

國土計畫不宜規避對都市計畫的指導 ——對國土計畫草案的建言

圖、文／臺南分會環境培力組組長，張讚合（自然名：河烏）

前言

民國 104 年 12 月 18 日立法院通過國土計畫法後，經總統公佈，行政院宣布自 105 年 5 月 1 日開始施行。按照國土計畫法所訂定的時程，內政部必須在本法實施後的兩年內，公告實施全國國土計畫，各縣市政府則必須在此後的兩年內公告實施各縣市的國土計畫。在這個『國在山河破』的時代，環境保護與生態保育團體莫不對國土計畫的內容充滿期待。

內政部於今年 8 月公佈『全國國土計畫（草案）』，並在八、九月間於全臺各地舉辦十幾場說明會。我以荒野保護協會臺南分會副分會長身份，參加其中在臺南成功大學舉行的兩場。對

於內政部長官為國辛勞，讓全國國土計畫的規劃任務可以順利進行，表達萬分感謝。但是作為一個兼具環境保護與生態保育性質的公民團體，我們仍然得就我們發現到的問題，向內政部提出建議。

『中央國土計畫、地方都市計畫』的可能性
國土計畫法第 15 條規定：全轄區都已發布實施都市計畫的縣市，可以不必擬訂國土計畫。當初這個規定是怎樣訂出來的，恐怕已經無法追究。目前已經公佈的國土計畫草案中，明確表明



▲ 獻肚山大走山掩埋小林村

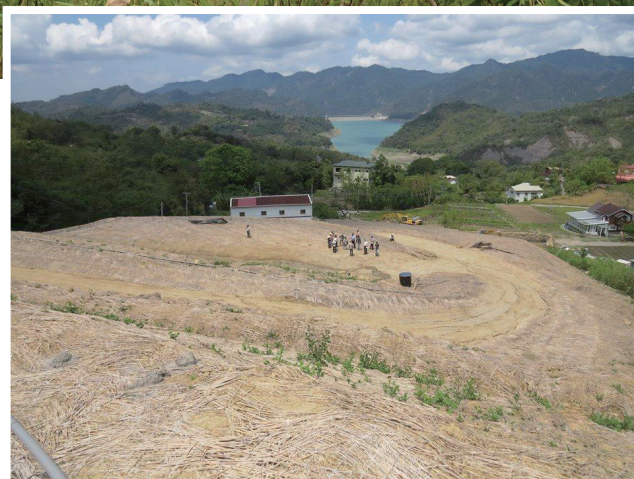


▲ 淤積的霧社水庫

▼ 曾文水庫上游乾季

臺北市、嘉義市、金門縣、連江縣四個縣市，因全轄區都已實施都市計畫，可以不必提報國土計畫。既然如此，其他縣市群起效法的可能性不能說不存在，內政部恐怕也沒有權利拒絕。因此，極有可能演變成中央制定全國國土計畫，各縣市卻只有縣市的都市計畫，沒有縣市的國土計畫。

我個人不反對用都市計畫來進行國土保育，臺北水源特定區就是用都市計畫進行水資源保育成功的案例。只要都市計畫做得很好，日後國土計畫演變成『中央國土計畫，地方都市計畫』，似乎不見得是壞事。但是，雖然有臺北水源特定區的成功案例，都市計畫法及其各地施行細則對國土保育的關注程度畢竟不足；而國土計畫法對國土保育確實已經具備完整的內涵，如果能將國土計畫的制度設計加在都市計畫上，國土計畫的精神就可以藉由都市計畫來體現。



▲ 曾文水庫集水區的濫墾



▲ 清境農場北側



▲ 清境農場所見的山林百衲景

國土計畫的國土功能分區是國土計畫的核心

國土計畫法第 20 條國土功能分區分成四大類：國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區與城鄉發展地區，其中最受矚目的就是『國土保育地區』與『農業發展地區』。國土保育地區按照環境敏感程度分成第一類與第二類，另外還可以作出『其他必要之分類』。農業發展地區也按照農地生產資源條件分成第一類與第二類，同樣的還可以作出『其他必要之分類』。對環境保護與生態保育團體來說，盯緊這四大類的分區分類，將是責無旁貸的重任。功能分區原則定好之後，各縣市必須在縣市國土計畫公告之後的兩年內公告國土功能分區圖，到那時候國土計畫才算真正完成，而區域計畫法也要到那時候才不再適用。

至於都市計畫，國土計畫之實施並沒有要廢除都市計畫。按照國土計畫法，國土計畫法指導都市計畫，都市計畫遵循國土計畫，但是都市計畫地區的土地使用管制仍然依據都市計畫法，不是依據國土計畫法。這一點弄清楚以後，就可以明白我在下文所提的問題。

全國國土計畫草案似乎規避對都市計畫的指導作用

全國國土計畫草案的國土功能分區中，將『實施都市計畫地區保護或保育相關分區』放在『國土保育地區』的『第四類』（第三類是實施國家公園計畫地區）；將『實施都市計畫農業區』放在『農業發展地區』的『第五類』。由於都市計畫地區的土地管制是依據都市計畫法而非國土計畫法，如果今後真的演變出『中央國土計畫，地方都市計畫』的情況，那麼過去這麼多年來國土計畫法中辛苦建構的『國土保育地區第一類、第二類』以及『農業發展地區第一類、第二類』，都將化成泡影。過去長時期國土計畫法從倡議、催生、立法到計畫研擬的種種努力，都會變成非常荒謬。

國土計畫對都市計畫的指導作用不宜規避

按照國土計畫法，國土計畫指導都市計畫，都市計畫遵循國土計畫，國土計畫不宜規避對都市計畫的指導作用。國土計畫法與都市計畫法的中央主管機關都是內政部，負責的機關都是營建署。都市計畫法臺灣省施行細則更是由內政部直



▲ 旗山水源保護區掩埋中鋼爐渣

接訂定，各直轄市施行細則也都在內政部管控下訂定。既然如此，同一個內政部營建署，設法將國土計畫的精神、內涵加到都市計畫上面，應該不是一件困難之事。最簡單的做法也許是將都市計畫法施行細則中的『保護區』與『農業區』，按照國土計畫進行分類，尤其是第一類與第二類。簡單說就是藉由修正都市計畫施行細則，將細則中過度簡化的『保護區』與『農業區』，按照國土計畫法的精神，重新進行分類，尤其是『國土保育地區第一類、第二類』與『農業發展

地區第一類、第二類』。把國土計畫的精神加在都市計畫上，可以發揮國土計畫對都市計畫的指導作用。這樣國土計畫就不必另設所謂的『國土保育地區第四類』或『農業發展地區第五類』，國土計畫『國土保育地區』與『農業發展地區』的制度設計，就可以完整保留下來。就算『中央國土計畫，地方都市計畫』真的成為現實，也不必擔心國土計畫白忙一場。☺



▲ 六輕夕照