

國家發展委員會

102 年度「研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責」委託辦理計畫案

臺灣鄉村展望學會

(本報告內容純係執行單位觀點，不代表國家發展委員會意見)

中華民國 一〇三 年 七 月 三十一 日

目次

目次	I
圖目錄	III
表目錄	IV
摘要	VI
第一章 計畫背景說明	1
第一節 計畫緣起與目的	1
第二節 研究架構	3
第三節 研究方法	7
第四節 研究流程	8
第二章 相關研究回顧與討論	9
第一節 國土規劃之法規制度面的研究文獻	9
第二節 環境敏感地區之國土研究文獻	12
第三節 農地與農村發展法規制度問題之研究文獻	14
第四節 小結	17
第三章 目的事業經營管理區之樣態分析	18
第一節 經營管理區樣態一：環境保育型	18
第二節 經營管理區樣態二：保育利用型	26
第三節 經營管理區樣態三：開發利用型	37
第四節 經營管理區土地使用權責與政策績效分析	64
第四章 「開發利用型」經營管理區土地使用之課題	80
第一節 工業區之課題探討	80
第二節 加工出口區之課題探討	83
第三節 科學園區之課題探討	85
第四節 商港區之課題探討	87
第五節 農業生物科技園區之課題探討	90
第六節 小結	91
第五章 「保育利用型」經營管理區土地使用之課題	93
第一節 國家風景區之課題探討	93
第二節 農村再生發展區之課題探討	97
第三節 小結	100
第六章 土地使用管制權責之制度調整策略與建議	101
第一節 經營管理區土地使用管制權責之調整原則	101
第二節 土地使用管制權責調整策略：總量管理	102
第三節 「開發利用型」之土地使用制度調整建議	107
第四節 「保育利用型」之土地使用制度調整建議	113

第七章	相關法規修訂建議	118
第一節	都市及區域計畫法規調整建議	118
第二節	相關目的事業法規調整建議	123
第八章	結論與建議	134
第一節	研究成果重點說明	134
第二節	修法建議：長期策略	138
第三節	經營管理區土地使用管制權責調整試行建議：中期策略	140
第四節	經營管理區土地使用管制權責調整試行建議：短期策略	146
第五節	後續研究建議	152
參考文獻		153
附錄		156
第一節	中央土地使用主管機關訪談註記	158
第二節	目的事業主管機關訪談註記	165
第三節	「產業園區」與「商港區」座談會之意見陳述	180
第四節	「農村再生發展區」與「國家風景區」座談會	188
第五節	期初審查會議	198
第六節	期中審查會議	199
第七節	期末審查會議	211

圖目錄

圖 1 政策推動與執行績效模式概念圖	4
圖 2 研究架構圖：經營管理區治理績效的檢核架構	6
圖 3 本研究計畫流程圖	8
圖 4 臺灣國土計畫體系圖	10
圖 5 農村再生計畫與國土計畫體制的接軌	16
圖 6 經營管理區之特性分析	18
圖 7 各經營管理區土地使用權責現況分析	77
圖 8 方案一示意圖（以茂林國家風景區為例）	114
圖 9 方案二示意圖（以茂林國家風景區為例）	115
圖 10 方案三示意圖（以茂林國家風景區為例）	116

表目錄

表 1	環境敏感地區「重疊分區管制」涉及之相關目的事業法令	13
表 2	環境敏感地區第一級項目表	21
表 3	環境敏感地區第二級項目表	22
表 4	續環境敏感地區第二級項目表	23
表 5	目的事業主管機關經營管理區樣態一：環境保育型之整合表	25
表 6	茂林國家風景特定區土地使用現況分析表	28
表 7	國家風景區「特定區計畫」擬定與執行現況彙整	30
表 8	目的事業主管機關經營管理區樣態二：保育利用型之整合表	36
表 9	2012 年工業園區面積統計表	38
表 10	續 2012 年工業園區面積統計表	39
表 11	續 2012 年工業園區面積統計表	40
表 12	續 2012 年工業園區面積統計表	41
表 13	2012 年加工出口區面積統計表	45
表 14	加工出口區土地使用分區管制一覽表	46
表 15	2012 年科學園區面積統計表	48
表 16	科學工業園區開發情形	49
表 17	科學工業園區土地規劃情形	50
表 18	2012 年環保科技園區暨農業生物科技園區面積統計表	54
表 19	農業生物科技園區發展脈絡	57
表 20	七大國際商港之背景概述（時至 2013 年）	61
表 21	現設置之自由貿易港區功能定位一覽	62
表 22	經營管理區樣態三：開發利用型之整合表	63
表 23	經營管理區樣態一：環境保育型土地使用權責分析說明	65
表 24	經營管理區樣態一：環境保育型之主管機關土地使用權責分工	66
表 25	經營管理區樣態二：保育利用型土地使用權責分析說明	68
表 26	經營管理區樣態二：保育利用型之主管機關土地使用權責分工	69
表 27	經營管理區樣態三：開發利用型土地使用權責分析說明	72
表 28	經營管理區樣態三：開發利用型之主管機關土地使用權責分工	73
表 29	各經營管理區之土地使用權責與政策績效初步檢核表	76
表 30	中央目的事業主管機關與土地使用主管機關之制度性銜接建議	101
表 31	國家風景區制度調整策略方案彙整說明表	117
表 32	《區域計畫法》第 12 條與第 15 條條文修正對照表	119
表 33	《都市計畫法》第 23 條條文修正對照表	121
表 34	目的事業法令體系之建議調整方向	123
表 35	《產業創新條例》修正條文對照表	125

表 36	《商港法》修正條文對照表	128
表 37	《發展觀光條例》修正條文對照表	130
表 38	簡列目的事業法令條文修訂條次	139
表 39	委託目的事業主管機關土地使用業務之試行方案制度銜接	141
表 40	《區域計畫法施行細則》第 10 條修正建議	144
表 41	《非都市土地開發審議作業規範》條文修正建議	148
表 42	《非都市土地使用管制規則》第 22 條修正建議	149
表 43	專家學者與機關單位訪談工作紀錄	156

摘要

本研究目的為釐清我國中央政府機關對經營管理區之土地使用管制權責。研究發現，當前土地主管機關與目的事業主管關之權責分際及制度設計，無法因應時代的變遷與實際需求。是以，本研究透過座談會與產官學專家訪談，就如何強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責，研提下列制度建議：

- (1) 制度調整前提：中央目的事業主管機關有強化其土地使用管制權責之意願，並研議相應的土地使用專法、專責機構及預算。
- (2) 以「總量管理」為核心策略：全國區域計畫作為協商平台，中央土地主管機關基於國土資源規劃，規範經營管理區之發展總量、區位、規模及界線，目的事業主管機關則負責經營管理區內土地使用計畫之擬定及執行。
- (3) 制度調整時程：短期可參酌農村再生發展區計畫模式，就經營管理區開發計畫及細部計畫之研擬、變更及審議機制，略作調整；中期，建議以《行政程序法》所定「委託」機制，作為強化目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責之準據；為使制度更為嚴謹完備，長遠而言，建議落實都市及區域計畫及相關目的事業法律之修改。

關鍵詞：目的事業經營管理區、土地使用管制權責、總量管理

Abstract

This project aims to clarify the land-use responsibilities for special-use zones between spatial planning agency and agencies from related policy domains in Taiwan. It is pointed out that the institutional arrangement for land-use regulation is too outdated to meet the challenges faced by national spatial development policy. Based on the initial consensuses among central authorities in focus group discussion, it is suggested that the central spatial planning authority may commission other administrative authorities thereto to exercise a part of its land-use powers if it is necessary to do so for the purpose of national spatial planning and development. This institutional change should be executed on the premises of:

- (1) The commissioned authorities should be qualified with administrative resources including law, dedicated agencies and budget dealing with land-use responsibility.
- (2) The central spatial planning authority should specify the location and amount of special-use zones in National Spatial Planning based on total mass control strategy.
- (3) The commission of land-use responsibilities should be stipulated by statutes in the long term.

Keywords: special-use zone, land-use responsibility, total mass control.

第一章 計畫背景說明

第一節 計畫緣起與目的

一、計畫緣起

我國現行土地使用管制體系主要區分為都市土地與非都市土地，其中非都市土地係依據《區域計畫法》第 15 條規定，製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地實施管制，自 64 年 10 月屏東縣首先辦理編定、至 75 年 11 月嘉義縣辦竣公告止，全省 18 個縣市非都市土地納入同一使用管制體系。惟上開使用地編定係以現況編定為主，較缺乏計畫引導，土地使用管制較僵化。

其次《區域計畫法》於 89 年配合《農業發展條例》修法增列開發許可等相關條文後，將非都市土地之使用分區屬性分為資源型使用分區及設施型使用分區兩大類，政府部門僅對於資源型使用分區辦理主動劃定或變更，針對設施型使用分區則要求申請人需依《區域計畫法》第 15 條之 1 第 1 項第 2 款規定以開發許可方式辦理（由下而上），惟依據《區域計畫法》第 13 條規定之區域計畫通盤檢討，除 5 年通盤檢討外，針對重大災害、興辦重大開發或建設事業、區域建設推行委員會之建議，亦可隨時檢討變更之。後兩者性質多屬設施型使用分區之調整變更，究其母法似未限制政府部門辦理設施型使用分區之調整。惟現行非都市土地之設施型使用分區變更，並未建立政府主動規劃調整分區之機制（由上而下）。

再者，我國現行的非都市土地雖劃定 11 種土地使用分區，期望各使用分區得依土地資源特性由相關的主管機關以專法管理土地使用。然因國家政策與實際發展之需要，於非都市土地使用分區上，另依特殊發展目的與專法，劃設發展目的事業所需之經營管理的空間範圍（如工業區、農村再生發展區、觀光風景區等），以利各目的事業推動業務之實際需要，此為本研究所指之經營管理區。我國經營管理區類型各異，其土地使用之主要特徵為具事業發展計畫、成立專責機構管理、以目的事業法令作為行政依據。然而此制度運作已浮現諸多課題，例如當經營管理區範圍因涵蓋多方機關部會各別管理之土地，卻不易藉由土地使用計畫進行協調或取得土地管理權責時，經營管理區的土地使用將變得更加複雜。此課題同時指涉區域計畫指導和協調土地使用之功能未完全發揮，又經

營管理區事業發展計畫不易水平協調其他機關部會等情形，使得我國非都市土地使用管理情形較為寬鬆，土地不當使用的問題存在已久。

綜上，導致我國目前非都市土地規劃、開發及管制日趨僵化之情形，是全國適用同一套管制規定，未因地制宜、亦缺乏彈性，使得具特殊目的性之經營管理區受限於現行土地使用管制相關規定，與土地使用法令連結不善，目的事業法令有關土地使用之專章不臻完備等諸多情形，已致使劃定經營管理區之中央目的事業主管機關對於區內土地難以進行符合其事業目的之有效管理及開發利用，引導土地有序使用之土地使用主管機關同樣難以實現計畫政策的目標和功能。

爰此，本研究期望檢討經營管理區土地使用管制權責，針對經營管理區土地之規劃面、管制面、管理面等提出整體推動機制之探討，釐清中央土地使用主管機關及目的事業主管機關之權責及未來配套修法方向，並作為政府未來研議後續經營管理區土地使用管制機制之參考。

二、計畫目的

本研究擬深入釐清我國政府機關對於經營管理區之土地使用管制權責，探討經營管理區土地管制相關配套措施與因應對策，研析經營管理區土地管制作業與制度，並分析國內產官學界對於經營管理區土地未來推動政策與制度之需求與意見，研提相關配套措施及建議政策目標與策略，提供未來政府決策之參考。

第二節 研究架構

《區域計畫法》第一條明定：「為促進土地及天然資源之保育利用，人口及產業活動之合理分布，以加速並健全經濟發展，改善生活環境，增進公共福利，特制定本法。」然而，長久以來，區域計畫政策及法令未能有效落實，無法促成各目的事業「經營管理區」之有效管理與開發利用，以致於嚴重惡化國土資源使用的矛盾，已經廣泛受到社會及學術單位的詬病。

區域計畫政策的推行，是通過立法取得法律的認可；這當然是立基在對他們未來執行成效的承諾上。也由於這個國土治理的承諾，伴隨而來的就是社會對國土治理的預期。這個社會承諾與預期，當然要與最後的執行成果及績效來比較。因此，國土區域政策與計畫的治理成效，要取得社會認可的重要評估指標，就是政策決策的正當性（legitimacy）、政策執行的效率（efficiency）與效能（effectiveness）（本觀念借自 Büchs, 2009），以及政策執行過程的課責性（accountability）。

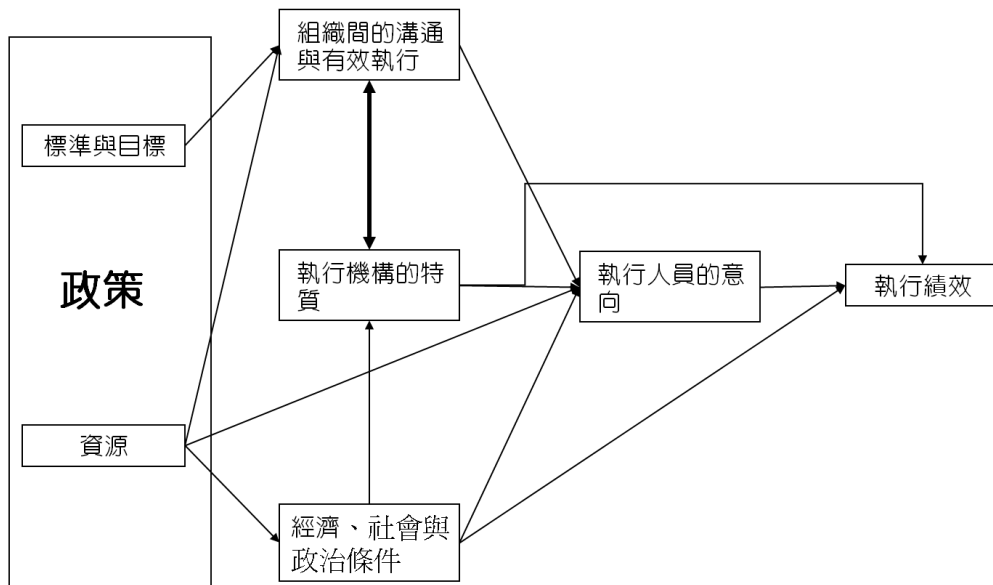
本研究的核心關注為，釐清並強化土地使用主管機關與目的事業主管機關之間，在「經營管理區」之土地使用管制權責分工，以促成區域計畫與各目的事業政策之有效推動。因此，本研究先就政策推動與執行績效模式，進行討論，再以此為基礎，進一步針對國土經營管理區的治理績效，提出檢核架構。

一、政策推動與執行績效模式

有關政府政策執行模式的研究，早在 1975 年就有學者提出（見 van Meter and van Horn, 1975），對本研究計畫之執行，具相當啟發作用。van Meter and van Horn（1975: 463）所提出的政策執行理論模型，主要針對下列六個因素進行靜態及動態分析，這六個因素是影響政府政策執行的制度能力之主要構成（見圖 1）：

1. 「政策目標與標準」：清晰地界定目標與具體衡量指標；
2. 「政策資源」：可用於執行的人力、經費及相關政策資源的投入掌握；
3. 「組織間的溝通與有效執行」：指執行者透過各種方法與管道，以確實明瞭政策，並增進垂直與水平治理協力合作的努力；

4. 「執行機構的特質」：包括執行機構人員能力、領導權、效率與決策能力；
5. 「經濟、社會與政治條件」：包括民意、社會團體、社會經濟發展情況，對政策執行落實的需求等；
6. 「執行者意向」：包括地方首長的政策執行意志態度，以及執行人員對政策的認知與支持的程度等。



資料來源：Van Meter & Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*, Vol.6, No.4(1975), p463.

圖 1 政策推動與執行績效模式概念圖

社會科學影響制度發展，當前學術研究重點，已經轉向行動者角度的討論。因此，van Meter and van Horn (1975) 的政策執行模式，對本研究評估檢視政府推動區域計畫及各目的事業經營管理區之議題，最具參考價值之處在於，其對於「執行機構的特質」與「組織間的溝通與有效執行」的討論。由於國土政策的推動執行，涉及土地使用主管機關與各類目的事業主管機關之間，水平的權力流動關係，因此，影響國土政策績效的關鍵因素之一為，各部門之間協力的水平互動連結、明確的權責分工，以產生有效的政策課責效果。

二、國土「經營管理區」治理績效的檢核架構

每項政策發展，總有一些執行挑戰的存在，這些挑戰可能會造成治理失效

(governance failure) (見 Jessop, 1998)，導致政策決策的正當性、政策執行的效率與效能，以及政策執行過程的課責性，遭受質疑。當前台灣國土政策推動及執行過程中，由於區域計畫與部門計畫之間的缺乏整合，經常導致無效率之投資，或者土地資源的不當利用，不僅使得區域計畫的正當性、效率及效能皆受質疑，就各目的事業「經營管理區」的開發利用而言，亦難有效課責。換言之，區域計畫與各目的事業「經營管理區」的一個重要政策挑戰為，土地使用主管機關與目的事業主管機關之間權責不清，以致於土地使用規劃、管制與管理等面向問題的糾纏難解。是以，就國土適性發展而言，影響政策推動績效的關鍵因素之一在於，中央主管機關在政策及其相關計畫的擬定、審議、執行之水平互動與權責分工的問題上。

因此，本研究提出之國土「經營管理區」治理績效檢核架構，強調「制度環境」、「行動者」與「領域特質」等三個關鍵因素的靜態及動態分析(見圖 2)：

1. 制度環境：

本研究聚焦在土地使用「規劃」、「管制」與「管理」三個面向所涉及的政策、法令規章及行政慣習：

- (1) 規劃面：規劃的目標、願景、內容與策略。
- (2) 管制面：法令規章及行政管理制度的連結關係。
- (3) 管理面：機關間的權力關係、權責分工與課責性。

2. 行動者：

經營管理區，涉及土地使用主管機關與目的事業主管機關，兩個重要政策執行者之間的權力流動關係與權責分工：

- (1) 中央土地使用主管機關：主要指當前區域計畫擬定機關。
- (2) 中央目的事業主管機關：係指為利其目的事業推動之實際需要，依其所主管法規劃定經營管理區之主管機關。

3. 領域特質：

各經營管理區具有不同領域特質，主要表現在土地資源特性與經營管理特

性上：

- (1)土地資源特性：經營管理區所在地區的土地環境資源特質，例如環境敏感地區、或者適宜開發利用地區。
- (2)經營管理特性：目的事業的經營管理特質，例如環境保育導向、或者開發利用導向。



圖 2 研究架構圖：經營管理區治理績效的檢核架構

本研究認為，區域計畫與「經營管理區」之政策績效，乃是制度環境與行動者互動結果的具體呈現。為落實國土適性發展的政策目標、並強化區域計畫與各目的事業「經營管理區」之政策績效，中央土地使用主管機關與目的事業主管機關之間的權責分工，應視「經營管理區」之領域特質而定，據以研議並建構相應的制度環境。

第三節 研究方法

本研究涉及國土規劃管理體制、土地使用主管機關與目的事業主管機關的權責與制度等問題，屬於質性研究。因此，除了資料收集需透過文獻的分析外，有關重要的政策建議與法規修訂之研析討論，主要透過兩個過程：

一、個案田野研究與訪談

首先，本研究對於個案進行田野調查與訪談（主要包括：產業園區、商港區、風景特定區、農村再生發展區等個案），蒐集國內產官學界對於「經營管理區」土地未來推動政策與制度之需求與意見。主要希望除了透過文獻與法規上的研析外，可更深入了解文獻與法規上無法呈現之課題。藉此，再修正關於中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責內容、制度脈絡與重要課題，以利提出後續政策之可行作法、具體措施與法規之修訂建議。

二、專家焦點團體座談

有關專家焦點團體之交流協商，係以座談會方式進行（預計於期中報告前後各舉辦一場，共計兩場次）。以本研究個案探討對象，做為專家過程討論重點（產業園區、商港區、風景特定區、農村再生發展區），就產業發展、港務國際連結、觀光遊憩、農村再生等目的事業經營管理區所涉及的土地使用主管機關與目的事業主管機關之權責分工，進行專家意見交流。期望以專家焦點團體座談，做為各部門、專家、學者等相關領域意見的交流平台，透過意見的充分交流，協助本研究之議題指認、意見歸納、成果擬議與計畫修正之重要參據。

第四節 研究流程

本研究之研究流程參見下圖：

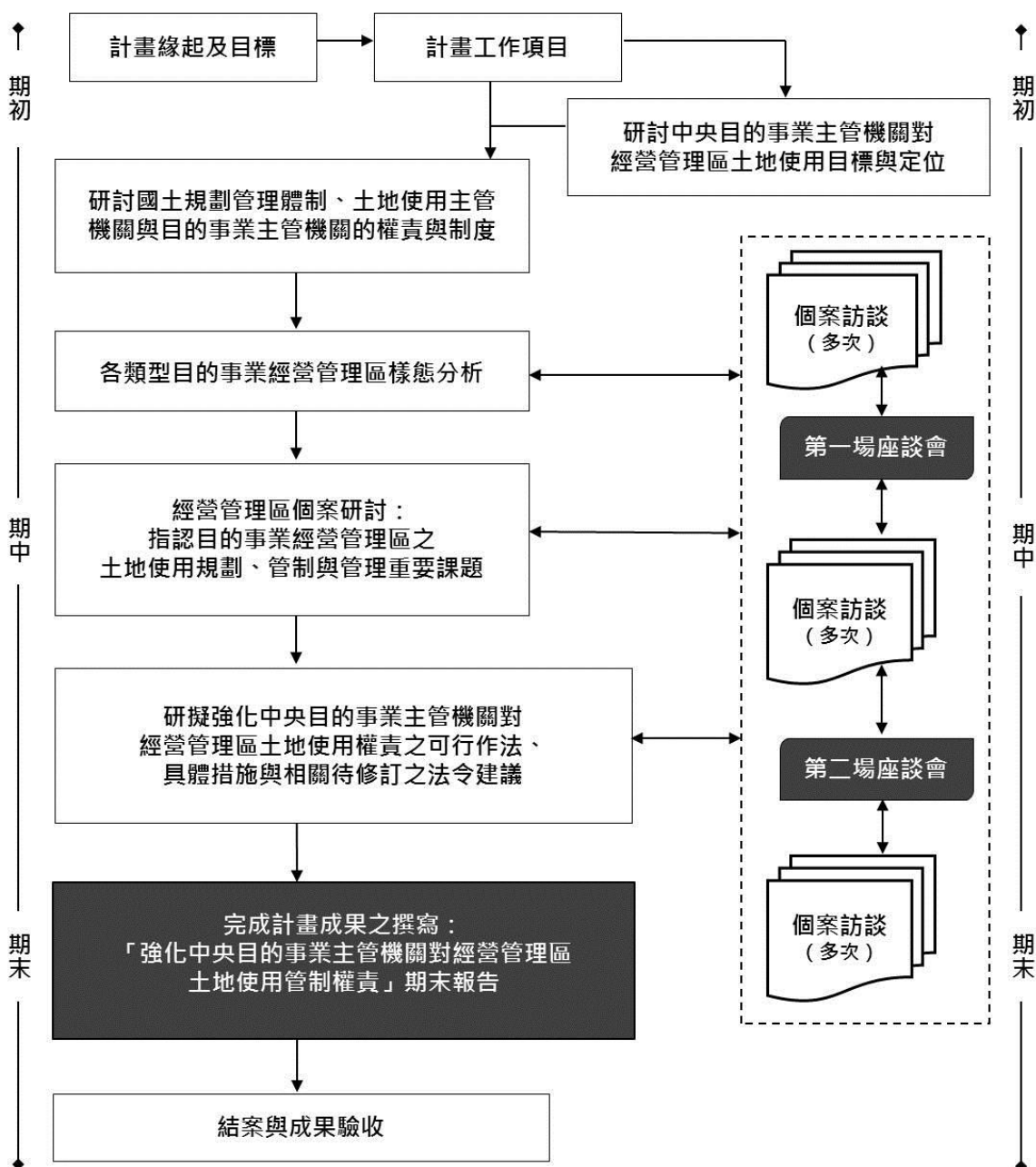


圖 3 本研究計畫流程圖

第二章 相關研究回顧與討論

本研究的研究重點內容與項目，包括：

1. 目的事業主管機關在經營管理區土地使用管制的模式與案例分析。
2. 檢討並研析產業發展、風景、農業等經營管理之土地使用規劃、管制與管理課題。
3. 提出具體的政策建議及法規修訂建議，以提升目的事業主管機關對經營管理區之管理效率與權責，並與土地使用主管機關所主導之空間發展計畫更細緻地銜接。

本研究針對國內有關國土規劃法規制度、環境敏感地區之土地使用管制權責、以及農地與農村發展法規制度問題等研究文獻，進行扼要介紹與檢討。由於目前相關研究仍相當有限，僅就這些文獻檢討分析，初步說明如下：

第一節 國土規劃之法規制度面的研究文獻

台灣國土規劃體制之運用，分「都市」與「非都市」兩個不同的法令體系，多年來已形成一套特有的制度，管理全國的國土規劃與開發。台灣的國土空間規劃政策，主要包括民國 68 年的「台灣地區綜合開發計畫」、民國 85 年的「國土綜合開發計畫」、民國 98 年的「2030 國土空間發展策略規劃」三個階段，整體而言，台灣的國土規劃體制及運作邏輯，長期受到綜合理性規劃理論以及藍圖式規劃思維的影響，特別強調國土綜合發展計畫來指導區域計畫，再透過區域計畫整合各目的事業主管機關，依其計畫內容進行規劃管理（見圖 4）。

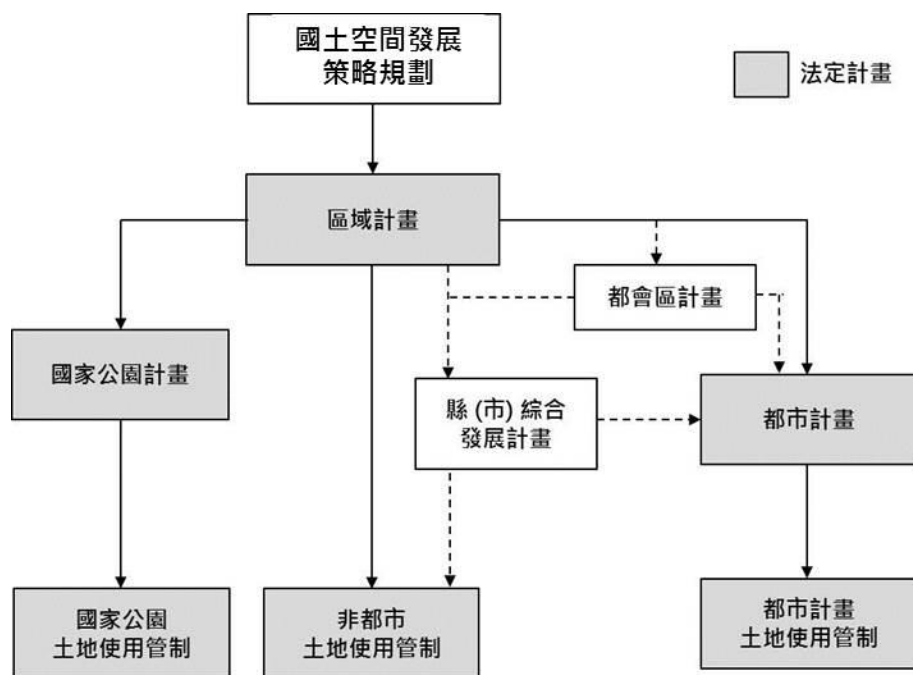


圖 4 臺灣國土計畫體系圖

有關國土規劃法規制度面的研究文獻相當多，本研究計畫主要聚焦於台灣的國土規劃體制及運作邏輯上，中央土地使用主管機關與目的事業主管機關兩者間，權責分工與功能連結的問題。因此，僅就相關研究文獻，進行初步討論分析。

首先，就整體制度設計而言，忽略了行政官僚運作的權責分工問題，導致政策推動過程中，經常出現無法清楚課責的問題。因此，圖 4 這樣的制度設計看似美好，但是在實際執行上，卻問題重重，業已遭致許多學術上的批評。舉例而言，賴宗裕（1997）曾指出，臺灣國土計畫體系之層級過多、權責分散，各層級之計畫間關係卻又不明確、且無整合，導致缺少協調而職能不彰，而在計畫執行上，也因缺乏專責督導單位，使得執行效率無法提升。

其次，以往文獻上經常將國土計畫體制的問題，歸咎於最上位「國土計畫」的缺席，因此多年來致力於促成《國土計畫法（草案）》之研議。然而，部分文獻已經指出，雖然《國土計畫法（草案）》著眼於修正過去國土計畫中不足之處，但實際執行起來仍有無法落實之問題。舉例而言，林明鏘（2006）指出，目前台灣《國土計畫法（草案）》中，實缺乏上位計畫之宏觀調控與指導，又由於目前台灣《國土計畫法（草案）》僅以特定區域計畫加以涵蓋，未有對於特殊地區

之特殊規劃手段，在約束力上也未有任何明文規定，導致中央土地使用主管機關與目的事業主管機關之間，權責不明，亟待開發之地區受到發展之阻礙。另外，王泓鑫（2004）則認為，《國土計畫法（草案）》將都會區域與特定區域國土計畫的擬訂權責，歸屬於中央，地方僅有發表意見之權利，將會使得地方無法發揮其自身特色，過度僵化。林明鏘、陳立夫（2006）亦於「國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」的計畫報告中主張，《國土計畫法（草案）》全文內容中，雖訂有開發許可、以及土地使用管制等相關管制規定，然而，該規範作為行政機關規劃國土、劃設分區、實行土地使用管制之法源依據，乃過度抽象，因此待《國土計畫法（草案）》通過後，必須仰賴施行細則授權其他子法之補充規定，始能具體執行全國國土規劃及土地使用管制之立法目的，明確中央土地使用主管機關土地使用管制權責之賦予，也加強目的事業主管機關之法律依循。

再者，就當前目的事業經營管理區的實際運作而言，經常循《都市計畫法》相關規定，進行土地使用之管制。就此點而言，林明鏘（2006）就土地使用主管機關與目的事業主管機關間之權責問題，業已明確指出《都市計畫法》的缺陷。主要重點在於，《都市計畫法》中的管制手段缺乏彈性，例如土地使用分區管制、或者建築管制，皆屬平面性或禁止性之規範，尚無法完全符合有效管制的目的。又，《都市計畫法》中有關主管機關層級的制度設計亦存在問題，中央與地方未能保持平衡，進而導致計畫衝突或中央地方分權之困境。

此外，除了都市計畫體系下之目的事業經營管理區外，也有另一部分為非都市土地下的目的事業經營管理區，而這些目的事業經營管理區之管理法源相當不明確，這是由於非都市土地使用管制規則本身編定與權責不明等問題所致，例如環境敏感地問題、農地與農村發展制度問題，即是非都市土地之使用管制法規不明所衍伸出之問題，待後續進一步說明。

第二節 環境敏感地區之國土研究文獻

在氣候變遷的全球趨勢下，2009 年莫拉克颱風侵台，造成高屏溪流域嚴重受災與環境衝擊，突顯出台灣在國土資源利用及治理所存在的問題。有鑑於此，內政部營建署於 2009 年「變更北、中、南、東部區域計畫第一次通盤檢討—因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」中，明定國土之土地使用方針：「現階段土地利用策略，以加強土地資源保育為前提，嚴格管制山坡地、森林地區及各類環境敏感地之開發行為，並以該類地區環境容受力，透過績效管制方式，以為開發管理之依據」。換言之，基本土地使用方針，重點在於劃設環境敏感地，並建立資源及土地使用績效管制制度，全面落實國土使用管制。

然而，環境敏感地區，事涉土地使用主管機關與目的事業主管機關之間，複雜的土地使用管制之法令問題與部門權責分工。因此，內政部營建署於 2010 年委託進行「因應莫拉克風災研擬檢討災區非都市土地使用管制機制—以高屏溪流域為例」之研究（財團法人環境規劃與城鄉研究文教基金會，2011），對於區域計畫法令體系之土地使用管制，進行制度與法規的檢討分析。以下扼要整理該計畫研究重點成果。

內政部營建署委託研究之「因應莫拉克風災研擬檢討災區非都市土地使用管制機制—以高屏溪流域為例」，基於國土資源適性利用的理念，在區域計畫架構下，針對高屏溪流域，提出兩個非都市土地使用管制機制調整建議：1. 直接調整分區/用地；2. 重疊分區管制。其中，第二個土地使用管制機制調整建議，係基於土地使用主管機關與目的事業主管機關的權責分工考量。該計畫成果指出，依據「變更台灣北、中、南、東部區域計畫第一次通盤檢討」之土地使用基本方針，一方面，於天然災害敏感、生態敏感、文化景觀敏感、資源生產敏感等限制發展地區，引入績效管制作法；同時，就與限制發展地區直接相關之非都市土地「森林區」、「河川區」，檢討其用地變更及容許使用相關規定。由於此為區域計畫體制內的創新作法，有必要配合修訂非都市土地使用管制及相關目的事業法令（請參見表 1）。

表 1 環境敏感地區「重疊分區管制」涉及之相關目的事業法令

法令檢討重點		涉及相關目的事業法令		
		現行相關規定	需新增	需補充
配合計畫管制之非都市土地容許使用	高山農業治理計畫	--	✓	
	森林遊樂區計畫	森林遊樂區設置管理辦法		✓
	水庫集水區治理計畫	水庫集水區治理權責分工暨有關事項處理原則		✓
	溫泉區管理計畫	溫泉區管理計畫審核及管理辦法		✓
	河川環境管理計畫	河川管理辦法		✓
限制發展地區績效指標		各類限制發展地區目的事業法令		✓

資料來源：財團法人環境規劃與城鄉研究文教基金會（2011）

顯然，環境敏感地區之經營管理，涉及複雜的主管機關權責分工。衡諸台灣當前區域計畫體制，績效管制能否落實的關鍵在於，區域計畫體系之非都市「土地使用管制」與後續目的事業「行為管制」的配合。

第三節 農地與農村發展法規制度問題之研究文獻

關於農地與農村發展的研究，在地政界、規劃界與農業發展等領域，已有眾多文獻討論，1990 年代迄今，大致聚焦於農地政策與農舍問題之探討。有關農地興建農舍的文獻論辯，陳博雅（1994）曾指出，台灣對於「農舍」議題，缺乏單獨的專法進行管理，再加上農舍興建主要屬於營建部門與地政部門之權責範圍，農業部門反而沒有太多角色功能，顯示當前台灣農舍管理方式，乃著眼於消極之管制、缺乏積極引導與經營。1990 年代中後期，行政院推動「農地釋出發案」後，農舍議題進一步成為文獻批判重點。劉建哲（2002）曾就農地興建農舍之爭議進行探究，他指出農地管理政策，基本原則應為農地農用，但因《農業發展條例》放寬農地分割之限制，導致農地細分、農舍失序興建、農地違規使用之問題嚴重；又因農地開放自由買賣，使得農地資源流失，除影響農村景觀外，農業原有功能也無法發揮。林森田等人（2008）則指出現行農地興建農舍雖於《農業發展條例》第十八條中有相關規定，但僅是宣示性原則，未有更具體之執行機制。陳明燦（2000）則透過台灣農地政策之檢視，指出政府對農舍用地使用強度管制雖立意良善，但使用強度之區隔將需要更審慎評估。整體而言，這些文獻雖然清楚指出台灣農地利用失序、農舍蔓延、以及農地流失問題，然而，僅單獨就法令規定進行批判，並未論及農地及農村政策的體制性問題。

有鑑於此，顏愛靜（2003）曾試圖以整體性的觀點，討論分析當前農地使用管理機制無法有效達成農地管理政策目標，主要問題在於：（1）農地管理體系過於僵化無彈性，無法與實際需要做同步彈性調整；（2）農地違規使用處罰機制恐難以有效遏阻農地違規問題；（3）農地違規使用檢舉獎勵制度效果不彰，有待檢討與調整。然而，雖然有關農地問題的討論，汗牛充棟，多年來，在學術研究上卻一直無法提出一個真正讓政府安心執行的有效解決方案。究其原因，在於既有研究仍多侷限於地政土地管理的批判取徑，並非從計畫體制進行制度性的討論分析，以致於多年來，台灣農村衰敗、農舍蔓延與農地資源流失問題，持續惡化。直到最近，《農村再生條例》的法令訂頒後，訂有「農村再生發展區計畫」，才真正從農村整體發展的計畫管理體制，配合農村再生計畫的政策推動，研訂有關農地資源與農村土地使用的計畫。惟，迄今關於「農村再生發展區計畫」之推動，因涉及內政部職權與農委會目的事業主管機關的權責問題，尚未能得到政策的積極推動及落實。

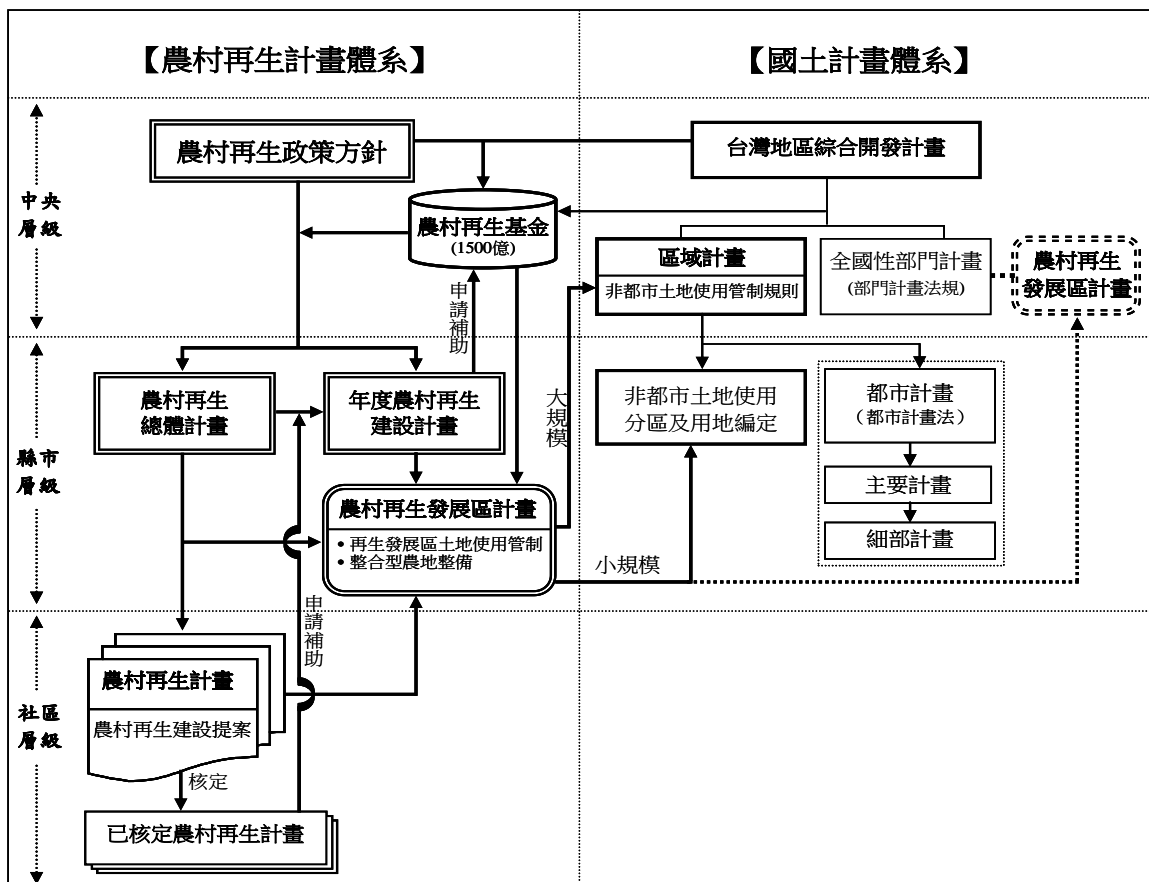
本研究參考 2008 年農委會水保局委託「農村再生推動機制探討」之研究計畫成果（台灣鄉村展望學會，2009），就「農村再生發展區計畫」之政策背景、推動執行、及其與國土計畫體制的意義，進行初步討論分析。目前非都市地區，特別是農村地區，並沒有任何的計畫，以致於農村居住需求得不到適當的規範與滿足。同時，交流道、科學園區、高鐵特定區與主要都市周邊的一般與特定農業區土地，蓋滿了各式各樣的農舍、工廠、鐵皮屋，沒有任何計畫的引導與規範。這個發展的國土結果就是，農業生產環境與農村聚落紋理，嚴重受污染破壞，到處違規使用，滿目瘡痍。現行區域計畫體制及其非都市土地制度束手無策，也沒辦法取締，因為違規土地使用的量太實在大，看了令人痛心扼腕。但這就是我們當前的國土問題與嚴峻現實，也是我們這一代人的國土共業。何以會有這個結果？問題就在於非都市的農村地區，長年來沒有一個土地使用計畫引導。農村再生發展區計畫，正是要來補充這個區域計畫制度的缺口。在國土規劃制度上，有著制度進化的歷史性意義。

我國非都市土地是透過區域計畫進行整體規劃，然區域計畫屬計畫層級較高的上位計畫，非都市土地的開發行開發許可制，僅以開發計畫協調相鄰接的土地，全面性考量的成效有改進，並且與法定的區域計畫以及非都市土地使用管制規則間之連結成效並不突出，亦即以計畫管理非都市土地之成效較為不彰。此制度造就了許多財團與個人得以運用這個制度漏洞，大肆在非都市地區的圈地，並進行非法的農地開發，已是個非常普遍的現象與事實。在現行非都市土地管制制度下，在農地興建農舍與工廠者，並不必負擔計畫與開發的義務，這包括負擔公共設施、環境衝擊費、建築景觀規範設計的依循等。更嚴重的，這些農地開發，也沒辦法受到社會大眾與環保團體的監督。因為目前體制，沒有一個管道，讓社會與環保的意見，能對零星的農舍開發過程中，產生監督與影響的力量。農村再生發展區計畫，就提供了這樣一個制度機會，來回應這個社會需求。這個計畫所以讓農地變更有門檻規範，同時制度化社會監督。是以，農村再生發展區計畫，並不是自我獨立的一個土地使用管制系統，而是在補充現行非都市土地編定的不足與缺陷。在現行國土計畫制度上，農村再生發展區計畫的制度設計，是在現行區域計畫法制架接連結的前提下，試圖建構一個可受社會監督與公評討論的計畫，有時代的意義。

過去農舍蔓延橫流，在不知不覺中，大量吞沒了我們的村莊與良田，迫切需要這個計畫制度來因應解決。對於這個存在已久的農舍與國土規劃問題的解決，已到了不能拖的地步，作為規劃專業的知識分子，更不能視而不見。農村再生條

例所設計的農村再生發展區計畫，就是提供一個政策工具，來處理我們的國土共業。沒有這個計畫制度，我們實在懷疑在農舍橫流威脅下，單靠非都市土地編定管制，只有管制沒有規劃的制度失能，20 年後，我們還能保有多少的村莊與良田？

農村再生計畫體制如下圖，它與國土計畫體系的制度接軌，主要係在尊重現行非都市土地使用管制體制下，將農村再生發展區定位為土地使用功能分區來進行。兩者關係如下圖。



資料來源：本研究自行繪製

圖 5 農村再生計畫與國土計畫體制的接軌

農村再生發展區是個功能性分區，它把農村再生計畫所涉及非都市土地使用與變更部分，接軌到現行的都市土地使用管制的體制上。目前農村再生發展區雖定位為功能分區，允宜成為國土計畫體制下的一個如國家公園的土地使用計畫分區。應能促成農村再生政策與農村土地使用變更與管理的權責合一，避免因權責不分，影響政策執行績效的提升。

第四節 小結

從前述的分析可知，目前許多文獻已經清楚指出台灣國土政策、區域計畫、以及目的事業經營管理區的課題，卻無法提出有效的因應對策。長期以來，國土資源無法有效保育、環境敏感地區政策無法確實管理、開發導向的目的事業經營管理區無法充分獲得發展機會，一個關鍵問題在於，土地使用主管機關與目的事業主管機關，無法清楚釐清權責分工，導致政策無法有效推動，亦無法明確課責。這就是國土規劃體制需要重新檢討思考的重點。

究竟，目的事業主管機關與土地使用主管機關，彼此之間在計畫的推動與執行上，應該是從屬或夥伴關係？又或者應依照土地使用性質，進一步區分彼此為從屬的關係、或者分工互補的關係，待本研究進一步探討。

第三章 目的事業經營管理區之樣態分析

考量土地環境的敏感程度影響經營管理區的領域特質甚鉅，此領域特質不外乎是保育與發展間的權衡比重。然保育和發展不必然是絕對互斥的磁極，因此在分析各經營管理區之運作內容前，有必要綜合考量各經營管理區之土地資源特性、目的事業專法的立意與經營管理特性後加以先行歸類，以確立各類目的事業經營管理區之樣態性質與開發目的，強化分析的精確性，有助於後續課題與策略之提出。

爰此，本研究依據土地資源與經營管理特性（本研究分析架構中的「領域特質」），以環境保育與開發利用兩大光譜概念，將當前各目的事業經營管理區分為三大類型：環境保育型、保育利用型、開發利用型（請參見圖 6）。

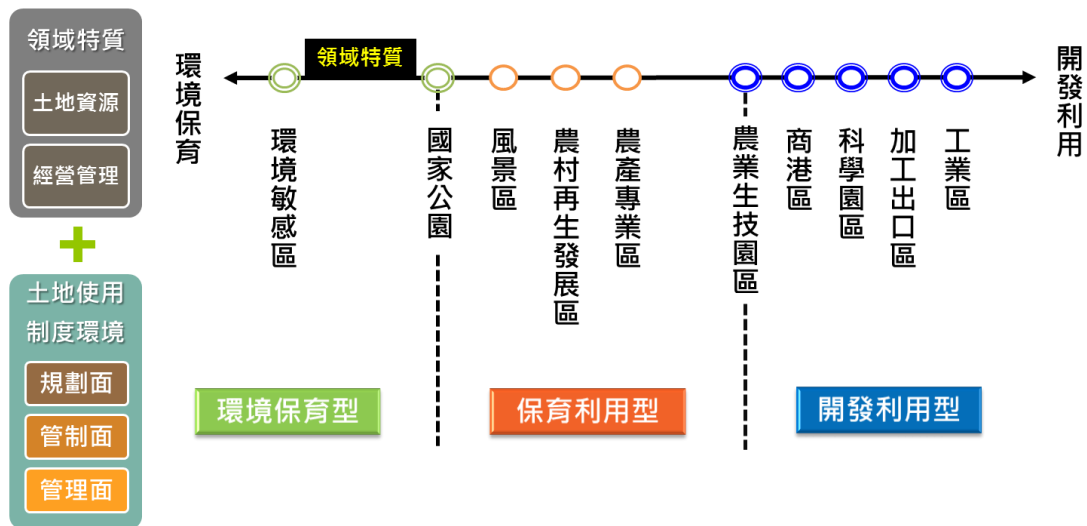


圖 6 經營管理區之特性分析

本章節就各經營管理區之土地管理模式、權責分工及運作方式，進行扼要說明。

第一節 經營管理區樣態一：環境保育型

根據本研究之分類，經營管理區樣態一：環境保育型，位於光譜左端之保育類的經營管理區中（參見圖 6），土地大多包含環境敏感地，而該專區之領域特質與劃設目的也較偏向於資源的保護、環境的永續，劃設此類專區主要是為了加強保護敏感地區，減少環境敏感土地因人為的不當使用而產生災害。於光譜左端

範圍內，本研究據以歸納出環境敏感地區和國家公園。

壹、環境敏感地區

依據內政部 2013 年 7 月公布之「全國區域計畫（草案）」，「環境敏感地區」係指對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區。由於相關目的事業主管法令對相關環境敏感地區，並無禁止或限制土地開發利用或使用分區變更之規定，因此，區域計畫擬定機關為將環境敏感特性納入土地使用考量，於「全國區域計畫（草案）」中，依環境敏感程度，參酌相關目的事業法令，將「環境敏感地區」區分為 2 級，其劃設目的如下（內政部，2013）：

一、第 1 級環境敏感地區

以加強資源保育與環境保護及不破壞原生態環境與景觀資源為保育及發展原則。

- 1.保障人民生命財產安全，避免天災危害。
- 2.保護各種珍貴稀有之自然資源。
- 3.保存深具文化歷史價值之法定古蹟。
- 4.維護重要生產資源。

二、第 2 級環境敏感地區

考量某些環境敏感地區對於開發行為的容受力有限，為兼顧保育與開發，加強管制條件，規範該類土地開發。

因土地開發利用對於各類環境敏感地區所造成之環境衝擊略有不同，內政部進一步按土地資源敏感特性，將「環境敏感地區」區分為災害、生態、文化景觀、資源利用及其他等 5 類，並訂有土地使用指導原則（內容詳見內政部，2013：74-83）。各級環境敏感地區之項目、相關法令及劃設依據、主管機關，請參見表 2 與表 3。

（一）土地管理模式

相關目的事業主管法令對相關環境敏感地區，並無禁止或限制土地開發

利用或使用分區變更之規定，以計畫做為各類環境敏感地區土地使用之參據作用並不明顯。因此，目前的環境敏感地區土地管理，仍依循《都市計畫法》、或者《區域計畫法》之非都市土地使用編定，進行土地使用管制。

(二) 權責分工

中央土地使用主管機關，於全國區域計畫中，劃設各類環境敏感地區，職權僅止於分區劃設與土地使用管理原則之研議。然而，各類環境敏感地區之基盤設施、管理維護、行為管制等實際運作，則由各目的事業主管機關，依其主管法令辦理之。因此，就環境敏感地區之土地使用管制而言，中央土地使用主管機關與目的事業主管機關之間的水平連結關係待改善，權責分工不甚明確，並且缺乏專責管理營運單位。

(三) 運作方式

從表 2 與表 3 內容可知，環境敏感地區類型廣泛，分屬內政部、經濟部、交通部、文化部、農委會、國防部、環保署、海巡署、能源會、國家通訊傳播委員會等中央機關的管理職權，並且涉及許多不同的目的事業主管法令。然而，區域計畫法令體系與這些複雜的目的事業法令規章之間，彼此連結不夠緊密。因此，土地使用主管機關雖於「全國區域計畫（草案）」當中明定各類環境敏感地區之土地使用指導原則，不過對各目的事業主管機關而言，僅具計畫參考，不具使用管理的直接拘束力，以致於環境敏感地區之政策推動，迄今仍受困於非都市土地使用管理編定的制度障礙困境之中。是以，環境敏感地區政策決策雖具有一定正當性，然而，其政策執行的效率與效能、以及政策執行過程的課責性而言，皆相對存在問題。

表 2 環境敏感地區第一級項目表

分類	項目	相關法令及劃設依據	中央主管機關
災害敏感	特定水土保持區	水土保持法	行政院農委會
	河川區域	水利法、河川管理辦法	經濟部
	洪氾區一級管制區及洪水平原一級管制區	水利法、河川管理辦法、排水管理辦法、淡水河洪水平原管制辦法	經濟部
	區域排水設施範圍	水利法、河川管理辦法、排水管理辦法	經濟部
生態敏感	國家公園區內之特別景觀區、生態保護區	國家公園法	內政部
	自然保留區	文化資產保存法	行政院農委會
	野生動物保護區	野生動物保育法	行政院農委會
	野生動物重要棲息環境	野生動物保育法	行政院農委會
	自然保護區	自然保護區設置管理辦法（森林法）	行政院農委會
	沿海自然保護區	區域計畫法、行政院核定之「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」	內政部
文化景觀敏感	古蹟保存區	文化資產保存法	文化部
	遺址	文化資產保存法	文化部
	重要聚落保存區	文化資產保存法	文化部
	國家公園內之史蹟保存區	國家公園法	內政部
資源利用敏感	飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區	飲用水管理條例	行政院環保署
	水庫集水區（供家用或公共給水）	區域計畫法	經濟部查認，內政部公告
	水庫蓄水範圍	水利法、水庫蓄水範圍使用管理辦法	經濟部
	森林（國有林事業區、保安林等森林地區）	森林法	行政院農委會
	森林（區域計畫劃定之森林區）	區域計畫法	內政部
	森林（大專院校之實驗林地及林業試驗林地等森林地區）	森林法	教育部、行政院農委會
溫泉露頭及其一定範圍	溫泉法	經濟部	
水產動植物繁殖保育區	漁業法	行政院農委會	

資料來源：內政部（2013：72）

表 3 環境敏感地區第二級項目表

分類	項目	相關法令及劃設依據	中央主管機關
災害敏感	地質敏感區（活動斷層、山崩與地滑、土石流）	地質法	經濟部
	洪氾區二級管制區及洪水平原二級管制區	水利法、河川管理辦法、排水管理辦法、淡水河洪水平原管制辦法	經濟部
	嚴重地層下陷地區	嚴重地層下陷地區劃設作業規範	經濟部
	海堤區域	水利法、海堤管理辦法	經濟部
	淹水潛勢地區	災害防救法、水災潛勢資料公開辦法	經濟部
	山坡地	山坡地保育條例、水土保持法	行政院農委會
生態敏感	沿海一般保護區	區域計畫法、行政院核定之「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」	內政部
	海域區	區域計畫法、區域計畫	內政部
	國際級及國家級之國家重要濕地	國家重要濕地保育計畫（100年~105年）	內政部
文化景觀敏感	歷史建築	文化資產保存法	文化部
	聚落保存區	文化資產保存法	文化部
	文化景觀保存區	文化資產保存法	文化部
	地質敏感區（地質遺跡）	地質法	經濟部
資源利用敏感	國家公園內之一般管制區及遊憩區	國家公園法	內政部
	水庫集水區（非供家用或公共給水）	區域計畫法	經濟部查認，內政部公告
	自來水水質水量保護區	自來水法	經濟部
	優良農地	農業發展條例、區域計畫法施行細則	行政院農委會、內政部
	礦區（場）、礦業保留區、地下礦坑分布地區	礦業法	經濟部
	地質敏感區（地下水補注）	地質法	經濟部
	人工魚礁區及保護礁區	漁業法	行政院農委會

表 4 續環境敏感地區第二級項目表

分類	項目	相關法令及劃設依據	中央主管機關
其他	氣象法之禁止或限制建築地區	氣象法	交通部
	電信法之禁止或限制建築地區	電信法	國家通訊傳播委員會
	民用航空法之禁止或限制建築地區或高度管制範圍	民用航空法、航空站飛行場助航設備四周禁止限制建築物級其他障礙物高度管理辦法、航空站飛行場及助航設備四周禁止或限制燈光照射角度管理辦法	交通部
	航空噪音防制區	噪音管制法、機場周圍地區航空噪音防治辦法	行政院環境保護署
	核子反應器設施周圍之禁制區及低密度入口區	核子反應器設施管制法	行政院原子能委員會
	公路兩側禁建限建地區	公路法、公路兩側公私有建築物與廣告物禁建限建辦法	交通部
	大眾捷運系統兩側禁建限建地區	大眾捷運法、大眾捷運系統兩側禁建限建辦法	交通部
	高速鐵路兩側限建地區	獎勵民間參與交通建設毗鄰地區禁限建辦法	交通部
	海岸管制區、山地管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區	國家安全法	國防部、行政院海岸巡防署及內政部
	要塞堡壘地帶	要塞堡壘地帶法	國防部
	其他依法劃定應予限制開發或建築之地區	--	--

資料來源：內政部（2013：73-74）

貳、國家公園

臺灣自 1961 年開始推動國家公園與自然保育工作，1972 年制定《國家公園法》為管制專法、以《國家公園法施行細則》為執行子法。1974 年，國家公園計畫列入十四項重大建設，行政院特別核准 137 億經費建設後，迄今相繼成立墾丁、玉山、陽明山、太魯閣、雪霸、金門、東沙環礁與台江共計 8 座國家公園。為有效執行國家公園經營管理之任務，以內政部營建署為主管機關，並於轄下成立國家公園管理處，以維護國家資產（營建署國家公園組，2013）。

一、土地管理模式

按《區域計畫法施行細則》第 13 條，國家公園區係指「為保護國家特有之自然風景、史蹟、野生物及其棲息地，並供國民育樂及研究，依國家公園法劃定者」。並且，依據《非都市土地使用管制規則》第 4 條規定，「國家公園區內土地，由國家公園主管機關依法管制」。因此，立基於《國家公園法》之專法規範，各座國家公園皆訂有「國家公園計畫」，據以做為國家公園土地使用規劃、管制及管理依據。

二、權責分工

土地使用主管機關與目的事業主管機關皆為內政部營建署，由其負責國家公園計畫之擬定，並於獨立審議委員會審議通過後，負責計畫之執行。此外，各座國家公園皆成立國家公園管理處，作為國家公園經營管理與土地使用管制之專責機構。

三、運作方式

（一）專法

1972 年公佈之《國家公園法》，迄今歷經一次修法，最新版本為 2000 年修正通過。

（二）預算

中央政府直接編列。

（三）專責機構

內政部下轄的「國家公園管理處」。

由於有專法、穩定預算及專責機構，負責各座國家公園政策推動以及國家公園之經營管理，因此，國家公園政策與計畫執行尚符合預期。就國家公園政策決策的正當性、政策執行的效率與效能、以及政策執行過程的課責性而言，皆已產生一定的政策績效。

表 5 目的事業主管機關經營管理區樣態一：環境保育型之整合表

	國家公園	環境敏感地區
目的事業主管機關	內政部營建署	視環境資源敏感特性而定
土地管理模式	國家公園計畫	循《都市計畫法》、或者《區域計畫法》之非都市土地使用編定，零星進行土地使用管制
權責分工	土地使用主管機關與目的事業主管機關合一，並成立專責機構	土地使用規劃管理與目的事業主管機關權責不明，並缺乏專責管理營運單位
運作方式	專法：國家公園法 預算：中央政府直編列預算 專責機構：國家公園管理處	許多目的事業管理法令與規章，彼此連結鬆散，對土地使用，僅具計畫參考，不具使用管理的拘束力，以至於仍受困於非都市土地使用管理編定的制度障礙困境之中

資料來源：本研究自行彙整

第二節 經營管理區樣態二：保育利用型

經營管理區樣態二：保育利用型，屬經營管理區特性分析之中間位置（參見圖 6），此經營管理的土地資源具備須保育又能適度利用之特質。本樣態包含依《發展觀光條例》劃設之「國家風景區」、依《農村再生條例》提出的「農村再生發展區」，以及依《農業發展條例》所設的「農產專業區」。

「國家風景區」之設立除涉及觀光事業之推動外，也同時兼顧了臺灣自然生態與人文景觀資源之保存與永續利用；「農村再生發展區」則是以農村之生活、生產、生態為經營主軸；「農產專業區」主要為了農業發展而劃設。因此，就土地資源屬性或目的事業經營管理特質而言，風景區、農村再生發展區與農產專業區等經營管理區之設置目的，乃在於兼顧環境保育與發展利用。

壹、國家風景區

根據交通部觀光局 2001 年之「觀光政策白皮書」，臺灣觀光遊憩資源依據主管機關不同，可分為：(1) 由交通部依《發展觀光條例》劃設之風景區。(2) 由內政部依《國家公園法》劃設之國家公園。(3) 由行政院農業委員會依《森林法》及《森林遊樂區設置管理辦法》劃設之森林遊樂區。(4) 由教育部依《大學法》劃設之大學實驗林。(5) 由行政院國軍退除役官兵輔導委員會依《國軍退除役官兵輔導條例》設置之國家農場等（交通部觀光局，2001）。其中，由交通部依《發展觀光條例》及《風景特定區管理規則》劃設之國家風景區，相對強調觀光遊憩之專區式經營管理。

順帶一提，有關「國家風景區」和「國家風景特定區」之名稱的混亂，目前觀光主管機關之專法《發展觀光條例》及該條例第 66 條第 1 項：風景特定區之評鑑、規劃建設作業、經營管理及獎勵等事項之管理規則，中央主管機關訂定之《風景特定區管理規則》（民國 92 年頒布），均以「風景特定區」為法規名稱；另外，各國家風景區亦鮮見「特定」兩字，實務面交通部觀光局較常以「國家風景區」稱之，並制訂《國家風景區管理處組織通則》（民國 84 年頒布），以「風景區」作為法規名稱，是所有國家風景區管理單位之法源依據，常稱之風景區管理處。本研究內容以「國家風景區」作為分析討論的名稱。

《發展觀光條例》第 11 條第 3 項規範，「風景特定區應按其地區特性及功能，

劃分為國家級、直轄市級及縣（市）級。」其中，交通部觀光局主管之國家風景區，迄今已建立 13 處，分別是北海岸及觀音山國家風景區、東北角暨宜蘭海岸國家風景區、東部海岸國家風景區、澎湖國家風景區、花東縱谷國家風景區、參山國家風景區、馬祖國家風景區、日月潭國家風景區、阿里山國家風景區、西拉雅國家風景區、雲嘉南濱海國家風景區、茂林國家風景區、大鵬灣國家風景區。直轄市與縣（市）級風景區，則由各地方政府就該行政轄區內重要風景或名勝所劃定之特定區域，目前共有 16 個縣市，劃定之風景區共有 44 處（交通部觀光局，2001）。

一、土地管理模式：

國家風景區的土地使用計畫類型可依法定效力和計畫模式分為三類：(一)全區擬定風景特定區計畫之模式；(二)部分地區擬定風景特定區計畫之模式；(三)無擬定風景特定區計畫之模式，可見表 7 國家風景區「特定區計畫」擬定與執行現況彙整，說明如下：

(一)全區擬定風景特定區計畫之模式

此模式依《發展觀光條例》第 10 條、第 11 條規範，以國家風景區全區為空間範圍，擬定具法律效力之「風景特定區計畫」，循都市計畫體系進行規劃、管制與管理，由地方政府主導，送行政院核定。其法源為《都市計畫法》第 12 條：「為發展工業或為保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，應擬定特定區計畫」；《發展觀光條例》第 10 條、第 11 條，以及《風景特定區管理規則》第 7 條，規定風景特定區計畫須擬定的項目。目前 13 處國家風景區，全區範圍皆擬定風景特定區計畫之國家級風景區者僅 2 處。

(二)部分地區擬定風景特定區計畫之模式

此模式之國家風景區，僅部分地區擬定為風景特定區計畫，由地方政府主導，其餘的空間範圍以觀光主管機關的內部施政計畫主導土地使用規劃，涉及土地使用管制及管理之權責義務則由地方政府協助，行都市計畫或區域計畫法實施土地使用相關規範。值得一提的是，觀光主管機關施政計畫法制效力有限，以計畫協調風景區多方目的事業主管機關之權責有限，是以當前國家風景區之土地使用規劃、管制及管理實務錯綜複雜。當前臺灣共有 9 處國家風景區循此模式運行。

(三)無擬定風景特定區計畫之模式 (以內部施政計畫為主)

此模式之國家風景區，僅劃定國家風景區之實質範圍，實際上並未擬定具法定效力的風景特定區計畫，是以依據風景特定區管理規則，擬定「風景特定區整體發展計畫」，由觀光局主導，層報交通部，轉行政院核定。係以觀光為主的多功能土地使用經營管理計畫，就空間規劃而言，觀光主管機關將土地區位進行五大次功能分區（特別保護區、自然景觀區、遊憩區、服務設施區及一般使用區），然五大功能次分區不具法制約束力，同時若園區遇逢土地徵用或撥用等事項，須回歸都市或區域計畫法程序辦理。目前 13 處國家風景區皆有各自的觀光建設或整體發展計畫，作為園區發展觀光、遊憩建設等之行為指導，土地使用管制及管理則須遵行都市或區域計畫法之規範，依賴地方政府之協助及執行。

於法而言，風景特定區應依據《發展觀光條例》第 11 條，辦理「風景特定區計畫」之擬議，然而當前的 13 處國家風景區之土地使用管制經常涉及「都市計畫」與「非都市土地使用管制」等兩個系統，最主要的原因在於並非全部的園區皆擬訂風景特定區計畫，主管機關難以依計畫或根本無計畫可循具法制效力的「土地使用分區管制規則」進行土地使用管制。

上述的問題癥結有其歷史背景，曾任觀光局首長的受訪者表示，交通部觀光局負責經營管理之「國家風景區」，範圍經常相當廣泛並位於具有特殊景觀生態資源地區，因此，其範圍內之土地使用，除少部分為「都市計畫風景特定區」，其餘多為非都市土地，而以都市計畫法系劃設全區範圍為都市計畫土地，將面臨管制和管理的困難，土地受都市計畫法分區管制，產生許多保留地等問題。

以 1999 年正式成立的「茂林國家風景特定區」為例，其 2004 年土地使用現況資料顯示（表 6），範圍內尚未依據《都市計畫法》進行任何風景特定區計畫之擬議，因此，其土地使用分區仍以非都市土地之山坡地保育區、森林區為主，使用編定多為農牧用地及林業用地，且多屬國有林班地（交通部觀光局茂林國家風景特定區管理處，2004）。

表 6 茂林國家風景特定區土地使用現況分析表

使用分區類別	面積（公頃）	百分比
特定農業區	453.58	0.77%
一般農業區	602.36	1.02%

鄉村區	212.42	0.36%
山坡地保育區	23,534.42	39.89%
風景區	361.95	0.61%
森林區及林班地	26,135.98	44.30%
未編定用地	2,190.65	3.71%
未登錄土地	5,508.64	9.34%
合計	59,000.00	100.00%

資料來源：交通部觀光局茂林國家風景特定區管理處（2004）

因此，雖然《發展觀光條例》明定，風景特定區之土地使用管制，係依據目的事業主管機關循《都市計畫法》所擬定之「風景特定區計畫」辦理之。實際的執行上，仍然大多架構在區域計畫非都市土地使用管制的相關規定上。此外，範圍內經常包含多種類型的環境敏感地區，使得土地使用管制甚為複雜。以「澎湖國家風景特定區」為例，其經營管理範圍內之土地使用管制係依據「澎湖觀光發展計畫分區使用原則及土地使用管制規則」，其法源除依現有都市計畫、區域計畫非都市土地使用管制規定外，並併同「澎湖觀光發展計畫」劃分為特別保護區、自然景觀區、遊憩區、服務設施區及一般使用區等五種次分區，採「雙重管制」方式辦理。

表 7 國家風景區「特定區計畫」擬定與執行現況彙整

擬定執行情形	國家風景區名稱	特定區計畫	土地使用管制現況
「全區」 擬定特定區 計畫	大鵬灣國家風景區 (大鵬灣、琉球嶼)	大鵬灣風景特定區計畫 琉球風景特定區計畫	全區以特定區計畫之土地使用管制 要點進行管理
	馬祖國家風景區 (連江縣境全部)	連江縣東引地區風景特定區計畫 連江縣南竿地區風景特定區計畫 連江縣北竿地區風景特定區計畫 連江縣莒光地區風景特定區計畫	連江縣由四個風景特定區計畫涵 蓋，皆為都市土地；土地使用為地 方政府主導，以「會審」方式與管 理處合作。
「部分地區」 擬定特定區 計畫	參山國家風景區 (八卦山、梨山、獅頭山)	八卦山脈風景特定區計畫 梨山風景特定區計畫	特定區範圍：循都市計畫法 其他地區：依都市或區域計畫法
	花東縱谷國家風景區	鯉魚潭風景特定區計畫 紅葉溫泉風景特定區計畫	
	日月潭國家風景區	日月潭特定區計畫	
	東北角暨宜蘭海岸國家風景區	東北角海岸風景特定區計畫 (包含海域、不包括宜蘭部分)	
	北海岸及觀音山國家風景區 (北海岸、野柳、觀音山)	野柳風景特定區計畫 北海岸風景特定區計畫	
	東部海岸國家風景區 (花蓮、台東、綠島)	磯崎風景特定區計畫 石梯秀姑巒風景特定區計畫 八仙洞風景特定區計畫 三仙台風景特定區計畫 小野柳風景特定區計畫	

		綠島風景特定區計畫	
	西拉雅國家風景區	烏山頭水庫風景特定區計畫（農田水利會） 曾文水庫特定區計畫（南區水資源局） 關子嶺特定區計畫 虎頭埤特定區計畫	
	雲嘉南濱海國家風景區	南鯤鯓特定區計畫(部分範圍:台 17 線以西)	
	澎湖國家風景區 (澎湖縣境全部)	林投風景特定區計畫 西嶼西台古蹟特定區計畫 (馬公、鎖港、通梁都市計畫)	
「無」 以內部施政 計畫為主	阿里山國家風景區	無	所有土地從原使用用途，未變更為都市土地；亦即有特定區計畫範圍，但無擬定國家風景特定區計畫。
	茂林國家風景區		由地方政府主導開發時，通常以公文「告知」觀光主管機關，或以「聯審」方式與觀光主管機關合作。

資考資料：表格內容由本研究經機關部會訪談或電訪而得

二、權責分工：

縣（市）政府主管之縣（市）級風景特定區而言，除部分縣（市）政府設有風景特定區管理所，負責轄區內風景特定區之業務，其餘縣（市）級風景特定區則由目的事業主管機關兼管或未設專責經營管理單位，顯見各風景特定區經營管理體系之層級複雜且不健全，在土地使用管制上的權責分工，亦不明確。

至於國家風景區，雖以「交通部觀光局」為計畫擬定與執行單位，並且於各國家風景區設有專責機構，然而，由於國家風景區範圍廣闊，經常同時包含都市土地及非都市土地，並且涉及多種類型的環境敏感地區，因此，就土地使用管制而言，土地使用主管機關、國家風景區目的事業主管機關、各類土地資源與環境敏感地區主管機關之間，因劃設目的與範圍不同，導致規劃管理功能重疊，各別管制權限範圍劃分不明，權責分工尚難以釐清。

三、運作方式：

（一）專法

1969年公佈之《發展觀光條例》，迄今歷經六次修法，最新版本為2011年修正通過；1979年公布之《風景特定區管理規則》，為風景特定區經營管理的法源，最新版本為2011年修正通過。

（二）預算

國家風景區，由中央政府直接編列預算；縣市級風景特定區，預算則由各縣市政府自行編列。

（三）專責機構

交通部觀光局主管之國家風景區，皆設有風景區管理處作為管理機構。至於縣市級風景區，大部分未設有專責機構。

縣市級風景區，由於其經費取決於縣市財政的穩定度，風景區之營管理權責不一，因此，就政策決策的正當性、政策執行的效率與效能、以及政策執行過程的課責性而言，皆相對存在問題。

而國家風景區，由於有專法、穩定預算及專責機構，負責各國家風景區之經營管理，因此，政策與計畫執行尚符合預期，政策決策亦有一定的正當性。

然而，由於土地使用管制體系的複雜，多目的事業主管機關的重疊，影響了政策執行的效率與效能、以及政策執行過程的課責性。

貳、農村再生發展區

依《農村再生條例》第 3 條之定義，「農村再生發展區」係指直轄市或縣（市）主管機關依農村發展需要，擬訂計畫報經中央主管機關核定實施土地活化管理之區域。同時，該條例第 15 條明定：「直轄市或縣（市）主管機關就實施農村再生計畫之地區，得依土地使用性質與農村再生計畫，擬訂農村再生發展區計畫，進行分區規劃及配置公共設施。」顯然，「農村再生發展區」之政策目的，主要在於透過計畫引導農村再生發展，並且作為土地使用與經營管理之依據。

行政院農委會所主管之「農村再生發展區」，雖然具有專法、計畫及預算等相關法制、行政及規劃之配套，但由於「農村再生發展區」計畫之推動，涉及中央土地使用主管機關與目的事業主管機關之間的權責分工問題，以及地方政府有其自身考量，尚未有實際執行的成果。

一、土地管理模式：

按《農村再生條例》第 17 條之規定：「農村再生發展區內土地使用，應配合農村再生發展區計畫內容實施管理」，並據以訂定《農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法辦理》，期望以具法律效力的「農村再生發展區計畫」引導農村土地發展，作為經營管理區之土地規劃面的依據。

就《農村再生條例》農村土地的管制規範言，目前以《農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法》（附表二）與《非都市土地使用管制規則》（附表一）為法源依據，彼此以矩陣表連結。除了第 33 條「都市計畫或國家公園區域內，辦理農村活化再生之地區，其土地使用管制仍依都市計畫法或國家公園法及其相關法令辦理。」亦即，未來劃定為農村再生發展區之農村土地，以目的事業專法及區域計畫法共同進行土地使用管制為主。

有關農村土地的管理面，因農村再生發展區之規劃與管制皆屬於地方政府的權責所在，且依《農村再生條例》第 17 條所述，「農村再生發展區內土地使用，應配合農村再生發展區計畫內容實施管理。前項農村再生發展區範圍內之土地容許使用項目、認定基準、土地使用強度、建築風貌、管理監督方式、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商中央地政及營建主管機

關定之。」是以農村土地使用管理仍由地方政府主導。

二、權責分工：

目的事業主管機關的制度設計期望強化其對於「農村再生發展區」之土地使用及經營管理權責。目的事業主管機關與土地使用主管機關雙方於農村土地之規劃面分工明確，然而農村土地的使用管制，因目的事業專法與區域計畫法各有容許使用項目表，且因法源沒有相互排除，也未有彼此銜接的明確法律文字，從而衍生法律制度的課題，將於課題章節進行詳細說明。不過整體而言，農村再生條例之土地使用專章，農政單位與土地使用主管機關之權責分屬較為明確。

三、運作方式：

（一）專法

隨著農業、農地、農村相關論辯的發展，2010 年完成《農村再生條例》之立法，作為促進農村永續發展及農村活化再生之專法，並以 2011 年公布之《農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法》，作為土地使用管制之執行法源。

（二）預算

據《農村再生條例》第 7 條之規定：「中央主管機關為推動農村永續發展及活化再生相關事項，應設置農村再生基金新臺幣一千五百億元，並於本條例施行後十年內分年編列預算」。

農業主管機關掌握的專法、預算及土地使用專章較為完備，政策決策的正當性、適法性與行政課責相對清晰，不過因為農村再生發展區尚未正式規劃管理農村土地，農村土地的後續議題仍有待觀察。

參、農業生產專區

依《農業發展條例》第 3 條之定義，「農產專業區」係指按農產別規定經營種類所設立，並建立產、製、儲、銷體系之地區，由行政院農委會為中央主管機關。並於同條例第 25 條規定，主管機關應會同有關機關，就農業資源分布、生產環境及發展需要，規劃農業生產區域，並視市場需要，輔導設立適當規模之農產專

業區，實施計畫產、製、儲、銷。此外，農產專業區內，政府指定興建之公共設施，得酌予補助或協助貸款。這些法令訂定的目的在於，奠定農業產銷利基與安全，同時期望將土地利用規劃及農地管理加以整合。

於此基礎上，農委會近年進一步推出「農業經營專區」政策，強調從土地觀點，營造農業所需之合理經營環境，例如集結較大面積且完整之農地區塊、專區內避免設施林立造成農地切割，影響機械化、土地利用經濟效率，甚至產生環境污染等之不利因素，區域內之作物種類非單一性，並且透過相關誘因機制之建立，結合現行農地管理及產銷輔導措施，促使專區能維持最佳農業使用狀態(農委會，2007)。

一、土地管理模式：

目的事業並無土地使用管理相關制度設計，因此，仍須回歸區域計畫非都市系統，進行土地使用管制。

二、權責分工：

雖然「農產專業區」之實際運作及經營管理屬農委會權責，然其土地使用，仍須回歸非都市土地使用管制系統，再加上農政單位與土地使用管理單位之間的低度協調，使得土地使用主管機關與目的事業主管機關之間的權責分工，仍然模糊。

三、運作方式：

(一) 專法

1973年公佈之《農業發展條例》，迄今歷經六次修法，最新版本為2010年修正通過。

(二) 預算

中央政府編列預算。

(三) 專責機構

無設立。

整體而言，農業生產專區雖具有政策決策的正當性，然而，並未落到土地

使用管理上，也缺乏能夠有效落實的計畫引導，多年來仍屬嘗試階段。因此，就政策執行的效率與效能、以及政策執行過程的課責性而言，皆相對存在問題。

表 8 目的事業主管機關經營管理區樣態二：保育利用型之整合表

	國家風景區	農村再生發展區	農業生產專區
目的事業主管機關	交通部觀光局	行政院農業委員會	行政院農業委員會
土地管理模式	都市計畫、區域計畫、環境敏感地區	依目的事業法規《農村再生條例》與《農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法辦理》	依區域計畫非都市土地使用管制相關規定辦理
權責分工	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 國家風景區：由於土地使用管制內容複雜，各類主管機關之間的權責尚難以釐清 ◆ 縣市級風景特定區：權責不明 	土地使用規劃管理與目的事業主管機關權責不明，並缺乏專責管理營運單位	土地使用規劃管理與目的事業主管機關權責不明，並缺乏專責管理營運單位
運作方式	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 專法：發展觀光條例 ◆ 預算：國家風景區由中央政府編列預算；縣市風景區則依賴縣市財政 ◆ 專責機構：有風景區管理處；縣市則為兼管或無設置 	雖有《農村再生條例》與中央政府編列之農村再生基金，然因受制於制度擬訂問題，推動不力，迄無績效，以致於對農地資源之保護目標難以實踐	雖有《農業發展條例》做為專法，但由於農業生產專區並未落到土地使用管理上，也缺乏能夠有效落實的計畫引導，多年來仍屬嘗試階段。

資料來源：本研究自行彙整

第三節 經營管理區樣態三：開發利用型

經營管理區樣態三：開發利用型，位於光譜右端範圍內（參見圖 6），目的在於促進產業的有效發展，基本上園區範圍內之土地以較不具環境敏感特性為原則，適宜進行較高強度的開發，主要包括產業園區（工業區、加工出口區、科學園區、環保科技園區、農業科技園區）與商港區。

壹、產業園區：工業區

經濟部工業局（2013）針對臺灣地區工業區用地供給分析之報告中指出，臺灣工業區土地供給來源有兩種：一是依《區域計畫法》規定，都市土地部分透過都市計畫土地使用分區管制劃設工業區，供都市發展工業之需；非都市土地，則依循《非都市土地使用管制規則》，根據土地使用現況，編定為工業區使用。二則是依據《獎勵投資條例》、《促進產業升級條例》或《產業創新條例》等法令所編定之土地，由經濟部工業局、投資開發工業區之公民營事業、興辦工業人及土地所有權人勘選一定地區內土地，依法定程序報請行政院經濟部核定後，編定為工業區，包括加工出口區，成為臺灣地區工業區用地供給的重要來源。

就各類工業區面積分析之，在區域計畫系統中，都市計畫工業區面積 21,999.23 公頃、非都市土地丁種建築用地面積 22,284.94 公頃。至於依目的事業專法開發者，產業園區面積 30,534.31 公頃、加工出口區面積 585.70 公頃、科學園區面積 4,614.60 公頃以及環保暨農業生技園區面積是 463.00 公頃（經濟部工業局，2012）。另依據經濟部工業局(2012)的年報資料(參見表 8~11)，在各縣市工業用地整體供給面積方面，面積最大者為雲林縣，乃因其內有占地廣大的雲林離島式基礎工業區所致，而澎湖縣、新竹市與嘉義市皆無產業園區。

由於本研究聚焦於目的事業主管機關經營管理區之討論，因此，依目的事業專法劃設、且由中央主管機關管轄的編定工業區，為本研究討論重點。

表 9 2012 年工業園區面積統計表

縣市	市鄉鎮	產業園區					
		中央政府開發			地方政府開發		
		名稱	面積	土地使用編定	名稱	面積	土地使用編定
臺北市	臺北市	南軟	8.21				
	合計		8.21			0.00	
新北市	樹林區	樹林	22	都市計畫工業區			
	新莊區				新北產業園區	140.55	工業區丁種建築用地
	土城區	土城	107.00	都市計畫工業區			
	瑞芳區	瑞芳	38.32	非都市土地丁種建築用地			
	林口區	林口 工二	47.47	都市計畫乙種工業區			
	合計		214.79			140.55	
	蘇澳鎮	龍德	78.67	非都市土地工業區			
	冬山鄉	龍德	157.33				
	五結鄉	利澤	329.00				
	合計		565.00			0.00	
桃園縣	平鎮市	平鎮	104.00	都市計畫工業區			
	中壢市	內壢	43.00	都市計畫乙種工業區； 非都市土地工業區			
		中壢	390.00	都市計畫乙種工業區；非都 市土地工業區			
	楊梅鎮	桃園 幼獅	61.57	都市計畫乙種工業區			
	大園鄉	大園	204.38	非都市土地工業區			
	龜山鄉	龜山	131.00	都市計畫甲種工業區；非都 市土地工業區			
		林口	110.79	都市計畫乙種工業區			
	新屋鄉				大潭濱海	182.63	
	觀音鄉	觀音	632.12	非都市土地工業區	桃園科技	258.44	
					大潭濱海二期	44.07	
合計		1676.86			485.64		
新竹縣	竹北市						
	寶山鄉						
	湖口鄉	新竹	517.00	非都市土地工業區			
	合計		517.00			0.00	
苗栗縣	竹南鎮	竹南	76.30	非都市土地工業區			
	銅鑼鄉	銅鑼	50.8	非都市土地工業區	中平工業區	32	非都市土地工業區
	合計		221.67			32	

表 10 續 2012 年工業園區面積統計表

縣市	市鄉鎮	產業園區					
		中央政府開發			地方政府開發		
		名稱	面積	土地使用編定	名稱	面積	土地使用編定
臺中市	西屯區				臺中	580.05	都市計畫工業區
	南屯區				精密機械科技	124	
					精密機械科技二期#	37	
	太平區				大里	38.6	非都市土地工業區
	大里區				大里	38.6	非都市土地工業區
	大甲區	大甲幼獅	218.47	非都市土地工業區			
	后里區						
	梧棲區						
	神岡區				神岡豐洲	47.64	非都市土地工業區
	潭子區						
	大雅區						
龍井區	臺中港關連	142.83	乙種工業區、 特種(關連)工業區				
合計		361.3			865.89		
彰化縣	和美鎮	全興	246.8	非都市土地工業區			
	田中鎮	田中	28				
	福興鄉	福興	43	非都市土地工業區			
	二林鄉						
	線西鄉	彰濱	3643.00	非都市土地工業區			
	芳苑鄉	芳苑	136.7	都市計畫工業區			
	竹塘鄉				彰南產業園區	49.43	
	溪洲鄉				彰南產業園區	49.44	
	埤頭鄉	埤頭	18	非都市土地工業區			
	合計		4115.5			98.87	
南投縣	南投市	南崗	412	非都市土地工業區			
	竹山鎮	竹山	26.26	都市計畫乙種工業區			
	合計		438.26			0.00	
雲林縣	斗六市	斗六(含擴大)	203.00	非都市土地工業區			
		雲林科技	591	非都市土地工業區			
	虎尾鎮						
	大埤鄉	豐田	39.76	非都市土地工業區			
	莿桐鄉						
	林內鄉						
	二崙鄉						
	崙背鄉	雲林離島	11578.00				
	麥寮鄉						
元長鄉	元長	16.20	非都市土地工業區				
合計		12427.96			0.00		

表 11 續 2012 年工業園區面積統計表

縣市	市鄉鎮	產業園區					
		中央政府開發			地方政府開發		
		名稱	面積	土地使用編定	名稱	面積	土地使用編定
嘉義縣	太保市				嘉太	59.43	都市計畫工業區
	朴子市	朴子	21.52	非都市土地工業區	馬稠後	86.34	非都市土地工業區
	大林鎮				大埔美智慧型	439.00	
	民雄鄉	民雄	239.88	都市計畫工業區			
					頭橋	87.73	都市計畫工業區
	新港鄉				新港	188.00	
	義竹鄉	義竹	15.66	非都市土地工業區			
	合計		277.06			860.5	
臺南市	安南區	臺南科技	694		安平	200.00	都市計畫工業區
	安南區				臺南新吉	123.63	南部：都市計畫工業區；北部：非都市土地工業區
	新營區				新營	124	非都市土地工業區
	永康區				永康	74.65	都市計畫工業區
					永康科技	132.11	
	柳營區				柳營科技	245.60	
	官田區	官田	227.00	都市計畫（甲種工業區）用地			
	新市區				南科液晶電視及產業支援	247.29	
	龍崎區	龍崎	341				
	七股區				七股科技	142.42	
	合計		1262			1289.71	
高雄市	小港區	高雄臨海	1582.00	小港園區：非都市土地工業區 前鎮園區：都市計畫乙種工業區			
	鳳山區	鳳山	11.03	都市計畫工業區			
	岡山區				岡山本洲	208.00	非都市土地工業區
					岡山本洲擴大	88.36	
	大寮區	大發	375.5	都市計畫工業區			
	仁武區				仁武	21.11	都市計畫工業區
	大社區	大社	109.4	都市計畫工業區			
	路竹區						
	茄萣區				興達港遊艇專業區	46.50	
	永安區				永安	73.32	非都市土地丁種建築用地
	林園區	林園	403.2	都市計畫工業區			
	六龜區						
	合計		2481.41			437.29	

表 12 續 2012 年工業園區面積統計表

縣市	市鄉鎮	產業園區					
		中央政府開發			地方政府開發		
		名稱	面積	土地使用編定	名稱	面積	土地使用編定
屏東縣	屏東市	屏東	113.18	都市計畫工業區			
	屏東市	屏東汽車	99.8				
	內埔鄉	內埔	97.05	非都市土地工業區			
	枋寮鄉						
	長治鄉						
	佳冬鄉	屏南	278	非都市丁種工業區			
	合計		588.03			0.00	
臺東縣	臺東市	豐樂	18.89	都市計畫工業區			
	合計		18.89			0.00	
花蓮縣	花蓮市	美崙	135.5	都市計畫工業區			
	鳳林鎮						
	吉安鄉				光華	34.36	非都市土地工業區(丁種)
					光華擴大	70.21	
					光榮	55.00	
	秀林鄉	和平	486.72	都市計畫工業區			
	合計		622.22			159.57	
基隆市	基隆市				大武崙	29.00	都市計畫(甲種工業區)用地
	合計		0.00			29.00	
各縣市總計			25796.16			4398.72	

單位：公頃

資料來源：經濟部工業局 101 年度開發管理年報(2012)、
各工業區服務中心資料，本研究整理

一、土地管理模式

中央主管機關、地方政府、或者公民營事業皆可申請設置工業區，依據《產業創新條例》第 33 條規定：「中央主管機關、直轄市、縣(市)主管機關、公民營事業或興辦產業人得勘選面積達一定規模之土地，擬具可行性規劃報告，並依都市計畫法或區域計畫法、環境影響評估法及其他相關法規提具書件，經各該法規主管機關核准後，由中央主管機關核定產業園區之設置。」以中央主管機關申請設置工業區為例，其土地使用以可行性規劃報告所附之開發計畫為

依據，其內容除依《產業創新條例施行細則》第 4 條與第 8 條規定，並須循區域或都市計畫程序，進行產業園區編定（報編）。

就工業區的土地使用管制而言，經濟部工業局雖於《產業創新條例》第 39 條規定：「產業園區得規劃下列用地：一、產業用地。二、社區用地。三、公共設施用地。四、其他經中央主管機關核定之用地...」，並於《工業園區各種用地用途及使用規範辦法》定有各分區之「容許使用內容」。然而，衡諸《產業創新條例》第 33 條之立法精神¹，工業區之土地使用管制內容，仍須由都市或區域計畫主管機關，依所主管之法令核准工業區之開發計畫（土地使用計畫），並據以進行土地使用管制。因此，工業區之土地使用管制，仍屬土地使用主管機關之權責範圍。

園區開發後之土地使用管理，除了近年來環保署已逐步將三廢審（水、空、廢）業務權限移交予工業局，有關園區內之土地使用管制、建築管理之執行，無論中央或地方管轄之編定工業區，皆仍回歸區域計畫或都市計畫系統，屬於地方政府與中央土地使用主管機關之權限範圍。

二、權責分工

編訂工業區之開發計畫及土地使用管制規則均須回歸區域(或都市)計畫體系。開發計畫與土管規則之執行則由興辦事業單位負責，例如經濟部工業局主管的工業區由其下轄的管理局或服務中心負責執行土地使用管制規則；而地方政府主管之工業區則由地方政府執行土地使用管制。不過土地使用管制規則之法源優先適用目的事業專法，專法未規範者則依相關法律規定之，這種雙軌制度造成園區的管制複雜。

三、運作方式

（一）專法

依據臺灣工業發展政策轉型，經濟部工業局主管之專法，包括 1960 年公佈、1991 年廢止之《獎勵投資條例》，1990 年公佈、2010 年廢止之《促進產業升級條例》，以及 2010 年最新公佈之《產業創新條例》。

（二）預算

¹ 訪談註記：內政部營建署（2014/03/03）。

中央政府直接編列。

(三) 專責機構

經濟部工業局興辦的工業區，由其下轄之管理處或服務中心負責經營與管理。然而，由於不具有公務機構資格，因此其職責僅限於園區相關服務之提供，並不負責土地使用管制與建築管理。

整體而言，由於有專法、穩定預算及專責機構，負責工業區政策推動與經營管理，經濟部工業區主管的產業園區，其政策與計畫執行尚符合預期。然而，部分地方政府主管的工業區，由於被賦予較多的政治任務，其執行的效率與效能，可能存在一些問題。

貳、產業園區：加工出口區

加工出口區為臺灣工業區開發體系中之一項，係根據《加工出口區設置管理條例》（設管條例）第一條，為促進投資及國際貿易，行政院得依規定選擇適當地區，劃定範圍設置。創設加工出口區的構想形成於五十年代，當時政府財政困難，外匯短缺、人口遽增、失業率偏高，而正值歐、美、日等工業化國家製造業開始外移。因此，政府掌握時機，陸續公布施行「外國投資人條例」、「華僑回國投資條例」及「獎勵投資條例」，以吸引僑外資金，並促進臺灣工業之發展（經濟部加工出口區管理處，2013）。

自民國 55 年臺灣第一個加工出口區－高雄加工出口區成立後，不斷增加台中加工出口區、中港加工出口區、臺中軟體園區、楠梓及第二加工出口區、成功物流園區、高雄軟體科技園區、臨廣加工出口區、屏東加工出口區等，迄今共有九處加工出口區（見表 12、13）。加工出口區係依據《加工出口區設置管理條例》特別法設置的經濟特區，母法及子法架構完善，目前各加工出口區土地多已出租予廠商，部分園區的產業已有明確之定位發展。

一、土地管理模式

經濟部加工出口區管理處為主管機關，統轄各個加工出口區，其土地供給來源主要為區域計畫法管轄之非都市土地，現今所有加工出口區皆已是國有土地。加工出口區地的劃設依《加工出口區設置管理條例》第五條規定須擬定土地整體開發計畫與土地使用管制規則等，管理處得自行或委託辦理，而土地取

得方式按同條例第十一條辦理。上述的土地使用計畫及土地使用管制規則經內政部審議通過後，由管理處負責執行之，並實施建築管理。

二、權責分工

土地使用規劃及管制，與審議程序彼此分權。前者由目的事業主管機關依專法規範與實際需求擬定並管理之，而中央土地使用主管機關則負責審核土地使用之變更、取得與回饋等審議事務。總而言之，加工出口區的土地使用管制主要依目的事業專法《加工出口區設置管理條例》與《加工出口區管理處及分處業務管理規則》訂定之規範進行管制與管理。

三、運作方式

(一) 專法

隨著臺灣產經政策演變，經濟部加工出口區管理處主管之法源，有自 1965 年公佈後歷經九次修正之《加工出口區設置管理條例》及其施行細則。

(二) 預算

中央政府直接編列

(三) 專責機構

經濟部下轄之加工出口區管理處及服務中心，負責編定加工出口區之經營管理。

加工出口區過往締造的經濟成績是受惠於專法、穩定預算及專責機構之支助，加工出口區的區位目前多緊鄰都市計畫區，「土地使用管理」涉及不同主管機關之間的協商問題，政策執行與土地使用的效率和效能問題有檢討之必要性。

表 13 2012 年加工出口區面積統計表

縣市	市鄉鎮	加工出口區	
		名稱	面積
臺北市	合計		0.00
新北市	合計		0.00
宜蘭縣	合計		0.00
桃園縣	合計		0.00
新竹縣	合計		0.00
苗栗縣	合計		0.00
臺中市	梧棲區	中港園區	177.28
	潭子區	臺中園區	26.12
	大里區	臺中軟體園區	4.96
	合計		203.40
彰化縣	合計		0.00
南投縣	合計		0.00
雲林縣	合計		0.00
嘉義縣	合計		0.00
臺南市	合計		0.00
高雄市	小港區	高雄航空貨運園區	54.5 (未實質開發)
		楠梓區	楠梓園區
	前鎮區	楠梓第二園區	8.49
		高雄園區	72.38
		高雄軟體科技園區	7.92
		臨廣園區	8.96
	成功物流園區	8.82	
合計		249.92	
屏東縣	屏東市	屏東園區	123.04
	合計		123.04
臺東縣	合計		0.00
花蓮縣	合計		0.00
基隆市	合計		0.00
各縣市總計			584.8

單位：公頃

資料來源：經濟部工業局 101 年度開發管理年報 (2012)、加工出口區管理處提供資料

表 14 加工出口區土地使用分區管制一覽表

區 別	法定建蔽率	法定容積率	土地使用分區及限制
高雄加工出口區 成功物流園區 軟體科技園區	法定 60%	490%	高雄多功能經貿園區之特倉區，須 高雄市都市設計審查。
臨廣園區	法定 60%	300%	臨海特定區之產業服務專用區，位 於高雄小港國際機場航道之進場 面。
高雄航空貨運園區	法定 50% (尚未開發)	300%	小港特倉區細部計畫之特倉區， 位於高雄小港國際機場之禁限建 範圍，須高雄市都市設計審查。
楠梓加工出口區	法定 60%	400%	高雄市乙種工業區
臺中加工出口區	法定 70%	300%	台中縣加工出口專用區
中港加工出口區	法定 70%	300%	台中港特定區港埠專用區之倉儲 轉運專用區
屏東加工出口區	法定 70%	300%	丁種建築用地，位於屏南機場飛航 管制區水平面及圓錐面限制範 圍。須景觀設計審核。
楠梓加工出口區第 二園區	法定 60%	400%	高雄市乙種工業區
臺中軟體園區	法定 50%	340%	大里(草湖地區)都市計畫軟體產 業專用區

資料來源：加工出口區管理處提供

參、產業園區：科學園區

科學園區為臺灣工業區開發體系之一，《科學工業園區設置管理條例》第 1 條明定：「為引進高級技術工業及科學技術人才，以激勵國內工業技術之研究創新，並促進高級技術工業之發展，科技部（前身為行政院國家科學委員會）依本條例之規定，得選擇適當地點，報請行政院核定設置科學工業園區（以下簡稱園區）」。又，按同條例第 5 條之規定：「為執行園區管理業務，辦理園區管理工作，並提供園區事業各項服務，由科技部於各園區設置園區管理局（以下簡稱管理局）」另，透過基金的編列，進行科學園區之建設與發展。

自民國 69 年設立科學園區以來，目前已建構完成三大園區聚落，總計 13 個基地，包括新竹科學園區、臺南科學園區以及規劃中之中部科學園區，為臺灣高科技產業重鎮，占世界舉足輕重之地位（見表 15）。目前科學工業園區之開發情形與土地規劃情形，參見表 15 及表 16。科學園區的開發不僅提供眾多就業機會、帶動區域的發展，在創造經濟產值的同時，更著重落實環境規劃與永續經營

理念，塑造優質研發、生產、工作、生活、休閒的人性化環境（科技部，2013），已成為國際發展的典範，中國大陸的新區、經濟技術開發區、科學園區等，多數模仿自臺灣科學園區的管理模式。

表 15 2012 年科學園區面積統計表

縣市	市鄉鎮	科學園區	
		名稱	面積
臺北市	合計		0.00
新北市	合計		0.00
宜蘭縣	宜蘭市	竹科宜蘭園區城南基地	71.00
	五結鄉	竹科宜蘭園區中興基地	31.00
	合計		102.00
桃園縣	平鎮市	竹科龍潭園區	7.30
	龍潭鄉	竹科龍潭園區	99.64
		龍潭科技(開發中)	70.00
	合計		176.94
新竹縣	竹北市	竹科生醫園區	38.10
	寶山鄉	竹科新竹園區	653.00
	合計		691.10
苗栗縣	竹南鎮	竹科竹南園區	123.00
	銅鑼鄉	竹科銅鑼園區	350.00
	合計		473.00
臺中市	后里區	中科后里園區	255
	大雅區	中科臺中園區	413
	合計		668
彰化縣	二林鄉	二林園區(開發中)	631
	合計		631
南投縣	南投市	高等研究園區	277.00
	合計		277.00
雲林縣	虎尾鎮	中科虎尾園區	97.00
	合計		97.00
嘉義縣	合計		0.00
臺南市	新市區	南科臺南園區	1043.15
	合計		1043.15
高雄市	路竹區	南科高雄園區	569.99
	合計		569.99
屏東縣	合計		
臺東縣	合計		0.00
花蓮縣	合計		0.00
基隆市	合計		0.00
各縣市總計			4733.18

單位：公頃

資料來源：經濟部工業局 101 年度開發管理年報 (2012)

表 16 科學工業園區開發情形

園區別	總面積(A+B)	已開發土地面積(A)	開發中土地面積(B)	待開發土地面積	
新竹科學園區	新竹園區	653.00	653.00	0.00	0.00
	竹南園區	123.00	123.00	0.00	0.00
	龍潭園區	76.00	76.00	0.00	0.00
	新竹生醫園區	38.00	38.00	0.00	0.00
	銅鑼園區	350.00	206.00	144.00	0.00
	宜蘭園區	70.63	70.63	0.00	0.00
	小計	1,310.63	1,166.63	144.00	0.00
中部科學園區	臺中園區	412.86	412.86	0.00	0.00
	虎尾園區	96.11	96.11	0.00	0.00
	后里園區	255.67	255.67	0.00	0.00
	二林園區	631.23	0.00	631.23	0.00
	中興新村高等研究園區	258.97	0.00	258.97	0.00
	小計	1,654.84	764.64	890.20	0.00
南部科學園區	臺南園區	1,043.15	1,043.15	0.00	0.00
	高雄園區	570.00	570.00	0.00	0.00
	小計	1,613.15	1,613.15	0.00	0.00
總計	4,578.62	3,544.42	1,034.20	0.00	

單位：公頃

資料來源：科技部 <http://web1.nsc.gov.tw/mp.aspx>

表 17 科學工業園區土地規劃情形

園區別		總面積 (A+B+C)	工業區(A)	住宅區(B)	其他用地(C)
新竹科學 園區	新竹園區	653.00	357.77	18.71	276.52
	竹南園區	123.00	74.43	0.00	48.57
	龍潭園區	106.94	51.29	0.00	55.65
	新竹生醫園區	38.20	24.14	0.00	14.06
	銅鑼園區	349.75	100.49	0.00	249.26
	宜蘭園區	70.80	34.82	0.00	35.98
	小計	1,341.69	642.94	18.71	680.04
中部科學 園區	臺中園區	412.86	198.97	2.60	211.29
	虎尾園區	96.11	44.21	0.00	51.90
	后里園區	255.67	148.24	0.00	107.43
	二林園區	631.23	349.66	8.32	273.25
	中興新村高等研究 園區	258.97	64.26	72.20	122.51
	小計	1,654.84	805.34	83.12	766.38
南部科學 園區	臺南園區	1,043.15	523.67	22.29	497.19
	高雄園區	569.99	206.94	35.90	327.15
	小計	1,613.14	730.61	58.19	824.34
總 計		4,609.67	2,178.89	160.02	2,270.76

單位：公頃

資料來源：科技部 <http://web1.nsc.gov.tw/mp.aspx>

一、土地管理模式

科學園區之土地使用規劃主要循都市計畫法擬訂科學園區特定區計畫，特定區計畫其實是整體性的發展計畫，主要是由目的事業主管機關與地方政府分別就其發展目標各別擬訂計畫內容和計畫範圍，雙方彼此協調配合，此一整體性的計畫則常稱之為科學園區特定區計畫。

特定區計畫範圍內的土地使用規劃工作，由科學園區管理局就其目的事業所需劃定園區事業專用區，地方政府的角色是朝完善產業發展機能、考量周邊整體發展而劃定科學園區特定區範圍，實際上範圍大於由科學園區管理局實質掌握的園區專用區。管理處主管的園區事業專用區，管理局依《科學工業園區設置管理條例》第六條擬定科學園區開發事業計畫，並將其土地使用分區劃定為園區事業專用區及其他分區和用地；整體特定區計畫範圍內的其他土地資源則由地方政府依《都市計畫法》第 12 條：「為發展工業或為保持優美風景或因其他目的而劃定之特定地區，應擬定特定區計畫」，並將其劃分為都市計畫使用

分區與用地。不過目前部分園區的事業專用區土地仍有都市計畫土地及非都市土地存在的情況，如中科二林園區、竹科龍潭園區和銅鑼園區²。

科學園區產業專用區之土地使用管制，以中部科學工業園區為例，由管理局依都市計畫法第二十二條及同法臺灣省施行細則第三十五條訂定「台中園區(台中市西屯區)土地使用分區暨都市設計管制計畫」，產業專用區的土地權屬皆為管理局所有；而都市計畫使用分區之土地使用管制，由地方政府按都市計畫法訂定，土地權屬公或私各別持有。兩個主管機關各別依其訂定的土地使用管制規則做為管制與管理之依據。

有關土地使用和都市設計之審議與建築執照發放，管理局主管的園區事業範圍由管理局召開審議委員會並全權負責；而地方政府主管的特定區計畫範圍則依都市計畫法或區域計畫法之規定辦理。

二、權責分工

因應產業發展的特性，科學園區的發展計畫和運行制度已在目的事業專法內詳加規範，並成立專責機構（園區管理局）負責執行；另外為支援園區事業發展而劃定的計畫範圍，則由地方政府視都市發展的願景目標而定。因此，土地使用主管機關與目的事業主管機關於土地使用規劃、管制與管理權責明確，各司其職。

三、運作方式

（一）專法

1969 年公佈之《科學工業園區設置管理條例》，迄今歷經七次修法，最新版本為 2012 年修正通過。

（二）預算

中央政府直接編列。

（三）專責機構

² 計畫案中審查：科學園區代表之意見回覆（2014/02/25）。

科技部下轄之「科學園區管理局」，負責園區事業發展所需之都市土地和非都市土地的檢討、編定、變更、土地使用管制、都市設計、建築管理與審議等業務之單一窗口。

總而言之，管理局和地方政府負責規劃、管制與管理之科學園區特定區計畫，是以都市計畫或區域計畫體系作為協調與合作之平台，權責分工明確。就科學園區政策決策的正當性、政策執行的效率與效能、以及政策執行過程的課責性而言，皆已產生一定政策績效。

肆、產業園區：環保科技園區

行政院環境保護署為因應國際永續環保等趨勢，扭轉過去傳統工業區生產所造成之環境汙染與資源浪費等負面現象，同時兼顧經濟發展，特擬定了環境科技園區推動計畫，並參考近 20 年來世界各國相關推展政策與配套措施，包括選擇適當區域來設置生態化「環保科技園區」，以及推動資源循環鏈結等概念，所設置之園區。

環保科技園區主要設置目標為資源循環零廢棄、節能減碳之永續發展，並且同時促進產業間投入產出資源循環再利用。國內目前設置 4 座環保科技園區（見表 17），分別位於高雄市岡山本洲工業區（40 公頃）、花蓮縣鳳林開發區（22 公頃）、桃園縣桃園科技工業區（31 公頃）、臺南市柳營科技工業區（30 公頃），合計約 123 公頃（行政院環境保護署，2013），環保署以補助款項支持地方閒置工業區轉型為環保科技園區，並推動循環型生態城鄉建設。

1. 土地管理方式

依「環保科技園區推動計畫」及《環保科技園區推動計畫作業與管理要點》指示，園區主辦機關即直轄市、縣(市)政府，向主管機關環保署提出設置計畫接受審查，以政府現有已開發之閒置工業區為優先設置地點，提高土地利用效率，必要時得使用公、民營機構開發之工業區。區域計畫法管轄之非都市土地成為環保科技園區土地的主要來源。

2. 權責劃分

環保署為中央主管機關，負責環保科技園區計畫之審查、督導、考評與協調，地方政府則是環保科技園區計畫之擬定機關。由環保署提供活絡土地使

用與引進產業之誘因，鼓勵地方政府提出開發計畫，選取適宜設置之園區土地，並負起興建、招商及營運之責任，並由事業興辦人依據區域計畫或都市計畫進行土地使用管制，土地管理與目的事業權責尚屬分明。

3.運作方式：

(1)專法：園區經營管理乃以「環保科技園區推動計畫」及《環保科技園區推動計畫作業與管理要點》為依據，並無專法規範。

(2)預算：中央政府直接編列補助款。主管機關依計畫內容提撥予縣市政府之建設獎勵，提撥予入區廠商之營運優惠。

(3)專責機構：由縣市政府依設置計畫，成立專責單位負責辦理園區之建設與營運。

環保科技園區之設置，必須由地方政府擬定計畫，經中央主管機關核定後，再由地方政府負責園區之經營管理與土地使用管制。因此，就土地使用規劃管制之權責分工而言，尚屬明確。然而，對於臺灣而言，環保科技園區是一種新的產業空間思維；對於環保署與地方政府而言，為新的職能及治理挑戰。因此，整體而言，迄今成效有待觀察。

表 18 2012 年環保科技園區暨農業生物科技園區面積統計表

縣市	市鄉鎮	環保科技園區暨農業生物科技園區	
		名稱	面積
臺北市	合計		0.00
新北市	合計		0.00
宜蘭縣	合計		0.00
桃園縣	觀音鄉	桃園環保科技園區	31.00
	合計		31.00
新竹縣	合計		0.00
苗栗縣	合計		0.00
臺中市	合計		0.00
彰化縣	溪洲鄉	國家花卉區	82.00
	合計		82.00
南投縣	合計		0.00
雲林縣	合計		0.00
嘉義縣	合計		0.00
臺南市	柳營區	臺南環保科技園區	30.00
	合計		30.00
高雄市	岡山區	高雄環保科技園區	40.11
	合計		40.11
屏東縣	枋寮鄉	農業生物科技園區	107.00
	長治鄉	農業生物科技園區	233.00
	合計		340.00
臺東縣	合計		0.00
花蓮縣	鳳林鎮	花蓮環保科技園區	22.00
	合計		22.00
基隆市	合計		0.00
各縣市總計			463.00

單位：公頃

資料來源：經濟部工業局 101 年度開發管理年報（2012）

伍、產業園區：農業生物科技園區

2002 年 1 月 1 日臺灣正式加入世界貿易組織 (WTO)，政府為因應此重大變革於 2001 年特召開經濟發展諮詢委員會，在農業議題方面達成規劃「農業生技園區」之意見，並將其定位為具研發、產銷、加工及轉運功能，並輔導鄰近農場成為衛星農場，發展為高科技農業產業中心，引進農業科技人才，營造農業科技產業群聚，促進農業產業之轉型，以確保農業永續經營。行政院於 92 年 2 月 25 日核定「農業生物技術園區規劃構想」，在全國設置 1 處中央主導型及 4 處地方主導型生物科技園區（表 18）。其後，行政院核定之「挑戰 2008：國家發展重點

計畫—產業高值化及觀光客倍增計畫」亦要求行政院農業委員會加速規劃農業生物科技園區之設置，並積極從事相關法令研擬及推動立法工作(農委會,2005b)。如今，地方政府主導的生物科技園區唯彰化縣與臺南市仍持續運作。

再者，因應全球貿易自由化，行政院積極推動自由經濟示範區政策，以「六港一空一農科」為政策試點區域，其中農科首先選定由農委會打造的農業生物科技園區(屏東)為示範點，全區規劃為「境內關外」的保稅區，營造產業群聚效益，並提供租稅優惠及彈性營運優勢之功能，扶持農業加值產業的發展(農委會,2013)。

一、土地管理模式

農業生物科技園區的推動主要有兩種型態，行政院農業委員會規劃於臺灣地區設置5處農業生物科技園區，1處為中央主導型，4處為地方政府主導型。園區的土地供給來源為《區域計畫法》管轄之非都市土地，並依農委會2004年頒布之《農業科技園區設置管理條例》第5條規定，由主管機關選定適當地點，報請行政院核定之；第7條訂定園區下設管理局負責經營管理。地方農業科技園區的設立，地方政府可依《農業科技園區設置管理條例》第42條規定，為特定農業科技產業項目的發展選取適當地點，中央主管機關得就地方農業科技園區之公共設施予以補助。

園區的土地使用分區管制，係依「非都市土地使用管制規則」第9條及「非都市土地開發審議作業規範工業區細部計畫編」第4條規定訂定之，並於園區開發計畫與細部計畫之規定辦理，包含土地使用分區與用地之劃設、容許使用內容、建蔽率與容積率等項目。另外，細部計畫都市設計管制規範在園區開發計畫與細部計畫之規定訂定之。由園區管理局依開發計畫書，作為園區內土地及建築物的使用和管制之依據。園區土地取得方式有兩類，由各園區所設立之園區管理局專責運行，公有土地可申請撥用，私有土地則依法辦法徵收，或由土地所有權人以設定地上權或出租等方式，或與管理局共同開發。因土地權屬單純，土地使用管制較易於管理。

園區設置開發計畫和細部計畫由主管機關擬定後，循區域計畫法系辦理計畫審議程序。而園區細部計畫的都市設計管制規範，以中央主導型園區為例，依據屏東《農業生物科技園區細部計畫都市設計管制規範》³內容說明，主管機

³ 屏東農業科技園區，《農業生物科技園區細部計畫都市設計管制規範》，「行政院農業委員會屏東農業科技

關得依據管制規範內容及參照有關法令，得就本園區內之申請建築案件進行預審作業，並得成立審議委員會審定有關疑義之土地使用分區管制與建築管理案件。

二、權責分工

「農業生物科技園區」之實際運作及經營管理權責及其土地使用管制規範等，主管機關擬定後須回歸區域計畫的非都市土地使用管制系統經由審議委員會核定後實施。事實上，因專法《農業科技園區設置管理條例》授予主管機關較高的土地使用管制與管理權責。就農業生技園區而言，目的事業主管機關與土地使用主管機關之土地使用權責分工相對明確。

三、運作方式

(一) 專法

2004 年頒布《農業科技園區設置管理條例》為園區規劃、管制與管理的主要法源。

(二) 預算

由中央政府直接編列，或由中央和地方政府與民間投資共同投入（例如臺灣蘭花生技園區）。

(三) 專責機構

依《農業科技園區設置管理條例》規定，目的事業主管機關須於各別園區內設置園區管理局，專職管理園區運作情形。

農業生物科技園區有專法、預算補助及專責機構負責，目的事業主管機關對土地使用管制權責有較多的權力。不過園區發展現況是中央主導型的園區發展較為穩定，地方型農業生物技術園區之政策推動與經營管理未均一致，例如嘉義的農科園區因土地地上權問題致成效不彰已轉型，宜蘭的海洋生物科技園區同樣因土地取得問題延宕多時。

表 19 農業生物科技園區發展脈絡

園區類型		所在地	92~97 年度 原規劃面積 (公頃)	101 年度 ⁴ 已開發面積 (公頃)	備註
中央 主導 型	農業生物科技園 區 (屏東縣)	長治鄉	333	233 (第一期)	2013 年納入 自由經濟示 範區
地方 主 導 型	彰化縣國家花卉 園區	溪洲鄉	82	82	-
	臺灣蘭花生物科 技園區	臺南市 後壁區	180	175 ⁵	-
	嘉義縣香草藥草 生物科技園區	大林鎮與 梅山鄉交界處	86	無統計	目前已轉型為 大埔美智慧型 工業園區
	宜蘭縣海洋生物 科技園區	壯圍鄉	220	無統計	進度延宕

資料來源：農委會 (2005)；經濟部工業局 101 年度開發管理年報 (2012)、行政院農業
委員會屏東農業生物技術園區籌備處提供之資料

⁴ 101 年度開發面積係以《工業區開發管理 101 年度年報》之環保暨農業生技園區之統計為準。

⁵ 未見《工業區開發管理 101 年度年報》之統計資料，另依台灣蘭花生物科技園區網站所述，台灣蘭花生物科技園區之基地承租臺糖公司後壁區烏樹林段土地，承租期限 20 年，總計開發面積達 175 公頃，將以五個開發期程完成全區建設，主要工期建設集中在第一、二期建設。資料來源：<http://top.tainan.gov.tw/c.php>

陸、商港區

商港分為國際商港與國內商港兩種，目前臺灣商港均為國營，主要由中華民國交通部航港局主管、臺灣港務公司負責經營管理，國際商港由主管機關設國營事業機構經營及管理；管理事項涉及公權力部分，由交通部航港局辦理。國內商港由航港局或行政院指定之機關負責經營及管理。國內商港之金門與馬祖係經行政院指定由金門與連江縣政府管理，而於國際商港與國內商港之相關規劃計畫下的特定區域，皆稱為商港區，其背景及定位見表 19 及 20。

臺灣的國際商港計有基隆、臺北、臺中、高雄、花蓮、安平及蘇澳等 7 處，國內商港計有布袋、澎湖、金門及馬祖等 4 處。其中高雄港又包含了苓雅商港區、蓬萊商港區、鹽埕商港區、中島商港區(第一貨櫃中心)、前鎮商港區(第二貨櫃中心)、小港商港區(第三貨櫃中心)、中興商港區(第四貨櫃中心)、大仁商港區(第五貨櫃中心)。前述的國際商港區規劃運作，各港口每 5 年亦均會辦理未來發展及建設計畫之檢討工作，並由港務公司及本局依商港法及分工權責提報「臺灣國際商港未來發展及建設計畫」與「臺灣國內商港未來發展及建設計畫」予行政院審議，以為各港於計畫期間發展與建設之參據，例如「基隆港、臺北港、蘇澳港整體規劃及未來發展計畫(96 年至 100 年)」；另部分港口循《都市計畫法》特定區計畫相關規定，進行商港區整體規劃，如「臺北港特定區計畫」、「臺中港特定區計畫」。至於國內商港，則有嘉義布袋港、澎湖港、金門港、馬祖福澳港等，也有相關之整體規劃與未來發展計畫，進行商港之整體經營管理，其中國內商港之澎湖與布袋二港由航港局經營管理，現況係航港局委託臺灣港務公司代管。

隨著國際港務競爭，「商港區」之經營管理，開始出現轉型的需求。因此，藉由 2003 年《自由貿易港區設置管理條例》之立法，政府開始於商港區著手自由貿易港區之設立與規劃，期望透過發展全球運籌管理經營模式之確立，推動貿易自由化及國際化，便捷人員、貨物、金融及技術之流通，以提升國家競爭力並促進經濟發展。例如，臺北港自由貿易港區與高雄港自由貿易港區之規劃設置，近期(2013)花蓮縣政府及花蓮港務分公司亦積極推動花蓮港成為自由貿易港區。配合國家經濟策略，於此基礎上，2013 年進一步推動自由經濟示範區，以「高附加價值的高端服務業為主，促進服務業發展的製造業為輔」為原則，以現行自由貿易港區為核心，結合鄰近園區同步推動，現以「六海一空」(基隆、蘇澳、臺北、臺中、高雄、安平等六港及桃園航空城)先行，並加入屏東農業生技園區，

共計八處，並同步研訂「自由經濟示範區特別條例」為專法，補足並提升過去自由貿易港區之闕漏，發展智慧運籌、國際醫療、農業加值等經濟活動（國家發展委員會，2013）。

一、土地管理模式

臺灣商港的規劃與開發由航港局與各港務分公司依《商港法》第 6 條擬定整體規劃及發展計畫，以及 101 年 3 月 1 日航港體制改革後之商港經營管理權責辦理，其土地使用模式主要有兩種模式。模式一：擬訂港區特定區計畫，如臺北港特定區計畫和臺中港特定區計畫，主要係依區域與都市計畫相關法令，由地方政府研訂特定區計畫，其計畫內容應配合商港發展需求，港區內的土地循特定區計畫劃定為港埠專用區；模式二：港區土地劃為港埠用地，如高雄港和基隆港等，港區的土地循都市計畫劃定為公共設施用地的港埠用地，此兩種模式為商港區現行最主要的土地使用管理模式。

上述兩種不同的土地使用模式其土地權屬亦有區別。劃為「港埠專用區」的土地為港務營運「專用」，可依商港法辦理土地徵收程序，不過港埠專用區內土地所有權人未必全是航港局或港務公司；而港區範圍內土地屬「港埠用地」者，其性質為公共設施用地且是國有土地，土地所有權由航港局或臺灣港務公司「專有」。

就土地使用管制之執行而言，商港區範圍內之土地，若不涉及都市計畫內容變更，則由臺灣港務公司依其規劃內容進行管制，惟若涉及都市計畫內容調整，則需回歸都市計畫程序辦理，臺灣港務公司則表示建議，港埠用地的容許使用項目部分，宜依照內政部函示，由交通部主政⁶。此外，部分商港範圍內之土地，受都市設計管制者，須先通過地方政府之都市設計審議，始能取得建築執照。

二、權責分工

商港法主管機關為交通部航港局，為提升港埠經營效能、彈性及競爭力，並配合政府組織再造進程及將企業化精神導入港口之經營，交通部於 2012 年出資成立「臺灣港務公司」，統轄基隆、臺中、高雄及花蓮四個港務分公司，專營各港埠經營業務，國際商港經營管理之事業機構，非屬目的事業主管機關。有關全臺航政整體規劃及港政公權力事項，則由交通部下轄之「航港局」負責辦

⁶ 期末審查會之意見陳述：臺灣港務公司（2014/6/18）。

理。在商港與都市鄰接範圍之空間規劃，則由港務分公司與地方政府共同協調。

三、運作方式：

(一) 專法

1980 年公佈之《商港法》，2011 年為最新修正版；隨著國際商港功能轉型，2003 年公布《自由貿易港區設置管理條例》，2012 年為最新修正版。

(二) 預算

中央政府直接編列。

(三) 專責機構

由交通部出資成立之國營企業「臺灣港務公司」負責。

臺灣的商港由於有專法、預算及專責機構，負責商港區政策推動與經營管理，因此，商港區政策與計畫執行尚符合預期，亦具有一定程度的政策決策正當性。但除了循特定區計畫和都市計畫這兩套運作系統外，仍有部分商港（如蘇澳港）的土地屬於非都市土地。由此看來，港區的土地使用依成立時間與港務營運需求而分別採取都市計畫或區域計畫之土地使用規劃與管制模式產生後續的經營管理相對複雜。

此外，當前港務事業推動經常與城市發展息息相關，「港市合作」更是近年來各個港口城市積極推動的發展政策，因此，就商港區之政策執行的效率與效能、以及政策執行過程的協調與其課責性而言，相對存在一些問題。

表 20 七大國際商港之背景概述 (時至 2013 年)

港區類型	港區名稱	港區總面積(公頃)	自由港區面積	自由港區設置營運日期
國際商港	基隆港	572 公頃 (陸域 202；海域 370)	71.1 公頃	93 年 9 月 30 日營運。
	臺北港	3,102 公頃 (陸域 174；海域 2,928)	79 公頃	94 年 9 月 14 日營運。 總陸域面積達 1,038 公頃， 未來將配合建設時程，逐一 納入自由港區營運範圍。
	臺中港	11,285 公頃 (陸域 3,480；海域 7,805)	71.5 公頃	94 年 10 月 31 日營運。
	高雄港	17,678 公頃 (陸域 1,871；海域 15,865)	415.41 公頃	94 年 1 月 1 日營運。
	蘇澳港	376 公頃 (陸域 86；海域 290)	71.5 公頃	99 年 4 月經行政院核定設 置，目前港區事業正進行相 關建設中。
	安平港	477 公頃 (陸域 200；海域 277)	無	無
	花蓮港	309 公頃 (陸域 172；海域 137)	10 公頃自由經濟 示範區 5 公頃農產增值 預定地	103 年向交通部提出申請

備註：各國際商港港區與自由港區面積，隨港埠發展需要均定期檢討修正，本研究彙整之上述內容將因時空變換影響而有所差異。

資料來源：交通部航港局、
臺灣地區商港整體發展規劃(101~105 年)、
，本研究自行彙整

表 21 現設置之自由貿易港區功能定位一覽

港口角色	基隆港	臺北港	臺中港	高雄港	蘇澳港	安平港
近洋貨櫃航線之作業基地	●	●	●	●		
具主航線及區域航線之轉運樞紐		+	●	●		
大宗散貨進口港	-	●	●	●	●	●
發展自由貿易港區之港口（以物流作業為主）	●	●	●	●	●	
發展自由貿易港區之港口（含物流及再加工出口功能）		+	●	●		
客運功能	●		●	●		+
觀光及親水性港口	●	+	●	●	●	●
臨海工業之發展基地			●	●		

註：

- “●” 表有此功能。
- “+” 表目前條件不足，未來有足夠發展空間。
- “-” 表因環境或產業因素，功能逐漸衰退。
- “空白” 表發展此功能之條件不足。

資料來源：引自臺灣地區商港整體發展規劃(101~105年)

表 22 經營管理區樣態三：開發利用型之整合表

	工業區	加工出口區	科學園區	環保科技園區	農業科技園區	商港區
目的事業主管機關	經濟部工業局	經濟部加工出口區管理處	科技部	行政院環境保護署	行政院農業委員會	交通部航港局
土地管理模式	同時參酌目的事業主管法令，以及區域或都市計畫相關法令	同時參酌目的事業主管法令，以及區域或都市計畫相關法令	參酌目的事業主管法令、都市計畫相關法令	參酌目的事業主管法令，以及區域或都市計畫進法令，以現有已開發之閒置工業區為優先設置地點	依區域計畫和非都市土地使用管制相關規定辦理	參酌目的事業主管法令、都市計畫相關法令
權責分工	目的事業主管機關雖有土地使用管制相關規定，但仍需參酌區域或都市計畫相關法令，權責分工仍有待進一步釐清	目的事業主管機關雖有土地使用管制相關規定，但仍需參酌區域或都市計畫相關法令，權責分工仍有待進一步釐清	科技部科學園區管理局負責土地使用計畫之擬定及執行，權責分工相對明確	地方政府實際進行園區之經營管理與土地使用規劃管制，權責分工尚屬明確	土地使用規劃管理與目的事業主管機關權責不明	交通部出資設立「臺灣港務公司」負責經營管理，土地使用管制與管理則由內政部及地方政府辦理，權責分工尚屬明確
運作方式	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 專法：獎勵投資條例、促進產業升級條例、產業創新條例 ◆ 經費：中央編列 ◆ 專責機構：工業區管理局、工業區服務中心 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 專法：加工出口區設置管理條例 ◆ 經費：中央編列 ◆ 專責機構：加工出口區管理處 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 專法：科學園區管理條例 ◆ 經費：中央編列 ◆ 專責機構：科學園區管理局 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 專法：僅訂有行政規則 ◆ 經費：中央直接編列補助款 ◆ 專責機構：地方政府 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 專法：農業科技園區設置管理條例為主 ◆ 經費：中央編列，或中央、地方和民間共同投資 ◆ 專責機構：園區管理局 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 專法：商港法 ◆ 經費：中央編列 ◆ 專責機構：航港局、臺灣港務股份有限公司

資料來源：本研究自行整理

第四節 經營管理區土地使用權責與政策績效分析

壹、各經營管理區土地使用權責之綜合分析

一、環境保育型

本研究所界定之經營管理區樣態一：「環境保育型」經營管理區，包括「環境敏感地區」和「國家公園」，表 22 與表 23 綜合本章第一節有關各經營管理區的樣態分析，進行整合性比較，以歸結園區運作的現況。

(一)規劃面：制度設計存在極大差距

各經營管理區之規劃面重點是園區事業開發計畫的擬定與核定，環境保育型的經營管理區在規劃制度上存在極大差異（見前述樣態分析）。近乎無計畫引導者：環境敏感地區。目前環境敏感地區涉及多個不同的目的事業主管機關，且無計畫進行規劃引導以及後續的管制和管理。相對而言，國家公園由目的事業主管機關擬定國家公園計畫，園區內的發展有計畫引導且須通過環境影響評估、水土保持計畫審議，以及中央土地使用主管機關審議核定之。上述兩種不同類型的經營管理區之擬定與審議程序大相逕庭，環境敏感地區仍受困於制度障礙而無法運作，政策課責性不明；反之國家公園則維持開發與審議分權之運作模式，較能維持相互監督和制衡的制度設計。

(二)管制面：各目的事業專法對土地使用管制的容許使用項目規範不一

各經營管理區之管制面特徵是，土地使用管制的容許使用項目的法源，目的事業專法各有規範，未均一致。環境敏感地區，其土地使用管制循區域計畫之非都市土地使用管制的用地編定；國家公園土地使用管制之土地使用分區和容許使用項目由《國家公園法》授權主管機關依專法進行管制。

(三)管理面：各目的事業專法對都市設計與建築管理的規範不一

各經營管理區之管理面強調都市設計與建築管理之執行。環境保育型在都市設計審議部分，由地方政府根據各行政區之都市設計及土地使用開發許可審議規則等規範進行，而國家公園則係由內政部籌組都市設計審查小組，進行審議作業。

表 23 經營管理區樣態一：環境保育型土地使用權責分析說明

經營管理區 面向	環境敏感地區	國家公園
規畫面	無計畫引導	規劃 / 審議制度較嚴謹
管制面	依區域計畫法令 (非都市土地使用管制之用地編定)	專法規範土管
管理面	依區域計畫法令 (地方政府 / 都市設計及 土地使用開發許可審議規則)	專法授權管理 (專責機構: 國家公園組)

資料來源：本研究自行彙整

表 24 經營管理區樣態一：環境保育型之主管機關土地使用權責分工

規畫、管制、管理面具體內容 目的事業、土地使用主管機關			規畫面		管制面	管理面	
			土地使用計畫 擬定與變更	土地使用計畫核定	容許使用	都市設計擬定	建築執照、 使用執照發放
環境 敏感區	目的事業	各目的事業主管機關 (如：農委會、經濟部、 環保署、交通部等)	●				
	土地使用	中央政府 (營建署、地政司)		●	●		
		地方政府 (直轄市、縣市政府)		●	●	●	●
國家公園	目的事業	國家公園管理處	●	●			
	土地使用	中央政府 (營建署、地政司)			●	●	●
		地方政府 (直轄市、縣市政府)			●		

資料來源：本研究自行彙整

二、保育利用型

本研究界之經營管理區樣態二：「保育利用型」經營管理區，包括「國家風景區」、「農村再生發展區」和「農產專業區」，表 24 與表 25 綜合前述有關各經營管理區的樣態分析，進行整合性比較，以歸結園區運作的現況。

(一)規劃面：規劃與審議權責制度依專法規範而不一

各經營管理區之規劃面重點是園區事業開發計畫的擬定與核定，在保育利用型之經營管理區中，三種不同類型的產業園區雖採分權分責的制度設計，不過其規劃與審議的負責機關並不相同。國家風景區和農產專業區之開發建設計畫均由目的事業主管機關或事業興辦人擬定，須通過環境影響評估、水土保持計畫審議，以及中央土地使用主管機關審議核定之；農村再生發展區依專法《農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法》規範須由地方政府進行規劃，目的事業和土地使用主管機關審議計畫內容。大抵上，主要計畫與細部計畫，其擬定與審議程序大抵上仍維持開發與審議分權之運作模式，具有相互監督和制衡之政策課責效果。

(二)管制面：各目的事業專法對土地使用管制的容許使用項目規範不一

各經營管理區之管制面特徵是，土地使用管制之容許使用項目的法源依據，因目的事業專法各有規範而未均一致。由目的事業專法規範者，有：農村再生發展區；目的事業專法未規定者，有：農產專業區、部分的國家風景區。

因專法《農業發展條例》賦予主管機關依區域或都市計畫法劃設土地使用分區，但未列明相關規範條文，故容許使用項目回歸區域或都市計畫法令；目的事業專法未規定土地使用管制內容，因此國家風景區有因《發展觀光條例》擬定風景特定區計畫者，依都市計畫法管制，未擬定風景特定區計畫之國家風景區，現況是以區域計畫法令進行管制。

(三)管理面：各目的事業專法對都市設計與建築管理的規範不一

各經營管理區之管理面強調都市設計與建築管理之執行。國家風景區、農村再生發展區、農產專業區等三種不同類型的開發事業，因目的事業專法未要求主管機關逕行負責，而是規定會同營建或地政機關辦理之，故建築管理適用區域或都市計畫法令，仰賴地方政府協助管理。

而都市設計審議部分，除農村再生發展區由目的事業主管機關籌組都市設計審查小組，進行審議作業外，風景區和農產專業區由地方政府根據各行政區之都市設計及土地使用開發許可審議規則等規範進行之。

表 25 經營管理區樣態二：保育利用型土地使用權責分析說明

經營管理區 面向	國家級風景 特定區	農產專業區	農村再生發展
規畫面	分權分責 ❖ 規劃：目的事業主管機關 ❖ 審議：土地使用主管機關		分權分責 ❖ 規劃：地方政府 ❖ 審議：目的事業、土地 使用主管機關
管制面	專法未規定 (循都市或區域計畫法)		專法規範土管
管理面	專法未授權 (須地方政府協助管制)		專法授權管理 (由地方政府負責執行)

資料來源：本研究自行彙整

表 26 經營管理區樣態二：保育利用型之主管機關土地使用權責分工

目的事業、土地使用主管機關			規畫、管制、管理面具體內容		規畫面		管制面	管理面	
			土地使用計畫擬定與變更	土地使用計畫核定	容許使用	景觀風貌或都市設計審議	建築執照、使用執照發放		
國家風景區	目的事業	風景區管理處	●						
	土地使用	中央政府（營建署、地政司）		●	●				
		地方政府（直轄市、縣市政府）		●	●	●	●		
農村再生發展區	目的事業	行政院農委會		●					
	土地使用	中央政府（營建署、地政司）		●	●		●		
		地方政府（直轄市、縣市政府）	●		●	●	●		
農產專業區	目的事業	行政院農委會	●						
	土地使用	中央政府（營建署、地政司）		●	●	●	●		
		地方政府（直轄市、縣市政府）		●	●	●	●		

資料來源：本研究自行彙整

三、開發利用型

本研究所界定之經營管理區樣態三：「開發利用型」經營管理區，包括「產業園區：工業區、加工出口區、科學園區、農業生物科技園區和環保科技園區」和「商港區」，表 26 與表 27 綜合前一節有關各經營管理區的樣態分析，進行整合性比較，以歸結園區運作的現況。

(一)規劃面：規劃與審議權責劃分較明確

各經營管理區之規劃面重點是園區事業開發計畫的擬定與核定，五種不同類型的產業園區之開發制度設計皆相同。開發計畫均由目的事業主管機關或事業興辦人擬定，須通過環境影響評估、水土保持計畫審議，以及中央土地使用主管機關審議核定之。現行開發事業的主要計畫與細部計畫，其擬定與審議程序大抵上仍維持開發與審議分權之運作模式，於政策課責性而言是相互監督和制衡的制度設計。

(二)管制面：各目的事業專法對土地使用管制的容許使用項目規範不一

各經營管理區之管制面特徵是，土地使用管制的容許使用項目的法源，目的事業專法各有規範，未均一致。專法賦予權限進行規範者：科學園區、加工出口區。科學園區計畫是循都市計畫法擬定，且《科學工業園區設置管理條例》未明訂容許使用項目，故土地使用管制配合都市計畫法擬訂土地使用管制規則；加工出口區因《加工出口區設置管理條例》只賦予管理機構掌管土地使用管制及建築管理事項，專法未詳訂容許使用項目，故配合區域或都市計畫法令擬訂土地使用管制規則。

專法部分規範者：工業區，《產業創新條例》第 39 條有訂定部分容許使用項目與強度規範，專法未明列者須同時參照區域或都市計畫法令進行管制。農業生物科技園區主管機關可依《農業科技園區設置管理條例》訂定土地使用管制規則，然專法未詳訂容許使用項目，因而土地使用管制循區域計畫法之「非都市土地使用管制規則」及「非都市土地開發審議作業規範工業區細部計畫編」訂之。

專法未規範者：商港區，《商港法》未明訂土地使用管制規則，故循區域或都市計畫法令。

(三)管理面：各目的事業專法對都市設計與建築管理的規範不一

各經營管理區之管理面強調都市設計與建築管理之執行。五種不同類型的開發事業，唯科學園區、加工出口區、農業生物科技園區可依目的事業專法自行核發建築執照以外，工業區和商港區因目的事業專法並未賦予權限，建築管理適用區域或都市計畫法令辦理之，須地方政府協助管理。

表 27 經營管理區樣態三：開發利用型土地使用權責分析說明

經營管理區 面向	科學園區 加工出口區	農業生技園區	工業區	商港區
規畫面	規劃 / 審議權責劃分較明確			
管制面	專法規範土管 (配合區域及都市計畫法)	專法部分規範 (產創條例規範內容，區域及都市計畫規範強度)		專法未規範 (依區域或都市計畫法)
管理面	專法授權管理 (目的事業專責機構)		專法未授權 (由地方政府負責執行)	

資料來源：本研究自行彙整

表 28 經營管理區樣態三：開發利用型之主管機關土地使用權責分工

目的事業、土地使用主管機關			規畫面		管制面	管理面	
			土地使用計畫 擬定與變更	土地使用計畫核定	容許使用	都市設計審議	建築執照、 使用執照發放
科學 園區	目的 事業	科學園區管理處	●		●	●	●
	土地 使用	中央政府（營建署、地政司）		●	●		
		地方政府（直轄市、縣市政府）		●	●		
加工 出口區	目的 事業	加工出口區管理處	●		●		●
	土地 使用	中央政府（營建署、地政司）		●	●		
		地方政府（直轄市、縣市政府）		●	●	●	
農業生 物科技 園區	目的 事業	屏東農業生物技術園區籌備處	●		●	●	●
	土地 使用	中央政府（營建署、地政司）		●	●		
		地方政府（直轄市、縣市政府）		●	●	●	

工業區	目的事業	工業局工業區組	●		●		
	土地使用	中央政府（營建署、地政司）		●	●		
		地方政府（直轄市、縣市政府）		●	●	●	●
商港區	目的事業	臺灣港務公司	●		●		
	土地使用	中央政府（營建署、地政司）		●	●		
		地方政府（直轄市、縣市政府）		●	●	●	●
環保科技園區	目的事業	行政院環保署		●			
	土地使用	中央政府（營建署、地政司）		●	●	●	●
		地方政府（直轄市、縣市政府）	●	●	●	●	●

資料來源：本研究自行彙整

貳、各類型目的事業經營管理區政策績效初步檢核

本研究以土地資源與經營管理特性為領域特質，將環境保育和開發利用設定為經營管理區分類光譜的兩端，於分類光譜上，各目的事業經營管理區可依領域特質區分為三大類型：環境保育型、保育利用型、開發利用型之經營管理區。前一小節已針對三大類型的經營管理區進行詳細分析，本節進一步加入中央土地使用主管機關與目的事業主管機關之權責分工，以象限座標方式呈現方式，突顯各經營管理區現況之權責分工情形是否明確，並將各類型經營管理區之土地使用權責分工與政策績效做初步檢核，形塑後續修正建議之基礎。

首先，綜合前述章節之樣態分析，本研究有幾點發現：

1. 目的事業「經營管理區」若有計畫引導整體發展、有針對「經營管理區」量身訂做的土地使用管制機制、有穩定預算、並且有專責機構負責營運管理者，一般而言，在土地使用管制上，乃相對嚴謹、權責分明，營運績效相對理想。

2. 非都市土地使用管理規範，長期以來過度依賴用地的現況編定管制，架空土地使用分區的規範，再加上土地使用主管機關與目的事業主管機關之間的權責不明，土地使用矛盾衝突，造成資源破壞浪費，營運管理績效不佳。例如：農業相關的經營管理區、環境敏感地區。

3. 中央目的事業主管機關對於「經營管理區」之土地使用管制權責，究竟應強化到什麼程度？如何強化？或者應回歸土地使用主管機關之權責？這些議題應視經營管理區之領域特質（也就是，土地資源特定、目的事業特性）而定。一般而言，若目的事業特定趨向開發利用導向，原則上建議將土地使用管制權責，納入目的事業的權責體系當中，以強化中央目的事業主管機關對於「經營管理區」之整體有效推動。

本研究初步就各經營管理區之土地使用權責分工（土地使用計畫、管制及管理面）、政策決策的正當性、政策執行的效率與效能、以及政策執行過程的課責性，進行初步檢核，見表 28。

表 29 各經營管理區之土地使用權責與政策績效初步檢核表

目的事業「經營管理區」樣態		目的事業主管機關 與土地使用主管機 關權責分工明確性	政策決策 的正當性	政策執行的 效率及效能	政策執行過 程的課責性
環境保育型	環境敏感地區				
	國家公園	●	●	●	●
保育利用型	國家風景區		◎		
	農村再生發展區	◎	●		
	農業生產專區		●		
開發利用型	加工出口區	●	●	●	◎
	工業區		◎		
	科學園區	●	●	●	●
	環保科技園區		◎		
	農業生技園區	●	●	◎	◎
	商港區	◎	◎	◎	

註：● 表示相對明確者、◎ 表示次明確者

資料來源：本研究自行整理

參、各類目的事業經營管理區土地使用管制權責現況

延續本章開頭《經營管理區之特性分析》(圖 6)、第二節與三節之園區樣態分析內容，結合第四節開頭各經營管理區土地使用權責分工之統合性分析(見表 22~27)，以此為基礎，進一步將「土地使用權責分工」設定為條件因子，得出各經營管理區於象限系統上的立體空間分布，結果顯現出各經營管理區受條件因子的影響而有差異分布的情形，見《經營管理區土地使用權責現況分析》(圖 7)。

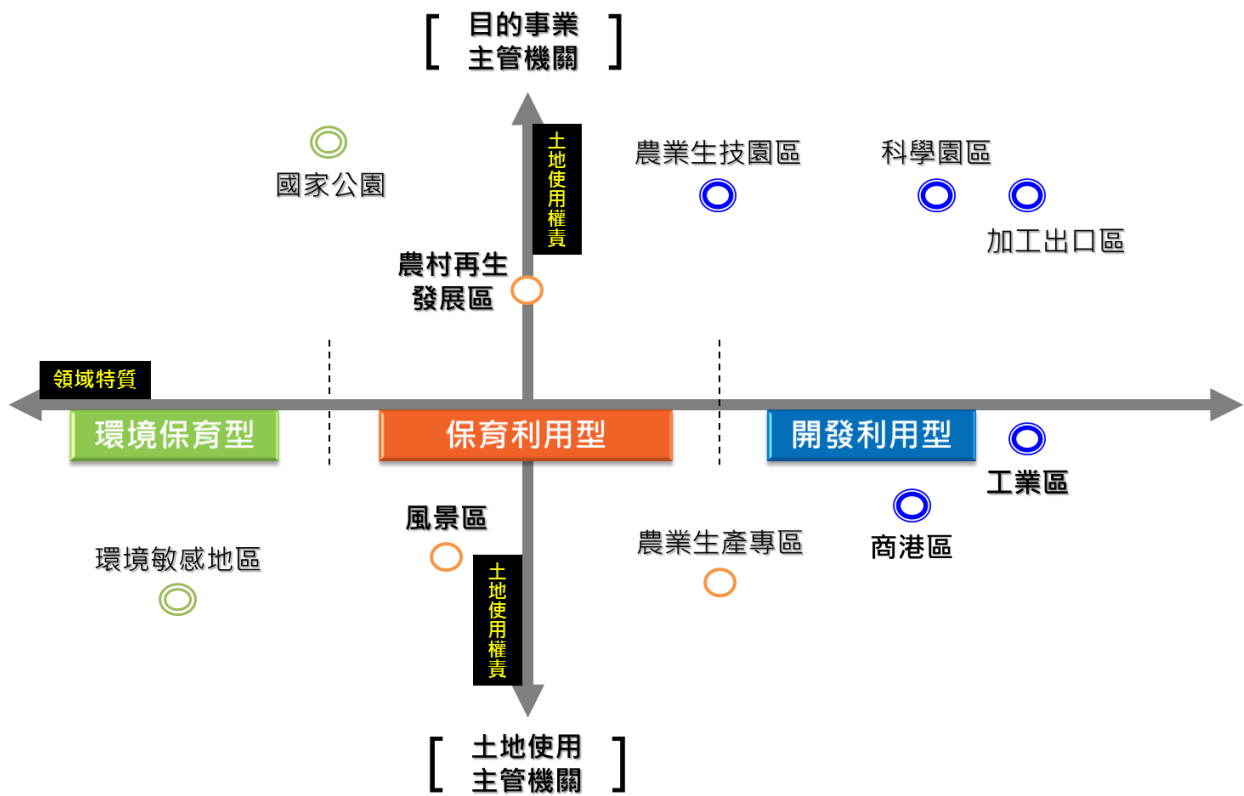


圖 7 各經營管理區土地使用的權責現況分析

後續章節將提擬制度銜接、法令體系調整與土地使用權責調整之概念性方向。以下先就各經營管理區於象限系統上的差異分布說明原因：

一、第一象限和第二象限之經營管理區：目的事業主管機關於土地使用的自主權責相對較高

這裡指涉的對象有：保育利用型之農業生物科技園區、農業再生發展區、農業生產專區、開發利用型之科學園區和加工出口區，其共通點是賦予目的事業專法較高的土地使用權責。

上述的各經營管理區相似度高，箇中原因是以中央單位為主管機關，且目的事業專法賦予經營管理區的管理者擁有較高的土地使用權限，因此目的事業

主管機關對於土地使用的自主權責較高，使得規劃、管制與管理介面之銜接程度高。其衝擊主要在於，繁複的審議程序和土地使用過於剛性。

二、第三象限和第四象限之經營管理區：雙方主管機關於土地使用管制權責較不易劃分

這裡指涉的對象有：開發利用型之商港區和工業區、保育利用型之風景區，其共通點是土地使用管制因法源適用問題而產生摩擦。

開發利用型之經營管理區，商港區因緊鄰都市發展地區，以都市計畫法為土地使用管制模式，且商港法並未賦予主管機關土地使用管制權責，因此目的事業主管機關必須與土地使用主管機關不斷協調土地使用方式。工業區的情況則是因為循區域或都市計畫雙軌制，適用的法源多且尚不完備（如非都市土地使用管制規則），使得園區的管制與管理權責混亂。此兩類型的經營管理區幾乎多存在前述分析的所有課題與衝擊。

保育利用型之風景區因範圍內的土地權屬複雜，且多屬於非都市土地，致使土地使用管制更為困難，風景區的主管機關多將主要業務擺在園區的經營與推廣，多忽視土地使用管制與管理。

三、第二項與第三象限之環境保育型經營管理區：土地性質不宜開發利用

這裡指涉的對象有：國家公園和環境敏感地區，其共通點是土地性質和環境衝擊不宜過度發展而受到嚴格管控。

由於國家公園為國家公園特定區，有國家公園法、國家公園計畫和專責機構（國家公園管理處）負責進行土地使用管制與園區經營管理，且國家公園法之規劃、管制與管理制度設計完整且嚴謹，因此中央土地使用主管機關與目的事業主管機關間權責劃分相當清楚。

環境敏感地區，包含有都市土地和絕大多數的非都市土地，有相當多的目的事業主管機關參與其中，該區中央土地使用主管機關與目的事業主管機關間權責劃分相當不明確。不過環境敏感地區的土地使用限制多，因此土地使用的權責仍受中央土地使用主管機關嚴格控制。

肆、小結

《經營管理區土地使用權責現況分析》圖，已呈現出各經營管理區當前的

現況，經營管理區主管機關在土地使用上的權責分工不明，直接影響經營管理區樣態空間分布。回應本研究目標，目的事業受限於現行土地管制的相關規定，易影響符合事業目標之管理與發展利用，後續章節持續針對經營管理區之規劃面、管制面與管理面等進行整體機制之研議。

第四章 「開發利用型」經營管理區土地使用之課題

本章節以「開發利用型」經營管理區為案例討論對象，包括有「工業區」、「加工出口區」、「科學園區」、「商港區」、「農業生物科技园區」，分別就其土地使用規劃、管制與管理等面向，透過現有資料、田野調查與專家訪談內容，指認重要課題。

第一節 工業區之課題探討

為協助產業面對國際競爭之環境，並因應未來產業發展多元化之趨勢，2010年發佈《產業創新條例》，取代原有的《促進產業升級條例》。就土地使用規劃管理而言，《產業創新條例》之重點在於，將原有「工業區」之規劃理念轉型為「產業園區」，並透過產業園區土地活化之制度設計，藉以整備產業發展之基礎建設。

以下就經濟部工業局主管之「工業區」的土地使用規劃面、管制面、管理面課題，進行討論。

壹、規劃面課題

一、區域計畫無法策略性引導工業區發展

依區域計畫進行管理規範之非都市土地範圍，達全國國土面積近 80%，其管理體制主要依據非都市土地使用管制規則，進行管理與規範。然而，長久以來，為社會及學術單位所詬病的是，區域計畫雖屬法定計畫，實踐上卻有困難；至於非都市土地使用，又缺乏明確的計畫引導，以致於嚴重惡化國土資源浪費與無效率發展。同時目的事業主管機關也反映，中央土地使用主管機關，若國土計畫能明確指導土地使用，訂立環境安全與發展品質等高位階問題，將可以減低目的事業發展和管理之諸多麻煩（例如須保護原生種動植物棲地等）⁷。

早成上述情況與政策課責問題的一個關鍵在於，土地使用主管機關與目的事業主管機關之間，權責分工不清，導致政策問題無法清楚課責。這其中還涉及到區域計畫及土地管理法規、與各目的事業主管法規競合，最後導致土地使用管理及目的事業發展計畫的落實，在法規的內容上，常常出現選擇性的執行，

⁷ 座談會之意見陳述：工業局主管機關和中興工程顧問公司（2013/12/23）。

以致於國土資源使用矛盾難解。

雖有區域計畫，卻無法確實指導目的事業計畫在空間上的落實；目的事業主管機關則大多依其職權，研議經營管理區計畫。兩個計畫體系之間，卻沒有清楚的功能連結關係，造成計畫研提執行效率與效能，經常遭受質疑。

二、工業區可循不同法源報編，使得園區規劃的樣態多且管制混亂

工業區報編有不同法源的設立途徑，因而土地使用規劃方式不一。由於工業區可依循都市計畫報編，或循《產業創新條例》設置，原則上由報編單位負責研擬規劃與管制內容，其中屬於都市計畫範圍內的園區，已有既定的行政程序，土地使用規劃較為剛性；而依產創條例所劃定的產業用地（一）（二），以容許使用為規範，彈性相對較高。換言之，循產創條例設置之工業區，經濟部工業局可依產業性質而論，有斟酌處理（discretion）的空間與可能性。工業區土地使用規劃存在多種指導方針，從而衍生主管機關雙方進行土地使用管制的混亂。

貳、管制面課題

一、土地使用管制採雙軌運行之制度設計，造成「規劃」與「管制」銜接關係斷裂

適用《產業創新條例》的編訂工業區，其主管機關為經濟部工業局或地方政府，因目的事業專法對於土管之制度設計尚不完備，造成土地使用管制的執行以目的事業專法為優先，專法不足之處則回歸都市或區域計畫法系，例如《彰濱工業區土地使用分區管制要點》第2點提及：「本工業區內土地及建築物之使用管理，除依相關之土地及建築法令規定辦理外，悉依本要點規定辦理。」上述結果是肇因於工業區沒有專法，而工業區法源不斷更替，使得工業區主管機關與地方政府相互爭取工業區的開發管理⁸。於是當前工業區採雙軌運行的管制手段，除致使執行管制的依據較為複雜，不易靈活變動外，因適用相關法規的規範，亦開啟了產業園區土地轉作其他使用的可能性。

二、「土地使用管制」須與地方政府配合，延緩行政時效性與園區運作效率

除了前述的銜接關係斷裂外，因現行制度設計和運作情況是由工業局核定產業發展的使用項目，建築管理歸地方政府管轄，有時雙邊難以兜攏，錯失產

⁸ 座談會之意見陳述：空間規劃領域的學者（2013/12/23）。

業發展的時效⁹。據訪談回應，工業區之園區選址定位，必須與地方政府溝通協調，而各地方政府之行政運作方式略有差異，因此在往來協調間增加了時間與行政的成本，影響園區產業的運作效率。舉例而言，第一個問題是公共設施變更，依產創條例劃設的公共設施用地，必須編定為區域計畫法系內的公共設施相關用地（例如：交通用地），循區域計畫法和環評程序，第二個問題是若廠商規劃的用途與原先不同，仍要再次進程序，程序的來回容易造成不確定因素和時間耽擱，大大影響了園區的運作效率，使得廠商進駐面臨阻礙¹⁰。也就是說，工業局只有規範土地容許使用的權限，沒有目前工業主管機關沒有統一辦理程序的權責，因此無法即時回應園區經營與用地者之需求，彈性地調整土地使用。

參、管理面課題

一、目的事業主管機關之「土地使用管理」權限與人力資源嚴重不足

就現行之工業區管理單位而言，工業局工業區組管轄全臺灣的工業區，但工業局回應，中央單位目前僅 30 餘人，有著嚴重的人力資源不足之問題。

另外，工業區各服務中心和管理處並非公務單位，人數不多且多半不具公務員資格，沒有執行公權力的權限，導致園區管理單位因權限不足而無法辦理園區經營管理的業務。

二、工業區土地存在投機操作空間，不符產創條例的精神與正當性

工業區的土地市場可歸類出兩種類型，第一型為在工業區土地上進行產業經營之市場，第二型為工業區土地投資開發之市場。尤其是第二型市場，在產業轉型或外移的背景下，一些緊鄰都市計畫地區之工業區，園區土地轉作他用可能獲取更高的經濟利益，亦使得工業區土地出現投機情形，加上以投資開發工業區為名而行土地徵收以期漲價交易土地之投機行為，皆違反目的事業專法的精神，不符徵收人民土地做為產業用地應滿足產業發展之正當性。一體兩面，閒置工業區的土地使用同樣面臨徵收的正當性之挑戰。

⁹ 座談會之意見陳述：中華民國工業區廠商聯合總會（2013/12/23）。

¹⁰ 訪談註記：經濟部工業局（2013/11/18）；座談會之意見陳述：經濟部工業局和中華工程顧問公司（2013/12/23）。

第二節 加工出口區之課題探討

加工出口區與工業區同為產業園區之一環。加工出口區之土地使用規劃、管制與管理，皆由經濟部加工出口區管理處（或者各分處）負責，包括建築執照的發放，管理處的自主權力較高。不過，有關環評、消防、衛生等計畫的審查，須商請「地方政府」予以協助。以下就經濟部工業局主管之「工業區」的土地使用規劃面、管制面、管理面課題，進行討論。

壹、規劃面課題：依賴都市計畫支援之「土地使用規劃」，無法因應全球化下產業的快速轉型

加工出口區為中央目的事業主管機關直接管轄的產業園區，園區土地皆為國有土地之優勢，照理說應能提高政策規劃目標與策略的落實，然現實情況是加工出口區因腹地較小且多鄰近都市計畫地區，產業的相關服務仰賴地方政府支援。也就是說，當產業發展計畫需與都市計畫協商時，計畫之審議、變更與回饋程序直接增長時間成本，政策與規劃效益難以即時發揮與擴散。

貳、管制面課題：屬都市土地者，「土地使用管制」需循都市計畫程序辦理，影響園區運作效率

在加工出口區中，屬於非都市土地者，除非涉及「非都市土地分區變更」，才需再送到中央土地使用主管機關，但是這種情況非常稀少，根據訪談得知，因加工出口區基本上都會編為都市或非都之工業區，因此，在正常營運的情況下，幾乎不會涉及分區變更。

不過，加工出口區中，加工處所轄園區，除屏東園區為非都市土地外，餘園區皆為都市計畫區土地，僅楠梓園區、楠梓第二園區屬於都市計畫乙種工業區、其餘為特倉區（如高雄園區、高雄軟體科技園區等）或其他使用分區（詳細使用分區如後附），屬都市土地之加工出口區，當土地使用內容有所更動時，須送達地方政府進行都市計畫相關程序，所需時間長且程序繁複，無法準確掌握產業發展的時機，降低了廠商進駐的意願。

參、管理面課題：「土地使用管理」層面涉及許多不同目的事業主管機關，因各機關協商困難而產生管理分歧

加工出口區事業發展之管理面課題，在於產業特性使園區地點與其他目的事業相鄰接，不同目的事業主管機關彼此受限於目的事業專法，必須恪守自己的責任義務，因此不易突破本位限制而促成合作。舉例而言，訪談提及位在高雄港區範圍內之加工出口區，加工出口區範圍內由加工出口區管理處進行管理，而加工出口區範圍外，需使用到之聯外道路等部分，則皆由商港區之主管機關管理，兩者間為利於廠商產品之進出口，須進行協商，拉長了園區管理的行政時程，增加產業發展的成本。

此外，在管理程序上，雙方目的事業主管機關對進出口及稅務部分管理方式有所不同，造成加工出口區成為一個「孤島式」的園區，跨出加工出口區範圍外，須遵循另一套管理制度，增加了園區的營運困難度。

第三節 科學園區之課題探討

科學工業園區之規劃制度設計類似於加工出口區。科學工業園區之土地使用規劃、管制與管理，多由園區管理處負責，其中包括都市設計審議與建築執照發放，管理處的自主權力較加工出口區管理處更高。不過，有關消防服務、廢物排放管理與聯外的基礎建設，須與「地方政府」協調。以下就科技部主管之「科學工業園區」的土地使用規劃面、管制面、管理面課題，進行討論。

壹、規劃面課題：管理局高度集中的規劃權力，引起地方政府的異議

科學工業園區，是中央目的事業主管機關直接管轄的產業園區，園區土地皆為國有，不過園區事業專用區之產業發展同樣須依賴地方政府的支援性服務。雖然管理局所管轄的空間範圍內相當於是一處產業發展之特區（即園區事業專用區），園區管理局集規劃、管制與管理權責於一身。可是園區在規劃過程中仍遭受地方政府的挑戰。主管機關曾提及中科園區開發事業計畫即便已經通過環評，但是因地方政府提出行政訴訟而遭駁回。

分析實務界與主管機關對於管理局權力集中之看法，正是因為管理局獲得多數規劃、管制與管理的權限，擁有高度集中的執行權力，從而引起地方政府的異議。畢竟產業與地方的共同繁榮尚難以預料，然地方政府已肩負人民對於主政者的期待，過度集中分明的規劃權力勢必不具對等協商的基礎，容易削減相互合作的意願與信心。

貳、管制面課題：土地使用強度的規範受限於都市計畫

有關科學園區之產業專用區的土地使用管制目前由目的事業主管機關制定並執行，其土地使用的強度（建蔽率和容積率）則參考都市計畫法之規範，法律雖無限制目的事業主管機關不得調整，不過必須與都市設計審議委員會進一步協商。例如以容積率來看，科學園區的大廠商容積率常不足，但機械廠容積率常使用卻過低（因用不到那麼多），因此使用強度的個案差異大¹¹。若就提高土地使用的彈性以回應產業快速變遷而言，土地使用強度之制定方針與調整之權限宜進一步討論。

¹¹ 座談會之意見陳述：臺灣科學工業園區同業公會中區辦事處（2013/12/23）。

參、管理面課題：科學園區管理符合程序監督與公平性，卻未能兼顧產業變遷的彈性回應

科學工業園區特定區計畫由科學工業園區管理局園區所轄的範圍內，目的事業專法賦予管理局多數的權利與義務，統籌事業開發計畫與事業專用區之規劃、管制與管理業務，業以形成事業發展的單一窗口服務。惟當涉及園區土地使用變更時仍須獲得都市計畫法系的審議程序通過，再回歸管理局負責執行，園區事業管理雖符合程序監督與維護公平性，但時程卻十分冗長。管理局舉例說，因產業發展的考量，權宜將停車場與工業廠房之位置對換，然行政程序仍須進行變更審議，廠商詬病此舉不符經濟效益¹²。若能在不影響園區整體實質環境的前提下，園區經營管理的權責分工與協商程序應適度地重新調整，有利於提升土地使用管制的彈性因應。

¹² 訪談註記：中部科學工業園區管理局（2013/11/26）。

第四節 商港區之課題探討

按《商港法》第六條第一項規定：「商港區域之整體規劃及發展計畫，係由商港經營事業機構、航港局或指定機關徵詢商港所在地直轄市、縣（市）政府意見擬訂，並報請主管機關或層轉行政院核定。」事實上，目前基隆等7處國際商港整體規劃由臺灣港務公司擬訂，澎湖及布袋國內商港整體規劃由航港局擬訂、金門國內商港由金門縣政府擬訂、馬祖國內商港部分由連江縣政府擬訂，前揭機關（構）再依商港法報請交通部陳轉行政院核定。換言之，商港區之土地使用規劃，雖屬目的事業主管機關之權責，然而，商港區之土地使用管制，乃透過都市計畫體系辦理，當中即涉及到目的事業主管機關與土地使用主管機關之權責分工。

又，依《商港法》第六條第二項規定：「商港區域內，除商港設施外，得按當地實際情形，劃分各種專業區，並得設置加工出口區、自由貿易港區」。隨著國際港務競爭與經濟版圖重整，臺灣於2000年代開始致力於商港區轉型，除了2003年《自由貿易港區設置管理條例》之立法，2013年並進一步推動自由經濟示範區政策。

此外，交通部為提昇港埠競爭力，2012年出資成立「臺灣港務公司」，專營港埠經營業務，有關航政及港政公權力事項，則由交通部下轄之「航港局」負責辦理。顯然，「商港區」之經營管理，正面臨很大的轉型挑戰。以下就交通部主管之「商港區」的土地使用規劃面、管制面、管理面課題，進行討論。

壹、規劃面課題

一、依賴剛性的都市計畫內容與規劃，難以因應商港區轉型之需

隨著國際港務競爭，臺灣許多「商港區」面臨轉型壓力，期望藉由與區域及產業發展的配合，強化商港之競爭力。然而即便目的事業主管機關已具有港區整體發展計畫，《商港法》並未賦予主管機關核發建築管理的權責，土地使用計畫的審議仍須回歸都市計畫法系。雖然目的事業主管機關曾提出自行辦理商港的都市計畫，提高規劃的自主權責之構想，不過中央土地使用主管機關仍持採保留態度¹³。長久以來，因主管機關雙方，對於港口競爭力和都市發展之規

¹³ 座談會之意見陳述：基隆港務分公司（2013/12/23）。

劃和管制內容各有見解，致使目的事業主管機關必須與土地使用主管機關對於都市計畫變更進行層層協商，時程冗長，這又衍生出規劃面與管制面的協商障礙。

二、主管機關的權責歸屬是港市合作之挑戰

近年來，港市合一成為國際港口城市的發展趨勢主流，目的在於將港口之管理權限，下放給所在地的城市，使城市與港口能共同發展。有鑑於此，交通部於符合商港法規定下，以港市合作為前提，由港務公司與本局會商地方政府，定期檢討修訂商港未來發展與建設計畫，至於地方政府研提港市合一之作法，因有違商港法所訂之商港管理體制，就臺灣當前制度現實而言，港市合一的時機尚不成熟且有實踐上的困難，「港市合作」取而代之以作為現今商港主管機關與地方政府共同合作的政策目標。

臺灣各商港的土地使用現況，唯臺中港區沒有因港口與都市接壤而發生摩擦，原因竟是港口區位遠離市區，港和市的互動未若其他港口頻繁；其他港區則有高雄港駁二被拆商業違建、花蓮港的建設未能取得建築執照等，這說明地方政府、港區發展和各自立場角度需要平衡協調¹⁴。另據內政部營建署都市計畫組表示，港和市的土地使用規劃、管制和建築管理權責，雖應盡量單一，但現實上難以達成，責任歸屬是待突破的問題。內政部的立場是都市計畫範圍的港區可以適度連結且已具有檢討機制，而非都市土地的港區則變動不容易¹⁵。然而，依《商港法》第6條第1項與《國營港務股份有限公司設置條例》第2條規定，商港區域之整體規劃及發展計畫，由商港經營事業機構、航港局或指定機關徵詢商港所在地直轄市、縣（市）政府意見擬訂，為減少摩擦、增加合作，「商港區」未來土地使用運作仍待處理因權責劃分而存在的課題發生背景。

貳、管制面課題

一、土地使用規劃和管制間之協商障礙

原則上，由目的事業主管機關所擬之「土地使用計畫」，是土地使用管制之基礎構想。但是，實際的土地使用管制內容、書圖文件，係由地方政府循都市計畫程序辦理。因而當前「商港區」之土地使用規劃須依賴剛性的都市計畫，使得港口功能轉型需進行都市計畫使用分區變更，程序冗長，並且涉及與地方

¹⁴ 座談會之意見陳述：營建署都市計畫組（2013/12/23）。

¹⁵ 同上。

政府之間有關「土地變更回饋」的談判過程，規劃作業的時效性無法對應快速變遷的國際商港貿易與競爭需求。此外，土地使用管制與建築管理回歸地方政府，涉及土地使用變更的回饋，但現實上並未設計回饋機制而有不同的回饋百分比（以基隆遊客中心為例，其回饋比例約莫 20%；其他商港區域轉作「文創專區」者，回饋比例約為 50%）¹⁶。回饋議題是港口必須面對的大問題，攸關都市發展。

二、土地使用管制內容之創意與彈性

商港區之土地使用管制，係依循都市計畫體系辦理。然而，常為港務單位所詬病的是，都市計畫過於缺乏彈性，無法及時因應港口產業發展而及調整，為因應新型態商港經濟空間的需求，商港區內之土地使用管制方式，宜保留較大的彈性與創意使用的可能。

參、管理面課題

一、土地使用主管機關與目的事業主管機關之間的協商費時，嚴重影響土地使用之時效性

因各個「地方政府」對於港與市的空間發展各有規劃（有些港和市得以積極配合，有些則否），協調不順利則容易影響商港區運作效率。就臺灣的港口城市發展經驗而言，地方政府往往詬病港口的用地開發使用與都市的發展變遷與環境需求，無法相互配合，導致上文背景現況的原因仍在於港區與都市規劃彼此的運作型態有異。這樣的情形，在港務局轉型成為「臺灣港務公司」之後，可能進一步複雜化。

二、航港局、臺灣港務公司與地方政府之間的水平協力網絡，有待建構

歸總運研所《臺灣地區商港整體發展規劃(101~105年)》研究報告與基隆港務分公司的受訪回應¹⁷，港區土地的轉型再發展，涉及地方政府、都市計畫主管機關對港區土地使用與回饋之觀點不同而衍生困擾。因此，交通部航港局、臺灣港務公司、以及地方政府之間的水平協力網絡關係，有待進一步討論與建構。

¹⁶ 訪談註記：基隆港務分公司（2013/12/03）；座談會之意見陳述：基隆港務分公司（2013/12/23）。

¹⁷ 訪談註記：基隆港務分公司（2013/12/03）。

第五節 農業生物科技园區之課題探討

壹、規劃面課題：農業生技園區之產業規劃多以地方特色為主，建立園區與地方之合作關係至關重要

由已開發之農業生技園區而言，除國家主導的屏東生技園區外，另外兩則皆為地方型的園區，且該二園區皆以地方特色型產業為園區之主力產業(台南蘭花、彰化花卉)，是以，國家型農技園區的土地使用多為公有地，土地使用規劃相對單純。於是園區的土地發展規劃，宜轉向與地方的農業發需求接合，如何建構園區與地方間的合作模式與關係，實為農業生技園區規劃面所應解決之課題。

貳、管制面課題：農業生技園區為自由經濟示範區之一，應突破規劃與管制過於剛性而造成產業扶植的困難

目前諸多產業園區的目的事業主管機關皆面臨規劃與管制的連結過於剛性，而農業生技園區已列為自由經濟示範區之一，土地使用管制的彈性極可能影響園區樣態塑造、廠商進駐趨勢、經濟產值等，故農業生技園區於管制面宜適度提高目的事業主關機關的自主權責，提升主管機關調配土地使用之彈性空間。

參、管理面課題：就生產環境強化管理單位與地方政府之協商合作

目的事業專法已授予農技園區的管理機關較高的土地使用管制與管理權責，除自主管理外，因農技產業的公害程度較輕，反之是較易受外在汙染干擾之產業型態¹⁸。當前國土計畫尚無法發揮督導功能且區域計畫仍待改善之際，管理單位宜與地方政府強化管理面的協商合作，共同維護良好的農業生產環境。

¹⁸ 座談會之意見陳述：農委會科技處(2013/12/23)。

第六節 小結

本研究透過文獻分析與深度訪談內容，並且參酌焦點團體座談之專家、學者及官員的意見交流重點，本章針對「開發利用型」經營管理區土地使用管制權責進行個案探究。前幾節已提出各「開發利用型」經營管理區之課題，本節將進行歸納總結，詳述如下。

壹、須強化「土地使用規劃」與「土地使用管制」之彈性連結

一、經營管理區之發展區位與規模的供需

就目的事業政策目標而言，開發利用型經營管理區之設置，目的在於促進產業經濟的有效率發展，因此，產業空間的供給與需求，必須維持動態的平衡關係。然而，以產業園區為例，當前一個重要課題在於，計畫供給與實際需求，經常存在落差與脫節。舉例而言，廠商欲投資設廠時，苦無適合空間；然而，實際上卻已有園區處於閒置狀況。

二、經營管理區因應全球經濟變遷的策略性轉型

部分「開發利用型經營管理區」歷經幾十年的運作，已經出現設施老舊、空間機能過時、不符合經濟效率等問題。以部分老舊工業區為例，由於園區內之土地已出售為廠商私有，既有廠商遷出後，或因自身債務問題、或因待價而沽心理，使得老舊工業區土地資源難以再次活化利用。

貳、適度賦予中央目的事業主管機關「土地使用調整及變更」之權責

一、經營管理區之願景、整體規劃與土地使用管制的連結關係

為因應新型態產業經濟空間的需求，「開發利用型經營管理區」之土地使用管制方式，宜保留較大的彈性與創意使用的可能。以工業區為例，雖然《產業創新條例》第39條已明定，產業園區內得規劃產業用地、社區用地、公共設施用地以及其他用地，然而，目的事業主管機關對園區內之土地使用管制權限，僅限於容許使用內容之研議，至於園區內各個基地之使用強度、以及後續的使用與建築管理，仍需回歸都市及區域計畫系統，影響園區整體土地使用的彈性及效率。因此，就「開發利用型經營管理區」之土地使用管制內容的創意與彈

性而言，仍有待進一步強化。

二、設施與用地調整之行政程序冗長，影響產業發展競爭力

當前各「開發利用型經營管理區」之土地使用內容，若涉及都市計畫變更、或者非都市土地使用內容調整者，皆需回歸都市及區域計畫系統，過程經常涉及與地方政府及中央土地使用主管機關之間的行政協商。另一方面，就土地使用管制之執行權限而言，除了科學園區由目的事業專責機構負責以外，其他產業園區與商港區皆屬地方政府權限範圍。整體而言，設施與用地調整之行政程序，過於冗長，可能影響產業發展競爭力。

第五章 「保育利用型」經營管理區土地使用之課題

本章節以「保育利用型」經營管理區為案例討論對象，包括有「國家風景區」、「農村再生發展區」，各別就其土地使用規劃、管制與管理等面向，透過現有資料、田野調查與專家訪談內容，指認重要課題。

第一節 國家風景區之課題探討

壹、規劃面課題

一、國家風景區之土地使用規劃缺乏法定效力，不易落實計畫引導整體發展

屬保育利用型土地資源之國家風景區，因範圍廣闊、土地性質複雜且其他機關單位眾多，即便《發展觀光條例》解釋風景區主管機關是整體規劃的主導者，現實狀況是主管機關所制定之整體發展計畫（具土地使用構想），必然涉及其他土地資源主管機關的責任義務範疇¹⁹，且國家風景區範圍內的地方政府與各目的事業主管機關對於園區內的發展想像未均一致²⁰，計畫未經過公開展覽程序，性質偏屬行政命令，整體發展計畫僅能作為風景區行政內部之施政參考²¹，其他機關單位未必認同。也就是說，雖有整體規劃但法律效力較弱，整體發展計畫的協調能力未能發揮，計畫引導發展的力量不足，使風景區以計畫引導開發，朝有序成長和失衡管控之目標尚不易落實²²。

二、國家風景區之規劃面臨地方政治生態影響

國家風景區的土地使用審議、土地使用管制執行和建築管理屬地方政府的職責，有時地方考量整體發展而積極擴大國家風景區的範圍，即便觀光評選條件未達一定標準，但觀光局仍會全力配合劃設²³。也就是說，原先應主導土地使用規劃的風景區管理處與審議土地使用內容的地方政府，面對經營管理區土地資源利用價值之想法有落差時，受困於地方政治的壓力，土地使用的情境不

¹⁹ 以日月潭國家級風景特定區為例，主要目的事業主管機關有日月潭國家風景區管理處、林務局、水利署、原住民委員會等。

²⁰ 訪談註記：日月潭國家風景區管理處（2014/2/25）。

²¹ 訪談註記：觀光學系學者專家（2014/2/12）。

²² 訪談註記：日月潭國家風景區管理處（2014/2/25）。

²³ 訪談註記：觀光學系學者專家（2014/2/12）。

免加入更多的關注因子²⁴。長此以往，風景區管理處多著手於觀光業務的推動，各層面的土地使用幾乎須由地方政府的執行，風景區管理處涉入的層級較低²⁵。為使國家風景區之資源利用能合乎觀光評選制度，土地使用管理的權責宜適度釐清、合理調整。

貳、管制面課題

一、目的事業專法無土地使用管制之專章規範

如前所述，有關國家風景區之土地使用分區管制，觀光主管機關之整體設計內容，雖有提出將土地資源劃定為五種使用分區，因分區構想不具法律效力，僅作內部經營管理之用。此問題的源頭在於，依據發展觀光條例劃設的風景特定區與區域計畫法的風景區，兩者的範圍與區位有所差異，風景區管理處雖有土地使用分區構想，但因無法融入區域計畫法，使觀光整體發展計畫之土地使用分區構想並未法制化²⁶（不同於國家公園之法制分區），產生分區構想與區域計畫分區重疊卻無法銜接的問題，分區未具權威性，分區規劃構想的實踐僅能靠各機關間的溝通協調²⁷，使問題再度回到整體發展規劃法律效力不足，各機關單位對於土地使用的想像沒有共識之情況。

二、循都市計畫法之風景特定區計畫，剛性的土地使用管制使觀光建設較難推動

國家風景區擬定風景特定區計畫之境況有兩種：一是全區範圍皆為都市計畫系統的特定區計畫，如大鵬灣風景特定區計畫；二是局部地區擬定特定區計畫，如日月潭特定區計畫。據訪談了解，全區皆為都市計畫系統的風景特定區計畫，面臨土地使用分區剛性，管制與管理難以作業的問題。風景特定區計畫因計畫面積過大，東北角海岸國家風景特定區因為將全區範圍劃為都市計畫地區，土地因都市計畫分區構想而使地價上漲，並產生許多公共設施保留地問題，使開發建設面臨更多困難²⁸；再者剛性的分區管制，使遊憩發展不易視需求而調整（當開發未達80%時無法調整劃設新的發展區位，舊的規劃內容也無法撤銷），變更檢討程序曠日廢時，且實質審核時須檢視具體執行計畫，但變更通過

²⁴ 訪談註記：觀光學系學者專家（2014/2/12）。

²⁵ 訪談註記：日月潭國家風景區管理處（2014/2/25）。

²⁶ 訪談註記：民國80年《風景特定區管制規則》（草案）訂出五大分區：特別保護區·自然景觀區·服務設施區·遊憩區·一般使用區；現行狀況由主管機關依經營管理之須而增加或減少，但前述分區尚不具法定效力。

²⁷ 訪談註記：觀光學系學者專家（2014/2/12）、日月潭國家風景區管理處（2014/2/25）。

²⁸ 訪談註記：觀光學系學者專家（2014/2/12）。

前未能訂定建設執行計畫²⁹。

三、開發許可模式雖具彈性和效率，卻易出現零星發展

以非都市土使用管制規則作為風景特定區的土地使用依據者，礙於風景區管理處整體發展計畫的土地分區使用構想無法律效力，而區域計畫空間尺度過大難以細緻管理，欲以兩者整體引導經營管理區土地使用之實質功能有限。同時風景區管理處以開發許可之土地使用模式與區域計畫法令銜接，雖是提高彈性和效率的辦法，但是因為區域計畫引導空間發展的能力尚不彰，而園區內各種土地資源使用強度未被明確界定前，此種方式形同僅是局部性控制園區的實質發展之方式。當面對開發成長的壓力大於保育利用時，超限利用的問題容易常出現於容許觀光建設強度較高的地區，且目的事業與土地使用主管機關未必足以抵擋，致使整體遊憩品質有可能因開發而降低，行政究責時風景區管理處將直接背負管理之責，然而癥結的核心仍是土地使用權責之界線不明，亦即應由哪一方負起控管責任。有關此議題，中央觀光主管機關表示，目前傾向依照現土地使用制度管理國家風景區³⁰；本研究認為，若欲適度調整國家風景區土地使用管制權責，有待強化風景區主管機關之實踐意願。

參、管理面課題

一、國家風景區內目的事業機關眾多且土地資源複雜，土地使用管理權責相對不明

國家風景區面臨空間範圍廣且土地資源既保育又利用的性質差異，土地使用管制屬地方政府的權責，現存的最大課題是土地資源管理上權責不明，風景區管理處所轄範圍必須面對多方目的事業機關與地方政府。例如日月潭國家風景特定區內的土地資源，另有森林區、山坡地保育區、河川區、原住民保留地等土地分區使用，因風景區管理處之土地使用分區管制不具法治共識，使得目的事業機關間之跨部會協商不易進行，而風景區的觀光建設與土地使用管制雖可以透過地方政府會同其他目的事業主關機關共同協調，然而圍彼此因行政職等之差異（例如日月潭風景區管理處不易與地方政府的決策單位對等溝通），整合協議的成效不彰³¹。

²⁹ 訪談註記：日月潭國家風景區管理處（2014/2/25）。

³⁰ 期末審查會之意見陳述：觀光主管機關（2014/6/18）。

³¹ 訪談註記：觀光學系學者專家（2014/2/12）、日月潭國家風景區管理處（2014/2/25）。

二、國家風景區管理處之行政和人力編組，尚不足以全面統轄經營管理範圍之土地使用相關業務

各風景區管理處為中央部會編組的主管機關，以目的事業預算推動經營管理範圍內的觀光建設，惟主管機關掌握觀光業務與土地使用的行政配合程度有落差，現況是各管理處擁有行政預算，然而土地使用專章不完備及人力編組較少，不足以統轄整座經營管理區。現行將規劃、管制與稽查的業務與地方政府分工執行的模式雖有助於行政精簡，卻也容易因管制依賴地方協助，而使國家風景區的規劃建設有更多因外界關注進入而產生未知的變數，若有任何不當行為皆必然損及整體的遊憩價值，此課題同樣是規劃與管制面制度課題的延伸。

第二節 農村再生發展區之課題探討

行政院農委會為有效推動農村永續發展與活化再生，於 2010 年完成立法之《農村再生條例》中，授與「農村再生發展區」政策推動之法律效力，目的在於透過計畫引導農村再生發展，並且作為土地使用與經營管理之依據。按《農村再生條例》第 3 條，「農村再生發展區」係指：「直轄市或縣（市）主管機關依農村發展需要，擬訂計畫報經中央主管機關核定實施土地活化管理之區域」。有關「農村再生發展區」計畫之擬定，條例第 15 條指出：「直轄市或縣（市）主管機關就實施農村再生計畫之地區，得依土地使用性質與農村再生計畫，擬訂農村再生發展區計畫，進行分區規劃及配置公共設施」。條例第 17 條進一步就「農村再生發展區」內之土地使用提出規定：「農村再生發展區內土地使用，應配合農村再生發展區計畫內容實施管理」，並賦予訂定《農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法辦理》之權責，就農村再生發展區範圍內之土地容許使用項目、認定基準、土地使用強度、建築風貌、管理監督方式、審核程序等，進行明確規範。

顯然，對於台灣社會而言，「農村再生發展區」是一個新的概念，目的事業主管機關期望將土地使用管制，引入經營管理權責範圍內，改善農村土地當前缺乏計畫引導保育和利用的情況，達成對農村發展與農地資源保育的政策目標。然而，行政院農委會所主管之「農村再生發展區」，雖然具有專法、計畫及預算等相關法制、行政及規劃之配套，但由於「農村再生發展區」計畫之推動，涉及中央土地使用主管機關與目的事業主管機關之間的權責分工問題，再加上農村再生發展區之擬定機關對於政策推動尚有的疑慮，使得這樣的制度設計暫時未能發揮政策功效。是以，中央土地使用主管機關與目的事業主管機關，對於「農村再生發展區」土地管理之角色定位與權責分工，就政策績效與行政課責之分際，仍然模糊。以下就行政院農委會主管之「農村再生發展區」的土地使用規畫面、管制面、管理面課題，進行討論。

壹、規畫面課題：農村再生發展區計畫尚未擬定，農村土地使用仍無計畫合理引導

目前正研提中的全國區域計畫，已將農村再生發展區納入計畫內容中，縣市

區域計畫部分則仍處於考量階段³²。全國區域計畫雖已埋下了農村再生發展區的種子，農村再生發展區計畫已具備法律條文，但迄今仍無擬訂、報核完成之案例，身為主管機關的地方政府尚未擬定之緣由如下：1. 經營管理區與區域計畫體系間，尚有連結之模糊地帶；2. 社會氛圍對於政策效應之信賴度待提升；3. 地方政府已有執行工具，但仍未有完整規劃³³。

農村再生發展區計畫是真正落實以計畫引導農村土地保育利用之規劃方式，計畫具有法律效力，但計畫若未實施，目的事業主管機關與土地使用主觀機關無法整合協調，難於針對農村土地進行合理引導和管理，農村土地的合理使用及管理仍舊依賴「區域計畫」法令。由於區域計畫屬於大尺度的空間規劃思維，且呈現無計畫引導發展的情境，不易細緻兼顧農村的實際土地使用需求，於是「農村再生發展區計畫」因運而生。因此，若能加速推動農村再生發展區計畫，並與區域計畫體系形成分工互補的功能連結，才有可能突破現階段農村土地管理較為寬鬆的狀況，改善違規使用及落實農田保護之政策目標，使非都市土地的管理制度恢復應有的行政課責。本研究知悉水保局已此計畫列為優先推動者³⁴。

貳、管制面課題：《農村再生條例》與《區域計畫法》對於農村再生發展區之土地使用管制規定，須彼此配合動態修訂，造成行政作業困難

《農村再生條例》具分區和容許使用項目之調整權限，通過「農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法」（附表二）與區域計畫法之「非都市土地使用管制規則」（附表一）相銜接，共同規範農村土地使用。換言之，目的事業專法已強化其對於「農村再生發展區」之土地使用及經營管理權責，不過現行的制度運作情境是，專法所訂的分區及容許使用項目，必須與《區域計畫法》及其相關子法規同步檢討修訂，連帶影響「農村再生發展區」與區域計畫法令於農村土地的使用管制容易出現法律修訂連接與政策執行之落差。

據訪談了解，「非都市土地使用管制規則」（附表一）有關訂定農牧用地的內容部分，多根據「農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法」的附表二所訂的項目，因為兩道法律規範內容較為相同，在計畫邏輯及法源依據上不易產生矛盾衝突。不過，目前此種連結方式，係未排除區域計畫法，若需修訂容許使用內容時，須相互配合修訂，無法及時因應發展需求，衍生行政效率的問題。

³² 訪談註記：農委會水土保持局（2014/1/27）。

³³ 訪談註記：農委會水土保持局（2014/1/27）。

³⁴ 期末審查會之意見陳述：農委會水土保持局（2014/6/18）。

參、管理面課題：農村再生發展區計畫之退場機制與罰則未明，制度設計不甚完備

就非都市土地的使用管理而言，《農村再生條例》已具有較為完備的土地使用專章，不過檢視各經營管理區的實際情況言，目前各目的事業法規有關土地使用的退場機制仍不夠明確。此種情形使得目的事業主管機關與土地使用主管機關在調整土地使用的權責後，容易衍生新的課題，即當經營管理區土地使用欲變更回原始用途時，無相關的法源規範應由哪一處機關負責，使得雙方主管機關之權責有模糊地帶³⁵，衍生新的課責問題。因此就整體制度設計的完整性而言，經營管理區未有退場機制與罰則規範，可能產生國土資源無法恢復原使用用途之狀況，主管土地使用之機關對於經營管理區的權責調整將有所疑慮。

³⁵ 訪談註記：內政部營建署綜合計畫組專門委員（2014/3/3）。

第三節 小結

同前述，本研究主要透過文獻分析與深度訪談內容，同時參酌焦點團體座談之專家、學者及官員的意見交流重點，針對「開發利用型」、「保育利用型」經營管理區之個案探究其土地使用管制權責，並研提制度調整方向建議，同時進行課題指認。本節將前述各保育利用型經營管理區之課題，進行歸納總結，詳述如下。

壹、經營管理區之願景、整體規劃與土地使用管制間法律效力不明，連結關係有待改善

當前「保育利用型」經營管理區，透過專法或都市及區域計畫，由各目的事業主管機關及地方政府進行經營管理區的劃設，並以此作為發展的法令依據與管制規範。雖經營管理區係由專責機構負責園區之整體願景、規劃與土地使用構想研議，但這樣的制度設計，使得經營管理區之土地使用管制結果，不見得能真正符合該區之規劃構想、理念與願景，計畫引導整體發展的法律效力受限，也會產生各機關單位對於土地使用的想像沒有共識之情況。此外，就「保育利用型」經營管理區之現況而言，目的事業專法尚無土地使用分區管制之專章規範，或有規範但仍未執行，成效仍待了解。

貳、目的事業機關土地使用管理權責複雜，專區之專責機構人力與職權有所不足

法制管理不明確之課題，主要發生在區域計畫當中的非都市土地使用管理系統的運作上。其主要的治理問題矛盾，呈現在政策執行的成效、績效與計畫政策目標內容相去甚遠。考其原因，在於非都市土地使用管制體系範圍龐雜，管制制度執行鬆散，又無法明確土地使用管理計畫來引導使用開發及管制。

參、專區之退場機制與罰則規範應一併考慮，成就經營管理區劃設之完整性

就經營管理區整體制度設計的完整性而言，經營管理區之劃設應將退場機制與罰則規範一併考慮，否可能產生國土資源無法恢復原使用用途之狀況。

目前主管土地使用之機關對於經營管理區的權責調整有所疑慮，係由於調整土地使用的權責後，當經營管理區土地使用欲變更回原始用途時，無相關的法源規範，使得雙方主管機關之權責將衍生新的問題，整體制度設計不甚完善。

第六章 土地使用管制權責之制度調整策略與建議

本研究依據經營管理區之領域特質，區分出三種經營管理區樣態：「環境保育型」、「保育利用型」與「開發利用型」。其中，「環境保育型」屬於環境相對敏感之國土，建議依據全國區域計畫之指導，強化中央土地使用主管機關之權責。

本研究目的在於研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區之土地使用管制權責，透過現行制度探究、個案訪談與座談會意見交流，本章彙整研究成果，就「開發利用型」與「保育利用型」經營管理區之土地使用管制權責，研提制度調整方向建議。本章第一節說明經營管理區之土地使用制度調整原則、及其相應的制度銜接重點；第二節建議以「總量管理」作為土地使用管制權責調整策略；第三節與第四節，則分別針對「開發利用型」與「保育利用型」經營管理區，提出土地使用制度調整建議。

第一節 經營管理區土地使用管制權責之調整原則

本研究建議經營管理區土地使用管制權責之調整，必須以兩個要件為前提：

1. 中央目的事業主管機關有土地管理之意願者，強化其對於經營管理區土地使用權責。
2. 中央目的事業主管機關必須研議相應的土地使用專法、專責機構、專門預算，作為經營管理區土地使用管制之執行工具。

在前述兩個要件的前提下，中央目的事業主管機關與土地使用主管機關，必須就土地使用規畫面、管制面、管理面，進行妥適的制度性銜接（見表 30）。

表 30 中央目的事業主管機關與土地使用主管機關之制度性銜接建議

	中央目的事業主管機關	中央土地使用主管機關
規畫面： 計畫銜接	<ul style="list-style-type: none">• 指定專責機構擬定並編列預算執行具法律效力之「經營管理區土地使用計畫」，計畫內容應具經營管理區位、機能、界線和規模，以及經營管理區變更或退場之機制	<ul style="list-style-type: none">• 於區域計畫內，劃定經營管理區的範圍、界線和規模、環境資源的使用管理規範原則與方針• 指定目的事業主管機關，進一步負責研擬詳細的「經營管理

		<p>區土地使用計畫」並推動執行，以利國土有序使用與行政課責</p> <ul style="list-style-type: none"> •
管制面： 管制銜接	<ul style="list-style-type: none"> • 依據目的事業專法及「經營管理區土地使用計畫書」之土地使用管理內容，辦理經營管理區之土地開發與使用管制，訂定容許使用項目 	<ul style="list-style-type: none"> • 於區域或都市計畫法令體系中，明定各目的事業主管機關對其「經營管理區」之土地使用管制權責
管理面： 治理銜接	<ul style="list-style-type: none"> • 負責組成「跨域治理平台」，透過與環保、水保、交通等其他單位的協商，實際執行開發許可、土地使用管制與行為管制 	<ul style="list-style-type: none"> • 組成「區域計畫委員會」，辦理經營管理區範圍、規模及重點內容的審議與核定 • 以「區域計畫」作為協商平台，協調多方目的事業經營管理區，解決土地管理權責不明之課題，落實以計畫引導國土有序利用的政策目標

資料來源：本研究自行整理

第二節 土地使用管制權責調整策略：總量管理

本研究所提出，土地使用管制權責調整策略的首要原則為：總量管理，包含於區域計畫委員會權責之中，為因應產業需求變遷快速，及個案差異所需之彈性運用發展，所提之原則性調整策略。

區域計畫委員會除針對目的事業經營管理區劃定之範圍、規模進行核定外，必須掌握該目的事業經營管理區整體劃設之總量容受力、公共設施服務提供與維護水準、經營管理區範圍內，限制發展的區位等指標，作為監督開發之規範，以避免經營管理區畫設之浮濫。據此，本研究提出「總量管理」之建議，並進一步說明總量管理之精神、執行機制與內容，但其中更為詳盡之執行手段、相關課題等內容，則有待未來持續研究。

壹、經營專區土地使用「總量管理」精神與機制概要建議

當前經營管理區之土地使用管制課題存在的核心原因，在於中央土地使用主管機關與目的事業主管機關間，權責分工相對不明的制度性問題。就目前的制度設計而言，目的事業主管機關雖擁有「土地使用規劃」權責，然而，「土地使用管制」的制度工具及其運作，仍大多回歸都市或區域計畫法令系統，不僅土地使用管制方式與內容較為僵化、彈性調整和創意發揮的空間不足，且每當涉及經營管理區土地使用內容調整時，經常須通過嚴謹且冗長的都市或區域計畫程序，影響產業政策推動的時效性，可能錯失產業發展的時機。

因此，本研究著手思考中央土地使用主管機關與目的事業主管機關之權責分工，目前經營管理區之土地使用管制，由於依循都市或區域計畫系統，因此在管制方式上，係針對園區範圍內個別土地使用，進行詳細的內容項目與強度管制。然而，此土地使用管制手法因較缺乏彈性，不利面對產業經濟的快速變遷。以經濟部主管的「工業區」為例，不同產業類型所需的容積率、土地使用內容大不相同，即便相同產業也會因企業經營模式而有不同的土地使用需求，個案差距大，然而各宗基地現行的剛性規定，致使目的事業主管機關難以進行全區土地的有效彈性處理³⁶。

本研究建議以「總量管理」作為控制經營管理區發展強度的方式，調整原則為土地使用主管機關統合經營管理區與各層級空間定位之發展規模和區位，目的事業主管機關規劃事業發展範圍內的土地使用方式，雙方各司要職，以提高經營管理區土地使用管制的彈性，強化土地使用創意的可能性，改善影響台灣產經環境之土地使用系統。

一、「總量管理」的理念與原則

「總量管理」考量的重點就在於容受力（carrying capacity）概念，可分成二個重要指標：

（一）自然環境資源、地形地勢景觀與生態限制下的土地開發強度

在臺灣土地的開發上，關於自然環境資源、地形地勢景觀與生態，有包括坡度、景觀維護、水源保護、環境敏感地及生態環境的永續和保育、防災等限制，據此，土地開發區位及規模須有不可妥協的管理必要性，在實際操

³⁶ 座談會之意見陳述：臺灣科學工業園區同業公會中區辦事處（2013/12/23）。

作上，由「土地使用主管機關」依前述資源特性，於全國區域計畫中劃設出經營管理區適宜及不宜發展的區位和規模，作為後續各經營管理區開發之協調依據。

(二) 公共設施服務水準的提供與維護

考量適宜及不宜開發之條件限制後，在可發展範圍內的開發總量之準則下，強調公共設施服務水準的提供與維護。在實際操作上，由「目的事業主管機關」基於經營管理區發展需要，提擬土地使用規劃管理計畫及維護計畫。

「總量管理」的精神，是前述兩個指標的交集結果。運作上，中央土地使用主管機關提擬審議經營管理區土地使用總強度的「總量管理」規範，至於各宗土地的細部使用，由目的事業主管機關配合園區願景、整體規劃、以及土地使用規劃，進行彈性調配。是以，藉由「總量管理」成為引導經營管理區土地使用朝合作分工兼具彈性發展之前提及方式。

二、「總量管理」內容

本研究針對總量管理概念，進一步提出具體內容之概要，承接前述幾項對於總量管理理念之說明，本研究建議，以土地使用主管機關所提經營管理區適宜及不宜發展的區位和規模為前提，目的事業主管機關為之的「總量管理」，包含兩個層次：(1) 全國區域計畫中國土尺度的整體總量；(2) 個別經營管理區內土地使用管制與變更所依循的開發總量。說明如下：

(一) 全國目的事業之整體發展計畫及總量

目的事業主管機關於全國區域計畫當中，提出其全國目的事業之整體發展計畫及總量，作為後續經營管理區發展之依據

(二) 個別經營管理區之區位、界線、量體及活動的總量

針對個別經營管理區，依照目的事業主管機關所提出的計畫範圍，蒐集相關要件之資料，並根據專區的容受力，討論決定其區位、界線、量體及活動等總量，將發展總量內容送請區域計畫委員會同意。經同意發展總量之經營管理區，日後若有區內之土地使用配置調整或變更之情事，即不須再送土地主管機關審查。其中，經營管理區總量需考慮的因素如下所述：

1. 自然限制下之土地開發強度

目的事業主管機關提出以下兩項管理內容後，應視不同經營專區之特質及需求，擇一或從嚴全權管理。

(1) 土地開發的「總量體」

此所稱之「總量體」，包括建蔽率、容積率、活動類型等，為經營管理區開發，針對土地使用管理所需之基礎資料。

(2) 土地開發活動的績效管制

此項為經營管理區開發後，勢必對於土地帶來改變，將各項改變歸納成為土地開發活動的績效，可了解其影響內容與規模，主要包括污染總量、逕流總量、交通總量等，但其細項內容須進一步擬訂。此資料可掌握經營管理區於營運中，土地所承載的活動規模與衝擊程度。

2. 足夠的公共設施服務服務水準

總量管理除上述之土地空間範圍與總量外，另一須有所管理之內容則為公共設施服務水準，即公共設施建設服務及設計規模的開發量體配對關係。各經營管理區開發，須有一定比例公共設施服務水準，目的事業主管機關應依照各該經營管理區所需，提供足夠之公共設施。

以國家風景特定區為例，國家風景特定區於第一項土地空間範圍總量部分，須提出該區域內可以容許的遊客總量、可以容許的觀光建設和飯店等規模，而針對觀光遊憩與商業活動，其空間區位、量體為何；另外，在公共服務設施水準的要求上，須提出污水處理、停車場、遊客服務中心、大眾運輸交通方式、人工建物之景觀環境保護措施、醫療照護等內容。

三、「總量管理」程序

根據前述總量管理的精神，「總量管理」之實踐方式仍在規劃與審議分責之系統下運作，其基本程序如下：

(一)「目的事業主管機關」於全國區域計畫當中，提出其全國目的事業之整體發展計畫及總量，作為後續經營管理區發展之依據。

(二)「目的事業主管機關」就自然環境資源、地形地勢景觀與生態的限制，公共設施服務水準的提供與維護，提出量體及活動總量規劃。

(三)「區域計畫委員會」審查同意後，由「目的事業主管機關」負責區內土地使用，日後區內之土地使用配置調整，不須再送土地主管機關審查。

貳、修法與制度調整

配合前述「總量管理」之精神，在不違反中央土地使用主管機關所定之區位與強度總量、不涉及環境敏感議題、不影響聯外公共設施系統等前提下，適度賦予中央目的事業主管機關就經營管理區範圍內土地，逕為「土地使用調整及變更」之權責，並且以「區域計畫」作為土地使用主管機關與目的事業主管機關之土地使用計畫至管理層面的協商平台，將可於現有之土地動架構內，落實國土有序利用之政策目標。此制度調整內容欲突破當前「開發利用型」經營管理區土地使用變更調整程序過於冗長，無法適時因應產業發展需求的問題，以及改善「保育利用型」經營管理區，如問題較複雜的國家風景區土地使用所面臨之多方部會機關土地使用業務權責不明的現況。

有關前述土地使用調整及變更之權限，本研究所舉辦的第一次焦點議題座談會上，都市計畫主管機關表示，變更影響較小之部分內容，可以考慮由目的事業主管機關進行認定，增加土地使用的彈性。然而，實際可賦予目的事業主管機關之計畫審議及核定全縣，仍待更細緻的討論與研析³⁷。

另制度調整內容相應之修法建議，將於後續章節進一步提出。

³⁷ 內政部考量，若將細部計畫授權目的事業主管機關核定和變更，不易看出細部計畫範圍內的公共設施等內容，可能打亂主要計畫和細部計畫的系統，難以說服土地使用主管機關之審議委員會。因此，將部分土地使用計畫變更權限移轉予目的事業主管機關，雖有其可能性，然而確切的權責分際，尚待更細緻地探討其作法與配套措施。(座談會之意見陳述：營建署都市計畫組(2013/12/23))。

第三節 「開發利用型」之土地使用制度調整建議

本研究第四章就當前「開發利用型」之經營管理區，探討當前面臨的土地使用規劃面、管制面及管理面之課題。研究發現，「工業區」與「商業區」較有強化中央目的事業主管機關土地使用管制權責之必要性。因此，本節就「工業區」與「商港區」，研提土地使用制度調整建議。

工業區部分，建議分為「國家戰略示範型」與「地方產業發展型」，進行討論需有可於當前目的事業專法（產業創新條例）當中，加入土地使用專章規範，設立專責機構及專門預算，執行工業區土地使用管制及管理，並納入土地只租不售之規範，以盡量避免土地炒作情事。而商港區部分，建議沿用現行都市計畫進行土地使用管制，但適度賦予商港專責機構對於「細部計畫」之土地使用管制權責，同時考量回饋與跨域合作之機制，詳述如下。

壹、「工業區」之土地使用管制權責調整策略

衡諸國家經濟政策與地方自治的政策趨勢，為促使工業區空間策略性效果之有效落實（特別是既有工業區的轉型發展），本研究建議，將「工業區」分為「國家戰略示範型」與「地方產業發展型」，進行討論。國家戰略示範型工業區，是國家經濟政策實踐的先行石，樹立發展營運的範型；地方產業發展型工業區，則是以增援地方經濟發展為核心。兩種類型的關注面向不同，涉及的主管機關、所需的發展條件和營運方式皆有差異，簡言之，由中央目的事業主管機關劃定者，屬國家戰略型，並由工業主管專法劃定管理；地方產業發展型，是地方政府基於地方經濟發展需求所劃設之產業用地，得選擇循都市計畫或專法進行劃定，並以該土地使用計畫進行管制與管理。不過，兩者皆須透過區委會，審查其區位、規模、範圍等項目，詳述如下。

一、國家戰略示範型

國家戰略示範型工業區為中央目的事業主管機關基於區域性產業空間發展策略所劃定的工業區，一方面是要激勵地方經濟產業結構的轉型、以及協助都市及區域均衡發展所劃定的工業區，具有政策標竿的意義，意指當國家欲實踐戰略性產業發展目標、建立示範性模式時，宜將土地使用規劃、管制和管理，與產業發展緊密統合，以整體性配套進行運作。

(一) 主導者：中央政府工業主管機關

國家戰略示範型工業區，由中央政府工業主管機關主導，負責區位選定、土地取得、規劃開發、經營管理、以及後續的土地使用管制及管理。

(二) 目的事業主管機關之土地使用管制權責

必須透過土地使用專法、專責機構、專門預算，作為強化目的事業主管機關土地使用管制權責之制度工具。

1. 制定土地使用專法

可於當前目的事業專法(產業創新條例)當中，加入土地使用專章規範，擬議經營管理區土地使用專法，在受都市或區域計畫「總量管理」的前提下，由目的事業主管機關就園區之土地使用規劃、管制與管理，依其政策目標加以規範。

2. 確保工業區願景、整體發展計畫與土地使用管制之功能連結

於前述土地使用專法當中，明定工業區整體規劃與土地使用管制，必須相互參照，以確保工業區願景、整體發展計畫與土地使用管制之功能連結。

3. 設立專責機構及專門預算，執行工業區土地使用管制及管理

為強化政策執行之課責性，建議於各個國家戰略示範型工業區，設立專責機構執行整體發展計畫，除透過單一窗口提供行政及產業服務，並由該機構負責園區整體規劃、土地使用管制及建築管理。然而，慮及專責機構可能造成的財政負擔，亦可由中央目的事業主管機關設立北中南東區域型工業區分局，以取代每一個工業區皆設立一個正式單位所衍生的龐大人力和金錢成本³⁸。

(三) 土地處理原則：土地只租不售

為有效落實工業區的產業發展目標，避免土地投機炒作，可參酌科學園區「土地只租不售」的做法。就新設工業區而言，國家戰略示範型工業區可以政府公務預算支持開發，土地只租不售有其可行性。然而，若為既有工業

³⁸ 工業區專責機構之設立，可以有效解決當前工業區辦事處無法執行公權力的體制結構問題。訪談註記：經濟部工業局(2013/11/18)；座談會之意見陳述：經濟部工業局、臺灣科學工業園區同業公會中區辦事處和台灣土地開發公司(2013/12/23)。

區的轉型發展，由於許多工業區土地已為私人所有，鑑於國家戰略示範型工業區的政策意義，或許政府可試圖取得全區土地所有權，或者透過前述的土地使用專法規範，盡量避免土地炒作情事。

二、地方產業發展型

地方產業發展型工業區，屬於地方區域之經濟發展支柱，地方政府為強化地方發展競爭力、提昇就業、所得、繁榮地方經濟所劃定之工業區。通常分兩個系統：(1)都市計畫工業區；(2)丁種建築用地。不過，工業區行政服務與經營管理效率、老舊工業區轉型或者新興園區開發所伴隨的地方財政挑戰、以及可能存在的土地投機炒作問題，皆為地方產業發展型工業區必須審慎處理的議題。

(一)主導者：地方政府

以地方政府為主導者之地方產業發展型工業區，除由地方政府研擬扶植產業發展策略，並全權負責工業區土地使用之規劃、管制與管理。中央主管機關則負責法令制度與國家產業經濟政策方針之研議，清楚劃分雙方的職能與職責的課責。

(二) 地方政府之土地使用管制權責

為使地方產業發展型工業區成功推動運作，明確的土地使用制度、專責基金和專責管理單位，是三個重要條件。

1. 擬定與土地使用管制緊密接合之園區發展整體規劃

在都市或區域計畫「總量管理」之規範下，依循中央目的事業主管機關所定之土地使用專法或都市計畫，由地方政府就所轄之地方產業發展型工業區，依其發展願景與整體規劃構想，擬定土地使用計畫、並據以進行管制。

2. 成立基金及專責管理單位

地方政府為進行老舊工業區轉型、或者新興工業區開發，建議成立專門的產業發展基金，作為財政基礎。此外，建議地方政府成立專責管理單位，除提供單一窗口之行政及產業服務，並負責執行園區之土地使用管制。

(三)土地處理原則：制定嚴格的土地轉售規則

為剔除園區土地投機的假性需求，特別是以徵收和區段徵收辦理的工業區開發，應實踐產創條例促進產業發展的精神，因此，地方型產業園區土地，理想上應只租不售。然而，鑑於地方財政籌措的困境、並且考量既有工業區土地大多已為私人所有，本研究建議採「租售並行」，並且制定嚴格的土地轉售規則。

本研究建議，工業園區土地可由產業發展的專門基金支應基礎建設，開發完成後依訂定的園區土地租售比例運作，少數比例的土地可出售給所需者，土地收益須回歸基金。此外，可參酌「高雄和發工業園區開發計畫」所制定的土地轉售規則，該計畫規定，政府出售土地後，三年內不可轉售，而三年後私人欲轉售土地時，政府須以原始出售價格（加上利率波動計算）買回，再行轉售，藉此做法避免土地炒作問題。此作法有獲得一些學者專家的迴響，同時提醒此作法仍需面對政府財政考驗、園區廠房等地上物的折舊估價處理，以及景氣起伏時面臨土地持有廠商蓄意棄售土地，風險轉由政府承擔等仍待解決之課題³⁹。總歸工業園區租售並行發展策略之正反面意見，本研究認為租售並行的發展策略有機會改善過去工業園區過度劃設或閒置使用之情形，使園區低度使用所須耗費的成本由過去全民買單的情況，轉而要求開發機關單位負起園區經營管理之全部行政管理責任，以求提高政府政策之行政績效與課責性。

貳、「商港區」之土地使用管制權責調整策略

「商港區」之轉型與經營管理，為當前國家自由經濟政策的策略重點。另一方面，商港區因連結著港口與城市，以「商港區」之經營管理而言，港口的競爭力與都市的競爭力愈發緊密，港區周邊的土地使用方式愈多元，再加上「港市合作」的政策趨勢，使得目的事業主管機關與土地使用主管機關之間的規劃角力，日益浮現。雖然港口與都市交界區之土地使用與發展重點，可能存在不同主管機關之間的磨合與衝突，卻也可能是港市合作共榮的契機。本研究針對商港區提出具體土地使用管制權責調整策略，扼要說明如下。

一、因應港市合作趨勢：當前以都市計畫進行土地使用管制尚屬合理

就港口城市而言，港口是都市的經濟命脈，都市是港務產業服務延伸的支

³⁹ 座談會之意見陳述：經濟部加工出口處、經濟部工業局、台灣土地開發公司、中華民國工業區廠商聯合總會（2013/12/23）。

援體。港口之土地使用管理制度循運作成熟的都市計畫體系，尚屬合理。此外，就土地使用規劃與管理而言，在《商港法》與《都市計畫法》之間，多數屬於互補的法制關係，尚無明顯的法規競合問題。

(一) 發展垂直與水平的跨領域整合治理

為提昇商港區之國際競爭力與都市有效轉型與發展，宜朝港市之「治理面」著手，推動垂直和水平跨域整合港市治理平台，扭轉港市因協商摩擦而耗損的競爭力。

(二) 法制化港區土地多角化發展的回饋機制

近來港口的發展趨勢，與城市生活互動緊密，諸多港口土地皆朝多角化發展，現實狀況是港和市常因期望的發展方向有異而需彼此協商，而且港市合一之時機尚未成熟，雙方多採互助合作的模式，因此有賴港市雙方的合作協調。目前臺灣的港市協商模式，商港區的代表者主要是國營的港務公司，市的代表則是地方政府，各港所在地方政府於港務公司組織中佔有一席董事，以充分融合港市合作介面協調整合機制，而港務公司盈餘也有一定比例提撥於各地方政府，朝共榮發展的方向前進⁴⁰。然而臺灣目前港口轉型發展所觸及的議題是，部分轉為商業使用的土地使用變更，需遵行都市計畫法規規範，提擬回饋比例，然當前法律制度對於港市發展的回饋比例並不明確。因此，本研究建議，由港市跨域整合治理平台進一步協商擬定回饋標準，作為通案處理原則之依據，提高目的事業多角化經營的穩定性，減低行政交涉過程的利益耗損。長期而言，多角化土地發展模式，可朝港市共同合作經營的模式運作⁴¹。

二、促進港口有效率轉型發展：適度賦予港務事業管理機關土地使用調整權責

隨著港埠經濟轉型的全球趨勢，港口土地的彈性與創意使用，是必須面對的制度挑戰。因此，當前循都市計畫推動執行之土地使用模式，法治運作雖嚴謹完備，卻存在土地剛性使用與僵化的問題。因此，本研究提出兩點建議：

(一) 適度賦予商港專責機構對於「細部計畫」之土地使用管制權責

由於商港的角色功能與都市發展息息相關，因此，在發展上較不適合脫

⁴⁰ 計畫案期中審查：臺灣港務股份有限公司代表之意見回覆（2014/02/25）。

⁴¹ 訪談註記：基隆港務分公司（2013/12/03）；座談會之意見陳述：地政司（2013/12/23）。

離都市計畫，獨立成為目的事業之經營管理區。若商港區單獨由目的事業主管機關擬定土地使用管理計畫，將造成港口與都市之整體發展的統合問題，是以本研究認為有關土地使用之制度建議是雙方可於不同的計畫層級進行合作分工。因此建議在都市計畫「總量管理」之規範下，由港務事業管理機關負責商港區細部計畫之土地使用、都市設計及建築管理，並配合港區土地多角化發展的回饋機制，並與地方政府協商討論⁴²。就此制度調整建議，台灣港務公司表示，商港區之建築管理可朝上述制度調整方向試行，而土地使用目前仍宜與都市整體共同規劃為佳，可待諸多討論後再行之⁴³。

(二) 強化港務事業管理單位之職能

強化港務事業管理單位的職能有助於港區規劃內容、使用彈性及多角化經營回饋之協商，提高主管機關順應產業調整的彈性施政空間⁴⁴。

⁴² 座談會之意見陳述：營建署都市計畫組（2013/12/23）。

⁴³ 期末審查之意見陳述：臺灣港務分公司（2014/6/18）。

⁴⁴ 座談會之意見陳述：基隆港務分公司（2013/12/23）。

第四節 「保育利用型」之土地使用制度調整建議

本章節就「保育利用型」之經營管理區，探討當前面臨的土地使用規劃面、管制面及管理面之課題。研究發現，「農村再生發展區」就制度設計而言，已經相當程度賦予中央目的事業主管機關土地使用管制權責。相較之下，「國家風景區」有強化中央目的事業主管機關土地使用管制權責之必要性。因此，本節就「國家風景區」研提土地使用制度調整建議。

本研究分析國家風景區之劃設現況，並歸納專家學者訪談過程和座談會所提供之建議，針對國家風景區之土地使用制度調整，提出三種調整建議方案，且基於現實層面考量，訂定不同的實施時程。首先國家風景區之腹地範圍由觀光主管機關依《發展觀光條例》第 10 條第一項：「主管機關得視實際情形，會商有關機關，將重要風景或名勝地區，勘定範圍，劃為風景特定區；並得視其性質，專設機構經營管理之。」再者，觀光主管機關可依同條例第 11 條，為國家風景區擬定風景特定區計畫。惟法律規範與現實運作情形有所差異，現有的 13 個國家風景區並未全部皆有擬訂風景特定區計畫，實際情形請見本研究分析整理(表 7)。

承上，當前國家風景區以計畫引導土地使用之情形，可歸納為三類：(一)全區實施風景特定區計畫、(二)部分地區訂定風景特定區計畫而其他地區實施觀光綜合發展計畫、(三)全區實施觀光綜合發展計畫，然此三類皆依都市或區域計畫法令管理土地使用，而國家風景區內同時涵括其他目的事業法令所轄之空間範圍，目的事業與土地使用主觀機關間之權責分屬極為複雜。是以本研究為尋求國家風景區土地使用管制之突破點，認為適度賦予觀光主管機關及其主管法令擁有土地使用管制之權責，期待國家風景區主管機關身兼協調多方機關部會之領導角色，方有改善國家風景區土地使用協調複雜之機會。

據此本研究針對國家風景區之計畫運作模式及法令規範提擬三大方案：方案一，依《發展觀光條例》就「重點地區」擬定風景特定區計畫，循都市計畫法實施土地使用管理，係目前現行法規內可操作的方式；方案二，依目的事業法令擬定「重點地區」土地使用計畫，循專法實施土地使用管理，須適度修法；方案三，依目的事業法令擬定「全區」土地使用計畫，循專法實施土地使用管理，須適度修法。以下分別詳述各方案之土地使用管制方式、主管機關間的權責關係制度與調整內容。

壹、「國家風景區」土地使用調整方案建議

一、方案一：依《發展觀光條例》就「重點地區」擬定「風景特定區計畫」，由觀光主管機關主導「細部計畫」

方案一為國家風景區現行的運作方式之一，除全區擬定外，國家風景區範圍內可選擇重點地區循《發展觀光條例》第 11 條擬定風景特定區計畫，由交通部觀光局負責主導，而特定區計畫內之重點地區照法定計畫內容進行開發，由觀光主管機關依都市計畫法進行土地使用管制；重點地區外之其他地區則依都市或區域計畫法令進行土地使用管制，由地方政府主導，並為觀光專責機關之行政作業參考。

方案一為目前現行方式，此情況無須調整目的事業法令，僅需專責機構編制擴大即可。但因現行國家風景區面積過大，方案一以特定區計畫所劃定之國家風景區目前遭遇許多專區經營管理面上之困難，故方案一實為短期內的運行方式，長期而言國家風景區宜朝向專區由專責機構依其主管法令負責經營管理之模式。



圖 8 方案一示意圖（以茂林國家風景區為例）

資料來源：本研究自行繪製

二、方案二：觀光主管機關依據「目的事業法令」制定「重點地區」土地使用計畫及執行土地使用管制

本研究發現，專區須擁有專法、專責機構與人力預算，才可完善專區之經營管理，故本研究提出之方案二，係以觀光專法（此指《發展觀光條例》），劃定國家風景區中「重點地區」之土地使用計畫，由觀光專責機構主管，其餘地區則同樣回歸都市計畫或區域計畫，由地方政府主導。此方式需於《發展觀光條例》中增訂土地使用專章/專法作為法源依循，並將觀光專責機構行政編制微幅擴編，以利後續經營管理。

不過，由於目前國家風景區幅員遼廣，方案二僅針對發展觀光之重點地區劃定土地使用計畫，導致國家風景區全區內，有適用觀光專法之地區，也有適用都市及區域計畫法之地區，於體制設計上有混亂之虞，不甚完備。因此本研究認為，方案二是短期內改善土地使用制度之權宜作法，非為長遠之計。

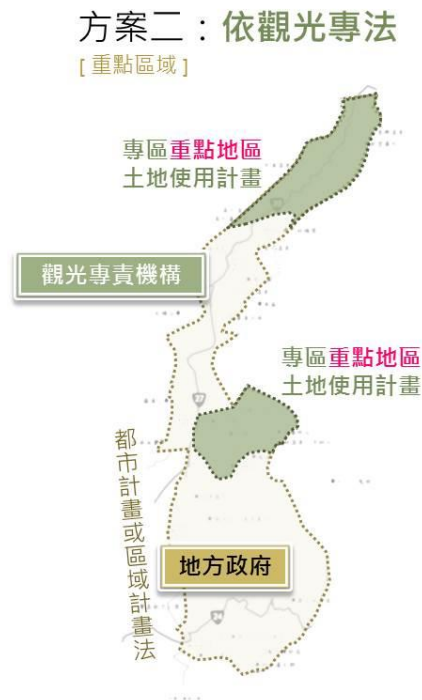


圖 9 方案二示意圖（以茂林國家風景區為例）

資料來源：本研究自行繪製

三、方案三：觀光主管機關依「目的事業法令」制定「全區」土地使用計畫及執行土地使用管制

研修方案二，方案三同樣依循觀光專法，但係將國家風景區「全區」皆擬定土地使用計畫，使國家風景區整體範圍得以法定計畫引導發展。方案三之模式，係由觀光專責機構主管全區發展，除於《發展觀光條例》增訂土地使用專章作為法源依循外，觀光專責機構編制需有更大幅度之擴編，以利全區管理之需。

為成就方案三，短期內國家風景區宜先運行方案一與方案二之操作模式，經行政單位機關試驗和法制規範之改革調整後，另尋落實方案三之合宜時機。此外，經各界專家學者討論後，表示方案三最有助於改善國家風景區土地使用運作複雜之情形，是國家風景區排除經營管理障礙之最適合模式，為國家風景區土地使用制度調整的長期目標，具體實現經營管理專區由專責機構依其主管法令負責經營管理之目標，以利國人檢視經營管理專區之施政績效與行政課責。



圖 10 方案三示意圖（以茂林國家風景區為例）

資料來源：本研究自行繪製

貳、「國家風景區」土地使用調整時程建議

衡諸當前制度環境特質與交通部觀光局之政策資源，本研究建議，短期以「方案一」與「方案二」並行；然而，就長期而言，為國家風景區之永續經營管理，本研究建議「方案三」作為未來制度調整方向（表 31）。

表 31 國家風景區制度調整策略方案彙整說明表

		方案一	方案二	方案三
制度調整時程建議		短期建議方案一與方案二並行		長期建議朝方案三實行
土地使用管制方式		選擇重點地區擬定「風景特定區計畫」（都市計畫）	選擇重點地區擬定「專區土地使用計畫」	全區擬定「專區土地使用計畫」
權責關係	土地使用規劃	交通部觀光局負責 <ul style="list-style-type: none"> ◆ 重點地區：法定計畫 ◆ 其他地區：行政作業參考 		交通部觀光局負責 全區：法定計畫
	土地使用管制	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 重點地區：依都市計畫法 ◆ 其他地區：依都市或區域計畫法 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 重點地區：依觀光主管專法 ◆ 其他地區：依都市或區域計畫法 	全區：依觀光主管專法
	土地使用管理	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 重點地區：觀光專責機構 ◆ 其他地區：地方政府 		全區：觀光專責機構
制度調整內容	區域/都市計畫法令調整	在「總量管理」原則下，國家風景區重點地區特定區計畫之「細部計畫」屬觀光主管機關權責範圍	在「總量管理」原則下，國家風景區重點地區「土地使用計畫」屬觀光主管機關之權責範圍	在「總量管理」原則下，國家風景區全區「土地使用計畫」屬觀光主管機關之權責範圍
	目的事業法令調整	無調整必要	《發展觀光條例》增訂土地使用專章/專法	《發展觀光條例》增訂土地使用專章/專法
	目的事業組織調整	國家風景區專責機構編制微幅擴大		國家風景區專責機構編制調整幅度較大

資料來源：本研究自行整理

第七章 相關法規修訂建議

誠如本章第一節與第四章之個案研究，現行以區域計畫管理國土空間的職能不彰，例如「工業區」因其目的事業專法尚未不夠完備、亦無目的事業專責機構負責土地使用管制，致使產業園區的土地使用規劃、管制及管理問題混亂紛雜。相較之下，循都市計畫之土地使用規劃與管理，具有明確而嚴謹的執行機關及管理單位，在法令規章與管制體制上，與目的事業主管機關之法規內容，尚無明顯的競合關係；在土地使用管理上，無論在計畫體制的連結、與管理單位的分工，尚無明顯的權責矛盾與土地使用衝突，無急迫重新檢討計畫管理體制之必要。是以，本研究針對都市計畫法、區域計畫法與目的事業法令體系提出調整原則。

具體制度調整方式，本研究建議透過行政體系內部的分工協調、或者藉由行政規則修訂的方式為之。在前兩者皆無法達到制度調整目標的情況下，再進行法律修改之研議。以下分別就土地使用法令體系、目的事業法令體系，提出修改方向之建議。

第一節 都市及區域計畫法規調整建議

法制應調整之重點在於都市計畫中經營管理專區土地系統剛性，與區域計畫當中的非都市土地使用管理系統的運作上，其主要的治理問題矛盾，呈現在政策執行的成效、績效與計畫政策目標內容相去甚遠。考其原因，在於都市計畫規範之剛性，以及非都市土地使用管制體系範圍龐雜，管制制度執行鬆散，又無法明確土地使用管理計畫來引導使用開發及管制。

本節針對現行都市及區域計畫法規，於管理國土空間的職能不彰，目的事業專區發展規範之缺漏，以及權責不符之情事，建議於都市計畫與區域計畫法令體系之相關法規條文中，增加讓目的事業主管機關得以擬定細部計畫，自行進行土地使用管制與管理等原則性規定。

壹、區域計畫法之修法建議

按《區域計畫法》第三條規定：「本法所稱區域計畫，係指基於地理、人口、

資源、經濟活動等相互依賴及共同利益關係，而制定之區域發展計畫。」因此，建議區域計畫應強化其土地使用經營管理區之統合協調功能：1. 聚焦在環境敏感地區的計畫執行與管理；2. 負責於區域計畫當中，劃分各類經營管理區之適宜區位；3. 負責區域性公共設施配置；4. 區域計畫的統合協調功能，則透過區域計畫委員會在「經營管理區」範圍、規模及重點內容的審議與核定。

本研究建議，區域計畫法令體系之調整方向，在相關法規之適當條文中，增加下列原則性規定：「若目的事業法令已有『專法』、『專責機構管理』、『整體發展規劃』、『土地使用管制相關規定』者，且並未涉及複雜的環境敏感地區管制事宜，則賦予由目的事業主管機關進行土地使用管制。」據此，配合前項原則性規定及授予目的事業主管機關權責，宜在《區域計畫法》第 12 條中增列第二項、第 15 條增列第三項，具體的修法條文內容如下：

表 32 《區域計畫法》第 12 條與第 15 條條文修正對照表

修正對照 法規條次	修正條文	原條文	說明
第 12 條	<p>區域計畫公告實施後，區域內有關之開發或建設事業計畫，均應與區域計畫密切配合；必要時應修正其事業計畫，或建議主管機關變更區域計畫。</p> <p><u>前項之開發或建設事業計畫，應依法擬定土地使用計畫或已有計畫而須變更範圍及發展總量者，經區域計畫主管機關同意後，依計畫內容實施土地使用管理。其屬國家重大建設計畫者，得由中央主管機關迅行辦理擬定或變更後實施。</u></p>	<p>區域計畫公告實施後，區域內有關之開發或建設事業計畫，均應與區域計畫密切配合；必要時應修正其事業計畫，或建議主管機關變更區域計畫。</p>	<p>一、本條增列第二項。</p> <p>二、明定區域內開發或建設事業計畫之土地使用計畫擬定或計畫變更須經區域計畫主管機關同意後實施。</p>
第 15 條	<p>區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非</p>	<p>區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非</p>	<p>一、本條增列第三項。</p>

	<p>都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。</p> <p>前項非都市土地分區圖，應按鄉、鎮（市）分別繪製，並利用重要建築或地形上顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。</p> <p><u>第一項非都市土地，得由中央目的事業主管機關依法擬具土地使用計畫，經中央區域計畫擬定機關審議通過後實施管制，不受第一項管制規則之限制。</u></p>	<p>都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關定之。</p> <p>前項非都市土地分區圖，應按鄉、鎮（市）分別繪製，並利用重要建築或地形上顯著標誌及地籍所載區段以標明土地位置。</p>	<p>二、明定非都市土地，得由中央目的事業主管機關依法擬具土地使用計畫，經中央區域計畫擬定機關審議通過後實施管制，不受非都市土地使用管制規則之限制。</p>
--	---	--	--

資料來源：本研究撰寫

貳、都市計畫法之修法建議

本研究建議，或可思考於都市計畫法令體系下，在相關法規之適當條文中，增加讓目的事業主管機關得以擬定細部計畫，自行進行土地使用管制與管理之原則性規定。據此，配合前項原則性規定及授予目的事業主管機關權責，宜在《都市計畫法》第 23 條中增列相關規範，具體的修法條文內容如下：

我國緊鄰都市計畫地區之目的事業經營管理區，其成長發展策略與事業服務需求皆需與都市地區彼此合作，然當前此制度設計於兩造雙方所主管的法制架構下，都市發展之土地使用管理由土地使用主管機關負責，目的事業經營則由目的

是事業主管機關主理，這衍生當前由土地使用主管機關職掌之目的事業經營管理區的土地使用規劃不易與目的事業主管機關制定的產業發展政策相契合，問題多在於兩造雙方交涉經營管理區土地使用之時間成本甚鉅且發展策略未均一致，使得目的事業經營管理區的發展趨勢與土地使用配置，難於及時因應產業區域做調整。據此，緊鄰都市地區之目的事業經營管理區的土地使用權責，宜適度導向土地使用主管機關統轄都市整體成長策略，目的事業主管機關專責經營管理區細部規劃之法律制度設計。

表 33 《都市計畫法》第 23 條條文修正對照表

修正對照 法規條次	修正條文	原條文	說明
第 23 條	<p>細部計畫擬定後，<u>除依法由目的事業主管機關擬定實施、或依第十四條規定由內政部訂定，及依第十六條規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣（市）政府核定實施。</u></p> <p>前項細部計畫核定之審議原則，由內政部定之。</p> <p>細部計畫核定發布實施後，應於一年內豎立都市計畫樁、計算坐標及辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。</p> <p>前項都市計畫樁之測定、管理及維護等事項之辦法，由內政部定之。</p>	<p>細部計畫擬定後，除依第十四條規定由內政部訂定，及依第十六條規定與主要計畫合併擬定者，由內政部核定實施外，其餘均由該管直轄市、縣（市）政府核定實施。</p> <p>前項細部計畫核定之審議原則，由內政部定之。</p> <p>細部計畫核定發布實施後，應於一年內豎立都市計畫樁、計算坐標及辦理地籍分割測量，並將道路及其他公共設施用地、土地使用分區之界線測繪於地籍圖上，以供公眾閱覽或申請謄本之用。</p> <p>前項都市計畫樁之測定、管理及維護等事項之辦法，由內政部定之。</p> <p>細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實</p>	<p>本條增列除依法由目的事業主管機關擬定實施之細部計畫擬定。</p>

	<p>細部計畫之擬定、審議、公開展覽及發布實施，應分別依第十七條第一項、第十八條、第十九條及第二十一條規定辦理。</p>	<p>施，應分別依第十七條第一項、第十八條、第十九條及第二十一條規定辦理。</p>
--	--	---

資料來源：本研究撰寫

第二節 相關目的事業法規調整建議

目的事業主管機關為利政策的有效推動，經常以專法做為重要的政策執行工具，甚至以專章規範其經營管理區之土地使用。然而，目的事業專法與既有區域計畫法令體系，因立法目的和目標不同，同時缺乏明確的權責區分、或者功能連結的討論，以致於法規制度競合，嚴重影響多重法令規章及政策績效之落實，其根本性課題在於應強化經營管理區整體發展計畫之法律效力。

簡言之，本研究針對目的事業法規調整之建議原則為，目的事業主管機關之經營管理區範圍、規模劃定及變更仍須由區域計畫委員會核定，但於目的事業主管機關之經營管理區內之土地使用，該權責則交由目的事業主管機關擬定與執行，據此，法規修正方向也依循此原則進行調整。本研究下就「工業區」、「商港區」、「國家風景區」之目的事業法令體系，研提調整方向建議（見表 34）。

表 34 目的事業法令體系之建議調整方向

經營管理區	目的事業專法	經營管理區整體發展計畫（應成為法定計畫）	經營管理區土地使用管理計畫（應有專章規範）
工業區	《產業創新條例》及其相關子法規	建議強化計畫內容擬訂、審核程序與組織等相關規定。	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 雖已有相當規範，但應進一步強化其彈性及創意。 ◆ 應強化與整體發展計畫之連結關係。
商港區	《商港法》及其相關子法規	目前依《都市計畫法》實施管理，因此「商港區」之目的事業法令，並無有關整體發展規劃與土地使用管制之相關規定。 然而，鑑於「自由經濟示範區」與「港市合作」的國土及都市發展政策趨勢，建議在維持都市計畫法制規範與「總量管理」前提下，適度賦予目的事業主管機關彈性進行土地使用調整之權責。	
國家風景區	《發展觀光條例》及其相關子法規	建議強化計畫內容擬訂、審核程序與組織等相關規定。	以維持都市計畫法制規範與「總量管理」為前提，適度賦予目的事業主管機關進行土地使用管理之權責。

資料來源：本研究自行整理

壹、開發利用型專區之修法建議

根據前部分針對開發利用型經營管理區之分析，本研究對於此類型專區之修法建議，歸納提出幾個建議方向：1. 建議於法規中強化計畫內容擬訂、審核程序與組織等相關規定；2. 針對土地使用管制部分，未有相關內容者，則於維持都市及區域計畫法制規範與「總量管理」前提下，適度賦予目的事業主管機關掌握土地使用調整之權責，而已有相當規範者，則進一步強化其彈性及創意；3. 改善開發利用型經營管理區圈地與土地炒作之詬病，補強相關規範。

據此，本研究特針對工業區之《產業創新條例》，以及商港區之《商港法》，就上述所提之建議方向，提出修法內容，並以修法總說明與條文對照內容呈現，詳述如下：

一、工業區《產業創新條例》

經濟部工業局為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力，特於民國九十九年五月十二日會銜訂定發布「產業創新條例（以下簡稱本條例）」。本條例於民國九十九年五月十二日公布全文 72 條，並自公布日施行，除第 10 條施行期間自九十九年一月一日起至一百零八年十二月三十一日止外，條文並未修正與增列。

本條例實施以來，因社會經濟條件改變、產業所需之經營環境與發展需求變化快速，使得本條例逐漸面臨落實產業創新原有政策目標之阻礙。又國家發展委員會委託學術單位辦理專案研究，考量未來提供目的事業主管機關真正之產業發展需要。爰擬具「產業創新條例」修正草案，計修正一條，增訂一條，其修正重點如下：

（一）產業發展動態及性質日新月異，然自本條例實施後，當前產業創新條例之條文內容不僅面對產業快速變遷之特性有須改善之空間，目的事業主管機關與土地使用主管機關常因產業園區土地使用交涉所損耗的時間成本與發展良機，是以法制面應適度明確劃分產業創新條例有關土地使用管理權責之分際，同時因應中央主管機關擬具國家戰略性產業政策之所需，為加速落實國家戰略性產業示範園區之運作，中央主管機關得依可行性規劃報告與土地使用性質，自行擬定產業園區之分區規劃及公共設施配置，由內政部核定後實施之。（修正條文第三十三條）

（二）當前產業發展用地存在為人詬病之供給量與需求量斷層課題、閒置

工業區之使用效率不彰、產業發展用地投機炒作之多重困境，是以為使產業發展用地更契合產業投資所需，特定明產業用地之讓售方式，增訂土地只租不售原則，以及投資事業單位於出售所購置之設廠用地時，應由目的事業主管機關優先買回之規範，避免產業專區圈地、土地炒作與投機之情事發生，以改善上開現存困境，建議增訂條文第 42 條之 1。（增訂條文第四十二條之一）

表 35 《產業創新條例》修正條文對照表

修正對照 法規條次	修正條文	現行條文	說明
第 33 條	<p>中央主管機關、直轄市、縣（市）主管機關、公民營事業或興辦產業人得勘選面積達一定規模之土地，擬具可行性規劃報告，並依都市計畫法或區域計畫法、環境影響評估法及其他相關法規提具書件，經各該法規主管機關核准後，由中央主管機關核定產業園區之設置。</p> <p>依前項規定核定產業園區之設置後，應交由直轄市、縣（市）主管機關於三十日內公告；屆期未公告者，得由中央主管機關代為公告。</p> <p><u>中央主管機關依前項核定設置之產業園區，得依可行性規劃報告與土地使用性質，進行分區規劃及配置公共設施，由內政部核定後</u></p>	<p>中央主管機關、直轄市、縣（市）主管機關、公民營事業或興辦產業人得勘選面積達一定規模之土地，擬具可行性規劃報告，並依都市計畫法、環境影響評估法及其他相關法規提具書件，經各該法規主管機關核准後，由中央主管機關核定產業園區之設置。</p> <p>依前項規定核定產業園區之設置後，應交由直轄市、縣（市）主管機關於三十日內公告；屆期未公告者，得由中央主管機關代為公告。</p> <p>直轄市、縣（市）主管機關、公民營事業或興辦產業人依第一項規定所勘選達一定規模之土地，其面積在一定範圍內，且位於單一直</p>	<p>一、本條文增訂第三項。</p> <p>二、定明產業園區之土地使用分區規劃及公共設施配置得由中央主管機關擬定之。</p> <p>三、現行條文第三項、第四項、第五項移列修正條文第四項、第五項、第六項。</p>

修正對照 法規條次	修正條文	現行條文	說明
	<p><u>實施之。</u></p> <p>直轄市、縣（市）主管機關、公民營事業或興辦產業人依第一項規定所勘選達一定規模之土地，其面積在一定範圍內，且位於單一直轄市、縣（市）行政區者，其依相關法規所提書件，由直轄市、縣（市）主管機關報各該法規主管機關核准後，由直轄市、縣（市）主管機關核定產業園區之設置，並於核定後三十日內公告。</p> <p>中央主管機關、直轄市、縣（市）主管機關於依第一項提具可行性規劃報告前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見；各該主管機關應作成完整紀錄，供相關主管機關審查之參考。</p> <p>第一項設置產業園區之土地面積規模及<u>第四</u>項由直轄市、縣（市）主管機關核定產業園區之設置面積，由中央主管機關會商內政部</p>	<p>轄市、縣（市）行政區者，其依相關法規所提書件，由直轄市、縣（市）主管機關報各該法規主管機關核准後，由直轄市、縣（市）主管機關核定產業園區之設置，並於核定後三十日內公告。</p> <p>中央主管機關、直轄市、縣（市）主管機關於依第一項提具可行性規劃報告前，應舉行公聽會，聽取土地所有權人及利害關係人之意見；各該主管機關應作成完整紀錄，供相關主管機關審查之參考。</p> <p>第一項設置產業園區之土地面積規模及第三項由直轄市、縣（市）主管機關核定產業園區之設置面積，由中央主管機關會商內政部定之。</p>	

修正對照 法規條次	修正條文	現行條文	說明
	定之。		
第 42 條之 1	以市地重劃、徵收或區段徵收方式取得之土地，以只租不售為原則。得由事業投資單位購買之部分，不得超過 45%。投資事業單位於出售所購置之設廠用地時，應由目的事業主管機關優先買回，其買回之價金以原價加計一般銀行利息為限。		一、 <u>本條新增</u> 。 二、定明產業用地之讓售方式及補償措施。

二、商港區《商港法》

交通部為加強商港之規劃、建設、管理、經營、安全及污染防治，特於民國六十九年五月二日會銜訂定發布「商港法（以下簡稱本法）」。

本法於民國六十九年五月二日公布全文 51 條，於民國七十五年十一月二十八日修正修正公布第 2、4、12、15、16、18、20、46~48 條條文，並增訂第 16-1、23-1、50-1 條條文；民國七十六年八月七月修正公布第 7 條條文；民國八十五年一月十日修正公布第 12 條條文；民國八十六年五月七日修正公布第 7、51 條條文；民國九十年十一月二十一日修正公布第 15、16-1、17、33、36、44、46、47、48、50、51 條條文，並增訂第 16-2、23-2、35-1、43-1、47-1 條條文，並刪除第 7、34、35 條條文；民國九十年十二月二十八日發布第 7、15 條條文定自九十一年一月一日施行；民國九十二年一月二日修正公布第 3、4、6、11、49 條條文；民國九十四年二月五日修正公布第 18 條條文，最後於民國一百零一年十二月二十八日修正公布全文 76 條，民國一百零一年二月三日號令發布定自一百零一年三月一日施行迄今。

本法實施以來，因商港所需之經營環境與發展需求變化快速，使得本法未

能有效落實商港法原有之政策目標。又國家發展委員會委託學術單位辦理專案研究，考量未來提供目的事業主管機關真正需求，以及商港區跨域合作之發展。爰擬具「商港法」修正草案，計修正 1 條，其修正重點如下：

我國商港的成長發展與都市建設發展息息相關，雙方既有合作互動卻也存在摩擦關係，特別是有關商港區域之土地使用管理，受限於現行商港法對於商港區域土地使用主管機關與目的事業主管機關之權責劃分較為不明，使得商港與都市主管機關雙方常因土地使用交涉而耗費巨大的時間成本，可能延宕共榮發展之契機，原因在於目的事業主管機關對於有助於商港發展之土地使用調整權責涉入程度較低，是以考量專區經營管理之行政績效，宜適度調整商港法有關商港區域之土地使用權責之條文內容，導向經營管理專區朝專責機構依其主管法令兼負責任義務之經營管理模式，建議修正商港法第六條內容。

表 36 《商港法》修正條文對照表

修正對照 法規條次	修正條文	現行條文	說 明
第 6 條	<p>商港區域之整體規劃及發展計畫，由商港經營事業機構、航港局或指定機關徵詢商港所在地直轄市、縣（市）政府意見擬訂，並報請主管機關或層轉行政院核定。</p> <p>商港區域內，除商港設施外，得按當地實際情形，劃分各種專業區，並得設置加工出口區、自由貿易港區。</p> <p><u>前項商港區域之細部計畫規劃擬定、審議及土地管理，得由中央主管機關辦理，不受都市計畫法有關細部計畫</u></p>	<p>商港區域之整體規劃及發展計，由商港經營事業機構、航港局或指定機關徵詢商港所在地直轄市、縣（市）政府意見擬訂，並報請主管機關或層轉行政院核定。</p> <p>商港區域內，除商港設施外，得按當地實際情形，劃分各種專業區，並得設置加工出口區、自由貿易港區。</p>	<p>一、本條增訂第三項。</p> <p>二、為提升商港區域之土地使用管理之進度，促進港市繁榮，研議商港區域之細部計畫得由中央主管機關辦理。</p>

修正對照 法規條次	修正條文	現行條文	說明
	<u>之限制。</u>		

資料來源：本研究自行撰寫

貳、保育利用型專區修法建議：《發展觀光條例》

交通部為發展觀光產業，宏揚中華文化，永續經營台灣特有之自然生態與人文景觀資源，敦睦國際友誼，增進國民身心健康，加速國內經濟繁榮，特於民國五十八年七月三十日發布「發展觀光條例（以下簡稱本條例）」。

本條例於民國五十八年七月三十日制定公布全文 26 條；民國六十九年十一月十四日修正公布全文 49 條；民國九十年十一月十四日修正公布全文 71 條；民國九十二年五月十四日會銜發布第 32 條第一項「導遊人員及領隊人員，應經考試主管機關或其委託之有關機關考試及訓練合格」定自九十二年七月一日施行；民國九十二年六月十一日增訂公布第 50-1 條條文；民國九十六年三月二十一日增訂公布第 70-1 條條文；民國九十八年十一月十八日修正公布第 70-1 條條文，並於民國一百年四月十三日修正公布第 27 條條文。

由於中國大陸觀光遊客逐年增長，本條例實施以來，與過去相比，觀光產業已進入新局面。本條例為及時因應時代與社會環境之變遷，且有效改善發展觀光地區面臨之困難，考量未來提供目的事業主管機關真正需求，以及建構發展觀光地區之跨域整合發展模式。爰擬具「發展觀光條例」修正草案，計修正一條，增訂五條，其修正重點如下：

（一）增列國家級風景特定區計畫之細部計畫規劃擬定、審議及土地管理，得由中央主管機關辦理，不受都市計畫法有關細部計畫限制之規定。（修正條文第十一條）

（二）提升中央主管機關之規劃權，中央主管機關為推動國家風景區之發展，得依土地使用性質與觀光產業之綜合開發計畫，擬訂國家風景區計畫，進行分區規劃及配置公共設施之規定與相關配套規範。（增訂條文第十一條之一、第十一條之二、第十一條之三）

(三) 提高國家風景區中央主管機關之責任，訂定相關罰則規範，強化中央主管機關管理之權。(增訂條文第六十四條之一、第六十四條之二)

表 37 《發展觀光條例》修正條文對照表

修正對照 法規條次	修正條文	現行條文	說明
第十一條	<p>風景特定區計畫，應依據中央主管機關會同有關機關，就地區特性及功能所作之評鑑結果，予以綜合規劃。</p> <p>前項計畫之擬訂及核定，除應先會商主管機關外，悉依都市計畫法之規定辦理。</p> <p>風景特定區應按其地區特性及功能，劃分為國家級、直轄市級及縣(市)級。</p> <p><u>前項國家級風景特定區計畫之細部計畫規劃擬定、審議及土地管理，得由中央主管機關辦理，不受都市計畫法有關細部計畫之限制。</u></p>	<p>風景特定區計畫，應依據中央主管機關會同有關機關，就地區特性及功能所作之評鑑結果，予以綜合規劃。</p> <p>前項計畫之擬訂及核定，除應先會商主管機關外，悉依都市計畫法之規定辦理。</p> <p>風景特定區應按其地區特性及功能，劃分為國家級、直轄市級及縣(市)級。</p>	<p>本條增列第四項，有關國家級風景特定區計畫之細部計畫規劃擬定、審議及土地管理，得由中央主管機關辦理，不受都市計畫法有關細部計畫之限制規定。</p>
第十一條之一	<p>中央主管機關為推動國家風景區之發展，得依土地使用性質與觀光產業之綜合開發計畫，擬訂國家風景區計畫，進行分區規劃及配置公共設施。</p> <p>前項國家風景區範圍涉及國家風景特定區計畫者，得由中央主管機關會同內政部及直轄市、縣(市)政府協商，停止都市計畫法之適用。</p>		<p>本條新增。</p>

修正對照 法規條次	修正條文	現行條文	說明
第十一條之二	<p>中央主管機關擬訂前條國家風景區計畫，應舉辦公聽會。但經設籍該國家風景區計畫範圍內二分之一以上成年居民要求辦理聽證者，應辦理聽證。公聽會相關意見或聽證紀錄，應併同計畫書圖，送中央區域計畫委員會審定其範圍及發展總量。</p> <p>前項國家風景區計畫之擬訂與變更程序、公聽會辦理程序、公開閱覽時間與地點、應檢具之書件、規模、條件、審查、核定及其他應遵行事項之準則，由中央主管機關定之。</p>		本條新增。
第十一條之三	<p>國家風景區內土地使用，應配合國家風景區計畫內容實施管理。</p> <p>前項國家風景區範圍內之土地容許使用項目、認定基準、土地使用強度、建築風貌、管理監督方式、審核程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關會商中央地政及營建主管機關定之。</p>		本條新增。
第六十四條之一	<p>違反第十一條之三之管制使用土地者，由中央主管機關處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地</p>		本條新增。

修正對照 法規條次	修正條文	現行條文	說明
	<p>上物恢復原狀。</p> <p>前項情形經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。</p> <p>前二項罰鍰，經限期繳納逾期不繳納者，移送法院強制執行。</p>		
第六十四條之二	<p>違反前條規定不依限變更土地使用或拆除建築物恢復土地原狀者，除依行政執行法辦理外，並得處六個月以下有期徒刑或拘役。</p>		本條新增。

資料來源：本研究自行撰寫

參、其他之修法建議

透過本研究之分析，瞭解工業區、商港區與國家風景區，有急迫修正法規之必要，才可達到權責相符，經營管理區有效發展。然而，除前述針對各類型專區所提出修法建議外，本研究更進一步發現目前科學園區、加工出口區、農業生物技術園區與農村再生發展區，其主要問題非法規制度層面問題，而是在於法規制度的落實執行，以及與地方政府間的協商，屬執行面之跨域合作層面問題，故目前該管法規制度雖暫無重大修訂建議，但此部分仍有未來修法所需之可能方向。

承上述，科學園區、加工出口區、農業生物技術園區與農村再生發展區問題，在於機關單位間的協商部分，而其重點為內政部區域計畫主管機關所提出，應加強有關管理單位的權責，說明如下：

1. 建議於各個法規規定，對於違規使用處罰的土地使用規範（罰則）。

2. 未來各類經營管理區退場後，相關管理規範權責，應有清楚的法律規範（退場機制）。本研究建議未來各類經營管理區退場，若得以回復原來之使用，原則上即回復原土地使用管理制度。但倘若已明顯無法回復原來之使用，以工業區為例，工業區之撤銷，則需經區委會同意（依循修正後之區域計畫法第 12 條）。

一、科學園區、加工出口區、農業生物技術園區之修法建議

此種開發利用型經營管理區，最大的隱憂在於土地炒作，若能透過土地國有、只租不售之土地使用規範加以限制欲進行土地轉讓，必須經手園區主管機關單位核可，以行政監督的方式遏止沒有必要的土地開發，一方面節省公帑，一方面避免土地炒作。故此制度在目前的產業發展上，屬於可推行的發展模式。

基本上，科學園區、加工出口區與農業生物技術園區，有專法、專責機構、預算，且土地國有，土地開發主要透過國家公權力取得土地，只租不售，因此符合前述所言，不易使園區內出現大規模圈地、園區周邊土地炒作的情形，故經營管理績效相對較好。

不過，此種開發利用型之經營管理區，涉及較大的問題為與地方政府的協商問題，同前指出。因此，為了降低與地方政府之協商難度，建議若透過都市計畫實施經營管理者，於細部計畫可賦予給目的事業主管機關（詳見都市計畫之修法建議部分），或可解決此難題。

二、農村再生發展區之修法建議

針對農村再生發展區，本研究建議儘速落實地政單位、建管單位、農業單位於土地使用制度的整合協商，得以了解於實際落實後，土地管理面向上，是否會造成新的土地問題。

藉由實際的執行，待農村再生發展區制度之優缺點浮現後，方可進一步凸顯法規制度面的不足，故因目前尚無制度推展之實際案例，本研究暫無法規修訂之建議。

第八章 結論與建議

本研究計畫之目的，係為深入釐清我國政府機關對經營管理區之土地使用管制權責，並且透過國內產官學界對於經營管理區土地未來推動政策及制度需求之意見徵詢，據以研提相關配套措施及建議，提供未來政府決策之參考。

研究發現，我國非都市土地規劃、開發及管制僵化，未因地制宜、缺乏彈性，是當前國土資源使用的一大課題，造成此課題的癥結在於，土地使用主管機關與目的事業主管關之權責分際與制度設計，無法因應時代的變遷。中央目的事業主管機關基於目的事業推動之實際需要，得依其所主管法規劃定經營管理區（如商港區、工業區、國家風景區等），然而，性質各異之經營管理區，在土地使用上，主要仍依循現行都市及區域計畫之土地使用管制，導致中央目的事業主管機關對於經營管理區之土地，難以進行符合其事業目的之有效管理及開發利用。又，當國土資源使用產生衝突及矛盾時，相關權責不易釐清。

是以，本研究綜析各機關部會及專家先進之建言，著手完成我國經營管理區土地使用管制權責之研究，本章就研究內容及成果，進行扼要說明。本章第一節，針對經營管理區之樣態、土地使用權責課題、制度調整方向及策略等研究成果，提出重點說明。第二節，歸結各方意見與研究成果，研提修法建議，作為台灣經營管理區土地使用管制權責調整之長期目標。然而，衡諸修法時程冗長，第三節進一步就法律未修訂前，現階段即可辦理之制度調整內容，提出相關建議。第四節則簡要研提後續研究建議。

第一節 研究成果重點說明

壹、區分經營管理區之樣態

我國經營管理區之領域特質歧異度甚大，本研究依據土地資源性質與經營管理政策目的，將我國當前經營管理區分為三大類型：第一、「開發利用型」經營管理區，係以成長發展為主要目的者，主要包括科學園區、工業區、加工出口區、商港區、農業生技園區；第二、「保育利用型」經營管理區，係指力求兼顧環境保育和合理成長者，例如農產專業區、農村再生發展區、國家風景區；第三、「環境保育型」經營管理區，則以國土資源保育為核心任務，主要指國家公園、以及

各類環境敏感區。經營管理區土地利用性質之區別，有助於經營管理區土地使用制度之調整與設計。

貳、分析經營管理區土地使用權責課題

各經營管理區之制度設計和運作模式不盡相同，本研究緊扣各類經營管理區土地使用模式進行分析，以規畫面、管制面與管理面作為討論重點，經與土地使用主管機關及目的事業主管機關訪談後發現，當前台灣經營管理區所面臨的主要課題及其成因，大致如下：

規畫面之共同課題為，目的事業主管機關不易透過計畫協商經營管理區之土地使用。主要原因在於，目的事業主管機關所研提之計畫，乃著重目的事業之經營管理，然而，區內之土地使用，除事涉與土地主管機關間之權責關係，更可能涉及其他相關部會與地方政府之協商，致使土地使用議題錯綜複雜。其中，又以幅員廣大之國家風景區，協商複雜度最高。

管制面之共同課題為，大多數經營管理區之土地使用管制過於剛性，難以及時因應時空變遷所衍生的新發展需求。造成此課題的一個重要原因在於，當前各類經營管理區之土地使用管制，仍主要依循都市或區域計畫法令規定，不易落實因地制宜與彈性土地使用之效。

基於規畫面與管制面之制度缺漏，經營管理區之土地使用管理，則出現難以課責之情事。經營管理區之發展，雖由目的事業主管機關負責政策成敗，然而由於土地使用規畫面與管制面，經常涉及與土地主管機關、其他部會、或地方政府之間的行政協商，在權責難以釐清的情況下，政策執行不易課責。

參、研提經營管理區之制度調整原則與方向

本研究建議經營管理區之土地使用制度調整，必須建立在兩個前提上：(1) 中央目的事業主管機關有意願強化其對於經營管理區之土地使用管制權責；(2) 中央目的事業主管機關必須研議相應的土地使用專法、專責機構、專門預算，作為執行土地使用管制之政策工具。

於此前提下，中央目的事業主管機關與土地使用主管機關，需進一步就土地使用規畫面、管制面與管理面，進行妥適的制度性銜接。扼要說明如下：

計畫面銜接之重心為，中央土地使用主管機關於區域計畫透過「總量管理」概念，界定經營管理區之空間發展區位及規模，發揮統籌協調國土資源之角色，降低國土破壞之可能性，中央目的事業主管機關落實以法定土地使用計畫引導經營管理區發展，強化其土地管理之行政責任和義務。

管制面銜接之重心為，中央土地使用主管機關於區域計畫法令適度賦予目的事業主管機關規劃調整經營管理區土地使用權責，中央目的事業主管機關應依法定計畫落實土地使用管制及違規處理，使經營管理區朝專責機構依其主管法令實施土地使用，落實國土有序利用發展、杜絕違法破壞。

管理面銜接之重心為，中央土地使用主管機關組成「區域計畫委員會」經營管理區計畫之審議與核定，中央目的事業主管機關負責組成跨域治理平台，透過經營管理區法定計畫協調其他相關部會單位，雙方相互合作分工。

肆、以「總量管理」作為土地使用權責調整之核心策略

本研究建議以「總量管理」作為強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責之核心策略，並且架接區域計畫與各目的事業之制度體系。

本研究建議之「總量管理」包含兩個層次：(1) 全國區域計畫中國土尺度的整體總量，目的事業主管機關於全國區域計畫當中，提出其全國目的事業之整體發展計畫及總量，作為後續經營管理區發展之依據；(2) 個別經營管理區內土地使用管制與變更所依循的開發總量，針對個別經營管理區，目的事業主管機關就其所提出的計畫範圍，蒐集兩項要件（自然限制、公共設施服務）相關資料，並就經營管理區的容受力，討論決定其區位、界線、量體及活動的總量，據此將發展總量內容送請區域計畫委員會同意後，日後區內之土地使用配置調整或變更即不須再送土地主管機關審查。

「總量管理」之實踐方式仍在規劃與審議分責之系統下運作，基本程序有三：

(一)「目的事業主管機關」於全國區域計畫當中，提出其全國目的事業之整體發展計畫及總量，作為後續經營管理區發展之依據。

(二)「目的事業主管機關」就自然環境資源、地形地勢景觀與生態的限制，公共設施服務水準的提供與維護，提出量體及活動總量規劃。

(三)「區域計畫委員會」審查同意後，由「目的事業主管機關」負責經

營管理區內土地使用，日後區內之土地使用配置調整，若不涉及總量管理變更者，不須再送土地主管機關審查。

透過兩個層次的「總量管理」策略，由土地使用主管機關基於國土資源規劃，規範經營管理區之發展區位、規模及界線，目的事業主管機關則負責其事業發展範圍內的土地使用方式，雙方各司要職，以提高經營管理區土地使用管制的彈性，強化土地使用創意的可能性，改善影響臺灣產經環境之土地使用運作系統。

第二節 修法建議：長期策略

為使我國經營管理區之土地使用制度更為嚴謹完備，以利與上位國土計畫、區域計畫、都市計畫之功能更為緊密銜接和分工，實現以計畫引導發展之空間規劃體制，本研究建議，長遠而言，必須落實土地使用法令、及所涉及目的事業法令之調整，將經營管理區所涉及之土地使用規畫面、管制面、管理面之運作模式具體法制化。具體之研究成果內容扼要彙整如下：

壹、土地使用法令修法建議

土地使用法令之修法重點為，適度賦予目的事業主管機關擁有經營管理區土地使用規劃之權，並使其權責相符。下文就土地使用法令之修法重點扼要說明：

一、區域計畫發揮統籌協調功能

區域計畫為當前我國統籌協調國土使用之法定計畫，然而，長期以來，區域計畫的實踐結果與其預期應發揮的作用之間，存在一定程度落差。據此，本研究建議，將全國區域計畫視為中央土地主管機關與各目的事業主管機關之間的協商平台，強化區域計畫統合各類型土地使用分區之功能，適當劃分適宜開發利用、保育利用、環境保育之空間區位。是以區域計畫所應強化的職責為：

(一)劃分各類經營管理區及其發展總量

(二)配置區域性公共設施

(三)環境敏感地區實施計畫管理

依據區域計畫對於全國國土資源之規劃與引導，賦予各目的事業主管機關就其所主管專區之土地使用管制權責。欲提高上述區域計畫之功能性，本研究提出《區域計畫法》修正條文第 12 條與第 15 條，條文內容說明請見表 32（頁 119-120）。

二、適度賦予目的事業主管機關對於經營管理區之都市計畫細部計畫權責

依據本研究訪談與調查成果，位於都市計畫範圍內之經營管理區，其土地使用經常存在過於剛性、不易因時制宜之課題。鑑於現行都市計畫之制度運作尚屬完善，同時為滿足目的事業主管機關對於經營管理區土地彈性使用之需求，

本研究建議修正《都市計畫法》條文第 23 條，透過都市計畫細部計畫之授權，適度賦予中央目的事業主管機關對於其經營管理區之土地使用管制權責。條文內容說明請見表 33（頁 121）。

貳、目的事業專法修法建議

目的事業法令之修法重點為，確立經營管理區之土地使用計畫具法定約束力，引導經營管理區以計畫落實經營管理範圍內土地之合理利用，以期在符合整體國土使用之規劃功能定位的前提下，提高各目的事業經營管理區面對產經環境快速變遷之應變能力。下文就目的事業法令之修法重點扼要說明。

彙整產官學專家訪談及座談成果，本研究建議，為有效改善目的事業經營管理區所面臨之土地使用彈性不足的情況，除中央土地主管機關適度將「土地使用調整及變更」移轉予中央目的事業主管機關外，並且應確保中央目的事業主管機關對於其經營管理區土地使用管制之權責相符。

為落實上開之制度改善構想，部分目的事業法令應配合修改，修法重點大致包括：目的事業主管機關擬定法定整體發展計畫（含土地使用計畫）、以專法專章規範土地使用管制、由專責機構及預算負責經營管理區之土地使用管理。相關目的事業法令調整建議包括：《產業創新條例》、《商港法》、《發展觀光條例》，修正條文簡列如下表 38，條文內容說明請見表 35（頁 126）、表 36（頁 129）、表 37（頁 131）：

表 38 簡列目的事業法令條文修訂條次

法令名稱	修訂條次
《商港法》	修正條文第 6 條
《產業創新條例》	修正條文第 33 條；增訂條文第 42 條
《發展觀光條例》	修正條文第 11 條；增訂條文第 11 條之 1、第 11 條之 2、第 11 條之 3、第 64 條之 1、第 64 條之 2

第三節 經營管理區土地使用管制權責調整試行建議：中期策略

國家政策與行政制度設計須與時俱進、調整學習，是本研究案進行過程中，產官學界的共識。是以，為強化經營管理區面對產經環境快速變遷之調適及因應能力，本研究所研提之土地使用制度調整原則及配套措施，係以法律修改為長遠目標。然而，考量修法須謹慎周延，法律制度由研議至頒佈之時程冗長，並且慮及新、舊土地使用制度之妥適銜接，本研究建議於法律未修訂前，以《行政程序法》所定「委託」方式，作為經營管理區土地使用管制權責調整之中期策略。

壹、經營管理區土地使用權責調整之法源依據：《行政程序法》之「委託」

有關土地使用權責調整法制面與行政制度之試行方案，依《行政程序法》第15條規定，可由土地使用主管機關委託目的事業主管機關機關辦理：

《行政程序法》第15條：

「行政機關得依法規將其權限之一部分，委任所屬下級機關執行之。

行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。

前二項情形，應將委任或委託事項及法規依據公告之，並刊登政府公報或新聞紙。」

亦即，於現行土地使用運作架構下，可依《行政程序法》之「委託」機制，協調土地使用主管機關適度委託目的事業主管機關辦理經營管理區部分土地使用業務。本研究提出此經營管理區土地使用權責調整之權宜方案，主要有三個考量：

1. 土地使用及目的事業專法之法律修訂，時程冗長，且預期成效仍待評估。
2. 依《行政程序法》委託辦理土地使用業務，乃於現行體制下運作，僅需進行相關行政命令之調整，短期內之制度調整可行性相對較高；同時，實際運作經驗成果，可作為未來相關專法修訂之參考。
3. 委託目的事業主管機關辦理經營管理區土地使用業務，得提升制度運作之成熟度，凝聚目的事業法令及土地使用法令修訂之共識。

貳、經營管理區土地使用管制權責「委託」之原則

土地使用主管機關依《行政程序法》第 15 條委託目的事業主管機關辦理經營管理區土地使用業務，宜以三個要件為前提：

一、目的事業主管機關接受委託之意願

土地使用主管機關依《行政程序法》進行部分土地使用業務之委託，必須以目的事業主管機關具有接受委託意願為首要前提。

二、目的事業主管機關接受委託所須之行政資源配套

接受委託辦理經營管理區土地使用業務之中央目的事業主管機關，須擬定土地使用計畫，並設置專責機構、編列專門預算，作為經營管理區土地使用管制之執行工具。

三、目的事業主管機關接受委託後之土地使用管制準據

接受委託辦理經營管理區土地使用業務之中央目的事業主管機關，其土地使用計畫之擬定及實施，應依都市計畫或非都市土地使用管理事項實施之，或者透過行政命令，與都市及區域計畫土地使用管制進行銜接。

參、經營管理區土地使用管制權責「委託」之制度銜接

土地使用主管機關將經營管理區部分土地使用權責「委託」予各目的事業主管機關，事涉土地使用規劃面、管制面及管理面之制度銜接，扼要說明如下表。

表 39 委託目的事業主管機關土地使用業務之試行方案制度銜接

	中央目的事業 主管機關	中央土地使用 主管機關	制度銜接介面
規劃 面： 計畫 銜接	<ul style="list-style-type: none">受委託之專責機構負責擬定並編列預算執行具法律效力之「細部計畫」或「經營管理區土地使用計畫」。提出經營管理區	<ul style="list-style-type: none">於區域計畫內，劃定經營管理區範圍、界線規模、環境資源的使用管理規範原則與方針。委託目的事業主管機關，進一步負	<ul style="list-style-type: none"><u>《全國區域計畫》</u>由土地使用主管機關以全國區域計畫作為協商平台，處理各經營管理區計畫、目的事業計畫或其他土地使用計畫相重

	總量管理計畫。	責研擬詳細的「細部計畫」或「經營管理區土地使用計畫」並推動執行，以利課責。	疊衝突之課題。
管制面： 管制銜接	<ul style="list-style-type: none"> 依據經營管理區之需求，透過行政命令方式，研議土地使用管制內容及項目，並且與區域或都市計畫法令相銜接。 	<ul style="list-style-type: none"> 依《行政程序法》第15條，委託各目的事業主管機關依區域或都市計畫法令訂定經營管理區之土地使用管制內容。 	<ul style="list-style-type: none"> 修改《區域計畫法施行細則》第10條第2項。 目的事業經營管理區土地使用相關行政命令。 委託目的事業主管機關訂定土地使用管制項目，經土地使用主管機關核定後，由目的事業主管機關負責實施，據以提升土地使用彈性與行政課責。
管理面： 治理銜接	<ul style="list-style-type: none"> 負責組成「跨域治理平台」，透過與環保、水保、交通等其他單位的協商，實際執行開發許可、土地使用管制與行為管制 	<ul style="list-style-type: none"> 組成「區域計畫委員會」，辦理經營管理區範圍、規模及重點內容的審議與核定 	

土地使用主管機關委託目的事業主管機關就經營管理區土地使用管制權責調整之運作方式及內容進一步說明如下：

一、土地使用主管機關之權責內容

中央土地使用主管機關身為我國土地資源管理之最高行政機關，行政業務面涵蓋目的事業經營管理區之土地使用事項。為使臺灣的國土資源朝向分區經營管理、權責合一之制度運作模式，以回應國土計畫法（草案）之立法目的，銜接國土計畫之分區功能，本研究建議土地使用主管機關強化國土資源綜合協調功能之角色，戰略性統轄國土資源整體使用的策略方針及監督管理，屬局部性範圍的目的事業經營管理區宜適度賦予目的事業主管機關土地使用調整變更之權責，靈活不同發展目的和土地使用之彈性調整空間。據此，土地使用主管機關辦理經營管理區土地使用業務之相關任務為：

- (一) 於《全國區域計畫》當中，明定各目的事業經營管理區之「總量管理」原則及內容，據以協調各目的事業之經營管理區位、範圍及規模總量；並且將經營管理區之土地使用業務，「委託」目的事業主管機關為之。

- (二) 以「總量管理」為原則，對於目的事業主管機關研提之個別經營管理區「細部計畫」或「土地使用計畫」，就其區位、範圍及規模總量，進行審查及核定。
- (三) 修改《區域計畫法施行細則》，作為經營管理區之土地使用管制權責(含都市及非都市範圍土地) 委託目的事業主管機關辦理之法規依據。

二、目的事業主管機關之權責內容

目的事業主管機關接受「委託」辦理經營管理區土地使用業務，須以「具法定效力的土地使用計畫、專責機構負責、編列預算資源」為前提，以利土地使用業務之推動。據此，目的事業主管機關之權責內容為：

(一) 擬定具法定效力之經營管理區「細部計畫」或「土地使用計畫」

目的事業主管機關須以「總量管理」為原則，視經營管理區所屬之土地使用管制系統，擬定「細部計畫」或「土地使用計畫」，經「區域計畫委員會」之審查核定後，據以實施計畫管理。

1. 經營管理區屬都市計畫範圍內者：在都市計畫相關行政命令的「委託」下，由目的事業主管機關擬定「細部計畫」，同時研提該經營管理區之土地使用分區管制要點，據以實施土地使用管制。
2. 經營管理區屬非都市土地者：透過《非都市土地使用管制規則》之「委託」，由目的事業主管機關擬定經營管理區「土地使用計畫」，據以實施土地使用管制。

(二) 就經營管理區之土地使用內容及規範，研提相關行政命令

為落實經營管理區土地使用之因地制宜與利用彈性，同時與既有區域計畫系統妥適銜接，目的事業主管機關應擬定相關行政命令，並且與《非都市土地使用管制規則》維持動態配合。

(三) 設置專責管理機構及預算資源

受委託辦理土地使用業務之中央目的事業主管機關，應責成經營管理區專責機構依法實施，並編列預算據以支應。

肆、《區域計畫法施行細則》修正建議

為藉由《行政程序法》之「委託」機制，由中央土地主管機關將部分土地使用規劃管理權責委由中央目的事業主管機關負責，本研究建議，修正《區域計畫法施行細則》第 10 條第 2 項，作為「委託」之法規命令依據（表 40）。

表 40 《區域計畫法施行細則》第 10 條修正建議

修正對照 法規條次	修正條文	原條文	說明
第 10 條	<p>區域土地應符合土地分區使用計畫，並依下列規定管制：</p> <p>一、都市土地：包括已發布都市計畫及依都市計畫法第八十一條規定為新訂都市計畫或擴大都市計畫而先行劃定計畫地區範圍，實施禁建之土地；其使用依都市計畫法管制之。</p> <p>二、非都市土地：指都市土地以外之土地；其使用依本法第十五條規定訂定非都市土地使用管制規則管制之。</p> <p><u>前項範圍除依國家公園法劃定之國家公園土地依國家公園計畫管制者外，其餘土地因國土規劃開發管理業務需要，得委請中央目的事業主管機關擬定土地使用計畫，就計畫範圍及發展總量，制定土地使用計畫書圖，報經中央區域計畫或都市計畫主管機關</u></p>	<p>區域土地應符合土地分區使用計畫，並依下列規定管制：</p> <p>一、都市土地：包括已發布都市計畫及依都市計畫法第八十一條規定為新訂都市計畫或擴大都市計畫而先行劃定計畫地區範圍，實施禁建之土地；其使用依都市計畫法管制之。</p> <p>二、非都市土地：指都市土地以外之土地；其使用依本法第十五條規定訂定非都市土地使用管制規則管制之。</p> <p>前項範圍內依國家公園法劃定之國家公園土地，依國家公園計畫管制之。</p>	<p>一、本條修正第二項。</p> <p>二、明定基於國土規劃開發管理業務需要，中央土地主管機關得委請中央目的事業主管機關擬定土地使用計畫，就計畫範圍及發展總量，制定土地使用計畫書圖，報經中央區域計畫或都市計畫主管機關協商地方政府同意後，本於目的事業權責依計畫內容實施土地使用管理。</p>

	<u>協商地方政府同意後，本於目的事業權責依計畫內容實施土地使用管理。</u>		
--	---	--	--

本研究研提修改《區域計畫法施行細則》第 10 條作為制度調整之中期策略，主要的立論依據：

1. 經營管理區之土地使用規劃管理權限是否委由中央目的事業主管機關辦理，涉及國土資源整體規劃、目的事業經營管理需要、目的事業主管機關之意願及行政資源、甚至地方政府之角色作用。因此，本研究建議，中期階段，透過《區域計畫法施行細則》第 10 條之修改，賦予中央土地主管機關、各目的事業主管機關、及所涉及地方政府之間的彈性協商空間，待部分目的事業經營管理區發揮起頭作用，爾後再視實際協商結果，配合實際狀況進行相關法規命令之修正⁴⁵。

2. 本研究建議，長期仍應以修法為較適作法，然而，慮及修法可能引起較大的爭議，中期先以此機制試探機關、社會民意的反應。由於此為行政上的便宜行事，因此條文修改範圍不宜過大，以免引起行政機關與地方政府的不同意見，以及社會輿論的過度解讀及反應。

3. 藉由《區域計畫法施行細則》第 10 條之修正，由迫切需要配合產經發展經營管理區之目的事業主管機關，作為初步的推行嘗試，建立行政協調機制與磨合，待實施一段時間、形成制度後，逐步透過此機制，產生擴散效應，影響到其他有關環境管理及相關專區之規劃開發相關子法規的修改。

⁴⁵ 未來亦可能涉及《非都市土地使用管制規則》之修改，將容許使用細目部分回歸目的事業主管機關訂定。經本研究訪查，目前地政司原則同意於《非都市土地管制規則》附表一中，容許使用細目部分得回歸目的事業主管機關訂定，以解決土地使用管制欠缺彈性之課題。另一方面，有關都市計畫範圍內之經營管理區細部計畫，涉及地方政府之權限，建議未來視實際協商結果，配合修改相關縣市之都市計畫法施行細則。

第四節 經營管理區土地使用管制權責調整試行建議：短期策略

根據所得之訪談、座談與相關資料，除前述所提之長期修法及中期以《行政程序法》所定「委託」方式為策略外，本研究再提出，經營管理區土地使用管制權責調整，短期內可進行之策略建議，有三。首先為參照農村再生發展區計畫模式進行；再者，以工業區為例，建議透過非都市土地開發審議作業規範與《非都市土地使用管制規則》第 22 條之修訂，加強經營管理區之規劃彈性，達到本研究之核心目標。

壹、農村再生發展區計畫模式

本研究發現，相較之下，農村再生發展區在各類經營管理區中，具備土地權責調整所需要件較為完整之經營管理區。換言之，農村再生發展區在有完整的土地使用規劃與管理規範、設有負責之專責機構，更有能與區域計畫及非都市土地使用管制規則做制度上銜接條文的情況下，短期執行面臨課題較小。是以，本研究認為農村再生發展區計畫的操作模式，可為目的事業主管機關的一個短期參考策略，該三項要件詳述如下。

一、完整的土地使用規劃與管理規範

農村再生發展區，係依目的事業法規《農村再生條例》與《農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法辦理》，自身有土地分區規劃與使用管理相關的規範，包括從法規到執行的行政作業程序法令規範等法規及相關的土地使用管制。

二、設有負責之專責機構

經營管理區為區域計畫當中所劃設的一個功能性分區，也就是經營管理區的劃設範圍，必須有專責管理機構負責範圍內之規劃及使用管理，而農村再生發展區已具備此條件，其專責機構為行政院農業委員會。

三、具備能與區域計畫及《非都市土地使用管制規則》做制度上銜接的條文

農村再生發展區，計畫法源依據為《農村再生條例》第 15 條，條文中明定：「直轄市或縣（市）主管機關就實施農村再生計畫之地區，得依土地使用性質與農村再生計畫，擬訂農村再生發展區計畫，進行分區規劃及配置公共設施。」另外，針對《農村再生條例》農村土地的管制規範，農村再生發展區目前係以

《農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法》(附表二)與《非都市土地使用管制規則》(附表一)兩者相互配合為法源依據，成為與區域計畫及非都市土地使用管制規則做制度上銜接的條文。

貳、經營管理區開發計畫之研擬及審議：以工業區為例

針對經營管理區研擬開發計畫部分，本研究選擇以工業區為說明案例。工業區目前已有專責機構，對於土地使用規劃，亦有功能性分區的法令規範，惟該土地使用法令規範，尚未與區域計畫相關法令進行制度上的銜接，並且目的事業主管機關並未擁有土地使用規劃管理權限。

以前述農村再生發展區模式作為借鏡，若欲強化目的事業主管機關之權責，工業區基本上已某程度滿足要件一及二，在缺乏第三項要件的情況下，本研究建議可修訂《非都市土地開發審議作業規範》中，「第八編工業區開發計畫」，及「第九編工業區細部計畫」部分，強化目的事業主管機關對於土地使用管制權限。

本研究認為，第八編與第九編內容相當重要，但該內容應是目的事業主管機關（工業局）法規中需規定，在此前提下，本研究對於工業區開發計畫之研擬及審議建議如下。

一、《非都市土地開發審議作業規範》條文修正構想

(一) 第八編第二點以後有關工業區開發之區位管制條件與開發事項等內容，因與工業區開發之成效、規模及總量關係不大，因此應統籌由工業區主管機關納入相關規範據以執行。

本研究認為，區域計畫主管機關之功能，在於工業區開發之總量及區位規模，不宜就工業區開發範圍內，區位條件、形狀完整、綠帶、開發交通量等相關事項做太多的介入。因此，本研究建議，第八編第二點後，過於細節之規範，因與開發之成效、規模及總量關係不大，故可刪除，建議由工業區主管機關統籌納入目的事業相關規範據以執行。

(二) 《非都市土地開發審議作業規範》第九編工業區細部計畫中，皆是關於工業區開發範圍內之容許使用、強度及公共設施之留設等內容，建議刪除。而原條文內容，供工業局研擬工業區土地使用法規之參考。

同前述，因第九編內容，多屬於關於工業區開發細部計畫之計畫應有內容、工業區範圍內之容許使用、使用強度及公共設施之留設等細節規定，過於零碎，

非本研究認為區域計畫主管機關之功能，因此，建議第九編全編刪除，將原條文內容納入工業局研議工業區土地使用法規或相關作業規定之參考。

二、《非都市土地開發審議作業規範》修正條文建議

建議將《非都市土地開發審議作業規範》第八編與第九編整併，更名為「第八編：工業區開發計畫及細部計畫」，條文如下表。

表 41 《非都市土地開發審議作業規範》條文修正建議

修正對照 法規條次	修正條文	原條文	說明
第八編	工業區開發計畫及細部計畫	工業區開發計畫	一、修改編名。
第 1 點	非都市土地申請開發工業區面積不得少於十公頃。但依據產業創新條例等有關規定申請開發者面積不得少於五公頃。 <u>有關工業區開發，均應與地方政府協商，並依中央目的事業主管機關之規範，研擬土地開發計畫及細部計畫。</u> <u>前項開發計畫與細部計畫有關之範圍及使用強度，應送內政部區域計畫委員會同意後，依其計畫內容實施土地使用管理。</u>	非都市土地申請開發工業區面積不得少於十公頃。但依據產業創新條例等有關規定申請開發者面積不得少於五公頃。有關開發之審議，除其他法令另有規定者外，應以本規範為基準。	一、明定工業區開發均應與地方政府協商，並依目的事業相關土地使用規範，研議計畫據以管理。 二、明定工業區開發計畫與細部計畫之範圍及使用強度，應送內政部區域計畫委員會同意後，依計畫內容實施土地使用管理。
第 2 點	<u>工業區街廓型態應配合工業區類型、功能及標準廠房予以規劃，區內各種配置，應依土地開發使用性質及核定之細部計畫，依據非都市土地使用管制規則</u>	(略)	一、原條文第八編第 2 點以後全數刪除。 二、明定工業區之土地使用，應依據非都市土地使

	編定為適當使用地。		用管制規則編定為適當用地。
第九編	(刪除)	工業區細部計畫	一、本編刪除。
	(原條文全數刪除)	(略)	二、本編原條文內容，建議納入目的事業主管機關對於工業區土地使用規劃管理之相關法令規範研議之參考。

參、經營管理區土地使用計畫變更審議：以工業區為例

除了工業區開發計畫研擬及審議之制度調整，本研究建議同時就計畫變更時之審議機制，一併進行調整。因此，建議修改《非都市土地使用管制規則》第22條，增加有關工業區開發計畫及細部計畫之變更若未涉及範圍與開發總量變更者，免徵得區域計畫擬定機關同意，可由工業主管機關辦理審查之規定，條文修正說明如下：

表 42 《非都市土地使用管制規則》第 22 條修正建議

修正對照 法規條次	修正條文	原條文	說明
第 22 條	區域計畫擬定機關核發開發許可或開發同意後，申請人有變更下列各款情形之一者，應依第十三條至第二十条規定之程序申請變更開發計畫： 一、增、減原經核准之開發計畫土地涵蓋範圍。 二、增加全區土地使用	區域計畫擬定機關核發開發許可或開發同意後，申請人有變更下列各款情形之一者，應依第十三條至第二十条規定之程序申請變更開發計畫： 一、增、減原經核准之開發計畫土地涵蓋範圍。 二、增加全區土地使用	一、修正本條第四項。 二、明定自民國104年後，經濟部核定設立之工業區，其開發計畫及細部計畫之變更不涉範圍及開發總量變更

	<p>強度。</p> <p>三、變更原開發計畫核准之主要公共設施、公用設備或必要性服務設施。</p> <p>四、原核准開發計畫土地使用配置變更之面積已達原核准開發面積二分之一或大於二公頃。</p> <p>前項以外之變更事項，經目的事業主管機關認定未變更原核准興辦事業計畫之性質，申請人應製作變更內容對照表送請直轄市或縣（市）政府備查，並由直轄市或縣（市）政府通知申請人，並副知目的事業主管機關及區域計畫擬定機關。</p> <p>因政府依法徵收、撥用或協議價購土地，致減少原經核准之開發計畫土地涵蓋範圍，而有第一項第三款所列情形，如不影響基地開發之保育、保安、防災並經專業技師簽證及不妨礙原核准開發許可或開發同意之主要公共設施、公用設備或必要性服務設施之正常功能行使，得準用前項規定辦理。</p> <p>依原獎勵投資條例編定之工業區，申請人變</p>	<p>強度。</p> <p>三、變更原開發計畫核准之主要公共設施、公用設備或必要性服務設施。</p> <p>四、原核准開發計畫土地使用配置變更之面積已達原核准開發面積二分之一或大於二公頃。</p> <p>前項以外之變更事項，經目的事業主管機關認定未變更原核准興辦事業計畫之性質，申請人應製作變更內容對照表送請直轄市或縣（市）政府備查，並由直轄市或縣（市）政府通知申請人，並副知目的事業主管機關及區域計畫擬定機關。</p> <p>因政府依法徵收、撥用或協議價購土地，致減少原經核准之開發計畫土地涵蓋範圍，而有第一項第三款所列情形，如不影響基地開發之保育、保安、防災並經專業技師簽證及不妨礙原核准開發許可或開發同意之主要公共設施、公用設備或必要性服務設施之正常功能行使，得準用前項規定辦理。</p> <p>依原獎勵投資條例編定之工業區，申請人變</p>	<p>者，得免徵得區域計畫擬定機關同意，可由工業主管機關辦理審查之規定。</p> <p>三、建議民國104年後經濟部核定設立之工業區始適用此規定，係為配合用《非都市土地開發審議作業規範》之修正，既有舊工業區欲適用此規定，則應提送新開發計畫，經審議通過後，始可適用。</p> <p>四、相較於行政院同意設立之自由經濟示範區，由經濟部工業局核定設立之工業區，由於建議由專責機構負責土地使用規劃管理，因此，變更若不涉範圍及開發總量變更者，可免徵免</p>
--	--	--	--

	<p>更原核准計畫，未涉及原工業區興辦目的性質之變更者，由工業主管機關辦理審查，免徵得區域計畫擬定機關同意。<u>自民國 104 年後，經濟部核定設立之工業區，其開發計畫及細部計畫之變更不涉範圍及開發總量變更者，亦同。</u></p> <p>區域計畫擬定機關核發開發許可或開發同意後，原開發計畫範圍依行政院同意設立為自由經濟示範區，經目的事業主管機關認定性質相同或具有高度相容性，且未變更主要公共設施、公用設備或必要性服務設施及未增加全區土地使用強度者，申請人應製作變更內容對照表送請中央主管機關備查，不受第一項及第二項規定之限制。</p>	<p>更原核准計畫，未涉及原工業區興辦目的性質之變更者，由工業主管機關辦理審查，免徵得區域計畫擬定機關同意。</p> <p>區域計畫擬定機關核發開發許可或開發同意後，原開發計畫範圍依行政院同意設立為自由經濟示範區，經目的事業主管機關認定性質相同或具有高度相容性，且未變更主要公共設施、公用設備或必要性服務設施及未增加全區土地使用強度者，申請人應製作變更內容對照表送請中央主管機關備查，不受第一項及第二項規定之限制。</p>	<p>徵得區域計畫擬定機關同意。</p>
--	--	---	----------------------

第五節 後續研究建議

本研究係以研議強化「中央」目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責，為核心任務。然而，研究過程中，依據訪談與座談會意見回饋，本研究發現，由於土地使用計畫本屬地方自治事項之一，經營管理區之規劃與成長，難以自外於地方行政系統。事實上，經本研究初步了解，與地方政府之間的協商順利與否，是經營管理區能否有效運作的關鍵之一。因此，本研究建議，後續可進一步就中央土地使用主管機關、目的事業主管機關、地方政府三者之間的權責釐清及其介面連結，進行更深入的探究，據以研提相關的制度及政策建議。

此外，目前國發會正致力推動的自由經濟示範區，本研究結果可供其在土地使用管制制度設計之參考。並且，建議未來可進一步針對自由經濟示範區的實際推動經驗，進行更深入的檢視，提供未來政府在經營管理區、乃至國土空間發展相關決策之參考。

參考文獻

書籍

林明鏘 (2006) 《國土計畫法學研究》，台北：元照出版社。

期刊文章

1. Büchs, M., (2009) “Examining the interaction between vertical and horizontal dimensions of state transformation,” *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 2(1): 35-49.
2. Jessop, B. (1998) “The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development.” *International Social Science Journal* 50(155): 29-45.
3. van Meter, D. S. and van Horn, C. E. (1975) “The policy implementation process: a conceptual framework.” *Administration and Society* 6(4): 445-488.
4. 王泓鑫 (2004)，國土規劃法制之研究－以內政部國土計畫法草案為中心，世新法學，第 1 期，頁 243-282。
5. 林森田、丁秀吟、簡俊發 (2008)，農村發展與周遭農地整合利用：土地重劃觀點，2008 農地利用與鄉村發展政策研討會文章。
6. 陳明燦 (2000)，我國農村地區農舍用地規劃制度之研究：管制政策的觀點，法商學報，第 35 期，頁 287-325。
7. 賴宗裕 (1997)，國土綜合計畫法 (草案) 內容屬性之比較分析，經社法治論叢，第 20 期，頁 317-345。
8. 行政院農業委員會科技處郭坤峰、郭秋怡、梁淑嫻 (2005)，農業生物科技園區規劃與建設，農政與農情第 152 期。

政府出版品

1. 內政部 (2013)，《全國區域計畫 (草案)》。
2. 臺灣鄉村展望學會 (2009)，《農村再生推動機制探討》，行政院農委會水土保持局委託研究。
3. 行政院農委會水保局 (2008)，農村再生推動機制探討，行政院農委會水保局。
4. 交通部觀光局，2001，《觀光政策白皮書》。
5. 交通部觀光局茂林國家風景管理處，2004，《茂林風景特定區整體規劃報告

- 書》。
6. 交通部觀光局雲嘉南濱海國家風景區管理處，2005，《雲嘉南濱海國家風景區觀光發展計畫》。
 7. 林明鏘、陳立夫（2006），國土計畫法施行細則與相關子法之制訂，內政部營建署。
 8. 財團法人環境規劃與城鄉研究文教基金會，2011，《因應莫拉克風災研擬檢討災區非都市土地使用管制機制-以高屏溪流域為例》，內政部營建署委託研究。
 9. 陳博雅（1994），臺灣地區農舍管理方向之研究，行政院農委會。
 10. 經建會工業局（2012），101年度年報，經建會工業局。
 11. 劉建哲（2002），農地興建農舍與農地管理政策之研究，行政院農委會。
 12. 顏愛靜（2003），農地管理與違規使用問題之研究，行政院農委會。
 13. 邊泰明（2003），〈整合各類型工業區租售管理條件差異，適時提供產業良好用地環境，促進工業區利用〉報告。
 14. 曾志煌、陳一昌、林美霞、徐順憲、陳素惠、蕭清木、鄭國璘、鄭樂堯、蔡瑞鉉、沈世婷、王世俠、張淑滿（2011），臺灣地區商港整體發展規劃(101~105年)，交通部運研所。

網站

1. 交通部航港局網站（2013），
<http://www.motcmpb.gov.tw/MOTCMPBWeb/wSite/mp?mp=1>。
2. 屏東農業科技園區，《農業生物科技園區細部計畫都市設計管制規範》，「行政院農業委員會屏東農業科技園區網站」，
<http://www.pabp.gov.tw/AreaBus/Lib/A0205download.asp>，（2014年02月27日）。
3. 國家科學委員會（2013），科學工業園區土地規劃情形統計資料，
<http://web1.nsc.gov.tw/mp.aspx>，（2013年8月12日）。
4. 國家科學委員會（2013），科學工業園區土地規劃情形統計資料，
<http://web1.nsc.gov.tw/mp.aspx>，（2013年8月12日）。
5. 國家發展委員會網站（2013），<http://www.ndc.gov.tw/>。
6. 經建會（2013），自由經濟示範區，「行政院經建會網站」，
<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0018959>，（2013年8月12日）。
7. 經濟部工業局（2013），台灣地區工業區用地供給分析，臺灣工業用地供給與服務資訊網，
<http://idbpark.moeaidb.gov.tw/%E5%85%A8%E5%9C%8B%E5%B7%A5%E6%A5%AD%E5%8D%80/Statistics/1-1.asp>，（2013年8月12日）。
8. 經濟部工業局加工出口區管理處網站（2013），<http://www.epza.gov.tw/>。
9. 營建署國家公園組（2013），國家公園簡介，「臺灣國家公園網站」
http://np.cpami.gov.tw/youth/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=128（2013年8月12日）。

10. 農委會(2007), 建構農業經營專區之思維與做法, 「行政院農業委員會網站」, <http://www.coa.gov.tw/view.php?catid=13097>, (2013年8月12日)。
11. 屏東農業科技園區, 《農業生物科技園區細部計畫都市設計管制規範》, 「行政院農業委員會屏東農業科技園區網站」, <http://www.pabp.gov.tw/AreaBus/LibA/A0205download.asp>, (2014年02月27日)。

附 錄

本研究「研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責計畫」研究期間，與所選定之研究案例機構及組織進行個別面談，另舉辦「議題座談會」，邀請研究案例的主管機關和重點機構共同參與，在此特將受訪的重要內容與座談會精要成果，以訪談註記和意見陳述之方式彙整記錄如下附件。

表 43 專家學者與機關單位訪談工作紀錄

受訪者類型		受訪單位	完成時間	訪談議題	
保育 利用型	風景區	企劃課	日月潭風景區管理處	103.2.24 (訪談) 103.05.14 (座談會)	國家風景區土地 使用管制權責政 策與目前劃分方 式。
		林笑天(副執行長)	太乙工程顧問公司	103.2.24 (訪談) 103.05.14 (座談會)	
		蘇成田(院長)	中華大學觀光學院	103.2.13 (訪談) 103.05.14 (座談會)	
	農村再生 發展區	王志輝(副組長)	農委會水保局 農村建設組	103.1.28 (訪談)	農村再生發展區 土地使用管制權 責政策與目前劃 分方式。
		劉力嘉(工程員)	農委會水保局	103.05.14 (座談會)	
開發 利用型	商港區	沈光青(處長)	基隆港務公司工程處	102.12.02 (訪談) 102.12.23 (座談會)	商港區土地使用 管制權責政策與 目前劃分方式。
	農業生物 科技園區	柯勝智(專員)	農委會科技處	102.12.23 (座談會)	農業生技園區土 地使用管制權責 政策與目前劃分 方式。
	工業區、 加工出口 區	游振偉(副組長)	經濟部工業局 工業區組	102.11.18 (訪談) 102.12.23 (座談會)	產業園區土地使 用管制權責政策 與目前劃分方 式。
		曾參寶 (前加工出口區處長、 現行政院顧問)	行政院顧問	102.11.05 (訪談) 102.12.23 (座談會)	
	科學園區	林梅琇(組長)	中科建管組	102.11.26 (訪談)	
		陳季媛 (處長,前中科建管組組長)	園區公會中區分處	102.12.23 (座談會)	
中央土 地使用 主管 機關	營建署 地政司	王銘正(司長)	地政司	102.12.23 (座談會)	中央土地使用主 管機關與各目的 事業經營管理區 之權責分工。
王靚秀(副司長)		103.05.14 (座談會)			
袁世芬(代理科長)		103.3.5			

研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責計畫

				(訪談)	
	營建署 綜合 計畫組	林世民 (專門委員)	營建署綜合計畫組	103.3.3 (訪談)	
				103.05.14 (座談會)	
	營建署 都市 計畫組	廖耀東 (副組長)	營建署都市計畫組	102.12.23 (座談會)	
專家 學者	學者	陳良治 (助理教授)	台灣大學 建築與城鄉研究所	102.12.23 (座談會)	對於當前台灣各 目的事業主管之 「經營管理區」 土地使用規劃管 理之權責分工想 法。並以國家風 景區、商港區、 產業園區及農村 再生發展區四個 樣態案例進行訪 談。
		楊松齡 (教授)	政治大學地政學系	102.12.23 (座談會)	
		李欽漢 (副教授)	中國文化大學 市政暨環境規劃學系	103.05.14 (座談會)	
		賴美蓉 (教授)	逢甲大學都市計畫與 空間資訊學系	103.05.14 (座談會)	
		陳建元 (副教授)	逢甲大學 土地管理學系	103.05.14 (座談會)	
		郭年雄 (總經理)	台灣土地開發 股份有限公司	102.12.23 (座談會)	
	業界專家	游明進 (顧問)	中興工程公司	102.12.23 (座談會)	
		秦嘉鴻 (副理事長)	中華民國工業區 廠商聯合總會	102.12.23 (座談會)	
		楊元杉 (工程師)	台灣世曦工程公司	102.12.23 (座談會)	
		陳惠學 (協理)	中華工程公司	102.12.23 (座談會)	

資料來源：本研究自行彙整

第一節 中央土地使用主管機關訪談註記

壹、內政部營建署綜合計畫組之訪談註記

時間：2014/3/3 PM2:00

地點：臺北大學合江校區自強大樓 105 室

一、內政部營建署綜合計畫組目前針對各經營管理區土地使用規劃、管制與管理的作法

- (一) 因國土規劃後續的經營治理部分，非土地使用主管機關擅長，因此若目的事業主管機關願意負起管理責任，有經費與人力，則適度放給目的事業主管機關管理，總量確立框架下，再看態樣與權責如何，進行彈性放寬
- (二) 以往變更都需要進中央，但前階段大方向在協商變更百分之三十的範疇內，公共設施服務水準與容受力…等未有太大變動的情況下，則協商給目的事業主管機關自行處理，不過此法條仍處理中，尚未定案。
- (三) 目前區域計畫法配合自經區修法，並借助設立自經區的時效性，已送進立法院

關於自經區的法源適用，其依據在於自經區條例中，條例中才有對應內容，區域計畫法僅中僅有一小部分配合自經區，但主要是由自經區條例（特別法）排除區域計畫法。

二、目前內政部營建署綜合計畫組因應各經營管理區土地使用規劃、管制與管理的課題

- (一) 國土規劃後續的經營管理非土地使用主管機關擅長，又非都市土地涉及多重機關，若無明確計畫，無經營理念與人力進駐，無法進行良好管理。此外，經營管理部分需目的事業主管機關進行（ex 水利處、工業局），但多數目的事業主管機關除未能足有經費與人力外，意願也不明確，管理權責難以釐清。目的事業主管機關意願（參考）：

意願不明	願意進行規劃、部分經營管理	願意規劃、經管與退場部分或已做
觀光局、農委會	水利署、工業局	國家公園、科學園區
	水利署目前僅管理水庫集水區中蓄水範圍，其他部分則為	科學園區目前比較有後半段的精 神，各處都有管理處，有經費。

研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責計畫

	水保局、林務局…等，涉及多重機關。 工業區希望有土地使用管制權力，但退場機制較不明確。	國家公園有獨立警察隊，獨立編制上，人力經費還有自身認知都可以，相對其他地區管的比較好一點。
--	--	---

(二) 現各目的事業法規未有明確土地使用管理規劃、退場機制與罰則，未依法源依據，故與土地使用主管機關間權責不明

整體而言，當機關想要擁有更多彈性時，目的事業對經營管理區之「責任」，不得與權力間失衡。後半段經營管理的退場機制（如工業區後續要變更作為什麼產業…等）、罰則等處理目前仍然不明確。除土地使用編定上需過區委會外，不增加汙染量，總量範疇下，中央土地使用主管機關願提供一定程度之彈性，換言之，未來要看經營管理區後續經營管理的態樣跟權責條件，此前提確認後，才能有彈性提供的可能。

三、新的政策趨勢與修改可能建議

(一) 目前正進行中，將部門計劃與農地納入全國區域計畫，期望透過總量管理、區位確定，開放相當彈性予目的事業主管機關。但因各目的事業主管機關提供總量與區位之資料困難，仍持續進行中。

早期八零年代有部門計劃，理論上都是綜合計畫組自行劃設，這一波主要是農地跟部門計劃納進來，目前要求各部會提供相關資料，欲進行總量管理。因中央土地使用主管機關擅於守護環境敏感地，在總量管理與避免環境敏感地範圍下，可以給予彈性。不過，產業瞬息萬變，總量提出仍是困難（只有一個例外，台灣高爾夫球場有提總量），去年（民 102）年底前，各部會資料陸續提供，然資料仍很零散，處理相當困難。

四、區域計畫法的 12 條修改建議：

(一) 區域計畫法第 12 條：建築管理部分通常不會納入區域計畫法系，建築管理為建築法，區域計畫法僅實施土地使用管理

(二) 「得由中央目的事業主管機關…」目前自經區為這樣，但還是由地方政府受理後，在一定期間內，送中央主管機關審查。

(三) 目前經濟部不認定「國家重大建設計畫」，這個部分需要再考量。

五、工業區補充：

法條	促進產業升級條例 (old)	產業創新條例 (new)
用地別	產業用地	丁種建築用地、特定目的事業用地
計畫別	可行性規劃報告 (包含開發計畫)	開發計畫

六、水利集水區補充：

早期的水源保護區為內政部主管，後組織整併移至水利署，而水庫集水區本來也在水利署，若目的事業主管機關認領全區（有坡地與平地，平地幅員過大），因區域計畫劃設禁止開發，對於人民財產權之限制等壓力過大；而現目的事業主管機關僅主管蓄水，目前全國區域計畫按照經濟部建議，與飲用水有關者將其框下，剩下百分之二十左右非與民生用水直接相關者（下水道…等內容）則採績效方式管理，目前方向如此，細節仍討論中（權衡對抗下之處理方式）

七、農村再生發展區補充：

建議農村再生發展區與農村社區土地重劃結合，一個是有經費的，一個是有正當手段變更的，可以相輔相成。區委會考慮納進此內容，國土計畫才不會空白，全國區域計畫才有代表性。農村社區土地重劃若走開發許可，前提條件是有農村再生計畫所認同者，會排擠到土重處，仍研議中。

八、自經區目前研擬處理方式：

一開始是示範性的自經區，五海一空一生技，但之後改為全面性，公私部門皆可申請之遍地開花樣態，將來主管機關大部分為經濟部，尚未寫明。

第一次自經區劃設由區委會掌握辦理，但必須於報告書中需敘明後續調整可能（企圖外運、交換、掩埋等等選項），保留未來需要的彈性，先寫清楚後，即可適法交付目的事業主管機關處理，由縣政府受理自經區申請，限定 15 天處理（憲政問題），後中央備核或逕為處理，避免程序一來一往、勞民傷財，公共工程延宕。

*憲政問題：先驅型、重大的計畫內容須由中央處理，但地方有一定的自治事項權限，須尊重，保留課運回來中央審理的可能，備而不用

*自經區土地使用管理：地方政府

貳、內政部地政司之訪談註記

時間：2014/3/5 PM6:00

地點：臺北大學合江校區自強大樓 105 室

一、內政部地政司目前針對各經營管理區土地使用規劃、管制與管理的作法

- (一) 目的事業主管機關有專法，且排除區域計畫法者，循其專法進行規劃、管制、管理，若其專法未排除區域計畫法者，則仍遵照區域計畫法進行。

就現行作法而言，目的事業劃設專區時，需依循區域計畫程序進行，但是若目的事業主管機關有專法者，則依照其專法進行，如工業區與產創條例。不過，有關土地部分，仍回歸區域計畫法。

換言之，若專法中訂定了土地使用管制內容，即由目的事業主管機關自己管，以工業局為例，工業區發展依廠商需求與其他考量為主，故偏好自己依專法所訂定之內容管理。據此，目的事業主管機關若有需要，會進行立法，專法通過後，內容有若「不受區域計畫法」此項規定，則排除區域計畫法之適用，如科學園區。

- (二) 中央土地使用主管機關依原則進行審查與管制，除賦予目的事業主管機關管制之權力外，同時也強調應強化目的事業主管機關對自身土地使用計劃管理的責任

中央土地使用主管機關依原則進行審查與管制，只要目的事業主管機關明示出：總量、閒置數量、必要性、未來發展、產業需求與供給、是否包含環境敏感地、是否有用到特定農業區…等內容，中央土地使用主管機關則進行配合，其立場為監督指揮，著重環境敏感地，高山農業等政策，訂定明確國土目標。

中央土地使用主管機關主要強調目的事業主管機關對經營管理區管理的責任，將政策定調，後續執行配套，同時以該專法賦予管制權力，賴各相關單位配合執行修訂，以利審查。

- (三) 在中央土地使用控管機制定調的前提下，中央土地使用主管機關與目的事業主管機關，兩者以共同保護與管理的概念運行。

中央土地使用主管機關理念為與目的事業主管機關「共同保護管理」土

研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責計畫

地使用，因目的事業主管機關有產業發展需求，而中央有維護國土保育之責，為使產業永續發展，並與國土保育可以兼容並用，中央土地使用主管機關將在兼顧國土保育與土地使用管制的前提之下，協助目的事業主管機關產業永續發展、合理分派，規劃利用。

- (四) 因非都市土地使用管制規則多配合各目的事業專法之容許使用管制進行增修，故非都市土地管制規則之容許使用項目，目前主要為一種「銜接」功能

由於目的事業主管機關之專法，為明確的法源依據，除不受區域計畫法約束外，其法律位階類似區域計畫的特別法，因此區域計畫法以符合原則及簡化為主，非都市土地使用管制規則，則大多配合各專法之容許使用管制進行增修，扮演法源銜接、加強適法性的角色。

二、目前內政部地政司因應各經營管理區土地使用規劃、管制與管理的課題

- (一) 非都市土地使用管制規則容許使用項目，常無法及時因應配合目的事業專法容許使用項目之增修。在無法兼顧時效性的情形下，可能出現矛盾無法解決之情況。
- (二) 就目前情況而言，目的事業專法擬定通過後，仍需待目的事業主管機關操作進行經營管理區之劃設，中央土地使用主管機關因未有監督權力，無法掌握政策執行效率。

以農村再生發展區為例，農村再生條例於民國 99 年制定公布，迄今，農村再生發展區計畫仍未擬訂，而中央土地使用主管機關沒有法源能夠進行監督，也無法引導政策之執行。

- (三) 農地用地變更與開發許可方式使用，受到農地相關優惠與政策之牽制，以致土地變更受到阻礙，無法確立農地相關建設，與地用容許上的原則。

在過去，農地多進行造橋鋪路等工程建設，政府僅幫忙施作，而目前要進行農村再生發展區之開發，就現行而言，農地變更除程序麻煩，農地變更後也會使農委會業務減少、農地津貼無法領取，農民保險優惠也會消失。各種實務操作之問題，皆會使得農地相關建設與地用容許原則無法確立，中央土地使用主管機關監督相對困難。

以農地上設置太陽光電產業設施為例，實務上不進行用地變更，而轉為開發許可之容許使用，維護農地津貼與農保。

三、未來政策可能趨勢與建議

- (一) 在不違背土地使用主管機關最高指導原則的情況下，中央即樂觀其成，但前提為目的事業主管機關握有的土地使用規劃、管制權責需相符，退場機制、罰則皆需存在。

中央土地使用主管機關主要考量國土永續與保育，而目的事業主管機關站在業者立場，發展產業，在兩者立場不同的情況下，中央土地使用主管機關僅在目的事業主管機關訂專法時，確認其內容與土地最高指導原則是否有出入，只要規範足夠，能符合需求，環境敏感地、特定農業區等需要受到保護的土地，不要有可供開發的法源即可，否來回修法只會增加繁複程序。

此外，目的事業主管機關所開發之經營管理區，有一定的數量及規模時，將出現兩個重要議題：1. 退場機制的有無 2. 計劃管理的強弱，是否有罰則，此兩項相當重要。

- (二) 目的事業主管機關須確立專法，加重目的事業管理義務，明示範圍、權責與總量。在總量定案的情況下，除可避免爭議外，土地開發方式即可明確，避免不正當的開發操作。

目的事業主管機關專法與計畫中，一定要有土地使用管制內容，沒有的話，則依區域計畫法管理。就目的事業主管機關的立場而言，機關之需求會在專法中訂定，因此，加重目的事業管理義務，以此強化管理。此作法並非削弱中央土地使用主管機關，中央主管機關就範圍、權責與總量進行監督規範，同時可避免土地開發爭議與開發方式的不正當操作。

- (三) 指導原則定調的前提下，中央土地使用主管機關僅做總量與範圍控管（管理環境敏感地），依各專法與計畫進行管理，賦予各目的事業主管機關權責，但有變更等情事，則需中央需同意

非都市土地使用管制規則的增修可以簡化，前提為指導原則、目的事業主管機關的權責（退場與罰則）規範已經定調，後續僅繼續進行即可。未來容許將此部分切給目的事業主管機關進行管理，中央僅做總量與範圍控管，以「依照計畫管理」此句話，即可交給目的事業主管機關，不用相互配合修改。不過，若目的事業主管機關於土地使用管制上有任何變更與修改，則需由中央土地使用主管機關同意才可變更。

以休閒農業為例，農地上做休閒農業設施，可依照休閒農業觀光管理辦

研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責計畫

法處理，但原則需清楚，非都市土地使用管制規則不需要一直修改。

四、針對區域計畫法第 12 條修法建議：

(一) 送區委會審核部分，仍有考量空間

照區域計畫程序，要審的內容為何？若是審「範圍與總量」，區塊範圍內，區域計畫應要掌握範圍內是否有環境敏感地、特定農業區…等，以及範圍內開發為什麼內容。

區域計畫委員會「備查」，只要了解計畫構想的提報，是計畫範圍的構想、想法，非實質審查，中央土地使用主管機關只看土地使用的指導與原則，了解資源的分派，因目的事業有專法，只是怕有「脫韁」的可能，適時拉回來，為監督引導角色。

此作法可能增加目的事業主管機關的麻煩，目前僅依照各目的事業主管機關專法執行，並沒有送內政部（目前全國區域計畫內容已有增加一條，關於區域計畫指導功能之內容）。

(二) 文字修正

區域計畫法第 12 條，「開發建設」，多半沒有執行這個部分。

建設是否是產業主導性的，如水資源就不是，水庫雖然是建設，但最重要的是防災保育。

修改：「送請區域計畫主管機關同意後，依計畫內容實施土地使用管理，其屬國家重大建設者…」

第二節 目的事業主管機關訪談註記

壹、產業園區：工業區之訪談註記

時間：2013/11/18

地點：經濟部工業區組會議室

一、工業區目前土地使用規劃、管制與管理的作法

項目	重點	內容	備註
土地使用 規劃	法源依據：「產業創新條例」	中央主管機關、地方政府、或者公民營事業皆可依據「產業創新條例」申請設置。	
	土地使用規劃程序	申請者提出可行性規劃報告，循區域或都市計畫程序，進行產業園區編定	
土地使用 管制	管制方式與法源依據：採「雙重管制」(原則上)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 優先適用產創條例相關規定，產創條例未規定者，則依區域或都市計畫法令。 2. 產創條例規定：產業用地(一)(二)、社區用地、公社用地、其他用地。 3. 產創條例對於土地使用管制的規定權限，僅止於「容許使用內容」，至於「使用強度」仍回歸到區域或都市計畫規定。 	以非都市土地為例，80年以前，全部為丁種建築用地；80年以後，大部分為丁種建築用地，公共設施則編定為相關用地，緩衝綠帶則大致為國土保安用地。
	與既有區域計畫體制的銜接方式	<ol style="list-style-type: none"> 1. 都市土地：《都市計畫法台灣省施行細則》第22條授權 2. 非都市土地：《非都市土地使用管制規則》附表一授權「丁種建築用地」，依經濟部工業局相關法令 	
土地使用 管理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 執行土管之單位：地方政府 2. 執行建管之單位：地方政府 	內政部系統，依據申請報編時所附、並經區域計畫主管機關核定之「開發計畫」進行管制	近年來，環保署逐步將三廢審(水、空、廢)業務權限放給工業局

二、工業區目前土地使用規劃、管制與管理的課題

研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責計畫

(一) 「土地使用規劃」如何因應產業的快速轉型？

1. 目前屬於都市計畫範圍內的產業園區，反而較不具彈性，行政程序更為繁複。而產創條例所規定的產業用地（一）（二）反而較具彈性，並且賦予經濟部工業局 discretion 的空間與可能性。
2. 產業園區選址定位，必須與「地方政府」溝通協調

(二) 「土地使用規劃」與「土地使用管制」之間的銜接關係

土地使用規劃，原則上由報編者負責，但土地使用管制內容，雖然由報編者研擬，「審核權」卻在區域計畫主管機關。

(三) 「土地使用管制」回歸到地方政府的權限範圍內，影響園區運作效率

1. 因各「地方政府」配合態度而異
2. 由於依產創條例劃設的公共設施用地，必須編定為區域計畫法系當中公共設施相關用地（例如：交通用地），因此，工業局無法即時因應需用土地人的需求、或者園區經營需求，即時彈性地調整土地使用（例如：為了一條道路要改道、土地合併分割，就要跑完整個區域計畫程序）

(四) 「土地使用管理」的權限與人力資源嚴重不足

1. 人力不足：工業區組僅 30 幾人，各服務中心人數亦不多
2. 權限不足：由於各服務中心、或者管理處，並非公務單位，成員不具公務資格，沒有執行公權力的權限

三、新的政策趨勢與修改可能建議

(一) 目前正研議之政策：

1. 修改產業園區管理局主管範圍：依《產業創新條例》設置的工業區（短期內，只針對中央主管的）+ 依《加工出口區設置管理條例》的加工出口區
2. 設立中央層級的「產業園區管理局」
 - i. 中短期：產業園區 vs. 加工出口區，仍各自依循既有專法規範
 - ii. 長期：希望合併兩法令，訂定《產業園區設置管理條例》

(二) 修改可能建議

1. 擁有專責單位，專門負責產業園區之土地使用規劃、管制與管理，類似科學園區管理局的概念。
2. 內政部僅需進行「總量管理」：由於不同產業所需之容積不盡相同，內政部僅需對產業園區內，土地使用總強度進行「總量管理」，至於各宗地的細部使用，則由經濟部工業局主管
3. 回到民國 80 年以前的作法，產業園區範圍內（以非都為例），編定統一為「丁種建築用地」，賦予經濟部工業局對於產業園區土地使用規劃，有較多的權限與彈性調整空間。
4. 目前都市計畫工業區問題較大，中央與地方主管機關不明確，違規使用如何處理也同樣是一大問題

貳、產業園區：加工出口區之訪談註記

時間：2013/11/5

地點：行政院

一、加工出口區目前土地使用規劃、管制與管理的作法

項目	重點	內容	備註
土地使用 規劃	法源依據：加工出口區設置 管理條例	只有「中央政府」可以設置	
	土地使用規劃程序	中央政府決定區位；請中央土地使用主管機關 完成「土地編定」的程序；經濟部加工出口區 管理處（或者各分處）負責「土地使用規劃、 管制與管理」，還包括建築執照的發放	<u>實務作法</u> ：有關消 防、衛生…等環節 的審查，商請「地 方政府」協助
	土地使用分區變更	1. 非都市土地者：非都市土地分區變更需 送到中央土地使用主管機關，但因為加 工出口區基本上都會編為都市或非都 「工業區」，因此，在正常營運的情況 下，幾乎不會涉及分區變更 2. 都市土地者：目前全台灣只有高雄楠梓 加工出口區屬於都市計畫乙種工業區。 當土地使用內容有所更動時，經常需送 到地方政府進行都市計畫相關程序。	

二、加工出口區目前土地使用規劃、管制與管理的課題

- (一) 「土地使用規劃」如何因應產業的快速轉型與土地炒作的問題
- (二) 位於都市計畫區者，「土地使用管制」需回歸到地方政府（都市計畫
主管機關）的權限範圍內，影響園區運作效率
- (三) 「土地使用管理」涉及「不同目的事業主管機關」之間的協商問題

三、新的政策趨勢與修改可能建議

- (一) 修改產業園區管理局主管範圍：依《產業創新條例》設置的工業區
+依《加工出口區設置管理條例》的加工出口區
- (二) 政策走向，應該朝向自由經濟示範區模式

參、產業園區：科學園區之訪談註記

時間：2013/11/26

地點：中部科學園區管理處

一、科學園區目前土地使用規劃、管制與管理的作法

項目	重點	內容	備註
土地使用 規劃	法源依據：科學園區設置管理條例	科學園區管理局自己擬特定區計畫，選定一個範圍，報請行政院同意（非核定），納入科學園區範圍進行相關作業，待後續作業完成後才成立。	與地方政府互動（連外道路、汙水等管線）
	土地使用規劃程序	先擬範圍同意後，用水、用電、電信計畫會先處理、環境影響評估與土地使用分區變更(都市土地：都市計畫，都委會同意；非都市土地：區域計畫，區委會同意)都過了才核定做開發，進行土地取得，照特定區計畫進行。	用水用電電信計畫（阻力少，但未來困難度會提高）環評困難（民意），制度不受法律信任
土地使用 管制	管制方式：主要循「都市計畫」體系	依據計畫（如：台中園區(台中市西屯區)土地使用分區暨都市設計管制計畫）中的土管要點。	建蔽率、容積率與都市計畫差不多（目前無限縮不可變動，都委會核定即可）
土地使用 管理	1. 執行土管之單位：科學園區管理局 2. 執行建管之單位：科學園區管理局	1. 強調單一窗口，建築管理、工商服務、土地徵收等。 2. 都市設計審議（預審後送委員會）	1. 人力吃緊（各分園區皆送中科管理局） 2. 分園區僅有緊急連絡窗口 3. 消防、區外交通在地方政府

二、科學區目前土地使用規劃、管制與管理的課題

（一）與地方政府間的配合，建設時程、審議效率問題

（二）環境影響評估制度與訟頻繁，法院不認同，難以執行

三、新的政策趨勢與修改可能建議

（一）設管條例中，民間開發科學園區部分，目前未有成功的案例，可多

著墨

(二) 環境影響評估制度全面修正，增加公信力與可行性

肆、商港區之訪談註記

時間：2013/12/03

地點：臺灣港務公司基隆港分公司工程處

一、商港區目前土地使用規劃、管制與管理的作法

項目	重點	內容
土地使用 規劃	法源依據：「商港法」(第 6 條)	商港區域之劃定，由主管機關會商內政部及有關機關，劃定之。
	土地使用規劃程序	由台灣港務公司(2013 年以前由港務局)每五年提出一次商港區整體規劃(通盤檢討)。前述由目的事業主管機關擬訂的商港區整體規劃報告書內，必須包括「土地使用計畫」，其乃是基於經營管理需要，所進行的功能性計畫分區。就土地使用管制而言，仍回歸到都市計畫體系。由地方政府(委託顧問公司)，徵詢商港區主管機關意見(以及前述的整體規劃報告書)，完成都市計畫程序。
土地使用 管制	管制方式：主要循「都市計畫」體系	<ol style="list-style-type: none"> 1. 早期商港(ex. 基隆港)：為都市計畫當中的港埠用地(公共設施用地，不可做商業使用)，為因應港口土地使用多元化的趨勢，目前正於「擴大暨變更基隆市(港口商埠地區)都市計畫(港埠用地通盤檢討)案」當中，研議「港一」、「港二」、「港三」用地。 2. 早期商港(ex. 高雄港)：為都市計畫當中的港埠用地(公共設施用地，不可做商業使用)，為因應港口土地使用多元化的趨勢，已將部分商港區域轉為「文創專區」。 3. 近期商港(ex. 台北港、台中港)：依據港口發展需要，由地方政府配合擬訂「特定區計畫」，當中，商港區域劃定為「港埠專用區」。 4. 少數早期商港的部份地區(ex. 蘇澳港)：仍屬非都市土地，循區域計畫進行土地使用管制，目前正依實際發展需求，研議土地使用轉型。
土地使用 管理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 執行土管之單位：地方政府 2. 執行建管之單位：地方政府 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 地方政府依據都市計畫書圖，進行土管及建管。 2. 地方政府與商港主管機關之間的協商(以基隆港為例)：部分港埠用地，被要求需經過都審，才可取得建照與使照。

二、商港區目前土地使用規劃、管制與管理的課題

(一) 「土地使用規劃」如何因應港口功能的轉型

屬於都市計畫中的「港埠用地」，由於屬於公共設施用地，不可為商業使用。為因應港口功能轉型，需進行都市計畫使用分區變更，程序冗長。並且涉及與地方政府之間有關「土地變更回饋」的談判過程。

(二) 「土地使用規劃」與「土地使用管制」之間的銜接關係

原則上，由目的事業主管機關所擬之「土地使用計畫」，是土地使用管制之基礎構想。但是，實際的土地使用管制內容、書圖文件，係由地方政府循都市計畫程序辦理。

(三) 「土地使用管制及管理」屬地方政府的權限，影響商港區運作效率，因各個「地方政府」而異

三、新的政策趨勢與修改可能建議

(一) 成立專責單位，專門負責商港區之土地使用規劃、管制與管理，類似科學園區管理局的概念。

(二) 制定清楚的遊戲規則，事實上，以基隆港為例，由於與市區緊鄰，因此，理論上也必須配合都市的整體發展。因此，土管與建管仍由地方政府負責，也是個合理的作法。但是，建議制定清楚的遊戲規則（特別指「回饋」、「變更」的條件、比例等細節）。

伍、國家風景區之訪談註記

時間：2014/2/12 PM2:30

地點：台北國際青年之家協會會議室

一、國家風景區目前土地使用規劃、管制與管理的作法

項目	重點	內容	備註
土地使用規劃	法源依據：「發展觀光條例」	風景特定區擬訂計畫依據都市計畫法，程序依照都市計畫法，觀光局認為用都市計畫法可達效果，即採取：大鵬灣、東海岸	早期風景特定區範圍不大，墾丁成立時非現在國家風景區部分(東北角海岸一萬多公頃包含海域)
	土地使用規劃程序	擬定風景特定區整體發展計畫(未有法定程序)，報交通轉行政院核定，有徵用或撥用等回歸都市或區域計畫法	
土地使用管制	管制方式與法源依據： 重疊管制 1. 都市計畫法與區域計畫法(法源上) 2. 其他行政命令式計畫管制(執行參考，無法作為法源引用)	一個國家風景區有幾套子制度： 1. 已擬定風景特定區計畫按照都市計畫法 2. 沒擬定風景特定區計畫按照區域計畫法 3. 已行政命令式計畫為參考：風景特定區發展計畫、台灣地區沿海保護區計畫、澎湖分區使用規則	土地使用利用計畫，功能為約束行政單位，未能約束人民行政義務，沒有具體明確的土地使用管制，未經過公開展覽程序，較屬於依法有據，但仍為行政命令，靠機關間溝通協調(分區未有權威)
	與既有區域計畫體制的銜接不良	依據發展觀光條例劃設的風景區與區域計畫風景區兩者範圍與區位有差異	
土地使用管理	3. 執行土管之單位：風景區管理處 4. 執行建管之單位：風景區管理處	觀光局各管理處沒有將計畫當作操作的尚方寶劍，僅為參考 地方政府(行政程序處理)，風景區管理處協助，各目的事業主管機關(水利、林務…)皆須會	<ul style="list-style-type: none"> ● 保育的前提下進行開發 ● 地方政府積極劃設國家風景區(雖條件未達，但觀光局仍全力配合劃設)

二、目前國家風景區土地使用規劃、管制與管理的課題

- (四) 一處國家風景區有幾套子制度，管制重疊與混亂
- (五) 擬定風景特定區計畫因面積過大，以都市計畫型態劃設全區面臨困難，土地將受都市計畫法分區管制，產生許多保留地等問題
- (六) 行政命令式之計畫雖具有土地使用利用計畫，但未經過公開展覽程序，功能為約束行政單位，較屬於依法有據，但仍為行政命令，沒有具體明確的土地使用管制，未能約束人民行政義務。
- (七) 依據發展觀光條例劃設的風景區與區域計畫風景區兩者範圍與區位有差異，風景特定區計畫有土地分區但未融入區域計畫法（不像國家公園），僅靠機關間溝通協調，分區未有其權威性。
- (八) 資源管理上權責不明，管理處主導，但過多機關於上，機關之間有互相推諉情形

三、新的政策趨勢與修改可能建議

- (二) 修正國土計畫看待國家風景區的地位，在行政機關與社會觀感與國家公園有所不同，國家公園有法，並有強勢規劃管制制度，國家風景區則無，建議國家風景區可類似國家公園進行規劃管制。
- (三) 地方政府不能恣意要求觀光局擴大、增加風景特定區，劃設須謹慎，設立風景特定區管理處以小區制進行，空間上不一定要連結，法源走都市計畫法，劃設風景特定區計畫（都市計畫法系），增加風景特定區專法。
- (四) 地用管理方式修正，擬定資源保護與建設開發範圍

陸、日月潭風景區管理處之訪談註記

時間：2014/2/25 PM2:00

地點：日月潭風景區向山遊客中心管理處辦公室

一、日月潭風景區管理處目前土地使用規劃、管制與管理的作法

項目	重點	內容	備註
土地使用規劃	法源依據：「發展觀光條例」、「風景特定區管理規則」	<ul style="list-style-type: none"> ● 依據發展觀光條例：有整體規劃權，地方政府主導，送行政院核 ● 依據風景特定區管理規則：觀光為主的多功能土地使用、整體發展規劃（經營管理計畫），以多目標使用概念進行功能分區，有土地使用計畫，觀光局主導，交通部報備 	民 83 年始國家風景區為功能價值分區導向
	土地使用規劃程序		民 80 年風景區管理規則草案訂出五大分區：保護·景觀·設施·遊憩·一般使用
土地使用管制	管制方式與法源依據： 重疊管制 1. 都市計畫法與區域計畫法（東北角風景特定區計畫） 2. 其他規劃管制（風景特定區規劃報告）（無法令效力，實務上參考）	<ul style="list-style-type: none"> ● 東北角：都市計畫（民 78 年） ● 東海岸：區域計畫（個案變更） ● 各風景管理區：整體發展規劃土地使用計畫（實務用，無法定效力） 	沒環評：半年～一年 變更編定：兩年以上 私部門申請變更：五年以上
	與既有區域計畫體制的銜接不良		依附於區域計畫，進行個案申請（放棄發展觀光條例之整體計畫權）
土	1. 執行土管之單	● 管理處有舉報責任，地方政府負責	私人向地方政府申

地 使 用 管 理	位：地方政府 2. 執行建管之單位： 地方政府	處理（但無處理） ● 風景區管理處權責：開發建設、行銷宣傳	請開發案，但若於風景區（9千多公頃）中之開發案則須知會管理處
-----------------------	-------------------------------	----------------------------------	--------------------------------

二、目前日月潭風景區管理處土地使用規劃、管制與管理的課題

- (一) 風景特定區中主管機關過多，劃設目的與範圍不同，功能重疊，管制不明。
- (二) 變更檢討程序曠日廢時，實質審核須檢視具體執行計畫，但變更前未能訂定執行計畫（雞生蛋蛋生雞之議）。
- (三) 風景特定區若要與區域計畫之分區結合，因缺乏分區邏輯產生分區重疊問題，故其劃定時要先做分區變更再進行地用調整，與實務上機制無法配套。
- (四) 風景特定區劃定範圍過大，又須與地方政府與其他目的事業主管協調，至範圍內有部分地區未能有良好之觀光遊憩價值，以進行開發建設。
- (五) 風景特定區以都市計畫體系劃設，造成地價上漲，使得開發困難、過於剛性。（未開發至 80%時無法劃設新的，但舊的又無法撤銷）
- (六) 各層級地方政府與各目的事業主管機關，對於各國家風景區發展想像不一致，使得開發建設內容推動有所阻礙。

三、新的政策趨勢與修改可能建議

- (一) 保護區依據國土計畫進行，一級敏感保護，二級敏感進一步訂定出限制開發條件（特別景觀區），可進行一定程度之建設開發。
- (二) 區域計畫中加入部門計畫，支援國家風景區功能性分區想法，考量地用，加強總量管理（兩種：一為全區遊客服務人口量，設定適量規模；二為成長開發的量體，舊有未開發，不接受新案申請）及開發許可，以引導民間開發，並與區域計畫連結。（走計畫體系，不走法令體系）
- (三) 針對風景特定區，於營業許可核發執照等事項時，應收取審查費（原房間稅概念），從經營管理機制服務著手，但須有法令授權。

柒、農村再生發展區之訪談註記

一、農村再生發展區目前土地使用規劃、管制與管理的作法

時間：2014/1/27 PM3:00

地點：計畫主持人辦公室

項目	重點	內容	備註
土地使用規劃	法源依據：農村再生條例	1. 農村再生發展區+農村社區土地重劃（必要時再做）+區域計畫加入配合農村再生發展 甲、整體開發：農村社區土地重劃（開發許可） 乙、小規模：局部調整變更（用地變更）	農村再生發展區計畫相當於區域計畫中的分區計畫，但不挑戰已有土地使用計畫之都市計畫
	土地使用規劃程序	農村暨農田水利發展署土地用地變更審議（營建署是必然委員會出席），送營建署形式	大面積變更：開發許可；小面積：用地變更的前後目的事業主管機關同一
土地使用管制	管制方式與法源依據：農村再生發展區計畫審核與管理監督辦法；功能性分區套疊管制	農村再生發展區辦法中已有分區管制與土地容許使用項目 操作上：農村再生發展區計畫審核與管理監督辦法附表 農村再生發展區計畫審核與管理監督辦法附表中可用部分：連結區域計畫法用地	農村再生條例已有授權可擬定分區容許使用，但未擬定排除區域計畫法，因此無法適用
	與既有區域計畫體制的銜接方式	1. 你儂我儂（農村再生發展區辦法修，區域計畫容許使用也要修） 2. 農村再生發展區計畫審核與管理監督辦法附表二，分區與用地別間有矩陣連結 3. 與區域計畫或直轄市縣市區域計畫的連結：全國區域計畫已有納入，目前縣市區域計畫正在考量納入	營建署對於容許過去抓得很緊（大一統），導致修列不完。一開始希望在管制規則裡加一條可依照農村再生發展條例的容許使用，但地政司認為所有發展區的細項應放在地政司這邊，故不同意。

土地 使 用 管 理	3. 執行土管之單位：地方政府		分區後續要落簿，謄本註記欄中會註記
	4. 執行建管之單位：地方政府		

二、目前農村再生發展區土地使用規劃、管制與管理的「課題」

- (一) 農村再生發展區與區域計畫連結目前正研議中，是否會出現問題，仍需觀察
- (二) 全國區域計畫已有納入農村再生發展區，而目前縣市區域計劃正在考量納入，但機制與變更上，仍在討論中
- (三) 農村再生發展區辦法修，區域計畫容許使用也要修，兩邊皆發布時才能實施，推動方面會有問題
- (四) 區域計畫法容許使用本來就是抄附表，因此執行上不會有矛盾衝突，僅修正上會有問題。不過農村再生條例已有授權可擬定分區容許使用，但未擬定排除區域計畫法，故農村再生發展區計畫審核與管理監督辦法容許使用項目無法適用，需與區域計畫法配合，難以隨時配合實際需求
- (五) 農村再生發展區撤銷機制，雖需要情況不多，但仍須具備
- (六) 分區的法定位階，實際操作上雖依據農村再生發展區，但法定上農村再生發展區分區的位階？

三、新的政策趨勢與修改可能建議

- (一) 目前正研議之政策
 - 1. 先讓農村再生機制受外界認可，再進行農村再生發展區之推動(明年差不多是對的時機)。
 - 2. 截至目前未能實施農村再生發展區之原因：1. 社會氛圍 2. 機制未成熟 3. 營建署現發現農再真的可以解決問題(營建署空有工具，規劃完未能發展，因此需與農委會合作)。
 - 3. 設計概念：由下而上，讓社區居民了解此為有利的政策，尋求支持。

(二) 修改可能建議

1. 管制規則需要修改，加上依農村再生發展區計畫審核與管理監督辦法（如促產條例的容許）。
2. 區域計畫中本身需要有農村再生發展區，目前已經有留根，待後續發展。

第三節 「產業園區」與「商港區」座談會之意見陳述

名稱：中央目的事業主管機關與中央土地使用主管機關對「產業園區」與「商港區」之土地使用管制權責探討座談會

時間：102年12月23日（星期一）下午14:00~17:00

地點：國家發展委員會B136會議室

重點註記如下：

與會單位	意見陳述重點
中央土地使用 主管機關	<ol style="list-style-type: none"> 1. 單一窗口概念會支持，但問題在於人力與金錢沒有來源，在會裡討論就無法有共識，目的事業主管機關得到權責後卻沒有配套組織。另外，若建管主管機關的權責也要納入，盡量單一，但現有責任歸屬問題，內政部立場以都市計畫區來講，有檢討機制，非都變動不容易，但都市計畫可以適當連結。 2. 容積率問題，工業區想要提高到百分之三百，內政部認為公共建設需有經費，在環境容受力可以，但獎勵部分有限。廠商需要容積，但政府需要營運經費，希望可以連結（容積獎勵要付費）。 3. 地方政府、港區平衡與立場角度問題，協調要思考，商港回饋機制為表面的，應透過經驗學習，中央地方合作！（以美國世貿大樓重建案為例，運作機制合作？配股？全民入股？）。 4. 產業外移，都市馬上面臨衝擊（例如底特律），迫切性與地方政府的互動很有關係，地方政府不重視，廠商要追著園區跑（是主管機關主動性規劃？還是各部門提計畫中央彙整？）不過，現有民意輿論問題（大埔事件後），環保議題與產業需求有衝突，但產業需求總量，需求與供給資料難以統計，國內中小企業廠商需求未有完整的資料（規劃困難）。 5. 主要計畫有總量概念（楠梓為例），細部計畫有微調空間，但若細部計畫授權難以說服委員，目前細部計畫仍讓地方政府處理，細部計畫土地使用強度與類別，針對工業區裡頭獎投與促產使用管制回到目的事業主管，當初反對，我們立場不同意土地使用調整給目的事業，目前不會同意細部計畫讓目的事業調整，系統會亂掉，但土地使用分區管制（在園區內的，如台中港），有可能會有讓地方政府或目的事業調整的部分，要和地方政府討論。 6. 預售制度須找出廠商，但不同縣市會有不同情況，質疑產業需求，但沒有數據，標售也沒有法律依據（林口嘗試性標售在打官司，未徵收先預標售），另討論土徵機制的修改調整可能，修法公益性與必要性。
工業區	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國土計畫若有明確指導功能，可以省去目的機關的很多麻煩（原生種植物等須保護的

	<p>部分)</p> <ol style="list-style-type: none"> 若工業區可比照科學園區有功能較強的機構當然很好，但人力跟金錢無法克服，人事行政局反對，也許後續可透過北中南東區域的分局來進行。 建議總容積總使用以總量來限制，若不涉及連外公共系統調整，可讓目的事業主管機關處理，可朝總量管制觀念，現行強度沒有權限，僅容許使用有權限。
商港區	<ol style="list-style-type: none"> 管制部分回到縣市政府，必須談回饋，現實上沒有編列回饋機制，會有不同的百分比（以基隆遊客中心為例），回饋議題是港面對較大的問題，影響都市發展。 若有專責建管權力，可增加斡旋空間，但未來新進人員非公務人員，後續交通部航港局須執行（現為港務公司處理建築等部分）。
科學園區	<ol style="list-style-type: none"> 科學園區已轉型為群聚效應，非品牌為主（現為大型產業區要大用地，在台灣取得困難，因此優先選擇科學園區，ex 中科友達），產業聚落過多，政府不需要再製造產業園區，政府應配合民眾與廠商來行動。 行政效率低（ex 廢水池移動），需要鬆綁與增加彈性，迫切需要。 以容積率來看，大廠容積率常不足，但機械廠容積常過低（用不到那麼多），因此使用強度難以交代，個案差異大，希望可以授權給目的事業主管機關有調整的空間（總量管制） 科學園區為服務一條龍，認為地方政府也可以仿效。（科學園區與市政府的人才都具備），已成立單一窗口的可繼續，但未成立的不一定需要（指可以在市政府成立一條龍服務）。 只租不售，廠商不安心，金融機構也無法接受僅拿地上物去融資；執行上會遇到經營不善，地上物處理問題，只租不售為私權行為，訴訟科學園區僅取得債權憑證。
農業生技園區	<ol style="list-style-type: none"> 負責農業科技園區開發事宜，後交給屏東科技園區管理處。 嘉義宜蘭未開發完畢，行政院核定五個，兩個未開發，目前現行三個，一個是中央的，屏東科技園區，未來的自經工業區，一個為台南蘭花，一個為彰化花卉，為地方型，總面積未超過一百零五公頃，屏東未來加上一百多公頃開發也不會超過七百公頃。 農業部分現在會找台糖公司農地釋放，但會影響國土計畫，也會對國民健康影響，農業生產環境也影響很大，短期間看不到（慢性病、重金屬作物轉移等），國土計畫須快點訂定，避免農地被工業土地吸收。 目前沒有問題，土地為台糖轉移，有自己法源自己管理單位。
加工出口區	<ol style="list-style-type: none"> 加工區科學園區都有基本上共識，在國家定位的政策性的園區上，目的事業主管機關也須要內部協調（在土地使用與建照核發上等）。 鼓勵地方政府配合，由縣政府勇於接管園區（楠梓後被納入都市計畫為例，也許園區可以拒絕納入，即不會有潘丁滿的事件），需要有整體承擔機制，整合機制等。 只租不售實務上有，但也有相當多問題，廠商抗議，地上物處理等。
學者	<ol style="list-style-type: none"> 民間開發與地方政府開發的工業區，複雜度與面向更廣，要有更詳細的分類（七八種，都計的、非都的），要弄清楚概念。 工業區沒有專法，依據法源不斷更替結果，淪落到與地方政府分享與爭取工業區的開

	<p>發管理，法治方面要好好考量（要有專法）。</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. 要對各園區發展定型，支持國家策略型，要有主要的法令規劃，要只租不售，要有基金處理，但基金處理若沒有設計好制度，會變為地方政府另外的財源，而工業局面臨工業區的租售問題，鮭魚返鄉取得土地的目的與做法為何，新園區與舊園區的需求爭議，廠商來去問題，土地又該如何處理，也需釐清。 4. 因土地珍貴，因此要訂定許多程序（如環評等）而園區與周遭地方政府的矛盾，須了解地方政府的考量（園區獲得利益，但地方政府僅付出）。
顧問公司	<ol style="list-style-type: none"> 1. 環境轉變，鮭魚返鄉與新投資者找不到適當土地，有的話也很貴（如新北工業區、林口樹林），容積又僅百分之兩百一十，工業局開會後要以都更方式改變建築，法令上可以，實際上也符合都更條件，可降低土地成本，但營建署不答應，最多百分之兩百四十，我們目標是百分之三百，跟一般乙種工業用地一樣。 2. 我們是兩個父母，養母與生母：市政府與工業局，到底要聽誰的，工業局也知道有這困難，中央應該訂一個通盤規定，正面表列，由主管機關衡量可不可以，工業局使用項目，建築為地方政府，兩邊很難湊的攏。 3. 要單一窗口，到底要從哪送件，工業局或地方政府，須明確。工業區分兩大類，開發完成：63個工業區；開發中的：如何提升效率是關鍵，有兩個問題，第一個公共設施變更，工業區本身要變更同樣面對區域計畫法跟環評程序，第二個廠商規劃的用途跟原本不一樣，同樣要走程序，會造成不確定因素跟時間耽擱，希望全部回歸到工業主管機關來統一辦理 4. 工業區比照加工出口區或科學園區，若皆設有一個專門組織，會有太多正式單位，對國家成本負擔太大，基金是政府調度，整套財務面須要弄清楚。另外，土地政策比牛毛還多，內政部、工業主管機關、地方政府都有政策，通通湊到攏的話，一個案子要六年，投資者都走了，政府規定未明確，顧問公司成本難做，現在用水計畫書，農地變更說明書，排水計畫書，但都是同一件事情（效率與成本問題）。 5. 公務人員合法協助廠商就除罪化，按照相關法令去做，盡量從寬（增加公務人員的意願），現有法令不適宜的就趕快修（增加競爭力），人力執行，前後主管的法規認定，責任承擔問題，公務員難為在於不可圖利他人，建議條文修改，增加公務員勇於辦事的情況。 6. 土地只租不賣，新開發的可行，現有的不行，要按照市場機制走。 7. 因產業轉變速度快，權力下授勢在必行，如何下授要考慮，（例如台中工業區，指定建築線辦理預售，南科中科也都是…變更涉及環評、環差等），增加彈性，授權給目的事業主管機關認定，有些東西現在真的滿嚴的，工業區零售業不行，不合理（例如便利商店）。 8. 土地只租不售，財務問題如何解決，成本太高，政府無法拿出這個錢，一定要財務搞定，空地稅或許可以處理，逼土地釋出等。 9. 目前工業區土地賣不掉，訂房地措施會壓低土地價格，但永遠跟不上市場，官方跟不上民間，無法同步，因此法條制定要考慮時效性，也不是永遠適用。 10. 都市或非都，以總量去管（容積與相關汙染等規定），以國土計畫去思考。另外還有

	<p>產業需求，產業政策常跟不上產業發展（彰濱工業區為例）。但土地使用管制方面，分區編定與土地使用計畫圖，強度與組別，使用總量環評空汙等計畫，若能授權，仍有環差議題（若總量有變動），需要整體考量（中科三期后里淨水廠為例）。</p> <p>11. 港務公司與工業局有專業，須尊重，希望授權給目的事業主管機關，但中央國土機關，環境安全與品質等高位階問題需要去訂出來，細部計畫希望授權調控。</p>
--	--

**中央目的事業主管機關與中央土地使用主管機關
對「產業園區」與「商港區」之土地使用管制權責探
討
政策座談會**

【主辦單位】 臺灣鄉村展望學會

【指導單位】 經建會都住處

【舉行時間】 102年12月23日（星期一）下午14:00~17:00

【舉辦地點】 經建會B136會議室

座談會議程表

時間	議程內容	主持人/與談人
13:50~14:00	座談會報到	座談會場
14:00~14:15	主持人致詞與來賓介紹	主持人：周志龍老師
14:15~14:40	[計畫簡介與說明] 「產業園區」與「商港區」 土地使用規劃、管制與管理現況及其課題	主持人：張容瑛老師
14:40~17:00	[焦點議題綜合討論] (一) 產業園區土地使用管制權責議題 (二) 商港區土地使用管制權責議題	經建會 中央土地使用主管機關 中央目的事業主管機關 顧問公司、學者
17:00	閉 幕 · 賦 歸	

座談會成員

與 會 名 單		
主辦單位	臺灣鄉村展望學會	周志龍、張容瑛（臺北大學都市計劃研究所）
指導單位	經建會都住處	郭翡玉（處長）、于慧慧（組長）、吳晉光（專員）
中央土地 主管機關	營建署	廖耀東（營建署都市計畫組副組長） 廖文弘（營建署綜合計畫組科長）
	地政司	王銘正（地政司司長）
產業園區	工業區	游振偉（現經濟部工業局工業區組副組長）
	加工出口區	曾參寶（前加工出口區處長、現行政院顧問）
	科學園區	林梅綉（科學園區中科建管組組長）
	商港區	沈光青（基隆港務分公司工程處處長）
	農業生技園區	莊玉雯（農委會企劃處處長）
學者專家	顧問公司	郭年雄（台灣土地開發公司總經理）
		陳惠雪（中華工程公司協理）
	學者	金家禾（臺北大學不動產與城鄉環境學系教授） 林建元（臺灣大學建築與城鄉研究所教授） 楊松齡（政治大學地政學系教授） 劉曜華（逢甲大學都市計畫與空間資訊學系教授）

備註：以上成員均邀請中。

【聯絡方式】

臺灣鄉村展望學會 辦公室

- 電話：02-2503-1060
- 地址：臺北市中山區長春路 188 號 7 樓

中央目的事業主管機關與中央土地主管機關對「產業園區」與「商港區」之土地使用管制權責探討

座談會簽到表

- 一、會議時間：中華民國 102 年 12 月 23 日（星期一）下午 14 時 00 分
- 二、會議地點：行政院經濟建設委員會 B136 會議室（臺北市中正區寶慶路 3 號）
- 三、與會人員：

單位	簽到處	
行政院經濟建設委員會 都市及住宅發展處	邱明	
	于 赫 坤	
		陳嘉
		吳昇
行政院內政部 地政司	王銘正	
行政院內政部營建署 都市計畫組	廖繼東	
行政院顧問	曾參	
經濟部工業局 工業區組	游振偉	
科學工業園區同業公會 中部分處	陳香媛	

研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責計畫

單位	簽到處	
基隆港務分公司 工程處	沈光貴	
中華民國工業區廠商聯合總會	秦嘉瑞	
台灣土地開發股份有限公司	郭年航	
中華工程股份有限公司	陳素學	
中興工程顧問股份有限公司	許明達	
台灣世曦工程顧問股份有限公司	楊元杉	
政治大學地政系	楊和凱	
臺灣大學建築與城鄉研究所	陳子治	
交通大學科技中心	柯勝智	

第四節 「農村再生發展區」與「國家風景區」座談會

名稱：中央目的事業主管機關與中央土地使用主管機關對「農村再生發展區」與「國家風景區」之土地使用管制權責探討座談會

時間：103年5月14日（星期三）上午9:30~12:00

地點：國家發展會 B136 會議室

重點註記如下：

單位	重點內容
中央 土地 使用 主管 機關	<p>1. 目前內政部已依區域計畫法規定，於全國區域計畫中明定環境敏感地之使用原則、設施型使用分區之劃設條件及各種土地使用分區之變更原則，如各種產業就其未來擬開發使用之土地，依前述規定，就其所需區位、規模等，有明確產業空間發展計畫，並納入縣（市）區域計畫，指定劃設區位以為未來設型土地使用分區之發展區位，則於以後土地開發審議時，將可避免開發區位之必要性，合理性等審查，縮短審議時程，並賦予各產業較彈性之使用。又現行非都市土地使用管制規則第22條亦有賦予目的事業計畫內容調整時之土地變更簡化機制。</p> <p>2. 惟依今天簡報資料，本研究似較着眼於未來目的事業主管機關與土地使用主管機關權責之調整。針對此構想我們認為此大方向是可以談的；尤其在研究單位提及經營管理區對土地使用管制，管理是在有專法、專人、預算及明確退場機制等，故確實可以就如何整長期以來空間計畫主管機關（土地使用管制主管機關）與各目的事業主管機之權責予以探討。</p> <p>3. 不過就內政部（營建署）為整體國土空間計畫主管機關的角度，我們希望今天談的經營管理區之產業發展計畫是屬整體性的，而非僅選擇局部內容討論。以整體國家風景區為例，我們不希望僅就遊憩區、服務設施區之土地使用談權責調整（亦即僅就該部分之土地變更審議權責），而應就觀光機關業管整體風景區內五大功能分區（含特別保護區、自然景觀區、一般使用區等），一併納入探討，如此方具整體性。</p> <p>4. 另本部於八〇年代所公告之各區域計畫（第一次通盤檢討）中，即明定既有非都市土地風景區應有經營管理計畫，因此我們樂見觀機關就其業管國家風景區擬定整體發展、管理計畫以與區域計畫結合。又本部99年6月15日公告之變更區域計畫（第一次通盤檢討）中，亦明定非都市土地風景區劃分有資源型使用分區之風景區及設施型使用分區之風景區，亦曾於100年6月24日行文觀光機關，是否就風景特定區範圍進行非都市土地使用分區檢討，但於100年7月5日接獲回函表示，現階段均先維持原土地現有分區為宜。其實本部是希望觀光機關能就整體業管風景區土地為整體之經營管理與檢討，並與區域計畫一結合，此與今日所談議題之方向相同。差別僅在於本部希望能以具較整體性之角度來處理區域計畫此空間發展計畫與目的事業經營管理計畫之整合。</p>

	<p>5. 另本研究中所提及在有專法，整體發展規劃。專責機構管理及不屬環境敏感地區，即可結合總量管制，授權目的事業主管機關進行土地使用管制，以我們全國區域計畫在討論觀光遊憩部門計畫時，僅就遨遊人次、住宿人次之需求提出預估，而一地區之空間計畫範圍內。涉及各機關業管內容廣泛，內政部係就具有整體空間發展計畫之協調平台功能，即便屬風景區，如僅就具有觀光總量即賦予該地區由觀光主管機關進行土地使用管制是否妥適，值得討論。</p> <p>6. 有關農村再生發展區土地使用方面，依農村再生條例第 15 條之規定，直轄市或縣（市）主管機關本即可就實施農村再生計畫之地區，依土地使用性質與農村再生計畫，擬訂農村再生發展區計畫，進行分區規劃及配置公共設施。而該條例第 17 條亦規定農村再生發展區內土地使用，應配合農村再生發展區計畫內容實施管理，且農村再生發展區範圍內之土地容許使用項目，認定基準、土地使用強度、建築風貌等，係由中央主管機關訂定。因此，我們支持從整體面，整合區域計畫與農村再生規劃，將農村再生之生活、生產、生態、文化等與土地使用管理、管制結合，強化農村再生的土地使用規劃。</p> <p>7. 又由本部主政之農村社區土地重劃工作，目前亦簽奉本部部長同意，未來應積極結合村再生，並原則以納入農村再生地區始辦理農村社區土地重劃，而依農委會訂定發布之「農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法」第 4 條亦明示，農村再生發展區計畫係分為生活、生產、生態、文化等四種功能分區，且該發展計畫應包含二個以上之功能分區，並以整體體規劃為原則。另亦明示農村再生發展區計畫之內容，應包含社區內現有與擬增設公共設施之項目，數量及已核定農村再生計畫之配置公共設施構想。因此，我們希望農委會能積極推動及協助直轄市、縣市政府擬訂農村再生發展區計畫，以結合農村再生與農村社區土地重劃及區域計畫之整體土地使用規劃。</p> <p>8. 另本部為使區域計畫與農村再生結合，並將之納入該計畫中，爰於 102 年 10 月 17 日公告之全國區域計畫之鄉村區劃定或檢討變更原則中規定，「配合政府農村再生或農村社區土地重劃等相關農地（村）政策規劃，兼顧生態改善農業生產環境，提供生活所需之必要性公共設施，而需適度擴大鄉村區規模者，得視實際需要由內政部會商有關機關，就擴大規模門檻及應設置公共設施或必要性服務設施比例等整體規劃相關事項，於非都市土地開發審議作業規範及非都市土地使用管制規則，予以簡化。」而農村再生發展區計畫是結合土地使用規劃，農村社區土地重劃及農村再生之最佳方式，也是使農村再生依農村再生計畫由下而上之方式，有由上而下之計畫指導，才能具有整體性。</p>
內政部地政司	<p>1. 地政為都市計畫下的明確管理，目前非都市土地使用管制，為人詬病較多，多期待由專責機關管理，進行跨域協調。此這個方向是好的，就國家風景區而言，較建議方案三。專區為有目的性畫設的，專責機關有能力，且較為了解專區為達成目的之所需。</p> <p>2. 實務上而言，土地使用的管制包括兩部分，一是規劃，若有專責機關對專區規劃方向抱有想法，土地使用之總量管制則可配合規劃機關的想法進行變動。但實際管制後，將會產生人力需求問題，以地方地政同仁來說，贊同將專區由專責機構之人員進行管理。除此之外，仍必須考慮地方政府的態度，地方政府的態度取決於專區之專責機構是否能握有管制與管理之權限，若專責機關無法握有權限，在專區目的的達成上相對有困難。</p>
農	<p>1. 針對書面第十頁，農村再生條例是 99 年完成，相關子法到 100 年底才完成，目前執行會</p>

村 再 生 發 展 區	委 會 水 保 局	<p>有困難，外界也存有質疑。本局認為先輔導地方發展後，再推動農村再生發展區，此為政策與時間點上的考量。本局預計 104、105 年會陸續開始推動。目前，在 101 年時，本局已委託研究案，進行農村再生發展區的作業流程與案例模擬，前置作業皆已準備好了，可以馬上協助縣市政府進行農村再生發展區之推動。</p> <p>2. 管制面部分，目前農村再生發展區已與營建署及地政司進行溝通，相關法規銜接上較為暢通，此外，全國區域計畫法業已納入，非都市土地管制修正中也納入細目與項目，管制面較不需擔心。</p> <p>3. 管理面部分，農村再生發展區是一個功能分區，有四個功能分區：生活、生產、生態、文化，並非開發計畫或引導某種產業而引進，農村與居民本來就存在於該土地上，農村再生發展區僅是將他們的願景落實，故沒有所謂的退場機制，農村再生發展區之分區概念架構於區域計畫底下，相關使用也銜接至非都市土地使用管制，其中也不會有變更行為，將以功能分區進行銜接。</p> <p>4. 罰則部分，針對簡報第 13 頁，管理面為專法授權管理，管理單位為農業單位，罰則架構於區域計畫中，故罰則須回歸區域計畫法第 21 條進行裁罰。</p> <p>5. 農村再生計畫當時設定為四年，雖然社區要求許多設施，但本局逐年進行審查，符合實際需求才進行預算撥發，社區先有再生計畫後，地方政府才依照此去配合分區與需求，較有土地使用概念。此外，再生計畫多屬願景發展，範圍原則上與農村再生發展區一致，較不衝突。</p>
國 家 風 景 區	交 通 部 觀 光 局 技 術 組	<p>3. 國家風景區不像科學園區等專區有明確界線，若以專區概念經營，落實上將有偏差之虞；且國家風景區範圍很大，包含土地多為敏感地與私人土地，並非全部可以建築使用。在此特性之下，本局成立國家風景區係欲以中央層級資源投入，成立管理處，進行觀光資源的規劃管理行銷，打造國際風景區，此同時為管理處的職權，目前管理處並沒有建管等權責。</p> <p>4. 對於是否有相關法則等規定之疑問，目前發展觀光條例中，對於觀光資源破壞等，主管機關可進行相關的管理與管制，也有相關的裁罰之規定，不過，就法令方面來看，管理處並不是在做土地使用的管理與管制。</p> <p>5. 簡報中提到國家公園的優點，但是否認為將國家風景區走向國家公園方向是較好的概念，仍有待討論。常耳聞國家公園組對於現行的制度認為仍有問題，應該進行檢討，而這方面可能需要請教國家公園那邊的想法，因為如果完全朝向國家公園的舊路，或許會有問題。</p> <p>6. 國家風景區未有明確定義，簡報中將都市計畫第 12 條中劃定風景優美名勝地區認為是風景區，其實這樣的概念是錯的，因都市計畫針對的是住宅商業等系統，但在國家風景區中並沒有太多居住人口。</p>
	交 通 部 觀 光 局 日	<p>1. 目前，管理處進行相關職權操作時，需參考地方政府縣市首長的意見，若要請領相關執照，時程冗長。</p> <p>2. 跨域價值本處樂觀其成，但台灣因有選舉壓力，常有權宜之情事，此部分為跨域管制之難處。</p> <p>3. 土地使用管理權責相對不明，目前就算沒有權責的單位，也會出來抗議，但我們仍尊重，此問題相當複雜，有賴簡報單位進一步釐清。</p> <p>4. 觀光局業務繁多，雖行政績效較明顯，但人力經費仍不足，本處正式編制 34 個人，雖認為方案三是對的，但仍須保守一點，因目前主計人事皆不足，比較可惜。</p>

	管處	
學者		<p>5. 國家風景區非法定名詞，制度上沒有此分區，真正的名稱為風景特定區，報行政院劃設的風景特定區，國家風景區嚴格來說叫國家級風景特定區，國家風景區一方面是宣傳的用語，一方面是為了簡化起見。</p> <p>6. 風景特定區依都市計畫法來劃定特定區計畫，發展觀光條例也引用都市計畫法機制來做土地使用分區，為早年風景區面積不大時，一個權宜作法，後來如石門水庫風景特定區計畫，畫設了風景特定區計畫，但一般面積都還算很小，在那樣的面積裡，能依照剛性的都市計畫法劃定土地使用分區，問題還不大。不過時至今日，國家風景區因各種因素擴大面積範圍，希望觀光局投入資源來開發，在此情況下要引用都市計畫法，就有實質上在規劃與管制面上的困難，如何在規劃面上，遵循都市計畫法，人民的權利不會被受限，這才是課題。</p> <p>7. 當時國家風景區一區兩制，有六個小面積景點有特定區計畫，其他部分仍是非都市土地使用管制。為引導發展，仍擬定整體發展計畫，基本上仍被行政院核准，為行政命令式的計畫，對行政單位產生規範作用，對人民權利義務沒有法定約束力，在當年法定意識不是很了解時，可以被接受，但嚴謹來說，這個整體開發計畫要引用處罰仍有法令問題。</p> <p>8. 此案於提出光譜中，右方的開發利用型問題不大，因目的事業單純，排除了土地原有的管理目的，環境保育型同樣排除其他利用，唯獨保育利用型部分，因此區土地使用管理資源目的多為重疊，涵蓋了農業區、森林區…等，目的事業主管機關相對複雜，將來在規劃上最大的課題，在於確認與明定國家風景區管理處為國家風景區的主管機關。方案三雖然在規劃上比較理想，管制面上也做得到，但協調時大概行不通。</p> <p>9. 因國家公園目前也面臨到很多執行上的困難，如原民會抗議等，但如果可結合國家公園與非都機制，設計人民、行政單位與目的事業主管機關皆能承受的規劃制度，加大管理處責任，並維護地方政府權責，可能是最好的。</p> <p>10. 就個人經驗，以大鵬灣風景區為例，該管理處與屏東縣政府有非常多的爭執，所以在小組裡有非常多的協調，並訂定在計畫書中。事實上以目前狀況來講，任何的風景區計畫都會碰到與地方政府有不一樣的想法，如東北角風景區有幾個地方有特定區計畫，但他也有整體發展計畫，他也有土管要點規則，有時候會有一點重疊與差異，但當初定特定區計畫一定有目的，應該依照不同的地點跟特定區計畫來定不同的管制規則，不可依照整體發展計畫的管制規定。個人認為訂定專法相當困難，因為風景區皆位於某個縣市地區，沒辦法不與地方政府合作，必須考慮在創立新制度下，跨中央或地方審議機制與協調制度。</p> <p>11. 土地問題難以分隔，須共同合作，國家公園屬保育型，雖可開發，但裡面仍有環境敏感地與居民權益必須保障，是否有可能給予風景區管理處應該要有建管權或管理權，但同時將地方政府或相關部會納入一併討論。</p> <p>12. 都市土地中有風景區也有其他使用專區與特定專用區，因此產生風景特定區計畫，都隸屬都市計畫；非都市土地分區中也有風景區，用地則有遊憩用地，本身的系統訂得很清楚。允許使用項目與組別為都市計畫，而非都市土地則為允許使用項目跟細目，在清楚之系統下，將面臨平行審查單位與地方政府的相關權限，包括建管等等，或非都市土地後面的雜項執照工程等等，變更編定也會回到縣政府。我認為在時代變遷下，慢慢法規體制雖都在改變，但其中</p>

	<p>包括氣候環境競爭力等問題，皆須於此時提出願景，</p> <p>13. 現在許多單位必須進行整合，提升競爭力。一個是內的調理，將相關的法規面，體制面，審查面慢慢地整合，然後慢慢調整，達到未來願景；或是外的手術，主要追求快速解決，尤其觀光產業，過去與現在之需求完全改變，以方案中專區或修法的方式，快速讓產業適合市場運作，提供改變的機會。這種改變在於政府政策與民間產業力量相互結合，除了內部部會、地方與平行單位整合，另外還有政府與民間單位的整合，才有競爭力，我是認為這兩個使用分區的訂定可能可以在這兩項裡，短期內科調理、中長期外科手術方式可以盡快進行。</p> <p>14. 國家風景區中賦予土管、建管與警察權才是拳拳到肉的方式，目前國家風景區沒有這些權力，發布特定區發展後，外圍會有很多違規，會有掠奪式開發的情況。</p> <p>15. 規劃單位將光譜整理出來，右邊產業園區部分是成長型，左邊保育部分是核心區或緩衝區，但中間的國家風景區我認為是休閒不動產的樣態，是國家級的公共設施開發，不管事設施型或資源型，都是國家級的多目標使用，但目前都市計畫法沒有量身訂做，不適用觀光區，如何將資源保育與環境敏感地，可能是資源的優勢，觀光局應該要自己量身訂做土管規則，要決定相容與不相容使用項目，提出蛋黃區後，周遭才能受益，有外溢效果至蛋白區。</p> <p>16. 方案三對目前體制衝擊大，衝突多，可考慮以方案二慢慢過渡至方案三，既然方案二訂出核心區，就要計劃管制跟集約發展，要將主要的負責單位確定，並配合拳拳到肉的權利。而目前各地方縣市政府區域計畫絕對涵蓋到相關區域，於區域計畫中必須劃設，僅要進行粗放管制，區域計畫中已有計劃引導非都，各縣市政府也會有全盤考量。</p> <p>17. 目前農村再生條例為社區提出計畫，條文中則明定縣市政府或主管機關依需求訂定計畫。但過去幾年，幾乎是水保局自行進行，將會變成縣市的應處理事項不明，未來劃設區域是否會重疊，計畫上是否會混淆，建議可有示範點，後續才能有檢討的參考。目前若又將重劃放入，又會更複雜，因為過去有違章工廠因重劃而進駐之情形，農村環境是否會受到影響，仍待思考。</p>
顧問公司	<p>12. 國家風景區計畫中有一前提，不像國家公園或事業專區，國家風景區範圍內不僅有單一事業使用，包含許多議題與主管機關，包括河川、森林…等，在專法擬定過程中，不僅與地方政府，原民會、林務局等都將產生嚴重衝突。</p> <p>13. 我們國家目前國土使用管制，風景區一直不缺乏規劃權，但審議權、建管權等不同層次系統，在實務上都應具備，我們的看法認為，地用的審議權間沒有連結，不管在區委會或都委會中，大家爭議的焦點都不太一致，據此，國家風景區計畫現在不太推行擬定特定區計畫，會與現行風景區計畫有很大的衝突，主要為滿足法規，將難以進行特定區計畫之擬訂，此外，風景區特定區計畫並沒有與其他類別的計畫做區隔，且通檢上時程較長，規劃經常趕不上變化。</p> <p>14. 即使規劃權與審議權上有完整的配套，目前，風景區管理處仍沒有警察權、建管權，僅有舉報權，因此在落實上會有無能為力之感，是現況的困難。</p> <p>15. 另外，風景區管理處設定的服務範圍是觀光活動、行銷、公共觀光設施提供…等，將來如果建管權等一體化，將與現行審議的標準與介面會有所衝突；另外就土管部分，核發相關權利而言，除非有警察權，就現行管理處組織上，則沒辦法執行此部分，牽涉人力與專業問題，目前管理處沒有專業組織架構，無法承擔此責任。</p>

**中央目的事業主管機關與中央土地使用主管機關
對「農村再生發展區」與「國家風景區」
土地使用管制權責探討 座談會**

【主辦單位】 臺灣鄉村展望學會

【指導單位】 國家發展委員會 國土區域離島發展處

【舉行時間】 103 年 5 月 14 日（星期三）上午 9:30~12:00

【舉辦地點】 國家發展委員會 B136 會議室

座談會議程表

時間	議程內容	主持人/與談人
9:20~9:30	座談會報到	座談會場
9:30~9:45	主持人致詞與來賓介紹	主持人：周志龍老師
9:45~10:00	[計畫簡介與說明] 「農村再生發展區」與「國家風景區」 土地使用規劃、管制與管理現況及其課題	主持人：張容瑛老師
10:00~12:00	[焦點議題綜合討論] (三) 農村再生發展區土地使用管制權責議題 (四) 國家風景區土地使用管制權責議題	國家發展委員會 中央土地使用主管機關 中央目的事業主管機關 地方政府 顧問公司、學者
12:00	閉 幕 · 賦 歸	

中央目的事業主管機關與中央土地主管機關對
「農村再生發展區」與「國家風景特定區」
土地使用管制權責探討

座談會簽到表

- 一、會議時間：中華民國 103 年 5 月 14 日（星期三）上午 9 時 30 分
- 二、會議地點：國家發展委員會 B136 會議室（臺北市中正區寶慶路 3 號）
- 三、與會人員：

單位	職稱	姓名
國家發展委員會 國土區域離島發展處	郭翡翠處長	請假
	組員	江望中
	技正	李維君
行政院內政部 地政司	王親秀副司長	王親秀
		洪欽雄
行政院營建署 綜合計畫組	專門委員	林班氏

研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責計畫

單位	職稱	姓名
新竹縣政府		
宜蘭縣政府		
行政院農業委員會 水土保持局	簡俊發主秘	請假
	劉力嘉工程員	劉力嘉
	X	X
交通部觀光局 技術組	柯建興組長	請假

研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責計畫

單位	職稱	姓名
	科長	潘作及
		劉炯廷
交通部觀光局 日月潭風景區管理處	張振乾處長	
太乙工程顧問股份有 限公司	林笑天副執行長	林笑天
	×	×
永奕不動產顧問有限 公司		
中華大學觀光學院	蘇成田院長	蘇成田

研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責計畫

單位	職稱	姓名
逢甲大學土地管理學系	陳建元副教授	陳建元
逢甲大學都市計畫暨空間資訊學系	賴美蓉教授	賴美蓉
中國文化市政暨環境規劃學系	李欽漢副教授	李欽漢
臺灣鄉村展望學會		周志凱
		張容瑛

第五節 期初審查會議

102 年 10 月 8 日「研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責」委託辦理計畫案期初審查會議

審查委員及與會機關發言紀要回應

序號	審查意見	意見回覆
(一)	本案請委辦單位優先以產業園區為檢討與研究對象，並將加工區、科學園區及農業生技園區納入產業園區討論範圍。	本案研究對象將依會議結論進行調整修改。
(二)	本案座談會規劃，第一場座談會主題為產業園區及商港區為主，第二場座談會主題為國家風景區及農村再生發展區，請委辦單位修正。	座談會主題將依會議結論辦理。
(三)	有關本案經營管理區態樣分析之分類方式，請委辦單位參酌各類型經營管理區主管機關權責與相關實務執行方式，以及與會委員意見後，詳予研議。	本研究將納入與會委員意見以修改研究架構，於期中成果研提各類型經營管理區主管機關權責與相關實務執行方式。
(四)	為周延討論本案相關課題，請委辦單位就各類型經營管理區土地使用管制權責進行全面性檢討與論述，並研析其共同性、制度面及計畫管理面等面臨之問題。	此修正意見將納入後續訪談、資料分析等討論項度，於期中報告呈現經營管理區面臨之課題。
(五)	本案委辦單位應先釐清土地主管機關未來可授權或委託中央目的事業主管機關辦理之土地管制項目，並考量現行各類型經營管理區組織、人力、土地使用規劃、中央與地方政府權責等因素，研議未來可行改善作法與待修訂之法規。	此修正意見將待後續座談會、專家和機關訪談後，於期末報告研提制度調整及修法建議。

第六節 期中審查會議

103 年 2 月 25 日「研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責」委託辦理計畫案期中審查會議

審查委員及與會機關發言紀要回應

序號	審查意見	意見回覆
吳家昌委員		
(一)	本研究先選定研究方法，再據以架構工作項目，並依據相關指標將經營管區分類，分別探討其所呈現之問題，進而研提建議，使建議事項與現況問題充分配合，本案期中報告已展現初步研究成果。	目前研究仍依循此架構進行，報告內容仍吸收各方意見持續修改中。
(二)	經營管理區之績效欠佳，除土地管制因素外，部分係由於產業結構改變，市場需求轉向，區內設施老舊等因素，可能涉及產業政策調整或園區轉型等問題。影響經營管理區績效之因素，除土地管制外，尚涉及目的事業之政策、計畫、效率、人力、管理等，建議訂定專法、專職之管理機關，以達績效。	經營管理區之績效的確事涉多方因素，本研究將持續廣納各方意見，於期末成果研提相關制度調整建議。
(三)	老舊園區所呈現之問題，包括區位不佳、設施不足、產業及廠商遷出、產權複雜等，建議修法授權目的事業主管機關辦理更新、轉型或其他措施。	本研究仍持續進行座談會、訪談、資料分析等工作，將於期末報告中提出相關修法建議。
(四)	經營管理區之土地使用與管制，常涉及跨部門或部會權責，有關跨部門協商機制之建立亦十分重要，建議列為本研究後續工作之一。	跨部門協商為執行經營管理區之土地使用與管制時相當重要之一環，惟該機制非本計畫主要項目，本計畫將納入作為後續研究參考。
(五)	依據選取個案分析結果，已訂定特別法，主管機關具有組織、執掌、預算、人力、土地取得手段之園區績效均佳（如科學園區、加工出口區），建議後續依循此模式辦理。	已將此修正意見納入後續座談會、訪談、資料分析等討論內容，將於期末報告中進一步研提修法與制度調整建議。

(六)	都市計畫內外之園區，其所面臨之問題、課題及法規多不相同，建議後續改進意見分別斟酌。	本研究仍持續進行座談會、訪談、資料分析等工作，將於期末報告就不同經營管理區研提課題及其制度調整建議。
序號	審查意見	意見回覆
王志輝委員		
(一)	針對非都市土地的部分，其土地使用管制規則列表下的用地還有項目、細項、細目等等分很多層，對於有目的事業專法，相關土地使用細目可回歸目的事業主管機關管轄。	已將此修正意見納入後續座談會、訪談、資料分析等的討論內容，將於期末報告中進一步提出制度調整及修法建議。
(二)	為強化目的事業機關土地管制權責，建議目的事業主管機關應該有經營管理區的計畫，並將整體計畫送交都委會或區委會審查同意後，該計畫後續的部分回歸目的事業主管機關管轄。	
(三)	對於本案後續落實部分，應先徵詢目的事業主管機關意願，針對有意願者先試行，運作幾個範例，給其他目的事業主管機關參考。	本研究將納入後續執行參考，據以研提制度調整建議。
序號	審查意見	意見回覆
李永展委員		
(一)	本案若是一味要求目的事業主管機關立法修法，可能無法真正達到研究計畫的成果。建議朝向以目的事業主管機關來嘗試進行制度調整。	已將此修正意見納入後續座談會、訪談、資料分析等的研究內容，後續將針對不同目的事業主管機關之專法，提出制度調整方向及重點建議，將於期末報告中提出。
(二)	本研究提出來的總量管制的精神，後續是否授權給目的事業主管機關管理，請研究單位釐清說明。	總量管制部分，已於座談會中提出討論，各方多支持此調整方向。本研究也將持續就總量管制概念及實施機制，徵詢各方意見，將呈現於期末中。

(三)	本研究提出國家戰略示範型和地方產業發展型，該如何回應到區位和規模供需這些課題上，值得研究單位後續提出更多看法。	國家戰略示範型和地方產業發展型為本研究提出之概念，經過訪談與座談會討論，了解各目的事業主管機關支持之態度後，後續將進一步研提相關制度調整建議。
(四)	細部計畫由目的事業主管機關規劃是一個大突破，因細部計畫不會涉及主要計畫的內容，經營管理由目的事業主管機關規劃，而且區域計畫已核定，現在正在進行部門計畫，建議本案研究建議應跟目的事業主管機關的法定部門計畫應做橫向連結。	已將此修正意見納入作為後續座談會、訪談、資料分析之討論內容，將於期末報告中研提相關制度調整建議。

序號	審查意見	意見回覆
行政院環境保護署		
(一)	針對計畫中分為三大類型的經營管理區，未來研究是否繼續針對開發利用型的經營管理區進行研究，其後續研究方向應加以說明。	本計畫將當前各類經營管理區，就領域特質及目的事業特性，區分為開發利用行、保育利用型、環境保育型。並且進一步透過個案研究，深入探討「開發利用型」與「保育利用型」之土地使用規劃、管制及管理課題。本期中報告係以「開發利用型」為討論重點，後續除就「保育利用型」經營管理區進行深入探究外，並將持續透過各方意見之徵詢，研提經營管理區之制度調整重點建議。
(二)	在所分類的經營管理區中，與環保署相關者應為環保科技園區，而保育區應與噪音管制或汙染管制相關，而後續部分，須具體提出環保署所需配合提出意見的課題。	環保科技園區為產業園區之一環，目前環保科技園區範圍多位於工業區中、或為傳統工業區之轉型。本計畫將持續徵詢各方意見，若事涉環保署之權責調整，將於期

		末報告進行說明。
--	--	----------

序號	審查意見	意見回覆
行政院農業委員會		
(一)	須先釐清本計畫目的為賦予中央目的事業主管機關，對於經營管理區的權責強化，或為賦予因地制宜的彈性管理空間。	因各經營管理區型態差異相當大，故本計畫主要係根據不同型態的經營管理區，提出該目的事業主管機關與土地使用主管機關之權責調整建議，改善目前制度執行所面臨的困難及所衍生的課題。
(二)	關於農產專業區，內政部於民國 102 年 10 月 17 日公告全國區域計畫，已將農業經營專區，以及農業主管機關輔導的農業生產地區，當作劃定與檢討變更為特定農業區的原則，提升農業相關生產專區在管制面上與法制結合。	關於農產專業區近來之制度調整，將參酌審查意見，作為期末報告撰寫之參據。
(三)	於計劃引導部分則針對農產專業區有相關補助計畫，對象為地方政府、農會及農業生產團體，另外也推動縣市農地資源空間規劃，要求各縣市政府在規劃中釋放畫設至少兩處農業生產區，結合當地縣市農地資源空間，透過地方區位條件適合者或有核心產業發展者，依據規劃結果劃設農業生產專區，鼓勵產業單位支援，投入專區。	
(四)	管理法令上，民國 102 年修正申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法，專區內只要有農業設施管理規範，則可因地制宜，農業設施使用強度之標準將有別於專區外，此作法係為因應新興產業發展需求進行彈性管理，是以，在管理上已有法令依據可供調整彈性。	本計畫欲將此項建議納入第二次座談會議題之參考，待徵詢各方意見後，於期末報告呈現相關內容。

序號	審查意見	意見回覆
行政院農業委員會屏東農業生物技術園區籌備處		

(一)	目前設施與用地調整審查程序冗長，農科園區未來配合海關防檢疫設置，會有用地調整部分，依照非都市土地使用管規則辦理變更，欲進一步了解未來是否有可能有權責調整部分。	權責調整部分為本計畫案之成果，將於期末報告時提出。
(二)	報告書第 51 頁，目前農業生技園區範圍僅於涵蓋長治鄉，枋寮第二期已取消，請委辦單位修正。	已修正，請見報告書表 19。

序號	審查意見	意見回覆
行政院國家科學委員會		
(一)	科學園區不屬於產創條例的產業園區，為避免與產創條例設置之產業園區造成誤解，建議報告書再予檢視與調整。	已修正，請見報告書 P46-52。
(二)	園區內土地有都市計畫土地及非都市土地，如中科二林、龍潭、銅鑼，需針對非都市土地建議多加說明，相關敘述須調整。	已修正，請見報告書 P46-52。
(三)	報告書第 45 頁，談及特定區計畫，為地方政府考量周邊整體地區，範圍大於實質掌握的科學園區，包括產權問題，建議單就涉及科學園區部分，可調整計畫範圍之說明，以避免混淆。	已修正，請見報告書 P46-52。
(四)	引用工業局與國科會資料，如報告書的表 12.13.14，因資料有部分重複，可進行整合	因報告書表 9-13 須分別說明工業區、加工出口區與科學園區之態樣，故仍分開處理，後續若有重複性過大之問題，將進行整合。
(五)	支持總量管制彈性等大方向調整部分，但除新園區外，就現有園區部分的具體作法上仍待研究團隊進一步提出，並提出有別於現況之機制。	現有園區因情況複雜，難以通案性機制處理，本計畫將作為後續研究參考。
(六)	國科會於民 103 年 3 月 3 日將掛牌改為「科技部」，後續相關資料須調整，請一併配合修正。	已修正，請見報告書 P46-52。

序號	審查意見	意見回覆
經濟部工業局		

(一)	老舊工業區閒置與廠商媒合，工業局目前已著手進行台灣編定工業區閒置用地清查，也加強工業用地供給及服務資訊網供給與需求自動配對的功能，另外為解決閒置現況問題，並研擬加入用地持有成本，如廠商復增、歇業、工業設施一般維護費等等措施，簡報第 23 頁可進行修正。	已修正。
(二)	工業區土地使用管制權責策略，目前研究團隊分為國家示範型、地方產業發展型兩種，現行係以土地面積做審核區分，而其依據與定位劃分應加以說明。	國家戰略示範型和地方產業發展型為本研究提出之概念，經過訪談與座談會討論，了解各目的事業主管機關支持之態度後，後續將進一步研提相關制度調整建議。
(三)	目前工業區開發資金來源為委託之開發單位自籌資金，再出售於廠商回收開發成本，若只租不售將由主管機關以公務預算或基金支付，而其開發成本龐大，此建議之可行性應再多加考量。	此作法於第一次座談會時已提出討論，雖此作法係針對國家戰略主導之新開發園區，但具體內容仍研議中，將同時考量其可行性。

序號	審查意見	意見回覆
經濟部加工出口區管理處		
(一)	報告書第 39 頁，貳、產業園區：加工出口區「自民國 55 年臺灣第一個加工出口區—高雄加工出口區成立後，不斷增加...迄今共有九處加工出口區（見表 13）」；加工處於臺中市大里地區尚有臺中軟體園區，而其中高雄航空貨運園區未辦理實質開發，另應為表 12 而非表 13。	已修正，請見報告書 P43-46。
(二)	報告書第 39 頁，一、土地管理模式：「...，其土地供給來源主要為區域計畫法管轄之非都市土地，」，查加工處所轄園區，除屏東園區為非都市土地外，餘園區皆為都市計畫區土地，上開論述似有討論空間。	已修正，請見報告書 P43-46。
(三)	報告書第 41 頁，表 13 加工出口區面積統計表，各園區面積似有誤差，謹提供園區面積資料如下供參。	已修正，請見報告書表 13。

(四)	報告書第 41 頁表 23 開發利用型之土地使用權責分工，加工出口區之都市設計審議權責係為地方政府（直轄市、縣市政府）非加工處。	已修正，請見報告書表 28。
(五)	報告書第 71 頁，貳、管制面課題「... 加工出口區中，屬於都市土地者，基本上，目前全臺灣只有高雄楠梓加工出口區屬於都市計劃乙種工業區，屬都市土地之加工出口區...」，加工處所轄園區，除屏東園區為非都市土地外，餘園區皆為都市計畫區土地，只是僅楠梓園區、楠梓第二園區屬於都市計劃乙種工業區、其餘為特倉區（如高雄園區、高雄軟體科技園區等）或其他使用分區（詳細使用分區如後附），上開論述似有錯誤。	已修正，請見報告書 P83 與表 14。

序號	審查意見	意見回覆
交通部觀光局		
(一)	因目前研究尚未探討國家風景區部分，國家風景區目前遭受許多規劃、管制與管理問題，待後續研究回饋意見。	現已就國家風景區之土地使用制度，進行專家訪談，待第二次座談會廣徵各方意見後，將於期末報告提出相關研究成果。
(二)	簡報第 14 頁，探討目的事業主管機關與土地使用主管機關權責，而就國家風景區而言，因面積廣大，涉及之目的事業主管機關種類繁多，如林務局、環境生態相關單位等，待研究團隊進一步討論。	本計畫將參酌此審查意見，作為第二次座談會之議題參考。待徵詢各方意見後，將於期末報告提出相關研究成果。

序號	審查意見	意見回覆
交通部航港局		
(一)	計畫中資料因商港法於民國 100 年 12 月 28 日修正，政企分離，因此資料與現況不盡相符，須洽航港局或港務公司就實務面進行修正。	已修正，請見報告書 P58-62。

(二)	依據商港法精神，以港市合作為前提，將國際商港委託港務公司管理，國內商港則由航港局與金門、馬祖地方政府管理，在國際商港部分由港務公司與地方政府公司進行洽談，則在經營面與管制面須與地方政府磨合部分，應進一步探討。	關於港市合作部分，目前有關地方政府立場之了解，相對著墨不多。本計畫已將此審查意見納入後續研究之參考。
(三)	報告書第 53 頁中，「港務營運專用區不得辦理徵收」與商港法第 7 條第 1 項衝突，須釐清並修正。	已修正，請見報告書 P58-62。

序號	審查意見	意見回覆
臺灣港務股份有限公司		
(一)	目前未有港市合一情形，多為合作關係，港務公司為國營公司，於成立組織中各港所在地方政府佔有一席董事，以充分融合港市合作介面協調整合機制，而港務公司盈餘也有一定比例提撥於各地方政府，目前為共榮發展情形。	本計畫將調整「港市合一」用語為「港市合作」。另，此審查意見與本計畫之商港區專家訪談內容相符，已於報告書中闡明。
(二)	基於港市轉型再開發，目前土地使用上，回饋造成問題，若港區使用為港部裝卸之經營型態，則無此問題。而地方政府在土地使用管制上多為建管角色，在商港法修法結果下，目前港務公司主要管理七個國際商港，以及受港務局委託管理兩個國內商港，而港務公司對於此九處商港在土地使用上每五年提出整體規劃，呈報至交通部，行政院核定後，進行建設計畫與開發工作，已有完整機制。此外，在此過程中業已涵蓋地方政府與各目的事業主管機關之整合協調，故港區土地使用上，港務公司為考量配合港區使用，未做細部計畫，避免損害港區競爭力。	於專家訪談及座談會討論中，已了解商港區目前經營、管理上港市合作之情形與課題，亦已於報告書中闡明，並已指出回饋、機關協商、計畫管制等課題，請見報告書 P58-62、P87-89。
(三)	建議地方政府要求之港區土地轉型使用，該回饋部分支持制度化。	
(四)	跨域整合治理平台的功能，建議提出具體構想機制。	跨域整合治理為執行經營管理區之土地使用與管制中相當重要之一環，惟該機制的

		建立非本計畫主要項目，本計畫將納入後續研究參考。
(五)	希望維護目前權責分工機制，在港區規劃與使用計畫由港務公司全權負責，地方政府協助建築管理部分，而制度上可思考過去港務局長為都市計畫委員合一，進行整合後可提升行政效率。	已將此修正意見納入後續訪談、資料分析等的討論內容，預於期末報告成果提出修正建議。

序號	審查意見	意見回覆
國發會產業發展處		
(一)	研究提出總量管制之精神，而該作法是否下放目的事業主管機關，或回歸土地使用主管機關，而其機制構想期進一步說明。	總量管制部分，已於座談會中提出討論，各方多支持此調整方向。本研究也將持續就總量管制之概念及具體實施機制，廣徵各方意見，透過進一步之研議，於期末報告進一步說明之。

序號	審查意見	意見回覆
內政部營建署綜合計畫組		
(一)	非都市土地使用管制目前分為兩個部分，一為區域計畫法第十五條，劃定分區與用地編定，依照用地容許使用進行，較無計畫考量，有部分容許使用須經過目的事業主管機關同意才可使用，而主管之地政司常與目的事業主管機關協調，皆配合需求進行調整，如農村再生設施、經濟部能源局之能源設施，皆已加入容許使用項目；二為開發許可部分，如工業局、科學園區等皆有此類申請案件，目的事業主管機關依照需求提出土地使用計畫，自行訂定土地使用分區管制內容，其強度與建築高度僅須符合管制規則中之上限規定，可配合目的事業主管機關需求調整。	本研究已進行中央土地使用主管機關之專家訪談，對於中央土地使用管制態樣與機關立場，已有相關了解，將納入期末報告，研擬成果建議。
(二)	目前經營管理方面回歸各中央目的事業主管機關之主管法令，而土地使用部分如何與土地使用主管機關協調，須因地制宜，	已納入此意見中所提之案例與方式作為參考，並據此進行中央土地使用主管機關之

	如農村再生條例已訂定農村再生發展區可擬定土地使用計畫，包括容許使用項目與強度，而內政部即進行配合，管制規則將配合修正，細節部分仍回到農村再生相關子法規定，另外農業設施部分也擬定審查辦法，中央目的事業主管機關中須有專法規定，並會商內政部，此為相互協調配合之案例與方式，可供參考。	專家訪談，現正修正相關研究成果，將於期末報告中呈現。
(三)	全國區域計畫中已要求增加部門計畫，未來可透過部門計畫，與各目的事業主管機關進行溝通，納入目的事業主管機關之空間構想、土地使用計畫內容及需求，目前已著手進行。另外，全國區域計畫中，目前僅針對縣市政府可提出較適合之管制原則，如桃園縣區域計畫中納入埤塘地區嚴格管制規定，後續不排除考量各目的事業主管機關之需求，而現已針對原住民之特殊需要，就原住民土地訂定管制規則，已會同原民會進行中。	本研究已進行中央土地使用主管機關之專家訪談，對於中央土地使用管制態樣與機關立場，已有相關了解，後續將參酌此審查意見，透過進一步探討，研提計畫成果。
(四)	目前進行區域計畫法之修法，但主要配合縣市區域計畫、自由經濟示範區、變更一通內容進行檢討，行政院已審查通過，業已於1月27日報立法院審查。就研究提出修法建議，對於土地涉及變更辦法，以及國家重大建設計畫可迅行辦理擬定等內容，有所疑慮，期加以說明。	本研究已就修法建議部分，進行中央土地使用主管機關之專家訪談，目前正進行相關制度調整與法令修改之研議，將於期末呈現。

序號	審查意見	意見回覆
內政部營建署都市計畫組		
(一)	都市計畫土地使用包含兩部分，一為計畫管理，二為土地使用管制部分，都市計畫法中變更部分規定須經擬定機關，報地方政府，公展、審議後報內政部審議，故程序較長。就現在制度來看，擬定機關多為地方政府，因此有變更需求免不了須透過地方政府。	將於第二次座談會邀請地方政府代表與會，了解地方政府角色與立場後，於期末報告提出修正內容。

(二)	都市計畫彈性因涉及計畫目的，並牽涉土地取得時之方法，如土地徵收制度，故於變更與調整時常面臨公平性問題，也影響土地使用彈性與調節可能。	本研究已進行中央土地使用主管機關之專家訪談，對於中央土地使用管制態樣與機關立場，已有相關了解，後續將納入此審查意見，撰寫期末報告成果。
(三)	管制部分有兩種，一為都市計畫細部計畫，二為都市計畫各直轄市施行細則，目前參照台灣省施行細則，目前以負面表列為主，故使用管制上較不剛硬，都市型態較有混合使用之可能，但細部計畫中多數為正面表列，故較為僵化，但計畫擬定或檢討當時，可能會加入負面表列處理，則牽涉目的事業主管機關於土地使用上之想法。	
(四)	五都升格後，各直轄市之施行細則發布後，管制將回歸地方政府，而建管權與土地使用管制權皆掌握於地方政府，因此建議研究中多著墨地方政府之角色與立場。	將於第二次座談會邀請地方政府代表與會，了解地方政府角色與立場後，於期末報告提出修正內容。
(五)	報告書第 27 頁，後段書寫風景特定區土地使用管制為都市計畫部分，但內容為架構於區域計畫，須修正。	已修正，請見報告書 P26-28。
(六)	報告書第 50 頁，都市計畫與區域計畫間，書寫內容與目前情形有出入。	已修正，請見報告書 P55-56。
(七)	報告書第 57 頁，內政部針對國家公園，籌設都市設計審查小組進行都市設計審議，此部分須進一步查明。	已修正，請見報告書 P64。

序號	審查意見	意見回覆
國家發展委員會國土區域離島發展處		
(一)	本案經營管理區態樣分析時，委辦單位目前以環境保育型、保育利用型、開發利用型等三類區分，並從規畫面、管制面與管理面綜合分析，由於報告內部分課題與研析意見多屬雷同或重複，建議可先予以系統化整理，並可適時歸納統整成表格說明，俾利增加可讀性。	已納入後續修正事項。本計畫將斟酌報告書之易讀性，在具體表達研究成果之前提下，調整成果報告書之撰寫方式。

(二)	<p>第五章針對經營管理區土地使用權責提出制度調整方向，並於第三節提出初步建議與修法內容，但因與該章第二節調整方向，較無連結性，建議委辦單位應針對調整方向與修法建議，予以系統化整理。</p>	<p>已納入後續修正事項。本計畫將持續透過座談會、訪談等方式，就經營管理區之個案進行研討，據以系統性研議經營管理區土地使用權責調整、及其涉及之制度調整與修法建議。相關成果，將呈現於期末報告。</p>
(三)	<p>委辦單位於第四章修法部分，目前僅提出區域計畫之修法建議，惟因本案整體調整，涉及都市計畫、產創條例、科學園區設管條例、…等相關法規之修正；且因本計畫需求書要求針對土地使用及目的事業不同法令體系、管理機制、運作模式等項，提出可行作法、具體措施及相關待修訂之法令建議內容。故建議委辦單位於期末報告時針對相關條文內容應提出具體之建議修法內容。</p>	<p>已納入後續修正事項。本計畫將持續透過座談會、訪談等方式，就經營管理區之個案進行研討，於期末報告研提相關目的事業法規、以及區域計畫法規修訂建議。</p>
(四)	<p>另就中央目的事業主管機關未來承接土地管理權責之意願，法規可賦予權限範圍；建議委辦單位可研析目前各經營管理區組織與任務不同情況下，如何加以整合與執行土地管理相關事宜。</p>	<p>本計畫已針對中央土地使用主管機關、各目的事業主管機關，進行專家訪談，對於目前經營管理區土地使用管制態樣與目的事業主管機關立場、及其事涉之組織與資源，有相關了解。後續將參酌此審查意見，彙整研究成果，撰寫期末報告書。</p>
(五)	<p>本案預計103年4月召開第二場次座談會，鑒於建議訪談人員已確認，請委辦單位儘早通知邀請人員與規劃討論課題。</p>	<p>第二次座談會之籌辦事項，目前正進行中。</p>

第七節 期末審查會議

103 年 6 月 18 日「研議強化中央目的事業主管機關對經營管理區土地使用管制權責」委託辦理計畫案期末審查會議

委員及與會機關發言紀要

序號	審查意見	意見回覆
吳委員家昌		
(一)	本研究參採 Van Meters 政策執行模式，並強調該架構當中的執行機構特質與組織間溝通及有效執行（詳頁 4，圖 1）；惟觀諸台灣現有各項政策之實施，更受經濟、社會、政治條件之影響，建議未來亦可對此一元素進行探討。	針對受經濟、社會及政治條件影響之經營管理區，本研究於案例對象之制度與課題面，已更加深入研析，請見第四章與第五章。
(二)	依據本研究分析結果，經營管理區之運作，以同時具備專法、穩定預算，及專責機構者，績效最佳，建議將此列於未來強化經營管理區土地使用管制權責之重要策略。	委員之意見，本研究已於計畫書面（頁 101），列為建議經營管理區土地使用管制權責之調整，必須以兩個要件為前提。
(三)	各經營管理區之土地使用權責與政策績效評核（詳頁 77，表 2），其中政策決策之正當性一項，各經營管理區均表示相對明確。建議補充說明政策決策正當性之具體內容，例如管理區劃定之空間區位、面積、使用項目等。	委員之意見，本研究已於計畫書面（詳頁 76，表 29），各經營管理區之土地使用權責分工（土地使用計畫、管制及管理面）、政策決策的正當性、政策執行的效率與效能、以及政策執行過程的課責性，進行評估之修正。
(四)	各經營管理區之管制，直接影響相關政策之推動，例如國發會正在推動之自由經濟示範區，相關之國際商港區、農業生技園區等，其中面臨之課題，建請一併納入建議事項。	委員之意見，本研究已適度列入分析描述，惟施行制度尚未完整，有待後續研究更多關注；另農業生技園區與自由經濟示範區之說明（詳見頁 90）。
(五)	附錄各節之註記，建議統一修正為會議紀錄，地政司非隸屬營建署，請一併修正（頁 146-147）。	已修正，請見報告書（頁 156）。

(六)	當前各經營管理區之運作績效欠佳之主要原因之一，為既有之使用規則與法令過於僵硬，不能適時反應政策及市場改變之需要，進而影響原劃定經營管理區之政策目標與效益。	本研究案認同委員之看法，就此課題提出土地使用法令與相關目的事業法令之修法建議，請見報告書第七章。
序號	審查意見	意見回覆
王委員志輝		
(一)	本案強調土地使用主管機關與目的事業主管機關應各負權責，土地使用主管機關本身角色應無目的為中性，係調配各目的事業主管機關之土地分配。	本研究案認同委員之看法，為使土地使用主管機關協調各目的事業主管機關之土地分配，提擬總量管理策略，作為雙方溝通協調之具體制度建議，請見報告書(頁102)。
(二)	考量修法時程冗長，本案不必然以法律修正達到效果，建議檢討相關行政命令(如非都市土地管制規則)來達到目的。另建議採抓大放小原則，分區由土地主管機關劃設，有關區域內土地使用部分，則可彈性由目的事業主管機關容許使用，以達權責相符增加本案務實度。	本研究案於計畫書第八章第三節，針對委員該項建議與期末審查會議共識，提擬相應內容，請見書面(頁139)。
(三)	環境敏感地區雖未有計畫，但仍有相關目的主管機關、範圍與規定，建議研究單位於報告書中修正。	已修正，請見計畫書(頁19)，環境敏感地區之土地管理模式。

序號	審查意見	意見回覆
行政院環境保護署		
(一)	本署對於研究單位，針對環保科技園區之相關著墨均表示認同，沒有其他意見。	謝謝環保署與會代表之意見。

序號	審查意見	意見回覆
行政院農業委員會水土保持局		

(一)	針對本案，關於農村再生發展區，本局以農村再生培根計畫、農村人力培育為執行首要任務，今年針對農村再生發展區計畫管理審核辦法、以及與內政部地政司非都市土地使用管規則之制度配套措施之銜接已趨於完備，接續將積極推動農村再生發展區計畫，供研究單位參考。	水保局與會代表之意見陳述，本研究已於頁 98 調整文字描述。
-----	---	--------------------------------

序號	審查意見	意見回覆
交通部觀光局		
(一)	本局目前修正「觀光發展條例」，有關該條例第 11 條，本局尊重土地主管機關權責。風景特定區裡含括自然生態的保護區、或風景優美的自然資源，此均屬觀光資源，非同都市土地進行規劃或開發利用之方式，因而觀光局偏向以區域計畫管理，採區域計畫的開發許可制，就欲開發者，係依都市計畫法或區域計畫法相關規定，循設施型風景區開發許可制審查。針對研究單位所提新增訂部分，本局將斟酌需求後，納入修法作業之參考。	觀光局與會代表之意見陳述，本研究已於頁 95 調整文字描述。
(二)	簡報第 10 頁，依據領域特質進行分析後提出建議，此概念同時為本局贊同。簡報第 38 頁的第三種替選方案，建議由觀光局專責機構進行管理，此制度若套用於馬祖風景特定區，將有與地方政府權責重疊之虞，建議研究單位因地制宜思考。	第三種替選方案，本研究設定為長程推動目標。是以有關馬祖家風景區以第三種方案實施土地使用管理前，宜先朝第一種與第二種方案試行之。
(三)	本局贊同土地平臺之概念，鑒於風景特定區內目的事業主管機關眾多，建議維持現行土地制度。	本研究研提之國家風景區土地使用調整制度方案，主要目的是供後續政策參考。替選方案之落實與推動，仍有待相關部會機關更進一步研究討論。

序號	審查意見	意見回覆
----	------	------

交通部航港局		
(一)	書面第 59 頁，商港法主管機關為交通部，臺灣港務股份有限公司應係國際商港經營管理之事業機構，非主管機關，至國際商港管理事項涉及公權力部分，由交通部航港局辦理，建議補正。	已修正，請見計畫書面商港區之分析說明（頁 59）。
(二)	書面第 64 頁，港務公司屬事業機構，應非商港區目的事業主管機關，建議修正。	已修正，請見計畫書面（頁 63，表 22）：經營管理區樣態三：開發利用型之整合表。
(三)	書面第 89 頁第二段後段文字，查商港法第 6 條第 1 項規定：「商港區域之整體規劃及發展計畫，由商港經營事業機構、航港局或指定機關徵詢商港所在地直轄市、縣（市）政府意見擬訂，並報請主管機關或層轉行政院核定。」爰此，目前基隆等 7 處國際商港整體規劃由臺灣港務公司擬訂，澎湖及布袋國內商港整體規劃由航港局擬訂、金門國內商港由金門縣政府擬訂、馬祖國內商港部分由連江縣政府擬訂，前揭機關（構）再依商港法報請交通部陳轉行政院核定，建議酌修。	已修正，請見書面內容有關商港區之課題探討（頁 87）。
(四)	書面第 128 頁，商港區域之整體規劃及發展，由商港經營事業機構…，應為發展計「畫」漏字，令修正建議條文「前項商港區域之細部計畫規劃擬定、審議及土地管理，得由中央主管機關辦理，不受都市計畫法有關細部計畫之限制。」，有關此項修正建議洽詢內政部營建署及商港所在地之直轄市政府、縣（市）政府意見。	有關修法建議部分，內政部營建署代表於相關座談會之意見陳述及焦點座談會之意見共識，表示目的事業經營管理細部計畫之擬定權責，可適度進行調整，同時可視各目的事業主管機關之管理意願，再與土地使用主管機關進一步討論。

序號	審查意見	意見回覆
臺灣港務股份有限公司		
(一)	針對商港區部分本案有修法建議細部計畫擬定得由中央主管機關辦理，是否能切合實際有待商討。	有關商港區細部計畫之修法建議，本研究就課題分析與機關訪談所述之制度面需

		求，研提建議性修法方向，具體修法內容，尚待相關主管機關共同商討之。
(二)	目前商港範圍依商港法規定，經行政院核定公告，整體規劃與經管部分，每五年進行通盤檢討，內容說明如下： (1) 土地使用用途規範，應依照行政院核定內容進行辦理。 (2) 因商港區域係國家發展命脈，故該部分之都市計畫，建議仍由內政部首政較為妥適。 (3) 建築管理部分建議由交通部航港局辦理，若有人力缺乏問題，建議由臺灣港務股份有限公司輔佐審查部分。	針對商港區代表有關研究案制度調整之意見陳述，本研究已於內文標註其立場（詳見頁 112）。
(三)	另建議港埠用地的容許使用項目部分，應依照內政部函示，由交通部主政。	已修正，與會代表之意見陳述，本研究已於頁 59 調整文字描述。

序號	審查意見	意見回覆
內政部營建署綜合計畫組		
(一)	建議以法律明確規定各機關之職權角色，俾利釐清權責。	本研究案據此提出相關目的事業法令與土地使用法令之修法建議，請見計畫書面第七章。
(二)	若在不修法情況下，可有兩個計畫方向，一為透過區域計畫為協調平台，並採納總量管理為策略。二為強烈建議需有計畫之存在，將經營管理區之區位、機能、規模、範圍線與退場機制等明確表示清楚後，提到區域計畫平台中予以討論。有關程序部分，建議研究單位注意非僅為調整經營管理計畫，仍應回到區域計畫內進行調整修正。	與會代表之意見已進行研究內容的調整修改，請見書面內容第六章第一節和第二節。
(三)	各目的事業主管機關除應擬計畫之外，相關法令規定也應配合修正，宜進一步深入討論。就發展觀光條例，本案提供較細緻的條文修訂，本組認為此部分較為完整，	與會代表之意見已進行研究內容的修改，本研究將土地使用主管機關與目的事業主管機關所需肩負的土地行政

	建議未來朝此方向，就商港法、產業創新條例等部分一併修訂，並加入退場機制。	業務，先進行議題分析後，提出相應的調整內容與修法建議，請見書面第六章及第七章。有關經營管理區退場機制之議題，將涉及土地變更為原始用途之情形，本研究建議宜回歸區域計畫委員會審議經營管理區計畫範圍變更計畫案，法規面可能須修正區域計畫法第 12 條，請見書面（頁 119，表 32）。
(四)	研究單位建議區域計畫主管機關應強化區域性公共設施與經營管理計畫，此與本案主題之關聯性建議再強化，另區域計畫法規與都市計畫狀況並不相同，故無機制可直接取得公共設施用地。	與會代表之意見以納入修正。本計畫研擬之區域性公共設施配置，欲由區域計畫之整體空間層級指導及檢討相關計畫規劃區域性公共設施，強化土地使用分區的功能性。
(五)	環境敏感地區有 51 項，若粗略來分，則有 4 大項目，分別為災害敏感類、生態敏感類、文化景觀敏感類與生產性資源敏感類，建議未來研究可將此部分加以細分，並針對各目的事業主管機關之權責進行強化。	委員之意見可列入後續研究參考。本計畫書面（表 2 至表 4），列舉出當前環境敏感地區之專區、專責單位及專法管理的現況，適度分析環境敏感地區之課題（詳見頁 19）。

序號	審查意見	意見回覆
內政部地政司		
(一)	就本司土地管理和縣市政府的人力問題而言，若能由目的事業專責機構負責土地業務，減少包括縣(市)地政執法人員的責任和負擔，就本司地政業務而言敬表贊同，樂觀其成。	本研究之目標針對目的事業主管機關與土地使用主管機關之土地職務範圍進行制度分析與建議，同時提出雙方之土地業務朝相互分工配合之方向調整。
(二)	建議於報告書源起和開頭部分，就經營管理區進行起源與界定之說明，將有助於理解何謂經營管理區，及其區位範圍與欲達	與會代表之意見已於第一章計畫緣起與目的之內文部分加以界定說明。

	成之政策目的。	
(三)	建議瞭解目前已發布實施之全國區域計畫中，縣(市)區域計畫及土地使用管理之制度，此部分可解決研究單位所提之計畫缺乏彈性的部分，以使報告趨於完備。	為改善經營管理專區土地使用彈性之能力，本計畫提擬以總量管理策略架接區域計畫與各目的事業之制度體系（詳見頁135、140）。
(四)	建議增加未來研究之可能，了解現有機制或優先配套方案之順序得與本案相輔相成，減少興辦事業目的事業主管機關、土地所有權之目的事業主管機關，以及土地使用主管機關間，權責重疊問題，並於爾後研究同時釐清經營管理區本身之重疊部分。	與會代表之意見已進行研究內容的修改，請見第四章與第五章之經營管理區土地使用課題；另研究案將於現行的行政架構內，以《行政程序法》提擬計畫構想之試行方式。
(五)	簡報與報告書中單位、專家學者或訪談者的職稱有誤植部分，請研究單位再行檢視修正。	已修正，請見書面內容（頁156）。

序號	審查意見	意見回覆
國家發展委員會國土區域離島發展處		
(一)	建議本案補充在未修訂法律前，現階段即可辦理之相關改進作法與目前行政機關可立即檢討調整之法令或行政規定，例如透過調整審查土地使用計畫的內容尺度，亦即內政部區委會不用審的那麼細，保留計畫彈性；或是修改非都市土地管制規則、非都市土地開發審議規範等行政命令。	依國發會之意見回饋，本研究於現有的行政制度內，依《行政程序法》提擬研究案內容之試行方式（詳見第八章第三節）。
(二)	所謂「總量管制」之意涵有二種層次，一為全國區域計畫中國土尺度的整體總量，目的事業主管機關提出其全國目的事業之整體發展計畫及總量經土地使用主管機關同意後，個別經營管理區就不用再送土地使用主管機關審查；另一為個別經營管理區內土地使用管制與變更所依循的開發量體總量，目的事業主管機關針對個別經營專區提出整體發展計畫及總量，經土地主管機關同意後，日後區內之土地使用配置調整或變更即不用再送土地主管機關審	有關「總量管理」之制度設計，本研究案依空間尺度管理層級區分為兩大類型，一為土地使用主管機關依國土或區域計畫擬定經營管理區之總量管理內容；二為目的事業主管機關須擬定經營管理區範圍內的總量管理規模。兩者經土地使用主管機關審議後實施之。詳細內容請見第六章第一節（頁

	查。本研究之機制設計究竟屬何種態樣？請研究單位釐清。	102)。
(三)	關於簡報 25 頁內容，適度賦予中央目的事業主管機關之權責，除了「土地使用調整及變更」外，建議可包含容許使用的權責，請研究單位參酌修正。	國發會之意見已納入第六章第一節，表 30 中央目的事業主管機關與土地使用主管機關之制度性銜接建議，請見頁 102。
(四)	簡報第 27 頁所提之操作程序，與上述本案所設計之總量管制機制有關，惟建議目的事業主管機關所擬之經營管理區整體發展計畫，於第一次送區域計畫委員會時仍以審查方式辦理，而非「同意備查」之性質，中央土地使用主管機關較能接受。此外，目前地政司同意，於非都市土地管制規則附表一中，容許使用細目部分得回歸目的事業主管機關訂定，同時解決使用管制欠缺彈性之課題，建議研究單位於報告中納入參考。	國發會之意見已納入第六章第二節之「土地使用管制權責調整策略：總量管理」，詳見書面（頁 102）。
(五)	倘若仍需賦予目的事業主管機關更大的土地使用管制權限，需修區域計畫法跳脫現行 11 種分區 19 種用地之規範，則建議修正之條文為區域計畫法第 15 條規定，非第 12 條。	國發會之意見已納入第七章土地使用法令之修正，請見書面（頁 119）。
(六)	簡報第 19 頁就規劃、管制、管理面向進行明確分析，其中部分權限為地方政府所有，建請研究單位思考是否加強與地方政府介面連結與後續操作問題。	國發會之意見已納入第八章第一節進行內容調整，建議以區域計畫等土地使用計畫，使雙方主管機關建立經營管理區土地使用共識。
(七)	委辦單位於 102 年 12 月 23 日及 103 年 5 月 14 日，針對產業園區、商港區、國家風景區及農村再生發展區分別辦理兩場座談會與相關訪談。報告書已依照期初與期中的討論內容，分別採開發利用型、保育利用型及環境保育型分析探討，並於第七章部分提出法規調整建議，符合需求書與契約規定。	研究案相關後續事項，將如期完成。