109 年度委託專業服務案（109A-052）

國土計畫法政策推動歷程彙編

委託單位：內政部營建署

執行單位：國立臺北大學

中華民國 110 年 9 月

前言

國土，為國家發展與人民生存之根本；國土的永續發展，為國家長治久安之所繫、人民幸福生活之所依。鑑此，政府透過國土規劃，為世代定居在臺灣這片土地上的住民，締造滿足每個人最大的人生願望，使之成為宜家、宜業的所在(經濟建設委員會，2010)。在民國 105 年《國土計畫法》尚未公告施行前，臺灣曾由行政院經濟建設委員會(現已改制為國家發展委員會)3 度研擬國家級國土計畫，包含民國 68 年〈臺灣地區綜合開發計畫〉、民國 85 年〈國土綜合開發計畫〉及民國 99 年〈國土空間發展策略計畫〉。

為落實國土規劃願景，民國 82 年，行政院頒布實施「振興經濟方案」，指示前經濟建設委員會研擬《國土綜合開發計畫法》(草案)，作為國土規劃之專法。民國 84 年間，該會主辦「國土綜合開發研討會」獲致重要結論，經提行政院第 2430 次院會，決議請內政部主辦完成國土計畫法制化之立法程序。內政部爰依據行政院政策指示，積極辦理立法作業，除確立空間計畫之法案性質，並於民國 86 年、90 年及 91 年，三度將《國土綜合發展計畫法》(草案)函送立法院審議，然均未能完成立法作業。

民國 90 年代初期，國土災害頻傳，復以永續發展觀念及倡議之開展，臺灣整體社會對於國土規劃有更多期盼。是以，總統府成立「國土保育及開發諮詢委員會」，發表〈新世紀國土改造方案〉，就國土發展相關問題及解決策略提出建言；行政院旋即配合成立「國土規劃推動委員會」，政策指示內政部重新檢討法案。經多方討論，法案除更名為《國土計畫法》(草案)，並倡議國土功能分區制度、海洋納入國土規劃、國土永續發展基金、既有權利保障與補償等諸多重要觀念。該草案於民國 93 年及 98 年兩度函送立法院審議，皆因屆期不續審而退回，然相關觀念仍延續至今，為國土計畫法制化之重要轉折與基礎。

民國 101 年《國土計畫法》(草案)退回後，內政部營建署積極參考相關研究成果、座談會、研商會議及公聽會等多方意見，修正法案內容，於民國 103 年將該草案函送立法院，終於立法院第 8 屆第 8 會期完成三讀程序。《國土計畫法》從法案草擬到民國 105 年公告施行，實為臺灣國家社會共同努力的階段性成果；20 多年期間，因應世界局勢變遷、國家政策轉型、國土災害頻仍促使對於國土保育的殷切期盼、民主化社會對於公平正義的追求、以及經濟成長伴隨的開發需求等多元價值，雖促使《國土計畫法》(草案)內容多次修正調整，然各界對於「永續國土」共識的追求，未曾停止。

本彙編旨在記載國土計畫法制化之政策歷程，期鑑往知來，除透過歷史理解現行制度之形成及其意涵，並供後續國土相關制度檢討及修正之重要參考。為使規劃專業者、國土規劃利害關係人及廣泛社會大眾，認識及瞭解現行制度之形成，本彙編包含兩個部分。第一部分，記敘民國 80 年代初期以來，國際趨勢、重大災害事件、國家政策及國土規劃等政策背景，並說明 6 次函送立法院審議之法案重點變化。第二部分，則針對國土計畫法推動歷程之「國土計畫法之法制定位」、「國土之土地使用分區及管制制度」以及「國土治理的配套制度」等三大向度，共計 18 項重要政策議題，進行政策演進歷程及討論重點之記錄分析。

此外，超過 20 年的國土計畫法推動歷程，實有賴許多國土規劃前輩之接續貢獻，包含：立法院歷屆積極推動國土計畫法之立法委員；行政院歷任支持協助法案之行政院正副院長、政務委員及部會首長；內政部歷任主辦國土計畫政策與法制研議之部長及次長、營建署署長及副署長、克盡職責之先進同仁；致力國土規劃研究及政策建言之專家學者；各界關心及參與推動國土計畫法之社會公民。為詳實記載國土計畫法推動歷程，提供更具歷史現場之紀錄，前輩的經驗敘事，實為寶貴之史料。惟囿於資源及人事更迭，本彙編酌情邀請部分立法過程之重要人物，進行口述歷史訪談，從其自身之參與經驗，述說對於各項政策議題演變之觀察及見解，期完善彙編中各項政策推動過程之解析。訪談成果經整理集結成冊，作為彙編之附冊，供讀者交叉閱讀。

目錄

第一章　歷次法案重點 1

第一節　國土計畫法制化推動之政策背景 1

第二節　歷次草案立法重點 4

第三節　歷次草案推動之立法結果 24

第二章　國土計畫法重要政策議題推動歷程分析 29

第一節　國土計畫法之法制定位 30

壹、國土規劃作用法的確立 30

貳、國土計畫法案名稱修正緣由 36

參、國土基本法及國土政策綱領之歷史討論過程 45

第二節　國土之土地使用分區及管制制度 52

壹、城鄉計畫法之歷史討論過程 53

貳、環境敏感地與限制發展地區政策歷程 61

參、海域整合於國土計畫 75

肆、國土功能分區制度形成之政策歷程 87

伍、國土功能分區重疊管制 96

陸、國土保育地區劃設之權責 103

柒、國土功能分區、分類及使用地之確立 109

捌、開發許可制轉為使用許可制 123

玖、直轄市、縣（市）國土使用管制之因地制宜 135

第三節　國土治理配套制度 141

壹、國土復育條例納入國土計畫法 142

貳、既有權利保障及補償 161

參、容積移轉制度納入與否 179

肆、國土永續發展基金之預算編列 185

伍、原住民族權利之保障 196

陸、民眾參與機制之健全 213

參考資料 227

圖目錄

圖 1　《城鄉計畫法（草案）》法案結構圖 56
圖 2　《城鄉計畫法》國土計畫體系圖 88
圖 3　國土復育條例法條結構圖 144
圖 4　限制發展地區土地財產權補償體系 164

表目錄

表 1　歷史背景表 3
表 2　各版本規劃制度設計差異 7
表 3　各版本審議制度設計差異 12
表 4　各版本管理制度設計差異 16
表 5　各版本權利保障制度設計差異 18
表 6　各版本民眾參與制度設計差異 21
表 7　各版本罰則制度設計差異 23
表 8　各版本立法結果比較 28
表 9　國土計畫法案名稱修正影響其性質 36
表 10　國土綜合開發計畫法與國土綜合發展計畫法之立法目的名詞解釋比較 38
表 11　《國土綜合開發計畫法》與《國土綜合發展計畫法》中〈國土綜合發展計畫〉應載明事項 39
表 12　國土綜合發展計畫法與國土計畫法之立法目的、名詞解釋及全國層級計畫應包含事項比較 43
表 13　經建會版限制發展地區與內政部版限制發展地區內容差異比較 65
表 14　限制發展地區與限制開發地區差異 70
表 15　國土保育地區在各版本之定義、原則、劃設機關、管制、申請許可差異比較 72
表 16　〈國土法及城鄉法立法總結報告〉未來使用分區建議 89
表 17　國土功能分區制度之層級演變 111
表 18　民國 84 年《國土綜合開發計畫法（草案）》發展許可制之重點 126
表 19　98 年與 103 年開發許可費用負擔內涵差異 133
表 20　國土計畫法與國土復育條例差異比較 155
表 21　原依《區域計畫法》編定合法土地、建築物及設施，與國土計畫土地使用管制不符之權利保障變革 162
表 22　各版本國土永續發展基金收入與支出比較 185
表 23　補償機制改變條文 193
表 24　計畫層面：六版本民眾參與計畫之比較表 214

第一章　歷次法案重點

內政部自承接行政院經濟建設委員會研擬《國土綜合開發計畫法》之使命以來，於民國 86 年、90 年、91 年、93 年、98 年、103 年，共計六度函送《國土計畫法》(含前身 :《國土綜合發展計畫法》) 至立法院進行審議，最終於 104 年 12 月 18 日完成三讀。

《國土計畫法》立法過程長達 20 餘年，歷經諸多的論辯、協商、折衝，立法未果的草案版本可視為階段性成果之體現，為民國 103 年函送立法院審議版本之重要基石，富有歷史意義。為詳實記錄立法過程中，時空背景之更迭與任務之轉折，據以理解成就《國土計畫法》立法之重大關鍵，本章彙整《國土計畫法》六次函送立法院法案內容之政策背景、立法重點、立法結果。

首先，就「政策背景」部分，該節統整國際趨勢、歷史重大事件、國家政策、國土規劃對於《國土計畫法》立法過程的意義；其次，就「立法重點」部分，該節依規劃、審議、管理、權利保障、參與、罰則等，分述六版本之法案重點。最後，就「立法結果」部分，該節統整、比較六次草案版本於審議期間之爭議。

第一節　國土計畫法制化推動之政策背景

臺灣在民國 60 年代面臨外交窘境，持續加強國內經濟建設，包含十大建設等，民國 80 年代，臺灣對於非都市土地的需求漸增，因此開啟國家規劃體系法制化的歷程。《國土計畫法》形成過程中，國際趨勢、重大事件、國家政策、國土規劃等事件之發生，使臺灣規劃體制逐漸走向永續發展與民主化。

壹、國際趨勢

自西元 1987 年世界環境與發展委員會提出《我們共同的未來》後，建立起世界對於「永續發展」的共識，其強調環境、社會、經濟等三大要素的調和發展。特別是，自工業革命以後帶來全球氣候變遷，顯示各國皆應重新審視環境與發展。遂此，西元 1992 年於里約通過的「21 世紀議程」，開啟國際間展開一系列的環境保育相關會議，各國積極簽署各項協議，同時也影響了臺灣環境保護意識的抬頭。包括：聯合國氣候變化框架公約、京都議定書、巴黎協定、聯合國永續發展目標等。另一方面，隨著全球化世代的來臨，國際間也面臨產業升級與轉型，特別是臺灣國際地位特殊、仰賴外籍貿易等因素，更直接加深經濟發展與國土規劃的鏈結。包括：民國 68 年台美斷交、91 年加入世界貿易組織、98 年世界金融風暴、107 年中美貿易戰 (詳參表 1)。

貳、重大事件

臺灣地理位置特殊，位於板塊交界處，且為季風氣候帶，好發颱風、地震，其伴隨的淹水、坡地災害、土石流等，導致近年重大災害頻仍，造成國內經濟嚴重損失、國土受挫。例如民國 88 年的九二一地震、93 年的敏督利颱風、98 年的莫拉克颱風等，皆顯示臺灣充分暴露國土脆弱體質及大自然反撲警訊(詳參表 1)。

參、國家政策

自解嚴以來，民主化歷程、原住民族權益經濟發展、環保意識抬頭、等背景，深深影響臺灣價值觀及思維轉變，並促成多項法案的立法與修法、組織的建立。例如：民國 84 年農地釋出方案、90 年新世紀國家建設計畫、94 年原住民基本法、101 年國家氣候變遷調適政策綱領、106 年前瞻基礎建設等(詳參表 1)。

肆、國土規劃

計畫指導的法源於尚未通過的過程中，國土規劃仍透過不同的方式回應時代議題，包括民國 68 年核定〈臺灣地區綜合開發計畫〉、89 年《區域計畫法》之修法、91 年總統府國土保育與開發諮詢委員會提出〈新世紀國土改造〉、94 年經建會研擬〈國土復育條例(草案)〉、99 年內政部推動直轄市、縣(市)政府擬定區域計畫方案等(詳參表 1)。

表 1　歷史背景表

歷次版本、函送立法院時間、立法院屆期、法案名稱	函送立法院審議						公告實施	第一次修法
	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次	第6次		
	86	90	91	93	98	103	105	109
	第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆	第九屆	第十屆
	國土綜合發展計畫法			國土計畫法				

國際趨勢

- 台美斷交(68)
- 地球高峰會(81)
  簽署里約環境發展宣言、21世紀議程、生物多樣性公約、森林原則、聯合國氣候變化框架公約
- 簽訂京都議定書(81)
  穩定全球大氣中的溫室氣體含量
  *於民國95生效
- 地球高峰會(93)
  行政院國家永續發展委員會等組跨部會代表團參與，同年訂定為宣導推動永續發展元年
- 亞太經濟合作會議(78)
- 美國次級房貸危機(97)
  全球經濟衰退
- 哥本哈根協議(100)
  未具法律效力
- 福島核災(100)
  影響各國能源政策分計
- 聯合國永續發展目標(SDGs)、巴黎協定(104)
  巴黎協定取代京都議定書
- 《海峽兩岸經濟合作架構協議》(99)
- 中美貿易戰(107-)
  台商回流

重大事件

- 賀伯颱風(85)
- 象神颱風(89)
- 芝桃納莉(90)
- 納莉颱風(90)
- 921地震(88)
- 林肯大郡倒塌(90)
- 敏督利颱風(93)
- 莫拉克颱風(98)
- 蘇迪勒颱風(104)
- 823水災(107)
- 美濃地震(105)
- 花蓮地震(107)
- 815大停電(106)
- 霸王級寒潮(105)

國家政策

- 十大建設(63-68)
- 國家建設六年計畫(80-86)
- 振興經濟方案(82)
- 農地釋出方案(84)
- 總統大選(88)
- 新十大建設(94)
- 新世紀國家建設計畫(90-93)
  建立綠色矽島
- 總統大選(97)
- 愛台十二建設(97)
- 永續能源政策綱領(97)
- 國家氣候變遷調適政策綱領(101)
- 前瞻基礎建設(106)
- 能源發展綱領(106)
  永續能源政策綱領
- 環境影響評估法(83)
- 地方制度法(88)
- 環境保護法(91)
- 原住民基本法(94)
- 農業發展條例(89)
  農地重劃條例修法；農村社區土地重劃條例(89)，放寬農地農有，落實農地農用
- 工廠管理輔導法(90)
  99、103、108年再修法
- 農村再生條例(99)
- 產業創新條例(99)
  準按民國79年《促進產業升級條例》
- 濕地保育法(102)
- 礦業法修法(105)
- 海岸管理法(104)
- 水利法修法(108)
  逕流分擔、出流管制
- 原住民委員會(85)
- 永續發展委員會(86)
  擴大行政院全球變遷政策指導小組
- 國家發展委員會(103)
  經建會之轉型
- 海洋委員會(107)

國土規劃

- 台灣地區綜合開發計畫(68)
- 台灣北、中、南、東部區域計畫(71-73)
- 台灣北、中、南、東部區域計畫第一次通盤檢討一通(84-86)
  環境敏感地概念與限制發展地區引入
- 建立土地開發義務制度方案(88)
- 國土策略方案暨行動計畫(94)
- 行政院國土推動委員會(91)
- 總統府國土保育與開發諮詢委員會(91)
- 新世紀國土改造(91)
  總統府國土保育與開發諮詢委員會提出
- 城鄉計畫法倡議(82)
  88年初衷重現，90年不研議
- 區域計畫法修法(89)
  非都市土地開發審議作業規範配合修正
- 國土復育條例(草案)(94)
  104年確定納入國土計畫法
- 變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第1次通盤檢討）(99)
- 全國區域計畫(102)
- 修正全國區域計畫(106)
- 推動直轄市、縣（市）政府擬定區域計畫方案(99)
  106年新北市區域計畫核定通過
- 全國國土計畫(107)
- 永續政策綱領(草案)(98)
  避免競合，取消研議
- 以國土保育優先之區域重建綱要計畫(98)
- 國土空間發展策略計畫(99)
- 原住民族特定區域計畫-泰雅族鎮西堡及司馬庫斯部落(108)
- 非都市土地使用管制規則修法(102)
  新增海域區、海域用地

資料來源：本彙編繪製

第二節　歷次草案立法重點

在前一節所述之歷史背景脈絡下，影響了六次函送立法院的《國土計畫法(草案)》(《國土綜合發展計畫法（草案）》）之立法重點，最終，第六度函送之草案（即民國 103 年版本）經立法院審議及黨團協商後，完成《國土計畫法》之三讀程序，並於民國 105 年公布施行《國土計畫法》確立為：建立國土計畫體系，確認國土計畫優位；劃設國土功能分區，建立使用許可制度；建立資訊公開機制，納入民眾參與監督；推動國土復育工作，促進環境永續發展；保障民眾既有權利，研訂補償救濟機制[1]。

本節就「規劃」、「審議機制」、「土地管理」、「權利保障」、「民眾參與」、「罰則」等相關制度，統整前五次函送立法院審議版本之調整，並比較前五次草案版本與 103 年函送立法院審議《國土計畫法》之差異。

壹、規劃

一、規劃體系

民國 86 年、90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》版本（下稱：86 年函送草案、90 年函送草案、91 年函送草案）中，將規劃體系初分為兩層級。民國 93 年、98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本（下稱：93 年函送草案、98 年函送草案），則將規劃體系分為三層級，第一層為〈全國國土計畫〉，第二層為〈都會區域計畫〉及〈特定區域計畫〉，第三層為〈直轄市、縣（市）國土計畫〉，共 4 種國土計畫類型。

而後，103 年函送草案中，則確立了國土規劃體系為兩層級，分別為〈全國國土計畫〉與〈直轄市、縣（市）國土計畫〉，而都會區域與特定區域範圍相關計畫內容則納入〈全國國土計畫〉中，以附冊形式定之（詳參表 2）。

二、部門計畫

86 年至 98 年函送草案，國土計畫對部門計畫的指導在規劃體系有顯著的變革，各部門與國土主管機關之互動模式亦有所不同。國土計畫中，從應包含部門構想，部門策略，到部門綱要計畫；各部門計畫中，部門單位從可行性階段需先徵詢中央綜合發展計畫審議委員會；至核准部門計畫前應先徵詢同級綜合發展計畫主管機關；至一定規模的部門計畫需於先期規劃階段，徵詢同級主管機關。。

[1] 內政部營建署，網址：https://reurl.cc/LbD5q9，擷取時間：民國 110 年 7 月 8 日。

而後，103 年函送草案，則確立了〈全國國土計畫〉與〈直轄市、縣（市）國土計畫〉內僅載明部門空間發展策略。另外，在部門計畫於國土規劃環節中，延續前一版本，各部門單位興辦性質重要且在一定規模以上的部門計畫，應於先期規劃階段徵詢同級主管機關意見（詳參表 2）。

三、計畫擬訂

86、90、91 年函送草案中，擬訂作業係依照計畫之層級，分別交由中央與地方主管機關。93 年、98 年函送草案中，除了維持過去〈全國國土計畫〉由中央主管機關研擬、〈直轄市、縣（市）國土計畫〉由地方主管機關研擬外，新增之〈都會區域計畫〉與〈特定區域計畫〉則分別交由中央主管機關、中央目的事業主管機關。

而後，103 年函送草案中，確立由中央主管機關擬訂〈全國國土計畫〉，以及由地方主管機關擬訂〈直轄市、縣（市）國土計畫〉。另外，中央及地方主管機關均能就「都會區域」或「特定區域範圍」研擬計畫（詳參表 2）。

四、計畫檢討

（一）通盤檢討

86 年函送草案中，〈國土綜合發展計畫〉為每 10 年通盤檢討一次，〈直轄市、縣（市）綜合發展計畫〉則為每 5 年通盤檢討一次。雖然 90、91、93 年函送草案版中，曾統一全國層級與地方層級國土計畫通盤檢討年期，另包括自 93 年函送草案中新增〈都會區域計畫〉、〈特定區域計畫〉，皆為 5 年，然而 98 年函送草案中，再度調整回全國層級 10 年、地方層級與 5 年之方式辦理，另外，〈都會區域計畫〉、〈特定區域計畫〉同為 5 年。

而後，103 年函送草案中，則延續前一版本，〈全國國土計畫〉每 10 年通盤檢討一次，〈直轄市、縣（市）國土計畫〉每 5 年通盤檢討一次（詳參表 2）。

（二）適時檢討變更條件

86、90、91、93 年函送草案中，以重大事變的損壞、重大災害的避免、重大開發或建設的興辦、各級計畫委員會的建議作為變更檢討之時機。特別是，93 年函送草案中，曾一度加入「需報經中央主管機關或行政院同意」作為檢討變更之先決條件。98 年函送草案中，其一，維持「重大事變的損

壞及重大災害的避免」，其二，調整「重大開發或建設」為「重大公共設施或公用事業」，其三，新增「申請開發許可者」。

而後，103 年函送草案中，確立以五部分為適時檢討變更之條件。其一，因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞；其二，為加強資源保育或避免重大災害之發生；其三，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；其四，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；其四，屬〈直轄市、縣（市）國土計畫〉者，為配合〈全國國土計畫〉之指示事項。另外，適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化;其簡化之辦法，由中央主管機關定之(詳參表 2)。

表 2　各版本規劃制度設計差異

<table>
<tr><td colspan="2" rowspan="4">函送立法院時間、立院屆期與法案名稱</td><td>第一次函送</td><td>第二次函送</td><td>第三次函送</td><td>第四次函送</td><td>第五次函送</td><td>第六次函送</td></tr>
<tr><td>民國 86 年</td><td>民國 90 年</td><td>民國 91 年</td><td>民國 93 年</td><td>民國 98 年</td><td>民國 103 年</td></tr>
<tr><td>第三屆</td><td>第四屆</td><td>第五屆</td><td>第五屆</td><td>第七屆</td><td>第八屆</td></tr>
<tr><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土計畫法</td><td>國土計畫法</td><td>國土計畫法</td></tr>
<tr><td rowspan="4">立法重點</td><td>規劃體系</td><td colspan="3">分兩級，2 種綜合發展計畫形式：
國土綜合發展計畫、直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫。</td><td colspan="2">分三級，4 種國土計畫形式：
全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫、特定區域計畫、都會區域計畫。</td><td>分兩級，2 種國土計畫形式：
全國國土計畫（附冊：特定區域計畫、都會區域計畫）、直轄市、縣(市)國土計畫。</td></tr>
<tr><td rowspan="2">部門計畫</td><td colspan="3">國土綜合發展計畫包含部門計畫發展構想；直轄市、縣(市)綜合發展計畫包含部門計畫發展策略。</td><td colspan="2">全國國土計畫、都會區域計畫、直轄市、縣(市)國土計畫應載明部門綱要計畫。</td><td>全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫應載明部門空間發展策略。</td></tr>
<tr><td>部門計畫及事業計畫應於可行性規劃階段，先徵詢國土綜合發展計畫審議委員會意見。</td><td colspan="2">核准部門計畫前，應先徵詢同級綜合發展計畫主管機關之意見。</td><td colspan="3">興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關意見。</td></tr>
<tr><td>計畫擬訂</td><td colspan="3">中央主管機關擬訂國土綜合發展計畫；
直轄市、縣(市)主管機關擬訂直轄市、縣(市)綜合發展計畫。</td><td colspan="2">中央主管機關擬訂全國國土計畫、都會區域計畫；
中央目的事業主管機關擬訂特定區域計</td><td>中央主管機關擬訂全國國土計畫；直轄市、縣(市)主管機</td></tr>
</table>

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

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

資料來源：本彙編彙整

貳、審議

一、審議機制

86 年、90 年、91 年函送草案中，中央與地方設有委員會。93 年函送草案中，中央設有中央國土計畫委員會外，行政院應指定機關，並採行合議機制；地方設有直轄市、縣(市)國土計畫委員會；各層級委員會應與都市計畫委員會、國家公園計畫委員會合併設立。98 年函送草案中，將設立各級委員會改以各級主管機關合議機制，且應依層級應與都市計畫委員會、國家公園計畫委員會合併設立。

而後，103 年函送草案中，中央與地方主管機關分別以合議方式辦理審議，另外，不須再與都市計畫委員會、國家公園計畫委員會合併設立（詳參表 3）。

二、審議及其它處理事項

（一）中央層級

86 年、90 年、91 年函送草案中，國土綜合發展計畫審議委員會(86)、國土綜合發展計畫委員會(90、91)處理事項略以國土綜合發展計畫之審議與修正、部門計畫與各級國土綜合發展計畫之協調為主，並在 90、91 函送草案中加入直轄市、縣(市)綜合發展計畫及一定規模或土地跨越兩縣市開發許可之審議。93 年函送草案中，除行政院於核定〈全國國土計畫〉、〈都會區域計畫〉或〈特定區域計畫〉前，應指定機關進行審議以外，中央國土計畫委員會處理事項多與國土綜合發展計畫委員會相同，另外，特別加入了審議〈都會區域計畫〉、〈特定區域計畫〉及各目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫之協調。98 年函送草案中，自委員會改以合議制，除開發許可依其所在功能分區、分類、分級及規模不同之差異授權中央與地方審議分工外，其它皆與前一版本委員會處理事項大抵相同。另外，原屬行政院應指定機關合議處理之事項，亦納入中央主管機關合議制度中。

而後，103 年函送草案中，中央合議應處理事務包含四項：其一，審議〈全國國土計畫〉、〈直轄市、縣(市)國土計畫〉；其二，〈直轄市、縣(市)國土計畫〉復議；其三，使用許可涉及國土保育地區或海洋資源地區之審議；其四為廢止涉及國土保育地區或海洋資源地區使用許可（詳參表 3）。

（二）地方層級

86 年函送草案中，直轄市、縣（市）綜合發展計畫審議委員會應處理事務包含兩項：其一，審議〈直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫〉; 其二，建議修正綜合發展計畫。90 年、91 年函送草案中，直轄市、縣(市)綜合發展計畫委員會應處理事務包含四項，前兩項延續前一版本內容；另外，新增審議該直轄市、縣(市)轄區內開發許可，以及為撤銷及廢止該直轄市、縣(市)轄區內之開發許可。93 年函送草案中，直轄市、縣(市)國土計畫委員會應處理事務與 90、91 年直轄市、縣（市）綜合發展計畫委員會大抵相同，惟刪除撤銷開發許可。

98 年函送草案中，自委員會改以合議制，除開發許可依其所在功能分區、分類、分級及規模不同之差異授權中央與地方審議分工外，其它皆與前一版本大抵相同。

而後，103 年函送草案中，直轄市、縣(市)主管機關所辦理之合議機制應處理事務包含三項：其一，審議〈直轄市、縣(市)國土計畫〉; 其二，審議使用許可涉及農業發展地區或城鄉發展地區之；其三，廢止涉及農業發展地區或城鄉發展地區使用許可（詳參表 3）。

表 3　各版本審議制度設計差異

函送立法院時間、立院屆期與法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
		民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
立法重點	審議階層與名稱	分兩級； 中央為國土綜合發展計畫審議委員會，地方為直轄市、縣(市)綜合發展計畫審議委員會。	分兩級； 中央為國土綜合發展計畫委員會，地方為直轄市、縣(市)綜合發展計畫委員會。		分三級； 中央為行政院指定機關合議、國土計畫委員會，地方為直轄市、縣(市)國土計畫委員會； 應依層級與都市計畫委員會、國家公園計畫委員會合併設立。	分兩級； 中央主管機關合議，地方主管機關合議； 應依層級與都市計畫委員會、國家公園計畫委員會合併設立。	分兩級； 中央主管機關合議，地方主管機關合議。
	中央層級	1. 審議國土綜合發展計畫。 2.目的事業主管機關擬訂部門計畫及事業計畫之徵詢對象。 2. 建議修正各級綜合發展計畫。 3. 協調部門計畫、直轄市、縣(市)綜合發展計畫與國土綜合發展計畫。 4. 變更限制發展地區範圍。	1. 審議國土綜合發展計畫、直轄市、縣(市)綜合發展計畫。 2. 直轄市、縣(市)綜合發展計畫覆議。 3. 建議修正各級國土綜合發展計畫。 4. 協調部門計畫、直轄市、縣(市)綜合發展計畫與國土綜合發展計畫。 5. 部門計畫、直轄市、縣(市)綜合發展計畫違反國土綜合發展計畫，協調修正或制止之議決。 6. 達一定規模，或跨越二以上直轄市、縣(市)之開發許可審議。 7. 撤銷及廢止開發許可。 8. 審議限制開發地區之國家重要公共建設。		行政院應指定機關： 審議全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫。 中央主管機關： 1. 審議全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫、直轄市、縣(市)國土計畫。 2. 直轄市、縣(市)國土計畫覆議。 3. 建議修正國土計畫。 4. 協調部門綱要計	行政院得指定機關： 協商審議全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫。 中央主管機關： 1. 審議全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫、直轄市、縣(市)國土計畫。 2. 直轄市、縣(市)國土計畫復議。 3. 建議修正國土計畫。 4. 協調部門綱要計	1. 審議全國國土計畫、直轄市、縣(市)國土計畫。 2. 直轄市、縣(市)國土計畫復議。 3. 使用許可涉及國土保育地區或海洋資源地區審議。 4. 廢止使用許可。

函送立法院時間、立院屆期與法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
		民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
					畫與國土計畫。 5. 各目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫之協調。 6. 達一定規模，或跨越二以上直轄市、縣(市)之開發許可審議。 7. 廢止開發許可。	畫與國土計畫。 5. 各目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫之協調。 6. 開發許可依其所在功能分區、分類、分級及規模之差異授權中央與地方審議分工。 7. 廢止開發許可。	
	地方層級	1. 審議直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫 2. 建議修正國土綜合發展計畫	1. 審議直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫 2. 建議修正國土綜合發展計畫 3. 審議該直轄市、縣(市)轄區內開發許可 4. 撤銷及廢止開發許可		1. 審議直轄市、縣(市)國土計畫 2. 建議修正國土計畫 3. 審議該直轄市、縣(市)轄區內開發許可 4. 廢止開發許可	1. 審議直轄市、縣(市)國土計畫 2. 建議修正國土計畫 3. 開發許可依其所在功能分區、分類、分級及規模之差異授權中央與地方審議分工 4. 廢止開發許可	1. 審議直轄市、縣(市)國土計畫 2. 使用許可涉及農業發展地區或城鄉發展地區 3. 廢止使用許可

資料來源：本彙編彙整

參、管理

一、土管體系

86 年函送草案中，曾以《城鄉計畫法（草案）》，處理土地分區使用管制，意涵實踐土地一元化管制之概念。然而 90、91 年函送草案中，又再度採取並行都市與非都市管制之機制。93、98 年函送草案中，建立「國土功能分區」，作為訂定土地使用管制之重要指導原則，實現土地一元化。

而後，103 年函送草案中，延續「國土功能分區」制度，以各功能分區之特性作為土地使用之原則下，都市地區及國家公園範圍內之土地依《都市計畫法》、《國家公園法》及其相關法規實施管制，其餘非都市土地則依《國土計畫土地使用管制規則》（研擬中）[2]實施管制（詳參表 4）。

二、土管權責

86 年函送草案中，另依《城鄉計畫法（草案）》規定辦理。90、91 年函送草案中，除土地使用分區之管制外，限制開發地區，應另配合各目的事業主管機關經營管理需求，訂定管制事項，而若該範圍中具不同目的事業法規重疊，則由中央主管機關會商訂定之。93 年、98 年函送草案中，則建立「權責管理區」，統合土地管制與目的事業法令規範區域之管制，使管理窗口單一化。

而後，103 年函送草案中，取消「權責管理區」制度，為國土功能分區與目的事業法令規範區域之重疊管制（詳參表 4）。

三、開發制度

86 年函送草案中，實施發展許可制，並另依《城鄉計畫法（草案）》規定辦理。90、91 年函送草案中，實施開發許可制，並開始將相關程序納入條文規範，同時規定開發許可不得為於限制開發地區且需符合綜合發展計畫訂定之開發總量。93 年函送草案中，實施開發許可制，特別是，規定國土保育地區不得申請開發許可，城鄉發展地區與農業發展地區申請開發許可條件則有所不同。98 年函送草案中，實施開發許可制，並限制僅能於「得申請開發許可區位」申請開發許可。

---

[2] 內政部營建署刻研議以國土功能分區分類取代現行非都市土地使用分區、研訂使用地編定類別，並據以研訂「國土計畫土地使用管制規則」，網址：https://reurl.cc/ZGMV7l，擷取時間：民國 110 年 7 月 10 日。

而後，103 年函送草案中，確立實施「使用許可制」，申請使用許可須以符合原國土功能分區使用原則為前提（詳參表 4）。

四、開發負擔

86 年函送草案中，開發負擔另以《城鄉計畫法（草案）》規範。90、91 年函送草案中，包含了移轉公共設施及繳納開發費予以地方政府。其中，開發費包含開發影響費及回饋金。93 年函送草案中，則是包含了移轉公共設施、繳納開發許可費。而開發許可費除了繳予地方政府以外，其中一定比例需繳予中央的國土永續發展基金。98 年函送草案中，開發負擔則基於成長付費、開發利得分為三部分，包括：公共設施、開發影響費、國土保育費。其中公共設施及開發影響費移轉及繳納予地方政府，國土保育費則繳予中央國土永續發展基金。

而後，103 年函送草案中，開發負擔包括三項，其一，須將公共設施興建後進行分割、變更、移轉程序至直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）政府所有，其二，就「成長付費」繳納直轄市、縣（市）主管機關「影響費」，其三，就「維護整體環境與公共利益原則」繳納中央主管機關之國土永續發展基金「國土保育費」（詳參表 4）。

表 4　各版本管理制度設計差異

<table>
<tr><td colspan="2" rowspan="4">函送立法院時間、立院屆期與法案名稱</td><td>第一次函送</td><td>第二次函送</td><td>第三次函送</td><td>第四次函送</td><td>第五次函送</td><td>第六次函送</td></tr>
<tr><td>民國 86 年</td><td>民國 90 年</td><td>民國 91 年</td><td>民國 93 年</td><td>民國 98 年</td><td>民國 103 年</td></tr>
<tr><td>第三屆</td><td>第四屆</td><td>第五屆</td><td>第五屆</td><td>第七屆</td><td>第八屆</td></tr>
<tr><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土計畫法</td><td>國土計畫法</td><td>國土計畫法</td></tr>
<tr><td rowspan="5">立法重點</td><td>使用管制體系</td><td>依城鄉計畫法規定，土地管制一元化。</td><td colspan="2">都市與非都市土地分區二套體系並行。</td><td colspan="3">國土功能分區土地管制一元化設計。</td></tr>
<tr><td>管制管理權責</td><td>城鄉計畫土地使用分區、限制發展地區與目的事業法令規範區域重疊管制。</td><td colspan="2">都市計畫分區、非都市土地使用分區、限制開發地區與目的事業法令規範區域重疊管制。</td><td colspan="2">透過權責管理區觀念，統合土地管制與目的事業法令規範區域之管制，讓管理窗口單一化。</td><td>國土功能分區與目的事業法令規範區域重疊管制。</td></tr>
<tr><td>開發制度</td><td>發展許可制：
依城鄉計畫法規定。</td><td colspan="2">開發許可制：
1. 限制開發地區不得申請開發許可
2. 依綜合發展計畫訂定之總量核定開發許可、新訂或擴大都市計畫</td><td>開發許可制：
1. 國保不得申請開發許可。
2. 城鄉與農發申請開發許可規範。</td><td>開發許可制：
以國土計畫劃設之得申請開發許可區位為限。</td><td>使用許可制：
僅得於符合原國土功能分區使用前提下申請使用許可。</td></tr>
<tr><td rowspan="3">開發負擔</td><td rowspan="3">依城鄉計畫法規定。</td><td colspan="3">公共設施用地分割、變更、移轉至直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)。</td><td>申請人興建後進行公共設施分割、變更、移轉至地方主管機關。</td></tr>
<tr><td rowspan="2">開發費(含開發影響費與回饋金)繳予地方主管機關，並與其他法律規範回饋金不重複課徵。</td><td rowspan="2">開發許可費繳予地方主管機關，一定比例繳納給中央管機關之國土永續發展基金。</td><td>開發影響費繳予地方主管機關。</td><td>影響費繳予地方主管機關。</td></tr>
<tr><td>國土保育費繳予中央主管機關之國土永續發展基金，整合其他法律規範基金依性質分配。</td><td>國土保育費繳予中央主管機關之國土永續發展基金。</td></tr>
</table>

資料來源：本彙編彙整

肆、權利保障

一、原合法使用之土地、建物、設施

不符合國土計畫(直轄市、縣(市)國土綜合發展計畫)者，86 年函送草案中，另依《城鄉計畫法(草案)》規定，而後則在 90、91 年函送草案中規定，原有土地改良物不合土地分區使用計畫者，補償令其變更使用或拆除之損失。93 年函送草案中，得維持原來之合法使用或配合國土永續發展基金及容積移轉後依新土地使用管制。其一，原有建築物及設施均准修繕、改建及重建；屬原得建築而未建築之土地，准予新建之；屬原農業使用之土地，准予作原來之合法使用。其二，以國土永續發展基金提供獎勵或辦理容積移轉，並轉為符合之土地使用管制。

98 年函送草案中，則是以轉為符合其國土功能分區之土地使用管制為目標。除得依國土永續發展基金及容積移轉辦理後轉為合法使用外，國土計畫公告實施屆滿二年未轉為合法使用者，以國土永續發展基金補償變更使用或拆除時所受之損失。

而後，103 年函送草案中，於國土功能分區圖公告後，原合法建築物或設施與新土地使用管制內容不符者，准予修繕但不得增建或改建。若有必要而令其變更使用或遷移，須就因遷移所受之損害給予補償；既有合法可建築用地經地方國土計畫變更為非可建築用地，須就其所受之損失給予補償(詳參表 5)。

二、原住民族權利

90、91 年函送草案中，以「載明原住民族保留地的土地基本政策於〈國土綜合發展計畫〉」為於國土計畫體系保障原住民族權利之起點。93 年函送草案中，於計畫層面設有包含原住民地區等不同性質特定區域之「特定區域計畫」，並由中央目的事業主管機關擬訂及推動。98 年函送草案，除於計畫層面設有「特定區域計畫」，土地使用層面亦以尊重原住民自治為原則。其中，若劣化地區復育涉及原住民族土地者，除有安全堪慮或違法、違建，且經與原居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。此外，原住民族土地及海域之經營管理，得依《原住民族基本法》及其相關法規之規定辦理。

而後，103 年函送草案中，於計畫層面及土地使用層面皆進一步保障原住民族權利。〈全國國土計畫〉中特定區域之內容及國土功能分區之管制內容，如涉及原住民族土地及海域者，皆應依《原住民族基本法》第 21 條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂(詳參表 5)。

表 5　各版本權利保障制度設計差異

函送立法院時間、立院屆期與法案名稱		第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
		民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年	民國 103 年
		第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
		國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
立法重點	原合法→後不合規定	依城鄉計畫法規定。	直轄市、縣(市)綜合發展計畫實施時： 原有土地改良物不合土地分區使用計畫者，經主管機關令其變更或拆除，予以補償。		直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後： 1. 維持原來合法使用： 准予原有建築物及設施修繕、改建及重建；准予該法得建築而未建築之土地新建；農業土地准予原來合法使用)。 2. 變更為符合國土功能分區之使用：獎勵;容積移轉。	直轄市、縣(市)國土計畫公告實施： 2 年內得維持原來合法使用，2 年後依國土計畫法管制。 1. 維持原合法使用： I. 地方主管機關未依法適當補償前。 II. 各目的事業主未依法徵收價購前。 2. 變更符合國土功能分區之管制： I. 獎勵；容移 II. 公告屆滿 2 年，土地、建築物及設施經地方主管機關令其變更使用或拆除損，予以	直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後： 1. 維持原合法使用： 准予原合法建築物或設施修繕，不得增建或改建。 2. 變更符合國土功能分區之管制(經主管機關命令)： I. 遷移之損害補償。 II. 可建地變更非可建地之損害補償。

<table>
<tr><td colspan="2" rowspan="4">函送立法院
時間、立院
屆期與法案
名稱</td><td>第一次函送</td><td>第二次函送</td><td>第三次函送</td><td>第四次函送</td><td>第五次函送</td><td>第六次函送</td></tr>
<tr><td>民國 86 年</td><td>民國 90 年</td><td>民國 91 年</td><td>民國 93 年</td><td>民國 98 年</td><td>民國 103 年</td></tr>
<tr><td>第三屆</td><td>第四屆</td><td>第五屆</td><td>第五屆</td><td>第七屆</td><td>第八屆</td></tr>
<tr><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土計畫法</td><td>國土計畫法</td><td>國土計畫法</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td colspan="2"></td><td></td><td>損失補償。</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td rowspan="3">原住民
權利
保障</td><td rowspan="3">無</td><td colspan="2">國土綜合發展計畫中，土地使用基本政策包含原保地。</td><td colspan="3" rowspan="2">特定區域計畫</td></tr>
<tr><td>無</td><td>直轄市、縣(市)綜合發展計畫應有原民綜合發展目標及策略。</td></tr>
<tr><td colspan="3">無</td><td>原住民族土地及海域之經營管理，屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。</td><td>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。</td></tr>
<tr><td colspan="3">無</td><td>劣化地區復育涉及原民土地，除有安全堪慮或違法濫建，且經與原居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。</td><td>無</td></tr>
</table>

資料來源：本彙編彙整

伍、參與

一、計畫層面

86 年函送草案中，僅地方層級綜合發展計畫之研擬階段需辦理民眾參與之程序，而後於 90、91 年函送草案，則擴及至國土綜合發展計畫。93、98 年函送草案中，除了研擬國土計畫本身外，開發許可案件亦需透過民眾參與的機制廣泛蒐集意見;而在審議階段，各級委員會或合議制中皆須有一定比例之專家學者。據此，國土計畫於擬訂時應辦理座談會、於審議前辦理說明會及公開展覽，審議前民眾得提供紙本意見以供審議參考、審議中提供一定專家學者之比例、核定後公開展覽，另外，說明會、公開展覽等相關資訊以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知；開發許可案件於審議前辦理說明會與公開展覽、核定後公開展覽。

而後，103 年函送草案中，國土計畫於擬訂時應辦理座談會、於審議前辦理公聽會及公開展覽 30 天，民眾得提供紙本意見以供審議、合議制之審議中應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表、核定後公開展覽 90 天；使用許可案件於審議前辦理公聽會與公開展覽 30 天，民眾得提供紙本意見以供審議、核定後公開展覽 30 天。另外，公聽會、公開展覽等相關資訊以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知（詳參表 6）。

二、管理層面

民國 93、98 年函送草案中，納入土地違規檢舉機制，賦予民眾監督國土土地使用之權力，並以所處罰鍰中提撥一定比例提供獎金獎勵。而後，103 年函送草案中，則是刪除土地違規檢舉制度（詳參表 6）。

表 6　各版本民眾參與制度設計差異

<table>
<tr><td colspan="3">函送立法院時間、立院屆期與法案名稱</td><td>第一次函送</td><td>第二次函送</td><td>第三次函送</td><td>第四次函送</td><td>第五次函送</td><td>第六次函送</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td>民國 86 年</td><td>民國 90 年</td><td>民國 91 年</td><td>民國 93 年</td><td>民國 98 年</td><td>民國 103 年</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td>第三屆</td><td>第四屆</td><td>第五屆</td><td>第五屆</td><td>第七屆</td><td>第八屆</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土計畫法</td><td>國土計畫法</td><td>國土計畫法</td></tr>
<tr><td rowspan="6">立法重點</td><td rowspan="2">國土計畫</td><td>研擬</td><td>1. 直轄市、縣(市)綜合發展計畫擬訂時舉辦說明會。
2. 直轄市、縣(市)綜合發展計畫審議前公展 30 天，民眾得提供紙本意見。
3. 公展資訊登報。</td><td colspan="2">1. 綜合發展計畫擬訂時舉辦說明會。
2. 綜合發展計畫審議前公展 30 天，民眾得提供紙本意見。
3. 公展資訊登載於新聞紙及網際網路。</td><td colspan="3">1. 國土計畫擬訂時舉辦座談會。
2. 國土計畫審議前舉辦說明會。 | 2. 國土計畫審議前舉辦公聽會。
3. 國土計畫審議前公展 30 天，民眾得提供紙本意見提供紙本意見。
4. 公展、公聽會資訊，以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知。</td></tr>
<tr><td>核定</td><td>1. 公展 90 天。</td><td colspan="5">1. 公展 90 天。
2. 計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。</td></tr>
<tr><td rowspan="2">開發計畫</td><td>審議前</td><td colspan="2">無</td><td colspan="3">1. 公展 30 天，民眾得提供紙本意見。</td></tr>
<tr><td>核定</td><td colspan="2">無</td><td>無</td><td>1. 舉辦說明會。
2. 公展 90 天。
3 .計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。</td><td>1. 舉辦公聽會。
2. 公展 30 天。</td></tr>
<tr><td colspan="2">審議組成</td><td colspan="2">無</td><td>各級委員會委員專家學者不得少於委員總人數三分之一。</td><td>合議審議中遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表。</td><td>合議審議中遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表。</td></tr>
<tr><td colspan="2">檢舉</td><td colspan="2">無</td><td colspan="2">土地違規使用，民眾檢舉獎勵制度。</td><td>無</td></tr>
</table>

資料來源：本彙編彙整

陸、罰則

86 年函送草案中，罰則依《城鄉計畫法》規定。查《城鄉計畫法（草案）》規定，設有行政罰。90 年函送草案中，設有行政罰與刑罰，違反土地使用管制者處以罰鍰、並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。不依者，得處有期徒刑或拘役。91 年函送草案中，延續 90 年版本行政罰之規定，並刪除刑罰之內容。93 年函送草案中，則設有行政罰與刑罰。違反土地使用管制與違反開發區位者，以嚴重程度 2 級進行罰緩、沒入機具、得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。不依者，並停止供水、供電、封閉、強制拆除。因破壞地形地貌或釀災者，則得處以徒刑、沒入機具、罰金。98 年函送草案，設有行政罰與刑罰。違反土地使用管制、非於得申請開發區位從事開發及違反開發許可者，以嚴重程度分 3 級處以罰緩、沒入使用機具、限期變更使用、停止使用或恢復原狀，不依者，按次處罰並得停止供水、供電、封閉、強制拆除。而因釀災者，得處以有期徒刑、沒入機具、罰金。

而後，103 年函送草案中，設有行政罰與刑罰。違反土地使用管制、未經使用許可者、未依使用許可者，以嚴重程度分 3 級處以罰緩、限期變更使用、停止使用、恢復原狀、勒令歇業，不依者，按次處罰並得停止供水、供電、封閉、強制拆除、土地屬公有者得擬改善計畫核備後不受限期改善之而因釀災者，得處以有期徒刑、沒入機具、罰金（詳參表 7）。。

表 7　各版本罰則制度設計差異

<table>
<tr><td colspan="2" rowspan="4">函送立法院時間、立院屆期與法案名稱</td><td>第一次函送</td><td>第二次函送</td><td>第三次函送</td><td>第四次函送</td><td>第五次函送</td><td>第六次函送</td></tr>
<tr><td>民國 86 年</td><td>民國 90 年</td><td>民國 91 年</td><td>民國 93 年</td><td>民國 98 年</td><td>民國 103 年</td></tr>
<tr><td>第三屆</td><td>第四屆</td><td>第五屆</td><td>第五屆</td><td>第七屆</td><td>第八屆</td></tr>
<tr><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土綜合發展計畫法</td><td>國土計畫法</td><td>國土計畫法</td><td>國土計畫法</td></tr>
<tr><td rowspan="5">立法重點</td><td rowspan="4">行政罰</td><td rowspan="5">無
(由城鄉計畫法制定)</td><td colspan="2">違反土管規定得罰緩，並得限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀。</td><td>違反土管及未申請開發許可擅自開發處罰鍰，程度分 2 級。</td><td>違反土管及未申請開發許可擅自開發處罰鍰，程度分 3 級。</td><td>違反土管及未申請使用許可擅自開發處罰鍰，程度分 3 級。</td></tr>
<tr><td colspan="2">無</td><td colspan="2">沒入機具</td><td>無</td></tr>
<tr><td colspan="5">不遵從者得按次處罰、停止供水、供電、封閉、強制拆除或其他措施。</td></tr>
<tr><td colspan="4" rowspan="2">無</td><td>得勒令歇業。</td></tr>
<tr><td>公有者得擬改善計畫核備，不受限期恢復原狀之限制。</td></tr>
<tr><td>刑罰</td><td>不依限變更除前條規定外，得處有期徒刑或拘役。</td><td>無</td><td>破壞地形、地貌嚴重者，得處有期徒刑併科罰金，沒收機具；因此釀災者，處有期徒刑併科罰金。</td><td>違反開發許可、土管規定釀災者，得處有期徒刑併科罰金，沒收機具；致死或重傷加重刑罰。</td><td>違反使用許可、土管規定釀災者，得處有期徒刑併科罰金，沒收機具；致死或重傷加重刑罰。</td></tr>
</table>

資料來源：本彙編彙整

第三節　歷次草案推動之立法結果

整體而言，自民國 86 年至 91 年，曾 3 度函送《國土綜合發展計畫法（草案）》至立法院審議。90 年函送草案已討論修正送至立法院二讀，然因時間限制未完成三讀；91 年函送草案雖全數條文審查修正通過，完成一讀，然因專家學者、立法院部分黨團、總統府開發與保育諮詢委員會等認為《國土綜合發展計畫法（草案）》未具前瞻性，立法院於召開「國土綜合發展計畫法」公聽會後，結論暫緩該版本之審議；93 年函送草案，因大體討論及逐條審時即有諸多異議，經黨團協商後決議日後另行召集學者、專家及人民團體舉辦公聽會再召開審查；98 年函送草案之外，更出現了張委員慶忠等 23 人提案版本、林委員淑芬等 16 人提案版本，將近半數條文受到保留仍然未能完成立法；103 年函送草案，在依據 98、99、100 年研究的委託案成果提出修正建議後，最終於 104 年 12 月 18 日完成三讀立法程序，達到國土規劃法制化之重要里程碑。

以下列出各草案版本於立法院審議期間，無法成功立法的重點爭議與討論（詳參表 8）。

壹、86 年函送草案

86 年函送草案，因民國 88 年第三屆立法委員任期屆滿未完成委員會審查之議案，不續審而退回行政院，在此次函送的過程中通過 1 條、保留 2 條，僅審查至第 3 條，並有以下五點重點爭議：

一、計畫之主管機關所屬及層級；

二、永續規劃議題；

三、開發及發展之含意；

四、城鄉計畫如何執行；

五、限建地區之人民權益等（立法院，1997a；立法院，1997b）。

在逐條審查後，於結論提及：「城鄉計畫部分以行政區域為劃分單位也有許多問題存在，因為目前政府預計廢除鄉鎮選舉的目的，即在於解決因行政區域發展所衍生出的問題。」因「行政區劃」未能完成審議（立法院，1997a：215-216）。於民國 87 年 4 月 18 日立法院第三屆第五會期會議中，高立法委員揚昇提案第 2149 號提及：《國土綜合發展計畫法（草案）》第 21 條對於限制發展地區僅有管制之規定，未能慮及其區域內人民的生活，應給予合理的補償，才符合公平正義原則，因此「限制發展地區」未能完成審議。

貳、90 年函送草案

90 年函送草案後，因民國 91 年第四屆立法委員任期屆滿未完成委員會審查之議案，不續審而退回行政院，在此次函送的過程中全部條文皆通過，待後續完成二讀程序但受限於時間而未進行三讀，為《國土綜合發展計畫法（草案）》最接近完成立法的一次。立法院審議中，仍有以下五點重點爭議：

一、申請開發許可之義務及開發費等規範；

二、原住民權益及限制發展區居民權益應受重視；

三、法案主管機關議題；

四、通盤檢討執行效率低；

五、違反非都市土地使用管制之罰則等（立法院，2001）。

參、91 年函送草案

91 年函送草案的過程中，全數條文審查修正通過，完成一讀。以下五點為立法院審議時之重點爭議：

一、土地違規使用之處罰規則；

二、公共設施保留地權益問題；

三、農地變更政策；

四、城鄉計畫擬定必要性；

五、原住民權益維護等（立法院，2002a）。

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

肆、93 年函送草案

93 年函送草案，經立法院第 5 屆第 6 會期內政及民族委員會第 8 次會議於民國 94 年 1 月 3 日大體討論及逐條審議，多名委員提出異議，包括：

一、國土計畫的遠景及目標之強化；

二、地方政府在非都市土地利用管理之強化；

三、開發許可制度為中央權責；

四、立法院監督權之新增；

五、補償制度之強化；

六、區域均衡的促進；

七、規劃階段之民眾參與；

八、原住民族權益；

九、民眾土地違規行政罰之放寬（立法院，2005）。

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

伍、98 年函送草案

98 年函送草案以外，另有民國 98 年 12 月 16 日張慶忠等 23 人提案版本、98 年 12 月 23 日林淑芬等 16 人提案版本於內政委員會報告併案審查。在審議過程中，委員們對於法案部分提出疑義，其中包括：

一、原住民議題；

二、農業發展議題；

三、公民參與應加入聽證；

四、國土復育條例及國土計畫法競合；

五、審議層級（內政部，2009m；內政部，2011；立法院，2011a；立法院，2011b；立法院，2011c）。

因此在民國 100 年 6 月 1 日立法院第 7 屆第 7 會期內政委員會審議《國土計畫法（草案）》審查完竣，全案 59 條，通過 36 條，保留 23 條，並經審查會決議，須交由黨團協商。最終因屆滿不續審，98 年函送草案，退回內政部重新檢討。

陸、103 年函送草案

該版本最終於民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期審查通過。行政院函送立法院版本計有 6 章 41 條，經立法院審查後，新增 1 章、6 條文，全文調整為 7 章 47 條，經檢視二版本差異情形如下：

一、中央主管機關應公布國土白皮書；

二、行政院應邀集專家學者等召開國土計畫審議會；

三、新訂或擴大都市計畫不得作為變更國土計畫之情事；

四、國土復育專章推動復育計畫；

五、民眾檢舉違規土地使用之獎勵機制；

六、主管機關疏於執行使用許可違法之公民訴訟機制；

七、區域計畫實施前或原合法之既有建築物、設施，得為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用（立法院，2015e）。。

綜上所述，在約 20 年的推動過程中，法案內容歷經諸多的調整，反映出不同時代的核心精神與爭議之處理，最終確立了《國土計畫法》為台灣國土空間規劃之法制定位。

表 8　各版本立法結果比較

函送立法院時間、立院屆期與法案名稱	第一次函送	第二次函送	第三次函送	第四次函送	第五次函送	第六次函送
	民國 86 年	民國 90 年	民國 91 年	民國 93 年	民國 98 年[3]	民國 103 年
	第三屆	第四屆	第五屆	第五屆	第七屆	第八屆
	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土綜合發展計畫法	國土計畫法	國土計畫法	國土計畫法
立法結果	● 計畫之主管機關所屬及層級 ● 永續規劃議題 ● 開發及發展之含意 ● 城鄉計畫執行 ● 限建地區之人民權益	● 申請開發許可之義務及開發費等規範 ● 原住民權益及限制發展地區居民權益 ● 法案主管機關議題 ● 通盤檢討執行效率低 ● 違反非都市土地使用管制之罰則	● 土地違規處罰規則 ● 公共設施保留地權益問題 ● 農地變更政策 ● 城鄉計畫擬定必要性 ● 原住民權益維護	● 非都土地管理 ● 立法院監督權 ● 補償制度 ● 區域均衡促進 ● 民眾參與 ● 原民權益 ● 土地行政罰放寬	● 原民權益 ● 民眾參與 ● 權益保障 ● 通盤檢討 ● 國土指導都市計畫 ● 國土復育條例 ● 開發許可制機制 ● 國土計畫研究機構 ● 國土永續發展基金	**通過之法案重點** ● 計畫優位 ● 使用許可 ● 審議機制 ● 公民訴訟 ● 民眾檢舉 ● 原民權益 ● 國土復育 ● 國土永續發展基金 ● 國土計畫研究機構

資料來源：本彙編整理

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

第二章　國土計畫法重要政策議題推動歷程分析

《國土計畫法》自民國 80 年代推動至今，經研商後多次修正法案名稱、章節架構及條文內容，陸續於民國 86 年、90 年、91 年、93 年、98 年及 103 年六度函送立法院審議，期間因應國際趨勢、重大事件、國家政策、國土規劃等重要歷史背景，內政部營建署持續委託相關研究、召開座談會議、部會研商會議及公聽會，不斷地滾動式檢討與修正草案內容，以奠定現今國土規劃之法制基礎與定位。綜合分析六度函送立法院之草案內容，各版本皆有若干不同之處，各該條文的變化形成諸多重要議題，其交織著規劃制度轉型與社會討論，對於國土規劃體制的持續進步，具一定的啟發與借鏡。因此，實有必要將立法過程中重要政策議題之變革詳予記錄，以供後續檢討及修正《國土計畫法》之重要參考。

以下將諸多重要政策議題依據其性質分為三節作闡述，其一為「國土計畫法之法制定位」，包含：國土規劃作用法的確立、國土計畫法案名稱修正緣由、國土基本法及國土政策綱領之歷史討論過程；其二為「國土土地使用分區及管制制度」，包含：城鄉計畫法之歷史討論過程、環境敏感地與限制發展地區政策歷程、海域整合於國土計畫、國土功能分區制度形成之政策歷程、國土功能分區重疊管制、國土保育地區劃設之權責、國土功能分區、分類及使用地之確立、開發許可制轉為使用許可制、直轄市、縣（市）國土使用管制之因地制宜；其三為「國土治理配套制度」，包含：國土復育條例納入國土計畫法、既有權利保障及補償、容積移轉制度納入與否、國土永續發展基金之預算編列、原住民族權利之保障、民眾參與機制之健全。

上開各重要政策議題之剖析探究，主要經由民國 80 年代初期以來之國土計畫法案草案內容、研擬期間之會議資料及紀錄進行文本分析，並適當引述關鍵人物口述歷史訪談作為重要參考。最後，各議題內容分別整理為政策議題說明、政策決定歷程與政策決定關鍵，以利系統性地記錄與分析。

第一節　國土計畫法之法制定位

民國 84 年行政院會決議，請經建會研擬《國土綜合開發計畫法 (草案)》送至內政部主辦立法，考量兩部會權責不同，法案逐漸朝向國土規劃之法制基礎，並將法案名稱改為《國土綜合發展計畫法(草案)》。而 90 年代世界規劃趨勢下，遂將法案重點改為規範空間使用計畫，兼顧實體法及程序法精神，改名為《國土計畫法》。草案研擬過程中，鑑於國土計畫立法推動之困難，內政部曾於民國 98 年研提《國土永續政策綱領 (草案)》試圖暫代未通過之《國土計畫法 (草案)》，然行政院決議該綱領為避免與其他計畫產生競合，擬不續研訂。是以，國土計畫之法制定位確立為國土規劃作用法。

壹、國土規劃作用法的確立

一、政策議題說明

（一）國土計畫法作為國家各部門建設之法制基礎？或國土規劃之法制基礎？

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

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

（二） 國土計畫法做為國土規劃之基本法？或國土規劃之作用法？

鑑於民國 82 年以來國土計畫立法推動之困難，逐漸出現國土計畫究竟做為基本法抑或作用法之討論。包括，民國 91 年總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」方案，即建議研訂「國土基本法」整合各

法；以及，民國 98 年 6 月，內政部研提《永續國土政策綱領（草案）》[4]，試圖暫時替代尚未通過之《國土計畫法（草案）》，據以指導區域計畫、都市計畫與國家公園計畫。爾後，該綱領為避免與其他計畫產生競合，擬不續研訂，將其政策意涵納入各級國土計畫。自此，確立國土規劃作用法之法制定位。

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

二、政策決定歷程

（一） 國土規劃法制定位之形塑

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

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

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

請內政部參考辦理，並完成立法程序[5]。

同年 8 月經建會將《國土綜合開發計畫法（草案）》擬訂完成，於草案中的立法說明提及：「為解決產業用地不足及地價過高之問題，應配合國土利用之規劃，從供給面著眼，適度開放公有及公營事業土地租予民間，釋出低生產力、受過汙染或地層下陷而無法使用的農地，以及合理放寬土地使用的限制等途徑，擴大提供產業及公共設施所需之用地。」其中草案第 3 條的用語定義如下：「綜合開發計畫作為目標性、政策性的長期發展綱要計畫，指導實質建設之計畫；縣市綜合發展計畫作為以直轄市、縣（市）施政及指導所屬鄉、鎮、市土地使用及建設發展之依據；特定區域計畫係指依國土綜合開發計畫指定之特定事項，劃定區域進行規劃、保育、開發建設或管理之計畫。若需進行開發，則須依循草案第 26 條規範，以發展許可制度辦理。」由上述內容歸結《國土綜合開發計畫法（草案）》之內涵可見，其偏重於各部門建設之開發數量、規模及區位安排，及其建設所需之土地應如何配合執行開發。

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

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

其中《國土綜合發展計畫法（草案）》第 3 條的用語定義如下：

> 「國土綜合發展計畫作為對全國人口、產業及公共設施在空間上為適當配置，並對自然資源分配預為規劃之目標性及政策性長期發展計畫；直轄市、縣（市）綜合發展計畫作為直轄市、縣（市）政府施政及

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

城鄉計畫訂定之依據;城鄉計畫作為實施發展許可制及土地使用分區管制之實質建設計畫。」

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

綜上所述，法制定位主要與法案主管機關之權責相關，民國 84 年《國土綜合開發計畫法（草案）》由經建會擬定，期望讓國家與地方重大建設有序發展。由於後續法案檢送內政部擬定，基於內政部權責僅負責土地使用相關事宜，因此必須將《國土綜合發展計畫法（草案）》調整為適合其作為主管機關之定位[6]。

（二） 國土規劃作用法之討論歷程

鑑於民國 82 年以來國土計畫立法推動之困難，逐漸出現國土計畫法應作為基本法抑或是作用法之討論。民國 91 年 6 月，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」方案，建議撤回《國土綜合發展計畫法（草案）》，並建議研訂「國土基本法」整合土地法、水利法、森林法及都市計畫法（總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002a）[7]。

在上述總統府國土保育與開發諮詢委員會的建議下，營建署曾嘗試擬定基本法之架構，但考量經建會於民國 84 年研擬之《國土綜合開發計畫法(草案)》概念，以及社會大眾對於未來《國土計畫法（草案）》的期望，仍決議

[6] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署朱副處長慶倫於口述歷史訪談表示：「一開始就是讓國土綜合開發計畫有一個法定地位，讓國家重大建設、地方重大建設有秩序地發展，後來因為移交內政部（擬定），因為經建會不能當法的主管機關，所以變成交給內政部，但是內政部負責土地使用，我們必須要改適合內政部作為主管機關的法制。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

[7] 民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談表示：「他（總統府國土保育與開發諮詢委員會）是認為當初的綜合發展計畫法的整個架構其實不夠那麼完整，在定位上也到底是屬於政策面呢，要來主導的基本法；或者是屬於實質作用的法令呢？在現階段可能針對土地使用的這個部分，他是認為基本法更重要，要做一個宣示性的內容，像是這種水土林相關的一些範疇，都在這個基本法裡面去做界定，那這個基本法有了之後呢，再去規範比較細緻的作用法。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

朝向「作用法」的方式進行[8]。

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

而後，民國 96 年 4 月經建會針對內政部所陳報之《國土計畫法(草案)》提供意見，並指出：「建議內政部可先行研擬國土計畫政策綱要及行動方案，以做為全國國土資源利用及實質建設發展之依循，以臻時效。」而行政院永續發展委員會於民國 97 年 2 月召開第 23 次工作會議，討論「國土三法之立法策略與內容」案，會議中歐陽委員嶠暉亦建議應訂定國土基本法(行政院，2008a)。對此，內政部認為國土規劃基本政策已於草案第 4 條明定，已具備基本法之架構(行政院，2008a)，可見當時對於「基本法」已具一定的討論度。

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

[8] 民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談表示：「我們甚至有要準備嘗試擬一個基本法的架構，因為對我們來講呢，要擬基本法實際上會比作用法，我認為說他的任務比較單純，基本法是宣示性的，那他的條文其實比較正面，比較形而上，...。但是因為從民國 84 年之後陸續送過來，經建會交辦下來原來的那個概念，跟外界對於這個未來國土計畫法要做重新調整的想法，我們認為說，只做一個基本法可能沒辦法達到大家的期望。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

[9] 詳參本彙編第三章第一節「參、國土基本法及國土政策綱領之歷史討論過程」內容。

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

三、政策決定關鍵

在國土規劃法制定位形塑過程中，法案定位與法案主管機關之權責相關，原《國土綜合開發計畫法（草案）》由經建會擬定，期望讓重大建設有序發展，而後續法案檢送內政部擬定，基於內政部主要負責土地使用相關事宜，因此將《國土綜合發展計畫法（草案）》之法制定位連結至土地使用規劃。

然而，鑑於民國 82 年以來國土計畫立法推動之困難，亦出現國土計畫究竟作為國土規劃之基本法、抑或國土規劃作用法之討論。包括民國 91 年總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」方案，即建議研訂「國土基本法」整合各法；民國 97 年內政部嘗試擬定國土基本政策[11]，作為時效性之規範與依循，但後續為避免與其他計畫競合，行政院指示「永續國土政策綱領（草案）」不續研訂，將其政策重點納入《國土計畫法（草案）》中。遂此，《國土計畫法》回歸作用法思考，確立國土規劃作用法之定位。

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

[11] 詳參本彙編第三章第一節「參、國土基本法及國土政策綱領之歷史討論過程」內容。

貳、國土計畫法案名稱修正緣由

一、政策議題說明

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

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

整體而言，《國土綜合開發計畫法（草案）》、《國土綜合發展計畫法（草案）》及《國土計畫法（草案）》三者名稱修正緣由為其性質變動差異，從民國 84 年經建會版本《國土綜合開發計畫法（草案）》屬於較為綜合與藍圖式的建設計畫，後續民國 86、90、91 年間內政部版本《國土綜合發展計畫法（草案）》則改為綜合與藍圖式的空間使用計畫，而民國 93、98、103 年間內政部版本的《國土綜合發展計畫法（草案）》則偏重規範空間的策略式使用計畫（詳參表 9）。

表 9　國土計畫法案名稱修正影響其性質

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

資料來源：本彙編彙整

以下政策決定歷程分為兩個部分闡述，首先為首次名稱修正，由國土綜合開發計畫法至國土綜合發展計畫法；其次為第二次名稱修正，由國土綜合發展計畫法至國土計畫法。

二、政策決定歷程

（一） 首次名稱修正：國土綜合開發計畫法至國土綜合發展計畫法

經建會於民國 84 年 4 月 10 日舉辦「國土綜合開發研討會」，並於會後函送重要結論報告及後續工作至各相關部會。該研討會中建議，將當時計畫體系調整為國土綜合開發計畫與縣市綜合發展計畫，並建立土地發展許可制，讓民間可主動規劃利用土地（經濟建設委員會，1995a）。嗣後經提民國 84 年 5 月 11 日行政院 2430 次會議中決議，請經建會於三個月內研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》，送請內政部參考辦理，並由內政部主辦完成立法程序。於是，經建會便於民國 84 年 8 月 24 日函送《國土綜合開發計畫法（草案）》至內政部，請內政部完成立法程序[12]。

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

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

主席黃署長南淵則裁示：

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

馮委員正民也認為應改為發展：

> 「修正為『國土綜合發展計畫』，意義上確實較為積極。」（內政部，1996a）

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

而比較兩法案之立法目的與用詞定義則可發現，經建會版本《國土綜合開發計畫法（草案）》著重在社會經濟發展中，人口、產業及公共設施在空

[12] 行政院經濟建設委員會 84 年 8 月 24 日都字第 3051 號函。。

間上的配置，而內政部版本《國土綜合發展計畫法（草案）》則著重配合自然資源條件的城鄉均衡發展（詳參表 10）。

表 10　國土綜合開發計畫法與國土綜合發展計畫法之立法目的名詞解釋比較

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

資料來源：本彙編彙整

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

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

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

然而內政部對於各目的事業主管機關並無影響其計畫之權責，因此從民國 86 年函送立法院審議之《國土綜合發展計畫法（草案）》可檢視，其將「部門建設計畫」改為「各部門計畫發展構想」（詳參表 11），主要係內政部在權責上並無法直接決定其他部門計畫[13]，此部分亦受到當時在立法院中委員的質疑[14]。

表 11　《國土綜合開發計畫法》與《國土綜合發展計畫法》中〈國土綜合發展計畫〉應載明事項

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

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

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

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

資料來源：本彙編彙整

另外，在中文涵義上「開發」與「發展」亦有所不同[15]。在民國 86 年 12 月 11 日立法院內政及邊境、經濟、財政委員會審議過程中，沈委員富雄針對開發與發展之差亦進行質詢，而內政部葉部長金鳳表示用發展涵蓋範圍較廣，開發本身就已含在發展當中。沈委員富雄則認為，從無到有是指開發，原本就有，使其規模增加，則是指發展。沈委員富雄表示，這個法案所探討的應為臺灣土地在處女地的狀態下，要投入多少資源，從這個角度來看，沈委員富雄認為應用開發二字，請內政部再研究。而內政部葉部長金鳳則表示，國土本來是有的，因此用「發展」兩字則較為恰當 (立法院，1997a：187-188)。

（二） 第二次名稱修正：國土綜合發展計畫法至國土計畫法

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

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

公聽會」會議決議暫緩審議。該公聽會上，專家學者一致認為，應提高主管機關層級至行政院，才能統合交通、營建、能源、環保等方面需求。另一方面則認為，該草案應配合政府再造相關的行政院組織法調整。會議中亦有批評該法案無法解決臺灣重北輕南的問題、不注重水土保持的問題、河川流域業務未統合形成多頭馬車的問題、無法因應全球化競爭產業需求的問題、未將海洋納入國土規劃內容、未建立國土開發的財務機制、限制發展區總量管轄權不應交由地方政府、開發許可回饋金應交由地方統籌等問題[16]。

同一時間，民國 90 年間奇比颱風、潭美颱風、桃芝颱風、納莉颱風等，均造成臺灣嚴重災害。總統府遂於民國 91 年成立「國土保育與開發諮詢委員會」並由該委員會研究水、土、林與人的平衡，將國土規劃之概念由「開發成長」改變為「永續經營」，由「利用」改變為「保育」，謀求與大自然和平相處[17]。另一方面，行政院亦成立「國土規劃推動委員會」對《國土綜合發展計畫法》(草案)的後續處理進行討論，配合原有行政院「國家永續發展委員會」的徵詢，形成整個法案之討論層級由總統府到行政院進行領導。

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

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

---

[16] 2002/5/25，經濟日報〈國土綜合發展計畫 專家批前瞻性不足-重北輕南 水土保持未解決 有效統合應提升主管層級至行政院〉，截取時間：2020/8/22。時任臺大城鄉所教授夏鑄九指出，未解決重北輕南及水土保持問題；時任臺大城鄉所教授王鴻楷指出未對河川流域等跨轄區業務統合管轄；時任中華都市計畫學會理事賀陳旦表示未有產業跨區活動的土地政策、海洋未納入亦無國土開發的財務機制；時任宜蘭縣建設局長林旺根則表示，國土限制發展區總量不應交由地方政府負責，而開發許可回饋金則應交由地方統籌，用於地方。

[17] 2002/5/17，總統府新聞稿〈總統聽取「國土保育與開發諮詢委員會」簡報〉，擷取時間：2020/9/13，網址：https://www.president.gov.tw/NEWS/1447。

因此行政院國土規劃推動委員會開了 4 次「國土綜合發展計畫法後續處理方案會議」及 3 次「國土規劃指導委員會」後，大幅度調整法案精神、內容、結構等。其中，在民國 91 年 11 月 21 日行政院國土規劃委員會第三次會議中，將法案重點改為規範空間使用計畫，兼顧程序法及實體法之精神，因此將名稱修正為《國土計畫法（草案）》（行政院，2002：1），並由行政院國土規劃推動委員會負責協調部門計畫，將層級提升至行政院[18]。對於法案名稱與性質，時任政務委員林政務委員盛豐認為，綜合計畫內容繁多，為使計畫能偏向空間使用計畫，應將法案名稱修正[19]。另一方面，在各界專家學者的多種建議下，法案開始討論有關權利義務關係之實質內容[20]。

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

---

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

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

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

而由立法目的、名詞定義及全國層級計畫應包含事項，可發現民國 93 年送立法院審查之《國土計畫法（草案）》版本更強調其為空間發展計畫。在立法目的中，民國 91 年送立法院審查之《國土綜合發展計畫法（草案）》版本為「確保」國土資源永續利用，而民國 93 年送立法院審查之《國土計畫法（草案）》版本調整為「促進」國土資源合理配置。而名詞定義中，民國 91 年送立法院審查之《國土綜合發展計畫法（草案）》版本為引導人口、產業及公共設施發展，而民國 93 年送立法院審查之《國土計畫法（草案）》版本則調整為引導人口、產業及公共設施等之空間發展計畫，強調其空間性質。另外，民國 91 年送立法院審查之《國土綜合發展計畫法（草案）》版本中，國土綜合發展計畫應載明事項為「國土空間發展架構及自然資源之規劃」，以及指導部門計畫為「各部門計畫發展構想」，而民國 93 年送立法院審查之《國土計畫法（草案）》版本之全國國土計畫應載明事項則改為「國土永續發展目標及成長管理策略」，指導部門計畫則改為「部門綱要計畫」，三者均為其修正側重於土地使用計畫之內涵（詳參表 12）。

表 12　國土綜合發展計畫法與國土計畫法之立法目的、名詞解釋及全國層級計畫應包含事項比較

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

	民國 91 年版 《國土綜合開發計畫法》(草案)	民國 93 年版 《國土計畫法》(草案)
	畫。	國土計畫。
國土綜合發展計畫與全國國土計畫應載明事項	一、國土綜合發展目標及政策。 二、計畫範圍及計畫年期。 三、國土空間發展架構及自然資源之規劃。 四、土地使用基本政策。 五、限制開發地區指定原則及農地釋出之原則。 六、都會區建設發展構想。 七、直轄市、縣 (市) 綜合發展政策之原則。 八、直轄市、縣 (市) 發展總量。 九、各部門計畫發展構想。 十、其他相關事項。	一、計畫範圍及計畫年期。 二、國土永續發展目標及成長管理策略。 三、都會區域與特定區域計畫範圍之界定及發展構想。 四、國土功能分區之劃設構想及其土地使用管制原則。 五、國土保育地區之劃設及管理計畫。 六、部門綱要計畫。 七、國土景觀綱要計畫。 八、國土防災綱要計畫。 九、全國土地使用概念圖。 十、其他相關事項。

資料來源：本彙編彙整

三、政策決定關鍵

《國土綜合開發計畫法 (草案)》之立法目的為賦予〈國土綜合開發計畫〉法制定位，因此法案推動係為經建會之職權，但考量當時並未有經建會作為法案主管機關之前例，行政院決議將《國土綜合開發計畫法 (草案)》送交內政部完成立法程序。而後，內政部衡酌「開發」與「發展」在國土規劃涵義上之差異，認為發展一詞近似永續發展，其考量在資源條件的限制下作適度發展，且內政部進一步將法案性質作調整，著重配合自然資源條件的城鄉均衡發展，遂將法案名稱更改為《國土綜合發展計畫法 (草案)》。

民國 91 年間，總統府國土保育及開發諮詢委員會建議撤回《國土綜合發展計畫法 (草案)》，且諸多專家學者亦認為法案未具前瞻性，屬藍圖式、綜合式計畫，與當時策略式規劃之主流不同，建議再行討論法案內容。遂此，內政部大幅度調整法案精神、內容、結構，將法案重點改為規範空間使用計畫，兼顧程序法及實體法之精神，最終將法案名稱更改為《國土計畫法 (草案)》。

參、國土基本法及國土政策綱領之歷史討論過程

一、政策議題說明

有鑑於國土計畫立法推動之困難，國土基本法之訂定具一定的討論度，民國 91 年 6 月總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」方案時，即建議研訂「國土基本法」整合土地法、水利法、森林法及都市計畫法（總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002a）; 民國 96 年 4 月經建會建議先行研擬國土計畫政策綱要，作為時效性之規範；民國 97 年 2 月永續會工作會議中，討論國土三法時歐陽委員嶠輝建議應訂定國土基本法；民國 97 年《國土計畫法（草案）》的數場研商會議中，即有各部會及專家學者提及關於法制定位之疑問及國土基本法之訂定。

為回應上述討論，內政部於民國 97 年《國土計畫法（草案）》第 5 次研商會議中確立「國土基本政策」之擬定，並進一步邀集相關單位及專家學者，嘗試以國土基本法之概念，就「國土規劃政策綱領」進行研商。後續經由「國土基本法」第 1 至 3 次的研商會議後，名稱更正為《國土政策綱領（草案）》、《永續國土政策綱領（草案）》，並參酌相關意見作內容修正，最終於民國 98 年 6 月研提《永續國土政策綱領（草案）》，試圖暫時取代未通過之《國土計畫法（草案）》。然而，行政院於民國 98 年 10 月 8 日決議[21]：「為避免與行政院經建會推動之『國土保安及復育計畫（草案）」產生競合，擬不繼續擬定《永續國土政策綱領（草案）》。以下政策決定歷程分為三個部分闡述：首先為國土基本法之討論，確立訂定國土基本法之研商歷程；其次為國土基本政策之討論，國土基本政策內容及其名稱之研議過程；最後為永續國土政策綱領之討論，其研擬完成後不續推動之歷程。

二、政策決定歷程

（一） 國土基本法之討論

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

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

方式進行[22]。

而後，民國 96 年 1 月內政部函報《國土計畫法（草案）》一案，交由法務部、經建會、農委會及相關單位提供意見，進行後續研議。其中經建會於同年 4 月函以提供《國土計畫法（草案）》擬定完成前之意見[23]，其指出新法送立法院審議過程冗長，而該草案訂定目的在於國土資源能永續均衡發展，因此建議在《國土計畫法（草案）》完成立法程序前，內政部可先行研擬國土計畫政策綱要及行動方案，以作為全國國土資源利用及實質建設發展之依循，以臻時效。受到經建會建議之影響，「訂定國土基本法」之議題再度引起討論。

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

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

同年 4 月 28 日《國土計畫法（草案）》第 3 次研商會議中，因討論「海域」是否納入草案內，即有各部會及專家學者提出關於訂定國土基本法之討論。胡教授念祖提出當前的草案除了原則性之宣示外，亦包含實際面之管理規範，現欲將管轄空間擴張至「海域」，必將導致各法條間關聯性界定及實質操作上之疏漏或衝突；邱教授文彥同意胡教授意見，並提及本法究竟是基本法或實體（特別）法之疑問；地政司亦同意邱教授意見，進一步闡述若定位於上位基本法，則將海域納入為適當做法。此外，經濟部建議國土計畫法

[22] 詳參本彙編第三章第一節「壹、國土計畫法之法制定位」內容。

[23] 行政院經濟建設委員會 96 年 4 月 11 日都字第 0960001582 號函。

定位應為上位指導原則之基本法，因此若涉及開發許可及土地使用等實質面管理規定，應刪除之（內政部，2008a）。

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

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

後於民國 97 年 9 月 10 日《國土計畫法（草案）》第 5 次研商會議第 2 次會前會，數名專家學者建議研擬「國土基本法」[24]，城鄉發展分署亦建議將政策與執行分開處理，將有共識的政策轉為國土基本法，推動相對容易，至於執行部分則透過《區域計畫法》修法或計畫擬定來處理。最終內政部決議：「為建立國土有秩序發展、落實愛台 12 項建設並提高其可行性，及因應全球氣候變遷，國土復育之重要性迫在眉睫等因素，亟待訂定『國土基本政策』以為因應。」因國土基本政策得逕由行政院核定實施，相較更具時效性，《國土計畫法（草案）》則應著重在執行面之規定（內政部，2008d）。後續

[24] 由楊教授重信、洪教授如江、賴教授宗裕、華教授昌宜及胡教授念祖建議。

內政部邀集相關單位開會研商並適度補強「國土基本政策」，擬於同年 11 月依程序報請行政院核轉立法院審議。

（二） 國土基本政策之討論

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

> 「一、主動遵守國際公約、善盡地球村責任；二、因應全球氣候變遷、加強防災與節能；三、確認區域經濟分工、強化國際競爭力；四、國土規劃陸海並重、兼顧保育與復育；五、計畫引導集約發展、落實規劃之內容；六、均衡政府規劃權限、提升地方之自主；七、加強社區民眾參與、建立新夥伴關係；八、發揮在地資源特色、塑造城鄉新風貌；九、結合人口結構變遷、建構多元化設施。」（內政部，20081）

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

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

民國 98 年 1 月 19 日內政部營建署召開「國土政策綱領第 2 次研商會議」，綱領內容已完成初步架構，然賴教授宗裕提及因涉及之層面廣泛，建

議名稱可修正為「國土利用政策綱領」或「國土空間利用政策綱領」; 其餘僅針對內文的概念提供建議（內政部，2009b）。後續營建署參酌各單位意見並納入修正，為彰顯本政策綱領之研議精神為提供國土資源均衡分配與永續性，將政策綱領名稱暫時修訂為《永續國土政策綱領（草案）》，並配合會議意見作內文字詞修正。待內容完成修正後，將於臺北及臺南兩地召開專家學者座談會，再循行政程序報行政院核定實施。

（三） 永續國土政策綱領之討論

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

特別的是，在第 3 次研商會議中，委員所提及經建會研訂之「國土空間發展策略規劃」[25]，其為在該計畫中，為落實國土保安、防救災、生態環境資源保育，且因應民國 98 年的莫拉克風災，經建會必須推動「國土保安及復育計畫」，以達成國土發展之願景。

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

> 「一、主動配合國際公約、善盡地球村責任；二、因應全球氣候變遷、加強調適與防災；三、妥慎處理產業資源、推動綠能產業化；四、確認區域經濟分工、強化國際競爭力；五、國土規劃陸海並重、兼顧保育與利用；六、計畫引導成長管理、落實集約之發展；七、均衡政府規劃權限、提升地方自主性；八、加強社區民眾參與、建立新夥伴關係；九、發揮在地資源特色、塑造城鄉新風貌；十、結合人口結構變遷、建構多元化設施；十一、建立合理補償機制、確保發展公平性；十二、落

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

實農業永續發展、維護農業生產地。」(內政部，2009n)

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

在經由《永續國土政策綱領(草案)》及《國土計畫法(草案)》併送行政院核定後，《國土計畫法(草案)》由行政院函請立法院審議[26]，然《永續國土政策綱領(草案)》則擬不續推動。考量經建會當時研擬之「國土保安及復育計畫(草案)」，於研定過程中已充分吸納《永續國土政策綱領(草案)》之意旨，並經行政院永續會分組及工作會議多次報告及討論，後續亦將提報永續會陳報行政院核定，並進一步整合協調推動[27]。

因此，最終行政院決議：「『永續國土政策綱領』(草案)為避免與行政院經建會推動之相關計畫，因重複研訂而產生競合，擬不繼續研訂，將其政策意涵納入未來各級國土計畫[28]。」該綱領後續便不續推動。

三、政策決定關鍵

鑑於國土計畫立法推動困難，自民國 90 年代起訂定「國土基本法」之必要性即具諸多討論。民國 98 年，內政部考量國土基本政策更具時效性，遂以推動《國土計畫法(草案)》下，同時研提《永續國土政策綱領(草案)》，以因應全球氣候變遷，國土復育之重要性迫在眉睫等因素。

最終，《永續國土政策綱領(草案)》及《國土計畫法(草案)》於民國 98 年併送行政院核定，但行政院僅將《國土計畫法(草案)》函請立法院審議，主要

---

[26] 行政院 98 年 10 月 8 日院臺建字第 0980095849 號函。

[27] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於口述歷史訪談表示：「當初是一個公文包國土計畫法跟永續國土政策綱領，但它一個把國土計畫法送到立法院去，一個是把永續國土政策綱領丟回來給我們，就是說國土計畫法草案已經審查完成了，那是不是按照最新的局勢再修一修，之後適度補強送到(行政)院裡面來。我們大概知道意思是如何，時間是民國 98 年 10 月 8 日，我是承辦人，10 月 12 日，我就報一個文到，寫一個簽到部裡面去給江宜樺部長來批示。我的建議是說，永續國土政策綱領為避免跟經建會同時推動相關計畫，因為那時候經建會也因應莫拉克而提出國土保安及復育計畫，也就是一個類似的計畫，而且當初這個計畫是經建會那邊推動的，它也參考我們永續國土政策綱領的內容，所以就想說不要重複，由他們那邊的為主。至於永續國土政策綱領的裡面要做的東西，其實以我們學規劃知道說，最重要的當然必須要在作用法下面的法定計畫去納入，我們才能夠去執行。

所以簽的兩個部分，一個是回歸到國土保安及復育計畫，另外一個部分是說，其他的部分我就是在各級的國土計畫裡面，把永續國土政策綱領的內容把它放進去，所以就讓它不見了這樣子。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

[28] 行政院 98 年 10 月 8 日院臺建字第 0980095849A 號。

為考量經建會當時研擬之「國土保安及復育計畫(草案)」，於研訂過程中已充分吸納《永續國土政策綱領(草案)》之意旨，為避免因重複研訂而產生競合，行政院於決議不續研擬《永續國土政策綱領(草案)》，將其政策意涵納入未來各級國土計畫，該綱領便不續推動。

第二節　國土之土地使用分區及管制制度

國土規劃管制體系形塑過程中，為解決都市與非都市土地二元管制問題，民國 82 年曾推動《城鄉計畫法 (草案)》的立法，然營建署考量其所需成本高且實質效果不顯著，因此不續擬訂，而環境敏感地之概念亦於民國 80 年代開始納入臺灣的空間規劃中落實，作為「限制發展地區」。此外，民國 93 年《國土計畫法 (草案)》中，為落實藍色國土、彰顯海洋國家特色等政策理念，將「海域」納入國土計畫直至今日。

在上開討論中，可以覺察當時國土規劃的概念期望朝向計畫引導空間發展及土地一元化管制，因此民國 93 年《國土計畫法(草案)》中確立「國土功能分區」制度，企圖取代區域計畫分區與用地，並與地籍管理脫鉤。該制度提出後，針對功能分區權責指定之課題，即有「重疊管制」、「劃設權責」之相關研商，因此現今〈全國國土計畫〉規範各類型環境敏感地區除符合國土功能分區之管制規定外，並應符合相關目的事業主管機關法令規定，各國土功能分區皆由地方政府自行劃設。而鑑於國土功能分區乃為重新賦予土地新身分，在管制成本考量、銜接及社會穩定性的考量下，確立「分區、分類、用地」的框架，並連結以各功能分區容許使用為前提下創立之「使用許可制」，以建立土地秩序。同時，為落實地方自治．責任政治的概念，中央主管機關將「直轄市、縣 (市) 國土使用管制之因地制宜」權力下放予地方政府。

壹、城鄉計畫法之歷史討論過程

一、政策議題說明

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

以下政策決定歷程分為三個部分闡述，首先為城鄉計畫法的發跡與研擬過程；其次為取消制定《城鄉計畫法》的過程；最後為《城鄉計畫法》取消制定後之土地管制討論。

二、政策決定歷程

（一）《城鄉計畫法》的發跡與研擬過程

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

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

經建會所提《城鄉建設管理法》係為將都市與非都市土地納為同一體系管理，與營建署正研擬之《城鄉計畫法（草案）》概念類似[29]，後續因營建署為管理空間規劃單位，因此將名稱仍使用《城鄉計畫法》。根據民國 86 年函送立法院審議的《國土綜合發展計畫法（草案）》總說明，其提及：「都市與非都市土地分屬兩套使用管制系統，且管制標準不一，亟應納入一元化之管理，…，直轄市、縣（市）政府應依直轄市、縣（市）綜合發展計畫，統合都市及非都市土地，訂定城鄉計畫，並另訂『城鄉計畫法』作為執行法令依據[30]。」因此，規劃體系除上位國土綜合發展計畫引導直轄市、縣（市）綜合發展計畫外，向下再承接城鄉計畫，其以直轄市、市、鄉（鎮、市）行政轄區或指定地區為範圍，依據直轄市、縣（市）綜合發展計畫之目標及政策，實施發展許可制及土地使用分區管制[31]。

然而，在《國土綜合發展計畫法（草案）》尚未確認體系時，《城鄉計畫法（草案）》遲遲無法研擬。民國 86 年，蘇委員煥智等 20 人為推動農漁村社區建設[32]，提案建請內政部儘速將《城鄉計畫法（草案）》送請立法院審議。內政部則回覆，因《國土綜合發展計畫法（草案）》尚於立法院審議中，須待該法立法予以釐清界定後，始克據以研訂[33]，其函文表示：

> 「按『城鄉計畫法』之擬訂，涉及現行國土計畫體系之調整及各類型計畫之功能定位與各部（會）業務權責等調整等重大課題，須俟本部研擬之『國土綜合發展計畫法（草案）』之立法予以釐清界定後，始克據以研訂，目前上開草案業經本部報奉鈞院核轉立法院審議中，除建請

[29] 據民國 86 年行政院函送立法院之《國土綜合發展計畫法》（草案），總說明中提及《城鄉計畫法》係為統合都市與非都市兩套使用管制系統之工具：「都市與非都市土地分屬兩套使用管制系統，且管制標準不一，亟應納入一元化之管理，...，另為落實土地開發與管理，建立土地發展許可制，直轄市、縣（市）政府應依直轄市、縣（市）綜合發展計畫，統合都市及非都市土地，訂定城鄉計畫，並另定『城鄉計畫法』做為執行之法令依據。」

[30] 民國 109 年 12 月 8 日臺北市政府陳秘書長志銘於口述歷史訪談表示：「城鄉計畫的話就是你要把它想像成它就是都市計畫的擴大版，把非都的部分也全部通通納到所謂的都市計畫的概念去做管制。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

[31] 民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談表示：「城鄉計畫法裡面還真的跟英國的城鄉計畫法是很接近的，換句話說，我們的空間計畫，或者講狹義一點，土地使用計畫就只有一個，每一個行政區的範圍內就擬定一個土地使用計畫或空間發展計畫。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

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

[33] 內政部 86 年 11 月 24 日台內營字第 8608863 號函。

立法院提前審議外，本部刻正依該草案所擘劃之未來國土計畫體系架構，積極進行『城鄉計畫法』立法架構與重點之研擬。」

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

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

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

民國 89 年，內政部完成《城鄉計畫法（草案）》之研擬，該法案主要針對九大課題作對策研擬：其一為都市與非都市土地使用管制寬嚴不一，以致城鄉之發展與管制失衡與混亂；其二為計畫審議流程過於冗長；其三為土地使用分區管制制度過於僵化；其四為計畫在擬定與審議過程中民眾參與之途徑不足；其五為缺乏各種土地開發、建設與管制之機制；其六為缺乏准許私人自行實施整體開發建設之機制；其七為土地變更使用缺乏公平合理之回饋機制，有違社會公平原則；其八為缺乏專責單位與人員，無法發揮引導城鄉建設之積極功能；其九為缺發充裕之經費，無法因應城鄉建設推動需要。為回應上述九大議題，制定八章共 74 條法案以因應（詳參圖 1）。

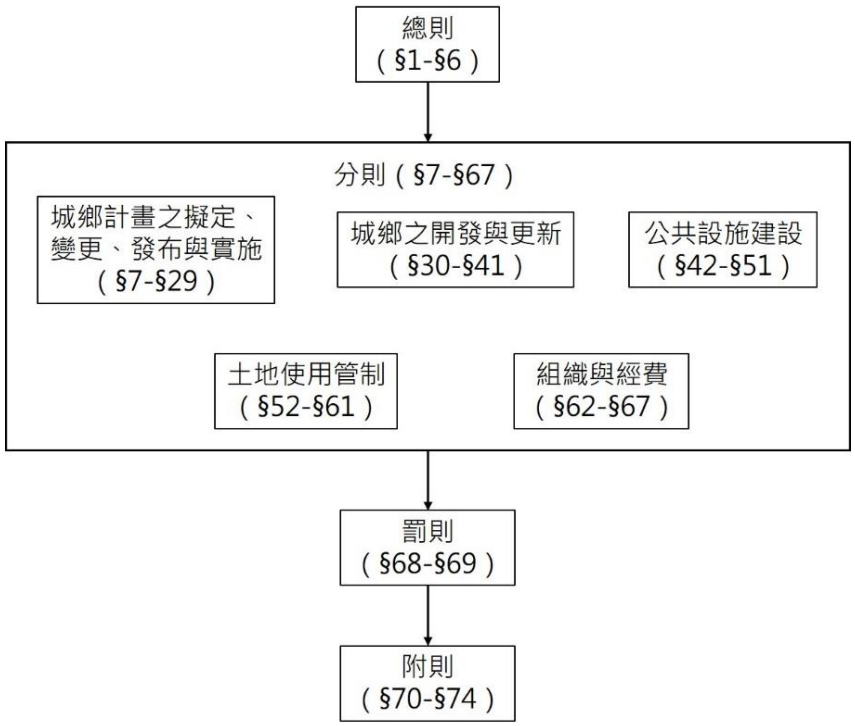

圖 1　《城鄉計畫法（草案）》法案結構圖

資料來源：內政部，2000；本彙編彙整

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

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

（二） 取消制定《城鄉計畫法》的過程

民國 90 年 5 月 10 日，內政部召開「研商《國土綜合發展計畫法（草案）》與《城鄉計畫法》立法原則及架構會議」，會議中營建署都市計畫組表

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

會議決議表示：

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

該次會議中決議請營建署以不另訂《城鄉計畫法（草案）》、修正《國土綜合發展計畫法（草案）》為考量，且為避免計畫內容重疊徒增執行困擾，因此決議未來除為解決特定問題所研擬功能性之特定區域計畫外，原則上不再擬定區域計畫。

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

因此，在民國 90 年函送立法院之《國土綜合發展計畫法》（草案）中，仍於直轄市、縣（市）綜合發展計畫下分為都市與非都市土地管制，而考量區域計畫性質多與綜合發展計畫重疊，因此將區域計畫內容納入綜合發展計畫中，當《國土綜合發展計畫法（草案）》公告實施後，都市土地仍依都市計畫法管制[34]，非都市土地則由直轄市、縣（市）綜合發展計畫作土地分區使用計畫及土地使用管制[35]，《區域計畫法》則予以廢止。

（三）《城鄉計畫法》取消制定後之土地管制討論

民國 91 年，《國土綜合發展計畫法（草案）》因受限於專家學者多數反對、立法院台聯黨團反對下，開始檢討修正。其中一項討論議題即為都市與非都市土地是否一元化的修正建議，民國 91 年 7 月 11 日內政部召開簡報「國土綜合發展計畫法」草案並研討後續處理方案會議，會議中，辛委員晚教表示土地使用管制應都市與非都市土地一元化。王委員敏順則建議以臺大王鴻楷教授所研究之成果《城鄉計畫法》為基礎作為國土計畫法案之章節架構[36]（內政部，2002a）。同年 8 月 9 日內政部召開「研商『國土綜合發展計畫法』草案後續處理方案會前會」，會議中楊教授重信表示，如果只將現今制度放到綜合計畫法，只是都市計畫的放大而已，新舊制度應要交代清楚

[34] 民國 90 年函送立法院審議之《國土綜合發展計畫法（草案）》第 17 條規範：「直轄市、縣（市）綜合發展計畫公告實施後，都市土地依都市計畫法實施都市計畫及管制。」

[35] 民國 90 年函送立法院審議之《國土綜合發展計畫法（草案）》第 9 條第 1 項第 9 款規定直轄市、縣（市）綜合發展計畫應載明：「九、都市與非都市土地分區使用計畫及土地使用管制。」

[36] 辛委員晚教：「土地使用管制要都市與非都市土地一元化，以及特殊地區（原住民、離島），功能性區域計畫應該想辦法予以納入。」；王委員敏順：「建議以臺大王鴻楷教授所研究之成果『城鄉計畫法』為基礎，加上經建會國土綜合法令整合為新法之架構，然後藉由學界研提防災、永續、環保、經濟、體制、財務等部門研究成果，作為『國土法』之章節架構。」

[37] 。

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

後續，在行政院國土規劃推動委員會的討論下，如何將都市與非都市土地一元化管理，研商以「國土功能分區」[38]與修正《都市計畫法》作為土地一元化之管理方式，並將鄉村聚落亦納入都市計畫法管理[39]。

三、政策決定關鍵

民國 82 年，營建署委託中華民國都市計劃學會辦理「都市計畫法全面修法重點之研究」，參與的學者考量臺灣的國土規劃體制呈現都市土地與非都市土地兩元管制系統，多數認為應將都市與非都市土地合併規劃管制，而傾向應制定《城鄉計畫法（草案）》。當時所構思的規劃體系除上位國土綜合發展計畫引導直轄市、縣（市）綜合發展計畫外，向下再承接城鄉計畫，以促進土地一元化管理，同時實施土地使用分區管制及發展許可制度。

然，《城鄉計畫法（草案）》的法案討論過程中，民國 90 年內政部營建署考量推動成本及預期成效，最終決議取消《城鄉計畫法（草案）》之推動。爾後，針對都市土地與非都市土地一元化管理之議題，行政院國土規劃推動委員會研商以國土功能分區制度與修正《都市計畫法》作回應，國土功能分區將都市與非都

---

[37] 楊教授重信：「都市計畫與非都市土地使用管制如何結合？現在非都市有 10 種分區，18 種用地。非都市土地利用管制要如何與未來的國土綜合發展計畫結合？新舊制度的銜接要交代清楚，現在如何銜接呢？現在是把現今制度放到綜合計畫法中，如夏（鑄九）教授所說，祇是都市計畫的放大而已。重新建立制度要怎麼銜接呢？凍結原有制度，以後就照新的權利義務關係來行事，現有的保障，無開發的歸零。以後不再走 10 種分區，18 種用地變更的程序。」

[38] 詳參本彙編第三章第二節「肆、國土功能分區制度形成政策歷程」內容。

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

市土地均納入，而都市土地仍依《都市計畫法》管理。是以，其與《城鄉計畫法（草案）》之精神與概念仍存有差異。

貳、環境敏感地與限制發展地區政策歷程

一、政策議題說明

民國 70 年代，在非都市土地大致編定完成之際，適逢經濟起飛年代，開發需求與日俱增，亟需建立開發制度避免混亂。因此，民國 80 年代臺灣國土空間規劃引進環境敏感地之觀念[40]，並且開始推動限制發展地區的空間規劃，以兼顧開發與保育平衡。區域計畫（包含北、中、南、東區域計畫第一次通盤檢討、變更一通、全國區域計畫等）與《國土計畫法》均開始納入環境敏感地的觀念，並以之作為限制發展地區、國土保育地區的設計、分區變更及開發准駁與否之依據等，然而兩者間因《區域計畫法》與《國土計畫法》性質不同的關係，導致《國土計畫法》立法過程討論，與區域計畫規範具些許不同方向。

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

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

以下政策決定歷程分為四個部分闡述，首先為「限制發展地區」相關理念脈絡演變;其次為民國 80 年代經建會與內政部對於限制發展地區之內涵差異比較;

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

第三為民國 86 年至 91 年間「限制發展地區」於《國土綜合發展計畫法》中內容之差異；最後為轉變為國土保育地區以及權責管理區制度影響。

二、政策決定歷程

（一）「限制發展地區」相關理念脈絡演變

民國 50 年代，美國的環境保育觀念開始影響至土地利用規劃，由生態觀點，土地利用區位的適宜性，必須考量環境的敏感性及對人類的容受力，尤以 Ian McHarg 在 1969 年出版的 *Design with Nature* 最為人所熟知[41]。

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

民國 80 年代，面臨生態環境破壞，國土空間規劃開始引進環境敏感地之觀念[42]，分別在臺灣北、中、南、東部等四個區域計畫第一次通盤檢討中，透過限制發展地區之空間規劃，以兼顧開發與保育之平衡（內政部，2013：16）。「限制發展地區」是為了維護生態、自然資源保育及國防安全，除必要

---

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

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

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

的維護行為及國家重要建設由政府循環境影響評估程序開發外，不能做其他開發使用(經濟建設委員會，1996：10)。當時為振興經濟，解決土地問題，新規劃之國土綜合開發計畫揚棄傳統規劃所採取配置空間區位之圖幅表示，以制定遊戲規則為考量之規劃理念，尊重市場機能之原則下，建構發展許可制(吳清輝，1998)。此時期為引進環境敏感地觀念，欲建立土地使用績效管制制度，因此在區域計畫的土地使用計畫內，將土地資源之主、客觀因素劃歸限制發展地區與可發展地區，並規定限制發展地區除經區域計畫委員會同意興辦之相關公共設施，不得從事其他土地開發行為。其劃設限制發展地區之條件，包含各目的事業主管法令規定地區及土地使用分區等綜整(內政部，1995：207-208；內政部，1996b：239-240；臺灣省政府，1996：6-2；臺灣省政府，1997：4-136)。其中，民國 84 年經建會所研擬之《國土綜合開發計畫法(草案)》亦延續該概念，規範限制發展地區。

民國 89 年《區域計畫法》修正，全面實施許可開發，將「土地使用分區變更制度」分成變更為資源型分區或設施型分區[43]。其中，為符合區域計畫限制發展地區之理念，則將變更為設施型分區之開發許可，除特例情形外，不得位於限制發展地區。做為開發准駁之依據[44]。

民國 93 年《國土計畫法(草案)》中，將土地使用分區改為三大國土功能分區，並且將限制發展地區修正為國土保育地區，配合「權責管理區」制度[45]，分為主、協辦機關辦理國土利用監測及查報，進行管理。

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

---

[43] 《區域計畫法》第 15-1 條第 1 項第 1、2 款分別規範資源型分區變更及開發型分區變更。

[44] 《區域計畫法》第 15-2 條第 1 項規定開發之案件須符合各款條件之法律授權，並於《非都市土地開發審議作業規範》中具相關規範；民國 110 年 3 月 9 日營建署林世民副組長於口述歷史訪談表示：「我們 89 年修法(區域計畫法)的時候，我們母法有賦予開發許可可以訂定審議作業規範。那在審議作業規範操作上屬於有限制的，因為這個法律有授權的，我就可以來做操作。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

[45] 詳參本彙編第三章第二節「伍、國土功能分區重疊管制」內容。

民國 102 年，內政部考量相關目的事業主管法令對相關環境敏感地並無禁止或限制土地開發利用或使用分區變更之規定，且為將環境敏感特性納入土地使用考量，在〈全國區域計畫〉中，將「限制發展地區」及「條件發展地區」統整為「環境敏感地區」，就其敏感程度區分為 2 級[46]。「環境敏感地區」係指對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區（內政部，2013：65）。

而民國 105 年《國土計畫法》通過後，其中國土保育地區之規定為以保育、保安為原則，並得禁止或限制使用，其劃設條件也規定為依據環境敏感特質所劃設。若由 93 年《國土計畫法（草案）》之概念，限制發展地區修正為國土保育地區，因此在國土計畫中，延續限制發展地區之環境敏感地區，則逐步融入國土功能分區之中[47]。然而民國 105 年的《國土計畫法》已刪除過去 93 年及 98 年《國土計畫法（草案）》的「權責管理區」制度，以作為空間規範的法案，僅規範土地使用管制之內容，因此在民國 107 年〈全國國土計畫〉的擬定過程中，認為國土保育地區與環境敏感地區在性質、法規上多有不同且無法順利轉換之處，故〈全國國土計畫〉仍同時保留國土保育地

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

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

區與環境敏感地區。儘管國土保育地區不等於環境敏感地區，但實務上國土保育地區之劃設仍多參考環境敏感地區之圖資。而國土功能分區及環境敏感地區兩者仍採重疊管制[48]。

（二） 民國 80 年代經建會與內政部對於限制發展地區之內涵差異比較

民國 84 年經建會檢送《國土綜合開發計畫法（草案）》給內政部，請內政部完成後續立法程序。經內政部內部討論後修正送行政院通過，在民國 86 年函送立法院送請審議。而 86 年函送立法院版《國土綜合發展計畫法（草案）》與其下設有之《城鄉計畫法（草案）》整體比較，於定義上，84 年版本限制發展地區為禁止人為開發使用，而 86 年版本的限制發展地區則將防治天然災害亦納入定義中[49]，且兩者劃設機關、程序也有不同。84 年版本為中央主管機關劃設且規定程序上要有聽證會，86 年版本為直轄市、縣（市）主管機關劃設，而無聽證會的程序規定。管制層面，84 年版本欲以《國土綜合開發計畫法（草案）》對限制發展地區做管制，而 86 年版本則以《城鄉計畫法（草案）》對限制發展地區做管制。變更方面，84 年版本多規範一項為「為避免重大災害之發生經中央國土計畫審議委員會之建議」可變更限制發展地區之項目。而補償層面，84 年版針對劃設為限制發展地區做為損失補償依據，86 年版則以既有權益受到損害做為損失補償依據（詳參表 13）。

表 13　經建會版限制發展地區與內政部版限制發展地區內容差異比較

	84 年版國土綜合開發計畫法	86 年版國土綜合發展計畫法
定義	限制發展地區：為保育國土資源、維護自然景觀、確保國民居住安全，依一定程序劃設及管理，禁止人為開發使用之地區。	限制發展地區：係指為保護國土自然資源、維護自然景觀、防治天然災害、確保國防及居住安全，依一定程序劃設，限制開發使用之地區。
劃設	中央主管機關於國土綜合開發計畫核定後，應立即會同相關目的事	直轄市、縣（市）主管機關於國土綜合發展計畫公告後，應依據其限

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

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

	84 年版國土綜合開發計畫法	86 年版國土綜合發展計畫法
	業主管機關及直轄市、縣市地方政府，研商劃定縣市各類限制發展地區，並繪製限制發展地區圖，由地方政府公告之。必要時得由中央主管機關代為公告。	制發展地區劃設原則，劃設限制發展地區並以圖說公告之。直轄市、縣(市)主管機關未劃設、公告者，上級主管機關得代為劃設、公告。
	限制發展地區之劃設應在國土綜合發展計畫核定後一定期限內完成，必要時得分期分區進行劃設。劃設期間應舉辦必要之調查及聽證會，其辦法由中央主管機關訂定。	
管制	依第二十條、第二十一條劃設之限制發展地區，應加以必要之管制，以維護生態環境及資源。 前項管制規則由中央主管機關會同各該相關目的事業主管機關訂定之。	限制發展地區應依其相關法令加以必要之管制，以維護生態環境及資源。
變更	指定並劃設公告為限制發展地區之範圍界線及其性質內容，非依左列情況，不得變更： 一、經該管目的事業主管機關之定期檢討修正所為之建議。 二、本法各級計畫審議委員會之建議。 三、本法中央主管機關之建議。 四、其他為避免重大災害之發生，促進各項資源之充分保護，經中央國土計畫審議委員會之建議。	經公告為限制發展地區之範圍界線及其性質內容，非依下列情況，不得變更： 一、經該管目的事業主管機關之檢討修正所為之建議。 二、各級綜合發展計畫審議委員會之建議。 三、中央主管機關之建議。
補償	經本法劃設公告之限制發展地區，其土地及既有資源設施之土地所有權人或權利關係人應予以適當救濟。其救濟辦法另定之。	城鄉計畫發布實施後，不合使用分區規定之土地及建築物，除得繼續為原來之使用或改為妨礙目的較輕之使用外，並依下列規定處理

	84 年版國土綜合開發計畫法	86 年版國土綜合發展計畫法
50		之： … 土地及建築物所有權人因前項第五款規定變更使用或遷移所受之損害，得予適當之補償，補償金額由當地直轄市、縣（市）主管機關協議之；協議不成，由當地直轄市、縣（市）主管機關報請中央主管機關核定之。

資料來源：本彙編彙整

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

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

對此，立法院眾多委員對於限制發展地區限制人民權益有疑慮[51]。為使法案順利進行，營建署於民國 86 年 12 月 16 日與 12 月 23 日兩度與沈立法委員富雄協商並取得共識。其中，有關「限制發展地區」之用詞定義，為配合立法院要求限制發展地區內之土地及既有設施，其土地所有權人或權利關係人之權益應予保障。因此修正行政院案限制發展地區用詞定義，必須是依《國土綜合發展計畫法（草案）》或有關法律之規定，並經一定程序劃定，限制發展地區如依法未能補償或救濟，相關法律應配合為適當之修正（內政

[50] 民國 86 年函送立法院版本《國土綜合發展計畫法（草案）》有關實質內容訂於《城鄉計畫法（草案）》，因此 86 年函送立法院版本《國土綜合發展計畫法（草案）》之補償條文為引用《城鄉計畫法（草案）》相關條文作比較。

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

部，1997：3）。

民國 88 年立法院屆期期滿，《國土綜合發展計畫法（草案）》不續審退回內政部，內政部於 88 年 5 月 7 日再次函送行政院審議。同年 5 月 31 日，行政院吳政務委員容明審查《國土綜合發展計畫法（草案）》決議，退回內政部，並請內政部依民國 87 年 12 月 28、29 日經建會召開的「全國國土及水資源會議」相關結論進行修正（經濟建設委員會，1998）。

經建會以民國 87 年 12 月 28、29 日召開「全國國土及水資源會議」之結論統整後，對當時《國土綜合發展計畫法（草案）》有所建議[52]。其中有關限制發展地區的相關條文，在劃設方面，除原條文中由直轄市、縣（市）主管機關依據國土綜合發展計畫所規定的限制發展地區劃設原則劃設外，亦應將各目的事業主管機關依法劃設之限制發展區整合劃設之[53]，並新增限制發展地區的管理規定，由各目的事業主管機關擬定管理計畫，採用績效標準及分級分區管制[54]。另，對限制發展地區之土地所有權人及權利關係人應予以保障及補償[55]。

民國 89 年 2 月營建署研擬《城鄉計畫法（草案）》中，於市、鄉（鎮）計畫及特定區計畫中，明定綱要計畫中即具限制發展地區範圍，必要時得採綜合或浮動方式劃定之。而後，民國 89 年 4 月 26 日營建署召開國土規劃小組第 4 次會議中，營建署提到，過去土地使用規劃缺乏環境敏感地及土地使用適宜性分析，造成都市及土地之不當開發利用，並造成環境敏感地區災害頻仍，因此《國土綜合發展計畫法（草案）》之立法原則中，土地使用規劃應考量環境敏感特性及土地使用適宜性，以劃設各類土地使用分區。在立法方向中，建議各級國土計畫內容應納入環境敏感地及土地使用適宜性分析，各級國土計畫如涉及各類「環境敏感地」，應採分級分區以及績效標準管制

---

[52] 行政院經濟建設委員會 88 年 5 月 7 日都字第 2055 號函。

[53] 經建會建議修正條文內容：「直轄市、縣（市）主管機關於國土綜合發展計畫公告後，應依據其限制發展地區劃設原則，劃設限制發展地區，並應將各目的事業主管機關依法劃設之限制發展區整合劃設之，以圖說公告，並納入其綜合發展計畫中。」

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

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

方向，進行土地之合理利用。

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

民國 90 年 5 月 10 日內政部召開協商會議，因城鄉計畫法制化成本過高，決議不制定《城鄉計畫法(草案)》[56]。因此，有關《城鄉計畫法(草案)》中所含之實質計畫內容應納入《國土綜合發展計畫法（草案）》之中。在經建會版本的發展許可制，其第一階段之規劃許可為判定區位是否合適，而後進入開發許可，討論該開發區之相關內容（經濟建設委員會，1996：11），而限制發展地區則已有作為發展許可制度的區外篩選作用，因此民國 90 年函送立法院審議版本則將制度直接納入開發許可制[57]。

就法案而言，民國 86 年函送立法院版本之《國土綜合發展計畫法（草案）》與民國 90 年函送立法院版本之《國土綜合發展計畫法（草案）》之規定，在名稱、定義、劃設、管理、變更均有不同。名稱上從「限制發展地區」改為「限制開發地區」；定義上加入「依據目的事業法令規範，並配合其經營管理之需要所訂定之管制事項」之規定，使限制開發地區成為配合目的事業主管機關之經營管理所劃設的地區；劃設方式由「直轄市、縣（市）主管機關依據國土綜合發展計畫規範之劃設原則進行劃設」改為由「國土綜合發

[56] 詳參本彙編第三章第二節「壹、城鄉計畫法之歷史討論過程」內容。

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

展計畫指定原則及各目的事業主管法律規定之指定地區」，而非直接劃設[58]；管理上從依相關法令加以管制改為配合目的事業主管機關經營管理需要訂定管制（詳參表 14）。

表 14　限制發展地區與限制開發地區差異

	86 年版限制發展地區	90、91 年版限制開發地區
定義	限制發展地區：係指為保護國土自然資源、維護自然景觀、防治天然災害、確保國防及居住安全，依一定程序劃設，限制開發使用之地區。	限制開發地區：係指為保護自然資源、維護自然景觀與文化資產、防治天然災害、確保國防及居住安全，依據各目的事業主管機關主管法律規定，並配合其經營管理之需要，訂定必要之管制事項，指定限制一定開發利用或建築行為之地區。
劃設	直轄市、縣（市）主管機關於國土綜合發展計畫公告後，應依據其限制發展地區劃設原則，劃設限制發展地區並以圖說公告之。直轄市、縣(市)主管機關未劃設、公告者，上級主管機關得代為劃設、公告。 前項劃設限制發展地區作業方式、期限、程序及圖說內容，由中央主管機關定之。	直轄市、縣（市）主管機關於擬訂直轄市、縣(市)綜合發展計畫時，應依據國土綜合發展計畫中限制開發地區指定原則及各目的事業主管機關法律規定，指定限制開發地區。 前項限制開發地區之指定，各目的事業主管機關應配合提供管理計畫及相關書、圖；其限制範圍圖比例尺，不得小於五千分之一。

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

	86 年版限制發展地區	90、91 年版限制開發地區
管理	限制發展地區應依其相關法令加以必要之管制，以維護生態環境及資源。	限制開發地區為限制一定開發利用或建築行為，應配合目的事業主管機關經營管理之需要，訂定必要之管制事項。
變更	經公告為限制發展地區之範圍界線及其性質內容，非依下列情況，不得變更： 一、經該管目的事業主管機關之檢討修正所為之建議。 二、各級綜合發展計畫審議委員會之建議。 三、中央主管機關之建議。 前項限制發展地區之變更，依第十九條規定辦理；直轄市、縣（市）主管機關並應即檢討修正直轄市、縣（市）綜合發展計畫。	-

資料來源：本彙編彙整

（四） 轉變為國土保育地區以及權責管理區制度影響

民國 91 年間，為解決都市與非都市土地管制二元化之問題，在一系列會議中討論出國土功能分區制度，其雛形為可發展區與保育區，且功能分區應以環境資源及敏感特性檢討都市與非都市土地使用分區制度[59]，因此民國 93 年函送立法院審議之《國土計畫法（草案）》中，將「限制發展地區」修正為「國土保育地區」。當時經由總統府保育及開發諮詢委員會之倡議，認為水、土、林業務應予以整合，因此在國土保育地區中，建立權責管理區制度，協調國土保育地區管理計畫之權責。民國 98 年函送立法院版本《國土計畫法（草案）》則吸納《國土復育條例（草案）》中有關國土保育範圍之精神。而民國 103 年函送立法院版本《國土計畫法（草案）》則取消權責管理區設計，由國土功能分區作為負責土地使用管制之制度。

[59] 詳參本彙編第三章第二節「肆、國土功能分區制度形成之政策歷程」內容。

國土保育地區的意涵、劃設機關、管理制度、分級分類等內容，隨著《國土復育條例（草案）》精神納入、權責管理區制度取消、地方自治等不同制度有不同影響。以下分析民國 93、98、103 年三版本不同之處。首先，在其意義上，民國 93、98 年兩版本均仍有將文化資產或文化景觀納為國土保育地區，而民國 103 年版本則未將文化納入國土保育地區而改以環境敏感程度納入。在國土規劃原則中的變化，也隨當代政策論述所調整，如民國 93 年版本著重強調水、土、林整合，民國 98 年版本納入《國土復育條例（草案）》精神，民國 103 年版本則又回歸土地使用計畫精神。其管制層面，民國 93、98 年仍有權責管理區制度，而民國 103 年版取消權責管理區制度後，以其他功能分區若符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。開發制度中，民國 93 年版本隨民國 90、91 年版本規範限制開發地區不得申請開發許可之觀念，底定國土保育地區不得申請開發許可。而民國 98 年版本中，因當時認為國土保育地區進行復育工作時，仍有一定規模以上之使用需要，因此配合當時之「得申請開發許可區位」進行調整。而民國 103 年版本則配合使用許可制度調整為國土保育地區依其規定申請使用許可（詳參表 15）。

表 15　國土保育地區在各版本之定義、原則、劃設機關、管制、申請許可差異比較

	93 年版本國土計畫法	98 年版本國土計畫法	103 年版本國土計畫法
定義	為保護自然資源、生物多樣性、自然景觀、文化資產及防治天然災害、確保國防安全，並限制一定開發利用或建築行為之地區。	依據環境敏感特性，就生態、文化與自然景觀、水資源、天然災害及其他資源保育等型態予以分類，並依保育標的之重要程度，予以分級。	依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類。
國土規劃	國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，海域、海岸、森	國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，並限制開發使	國土保育地區應以保育及保安為原則，並得

	93 年版本國土計畫法	98 年版本國土計畫法	103 年版本國土計畫法
原則	林及山坡地等環境敏感地區應限制開發。涉及國土保安及生態敏感之保育地區，土地以維持公有為原則。 國土保育地區之水、土、林管理業務應予整合，並進行整體規劃。	用，對環境劣化地區應逐漸復育其生態機能。	禁止或限制使用。
劃設機關	中央主管機關劃設		中央主管機關訂定原則；直轄市、縣（市）主管機關負責劃設。
管制	為落實國土之保育，國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理之需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內有管轄權之機關，擬訂主協辦機關辦理國土利用監測及查報，併同全國國土計畫報請行政院核定。	國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內土地利用管理有關機關，擬訂主、協辦機關，納入全國國土計畫報請行政院核定。	國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。
申請許可	國土保育地區不得申請開發許可。	依國土計畫劃設得申請開發許可區位以外之國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，禁	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

	93 年版本國土計畫法	98 年版本國土計畫法	103 年版本國土計畫法
		止開發。	請人檢具第二十五條規定之書圖文件申請使用許可。

資料來源：本彙編彙整

三、政策決定關鍵

過去各項資源保護規定分散於不同目的事業主管機關進行管理，民國 80 年代，面臨生態環境破壞，臺灣將「環境敏感地」觀念納入國土空間規劃系統，在區域計畫體系中，民國 89 年以「限制發展地區」作為開發准駁之依據；民國 99 年依據土地資源特性劃歸「限制發展地區」、「條件發展地區」及「一般發展地區」等三類地區，並配合非都市土地使用分區進行重疊管制；民國 102 年，考量因許多目的事業法令並無禁止或限制土地開發利用或使用分區變更之規定，遂將「限制發展地區」、「條件發展地區」統整為「環境敏感地區」，就其敏感程度區分為 2 級。

而在《國土計畫法（草案）》的推動歷程中，國土功能分區制度的建立，將限制發展地區修正為國土保育地區，性質上從開發行為在土地上的管制，轉變為依據土地資源特性以計畫引導發展管制。儘管不同法條對內容對於限制發展地區或國土保育地區具不同解釋、影響、管制等，但其核心精神都是為了兼顧開發與保育而擬訂，並曾試圖統合管理散落於不同法令之環境敏感地。民國 107 年核定之〈全國國國土計畫〉研擬過程中，有關環境敏感地區是否能轉換至國土保育地區具困難性，因此實務上國土保育地區的劃設依據部分參考環境敏感地區的範圍，兩者仍同時並存且採土地使用與行為重疊管制之機制。

參、海域整合於國土計畫

一、政策議題說明

過去對於海的使用，多用於一級產業，包含農業、漁業的使用。民國 70、80 年代，隨著政治解嚴，海埔地大型開發越來越多，營建署遂於民國 82 年頒布《海埔地開發管理辦法》，開始有了海岸的規劃。儘管海岸的規劃已從 80 年代初期開始，但 80 年代的《國土綜合開發計畫法（草案）》並未有海岸的納入，直至民國 90 年的《國土綜合發展計畫法（草案）》首度將海岸納入於其說明欄中。

然而海域的部分，《國土綜合發展計畫法（草案）》之規劃體系均未包含海域。民國 93 年函送立法院《國土計畫法（草案）》版本中，為落實藍色國土、彰顯海洋國家特色等政策理念，始將海域納入國土計畫直至今日。然而，對於《國土計畫法（草案）》中，國土計畫範圍是否應包含海洋、《國土計畫法（草案）》與《海岸法（草案）》之競合關係、是否需將海洋獨立為一新國土功能分區、海域行政轄區及海域管轄範圍設計與海洋資源地區劃設權責等均有諸多討論。

以下政策決定歷程分為六個部分闡述，首先為海域納入國土計畫之開端，其次為國土計畫最適範圍及因範圍之影響法案性質探討；第三為《國土計畫法（草案）》與《海岸法（草案）》之競合討論；第四為新國土功能分區「海洋資源地區」；第五為海域行政轄區及海域管轄範圍設計；最後為海洋資源地區劃設權責。

二、政策決定歷程

（一） 海域納入國土計畫之開端

民國 90 年函送立法院審查之《國土綜合發展計畫法（草案）》，在整體架構上並無包含海域，但於該草案第 7 條規定，國土綜合發展計畫應載明事項包含「土地使用基本政策」，而其說明欄位中寫到，土地使用基本政策包含「山坡地、海岸[60]、農地、離島及原住民保留地」。民國 91 年函送立法院審查之《國土綜合發展計畫法（草案）》對於該條則維持不變，因此民國 91

[60] 海埔地使用，早期多用於一級產業使用，農業、捕魚等。然而民國 70 年代，隨著政治解嚴，海岸大型開發（如彰濱工業區、離島工業區）應運而生。因此民國 81 年，臺灣省政府發布「台灣省加速推動海埔地開發計畫」，是為海埔地大規模開發的開端，因此在空間規劃上亦開始注意到海岸，並在民國 82 年頒布《海埔地開發管理辦法》。因此，民國 86 年行政院函送《海岸法（草案）》請立法院審議，函文中提到隨著社會、經濟、人口快速成長，海岸地區已成為我國國土開發中不可或缺之新開發空間。惟海岸地區之土地立用有其土全面性與不可逆性，其土地之保護、防護與開發，需有正確之判斷與綜合性之觀點，始能兼顧三者之和諧。

年 4 月 3 日立法院召開內政及民族委員會審查會議中，陳委員建銘表示「從廣義的定義來說，海域資源當然也包括在國土的規劃範圍內。」(立法院，2002a；32) 另外，審議過程中，蔡委員中涵主張在國土綜合發展計畫內容中應有原住民族之土地使用基本政策才能解決跨縣、市之原住民族問題，因此決議將該草案第 7 條有關國土綜合發展計畫應載明事項之「土地使用基本政策」說明欄位中所指其包含「山坡地、海岸、農地、離島及原住民保留地」納為條文文字[61] (立法院，2002a；56)，上開係為首先將海岸納為國土計畫之開端。

嗣後，民國 91 年 4 月到 6 月間，陸續由台聯黨團提議先進行協商、立法院公聽會要求暫緩審議及總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」報告建議撤回《國土綜合發展計畫法(草案)》[62]。為此，民國 91 年 7 月 5 日，行政院游院長錫堃指示，先前研議之《國土綜合發展計畫法(草案)》需充實內容，如屬大修正，則報行政院撤回該案。內政部爰於民國 91 年 7 月起多次邀請總統府國土保育及開發諮詢委員會委員、行政院永續會國土資源組委員、行政院國土規劃推動委員會委員及立法院公聽會與會專家學者們召開研商會議、國土規劃推動委員會議，最終於民國 92 年 5 月 12 日重新將《國土計畫法(草案)》報行政院審查，因修正內容幅度大，同時建請撤回先前所送至立法院審議中之《國土綜合發展計畫法(草案)》。

因民國 91 年在立法院審議時已將海岸之名詞納入法條中，而在 92 年 5 月送行政院審查之《國土計畫法(草案)》版本中，則延續海岸納入《國土計畫法(草案)》之觀念，將海岸納為國土保育地區，並可由中央目的事業主管機關在海岸地區擬定特定區域計畫。

而後，民國 92 年 5 月 23 日，行政院召開「國土計畫法草案第 1 次審查會」，針對第 4 條國土計畫應遵循之原則中載明：「國土保育地區應以保育

[61] 審議過程中，蔡中涵委員認為只將「原住民地區綜合發展目標及策略」納為直轄市、縣(市)綜合發展計畫的應載明事項而非納入全國性的國土綜合發展計畫難以解決跨縣市原住民族問題，因此在協商討論後決議將原先第 7 條第 4 款國土綜合發展計畫應載明土地使用基本政策說明欄中明包含「山坡地、海岸、農地、離島及原住民保留地」之土地使用政策納為條文之中。

[62] 民國 91 年 4 月 25 日，台聯黨團對於《國土綜合發展計畫法(草案)》沒有經黨團協商即進入院會審議提出異議；民國 91 年 5 月 24 日，立法院召開「國土綜合發展計畫法公聽會」結論暫緩審議《國土綜合發展計畫法(草案)》；民國 91 年 6 月，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」，建議撤回《國土綜合發展計畫法(草案)》。

及保安為最高指導原則，海岸、森林及山坡地等環境敏感地區應限制開發」，會議中認為，海域之環境敏感地區亦應納入保育原則，因此決議將「海岸」修正為「海域、海岸」，並將第 4 條內容修正為「國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，海域、海岸、森林及山坡地等環境敏感地區應限制開發」，並於說明欄位中表示廣義之國土包括海域，藉此宣示海域之保育原則。

民國 92 年 9 月 8 日，在「國土保育地區事權統一」會議中，林政務委員盛豐請內政部營建署針對《國土計畫法（草案）》中有關海洋及海岸等問題先行蒐集資料，整理研析後再邀集相關專家學者及機關諮詢[63]。因此，民國 92 年 11 月 3 日，由林政務委員盛豐召開「國土、海岸及海洋相關法規競合研商會議」，會議中結論略以：

> 「國土計畫應涵括陸域、海岸及海域等三部分，為目前『國土計畫法』（草案）僅規範陸域部分，似嫌不足。請內政部營建署蒐集或洽有關學者專家提供國外相關案例，分析國際慣例中，各國國土計畫對於所轄內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域或甚至公海等海域部分，各有何定義，是否訂有相關管理機制。俾據以重新審視『國土計畫法』（草案）內容，於範疇定義中明確宣示上開原則，並將各區域之利用管理規定逕納入相關條文中，或針對海岸及海域部分，授權另訂專法管理，以補足現行條文之闕漏。」（行政院，2003g）

因此，民國 93 年函送立法院審議之《國土計畫法（草案）》版本中，國土計畫定義範圍涵蓋陸域、海岸、海域等地區，於說明欄位中載明，土地法第 1 條規定：「本法所稱土地，謂水、陸及天然富源」，並揆諸各國（日本、韓國、荷蘭）國土計畫均對海岸之保育利用有明確指導，綜合考量下，將海岸、海域均納入國土計畫中。另外，於國土規劃原則中，新增第一款：「應維護內水、領海、鄰接區、專屬經濟海域及大陸礁層之主權，保障無害通過、公共安全、公共通行及公共使用。」並於說明欄中說明，援引國際海洋法公約規定，稱內水與陸領土具有相同的法律地位，且《中華民國領海及鄰接區法》、《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》及當時正在立法院審議中的《海岸法（草案）》均已規範國家海域領域範圍等相關規定，爰於國土計畫中宣示海域政策原則。

---

[63] 會議結論中提及：「院長（游錫堃）關心國土計畫法草案中有關海洋及海岸之處理問題，涉及國土計畫法、海岸法及海洋法之立法定位及競合問題，請內政部營建署先行蒐集資料，整理研析後，再邀集相關專家學者及相關機關諮詢座談，由本人（林盛豐）主持。」（行政院，2003f：2）

（二） 國土計畫最適範圍及因範圍之影響法案性質探討

針對國土計畫是否應包含海域，民國 95 年 6 月 7 日時，總統府認為海域管理及其資源之經營與傳統陸域法制規範不同，追求價值與要求亦不同，不宜將陸域管理任意擴張移植於海域與海岸之管理[64]。民國 96 年 8 月 15 日，行政院國土永續發展委員會第 23 次工作會議中，胡委員念祖認為，土地法所定義之法律性質屬「內水」之陸域河川、湖泊較為精準，此與國土計畫中「水」之定義不同[65]（行政院，2007）。

針對諸多質疑，內政部回應，國土計畫為上位指導性計畫，對於土地及海岸之保育利用均應有明確指導方向，而海域部分則著重於農漁水產養殖及採礦等產業保育及開發之指導，同時海岸及海域均以保育為主要發展方向（行政院，2007）。

而國土計畫擴展到海域將影響法案的性質，在民國 97 年 4 月 28 日內政部召開之「國土計畫法（草案）第 3 次研商會議」中，營建署表示：

> 「國土計畫法已三進三出立法院，其原本設定之目標將取代非都市土地之區域計畫，…，因為要取代『區域計畫法』，所以其並非基本法，而屬普通法或作用法之性質。後來由於『海岸法』及『國土復育條例』相繼立法，而引發要不要作一些整合、以及法案屬性重新釐清的討論，…，目前我們採較開放性的做法，或許可以容許我們針對與會委員及機關代表意見，將本法令與其他法令繼續推動之情況下，就其定位作一個比較與檢討，…，等新政府、新部長就任後，透過後續會議之處理，…，釐清國土計畫法到底是基本法或作用法，如果是作用法則可涵蓋到何種程度、要不要將陸域及海域予以區隔（即使要併，也只是空間概念的合併，其管制方式也必然跟陸地不一致）等，在後續的操作上做一些區隔與釐清等。」（內政部，2008a；11）

[64] 總統府 95 年 6 月 7 日華總一智字第 09510033080 號函。總統府祕書長將該府科技諮詢委員會「海洋立國及海洋政策」專案內容，建議行政院指示內政部撤回已送一讀之《海岸法（草案）》及已完成草擬《國土計畫法（草案）》重行檢視修正，釐清陸域、海岸及海域定位。

[65] 胡念祖委員說明：「國土計畫法草案第三條擴大解釋，使『國土計畫』包含我國管轄的海域，而未深究海域部分與陸域國土之間無論是在法律地位或事務本質上均各有特質，不宜納入一個單一體制。」

會議中，有些委員與部會贊成海域納入《國土計畫法（草案）》[66]，簡委員連貴認為區域計畫通盤檢討中，已將海域區納入區域計畫範圍；而邱委員文彥認為《國土計畫法（草案）》得包括海洋國土，但宜以基本法的格局定位。然而，有些委員及部會則認為可以分開立法[67]，胡委員念祖則強烈反對陸域計畫及其管制措施擴張適用於海域，認為應釐清國土計畫法之目的與本質。

該場會議中決議，建議下次會議提出不同替選方案，以三種替選方案為原則：其一為是否回到最原點，《國土計畫法》僅作為內陸管理體制之全面改革，包括區域計畫之重整，劃設三大功能分區等；其二為國土計畫法管轄範圍擴展到海域，對應於擴展到「海洋資源地區」，則國土計畫法應非「作用法」，對應於將其納編之國土宣示部分，主管機關或「海洋資源地區」內容則予以調整；其三為全面翻轉，對應於其他相關法令之整併，以及等待海域專法管理等（如海域資源管理條例）（內政部，2008a）。

為回應於民國 97 年 4 月 28 日內政部召開之「國土計畫法（草案）第 3 次研商會議」結論所提三種方式，營建署在民國 97 年 7 月 1 日內政部召開之「國土計畫法（草案）第 4 次研商會議」中研商以下兩個議題來回應：議題一「『國土計畫法』（草案）之計畫屬性應以何者為宜？」、議題二「『國土計畫法』（草案）最適實施範圍為何？」[68]。

該場會議中有些委員及部會認為，《國土計畫法（草案）》應為實體法與基本法性質兼具，且認為國土計畫中應包含海洋。賴教授宗裕認為，以目前草案檢視，《國土計畫法（草案）》應介於「程序法」與「實體法」之間；簡

---

[66] 經建會支持陸域、海域等國家領域範圍納入國土計畫法；經濟部認為，我國主權管轄範圍應及於領土、領海、領空，因此國土計畫法可於本法草案總說明內敘明，或就本法用詞定義增列「國土」敘明主權管轄範圍；內政部地政司認為目前（當時）雖無海洋事務中央權責機關，但海域重要性日益提升，仍應加強推動相關整合事宜；營建署國家公園組認為海洋資源與陸域資源之管理方式雖不一樣，但基於宣示主權之原則下，建議海域可以納入國土計畫體系。

[67] 行政院農業委員會認為，海域與陸域之情況與條件不同，建議分開處理；營建署市鄉規劃局認為，整體而言，同意將海域納入，然執行面而言，分開立法會比較容易執行，因為畢竟陸域與海域所管的東西不一樣。

[68] 民國 97 年 7 月 1 日內政部召開之「國土計畫法（草案）第 4 次研商會議」中亦有討論第三議題：「依議題二討論決，擬納入國土計畫實施範圍之海域若納入『國土計畫法』之實施範圍，在現行立法架構下應劃為何種『功能分區』。」後續以(四) 新國土功能分區「海洋資源地區」內容中作說明。

教授連貴認為，同意作業單位所提維持兼具「實體法」與「程序法」之性質。另外，亦有委員不認同海域納入國土的作法，胡教授念祖認為，目前《國土計畫法（草案）》不具有基本法之格局，且認為《國土計畫法（草案）》作為規範海域之使用與管理之法律工具，不當與不可。

該場會議中決議，《國土計畫法（草案）》一方面之立法目的為供「國土綜合開發計畫」法源地位，另一方面則須解決現行土地使用相關法令對於「內水」及領海均無法有效規範的問題，因此很難絕對切割屬性為「實體法」、「程序法」、「基本法」、「普通法」，而兼有其部分屬性，而法案中應包括陸域、內水及領海，對主權行使範圍（包括陸域、海域）做整體性規範，並與內政部辦理之「區域計畫第 2 次通盤檢討」（草案）將領海範圍內之海域納入區域計畫範圍一致。雖胡教授念祖之主張計畫範圍與本次會議多數意見整合之決議未盡相同，但仍應參酌有關海域相關之理念與原則（內政部，2008b）。

（三）《國土計畫法（草案）》與《海岸法（草案）》之競合討論

民國 95 年 6 月 9 日行政院公共工程委員會召開「政務委員聽取國土計畫法（草案）、海岸法（草案）、國土復育條例（草案）競合關係報告案」會議，會議決議中，主席吳政委澤成請內政部自行釐清《海岸法（草案）》與《國土計畫法（草案）》間內容銜接問題（行政院，2006b：2）。爾後，民國 96 年 7 月 27 日內政部召開「『國土計畫法』（草案）第 2 次研商會議」，法務部及行政院有關單位意見表示：

> 「本草案第 3 條第 1 款之國土計畫規範之範圍，及於海岸地區，查海岸法草案（報院審議中）第 7 條、第 14 條亦規定相關機關應擬定整體海岸管理計畫、海岸保護計畫、海岸防護計畫以規劃海岸地區土地之利用，則依國土計畫法草案所訂之國土計畫，與依海岸法所訂定之海岸計畫，二者之適用關係為何？宜請內政部予以說明」（內政部，2007b；13-14）

內政部營建署則回應：

> 「依草案第 48 條『特定區域計畫中有關特定區域之保育、利用、開發與管理之條件、程序及其他應遵行事項，如其他法律有規定者，從其規定。』海岸地區即屬上開『特定區域』範疇。故有關依『海岸法』（草案）所訂定之海岸計畫應依本草案第 12 條規定『特定區域計畫應遵循全國國土計畫；直轄市、縣（市）國土計畫應遵循特定區域計畫。』」（內政部，2007b：13-14）

對於海域與國土計畫的關係，在民國 97 年 3 月 13 日由行政院召開的「研商國土三法（國土復育條例、國土計畫法、海岸法）草案競合問題等相關事宜」會議，結論中表示：

> 「『國土計畫法』草案應對主權行使範圍（包括陸域、海域）做整體性規範，而各個特定區域，另以特別法規範之，如針對森林地區之森林法、海岸地區之海岸法、環境敏感地區之國土復育條例等。」（行政院，2008b）

因此，兩法案間以《國土計畫法（草案）》為整體性規範，而《海岸法（草案）》則為特定區域之法律規範，可擬定特定區域計畫。海岸地區未來將劃為何種功能分區，將以下一議題（四） 新國土功能分區「海洋資源地區」內容中作說明。

（四）新國土功能分區「海洋資源地區」

過去，因海域非屬各區域計畫之實施範圍，無法進行土地使用管制，然而陸續有些海岸港口工程、電廠工程等辦理擴大區域計畫[69]，而為加強區域計畫對海岸及海域地區的管理，開始討論海域區納入區域計畫之中。

民國 96 年 4 月 26 日內政部召開區域計畫委員會第 203 次審查會議，在討論區域計畫第 2 次通盤檢討的內容中有針對增設海域區做討論，會議中林委員中森表示：

> 「為落實藍色國土、彰顯海洋國家特色，宜考量將海域區從目前國土計畫法（草案）三大功能分區中單獨提升為一主分區」（內政部，2007a：3）

民國 96 年 7 月 27 日，由內政部召開的「國土計畫法（草案）第 2 次研商會議」中，營建署提及上開林委員中森之意見，為落實藍色國土、彰顯海洋國家特色，考量將海域區從目前國土計畫法（草案）三大功能分區中單獨提升為一主分區，會議決議中請作業單位（營建署）依決議彙整修正草案條文，併「海洋資源地區」功能分區須檢討新增條文部分，另擇期邀集相關單位再行研商。

民國 97 年 4 月 28 日內政部召開之「國土計畫法（草案）第 3 次研商會議」中論及海域是否納入國土計畫以及其納入後之國土計畫法性質之討論，

[69] 「擴大臺灣北部區域計畫-臺北港第二期工程地區」、「擴大臺灣南部區域計畫（嘉義縣布袋國內商港、遊艇港、第三漁港地區）」及「擴大臺灣北部區域計畫-林口電廠更新擴建開發計畫」。

因此在民國 97 年 7 月 1 日內政部召開的「國土計畫法第 4 次研商會議」中討論到，若將海域納入國土計畫法之實施範圍中，則有三種可能性，第一為直接納入既有三大功能分區，刪除「海洋資源地區」相關內容，則可回歸 96 年 7 月 27 日第 2 次研商會議內容，逕簽報函送行政院轉請立法院審查；第二為先以既有之三大功能分區（國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區）涵蓋，若三大功能分區仍不足者，則劃為「海洋資源地區」，另行參照「海域功能區劃」研究成果[70]，未來於全國國土計畫擬訂時，採現況編定方式，將以有使用行為之海域，劃歸為三大功能分區，無法歸類者，則劃為「海洋資源地區」；第三為海域全數劃為「海洋資源地區」，但因對於海域相關調查資料未臻完善，僅宜採宣示性納入方式為之，並修正相關條文內容。

該場會議中決議，納入《國土計畫法（草案）》之海域，在現行立法架構下，先劃為「海洋資源地區」[71]，除可與陸域相容之原則採整體性之規劃外，彼此屬性不同部分，宜廣納意見，就實體或程序上對海域及陸域作必要之差別規範。針對因資料不足致無法進行細緻規範部分，可透過「授權明確另訂子法」或於未來再妥予考量納入更具體之規範等方式，逐步達成之。

而後，民國 97 年 10 月 24 日由內政部召開「國土計畫法第 7 次研商會議」中，會議決議中提及，涉及「海岸法」（草案）所劃設「海岸地區」之濱海陸地及近岸海域，似不宜將其歸為不同「國土功能分區」（如海洋資源地區及農業發展地區），未來如何劃設，請作業單位研議後提下次會議討論（內政部，2008e）。對此，內政部營建署在民國 97 年 11 月 25 日內政部召開之「國土計畫法第 10 次研商會議」會議中提出三種方案：甲案為依濱海陸地與近岸海域分類，濱海陸地依其性質劃為國土保育地區、城鄉發展地區及農業發展地區，近岸海域則全數劃回海洋資源地區；乙案為濱海陸域與近岸海域以劃歸國土保育、城鄉發展、農業發展等地區為優先，無法歸類時則劃為海洋資源地區；丙案為濱海陸域與近岸海域均劃為海洋資源地區，至濱海陸地部分，視實際需要劃為次分區（國土保育、城鄉發展、農業發展）。分析發現，甲、乙兩案均無法避免將「海岸地區」劃歸為不同國土功能分區，丙案才能將「海岸地區」均歸為同一國土功能分區，然此一原則將造成陸地

[70] 民國 97 年內政部營建署委託海洋及水下技術協會簡連貴教授進行「海域功能區劃與管理工作」委託專業服務案。

[71] 該場會議中有另一討論議題為「『國土計畫法』（草案）之最適範圍」，決議將主權行使範圍納為國土計畫作整體規範，因此其決議中表示，將納入《國土計畫法（草案）》之海域，先劃為「海洋資源地區」。

上同一都市計畫（以臺南都市計畫、高雄都市計畫為例）未來將分屬「城鄉發展地區」及「海洋資源地區之城鄉發展次分區」之特殊現象。為實現規劃理想，國土功能分區系以「資源特性」作為主要劃設依據，鑑於海岸地區幅員廣大，資源特性也各異，建議尚無需將其歸為同一國土功能分區(內政部，2008i)。

因此，民國 98 年函送立法院審議之《國土計畫法（草案）》所包含海域相關條文，新增海洋資源地區之功能分區，並參照上述該原則，在第 27 條規定海洋資源地區為完成海域功能區劃前，應以生態保護、保育或國土保安為原則。政府成立海域專責機關前，中央主管機關應依海域功能區劃結果，並視管理需要劃分權責管理區；另外，其第 3 條規定，國土功能分區係依土地資源特性所劃分，在各法條中亦無規定海岸地區必須全數劃為同一功能分區之規定。

（五）海域行政轄區與海域管轄範圍設計

針對海域上違規行為應如何取締、誰來取締及用海政策等問題，需先界定範圍。民國 94 年時，內政部地政司解釋函文[72]表示，依據省(市)縣(市)勘界辦法第 2 條：「省（市）縣（市）行政區域以山脈、道路、河川或地物為界線者，除有特殊情形者外，依左列標準定之。一、山脈之分水線。二、道路、河川之中心線。三、有永久性之關隘、堤塘、橋樑或其他堅固建築物可以為界線者。」現行有關省（市）、縣（市）行政區界之規範並未及於海域，故省（市）縣（市）之行政區界不及於海域。而至於海域劃界方式，地政司則說明，查縣市行政轄區不及海域，目前並無海域行政區劃之議題[73]。

因此，在民國 98 年函送立法院之《國土計畫法（草案）》版本中，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關依實際管理需要劃定海域管理範圍。其說明欄中表示，為便於縣市之海域行政轄區未劃定前，得依本法辦理相關事宜（如受理開發許可、進行土地使用管制等），爰授權由中央主管機關劃設海域管理範圍。另外，海洋資源地區在未成立專責管理機關前，由中央主管機關依海域功能區劃結果，視管理需要劃分權責管理區。

然而，法務部民國 101 年 8 月 20 日函示「省（市）、縣（市）勘界辦法」主要在規範省（市）、縣（市）行政區域之界線，尚難逕以該函遽論地

[72] 內政部 94 年 5 月 24 日台內字第 0940007600 號函。

[73] 內政部 94 年 11 月 10 日台內字第 0940066768 號函。

方政府於區域計畫法中對海域無管轄權。而按《行政程序法》第 11 條第 1 項規範：「行政機關之管轄權，依其組織法規或其他行政法規定之。」準此，有關《區域計畫法》中海域之主管機關權責劃分，自非不得於該法或該法施行細則明定之，有關《區域計畫法》規範範圍是否限於行政區域而排除海域，或行政區劃是否排除海域範圍，均由內政部本於職權釐清[74]。因此，內政部將於《國土計畫法（草案）》中補充增訂略以：「直轄市、縣（市）主管機關之海域管理範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前由中央主管機關會商有關機關，依實際管理需要，於本法施行後二年內劃定完成[75]。」

海域管轄範圍之所以訂定，係因《區域計畫法》的制度設計，違反分區使用才有罰則，海域在〈變更北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）〉海域用地出現之前，未能有效處理海上使用違規狀況，因此在〈變更北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）〉開始，遂將海域區與海域用地納入[76]，納入後由地方政府負責取締，然於地政方面，地政司政策為海域不劃設行政轄區，因此由綜合計畫組劃設海域管轄範圍，以便地方政府執行取締工作[77]。

民國 102 年 5 月 17 日行政院審查「國土計畫法」草案第 3 次會議，結論中說明：

> 「為加速本法案審查效率，請內政部儘速邀集相關機關（單位）就國土計畫擬訂及許可等機制詳與溝通說明，俾利後續本法案之審查作業。」（行政院，2013b）

---

[74] 法務部 101 年 8 月 20 日法律字第 10000054770 號函。

[75] 民國 101 年 9 月 17 日版本《國土計畫法（草案）》第 5 條。

[76] 民國 99 年「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）-因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」將海域納入，民國 102 年《區域計畫法施行細則》修正，新增海域區即海域用地。

[77] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於口述歷史訪談表示：「《區域計畫法》21 條，就是罰則，違反《區域計畫法》15 條的土地使用管制，那什麼叫違反土地使用管制，地政司那邊有解釋，有一個負面的解釋：『沒有分區，沒有用地，就沒有違反管制的問題』。」「《區域計畫法》的設計是縣市去執行違法取締蒐證問題，那所以我必須要針對海到底劃給哪個行政區要去做處理，地政司說：『海不劃行政區，不劃縣市的行政區』。」「民國 102 年 10 月 31 日也公告，後面就是變成縣市要去執行《區域計畫法》給它有關海域區、海域用地的管制，就可以按照那個範圍來執行，讓它通通就位之後就 ok 了。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

因此，內政部又於 102 年 6 月 19 日針對使用許可制度召開說明會後，將修正版本送交行政院審查，其中第 5 條第 2 項將原「直轄市、縣（市）主管機關之海域管理範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前由中央主管機關會商有關機關，依實際管理需要，於本法施行後二年內劃定完成。」改為「直轄市、縣（市）主管機關之海域管理範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前，由中央主管機關會商有關機關劃定完成。」取消二年內劃定的規定。

而在民國 102 年 12 月 17 日，行政院「審查國土計畫法草案會議」會議結論中，將原「直轄市、縣（市）主管機關之海域管理範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前，由中央主管機關會商有關機關劃定完成。」修正為「直轄市、縣（市）主管機關之海域管轄範圍，為領海海域範圍內之行政轄區；海域行政轄區未劃定前，由中央主管機關會商有關機關劃定完成。」並決議調整條次至適當位置。所以，民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中，將該條文納於第 35 條之規定[78]。

（六） 海洋資源地區劃設權責

針對海洋資源地區的劃設，民國 97 年 10 月 31 日，內政部召開「國土計畫法草案第 8 次研商會議」，會議決議中有關海洋資源地區之劃設，未來就應由中央主管機關或地方主管機關負責，予以釐清。營建署則表示，有關海洋資源地區之劃設業務，由中央主管機關辦理，因此，在全國國土計畫應包含事項中，新增海洋資源地區範圍劃設（內政部，2008f）。

民國 101 年 9 月 17 日內政部召開「國土計畫法」（草案）聯席審查第 1 次會議，會議中營建署將海洋資源地區與國土保育地區劃設權責交由直轄市、縣（市）政府，綜合計畫組陳組長繼鳴表示，全國國土計畫會給予國土功能分區之劃設原則，地方政府則係依據中央給定之原則予以劃設國土功能分區，且中央仍握有審議權，因此不必擔心交給地方劃設海洋資源地區會產生問題[79]（內政部，2012f）。

---

[78] 民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中，第 35 條第 1 項規範：「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。」

[79] 詳參本彙編第三章第二節「陸、國土保育地區劃設之權責」內容。

三、政策決定關鍵

海域納入國土規劃體系源自於海埔地的開發利用需求，內政部於民國 80 年即開始推動《海岸法（草案）》之立法，民國 90 年函送立法院版本《國土綜合發展計畫法（草案）》的說明欄中亦納入海岸的相關規定。而後，學術界對於臺灣為海洋國家，國土規劃中卻無海洋之討論頗有微詞，內政部遂將海岸、海域均納入民國 93 年函送立法院版本之《國土計畫法（草案）》中，並進一步於民國 98 年函送立法院版本之《國土計畫法（草案）》新增「海洋資源地區」的國土功能分區，以落實藍色國土、彰顯海洋國家特色。

然而在《國土計畫法（草案）》與《海岸法（草案）》均尚未通過之前，海岸及海域的討論都僅止於草案，並未實質落實海的規劃、違規使用等。因此，內政部於民國 99 年〈變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）〉中將海岸及海域納管，並於民國 102 年修正《區域計畫法施行細則》，新增海域區與海域用地等。民國 103 年函送立法院版本之《國土計畫法（草案）》規範直轄市、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、海洋資源地區的劃設由地方政府負責等相關討論，進一步從實務經驗中不斷修正《國土計畫法（草案）》，作為民國 105 年公布實施《國土計畫法》之基礎。

肆、國土功能分區制度形成之政策歷程

一、政策議題說明

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

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

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

以下政策決定歷程分為三個部分闡述，首先為城鄉計畫法：整併都市與非都市土地分區管制的構想；其次為國土功能分區制度的形成與功能；最後為國土功能分區：國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區，討論國土功能分區制度形成之歷史脈絡。

二、政策討論過程

（一） 城鄉計畫法：整併都市與非都市土地分區管制的構想

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

為釐清國土計畫與城鄉計畫體系，根據民國 89 年 7 月內政部營建署國土規劃工作小組「有關國土法及城鄉法立法總結報告」指出，計畫體系應分為「國土利用與部門計畫之規劃與協調」、「實質土地使用規劃」的兩個系統

[80] 詳參本彙編第三章第二節「壹、城鄉計畫法之歷史討論過程」內容。

（詳參圖 2）[81]。

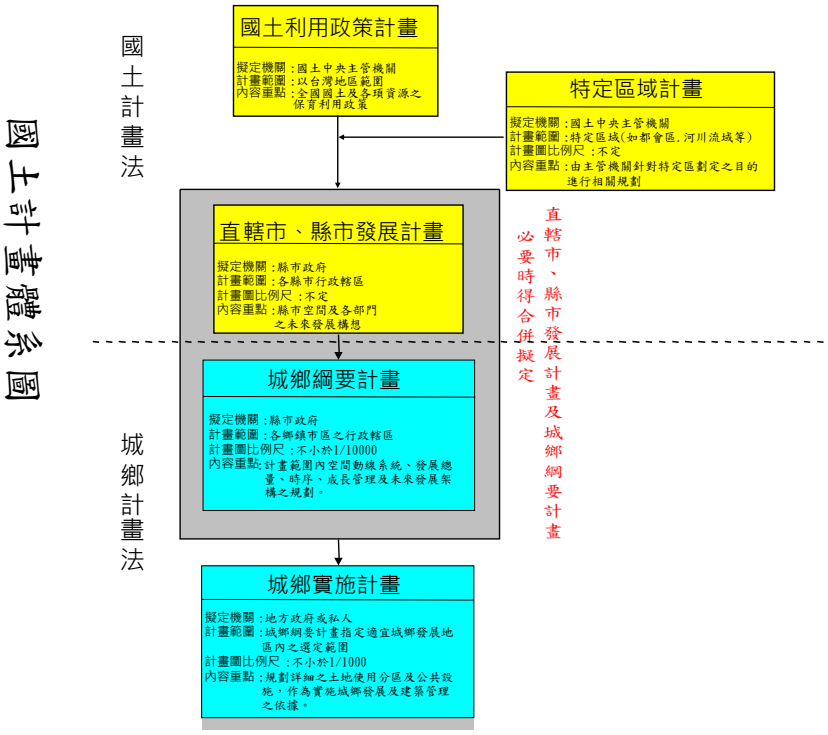

圖 2　《城鄉計畫法》國土計畫體系圖

資料來源：內政部，2000c

定位上，「城鄉計畫」作為地方國土綜合發展計畫的下層計畫，屬於一種實質計畫。在使用管制上，為配合整合都市及非都市土地使用分區管制，未來將根據環境資源及敏感特性，檢討現有都市、非都市土地使用分區，將機能性質一致之分區適度合併[82]，整併為各種土地使用分區，作為土地使用

[81] 計畫體系分二個系統，屬於國土利用與部門計畫之規劃與協調部分，計畫種類包括：國土利用政策計畫、特定區域計畫、縣市發展計畫，類似日本國土綜合開發計畫體系(今國土形成計畫)；另外屬於實質土地使用規劃部分，計畫種類包括城鄉綱要計畫及實施計畫 (合稱城鄉計畫)，類似日本國土利用計畫體系。

[82] 都市與非都市土地整合的相關機制建議包括：

1. 於該計畫劃分各種使用分區，如農業區、森林區、城鄉發展區等，同時也能反映機關管理權責。
2. 都會區或縣市綱要計畫空間劃分後，各區土地利用之基本方針及各區重疊範圍之土地利用調整指導方針，應由國土主管機關訂定。

管制之依據。同時，新的國土分區也會連結到不同目的事業主管機關之權責，進行管理與維護，詳參表 16（內政部，2000a）。

表 16　〈國土法及城鄉法立法總結報告〉未來使用分區建議

新國土分區	劃設依據或原則	原都市計畫分區	原非都市土地分區	管理機關
農業區	屬於農業發展條例之農業用地或耕地	農業區 保護區*	特定農業區 一般農業區 山坡地保育區*	農業主管機關
森林區	屬於森林法之國有林、公有林、與私有林、大學實驗林、保安林以及宜於造林地區	保護區* 風景區*	森林區 山坡地保育區* 風景區*	林業主管機關
水利區	屬於水利法水道防護範圍地區、水庫蓄水範圍、湖泊等	河川區、河道用地等	河川區等	水利主管機關
保護區	屬於文化資產保存法、野生動物保護法等劃設之保育區、保留區、保護區範圍、水利法之防洪區、水土保持法之特定水土保持區、經調查屬於土石流、活動斷層、地層下陷、不穩定山坡地、洪害、河海岸侵蝕等環境災害地區	保護區*	生態保護用地 山坡地保育區* 森林區* 國土保安用地	各法定主管機關

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

新國土分區	劃設依據或原則	原都市計畫分區	原非都市土地分區	管理機關
國家公園區	屬於國家公園法劃設之國家公園範圍	國家公園區保護區*	國家公園區	國家公園主管機關
國家風景區	屬於發展觀光條例劃設之國家風景區範圍	風景區*	風景區*	國土風景區主管機關
城鄉發展區	屬於國土計畫法須擬訂地區發展計畫範圍	農業區及保護區以外之分區或用地	鄉村區 工業區等	國土計畫主管機關
特定專用區		特定專用區	特定專用區 特定目地事業用地	特定專用區之目的事業主管機關

*指該分區內部分符合新的國土分區劃設依據或原則之地區

資料來源：〈有關國土法及城鄉法立法總結報告〉，2000a：3；本彙編彙整

而後，由於舊制度轉換至《城鄉計畫法（草案）》所需成本過高，且實質上並無顯著不同[83]，民國 90 年 5 月 10 日由林常務次長中森召集跨部會會議協商中決議不研擬《城鄉計畫法（草案）》。同時，該場會議亦決議，未來國土綜合發展計畫及直轄市、縣（市）綜合發展計畫之下，仍宜維持現行都市計畫及非都市土地使用分區編定管制之機制（內政部，2001a：3）。因此，民國 90、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》在第 17、18 條便規定，非都市土地之管制以《國土綜合發展計畫法》予以規範，都市計畫部分則回到《都市計畫法》規定辦理。

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

（二） 國土功能分區制度的形成與功能

民國 91 年，總統府國土保育及開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」，其指出過去幾年中，國土的超限利用與管制機制造成災害頻仍，因此建議撤回《國土綜合發展計畫法（草案）》，將水、土、林業務整合，納入政府改造方案並將法案修正。

[83] 詳參本彙編第三章第二節「壹、城鄉計畫法之歷史討論過程」內容。

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

為了回應總統府國土保育及開發諮詢委員會委員提出「水、土、林業務整合」的問題，內政部明定國土利用基本方針納入修正《國土綜合發展計畫法（草案）》，並加強指導相關法令之執行機制。遂此，內政部參考日本國土計畫之體系：國土綜合開發計畫（今國土）形成計畫、國土利用計畫，嘗試將國土利用計畫的概念整併入《國土綜合發展計畫法》系中[84]。

另外，在一系列修正《國土綜合發展計畫法（草案）》的研商會議，從專家學者的討論中便可以發現，非都市土地長年的土地失序問題能解決與否，並未隨著民國 90 年代初期《國土綜合發展計畫法（草案）》的調整而停止爭論[85]，並且還持續針對治理與規劃面向進行論辯。其一，部分論述認為應回到都市與非都市土地的實質的整合，意即重新啟動《城鄉計畫法（草案）》

[84] 民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談表示：「我們講的那個土地啊、功能分區，就像是基本計畫，日本的土地利用基本計畫，他就五大地域，農業地域、都市地域、自然公園地域、自然保全地域、森林地域，就是五個。一樣，五個裡面會有重疊或什麼，後面一堆的管理或一些規定。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

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

之立法[86]；其二，部分論述認為管制權責應統一，因此進一步建議都市與非都市土地的管理全部交由同一單位管理[87]；其三，部分則認為應重新設計土地使用分區制度[88]。

從諸多的爭論中係可發現，當時《國土綜合發展計畫法（草案）》的定位與本質上受到很大的挑戰。特別是，《國土綜合發展計畫法（草案）》在當時土地管理的制度設計，被認為無法實現計畫引導的立法原意[89]。

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

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

---

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

[87] 行政院 91 年 3 月 18 日院臺內字第 0910083505 號函。游院長錫堃提示：「都市土地與非都市土地應一起管，不要地政司管一套，營建署管一套，目前雖在內政部下一起管，但仍管不好，政府改造時，應對此問題及制度加以檢討。」

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

[89] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署朱副處長慶倫於口述歷史訪談表示：「當時非都市土地使用的管制，要過渡到完全用計畫式的管制，當時他們這些學者專家講的。我們後來在區域計畫已經做了某種程度的改良，但是沒有辦法落實到像開發許可，譬如說像整個把原來的土地使用的管制要做整體性的翻盤。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

民國 93 年函送立法院審議之《國土計畫法(草案)》中雖規定都市計畫地區仍依《都市計畫法》管制，但其功能分區想法與現今不同，其劃設為功能分區之城鄉發展地區者，均會依據《都市計畫法》擬訂都市計畫[90]，並將都市計畫法修法，將鄉村聚落納入管理。以此解決原先土地管制二元化權利義務不對等的問題。

因此，為了優先實踐引導土地發展的功能，《國土計畫法》之研擬過程中，以分區制度之調整為立法重點，重新釐清分區制度(zoning)之功能與意義，進而以「國土功能分區」作為計畫與土地使用連結之工具[91]。

（三） 國土功能分區：國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區[92]

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

隨著民國 80 年代、90 年代初期，臺灣災害頻仍的影響，國土保育的意識也越趨強烈。為了回應國土過去不當利用的問題，國土功能分區的劃設試圖回到土地的資源條件[93]。

---

[90] 民國 93 年函送立法院審議之《國土計畫法（草案）》第 26 條規範：「原依區域計畫法編定之鄉村區、工業區、風景區、特定專用區與甲、丙、丁種建築用地及其他以設施發展為導向之用地，其達一定面積以上者，應劃設為城鄉發展地區，並訂定優先順序，依都市計畫法擬定都市計畫」並於說明欄中提及：「現行非都市土地，倘若依本法劃設為城鄉發展地區，為利土地使用管制一元化，未來均應實施都市計畫並得依都市計畫法管制，...，未來都市計畫法將修法將鄉村聚落納入管理。」

[91] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署朱副處長慶倫於口述歷史訪談表示：「以前那個階段的國土綜合發展計畫，...，就是說對於土地使用極難維持現在非都，只是說我會有一個綜合開發計畫，有一個整體性，這個整體性去指導，但是沒有講怎麼去指導。真正的功能分區，zoning 這件事情才有可能去改，這個 zoning 和原來非都的 zoning 是兩回事，只能是要換名稱。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

[92] 詳參本彙編第三章第二節「參、海域整合於國土計畫」內容。

[93] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署朱副處長慶倫於口述歷史訪談表示：「其實當時國土的議題(前述：氣候變遷、九二一、超限利用、土石流)，希望透過國土功能分區，我們的國土能夠達到它該到的位置，就是依據它資源的特性，Ian McHarg 他們所講的土地使用規劃的理論，就是說土地應該依據它資源的條件，它的特性，做最適合的發展。我們做土地使用規劃的人基本上就是把這個土地上做有秩序而且適宜性的一個發展規劃，發展也要很有序。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

事實上，自《國土綜合發展計畫法（草案）》研擬以來，其立法精神之一為實踐國土資源的永續利用。透過限制開發（發展）地區的劃設，框列出限制建築、開發行為的區域，進而保護到需保護的環境與資源。而不屬限制開發（發展）地區者，即得透過開發許可，進行發展。由於限制開發地區的意旨與功能受到諸多質疑[94]，隨著民國 91 年檢討《國土綜合發展計畫法（草案）》，國土保育地區的劃設討論一開始係連結開發許可制與限制開發地區，因此，起初國土保育地區等同於過去的限制開發地區，其餘則為可發展地區（內政部，2002b1：2）。

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

三、政策決定關鍵

依民國 80 年代內政部推動之《城鄉計畫法（草案）》可見，城鄉計畫作為國土計畫體系中的實質計畫，期望透過土地資源特性劃設新的國土利用分區，企圖在「規劃」與「管制」層面整合都市土地與非都市土地，然而隨著《城鄉計畫法（草案）》決議不續擬訂後，土地使用管制仍維持都市土地與非都市土地的二元管制。民國 91 年，總統府保育及開發諮詢委員會提出〈新世紀國土改造方案〉，並指出《國土綜合發展計畫法（草案）》未能有效整合水、土、林業務及管理。

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

為此，《國土計畫法（草案）》研擬過程中，借鏡日本的國土體制，將土地利用基本法之內容納入空間計畫，在分區制度上，林政委盛豐參採楊教授重信意見，推翻過去的土地使用分區制度，建立「國土功能分區」制度，以實踐國土管制一元化及計畫引導發展管制。

國土功能分區的劃設係依據 Ian McHarg 土地使用理論，依照土地資源條件進行分類。該制度形成初期，基於國土保育的殷切及農地資源的運用，將國土功能分區分為國土保育地區、農業生產地區、發展地區等三大國土功能分區。而後，在民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中確立名稱為：國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區，其中將原依《區域計畫法》編定之設施發展導向分區及用地達一定面積者，均納入城鄉發展地區，並依《都市計畫法》依序擬訂都市計畫，且計畫進一步修正《都市計畫法》將鄉村聚落納入其管理對象，以利土地使用管制一元化。

伍、國土功能分區重疊管制

一、政策議題說明

「國土功能分區」的概念於民國 91 年起納入《國土計畫法（草案）》討論，然國土功能分區的權責管理機關有重疊或不同之爭議，尤以國土保育地區之事權統一議題備受討論。

民國 93 年《國土計畫法（草案）》之國土保育地區首次設計「權責管理區」規範[95]，明定如何加強國土功能分區事權統一及中央主管機關之權責。而後，民國 98 年國土功能分區於類別中新增「海洋資源地區」，同時亦將海洋資源地區納入「權責管理區」之規範[96]。

而權責管理區的制度於民國 103 年之《國土計畫法（草案）》內刪除，並於該版本中確立「國土功能分區重疊管制」之規範[97]。是以，除國土保育地區以外，海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區，如有屬《國土計畫法（草案）》規定之國土保育地區劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。

以下政策決定歷程分為三個部分闡述，首先為權責管理區制度之納入歷程；其次為權責管理區制度刪除之政策討論過程；最後為國土功能分區重疊管制之政策討論歷程。

二、政策決定歷程

（一） 權責管理區之政策討論歷程

民國 91 年 6 月，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」方案，指出環境保護、水資源調查及利用、經營管理等業務分屬不同機關，各機關立場不同、權責不清，為統一事權、追求環保與經濟發展兼顧之永續發展目標，期望將水、土、林業務整合納入政府改造方案，並建議研訂「國土基本法」以整合《土地法》、《水利法》、《森林法》及《都市計畫法》（總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002a）。

---

[95] 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 23 條相關規定。

[96] 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 24、27 條相關規定。

[97] 民國 103 年《國土計畫法（草案）》第 22 條相關規定。

同年，「國土功能分區」的概念被提出後，對於國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區的土地使用管制具諸多討論，其中民國 92 年 4 月 11 日內政部營建署召開「國土計畫法草案立法院座談會」，周立法委員助理清玉於會議中提出：「國土保育地區主管權責分散在各部會，事權不一；水土林業務應予整合，統一由一個部會主管。」由於國土保育地區涉及土地利用之相關法律眾多，如：環境基本法、水土保持法、土石採取法、飲用水管理條例等，各法各行其是，權責與標準或有重疊、不一，因此營建署決議應由《國土計畫法（草案）》之中央主管機關統籌指定國土保育地區及訂定管制規則（立法院，2003）。

嗣後，內政部於民國 92 年 4 月 30 日「行政院國土規劃推動委員會第一次臨時會議」中，所提《國土計畫法（草案）》第 27 條表示：「為落實國土之保育，國土保育地區一經指定，中央主管機關得劃分區域，設置專責機構及人員。」明定國土保育地區應由中央主管機關設置專責機構，進一步規範該功能分區之管理（行政院，2003b）。同年 9 月 8 日，由林政務委員盛豐主持之「國土保育地區事權統一問題」會議，對於國土保育地區管理事權之方式，具以下三種選擇作為參考：其一為指定一機關負責國土利用監測及取締工作；其二為將國土保育地區範圍內之各次分區，指定由一機關管理，其餘機關協助；其三為依現況各該法令主管機關各自管理。未來政府組織再造，倘若整合水、土、林業務成立「環境部」，則統一事權將不是問題，但考量政府組織再造完成期限尚不明朗，因此第一個方案較難以執行。另一方面，根據市鄉規劃局所模擬劃設之國土保育地區與次分區之結果所示，若由中央主管機關劃分區域，指定專責機關辦理土地使用管理及國土利用監測，尚屬可行（行政院，2003f）。

而當時內政部營建署在模擬劃設國土保育地區時，覺察一塊土地上會重疊許多作用法，為達事權統一，內政部決議由中央主管機關指定專責單位來管理，並期望各部會能夠一同為國土的保育與管理盡一份心力[98]。為進一步

[98] 民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談表示：「權責管理區的重點有大部分都在談國土保育的事情，在這個處理的過程我們甚至以中央山脈這個地區做一些不同作用法，不管野生動物保護法、文化資產保存法、飲用水管理條例或者是自來水的水質水量保護區等這類的法，我們去把它疊上去發掘某一個地區它可能有七、八種以上的作用法在控制。那你現在要劃國土保育，人家就會說那你怎麼去做，這裡有七八個不同的單位在做這個事情，所以當初的邏輯也很單純，既然要立國土計畫法，就把它統一了，未來要劃作國土保育地區，就統一由一個單位來管就好。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

針對國土保育地區事權統一配套修正相關法令，營建署於民國 92 年 10 月 3 日邀集專家學者召開「國土計畫法草案國土保育地區管理議題相關配套法案修訂重點會議」，會議中針對國土保育地區各次分區，因各目的事業經營管理計畫競合時，如何指定其主、協辦機關，結論擬出指定優先管理機關可考量之因素如以下順序，供中央主管機關及各目的事業主管機關作為參考，以利國土保育地區專責機關之指定更具原則性：

> 「首先為考量中央政府機關以能夠直接執行違規查報、取締工作，而不需經由縣市政府辦理之機關為優先；其次為該目的事業法或其經營管理計畫所公告事項內容之多寡；最後為該目的事業法所公告管制區面積佔次分區之比例大小。」（內政部，2003f）

後於民國 93 年 1 月 6 日行政院召開「審查國土計畫法草案第九次會議」，審查決議中提及草案第 21 條國土保育地區劃設後，其國土利用監測及查報專責機關之指定，宜由中央主管機關建議，並由行政院核定（行政院，2004）。因此內政部針對權責管理區之草案規範確立為：

> 「為落實國土之保育，國土保育地區一經劃設，中央主管機關應視管理之需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調擬訂專責機關辦理國土利用監測及查報，併同全國國土計畫報請行政院核定。」

就此確立權責管理區之規範精神，以此版本於民國 93 年 6 月 9 日函送立法院審議《國土計畫法（草案）》，並於該條說明欄表示國土保育地區之權責管理區等同於次分區。

後於民國 97 年 10 月 31 日內政部召開「國土計畫法 （草案）第 8 次研商會議」，會議中討論新納入之「海洋資源地區」法條時，委員提出海洋也是土地之一，其土地使用管制與目的事業主管機關之法令連結為何（內政部，2008f）。因此於同年 11 月 11 日「國土計畫法（草案）第 9 次研商會議」中提出更正，草案第 24 條第 1 項第 4 款規範，明定海洋資源地區之管理原則：

> 「政府成立海域專責管理機關前，中央主管機關應依海域功能區劃

民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署朱慶倫副處長於口述歷史訪談表示：「理論上如果做一個小範圍土地使用規劃，當然我們土地使用主管機關可以做，但是這麼大的國土，當然必須藉著別人部會的手來做這件事，所以當時會有一些權責的劃分，…，一條河這樣從上游到下游，就可以經過這麼多不同機關在管，所以它各有權責也各有法律，不是用了國土（計畫）法就能去取代人家，所以當時是牽著大家的手大家一起做，成就這件事情。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

結果，並視管理之需要劃分權責管理區，由各該中央目的事業主管機關進行管理，至管理範圍重疊者，由中央主管機關會商擬訂主協辦機關，報請行政院核定。」（內政部，2008g）

最終，民國 98 年 10 月 8 日函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本，國土保育地區於第 24 條第 1 項明定：

「國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內土地利用管理有關機關，擬訂主、協辦機關，納入全國國土計畫報請行政院核定。」

另海洋資源地區則於第 27 條第 2 項明訂：

「政府成立海域專責管理機關前，中央主管機關應依海域功能區劃結果，並視管理需要劃分權責管理區，由各該目的事業主管機關進行管理；至其管理範圍重疊者，由中央主管機關會商擬訂主、協辦機關，報行政院核定。」

意指全國國土計畫係由行政院核定，故為加強國土保育地區之事權統一，中央主管機關應於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中劃分權責管理區，透過與各目的事業主管機關之協調，擬訂主協辦機關辦理國土利用監測及查報；海洋資源地區在成立海域專責管理機關前，也須劃分權責管理區，管理範圍重疊者，則依中央主管機關會商擬訂主、協辦機關。

（二） 權責管理區制度刪除之討論過程

民國 98 年 2 月 5 日由內政部營建署召開「國土計畫法（草案）第 14 次研商會議」中，加入國土功能分區劃設原則及管理，相較於過去的國土功能分區，更具有計畫指導之性質，且各種使用行為更能明確被規範（內政部，2009d）。

因土地使用管理為內政部之權責，且《國土計畫法》法案性質為處理空間與土地使用的秩序，若國土保育地區及海洋資源地區額外指定其他目的事業主管機關專責負責，在法制定位上即面臨法規單位的質疑[99]，且目的事業主管機關對於土地使用的管制較缺乏，較多為「行為」上的管制，如：不能

[99] 民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談表示：「後來為什麼會做調整呢，這調整的因素其實回歸回來，因為就是一個法的設計中就要考慮到它的執行面，而且它的主管機關所以這個（國土計畫）法，它比較偏向是屬於整理空間跟土地使用的秩序，所以這一塊在土地方面呢，基本上以前到目前為止是屬於內政部在主導，所以未來如果說國土保育地區這裡面又指定其他的國土保育單位專責去負責，這個在法治上面的處理，其實我們也遭遇到很多的質疑，包括法規單位的質疑。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

傾倒垃圾、不能傾倒廢土等[100]。

民國 101 年 8 月 3 日內政部召開「國土計畫法（草案）重要議題座談會第二場會議」，討論議題包含開發許可制度及民眾參與機制，邀集各相關單位、專家學者共同研議，其中針對開發許可制度議題，具以下討論：「得申請開發許可區位」之合適性、「變更國土功能分區」之可行性、「國土功能分區分級原則」之明確性、是否另立「土地開發條例」專法、「政府興辦之重大公共設施」之範疇擬定[101]等議題。營建署對於上述議題進一步研處，將「開發許可」調整為「使用許可」，並且刪除「得申請開發許可區位」的機制。在使用許可的制度設計下，將以國土功能分區規範開發行為（內政部，2012d）。據此，內政部於會後新增各國土功能分區之使用管制基本原則，如：國土保育地區得禁止或限制開發利用，同時，刪除落實劃設各國土功能分區之配套機制（第 24[102]、25[103]、26[104]、27[105]條）（內政部，2012d）。

由於「權責管理區」係為落實土地管制而產生之配套機制，內政部據以刪除相關條文。遂後，民國 103 年《國土計畫法（草案）》中，有關土地使用管制則依照國土功能分區訂定之原則。

（三） 國土功能分區重疊管制之政策討論歷程

民國 101 年 12 月 18 日行政院召開「《國土計畫法（草案）》審查會議」，以營建署於民國 98 至 101 年所辦理之公聽會、委託研究案、座談會等彙整結果，將本法草案研修完竣後，邀集各相關單位審查草案內容。會議中經濟部水利署提及：「針對地下水管制區、地層下陷區、自來水水質水量保護區及水庫集水區等環境敏感區，本草案中已將其納入國土保育地區，惟若劃入

---

[100] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署朱副處長慶倫於口述歷史訪談表示：「比較特殊的是目的事業主管機關，因為土地使用管制的工具在我們手上，譬如說土地它有多少建蔽率、容積率是我們管，但是他們管的是比較行為的，譬如說不能傾倒垃圾、不能傾倒廢土、不能做污染行為等，它比較屬於行為去講。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

[101] 由楊重信教授、戴秀雄教授、鄭安廷教授、王珍玲教授提及。

[102] 涉及國土保育地區之事權統一，中央主管機關應劃分權責管理區；針對國土保育地區內環境劣化地區應會商有關機關擬定復育計畫；上述涉原住民族土地者，應與原住居者諮商取得共識。

[103] 農業用地之輔導或獎勵規範；停止農業用地之輔導或獎勵情形。

[104] 城鄉發展地區之優先發展順序；新訂或擴大都市計畫之區位及規模；原依《區域計畫法》劃定或編定為設施發展導向之處，得視規劃需要調整劃設為城鄉發展地區。

[105] 海洋資源地區在未完成海域功能區劃前，應以生態保護、保育或國土保安為原則；政府成立海域專責管理機關前，中央主管機關應依海域功能區劃結果，並視管理需要劃分權責管理區。

國土保育地區範圍內之土地現況已屬農業發展或城鄉發展地區，其如何能限縮地主現有之土地開發權利。」對此，內政部表示針對農業發展地區或城鄉發展地區範圍內屬地下水管制區、地層下陷區、自來水水質水量保護區及水庫集水區等環境敏感地區者，在未來研訂國土使用管制規則時，納入考量並研擬適宜之土地使用管制規定（行政院，2012）。

因此，民國 102 年 1 月 22 日行政院召開「《國土計畫法（草案）》第 2 次審查會議」中，內政部提出之草案即新增內容，草案第 20 條規範各國土功能分區及其分類之劃設原則，第 2 項為：「各國土功能分區及其分類應按國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區之順序進行劃設為原則。但符合國土保育地區之劃設原則，因空間區位重疊或零星狹小，得於不影響國土保育功能下，劃設為其他國土功能分區。」明定各國土功能分區之劃設順序，及符合國土保育地區劃設原則之土地，得劃設為其他功能分區之例外規定；草案第 22 條第 3 項進一步規範：「國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。」明定草案第 20 條第 2 項—「符合國土保育地區之劃設原則，因空間區位重疊或零星狹小，得於不影響國土保育功能下，劃設為其他國土功能分區」之土地，應予以禁止或限制使用之規定（行政院，2013a）。

而民國 103 年 3 月 6 日行政院召開審查「《國土計畫法（草案）》第 3 次會議」時，刪除上述草案第 20 條第 2 項，並建議將草案第 22 條調整為 2 條，內政部進一步與法規會協調，並於後續整理條文時納入一併調整（行政院，2014a）。後於民國 103 年 6 月 18 日召開「《國土計畫法（草案）》第 6 次會議」時，確立「國土功能分區重疊管制」之規範於草案第 22 條第 1 項：「國土保育地區以外之其他功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。」明定國土保育地區以外之其他國土功能分區如有符合國土保育地區之劃設原則之土地，應予以禁止或限制使用之規定，以加強國土保育（行政院，2014c）。是以，海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區，如有屬《國土計畫法（草案）》規定之國土保育地區劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應符合土地使用指導事項，作為「國土功能分區重疊管制」規範。

內政部考量目的事業主管機關僅作行為管制，決議後續由《國土計畫法》中央主管機關統籌土地使用管制事宜，而原法制面已存在的作用法仍按其責

任分工，制度更改為「土地使用管制與行為管制之重疊管制」[106]，因此民國107年公告實施之〈全國國土計畫〉中，亦遵循「重疊管制」之精神，依循〈全國區域計畫〉的環境敏感地區概念，依土地資源特性，區分為災害、生態、文化景觀、資源利用及其他等5類。各類型環境敏感地區除符合國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等國土功能分區之管制規定外，並應符合相關目的事業主管法令規定（內政部，2018）。

三、政策決定關鍵

國土功能分區的概念被提出後，由於國土保育地區涉及之相關法律眾多，為達成事權統一，各法各行其是，權責與標準或有重疊、不一，因此營建署決議以「權責管理區」制度作回應，於民國93、98年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本內規範國土保育地區及海洋資源地區，應由中央主管機關劃分權責管理區，透過與各目的事業主管機關之協調，擬訂主協辦機關辦理國土利用監測及查報。民國101年，考量內政部主要負責土地使用管理之權責，而目的事業主管機關僅作行為管制，若功能分區額外指定其他目的事業主管機關專責負責，未來執行會面臨困難與質疑，最終決議土地使用管制仍應回歸中央主管機關。

權責管理區制度刪除後，水利署提及針對環境敏感區《國土計畫法（草案）》已將其納入國土保育地區，惟劃入國土保育地區範圍內之土地現況已屬農業發展或城鄉發展地區，其如何能限縮地主現有之土地開發權利。因此《國土計畫法》第23條規範海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區，如有屬《國土計畫法》規定之國土保育地區劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應符合土地使用指導事項。另於〈全國國土計畫〉規範各類型環境敏感地區除符合國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等國土功能分區之管制規定外，並應符合相關目的事業主管法令規定。綜上所述，國土功能分區以土地使用管制與行為管制一併進行「重疊管制」。

[106] 民國109年11月10日內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談表示：「未來的國土針對這類的不同功能分區，我們會另外制定它的土地使用項目，...，這個部分是由國土計畫主管機關統籌，但是各種保育標的或者是它要的管制對象等，這塊還是會連結到原來的作用法，基本上就是跟國外一樣就是重疊管制，土地使用就是你整體做完之後它上面疊了某一種特定目的作用的管制，對不起，你要在這邊做任何使用你當然還是要符合作用法相關規定。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

陸、國土保育地區劃設之權責

一、政策議題說明

「國土功能分區」的概念民國 91 年納入《國土計畫法（草案）》後，針對國土保育地區之劃設權責問題，具諸多討論。該權責為中央主管機關，抑或為地方主管機關，在不同草案版本中受到不同之規範。

民國 93 年函送立法院之草案版本確立「國土保育地區」之劃設權責為中央主管機關，民國 98 年亦承接前一草案版本之劃設權責概念，然而民國 103 年草案更改各國土功能分區皆由直轄市、縣（市）主管機關劃設。

以下政策決定歷程分為兩個部分闡述，首先為國土保育地區由中央主管機關劃設之政策討論歷程；其次為國土功能分區皆由直轄市、縣（市）主管機關劃設之政策討論歷程。

二、政策決定歷程

（一） 國土保育地區由中央主管機關劃設之政策討論歷程

民國 91 年 6 月總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」方案，建議撤回《國土綜合發展計畫法（草案）》後，林政務委員盛豐及林次長中森召集專家學者及各部會，召開「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案第二次會議，會議中多數意見歸結限制發展地區應由中央主管機關劃設、公告，包括夏教授鑄九與楊教授重信皆表示應由中央主管機關劃設，若由地方主管機關劃設為不負責任之作法；華教授昌宜亦指出國外是由中央主管機關劃設，地方主管機關絕不會去劃設該分區；陳教授博雅則認為應由目的事業主管機關劃設，並由其自行公告（內政部，2002c）。對此，內政部營建署提出兩個方案：甲案為限制發展地區應由直轄市、縣（市）政府指定，不指定時由中央主管機關指定；乙案為「限制發展地區」修正為「國土保育區」，政府無須宣告此類地區為限制開發，僅須規範未來都市發展地區（含開發許可案）應避開即可。遂後，內政部營建署將限制發展地區修正為「國土保育地區」，並由中央主管機關指定（行政院，2002）。

而當時國土功能分區中僅「國土保育地區」具劃設權責機關之規範，因此民國 92 年 3 月 26 日行政院召開「農地資源重配與開發許可機制之運作」議題研商會議中，決議有關三大功能分區（國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區）劃定原則應予以授權明定，後續規範中央主管機關擬定之「國

土空間發展計畫」中應載明國土功能分區之劃設，意即中央主管機關具劃設各國土功能分區之權責（行政院，2003a）。同年 8 月 22 日行政院召開「國土計畫法草案座談會議」，邀集各直轄市、縣（市）市長共同研商，決議提及：

> 「三大功能分區中央統一劃設後所製作之分區範圍圖，地方政府可視自然地形及地籍界線作必要之調整，並於調整後報請中央主管機關核定。」

可見當時劃設功能分區的主要權責仍為中央主管機關，直轄市、縣（市）主管機關僅就中央主管機關所劃設之國土功能分區圖進行微幅調整，並劃設次分區。

民國 92 年 11 月 5 日內政部營建署召開「國土計畫草案下國土功能分區與都市計畫以外土地使用管制關係座談會」，其中王教授鴻楷對三大功能分區、都會區域計畫、特定區計畫之劃設優先順序提出疑問。對此，林政務委員盛豐回應，「國土保育地區」應為首要劃設區域，尤其是現況已在保育之地區，且認為劃設該地區必須具一定之政治實力及預算，才能夠有實質作為，進一步確立國土保育地區應由中央主管機關劃設之權責。

然而，當時適逢草案由《國土綜合發展計畫法（草案）》更名為《國土計畫法（草案）》，並修正重點為規範空間使用計畫，兼顧程序法及實體法之精神（行政院，2002），綜觀兩版本草案內容之差異，民國 91 年草案版本第 7 條[107]與民國 93 年草案版本第 8 條[108]規範國土綜合發展計畫及全國國土計畫應載明事項，可見中央主管機關所負責辦理之事項，逐漸轉以原則性、政策性為主，而直轄市、縣（市）主管機關則負責執行面相關事項。遂後，民國 93 年 6 月 10 日函送立法院《國土計畫法（草案）》第 8 條第 1 項第 5 款明定全國國土計畫應包含「國土保育地區之劃設及管理計畫」，而農業發

[107] 國土綜合發展計畫之內容，應載明下列事項：一、國土綜合發展目標及政策；二、計畫範圍及計畫年期；三、國土空間發展架構及自然資源之規劃；四、土地使用基本政策；五、限制開發地區指定原則及農地釋出之原則；六、都會區建設發展構想；七、直轄市、縣（市）綜合發展政策之原則；八、直轄市、縣（市）發展總量；九、各部門計畫發展構想；十、其他相關事項。

[108] 全國國土計畫之內容，應載明下列事項：一、計畫範圍及計畫年期；二、國土永續發展目標及成長管理策略；三、都會區域與特定區域計畫範圍之界定及發展構想；四、國土功能分區之劃設構想及其土地使用管制原則；五、國土保育地區之劃設及管理計畫；六、部門綱要計畫；七、國土景觀綱要計畫；八、國土防災綱要計畫；九、全國土地使用概念圖；十、其他相關事項。

展地區及城鄉發展地區之劃設則於第 11 條第 1 項第 4 款明定，於直轄市、縣 (市) 國土計畫載明。除國土保育地區基於事權統一之效，農業發展地區及城鄉發展地區則相對尊重直轄市、縣 (市) 主管機關權責，將國土功能分區劃設權力部分予以直轄市、縣 (市) 主管機關，納入地方自治之概念[109]。

後於民國 97 年國土功能分區納入「海洋資源地區」後，同年 10 月 24 日內政部營建署召開「國土計畫法 (草案) 第 7 次研商會議」，會議中提出關於海洋資源地區之劃設權責機關，應由中央主管機關或地方主管機關負責仍待釐清，營建署決議海洋資源地區之劃設業務應由中央主管機關辦理 (內政部，2008e)。因此於民國 98 年 10 月 8 日函送立法院《國土計畫法》(草案) 中，第 4 條第 1 項第 5 款規範中央主管機關應辦理國土保育地區及海洋資源地區之劃設、第 2 項第 3 款則規範直轄市、縣 (市) 主管機關應辦理農業發展地區及城鄉發展地區之劃設。

（二）國土功能分區皆由直轄市、縣（市）主管機關劃設之政策討論歷程

民國 98 年函送立法院之《國土計畫法 (草案)》，於民國 100 年 5 月 19 日立法院第 7 屆第 7 會期內政委員會第 19 次會議中逐條審查，一併審查行政院提案條文、張委員慶忠等提案條文及林委員淑芬等提案條文。而對國土功能分區之劃設權責，林委員淑芬認為除國土保育地區及海洋資源地區為中央劃設之權責以外，農業資源地區亦應納入：

> 「國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區的事權應統一，糧食的基本安全若交由地方政府辦理，即缺乏總體上的考量，應確保國家基本糧食政策。」

對此，營建署回應，城鄉發展地區及農業資源地區於劃定後須報中央主管機關核定，中央主管機關仍握有核定權。因此，國土功能分區之劃設之權責應維持國土保育地區及海洋資源地區由中央主管機關劃定，農業發展地區及城鄉發展地區則由直轄市、縣（市）主管機關劃定。

而後該草案後因屆期不續審，退回內政部重新檢討。民國 101 年，內政

[109] 民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談表示：「以前區域計畫是沒有（地方自治），都市計畫是有（地方自治），可是那麼大的非都（市）土地基本上都掌握在中央，然後以用地的概念去控管，所以想當然一定會有這個狀況（未能因地制宜），所以一開始在訂（國土計畫）法的時候，地方自治的概念就已經放進來，每一個縣市擬定自己的計畫，然後透過自己的程序去做處理。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

部營建署提出《國土計畫法（草案）》數個面臨的議題及修正方向，針對國土功能分區及其分類分級與現行非都市土地使用分區及使用地之銜接方式，依據民國 98 至 100 年的委託研究計畫模擬結果，發現國土功能分區恐有重疊情形[110]，此現象恐會重蹈覆轍過去土地使用管制未能因地制宜，亦無納入環境容受力之疑慮。因此進一步參考日本之國土利用形成計畫，其中都、道、府、縣為推動重複區域內之土地利用，於各該土地利用基本計畫書內，規範重複區域土地利用之優先順位等方針，以適切合理引導土地利用。內政部營建署參考國外計畫及系統，認為土地使用部分本應屬於地方自治事項，同時專家學者提及中央與地方政府政策執行不同步之疑慮、內政部法規單位亦提出行政上難以執行之質疑，後經決議適度將因地制宜事項權力賦予直轄市、縣（市）政府，但其不能牴觸中央主管機關之原則性規範[111]。

同時，在《國土計畫法（草案）》未完成立法前，內政部營建署進一步積極推動全國區域計畫（第二次通盤檢討），並參考世界先進國家之空間計畫均由地方政府擬定，持續進行自民國 99 年內政部擬定之「推動直轄市、縣（市）政府擬訂區域計畫方案」，由直轄市、縣（市）政府依據環境資源特性及地方發展需要，研擬因地制宜之空間發展構想，作為配合《國土計畫法（草案）》研訂直轄市、縣（市）國土計畫之有效接軌，發揮地方自治精神。

後於民國 101 年 8 月 3 日內政部召開「國土計畫法（草案）重要議題座談會」第二場會議，討論議題包含開發許可制度及民眾參與機制，邀集各相關單位、專家學者共同研議，其中針對開發許可制度議題，具以下討論：「得申請開發許可區位」之合適性、「變更國土功能分區」之可行性、「國土功能分區分級原則」之明確性、是否另立「土地開發條例」專法、「政府興

[110] 如：都市計畫區(按：應劃設為城鄉發展地區)範圍內包含嚴重地層下陷地區、國家公園土地(按：應劃設為國土保育地區)、或優良農地(按：應劃設為農業發展地區)。

[111] 民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談表示：「早期的版本就是為了防備，就是除了農業發展地區、城鄉發展地區是讓第三階段由縣市政府去劃，依照它的縣市國土計畫，好像連海洋資源地區跟國土保育地區都是由中央（主管機關）劃。那後來再經過討論，包括我們法規單位都提出這樣的質疑，就是說這功能分區怎麼會這樣子的調整未來在行政上面可能會造成很多的困擾，而且這種土地使用的這種界定本來就應該屬於地方的權限，那所以我們也衡量了我們的工具，法制面或者是中央本身的機制其實是可以控制住。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

辦之重大公共設施」之範疇擬定[112]等議題。營建署對於上述議題進一步研處，較大變革為將開發許可修正為「使用許可」、刪除「得申請開發許可區位」，回歸透過國土功能分區規範開發行為，明定分區分類使用原則，並表示未來全國國土計畫將擬定各國土功能分區之劃設原則及劃設順序，由直轄市、縣（市）主管機關劃設各功能分區（內政部，2012d）。

民國 101 年 9 月 17 日內政部召開「國土計畫法（草案）聯席審查第 1 次會議」，會議中委員指出，將國土保育地區及海洋資源地區之劃設權責納入直轄市、縣（市）計畫中，是否將來會產生疑慮？對此，營建署回應全國國土計畫已掌控國土功能分區之劃設原則與順序，且中央主管機關握有核定權，並不擔心直轄市、縣（市）將國土保育地區劃得過於離譜；農委會蔡技正秀婉則提及，過去與營建署的討論中，農業發展地區第一類是由中央主管機關劃設，而現今農業發展地區或某分類並不全然為同一主管機關劃設時，應予以釐清與確認。對此，營建署則回覆各國土功能分區劃設之原則及順序，應由中央主管機關與各目的事業主管機關研商後，載明於全國國土計畫，國土功能分區劃設必須於各直轄市、縣（市）國土計畫內框定（內政部，2012f）。

隔年 1 月，行政院召開「審查國土計畫法（草案）第 2 次會議」，經建會提及目前草案內容缺乏國土保育面向，若無中央主管機關主導全國性、跨部會及跨層級的國土保育地區劃設，地方主管機關依據目前法令所訂之原則是否能夠劃設出範圍。內政部營建署則進一步回覆，以日本、荷蘭、英國為例，實質空間或土地使用計畫均於縣、市或更下層級計畫表明，未見有由中央主管機關於全國政策計畫直接劃設者，且全國國土計畫內已規範劃設順序及劃設條件，劃設結果也應報內政部核定，並無上述之疑慮。

最終，民國 103 年 7 月 28 日函送立法院之《國土計畫法（草案）》確立國土功能分區之劃設權責，第 4 條第 1 項第 3 款規範中央主管機關應辦理「國土功能分區劃設順序、劃設原則之規劃」，第 4 條第 2 項第 2 款規範直轄市、縣（市）主管機關應辦理「國土功能分區之劃設」，意即直轄市、縣（市）主管機關依全國國土計畫之國土功能分區劃設順序及條件，予以具體落實劃設，並基於可操作、有理想性、不大幅增加成本之原則，將現行非都市土地使用分區，轉換為國土功能分區及其分類。

[112] 由楊重信教授、戴秀雄教授、鄭安廷教授、王珍玲教授提及。

三、政策決定關鍵

早期為防備地方政府不劃設保育類型之國土功能分區，民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本規範國土保育地區與海洋資源地區係由中央主管機關劃設，而農業發展地區與城鄉發展地區則尊重直轄市、縣（市）主管機關權責。然而經過再三考量，參酌國外空間計畫執行經驗，國土使用管制應於縣、市層級計畫表明，得以適切合理引導土地利用。另為避免行政上難以執行，民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本確立直轄市、縣（市）主管機關得依全國國土計畫之國土功能分區劃設順序及條件，予以具體落實劃設之概念，在此機制內中央主管仍握有核定權，可審慎檢視地方政府劃設國土功能分區之合理性。

柒、國土功能分區、分類及使用地之確立

一、政策議題說明

民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》第 21 條[113]規範國土功能分區之種類分為國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區[114]。而在第 22 條[115]則指出國土功能分區之劃設得視實際需要，再予劃分，並於該條文說明欄中提及國土功能分區下一級分區稱為「次分區」。有關此版本中的國土功能分區與次分區之設計與概念，主要目的有二：在該版草案第 23 條條文說明欄[116]中指出次分區概念乃為加強國土保育地區之事權統一，以及針對國土保育地區劃分權責管理區；其次則是根據營建署民國 92 年 9 月 9 日之「國土計畫法制定情形」文件中進一步得知，當時有關國土功能分區及其次分區之設計，目的是為了取代現有非都市土地使用分區與停止用地編定 (內政部，2003d)。因此，在該版本中，國土功能分區制度於法案中主要初步分成兩級：國土功能分區、次分區。

其次，民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》有關國土功能分區乃制訂於第 23 條條文[117]中，其進一步明訂國土功能分區得依個別之原則再予分

---

[113] 民國 93 年函送立法院審議之《國土計畫法(草案)》第 21 條規範國土功能分區之種類如下：「一、國土保育地區：為保護自然資源、生物多樣性、自然景觀、文化資產及防治天然災害、確保國防安全，並限制一定開發利用或建築行為之地區。

二、農業發展地區：為農業發展及維持糧食安全之需要，供農業使用之地區。

三、城鄉發展地區：為規劃供居住、經濟、交通、觀光、文教、都市發展及其他特定目的等需要作有計畫發展之地區。」

[114] 詳參本彙編第三章第二節「肆、國土功能分區制度形成政策歷程」內容。

[115] 民國 93 年函送立法院審議之《國土計畫法(草案)》第 22 條規範：「國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區之劃設，得視實際需要，再予劃分。

國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。

有關國土功能分區劃設、劃分及變更作業準則，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之。」

[116] 民國 93 年函送立法院審議之《國土計畫法(草案)》第 22 條說明欄載明：「一、第一項明定三種國土功能分區之劃設，得視實際需要再予劃分次分區。」

[117] 民國 98 年函送立法院之《國土計畫法(草案)》第 23 條規範：「各國土功能分區，得依下列原則再予分類、分級，並分別訂定不同層級之管制：

一、國土保育地區：依據環境敏感特性，就生態、文化與自然景觀、水資源、天然災害及其他資源保育等型態予以分類，並依保育標的之重要程度，予以分級。

二、農業發展地區：依農業整體發展需要與產業類型及特性予以分類，並依農地資源特性就主、次要或可優先釋出農地等，予以分級。

類、分級。而根據條文中四種功能分區之劃設原則，其主要所呈現之劃分概念乃以資源特性、產業類型、發展現況先分類，再視管理強度、保護與使用目的再予以分級。因此，對照民國 93 年函送立法院版本《國土計畫法（草案）》，在此一版本的國土功能分區制度主要是刪除「次分區」，並以「分類、分級」替代之，即國土功能分區制度明確劃分為三級：國土功能分區、分類、分級。

爾後，於民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，有關國土功能分區之規範主要明訂於第 19 條條文[118]當中，其條文內容除制定各國土功能分區劃設原則外，並進一步將各類國土功能分區劃設原則明訂於法條文字中。此

三、城鄉發展地區：依據都市化程度、交通可及性及公共設施服務水準等，就已發展、再發展及待發展等型態予以分類，並依成長管理、都市機能及城鄉發展需要，予以分級。

四、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展之多元需要，就港口航道、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途及其他使用等類別，進行海域功能區劃予以分類，並依其環境資源特性，考量離岸距離與海水深度之不同、會商有關中央目的事業主管機關，予以分級。

國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。」

[118] 民國 103 年函送立法院之《國土計畫法(草案)》第 19 條規範各國土功能分區及其分類之劃設原則：「一、國土保育地區：依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類：

（一）第一類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區。

（二）第二類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區。

（三）其他必要之分類。

二、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類：

（一）第一類：海洋資源具珍貴、特殊或獨特性，須加強保育之地區。

（二）第二類：使用性質具排他性之地區。

（三）其他必要之分類。

三、農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類：

（一）第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。

（二）第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。

（三）其他必要之分類。

四、城鄉發展地區：依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類：

（一）第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。

（二）第二類：都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區。

（三）其他必要之分類。

新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。」

外，又於第 21 條條文[119]中指出各國土功能分區及其分類應按其個別之土地使用原則，編定適當使用地，分別予以管制。因此，在民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》版本中，國土功能分區制度主要的轉變包括簡化「分類、分級」，逕以「分類」表示其功能分區之資源特性與管制強度之差異，同時以「使用地」編定作為制度銜接、社會穩定之考量。故在此版本當中，有關國土功能分區制度則為三個階層：國土功能分區、分類、使用地 (詳參表 17)。

以下政策決定歷程分為兩個部分闡述，首先為探討「國土功能分區制度之演變歷程」; 其次為「使用地編定保留作為落實國土功能分區制度之考量」。

表 17　國土功能分區制度之層級演變

草案版本	民國 93 年版	民國 98 年版	民國 103 年版
國土功能分區制度	分區、次分區	分區、分類、分級	分區、分類、使用地
制度變遷重點	1. 「次分區」主要為因應國土保	1. 「分類、分級」雖取代了「次分區」,	1. 「分類」不再延續權責管理區及事

[119] 民國 103 年函送立法院之《國土計畫法(草案)》第 21 條規範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：「國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：

一、國土保育地區：

(一) 第一類：維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。

(二) 第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。

(三) 其他必要之分類：按環境資源特性給予不同程度之使用管制。

二、海洋資源地區：

(一) 第一類：供維護海域公共安全及公共福址，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用。

(二) 第二類：供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。

(三) 其他必要之分類：其他尚未規劃或使用者，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。

三、農業發展地區：

(一) 第一類：供農業生產及其必要之產銷設施使用，並禁止或限制其他使用。

(二) 第二類：供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。

(三) 其他必要之分類：按農業資源條件給予不同程度之使用管制。

四、城鄉發展地區：

(一) 第一類：供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。

(二) 第二類：供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。

(三) 其他必要之分類：按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制。」

草案版本	民國 93 年版	民國 98 年版	民國 103 年版
	育地區事權統一之目的，並配合權責管理區進行劃分 2. 藉由國土功能分區及次分區來取代非都市土地使用分區與用地編定	但針對國土保育地區仍維持事權統一之目的看待 2. 分類主要以資源特性、產業類型等方式區分;分級則具有管制強度的差異	權統一之目的，其具有資源特性與管制強度的不同作劃分 2. 國土功能分區、分類主要以取代非都市土地使用分區為目的，但保留既有的使用地編定乃作為制度銜接與維持社會穩定性之目的

資料來源：本彙編彙整

二、政策決策歷程

（一） 國土功能分區制度之演變歷程

1. 「分區、次分區」之創立

國土功能分區制度的研擬最早於民國 92 年 4 月之《國土計畫法（草案）》文件中可見（內政部，2003a），其第 8 條規範直轄市、縣（市）國土計畫之內容應載明「國土功能分區之分級分區管理計畫」，以及於民國 92 年 4 月 9 日向柯署長鄉黨簡報之文件中可見，第 8 條乃規範直轄市、縣（市）國土計畫之內容應載明「四、國土功能分區之經營管理計畫。」據此得知，在民國 92 年研擬《國土計畫法（草案）》初始階段，對於國土功能分區制度之設計尚未明確。

嗣後，從營建署內部文件中可見（內政部，2003c），非都市土地使用分區與用地分類系統將由三大功能分區重建，其下仍可分級分區，如保育 1 區、保育 2 區、保育 3 區等，並於民國 92 年 7、8 月期間開始著手進行「三大功能分區劃設模擬」、「三大功能分區之次分區模擬」、「分區調整及用地變更之作業程序」、「現行十大分區與十八種用地之調整變更」、「土地使用管制系統」等一系列之土地管制系統模擬（內政部，2003e）。

在民國 92 年 8 月 27 日及 9 月 1 日由林政務委員盛豐主持之「召開國土計畫法土地管制系統模擬會議」，該會議之結論中首次明確提及「次分區」之概念，且應登載於土地登記簿中（行政院，2003e），如下：

> 「一、國土功能分區之劃設，除急迫性之國土保安與生態保育問題，原有權利仍繼續保障。1. 三大功能分區以下劃分計畫管制分區及次分區（例如國土保育一區、二區…），並登記於土地登記簿，原有區域計畫法編定之非都市土地使用分及使用地於其他事項欄繼續登載於土地登記簿，同時都市計畫之使用區及公共設施用地未來亦應登簿。」（行政院，2003e）

接著，內政部營建署已於民國 92 年間委託中國土地經濟學會賴教授宗裕對國土功能分區與次分區之土地使用管制之設計進行研究，並於同年 11 月 5 日召開「國土計畫法（草案）下國土功能分區與都市計畫以外土地使用管制關係座談會」，該場會議主要探討「國土功能分區與次功能分區原則怎麼訂定？」、「次功能分區下的使用組別跟容許使用項目應該如何訂定？」在該場座談會當中，賴教授宗裕提及國土功能分區與次功能分區之設計乃為追求土地管制系統的一元化，賴教授宗裕表示（中國土地經濟學會，2003）：

> 「所以我們未來讓系統一元化，也就是讓非都市的 10 種分區 18 種用地作適當的調整，類比成為使用組別，讓他（都市土地及非都市土地）完全一元化的情況下，銜接轉換上會更加有效率，也讓私部門或公部門在實務操作上有跡可循，提供了從中央到地方的劃設程序與管制組別。」（中國土地經濟學會，2003）

而林政務委員盛豐亦指出設計「次分區」之概念乃由非都市土地使用管制 10 種分區、18 種用地轉變成 2 大功能分區（國土保育地區與農業發展地區）與若干次分區，其目的是希望新的土地管理制度階層能取代既有的非都市土地使用分區與用地編定，同時亦呼應權責管理區[120]之構想，期望次分區之管理機關能簡化並達到事權統一之目標（中國土地經濟學會，2003）：

> 「其次，原來的非都市土地使用管制，現在被我們劃為兩個分區，現在已經變為國土保育地區與農業發展地區，換句話說，原來的非都市土地使用管制 10 種分區、18 種用地，變成 2 大功能分區跟若干的次分區，那這樣有什麼好處？我們認為原來的都市跟非都市是二元化的管制，還有非都市內的多元管制，缺點是管制的工具非常的龐雜，實際上因為計畫很複雜管制單位多，並沒有一個統一的單位，如：走

[120] 詳參本彙編第三章第二節「伍、國土功能分區重疊管制」內容。

到一個地點，到底是誰管理的?為什麼在開發這個地點？另外一個例子是：以主管開發的單位—內政部營建署為例，我們今天要開發一塊地，請你們核發開發許可後，它發文給各單位發表意見，各單位回來的意見包羅萬象：也有清楚的、有圖的，也有沒有圖的（用幾萬分之一的圖表示現在邊界不太確定）。

所以，今天的理想就是這樣，當你要看到開發許可的時候，原則上，精簡的程序，不用去想它的次分區是哪一個就可以申請。第二個，當他是確定是某種次分區的時候，假定：同樣座標上的一塊地，有十個單位在主管，原則上把它簡化，不要再重複管理，也不要需要取締的時候，卻沒有人來辦理違章取締的工作。關於保育區，除了我剛剛講的 zoning 怎麼劃或分區的劃設，勢必要簡政。」（中國土地經濟學會，2003）

另外，該場座談會亦提及在次分區之下尚有分級分區之管理意涵存在（中國土地經濟學會，2003）。如藉由民國 93 年 3 月 31 日賴教授宗裕召開之「建立國土再造之土地使用管制機制暨實施都市計畫以外地區土地使用管制規則（草案）」說明會之會議資料得以較明確得知，以國土保育地區為例，其次分區主要依保育類型作區分為國家公園區、生態保護區、國土保安區，而在生態保護區及國土保安區下之分級分區又再細分二或三級，惟根據黃書禮（2006）指出，中國土地經濟學會賴教授宗裕所研擬的次分區下之分級概念，乃在於為後端之使用類別及管制項目提供差異組合，而非代表管制程度之強弱差異。

在民國 93 年後，基於國土功能分區、次分區之架構，行政院農委會與內政部營建署市鄉規劃局陸續委託相關計畫辦理國土功能分區之分級分區管理機制或劃設作業之研究，並進行功能分區劃設模擬作業之研議。首先，民國 93 年行政院農業委員會委託中國土地經濟學會顏教授愛靜執行「新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之研究」，其將農業發展地區之次分區定名為「第一種農業區」（農一）、「第二種農業區」（農二）、「第三種農業區」（農三），同時亦可顯示分級之概念。其分級主要依照使用性質區分，分別呼應以維持糧食安全之目的、農業生產力高之農地（農一）；作為緩衝地帶之農地，並可促進農業多元化發展（農二）；以及考量農地使用情形及所在區位與城鄉發展地區之關係，主要包含已實施農地重劃事業之農地（即鄰近公共設施之農地）（農三）（顏愛靜等人，2004）。

其次，內政部營建署於民國 93 年委託中國土地經濟學會賴教授宗裕辦理「國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合」計畫，其計畫成

果表示，在國土功能分區及次分區之下亦實施分級分區管理，其分級分區劃設之概念乃引用內政部營建署所建構的限制發展地區管理原則，並依各類限制發展區之使用管理策略，採行分級分區不同性質的管制規定，依據各目的事業法之規定劃設出各類管理分區，訂定不同保護等級的範圍（賴宗裕、陳立夫，2005：57）。而在次分區之下的「分級分區」設計，主要又以建構國土保育架構為目標，依不同土地資源性質、保育目的來劃分及管理國土保育地區（賴宗裕、陳立夫，2005：58）。賴宗裕、陳立夫（2005）依據《國土計畫法（草案）》對國土保育地區之定義將其劃分為國土資源保安區、生態景觀保育區、國家公園保育區等三個次分區，另針對不同土地性質、不同區位、不同土地特性及實質條件，以及未來的管制方式，將各次分區劃設分級，包含第一級（核心區）、第二級（次核心）、第三級（緩衝區）。而農業發展地區乃依循顏愛靜等人（2004）之規劃成果，共分為第一種到第三種農業發展地區，同時兼顧次分區、分級分區之內涵；城鄉發展地區主要則依既有都市計畫地區及非都市土地使用分區、用地之差異，劃分為第一種到第四種城鄉發展地區之次分區。惟該計畫中僅將農業發展地區、城鄉發展地區實際劃分為兩層（分區、次分區），且次分區同時涵蓋分級概念，非如同國土保育地區於次分區之下分級分區進行劃設。

而內政部營建署市鄉規劃局於民國 95 年委託黃書禮（2006）「國土規劃前置作業辦理計畫，子計畫 10 國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃（第一期）」中，主要參考、回顧國際自然保育聯盟（IUCN）、國內外環境敏感地之分類系統、國內國土保育相關分類系統之比較，最後提出結合強度管制（分級）及類別管制（原民國 94 年委託中國土地經濟學會進行「國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合」之國土保育地區下三項次分區）之優點，而後將國土保育地區劃分為四個分區（生態資源保育區、景觀資源保育區、水資源保育區、災害潛勢區），並加以分級（一、二、三級），而在此計畫中的分區是不同於先前次分區呼應權責管理區與事權統一之構想，而是依循國內環境敏感地劃設之架構分為「生態敏感地、文化景觀敏感地、資源生產敏感地以及災害敏感地」[121]之環境敏感地架構（黃書禮，2006）。

[121] 其主要參酌 New Jersey Pinelands Commission 與 Center of Natural Areas, Smithsonian Institute

因此，在民國 93 年草案版本中，國土功能分區制度初步提出「分區、次分區」之構想，主要以取代非都市土地使用分區、用地，以及於國土保育地區中結合權責管理區之構想為目標。惟此階段處於制度討論、研擬的階段，其後所進行的相關研究成果與報告中，對於分區、次分區之定義與劃設原則、國土保育地區之次分區構想從賴宗裕、陳立夫 (2005) 主要從權責管理區概念轉而自黃書禮 (2006) 以資源特性之「類別」做劃分，以及次分區下是否需有分級的制度設計，仍尚未有明確定案，然而，此階段的討論內容亦引導下一階段國土功能分區制度設計的變遷。

2. 從「分區、次分區」修訂為「分區、分類、分級」

內政部於民國 97 年 10 月 24、31 日分別召開國土計畫法 (草案) 第 7、8 次研商會議，針對國土功能分區劃設之規定於該次會議中的草案第 22 條[122]訂定之，當時該草案條文仍維持「分區、次分區[123]」之劃設邏輯，其中「次分區」則仍於該條文的說明欄中所提及 (內政部，2008e)。在民國 97 年 10 月 31 日國土計畫法 (草案) 第 8 次研商會議中，與會主席林次長中森積極主張有關國土功能分區條文欠缺通案性原則的敘述，且各國土功能分區亦應訂定個別遵守之原則，其原本條文內容文字太過粗糙 (內政部，2008f) ; 此外，另有與會委員，多次積極指出在會議資料的第 22 條條文其實無法讓人了解「分區、次分區」之架構，然而在該會議簡報文

[122] 民國 98 年 10 月 24、31 日內政部召開「國土計畫法」(草案)第 7 次、第 8 次研商會議之「國土計畫法」(草案)第 22 條規範 :「國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區之劃設，得視現況或未來發展實際需要及分別考量下列因素，再予劃分，進行不同程度之管制。
國土保育地區：生態資源、景觀資源、水資源及災害潛勢等。
農業發展地區：農地重劃與水利灌溉、作物適栽程度；產業區距離、地景變遷及城鄉蔓延等。
城鄉發展地區 : 人口及社會變遷、城鄉發展模式、交通運輸與公共設施結構等實質社經發展潛力; 各類法定保護區之自然環境限制等。
海洋資源地區：資源保育、交通、觀光遊憩、漁業養殖、能源利用等使用類別所進行之海域功能區劃。
國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。
有關國土功能分區劃設、劃分及變更作業準則，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之。
為因應國土復育及防治災害需要所進行實施範圍之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律另有較嚴格規定者，從其規定。」

[123] 民國 98 年 10 月 24、31 日內政部召開「國土計畫法」(草案)第 7 次、第 8 次研商會議之「國土計畫法」(草案)第 22 條說明欄載明：「第一項明定四項國土功能分區之劃設，得視實際需要再予劃分次分區。」

件中所提供之國土功能分區、次分區之模擬方案反而較為清晰易讀。因此，該會議最終決議先將此條文予以保留，並提及有關國土功能分區條文內容應彙整共通性原則，以及個別國土功能分區劃設時所應遵循之原則，並建議重新擬訂條文（內政部，2008f），其決議略以：

> 「第 22 條：本條保留。請參酌「國土規劃政策綱領」（草案），將其依據國際趨勢、總統政見、永續會重要結論、Agenda21 等研議之內容，分別彙整適用整體國土規劃共通性原則，以及針對個別國土功能分區劃設時遵循之原則，重新擬訂條文，並配合修正第 23 條、第 24 條、第 25 條及第 25 條之 1 之相關內容[124]。」（內政部，2008f）

遂後，內政部於民國 97 年 12 月 29、31 日分別召開國土計畫法（草案）第 11、12 次研商會議，針對第 7 至 10 次研商會議中決議保留之條文進行修正後的討論，其中於第 11、12 次研商會議中即已於草案第 25 條條文[125]（原第 22 條移至第 25 條）中將國土功能分區劃設之規定修正為「國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區，得視實際需要，再分類分級。」該修正條文亦於第 11、12 次研商會議之會議決議中通過（內

---

[124] 民國 98 年 10 月 24、31 日內政部召開「國土計畫法」(草案)第 7 次、第 8 次研商會議之「國土計畫法」(草案)第 23 條、、24 條、第 25 條、第 25 之 1 條乃分別針對國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區、海洋資源地區之劃設目的、劃設原則、主管機關、土地使用管制等相關事項訂定之。

[125] 民國 98 年 12 月 29、31 日內政部召開「國土計畫法」(草案)第 11 次、第 12 次研商會議之「國土計畫法」(草案)第 25 條規範：「國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區，得視實際需要，再予分類分級。

前項分類分級之原則如下：

一、國土保育地區：依據環境敏感地區之環境資源調查結果，就生態資源、景觀資源、水資源及災害潛勢等型態予以分類，並依保護標的之重要程度，分別訂定不同層級之管制。

二、農業發展地區：依據生產競爭、生態景觀及生活區位環境等評估分析結果，就主、次要農地即可釋出農地等型態予以分類，並依農業發展之重要程度，分別訂定不同層級之管制。

三、城鄉發展地區：依據都市化程度、交通可及性及公共設施服務水準等，就已發展、再發展及待發展等型態予以分類，再依成長管理與生態城鄉發展需要，分別訂定不同層級之管制。

海洋資源地區，依據內水與領海之環境及生態基本資料調查結果，考量現況及未來發展之多元需要，就港口航道、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途及其他使用等類別，進行海域功能區劃，並視中央目的事業主管機關之需要，分別訂定不同層級之管制。

國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。

有關國土功能分區劃設、劃分及變更作業準則，由中央主管機關會商目的事業主管機關定之。為因應國土復育及防治災害需要所進行實施範圍之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律另有較嚴格規定者，從其規定。」

政部，2008j；內政部，2008k)。

因此，在民國 97 年內政部召開數場研商會議中，有關國土功能分區制度即確定由「國土功能分區、次分區」調整修改「國土功能分區、分類、分級」[126]。

而修改後的國土功能分區、分類、分級之制度，即於民國 98 年 10 月 8 日行政院第 3165 次院會討論通過《國土計畫法（草案）》。其後，立法院內政委員會遂於民國 98 年 12 月 9 日的立法院第 7 屆第 4 會期內政委員會召開「國土計畫法草案」及「國土復育條例草案」公聽會，會中政治大學徐教授世榮曾指出國土功能分區完全打破現行的非都市土地管理制度，因此建議功能分區下的分類及分級應該更加明確、詳細（立法院，2009）:

> 「第三點，個人認為土地分類及分級應更明確。目前我們只談四大功能分區，完全打破現階段非都市土地的十種分區及十八種用地的分類及分級。依據立法說明，即農業發展地區及城鄉發展地區之劃設，由直轄市、縣（市）主管機關依全國國土計畫等來規劃及操作。我們要強調的是，土地的分類及分級除了專業技能之外，請各位千萬不要忽略，計畫及政治經濟往往是嚴密掛勾在一起，更隱藏了許多政治利益的操作及交換。未來本法是將此權力下放至地方政府，然若以目前地方政治生態關之，實在讓人非常憂心。因此我們建議，國土功能分區的分類及分級應該更加明確，不要那麼抽象的只列出四大功能分區，之後就什麼都沒有了，如果是這樣，我認為這就不是負責任的立法，因此必須在法律中，將分類及分級訂得更為詳細。」（立法院，2009：46）

惟在徐教授世榮建議後，有關國土功能分區制度仍維持民國 98 年 10 月 8 日行政院院會通過之草案條文規定，並於立法院第 7 屆第 7 會期中，經內政委員會於民國 100 年 5 月 18、19 日及 6 月 1 日進行審查，審議結果全案 59 條文，總計通過 36 條、保留 23 條，其中有關國土功能分區劃設及其分類規定之第 23 條條文，於審查中決議將該條文提案均保留，並送黨團協商（立法院，2011c)。

---

[126] 民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談表示：「其實分區、次分區或者分類、分級，這個背後倒是沒有太多的故事，只是說這個分區、次分區這個用語有點不是那麼好表達，譬如說國土保育區我們再細分的時候用什麼方式，所以我們乾脆用分類或分級，本來還有分級這個概念要移入更細的，後來連分級也沒有了，我們現在就分區跟分類，所以國土保育地區第一類、農業發展地區的第一類、第二類，類似這個樣子。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

3. 從「分區、分類、分級」修訂為「分區、分類」

在立法院第 7 屆第 7 會期中，經內政委員會審議結果約近半條文保留、未通過(立法院，2011c)，嗣後內政部也針對國土功能分區之條文內容重新研擬。

隨後，根據民國 101 年 10 月 22 日內政部召開「國土計畫法」(草案)聯席審查會議第 7 次會議，內政部營建署綜合計畫組時任陳組長繼鳴提及原先國土功能分區的設計是分成「分區、分類、分級」，但考量在模擬過程中發現分為三級在未來的管制成本可能過重，且不易讓社會理解土地管制系統，因此將國土功能分區簡化成「分區、分類或分級」，並保留非都市土地使用地編定作為土地管制規範之依據（內政部，2012h）。然而，在該次會議中，多位與會委員主張建議將第 1、2 次聯席審查會議中所提供之各類功能分區之劃設原則於《國土計畫法（草案）》法條文字中明確訂定[127]（內政部，2012f），或透過附表方式處理之，而營建署則表示將各類功能分區劃設原則於法條中訂定可能無法因應未來環境變遷之修改彈性，且存在技術問題，建議於全國國土計畫訂定之。因此，在「國土計畫法」(草案）聯席審查會議第 7 次會議之審查結論中，簡主席太郎請營建署評估是否以「條文」或「附表」方式將國土功能分區及其分類或分級劃設原則納入，並修正相關法條文字（內政部，2012h）。

嗣後，民國 101 年 10 月 24 日內政部召開「國土計畫法」(草案）聯席審查會議第 8 次會議，營建署延續第 7 次之會議結論之建議，其中在國土功能分區中先刪除「分級」之文字，考量分類亦具有分級之意義，因此統一以「分類」方式表達(內政部，2012h)。而有關國土功能分區及其分類劃設原則營建署則提出甲、乙兩案之條文內容，其中甲案未將各類劃設原則納入法條中，乙案則於四大功能分區下，訂定第一類、第二類及其他必要之分類之劃設原則，而經多位與會委員認為明確將各類劃設原則落入法條文字中並不會影響未來的規劃作業，且應將各分類使用之有關限制、禁止事項清楚敘述，嗣後，經簡主席太郎決議將採納營建署所提乙案之條文建議，並將條文序文修正為「各國土功能分區及其分類應依下列順序及原則劃設」(內政部，2012i)。自此確立國土功能分區將按資源特性予以「分類」，並簡化為「國土功能分區、分類」兩個層級。

[127] 民國 101 年 9 月 17、18、26 日內政部召開「國土計畫法」(草案)聯席審查第 1 次至第 3 次會議之會議文件，其表 1 乃將「國土功能分區及其分類或分級之劃設原則」依據國土功能分區、各分類之劃設原則、使用說明以表格及文字方式明確表述。

（二） 使用地編定保留作為落實國土功能分區制度之考量

在《國土計畫法（草案）》初期研擬階段，根據陳博雅（2003）於民國 92 年受內政部營建署市鄉規劃局委託完成之「新國土規劃理念下土地使用分區管制之研究」，其內容點出都市土地與非都市土地兩者的規劃與管理不一、未作整體配合，造成在規劃上無法做全盤性的配合，管制上強度不一，對於成長管理成效不彰等課題，又以非都市土地實際上缺乏「規劃性」的土地使用管制計畫，經常造成審議上的欠缺區域整體性的考量，因此為了實現土地使用分區管制一元化，期望建立新的土地使用分區管制制度。另外，根據營建署民國 92 年 9 月 9 日「國土計畫法制定情形」文件中得知，國土功能分區之目的乃為取代現有的非都市土地使用分區及用地編定，其內文略以：

> 「以國土功能分區（國土保育區、城鄉發展區、農業發展區及其次分區）取代現有非都市土地使用分區，並停止現有用地編定。」（內政部，2003d）

另一方面，自民國 93 年開始討論國土功能分區後，取消使用地編定有兩個考量。其一是在區域計畫時期，土地使用管制以「使用地」作為管制工具，非都市土地使用分區並未有計畫引導[128]；其二，在民國 93 年及 98 年的《國土計畫法(草案)》，原擬透過國土功能分區制度之設計，不論是分區、次分區或是分區、分類分級，一開始即欲取消使用地作為土地使用管制的工具，將國土規劃與「地籍」脫鉤，且考量當時現有非都市土地使用分區及使

[128] 民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談表示：「那用地的部分，其實在整個國土法研擬的過程裡面它一直若隱若現，因為我們一直面臨到現在的區域計畫他其實主要真正的管制的核心都是透過用地在管制，那到國土計畫的時候一直沒有去碰觸用地，大家一直在問我們這件事情，其實這個背後真的有故事，也就是說以前的區域計畫，其實我剛剛講區域計畫沒有什麼計畫主導，甚至他的分區也沒有真正分區的指導，沒有！他其實完全到一筆一筆土地的叫做用地的編定，所有的東西都回到用地的編定才會真正發生實質的效果，那個分區跟這個用地有什麼關係，其實不太有關係。那這個都會有很多歷史典故，第一個包括就是說整個在操作當初設計這個管制的規定的時候，大概都是從地政這個系統中的這個概念去操作，所以剛剛有講到就是一筆一筆土地，所以那個用地跟土地事情就綁在一起了。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

用地之地籍、地權與地用之間緊密關聯，將導致國土功能分區難以落實[129]。

因此，新的國土功能分區之規劃架構乃以取代現有非都市土地使用分區與使用地之管制方式為目標，且該制度之設計延續至民國 98 年之《國土計畫法（草案）》的討論過程中。

內政部營建署內部針對《國土計畫法（草案）》修正方向進行研商，其特別就「國土功能分區及其分類分級與現行非都市土地 10 種使用分區 18 種使用地之銜接方式」作討論，主要乃考量土地使用管制的穩定性之因素，避免因廢除非都市土地使用管制之規定而造成社會較大的不安，因此決定將原本欲以國土功能分區、分類分級取代的「使用地」重新納入制度設計中（內政部，2012b），其具體內容如下：

> 「立法院第 7 屆第 7 會期審議本法草案期間，考量國土計畫時公布施行後將廢除區域計畫法，亦即屆時現行非都市土地『使用分區及使用地』將以『國土功能分區及其分類分級』取代，基於土地使用管制穩定性考量，本部爰提出保留現行非都市土地『使用地』之建議（至於非都市土地使用分區則由國土功能分區加以取代），該部分並經立法院內政委員會審查通過。」（內政部，2012b）

營建署內部在修法的討論過程認為大多數民眾已習慣「使用地」一詞，且在全新制度轉換過程中，仍需維持社會穩定性，因此決議將「使用地」重新納入。此外，在新的國土功能分區制度下，保留的使用地之功能僅供制度銜接與使用情況註記，而實際的土地使用管制及容許使用項目仍須以國土功能分區及其分類為主要依據[130]。據此，民國 103 年《國土計畫法（草案）》

---

[129] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於口述歷史訪談表示：「當初是這樣子的想法，第一個要跟地籍脫鉤，因為地籍有它地籍、地權很強的一個功能在上面，我不能隨便去動它，那既然現在的使用分區、使用地跟地籍是連在一起的，我如果要變更它的話，要不然我去做分割，要不然就去調那條線，你動了那個很麻煩，你動了地用又動了地權，你說我交一筆土地，你給我分成兩筆土地，我繳稅如果要多繳，你國家幫我繳嗎？又弄的很複雜，所以我們就說我們不要去碰地權。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

[130] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於口述歷史訪談表示：「至於說用地要把它留下來是因為制度轉換有需要，因為你跟民眾講，他一定會問你說：『啊我的土地你劃做什麼分區分類。』所以我們是暫時的把它留下來，就好像區域計畫地政系統，…，那我們這邊在《國土計畫法》這邊把用地留下來，事實上是要跟現在的制度去接，但它不會做成管制的依據，管制還是用那兩層，就是國土功能分區跟分類，用這兩個來管控容許使用項目，用地並不會出現。」

中，確立「分區、分類、使用地」之制度設計。

三、政策決定關鍵

國土功能分區制度最早於民國 93 年《國土計畫法（草案）》版本中建立，旨在實現計畫引導空間發展以及土地管制一元化，企圖取代區域計畫分區與用地，並與地籍管理脫鉤。在制度研擬的過程中，過去曾以「分區、次分區」、「分區、分類、分級」作為層級設計，最終內政部考量「分類」本身即隱含資源特質與管制程度的差異，及未來管制成本可能過高，為利於社會理解新的土地使用管制系統，因此將國土功能分區簡化成「分區、分類」兩個層級。而「使用地」的保留乃為了制度銜接、社會穩定，且便於向民眾溝通傳達之考量，但其不若過去區域計畫體系作為管制的工具，而是作為多元土地使用樣態的註記，《國土計畫法》的土地使用管制仍以國土功能分區及其分類作為管制標準。

「用地的部分會讓大家比較好瞭解說明，因為大家四十幾年來已經習慣用使用地來管制這樣子的一個方式。一開始要跟人家講，你說你是一個全新的制度，這個真的很難接，而且當初林中森還在當我們次長的時候，他在主持國土法的相關會議他都說這是一個寧靜的土地使用改革，…，有變但是沒有變那麼多，又可以方便跟民眾說明，這樣才可以講說是寧靜，要不然就是暴動。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談表示：「用地的性質跟我們現在非都的性質是完全不同的，我們把它放到鑾後面。可是後來在討論的過程中終究是認為，你這裡面都沒出現的話，那未來他要去訂定相關管制規定根本沒這個名稱，根本沒有法律地位，所以我們後來還是把『用地』這個名稱寫進去，但是它的性質只有在我們管制規則後面，那裡面可以編定什麼適當用地的時候去做這個事情，而且他的目的就是我剛剛講的是依附在你的分區功能分區下面、性質下面去調整你這個用地的類別。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

捌、開發許可制轉為使用許可制

一、政策議題說明

使用許可係為取代過去開發許可所建立的新制度，其旨於維持國土計畫之穩定性。按《國土計畫法》第 24 條之規定，於國土功能分區及其分類之使用原則下，從事「一定規模以上」或「性質特殊」之土地使用時，應向直轄市、縣（市）主管機關申請使用許可，且不得變更國土功能分區、分類，避免土地資源隨時因開發變更之需求而遭受破壞。

過去為了讓土地使用能夠更加彈性靈活，臺灣仿效英國 Planning Permission 的精神，自民國 72 年以來以其管制非都市土地之開發建築行為，並在民國 89 年《區域計畫法》的修法中確立「開發許可」的法制化。透過准予個案申請土地變更使用之方式，使土地使用有更多使用方式的可能，其旨在保留一定程度開發彈性，以促進經濟發展，雖然臺灣開發許可制被視為一種計畫彈性，卻也造成蛙躍式的土地使用，衍生非都市空間諸多發展失序之問題。

從經建會《國土綜合開發計畫法（草案）》中研擬之規劃許可、開發許可、建築許可三個階段之「發展許可制」，至內政部《國土綜合發展計畫法（草案）》中研擬之開發許可、建築許可之「開發許可制」，以至民國 103 年《國土計畫法（草案）》「使用許可制」，除了名稱上的調整上，內涵上也有所變革。以下政策決定歷程分為三個部分闡述，首先為「開發許可制納入臺灣規劃系統」；其次為「使用許可制的確立」；最後為「土地開發之義務負擔」。

二、政策決定歷程

（一） 開發許可制納入臺灣規劃系統

1. 民國 80 年代開發許可之背景

我國過去土地使用管理以土地分區使用管制（zoning）為主，惟該制度不易因應產業及市場實際需求變更調整，導致土地供需失調。

追溯臺灣開發許可制法制化歷程，在過去制定嚴苛土地使用分區計畫深植臺灣規劃體制下，臺灣面臨了土地缺乏彈性、不敷使用等問題。因此在仿傚英國 Planning Permission 制度下，臺灣自民國 72 年公布《山坡地開發建築管理辦法》中，除了在開發管理項目中需依照《建築法》第 91

條之 1[131]的建築許可管理建築量體外，亦在條文中規範土地使用變更審議程序。而後，墳墓設置(民國 72 年)、山坡地住宅社區開發(民國 79 年)、高爾夫球場 (民國 79 年)、海埔地 (民國 82 年) 及工商綜合區開發 (民國 83 年) 等相關法令陸續仿效開發許可的精神。後續，隨著民國 83 年通過《環境影響評估法》及《水土保持法》，形成非都市土地開發許可制的雛形，開啟了開發管理方式的重疊土地使用管制。在土地變更申請程序，包括目的事業計畫與土地使用計畫之審核，其審查程序係各依目的事業主管機關之作業規範辦理。民國 84 年，內政部於參考《非都市土地高爾夫球場開發審議規範》[132]及《非都市土地山坡地住宅社區開發審議規範》兩種規範及以往審議之經驗，訂定《非都市土地開發審議規範》[133]，作為實施非都市土地開發審議之依據。

民國 84 年，為改善土地供給之困境，在賦予空間使用彈性與兼具維護生態安全、國土保安及資源的有效利用之目標下，行政院經濟建設委員會於研擬《國土綜合開發計畫法 (草案)》時，建立「發展許可制」，其旨在透過計畫授予發展之權利，並建立計畫指導之發展 (開發) 許可制度，在制度上連結到國土中的「可發展地區」，適度開放農地、公有土地及公營事業土地，增加可開發利用的土地資源。同時，民國 84 年 5 月 11 日行政院第 2430 次會議核備經建會提報之「國土綜合開發研討會重要結論與建議」，指示行政院農業委員會應於農地釋出方案[134]與農地變更使用準則草案中，增列在發展許可制下農地變更審議規範、程序與相關管理事項等[135] 。

---

131 《建築法》第 91 條之 1 規範：「山坡地建築之審查許可、施工管理及使用管理等事項之辦法，由中央主管建築機關定之。」

132 過去在訂定《非都市土地高爾夫球場開發審議規範》時，開發許可的內涵便已開始回應實務經驗中，將國外的「規劃許可」與「開發許可」做結合到土地變更。

133 針對不同開發類型，訂定不同面積規模標準，並應先徵得各區域計畫擬定機關之同意。增訂「土地使用分區變更」一章，將大面積分區變更程序，有系統地歸納整理並明訂之。

134 民國 82 年 7 月 22 日行政院第 2341 次會議有關「目前農地使用情形應澈底檢討，需要的農地應予維護，不適用之農業用地，應配合國家經濟發展的整體需要，公平而有計畫的釋出」之指示，行政院農業委員會研擬農地釋出方案與農地變更使用準則兩草案。

135 農地釋出方案指出：「惟國土綜合開發計畫法及區域計畫法等相關規定尚未能配合完成制定或修正，發展許可制，似非現階段即能完全適用。因此如何在遵循國土規劃基本理念的前提，加速推動農地釋出作業，仍有賴各目的事業主管機關共同檢討修訂相關程序規定。」

另一方面，民國 89 年內政部營建署國土規劃工作小組〈有關國土法及城鄉立法總結報告〉中亦指出，國土規劃重要課題中包括了上位計畫缺乏指導，增加開發案之不確定性及投資風險、都市地區及非都市地區競相開發，土地無法有效利用，公共投資效益無法發揮。因此，應以計畫授予發展之權利，並建立計畫指導之發展許可制度（內政部，2000c：7）。

而在《城鄉計畫法》的立法討論下，民國 84 年《國土綜合開發計畫法（草案）》與民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》中，城鄉計畫乃是實施發展許可制及分區使用管制之實質建設計畫，未來有關發展許可制相關機制則由《城鄉計畫法》另定（經濟建設委員會，1995b；內政部，1997）。

在建立計畫指導之「開發許可制度」下，未來的開發需受到區位的規範，並由地方政府依據空間計畫作為開發建設、更新與審議發展許可准駁之依據。同時，為了落實開發與管理，土地開發許可制度加入開發義務合理負擔與回饋，避免散漫發展，減少土地開發投資風險，並以總量管制落實成長管理。營建署也指出，配合三大功能分區劃設後再透過開發許可制度開發，保育地區及優良農地將被確保，其餘土地將會鬆綁，且土地之開發時序與空間秩序將透過直轄市、縣（市）國土計畫與開發許可審議規則來誘導，土地利用秩序與土地利用效率皆獲得提昇。

在民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，增訂開發許可專章，規範開發許可申請之權利義務、許可之條件、內容及審議期限等（第 28 至 35 條），條文內包括開發許可審議權部分下放至地方政府，一定面積以上及跨縣市案件始由中央審議；遵循縣市國土計畫作有秩序之發展，明定開發許可基本開發原則、成長管理原則；開發許可必須依核定計畫及一定期限內開發，否則得撤銷許可，並不得要求補償。

2. 經建會發展許可與內政部開發許可的差異

發展許可制最早乃是由行政院經建會引入「planning permission」。在程序上分為三個階段：規劃許可、開發許可、建築許可（詳參表 18）。

表 18　民國 84 年《國土綜合開發計畫法（草案）》發展許可制之重點

許可類別	適用對象	審核重點
規劃許可	凡需變更土地使用分區之發展行為	● 區位 ● 外部設施 ● 對社經與自然條件環境之影響 ● 目的事業基本條件
開發許可	凡需配置發展所需公共設施及劃分基地	● 規劃許可附加之條件 ● 開發區內部必要設施 ● 開發對自然環境之衝擊 ● 建築等基地之配置
建築許可	建築基地之建築	建築管理

資料來源：經濟建設委員會，1995b

而後，隨著推動《國土綜合開發計畫法（草案）》之業務移轉給內政部後，內政部將「發展許可制」調整為「開發許可制」。除了名稱上的差異外，在內涵上並無太大的差異。在開發許可制下，以將「發展許可制」中「規劃許可」之目的[136]，以國土綜合發展計畫中的「限制發展地區」優先進行區位的篩選[137]。

[136]民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署朱副處長慶倫於口述歷史訪談表示：「他（經建會）認為就是開發許可（現行）應該要先分兩階段（規劃許可、開發許可），那第一階段（規劃許可）就好像類似現在的所謂籌設許可，也就是說這個區位適不適當，然後我們政府這個整體資源的分配是什麼樣，所以說一個比較籠統、比較概要的一個許可之後，你再進入細部的，工程的建設的許可，那個部分叫開發許可，也就是說前面的政策，區位方向先確定，還有資源先確定再做。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

[137] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署朱副處長慶倫於口述歷史訪談表示：「後來我們（內政部營建署）為什麼變成一階段，其實我們的開發許可就是跟我們現在的開發許可意思是一樣，…，我們常常在講法案，大概都會在講規劃，為什麼？就是說因為規劃比較實質嘛，法案會比較抽象，譬如說當時的臺灣有北中南東區域計畫，那時候民國 80 年到民國 86 年，這四個區域計畫它這個公告實施，那裡面就有一個所謂的限制發展地區，也就是說它已經基本上做區位的一個篩選了，就哪一些的開發許可不要落在這裡就可以，那坦白講，那個所謂的限制發展地區以外就可以許可，…，所謂的兩階段的發展許可，跟後來的所謂開發許可，那開發許可基本上就是排除限制發展地區以外的就可以。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

（二） 使用許可制的確立

1. 得申請開發許可區位

民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，新增了「得申請開發許可區位」[138]，開發許可案件必須以位於國土計畫劃設之得申請開發許可地區為前提。

開發許可制自民國 89 年《區域計畫法》修法確立後，作為分區及用地變更的途徑，造成非都市土地蛙躍式發展。開發許可之審議主要依據《非都市土地開發審議作業規範》辦理，申請案只要符合審議規範之要件即可通過，因此極度缺發計畫引導發展，無法有效管理土地開發[139]。

開發許可制的精神雖是以計畫指導開發，然而由於臺灣非都市土地在區域計畫體系中分區指導的失能，申請人僅需在從事開發行為前擬具開發計畫，由地方主管機關受理後，交付該區域計畫擬訂機關進行審議完竣並辦理核發開發許可，使用分區則得以變更。因此實施開發許可後，使非都市土地之開發許可案件以蛙躍式零星發展。在土地使用分區變更淩駕土地使用計畫，任何土地均可透過變更獲得開發權（環境敏感地區除外），使一般土地（農地）地主具期待心理。

另一方面，依據民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 28 條規定，國土保育地區不得申請開發許可。起初，內政部營建署認為，未來開發應位於發展地區，並作集約使用，避免於農業生產地區及國土保育地區進行開發，即已充分具有區位特性與整體開發的效益，以達成有效釋出農地與環境保育。然而，國土保育地區是否不能申請開發許可在當時

---

[138] 民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 33 條規範：「依國土計畫劃設得申請開發許可區位以外之國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，禁止開發。依國土計畫規定，於得申請開發許可之區位，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，須變更國土功能分區及其分類、分級或於同一種國土功能分區下，變更其分類或分級者，應依本章規定申請開發許可。前項一定規模或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關會商有關機關定之。」

[139] 民國 109 年 11 月 4 日內政部營建署張簡任技正順勝於口述歷史訪談表示：「每一個（開發許可）案子，它來的時候其實都符合所謂的審議的許可條件的規定，但是明明我就覺得這個案子我同意他好像不太妥當，所以其實後來我們想通了，問題出在上位的區域計畫沒有去引導適合發展的區位。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

仍有許多論辯[140]。

而後，民國 98 年 2 月 5 日由內政部營建署召開「國土計畫法」(草案)第 14 次研商會議」中，加入國土功能分區劃設原則及管理[141]，相較於過去的國土功能分區，更具有計畫指導之性質，且各種使用行為更能明確被規範(內政部，2009d)。民國 98 年 3 月 23 日由內政部營建署召開「國土計畫法」(草案)第 18 次研商會議中，配合國土功能分區的計畫指導精神，決議將「指定得申請開發許可或禁止開發許可之區位」納入條文中(內政部，2009f)。另外，現行《區域計畫法》僅規定「限制發展地區」不得申請「開發許可」以及 93 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》中規定國土保育地區不得申請開發許可為負面表列，而「得申請開發許可區位」為正面表列，更能符合社會期待。

過去長久以來審議經驗便指出開發許可案件落於區位指導，且新體制中國土功能分區係為分區制度(zoning)，除了計畫引導以外，仍需藉由區位引導，因此開發許可制中加入了「得申請開發許可區位」之劃設，並且強調依照不同國土功能特性，賦予不同程度寬嚴之許可條件，以加強國土資源有效利用[142]。藉由界定不同國土功能分區適合來做開發許可的案件類型，《國土計畫法(草案)》已經先行做了部分限縮，縱使在各個國土功能分區進行開發，也仍可以有效達到計畫指導的精神與目標。

---

[140] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於口述歷史訪談表示：「其實中間討論過很多次，不同的功能分區到底要不要讓它申請開發許可，也就是說，國土保育地區可不可以申請開發許可。我們當初本來有一度說不行，不要申請開發許可，因為我們很容易把開發許可界定成是要改變地形地貌的，農地變成工業區那種開發許可，或是變成住宅社區，那如果被我劃作國土保育地區當然就不要讓那種行為進來，所以當初因為這樣子有一度是國土保育地區不能申請開發許可，只有城鄉發展地區，那農業發展地區就說可不可以？有時候可以有時候不可以，有時候不可以有時候可以，所以跳了好多次，所以三種功能分區跳了好多次，那說法都有理由，但沒有很完整。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

[141] 內政部營建署於民國 98 年 2 月 5 日召開第 14 次研商會議，決議內容：「各國土功能分區之劃設指導原則(遵循之遊戲規則)，以對作計畫者有所約束與規範，(英國、歐盟)，以達到國土規劃之目的如『都市計畫新訂與擴大』之規範(未達 80%)轉化成遊戲規劃，劃設之要領以有效規範劃設者與機構程度、指標。」

[142] 民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》指出，國土保育地區僅能做必要型公共設施、農業發展地區僅能做農業發展相關設施、城鄉發展地區僅能做都市發展用地、海洋資源地區僅能做特殊的海域需求。

另外，內政部營建署亦曾將「得申請開發許可區位」的概念引入民國 102 年「全國區域計畫」中，以「得申請設施行使用分區區位」，嘗試在計畫中執行之[143]。

2. 使用許可制

有鑑於立法院審議《國土計畫法（草案）》條文近半未經立法院審查同意下，內政部營建署曾於 98、99 及 100 年度委託制定相關子法規研究成果，並召開多次研商會議，針對條文草案提出相關修正建議。特別是，《國土計畫法（草案）》中，開發許可相關條文繁多（共計 11 條），易被貼上偏開發導向之標籤[144]，且指定得發展許可區位難度高（內政部，2012a：1）。

此外，民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》在「得申請開發許可區位」的設計下，已依照不同國土功能分區資源條件，試圖確實落實計畫及區位指導開發的精神。然而依據民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 33 條第 2 項[145]之規定，於得申請開發許可區位之國土功能分區，仍然可因為開發許可而容許變更。營建署指出，申請開發許可案件仍得一併變更國土功能分區及分類、分級方式，恐落入目前「開發許可即為變更使用分區（或國土功能分區）」之誤解，且開發許可機制

[143] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於口述歷史訪談表示：「我們其實有這本〈全國區域計畫〉，因為國土法一直都沒有過，所以在〈全國區域計畫〉，民國 102 年版的時候就想說：『我們來試看看！』...那這本區域計畫裡面就指示說：『縣市區域計畫裡面要去劃得申請設施型使用分區的區位』...，我們希望說區域計畫的非都市土地是編定管制，開發許可來沒有指導，那我現在要有一個計畫指導說這一類型開發許可案件就很快讓你過關，有點像快速通關的意思，就說這個區以後可以申請開發許，而且審議規範跟著改，讓它很快。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

[144] 吳教授清輝指出：「在 58 條文中至少有 13 條，在管理『開發許可』，本條文開宗明義對現行許可制有很嚴厲批判，所以有『開發許可區』之劃定。開發許可有各種適用場合，可從分區變更到建築用地動土情境非常多，個人不相信 13 條之規定是足夠的，但在國土法則其條文又嫌太多。」

[145] 民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 33 條第 2 項規範：「依國土計畫規定，於得申請開發許可之區位，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，須變更國土功能分區及其分類、分級或於同一種國土功能分區下，變更其分類或分級者，應依本章規定申請開發許可。前項一定規模或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關會商有關機關定之。」

在與民眾過程討論中，已受到眾多專家學者之批判[146]（內政部，2012c：4）。因此，為朝符合國土功能分區之劃設及使用原則下，就其開發行為之區位、機能、規模等進行審查，以回歸開發許可本質：

> 「由於因開發許可相關條文過多，致外界誤解「開發」為推動《國土計畫法》之主要意旨，且開發許可制度係與變更使用分區連結[147]，並不符開發許可或計畫指導精神。再者，《國土計畫法》作為空間計畫，係為建立土地使用秩序，而開發許可制乃是開發建設計畫，賦予空間發展彈性與不確定性。基於兩者基本精神、性質不同，且內涵與範疇差異甚大，為了更適當運作土地開發機制，因此，未來的開發的申請都應該必須以符合功能分區分類的一個容許使用為前提。」（內政部，2012c：14）。

因此，使用許可制的設計也是呼應到國土計畫法的本質，實現適地適用之概念[148]，未來土地開發制度是以容許使用為主，且是一種土地使用的許可。遂將開發許可制調整為使用許可制。鑑於過去非都市土地開發許可皆由開發業者主動提出，進行使用分區變更；開發業者大多依據其需求擇定開發區位及範圍，提出開發許可之申請，一併變更使用分區，導致原區域計畫崩解。為了維持計畫穩定，因此內政部營建署研議「使用許可制」，其強調各國土功能分區之土地使用，均應按各該容許使用規定辦理，或提出使用許可之申請，並經審查同意後開發使用。意即，未來係針對土地使用強度及規模進行審查，無涉及國土功能分區及其分類之變更。

---

[146] 例如，廖教授本全於民國 98 年 10 月 1 日由內政部營建署召開公聽會中質疑：「應在可開發的地方才能申請開發許可，但法案中卻讓開發許可得以變更國土功能分區」（行政院，2009a）；詹委員順貴於民國 98 年 10 月 5 日行政院召開國土計畫法公聽會（南部場）中指出：「本來好不容易在前面做好的國土功能分區，但是在第五章裡面不是用計畫去約束開發、放在可以適合開發的地方，而是容許個案的開發，又可以去變更好不容易已經存在的分區功能，甚至包括主要農業及次要農業產業的分級，也可以因為個案開發上的必要，去調整它的分級及分區功能，我覺得這樣已經喪失了國土計畫最根本的精神。」（行政院，2009c：10）

[147] 民國 98 年版本草案，第 33 條第 2 項規範申請開發許可案件得一併變更國土功能分區及分類分級。

[148] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於口述歷史訪談表示：「國土法的精神是說適地適用，那適地適用就是國土保育地區做國土保育的使用，農業發展地區做農業發展的使用，城鄉發展地區做城鄉發展的相關使用，理論上它的使用會在各別的分區裡面去進行。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

（三） 土地開發之義務負擔

我國過去在高經濟成長時期，開發業者透過土地使用變更與開發方式提高土地利用之經濟價值，獲取高額利潤，並導致該地區公共設施需求增加及對當地環境產生衝擊。基於開發者負擔及社會公平等原則，許多機關於民國 80 年代分別於所管法令中，訂定各種土地變更回饋與開發義務規定，強制要求將開發者所得之超額利潤以捐地、繳交代金、捐贈樓地板面積或興建公共設施等不同形式回饋社會，期能促進土地資源合理使用與社會公平（簡文彥、林建元，2014）。

民國 85 年 12 月召開之國家發展會議，會議中對健全土地制度議題由經濟發展組獲致之結論：「建立透明化、標準化、合理化與制度化之回饋制度，有效推動土地變更申請許可制」。行政院於民國 86 年 2 月指示內政部建立新的課徵機制。據此，民國 88 年內政部研擬〈建立土地開發義務制度方案〉，並將土地開發義務制度分為內部性的義務負擔、外部性的義務負擔、其他義務負擔[149]，且《區域計畫法》中修訂第 15 條之 3，增訂收取開發許可費之規範[150]。

自民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫（草案）》以來，開發許可中便已建立「開發費機制」，基於開發者負擔原則，開發者應依開發行為而衍生之外部性負擔自行吸收。事實上，土地開發之相關制度中早已發展出許多不同費用收取管道，包括相關目的事業法令如《促進產業升級條例》、《農業發展條例》、《山坡地保育利用條例》等多已陸續建立回饋金機制，《區

[149] 內政部（1999）指出：「一、內部性的公共設施負擔：對於位在開發區範圍供開發目的使用之公共設施，因該類公共設施係基於開發所衍生之需求，並係以滿足開發區內活動之需求，及為維護開發區內部環境品質而設置，故開發者有負擔之義務。二、外部性影響之負擔：因土地開發經常導致開發區外部環境之負面衝擊，故其外部性社會成本應由開發者負擔。例如，因土地開發導致鄰近公共設施需求增加之社會成本，或因開發而排擠既有公共設施使用者之擁擠成本；此類外部成本，開發者應有加以吸收之義務。三、其他義務之負擔：(一)土地開發造成排擠效果、(二)回饋土地發展受限地區、(三)維護社會公平原則、(四)維護山水資源之永續發展、(五)土地開發後管理維護之需要、(六)其他因素。」

[150] 民國 109 年 11 月 4 日內政部營建署張簡任技正順勝於口述歷史訪談表示：「他這個方案裡面又幾乎是指導各部會怎麼去修正他的法規，其中外部性的義務負擔就是指示我們內政部要去訂所謂的收取開發影響費這樣的一個機制。所以當初在這個方案下來之後，我們在民國 89 年《區域計畫法》修正後就在《區域計畫法》第 15 條之 3 規定了，取得許可以後在土地變更前，要收取開發影響費。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

域計畫法》更有開發影響費的制度。而民國 90 年函送立法院《國土綜合發展計畫法（草案）》加入「開發費機制」，嘗試整合已依據其他目的事業主管機關法律所建制之「開發影響費」、「回饋金」等[151]。因此，參照《區域計畫法》第 15 條之 3 之旨，該版本中於第 21 條申請開發許可之義務負擔中明訂[152]，申請開發者應向直轄市、縣（市）主管機關繳交「開發費」。而在民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中，將「開發費」改為「開發許可費」，並須繳交一定比例至國土永續發展基金。又因開發許可費之用途上包含地方政府改善公共設施及國土保育之發展捐，於民國 95 年 9 月 13 日由內政部召開「國土計畫法草案之權利保障第一次會議」中，將「開發許可費」改為「開發影響費」、「國土保育費」（內政部，2006c：8）。

內涵上，開發影響費與國土保育費在性質上皆為特別公課。然而，前者係基於開發許可獲准，將帶來地區性的開發活動，以致產生服務人口成長與地方經濟所需之公共設施需求問題，以及伴隨開發活動所可能造成之地區環境衝擊問題，應由造成外部成本之申請人負擔。因此，開發影響費是基於「成長付費」概念下之一種「特別公課」; 後者則是基於開發利得之回饋及因《國土計畫法（草案）》規定國土保育地區不得申請開發許可之嚴格限制，造成

[151] 內政部營建署於民國 90 年委託中國文化大學暨環境規劃學系辦理「非都市土地開發費徵收辦法之研究」。

[152] 民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》第 21 條規範：「申請開發者依第 19 條第 1 項第 1 款規定取得直轄市、縣（市）主管機關許可後，應將核定之公共設施用地完成分割、變更、移轉登記為各該直轄市、縣（市）有或鄉、鎮（市）有，並向直轄市、縣（市）主管機關繳交開發費後，其餘土地始得辦理使用分區或使用地變更；該開發費得以開發區內可建築土地抵充之。前項開發費之收費基準、範圍、用途及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。第一項開發費得成立基金；其收支保管及運用之規定，由直轄市、縣（市）主管機關會商有關機關定之。第一項開發費之徵收，於都市土地準用之。」

可開發地區之機會利得[153]，亦即開發者付費及維護公共利益原則下收取之費用。

民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法(草案)》版本沿用了兩者「影響費」及「國土保育費」的分類，然其於內涵上作些微的調整。影響費係為地方成長之公共設施，國土保育費則為因整體環境有一定衝擊。(詳參表 19)。

表 19　98 年與 103 年開發許可費用負擔內涵差異

版本 / 費用	98 年版開發許可費	103 年版使用許可費
開發影響費（地方）	地方成長之公共設施衝擊及環境衝擊（成長付費）	地方成長之公共設施
國土保育費（中央）	因開發機會利得（維護公共利益）	因整體環境有一定衝擊（維護環境及公共利益）

資料來源：本彙編彙整

三、政策決定關鍵

過去為使土地使用能更加彈性靈活，臺灣仿效英國 Planning Permission 的精神，在諸多目的事業法規發展出土地使用彈性制度，從民國 84 年經建會思考的發展許可制，到民國 89 年《區域計畫法》開發許可制的法制化。雖然開發許可致賦予許多彈性，卻衍生諸多發展失序之問題，為回應該議題，民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》中，規範應劃設「得申請開發許可區位」，基於發揮區位指導的效果之目的，其劃設需充分考量國土功能分區特性，對應適宜的開發利用設施為審議依據，「得申請開發許可區位」以正面表列，更能符合

[153] 民國 109 年 11 月 4 日內政部營建署張簡任技正順勝於口述歷史訪談表示：「對於整體環境會有一定程度的衝擊，那另外一個就是他立法說明也有提到，像我們《國土計畫法》對於國土保育地區或者是農業發展地區或者是海洋資源地區會有不同程度的禁止或限制的規定。他雖然沒有講的很白，但是它隱含的是說你城鄉發展地區你取得一個比較高的發展權力，那相較於這三個，其他的功能分區他的權力被限縮，你要收取一筆一定的費用來維護這樣的一個所謂的公平跟公共利益的概念。所以我一直覺得國土保育費當初考量：第一個是考慮到你使用許可之後你對整體環境有衝擊，第二個是要維護各個功能分區之間的一個有點類似公平的概念，所以他有這兩個層次。雖然後來很多外界都在說《國土計畫法》裡面沒有回饋的制度，老實講我覺得是有，但是只是他的名詞不叫回饋，他有點內涵在國土保育費裡面。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

社會期待。

然而，為了建立土地使用秩序，避免開發許可制再度淪為過去變更使用分區機制，《國土計畫法》將開發之准駁回歸其是否符合各該國土功能分區劃設原則之使用項目，且未來亦不再涉及國土功能分區及其分類之變更，藉以呼應《國土計畫法》之核心理念，實現適地適用之概念，以國土功能分區及其分類之容許使用項目作為前提，因此制度名稱遂修正為「使用許可」。

此外，基於使用者付費、成長付費為核心概念，開發負擔依民國 88 年內政部研擬之〈建立土地開發義務制度方案〉，土地開發義務的分類以內部負擔、外部性負擔及其他負擔，分別要求興建使用範圍內之公共設施並移轉、收取影響費與國土保育費，以符合各項義務負擔之性質。

玖、直轄市、縣（市）國土使用管制之因地制宜

一、政策議題說明

內政部為推動國土計畫之立法作業，陸續於民國 86 年、90 年、91 年、93 年、98 年及 103 年六度函送立法院審議，上述前五版草案針對國土使用管制之擬定機關僅限中央主管機關，並由地方主管機關執行該管制。然而在民國 103 年版草案，國土使用管制納入「因地制宜」之概念，於草案第 4 條明定地方主管機關應辦理全國性土地使用管制之執行及直轄市、縣(市)特殊性土地使用管制之擬定、執行，意即地方主管機關可視地方需要，另訂管制規則，並報經中央主管機關核定。

以下政策決定歷程分為三個部分闡述，首先為直轄市、縣(市)國土規劃地方自治之始；其次為直轄市、縣(市)規劃權之地方自治；最後為直轄市、縣(市)國土規劃及使用管制之因地制宜。

二、政策決定歷程

（一） 直轄市、縣（市）國土規劃地方自治之始

民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法(草案)》版本，其中規範由中央主管機關擬定之國土綜合發展計畫中應載明「土地使用基本策略」，以指導下級計畫、部門計畫及事業計畫[154]。而地方主管機關於直轄市、縣(市)綜合發展計畫公告實施後，訂定城鄉計畫，實施發展許可制及土地使用分區管制[155]。民國 89 年 6 月 26 日國土規劃工作小組第七次會議中，明確指出為落實地方自治與責任政治，由中央負責制定法令與政策，地方負責規劃、執行與管理(內政部，2000b)，另於同年 7 月 15 日國土法及城鄉法立法總結報告中，提及直轄市、縣(市)政府在擬定城鄉計畫時，針對其實施計畫所載明之使用分區及公共設施，僅需由直轄市、縣(市)國土計畫審議委員會審議，並由地方政府核定(內政部，2000c)。

承上所述，可見當時推動之城鄉計畫，特別強調「地方自治」之概念，藉由中央主管機關將國土使用管制之權力下放，並尊重地方政府權責。但在民國 90 年 5 月，時任內政部林常務次長中森召集跨部會協商會議，決議《城

[154] 民國 86 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 8 條相關規定。

[155] 民國 86 年《國土綜合發展計畫法(草案)》第 18 條相關規定。

鄉計畫法（草案）》免予制定[156]（內政部，2001a），針對直轄市、縣（市）國土規劃地方自治之討論即回歸《國土綜合發展計畫法（草案）》內。

（二） 直轄市、縣（市）規劃權之地方自治

民國 90 年、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》版本，與民國 86 年版本相較，取消訂定城鄉計畫，土地使用制度延續都市與非都市土地並存之機制。因此於中央主管機關擬定之國土綜合發展計畫中應載明「土地使用基本政策」，包含：山坡地、海岸、農地、離島及原住民保留地等[157]，且地方主管機關擬定直轄市、縣（市）綜合發展計畫時，需載明「都市與非都市土地分區使用計畫及土地使用管制」[158]。其中非都市土地之編定、變更、容許使用項目、使用強度及其他應遵行事項之管制規則，由中央主管機關會商有關機關定之[159]。

其次，民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本，新增國土功能分區之規範，因此中央主管機關擬定之全國國土計畫應載明「國土功能分區之劃設構想及其土地使用管制原則」及國土保育地區之劃設及管理計畫[160]，地方主管機關擬定直轄市、縣（市）綜合發展計畫時，需載明「國土功能分區之劃設、管理計畫及其土地使用管制」[161]，意即農業發展地區及城鄉發展地區之劃設及管理計畫則相對尊重直轄市、縣（市）主管機關權責。此外，草案第 22 條規範國土功能分區之劃設，得視實際需要再予劃分次分區，直轄市、縣（市）主管機關得以「因地制宜」之考量，劃設農業發展地區及城鄉發展地區的次分區。

最後，民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本，於國土功能分區中新增海洋資源地區，因此中央主管機關應辦理「土地使用管制、開發許可制度之規劃、釐定及宣導」[162]，以及國土保育地區與海洋資源地區範圍之劃設及管理計畫[163]，而地方主管機關應辦理「土地使用管制、開發許

---

156 詳參本彙編第三章第二節「壹、城鄉計畫法之歷史討論過程」內容。

157 民國 90、91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 7 條相關規定。

158 民國 90、91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 9 條相關規定。

159 民國 90、91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》第 18 條相關規定。

160 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 8 條相關規定。

161 民國 93 年《國土計畫法（草案）》第 11 條相關規定。

162 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 4 條相關規定。

163 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 11 條相關規定。

可制度之執行」，以及農業發展地區與城鄉發展地區範圍之劃設及管理計畫[164]。

綜上所述，民國 90、91、93 及 98 年函送立法院審議之版本，主要是由中央主管機關擬定國土使用管制之原則，如：土地使用基本策略、土地使用基本政策、土地使用管制原則、土地使用管制之規劃，具備整體的方向及概念後，再由地方主管機關進一步去執行（詳參表 88）。而國土功能分區自民國 93 年納入《國土計畫法（草案）》後，為保持事權統一之效果，中央主管機關劃設國土保育地區及海洋資源地區之權責管理區，並訂定管理計畫，另交由地方主管機關擬定農業發展地區及城鄉發展地區之管理計畫。

表 88　民國 86 年至 98 年函送草案之國土規劃與管制權責

權責機關 草案年份	中央主管機關	地方主管機關
民國 86 年	土地使用基本策略	城鄉計畫
民國 90 年	土地使用基本政策	都市與非都市土地分區使用計畫及土地使用管制
民國 91 年		
民國 93 年	土地使用管制原則 國土保育地區之管理計畫	農業發展地區及城鄉發展地區之管理計畫
民國 98 年	土地使用管制之規劃 國土保育地區與海洋資源地區之管理計畫	土地使用管制之執行 農業發展地區與城鄉發展地區之管理計畫

資料來源：本彙編彙整

（三） 直轄市、縣（市）國土規劃及使用管制之因地制宜

民國 98 年 1 月 17 日，內政部營建署召開「國土計畫法（草案）第 13 次研商會議」，研商《國土復育條例（草案）》相關規定如何納入《國土計畫法（草案）》時，即提及為落實由各級國土計畫引導國家永續發展之目標，《國土復育條例（草案）》中屬「因地制宜」規定之土地使用相關規定，可納入國土計畫中規範（內政部，2009a），雖該規範並未納入民國 98 年函送之草案內，但對於因地制宜之國土使用管制規定開始產生討論。

同年 8 月，莫拉克颱風重創臺灣，造成相當嚴重的水患，使臺灣多處淹

[164] 民國 98 年《國土計畫法（草案）》第 14 條相關規定。

水、山崩與土石流，內政部營建署依《區域計畫法》第 13 條規定緊急辦理區域計畫檢討變更作業[165]，於民國 99 年 6 月 15 日公告實施「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）ㄧ因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」，其中提及該計畫公告實施後，中央主管機關應研議「推動直轄市、縣（市）政府擬訂區域計畫方案」，補助各直轄市、縣（市）政府以縣（市）綜合發展計畫為基礎，並依《區域計畫法》第 5 條規範，辦理所屬區域計畫規劃作業，由地方主管機關依據環境資源特性及地方發展需要，研擬因地制宜之空間發展構想，作為未來配合《國土計畫法（草案）》研訂直轄市、縣（市）國土計畫之有效接軌，發揮地方自治精神（內政部，2010g）。

此外，內政部營建署持續辦理「臺灣北、中、南、東部區域計畫（第二次通盤檢討）（草案）」，為配合《國土計畫法（草案）》架構，區域計畫轉型為政策計畫，故修正計畫名稱為〈全國區域計畫〉，民國 101 年 7 月起一併更改相關內容。其中針對現行非都市土地使用管制提出課題分析，指出過去的規範未納入因地制宜之考量，地方主管機關僅能調整發展強度，以符合當地發展或管制需要，至於使用項目則為全國統一規定，無法因應地方特殊需求。因此針對土地分區使用計畫之土地使用基本方針，建議修正《區域計畫法》第 15 條規定[166]，增訂直轄市、縣（市）政府得因地制宜，視實際需要另訂管制規定，或於現行法架構下，修正《非都市土地使用管制規則》增訂「地域篇」專章，以將直轄市、縣（市）區域計畫之土地使用管制規定納入管制規則（內政部，2013）。以上皆可彰顯在研擬〈全國區域計畫〉時，「因地制宜」作為非都市土地規劃管制之重要議題。

民國 101 年，內政部營建署針對《國土計畫法（草案）》提出數項面臨的議題及修正方向，針對國土功能分區及其分類分級與現行非都市土地使用分區及使用地之銜接方式，依據民國 98 至 100 年的委託研究計畫模擬結果，發現國土功能分區恐有重疊情形[167]，此現象恐會重蹈覆轍過去土地使用

[165] 區域計畫公告實施後，擬定計畫之機關應視實際發展情況，每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有左列情事之一者，得隨時檢討變更之：一、發生或避免重大災害。二、興辦重大開發或建設事業。三、區域建設推行委員會之建議。

[166] 區域計畫公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。

[167] 如：都市計畫區(按：應劃設為城鄉發展地區)範圍內包含嚴重地層下陷地區、國家公園土地(按：應劃設為國土保育地區)、或優良農地(按：應劃設為農業發展地區)。

管制未能因地制宜，亦無納入環境容受力之疑慮。同年 8 月 3 日內政部召開「國土計畫法（草案）重要議題座談會第二場會議」，會議中表示未來全國國土計畫將擬定各國土功能分區之劃設原則及劃設順序，由直轄市、縣（市）主管機關劃設各功能分區[168]（內政部，2012d），突顯「地方自治」之精神。

內政部營建署當時參考國外計畫及系統，認為土地使用部分本應屬於地方自治事項，研議關於「管制」規定是否下放予地方政府，同時專家學者提及中央與地方政府執行不同步的疑慮、內政部法規單位亦提出難以執行之質疑，後經決議適度將因地制宜事項納入直轄市、縣（市）政府，但其不能牴觸中央主管機關之原則性規範[169]。因此考量《區域計畫法》第 15 條缺乏因地制宜之彈性，進一步參考《都市計畫法》得於個別都市計畫分別訂定土地使用管制規定之體例，於當時提出之《國土計畫法（草案）》第 22 條第 4 項規範：「直轄市、縣（市）主管機關擬定之國土計畫，得視地方實際需要，於符合全國國土計畫土地使用指導原則下，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。」開始於法條中出現「因地制宜」之相關概念[170]。

後於民國 102 年 3 月，陳政務委員振川針對《國土計畫法（草案）》提出疑問，其指出全國國土計畫之內容似為國土空間發展策略計畫，而非實質國土利用計畫，實際的國土功能分區計畫載明於直轄市、縣（市）國土計畫中，因此未來仍未有全國的國土利用計畫。對此，內政部營建署則回應全國國土計畫規劃範圍甚大，且均以空間示意圖方式進行規劃，無法據以執行實質土地使用管制作業，宜於直轄市、縣（市）層級國土計畫透過小範圍方式規劃，以因地制宜之方式研擬土地使用計畫內容及土地使用管制規定，以兼顧地方發展及保育需求。此外，參考國外空間計畫執行經驗，如：日本、荷

---

168 詳參本彙編第三章第二節「陸、國土保育地區劃設之權責」內容。

169 民國 109 年 11 月 10 日內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談表示：「後來針對這個計畫擬完之後，我們也會思考是那管制的規定到底有沒有要下放（予地方政府），這個我們又面臨到一個問題，就是時候這個就有一些學者會提，會不會中央地方不同調，你們定的規定我們全部都不理你，所以我們後來經過一些討論，認為說其實後續還是可以透過《地方制度法》跟我們相關的一些制度處理。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

170 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於口述歷史訪談表示：「每一個地方的條件不一樣，直轄市跟縣一定不一樣，那你要訂的時候，如果以縣的觀點來看的話，直轄市在用就會卡卡，就是說那個容積率、建蔽率要不要稍微去調整一下，所以當初就是看都市計畫法，個別的都市計畫其實是個別的都市計畫去訂定它的使用強度，而且它分區的名稱也可以特別去訂，所以我們就想說何不訪讓各別縣市有機會自己去訂。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

蘭、英國等，實質空間或土地使用計畫均於縣、市或更下層級計畫表明。

最終，民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本，確立直轄市、縣（市）國土使用管制之因地制宜概念，規範於以下兩條：第 4 條明定中央主管機關應辦理使用許可制度及全國性土地使用管制之擬定、地方主管機關應辦理全國性土地使用管制之執行及直轄市、縣（市）特殊性土地使用管制之擬定、執行；第 22 條明定地方主管機關得因地制宜訂定管制規則，並報經中央主管機關核定後據以執行。

參、政策決定關鍵

現今《國土計畫法》特別強調「地方自治 · 責任政治」的概念，地方自治之概念自《國土綜合發展計畫法（草案）》研擬期間，即逐步納入法案內。民國 86 年函送立法院審議之《國土綜合發展計畫法（草案）》中，規範應擬定城鄉計畫，且《城鄉計畫法（草案）》特別強調地方自治，主張由中央負責制定法令與政策，地方負責規劃、執行與管理，然民國 90 年《城鄉計畫法（草案）》不續擬定。後於民國 90、91、93、98 年函送立法院審議之草案中強調「規劃權」權力下放予地方主管機關。

而後，地方自治的概念於民國 99 年辦理「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）─因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」及辦理「臺灣北、中、南、東部區域計畫（第二次通盤檢討）（草案）」過程中受到彰顯，內政部遂參酌國外空間計畫執行經驗，其表明國土使用管制應於縣、市層級計畫表明，且為避免未來行政上難以執行之異議，決議將因地制宜權力下放予直轄市、縣（市）政府，並參考《都市計畫法》得於個別都市計畫分別訂定土地使用管制規定之體例，訂定地方主管機關得視地方需要而另訂特殊性管制規則之規定。最終，民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本，確立直轄市、縣（市）國土使用管制之因地制宜概念。

第三節　國土治理配套制度

為落實計畫引導發展管制，國土計畫法制化過程中，配套制度之研擬可謂首要之務。民國 90 年代，臺灣發生諸多災害造成土地受創，民國 93 年敏督利颱風襲臺後，行政院長游錫堃指示推動國土復育計畫，並研擬《國土復育條例》，然而該條例規範嚴格受到杯葛及其與《國土計畫法（草案）》產生競合，民國 97 年行政院政策改變，決議由《國土計畫法（草案）》吸納《國土復育條例（草案）》的精神，然而該條例後續影響至數項國土治理配套制度之形成。

民國 93 年《國土計畫法（草案）》內即新增權利之保障專章，而吸納《國土復育條例（草案）》的精神後，開始納入補償制度，而「既有權利保障及補償」最終範圍上考量計畫高權的特性，限縮於原來可建築變成不可建築之用地。又，民國 93 年曾考量以「容積移轉制度」作為既有權利保障的配套工具，然因都市地區容積氾濫問題，不予以納入。此外，因《國土復育條例（草案）》之精神吸納至《國土計畫法（草案）》後，在宣誓保護環境的決心及財務衡量下，將「國土永續發展基金」底定為十年五百億元。

為強化國土治理配套制度的落實，與社會大眾的溝通形式亦須更加開放，除「原住民族權利之保障」透過特定區域計畫擬訂、涉及原住民族土地及海域之使用管制得另訂、海洋資源地區之劃設應參考原住民族傳統使用實踐以外。規劃亦須走向賦權於民，強化「民眾參與機制之健全」，現行《國土計畫法》已積極納入民眾參與機制，中央或地方的國土計畫、使用許可案件，皆讓人民有充分表達意見的管道，並納入民眾檢舉、公民訴訟之機制，賦予人民積極的監督權。

壹、國土復育條例納入國土計畫法

一、政策議題說明

民國 93 年間，敏督利颱風來襲，政府鑑於水災、風災肆虐，為維護自然環境，因此研擬《國土復育條例（草案）》與〈國土復育策略方案暨行動計畫〉。當時政策走向為推動《國土復育條例（草案）》[171]，因此《國土計畫法（草案）》未能於第 6 屆立法院屆期送立法院審議。然而民國 97 年間，政府政策開始轉向，經建會考量〈國土復育策略方案暨行動計畫〉其各目的事業法令均有規範，並可供執行管理，建議回歸各部會法規辦理，行政院會議中亦以法令應整併簡化，令內政部將《國土復育條例（草案）》涉及權利保障、補償救濟等共通事項納入《國土計畫法（草案）》[172]，而決議不另訂《國土復育條例（草案）》。

不幸地，民國 98 年 8 月莫拉克颱風襲臺造成八八水災，立法院委員、專家學者等各界均希望能同時制定《國土計畫法（草案）》與《國土復育條例（草案）》，因此對於 98 年行政院函送立法院版本之《國土計畫法（草案）》，將復育計畫僅以些許條文納入而不另訂《國土復育條例（草案）》有所不滿。另一方面《國土復育條例（草案）》從民國 94 年間送進立法院審議時，即因為其規定限制高海拔山區居住、農耕等管制以及對於地下水使用等限制，受立法委員杯葛。因此，在立法院第 7 屆形成兩派別，一部分人認為復育計畫納入國土計畫法中條文不足以達成國土復育，另一部分人認為復育計畫會影響高海拔地區之使用，委員們均認為《國土計畫法（草案）》不能通過，使民國 98 年行政院函送立法院版本之《國土計畫法（草案）》未能通過。

內政部考量立法院對於復育計畫影響民眾權益有所疑慮，且行政院政策以復育計畫應回歸目的事業法令所執行為由，於民國 103 年函送立法院之《國土計畫法（草案）》中，僅保留《國土復育條例（草案）》中「權利保障」及「補償救濟」等事項納入《國土計畫法（草案）》中，而未將復育計畫等相關條文納入。但第 8 屆立法委員認為《國土計畫法（草案）》中，應對復育計畫有所對接，因

---

[171] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於口述歷史訪談表示：「行政院把《國土復育條例（草案）》送到立法院去，第 6 屆，所以《國土法》就放在後面，你們先不用送，我說：『不行啊！這很急啊！（意指國土計畫法）』他說：『對，不用送，我們政策就是先送《國土復育條例》。』」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

[172] 儘管民國 97 年行政院指示係為將《國土復育條例（草案）》之「權利保障」及「補償救濟」納入《國土計畫法（草案）》，然當時內政部徵求經建會意見時，仔細考量《國土復育條例（草案）》完整內容，並將其內容考量均吸納入《國土計畫法（草案）》之中。

此於 105 年公告施行版《國土計畫法》加入復育計畫相關內容，並設有專章[173]進一步規範。

以下政策決定歷程分為五個部分闡述，首先為國土復育條例的起源及其相關內容；其次為國土計畫法與國土復育條例第一次競合協調階段（民國 94-97 年）；第三為國土計畫法與國土復育條例第二次競合協調階段（民國 97-98 年）；第四為民國 103 年函送立法院版本《國土計畫法（草案）》刪除復育計畫等相關內容；最後為民國 105 年總統公布之《國土計畫法》新增國土復育專章之內容。將《國土復育條例（草案）》與《國土計畫法（草案）》間競合脈絡、《國土復育條例（草案）》納入《國土計畫法（草案）》過程據以撰寫。

二、政策決定歷程

（一） 國土復育條例的起源及其相關內容

民國 93 年 7 月 2 日，敏督利颱風造成七二水災，時任行政院游院長錫堃指示國土三法（《國土計畫法（草案）》、《海岸法（草案）》、《地質法（草案）》）為優先法案，並請經建會研擬《國土復育條例（草案）》及〈國土復育策略方案暨行動計畫〉。民國 94 年 1 月 19 日，行政院 2924 次院會通過《國土復育條例（草案）》及〈國土復育策略方案暨行動計畫〉，院長表示，在民國 93 年七二水災、艾利風災及九一一水災[174]後，政府必須嚴肅面對並檢討，為復育生態環境，讓國土資源能永續發展。因此經建會基於順應自然、永續發展及尊重原住民族生活與文化的理念，提出《國土復育條例（草案）》及〈國土復育策略方案暨行動計畫〉，並且為積極推動，由經建會成立專案小組，邀集原民會、內政部等相關部會密集宣導，與立法院委員、民眾等各界溝通，並請新聞局及勞委會協助推動，以化解阻力（行政院，2005）。

民國 94 年函送立法院之《國土復育條例（草案）》[175]中訂有「總則」、「分則」、「罰則」及「附則」，其中「分則」中包含「國土保育範圍之劃定及管理」、「國土復育促進地區之劃定及管理」、「補償、遷居及生活照顧」、「原住民權益之特別保障」、「財源籌措」等五章（詳參圖 3）。「國土保育範

[173] 《國土計畫法》第五章為「國土復育專章」

[174] 民國 93 年 9 月 10、11 日，低壓帶籠罩臺灣，造成大臺北地區九一一水災。

[175] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署朱副處長慶倫於口述歷史訪談表示：「我還記得那時候行政院經建會的張景森副主委，國土復育策略方案跟國土復育條例就是他推的，他主推的，他還弄了一個叫傷心月曆，就把這些國土超限利用、土石流的圖片，把它做成一個月曆這樣，要時時警惕。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

圍之劃定及管理」一章中，依環境生態特性及所需保護之程度，區分為高海拔山區、中海拔山區、低海拔山區、河川區域、海岸地區、嚴重地層下陷地區、離島劃定為國土保育範圍，並規範其不同之開發強度分別管理，具多項土地管制與行為管制的相關規定。

而在「國土復育促進地區之劃定及管理」一章中，針對復育促進地區的劃設條件、復育計畫、管理限制、限制住居等具相關規定。為使「國土保育範圍」與「國土復育促進地區」內容可順利進行推動，《國土復育條例（草案）》另設有「補償、遷居及生活照顧」、「原住民權益之特別保障」、「財源籌措」等章節，對於受到限制或影響者給予補償及救助（經濟建設委員會，2005）。

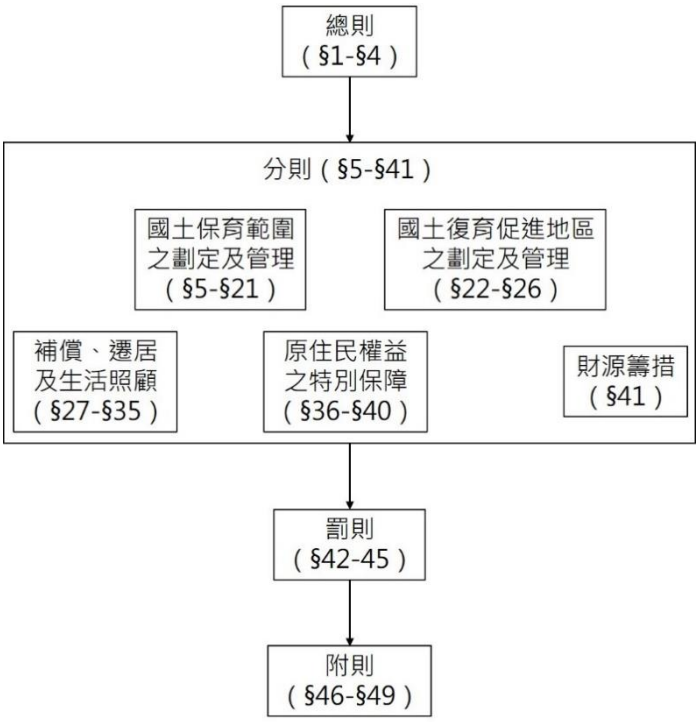

圖 3　國土復育條例法條結構圖

資料來源：本彙編繪製

（二） 國土計畫法與國土復育條例第一次競合協調階段（民國 94-97 年）

民國 94 年 1 月 31 日，第 5 屆立法委員任期屆滿，因此民國 93 年函送立法院審議之《國土計畫法（草案）》退回內政部。同年 2 月 4 日內政部隨即將《國土計畫法（草案）》再次函請行政院核轉立法院審議。然而當時行政院認為，《國土計畫法（草案）》中的「國土保育地區」應與《國土復育

條例（草案）》中的「國土保育範圍」兩者間應釐清如何配合適用[176]，因此請內政部將兩法案間有性質重疊者再研議整合。

民國 94 年間行政院政策走向主要為推動《國土復育條例（草案）》，因此，時任行政院吳副院長榮義於民國 94 年 3 月 9 日裁示，請經建會立即與立法院各黨團溝通《國土復育條例（草案）》內容後送立法院審議，而《國土計畫法（草案）》宜視《國土復育條例（草案）》審議情況，配合調整修正後，再送立法院審議。因此，《國土計畫法（草案）》的推動暫時受到擱置[177]。

直至民國 94 年 7 月 22 日，行政院林政務委員盛豐在聽取營建署報告時，指示《國土計畫法（草案）》應繼續推動。內政部則將《國土計畫法（草案）》函送經建會，請經建會表示意見[178]。經建會表示，《國土復育條例（草案）》中劃設有國土保育範圍，針對不同高度地區分別劃設國土保育分區分別管理，其精神與《國土計畫法（草案）》之國土保育地區一致，建議於《國土計畫法（草案）》第 4 章「國土功能分區之劃設與管理」與第 6 章「土地使用管制」增列相關條文，或納入相關子法規中有關「國土保育地區」之分級分區與管理。另外，《國土復育條例（草案）》中有劃設國土復育促進地區，相較於國土保育地區朝向長期性、持續性地限制一定開發利用或建築行為，國土復育促進地區更具有短期間內，亟需復育的急迫性。建議將「國土復育促進地區」之劃設與管制規定，除可併同納入《國土計畫法（草案）》之國土保育地區外，亦可基於兩者劃設目的有所不同，考量將「國土復育促進地區」單獨劃設或採重疊分區方式辦理[179]。

因此，民國 94 年 11 月 18 日內政部營建署召開「研商修正國土計畫法（草案）」會議中，《國土計畫法（草案）》新增一條條文「國土計畫中有關因應國土復育需要而劃設國土保育範圍及國土復育地區之劃定及管理之條件、程序及其他應遵行事項，如其他法律有規定者，從其規定。」，時任內政部營建署綜合計畫組王組長安強表示：

> 「國土法與國土復育條例關係，基本上國土法是普通法，國土復育條例是特別法，對於國土保育地區有競合或不同的部分，特別法是優於

176 行政院 94 年 3 月 7 日院臺建字第 0940005836 號函。

177 民國 94 年 5 月 25 日，行政院 2941 次院會通過《國土復育條例（草案）》，函送立法院進行審議。

178 內政部 94 年 8 月 31 日台內營字第 0940085431 號函。

179 行政院經濟建設委員會 94 年 9 月 14 日都字第 0940003636 號函。

普通法，因此我們在國土計畫法搭一座橋，也就是從其（國土復育條例）規定。」（內政部，2005：2）

民國 95 年 2 月 17 日，吳政務委員澤成召開「國土計畫法（草案）及推動國土規劃實施計畫簡報」會議，吳政務委員澤成在會議中奉示，《國土計畫法（草案）》與《國土復育條例（草案）》分屬長期性及短期性法案，基於《國土復育條例（草案）》已在立法院審議，因此請內政部應與經建會妥為協調整合獲共識後，再循程序報核（行政院，2006a）。

隨後，內政部營建署請營建署市鄉規劃局（今城鄉發展分署）模擬國土計畫三大功能分區（含次分區）劃設及模擬國土復育條例劃設之國土保育範圍及國土復育促進地區，並於民國 95 年 4 月 3 日所召開之「研商修正國土計畫法（草案）第 2 次會議」進行討論。內政部營建署說明，在《國土計畫法（草案）》與《國土復育條例（草案）》均需制定之前提下，採法案修正最小變動原則，國土保育地區仍依《國土計畫法（草案）》規定，但針對《國土復育條例（草案）》之國土保育範圍或國土復育促進地區之相關規定從其（即《國土復育條例（草案）》）規定。在時程上，因《國土復育條例（草案）》已送進立法院進行審議，內政部將視其在立法院審議情況配合調整修正《國土計畫法（草案）》。針對與會者質疑二者規範寬嚴不一之問題應如何處理，營建署建議由二法之立法進度或國土計畫擬定時程來決定，屬於後法須配合前法予以修正，以利連結（內政部，2006a：4、8-10）。另外，部分委員建議，可將兩法案競合歸納為「特別法說」與「吸納說」。如林委員明鏘建議：

「可就國土復育條例草案及國土法草案競合問題處理方式歸納為 A、B 兩案並陳，A 案是「特別法說」，兩者衝突時是以國土復育條例為優先適用，B 案是「吸納說」，把國土復育條例的國土保育範圍吸納到國土保育地區。」（內政部，2006a）

該會議上多數認同此建議，並決議下次進行研商時，將就《國土計畫法（草案）》和《國土復育條例（草案）》採「特別法說」或「吸納說」研擬 A、B 兩案，進行差異與利弊分析。

民國 95 年 6 月 9 日，營建署向吳政務委員澤成簡報《國土計畫法（草案）》、《海岸法（草案）》、《國土復育條例（草案）》競合關係及處理意見報告時，吳政務委員指示國土復育條例中有關土地使用管制等保育規定精神內容，可研究納入《國土計畫法（草案）》（行政院，2006b）。民國 95 年 9 月 25 日內政部營建署召開「研商國土計畫法（草案）第 4 次會議」，會議中內

政部營建署綜合計畫組王組長安強表示：

「國土復育條例（草案）中有關土地使用管制相關規定，以國土計畫法（草案）條文的層次，要納入母法規定實有困難，故先將其「精神」納入，具體規定於後續施行細則訂定時再行考量。

基於國土復育條例（草案）於立法院審議情形無法預期，建議考量將特別法之條文一併納入。至於該條文應放在何處較為適當，本署將徵詢法務部及本部法規會等法制單位意見據以辦理。」

該會議決議，有關《國土復育條例（草案）》第 6 條至第 10 條規定（國土保育範圍），未來於訂定《國土計畫法（草案）》之施行細則時再行考量吸納。另將特別法說條文納入《國土計畫法（草案）》，至於應該置於何章及條次問題，請作業單位徵詢法務部及內政部法規會等法制單位意見據以辦理。

民國 96 年 1 月 12 日，內政部函請行政院審議《國土計畫法（草案）》。而同年 6 月 1 日，行政院回函表示，請內政部參照法務部、經建會、農委會等相關意見再加以研議[180]，其中，主要各部會主要針對當時提報行政院審議版本的第 22 條第 4 項有所意見。其第 22 條第 4 項規定：「為因應國土復育需要所進行保育地區之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律有規定者，從其規定。」此條文係內政部針對《國土復育條例（草案）》所配合以特別法方式整理之條文。

經建會認為《國土計畫法（草案）》中，內政部已以特別法依循方式配合《國土復育條例（草案）》訂定相關條文，原則尊重內政部草擬內容。農委會則認為該條文立法說明欄中敘明為「短期性防災需要研擬之特別法律，即可排除本法之適用」，因此《國土復育條例（草案）》得否適用恐有疑義[181]。而法務部與其他有關單位意見認為文字上有疑義[182]外，亦認為優先適用國土復育條例的國土保育範圍，會使《國土計畫法（草案）》的國土保育地區

[180] 行政院 96 年 6 月 1 日院臺建字第 0960016033 號函。

[181] 農委會意見：「在處理與國土復育條例草案之競合問題上，雖最終採特別法與普通法之關係，並於草案第 22 條增列第 4 項，明定『為因應國土復育需要所進行保育地區之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律有規定者，從其規定。』唯立法說明四，卻敘明為短期性防災需要研擬之特別法律，如以水患治理特別條例為例，即可排除本法之適用，意味上該增訂事項適用之例外規定，僅針對短期性防災法律，故國土復育條例草案得否適用，恐有疑義。」

[182] 法務部與其他有關單位意見：「草案第 22 條第 4 項規定：『為因應國土復育需要所進行保育地區之劃設，…，其他法律有規定者，從其規定。』之『保育地區』，與草案第 21 條第 1 款所定之『國土保育地區』有無不同？上開規定之目的，是否在於顯示國土復育條例對於本草案具有優先適用之效力？」

形同具文[183]。

營建署則說明，本草案第 22 條第 4 項[184]係以因應「國土復育」者為主要訴求。另依《國土復育條例（草案）》規定，由於「為因應國土復育需要所進行保育地區之劃設」與國土保育地區劃設結果可能並未完全一致，為避免產生疑義，文字應予修正，且該條文係指因應「國土復育」者，並非意謂《國土復育條例（草案）》之所有規定事項均優先適用。

針對第 22 條第 4 項條條文文字疑義，民國 96 年 7 月 3 日內政部召開「『國土計畫法』（草案）第 1 次研商會議」時決議，將修正草案第 22 條第 4 項為「為因應國土復育及防治災害需要所進行實施範圍之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律另有規定者，從其規定。」另外，針對是否會使《國土計畫法（草案）》的國土保育地區形同具文，同年 7 月 27 日內政部召開「『國土計畫法』（草案）第 2 次研商會議」中，營建署表示草案第 22 條第 4 項係指因應「國土復育」者，並非意謂「國土復育條例」之所有規定事項均優先適用，惟應以各法規中規定較嚴格者為主。因此，將第 22 條第 4 項修正為「為因應國土復育及防治災害需要所進行實施範圍之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律另有較嚴格規定者，從其規定。」

（三） 國土計畫法與國土復育條例第二次競合協調階段（民國 97-98 年）

民國 97 年 1 月 31 日，立法院第 6 屆立法委員任期屆滿，《國土復育條例（草案）》屆期不續審退回經建會。為避免《國土復育條例（草案）》、與《國土計畫法（草案）》、《海岸法（草案）》等相關法案草案尚有競合疑慮，行政院遂於 97 年 3 月 13 日召開「研商國土三法（國土復育條例、國土計畫法、海岸法）草案競合問題等相關事宜」，吳政務委員澤成奉示《國土計畫法（草案）》應為整體性規範，而《國土復育條例（草案）》應為環境敏感

[183] 法務部與其他有關單位意見：「本草案中國土保育之相關規定，與國土復育條例草案規定產生競合之問題，根本之道係將該 2 草案內容予以整合在送立法院審議，惟後來政策決定國土復育條例草案先送立法院審議，致發生 2 草案內容可能發生扞格之處。本草案第 22 條第 4 項規定『為因應國土復育需要所進行保育地區之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律有規定者，從其規定。』其立法說明稱本法相對於其他法律為普通法，將國土復育條例草案作為本草案之特別規定，優先適用，於法制上固非不可行，惟本草案關於國土保育之規定似將形同具文。」

[184] 民國 96 年函送行政院審議之《國土計畫法（草案）》第 22 條第 4 項規範：「為因應國土復育需要所進行保育地區之劃設、管理條件及其他應遵行事項，其他法律有規定者，從其規定。」

地區之特別法做調整[185]。《國土復育條例（草案）》中有災害處理、徵收、補償、遷居、生活照顧等復育措施，具有時效性與急迫性，應儘速完成立法，建議將復育與保育分開處理，復育措施仍由《國土復育條例（草案）》規範，保育管理則請內政部參照意旨及目的，妥適納入《國土計畫法（草案）》[186]（行政院，2008b：1-2）。

民國 97 年 7 月 1 日，內政部召開「『國土計畫法』（草案）第 4 次研商會議」中，經建會建議可將國土復育之實質精神與內涵納入《國土計畫法（草案）》[187]（內政部，2008b）。同年 9 月 12 日，經建會考量「國土復育策略方案暨行動計畫」依其現行各目的事業主管法令均有規範可供執行管理，建議回歸各部會現行法規辦理[188]。因此 9 月 22 日，行政院回函經建會表示原則同意，並徵詢相關機關依經建會所擬各項原則對國土作妥適管理[189]。

民國 97 年 11 月 14 日，行政院召開「研商『國土計畫法』（草案）、『國土復育條例』（草案）、『海岸法』（草案）三法之整合相關事宜（第 2 次）會議」，會議中蔡政務委員勳雄奉示，國土規劃已有多年討論與辯證，因此原則以《國土計畫法（草案）》為主軸，而《國土復育條例（草案）》則基於法令應整併簡化，將涉及權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項納入《國土計畫法（草案）》，毋須另訂《國土復育條例（草案）》，復育工作則回歸目的事業主管機關主動辦理：

「國土規劃已歷經多年的討論與辯證，原則以內政部研擬中的『國

---

[185] 該會議結論：「『國土計畫法（草案）』應針對主權行使範圍（包括陸域、海域）作整體性規範，而各個特定區域，另以特別法規範之，如針對森林地區之森林法、海岸地區之海岸法、環境敏感地區之國土復育條例等。」

[186] 該會議結論：「『國土復育條例（草案）』中，有關災害緊急處理、徵收、補償、遷居、生活照顧等復育措施，事涉環境敏感地區處置及人民生命財產權益等問題，具有時效性與急迫性，必須儘速完成立法，不宜因土地使用限制或管制事項等保育規定，造成立法審議進度受到阻撓影響。請經建會檢討研議將復育與保育分開處理，即復育措施部分仍維持由經建會之「國土復育條例」草案規範，至於保育管理等相關措施之原則性規定，請內政部參照該條例草案之立法意旨及目的，妥適納入『國土計畫法（草案）』。如尚有不足，未來可於森林法、水土保持法等相關法律及法規命令修正時，強化相關規定予以補強。」

[187] 經建會意見：「『國土復育策略方案暨行動計畫』與『國土復育條例』（草案）刻由本會研議修正中，在未完成立法程序前，建議可於國土計畫法與海岸法中，儘量將國土復育之實質精神與內涵予以納入。」

[188] 行政院經濟建設委員會 97 年 9 月 12 日都字第 0970004105 號函。

[189] 行政院 97 年 9 月 22 日院臺農字第 0970041407 號函。

土計畫法』(草案)架構為主軸，即以國土計畫為上位指導計畫，透過分區劃定(zone)以協商各部門計畫之機制。分區劃定後，則回歸各目的事業主管機關對於經營管理範圍內之土地如有破壞、劣化等情形，則受「國土計畫法」及各目的事業主管相關法規之管制，並透過土地監測，定期檢討後，交由各目的事業主管機關處理。

基於法令應整併簡化，目前『國土復育條例』(草案)相關條文適用於國土復育地區，其中涉及權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項可納入『國土計畫法』(草案)規範，毋需另訂條例。至於復育工作，目的事業主管機關即可主動辦理。」

因此，針對行政院所奉示關於《國土復育條例(草案)》中，「權利保障」、「補償救濟」等具有特殊共通事項，須納入《國土計畫法(草案)》規範一案，內政部於民國 97 年 12 月 8 日函請經建會給予意見[190]。經建會則於同年 12 月 23 日回函內政部，針對《國土復育條例(草案)》中，「國土保育範圍之劃定及管理」、「國土復育促進地區之劃定及管理」、「補償、遷居及生活照顧」、「原住民族權益之特別保障」及「財源籌措」等部分納入《國土計畫法(草案)》給予建議[191]，如下：

（一）國土保育範圍之劃定及管理：建議納入「國土計畫法」(草案)國土保育地區規定管理之。

（二）國土復育促進地區之劃定及管理：建議由目的事業主管機關依相關法令擬定計畫，進行相關工作。

（三）補償、遷居及生活照顧：建議納入「國土計畫法」(草案)權利之保障章節訂定之。

（四）原住民權益之特別保障：建議於「原住民保留地開發管理辦法」及「原住民基本法」內增訂條文。

（五）財源籌措：建議納入「國土計畫法」(草案)國土永續發展基金規定之。

因此，內政部遂於民國 98 年 1 月 17 日召開「『國土計畫法』(草案)第 13 次研商會議」商討如何將《國土復育條例(草案)》內容納入《國土計畫法(草案)》中。原則有三項，第一為將《國土復育條例(草案)》之財源籌措方式併入「國土永續發展基金」；第二為落實由各級國土計畫引導國家永續發展之目標，《國土復育條例(草案)》中屬須「因地制宜」規定之土地使用相關規定，可納入未來之國土計畫內容或管制規則中規範；第三為屬各

[190] 內政部 97 年 12 月 8 日台內營字第 0970195141 號函。

[191] 行政院經濟建設委員會 97 年 12 月 23 日都字第 0970006096 號函。

目的事業主管機關得依現行主管法規辦理「國土復育」之相關執行管理業務者，宜回歸各目的事業主管機關辦理，至於非屬土地使用管制事項者，不予納入。

依據上述三原則，針對《國土復育條例（草案）》如何融入民國 98 年版本《國土計畫法（草案）》中，具五大部分，以下分別說明：

首先，《國土復育條例（草案）》之「國土保育範圍」，原則上與《國土計畫法（草案）》中「國土保育地區」理念相似，內政部則考量將其有關土地管制事項納入，因此，於民國 98 年函送立法院《國土計畫法（草案）》版本中，第 6 條第 1 項第 2 款國土規劃基本原則表示：

> 「國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，並限制開發使用，對環境劣化地區應逐漸復育其生態機能。」

該法草案並將於第 11 條第 1 項第 5 款全國國土計畫之內容應載明事項「國土保育地區與海洋資源地區範圍及其分類、分級之劃設及管理計畫。」之管理計畫中實行。

第二，《國土復育條例（草案）》之「國土復育促進地區」，復育計畫雖為目的事業主管機關權責，但《國土計畫法（草案）》中仍可設計銜接介面，因此於民國 98 年函送立法院《國土計畫法（草案）》版本中，除第 6 條規劃原則說明環境劣化地區應逐漸復育其生態機能外，並於第 24 條有關國土保育地區權責管理區的相關條文中納入，其第 2 項與第 3 項分別為：

> 「涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行。必要時，得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。」

> 「前項環境劣化地區之復育計畫應由第一項之主辦機關會商有關機關擬訂，併同限制居住或強制遷居之安置計畫報行政院核定實施。」

第三，《國土復育條例（草案）》之「補償、遷居及生活照顧」，原於 98 年 1 月 17 日「『國土計畫法』（草案）第 13 次研商會議」會後由營建署企劃組給予新增 3 條條文建議[192]，為有關協助復育地區之安置住宅相關條文，

[192] 營建署企劃組建議新增第 1 條：「為協助國土復育地區內之居民遷居，直轄市、縣（市）政府應優先輔導居民自行購建、承租住宅。如確有需要由政府興建安置住宅，直轄市、縣（市）應依居民意願辦理，其計畫及經費應納入復育計畫，並協助其就業、就學及就養之生活照顧。」；營建署企劃組建議新增第 2 條：「直轄市、縣（市）政府依前條規定辦理遷居者之居住照顧，得給予補貼購建住宅費用、貸款利息、及補助搬遷費。

包含協助居民構建、承租住宅、補貼、貸款利息、搬遷住宅費、為興建安置住宅的徵收或價購等內容(內政部，2009c)。然於同年 3 月 31 日企劃組再次給予意見，其說明此 3 條乃參考《國土復育條例(草案)》針對「國土保育範圍」遷居之規定，並非強制遷居，且現行法令即可遵循[193]，因此，刪除此 3 條條文，並將安置計畫限制於「復育地區」配合修正，因此於民國 98 年函送立法院《國土計畫法(草案)》版本中第 24 條第 2 項與第 3 項分別為：

「涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行。必要時，得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。」

「前項環境劣化地區之復育計畫應由第一項之主辦機關會商有關機關擬訂，併同限制居住或強制遷居之安置計畫報行政院核定實施。」

第四，《國土復育條例(草案)》之「原住民族權益之特別保障」將復育計畫涉及原住民族土地者，需取得諮商共識，因此於 98 年函送立法院《國土計畫法(草案)》版本中第 24 條第 5 項規範：

「第二項涉原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。」

而該法草案並於第 30 條第 2 項規範，原住民族土地及海域經營管理，得依《原住民族基本法》及其相關法規規定辦理：

「為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，其屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及

前項補貼及補助之申請資格、辦理期限、程序、補貼費用、優惠貸款利息補貼額度、年限、利率及利息補貼繼受及其他應遵循事項之辦法，由中央主管機關會商直轄市、縣(市)政府主管機關定之。

政府興建安置住宅之辦理方式、安置用地變更與取得程序、用地取得地價基準、遷建用地及興建住宅之分配方式及其他應遵循事項之辦法，由直轄市、縣(市)政府主管機關定之。」；

營建署企劃組建議新增第 3 條：「直轄市、縣(市)政府為興建安置住宅，得徵收私有土地或價購公有土地。

前項公有土地得按公告現值讓售，不受土地法第二十五條、國有財產法及直轄市、縣(市)政府公產管理法令之限制。」

[193] 查可供遵循法令規定已有民國 94 年 5 月 24 日行政院核定「重大災害災民安置及住宅重建原則」、94 年 10 月 4 日行政院發布「災區民眾重建資金利息補貼作業辦法」、96 年 1 月 30 日行政院核定整合住宅補貼資源實施方案有關購置住宅貸款、修繕住宅貸款利息補貼暨租金補貼措施等。

其相關法規之規定辦理。」

第五，《國土復育條例（草案）》之「財源籌措」，納入《國土計畫法（草案）》中的國土永續發展基金，新增收入來源，包含水電附徵、政府預算編列外，亦將復育計畫所需經費新增為支出項目，於民國 98 年函送立法院《國土計畫法（草案）》版本中第 55 條第 1 項第 2、3、4 款為：

「二、政府循預算程序之撥款。
三、自來水事業機構繳交之一定比率費用。
四、電力事業機構繳交之一定比率費用。」

並於第 55 條第 2 項新增：

「前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，政府應每年自公共建設計畫經費編列預算移撥。中央主管機關並得逐年編列預算。」

而第 3 項第 3 款則新增：

「支應依本法規定辦理之價購、徵收、補償及遷居所需支出。」

（四）民國 103 年函送立法院版本《國土計畫法（草案）》刪除復育計畫等相關內容

民國 98 年 8 月 8 日莫拉克颱風襲臺，造成嚴重水災（八八水災），同年 8 月 28 日，立法院審議通過《莫拉克颱風災後重建特別條例》時，附帶決議為請行政院儘速將《國土計畫法（草案）》送立法院審議。因此內政部與行政院接續召開公聽會後，於 98 年 10 月 8 日行政院 3165 次院會討論通過，並函送立法院審議。立法院即於 98 年 12 月 9 日召開第 7 屆第 4 會期內政委員會「國土計畫法草案」及「國土復育條例草案」公聽會，會議中多數學者與委員[194]均認為《國土計畫法（草案）》與《國土復育條例（草案）》在目的、性質、功能、特性上均有不同，應分開立法（立法院，2009）。

因立法院多數委員期望《國土計畫法（草案）》與《國土復育條例（草案）》分開立法，因此在民國 100 年 5 月 18 日立法院第 7 屆第 7 會期內政委員會第 19 次全體委員會議時，通過臨時提案一項，要求內政部於一個月內將《國土復育條例（草案）》報行政院審議，而民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中，有關復育條例的內容全數均保留。相關決

[194] 包含洪如江委員、陳彥仲委員、賴宗裕委員、徐世榮委員、詹順貴委員、廖本全委員、胡念祖委員、田秋堇委員、林淑芬委員均認為應分開立法。

議如下：

「為復育國土及自然資源，減少人為破壞國土，避免國人遭受環境災害，並為後代保存健全的綠色資本，內政部應於一個月內將國土復育條例草案報行政院審議，行政院應於本院第八會期開議前，將國土復育條例草案函本院審議。」（立法院，2011a：5）

民國 100 年 6 月 3 日，內政部函文行政院請示[195]，請行政院再予敘明政策方向，行政院於同年 7 月 14 日回函[196]奉示，請內政部就行政院政策不另制定《國土復育條例（草案）》之理由及現行立法規劃無礙國土與自然資源之復育等妥向立法院溝通說明。行政院意見為：

「（一）國土規劃原則以『國土計畫法』草案架構為主軸，透過分區劃定（zone）以協調各部門計畫。分區劃定後，則回歸各目的事業主管法規進行土地使用管制，各目的事業主管機關對於經營管理範圍內之土地如有破壞、劣化等情形，則受『國土計畫法』及各目的事業主管相關法規之管制，並透過土地監測，定期檢討後，交由各目的事業主管機關處理。

（二）基於法令應整併簡化，『國土復育條例』草案涉及權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項納入『國土計畫法』草案規範，毋須另訂條例。至於復育工作，目的事業主管機關即可主動辦理。」

民國 101 年 1 月 31 日，第 7 屆立法委員任期屆滿，《國土計畫法（草案）》再次退回內政部。其中有關配合納入《國土復育條例（草案）》之「權利保障」及「補償救濟」精神之相關條文大多均保留（除第 44 條經審查通過外，其餘均保留）。

因此，營建署重新討論《國土計畫法（草案）》修正方向，針對納入復育計畫一事重新思考。因《國土計畫法（草案）》係屬「土地使用」性質法規，而《國土復育條例（草案）》係針對「國土復育」所涉土地使用管制、徵收、補償、生活照顧、財源籌措等工作所制定之專法，僅適用於特定範圍土地，且其採取作為不僅涉及土地使用管制，尚包括劃設國土復育促進地區程序、遷居、安置、生活照顧及與特定族群協商等作為，所涉範疇廣泛，因此若僅以《國土計畫法（草案）》內訂定之 4 條條文，恐難以將《國土復育條例（草案）》重要精神及機制完整納入（詳參表 20）。

[195] 內政部 100 年 6 月 3 日台內營字第 1000804598 號函。

[196] 行政院 100 年 7 月 14 日院臺建字第 1000034682 號函。

表 20　國土計畫法與國土復育條例差異比較

項目	國土計畫法（草案）	國土復育條例（草案）
主管機關	內政部	由行政院指定之
實施範圍	全國國土	高海拔山區、中海拔山區、低海拔山區、河川區域、海岸地區、嚴重地層下陷地區、離島
立法目的	建立土地使用秩序與倫理	復育自然環境劣化地區
主要精神	1.建立國土計畫體系（全國國土計畫、都會區計畫、特定區域計畫、直轄市、縣（市）國土計畫），確立國家土地使用政策指導原則 2.劃設國土功能分區（國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區），引導土地有秩序使用	1.國土保育範圍之劃設、及管制（如高中低海拔山區之開發使用管制原則） 2.國土復育促進地區之劃設、管理與限制；以及限制居住、強制遷居遷村、補償、安置、生活照顧等機制 3.原住民族權利保障
國土保育相關作為	劃設國土保育地區（包括生態、文化與自然景觀、水資源、天然災害及其他資源保育等型態），針對降限使用部分具獎勵及補償機制	國土保育範圍（高海拔山區、中海拔山區、低海拔山區、河川區域、海岸地區、嚴重地層下陷地區、離島）及國土復育促進地（土石流高潛勢溪流影響危險地區、嚴重崩塌地區、超限利用土地集中之地區、嚴重地層下陷地區、河川有生態環境退化或危害河防安全之虞地區、生態環境已嚴重破壞退化地區、遭違法占用之地區、其他對國土保育有嚴重影響之地區），研訂土地使用管制、徵收、補償、生活照顧、財源籌措等
主要手段	土地使用管制	土地使用管制、徵收、補償、生活照顧

資料來源：內政部營建署

考量行政院與立法院立場不一[197]，內政部為持續推動《國土計畫法（草案）》立法作業，爰就《國土復育條例（草案）》重要精神（劃定國土保育範圍及國土復育地區、復育計畫、強制遷居遷村、安置計畫、補償救濟及權利保障等），及其與《國土計畫法（草案）》之重要基本架構及精神進行分析，並於民國 101 年 7 月 2 日召開「國土計畫法（草案）重要議題座談會（第 1 場）」，內政部考量《國土復育條例（草案）》之國土保育範圍內之規定，除土地使用管制外，亦有許多行為管制，如禁止新農耕、禁闢新道路等，內政部將針對檢討容許使用項目及禁止開發等有關「土地使用」之規定，業於《國土計畫法（草案）》加以承接。

另，《國土復育條例（草案）》之復育促進地區係由目的事業主管機關依環境生態進行造林或自然復育之工作，針對安全堪慮者應優先協助居民遷居，必要時得限制居住、強制遷居，且《國土復育條例（草案）》中所列 8 項國土復育促進地區之中央目的事業主管機關明確，依據行政院民國 97 年 11 月 14 日協商會議結論「復育工作由各目的事業主管機關本於權責辦理」，各目的事業主管機關於進行復育工作時，除須增訂相關法源依據外，並須配合編列預算經費與專責人員據以執行。而因災害應變所需強制撤離等工作，或加速辦理重建工作，依據《災害防救法》即可辦理執行。《土地徵收條例》中，亦有「強制徵收」與「安置計畫」等規定。至於限制居住部分，考量確實為國土保育地區應有規範，自將配合於研訂國土保育地區之土地使用管制規定時，一併考量。

該場會議中，賀陳委員旦表示：

> 「《國土復育條例（草案）》擬定的背景係於九二一、桃芝颱風及敏督利颱風之後，故該條例有其特殊立法背景。然而現在回頭國土復育條例，不管是對海拔的考慮或相關強制性作為，目前看來都並非必要，…，在太過於實質性或強制性的國土復育條例，在立法時機已過情況下，其內容倘放入目前較偏向程序法的國土計畫法（草案）內，於內容合併整合上未甚容易；再者，近年來不管國內或國外災變，我們對於調適上的作為方面，也擬定了些彈性、先進的作法，包括：實際上已經存在的環境敏感地區，其所涉及的權利義務等相關規定甚為齊備，…，表示說即使沒有國土復育條例該比較強制性的法條，但是對於環境敏感地區的位置及管理，我們已經有作法了，是以，個人不認為目前還有勉強將國土復育條例相關條文納入國土計畫法之必要性，除文字上或程序上可能疊

[197] 立法院第 7 屆第 7 會期內政委員會第 19 次會議通過提案，應將《國土復育條例（草案）》送立法院審議，然行政院請內政部以不另制定《國土復育條例（草案）》之理由向立法院說明。

床架屋外，也絕非絕對必要。」

內政部亦表示，委員意見與行政院民國 98 年 1 月 7 日函示：「復育工作由各目的事業主管機關本於權責辦理；另基於法律應整併簡化，《國土復育條例（草案）》涉及國土復育地區權利保障、補償救濟等具有特殊共通性事項，納入本法草案規範之指示辦理。」之政策方向應屬一致。

然，經建會認為過去復育地區較無相關條文可以處理，基於保育及復育應由同一機關辦理較為妥適之原則，經建會支持將復育計畫納入《國土計畫法（草案）》，至於《國土復育條例（草案）》有針對新農耕與新闢道路等規定，經建會認為其仍可回歸土地使用分區管制方式處理，故應尚屬可行。

最終，座談會共識《國土計畫法（草案）》仍維持將《國土復育條例（草案）》之「補償救濟」及「權利保障」等 2 重要精神保留於本法草案內。至於涉及各目的事業主管機關應辦理之「復育計畫」等相關工作，依據行政院政策方向，回歸由各權責部會辦理，《國土計畫法（草案）》不再規範其研擬機關及核定程序，以免產生權責疊床架屋之情況。

因此民國 103 年函送立法院審議之《國土計畫法（草案）》中，將有關環境劣化地區應擬訂復育計畫之相關規定均予刪除。

（五）民國 105 年總統公布之《國土計畫法》新增國土復育專章之內容

行政院於民國 103 年 7 月 24 日第 3408 次會議決議通過《國土計畫法（草案）》函送行政院審議。該版本並無環境劣化地區與復育促進地區等規定。民國 104 年 4 月 7 日立法院第 8 屆第 7 會期第 13 次會議中，邱文彥委員等 12 人提案，鑑於 104 年旱象嚴重，水庫缺水、淤積情況浮現，為解決旱象問題、強化水土保持、並維持國家永續發展，爰建請行政院全力支持《國土計畫法（草案）》中納入國土復育相關條文，並於未來立法後予以落實。行政院回覆基於法令應整併簡化，行政院已於《國土計畫法（草案）》審查過程中請內政部將前經建會所報《國土復育條例（草案）》涉及權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項納入《國土計畫法（草案）》規範。

在立法院第 8 屆審議中，具有 3 個版本《國土計畫法（草案）》的提案，包含民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬委員等 20 人共同提案《國土計畫法（草案）》、民國 103 年 7 月 28 日，行政院函送立法院《國土計畫法（草案）》及民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥委員等 44 人共同提案《國土計畫法（草案）》。

其中，民國 101 年林淑芬委員等 20 人共同提案之《國土計畫法（草案）》版本中第 3 條有針對「環境劣化地區」做名詞解釋，並於第 25 條中提到，國土範圍內之環境劣化地區，應另制定國土復育條例進行復育；民國 103 年行政院函送立法院審議之《國土計畫法（草案）》版本，參照行政院於 98 年 1 月 7 日指示「基於法律應整併簡化，該草案(《國土復育條例（草案）》)涉及國土復育地區權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項，納入『國土計畫法』（草案）規範，毋需另制定法律」於函送立法院版本之 31 條[198]及 38 條[199]，業已依據行政院前開指示，將權利保障、補償救濟等具有特殊共通性事項予以納入；民國 104 年邱文彥委員等 44 人共同提案之《國土計畫法（草案）》版本，於第 3 條有針對「環境劣化地區」做名詞解釋，並設有第五章為「國土復育」專章，在第 34 至 40 條針對復育地區據以規範。

民國 104 年 9 月 23 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會會議中，內政部陳部長威仁與營建署許署長文龍針對《國土計畫法（草案）》議題備詢，而會議決議提及，為整合不同意見，成立《國土計畫法（草案）》、《國土復育條例（草案）》、《海域管理法（草案）》等三法初步審查小組，由主席邱委員文彥負責召集整合，草擬具體條文。

初審小組會議中，將《國土計畫法（草案）》第八條全國國土計畫應載明內容中，新增「國土復育促進地區之劃定原則」，而第九條直轄市、縣（市）國土計畫應載明內容中，新增「國土復育促進地區之建議事項」。民國 104 年 11 月 18 日，內政部營建署綜合計畫組林組長秉勳說明，行政院政策是不希望再訂定《國土復育條例（草案）》，復育作業依目的事業法辦理及推動，包含：水利法、水土保持法等，但在審查小組時，邱委員文彥提到在《國土計畫法（草案）》內可以有一些跟國土復育促進的工作對接，因此將《國土復育條例（草案）》第 8、9 條進一步於全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫內，分別訂定國土復育促進地區的劃定原則、建議劃設範圍及實際處理事項，但仍需由目的事業主管機關擬訂復育計畫，才能進行相關復育作為。這部分並無違背與行政院版本的精神，若委員會討論確實有此需要，如此安排仍屬妥適（立法院，2015c）。

民國 104 年 11 月 30 日立法院第八屆第八會期內政委員會會議中，主席邱委員文彥表示，若能於《國土計畫法（草案）》中將國土復育單獨列為

198 損失補償、可建地變更為非可建地之條文。

199 國土永續發展基金條文。

一章，黃委員昭順所提之《國土復育條例（草案）》就不會單獨處理，因為其已融合於《國土計畫法（草案）》內，亦可回應八八風災後，國家與社會的期待，因此增列「國土復育」專章[200]（立法院，2015d）。

三、政策決定關鍵

過去臺灣發生許多災害造成土地受創，民國 93 年敏督利颱風襲臺，時任行政院游院長錫堃指示經建會研擬《國土復育條例（草案）》及〈國土復育策略方案暨行動計畫〉。民國 94 年《國土復育條例（草案）》函送立法院審查後，其與《國土計畫法（草案）》之競合協調關係，在討論中將《國土復育條例（草案）》視為特別法，形成「特別法說」；民國 97 年行政院考量不研擬《國土復育條例（草案）》並不影響各部會執行復育計畫，故而不再推動《國土復育條例（草案）》，將權利保障、補償救濟納入《國土計畫法（草案）》，形成「吸納法說」。《國土計

[200] 民國 109 年 12 月 16 日國立臺灣海洋大學海洋事務與資源管理研究所邱榮譽講座教授文彥於口述歷史訪談表示：「我在立法院提出了一個國土計畫法的版本是包括一個專章就是國土復育條例，我們必須要回到過去的背景，會談到國土復育條例除了敏督利颱風以外，就是臺灣其實是非常多災變的地方，所以國土的復育其實是長久以來受到大家的關心。但是他的定位到底是放在國土計畫法裡面被吸納，還是說他在裡面做一個特別的規定，或者是另外再制訂一個專法？
當然我們後來也看到呢，不管是行政院或者是立法委員，像黃昭順委員他就提出國土復育條例，那當時會這樣子的討論，主要也是談到說國土復育呢，其實我們不是只有保育、開發，萬一這個有什麼災變也要有個復原，這個就跟韌性家園、韌性城市的概念是一樣的，所以國土的復育不能脫離國土計畫的這種範疇或是概念。但我後來也關注到當時為什麼會有這麼多爭議，而且到後來行政院就把國土復育的條例就不再提了，只提了國土計畫法，最主要的原因是因為國土復育的部分，山崩、地滑，基本上都在山區，那山區其實是原住民族最關心的地方，因為是他們很多的傳統領域，但是因為這個部份如果要進行國土復育條例的時候，就像我們的治水條例一樣，他會變成一個非常龐大的支出，所以有委員或者是有很多的官員他們就覺得說談國土復育條例，第一個爭議非常大，你可能跟原住民之間整個協調，然後細節方面什麼樣情況要復育，復育要多少經費，那又是變一個錢坑，所以後來就覺得說，我們先不談這個部分。但是我後來想一想，國土未來的發展，破壞的地方你還是要去想辦法去復育，尤其這些地方牽涉了人們生命財產的安全，當然最重要是我們對原住民族的關照，也不能忽略，他們在那邊，你不能說我視而不見，我們應該盡量去關心他們、協助他們。
所以後來我就把幾個版本的國土復育條例的精神，大概就是基本的原則，把國土復育的這個基本的概念，放在一個專章裡面，我把他吸納整理變成了一個專章。那這個後來放進來以後，有進一步的討論是談到說，譬如說他可能山崩地滑，涉及到這個中央地質調查所、水保局，包括甚至可能有一些跟水資源局也有關係，那到底我內政部主管機關我能做什麼？所以後來才會提到就是說將來這個部分阿，還是回歸各個目的事業主管機關，內政部只是一個統籌而已，或者提供一個平台，但是實際上操作的時候還是各個目的事業主管機關。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

畫法（草案）》則增訂將國土保育範圍之內涵吸納至國土保育地區、原住民族土地得依《原住民族基本法》辦理、增訂國土復育專章、吸納國土復育基金之財源籌措[201]等規範。

民國 101 年內政部考量涉及各目的事業主管機關應辦理之「復育計畫」等相關工作，依據行政院政策方向，回歸由各權責部會辦理，《國土計畫法（草案）》不再規範其研擬機關及核定程序，以免產生權責疊床架屋之情況，遂將復育計畫之相關制度刪除。然，民國 104 年於立法院審查《國土計畫法（草案）》時，立法院各界人士仍希望能有《國土復育條例（草案）》以資規範，在兩者折衷之下，民國 105 年公布施行的《國土計畫法》中，設立「國土復育專章」，以回應八八風災後，國家與社會的期待。

[201] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於口述歷史訪談表示：「補償救濟到底怎麼弄？那因為這樣子，我們就視危機為轉機，你要叫我做補償救濟，啊要有錢啊，沒有錢我到時候怎麼去補償救濟，那《復育條例》當初是經建會寫的，經建會是有錢，但不是中央主管機關，不知道有沒有權，所以他在寫 10 年 1,000 億，國土復育基金，欸他那裡有 1,000 億啊，你叫我做補償救濟，我需要有錢才能做，所以行政院那時候院長就說：『好！給你 10 年 500 億。』總比沒有好，所以我們現在《國土計畫法》可以做一些事情。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

貳、既有權利保障及補償

一、政策說明

為建立土地使用秩序，以實現國土保育及發展之目標，「既有權利保障」被視為《國土計畫法》研擬與實踐成敗的關鍵，特別是民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》開始，另外將既有權利保障相關條文設立一個專章。

在既有權利保障下，除了對於合法權益者給予維持原使用的尺度，補償制度是否應該納入國土計畫體系中亦不斷地討論。自民國 90 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》中，不符合直轄市、縣（市）綜合發展計畫之土地使用分區計畫者，經主管機關令其變更使用或拆除之損失補償，而若為限制發展地區的補償係回歸各目的事業法規；民國 93 年《國土計畫法（草案）》討論時，為保障既有合法（區域計畫法）的土地、建築物及設施，當其與國土計畫土地使用管制內容不符者，其建築物及設施均予以修繕、改建及重建，而得為建築之土地，准予新建，並以獎勵提供合法使用的誘因，國土保育的補償則是回到各目的事業法規。直至民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》因吸納《國土復育條例》之精神，國土永續發展基金作為補償管道，並且補償的相關條文亦納入《國土計畫法（草案）》中，同時，原來合法（區域計畫法）土地、建築物及設施，與國土計畫土地使用管制不符時，亦限縮其使用的尺度（詳參表 21）。

以下政策決定歷程分為三個部分闡述，首先為限制發展地區的補償制度討論；其次為補償機制的轉變；最後為吸納《國土復育條例》的補償與救濟機制。

表 21　原依《區域計畫法》編定合法土地、建築物及設施，與國土計畫土地使用管制不符之權利保障變革

內容 / 版本		**無國土保安及生態保育之緊急需要**				**有國土保安及生態保育之緊急需要**
		變更使用		維持原合法使用		
				有建築物或設施	未建築土地	
93 年	內涵	為符合國土保育需求，變更土地使用。	-	為保障原有權益。	為保障原有權益。	有急迫之國土保安及生態保育需求之國保、農發地區者。
	工具	獎勵、容積移轉。	-	准原合法使用，包括修繕、改建、重建。	准原合法使用，包括新建。	目的事業主管機關價購、徵收。
98 年	內涵	符合土地使用管制，變更土地使用。	為使無取得獎勵、容積移轉者，符合土地使用管制，變更土地使用。	為保障原有權益，並以 2 年後使其符合國土計畫法管制為目標。	為保障原有權益，並以 2 年後使其符合國土計畫法管制為目標。	有國土保安及生態保育緊急之國保、海洋、農發地區者。
	工具	獎勵、容積移轉。（限 2 年內）	令其變更使用、拆除之損失**補償**。	准原合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。		目的事業主管機關價購、徵收。
103 年	內涵	-	政府認有必要符合土地使用管制，變更土地使用。	保障原有權益。	保障未實現利益。	有國土保安及生態保育需求者。
	工具	-	1. 遷移之損害**補償**。 2. 若變更為非可建築用地時，給予損失**補償**。	1. 准原合法使用，包括修繕，但不得增建、改建。 2. 若變更為非可建築用地時，給予損失補償。	若變更為非可建築用地時，給予損失補償。	目的事業主管機關價購、徵收。

資料來源：本彙編繪製

二、政策決定歷程

（一） 限制發展地區的補償制度討論

民國 80 年代，區域計畫納入環境敏感地的概念，並將國土劃分限制發展地區、可發展地區，限制發展地區主要目的在於國土安全與生態維護及資源保育，然而過去限制發展地區的經營管理與劃設係採消極的土地使用管制手段，對於受限制使用者的權益並無積極維護，造成管理的績效普遍不彰(蕭代基、黃書禮，2000：Ⅰ-1-1)。因此，在民國 86 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》中，以「落實汙染 (受益) 付費及設施 (受損) 受償原則」，對於限制發展地區之土地所有權人之損失提供適當之救濟。

同時，行政院於民國 91 年核定通過《限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則》[202]，其原則係依據於民國 87 年 12 月由經建會召開之全國國土及水資源會議中之結論[203]，對於具有公益性之限制發展地區，應依其損失之大小或付出成本之大小，給予適當補償。而其係依據大法官解釋第 215、236、322、336、344、400、409、425、440、516 號等，國家於人民私有土地之合法干涉，針對特別犧牲者應依法予以補償。因此，在限制發展地區劃設下，應給予不同分類之限制發展地區不同土地財產權補償方式(詳參圖 4)。

[202] 《限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則》將限制發展地區分為三類：災害性限制發展地區、公益性限制發展地區、嫌惡性公設或土地使用影響地區。其中，災害性限制發展地區以「事後補助」為原則，並依「災害防救法」辦理；公益性限制發展地區依損失大小或付出成本予以適當補償；嫌惡性公設或土地使用影響地區原則上為「不以金錢補助個人」之補償方式。

[203] 經建會召開之全國國土及水資源會議結論：「限制發展地區之劃設，將直接影響人民權利義務，…，應依其類型，就社會公平原則，以居民權益受損情況分別訂研訂救助、補貼、補償、回饋等辦法 (經濟建設委員會，1998：5-3)。因此，應籌組『研究建立限制發展地區救助、補貼、補償及回饋制度與辦法』專案小組，建立限制發展地區救助、補貼、補償及回饋制度及辦法。」

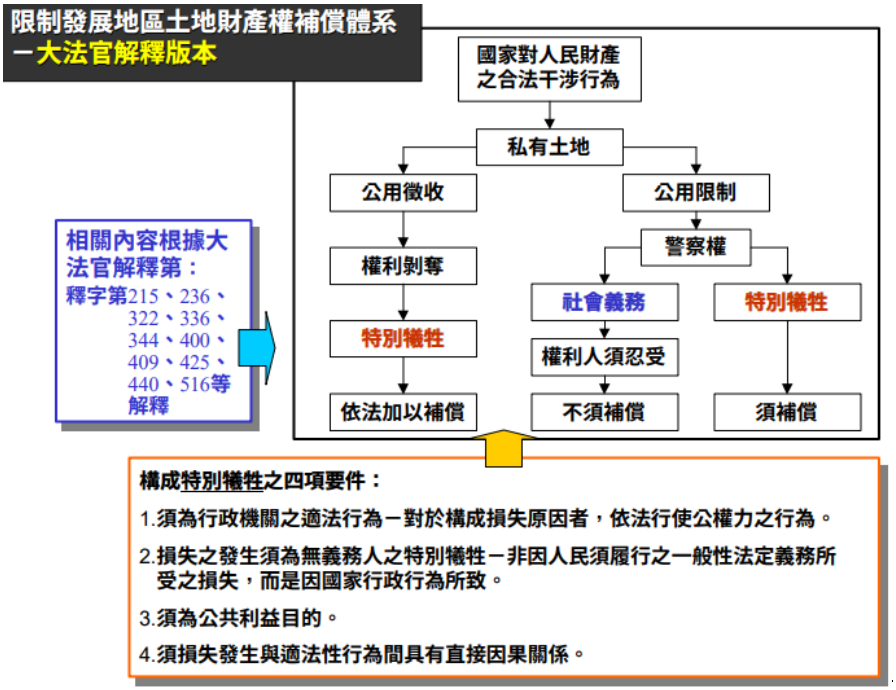

圖 4　限制發展地區土地財產權補償體系

資料來源：內政部，2002c：15

（二） 補償機制的轉變

1. 《國土綜合發展計畫法（草案）》時期

民國 90 年、91 年《國土綜合發展計畫法（草案）》以來，便參照《區域計畫法》第 17 條之規定，直轄市、縣（市）綜合發展計畫實施時，其地上原有之土地改良物，不合土地分區使用計畫者，經主管機關令其變更使用或拆除時所受之損失，應予適當補償。另一方面，限制開發地區的劃設[204]限制了土地使用與強度，其連結到各目的事業法規，因此其相關補助、補貼或回饋應回歸目的事業法規定。然而，各目的事業主管機關主管法令所劃定之保護區、保育區，被限制使用之狀況所因應的補償方式尚未成熟，許多法令完全未提及補償、或僅提及對權利受損者補償但未有具體可行的方案。而有具體補償方案且施行者實為少數，其實施效力亦不理想，若於《國土綜合發展計畫法（草案）》中訂定補償規定，更是難以執行。因此，有關限制開發地區的補償機制則應回歸各目的事業法規訂定。

[204] 《國土綜合發展計畫法（草案）》所指之限制開發地區係為為實現保護自然資源、維護自然景觀與文化資產、防治天然災害、確保國防及居住安全等，屬限制開發地區者，限制一定開發利用或建築行為，以兼顧國土開發建設與保育利用均衡之目標。

2. 93 年國土計畫法草案時期

為了加強國土保育地區之保育及保安及水、土、林業務整合，在撤回《國土綜合發展計畫法(草案)》並另研擬《國土計畫法(草案)》討論中，決定以國土功能分區制度做為新的分區制度，連結土地使用管制、事權統一。

在國土功能分區制度的建立下，非都市土地使用分區將以國土保育區、城鄉發展區、農業發展區及其次分區取代，並依各國土功能分區進行土地使用管制，其涉及土地使用分區的制度轉換。不同於過去《區域計畫法》及民國 90 年、91 年函送立法院《國土綜合發展計畫法 (草案)》現況編定分區及使用地，國土功能分區之劃設乃是基於土地資源及特質，重新給予土地新的身分及使用權，與過往制度產生極大的差異。

特別是，其中劃設「國土保育地區」係以加強保護國土中具有保育、保安性質地區，某程度上「國土保育地區」有取代「限制開發地區」的功能。事實上，民國 90、91 年函送立法院之《國土綜合發展計畫法(草案)》中不需針對「限制開發地區」訂定補償機制曾引發討論[205]，由於劃設限制開發地區將降低土地使用強度，並且侵犯人民的財產權，部分學者認為限制發展地區應交由中央負責劃設，並納入國土綜合發展計畫，同時，應健全其補償制度[206]；而部分學者則持反對意見，認為其應交由目的事業主管

[205] 民國 91 年 8 月 9 日內政部召開「國土綜合發展計畫法」草案並研討後續處理方案會議會前會中，夏委員鑄九則指出：「限制發展地區由地方政府劃設是不負責任的做法，應由中央政府去做。」另外，民國 91 年 9 月 25 日林政委盛豐亦於「國土綜合發展計畫法之爭議」簡報中指出:「限制發展地區地方將面臨龐大抗爭，無法公告。基於使用者付費及公平正義原則，政府不應迴避補償問題」。然而，民國 91 年 8 月 9 日內政部召開「國土綜合發展計畫法」草案並研討後續處理方案會議會前會中，陳委員博雅則指出：「限制開發地區要由目的事業主管單位去劃設，並由其自行公告，沒有必要放在縣市綜合發展計畫內，以免引發許多問題，因此如何做，可以再斟酌一下。」

[206] 夏委員鑄九指出：「限制發展區的問題在於執行的問題，不在於指不指定的問題，重點在於補償的機制或是限制發展區與可發展區間平衡機制的設計，可能是發展權，或是在不同土地使用間利益調節機制的設計。」；楊重信教授則認為：「致損及原有權益並造成特別犧牲者，除可由開發費及依各目的事業法律規定適當補償外，不足部分得發行國土保育公債予以適當補償(內政部，2003d)。」總統府國土保育及開發諮詢委員會赴歐考察總結建議中指出：「中央政府必須檢討已劃之臺灣環境敏感地，規範一切開發行為，並立即加速劃設限制發展區，方能為保育與發展起步。此外，將環境敏感地及限制發展地區視為國家資產，由國家財產局研討策略長期收購財源，並推行地價稅漸進取得，亦可號召民間整合成大型信託基金。」

機關劃設亦不須放入直轄市、縣(市)綜合發展計畫。然而，隨著民國 91 至 93 年間《國土綜合發展計畫法(草案)》的不續研議，並改研擬《國土計畫法(草案)》後，國土保育地區在取代限制開發地區之劃設目的下，補償制度是否應納入《國土計畫法(草案)》中再度引起討論。

民國 92 年 4 月 18 日由內政部營建署召開「國土計畫法草案國土保育地區課題專家學者座談會議」中，楊教授重信表示，在既有權利的保障下，國土保育地區應推動保育地役權，發行生態公債(內政部，2003b)。對此，內政部營建署提出兩種方案[207]，甲案：納入《國土計畫法》，被指定為國土保育地區，地主願意進行造林者，除由造林基金獎勵外，不足部分得發行公債予以適當補貼；乙案：回歸目的事業主管機關法律，據此研議草案中第 30 條之條文[208]。而後，民國 92 年 5 月 29 日由行政院召開「國土計畫法草案第二次審查會」中，決議採行「甲案」，於《國土計畫法》設置國土永續發展基金，回應國土保育需求[209]，然而基於國土永續發

[207] 內政部營建署於民國 92 年 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」後，提出甲、乙兩案：「甲案：1.基本上先行入法，但需再洽財政主計單位意見。2.被指定為國土保育地區，地主願意進行造林者，除由造林基金獎勵外，不足部分得發行公債予以適當補貼。3.對指定為國土保育地區，致損及原有權益並造成特別犧牲者，除可由開發費及依各目的事業法律規定適當補償外，不足部分得發行國土保育公債予以適當補償。4.一經補償完竣，立即辦理土地使用分區及用地之檢討；乙案：如甲案財政主計單位均反對，建議歸各目的事業主管機關會同主管機關訂定適度之救助、回饋、補償辦法。」

[208] 民國 92 年 5 月 23 日國土計畫法草案第一次審查會之會議資料中，《國土計畫法(草案)》第 30 條(甲案)：「國土保育地區應於受益付費、受損受償及財源穩健原則下，社會公眾並因而受益時，中央主管機關得成立國土永續發展基金予以補償，其基金來源如下：一、政府循預算程序之撥款。二、發行公債。三、依第四十條繳交開發費之一定比例。四、捐贈。五、其他收入。前項基金之收支、保管及運用辦法，由中央主管機關會商有關機關擬訂，報行政院核定。國土保育地區之土地經第一項規定完成補償後，直轄市、縣(市)主管機關應即檢討調整既有土地使用分區及使用地。私有可建築用地，因國土保育地區之劃設，致其原依法可建築之基準容積受到限制部份，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償；其辦法由中央主管機關會商各目的事業主管機關定之。」；(乙案)：「國土保育地區應於受益付費、受損受償及財源穩健原則下，社會公眾並因而受益時，得以徵收、協議價購、回饋金或減免賦稅等方式，由各目的事業主管機關予以適度之救助、回饋、補償。經劃設為國土保育地區之私有可建築用地，因國土保育地區之劃設，致其原依法可建築之基準容積受到限制部份，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償；其辦法由中央主管機關會商各目的事業主管機關定之。」

[209] 民國 92 年 5 月 29 日由行政院召開「國土計畫法草案第二次審查會」決議：「中央主管機關為落實保育政策、維護公共利益、整合利用資源及基於受益付費原則，應設立國土永續發展基金。」。

展基金之來源收入不穩定，及國土保育地區之劃設係根據目的事業法所劃設各種保護（育）區，因此國土保育地區之補償應由目的事業主管機關得依其損失之大小或付出成本之大小，予以適當補償，必要得徵收之，國土永續發展基金則是予以獎勵救助（行政院，2003i）。

此外，民國 92 年 8 月 27 日由行政院召開「國土計畫法土地管制系統模擬會議」中決議[210]，國土保育地區僅能為從來合法現狀之使用、農業發展地區則比照《都市計畫法臺灣省施行細則》，得改建、增建或新建。對此，行政院亦指出，以國土功能分區（國土保育區、城鄉發展區、農業發展區及其次分區）取代現有非都市土地使用分區，並停止現有用地編定，原非都市土地使用分區及用地之合法權益仍予保障（行政院，2003e：1）。

民國 92 年 10 月 14 日行政院林政務委員盛豐於「台灣國土改造新願景」的簡報中指出，《國土計畫法（草案）》中以獎勵作為誘因，使民眾願意主動變更其土地使用，此外《國土計畫法（草案）》仍須針對國土保育地區之補償範圍原則性指導。林政務委員盛豐指出，在國土功能分區的建置下，原發展用地可能劃為國土保育地區或農業發展地區及原農業用地劃為國土保育地區等，將產生降低發展權（down zoning）之問題（行政院，2003j：12）。

對此，行政院於民國 92 年 12 月 17 日召開之「國土計畫法草案國土保育地區補償機制及主辦機關指定會議」中決議，針對權利保障部分，決議以國土保育地區劃設後，對於原非都市土地各類用地之建築及容許使用項目之影響，除了非可建築用地及急迫性國土保安及生態保育外均得為從

[210] 民國 92 年 8 月 27 日由行政院召開「國土計畫法土地管制系統模擬會議」中決議：「原有非都市土地作為城鄉發展之使用地（如甲乙丙丁建、交通、遊憩、窯業、墳墓、特定目的事業用地及其他），其管制依劃為國土保育地區及農業發展地區而有所不同，基本上國土保育地區僅能為從來合法現狀之使用（除准修繕外，不得增建或改建）。但農業發展地區比照《都市計畫法臺灣省施行細則》，得改建、增建或新建，另外作非城鄉發展之使用地，依國土計畫法所定管制規則，僅能在次分區容許組別之容許範圍繼續使用，但小面積公共設、公用事業、國防及農業產銷設施得特許許可。」

來之使用[211]。另針對補償部分，《國土計畫法（草案）》應規範土地補償條件，若為「公共利益」而降低發展權者予以補償，而若為保護個人權益者，如土石流災害區、洪患區、斷層，則不予補償（行政院，2003k：1）。

而後，民國 92 年 12 月 25 日，行政院邀集法規會、農委會、法務部及地政司研商「國土計畫法」草案之會議中，內政部營建署指出，草案所定義之國土保育地區，係基於尊重人民財產權、目的事業主管機關明確、已依法公告及建立民眾參與制度、特別犧牲予以補償等原則，建議應規定需依據各目的事業主管機關法律規定（例如水土保持法、飲用水管理條例、自來水法、國家公園法等）及經主管機關認定，限制一定開發用及建築行為之地區，國土保育地區之補償應回歸到各目的事主管機關依其主管法律辦理，否則原本被目的事業法所限制使用之土地，將因國土保育地區之劃設，而要求國土主管機關補償之不理性要求。綜上，《國土計畫法（草案）》劃設國土保育地區採楊教授重信建議不談補償問題，其土地受限制後採獎勵誘導機制，鼓勵其作符合國土保育地區之管制使用，不接受獎勵則仍為原來之使用。

民國 93 年 1 月 13 日內政部召開「國土計畫法草案土地使用管制專章會議」中，原本對於國土保育地區在國土計畫公告實施後之權利保障部

[211] 民國 92 年 12 月 27 日之前，該版本《國土計畫法（草案）》第 22 條規範：「原依區域計畫法所編定之甲種、乙種、丙種及丁種建築用地、交通用地、遊憩用地、窯業用地、墳墓用地、特定目的事業用地九種使用地，於國土計畫公告實施後，不符國土功能分區土地使用管制規定之原有合法建築物及得建築但未建築之土地，除政府因急迫性之國土保安及生態保育需要外，均准修繕、改建、增建及新建。

前項使用地以外之九種使用地，於國土計畫公告實施後，不符國土功能分區土地使用管制規定之原有合法建築物，除政府因急迫性之國土保安及生態保育需要外，均准修繕及改建，但不得增建及新建。」，在 92 年 12 月 27 日會議決議後，該條文修正為「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，國土保育地區之土地及既有設施，除原區域計畫法所編定之非可建築用地及為政府因急迫性之國土保安及生態保育需要應依本法管制外，均得繼續作從來合法之使用。」

分，只有明定「得繼續做從來合法之使用」[212]，但對於從來合法之使用不夠明確，因此將法案改為國土保育地區範圍內原依區域計畫法使用編定之土地，與國土保育地區土地使用管制不符者，建築物及設施均准修繕、改建、重建及新建。

民國 93 年 4 月 20 日，在「向蘇部長嘉全簡報國土計畫法草案會議」中，林次長中森提到《國土計畫法（草案）》是新制度取代舊制度，對於人民原有權利之保障應特別慎重。有關國土保育地區之權利保障已於當時草案第 41 條[213]中訂定，然而對於農業發展地區之權利保障未予規範，故於該法草案第 41 條條文中，明確規範農業發展地區權利保障[214]。

因此，民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，原有土地、建築物及設施得繼續作原來合法使用，包括准予修繕、改建、重建、新建（未建築者），並且配合容積移轉及國土永續發展基金作為獎勵，鼓勵民眾依照國土功能分區之土地使用管制，變更土地使用。補償的相關內容則由目的事業主管機關依其損失大小或付出成本大小予以適當補償，必

[212] 民國 93 年 1 月 13 日前，《國土計畫法（草案）》第 40 條規範：「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，國土保育地區之土地、建築物及既有設施，除政府為急迫性之國土保安及生態保育需要應依本法管制外，均得繼續作從來合法之使用。」然因從來合法之使用不夠明確，因此在會議之後，將該條條文規定改為「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，國土保育地區範圍內原依區域計畫法使用編定之土地、建築物及設施，如與國土保育地區土地使用管制內容不符者，其建築物及設施均准修繕、改建及重建；其屬依該法得建築但未建築之土地，准予新建之；其屬農業使用之土地，准予作從來之合法使用。但政府為急迫性之國土保安及生態保育需要應依本法管制者，不在此限。」

[213] 民國 93 年 4 月 20 日《國土計畫法（草案）》第 41 條規範：「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，國土保育地區範圍內原依區域計畫法使用編定之土地、建築物及設施，與國土保育地區土地使用管制內容不符者，其建築物及設施均准修繕、改建及重建；其屬依該法得建築而未建築之土地，准予新建之；其屬農業使用之土地，准予作從來之合法使用。」

[214] 經林次長中森指示，將上述條文改為：「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，國土保育地區及農業發展地區內原依區域計畫法使用編定之土地、建築物及設施，與國土保育地區及農業發展地區土地使用管制內容不符者，其建築物及設施均准修繕、改建及重建；其屬依該法得建築而未建築之土地，准予新建之；其屬農業使用之土地，准予作從來之合法使用。」

要時得徵收之[215]。

3. 98 年國土計畫法草案時期

基於國土功能分區劃設必須保有計畫之理想性，國土功能分區劃設影響土地所有權人原有權益時，內政部營建署曾指出，進一步就原有合法權利之範圍中之「已實現利益」進行保障。所謂「已實現利益」係指已建築及得建築尚未建築之土地等，而對於如容許使用及申請變更等未實現權益部分，則不予保障，否則一切如故，國土功能分區劃設目的將被強烈懷疑（行政院，2003h：3）。因此，在合法權利的保障範圍上，雖然在國土功能分區的劃設下所有的土地皆受影響，然而並非所有既有合法權利之利益接受保障。

由於，民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本中並未限制不符計畫管制者必須在未來符合《國土計畫法（草案）》，內政部營建署於民國 95 年 4 月 3 日召開「修正國土計畫法草案會議（第二次）」中，陳教授立夫認為當前法案內容對於原有權利範圍過度放寬，並無法有效達到國土計畫法保育之功能[216]（內政部，2006a）。對此，營建署表示，考量在《國土計畫法（草案）》中若訂定一定期限內，將全部適用新制之土地使用管制，需要相當財政對於原合法權益人進行補償。是以，過去僅採取獎勵或容積移轉的方式，讓不符合使用目的者逐漸改善，而不訂出期限（內政部，2006b：13）。法務部亦認為不應訂定期限的方式，以避免搶

[215] 民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 42 條說明欄第 1 項載明：「依據行政院頒『限制發展地區救助、回饋、補償處理原則』，明定國土保育地區土地使用管制之土地及既有設施之原有權益如為公益及特別犧牲者應予補償，必要時由目的事業主管機關予以徵收。基於國土永續基金之來源收入不穩定，及國土保育地區之劃設係根據目的事業主管機關所劃設各種保護（育）區，因此國土保育地區及農業發展地區之補償應由主管機關得依其損失之大小或付出成本之大小，予以適當補償，必要得徵收之，另外可用國土永續發展基金予以獎勵。」

[216] 陳教授立夫於 95 年 4 月 3 日內政部召開「修正國土計畫法草案會議（第二次）」中指出：「法規制定時對於土地權利人原有權利的保障是必須考慮的，只是問題是要保障到什麼程度？應考量目前國土法草案第 41 條和第 42 條的規定會不會太過度，例如第 41 條規定依法得建築而未建築之土地，不能只限定於非都市土地的甲、乙、丙、丁 4 種建築用地，其餘有建蔽率的窯業、遊憩、特定目的事業用地等也包括在內，另有關農業使用，農發條例也另有規定，使得能夠維持舊有使用的土地的面積非常大，可能造成國土法保育的目的無法達到。」

建之情形發生[217]。然而，部分委員對此持反對意見，包括陳教授立夫[218]及楊教授重信[219]皆指出當前法案內容無法過渡至新的土地使用，並建議應該於《國土計畫法（草案）》中訂定《區域計畫法》之落日條款，使原依《區域計畫法》合法使用不符合《國土計畫法（草案）》土地使用管制者，未來仍應以符合《國土計畫法（草案）》土地使用管制作為目標。

內政部營建署於民國 95 年 10 月 3 日由內政部營建署召開「研商國土計畫法權利保障會議第二次」決議，基於寧靜土地改革，避免搶建破壞國土與一般長程計畫年限，訂定合法使用之年限為 25 年（內政部，2006d：16），並於民國 95 年 12 月 28 部務會報中修正年限為 10 年（內政部，2006e：6），然而落日條款以 10 年作為年限，遭受到民間許多質疑[220]。

配合落日條款的訂定，原依《區域計畫法》編定之原來合法使用土地、建築物及設施，與國土保育地區及農業發展地區土地使用管制內容不符者（non-conform），除依其他法令或已接受獎勵或容積移轉外，仍有部分土地未能依《國土計畫法（草案）》管制，因此有關配合維持原有合法權益政策實施原有《區域計畫法》之土地使用管制部分，應訂期限及可行配套措施，爰訂定十年之期限，期限一到應依《國土計畫法（草案）》管制，並參照《區域計畫法》第 17 條體例，訂定由政府逐年編列預算之補償規

[217] 法務部於民國 95 年 9 月 13 日由內政部營建署召開「研商國土計畫法權利保障會議」中表示：「本法草案前經院裡多次討論，目前草案文字是經過妥協不得已的寫法。如果訂期限，可能會造成搶建的情況，而配套措施影響層面太廣。對於舊有『不合法』的部分，適用新法自也不合法。」（內政部，2006c：2-3）

[218] 陳教授立夫於民國 94 年 11 月 18 日由內政部營建署召開「修正國土計畫法草案會議」中表示：「國土計畫法第 41 條建構未來新的土地使用管制之過渡，然對於新制度土地使用管制不合時，國土計畫卻永遠保障非都市土地管制原有權益，這是根本結構性的問題。」（內政部，2005：10）

[219] 楊教授重信於民國 95 年 8 月 28 日由內政部營建署召開「研商修正國土計畫草案第 3 次會議」中表示：「如果原來之合法使用不符國土保育地區使用目的，應訂定一定期限限期改善，如果不訂落日條款強制限期改善，任其永遠維持原來使用，和國外作法不符。」（內政部，2006b：11-12）

[220] 針對落日條款年限之長短，民國 98 年 10 月 1 日由內政部召開之國土計畫法公聽會（北東場）中，台北律師公會環境法委員會林三加主委指出：「第 44~46 條，權利的保障，應該要重新思考，未來國土計畫法施行後，原有合法使用得繼續使用超過 16 年，時間拉得這麼長，則國土計畫法到底可以看到什麼效果」；民國 98 年 10 月 5 日由行政院召開之國土計畫法（草案）公聽會中，財團法人環保媽媽環境保護基金會周春娣小姐（書面意見）指出：「計畫實施 10 年後，10 年太長，是否可縮短 5 年。」

定。因此，經直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用或拆除時所受之損失，得逐年編列預算予以適當補償。

至於十年之期限係配合《國土計畫法（草案）》第 17 條規定「國土計畫公告實施後，由其擬訂機關每五年通盤檢討一次。」爰規劃於二次通盤檢討後（十年）人民逐步適應新法之土地使用管制規定，避免期限太短產生搶建之負面影響，在此期限前仍可為從來之合法使用。但為回應有關民間團體強調人民既有權益之保障，如政府未來未能編列相關預算時，必須考量原有合法權益，爰規定但在直轄市、縣（市）主管機關未依法適當補償前，得為妨礙目的較輕之使用。

民國 98 年 8 月 8 日臺灣發生莫拉克風災，檢討國土空間使用的聲浪大增，因此營建署表示將修正落日條款之 10 年年限縮短至 2 年，以回應民眾對於保育國土的殷切[221]。

4. 103 年確立補償以「可建地變為非可建地與遷移之損失」為範圍

根據民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》規範：「變更使用或拆除建築物或設施所生之損害，或因供特定公益使用致其土地利用受影響之損失，應予適當補償或補救。」意即除經政府拆除所受之損害，應予補償外，土地涉及「降低使用強度」者，亦應予以補償。

由於《國土計畫法（草案）》規定涉土地降限者均予以補償，受外界質疑補償範圍過大。根據內政部營建署於民國 98 年模擬劃設國土功能分區後統計資料顯示，既有合法權利不符合計畫管制者約佔全國國土之 10%，未來將針對該 10%之土地予以保障。民國 101 年 2 月 11 日內政部營建署關於「國土計畫法待突破困境」之文件指出，權利保障機制與可行性待驗證，適用對象不明確（內政部，2012a：1）。

據此，內政部營建署認為爭點應在於兩部分，其一為禁止或限制使用之土地使否應受償？其二為補償機制中係採行之變更使用或供特定公益使用至其土地利用受損是否符合實務機制？

[221] 內政部於民國 98 年 10 月 5 日由行政院召開之國土計畫法（草案）公聽會中表示：「基於莫拉克颱風造成國土之重大創傷，各界對本法所追求國土保育與保安之理想，有極高之期待，因此再予縮短緩衝期限由 10 年修正為 2 年（第 44 條、第 46 條）。」

內政部於民國 103 年 4 月 29 日召開「國土計畫法草案之補償機制座談會」，依據當時《國土計畫法（草案）》規定，未來國土將劃分為國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區等四種功能分區，國土保育地區第一類及農業發展地區第一類並得禁止或限制使用，是以，未來直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，該二類國土功能分區分類範圍內之土地將受影響，依據《憲法》第 15 條及第 23 條，人民財產權保障給予最高法律地位。然而，現行《區域計畫法》、《都市計畫法》等相關法令規定，亦賦予行政機關計畫高權，因此計畫高權行使結果倘涉及影響人民財產權，其是否在基於保障人民財產權下全數予以補償，仍有論辯之空間。因此，該場會議中，內政部營建署提出甲、乙兩案：

> 「因國土計畫法具有理想性，為避免編定建築用地影響國土保育保安，該範圍內建議不宜編定為建築用地。於該前提下，現行建築用地將變更為非建築用地，其既有合法權利應予以保障，需要補償，此為甲案；惟倘國土保育地區第一類範圍內容得以編定為建築用地，且得繼續維持其使用地，並申請建築使用，其即為乙案。」（內政部，2014b：2）

對此專家學者及與會團體表示，應針對「有損失即應補償」、「不重複補償」、「災害型環境敏感土地採事後補助」、「多元補償方法」等[222]原則，且有關損失補償部分，主要係基於「信賴保護」及「特別犧牲」之法理。

民國 103 年 5 月 13 日，向陳部長威仁報告補償機制時，內政部營建署指出，由於劃設國土保育地區第一類，未來將產生既有權益受影響，且

---

222 一、有損失即應補償原則：

（一）基於信賴保護（使用分區或使用地變更部分）、特別犧牲（公益提供者）原則。

（二）考量權責分工及政府財政狀況，本部以補償「信賴保護」部分為主，「特別犧牲」部分則由目的事業主管機關補償之。

二、災害型環境敏感土地，採事後救助原則

（一）災害型土地係屬財產權形成範疇，並非因土地使用主管機關或目的事業主管機關公告其屬環境敏感地區而無法開發利用，依據行政院限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則，採事後救助原則。

（二）土地使用主管機關不宜先劃設為保護或保育相關使用分區。

三、不重複補償原則：

本法與其他相關法令規定倘有均有補償規定時，應協調由依據單一法令規定辦理，以不重複補償為原則。

四、多元補償方式原則

除發放補償金外，可考量採設定保育權、發放保育券等其他方式辦理。

「致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害」之情形者（即信賴保護），為既有甲、乙、丙、丁種建築用地及遊憩用地，變更為國土保安用地、生態保育用地、林業用地、水利用地。至於其他使用地應維持為原來使用地類別，惟限縮使用項目或強度，因該調整應屬社會容忍範圍，且尚未有具體客觀損害情形，爰不予補償。是以，內政部營建署針對前開應補償事項，提出建議與方案：「第一，已有建築物或設施者，得為原來之合法使用，若於政府命其拆除或遷移時，應予補償；第二，尚未依法申請建築開發使用、或容積尚未使用完畢者，營建署研擬補償甲、乙、丙三方案[223]。」對此，陳部長威仁於會議中指示，基於政府財務可行性考量，並兼顧計畫理想與民眾意願，擬以乙案「國土保育地區第一類不得編定「建築用地」，並給予 10 年之緩衝期，期滿後依國土計畫法進行管制」作為最佳方案，並請內政部營建署據以修正《國土計畫法（草案）》相關條文內容：

> 「基於政府計畫高權、財務可行、計畫理想、土地使用計畫體系穩定及民眾意願等考量，未來國土計畫法（草案）以國土保育地區第 1 類為補償範疇，其補償原則如下：
>
> 一、既有合法建築物或設施：得為原來合法使用或改為妨礙目的較輕之使用，於政府命其拆除建築物或設施時，應予適當之補償。
>
> 二、既有合法建築相關使用地：得維持建築相關使用地，惟應酌予調降土地使用強度或限縮土地使用項目，並按國土計畫法及相關目的事業法令規定進行管制，該部分不予補償。倘有涉及變更為非建築相關使用地時，基於信賴保護原則，應予適當之補償。」

另一方面，為了當直轄市、縣（市）政府令其遷移時，所受之損害應予適當之補償，依據司法院大法官 85 年 4 月 12 日釋字第 400 號解釋及 86 年 11 月 14 日釋字第 440 號解釋，變更使用認屬社會責任應忍受範圍，爰不予補償。在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用或遷移前，得按既有使用項目、強度、配置為原來之合法使用或改為妨礙國土功能分區及其分類劃設目的較輕之使用。

綜觀《憲法》、大法官解釋，政府對於人民財產權應給予絕對保障，倘有依法限制者，並應給予合理補償，且立法機關對該補償有一定自由形成空間。意即縱然《區域計畫法》、《都市計畫法》或《國土計畫法》賦予

[223] 甲案：補償方式：均予補償；乙案：酌予調降使用強度，並給予過渡期間申請使用，屆期不得申請使用，且不予補償；丙案：給予過渡期間申請使用，屆期不得申請使用，且不予補償。

政府計畫高權，然倘因計畫限制土地使用，政府仍應給予私人合理補償。因此，國家針對依法行使公權力致人民之財產遭受損失下，民眾因逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，應予以補償。因此，在民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，對於既有合法建築相關使用地者，從既有合法建築用地變更為非可建築用地時，基於信賴而產生的實體上利益受損害者，應給予補償。另一方面，變更使用認屬社會責任應忍受範圍，而拆除所造成之損失應依據《土地徵收條例》等相關規定辦理補償，是以兩者於《國土計畫法》中不予以補償，而限縮遷移者給予遷移補償。

（三） 吸納《國土復育條例》的補償與救濟機制

民國 97 年 11 月 14 日，行政院召開「研商『國土計畫法』（草案）、『國土復育條例』（草案）、『海岸法』（草案）三法之整合相關事宜（第 2 次）會議」，會議中蔡政務委員勳雄奉示，國土規劃已有多年討論與辯證，因此原則以《國土計畫法（草案）》為主軸，而《國土復育條例（草案）》則基於法令應整併簡化，將涉及權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項納入《國土計畫法（草案）》，毋須另訂條例，復育工作則回歸目的事業主管機關主動辦理[224]。

受行政院所奉示關於《國土復育條例（草案）》，「權利保障」、「補償救濟」等具有特殊共通事項，須納入《國土計畫法（草案）》規範，內政部於民國 97 年 12 月 8 日函請經建會給予意見[225]，經濟建設委員會於民國 97 年 12 月 23 日函文建議，「國土保育範圍之劃定及管理」、「國土復育促進地區之劃定及管理」、「補償、遷居及生活照顧」、「原住民族權益之特別保障」及「財源籌措」等部分納入《國土計畫法（草案）》。因此，依據三個原則[226]，內政部遂於民國 98 年 1 月 17 日召開「『國土計畫法』（草案）第 13 次研商會議」討論將《國土復育條例（草案）》內容納入《國土計畫法（草案）之

[224] 詳參本彙編第三章第三節「壹、國土復育條例納入國土計畫法」內容。

[225] 內政部 97 年 12 月 8 日台內營字第 0970195141 號函。

[226] 第一，為將《國土復育條例（草案）》之財源籌措方式併入「國土永續發展基金」；第二，為落實由各級國土計畫引導國家永續發展之目標，「國土復育條例」（草案）中，屬須「因地制宜」規定之土地使用相關規定，可納入未來之國土計畫內容或管制規則中規範；第三，屬各目的事業主管機關得依現行主管機關得依現行主管法規辦理「國土復育」之相關執行管理業務者，宜回歸各目的事業主管機關辦理，至非屬土地使用管制事項者，不予納入。

條文修改。其中，《國土復育條例（草案）》第四章補償、遷居及生活[227]、第五章原住民權益之特別保障等、財源籌措[228]相關條文涉及權利保障規定。據此，內政部研擬出以下法條：草案第 44 條第 2 項「政府為國土保安及生態保育之緊急需要」、第 44 條第 3 項「前項涉原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建者外，不得限制居住或強制遷居」、第 55 條第 2 項「國土永續基金之來源」。另草擬新增第 47 條「國土復育地區內之居民生活照護」、第 48 條「遷居房屋補貼及補助」、第 49 條「興建安置住宅」(內政部，2009c)。

然而，對於納入《國土復育條例（草案）》之第四章補償、遷居及生活等相關規定，內政部營建署企劃組及國民住宅組於民國 98 年 3 月 30 日「國土計畫法草案第 19 次研商會議」中表示，「遷居及生活照顧」部分已有相關法令規範，該等條文是否須納入《國土計畫法（草案）》中予以規範應再考量：

> 「該條文意旨為由政府協助居民遷居等事項，並非強制遷居。另外，目前於涉及遷居及生活照顧部分尚且包括行政院核定之《重大災害災民安置及住宅重建原則》、《災區民眾重建資金利息補貼作業辦法》、《整合住宅補貼資源實施方案有關購置住宅貸款、修繕住宅貸款利息補貼暨租金補貼措施》、民國 97 年 5 月 14 日修正之《災害防救法》中「第六章災害復原重建」（內政部，2009g：25）。」

為避免重複立法，內政部營建署最終決議刪除第 47 條、第 48 條、第 49 條。另有關復育地區「必要時得限制居住或強制遷居」等相關規定，併入第 24 條，並由復育計畫主辦機關於擬訂復育計畫時整體評估之。另一方面，考量《國土計畫法（草案）》係屬「土地使用」性質法規，適用全國任何土地，其立法通過後，透過研訂各類型國土計畫，劃設國土保育、農業發展及城鄉發展地區，以引導土地有秩序使用；而《國土復育條例（草案）》係針對「國土復育」所涉土地使用管制、徵收、補償、生活照顧、財源籌措等工作所制定之專法，僅適用於特定範圍土地，且其採取作為不僅涉及土地使用管制，尚包括劃設國土復育促進地區程序、遷居、安置、生活照顧及與

[227] 參照《國土復育條例（草案）》第 29 條至第 32 條等條文內容，包括第 29 條「協助高海拔山區、中海拔山區及國土復育促進地區內之居民生活照護」、第 30 條「遷居房屋補貼及補助」、第 31 條「一定規模以上遷村之安置」、32 條「安置計畫」，等涉遷居及生活照顧之共通特殊事項。

[228] 依經建會參照《國土復育條例（草案）》第 33 條前段，於《國土計畫法》第 41 條增列第 3 項。

特定族群協商等作為，所涉範疇廣泛，故該二法基本精神不同。因此，國土復育條例（草案）重要精神，包括：復育計畫、強制撤離、遷居、安置計畫等，業於相關目的事業主管法令中明確訂定，《國土計畫法（草案）》中不需再重複訂定。

是以，最終民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，吸納《國土復育條例（草案）》的補償救濟，並以其國土復育基金做為國土永續發展基金的精神參考[229]。

三、政策決定關鍵

民國 93 年《國土計畫法（草案）》新增之國土功能分區制度建立後，係將全數土地賦予新的身分，以致部分土地產生降低發展權之問題，受到國家依法行使公權力致人民之財產遭受損失下，形成個人之特別犧牲者，應予以補償。然而，有鑑於目的事業法規對於因計畫限制土地使用，或計畫法規（如《都市計畫法》、《非都市土地使用管制規則》等）對於原有使用或原有建築物不合土地使用分區規定者，在政府要求變更使用下，導致人民權益受損情況時，亦有相關補償機制，惟除部分目的事業法明定補償機制外，現行「計畫法規」之補償執行方式較不明確。是以，起初在 93 年《國土計畫法（草案）》中遂賦予土地維持原合法使用、獎勵、容積移轉、徵收及價購等工具，以維持原土地所有權人之合法權益，而補償機制則是回歸至各目的事業法規。

而後，民國 98 年《國土計畫法（草案）》為宣示加強國土保育，新增訂定 2 年期限作為《區域計畫法》之落日條款，使原依《區域計畫法》合法使用不符合《國土計畫法（草案）》土地使用管制者，未來仍應以符合《國土計畫法（草案）》土地使用管制作為目標。另外基於吸納《國土復育條例（草案）》之精神下，納入「補償」機制於《國土計畫法》體系中，確立國土永續發展基金作為國土保育之損失補償管道。

---

[229] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於口述歷史訪談表示：「《國土計畫法》必須要把《國土復育條例（草案）》所講的權利保障跟補償救濟納入《國土計畫法》裡面去規範。那後面的補償救濟到底怎麼弄？因為這樣子，我們就視危機為轉機，你要叫我做補償救濟，要有錢！沒有錢我到時候怎麼去補償救濟？那《國土復育條例》當初是經建會寫的，經建會有錢，但不是中央主管機關，不知道有沒有權。所以他在寫 10 年 1,000 億國土復育基金，他那裡有 1,000 億，你叫我做補償救濟，我需要有錢才能做。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

在補償範圍上，起初民國 98 年《國土計畫法 (草案)》以變更使用及拆遷費用之損失作為補償範圍，然而基於計畫高權、財務可行、計畫理想、土地使用計畫體系穩定及民眾意願等考量，補償在基於信賴保護及社會責任應所忍受為原則範圍。最終，民國 103 年《國土計畫法 (草案)》規範土地部分限縮於可建築用地變更為非可建築用地之損失，而合法建築、設施限縮於因遷移之損害。同時，亦刪除過去保育的獎勵、容積移轉機制。

參、容積移轉制度納入與否

一、政策議題說明

過去為了有效解決公共設施、古蹟保存等問題，臺灣藉由引入容積移轉之制度，企圖以「市場機制」來解決「政府失靈」之問題，減少土地使用分區所帶來的種種問題，以促進都市合理發展（賴宗裕、胡宏昌，1999）。然而，臺灣容積的浮濫及不當管理，卻造成都市公共服務品質下降。容積移轉的制度也因此被貼上土地炒作的標籤。

為使《國土計畫法》能順利推行，民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中特別強調既有權利的保障，特別是建立了容積移轉制度作為機制的一環。據該版本第 42 條第 2 項規定，原屬於合法使用者若與國土功能分區之土地使用管制不符者，得以容積移轉方式辦理[230]。而後，在草案研擬的過程中，容積移轉的納入一直存在著正、反兩方意見，直至民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》，容積移轉的制度才正式刪除。

以下政策決定歷程分為兩個部分闡述，首先為民國 93 年《國土計畫法（草案）》納入容積移轉制度；其次為民國 103 年《國土計畫法（草案）》刪除容積移轉制度，以兩個階段之轉折進行討論。

二、政策決定歷程

（一） 民國 93 年《國土計畫法（草案）》納入容積移轉制度

容積移轉為發展權移轉制度之型態之一（Transfer of Development Rights, TDR），藉由土地使用分區管制之容積率，將發展權具體量化後，再以容積為標的進行移轉，國外操作經驗中，容積移轉被視為解決政府財政困難、自然保育的最佳途徑。民國 80 年代末至 90 年代初，臺灣亦曾於區域計畫體系中，試圖引入其作為補償「限制發展地區」的工具研究之一[231]，然而最終並未實現。

---

[230] 民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 42 條第 2 項：「原依區域計畫法編定之原來合法使用土地、建築物及設施，與國土保育地區及農業發展地區土地使用管制內容不符者，主管機關得依第五十條所定國土永續發展基金之用途，訂定優先次序予以提供獎勵，或以容積移轉方式辦理，使其符合國土保育地區及農業發展地區土地使用管制。」

[231] 行政院經濟建設委員會於民國 89 年委託中華民國工程環境學會及中華民國都市計劃學會辦理「建立限制發展地區救助、補貼、補償、回饋制度與辦法之研究」指出：「基於政府財源籌措壓力最小化之考量，應藉由引入『發展權移轉』之市場機制，透過土地所有權人之財產權的移轉或出售，降低其被限制發展的暴損。」（蕭代基、黃書禮，2000）

由《國土綜合發展計畫法（草案）》調整為《國土計畫法（草案）》的討論過程中，不同於過去「維持原土地使用分區制度」以及「限制開發地區配合的事業主管機關經營管理之需要，訂定必要之管制事項」，國土保育地區的劃設係連結土地使用管制之新的分區制度，而為實現保育之目的，民眾的土地勢必將於土地使用管制檢討時，在土地使用強度受到限制。因此，對於劃設國土保育地區後如何進行補償，被視為重要的議題。

民國 92 年 4 月 18 日由內政部營建署召開「國土計畫法草案國土保育地區課題專家學者座談會議」中，楊教授重信表示，在既有權利的保障下，國土保育地區應納入保育地役權、特別犧牲之補償（發行公債）（內政部，2003b）。對此，內政部營建署提出兩種方案[232]：甲案為納入《國土計畫法（草案）》，基於保育地上權的觀念，應於《國土計畫法（草案）》內給予補償；乙案為回歸目的事業主管機關法律，據此研議草案中第 30 條之條文[233]。內政部營建署亦指出，甲案乃是對於不符國土保育地區土地使用計畫之土地及既有設施之原有權益應予保障，並採提供補償以鼓勵符合保育目的之使用。

---

[232] 內政部營建署於民國 92 年 4 月 18 日「國土計畫法草案國土保育地區課題專家學者座談會議」後，提出甲乙兩案：「甲案：1.基本上先行入法，但需再洽財政主計單位意見。2.被指定為國土保育地區，地主願意進行造林者，除由造林基金獎勵外，不足部分得發行公債予以適當補貼。3.對指定為國土保育地區，致損及原有權益並造成特別犧牲者，除可由開發費及依各目的事業法律規定適當補償外，不足部分得發行國土保育公債予以適當補償。4.一經補償完竣，立即辦理土地使用分區及用地之檢討；乙案：如甲案財政主計單位均反對，建議歸各目的事業主管機關會同主管機關訂定適度之救助、回饋、補償辦法。」

[233] 民國 92 年 5 月 23 日國土計畫法草案第一次審查會之會議資料中，《國土計畫法（草案）》第 30 條（甲案）：「國土保育地區應於受益付費、受損受償及財源穩健原則下，社會公眾並因而受益時，中央主管機關得成立國土永續發展基金予以補償，其基金來源如下：一、政府循預算程序之撥款。二、發行公債。三、依第四十條繳交開發費之一定比例。四、捐贈。五、其他收入。前項基金之收支、保管及運用辦法，由中央主管機關會商有關機關擬定，報行政院核定。國土保育地區之土地經第一項規定完成補償後，直轄市、縣（市）主管機關應即檢討調整既有土地使用分區及使用地。私有可建築用地，因國土保育地區之劃設，致其原依法可建築之基準容積受到限制部份，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償；其辦法由中央主管機關會商各目的事業主管機關定之。」；

（乙案）：「國土保育地區應於受益付費、受損受償及財源穩健原則下，社會公眾並因而受益時，得以徵收、協議價購、回饋金或減免賦稅等方式，由各目的事業主管機關予以適度之救助、回饋、補償。經劃設為國土保育地區之私有可建築用地，因國土保育地區之劃設，致其原依法可建築之基準容積受到限制部份，得等值移轉至其他地區建築使用或予以補償；其辦法由中央主管機關會商各目的事業主管機關定之。」

另外，亦參考《文化資產保存法》之作法，規定國土保育地區之私有土地，因國土保育地區之指定而限制其土地使用強度，得辦理發展權移轉(行政院，2003c)。同時，內政部營建署指出，國土保育地區於劃設後，若由目的事業主管機關進行徵收，恐將造成政府財政沉重負擔，因此以國土永續發展基金編列獎勵或實施容積移轉等制度，輔以鼓勵民眾作符合保育用途使用。而後，民國 92 年 5 月 29 日由行政院召開「國土計畫法草案第二次審查會」中，決議採行「甲案」。

除了國土保育功能之實現需有制度誘因，另一方面，在民國 93 年討論之《國土計畫法（草案）》下，國土功能分區事涉新分區制度轉換下，無可避免地將在過程中造成土地的使用強度降低[234]。

因此，民國 93 年《國土計畫法（草案）》中，國土保育地區的劃設將造成人民土地使用權益，基於政府財政考量，以給予發展權移轉作為鼓勵國土保育之手段，因此參考《文化資產保存法》第 36 條之 1 及《都市計畫法》第 83 條之 1 之規定，在《國土計畫法（草案）》中建立容積移轉的制度。

（二） 民國 103 年《國土計畫法（草案）》刪除容積移轉制度

究竟容積移轉納入《國土計畫法》作為既有權利保障之一環是否妥適，自民國 94 年以來，便引發許多爭辯，其一為都市容受力；其二為過往實務推動困難；其三為容積移轉之對象隱含未實現利益。

中華民國建築開發商業公會不斷於會議中、函文提出容積移轉制度實務

[234] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署朱副處長慶倫於口述歷史訪談表示：「林政委在談的時候有一些叫做 downzone，…，也就是說，你原來是可發展用地變成非可發展用地，原來譬如說假設你是非都市土地山坡地保育區的遊憩用地，你現在會被劃為國土保育地區，然後裡面的某一種用地，然後你是不可以開發的，你限制它的建築，所以它基本上原來有容積，那它原來的容積就可以移轉。以前印象中最早我們都估算十年要一千億，假設要做一個很理想的規劃，至少要一千億，那時候民國九十幾年。所以容積移轉最不花錢。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

問題[235]。民國 95 年 4 月 3 日由內政部召開「修正國土計畫法草案會議 (第二次)」，賴教授宗裕亦表示，不應過度使用容積移轉制度[236](內政部，2006a)。民國 97 年 11 月 25 日內政部召開國土計畫法(草案)第 10 次研商會議中，陳教授立夫便表示，惟為確保計畫之理想性，並避免不當開發破壞環境，應請確認有關容積移轉之適用條件，是否包括「未實現利益」者(內政部，2008i)。然而，最終民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法 (草案)》在「未實現利益」者予以涵括於「權利保障」之範疇，對於計畫之理想性將大打折扣，惟為避免既得利益團體運作杯葛，影響立法時程考量，建議仍維持原案，亦未針對「容積移轉」制度有所調整[237]。而後，容積移轉制度亦引起社會大眾的許多討論。民國 98 年 9 月期間由內政部召開之公聽會中，包括專業者都市改革組織黃瑞茂理事長[238]、台北律師公會環境法委員會林三加主委[239]、臺灣省建築師公會林丙申先生[240]、逢甲大學土地管理學系韓乾教授[241]、成功

---

[235] 建商公會於民國 94 年 11 月 18 日內政部召開修正國土計畫法草案會議(第一次)表示：「目前公共設施保留地無法解決。容積率移轉在實務上推動仍有極大問題，以臺北市為例，目前可接受 643 萬平方公尺容積，但遭學界強烈反彈。」；民國 95 年 1 月 18 日建商工會函文內政部營建署(文號：（95）建開全聯字第 0839 號)：「按生活、生產、生態的三生目標應兼容並蓄，惟草案條文以『生態』為主，本會認為已經失衡。且有關信賴保護、財產權等攸關合憲性課題，草案未見明確影響評估及相關數據 (如國土保育分區範圍、補償額、容積移轉量體、移入地區可接受之承載力分析等) 檢視，如驟然立法，並不適宜。」

[236] 賴教授宗裕於民國 95 年 4 月 3 日由內政部召開「修正國土計畫法草案會議（第二次）」表示：「國土保育地區、國土保育範圍和現行法規劃設的限制發展地區比較，似乎會讓未來保育範圍擴大不少，補償的財源應如何保障？不建議過度使用容積移轉的補償方式。」

[237] 詳參本彙編第三章第三節「貳、既有權利保障及補償」內容。

[238] 專業者都市改革組織黃瑞茂理事長於於民國 98 年 9 月 1 日國土計畫法（草案）公聽會（北東部場）發言：「由於被劃為公共設施者得採『容積移轉』，但其實現都市發展用地，已可容納遠超過目前數倍之人口，而在未來少子化時代來臨後，容積移轉將行成為空話，更有甚者容積移轉得以抵繳代金方式為之，更是對環境永續經營之最大傷害，建議審慎為之。」

[239] 台北律師公會環境法委員會林三加主委於於民國 98 年 9 月 1 日國土計畫法（草案）公聽會（北東部場）發言：「第 45 條有關『容積移轉』部分，或不斷的移轉到都會區，其實對國民生活空間之品質將有很深的影響。」

[240] 臺灣省建築師公會林丙申先生於民國 98 年 9 月 4 日國土計畫法（草案）公聽會（中部場）發言：「以容移補償不可行，因容移在現階段之應用無論於市場、都市計畫合理性等不同層面都受到很大的執疑與挑戰，不建議在此引用。」

[241] 逢甲大學土地管理學系韓乾教授於民國 98 年 9 月 4 日國土計畫法（草案）公聽會（中部場）發言：「民主不能用在土地使用規劃管制上，有關既有合法權利保障中，土地所有權人如果同意接受獎勵或補助乙節，應改以『強制』方式為之。」

大學都市計劃學系鄒克萬主任[242]皆認為容積移轉並非一個妥適的制度工具。對此，營建署回應，本法針對原有合法權益保障及補償救濟之方式，其中容積移轉係為針對原有合法建築用地在不影響原有居住權益下之補償救濟方式（內政部，2009j）。

而後，監察院於民國 99 年曾針對「容積政策督導不周」糾正內政部，其指出容積移轉在現行機制發展中，名不符實未能發揮成效，且容積管控工具顯然不足，難以有效管理：

> 「…，有關容積移轉來源多屬道路用地，然道路並無容積何以供容積移轉誠屬可議，且容積移轉之道路用地交易，欠缺公開透明之資訊平台，致真正地主並未獲公平待遇。另高房價地區以及低密度發展區易成為容積移轉、都市更新重點實施地區，對於真正老舊地區或急需優先進行都市更新地區反而較少實行，顯與容積移轉及都市更新之立法意旨未符，…。」（監察院，2010：10）

由於容積移轉制度在實務操作有其負面效果與困難，都市計畫範圍內因容積移轉，已造成部分都市計畫地區發展量超過環境容受力，且監察院並予以糾正（內政部）有案，難以作為權利保障之工具[243]。

據此，內政部營建署於民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》刪除容積移轉制度。

---

[242] 成功大學都市計劃學系鄒克萬主任於民國 98 年 9 月 8 日國土計畫法（草案）公聽會（中部場）發言：「容積移轉是成長管理一個很重要的工具，故法條中應以更嚴謹態度去思考。」

[243] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於口述歷史訪談表示：「經過幾次討論後發現，大家都要移到臺北市、新北市、臺中市，花蓮、臺東也要移過來，那算了。你哪有那麼大的空間去接受容移的量，而且容移的制度在國內成功的案例不多，反而造成原先發展很密集的地方品質又下降。所以後來容移這個制度繼續在都市計畫這邊去玩，這邊不處理，那因為我們《國土計畫法》第 23 條 有講都市計畫地區還是以《都市計畫法》管制，那我們這邊主要是處理非都的部分，既然我有給你既有建物的補償了，就不用再容移，我不要說我給你補償又給你容移，那制度會設計得非常複雜，所以就把它單純化。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

三、政策決定關鍵

容積移轉制度乃是回應民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》建立之國土功能分區制度，因國土保育地區的劃設將限縮人民土地使用權益，基於保育地上權之概念與政府財政不允許下所設計的獎勵機制。然而，以近年來容積移轉的實務經驗檢視，恐將造成城鄉發展地區超過環境容受力。是以，最終在民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》刪除容積移轉作為獎勵措施，簡化權利保障中的補償機制。

肆、國土永續發展基金之預算編列

一、政策議題說明

國土永續發展基金於民國 93 年函送立法院審議之《國土計畫法（草案）》版本首次出現，其設立目的係落實國土保育、辦理國土保育及農業發展地區獎勵、國土規劃之研究、調查及土地利用之監測等。民國 97 年行政院決議不續擬訂《國土復育條例（草案）》後，行政院指示將該條例有關損失補償、權利保障等制度納入《國土計畫法（草案）》之中，因此國土永續發展基金之來源亦參考國土復育基金，增加其經費來源，並將損失補償納為基金支出之項目。

民國 98 年函送立法院審議之《國土計畫法（草案）》開始納入水、電繳交一定比例費用，而後民國 101 年納入十年一千億元之相關條文。然行政院主計總處以經濟狀況不好，且將基金規模納入影響政府經費運用彈性之理由反對。經濟部國營處、台水公司、台電公司亦認為水電附徵係為變相對人民增稅且有重覆課徵之嫌予以反對。最終，民國 103 年為顯示政府保育之決心，由時任行政院江院長宜樺裁定由政府編列預算十年五百億元，並於第 11 年後開始收取水、電附徵以擴充財源，而補償對象亦由時任內政部陳部長威仁裁示僅補償拆遷受損失及可建地變更非可建築用地作為對象。歷次函送立法院之草案版本，針對國土永續發展基金收入與支出之比較，詳參表 22。

表 22　各版本國土永續發展基金收入與支出比較

	93 年版	98 年版	103 年版
基金收入來源	1.開發許可費一定比例金額 2.政府循預算程序之撥款 3.民間捐贈 4.本基金孳息收入 5.其他收入	1.開發許可之國土保育費 2.政府循預算程序之撥款 3.自來水事業機構繳交一定比率費用 4.電力事業機構繳交一定比率費用 5.民間捐贈 6.本基金孳息收入 7.其他收入	1.使用許可之國土保育費 2.政府循預算程序之撥款 3.自來水事業機構附徵之一定比率 4.電力事業機構附徵之一定比率 5.民間捐贈 6.本基金孳息收入 7.其他收入
基金	1.國土保育及農業發	1.國土保育及農業發	1.依本法規定辦理之

	93 年版	98 年版	103 年版
支出項目	展地區之獎勵 2.國土之規劃研究、調查及土地利用之監測 3.其他國土保育事項	展地區之獎勵 2.國土之規劃研究、調查及土地利用監測 3.支應本法規定辦理之價購、徵收、補償及遷居所需支出。 4.其他國土保育事項	補償所需支出 2.國土之規劃研究、調查及土地利用監測 3.其他國土保育事項

資料來源：本彙編彙整

以下政策決定歷程分為四個部分闡述，首先為國土永續發展基金最初設立因素與目的；其次為國土復育條例影響下國土永續發展基金的變化；第三為基金規模的估算與調整；最後為補償對象之調整。

二、政策決定歷程

（一） 國土永續發展基金最初設立因素與目的

國土永續發展基金之用途，其最初設立目的主要使用於國土規劃研究、調查及土地利用之監測。民國 91 年 5 月 24 日立法院召開之《國土綜合發展計畫法（草案）》公聽會決議暫緩審議該法，因此內政部開始討論後續處理方案，於民國 91 年 7 月 11 日內政部召開「『國土綜合發展計畫法』草案並研討後續處理方案會議」。會議中，邱委員文彥提到國土計畫之研擬應「除政治化」，建議評估成立規劃國土之基金會：

> 「國土計畫之研擬與地位，應能『除政治化』，不能隨政黨輪替或政治更迭而受影響；法國由政府成立一個規劃國土之基金會是否可行，可做為參考。」（內政部，2002a：1）

民國 91 年 8 月 9 日，由營建署召開「研商『國土綜合發展計畫法』草案後續處理方案會前會」，會議中黃委員書禮亦提到，為跳脫政黨輪替所產生的影響，國土規劃基金會有設置必要：

> 「國土規劃基金會有設置的必要，目的在於跳脫政黨輪替所產生的影響，使專業發揮再規劃。」（內政部，2002b：4）

民國 91 年 12 月 20 日總統府國土保育及開發諮詢委員會第 8 次委員會中決議應儘速建立非政府部門之國土規劃機構，以從事長期國土規劃評估、監測與規劃：

「儘速建立非政府部門之國土規劃機構:臺灣一直缺乏超越部會與政治的國土保育與規劃機構,與長期從事國土規劃之專業人才,故無法對國土實質發展作長遠的評估、監測與規劃,使國土改造缺乏依據與調整動力。建議以公共工程經費之千分之一做為基金,儘速建立獨立於政府部門之外的規劃機構,除提供政府部門推動政策之資訊,亦可長期培養國土保育規劃與研究人才。」(總統府國土保育與開發諮詢委員會,2002b:2-3)

民國 92 年 4 月 22 日行政院國土規劃推動委員會第五次會議中,提出《國土計畫法(草案)》,將該基金命名為「國土保育基金」,其目的在於取得私有土地、加速變更計畫及建立國土資訊系統及國土調查,另以設立國土規劃研究機構為次要目的。其基金來源包含每年度中央政府公共工程預算、空氣污染防制(治)費、自來水費等提撥一定比例作為基金財源。

然,總統府國土保育與開發諮詢委員會認為,該基金未涉及國土政策研究及相關人才培育,各項支用目的均在現行政府工作項目以內,並未有助於長遠推動國土計畫缺少資源之缺失,且基金一旦列入作為私有土地之利用,則杯水車薪、補助有限,並排擠其他功能。建議該基金設立主旨應為供非政府部門從事長期、獨立之國土政策分析及培育國土計畫相關研究及人才之用,可與不免受政治影響之政府部門工作相輔相成[244]。

針對該基金來源,財政部則表示公共工程所需經費應循預算程序編列年度預算辦理,國土保育基金與該原則不符,且亦將影響該預算之執行。另空氣污染防制費係依《空氣污染防制法》徵收,具其特定徵收對象及支出用途。而自來水費提撥,查臺北市政府已就自來水費徵收水資源回饋金,如再提撥水費至國土保育基金,涉及水價之計算,且有重複徵收之慮,請再徵酌該條文內容。

因此,民國 93 年函送立法院審議之《國土計畫法(草案)》中,有關國土永續發展基金,其基金來源於該條第二款規範:「一、開發許可費一定比例金額;二、政府循預算程序之撥款;三、民間捐贈;四、本基金孳息收入;五、其他收入」。而其用途為以下三項,包含:「一、國土保育地區及農業發展地區之獎勵;二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測;三、其他國土保育事項。」並於該條說明欄位中表示,國土保育地區得以保育地上權觀念給予獎勵或救助,而國土保育地區之補償,係由目的事業主管機關依法辦理,但仍有不足。為鼓勵國土保育地區及農業發展地區之土地作符合保育之

[244] 總統府國土保育與開發諮詢委員會 92 年 4 月 21 日會秘第 0029 號函。

使用，爰成立國土永續發展基金予以適度獎勵，目的事業主管機關仍應依法編列相關預算補償，不得因基金之設置而不予辦理。

（二） 國土復育條例影響下國土永續發展基金的變化

民國 97 年 11 月 14 日，行政院召開「研商『國土計畫法』(草案)、『國土復育條例』(草案)、『海岸法』(草案)參法之整合相關事宜(第 2 次)會議」會議中決議：

> 「基於法令應整併簡化，目前『國土復育條例』(草案)相關條文適用於國土復育地區，其中涉及權利保障、補償救濟等具有特殊共通事項可納入『國土計畫法』(草案)規範，毋需另訂條例。至於復育工作，目的事業主管機關即可主動辦理。」(行政院，2008c)

因此，在民國 97 年 12 月 23 日經建會函文內政部建議《國土復育條例(草案)》納入《國土計畫法(草案)》時，其中針對《國土復育條例(草案)》內容中「財源籌措」[245]一章建議可納入《國土計畫法(草案)》之國土永續發展基金，且為因應《國土復育條例(草案)》中規定之「補償、遷居及生活照顧」內容納入《國土計畫法(草案)》，在該基金用途中新增支應本法依規定價購、徵收、補償及遷居所需支出。經研議後，民國 98 年函送立法院審議之《國土計畫法(草案)》版本中的國土永續發展基金，新增收入來源，包含水、電事業繳交一定比例，政府循預算程序之撥款亦規範政府應每年自公共建設計畫經費編列預算移撥，中央主管機關並得逐年編列預算，且用途新增支應依本法規定辦理之價購、徵收、補償及遷居所需支出。

---

[245] 《國土復育條例》(草案)第 38 條規範：「為加速國土資源之復育及保育，行政院應設置國土復育基金，其來源如下：

一、政府循預算程序之撥款。

二、公營自來水事業機構繳交之國土復育費。

三、公營電力事業機構繳交之國土復育費。

四、民間捐贈。

五、本基金孳息收入。

六、其他收入

前項第一款政府之撥款，自本條例施行之日起，政府應每年自公共建設計畫經費編列預算移撥。

第一項第二款及第三款國土復育費之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。

國土復育基金之用途如下：一、支應依本條例規定辦理之徵收、補償、補貼、補助、遷居及生活照顧所需支出。

二、支應國土復育計畫所需支出。

國土復育基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。」

（三） 基金規模的估算與調整

民國 98 年函送之《國土計畫法（草案）》版本於立法院第 7 屆並未通過，因屆期不續審而退回內政部。營建署在民國 101 年 7 月 2 日針對法案問題與民國 98、99、100 年度相關研究案提出之議題召開「『國土計畫法（草案）』重要議題座談會（第 1 場）」依據座談會議共識，《國土計畫法（草案）》仍維持將《國土復育條例（草案）》之「補償救濟」及「權利保障」等兩大重要精神保留於本法草案內。而依據當時初步模擬結果，全國國土 87% 均屬限制發展地區或條件發展地區土地，因此本法施行後，該土地需要透過價購、徵收或補償之經費，粗估逾一千億元以上。而基金來源部分，考量水、電附徵是「加稅」的一種形式，為避免民間對此抗議，因此建議不再透過水、電附徵方式取得，以利辦理國土保育保安相關作業。因此，內政部在國土永續發展基金條文中，有關基金來源中刪除「自來水事業機構繳交之一定比率費用」與「電力事業機構繳交之一定比率費用」，並增加政府每年自公共建設計畫經費編列預算移撥「十年移撥總額不得低於新臺幣一千億元。」之規定（內政部，2012c）。

在民國 101 年 10 月 11 日內政部召開「『國土計畫法』（草案）聯席審查第 6 次會議」中，行政院主計總處認為政府自 97 年以來，陸續發生許多重大事件，導致赤字增加，且已逼近舉債上限，因此十年一千億元之經費需求難以負擔，且壓縮未來施政空間。另外，原先「水電附徵」符合「使用者付費、受益者得償」之精神，將之刪除改由十年移撥總額不得低於一千億元，會使資源使用者負擔機制改為全民共同承擔，顯非公平合理。依據《財政收支劃分法》規定，在制（訂）定或修正法律需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源，然本案刪除「水、電附徵」之收入來源，又增加十年撥入一千億元的規定，已超出財政負擔，因此建議刪除，其意見說明如下：

> 「一、自九十七年下半年以來，中央政府因連續遭逢美國次級房貸、全球金融海嘯衝擊，以及莫拉克風災等重大事件，須提出各項特別預算以為因應，致總預算歲入歲出差短與債務未償餘額已達五‧三兆，占前三年 GNP 平均數約百分之三十七點一，已逼近公共債務法舉債上限。且因近年來政府實施多項減稅措施，以致我國賦稅負擔率逐年遞減，而法律義務支出卻逐年攀升，政府可運用之資源相對不足，爰在預估未來歲入將難以大幅成長之情形下，須請各機關採取強力撙節措施因應，一百零二年度並就多項支出以負成長方式檢討編列，包括人事費通案撙節百分之一及基本需求負成長百分之十，以維收支平衡，未來實無力再負擔十年一千億元之經費需求。

二、本草案所定基金用途，主要係針對土地使用受限者辦理相關補償補救，依原行政院九十八年十月八日版本草案所規劃財源，除政府撥款外，尚包括向開發者徵收之國土保育費，以及向資源使用者（自來水與電力事業）收取之水、電附徵等，符合『使用者付費，受限者得償』之精神。惟本草案將水電附徵刪除，且明訂公共建設計畫十年移撥總額不低於一千億元，將原本由資源使用者一使用比率分擔之機制，轉為由全民共同承擔，顯非公平合理。

三、依財政收支劃分法第三十八之一條規定，各級政府制（訂）定或修正法律須增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源，本案大幅增加財政負擔，又未指明相對收入來源，且十年撥入一千億元，除限縮政府未來施政空間，亦超出當前財政所能負擔，爰建請刪除『十年移撥總額不得低於新臺幣一千億元』文字，並依上開原行政院核定版本，將水、電附徵之收入納入基金收入，以符合使用者付費原則。」（內政部，2012g）

營建署則表示，每次災害發生，外界即提出國土規劃不當之意見，而國土規劃不當之導正一定需要成本，且完善國土規劃屬全民公共利益，因此政府一定得負擔此筆費用，至於預算將編列幾年可再行討論。與會委員則表示，如果國土規劃做得好，莫拉克不會發生，莫拉克不發生就不會財物損失，基礎工作仍應投資，否則國土規劃則淪為「畫餅充飢」，因此建議該條文維持納入。另有委員說明，在內政部的聯席審查會議中應訂定來表明內政部立場，在行政院才能爭取，不應自廢武功。此外，經建會表示，如果政府要做不一定要限制經費來源，不一定需要寫「政府應每年自公共建設計畫經費編列預算移撥」，因此主席裁示該條條文修正為「政府應每年編列預算移撥，十年移撥總額不得低於新臺幣一千億元。中央主管機關並得逐年編列預算。」並將「水、電附徵」重新納入國土永續發展基金來源，至於主計總處的意見，則附於說明欄中，由行政院核處（內政部，2012g）

然而，民國 101 年 10 月 22 日內政部召開「『國土計畫法』（草案）聯席審查會議第 7 次會議」時，台灣電力公司與台灣自來水公司均表示財力無法負擔，因此建議刪除「水、電附徵」，而主席裁示在經費來源不納入「水、電附徵」（內政部，2012h）。

民國 101 年 12 月 18 行政院召開第 1 次「審查『國土計畫法』草案會議」，行政院主計總處仍維持上述在內政部第 6 次聯席審查會時之意見，建議不納入十年一千億的條文內容。經建會則表示國土永續發展基金所提規模一千億與過去《國土復育條例》（草案）國土復育基金一致，然而其用途並不完全相同，因此該一千億的用途仍需再敘明：

「本草案所提應成立國土永續發展基金規模 1,000 億元與過去國土復育條例草案一致，可是國土復育條例中所提之國土復育基金是用在積極復育工作，而不僅為消極保育。本次國土計畫法草案，中央主管機關不執行實際治理工作，復育工作還是交由各部會辦理，該 1,000 億元永續發展基金的用途請內政部說明。」（行政院，2012）

行政院公共工程會也表示其額度與必要性及籌措方式都應再考量：

「有關國土永續發展基金 1,000 億元部分，請再考量額度及必要性，以及籌措方式。」（行政院，2012）

然而臺南市政府認為，設置國土永續發展基金一千億有其必要性：

「現行臺灣所有土地都有其開發價值，本法施行後勢必需逐步調整土地使用分區，故設置國土永續發展基金 1,000 億元有其必要，俾利未來土地使用性質調整後，可以以基金作補償或救濟。」（行政院，2012）

針對上述意見，營建署回應當前全國土地均已完成分區及用地編定，並賦予其權利，然過去非都市土地採「現況編定」，部分情形無法符合環境資源條件下之發展或保育需求，故有其調整必要性，基於權利保障原則，應予以補償或補救。國土計畫與國土復育有其差異性，國土計畫透過長期計畫調整，逐漸將不得使用範圍加以限制，基於該理由，國土永續發展基金仍需成立，並編列相關預算，至於是否需要十年內編足一千億元，該年期尚可討論及調整。

民國 102 年 1 月 22 日行政院召開第 2 次「審查『國土計畫法』草案會議」，行政院主計總處說明如不透過水、電附徵方式，建議需研議其他財源籌措方式：

「依據財政收支劃分法第 38 條之 1 規定略以：『各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規…需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。』本案倘經內政部評估不宜透過水、電附徵費用，建議研議其他財源籌措方式。」（行政院，2013a：4-5）

營建署則回覆，國土永續發展基金來源除政府循預算程序撥款外，尚包括使用許可案件收取之國土保育費、民間捐贈、本基金孳息收入等，業已研議相關財源籌措方式。

而後，民國 103 年 2 月 13 日內政部同仁向行政院江宜樺院長報告《國土計畫法（草案）》，院長指示國土永續發展基金仍應成立，且前期應以公務預算編列支應，以展現政府推動國土保育之決心，並於公務預算推動一定期

間後，再透過水、電附徵國土保育費方式辦理，請內政部配合修正條文草案文字。另外，針對基金用途也請內政部粗估各用途所需經費額度。因此，在條文中新增規定為政府循預算程序移撥總額改為不得低於新台幣五百億元[246]，另基金來源增加第 1 項第 3 款與第 4 款，分別為「自來水事業機構繳交之一定比率費用」、「電力事業機構繳交之一定比率費用」，且參照《食品安全衛生管理法》之「食品安全保護基金」撰寫體例，規定待《國土計畫法》施行後第十一年起，基金來源方才納入自來水及電力事業機構繳交之費用以利推動。

民國 103 年 4 月 22 日，行政院召開第 5 次「審查『國土計畫法』草案會議」，經濟部國營會、台水公司、水利署均表示，國土使用不限於電力或水資源，且自來水有繳交水費給水資源保育基金，如國土永續發展基金要從水、電附徵收取會有重複課徵問題。此外，《國土復育條例（草案）》之國土復育基金設立背景與當前不同，目前（103 年）台電公司虧損超過兩千億元，附徵方式來自民眾，將造成衝擊。另外，行政院主計總處再次說明只需以「政府循預算程序撥補」即可，依據計畫需求及財能狀況作通盤檢討，希望法條中不訂定固定金額。該會議中決議，待民國 103 年 4 月 29 日舉辦之「國土計畫法草案之補償機制」座談會，會商各機關（單位）意見，檢討國土永續發展基金隨水、電費用徵收及基金規模五百億元等事項之妥適性，並以更宏觀之角度定義基金用途後，再行提會討論（內政部，2014a）。

（四） 補償對象之調整

民國 103 年 4 月 29 日召開「國土計畫法（草案）之補償機制座談會」會中討論出四大原則：一、有損失即應補償原則（按：基於信賴保護、特別犧牲）；二、不重複補償原則；三、災害型環境敏感土地採事後救助原則；四、多元補償原則。因此，將法條內容改變詳參表 23（內政部，2014c）：

[246] 民國 110 年 4 月 8 日內政部林前次長慈玲於口述歷史訪談表示：「江宜樺前院長他就覺得說，政府要有誠意，表示我們政府是要作為的，所以那時候他就說前十年的話由政府來編列預算五百億，這是院長的指示，那後面的話才用水電來附加。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

表 23　補償機制改變條文

103 年 5 月修正條文	103 年 4 月 22 日修正條文
第三十一條　直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法進行管制。原依法編定之建築相關使用地經變更為非建築使用地者，在直轄市、縣(市)國土功能分區公告生效之日起十年內，得依原法令規定及原編定繼續申請建築使用；十年屆滿後尚未申請並經同意者，不得繼續申請建築使用。原依法規定之合法使用土地、建築物或設施與第二十二條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，在政府令其拆除建築物或設施前，得為原來之合法使用；原有建築物或設施除准修繕外，不得增建或改建。 政府對於因前項令拆除建築物或設施所生之損失，應予適當補償。 前項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。	第三十一條　直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法進行管制。原依區域計畫法規定之合法使用土地、建築物或設施與第二十二條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，在政府認定其對於公眾安全、衛生及福利有重大妨礙，令其變更使用或拆除建築物或設施前，得為原來之合法使用；原有建築物或設施除准修繕外，不得增建或改建。 政府對於因前項令變更使用或拆除建築物或設施所生之損害，或因供特定公益使用致其土地利用受影響之損失，應予適當補償或補救。 前項補償或補救金額、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：內政部，2014c

針對原設施型用地給予十年過渡期，僅補償拆除既有合法建築物或設施，以補償金或其他替代方式辦理，至於既有建築用地、遊憩用地，變更為非建築用地，因提供過渡期間得繼續申請使用，爰不予補償。另外採降低使用強度或限縮使用項目辦理，因該調整屬社會容忍範圍，未有具體客觀損害情形，爰不予補償（內政部，2014c）。

民國 103 年 5 月 13 日，內政部長聽取「國土計畫法（草案）、海岸法（草案）及濕地保育法之補償機制」專案報告會議中，時任陳部長威仁裁示基於政府計畫高權、財務可行、計畫理想、土地使用計畫體系穩定及民眾意願等考量，未來國土計畫法(草案)以國土保育地區第 1 類為補償範疇，其補償原則如下：

「1.既有合法建築物或設施：得為原來合法使用或改為妨礙目的較輕之使用，於政府命其拆除建築物或設施時，應予適當補償。

2.既有合法建築相關使用地：得維持建築相關使用地，惟應酌予調降土地使用強度或限縮土地使用項目，並按國土計畫法及相關目的事業法規定進行管制，該部分不予補償；倘有涉及變更為非建築相關使用地時，基於信賴保護原則，應予適當之補償。

3.配合前開補償原則，本法（草案）規定應成立之國土永續發展基金規模，配合調整為不得少於新台幣 500 億元，並視國土計畫檢討變更情形及政府財政狀況逐步增加。」（內政部，2014d）

因此，將補償條文修改如下，並函送行政院併同審議：

「第三十一條　直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。原合法建築物或設施與第二十二條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。

直轄市、縣（市）主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。

前二項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。」（內政部，2014d）

民國 103 年 6 月 18 日行政院召開第 6 次「審查『國土計畫法』草案會議」，該條條文與國土永續發展基金條文照案通過。

而後，民國 103 年 7 月 3 日行政院主計總處仍對國土永續發展基金之財源擬由公務預算於十年內撥補五百億元一節提出意見，略以政府遭逢全球金融海嘯及莫拉克風災等事件，至歲入歲出差短急遽擴增；且法律義務支出占比至民國 103 年已達 70%，嚴重影響政府施政彈性，若同意訂定十年五百億元之條款，將限縮行政部門未來施政與預算分配之彈性，且易導致各部會援引比照。鑑於國土永續發展基金係補償合法建築物或設施因遷移所受之損害，以及合法可建築用地變更為非可建築用地所受之損失，基於開發者付費原則，建議仍應向開發者收取國土保育費為主要財源，仍有不敷方由公務預算適度撥補，不宜於行政院提出法案中訂定十年五百億元之定額撥補條款[247]。

[247] 行政院主計總處 103 年 7 月 3 日主預彙字第 1030101581 號函。

營建署評估，國土保育費收取總額與國土保育所需補償費用差異甚遠，明顯無法支應，即便採該建議事項，未來仍將面臨應以公務預算支應之情況。民國 103 年 7 月 11 日由行政院蕭副秘書長家淇協調主計總處與內政部，決議以維持民國 103 年 6 月 18 日行政院召開的第 6 次「審查『國土計畫法』草案會議」之條文，並送院會審查，最終於 103 年 7 月 24 日通過行政院第 3408 次院會。

民國 103 年函送立法院版本《國土計畫法（草案）》中，國土永續發展基金係為辦理《國土計畫法（草案）》之補償、國土規劃研究以及國土保育事項，因此其基金收入來源有政府為展現保育之決心，循預算程序之撥款；使用者付費之使用許可案件收取的國土保育費；以及受益者負擔的水、電附徵等相關收入來源[248]。

三、政策決定關鍵

國土永續發展基金之用途最初係為使用於國土規劃研究、調查及土地利用之監測。而後為順利推動國土規劃，計畫用於國土保育獎勵等經費。民國 97 年行政院指示將《國土復育條例（草案）》之權利保障、補償救濟納入《國土計畫法（草案）》後，陸續將國土復育、拆遷補償經費納為國土永續發展基金之支出。民國 103 年則調整補償之對象，讓基金支出能較為務實。

其收入來源則秉持初始欲成立國土規劃機構，由政府循預算制度編列，而吸納《國土復育條例（草案）》之精神後，納入水、電附徵收入來源。其設立機制係為落實國土保育，本於開發者付費、財源穩健、維護公共利益及資源有效規劃整合原則。最終於民國 103 年確立於前十年由公務預算編列五百億元，至第十一年起開始納入水、電附徵方式。

[248] 民國 108 年 10 月 24 日內政部陳前部長威仁於口述歷史訪談表示：「永續發展補償金，當時我本來要一千億啦，但是怕嚇壞他們，所以我就先用五百億。...需要的錢是有一個來源，這雖然列的是五項，但我印象中其實真正的只有兩項，一個政府提撥，一個就是『使用者付費、受益者負擔』。那受益者負擔，其實現在有啊。水源保護區裡面就有附加那個，...，這個水費有附加一個受益費嘛，所以臺北好像有一毛還是兩毛，臺北水源特定區，這個就是這個概念。將來那個錢就是拿來放在這個永續發展基金裡面來用。所以我跟當時的江宜樺院長一講，他就沒有意見了。那我再找財主的單位來講，他們也沒有意見了，就說這個是很重要的一點的突破。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見 108 年度「國土計畫法與全國國土計畫辦理過程及技術報告彙編」（張容瑛，2019）。

伍、原住民族權利之保障

一、政策議題說明

原住民族之權利保障議題於《國土計畫法（草案）》中，具有一定的討論度與爭議，最初民國 86 年之《國土綜合發展計畫法（草案）》版本，並無納入原住民族相關概念，直至民國 90、91 年之《國土綜合發展計畫法（草案）》版本，土地使用基本政策開始提及「原住民保留地」，且直轄市、縣（市）綜合發展計畫中應載明原住民地區綜合發展目標及策略，而後民國 93 年之《國土計畫法（草案）》，規範可由中央目的事業主管機關會商中央主管機關擬訂原住民族之「特定區域計畫」，以上為草案中初步納入原住民族權益之開端。

而後，民國 97 年行政院擬將《國土復育條例（草案）》吸納至《國土計畫法（草案）》內，因此於民國 98 年之《國土計畫法（草案）》內，增訂涉及原住民族土地之相關規範，將相關內容明定於條文內。由於條文新增後仍有許多討論與建議，因此內政部於民國 99 年 4 月起辦理數場原住民族相關議題座談會，並於 9 月提出國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文建議。在後續與專家學者、地方座談會及立法院審議後，民國 103 年之《國土計畫法（草案）》內規範原住民族土地及海域之使用管制應依《原住民族基本法》第 21 條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂，且海洋資源地區必須參照原住民族傳統使用加以劃設。各年份之草案與原住民族權益之相關內容，詳參表 24。

表 24　民國 90 年至 103 年《國土計畫法（草案）》內與原住民族相關之規範

年份	計畫	功能分區	連結原基法	權利保障
90	國土綜合發展計畫之土地使用基本政策，說明欄包含原保地。	-		
91	· 國土綜合發展計畫之土地使用基本政策，說明欄包含原保地。 · 直轄市、縣（市）綜合發展計畫中應載明原住民地區綜合發展目標及策略。			
93	特定區域計畫之說明欄註明依性質可能包括原住民地區。由中央目的事業會商中央主管機			

年份	計畫	功能分區	連結原基法	權利保障
	關擬定，相關事項[249]從其他法。			
98	特定區域計畫之說明欄註明依性質可能包括原住民族地區。由中央目的事業會商中央主管機關擬定，相關事項從較嚴法。	-	原住民族土地及海域之經營管理，屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。	．國保區涉及原住民族土地者，除危險、違法外，且取共識者外，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。 ．申請開發許可符合要件之說明欄[250]舉例：原基法。
103	特定區域之說明欄註明類型包括原住民族土地，由中央主管機關指定範圍。	海洋資源地區之劃設應參酌原住民族傳統使用。	涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第21條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。	使用許可之公聽會，說明欄載明土地相關權利人或其他利害關係人(如：已取得耕作權之原住民)可透過公聽會表達意見。

資料來源：本彙編彙整

以下政策決定歷程分為五個部分闡述，首先為原住民族權利保障之開端；其次為《國土復育條例（草案）》內容之吸納；第三為原住民族相關之意見吸納；第四為增（修）與原住民族相關條文之決策歷程；最後為民國 103 年《國土計畫法（草案）》涉及原住民族土地權益者之規範。

[249] 如保育、利用、開發及管理之條件及程序等事項。

[250] 第一項第三款已依其他相關法令規定經審查通過或同意，有關相關法令如原住民族基本法、農業發展條例及用水計畫書審查作業要點等。

二、政策決定歷程

（一） 原住民族權利保障之開端

民國 86 年第一次函送立法院之《國土綜合發展計畫法（草案）》，並未規範原住民相關內容，因此於立法院審議過程中，即有委員提出建議，且民國 88 至 89 年間，時任蔡立法委員中涵提出《臺灣原住民族基本法（草案）》的擬定，時任陳總統水扁於民國 89 年簽署「原住民族與台灣政府新的夥伴關係」及「原住民族政策白皮書」，使得政府部門與社會大眾逐漸重視關於原住民族之相關議題。後於民國 90 年函送立法院之《國土綜合發展計畫法（草案）》中，於全國層級的國土綜合發展計畫應載明之土地使用基本政策，納入「原住民保留地」於說明欄。隔年，「原住民地區」正式納入草案條文內容中，規範直轄市、縣（市）綜合發展計畫中應載明原住民地區綜合發展目標及策略。

然而，民國 91 年 4 月 3 日內政及民族委員會召開「審議國土綜合發展計畫法草案；並同時廢止區域計畫法」第一次會議時，瓦歷斯·貝林委員指出民國 91 年版草案第 9 條規範直轄市、縣（市）綜合發展計畫應包含「原住民地區綜合發展目標及策略」，僅侷限於縣的層級，並非全國性的原住民區域，建議在第 7 條[251]增列第 2 項「原住民地區綜合發展計畫，另以法律定之。」可明確規範原住民的生活區域，且國土綜合發展計畫委員會及縣市綜合發展計畫委員會均應將原住民主管機關代表納入編制內，以保障原住民的土地使用權益；蔡委員中涵亦表示原住民的土地均跨各縣市，業務亦是由跨部會處理，同意增列「原住民地區綜合發展計畫」。對此，時任內政部營建署林署長益厚表示希望國土綜合發展計畫能涵蓋所有的土地，因此在土地使用基本政策中，亦將原住民保留地涵蓋在內，若原住民地區另定之，則整個國土綜合發展計畫可能會失去其完整性，應維持原條文（立法院，2002a）。

爾後，原住民族的相關議題越來越受到專家學者們之重視。民國 91 年 7 月 11 日內政部召開「國土綜合發展計畫法」草案並研討後續處理方案會議，會議中張教授長義提及有關限制發展地區的劃設準則與管理應明確，至少應保障當地居民（原住民）權益不會受損；夏教授鑄九則建議建立原住民自治區、二級政府；辛教授晚教認為土地使用管制應都市土地與非都市土地一元化，以及特殊地區（原住民、離島）、功能性區域計畫應予以納入（內政部，2002a）。而後，民國 92 年 4 月 11 日國土計畫法草案立法院座談會

[251] 規範國土綜合發展計畫之內容，應載明之事項。

中，針對都會區及特定區域協調整合與國際競爭力議題，委員提出在行政區劃法通過前，應如何解決跨縣市及跨區域的發展問題，因此內政部以增列都會區域計畫及設置都會區域計畫推動委員會、明訂特定區域計畫及執行機制作研處，後續便於草案中增加為發展緩慢及特殊課題地區擬定及推動「特定區域計畫」相關規定事項（立法院，2003）。

民國 92 年 11 月 5 日中國土地經濟學會召開「國土計畫法（草案）下國土功能分區與都市計畫以外土地使用管制關係座談會」，會議中顏教授愛靜提出國土功能分區之疑問，關於原住民保留區在未來是否也有三大功能分區，林政務委員盛豐回應原住民區勢必被劃分為特定區域，而該區的土地使用管制將具結構性的不同，可能要由原住民族來處理。據此推論，當時對於原住民族區域之想像，將其劃歸於特定區域計畫中，而管制部分則預計授權由中央原住民族主管機關辦理（中國土地經濟學會，2003）。

因此民國 93 年 6 月 10 日函送立法院審議之《國土計畫法 (草案)》第 3 條規範：「特定區域計畫：指依全國國土計畫之指導，所訂定跨行政區域或一定地區範圍內解決特殊課題之國土計畫。」並於第 10 條說明欄載明因特定區域計畫內容依其性質，可能包括原住民地區、河川流域、國家公園或海岸不同性質之特定區域，故其計畫內容，由各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之。

（二）《國土復育條例（草案）》內容之吸納與爭議

民國 93 年 7 月 2 日，敏督利颱風造成嚴重災情，行政院游院長錫堃指示經建會研擬《國土復育條例(草案)》及〈國土復育策略方案暨行動計畫〉，隔年 1 月 19 日行政院第 2924 次院會通過《國土復育條例 (草案)》及〈國土復育策略方案暨行動計畫〉，並函送《國土復育條例 (草案)》至立法院，其中為使國土保育範圍與國土復育促進地區內容可順利推動，設有「補償、遷居及生活照顧」、「原住民權益特別保障」、「財源籌措」等章節，對於受到限制或影響者給予補償及救助（經濟建設委員會，2005）。嗣後，因考量國土規劃已歷經多年的討論與辯證，原則以內政部研擬中的《國土計畫法 (草案)》架構為主軸，行政院函示[252]，將《國土復育條例 (草案)》之「權利保障」、「補償救濟」納入《國土計畫法（草案）》規範，毋須另訂條例，復育工作則回歸目的事業主管機關主動辦理[253]。

[252]行政院 98 年 1 月 7 日院臺經字第 0980080174 號函。

[253] 詳參本彙編第三章第三節「壹、國土復育條例納入國土計畫法」內容。

爾後，民國 98 年 10 月 8 日函送立法院審議之《國土計畫法(草案)》，即納入《國土復育條例(草案)》中原住民權益特別保障專章之相關內容。復育計畫涉及原住民族土地者，需取得諮商共識，因此於第 24 條[254]第 5 項敘明：「第二項涉原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建者外，不得限制居住或強制遷居」，並進一步於第 30 條[255]第 2 項新增：「為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，其屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。」

在初步吸納國土復育條例於國土計畫法草案後，除了原住民族土地可訂定特定區域計畫之規範外，針對原住民族土地之居住權利與經營管理，開始明定於條文內，保障原住民族權益已邁出步伐，但後續仍有諸多討論與建議。

民國 98 年 9 至 10 月，行政院與內政部於北、中、南、東部召開國土計畫法公聽會，會議中數位與會人員指出關於原住民族權益保障不足之事，主要分為以下三點：其一為草案第 30 條第 2 項，並無實際意義與功能，並建議改為「...有關原住民族地區及海域之經營管理，應依原住民族基本法及相關法令辦理。」[256]；其二為需有原住民族自治區的規劃，以平衡以都市發展為導向的地方制度架構[257]；其三為建議於特定區域計畫中加入原住民族地區之定義[258]（行政院，2009a；行政院，2009b；行政院，2009c；內政部，2009j；內政部，2009k；內政部，2009l）。同年 12 月，立法院內政委

---

[254] 第 24 條規範：「國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內土地利用管理有關機關，擬訂主、協辦機關，納入全國國土計畫報請行政院核定。

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

前項環境劣化地區之復育計畫應由第一項之主辦機關會商有關機關擬訂，併同限制居住或強制遷居之安置計畫報行政院核定實施。

前項限制居住或強制遷居及安置計畫所需土地，得依法辦理徵收或撥用。」

[255] 第 30 條規範：「本法施行後，在直轄市、縣（市）國土計畫公告實施前，其土地使用管制，仍依區域計畫法、都市計畫法及國家公園法相關法令規定辦理；直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依國土功能分區及土地使用管制事項，分別予以不同程度之使用管制；其屬實施都市計畫地區及國家公園地區之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」

[256] 中華民國律師公會全國聯合會詹順貴主任委員、台灣原住民族關懷協會　陳士章先生提出。

[257] 台灣原住民族政策協會　蕭世暉監事提出。

[258] 台灣原住民族關懷協會　陳士章先生提出。

員會召開「國土計畫法（草案）及國土復育條例（草案）公聽會」，台灣原住民族政策協會蕭監事世暉認為草案將與原住民族相關之條文置於不顯著之處，第 30 條第 2 項更進一步矮化《原住民族基本法》，若實不得已，應將「得依原住民族基本法」修改為「應依原住民族基本法」，此為最低限度的處理方式。

與原住民族相關之條文仍具爭議下，內政部決議於民國 99 年 4 月 14 日起，召開一系列與原住民族相關議題座談會。然而在前述會議辦理前夕，民國 99 年 4 月 7 日立法院內政委員會先行召開審查國土計畫法（草案）會議。對此，與會委員提出三點質疑：其一，內政部應先與原住民族進行完善的溝通；其二，當時草案第 30 條第 2 項之相關規範已與《原住民族基本法》相互牴觸；其三，《原住民族自治法（草案）》和《國土計畫法（草案）》恐會產生競合關係。因此，委員建議應先待座談會聽取原住民代表的意見之後，再審查《國土計畫法（草案）》，若強制審查，委員們將癱瘓內政委員會。最終，該場會議主席決議變更議程，待座談會舉辦完畢再行審查（立法院，2010）。

（三） 與原住民族相關之意見吸納

內政部為因應《國土計畫法（草案）》與原住民族權利保障之諸多討論與爭議，於民國 99 年 4 月 14 日召開「國土計畫法」（草案）與原住民族土地及既有權益保障相關議題座談會，會議中邀集立法委員、專家學者、原住民族相關組織、各部會一同參與，簡委員東明建議邀請 55 個原住民族鄉鎮首長召開座談會（內政部，2010a），因此內政部於 4 月至 5 月，於臺灣北、東、南部召開「國土計畫法」（草案）與原住民族鄉（鎮、市）首長分區座談會。最終，統合上開座談會之討論與建議，於 9 月 17 日召開國土計畫法（草案）增（修）訂與原住民族相關條文研商會議，和與會的專家學者及各部會討論條文的修正建議及新增條文，各會議中的討論情形彙整如下：

民國 99 年 4 月 14 起，內政部召開與原住民族相關議題座談會，後續並持續於臺灣北、東、南部召開與原住民鄉（鎮、市）首長座談會，持續辦理至 5 月，座談會中具以下 5 大爭議：其一為草案第 30 條第 2 項應將「得依原住民族基本法」修改為「應依原住民族基本法」，以落實計畫法精神並獲得民意認同[259]；其二為建議有關原住民之條文另立專章，才能符合臺灣社

[259] 王教授進發、孔立委助理垂崢、新竹縣尖石鄉雲鄉長天寶、桃園縣復興鄉林鄉長信義、苗栗縣泰安鄉柯鄉長武勇、花蓮縣萬榮鄉鄉長提及。

會環境變遷[260]；其三為《國土計畫法（草案）》實施前，應積極推動《原住民族自治區法（草案）》，其明定有關原住民族之權限、土地及自然資源等[261]；其四為原住民族地區之特定區域計畫應由原民會擬定、執行，而並非由內政部來訂定[262]；其五為開發許可程序無原住民族代表參與，違反現行的《原住民族基本法》之立法旨意[263]（內政部，2010a；內政部，2010b；內政部，2010c；內政部，2010d）。

原民會在上述的討論下，提及由於《原住民族自治區法（草案）》在行政院審查時，各部會對於該法擬排除目的事業法之規劃，均表示反對，所以即使第 30 條第 2 項將「得依」改為「應依」，未來在實務執行上，仍須依各該目的事業法之規定辦理。而內政部針對另訂原住民族專章之意見，擬與各界研商後獲致共識再進一步研擬，至於現階段原住民族地區，可由原民會研擬特定區域計畫，未來若依《原住民族自治區法（草案）》劃設「原住民族自治區」，因其位階可能等同縣、市，依法可擬定縣（市）國土計畫。另，草案第 30 條第 2 項之相關建議，鑑於《原住民族基本法》相關法令並無土地使用管制之規定，若將「得依」改為「應依」，則建議《原住民族基本法》等相關法令應加速進行修（訂）法作業等配套機制（內政部，2010b）。

在上述的討論下，民國 99 年 8 月 17 日行政院召開「研商原住民族自治法草案第 21 條及第 23 條第四次會議」，決議略以：由於原住民族自治法係以「在不割裂現有地方體制並提昇自治區之權限，就原住民權益相關事項與民族自治事項交給自治區政府辦理」為原則，因此自治區之範圍將與縣、市轄區重疊，意即未來自治區政府將不具擬定「都市計畫」或「區域計畫」之權責，爰此未來原住民族地區應無須擬訂其縣（市）層級之國土計畫。而針對原住民族專章部分，基於《國土計畫法（草案）》內容應公平對待各族群為原則之考量，另為避免增設「原住民族專章」，恐與《原住民族基本法》及其相關法令產生競合，爰將與原住民族相關議題，納入《國土計畫法（草案）》中。原住民族地區之特殊需求，除可回應《原住民族基本法》及其相關法令中規範外，仍可於國土計畫體系中，擬定「特定區域計畫」因應之（行

[260] 蔡教授中涵、官教授大偉、蔡校長神保、海樹兒尖剌拉菲教授、宋立委助理能正、桃園縣復興鄉林鄉長信義提及。

[261] 新竹縣尖石鄉雲鄉長天寶、桃園縣復興鄉林鄉長信義、新竹縣五峰鄉葉鄉長賢民、臺北縣烏來鄉朱鄉長子孟、花蓮縣萬榮鄉鄉長提及。

[262] 臺北縣烏來鄉朱鄉長子孟提及。

[263] 蔡教授中涵提及。

政院，2010）。

而後，內政部依據民國 99 年 4 月至 5 月辦理之原住民族相關議題座談會意見彙整，9 月 17 日召開「國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議」，將建議增(修)訂之條文內容予以與會專家學者及部會代表，一同討論並取得共識，以下為增（修）訂之內容：

1. 草案第 13 條明定中央原住民族主管機關擬定原住民族特定區域計畫時，至少應包括之內容，以落實原住民族基本法；
2. 草案第 24 條新增與原住民族居住者諮商取得共識之標準與作業程序，由中央原住民族主管機關會商有關機關定之；
3. 草案第 30 條規範原住民族土地及海域之經營管理，優先依照原住民族基本法及其相關法規；
4. 草案第 34 條規範申請開發許可時，涉須依原住民族基本法第 21 條規定徵得當地原住民族同意者，應從其規定辦理；
5. 草案第 37 條規範申請開發計畫涉原住民族土地者，應邀請原住民族主管機關列席審議許可會議；
6. 草案第 44 條規範政府為國土保安及生態保育之緊急需要，各目的事業主管機關除依法辦理徵收外，得對有需要者，協助承租安全無虞之公有土地；
7. 新增草案第 46 條之 1，規範復育計畫涉原住民保留地之承租及管理以及安置對象涉原住民者，應辦理事項（內政部，2010e）。詳參表 25。

表 25　民國 99 年 9 月國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議擬修訂條文

99 年 9 月國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議	98 年函送立法院《國土計畫法（草案）》
第十三條 特定區域計畫之內容，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之。 原住民族特定區域計畫，至少應包含下列事項： 一、整體發展構想及願景。 二、治理及經營管理規劃。 三、土地利用管理原則。	第十三條 特定區域計畫之內容，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之。

99 年 9 月國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議	98 年函送立法院《國土計畫法（草案）》
原住民族特定區域計畫之範圍，與其他目的事業主管機關所擬定特定區域計畫或部門計畫重疊時，前項第二款應包含其治理及經營管理之適用原則。	
第二十四條 國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內土地利用管理有關機關，擬訂主、協辦機關，納入全國國土計畫報請行政院核定。 涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行。必要時，得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。 前項環境劣化地區之復育計畫應由第一項之主辦機關會商有關機關擬訂，併同限制居住或強制遷居之安置計畫報行政院核定實施。 前項限制居住或強制遷居及安置計畫所需土地，得依法辦理徵收或撥用。 第二項涉原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。其諮商取得共識之標準與作業程序，由中央原住民族主管機關會商有關機關定之。	第二十四條 國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內土地利用管理有關機關，擬訂主、協辦機關，納入全國國土計畫報請行政院核定。 涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行。必要時，得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。 前項環境劣化地區之復育計畫應由第一項之主辦機關會商有關機關擬訂，併同限制居住或強制遷居之安置計畫報行政院核定實施。 前項限制居住或強制遷居及安置計畫所需土地，得依法辦理徵收或撥用。 第二項涉原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。
第三十條 本法施行後，在直轄市、縣（市）國土計畫公告實施前，其土地使用管	第三十條 本法施行後，在直轄市、縣（市）國土計畫公告實施前，其土地使用管

99 年 9 月國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議	98 年函送立法院《國土計畫法（草案）》
制，仍依區域計畫法、都市計畫法及國家公園法相關法令規定辦理；直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依國土功能分區及土地使用管制事項，分別予以不同程度之使用管制；其屬實施都市計畫地區及國家公園地區之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。 為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，原住民族基本法及其相關法規另有規定者，從其規定。	制，仍依區域計畫法、都市計畫法及國家公園法相關法令規定辦理；直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依國土功能分區及土地使用管制事項，分別予以不同程度之使用管制；其屬實施都市計畫地區及國家公園地區之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。 為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，其屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。
第三十四條 申請開發許可，應符合下列要件： 一、非屬各目的事業主管機關依法禁止開發之範圍。 二、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意。 三、涉原住民族基本法第二十一條規定以徵得當地原住民族同意。 四、已依其他相關法令規定經審查通過或同意。 前項申請開發許可屬重大投資開發案件，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，得採平行作業方式辦理。 前項重大投資開發案件之範圍，由中央主管機關會商有關機關定之。	第三十四條 申請開發許可，應符合下列要件： 一、非屬各目的事業主管機關依法禁止開發之範圍。 二、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意。 三、已依其他相關法令規定經審查通過或同意。 前項申請開發許可屬重大投資開發案件，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，得採平行作業方式辦理。 前項重大投資開發案件之範圍，由中央主管機關會商有關機關定之。
第三十七條 直轄市、縣（市）主管機關於受理開發許可之申請，並經審查符合第三十五條規定者，應即將其開發計畫及國	第三十七條 直轄市、縣（市）主管機關於受理開發許可之申請，並經審查符合第三十五條規定者，應即將其開發計畫及國

99 年 9 月國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議	98 年函送立法院《國土計畫法（草案）》
土計畫變更書圖於開發案件所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽三十日及舉行說明會。其須一併辦理都市計畫之擬訂或變更者，程序亦同。 公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向受理申請機關提出意見。直轄市、縣（市）主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整前項意見，依下列程序辦理： 一、開發計畫涉及變更國土功能分區及其分類、分級，或屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關依第七條第一項規定審議許可。 二、開發計畫僅涉及變更國土功能分區之分類、分級者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關依第七條第一項規定審議許可。其計畫在一定規模以下且非屬國土保育地區或海洋資源地區者，得視需要委辦直轄市、縣（市）主管機關依第七條第二項規定審議許可。 三、開發計畫屬農業發展地區或城鄉發展地區，且僅涉及變更國土功能分區之分級者，由直轄市、縣（市）主管機關依第七條第二項規定審議許可。 前項第一款及第二款涉及變更全國國土計畫、都會區域計畫或特定區域計畫者，由中央主管機關或中央目的事業主管機關依第十五條第一項規定程序，報行政院核定。 申請開發計畫涉原住民族土地者，主	土計畫變更書圖於開發案件所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽三十日及舉行說明會。其須一併辦理都市計畫之擬訂或變更者，程序亦同。 公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向受理申請機關提出意見。直轄市、縣（市）主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整前項意見，依下列程序辦理： 一、開發計畫涉及變更國土功能分區及其分類、分級，或屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關依第七條第一項規定審議許可。 二、開發計畫僅涉及變更國土功能分區之分類、分級者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關依第七條第一項規定審議許可。其計畫在一定規模以下且非屬國土保育地區或海洋資源地區者，得視需要委辦直轄市、縣（市）主管機關依第七條第二項規定審議許可。 三、開發計畫屬農業發展地區或城鄉發展地區，且僅涉及變更國土功能分區之分級者，由直轄市、縣（市）主管機關依第七條第二項規定審議許可。 前項第一款及第二款涉及變更全國國土計畫、都會區域計畫或特定區域計畫者，由中央主管機關或中央目的事業主管機關依第十五條第一項規定程序，報行政院核定。

99 年 9 月國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議	98 年函送立法院《國土計畫法（草案）》
管機關依第二項程序辦理審議許可時，應邀請原住民族主管機關列席。	
第四十四條 直轄市、縣（市）國土計畫依第五十七條一併公告實施之日起二年內，國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區內原依區域計畫法編定之合法使用土地、建築物及設施，與其土地使用管制內容不符者，於依第四十五條及第四十六條獎勵或補償前，得依原使用分區與使用地及其他法律規定辦理土地使用管制。但為辦理第二十四條第二項環境劣化地區之復育計畫，須確保國土保安及生態保育之必要者，仍應依本法管制。 政府為國土保安及生態保育之緊急需要，有取得前項國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區之土地、建築物及設施之必要者，得由各目的事業主管機關依其主管法律或土地徵收條例協議價購，協議不成得予徵收；於依法價購或徵收前，得為原來之合法使用。 前項各目的事業主管機關除依法辦理徵收外，得對有需要者，協助承租安全無虞之公有土地。 前二項之管制事項，於依第三十一條第二項訂定之規則中定之。	第四十四條 直轄市、縣（市）國土計畫依第五十七條一併公告實施之日起二年內，國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區內原依區域計畫法編定之合法使用土地、建築物及設施，與其土地使用管制內容不符者，於依第四十五條及第四十六條獎勵或補償前，得依原使用分區與使用地及其他法律規定辦理土地使用管制。但為辦理第二十四條第二項環境劣化地區之復育計畫，須確保國土保安及生態保育之必要者，仍應依本法管制。 政府為國土保安及生態保育之緊急需要，有取得前項國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區之土地、建築物及設施之必要者，得由各目的事業主管機關依其主管法律或土地徵收條例協議價購，協議不成得予徵收；於依法價購或徵收前，得為原來之合法使用。 前二項之管制事項，於依第三十一條第二項訂定之規則中定之。
第四十六條之一 第二十四條第二項復育計畫涉原住民保留地者，中央原住民族主管機關得會商有關機關，依復育計畫向原住民承租，並得交由土地所有權人實施造林、撫育、管理及巡守山林維護生	-

99 年 9 月國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議	98 年函送立法院《國土計畫法（草案）》
態，以保障原住民族工作權，輔導原住民部落永續發展產業。 第二十四條第三項安置計畫之安置對象涉原住民者，中央原住民族主管機關得於安全、適宜之原住民保留地或公有土地，整體規劃合乎永續生態原則之原住民部落予以安置，並協助居住、就業、就學及就養，及保存原住民傳統文化。	

資料來源：內政部，2010e

（四） 增（修）與原住民族相關條文之決策歷程

民國 99 年 9 月 17 日內政部召開「國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議」決議，草案第 44 條[264]參酌經濟部水利署、財政部國有財產局、地政司等建議，基於未來實務執行可能遭遇困難之意見，爰予以刪除（內政部，2010e）。會後，內政部又將草案第 24 條[265]、34 條[266]，更正回原先條文。

民國 100 年 5 月 18 日、5 月 19 日及 6 月 1 日，立法院第 7 屆第 7 會期內政委員會針對「國土計畫法（草案）」進行逐條審查時，具以下四項重點爭議：其一為建議於草案第 1 條第 2 項納入應符合《原住民族基本法》之精神與意旨[267]，法務部則回應除《原住民族基本法》外，仍有其他的基本法應予以尊重，若將所有基本法都納入，內容會非常多且不可行；其二為建議

[264] 規範政府為國土保安及生態保育之緊急需要，各目的事業主管機關除依法辦理徵收外，得對有需要者，協助承租安全無虞之公有土地。

[265] 新增與原住民族居住者諮商取得共識之標準與作業程序，由中央原住民族主管機關會商有關機關定之。

[266] 規範申請開發許可時，涉須依原住民族基本法第 21 條規定徵得當地原住民族同意者，應從其規定辦理。內政部指出，因原草案第 34 條規範申請開發許可須依各目的事業主管法令同意、已依其他相關法令規定經審查通過或同意，且草案第 35 條已具體規範申請開發許可者須檢具開發地區土地與建築物所有權人及他項權利人之同意證明文件 。可見原為增訂之條文已將權利證明文件明定在內，若該土地涉及原住民族土地時，則必須經過原住民族的同意，因此原住民族早已具該權利之行使權。

[267] 高金委員素梅、孔委員文吉、廖委員國棟建議。

草案第 2 條應與《原住民族自治法（草案）》配合制定，增訂「在原住民族自治區為原住民族自治區政府」[268]，法務部則回應因《原住民族自治法（草案）》尚未通過，若將假設性法律規定納入草案內，後續會產生相關問題，建議納入說明欄內；其三為建議於草案第 3 條、第 9 條加入「原住民族自治區域計畫」，此為以原住民族自治區行政轄區為範圍所訂定實質發展及管制的國土計畫[269]，內政部則回應未來原住民區域計畫皆納入特定區域計畫中，無法給某特定區域計畫一個特定的名稱，其應於《原住民族自治法（草案）》中規範；其四為建議草案中涉及原住民族權益，應另訂專章[270]（立法院，2011a；立法院，2011b；立法院，2011c）。

而針對民國 99 年 9 月增（修）與原住民族相關條文，保留之第 13 條、第 30 條、第 37 條及第 46-1 條於民國 100 年 5 月 19 日及 6 月 1 日逐條審查後，會議中與原住民相關之條文皆保留，仍具討論及調整的空間，以下將分別就上述 4 條條文作說明（立法院，2011b；立法院，2011c）：

(一) 草案第 13 條第 2、3 項：「原住民族特定區域計畫，至少應包含下列事項：一、整體發展構想及願景。二、治理及經營管理規劃。三、土地利用管理原則。原住民族特定區域計畫之範圍，與其他目的事業主管機關所擬定特定區域計畫或部門計畫重疊時，前項第二款應包含其治理及經營管理之適用原則。」高金委員素梅提及草案第 9 條並無「原住民族特定區域計畫」之規定，因此第 13 條規定「原住民族特定區域計畫」之相關事項顯然有點突兀。

(二) 草案第 30 條第 2 項：「為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，原住民族基本法及其相關法規另有規定者，從其規定。」因本條涉及原住民族權益，相關爭議過多，決議予以保留。

(三) 草案第 37 條第 4 項：「申請開發計畫涉原住民族土地者，主管機關依第二項程序辦理審議許可時，應邀請原住民族主管機關列席。」孔委員文吉認為應闡明為依據《原住民族基本法》規範來執行，若僅邀請原住民族主管機關列席，並無實際作用，其建議修正為「應會同原住民族主管機關依原住民族基本法相關規定辦

[268] 高金委員素梅建議。

[269] 高金委員素梅、簡委員東明建議。

[270] 高金委員素梅、簡委員東明、孔委員文吉建議。

理」。

(四) 草案第 46 之 1 條：「第二十四條第二項復育計畫涉原住民保留地者，中央原住民族主管機關得會商有關機關，依復育計畫向原住民承租，並得交由土地所有權人實施造林、撫育、管理及巡守山林維護生態，以保障原住民族工作權，輔導原住民部落永續發展產業。第二十四條第三項安置計畫之安置對象涉原住民者，中央原住民族主管機關得於安全、適宜之原住民保留地或公有土地，整體規劃合乎永續生態原則之原住民部落予以安置，並協助居住、就業、就學及就養，及保存原住民傳統文化。」孔委員文吉表示本條為典型的「內政部買單，原民會出錢」，將後續最難處理的業務全部推給原民會負責，應再多加研究。

而後，因第七屆立法委員任期屆滿未完成委員會審查之議案，《國土計畫法（草案）》不續審，退回內政部重新檢討，與原住民族相關之條文則後續再行討論。

（五） 民國 103 年《國土計畫法（草案）》涉及原住民族土地權益者之規範

上述條文於立法院審議中保留後，且第七屆立法委員任期屆滿不續審。後於民國 101 年 7 月 2 日內政部召開「國土計畫法（草案）」重要議題第 1 場座談會，主要討論草案與《國土復育條例（草案）》之關係及與《原住民族基本法》、《原住民族自治法（草案）》、原住民族相關法規之銜接或配合。會議中關於原住民族議題主要有四點爭議，包括「增訂原住民族專章」[271]、「劃設國土保育地區自治區或原住民族文化國土區」[272]、「增列自治區國土計畫」[273]、「開發許可應由當地原住民行使同意權」[274]（內政部，2012c）。

另一方面，在國土計畫法草案研擬之際，區域計畫正值辦理通盤檢討之際，民國 101 年 8 月 15 日內政部區域計畫委員會召開「臺灣北、中、南、

[271] 林教授盛豐、蔡教授志偉建議增訂原住民專章，並改名稱為原住民生活圈，內政部回應相關之擬定、審議、核定及公告實施等程序已按《原住民族基本法》辦理。

[272] 夏教授鑄九、蔡教授志偉建議納入「國土保育原住民自治區」、「原住民族文化國土區」，內政部回應將會同原民會研訂原住民族特定區域之計畫內容，整併納入全國國土計畫。

[273] 原民會建議比照縣市層級國土計畫方式，增列「自治區國土計畫」，內政部回應「自治區」尚非屬確定法定名詞，自無法配合納入本法。

[274] 原民會認為就開發許可而言，應依照《原住民族基本法》規定應由當地原住民行使集體同意權，並非原民會，內政部回應使用計畫若涉及原住民族土地部分，未來仍將由申請人依據《原住民族基本法》相關規定辦理。

東部區域計畫（第二次通盤檢討）」（草案）之地方發展定位及構想、土地使用分區第 2 次專案小組審查會議，該會議針對「土地使用管制方式檢討調整方向」議題召開研商會議，會議中決議將原住民傳統領域及海域之劃設管理納入考量，有關原住民族土地及海域之土地使用管制，於《原住民族土地及海域法（草案）》等專法制定完成前，將由內政部會同原民會及相關目的事業主管機關訂定後，納入《非都市土地使用管制規則》內，以具體落實原住民族土地及海域使用之特殊需求（內政部，2012e）。其中，《原住民族土地及海域法（草案）》辦理原住民族傳統領域土地、原住民族傳統海域及原住民保留地之回復、取得、處分、計畫、管理及利用。然而，內政部考量《國土計畫法（草案）》屬程序法性質，有關原住民族地區之國土計畫擬定、審議、核定及公告實施程序，均按《國土計畫法》規定辦理，並無訂定「原住民族專章」之必要性。惟為因應原住民族特殊土地使用需求，將於條文增列原住民族土地之使用管制，由國土主管機關會同中央原住民族主管機關擬定之規定，以具體回應其需求。

最終，民國 103 年函送立法院之《國土計畫法（草案）》，確立以下三項與原住民族相關之保障：

1. 原住民族土地得依特定區域計畫進行整體規劃

草案第 3 條、第 5 條說明欄表明特定區域計畫係指具有特殊性質，或所產生之影響涉及全國，而有進行整體規劃需要之地區，類型包括河川流域、經濟或原住民族土地等，其範圍由中央主管機關指定。

2. 涉及原住民族土地及海域之使用管制得另訂

草案第 10 條、第 22 條皆規範：「涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。」

3. 海洋資源地區之劃設應參考原住民族傳統使用

草案第 19 條則規範海洋資源地區：「依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類。」

三、政策決定關鍵

原住民族之議題於《國土計畫法》的研擬過程中，具有一定的討論度與爭議。內政部為解決跨縣市及跨區域的發展問題，於民國 93 年《國土計畫法（草案）》中，法條內規範由各該中央目的事業主管機關會商中央主管機關就原住民地區研擬特定區域計畫。而在民國 97 年《國土計畫法（草案）》吸納《國土復育條例（草案）》精神後，並開始與《原住民族基本法》產生連結。民國 98 年《國土計畫法（草案）》明訂有關原住民族土地及海域之經營管理，其屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。然，民國 99 年至 100 年間，內政部曾針對涉及原住民權利之議題多次召開座談會，甚至曾試圖增修與原住民族相關條文，卻因討論過程中產生諸多爭議且立法院屆期不續審，最終該部分的修改並未直接影響民國 103 年之《國土計畫法（草案）》。

有關原住民族土地使用管制部分，民國 101 年 8 月內政部區委會專案小組會議中，決議將原住民傳統領域及海域之劃設管理納入考量，有關原住民族土地及海域之土地使用管制，於《原住民族土地及海域法（草案）》等專法制定完成前，將由內政部會同原民會及相關中央目的事業主管機關訂定後，納入《非都市土地使用管制規則》內。為回應原住民族特殊土地使用需求，內政部於《國土計畫法》條文增列原住民族土地之使用管制，由國土主管機關會同中央原住民族主管機關擬定。最終，民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》版本，法條內明定特定區域計畫、原住民族土地使用管制及海洋資源地區之原住民族傳統使用之規範，確立原住民族權利之保障。

陸、民眾參與機制之健全

一、政策說明

按《國土計畫法》第 6 條第 10 款之旨：「國土規劃應力求民眾參與多元及資訊公開化」。在強調民眾參與國土規劃，以形塑國土規劃基本價值及願景下，國土計畫中廣泛的建立參與的機制，民眾得以在國土計畫的不同階段運用不同行式表達相關意見，其中包括：計畫研擬階段的廣徵意見座談會、公聽會、審議會，以及使用許可案件審議前的公聽會、審議會、對於政府不作為的公民訴訟、土地違規使用的檢舉。

民眾參與國土計畫機制的健全乃是回應近年來臺灣民主意識的抬頭，內政部自推動《國土綜合發展計畫法（草案）》立法以來，便開始於計畫研擬、審議、執行及管理層面，不斷地強化與深化民眾參與的管道與方式。甚至，自民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》後，除了國土計畫本身外，民眾開始也可以對開發許可案件表達意見。雖然相較於過去的區域計畫時期而言，國土計畫試圖揚棄過去的菁英式規劃主義，然而許多的公民代表或社會團體仍認為其民眾參與之機制仍有再加強的空間。

以下政策決定歷程分為四個部分闡述，首先為計畫層面的民眾參與；其次為使用許可與民眾參與；第三為國土計畫制度中不納入聽證；最後為土地違規之檢舉機制。

二、政策決定歷程

（一） 計畫層面的民眾參與

民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》中，便按《區域計畫法》、《都市計畫法》之既有內容及框架，分別於計畫研擬階段、審議階段、核定階段加入民眾參與的方式，並且不斷的於後續的六版本中強化相關規定（詳參表 26）。

表 26　計畫層面：六版本民眾參與計畫之比較表

版本	研擬階段				審議階段	核定階段
	研議期間		研議完成			
計畫性質	中央	地方	中央	地方		
區域計畫法	無				得徵詢民間團體意見	公開展覽 30 天
86 年	無	說明會	無	公開展覽 30 日，民眾得提書面意見	無民眾參與	公開展覽 90 日
90 年	**說明會**		公開展覽 30 日，民眾得提書面意見		無民眾參與	公開展覽 90 日
91 年	說明會		公開展覽 30 日，民眾得提書面意見		無民眾參與	公開展覽 90 日
93 年	**座談會或其他適當方法**		1. 公開展覽 30 日，民眾提出書面意見 2. 舉辦**說明會**		設立**國土計畫委員會審議**，其中**專家學者人數**不得少於委員總人數 1/3	1. 公開展覽 90 日 **2. 有實際需要得登載政府公報、新聞紙及網際網路或其他適當方法廣泛周知**
98 年	座談會或其他適當方法		1. 公開展覽 30 日，民眾提出書面意見 2. 舉辦說明會		**遴聘（派）學者、專家、民間團體及相關機關代表審議**	1. 公開展覽 90 日 2. 有實際需要得登載政府公報、新聞紙及網際網路或其他適當方法廣泛周知
103 年	座談會或其他適當方法		1. 公開展覽 30 日，民眾提出書面意見 2. **公聽會**		遴聘（派）學者、專家、民間團體及相關機關代表審議	1. 公開展覽 90 日 2. 有實際需要得登載政府公報、新聞紙及網際網路或其他適當方法廣泛周知

資料來源：各版本國土計畫法草案；本彙編彙整

1. 研議期間辦理座談會，並於完成後辦理公聽會

按民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》中，第 9 條第 2 項及第 3 項之規定[275]，過去民眾僅能參與〈直轄市、縣（市）綜合發展計畫〉的研擬，而並無法參與中央層級的〈國土綜合發展計畫〉研擬。

隨著民主意識抬頭，規劃應放權於民的概念逐漸在臺灣深化，因此確保民眾參與規劃過程越來越重要。另外，民國 89 年內政部營建署國土規劃工作小組「有關國土法及城鄉法立法總結報告」中亦建議，為落實計畫實施之可行性並維護民眾權益，各級國土計畫之擬訂前後，應有民眾參與之管道（內政部，2000c）。因此，除了過去直轄市、縣（市）綜合發展計畫於研擬及審議階段之說明會及公開展覽外，民國 90、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》中比照直轄市、縣（市）綜合發展計畫之參與形式，於該版本的第 6 條[276]新增「國土綜合發展計畫」之民眾參與，一改中央層級計畫的研擬程序。因此，在該版本後亦確立後續民眾得以參與不同層級計畫的研擬過程。

而後，民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》，參考《都市計畫法》民眾參與之修法方向。為因應網路世代，廣泛設立多元化的管

[275] 民國 86 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫法（草案）》第 9 條規範：「直轄市、縣(市)主管機關應依國土綜合發展計畫，擬訂直轄市、縣(市)綜合發展計畫，並依下列程序核定之：一、直轄市主管機關擬訂之綜合發展計畫，應經直轄市綜合發展計畫審議委員會審議通過，報請中央主管機關核定。二、縣(市)主管機關擬訂之綜合發展計畫，應經縣(市)綜合發展計畫審議委員會審議通過，報請省主管機關核定後，轉報中央主管機關備查。直轄市、縣(市)綜合發展計畫擬訂過程中應舉辦說明會。直轄市、縣(市)綜合發展計畫擬訂後，送各該綜合發展計畫審議委員會審議前，應於各該直轄市、縣(市)政府公開展覽三十日，並應將公開展覽之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，由各該綜合發展計畫審議委員會予以參考審議，連同審議結果及計畫一併報請上級主管機關核定。」

[276] 民國 90、91 年函送立法院審議《國土綜合發展計畫（草案）》第 6 條規範：「中央主管機關應視國土之自然資源條件及社會經濟發展情況，會商有關機關擬訂國土綜合發展計畫，經國土綜合發展計畫委員會審議通過，報請行政院核定。國土綜合發展計畫擬訂過程中，應邀集專家、學者、公私團體等舉辦說明會，並作成紀錄，作為擬訂計畫之參考。國土綜合發展計畫擬訂後，送國土綜合發展計畫委員會審議前，應公開展覽三十日，並將公開展覽之日期及地點登載於新聞紙及網際網路周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向中央主管機關提出意見，由國土綜合發展計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及計畫一併報請行政院核定。」

道，因此將各層級國土計畫於擬訂期間所舉辦之「說明會」修改為舉辦「座談會或其他適當方式」廣詢意見。另外，在計畫審議之前，除了過去的公開展覽機制以外，亦新增舉辦「說明會」的機制。

自民國 93 年以後，民眾參與的議題開始在立法院的審議《國土計畫法（草案）》的過程中備受到關注，民間團體也發起了一系列的討論，包括民國 98 年 10 月 31 日由 OURS 辦理國土計畫法民間論壇中，針對民眾參與多元化與資訊公開機制，歸納建議應參照歐美各國之資訊公開及民眾參與法制，舉辦公聽會[277]。而後，民國 101 年內政部營建署參酌 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》爭議及研究計畫，盤點出「民眾參與機制」為重要議題之一而召開座談會，期間內政部也表達將會再健全民眾參與機制之構想[278]（內政部，2012d）。

另一方面，民國 102 年左右，內政部亦同時研擬〈全國區域計畫〉。在過程中，受到民間團體批判政策形成中缺乏公聽會與聽證，因此行政院隨即指示內政部需於〈全國區域計畫〉公告實施前辦理公聽會。然而，區域計畫法中並無相關規定，〈全國區域計畫〉可說是首開先例[279]。

相較於說明會形式乃是以政府政策宣導為主，在性質上，公聽會更強調民眾意見的表達。是以，在民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，參考國外空間計畫之案例以及全國區域計畫的實務操作後，為加強民眾參與深度，確立國土計畫辦理「公聽會」的制度。

---

[277] 王教授鴻楷於該場會議表示：「民眾參與只有座談會，連公聽會都沒有。應對國外民眾參與機制多做研究，可參考的辦法之一，是美國奧勒岡州的土地使用及管制制度。」同場會議中，李得全亦表示：「民眾參與機制不足，至少應納入公聽會。」

[278] 民國 101 年 8 月 3 日內政部營建署召開「國土計畫法（草案）」重要議題座談會（第 2 場）中表示，考量各級國土計畫係規範各級國土計畫及相關部門主管機關應辦事項及其協調互動關係，參考國外類似屬性空間計畫，未來將加強機關、團體（如 NGOs）之參與。

[279] 民國 109 年 10 月 26 日內政部營建署城鄉發展分署廖副分署長文弘於口述歷史訪談表示：「去彰化縣政府開，那時候就被環團圍毆，他說你們這寫的內容一點都不夠，...。當然他們講的我發現他們不了解區域計畫，可是也就是這樣子發現說這是我們的責任，我要讓一個民眾不了解的區域計畫就要公告實施，影響到他的土地權益非常大，所以在那個之後我們自己就說：『以後的區域計畫除了公展之外，我都會開公聽會、座談會去蒐集大家的意見。』」完整之口述歷史訪談紀錄，請見本彙編之附冊。

2. 審議中之民眾參與

除了計畫研擬過程中，民眾得以表達意見外，國土計畫在審議機制中亦於民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，以第 5 條第 3 項規定[280]，設立專家學者不得少於委員總人數三分之一的「國土計畫委員會」，作為民眾監督國土計畫的管道[281]。

民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》後，則是刪除「國土計畫委員會」，回歸於主管機關進行審議。然而，為使國土計畫之審議符合公平公開原則及踐行一定程序，草案中仍保留民眾監督的權利，並於草案第 6 條規定，審議中應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，其概念延續至現《國土計畫法》之各級國土計畫審議會。另一方面，為落實民眾參與，內政部延續過去《內政部區域計畫委員會會議及會場管理要點》（已廢止）之作法，訂定《內政部國土空間計畫審議會議及會場管理要點》，作為民眾在審議中參與之規範。

（二） 使用許可與民眾參與機制

1. 土地開發審議前之民眾參與

不同於過去《區域計畫法》中之開發許可的設計與規範，自民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》，加入開發許可案件的民眾參與，除了政府訂定的國土計畫以外，開拓了民眾對於民間開發許可案件表達意見管道。按該版本之第 31 條[282]規定，民眾得以在開發許可案件審議前的

---

[280] 民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 5 條第 4 項規範：「前三項委員會委員之任期一年，其中專家學者不得少於委員總人數三分之一。目的事業主管機關為開發單位時，目的事業主管機關應迴避表決。」

[281] 有關審議委員之組成規範，參考《各級區域計畫委員會組織規程》形式，在相關子法規訂定而不納入母法，因此現今內政部訂定《內政部國土計畫審議會設置要點》以規範委員組成配置。

[282] 民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》第 31 條規範：「直轄市、縣（市）主管機關於受理開發許可之申請，並查核開發計畫及都市計畫書、圖之文件符合規定後，應即將其計畫書、圖於開發案件所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽三十日。公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向受理申請機關提出意見。直轄市、縣（市）主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整前項意見，檢同開發申請文件，將申請開發案提請該管國土計畫委員會審議。但申請計畫面積達中央主管機關所定規模或申請開發土地跨越二以上直轄市、縣（市）轄區者，應報中央主管機關提請中央國土計畫委員會審議。申請開發案經依前項規定審議通過後，得許可開發及發布實施都市計畫。第二項及前二條審議之項目、規模、要件、應備文件、辦理程序、開發期限、審議期限及其他應遵行事項之審議規則，由中央主管機關會商有關機關定之。」

公開展覽期間內（30 天），提供書面意見。

民國 98 年 3 月 19 日，由內政部召開「國土計畫法草案第 17 次研商會議」中，營建署建議開發許可案件應該有更嚴格的審議程序：

> 「由於依第 14 條[283]規定，各級國土計畫之擬訂及核定程序係採二級二審制，另依第 18 條[284]規定國土計畫之變更程序亦然，故對於未來採開發許可之個案，亦應透過嚴謹之審議程序為之。」（內政部，2009e）

最終，該場會議決議，開發許可案件應比照國土計畫之程序辦理。因此，在民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中強化了民眾參與的管道，開發許可案件在進入審議階段前除辦理公開展覽外亦需辦理說明會，而在案件審議完成後應廣泛周知其他民眾。

民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，開發許可制雖調整為使用許可制，其概念邏輯亦不盡相同[285]，然其民眾參與的機制持續沿用，並且配合國土計畫研擬階段民眾參與的修正方向，使用許可案件審議前的「說明會」一同改為「公聽會」。不同之處係為考量使用許可案件影響層面較不如國土計畫廣，因此在核定後之公開展覽，由 90 天改為 30 天。

---

[283] 按民國 98 年 3 月 19 日該場會議資料，《國土計畫法（草案）》第 14 條規範：「國土計畫之擬訂及核定程序如下：一、全國國土計畫：由中央主管機關擬訂，報請行政院核定。二、都會區域計畫：由中央主管機關擬訂，報請行政院核定。三、特定區域計畫：由中央目的事業主管機關擬訂，報請行政院核。四、直轄市、縣（市）國土計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂，報請中央主管機關核定。直轄市、縣（市）全部行政轄區均已發布實施都市計畫，其國土計畫得視實際需要與都市計畫主要計畫通盤檢討併同擬訂。」

[284] 按民國 98 年 3 月 19 日該場會議資料，《國土計畫法（草案）》第 18 條規範：「國土計畫公告實施後，由其擬訂機關每五年通盤檢討一次。但有下列情事之一者，其擬訂機關於報經中央主管機關或行政院同意後，得檢討變更之：一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變之發生。二、為避免重大災害之發生。三、為興辦重大開發或建設計畫。四、依第五條第二項或第三項規定辦理審議之建議。前項第三款興辦重大開發或建設計畫之性質、規模及國土計畫通盤檢討之實施辦法，由中央主管機關會商有關機關擬訂，報行政院核定。國土計畫之檢討變更，依第十三條至前條規定程序辦理。全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。未依限辦理者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十三條至第十五條規定程序辦理。」

[285] 詳參本彙編第三章第二節「捌、開發許可制轉為使用許可制」內容。

2. 納入公民訴訟權

公民訴訟按《行政訴訟法》第 9 條之旨，人民為維護公益，就無關自己權利及法律上利益之事項，對於行政機關之違法行為，得提起行政訴訟。自民國 80 年代後期環境保護意識抬頭，有鑑於傳統上之權益行政訴訟類型並不足以促使行政（環保）機關行使其職權，是以，環境相關法律[286]開始加入公民訴訟（公益訴訟），藉以引進民眾參與法令，以強化司法權對行政權的合法控制（陳慈陽，2003）。

由於國土計畫涉及環境保育，因此，許多專家學者及民間團體認為應比照《環境基本法》，於國土計畫法增訂「公益訴訟條款」。包括民國 98 年 12 月 9 日由立法院召開「國土計畫法（草案）公聽會」中，台北律師公會環境法委員會林主任委員三加[287]、民國 101 年 8 月 3 日由內政部營建署召開「國土計畫法（草案）」重要議題座談會（第 2 場）中，戴教授秀雄[288]、楊教授重信[289]等認為應納入訴訟機制，方能完整民眾參與之計畫程序。此外，立法院第 7 屆第 4 會期「林淑芬等 16 人提案《國土計畫

[286] 自民國 88 年《空氣污染法》修正第 81 條，加入公民訴訟後，相關環境條文陸續修正加入該制度，包括：《水污染防治法》（第 72 條）、《廢棄物清理法》（第 72 條）、《土壤及地下水污染整治法》（第 59 條）、《環境影響評估法》（第 23 條第 8、9 項）等。

[287] 林主任委員三加：「民眾的參與很重視程序方面，而在一個法律必須要落實的時候，也需要有救濟的途徑，因為如果前面沒有依照法律的規定去做的話，就必須要有司法的救濟途徑，因此我建議這部分可以依照環境基本法第 34 條的規定，建立一個公益的訴訟條款，因為行政訴訟法已經有建立公益訴訟的制度，只是還需要有法律的特別規定，所以我希望將來在國土計畫法或與環境相關的法律可以設置公益條款。」

[288] 戴教授秀雄：「要讓民眾參與係屬有效參與，重要關鍵在於其『後段』程序，參考歐美國家作法，民眾參與大多會與結合訴訟程序，以確保參與具有意義，惟該部分對臺灣而言仍存在非常大的問題，倘參考引用其作法，本法草案是否應建立類似『公益訴訟』機制，以提供民間團體或民眾協助進行訴訟相關事宜，惟該部分茲事體大。」

[289] 楊教授重信：「建議『公民參與』應與『公民訴訟』相互配合，目前本法缺少『公民訴訟』這一環，環境基本法已有『各級政府疏於執行時，人民或公益團體得依法律規定以主管機關為被告，向行政法院提起訴訟』之規定。本法涵蓋範圍層面比環境基本法還要廣，更應該要有公民訴訟之機制，惟該部分仍應進一步研究是否可行，且因環境基本法規定可以提出訴訟之情況較不明確，後續並應針對公民可以提出訴訟之情況加以明確化。」

法(草案)》」中亦對此具相關規範[290]。對此，內政部營建署則認為有關訴訟機制應回到《行政訴訟法》規定：

> 「國土計畫之擬訂及開發許可之審議，如有違反本法及其授權命令時，依《行政訴訟法》自當可提起執行訴訟，或訴願法提起行政訴願，因此應不需再於《國土計畫法》中重複規定。」（內政部，2009i）

而後，立法院第 8 屆第 8 會期之「林委員淑芬等 20 人提案《國土計畫法(草案)》」更進一步表達公民訴訟之於國土計畫法的重要性，並且仍堅持國土計畫的擬訂與開發許可審議皆須具有公民訴訟的管道：

> 「因國土計畫涉及環境保育及保安，依環境基本法第三十四條及行政訴訟法第九條等相關規定，制定人民為保護環境公益得提起維護公益訴訟之條款，以達成民眾參與多樣化及永續發展之目標。」（林淑芬等 20 人，2014）

據此，在林委員淑芬強調公民訴訟入法之重要性下[291]，民國 103 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議中決議，邱主席文彥裁示，營建署、法務部再行研議，並保留到朝野協商[292](立法院，2015d)。

最終，於民國 104 年 12 月 14 日的立法院第 8 屆第 8 會期立法院黨團協商會議中，決議加入訴訟機制於《國土計畫法(草案)》第 34 條，並基於行政作業量能的考量，將範圍限縮於違反使用許可案件而主管機關疏

[290] 民國 98 年林淑芬等 16 人版本《國土計畫法(草案)》第 48 條規範：「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。」

[291] 林委員淑芬於該場會議表示：「我們希望公民訴訟能入法明定，以便在發生行政不作為或怠忽職責的情況時，公民能有提起訴訟的權利，本條還是繼續保留好了。」

[292] 邱委員文彥於該場會議表示：「請營建署、法務部回去研究一下，如果入法的話文字應該如何修正，本條還是保留到朝野協商時討論。」

於執行之時[293]。

（三） 國土計畫制度不納入聽證

將聽證程序納入國土空間計畫的法制相關條文討論，最早可以追溯自民國 86 年，由沈委員富雄等 17 人擬具《國土綜合開發計畫法（草案）》。該草案指出，應於限制發展區劃定時加入聽證程序（立法院，1997b），但以當時時空背景下，其並未成為立法討論過程之爭點。

自民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》後，民間對於民眾參與國土計畫之不足提出越來越多的質疑，並認為按當時的草案，座談會、說明會、公開展覽之目的雖係為政府廣泛收集意見，但是在性質上屬於被動提供主管機關參考之依據。據此，許多學者亦於民國 98 年 9 月、10 月、12 月，分別在由內政部、行政院、立法院所舉辦之「國土計畫法（草案）公聽會」期間，基於提升民眾意見的法律效果，倡議應於《國土計畫法（草案）》納入聽證機制[294]。而後，民國 98 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》提送立法院第 7 屆第 7 會期審議期間，林委員淑芬表示目前民眾參與最有效者即為「聽證」，應於國土計畫與開發許可審議前加入聽證程序。是以，於「林淑芬等 16 人國土計畫法提案」中加入第 17 條第 1 項[295]與第 38 條

---

[293] 民國 108 年 9 月 9 日內政部營建署林組長秉勳於口述歷史訪談表示：「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。」完整之口述歷史訪談紀錄，請見 108 年度「國土計畫法與全國國土計畫辦理過程及技術報告彙編」（張容瑛，2019）。

[294] 民國 98 年 9 月 1 日內政部公聽會（北、東部場），廖教授本全：「公民參與不應只是『力求』，而是應『具體』落實，且應有落實之內容與程序，包括資訊公開以及舉辦聽證。」（內政部，2009j）民國 98 年 9 月 8 日內政部公聽會（南部場）李先生根正：「第十六條及第十七條國土計畫擬訂與審議之民眾參與，若有重大爭議時，建議應依行政程序法規定，辦理聽證。」（內政部，2009l）；民國 98 年 12 月 9 日立法院公聽會詹律師順貴表示：「剛剛也有學者提到國土計畫法草案中設計的民眾參與機制，這與早期學者建議的『聽證會』相去甚遠，甚至連目前普遍運用的『公聽會』亦有所不如，頗為倒退，所以我贊成要有聽證制度。」（立法院，2009）

[295] 民國 98 年林淑芬等 16 人版本第 17 條第 1 項規範：「國土計畫之擬訂前及擬訂期間，應徵詢學者、專家、民間團體代表之意見，並準用行政程序法第一百六十四條之規定，應有公開及聽證程序」

第 2 項[296]之相關討論：

> 「行政程序法就聽證有明確之規範，但仍須法律有特別規定時，始予適用，因國土計畫及開發許可對土地利用之影響甚鉅，且有諸多不同利害關係之個人或團體，故準用行政程序法第一百六十四條之規定，明定行政機關應按公開及聽證程序辦理，以保障受影響個人或團體之權利。」

對此內政部則是回應，《國土計畫法(草案)》目前已有充分民眾參與程序，且依《行政程序法》第 102 條[297]但書規定，遵循《國土計畫法》之規定辦理即可(內政部，2011)。因此，在「以聽證健全民眾參與機制」未取得共識下，相關條文在立法院審議期間皆予以保留。

鑑於民眾參與機制之於國土計畫之重要性，民國 101 年 8 月 3 日內政部營建署召開「國土計畫法(草案)」重要議題座談會(第 2 場)以廣徵意見，其中營建署就「國土計畫於研擬階段納入聽證程序」指出國土計畫基於《國土計畫法》屬於法規命令[298]，不須辦理聽證：

> 「各級國土計畫之並未直接對個案單一土地發生效力，且其性質乃定位屬『法規命令』，按行政程序法第 150 條[299]規定，法規命令之公布應先公告並廣泛周知而按當前草案原訂之民眾參與方式已符合該規定，無須再國土計畫之研擬過程中辦理聽證。」（內政部，2012d）。

---

[296] 林淑芬等 16 人版本第 38 條第 2 項規範：「公開展覽期間內，各該主管機關得依行政程序法相關規定辦理聽證，人民、團體代表亦得以書面載明姓名或名稱及地址，向受理申請之機關提出意見。」

[297] 《行政程序法》第 102 條規範：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。但法規另有規定者，從其規定。」

[298] 內政部營建署指出，法規命令須具備「行政機關基於法律授權訂定」及「對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定」二項要件，如僅符合上開二項要件之一者，則不屬之(法務部 96 年 2 月 9 日法律字第 0960004593 號函及法務部 98 年 10 月 26 日法律字第 0980035429 號函參照)；又依據司法院 68 年 3 月 16 日釋字第 156 號解釋，其解釋文提出略以：「主管機關變更都市計畫，係公法上之單方行政行為，如直接限制一定區域內人民之權利、利益或增加其負擔，即具有行政處分之性質。」因未來國土計畫內容，並未特別針對個別單一土地進行規範或限制，故其定性應係屬「法規命令」。

[299] 《行政程序法》第 150 條第 1 項規範：「本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。」

而該場會議中大部分學者皆表示應該思考由其他形式(包括訴訟)進行補充現有機制[300]，而非聚焦於聽證之辦理，然而楊教授重信則是認為聽證仍有其必要性，應於地方層級的國土計畫體現[301]。對此，營建署則回應，低層級國土計畫即為直轄市、縣(市)國土計畫，其計畫範圍廣大，涉及土地所有權人眾多，實難以辦理聽證程序，建議仍以辦理公聽會為主，並搭配邀請專業團體召開座談會及資訊公開方式，較為務實(內政部，2012d)。

另一方面，使用許可制又是否又該納入聽證？對此，內政部營建署則是表示，現行使用許可制度的機制，透過辦理公聽會與公開展覽民眾之參與模式已妥適及充分：

> 「目前行政院版係以公聽會方式辦理，主要考量使用許可機制係以符合國土功能分區及其分類之使用原則下始得申請，相較於申請開發許可辦理國土功能分區之維護更為嚴謹，且申請使用許可應以取得土地與建築物所有權人同意原原則，故對於符合各及國土計畫之指導下，以自己所有或取得土地同意之土地申請使用許可，其類似現行符合土地容許使用之規定下申請使用之制度。使用許可不得變更功能分區下，該類案件對於人民權益影響程度有限，採公聽會方式尚屬妥適。」（立法院，2015b）

由於未來申請使用許可案件均應符合國土功能分區規定，並且不得變更國土功能分區，再者，因應取得土地同意使用之相關權利文件，不致影響所有權人之權益下，使用許可案件中不納入聽證之程序。

（四） 土地使用違規檢舉機制

《都市計畫法》及《區域計畫法》中，土地違規使用乃是處以行政罰、刑罰，並未另外提供民眾參與監督的機制。直至民國 89 年《農業發展條例》修法[302]中，為加強農地違規使用之稽查，創立土地使用的檢舉制度。民眾得以檢舉農地違規使用者，並獲取一定獎勵。受其影響下，而後在民國 89 年《區域計畫法》修法的討論過程中，亦曾討論納入土地使用違規的檢舉制度。

---

[300] 戴教授秀雄於該場會議表示：「惟因國土規劃係規範公共利益(包括安全、便利、健康、知識、永續等)，範疇廣泛，倘於辦理國土規劃過程中，要求辦理聽證程序，國土計畫恐無法完成擬定作業，沒有計畫情況下，行政部門無法據以執行，國土發展將失序。」

[301] 楊教授重信於該場會議表示：「考量國土計畫體系中，越高層級國土計畫(如全國國土計畫)，其內容越抽象，辦理聽證實有困難，且所耗費行政資源成本甚大，是高層級國土計畫採取目前本法草案規定方式辦理，或許為較為可行的方法。」

[302] 《農業發展條例》第 32 條規範：「主管機關對農業用地之違規使用，應加強稽查，並應設農地違規使用稽查單位。為加強農地違規使用之稽查，中央主管機關得訂定農地違規使用檢舉獎勵辦法。」

《國土計畫法》納入土地違規使用之民眾檢舉機制相關討論係於民國 92 年 6 月 25 日召開審查「國土計畫法」草案第 4 次會議，該場會議最終決議，針對罰則部分，草案第 44 條第 7 項新增「檢舉機制」，並將文字後段修正為「並由第一項至第三項所處罰鍰中提撥一定比例供民眾檢舉獎勵使用」。而後，在民國 92 年 8 月 22 日行政院召開之「國土計畫法」草案座談會議中，行政院也指出：「罰則規範之目的：本法之罰則分為行政罰及刑罰二部分，其罰鍰額度及刑責皆高於目前各目的事業主管機關所訂法規之規定，對土地之違規使用更具嚇阻作用；且罰鍰收入亦有提撥一定比例供獎勵民眾檢舉之用，對於土地使用管制具有正面積極之意義，故罰則仍有在本法規範之必要（行政院，2003d：2）。」因此，自民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，確立檢舉制度作為土地使用管理上的積極手段。

然而，民國 103 年 4 月 22 日由行政院召開「審查『國土計畫法』草案第 5 次會議中，地方政府認為檢舉機制非一體適用，對於土地違規使用之檢舉，並不能有效的解決土地違規使用，甚至造成與地方作業量徒增[303]。對此，內政部營建署表示，過去係考量到土地違規稽查往往受到干預而無法有效落實，因而企圖借助民眾參與以改善土地管理問題。然而，另一方面，營建署在表示過往的實務經驗中，檢舉機制確實不一定能有效改善土地違規狀況[304]（行政院，2014b）。而同場會議中，內政部林次長慈玲也進一步表示內政部並不堅持一定要在《國土計畫法》納入民眾檢舉之機制：

---

[303] 臺中市政府於該場會議表示：「環保，像丟菸蒂有獎金，但我認為土地違規使用不一樣，它是固定坐落在那邊的，像違章工廠。它不會跑的，在情況上不太一樣，向環保局丟菸蒂排放廢水一定要經過檢舉或是實際有看到，才有辦法取得，才要獎勵民眾來作檢舉。但是我們知道這個案子非常多，而且如果說，我們有提供一定檢舉獎金，我們知道有很多檢舉達人阿，他會針對這個不斷的檢舉。不斷檢舉會造成，罰他逼他，那工廠倒閉，十個作業員就十個家庭出問題。如果我去強制拆除，那就本來一坪假設是五萬塊，拆了一坪不到五百塊，這都是一種成本的浪費，而且，如果民眾檢舉得到獎金的話，會跟我們斤斤計較，因為罰鍰有 6 萬到 30 萬，那如果罰 6 萬，他會問為什麼不罰 30 萬，啊我要獎金高一點，他不斷會有訴訟、行政、或是訴願等等，對我們地方執行單位是個非常大的困擾。」

[304] 內政部營建署於該場會議表示：「區域計畫法修法有試圖把這個機制增訂進來，我記得那次會議也要針對這個部分進行討論過，但那次會議後來把這個機制拿掉。那為什麼檢舉機制加進來，其實不一定有利於國土使用違規的處理。第一個，以現行的狀況我們已經疲於奔命。那第二個，其實以之前農發條例，農地違規檢舉的經驗來看，其實 100 件的檢舉案，真的違規的案件很少。那他們的檢舉達人的檢舉的狀況，他就從這條路的路頭，沿路一直拍，他也不管有沒有違規，他就把一百件都拍下來，然後就檢舉給地方政府。那一百件我們判斷，可能假設只有十件的話，我們還是要從頭到尾，一百件都要做現場的稽查。那就這樣的經驗在上次區域計畫法的修法也有提供給各先進討論，最後主席就裁示在區域計畫法拿掉。」

「檢舉不要為了檢舉而檢舉，不是為了錢、為了個人，而是公益。檢舉是正面的，而不是負面的結果，那我就非常支持。我相信檢舉制度一定有他正面的意義，當然他也可能會有人力的困擾。我們知道地方政府對這一塊的戒慎恐懼，怕可能有太大的負荷，區域計畫法也刪除了，那這個部分我想我們內政部不堅持。」（行政院，2014b）

是以，該場會議最終決議刪除草案第 35 條，並確立民國 103 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》中，刪除有關民眾檢舉土地違規使用之規定[305]。

三、政策決定關鍵

因應民國 80 年代民主思潮的萌芽，民眾參與的機制自民國 86 年版《國土綜合發展計畫法（草案）》便開始有所討論，並且在社會團體的關注及倡議下，逐步反應於《國土計畫法》中。除了在國土計畫的規劃及管理層面，甚至於使用許可制度亦有相應之管道，民眾得以充分表示意見，並且監督政府。

首先，為反映規劃賦權於民的新興規劃文化，在國土計畫審議前，各層級國土計畫應於研擬加入民眾討論、舉辦公聽會等機制。另一方面，在審議過程中，亦納入專家、民間團體作為代表，以落實監督國土計畫。

其次，為使使用許可制審議機制更加嚴謹，使用許可案件審議前亦需比照國土計畫之程序辦理公聽會。同時，在民國 103 年《國土計畫法（草案）》版本於立法院審議期間，受到民間團體不斷鼓吹加強國土計畫的監督機制，最終在衡量作業量能後，經由黨團協商納入使用許可公民訴訟的機制。

第三，為有效的遏阻土地使用違規，民國 93 年函送立法院審議《國土計畫法（草案）》遂以獎金鼓勵民眾共同檢視土地使用情形。而後，民國 103 年《國土計畫法（草案）》討論過程中，檢舉制度一度因過往的實務經驗中，不見得有

---

[305] 《國土計畫法》最終於三讀通過時仍將民眾檢舉機制納入。在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論中，有關「民眾檢舉」的討論過程與爭議，主要始於民國 101 年 9 月 26 日「林委員淑芬等 20 人提案版」第 60 條及民國 104 年 5 月 8 日「邱委員文彥等 44 人提案版」第 43 條。其中，據「林委員淑芬等 20 人提案版」之第 50 條規範，第 1 項明定所處罰鍰中應提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用；第 2 項則明定授權中央主管機關擬訂一定比率與檢舉國土違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，並報請行政院核定（立法院，2015b：380）。然經民國 104 年 10 月 2 日的內政委員會初步審查小組決議中，內政部認為增列該條文規定，有助益土地使用違規查察，故原則支持，並同意採納「林委員淑芬等 20 人提案版」第 60 條及「邱委員文彥等 44 人提案版」第 43 條所提之有關「民眾檢舉」之條文，並修正後通過（立法院，2015a：191）。

效改善土地違規狀況，進而刪除該制度。然而，於民國 104 年立法院審議過程中，在立法委員強力主張人民的監督權下，再度將其納入《國土計畫法》。

最後，在民眾參與機制的討論過程中，對於聽證制度納入《國土計畫法》與否，一直存在許多爭辯，然在考量國土計畫係為法規命令，並不為單一土地發生作用，最終並未納入聽證制度。

參考資料

會議

1. 總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002a，新世紀國土改造建議事項（2002/07/03）。
2. 總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002b，總統府國土保育與開發諮詢委員會第八次委員會會議（2002/12/20）。
3. 行政院，2002，行政院國土規劃指導委員會第三次會議（2002/11/21）。
4. 行政院，2003a，「農地資源重配與開發許可機制之運作」議題研商會議（2003/3/26）。
5. 行政院，2003b，國土規劃推動委員會第一次臨時會議「國土綜合發展計畫法」草案修正條文（2003/4/30）。
6. 行政院，2003c，國土計畫法草案第一次審查會（2003/5/23）。
7. 行政院，2003d，國土計畫法草案座談會議「邀集 25 縣市長」（2003/8/22）。
8. 行政院，2003e，國土計畫法土地管制系統模擬會議（2003/8/27、9/1）。
9. 行政院，2003f，國土保育地區事權統一問題會議（2003/9/8）。
10. 行政院，2003g，國土、海岸及海洋相關法規競合研商會議（2003/11/3）。
11. 行政院，2003h，行政院國土規劃推動委員會第七次會議（2003/12/12）。
12. 行政院，2003i，國土計畫法草案第二次審查會（2003/5/29）。
13. 行政院，2003j，國土改造新願景（2003/10/14）。
14. 行政院，2003k，國土保育地區補償機制及主辦機關指定會議（2003/12/17）。
15. 行政院，2004，國土計畫法草案第九次審查會（2004/1/6）。
16. 行政院，2005，行政院第 2924 次院會會議（2005/1/19）。
17. 行政院，2006a，國土計畫法（草案）及推動國土規劃實施計畫簡報（2006/2/17）。
18. 行政院，2006b，向吳政務委員澤成簡報《國土計畫法（草案）》、《海岸法（草案）》、《國土復育條例（草案）》競合關係及處理意見報告（2006/6/9）。
19. 行政院，2007，行政院國家永續發展委員會國土與交通工作分組-B4201 案「重新檢視並修正國土計畫法及海岸法草案，於 2007 年底前完成國土三法（國土計畫法、國土復育條例及海岸法）之立法」專案小組會議（2007/8/15）。
20. 行政院，2008a，國家永續發展委員會第 23 次工作會議（2008/2/21）。
21. 行政院，2008b，研商國土三法（國土復育條例、國土計畫法、海岸法）草案

競合問題等相關事宜會議紀錄（2008/3/13）。
22. 行政院，2008c，研商「國土計畫法」（草案）、「國土復育條例」（草案）、「海岸法」（草案）三法之整合相關事宜（第二次）會議（2008/11/14）。
23. 行政院，2009a，國土計畫法公聽會（北部場）（2009/10/1）。
24. 行政院，2009b，國土計畫法公聽會（中部場）（2009/10/3）。
25. 行政院，2009c，國土計畫法公聽會（南部場）（2009/10/5）。
26. 行政院，2010，研商原住民族自治法草案第 21 條及第 23 條第四次會議（2010/8/17）。
27. 行政院，2012，國土計畫法(草案)第一次審查會議（2012/12/18）。
28. 行政院，2013a，國土計畫法(草案)第二次審查會議（2013/1/22）。
29. 行政院，2013b，國土計畫法(草案)第三次審查會議（2013/5/17）。
30. 行政院，2014a，審查「國土計畫法」草案第三次會議（2014/3/6）。
31. 行政院，2014b，審查「國土計畫法」草案第五次會議（2014/4/22）。
32. 行政院，2014c，審查「國土計畫法」草案第六次會議（2014/6/18）。
33. 經濟建設委員會，1993，國土綜合開發計畫及國土綜合開發計畫法研修小組第一次會議（1993/9/27）。
34. 經濟建設委員會，1994，國土綜合開發計畫法之制訂第一次座談會（1994/12/7）。
35. 經濟建設委員會，1995a，國土綜合開發研討會（1995/4/10、11）。
36. 經濟建設委員會，1998，全國國土及水資源會議（1998/12/28、29）。
37. 立法院，1997a，內政及邊政、經濟、財政委員會併案審查「國土綜合發展計畫法草案」案第一次聯席會議（1997/12/11）。
38. 立法院，1997b，內政及邊政、經濟、財政委員會併案審查「國土綜合發展計畫法草案」案第二次聯席會議（1997/12/31）。
39. 立法院，2001，內政及民族委員會審議國土綜合發展計畫法草案第一次會議（2001/12/31）。
40. 立法院，2002a，內政及民族委員會「審議國土綜合發展計畫法草案；並同時廢止區域計畫法」第一次會議（2002/4/3）。
41. 立法院，2002b，「國土綜合發展計畫法」公聽會（2002/5/24）。
42. 立法院，2003，國土計畫法草案立法院座談會（2003/4/11）。
43. 立法院，2005，第五屆第六會期內政及民族委員會（2005/1/3）。
44. 立法院，2009，內政委員會召開「國土計畫法（草案）及國土復育條例（草案）公聽會」（2009/12/9）。
45. 立法院，2010，內政委員會審查國土計畫法（草案）（2010/4/7）。
46. 立法院，2011a，立法院第七屆第七會期內政委員會第 19 次會議審查

（2011/5/18）。
47. 立法院，2011b，立法院第七屆第七會期內政委員會第 19 次會議審查（2011/5/19）。
48. 立法院，2011c，立法院第七屆第七會期內政委員會第 22 次會議審查（2011/6/1）。
49. 立法院，2015a，內政委員會召開國土計畫法草案、國土復育條例草案及海域管理法草案等三法初步審查小組第一次會議（2015/10/2）。
50. 立法院，2015b，內政委員會召開國土計畫法草案、國土復育條例草案及海域管理法草案等三法初步審查小組第三次會議（2015/10/23）。
51. 立法院，2015c，立法院第八屆第八會期內政委員會第 17 次全體委員會議（2015/11/18）。
52. 立法院，2015d，立法院第八屆第八會期內政委員會第 21 次全體委員會議（2015/11/30）。
53. 立法院，2015e，立法院第八屆第八會期第十四次會議（2015/12/18）。
54. 內政部，1996a，國土綜合開發計畫法諮詢小組第三次會議（1996/8/14）。
55. 內政部，2000a，國土規劃工作小組第六次會議（2000/6/16）。
56. 內政部，2000b，國土規劃工作小組第七次會議（2000/6/26）。
57. 內政部，2000c，國土規劃工作小組「國土及城鄉法立法總結報告」（2000/7/15）。
58. 內政部，2001a，跨部會協商會議（2001/5/10）。
59. 內政部，2002a，「國土綜合發展計畫法」草案並研討後續處理方案會議（2002/7/11）。
60. 內政部，2002b，研商「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案會前會（2002/8/9）。
61. 內政部，2002b1，研商「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案會前會會議附件資料（2002/8/9）。
62. 內政部，2002c，「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案第二次會議（2002/8/16）。
63. 內政部，2002d，研商「國土綜合發展計畫法」草案後續處理方案（2002/10/24）。
64. 內政部，2003a，國土計畫法草案立法院審查一讀條文修正版（2003/4/3）。
65. 內政部，2003b，國土計畫法草案國土保育地區課題專家學者座談會議（2003/4/18）。
66. 內政部，2003c，國土計畫法草案專家學者意見處理情形表（2003/4/24）。
67. 內政部，2003d，國土計畫法草案制定情形（2003/9/9）。

68. 內政部，2003e，附表：國土計畫法草案行政院八次審查會後辦理情形。
69. 內政部，2003f，國土計畫法草案國土保育地區管理議題相關配套法案修訂重點會議（2003/10/3）。
70. 內政部，2005，修正國土計畫法草案會議（第一次）(2005/11/18)。
71. 內政部，2006a，修正國土計畫法草案會議（第二次）(2006/4/3)。
72. 內政部，2006b，修正國土計畫法草案會議（第三次）(2006/8/28)。
73. 內政部，2006c，國土計畫法草案之權利保障第一次會議（2006/9/13）。
74. 內政部，2006d，國土計畫法草案之權利保障第二次會議（2006/10/3）。
75. 內政部，2006e，第 54 次部務會報（2006/12/28）。
76. 內政部，2007a，內政部區域計畫委員會第 203 次審查會議（2007/4/26）。
77. 內政部，2007b，「國土計畫法」(草案)第二次研商會議（2007/7/27）。
78. 內政部，2008a，「國土計畫法」(草案)第三次研商會議（2008/4/28）。
79. 內政部，2008b，「國土計畫法」(草案)第四次研商會議（2008/7/1）。
80. 內政部，2008c，「國土計畫法」(草案)第五次研商會議第一次會前會（2008/8/13）。
81. 內政部，2008d，「國土計畫法」(草案)第五次研商會議第二次會前會（2008/9/10）。
82. 內政部，2008e，「國土計畫法」(草案)第七次研商會議（2008/10/24）。
83. 內政部，2008f，「國土計畫法」(草案)第八次研商會議（2008/10/31）。
84. 內政部，2008g，「國土計畫法」(草案)第九次研商會議（2008/11/11）。
85. 內政部，2008h，「國土規劃政策綱領」第一次研商會議（2008/11/24）。
86. 內政部，2008i，「國土計畫法」(草案)第十次研商會議（2008/11/25）。
87. 內政部，2008j，「國土計畫法」(草案)第十一次研商會議（2008/12/29）。
88. 內政部，2008k，「國土計畫法」(草案)第十二次研商會議（2008/12/31）。
89. 內政部，2009a，「國土計畫法」(草案)第十三次研商會議（2009/1/17）。
90. 內政部，2009b，「國土政策綱領」第二次研商會議（2009/1/19）。
91. 內政部，2009c，企劃組、國宅組建議條文（2009/1/20）。
92. 內政部，2009d，「國土計畫法」(草案)第十四次研商會議（2009/2/5）。
93. 內政部，2009e，「國土計畫法」(草案)第十七次研商會議（2009/3/19）。
94. 內政部，2009f，「國土計畫法」(草案)第十八次研商會議（2009/3/23）。
95. 內政部，2009g，「國土計畫法」(草案)第十九次研商會議（2009/3/30）。
96. 內政部，2009h，「永續國土政策綱領」第三次研商會議（2009/4/15）。
97. 內政部，2009i，「國土計畫法」(草案)第二十次研商會議（2009/4/26）。
98. 內政部，2009j，國土計畫法公聽會（北、東部場）(2009/9/1)。
99. 內政部，2009k，國土計畫法公聽會（中部場）(2009/9/4)。

100. 內政部，2009l，國土計畫法公聽會（南部場）(2009/9/8)。
101. 內政部，2009m，針對 98 年 12 月 23 日程序委員會增列之委員（黨團）提案研析（2009/12/23）。
102. 內政部，2010a，原住民族相關議題座談會（2010/4/14）。
103. 內政部，2010b，原住民鄉（鎮、市）首長座談會（北部場）(2010/4/29)。
104. 內政部，2010c，原住民鄉（鎮、市）首長座談會（東部場）(2010/5/6)。
105. 內政部，2010d，原住民鄉（鎮、市）首長座談會（南部場）(2010/5/12)。
106. 內政部，2010e，「國土計畫法（草案）增（修）與原住民族相關條文會議」（2010/9/17）。
107. 內政部，2011，內政諮詢會議（2011/6/14）。
108. 內政部，2012a，綜合計畫組組內討論-國土計畫法（草案）待突破困境會議文件（2012/2/11）。
109. 內政部，2012b，綜合計畫組組內討論「國土計畫法(草案)」修正方向會議文件（2012/3/28）。
110. 內政部，2012c，「國土計畫法（草案）」重要議題座談會（第一場）（2012/7/2）。
111. 內政部，2012d，「國土計畫法（草案）」重要議題座談會（第二場）（2012/8/3）。
112. 內政部，2012e，區域計畫委員會審議「臺灣北、中、南、東部區域計畫（第二次通盤檢討）」(草案）之地方發展定位及構想、土地使用分區第 2 次專案小組審查會議（2012/8/15）。
113. 內政部，2012f，「國土計畫法」(草案)聯席審查第一次會議（2012/9/17）。
114. 內政部，2012g，「國土計畫法」(草案)聯席審查第六次會議（2012/10/11）。
115. 內政部，2012h，「國土計畫法」(草案)聯席審查第七次會議（2012/10/22）。
116. 內政部，2012i，「國土計畫法」(草案)聯席審查第八次會議（2012/10/24）。
117. 內政部，2014a，國土計畫法草案之補償機制座談會（2014/4/29）。
118. 內政部，2014b，國土計畫法草案之補償機制座談會會議記錄附件一（2014/4/29）。
119. 內政部，2014c，向次長報告補償規範、處罰規定（2014/5/5）。
120. 內政部，2014d，部長聽取「國土計畫法（草案）、海岸法（草案）及濕地保育法之補償機制」專案報告會議（2014/5/13）。
121. 中國土地經濟學會，2003，國土計畫草案下國土功能分區與都市計畫以外土地使用管制相關座談會（2003/11/5）。

草案

1. 經濟建設委員會，1995b，《國土綜合開發計畫法（草案）》。
2. 經濟建設委員會，2005，《國土復育條例（草案）》。
3. 內政部，1997，《國土綜合發展計畫法（草案）》。
4. 內政部，2000，《城鄉計畫法（草案）》。
5. 內政部，2001，《國土綜合發展計畫法（草案）》。
6. 內政部，2002，《國土綜合發展計畫法（草案）》。
7. 內政部，2004，《國土計畫法（草案）》。
8. 內政部，2008l，《國土基本政策（草案）》。
9. 內政部，2009，《國土計畫法（草案）》。
10. 內政部，2009n，《永續國土政策綱領（草案）》。
11. 內政部，2014，《國土計畫法（草案）》。
12. 內政部，2016，《國土計畫法》。

委辦案

1. 陳博雅，2000，城鄉計畫體系與現行計畫體系轉換之研究，研究單位：中國文化大學（委託單位：內政部營建署市鄉規劃局）。
2. 陳博雅，2003，新國土規劃理念下土地使用分區管制之研究，研究單位：中國文化大學（委託單位：內政部營建署市鄉規劃局）。
3. 黃書禮，2006，國土規劃前置作業辦理計畫，子計畫 10 國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃(第一期)，研究單位：財團法人國土規劃及不動產資訊中心（委託單位：內政部營建署市鄉規劃局委託計畫）。
4. 蕭代基、黃書禮，2000，建立限制發展地區救助、補貼、補償、回饋制度與辦法之研究，研究單位：中華民國工程環境學會、中華民國都市計劃學會（委託單位：經濟建設委員會）。
5. 賴宗裕、陳立夫，2005，國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合，研究單位：中國土地經濟學會（委託單位：內政部營建署）。
6. 簡文彥、林建元，2014，檢討我國現行土地開發義務與回饋制度計畫，研究單位：財團法人都市發展與環境教育基金會（委託單位：國家發展委員會）。
7. 顏愛靜、賴宗裕、陳立夫，2004，新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之研究，研究單位：中國土地經濟學會（委託單位：行政院農業委員會）。
8. 張容瑛，2019，國土計畫法與全國國土計畫辦理過程及技術報告彙編，研究單位：國立臺北大學都市計劃研究所（委託單位：內政部營建署）。

口述歷史

1. 王玉真，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-王玉真口述歷史訪談（2020/12/16）。
2. 朱慶倫，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-朱慶倫口述歷史訪談（2020/10/26）。
3. 林世民，2021，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-林世民口述歷史訪談（2021/3/9）。
4. 林盛豐，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-林盛豐口述歷史訪談（2020/10/28）。
5. 林慈玲，2021，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-林慈玲口述歷史訪談（2021/4/8）。
6. 邱文彥，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-邱文彥口述歷史訪談（2020/12/16）。
7. 張順勝，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-張順勝口述歷史訪談（2020/11/4）。
8. 郭年雄，2021，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-郭年雄口述歷史訪談（2021/3/15）。
9. 陳志銘，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-陳志銘口述歷史訪談（2020/12/8）。
10. 陳良治，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-陳良治口述歷史訪談（2020/11/25）。
11. 陳繼鳴，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-陳繼鳴口述歷史訪談（2020/11/10）。
12. 黃書禮，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-黃書禮口述歷史訪談（2020/11/30）。
13. 黃煌雄，2021，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-黃煌雄口述歷史訪談（2021/3/22）。
14. 廖文弘，2020，從國土綜合開發計畫至國土計畫法推動過程彙編案-廖文弘口述歷史訪談（2020/10/26）。

其他中文文獻

1. 總統府國土保育與開發諮詢委員會，2002，〈新世紀國土改造方案〉。
2. 監察院，2010，監察院內政及少數民族委員會為都市容積缺乏容積總量管控機制，各式獎勵容積之累加竟無上限規定，致「都市計畫法」基準容積率制度名不符實，未能發揮成效等情，中央主管機關內政部督導不周，實有怠失，爰依法糾正案。監察院公報：第 2732 期，4-13。
3. 臺灣省政府，1996，〈台灣中部區域計畫-第一次通盤檢討〉。
4. 臺灣省政府，1997，〈台灣東部區域計畫-第一次通盤檢討〉。
5. 經濟建設委員會，1996，〈國土綜合開發計畫（草案）〉。
6. 經濟建設委員會，2010，〈國土空間發展策略計畫〉。
7. 內政部，1995，〈台灣北部區域計畫-第一次通盤檢討〉。
8. 內政部，1996b，〈台灣南部區域計畫-第一次通盤檢討〉。
9. 內政部，2010g，〈變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第一次通盤檢討)─因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制〉。
10. 內政部，2013，〈全國區域計畫〉。
11. 內政部，2018，〈全國國土計畫〉。
12. 吳清輝，1998，臺灣之綜合開發計劃與發展許可制。人與地，179-180，58-73。
13. 賴宗裕、胡宏昌，1999，建構容積移轉機制之探討 - 對都市計畫容積移轉辦法草案之評論。經社法制叢論，22，311-328。
14. 陳慈陽，2003，環境法總論。台北：元照出版有限公司。