀討論，最終於民國 104 年 12 月 18 日完成立法院三讀通過，由總統於民國 105 年 1 月 6 日公布施行，行政院以民國 105 年 5 月 1 日為施行日期。

二、《國土計畫法》立法歷程會議紀錄

為了推動《國土計畫法》，於民國 101 年至民國 104 年之間，總共舉辦 8 次立法院會議、4 次內政委員會全體委員會會議、4 次內政委員會國土計畫審查小組決議、4 次黨團協商會議。據此，本彙編針對前述各類型會議討論焦點進行整理，並進一步聚焦於「國土計畫優位」、「使用許可制」、「國土計畫審議會」、「公民訴訟與民眾檢舉」、「原住民族土地利用」、「海洋資源」、「國土復育」、「損失補償」以及「國土永續發展基金」等九大重要議題，以下分述之（請參見表 1）。

（一）國土計畫優位

關於「國土計畫優位」在整個立法過程中，共經過 3 次「《國土計畫法》草案」提案、1 次立法院內政委員會全體委員會會議、1 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、1 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(2) 民國 103 年 7 月 28 日，行政院擬具「《國土計畫法》草案」案；(3) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(4) 民國 104 年 9 月 23 日，第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會會議；(5) 民國 104 年 9 月 23 日，第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 1 次會議；(6) 民國 104 年 12 月 14 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議。

（二）使用許可制

關於「使用許可制」在整個立法過程中，共經過 3 次「《國土計畫法》草案」提案、3 次立法院內政委員會全體委員會會議、2 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、1 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(2) 民國 103 年 7 月 28 日，行政院擬具「《國土計畫法》草案」案；(3) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(4) 民國 104 年 9 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會會議；(5) 民國 104 年 10 月 2 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 2 次會議；(6) 民國 104 年 10 月 20 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 3 次會議；(7) 民國 104 年 11 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會會議；(8) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會會議；(9) 民國 104 年 12 月 14 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議。

(三) 國土計畫審議會

關於「國土計畫審議會」在整個立法過程中，共經過 1 次「《國土計畫法》草案」提案、2 次立法院內政委員會全體委員會議、1 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(2) 民國 104 年 10 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 4 次會議；(3) 民國 104 年 11 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議；(4) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議。

(四) 公民訴訟與民眾檢舉

關於「公民訴訟與民眾檢舉」在整個立法過程中，共經過 1 次「《國土計畫法》草案」提案、2 次立法院內政委員會全體委員會議、1 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、1 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(2) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(3) 民國 104 年 10 月 2 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 2 次會議；(4) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會；(5) 民國 104 年 12 月 14 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(6) 民國 104 年 12 月 17 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議。

(五) 原住民族土地利用

關於「原住民族土地利用」在整個立法過程中，共經過 1 次「《國土計畫法》草案」提案、3 次立法院內政委員會全體委員會議、2 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、4 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(2) 民國 104 年 9 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議；(3) 民國 104 年 10 月 2 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 2 次會議；(4) 民國 104 年 10 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 4 次會議；(5) 民國 104 年 11 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議；(6) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政

委員會第 21 次全體委員會議；(7) 民國 104 年 12 月 02 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(8) 民國 104 年 12 月 4 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(9) 民國 104 年 12 月 14 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(10) 民國 104 年 12 月 17 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議。

(六) 海洋資源

關於「海洋資源」在整個立法過程中，共經過 3 次「《國土計畫法》草案」提案、8 次立法院內政委員會全體委員會議、1 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、1 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(2) 民國 103 年 7 月 28 日，行政院擬具「《國土計畫法》草案」案；(3) 民國 103 年 9 月 12 日，立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 1 次全體委員會議；(4) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(5) 民國 104 年 5 月 8 日，立法院第 8 屆第 7 會期內政委員會第 11 次全體委員會議；(6) 民國 104 年 9 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議；(7) 民國 104 年 10 月 20 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 3 次會議；(8) 民國 104 年 11 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議；(9) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議；(10) 民國 104 年 12 月 16 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 13 次全體委員會議 (二讀，廣泛討論)；(11) 民國 104 年 12 月 17 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(12) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議 (二讀，廣泛討論)；(13) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議 (二讀，逐條討論)。

(七) 國土復育

關於「國土復育」在整個立法過程中，共經過 3 次「《國土計畫法》草案」提案、8 次立法院內政委員會全體委員會議、2 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、4 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「《國土計畫法》草案」案；

(2) 民國 103 年 7 月 28 日，行政院擬具「《國土計畫法》草案」案；
(3) 民國 103 年 9 月 12 日，立法院第 8 屆第 6 會期內政委員會第 1 次全體委員會議；(4) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(5) 民國 104 年 9 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議；(6) 民國 104 年 10 月 20 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 3 次會議；(7) 民國 104 年 10 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 4 次會議；(8) 民國 104 年 11 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議；(9) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議；(10) 民國 104 年 12 月 2 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(11) 民國 104 年 12 月 4 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(12) 民國 104 年 12 月 14 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(13) 民國 104 年 12 月 16 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 13 次全體委員會議 (二讀，廣泛討論)；(14) 民國 104 年 12 月 17 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商；(15) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議 (二讀，廣泛討論)；(16) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議 (二讀，逐條討論)；(17) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議 (三讀)。

(八) 損失補償

關於「損失補償」在整個立法過程中，共經過 3 次「《國土計畫法》草案」提案、2 次立法院內政委員會全體委員會議、3 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、2 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「《國土計畫法》草案」案；
(2) 民國 103 年 7 月 28 日，行政院擬具「《國土計畫法》草案」案；
(3) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(4) 民國 104 年 10 月 2 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 2 次會議；(5) 民國 104 年 10 月 20 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 3 次會議；(6) 民國 104 年 10 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 4 次會議；(7) 民國 104 年 11 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員

會第 17 次全體委員會議；(8) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議；(9) 民國 104 年 12 月 4 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(10) 民國 104 年 12 月 14 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議。

(九) 國土永續發展基金

關於「國土永續發展基金」在整個立法過程中，共經過 3 次「《國土計畫法》草案」提案、7 次立法院內政委員會全體委員會議、1 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(2) 民國 103 年 7 月 28 日，行政院擬具「《國土計畫法》草案」案；(3) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「《國土計畫法》草案」案；(4) 民國 104 年 5 月 8 日第 8 屆第 7 會期內政委員會第 11 次全體委員會議；(5) 民國 104 年 9 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議；(6) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議；(7) 民國 104 年 12 月 16 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 13 次全體委員會議；(8) 民國 104 年 12 月 17 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商；(9) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議(二讀，廣泛討論)；(10) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議(二讀，逐條討論)；(11) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議(三讀)。

表 1 《國土計畫法》立法歷程會議紀錄彙整表

《國土計畫法》重要議題			國土計畫優位	使用許可制	國土計畫 審議會	公民訴訟與 民眾檢舉	原住民族 土地利用	海洋資源	國土復育	損失補償	國土永續 發展基金
會議時間	會議類型	會議名稱									
101/09/26 印發	《國土計畫法》提案	A1	○	○	○	○		○	○	○	○
101/09/28	立法院會紀錄（一讀）	B1									
103/07/28	《國土計畫法》提案	A2	○	○				○	○	○	○
103/09/12	立法院會紀錄（一讀）	B2						○	○		
104/05/06 印發	《國土計畫法》提案	A3	○	○		○	○	○	○	○	○
104/05/08	立法院會紀錄（一讀）	B3						○			○
104/09/23	內政委員會會議	C1	○	○			○	○	○		○
104/09/23	內政委員會會議	C2	○								
104/10/02	內政委員會會議	C3		○		○	○			○	
104/10/20	內政委員會會議	C4		○				○	○	○	
104/10/23	內政委員會會議	C5			○		○		○		
104/11/16	內政委員會會議	C6									

《國土計畫法》重要議題			國土計畫優位	使用許可制	國土計畫 審議會	公民訴訟與 民眾檢舉	原住民族 土地利用	海洋資源	國土復育	損失補償	國土永續 發展基金
會議時間	會議類型	會議名稱									
104/11/18	內政委員會會議	C7		○	○		○	○	○	○	
104/11/30	內政委員會會議	C8		○	○	○	○	○	○	○	○
104/12/02	黨團協商會議	D1					○		○		
104/12/04	黨團協商會議	D2					○		○	○	
104/12/14	黨團協商會議	D3		○		○	○		○	○	
104/12/16	立法院會紀錄	B4						○	○		○
104/12/16	立法院會紀錄 (二讀廣泛討論)	B5						○	○		○
104/12/17	黨團協商	D4					○	○	○		○
104/12/18	立法院會紀錄 (二讀廣泛討論)	B6						○	○		○
104/12/18	立法院會紀錄 (二讀逐條討論)	B7						○	○		○
104/12/18	立法院會紀錄 (三讀)	B8						○	○		○

資料來源：本彙編彙整

備註：《國土計畫法》立法歷程會議紀錄彙整表之編號說明表

會議類型	編號	會議日期	會議名稱
《國土計畫法》 提案（A）	A1	101/09/26 印發	林淑芬等 20 人擬具「《國土計畫法》草案」案
	A2	103/07/28	行政院擬具「《國土計畫法》草案」案
	A3	104/05/06 印發	邱文彥等 44 人擬具「《國土計畫法》草案」案
立法院會紀錄 （B）	B1	101/09/28	第 8 屆第 2 會期第 2 次會議
	B2	103/09/12	第 8 屆第 6 會期第 1 次會議
	B3	104/05/08	第 8 屆第 7 會期第 11 次會議
	B4	104/12/16	第 8 屆第 8 會期第 13 次會議
	B5	104/12/16	第 8 屆第 8 會期第 13 次會議
	B6	104/12/18	立法院第 8 屆第 8 會期第 14 次會議
	B7	104/12/18	立法院第 8 屆第 8 會期第 14 次會議
	B8	104/12/18	立法院第 8 屆第 8 會期第 14 次會議
內政委員會會議 （C）	C1	104/09/23	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議
	C2	104/09/23	第 8 屆第 8 會期內政委員會《國土計畫法》初審小組第 1 次會議
	C3	104/10/02	第 8 屆第 8 會期內政委員會《國土計畫法》初審小組第 2 次會議

	C4	104/10/20	第 8 屆第 8 會期內政委員會《國土計畫法》初審小組第 3 次會議
	C5	104/10/23	第 8 屆第 8 會期內政委員會《國土計畫法》初審小組第 4 次會議
	C6	104/11/16	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議
	C7	104/11/18	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議
	C8	104/11/30	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議
黨團協商會議 (D)	D1	104/12/02	協商議案：「《國土計畫法》草案」
	D2	104/12/04	協商議案：「《國土計畫法》草案」
	D3	104/12/14	協商議案：「《國土計畫法》草案」
	D4	104/12/17	第 8 屆第 8 會期黨團協商會議

貳、《國土計畫法》之立法意旨：條文草案差異盤點

本彙編針對民國 104 年 12 月 18 日立法院三讀通過、民國 105 年 1 月 6 日經總統公布、民國 105 年 5 月 1 日施行之《國土計畫法》(以下簡稱公布施行版)·以及民國 103 年 7 月 28 日行政院送立法院審議之《國土計畫法(草案)》(以下簡稱政院草案版)·進行差異盤點與分析。首先·綜觀公布施行版與政院草案版之法條結構;次之·逐條就《國土計畫法》之條文文字、立法原意、及立法重點·進行差異比較分析;最後·針對重大差異之條文·進行法條修正重點彙整。

一、《國土計畫法》之法條結構

以下分別就《國土計畫法》政院草案版與公布施行版之法條結構·進行說明。

(一)《國土計畫法》政院草案版之法條結構

民國 103 年 7 月 28 日行政院送立法院審議之《國土計畫法(草案)》·計六章·共 41 條條文。就法條結構而言·分為總則、分則、罰則、附則等四大部分(參見圖 1):

1.總則(第一條至第六條)

即草案第一章「總則」·內容包括立法目的、主管機關、名詞定義、國土規劃基本原則等。

2.分則(第七條至第三十二條)

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

3.罰則(第三十三條至第三十四條)

即草案第五章「罰則」·就違反國土計畫土地使用之處罰進行規範。

4.附則(第三十五條至第四十一條)

即草案第六章「附則」·內容包括國土永續發展基金、細則及施行日期等規定。

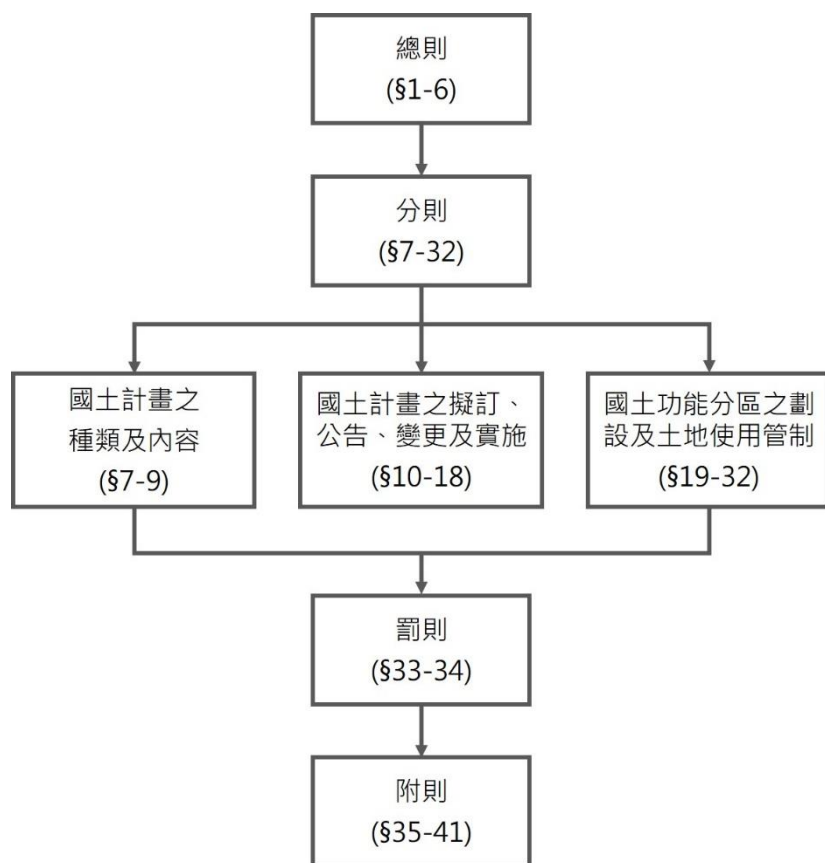


圖 1 《國土計畫法》政院草案版之法條結構

資料來源：本彙編繪製

(二)《國土計畫法》公布施行版之法條結構

民國 105 年 5 月 1 日施行之《國土計畫法》，計七章，共 47 條條文。相較於行政院草案版，除法條內文有若干調整，並新增第五章「國土復育」、以及 6 條條文。就法條結構而言，仍分為總則、分則、罰則、附則四大部分（參見圖 2）：

1.總則（第一條至第七條）

即第一章「總則」，內容包括立法目的、主管機關、名詞定義、國土白皮書、國土規劃基本原則、國土計畫審議會等。

2.分則（第八條至第三十七條）

包含第二章「國土計畫之種類及內容」、第三章「國土計畫之擬訂、公告、變更及實施」、第四章「國土功能分區之劃設及土地使用管制」構成、及第五章「國土復育」。

3.罰則（第三十八條至第四十條）

即第六章「罰則」，除就違反國土計畫土地使用之處罰進行規範，並確立民眾檢舉土地違規使用之獎勵機制。

4.附則（第四十一條至第四十七條）

即草案第七章「附則」，內容包括國土規劃研究機構、國土永續發展基金、細則及施行日期等規定。

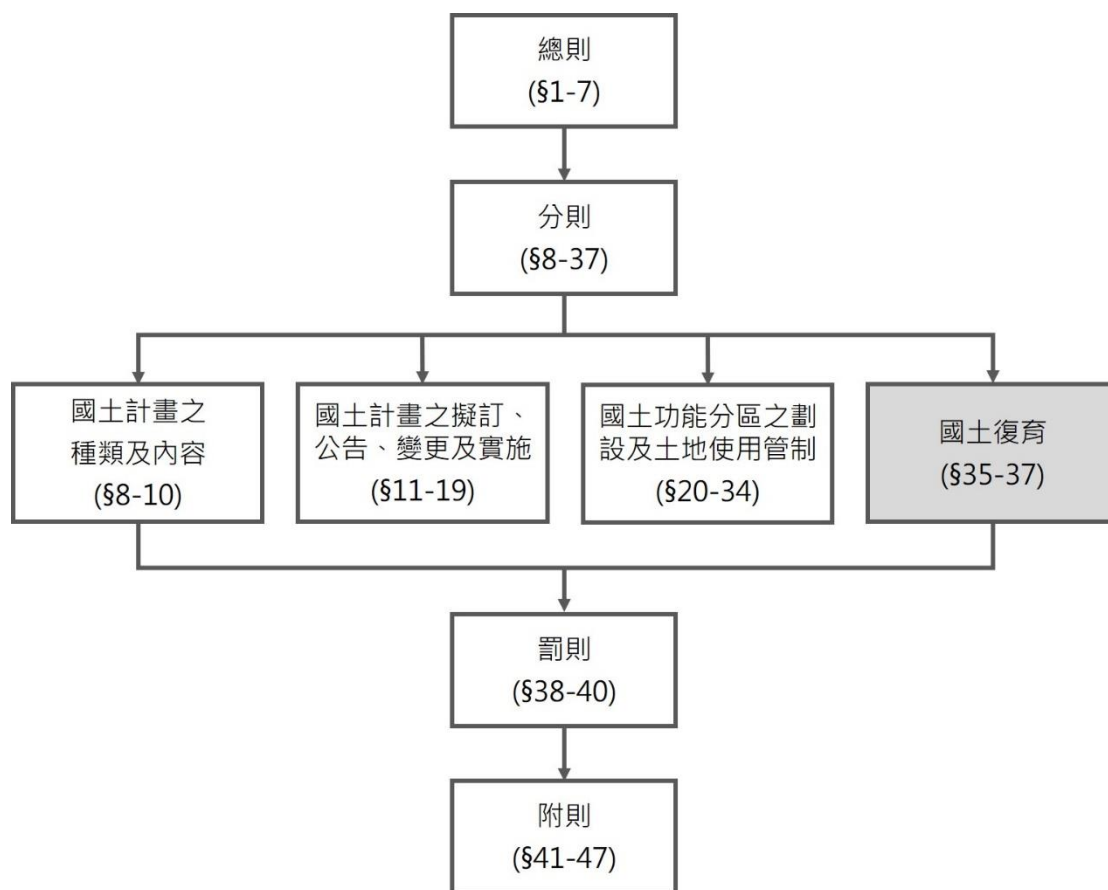


圖 2 《國土計畫法》公布施行版之法條結構

資料來源：本彙編繪製

二、總則：第一條至第七條

以下針對《國土計畫法》第一章「總則」(第一條至第七條)之公布施行版與行政院草案版，逐條進行比較分析。

(一) 第一條 立法目的

1. 條文文字

《國土計畫法》第一條為立法目的，兩版本之條文內容差異見(表 2)。

表 2 《國土計畫法》第一條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
第一條 <u>為因應氣候變遷</u> ，確保國土安全， <u>保育自然環境與人文資產</u> ，促進資源與產業合理配置， <u>強化國土整合管理機制</u> ， <u>並復育環境敏感與國土破壞地區</u> ， <u>追求國家永續發展</u> ，特制定本法。	第一條 為 <u>確保國家永續發展及國土安全</u> ，促進 <u>國土資源合理配置</u> ， <u>有效保育</u> 自然環境，特制定本法。

資料來源：本彙編繪製

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之立法目的，新增或調整了下列條文文字：

- (1) 新增「為因應氣候變遷」。
- (2) 將「保育自然環境」，修正為「保育自然環境與人文資產」。
- (3) 將「國土資源合理配置」，修正為「資源與產業合理配置」。
- (4) 新增「強化國土整合管理機制」。
- (5) 新增「復育環境敏感與國土破壞地區」。
- (6) 將「確保國家永續發展」，修正為「追求國家永續發展」。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

國土空間面臨國土保安、生態保育、資源維護、糧食安全、經濟發展及城鄉管理等不同面向議題，實施整體國土規劃有其急迫性及必要性；我國鄰近國家，如日本、韓國，以及國土面積與我國相近之荷蘭，皆已制定國土空間規劃法案或計畫。因此，為追求生活、生產及生態之永續發展目標，爰制定本法，俾各級主管機關依法擬訂國土計畫，引導土地有秩序發展。

(2) 公布施行版立法說明：

本法之立法目的。為因應氣候變遷，《國土計畫法》應重視國土之保安、保育、防災之功能。

3. 條文差異比較分析

就《國土計畫法》立法目的而言，兩版本皆強調透過法律規定，確保或追求國家永續發展及國土保安。相較於民國 103 年行政院草案版，民國 105 年公布施行版進一步確立三個重點：

- ① 強調因應氣候變遷之宏觀趨勢脈絡；
- ② 強調透過立法強化國土整合管理機制；
- ③ 加入人文資產保存、資源與產業合理配置、以及國土復育等觀念。

整體而言，《國土計畫法》公布施行版第一條之條文內容，主要參酌民國 101 年林淑芬委員等 20 人提案版與民國 104 年邱文彥委員等 44 人提案版之立法目的，並且重新檢視民國 103 年行政院草案版之立法總說明，經過立法院討論所獲致之條文共識。

(1) 各草案版本之立法目的

民國 101 年林淑芬委員等 20 人提案版，以「因應氣候變遷」為國土計畫立法之重要目的，該版第一條條文內容為：

「為因應氣候變遷確保國土安全，促進國家永續發展及國土資源合理配置，以有效保育自然環境，有限度的維持經濟及社會文化發展之需要，提升生活環境品質，特制定本法。」

民國 103 年政院草案版立法目的採較精簡之內容，強調國家永續發展及國土安全，該版第一條文字為：

「為確保國家永續發展及國土安全，促進國土資源合理配置，有效保育自然環境，特制定本法。」

民國 104 年邱文彥委員等 44 人提案版，相較於政院草案版，進一步主張國土計畫立法目的在於確保國土「防災能力」、保育「人文資產」、強化「國土整合機制」、促進「產業合理配置」、以及「復育國土劣化地區」等。該版第一條條文為：

「為確保國土安全與防災能力，保育自然環境與人文資產，強化國土整合管理機制，促進資源與產業合理配置，並復育國土劣化地區，以追求國家永續發展，特制定本法。」

立法院審議過程，係以上述三個草案版本為基礎，進行《國土計畫法》第一條立法目的條文之討論。

(2) 立法院內政委員會討論過程

關於《國土計畫法》立法目的，於民國 104 年 9 月 23 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議中，有較多的討論。

依立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議紀錄，時任內政部部长陳威仁於該會議中，重申民國 103 年政院草案版之立法精神，指出內政部研訂《國土計畫法》之目的，在於推動國土規劃之整合，期望透過計畫引導土地有秩序使用，回應全球氣候變遷與極端氣候、產業用地需求與農地轉用壓力、都市化過程中土地使用蛙躍失序等國土空間重要議題（立法院，2015a：317）。

林淑芬委員代表「林淑芬委員等 20 人提案版」發言，呼籲在國土災害頻仍、國土失序利用之困境下，國家積極推動最上位國土規劃行政指導或法律方案之急迫性與必要性（立法院，2015a：354-356）。邱文彥委員亦於該次會議中，就「邱文彥委員等 44 人提案版」進行補充說明：「有關宗旨的部份，主要是為了因應氣候變遷，確保國土安全與防災能力，強化整合管理的機制，因為國土的問題牽涉到其他相關部會，包括國家發展委員會、海洋主管機關、內政主管機關等等，所以整合的機制與平台應該在《國土計畫法》當中有一個合理的說明」（立法院，2015a：315）。並且主張：「我們希望將來不僅是國土的開發及保育能夠兼籌並顧，同時也能在產業方面做更合理的分派」（立法院，2015a：314）。

國家發展委員會時任黃萬翔副主任委員，則於會議中強調「國土整合管理機制」之重要性，指出：「國家發展計畫如同各部會的部門計畫一樣，都需要有一些主題性、綱要性與指導性原則。當這些計畫落在空間上，即為國土計畫，它可謂多層次的空間整合計畫(立法院，2015a：363)。

該次立法院內政委員會決議，籌組「《國土計畫法》草案初審小組」，負責參酌及整合各方意見，草擬《國土計畫法》具體條文，供內政委員會後續逐條討論之參據(立法院，2015a：368)。

(3) 立法院之條文共識

經民國 104 年 9 月 23 日「《國土計畫法》草案初審小組」決議，第一條原則採納「邱文彥委員等 44 人提案版」條文，適度納入「氣候變遷」及「復育」等文字，授權內政部營建署進行條文文字整理；民國 104 年 10 月 2 日「《國土計畫法》草案初審小組」與會委員及機關均無反對意見，原則同意該修正後條文，如下(立法院，2015c：139)：

「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定本法。」

後經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《國土計畫法》公布施行版第一條之條文。

(二) 第二條 主管機關

1. 條文文字

《國土計畫法》第二條就《國土計畫法》之主管機關，進行規定，兩版本之條文文字相同(表 3)。

表 3 《國土計畫法》第二條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
第二條 本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。	第二條 本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣(市)為縣(市)政府。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版關於主管機關之條文規定，並無差異。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

本法之主管機關。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條無差異。

(三) 第三條 名詞定義

1. 條文文字

《國土計畫法》第三條就《國土計畫法》之名詞定義，旨在規範法條之用詞意涵。相較於行政院草案版，公布施行版之第六款，新增文字「其」(表 4)。

表 4 《國土計畫法》第三條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
第三條 本法用詞，定義如下： 一、國土計畫：指針對我國管轄之陸域及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫。 二、全國國土計畫：指以全國國土為範圍，所訂定目標性、政策性及整體性之國土計畫。 三、直轄市、縣(市)國土計畫：指以直轄市、縣(市)行政轄區及其海域管轄範圍，所訂定實質發展及管制之國土計	第三條 本法用詞，定義如下： 一、國土計畫：指針對我國管轄之陸域及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫。 二、全國國土計畫：指以全國國土為範圍，所訂定目標性、政策性及整體性之國土計畫。 三、直轄市、縣(市)國土計畫：指以直轄市、縣(市)行政轄區及其海域管轄範圍，所訂定實質發展及管制之國土計

畫。 四、都會區域：指由一個以上之中心都市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市、區)所共同組成之範圍。 五、特定區域：指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。 六、部門空間發展策略：指主管機關會商各目的事業主管機關，就其部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定之發展策略。 七、國土功能分區：指基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性，所劃分之國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。 八、成長管理：指為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、使用權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之使用管理政策及作法。	畫。 四、都會區域：指由一個以上之中心都市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市、區)所共同組成之範圍。 五、特定區域：指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。 六、部門空間發展策略：指主管機關會商各目的事業主管機關，就部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定之發展策略。 七、國土功能分區：指基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性，所劃分之國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。 八、成長管理：指為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、使用權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之使用管理政策及作法。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，《國土計畫法》公布施行版之名詞定義，相較於政院草案版，差異在於第六款新增文字「其」。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 本法之用詞定義。
- ② 第一款明定國土計畫之範圍。
- ③ 第二款明定全國國土計畫之計畫範圍，並明定全國國土計畫為目標性、政策性及整體性性質之國土計畫。
- ④ 第三款明定直轄市、縣(市)國土計畫之計畫範圍，包括直轄市、縣(市)行政轄區內之陸域及其海域管轄範圍，並明定直轄市、縣(市)國土計畫為實質發展及管制性質之國土計畫。
- ⑤ 第四款明定都會區域之定義。國外先進國家對於都會區域之界定，大多係指人口密度較高之都市與其周邊人口較少，且在經濟或社會條件上具有高度關聯所組成之地區；都會區域通常包含多個行政轄區(如：州、縣、直轄市或城鎮)，且其核心可能為一個或多個，爰參考國外情形及國內行政治理現況定義之。
- ⑥ 第五款明定特定區域，係指具有特殊性質，或所產生之影響涉及全國，而有進行整體規劃需要之地區，類型包括河川流域、經濟或原住民族土地等，其範圍由中央主管機關指定。
- ⑦ 第六款明定部門空間發展策略之定義，其與各目的事業主管機關所定部門計畫有所區別。
- ⑧ 第七款明定國土功能分區係指基於保育、利用及管理需要，依據土地資源特性及發展需要所劃分之功能性分區，除仍保有計畫屬性外，並彰顯各該分區之主要功能，此與現行區域計畫法劃設鄉村區、工業區等(或都市計畫法劃設住宅區、商業區等使用分區、或國家公園法劃設之一般管制區、特別管制區)，以表現其「使用型態」之方式有別；參考國外空間計畫實施情形及國內發展需要，並明定國土功能分區分為國土保育、海洋資源、農業發展及城鄉發展等四種，透過明確功能定位，表明各功能分區之保育或發展導向。
- ⑨ 依國外研究及實務執行情形，成長管理係政府利用各種傳統或改良之技術、工具、計畫與方案，指導地方土地使用形態，包括土地開發之態度、

區位、速度及性質等；成長管理並非反對成長，而是於適當時機引導土地開發至適當地點，以期提升環境及生活品質。參考國外經驗及國內實務需要，爰於第八款明定成長管理之定義。

(2) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版第三條第六款，新增文字「其」，係參考立法院內政委員會「《國土計畫法》草案初審小組」於民國 104 年 10 月 20 日之小組會議協商結果。

理由為，「避免產生『部門發展所需設及空間政策或區位適宜性』係國土主管機關主政之誤解」，故第三條第一項第六款條文文字，建議修正為 (立法院，2015c：140)：

「六、部門空間發展策略：指主管機關會商各目的事業主管機關，就其部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定部門發展所需設及空間政策或區位適宜性之發展策略。」

後經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《國土計畫法》公布施行版第三條第六款之條文。

(四) 第四條 主管機關應辦理事項

1. 條文文字

《國土計畫法》第四條就國土計畫之中央與直轄市、縣 (市) 主管機關之權責分工，進行規定，兩版本之條文文字相同 (表 5)。

表 5 《國土計畫法》第四條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
第四條 中央主管機關應辦理下列事項： 一、全國國土計畫之擬訂、公告、變更及實施。 二、對直轄市、縣 (市) 政府推動國土計畫之核定及監督。 三、國土功能分區劃設順序、劃	第四條 中央主管機關應辦理下列事項： 一、全國國土計畫之擬訂、公告、變更及實施。 二、對直轄市、縣 (市) 政府推動國土計畫之核定及監督。 三、國土功能分區劃設順序、劃

設原則之規劃。 四、使用許可制度及全國性土地使用管制之擬定。 五、國土保育地區或海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。 六、其他全國性國土計畫之策劃及督導。 直轄市、縣(市)主管機關應辦理下列事項： 一、直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂、公告、變更及執行。 二、國土功能分區之劃設。 三、全國性土地使用管制之執行及直轄市、縣(市)特殊性土地使用管制之擬定、執行。 四、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。 五、其他直轄市、縣(市)國土計畫之執行。	設原則之規劃。 四、使用許可制度及全國性土地使用管制之擬定。 五、國土保育地區或海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。 六、其他全國性國土計畫之策劃及督導。 直轄市、縣(市)主管機關應辦理下列事項： 一、直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂、公告、變更及執行。 二、國土功能分區之劃設。 三、全國性土地使用管制之執行及直轄市、縣(市)特殊性土地使用管制之擬定、執行。 四、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。 五、其他直轄市、縣(市)國土計畫之執行。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，關於主管機關應辦理事項，《國土計畫法》之政院草案版與公布施行版條文，並無差異。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

中央與地方主管機關之權責分工。

(2) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條無差異。

(五) 第五條 定期公布國土白皮書

1. 條文文字

《國土計畫法》第五條為公布施行版新增條文(表6)，明定國土白皮書應由中央主管機關定期公布及公開。

表6 《國土計畫法》第五條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第五條</u> <u>中央主管機關應定期公布國土白皮書，並透過網際網路或其他適當方式公開。</u>	-

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版規定之中央主管機關應定期公布國土白皮書，為新增條文。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

(本條文為公布施行版新增，政院草案版無此條文之立法說明)。

(2) 公布施行版立法說明：

明定中央主管機關應定期公布國土白皮書。

3. 條文差異比較分析

本條文為公布施行版新增。有關國土白皮書之規定，首先出現於「邱文彥委員等 44 人提案版」，其建議文字為(立法院，2015e：234)：

「中央主管機關應會同相關目的事業主管機關，擬定國土保育及發展綱領，釐訂協調整合機制、總體規劃藍圖、國土保育及空間發展之策略與機制，並定期公布國土白皮書，報行政院備查。

前項國土保育及發展綱領每五年應至少檢討一次。」

於民國 104 年 9 月 23 日內政委員會「《國土計畫法》初審小組」會議，內政部建議刪除該條文，理由為「全國國土計畫即屬政策性質，擬定『全國國土保育與發展綱領』或『國土白皮書』恐有疊床架屋之虞；再者，

『全國國土保育與發展綱領』與『國土白皮書』之位階關係為何，有待釐清」，該次小組會議決議，該條文予以保留。

後經民國 104 年 10 月 20 日內政委員會「《國土計畫法》初審小組」討論，慮及「全國國土保育與發展綱領」與〈全國國土計畫〉有疊床架屋之虞，決議不予採納。惟考量先進國家(如日本等)大多訂有國土白皮書，載明國土發展情況、評估、問題與挑戰等情勢，故參採先進國家作法，增訂中央主管機關應訂定國土白皮書，並予以公布之規定。授權營建署研擬條文如下(立法院，2015c：143)：

「中央主管機關應定期公布國土白皮書，並透過網際網路或其他適當方式公開。」

經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《國土計畫法》公布施行版第五條之條文。

(六) 第六條 國土計畫規劃之基本原則

1. 條文文字

《國土計畫法》第六條就國土規劃基本原則，進行規定，兩版本之條文內容差異，見表 7。

表 7 《國土計畫法》第六條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
第六條 國土計畫之規劃基本原則如下： 一、國土規劃應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。 二、國土規劃應考量自然條件及<u>水資源供應能力</u>，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力。 三、國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。 四、海洋資源地區應以資源永續	第五條 國土計畫之規劃基本原則如下： 一、國土規劃應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。 二、國土規劃應考量自然條件，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力。 三、國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。 四、海洋資源地區應以資源永續利用為原則，整合多元需求，

利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序。 五、農業發展地區應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。 六、城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境確保完整之配套公共設施。 七、都會區域應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能提升競爭力。 八、特定區域應考量重要自然地形、<u>地貌</u>、地物、文化特色及其他<u>法令所定之條件</u>，實施整體規劃。 九、<u>國土規劃涉及原住民族之土地</u>，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立<u>互利共榮機制</u>。 十、國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。 十一、土地使用應兼顧環境保育原則，建立公平及有效率之管制機制。	建立使用秩序。 五、農業發展地區應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。 六、城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境，<u>確保完整之配套公共設施</u>。 七、都會區域應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能，<u>提升競爭力</u>。 八、特定區域應考量重要自然地形地物、文化特色及其他<u>特定條件</u>，實施整體規劃。 九、國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。 十、土地使用應兼顧環境保育原則，建立公平及有效率之管制機制。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之國土規劃基本原則，新增或調整了下列條文文字：

- (1) 條次由第五條修改為第六條。
- (2) 第二款新增「水資源供應能力」文字。
- (3) 第六、七款，減少標點符號「，」。
- (4) 第八款由「特定區域應考量重要自然地形地物、文化特色及其他特定條件，實施整體規劃。」修正為「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。」
- (5) 新增第九款「國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。」
- (6) 第九款、第十款，款次修改為第十款、第十一款。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 國土規劃應優先配合國際共通性規範，以善盡國際社會公民責任；其次，再依據國內自然及社會條件進行規劃，俾計畫內容符合國情需要，且應由中央主管機關先行以國家整體性觀點進行全國國土計畫之規劃作業，以引導直轄市、縣（市）主管機關以地方性觀點研擬各該國土計畫。又考量目前土地使用面臨各種問題與挑戰，國土規劃仍應先行處理當前問題，以解決保育及發展困境後，再進一步積極性思考未來需要。因此，國土規劃應採由全國而地方，由現在邁向未來之原則，涵括陸域及海域，兼顧農村及都會，強調公平、效益及正義，並以追求環境、經濟及社會之永續發展為目標。
- ② 第一款所稱國際公約及相關國際性規範，例如：二十一世紀議程、京都議定書、聯合國氣候變化綱要公約及生物多樣性公約等。
- ③ 第二款所稱自然條件，例如：地質地貌、生物資源及水文氣候等。
- ④ 第八款所稱特定區域，例如：原住民族土地、流域、嚴重地層下陷地區等須研擬土地利用基本原則，以指導土地使用之地區。

(2) 公布施行版立法說明：

- ① 訂定國土規劃之基本原則。
- ② 第二款，針對環境敏感地區應限制開發使用，對環境劣化地區之復育恐非本法可涵蓋，應另訂復育條例，做緊急應變、減緩過度開發、復育其生態機能之用。
- ③ 第八款，有關河川流域、原住民地區、國家公園及發展緩慢地區等一定地區範圍內發展緩慢及特殊課題之需要，應由中央目的事業主管機關擬訂及推動特定區域計畫；同時考量國土計畫對此特定區域之指導屬政策性、指導性，無法據以取代目的事業主管機關落實經營管理之權責，必要時，特定區域得立法加強管理。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第五條調整為公布施行版第六條。

相較於政院草案版，公告施行版《國土計畫法》第六條國土規劃基本原則之條文，主要新增「水資源供應能力」及「國土規劃涉及原住民族土地」等文字，並就「特定區域」規劃基本原則，進行文字修正。說明如下。

(1) 第二款新增「水資源供應能力」文字

民國 104 年 11 月 30 日內政委員會逐條審查過程中，邱文彥委員指出，面臨氣候變遷之挑戰，將來水資源為國土規劃之重要因素，建請經濟部水利署初擬文字，將水資源明確納入國土規劃基本原則當中；水利署研議後建議，於第二款「自然條件」後面加上「水資源供應能力」文字(立法院，2015c：91-92)，條文內容為(立法院，2015e：235)：

「二、國土規劃應考量自然條件及水資源供應能力，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力。」

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《國土計畫法》公布施行版第六條第二款之條文。

(2) 第八款「特定區域」規劃基本原則文字修正

第六條第八款特定區域規劃基本原則，經民國 104 年 11 月 30 日

內政委員會逐條審查，決議維持政院草案版文字(立法院，2015e：236)：

「八、特定區域應考量重要自然地形地物、文化特色及其他特定條件，實施整體規劃。」

後經民國 104 年 12 月 14 日黨團協商，將第八款文字修正為：

「八、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。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》公布施行版第六條第八款之條文。

(3) 新增第九款「國土規劃涉及原住民族土地」之基本原則

原民會於「《國土計畫法》草案初審小組」會議中，建議於第六條國土規劃基本原則，增訂一款，文字為(立法院，2015c：146)：

「尊重與保存原住民族傳統文化、領域及傳統智慧，納入共管機制，以互利共榮方式，保護中央山脈、國家公園、山海完整棲地及重要生態廊道。」

該意見經「《國土計畫法》草案初審小組」部分採納，建議於第六條新增第九款，草擬文字為(立法院，2015c：144)：

「九、原住民族土地之規劃，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。」

該條文送民國 104 年 11 月 30 日立法院內政委員會進行逐條審查，原民會建議將「原住民族土地之規劃」文字調整為「國土規劃之原住民族土地」，經主席邱文彥委員建議，該會議決議條文修正為(立法院，2015c：91)：

「九、國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。」

上述文字經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，為《國土計畫法》公布施行版第六條第九款之條文。

(七) 第七條 國土計畫審議會之召開

1. 條文文字

《國土計畫法》第七條就國土計畫審議會，進行規定，兩版本之條文內容差異，見表 8。

表 8 《國土計畫法》第七條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第七條</u> 行政院應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、<u>全國國土計畫核定之審議。</u> 二、<u>部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。</u> 中央主管機關應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，<u>召開國土計畫審議會</u>，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫擬訂或變更之審議。 二、直轄市、縣(市)國土計畫核定之審議。 三、直轄市、縣(市)國土計畫之復議。 四、國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。 直轄市、縣(市)主管機關應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，<u>召開國土計畫審議會</u>，以合議方式辦理下列事項： 一、直轄市、縣(市)國土計畫擬訂或變更之審議。 二、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。	<u>第六條</u> 中央主管機關應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫擬訂或變更之審議。 二、直轄市、縣(市)國土計畫核定之審議。 三、直轄市、縣(市)國土計畫之復議。 四、國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。 直轄市、縣(市)主管機關應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，以合議方式辦理下列事項： 一、直轄市、縣(市)國土計畫擬訂或變更之審議。 二、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之國土計畫審議會規定，新增或調整了下列條文內容：

- (1) 條次從第六條修正為第七條。
- (2) 新增行政院層級之國土計畫審議機制。
- (3) 將各層級之合議制確立為「國土計畫審議會」。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 為使國土計畫之審議符合公平公開原則及踐行一定程序，明定各級主管機關審議、協調相關國土計畫之參與人員及辦理事項。
- ② 第一項第四款及第二項第二款，係國土區域內使用許可、許可變更及廢止之審議事項之原則性分工規定；至各主管機關分工範圍土地開發、使用及管理之具體事項，仍應按使用許可相關法規之規定辦理。

(2) 公布施行版立法說明：

為使國土計畫之審議符合公平公開原則及踐行一定程序，爰明定各級主管機關審議、協調相關國土計畫之參與人員及辦理事項。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第六條調整為公布施行版第七條。

相較於行政院草案版，公告施行版《國土計畫法》第七條國土計畫審議會之條文，確立審議層級，包含行政院、中央與地方三個層級；並將各層級之合議制，定調為「國土計畫審議會」。說明如下。

(1) 新增「行政院層級」之國土計畫審議機制

依據行政院草案版，國土計畫審議以合議方式為之，包含「中央主管機關」與「直轄市、縣(市)主管機關」二個層級。另，民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」則建議，採合議方式之國土計畫審議，分為「行政院」與「直轄市、縣(市)」二個層級(立法院，2015e：242)。

經民國 104 年 10 月 23 日內政委員會「《國土計畫法》草案初審小

組」決議，參採「林淑芬委員等 20 人提案版」，納入行政院層級之審議機制，以合議方式核定全國國土計畫及協調部門計畫與國土計畫競合之決定等相關規定。因此，建議於第六條新增第一項，內容為 (立法院，2015c：146)：

「行政院應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開審議會，以合議方式辦理下列事項：

一、全國國土計畫核定之審議。

二、部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。」

後經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商、二讀及三讀，確立了國土計畫包括行政院、中央與地方三個層級之審議機制。

(2) 將合議制確立為「國土計畫審議會」

依據政院草案版，各層級主管機關以合議方式，辦理國土計畫審議事項，惟對於該審議機制，並未賦予明確定位。該條文略為：

「中央主管機關應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，以合議方式辦理下列事項…

直轄市、縣(市)主管機關應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，以合議方式辦理下列事項…」

另，民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」建議設置「國土計畫委員會」，對此，「《國土計畫法》草案審查小組」有多次討論。首先，民國 104 年 9 月 23 日會議中，內政部指出「本法為作用法，因設置『國土計畫委員會』係屬組織法範疇，故建議不予採納」；民國 104 年 10 月 20 日會議則決議，「本條文涉及作用法得否定定組織相關規定，下次會議請人事行政總處與會表示意見」；而後，「《國土計畫法》草案審查小組」建議條文為 (立法院，2015c：146)，送立法院內政委員會進行逐條審查：

「行政院應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開審議會，以合議方式辦理下列事項…」

經民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會決議，建議各層級之「審議會」均修正為「國土計畫審議會」(立法院，2015c：109)，並於同年 12 月 2 日黨團協商，建議條文為：

「行政院應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，

召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項…」

該條文經立法院二讀及三讀，確立了國土計畫包括行政院、中央與地方三個層級之「國土計畫審議會」機制。

三、國土計畫之種類及內容：第八條至第十條

以下針對《國土計畫法》第二章「國土計畫之種類及內容」(第八條至第十條)之公布施行版與政院草案版，逐條進行比較分析。

(一) 第八條 國土計畫之種類

1. 條文文字

《國土計畫法》第八條就國土計畫之種類、及其他空間計畫應遵循之義務，進行規定，兩版本之條文內容，除條次從第七條修正為第八條，另有第四項文字順序之差異(表9)。

表9 《國土計畫法》第八條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
第八條 國土計畫之種類如下： 一、全國國土計畫。 二、直轄市、縣(市)國土計畫。 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。 直轄市、縣(市)國土計畫，應遵循全國國土計畫。 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。	第七條 國土計畫之種類如下： 一、全國國土計畫。 二、直轄市、縣(市)國土計畫。 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。 直轄市、縣(市)國土計畫，應遵循全國國土計畫。 都市計畫、國家公園計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之國土計畫之種類，進行了下列修正：

(1) 條次從第七條修正為第八條。

(2) 第四項從「都市計畫、國家公園計畫」修正為「國家公園計畫、都市計畫」。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定國土計畫之類型，分為全國國土及直轄市、縣（市）國土計畫二種。
- ② 第二項明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及特定區域範圍研擬相關計畫內容；另直轄市、縣（市）主管機關為因應環境變遷及解決跨域整合議題，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。
- ③ 第三項及第四項明定本法各計畫間之關係。全國國土計畫為直轄市、縣（市）國土計畫之上位計畫；國土計畫為都市計畫、國家公園計畫、部門計畫之上位計畫。

(2) 公布施行版立法說明：

（同行政院草案版）。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第七條調整為公布施行版第八條。

另，依民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，將第八條第四項文字從「都市計畫、國家公園計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫。」修正為：

「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。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》公布施行版第八條第四項之條文。

(二) 第九條 全國國土計畫內容應載明事項

1. 條文文字

《國土計畫法》第九條就全國國土計畫之內容，進行規定，兩版本之條文內容差異，見表 10。

表 10 《國土計畫法》第九條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第九條</u> 全國國土計畫之內容，應載明下列事項： 一、計畫範圍及計畫年期。 二、國土永續發展目標。 三、基本調查及發展預測。 四、國土空間發展及成長管理策略。 五、國土功能分區及其分類之<u>劃設條件</u>、<u>劃設順序</u>、土地使用指導事項。 六、部門空間發展策略。 七、國土防災策略及氣候變遷調適策略。 八、<u>國土復育促進地區之劃定原則</u>。 九、應辦事項及實施機關。 十、其他相關事項。 全國國土計畫中涉有依前條第二項擬訂之都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，得另以附冊方式定之。	<u>第八條</u> 全國國土計畫之內容，應載明下列事項： 一、計畫範圍及計畫年期。 二、國土永續發展目標。 三、基本調查及發展預測。 四、國土空間發展及成長管理策略。 五、國土功能分區及其分類之<u>劃設順序</u>、<u>劃設條件</u>、土地使用指導原則。 六、部門空間發展策略。 七、國土防災策略及氣候變遷調適策略。 八、應辦事項及實施機關。 九、其他相關事項。 全國國土計畫中涉有依前條第二項擬訂之都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，得另以附冊方式定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版規定之全國國土計畫內容，新增或修正了下列條文內容：

- (1) 條次從第八條修正為第九條。
- (2) 第一項第五款文字修正。
- (3) 第一項新增第八款「國土復育促進地區之劃定原則」。
- (4) 第一項第八款、第九款款次修正為第九款、第十款。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定全國國土計畫內容應載明之事項。
- ② 第一項第二款所定國土永續發展目標，包括人口、產業與重要公共設施及自然資源等之目標規劃。
- ③ 第一項第四款所定國土空間發展策略，其主要內容係指對全國國土空間研訂之都會區域與特定區域範圍之規劃，及國土保育保安、海洋資源利用、農業資源維護、城鄉永續發展之相關策略；成長管理策略，則係達成永續發展目標所為之策略。
- ④ 第一項第五款規定全國國土計畫應依據第十九條國土功能分區及其分類之劃設原則，訂定國土功能分區及其分類之劃設順序、條件、土地使用指導原則。
- ⑤ 第一項第六款規定之部門空間發展策略，包括住宅、產業、運輸、公共設施及環境保護設施等涉及空間區位之規劃內容。
- ⑥ 第一項第七款規定之氣候變遷調適策略，係指為因應全球氣候變遷趨勢及國內特殊地理條件需要，針對整體國土空間所訂定因應天然災害之相關調適策略。
- ⑦ 第二項明定全國國土計畫中涉有擬訂都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，得另以附冊方式擬訂之。
- ⑧ 第二項規定之都會區域計畫，其規劃內容應載明事項，包括：
 - A. 都會區域範圍。
 - B. 現況分析及課題。

C. 都會區域發展目標及策略。

D. 都會區域成長管理。

E. 都會區域部門空間發展。

F. 其他相關事項。

⑨ 第二項規定之特定區域計畫，其規劃內容應載明事項，包括：

A. 特定區域範圍。

B. 現況分析及課題。

C. 發展目標及規劃構想。

D. 治理及經營管理規劃。

E. 土地利用管理原則。

F. 其他相關事項。

(2) 公布施行版立法說明：

同行政院版本。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第八條調整為公布施行版第九條。

相較於政院草案版，公告施行版《國土計畫法》第九條規定全國國土計畫之內容，主要新增了「國土復育促進地區之劃定原則」，並酌修了第一項第五款文字。說明如下。

(1) 第一項第五款文字變動

依民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，將第九條第一項第五款文字從「五、國土功能分區及其分類之劃設順序、劃設條件、土地使用指導原則」修正為：

五、國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項。

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》公布施行版第九條第一項第五款之條文。

(2) 第一項新增第八款「國土復育促進地區之劃定原則」

邱文彥委員於民國 104 年 10 月 23 日內政委員會「《國土計畫法》草案初審小組」會議中提出修正動議，新增第一項第八款「國土復育促進地區之劃定原則」，考量該動議涉及《國土計畫法》草案是否納入國土復育相關規定，故該次會議決議，該條文予以保留。經民國 104 年 11 月 30 日立法院內政委員會逐條審查，水利局、水土保持局、營建署皆表同意，決議將「國土復育促進地區之劃定原則」納入全國國土計畫應載明事項（立法院，2015c：91-92），建議第九條第一項第八款條文內容為：

八、國土復育促進地區之劃定原則。

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，確認該文字為《國土計畫法》公布施行版第九條第一項第八款之內容。

(三) 第十條 直轄市、縣（市）國土計畫內容應載明事項

1. 條文文字

《國土計畫法》第十條就直轄市、縣（市）國土計畫之內容，進行規定，兩版本之條文內容差異，見表 11。

表 11 《國土計畫法》第十條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第十條</u> 直轄市、縣（市）國土計畫之內容，應載明下列事項： 一、計畫範圍及計畫年期。 二、全國國土計畫之指示事項。 三、直轄市、縣（市）之發展目標。 四、基本調查及發展預測。 五、直轄市、縣（市）空間發展及成長管理計畫。	<u>第九條</u> 直轄市、縣（市）國土計畫之內容，應載明下列事項： 一、計畫範圍及計畫年期。 二、全國國土計畫之指示事項。 三、直轄市、縣（市）之發展目標。 四、基本調查及發展預測。 五、直轄市、縣（市）空間發展及成長管理計畫。

六、國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則。 七、部門空間發展計畫。 八、氣候變遷調適計畫。 <u>九、國土復育促進地區之建議事項。</u> <u>十、應辦事項及實施機關。</u> <u>十一、其他相關事項。</u>	六、國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則。 七、部門空間發展計畫。 八、氣候變遷調適計畫。 <u>九、應辦事項及實施機關。</u> <u>十、其他相關事項。</u>

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版規定之直轄市、縣（市）國土計畫內容，新增或調整了下列條文內容：

- (1) 條次從第九條修正為第十條。
- (2) 新增第九款「國土復育促進地區之建議事項」。
- (3) 第九款、第十款款次修正為第十款、第十一款。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

- ① 直轄市、縣（市）國土計畫內容應載明之事項。
- ② 第二款全國國土計畫之指示事項，包括計畫目標、國土空間發展與成長管理策略、應辦事項及實施機關等。
- ③ 第五款所定直轄市、縣（市）空間發展計畫，其主要內容係指對直轄市或縣（市）國土空間研訂之國土保育保安、海洋資源利用、農業資源維護、城鄉永續發展之相關計畫內容，並指認其空間區位及範圍。
- ④ 第六款所定國土功能分區之劃設，包括國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區及各該功能分區之分類，均由直轄市、縣（市）主管機關依全國國土計畫之國土功能分區劃設順序及條件，予以具體落實劃設；並基於可操作、有理想性、不大幅增加成本之原則，將現行非都市土地使用分區，轉換為國土功能分區及其分類。

(2) 立法院立法原意：

同行政院版本。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第九條調整為公布施行版第十條。

相較於政院草案版，公告施行版《國土計畫法》第十條規定之直轄市、縣（市）國土計畫內容，新增了「國土復育促進地區之建議事項」。邱文彥委員於民國 104 年 10 月 23 日內政委員會「《國土計畫法》草案初審小組」會議中提出修正動議，於第十條第一項新增第九款「國土復育促進地區之建議事項」，考量該動議涉及《國土計畫法》草案是否納入國土復育相關規定，故該次會議決議，該條文予以保留。經民國 104 年 11 月 30 日立法院內政委員會逐條審查，經濟部水利署、行政院農業委員會水土保持局、內政部營建署皆表同意，決議將「國土復育促進地區之建議事項」納入直轄市、縣（市）國土計畫內容應載明事項（立法院，2015c：91-92），建議第十條第一項第九款條文內容為：

「九、國土復育促進地區之建議事項。」

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，確認該文字為《國土計畫法》公布施行版第十條第一項第九款之內容。

四、國土計畫之擬訂、公告、變更及實施：第十一條至第十九條

以下針對《國土計畫法》第三章「國土計畫之擬訂、公告、變更及實施」(第十一條至第十九條)之公布施行版與行政院草案版，逐條進行比較分析。

(一) 第十一條 國土計畫擬訂、審議及核定機關

1. 條文文字

《國土計畫法》第十一條就各級國土計畫之擬訂、審議及核定機關，進行規定，兩版本條文文字僅有條次之差異(表12)。

表12 《國土計畫法》第十一條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第十一條</u> 國土計畫之擬訂、審議及核定機關如下： 一、全國國土計畫：由中央主管機關擬訂、審議，報請行政院核定。 二、直轄市、縣(市)國土計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂、審議，報請中央主管機關核定。 前項全國國土計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂。	<u>第十條</u> 國土計畫之擬訂、審議及核定機關如下： 一、全國國土計畫：由中央主管機關擬訂、審議，報請行政院核定。 二、直轄市、縣(市)國土計畫：由直轄市、縣(市)主管機關擬訂、審議，報請中央主管機關核定。 前項全國國土計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版有關國土計畫擬訂、審議及核定機關之規定，僅將條次從第十條修正為第十一條。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定各類國土計畫之擬訂、審議及核定程序，均統一採二級審議方式辦理，以兼顧效率及監督機制。
- ② 第二項明定特定區域之內容，涉及原住民族土地及海域者之擬訂程序。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第十條調整為公布施行版第十一條。

(二) 第十二條 國土計畫擬訂、審議過程及民眾參與

1. 條文文字

《國土計畫法》第十二條就國土計畫擬訂、審議過程之民眾參與，進行規定，兩版本條文除條次之差異，公布施行版新增標點符號「，」(表 13)。

表 13 《國土計畫法》第十二條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第十二條</u> 國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。 國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載	<u>第十一條</u> 國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。 國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載

明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫，分別報請行政院或中央主管機關核定。 前項審議之進度、結果、陳情意見採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。	明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫分別報請行政院或中央主管機關核定。 前項審議之進度、結果、陳情意見採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土計畫擬訂、審議過程及民眾參與，修正了下列條文內容：

- (1) 條次從第十一條修正為第十二條。
- (2) 於第十二條第二項新增標點符號「，」。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

- ① 為利民眾參與國土計畫之擬訂過程，第一項明定國土計畫擬訂過程中應舉辦座談會或以其他適當方法廣詢公眾之意見，以加強民眾參與。
- ② 第二項及第三項明定國土計畫之公開展覽方式、公開展覽期間內人民或團體提出意見之方式、國土計畫之審議程序及相關處理事項。

(2) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第十一條調整為公布施行版第十二條。

另，依民國 104 年 12 月 4 日立法院黨團協商決議，於第十二條第二項新增標點符號「，」文字略為：

「…併同審議結果及計畫，分別報請行政院或中央主管機關核定。」

後經立法院二讀及三讀通過，確認上述文字為《國土計畫法》公布施

行版第十二條第二項之內容。

(三) 第十三條 公告實施

1. 條文文字

《國土計畫法》第十三條就國土計畫之公告實施，進行規定，兩版本條文差異見表 14。

表 14 《國土計畫法》第十三條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第十三條</u> 國土計畫經核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起三十日內公告實施，並將計畫函送各有關直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於九十日；計畫內容重點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。 直轄市、縣(市)國土計畫未依<u>規定</u>公告者，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。	<u>第十二條</u> 國土計畫經核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起三十日內公告實施，並將計畫函送各有關直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於九十日，計畫內容重點應登載於政府公報、新聞紙，並<u>得</u>以網際網路或其他適當方法廣泛周知。 直轄市、縣(市)國土計畫未依<u>前項</u>期限公告者，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土計畫之公告實施規定，調整了下列條文內容：

- (1) 條次從第十二條修正為第十三條。
- (2) 第一項標點符號從「，」修正為「；」。
- (3) 將第一項文字「並得以網際網路或其他適當方式廣泛周知」，修正為「並以網際網路或其他適當方式廣泛周知」。
- (4) 將第二項文字「直轄市、縣(市)國土計畫未依前項期限公告者」，修正為「直轄市、縣(市)國土計畫未依規定公告者」。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定國土計畫核定後，應公告實施之期限；其公開展覽方式，除得將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙外，並得以網際網路或其他適當方法廣泛周知。
- ② 第二項明定直轄市、縣（市）國土計畫未依規定公告之處理方式。

(2) 公布施行版立法說明：

（同行政院草案版）。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第十二條調整為公布施行版第十三條。

依民國 104 年 12 月 4 日立法院黨團協商決議，進行第十三條第一項標點符號修正，從「其展覽期間，不得少於九十日，」修正為：

「其展覽期間，不得少於九十日；」

另，關於國土計畫內容之廣泛周知，行政院草案版條文規定「並得以網際網路或其他適當方法廣泛周知」，經民國 104 年 9 月 23 日內政委員會「《國土計畫法》草案初審小組」決議，刪除「得」乙字（立法院，2015c：158），修正第十三條第一項條文略為：

「…，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。」

又，關於直轄市、縣（市）國土計畫未依規定公告之處理，依民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，將第十三條第二項條文從「直轄市、縣（市）國土計畫未依前項期限公告者」，修正為：

「直轄市、縣（市）國土計畫未依規定公告者，」

後經立法院二讀及三讀通過，確認上述文字為《國土計畫法》公布施行版第十三條之內容。

(四) 第十四條 直轄市、縣(市)國土計畫擬訂機關之復議權

1. 條文文字

《國土計畫法》第十四條就直轄市、縣(市)國土計畫擬訂機關之復議權，進行規定，兩版本條文文字僅有條次之差異(表15)。

表 15 《國土計畫法》第十四條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第十四條</u> 直轄市、縣(市)國土計畫擬訂機關對於核定之國土計畫申請復議時，應於前條第一項規定公告實施前提出，並以一次為限。經復議決定維持原核定計畫時，應即依規定公告實施。	<u>第十三條</u> 直轄市、縣(市)國土計畫擬訂機關對於核定之國土計畫申請復議時，應於前條第一項規定公告實施前提出，並以一次為限。經復議決定維持原核定計畫時，應即依規定公告實施。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於直轄市、縣(市)國土計畫擬訂機關之復議權規定，並無差異，僅將條次從第十三條修正為第十四條。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

國土計畫經核定後，研擬機關得申請復議，並以一次為限。復議之審議，依第六條規定辦理。

(2) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第十三條調整為公布施行版第十四條。

(五) 第十五條 國土計畫之檢討

1. 條文文字

《國土計畫法》第十五條就國土計畫之檢討變更，進行規定，兩版本條文差異見表 16。

表 16 《國土計畫法》第十五條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第十五條</u> <u>全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣(市)主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂或變更。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣(市)國土計畫。</u> <u>直轄市、縣(市)主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十一條至第十三條規定程序辦理。</u> 國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣(市)國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之： 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。 三、政府興辦國防、重大之公	<u>第十四條</u> 國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣(市)國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之： 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。 三、政府為新訂或擴大都市計畫、興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。 四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。 五、其屬直轄市、縣(市)國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。 <u>全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣(市)主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂或變更。但其全部行</u>

共設施或公用事業計畫。	<u>政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣(市)國土計畫。</u>
四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。	<u>直轄市、縣(市)主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十條至第十二條規定程序辦理。</u>
五、其屬直轄市、縣(市)國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。	<u>第一項適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。</u>
<u>前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。</u>	

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土計畫檢討變更之規定，調整了下列條文內容：

- (1) 條次從第十四條修正為第十五條。
- (2) 原第一項修正為第三項；該項第三款「為新訂或擴大都市計畫、」文字刪除。
- (3) 原第二項修正為第一項；原第三項修正為第二項。
- (4) 第四項限縮得簡化檢討變更程序之範圍規定。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定國土計畫通盤檢討之時程及適時檢討變更之時機。第二款有關「加強資源保育」係為因應政府加強保育作為，國土功能分區有配合檢討變更需要（由寬轉嚴），爰訂定該款規定。考量新訂或擴大都市計畫應位屬城鄉發展地區，否則不得提出申請，第三款爰規定得適時檢討變更國土計畫，以配合都市整體發展需要；又基於重大公共設施或公用事業之設置，將影響區域整體發展，而有檢討變更周邊地區國土功能分區之需要，爰規定得因應其影響，適時檢討變更國土計畫。

- ② 第二項參照都市計畫法第二十七條之體例，明定中央主管機關得規定期限，請直轄市、縣（市）主管機關限期擬訂或變更直轄市、縣（市）國土計畫；對於全部行政轄區均已發布實施單一都市計畫或單一國家公園計畫者，考量轄區將全數劃歸為城鄉發展地區或國土保育地區，故並無擬訂國土計畫之必要性，是該二種情況得免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫，以免造成計畫疊床架屋。
- ③ 第三項明定中央主管機關於必要時，得逕為擬訂或變更直轄市、縣（市）國土計畫，以有效縮減其行政程序。
- ④ 考量適時檢討變更有其時程急迫性，第四項明定其計畫內容及辦理程序得予簡化，並授權由中央主管機關訂定簡化辦理之辦法。

(2) 公布施行版立法說明：

同行政院版本。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第十四條調整為公布施行版第十五條。

相較於政院草案版，第十五條規定國土計畫檢討變更之條文，主要進行項次順序調整，並限縮了國土計畫得適時檢討變更、以及得簡化檢討變更程序之適用範圍。說明如下。

(1) 項次順序調整

依民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，進行第十五條項次順序之調整，將原條文第一項、第二項、第三項，分別調整為第三項、第一項、第二項。

(2) 刪除「新訂或擴大都市計畫」適用得適時檢討變更國土計畫之規定

依政院草案版第一項第三款條文，政府為「新訂或擴大都市計畫、興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫」，得適時檢討變更國土計畫，此條文草案，於立法院內政委員會及其授權組成的「國土計畫草案初審小組」，有諸多討論。

首先，「國土計畫草案初審小組」歷次會議，林淑芬委員於民國 104 年 10 月 20 日小組會議主張，「如因新訂或擴大都市計畫變更國土計畫，第四項並予以簡化程序，將影響國土計畫高位及穩定性」，由於條文尚未獲得共識，該次會議予以保留。同場會議中，內政部表示，「未來僅有『城鄉發展地區』範圍內土地得新訂或擴大都市計畫，否則不得辦理，此已確認國土計畫之高位及穩定性；惟考量新訂或擴大都市計畫係屬政府重要政策，仍應保留得以變更國土計畫機制，以調整國土功能分區為城鄉發展地區後，據以辦理新訂或擴大都市計畫」。經「國土計畫草案初審小組」決議，將該規定予以保留，並將原第一項第三款條文調整為二款，(立法院，2015c：158-160)，具體文字為：

「國土計畫公告實施後…(略)…。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：

三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。

四、政府為新訂或擴大都市計畫。

五、…」

該條文內容於立法院內政委員會於民國 104 年 11 月 30 日進行逐條審查會議中，仍基於未獲共識，決議保留該條文規定(立法院，2015c：95)。

民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，刪除政府為「新訂或擴大都市計畫」得適時檢討變更國土計畫之規定。後經立法院二讀及三讀通過，確認《國土計畫法》公布施行版第十五條第三項國土計畫得適時檢討變更之適用情形。

(3) 限縮「國土計畫適時檢討變更得簡化計畫內容及辦理程序」之適用情形

依政院草案版條文第四項，凡得適時檢討變更之國土計畫，其計畫內容及辦理程序，皆得予簡化。就此，林淑芬委員於民國 104 年 10 月 20 日「國土計畫草案初審小組」會議主張，如因新訂或擴大都市計畫變更國土計畫，得以簡化程序，將影響國土計畫高位及穩定性。

「國土計畫草案初審小組」於民國 104 年 10 月 23 日會議中做成決議，為避免外界認為所有適時變更國土計畫均得適用簡化書件及程序之規定，又考量「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」及「國防、重大公共設施或公用事業計畫」等情形均有急迫性，建議修正第四項文字為(立法院，2015c：160)：

「前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。」

經立法院黨團協商，確認該文字；並於民國 104 年 12 月 17 日附帶決議「本法第十五條第三項第三款所稱之『重大公共設施』或『重大公用事業計畫』，請中央主管機關審慎研訂其項目及認定標準，並依本法規定嚴格審查」(立法院，2015d：372)。後經立法院二讀及三讀通過，確認《國土計畫法》公布施行版第十五條第四項國土計畫適時檢討變更得簡化書件及辦理程序之適用情形。

(六) 第十六條 國土計畫指導都市計畫

1. 條文文字

《國土計畫法》第十六條就直轄市、縣(市)國土計畫就如何指導都市計畫，進行規定。公告施行版除條次修正外，並新增第二項(表 17)。

表 17 《國土計畫法》第十六條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第十六條</u> 直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣(市)主管機關通知當地都市計畫主管機關按國土計畫之指導，辦理都市計畫之擬訂或變更。 <u>前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。</u>	<u>第十五條</u> 直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣(市)主管機關通知當地都市計畫主管機關按國土計畫之指導，辦理都市計畫之擬訂或變更。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應依規定辦理事宜，進行了下列修正：

- (1) 將第十五條修正為第十六條之條次修正。
- (2) 新增第二項「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。」

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

直轄市、縣（市）國土計畫，為轄區內個別都市計畫之上位計畫，故直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應通知當地都市計畫主管機關配合辦理都市計畫之擬訂或變更，俾都市計畫主管機關及早辦理相關作業；且因都市計畫係屬地方自治事項，爰應由地方都市計畫主管機關依權責辦理相關擬訂或變更事項。

(2) 公布施行版立法說明：

同行政院版本。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第十五條調整為公布施行版第十六條。另，相較於政院草案版，公布施行版第十六條新增了第二項「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更」，係為確保國土計畫對於都市計畫之指導，授權上級主管機關得逕為擬定或變更都市計畫。立法討論過程說明如下。

(1) 「林淑芬委員等 20 人提案版」建議條文

民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」第二十一條，即提出上級機關代為擬定或變更都市計畫之建議（立法院，2015e：273），該條文內容為：

「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，依直轄市、縣（市）國土計畫應擬定都市計畫或已有計畫而須變更者，當地都市計畫主管機關應按規定期限辦理擬訂或變更。未依期限辦理者，其上級主管機關得代為擬訂或變更之。」

惟民國 104 年 10 月 2 日「國土計畫草案初審小組」決議，「考量都市計畫係依據都市計畫法規定辦理，並屬地方自治事項，尚不宜由其上級主管機關代為擬訂或變更」，故維持政院草案版條文（立法院，2015c：160）。

(2) 立法院黨團協商之共識條文

《國土計畫法》第十六條第二項之新增，係為立法院就原住民族土地議題進行黨團協商，所獲致之條文共識。

民國 104 年 12 月 17 日立法院黨團協商會議中，高金素梅委員辦公室代表指出，許多原住民族地區為都市計畫區，自民國 50、60、70 年代劃定迄今，皆未經檢討，導致颱風造成此等地區之破壞，應重新審視及檢討原鄉地區的都市計畫。然，都市計畫屬地方政府權責，原住民主管機關對此並無權力，他舉出烏來區受到蘇迪勒颱風影響後，臺北水源特定區管理局所劃定的臺北水源特定區都市計畫與新北市政府所劃定烏來、新店、坪林都市計畫，兩機關不願意修正都市計畫導致互踢皮球狀況。因此，原民會、高金素梅委員及簡東明委員共同建議，透過第二十三條條文設計，授權原鄉地區土地直接以《國土計畫法》進行規劃與管制，不受《都市計畫法》之規範（立法院，2015d：337-338）。

對此，內政部營建署回應，依《國土計畫法》之制度設計，國土計畫之位階高於都市計畫，第十六條草案明定，「直轄市、縣（市）政府國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣（市）主管機關通知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」。若為避免地方政府有不執行或不作為之情事，內政部營建署建議，參考《都市計畫法》第二十七條「都市計畫之變更，內政部或縣（市）（局）政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更」之規定，納入《國土計畫法》第十六條條文。是以，該次會議決議，於第十六條新增第二項（立法院，2015d：338-342），文字為：

「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。」

後經立法院二讀及三讀通過，確認《國土計畫法》公布施行版第十六條關於上級機關得逕為擬定或變更都市計畫之規定。

(七) 第十七條 部門計畫應遵循國土計畫之義務及競合協調

1. 條文文字

《國土計畫法》第十七條就部門計畫應遵循國土計畫之義務、以及計畫競合之協調，進行規定。兩版本條文文字僅有條次之差異（表 18）。

表 18 《國土計畫法》第十七條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第十七條</u> 各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指導外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。 中央目的事業主管機關興辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。 第一項性質重要且在一定規模以上部門計畫之認定標準，由中央主管機關定之。	<u>第十六條</u> 各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指導外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。 中央目的事業主管機關興辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。 第一項性質重要且在一定規模以上部門計畫之認定標準，由中央主管機關定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，有關部門計畫應遵循國土計畫之義務及競合協調之規定，《國土計畫法》之政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次從第十六條修正為第十七條。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定部門計畫應遵循國土計畫之指導，且應於先期規劃階段，徵得同級國土主管機關意見。而所謂先期規劃階段，指計畫初步構想階段，而非已投入大量人力經費之規劃階段。

- ② 第二項明定部門計畫，與各級國土計畫之部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時則得報請行政院決定。
- ③ 第三項授權中央主管機關訂定性質重要且在一定規模以上部門計畫之認定標準。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第十六條調整為公布施行版第十七條。

(八) 第十八條 派員調查或勘測應出示證明文件

1. 條文文字

《國土計畫法》第十八條就國土計畫擬訂或變更派員調查或勘測應出示證明文件，進行規定。兩版本條文文字僅有條次之差異 (表 19)。

表 19 《國土計畫法》第十八條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第十八條</u> 各級主管機關因擬訂或變更國土計畫須派員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，其所有人、占有人、管理人或使用人不得拒絕。但進入國防設施用地，應經該國防設施用地主管機關同意。 前項調查或勘測人員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；於進入建築物或設有圍障之土地調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。	<u>第十七條</u> 各級主管機關因擬訂或變更國土計畫須派員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，其所有人、占有人、管理人或使用人不得拒絕。但進入國防設施用地，應經該國防設施用地主管機關同意。 前項調查或勘測人員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；於進入建築物或設有圍障之土地調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。

為實施前項調查或勘測，須遷移或拆除地上障礙物，致所有人或使用人遭受之損失，應先予適當之補償，其補償價額以協議為之。	為實施前項調查或勘測，須遷移或拆除地上障礙物，致所有人或使用人遭受之損失，應先予適當之補償，其補償價額以協議為之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，關於派員調查或勘測應出示證明文件之規定，《國土計畫法》之政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次從第十七條修正為第十八條。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

參照《土地徵收條例》第十二條規定，明定各級主管機關為擬訂或變更國土計畫，而須進行土地或建築物調查或勘測之相關處理程序及後續損失補償。

(2) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第十七條調整為公布施行版第十八條。

(九) 第十九條 定期從事國土利用現況調查及土地利用監測

1. 條文文字

《國土計畫法》第十九條就擬訂國土計畫定期從事國土利用現況調查及土地利用監測，進行規定。公告施行版除條次修正外，並於第一項新增主管機關為擬訂國土計畫，應「協調及整合」相關資料之文字 (表 20)。

表 20 《國土計畫法》第十九條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第十九條</u> 為擬訂國土計畫，主管機關應蒐集、<u>協調及整合國土規劃基礎資訊</u>與環境敏感地區等相關資料，各有關機關應配合提供；中央主管機關並應定期從事國土利用現況調查及土地利用監測。 前項國土利用現況調查及土地利用監測之辦法，由中央主管機關定之。 第一項資訊之公開，依政府資訊公開法之規定辦理。	<u>第十八條</u> 為擬訂國土計畫，主管機關應蒐集國土規劃基礎資訊與環境敏感地區等相關資料，各有關機關應配合提供；中央主管機關並應定期從事國土利用現況調查及土地利用監測。 前項國土利用現況調查及土地利用監測之辦法，由中央主管機關定之。 第一項資訊之公開，依政府資訊公開法之規定辦理。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土計畫檢討變更之規定，修正了下列條文內容：

- (1) 條次從第十八條修正為第十九條。
- (2) 將「蒐集國土規劃基礎資訊」修正為「蒐集、協調及整合國土規劃基礎資訊」。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 第一項規定主管機關應蒐集國土規劃基礎資訊及環境敏感地區等相關資料，各有關機關應配合提供必要之資料；中央主管機關並應定期從事國土利用現況調查，及土地利用監測等相關作業。
- ② 第二項授權中央主管機關訂定國土利用現況調查及土地利用監測辦法。
- ③ 第三項明定國土規劃相關資料之公開，應依政府資訊公開法之規定辦理。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第十八條調整為公布施行版第十九條。

另，「《國土計畫法》草案初審小組」於民國 104 年 10 月 2 日決議，考量國土規劃基礎資料之協調、整合有其必要性，故酌予修正第一項文字為：

「為擬訂國土計畫，主管機關應蒐集、協調及整合國土規劃基礎資訊與環境敏感地區等相關資料，各有關機關應配合提供；中央主管機關並應定期從事國土利用現況調查及土地利用監測。」

後經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《國土計畫法》公布施行版第十九條第一項之條文。

五、國土功能分區之劃設及土地使用管制：第二十條至第三十四條

以下針對《國土計畫法》第四章「國土功能分區之劃設及土地使用管制」(第二十條至第三十四條)之公布施行版與行政院草案版，逐條進行比較分析。

(一) 第二十條 國土功能分區及其分類之劃設原則

1. 條文文字

《國土計畫法》第二十條就國土功能分區及其分類之劃設原則，進行規定。公告施行版除條次修正外，並調整了海洋資源地區之劃設原則規定(表 21)。

表 21 《國土計畫法》第二十條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第二十條</u> 各國土功能分區及其分類之劃設原則如下： 一、國土保育地區：依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類： (一)第一類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區。 (二)第二類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區。 (三)其他必要之分類。 二、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並	<u>第十九條</u> 各國土功能分區及其分類之劃設原則如下： 一、國土保育地區：依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類： (一)第一類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區。 (二)第二類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區。 (三)其他必要之分類。 二、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，

按用海需求，予以分類： (一)第一類：<u>使用性質具排他性之地區。</u> (二)第二類：使用性質具<u>相容性</u>之地區。 (三)其他必要之分類。 三、農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類： (一)第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。 (二)第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。 (三)其他必要之分類。 四、城鄉發展地區：依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類： (一)第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。 (二)第二類：都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區。 (三)其他必要之分類。 新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。	並按用海需求，予以分類： (一)第一類：<u>海洋資源具珍貴、特殊或獨特性，須加強保育之地區。</u> (二)第二類：使用性質具<u>排他性</u>之地區。 (三)其他必要之分類。 三、農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類： (一)第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。 (二)第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。 (三)其他必要之分類。 四、城鄉發展地區：依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類： (一)第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。 (二)第二類：都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區。 (三)其他必要之分類。 新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土功能分區及其分類之劃設原則，修正了下列條文內容：

- (1) 條次從第十九條修正為第二十條。
- (2) 第一項第二款「海洋資源地區」劃設原則修正。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 目前法定土地使用計畫種類，包括區域計畫、都市計畫及國家公園計畫，除實施都市計畫及國家公園計畫地區外，非都市土地並劃定為十一種使用分區、十九種使用地，土地使用分區劃分方式細碎，且各使用分區下之使用地編定並未配合使用分區特性有所差異，導致土地使用分區之定位模糊，土地使用管制缺乏計畫指導，故土地使用分區劃定方式有重新檢討之必要性。
- ② 參考外國空間計畫作法，日本係透過劃設自然保全地域、自然公園地域、森林地域、農業地域及都市地域等五大地域進行土地使用管制；英國則將需要保育或保護之地區劃設為綠帶。綜整先進國家經驗，其於國家或區域層次之土地使用計畫，大多將土地區分為可發展地區及不可發展地區，透過簡單明瞭之土地使用分區劃分方式，以建立明確土地使用管制。
- ③ 為使強化土地使用分區之功能，並明確界定各功能分區之定位，未來國土應按環境資源特性及發展需要，劃分為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等四種功能分區，各功能分區下並得按保育或發展程度之不同予以分類，據以研訂土地使用管制規定。為利後續操作，第一項爰明定國土功能分區及其分類之劃設原則。
- ④ 第二項明定新訂或擴大都市計畫案件，應位屬城鄉發展地區者為限。至位屬其他國土功能分區者，應先辦理國土計畫變更，並據以將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區後，始得辦理新訂或擴大都市計畫。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第十九條調整為公布施行版第二十條。

另，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公告施行版進行了「海洋資源地區」分類劃設原則之修正。於「《國土計畫法》草案初審小組」會議討論過程中，內政部建議，於《海域管理法》立法完成前，仍將「海洋資源地區」納入國土計畫，並適度銜接《區域計畫法》所建置之「海域區」區位許可機制，修正「海洋資源地區」之分類為「獨佔使用」、「相容使用」、「未使用」等三類。後經民國 104 年 10 月 20 日決議，參考《海岸管理法》規定，將本條文第一項第二款修正為（立法院，2015c：167）：

「二、海洋資源地區：依據內水…（略）…，予以分類：

（一）第一類：使用性質具排他性之地區。

（二）第二類：使用性質具相容性之地區。

（三）其他必要之分類。」

經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商討論、二讀及三讀，最後決議維持該上述「《國土計畫法》草案初審小組」建議之條文內容。

（二）第二十一條 國土功能分區及其分類之土地使用原則

1. 條文文字

《國土計畫法》第二十一條就國土功能分區及其分類之土地使用原則，進行規定，兩版本之條文內容差異見（表 22）。

表 22 《國土計畫法》第二十一條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
第二十一條 國土功能分區及其分類之土地使用原則如下： 一、國土保育地區： （一）第一類：維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。	第二十一條 國土功能分區及其分類應按下列各款土地使用原則，編定適當使用地，分別予以管制： 一、國土保育地區： （一）第一類：維護自然環境狀態，並得禁止或限制其他使

(二)第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。 (三)其他必要之分類：按環境資源特性給予不同程度之使用管制。 二、海洋資源地區： (一)第一類：<u>供維護海域公共安全及公共福祉，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用。</u> (二)第二類：<u>供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。</u> (三)其他必要之分類：<u>其他尚未規劃或使用，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。</u> 三、農業發展地區： (一)第一類：供農業生產及其必要之產銷設施使用，並禁止或限制其他使用。 (二)第二類：供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。 (三)其他必要之分類：按農業資源條件給予不同程度之使用管制。 四、城鄉發展地區： (一)第一類：供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。 (二)第二類：供較低強度之居	用。 (二)第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。 (三)其他必要之分類：按環境資源特性給予不同程度之使用管制。 二、海洋資源地區： (一)第一類：<u>維持海洋資源狀態，不允許人為變動自然環境狀態，並得禁止或限制其他使用。</u> (二)第二類：<u>儘量維持自然環境狀態，允許有條件排他性使用。</u> (三)其他必要之分類：<u>按海洋相關產業特性或資源條件給予不同程度之使用管制。</u> 三、農業發展地區： (一)第一類：供農業生產及其必要之產銷設施使用，並<u>得</u>禁止或限制其他使用。 (二)第二類：供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並<u>得</u>依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。 (三)其他必要之分類：按農業資源條件給予不同程度之使用管制。 四、城鄉發展地區： (一)第一類：供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。

住、產業或其他城鄉發展活動使用。 其他必要之分類：按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制。	(二)第二類：供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。 其他必要之分類：按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土功能分區及其分類之土地使用原則之規定，調整了下列條文內容：

- (1) 第一項序文修正。
- (2) 第一項第一款第一目、第三款第一目及第二目刪除「得」文字。
- (3) 第一項第二款「海洋資源地區」之土地使用原則修正。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定土地應依據國土功能分區及其分類之指導，編定適當使用地後進行管制。所定使用地之編定，為國土功能分區及其分類之下位概念，並非依現況編定之意涵，亦非逕轉載現況而為編定之概念。為利外界瞭解，及避免產生同一名詞不同定義之疑慮，各國土功能分區及其分類下之使用地類別名稱應不同，且其使用強度、容許使用或許可使用項目亦應按需要分別研訂，避免當前非都市土地不同使用分區同一使用地之管制項目均相同之情況。
- ② 為利後續研訂土地使用管制，爰於第一項各款明訂各國土功能分區及其分類之土地使用原則，俾據以編定適當使用地，及建立土地使用管制規定。
- ③ 農業發展地區之相關說明如下：
 - A. 為因應農業多元發展之需求，須從產業價值鏈觀點，創造農地及農業加值利用，農業發展地區第一類如僅能做土地利用型（例如水稻、雜糧）農業素地生產使用，未能符合精緻農業、科技農業、大規模化及現代化管理之經營型態，故農業發展地區第一類，除得供農業生產外，並得供與生產相關必要之產銷設施使用，例如田間生產所需之溫網室及管理設施、與簡易集貨、分級包裝或儲運設施等使用。

- B. 針對農業發展地區第二類，則考量農業發展需求兼顧生產、研發、加工、行銷等不同階段之產業多元加值，與價值鏈串接整合，爰為因應各階段產業所需之設施需求，使用管制應給予一定彈性，以符實際。
- C. 針對農業發展地區第一類之相關產銷設施以及農業發展地區第二類之農業產業價值鏈發展所需設施之定義、範圍及規模，於依第二十二條第二項授權訂定土地使用管制事項之規則內，予以明確規範。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

相較於行政院草案版，公告施行版《國土計畫法》第二十一條所訂國土功能分區及其分類之土地使用原則條文，除進行序文及部分文字調整，並修正「海洋資源地區」土地使用原則。說明如下。

(1) 第一項序文修正

依民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，將第二十一條第一項序文文字從「國土功能分區及其分類應按下列各款土地使用原則，編定適當使用地，分別予以管制」修正為：

「國土功能分區及其分類之土地使用原則如下。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》公布施行版第二十一條第一項序文文字。

(2) 第一項第一款及第三款刪除「得」文字

依行政院草案版條文，國土保育地區第一類之土地使用原則為，「維護自然環境狀態，並『得』禁止或限制其他使用。

然，經民國 104 年 10 月 2 日「《國土計畫法》草案初審小組」決議，國土保育地區第一類之使用原則，應採「原則禁止、例外許可」，惟行政院草案版條文規定「得禁止或限制其他使用」，並不明確。最終，「《國土計畫法》草案初審小組」建議條文，刪除第一項第一款及第三款之「得」文字 (立法院，2015c：168-169)。

(3) 第一項第二款「海洋資源地區」土地使用原則修正

相較於行政院草案版，《國土計畫法》公告施行版進行了「海洋資源地區」土地使用原則之修正。於「《國土計畫法》草案初審小組」會議討論過程中，內政部建議，於《海域管理法》立法完成前，仍將「海洋資源地區」納入國土計畫，並適度銜接《區域計畫法》所建置之「海域區」區位許可機制，修正「海洋資源地區」之分類為「獨佔使用」、「相容使用」、「未使用」等三類。後經民國 104 年 10 月 20 日決議，參考《海岸管理法》規定，將本條文第一項第二款修正為：

「國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：
(略)

二、海洋資源地區：

- (一)第一類：供維護海域公共安全及公共福祉，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用。
- (二)第二類：供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。
- (三)其他必要之分類：其他尚未規劃或使用，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。」。

經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商討論、二讀及三讀，最後決議維持該上述「《國土計畫法》草案初審小組」建議之條文內容。

(三) 第二十二條 製作國土功能分區圖及編定適當使用地

1. 條文文字

《國土計畫法》第二十二條就國土功能分區圖製作及編定適當使用地，進行規定。兩版本之條文內容差異，除條次調整外，並有第一項及第二項部分文字之修正（表 23）。

表 23 《國土計畫法》第二十二條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
第二十二條 直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用	第二十條 直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應由有關直轄市、縣(市)政府，按各級國土計畫之國土功能分區劃設內容之指導，製作國土功能分區

<u>地</u>，報經中央主管機關核定後公告，<u>並實施管制</u>。 前項國土功能分區<u>圖</u>，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。 前二項國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。	<u>圖</u>，報經中央主管機關核定後公告<u>之</u>。 前項國土功能分區<u>及其分類之檢討變更</u>，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。 前二項國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於製作國土功能分區圖及編定適當使用地，修正了下列條文內容：

- (1) 該條次修正，從二十條修正為第二十二條。
- (2) 第一項將主管機關從「有關直轄市、縣（市）政府」修正為「各該主管機關」。
- (3) 第一項將「按各級國土計畫之國土功能分區劃設內容之指導，製作國土功能分區圖」修正為「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」
- (4) 第一項「公告之」修正為「公告，並實施管制。」
- (5) 第二項從「前項國土功能分區及其分類之檢討變更，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。」修正為「前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。」

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定國土功能分區圖之劃定時機、辦理機關及程序。
- ② 國土功能分區及其分類，應於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，依據計畫內容之指導辦理檢討變更。為避免因時程冗長，影響民眾權益

或造成計畫無法落實執行，第二項爰規定應於國土計畫所規定之一定期限內完成，惟基於加強國土保育之需要，應適時予以處理，並規定此時得隨時檢討變更國土功能分區及其分類，俾利因應。

- ③ 第三項授權中央主管機關訂定國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法。

(2) 公布施行版立法說明：

照協商條文通過。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第二十條調整為公布施行版第二十二條。另有下列文字修正。

(1) 第一項文字修正

經民國 104 年 12 月 14 日黨團協商決議，將第一項有關直轄市、縣（市）國土公告實施後，主管機關應辦理事項之文字修正為：

「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。」

經立法院二讀及三讀，前述文字確認為《國土計畫法》第二十二條第一項條文內容。

(2) 第二項文字從「國土功能分區及其分類之檢討變更」，修正為「國土功能分區圖」

民國 104 年 10 月 2 日「《國土計畫法》草案初審小組」決議，因第二十二條係規範國土功能分區圖製作時間，為避免外界誤解，就「前項國土功能分區圖及其分類之檢討變更」等文字進行修正，酌予調整第二項文字為：

「前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。」

經立法院二讀及三讀，前述文字確認為《國土計畫法》第二十二條第二項條文內容。

(四) 第二十三條 國土功能分區之土地使用管制規定

1. 條文文字

《國土計畫法》第二十三條就國土功能分區之土地使用管制，進行規定。兩版本之條文內容差異，除條次調整外，僅第四項有文字之修正（表 24）。

表 24 《國土計畫法》第二十三條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第二十三條</u> 國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。 國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。 前項規則中涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。 直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，<u>依</u>全國國土計畫土地使	<u>第二十二條</u> 國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。 國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。 前項規則中涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。 直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，<u>於符合</u>全國國土計畫土

用指導 <u>事項</u> ，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。 國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。	地使用指導 <u>原則</u> 下，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。 國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土功能分區之土地使用管制規定，修正了下列條文內容：

- (1) 該條次修正，從二十二條修正為第二十三條。
- (2) 第四項從「於符合全國國土計畫土地使用指導原則下」修正為「依全國國土計畫土地使用指導事項」。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則之土地，應予以禁止或限制使用之規定，以加強國土保育。
- ② 第二項授權中央主管機關訂定土地使用管制之規則；並明定實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。
- ③ 第三項明定前項規則中涉及原住民族土地及海域使用管制者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。
- ④ 第四項明定直轄市、縣(市)主管機關得因地制宜訂定管制規則，並報經中央主管機關核定後據以執行。
- ⑤ 第五項明定國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第二十二條調整為公布施行版第二十三條。

另，經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商，決議將第四項文字「直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，於符合全國國土計畫土地使用指導原則下」，修正為「直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項」，該條文內容後經立法院二讀及三讀通過。

(五) 第二十四條 國土功能分區分類之使用許可

1. 條文文字

《國土計畫法》第二十四條就國土功能分區分類之使用許可，進行規定。兩版本之條文內容差異見(表 25)。

表 25 《國土計畫法》第二十四條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第二十四條</u> 於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具<u>第二十六條</u>規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。 前項使用許可<u>不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。</u> <u>第一項使用許可</u>之申請，由直轄市、縣(市)主管機關受理。申請使用許	<u>第二十三條</u> 於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具<u>第二十五條</u>規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。 前項使用許可之申請，由直轄市、縣(市)主管機關受理。申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣(市)主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣(市)

可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣(市)主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣(市)主管機關審議。但申請使用範圍跨二個直轄市、縣(市)行政區以上、興辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。 變更經主管機關許可之使用計畫，應依<u>第一項及第三項</u>規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化。 各級主管機關應依<u>第七條</u>規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。 申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依<u>第三十條</u>規定辦理外，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其許可失其效力。未依經許可之使用計畫使用或違反其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。 <u>第一項及第三項至第六項</u>有關使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。	主管機關審議，<u>但</u>申請使用範圍跨二個直轄市、縣(市)行政區以上、興辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。 變更經主管機關許可之使用計畫，應依<u>前二項</u>規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化。 各級主管機關應依<u>第六條</u>規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。 申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依<u>第二十九條</u>規定辦理外，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其許可失其效力。未依經許可之使用計畫使用或違反其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。 <u>前五項</u>有關使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之國土功能分區分類之使用許可規定，新增或修正了下列條文文字：

- (1) 條次由第二十三條修正為第二十四條。
- (2) 新增第二項「不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。」等規定。
- (3) 第一項、第四項、第五項、第六項、第七項引用條次或項次之修正。
- (4) 第三項標點符號修正。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定土地使用均應符合各該國土功能分區及其分類之使用原則，一定規模以上或性質特殊之土地使用，應申請使用許可。
- ② 第二項明定使用許可之申請，由直轄市、縣（市）主管機關受理，並明定中央及直轄市、縣（市）主管機關審議權責分工。
- ③ 第三項明定獲准使用許可計畫之變更程序及其得簡化之情形規定。
- ④ 第四項明定各級主管機關應依第六條規定以合議制方式審議；並明定主管機關審議使用許可應收取審查費，及授權中央主管機關訂定收費辦法。
- ⑤ 第五項明定獲准使用許可計畫，其許可失效或應廢止其許可情形之規定。但填海造地案件，後續造地施工計畫及施工管理相關作業應依第二十九條規定程序辦理。
- ⑥ 第六項授權中央主管機關訂定前五項辦理使用許可有關程序之細節性、技術性等相關事項之辦法。

(2) 公布施行版立法說明：

（同行政院草案版）。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第二十三條調整為公布施行版第二十四條。又，第一項、第四項、第五項、第六項、

第七項引用條次或項次之修改，以及第三項標點符號修正，係依民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議辦理。

另，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版第二十三條最主要之差異在於，強化「使用許可不得變更國土功能分區分類」之精神。民國 104 年「邱文彥委員等 44 人提案版」第二十四條即建議，「使用許可不得變更國土功能分區、分類或分級」，與政院草案版立場相同。是以，民國 104 年 10 月 20 日「《國土計畫法》草案初審小組」決議，為強化國土功能分區不得變更之精神，建議新增第二項條文(立法院，2015c:171-174)，文字為：

「前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，使用地得視使用性質予以變更；且填海造地案件限於城鄉發展地區申請。」

民國 104 年 12 月 14 日黨團協商，進一步將該條文修正為：

「前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，確定納入《國土計畫法》第二十三條第二項。

(六) 第二十五條 申請使用許可符合受理要件者之公開展覽與舉行公聽會

1. 條文文字

《國土計畫法》第二十五條就使用許可審查前應辦理事項及民眾參與，進行規定。兩版本除條次之差異，僅有第一項所引用項次之修正(表 26)。

表 26 《國土計畫法》第二十五條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第二十五條</u> 直轄市、縣(市)主管機關受理使用許可之申請後，經審查符合受理要件者，應於審議前將其書圖文件於申請使用案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日及舉行公聽會。但依前條 <u>第三項</u> 規定由中央主管機關審議者，於直轄市、縣(市)	<u>第二十四條</u> 直轄市、縣(市)主管機關受理使用許可之申請後，經審查符合受理要件者，應於審議前將其書圖文件於申請使用案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日及舉行公聽會。但依前條 <u>第二項</u> 規定由中央主管機關審議者，於直轄市、縣(市)

主管機關受理審查符合受理要件核轉後，於審議前公開展覽三十日及舉行公聽會。 前項舉行公聽會之時間、地點、辦理方式等事項，除應以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，另應以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人。但已依其他法規舉行公聽會，且踐行以網際網路周知及書面送達土地所有權人者，不在此限。公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見。主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整人民或團體意見，併同申請使用許可書圖文件報請審議。 前三項有關使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理之辦法，由中央主管機關定之。	主管機關受理審查符合受理要件核轉後，於審議前公開展覽三十日及舉行公聽會。 前項舉行公聽會之時間、地點、辦理方式等事項，除應以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，另應以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人。但已依其他法規舉行公聽會，且踐行以網際網路周知及書面送達土地所有權人者，不在此限。公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見。主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整人民或團體意見，併同申請使用許可書圖文件報請審議。 前三項有關使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之使用許可舉辦公聽會及公開展覽相關規定，修正了下列條文文字：

- (1) 條次由第二十四條修正為第二十五條。
- (2) 因前條新增項次，故本條第一項相關條文隨之修正項次。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定申請使用許可經審查符合受理要件後，應將其使用計畫於申請使用案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日及舉行公聽會，提供民眾參與意見之機會。並明定中央或直轄市、縣(市)主管機關辦

理公開展覽及舉行公聽會之權責分工。

- ② 第二項明定申請使用許可舉行公聽會事項，應廣泛周知及書面送達土地所有權人等方式為之，但已依其他法規舉行公聽會且踐行本項規定者，不在此限。至於土地相關權利人或其他利害關係人（例如地上權人、抵押權人、已取得耕作權之原住民等），可透過公聽會程序參與表達意見。
- ③ 第三項明定公開展覽期間內，人民或團體提出意見之方式及處理程序。
- ④ 第四項授權中央主管機關訂定前三項辦理公開展覽及舉行公聽會有關程序之細節性、技術性應遵行事項之辦法。

(2) 公布施行版立法說明：

（同行政院草案版）。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第二十四條調整為公布施行版第二十五條。又，配合所引用條文條次之更動（第二十三條新增第二項），故本條第一項進行引用條次之修正。

（七）第二十六條 申請使用許可應檢具書圖文件

1. 條文文字

《國土計畫法》第二十六條就申請使用許可應檢具書圖文件，進行規定。兩版本除條次之調整、第一項所引用條次之差異，公告施行版並就第二項第二款進行文字修正（表 27）。

表 27 《國土計畫法》第二十六條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第二十六條</u> 依 <u>第二十四條</u> 規定申請使用許可之案件，應檢具下列書圖文件： 一、申請書及使用計畫。 二、使用計畫範圍內土地與建築物所有權人同意證明文件。 但申請使用許可之事業依法	<u>第二十五條</u> 依 <u>第二十三條</u> 規定申請使用許可之案件，應檢具下列書圖文件： 一、申請書及使用計畫。 二、使用計畫範圍內土地與建築物所有權人同意證明文件。 但申請使用許可之事業依法

得為徵收或依農村社區土地重劃條例得申請重劃者，免附。 三、依其他相關法令規定應先經各該主管機關同意之文件。 四、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意之文件。 五、其他必要之文件。 主管機關審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。依各國土功能分區之特性，經審議符合下列條件者，得許可使用： 一、國土保育地區及海洋資源地區：就環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之有效措施。 二、農業發展地區：維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限。 三、城鄉發展地區：都市成長管理、發展趨勢之關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。 前二項使用許可審議應檢附之書圖	得為徵收或依農村社區土地重劃條例得申請重劃者，免附。 三、依其他相關法令規定應先經各該主管機關同意之文件。 四、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意之文件。 五、其他必要之文件。 主管機關審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。依各國土功能分區之特性，經審議符合下列條件者，得許可使用： 一、國土保育地區及海洋資源地區：就環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之有效措施。 二、農業發展地區：維護農業生產環境之完整性及水資源供應，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限。 三、城鄉發展地區：都市成長管理、發展趨勢之關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。 前二項使用許可審議應檢附之書圖

文件內容、格式、許可條件具體規定等相關事項之審議規則，由中央主管機關定之。	文件內容、格式、許可條件具體規定等相關事項之審議規則，由中央主管機關定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之使用許可舉辦公聽會及公開展覽相關規定，新增或調整了下列條文文字：

- (1) 條次由第二十五條修改為第二十六條。
- (2) 因前條修正條次，故本條第一項相關條文隨之修正條次。
- (3) 第二項第二款「維護農業生產環境之完整性及水資源供應」修正為「維護農業生產環境及水資源供應之完整性」。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定申請使用許可之案件，應檢具之書圖文件。
- ② 第二項明定申請使用許可之案件，主管機關應依各國土功能分區之特性，就相關條件審議後，得許可使用。
- ③ 第三項授權中央主管機關訂定使用許可審議規則。另配合第二十三條第三項程序簡化之規定，其許可使用計畫書、圖得併同簡化，並於使用許可審議規則訂定簡化內容規定。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第二十五條調整為公布施行版第二十六條。又，配合所引用條文條次之更動，故本條第一項進行引用條次之修正。

另，經民國 104 年 12 月 2 日立法院黨團協商，因農業發展地區需維護農業生產環境及水資源供應之完整性，故決議將使用許可審查條件之一「維護農業生產環境之完整性及水資源供應」等文字修正為「維護農業生

產環境及水資源供應之完整性」。是以，第二十六條第二項第二款文字調整為：

「二、農業發展地區：維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限。」

上述文字，經立法院二讀及三讀通過，確立為《國土計畫法》第二十六條第二項第二款之條文內容。

(八) 第二十七條 使用許可之核發、公開與使用管制

1. 條文文字

《國土計畫法》第二十七條就使用許可之核發、公開與使用管制，進行規定。兩版本條文文字僅有條次之差異（表 28）。

表 28 《國土計畫法》第二十七條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第二十七條</u> 申請使用許可案件經依前條規定審議通過後，由主管機關核發使用許可，並將經許可之使用計畫書圖、文件，於各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並得視實際需要，將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙、網際網路或其他適當方法廣泛周知。 前項許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度，應作為範圍內土地使用管制之依據。	<u>第二十六條</u> 申請使用許可案件經依前條規定審議通過後，由主管機關核發使用許可，並將經許可之使用計畫書圖、文件，於各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並得視實際需要，將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙、網際網路或其他適當方法廣泛周知。 前項許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度，應作為範圍內土地使用管制之依據。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，關於使用許可之核發、公開與使用管制之規定，《國土計畫法》之政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次由第二十六條修正為第二十七條。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定申請使用許可案件經依規定審議通過後，由主管機關核發使用許可，並應將經許可之計畫書圖公開展覽，另得視實際需要將計畫內容重點以適當方法廣泛周知。
- ② 第二項明定許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度，應作為範圍內土地使用管制之依據，以落實計畫管制原則。

(2) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第二十六條調整為公布施行版第二十七條。

(九) 第二十八條 國土保育費及影響費之收取

1. 條文文字

《國土計畫法》第二十八條就國土保育費及影響費之收取，進行規定，兩版本條文文字僅有條次之差異 (表 29)。

表 29 《國土計畫法》第二十八條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第二十八條</u> 經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以	<u>第二十七條</u> 經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以

使用許可範圍內可建築土地抵充之。 直轄市、縣(市)主管機關收取前項影響費後，應於一定期限內按前項用途使用；未依期限或用途使用者，申請人得要求直轄市、縣(市)主管機關返還已繳納之影響費。 第一項影響費如係配合整體國土計畫之推動、指導等性質，或其他法律定有同性質費用之收取者，得予減免。 前三項國土保育費及影響費之收費方式、費額(率)、應使用之一定期限、用途、影響費之減免與返還、可建築土地抵充之範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項影響費得成立基金，其保管及運用之規定，由直轄市、縣(市)主管機關定之。	使用許可範圍內可建築土地抵充之。 直轄市、縣(市)主管機關收取前項影響費後，應於一定期限內按前項用途使用；未依期限或用途使用者，申請人得要求直轄市、縣(市)主管機關返還已繳納之影響費。 第一項影響費如係配合整體國土計畫之推動、指導等性質，或其他法律定有同性質費用之收取者，得予減免。 前三項國土保育費及影響費之收費方式、費額(率)、應使用之一定期限、用途、影響費之減免與返還、可建築土地抵充之範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項影響費得成立基金，其保管及運用之規定，由直轄市、縣(市)主管機關定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，關於國土保育費及影響費收取之規定，《國土計畫法》之政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次由第二十七條修正為第二十八條。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定使用許可案件應收取國土保育費及影響費，並明定收取之目的及用途。
- ② 國土保育費之收取，係考量使用許可後對於整體環境有一定程度之衝擊影響，且本法對於國土保育地區、農業發展地區及海洋資源地區，均有不同程度禁止或限制使用之規定，為維護整體環境及公共利益原則下，收取之國土保育費屬特別公課。影響費之收取，則係考量使用許可獲准

後，帶來地區性之開發活動，產生服務人口成長與地方經濟所需之公共設施需求問題，故申請人除使用許可範圍內所需公共設施應提供以自足，應對使用許可範圍外因使用許可後產生既有公共設施之衝擊予以負擔，故影響費為基於成長付費概念下之特別公課。未來相關特別公課之收取仍依本法規定為準，或由國土保育費收取後依性質分配予上開基金，爰本法制定後，森林法及農業發展條例等有關法律規定將配合調整修正，以避免重複收取。

- ③ 第二項明定影響費應於期限內按前項用途使用，否則申請人得要求返還已繳納之影響費，以落實專款專用。
- ④ 第三項明定影響費得予減免之情形。
- ⑤ 第四項明定授權中央主管機關訂定國土保育費及影響費之收費方式、費額（率）、用途、影響費之減免與返還、可建築土地抵充範圍及其他相關事項之辦法。
- ⑥ 第五項明定直轄市、縣（市）主管機關收取之影響費，得成立基金及訂定保管及運用之規定。

(2) 公布施行版立法說明：

（同行政院草案版）。

3. 條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第二十七條調整為公布施行版第二十八條。

(十) 第二十九條 申請人取得使用許可後應為之事項及義務

1. 條文文字

《國土計畫法》第二十九條就使用許可核發後，申請人應為之事項及義務，進行規定。兩版本條文文字僅有條次、以及第五項援引法條條次之差異（表 30）。

表 30 《國土計畫法》第二十九條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第二十九條</u> 申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用： 一、將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)管有之公共設施用地完成分割、移轉登記為各該直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有。 二、分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣(市)主管機關繳交影響費。 三、使用地依使用計畫內容申請變更。 前項公共設施用地上需興建之設施，應由申請人依使用計畫分期興建完竣勘驗合格，領得使用執照並將所有權移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有後，其餘非公共設施用地上建築物始得核發使用執照。但經申請人提出各分期應興建完竣設施完成前之服務功能替代方案，並經直轄市、縣(市)或特設主管建築機關同意者，不在此限。 申請人於前項公共設施用地上興建公共設施時，不適用土地法第二十五條規定。 第一項及第二項許可使用後之程序、作業方式、負擔、公共設施項目及其他相關事項之辦法，由中央主	<u>第二十八條</u> 申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用： 一、將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)管有之公共設施用地完成分割、移轉登記為各該直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有。 二、分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣(市)主管機關繳交影響費。 三、使用地依使用計畫內容申請變更。 前項公共設施用地上需興建之設施，應由申請人依使用計畫分期興建完竣勘驗合格，領得使用執照並將所有權移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有後，其餘非公共設施用地上建築物始得核發使用執照。但經申請人提出各分期應興建完竣設施完成前之服務功能替代方案，並經直轄市、縣(市)或特設主管建築機關同意者，不在此限。 申請人於前項公共設施用地上興建公共設施時，不適用土地法第二十五條規定。 第一項及第二項許可使用後之程序、作業方式、負擔、公共設施項目及其他相關事項之辦法，由中央主

管機關定之。 第一項及第二項之公共設施用地及設施，其所有權移轉登記承受人依其他法律另有規定者，從其規定；申請移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有時，得由申請人憑<u>第二十七條</u>第一項規定許可文件單獨申請登記；登記機關辦理該移轉登記時，免繕發權利書狀，登記完畢後，應通知該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所。	管機關定之。 第一項及第二項之公共設施用地及設施，其所有權移轉登記承受人依其他法律另有規定者，從其規定；申請移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有時，得由申請人憑<u>第二十六條</u>第一項規定許可文件單獨申請登記；登記機關辦理該移轉登記時，免繕發權利書狀，登記完畢後，應通知該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於申請人取得使用許可後應為之事項及義務等相關規定，修正了下列條文文字：

- (1) 條次由第二十八條修正為第二十九條。
- (2) 因前條修正條次，故本條第四項相關條文隨之修正條文文字。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成公共設施用地分割、移轉登記，並繳交國土保育費及影響費、使用地申請變更等事項後，始得依經許可之使用計畫進行後續使用。
- ② 第二項明定公共設施用地上所興建之設施，應由申請人興建及移轉登記為直轄市、縣(市)有或鄉(鎮、市)有後，其餘非公共設施用地上建築物始得申請使用執照，以確保使用區內公共設施由申請人提供。另考量如工業區或科學園區等案件開發初期之公共設施使用效率，得配合廠商進駐需求先以其他替代方式辦理，爰訂定經申請人提出替代設施服務功能之方案，並經有關建築機關同意者之例外規定。
- ③ 第三項明定申請人於前項公共設施用地上興建公共設施時，排除土地法第二十五條有關公有土地處置限制規定之適用。

④ 第四項明定第一項及第二項許可後應負擔相關使用義務之辦法，由中央主管機關定之。

⑤ 第五項考量依科學工業園區設置管理條例第六條及第十二條規定意旨，其園區土地登記為國有，與產業創新條例對於公共設施用地及其設施之所有權登記另有規定，爰明定第一項及第二項之公共設施用地及設施，其所有權移轉得從其他法律之規定。另為避免直轄市、縣（市）主管機關或鄉（鎮、市）公所拒絕配合申請開發者將公共設施用地及其上設施移轉登記予政府之情形，明定得由申請人單獨申請登記之規定。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

配合公布施行版第五條之新增，將本條條次從行政院草案版第二十八條調整為公布施行版第二十九條。

另，第五項援引條文條次從行政院草案版第二十六條修改為公布施行版第二十七條，係配合公布施行版所援引條文條次之修正。

(十一) 第三十條 填海造地取得使用許可後之施工計畫及程序

1. 條文文字

《國土計畫法》第三十條就填海造地案件，於取得使用許可後，申請人應遵循之行政程序，進行規定。兩版本條文文字僅有條次、以及第一項與第三項援引法條條次之差異（表 31）。

表 31 《國土計畫法》第三十條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第三十條</u> 申請填海造地案件依 <u>第二十四條</u> 規定取得使用許可後，申請人應於規定期限內提出造地施工計畫，繳交開發保證金；經直轄市、縣（市）主管機關許可並依計畫填築完成後，	<u>第二十九條</u> 申請填海造地案件依 <u>第二十三條</u> 規定取得使用許可後，申請人應於規定期限內提出造地施工計畫，繳交開發保證金；經直轄市、縣（市）主管機關許可並依計畫填築完成後，

始得依前條第一項規定辦理相關事宜。 前項造地施工計畫，涉及國防或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍跨直轄市、縣（市），由中央主管機關許可。 第一項造地施工計畫屆期末申請許可者，其依<u>第二十四條</u>規定取得之許可失其效力；造地施工計畫經審議駁回或不予許可者，審議機關應送請中央主管機關廢止其依<u>第二十四條</u>規定取得之許可。 第一項造地施工計畫內容及書圖格式、申請期限、展延、保證金計算、減免、繳交、動支、退還、造地施工管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項造地施工計畫之許可，其他法規另有規定者，從其規定。但其他法規未規定申請期限，仍應依第一項申請期限辦理之。	始得依前條第一項規定辦理相關事宜。 前項造地施工計畫，涉及國防或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍跨直轄市、縣（市），由中央主管機關許可。 第一項造地施工計畫屆期末申請許可者，其依<u>第二十三條</u>規定取得之許可失其效力；造地施工計畫經審議駁回或不予許可者，審議機關應送請中央主管機關廢止其依<u>第二十三條</u>規定取得之許可。 第一項造地施工計畫內容及書圖格式、申請期限、展延、保證金計算、減免、繳交、動支、退還、造地施工管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項造地施工計畫之許可，其他法規另有規定者，從其規定。但其他法規未規定申請期限，仍應依第一項申請期限辦理之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於填海造地取得使用許可後之施工計畫及程序等相關規定，進行了下列修正：

- (1) 條次由第二十九條修改為第三十條。
- (2) 因前條修正條次，故本條第一項及第三項相關條文隨之修正文字。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

- ① 填海造地工程之施作，涉及陸側鄰近地區國土保安事項，爰應由申請人繳交保證金，以確保工程按計畫進度施作，並負擔其所肇致公共安全責

任，主管機關並以保證金制度遂行工程施工管理作業，以符公共安全利益。第一項明定申請填海造地案件依第二十三條規定取得許可後，應提出造地施工計畫審查並繳交保證金，於填築完成後，方得踐行前條第一項規定事項，以保障填海造地工程進行時，國土保安相關事項。

- ② 經依第二十三條許可之案件，其造地施工計畫屬工程施工現地管理作業，原則上應由地方主管機關審議之；但涉及國防設施或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍具跨直轄市、縣（市）行政轄區性質之造地施工計畫，由中央主管機關許可之，爰作第二項規定。
- ③ 第三項明定造地施工計畫屆期末申請許可、駁回或不予許可之後續處理程序。
- ④ 造地施工管理，包括工程申報開工、勘驗、停工處理、損害賠償及緊急處理等事項。第四項授權中央主管機關，就造地施工之申請及計畫管理等相關程序，訂定辦法規範之。
- ⑤ 依其他法規另有規定其造地施工計畫事項者，如產業創新條例等，從其規定，免再依本法提出造地施工計畫審查，第五項爰予明定。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

配合公布施行版第五條之新增，將本條條次從行政院草案版第二十九條調整為公布施行版第三十條。

另，第一項及第三項援引條文條次，從行政院草案版第二十三條修改為公布施行版第二十四條，係配合公布施行版所援引條文條次之修正。

(十二) 第三十一條 民眾參與使用許可之除外規定

1. 條文文字

《國土計畫法》第三十一條為民眾參與使用許可之除外規定。兩版本條文文字僅有條次、以及援引法條條次之差異 (表 32)。

表 32 《國土計畫法》第三十一條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第三十一條</u> 使用許可內容涉及依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密之事項或限制、禁止公開者，不適用<u>第二十五條</u>及<u>第二十七條</u>有關公開展覽、公聽會及計畫內容公告周知之規定。	<u>第三十條</u> 使用許可內容涉及依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密之事項或限制、禁止公開者，不適用<u>第二十四條</u>及<u>第二十六條</u>有關公開展覽、公聽會及計畫內容公告周知之規定。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於民眾參與使用許可之除外規定，修正下列條文文字：

- (1) 條次由第三十條修改為第三十一條。
- (2) 因前條修正條次，故本條第一項相關條文隨之修正文字。

2. 立法原意

- (1) 行政院草案版立法說明：

參照政府資訊公開法第十八條規定，將使用許可內容涉及依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密之事項或限制、禁止公開者，為避免洩密之情事，爰明定不適用第二十四條及第二十六條有關公開展覽、公聽會及計畫公告周知之規定。

- (2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

配合公布施行版第五條之新增，將本條條次從行政院草案版第三十條調整為公布施行版第三十一條。

另，援引條文條次，從行政院草案版第二十四條與第二十六條，分別修改為公布施行版第二十五條與第二十七條，係配合公布施行版所援引條文條次之修正。

(十三) 第三十二條 變更使用或遷移之損失補償

1. 條文文字

《國土計畫法》第三十二條就功能分區圖公告實施後，可能涉及之變更使用或遷移之損失補償，進行規定。兩版本條文除條次差異，公告施行版並就第一項進行文字修正（表 33）。

表 33 《國土計畫法》第三十二條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第三十二條</u> 直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。<u>區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者</u>，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣(市)主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，得為<u>區域計畫實施前之使用</u>、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。 直轄市、縣(市)主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣(市)國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。 前二項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。	<u>第三十一條</u> 直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。原合法建築物<u>或設施與第二十二條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者</u>，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣(市)主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，得為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。 直轄市、縣(市)主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣(市)國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。 前二項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之變更使用或遷移之損失補償規定，新增或修正了下列內容：

- (1) 條次由三十一條修正為三十二條。
- (2) 第一項新增「區域計畫實施前或」、「區域計畫實施前之使用、」文字。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後應按本法規定進行管制，以及原屬合法之建築物或設施，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣(市)政府令其遷移時，所受之損害應予適當之補償；依據司法院釋字第四〇〇號及第四四〇號解釋，變更使用認屬社會責任應忍受範圍，爰不予補償。在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用或遷移前，得按既有使用項目、強度、配置為原來之合法使用或改為妨礙國土功能分區及其分類劃設目的較輕之使用。
- ② 目前國內土地大多依據區域計畫法、都市計畫法或國家公園法劃定使用分區(編定使用地)，賦予得否開發建築之權益。針對既有合法可建築用地，基於計畫理想、土地使用計畫體系穩定、民眾意願及財務可行等考量下，未來於擬定或變更國土計畫時，將透過規劃方式儘量維持為建築用地，惟經評估確實仍有國土保育保安需求，而應變更為非可建築用地者，依據司法院釋字第五二五號解釋略以：「其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款」，基於信賴保護原則，其所受之損失，應予適當補償；針對需要積極進行國土保育保安治理需要者，可規劃變更為公共設施用地方式辦理，該部分並應透過徵收方式予以補償。基於前開理由，爰於第二項明定既有合法可建築用地(包括：現行非都市土地甲種、乙種、丙種、丁種建築用地及遊憩用地)，經直轄市、縣(市)主管機關依各該國土計畫變更為非可建築用地時，其所受損失，應予適當補償。
- ③ 依據九十一年八月五日行政院院臺經字第〇九一〇〇三三七九九A號函訂定發布之「限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則」第三點規

定：針對限制發展地區之救助、回饋、補償，採下列原則：... (二) 對特定之個別公益提供者，依其損失之大小或付出成本之大小，給予適當補償。(三) 對於...土地使用之受影響者，由政府協助興建公共設施、提供居民公共福利或優先僱用一定比例之設籍居民為所需職工，原則上不以金錢補助個人。是以，政府辦理補償方式多元，爰於第三項授權中央主管機關訂定補償方式及其他相關事項之辦法。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第三十一條調整為公布施行版第三十二條。

另，相較於行政院草案版，公告施行版《國土計畫法》第三十二條第一項，新增了「區域計畫實施前」及「區域計畫實施前之使用」等文字，主要在於回應原住民族土地使用權益保障之主張。於民國 104 年 11 月 30 日立法院內政委員會進行逐條審查過程中，原民會提出書面意見，建議於第三十二條新增第三項 (立法院，2015e：205-206)，條文文字為：

「原住民族土地、海域或部落及其周邊一定範圍之原建築物或設施與第二十二條第二項或第四項所訂土地使用管制內容不符者，其處置方式，另由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定辦法，於辦法實施前，得為原為之使用。」

鄭天財委員亦提出相同條文之修正動議，然該次內政委員會決議該條文予以保留。後經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商，附帶決議「位屬原住民族基本法第二十一條第二項規定範圍內之建築物或設施，其與本法第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，由中央主管機關會商中央原住民族主管機關，針對原住民族生活型態與居住需要之特殊性，研議及妥處」。同年 12 月 17 日，立法院黨團再度就此議題進行協商，原民會與高金素梅委員辦公室代表均強調，許多原住民部落是在區域計畫法施行之前即存在，對於政府將之就地違法化是不合理的，高金素梅委員辦公室代表即於會議中指出：

「處長為什麼會提及現在違法的問題，我們不能說部落違法，部落是被政府就地違法，還沒有實施區域計畫時，他們就已經住在那裡，

現在又說區域計畫發布實施後要合法，但他們的地早就被你們弄成林地了，他們要怎麼蓋房子？要怎麼合法？」

故在此條補償中，此些建築物或設施都非原合法之建築物，原住民族建築物或設施之權益恐受損，將使《國土計畫法》窒礙難行。

營建署秉持土地使用管制有其一般性適用之原則，同時為解決區域計畫施行前即存在之建築物或設施非現行合法範圍之爭議，建議刪除附帶決議，並將第三十二條第一項文字修正為：

「直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，納入《國土計畫法》第三十二條第一項之條文。

（十四）第三十三條 國土保安及生態保育用地取得方式

1. 條文文字

《國土計畫法》第三十三條就國土保安及生態保育用地取得方式，進行規定。兩版本條文除條次差異，並將文字「得」修正為「應」（表 34）。

表 34 《國土計畫法》第三十三條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第三十三條</u> 政府為國土保安及生態保育之緊急需要，有取得土地、建築物或設施之必要者， <u>應</u> 由各目的事業主管機關依法價購、徵收或辦理撥用。	<u>第三十二條</u> 政府為國土保安及生態保育之緊急需要，有取得土地、建築物或設施之必要者， <u>得</u> 由各目的事業主管機關依法價購、徵收或辦理撥用。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土保安及生態保育用地取得方式之規定，修正了下列條文文字：

(1) 條次由三十二條修正為三十三條。

(2) 第一項文字之「應」修正為「得」。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

明定政府基於國土保安及生態保育之緊急需求，得取得土地、建築物或設施之方式。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第三十二條調整為公布施行版第三十三條。

另，經民國 104 年 10 月 2 日「《國土計畫法》草案初審小組」決議，為確保民眾權益，並促各目的事業主管機關辦理價購、徵收，故將文字修正為「...應由各目的事業主管機關依法價購、徵收或辦理撥用」(立法院，2015c：183)。後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，確認《國土計畫法》第三十三條之文字。

(十五) 第三十四條 使用許可與公民訴訟

1. 條文文字

《國土計畫法》第三十四條為公布施行版新增條文(表 35)，明定公民訴訟機制。

表 35 《國土計畫法》第三十四條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第三十四條</u> <u>申請人申請使用許可違反本法或依</u> <u>本法授權訂定之相關命令而主管機</u> <u>關疏於執行時，受害人民或公益團</u> <u>體得敘明疏於執行之具體內容，以</u> <u>書面告知主管機關。主管機關於書</u>	-

面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。 行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予原告。 第一項之書面告知格式，由中央主管機關定之。	

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，本條為《國土計畫法》公布施行版新增之使用許可與公民訴訟相關條文。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

(本條文為公布施行版新增，政院草案版無此條文之立法說明)

(2) 公布施行版立法說明：

照協商條文通過。

3. 條文差異比較分析

《國土計畫法》第三十四條有關公民訴訟之規定，為公告施行版之新增條文，主要參採民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」第四十八條之建議，該條文為 (立法院，2015e：351)：

「國土計畫之擬訂或開發許可之審議，如違反本法或依本法授權訂定之相關命令時，人民或公益團體得敘明違法之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法改正者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予對環境保護有具體貢獻之原告。」

此條文建議，於立法院「《國土計畫法》草案初審小組」審議過程中，並未進行討論，於民國 104 年 11 月 30 日內政委員會逐條審查過程中，決議該條文予以保留（立法院，2015c：110）。後經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商會議決議，新增《國土計畫法》第三十四條，建議條文為：

「申請人申請使用許可違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予原告。

第一項之書面告知格式，由中央主管機關定之。」

後經立法院二讀及三讀通過，確立《國土計畫法》公民訴訟之規定。

六、國土復育：第三十五條至第三十七條

《國土計畫法》第五章「國土復育」為公布施行版新增章，包含第三十五條至第三十七條等 3 條條文。

國土復育專章之條文相關規定首出現於「邱文彥委員等 44 人提案版本」，提案要點在於「國土復育促進地區之劃設」及「基本原則與原住民權益保護」，行政院草案版本並無相關規定。經民國 104 年 10 月 2 日「《國土計畫法》草案初審小組」決議，考量本章涉及目的事業主管機關及原住民族權益，故全章條文均予保留。後經多次小組決議及黨團協商會議，最終僅三條條文（第三十五條至第三十七條）予以保留。

（一）第三十五條 國土復育促進地區之劃定

1. 條文文字

《國土計畫法》第三十五條為公布施行版新增條文（表 36），就國土復育促進地區之劃定，進行規定。

表 36 《國土計畫法》第三十五條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第三十五條</u> <u>下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作：</u> 一、 <u>土石流高潛勢地區。</u> 二、 <u>嚴重山崩、地滑地區。</u> 三、 <u>嚴重地層下陷地區。</u> 四、 <u>流域有生態環境劣化或安全之虞地區。</u> 五、 <u>生態環境已嚴重破壞退化地區。</u> 六、 <u>其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。</u> <u>前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由主管機關會商</u>	-

有關中央目的事業主管機關定之。	
國土復育促進地區之劃定機關，由	
中央主管機關協調有關機關決定，	
協調不成，報行政院決定之。	

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，本條文為《國土計畫法》公布施行版新增之條文，明定國土復育促進地區之劃定。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

(本條文為公布施行版新增，政院草案版無此條文之立法說明)。

(2) 公布施行版立法說明：

明定劃定國土復育促進地區之範圍，並由主管機關會商有關中央目的事業主管機關訂定其劃定、公告、廢止及管理辦法。

3. 條文差異比較分析

本條文為公告施行版新增，主要參採「邱文彥委員等 44 人提案版」第三十四條內容 (立法院，2015e：351)，該建議條文為：

「下列地區得劃定為國土復育促進地區，進行復育工作：

- 一、土石流高潛勢溪流影響危險地區。
- 二、嚴重崩塌地區。
- 三、超限利用土地集中之地區。
- 四、嚴重地層下陷地區。
- 五、河川生態環境退化或危害河防安全之虞地區。
- 六、生態環境已嚴重破壞退化地區。
- 七、其他對國土保育有嚴重影響之地區。

前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之。」

邱文彥委員並於民國 104 年 10 月 23 日「《國土計畫法》草案初審小組」會議中，提出條文修正動議 (立法院，2015c：187)，條文內容為：

「下列地區得劃定為國土復育促進地區，進行復育工作：

- 一、土石流高潛勢溪流影響危險地區。
- 二、嚴重崩塌地區。
- 三、超限利用土地集中之地區。
- 四、嚴重地層下陷地區。
- 五、河川生態環境退化或危害河防安全之虞地區。
- 六、生態環境已嚴重破壞退化地區。
- 七、其他對國土保育有嚴重影響之地區。

前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由中央主管機關定之。

國土復育促進地區之劃定機關，由中央主管機關協調有關機關決定，協調不成，報行政院決定之。」

該此小組會議決議予以保留，提內政委員會逐條審查。後經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，該條文字修正為：

「下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作：

- 一、土石流高潛勢地區。
- 二、嚴重山崩、地滑地區。
- 三、嚴重地層下陷地區。
- 四、流域有生態環境劣化或安全之虞地區。
- 五、生態環境已嚴重破壞退化地區。
- 六、其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。

前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之。

國土復育促進地區之劃定機關，由中央主管機關協調有關機關決定，協調不成，報行政院決定之。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》第三十五條條文內容。

(二) 第三十六條 國土復育計畫之擬定及定期通盤檢討

1. 條文文字

《國土計畫法》第三十六條為公布施行版新增條文(表 37)，就復育計畫，進行規定。

表 37 《國土計畫法》第三十六條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第三十六條</u> <u>國土復育促進地區經劃定者，應以</u> <u>保育和禁止開發行為及設施之設置</u> <u>為原則，並由劃定機關擬訂復育計</u> <u>畫，報請中央目的事業主管機關核</u> <u>定後實施。如涉及原住民族土地，劃</u> <u>定機關應邀請原住民族部落參與計</u> <u>畫之擬定、執行與管理。</u> <u>前項復育計畫，每五年應通盤檢討</u> <u>一次，並得視需要，隨時報請行政院</u> <u>核准變更；復育計畫之標的、內容、</u> <u>合於變更要件，及禁止、相容與限制</u> <u>事項，由中央主管機關定之。</u> <u>各目的事業主管機關為執行第一項</u> <u>復育計畫，必要時，得依法價購、徵</u> <u>收區內私有土地及合法土地改良</u> <u>物。</u>	-

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，本條文為《國土計畫法》公布施行版新增之條文，明定復育計畫之擬訂及定期檢討相關規定。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

(本條文為公布施行版新增，政院草案版無此條文之立法說明)。

(2) 公布施行版立法說明：

照協商條文通過。

3. 條文差異比較分析

本條文為公告施行版新增，主要參採「邱文彥委員等 44 人提案版」第三十五條內容（立法院，2015e：351），該建議條文為：

「國土復育促進地區經劃定者，應以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由中央目的事業主管機關、直轄市、縣（市）政府會商有關機關擬訂復育計畫，報請行政院核定後實施。

前項復育計畫，每五年應通盤檢討一次，並得視需要，隨時報請行政院核准變更；復育計畫之標的、內容、合於變更要件與限制事項，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。

中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府為執行第一項復育計畫得徵收區內私有土地及合法土地改良物。」

邱文彥委員並於民國 104 年 10 月 23 日「《國土計畫法》草案初審小組」會議中，提出條文修正動議（立法院，2015c：187），條文內容為：

「國土復育促進地區經劃定者，應以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施。

前項復育計畫，每五年應通盤檢討一次，並得視需要，隨時報請行政院核准變更；復育計畫之標的、內容、合於變更要件與限制事項，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。

中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府為執行第一項復育計畫得徵收區內私有土地及合法土地改良物。」

該此小組會議決議予以保留，提內政委員會逐條審查。後經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，該條文字修正為：

「國土復育促進地區經劃定者，應以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施。如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理。

前項復育計畫，每五年應通盤檢討一次，並得視需要，隨時報請行政院核准變更；復育計畫之標的、內容、合於變更要件，及禁止、相容與限制事項，由中央主管機關定之。

各目的事業主管機關為執行第一項復育計畫，必要時，得依法價購、徵收區內私有土地及合法土地改良物。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》第三十六條條文內容。

(三) 第三十七條 國土復育促進地區內有安全堪虞地區應研擬完善安置及配套計畫

1. 條文文字

《國土計畫法》第三十七條為公布施行版新增條文(表 38)，就國土復育促進地區涉及強制聚落遷居等限制，進行規定。

表 38 《國土計畫法》第三十七條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第三十七條</u> <u>國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，經中央目的事業主管機關或直轄市、縣(市)政府評估安全堪虞者，除有立即明顯之危害，不得限制居住或強制遷居。</u> <u>前項經評估有安全堪虞之地區，中央目的事業主管機關或直轄市、縣(市)政府應研擬完善安置及配套計畫，並徵得居民同意後，於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落，予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化；必要時，由行政院協調整合辦理。</u>	

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，本條文為《國土計畫法》公布施行版新增之條文，明定國土復育促進地區內有安全堪虞地區應研擬完善安置及配套計畫。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

(本條文為公布施行版新增，政院草案版無此條文之立法說明)。

(2) 公布施行版立法說明：

照協商條文通過。

3. 條文差異比較分析

本條文為公告施行版新增，主要參採「邱文彥委員等 44 人提案版」第三十七條、第三十八條、第四十條之內容(立法院，2015e：353-355)。

「邱文彥委員等 44 人提案版」第三十七條條文為：

「國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，經中央目的事業主管機關評估安全堪虞者，直轄市、縣（市）政府應優先協助該地居民遷居，必要時得限制居住，強制遷居。」

該版第三十八條條文為：

「本條例實施範圍內之原住民，除有安全堪虞情事及違法濫建者外，不得限制居住或強制遷居，原住民部落永續發展產業之發展產業應予以保障。」

該版第四十條條文則為：

「本條例實施範圍內之原住民願意集體遷村者，中央原住民族主管機關應於安全、適宜之原住民保留地或平地之公有土地，整體規劃合乎永續生態原則之原住民部落予以安置，並協助居住、就業、就學及就養，及保存原住民傳統文化。」

前述關於國土復育促進地區之提案，經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，建議第三十七條文字為：

「國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，經中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府評估安全堪虞者，應優先協助該地區居民撤離；除有立即明顯之危害者，不得限制居住或強制遷居。」

立法院於同年 12 月 17 日再次進行黨團協商，決議第三十七條文字為(立法院，2015d：369)：

「國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，經中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府評估安全堪虞者，除有立即明顯之危害，不得限制居住或強制遷居。」

前項經評估有安全堪虞之地區，中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府應研擬完善安置及配套計畫，並徵得居民同意後，於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落，予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化；必要時，由行政院協調整合辦理。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》第三十七條條文內容。

七、罰則：第三十八條至第四十條

以下針對《國土計畫法》第六章「罰則」(第三十八條至第四十條)之公布施行版與行政院草案版，逐條進行比較分析。

(一) 第三十八條 違反土地使用管制之罰鍰及行政執行

1. 條文文字

《國土計畫法》第三十八條就違反國土計畫土地使用管制之罰鍰及行政執行，進行規定。兩版本條文除條次及引用條次之差異，公告施行版並酌修第三項文字(表 39)。

表 39 《國土計畫法》第三十八條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第三十八條</u> 從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。 有下列情形之一者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰： 一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。 二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。 違反<u>第二十三條</u>第二項或第四項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣六	<u>第三十三條</u> 從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。 有下列情形之一者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰： 一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。 二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。 違反<u>第二十二條</u>第二項或第四項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣六

萬元以上三十萬元以下罰鍰。 依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣(市)主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。 前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次依<u>第一項至第三項規定</u>處罰，並得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。 有第一項、第二項第一款或第三項情形無法發現行為人時，直轄市、縣(市)主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀；屆期不履行，直轄市、縣(市)主管機關得依行政執行法規定辦理。 前項土地或地上物屬公有者，管理人於收受限期恢復原狀之通知後，得於期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制。但有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或予以改善。	萬元以上三十萬元以下罰鍰。 依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣(市)主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。 前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。 有第一項、第二項第一款或第三項情形無法發現行為人時，直轄市、縣(市)主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀；屆期不履行，直轄市、縣(市)主管機關得依行政執行法規定辦理。 前項土地或地上物屬公有者，管理人於收受限期恢復原狀之通知後，得於期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制。但有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或予以改善。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之違反土地使用管制之罰鍰規定，修正內容如下：

- (1) 條次由三十三條修正為三十八條。

- (2) 第四項從「得按次處罰」修正為「得按次依第一項至第三項規定處罰」
- (3) 從「並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施」修正為「得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施」

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

- ① 第一項至第三項明定未依規定申請許可使用、未依許可使用計畫之使用地類別、土地使用配置、項目、強度之規定予以使用，或違反本法土地使用管制規定者之罰責。其中第一項及第三項所稱一定規模以上或性質特殊之土地使用，係依第二十三條第一項規定訂定之認定標準辦理。
- ② 依據行政院一〇二年七月十一日第三三五六次會議就「商業登記法」部分條文修正草案討論案決議二略以：「經考量整體經濟活動的發展效益，本院最終仍決定我國商業法制採行登記與管理分離原則，登記制度主要目的在資訊揭露，登記後經營行為，則依各該行為法令規定進行管理。...由於『勒令歇業』為遏止商業違法行為之最終手段，請內政部就上開公共安全之管理法令，修法增訂得為勒令歇業處分，使登記主管機關得依據確定之『勒令歇業』處分，廢止其登記，以完備『行為管理』與『登記事項』之勾稽機制，並符合社會大眾的期待。」爰於第四項訂定違反土地使用管制規定，必要時得作成「勒令歇業」之處分，作為各該事業登記主管機關據以廢止其核發登記之文件。
- ③ 第五項明定得按次處罰，必要時，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔之規定。
- ④ 第六項明定土地遭違法使用卻無法發現行為人時，負恢復原狀義務對象之順序，以避免土地遭違法使用之情形無人負責予以恢復原狀；並明定經限期停止使用或恢復原狀而不履行者，直轄市、縣(市)主管機關得依行政執行法規定處怠金或代履行，代履行所需之費用由直轄市、縣(市)主管機關命負恢復原狀義務之對象先行繳納。如無使用人、管理人或所有人之任一義務對象時，直轄市、縣(市)主管機關應逕通知下一負有義務之對象(例如違法使用土地無使用人及管理人，直轄市、縣(市)主管機關得逕通知所有人限期停止使用或恢復原狀)；又使用人、管理

人或所有人如其本身即違反行政法上義務之行為且出於故意或過失，而為行政罰法第三條所定之行為人，自應依第一項至第五項有關行為人處罰規定辦理。

- ⑤ 第七項明定土地或地上物屬公有者，該管理人得擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制；但有立即影響公共安全之情事時，管理人應迅即恢復原狀或予以改善，以避免發生災害。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條文配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條之新增，將條次從政院草案版第三十三條調整為公布施行版第三十八條。又，基於所引用條文之條次更動，爰將第一項「違反第二十二條第二項或第四項之管制使用土地者」文字，修正為「違反第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者」。

另，公布施行版就第五項條文，進行文字修正。民國 104 年 11 月 30 日內政委員會，附帶決議關於司法院會中提出「停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施」是否屬行政罰疑義一節，經內政部說明現行區域計畫法已有類此規定，即「停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施」係屬非裁罰性之不利處分，其目的係命除去違法狀態或停止違法行為，故非屬行政罰法之罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰，爰作成附帶決議納入議事錄，以利未來查考。經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商，將第五項修正為：

「前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次依第一項至第三項規定處罰，並得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。」並將附帶決議刪除。

前述文字後經立法院二讀及三讀通過，納入《國土計畫法》第三十八條第五項文字。

(二) 第三十九條 違反土地使用管制之刑罰

1. 條文文字

《國土計畫法》第三十九條就違反國土計畫土地使用管制之刑罰，進行規定，兩版本條文文字僅有條次之差異（表 40）。

表 40 《國土計畫法》第三十九條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第三十九條</u> 有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災害者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。 犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不論屬於犯罪行為人與否，沒收之。	<u>第三十四條</u> 有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災害者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。 犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不論屬於犯罪行為人與否，沒收之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，關於違反國土計畫土地使用管制之刑罰規定，《國土計畫法》之政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次由第三十四條修正為第三十九條。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

參照水土保持法第三十二條之規定，明定有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災害者，施以相關刑罰，以嚇阻土地使用違法行為；其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不論屬於犯罪行為人與否，均沒收之。

(2) 公布施行版立法說明：

（同政院草案版）。

3. 條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條之新增，將條次從政院草案版第三十四條調整為公布施行版第三十九條。

(三) 第四十條 土地違規使用之稽查及民眾檢舉

1. 條文文字

《國土計畫法》第四十條為公布施行版新增條文（表 41）就土地使用違規稽查及民眾檢舉獎勵，進行規定，。

表 41 《國土計畫法》第四十條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第四十條</u> <u>直轄市、縣(市)主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第三十八條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。</u> <u>前項檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。</u>	-

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，本條文為《國土計畫法》公布施行版新增之條文，明定土地違規使用之稽查及民眾檢舉之相關規定。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

（本條文為公布施行版新增，政院草案版無此條文之立法說明）。

(2) 公布施行版立法說明：

- ① 為加強稽查國土違規使用，第一項明定由依據第三十八條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。

- ② 第二項授權中央主管機關檢舉國土違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法。

3. 條文差異比較分析

《國土計畫法》第四十條有關土地使用違規稽查及民眾檢舉獎勵之規定，為公告施行版之新增條文，係參採民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」第六十條與民國 104 年「邱文彥委員等 44 人提案版」第四十三條之條文。其中，「林淑芬委員等 20 人提案版」第六十條條文為(立法院，2015e：380)：

「直轄市、縣(市)主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第四十九條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。

前項一定比率、檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關擬訂，報請行政院核定。」

「邱文彥委員等 44 人提案版」之第四十三條條文則為(立法院，2015e：365)：

「直轄市、縣(市)主管機關對國土違規使用應加強稽查，並由依第三十三條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。

前項一定比率、檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之，並報請行政院核定。」

前述條文建議，於立法院民國 104 年 10 月 2 日「《國土計畫法》草案初審小組」討論過程中，內政部基於該條文規定，有助益土地使用違規查察，原則支持。該小組會議爰決議採納，並酌予修正文字為：

「直轄市、縣(市)主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第三十三條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。

前項檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

後經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商、二讀及三讀通過，確立《國土計畫法》土地使用違規稽查及民眾檢舉獎勵之規定。

八、附則：第四十一條至第四十七條

以下針對《國土計畫法》第七章「附則」(第四十一條至第四十七條)之公布施行版與政院草案本，逐條進行比較分析。

(一) 第四十一條 海域管轄範圍之劃定

1. 條文文字

《國土計畫法》第四十一條就海域管轄範圍之劃定，進行規定。兩版本條文文字除條次之差異，並於第一項新增「得」文字(表42)。

表 42 《國土計畫法》第四十一條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第四十一條</u> 直轄市、縣(市)主管機關之海域管轄範圍，<u>得</u>由中央主管機關會商有關機關劃定。 各級主管機關為執行海域內違反本法之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關協助提供載具及安全戒護。	<u>第三十五條</u> 直轄市、縣(市)主管機關之海域管轄範圍，由中央主管機關會商有關機關劃定。 各級主管機關為執行海域內違反本法之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關協助提供載具及安全戒護。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於海域管轄範圍之劃定，修正了下列條文內容：

- (1) 條次從第三十五條修正為第四十一條。
- (2) 第一項新增「得」字。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

- ① 直轄市、縣(市)國土計畫範圍包含海域，為利其辦理各該國土計畫之規劃及後續土地使用管制作業，爰定明其海域管轄範圍，由中央主管機關會商有關機關劃定。

- ② 考量各級主管機關於海域執法普遍缺乏執法工具(如船舶)及專門人員，故於第二項明定海域範圍內，違反本法所需進行之執行取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關協助提供載具及安全戒護。

(2) 公布施行版立法說明：

- ① 直轄市、縣(市)國土計畫範圍包含海域，為利其辦理各該國土計畫之規劃及後續土地使用管制作業，爰定明其海域管轄範圍，得由中央主管機關會商有關機關劃定。
- ② 考量各級主管機關於海域執法普遍缺乏執法工具(如船舶)及專門人員，故於第二項明定海域範圍內，違反本法所需進行之執行取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關協助提供載具及安全戒護。

3. 條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條、第四十條之新增，將條次從政院草案版第三十五條調整為公布施行版第四十一條。

另，經立法院「《國土計畫法》草案初審小組」會議討論，建議本條第一項新增「得」字¹，條文內容為(立法院，2015c：191)：

「直轄市、縣(市)主管機關之海域管轄範圍，得由中央主管機關會商有關機關劃定。」

上述文字經立法院內政委員會、黨團協商、二讀及三讀審查通過，為《國土計畫法》第四十一條之條文內容。

(二) 第四十二條 重大公共設施或公用事業計畫認定標準

1. 條文文字

《國土計畫法》第四十二條就重大之公共設施或公用事業計畫之認定標準，進行規定。兩版本條文文字僅有條次、以及援引法條條次之差異(表43)。

¹ 本彙編於民國 108 年 9 月訪問營建署綜合計畫組林組長秉勳，林組長就此點補充說明：由於直轄市、縣(市)主管機關之海域管轄範圍，非屬行政轄區，為賦予中央主管機關劃定海域管轄範圍之裁量權，故新增「得」字。

表 43 《國土計畫法》第四十二條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第四十二條</u> <u>第十五條第三項第三款及第二十三條第五項</u>所定重大之公共設施或公用事業計畫，其認定標準，由中央主管機關定之。	<u>第三十六條</u> <u>第十四條第一項第三款及第二十二條第五項</u>所定重大之公共設施或公用事業計畫，其認定標準，由中央主管機關定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於重大公共設施或公用事業計畫認定標準之規定，修正了下列條文內容：

- (1) 條次從第三十五條修正為第四十一條。
- (2) 受相關法條之條次及項次修正之影響，本條相關條文內容隨之修正。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

鑒於第十四條第一項第三款及第二十二條第五項所定之「重大之公共設施或公用事業計畫」，其項目有別，爰授權中央主管機關訂定認定標準，分別予以規範。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條、第四十條之新增，將條次從行政院草案版第三十六條調整為公布施行版第四十二條。

另，援引條文條次從行政院草案版「第十四條第一項第三款及第二十二條第五項」修改為公布施行版「第十五條第三項第三款及第二十三條第五項」，係配合公布施行版所援引條文條次及內容之修正。

(三) 第四十三條 國土資源相關規劃研究機構之整合

1. 條文文字

《國土計畫法》第四十三條就國土資源相關研究機構之整合，進行規定。兩版本條文文字除條次調整，公告施行版並新增「必要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構」之文字（表 44）。

表 44 《國土計畫法》第四十三條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第四十三條</u> 政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究； <u>必要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構。</u>	<u>第三十七條</u> 政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之國土資源相關研究機構之整合規定，新增或修正了下列內容：

- (1) 條次由三十七條修正為四十三條。
- (2) 新增「必要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構」之文字。

2. 立法原意

- (1) 行政院草案版立法說明：

考量全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫之長期規劃研究需要經費龐大，且直轄市、縣(市)主管機關普遍財政困難及擬訂計畫人才有限，爰規定政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究。

- (2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條、第四十條之新增，將條次從政院草案版第三十七條調整為公布施行版第四十三條。

另，公告施行版之條文，新增「必要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構」之文字，係參採民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」第五十二條與民國 104 年「邱文彥委員等 44 人提案版」第四十六條之條文，經討論之條文共識。其中，「林淑芬委員等 20 人提案版」第五十二條條文為 (立法院，2015e：369)：

「政府為推動國土計畫之調查、規劃研究，應於本法公布施行一年內，成立專責之國土計畫研究機構。

前項國土計畫研究機構之職掌、組織、編制，由中央主管機關定之。」

「邱文彥委員等 44 人提案版」第四十六條條文則為(立法院，2015e：369)：

「政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究；必要時，得經整合後設國家級國土規劃研究院。」

於民國 104 年 10 月 2 日「《國土計畫法》草案初審小組」討論過程，內政部表示，考量國內現有國土規劃研究機構 (相關大學校院、學術團體等) 甚多，經評估尚無再成立專責研究機構之需要，惟為整合研究資源，是有必要予以整合相關機構，建議採納院版條文。至於是否將該整合後之研究機構設立「國立規劃研究院」，考量本法為作用法，並非組織法，故建議不予納入該規定。該次會議決議，考量成立「專責研究機構」之必要性有待評估，故予以保留，建議政院草案版文字修正為(立法院，2015c：192)：

「政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究；必要時，得經整合後設國家級國土規劃研究院。」

民國 104 年 11 月 30 日，內政委員會進行逐條審查，人事總處主張「必要時，得經整合後設國家級國土規劃研究院」之文字，違反《中央行政機關組織基準法》中有關機關的組設規定，建議修正成附帶決議，經主席裁定後，比照《水下文化資產保存法》的規定，修正文字為「得經整合後指定國家級國土規劃專責研究機構」(立法院，2015c：106)。後經民國 104 年 12 月 2 日黨團協商決議，將此條文進一步修正為：

「政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究；必要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》第四十三條之條文。

(四) 第四十四條 國土永續發展基金

1. 條文文字

《國土計畫法》第四十四條就國土永續發展基金之來源及用途，進行規定，兩版本文字之差異件見表 45。

表 45 《國土計畫法》第四十四條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第四十四條</u> 中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下： 一、使用許可案件所收取之國土保育費。 二、政府循預算程序之撥款。 三、自來水事業機構附徵之一定比率費用。 四、電力事業機構附徵之一定比率費用。 <u>五、違反本法罰鍰之一定比率提撥。</u> <u>六、民間捐贈。</u> <u>七、本基金孳息收入。</u> <u>八、其他收入。</u> 前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元。第三款及第四款來源，自本法施行後第十一	<u>第三十八條</u> 中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下： 一、使用許可案件所收取之國土保育費。 二、政府循預算程序之撥款。 三、自來水事業機構附徵之一定比率費用。 四、電力事業機構附徵之一定比率費用。 五、民間捐贈。 六、本基金孳息收入。 七、其他收入。 前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元。第三款及第四款來源，自本法施行後第十一年起適用。 第一項第三款及第四款事業機構附

年起適用。 第一項第三款至第五款，其附徵項目、一定比率之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 國土永續發展基金之用途如下： 一、依本法規定辦理之補償所需支出。 二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。 三、依第一項第五款來源補助直轄市、縣(市)主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。 四、其他國土保育事項。	徵之費用，其一定比率費用之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 國土永續發展基金之用途如下： 一、依本法規定辦理之補償所需支出。 二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。 其他國土保育事項。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土永續發展基金之規定，調整了下列條文內容：

- (1) 條次從第三十八條修正為第四十四條。
- (2) 第一項基金來源之規定，新增第五款「違反本法罰鍰之一定比率提撥」。
- (3) 第一項第五款、第六款、第七款款次修正。
- (4) 第三項基金來源附徵項目之規定，進行文字修正。
- (5) 第四項基金用途之規定，新增第三款「依第一項第五款來源補助直轄市、縣(市)主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵」。
- (6) 第四項第三款款次修正。

2. 立法原意

- (1) 行政院草案版立法說明：

- ① 為落實國土之保育，本於開發者付費、財源穩健、維護公共利益及資源有效規劃整合原則，第一項明定中央主管機關應設置國土永續發展基金；基金之來源除國土保育費外，尚包括政府編列預算移撥，並由自來水及電力事業機構附徵之費用加以挹注，以利執行。
- ② 第二項明定前項基金先由中央主管機關逐年編列預算移撥，移撥總額不得低於新臺幣五百億元，並應視國土計畫檢討變更情形及政府財政狀況，適時逐步增加基金總額，以展現政府推動國土保育之決心；俟階段性任務完成後，自本法施行後第十一年起，基金來源方納入自來水及電力事業機構附徵之費用，以利推動國土計畫相關事項。
- ③ 基於水資源及電力資源之運用與國土永續發展息息相關，使用資源量較大者，應負擔較多國土永續發展責任，第三項爰明定政府可協調自來水及電力事業機構附徵一定比率費用，作為國土永續發展基金來源之一。
- ④ 第四項明定國土永續發展基金之用途，包含相關補償、規劃研究、調查及土地利用監測等事項；且國土永續發展基金以補償合法建築物或設施因遷移所受之損害，及合法可建築用地變更為非可建築用地所受之損失為限，針對特定公益提供者受影響之補償，各目的事業主管機關依各該主管法令規定應辦理者，其目的事業主管機關仍應依法編列相關預算補償。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條、第四十條之新增，將條次從行政院草案版第三十八條調整為公布施行版第四十四條。

另，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公告施行版，就國土永續發展基金之來源與用途，皆有新增規定。說明如下。

(1) 新增國土永續發展基金之來源

「《國土計畫法》草案初審小組」參採「邱文彥委員等 44 人提案版」第四十七條、「林淑芬委員等 20 人提案版」第五十八條條文之建議，於民國 104 年 10 月 23 日作成決議，建議於增訂第一項第五款、

第六款、第七款，作為國土永續發展基金之來源(立法院，2015c：192-194)，建議條文為：

「中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下：

(略)

五、土地開發相關基金一定比率之提撥。

六、公有土地因國土功能分區變更處分之一一定比率收入。

七、違反本法罰鍰之一定比率提撥。

(略)」

前述建議條文文字，經民國 104 年 10 月 30 日「內政委員會」審查，決議予以保留。

經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商，決議刪除「土地開發相關基金一定比率之提撥」與「公有土地因國土功能分區變更處分之一一定比率收入」兩項規定，僅保留「違反本法罰鍰之一定比率提撥」。並決議將第三項文字，修正為「第一項第三款至第五款，其附徵項目、一定比率之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之」。後經立法院二讀及三讀，確定國土永續發展基金來源之條文內容。

(2) 新增國土永續發展基金之用途

經「《國土計畫法》草案初審小組」討論，建議於第四項第三款，增訂國土永續發展基金用以「補助直轄市、縣(市)主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵」，並指定以「違反本法罰鍰之一定比例提撥」，作為該用途支應來源(立法院，2015c：193)。

經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，第四項第三款文字修正為：

「國土永續發展基金之用途如下：

(略)

三、依第一項第五款來源補助直轄市、縣(市)主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。

(略)」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，確定國土永續發展基金用途之條文內容。

(五) 第四十五條 國土計畫及國土功能分區圖之公告實施

1. 條文文字

《國土計畫法》第四十五條就國土計畫及國土功能分區圖之公告實施，進行規定。兩版本條文文字僅有條次之差異（表 46）。

表 46 《國土計畫法》第四十五條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第四十五條</u> 中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施全國國土計畫。 直轄市、縣(市)主管機關應於全國國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、縣(市)國土計畫；並於直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。 直轄市、縣(市)主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。	<u>第三十九條</u> 中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施全國國土計畫。 直轄市、縣(市)主管機關應於全國國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、縣(市)國土計畫；並於直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。 直轄市、縣(市)主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，關於國土計畫及國土功能分區圖公告實施之規定，《國土計畫法》之政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次由第三十九條修正為第四十五條。

2. 立法原意

(1) 政院草案版立法說明：

- ① 第一項明定全國國土計畫之公告期限。
- ② 第二項明定直轄市、縣(市)國土計畫及其國土功能分區圖之公告期限；

另為避免造成直轄市、縣(市)一線之隔管制不同之疑慮，特規定直轄市、縣(市)國土計畫及其國土功能分區圖，應由中央主管機關分別指定日期，請直轄市、縣(市)主管機關一併公告實施。

- ③ 本法施行後，全國國土計畫將取代現行全國區域計畫，而直轄市、縣(市)國土計畫將取代直轄市、縣(市)區域計畫，至國土功能分區將取代現行土地使用分區；且區域計畫法規定之計畫擬定、變更、核定與公告、土地使用管制、罰則等相關事宜並已納入本法內明定相關規定，又依據區域計畫法授權訂定之非都市土地使用管制規則、非都市土地開發許可審議作業規範等相關子法規，亦均已納入本法內另定之，故本法扮演取代區域計畫法之功能，爰於第三項明定國土功能分區圖公告後，區域計畫法不再適用。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條之新增，將條次從行政院草案版第三十九條調整為公布施行版第四十五條。

(六) 第四十六條 施行細則

1. 條文文字

《國土計畫法》第四十六條就《國土計畫法》施行細則之訂定，進行規定，兩版本條文文字僅有條次之差異(表 47)。

表 47 《國土計畫法》第四十六條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第四十六條</u> 本法施行細則，由中央主管機關定之。	<u>第四十條</u> 本法施行細則，由中央主管機關定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，關於施行細則之規定，《國土計畫法》之行政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次由第四十條修正為第四十六條。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

本法施行細則之訂定。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條之新增，將條次從行政院草案版第四十條調整為公布施行版第四十六條。

(七) 第四十七條 施行日期

1. 條文文字

《國土計畫法》第四十七條就《國土計畫法》之施行日期，進行規定。兩版本條文文字，除條次之差異外，公布施行版並新增「於本法公布一年內」之文字 (表 48)。

表 48 《國土計畫法》第四十七條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第四十七條</u> 本法施行日期，由行政院 <u>於本法公布後一年內</u> 定之。	<u>第四十一條</u> 本法施行日期，由行政院定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於《國土計畫法》施行日之規定，進行了下列修正：

(1) 條次由第四十一條修正為第四十七條。

(2) 將第一項文字由「由行政院定之」修正為「由行政院於本法公布後一年內定之」。

2. 立法原意

(1) 行政院草案版立法說明：

本法之施行日期。

(2) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

3. 條文差異比較分析

本條條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條、第四十條之新增，將條次從行政院草案版第四十一條調整為公布施行版第四十七條。

另，關於施行日期之決定，民國 104 年 11 月 30 日內政委員會逐條審查會議中，邱文彥委員建議仿照《濕地保育法》訂定日出條款，修正條文為「由行政院於本法通過後一年內定之」，並附帶決議「請行政院督促有關機關儘速辦理國土規劃資料蒐集及規劃作業，俾利本法順利推動執行」。後於民國 104 年 12 月 14 日黨團協商會議資料，進一步修正為「本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之」，並將附帶決議刪除。

九、《國土計畫法》版本差異重點彙整

以下就《國土計畫法》民國 103 年行政院草案版與民國 105 年公布施行版具較重大差異之條文，進行重點彙整(表 49)。詳細條文比較分析，請參見本章第二節至第八節內容。

表 49 民國 105 年版《國土計畫法》公布施行版條文修正重點

民國 105 年公布施行版		公布施行版條文修正重點與立法討論意旨扼要說明	彙編 頁次
條次	條文主旨		
第五條	定期公布國土白皮書	1. 本條為公布施行版新增。 2. 首先出現於「邱文彥委員等 44 人提案版」草案。 3. 參採先進國家作法，明定中央主管機關應訂定國土白皮書，並予以公布。	頁 30 至 31
第七條	國土計畫審議會之召開	1. 將各層級之合議制確立為國土計畫審議會。 2. 新增行政院層級之國土計畫審議機制。 3. 明定行政院國土計畫審議會之權責為，以合議方式辦理全國國土計畫核定之審議，以及部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。	頁 35 至 39
第十五條	國土計畫之檢討	1. 刪除政府為「新訂或擴大都市計畫」得適時檢討變更國土計畫之規定，確保國土計畫高位及穩定性。 2. 明定國土計畫適時檢討變更得簡化計畫內容及辦理程序之適用，僅限於重大災損、加強資源保育或避免重大災害、國防及國家重大公共設施或公用事業。 3. 附帶決議，請中央主管機關審慎研訂「重大公共設施」或「重大公用事業計畫」之項目及認定標準，並依本法規定嚴格審查。	頁 54 至 58

民國 105 年公布施行版		公布施行版條文修正重點與立法討論意旨扼要說明	彙編 頁次
條次	條文主旨		
第十六條	國土計畫指導都市計畫	1. 新增中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關必要時得逕為擬定或變更都市計畫之規定，以避免地方政府有不執行或不作為之情事。 2. 前述新增規定，係就都市計畫範圍內原住民族土地議題進行黨團協商，所獲致之條文共識。	頁 58 至 60
第十九條	國土規劃調查及監測	1. 明定主管機關除應蒐集國土規劃資訊基礎與環境敏感地區等相關資料外，並應協調及整合之，且各有關機關應配合提供。 2. 前述規定，係考量國土規劃基礎資料之協調、整合有其必要性。	頁 63 至 65
第二十條	國土功能分區劃設原則	1. 於《海域管理法》立法完成前，仍將「海洋資源地區」納入國土計畫。 2. 調整海洋資源地區之劃設原則。 3. 海洋資源地區之劃設原則，參考《海岸管理法》之規定，並適度銜接《區域計畫法》所建置之「海域區」區位許可機制，修正「海洋資源地區」之分類為「獨佔使用」、「相容使用」、「未使用」等三類。	頁 66 至 69
第二十一條	國土功能分區土地使用原則	1. 於《海域管理法》立法完成前，仍將「海洋資源地區」納入國土計畫。 2. 調整海洋資源地區之土地使用原則。 3. 海洋資源地區之土地使用原則，參考《海岸管理法》之規定，並適度銜接《區域計畫法》所建置之「海域區」區位許可機制，修正「海洋資源地區」之分類為「獨佔使用」、「相容使用」、「未使用」等三類。	頁 69 至 73

民國 105 年公布施行版		公布施行版條文修正重點與立法討論意旨扼要說明	彙編 頁次
條次	條文主旨		
第二十二條	製作國土功能分區圖及編定適當使用地	1. 第一項文字由「按各級國土計畫之國土功能分區劃設內容之指導，製作國土功能分區圖」修正為「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」。 2. 前述修正，明定主管應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，作為土地使用管制之依據。	頁 73 至 75
第二十四條	國土功能分區使用許可	1. 新增第二項，明定使用許可「不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃」。 2. 前述新增規定，係為強化「使用許可不得變更國土功能分區分類」之精神。	頁 78 至 81
第二十六條	申請使用許可應檢具之書圖文件	1. 將使用許可審查條件之一「維護農業生產環境之完整性及水資源供應」等文字修正為「維護農業生產環境及水資源供應之完整性」。 2. 前述修正，明定農業發展地區需維護農業生產環境及水資源供應之完整性。	頁 83 至 86
第三十二條	變更使用或遷移之損失補償	1. 將國土功能分區圖公告後，對於原合法建築物、設施之特殊處理規定，擴充適用於「區域計畫實施前之建築物」。 2. 前述「區域計畫實施前之建築物」等文字，係中央原住民族主管機關、鄭天財委員及高金素梅委員主張，許多原住民部落是在《區域計畫法》施行之前即存在，因此，新增「區域計畫實施前之建築物」等文字，以保障區域計畫實施前既存之原住民族土地使用、建築物或設施之權益。	頁 95 至 99

民國 105 年公布施行版		公布施行版條文修正重點與立法討論意旨扼要說明	彙 編 頁 次
條 次	條文主旨		
第三十四條	使用許可與公民訴訟	1. 本條為公布施行版新增。 2. 首先出現於「林淑芬委員等 20 人提案版」草案，建議國土計畫之擬訂或開發許可之審議，如違反本法或依本法授權訂定之相關命令，且主管機關怠於執行職務時，民眾得提起行政訴訟。 3. 經協商討論後決議，得提起行政訴訟之範圍為使用許可所衍生之爭議，條文明定申請人申請使用許可違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟。	頁 100 至 102
第三十五條	國土復育促進地區劃定	1. 本條為公布施行版新增。 2. 首先出現於「邱文彥委員等 44 人提案版」草案。 3. 明定國土復育促進地區得由目的事業主管機關劃定，並進行復育工作。	頁 103 至 105
第三十六條	國土復育計畫之擬定及定期通盤檢討	1. 本條為公布施行版新增。 2. 首先出現於「邱文彥委員等 44 人提案版」草案。 3. 明定國土復育計畫，由劃定機關擬定，報請中央目的事業主管機關核定後實施。 4. 明定國土復育計畫，如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理。 5. 明定國土復育計畫，應每五年通盤檢討一次。	頁 105 至 107

民國 105 年公布施行版		公布施行版條文修正重點與立法討論意旨扼要說明	彙編 頁次
條次	條文主旨		
第三十七條	國土復育促進地區內有安全堪虞地區應研擬完善安置及配套計畫	1. 本條為公布施行版新增。 2. 首先出現於「邱文彥委員等 44 人提案版」草案。 3. 為確保國土復育促進地區內之已有聚落或建築設施之安全與權益，明定中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府評估安全堪虞者，除有立即明顯之危害，不得限制居住或強制遷居。 4. 明定中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府，應就經評估有安全堪虞之地區，研擬完善安置及配套計畫，並於徵得居民同意後，予以安置及協助。	頁 107 至 109
第三十八條	違反土地使用管制之罰鍰及行政執行	1. 明定《國土計畫法》之土地使用違規處置，得按次處罰。 2. 明定上述土地使用違規處置，並得依《行政執行法》之規定，停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。	頁 110 至 113
第四十條	土地使用違規之稽查及民眾檢舉	1. 本條為公布施行版新增。 2. 參採「林淑芬委員等 20 人提案版」與「邱文彥委員等 44 人提案版」之條文，內政部基於該等條文規定，有助益土地使用違規查察，原則支持。	頁 115 至 116
第四十一條	海域管轄範圍之劃定	1. 為利直轄市、縣（市）主管機關辦理各該國土計畫之規劃及後續土地使用管制作業，爰定明其海域管轄範圍，得由中央主管機關會商有關機關劃定。 2. 由於直轄市、縣（市）主管機關之海域管轄範圍，非屬行政轄區，為賦予中央主管機關劃定海域管轄範圍之裁量權，故新增「得」字。	頁 117 至 118

民國 105 年公布施行版		公布施行版條文修正重點與立法討論意旨扼要說明	彙 編 頁 次
條 次	條文主旨		
第四十三條	國土資源相關規劃研究機構之整合	1. 參採「林淑芬委員等 20 人提案版」與「邱文彥委員等 44 人提案版」之條文，該兩版本皆建議政府設立國土規劃研究機構。 2. 人事總處主張，於《國土計畫法》中規定設立國土規劃研究機構，違反《中央行政機關組織基準法》中有關機關的組設規定。 3. 經討論，決議參考《水下文化資產保存法》之規定，協商共識修正條文為「得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構」。	頁 120 至 122
第四十四條	國土永續發展基金	1. 參採「林淑芬委員等 20 人提案版」與「邱文彥委員等 44 人提案版」之草案。 2. 經討論，決議新增違反《國土計畫法》罰鍰之一定比率提撥，為國土永續發展基金來源之一。 3. 配合《國土計畫法》第四十條之民眾檢舉獎勵制度，決議增訂國土永續發展基金用途之一，為「補助直轄市、縣(市)主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵」，並指定以「違反本法罰鍰之一定比例提撥」，作為該用途支應來源。	頁 122 至 125
第四十七條	施行日期	1. 參考《濕地保育法》訂定日出條款。 2. 協商共識修正條文為「本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之」。	頁 128 至 129

資料來源：本彙編彙整

十、民國 109 年 4 月《國土計畫法》修正差異

行政院於民國 107 年 4 月 27 日函文內政部，核定辦理〈全國國土計畫〉時，並同時請內政部修正本法（國土計畫法）相關條文。因此，內政部遂於民國 107 年 7 月 3 日辦理「國土計畫法部分條文修正草案研商會議」，並於同年 8 月 10 日送請內政部法規委員會進行審議。民國 108 年 1 月 7 日由內政部進行「審查國土計畫法部分條文修正草案會議」，同年 1 月 24 日送請內政部部務會議，並於同年 1 月 29 日送請行政院進行審議。行政院於民國 108 年 2 月 18 日進行「審查國土計畫法部分條文修正草案會議」，民國 109 年 2 月 20 日於院會通過《國土計畫法》部分條文修正草案，並於同年 3 月 2 日函請立法院審議，包括第 7、15、22、24、35、39、45、47 條，共 8 條。立法院程序委員會於民國 109 年 3 月 13 日立法院第 10 屆第 1 會期第 4 次會議中，擬請院會將此案交內政委員會審查，院會中，中國國民黨黨團、台灣民眾黨黨團、時代力量黨黨團提議退回程序委員會，經表決後贊成者少數，因此通過一讀交付內政委員會審查。民國 109 年 4 月 1 日立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 11 次全體委員會議召開審查，民國 109 年 4 月 8 日進行立法院第 10 屆第 1 會期黨團協商會議，民國 109 年 4 月 9 日立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 13 次全體委員會議審查通過，民國 109 年 4 月 17 日立法院第 10 屆第 1 會期第 9 次會議進行二讀逐條討論與廣泛討論，並於同日三讀通過，民國 109 年 4 月 21 日總統華總一義字第 10900043021 號令修正公布第 22、35、39、45、47 條條文，並自公布日施行。本節針對《國土計畫法》第一次修法過程，進行民國 109 年修正公布施行版、民國 109 年行政院修正草案版，以及民國 105 年公布施行版之條文差異盤點及重點分析。

（一）第七條 國土計畫審議會之召開

1. 條文文字

《國土計畫法》第七條就國土計畫審議會之召開，進行規定，三版本之條文內容差異，見表 50。

表 50 《國土計畫法》第七條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案	民國 105 年 公布施行版
無修正	第七條 行政院應遴聘（派）學	第七條 行政院應遴聘（派）學

	者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫核定之審議。 二、部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。 中央主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫擬訂或變更之審議。 二、直轄市、縣（市）國土計畫核定之審議。 三、直轄市、縣（市）國土計畫之復議。 四、國土保育地區、海洋資源地區及<u>第二十四條第三項但書規定</u>之使用許可、許可變更及廢止之審議。 五、<u>中央主管機關許可造地施工計畫</u>之審議。 直轄市、縣（市）主管機關應遴聘（派）學者、	者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫核定之審議。 二、部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。 中央主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫擬訂或變更之審議。 二、直轄市、縣（市）國土計畫核定之審議。 三、直轄市、縣（市）國土計畫之復議。 四、國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。 直轄市、縣（市）主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關

	專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、直轄市、縣（市）國土計畫擬訂或變更之審議。 二、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。 三、 <u>直轄市、縣（市）主管機關許可造地施工計畫之審議。</u>	機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、直轄市、縣（市）國土計畫擬訂或變更之審議。 二、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年行政院修正草案版，對於國土計畫審議會規定，新增或調整了下列文內容：

- (1) 新增第二項第四款，依第二十四條第三項但書規定之使用許可案件，應由中央主管機關召開國土計畫審議會審議。
- (2) 新增第二項第五款，中央主管機關許可造地施工計畫之審議。
- (3) 新增第三項第四款，直轄市、縣（市）主管機關許可造地施工計畫之審議。

最後，民國 109 年《國土計畫法》修正公布施行版之國土計畫審議會規定，並無修正。

2. 修正說明

(1) 行政院修正草案版修正說明

- ① 第一項未修正。
- ② 依內政部審議都市計畫、區域計畫、非都市土地開發許可等相關案件通案處理原則，許可案件均應提報各該管委員會經合議方式審議，以徵詢

專家、學者及有關機關委員意見，俾計畫內容更臻妥適，且透過公開審議過程，以避免黑箱作業之疑慮。第二十四條第三項但書規定之使用許可案件因屬跨二個直轄市、縣（市）行政區以上或跨二個國土功能分區以上，為避免分由不同主管機關審議，除可能造成審議時程冗長外，更可能導致使用許可計畫內容無法具有完整性及一致性；另填海造地案件則因係屬國土空間結構、土地使用管制重大變革，故應由中央主管機關召開國土計畫審議會審議較為妥適。參考區域計畫非都市土地開發許可作法，跨二個直轄市、縣（市）行政區以上或填海造地案件均由中央主管機關提報區域計畫委員會合議審查，爰修正第二項第四款，增列依第二十四條第三項但書規定之使用許可案件，應由中央主管機關召開國土計畫審議會審議。

- ③ 依第三十條第一項及第二項規定，申請填海造地案件取得使用許可後，申請人應於規定期限內提出造地施工計畫，涉及國防或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍跨直轄市、縣（市），由中央主管機關許可，未涉及者，則由直轄市、縣（市）主管機關許可。考量造地施工計畫涉及陸側鄰近地區國土保育及海洋資源地區環境資源之影響，各級主管機關為造地施工計畫許可前，由各該國土計畫審議會審議更為綜觀嚴謹，爰增訂第二項第五款及第三項第三款。

(2) 修正公布施行版修正說明

（同民國 105 年公布施行版）

3. 條文差異比較分析

本條雖於此次修正公布施行版並無變動，在修法討論過程中，自民國 107 年 7 月 3 日之《國土計畫法》部分修正草案研商會，行政院便對該條文提出部分修正意見，並且延續至「政院修正草案版」。後自立法院審查期間，更出現民國 109 年 4 月 1 日鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版、民國 109 年 4 月 9 日林奕華委員等 2 人修正動議，提案修正。以下將針對此過程進行說明。

本條文於民國 107 年 7 月 3 日之《國土計畫法》部分修正草案研商會中，內政部認為第 24 條第 3 項但書規定使用許可之申請由中央主管機關審議，未明定應召開國土計畫審議會審議。另外，依第 30 條第 1 項及第 2 項規定，填海造地案件使用許可之造地施工計畫，依涉及國防或經中

央主管機關認定其公共安全影響範圍跨直轄市、縣(市)與否，分別由中央主管機關或地方主管機關許可。因此，提起自行修正本條第 2 項第 4 款、第 2 項第 5 款、第 3 項第 3 款之建議：

「考量現行第二項第四款已明定使用許可應經國土計畫審議會合議審議，上開但書規定使用許可案件亦應比照，爰修正第二項第四款規定。」

「考量造地施工計畫涉及陸側鄰近地區國土保安及海洋資源地區環境資源之影響，各級主管機關為造地施工計畫許可前，由各該國土計畫審議會審議更為綜觀嚴謹，爰增訂第二項第五款及第三項第三款。」

另，在民國 108 年 1 月 7 日之內政部法規委員會審查「《國土計畫法》」部分條文修正草案會議中，更進一步指出第 24 條第 3 項但書內容應由中央主管機關召開國土計畫審議會審議較為妥適：

「由不同主管機關審議，除可能造成審議時程冗長外，更可能導致使用許可計畫內容無法具有完整性及一致性；另填海造地案件則因係屬國土空間結構、土地使用管制重大變革。」

對此，確立了「政院修正草案版」修正第七條國土計畫審議會辦理事項。

除了國土計畫審議會辦理事項以外，在民國 109 年 4 月 1 日鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版及民國 109 年 4 月 9 日林奕華委員等 2 人於民國 109 年 4 月 9 日第 10 屆第 1 會期內政委員會第 14 次全體委員會議之修正動議中，另外針對該條未提及國土計畫審議會委員的相關規範而提起修正。其中，鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版主張增修第四項，係為維護原住民族權益，該條文略為：

「《國土計畫法》第七條前項國土計畫審查會，若涉及原住民族土地、部落及部落周邊一定範圍者，應有原住民族代表一人。」

民國 109 年 4 月 9 日林奕華委員等 2 人於民國 109 年 4 月 9 日第 10 屆第 1 會期內政委員會第 14 次全體委員會議之修正動議，亦主張增修第四項。為保障國土審議不流於形式，新增委員會任期、學者專家人數比例，該條文略為：

「前項國土計畫審查會委員任期兩年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二。行政院所設之國土計畫審查會，其組織規程、人數等由行政院擬定後發布之。中央主管機關所設之國土審查會，其

組織規程、人數等，由內政部擬訂，報請行政院核定後發布之。直轄市主管機關所設之國土計畫審查會，其組織規程、人數等，由直轄市主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。縣（市）主管機關所設之國土計畫審查會，其組織規程、人數等，由縣（市）主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。」

在民國 109 年 4 月 9 日第 10 屆第 1 會期內政委員會第 14 次全體委員會議中，多是針對鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版、林奕華委員等 2 人於該會的修正動議之新增國土計畫審議會組織規範進行討論。其中，吳署長欣修指出，國土計畫之性質為作用法而非組織法，且原住民的族群範圍難以界定，再者，其他相關族群的權益亦應維護，不應在條文僅敘明賦予原住民參與審議的權益。另，花次長敬群亦指出，條文已經規定「行政院或主管機關應遴聘……」，已具有法律授權訂定其組織要點。另外，管委員碧玲指出第七條並沒有非修不可。故該會議決議，不予修正，維持現行法條文。

（二）第十五條 國土計畫之檢討

1. 條文文字

《國土計畫法》第十五條就國土計畫之檢討，進行修正，三版本條文差異見表 51。

表 51 《國土計畫法》第十五條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案版	民國 105 年 公布施行版
無修正	第十五條 全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣（市）國土計	第十五條 全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣（市）國土計

	畫。 直轄市、縣（市）主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十一條至第十三條規定程序辦理。 國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之： 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。 三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。 四、<u>經行政院核定之國家重大建設計畫。</u> 五、<u>其屬全國國土計</u>	畫。 直轄市、縣（市）主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十一條至第十三條規定程序辦理。 國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之： 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。 三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。 四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫

	畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。 六、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。 前項第一款至第四款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。	內容。 五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。 前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年行政院修正草案版對於國土計畫之檢討規定，調整了下列條文內容：

- (1) 第三項得適時檢討修正變更之情事中，新增第四款「經行政院核定之國家重大建設計畫」，第五款、第六款進行款次修正調整。
- (2) 第四項適時檢討變更辦理程序簡化項目中，新增「前項第四款」。

最後，民國 109 年修正公布施行版對於國土計畫之檢討規定，並無修正，仍維持民國 105 年公布施行版條文。

2. 修正說明

(1) 政院修正草案版修正說明

- ① 第一項及第二項未修正。
- ② 依現行第三項規定，國土計畫除有因應重大事變遭受損壞、為加強資源保育、避免重大災害發生或政府興辦重大公共設施或公用事業計畫等情況，得適時檢討變更外，全國國土計畫每十年、直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次，以維持國土計畫穩定性。

- ③ 考量行政院基於國家整體發展，因應全球政治經濟情勢變化，帶動產業轉型或引導跨直轄市、縣（市）區域發展等，有提出重大建設計畫之需要，且因國家重大建設計畫不以公共設施或公用事業計畫為限，與現行第三項第三款規定之主體及範疇均不相同，且為避免國家重大建設計畫過於寬泛，以經行政院核定者為限，爰增訂第三項第四款規定，「經行政院核定之國家重大建設計畫」，亦得適時檢討變更全國國土計畫或直轄市、縣（市）國土計畫，其後款次配合調整。
- ④ 現行第四項係為因應重大事變、緊急危害、公共設施或公用事業計畫之急迫性需要，明定各級國土計畫適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化，內政部並已依該項授權於一百零七年二月八日訂定發布「國土計畫適時檢討變更簡化辦法」。為配合第三項第四款之增訂，並考量行政院核定國家重大建設計畫之推動有其急迫性，爰修正第四項規定，納入前項第四款規定之情形。另依據國土計畫適時檢討變更簡化辦法第三條規定，適時檢討變更國土計畫，計畫草案應公開展覽及舉行公聽會；同辦法第四條亦已明定國土計畫適時檢討變更之審議、核定程序，及必要時得聯席審議之程序規定。是以，如因應「經行政院核定之國家重大建設計畫」辦理國土計畫適時檢討變更，依前開辦法規定仍應辦理民眾參與並應經各級國土計畫審議會審議通過，並無因屬適時檢討變更範疇而過度簡化民眾參與及審議程序。民眾如對變更內容有任何疑義，仍得於公開展覽、公聽會或各級國土計畫審議會審議期間表示意見，俾透過法定程序，儘早公開相關資訊，讓民眾瞭解國土計畫檢討變更情形。
- ⑤ 再者，國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣（市）政府依據第二十二條規定辦理國土功能分區調整作業，且應辦理相關民眾參與程序，如對土地所有權人權利有影響者，亦得於該階段提出意見，俾各級主管機關納入參考，以保障民眾權益。

(2) 修正公布施行版修正說明

（本條文未進行修正）。

3. 條文差異比較分析

民國 107 年 4 月 27 日行政院函文²內政部核定〈全國國土計畫〉，並於「併請照辦」事項中，第（二）說明「考量國土計畫仍有因應政府推動國家重大建設計畫之需要，土地之使用管理規則應保留彈性，請配合修正本法相關條文規定，俾增加執行彈性，以提升國家競爭力。」因此，在民國 109 年 2 月 20 日行政院第 3690 次會議決議通過行政院版「《國土計畫法》部分條文修正草案」，在第 15 條中，將「經行政院核定之國家重大建設計畫」納為可適時檢討變更國土計畫之情事，且屬於程序得予簡化之範疇。行政院說明，「基於國家整體發展，因應全球政治經濟情勢變化，帶動產業轉型或引導跨直轄市、縣（市）區域發展等，有提出重大建設計畫之需要，且因國家重大建設計畫不以公共設施或公用事業計畫為限，與現行第三項第三款規定之主體及範疇均不相同，且為避免國家重大建設計畫過於寬泛，以經行政院核定者為限」。

此項修法引起各界嘩然³，因此，民國 109 年 3 月 13 日行政院函請審議「《國土計畫法》部分條文修正草案」於立法院第 10 屆第 1 會期第 4 次會議中，中國國民黨黨團、台灣民眾黨黨團及時代力量黨團有異議，建議退回程序委員會重新提出。此異議表決，出席委員 100 人，贊成退回者 41 人，反對退回者 58 人，棄權者 1 人，因此退回不通過，照程序委員會意見通過。

對此，民主進步黨黨團認為，政院版的「國家重大建設」確實過於空白廣泛，但因依照現行《國土計畫法》規定，直轄市、縣（市）國土計畫公告時程恐使各地方政府有違法之虞，因此有急迫修法必要⁴。

² 發文字號：院臺建字第 1070172823 號。

³ 民國 109 年 2 月 25 日，時代力量黨團舉行記者會，認為開發前應有足夠的檢視、審查，地方民眾跟環團的聲音才能被聽到，因此誓言擋下修法。（環境資訊中心：民國 109 年 2 月 25 日陳文姿報導），網址：<https://e-info.org.tw/node/223212>，擷取時間：民國 109 年 5 月 29 日；民國 109 年 2 月 26 日，立委林淑芬、前立委邱文彥、立委洪申翰、立委陳椒華、立委蔡璧如與環團一起舉行記者會，批評這樣的修法方向會讓地方政治勢力介入，等於架空《國土計畫法》。出席記者會的內政部次長花敬群也表示，重大建設會有更清楚的定義。（公視新聞：民國 109 年 2 月 26 日，林靜梅、陳信隆臺北報導），網址：<https://news.pts.org.tw/article/468132>，擷取時間：民國 109 年 5 月 29 日。

⁴ 民國 109 年 3 月 13 日，立法院通過行政院版「《國土計畫法》部分條文修正草案」一讀，民進黨黨團認為，進入委員會審查後能充分與各界溝通，並認為國家重大建設也必須正面表列，限縮在新能源、文化與農業三個類別。（環境資訊中心：民國 109 年 3 月 13 日孫文臨報導），網

在該條文的討論上，時代力量黨團於 3 月 18 日對其提出修法版本如下：

「國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討，報經各該管國土計畫審議會審議通過後，報請行政院或中央主管機關核定後變更之：

- 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。
- 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。
- 三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。
- 四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。
- 五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。

前項國土計畫通盤檢討之事項、得適時檢討變更事由之認定程序、以及政府為興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫之性質與規模之辦法，由中央主管機關會同相關機關定之。」

該版本除不將行政院版草案中，行政院核定之國家重大建設納為可適時變更之範疇，要求各項適時變更案，亦須透過各該管國土計畫審議會審議後通過始得核定變更。

民國 109 年 4 月 1 日立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 11 次全體委員會議中，針對《國土計畫法》部分條文修正草案進行詢答，會議中，委員們分別對「行政院核定之重大建設」有所疑慮，認為何謂重大建設沒有法定規範，是否會成為民間業者的投資能開啟隨時彈性變更的巧門，以及是否已有預計要推行的重大建設希望藉此開放彈性等議題進行質詢。內政部徐部長國勇接受備詢時表示：

「有爭議的部分，內政部都聽到了。剛剛有委員認為有爭議的部分能夠暫緩處理，或者經過整個社會更有共識時再處理，本部全部尊重委員的意見」

因此條文爭議過大，立法院各黨團與委員所提「《國土計畫法》部分條文修正案」除上述時代力量黨團版本對 15 條有修正建議外，其餘包含民國 109 年 3 月 11 日台灣民眾黨黨團提案版本、民國 109 年 3 月 18 日林淑芬委員等 16 人提案版本、民國 109 年 3 月 25 日民主進步黨黨團提

案版本⁵、民國 109 年 4 月 1 日林奕華委員等 23 人提案版本、民國 109 年 4 月 1 日中國國民黨黨團提案版本、民國 109 年 4 月 1 日鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版本均無對此條文有所著墨。

民國 109 年 4 月 9 日立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 13 次全體委員會議中討論法案，第 15 條只有民國 109 年政院修正草案版與時代力量黨團版本有提及修正意見，內政部花次長敬群表示：

「修正條文第 15 條，本部考量各界意見，多數委員共識不處理該修正條文，本部尊重貴委員會審查結論。」

另外，時代力量黨團因該場會議中無人在場，因此由主席陳委員玉珍裁定維持現行條文。該條文於民國 109 年 4 月 17 日立法院第 10 屆第 1 會期第 9 次會議中二讀，再次確定維持現行法條，同日，三讀通過，第十五條條文維持現行條文。

(三) 第二十二條 製作國土功能分區圖及編定適當使用地

1. 條文文字

《國土計畫法》第二十二條就製作國土功能分區圖及編定適當使用地，進行修正，三版本條文差異見表 52。

表 52 《國土計畫法》第二十二條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案版	民國 105 年 公布施行版
第二十二條 直轄市、縣(市)國土 計畫公告實施後，應由 各該主管機關依各級 國土計畫國土功能分 區之劃設內容，製作國 土功能分區圖及編定	第二十二條 直轄市、縣(市)國土 計畫公告實施後，應由 各該主管機關依各級 國土計畫國土功能分 區之劃設內容，製作國 土功能分區圖及編定	第二十二條 直轄市、縣(市)國土 計畫公告實施後，應由 各該主管機關依各級 國土計畫國土功能分 區之劃設內容，製作國 土功能分區圖及編定

⁵ 民國 109 年 4 月 1 日立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 11 次全體委員會議時，民主進步黨總召柯建銘委員表示，民主進步黨曾經討論將重大建設限縮於文化、農業及新能源列舉方式呈現，但經內部討論後，發現這樣的彈性事實上沒有存在的必要，因此民主進步黨黨團提案版本亦不提 15 條修正案。

適當使用地，並實施管制。 前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成， <u>並應報經中央主管機關核定後公告。</u> 前二項國土功能分區圖與使用地繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。	適當使用地，並實施管制。 前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成， <u>並應報經中央主管機關核定後公告。</u> 前二項國土功能分區圖與使用地繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。	適當使用地， <u>報經中央主管機關核定後公告</u> ，並實施管制。 前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。 前二項國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年行政院修正草案版對於製作國土功能分區圖及編定適當使用地之規定，調整了下列條文內容：

- (1) 第一項國土功能分區劃設及使用地編定，刪除「報經中央主管機關核定後公告」
- (2) 第二項為國土功能分區圖辦理，新增「並應報經中央主管機關核定後公告」。
- (3) 第三項作業辦法中，新增「與使用地」作業辦法。

最後，民國 109 年公布施行版對於製作國土功能分區圖及編定適當使用地規定，同民國 109 年行政院修正草案版。

2. 修正說明

(1) 行政院修正草案版修正說明

- ① 國土計畫之土地使用管制方式，係按土地資源條件劃設國土功能分區分

類並引導編定為適當使用地後，再據以訂定使用項目，與現行區域計畫法架構下，以現況編定使用地，並僅以使用地訂定容許使用項目之土地使用管制方式不同。再者，因申請人得向直轄市、縣（市）主管機關申請同意使用後，配合變更使用地，故使用地編定類別除不具穩定性，與國土功能分區分類原則不得變更之情形有別，其後續變更編定宜由直轄市、縣（市）主管機關本權責辦理。是以，使用地編定程序尚無須經內政部核定，爰修正第一項及第二項文字。

- ② 惟考量使用地編定涉及人民權利義務，仍應訂定明確辦理程序，包含公告周知等，爰修正第三項規定，將使用地繪製之相關辦理事項，納入本項授權之繪製作業辦法內規範。

(2) 修正公布施行版修正說明

（同行政院修正草案版修正說明）。

3. 條文差異比較分析

民國 107 年 4 月 27 日行政院函文⁶內政部核定〈全國國土計畫〉，並於「併請照辦」事項中，第（二）說明「考量國土計畫仍有因應政府推動國家重大建設計畫之需要，土地之使用管理規則應保留彈性，請配合修正本法相關條文規定，俾增加執行彈性，以提升國家競爭力。」因此，考量使用地編定係由國土功能分區分類所引導，且申請人得向直轄市、縣（市）主管機關申請同意使用後，配合變更使用地，故使用地編定類別並不具穩定性，因此宜由直轄市、縣（市）主管機關本權責辦理；另外，考量使用地編定涉及人民權利義務，仍應訂定明確辦理程序。

民國 109 年 4 月 9 日立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 13 次全體委員會會議中，內政部營建署吳署長欣修說明第二十二條的修法是為了讓作業更明確：

「我們當時的意思是，如果今天不修，就是連使用地全部都要報中央核。我們這一次把它區分開來，分區的部分還是在中央，使用地部分，到時候我們會訂定辦法，讓它到地方去，這樣行政程序反而比較簡便，就不要弄得那麼複雜。」

⁶ 發文字號：院臺建字第 1070172823 號。

因此，由主席陳委員玉珍裁示，第二十二條照民國 109 年行政院修正草案版通過。民國 109 年 4 月 17 日立法院第 10 屆第 1 會期第 9 次會議中，該案二讀，第二十二條依審查會條文通過，同日，三讀宣讀完畢。

(四) 第二十四條 國土功能分區分類之使用許可

1. 條文文字

《國土計畫法》第二十四條為國土功能分區分類之使用許可之規定，三版本之條文內容差異，見表 53。

表 53 《國土計畫法》第二十四條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 行政院修正草案	民國 105 年 公布施行版
無修正	第二十四條 於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。 前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。 第一項使用許可之申請，由直轄市、縣(市)主管機關受理。申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區	第二十四條 於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。 前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。 第一項使用許可之申請，由直轄市、縣(市)主管機關受理。申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區

	者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議。但申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上、興辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。變更經主管機關許可之使用計畫，應依第一項及前項規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化，<u>免依第二十五條及第二十七條舉辦公開展覽、公聽會及變更使用計畫內容公告周知規定辦理。</u> 各級主管機關應依第七條規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。 申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依第三十條規定辦理外，應於	者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議。但申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上、興辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。變更經主管機關許可之使用計畫，應依第一項及第三項規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化。 各級主管機關應依第七條規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。 申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依第三十條規定辦理外，應於規定期限內進行使用；

	規定期限內進行使用； 逾規定期限者，其許可失其效力。未依經許可之使用計畫使用或違反其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。 第一項及第三項至第六項有關使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。	逾規定期限者，其許可失其效力。未依經許可之使用計畫使用或違反其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。 第一項及第三項至第六項有關使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年行政院修正草案版，對於國土功能分區分類之使用許可規定，於第四項新增免依第二十五條及第二十七條舉辦公開展覽、公聽會及變更使用計畫內容公告周知規定辦理。

最後，民國 109 年《國土計畫法》修正公布施行版之國土功能分區分類之使用許可規定，並無修正。

2. 修正說明

(1) 行政院修正草案版修正說明

- ① 第一項至第三項，第五項至第七項未修正。
- ② 依第二十五條及第二十七條規定，使用許可案件經審查符合受理要件者，

於審議前應公開展覽及舉行公聽會；審議通過後亦應將經許可之使用計畫書圖、文件公開展覽，並得視實際需要將計畫內容重點以適當方法廣泛周知。惟考量經主管機關許可之使用計畫辦理變更，如僅涉及申請人變更、地籍因測量或分割誤差致增減原許可面積等變更內容性質單純情形，尚無辦理公開展覽、公聽會及將變更使用計畫內容公告周知之必要性，爰增訂第四項後段文字，並酌作文字修正。

(2) 修正公布施行版修正說明

(同民國 105 年公布施行版)

3. 條文差異比較分析

本條雖於此次修正公布施行版並無變動，在修法討論過程中，自民國 107 年 7 月 3 日之《國土計畫法》部分修正草案研商會，行政院便對該條文提出部分修正意見，並且延續至「政院修正草案版」。後自立法院審查期間，更出現民國 109 年 3 月 20 日時代力量提案版提案修正。以下將針對此過程進行說明。

本條文於民國 107 年 7 月 3 日《國土計畫法》部分修正草案研商會中，提出《國土計畫法》第二十四條的修正。

本條雖於此次修正公布施行版並無變動，然在修法討論過程中包括「政院修正草案版」、「時代力量黨團提案版」曾提案修正。以下將針對此過程進行說明。

本條文於民國 107 年 7 月 3 日之《國土計畫法》部分修正草案研商會中，內政部認為經主管機關許可之使用計畫辦理變更，其變更內容性質單純，如僅涉及申請人變更、地籍因測量或分割誤差致增減原許可面積等，無辦理公開展覽、公聽會之必要性。因此，提起自行修正本條第 4 項之建議。

另，於民國 109 年 3 月 20 日時代力量黨團提案版，對該條文所指之變更內容性質單純之變更使用許可計畫仍須依應依第二十七條規定公告周知。對比「政院修正草案版」、「時代力量黨團提案版」兩者修法重點相反，在與原條文相較之下，前者進一步說明簡化程序以不另辦理公開展覽等為內容，後者則強調縱使簡化程序也不能少去相關民眾參與的機制。

後於民國 109 年 4 月 9 日內政委員會，因時代力量黨團無人在場，且與行政院修正草案差異過大，因此決議不予修正，維持現行法條文。

(五) 第三十五條 國土復育促進地區之劃定

1. 條文文字

《國土計畫法》第三十五條就國土復育促進地區劃定、公告及廢止辦法之訂定機關進行修正，三版本條文差異見表 54。

表 54 《國土計畫法》第三十五條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案版	民國 105 年 公布施行版
第三十五條 下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作： 一、土石流高潛勢地區。 二、嚴重山崩、地滑地區。 三、嚴重地層下陷地區。 四、流域有生態環境劣化或安全之虞地區。 五、生態環境已嚴重破壞退化地區。 六、其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。 前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止	第三十五條 下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作： 一、土石流高潛勢地區。 二、嚴重山崩、地滑地區。 三、嚴重地層下陷地區。 四、流域有生態環境劣化或安全之虞地區。 五、生態環境已嚴重破壞退化地區。 六、其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。 前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止	第三十五條 下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作： 一、土石流高潛勢地區。 二、嚴重山崩、地滑地區。 三、嚴重地層下陷地區。 四、流域有生態環境劣化或安全之虞地區。 五、生態環境已嚴重破壞退化地區。 六、其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。 前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止

之辦法，由 <u>中央主管機關會商相關目的事業主管機關</u> 定之。 國土復育促進地區之劃定機關，由中央主管機關協調有關機關決定，協調不成，報行政院決定之。	之辦法，由 <u>中央主管機關</u> 定之。 國土復育促進地區之劃定機關，由中央主管機關協調有關機關決定，協調不成，報行政院決定之。	之辦法，由 <u>主管機關會商有關中央目的事業主管機關</u> 定之。 國土復育促進地區之劃定機關，由中央主管機關協調有關機關決定，協調不成，報行政院決定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年政院修正草案版對於國土計畫之檢討規定，針對第二項國土復育促進地區劃定、公告及廢止辦法之訂定機關進行調整，將「由主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之」修正文字為「由中央主管機關定之」。

最後，民國 109 年《國土計畫法》修正公布施行版，相較於民國 105 年公布施行版，依立法原意將文字從「主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之」修正為「由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之」。

2. 修正說明

(1) 政院修正草案版修正說明

- ① 第一項及第三項未修正。
- ② 第二項授權訂定之辦法，旨在規範國土復育促進地區劃定、公告、廢止之程序及劃定機關協調機制，涉及中央、地方主管機關與目的事業主管機關權責分工及協調，立法原意係授權由中央主管機關訂定該辦法，配合中央主管機關公告實施之全國國土計畫國土復育促進地區相關內容，以實質指導目的事業主管機關依環境復育需求劃定國土復育促進地區，爰修正第二項文字以符立法原意。

(2) 修正公布施行版修正說明

- ① 第一項及第三項未修正。
- ② 第二項授權訂定之辦法，旨在規範國土復育促進地區劃定、公告、廢止之程序及劃定機關協調機制，涉及中央、地方主管機關與目的事業主管機關權責分工及協調，立法原意係授權由中央主管機關會商相關機關訂

定該辦法，配合中央主管機關公告實施之全國國土計畫國土復育促進地區相關內容，以實質指導目的事業主管機關依環境復育需求劃定國土復育促進地區，爰修正第二項文字以符立法原意。

3. 條文差異比較分析

據民國 107 年 7 月 3 日《國土計畫法》部分條文修正草案機關研商會議指出，本條文第二項立法原意係授權由中央主管機關訂定該辦法，配合中央主管機關公告實施之全國國土計畫國土復育促進地區相關內容。爰此，建議就國土復育促進地區劃定、公告及廢止辦法之訂定機關進行修正，以符合立法原意：

「考量本法第三十五條第二項「前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之。」之立法意旨，該辦法應由中央主管機關會商中央目的事業主管機關及有關機關訂定，故該項規定將併同辦理修正。」

是以，於民國 107 年 8 月 10 日內政部營建署檢送內政部法規委員會審議資料中，依立法原意修正本條第二項規定：

「前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由中央主管機關定之。」

該條文草案經民國 108 年 1 月 7 日內政部法規委員會審查「《國土計畫法》」部分條文修正草案會議通過，並於民國 109 年 2 月 20 日送行政院審議，照案通過。

民國 109 年 4 月 1 日鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版建議，第一項國土復育促進地區劃定應由中央主管機關會同中央目的事業主管機關劃定，然而營建署回應：

「因國土計畫主管機關權責為空間規劃及土地使用管制，至國土復育促進地區涉及地質、生態等專業，仍應由目的事業主管機關劃定，又依其目的事業主管法令所定權責分工，劃定權責單位可能為中央或地方，故尚不宜逕予明定限於中央目的事業主管機關劃定，故該修正條文建議不採納」

鄭天財 Sra Kacaw 委員民國 109 年 4 月 9 日第 10 屆第 1 會期內政委員會第 13 次全體委員會議中表示接受不修正第一項，然而對於第二項修正，鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版建議：

「前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。」

對於是否要在法案中寫明中央主管會商目的事業主管機關定之，營建署林組長秉勳於民國 109 年 4 月 9 日第 10 屆第 1 會期內政委員會第 13 次全體委員會議中表示：

「因為一般主管機關就會會商相關機關，所以這部份如果不這樣寫，我們也會這樣辦，現在通案就是不用再寫會商。」

賴委員惠員、管委員碧玲、黃委員世杰支持行政院版，只寫「由中央主管機關定之」⁷。而法務部張參事春暉則表示：

「一般來講，現今的立法比較常看到是由中央主管機關定之，只是有些可能他的業務性質比較特殊的時候，可能還要再請主要的目的事業主管機關也一起參與，是有「會商」這種體例，不過坦白講是比較不常見，除非這個業務較重要。」

然而，林委員思銘則有不同意見，他表示：

「未來如果中央機關要去訂這個辦法的時候一定會會同目的事業主管機關，說當然一定會的，剛才各位的解釋都是這樣，我的意思是這部分我們把它訂的更明確，雖然你說一定會這樣做，但是法條上面把它訂的更明確可能會更好，不要說什麼叫做一定會，這是我的意思。」

鄭天財 Sra Kacaw 委員表示，目前即有中央主管機關會商中央目的事業主管機關的相關法律⁸，且他表示：

「因為國土復育促進地區大部分會是在原住民族的地區，而且會涉及到我們部落，所以相關的意見才會提出來。」

因討論僵持不下，主席宣布休息 5 分鐘，在休息時經行政機關和政委員針對 35 條充分溝通之後，決議，將本條第二項「由中央主管機關定之」

⁷ 該次會議中，賴委員惠員表示：「我用我在地方擔任議員的實務經驗來看，在這裡我還是比較支持行政院版，因為事實上我認為原來的文字是合適的，應該不要再做贅字的追加了。」；管委員碧玲則表示：「他們在制訂辦法本來在內部就會跨部會開會，一定會會銜。」；黃委員世杰表示「如果照原來現行條文的寫法就沒有意義，因為你並沒有指定任何機關，所以這是當你要訂任何一個子法的時候，它裡面的內容牽涉到其他機關權限的時候，自然在一般行政的作業裡面他就會去會商，所以你這個有寫跟沒有寫是一樣的。」

⁸ 鄭天財委員表示：「中央主管機關會商中央目的事業主管機關」這樣規定的法律超過100個，現在既然知道現行條文是漏寫了，真的是漏寫，是中央主管機關會商中央目的事業主管機關，既然已經發現是漏寫了，我們還不修？而且，這種條文用詞超過100個法例。」

等文字修正為「由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之」，照案通過，民國 109 年 4 月 17 日，第三十五條二讀宣示照法規審查會條文通過，同日，三讀宣讀完畢，正式通過。

(六) 第三十九條 違反土地使用管制之刑罰

1. 條文文字

《國土計畫法》第三十九條配合民國 104 年 12 月 30 日公布之中華民國刑法沒收新制，針對本條沒收之規定，酌作文字修正，三版本條文差異見表 55。

表 55 《國土計畫法》第三十九條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案版	民國 105 年 公布施行版
第三十九條 有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災害者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。 犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，<u>不問</u>屬於犯罪行為人與否，沒收之。	第三十九條 有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災害者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。 犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，<u>不問</u>屬於犯罪行為人與否，沒收之。	第三十九條 有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災害者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。 犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，<u>不論</u>屬於犯罪行為人與否，沒收之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年行政院修正草案版對於國土計畫之檢討規定，調整了條文內容。第二項配合《刑法》第三十八條第一項用詞，酌作文字修正為「犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之。」。

最後，民國 109 年《國土計畫法》修正公布施行版之違反土地使用管制之刑罰規定，同民國 109 年行政院修正草案版。

2. 修正說明

(1) 行政院修正草案版修正說明

- ① 第一項未修正。
- ② 依一百零四年十二月三十日修正公布之中華民國刑法施行法第十條之三第二項規定，一百零五年七月一日刑法沒收條文修正施行前所制定之其他法律關於沒收之規定，不再適用。其立法意旨在回歸適用中華民國刑法（以下簡稱刑法）；惟應為特別規定者，依刑法第十一條特別法優先於普通法之原則，仍宜於法律定明。
- ③ 現行第二項依前開刑法施行法規定將不予適用，經內政部檢討考量政府對違反國土計畫土地使用管制之國土破壞行為應予有效嚇阻，且第一項因違規釀災、致死或致重傷而造成不可逆之損害等係屬情節重大，為減少違規行為人僥倖心理，避免因相關物品無法沒收致犯罪成本降低而無法達到嚇阻之目的，仍有必要規定較刑法第三十八條第二項本文規定更大之沒收範圍，爰維持第二項沒收範圍，並配合刑法第三十八條第一項用詞，酌作文字修正，以為刑法第三十八條第二項但書之特別規定。

(2) 修正公布施行版修正說明

- ① 第一項未修正。
- ② 依一百零四年十二月三十日修正公布之中華民國刑法施行法第十條之三第二項規定，一百零五年七月一日刑法沒收條文修正施行前所制定之其他法律關於沒收之規定，不再適用。其立法意旨在回歸適用中華民國刑法（以下簡稱刑法）；惟應為特別規定者，依刑法第十一條特別法優先於普通法之原則，仍宜於法律定明。

- ③ 原第二項依前開刑法施行法規定將不予適用，經內政部檢討考量政府對違反國土計畫土地使用管制之國土破壞行為應予有效嚇阻，且第一項因違規釀災、致死或致重傷而造成不可逆之損害等係屬情節重大，為減少違規行為人僥倖心理，避免因相關物品無法沒收致犯罪成本降低而無法達到嚇阻之目的，仍有必要規定較刑法第三十八條第二項本文規定更大之沒收範圍，爰維持第二項沒收範圍，並配合刑法第三十八條第一項用詞，酌作文字修正，以為刑法第三十八條第二項但書之特別規定。

(3) 條文差異比較分析

為配合民國 104 年 12 月 30 日公布之中華民國《刑法》沒收新制，以及《刑法施行法》第十條之三第二項明定「施行日前制定之其他法律於沒收、追徵、追繳及抵償之規定，不再適用。」，考量該法沒收新制規定更為嚴謹可行，故民國 107 年 7 月 3 日《國土計畫法》部分條文修正草案機關研商會議建議本法第三十九條刪除違反本法應處沒收之規定，以回歸該法規定統一執行。據此，法務部回應：

「現行《國土計畫法》第三十九條第二項規定，係屬義務沒收，並未有裁量空間，且對象不限犯罪行為人；惟刑法規定係屬職權沒收，且以犯罪行為人為沒收對象。該二者性質及對象均有不同，先予釐清。

就本次刪除第三十九條第二項規定，考量係屬貴管政策，本部無意見，然請作業單位再予評估當初立法目的為何，管控對象是否已無管控之必要，而得回歸刑法規定；又參考森林法或山坡地保育利用條例亦有相關立法體例，該二法律基於仍有沒收必要性而納入相關規範，是以，本次刪除該項規定是否有其他更有力執法工具或理由，應加以考量。」

另，內政部法規會亦於同次會議提出建議：

「經查本部營建署前於 105 年為配合刑法修正規定函詢法務部，經該部回復相關法律並非均應配合辦理修正，仍應回歸主管機關政策考量；因本法施行迄今僅 2 年，且相關法定工作亦尚未全數完成，是否有修正該條文之必要，請再評估；又因刑法及其施行細則既經修正並施行在案，該第二項規定不論刪或不刪均不再適用，故該項規定亦配合酌予調整之必要。」

是以，該次會議決議，為落實土地使用管制，並達嚇阻效果，本修正條文是否刪除回歸刑法沒收規定，應請作業單位參考《水土保持法》再予評估。

另，據民國 107 年 8 月 10 日內政部營建署檢送內政部法規委員會審議資料指出，爰考量對於國土破壞應予有效嚇阻，且第一項因違規釀災、致死或致重傷等情節重大，造成不可逆之損害，為減少違規行為人僥倖心理，避免該等犯罪工具因非屬犯罪行為人所有而無法沒收，致使犯罪成本降低，而無法達到嚇阻之目的，爰修正擴大沒收範圍，並配合《刑法》第三十八條第一項⁹用詞，酌作文字修正，將第二項修正為「犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之。」以為《刑法》第三十八條第二項¹⁰之特別規定。

後經民國 108 年 1 月 7 日內政部法規委員會審查「《國土計畫法》」部分條文修正草案會議決議：

「本條現行條文非屬刑法第三十八條第二項前段之特別規定，依中華民國刑法施行法第十條之三第二項規定應不再適用本條現行條文者，本條內容照案通過，並請營建署酌修說明欄，彰顯本次修正並非擴大沒收範圍，係經檢討認為仍有必要維持現行第二項所定較刑法第三十八條第二項前段規定更大的沒收範圍，爰維持現行第二項所定沒收範圍，並配合刑法第三十八條第一項用詞，酌作文字修正。」

爰此，該會議決議本法第三十九條維持現行所定沒收範圍，僅配合《刑法》第三十八條第一項用詞，針對本條文第二項酌作文字修正：

「犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之。」

後於民國 109 年 2 月 20 日送行政院審議，照案通過後，函送立法院審議，各委員對該條草案內容並無意見。據此，民國 109 年 4 月 17 日，第三十九條二讀宣示照法規審查會條文通過，同日，三讀宣讀完畢，正式通過。

(七) 第四十五條 國土計畫及國土功能分區圖之公告實施

1. 條文文字

《國土計畫法》第四十五條就國土計畫及國土功能分區圖之公告實施，進行修正，三版本條文差異見表 56。

⁹ 刑法第三十八條第 1 項：違禁物，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之。

¹⁰ 刑法第三十八條第 2 項：供犯罪所用、犯罪預備之物或犯罪所生之物，屬於犯罪行為人者，得沒收之。但有特別規定者，依其規定。

表 56 《國土計畫法》第四十五條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案版	民國 105 年 公布施行版
第四十五條 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<u>三年</u>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<u>四年</u>內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。 直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。	第四十五條 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<u>一定期限</u>內，<u>完成直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂及審議作業</u>，依中央主管機關指定之日期一併公告實施；並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後<u>一定期限</u>內，<u>完成國土功能分區圖劃設作業</u>，依中央主管機關指定之日期一併公告。 直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。 <u>第二項一定期限，由中央主管機關定之。</u>	第四十五條 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<u>二年</u>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<u>二年</u>內，依中央主管機關指定之日期，一併公告<u>國土功能分區圖</u>。 直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年政院修正草案版對於國土計畫及國土功能分區圖之公告實施規定，調整了下列條文內容：

- (1) 第二項將直轄市、縣(市)國土計畫公告時程，修正為「一定期限內」；並新增「完成直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂及審議作業」之期程。
- (2) 第二項將國土功能分區公告時程，修正為「一定期限內」；並新增「完成國土功能分區圖劃設作業」之期程。
- (3) 新增第四項「第二項一定期限，由中央主管機關定之。」

最後，民國 109 年修正公布施行版對於國土計畫及國土功能分區圖之公告實施規定，相較於民國 105 年公布施行版，修正了下列條文內容：

- (1) 第二項將直轄市、縣(市)國土計畫公告時程，從「兩年內」修正為「三年內」。
- (2) 第二項將國土功能分區公告時程，從「兩年內」修正為「四年內」。

2. 修正說明

(1) 政院修正草案版修正說明

- ① 第一項及第三項未修正。
- ② 直轄市、縣(市)國土計畫係屬實質空間發展計畫，涉及中央目的事業主管機關政策方向，需時協商確認，且國土功能分區之劃設影響土地使用實質管制界線及管制內容，攸關人民財產權益，須給予直轄市、縣(市)主管機關充分調查及合理規劃期程，俾內容更為完善，爰修正第二項直轄市、縣(市)國土計畫及直轄市、縣(市)國土功能分區圖之公告期程，授權由中央主管機關內政部依據直轄市、縣(市)政府辦理進度，訂定合理且可行之作業期限，由直轄市、縣(市)政府於該一定期限內完成各該國土計畫之擬訂、審議，以及國土功能分區圖劃設等作業，並提報內政部審議通過後，再由內政部指定日期一併公告實施。
- ③ 增訂第四項規定第二項之一定期限，由中央主管機關定之，以利執行。

(2) 修正公布施行版修正說明

- ① 第一項及第三項未修正。
- ② 直轄市、縣(市)國土計畫係屬實質空間發展計畫，涉及中央目的事業主管機關政策方向，需時協商確認，且國土功能分區之劃設影響土地使

用實質管制界線及管制內容，攸關人民財產權益，須給予直轄市、縣(市)主管機關充分調查及合理規劃期程，俾內容更為完善。

- ③ 考量目前部分直轄市、縣(市)主管機關尚未將各該直轄市、縣(市)國土計畫草案函送內政部審議，故評估直轄市、縣(市)國土計畫作業期程應再延長一年，即該期限為「三年」；至於國土功能分區劃設作業，因涉及土地所有權人權益，工作繁複且需時溝通協調，參考目前辦理區域計畫非都市土地特定農業區及一般農業區檢討變更作業，辦理書圖製作、對外說明、民眾溝通、疑義處理、審議核定、書圖修正等相關工作，並考量國土功能分區圖為首次辦理，為使內容更臻完善，爰將國土功能分區圖作業期程再予延長二年，即該期限為「四年」，以符實需；惟為如期完成國土功能分區圖繪製、公告作業，直轄市、縣(市)政府原則應於三年內即將國土功能分區圖送內政部審議，以利該部完備審議程序並協助處理相關爭議。

3. 條文差異比較分析

民國 107 年 4 月 27 日行政院函文¹¹內政部核定〈全國國土計畫〉，並於「併請照辦」事項中，第(三)說明「本計畫公告實施後，直轄市、縣(市)政府應接續辦理各該國土計畫擬定作業，考量直轄市、縣(市)國土計畫係屬實質發展空間計畫，應給予充分的時間調查，適當規劃彈性及合理規劃期程，俾計畫內容更為完善，請併同修正本法辦理期程相關規定。」因此，民國 109 年 2 月 20 日，行政院推出《國土計畫法》部分條文修正草案，其中修正第四十五條第二項，將直轄市、縣(市)國土計畫與國土功能分區等二項法定工作之辦理時程。內政部說明，考量直轄市、縣(市)國土計畫是地方實質空間發展計畫，且國土功能分區的劃設影響土地使用實質管制界線及管制內容，攸關人民財產權益，應給予直轄市、縣(市)政府充分調查及合理規劃期程，以使內容更為完善，故修正第四十五條第二項，另行指定應於一定期限內完成。

然因為從 2 年時程改為「一定期限內」較為彈性的時程，引發各界不滿¹²。民國 109 年 3 月 11 日，台灣民眾黨提出《國土計畫法》修正草案，

¹¹ 發文字號：院臺建字第 1070172823 號。

¹² 民國 109 年 2 月 25 日，時代力量黨團召開記者會，黨團總召抨擊，政院市打算延 5 年嗎？10 年？還是 20、30 年？這種空白授權，時代力量反對。(環境資訊中心：民國 109 年 2 月 25

其中有關第四十五條規定，台灣民眾黨將直轄市、縣(市)國土計畫時程，從二年內改為三年內。同一天，因各界對於「行政院版《國土計畫法》修正案草案」有疑慮，因此被中國國民黨黨團、台灣民眾黨黨團、時代力量黨團提議退回程序委員會，然表決結果 100 人出席，41 人贊成，58 人反對，1 人棄權，因此決議按程序委員會意見通過，進入內政委員會進行實質審查。

對於社會疑慮，民進黨黨團則表示，不會讓《國土計畫法》無限期延後，「目前黨團的共識是直轄市、縣(市)國土計畫延後一年，國土功能分區延後兩年。」¹³民國 109 年 3 月 18 日，林淑芬委員等 16 人與時代力量黨團各自提出其「《國土計畫法》修正案草案版本」，其中，林淑芬委員等 16 人提案版本於 45 條的內容，將直轄市、縣(市)國土計畫時程從二年內改為三年內，而國土功能分區公告時程則從直轄市、縣(市)國土計畫公告後二年內，改為全國國土計畫公告後六年內。而時代力量黨團版本對於四十五條的修正建議，將直轄市、縣(市)國土計畫維持為全國國土計畫公告實施後二年內公告實施，並附有但書為「未於法定期限內完成之直轄市、縣(市)，得於提出檢討報告後延長一年」。而將國土功能分區公告時程改為全國國土計畫公告實施後四年內完成。同年 3 月 25 日民主進步黨黨團亦提出版本，該版本中對於四十五條的修正建議，於全國國土計畫公告實施後三年內應公告實施直轄市、縣(市)國土計畫，而直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後四年內，應公告國土功能分區。

民國 109 年 4 月 1 日，立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 11 次全體委員會議中，進行討論與詢答。會議上多數委員對於行政院所提「一定期限」多有疑慮，而內政部徐部長國勇接受質詢時表示：

日陳文姿報導)，網址：<https://e-info.org.tw/node/223212>，擷取時間：民國 109 年 5 月 29 日；民國 109 年 2 月 26 日，環團邀集立委出席記者會，會中，前立委邱文彥表示：「我們非常擔心的是政治勢力的介入，不管是中央還是地方，那麼這樣的話，你漸漸的(從)兩年，到底以後是三年，還是五年，會不會變成沒完沒了？」，立委林淑芬表示：「所以一定期限以內提出，你三年五年不公布。我告訴你就是沒有《國土計畫法》了，《國土計畫法》就等於是被架空了，這個就是我們非常痛心的地方。」(公視新聞：民國 109 年 2 月 26 日，林靜梅、陳信隆臺北報導)，網址：<https://news.pts.org.tw/article/468132>，擷取時間：民國 109 年 5 月 29 日。

¹³ 民國 109 年 3 月 13 日，民進黨黨團表示，依照現行《國土計畫法》規定 4 月 30 日大限將至，屆時行政院與地方政府都有違法問題，因此有急迫的修法必要，進入委員會審查後能充分與各界溝通，並明訂延長的期限為 1~2 年。(環境資訊中心：民國 109 年 3 月 13 日孫文臨報導)，網址：<https://e-info.org.tw/node/223528>，擷取時間：民國 109 年 5 月 29 日。

「其實很少有這樣的立法例，這種立法例幾乎是……，我們讀法律的人很少看到這樣的情形，《國土計畫法》很特殊的地方就是規定得非常死，比如規定在 4 月 30 日以前要提出，很罕見訂定這樣的法律，所以時限的確會產生問題。」

「一定期限並不是說沒有期限，一定期限是把期限授權給主管機關在細則裡面去定相關的期限，譬如我們指定哪一個縣市多久以前一定要送來，不送來對它的區域計畫裡面以後的發展會有很重大影響。所以一定期限就是我們因地制宜，也還是會給期限。」

同一天，林奕華委員等 23 人、鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人與中國國民黨黨團也都各自提出其法案修正版本。在林奕華委員等 23 人版本中針對第四十五條第二項維持了原本的條文內容，而是新增第三項文字「前項直轄市、縣（市）主管機關應公告實施之國土計畫、國土功能分區圖，若確有特殊情形未能依限公告者，應報中央主管機關核准延長，延長至多以一年為限。」；鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人版本對於第四十五條修法建議為，在全國國土計畫公告實施後三年內完成直轄市、縣（市）國土計畫之擬定及審議作業，而直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後三年內，完成國土功能分區劃設作業；中國國民黨黨團版本則對第四十五條提出修正建議為直轄市、縣（市）國土計畫應於全國國土計畫公告實施後三年內公告實施，而國土功能分區則應於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後三年內公告實施，至此，所有版本皆已表達其立場說明（表 57）。

民國 109 年 4 月 9 日，立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 13 次全體委員會議討論，內政部花次長敬群表示：

「修正條文第四十五條，有關辦理期限部分，經參考各黨團提案內容，並評估本部及各直轄市、縣（市）政府作業能量，本部認有延長之必要，並支持應明定期限。」

因此，行政院版本不予討論。而對於要採用哪個版本，內政部營建署吳署長欣修針對於直轄市、縣（市）國土計畫應公告時程表示：

「第一段就是為了避免內政部國土審議委員會沒有充分時間審視規劃內容是否合理，也包含審視是否有爭議案件未被處理到，所以，這一點確實需要。此外，我們一開始會這麼想，也是擔心其中可能有我們沒注意到的，必須花多一點時間。不過，講實在的，所有委員都不希望我們無限制地拖下去，所以，我們也同意對第一階段關於國土審議委員會的部分延長一年。」

而針對國土功能分區時程，內政部營建署吳署長欣修表示：

「因為功能分區劃下去的是地籍，其實更攸關民眾、土地所有權人的權益。…尤其是地籍，我們現在看到的都不是準確的地籍線，一旦功能分區劃設下去，就有準確的地籍線，到時候爭議一定會更多，所以，針對這個部分，我建議仍然改回延長兩年。」

對於直轄市、縣(市)國土計畫公告之時程，主席陳委員玉珍表示：

「原本應該是兩年，所以是二加一。所以，第一階段二加一年部分沒有疑問，各黨團與各提案意見都一樣，第一階段就是三年，沒有疑問，確定是三年。」

因此，針對直轄市、縣(市)國土計畫完成並公告實施日期修正為「三年內」。

而對於國土功能分區公告時程，黃立委世杰表示：

「本法名為《國土計畫法》，所以不只涉及保育，而是會涉及所有土地。也就是說，全臺灣每一塊有地號的土地，在劃設國土功能分區圖時，都會被規定要怎麼使用，所以，在劃設這張圖時一定要非常謹慎地處理。每一塊地之土地所有權人、使用的民眾以及每個地區對於該區域未來發展方向一定都會提出非常多意見。現在還是由上而下的定義方式，等到進入劃設國土功能分區圖的階段，一定要透過很慎重的程序進行。到時候，行政機關必須充分與人民溝通，也必須處理所有人民提出的意見，所以，我甚至認為再加兩年，總計四年都已經是非常樂觀的評估。」

鄭委員天財 Sra Kacaw 表示尊重實務，中國國民黨亦表示尊重行政院建議(四年)，時代力量也表示配合行政院的困難(四年)，因此，最後由主席陳委員玉珍裁定第四十五條依民主進步黨黨團提案通過，確定將國土功能分區公告時程修正為「四年內」。

民國 109 年 4 月 17 日立法院第 10 屆第 1 會期第 9 次會議中，第四十五條二讀宣示照審查會條文通過，同日，三讀宣讀完畢正式通過。

表 57 各版本第四十五條修正意見之差異比較

版本	版本 提出日期	直轄市、縣(市)國土計畫 公告實施日期	國土功能分區圖公告實施日期	備註
行政院	109.2.20	全國國土計畫公告實施後 一定期限內，完成 直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂及審議作業	直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後 一定期限內，完成 國土功能分區圖劃設作業	第二項一定期限，由中央主管機關定之。
台灣民眾黨	109.3.11	全國國土計畫公告實施後 三年內 ，公告實施直轄市、縣（市）國土計畫	直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後 二年內 ，公告國土功能分區圖。	依中央主管機關指定之日期，一併公告實施。
時代力量	109.3.18	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	全國國土計畫公告實施後四年內 ，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。	未於法定期限內完成之直轄市、縣（市），得於 提出檢討報告後延長一年 。
林淑芬等 16 人	109.3.18	全國國土計畫公告實施後 三年內 ，公告實施直轄市、縣（市）國土計畫	全國國土計畫公告實施後六年內 ，公告國土功能分區圖。	依中央主管機關指定之日期，一併公告實施。
民主進步黨	109.3.25	全國國土計畫公告實施後 三年內 ，公告實施直轄市、縣（市）國土計畫	直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後 四年內 ，公告國土功能分區圖。	依中央主管機關指定之日期，一併公告實施。
林奕華等 23 人	109.4.1	全國國土計畫公告實施後二年內，公告實施直轄市、縣（市）國土計畫	直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後二年內，公告國土功能分區圖。	若確有特殊情形未能依限公告者，應報中央主管機關核准延長， 延長至多以一年為限 。
鄭天財 Sra Kacaw 等 19 人	109.4.1	全國國土計畫公告實施後 三年內，完成 直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂及審議作業	直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後 三年內，完成 國土功能分區圖劃設作業	依中央主管機關指定之日期一併公告實施。
中國國民黨	109.4.1	全國國土計畫公告實施後 三年內 ，公告實施直轄市、縣（市）國土計畫	直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後 三年內 ，公告國土功能分區圖。	依中央主管機關指定之日期一併公告實施。

資料來源：本彙編彙整

(八) 第四十七條 施行日期

1. 條文文字

《國土計畫法》第四十七條就本法施行日期之規定進行修正，三版本條文差異見表 58。

表 58 《國土計畫法》第四十七條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案版	民國 105 年 公布施行版
第四十七條 本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之。 <u>本法修正條文自公布日施行。</u>	第四十七條 本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之。 <u>本法修正條文自公布日施行。</u>	第四十七條 本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於 105 年公布施行版，109 年政院修正草案版對於施行日期規定，新增第二項「本法修正條文自公布日施行。」。

最後，民國 109 年修正公布施行版對於施行日期規定，與 109 年政院修正草案版一致。

2. 修正說明

(1) 政院修正草案版修正說明

- ① 原條文列為第一項，內容未修正。
- ② 為因應本法後續修正及實務執行需求，增訂第二項規定修正條文自公布日施行。

(2) 修正公布施行版修正說明

(同政院修正草案版修正說明)。

3. 條文差異比較分析

考量修正本法第四十五條涉及直轄市、縣(市)國土計畫、國土功能分區圖之公告實施期程，是否應一併修正本法施行日期？形成一項討論議題。爰民國 107 年 7 月 3 日「《國土計畫法》部分條文修正草案機關研商會議」中，法務部針對本法施行日期提出修正建議：

「本法施行日期是否應一併修正，抑或仍由行政院於本法公布後 1 年內定之，請作業單位考量。」

後經民國 108 年 1 月 7 日內政部法規委員會，內政部營建署考量於本項規定本法修正條文由行政院另定施行日並無實益；同時，考量通案性立法體例及因應本法後續修正及實務執行需求，爰本條第二項修正為：

「本法修正條文自公布日施行。」

後於民國 109 年 2 月 20 日送行政院審議，照案通過後，函送立法院審議，各委員對該條草案內容並無意見。據此，民國 109 年 4 月 17 日，第四十七條二讀宣示照法規審查會條文通過，同日，三讀宣讀完畢，正式通過。

參、《國土計畫法》之劃時代意義：重要議題暨口述歷史

本部分旨在針對《國土計畫法》推動之重要議題，進行立法過程之歷史記載。首先，扼要說明《國土計畫法》制化歷程及法制定位；次之，分別就《國土計畫法》推動重要議題之政策決定過程，進行討論分析，除參酌立法院審議過程之議事紀錄，並輔以《國土計畫法》推動過程之關鍵人物口述歷史訪談(參見表 59)；最後，以口述歷史訪談為基礎，歸結立法過程關鍵人物對於《國土計畫法》之未竟之志、期許及展望。

表 59 《國土計畫法》推動重要議題與口述歷史紀錄說明

《國土計畫法》 重要議題	本彙編章節	口述歷史
《國土計畫法》制定位	第參章第一節	營建署陳副署長繼鳴
國土計畫優位	第參章第二節	營建署林組長秉勳
使用許可制		
國土計畫審議會	第參章第三節	詹律師順貴
公民訴訟與民眾檢舉		
原住民族土地利用	第參章第四節	高金素梅委員辦公室陳主任智堇
國土復育	第參章第五節	邱前立法委員文彥
海洋資源		
國土永續發展基金	第參章第六節	陳前內政部部長威仁
國土計畫損失補償		

資料來源：本彙編彙整

一、《國土計畫法》法制化歷程及定位

(一)《國土計畫法》法制定位：臺灣國土規劃之作用法

當前《國土計畫法》之定位，乃為臺灣國土規劃之作用法。自民國 82 年推動國土計畫立法以來，過程中，關於《國土計畫法》之定位討論，大致包括兩個重點：

- (1)《國土計畫法》，做為國家各部門建設之法制基礎？或國土規劃之法制基礎？
- (2)《國土計畫法》，為國土規劃之基本法？或作用法？以下扼要記載討論過程。

1. 《國土計畫法》做為國家各部門建設之法制基礎？或國土規劃之法制基礎？

民國 82 年行政院推動「振興經濟方案」，指示經建會（現今為國家發展委員會）研擬《國土綜合開發計畫法》，經建會於民國 84 年主辦「國土綜合開發研討會」，並於同年行政院會決議，請經建會研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》送內政部主辦立法。當時，對於《國土計畫法》之討論，聚焦於國家各部門建設之開發數量、規模及區位安排，涉及跨領域、跨部門之專業及權責，以內政部之職權，指導其他部會之部門計畫，恐有行政執行上之困難。現任營建署陳副署長繼鳴，曾參與民國 84 年《國土綜合開發計畫法（草案）》研擬，於受訪時表示：

「（民國 84 年）我第一個問號就是說，這類的事情都是跨部會的，交通部、經濟部，什麼部的，這種東西由內政部擬定一個法來定計畫，來管理這些部會，好像不太對勁，像日本他們就是由總理大臣，他是統合各個部會來定這些東西的，他這樣比較對位，所以當初弄過來的時候我個人是有一點覺得，有一點為難。」（陳繼鳴，108 年 9 月 17 日口述歷史訪談）

內政部為研擬法案，於民國 85 年組成諮詢小組，廣徵各界意見，並進行部門研商，決議調整法案名稱為《國土綜合發展計畫法》，並於民國 86 年檢送《國土綜合發展計畫法（草案）》至行政院審查後，送立法院審議。依民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》，《國土計畫法》之法制定位，逐漸朝向國土規劃之法制討論，並連結至城鄉土地使用規劃。該草案規定，直轄市、縣（市）主管機關應於〈直轄市、縣（市）綜合發展計畫〉公告實施後，訂定城鄉計畫，實施發展許可制及土地使用分區管制，以統合都市及非都市土地。而後，民國 90 年 1 月，內政部營建署召開會議，邀集各部會與地方政府，研商《國土綜合發展計畫法（草案）》及《城鄉計畫法（草案）》

立法原則及架構。同年 5 月，由內政部林常務次長中森召集跨部會協商會議，決議《城鄉計畫法（草案）》免予制定。同年 8 月，檢送《國土綜合發展計畫法（草案）》進行政院審查，並於 9 月 26 日通過行政院會函送立法院審議。自此，確立《國土計畫法》做為國土規劃法制基礎之定位。

2. 《國土計畫法》做為國土規劃之基本法？或國土規劃之作用法？

鑑於民國 82 年以來《國土計畫法》立法推動之困難，逐漸出現國土計畫究竟做為國土規劃之基本法、抑或國土規劃作用法之討論¹⁴。首先，民國 93 年《國土計畫法（草案）》中，該草案第四條指出：訂定「國土規劃之基本原則，以確保領土主權、促進國土永續發展及兼顧效率、公平」。而後，民國 98 年 6 月，內政部研提「永續國土政策綱領」¹⁵，試圖暫代或取代未通過之《國土計畫法（草案）》，據以指導區域計畫、都市計畫與國家公園計畫。營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談時指出：

「大家都說國土法那麼重要，但每次都不過啊，你們要不要乾脆就弄比較簡要的版本，訂一個基本法，去敘述一下這個計畫的邏輯，土地使用的倫理…那時候我們就有用一個綱領，好像就是說類似這個東西的樣態，但是弄完之後，行政院好像沒有針對這個事情有去處理¹⁶…」（陳繼鳴，108 年 9 月 17 日口述歷史訪談）

是以，《國土計畫法》做為臺灣國土規劃作用法之法制定位，逐漸確立，期望推動一個具法定地位，能整合都市計畫、非都市土地使用管制，並有積極規劃意義的國土計畫，引導部門的重大建設計畫的土地需求，建立土地使用秩序。

¹⁴ 例如，胡念祖教授曾指出，「關於《國土計畫法》，我認為《區域計畫法》和《都市計畫法》本身沒有太多問題，只是欠缺一個原則、機制，只要在高層架一個基本法」。《國土計畫法》專家會談，2015/9/22，胡念祖委員談話，網址 <http://www.yucc.org.tw/events/recent/20151006-1>（擷取日期：2019/9/25）

¹⁵ 民國 98 年 6 月 30 日，臺內營字第 0980806321 號函，說明第六點提到，另為因應全球化及兩岸交流之衝擊等國土發展趨勢，亟需全面檢討國土空間發展結構，規劃新世紀國土資源的保育與利用，以落實國土永續發展之理念，確保國土有秩序發展，本部爰訂定「永續國土政策綱領」（草案），期於「《國土計畫法》」（草案）完成立法前，作為區域計畫、都市計畫、國家公園計畫與相關部門計畫涉及國土使用之最高指導原則，併請鑒核。

¹⁶ 民國 98 年 10 月 8 日，院臺建字第 0980095849A 號函，主旨為「貴部函報『永續國土政策綱領』草案一案，請貴部依審查後之『《國土計畫法》』草案立法意旨、立法內涵及該草案之推動情形，再行檢討研議，並適時循程序報院核定。」

(二)《國土計畫法》推動之重要議題

民國 105 年公布施行之《國土計畫法》推動之重要議題，包括(一)國土計畫優位與使用許可制；(二)國土計畫審議會、公民訴訟與民眾檢舉；(三)原住民族土地利用；(四)國土復育與海洋資源；(五)國土永續發展基金與損失補償。以下扼要說明各議題，有關各議題緣起、制度重點及立法協商過程之詳細討論，詳見本章第二節至第六節內容。

1. 國土計畫優位與使用許可制

過去依《區域計畫法》於民國 71 年至 73 年間公告實施臺灣北、中、南、東區域計畫，民國 84 年至民國 86 年間公告各該區域計畫第一次通盤檢討，民國 99 年因應莫拉克颱風再次公告實施「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫」。然而在民國 102 年時將臺灣北、中、南、東區域計畫整併為全國區域計畫，將計畫體系修正為全國區域計畫指導直轄市、縣(市)國土計畫體系。

然《區域計畫法》並無為部門計畫引導空間位置的權力，且《區域計畫法》中，非都市土地分區因開發利用而辦理分區變更，並無計畫指導。本次《國土計畫法》除延續計畫體系，以全國國土計畫指導直轄市、縣(市)國土計畫，指導都市計畫與國家公園計畫外，對於目的事業主管機關之部門計畫應符合國土計畫，並於先期規劃時先徵詢國土計畫主管機關。另一方面，因國土計畫有區分四種功能分區，而一定規模或性質特殊者應申請使用許可，且使用許可不得變更國土功能分區，只能透過通盤檢討或適時檢討變更時，才能變更國土功能分區，維持國土計畫優位性質與其計畫高位與穩定性，是為與過去不同之制度變革，詳見本章第二節討論。

2. 國土計畫審議會、公民訴訟與民眾檢舉

(1) 國土計畫審議會

過去依《都市計畫法》、《區域計畫法》與《國家公園法》規定所設置都市計畫委員會、區域計畫委員會與國家公園計畫委員會。其中，都市計畫委員會分為內政部都市計畫委員會、各級地方政府都市計畫委員會與鄉、鎮、縣轄市公所都市計畫委員會¹⁷；區域計畫委員會分為內政部區域計畫

¹⁷ 《都市計畫法》第 74 條

委員會與直轄市、縣（市）區域計畫委員會¹⁸；國家公園計畫委員會則為內政部設置¹⁹。

本次《國土計畫法》為審議〈全國國土計畫〉之核定與協調部門計畫與國土計畫，以行政院層級遴聘（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。與過去相比，臺灣空間法制上首度出現行政院層級審議會，是為重大變革之一，詳見本章第三節討論。

(2) 公民訴訟與民眾檢舉

過去《區域計畫法施行細則》規定，區域計畫委員會審議區域計畫時，得徵詢民間團體之意見²⁰；而《都市計畫法》規定，主要計畫擬定後、審議前，應公開展覽三十天及舉行說明會，公民或團體得以書面向該主管機關提出意見，給都市計畫委員會參考審議，是過去空間規畫給予民眾參與的程度與項目，及民眾檢舉與公民訴訟的法規制度存在。

本次《國土計畫法》在國土計畫之基本原則即要求國土規劃應力求民眾參與多元化，故國土計畫於擬定時即邀請民間團體舉辦座談會廣詢意見，作為擬定計畫之參考；於擬定後、審議前則應公開展覽三十日即舉行公聽會，人民或團體得以書面向該主管機關提出意見，供審議參考。另一方面，如從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請之使用許可，應公開展覽及舉行公聽會，人民或團體得以書面向主管機關提出意見，併同審議，較以往給予民眾參與的程度與項目更多元。

第二，本次《國土計畫法》從處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉土地使用違規之獎勵使用，形成民眾檢舉制度設計。第三，本次針對使用許可制度，如主管機關疏於執行使用許可申請人申請違反本法與其授權訂定之相關命令，人民可以書面告知主管機關，如主管機關仍未依法執行者，人民得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，向行政法院提起訴訟，判令其執行。是以，《國土計畫法》相較過去空間計畫法規而言，不僅民眾參與程度與項目較廣外，更新增民眾檢舉與公民訴訟等機制，視為制度創新之一，詳見本章第三節討論。

¹⁸ 《區域計畫法》第 4 條

¹⁹ 《國家公園法》第 4 條

²⁰ 《區域計畫法施行細則》第 7 條

(3) 原住民族土地利用

《區域計畫法》於民國 63 年頒布施行，全臺灣 26 萬餘公頃的原住民保留地幾乎全數位於非都市土地範圍，該法制訂之初，為參酌原住民族生活型態及傳統使用土地方式規範。民國 94 年，《原住民族基本法》立法完成後始原住民族相關權益在各作用法中得以參照。本次《國土計畫法》相較於過去《都市計畫法》或《區域計畫法》均無提及原住民族權益的法條而言，國土計畫擬定、管制或補償機制中，都有因應原住民族在臺灣土地使用的特殊性修正，是為《國土計畫法》的特殊制度變革，詳見本章第四節討論。

4. 國土復育與海洋資源

(1) 國土復育

過去無論《都市計畫法》、《國家公園法》、《區域計畫法》皆無復育 (Restoration) 概念，僅有《國家公園法》、《區域計畫法》有保育 (conservation) 概念，而國土復育的討論可追朔至民國 94 年前後，行政院會所通過的《國土復育條例 (草案)》，其立法目的提到，為有效降低山坡地、河川、海岸、離島等環境敏感地區之開發程度，以保育水、土及生物資源，降低自然危害風險，減少人民生命財產損失，並復育過度開發地區，促進環境資源永續發展。然《國土復育條例 (草案)》因涉及部會甚多且原住民族對條文內容多疑慮而未通過²¹，而後討論中，民國 95 年 6 月 9 日與民國 97 年 3 月 13 日，吳澤成政務委員指示可研究將《國土復育條例 (草案)》有關土地使用管制等保育精神納入《國土計畫法 (草案)》

本次《國土計畫法 (草案)》因內政部構想為將國土復育精神融入《國土計畫法》中，黃昭順委員在立法院提出《國土復育條例 (草案)》版本，且邱文彥委員與田秋堇委員均希望能加強復育概念²²，最後《國土計畫法》中新增第五章國土復育專章，內容包含國土復育促進地區劃定、復育計畫擬定及定期檢討、安全堪虞地區應研擬完善安置及配套等條文規定，詳見本章第五節。

²¹ 《國土計畫法》專家會談，2015/9/22，田秋堇委員談話
<http://www.yucc.org.tw/events/recent/20151006-1>

²² 《國土計畫法》專家會談，2015/9/22，邱文彥委員、田秋堇委員談話
<http://www.yucc.org.tw/events/recent/20151006-1>

(2) 海洋資源

依《區域計畫法》授權訂定之《區域計畫法施行細則》在民國 102 年 10 月 23 日全文修正第 11 條與 13 條分區與用地新增海域區與海域用地，在《非都市土地使用管制規則》在民國 103 年 12 月 30 日修正，在第二條分區與第三條用地中新增海域分區與海域使用地，回顧海域是否為國土一部分的討論，胡念祖教授指出，土地法中所解釋的「水」指涉「水道、湖泊、港灣、海岸」(土地法§4)與「湖澤」(土地法§13)其與無海洋或海域概念，而國家領與分為三類：陸域國土、海岸地區、海域，在憲法層級下應有國土法、海岸法與海域法，國土功能分區指基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性，所法分之國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區等，完全是陸域思維，加上突兀如盲腸的海洋資源地區，混在一個法律內處理，一開始就觀念錯誤²³。林盛豐教授則指出，回歸當時立法目的，核心價值是永續發展，試圖建立土地利用的秩序，當時缺乏海洋概念，海洋一句都沒有，邱委員提醒下的海洋，所以就加了個盲腸²⁴。

本次《國土計畫法》延續過去對海洋的討論規範，設立海洋資源地區的國土功能分區，並針對填海造地等做出相關法條的設立，詳見本章第五節討論。

5. 國土永續發展基金與損失補償

對於土地使用受限之損失補償，從民國 28 年訂定之《都市計畫法》第 18 條(現《都市計畫法》第 41 條)之規定，「土地分區使用規定後，其土地上原有建築物之不合使用規定者，除准修繕外不得增築，但主管地方政府，認為必要時，得斟酌地方情形，限期令其變更使用所受之損害，應補償之。」

《區域計畫法》第 17 條亦參照《都市計畫法》相關規定，而擬定「區域計畫實施時，其地上原有之土地改良物，不合土地分區使用計畫者，經政府令其變更使用或拆除時所受之損害，應予適當補償。」故損失補償相關條文已行之有年，而《區域計畫法》第 15-3 條第 3 項亦規定，開發影響費得成立基金，故基金概念亦非《國土計畫法》之新觀念，然本次《國土計畫法》之永續發展基金來源制度依第 44 條規定而更完整，其用於損失補償、國土保育(§18、§32)、民眾檢舉獎勵與規劃研究、調查及土地利用監測(§44)等制度更加完整，是為《國土計畫法》重大制度變革，詳見本章第六節討論。

²³ 《國土計畫法》專家會談，2015/9/22，胡念祖教授談話
<http://www.yucc.org.tw/events/recent/20151006-1>

²⁴ 《國土計畫法》專家會談，2015/9/22，林盛豐教授談話
<http://www.yucc.org.tw/events/recent/20151006-1>

國土計畫的起源

- 《國土計畫法》制歷程與定位



內政部營建署副署長

陳 繼 鳴

2019/9/17

地點：內政部營建署陳副署長辦公室

Q：《國土計畫法》的歷史脈絡為何？

《國土計畫法》通過關鍵人物

《國土計畫法》是怎麼過的呢？很多答案可能不是大家心理上想像的那樣子。我個人認為，絕對不是因為大家期盼這個法很重要，非過不可，然後大家就等著它要讓它過。因為它已經五進五出立法院，每次我們送出去都覺得很重要，可是它就是不會過，就是有很多的問題，但為什麼最後會過呢？我必須要講一個人，就是我學長，他在這裡面扮演了一個很重要的角色，他是以一個學計劃的人的身分，去到立法院當立法委員。他知道怎麼樣去運用動員的能量，他可以知道哪裡該去補一下，哪個地方該找誰去做處理。這位學長就叫做邱文彥，如果不是他，這個法案絕對不會過，一樣又會第七次，現在可能第八次。因為這個法自始至終，從它一開始到後面的內容，其實轉了好大的圈。

《國土計畫法》的起源：國土綜合開發計畫

從最早的國土綜合開發計畫法草案，它才十幾個條文，那時候是經建會吳清輝先生主導。他的概念是認為我們的中長程公共建設計畫，尤其是類似部門計畫，通常沒有一些相關的前置計畫去指導他。那每次在經建會審查這類各方提出來的重大建設案子、部門建設案子的時候，到底給或不給？優先順序怎樣？沒有一個準則。當時就是大家各自說明理由，委員會認為很重要。我就給你，認為不重要，就暫緩，下次再來。所以在整個建設上的承接性跟累積性或許不是那麼的明顯。所以他們認為應該要先有一個整體性的東西，然後這些建設也應該按部就班去安排，所以我認為在國土綜合開發計畫法，當初的發想應該是這樣子。

這個有一點參考日本的模式，日本那時候是國土綜合開發計畫法，他們那個東西就是針對未來整個國家發展建設面的願景，或者有一些建設的藍圖，他就先透過這樣的一個計畫去安排。不過呢，在日本他還有另外一個法，叫做國土利用計畫法，是分成五大地域，針對他們的土地分成五種類別，作農業的，做都市發展的，做保育的，做國家自然公園的，還有森林地域。他們分別有不同的主管的法令，有森林法，農業振興法，類似的。然後那個地域分完後，那個法等於是接管了。所以他們有一個土地使用方面，類似 zoning 的那種國土利用計畫。另外一個就是發展建設的那一塊，叫做國土綜合開發計畫（法）。有兩個法系，那綜合發展計畫（法），後來也改了，現在叫做國土形成計畫（法）。

因為經建會那時候的職責角色是公共建設，所以他是希望這一塊有一點指導性，所以用一個法來依據。可是當初的定位是由內政部來擬訂，當初我們在做區域計畫第一次通盤檢討的時候，接到這樣的一個指示要來做。我那時候是科長，我第一個問號就是說，這類的事情都是跨部會的，交通部、經濟部，這種東西由內政部擬定一個法來訂計畫，來管理這些部會，好像不太對勁。像日本他們就是由總理大臣統合各個部會來訂這些東西的，他這樣比較對。所以當初弄過來的時候我個人是有一點覺得為難，這件事情去談了幾次，不過他們還是很堅持這個要來做，那名稱就叫做國土綜合開發計畫法。因為大家一聽「國土」這件事情，就會整個熱誠起來、很熱衷，只要叫國土的，那這個非得要訂。所以當初國土綜合開發計畫法就是要規範這些部門的中長程建設計畫。有一個這種計畫，中央要有一個全國的綜合開發計畫，縣市有縣市的綜合開發計畫，這個東西未來就來管理部門建設計畫。

開發計畫到發展計畫的轉變

後來有一些轉折啦！既然到部裡面來，我們內政部的職責角色，第一個就把「綜合開發」這個字眼先拿掉，我們叫做「綜合發展」。因為開發不是我們現在能完全主導的，所以那個法的第一個轉折，綜合開發計畫法後來在我們內政部研擬的過程就把它變成綜合發展計畫法。

在研擬的過程中，我們的黃南淵署長，他很重視這個事情，他來主導之後，認為說這個要跟我們空間計畫做連結，不只是做經建會那個部門的計畫。所以他當初的架構是綜合發展計畫，有全國跟縣市的，是比較上位的，下面還是要有土地使用計畫。當時的土地使用計畫，就是非都市土地與都市計畫，他認為說這兩個也要統整！所以他在當初的設計，這兩個綜合型的建設計畫來指導之下呢，後

面的土地使用應該要整併成一個，叫做城鄉計畫法。所以在當初綜合發展計畫，在送院的版本裡面，當初是設下有全國的綜合發展計畫，縣市的綜合發展計畫，接下來要另訂各縣市它自己的城鄉發展計畫，那個所謂的城鄉發展計畫法，要另訂之。所以安下這樣的一個內容，第一次就報院了，第一次進去隔年就一讀了，差點就過了，但後來就有一堆其他的想法，最後因為屆期不續審。那在這個過程裡面，光是我剛剛說的這個轉折就很大，從部門建設計畫指導，到我們黃南淵署長認為要有一個空間計畫，就是叫城鄉，因為英國就是這樣子，Town and Country Planning Act，所以這名稱就很好用，把都市與非都市併在一起，所以未來就沒有都市計畫法，就用城鄉計畫法來取代，可是這樣進了立法院之後，因為屆期不續審退回來。

國土綜合計畫引導非都市土地

退回來在我們這邊處裡的過程，一樣在部裡面有很多的討論爭辯，這裡面有很多專家學者也都參與了。後來我們的林中森次長，他主導的一個討論過程裡面呢，又把這件事情做了一個翻轉。也就是說，這個土地使用還是有非都與都市計畫，還是照原本那樣去走。那原來區域計畫是沒有「計畫」的，有區域計畫「名稱」，但沒有區域「計畫」，就只有「編定」，所以就把它轉向說，未來綜合發展計畫是來取代區域計畫的，但是不取代都市計畫，都市計畫還是照原來的都市計畫，所以還有「都市」與「非都市」，當初的轉換到部裡面又做了這個調整。在這個調整下又幾進幾出，要有綜合發展計畫，全國的、縣市的，但就沒有區域計畫，區域計畫併到綜合發展計畫，那都市計畫還有，就這樣延續了一陣子。這樣的一個作法，我坦白說就是延續到了現在，這個精神沒有太大的改變。

調整為國土計畫的過程

後來民國九十一年，林盛豐先生當了政務委員，他那時候非常重視。那時候是游錫堃當院長，林盛豐當政務委員，他就主導了內政部的業務，他對國土計畫很重視。在之前討論那麼久的過程中，行政院基本上的介入不是那麼多，但自從他之後，他的介入就很頻繁。行政院民國九十一年六月七號還成立了行政院國土規劃推動委員會去做這個事情，裡面延攬了很多當時的菁英都來這邊討論。在這樣的一個討論過程裡面，日本綜合發展計畫的那個概念，又被拉淡了一點。當時把它當成是一個部門計畫去「指導」就好，不是說要去「審查」，沒那麼強硬，把他當成是一個部門計畫，整體上面來講還是回歸到一個空間計畫的本質。所以在這個過程裡面，名稱又改了一次，國土綜合發展計畫法又變成《國土計畫法》，

那基本上這個《國土計畫法》呢，主要就是類似區域計畫這樣的 scale 去做資源的調整、分配、空間規劃等等。

區域計畫的背景與轉換到國土計畫的困難

我個人會認為，當初在剛開始的時候，我們學計劃的人會認為計畫會歸於一統，不要什麼都市、非都市那麼複雜。以前有他的過程，其實區域計畫也是從都市計畫跑過來的，因為以前就只有都市計畫法，後來都市計畫法裡面有增加區域計畫，所以當初區域計畫是都市計畫的一個類型，然後也去做了七個地區。後來有幾位前輩認為說，區域計畫是更上位的東西，在都市計畫的架構下很難去談論這個事，所以後來才把他抓出來，變成成立一個區域計畫法，然後重新去弄區域計畫的分區，變成四個，原來有七個。所以當初都市計畫是跟區域計畫有一個這樣的關聯。那一分開完後就很慘，都市計畫當初有三四百個，到現在有四百多個，他的範圍也不過佔百分之十四的土地，其他的都沒有，在這樣的一個情形下，都市計畫在法制面上有一個他先天設計上的問題，也就是說他有三級，從鄉鎮、縣市、內政部，一個都市計畫從鄉街計畫要這樣一路上來，所以第一個層級太長，這裡面糾葛的利害關係很多，變成大家都沒辦法很理性地去看的時候，他就變得很僵硬，到時候就卡來卡去的。導致都市計畫到後來就被人家認為說，沒有辦法去促進、去配合國家的發展，以致於就在非都市這一塊找了落腳。

所以原來區域計畫就是屬於一種按現況編定的東西，他只是在凍結你的使用，並沒有所謂長遠的計畫，不是我們做計畫的人去做 vision 什麼的，他就是按現況，你是做什麼，他就把你框起來，所以就零零碎碎的凍結你。不過也因為這樣子，他的背後是說，我們臺灣不談發展權的歸屬是因為那時候已經把所有每一筆土地都給人家劃了，而且被劃為農地的，特農、一般農、山保區的民眾從來沒有跟你要求，我為什麼不是劃為鄉村區？你為什麼把我劃為山坡地保育區？現在你去做這個事情看看？民眾的民智大開，他會認為說同樣一塊，我在山腳邊，他在上面一點，他在鄉村區，我在山保區，這個土地價值就不一樣阿！憑什麼？可是以前民性純樸，大家還不清楚，整個開放民眾參與的過程也少，這一塊就默默之中，在民國七十幾年，那個可能有十幾年的時間，從南到北，就全部都變了。所以現在很多人在講說，我農業發展地區為什麼不能動？你們國土計畫害我都不能翻身！不是國土計畫，是當初區域計畫在第一次編定的時候就給你定位了，為什麼你屏東縣是那麼多的特農、農牧用地？不是國土計畫才要劃，你已經被劃了，而且當初也沒有講話，所以已經被寫在你的土地登記簿上了，就是這樣。所以那個什麼發展權的那些事情，在我們剛剛跳出來講這件事情，無形之中就達成了，

而且當初政府是幾乎不費吹灰之力就把它完成了，現在民眾要去反悔說我們是不是要有一個基本的容積？講這些都太慢了！因為當初劃為特農區，你就是沒有容積的啊！你劃為鄉村區容積就是 240 啊！就來不及了已經劃了，雖然很多人在談論這個事情，在整個法理上面比較公平正義，那個可能留待更有能力的人去想這一塊怎麼去做，那現在已經是既成的事實了，所以區域計畫基本上就是現況編定。

城鄉計畫法的想像

其實我們很多專家學者因為受過歐美這樣的一個訓練與了解，在國外，一些進步國家，歐、美、日，他們一定是針對整個行政轄區去做一個完整的空間計畫。他的名稱很多種，像荷蘭的叫做 spatial plan，空間計畫，他有分全國的、省的、跟 county 的，做出這樣的一個 level 的空間計畫。英國的他更是這樣，他更早期不管怎麼變，全國就是一本政策，接下來的 county 就是一個比較 rough 的空間計畫，再來他們更下面的 rural district，市、鄉鎮、區，他們都會有一個更細的計畫。日本也是一樣，不管是綜合開發計畫，或是國土利用計畫他都有都、道、府、縣這樣的一個層級，接下來，市、廳、村，這樣的一個階層。我也問過他們，他們也很坦白的跟我講，市、廳、村這樣的一個東西不是所有地方都會做，他不做的結果會怎麼樣？不做的話就會依照都、道、府、縣的一個計畫來做執行。每一個國家都一樣，不是一個計畫講要做就出來了，沒有那麼簡單喔！所以我們是想說那這件事情我當初認為應該是歸到城鄉計畫法。那時候我是當科長，我有邀請我們城鄉分署還有都計組，我們成立了一個小組，跟我們署長拜託這件事，這件事情是不是還是讓我們做個評估，不要就馬上轉過去了。我們做了模擬也做了評估，也就是說這個城鄉計畫未來要怎樣去擬，修哪些條文，可是後來我們署裡面的內部的討論的結果，還是定調跟我們的次長的那個概念，都市計畫不要碰他，區域計畫本來就沒有計畫，那就趁這個機會做一點調整，大概是這樣子。

剛性計畫與裁量權決定之習性

我們的計畫還真的很複雜，其實做這個計畫本來在國外也沒有這麼複雜，也沒那麼精準，計畫真的是種藝術，就是有透過一些協調等等去安排，他不是那種很硬的東西。像我早上開會就發覺，我們現在每個單位，尤其行政部門，都希望我們做的計畫是很硬的，就等於 indicator 你要一、二、三、四、五，有的就可以！沒有的就不行！把那種計畫的本質，應該有一個 vision 展現出來大家討論，討論之後做出一些細緻的東西，這樣的一個邏輯完全打散了。也就是說大家通通

不要有想法！你只要有某個人就把它寫好，就這樣我就照你的，你千萬不要問我，不要給我裁量權，不要給我想像，你就跟我講一、二、三、四，我該怎麼做就怎麼做！這是很可怕的！我們把自己學計畫的那種本質阿，把他都抹煞掉了，這個想起來有點難過啊！可是我們或許這個環境會造成我們的計畫主導的部門現在是這種型態，或許因為可能講不過人家，或是有什麼樣的外部的壓力籠罩著的這種現象。

城鄉計畫法的失敗

後來沒有做城鄉計畫，接納說城鄉計畫不做，要回到做我們那個非都市土地，把都市計畫維持還有一個理由，這也是我認為很可笑的理由。我們的同仁他一直跟我們的部長、署長說，千萬不能做城鄉計畫，城鄉計畫因為是要取代都市計畫，他本質是都市計畫去調的，所以他的想像是說，城鄉計畫一做完之後，現在都市計畫那些公共設施的測量調查取得，那都是天文數字，我們做這個城鄉計畫，光是這個就會死掉了，沒有辦法去處理這一塊。我看還有一份文件有寫下這件事情，那我也不懂他為何會講這件事情，因為最後就是卡在這句話，那要花一兆多還是多少，好像是說這個要上兆元，要去做這個測量地狀這件事情。那其實我們學計畫的人，他說要去釘樁測量，我就弄不太清楚了，都市計畫他的範圍擴大，我們都市計畫有主要計畫跟細部計畫，主要計畫是比較 rough 的，細部計畫是真的後面要執行財務計畫那一塊去做的，而且主要計畫做完以後，可以去分期分區開發，這個概念也合邏輯嘛。你要做一個整體性的，然後在細部真的要做一个計畫，不是你的主要計畫你就整個要把定樁測量通通做完之後路就開了，建設公園就蓋起來了，不是啊！所以你即使要做城鄉計畫，把這整個行政區的範圍弄進來，那一塊你可以將比較 rough 的部分保留嘛！該是農業區、大片農業區，該森林的就森林嘛，那種就是非開發地區的，你不要把他劃為他是屬於鄉街計畫或是市鎮計畫，那樣細部計畫的規格去執行嘛！怎麼會對外界講說，我只要劃城鄉發展地區所有的東西都要定樁測量？沒有這回事的！可是大家聽到會花很多錢，所以這部分也造成了後來整個推動就反轉了。否則其實當初我覺得蠻多老師都認同的，我個人認為啦！像以前王鴻楷老師、楊重信老師幾位他們有比較長期參與的，我覺得他們都認同這樣的一個概念，整體計畫做完之後要開發的才去開發。

我剛剛講的，那個要做城鄉計畫法，結果後來我們的都市計畫主管機關說了要那麼多的錢，所以大家就打退堂鼓。他們說光是測量、規劃、輸圖製作、定樁等成本就需要一百五十億！那聽了之後大家就暈倒了，說不要了，不要碰你了，我們趕快去碰區域計畫就好，這個都不會講話了，就把區域計畫幹掉、都市計畫

就維持，這個是當初他們對外的講法。那我的說法是說，這根本是一個障眼法，一個城鄉計畫從都市計畫長大之後，他不是每一塊土地都需要去定樁測量喔，絕對不是這樣子，但大家在這個部分的溝通真的是沒有到位，所以就會很多誤解啦。

Q：《國土計畫法》應是基本法或是作用法？

基本法的歷史背景

基本法這件事情，是在大概五進的時候，也就是在很後面的時候，應該是邱文彥之前。大家說國土法那麼重要，但每次都不過啊？你們要不要乾脆就弄比較簡要的版本，訂一個基本法，敘述一下這個計畫的邏輯、土地使用的倫理，講這種基本法就好了！不要去用一個國土計畫，那個弄半天每個人都有意見，原住民有意見，那個立委有意見，那個有意見，永遠過不了，你們改成基本法。我們後來因應那個東西，那時候我們就有用一個綱領，就是說類似這個東西的樣態。但是弄完之後，行政院好像沒有針對這個事情有去處理。也就是說，這個是後來的，有人一直說這樣過不了，乾脆就換成基本法。基本法我們也端出了綱領，看從綱領裡面認同之後，把一些原則再寫成基本法。那後來有一個程序就說不需要，應該有進到部裡面去，認為說還是不要，所以後來那個事情就 hold 住了。

國土綱領與基本法的歷程

民國九十八年莫拉克風災之後我們送過一次，那時候還是國土法，所以是民國九十八年以前，民國九十六年的時候就已經送過綱領了，那應該是第五次送立法院之前，行政部門就有討論過一輪，這是我看歷史文獻中有講到的，民國九十六年有送綱領，民國九十八年的時候我們還是送國土法，但是在那幾年中，有一番的討論，民國九十八年送立法院，民國一百年才審，民國一百年沒審過，又退回到行政部門，那所以民國一百年那個退回來之後，我們民國一百零一年就召開了三、四場的專家學者座談會，那時候有一場的議題也是在討論到底要不要再送基本法。²⁵

也就是說基本法，這件事應該是比較後面，因為闖不過了，乾脆就基本法交代一下這個事，大家就可以平息外界一直講的國土，好，就滿足大家了，反正他也起不了什麼作用，我講白了就是這樣。那後來弄一弄應該我們就認為說不需要了。

²⁵ 因受訪時，蔡玉滿科長亦在場，本段係由蔡玉滿科長敘述。

行政院的態度就是不定基本法，因為基本法沒有用。因為基本法還是要訂很多作用法他才能落實，所以這只是在宣示政府的理念。那弄完這之後還是要用很多作用法，他才能夠去落實，像原基法，它就一定要再訂定一個土海法，他的土地才能夠去做規劃跟利用。

基本法的位階是很高的，沒有錯，因為叫基本法他的位階很高，那他位階高也就代表他陳義也很高，陳義很高現在要來處理國土計畫大家談論的這些問題，天高皇帝遠，太遠了，沒有什麼作用，所以後來行政部門也考慮到這個因素，還是認為要繼續走這個，實質的法案。

Q：國土計畫的主管機關是否應提升層級？

我的講法是看位階，要先看它到底要負什麼責任。如果是像日本的綜合開發計畫，涉及他們各部會建設的，它是總理在 handle 這個事。他們是要擬訂計畫的時候，可能是半年一年，組成一個臨時的辦公室，各部會來擬訂計畫，擬完之後由他們的總理大臣跟議會報告，所以它的位階夠，總理大臣負責的。那它就像我們的經建會，高鐵、直鐵要不要過？南鐵要不要延伸？你叫內政部來弄這個，人家哪理你啊！你根本就還不會做！所以我剛剛有講說我們現在這種調性有一點轉了，就是說國土計畫不太去強調中長程公共建設這一塊，我們把它稍微縮小一點，變成部門計畫這邊帶一下，所以它本質上不會碰觸到中長程公共建設，他們本質還是回到空間計畫。那部門這邊你如果已經有既有明確的計畫，你可以資料、路線、路廊或者是重大建設給我，例如航空城，我在我土地使用計畫裡面，就不會那邊劃為農一國一或者什麼東西，我們會在這個計畫過程裡面去做一個這樣的協調處理。所以如果是這種情形的話，那它的主管機關我覺得回到內政部沒什麼不對，因為它就是做空間計畫的單位。所以說要看扮演，像回到英國或者是荷蘭的，它這個空間計畫不管以前的總體性政策原則，或者是地區性的發展計畫，它的部會一起提升到副首相辦公室去統整。後來是回歸正常，要嘛是早期的環境部門，要嘛是現在的地方事務及社區部，那個叫 community and local affair。反正它就回到那個部會，英國那個東西它的名稱很長，它也不像以前的環境部，已經不叫環境部，環境部也拆了，那有一部份就是做這空間計畫的，有一部份是管實務什麼那類的，空間計畫還是屬於一個部會在做，所以就看屬性。我們現在就自己定調，國土計畫比較像是空間計畫，它不是要去主導綜合開發計畫那一塊，所以那個位階的問題，我們認為還 ok。

Q：區域計畫法修法與《國土計畫法》取代的差異為何？

我們行政部門面對這樣幾進幾出，其實有想說「我一定非得要立《國土計畫法》嗎？」我自己認為不需要，所以我認為說反正現在的本質是要來取代區域計畫的，那現在區域計畫不好的地方，我們就來修區域計畫法就好了。所以在我們第五進之後、第六進之前，我們就送了一個區計法（區域計畫法）的修正版本。但裡面包括剛剛說的民眾參與，還有開發許可這樣的限制、環境敏感地區，類似國土保育的等等，就修了一個版本，一樣送立法院。我們的設想就是說，國土法不會過啦！但我現在真的馬上要改進，我這個區域計畫修這幾個條文，你就讓我過吧！所以我們一樣送到行政院，我們部裡面同意了喔，行政院也同意了，那後來送立法院的時候有送，可是他沒有拿出來審。

立法院後來也沒審，所以我們想說看誰快，沒有一定要非《國土計畫法》，因為它的精神其實我們在它修訂的版本也可以看的出來，這也可以在歷史做一個交代，因為確實有努力過，因為在區域計畫法那次的修改裡面，相關的條文也在裡面。

Q：《國土計畫法》的重要特色為何？

國土功能分區的形成

當初林次長主導的那個時候，他的設計是回歸到取代區域計畫，不過他那時候的分區用地，大概還是延續原來那個架構，只是會做計畫，到時候再去擬定分區跟用地的名稱做一點整併，基本上是沿襲那個架構。但是到林盛豐主導的時候，那個委員會裡面討論的過程，大家認為說土地使用不要那麼複雜，非都（市土地）太複雜了！所以就把它簡化成三種功能分區，這個就是楊重信楊老師提的，他很堅持，管理弄得那麼大幹什麼？太複雜了！這個應該依我們土地使用的倫理，你要開發的就是要讓他開發，就叫城鄉地區，該做農業的就做農業，就叫農業發展地區，該保育的就做保育，不要去動他了，就叫國土保育地區，當初就分三種分區。這個概念也討論了很久，大家也接受了，但是我們有提醒說，這三種分區沒辦法取代現行那麼龐雜的，所以他們也說可以去做次分區，在後續仔細的規劃有需要再去做分類，所以定性是這樣。那為什麼後來又變成四個分區呢？後來在內政部審的過程裡面，應該是又有人提說我們是海洋國家，國土計畫用了半天，怎麼都沒有海？所以就因為我們是海洋國家這樣的說法，就把海洋弄進去。雖然那時候我也一直講說，我們一般做空間計畫到現在，不會把海弄進去，因為海不會

像我們陸地有資源適宜性的特性，海要管的應該是用海的秩序，不要隨便亂七八糟大家都來用造成衝突，海要劃保育區的地方還是可以劃，但不能把海當成一個「規劃」，說這一塊做什麼、那一塊做什麼，基本上你連陸地上都沒做到那麼精緻的規劃，怎麼做到海？這個說法，他們是有了了解啦，不過後來就說沒關係還是納進去，那只是做為一種現地的管理，還是回歸到用海秩序，所以後來多了一個海洋資源地區。不過他的分區方式大概還是遵循說，該保育的，你已經是濕地的，或是漁業法你劃的這種繁殖的漁業繁殖區，你把它劃出來就好，剩下的就是一些用海秩序，你要用的話就來申請，我核准你了，別人要用，就不能馬上跑去造成衝突。我在審核的過程我會徵詢相關的單位，只是安排一個秩序，所以功能分區又變成四種。那在這樣的一個情況下，區域計畫就要被完全取代，裡面的用地在後續進行管制規則的時候再來研議，不會完全照以前的，這個部分是承接下來的，那都市計畫還是都市計畫。

國土復育條例到國土復育促進地區

我們法裡面還有一個地方，就是國土復育促進地區。因為民國九十幾年在推的時候，經建會那時候也在推國土復育方案與國土復育條例。那時候也是弄了半天，也報到行政院，立法院也是認為不行，所以後來也沒有推了，行政院說那個是暫緩。可是我們《國土計畫法》，立法院持續在審，那時大家的呼聲就說，那你不能那塊（國土復育）沒有，應該要把這塊（國土復育）連接到國土計畫。我們想說這個難度有點高，因為他那部分的對象不同，而且我們已經有國保地區了，這塊復育地區怎麼去做呢？後來沒有辦法，在立法委員這邊的要求下，我們又弄了一個專章，國土復育，是把國土復育裡面特別作為的一些事情，參酌原來復育條例裡面那個精神把他放進來。這樣的一個精神也是讓我們國土計畫做完之後，後面可以去做一些復育，也就是說比較積極主動的國土保育作為，就在復育的專章裡面去做。他也要訂計畫，後面就有連結進來，大概以前的轉換是這樣子。

公民參與的國土計畫

我們在國土計畫裡面還是陸續補了一些東西，如果大家有仔細去看的話，我們區域計畫裡面沒有所謂民眾參與的過程。雖然規範了每一筆土地，但沒有民眾參與的過程，這個是不可思議的事情。所以我們在國土計畫，從規劃的座談，到後面的公聽會和說明會，座談會是擬訂前，擬訂完草案之後會有公開展覽、公聽會。那當然只是法制面上安進去，後面執行有沒有真的心甘情願去做那是一回事，那是執行面的事，但法制面的要求都要，我想這個部分要把這種計畫貼近民間的

那種關聯性把它做一點連結，這有點老生常談，但不可思議，我們臺灣區域計畫是沒有的，所以在國土計畫是安下來了。

國土永續基金與補償機制

另外一個就是補償的機制。我們以前區域計畫也沒什麼補償的機制，我們都計法也沒補償，都市計畫最後動用就是徵收權，沒有什麼補償機制，但是因為我們現在做的國土計畫，我們認為說因為有國土保育的這一塊，那它可能會動用到一些原來既成的發展地區，經過我們分析之後可能不是很適合，尤其是國土保育地區真的要做的話，那可能要有一些補償。把人家原來可以發展的，類似發展權拿回來，把你變成不可開發地區，那一部分我們當然要補償，所以這一部分就把補償機制弄進來。可是為什麼我們國內這個計畫沒有寫補償呢？是因為到我們審計過程裡面，審計單位就說國家沒有錢，你絕對不要寫這個基金補償的，沒有這回事情。但國土計畫為什麼會弄這樣一個國土永續基金？也是因為當初行政院院長江宜樺先生。因為在上一版，我們幾進幾出都沒辦法擺進去，一百億、兩百億在講，但一毛錢就都沒有放進去。江宜樺院長的時候，因為他原來是我們內政部長，所以他大概知道我們為難處。真的要讓他做國土保育，每次都嘴巴講一講國土保育，真正要動要到人家權益要讓他折損的時候，都沒有補償，講了半天就一堆的抗爭。他有聽進去我們的說法，所以在最後行政院審查的時候，行政院在顧慮這個到底可不可行，通常基金那種事情到這裡都砍掉了。可是我們爭取讓我們跟院長或者行政院再最後一次的報告，聽完之後做一個評估就接受了。那一次院長就叫我們去跟他報告，那時候林慈玲次長帶著我到院長辦公室，花了大概十五分鐘的時間報告整個事情，然後也試算了，如果有哪些要把他移過去，丙建大概在一些比較敏感的地區也估了一些費用，我們說如果這個真的要做，沒有一千億是不行的。跟他報告完後，他是說政府財政真的很困難，那這件事情也不是你說要做，就完全錢就能打發的，可能要慢慢做。所以他最後就說，都不編也不行，確實沒有工具，所以他說他來設法爭取，然後是先用五百億，所以後來這個條文，因為主計長都知道了，院長都說了，所以就同意我們寫了五百億，所以這也是另外一個過程。

計畫的多元性與檢驗

到現在大家都會認為說把國土計畫做完以後，應該就能把所有事情都解決。可是國土計畫發布後什麼事情都沒解決啊！惹惱了一堆人，中南部的縣長高舉抗議，對不對？那些環團也說你們看看國保很多東西都沒有去做處理，大家都提了

很多的意見。所以國土計畫這件事情，就我的觀點，坦白講做計畫的本質不是他的核心，我個人認為他的核心，是他在規範的那個精神還有那個程序很重要。因為今天桃園市作的計畫，南投縣作的計畫，那個品質內容絕對會不一樣的，所以你光是從這個計畫內容的品質去打分數，這個我覺得意義不大。但是呢，他的另外一面是說，每一個縣市你現在執政的單位，你要把你這個縣市未來整個空間發展的想法要端出來跟大家講，你要被檢驗的，不是今天縣長、城鄉局長、都發局長圖、計畫弄一弄就來作了，爭取經費就幹了，不是。是這個東西要搬出來給人家檢驗，檢驗的過程或許很痛苦，但是沒有辦法。也就是說，你是為了人家做的，你不能只是為了自己做，這件事情有沒有沒考慮到的。所以回到剛剛講的，他那個過程很重要，不只是民間、NGO 還有相關的單位在這邊都要提進來。第一個他的程序上面，他有這個幫助，也就是說把原來空間計畫的這個事情，在臺灣大家雖然都知道有這個東西，但感覺好像他不存在，這個東西好像有，但好像不曉得在幹什麼，所以我們要讓他知道有這個東西，而且你可以去講話，他可能會發揮後面的一些影響因素、拘束性，只要你參與的話。

計畫引導開發-使用許可制的引入

原來我們在都市計畫以外的地區，創造了一個開發許可，從民國七十九年山坡地開發，到後來民國八十四年區域計畫才真的寫下來，非都可以開發許可的時候，我們國家也比較特殊的。這我比較過其他國家的作法，空間計畫在主導之下，可以允許沒有計畫的地區，用個別的開發計畫去把他填補上來。這整個填補上來會是什麼？不知道！我們的說法是彈性、有效率。但是你這裡面到底是長怎樣？你計畫不是要有累積性，群聚性，公共投資的效益性？可是你現在做的好像達不到！所以回過頭來在這個國土計畫中間有一次翻轉。在我們林中森次長之前，他都認為說任何一筆土地，即使納到國土計畫來他可以走開發許可，他都可以去個案申請，就跟現在的區域計畫一樣。一般在其他實施計畫導向的國家都認為說，這樣是不可思議！那裡對他來講是生地，不是熟地，熟地他已經規劃好了，不管是大規模的規劃或者是 site planning，他都做好一個計畫，你就照他的計畫來申請、使用，這就是我們學計劃的人本來就是這樣。在國外的計畫處理也是這樣，但是國內的不是這樣，所以現在我們把他導進來，在某次我們部裡面協商的過程，就把他轉換成只有在城鄉發展地區才可以去申請使用許可、開發許可，這是我們幕僚人員的努力下，提了這個草案，然後講出來之後，大家還沒有感覺的時候，就寫到條文裡面去，這也是在裡面一個很大的轉變。因為原來我們比較高層的認為說，土地就是比較彈性的利用，你不要做得太死。但是我們是認為說，我已經

做得很死，但城鄉發展計畫區你還是可以劃很大，未來發展就在這裡面。我們講成長管理講了一大堆的東西，連這個都做不到的時候，我們去管什麼事情？所以開發許可連結到公共建設跟計畫指導這樣的一個性質，我們也把他放到城鄉發展地區內才能申請開發許可，其他農業發展地區要做開發利用那種高強度的，對不起，就透過「計畫變更」的方式，你不能透過開發許可去做這個事。要做轉換，計畫變更那個程序，就是我剛剛講的，民眾參與、社會參與，那如果大家認為這樣是可以的，那當然都可以啊，但我不允許你個別的計畫，每一個都來玩這些。

開發許可的檢討

臺灣規劃界好像都沒有說開發許可不好，是我們自己反省這樣好像不太對勁，這個是我個人學計劃的人的一種價值觀啦。我在綜合計畫組做的過程都是在第一科，負責計畫的規劃科，我們綜合計畫組還有一個叫計畫審議科，主要是這兩塊啦，一個是計畫審議，一個是規劃，這個計畫審議不是審我們講的整體的計畫，是審個別的開發計畫，可能某個高爾夫球場、某一個住宅、某一個工業區做這個事情。那我在我這邊做久了我就發覺，奇怪欸！我們這個整體的東西怎麼會讓住宅社區在一個荒山遍野的地方冒出來，然後可能都是高檔的，或跑出一個高爾夫球場，跑出一個工業區。我說這個不應該在整體計畫裡面要做嗎？那到底我們整個國家的空間發展的步調跟那個 vision 到底要怎麼樣去掌控？我在問自己這個問題，後來我也了解了做空間計畫，為什麼臺灣會這樣，是因為我們沒有一個整體的，這個整體真的是要以行政區來劃，你是治理這個鎮、這個縣，你當然要把這個鎮和這個縣未來整體的發展講出來！你怎麼可以只講我這裡面有幾個都市計畫，其他的等我需要的時候就這邊挖一塊，那邊挖一塊，怎麼可以這樣子？所以我的價值觀很強是說，這種開發不是罪惡，開發是一定要有的，我到目前還是這樣認為，開發要有，但必須要有計畫指導，不要影響到其他我們沒有辦法預知的事情。所以後來我也了解了，我看了國外的計畫裡面尤其是英國的，那更是清楚啦。你這個整體計畫做完以後，我要你在哪裡開發，這都是很清楚地要劃出來，或者指出來在哪個地方。他不是在乎那個 boundary，千萬不要以為是那條線就是這樣！而是在那個地方他因為什麼樣的原因需要有產業進駐，然後需要提供這樣的就業人口，他要去做這件事情。你計畫要講，不是沒有計畫就自己工廠找了一個地比較便宜的我就做了，做完之後，政府就幫我做水、做電、做道路、他投資了一億政府投資了五十億給他，現在就是這個樣子。所以那個觀念是怎麼引發的，是我當初覺得很痛苦，因為我是學計劃的人，然後又在英國看過一個這樣的計畫內容。當然我後來也很認真，我有看荷蘭的、日本的，我看他們的計畫，沒

有例外，這類的國家那種空間計畫的本質就是如此。他要指導未來的整體發展，讓政府的投資都發揮到最大的效益，所以一定要適度的掌控，但不是說沒有彈性喔！千萬要了解，是有彈性，但是在計畫指導裡面去寫一些彈性的東西。所以因為這個樣子，我以前在弄《國土計畫法》的時候，那時候跟朱慶倫，他是我的同仁，我們就會談這種事情，但沒有辦法，因為就一直被要求一定要讓他跟現在一樣。所以後來有那個機緣，我們次長離開了，林中森林次長他後來去做行政院秘書長，在那個節骨眼這個概念應該也是獲得了一些專家學者的支持，像是楊重信老師，他一直也是這個理念，所以這個部份我們就做調整。

Q：對於鄉村地區整體規劃的想法為何？

早期鄉村區的設計

後來有經過幾次的討論發覺，真的有個地方漏掉了，但那不是我們國土計畫本身的問題，是整個體制上的問題，就是鄉村地區，我喜歡稱作是被遺忘的鄉村地區。鄉村地區以前就在，我們以前說北散村、南集村那種從農業時代演進到現在，以前就很多這類的鄉村聚落散佈。那以前區域計畫，按現地編定，所以去現況看的時候，發現有幾棟房子相連在一起，就把他邊界先框起來，這個叫做鄉村區，都已經蓋了這些房子叫做乙種建地，他也沒有計畫，是按照現況框起來的。鄉村區早年也沒什麼道路、排水啊，就是一堆聚落集合在一起。那鄉村區劃完之後，我們區域計畫做了什麼？沒有！因為我剛剛前面就講到區域計畫就是凍結型的，就把你劃了，鄉村區就是在這裡，那你這邊人住在這裡的以後要蓋房子呢？沒有，就是框在這裡，不像都市計畫，他也沒道路和公共建設，沒有！也沒有一定的比例水準，什麼都沒有講就對了，他就是落在那個地方。我們初步在空間獨立這樣分的，大概有四千多處，那是很大的，從整個全國這樣。

基礎資訊的建立與回饋

以前因為空間資料缺乏的關係，所以大概都是透過行政區從最下面提到的就是鄉村區，從村里上來到鄉鎮、到縣市、到全國。我們很多東西那樣的 scale 可能不適合，計畫範圍可能就跨這些區的在做的時候可能是要做人口，或是什麼社經的，了解的時候就隨便推敲，比例大概多少。那已經是我們那個時代可以這樣了，你們如果現在再這樣就要打屁股了，現在有最小統計單元了，現在我才發覺我們是很落伍的，我們國家到現在才陸續弄了最小統計單元，事實上美國或其他國家，像美國就是用 TIGER (Topologically Integrated Geographic Encoding

and Referencing system)，他的 TIGER 是按照街廓去劃分他的一個空間單元，這個空間單元裡面的社經屬性，就可以去把它整理出來。他是全國的普查喔，做成很細。英國就不用講了也是類似的。我們沒有啊？像村、里、市、鄉、鎮、縣市這樣，那我們現在鄉村區四千多個空間單元，你說他現在人口多少？連人口都不知道你要做什麼計畫？裡面的社經背景是什麼都不知道，那要怎麼做？所以以前就會說你面積大小，二分之一的人口、三分之一的人口，我就按比例大小，但現在用最小統計單元，現在的資料是 GIS 的資料，每個都有點位的，那個點位的資料你把他框起來 submission 你的人口就出來了。我講的是最簡單的概念，他的屬性資料裡面，有人口其他屬性你們就能好好去看，有哪些屬性，你就可以拿來用了！我們以前還去做工商普查的老套的，你們現在用空間對位的方式去抓資料。但是現在最大的問題就是，空間對位的單位，資料調查的單位，他可能搞不清楚使用者到底是什麼需求，所以他想像的就是一般性的，人口、性別，有沒有特別的東西，我們規劃需要的，其實要在這邊 feedback 給他們，他們去調查也可以順便做，這問一句話而已，就這樣進來了，一弄起來資料就抓到了。

鄉村地區規劃的引入

鄉村區這一塊我認為是比較被疏忽掉的，我們的《國土計畫法》上面沒有著墨，沒有鄉村地區這件事情。那他在我們空間裡面，在城市的都市系統裡面扮演一個角色，你不能忽視他。所以這塊怎麼辦？後來就是在全國國土計畫裡面，因為全國國土計畫是按照《國土計畫法》弄的法定計畫，就把他寫下去，要做這個東西。這也可以說算是我們很敢的地方，法沒有，但計畫指導。寫下去之後呢？未來各個縣市政府，不要只看富麗堂皇的那一面，都是都市地區，也要看一下這類的已經 shrinking 的那一類地區，怎麼樣讓他可以維持一點尊嚴，或者是過得比較好一點。這一塊需要有一些空間規劃的人去注意它，有一些規劃的手段帶進一些資源，那些資源我們後續也會去想，因為包括農村土地社區重劃，或者是農村再生的一些資源，真的是可以結合起來。只是現在因為本位主義，大家都不願意談這件事情，但未來這些東西結合起來後，國土計畫裡面就會埋下一顆火種，鄉村地區以後也會慢慢進來。那鄉村地區這裡面有很多課題、功課要做，他可能是原來傳統的農業聚落，也有可能不是。臺灣才那麼一點大，裡面有很多的聚落他可能只是 bed-town，就睡在這裡而已，白天就到鄰近的都市去上班。他不是我們講的自足性 self-contained，所以那一塊關聯性該怎麼去規劃，他需要的設施或者是規模等等，那就是後面要去多想一下，符合他本身的屬性去做發展。這一塊在國土計畫本身現在已經放下來了，只是每一個縣市有的到現在別的都做不

來了還去做這個，所以這一塊會比較開放式的，慢慢來弄，那也很感謝我們蔡科長她很有心，所以這一部分也在我們學界投入了一顆火種，有一點誘因，去幫忙規劃設計、去競圖，那我們來補助一點點錢，讓那個火種慢慢傳承下去，不要只是在談都市更新，容獎容移，講這些事情，也要回來看一下鄉村地區啦！

Q：對於都會區域計畫與特定區域計畫的想法為何？

都會區域計畫與特定區域計畫的實踐

國土計畫裡面還有很多計畫，國土計畫是一個集合名詞，它裡面針對比較特殊的地方，有另外要做的比較細緻的計畫。這也是我們考慮了其他國家類似的狀況，所以有都會區域計畫，還有特定區域。特定區域就由我們自己去講，如果覺得這是流域，那就管理。所以特定區域又是一個比較寬的、有彈性的東西。目前國際上像歐盟、美國，尤其是歐盟，他很重視流域的治理。那流域的治理，不要只讓我們水利署去做，一定還是要有一個空間計畫的概念去導引，因為很多治水的手段不一定是水利署的。我們講的非工程性的一堆，還有一些開發機制的配套，像我們講的 LID (Low Impact Development) 低衝擊開發，這些東西也是在我們土管的規定裡面就要去把它設下來了，讓他在我們開發的過程，對於逕流的處理可以得到一些控制。所以針對流域地區，有沒有特別要處理的，就像基隆河流域以前我們是管制的，已經凍結很久了，但每一次有業者申請說要開發基隆河流域，我們這邊跟水利署的說法是說，因為基隆河百年滯洪的一些設施還沒有完成，所以那邊全部凍結。你們可能不知道這一個事情，整個基隆河流域，基本上它能夠處理的兩百年的防洪頻率設施已經做完了，所以他說基本上土地使用只要不要太造成逕流的過度負擔，基本上是允許開發的。所以現在這一塊怎麼去規範它呢？我們就用出流管制、逕流分擔就好了嗎？這兩句話就能管制整個流域了嗎？沒有！它裡面很多樣態！包括裡面現在很多是倉儲地區、物流地區，有一些可能既有的集合式住宅，可能也散佈在那個地方，有一部分是都市計畫，這一塊其實要留意他，從治水的觀點去看待土地使用，空間安排怎麼去做，這要設計一下，設計一下後大家按部就班的，有些還不夠的部分，慢慢去補足這個東西，然後再來做調整，所以這一塊還有很多工作要做。但是我們現在定位特定區域計畫，像流域型的，它是全國計畫裡的，變成是你們綜計組要做，所以綜計組要比較辛苦，我們現在這樣橫向就隔了好幾層。特定流域的，還有一個就是原住民。原住民是我在個人的情感上覺得蠻虧欠的！他們現在面臨到的，只是因為他們少了一個當初文明人會去登記這件事情。如果他早去登記或者弄一個登記的制度的話，

現在局勢就不是這樣子了，土地都是他們的，他們絕對不會只有被趕到山裡面去。可是他們不懂得做這個，因為他們是共有財產制，所以我認為說，目前的狀況不要一直抱怨他們，說他們濫墾、濫捕什麼的，因為他們要生活，當初的很多保留地就劃在那個地方，那他怎麼辦？要嘛他就流落都市，去打工去做什麼，要不然他回到鄉下，他要怎麼做那個事情？然後我們又從我們平地人的觀點，這個不能抓、那個不能補，那個超限利用，他環境就是這樣子。所以回過頭來幫他看一下，現在也很難突破，現行所有的土管規定寫的很死，所以透過在上面一個計畫，計畫本身是連結到土地管制，土管是依附在計畫。原住民本身的文化、社會的結構，去幫他做一個計畫，這個計畫有一些是可以突破的，突破之後就可以把它寫成那個地方的土地使用管制或管理的規定。這一塊現在有一個初步的雛型出來，還不夠，陸續還要再去演進，大概是這樣子。所以流域型的特定區域計畫這些還要做，都會區域計畫也是很重要。因為我們現在很多跨縣市的連結都已經出來了，那個 megacity 的樣態都出來了。所以那個東西該怎麼去治理是從議題式的，譬如說交通的問題，我就可以來弄一套，廢棄物處理的弄一套，還是說一樣又是整體的 overall 的空間發展計畫，大家可以去談。就我看到的啦，比較會傾向是議題式的，因為你不需要去做 overall 的，overall 做完也沒什麼用了啦，因為各縣市都已經有了，你那一塊就是跨縣市這一塊，還有什麼議題要特別的手段去處理的，就把他抓出來。這個也需要有點專業才可以去做這樣的處理，交通上的問題、廢棄物的處理、水資源利用的問題等等，都會區計畫也是有待繼續努力。

Q：國土計畫與國家重大建設計畫產生競合怎麼辦？

空間計畫的協調屬性

我必須很明確的講，不要把內政部看成是我們國家發展的一個主導者，如果是這個觀點去看的話，那所有事情都不對了，我們都講不過去了。如果要我們扮演那個角色，就要回到日本的那一個角色，我願意，我可以統合各個部會來做應該做的事情，我可以。但如果是回到內政部裡面來談，你問我前瞻，就回到我剛剛講的，高鐵南移，它很可能是在前瞻裡面，如果是當初的話，它一定是在前瞻裡面。那一件事情問你內政部，空間計畫怎麼樣？我們怎麼答呢？我的論述就是說，我不是主導這個計畫。如果我今天是主導這整個中長程公共建設的主管機關，我一定要會先做這一個評估。我先叫交通的主管機關，你跟我解釋一下，這樣的投資效率評估，有沒有必要，增加了這幾公里，我們投入了幾千億，這個投資效益好不好？這個是技術面上，解決了多少交通旅次的問題，這個他要去講嘛！你跟我講，因為我現在要 handle 這個事。評估了，有，值得投資，那我就看你

們的路線，你們的路廊呢？評估甲、乙、丙三個方案，我就請你做這三個方案走的路廊，我要開始評估，農委會，這邊穿越你們很多農地！我們農地現在到底夠不夠？這裡那麼多那麼好的農地被這樣切過去，有沒有問題？農委會說也沒關係，如果他做好隔離的話，那一塊本身配合重大建設我們願意，如果他說不願意，那就不行嘛！它就要找一個方案，三個方案裡面選擇一個損失農地最小的方案嘛！那就不是靠錢的問題，就看農地的部分。如果這樣子都講了之後我就回來問，那國土計畫主管機關，這樣他以後要變更土地使用這一塊，有沒有什麼樣的問題？那你們就要講了，這一塊基本上農地我是不讓他變更的，但還是可以的，這裡面我的機制只要是經過什麼的，我就可以做這樣一個處理。對不對？這個是發生在當下的時候，也就是通通一起來。另外一個就是我們是希望如果這個評估先過來，早一點先給我，譬如說在一年前、兩年前你先給我，那我可以做剛剛的這一類的事情，然後呢，如果來得及我計畫裡面也可以把你放進去，土地使用就不用在我們的各級委員會再談有沒有需要，那個土地變更農業有沒有問題。沒有，那個在計畫研擬的過程就已經有討論那個事情，已經確定 ok 了把他放進去。是不是就減少很多不必要的行政程序。空間計畫的主導者，我可以去做這樣的安排，可是不是他決定的，是我決定的，那也是我有這個高度我才能決定啊！如果你去叫我們署長，叫內政部長說你去決定，那沒辦法，光是我剛剛講的那一堆，前面這些單位，你都沒有辦法 handle。所以我的意思是說，跟外界的溝通我們很困難的地方在於，大家把這個國土想像是無限大，這個國土本身是國家發展計畫，反正所有事情，我們只要有國土計畫，我們國家就強了！國家所有問題就沒有了！但是我一直很誠懇的跟大家溝通是說，國土計畫那個「土」，比較像是我們的土地使用計畫，不是那個「國家」的意思啊！國家有國事計畫，國事什麼的那一堆的東西不是在我國土空間計畫裡面，我能夠強力主導的，你要我強力主導也可以，就回到剛剛講的，那個規格配置就不是這樣的一個配置。今天這個任務交到我手上，我要從我的規格配置來講我可以做到的事情，我不要想了一大堆，到時候什麼都不能做，走不出去，大概是這樣。所以這一塊是溝通上，我跟你講，還真的是很大的問題，任何一個人你去外面十之八九都認為，你應該是可以來解決的，國土計畫你們到底有沒有啊？可不可以啊？對不對，那我不知道嘛，什麼不知道！國土計畫大家那麼努力，全國一致都那麼殷殷期盼出來的，你說不知道！講實話，人家就會說怎麼會這樣子？但事實是如此啊！

各目的事業主管機關態度的差異²⁶

其實國土法通過，有一部份的機關其實是想搭著這個順風車，想說趁這個機會剛好把我的東西翻修一遍，其他的機關比較是無感的。我講會比較有感的是長期在處理土地使用問題的幾個單位，譬如說農業主管機關，他早在十年以前，民國九十幾年他就開始在辦農地的分類分級，所以其實有些單位他是覺得這件事情，好像是可以透過這個機會加入，我也把我想要的東西去重新的處理一遍。因為在我現在的制度下面，他沒有辦法這樣大規模的去改變，如果國土計畫是一個機會，他們就是搭著這個順風車，然後把他們想法放進來，這個就是長期在處理土地使用的單位。我這樣看起來應該只有農委會參與比較有感吧！其他的部會大概原則上都沒感覺，像環保署、交通部、經濟部等，他們都沒感覺，這個是在國土法通過的當下。後來漸漸的我們全國國土計畫一直在推，土地使用管制的規定也一直出來之後，有一些部會就開始突然警覺到這個真的是跟我們有相關！以前就是閉著眼睛，反正如果有需要的時候，就提一個變更計畫，變更你的分區。可是以後國土計畫（實施）後都不行了，我們把這樣的訊息一直拋出來，計畫一定要做哪些，一定要先全部講好，要不然以後可能會有一些狀況，他們才警覺到，跟他們業務是有密切相關的，所以這個又是第二層次的。有些部會在這個時候他會突然警覺，就會把自己的需求提出來，像是礦務局，很多的礦區跟土石採取區，他以前也沒有盤點過，因為礦業法，每天也在盯著跑，所以他所有的礦區都會數化、量化出來。先不論說，他那些資料是不是那麼對，但他至少有做那個程序，然後把東西送給我們，所以我們納入國土計畫一併的考量，那這個是第二類。全國國土計畫都已經推了，在公告了，然後土地使用管制規則也在訂了，才覺醒的。有些到現在還是很無感的，你每次開土地使用管制規則的會議請他們來，坐一排都沒有意見，或者是已經搞不清楚區域計畫和國土計畫的差異，會一直問說，我現在就是可以啊！我現在像電磁波專用區的實驗室，電磁波相容性檢測實驗室之類的，他就會一直覺得說，現在就是申請變更編定為特目啊，那我以後呢？我就說，以後就不是，是在國保幾，你有沒有在國保幾申請的案件？他就講不出來，所以他也講不出一個以後他到底的區位條件是什麼才是他的需求。那我們也不知道相容實驗室是什麼，所以我們也沒有辦法幫他做設計，所以第三種比較多的，就是這一種。他根本就不知道，他只知道以前的變更編定，以後都不能變更編定了，他現在驚覺到說，國土計畫確實是真的一個存在的東西了，我不知道怎麼跟你做制度上的銜接，所以這是第三類，到現在還搞不清楚我們在幹嘛的，大部分

²⁶ 因受訪時，營建署綜合計畫組蔡玉滿科長亦在場，本段係由蔡玉滿科長敘述。

就是這一類。所以反映出來的，我覺得公部門的狀況，他也不會去批評說你這個法是 ok 或不 ok，就是法通過了，行政部門扮演的角色大概就是讓制度可以銜接出來，悟性比較高的就早點進來，悟性可能比較低、可能要等到之後才會發覺。對，就是這樣的概念，這三類。

全國國土計畫撰寫部門計畫的經驗

在我當城鄉分署長的時候，我在寫第一版的全國國土計畫，那個部門計畫就可以看得出來。其他單位針對這個有什麼樣的狀況，就花樣百出喔！有關那個部門計畫，如果你有明確需要的，我在土地使用這邊需要跟其他單位看看有沒有什麼競合的，需要我這邊處理的要事先跟我講，我們來做一個空間上的安排嘛！所以我們就邀請了這些交通建設、水利、經濟、工業、科學園區，你們談一下。大家真的搞不清楚，就這個東西跟你有什麼關係，然後我寫了之後就會被你限制了嗎？還是怎麼樣？所以我的感覺就是說，部門主管機關，或是你們所講的部會，跟我們這個國土計畫的關聯，大家都還在學習。也就是說到底能對他有什麼樣的意義，這件事情還沒有很明確的講。當然我們也有責任，因為向來學計劃的人，不管你以前做得怎樣，講到部門這塊，其實就比較弱。因為部門很多，部門的參與度本來就相對不夠，所以每次要讓他這個東西在空間計畫發揮一定的指導性、影響性或是拘束性，其實還拿捏不是很清楚。所以我們從全國國土計畫做的過程就可以體驗到，很多有時候寫的很多雞毛蒜皮的事情弄過來，後來想想又不太對勁，這個寫了之後你們看了又拿回去，所以那種拿捏現在還在撮合中。我自己的感覺，國土計畫真的就是一種訓練，我剛剛講說為什麼我們安下很多背後的那些事情是說，他是一個過程，讓我們這個國家裡面的一般的民眾、一般的 NGO，一般的政府部門，還有我們學界了解一下這個計畫到底要扮演什麼角色，他應該在裡面呈現什麼內容。其實我們現在才剛在嘗試而已，我們真的不敢講說我們現在做的真的就是很好。我也跟縣市政府講，不要太指望我們這次出來就一次要用百年的，沒有這回事情，我們就先把你十年十五年內預想的到能夠處理的就 ok 了。反正這計畫有五年的修正期，讓他慢慢比較像國外，我說真的，真的比較像進步的國家。這個計畫的指導性，是經過那種醞釀出來，大家認同之後會持續穩定一段時間，他會有一個程序去做一個處理，但是那種觀念是深植在每個人的心裡面。那我們不是，我們計畫講一大堆，可是大家難道心裡真的有那個計畫，或者是你覺得他有什麼用嗎？其實大家心裡都在偷笑，除了都市計畫很死之外，其他的那種計畫性的感覺，還沒有到位。我必須說還在撮合，還在努力。

部門計畫的經驗與改進²⁷

像我有同仁去了立法院，就被問了事業廢棄物。其實事業廢棄物這件事情在我們區域計畫跟國土計畫兩個階段都討論很多，因為從修正全國區域計畫我們就開始弄部門計畫。那時候事業廢棄物我們就把他當作一個很重要環保部門要寫的，因為區域計畫有個區域性的環保設施，所以我們就直接發公文給環保署。你們弄一個計畫內容給我，他們那時候政策非常清楚喔，他就說垃圾不是我產生的，是工業區產生的，是任何開發事業自己產生的，所以他們講得很死，只要是事業廢棄物的處理設施，都是依附在既有的園區下。你有開發新設的工業區，你就要自己處理廢棄物，你有新的園區，你就要自己處理自己的廢棄物，他們通篇的政策都這樣子寫。即便到了全國國土計畫的階段，他們還是這樣的一個政策方向，但是他們前面也有分析說，供需分析下我是廢棄物還是有需要處理設施，但是我政策就是藏在別人家，因為垃圾不是我產生的，那所以他們政策很清楚。我們這邊接收到的訊息就是，以後哪裡需要事業廢棄物的處理設施，就是城鄉發展地區二之二類，就是既有的開發許可的範圍，二之三類如果你們有新設園區的需要，你也必須要吸收，二之一就是城鄉既有的工業區，所以我們就是在既有的這些城鄉發展的這些相關的類別裡面，可以去做事業廢棄物。好，那現在問題就產生了，那還是有那麼多的事業廢棄物阿！例如說醫療的，那些絕對不是要弄在自己園區裡頭要吸收的，一定必須還是要有一個事業廢棄物的處理設施。某個立委就發現這個問題，人家那個業者廠商去跟立委陳情，立委就找我們去啊，問說你們國土計畫以後要讓他設在那裡？我就報告說，我們有，城鄉發展地區每個分類都可以。那業者就瘋了，我是新設的欸，而且我就是單純的事業廢棄物，我怎麼會藏在工業區底下？那環保署就說，他有需求阿，所以他就發了一個公文給我們內政部說，我以前在你們全國國土計畫裡面，都已經把我們的需求都給你了，我們缺多少都給你了。我拿出來一看，你寫的還是一樣啊，你就說藏在別人園區裡。所以他才驚覺到說，原來在國土計畫裡面寫的東西扮演的是這個角色，我的政策就是這個樣子，我沒有要新設的這個需求。所以就要透過一個很明顯具體的事件，他才會反省說，原來我當初寫的意思他代表的意義是什麼，一路上大家都是這樣子在學習的。他突然知道他必須還是要有這個單獨存在的，最近又要補政策給我們，就是去補那一塊，補充那個不足。所以我們又繼續追問他說，那你即便這個政策跟以前不一樣，有新增的之外，那區位條件是什麼？他們就瘋了，完蛋了，他以為的區位條件的這幾個字的意思是，要告訴他某個地段地號可以設，那所以他寫不

²⁷ 因受訪時，營建署綜合計畫組蔡玉滿科長亦在場，本段係由蔡玉滿科長敘述。

出來！那個公文一直出不來，給我們的也一直說我們沒有區位條件，聽說今天在立委那邊，他才終於知道說，我們所稱的區位條件，是說要距離人口集居地區多遠以外，或者是什麼，這種才叫做區位條件。那他們今天才懂，以前全國國土計畫沒寫給你，是真的我們不知道這個叫做區位條件。所以其實大家都要碰到一個很具體的事情，然後慢慢學，才會知道原來代表的是這個意思。所以大概是這樣，各目的事業都在學，我們也在學，我們也在拿捏那個分寸，以前我們也覺得自己應該要扮演到最強的嘛，就是把他的區位直接放在某個地方、直接安好，其實這也不太對勁，所以就是一進一退，一進一退。

部會的權責與治理

有兩件事情是在《國土計畫法》，或國土計畫裡面不會講的事，但是會影響，第一個就是執行面，到底有沒有落實、執行。另一個就是部會間的那種治理，我現在真的發覺這個是很大的問題，Governance，也就是說各個部會自己的部分，他到底有沒有從這個部分去衍生他怎麼去落實，去推動，這類的 Governance，到底怎麼去做？我覺得各個部會目前扮演的這個機能，我個人會評估是不及格！就像我早上講農委會的那個事情，他說優良農地怎麼會是我農委會來認定，要各部會一起來認定優良農地！我不是學農的，我跟你認定什麼優良農地？對不對？你認定好了跟我講，我要來保護。我一定是這樣子的，水利的易淹水地區，怎麼會是我大家一起去審定的？你水利單位，你是 qualify 這一塊的欸！你水利的人員晉用的是什麼樣的人？對吧？有時候真的是事有分工啦！然後每個部會都有專責，你的作用法裡面該做出什麼東西，你就要去落實，所以我覺得 Governance 這件事情，治理，這是不在國土法裡面談的，而是以外的，但是會影響到，因為我們現在後面要落實執行的一堆，會連結出來，就會發生剛剛講的一堆的事情。

Q：國土計畫的期許為何？

地方自治，責任政治的實現

每一個縣市要學會很多東西的發展，我剛說的不是聽中央的。中央就訂定那種非常形而上的，農地要保護、國保地區要維護、危險地區要復育，我就講這些應該要做的事情。至於在這樣的原則下，你每一寸土地該做什麼樣的事情，你真的要講出來，要讓大家看，這也是你在任內必須要去處理的事情。而且最關鍵的是，後面你拿到的經費，都要開始去檢驗你的計畫，不是計畫突然冒出來，一個路就開了，一個什麼就做了，一個建設裡面的計畫都沒有寫，那這是怎麼回事？

你要自圓其說！自己去講這件事情。所以基本上回到這樣的一個計畫的指導性，是很重要的一个精神，在這一次裡面。

所以還是回到 Governing，你作為一個民選的市長，現在你統合了一個市政府、縣政府，針對你自己轄下的這些土地。管他是資源的、災害的、城市的，你要有一套說詞啊！那個 vision 你要講出來，這東西要做給大家看，你選我選對了沒。或者下次我要繼續來當，你願不願意？所以這個在國外是很正常的事情，一個縣市一個鄉鎮，他有一個完整的計畫端出來，這個計畫名稱很多種，spatial plan 或者 county plan，很多種，但是他就是一個空間計畫。那這個空間計畫你要把他從你現在聽到的，或你自己本身治理的想法，把他安排在一個空間上的時候，經過一個法定的程序給大家檢驗 o 不 ok，ok 的時候在我任內，我就照著這個方式來走，這就是責任政治。不是今天你突然講的，我選前是這樣，選後就不是這樣子，對不對？或者是選後才開始要怎麼樣。這種就是跟責任政治是脫鉤脫離的，我們不需要那樣的一個民主政治的畸形的發展。我們要的是，你既然是一個民主的國家，這個東西就屬於民主的制度，你治理了這塊地方，你就要把他端出來給大家看。那大家有不高興或者很同意你，大家經過一個法定的程序，ok 啊！如果不同意的人數很多，那你就改阿！弄出一個大家滿意的，按部就班來走，所有的遊戲規則，包括投資者，什麼受限的，他都可以在這裡面找到自己的路。否則就亂七八糟的什麼都可以，什麼都會發生，這就是一個很單純的民主制度，民主政治，跟責任政治。然後這個事情不要再靠中央跟你講第一步、第二步、第三步、第四步，然後問（中央）說可不可以？不是欸！這麼大的一塊地，桃園市那麼大，你自己去講吧！你的城鄉發展局要去講，你的農業發展局要去講這件事可不可以，不要去問我們農委會啦！他就管政策而已，這塊可不可以你要實質去認定，你要有 guts 去認定啦！你的認定當然會連結到你的政治責任，除了法令之外，法令一定要遵循阿！那甚至有些要裁量的部分，你就要有政治責任，大概是這樣。

裁量權下放的轉折與實踐²⁸

其實原本民國九十八年版的《國土計畫法》，中央扮演的角色確實比較重喔，就是國土保育地區跟海洋資源地區那時候是由中央劃，農業發展地區跟城鄉發展地區就是由地方來劃，當初我們還是不超脫大中央的那種看法。那在民國一零三年那一版的國土法，其實我們就把這個觀念稍微的調整了，因為所有功能分區或

²⁸ 因受訪時，營建署綜合計畫組蔡玉滿科長亦在場，本段係由蔡玉滿科長敘述。

者是國土計畫，其實應該當地的政府會是最了解當地的情況，所以中央要扮演的角色就是把政策講清楚，什麼該劃什麼，我們把這個原則講清楚，真的在劃真的要由縣市政府，他們才是第一線，才是知道那個邊界在哪裡的最清楚的人。所以民國一零三年版就這樣作了一個調整，那這樣一調整之後，其實不可諱言，現在還是很多專家學者，還是很多人愛跟我講說國土保育地區怎麼會是地方劃，當然是中央要劃清楚啊！劃好之後交給地方，不然地方他們一定會怎麼樣。他們都會對地方很沒有信心，可是我會覺得從我們民國一零二年開始推動修正全國區域計畫，其實那時候我們推動全國區域計畫，民國一零二年，就是被逼著到全國各地，那時候還是我們組長的陳副，就帶著我們到各個區域去辦公聽會，所有環保的團體真的都到我們現場，臺中那場很恐怖嘛，環保團體有丟水杯的，出動警察一大堆的，那時候真的是開始把計畫這種東西，訊息拋出來，會關心的就是環保團體。所以環保團體從民國一零二年就一路的跟著我們，開始也在摸索什麼是計畫，這樣的力道其實沒有減少。他們現在都有參加縣市的國土計畫，所以像新北在審議的過程當中，其實環保團體也一直在看這一塊，他們也不會讓縣市政府亂來啦！現在縣市政府有誇張到這種程度說，我閉著眼睛然後就去劃一些奇奇怪怪的東西，其實原則上只要政策講得夠清楚，他必須要來論述說他符合政策的情況，他也必須接受外界的檢驗。所以原本外界比較擔心害怕，我自己其實也有點擔心害怕，但這一段時間以來，我看到有慢慢步向正軌。中央只要講的夠清楚，地方要來論述，外界會來檢視你，所以這都是一個漸漸會變成一個比較好的方向的发展啦！所以我真的也是覺得，我當初讓地方去扛起自己對空間的責任，我們當時還是學國外，我們陳副就說國外都是這樣！我們為什麼一定要中央全部跳下來？我覺得這個方向這樣一路看下來就覺得還是對的。有部分的縣市會比較清楚自己要幹嘛的，他真的可以講得很完整，我這裡要幹嘛，這裡有點土管不符的我就自己來訂，我訂的時候不是亂訂，我會有一些配套的措施。那有些比較搞不清楚的他就會作一版及格的國土計畫，你的手冊給我，我就會按照你的 SOP 一路操作下去，我就是四平八穩的，我也不會出錯，就符合你中央的期待。那所以我覺得如果是這一類乖乖牌的，他下一次就會有反省了，為什麼我還是有那麼多東西不符合我的需求？我剛來開會之前，那個吳勁毅老師，其實也剛好在跟我討論這個問題，花蓮縣國土計畫，花蓮這麼特別的地方，可是他們國土計畫就寫得非常的安全，他們的縣長也找我們去跟他上課，他問我們說你覺得我們國土計畫還要加強什麼，我說是及格的。他現在就突然發現說，我整本國土計畫沒有寫新增產業發展用地欸！是零欸！他突然就驚醒了，他就問吳勁毅該怎麼辦，然後吳勁毅就問我們說怎麼辦，可是我們也提不出需求啊！可是問題是零這件事情，我們也是很焦慮，

我們沒有需求，但是我們不能寫零，那我到底該怎麼處理？所以其實縣市政府他自己就會覺醒說，哇！國土計畫真的是一個法令的東西，那我必須要把我整個空間的藍圖把他放進去。原本無感的會漸漸有感啦！那他們以前可能就是開支票嘛！以後這空間的事情我們覺得會漸漸地比較多的論述啦，我自己覺得還是有去讓執政者、首長有一些觸發，有一些他們的想法。

規劃者的角色與跨部會協調的能力

這塊過程其實還要一段時間啦，我跟你講實話，就是說我們要把路鋪了，那計畫就會慢慢這樣滾，但是真的不會太快，因為我們環境沒有辦法。對不起，包括學界，因為在國外像這類的規劃人員或建築師，他都要到實務的單位去歷練之後，他才能夠慢慢地扮演一個角色。包括在行政部門，他要很盡力。像在國外的一些學會，他扮演的是監督跟提醒政府的角色，他不靠你餵大、不靠你餵養，他們自己有自己的募款基金，他可以很公正的來批判你，所以政府會很注意這種事情。我們的學會，區科會（中華民國區域科學學會），都計（中華民國都市計劃學會）啦一堆，都是在接計畫，所以有時候就撞不出這種角色的扮演。然後再來我們的顧問公司，基本上也一樣，他是依客戶的需求導向，因為我們城鄉分署以前也是扮演這個角色，我們做了很多都市計畫的通盤檢討，我當然是聽你縣長的，聽你哪個局處首長，那個邏輯是以顧客導向為主，這顧客就是我的業主，你給錢的，我幫你做，不是我們想像的那種空間計畫經過部門協調，公益、公平，然後資源的調配，不是在做那個事情。所以那個還有一段距離，但是會不會？還是會，因為有很多的監督責任之後，那慢慢就會導正，但是不會那麼快，我說我們很多機制現在真的有很多地方都要開始做一點調整，光是靠行政部門，那是不可能的，行政部門很容易被有決策的人做一些影響，所以等於是分頭，就大家有這個方向，然後這個壓力可能這次那邊、下次哪裡，然後慢慢十年二十年。所以我就說這種就是 generation to generation，不是我們這個幾年就看的到的了。

農地也是一樣，我農地是跟黃老師學最多的，也是挫折感到現在最大的，因為我認為現在國土計畫在這一輪裡面，最重要的就是那一塊農地啦！其實農委會千萬不要誤解我，說我怎麼樣，其實我真的很在乎這個農地要大面積的維護，一定要做，管他現在土壤條件稍微不好，可能灌區水的條件不是很好，可是他如果是大面積還 ok 的話，應該盡量保存下來，即使你之前講的是特農區，現在都亂七八糟的，你還在那邊打仗跟人家爭到那個有什麼用，最後弄下來你還是不能去耕種。我們應該不要太浪漫，有時候跟他們講不要太浪漫，我們那個農地銀行 land bank 什麼的，你不要把那個退休要去耕一、兩坪的那種的，也把他算到我

們農業的產業裡面。那種是休閒娛樂！那個東西有跟沒有都沒有關係，我們要的是那種大面積的，你一定要有一個經濟規模，未來聯結上那種自動化做處理的，而且要有那個通路去打出去，那種才有用！我講的是農業產業，這一塊農業主管機關要有一個說法！我只是說我們弄過那個農地等級，這個國外很清楚，所以每次對證的時候我一定會轟他這件事情！他也無話可講！即使蔡秀婉跟我們那麼熟，她說優良農地大家一起來（認定），我說誰跟你一起來？我說優良農地當然是你要認啊！怎麼會是大家一起來？對不對？我有沒有說都市計畫要訂在哪裡是誰的事？是我家的事！我不會說農委會一起來！問你說這個地方做都市計畫好不好？我只會問你如果這塊農地不要的話，對你有沒有什麼影響？我只問你這個問題，你如果說有影響，我就設法把他面積再縮減，就像航空城一樣把他挖 237 公頃，就把他挖出來，你不要連這個都不講，對不對？所以真的是涉略東西要夠，我們學這行的，我是說做國土計畫，主事者我們就是要對這個東西都要懂一點，然後才可以跟他做比較好的安排，大概是這樣。

二、國土計畫優位與使用許可制

(一) 議題緣起

過去因《區域計畫法》的擬定時間較《都市計畫法》晚，且《區域計畫法》對於施行《都市計畫法》之都市地區僅有第 11 條規定期應辦理擬訂或變更的規定，並未有指導，主要皆針對非都市土地做分區及土地使用管制。民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》中，第 3 條用語定義中第一款規定國土綜合發展計畫維目標性、政策性的長期發展計畫指導直轄市、縣（市）綜合發展計畫與城鄉計畫及部門計畫，且該條第六款明定事業計畫為依其相關法令，配合綜合發展計畫訂定中長程事業發展計畫。另外，其發展許可制度的設計中，在第 18 條規定直轄市、縣（市）政府應依設立城鄉計畫統合都市土地與非都市土地，並實施發展許可制及土地使用分區管制，且為因應申請發展許可案件，在 22 條規定在非通盤檢討狀況下，依據情況可變更限制發展地區的界線與性質，整體結構如圖 3 所示。

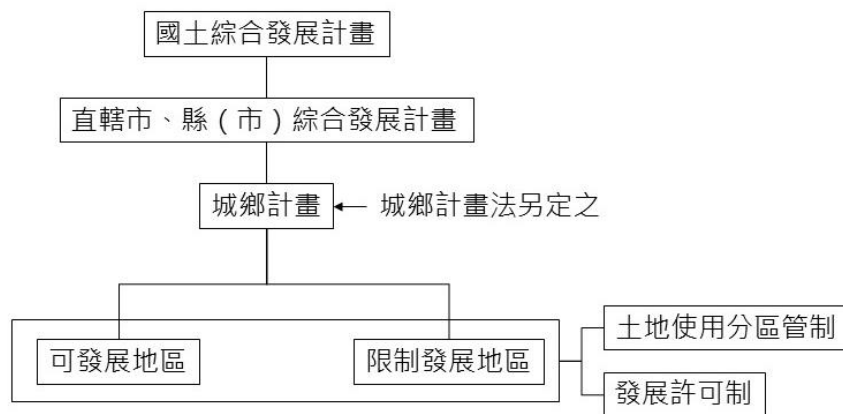


圖 3 民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》計畫位階示意圖

資料來源：本彙編繪製

民國 89 年，通過《區域計畫法》部分條文修正，將區域計畫第 7 條第 7 款應表明事項「都市發展模式」修正為「城鄉發展模式」，使區域計畫包括都市及非都市地區，是以擴大其計畫層面。而另新訂了第 15-1、15-2、15-3、15-4、15-5、22-1 條，規定分區變更之程序、許可開發之審議、開發影響費、許可審議之期限及延長以及上級機關辦理許可審議、審查費之收取等相關規定，是為臺灣開發許可制度在法律條文中的出現。

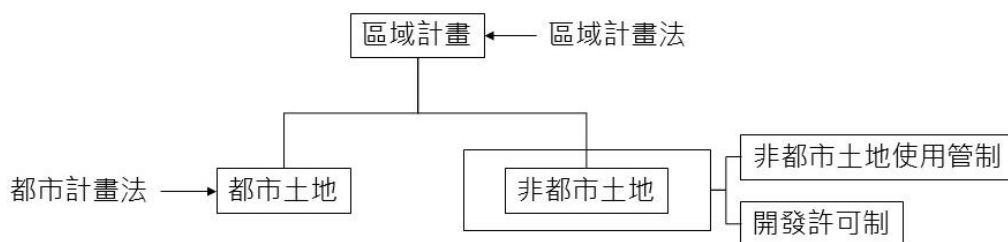


圖 4 民國 89 年《區域計畫法》計畫位階示意圖

資料來源：本彙編繪製

民國 90 年，《國土綜合發展計畫法（草案）》的計畫階層結構為國土綜合發展計畫指導直轄市、縣（市）綜合發展計畫，直轄市、縣（市）綜合發展計畫指導都市計畫與非都市土地分區使用計畫，除都市土地之土地使用管制依都市計畫法規定外，非都市土地的相關土地使用分區及各種使用地，參照《區域計畫法》第 15 條規定，應由直轄市、縣（市）主管機關在直轄市、縣（市）綜合發展計畫的指導下，依照非都市土地使用計畫，編定各種使用地並實施管制，其開發許可的申請在第 19 到 24 條中，仍參照《區域計畫法》第 15-1、15-2、15-3、15-4、15-5 條的相關規定，並新增於原使用分區變更編定增加土地使用強度者之開發費規定（§22）。而該版本於第 25 條中規定，直轄市、縣（市）綜合發展計畫應擬定發展總量，訂定分年開發額度來規定直轄市、縣（市）主管機關核准之開發許可及新訂或擴大都市計畫之總量與分年額度。另外，在限制開發地區的規定中，依第 32 條規定，申請開發許可及新訂或擴大都市計畫不得位於限制開發地區。

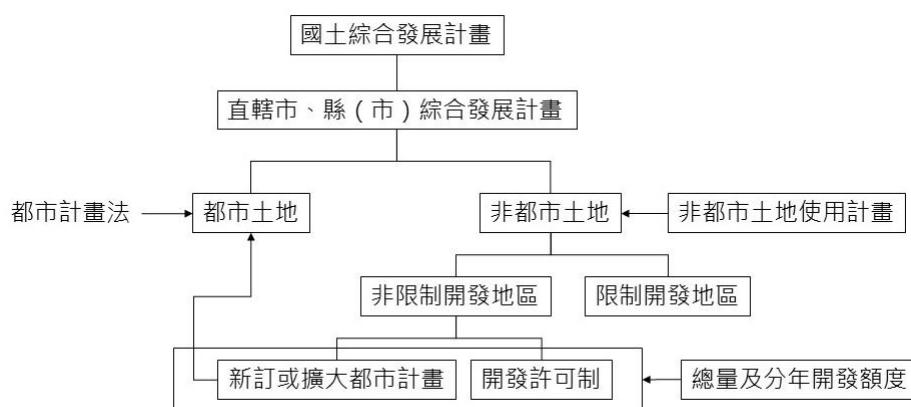


圖 5 民國 90 年《國土綜合發展計畫法（草案）》計畫位階示意圖

資料來源：本彙編繪製

民國 91 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》的版本，在計畫位階與開發許可相關規定與九十年版本並無差異。民國 93 年，《國土計畫法 (草案)》做出重大改變，整個計畫體系根據該版本第 12 條，都會區域及特定區域計畫應遵循全國國土計畫；直轄市、縣 (市) 國土計畫應遵循全國國土、都會區域及特定區域計畫。另外，該版本《國土計畫法 (草案)》出現了國土功能分區，分為 3 種，國土保育地區、農業發展地區與城鄉發展地區。其中，國土保育地區劃設依第 23 條規定，中央主管機關協調相關權責機關分權管理；農業發展地區劃設依第 24 條規定，依《農業發展條例》及相關規定輔導或獎勵；城鄉發展地區劃設依第 25 與 26 條規定，包含原依區域計畫法、都市計畫法及其他依法編定或劃定供作城鄉發展之地區，且原依區域計畫法編定發展導向之用地應劃設為城鄉發展地區並訂定優先順序擬定都市計畫。

該版本除了功能分區的容許使用外，亦在第五章保留了開發許可制度，第 28 條規定國土保育地區不得申請開發許可，農業發展地區或城鄉發展地區可申請開發許可且一併辦理都市計畫擬訂或變更。而土地使用管制方面，在第 36 條規定，直轄市、縣 (市) 主管機關應依國土功能分區及土地使用管制事項，分別予以不同程度之使用管制，屬實施都市計畫地區及國家公園範圍內之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。

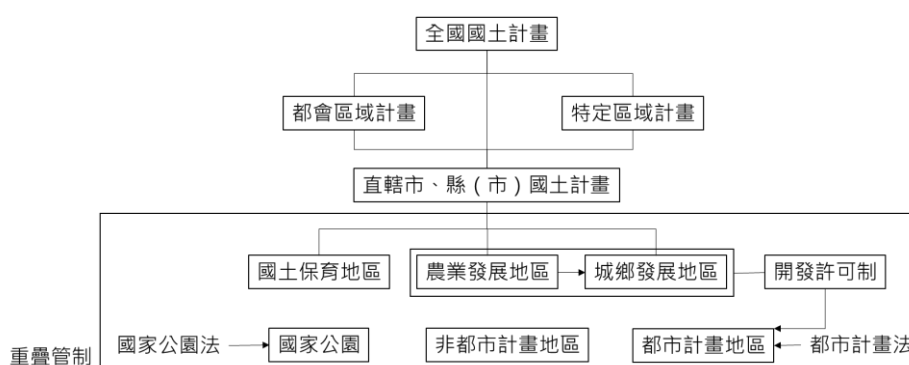


圖 6 民國 93 年《國土計畫法 (草案)》計畫位階示意圖

資料來源：本彙編繪製

民國 98 年，《國土計畫法 (草案)》中除在第 23 條增加海洋資源地區的功能分區外，其開發許可制度依第 33 條，國土計畫劃設得申請開發許可區位進行開發許可推動。

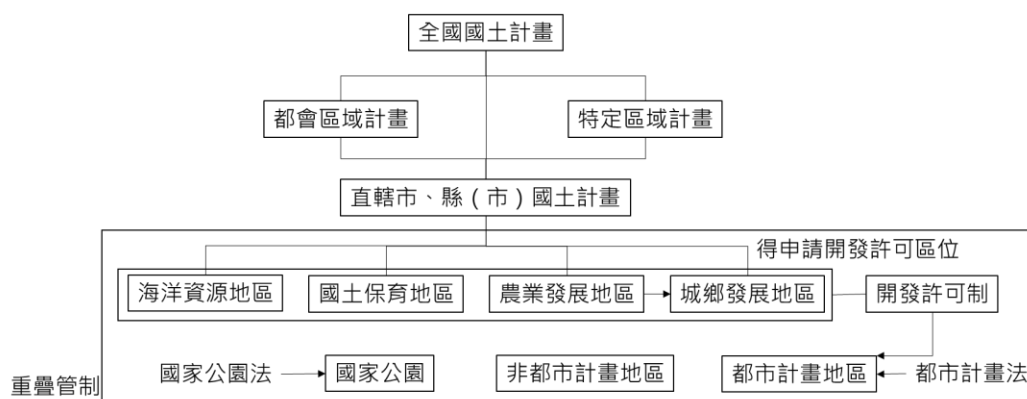


圖 7 民國 98 年《國土計畫法 (草案)》計畫位階示意圖

資料來源：本彙編繪製

民國 103 年，《國土計畫法 (草案)》中，將 4 種功能分區分級，並將「開發許可制」轉變為「使用許可制」，過去可透過開發許可制變更國土功能分區及其分類或分級²⁹。而使用許可制在第 23 條規定，則要在符合國土功能分區及分類之使用原則下進行申請。

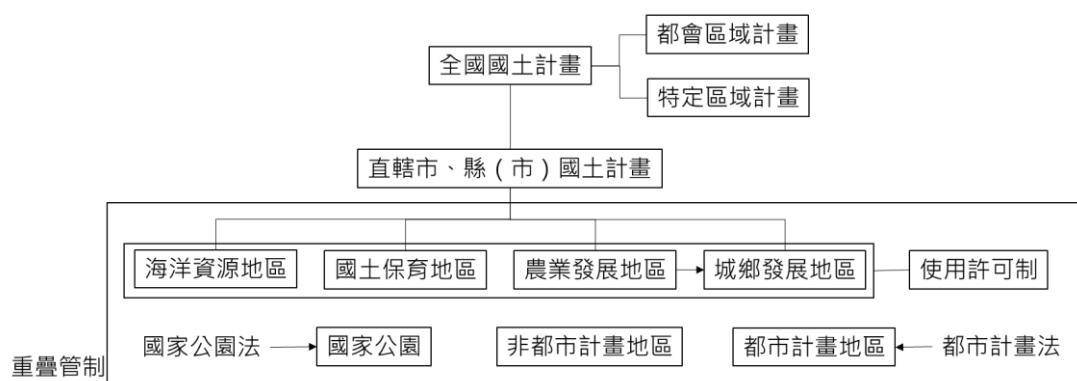


圖 8 民國 103 年《國土計畫法 (草案)》計畫位階示意圖

資料來源：本彙編繪製

²⁹ 《國土計畫法 (草案)》98 年版本第三十三條規定「依國土計畫規定，於得申請開發許可之區位，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，須變更國土功能分區及其分類、分級或於同一種國土功能分區下，變更其分類或分級者，應依本章規定申請開發許可。」

(二) 核心理念及制度設計

臺灣共有 435 處都市計畫區，然而缺乏整體的計畫統一指導都市計畫，導致都市計畫區之計畫人口已經超越現有全臺灣人口。是以，自民國 99 年開始，內政部營建署開始推動全國區域計畫與直轄市、縣(市)區域計畫，試圖藉由《區域計畫法》之規定，建構兩階層之整體國土空間規劃體制，確立國土計畫之優位。針對國土計畫之優位性，營建署林組長秉勳於受訪時指出：

「最上面就是全國國土計畫，全國國土計畫在向下去指導縣市國土計畫，然後再向下去指導都市計畫，他這個層層的往下指導。那都市計畫不聽怎麼辦？國土法講了，都市計畫要依國土計畫的指導，有一些要檢討的、要變更的，他可以限期去辦檢討變更。所以他可以去指導都市計畫」（林秉勳，108 年 9 月 9 日口述歷史訪談）

對於國土計畫的優位體系另一層面是部門計畫的指導，過去區域計畫常作為配合部門計畫變更的角色，而非空間計畫引導的角色，林秉勳組長說：

「過去交通部要做什麼交通建設，好像也很少人來問我們，因為很多建設計畫它的形成過程，他就不是透過空間計畫的檢討或是回饋形成的，他有自己的系統，他有一個先期計畫，他報行政院成立一個計畫，然後他最後通過以後，回過頭來，你區域計畫要配合我做變更，都市計畫要配合我做變更，反而我們是在配合部門計畫或是建設計畫做必要的調整。」（林秉勳，108 年 9 月 9 日口述歷史訪談）

在《國土計畫法》中，建立了很重要的制度為國土功能分區，利用使用許可制來落實國土計畫優位的制度，林秉勳組長說：

「我們現在建立一個叫做國土功能分區的制度，過去是現況編訂，現在是有計畫性的去規劃，然後發展…，那會有這樣的一個功能性的分區區分出來，往下還有十九種分類，這個跟過去很大的不一樣是說，他會根據環境的條件、根據我們這個糧食的安全、根據城鄉發展的需要，去做不同的安排。那既然空間區塊定位已經定住了，那就不能隨便去變，所以他會根據不同的功能分區分類、接受不同的計畫發展的指導或者是管制。」（林秉勳，108 年 9 月 9 日口述歷史訪談）

民國 104 年三讀通過《國土計畫法》中，第 8 條規定直轄市、縣(市)國土計畫應遵循全國國土計畫；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。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。而第 17 條亦規定目的事業主管機關與辦性質重要且一定規模以上部門計畫，應遵循國土計畫指導。由此可知《國土計畫法》的核心理念是將國土計畫視為優位計畫，指導國家公園計畫、都市計畫或各事業主管機關的部門計畫。

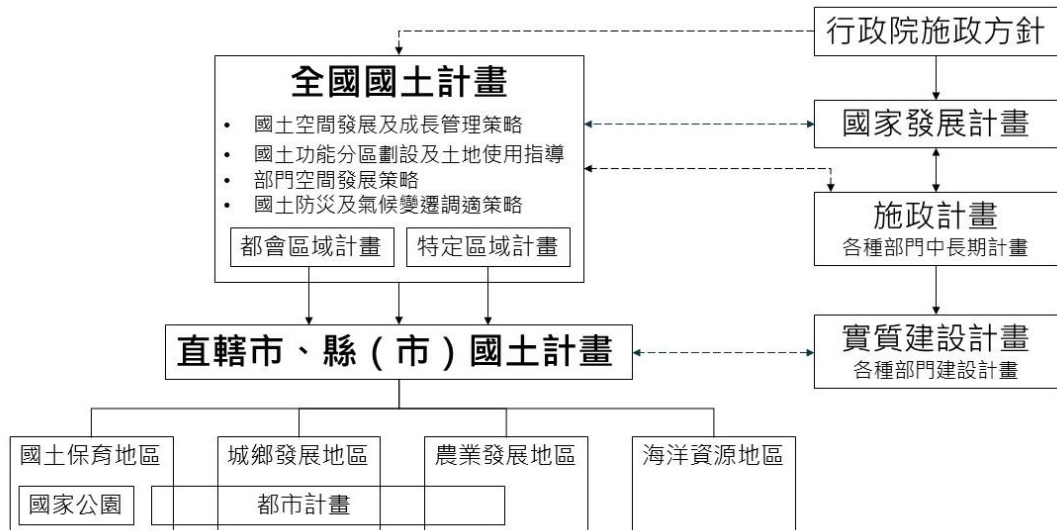


圖 9 民國 104 年國土計畫體系與部門建設計畫關係圖

資料來源：本彙編繪製

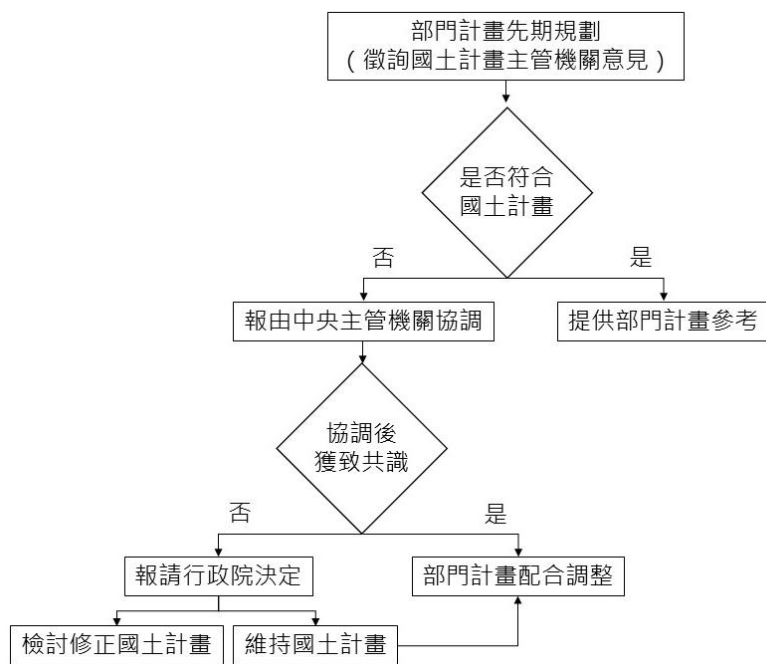


圖 10 民國 104 年國土計畫體系與部門建設計畫關係圖

資料來源：本彙編繪製

本次《國土計畫法》的使用許可制依第 24 條規定，於符合國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應申請使用許可，而使用許可不得變更國土功能分區、分類。相較與目前《區域計畫法》許可開發制度的中第 15-2 條，經審議符合條件後得許可開發，辦理分區變更的制度相當不同。另外，審議機制也與過去不相同。《國土計畫法》的審議機制根據第 7 條規定由中央國土計畫審議會對國土保育地區與海洋資源地區進行使用許可、許可變更及廢止之審議；直轄市、縣（市）國土計畫審議會對農業發展地區及城鄉發展地區進行使用許可、許可變更及廢止之審議。相對於現行《區域計畫法》中第 15-1 條規定，提報各該區域計畫委員會審議後報經各該區域計畫擬定機關許可後辦理分區變更，其審議的機制亦有不同。

本次使用許可還有關於民眾參與和公民訴訟的機制存在，《國土計畫法》第 25 條規定，使用許可在符合受理條件後，應在審議前在所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽及舉行公聽會。而第 27 條規定，審議通過後，應將核定許可之使用計畫書圖、文件公開展覽，且不得少於三十天。另外，《國土計畫法》新增公民訴訟的相關條文，第 34 條規定使用許可違反本法（《國土計畫法》）或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

表 60 許可開發與使用許可差異比較

	現行許可開發	國土計畫使用許可
審議 機關	直轄市、縣（市）政府申請→區域計畫委員會審議→區域計畫擬定機關辦理分區變更 ³⁰ 。	1.內政部國土計畫審議會：國土保育地區及海洋資源地區。 2.直轄市、縣（市）國土計畫審議會：農業發展地區及城鄉發展地區 ³¹ 。
區位	1.於國土利用係屬適當而合理者。 2.不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之土地利用或環境保護計畫者。 3.對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。	該使用分區，不得變更國土功能分區 ³³ 。

³⁰ 《區域計畫法》§15-1

³¹ 《國土計畫法》§7

³³ 《國土計畫法》§24

	現行許可開發	國土計畫使用許可
	4.與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。 5.取得開發地區土地及建築物權利證明文件者³²。	

資料來源：本彙編彙整

本次《國土計畫法》的使用許可制的變更時機比以往更為嚴格，在區位上只能於符合該功能分區之使用原則下，而若要改變其分區的時機點，除特殊情況外，只能在五年一次或十年一次的通盤檢討下做變更。此外，針對本次使用許可制度，亦增加民眾參與與公民訴訟的制度。在民眾參與部分，第 25 條、27 條規定，使用許可審議前後的公民參與。在公民訴訟部分，第 34 條規定使用許可違法時，人民得以政府為被告提起訴訟。

(三) 立法討論過程與爭議

民國 103 年《國土計畫法(草案)》行政院版本到民國 104 年《國土計畫法》公布施行版，可將有關國土計畫優位與使用許可制的討論大致分為「國土計畫穩定性」、「國土計畫優位的手段與方式」、「行政院層級審議計畫」、「國土計畫主管機關」、「使用許可民眾參與和行政訴訟」，以下分別敘述。

1. 爭點：國土計畫的變更時機是否能因新訂或擴大都市計畫而變更？

協商結論：國土計畫的變更時機不能因新訂或擴大都市計畫而變更

討論過程：

依據目前公布施行版《國土計畫法》第 15 條規定，特殊情況檢討變更國土計畫的項目中，並無新訂或擴大都市計畫。然一開始行政院草案版第 14 條第 3 款，政府為新訂或擴大都市計畫，是列於得適時檢討變更的條件之一，在「國土計畫草案初審小組」會議中，民國 104 年 10 月 20 日會議中，林淑芬委員主張「如因新訂或擴大都市計畫變更國土計畫，第四項並予以簡化程序，將影響國土計畫高位及穩定性」，而內政部主張「未來僅有『城鄉發展地區』範圍內土地得新訂或擴大都市計畫，否則不得辦理，此已確認國土計畫之高位及穩定性；惟考量新訂或擴大都市計畫係屬政府重要政策，仍應保留得以變更國土計畫機制，以調整國土功能分區為城鄉發展地區後，據以辦理新訂或擴大都市計畫」(立法院，2015c；158-160)。

³² 《區域計畫法》§15-2

民國 104 年 11 月 30 日立法院內政委員會進行逐條審查會議中，仍基於未獲共識，決議保留該條文規定（立法院，2015c；95）

民國 104 年 12 月 14 日黨團協商決議刪除政府為「新訂或擴大都市計畫」得適時檢討變更國土計畫之規定，後經立法院二讀及三讀通過，確認得適時檢討變更國土計畫之規定的條件中，無新訂或擴大都市計畫，以此確認國土計畫之高位與穩定性。

2. 爭點：都市計畫擬定機關不願意修正都市計畫

協商結論：主管機關得限期為之，必要時逕為擬訂或變更

討論過程：

依據目前《國土計畫法》第 16 條第 2 項規定，都市計畫之擬訂或變更，主管機關得指定擬定機關限期為之，必要時得逕為擬訂或變更。民國 104 年 12 月 17 日立法院黨團協商會議中，高金素梅委員辦公室代表指出，在蘇迪勒颱風影響後，烏來區因有臺北水源特定區管理局所管理的臺北水源特定區都市計畫與新北是政府所管理的烏來、新店、坪林都市計畫，兩部會互相不願意修正都市計畫互踢皮球，因此爰建議在第 23 條條問中授權原鄉地區土地直接以《國土計畫法》進行規劃與管制，不受《都市計畫》規範，然營建署認為，《國土計畫法》的設計中，國土計畫位階高於都市計畫，國土計畫的設計應是由國土計畫指導都市計畫，而非用特定區域計畫指導管制規則，故建議在第 16 條新增

「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。」

以此來避免地方政府不執行或不做為之情事（立法院，2015d：338-342）。

3. 爭點：是否由行政院層級設置委員合議審查？

協商結論：增設行政院層級國土計畫審議會

討論過程：

依目前《國土計畫法》第 7 條規定，行政院應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理...；中央主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計

畫審議會，以合議方式辦理...；直轄市、縣（市）主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理...；形成行政院、中央主管機關內政部與直轄市、縣（市）主管機關三層級審議機制。在民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」建議由行政院設立中央國土計畫委員會，由院長或副院長擔任召集人，以合議方式審議，試圖拉高國土計畫層級（立法院，2012：委 102）。民國 104 年 10 月 23 日「《國土計畫法》草案初審小組」參採「林淑芬委員等 20 人提案版」納入行政院層級審議機制，以合議方式核定全國國土計畫及協調部門計畫與國土計畫競合之決議（立法院，2015c：146）。民國 104 年 11 月 18 日立法院內政委員會重新確認合議機制名為「國土計畫審議會」，並將權責再做一次討論，解釋行政院、內政部與直轄市、縣（市）國土計畫審議會審議事項（立法院，2015b：95-97）。

4. 爭點：《國土計畫法》之主管機關是否應將層級提高？

協商結論：內政部成為《國土計畫法》之中央主管機關

討論過程：

依據《國土計畫法》第 2 條規定，本法所稱主管機關在中央為內政部。在民國 104 年立法院內政委員會中，吳育昇委員認為中央主管機關為內政部，但條文裡指出中央目的事業主管機關與辦部門計畫與各級國土計畫所定部門發展策略計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定，這樣一來最後主管機關就成了行政院。時任內政部陳威仁部長回應目前沒有一個法的主管機關是行政院，所以一定是某個部會，內政部仍為空間規劃的主管機關（立法院，2015a：331-331）。

5. 爭點：民眾是否能參與使用許可的開發過程與行政訴訟？

協商結論：民眾得以書面提供擬訂意見參與對使用許可進行行政訴訟

討論過程：

依據《國土計畫法》第 25 條規定，使用許可經審查符合受理要件者，應於審議前於所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽三十日及舉行公聽會，舉行公聽會時間、地點、辦理方式等應以網際網路方式公開，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，並以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人。公展期間，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見，人民或團體意見應併同申請使用許可書圖文件報請審議。

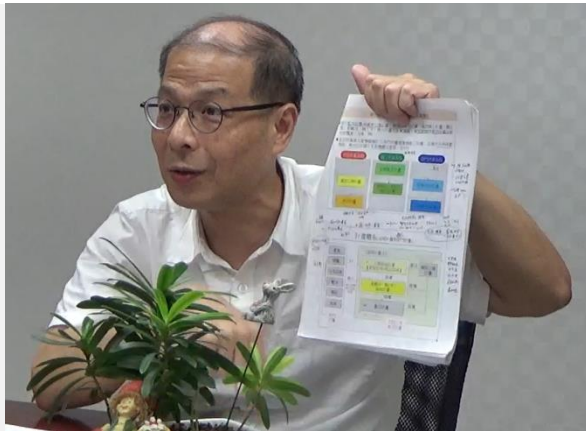
而依據《國土計畫法》第 27 條規定，使用許可案件經規定審議通過後，經許可之使用計畫書圖、文件於各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽，不得少於三十日，並視實際需要，登載於政府公報、新聞紙、網際網路或其他適當方法廣泛周知。

另外，針對申請使用許可違反《國土計畫法》而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關，主管機關於書面告知送達日起六十日內仍未依法執行者，人民得依第三十四條以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，向行政法院提起訴訟，判令其執行。

針對公民訴訟機制，在民國 104 年 11 月 30 日立法院內政委員會逐條審查過程中，林淑芬委員希望公民訴訟能入法明定，以便在發生行政不作為或怠忽職責的情況時，公民能有提起訴訟的權利。主席請營建署、法務部研究如果入法的話文字如何修正，保留至朝野協商討論（立法院，2015c:100）。而民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，參照民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」第 48 條（立法院，2012：委 120）決議新增《國土計畫法》第 34 條，規定使用許可違反本法授權之相關命令而主管機關疏於執行，且受害人民或公益團體以書面告至主管機關，主管機關於書面送達六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，向行政法院提起訴訟。

國土計畫優位體系

-國土計畫優位與使用許可制



內政部營建署綜合計畫組組長

林秉勳

2019/9/9

地點：營建署綜合計畫組會議室

Q：《國土計畫法》推動的歷史脈絡？

《國土計畫法》推動歷史

《國土計畫法》從無到有，已經經過二十幾年，從民國八十二年行政院交下來到通過立法，二十二年的時間。國土三法，國土法、海岸法、濕地法，或者是換掉一個濕地法叫做國土復育條例，或者是換掉國土復育條例叫做地質法，但是，沒有變的是國土法跟海岸法，那剛好都在我們綜合計畫組，外界對於國土空間的比較關鍵性的法案，一直都沒有遺漏過國土法跟海岸法，也都在我們手上陸續完成立法跟推動，這個責任其實是非常重大！那這二十年...兩個都是一樣，海岸法是二十四年，更早，民國八十年行政院就交下來，那也剛好海岸法同時跟國土法都在民國一百零四年在立法院通過三讀，一個是二月，一個是十二月。這個中間，我一直都在綜合計畫組，我是在民國一百零四年的四月一號，愚人節，接了這個國土計畫，不過一直都有在參與這個相關的工作。

國土法二十幾年，其實五進五出，經過了五屆的立法院，最終在第八屆通過審議，那現在的立法院是第九屆，也就是上一屆通過的《國土計畫法》。五進五出也有叫做國土綜合開發計畫法，也有叫《國土計畫法》的，那我們最後一個版本、就是送進立法院的版本，是民國一百零三年通過，這中間有非常多的行政機關在協商，對外界意見的徵詢，大家對《國土計畫法》都有一些期待，會有一些認為應該要有一些指導，但是這個過程，要五進五出，到第六度扣關才過，這其實表示我們的立法是非常困難。其實我們認為最應該通過、最有可能通過，應該是民國九十八年送立法院那次，那為什麼民國九十八年？因為莫拉克颱風，造成臺灣非常大的環境災難，讓大家重新再省思：我們人跟環境怎麼去互動，特別是

有一些威脅的、潛在的風險。那一次應該是最有機會通過，可是後來送到立法院的版本，因為原住民。莫拉克受到傷害最重的也是原住民，但是他們也對國家要來協助他們會有很多擔心，擔心要遷到山下來，原來的生活環境就回不去了，甚至是族群也因為這樣子空間上面的割裂，就沒有辦法再回去，所以他們會有很高的戒心，特別是早一個版本叫做國土復育條例，在政治上面他們是認為非常不友善，所以對國土法裡面很多條文就會很擔心，所以後來就沒有通過，功敗垂成。

過程中，幾個比較關鍵的立法委員的協助，像是邱文彥、林淑芬，他們都有自己的版本。那他們都有一個共通的特性：都跟我們有一些互動，知道行政機關很努力在推國土法這件事情。所以他們都是以行政院版本為基礎，再加上自己的版本。那這個協商的過程，大家對大部分的架構都已經有共識了，但是有一些他們希望額外加入的，變成了立法院的幾個版本在共同討論，所以會有三次，包括有三次立法院的內政委員會的初審小組的會議、四次的全體委員會議、四次的黨團協商。有的談的很激烈，也有的沒有人，其實大家狀似很關心國土，可是在立法院其實並不是那麼熱烈啦！甚至這個過程裡面，參與最多、擔心最多的還是原住民，所以在二、三讀通過的前一天，也就是民國一百零四年的十二月十七號，沒有完全定下來。

因為跟立法院討論的過程中，有一些版本條文修正最後是授權給我們，回來再跟部長（陳威仁部長）再談一次，看看部裡支持不支持我們的一些調整，如果支持，隔天就送到立法院裡面進行二、三讀。陳部長是我們規劃界的老前輩了，陳部長就問我、我們蔡科長還有林次長一句話：「這個區域計畫法四十幾年了，一定要弄這個新的法嗎？」他們有一點點擔心這個制度已經運作那麼長久的時間，那要有一個新的法來取代，那這個新的法還很陌生，包括我們部長，因為有好幾任更替，其實沒有一個部長全程參與國土法的修法，不過陸陸續續都有一些協助。那我還來不及講，我們蔡科長就跳出來，就說：「部長，我們當然要通過阿！」後來，我們、蔡科長有時候累了，就會跟我講說：「實在是走不下去了。」我說，你（指蔡科長）沒有資格，包括我（林組長）也沒有資格，因為是我們答應人家要通過這個法！」所以沒有把這個法（《國土計畫法》）或是後面這些比較重要的工作做一個程度的處理跟交代，我們沒有權利可以退出這個幕僚的工作，所以到現在還很努力在做這個事情。因為後面從無到有的很多東西，都是我們在這個過程裡面新增加進來的，從很多的想法到實際要去推動，其實是很大的挑戰啦。

《國土計畫法》？區域計畫法修正案？

我們第八屆送到立法院有兩個法案跟空間相關的法案在我們手上，一個是《國土計畫法》，一個是區域計畫法修正案，區域計畫法從民國六十三年通過，比較大幅度的修正就是民國一百零三年送進去的。所以同時有一個國土法，有一個區域計畫法。那為什麼會有兩個？因為我們沒有辦法預期《國土計畫法》什麼時候會通過！那如果修不了，至少區域計畫我們認為有一些可以動得了的、小幅的微調，就可以達到目的，那我們就來嘗試。但是立法院選擇一個比較困難的，這個叫做直球對決啦，我們正視問題、去面對問題，要去解決啦！因為區域計畫法有它的侷限性，大概是有這樣的一個背景。

那立法院選擇國土法，他是比較大幅的去更動現在的一個架構，區域計畫法的架構跟體制，但是它也可以看到區域計畫法沒有辦法看到的，所以國土法，後來選到國土法，我事後的分析有幾個重要的因素：第一，臺灣是一個海島國家，天災地變，天災不斷，國土破壞也持續在發生，大概十年就會有一個很大的災難出來。民國八十八年是九二一，民國九十八年是莫拉克，那今年是民國一百零八年，那中間陸陸續續的天災，不斷的這些事情，所以大家最關心的就是：國土對這種國家環境的災難或者是國土的破壞有沒有什麼解決的方法？所以怎麼樣去面對這個氣候異常產生的災害，一直是國土法被外界高度的檢視，希望要承擔這個責任或者任務啦！第二，臺灣因為可以利用的土地不多，可以用的現在大概都已經規劃成可以發展的城鄉發展用地，那所以再下一個要用的就會想到農地或者是環境敏感地，大概九零年代的時候，開發與保育衝突幾乎持續不斷發生，那時候我剛好當...簡任技正或者是副組長這個階段，我的工作有很多的時間都在營建署的大門口，迎接我的客人，夾在區委會、開發和環保團體、保育團體的抗爭。這兩方在對峙，都集結到營建署了！或者是我們去現勘的時候，他們集結到那個現場。我印象最深刻的是當時要開發濱南工業區，我們區域計畫法會議小組到臺南濱南工業區會勘，我們接受當地民眾的陳情，接受陳情以後，他送了一個碗公，但因為他們的飯碗（工作）被破壞掉，當場就砸在我的面前，嚇我一跳！可是印象很深刻，到現在我都還記得，因為後來濱南工業區沒有開，變成台江國家公園！所以一個環境，他可以是這樣兩個極端，一個是要開發工業區做高度發展，另外一個是保育的極端的極致就是國家公園！我們的國家，我們的資源到底是應該保育還是發展都搞不清楚？還是說計畫沒有給他定位，所以讓要開發的人找到的地方是很敏感、需要保育的地方？所以我那時候印象就很深刻，那如果國家的開發跟保育一直持續不斷地這樣在對立，我們規劃的專業能做什麼？空間規劃者在這

個國家的體制裡面，到底能扮演什麼角色？那後來想一想，就是國土計畫。因為過去的區域計畫沒有辦法去有計畫性的指導，早期是現況編定，當現況編定以後發展不夠，他就會想辦法去變更土地，變更分區、變更用地，現況的發展變成區域計畫法有一個分區計畫，然後後面就會編定使用地去管制，可是變成後面的管制大過計畫，後面的管制變成一個潘朵拉的盒子，一直持續不斷的在變！使用地的變更可以授權給興辦事業計畫，使用地的變更可以變成跟計畫沒有直接相關，使用地的管制被認為是架空區域計畫，所以區域計畫不但沒有辦法指導空間發展，反而被管土地的地政單位架空，這是很荒謬的事情，因為我們計畫沒有辦法去做有效的指導，所以國土計畫必須要去處理面對：保育跟開發有沒有可能透過計畫去做什麼整合？可以發展的、適宜發展的跟不能發展的，這個是一個國土計畫很重要、需要去建立他一個指導性跟建立他一個對空間發展有一個權威。那過去區域計畫沒有辦法做，因為區域計畫審到後來只看他符不符合審議規範，審議規範如果每一條都符合了，好像不能不准、不能不讓他變更，所以會有很多計畫，那明明你已經有航空城、桃園的航空城計畫，為什麼航空城之外，你還要做什麼物流倉儲區？那縣市政府也跟你說：「對，這就是符合我們的空間發展計畫！」所以計畫的指導，因為沒有一個法定的計畫，法定很明確的計畫指導內容，所以變成區域計畫委員會的運作上面會有很多的問題，本來區域計畫區委會應該是去審空間的適宜性跟必要性，那後來這個部分因為計畫上沒有指導，所以一直在審規劃配置的合理性，變成把區域計畫做小了！這個癥結是在計畫指導性沒有出來，這也是《國土計畫法》要去處理的。那我剛剛講說，我在營建署的大門口接待大部分都是反對農地被徵收，反對農地被大量的流失，所以也有學者講說，臺灣的農地是沒有效的在管理，可是很有效率在流失，一年大概有四千公頃，就變成非農地！臺灣區域計畫裡面編定做農的，名目上叫農的，特農與一般農，大概有一百萬，當然這個名目跟實質上面會有些差異，但是他一直持續不斷地在流失。所以這個流失到底是有計畫性的釋出？還是零零星星的被挖走？計畫上面要怎麼樣即時去做些處理，這個是國土計畫很重要的使命，防止災害跟引導發展，就是因為這個因素，所以國土計畫非得往前走不可。那很多區域計畫的侷限，我們沒有辦法來得及處理。

那另外一個就是說，不管哪個政府，哪個政黨上台，其實他們都會很重視經濟的發展，只是程度上面的差別。我們這個事務官、行政幕僚，其實看得反而比較長久。常常都會有像現在臺商咬回流，要找地給他們，過去國民黨時代也一樣，但是找來的地、引來的商，甚至是國際上面的商，他也沒有辦法保證說他找到的地一定是可以開發的，因為計畫上面沒有指導，造成有投資上面的風險，一個是

因為過去都是先找到地再來變更嘛，可是這個地能不能（審議）過不曉得，所以投資也有風險！那環境也有風險，那可能這個地也不適合開發。所很重要的是，讓我們的資源的利用，或者是土地的利用，能夠更有計畫性的，能夠避免風險，讓可以發展跟不可以發展有一個計畫可以指導，大概是這一個背景之下，國土計畫開始來做相關的規劃，大概是這個樣子。

以區域計畫執行國土計畫理念的困境

我們兩級的計畫，剛講沒有計畫性指導，那個會有全國的區域計畫、縣市區域計畫，可以逐步達成我們那個目標，但是他有些結構性的，譬如剛講公民沒有參與，或者是說沒辦法補償，然後另外就是不執法，不執法這件事情一直非常困擾我。我們曾經有一個委辦計畫，來想如何去輔導違規的土地讓他合法化，要有一些什麼條件、什麼前提之下，可以讓他輔導，要符合公平，要規劃合理，然後要安全，不能有安全的疑慮，所以會有這個原則下去訂相關輔導的遊戲規則，委託一個律師，我們那個過程裡面就再問說，你們可不可以去收集一下世界各國先進國家看看人家怎麼去輔導的？然後那個律師就回答我，報告組長，我們去收集的全世界各國的文獻，沒有一個國家在做違規的輔導，違規只有去取締啊！去執行公權力，哪有什麼輔導？我們現在不只是輔導，我們還立法，工廠管理的輔導法，這個技術可以輸出到國外去。因為我們不執法，然後立一個法說這樣也可以那樣也可以，那都就地合法好不好？立了法我們就只能照辦，這個意思就是說有些是要去執行的吼，不應該會讓他坐大，坐到不可收拾，變成歷史共業。我們現在講，啊已經變成這樣子了，那我們看看因陋就簡，怎麼樣讓他可以被輔導，這個都是事後，在規劃上面難度會增高，社會的成本，甚至國家投入的成本甚至要更高。所以如何有效的去執法很重要。

我們為什麼組改一定要把地政司拉回來，為什麼現在結合衛星影像、或衛星的監測這件事情？在技術上我們其實已經準備好。甚至現在有 UAV，人員進不去的都有辦法，就看你要不要執法。雖然現在地方、大家想法不是那麼一致，但是紅線一定要畫出來，違規是什麼時候以後的，就不應該再鄉愿、就不應該再視而不見，否則我們國土破壞只會越來越嚴重，一方面是天災，一方面是人禍，這個是屬於人上面造成的，那就應該人去解決。

Q：國土空間規畫與發展的問題？

空間計畫的體系的失能

我們國家的土地使用或者是空間計畫的體系分成兩個，或者廣義叫做三個，一個叫都市計畫，真正有計畫指導的其實是都市計畫，但是佔全國的百分之十三，那再來就是國家公園佔百分之九，就是我們的土地面積，然後最多的就是我們的非都市土地，佔了百分之七十八，將近八成！可是他分成三個不同的體系，他都是廣義的國土，把這三塊拼成就是全部的國土。最嚴格管制的就是國家公園，其實問題不大；那有計畫性的指導的就是都市計畫。

都市計畫有一個問題，現在全國都市計畫有四百三十五處，大概三十一萬公頃。那，有計畫指導應該是比較好了吧？可是我們的都市計畫的四百三十幾處其實是供過於求，臺灣人口是兩千三百萬，人口成長率已經是負成長，而未來還會持續再往下，所以可以預期的是以後的都市總人口會變少。可是我們的都市計畫，很多的縣市長很希望提出來說，他有政績、他有一個可以期待的發展空間，他希望他的選民這樣講。所以都市計畫一直不斷地在增加，可是人口一直在往下降，這是有一個死亡交叉線。現在已經供過於求到什麼程度？都市計畫的人口，照統計應該是可以到兩千五百多萬，那假設是兩千五百萬，然後他的現況人口才一千九百萬，相差大概六百四十萬左右。那六百四十萬什麼意思？就是現在的人口，如果還再繼續的增加，還可以提供現在現況人口超過四分之一！都市計畫可以提供的量，遠遠超過我們人口的成長，他是一個無效的供給，所以都市計畫有閒置的、都市計畫有發展不如預期的，那這個不夠，還要再往非都去擴展，所以會有一些使用的效益，公共建設的無效，沒有效益，或者是很多被行政部門、被個別的計畫拉著要去做相關的建設，資源不是很有效率的運用。所以為什麼國土計畫會強調要集約發展、要做成長管理？大概也是這個因素，所以都市計畫的問題，我們在國土計畫、全國國土計畫在談空間的政策的時候會談到 *shrinking*，過去是擴充，現在反而是要縮小，或者是調整，都市計畫自己就有碰到這一塊問題，他自己也有很多執行上面的問題。

那另外一個比較根本的問題是，都市計畫都是個別都市計畫在看他自己的計畫，所以我們是四百多個都市計畫，是只看到他的自己本身，沒有一個空間計畫是可以有比較宏觀、整體性的來看，比如說一個行政轄區，新北市，有四十幾個都市計畫。每一個其實都只看它自己。從比較宏觀的空間的發展，他應該未來還要繼續去長大，或者是應該要預留未來空間，但沒有一個計畫是在做這樣的一個

事情！全世界先進國家現在在做空間計畫，都一定會先有一個 master plan，整個空間有指導性的，哪裡要比較去持續供應發展的需要？哪裡是應該要留下來保護？像英國的話有 green belt，有畫 UGB（都市成長線），但在臺灣因為沒有整體空間的計畫的情況之下，這些政策其實是很難端得出來的。

部門計畫與空間計畫的競合

很多建設計畫它的形成過程，他就不是透過空間計畫的檢討或是回饋形成的，他有自己另外的系統，他有一個先期計畫，他報行政院成立一個計畫，然後他最後通過以後，回過頭來，你區域計畫要配合我做變更，都市計畫要配合我做變更，反而我們是在配合部門計畫或是建設計畫做必要的調整。但是，空間計畫本身是可以做這樣的配合嗎？比如說，現在高鐵特定區有好幾個特定區計畫，可是真的發展的好的沒有幾個。可能是新竹阿、桃園，再往下越往中南部，特定區域計畫越不是那麼理想。另外，當時的建設部門認為就是要供給去帶動發展、供給帶動需求，所以希望比較多、比較偏遠的當作設站來吸引他們發展。那建設部門、部門的空間計畫、空間計畫的關係到底是什麼？過去最明顯的就是交通建設跟土地使用，到底是交通建設要聽土地使用，還是土地使用要聽交通部門的意見？這個沒有答案。

Q：《國土計畫法》的立法重點為何？

優位性：指導縣市國土計畫、部門計畫

《國土計畫法》建立了一個計畫體系跟上位計畫的優位，最上面就是全國國土計畫，全國國土計畫在向下去指導縣市國土計畫，然後再向下指導都市計畫，層層的往下指導。那都市計畫不聽怎麼辦？國土法講了，都市計畫要依國土計畫的指導，有一些要檢討的、要變更的，他可以限期去辦檢討變更。所以他可以去指導都市計畫。

那國土計畫又如何連結轄區全是都市計畫的縣市呢？過去在擬國土計畫的過程，民間的聲音，例如立法院有一些建商團體的代表。他們很擔心一件事情：噢，我的權益會不會因為國土計畫通過以後，一夕之間就影響非常大？所以他們最、最在意的就是都市計畫：我是都市計畫裡面的住宅用地欸！你不要隨便亂寫亂改！我們答應，因為都市計畫畢竟有都市計畫的程序，都市計畫法定的程序跟都市計畫的審議程序，所以基本上我們不直接去改動都市計畫，但是我可以指導他，如果是國保，或是農業，他是要繼續做國保嗎？還是繼續做農業？還是說不

是？我這個農可能是預留未來城鄉發展、都市發展的使用，他可以自己自我定位，但是這個定位完後要透過剛剛講的，沒有國土計畫，那就都市計畫檢討，都市計畫可以依國土計畫的指導，或是他沒有訂國土計畫，譬如說臺北市他沒有訂臺北市國土計畫，可是他還是要接受全國國土計畫的指導哦！我針對一般的都市計畫，他是有環境敏感的資源的，他是要做保護區，譬如說我們水源，或是風景區，他是屬於保育型的，他可以檢討成國保四。國保四他相應的管制的規定，應該再去做檢討。是不是有強度不夠，或是做法上要怎麼去調整，我們會有一些指導，土地使用的指導原則。請都市計畫去做必要的檢視，那如果哪一天，他覺得不要，他要劃出來變成國保，變成都市計畫外的，那就是我們要直接管理。

過去也曾經在問，欸，國保跟海洋資源地區，現在有都市計畫他畫到海耶，那你海要留下來當都市計畫嗎？要劃做城一嗎？要劃做海一之一、海一之二，還是海幾？那大部分都市計畫是說，我們要留下來，但我們有個前提：他是跟都市的經營管理有關係的。比如說保育區，他曾經在陸地上是一個保護區，在海上又是另外一個，在管理上面有一些沒辦法分割，那這個我們尊重他。但是最後一版（《國土計畫法》）讓他單純化，所以是留在都市計畫，這個是有關都市計畫內的功能屬性。功能的屬性到底是現在叫城一，還是城一裡面就要分出來，叫做國四，國保四還是農五的，這塊他要有些檢視。在劃分區的時候就有一些依國土計畫來檢視的空間，那可以透過通盤檢討或個案變更去檢視他的管制的規定，或是發展的方向上面要做怎麼樣的調整，這還是都市計畫。那原則上是不去改動他已經是發展的地區，我們既然講，國土計畫其實是支持這個集約發展，做成長管理的，那這個集約裡面的 compact 其實是集中在都市計畫，所以都市計畫對國土計畫主管機關來講，他其實就是一個可以高度發展，盡量集中發展。你要發展盡量在這個地方，他有他的好處，讓資源投入更有效率。否則你到各個鄉村區，個別去散各種的資源。

另外一個指導是部門的計畫、空間的計畫，過去交通部要做什麼交通建設。除了計畫空間本身以外，他對橫向的部門有計畫指導！這個部門主要就是建設部門啦，例如工業、產業部門、經濟部門、交通部門，科學園區也是產業部門，連林務局的國土生態保育綠色網絡建置計畫也來問說：「我這個會不會跟你的國土計畫不符？」因為《國土計畫法》第十七條的設計是，部門如果有一些建設計畫，你的先期計畫階段就要先來徵詢國土計畫，國土計畫如果沒有，那就要請你改一改，改成是符合的！那如果不符合，我們國土計畫主管機關就建議，這個就不要通過，或者是說他認為，我這個這麼重大的建設，你國土計畫機關竟然否決、竟

然否定掉我們這個建設計畫，那我要申訴！那除非是行政院同意他，那行政院同意他，也不是直接去做，要回過頭來改我的國土計畫。部門計畫不能假部門建設之名逾越國土計畫，所以會有一個橫向的，在全國國土計畫裡就會有部門空間發展策略。這個是部門提出來的，如果不符的，那這個就要調整成符合，如果他沒有需要調整的，要嘛就改國土計畫，要嘛就變更國土計畫！所以他建立了一個計畫上面的優位，那這個是不能被隨便打破的！不能講說總統或行政院院長說，這個計畫我要就要，而是要走完法定的程序變更國土計畫。讓計畫的穩定性可以維持下來。

國土功能分區的建立

過去的區域計畫沒有辦法指導。像我找到一塊地，大部分都是遷就地主，或者是政府如果要開發，那也是找到一塊地，找台糖比較完整的地，那就來變(更)。但是那塊土地，空間計畫有沒有這樣的安排？土地的條件或者是資源的條件是不是適合？哪些地方應該要發展？這個時點可不可以發展？屬於提供發展用的還是保留的？做環境的保育或者是農業資源？過去是沒有的。我們現在建立一個叫「國土功能分區」的制度。過去是現況編訂，現在是有計畫性的去規劃，然後發展。那會有四個區塊，國土保育、農業發展、城鄉發展、是海洋資源。那會有這樣的一個功能性的分區區分出來，往下還有十九種分類，這個跟過去很大的不一樣是，他會根據環境的條件、根據我們這個糧食的安全、根據城鄉發展的需要，去做不同的安排。那既然空間區塊定位已經定住了，那就不能隨便去變，所以他會根據不同的功能分區分類、接受不同的計畫發展的指導或者是管制。過去會劃什麼特農區、一般農業區，那我就把他變成產業發展工業區或者是科學園區，現在是不行，如果是有這樣的需求，就直接劃城鄉發展地區，哪怕是現在還沒有、未來要做的，也要有一個預先的安排！所以國土計畫會有功能分區跟分類進行劃定，就不再給變更功能分區跟分類，《國土計畫法》第二十四條有這樣講³⁴。所以他建立一個土地計畫指導，是大家要共同遵循的遊戲規則，計畫如果不符合需求，那就去變更計畫、去改動，不能因為某一個縣市首長一個人主觀的意志就想要來變，他如果要變，他就要依法定程序。我們的國土計畫很強調民眾參與，要看民眾答不答應、有沒有什麼不同的意見？所以他可以透過綜合性的考量去調整計畫，才能改變分區分類，這有非常大的不同，否則會變成這個土地變了就不可逆...。現在國土計畫在談的一件事情就是說，我們有沒有足夠的智慧幫大家都規

³⁴ 《國土計畫法》第二十四條第二項：前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。

劃好？哪一塊地要做什麼使用？如果現在還沒有，可能有一些就要先留下來、先留白啦！那才有意境，規劃也不應該把所有土地都規劃完，以後的人都沒有規劃的土地可以用。

所以國土計畫會有「未來發展地區」、會有劃作「城鄉發展地區」，就是城二之三，城二之三是五年內有需要就要留下來。因為國土計畫是年期是二十五年，那如果更久，可能是五年到二十五年。那二十年期間，可能有一些條件滿足了，他還是可以發展，未來發展地區。所以國土計畫中會保留、讓它有需要可以做調整，而且縣市國土計畫是五年就可以通盤檢討一次，所以外面也有學者專家認為：「哇！這個國土計畫就是一個國土管制法」，其實有一點誤解啦！我們這個計畫本來就有可以檢討的空間，有發展的需要就來做檢討，所以他還賦予各縣市蠻大的彈性，但是他不能自己劃了就算，因為我們國土計畫會有二級二審，縣市的國土計畫擬定了以後，他自己縣市的國土計畫審議會要審議，審議完以後要送到內政部國土計畫審議會，所以他的這個規劃有沒有符合我們空間的政策？他的審議符合他本身的規劃邏輯跟合理性，這個要被檢視！所以會有這些...有關國土計畫上面要去規劃分區用地跟適合發展、不適合發展這樣。那這個其實是跟過去非常大的不同。

使用許可制的建立

國土計畫時代的使用許可跟現在區域計畫時代有很大的不同是，區域計畫只要不在環境敏感地第一級，他都可以來申請變更³⁵，所以也可以把特農變成工業區，也可以把各式各種分區變更成工業區或者是科學園區。這樣子變，我們覺得不妥嘛！過去我們講國光石化、中科四期的二林園區啦，還有我剛剛講的濱南工業區，就是發生這樣的問題，所以那裡能開發、哪裡不能開發？國土計畫已經指導了，你只能在城鄉發展地區去開發，那你農業發展地區你只要維持做農業，至少在這個計畫年期內是只能作農業，國土保育地區就是以保育為主，所以你只能找城鄉發展地區來做城鄉型的規劃。他不會透過分區分類變更去達到開發的目的，它一定要去找適合他的，所以他是有計畫指導的使用許可的申請，他不是要變更分區來開發！所以我們為了跟開發許可有一點點區隔，我們把名稱改成叫使用許

³⁵ 區域計畫法施行細則第十八條第一項：「直轄市、縣（市）區域計畫公告實施後，依本法第十五條之一第一項第二款規定申請開發之案件，由直轄市、縣（市）主管機關辦理審議許可。但一定規模以上、性質特殊、位於環境敏感地區或其他經中央主管機關指定者，應由中央主管機關審議許可。」該審議許可則於〈非都市土地開發許可審議作業規範〉第九條規定：「申請開發之基地不得位於附表二之一所列第一級環境敏感地區」。

可。因為他是有計畫性的指導，指定他在哪裡可以開發、哪裡不能開發！所以他已經做了一個很明確的指導情況之下來申請開發，而使用許可會因為他不同的功能分區跟分類，特別是功能分區上面有很多的討論，他的可以容許開發的使用類型的這個項目就會有不同。當然最強的應該是城鄉發展地區，再來農的、農四，農村聚落或鄉村區的農村，他可以有一定程度的發展，可以來申請使用許可。當然國保區也可以啦，但是會有高度去限縮他不能跟國土保育衝突的，或者海洋資源地區，所以會有一些功能分區劃設以後使用許可的制度的設計。那在不同的功能分區分類下，還會再分一定規模以上要申請使用許可，門檻比較小的叫應經同意，甚至免經同意，會有這樣一個管制的、機制的設計，很類似現在的開發許可、用地變更跟容許使用，但是他最大的不同還是在已經做了計畫指導，他那個使用的項目，剛剛有講到那個非都的那個使用地變更，都讓人家這個地也可以變成那個地，而且是目的事業主管機關，什麼叫目的事業主管機關？工業局或經發局自己想要把一塊農地變更成工業區，經發局自己審一審，他就興辦事業計畫審完就可以變，所以可以想像：工業單位怎麼會幫你考慮到土地使用上面的需求？他怎麼有辦法去照顧：使用應該要跟其他的土地使用儘量能夠去相容，不去影響。他旁邊可能就是一塊農地，這是我們的糧食的生產的地帶，那你要給目的事業主管機關審查時，就會有那個風險。這個部分是現在的制度裡面比較大的問題，因為沒有一個統籌的單位在做土地的釋出或利用的統整單位，所以國土計畫要做整合，未來會跟現在很大不同，特別是使用地的變更，沒有使用地的變更，不會讓興辦事業計畫去主導，如果有的話大概就是因為使用不會跟土地的相容性，或是鄰近土地的環境影響不會太大的情況下，會有授權給他們來做審議，只要會影響的都是以國土主管機關在做主導。

在國土法十五條，隨時檢討變更，如果是重大建設需要可以來隨時檢討變更。原本行政院重大計畫推行下可以變更國土計畫，但這部分在立法院被刪掉了。因為帶頭在破壞國土的很可能都是行政部門，重大建設可以假建設之名，就把國土的遊戲規則都推翻掉。立法院有這樣的說法，是林淑芬跟一部份的委員，他們覺得五年通盤檢討一次就夠了，為什麼要隨時檢討變更？特別是以建設之名要隨時檢討變更，這個就不同意，所以本來他還是依附在功能分區分類下面，可是它又有可以隨時檢討，變成穩定性沒那麼高，所以原來叫開發許可，功能分區分類原則上是不給變的，精神還是維持。另外一個是我們調整了一個方式，重大建設好像也太廣泛了，如果是要重大建設透過都市計畫，因為透過都市計畫的檢討，來檢討變更，還會一定程度的嚴謹性，所以我們把它改成：如果是新訂或擴大都市計畫需要，可以來檢討變更，那這個立法院也沒有同意。所以在這兩個都沒有同

意的情況之下，讓開發許可跟使用許可的分野會越來越清楚，他是不給變的，甚至連那個大規模的填海造地，都一定要指定是城鄉發展地區，他才可以來申請使用許可。

總而言之，原來的概念都還是開發許可，只是技術上差一個有沒有計畫性的指導、功能分區跟分類清不清楚、這個地方是屬於可發展還是不可發展。在過去，都是一貫的有希望能夠把他區隔清楚，只是後來使用許可又加了很多，剛講的公民訴訟、公聽會啦、還有民眾參與的相關機制。過去可能沒有這麼完整，不過會越來越重視這一塊，因為過去很多紛爭都來自開發到底應不應該給這個開發權，常常會舉清境啊，舉國光石化啦，舉中科四期啦，濱南這幾個例子，幾乎都是開發許可過程裡面大家認為不應該開發，確實在計畫面也沒有弄清楚，他的資源是屬於要保育的？還是可以利用？資源的承载力可不可以接受？這一塊應該要有國土計畫的適宜性的評估，需求到底需不需要現在就進來。所以功能分區跟分類的劃設，他有計畫地指導，那個劃設是一個，計畫性的指導他有一些時間點他可能要所謂的成長管理，會有空間發展策略，他的區位在哪裡？他這個時間點應不應該發展？他的量有多少？這所謂的成長管理，他會有每個階段的成長管理，這一圈，這個時候你可以發展城二之三，那也許五年、十年或是剛好有個什麼重大的建設進來了，他可以滿足可以發展的條件，就可以讓他往下，所以我們現在有城二之三以外，就是未來的發展地區，讓他條件成就了就可以去往下去發展。所以這一塊，計畫也不至於太剛性，就是說他通通動彈不得。外面有老師講說：「喔這個計畫管制法要做什麼都一定要去改國土計畫。」其實保留這樣的一個彈性，這個在國土規劃上面，只要是計畫調整的，這個彈性我們都會儘量放得比較大一點。

那使用許可制的公民參與，當時提出來是因為林淑芬或是林淑芬委託詹順貴律師在黨政協商的會議裡提出的。公民訴訟不是一個新東西，在環保法規裡，污染防治法、水汙法、土壤污染防治法好像都有類似的機制，不過引用到空間計畫來到是第一次。當時是想放所有的，包括國土計畫的審議都要放公民訴訟。那我們覺得這個公益性質，他本來就有一定的民眾參與程序，如果動不動就來提起訴訟，其實我們會不勝其擾。所以最後我們只答應在使用許可放入，因為使用許可涉及開發、保育，特別利害關係人、權益關係人牽扯在裡面，會有比較多不同的意見。如果不依法行政好像也不對，所以在監督政府要依法行政這件事情，我們是支持的，但是會限縮在針對使用許可，所以最後只在使用許可落腳。我覺得我們說審議權下放是落實地方自治，地方自治的精神其實就是責任政治，你有責任依法去行政，你有責任做一個好的規劃、好的審議，那如果你不做，就應該接受民眾的監督，這個好像也是很自然的事情。

國土復育促進地區的劃設

過去《國土計畫法》跟國土復育條例分別是兩個法案在立法院都有。但復育條例牽涉到很多海拔一千五百公尺以上，很多原住民都住在高海拔的地區，那高海拔，過去的復育條例會比較限縮他的使用，所以原住民對於國土計畫會很高的警覺性，怕限制他們。在這一版的國土計畫本來沒有國土復育促進地區，但在立法院又加了進來「國土復育促進地區要擬復育計畫」。國土計畫的使命或任務，是要針對災害去做防治，災害防治劃功能分區叫國保區，可是如果劃國保區不夠，縣市國土計畫可以去指定一個地區，請這個目的事業主管機關要去劃定國土復育促進地區，擬定國土復育計畫。舉例來說，如果平常生病就去掛號看門診就好，那個是國土保育劃分區；如果是重病要去標靶治療，那個就是國土復育促進地區，要復育計畫，要投入比較多，甚至要去做特別的處理，要有特別經費去做特別的處理，但這一塊不是空間計畫的主管機關。比如說，山崩、地滑、地質敏感、土石流潛勢溪流很危險的，它本來就有自己依各目的事業機關的法令要去做整治、去處理，但是為了讓空間計畫可以跟他們對話、可以接應，所以加了一個國土復育促進地區跟復育計畫的指定。那這個部分如果涉及原住民，會有規定是要跟他們一起來擬定這個復育計畫。

損害補償制度的建立

過去的區域計畫法從來沒有談補償。例如，我劃了環境敏感地區第一類，現在區域計畫是只要劃作環敏一就不能做分區跟用地的變更，原來是什麼使用就做什麼使用，所以對它的未來的發展會有一定程度的限制。但是劃了環敏一做土地使用高強度的限制，給不給補償？區域計畫裡面沒有談，但國土計畫有。國土計畫中如果劃作國保一，但它本來可能是建築用地，現在要取消建築用地就要給補償。《國土計畫法》三十二條裡面會有這樣的機制是因為這個限制是特別犧牲，是國土計畫造成你的犧牲、剝奪你的權利，那就要給補償。另外我們也為了補償成立「國土永續發展基金」，十年五百億。再舉個例子，有一塊地明明是在水庫集水區緊貼的蓄水範圍，但它蓋了一個旅館，游泳池就緊貼著水庫，它可能就是破壞臺灣保育資源的元兇。因此，如果它不適合，縣市的國土計畫就可以取消這個建築用地、旅館用地。那《國土計畫法》可以取消它建築用地，但要給人家補償。那如果是原本還沒有開發，但現在要限縮發展權，這部分我們是不給補償的。譬如說，它本來是建築用地要做旅館的，我們現在不給它蓋旅館，給他做住家，那它不能發展，不能去做營利，可能有些程度上有影響，那它環境條件比較特殊，這個是可以不給補償的。這個有一個財產權概念，我們憲法有規定財產權，可是

財產權裡有一些財產本身應該要負擔的社會義務，這個叫做財產權形成的義務，這個我有請教法學學者，民眾的財產其實有負擔社會義務的喔！如果是保育的或是災害的，國家認為這個地方發展的強度不能那麼高，你是不能發展的，這樣的性質是不構成財產權的侵奪、限制，所以不給補償。簡而言之，如果是剝奪、是特別犧牲，就要給補償，但是如果是限制是不給補償。那當需要補償，就是以國土永續發展基金來支用。那基金的收入來自於地方執行《國土計畫法》的裁罰，它會有罰款的收入，但是罰款的收入一定比例要繳回到基金來。

有一些縣市政府在遇到違規時，都不去執法。他說報告長官：「我們要去取締違規開車的油錢編不出來、摩托車的油錢編不出來，因為被地方議會刪除了。」所以這個理由到底對還是不對？合不合理？因此，我們國土計畫設計了一個機制，處罰罰的錢有一定的比例，譬如說百分之三十、百分之二十要繳到國土基金，你沒有錢，我補助你，而且不能移作他用。《國土計畫法》有一條是如果違反本法的罰則，一定比例要提撥給國土永續發展基金。如果要去用錢，沒有錢，那可以來跟我申請，我可以有每年先有個先期計畫來，你要多少執行的能量，我就補助你，所以再也沒有藉口說沒有錢不去執法。現在不是有很多未登記工廠嗎？未登工廠，他們說這是歷史共業，好幾代人都這樣下來，縣市政府也不去取締，理由是它已經形成那麼大的聚落，這是歷史的共業。他們的歷史共業要我們這一代人，或是你們下一代人要承擔。《國土計畫法》不給這樣的空間，如果有需要去查，沒有錢我們就給。我們從民國九十年開始就有一個衛星，持續在臺灣上空做監測土地有沒有變動，土地有沒有被整過了，或者是蓋了房子。國土利用監測有辦法，每天有兩趟，它可以只要有變動我們都可以掌握住。之前有一度我在主持跟地方政府的檢討會議時，就有人說：「吼，長官你可不可以不要把那個異動的持續送給我，建管單位，很多鄉下，房子蓋好以後就會再長出去，蓋廚房，再長出去蓋什麼。」衛星其實都看得很清楚，那建管單位不去執法都不行，所以這個事情是不為還是不能？他應該不是沒有辦法做，而是他不想做。那國土計畫不應該給他不想做就不做，而是會有一個機制，沒有錢的話，你一部份經費上繳，我們會去督導你一定要去執行。未來國土法應該是要被認真的去執法，否則我們再多的理想都沒有用，我們功能分區分類不可以變，可是一大片的開發案你就視而不見！

Q：《國土計畫法》中不同意見的協商過程？

立法院雖然全體會議，但是基本上就是三方，行政院版本、一個邱文彥，一個林淑芬，沒有提對案的立法委員他就是看條文來提意見，所以針對那個架構基本上比較大的歧見都是在原住民的立法委員的意見的處理。

發展型的立法委員

立法委員會有發展型的，或者是怕會限制到一般民眾的權益的立法委員，像陳超明陳委員，不過他反映了一定程度的民意啦。他也會擔心國土計畫這樣子，會不會到時候我的農地也不能發展，不能去變更，不能蓋農舍……會有類似這樣的意見。不過基本上國土計畫的使命就是要認為可以發展或不能發展就是要劃清楚，所以我們當時就是企圖去說服就是說要發展就是劃發展地區，有些不能發展的，不要又陷到過去那種開發跟保育的衝突上面，所以用這樣的方式去說服委員。

原住民

比較多的時候是原住民的擔心。我們現在的國家法律，幾乎送到立法院時都會加入很多原住民的條款。這一版的國土法也是加了很多原住民的，例如原住民特定區域計畫，第八條，第十一條，或者是二十三條管制規則的規定。大概就是有因為原住民情況特殊會加進來一些特別的條款。

國土復育促進地區

那有一些原來在行政院討論被拿掉的，譬如說國土復育促進地區，很多行政機關就很擔心，他們說：「我就做得好好的，我水域法就做得好好的，為什麼還要再劃國土復育促進地區，還要再擬國土復育計畫？」

國土永續基金

基金過去在行政部門，在內政部協商時，裁處單位很反對。裁處單位是通案性的反對，只要是成立基金他都反對，因為基金就是小金庫的概念，可以自己運用，收來專為自己的國土保育的用途去支用。那他有個限制，他變成大家都用小金庫的時候，國家可以統籌統支的錢就變少了！所以裁處單位就說：「你們如果要成立基金，那你們薪水怎麼辦？」會有這樣的困境。不過當時在行政院討論時，江宜樺江院長，他還蠻支持的，至少十年有公務基金可以來撥這件事，以後你就要自己想辦法去增加你的財源，像是用水電去課、用罰款去支應等等。

Q：對於國土計畫在臺灣推動的展望？

我們接下這個工作，通過這個法是一個蠻大的挑戰。這個法的定性是一個綜合性的法，它看到現在規劃上面的困境跟問題，好像也找到方向。所以計畫的指導，然後有一些可以不可以、處理不處理的工具，規劃管理的架構跟法治的工具，大概在法理面都已經有談到，包括執法，包括規劃的引導，那這幾個在有這樣的

一個架構的情況之下，我們看看怎麼去引導保育跟利用能夠更永續，永續的去發展，這個是我們國土法很重要的目標，但是這個法就只是一個初胚，他只是一個初步的框架性的這個立法，所以他需要計畫跟執法去補足，為什麼他叫《國土計畫法》？他有一個計畫的名額，所以他可以跟過去有一些不同，但是要透過計畫跟執法來補充。這個挑戰是來自，因為我們有過去的老問題，但是有些天災地變，現在氣候異常已經不叫異常，已經變成一個常態化了，要時時面對天然的災害。

執法的落實

為什麼我會說要有一個法定計畫？法定計畫經過行政院核定，法定計畫經過內政部核定，誰都不能隨便亂改，他有一定的程序去做調整。為什麼行政院、立法院中加了國土計畫審議會？他就是要接受民眾的監督，要有一些民間團體的代表，所以行政院也一定程度的去尊重我們這樣形成計畫的過程。過去在審全國國土計畫時，行政院一度要去改裡面的內容，比如說國保二，他們想要去更動國保二裡的水源保護區。那我們是以經過多少次的公聽會、說明會跟國土計畫審議會的審議來向行政院說明。在法律人來講，這叫正當的法律程序，國土計畫是一個法規命令，它有一個正當的法令程序，去徵詢、去徵求形成這個法定計畫的共識，誰都不能亂改！要改一定要有理由。那我覺得這就是在讓國土計畫的權威、穩定性能夠建立起來。我覺得計畫本身有這樣的意義。老問題有一些新挑戰，可是他也是一個契機。這兩年三年，國土計畫、全國國土計畫往前推，然後幾個子法陸續續訂出來，架構越來越清楚，作法上面也有再精進的空間，但是我覺得很穩健的在往前啦。

國土應該要被經營，不是國土劃了以後就掛在那裡。那國土的經營，第一步就是要管理。國土計畫劃了以後有一些審查，有沒有按規定來？准了以後有沒有按照計畫去執行？你要去監控。過去區域計畫審很嚴格，但是拿到開發許可以後，好像有一些情況我們沒辦法掌握，尤其是人力的問題。我們組大部分的力氣都是在做審議或甚至是規劃。但是以後編定管制科進來了，甚至我們國土基金有錢了，有一部的工作可能要委託給民間團體或是機構來執行。那這個經營，執行的機制或是工具，法裡面已經有錢、有技術上面的、有跟地方怎麼去合作，跟民間團體怎麼樣。另外，我們還設計了民眾檢舉的制度！有違規的，那你檢舉我給檢舉獎金，或是哪裡違規民眾可以舉證。如果不透過這樣的方式，我們的國土也只是牆上畫畫掛掛，便失去了我們立這個法的目的，所以會有一些執行、執法、經營管理的配套機制。那這個部分我覺得未來可以再引進一些基金做保育、復育。所以我認為，當法的指導，或者是相關的機制補足以後，未來國土的發展，應該是可

以朝比較正面、我們可以比較樂觀的期待，未來國土的管理會逐步的上軌道，那這個其實是一個非常到大的挑戰，從無到有，從我們的法令通過再擬計畫。未來國《國土計畫法》或國土計畫可以期待就是，我覺得他是一個對空間發展很長遠會影響的一個法律，或者計畫是一個機制，一定是會長期來看，一定會有影響。那到底它的影響有多大、衝擊有多大，大家也可以來一起來觀察，或年輕的一輩，你們有機會可以做更長、甚至是不合理的，或是有需要做調整的，透過你們的手，只要是規劃這個領域，都有機會來參與。

地方自治，責任政治

《國土計畫法》在體現一個規劃權回到地方自治上。地方自治，責任政治，落實地方自治跟落實責任政治，其實是國土法理面隱含的，我們想要推的很重要的方向，我的計畫已經定了，計畫的性質已經確定了，而且這個計畫經過二級二審，送到我這邊已經審查同意他了，屬於發展他就自己去做相關的審議的作業，這個規劃的主導權是他可以規劃。直轄市、縣市國土計畫是你規劃並經過我審查的認可的，那你就可以去做，那如果審查不認可，你還可以復議。國土計畫經過中央核定，如果不服可以來請求復議，這個新創這樣的一個制度，不過不曉得會不會有人來復議啦！那核定以後，他就可以去做審議，主要的發展還是在城鄉發展地區和農業發展地區。主要的發展區既然授權給他，那我們現在在做國土計畫審議規則，這些就是再建立這個審議的遊戲規則。那再加上有公民訴訟權的機制，讓他慢慢的縣市政府的操作也會更步入正軌！我們要相信，不是只有中央會比較嚴謹的審查，我們要相信有朝一日，有一天地方政府他也可以做一個負責任的，承擔責任的這個自治的團體，我覺得這是一個一定要走的路，因為所有的事情都到中央來，就好像太過中央集權，也過於扭曲地方的權責，所以我們掌控的是縣市的計畫。那也有一部分，他是橫向的部門計畫，是來自中央的政策。我們中央跟中央的部會，有關部門的政策先定下來，他就會往下去做設計。所以在規劃權跟審議權都一定程度的下授的情況之下，我們也有審議權，就不會變成政治人物他想要怎麼樣就怎麼樣，不是他的個人的意志。那我覺得一定程度的讓空間計畫回到他的專業，或是回到他應該有的彈性，或者是應該有的規劃的邏輯，這個部分會變成是有機會...但是很基本的精神是自治的精神，地方自治的精神就是要承擔責任，他要做好規劃，這是地方政府的責任，他不能規避。

過去我們在推全國國土計畫的時候，像是雲林縣說：「我是農業大縣，我通通只能作農業地區的規劃，我這個農民就永世不得翻身！？」我就說：「沒有啊！你有發展權，有多少發展需求你就規劃上來嘛，不是限制你農業發展權。」但是，

如果你把自己的空間規劃得一團亂，我們學規劃的人會講：「用腳投票」，就是選民他會用他的腳來決定他想要居住的環境。你選到這個人，你同時也是選到這個縣市的政策跟這個縣市的環境。你覺得這個很亂很好，亂中有序，亂七八糟也沒關係，那你就在這邊住。但現在民智已經開了，對環境品質、對居住環境品質的要求，甚至對空間秩序的品質的要求，這個是會越來越被民眾來檢視的。你這個做的那麼爛，人家就會遷走。所以他是可以預見的，那我們現在公民團體的力量，會越來越講究。其實這是對的！為什麼規劃的高權都在行政部門？為什麼規劃高權不問問老百姓的意見？這是過去區域計畫時代是沒有辦法的，那現在法會要求，一定要有這樣的程序。所以地方自治跟責任政治是長久一定要走的路，只是因為大家還在學步嘛，地方政府還在學，我們有一些機制也慢慢的交到地方政府手上，現在的縣市國土計畫還沒有送上來，我就已經開了四十次的會，因為要帶著他們一起走。

我常常講說，《國土計畫法》的設計，《國土計畫法》四十五條是兩年、兩年、兩年³⁶，阿第二個兩年就是說，縣市國土計畫要十八個縣市政府都完成，而且一起公布實施，才能夠全面上路。這樣訂其實非常嚴格耶！綁到我們自己。我們不是有那個兩人三腳的遊戲嗎？兩個人兩隻腳綁在一起，所以變成三隻腳。我們現在是十八個人十九隻腳，十八個縣市政府大家綁在一起，有一個人跌倒了，我們就沒有辦法往前，有人賴皮不想走，我也走不了，所以我們中央跟地方現在是共同體，我一定要拉著他們往前走。這個為什麼要這樣子？因為如果有縣市不走，然我們國家變成好多種體制，有的是國土計畫時代的體制，有的是區域計畫時代的體制，那國家的制度到底要怎麼去設計，會變成是非常混亂，所以當時國土計畫第四十五條的設計是希望有一定的時間內就全面上路。另外，我們還設計了一個，《國土計畫法》公布的實施日期。《國土計畫法》是民國一百零四年十二月十八日三讀，隔年的一月六號總統公布實施，可是那不是正式實施喔，還有行政院來指定日期，指定日期是民國一百零五年五月一號。民國一百零五年五月一號實施，這個碼表一按的時候就會非常緊張，兩年、兩年、兩年一共六年，好像時間很長，可是每一個法令程序，都有他一定的工作項目要去進行。譬如剛剛講的全國國土計畫，他要辦座談、要分區說明，還有很熱心的環保團體，要求我們再加開說明會或是公聽會不斷的去跟民眾溝通，兩方彼此會更加理解。中央是

³⁶ 《國土計畫法》第四十五條：「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。」

叫策略計畫，這個空間的策略計畫性質，他是講政策，縣市就比較偏實質，所以他城鄉發展地區在哪裡，要畫多大，他就一定要在空間計畫上面顯現出來，他更具體一點，所以他的時間壓力會更大，那如果每個環節都很長，十年二十年，可能我早就退休了，人家還看不到。當時行政院公布五月一號，其實我記得印象很深刻，就是那個中國時報的頭版就寫：「《國土計畫法》，五月一號才施行，是行政怠惰！」認為行政機關是有意把他拉長。五月一號其實是我們希望早一點，本來行政院沒有時間，我們建議，其實以當時的氛圍要再拉長一點，一兩年才開始實施也是可以的。不過，總是先往前走啦，那以後，我們也同步在修法，特別是縣市，還好內政部是在兩年內完成公布實施，我們那個支票有兌現，但縣市看起來是不太有辦法完成啦，現在是同步在修法中，也許修完法以後可以再緩衝個時間。不過我們寧可現在往前拉，現在各縣市政府進度非常不一樣，有的很積極，有的就不那麼重視，但是我們綁在一起，有幾個跌倒了，我們要想辦法硬拖硬拉都要往前走，所以這個事情好像也不見得純粹是地方的事情，因為法是這樣定的，中央跟地方要去做整合。

跨域整合的實踐

這版國土計畫很重視跨域的整合，從剛剛講的部門計畫在國土計畫案裡面的策略，部門的空間策略，就要提出來了，沒有出來，我們以後要去做發展，可能都會跟國土計畫不符，會有一些限制。那特別是跨部門，我們設計了幾個：「都會區計畫」、「流域特定區計畫」、「原住民計畫」，他是跨空間領域，他是跨部門，他是跨行政管轄的。譬如說流域，他從源頭，他可能跨好多個縣市，有山區的、有中游的、平原的，然後出海口，各種不同環境條件跟不同管轄區。也有可能是水利單位的，或者是都市計畫單位的，或者是各種不同的主管機關，所以我們會設計一個由空間的主管，中央的空間主管來擬跨區域的，特定區計畫。如果屬於都會的，我們正在擬，北部的都會區計畫，他為了讓他的發展，能夠先有一些預先的安排，特別是個別的單一縣市他沒有辦法完全的掌控的，那這要中央來擬都會區計畫，或是流域特定區計畫。那我們現在做的比較多的是原住民特定區計畫，原住民其實也很多都有本身自己要處理的問題，可能都在敏感地帶，可能發展都受到很大的限制，一般性的這個計畫其實沒辦法符合他的需用，管制對他來講太過嚴苛，所以會有一些特定區計畫可以把他解開來，有計畫檢討的，我們都保留彈性。那因為我們現在在忙著十八人十九腳，同步也在做幾個策略性計畫。

那另外我們也設計了國土法第八條，可以有各個地方政府他可以共同形成特定區計畫，他可以一起提，但還是要中央主管機關來擬訂，甚至在《國土計畫法》

施行細則裡面，第二條我們有設計一個，我們也可以委託給不同部會，譬如說流域我們可以委託給經濟部水利署，他們來先做出流管制、逕流分擔的先期計畫，那我在這裡面，我如果逕流分擔，如果容流的空間不夠用，我都市或他的都市發展的程度就不一定要那麼高，甚至就當作一個限制條件，現在就不會像現在各縣市他想要怎麼規劃就怎麼規劃，有一些環境條件答不答應，環境條件成不成熟，可不可以來容受，這個就會需要有一個跨域的空間計畫的指導，他可以向下指導都市計畫或者是城鄉發展地區，或是未來城鄉發展地區，是不是屬於這個區塊？可不可以有那麼高強度的規劃？

跨域整合過去沒有機制，現在會變成是一個法定計畫，就要很清楚來做指導，未來陸陸續續幾個流域計畫跟都會區計畫會慢慢的形成，我覺得這個是過去所沒有的，變成跨域整合跟協調的機制，會透過法定計畫來先做整合，那可能會成立一個協調的平台，另外就是有講過，那個民眾參與跟資訊公開，過去區域計畫都沒有，所以我們各個階段都要去公開，然後民眾他的意見，他怎麼被處理的，這個要在審議的過程裡面去交代，然後公民訴訟，這是民眾參與跟資訊公開。

公民意識需提升

我覺得《國土計畫法》設計的制度，如果能夠很穩健的逐步往下走，過去的亂象應該都可以一定程度的改善，但是執法上老百姓一定要講話，老百姓要發聲。而不是都認為反正是公共的事物不關我的事，國土被破壞大家都受害。我常常講我很羨慕德國人，他們平常不太會管個人的行動自由，你在德國的高速公路，其實沒有速限的，你愛怎麼開多少速限其實都是你家的事，但如果是涉及到公共事務，你亂超車影響到安全，幾乎每個人都會按喇叭，所以他是一個公民素養很高，他會要求大家遵守公共的遊戲規則，臺灣缺的是這個。我覺得公民意識的培養，公民的環境意識，公民的權力，這幾年其實慢慢看的出來，那個苗已經出來。行政機關是要被監督的，本來我們應該是說最好不要來監督我，可是這塊要讓國土空間的發展能夠比較快的走到正軌，民間的力量其實也發揮很重要的作用，但是我們不能期待所有的事都由民間來幫我們做，所以有一些是屬於行政幕僚可以做的，我們大家努力啦，這個是一個很艱鉅的挑戰，我們也很戒慎恐懼，但是讓這個轉換過程，區域計畫轉換成國土計畫能夠盡量順利一點。過去我們有個長官就說，希望國土計畫是一個寧靜革命。意思是，有一定的計畫理想，但是能夠可行、讓他可以操作，不要造成太大的社會成本跟行政成本。這個過程我們都是盡量讓他可以朝這個目標前進，國土的永續其實要留給下一代有足夠的空間，現在我們好像用的太多了一點。還好現在的發展，慢慢地看起來是有機會可以有一些扭轉的，往更好的方向走。

組織結構調整

過去因為管計畫的跟管土地的是不同的單位，雖然都在內政部，計畫的擬定、計畫的審議都在內政部營建署，土地的利用、編定跟管制在地政司、在縣市政府，那我們覺得這個很有問題啊！我擬了一個計畫，再高的理想，結果管制又另外一回事，甚至被架空。那未來組改後，地政司有一個編定管制科會併到我們綜合計畫組來，所以以後的計畫到最後的執行管制都會在同一個單位。而且現在技術其實很能夠去管理，所以在國土計畫的設計裡面，技術已經不是問題，而是正式上路政府要有這個決心啦！

國土規劃新篇章：鄉村地區規劃

過去的國土計畫其實太重城，太重城輕鄉。區域計畫很多個鄉村，現在臺灣有四千多個鄉村區或是鄉村聚落，一劃定鄉村區以後就很少去做檢討調整，所以現在很多住在鄉村聚落的，大部分都是老人或者是小孩。大陸有種說法，不知道你們有沒有聽過，空心村啦！一個村落裡面人都跑掉了，剩下一個空殼子在那裡，他們也在盤怎麼去促進空心的再發展，用大數據，用各種方法。那我們現在在盤一件事情：地方自治。有一部分的規劃權，在這次的縣市國土計畫他沒有辦法做到的，我們保留讓縣市可以去指定那些優先要去做鄉村地區規劃的，他可以往下再去做。因為過去沒有給地方政府主動規劃鄉村地區的權力，而這一次可以有機會了！在這次國土計畫公布實施後，縣市就可以再來啟動。所以不是只有都市發展地區，還有一些要照顧的鄉村地區，也可以透過這一版國土計畫去解決過去發展的問題。相當程度讓地方政府可以去主導，不是只有都市計畫，不是只有產業發展，有一些是鄉村地區，長期缺乏照顧，怎樣能吸引年輕人回來，讓他的產業鏈能夠活絡，讓未來有鄉村的發展有期待，有希望。

在資源上，各部會都分別編錢與補助，所以鄉村地區整體規劃希望去盤整一下：鄉村需要什麼？不同的鄉村需要怎麼樣的設施、建設、產業？在空間計畫可以讓他有一定的彈性。盤清楚了，他最需要什麼？如果是土地使用面，建置沒有辦法讓他成就的，這個就可以透過審議的時候讓他鬆一點、讓他可以去達到。那你既然要去刺激，所以有一些土地的規定其實是可以去檢討。最近公視不是拍了農村的遠見，你們可以去看一下。那德國的案例很有意思，他們要引進農村的人回來，兩種人，一種是本來就住在這邊的年輕人，出去的再回來。他這邊如果有建地，他三分之一自己去蓋，剩下三分之一不知道做什麼，另外三分之一要捐給政府，政府就留著，有人要進來了，我就租給他。租的時間是多長？一百三十九

年，大概三代的人都可以穩定的，至少兒子、孫子，他如果要在這邊住，還有空間。我覺得這個很好的想法。另外，他們也去問那個鄉村地區缺什麼，問了半天，結果有一個村落說，他們要的東西是公共的圖書館。另外一個給我的印象深刻是，他們集資讓村民去認股，類似那個賣店，local 的生活用品。他們成立一個委員會，每一個老百姓都認股。有股份，我就會想要來這邊買東西。想要設置這個的主因是，這個地方老人很多，老人要走二三十公里才能夠到可以購物的地方，所以他們後來想想，應該讓他們自己有辦法經營，提供日常生活的必需品。我覺得這個很好，讓地方他有各種設施的需求，真的要從地方找出來，然後符合需求的規劃就要給他們彈性。鄉村地區，計畫需要創造這樣的可能性，或者是來幫他們。

我覺得鄉村地區規劃其實是下一個階段國土計畫的亮點，下一階段，我們可以花比較大的力氣來做。因為地方也很願意做，地區、地方的這個鄉村聚落又很小，年輕人他也不想離鄉背井，他也想回去。如果有這樣的一個資源的投入，或有這樣的一個規劃，我覺得讓我們的空間的計畫也會有一些作用出來，我希望國土計畫能扮演這樣的角色。

那大學有大學的社會責任去幫忙所在的縣市。未來我們補助各大專院校，讓大專院校來申請、來去試辦一下。我們其實很大的彈性給學校，你要怎麼做，你要用什麼點子，用什麼樣的方式去試試看，過程我們會辦交流，辦座談，然後會補助給縣市政府去委託規劃團隊來做鄉村地區的規劃。不過這是下一階段，那我們也在建立幾個示範案例，會把德國的經驗拿來大家談一談，看有沒有什麼樣可以操作，我覺得這塊是未來很可以努力，可以有空間，大家再來集思廣益，做一點讓外界會覺得有感，國土計畫有做一點事情。我們現在就是說，很無聊，很痛苦的工作裡面，找一些覺得有意義，這個是讓大家會有動力，繼續往前。如果你們有機會來參與，各位年輕人，大家可以來繼續來幫忙，我覺得應該會更好。

永續發展基金新的可能性

我們其實自己有辦法出產有一些加值的應用的產出，譬如說，我們國家一直在做國家底圖，或國土利用調查、監測資料，你可以加值，讓外面的人可以來買，有一些收益，我們現在在做那個單一窗口的查詢，其實那個成本效益現在越來越高欸！我們一年大概投了兩百多、三百多，那現在可以收到七八百萬，現在是用公務預算我們想把他轉成基金，幫基金賺一點錢，那以後如果有一些效益，人家愛用的話就會有，所以想辦法讓管理這個國家國土的基金可以有自己生財的管道，有辦法讓他可以比較長久，我們叫永續基金嘛，有人講說啊國土永續基金一點都

不永續，十年就沒了，我們想辦法讓他可以永續一點，這個是我們想要努力的，現在正在先把基本的調查項目，把他盤整弄清楚，以後其實蠻有空間的，像英國啦、日本他們這種部門在賣圖，在賣這些圖資資源的其實也很有市場喔，所以等到哪一天我們賺錢，我就不需要再跟政府機關每年都去申請經費，這個事情變成土地其實是要經營的，包括這些經營所需要這些資金，讓政府有一些做法讓他可以自行運作。

三、國土計畫審議會、公民訴訟與民眾檢舉

(一) 議題緣起

由於國土計畫涉及之土地規劃與管理範疇甚廣，其往往牽涉計畫內容是否合乎規劃邏輯、各部門計畫政策之權衡關係需要共同協調處理，計畫與土地使用管制實際能否落實，以及民眾財產權益保障等議題。因此，立法院在第 8 屆第 8 會期所通過的《國土計畫法》條文中，可發現有關國土計畫之審議機制有新的制度設計，尤其是新增行政院層級的國土計畫審議會，以及為使計畫能實際推動、落實，須廣納尊重民眾意見與權益，除強化民眾參與制度外，亦提供民眾得以監督地方政府執法之制設計度，包含公民訴訟與民眾檢舉機制的建立。以下分別就國土計畫審議會之名稱演變、權責工作，以及民眾參與制度（包含公民訴訟與民眾檢舉）的立法演變過程做說明，亦可參考表 61 之內容：

在國土計畫審議會方面，有關審議會層級與名詞之演變過程，其緣於民國 86 年版《國土綜合發展計畫法草案》中即規定在各級主管機關應分別設綜合發展計畫審議委員會，而中央綜合發展計畫審議委員會之權責主要為審議國土綜合發展計畫、會商有關機關協調各部門計畫之間的衝突，以及當地方政府或目的事業主管機關對國土綜合發展計畫所訂事項執行卻有困難時，得審查協調；而直轄市、縣市綜合發展計畫審議會則負責審議地方綜合發展計畫。而在民國 90、91 年版之《國土綜合發展計畫法草案》中明訂中央即直轄市、縣市主管機關應分別設置兩層級之綜合發展計畫委員會，非為前一版之「審議委員會」。此外，該版條文中，在其分工權責上，中央綜合發展計畫委員會不再負責協調各部門計畫之間衝突，但新增協調修正或制止直轄市、縣（市）綜合發展計畫或部門計畫違反國土綜合發展計畫目標及政策者，以及審議申請計畫達規定之規模，以及申請開發土地跨縣市者，而地方綜合發展計畫委員會則針對申請開發案應先審議之。在民國 93 年版《國土計畫法（草案）》中，委員會名詞順應改為「國土計畫委員會」，並於第五條中詳述委員會應以合議方式審議，且明確規範委員會任期、組成成員等相關規定；在其分工權責上，中央國土計畫委員會新增了審議、核定各類國土計畫（包含都會區域計畫、特定區域計畫），以及審議目的事業主管機關配合國土功能分區所檢討修正之有關範圍圖及經營管理計畫，而地方國土計畫委員會則新增當開發許可未依許可計畫內容開發之事項進行審議。在民國 98 年、民國 103 年版的《國土計畫法（草案）》中，相關審議會、委員會自草案法條中刪除，僅於條文中規定中央及直轄市、縣市主管機關應遴聘相關代表，以合議方式審議、協調相關國土計畫辦理事項。最後於立院三讀通過版本中重新將國土計畫審議會

確定下來，並且新增行政院層級之國土計畫審議會，並於第七條條文中明訂各及審議會應辦理之事項。

有關民眾參與國土計畫之規定，最早可追溯自民國 86 年版《國土綜合發展計畫法草案》第九條，其已明定直轄市、縣市綜合發展計畫應公開展覽，以及公開展覽期間任何公民或團體提出意見之方式，與對該等意見之處理等相關規定，惟該草案條文僅規定於直轄市、縣市綜合發展計畫才需公開展覽。而在民國 90、民國 91 年版本之《國土綜合發展計畫法 (草案)》第六、八、十一條之規定，有關加強民眾參與之機制，除了原本應將直轄市、縣市綜合發展計畫公開展覽，設計新增於中央及地方政府在擬定計畫過程中應舉辦說明會，以及在計畫擬定後、審議前於中央及地方皆應將計畫公開展覽，而計畫核定後，亦須將計畫書、圖函送各有關地方政府及鄉 (鎮、市、區) 公所分別公開展示，前述規定乃對民眾參與機制有更加強化的轉變。在民國 93 年版《國土計畫法 (草案)》則轉而參考都市計畫法民眾參與之修法方向，乃規定國土計畫擬定過程應舉辦「座談會或其他適當方法」廣詢意見，未如前版所限定之「說明會」型式。再者，民國 93 年版草案條文中新增有關國土計畫審議之進度、結果、陳情意見參採情形及資訊，亦應公開展覽，以使民眾廣泛周知。此外，在民國 93 年本草案中也增加在國土計畫核定後，如直轄市縣市國土計畫未依期限供告知，中央主管機關得逕為公告及公開展覽，以避免地方政府怠忽規定。在民國 98 年版的《國土計畫法 (草案)》中，於國土規劃基本原則中即明訂應力求民眾參與多元化與資訊公開化，藉以強化本法對民眾參與機制設計之依據；而有關民眾參與最大的創新突破在於開發許可機制也納入民眾參與機制，其規定在受理開發許可申請時，經審查符合規定者，應將開發計畫及國土計畫變更書圖公開展覽，並舉辦說明會，以及在申請開發案審議通過後，亦應公開展覽，以使資訊讓民眾廣泛周知。在民國 103 年版《國土計畫法 (草案)》仍延續民國 98 年版民眾參與機制之設計，惟最大的改變在開發許可制改為使用許可制後，仍應依循民眾參與制度，訂定公開展覽相關規定。而在立院三讀通過版本中，進一步針對使用許可的民眾參與制度設計公民訴訟機制，乃規範申請人申請使用許可違反本法或主管機關疏於執行時，人民或公益團體可以以書面告知主管機關，若於期限內仍怠於職務時則可直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

有關民眾檢舉制度，於民國 93 年版《國土計畫法 (草案)》第五十一條首創，其規範直轄市、縣市主管機關對土地違規應加強稽查，並將本法所處罰緩一定比例供民眾檢舉獎勵使用，設計該項制度以鼓勵民眾監督地方政府應積極執法。

此一制度於民國 98 年版草案條文中仍存續其制度精神，惟於民國 103 年條文中刪除之，而後又於立院三讀通過版本第四十條訂定之，使民眾得以參與並監督國土計畫之實踐。

表 61 國土計畫審議會與民眾參與制度之立法演變

歷年《國土計畫法》 (草案)版本	國土計畫審議會之演變	民眾參與制度之演變
民國 86 年版	中央、地方兩層級「綜合發展計畫審議委員會」。	「直轄市、縣市綜合發展計畫」公開展覽。
民國 90 年及 民國 91 年版	中央、地方兩層級「綜合發展計畫委員會」。	1. 「直轄市、縣市綜合發展計畫」公開展覽。 2. 計畫擬訂過程中應舉辦「說明會」。 3. 計畫擬定後、審議前公開展覽。 4. 計畫核定後，送至地方政府、鄉鎮市區公所公開展示。
民國 93 年版	中央、地方兩層級「國土計畫委員會」，以合議方式審議。	1. 計畫擬定過程應舉辦「座談會或其他適當方法」。 2. 國土計畫審議之進度、結果、陳情意見參採情形及資訊，亦應公開展覽。 3. 核定後，地方政府未依期限公告，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。
民國 98 年版	<u>刪除兩層級之委員會或審議會</u> ，改以遴聘相關代表，以合議方式審議。	1. 新增在受理開發許可申請時，經審查符合規定者，應將開發計畫及國土計畫變更書圖公開展覽，並舉辦說明會。 2. 新增申請開發案審議通過後，應公開展覽。
民國 103 年版	<u>刪除兩層級之委員會或審議會</u> ，改以遴聘相關代表，以合議方式審議。	開發許可制改為使用許可制，並延續民國 98 年之民眾參與制度。
民國 104 年版 (立法三讀通過版)	行政院、中央、地方三層級「 <u>國土計畫審議會</u> 」。	針對使用許可案件，新增民眾訴訟與檢舉機制。

資料來源：本彙編彙整

(二) 核心理念及制度設計

《國土計畫法》與其前身《區域計畫法》相比，在國土計畫審議會、公民訴訟與民眾檢舉制度設計上，有三個重要的制度調整或轉變，說明如下。

1. 國土計畫審議會

為落實政府資訊透明公開、民眾參與，國土計畫之審議須符合公平公開原則及踐行一定程序。在《國土計畫法》中，有關國土計畫審議會的相關法條為本法第七條，明定行政院層級、中央層級及地方層級主管機關審議、協調相關國土計畫之參與人員及辦理事項。再者，鑒於《國土計畫法》與現行制度《區域計畫法》不同，其規劃、審議與核定等公告和通知方式，如下表 62 所示，於《國土計畫法》中，強調規定規劃過程應辦理公開展覽與公聽會，增加民眾參與之程序。

表 62 臺灣空間計畫之民眾參與機制對照表

空間計畫 辦理階段	《國土計畫法》	《區域計畫法》
規劃階段的公告、 通知方式	公開展覽、公聽會	得徵詢民眾團體之意見 ³⁷
審議	三層級的國土計畫審議會	區域計畫委員會
核定後的公告、 通知方式	公告、公開展覽	公告、 寄送通知給土地所有權人

資料來源：本彙編繪製

2. 公民訴訟

詹律師順貴指出，在《環境影響評估法》裡，已有公民訴訟規定，當行政機關做出違法之行政處分而損害人民權利時，本人可以提起「訴願」與「行政訴訟」(陳文姿，2015)。故，在《國土計畫法》中，新訂公民訴訟的法條為本法第三十四條，明定行政救濟相關規定，若中央或地方主管機關未依規定審查使用許可，公民(受害人民或公益團體)得要求主管機關應依法執行，如果主管機關仍未處理，則可跳過訴願程序，逕向法院提起訴訟狀告該機關怠於執行職務。再者，根據現任內政部營建署綜合計畫組林組長秉勳說明，《國土計畫法》中定有公民訴訟權之相關規定，係臺灣在空間計畫的法制體

³⁷ 依據區域計畫法施行細則第六條之規定。

系中，第一次納入公民訴訟機制，換言之，《國土計畫法》從法治上賦予公民更積極強力監督政府的工具（陳文姿，2018）。

3. 民眾檢舉

在《國土計畫法》中，有關民眾檢舉的相關法條為本法第四十條及第四十四條，除了明定土地使用違規稽查及民眾檢舉獎勵之相關規定之外，亦得提撥一定比率之國土永續發展基金之經費，補助直轄市、縣（市）主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。

（三）立法討論過程與爭議

從民國 103 年《國土計畫法》行政院版本到民國 104 年《國土計畫法》公布施行版，有關國土計畫審議會、公民訴訟與民眾檢舉的討論，可規整出四項爭點，以下分別敘述其爭點及協商討論過程。

1. 爭點：合議制的定位為何？究竟是國土計畫委員會或是其他形式？

協商結論：國土計畫審議會。

討論過程：

在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論中，有關「國土計畫審議會」的討論過程與爭議，始於民國 101 年 9 月 26 日「林委員淑芬等 20 人提案版」，該草案第五條第一項為「行政院及直轄市、縣（市）為審議及協調國土計畫等事宜，應分別設置國土計畫委員會」，明確指出應新增「行政院」與「直轄市、縣（市）」二個層級的合議機制（立法院，2015e：242-246）。

於民國 104 年 9 月 23 日第 8 屆第 8 會期內政委員會初步審查小組決議中，內政部提出：「本法為作用法，因『設置國土計畫委員會』係屬組織法範疇，故建議不予採納該條文（立法院，2015c：146）」。¹然，考量《國土計畫法》有審議機制之需求，故，後經民國 104 年 10 月 23 日第 8 屆第 8 會期內政委員會初步審查小組決議，參採林委員淑芬版本納入行政院應以合議方式核定全國國土計畫及協調部門計畫與國土計畫競合之決定等相關規定，尚屬合理，故採納該建議修正後通過，並將合議機制命名為「審議會」（立法院，2015c：148）。²後於民國 104 年 11 月 18 日第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議中，邱文彥主席提出「審議會」前面應加「國

土」，以確立其定位，故建議第六條（現為公布施行版第七條）條文內之「審議會」均修正為「國土計畫審議會」，修正後通過（立法院，2015b：95）。對此，邱委員文彥受訪時，曾對此進行補述：

「…現在的行政機關的組織裡面不能隨使用委員會，委員會是正式組織，比如說海洋委員會、農業委員會，這個委員會正式組織，所以現在的法律用詞都叫什麼審議會，以前都叫什麼都市計畫委員會、區域計畫委員會，現在不行，都叫作審議會，這是法律用字的改變。」（邱文彥，108年9月17日口述歷史訪談）

2. 爭點：國土計畫審議機制為二個層級或三個層級？

協商結論：三層級的國土計畫審議機制，包含行政院、內政部與地方政府。

討論過程：

民國 104 年 11 月 18 日第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議中，林委員淑芬指出（立法院，2015b：95），合議制的名稱事小，重點在於設立行政院層級的國土計畫審議會，以及它與中央主管機關之間的權責問題。因此，針對審議會的權責區分，內政部營建署綜合計畫組林組長秉勳表示：

「…行政院也要成立國土計畫審議會，中央及地方主管機關分別成立審議會，權責如何區分？在第六條的各項裡面已明列清楚，特別是在中央與地方的國土計畫審議會很清楚，因為我們國土計畫的審議是二級二審，如果是直轄市政府的國土計畫，在直轄市、縣（市）擬訂完成之後，也要成立審議會審國土計畫，審完之後要報上一級機關，由中央主管機關作審議與核定。如果是中央主管機關擬訂的全國國土計畫，要成立審議會，審完之後要報上一級機關，由行政院成立的審議會來審查核定，所以是採二級二審制。但是行政院除了審議國土計畫之外，還有一個任務是針對部門建設計畫與國土計畫做協調，例如經費協調或政策決定，可以加以區別。」（立法院，2015b：96）

鑒於內政部營建署綜合計畫組林組長秉勳強調國土計畫審議會機制應採二級二審之審議制，故，於民國 104 年 11 月 30 日的立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議中，邱委員文彥再行提出其看法（立法院，2015c：92），認為行政院進行跨部會整合協調或意見衝突處理時，應該有一個更高層級的機制。因此，經民國 104 年 11 月 30 日的立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議之各位委員同意，確立「國土計畫審議會」機制中，包括行政院、中央與地方三個層級（立法院，2015c：92）。於此，邱委員文彥受訪時，曾對此進行補述：

「…分級也有比照像《區域計畫法》，因為將來的《國土計畫法》是取代《區域計畫法》，所以你會發現說我們分為地方級、中央級，中央當然其實是最重要的，因為主管機關就在這裡，內政部就是中央主管機關，那你又說上面還有一級就很奇怪啦！所以後來為什麼定調呢？行政院在遇到重大爭議的時候它就是要出來，比如說像剛剛談的部門計畫跟國土計畫中間的爭議，甚至國發會同意了、內政部不同意，有沒有可能這樣？也有可能。要不然就是說，內政部同意了、交通部不同意，或是農委會，將來的農業部，所以後來我們討論的結果就是認為中央主管機關既然是內政部，那就到頂了，只有一種情況就是重大爭議的時候，怎麼辦？那當然是行政院協調，所以才會變成三級制，但是上面那一級不定常開會的，只是看重大爭議的時候，視需要再來籌組這個所謂的行政院的國土審議的一個爭議小組或是審議會這樣。」（邱文彥，108 年 9 月 17 日口述歷史訪談）

3. 爭點：是否新增「公民訴訟」條款？公民得集體訴訟的時機與對象？

協商結論：是，僅限於使用許可的審議。

討論過程：

在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論中，有關「公民訴訟」的討論過程與爭議，主要始於民國 101 年 9 月 26 日「林委員淑芬等 20 人提案版」，該草案第四十八條（立法院，2012：120），強調國土計畫的擬定或開發許可審議都應有民眾參與（訴訟）之機制。後經民國 104 年 11 月 30 日的立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會逐條審查過程中，因國土計畫涉及環境保育及保安，依環境基本法第三十四條及行政訴訟法第九條等相關規定，制定人民為保護環境公益得提起維護公益訴訟之條款，以達成民眾參與多樣化及永續發展之目標（立法院，2015d：350），故決議將此條文進行保留，並於民國 104 年 12 月 14 日的立法院第 8 屆第 8 會期立法院黨團協商會議中，新訂為第三十四條（立法院，2015e：437），且僅限縮於使用許可的公民訴訟審議。

另外，詹律師順貴在受訪時，曾表示此條款係《國土計畫法》創新價值之所在：

「我覺得這樣的制度放在這裡，以公民訴訟條款過去他的目的來講，放在這個地方，也沒有什麼不好。沒有必要一定要限制在只有污染防治的項目。這是我覺得比較有別過去的區域計畫法、都市計畫，這裡面，他是一個比較重要的法律。就是說，他等於是一個，我們說是創新的價值也好，或者比較核心，讓人家覺得比較不容易，那是跟以前理念，就是說，跟以前的管理制度有明顯的、很大的進步的地方。」（詹順貴，108 年 9 月 18 日口述歷史訪談）

4. 爭點：是否建立民眾檢舉機制？

協商結論：確立民眾檢舉機制。

討論過程：

在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論中，有關「民眾檢舉」的討論過程與爭議，主要始於民國 101 年 9 月 26 日「林委員淑芬等 20 人提案版」第六十條及民國 104 年 5 月 8 日「邱委員文彥等 44 人提案版」第四十三條。其中，據「林委員淑芬等 20 人提案版」之第五十條規定，第一項明定所處罰鍰中應提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用；第二項則明定授權中央主管機關擬訂一定比率與檢舉國土違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，並報請行政院核定（立法院，2015e：380）。然經民國 104 年 10 月 2 日的內政委員會初步審查小組決議中，內政部認為增列該條文規定，有助益土地使用違規查察，故原則支持，並同意採納「林委員淑芬等 20 人提案版」第六十條及「邱委員文彥等 44 人提案版」第四十三條所提之有關「民眾檢舉」之條文，並修正後通過（立法院，2015c：191）。

5. 爭點：是否修正民眾檢舉條文文字？

協商結論：《國土計畫法》第四十條第一項文字由「國土」改為「土地」。

討論過程：

於民國 104 年 10 月 2 日的內政委員會初步審查小組決議中，內政部原則採納「林委員淑芬等 20 人提案版」第六十條及「邱委員文彥等 44 人提案版」第四十三條所提之有關「民眾檢舉」之條文，並建議酌予修正文字為（立法院，2015c：191）：

「直轄市、縣（市）主管機關對國土違規使用應加強稽查，並由依第三十三條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。」

前項一定比率、檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

後於民國 104 年 11 月 30 日的立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會會議中，再行條文文字之修正討論，由內政部營建署綜合計畫組林組長秉勳建議（立法院，2015c：211）：

「第三十四條之一第二行：「對國土違規使用」，建議修正為「對土地違規使用」，因為之前有關土地的部分都沒有使用「國土」二字。」

故第三十四條之一（現為施行版第四十條）之一第一項之「國土」改為「土地」，並修正通過該條文（立法院，2015c：211）：

「直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第三十三條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。

前項檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

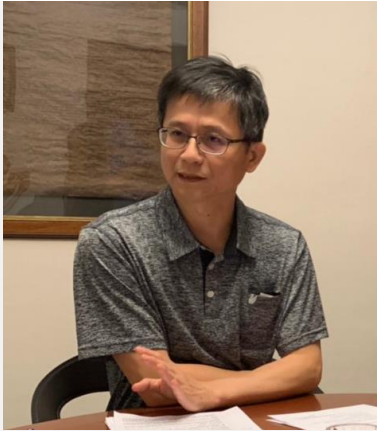
後因受到其他條文之條次異動之影響，故於民國 104 年 12 月 17 日的二讀廣泛討論會議中，將本條次更動為第四十條，並修正條文文字為（立法院，2015e：439）：

「直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第三十八條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。

前項檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」

國土計畫公民參與

-公民訴訟與民眾檢舉



前行政院環境保護署副署長

詹 順 貴

2019/9/18

地點：南國春秋法律事務所

Q：投入推動《國土計畫法》之緣起、使命與理念為何？

臺灣，多重自然災害風險的國家

我長期關心環境保護，也著力於一些不當的土地開發議題。大概是從 921 地震開始，大家想要了解更多的國土資訊。除此之外，2005 年，世界銀行公布一份國家自然災害風險的評估報告，臺灣被評估為多重自然災害風險（如颱風、地震）的國家。長期以來，臺灣的人口密度很高，可是我們對這個土地的使用，幾乎是沒有系統性的進行管制，表面上有區域計畫法、都市計畫法，但幾乎都是以開發許可作為核心制度。因為這樣的脈絡，一旦有機會就持續地去推，直到後來受到敏督利颱風跟八八風災等事件影響，重啟推動《國土計畫法》的時候，外界輿論壓力及社會關注度就相對減少。那我覺得社會關注度少，有一個好處就是可以更從容的去研擬根討論法條。那我算是幸運，因為以前長期關注相關議題，又剛好在當時那個時間點可以一起進來參與。

Q：《國土計畫法》反映出國土規劃管理之核心價值如何轉變？

從開發許可制到使用許可制

氣候變遷的問題其實很重要，剛剛有提到，世界銀行評估臺灣是一個高風險國家，加上以前的《區域計畫法》和《都市計畫法》都是走開發許可制，所以，現行的《國土計畫法》要做出區隔。尤其，過去《區域計畫法》容許每個縣市政府，只要首長覺得有必要，或是要兌現他的競選承諾的話，隨時可以用新訂或擴大都市計畫、隨時可以去挑戰《區域計畫法》的分區管制功能！甚至有些地方，

像臺北市也差不多，《都市計畫法》已經實施好幾十年了，法律規定分區的通盤檢討要五年一次，幾乎都沒有，都是走個案變更。那從《區域計畫法》，就是說非都市土地要變成都市土地，也幾乎是慣性去走個案變更，但個案變更完，都市計畫裡面也很少在通盤檢討、也是這樣隨便變，幾乎都是失能！所以，我覺得在推動《國土計畫法》的過程中，第一個核心議題就是：臺灣這種多自然災害的特質，該如何因應氣候變遷？那這是第一個議題，把「隨時做個案變更，不做通盤檢討」這樣的一個巧門給關掉了！這部分本來在營建署的草案版本裡面有，那後來在協商過程中，因為邱文彥委員跟林淑芬立委等委員比較堅持，後來這個就拿掉了，在法條上，我們現在是看不到的，理論上來說，就是現在如果在擬定國土計畫，全國性的是 10 年，地方性的是 5 年做一次通盤檢討。所以本來有一條是「因為特殊需要，可以做適時變更」，裡面有一個「新訂或擴大都市計畫」就整個拿掉。所以說，《國土計畫法》第 15 條可以做適時變更的部分，可能因為戰爭、地震，或者國家新辦國防或重大公共建設等等這些容許，就不能讓地方政府可以隨便的去做新訂或是擴大都市計畫變更。

分類分級的管制規則

以一整個地球來講，現在還是人類中心主義，也就是說，還是以人類來主導這個地球。尤其臺灣的人口密度這麼高，我們不可能因為臺灣多災多難就說什麼都不可以開發。所以，第二個理念就是要去思考，如何讓資源的保護跟利用可以做出一個平衡，或者說合理的分配？這是第一個角度。第二個概念，當然就是要把它劃到條文裡面，也就是分類跟分級的管理，現在國土計畫有四大功能分區，尤其人類比較高密度使用的，像農業發展地區、城鄉發展區。其實就是說，介於保育跟人類使用的中間，尤其像農業發展地區或者國土保育地區，可以做適度的進行分類分級的管制。

部門計畫與國土計畫的銜接與配合

要把部門計畫的概念要放進來。以現在來講，譬如說，我們在擬定國土計畫或進到通盤檢討的時候，交通部門或者經濟部門在未來的 5 年或者 10 年，對於產業發展的需求，他的產業政策是什麼？他的需求是什麼？可能需要用到多少的土地？也可以及早想一想，然後可以先反映出來，直接反映到國土計畫，或者接下來的通盤檢討。那在要反映出來的時候，國土計畫要去做通盤檢討，就會有「區位要不要選擇？要不要定？」等問題。這樣的話，我記得在法條裡面就會講，土地使用適宜性的問題，就需要各部門機關一起來溝通跟討論。譬如說，臺商突然

間要大量回流，突然要圈哪一塊大土地，我打個比方好了，來做工業區啊，可是這個工業區會不會是國家重要濕地，或者是台糖大片完整的優良農地？也就是說，我們做的事情可能影響到其他各個部門，或者國土管理上的整體性問題，當初在立法上也有做這樣的思考，把制度放進來。

氣候變遷調適策略

除了加入部門計畫的概念，也特別明定全國的國土計畫在擬定過程中，應該要去注意氣候變遷的調適策略，同樣地，縣市國土計畫也是，應該要去做這種調適策略。在因應氣候變遷的過程中，主要有兩個面向：一個是減緩，一個是調適。減緩比較是全球性的議題，臺灣這麼小，其實也不是說因為很小就不應該減，還是應該要減，但那是一個比較全球性的問題。但是，剛剛講到，既然臺灣是一個高自然災害風險的國家，最重要的就是要去做調適。所以就是要把這樣的概念放到法條裡面，要求中央政府及地方政府，都應該要在擬定國土計畫的時候，去尊重氣候變遷的調適策略。這個理念很好，但是下放到實際在研擬國土計畫的時候，其實我覺得幾乎沒有被落實，尤其到地方政府，就不管了！因為每個地方政府都說「我不要變成農業大縣」...！永遠，每一個人都是要經濟發展，我覺得這真的是一個很可笑的說法。但是臺灣就是選舉的結果產生，每一個人都是想要高度經濟發展，所以呢，現在的高鐵，要南延屏東，北到宜蘭，那到了宜蘭，現在科技講東部叫做快速道路、快速鐵路，當可以到宜蘭的時候，說不定東部也跟著要快速高鐵也說不定。這就是沒有因地制宜。我覺得這都是一個問題啦。就是說，法律他只是一個政策工具，但是這政策工具我們想盡辦法，再把它放進去，但接下來實際的落實跟執行，其實是要靠國土計畫本身。那，但這到底會不會被採納，或是落實多少，我覺得這才是關鍵。

Q：《國土計畫法》為何新增「公民訴訟」條款？

源自環境保護相關法規的公民訴訟條款

以前都是在環境保護的法規裡面提到，但也有環境法的公法學者認為，臺灣的公民訴訟談法被拿來用的很爛啦...因為都只是都在污染防治的法規！但是就我來看，應該看的是他的精神，而不是把它自我侷限在美國就是用在污染防治上，所以這個制度就只能被框架限定在污染防治項目！我們在臺灣的環評也做得不錯！第一次過渡到土地使用管制規則，它只限定在我們國土計畫開始實施之後，也就是說，土地的使用人違反已經分級分類管理定好，申請違反使用許可的特定情況下，理論上，地方政府應該要去取締，當地方政府不去取締、不去做管理的

時候，人民就可以促請他應該要去執行、去做，不去做就可以提告！講回來，這環境最現實的就是說，像違章工廠或者農地、農田，好的土被人家挖掉了、濫倒廢棄土，像這些就是以前就存在很久，那現在，如果在《國土計畫法》的框架裡面，他就是違反這種類型。地方政府以前都是礙於說，可能各種理由，像是沒有經費預算，那更大的原因可能是礙於民意代表、派系的壓力，所以都不敢去執行。那未來有這個政策工具，就可以逼他做嘛！這部分是新增的，法律不溯及既往，那以後還有這種違規使用型態的時候，公民訴訟條款就可以事出有因。那我覺得這樣的制度放在這裡，以公民訴訟條款過去的目的來講，放在這個地方也沒有什麼不好。沒有必要一定要限制在只有污染防治的項目，這是我覺得比較有別於過去《區域計畫法》及《都市計畫法》的地方，我們可以說這是創新的價值也好，或者比較核心，跟以前理念、管理制度有比較明顯的、很大的進步的地方。

Q：《國土計畫法》第7條，定調為「國土計畫審議會」的協商過程為何？

從「委員會」更名為「審議會」的過程

從「委員會」到「審議會」的名稱，是受到行政院法規影響。現在的「委員會」是一個正式的組織，像公平交易委員會、消費者保護委員會，也就是說，由法令明定、在行政院的、有組織法的才用「委員會」。譬如說，早期有國家公園計畫委員會，但他還沒有修法，一旦修法，「委員會」這幾個字就會被拿掉了！

「國土計畫審議會」三級制

審議會的層級，地方一定要有，中央就是在內政部，還有一個是行政院層級。當時開會說明完，大家其實就沒有意見了，只是要換名稱而已。唯一就是說，內政部要組的沒問題，地方政府要組也沒問題，但行政院那邊好像一直不想組，因為他們事情夠多，而且他們覺得沒有必要去管各部會。其實仔細看，土地徵收條例裡面，如果遇到是部會的，尤其是內政部的，他自己是作為需地機關，他要去徵收人民土地的時候，土地徵收條例也規定，應該要由行政院去審，可是行政院他不會去常設什麼政策審議委員，因為很少會需要用到他，曾經他們有發一個函，概括說他們完全授權，或者是說委託給內政部待審，所以曾經有一個案子，內政部就不小心出了一個紕漏。內政部作為需地機關，應該送給行政科系，但因為概括授權給內政部，結果內政部自己審自己，就產生行政瑕疵。因為行政院要管的都是比較大的政策架構，所以他們不想要再去透過一個法訂定，額外增加他們工作，或者說部會之間的橫向型、橫向的政策的整合跟協調。所以這部分，一開始，

行政院他們是不願意配合的，但是後來訂定的很具體，他們就是核定〈全國國土計畫〉的審議跟針對部門計畫爭議進行協調，因為把範圍弄得很小，最後就沒有爭議。

Q：針對當前的《國土計畫法》，有什麼展望與期許？

應先行思考，如何執行與落實〈全國國土計畫〉

因為《國土計畫法》到現在才正式實行 3 年多，所以我不會那麼快就說要「修改³⁸」，因為任何的法案，都還是要做一些適度的折衝，那他離我們最原始的理想，或許不是百分之百滿意，但是我覺得大致上，這樣的成果已經讓人家覺得非常的欣慰了，尤其在當時那樣的氛圍之下居然可以通過！那，或許那時候還有齊柏林的空拍，搞不好也有滿多的貢獻。但關鍵是現在才是在實際執行跟落實的階段，接下來是每個縣市的國土計畫都要積極作業的階段，那我覺得這個地方才是關鍵！因為城鄉差距，關注這個議題的公民團體本來就沒有非常的多，而且大部分都集中在都會地區，其實就是大多在臺北，那可能高雄也有公民團體，中部可能也有幾個公民團體關注而已，普遍的公民團體沒有那麼多，可是，我想，我們公民團體其實表面名字很多，端出來的名字都很嚇人，但其實每個公民團體都是財務拮据持續著，小貓幾隻而已。所以他也不可能從臺北、新北，然後桃園，每個大大小小縣市，都有能力、有時間、有人力去關注這麼多。所以，在都沒有的時候，怎麼辦？就是只能看縣市政府首長對這個議題的認同度。再來，各縣市選的國土計畫委員，其實都是首長選的，所以我也沒有很大的期待。從現在的區域計畫委員、縣市或是都計委員...反正我講白點，就是我不會對他們有太大的期待，但是他們擬定的東西還是要送到中央來。理論上來說，地方最知道他們自己的土地適宜性，或者他們該怎麼發展？其實在地方分權上，應該要完全尊重地方，但是，我剛剛有提到我們的地方，尤其首長，太重視開發，他沒有真正的去從土地適性或特性去思考。當然，我覺得法本身大致上還好，反倒是國土計畫後面的執行該如何去落實？這才是我覺得最重要的！那對於《國土計畫法》有沒有未竟之志？或是未來期許？我不會一下子期待那麼快，或是怎樣在第二次去修法，而且不小心我還怕越修越糟，現在首要目標是把計畫本身弄好會更重要。

³⁸ 此指《國土計畫法》的修法。

完善氣候變遷調適策略

前面有提到氣候變遷調適的部分，現在臺灣沒辦法做到減緩，至少不是在土地規劃上可以做到的，所以一定非常需要調適策略。我們本來是希望說，在這個地方應該有更多的框架，講白一點，我們對地方政府沒有足夠的信心，從後來反映到農地盤點就可以看的出來。所以這個地方也應該要有更多的框架當工具，這樣就可以逼著地方政府不得不去做得更明確。這部分在當時沒有做的很完整，內政部知道土地的調適是什麼嗎？氣候變遷的調適是什麼嗎？他們未必可以講得很清楚。所以我會覺得這個地方不夠框架、不夠具體，我覺得這是比較可惜的。但再經過這兩三年，很多相關的法令、知識又更加完備，所以這是一個可以努力的方向。

地方是否能真正落實「地方政治，責任政治」

從地方制度法、中央地方分權的角度，其實是應該要尊重「地方政治，責任政治」沒有錯！但是，我們的縣市首長讓人無法信賴呀！現在只要讓那八個字「地方自治，責任政治」弄下去的話，我們的《國土計畫法》可能會垮掉！也就是說，當初的良法美意，會在國土、縣市國土計畫的計畫階段就垮掉...因為我們有一個督導的政委已經很不喜歡這個，把中央的國土計畫砍了三分之一還是三分之二、弄到附件。但是，他們還是覺得說，放到附件，如果有拘束力也還是可以！但是，其實弄到附件中，人家會不容易去看嘛！即便說效力可能沒有很大差別，但如果到了地方，又有那麼多縣市首長都說他們的縣市不要劃太多的農業發展地區，都要朝經濟發展，那「地方自治，責任政治」整個立法的美意就垮掉了！

多元協商與整合，共同實踐理想

我們講的國土三法，尤其《國土計畫法》都可以通過了！在那個時候，我覺得的確是非常難得。當時，剛好是邱文彥委員擔任第四年的立委，另外還有同一屆的林淑芬立委，連續通過這三個法案。有這樣的因緣際會，確實是值得紀錄，但是《國土計畫法》到現在已經通過好幾年了，我覺得太慢了一點！如果越快，大家的記憶會更新！但是我覺得，如果講說要讓外界知道，如同剛剛提到的，《國土計畫法》需要經過多元意見的協調整合，才可以通過。也就是說，可以驚醒社會上很多高舉理想的一些公民團體，我們跟政府對話、跟不同意見者對話，絕對不能只是玩零和遊戲、什麼都以我的意見為依歸...這絕對不是民主！大家互相協調、整合，也許大家不是百分之百滿意，但是，如果我可以達到 80 分、85 分這樣子的接受，自己的理想也可以實踐到 80 分、85 分，我想，這樣的社會，就是一步一步穩健的進步！那如果玩零和遊戲，有可能都是在原地踏步，那就可惜了！

四、原住民族土地利用

(一) 議題緣起

原住民族土地在臺灣法規的討論可從依據《山坡地保育利用條例》第 37 條第 6 項 規定訂定的《原住民保留地開發管理辦法》，是早期政府劃設原住民保留地的相關規定，而民國 94 年《原住民族基本法》立法完成，根據《原住民族基本法》第 2 條規定，原住民族土地指「原住民族傳統領域土地」及「既有原住民保留地」。

過去《區域計畫法》從民國 63 年頒布施行時，全臺灣 26 萬餘公頃的原住民保留地幾乎全數位於非都市土地範圍，該法與制定之初，未參酌原住民族生活型態及傳統使用土地方式另為規範，以致原鄉土地使用現況諸多不合法，罰鍰、無法申請建築執照、使用執照、遭停止供水、供電、甚至強拆，然而許多在土地使用編定前即為建築使用，亦無相關證明文件及舉證困難，造成其無法更正編定，另外，土地復育及遷居等事宜，均重大影響原住民族土地而須有相應之配套機制（林世昌，2016）。

從《國土計畫法》相關體系中，民國 86、民國 90、民國 91 年 3 個版本的《國土綜合發展計畫法（草案）》與民國 93、民國 98、民國 103 年三個版本的《國土計畫法》（草案）以來，均致力於將國土計畫體系完整法制化，並試圖取代《區域計畫法》，然而過去並未完整建立與原住民族使用慣習與傳統文化做相應連結。民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》版本均無提及原住民族相關規劃。民國 90 年的《國土綜合發展計畫法（草案）》版本已在第 3 條「限制特定地區」新增維護「文化資產」的定義，是為「特定地區」的前身；且在第七條國土綜合發展計畫應載明之土地使用基本政策的立法原意解釋中，將原住民保留地的土地使用政策亦納入應載名項目之一，是第一次將原住民族土地納入《國土計畫法》體系討論，但並未實質在法條中出現。民國 91 年的《國土綜合發展計畫法（草案）》版本開始在第 9 條直轄市、縣（市）綜合發展計畫應載明項目中新增「原住民地區綜合發展目標及策略」，是原住民族土地規劃相關法條首次在《國土計畫法》體系中出現。

民國 93 年《國土計畫法（草案）》做了大幅度的修正。其中，第 3 條使用「特定區域計畫」明訂為解決一定範圍內解決特殊課題之國土計畫；第 4 條國土規劃基本原則與第 10 條特定區域計畫內容中，亦規定原住民地區應由中央目的事業主管機關會商中央主管機關擬定及推動特定區域計畫；在 48 條特定區域計

畫中有其他法律規定者，從其規定中說明原住民族地區如有其他法律規定之，從其規定。

民國 98 年《國土計畫法 (草案)》再次加深原住民族權益。其中，第 24 條涉及保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區範圍內環境劣化地區之復育計畫如涉及原住民族土地，除有安全堪虞情事或違法濫建，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。在第 30 條土地使用管制上明定，為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，其屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。在第 34 條開發許可符合條件中，符合原住民族基本法規定審查通過或同意者，可申請開發許可。

(二) 核心理念及制度設計

過去《都市計畫法》、《區域計畫法》、《國土計畫法》或《國土復育條例》對於原住民族群在使用土地上較不公平，營建署林秉勳組長於訪談時指出：

「莫拉克受到傷害最重的也是原住民，但是他們也對國家要來協助他們會有很多擔心，擔心要遷到山下來，原來的生活環境就回不去了，甚至是族群也因為這樣子空間上面的割裂，就沒有辦法再回去，所以會有很高的戒心，特別是早一個版本叫做國土復育條例，在政治上面他們是認為非常不友善，所以對國土法裡面很多條文就會很擔心，所以後來就沒有通過，功敗垂成」
(林秉勳，108 年 9 月 9 日口述歷史訪談)

為了使《國土計畫法》能順利通過，尊重原住民族土地自治與文化是重要關鍵。目前《國土計畫法》中，依「國土保育地區」之劃設原則與「國土復育促進地區」的劃定地區來看，勢必有許多土地為原住民族之土地、部落或傳統領域，而原住民族的土地使用亦不同於一般性規定，原住民族傳統土地使用特性為：(1) 彈性、動態的土地使用方式；(2) 多元治理的主體；(3) 兼顧社會、生態依存的特性 (官大偉，2016)。而本次《國土計畫法》在原住民族權益上的制度設置理念與過去原住民族「原住民族還我土地運動」³⁹的訴求相近，將《原住民族基本法》21 條的精神，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，且將《區域計畫法》與《都市計畫法》過去對原住民族不公平對待的部分，在法條上做修正。

目前版本《國土計畫法》中設定「具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經主管機關指定之範圍」可劃設特定區域，並擬訂特定區域計畫。故原住民族可針對其文化特殊性定擬訂特定區域計畫。而討論原住民族土地的相關法條有 6 條，

³⁹ 臺灣大百科 (原住民族還我土地運動)，文化部，2013，網址：<http://goo.gl/NdNwTk>

分別為第 6、11、20、23、32 與 36 條；其中，能夠將上述 6 條法條歸納為「規劃」、「管制」與「補償」；在「規劃」中，在規劃原則中，涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制(第 6 條第 1 項第 9 款)；在擬訂全國國土計畫中之特定區域之內容，涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第二十一條辦理，並會同中央原住民族主管機關擬訂(第 11 條第 2 項)，在海洋資源地區的劃設中，亦將原住民族傳統使用納入(第 20 條第 1 項第 2 款)，在「管制」中，將涉及原住民族土地及海域之使用管制者，依照原住民族基本法 21 條規定且會同原住民族主管機關訂定(第 23 條第 3 項)。另外，在國土復育促進地區的劃設、執行與管理中，如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理(第 36 條)。在「補償」中，將區域計畫實施前之建築物、設施納入因不符《國土計畫法》土地使用管制內容者，變更使用或遷移時能有所補償⁴⁰(第 32 條)

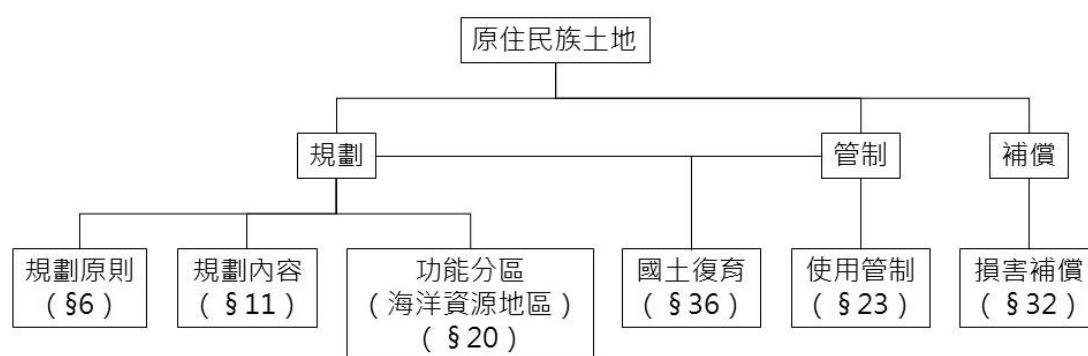


圖 11 《國土計畫法》原民土地核心條文

資料來源：本彙編繪製

(三) 立法討論過程與爭議

從民國 103 年《國土計畫法(草案)》行政院版本到民國 104 年《國土計畫法》公布施行版，可以將有關原住民族土地的討論大致分為「特定區域之定義」、「原住民族土地之範疇」、「國土計畫應如何處理都市計畫之主管機關不作為?」、「國土計畫應如何處理區域計畫之編定錯誤?」、「國土復育地區」，以下分別敘述。

⁴⁰ 《《國土計畫法》施行細則》第 11 條規定：「本法第三十二條第一項鎖定區域計畫實施前之建築物、設施，於非都市土地範圍內之原住民族土地，為土地使用編定前已建造完成者。」

1. 爭點：特定區域之定義是否應註明相關原住民族土地之範圍指定？

協商結論：《國土計畫法》第 3 條用詞定義中，特定區域的定義中，並無原住民族相關字眼。

討論過程：

本次立法過程中，原民會希望在特定區的定義中，能新增原民會的權力，以免原住民族特定區的擬定一直遙遙無期，故希望能在第 3 條第 1 項第 5 款特定區域之定義修正為「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；涉及原住民族地區內之原住民族土地、海域或部落及其周邊一定範圍之土地者，經中央主管機關會同中央原住民族主管機關指定之範圍。」(立法院，2015c，85-87，196，201)然內政部認為特定區範圍係於擬定該等計畫時劃定決定，並非二階段程序。故不予採納修正意見(立法院，2015c，139-141)。

2. 爭點：原住民族土地之範疇是否包含部落及其周邊一定範圍？

協商結論：《國土計畫法》在原住民族土地敘述上，包含第 11、23、36 等，均無寫到「部落及其周邊一定範圍」。

討論過程：

在起初行政院版本中，第十條國土計畫擬定與第二十二條土地使用管制中，均寫「涉及原住民族土地及海域者」，依《原住民族基本法》中定義，原住民族土地係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地。原民會認為，如依《原住民族基本法》第二十一條規定辦理，應在範圍中與原基法第二十一條一致，應修正為「涉及原住民族土地、海域或部落及其周邊一定範圍者」。然在民國 104 年 11 月 18 日內政委員會審查時，林淑芬委員對此有疑義，原基法第二十一條只針對公有土地，然現在所有的土地都依此規定的話，恐導致範圍過大而致計畫時程延宕，且內政部亦對「一定範圍者」為不確定性範圍有疑義(立法院，2015b，98-101)，故在民國 104 年 12 月 14 日黨團協商中修正回「涉及原住民族土地及海域者」(立法院，2015f)。

3. 爭點：國土計畫應如何處理都市計畫之主管機關不作為？

協商結論：《國土計畫法》第 16 條新增第 2 項「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更」。

討論過程：

許多原鄉的都市計畫區從劃定至今都尚未檢討過，且許多屬配合目的事業主管機關所擬定之都市計畫，現在要修正涉及地方政府與目的事業主管機關的權責，導致無法推行。民國 104 年 12 月 17 日黨團協商時，高金素梅委員辦公室主任說明，在新北市烏來的臺北水源特定區計畫，臺北水源管理局沒有直接權力對上述新北市政府所主管之都市計畫做修正，導致互相踢皮球，故本次希望能發揮國土計畫指導都市計畫之功能，亦在第 16 條新增「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更」(立法院，2015d，338-342)。

4. 爭點：國土計畫應如何處理區域計畫之編定錯誤？

協商結論：《國土計畫法》第 32 條修正文字，新增「區域計畫施行前」。

討論過程：

內政部營建署對鄉村區應有之戶數的認定與原住民族部落對戶數的認定有差距。依據《製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知》規定，凡人口聚居在 200 人以上，得劃為鄉村區，但山地鄉及離島地區之聚集人口在 100 人以上者得比照辦理。而這樣的戶數量對於原住民族部落是非常大的，因此目前正依規定辦理分區更正作業，將編定前已為合法房屋或確有合法建築物存在者，進行分區更正⁴¹。高金素梅國會辦公室主任曾說：

「早期就是，我遠遠地看，喔！那片都是森林，只有住個三、五戶、十戶人家，那就不算。所以你這個部落就劃為森林區，不管你有沒有住人，你就是森林區。啊我原住民已經在那邊住了上百年了，我就變森林區，可是那是我們傳統生活的地方。可是如果你區域計畫分區，那個編定的一個角度來看，那應該叫鄉村區嘛。可是鄉村區，他們又以一般那個平地地區鄉村地區的狀況下去劃分，也就是說聚落嘛，我們一般鄉下就是，這個農村就一百戶、兩百戶，就很正常嘛，也算是少的。可是一百戶、兩百戶在部落是大的，但是他們就是用一套標準去劃定這些土地，所以會發生很多問題。」（陳智堇，108 年 9 月 20 日口述歷史訪談）。

⁴¹ 目前有關非都市土地更正編定為一般建築物用地案件認定，依 107 年 1 月 23 日內授中地字第 1071200969 號函相關規定辦理，非都市土地變更為鄉村區案件，係依內政部 104 年 11 月 25 日台內營字第 1040816107 號函示辦理

民國 104 年 12 月 17 日黨團協商會議中，原民會杜張梅莊處長與高金素梅委員辦公室主任均強調，因許多原住民族部落是在區域計畫法施行之前即存在，對於政府將之就地違法化是不合理的。故在第 32 條有關變更使用或遷移之損害補償中，許多在區域計畫法實施前即有之建築使用都非原合法之建築物，可能會導致《國土計畫法》窒礙難行，故內政部營建署爰將之修正為「直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用」（立法院，2015d，343-349）。

5. 爭點：國土復育促進地區影響原住民族權益如何解決？

協商結論：《國土計畫法》第 36 條有關國土復育促進地區畫定，文字修正為「如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬訂、執行與管理」。

討論過程：

原《國土計畫法（草案）》行政院版並無國土復育專章，而在邱文彥委員等 44 人版本《國土計畫法（草案）》出現國土復育專章。其中，在國土復育促進地區有關原住民族權益的討論為第三十八、三十九與四十條，條文如下：

第三十八條「本條例實施範圍內之原住民，除有安全堪慮情事及違法濫建者外，不得限制居住或強制遷居，原住民部落永續發展產業之發展應予保障」。

第三十九條「原住民保留地之農牧用地，經劃定為國土復育促進地區者，中央原住民族主管機關會商有關機關得依復育計畫向原住民承租，並得交由土地所有權人實施造林、撫育、管理及巡守山林維護生態」。

第四十條「本條例實施範圍內之原住民願意集體遷村者，中央原住民主管機關應於安全、適宜之原住民保留地或平地之公有土地，整體規劃合乎永續生態原則之原住民部落予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存原住民傳統文化」（立法院，2015g，委 222）。

針對 38 條，原民會與原住民族立委認為，目前原保地近 70%精編定為林業用地，部落族人未能取得合法建、使照情形相當普遍，故建議將「安全堪慮情事及違法濫建者」改為「立即明顯而危險情事」(立法院，2015c，200、207-208)；內政部認為，該條文在《國土復育條例(草案)》立法過程遭原住民族立委強烈反彈，且考量《原住民族基本法》第三十二條已有規定，毋須再於《國土計畫法(草案)》重複訂定(立法院，2015c，184)。最後，於民國 104 年 12 月 2 日黨團協商會議中將本條刪除(立法院，2015i)。

針對第 39 條，原民會與原住民族立委認為，現行原保地近 70%編定為林業用地，編訂時並未就原住民族世代生存於山林，對於山林資源利用之自有傳統規範及在地知識，爰建議範圍不限於農牧用地，且其所需經費應由國土永續發展基金支應，故建議將「原住民保留地之農牧用地」改為「私有原住民保留地」，並在該法條末段新增「其所需經費應由國土永續基金支應」(立法院，2015c，200、208-209)；內政部認為原保地之承租、造林、撫育、管理及巡守相關事項涉及林業主管機關權責，且已有《原住民保留地禁伐補償及造林回饋條例(草案)》規範，另有關國土永續基金支應一事，依行政院政策，復育工作應回歸各目的事業主管機關辦理，故所需經費應由有關機關本權責推動辦理(立法院，2015c，184)。最後，於民國 104 年 12 月 2 日黨團協商會議中將本條刪除(立法院，2015i)。

針對第 40 條，原民會與原住民委員認為，國土復育促進地區內遷村事宜涉及層面相當廣泛及權責機關相當多，爰建議由該法主管機關內政部進行統籌，故建議將「中央原住民主管機關」改為「中央主管機關」(立法院，2015c，200、209-210)；內政部認為該條文在《國土復育條例(草案)》立法過程遭原住民族立委強烈反彈，且原住民委員會組織法第二條相關規定，係應由原住民族委員會權責辦理(立法院，2015c，184-185)。最後，於民國 104 年 12 月 2 日黨團協商會議中將本條除將對象修正為不限於原住民族，且權責單位修正為中央目的事業主管機關，全文為：

「國土復育促進地區範圍內之居民願意集體遷村者，中央目的事業主管機關應於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化。」(立法院，2015h)

民國 104 年 12 月 14 日黨團協商時，因內政部林次長認為本條在《災害防救法》中有處理，故將之修正為附帶決議(立法院，2015d，349、350)。

民國 104 年 12 月 17 日時，則將本條修正，並附為第三十七條第二項，且必要時由行政院協調整合辦理，全文為

「前項經評估有安全堪虞之地區，中央目的事業主管機關或直轄市、縣(市)政府應研擬完善安置及配套計畫，並徵得居民同意後，於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落，予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化；必要時，由行政院協調整合辦理。」（立法院，2015d，369）

有關《國土計畫法(草案)》第 36 條，是否可讓國土復育促進地區如涉及原住民族土地時，應邀請原住民族部落參與一事，民國 104 年 12 月 17 日黨團協商會議中，內政部營建署林秉勳組長認為原住民族部落共同參與的形式、程度及代表性不太明確，且要做計畫時，本來就會在地方部落有共識才進行，故本條入法後，參與形式及參與方式是否俱足，如果無人參加而否決的話應該如何處理，可依原基法第二十一條跟二十三條的規定會比較清楚；原住民族委員會杜張梅莊處長則認為，原基法第二十一條有規定只要進行資源利用及生態保育等，應諮詢並取得原住民同意或參與，若中央目的事業主管機關在計畫時，就已與部落共同參與時，會比較妥當。內政部營建署蔡玉滿科長建議，在同條項目前的文字俱後之後，加上「如涉及原住民土地，由劃定機關邀請當地原住民部落共同參與計畫之擬定、執行與管理。」主席裁示同意，並請科長在文字上進行順整（立法院，2015d，351-352）。

原住民族土地自治

-國土計畫的修補與轉型



高金素梅委員辦公室主任

陳 智 篁

2019/9/20

地點：立法院青島二館 3507 室

Q：原住民族土地發生什麼問題？

日治時期 26 號令

臺灣的原住民是沒有文字的，所以日據之後，日本人為了要管理土地、要山林的資源，所以當初就有一個 26 號日令⁴²，那個 26 號日令翻成白話文就是，番地等於無主地等於國有地。

他有一個條文內容，也就是說日本殖民政府來臺灣，就要你說明這塊是你的土地，你要拿文件，以文件為主，沒有文件的，就收歸國有。那原住民沒有文字啊，所以我們到部落去經常可以看到很多田，老人家都是石頭、種一排樹，那一邊是你的，這邊就是我的，很傳統上這樣子而已，一個劃分。

將山區土地收為國有的過程

那時候歷經了很多部落的戰役、打仗、攏絡、還有一些安撫的政策，以及集團移住的政策。願意配合政府政策的，你就遷到山腳下來，山上就國家去管理，就殖民政府去管理。我們簡單分就兩塊，一塊叫強制移住，一塊就是配合政策的集團移住，所以我們現在看到部落都是在中央山脈的山腳下，那整個山林就收歸國有了。1945 年之後，國民政府來臺灣，就繼承了這樣的政策。繼承這樣的政策就分為主要是兩大塊，一塊就是林務局的林班地，例如國有林。那第二塊就是原住民保留地，也就是當初日本殖民時代，留給原住民居住的地方，他有一個配

⁴² 1895 年日本政府頒布日令 26 號官有林野及樟腦製造業取締規則第一條規定「缺乏可證明所有權之地券或其他確證之山林原野全部為官有」

地政策，所以我們現在的保留地，就是延續日本殖民政府的政策。原住民保留地大概百分之九十五以上都是山地原住民所有，因為他在特別行政區域裡，有特別的法規去管理的。那國民政府之後就有山地管制，很多的管制措施，也有山地管制的地區，他的法規是不一樣的，當初有山地的特別行政區，到目前也還有，就是所謂的 30 個山地鄉。原住民保留地大概百分之九十五以上，都在這 30 個山地鄉裡面，就是這樣的一個狀況。

Q：《國土計畫法》如何解決原住民族土地現況？

受計畫管制的原住民族土地現況

很多人在思考，就會覺得原住民部落那麼偏遠，怎麼還會有都市計畫？可是不太知道我們部落是有都市計畫的地方，就是土地流失愈嚴重的地方。因為當初在國民政府時代，為什麼會劃都市計畫，他是以一個開發跟發展觀光資源的角度，所以從北到南，新北市的烏來溫泉風景特定區、桃園復興石門水庫的水質水量保護區、新竹五峰鄉的清泉溫泉風景特定區、和平谷關、南投廬山、信義鄉東埔溫泉、阿里山也有、臺東知本溫泉、一直到最近這兩、三年來吵的很火熱的瑞穗溫泉，都是都市計畫。我們那麼多的區域都有都市計畫。那國家公園更不用講啊，從太魯閣、玉山、雪霸，甚至於墾丁，在滿州那邊都有。那明明就是一塊土地而已，我好幾種機關在上面，原來是屬於林務局管理的，那國家公園劃上去以後，又多一個國家公園在管理。

整個新北市的烏來區都是都市計畫區，可是我們的《國土計畫法》，當初的設定是要取代區域計畫法，都市計畫法還在喔。那《國土計畫法》，你跟我們講說全臺灣的國土，既然叫國土了嘛，就是涵括全部嘛，可是你又跟我們講說，都市計畫沒有，可是都市計畫是造成部落最嚴格限制的一個計畫，而且都是在民國五十幾年、六十年，那種威權時代去劃定的。因為早期烏來就發展觀光嘛，所以烏來的溫泉那個地方，民國五十五年，臺北縣政府就公告這個地方限建了，到現在超過五十年了，那這個問題如果國土計畫你不解決，或者是在行政程序上你沒有一個機制去處理、去反映這些問題，那我要怎麼解決部落的問題？烏來現在到處都沒有房子住啊，因為烏來是翡翠水庫的水源特定區、保護區，全鄉當初在劃都市計畫的時候就是你有住人的就住宅區、就圈起來，除了當初現有的房子以外，全部都劃保護區跟少數的農業區，如果你有在務農的就劃農業區。所以我今天過了五十年之後，第三代都已經出來了，那我部落就一樣我原來住二十坪，我三代人還是住二十坪，沒有發展，就全部被限制住。

都市計畫溝通不足

我們現在的河川治理，譬如說找水利署去管理河川的，他會跟你講堤防要多高、河道要多寬，他會有一個計算標準，譬如說 200 年洪水位的，就臺北市的標準，就 200 年會發生過一次的大水的標準。可是我去問那個新北市城鄉局的時候，我問說烏來的土地裡面有劃河川區，都市計畫把我劃成河川區，因為我靠在河邊，那我請問你，河川區的劃定標準是什麼？沒有啊，因為他靠河邊就這樣劃。老百姓知道，他怎麼會服氣？這種問題發生在都市計畫，就隨便你劃。到近期，我們部落會流傳，你有配合財團的土地，你就變成是旅館區，你不賣給財團的土地，你就變成公共設施、蓋廁所、蓋停車場。所以一樣鄰近的兩筆土地，一邊是旅館，啊我沒有賣的土地就變停車場，這個是部落經常會聽到的聲音，就是這樣子。

區域計畫未考量原住民族特性

那區域計畫是什麼問題呢？我們現在原民會有在執行那個區域計畫更正⁴³。分區更正就更妙了嘛，早期區域計畫過了之後，一直到民國七十幾年分區作業都很慢，因為涉及到土地的作業都很慢。早期就是，我看地圖，或是遠遠地看，「喔，你那片都是森林，只有住個三、五戶、十戶人家，那就不算，所以你這個部落就劃為森林區，我不管你有沒有住人，你就是森林區。」啊我原住民已經在那邊住了上百年了，我就變森林區，可是那是我們傳統生活的地方。可是如果你區域計畫分區，那個編定的一個角度來看，那應該叫鄉村區嘛。可是鄉村區，他們又以一般平地地區、鄉村地區的狀況下去劃分，也就是說聚落嘛，我們一般鄉下就是，這個農村就一百戶、兩百戶⁴⁴，就很正常嘛，也算是少的。可是一百戶、兩百戶在部落是大的，但是他們就是用一套標準去劃定這些土地，所以會發生很多問題。那為什麼會叫更正？更正就是你原來劃錯嘛，才叫更正、不是變更。因為在處理分區更正這些事情，其實他還是需要一點時間，還有需要一些經費，所以他程序已經是非常快了，但還是需要一年左右的時間，然後還有一個標準。也就是說，這個衝突矛盾會發生在於，我們民國九十四年通過原基法⁴⁵之後，我們對部落有定義，什麼叫部落？就是原住民傳統世居的地方嘛，他就叫部落。那原民會呢，也根據原基法的規定去劃定部落，這個確實是你世居的地方，然後我就劃定部落，

⁴³ 原住民族委員會 105 年 1 月 20 日核定「原鄉地區非都市土地使用分區及使用地更正編定計畫」。

⁴⁴ 同註腳 40。

⁴⁵ 《原住民族基本法》。

然後會有一個範圍。那到目前認定的部落有 746 個⁴⁶。那照理說，這 746 個應該全部都要變成鄉村區才對，因為他們本來就住那邊。我們房子就住在這裡啊，原本我可能住竹子的，因為時代的演變，我就變成鋼筋水泥或疊磚頭，都是在同一塊土地上。可是這塊土地呢，譬如說我們為了要取得他的房屋證明之類的，他去申請的時候就申請不過，是因為土地使用類別是沒辦法讓他蓋房子的，可是我本來房子就蓋在那裡，就因為這個就永久卡住。然後我們部落有很多人的房子，是蓋在林業用地上，可是這個林業用地在沒有區域計畫法之前，他的房子就在那裡了。所以我們就是面對了這麼多的問題，然後想看《國土計畫法》，既然是一套針對全臺灣國土怎麼樣要再重新檢討的一個法令，這些問題行政部門必須要有所說明，或是說法規裡面應該怎麼訂定。要不然有沒有這套法，跟原住民沒有關係啊。對啊，我還是違法。對，就是這個問題。可是你們又要說保育，對，就是卡在這裡。

要透過新的法在制定縣市國土計畫的時候，有沒有機會，至少土地分區使用的這個區塊，就順勢改變了。我剛剛有提到區域計畫現在在做分區更正的部分，他也是要有一百戶、兩百戶的一個規定限制，要劃成鄉村區。那對於像泰雅族，就是居住特別零散，那這種狀況怎麼解決，你還是要先把牠留下來嘛。然後再譬如說有航照圖，或者是有其他的證明文件，可以去證明這個地方就區域計畫法之前，就已經有了。甚至於包括原民會、部落認定的，部落認定會有一個範圍嘛，那個範圍表示傳統生活居住的地方。所以就是留了這一個空間啦，要不然部落絕對會反彈。

《國土計畫法》第 16 條修正過程

現場的狀況是這樣，講到都市計畫的時候，基本上沒有人會瞭解跟理解這一塊，那我們還是舉實際的例子，我剛講的那幾個都市計畫區所面臨的問題。然後營建署的綜計組(綜合計畫組)的組長，就在那邊，我就問他都市計畫的問題啊，我說那廬山溫泉，民國九十七年辛樂克⁴⁷的時候整個沖毀啦，你那邊有都市計畫，你為什麼不廢止？他也覺得納悶啊，對啊，為什麼不廢止？他不知道，他打電話問都計組(都市計畫組)的人，都計組跟他講，都市計畫條文裡面沒有廢止這兩

⁴⁶ 原住民族委員會依《原住民族委員會辦理部落核定作業要點》核定部落，依民國 108 年 4 月 8 日完成核定刊登公布之部落，共計 16 族 746 個部落。網址：<https://www.apc.gov.tw/portal/docDetail.html?CID=70BB33E603A72F50&DID=2D9680BFECBE80B6DF499779D93501A>

⁴⁷ 民國 97 年 9 月 13 日辛樂克颱風於宜蘭縣蘭陽溪附近登陸

個字，一個不適合山地地區的法規跟計畫，然後你把它訂下去了，我們的法令沒有辦法把它廢止，不覺得很荒謬嗎？然後都市計畫就營建署的角度來講，那是地方政府的權責，因為每個縣市政府他們都委會（都市計畫委員會）都他們在開，都他們的權責。可是都市計畫法主管機關是你內政部啊，你不能說丟給地方啊，那地方胡搞怎麼辦？這法是中央訂的耶。就有這個問題啊，所以第 16 條最後才會變成那樣子啊。就我給你時間，你要處理，要不然整個國土計畫可能會因為都市計畫而整個癱瘓掉，那個狀況就是，我明明就認為說，桃園的都市計畫區你應該怎麼樣了，可是地方就不配合你啊，他不開會的時候你怎麼辦？那要怎麼配合整體的中央政策？對。第 16 條才會變成是那樣子。

Q：原住民族土地應朝向何種方式進行管理？

原住民族土地自治 - 特定區域計畫的使用

我還是舉烏來的例子，如果為了要保護水源，大家都同意，大家都要喝好的水，原住民也要喝好的水啊。那你不能因為說我要多蓋一個房子，就說我違反生態、會破壞什麼，因為那是我生存必要，而不是生活，那已經是生存問題了，那這個問題就已經檢討很久了。因為原住民自治也喊了幾十年了，就是什麼叫原住民自治，那就是希望說可以自己去管理這些土地、這些問題。每個地方都有土地的問題，但是型態都不一樣的時候，如果假設這個中央山脈都變成原住民自治區，那我們要用什麼樣的一個機制，可以通盤地去考量整體的區域？所以其實我們很認同當初營建署還有一些比較在環保政策有關心的立委，他們提出問題出來，我們是認同中央山脈保育軸這樣的一個概念，也就是說在保育的概念下，怎麼樣跟原住民是共存的。那既然中央山脈保育軸這個保育軸裡面，就有我剛提到的都計、非都計等等的問題，那這些不同的那個土地規劃的狀況，我們還是要有一個機制，未來有機會可以統一去處理的，其實是基於這樣的一個概念，因為就執行層面的問題，我們是太沒有信心了。但是我們還是要保留可以處理的那個法令依據在，所以為什麼會有特定區域，其實最早委員特定區域的概念，我們那時候也請營建署來幫忙做，是以雪霸國家公園周邊部落的範圍下去做，因為這個範圍裡面都是泰雅族，就是臺中和平區以北，一直到烏來都是泰雅族，還有少數的賽夏族。我們是希望說，這個特定區域計畫，營建署能夠類似用試辦的角度，然後同時它又是單純的一個族群傳統領域的範圍，能夠試著去規劃看看。然後未來都有機會說，這個區域是作為原住民族自治的一個管理樣本，可以直接轉型。可是後來這個計畫愈做愈小，做到最後剩下新光跟鎮西堡。然後因為當初《國土計畫法》也一直在談啦，希望用一個併進的角度，我們也實際去操作看看，然後法也邊送邊協商

邊調整的狀況下，那有實際的案例，我們也知道，法應該怎麼修才比較好。因為剛好這一塊土地裡面有我剛剛講的雪霸國家公園嘛，也有水庫、德基水庫、石門水庫，也有林務局的林班地，也有退輔會的棲蘭明池森林遊樂區，幾乎所有資源治理機關這裡都有。那我們就可以從這個試辦的範圍，然後不同的資源治理機關，然後去思考法怎麼訂，我們比較能夠去解決這些問題。

那特定區域計畫的部分就是為自治留一個空間啦，他也可以做一個全國的特定區域計畫嘛。雖然有全國國土計畫沒有錯，但是我們的概念如果回到中央山脈保育軸這個概念的時候，可以跟原住民自治結合的時候，我們可以用特定區域計畫來處理整個大的框架，那實際執行層面的部分就請原民會，在這個條文裡面去提什麼必須，譬如說要開部落會議啊還怎麼樣，因為土地的政策跟法規真的不是那麼容易瞭解的。原住民部落是最複雜的，有水保法、山坡地保育利用條例、水利法、森林法，什麼法都有。一般地區不會遇到的法，在部落都有。所以為什麼說、部落會聽到說，對政府機關會沒有那種信任感，其實很大的原因是在這裡，你那麼多法，老百姓也不瞭解。可是你一發現我有問題的時候，你就跟我說我違反什麼法，今天違反的法跟明天違反的法還又不一樣，就有這個狀況。

國土復育促進地區對原住民族的影響與尊重

因為這個部分後來有把原基法第 21 條⁴⁸的精神納進去了，還是以尊重部落為原則。所以我們會看到，其實像新竹縣幾乎每個村去開這個會議，因為老百姓會知道說，哪裡會怎麼樣、哪裡不能用，其實有很多祖先留下來的，走過的地方，哪個地方會發生洪水、哪個地方容易坍方什麼的，這個部落其實內部他們是知道的。所以對於保育這一塊，不管是不是國土復育地區，其實從保育的角度來講，資訊公開的、理性的一個溝通的機制，是大家是可以認同的。所以這個區塊就是說，不管國土計畫裡面有嚴格限制或等等的一些規範的條文，如果回到原基法的一個授權，跟那個行政的方式，我們就同意，因為這個才叫部落自主嘛。

⁴⁸ 《原住民族基本法》第 21 條規定：「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。

政府或法令限制原住民族利用前項土地及自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償之。

前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。

前三項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民或之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」

原住民族土地的多元土地使用管制規範

我們現在不管所有的土地規範，其實都是以一般都市的角度，或是平地的角度在思考我應該怎麼做。譬如說我今天蓋一棟五層樓的房子就好了，我會在山頂上也蓋一棟五層樓的嗎？那這個土地利用也許合法喔，可是合理嗎？對啊。合法但是他合理嗎？會有這個問題。現在全臺灣，不管你海拔多高，建蔽率跟容積率都是一套標準，這個會發生我剛講的問題，我今天會在合歡山山頂上，蓋一棟十層樓的房子嗎？對，不合理啊，很不合理。那這一塊委員是有注意到就是要去看怎麼彈性調整。我們現在有想到一個方案就是，在部落其實傳統上，過去這百年來，部落傳統的居住環境上，他一定會自己留空地的啊，那你還特別規範我建蔽率要多少？他一定會有一個戶外自己的生活空間。我的房子因為傳統上，也都是木造、竹造、石板的，你給我百分之五百的容積率也沒有用啊，我頂多就是蓋兩層。所以現在這一塊是施行細則或是要點裡面的東西，這一塊是很有必要一定要去檢討的。這個東西實際執行，如果沒有辦法貼近法的立法意旨，那這個法就沒有用。所以《國土計畫法》，現在就算大家都很滿意他母法的狀況下，可是施行法、施行細則、要點這些，通通都會出問題啊。所以我們其實跟原民會有個共識就是說，建蔽率跟容積率，可以在山區譬如說你要配合山坡地保育利用條例、你要配合水土保持法，要怎麼樣去合併、去計算。

那第二個大的問題就是露營區的問題，是現在最大的問題，剛好露營區，大概有一半也都在泰雅族的區域，臺中和平、苗栗泰安、尖石五峰，新竹的尖石五峰，到復興，幾乎一半以上都在這邊，密度非常高，這塊到現在沒有人管。我們是有在跟部落討論，就是在土地使用類別這一塊，是不是應該有一個休閒用地，類似這樣子的一個規範可以去做處理。因為你都有遊憩用地，遊憩區的那個建地都可以去使用了，那為什麼不能有休閒用地？只要不破壞水土保持，你今天如果說是本來就很陡的林業用地，你去把他砍掉，那當然不行。可是如果我今天是很平坦的農地，我平時種草、正常的時候種草，那我可不可以把這個土地拿來賣帳篷、拿來維持生計？這個是可以思考的，就是說在不破壞土地的一個狀況下，怎麼來處理這個問題。要更靈活地去思考這一塊。

對於原住民族土地的刻板印象與扭轉

其實在立法院裡面，漢人的立委只要聽到原住民要土地，就很敏感。可是他也不會特別想要去理解說，那你要的到底是什麼。包括當初在 2002 年，那個時候要設立馬告國家公園⁴⁹也是這樣子啊。他們就是要土地、他們要怎麼樣，就是說要爭取某一部份的自主權的時候，就會被污名化。欸，他們要什麼的啦、他們就是要官啦、就是要土地、他們就是要怎麼樣，政治上很容易流於這個啦，我今天會講這個是說，我是漢人啦，從我自己認識的一些政策，我們談原住民的土地，這原住民土地不干我的事啊，我們跟這塊土地沒有利害關係啊，可是你會發現，他就是真的很不合理、很不公平。合法沒有錯，我剛講的，很不合理啊。

我們就是看了很多資訊，有一些歷史沿革，如果從歷史沿革來看這個事情的話，就會比較容易理解啦，他其實也沒那麼複雜。我們講的就是，反正現在的原住民族政策真的都是殖民政府留下來的。殖民政府給原住民番同化教育，國民政府來也同一套嘛。是到最近這五六年來，委員在教育委員會，開始有原住民族教育法之後，我們慢慢推動，才有比較屬於原住民的一個教育的方式。要不然番同化教育，跟我們的三民主義，當初的三民主義統一中國，生活與倫理這些東西，那不是都殖民的東西嗎？沒有一個是原住民自己的

立法與行政的折衝

立法當然就是要管理啊，那管理就要有效啊。土地管理的法規，邱文彥委員真的非常用心啦，不然不會過啊。就我剛剛講的土地利益是涉及層面非常大的，為什麼農地的違章工廠沒有人敢弄？我們的露營區違規、違法，再怎麼樣也比不上農地的違章工廠，對啊，真的是如此啊。那現在最近露營區又很多人吃到罰單啦，工廠他還是繼續賺錢啊。如果去考量到這個東西的時候，你要在處理法規，或是處理一些管理的機制上，可能會比較實際一點。我們就很清楚，行政人員該不願去面對，他們就不願去面對。那土地跟建管的東西，是真的太複雜。如果你每個縣市都有一本那種建築師或技師那一些規範，真的很複雜。所以就一般的政治人物或行政人員，不會瞭解那麼深。那如果你就是，好啦我把這個問題丟給專業，那專業的就很容易落入技術層面的東西，那就見樹不見林。這個倒是未來有機會在思考政策的時候，可以多想一下。

⁴⁹ 馬告檜木國家公園範圍劃設說明書於 2002 年 5 月發布。

五、國土復育與海洋資源

(一) 議題緣起

本節所欲探討的國土復育與海洋資源在《國土計畫法》中，分別從「時間」、「空間」兩個面向來剖析其制度創新之處。首先，從「時間」面向來看，本法新增第五章國土復育一章，其立法精神具有回應過去因九二一地震、莫拉克颱風等重大災害所造成的國土資源破壞，希望國土資源能逐步「恢復」至過去某個時間狀態、落實國土保育及保安，避免持續造成環境破壞，並限制其開發利用。另外從「空間」面向剖析之，國土計畫將過去長期所忽略的海洋資源，以及沿海填海造地新闢的國土範圍綜合考量，乃更整體審視國土空間範圍，希望於國土計畫中落實海陸共治、海陸一體之理念，乃為《國土計畫法》重要創新。據此，以下將分別說明《國土計畫法》中國土復育、海洋資源與填海造地在立法的演變過程作說明：

在國土復育方面，為呼應當年九二一地震與莫拉克颱風對臺灣南部區域重挫，以及在民國 98 年版《國土計畫法 (草案)》總說明中所闡述之課題，希望國土空間發展落實國土保育及保安，因此「國土復育」一詞首次在法條文字中。於民國 98 年版的《國土計畫法 (草案)》第六條國土規劃基本原則中，對於環境劣化地區應逐漸「復育」其生態機能，並於第二十四條中特別針對國土保育地區範圍內環境劣化地區應擬定復育計畫，必要時得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居，也規範該復育計畫應由主辦機關會商有關機關擬定，其相關之安置計畫報行政院核定實施，亦於第四十四條針對復育計畫所涉及之對象提供相應的權利保障。然而，在民國 103 年版的《國土計畫法 (草案)》中，有關「復育計畫」相關條文全數刪除，最後又於立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會相關會議與黨談協商中出現，並正式納入民國 104 年版立法三讀通過的《國土計畫法》中，並且有更確切文字與更細緻的法條予以指導。

在海洋資源方面，因認為《國土計畫法》應突顯海洋國家之特色與建立海陸共治之理念，在民國 93 年版的《國土計畫法 (草案)》中，於國土計畫定義中(第三條)，首次明定我國管轄權涵蓋之陸域、海岸、海域等地區，將海岸與海域視為國土範圍，應於國土計畫中一併處理。同時，於民國 93 年版草案條文中，亦規範海岸、海域地區之國土規劃基本原則，是針對海洋資源相關條文落於《國土計畫法》的開端。爾後，在民國 98 版本的法規條文中，開始出現「海洋資源地區」之國土功能分區，並以此訂定相關法條，包括海洋資源地區的規劃基本原則(第

六條)，全國國土計畫之內容應載明海洋資源地區範圍即其分類、分級之劃設及管理計畫(第六條)，以及分類劃設原則與管制規範(第二十三條)。而在民國 98 年版本中，提到在未完成海域功能區劃前，應以生態保護、保育或國土保安為原則，且政府應成立海域專責管理機構。因此，民國 98 年版對於海洋資源地區開始有較為詳盡之規範。而在民國 103 年版的《國土計畫法(草案)》，於法規條文中針對海洋資源地區各類別的劃設及土地使用管制分別列出第一類、第二類與其他必要之分類之要點，並以此為基礎，作為立法院三讀通過後之版本。

《國土計畫法》在填海造地的使用許可方面，為避免海埔地之開發造成海岸地區、海洋生態受到侵蝕破壞等影響，最早出現在《國土計畫法(草案)》條文是在民國 103 年報行政院版本中，當時僅規範填海造地之使用許可由中央主管機關審議，並且規定填海造地使用之許可案件應於規定限內使用，逾期者其許可效力失其效力。同時，亦於法規中規範填海造地之施工計畫及程序。而在民國 104 年立法院三讀通過版本中發現，其新增填海造地之使用許可申請案件僅限於「城鄉發展地區」提出申請。因此，有關限定填海造地申請案件之國土功能分區的相關規定，是為關注的焦點議題。

(二) 核心理念及制度設計

《國土計畫法》中有關國土復育與海洋資源之立法內容，乃為因應近年國土重大災害，必須重視復育工作，同時也應開始妥善將海洋資源的使用需求於法律條文中建立，以為國土資源創制新的制度規範。另將填海造地納入《國土計畫法》、國土功能分區使用許可，則不同於以往草案條例所新增之內容，亦為呼應海域、海岸之管理與永續經營之目標。據此，有關國土復育、海洋資源、填海造地之立法核心理念與制度創新之說明如下(圖 12)：

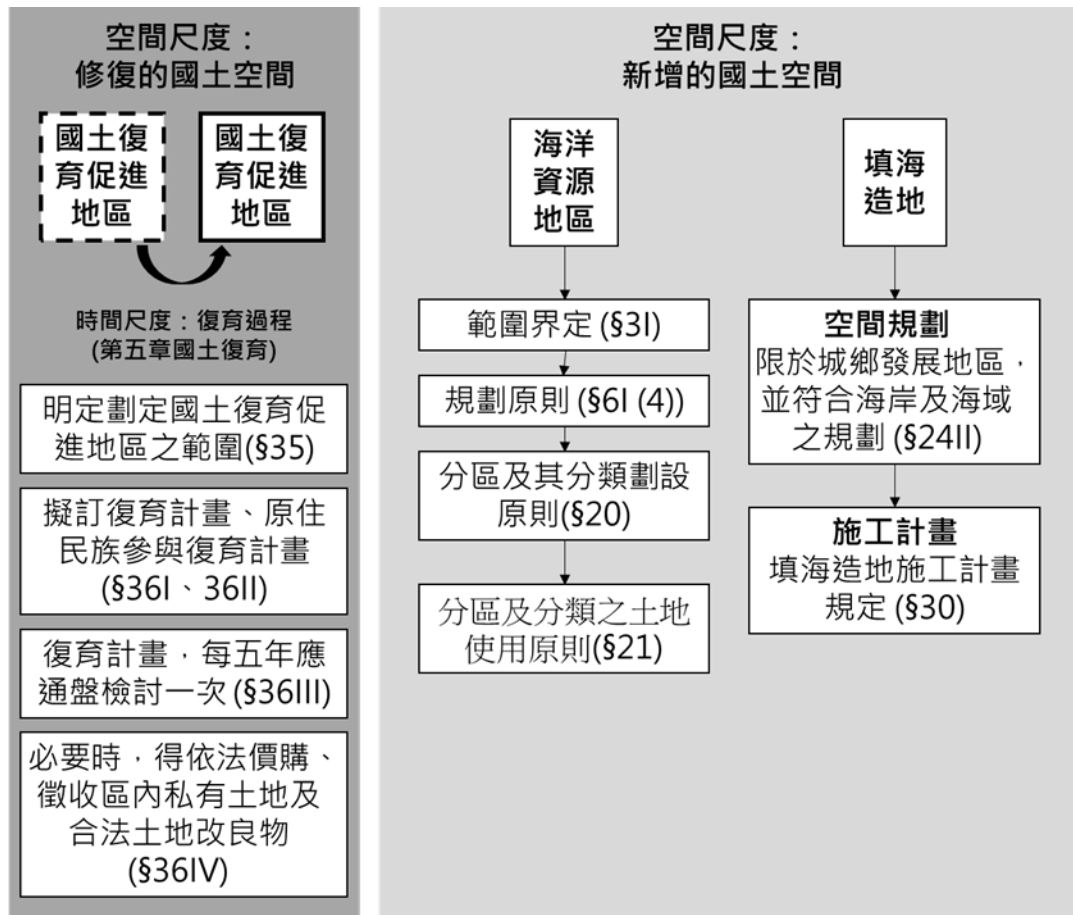


圖 12 《國土計畫法》之時間與空間尺度的創新範疇：

國土復育、海洋資源、填海造地

資料來源：本彙編繪製

1. 國土復育

考量歷年來自然災害對國土破壞的影響，國土復育計畫與國土復育促進地區納入《國土計畫法》中為此版重要的立法核心重點，且為不另立《國土復育條例》，並將國土復育理念整合於《國土計畫法》中，即為落實國土保育及保安、推動國土復育工作之最上位的法律規範。

《國土計畫法》中涉及國土復育之相關條文主要有第一條、第九條第一項第八款、第十條第一項第九款、第五章之第三十五條至第三十七條。其於法規第一條之立法目的中，即已特別強調「復育環境敏感與國土破壞地區」之目的，主要乃為第五章國土復育新創章節與法條做鋪陳。而在第九條全國土計畫應載明事項中，新增「國土復育促進地區之劃定原則」，第十條直轄市、縣(市)國土計畫中應載明國土復育促進地區之建議事項，乃國土復育促進地區之中央與地方政府之間的權責分工。另於第三十五條中明定劃定國土

復育促進地區之範圍，並由主管機關會商有關中央目的事業主管機關訂定其劃定、公告、廢止及管理辦法；第三十六條針對國土復育促進地區之復育計畫擬定與實施、原住民族部落參與、每五年通盤檢討復育計畫，以及執行復育計畫之必要價購與徵收進行規範；第三十七條則是針對國土復育促進地區涉及強制聚落遷居等限制進行規定。

2. 海洋資源

自民國 93 年版《國土計畫法 (草案)》起，民國 98 年、103 年版的條文草案總說明皆強調土地使用管理應將海岸及海域予以宣示，以突顯臺灣為海洋國家之特色，並且參考前述版本的法條中，對於國土計畫範圍之定義，乃依據土地法第一條規定「本法所稱土地，謂水陸及天然富源。」因此，在《國土計畫法》第三條第一款「國土計畫」的定義，乃採廣義之定義，應含括我國管轄之陸域及海域之範圍，是為本法立法含括海洋資源地區之重要基礎。在《國土計畫法》第六條第一項第四款則針對海洋資源地區的規劃原則做說明，應以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序，因此海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之核定，乃為中央主管機關應辦理之事項(第四條第一項第五款)，由中央主管機關掌握海洋資源的永續經營。

為強化土地使用分區之功能，並明確界定海洋資源之功能分區、分類定位，於《國土計畫法》第二十條中研擬海洋資源地區之分區及其分類劃設原則，於第二十一條則規範分區及分類之土地使用原則。原則上於海洋資源地區第一類屬使用性質具排他性，第二類則使用性質具相容性質之地區，其相應的土地使用管制則依排他性與相容性做不同的土地使用規範。

3. 填海造地

在《國土計畫法》中有關「填海造地」相關之法條，主要有第二十四、三十條。在第二十四條第二項的重點，乃規範填海造地之案件如欲申請使用許可限於城鄉發展地區申請，不得於其他國土功能分區中申請使用許可，且應符合海岸及海域之規劃，即應有計畫性的在城鄉發展地區進行開發，並由中央主管機關審議、把關填海造地案件。另外，第三十條則規範填海造地案件取得使用許可後應提出造地施工計畫，如屆期末申請許可者，其填海造地使用許可失其效力，另針對施工應繳交開發保證金等其他事項進行規範。

(三) 立法討論過程與爭議

根據立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會中的討論，有關國土復育、海洋資源與填海造地的討論過程與爭議，彙整如下所述之九項重點，並將訪談前立法委員邱文彥所提及之內容作適當補充說明：

1. 爭點：《國土復育條例》之立法精神與目的，於《國土計畫法》中將如何處理？

協商結論：《國土計畫法》融合「國土復育條例」，新增「第五章國土復育」專章，並於法規中說明清楚中央、地方政府、目的事業主管機關分別在國土復育工作之權責。

討論過程：

根據民國 104 年 11 月 18 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議紀錄，邱主席文彥與林組長秉勳皆針對《國土計畫法》是否應該納進《國土復育條例》相關規定進行討論，林組長秉勳為此詳述如下，其初步建議乃依行政院建議不制定國土復育專章：

「…，而且行政院的政策是不希望再訂定國土復育條例，國土復育的相關作業，現在依目的事業法，是由各個目的事業主管機關包括依水利法、水保法等相關規定，也都可以辦理相關的復育工作和推動的作業，所以行政院認為不需要制定國土復育的相關條文，但是原來國土復育條例涉及到權益保障跟補償救濟的相關規定，我們在《國土計畫法》相關條文裡面已經有納進去，已經做相關的規定，所以行政院的政策應該是可以不要制定國土復育的專章。」（立法院，2015b：101）

此外，林組長秉勳亦進一步說明國土計畫與國土復育作業之關係，以及中央、地方與目的事業主管機關在國土復育工作之權責分工：

「在中央政府與地方政府有劃設原則、有直接範圍指認的情況之下，還是要由目的事業主管機關擬訂國土復育計畫，才能夠進行相關的復育作為。因此，國土計畫只是與國土復育作業相互銜接，去建議由目的事業主管機關積極擬訂國土復育計畫進行相關作業。」（立法院，2015b：102）

民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會中的討論，林組長秉勳(立法院，2015c：92)亦就此事項再次說明幾位委員與總統接對於國土復育的重視，清楚說明《國土計畫法》不是實質訂定國土復育的相關規定，而是在全國國土計畫中指認或劃定，訂定劃定原則，在第八條第八款新增國土復育促進地區之劃定原則，第九條直轄市縣市國土計畫則可對復育促進地區提出需要的處理建議，但復育計畫仍要由權責單位擬定，進行後續辦理。

此外，就民國 108 年 9 月 17 日訪談前立法委員邱文彥先生時，其針對國土復育促進地區的主管機關應為各目的事業主管機關有具體補充說明：

「地盤下陷跟水利單位很有關係，還有包括地質災害的問題跟中央地質調查所有關，所以我們後來發現這個內政部其實能主管的很少，權責都是在各部會，所以為什麼在國土復育地區，就是希望權責讓各部會持續來發揮，中央主管機關只是作為一個統籌的角色或者一個平台的角色。」(邱文彥，108 年 9 月 17 日口述歷史訪談)

2. 爭點：是否新增一國土功能分區：國土復育促進地區？

協商結論：國土功能分區仍維持四大功能分區，未新增國土復育促進地區唯一新的功能分區類型。

討論過程：

民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會中，主席邱委員文彥(立法院，2015c：93)進一步針對《國土計畫法》是否要新增一功能分區，叫做國土復育促進地區？而林組長秉勳則回應如下：

「《國土計畫法》有 4 種國土功能分區，跟保育或復育相關的就是國土保育地區，…」(立法院，2015c：93)

在主席邱委員文彥進一步詢問其他目的事業主管機關在國土復育促進地區劃設出來後，是否會歸併在國土保育地區？在各機關沒有表達意見下，原則同意維持國土保育地區，未新增國土復育促進地區為一新的國土功能分區。

另外，在民國 108 年 9 月 17 日訪談前立法委員邱文彥先生時，其曾針對國土保育地區與國土復育促進地區之差異進行說明，乃有助於釐清為何未新增此一國土功能分區之疑義：

「國土保育地區基本上是針對比較特殊的資源，而且是現存的，比較希望能夠保留下來讓大家世代共享，而且可能是在一種休閒、遊憩、研究、教育這個方面，甚至在氣候變化方面能夠產生影響作用的地區，就劃為國土保育地區；那對於災害的破壞，可能威脅人民生命財產安全的地方，能夠做一個回復，所以是這種概念。」(邱文彥，108 年 9 月 17 日口述歷史訪談)

3. 爭點：是否將國土復育單列一章？

協商結論：新增「第五章國土復育」專章。

討論過程：

邱委員文彥主席於民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會認為國土復育相關條文涉及國土復育促進地區與原住民地區，其認為應單列一章較為妥當，也符合行政院政策指示，並可彰顯不僅限於功能分區的計畫架構和內容，同時也能回應八八風災後國家與社會的期待(立法院，2015c：100)。

在民國 108 年 9 月 17 日訪談前立法委員邱文彥先生時，其曾提及國土復育專章的由來：

「後來我認為我們不談《國土復育條例》，但是《國土復育條例》的精神要把它放進來，所以我還加上了國土復育的專章，我把那個黃昭順委員的版本濃縮，就是那個第三十二到三十六條好像，這幾條變成一個專章，我覺得即便它是一個原則性的東西，但是原則的東西其實也可以做一些討論、跟未來做一些依據或變一個指導原則，這個在法律上面雖然是一個宣示性條文，但是還是有一個相當的作用，那所以這個新版本的東西，《國土復育條例》來講《國土計畫法》裡面就有國土復育專章，…」(邱文彥，108 年 9 月 17 日口述歷史訪談)

4. 爭點：有關國土復育促進地區劃定機關之決定。

協商結論：國土復育促進地區劃定機關之決議做成第三十五條第三項之法條文字。

討論過程：

針對國土復育促進地區之劃定機關的討論(立法院，2015c：100-102)，依據內政部營建署林組長秉勳舉證，在劃定過程中、復育機關擬定過程中，不同目的事業主管機關可能對於權責單位有不同看法，因此建議行政院協調作後決定：

「在劃定的過程中、在復育機關的擬定過程中，可以預期會有很多不同的看法，所以，我們在第二項會比較建議中央主管機關可以協調誰來劃定，可是因為可以預期一定會有不同的看法，所以還是有待行政院協調作最後的決定，因此我們建議增列第三項。」(立法院，2015c：101)

在此過程中行政院農業委員會水土保持局張簡任正工程司錦家亦附和同意林組長秉勳之舉證，並提出未來有關土石流潛勢溪流之劃設機關不明作為案例說明。主席邱委員文彥聽取林組長秉勳與張簡任正工程司錦家之討論後，亦認同此一概念，該法條條文即交由議事人員整理。

5. 爭點：超限利用、嚴重地層下陷地區，是否為國土復育促進地區之相關議題討論？

協商結論：未將超限利用納入應劃定國土復育促進地區中，而嚴重地層下陷地區之水資源管理與水權處理於各目的事業相關辦法中規定，故不於《國土計畫法》中重複規定。

討論過程：

行政院農業委員會水土保持局張簡任正工程司錦家(立法院，2015c：101-103) 在民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會中認為國土復育促進地區沒有必要訂定超限利用的部分：

「將來執行時會有問題，它會牽涉到違規者政府還要予以補償，會違反公平正義原則。」(立法院，2015c：101)

主席邱委員文彥後又追問超限利用土地集中問題，行政院農業委員會水土保持局張簡任正工程司錦家則進一步回應：

「而所謂的超限利用集中地區，第一，它很難去界定、劃定。第二，如果要予以徵收或補償，事實上會牽涉到公平正義的問題，就算你予以補償、徵收，很多農民其實還是會又回去超限利用、農耕、種植，變成一個永無止盡的問題，所以，政府的那筆錢等於是白花了。就我們而言，還是要依照山保條例與水保法來執行排除超限利用的情形。」(立法院，2015c：102-103)

此外，主席邱委員文彥(立法院，2015c：104)又詢問嚴重地層下陷地區經劃定為國土復育促進地區時，是否應進行水資源管理？經濟部水利署葉簡任正工程司奕匡提供之看法如下：

「這個水權處理在水利法、地下水管制辦法均有規定，且本條正面表列「不在此限」的部分好像也是地下水管制辦法所列。」(立法院，2015c：104)

因此，主席邱委員文彥最後決定水資源管理與水權處理不須在國土復育專章中重複規定。

6. 爭點：有關執行復育計畫之補償時機與方法之文字修正討論。

協商結論：針對《國土計畫法》第三十六條第三項在執行第一項復育計畫時，其補償必要條件與方式之文字修正，參酌第三十二條第二、三項修正。

討論過程：

在民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會中，一在場人員表示(立法院，2015c：103)有關第三十六條第三項在執行復育計畫時，針對徵收的必要性與徵收方式，應參考本法第三十二條第二、三項，將有關徵收部分之體例調整成一致，因此第三十六條第三項條文建議將「必要時」納入，乃考量徵收必要性，同時除了徵收以外的方式，建議將「價購」納入。最後，參酌上述建議，修正第三十六條第三項條文文字。

7. 爭點：國土復育促進地區內如原住民土地有「安全堪虞」之聚落或建築設施，是否另訂條文保障原住民權益？

協商結論：本法立院三讀通過版本僅於第三十七條針對國土復育促進地區作廣泛的規定，未納入原民會重複訂定相同意旨之條文規定。

討論過程：

在民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會中，主席邱委員文彥、內政部營建署林組長秉勳、原民會杜張處長梅莊針對邱委員文彥等 44 人提案條文第三十七條與第三十八條之「安全堪虞」是否得限制居住或強制遷居進行討論(立法院，2015c：104-106)。而其中爭論重點在於原住民範圍內之「安全堪虞情勢」部分，「除有立即明顯而危險情事外，不得限制居住或強制遷居」之文字已於原基法第三十二條已明文規定，是否仍需再於《國土計畫法》中規定，而原民會杜張處長梅莊認為許多機關都認為：

「制定法律時，許多機關都會提到原基法已有規定，該法便不用再納入這些部分。我那天特別報告，現行作業在遇到問題時，主管機關都會疑慮，同樣都是規定，我們的規定也沒有納入，為何要納入你們的規定？這就會產生爭議。不過，原基法第三十四條特別提到，主管機關應於該法施行後三年內，依該法之原則修正、制定或廢止相關法令。其意指因為原基法的條文大部分均為政策性、原則性規定，並未有落實的作用法，亦沒有罰則，所以這會造成執行方面的困難。原住民的感覺是原

基法的規定只是讓大家知道就好，事實上有沒有實施也無所謂。到時發生爭議，又是兩個機關文來文去，我們認為這是很大的困擾。況且第三十四條就是希望各機關在制定新法時，能納入這些部分，使得大家很明確在執行時要照這個規定而行。這是原基法最主要希望各機關配合之處，如果大家都提出原基法有規定，其他法律便不用再規定，那麼第三十四條等於不用執行。於是每次制定新法時，我們都希望納入這些部分，大家便不用再質疑，當執行時遇到這些問題時，就依原基法規定而行。因此我們才會希望在每個相關法條都能納入這些部分。」(立法院，2015c：105)

主席邱委員文彥起初聽了杜張處長之想法，同意依照原民會意見，並向其致歉(立法院，2015c：105)，惟後來請內政部與原民會重新思考，並表達其個人看法，認為應無需重複規定，其詳述如下：

「至於第三十八條，如果原民會認為原基法雖有規定，但各機關或各級政府常常都會忘了，必須重申，那麼我也不反對。但我認為既然原基法已有相關規定，實無必要再重複規定，這點也請原民會再仔細考慮一下。」(立法院，2015c：106)

8. 爭點：原住民族部落是否可以參與國土復育促進地區劃定與擬定復育計畫？

協商結論：國土復育促進地區劃定及復育計畫之研擬涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參予計畫之擬定、執行與管理。

討論過程：

在民國 104 年 12 月 17 日立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議中，原委會杜張處長梅莊爭取國土復育計畫如涉及原住民族土地，希望部落能參與復育計畫(立法院，2015d：351)，希望有一定的原則或機關代表能在計畫裡表達意見(立法院，2015d：350)，而內政部營建署林組長秉勳則疑惑此精神已於原基法第二十一、二十三條清楚提及參與方式，如於國土計畫法第三十六條再規定原住民族部落共同參與計畫，其參與的形式、程度及代表性為何(立法院，2015d：351)？而杜張處長梅莊則回應如下：

「原基法第二十一條規定只要進行資源利用及生態保育等，應諮商並取得原住民同意或參與，這是希望他們參與，並跟他們一起擬定，如此會比較單純。中央目的事業主管機關在做計畫的時候，找部落的會議主席或是相關人士一起討論未來復育造林要怎麼樣處理，以及有多少工作是部落可以參與的，這樣將來部落就有人可以參加並幫忙巡山。我們希望有一個類似現在大家強調的共管機制，因為復育區就是需要有人去管理跟察看，而且部落是當地最容易取得的人力跟資源，因此找他們談比較妥當……」(立法院，2015d：351)

邱委員文彥支持此一想法(立法院, 2015d : 351), 後建議於第三十六條第一項條文中同意納入復育計畫得由中央目的事業主管機關邀請原住民族部落參與擬定、執行與管理, 惟癥結於「得」字乃考量部落意願與是否有能量參與; 而內政部營建署蔡科長玉滿則進一步建議法條文字應於規定復育計畫之擬定與實施句號後面加上原住民族參與復育計畫之條文內容。

9. 爭點：由於填海造地欠缺事權整合，是否於《國土計畫法》中訂定有關填海造地之規定？

協商結論：填海造地之區位限於城鄉發展地區，惟有關填海造地之審議規定與機制，先行保留，並請內政部營建署再行思考，後續討論。

討論過程：

邱委員文彥在民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會特別關心填海造地之相關規定(立法院, 2015c : 97), 其於會中表明填海造地有其立法管制的必要性，因此建議應審慎。林委員淑芬認為有關填海造地的事權並未整合在一起，其詳述內容如下：

「現在填海造地是這樣的，內政部決定了填海造地的主管機關，但是填海造地要投什麼東西下去？現在爐渣一直不斷的生產，環保署為了解決爐渣沒有最終處理之處，他們準備用填海造島的方式來進行。這兩個部分是切割的，也就是個人主政個人權責的範圍，並沒有扣在一起談，在講填海造地時，填海造地需要什麼樣的許可、什麼樣的東西放進去，真的是茲事體大。如果沒有放在一起來討論，臺灣海域的哪個地方適合填海造島？如果填料是乾淨的，專業去評估就好了，但如果放的是爐渣，雖然是經過某種程度處理過的爐渣，就算評估出適當的地方，還要考慮到污染的問題，原本適當的地方可能就不一定適當了，所以這是非常嚴肅與嚴重的問題，的確要想辦法把這兩個東西扣在一起，把事權整合在一起，我們再來填海造島、填海造地，這兩個事權要整合在一起，現在沒有整合的問題？」(立法院, 2015c : 97)

主席邱委員文彥則認為填海造地區位要如何與環評扣合在一起，請內政部營建署再思考。而林組長秉勳則補充回應：

「我們在國土功能分區規劃時，也就是各功能分區發展時，填海造島方式的部分只限定於在規劃的過程做好評估，在城鄉發展地區就已經講好是哪些區塊要做發展……」(立法院, 2015c : 97)

惟林委員淑芬仍對於填海造地之填料事宜有所疑慮：

「我們是不是應該制定有關填海造地的專法？雖然環保問題要歸環保主管機關，但是區位是否適當也涉及到填料是不是安定、無毒、無害。就目前的環保法令而言，也是非常的落後，所謂的無毒、無害，長期來說是連檢驗方法都有問題，我經常認為其檢測方法是有問題的，所以我們應該要有一部專法，在尚未制定專法或事權還沒有統一之前，我們要在這裡直接規定嗎？」（立法院，2015c，98）

主席邱委員文彥最後綜整前述討論想法，其結論是保留第二十九條的討論，未做出明確決議：

「因為這邊只是談到他提出來的造地施工計畫許可，但是前面包括填料、工法及區位等，應該與環評結合在一起，所以要在前面加一個機制，至少他要與你們會商或者兩個單位會商，我們再來處理。當然要單獨立法，原來最早填海造地的規範，是由本席擬訂，現在是放在非都市土地開發審議作業規範第十一編，也有一個專章規範，但是這部分沒有綁起來，文字如何結合？所以第二十九條先保留。請營建署再思考，我們也可以一起討論。」（立法院，2015c，98）

復育與海洋

-國土復育促進地區與海洋資源



前任立法委員

邱文彥

2019/9/17

地點：內政部營建署會議室

Q：投入推動《國土計畫法》之緣起、使命與理念為何？

氣候變遷下的國家發展藍圖

為什麼會立這個法呢？其實是源自於 921 大地震，921 發生沒多久，我就到了現場！當你看到現場國土的殘破、人民受災的情況，真的讓人很難過，那 88 水災、莫拉克颱風那時候，我正好在環保署服務，我們就認養像佳冬、枋寮那些地方的復原，那時候我們進駐到高雄的旗山，正好是發生了小林村滅村的事件，所以那時候我們到現場去，過了五里埔那個地方，煙雨濛濛，到那邊你就會發現，那是很慘痛、很慘烈的一個情況，看到現場除了煙雨濛濛外，就有一些還留存的人在祭拜那些已經過世的人，現場擺著飯、祭品，燒了些香，在那邊冉冉飄煙，那些飯都是用粉紅色塑膠碗放的，我們燒那個金紙還在餘煙裊裊，你看那個情況，我們就覺得，國土的破壞讓國民沒辦法安居樂業，其實是我們規劃界的一個很沉重的壓力。我們當然是希望大家都能夠過得很好，這也是為什麼我非常堅持把國土復育那一章放進《國土計畫法》，等一下會在談後續的一些事情。我最近也看了一本書，就是後天有一個臺日論壇，教育部要談新校園運動，也就是 921 之後要重建那個校園，當時有一個人衝出去門外，他說那個土地像波浪一樣動，你想想多可怕，土地會像波浪一樣滾動，他說站都站不住。當我們去的時候，已經很多人罹難了，當時我帶了照相機，拍了一些照片，其中有兩個影像我是印象最深刻的：第一個，就是二樓的變一樓，房子被搖到整個一樓垮下來，然後，當然人去樓空呀，結果那個房間也很慘，因為他們都逃出來了，窗子打開來，窗子是原來的落地窗，就掛了一個結婚的照片歪歪斜斜的，你想想，剛結婚一定是幸福美滿，希望安安穩穩過一輩子，可是你卻遇到這種災難；後來我們又跑到卓蘭，發

現很多土角厝倒塌，人家在旁邊辦喪事，那個房子就剩下兩個門柱，門柱斷了一半，其中一半的對聯，上面寫著安居樂業，我那時很震撼，面臨那麼大的災難，我們居然沒辦法讓人民安居樂業！所以後來在 88 水災之後，我記得馬總統講了一句話，他當時就講說：制定《國土計畫法》是我們讓家園更安全、是我們最莊嚴的承諾。就是這句話，所以我一直秉持一個想法，就是如果有機會在立法院，我一定會讓這個法通過，至少我會努力，我還覺得至少我沒有食言，沒有讓我當時的心願落空。

荷蘭國土空間規劃之啟示

談到《國土計畫法》的緣起，事實上，每個人都有一個期望，從過去國土的破壞，甚至是遭遇的亂象，規劃界大家都是感同身受。有一次我從飛機上看，剛好我們那時候是總統府的國土保育及開發諮詢委員會，包括辛晚教老師、賀陳旦、李遠哲、黃書禮老師還有我，一起在飛機上看，荷蘭的國土讓人覺得非常有秩序，他的農地一大片都是綠的，不會給你蓋一個什麼農舍，他們都用集村的想法，村落全部都是集中，所以是清清楚楚的。因為我年輕的時候在營建署，那時候營建署署長是張隆盛先生，他也是很有文人氣息、很浪漫的一個人，他對藝術方面的造詣特別深，他特別就提到留白的價值，就是說國土很多的開放空間、綠地、沼澤、農地，其實在國土裡面就像一張畫，除了實體的部分，我們的城市發展空間外，其實這些空間都是留白的，當然第一方面是大家共同享用，這是一個資源，但是另外一方面也是讓國土能夠世代共享，而不是說這一代人把它開發完了，後一代人可能根本不是要這種需求嘛！我們現在發現，國土計畫很大的一塊就是這樣，包括現在正在進行的縣市國土計畫，大概都是照著需求，而不是照著我們的條件去從環境供給面來看，完全是從需求面來看，我需要多少的空間不斷成長，所以我的農地就要慢慢轉變成城市發展空間，但我看到荷蘭第一個感觸是，國土是有秩序的、調和性的發展，而且虛實相間，因為我喜歡畫畫，我喜歡畫國畫、水墨，你看中國文化裡面黑的地方就是實體空間，留白留得很好，其實畫家裡面大家都講說，五百年來一大千，就是張大千，張大千的留白是留得最好的。所以國土的這種虛實空間，開發跟保育兼籌並顧的格局，我就從荷蘭得到了一個很大的啟示。

Q：與國土復育促進地區相關的討論過程為何？

公平正義：力爭原住民族權益

很多人認為《國土計畫法》根本不可能過，但是很意外的在最後一分鐘過了，所以我是覺得整個協商過程充滿了變數。《國土計畫法》的協商過程中，有幾個很重要的關鍵，第一個關鍵是原住民。臺灣過去所有國土的空間架構就是所謂的中央山脈保育軸、西部成長管理軸、東部策略發展軸，大概是這三個軸帶，中央山脈保育軸大概有百分之九十都是原住民的傳統領域，所以原住民的代表每次都在說「你們《國土計畫法》百分之九十都是我們的土地，當然要我們同意呀！」。所以你會發現，從《海岸管理法》一直到《國土計畫法》，對於《原住民族基本法》第二十一條怎麼踐行是非常重要的。所以，在最後協商的時候，我就請到了兩個很重要的代表，一個是高金素梅委員，另一個是林淑芬委員。最後，高金素梅委員派她的辦公室主任陳智篁，林淑芬委員派了詹順貴律師，也就是後來環保署的副署長，由我們三個進行協談。協談的時候，原住民族提出兩個問題：第一個，蘇迪勒颱風造成烏來、泰雅部落很大的影響，地方政府的都市計畫應該要進行檢討，可是他們卻都擺著不動，所以可以看到後來有一個條文特別提到，「地方政府的都市計畫不檢討，中央逕為處理」；第二個，其中一位族民提到，國民政府來了以後，動不動就遷村，遷村以後，新的村子被土石流淹沒，他就讀高級中學的時候是登山隊，去爬屏東的好茶村，結果現在舊好茶村還在，新好茶村不見了，表示我們的遷村其實是很危險的。其實族民他們有傳統智慧，反而知道哪些山區、地質比較安全，他們原住民有他們的傳統智慧，你不應該逼著他遷！所以，後來我們在國土復育的專章裡面就特別提到，要遷村需要他們同意，而且要完善的準備、完善的規劃，不管生態或將來的就業等，都要進行周延的思考，否則你不該斷然地、遽而地遷村，這個是很重要的！

國土復育促進地區納入《國土計畫法》之立法緣由

馬英九總統特別在 88 水災、莫拉克颱風、小林村滅村慘案之後，特別提及：制定《國土計畫法》是我們最莊嚴的承諾，所以勢必要討論國土復育，但是，當時行政院是不支持的，行政院不支持的理由在於「補償」的問題，很多原住民族委員都提到「禁伐補償條例」，禁止砍伐，可是我究竟要不要補貼給原住民？要補貼多少？另外，還有環境權及憲法層次的問題，也就是我為了全部的公民福祉去做這個保育、這個犧牲，到底要不要補貼？要不要補償？有些國家不見得是要的，所以那是另外一個層次上的問題，我覺得這個很複雜，所以後來我們就協議

不談《國土復育條例》，但是《國土復育條例》的精神要把它放進來。因此，我將黃昭順委員的版本濃縮，在《國土計畫法》加上第十章「國土復育促進地區」專章。即便它是一個原則性的概念、在法律上面僅僅是一個宣示性條文，但還是有它的作用。

國土復育促進地區之主管機關權責界定

打個比方來說，地盤下陷跟水利單位很有關係嘛！還有包括地質災害的問題跟中央地質調查所有關，所以我們後來發現內政部能主管的很少，權責都是在各部會，所以就是希望權責讓各部會持續來發揮，中央主管機關只是作為一個統籌的角色或者一個平台的角色。但是，因為《國土計畫法》當時的立法宗旨、緣由，就是希望因應氣候變遷、國土保安、資源分派，這都是我們規劃人的一個想法，氣候變遷其實是大家公認的一個威脅，但是更重要的就是國土保安，重點是在這個地方，我們認為這樣國土計畫才是完整的，不是只是說我保護，然後全都是內政部的權責，那麼，換言之，國土的整個保育其實應該是所有部會的權責，也是人民共同的責任。

Q：海洋資源地區納入《國土計畫法》之核心理念為何？《國土計畫法》與《海岸管理法》如何共同守護海洋資源？

海洋範圍的觀念釐清

我們對這個部分其實沒那麼關注，一直到目前為止，關注這個領域的人很少，你可以看到《國土計畫法》通過之後，〈全國國土計畫〉跟〈直轄市、縣市國土計畫〉都有很大的問題，就是海域的部分不知道怎麼處理！我們對海域不了解，包括現在營建署也希望要弄一個使用許可制度，那怎麼許可呢？許可什麼項目？標準是什麼？規模要多大？就不太容易講，因為我們沒辦法去想像，所以那個部分是很弱的！以我的角度來看，既然《土地法》有規定水體是包括海洋、河川、湖泊等，這些都是水體，當然水應該要被視為國土的一部份，這其實也呼應了1998年、世界海洋年，中國大陸每次在講藍色國土，到底藍色國土是什麼？海洋嘛！那藍色國土的面積可能會遠大於我們陸地的國土。舉例來說，太平島，我們其實都沒有想到旁邊的資源很重要，現在我們在南海仲裁案，大陸被判決失敗以後，就衍生出一個問題了，也很有趣，我們的太平島被判為是一個礁！而不是一個島！如果是島的話，可以主張兩百海里，那礁的話只能十二海里，那時候日本人是說判的好，但後來就有日本的朝日新聞還是共同新聞，就提醒日本政府：你的沖之鳥怎麼辦？沖之鳥是沖之鳥島，還是沖之鳥礁？後來我們的政府官員跟

日本的關係變得比較好，所以現在每次在立法院答詢時，只講到沖之島，就不敢講島還是礁。那這個沖之島很重要的的是說，我們認為是礁嘛！它只有三塊石頭，一個北陸臺，一個南陸臺，還有一個是人工填出來的直升機場，但他們那個礁盤很大，其實根據一些研究來看，沖之島有幾個重點：第一，它是很重要的漁場，所以臺灣的漁船到那邊去，會被人家抓起來，就是因為它是一個很重要的漁場；第二，可能是極具戰略價值的稀土，很多 3C 產品都需要稀土，所以日本人為什麼在那個地方畫兩百海里？他們認為那個叫「沖之島島」，就是要主張兩百海里，其實聯合國沒什麼人反對，反對的就是美國、中國大陸叫一叫，另外，我們比較大膽一點的漁民就闖進去漁場，才會演變成現在這個爭議。所以，我們以前對海洋資源地區的理解，只看到那個島，其實是錯的！舉例來說，中華民國領海的界線，劃定領海基線，有一個地方非常有趣，黃岩島，黃岩島事實上很小，是一個像三角形的環礁，它凸出來的那個小島叫黃岩島，漲潮的時候，黃岩島上只有兩個人可以背靠背，那是中華民國領土喔！可是我們都沒想到底下的資源還算滿豐富的，所以我們以前對海洋資源的概念是非常、非常模糊，而且也不重視！當然，這跟以前中國歷史上的治理方式是有關的，舉例來說，明朝本來是很強的，鄭和下西洋時，那個海上的艦隊有多麼的強大，可是後來永樂帝不是要去追殺他想篡位的弟弟還是誰，後來就變成海禁，那以後就變成我們碰到很多這個治理的情況，像是清朝的時候，慢慢的就開始對海產生懼怕，或是認為它是倭寇，所以就從明朝、明清以後，海禁就變成是一個很慣常的狀況；另外，國民政府遷來臺灣後就發布戒嚴，所以離海岸線五百公尺以內、人民進出五百公尺以內是需要去申請的，而且海邊都是非常嚴格的軍事控制，我小時候跟我表姊去畫畫，結果突然間憲兵就拿著刺刀頂著我們，大聲叫我不要動！然後就大聲叫說：班長！我找到匪諜啦！我只是小孩子耶！為什麼？因為當時海邊禁止測量、拍攝、測繪嘛！就是有一個公告的牌子，所以那個時候是要申請的。我像匪諜嗎？反正那個時候就蠻可笑的，從這樣開始你會發現說，我們對海洋其實是很陌生的，那臺灣又更奇怪了，臺灣過去幾百年的歷史當然是有很多外國勢力進來，荷蘭人、西班牙人、日本人，海島嘛！什麼鄭芝龍、顏思齊這些都是在這邊嘛！那荷蘭人在 1624 年到澎湖的蛇頭山，明朝政府有意見，荷蘭人就想說，那我到臺灣來好了，明朝說好啊、你去啊！很顯然的，明朝的統治範圍、疆域只到澎湖，臺灣他根本不想管，也可能是管不了，又或是根本不認為是他的範圍，這致使臺灣成為一個很獨特的生態環境，但是我們認為說，國土就是我們不能只看到陸地，因為海洋對我們來說太重要了，從安全上來講，海洋是很多勢力侵略、甚至國家安全威脅的一個來源，意即海洋需要一個屏障，但是，另一方面，它也是有很多的資源、空間、利益跟服務的功

能，因此，包括我們的長年貿易，這其實也很重要，我們的漁業現在是世界頂尖，不是第一就是第二，我們的鮪魚跟魷魚的產量大概是世界第一名或第二名，所以我們應該要把海洋資源放進來國土裡面討論，但我們也發現，海洋資源這個部分，大家有很多不同看法，海洋界又有兩個不同看法，那我是認為說海陸兼治，我覺得國土就是應該要有一個全貌的東西，只是那個制度怎麼去建立的問題，但是海洋界，像中山大學的胡念祖老師，他就認為《國土計畫法》一定要把海洋資源地區廢掉，你們就管你們陸上，海洋的治理是不一樣的，海洋的東西是三度空間，甚至是四度空間，那陸地上的東西，基本上是兩度空間，因為行政疆界等等，大不了三度空間，但是海洋還包括湧升流、包括不同時間序列、季節，它是有很多的不同，而且海洋是流動的，所以海洋是不一樣的，那這也是我們後來面臨很多困難、爭議的地方。舉例來說，海洋資源地區，他說海域的空間規劃就是一個很大的爭議，當然我們現在在慢慢建立這個制度，但是這中間也有很多是重疊的，比如說，船在那邊跑來跑去、我還在那邊捕魚，搞不好水下就是一個水下文化資產保存地區、有沉船等，那重疊分區要怎麼分區？這在規劃上是一個很大的挑戰，所以海洋資源地區我們把它放進來，主要是說國土，又或者是國家永續發展的基盤，不能只有陸地，它必須要用海，但是把它納入一個比較 comprehensive、比較綜合性整體性的看法，或者 integrative 這種想法，其實是必要的！舉例來說，歐盟現在在推動海洋空間規劃，叫 marine spatial planning，這個規劃其實，或是叫 Maritime spatial planning，它就是強調叫作 land-sea interaction，也就是說，土地跟海洋是一個交互作用，比如說，我曾經看過一個機長，寫了一段文字：我每次開飛機到國外，當我回到桃園機場的時候，我看到底下的埤塘、上千個埤塘，像是看到一面一面的鏡子，我的感覺就是回家了！換句話說，桃園是國門，可是飛機在下降時，看到老街溪髒成那樣，我感到好丟臉，像東南亞一樣！陸上沒管好、海洋跟著倒楣！所以我們現在說水陸共治，或是海陸共治的想法，一定是一體的！陸上沒做好，一定是海洋倒楣！反過來說，海洋也有很多問題會影響到陸地，比如最近有一個很熱門的議題，大陸的抽砂船在金門外海抽砂，結果金門就被侵蝕了，因為那個沙源被抽掉了，海就只能一直從陸地去補呀！海洋是一個動態平衡，你這邊挖一個洞，它就去填補，所以金門有很多地方被不斷的侵蝕，所以這個是海陸必須要一體進行思考。所以我們認為說，要把海洋資源地區納入國土計畫裡面，是必要的！這是我的角度，那當然從治理的技術方面、政策或是理念上面，海陸確實是有很大的差別，所以為什麼有些國家一定是分為兩個單位，比如說，陸上可能是環境部，但是海洋的話他可能叫海洋部或是漁業海洋部，或是海洋事務及漁業部，比如加拿大就叫作漁業海洋部 - Department

of Fish and Oceans，就是 DFO，印尼就叫作海洋事務及漁業部，它叫 Ministry of Marine Affairs and Fisheries 這樣子，這個變成一個不一樣的想法，所以它變成是有必要參與統籌、去處理，這個是第一個核心理念，海陸是交互作用，你很難去切割，你陸上沒管好，海洋也糟糕，海洋岸邊的設施，假如說我們做很多突堤，產生了突堤效應，陸上其他地方就被侵蝕了，它是一個互動的面，那《國土計畫法》跟《海岸管理法》怎麼樣去守護海洋資源地區？《國土計畫法》規範海洋資源地區，第一就是它有分區，基本上就是分海洋第一類、第二類、第三類，有的是排他性的、有的是依法劃定，有的是相容，還有一個海洋第三類，也就是其他。那關於保存的部分，因為我們現在很多海洋資源地區根本都還沒調查，不知道它可以怎麼使用，基本上，海洋資源地區的想法就是永續利用，盡量以保護為原則，但《國土計畫法》是一個相對框架性的東西，所以在海洋資源地區要分成海一、二、三，其實很粗略，這個我們後面會再補，為什麼我們後來要再訂一個《海岸管理法》，那《海岸管理法》又產生一個新的問題，《海岸管理法》其實是源自於過去我們對海岸地區的不滿意，因為很多消波塊，然後海岸地區破壞的很厲害、有很多不當開發，尤其在民國八十年代的時候，在李登輝先生執政的那一段過程，有一個重大地計畫叫作〈加速海埔地開發建設方案〉，要把臺灣沿海地區五萬四千公頃的潮間帶全部填掉，那時候我們都有在抗爭的，除了那個濱南工業區以外，有一個就是叫香山濕地，他希望把香山濕地全部填掉，可是那個東西是極為不合理的，為什麼？香山濕地很好玩嘛！他要做什麼？他要把陸上那兩、三座山剷平以後去填海，然後海邊要做什麼？要做精密工業區跟一個老人安養院，海邊那個精密工業區一下就碰到鹽分！其實是不合理的，老人送到海邊，新竹風大，那不很慘嗎？後來我想說，這個開發業者或者是開發規劃者也很厲害，你說他要海還是要陸？當然是要剷掉那三座山的地方變成都市計畫土地阿，對不對？本來山不能動嘛！那我把它剷掉以後，就變成都市開發土地，那個利益多大！所以我覺得那根本不合理，還好那時候大家在爭議當中，李前總統就宣布臺灣省凍省，凍省以後那個水利署就垮了，那個方案就停止，所以我們整個沿海地區的開發就停下來了，那時候營建署也委託我，從當時最早的時候，叫作《海埔地開發管理辦法》，最早的《海埔地開發管理辦法》在民國七十年是農漁使用，作圍墾、作漁塢，後來很多都變成工業區、住宅區，所以營建署就擬了一個《海埔地開發管理辦法》，委託我去做一個填海造地規範，我花了兩年的時間、很努力把這個東西弄完，後來就演變成《海埔地開發許可審議規範》，然後現在把它變成非都市土地規範裡面的一章，那時候非常辛苦，背了好多書喔！南北跑以外，那時候我還在中山大學，每個禮拜這樣來來回回，好不容易才把它弄出來，所以那是第

一次的嘗試啦！就是針對學界的成果變成法令，對我來講是一個很好的訓練，但是到目前為止，那個東西還在啊！那個東西出來以後，最大的效應就是填海造地沒那麼容易了！從那個時候開始，幾乎沒有很成功的、大規模的填海造陸，所以對臺灣海岸的保護確實是有很大的幫助，也是因為有這個訓練，後來我們談到《海岸管理法》，我們認為行政程序法通過以後，它畢竟是沒有母法的依據，所以填海造陸規範最後為什麼會納到非都市審議的規範裡面變成一章，那就是它必須要依附在一個法裡面，但是海岸管理法它的想法就是回應到 1972 年美國的《海岸管理法》，當然最重要的是海岸管理的概念，來自於像蔡勳雄先生，當時在經建會，後來他當了政務委員、環保署署長，那還有另外一個環保署署長，就是張隆盛，他是營建署署長、也是環保署署長，他們對這個海岸問題是非常、非常重要的，還包括張石角老師、王鑫老師、張長義老師，都是早年推動海岸管理的前輩，所以我一直在想說，我也來做一個口述歷史，因為臺灣的海岸管理實在太重要了，這些老人家應該要趕快去訪問他、請教他一些想法，但是《海岸管理法》的確從民國八十年就已經有第一個版本，一直到後來通過，有那麼長的一個時間，這個母法的訂定實在是不容易，不過它終究是完成了。營建署、地方政府也都參與了很多的工作，尤其像一些地方政府很積極，像我昨天去桃園，桃園就有海岸管理處，我覺得就很好，它雖然位階比較低一點、在環保局底下，可是昨天跟那個處長聊了一下，他蠻積極的呀！我覺得很好，那屏東也有，高雄也有海洋局，所以看起來這個情況是大家都慢慢正視這個海岸跟海洋的重要性。但是這個法通過以後，我們也發現另外一個問題了，因為我們有參與過內政部的海岸審議會，我們去年大規模、大量地在審「離岸風電」，那離岸風場的規劃，百分之九十以上都是在海岸管理範圍外面，都在近岸海域的外面，因為近岸海域的範圍就到水深三十公尺跟三海里，結果彰化那塊地外面的那些風場，新竹呀、什麼的全部都在外面，我們只能審什麼呀？我們只能審那個海纜、海底的電纜，通過近岸海域的那一段，而且是南北廊道，只有北廊道的地方，就審那麼一段，就在審海纜到底要不要 HDD，打洞從土堤、防波堤底下穿過去，我覺得太細微末節了、抓不到大的，所以我後來發現說，《海岸管理法》已經有一個制度，但是從三海里到十二海里其實是沒有具體的法源去規範，上面的國土計畫又太原則，我那時候在立法院就看到這個問題了，所以就制定一個叫《海域管理法》，不叫《海岸管理法》、叫《海域管理法》就是針對三海里到十二海里，結果協商完了以後，大家就有一個協商版本，各部會也都同意了，後來卻有一個黨團，台聯的立法委員就不簽字，導致這個法案就沒過，但是今年三月開始，我們又接受了一個海洋委員會，著手制定這個新的計畫，今 (108) 年十月會提出來，補足這一段，可是中間會有一

個問題就是說，它跟《海岸管理法》的關係是什麼？跟《國土計畫法》的關係又是什麼？這邊我稍微說明一下，因為這個法基本上是希望對海洋有所關注，《國土計畫法》的海洋資源地區，就是希望連結陸地跟海域，希望有一個共治的概念，但它畢竟是比較原則性的，《海岸管理法》它就只到水深三十公尺跟三海里的地方，也就是近岸地方，那當然這個近岸地方是人為活動比較密集的地方，可是它從三海里到十二海里，其實是沒有一個比較完善的規劃，尤其讓我最憂心的是什麼？我們現在這二十幾座離岸風場之外，其實經濟部的能源局還正在規劃「區塊開發」，就是所謂的大水深的規劃，水深是多少？從五十米到一百米這個地方，他們已經在預選區了，預選區的時候，它的重點是澎湖島的全部外圍，包括我們在領海以內的這些海域，現在被規劃為風場的地方，全部都要被列入將來離岸風場的規劃考量範圍，它叫預選範圍，當然它不一定每個都劃，畢竟它要考量它的風的潛能，如果是這樣子的話，我就非常擔心，將來，海上的福爾摩沙，一眼看去全都是風機。

使用許可制：海洋資源地區

從我們規劃的角度來看，因為我最近也在臺大的國家發展研究期刊寫了一篇文章，前兩天開了一個記者會，我們公布一篇文章，我是從海洋政策談到離岸風電發展，月底會 PO 上網，大家可以參考一下。最大的問題是什麼？就是我們的規劃，應該是一個全盤性的、整合性的、預先性的，政府是主動的，但是現在呢？內政部的國土計畫體系，到目前為止的進展，我們只有三大類：海一、二、三，當然又有分海一、海一之一、一之二、一之三！那也是很細的東西，但是它畢竟只是框架，接下來就是要談什麼？談使用許可。所以政大賴宗裕老師的團隊就在協助訂定使用許可，也就是，我要怎麼去許可它？但是這個部分我會覺得比較憂慮的是，臺灣目前對海域的使用或發展，政府基本上都是被動的，也就是說，我來這邊開發風場，我就先佔先贏啦！我先用風的潛能選出一個區！所以你看他選了那個風力發電最有潛能的地方，就是彰化那一塊，但那個地方是很重要的漁場耶！是烏魚最多的地方耶！為什麼我們那個地方一定要當作風場呢？因為它就會變成一個排他性的使用，我們能不能在多元的選擇價值之下，選一個 better 的 solution，而不是 best、最好的首選，或者是 single 首選，對不對？然後我來了以後，我就先佔先贏，開發業者或者是某一個部門，它若以它的規劃角度去規劃，而後變成風力，這其實對整個海域的使用、對臺灣未來的永續發展是很大的一個影響，因為它一定是屬於排他性的，對於它的航運、漁業、保育、觀光遊憩甚至國防都會產生影響，國防有兩個問題，第一個就是，現在很多的外國船，因

為外國廠商來投資，我們國內的能量有限，所以它使用的船是國外的調查船，國外調查船一進來以後，測查聲納一開了以後，所有的儀器設備一開，臺灣海底的地形、地貌跟背景的噪音，也就是國防機密，通通被帶走了，這是第一個；第二個，風機轉的時候會產生遮蔽的效果，風機背後你不知道，假設有敵人的軍艦來了，你根本看不到它，我們都沒有看到那個分析報告耶！也許國防部講說沒問題，可是你是依據什麼講沒問題？你到底有沒有做過研究？所以國外會不會有一點遮蔽的情況，有沒有解方？就是怎麼樣減少遮蔽的效果，讓安全透視度更好。他們其實有做研究的，好像很多東西都不清楚嘛！你對白海豚影響多大？不知道。對中部的那些鳥，因為我們臺灣是鳥類遷徙很重要的路徑，尤其他飛那麼遠以後已經累了嘛！他要下降的時候，結果裡面都是風機，會不會打到他？全世界都還在做研究，我們國內也開始做研究了，但還不是針對所有的鳥類，他的習性怎麼樣？你不知道，所以所有的評估都搞不清楚，包括新竹風場，它坐落的地方有幾根機樁是在斷層帶上面？然後我們現在只想到拼命去開發，你沒想到二、三十年以後，海上那些除役風機怎麼辦？你都沒有談嘛！所以那整個海域是亂的可以！那麼，表面上是說，反正你們來開發我歡迎，我就規劃哪幾個地區，你就盡量申請，但是所有的資料你要自己調查，然後你自己搞定環評、搞定漁民，我就准你開發！這個政府是不負責任、政府是被動的，所以，為什麼要有海域規劃、海岸管理、海洋空間規劃？就是政府要先做規劃，我在各行各業當中，我去取得一個平衡，某些地方適合做什麼、適合做什麼，所以你可以去看歐盟的 Maritime spatial planning，有一個 platform、一個平台，那上面每一個國家怎麼做？像德國，它有沒有把這個航道的東西全部弄好？然後剩下一些地方，他覺得評估的結果影響最小，就變成離岸風場，而不是離岸風場我先佔了，其他再說！我們臺灣就是這樣子。彰化地區先佔了一塊地方，後來人家提議說，你會影響到我的航道，才把中間航道切開來，所以我們三十六塊風場變成二十幾塊，就是這樣來的。你這規劃邏輯是有問題的，你沒有一個 comprehensive、沒有一個 leading 的想法、沒有 vision，這甚至是一個所謂 integrate option，就是一個整合性的想法，你是 single purpose，你是單一部門、單一思維的想法，所以我們才去補這一塊，所以這裡面就是說，《國土計畫法》目前其實是著力有限，地方政府也沒有辦法瞭解，舉例來說，我們最近參加新北市國土計畫的審議，我看他們的海域規劃，他們把鼻頭角跟山貂角連起來，通通變成城鄉發展地區！我就說怪了，你旁邊的東北角叫作人文景觀區，他的規劃主題是這樣嘛！因為東北角的國家風景區，都是當年為了要抵擋深澳火力，翻箱倒櫃的找了一些條文，利用漁業資源保育地區去跟環保署抗衡，新北市政府打得很辛苦，後來還算他們幸運，但是有一

些不幸運的，就是藻礁換深澳，問題是跑到藻礁去，這邊就不用，但很奇怪呀！你不是用最乾淨的煤嗎？你不是非要這個電廠不可嗎？結果你突然間在第二天說不用，我到底要相信誰？政府已經沒有公信力了。你現在把它規劃成城鄉發展地區，城鄉發展地區是什麼？將來填海造地，你開了一個後門，讓人隨時都是合法的去做開發行為，那你新北市政府的立場是什麼？顯然我們的規劃單位對海域的想像是有限的，尤其是現在的海洋資源地區第一類、第二類、第三類，依法劃定的保護區，我們列為海一之一，不是這樣子嗎？也就是我們把現在所有東西都套疊上去，但這樣非常消極、保守，而不是主管機關、地方政府從海洋資源、地方需求、人文資產的保護等，透過願景式的想法，來做一些規劃、保護。那天我就問新北市政府一個問題，北宜直鐵你歡迎嗎？有沒有什麼考慮？如果北宜直鐵現在非做不可，然後穿越翡翠水庫的底下，新北市政府同意嗎？那新北市政府要把翡翠水庫劃成什麼區呀？或者是它沿線重要的敏感地區，我乾脆劃成國土保育地區，讓你動都不能動，可不可以這樣子？所以我說他們都沒有去思考呀！也許他們的回應會講說，哎呀！這是中央的問題，以後再說！可是不對呀，《國土計畫法》不是說部門計畫要在規劃之前跟相關單位協商？所以《國土計畫法》有一個關鍵，也是日後要面臨的考驗，就是國土計畫和部門計畫之間的關係是什麼？當時我們在立法院裡面就在談嘛！因為郭翡翠代表國發會，營建署代表就是林秉勳組長，那這兩個部會怎麼去協調？也就是說，到底誰當頭？所以，後來我們才會有這個文字出現呀！就是部門計畫提出來之後，還是要在規劃之前先跟國土計畫的主管機關做協商討論，免得到時爭論誰先誰後，因為部門計畫是管大錢的，國家重大計畫的經費都是國發會呀！結果國發會自己也有一個叫作國土離島處，可是它對國土好像沒有辦法碰到什麼東西，那這樣也不對！所以現在、未來就談到後面這兩個單位的決定、決策的模式，甚至協商的模式。

Q：國土保育地區與國土復育促進地區二者的差異為何？

Conservation (保育)、Restoration (復育) 與 Protection (保護)

保育，其實我們有很多法律的用詞，確實是讓人家不大容易了解，也許用英文來做解釋會比較清楚一點，比如說，臺灣常常談到保育都用 conservation，在大陸或聯合國則叫養護；另外，文化資產叫作 preservation，所以文化資產保存法它就用 Preservation Act；還有國土復育，它其實有點像是 restoration，這是復育，另一個叫 protection，也就是保護，但保護的意義就很廣了，通常會用在環境、物質、物理方面，叫作 environmental protection，環境保護，特別是針對汙染。在用詞方面，大家不是那麼清楚，但是《國土計畫法》裡面會分為

兩個部分，主要是 conservation，國土保育地區，基本上就是保護現有的珍貴稀有的物種、地貌或者是人文資產，將它劃成國土保育地區；國土復育地區這個專章則是針對災害，很清楚可以看到的地盤下陷、山崩地滑，甚至有一個「其他」類別，像是大家關心的土壤液化，當時我們還有討論到海嘯，但後來考量那是不太確定會常發生的事，就把它歸為「其他」類別。所以基本上，國土復育地區是針對那些可能對生命財產產生災害或威脅的地方，但是國土已經破碎，所以那些地方要採取一些更為保守的方法，並且希望能夠慢慢回復它的自然原貌，有點像九份二山，在大地震之後已經走山了，希望這個地方未來能夠回復成更安定、安全甚至生態多樣性的狀態。所以國土保育地區是針對比較特殊的資源，而且是現存的資源，希望能夠保留下來，並讓大家世代共享，而且可能是在休閒、遊憩、研究、教育這個方面，甚至是在氣候變化方面能夠產生影響作用的地區，就能劃為國土保育地區；至於災害的破壞，以及可能威脅人民生命財產安全的地方，則是希望得以回復。

Q：您對於當前的《國土計畫法》內容有哪些期許或展望？

應將國土計畫視為階段性任務

總結來講，《國土計畫法》制定的緣起，其實來自於很多的災難，臺灣真的是多災多難，我們資源很少，但是我們人口密集，可發展的空間是有限的，所以怎麼樣讓國土發展得更好、讓後代更永續的依賴下去，這是最主要的原因；另外，我看過很多國家，我想大家也都出國去看過，沒有一個國家的農地像臺灣這麼爛的，這就是我們的農地政策太過遷就於政治現實，所以你會發現，為什麼我們的農地被破壞那麼多？因為我們把農地當成是利益的財產，而不是世代共享的資源！這是我感慨特別深刻的！我們當然期待啦！過去《國土計畫法》整個推動過程，你會發現是世代傳下來的責任，從最早的〈臺灣地區綜合開發計畫〉，再慢慢到國土空間計畫，包括我們的姜渝生老師，他們的努力都是一直傳承下來的！只是我剛好有機會，可以在立法院讓這個法案通過，但你可以回顧《國土計畫法》的立法過程，經過二十三年，非常非常不容易，能夠有今天的成果，我們也覺得慶幸，可是接下來的挑戰更大，因為〈全國國土計畫〉已經公布兩年了，明(109)年要公布各縣市國土計畫，緊接著就是功能區劃，時間非常緊迫。現在也有人在提議，時間這麼緊迫，我們是不是把縣市國土計畫這個地方層級的計畫稍微延後？延一年？延兩年？延三年？我說千萬不可以！為什麼不可以？如果延一年，到了立法院以後，那邊的情況是多麼複雜，每個都是利益團體的考量，進去以後會沒完沒了，一年以後會跟你說兩年，兩年以後變五年，五年以後，搞不好就沒完沒！

所以，我認為要把國土計畫視為階段性任務，不管是〈全國國土計畫〉或是〈縣市國土計畫〉，你可以先釋出第一期，因為每五年就要通盤檢討一次，不要這個時候我們做的 perfect，但卻只是把某一個階段完成，後面還有呢！你不可能在這一世代通通把它規劃完，因為下一世代的想法跟需求可能不一樣呀！所以你應該要保留更多空間讓他們去思考、發展，這是我覺得很重要的概念。所以我不認為日期要延後，因為一改下去，可能就會沒完沒了，立法院裡面有太多的利益衝突了！

世代永續，共同承擔

目前《國土計畫法》還在逐漸建立制度，這個制度有什麼不足的地方？我們希望從中央到地方都能落實國土計畫，最重要的是扭轉《區域計畫法》相對遷就於現實的想法。基本上，《國土計畫法》是比較前導性、全盤性，這個理念一定會涉及到地方政府的考量，甚至部分利害關係人的權益，所以在推動過程中，你會發現挑戰愈來愈艱鉅，尤其屆時將理念放到空間規劃上，也就是進行第三階段的功能區劃，一定會面臨諸多困難，所以我未來最大的期許，當然是希望能在短短的兩、三年內，就讓民眾知道國土計畫的本意是什麼，讓大家共同承擔這個責任，這個承擔責任不是指我們現在的利益關係，而是承擔責任，讓我們後續的世代能在臺灣享受更好的生活，這是一個很大的挑戰，也是一個很重要的期許。但是，我們一定會碰到一些利益的糾葛，比如說，現在這些違章工廠怎麼辦？我們一貫的想法都是輔導合法。那麼，到底怎麼輔導？尤其我們連年選舉，所以我比較擔心的就是在選舉前提下，地方政治的利益考慮將會是《國土計畫法》最大的挑戰，尤其到第三階段。

決策正義：銜接部門計畫與國土計畫

《國土計畫法》還有一個很大的挑戰，就是部門計畫跟國土計畫之間的銜接。我比較關心的是部門計畫在規劃之前，就應該要跟國土計畫主管機關進行溝通。那麼，我們為什麼會談這個東西？其實就是所謂的決策正義，decision making the justice，舉例來說，最近行政院拍板決定高鐵要延伸，為什麼決策這麼快？決策根據在哪裡？我們不是說這個決策不好，而是你要讓人民知道決策根據是什麼？不是讓首長拍板定案就好！但我們現在很多的政策都是這樣子來的...我也參與過行政院院的院會，照理講，我們應該要像電視劇演的一樣，在皇帝面前有很多的大官在辯論，可是，行政院院會似乎都只是報告，報告完了以後，院長會徵求各部會有沒有意見，如果沒有意見，那就通過啦！沒有人在辯論，變成是報告

案！所以，臺灣的行政決策、決策正義是很有問題的！政策的決定已經失去正義，是現在我覺得很大的問題。

後記 - 驚滔駭浪的立法過程：最後一分鐘

協商過程當中，我覺得要溝通、誠懇，還要非常的堅毅不拔，否則真的是沒辦法想像那個困難度，但這也回應到立法院裡頭，我為什麼說我幸運？因為我有企圖心、使命感，這個法案躺了二十幾年，五進五出，所以我希望自己再努力一下，不到最後一刻，絕不輕言放棄，只希望能通過這個法案。當時，我挑了一個最有利的時機，就是立法院第八會期，第八會期是什麼？就是最後一個會期。那時候，大家都在忙選舉，選舉的時候雜音會比較少，所以我就趁那時候爭取當選內政委員會的召集委員，召集委員有權力排案，你看我那時候一天到晚就搞《國土計畫法》、《景觀法》跟《海域管理法》，所謂的「國土新三法」，那是一個很重要的時機點，反正很多委員都跑去選舉了，我們不分區的委員就坐在那裡，尤其是我，我四年來都是坐在那裡，任何一個會議，我都是坐到最後，等主席宣佈散會我才會走，甚至有時候，那個議場就我一個人耶！主席在那呱呱啦啦唸，然後整個議場就我一個人，所以這是很妙的時機點，第一個是 timing 很好，然後剛好我有這個機會去瞭解到相關議題，我也很願意去花時間去協商！

當時是立法院第八屆委員最後一次會期，最後幾分鐘才通過，我還記得那一天非常驚滔駭浪！為什麼說驚滔駭浪呢？因為王金平院長告知所有的法案一定要在當天下午三點鐘以前送完，否則就是逾期不續審、通通退回去，《國土計畫法》已經進進出出五、六次了，所以我們就盡最大的努力，去讓每一個黨團簽字，當時的時間是下午兩點四十八分，剩下十二分鐘，已經聽到二讀、快要進入三讀的時候，有一個原住民委員來了，他跟我說他有意見，我說「拜託、拜託，現在正在二讀，快要三讀了，而且原住民族都同意了」，他跟我說「那是山地原住民，但我是平地原住民」，後來我就勸他，我們這個立法很不容易，你要讓它通過，而且你一定還會再當選，到時候要修再修，先讓它通過！回想起來，那個過程簡直是驚滔駭浪！

六、國土永續發展基金與損失補償

(一) 議題緣起

根據前內政部陳部長威仁在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論中指出(立法院，2015a：360)，該版本與以往《國土計畫法(草案)》最大的不同之處是「國土永續發展基金」的創制，其基金來源除了行政院撥發 500 億元之外，亦將自來水與電力事業機構附徵之一定比率費用納入國土永續發展基金之資金來源。另外，林委員淑芬亦指出(立法院，2015c：89)，《國土計畫法》是中華民國法律有史以來將「補償」明定於法律條文中。因此，根據會議討論得之，有關國土永續發展基金的設立與損失補償制度的納入是為《國土計畫法》中重要的創新制度之一，本節於以下做背景說明。

首先，在歷次的《國土計畫法(草案)》版本中，首次提及「基金」是出現在民國 90、民國 91 年版的《國土綜合發展計畫法草案》，僅說明申請開發影響之義務，須向直轄市、縣(市)主管機關繳交開發費，且應成立基金。而至民國 93 年版的《國土計畫法(草案)》版本中，相關條文從「開發費」改成「開發許可費」，且該開發許可費依規定繳交一定比例至「國土永續發展基金」外，其餘部份得成立基金，係「國土永續發展基金」一詞首次明確出現在立法過程的草案內容中。另外，在民國 93 年版，新增條文說明國土永續發展基金的基金來源之一，包含前述開發許可費的一定比例，並規範其應用於國土保育地區及農業發展地區之獎勵、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測，以及其他國土保育事項。在民國 98 年版的《國土計畫法(草案)》中，前述所提之「開發許可費」被拆分，分別向直轄市、縣(市)主管機關繳交「開發影響費」，以及向中央主管機關繳交「國土保育費」，且「國土保育費」納入「國土永續發展基金」的來源項目是首次明確界定，而兩者費用之用途，則於民國 103 年版本的《國土計畫法(草案)》敘明國土保育費作為辦理國土保育有關事項，影響費則用於改善或增建相關公共設施之用。

有關「國土永續發展基金」可運用於補償支應，在民國 98 年版的《國土計畫法(草案)》中首次落入法律條文的文字中，其在基金用途的規範中，新增「支應依本法規定辦理之價購、徵收、補償及遷居所需支出」一款，乃敘明不符合國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區之土地使用管制，直轄市、縣(市)主管機關命其變更使用或拆除時所受之損失，得由國土永續發展基金或逐年編列預算與以適當補償。

此外，有關基金來源項目，在民國 98 年的《國土計畫法（草案）》中，為落實國土保育，並本於開發者付費與財源穩健等目標，且認為水資源及電力資源的運用與國土永續發展息息相關，故新增自來水及電力事業機構繳交之國土復育費，挹注於「國土永續發展基金」中，以利執行，而在民國 103 年版本的《國土計畫法（草案）》中則新增此類基金來源自本法施行後第十一年適用。另外，在民國 103 年版本的《國土計畫法（草案）》中即首次出現中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元，是行政院認同該補償義務與尋找基金來源的開端。

有關在實施《國土計畫法》後，對於不合國土功能分區(土地使用分區計畫)所產生的「損失補償」，其實最早是在民國 90、91 年版的《國土綜合發展計畫法草案》中所提及。其後，於民國 93 年版的《國土計畫法（草案）》條文文字中新增對於急迫性之國土保安及生態保育需要，取得國土保育地區及農業發展地區之土地、建築物及設施之必要者，目的事業主管機關依其主管法律或土地徵收條例價購或徵收之，乃對於原有權益如為公益及特別犧牲應給予補償更加具體敘明。而損失補償的工具在民國 93 年版本中，首次納入容積移轉方式，以獎勵土地轉以符合保育之使用，惟至民國 103 年版《國土計畫法（草案）》即將容積移轉的補償工具刪除。

針對補償標的的對象亦是損失補償制度設計的討論重點，其涉及政府應編列多少的補償金額，以及部分非法土地、建物是否可透過國土永續發展基金補償之議題。其補償對象的演變在民國 90、民國 91 年版的《國土綜合發展計畫法草案》中，僅提及不合土地分區使用計畫之地上原有土地改良物，經主管機關令其變更使用或拆除時所受之損失，應予適當補償。而至民國 93 年版本則具體針對原依區域計畫法編定之原來合法使用土地、建築物及設施進行補償。至民國 103 年版《國土計畫法（草案）》則僅列出原合法建築物或設施，而於最後民國 104 年三讀通過版本中，才具體分成區域計畫實施前或原合法之建築物、設施為補償對象。

（二）核心理念及制度設計

《國土計畫法》中有關國土永續發展基金與損失補償相關條文主要有第十八、二十八、三十二、四十四條，其中乃參照土地徵收條例第十二條規定，明定各級主管機關為擬訂或變更國土計畫，而須進行土地或建築物調查或勘測之相關處理程序及後續損失補償；第二十八條之國土保育費及影響費之收取，主要針對其辦

理事項界定，而該條文第三項提及影響費得成立基金；第三十二條則是針對變更使用或遷移之損失補償規範；而第四十四條為設置國土永續發展基金之來源及用途，其詳細內容如下，而各條文之間的關係如圖 13 所示：

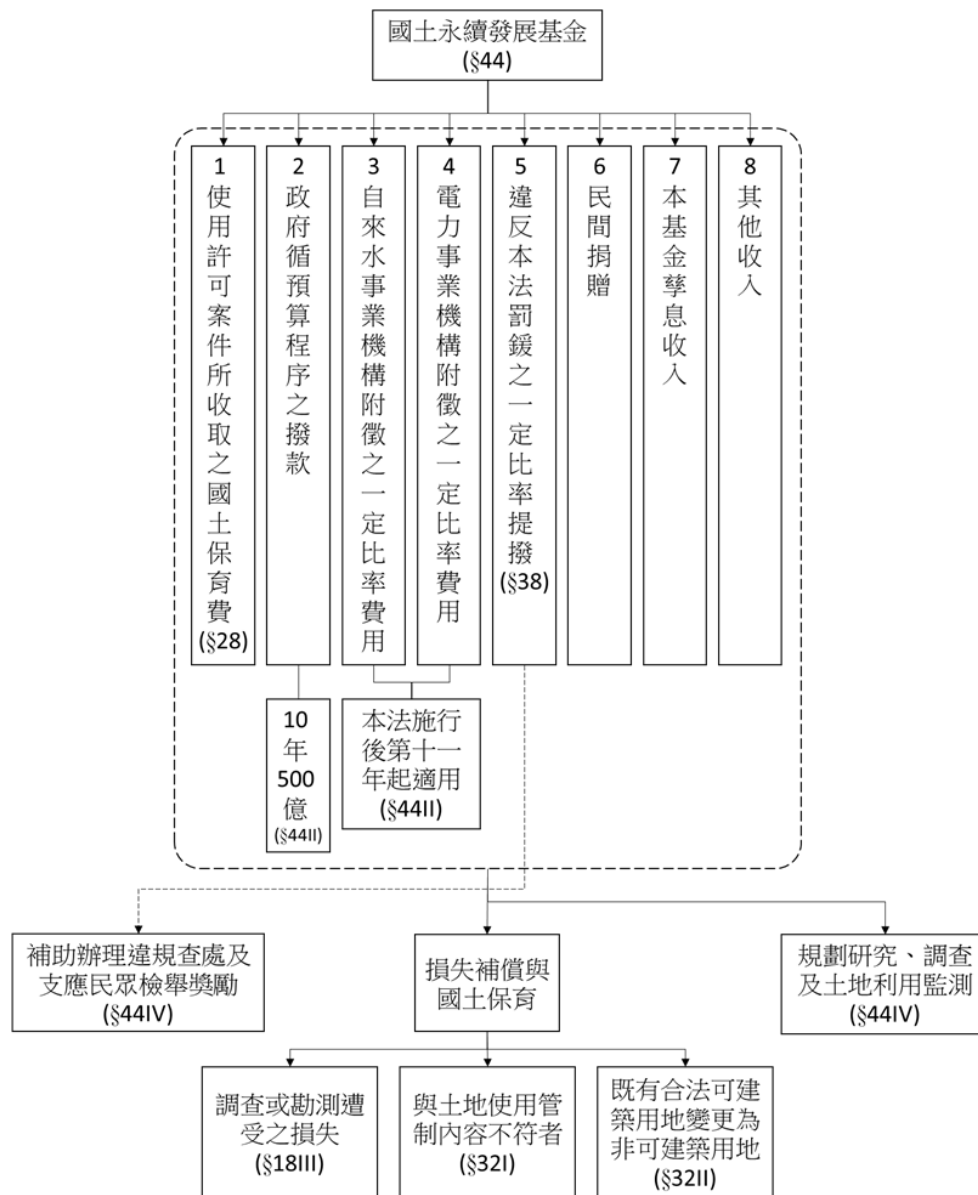


圖 13 國土永續發展基金與損失補償之法規關聯

資料來源：本彙編繪製

「國土永續發展基金」的資金來源主要與第四十四條中規範，共計八款，其中不僅只有開發取得使用許可後所應繳交之國土保育費，行政院在評估內政部初估補償所需費用約新臺幣 370 億元後(立法院，2015c：89)，經過多次討論後，於《國土計畫法》施行十年後，中央主管機關應逐年編列預算移撥，且不得低於新臺幣 500 億元。另外，相關受益所得列入收入項目(自來水與電力事業機構附徵之一定比率費用)應繳交作為國土永續發展基金，乃為擴大增加基金來源，以

及落實資源量使用較多者，應負擔國土永續發展之責任。此外，國土永續發展基金另一特色在於一本法第三十八條因違反本法規定所收取之罰鍰，其一定比例應提撥補助辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵，乃該項基金具指定用途之特別之處。以上是國土永續發展基金在《國土計畫法》中重要且創新的制度設計。

有關國土計畫主要的損失補償範疇，其依法條規定主要可分為兩部分重點。在第十八條中，乃參照《土地徵收條例》第十二條規定，明定各級主管機關為擬訂或變更國土計畫，而須進行土地或建築物調查或勘測之相關處理程序，造成所有人或使用人遭受損失時，應先給予適當補償。另一部分則為《國土計畫法》第三十二條，主要規範國土功能分區實施後所造成的損失補償，其主要概念乃針對當土地使用管制內容不符者，以及區域計畫實施前或原屬合法之建築物或設施等因變更為非可建築用地時，並且遭當地直轄市、縣（市）政府令其遷移時，所受之損害應予適當之補償。再者，因為政府辦理補償的方式多元，於第三項條文中授權中央主管機關訂定補償方式及其他相關事項之辦法。另外，依《國土計畫法》第四十四條第四項之基金用途規定，亦可應用於國土之規劃研究、調查及土地利用監測，主要乃為推動國土規劃研究。

（三）立法討論過程與爭議

有關國土永續發展基金與損失補償在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論過程與爭議，本彙編依該會期討論之全體委員會議、黨團協商會議、二讀、三讀之會議紀錄文件，彙整如下所述之討論過程與六項爭議內容。

1. 爭點：國家公園收費金額，是否納入國土永續發展基金範疇？

協商結論：國土永續發展基金來源由政府編列預算及收取水價負擔之。

討論過程：

在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論中，有關國土永續發展基金與損失補償的討論過程與爭議，主要始於民國 104 年 9 月 23 日第 2 次全體會議中(立法院，2015a：331)，吳委員育昇提到內政部核定國家公園中程計畫，進入墾丁、陽明山、金門三座國家公園未來要收費，而該費用不論收到多少錢，主張應納入國土永續發展基金的範疇。然而，當時的內政部長陳部長威仁認為依草案內容，基金的主要資金來源有政府編列預算，以及收取水價負擔之。

2. 爭點：被劃設為國土保育地區之土地，是否有補償機制？

協商結論：認同國土永續發展基金作為損失補償的機制。

討論過程：

於民國 104 年 9 月 23 日第 2 次全體會議中(立法院，2015a；361)，田委員秋堃與陳部長威仁討論了人民的私有土地被劃為國土保育地區之擔憂，而認同對於受限制的土地應有經費提供補償，國家對私人土地受損失部分富有補償義務與責任，藉此兼顧土地安定、人民生命財產自然皆可獲得保障。再者，林委員淑芬指出(立法院，2015b；99)國土永續發展基金係作為補償用途，是購買發展權，而非購買土地，強調補償是法律規範的，換言之，國土永續發展基金是補償土地的發展權。

3. 爭點：國土計畫與國土功能分區的實施造成人民權益受損，是否涉及違憲？

協商結論：否，不涉及違憲，但應給予補償。

討論過程：

李委員俊俤(立法院，2015c；88)提出雖有補償規定，但因人民的權利義務被剝奪、受損，民眾是可以走憲法法庭這條路，是否會涉及憲法中所保障的權利義務。而林組長秉勳回歸到《國土計畫法》內容(立法院，2015c；88-89)，說明在國土功能分區劃設與未來的管制內容不符情況下，直轄市、縣市政府進一步要求變更或遷移，造成損害的部分，才會啟動補償機制。此外，因國家機關依法執行公權力，進而造成人民財產損害或有超過其可以容受的社會責任義務範圍內的特別犧牲，應給予補償，此於憲法或大法官解釋中皆有提到，因此並未違憲。另外，經內政部模擬，因國土功能分區與管制規定的落實，造成既有建地劃為國土保育地區第一類的情況，經模擬所需補償的金額是 370 幾億，故行政院支持未來將編列 500 億經費作為後續補償。

此外，林委員淑芬(立法院，2015c；89)針對此爭論分享指出，《國土計畫法》對比較敏感地區或核心保育地區的土地予以限制，且是非常強烈的剝奪感，但因土地在徵收前仍為私人所有，且能維持低度使用，而未來對於人民權利受損的補償機制，是首次寫入中華民國憲法，或許該補償機制存有許多問題，但後續尚能在思考其他更好的方式去努力、處理。

4. 爭點：國土永續發展基金之用途，是否用於原住民土地的國土復育促進地區？

協商結論：否，建議原住民土地的國土復育促進地區由年度公務預算編列。

討論過程：

原住民委員會杜張處長梅莊 (立法院，2015c；106)爭取有關國土復育促進地區將來能執行順利，有關禁伐補償的經費來源應特別闡明，並希望經費能有《國土計畫法》規定。然而，劉專門委員嘉偉(立法院，2015c；107)提到有關行政院編列的國土永續發展基金 500 億元是經過初步估算的，且於行政院內部來回討論多次，若是原民會希望再加入其他經費需求，則會超過基金所能負擔的範圍，故建議原民會可透過年度公務預算編列，新增財源，並須就原住民土地如需以該基金作為補償的金援時，應事先進行經費估算。

5. 爭點：受補償對象以及釋放的處理權責為何？

協商結論：釐清補償對象為「區域計畫實施前或原合法建築物、設施」。

討論過程：

於民國 104 年 12 月 17 日立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議中，主要關注焦點在於《國土計畫法》第三十二條相關之「受補償對象與附帶決議之爭議」。杜張梅莊處長(立法院，2015d：343)認為原住民族既存部落很大比例與現行的非都市土地使用分區不符，主要是因為過去行政疏漏所造成。然而條文中對於補償的對象限於合法建築物、設施，可能對於既存原住民族土地或建物的補償措施缺乏妥善考量。於此，林組長秉勳澄清(立法院，2015d：344)真正啟動補償措施在於縣市政府令其變更使用和搬遷時才會執行，在還沒確定變更或搬遷前，仍可為「原來合法的使用或改為目的較輕的使用」。因此，對於受補償對象以及釋放的處理權責，最後由主席、林組長秉勳與蔡科長玉滿等人(立法院，2015d：355)將條文斟酌修訂後，將「原有建築物或設施」修正為「區域計畫實施前或原合法建築物、設施」，因修正前之文字僅限於合法的，故修正為後者以解決多數原鄉土地問題。而有關原鄉土地的補償方式與其他相關事項之辦法，則由中央主管機關定之(立法院，2015d：347)。

補償機制建立

-國土永續發展基金與補償制度



內政部前部長

陳 威 仁

2019/10/24

地點：台塑大樓

Q：《國土計畫法》損失補償機制的設計？

清楚定義補償範圍

補償的機制是一個很重要的關鍵。那過去的版本有這個概念，但是沒有很好的落實的機制，只是提到，如果因為國土保育的需要而受到損失，就應該給予補償，但是怎麼補償？太籠統了。那時候主計單位嚇死了，開玩笑，這個是開一個無底洞，將來財政怎麼負擔？那其實就我看了這個，我也嚇了一跳，因為這個東西是不可行的，而且是破壞了整個體制的，包括都市計畫你劃為保護區要不要補助。但是我後來我想到這個不對的，因為所要補償的範圍，一定要先把它定義清楚，不能夠無限上綱。那我們知道，都市計畫基本上就是一個土地利用嘛，國土計畫當然是一個土地利用。為什麼會這個地方劃為都市發展區、這個地方要做保護區，其實跟他的地理環境、自然條件有關。而自然條件其實跟他的地價有關係，土地法裡面不是就這樣講嗎，什麼叫地價？就是地利、土地的利用的能力，這就是地價，你看那個地價的定義就是這樣寫。所以並不是說所有的保護、保育用地都應該補助，因為你本身你的地價就比較低嘛，你的地、土地地利力、地力，就力量的力，就是比較低，當然是不一樣的使用的...這個程度嘛，所以後來我把它縮小範圍，我縮小範圍，只有因為國土保育的需要，把原本可以作為發展的土地加以限制，那這個時候就應該要給予補償。那舉一個例子來講，像我們這地方原來沒有要做水庫，但是我們後來因為水源的需要，我們做了水庫；那水庫我們就要有一個水源保護區，那水源保護區裡面的土地就不可以養豬，本來農民要養豬的，現在要不能養豬了。那好了，他因為農民賴以為生的養豬，被你這麼一限制他不能養豬，那這個是改變他原來的使用，那應該給予補償。

補償方式的制定

很多是一次性的補償，而不是永久性的補償。當然也有像譬如說，我們本來這個地方是可能有一個聚落在集水區裡面，那你現在因為劃水庫保護區了，所以你這個聚落要遷移。他本來可以居住的，照現在的機制，他可能會劃成丙種建築用地，或者是乙種建築用地。那現在都不能用啦，那這是改變他的使用，因為保育的需要，特別剝奪他的發展權利。在這種情況之下，才可以給予補償。那我這樣講了以後，主計長、財政部都沒有問題了，所以這個就是我把它解掉了。就是大概過程是這樣，就是一個觀念上的轉變。原來是無限上綱，那這個是不對的！這個就好像現在很多人在講說，那保護區，你為什麼在臺北有很多的、百分之 50 都劃為保護區，那為什麼我要把它變成保護區，好像國賠一樣，給你們當這個費、當利地在用。那你在都市的人，是不是應該給補償？這是不對的。都市計畫在規劃的時候，本來就有考慮它自然的條件，那自然的條件的不同，就反映在你的地價，本身已經有地價的不同。那這個觀念是、我覺得是非常重要，這個因為現在很多所謂的土地正義啊，都會講為什麼我們家的土地就要劃為農業區、為什麼我們的土地要劃為保護區，那你政府是不是應該要給我補償？這不是這樣的，如果你這個觀念沒有搞清楚，那沒完沒了，那你什麼事情都不要做。況且像我們，就講人身自由權來講，自由也是有一定的自由，是不妨礙他人的自由為自由，要符合公共利益。一樣的，土地利用也是要符合公共利益啊！你不能無限上綱啊，你不能說我今天山上的、很陡的土地一樣要開發、一樣要利用，那你限制我只能做林地，那你要給我補償，這個是不對的。

Q：《國土計畫法》永續發展基金的制度設計？

永續發展基金的出現

永續發展補償金的，當時我本來要一千億啦，但是怕嚇壞他們，所以我就先用五百億、先五百億。那規定在國土計畫公布以後先提撥，就是每年提撥一百億。然後剩下的有些錢，需要的錢我是有一個來源，這雖然列的是五項，但我印象中其實真正的只有兩項，一個政府提撥，一個就是使用者付費、受益者負擔嘛。那受益者負擔，其實現在有啊，水源保護區裡面就有附加那個...這個水費有附加一個受益費嘛，所以臺北好像有一毛還是兩毛，臺北水源特定區嘛，這個就是這個概念。將來那個錢，就是拿來放在這個永續發展基金裡面來用。所以當時我這樣一講，我跟當時的江宜樺院長一講，他就沒有意見了。那我再找財主單位來講，他們也沒有意見了，就說這個是很重要的一點的突破。

協商過程

坦白講，像這種專業的法令啊，坦白講啊，關注的人不多啦。這就是我為什麼常講，這講到題外，就是臺灣的立法是非常危險的一個程序、非常危險的一個程序。那現在立法院的規定啊，是 5 個人就可以開會了、3 個人就可以通過一個法案，你知道嗎？然後完了以後，就是所謂政黨協商，反正都是舉手部隊在舉手，到底多少人認真在討論這個法案，是值得堪慮的。我曾經在這裡面，我是從基層幹起的，我是深深地體會，其實我們的立法制度是很堪憂的。所以你問我這個，到底在這裡面討論，有沒有多少人在關心，我答案是沒有啦，你可以去翻議事錄。所以立法，其實還是政府機關要非常地謹慎啦。

Q：對於臺灣空間規劃體制轉變的看法？

跨部門協調整合的困境

容我講一句比較失望生氣的話，就是無彩阮在拼（枉費我們在拼）。我們國土計畫好了，但是現在的政府，因為是沒有把它當成一回事。國土計畫是在講究什麼？講究一個空間分佈，講究空間分佈包括人口、產業、重要的公共設施的分佈，這就是要建立一個都市體系，建置一個產業的一個分佈的體系。所以是大部分要由上而下，然後再透過由下而上的協調完成。所以所謂的部門計畫，是非常重要的。也就是說，如果是這樣的話，以後的人回來看，比不上美援時代做的綜合開發計畫。最早臺灣在五六零年代，有一個臺灣地區綜合開發計畫，不管是四個區域、三個區域、一日生活圈，什麼軸帶，西部軸帶、東部的軸帶，畫成三條線。我們等於停擺了幾十年，真的是讓人很遺憾的。所以你現在可以看到，各縣市都在講說，為什麼我要劃這麼多的農業用地、特定農業區？就是我們所謂保育區嘛、第一種農業專區。為什麼我要這樣？這個當然就是要從你農委會來啊，你的糧食政策是什麼？你將來在國家安全的考慮上，我們要準備多少的糧食是自給自足？其他的我們有辦法從國外來進口？這個要非常慎重地規劃，因為世界有可能因為政治的因素、因為其他天災地變的因素，你有錢買不到糧食，那我們到底從國家的立場，要給人民吃什麼、你吃的東西從哪裡來、難道這不是農委會的事嗎？我們的工業，我們要發展什麼工業？大家都知道產業有聚集的效益，我應該是在中部發展精密機械園區、在北部發展電子工業、在高雄發展石化工業，還是怎麼樣的，你總要有個規劃吧？那這個規劃出來以後，你才能有其他配套，這配套包括污染的防治、電力的配置，甚至運輸系統的配置，你才有這些東西。結果我們現在的部門計畫在哪裡？國土計畫的規劃過程，我們看到了哪一個部會提出

了他的部門計畫來了？所以你剛才問我說現在的規劃，我說現在規劃是換湯不換藥，是枉費、是做虛工啦。本來我聽說營建署還有一些量的分佈給各縣市，但是各縣市反對以後，現在那個沒有了。那沒有你做什麼咧？你做什麼，那不是空的嗎？我們已經錯過了。我們原來最早的區域計畫編定就是現況編定，那現況是什麼咧？簡單地講就是日本人留下來的地目，所以用地籍圖去編定。那現在你如果又把過去的這一套再重新換一個名字，有用嗎？沒有用啊。

我不是講說大陸有多好，但是大陸這幾年的建設，是有條不紊。那你也可以講他這共產，長官說一句話、當然就作一句。但是你看看，什麼樣的城市可以有高速公路、什麼樣的城市有教學醫院、我這裡的教學醫院，什麼地方有高速鐵路，他是按照都市體系去配的。我們因為沒有整體一個規劃，所以今天要高鐵延伸到宜蘭，我相信明天就會有人要延伸到臺東啦。都已經到了花蓮了，為什麼不到臺東來呢？是不是？那你怎麼講？說啊哩卡細漢（你比較小）、你們人比較少，怎麼講？你就沒有一個規劃呀。因為你規劃出來以後，你針對他的地方的發展特性，你才能有配套。你看看很多世界上發展的國家來講，他並不是高度的發展就賺錢，他可以有不同的發展啊，就好像我們每個人，不是每個人都當教授啊、不是每個人都做生意啊，天生我才必有用。農村有農村的美，可以把觀光跟產業結合起來。我們到日本去玩，不是也喜歡到他們鄉下嗎？我們到瑞士，不是也喜歡到他們的鄉下嗎？鄉下相對都市來講，他變成稀有性啊，我們不是喜歡嗎？那哪一個地方是發展比較好，你在都市裡面，我們人到最後也會有選擇啊，你住都市賺的錢多，但是你花得多，你時間工作長，你平常的生活品質很差。你住在南部賺得少，但是你花得少、壓力少，跟家庭的相聚時間多啊，對不對？每個人到最後就有取捨，所以也不是說一定要同一個模式。但是怎麼樣發展多元的這個發展，你上面要有一個整體的規劃，所以這個才是都市計畫。

部門計畫的討論，每一個計畫部門應該訂自己的部門計畫，這部門計畫包括量跟空間的分佈。那這個東西一定會有衝突，就好像一鍋飯在這裡，就國土計畫，就是那個臺灣在像番薯這一條，你要切一塊、他切一塊、切一塊，切到最後可能有重疊，那當然這個就是委員會就是要來討論，站在國家的高度，我應該要怎麼來做。甚至院會討論完了，有涉及到國家安全的部分，屬於總統的權責的，就應該提到國安會去討論。國家的安全是在國安會討論，是要這樣做才正確啦。而不是底下反正你們擺平了啦，唏哩呼嚕就好了。這個是不對的、作法上是錯的。《國土計畫法》本身沒有什麼錯，是作法上應該要更符合原來，我們學理上也好、在法令上所期待的那個程序才對。

那前瞻計畫為什麼受到那麼多的批評，就是因為它突然冒出來的計畫，是大家各個以前私議的計畫、沒有成功的計畫，或者是異想天開的計畫，湊起來的計畫。那我覺得前瞻計畫為什麼會被人家這麼批評，說是撒錢的計畫，因為他沒有一個指導的計畫，因為前瞻計畫基本上它是一個 action plan，action plan 上面當然要有一個 plan，有一個願景、整體的願景，那我請問那個整體的願景計畫在哪裡？你要把實施的這些前瞻計畫以後，會變成什麼樣子？你的目標是什麼？我們在計畫談計畫，你是要有一個藍圖，你才有計畫。最近我跟有一些專業的人提出我所謂的，要平衡臺灣的區域發展、城鄉發展，一個一日生活圈的計畫。也就是說我們啊，大家都喊要均衡城鄉，這個均衡兩個字是怎麼寫？怎麼定義？他不是一樣的意思，不是齊頭一樣的。也就是說，他要有城市、要有一個方便，那要怎麼衡量？那我們就是用一日、一小時生活圈。我可以讓在一個小時以內，我可以得到相當的生活程度的滿足，比如說你的教育、你的基本的醫療、你的這一個就業、你的居住，這些基本上一個小時，應該要建立這樣的、用這樣一個小時生活圈的概念去想我們這些基礎建設。就好像幾個蜂窩、你結合起來，就是一個大的蜂巢。我們現在連那個蜂巢長怎樣都沒有，那你要去叫他去建這個蜂巢你就很難嘛，你現在那個蜂巢不見了嘛，現在不可能去蓋那個蜂巢。我們講的比較具體一點，現在臺灣很多的道路，你到中南部去看，很多道路上，尤其是 weekday，你開在路上你以為開錯地方，根本沒有人。你可以看很多的道路、快速道路，不是不重要，而是說他沒有人，但是相對地都會區非常地擁擠。我們鄉下現在什麼現象？很多空屋、老屋沒有人，現在住在裡面的都比我更老。我退休以後我發覺，陪長輩去看病的時候，你會發覺都是六七十歲的陪八九十歲的人在看病，在鄉下。他們在那邊非常地辛苦，要坐車，他第一個沒有行的便利，他要坐公共汽車有時候是一個早上就一班車、甚至沒有，連就醫都有困難。那你想想看，年輕人為什麼不下去？他沒有就業機會啊，有就業機會就想到，我的孩子在哪裡上課？這個話講回來就是說，你一定要有一個藍圖、有一個想法，你才能去做，那不是你空講啊，那怎麼有用？那你前瞻計畫被批評，就是這個意思，那你現在政府的給人家的感覺就是說好，我到底怎麼發展、何去何從，每個人都希望從硬體建設上來顯示自己的政績，他不管說蓋好了以後，這個能替他帶來的是災難，還是帶來的是真正的受益，沒有人想這些的，對不對？每個人都有...現在工業區、你如果叫說我要去開發工業區，一定被罵死；但是如果你名字叫做科技園區，哇，大家都說、一個夢就馬上出來，那個就是一個好。那你也知道說，還是那些東西嘛，是不是、對不對？每個人只是講話講得很技巧嘛，但是願景在哪裡？

鄉村地區規劃的重要性

在當內政部長的時候，我推了一個富麗農村悠活小鎮的計畫，現在聽說他們覺得計畫還不錯，但是改了名字，那內容也稍微改了。我要把我這個當時的理念跟各位說明一下。我是鄉下人，在當部長的時候，我很想替鄉下做一點事，均衡農村，跟均衡城鄉發展。但是如果你提出一個計畫是像前瞻計畫，我又要去要很多錢的話，沒有人會贊成。所以我就叫我同事把中央各部會每年的補助計畫拿來看，我們總共有多少的計畫我忘了，大概八十幾個計畫吧，一年大概各部會加起來有九百多億的預算，有的直接補助到鄉鎮，有些補助到縣市，但是都用在鄉鎮的錢。那這些錢呢，我詳細看，他們在補助的時候各有準則，唯一缺的就是橫向聯繫，那我覺得這橫向聯繫是重要的。就有可能你文化部准了一個...活動中心、文化中心，但是他沒有路，他水在哪裡、或者電在哪裡，這些相關的配套；或者是他路今天做到這裡，可是那個鄉鎮或那個縣，他並不接這裡，大概都會有這種現象。所以，我那時候就想說，做了兩個改變，第一個要規劃；第二個要持續性地計畫，不是今年申請了明年不一定有這樣，還有今天我申請到活動中心，但是我交通部的道路我申請不到，像這樣的情況。所以我就想到說，第一個要有計畫，我由內政部先補助縣市政府去做規劃，但是做規劃了我給他一個條件，就是要離開都會中心城市，我印象大概是至少要 10 公里。我意思是要變成一個一般市鎮。譬如說講，高雄因為有高雄縣，你這不能給我搞在高雄市區，你有可能搞到鳳山、旗山，這個才可以。我不是要錦上添花，是要發展小城鎮。或者是你可以去搞一個像礁溪鄉，或者是什麼一個鄉，目的是要讓它變成一個成長軸、成長中心，小的成長中心，或者是一個可以獨立自給的、有特色的農村，目的是這樣。所以那你去規劃，那你的菜呢、我給你的資源呢，就是八九十個現在中央政府已經有的這些計畫，這是你的菜。你可以點這些菜，你先有一個計畫，但是你的菜呢，就是從這些八九十道菜裡面去挑。挑了以後呢，我保證你可以繼續四年，至少有一個四年的建設計畫。就好比說原來你是單點，單點可能營養不均衡，你只有喝湯沒有吃到肉，那現在我去讓你辦酒食。那吃一餐對健康沒有好處，那我現在讓你吃四年，至少把你身體養，大概這個概念。那錢呢，我就拿著院長的尚方寶劍，要各部會空留三分之一。也就是說，我沒有改變你的審查條件，但是假如整體計畫我通過的，那符合你的部門的這個計畫的規定的，你要給他，而且保證給他四年。我印象中，我向竹東、旗山，還有小金門，好幾個地方，就是這個計畫。你可以營造就是一個計畫，比較有一段時間、有一個計畫，我印象中啊，像旗山那個也拿了十幾億吧，欸，十幾億很多耶，他可能一輩子都沒看到這麼多的錢。他可以去有比較中程的的規劃，那也比較能夠發揮聚集的效果、整體的利益，而不

是天女散花，這邊做一點、那邊做一點，完全發揮不了功能。但是在我離開了以後，我最近問了內政部，我很遺憾的是，各部會因為沒有強有力的在要求，都縮回去、都不同意這樣跨部會做。然後這個計畫還是照做，現在好像改成一個名字亮點計畫，但是那個錢呢，是由營建署來編的；但是這個就跟我原來的想法有一點不一樣，因為我覺得那八九十個計畫，我不能講他們都是浪費，但是我覺得至少他的效益比較難以發揮啦，至少可以這樣批評他啦。

那鄉村地區整體規劃，跟我一小時生活圈的概念是類似的。我們都市計畫不是講要有一個成長中心嗎？成長中心你才有波及效果啊，你要天女散花不可能啊，譬如說臺東的一些小鎮啊，譬如說像鳳林，也許他有很多特色，他就發展成一個很好的農村的步道、農村的民宿系統，或者是一個導覽的系統，譬如說像屏東里港，港口他就有帶你看陸蟹啊、看一些古蹟、看一些什麼，甚至他還有叫老人在那邊演奏月琴啊，然後吃當地的食材所做的餐啊。農暇的時候發展觀光，那這樣的話他就人就可以留下來。但是你要做這樣子的事物的話，你要有一筆錢，那這個錢就是，我來幫助你，當你建立好了以後，你長出名望來以後，這個有名氣了以後，你就可以自給自足了嘛。那多了這麼多亮點就好像我讓他變成一顆一顆的珍珠，那將來我看起來，就臺灣很多小珍珠。那這些小珍珠可能會長大，他就可以帶動旁邊的小珍珠發展，那臺灣就好起來，當時我的理念是這樣。有做了，現在他們還在做，但是已經跟我的原來的有一點不一樣，但是基本上要發展這個小成長中心是有的。

那回過頭來說這個東西，當時我就跟院長講，我是內政部長，事實上這個工作是國發會要做的事情，不是我要做的事情。但是因為我認為城鄉差距、均衡發展，是很重要的、是很重要的。我在臺灣念博士的時候，寫的就是均衡發展，就是我覺得均衡發展是非常重要的。我記得我民國七十一年在省府，那時候李登輝主席，我那時候才 29 歲，當建設廳第十科的科長，大概有史以來省府科長最年輕的。那要擔任科長之前，以前大概就禮貌上省主席要召見，一般大概五分鐘啦，就是握握手啦、你好你好、努力努力，大概就是像這樣，但是那一天我跟李登輝主席談了五十分鐘。這一點我倒是很佩服李登輝主席。他問我：「你學都市計畫，你覺得什麼最重要？」我跟他說：「城鄉發展差距最重要。」我說我是鄉下孩子，我覺得城鄉發展差距最重要。他說：「那你說要怎麼做？」我跟他講說：「其實全世界城鄉發展差距最重要的工具，是財稅。」我說臺灣的財稅，是最不進步的、最讓我們不可以接受的一個制度，是一個黑袋的政治，就是一個不透明、無法評估的一個制度。我講得很重，我說，你看看所有稅都是統收統支，都丟進布袋裡面，然後再像施捨一樣，去跟財政單位要錢，你永遠不知道這個稅，

到底發生了多少的 impact。因為我們這個稅，就要看他稅的產生的彈性係數，我這個稅，譬如說現在汽油稅如果加多了、燃料稅加多了，你買車子的人可能少了，對不對？房屋稅提高了、持有成本增加了，可能你買房的就少了，是不是？但是這個權如果下放給地方政府，他就有很大的權限啦，他招商引資，他就有權限。我想我們學都市計畫都知道，都市更新在稅的方面的手段，tax increment，就是 TIF 那種。就是這樣啊，我可以跟財稅單位，我都市更新單位可以跟財稅單位做一個 deal，你先 fix 這個 property tax，但是我可以利用我的權限，初期我找誠品書局來，免稅啊，甚至還付給他獎勵。等到這裡興旺了以後，我就賺回來了。講回來，我給他講得這麼多，他後來要我寫一篇了文章給他，給他報告給他，說給他。他後來反映到有一個就是說，要各縣市去開都市發展研討會。你看李登輝在民國六十、七十年代的時候，那時候各縣市都在開這個會就是這個，各縣船用縣市綜合發展計畫，就是這樣來的。那時候給他寫的一個報告。但是還是我們的整個這個大牛啊，要翻身不容易啊，這個稅捐單位要把這個權啊，拿出來是要他的命啊，對不對？你看現在各縣市政府他能有什麼工具，他能有什麼工具？那其實城鄉發展，當然均衡發展，稅是很重要的一個手段嘛、一個策略。再來就是有計畫地應用我們有限的資源，去投資。現在不是了，就好像所有的首長，也沒有作為嘛。那他地方首長政策不好，他可以一句話講沒錢啊。但事實上真的沒有錢嗎？沒錢有沒錢的方式啊。我們小時候家裡很窮，沒有飯，還是可以吃蕃薯啊。對不對，蕃薯比較便宜啊。一樣嘛，你政府的錢就這麼多，你只要用的很有效率，你還是可以發揮他的效果。我常講，有一些年輕人你一方面哀沒錢，但是我看你一杯飲料 65 塊你也在買，那我說像我這個老摳摳的，這個喝一杯手搖飲料 65 塊等於一個便當，我喝不下去，我會拿來吃便當填飽肚子比較重要，我不會去買一杯手搖飲料。一樣的道理，你政府要很有錢，你隨便花，但是你現在政府的資源有限，你當然是要用得非常地聰明。那怎麼才能夠用得很聰明，就要有一個規劃，規劃當然要有願景啊，那這個願景，我想是可以討論的。我們現在沒有看到這方面的制度，所以我們學都市計畫的再回過頭來講，搞都市計畫給我們，可憐的就是說，我們奉獻在哪裡？我們審了很多、四百多個的都市計畫，但是我們都市計畫的目標是什麼？我們手段是什麼？都沒有啊。所以人家說我們都市計畫是管制計畫。那管制計畫也好，那管好了嗎？也管不好，因為我們都沒有配套，對不對？這很遺憾的，這個當然我剛剛講的，這不是批評誰，這我們都有責任，我們都有很大的責任。但我們希望，這個慢慢地大家有共識以後，能夠把這個錯誤慢慢地改過來。這不是哪一方的人應該完全被苛責的，而是大家一起要同心啊、要同心。

基本上我還是覺得說，城鄉均衡發展也是應該要先有計畫藍圖，再去找、根據這個藍圖去訂定他的發展計畫或是實施的方案。那我原來想方案，沒有那個東西但是又想做，所以就透過先選幾個等於試點，不是全面性的。那把本來會浪費掉、沒有效率的這些錢，少浪費掉一些、集中一些資源來試試看，用新的 approach，看能不能比較發揮綜效。但是那個不長遠，長遠的話你要先有個一個計畫藍圖，你才去訂。我想不要把它說是常態，但是又時間不等我們，我們總是希望要趕快做，你沒有藍圖就是前瞻計畫啦，對不對？前瞻計畫就是標準的花錢比賽計畫，但我們不想要來、不從這個角度去看的話，至少覺得說你怎麼去發揮它、你想發揮是什麼？這個發揮的出來的效果，是不是在整體的、符合整體的利益，是我們關心的。

Q：對《國土計畫法》的未來期許與展望？

落實國土計畫制度宗旨

我們現在《國土計畫法》，剛公布，最重要是實施。實施要怎麼按照學理、按照原來《國土計畫法》的宗旨去做，是最重要的。因為《國土計畫法》，基本上它是一個架構計畫，它不是一個很細的施行計畫。那在這種情況之下，並不需要在這個時候就馬上大改。況且以我們的立法的制度來講，那難上加難。所以我誠心地希望，大家拋棄一些包括縣市、包括各個團體，拋棄自己的利益的成見，應該從國家的整體發展的角度來看，做好這個國土計畫，我還是要強調，國土計畫應該重視由上而下的制度、重視部門計畫。由下而上當然要，不能完全沒有；但是反過來，不能夠反過來說由下而上來取代了由上而下的部門的、這個發展的一個整體的規劃。否則的話，國土計畫就是回到原來現況編定，那枉費了有這一部法。這一部法，就無跟有相同啦，就是沒有用處、一無所用。

當年臺灣地區綜合開發計畫，他有包括有國防、有經濟、有交通、有都市體系，都市體系。他是本來這個架構就是這樣。那我們現在的國土計畫，如果沒有這個東西，那就非常地遺憾。那如果這些東西，我要講，只是口號而不落實到後面的實質規劃裡面，那也是口號。我聽說有人主張寫一大本的原理原則當作國土計畫，那是教科書啦，不是寫在國土計畫的，那是不對的。那種教科書很多，不必再寫一遍。那語重心長，可能講話比較過，也可能是我的偏見。

主管機關的整合

我覺得都市計畫如果要維持在內政部並沒有不可，因為他有將來很重要的是一個配合建設跟配合土地的徵收，這樣的一個配套。但是從國土計畫來講，我覺得他的權責機關，應該是要在現在的國發會，很明確。我曾經跟政府的最高當局建議過，應該、如果行政院可以增設一個副院長的話，國發會的主委是應該要由副院長來兼任。我當副市長的時候，在新北跟臺北市當副市長，我同樣建議過，就是說都市發展局的局長，應該由副市長兼任，但是其實現在國家的、現在行政院來講，現在正副院長不是很多，現在政府不是到處在增加人、到處增加機關嗎？因為他是憲法上規定的，憲法規定副院長只有一個，要的話要修憲法就比較難。但現在政府你看看，所有部會首長不是政務委員喔，只有國發會的主委是政務委員喔。所謂政務委員是什麼？跨部會的首長。他有協調的功能。所以雖然現在國發會的主委不是副院長，高於部長，但是事實上他是政務委員，已經高於部長。

行政院基本上是一個好像公司、院長就是董事長，他的運作就是靠院會，所以重要的議案、重要的預算都要經過院會通過。那院會由誰來組成？由重要的部會的首長，幾個重要的部會首長，不是每一個，那所以其他的部會首長雖然有去參加，但是他是寫列席喔，然後就是政務委員。所以他不是每個人都是行政院的院會的成員。有一些東西，如果譬如說像國土計畫，他是要涉及到部門計畫的協調，簡單地講譬如說，我經濟發展我可能要把高雄變成石化工業，這樣來講，那我需要什麼？我可能要水比較多、電比較多、我要港口，那這個就要我要去看看交通部、看看經濟部，跟他們協調。那可能為了招商引資、為了發展，我可能要跟財政部或者經濟部建言，有關稅法上去怎麼訂配套，這就是他透過協調。萬一農委會說，那我要在高屏地區發展農業，那可能就有衝突、有衝突；那也有可能國防部說，你給我太集中的話，那萬一打仗起來的話，一下子就...，我們的韌性不夠。國防部也有可能提出他從國防的角度來看，不可以這樣高度集中，他主張應該分散。那這幾個衝突點，沒有誰對誰錯，就是一定要透過這裡有一個人出來協調，站在國家最高的利益上去協調，就這樣啊。那一樣，我剛才講的農委會，他可能以目前來講，有一些農業為主的人，有人主張要保留 60 萬良田嘛，有人就說 45 萬就可以了，以前有學者認為 45 萬公頃就可以了，但很多人不一樣，那有的是樂觀派的，他們還認為說，市場到底都有，而且我們的飲食行為在改變，現在你吃麵包比吃飯多。好，所以應該多少？那這個到底我們應該訂在 45 還是 60？還是 70？這個可能國安單位要參與，他要去分析到國際的情勢在未來的幾十年裡面；我們可能要問氣象專家嘛，將來未來我們要維持這樣的話，在本身的

條件上，會不會像日本你看到的，在全球暖化以後，北海道原來種不出稻的、種的稻很難吃，現在他們在種稻了！他們原來不種番茄的，現在種番茄了！是不是很多的地方是不一樣的。那這些都是要跨部門的協調，不是說今天我農委會要 90 萬就 90 萬，對不對？我們現在不是在發展所謂的太陽能嗎？那太陽能最大的問題是地嘛，那農委會就說，大家就一定要農委會釋出低度發展的這個土地來做那個，農委會就說，那就沿海那些洪氾區，或者是濕地嘛。但是保育的人說不可以啊，你全部蓋起來以後，那些河口的這些生物啊，就死掉啦，不行啊。好啦，那就發展電跟發展農業，跟保育就衝突啦，那誰來協調？誰來決定？那現在地方政府，你看看，我們有些地方沒有垃圾場，有些地方政府不願意電廠在那裡，他說中電不可以北運，對不對？那大家都不要電廠，大家都不要、不要水庫，那到底我們怎麼辦？讓每一個縣市首長在那邊打架嗎？誰跟總統好、誰講話有力，那很多地方首長就好，你不管你中央怎麼決定，我不可以發執照給你啊，我甚至使出很多殺手鐮來，以前還有首長說好啊，你要建設沒關係啊，你去這個工地的這條路，我限重只有 6 噸啊，讓你大卡車進不去啊。就是說我妨礙你的路，不准超過 10 噸以上的車子經過，那你怎麼建設？那政府就不像一個政府，所以為什麼現在政府我們大家都說沒有效率，因為大家沒有共同認可的目標！你要建設一定要有一個藍圖，這個藍圖是大家覺得像是對的，不管你改朝換代，基本上這個藍圖是不可以大修改的，要非常慎重地、不可以隨便改。

都市計畫的辯護制

像我們都市計畫師，多講一些。都市計畫師，我一直認為臺灣的都市計畫審議要專業審議，都市計畫師要可以當都市計畫的律師。都市計畫審議，要等於、等於要有辯方、要有這一個...原告被告，就是等於有辯護士。你政府提出一個草案，我人民我團體要透過都市計畫技師，去跟你辯，都市計畫要當這個。不是每一個人去那邊亂講話，因為他是一個專業，你看就好像律師，不是每個人都可以法律代理的。那我們現在都市計畫開會的時候哪有效率，都是打群架嘛，你怎麼審？應該要都市計畫技師。我是一直很想推動都市計畫技師，這個技師叫都市計畫辯護制，都市計畫審議是都市計畫的辯護制，但是沒有人要做，但是我一直認為是要這樣做。我很久以前曾經寫過文章在都市計畫學會講過，就是說都市計畫應該是要走向都市計畫辯護制。

肆、《國土計畫法》之展望

本部分係歸結前述內容，以口述歷史訪談為基礎，就立法過程關鍵人物對於《國土計畫法》之期許、展望或未竟之志，進行彙整。整體而言，透過《國土計畫法》之國土規劃制度變革，欲邁向臺灣永續國土之願景，有賴治理面與制度面之持續努力。扼要說明如下。

一、治理面：政府課責與社會溝通

《國土計畫法》宣示國土計畫之優位性，有賴中央部會之橫向連結、地方自治與責任政治之落實、公民監督的力量、以及多元群體之溝通協調。

(一) 部會間之協調與合作

《國土計畫法》強調，國土計畫主管機關應會商各目的事業主管機關，就其部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，訂定空間發展策略。是以，部門建設與空間計畫，應積極相互參照、緊密連結，透過部會之間良好的溝通互動，落實國土決策正義。

(二) 地方自治、責任政治

《國土計畫法》之落實，除了〈全國國土計畫〉之政策性指導，更取決於直轄市、縣(市)國土計畫之實質發展與計畫管制之實踐。是以，期許各地方政府秉持「地方自治、責任政治」之精神與態度，確保永續國土規劃之課責。

(三) 公民監督、民眾參與及社會溝通

國土規劃為重要公共政策，推動之關鍵在於：(1) 地方自治與責任政治精神之落實，必須仰賴積極的公民監督與民眾參與；(2) 公共事務並非零和遊戲，應透過多元協商、相互尊重與認識，取得永續國土之共識；(3) 積極進行社會溝通，讓民眾理解國土計畫之核心價值與意旨，進而共同承擔。

二、制度面：計畫與法規之完整配套

《國土計畫法》為臺灣國土規劃之作用法，為落實永續國土，有賴更完整的計畫與法規之制度配套。

（一）特定區域計畫及都會區域計畫之推進

臺灣國土規劃，涉及多元複雜之自然、人文與政治經濟構成，是以，必須妥適運用《國土計畫法》當中，有關特定區域及都會區域計畫之制度設計，就特定空間特質或特殊空間發展議題，進行因地制宜之空間計畫，透過跨域之協調整合，引導空間適性發展。

（二）鄉村地區規劃之展開

臺灣空間規劃體制，長久以來，重城輕鄉；《區域計畫法》時期，鄉村區多採現況編定，現況凍結之結果，造成鄉村地區缺乏願景、整體規劃及基礎建設。然《國土計畫法》對於被遺忘的鄉村地區，仍未有著墨。是以，現階段，鄉村地區規劃之展開，有賴〈全國國土計畫〉與各直轄市、縣（市）國土計畫之積極推動。

（三）規劃與土地使用管制之妥適接合

《國土計畫法》期望透過國土計畫之優位性，引導國土永續發展，其中關鍵在於，規劃與土地使用管制之妥適接合，及其是否能充分體現國土規劃因地制宜之精神。是以，研議中的《國土計畫土地使用管制規則》，為國土願景落實之重要制度配套。

（四）法條文字精準性之檢討

《國土計畫法》於民國 105 年的公布施行，實為 82 年以來，臺灣政府及社會共同努力的結果。有鑑於國土規劃制度，仍逐步確立當中，《國土計畫法》嘗試之制度調整、法條文字之精準性⁵⁰，或許有持續檢討之空間，有賴政府與社會之共同反省與努力。

⁵⁰ 舉例而言，營建署蔡科長玉滿於 108 年 9 月 23 日工作會議指出：《國土計畫法》第 16 條第二項之法條文字，有再檢討之可能性。《國土計畫法》第十六條第二項：「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更」。當中，關於「國土計畫主管機關得逕為擬定或變更都市計畫」之文字，有再行斟酌之必要。首先，此條文內容，是否符合國土計畫作業邏輯，不無疑慮，於國土功能分區未完成之狀況下，國土計畫主管機關實不宜跳過都市計畫主管機關逕為擬定或變更都市計畫。此外，此規定恐有違都市計畫之地方自治概念，中央國土計畫主管機關逕為擬定或變更都市計畫，恐造成不符地方使用之疑慮。

附錄一 《國土計畫法》推動歷程大事紀

■ 機關研議

■ 社會討論

■ 立法院審議

民國 82 年

7 月

- 發布「振興經濟方案」
- 經建會修訂〈國土綜合開發計畫〉
- 經建會研擬《國土綜合開發計畫法》

民國 84 年

4 月 10 日

- 經建會舉辦「國土綜合開發研討會」

4 月 11 日

- 行政院會決議請經建會三個月內研擬《國土綜合開發計畫法》(草案)

8 月 24 日

- 經建會檢送《國土綜合開發計畫法》(草案)進內政部主辦完成立法程序

9 月 14 日

- 函送經建會版《國土綜合開發計畫法》(草案)請各機關表示意見

10 月、11 月

- 邀請專家學者(彭光輝、陳立夫、陳明燦、林雄生、林建元)分別演講英、美、日、德等國國土規劃制度

民國 85 年

3 月 14 日

- 行政院會決議請內政部儘速研擬《國土綜合開發計畫法》(草案)報核

4 月 5 日

- 營建署黃署長南淵及署裡組長以上長官聽取經建會版《國土綜合開發計畫法》(草案)及相關機關之意見

6 月 18 日

- 召開《國土綜合開發計畫法》諮詢小組第 1 次會議

7 月 11 日

- 召開《國土綜合開發計畫法》諮詢小組第 2 次會議

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

8 月 14 日	召開《國土綜合開發計畫法》諮詢小組第 3 次會議
9 月 3 日	召開《國土綜合發展計畫法》諮詢小組第 4 次會議
10 月 2 日	召開《國土綜合發展計畫法》研商會議
10 月 15 日	召開《國土綜合發展計畫法》研商會議
11 月 11 日	檢送《國土綜合發展計畫法》(草案)送內政部法規會審查
11 月 18 日	行政院備查經建會所報「國土綜合開發計畫」
12 月 10 日	內政部法規會審查《國土綜合發展計畫法》(草案)
12 月 17 日	內政部法規會審查《國土綜合發展計畫法》(草案)
12 月	《國土綜合發展計畫法》(草案)經提報內政部部務會議通過
1 月 21 日	檢送《國土綜合發展計畫法》(草案)送行政院審查(第 1 次送行政院)
3 月 5 日	郭政務委員婉容於行政院召集部會首長及相關機關審查《國土綜合發展計畫法》(草案)
4 月 24 日	郭政務委員婉容於行政院召集部會首長及相關機關審查《國土綜合發展計畫法》(草案)
5 月 22 日	行政院會通過《國土綜合發展計畫法》(草案)

民國 86 年

民國 87 年 民國 88 年	6 月 3 日	• 行政院函送《國土綜合發展計畫法》(草案)請立法院審議(第 1 次送立法院)
	12 月 11 日	• 立法院內政及邊政、財政、經濟委員會併案審查《國土綜合發展計畫法》(草案)(行政院版)及《國土綜合開發計畫法》(草案)(沈富雄委員等 17 位委員所提立法院案)· 進入一讀程序
	12 月 31 日	• 立法院內政及邊政、財政、經濟委員會併案審查《國土綜合發展計畫法》(草案)(行政院版)及《國土綜合開發計畫法》(草案)(沈富雄委員等 17 位委員所提立法院案)· 人數不足流會
	12 月 28-29 日	• 經建會主辦「全國國土及水資源會議」
	1 月	• 立法委員沈富雄等 33 人擬具《國土綜合計畫法》(草案)(第 2 次提案)建請院會審查
	2 月 14 日	• 第三屆立法委員任期屆滿，尚未議決之議案，下屆不予續審，重行送行政院審議
	3 月 25 日	• 邀集有關機關召開《國土綜合發展計畫法》(草案)檢討修正會議
	5 月 7 日	• 檢送《國土綜合發展計畫法》(草案)送行政院審查(第 2 次送行政院)
	5 月 13 日	• 行政院審查《農業發展條例》修正草案及相關配套法條，《國土綜合發展計畫法》(草案)列入配套法案，但並未隨該法共同送進立法院審議

5 月 31 日	• 行政院吳政務委員容明審查請內政部依當天及 87 年「全國國土及水資源會議」相關會議結論修正，並儘速邀集學者、專家及相關機關再審慎檢討。
8 月 11 日	• 成立國土規劃諮詢小組並召開第 1 次會議，討論《國土綜合發展計畫法》(草案)及《城鄉計畫法》(草案)
8 月 30 日	• 召開國土規劃工作小組第 1 次會議，討論《國土綜合發展計畫法》(草案)及《城鄉計畫法》(草案)
9 月 7 日	• 召開國土規劃諮詢小組第二次會議
9 月 17 日	• 召開國土規劃工作小組第二次會議
9 月 21 日	• 九二一大地震
11 月 30 日	• 市鄉規劃局辦理「國土規劃試擬計畫」 • 委託馮正民研究「國土發展願景之研究」 • 委託張效通研究「國土與城鄉計畫法計畫功能體系與內容之研究」 • 委託吳清輝研究「發展許可制實務運作之研究」 • 委託陳博雅研究「城鄉計畫體系與現行計畫體系轉換之研究」 • 委託林元興「城鄉計畫土地開發負擔回饋公平機制之研究」
2 月 1 日	• 召開國土規劃工作小組第三次會議
3 月 15 日	• 內政部整理經行政院核定法規·《國土綜合發展計畫法》(草案)須於 89 年 9 月 30 日前送立法院

民國 89 年

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

4 月 26 日	召開國土規劃工作小組第四次會議
5 月 24 日	召開國土規劃工作小組第五次會議
6 月 16 日	召開國土規劃工作小組第六次會議
6 月 26 日	召開國土規劃工作小組第七次會議
6 月 27 日	召開國土規劃工作小組第八次會議
7 月 15 日	召開國土規劃工作小組有關國土及城鄉法立法總結報告
9 月 13 日	將《國土綜合發展計畫法》(草案)及《城鄉計畫法》(草案)立法原則與架構報請行政院審議，奉示先向署長簡報
10 月 13 日	向署長簡報《國土綜合發展計畫法》(草案)及《城鄉計畫法》(草案)立法原則與架構
10 月 14 日	署長向部長說明《國土綜合發展計畫法》(草案)
11 月 20 日	城鄉計畫模擬計畫第一次審查會議
11 月 25 日	城鄉計畫模擬計畫專案小組會勘
12 月 6 日	城鄉計畫模擬計畫第二次審查會議
1 月 11 日	召開研商《國土綜合發展計畫法》(草案)、《城鄉計畫法》(草案)立法原則及架構、各級國土模擬計畫會議

民國 90 年

■ 機關研議

■ 社會討論

■ 立法院審議

1 月 15 日	城鄉計畫模擬計畫第三次審查會議
3 月 12 日	《國土綜合發展計畫法》(草案)及《城鄉計畫法》(草案)立法原則與架構簽報行政院審議，奉示先提內政部部務會議
4 月 17 日	《國土綜合發展計畫法》(草案)及《城鄉計畫法》(草案)立法原則與架構提報內政部部務會議，決議保留，請林常務次長中森再召集跨部會會議協商研議
5 月 10 日	林常務次長中森召集跨部會會議協商，決議國土綜合發展計畫及縣市綜合發展計畫體系，且廢除《區域計畫法》，以免計畫重疊
7 月 2 日	林常務次長中森召集跨部會會議協商，決議無須《城鄉計畫法》(草案)，但仍須將國土綜合發展計畫做為指導性、規範性、原則性，具有彈性的上位計畫
8 月	經濟發展諮詢委員會議產業組共同意見「加速完成國土綜合發展計畫法，俾指導農地管理與開發利用，有秩序地釋出農地」
8 月 28-30 日	內政部召開《國土綜合發展計畫法》(草案)聯席會
8 月 31 日	檢送《國土綜合發展計畫法》(草案)送行政院審查(第三次)
9 月 24 日	許政務委員志雄召集相關部會及地方政府審查完竣
9 月 26 日	提行政院會討論，決議送請立法院審議，並同時將《區域計畫法》送請立法院審議廢止

■ 機關研議

■ 社會討論

■ 立法院審議

民國 91 年

10 月 22 日

- 內政及民族委員會召開「審議《國土綜合發展計畫法》(草案)」; 並同時廢止《區域計畫法》第一次會議, 因人數不足而流會

12 月 5 日

- 內政及民族委員會召開「審議《國土綜合發展計畫法》(草案)」; 並同時廢止《區域計畫法》第一次會議, 立法院通知取消

12 月 31 日

- 內政及民族委員會召開「審議《國土綜合發展計畫法》(草案)」; 並同時廢止《區域計畫法》第一次會議, 通過一讀

1 月 15 日

- 朝野黨團協商《國土綜合發展計畫法》(草案)

2 月 19 日

- 《國土綜合發展計畫法》(草案) 以 90 年 1 月 15 日立法院朝野黨團協商版本, 報行政院審查 (第四次)

3 月 6 日

- 行政院會通過

3 月 11 日

- 行政院函送立法院審議 (第三次)

4 月 3 日

- 內政及民族委員會召開「審議《國土綜合發展計畫法》(草案)」; 並同時廢止《區域計畫法》審查修正通過, 完成一讀

4 月 3 日

- 院長訪視高雄縣行前會議提示略以:「對未經核准盜採砂石者, 應立法加重處罰。」
- 爰擬參照水土保持法第三十二條之規定, 研擬該法草案新增第三十四條刑罰、加重罰金及沒入機具等之規定, 擬於該法草案朝野協商提出。



機關研議



社會討論



立法院審議

4 月 3 日	鑑於前述法制體系之調整及《區域計畫法》或未來之《國土綜合發展計畫法》係屬土地使用管制之一般性規定，應兼顧其他土地使用違規行為處罰之衡平性及比例原則，除加重土地使用管制罰則外，類似農地盜濫採砂石有別於一般土地使用違規行為，建議仍須儘速透過訂定專法並於專法（如土石採取法）中訂定適當之罰則規定方式為宜院會審議，經台聯黨團提出異議，決議退回內政及民族委員會，先進行朝野協商後，再提院會審議（二、三讀）。
4 月 25 日	院會審議，經台聯黨團提出異議，決議退回內政及民族委員會，先進行朝野協商後，再提院會審議
5 月 24 日	立法院召開《國土綜合發展計畫法》公聽會，參加人員包括立法委員王院長金平、邱創進委員、葉宜津委員、段宜康委員、錢林慧君委員、瓦歷斯貝林委員、臺大城鄉所王鴻楷教授、臺大城鄉所夏鑄九教授、文化大學環境設計學院陳錦賜院長、中華技術學院建築系王敏順主任、都市計畫學會賀陳旦理事、立法院院長室黃萬翔主任、行政院建經會吳副處長家昌、內政部地政司張司長元旭、營建署柯副署長鄉黨等，結論建議暫緩審議《國土綜合發展計畫法》(草案)。
6 月	總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」報告，建議撤回《國土綜合發展計畫法》(草案)，將水、土、林業務整合，納入政府改造方案
6 月 7 日	行政院國土規劃推動委員會設置要點函頒實施



機關研議



社會討論



立法院審議

7 月 5 日	院長聽取內政部對本案辦理情形指示：請內政部在立法院下一會期（本年九月）開議前，先行研議該法須充實之內容，經充實如屬大修正，則報本院請撤回該案，如屬小修正，則送請立法院併案審議。
7 月 11 日	邀請總統府國土保育及開發諮詢委員會委員、行政院永續會國土資源組委員、行政院國土規劃推動委員會委員及立法院公聽會與會專家學者及相關機關，由林政務委員盛豐及余部長政憲召開簡報《國土綜合發展計畫法》（草案）並研討後續處理方案會議
8 月 16 日	召開《國土綜合發展計畫法》（草案）後續處理方案第二次會議
8 月 22 日	林政務委員盛豐及林次長中森召集，邀請葉政務委員俊榮、許教授宗力、施教授能傑、夏教授鑄九、曹教授俊漢、紀教授俊臣、內政部地政司等，召開《國土綜合發展計畫法》（草案）後續處理方案會議，決議本法與行政區劃脫勾
8 月 26 日	林政務委員盛豐及林次長中森召集，邀請林局長旺根、華教授昌宜、林教授建元、陳教授博雅、王教授鴻楷、夏教授鑄九、楊教授重信等，召開《國土綜合發展計畫法》（草案）後續處理方案會議，決議非都市及都市土地中央與地方應均由一個單位主辦。
8 月 30 日	林政務委員盛豐召集，邀請林次長中森、華教授昌宜、林教授建元、陳教授博雅、王教授鴻楷、夏教授鑄九、楊教授重信、黃主任萬翔、行政院第一組、內政部法規會、地政司等，召開《國土綜合發展計畫法》（草案）修正條文會議，決議請營建署就專家學者有共識部分提行政院國土規劃指導委員會第二次會議討論。

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

民國 92 年

9 月 13 日	《國土綜合發展計畫法》(草案)修正條文提行政院國土規劃指導委員會第二次會議討論
11 月 21 日	《國土綜合發展計畫法》(草案)修正條文提行政院國土規劃指導委員會第三次會議討論
12 月 11 日	檢送依專家學者修正之《國土計畫法》(草案),請各部會及縣(市)政府表示意見
2 月 24 日	假臺大思亮館召開《國土計畫法》(草案)研討會,除就《國土計畫法》(草案)簡報說明,並針對四個主要議題「都會區域發展與全球競爭力提升」、「國土保育地區劃設與管理」、「農地資源重分配與開發許可機制之運作」及「國土計畫與部門計畫之協調整合」進行研討
3 月 18 日	召開《國土計畫法》(草案)立法院座談會前會
3 月 26 日	召開《國土計畫法》(草案)「農地資源重配與開發許可機制之運作」議題研商會議,由林政務委員盛豐主持
4 月 2 日	召開《國土計畫法》(草案)「農地資源重配與開發許可機制之運作」議題研商會議,由林政務委員盛豐主持
4 月 11 日	召開《國土計畫法》(草案)立法院座談會
4 月 15 日	延續 91.12.11 第二次檢送依專家學者修正之《國土計畫法》(草案),請各部會及縣(市)政府表示意見
4 月 18 日	召開《國土計畫法》(草案)國土保育地區課題專家學者座談會議

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

4 月 22 日	《國土計畫法》(草案)修正條文行政院國土規劃推動委員會第五次會議討論
4 月 30 日	《國土計畫法》(草案)修正條文提行政院國土規劃推動委員會第一次臨時會議討論
5 月 7 日	《國土計畫法》(草案)修正條文提行政院國土規劃推動委員會第二次臨時會議討論
5 月 12 日	《國土計畫法》(草案)以行政院國土規劃指導委員會討論版本，報行政院審查（第五次）
5 月 12 日	召開《國土計畫法》(草案)開發許可課題專家學者座談會議
5 月 13 日	召開《國土計畫法》(草案)國土保育地區課題專家學者座談會議
5 月 23 日	行政院召開《國土計畫法》(草案)第一次審查會，由林政務委員盛豐主持
5 月 29 日	行政院召開《國土計畫法》(草案)第二次審查會，由林政務委員盛豐主持
6 月 5 日	行政院召開《國土計畫法》(草案)第三次審查會，由林政務委員盛豐主持
6 月 18 日	研商《國土計畫法》(草案)之國土永續基金來源事宜會議，由林政務委員盛豐主持



機關研議



社會討論



立法院審議

6 月 25、26 日	• 行政院召開《國土計畫法》(草案)第四次審查會，由林政務委員盛豐主持
7 月 4 日	• 行政院召開《國土計畫法》(草案)第五次審查會，由林政務委員盛豐主持
7 月 11 日	• 行政院召開《國土計畫法》(草案)第六次審查會，由林政務委員盛豐主持
7 月 21 日	• 行政院召開《國土計畫法》(草案)第七次審查會，由林政務委員盛豐主持
8 月 5 日	• 行政院召開《國土計畫法》(草案)第八次審查會，由林政務委員盛豐主持
8 月 22 日	• 行政院邀集 25 縣市長召開《國土計畫法》(草案)座談會議，由林政務委員盛豐主持
8 月 27 日 9 月 1 日	• 召開《國土計畫法》土地管制系統模擬會議，由林政務委員盛豐主持
9 月 8 日	• 召開「國土保育地區事權統一問題」會議，由林政務委員盛豐主持
9 月 26 日	• 於提行政院會討論前，就該法草案內容及其中重大議題簽陳院長 • 因尚待解決問題仍多，奉示：立法院本會期因預算審查及其他重要法案審議等因素，不急於本會期送立法院審議，請就有關重大議題繼續協商，於下一會期再送立法審議。 • 另行政院秘書長於簽會時要求本法草案送行政院院會討論前，請先與相關立法院黨團徵詢為宜

■ 機關研議

■ 社會討論

■ 立法院審議

10 月 1 日	向立法院永續會成員助理說明《國土計畫法》(草案)立法架構及辦理情形，以加強立法溝通
10 月 3 日	召開《國土計畫法》(草案)國土保育地區管理議題相關配套法案修訂重點會議，由王組長安強代為主持
10 月 7 日	向民進黨新潮流辦公室說明《國土計畫法》(草案)立法架構及辦理情形，由邱委員創進主持，以加強立法溝通
10 月 17 日	台灣團結聯盟黨團會議邀請內政部及行政院報告針對國土規劃及重劃等相關事宜進行報告，會中由林次長中森報告《國土計畫法》(草案)，林政務委員盛豐補充說並回答該黨團所提問題
11 月 3 日	召開「國土、海岸及海洋相關法規競合研商會議」，由林政務委員盛豐主持
11 月 5 日	中國土地經濟學會召開「國土計畫草案下國土功能分區與都市計畫以外土地使用管制座談會」，主題包括：「國土功能分區及次功能分區之劃設原則應如何訂定」、「次功能分區之使用組別與容許使用項目之訂定原則為何」及「國土功能分區之土地使用應如何進行管制」
11 月 6 日	《國土計畫法》(草案)修正條文辦理進度提行政院國土規劃推動委員會第六次會議報告，由林政務委員盛豐主持
11 月 26 日	《國土計畫法》(草案)修正條文提行政院國土規劃推動委員會第七次會議討論，由林政務委員盛豐主持

■ 機關研議

■ 社會討論

■ 立法院審議

民國 93 年

12 月 12 日	召開《國土計畫法》(草案)修正條文配合行政院國土規劃推動委員會第七次會議專家學者建議處理情形會議，由林政務委員盛豐主持
12 月 17 日	召開《國土計畫法》(草案)國土保育地區補償機制及主辦機關指定會議，由林政務委員盛豐主持
12 月 25 日	邀集院法規會、農委會、法務部及地政司研商《國土計畫法》(草案)修正條文，由林政務委員盛豐主持
1 月 6 日	行政院召開《國土計畫法》(草案)第九次審查會，由林政務委員盛豐主持
1 月 13 日	召開《國土計畫法》(草案)土地使用管制專章會議，由王組長安強主持
4 月 20 日	向蘇部長嘉全簡報《國土計畫法》(草案)
5 月 31 日	向游院長錫堃簡報《國土計畫法》(草案)
6 月 4 日	向執政黨立法院內政政策執行小組報告《國土計畫法》(草案)
6 月 9 日	行政院院會討論通過《國土計畫法》(草案)，並決議撤回前送立法院審議之《國土綜合發展計畫法》(草案)及併送審議廢止之《區域計畫法》
6 月 10 日	函送《國土計畫法》(草案)至立法院審議(第 4 次)；並撤回前送立法院審議之《國土綜合發展計畫法》(草案)及併送審議廢止之《區域計畫法》

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

民國 94 年

7 月 2 日	因敏督利颱風發生水災及土石流等重大災情，院長指示國土三法(《國土計畫法》、《海岸法》及《地質法》)為立法院下會期優先法案
8 月 20 日	立法院法制局召開「國土規劃建設立法政策探討」座談會，邀請黃教授健二、夏教授鑄九、楊教授重信、賴教授宗裕及陳教授明燦、地政司蕭副司長輔導及營建署等參加。
9 月 23 日	《國土計畫法》(草案)為行政院函送立法院亟需立法院在第五屆第六會期優先審議通過之法案之一
10 月 12 日	立法院內政及民族委員會召開「審查行政院函送《國土計畫法》(草案)會議」
12 月 27 日	林政務委員盛豐約立法院柯總召建銘談國土計畫立法事宜，由署長陪同，排定於 94.01.03 內政及民族委員會審議
1 月 3 日	立法院內政及民族委員會審議《國土計畫法》(草案)，主席為陳立委朝龍，決議另行召集學者專家及人民團體舉辦公聽會後，再召開審查會議
1 月 19 日	行政院院會討論經濟建設委員會擬具「國土復育策略方案暨行動計畫」及《國土復育條例》兩草案，經林政務委員盛豐等審查竣事，請核議案。決議：通過，「國土復育策略方案暨行動計畫」由院分行各有關機關辦理；《國土復育條例》(草案)由院送請立法院審議
1 月	行政院函示第五屆立法委員屆期末審之法案請依「行政院法案重行送請立法院審議處理原則」辦理重行檢討報院

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

2 月 4 日	《國土計畫法》(草案) 函報行政院
3 月 7 日	行政院秘書長函奉示請參照行政院有關單位意見會商行政院經建會等相關機關再加研議，俟獲致共識後再行報院
3 月 8 日	民進黨團立法院內政政策小組請內政部報告《國土計畫法》(草案)
3 月 9 日	行政院副院長召開《國土復育條例》及方案推動事宜會議
3 月 31 日	中華民國建築開發商業同業公會全國聯合會與內政部蘇部長座談有關該公會所提營建政策白皮書乙案，其中涉及國土計畫是否影響建商原有合法權益乙節，請內政部再召開公聽會
5 月 25 日	行政院院會討論行政院經濟建設委員會重行擬具《國土復育條例》第 17 條及第 38 條修正草案，擬併同第 2924 次院會通過之其他各條條文送請立法院審議，請核議案。
5 月 26 日	《國土復育條例》草案行政院函送立法院審議
7 月 22 日	林政務委員盛豐於聽取營建署簡報永續海岸行動計畫暨海岸線土地利用變遷偵測，指示《國土計畫法》(草案)及《海岸法》(草案)應繼續推動
8 月 31 日	函送《國土計畫法》(草案)請經建會就該法案條文內容所需《國土復育條例》(草案)修正部惠示卓見
11 月 18 日	召開修正《國土計畫法》(草案)會議

民國 95 年

■ 機關研議

■ 社會討論

■ 立法院審議

2 月 17 日

- 吳政務委員澤成聽取《國土計畫法》(草案)及推動國土規劃實施計畫簡報會議

4 月 3 日

- 召開修正《國土計畫法》(草案)會議(第二次),決議本案擬參考與會專家學者及機關代表建議,就國土法應視《國土復育條例》為特別法(特別法說),或將該條例優點檢討納入(吸納說),研擬甲、乙兩方案併同本次會議未竟議題召開第 3 次會議續商

6 月 7 日

- 總統府秘書長將該府科技諮詢委員會「海洋立國之海洋政策」專案結案建議案(海域管理及其資源之經營與傳統陸域法制規範不同的追求價值與要求,故不宜將陸域任意擴張移植於海域與海岸之管理。建請行政院指示內政部撤回已送立法院一讀之《海岸法》(草案)及已完成草擬《國土計畫法》(草案)重行予以檢視修正,釐清陸域與海岸地區、海域之定位與分野),奉示送行政院參考

6 月 9 日

- 向吳政務委員澤成簡報《國土計畫法》、《海岸法》、《國土復育條例》競合關係及處理意見報告

6 月 14 日

- 營建署函請中華民國建築開發商業同業公會全國聯合會就訂定一定期限之權利保障問題惠示卓見

7 月 14 日

- 行政院國土規劃督導會報第 1 次會議

8 月 28 日

- 召開修正《國土計畫法》(草案)會議(第三次)

9 月 13 日

- 召開研商有關《國土計畫法》(草案)之權利保障第 1 次會議

9 月 25 日

- 召開修正《國土計畫法》(草案)會議(第四次)

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

民國 96 年

10 月 3 日	召開研商有關《國土計畫法》(草案)之權利保障第 1 次會議
10 月 30 日	內政部營建署於召開研商會議條文逐條討論第 1 次會議
11 月 3 日	內政部營建署於召開研商會議條文逐條討論第 2 次會議。(完成逐條討論)
12 月 15 日	通過內政部法規委員會審查會議
12 月 28 日	內政部 95 年度第 54 次部務會報討論修正通過
1 月 12 日	內政部部務會報討論修正通過 (第七次)
6 月 1 日	行政院秘書長函略以：請參照法務部、本院經濟建設委員會、本院農業委員會及本院有關單位意見再加研議
6 月 1 日	行政院秘書長函略以：請參照法務部、本院經濟建設委員會、本院農業委員會及本院有關單位意見再加研議
7 月 3 日	內政部召開《國土計畫法》(草案)研商會議
7 月 27 日	內政部召開《國土計畫法》(草案)第 2 次研商會議，決議略以：請作業單位依 96 年 7 月 3 日第 1 次會議及本次會議決議彙整修正草案條文，併「海洋資源地區」功能分區須檢討新增條文部分
8 月 15 日	行政院國家永續發展委員會國土與交通工作分組-B4201 案「重新檢視並修正《國土計畫法》及《海岸法》(草案)·於 96 年底前完成國土三法 (《國土計畫法》、《國土復育條例》及《海岸法》) 之立法」專案小組會議

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

民國 97 年

10 月 19 日

- 有關《國土計畫法》中「海洋資源地區」之相關條文研訂，納入營建署 96 年度委託辦理「海域功能區劃與管理工作」計畫工作內容，召開第 1 次工作會議

11 月 20 日

- 行政院召開「研商有關《國土復育條例》(草案)、《國土計畫法》(草案)及《海岸法》(草案)，尚未完成立法程序，行政部門是否據以引 1 月訂定相關行政計畫(草案)，而有損人民權益之檢討」事宜會議

1 月 18 日

- 「海域功能區劃與管理工作」召開座談會

2 月 21 日

- 行政院國永續發展委員會工作會議-國土三法之立法策略與內容

3 月 13 日

- 行政院吳政務委員召開「研商國土三法(《國土復育條例》、《國土計畫法》、《海岸法》)草案競合問題等相關事宜」會議

4 月 8 日

- 檢送 97.2.21 行政院國家永續發展委員會工作會議與會委員意見辦理情形

4 月 28 日

- 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 3 次研商會議

7 月 1 日

- 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 4 次研商會議

9 月 30 日

- 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 5 次研商會議

10 月 9 日

- 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 6 次研商會議

10 月 24 日

- 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 7 次研商會議

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

民國 98 年

10 月 31 日	• 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 8 次研商會議
11 月 11 日	• 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 9 次研商會議
11 月 25 日	• 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 10 次研商會議
12 月 29 日	• 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 11 次研商會議
12 月 31 日	• 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 12 次研商會議
1 月 7 日	• 行政院函示將《國土復育條例》(草案)之「權利保障」、「補償救濟」納入《國土計畫法》(草案)規範
1 月 17 日	• 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 13 次研商會議
2 月 5 日	• 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 14 次研商會議
2 月 23 日	• 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 15 次研商會議
2 月 25 日	• 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 16 次研商會議
3 月 19 日	• 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 17 次研商會議
3 月 23 日	• 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 18 次研商會議
3 月 30 日	• 內政部召開《國土計畫法》(草案)第 19 次研商會議
4 月 26 日	• 營建署函請內政部法規委員會審議

■ 機關研議

■ 社會討論

■ 立法院審議

6 月 2 日	• 內政部法規委員會召開第 1 次審查會議
6 月 6 日	• 內政部法規委員會召開第 2 次審查會議
6 月 9 日	• 內政部法規委員會召開第 3 次審查會議
6 月 10 日	• 內政部法規委員會召開第 4 次審查會議
6 月 11 日	• 內政部法規委員會召開第 5 次審查會議
6 月 15 日	• 內政部法規委員會召開第 6 次審查會議
6 月 16 日	• 內政部法規委員會召開第 7 次審查會議
6 月 18 日	• 內政部 98 年度部務會報討論通過
6 月 30 日	• 內政部函請行政院核轉立法院審議
8 月 28 日	• 立法院審查通過《莫拉克颱風災後重建特別條例》，附帶決議 - 儘速將《國土計畫法》送立法院審議
9 月 1 日	• 內政部召開《國土計畫法》公聽會（北、東部場）
9 月 3 日	• 行政院秘書長函請內政部召開《國土計畫法》公聽會
9 月 4 日	• 內政部召開《國土計畫法》公聽會（中部場）
9 月 8 日	• 內政部召開《國土計畫法》公聽會（南部場）

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

9 月 22 日	• 內政部檢送公聽會意見研處情形報院
10 月 1 日	• 行政院召開《國土計畫法》公聽會（北部場）
10 月 3 日	• 行政院召開《國土計畫法》公聽會（中部場）
10 月 5 日	• 行政院召開《國土計畫法》公聽會（南部場）
10 月 5 日	• 行政院召開《國土計畫法》審查會議
10 月 8 日	• 行政院院會討論通過《國土計畫法》草案
10 月 8 日	• 行政院將《國土計畫法》草案函送立法院審議
10 月 29 日	• 立法院法制局召開《國土計畫法》草案研估報告（初稿）座談會
11 月 4 日	• 立法院國民黨黨團討論《國土計畫法》（草案）
12 月 9 日	• 立法院內政委員會召開「《國土計畫法》（草案）及《國土復育條例》（草案）公聽會」
3 月 19 日	• 內政委員會與行政首長座談會，討論《國土計畫法》（草案）及審查流程
4 月 7 日	• 立法院內政委員會審查《國土計畫法》（草案），決議：依原住民立法委員建議，俟召開與原住民族座談會後再議
4 月 14 日	• 內政部召開與原住民族相關議題座談會

民國 99 年

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

4 月 29 日	內政部召開與原住民鄉（鎮、市）首長座談會（北部場）
5 月 6 日	內政部召開與原住民鄉（鎮、市）首長座談會（東部場）
5 月 12 日	內政部召開與原住民鄉（鎮、市）首長座談會（南部場）
9 月 17 日	內政部召開「《國土計畫法》（草案）增（修）與原住民族相關條文會議」，依座談會會議決議，將《國土計畫法》（草案）增（修）訂與原住民族相關條文資料，逕提供立法院內政委員會審議參考
10 月 25 日	行政院林祕書長聽取營建署說明《國土計畫法》（草案）與原住民族相關條文修正案
10 月 28 日	營建署依林祕書長指示重新修正《國土計畫法》（草案）與原住民族相關條文，並請行政院三組轉陳行政院林祕書長
1 月 5 日	內政部檢陳《國土計畫法》（草案）建議增（修）訂與原住民族相關條文暨本部召開相關座談會資料，請行政院同意，由本部另案函請立法院內政委員會參考並排定議程續審
1 月 25 日	行政院祕書長函，請照本院相關單位意見再加研議
2 月 16 日	內政部檢陳《國土計畫法》（草案）建議增（修）訂與原住民族相關條文暨本部召開相關座談會資料，請行政院同意，由內政部另案函請立法院內政委員會參考並排定議程續審
3 月 8 日	內政部檢陳《國土計畫法》（草案）建議增（修）訂與原住民族相關條文暨本部召開相關座談會資料，請行政院同意，由內政部另案函請立法院內政委員會參考並排定議程續審

民國 100 年



機關研議



社會討論



立法院審議

3 月 25 日	• 行政院秘書長函，請照本院相關單位意見再加研議
4 月 12 日	• 內政部函復行政院，相關單位意見研處情形
5 月 9 日	• 行政院函，同意內政部將草案建議增(修)訂與原住民族相關條文，送請立法院內政委員會參考並排定議程續審
5 月 17 日	• 內政部函，檢送「《國土計畫法》(草案)建議增(修)訂與原住民族相關條文」等資料，請立法院內政委員會參考並排定議程續審
5 月 18、19 日	• 立法院第 7 屆第 7 會期內政委員會第 19 次會議審查《國土計畫法》(草案)及《國土復育條例》(草案)
5 月 18 日	• 與高金委員素梅討論《國土計畫法》(草案)
5 月 24 日	• 與林委員淑芬討論《國土計畫法》(草案)
6 月 1 日	• 第 7 屆第 7 會期內政委員會第 22 次會議審查《國土計畫法》草案及國土復育條例草案—審查《國土計畫法》草案完竣，全案 59 條(通過 36 條，保留 23 條)；國土復育條例草案部分，則另定期舉行會議審查
6 月 3 日	• 內政部函請行政院指定國土復育條例草案草擬機關
6 月 14 日	• 內政部內政諮詢會議—江宜樺部長邀請賀陳旦、林盛豐、鄒克萬、夏鑄九及黃瑞茂等專家學者提供建言

7 月 14 日	• 行政院秘書長函，奉示：請就行政院政策決定不另制定「國土復育條例」之理由及現行立法規劃無礙國土與自然資源之復育等妥向立法院溝通說明
9 月 14 日	• 內政部部長率營建署署長及相關承辦單位拜會立法院前內政委員會前召集人吳育昇委員，說明政策方向
9 月 15 日	• 行政院函將《國土計畫法》(草案)列為亟需立法院第 7 屆第 8 會期優先審議通過之重要法案
1 月 12 日	• 《國土計畫法》(草案)列為內政部 101 年度法規整理計畫之應制(訂)定法規計畫，預定於 101 年 10 月 31 日檢陳行政院
5 月 16 日	• 第 8 屆第 1 會期內政委員會第 28 次全體委員會議報告「海洋國土之規劃」
5 月 23 日	• 立法院第 8 屆第 1 會期司法及法制、內政委員會第 1 次聯席審查會議內政部長回應：「於下各會期送立法院」
7 月 2 日	• 《國土計畫法》(草案)重要議題座談會(第 1 場)：本法(草案)與《國土復育條例》(草案)分別制定或合併制定、與《原住民族基本法》、《原住民族自治法》(草案)及原住民族相關法規銜接或配合方式
8 月 3 日	• 《國土計畫法》(草案)重要議題座談會(第 2 場)：開發許可制度、民眾參與機制
8 月 8 日	• 《國土計畫法》(草案)重要議題座談會(第 3 場)：海岸及海域範圍是否應納為《國土計畫法》(草案)適用範圍、都會區域計畫及特定區域計畫

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

8 月 17 日	內政部 101 年度施政亮點執行情形第 4 次研商會議結論：「務必於會期中將法案送至行政院審議。」
8 月 31 日	向葉署長世文報告《國土計畫法》(草案)修正情形
9 月 7 日	向李部長鴻源報告《國土計畫法》(草案)修正情形
9 月 10 日	《國土計畫法》(草案)、《原住民族自治法》(草案)及《行政區劃法》(草案)公聽會(北部場)
9 月 12 日	《國土計畫法》(草案)、《原住民族自治法》(草案)及《行政區劃法》(草案)公聽會(中部場)
9 月 14 日	《國土計畫法》(草案)、《原住民族自治法》(草案)及《行政區劃法》(草案)公聽會(南部場)
9 月 17 日	內政部《國土計畫法》(草案)聯席審查第 1 次會議
9 月 18 日	內政部《國土計畫法》(草案)聯席審查第 2 次會議
9 月 26 日	內政部《國土計畫法》(草案)聯席審查第 3 次會議
9 月 26 日	立法院林淑芬等 20 位委員立法院議案關係文書，擬具《國土計畫法》(草案)
10 月 3 日	內政部《國土計畫法》(草案)聯席審查第 4 次會議
10 月 5 日	內政部《國土計畫法》(草案)聯席審查第 5 次會議

民國 102 年

10 月 11 日	• 內政部《國土計畫法》(草案) 聯席審查第 6 次會議
10 月 22 日	• 內政部《國土計畫法》(草案) 聯席審查第 7 次會議
10 月 24 日	• 內政部《國土計畫法》(草案) 聯席審查第 8 次會議
10 月 30 日	• 提內政部 101 年度第 21 次部務會報通過
11 月 5 日	• 陳報行政院(第 9 次)
12 月 4 日	• 向陳政務委員振川報告《國土計畫法》(草案)
12 月 18 日	• 行政院召開《國土計畫法》(草案) 第 1 次審查會議
1 月 22 日	• 行政院召開《國土計畫法》(草案) 第 2 次審查會議
5 月 17 日	• 行政院召開《國土計畫法》(草案) 第 3 次審查會議，逐條討論
6 月 19 日	• 內政部召開《國土計畫法》(草案) 使用許可說明會
7 月 29 日	• 行政院函請內政部照 102 年 5 月 17 日該院陳政務委員振川審查結論邀集相關機關再加研議
9 月 16 日	• 部陳報《國土計畫法 (草案) 》(第 10 次)
11 月 28 日	• 向陳政務委員希舜報告《國土計畫法》(草案)
12 月 4 日	• 立法院第 8 屆第 4 會期內政委員會第 16 次全體委員會議，吳委員育昇、孔委員文吉、李委員桐豪均要求內政部儘速將《國土計畫法》(草案) 提送立法院審查

民國 103 年

■ 機關研議

■ 社會討論

■ 立法院審議

12 月 17 日

- 行政院召開《國土計畫法》(草案)審查會議，逐條討論(完成 1-6 條審查)

1 月 6 日

- 內政、司法、法制聯席會，邱文彥委員質詢《國土計畫法》(草案)之立法進度

1 月 14 日

- 行政院召開《國土計畫法》(草案)第 2 次審查會議，逐條討論(完成 7-15 條審查)

2 月 13 日

- 向行政院院長報告《國土計畫法》(草案)

3 月 6 日

- 行政院召開《國土計畫法》(草案)第 3 次審查會議，逐條討論(完成 16-22 條審查)

3 月 7 日

- 立法院內政委員會第 8 屆第 5 會期內政部長承諾於第 5 會期結束前函送立法院審議

3 月 12 日

- 向內政部部長報告《國土計畫法》(草案)

4 月 2 日

- 行政院召開《國土計畫法》(草案)第 4 次審查會議，逐條討論(完成 23-28 條審查)

4 月 22 日

- 行政院召開《國土計畫法》(草案)第 5 次審查會議，逐條討論(完成 29-41 條審查)

4 月 29 日

- 內政部召開「《國土計畫法》(草案)之補償機制座談會」(邀請文化大學楊重信教授、中華經濟研究院蕭代基教授、政治大學戴秀雄教授、國發會郭翡翠處長等參與討論)

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

4 月 30 日	召開研商研商《國土計畫法》(草案)第 33 條處罰規定會議
5 月 13 日	向陳部長威仁報告補償機制
5 月 19 日	內政部檢陳《國土計畫法》(草案),請行政院核轉立法院審議
6 月 9 日	行政院蕭副祕書長邀集內政部、行政院主計總處、經濟部、原民會等相關部會就國土永續發展基金、處罰等相關規定研商
6 月 18 日	行政院召開審查《國土計畫法》(草案)第 6 次會議(審查保留條文,第 21、22、26、27、28、31、33、38 條)
7 月 11 日	因行政院主計總處及經濟部對於國土永續發展基金及處罰規定尚有不同意見,行政院蕭副祕書長再邀集內政部及行政院主計總處研商後,獲致維持 103 年 6 月 18 日通過條文之共識,並規劃本法(草案)預定提 103 年 7 月 17 日政院院會審議
7 月 24 日	提行政院院會討論,決議通過,函請立法院審議
7 月 28 日	行政院函送立法院審議
9 月 12 日	立法院交付內政委員會審議
3 月 31 日	立法院召開「由抗旱節水綜觀治水座談會」,主席(邱文彥委員)指示:邱文彥委員將於下星期提出《國土計畫法》(草案),並將請立法院其他黨派委員各自提出對應版本

民國 104 年



機關研議



社會討論



立法院審議

4 月 16 日	與立法院邱文彥委員討論《國土計畫法》(草案)及《國土復育條例》(草案)
5 月 6 日	立法院邱文彥等 44 位委員立法院議案關係文書，擬具《國土計畫法》(草案)
5 月 7 日	行政院主計總處建議，國土永續發展基金建議以院版進行討論，因新增二項收入來源並未明定基金項目(是否包含國產署之國產開發基金)，於審議過程中，邀請相關機關討論。
9 月 22 日	立法委員邱文彥國會辦公室與財團法人余紀忠文教基金會共同舉辦《國土計畫法》(草案)專家會議
9 月 23 日	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議
10 月 2 日	立法院內政委員會召開《國土計畫法》(草案)、《國土復育條例》(草案)及《海域管理法》(草案)等三法初步審查小組第 2 次會議
10 月 5 日	向林淑芬委員報告《國土計畫法》(草案)重點
10 月 19 日	將《國土計畫法》(草案)提供高金素梅委員辦公室
10 月 20 日	立法院內政委員會召開《國土計畫法》(草案)、《國土復育條例》(草案)及《海域管理法》(草案)等三法初步審查小組第 3 次會議

■ 機關研議

■ 社會討論

■ 立法院審議

10 月 21 日	• 行政院主計總處建議，國土永續發展基金建議以院版進行討論，因新增罰鍰收入一定比率為基金收入來源，罰鍰之額度為何？提供給民眾檢舉獎勵使用之額度是否即採罰鍰收入？建議應適度控管
10 月 23 日	• 立法院內政委員會召開《國土計畫法》(草案)、《國土復育條例》(草案)及《海域管理法》(草案)等三法初步審查小組第 4 次會議
10 月 29 日	• 與邱文彥委員討論《國土計畫法》(草案)條文整理情形
11 月 4 日	• 立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議，審查《國土計畫法》(草案)等
11 月 5 日	• 立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議，審查《國土計畫法》(草案)等
11 月 16 日	• 立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議，審查《國土計畫法》(草案)等
11 月 18 日	• 立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議，審查《國土計畫法》(草案)等(逐條討論一到三章)
11 月 30 日	• 立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議，審查《國土計畫法》(草案)等(逐條討論四到七章)
12 月 2 日	• 朝野黨團協商《國土計畫法》(草案)
12 月 4 日	• 朝野黨團協商《國土計畫法》(草案)

■ 機關研議

■ 社會討論

■ 立法院審議

民國 105 年

12 月 14 日	朝野黨團協商《國土計畫法》(草案)
12 月 17 日	朝野黨團協商《國土計畫法》(草案)
12 月 18 日	- 立法院第 8 屆第 8 會期審查通過 - 行政院函送立法院版本計有 6 章 41 條，案經立法院審查後，新增 1 章、6 條文，全文調整為 7 章 47 條
12 月 30 日	內政部召開國土三法記者會：國土三法全到位，建立國土新秩序
1 月 6 日	總統府總統令公布
2 月 25 日	內政部函建議行政院以 105 年 5 月 1 日為施行日期
3 月 7 日	內政部召開《國土計畫法》施行細則(草案)部會研商會議(第 1 次)
3 月 11 日	行政院秘書函復略以：「請照行政院有關單位意見檢討辦理」，又其有關單位意見為「經檢視《國土計畫法》應訂定之相關法規命令計 20 餘項，應請內政部先行確認《國土計畫法》施行之事前準備工作於 105 年 5 月 1 日前可予完成，及為擬訂全國國土計畫所必要之法規能適時完成。」
3 月 15 日	內政部召開《國土計畫法》施行細則(草案)部會研商會議(第 2 次)
3 月 30 日	內政部函復行政院，有關該院秘書長函囑本部就《國土計畫法》施行日期訂為 105 年 5 月 1 日，照有關單位意見檢討辦理乙案

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

4 月 18 日	• 行政院函復，所報中華民國 105 年 1 月 6 日制定公布之《國土計畫法》，建請指定施行日期一案，業經行政院定自 105 年 5 月 1 日起施行
4 月 20 日	• 內政部法規會審查《國土計畫法》施行細則（草案）
5 月 1 日	• 內政部令訂定《國土計畫法》施行細則
8 月 4 日	• 內政部召開《國土計畫檢討變更簡化辦法》(草案)機關研商會議
8 月 19 日	• 內政部召開《國土永續發展基金收支保管及運用辦法》(草案)部會研商會議
10 月 17 日	• 內政部法規會審查《國土永續發展基金收支保管及運用辦法》(草案)
11 月 3 日	• 財政部國庫署函核定提供支用機關代碼
12 月 14 日	• 財政部國庫署函復帳號 24081101010209，戶名國土永續發展基金
4 月 27 日	• 行政院核定〈全國國土計畫〉，並同時要求內政部因應政府推動國家重大建設需要、土地之使用管理規則應保留彈性、給予直轄市、縣(市)國土計畫充分的規畫彈性及合理規劃期程等，要求推動修法。

民國 107 年

■ 機關研議 ■ 社會討論 ■ 立法院審議

民國 108 年

7 月 3 日

- 內政部邀集各部會及直轄市、縣(市)政府召開機關研商會議，支持延長直轄市、縣(市)國土計畫及國土功能分區圖辦理期程

1 月 7 日

- 內政部法規委員會審查通過

1 月 24 日

- 內政部部務會議通過《國土計畫法》修正草案

1 月 29 日

- 內政部函請行政院審議《國土計畫法》修正草案

民國 109 年

2 月 20 日

- 行政院院會通過《國土計畫法》修正草案

3 月 2 日

- 行政院函請立法院審議《國土計畫法》修正草案

3 月 11 日

- 台灣民眾黨黨團提出《國土計畫法》修正草案版本

3 月 13 日

- 立法院表決將行政院版《國土計畫法》修正草案退回程序委員會未過

3 月 18 日

- 林淑芬委員等 16 人提出《國土計畫法》修正草案版本
- 時代力量黨團提出《國土計畫法》修正草案版本

3 月 25 日

- 民主進步黨黨團提出《國土計畫法》修正草案版本

4 月 1 日

- 立法院內政委員會審查《國土計畫法》修正草案

■ 機關研議

■ 社會討論

■ 立法院審議

4 月 1 日	- 林奕華委員等 23 人提出《國土計畫法》修正草案版本 - 中國國民黨黨團提出《國土計畫法》修正草案版本 - 鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提出《國土計畫法》修正草案版本
4 月 8 日	立法院針對《國土計畫法》修正草案進行黨團協商
4 月 9 日	立法院內政委員會審查《國土計畫法》修正草案
4 月 17 日	- 立法院針對《國土計畫法》修正草案進行二讀逐條討論 - 立法院通過《國土計畫法》修正草案三讀
4 月 21 日	總統公布施行《國土計畫法》修正案

附錄二 民國 105 年版《國土計畫法》全文

中華民國 105 年 5 月 1 日

第一章 總則

第一條

為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定本法。

第二條

本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第三條

本法用詞，定義如下：

- 一、國土計畫：指針對我國管轄之陸域及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫。
- 二、全國國土計畫：指以全國國土為範圍，所訂定目標性、政策性及整體性之國土計畫。
- 三、直轄市、縣（市）國土計畫：指以直轄市、縣（市）行政轄區及其海域管轄範圍，所訂定實質發展及管制之國土計畫。
- 四、都會區域：指由一個以上之中心都市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市、區）所共同組成之範圍。
- 五、特定區域：指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。
- 六、部門空間發展策略：指主管機關會商各目的事業主管機關，就其部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定之發展策略。
- 七、國土功能分區：指基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性，所劃分之國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。
- 八、成長管理：指為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、使用權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，

並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之使用管理政策及作法。

第四條

中央主管機關應辦理下列事項：

- 一、全國國土計畫之擬訂、公告、變更及實施。
- 二、對直轄市、縣（市）政府推動國土計畫之核定及監督。
- 三、國土功能分區劃設順序、劃設原則之規劃。
- 四、使用許可制度及全國性土地使用管制之擬定。
- 五、國土保育地區或海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。
- 六、其他全國性國土計畫之策劃及督導。

直轄市、縣（市）主管機關應辦理下列事項：

- 一、直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂、公告、變更及執行。
- 二、國土功能分區之劃設。
- 三、全國性土地使用管制之執行及直轄市、縣（市）特殊性土地使用管制之擬定、執行。
- 四、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。
- 五、其他直轄市、縣（市）國土計畫之執行。

第五條

中央主管機關應定期公布國土白皮書，並透過網際網路或其他適當方式公開。

第六條

國土計畫之規劃基本原則如下：

- 一、國土規劃應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。
- 二、國土規劃應考量自然條件及水資源供應能力，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力。
- 三、國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。
- 四、海洋資源地區應以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序。
- 五、農業發展地區應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。
- 六、城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境確保完整之配套公共設施。

- 七、都會區域應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能提升競爭力。
- 八、特定區域應考量重要自然地形、地貌、地物、文化特色及其他法令所定之條件，實施整體規劃。
- 九、國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。
- 十、國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。
- 十一、土地使用應兼顧環境保育原則，建立公平及有效率之管制機制。

第七條

行政院應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項：

- 一、全國國土計畫核定之審議。
- 二、部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。

中央主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項：

- 一、全國國土計畫擬訂或變更之審議。
- 二、直轄市、縣（市）國土計畫核定之審議。
- 三、直轄市、縣（市）國土計畫之復議。
- 四、國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。

直轄市、縣（市）主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項：

- 一、直轄市、縣（市）國土計畫擬訂或變更之審議。
- 二、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。

第二章 國土計畫之種類及內容

第八條

國土計畫之種類如下：

- 一、全國國土計畫。
- 二、直轄市、縣（市）國土計畫。

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。

直轄市、縣（市）國土計畫，應遵循全國國土計畫。

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。

第九條

全國國土計畫之內容，應載明下列事項：

- 一、計畫範圍及計畫年期。
- 二、國土永續發展目標。
- 三、基本調查及發展預測。
- 四、國土空間發展及成長管理策略。
- 五、國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項。
- 六、部門空間發展策略。
- 七、國土防災策略及氣候變遷調適策略。
- 八、國土復育促進地區之劃定原則。
- 九、應辦事項及實施機關。
- 十、其他相關事項。

全國國土計畫中涉有依前條第二項擬訂之都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，得另以附冊方式定之。

第十條

直轄市、縣（市）國土計畫之內容，應載明下列事項：

- 一、計畫範圍及計畫年期。
- 二、全國國土計畫之指示事項。
- 三、直轄市、縣（市）之發展目標。
- 四、基本調查及發展預測。
- 五、直轄市、縣（市）空間發展及成長管理計畫。
- 六、國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則。
- 七、部門空間發展計畫。
- 八、氣候變遷調適計畫。
- 九、國土復育促進地區之建議事項。
- 十、應辦事項及實施機關。
- 十一、其他相關事項。

第三章 國土計畫之擬訂、公告、變更及實施

第十一條

國土計畫之擬訂、審議及核定機關如下：

- 一、全國國土計畫：由中央主管機關擬訂、審議，報請行政院核定。
- 二、直轄市、縣（市）國土計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂、審議，報請中央主管機關核定。

前項全國國土計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂。

第十二條

國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。

國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫，分別報請行政院或中央主管機關核定。

前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。

第十三條

國土計畫經核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起三十日內公告實施，並將計畫函送各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於九十日；計畫內容重點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。

直轄市、縣（市）國土計畫未依規定公告者，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。

第十四條

直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關對於核定之國土計畫申請復議時，應於前條第一項規定公告實施前提出，並以一次為限。經復議決定維持原核定計畫時，應即依規定公告實施。

第十五條

全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫。直轄市、縣（市）主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十一條至第十三條規定程序辦理。

國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：

- 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。
 - 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。
 - 三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。
 - 四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。
 - 五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。
- 前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。

第十六條

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。

前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。

第十七條

各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指導外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。

中央目的事業主管機關興辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。

第一項性質重要且在一定規模以上部門計畫之認定標準，由中央主管機關定之。

第十八條

各級主管機關因擬訂或變更國土計畫須派員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，其所有人、占有人、管理人或使用人不得拒絕。但進入國防設施用地，應經該國防設施用地主管機關同意。

前項調查或勘測人員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；於進入建築物或設有圍障之土地調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。

為實施前項調查或勘測，須遷移或拆除地上障礙物，致所有人或使用人遭受之損失，應先予適當之補償，其補償價額以協議為之。

第十九條

為擬訂國土計畫，主管機關應蒐集、協調及整合國土規劃基礎資訊與環境敏感地區等相關資料，各有關機關應配合提供；中央主管機關並應定期從事國土利用現況調查及土地利用監測。

前項國土利用現況調查及土地利用監測之辦法，由中央主管機關定之。

第一項資訊之公開，依政府資訊公開法之規定辦理。

第四章 國土功能分區之劃設及土地使用管制

第二十條

各國土功能分區及其分類之劃設原則如下：

- 一、國土保育地區：依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類：
 - (一) 第一類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區。
 - (二) 第二類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區。
 - (三) 其他必要之分類。
- 二、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類：
 - (一) 第一類：使用性質具排他性之地區。
 - (二) 第二類：使用性質具相容性之地區。
 - (三) 其他必要之分類。
- 三、農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類：
 - (一) 第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。

(二) 第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。

(三) 其他必要之分類。

四、城鄉發展地區：依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類：

(一) 第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。

(二) 第二類：都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區。

(三) 其他必要之分類。

新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。

第二十一條

國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：

一、國土保育地區：

(一) 第一類：維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。

(二) 第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。

(三) 其他必要之分類：按環境資源特性給予不同程度之使用管制。

二、海洋資源地區：

(一) 第一類：供維護海域公共安全及公共福祉，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用。

(二) 第二類：供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。

(三) 其他必要之分類：其他尚未規劃或使用者，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。

三、農業發展地區：

(一) 第一類：供農業生產及其必要之產銷設施使用，並禁止或限制其他使用。

(二) 第二類：供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。

(三) 其他必要之分類：按農業資源條件給予不同程度之使用管制。

四、城鄉發展地區：

(一) 第一類：供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。

(二) 第二類：供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。

(三) 其他必要之分類：按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制。

第二十二條

直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，報經中央主管機關核定後公告，並實施管制。

前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。

前二項國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。

第二十三條

國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。

國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。

前項規則中涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。

直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。

國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。

第二十四條

於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。

前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。

第一項使用許可之申請，由直轄市、縣（市）主管機關受理。申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議。

但申請使用範圍跨二個直轄市、縣(市)行政區以上、興辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。

變更經主管機關許可之使用計畫，應依第一項及第三項規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化。

各級主管機關應依第七條規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。

申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依第三十條規定辦理外，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其許可失其效力。未依經許可之使用計畫使用或違反其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。

第一項及第三項至第六項有關使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第二十五條

直轄市、縣(市)主管機關受理使用許可之申請後，經審查符合受理要件者，應於審議前將其書圖文件於申請使用案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日及舉行公聽會。但依前條第三項規定由中央主管機關審議者，於直轄市、縣(市)主管機關受理審查符合受理要件核轉後，於審議前公開展覽三十日及舉行公聽會。

前項舉行公聽會之時間、地點、辦理方式等事項，除應以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，另應以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人。但已依其他法規舉行公聽會，且踐行以網際網路周知及書面送達土地所有權人者，不在此限。

公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見。主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整人民或團體意見，併同申請使用許可書圖文件報請審議。

前三項有關使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理之辦法，由中央主管機關定之。

第二十六條

依第二十四條規定申請使用許可之案件，應檢具下列書圖文件：

- 一、申請書及使用計畫。
- 二、使用計畫範圍內土地與建築物所有權人同意證明文件。但申請使用許可之事業依法得為徵收或依農村社區土地重劃條例得申請重劃者，免附。
- 三、依其他相關法令規定應先經各該主管機關同意之文件。
- 四、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意之文件。
- 五、其他必要之文件。

主管機關審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。依各國土功能分區之特性，經審議符合下列條件者，得許可使用：

- 一、國土保育地區及海洋資源地區：就環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之有效措施。
- 二、農業發展地區：維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限。
- 三、城鄉發展地區：都市成長管理、發展趨勢之關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。

前二項使用許可審議應檢附之書圖文件內容、格式、許可條件具體規定等相關事項之審議規則，由中央主管機關定之。

第二十七條

申請使用許可案件經依前條規定審議通過後，由主管機關核發使用許可，並將經許可之使用計畫書圖、文件，於各有關直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並得視實際需要，將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙、網際網路或其他適當方法廣泛周知。前項許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度，應作為範圍內土地使用管制之依據。

第二十八條

經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。

直轄市、縣(市)主管機關收取前項影響費後，應於一定期限內按前項用途使用；未依期限或用途使用者，申請人得要求直轄市、縣(市)主管機關返還已繳納之影響費。

第一項影響費如係配合整體國土計畫之推動、指導等性質，或其他法律定有同性質費用之收取者，得予減免。

前三項國土保育費及影響費之收費方式、費額(率)、應使用之一定期限、用途、影響費之減免與返還、可建築土地抵充之範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第一項影響費得成立基金，其保管及運用之規定，由直轄市、縣(市)主管機關定之。

第二十九條

申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用：

- 一、將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)管有之公共設施用地完成分割、移轉登記為各該直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有。
- 二、分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣(市)主管機關繳交影響費。
- 三、使用地依使用計畫內容申請變更。

前項公共設施用地上需興建之設施，應由申請人依使用計畫分期興建完竣勘驗合格，領得使用執照並將所有權移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有後，其餘非公共設施用地上建築物始得核發使用執照。但經申請人提出各分期應興建完竣設施完成前之服務功能替代方案，並經直轄市、縣(市)或特設主管建築機關同意者，不在此限。

申請人於前項公共設施用地上興建公共設施時，不適用土地法第二十五條規定。第一項及第二項許可使用後之程序、作業方式、負擔、公共設施項目及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第一項及第二項之公共設施用地及設施，其所有權移轉登記承受人依其他法律另有規定者，從其規定；申請移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有時，得由申請人憑第二十七條第一項規定許可文件單獨申請登記；登記機關辦理該移轉登記時，免繕發權利書狀，登記完畢後，應通知該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所。

第三十條

申請填海造地案件依第二十四條規定取得使用許可後，申請人應於規定期限內提出造地施工計畫，繳交開發保證金；經直轄市、縣（市）主管機關許可並依計畫填築完成後，始得依前條第一項規定辦理相關事宜。

前項造地施工計畫，涉及國防或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍跨直轄市、縣（市），由中央主管機關許可。

第一項造地施工計畫屆期末申請許可者，其依第二十四條規定取得之許可失其效力；造地施工計畫經審議駁回或不予許可者，審議機關應送請中央主管機關廢止其依第二十四條規定取得之許可。

第一項造地施工計畫內容及書圖格式、申請期限、展延、保證金計算、減免、繳交、動支、退還、造地施工管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第一項造地施工計畫之許可，其他法規另有規定者，從其規定。但其他法規未規定申請期限，仍應依第一項申請期限辦理之。

第三十一條

使用許可內容涉及依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密之事項或限制、禁止公開者，不適用第二十五條及第二十七條有關公開展覽、公聽會及計畫內容公告周知之規定。

第三十二條

直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。

直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。

前二項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第三十三條

政府為國土保安及生態保育之緊急需要，有取得土地、建築物或設施之必要者，應由各目的事業主管機關依法價購、徵收或辦理撥用。

第三十四條

申請人申請使用許可違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予原告。

第一項之書面告知格式，由中央主管機關定之。

第五章 國土復育

第三十五條

下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作：

- 一、土石流高潛勢地區。
- 二、嚴重山崩、地滑地區。
- 三、嚴重地層下陷地區。
- 四、流域有生態環境劣化或安全之虞地區。
- 五、生態環境已嚴重破壞退化地區。
- 六、其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。

前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之。

國土復育促進地區之劃定機關，由中央主管機關協調有關機關決定，協調不成，報行政院決定之。

第三十六條

國土復育促進地區經劃定者，應以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施。如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理。前項復育計畫，每五年應通盤檢討一次，並得視需要，隨時報請行政院核准變更；復育計畫之標的、內容、合於變更要件，及禁止、相容與限制事項，由中央主管機關定之。

各目的事業主管機關為執行第一項復育計畫，必要時，得依法價購、徵收區內私有土地及合法土地改良物。

第三十七條

國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，經中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府評估安全堪虞者，除有立即明顯之危害，不得限制居住或強制遷居。

前項經評估有安全堪虞之地區，中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府應研擬完善安置及配套計畫，並徵得居民同意後，於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落，予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化；必要時，由行政院協調整合辦理。

第六章 罰則

第三十八條

從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。

有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰：

一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。

二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。

違反第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣（市）主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。

前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次依第一項至第三項規定處罰，並得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。

有第一項、第二項第一款或第三項情形無法發現行為人時，直轄市、縣（市）主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀；屆期不履行，直轄市、縣（市）主管機關得依行政執行法規定辦理。

前項土地或地上物屬公有者，管理人於收受限期恢復原狀之通知後，得於期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制。但有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或予以改善。

第三十九條

有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災害者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。

犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不論屬於犯罪行為人與否，沒收之。

第四十條

直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第三十八條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。

前項檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第七章 附則

第四十一條

直轄市、縣（市）主管機關之海域管轄範圍，得由中央主管機關會商有關機關劃定。

各級主管機關為執行海域內違反本法之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關協助提供載具及安全戒護。

第四十二條

第十五條第三項第三款及第二十三條第五項所定重大之公共設施或公用事業計畫，其認定標準，由中央主管機關定之。

第四十三條

政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究；必要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構。

第四十四條

中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下：

- 一、使用許可案件所收取之國土保育費。
- 二、政府循預算程序之撥款。
- 三、自來水事業機構附徵之一定比率費用。
- 四、電力事業機構附徵之一定比率費用。

五、違反本法罰鍰之一定比率提撥。

六、民間捐贈。

七、本基金孳息收入。

八、其他收入。

前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元。第三款及第四款來源，自本法施行後第十一年起適用。

第一項第三款至第五款，其附徵項目、一定比率之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

國土永續發展基金之用途如下：

一、依本法規定辦理之補償所需支出。

二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。

三、依第一項第五款來源補助直轄市、縣（市）主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。

四、其他國土保育事項。

第四十五條

中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施全國國土計畫。

直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、縣（市）國土計畫；並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。

直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。

第四十六條

本法施行細則，由中央主管機關定之。

第四十七條

本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之。

附錄三 民國 109 年修正版《國土計畫法》全文

中華民國 109 年 4 月 21 日

第一章 總則

第一條

為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定本法。

第二條

本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

第三條

本法用詞，定義如下：

- 一、國土計畫：指針對我國管轄之陸域及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫。
- 二、全國國土計畫：指以全國國土為範圍，所訂定目標性、政策性及整體性之國土計畫。
- 三、直轄市、縣（市）國土計畫：指以直轄市、縣（市）行政轄區及其海域管轄範圍，所訂定實質發展及管制之國土計畫。
- 四、都會區域：指由一個以上之中心都市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市、區）所共同組成之範圍。
- 五、特定區域：指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。
- 六、部門空間發展策略：指主管機關會商各目的事業主管機關，就其部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定之發展策略。
- 七、國土功能分區：指基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性，所劃分之國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。
- 八、成長管理：指為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、使用權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，

並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之使用管理政策及作法。

第四條

中央主管機關應辦理下列事項：

- 一、全國國土計畫之擬訂、公告、變更及實施。
- 二、對直轄市、縣（市）政府推動國土計畫之核定及監督。
- 三、國土功能分區劃設順序、劃設原則之規劃。
- 四、使用許可制度及全國性土地使用管制之擬定。
- 五、國土保育地區或海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。
- 六、其他全國性國土計畫之策劃及督導。

直轄市、縣（市）主管機關應辦理下列事項：

- 一、直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂、公告、變更及執行。
- 二、國土功能分區之劃設。
- 三、全國性土地使用管制之執行及直轄市、縣（市）特殊性土地使用管制之擬定、執行。
- 四、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。
- 五、其他直轄市、縣（市）國土計畫之執行。

第五條

中央主管機關應定期公布國土白皮書，並透過網際網路或其他適當方式公開。

第六條

國土計畫之規劃基本原則如下：

- 一、國土規劃應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。
- 二、國土規劃應考量自然條件及水資源供應能力，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力。
- 三、國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。
- 四、海洋資源地區應以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序。
- 五、農業發展地區應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。
- 六、城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境確保完整之配套公共設施。

- 七、都會區域應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能提升競爭力。
- 八、特定區域應考量重要自然地形、地貌、地物、文化特色及其他法令所定之條件，實施整體規劃。
- 九、國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。
- 十、國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。
- 十一、土地使用應兼顧環境保育原則，建立公平及有效率之管制機制。

第七條

行政院應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項：

- 一、全國國土計畫核定之審議。
- 二、部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。

中央主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項：

- 一、全國國土計畫擬訂或變更之審議。
- 二、直轄市、縣（市）國土計畫核定之審議。
- 三、直轄市、縣（市）國土計畫之復議。
- 四、國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。

直轄市、縣（市）主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項：

- 一、直轄市、縣（市）國土計畫擬訂或變更之審議。
- 二、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。

第二章 國土計畫之種類及內容

第八條

國土計畫之種類如下：

- 一、全國國土計畫。
- 二、直轄市、縣（市）國土計畫。

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。

直轄市、縣（市）國土計畫，應遵循全國國土計畫。

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。

第九條

全國國土計畫之內容，應載明下列事項：

- 一、計畫範圍及計畫年期。
- 二、國土永續發展目標。
- 三、基本調查及發展預測。
- 四、國土空間發展及成長管理策略。
- 五、國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項。
- 六、部門空間發展策略。
- 七、國土防災策略及氣候變遷調適策略。
- 八、國土復育促進地區之劃定原則。
- 九、應辦事項及實施機關。
- 十、其他相關事項。

全國國土計畫中涉有依前條第二項擬訂之都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，得另以附冊方式定之。

第十條

直轄市、縣（市）國土計畫之內容，應載明下列事項：

- 一、計畫範圍及計畫年期。
- 二、全國國土計畫之指示事項。
- 三、直轄市、縣（市）之發展目標。
- 四、基本調查及發展預測。
- 五、直轄市、縣（市）空間發展及成長管理計畫。
- 六、國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則。
- 七、部門空間發展計畫。
- 八、氣候變遷調適計畫。
- 九、國土復育促進地區之建議事項。
- 十、應辦事項及實施機關。
- 十一、其他相關事項。

第三章 國土計畫之擬訂、公告、變更及實施

第十一條

國土計畫之擬訂、審議及核定機關如下：

- 一、全國國土計畫：由中央主管機關擬訂、審議，報請行政院核定。
- 二、直轄市、縣（市）國土計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂、審議，報請中央主管機關核定。

前項全國國土計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂。

第十二條

國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。

國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫，分別報請行政院或中央主管機關核定。

前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。

第十三條

國土計畫經核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起三十日內公告實施，並將計畫函送各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於九十日；計畫內容重點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。

直轄市、縣（市）國土計畫未依規定公告者，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。

第十四條

直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關對於核定之國土計畫申請復議時，應於前條第一項規定公告實施前提出，並以一次為限。經復議決定維持原核定計畫時，應即依規定公告實施。

第十五條

全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫。直轄市、縣（市）主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十一條至第十三條規定程序辦理。

國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：

- 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。
 - 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。
 - 三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。
 - 四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。
 - 五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。
- 前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。

第十六條

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。

前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。

第十七條

各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指導外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。

中央目的事業主管機關興辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。

第一項性質重要且在一定規模以上部門計畫之認定標準，由中央主管機關定之。

第十八條

各級主管機關因擬訂或變更國土計畫須派員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，其所有人、占有人、管理人或使用人不得拒絕。但進入國防設施用地，

應經該國防設施用地主管機關同意。

前項調查或勘測人員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；於進入建築物或設有圍障之土地調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。

為實施前項調查或勘測，須遷移或拆除地上障礙物，致所有人或使用人遭受之損失，應先予適當之補償，其補償價額以協議為之。

第十九條

為擬訂國土計畫，主管機關應蒐集、協調及整合國土規劃基礎資訊與環境敏感地區等相關資料，各有關機關應配合提供；中央主管機關並應定期從事國土利用現況調查及土地利用監測。

前項國土利用現況調查及土地利用監測之辦法，由中央主管機關定之。

第一項資訊之公開，依政府資訊公開法之規定辦理。

第四章 國土功能分區之劃設及土地使用管制

第二十條

各國土功能分區及其分類之劃設原則如下：

- 一、國土保育地區：依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類：
 - (一) 第一類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區。
 - (二) 第二類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區。
 - (三) 其他必要之分類。
- 二、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類：
 - (一) 第一類：使用性質具排他性之地區。
 - (二) 第二類：使用性質具相容性之地區。
 - (三) 其他必要之分類。
- 三、農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類：

(一) 第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。

(二) 第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。

(三) 其他必要之分類。

四、城鄉發展地區：依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類：

(一) 第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。

(二) 第二類：都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區。

(三) 其他必要之分類。

新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。

第二十一條

國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：

一、國土保育地區：

(一) 第一類：維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。

(二) 第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。

(三) 其他必要之分類：按環境資源特性給予不同程度之使用管制。

二、海洋資源地區：

(一) 第一類：供維護海域公共安全及公共福祉，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用。

(二) 第二類：供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。

(三) 其他必要之分類：其他尚未規劃或使用，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。

三、農業發展地區：

(一) 第一類：供農業生產及其必要之產銷設施使用，並禁止或限制其他使用。

(二) 第二類：供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。

(三) 其他必要之分類：按農業資源條件給予不同程度之使用管制。

四、城鄉發展地區：

(一) 第一類：供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。

(二) 第二類：供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。

(三) 其他必要之分類：按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制。

第二十二條

直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，並實施管制。前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成，並應報經中央主管機關核定後公告。

前二項國土功能分區圖與使用地繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。

第二十三條

國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。

國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。

前項規則中涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。

直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。

國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。

第二十四條

於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。

前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。

第一項使用許可之申請，由直轄市、縣(市)主管機關受理。申請使用許可範圍屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣(市)主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣(市)主管機關審議。

但申請使用範圍跨二個直轄市、縣(市)行政區以上、興辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。

變更經主管機關許可之使用計畫，應依第一項及第三項規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化。

各級主管機關應依第七條規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。

申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依第三十條規定辦理外，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其許可失其效力。未依經許可之使用計畫使用或違反其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。

第一項及第三項至第六項有關使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第二十五條

直轄市、縣(市)主管機關受理使用許可之申請後，經審查符合受理要件者，應於審議前將其書圖文件於申請使用案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日及舉行公聽會。但依前條第三項規定由中央主管機關審議者，於直轄市、縣(市)主管機關受理審查符合受理要件核轉後，於審議前公開展覽三十日及舉行公聽會。

前項舉行公聽會之時間、地點、辦理方式等事項，除應以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，另應以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人。但已依其他法規舉行公聽會，且踐行以網際網路周知及書面送達土地所有權人者，不在此限。

公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見。主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整人民或團體意見，併同申請使用許可書圖文件報請審議。

前三項有關使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理之辦法，由中央主管機關定之。

第二十六條

依第二十四條規定申請使用許可之案件，應檢具下列書圖文件：

- 一、申請書及使用計畫。
- 二、使用計畫範圍內土地與建築物所有權人同意證明文件。但申請使用許可之事業依法得為徵收或依農村社區土地重劃條例得申請重劃者，免附。
- 三、依其他相關法令規定應先經各該主管機關同意之文件。
- 四、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意之文件。
- 五、其他必要之文件。

主管機關審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。依各國土功能分區之特性，經審議符合下列條件者，得許可使用：

- 一、國土保育地區及海洋資源地區：就環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之有效措施。
- 二、農業發展地區：維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限。
- 三、城鄉發展地區：都市成長管理、發展趨勢之關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。

前二項使用許可審議應檢附之書圖文件內容、格式、許可條件具體規定等相關事項之審議規則，由中央主管機關定之。

第二十七條

申請使用許可案件經依前條規定審議通過後，由主管機關核發使用許可，並將經許可之使用計畫書圖、文件，於各有關直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並得視實際需要，將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙、網際網路或其他適當方法廣泛周知。前項許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度，應作為範圍內土地使用管制之依據。

第二十八條

經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣(市)主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。

直轄市、縣(市)主管機關收取前項影響費後，應於一定期限內按前項用途使用；未依期限或用途使用者，申請人得要求直轄市、縣(市)主管機關返還已繳納之影響費。

第一項影響費如係配合整體國土計畫之推動、指導等性質，或其他法律定有同性質費用之收取者，得予減免。

前三項國土保育費及影響費之收費方式、費額(率)、應使用之一定期限、用途、影響費之減免與返還、可建築土地抵充之範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第一項影響費得成立基金，其保管及運用之規定，由直轄市、縣(市)主管機關定之。

第二十九條

申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用：

- 一、將使用計畫範圍內應登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)管有之公共設施用地完成分割、移轉登記為各該直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有。
- 二、分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣(市)主管機關繳交影響費。
- 三、使用地依使用計畫內容申請變更。

前項公共設施用地上需興建之設施，應由申請人依使用計畫分期興建完竣勘驗合格，領得使用執照並將所有權移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有後，其餘非公共設施用地上建築物始得核發使用執照。但經申請人提出各分期應興建完竣設施完成前之服務功能替代方案，並經直轄市、縣(市)或特設主管建築機關同意者，不在此限。

申請人於前項公共設施用地上興建公共設施時，不適用土地法第二十五條規定。第一項及第二項許可使用後之程序、作業方式、負擔、公共設施項目及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第一項及第二項之公共設施用地及設施，其所有權移轉登記承受人依其他法律另有規定者，從其規定；申請移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有時，得由申請人憑第二十七條第一項規定許可文件單獨申請登記；登記機關辦理該移轉登記時，免繕發權利書狀，登記完畢後，應通知該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所。

第三十條

申請填海造地案件依第二十四條規定取得使用許可後，申請人應於規定期限內提出造地施工計畫，繳交開發保證金；經直轄市、縣（市）主管機關許可並依計畫填築完成後，始得依前條第一項規定辦理相關事宜。

前項造地施工計畫，涉及國防或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍跨直轄市、縣（市），由中央主管機關許可。

第一項造地施工計畫屆期末申請許可者，其依第二十四條規定取得之許可失其效力；造地施工計畫經審議駁回或不予許可者，審議機關應送請中央主管機關廢止其依第二十四條規定取得之許可。

第一項造地施工計畫內容及書圖格式、申請期限、展延、保證金計算、減免、繳交、動支、退還、造地施工管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第一項造地施工計畫之許可，其他法規另有規定者，從其規定。但其他法規未規定申請期限，仍應依第一項申請期限辦理之。

第三十一條

使用許可內容涉及依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密之事項或限制、禁止公開者，不適用第二十五條及第二十七條有關公開展覽、公聽會及計畫內容公告周知之規定。

第三十二條

直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。

直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。

前二項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第三十三條

政府為國土保安及生態保育之緊急需要，有取得土地、建築物或設施之必要者，應由各目的事業主管機關依法價購、徵收或辦理撥用。

第三十四條

申請人申請使用許可違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予原告。

第一項之書面告知格式，由中央主管機關定之。

第五章 國土復育

第三十五條

下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作：

- 一、土石流高潛勢地區。
- 二、嚴重山崩、地滑地區。
- 三、嚴重地層下陷地區。
- 四、流域有生態環境劣化或安全之虞地區。
- 五、生態環境已嚴重破壞退化地區。
- 六、其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。

前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之。

國土復育促進地區之劃定機關，由中央主管機關協調有關機關決定，協調不成，報行政院決定之。

第三十六條

國土復育促進地區經劃定者，應以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施。如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理。前項復育計畫，每五年應通盤檢討一次，並得視需要，隨時報請行政院核准變更；復育計畫之標的、內容、合於變更要件，及禁止、相容與限制事項，由中央主管機關定之。

各目的事業主管機關為執行第一項復育計畫，必要時，得依法價購、徵收區內私有土地及合法土地改良物。

第三十七條

國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，經中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府評估安全堪虞者，除有立即明顯之危害，不得限制居住或強制遷居。

前項經評估有安全堪虞之地區，中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府應研擬完善安置及配套計畫，並徵得居民同意後，於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落，予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化；必要時，由行政院協調整合辦理。

第六章 罰則

第三十八條

從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。

有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰：

一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。

二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。

違反第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣（市）主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。

前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次依第一項至第三項規定處罰，並得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。

有第一項、第二項第一款或第三項情形無法發現行為人時，直轄市、縣（市）主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀；屆期不履行，直轄市、縣（市）主管機關得依行政執行法規定辦理。

前項土地或地上物屬公有者，管理人於收受限期恢復原狀之通知後，得於期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制。但有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或予以改善。

第三十九條

有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災害者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。

犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之。

第四十條

直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第三十八條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。

前項檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

第七章 附則

第四十一條

直轄市、縣（市）主管機關之海域管轄範圍，得由中央主管機關會商有關機關劃定。

各級主管機關為執行海域內違反本法之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關協助提供載具及安全戒護。

第四十二條

第十五條第三項第三款及第二十三條第五項所定重大之公共設施或公用事業計畫，其認定標準，由中央主管機關定之。

第四十三條

政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究；必要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構。

第四十四條

中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下：

- 一、使用許可案件所收取之國土保育費。
- 二、政府循預算程序之撥款。
- 三、自來水事業機構附徵之一定比率費用。
- 四、電力事業機構附徵之一定比率費用。

五、違反本法罰鍰之一定比率提撥。

六、民間捐贈。

七、本基金孳息收入。

八、其他收入。

前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元。第三款及第四款來源，自本法施行後第十一年起適用。

第一項第三款至第五款，其附徵項目、一定比率之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

國土永續發展基金之用途如下：

一、依本法規定辦理之補償所需支出。

二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。

三、依第一項第五款來源補助直轄市、縣（市）主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。

四、其他國土保育事項。

第四十五條

中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施全國國土計畫。

直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後三年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、縣（市）國土計畫；並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後四年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。

直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。

第四十六條

本法施行細則，由中央主管機關定之。

第四十七條

本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之。

本法修正條文自公布日施行。

附錄四 民國 103 年《國土計畫法（草案）》總說明

（民國 103 年行政院函送立法院版）

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

參酌先進國家之經驗及作法，未來國土空間發展，應以符合永續發展之世界趨勢，並以因應全球氣候變遷為目標，故亟須整合土地使用計畫及審議之體系，以達成下列目標：（一）有效改善現行都市及非都市土地兩套各行其是之管理制度，以及水、土、林保育事權分散之缺失，建立未來公平、公開及效率之國土利用、管理及發展制度。（二）整合國土資源之保育事權、加強景觀及防災之空間規劃，建立公共建設與土地利用之整體配合及都會區建設之協調機制，提升國際競爭力。（三）提高地方整體規劃之自主性，透過完整之土地資源調查、農業與城鄉發展規劃及其配套公共設施之成長管理機制，確保國土永續發展。爰擬具「《國土計畫法》」草案，計八章共五十九條，其要點如下：

- 一、本法之立法目的、各級主管機關與其權責、用詞定義、海岸巡防與主管機關辦理海域執法事項及國土規劃之基本原則。（草案第一條至第六條）
- 二、規範各級主管機關應以合議方式審議及研議國土計畫。（草案第七條及第八條）
- 三、國土計畫之種類及其內容應載明之事項。（草案第九條至第十四條）
- 四、國土計畫之擬訂、審議與核定程序、核定後之公告、公開展覽及復議。（草案第十五條至第十八條）

- 五、國土計畫之通盤檢討、檢討變更之時機及辦理程序。(草案第十九條)
- 六、為配合國土整體發展，並避免重複投資，一定規模以上之部門計畫，應於先期規劃階段與國土計畫主管機關先予協調。(草案第二十二條)
- 七、國土功能分區劃分為國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，並得依實際需要，再予分類、分級。(草案第二十三條)
- 八、各目的事業主管機關及直轄市、縣(市)主管機關對於依全國國土計畫劃設之國土功能分區，應配合實施之事項。(草案第二十八條及第二十九條)
- 九、實施都市計畫地區及國家公園範圍外之土地、建築物及設施，其禁止使用及容許使用之管制規定。(草案第三十一條)。
- 十、開發許可之適用地區、許可要件、應附書圖文件、許可項目、民眾參與、審查程序、開發者付費原則及審議許可後申請開發者之義務。(草案第三十三條至第四十條)
- 十一、免辦理變更開發許可之情形。(草案第四十一條)
- 十二、為保障人民權利，除急迫性之國土保安及生態保育必要外，於直轄市、縣(市)國土計畫由主管機關一併公告實施屆滿二年內，原有土地、建築物及設施得繼續作原來合法使用，或提供獎勵措施使其符合土地使用管制。(草案第四十四條及第四十五條)
- 十三、直轄市、縣(市)國土計畫於一併公告實施屆滿二年之日起，應依本法規定管制，其土地、建築物及設施，經直轄市、縣(市)主管機關命其變更使用或拆除時所受之損失，得由國土永續發展基金或逐年編列預算予以適當補償；直轄市、縣(市)主管機關依法補償前，得繼續為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。(草案第四十六條)
- 十四、明列違反土地使用管制之處罰。(草案第四十七條及第四十八條)
- 十五、推動國土計畫先期規劃研究。(草案第四十九條)
- 十六、國土永續發展基金之成立與其來源及用途。(草案第五十五條)
- 十七、本法公布施行後，須俟直轄市、縣(市)國土計畫均公告實施後，現行區域

計畫法始予廢止；本法所定之全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫，其擬訂至核定公告實施期間初估合計約需四年，爰訂定此期間應適用之土地使用管制法規，俾資銜接。(草案第三十條及第五十七條)

參考資料

■ 中文文獻

內政部 (1997)。《國土發展綜合計畫法 (草案)》

內政部 (2001)。《國土發展綜合計畫法 (草案)》

內政部 (2002)。《國土發展綜合計畫法 (草案)》

內政部 (2004)。《國土計畫法 (草案)》

內政部 (2009)。《國土計畫法 (草案)》

內政部 (2010)。變更臺灣北、中、南、東部區域計畫 (第 1 次通盤檢討)

內政部 (2013a)。〈全國區域計畫〉

內政部 (2013b)。《區域計畫法施行細則》

內政部 (2014)。《國土計畫法 (草案)》

內政部 (2015)。《國土計畫法》

內政部 (2017)。〈修正全國區域計畫〉

內政部 (2018)。「全國國土計畫重要議題 (海洋資源)」研商會議

行政院農業委員會 (2011)。估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究，計畫主持人：林國慶。

行政院農業委員會 (2012)。101 年度農地資源空間規劃總顧問指導計畫-全臺農業發展地區分類分級劃設成果總結報告，主持人：黃書禮。

行政院農業委員會 (2015)。104 年度農地資源空間規劃總顧問指導計畫，主持人：黃書禮。

經濟部 (2013)。輔導未登記工廠合法經營方案 (核定本)

林世昌 (2016)。「《國土計畫法》下原住民族土地空間規劃與權益保障暨原住民族土地利用政策」分區座談會。原教界 2016 年 8 月號 70 期，94-95。

余範英、邱文彥、林盛豐、李永展、邱淑媿、吳尚琪、黃書禮、楊重信(2019)。
思土思民-跨足國土計畫紀實，財團法人余紀忠文教基金會。

■ 立法院

立法院 (2012)。〈立法院第 8 屆第 2 會期第 2 次會議議案關係文書〉頁委 97-委 124

立法院 (2015a)。〈立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》第 104 卷第 61 期，頁 313-368。

立法院 (2015b)。〈立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》第 104 卷第 88 期，頁 75-112。

立法院 (2015c)。〈立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議紀錄〉，《立法院公報》第 104 卷第 95 期，頁 73-211。

立法院 (2015d)。〈立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商 (104/12/17) 會議紀錄〉，《立法院公報》第 104 卷第 98 期，頁 337-372。

立法院 (2015e)。〈立法院第 8 屆第 8 會期院會紀錄〉，《立法院公報》第 104 卷第 98 期，頁 210-458。

立法院 (2015f)。〈立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商 (104/12/14) 會議資料〉

立法院 (2015g)。〈立法院第 8 屆第 7 會期第 11 次會議議案關係文書〉頁委 199-委 227

立法院 (2015h)。〈立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商 (104/12/4) 會議資料〉

■ 網路資料

財團法人原住民族文化事業基金會，《國土計畫法》上路 原住民族特定區域計畫，報導內容(2016 年 5 月 12 日)。網址：<http://titv.ipcf.org.tw/news-20968>(擷取日期：2019/09/20)

陳文姿(2015)。國土法，給問嗎？ 環境律師詹順貴來解答。環境資訊中心，網址：<https://e-info.org.tw/node/112318> (擷取日期：2019/09/14)

陳文姿(2018)。【解讀國土計畫草案】為什麼區域計畫不行，國土計畫才行？
環境資訊中心，網址：<https://e-info.org.tw/node/209410>（擷取日期：
2019/09/14）

郭威瑤、陳信翰（2015）《國土計畫法》專家會談，余紀忠文教基金會，網
址：<http://www.yucc.org.tw/events/recent/20151006-1>（擷取日期：
2019/09/24）