

《回應》

從實證性議題到規範性議題

◎張金鵬

台灣地少人多，突顯了土地資源的重要且昂貴；有關國土規劃與利用的效率、公平、與永續發展遂受到較嚴格的挑戰與考驗。尤其面對這次九二一震災後的衝擊，國土的規劃與利用更顯急迫。但是相對於所投入的人力資源與此主題的重要性相比較，則顯然相當不足；也因此，國土規劃利用的努力與成果，相當令人不滿，結果是形成了土地投機、環境破壞等不當發展。站在與談人立場，本文針對以下三部分提出一些個人看法提供參考：

國土規劃與利用

在國土進行規劃前，首先應對過去與現在的國土利用狀況有個全面性了解，即所謂的

國土資訊調查，除掌握國土基本資訊外，更將國土的利用詳細分類成各種保育性與生產性土地。從這次震災後的斷層劃定與災後重建狀況來看，此部分仍待加強。其次，有關各種土地使用類型國土（如農、工、商、住等地）的供給與需求，其區位和價量關係，與其市場經濟行為也應有所掌握。至目前為止，我們在這部分的努力與資訊知識相當不夠。換言之，我們試圖進行高難度規範性（Normative）的國土規劃與利用之前，對基本的實證性議題（Positive Issues），如上述資訊及市場二項均所知有限，可以想像國土規劃與利用過程中的困難與爭議。

當前國土規劃與利用所面臨最大的困境是在多頭的政府主管部門，導致政策不明且制度不易建立。其中包括主管農林漁牧用地的農委會，主管水利工業用地的經濟部，主管都市及非都市土地的內政部，主管交通觀光遊憩用地的交通部，乃至垃圾與環評的環保署等，彼此對國土規劃與利用各有其本位立場，缺乏共同的規範性價值觀，也缺乏共同的政策性目標，部會間的協商機制仍有待加強建立。當然如能有單一統合性的法令與主管機關，國土規劃與利用許多規範性議題，包括環保與開發均衡點的衝突較能獲得共識。

農地政策改革

針對林國慶教授所提的農地政策改革一文，本人基本上完全贊同其觀點，其中包括農地應劃分為農地保護區、次要農業發展區與不適農業發展區，並分別給予不同的補助與負擔要求；擴大劃設可發展區並實施發展許可制度等。惟為能進一步落實農地改革，則政策方案的模擬與實驗試辦或有必要。以下二點建議供參考：

如何使農業保護區及可發展區中的次要農業發展區以及不適農業發展區的三類地主均能服氣且認同此劃設結果，這關鍵乃在三類地主在劃設後的利益風險彼此相當，換言之，並無哪一類地主因政策的劃定而產生暴利或損失。為能向地主說明各類農地劃設的好壞與差異，建議相關地主的財務分析、政策模擬應予試算提出，以爭取地主的真正了解與支持。

面對農地新政改革的風險，建議農委會可找尋一縣市或鄉鎮試辦，待試辦成功，再予全面實行。如此不但可以減少風險，並可透過實驗試辦修改一些較細緻的規範，同時邀請其他未試辦地區地主實際體認，進而減少未來實施阻力。

震災後國土規劃利用與家園重建

九二一震災後，體認到我們對國土規劃與利用缺乏危機處理、動態規劃與利用的應變能力。事前靜態的國土規劃觀念決無法達到均衡的永續發展境界，惟有建立動態調整的國土規劃與利用觀念，才能面對未來均衡的永續發展。

過去國土規劃與利用不重視地震因素，經過此次大地震後，是否會產生過度重視問題，也值得探討。例如在大家聞震色變之際，人們新建築均採用SRC，高強度規範的耐震設計，甚至將一些可以整修居住的房子要求拆除重建；政府大量劃設禁限建地區，甚至規定全島為強震區，所有震後重建標準均予大幅提高。面對有限的資源，「過」與「不及」的國土規劃與利用是我們要避免的，如此均衡的永續發展理想才可達成。

震災後的國土規劃利用與家園重建，建議應先處理一些實證性議題，其中包括災區與災民的現況調查，市場經濟行為，社會心理反應，乃至政治與資源的限制等，並將予以細緻分類。在掌握了相當的實證性議題後再處理一些規範性議題，其中包括震災後國土規劃利用的標準，家園重建的理想與現實等。

總之，國土規劃與利用是個龐大且重要的問題，尤其在九二一震災後，痛定思痛，在

追求公平與均衡的永續發展的宗旨下，我們應建立一些基本的共識，並釐清哪些地方缺乏共識，不斷透過研討與協商，使國土規劃與利用得以真正落實永續發展。