

從國土計畫談林業經營

文 ■ 黃群修 ■ 林務局森林企劃組科長

一、前言

去年8月莫拉克颱風帶來罕見的災情，使得思考如何因應全球暖化所帶來極端氣候的威脅，以及如何落實國土規劃，達到減災與避災的目的，成為國人關切的焦點。災後兩個月，行政院將「國土計畫法」草案送交立法院審議，此部自民國82年起即由內政部著手草擬，歷經16年漫長的協商與討論，猶遲遲未能提出的法案，其內容攸關我國未來國土開發與保育政策發展，以及相關法規的落實整合，對民眾生活及土地利用影響實為甚鉅。而林業經營為國土資源利用的一環，以台灣森林所佔國土陸域面積的58%，其經營自與國土保安、自然環境保育、以及社會經濟的發展息息相關。因此，該法通過後，對於目前林業經營與林地管理所產生的影響，以及未來應努力方向，均值得進一步探討。

二、國土計畫法草案的主要內涵

「國土計畫法」係為解決當前台灣地區「區域計畫」、「都市計畫」與「非都市土地使用管制」等土地規劃管制體系問題，以及改變以往國土資源偏重經濟而忽視生態環境的

發展模式，由內政部所研擬提出的法案，全文共分8章59條。依據目前草案的規劃構想，未來國土計畫將涵蓋國土之陸域及海域部分，並將其區分為「國土保育地區」、「農業發展地區」、「城鄉發展地區」、及「海洋資源地區」等國土功能分區。此外，該法案如順利通過，未來將由「全國國土計畫」、「都會區域計畫」、「特定區域計畫」、「直轄市、縣（市）國土計畫」等計畫體系，以及相關土地使用管制規定，全面取代現行的「區域計畫法」。

三、國土計畫法草案與林業經營有關部分之探討

（一）林地認定與森林法適用範圍的問題

「森林法」第3條定義「森林」為「林地及其群生竹、木之總稱」，其施行細則第3條復將「林地」定義為依「非都市土地使用管制規則」編定為「林業用地」、「適用林業用地管制」、及其它經各該主管機關認定為林地之土地。易言之，現行森林法規的適用範圍，除「保安林」與「森林遊樂區」外，對於其他林地的認定，主要仍根基在以



「區域計畫法」為母法之「非都市土地使用管制規則」上。惟按其主管機關內政部的規劃，未來國土計畫將會以3個功能分區以及其次分類或分級，取代現行區域計畫的10種使用分區及18種使用地類別，而依據該法草案第57條規定：「…直轄市、縣（市）國土計畫均公告實施後，區域計畫法不再適用。」可以預見當國土計畫全面取代現行區域計畫之際，現有林業法規對於森林及林地的認定，勢將面臨重新檢討釐清的衝擊。

依據內政部構想，原區域計畫中屬於環境敏感範圍之「森林區」及「河川區」、「山坡地保育區」、「國家公園區」等，將被檢討劃歸「國土保育地區」，然後再依其生態、文化與自然景觀、水資源、天然災害及其他資源保育等不同型態區別，加以分類，最後再依據保育標的重要性，進行分級。惟有關類（級）項目如何細分，以該法第31條第2項規定，將有待中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關始為定之，因此目前並未明確。以林務局目前所轄管之林地而言，主要可概分為「國有林事業區」、「區外保安林」、以及近年來陸續自國有財產局接管之「區外國有林地」。其除位於「森林區」及編定為「林業用地」外，尚可能位於「國家公園區」及「山坡地保育區」範圍、以及包括「國土保安用地」與「遊憩用地」等其他用地類別編定，因此，未來「國土保育地區」之「分類」細項與劃分標準應如何訂定，及其與現行分區或編定應如何對應，是該法一旦通過後首要面對的問題。

（二）草案內容對當前非都市土地失序發展的因應

非都市土地漫無計畫的零星發展，是國土規劃首要面臨的課題。因此，如何「有效改善現行都市及非都市土地兩套各行其是之管理制度」，成為國土計畫立法的主要目的之一。細究非都市地區土地使用發展失序的主因，可以從目前的「土地使用編定」與「開發案件申請」制度檢討：

在「土地使用編定」上，區域計畫雖有非都市地區之分區規劃，惟僅能就區域內之土地使用作原則性之指導，尚須進一步透過用地的編定，始能作為土地使用管制的依據。而依據現行規定，於區域計畫法頒布前，原已為某種使用之土地，大部分均可依其使用現況編定。以「森林區」而言，除規定不得編為鹽業與窯業用地，以及原有建地應編為「丙種建築用地」外，其餘用地類別均有可能出現在本區中。另一方面，「林業用地」亦並非僅存在於「森林區」中，除未見於「特定農業區」與「河川區」外，其餘八種非都市土地使用分區均可能出現。因此，在大部分被編為林業用地的森林區中，可能零星夾雜許多非林業使用之農牧或其他用地，而為配合或滿足土地使用者的需求，必須有聯外道路與其他公共設施的興建，造成其週圍林地不斷面臨開發的壓力，而山區道路無節制的發展，正是目前衝擊坡地保育與造成森林地景破碎的最大原因。

此外，對於非都市土地的「開發申請」與「用地變更」，目前是採專案審議的方式

決定。因此，對於每個個案而言，開發者關切的是如何說服審議單位認同其開發的必要，至於有關地點的選擇，其考量仍在如何減少經濟或行政成本的付出。例如許多公共建設，主事者為避免私有土地的徵收價購，在規劃時多傾向以國、公有土地、以及價格較低之農、林地為優先考量，使得此類土地正面臨流失的危機，林地管理機關也因此不斷承受租用或解編的壓力，其中尤以與城鄉接壤之保安林為甚。在缺乏長遠宏觀的規劃，以及政客爭相以開發支票換取選票的情形下，土地的失序發展實屬必然。

為解決前述問題，目前草案規劃有：

1· 透過國土功能分區的劃設，釐清國土應保育與適合優先發展的範圍，並以地籍作為分區劃設的界限，使計畫能落實於實際的土地管理上（第29條、第30條說明）。

2· 都市計畫以外之土地，亦得視實際需要劃設公共設施及公用事業用地，以使都市與非都市土地管制趨於一元（第23條2項）。

3· 將土地使用類別區分為排他、相同、及相容等3種態樣，其如與國土功能分區之性質、用途、規模或項目相同時，得逕為容許使用，不同時，則應禁止使用，至於使用性質不同但相容者，則規定必須在一定條件限制及取得直轄市、縣（市）政府核准後，始得使用（第31條）。

4· 土地使用管制並非全然遷就於現況，依照草案規定，國土計畫公告前原合法編定之土地使用，如與國土保育地區之使用管制內容不符時，得予以獎勵，或以容積移轉方式，

使其符合國土計畫之管制（第45條）。另對於涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之環境劣化地區，必要時得予禁止開發、使用、限制居住或強制遷居（第24條）。

儘管草案對於如何達到國土規劃的理想，與兼顧既有權益的保障，有了許多原則性的規定，惟後續能否落實推動，仍不乏許多的問題與挑戰。例如在實務上，未來首要面對的問題將是如何決定國土保育地區的範圍，此正是國土計畫的核心與關鍵所在，惟目前對於其劃設標準應否於條文中明確規範，仍有許多不同見解。此外，有關不同國土分區之分類或分級的條件、劃定與變更程序、以及其容許使用項目與規模等，均有賴後續由主管機關與直轄市、縣（市）政府及各目的事業主管機關協商始能訂定，其中因涉及不同價值取捨，共識取得並不容易。因此即使草案能順利通過，僅能視為是應努力的起點，距離理想達成仍有相當距離。

（三）從水、土、林整合議題看國土計畫中的部門協調整合

近年來國土災害頻仍，使流域整體治理成為國人關切的焦點，而解決「水、土、林保育事權分散」及「業務應予整合」也成為國土計畫立法的主要目的之一。不同機關基於其主管事項不同，對於土地利用自有不同的需求競合，如缺乏整體政策與規劃，逐案均須以協商方式始能解決，將徒使行政效能不彰，國土亦缺乏有效率的利用。就林地的經營與管理而言，雖以森林法第6條規定「經編為林業用地之土地，不得供其他用途之



使用」，然實務上仍時常面臨採礦、風景區開發、或其他公共建設的申請；而許多原以林木生產為目的所建置之造林中心區，反而被劃為國家公園或其他保護區域，不僅未盡符合其保育自然風景及野生物的宗旨，也因原有撫育工作的中斷，造成國家資源投入的浪費。

為解決前述行政部門未能整合的問題，草案除規定各級主管機關應以合議方式審議及研議國土計畫（第7條及第8條）外，復規定中央目的事業主管機關對於部門計畫與國土計畫所定部門綱要計畫之執行困難，或所擬訂之特定區域計畫與其他目的事業主管機關競合時，應由中央主管機關協調，協調不成時，得報請行政院決定（21條），以及國土計畫公告實施後，各主管機關應協調各目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫，送中央主管機關審議通過後，由該目的事業主管機關依該法令規定程序辦理（28條）。為國土空間規劃理想的落實，對於前述規定之立意固然值得肯定，惟有關草案第28條要求各目的事業主管機關將其依法所公告之有關範圍圖及經營管理計畫，送中央主管機關審議的規定，仍不無值得討論之處。

草案第34條規定：「申請開發許可，應符合下列要件：一、非屬各目的事業主管機關依法禁止開發之範圍。二、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意。三、依其他相關法令規定經審查通過或同意。」；第49條復規定：「特定區域計畫中…，其他法律有規定者，從其規定。」顯見本法立法之目的在於

經由國土計畫整合建立各部門之協調機制，以及各項土地使用管制兼受本法與各目的事業法規規範。因此對於國土計畫內容，無論係基於協調結果或行政院之政策決定，各目的事業主管機關自應予以遵循，並透過所主管之目的事業法規與程序，檢討修正有關範圍圖及計畫。惟第28條卻規定各目的事業主管機關原依法之職掌，尚須經「本法中央主管機關審議」，使原本依據目的事業法規即可遂行之事項，反而必須俟中央主管機關審議並通過後，始得進行，所增之不必要的程序，除造成法規競合及專業權責不明外，亦嚴重減低行政效率與增加成本，以本法第40條僅規定：「各級主管機關依第37條第2項規定辦理許可審議，應於90日內作成審查結論」惟並未規範本法主管機關對各目的事業主管機關有關範圍圖及經營管理計畫之審議期限，故此規定僅徒增審議程序與時間，增加執行困擾，對原已經協調或依行政院政策決定之結論，並無實質助益。



（圖片／高遠文化）

個人認為國土欠缺長遠的整體規劃，以及現有土地使用管制機制未盡符合社會公平與正義原則，確實是當前所應積極解決的課題。惟如不能由國土的實質規劃著眼，而逕歸責於水、土、林等機關「各行其事」與「事權未能整合」，恐將模糊焦點，也背離實際的情形。政府不同部門原有其不同專業的分工，即使談到組織再造，其重點也在提高協調與行政效率，絕非忽視不同領域的專業。因此，我們應將重點放在未來能否經由國土的整體規劃，以促進各部門彼此的分工，而非僅追求形式上的整合。國土計畫主管機關並非兼有各目的事業主管機關主管事項如水利、森林、生態…之專業，其所應為者，應在以全民最大福祉為考量，協調整合空間區位的定位與發展，而非逾空間區劃的範疇，誤認藉由審議不同部門計畫，即可達協調與整合之目的。

（四）森林經營的空間配置規劃及與國土規劃的聯結

國土計畫是一部空間發展計畫，而森林經營計畫亦是在探討森林生產在時間與空間上的規劃。傳統森林經營基於「永續生產」的理念，對於「時間」的規劃，發展出「輪伐期」的概念；而對於「空間」的配置，則有不同林型與齡級的「林分」區分，以及配合經營所需之「事業區」、「林班」、「小班」的區劃。目前隨著社會經濟發展，林業經營政策由林木生產，逐漸朝向以國土保安、生態保育及森林育樂等多目標的經營，前述以森林生產為目的的空間區劃，必須再加上不同經營目標，以及森林環境特性，進行的合理規劃與配置，

此即林地「分級」及「分區」的概念。

林業工作強調土地的合理與永續利用，林務局於民國93年已完成國有林事業區林地分級與分區的規劃，並定期透過檢訂調查檢討調整。國有林分級分區在作法上，除以「土壤」及「坡度」作為林地分級的標準外，更將「林型」、「海拔高」、「聯外交通」等區位因素納入考量，整合森林區域內其他不同目的事業主管機關之法令規定，如國家公園、風景特定區、水庫集水區、水源水質水量保護區等，將國有林區分為「國土保安區」、「自然保護區」、「森林育樂區」與「林木經營區」，並落實於經營計畫中。此作法與國土計畫所強調之「空間資源合理配置」及「部門計畫的協調整合」等理念實無二致。未來在與國土計畫聯結上，宜以林地分級及分區為基礎，思考不同分級與分區之土地使用管制規定。

此外，依目前草案設計，國土計畫中將包含「特定區域計畫」，其定義為跨行政區域或一定地區範圍，及為解決特殊課題所訂定之國土計畫，位階在「全國國土計畫」與「直轄市、縣（市）國土計畫」之間，而內容則由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之（第10條及第13條）。因此，森林區域未來可能面臨「國家公園」、「重要河川流域」或「原住民族區域」等特定區域劃設，甚至「國家森林區域」本身也可能成為特定區域之一。草案同時也規定中央主管機關擬訂全國國土計畫時，應就特定區域計畫範圍及發展構想，徵詢有關中央目的事業



主管機關及直轄市、縣（市）主管機關意見，併同參考審議（第16條第2項）。因此，未來林區經營管理機關，無論是對於森林區域主動協調其他機關直接擬定「特定區域計畫」，或是於其他機關劃設相關特定區域時所為之協調，其對於所轄管的每一寸土地，無論就其林分的空間配置、功能區分、以及地景結構組成，均有必要提出更明確的規劃與想法，並具體呈現於經營計畫的相關書圖中，以利部門間的協調與溝通。

四、結語

國土計畫法草案目前雖已送交立法機關審議，惟此被視為是「土地寧靜革命」的法案，由於所涉及的層面甚廣，特別是有關環境敏感地區民眾原有權益保障、必須限制居住或強制遷居之劣化地區的認定標準、徵收或補償的財務規劃是否合宜、以及原住民族傳統生活

文化的保障等議題，勢必得面臨相當多的折衝。以本次莫拉克風災過後，政府於災區劃設「特定區域」所遭到置疑與阻撓，可以預見本案在完成立法前，對於與外界溝通及共識的取得，仍有許多努力的空間。惟本案一旦通過，後續有關子法、管制事項以及相關計畫的擬定，均需相關機關的協調與配合，就森林經營及生態保育的工作者而言，未來在配合國土計畫的擬定過程中，應善用空間資訊科技，強化現有圖資的整合，同時掌握林地的自然環境條件與環境敏感特性，加強對於森林各種效益與功能的量化評估，並建立長期監測與資料庫管理體系，以利於決策與規劃。此外，對於經營管理與施業過程及資訊，應更加公開及透明，建立民眾參與和溝通的管道與機制，使森林經營更符合民眾期待，減少不必要的誤解與阻力。🌱



（圖片／高遠文化）