

不清不淨的 國土規劃利用

文/謝和霖



©清境農場網站

如果您喜歡這篇文章，請以小額捐款支持看守台灣協會

專題企劃

3

拜《看見台灣》從空中看台灣的角度，山河的破碎再次被看到，人民重新湧起一股關心台灣土地的熱潮。面對該紀錄片中指證歷歷的清境農場民宿氾濫，行政院長江宜樺立即承諾導演齊柏林，表示會處理片中所指國土問題，並接著成立「國土保育專案小組」，看似要展現魄力，解決長年陳疴。然而接下來的劇情發展，則讓人不敢領教。

清境位處海拔1700公尺至2000公尺的高山，是萬大水庫集水區，也是許多特有生物（如鋤形蟲）的生存重地，不僅有水土保持的必要，也應善加保護其林相。然當初退輔會為安置滇緬邊區游擊隊、眷屬及國軍退除役官兵，向南投縣政府購地（原為霧社牧場）設立農場，讓榮民開墾維生，而破壞了寶貴的森林；但後來農場營利不如預期，於是退輔會於1985年設置清境國民賓館，結果發現住宿收入遠勝農業收入，觀光產業從此成為清境的主流方向。加上1990年代政府續辦公地放領，如退輔會所屬農場的開放農地放領政策以及台灣省政府主辦的公有山坡地、國有耕地與國有邊際養殖用地放領政策，於是清靜農場開始有了農地私有的情形。2000年《農業發展條例》修正通過，開放農地自由買賣，而農地又可興建農舍，於是假民宿開始上山，形成今日清境「榮景」。

由這樣的歷史脈絡，我們可以看到是政府漠視國土保育的重要性或對相關法規的不尊重，而導致一連串的錯誤「興利」政策，包括讓農業上山，讓應該劃為國有林、國家公園或特定水土保持區的公有土地私有化，使得民宿跟著氾濫；加上地方政府不執法，中央政府不督導，而使得問題惡化到難以解決。除了地方政府必

奧萬大以楓景聞名，每到秋冬，吸引大量遊客賞楓。



©陳香吟

須負起很大一部份責任外，清境問題也涉及了退輔會、農委會以及內政部等中央部會，但我們沒有看到政府為此誠摯道歉，並提出真正長治久安的亡羊補牢之計，反而看到內政部長以事涉政治問題不敢公開違法民宿民單，南投縣政府則努力為民宿業者洗刷污名，提出「清境風景特定區計畫」，要讓這些危及公共利益的民宿就地合法。

現在該計畫因為內政部的「清境地區災害潛勢圖」套疊結果與南投縣政府的套疊結果差距甚大而暫時擱置，但是這樣的解決方案反而模糊了問題焦點：問題是這些民宿的氾濫，可能會造成土壤的流失、



©清境農場網站

清境美景之一：吉野櫻和山景。

水庫的淤積、集水面積的縮減、特有生物棲地的損失、水源與土地的污染，而不是危險的地方不能住人而已！即使這些民宿本身都很安全，不會發生災害，但是山高水急的台灣，如果山林大塊轉為人類集居地，其所造成的地表逕流增加，可能會使得山下居民所面對的土石流風險大增，同時無法讓老天賜予的水資源，藉由

森林植被的攔截而緩慢下滲為生界與人類好好利用。

風景特定區是都市計畫的一種，很難想像政府居然把清境這樣一個對於水資源保育、水土保持、生態保護如此重要的非都市土地，當作都市土地來規劃？！目前清境農場的土地使用分區主要編定為山坡地保育區，另有1.17公頃的土地編定為鄉村區，而根據「非都市土地使用分區類別及劃定原則」，山坡地保育區係指「為保護自然生態資源、景觀、環境，與防治沖蝕、崩塌、地滑、土石流失等地質災害，及涵養水源等水土保育，依有關法令，會同有關機關劃定者。」為何政府不根據該土地使用分區的土地利用目的進行管制，而非要把它變更成屬於都市計畫下的「風景特定區」？為何政府不依據2010年行政院核定「國土空間發展策略計畫」，將清境地區依國土空間結構定位為中央山脈保育軸區塊，「以連續性生態廊道之理念，優先將海拔1500公尺以上山區納入國家公園範圍」？將來我們要如何以此殘缺的山林，面對氣候變遷帶來的氣候極端化問題？

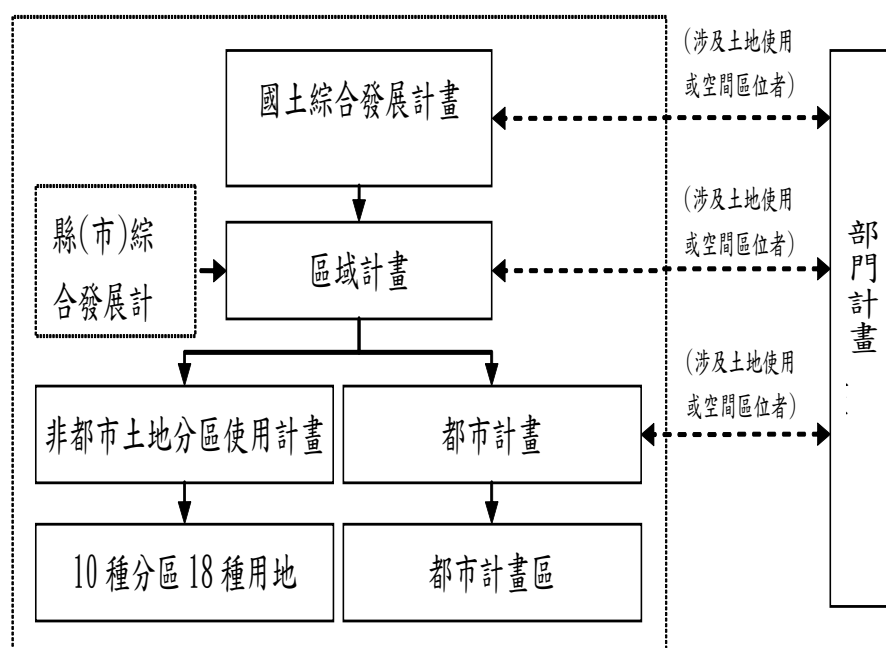
在《看見台灣》引起熱潮之前，難道政府沒有看到問題嗎？非也。其實政府各部會很清楚問題所在，但始終消極、妥協以對，甚至助紂為孽。以近來引起爭議的「全國區域計畫」為例，即可見一斑。

全國區域計畫的前身為「台灣北、中、南、東部區域計畫」，於1982~1984年公告實施，根據《區域計畫法》要每五年通盤檢討一次，但直至1995~1997年才進行第一次通盤檢討（簡稱「一通」），至2010年為因應莫拉克風災而變更其部份內容（簡稱「變更一通」），2011年開始進行第二次通盤檢討，並更名為「全國區域計畫」，於今年（2013年）10月17日公告實施。內政部將此全國區域計畫定位為「國土計畫法立法通過前，當前國土空間最高法定指導計畫。」該計畫內容對於問題的針砭相當鞭辟入理，但卻未能如實反映到其用來指導土地規劃與利用的原則。

比方說，明知人口成長趨緩，甚至幾年後要開始負成長，而全國各地的都市計畫區已達438處，可容納高達2,511萬人口，遠超過居住在都市地區的實際人口數（截至2011年止為1,873萬人），也就是都市計畫浮濫。在此情況下，理應限制都市繼續擴張，進行都市計畫總量管制；然而，儘管該全國區域計畫也明確提及「就全國整體性而言，未來並無新訂或擴大都市計畫之需要」，但卻又開了後門，允許縣市政府「得於直轄市或縣(市)區域計畫內研訂新訂或擴大都市計畫之區位、機能及規模」，或「經行政院核定係屬配合國家重大建設需要之地區，有新訂或擴大都市計畫之需要時，得逕依都市計畫法規定提出個案申請新訂或擴大都市計畫」，且「毋需再經本部區域計畫委員會審議。」

再者，在糧食自給率僅達33%左右的現況

現行國土規劃體制



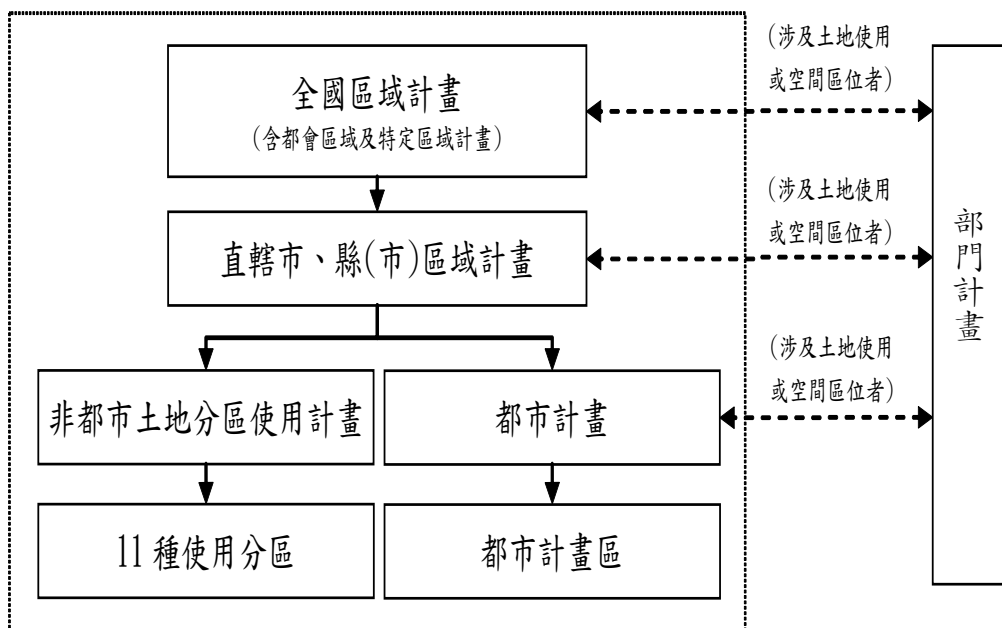
摘自楊重信演講投影片

人口邁向負成長，實在沒有擴大都市計畫的需要，但政府卻允許縣市政府可以不需審議就申請都市計畫。

「全國區域計畫」模擬《國土計畫法》草案中的國土規劃體制。

下，若要達成「全國糧食安全會議」訂定的2020年糧食自給率達40%的目標，現有農地不僅不能少，還必須增加。根據該全國區域計畫，全國現有農牧用地為81萬公頃，且有16%已遭到轉用。然而其提出的全國農地需求總量目標值為74~81萬公頃，也就是容許農地繼續損失之可能，而無強力之農地保護方法。

比如，儘管其提到農地「如符合優良農業生產環境、維持糧食安全功能之土地，或係屬農業主管機關依據農業發展需求，認定應積極維護之地區，宜維持（或變更）為特定農業區」，且特定農業區的土地使用應以農用為最優先，「減少非農業使用項目容許於該區設置，且禁止後續新增容許非農業使用項目」，以「維持糧食質量之安全，維護大面積、生產條件優良及完整之農地資源」，但是卻又允許工業部門或都市計畫向特定農業區伸出魔掌。例如，為輔導未登記工廠合法化，「依據工廠管理輔導法第33條劃定公告之特定地區，未達工業區變更規模，且經農業主管機關依方案同意變更者，其土地使用分區得由特定農業區檢討變更為一般農業區」，而不是將這些未登記工廠遷出特定農業區。又如，該計畫允許位屬直轄市、縣(市)區域計畫案內劃設之「非都市土地得申請新訂或擴大都市計畫」或「得申請設施型使用分區變更區位」範圍之土地，其土地使用分區得由特定農業區檢討變更為一般農業區，而非明定這些新訂或擴大之都市計畫不得染指特定農業區。開了這些後門，之前提及的限縮非農業使用原則，等於是空談。



摘自楊重信演講投影片

再以集水區保護來看，在為因應莫拉克風災的「變更一通」計畫中，「供家用與公共飲水的水庫集水區」為「重要水庫集水區」，屬「限制發展地區」，也就是

區內除公共設施外，不得作為其他利用。該「變更一通」計畫同時要求位於「重要水庫集水區」的公有土地，「應配合政府公地管理以保育為先之相關政策，由公地管理機關停止辦理出租、讓售等處分行為。」這樣的要求，是源自莫拉克等許多風災所帶來的血淋淋教訓。

然而，該全國區域計畫雖將「供家用與公共飲水的水庫集水區」也定義為與「限制發展地區」相當的「環境敏感區一級」，卻刪除了「公有土地應停止辦理出租、讓售等處分行為」等文字。而屬於「環境敏感區一級」的水庫集水區又依是否與水資源保育直接相關分成兩塊，若與水資源保育無直接相關者，只要開發者承諾雨汙水妥善分流與處理、事業廢棄物運送至集水區外儲存與處理、開發過程應實施生態檢核、建立水質自主檢測計畫，即得申請開發及辦理用地變更。由這些作為，我們可以預見以後位於重要水庫集水區內，但「與水資源保育無直接相關」的公有土地，可能會出租、讓售給私人，設置旅館、民宿或進行其他開發行為，即使有承諾，也縮小了與水資源保育「有間接相關」的國土面積，不利於保育，何況政府通常沒有能力去監督開發者是否落實承諾。

全國區域計畫的扭曲，以及其他相關法規的鬆綁（如修法中的《水土保持法》），體現了政府任令私人利益凌駕公共利益的施政作為，官商勾結逐利已從以往由政府「睜一隻眼閉一隻眼」，進階到「透過法令鬆綁以就地合法」。這些都是在行政院監督下的各部會作為，政院高層不應不知，甚至是幕後指使者。若真的因為《看見台灣》而有所悔意，當從矯正這些遭到扭曲、鬆綁的法令、政策或計畫，並要求各相關部會與地方政府加強執法開始。

不管從人口、糧食或是環境集水區的角度，全國區域計畫都無法從根本解決問題。



©Lordcolus at <http://www.everystockphoto.com/>