國土分區，環境永續

文、圖／荒野保護協會



▲ 11 月 25 日「國家要永續，須通過國土三法」記者會

2015 年 11 月 25 日，荒野與友團夥伴開了一場「國家要永續，需通過國土三法」記者會，期望透過記者會傳遞環團夥伴對環境的擔憂與訴求，尤其攸關 2,300 萬人民的生存安全的國土計畫法，能夠積極謹慎的審查並實施。「國土計畫法」草案從 1993 年 7 月草擬的「國土綜合發展計畫法」草案為依據，編修至今已超過 22 年，多次在立委屆期不續審的狀況下，終於在第八屆立法委員任期最後一天（2015 年 12 月 18 日）三讀通過；將近 20 年的時間 6 次進入立法院審議，終於通過全章 47 條的法案，並已於今年 1 月 6 日由總統公布。

圖 1．國土計畫法（草案）送請立法院審議時間

- 1997 ・國土綜合發展計畫法草案
- 2001 ・國土綜合發展計畫法草案
- 2002 ・國土綜合發展計畫法草案
- 2004 ・國土計畫法草案
- 2009 ・國土計畫法草案
- 2014 ・國土計畫法草案
- 2015 ・立院三讀通過

國土計畫法第一條：「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定本法。」

現在的土地利用分為三大類，其依循法規分別為：都市土地／都市畫計法、非都市土地／區域計畫法、國家公園土地／國家公園法，而非都市土地依現況劃設為 11 種使用分區及 19 種使用地目；過去常發生的新訂擴大都市計畫徵收農地或原住民保留地及在農業用地私建的違法工廠等問題，因地目變更常發生在自然土地變更為農地，再由農地變更為建地或工業用地，最後成了受污染土地的狀況，土地不易甚至無法再回復自然生機。未來國土計畫法依保育利用、管理需要及土地資源特性，將國土分為「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」、「城鄉發展地區」四大分區。每一分區都依土地特性、資源、使用需求或功能，分成第一類、第二類，而給予不同的使用管制；變更地目或分區都將更嚴格把關，確保各區土地不被濫用，若必須變更分區，則需透過通盤檢討後才得以變更；全國國土計畫每十年通盤檢討，縣市國土計畫每五年通盤檢討，不以個案方式申請變更分區。

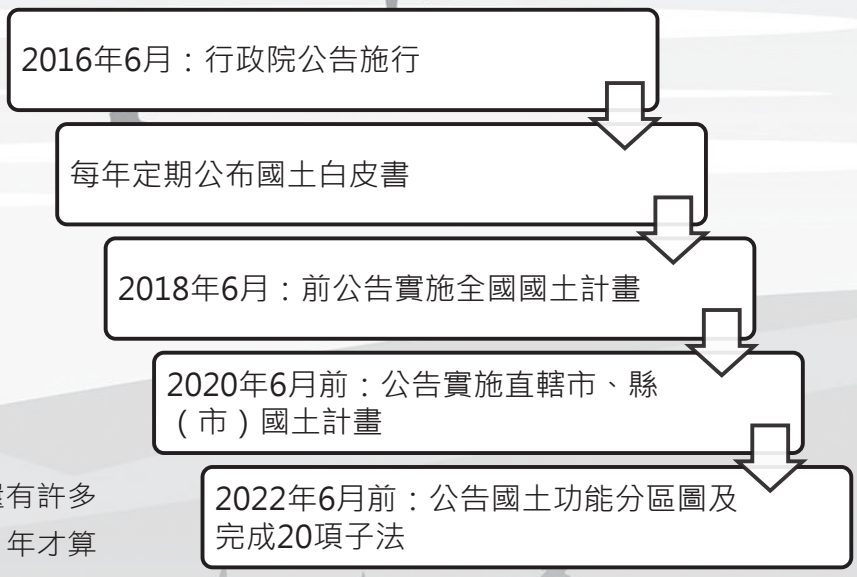
表 1．土地分區使用限制

項 目	土地分區	目 的	使 用 限 制
一	國土保育	保育及保安	禁止或限制使用
二	海洋資源	資源永續利用	整合多元需求，建立使用秩序
三	農業發展	確保糧食安全	積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展
四	城鄉發展	集約發展、成長管理	創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境確保完整之配套公共設施

表 2．土地分區劃設原則

土地分區	土地分區	類 別	條 件
國土保育	天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形、環境敏感程度	第一類	具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，環境敏感程度高
		第二類	具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，環境敏感程度較低
		其他	其他必要之分類
海洋資源	內水與領海之現況及未來發展需要，海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途、用海需求	第一類	使用性質具排他性
		第二類	使用性質具相容性
		其他	其他必要之分類
農業發展	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、農地生產資源條件	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
		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
		其他	其他必要之分類
城鄉發展	都市化程度、發展需求、發展程度	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
		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
		其他	其他必要之分類

圖 2．國土計畫法相關細項預估施行日程



在國土計畫法正式施行之前，還有許多相關事項需要完成，約需歷時 6 至 7 年才算完成全國國土計畫分區，如公布國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫、國土功能分區、20 項子法等，現行階段仍以現行法規之規範為依據，未來國土功能分區公告後，區域計畫法就不再適用。

不論國土計畫是否施行，國土安全需要大家一起監督與守護；內政部營建署自 2006 年起設立了「國土利用監測計畫」網站，民眾可透過福衛二號衛星影像舉報違規開發土地事項，並於 2015 年底完成與公布「國土規劃資訊暨土地使用分區圖台」。可於線上同時查看都市計畫使用分區、非都市計舉使用分區、國家公園使用分區、災害潛勢圖、活動斷層、水庫集水區範圍、自然保護區…等 70 多種圖資，或透過內政部資訊中心建立的「開放地理空間資料」中 500 多筆各類研究記錄圖檔，上傳至網站疊圖，未來將依申請資格，提供不同的圖層使用。

表 3．國土計畫法子法

no.	使用限制
1	國土計畫法施行細則
2	國土計畫檢討變更簡化辦法
3	性質重要且屬一定規模以上部門計畫認定標準
4	國土利用現況調查及土地利用監測辦法
5	國土功能分區圖作業辦法
6	國土計畫土地使用管制規則
7	屬一定規模以上或性質特殊土地使用認定標準
8	使用許可收費辦法
9	使用許可審議辦法
10	使用許可公開展覽、公聽會及民眾陳述意見處理辦法
11	使用許可審議規則
12	使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法
13	使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法
14	造地施工辦法
15	國土計畫補償辦法
16	國土復育促進地區劃定辦法
17	民眾檢舉獎勵辦法
18	重大公共設施或公用事業計畫認定標準
19	國土永續發展基金附徵辦法
20	國土永續發展基金收支管理及運用辦法

以上資料彙整自：

1. 內政部營建署「國土計畫法專區」http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10182:2015-12-21-14-19-36&catid=36:2010-03-02-09-00-03&Itemid=53
2. 國土計畫法立法院三讀通過版
3. 內政部營建署「國土規畫地理資訊圖台」http://nsp.tcd.gov.tw/ngis/
4. 內政部資訊中心「開放地理空間資料」http://tgos.nat.gov.tw/tgos/Web/OpenGeospatial/TGOS_OpenGeospatial.aspx
5. 內政部營建署「國土利用監測計畫」http://www.landchg.org.tw/LandChgSys/