國土計畫法 啟動

前言

攸關全台土地永續發展的《國土計畫法》，業於民國一〇五年五月一日正式實施。本法將統籌土地與資源，通盤檢討台灣人口、糧食需求和發展建設，建立適地適用、永續發展的土地管理制度，無疑是台灣土地政策與國家發展的重要里程碑。

《國土計畫法》施行後，確立其最高指導原則，地方將依據四大功能分區建立其國土規劃，依序為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區，並在六年後取代現行區域計畫。

然而，《國土計畫法》只是第一步，分區劃分是關鍵，在國土計劃、縣市國土計劃、國土分區尚未訂定此時此刻，挑戰統合規劃步驟與執行力。後續尚須持續研訂二十一項配套子法，相關機關之協調整合都須強化，民間團體也須監督政府國土計畫的施行。特於實施首日（五月一日）舉辦專家會議，期透過資訊公開方式，讓各方了解當前本法的準備情形，並討論與建議後續的因應作為。

收拾舊山河 起步銜接整備

邱文彥（前立法委員、海洋大學海洋事務與資源管理研究所教授）：

●邱文彥。

我們努力二十多年的《國土計畫法》正式實施。長久以來，各位在工作崗位及專業領域上，前赴後繼為這塊土地努力付出，這是台灣持續承擔與關心公共事務，令人感動的故事。

《國土計畫法》公布後，預計將有二十一個子法待訂，後續仍有諸多挑戰，包括：（一）相關法律如《區域計畫法》之過渡銜接，《溫室氣體減量及管理法》與國土之調適，《海岸管理法》、《濕地保育法》有關「海洋資源地區」的整合等問題，應未雨綢繆；尤其溼管法與國土法的互動關係，跟永續城市、韌性都市特別有關係，需要深入討論；（二）一定規模以上部門計畫，相關部會在先期規劃階段如何依第十七條規定徵詢、協調、整合或決定；（三）因應氣候變遷和國土保安，有關生態敏感地區或災害風險地區之調查、統合、資訊揭露與如何納入國土計畫，有待進一步強化；（四）國土保育基金的額度和補償方式，須預為精算；（五）中央與地方對於土地分區的看法、管制績效和是否儲備發展用地，必須強化溝通；（六）國家級國土規劃研究專責之法人或機構，如何整合或指定，攸關規劃品質；（七）《都市更新條例》遲遲無法修正通過，在因應最近環太平洋地震頻發威脅下，大規模「公辦都更」或「都市再生」，應如何推動，或如何與國土計畫配合，極為迫切。上述問題，都需要進一步討論。

一本初衷，今天討論針對《國土計畫法》準備及施行概況進行了解，檢視有哪些不足之處，未來著力的重點何在，希望通過討論後能產出比較具體、明確可行的推動策略，作為政府推動《國土計畫法》的參考依據。

國發會統合 肩負轉軌成敗

林盛豐（實踐大學建築系教授、前政務委員）：

●林盛豐。

國土法密切關係到民眾權利，過去學者專家曾提出諸多要求，但最後圖就畫不出來。國土法從《區域計畫法》轉過來，權利義務可說沒有變更，稱為「轉軌」，因此首要步驟應該是要轉軌成功、平順。縣市長的策略分區，即在表達他們的理想與期待，需要保護的土地或農地，碰到問題就需提出來討論。實務上確實會碰到許多問題，包含違規工業區的問題。縣市首長提出想法時，若碰到農業保留區等，將是首須處理的問題。

行政院平台 副院長主持協提統合

國土法希望在行政院有一個平台（即國土審議會），但上位的統合應在國發會，且應由行政院副院長主持跨部會的協、提、統、合，目前的政治氛圍，國土法看似不會是國家施政重點。國發會為何一直沒有處理剛剛提到的問題，將來應轉化到大型公共建設或土地使用，否則像學者發言。國發會訂定的氣候變遷調適、少子化因應、區域均衡發展的政策，也要明訂在各部會各項政策中，才能有效落實，亦作為營建署的參據。未來可簡報國發會要如何指導營建署，中央主管機關也應邀集相關機關討論，如何在《國土計畫法》表達其發展構想。

至於中央主管機關和各部門間的矛盾，則應由國發會處理。另外人力嚴重不足的問題怎麼解決？應儘快辦理各縣市的workshop，涵蓋學界、工程顧問公司的人力，不能讓各專業狀況外。此外，國土規劃的資料庫情況，也需要盤點。

均衡發展與執行上的挑戰

郭翡玉（國發會國土區域離島發展處）：

●郭翡玉。

未來國發會和主管機關的責任更大，任務更多。當前國土法執行上的挑戰如下：

（一）中央與地方的協調整合困難，法令內有規定地方的計畫內容，未來中央必須與地方加強溝通的。另需要溝通的牽涉四個功能分區劃設部分，尤其是國土保育地區。未來，營建署在保育地區的劃設準則，需要明確告訴地方，那些地方非得劃設為國土保育地區。

（二）部門與部會間的關係；亦即內政部作為主管機關，需要如何面對與其他部門的關係？依法：「一定規模」開發要徵求主管機關意見，「一定規模」到底要怎麼訂定，諮詢意見要怎麼寫？未來訂定相關辦法時，部會間要有相當程度的討論，建立默契。否則以營建署現有的人力（一個科七個人）實在是難以順利進行。

（三）民眾權益的關係如何保障？關鍵在功能分區圖。分區圖的劃製雖然中央會先行草擬，但最後劃設權力終究還是在地方。分區圖對民眾影響很大，若要落實計畫的管理，後續勢必會有不符合分區圖部分的問題。此部分涉及到執行的可能性，政府把錢準備好了，還要評估民眾的接受度。過程中需要考慮社會層面的影響(social impact)，這部分可能還有將近五、六年的時間，應做好準備。

（四）落實依法管裡，未來每個縣市人力上的分配的編制額是否足夠？綜合組、城鄉分署等人力是否充足都需要檢視。

（五）另外，就《國土計畫法》部分，談得比較多的是調適或防災。《溫室氣體減量及管理法》談的是減量，減量在整個都市發展對於排放量還是很有關係，未來在《國土計畫法》不論是在中央還是地方，不只要關心調適部分，也要想想這樣的空間發展、總量發展對整體減量上的效益，這是目前大家談得比較少的部分。

國土均衡發展一直是我們關注的議題，在審案件時，已要求考慮區域均衡項目和氣候變遷的調適。將來國土計畫的落實，政策的串聯非常重要。

國土功能分區 轉換、劃設是重點

陳繼鳴（內政部營建署城鄉分署）：

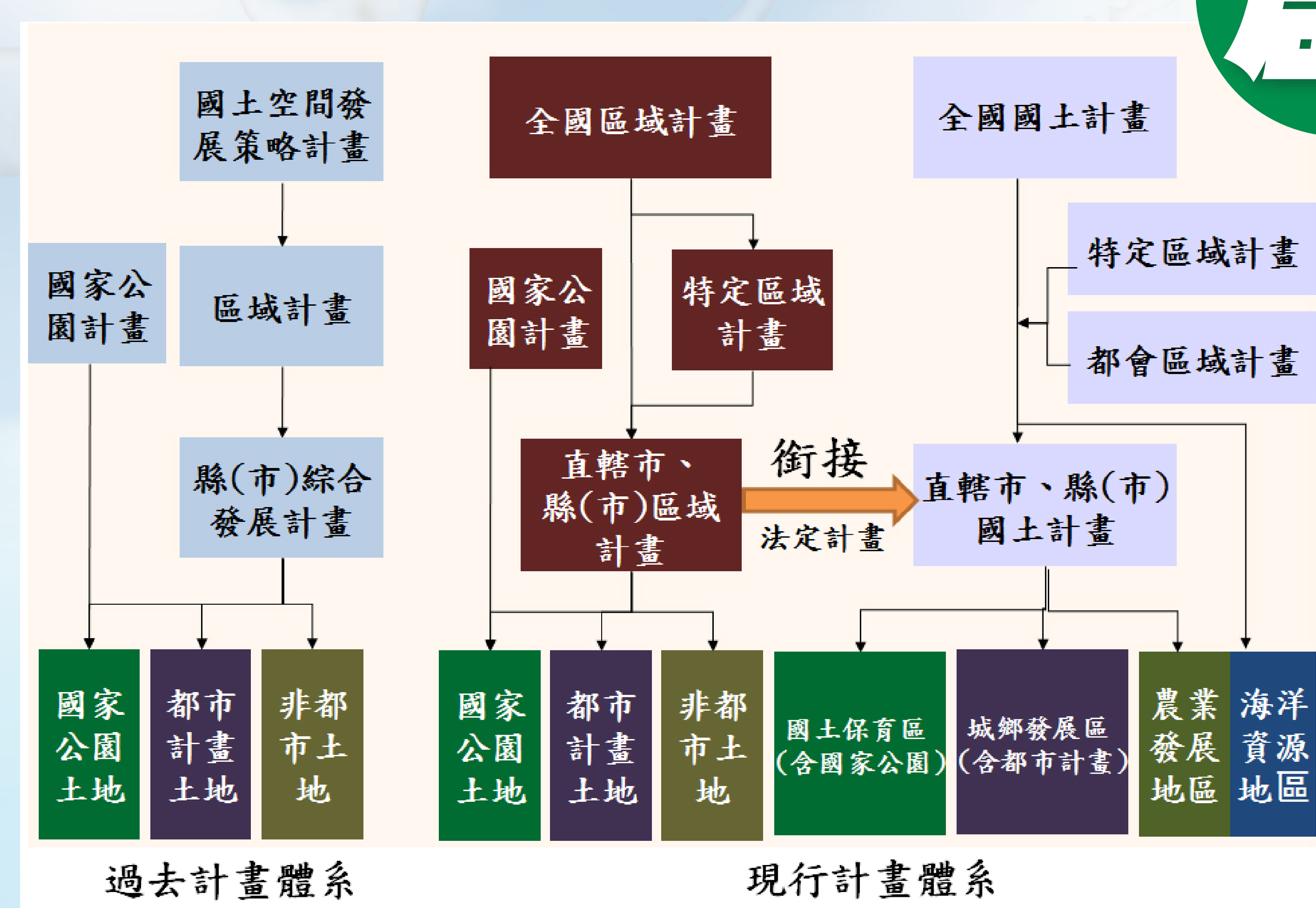
●陳繼鳴。

營建署在內部的分工，由綜合計畫組負責，該科全員連科長七個人。全國國土計畫由城鄉分署負責，對應的有一個科，顯然不是我們自己能做出來的。所以後續工作已成立規劃推動小組，啟動三到四個規劃案，一併配合國土計畫研擬的過程，進行紮實的調查與相關工作。

中央、地方初步規劃 要共識

未來，國土整個空間結構將是重點，國土功能分區怎麼轉換、劃設，用地如何處理，都是涉及人民權利義務，需要謹慎處理。國土法將防災與復育擺在很重要的位子，目前這兩部分準備啟動，並將尋求相關團體進行協助。

全國國土規劃只有一年（一〇六年）的時間可以進行，一年（一〇七年）要審查，十分緊迫。在各縣市部分，地方政府整體性規劃的經驗非常少，所以實際上到底要怎麼做，需要有更多的互動。起碼在全國初步計畫的架構、內容上要有共識後，才能推行地方計畫。因為倘若上位計畫不清楚時，下位計畫就會有問題。尤其在功能分區上的績效管制、成長管理，這塊在地方政府這邊看法不一，例如農地保存到底要保存多少？從北到南走一遍後，目前似乎沒有一個縣市願意照我們給的配額去進行農地保存，各地方政府都希望預留發展用地。所以，這一部分需要有政策或輔導機制處理，這也是城鄉分署未來幾個區隊要去兼顧的責任。



●空間計畫體系變革

分區圖依關所有權 公開公告

蔡玉滿（內政部營建署綜合組）：

●蔡玉滿。

國土計畫分區圖會影響到每個土地所有權的權益。目前，非都市土地是使用十一種使用分區與十九種使用地進行管制，未來則是以四種國土分區取代，所以制度轉折極大。雖然母法的規定是在最後兩年進行作業，但因為變動大，部裡規劃的程序已在進行中，不須等待縣市政府。希望在一〇六年底前就擬定全國國土計劃分區圖草案，但此部分畢竟還是草案，因為國土分區主要還是看現地，所以將來中央會結合地方政府的資源，與第一線同仁做進一步確認，檢視規劃草案合適與否，符不符合既有理想等。國土功能分區圖亦須辦理民眾公開參與的程序，後續也會有公開展覽及審議，相關作業預計在一一〇年五月一號要完成。

土地白皮書 中央原則地方作業

長久以來，土地使用管制都是地方政府劃設，中央主管機關只負責審議，規定很清楚。未來中央將針對國土法訂定分區劃設原則與程序，供縣市政府依循辦理。直轄市和各縣市部分，依本法的程序，規定一〇九年（一〇七加二）五月一日前，十八個直轄縣市將一併公告實施。考慮到縣市政府需要更長時間進行作業準備，所以內政部預定於一〇六年，全國國土計畫雛形已定後，即進行補助、協助縣市政府辦理相關規劃。

至於國土白皮書的定期公告，依照《國土計畫法》施行細則，以兩年公告一次為原則。目前規劃一〇六年五月一號以前，要把國土政策、國土白皮書提出，並在網頁上公告。另考慮到上述工作事項和國家發展及人民權益有高度相關，所以營建署針對國土計畫已成立了一個專區，短期內叫做《國土計畫法》專區，完善之後會叫做「國土計畫E化網」，後續相關法規以及相關國土計畫草案等，都會在網頁公告，讓社會大眾一同參與。

執行管理明確化 協商機制細緻化

陳伸賢（新北市副市長、前水利署長）：

●陳伸賢。

國土計畫是由上而下或由下而上，先求有再求好，逐步調整，由粗而細。新北市區域計畫已是最快的，從區域計畫轉到國土計畫，對整個策略也已有構想。土地使用調整要符合環境容受，以儲備和創造適宜性及生態永續發展的能量，是新北市在區域計畫和未來轉型到國土計畫中努力的重點目標。至於未來中央各目的事業主管機關之間，對於區劃那條線要怎麼劃，要互相溝通。

為了使城市未來更符合相關注的綠色、低碳，新北市都市計畫施行細則已施行，新北市都已做了相關準備。例如，中央有《溫室氣體減量及管理法》，新北市也有《能源管理法》，希望能減少熱島效應。

政院擔負協調管理 海洋主管機關需設

目前眾所關心的是二十一個子法，如何如期且執行。個人最擔心的是海洋資源區，海洋資源區比陸地大了許多，營建署絕不是海洋主管機關，海委會到底要不要成立，眾所關切。未來海域調查、規劃和執行單位的分工還有所欠缺。過去國發會負責國家中長期重大經建計畫績效斐然，建議行政院下設協調委員會，關注未來國土計劃對管理協調的問題。

至於民眾權益問題，需要溝通，劃設復育區或潛在敏感地區，都將影響民眾權益，因此賠償、補償標準與機制是很重要的。其他子法方面，關心的是公聽會如何設立和檢舉機制如何建置。將來國土計畫若期許太高，走的速度就慢。應該先行通過再將其細緻化，才能順利將《區域計畫法》轉接至《國土計畫法》的架構裡。

行政分工 機制明朗 智庫中立

華昌宜（台大城鄉所教授）：

●華昌宜。

國土計畫法最早版本是土地使用管制，第二階段區域計畫法變成國土計畫法，其實就是國土空間法展策略的轉換，需要技術上的溝通；由於中央與地方間的隔閡，如何讓兩層級單位溝通至為重要。

無論國土計畫或是地方計畫，說明會都是預擬的草案，規劃的過程中，官、學、企業都要參與。部會間的溝通協調，成不成功除了要看個人，還要看相關的行政分工是否清楚，故應建立協調機制，起碼要有個政務委員主導，機關要清楚方向，行政院也應該要挪一部分資源注重此事。地方計畫的規劃與參與，機制程序應該要更為明朗。

以上問題各方都很清楚，各地方、各單位的權責分工定要清楚，但亦須互相合作，當中還需考慮效能與公平性的取捨問題。李教授提到的智庫，必須是中立、跨部會、跨政黨獨立的研究的機構。韓國的智庫(KEI)隸屬政府，機構比想像還大，研究資源六成由政府編列預算，四成經費須與外界競爭以維持活力。

前瞻與專業 為國家方向機制定調

李鴻源（台大土木系教授、前內政部長）：

●李鴻源。

中央與地方的分工，跨專業與跨部門的整合很重要。營建署及內政部不太可能單打獨鬥，需要結合防災、農業、水利等許多不同的專業。要怎麼落實，我們的期許是什麼，是我今天要闡述的重點。我們今天都要忙著解決昨天的問題，氣候變遷、少子化、老人化的觀點都會影響國土利用、交通概念與都市概念，但今天沒有談是因為我們都清楚他們歸屬在不同主管機關。

亡羊補牢需跨專業智庫

根據過去經驗與觀察，發現一些為難之處，例如：把八百萬人塞在桃園以北，若框架不架設好，將會產生城鄉差距問題，這些大原則由誰來定？不該僅是內政部營建署。桃園航空城的規劃，我個人持保留態度，因為旁邊閒置的工業區一堆；淡江大橋要蓋了，對面有一個一期、二期空地。這其實是一件衝突的事情，為難之處就是到底誰來寫指引綱領(guidelines)。

包含高鐵通車，整個發展規模改變了，並沒有反映在國土使用上，行政中心到底要不要遷到中部去，用什麼命題、又由誰來命題？中科、南科的缺水問題，先前在政府部門不好講，講了以後問題是後續要做什麼？

曾經請營建署計算土地容受力、土地乘載力；北、中、南、東各可以承載多少人，應該是整件事情的基本原則，如今北台灣算出來了，其他地方沒有動靜；而算出來後，後續我們要做什麼？過去經建會寫了一本氣候變遷報告，也劃了災害潛勢圖，作為規劃使用，但我們下一步要做什麼？資訊中心已經把國土規劃資料整合成一個資料庫，內政部手上也有好多的資料庫，如何讓資料說話，如何讓資料變成一個政策、決策的依據。後面應有許多的專業支撐，但是在目前政府運作裡面是看不到的。過去國發會、營建署對話狀況並不好，又牽扯到其他部會，未來在《國土計畫法》的執行，行政院需要有一個定調機制。如先前所說，那幾個大的命題是誰要來命，否則國發會、營建署也很難執行。各部會間協調遠比想像困難，本位主義的想法嚴重，當初大埔案鬧得不可開交時，請營建署向工業局拿工業區資料都有困難，部會之間有衝突時，到底誰要來做決議？合作、溝通常常陷入僵局。所以，如何把更大、更上位的東西加入，才能突顯這部法的重點。少子化、老人化、節能減碳都沒看到，我們真的需要將之融入在計畫法中。

我們可能需要一個跨專業的智庫，把政府的腦袋找回來。這部法如果前面的命題沒有談，最終可預想將與《區域計畫法》沒有差別；國家的大方向，對國家土地合理的使用與期許到底是什麼？這方向是欠缺的。資料的品質與尺度也非常重要，問題是資料庫的資料夠細緻嗎？例如，海岸線的沖刷問題，交給水利署的話則會被限制在海岸以內思考，這樣的東西到底是誰要來告訴營建署？我們應認真思考，既然對這部法有這麼高的期待，應該協助建立智庫，我們需要的是一個跨部會、跨專業的專業團隊。

時代腳步上 遠景 專業 共識

劉欣蓉（淡江大學建築系助理教授）：

●劉欣蓉。

過去我曾以積極方式遊說廢除都更條例，以回歸都市計畫。用都市計畫想像擬出來的都更條例，最大問題是沒跟上設計為導向的時代腳步，遇到問題時不同學科之間雞同鴨講。

就如臺北市政府社子島舉辦國際工作坊，被認為工作方向失敗，因為發展局不知道四個荷蘭專家提供的規劃架構。荷蘭進行規劃時，就是以設計為主，不僅有都市形式，還包含如何溝通。從經驗當中理解，特別在談國土計畫中非常重要的空間計畫時，以生活品質角度去塑造一個好的宜居的城市。建議全球化其實是全球在地化，國土規劃應將產業發展和政府部門一起結合設計。透過參與過程，讓國土計畫應有一個設計的想像，包括設計遠景，視野如何讓大家形成共識，才不會只是報告書，因此重點應放在如何得到共識。

由於建立願景、如何共識到協商公聽的專業能力不足；如目前國土計畫法第十二條計畫擬訂，透過邀請學者專家民間團體舉辦座談會，送審前有公告展覽三十天舉行公聽會，為一典型模式；第二十四條、二十五條申請許可過程也要辦公開展覽；但第三十四條爭議訴訟還沒納入，未來如何處理還需討論。

他山之石在細節

案例供參考；紐約市土地使用進行開發許可審議流程時，是以地方電子報方式宣導何為審議，再分為六階段公聽會過程。若由公部門提案，須徵詢社區意見，由都市計畫委員會召開公聽會，因為有許多爭議開發案，地區居民不願開發強度過高帶來衝擊。一個開發案，都市計畫委員會連續聽七小時正反意見，經整理交給市長，首長決定或否決，但議會也可以三分之二否決市長意見，到第五階段以前都各有一次公聽會。

案例二為哥倫比亞省為因應氣候變遷，當局製作土地規劃使用手冊，用字淺白寫給市民看，關鍵處是一定要有溝通策略，並以社區為基礎，規劃過程並納入不同的聲音。

案例三為西雅圖市華盛頓大學景觀學系長期與地方進行環境規劃設計，曾經舉辦為期兩天的工作坊，邀請大量當地居民，透過各種形式溝通。參與不僅是為社區營造街角花園，也在大尺度上討論系統性課題；前提是好的專業團隊能清楚的傳達資訊，但臺灣少有這樣團隊。去年協助文化部進行文化設施規劃，曾建議編經費找規劃團隊，結果卻找不到好規劃團隊。

若要讓國土計畫用參與形式具體落實，還有很多面向需要準備，建議透過大尺度的公民參與做為實驗。

開發許可制 使用許可制 大變革

李永展（中華經濟研究院研究員）：

●李永展。

有關國土白皮書，每兩年公布一次。日本做法也是一樣，建議除了國土白皮書之外，另建立國土政策白皮書，搭配趨勢分析，如英國做氣候變遷風險評估，由副首相辦公室製作。

國土法第十一條規定，現階段由內政部擬訂、審議，建議「規劃建議區」，鼓勵各機關共同參與。第二十四條，以前為開發許可制度轉為使用許可，為一大變化，國土計畫法中，農三有機會變成城三，分區對調，現在通過的版本內「使用許可」最為重要，城鄉發展區做為第一類第二類使用，農三可否可轉變，國土法規定，不同分區間的變更只能透過變更國土計畫，五年一次「通盤檢討」，無法「臨時變更辦理」，不能化整為零，漫無節制的變更，應讓大眾更清楚知道。民間團體不需擔心以往開發許可弊端，將保育地區變成開發地區。

國土功能分區，現階段全國區域計畫環境汙染地區，無法管理財產與權利義務，假設六年的時程計畫為目標，兩年內建構國土計畫大原則，四年後各縣市彙整呈上中央審議成為國土功能分區圖。建立縣市、內政部、行政院審議會，並廣為宣傳。建議所有利害關係人，納入地方與中央層級。

籌措國土永續發展基金

依規定不能開發面積超過三成，基隆唯一例外，可開發三至五成，降低容積率，此例外情況應說明，並配合國土永續發展基金設立，補償機制，各縣市 Down Zoning 部分要由國土永續發展基金或回到各縣市管理。若牽涉到全國海洋資源保育應該由國家角度扛下去。

又如第四十三條政府應整合國土計畫相關之法人或機構，不該包生而不包養，我國相關機制相較於韓國仍有不足之處。又第三十八條明定罰則，中央查報法之罰則若為必要，務必檢討其人力配套。

地方發展需鄰近縣市謀得共識

邱敬斌（新北市政府城鄉發展局）：

●邱敬斌。

過去十年台灣計畫體系，多在國發會國土空間發展策略計畫大架構下，指導都市計畫、區域計畫，分別為都市計畫土地、非都市土地、國家公園。新北市與內政部研擬都市計畫法亦接觸密切，當中央在推動全國區域計畫時，內政部完成全國第一版區域計畫的同時，新北市就被叮囑區域計畫是要為轉型國土計畫做準備。是故新北市不管是在功能、分區、分類以及其他的相關標準，都依照當時《國土計畫法》討論的標準作因應。在第一版全國區域計畫完成時，新北市區域計畫也已接近完成，在中央都市計畫委員會幾近通過，僅剩環保署政策環評，即可完成。

《國土計畫法》立法過程中，新北市緊鑼密鼓地討論，持續參與。未來幾年，內政部及營建署將會陸續指導各縣市推動《國土計畫法》，各縣市國土計畫在於一〇九年一併實施的規定下，新北市已提出草擬區域計畫。新北市《區域計畫法》擬定過程中每一次的工作會議，都有宜蘭、基隆、桃園、台北等代表參加。這個動作是很重要的，因為縣市的區域計畫在轉型為國土計畫時，絕不是只考慮單一縣市發展的期待而已，在發展特質上，要與鄰近縣市取得共識。

分享區域溝通 規劃因應 調整準備

在討論過程中，難以達成共識的是未來開發的強度與未來發展的預測。新北市宜居人口推估，低標為四〇三萬，高標是四三五萬，而國發會的推估是四百萬左右。在幾縣市相互討論後，新北市接受營建署等建議，訂定宜居人口在四二一至四二五萬之間。當時基隆市有意見；基隆對其地方的宜居人口抱有更高期待。可見每縣市的發展期待與其自然環境的差異並不一定呈正比，而未來國土計畫，是需要思考各縣市自然環境上的差異。

新北市已發佈實施新北市都市計畫細則，將沒必要或不需要負擔成本的容積獎勵取消，讓它回歸公益性。簡言之，容積獎勵必須回到對環境以及絕大多數市民的貢獻，連同綠建築的獎勵都取消，視之為義務。依照《區域計畫法》，新北市土地面積估全國五點六七%。海域部分約三千平方公里，未來《海岸管理法》對縣市的規範，仍需與營建署等相關單位確認，在海岸線與海域定義上，還要與內政部取得共識。

將於民國一一五年整個計畫的架構中，從上位計畫指導，到空間發展共識、預測部分，要劃定策略發展地區，尤其環境敏感地區。對應《國土計畫法》中規定的環境敏感分級，新北市的區域計畫應可對應，可說已做好準備。

歸納建議

（一）國土計畫的施行，需要跨領域的對話及跨部會的整合，建議由行政院副院長統籌協調整合事務，並確定上位命題與方針。

（二）國發會與內政部及相關部會應加強溝通，建請各部會空間發展構想，由國發會先行統合，供內政部進行國土計畫參考。

（三）國土規劃相關圖資，應盡速盤點、整合及公開，規劃執行人力不足，主管機關應妥為因應。

（四）盡速依法整合與指定專責國土研究與規則的法人或機構。

（五）廣為宣導開發許可轉為使用許可，及說明國土功能分區劃設，並落實民眾參與。

（六）應儘速成立海洋主管機關，以產出並統合海域基礎資料，俾供藍色國土規劃使用。

（七）國土保育基金之籌措運用與罰則運作，應謹慎考量財務支應能力。

結語

余範英（余紀忠文教基金會董事長）：

●余範英。

氣候變遷影響日劇，衝擊國內社會結構、宜居環境，少子化、高齡化、人口減少、韌性都市、節能減碳等新課題也已經成形。當前重要課題，是如何調適國內的挑戰？如何與國際接軌？遇到天災來臨、能源短缺、土地容受等問題，國土計劃內容與過程是否有足夠專業互動、滾動式地與民間對話。又於知識經濟發展加速，科技與資訊網絡精進的時代，政府如何能在國土空間變革中，啟動前瞻的循環經濟的新世代模式。

余紀忠文教基金會網站 www.yucc.org.tw
（策劃：邱文彥 余範英、編輯：賴祉維、攝影：陳信翰）