

時事專題

## 【解讀國土計畫草案】為什麼區域計畫不行，國土計畫才行？

◎ 2018年01月12日

本報2018年1月12日台北訊、陳文姿報導

2015年12月,《國土法》終於三讀通過。不過依規定,《國土法》卻須等「全國國土計畫」、「縣市國土計畫」、「國土功能分區」三階段公告後,才能完全取代現行的「全國區域計畫」。長達六到七年的時程,在高度期待國土計畫的民眾眼中,是行政「怠惰」、並要求盡速執行。

然而,當2017年「全國國土計畫」草案呈現在國人面前時,卻發現這份攸關國土規劃的大業要尋得共識竟是如此之難。應否暫緩腳步,等到所有的資料調查跟評估程序更完備後再往下一步走呢?或是讓《國土法》盡速實施?

本報專訪負責全國國土計畫規畫業務的內政部營建署綜合計畫組組長林秉勳,請他說明「全國國土計畫」跟現行「全國區域計畫」的差異,以及該繼續往下走的理由。



蘇迪勒颱風災後的烏來山區。攝影：陳文姿

### 一、以主動的規畫取代被動的現況管理

「區域計畫法在很多地方使不上力,包括計畫指導效力、管制法源依據、民眾參與、損失補償等皆有所不足與侷限」。林秉勳首先表達對現行法制的感想。

空間計畫(含區域計畫與都市計畫)對土地管制會高度依賴計畫所劃定的土地功能分區,依據分區(Zoning)進行不同程度的管制。區域計畫將土地分成11種土地分區,如特定農業區、一般農業區、森林區、山坡地保育區、鄉村區、工業區等,「全國國土計畫」則將土地分為國土保育地區、農業發展地區、海洋資源地區、城鄉發展地區等四大功能分區。

林秉勳解釋,二者最大的差異是現行的區域計畫主要依土地「現況」加以編定管制,國土計畫則強調透過計畫去「指導」土地的使用(特別是指縣市國土計畫之指導管制)。

此外,區域計畫允許開發者透過申請使用地變更或開發許可去變更分區、使用地。意即農地還是可能被變更為建築用地,「合法」蓋起工廠,形成零星蛙躍式發展,而國土計畫則不允許以個案變更分區分類。功能分區分類的變更必須透過整體國土計畫綜合考量於通盤檢討時才能調整變更,這就是國土計畫的指導。



中央路部會2017年開始拆除2016年520後新增農地工廠,圖為嘉義縣鹿草鄉的農地工廠,更多的既存農地工廠還待國土計畫處理。照片來源:農委會

不僅如此,過去各種土地分區容許使用的項目過多,管制不易,國土計畫則會依功能分區分類作不同的管制,如國土保育或農業發展地區之核心區的容許使用項目都會作相當幅度的限縮。

林舉例,在國土計畫生效後,類似國光石化、中科四期二林園區這類位於敏感地區或大量使用優良農地而且水源不足的開發案,如果不在國土計畫劃設之城鄉發展地區,未來內政部就不會受理申請變更或通過審查。

### 二、從整體需求管制都市的失衡發展

另一個讓區域計畫主管機關感到無力的是區域計畫無法指導都市計畫。林秉勳說,根據都市計畫法20條,辦理新訂擴大都市計畫時須向區域計畫擬訂機關「徵詢」意見(目前是透過區域計畫委員會討論),但區域計畫委員會並沒有否決權。

全國的都市計畫435處,計畫人口相對於實際發展,超額供給600餘萬人,目前都市計畫發展供需失衡,卻無法有效管制,也缺乏退場機制。

林指出,從供需角度來看,新訂擴大都市計畫應更審慎,並應就整體空間發展現況與趨勢思考後續發展策略。此外,儘管受到辛樂克、莫拉克風災二度重創,加上母安山地滑嚴重威脅下的廬山溫泉風景特定區都市計畫案,仍面臨無法退場的困境。

林表示,相較都市計畫,國土計畫更重視整體性思維,兼顧資源環境條件與城鄉發展現況與需求,檢討既有發展地區的人口成長與需求,也會對城鄉發展地區的範圍跟成長加以管理。



為了更密集的土地,連河道上都無法避免怪手的侵擾,人類正一步步侵占不應屬於他們的領域。攝影:賴思婷/城語故事紀實攝影課程學員

### 三、空間計畫首度納入公民訴訟程序

《國土法》中定有公民訴訟權規定,這是空間計畫法中第一次納入公民訴訟機制。如果中央或地方主管機關沒有依照規定審查使用許可,公民(受害人民或公益團體)可以要求主管機關應依法執行,如主管機關仍未處理,則可跳過訴願程序,逕向法院提起訴訟控告該機關怠於執行職務。可以說,《國土法》從法治上就賦予公民更積極強力監督政府的工具。

林秉勳指出,國土計畫法相當重視資訊公開與民眾參與,且反映在諸多法條設計內,例如:計畫擬訂前、送審前、審議中及核定後須辦理座談會、公聽會、工作坊等資訊揭露與民眾參與機制。現行的區域計畫委員會雖然也開放民眾參與,卻非法定程序。

### 四、從經費建置落實執法

林秉勳也坦承,過去區域計畫在執行上面臨很多問題,特別是對違規取締欠缺執行力與有效執法工具,這一點從農地上工廠的蔓延失控可見一二。分析地方不執法的理由,一是預算被議會刪除,二是地方壓力。

依《國土法》規定,土地使用的違規罰鍰一定比率須上繳中央,再由中央將經費撥給地方,並限制指定用途專作違規取締或檢舉獎勵之用。地方不能再以經費做為不執法的藉口。

在地方壓力上,包括地方民代及人情請託常造成執法困擾。有鑒於此,《國土法》設有檢舉獎金,期望全民加入監督行列。林秉勳表示,隨著衛星監測的技術愈來愈精進,內政部可以透過監測來掌握確實的狀況。

### 「國土計畫」停看聽?或邁步向前?

《國土法》的規定必須透過全國國土計畫、縣市國土計畫、國土功能分區三階段的公告實施,才能明確呈現計畫與管制。在國土功能分區公告完成前,《國土法》理念無法落實執行。目前僅完成全國國土計畫的草案,未來還要進行縣市國土計畫跟國土功能分區,以國土管理機關的立場,內政部希望國土計畫能依據預定時程儘快施行。

不過,民間也有疑問,如果未來還發現新的保育物種棲息地或是新的資料怎麼辦?是否應該等資料更完備之後再繼續往下走?

林秉勳解釋,如果發現新物種棲地,或是公告新保護區,會以兩種方式處理。例如,國際級重要濕地的核心保護區或生態復育區是屬於國土保育第一類(國保一)。當主管機關公告新的國際級重要濕地時,新公告的濕地範圍將自動納為國保一。

另一種可能,假設石虎出現在某縣市行政轄區內的農業發展地區,如其棲地環境符合國土保育地區劃設條件,這時可依《國土法》第23條,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。

另一個民間團體質疑的對象是部門空間計畫,例如,台灣是否該發展石化產業,這些也都必須在國土計畫中決定?林秉勳解釋,國土計畫具有協調平台功能,國土主管機關(內政部)將會商各個目的事業主管機關(如交通部、經濟部、農委會等)就各部門發展所需涉及空間政策及位元需求,綜合評估協調提出整體發展策略並進行空間規劃。至於個別部門政策的說明則必須回歸到各目的事業主管機關,內政部須尊重各都會的主管權責。



嘉義布袋廢棄鹽田成了生態熱區,拍攝地點:十區鹽田,圖為紅嘴鷗。圖片提供:邱彩綢

### 參考資料

- 全國國土計畫(草案)(2017年10月公展版本)
- 全國國土計畫(草案)(會議簡報)

### 延伸閱讀

- 【解讀國土計畫草案】地政學者戴秀雄建議 從土地規劃精神開始著手
- 【解讀國土計畫草案】11章300頁怎麼讀 各章重點看這篇
- 【解讀國土計畫草案】國土計畫裡的農業未來 農委會這麼說
- 【解讀國土計畫草案】內政部看國土計畫 一場全國高度的「寧靜革命」
- 【解讀國土計畫草案】李根政:百年國土計畫玩真的?審議開始 考驗內閣改革決心
- 【解讀國土計畫草案】一位市民關心全國國土計畫的理由 專訪徐宛鈴

### 相關文章

- 在野黨合力反《國土法》 爭議修正案 蔣萬安:不希望民進黨人數優勢通過法案  
◎ 2020/03/09
- 3/1起禁用山豬吊 違者送罰最重可罰7萬5  
◎ 2020/03/02
- 行政院修法拖延國土法 蔡聖如批蘇貞昌「為財團開發衝衝」  
◎ 2020/02/27
- 行政院修國土法為「國家重大建設」開後門 林淑芬:大埔、酒廠、賣場、旅館,這些都叫重大建設  
◎ 2020/02/25
- 時力批《國土計畫法》修惡 誓言揮下惡法:不要有下一個大埔  
◎ 2020/02/25

◎ 2020/02/26

法律 | 自然資源管理 | 環境政策 | 土地水文 | 永續發展 | 土地利用 | 時事專題

國土保育 | 國土計畫法 | 土地 | 災害

### 作者



陳文姿  
理工科系畢業的打字人~

### 搜尋

請輸入關鍵字

### 訂閱電子報

Email信箱 \*  
姓 \*  
名 \*

午安環環最新內容|電子報總覽

### 看熱門討論 / 留下您的意見

PEOPLE RECENT POPULAR

#### Most Discussed

海島國家的綠能生力軍 海洋能是什麼? 台灣技術下一步往哪走?  
1 comment · 2 hours ago

泰晤士河畔出現「濕紙巾島」 兩個網球場大盪可站上去!  
1 comment · 2 days ago

蝴蝶王國的廢化隱憂:幼蟲無食 南韓北漂 外來種競爭  
1 comment · 2 days ago

馬斯克也搬進貨棧屋 歐美「小屋」風潮有哪些環保優勢?  
1 comment · 4 days ago

打造全齡農耕都市 人人都可以是綠手指  
1 comment · 6 days ago

community on DISQUS