

《回應》

國土法處理規劃開發管理三層問題

◎林盛豐

國土計畫法（草案）主要試圖解決規劃面、開發面，以及管理面三個部份的問題，而在每個部份之下，亦有各自的狀況有待突破，分述如下：

一、規劃面的問題

第一個問題是過去我們僅強調陸域的發展，未能突顯「海洋國家」特色；第二個問題是未將全國及縣（市）土地作整體規劃使用；第三個問題是未能有秩序地發展城鄉地區，以致城鄉地區的發展混亂失序；第四個問題是特定區域的規劃問題，譬如跨縣市河川流域部分。

二、開發面的問題

第一個問題是未能落實國土保育與保安，以前是以開發為取向，現在則要落實保育與保安；第二個問題是未能確保完整之重要農業生產環境，目前農業用地被當成都市用地的備用品，都市空間不足時就把必要公共設施丟進農業區，沒有所謂的農村主體思考；第三個問題是缺乏計畫指導開發許可的區位。

三、管理面的問題

第一個問題是缺少具法定強制力之國土計畫，只有區域性計畫，而且法律效力非常薄弱；第二個問題是未能有效整合水、土、林業務，缺乏協調都會區域重大基礎建設的機制，比如說大台北地區、大台中地區的大型基礎建設並沒有整合；第三個問題是部門計畫各自為政，無法一氣呵成、面面兼顧。

國土計畫法的擬定，希望在規劃面能將思考範圍包括海域和陸域，並加強景觀及防災規劃，同時注意到城鄉發展地區應以成長管理為原則；在開發面，則是落實國土保育的精神，確保重要農業生產環境及開發者付費原則；在管理面，國土保安與保育地區應維持公有。此次國土復育條例就是從這個精神所發展出來的子法。其次是相關業務及計畫之整

合，如水、土、林業務的整合，都會區域重大基礎建設的整合，以及重要部門計畫，均應透過於先期規劃進行整合。

再者，透過圖二的架構，已經顯示將來的國土計畫法不會只是一本，而是好幾本，包括全國的、部門的、區域的和縣市的綱要計畫，例如交通、水資源、農業發展、都會區等，此外尚有特定區域國土計畫，例如原住民地區、發展遲緩地區或流域的計畫等，這些都是國土計畫整體架構下的內容。

其中很重要的原則是保育區由中央劃定，縣市沒有最後決定權。審核程序方面，全國國土計畫、都會及特定區域計畫，由中央擬定，擬定完之後採二級審，先後送入內政部國土計畫委員會審議，終審則由行政院指定機關組設委員會審議。未來來政府組織再造後，會成立一個國家發展委員會，結合目前的經建會、研考會等，因此國土計畫的審議層級也將向上提升。至於縣市的國土計畫，就予內政部審議。

藉上述對國土計畫法的認識，回頭來看我所與談三篇文章。第一篇有關氣候變遷的文章，讓我們進一步認識到氣候變遷確實對國家的重大公共建設，如水利工程、道路工程，以及土地使用政策，產生了非常立即的衝擊。以前的國土規劃對整個水的循環或行水區掉

以輕心，現在終於要付出嚴重的代價。至於過去「與水爭地」的觀念，現在則須加以調整，而因應的基礎就在於氣候研究。國家重大的工程建設，很需要建立氣候的參數，然而今天不只是氣候的參數沒建立，人口的參數、經濟的參數、能源的參數也都有需要進一步建立及整合，這是政府方面必須補強之處。

關於李教授所提的論點，核心問題有二，第一個是非都市土地使用的管理不當；目前非都市土地使用管理的對象，不是城就是鄉，而以前對非都市土地使用管理的態度就是「不管理」或「從鬆管理」，這種態度所產生的錯誤在於疏忽了都市擴充的狀況，假裝看不見的結果，導致鄉村地區發展成高密度的使用，但公共設施卻完全不配套，最後變成一個三流城市。

第二個則是農村缺乏積極的規劃；我們所謂的農業發展區，應是從農村永續經營的觀點進行積極規劃，但過去的努力並不足。另一個問題是當台灣與國際接軌時，勢必會產生競爭，而這次國土法對都會區域的特定計畫觀點，目的便是確認所謂的都會區範圍，以及它的競爭對象；例如台北大都會區是否真的要與上海或香港競爭？如何競爭？這些必須在功能上明確定位，同時思考基礎設施配置及決策機制問題。

最後一個課題有關於政策整合機制。台灣有全國的國土規劃，就是第一步的整合了，空間不再是各部門各自為政，連縣市也做了一次整合，部門計畫在國土計畫的指導下，也可整合整個的政府體系。假如能夠進一步擴大參與機制，如最近所推動的「審議式民主」，針對政府重大建設進行廣泛的政策討論，則政策的整合，將可以有大幅進展。

