

## 七、錯亂的國土利用政策

### （一）生態敏感區蓋七輕 違背南縣發展計畫

依照行政院環保署委託學術單位的調查結果來看，整個濱南工業區的預定地都屬於生態敏感區以及生態緩衝區，且為台灣重要的潟湖。在台南縣政府的綜合發展計畫中，也已將台十七號公路以西沿海一帶，劃定為生態敏感區，以保育、遊憩或低度開發為主，並主張宜以低污染、高科技產業的開發使用為優先，或發展觀光遊憩產業以促進地方繁榮。台南縣政府在濱南工業區開發計畫審查過程中，未以抵觸台南縣綜合發展計畫將之駁回，已經明顯的背離其所擬定的「台南縣綜合發展計畫」，而高耗水、高污染的濱南工業區將與台南科學園區發生用水與生活環境品質互相抵觸的矛盾，未來台南縣的發展方向與定位在那裡？

### （二）設工業區又蓋機場 七股被迫剝兩層皮

濱南工業區的開發除了與科學園區的設立，產生資源矛盾與衝突外，另一件好笑的事是，國、民兩黨的台南縣縣長候選人為了拉攏選票，競相開出一張烏龍支票--「極力爭取一個與濱南工業區計畫用地重疊」的「南部國際機場興建計畫」；報載，國民黨李登輝主席為了替該黨的候選人造勢，也表態支持將南部國際機場蓋在七股。然而，更奇怪的是，一向堅持「行政中立」立場的台南縣政府官員最近（1997年七月）卻經常透過地方媒體表示，將同時爭取「濱南工業區」與「國際機場」

在七股設置。針對台南縣政府的說法，我們必須提醒：

1. 濱南工業區開發計畫範疇界定會議中，環保團體要求開發單位就濱南工業區開發計畫對南部國際機場興建案的影響提出評估，包括景觀、建物高度、電波影響等，但開發單位在1997年六月廿三日提出的環境影響評估報告書中，卻以『計畫用地重疊』為理由，迴避所有的要求。
2. 濱南工業區開發單位在1997年六月廿三日所提出的評估報告書中，記載著廠區造地所需沙源的抽沙範圍除了包括工業港航道外，更遠擴及外海的潛沙洲，抽沙量超過12,462萬立方公尺，這對於未來機場基地填海困難度的加成效果，絕對比台南縣政府所想像的還要嚴重。更何況機場的十年計畫工期與濱南工業區的抽沙工期重疊，未來除了得面臨搶沙與搶土的爭端外，也進一步加重海岸流失的危機。
3. 以七股濕地如此高生態敏感性的地區，是否堪得住兩個大工程同時動工，有賴主政者作明智的抉擇。台南縣政府官員說七股地區民眾要求兩案並存，我們不敢苟同，至少，現在就有不少人為著最基本的生存權反對濱南工業區。
4. 台南科學園區屬於公有財，國際機場屬於公有財，為全民所享用，但濱南工業區卻將原為公有的土地，變成兩個形象不佳的財團的私有財，而且是在犧牲人民生存權下所累積的私有財，這對於一個尊重人民，講求主權在民的社會是一個諷刺！

台灣地區國土綜合開發計畫體系中的中、下位計畫如區域計畫、國家公園計畫、都市計畫、非都市土地使用管制等均已

立法，但屬於最上位的台灣地區國土綜合開發計畫迄今仍無法令依據，使得國土綜合開發計畫的指導權威地位一直受到挑戰。理論上，國土綜合開發計畫及其下位計畫與政府資源分配應透過「政府重要經建投資計畫之先期作業」來整合，以便消除各項建設的衝突，達到整體配合的效果，但是，國土綜合開發計畫的主管機關卻只是將各部門的建設計畫予以彙編成綜合開發計畫，對於不同部門建設計畫之間有無衝突或有無不相容，並未進一步做評估，如此，不僅不能發揮整合功能，恐怕也會產生相互抵觸的不良後果。所以說，把濱南工業區（主管機關為經濟部）與國際機場（主管機關為交通部）兩個計畫同時規劃到一個生態極為敏感的七股濕地（主管機關為內政部、環保署），並且產生區位重疊的現象，在台灣並不是件值得奇怪的事！

另外，依據台灣地區國土綜合開發計畫來看，台灣地區空間的實質建設應有完善的規劃與理想的目標，包括：

1. 人口與經濟活動的合理分佈。
2. 生活與工作環境的改善。
3. 資源的保育與開發。

因此，在國土規劃內容上應反應出這些理念與內涵，以其中的第三個目標「資源的保育與開發」為例，雖然規劃目標明白顯示保育與開發並重，甚至在相互衝突時要重視保育，但是在各部門開發構想中，卻看不到這個精神，令人懷疑是虎頭蛇尾。

所以，當局應釐清國土規劃政策與生態保育政策，評估台

灣的海岸線濕地還剩多少？是否該有整體性的國土規劃來計畫台灣還要保留多少海岸？多少濕地？多少生態保留區？否則不出多久，在產業升級名義下，台灣的海岸線都將變為工業區！

### （三）國有土地只租不售 避免圖利財團嫌疑

濱南工業區所用到的土地絕大部份是公有的海岸土地、潟湖與公營事業台鹽的土地。有關海岸公有土地的劃設、公有土地的處分理應依據土地法的規定辦理，但是整個處理過程中，我們卻發現地方政府行政怠惰在先，中央政府大開方便之門在後，使得大片的國有土地在財團開發工業區的名義下，淪入財團的口袋。

根據土地法第十四條的規定：「左列土地不得為私有：一、海岸一定限度內之土地。」由此可知：「海岸一定限度內之土地」應絕對公有，不得為私有權利的標的物。可惜「一定限度」的標準為何？迄今仍然付諸闕如，可是在土地法施行法第五條規定：「土地法十四條第一款至第四款所謂一定限度，由該管市縣地政機關會同水利主管機關劃定之。」但到目前為止，全台灣尚無一縣市依照法律劃定，使得現行法律形同具文。地方政府未依法律規定辦理海岸公有土地的劃設，是地方政府行政怠惰，但絕不表示海岸土地可以自由的成為私有權利的標的物。

即使縣市政府依據職權，將海岸一定限制內土地劃設為公有，則該管土地的處分理應受土地法第二十五條：「省市縣政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行

政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。」的約束。可是根據促進產業升級條例第二十六條第一項及第二項規定：「工業主管機關開發工業區、需用公有土地時，由各該公地之管理機關逕行提供開發，不受土地法第二十五條之限制。」更嚴重的是，根據促進產業升級條例第二十三條規定：「工業主管機關、投資開發工業區之公民營事業、興辦工業人及土地所有權人得依工業區設置方針，勘選一定地區內土地，擬具可行性規劃報告及環境說明書及環境影響評估報告書，層送中央工業主管機關轉請中央區域計畫或都市計畫主管機關同意，經經濟部核定後，編定為工業區。」以這種態度來處理地方政府所主管的公有土地，完全擺脫地方民意機關的監督，對於所謂的地方自治已構成極大的諷刺。

台鹽的土地也是公有土地，公有土地的處分或設定負擔完全由行政院來掌控，民意機關的監督僅及於年度的歲入預算。在行政院核定的公有土地經營及處理原則，對公有土地是以不出售為原則，但是其第七點第六、七款卻有例外的規定，凡是「經行政院核定編定為工業區之土地」、「因情況特殊或政策需要經行政院核定者」，即得出售，這也就是說行政院可以逕自指示國有財產局大筆出售公地。此外，在土地出售辦法上，更以國營事業土地買賣交換辦法大開方便之門，讓財團可以不經由標售競價程序，以協議讓售方式取得台鹽的公有土地。

開發單位一再對外宣稱，其有感於政府「根留台灣」的呼籲……，以及因應政府所提出的振興經濟方案……，決定開發濱南工業區，以帶動國內產業，繁榮地方……，絕無炒作土地之嫌。但從開發單位的聯貸計畫說明書來看，卻發現銀

行團對於開發單位土地增值空間的興趣，竟然比對開發單位的投資報酬率的興趣來得高。因此，為釐清外界疑慮，避免圖利財團，濱南工業區開發計畫所使用的國有非公用土地應採取「只租不售」的原則，僅准長期租賃而不得出售。