

地政學訊

國立政治大學地政學系 Department of Land Economics

第 90 期，民國 111 年 1 月 11 日

發行人：孫振義 系主任

本期主編：戴秀雄

編輯：政治大學地政學系學術發展委員會

地址：臺北市 116 文山區指南路二段 64 號

電話：(02)2938-7106 傳真：(02)2939-0251

網址：<http://landeconomics.nccu.edu.tw>

編者的話

今年四月三十日直轄市、縣市國土計畫發布實施，台灣在走向完全落實國土計畫系統的路上，再度向前走了重要的一步。然而，最後這走向分區圖、土地編定以進入依照國土計畫法實施土地使用管制的一步，事實上並不容易。

為了能夠有效處理台灣鄉村凋敝、基礎建設不足以及滿足鄉間居住人口生活與生產在空間上的需求，因此全國國土計畫敘明對於鄉村地區可以實施整體性規劃(即鄉村地區整體規劃)，以核實規劃為核心精神，企圖藉此能夠克服區域計畫時期留下的鄉村聚落欠缺規劃與設施的困局。

本期學訊內容先針對前述鄉村地區整體規劃的法制面問題，先提出基本的分析與提問，以帶領關心國土計畫者能夠初步地了解此一問題在制度面向的樣貌。

其次，鑒於鄉村地區整體規劃已經由主管機關(內政部)透過實驗性計畫獲得初步經驗與成果，為了能夠大家大致了解目前在鄉村地區整體規劃實務面上的狀況與碰觸的問題，特邀請台灣城鄉發展學會秘書長黃琦恩，就該會實際執行營建署委託美濃鄉村地區整體規劃之經驗做分享。

此外，國土計畫法規定位於國土保育區與海洋資源區之開發行為須辦理補償，但就國土計畫法之規範內容來看，對於如何進行開發之補償實際上付之闕如。鑒於台灣迄今並不存在提供空間計畫評估與執行環境(生態)補償之經驗與機制，特邀請林郁芳老師，針對德國用以操作開發控管與環境補償的基礎機制，即 Biotop(台灣目前多譯為群落生境)，就其運作原理與操作，做基本的介紹，俾提供大家對於思考國土計畫之下如何運作開發環境補償，有一個參酌思考的錨點。

鄉村地區整體規劃的功能與法律

性質

戴秀雄

(政治大學地政學系副教授)

一、前言

隨著各直轄市、縣市國土計畫的發布，國土計畫在 2021 年進入了新的推進階段，而距離預定國土分區圖的發布也僅僅剩下四年不到的時間。這意味著，在現今的階段裡，各地方政府必須積極從事國土分區分類的配置作業，俾使國土未來能夠依據土地所屬分區分類進行利用之管制。

然而，在這樣的土地分區分類作業階段，卻仍然有幾件必須另外予以注意的事項；其一，由於都市計畫地區與國家公園範圍地區皆另適用都市計畫法與國家公園法進行管制，故上述國土分區分類作業僅限於扣除都市計畫地區與國家公園範圍地區後之其他國土(亦即非都市土地)，並不真正涉及全國土之全面重新分區與分類；其二，應進行分區分類配置的國土應依循直轄市、縣市國土計畫之指導辦理分區圖之繪製(連同土地用地別之編定作業)，而非如區域計畫時期之初次編定作業依各該土地當時使用情形採行現狀編定；其三，為進行國土之分區

分類配置，必須實質對非都市土地進行適度規劃，除做為土地分區分類的依據外，更是用以針對非都市土地各地區所面臨空間課題一定程度地提供解決方案。

前述第三點所提及的規劃，毋寧可以說是國土歷經區域計畫系統開始作用至今，嚴格意義下的真正第一次進行初始空間規劃。我們姑且先不論當初依據區域計畫法辦理非都市土地的初次編定，是在根本欠缺空間規劃情形下，幾乎可謂是對土地做利用狀態的「凍結」，一方面等同將無規劃當成一種空間規劃運作，另一方面也呈現出土地利用規劃與控管上的龐大落差。換言之，鄉村地區整體規劃的執行，用以做為後續土地利用管制的憑據，不僅是國土規劃上的真正的初次執行實質規劃，也是連產業界、學界與主管、相關機關都必須一同從頭學習新機制與鄉間規劃的新起點。

問題是，即便我們將鄉村地區整體規劃理解為鄉間地區的綜合性空間規劃，事實上由於它做為未來土地分區分類配置的依據，就仍然必須在法制面上理解究竟國土計畫法留下多少空間給鄉村地區整體規劃，以及它在國土計畫系統下的定位與法律效果。再者，由於大地連綿不斷，城、鄉與國家公園的界線固然有具體位置予以

區分，但事實上卻連結為一旦相互影響，導致在實施規劃之時仍須連同城、鄉與國家公園間的空間結構予以考量。

以下即就此處所述兩個課題進一步予以評述。

二、 鄉村地區整體規劃的法律定位與效力問題

從上述分析來看，基本上不難理解如果土地的分區分類配置是依據地方國土計畫而來，則鄉村地區整體規劃一樣做為土地分區、分類配置依據，則在解釋上，存在兩種可能性；其法律定位的一種可能性就是地方國土計畫的內容，因而具有法規命令之性質；或者，它會是介乎地方國土計畫與土地具體分區分類配置間的中介性行政事實行為。然而，這兩種對於鄉村地區整體規劃的法律定性，在法效上卻是天差地別。更重要的是，我們進一步詢問，如果鄉村地區整體規劃的結果已經達到具體指定公共設施之配置、農地與建地的轉換，則這在現行國土計畫法下是否可能？若是可能，那這會不會是行政處分？

為回答上面所提出來的疑慮，我們可以試著先從國土計畫法的相關規定，釐清何為鄉村地區整體規劃以及其在法律上可以操作的空間。

1. 國土計畫法及國土計畫相關

鄉村地區整體規劃的規定

首先，鄉村地區整體規劃並未在國土計畫法裡予以規範，而是見諸國土計畫法施行細則和全國國土計畫。然而，以上二者皆未對於鄉村地區整體規劃做出具體、明確規範，必得以確定其作業內容、範圍與效力。因此，要能夠充分了解鄉村地區整體規劃，勢必須從整個國土計畫運作的架構與邏輯去推演。

準此，從國土計畫對土地作用方式去推敲，可以從國土計畫法第條看出，國土計畫不管是哪個層級，基本上並不存在直接對於個別土地的控管力，而要一直等到分區圖公告實施後才會依據分區圖的效力拘束個別土地。而且，由於第條所規定免經同意、應經同意使用仍被土地所在分區分類與使用地編定所決定，所以即使要從對於個別土地之拘束力來觀察，也難以認為用來產生分區圖與土地編定的鄉村地區整體規劃就具有直接對外效力，而得以認為是種行政處分。因此，鄉村地區整體規劃認定為行政處分之定性方式無法成立。

換句話說，執行行為比較有機會界定為行政處分，但規劃行為在國土計畫系統下卻不會。尤其，觀察甚麼是鄉村地區整體規劃在做的，也就是做出(1)可以用來確認農四區如何具體

劃設的依據，以及(2)當標的地區存在細部規劃的必要性(如欠缺重要公共設施)進行必要的細部規劃，以改善標的地區的空間結構與功能；這又可以看出(1)的內容與功能大體上可以直接做為地方國土計畫的一部分，而據以發布的分區圖與土地編定只是執行行為，所以大體上其法律性質應同於地方國土計畫；但是，從(2)的內容與功能來看，既然涉及的事具體細節的規劃設計，恐怕就沒辦法單純講說，這樣子的村地區整體規劃還只是地方國土計畫的一部分，因為國土計畫法對於地方國土計畫的法定內容規範在國土計畫法第條，其中並不存在細部、具體規劃的餘地。

換句話說，當鄉村地區整體規劃只用來決定農四、農三或國保區等分區分類的劃設基礎時，這與現行法的規範是符合的，但仍需要透過進一步執行行為才可能轉換成可以運作(管制土地利用)的狀態。至於前述(2)的情形，因為其所涵蓋的內容與功能，已經超越國土計畫法所允許地方國土計畫這個載體所能承載的界限，因此一方面必須思考這樣子的規劃行為如果就是鄉村地區整體規劃，那麼這樣的鄉村地區整體規劃就無法直接被代入地方國土計畫之中，而最多也只能將符合地方國土計畫法定內容的部分嵌入。至於多出來的(也就是不符法定內

容部分)，例如具體細節的設施設計，在這種情形下由於其內容的具體、個案性，其實仍然無法直接界定其具有法規命令的性質。相較之下，可以思考反而是，既然這樣子的規劃設計內容無法被當成法規命令，事實上應該就要試著觀察其是否具有直接對外的拘束力。因為，若是有，則就有可能是行政處分；若無，則甚至可能只是行政事實行為。

基於上述說明，對於鄉村地區整體規劃的觀察其實必須依照其作業目標是否涉及聚落地區的細節規劃有所區分；在只處理農四區範圍如何劃設之情形，性質上難以認定為具體之行政處分屬性而相對容易整合入地方國土計畫內容中，但以迄今進行中的直轄市、縣市分區圖作業來看，應該佔絕大的比例。相較之下，鄉間聚落進行細部規劃的案例，雖然屬例外的少數，但在法屬性的考量上，究竟要以何種內容與形式融入地方國土計畫仍然有待觀察外，可以確定的是，這樣的規劃結果(內容)勢必同時觸及不同的目的事業主管機關及部門計畫，如在強化當地果菜產能之際，必須連同因產能擴大所衍生物流(含集貨場、道路、倉儲與冷鍊)的用地需求納入考量，進而觸及農政與交通事業部門。此外，這種情形下因為實質計畫內容相對具體明確(如設施種類、規模、位

置)，原本可能可以考慮將之界定為行政處分，但是因為事實上此種計畫內容僅將涉及土地分區與管制相關內容置入於地方國土計畫中，計畫中各設施相關具體規定仍須另待各該部門計畫為之，尚難謂這樣的鄉村地區整體規劃內容可以論及直接對外之效力，故仍不應將之界定為行政處分，反而以其拘束相關機關之作為，或可認為屬內部之規則或屬行政事實行為。

然而，這種對於鄉村聚落進行具體、細節規劃的作法，在國土計畫系統的體系結構中，實佔有特別之地位。蓋此種鄉村地區整體規劃實際上正處於一般性運用分區與土地編定的土地控管與適用於難以現行法規處理的特殊個案，亦即特定區域計畫，恰好是二者間的中間類型。換言之，進行細節規劃的鄉村地區整體規劃的目的在於填補過去未真正進行規劃導致真正存在補充基礎與公共建設之聚落，而在現行土地使用管制法規可適用與不擬定鄉街計畫之條件下，所進行之必要性聚落規劃。也就是，鄉村地區整體規劃在這種情形下，將成為地方層級國土計畫下的實質綜合空間計畫，而其地位與功能類似於鄉村版的都市計畫。

三、 鄉村地區整體規劃在空間結構上的考量

事實上，鄉村地區的規劃並不僅僅限於鄉村聚落的規劃，更也不僅限於農村的規劃。由於鄉村地區的村落，無論其結構是集村還是散村，村落相互之間以及與該地區內城市之間，都存在著相互依存、或強或弱的空間脈絡關係，而村落在空間上的功能定位與規劃需求，例如衛生所或醫院等特定公共設施，設置位置與服務範圍往往也被這樣的空間脈絡結構所決定。換言之，鄉村地區整體規劃的任務絕非僅止於聚落範圍的劃設，或是個別聚落內部空間與設施的配置，而必須將廣域性城鄉聚落間關係與結構納入考量，並將聚落間人口分布、流動與聚落間功能的區分做出來，才談得上真正對於區域內的空間結構進行強化；也才是真正對於空間上特定範圍內公共設施的配置、甚至個別聚落的功能定位與發展潛力，可以合理地予以規劃。

更進一步來看，鄉村地區整體規劃因為上述原因而具有區域性(廣域)空間規劃的特性，而這更連結到區域與區域間(如跨越行政轄區或跨地理區域)間人口與物資流動之配置與調整。然而這部分的規劃作業卻是迄今實驗性案例中普遍欠缺的部份，後續仍須予以觀察。

四、 農四區範圍劃設的問題

最後，回到目前鄉村地區整體規劃最基本的工作，也就是農四與城三範圍的劃設，尤其在農四區的劃設方面更是當今實務的重中之重。

由於過去非都市土地鄉村區多有直接沿著建物牆面劃設情形，而與鄉村聚落事實上的建地需求往往並無關連，這在山區的原住民族村落更屬極為普遍之現象，以致必須針對鄉村聚落範圍重新界定，以獲得合理的鄉村聚落範圍。

然而此一劃設農四區範圍的任務在山區聚落去碰上極為棘手的困局，亦即基於山坡地 30% 的建蔽率限制，導致山區聚落建築行為更為嚴重地受限，進而建地不足現象被更加強化。目前浮現在檯面上的解決方案暫時分成兩類，一類即採用反推法定空地方式，將既有聚落外圍一定面積土地納入聚落範圍，以補足欠缺的法定空地；或是，使聚落範圍內建築用地的建蔽率提升到 70% 或 80%，使山區聚落內建築用地的可使用性直接予以提高。

目前這兩種解決方案其實都存在問題，蓋前者所新納入聚落範圍之土地，一方面做為法定空地並無日後運用之機會，另一方面在權利歸屬上可能與特定建築用地並無何關聯，二者皆將衍生嚴重的權益糾葛且對於聚落日

後土地利用實質並無太大助益；而後者則涉及個別土地適合的建築量體，實際上依賴各該土地之地理、地質條件，而難以一律齊頭式地使其可以提高建蔽率予以運用。

是以，究竟山區聚落的農四區範圍如何劃設，其原則至今仍在主管機關討論當中，仍待定案。

五、結語

歸納前面對於鄉村地區整體規劃的說明，可以看出目前所辦理鄉村地區整體規劃，是以鄉為單元的廣域性空間規劃，但卻實質上是以鄉村聚落為規劃之重心。進而在區域空間脈絡結構與跨域關係之處理上，目前在各試驗性案例仍顯較為薄弱。

至於鄉村地區整體規劃做為行政行為，其定性事實上會因為其內容與效力上的差異而大異其趣。因此，有關此點仍須待未來實際運作情形，再行論斷，但其法律定性應當不出法規命令、內部規則或行政事實行為。

從農業部門因應鄉村地區整體規劃推動實務談部門整合課題及其啟示

黃琦恩

(台灣城鄉發展學會秘書長)

全國國土計畫於民國 107 年 4 月

公告實施，並將「鄉村地區整體規劃」作為國土空間發展之重要策略，期透過鄉村地區課題檢討，研擬空間發展策略及土地利用綱要計畫，同時整合各部會現有政策資源投入公共建設，從生活、生產、生態等面向，協助環境改善，協調產業需求並維護生態景觀，以建立鄉村地區永續發展的制度系統。於法律定性上，由於鄉村地區整體規劃乃透過國土計畫法第 15 條第 3 項規定，啟動變更各該直轄市、縣（市）國土計畫，因此鄉村地區整體規劃之法定地位應定位為「直轄市、縣（市）國土計畫」的一部分。

面對鄉村地區高異質發展的特性，過去一直缺乏相關規劃工具，現在雖由營建署作為主責機關，但城鄉單位對鄉村規劃並不熟悉，加上以類似打帶跑的形式在建構作業手冊的同時補助縣市執行推動，是否能夠確實盤點「真實需求」以進行「核實規劃」，進而達成「型塑鄉村生活地景」、「提供必要生活空間」、「提供必要公共服務」、「面對氣候變遷之調適策略」、「強化在地產業鍊結」及「避免重大建設影響衝擊」等目標並不容易。況且鄉村地區整體規劃要能落實，仍須相關目的事業主管機關提出目的事業計畫接續推動，因此相關目的事業部門單位是否理解空間規劃，也是很重要的關鍵。

鄉村地區整體規劃中農業部門的角色

鄉村空間的組成最大部份為鄉村地區整體規劃所謂的外圍地區，包含農地及森林等。從整體角度來看，週邊的農產業地景與聚落的人口組成息

息相關，若無法明確提出農產業空間發展方向，一旦多數聚落被劃為城鄉地區，週邊的農業地景也可能隨之逐漸瓦解。然而城鄉單位對農業不熟悉，農業單位本身也沒有空間領域的養成，有鑑於此，行政院農業委員會自 107 年起，委託本學會配合示範鄉鎮，研擬農產業空間規劃操作模式，今(110)年起則正式朝向重新建構農業發展條例第 8 條規定之「農地利用綜合規劃」為目標推動。

鄉村地區相關空間計畫包含營建署（城鄉單位）的國土計畫體系、農委會（農業單位）的農地利用綜合規劃、水土保持局（農業單位）的農村再生計畫體系等。以目前階段成果來看，直轄市、縣（市）國土計畫普遍有農業部門策略構想較薄弱之情形，鄉村地區整體規劃旨在改善非都市土地地區長期缺乏整體性規劃的情形，偏向注重鄉村聚落機能；農村社區之農村再生計畫目前內容亦相對著重生活部份，農村再生發展區計畫則仍未實際推動；而農委會推動之兩層級農地利用綜合規劃，則期能補足農產業面的規劃，回饋至國土計畫體系，推動生活、生產、生態之永續城鄉空間發展。

本會作為農委會農地利用綜合規劃總顧問，並執行鄉村地區整體規劃美濃示範案例操作，以下將針對操作模式及部門整合等面向，歸納幾個實務推動經驗重點。

議題導向規劃配合工作圈平台建構作為操作基本架構

美濃作為以農業發展為核心的鄉

村地區，以「維持鄉村地區的獨特性與自明性為目標」、「農耕地景作為鄉村地區的基礎建設」、「回應地方社經結構的空間規劃」、「公共服務規劃應強調相同價值之支持發展」、「核實需求配合土地節約原則」及「積極處理不符合鄉村特質的發展」為規劃基本原則，並以確實盤點作為核實規劃的基礎。

就規劃而言，在議題掌握上一般聚焦在解決方案的探尋，這可以透過工作圈平台找出有意願的經營主體確認潛力評估的可行性，以不落入願景式規劃。工作圈的組成在專業上、議題上會有不同，須透過議題來建立工作圈，並具體協調對應的目的事業主管機關及措施；而部份議題非以滿足普遍性或基礎性空間利用需求為導向者，如區域共通性公共設施的設置或是住宅需求，則必須有科學驗證，才能核實需求，以避免浮濫；至於有關違規使用議題則空間部門無法自行解決，需有地方主管機關研提自治條例。

不同部門間分析之資訊基礎一致才有助於整合

目前農地利用綜合規劃與鄉村地區整體規劃的基本架構邏輯是類似的，兩案若是在分析的資料基礎上能一致，討論協商上會較容易對接，因此資訊整合及相互流通之機制有必要建構，以縮短資訊取得程序上的時間。此外，農業單位與城鄉單位若都能對於彼此的規劃方法及會有的產出有所理解，也可更有效益地整合。舉例而言，農業部門繪製的主力作物的產區圖有助於做為農政資源投資評估的基礎，但其範圍是變動的，城鄉部

門容易誤解該範圍即為城鄉發展之邊界，導致不同部門間對於資訊的理解也有必要一致化。因此，透過工作圈平台（各層級不同部門之間的橫向整合）建置，配合議題導向的討論協商並配合滾動修正，建立可以橫向聯繫、協作的平台，為操作上必要的機制。

農產業空間規劃與傳統空間規劃的差異

本文最後以筆者於農村再生法規講習會上，對學員所提出之問題與回應摘要如下，以呈現農產業空間規劃與傳統空間規劃的差異。

農地利用綜合規劃為農產業發展加上空間利用的整合性規劃。農產業的產業鏈受限於自然條件及市場變動影響很大，因此在規劃操作模式上，很難有詳細的 SOP 可供參考，除了基礎分析的架構外，作物如何歸類檢討，都必須透過工作圈依據實際經驗加以界定。農產業佈建產區圖繪製的目的在提供農產業施政適宜性分析的基礎，且考量農業生產的變動性，無法也不須將作物分佈圖視為空間利用控管明確範圍的界定。反而是在農產業佈建基礎下，再配合農業發展地區之各分類土地現況資源的潛力與限制，便可進一步擬定施政投入的優先順序。

鄉村地區整體規劃涉及生活、生產、生態各面向的議題，從政府單位到規劃團隊都需要有跨領域的合作，是無法在專業上清楚切分的；因此與其討論如何釐清各部門的分工，不如以工作圈平台建構為基礎，透過理解

對方，相互討論及滾動規劃方式，才有可能描繪地方的整體願景及落實策略。

一杯珍珠奶茶合理的訂價是多少？願付價格又是什麼？

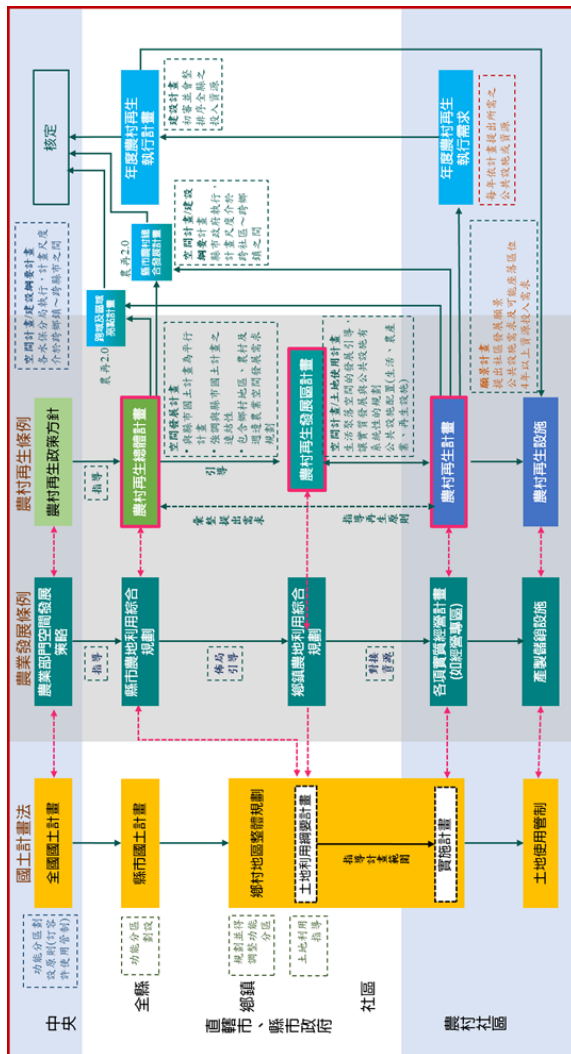
若不小心打翻同學的珍珠奶茶，怎麼補償是合理的？

類似這種問題在約定俗成的社會環境中，根據有共識的價值觀，前述問句即便出現價差，約莫還是可以依循材料、品牌概念等成本邏輯找到可接受的願付價格。

進一步思考與地政專業相關的討論：

一間公寓如何訂價？區位、環境、建材、格局、機能…等在在左右估價成果，買方估價與賣方估價有差異的時候，如何評估市場行情？建成環境空間，不論住、公、商，在不同國家與經濟結構體中，都有相關體制在運作，即便漲跌有價，也有相關評估依據。

然而，非以住、工、商為功能的土地使用又該如何訂價？農地只有作物生產價格與買賣價格嗎？河川能否訂價、如何作為土地容積移轉的標的？森林、濕地等自然環境有所損害時，如何定義損失價格？原住民傳統文化與生態價值如何在現代空間計畫中被彰顯？在快速都市化與產業發展需求過程中，前述問題始終未能被充分討論與解決，且在國內環境意識抬頭後常見衝突與爭議。自然環境真的無法定義價格、且必須在開發過程中被權宜與犧牲嗎？土地的生態敏感、資源敏感、文化景觀敏感等特性，能否被充分評估後，作為土地保育與利用的依據，在推動國土計畫發展的此時，有關空間價值與生態補償等討



農業部門各層級計畫與國土計畫之對應關係示意圖(未定案)

資料來源：行政院農業委員會水土保持局，108，因應國土計畫法研議調整農村再生相關法規之研析結果報告

從空間價值淺談生態補償機制

林郁芳

(樂境永續環境顧問有限公司主持人、政大地政系兼任助理教授)

論，或許可以從近年亦受臺灣關注的群落生境分類 (Biotoypen) 與藉此發展的侵擾調節 (Eingriffsregelung) 來談。

群落生境：從科學研究到空間治理制度建立

群落生境 (Biotop) 係指根據生物所需生活環境空間，將其空間組構之生物環境 (如植生、動物或人為組構與影響) 與非生物環境 (區位、地質、土壤、水等) 加以描繪並分類的土地覆蓋分類系統；群落生境分類一方面呈現每個分類單元的地理環境與生態特徵，同時也反映人或生物利用該筆土地的方式與歷程 (樂境永續環境顧問有限公司，2020)。群落生境在概念上是價值中立的名詞，分類系統包括自然到建成環境 (並分為陸域與海域環境兩大系統)，卻因其在標準化環境特徵分類後，具有可協助生態評估所需的空間資訊，因此在國內常被誤認專指具保育價值的棲地空間。

群落生境概念起源早至 19 世紀末，由於德國多位生物學家 (如 Haeckel, Möbius) 要呈現生物與其棲地環境間的互動關係、並描繪生態系統變化而開始被討論 (Lin, 2011; 樂境永續環境顧問有限公司，2020)，在經過數十年的發展後，於 1908 年由 Dahl 將之系統化定義為在複雜環境結構下每個空間單元的實際狀態，用以說明生態系統組構、變化及其功能 (Olenin and Ducrotoy, 2006; Lin, 2011; 樂境永續環境顧問有限公司，2020)。然而其真正被系統調查並進入法治階段，與 1970 年代崛起的環境保育意識有關，1976 年修訂的《德國聯邦自然保育與景觀維護法》 (Gesetz über Naturschutz und

Landschaftspflege, BNatSchG) 除首次規範應於地景規劃及其衝擊評估中，將野生動植物及其群落加以保護，以確保生態系統與生物多樣性；同時提到特殊群落生境及重要生物棲地應加以保護、保育、復育，確保土地永續利用 (Lin, 2011; 樂境永續環境顧問有限公司，2020)。

德國的群落生境調查從鄉村地區需受保護的植群調查開始，並優先盤點自然與近自然的生態系統環境 (如濕地、水環境、森林等) 與農業發展用地 (Sukopp and Weiler, 1988; Lin, 2011; 樂境永續環境顧問有限公司，2020)，爾後擴及所有空間類型；在都市系統中，自然與近自然環境可用以調節都市中的永續價值，鼓勵都市中維護並提升自然元素，一方面可以保護野生動物的棲地，同時可提升都市生活環境品質。以柏林與布蘭登堡為例，透過群落生境支持的景觀規劃 (LaPro) 為核心，作為協調空間計畫與各部門計畫落實於土地使用與建築管理的依據，整體空間計畫所建立的補償措施 (Kompensationsmaßnahmen) 不但避免重要地景與棲地在開發過程中被犧牲，多項永續發展目標 (如氣候變遷調適、生物多樣性、休閒遊憩規劃與視覺景觀規劃等) 都在此過程中被實踐，而土地使用改變所帶來的侵擾 (Eingriff)，也能合宜的進行評價後進行生態補償 (樂境永續環境顧問有限公司，2020)。

侵擾調節與平衡：人與自然和諧共存的雙贏討論

除了《德國聯邦自然保育與景觀維護法》相關規範外，德國群落生境

相關的空間治理，亦須符合歐盟共同規範（如 Natura2000、Habitat Directive、Bird Directive、FFH-Rechtlinie）與各邦施行法的規範。再以柏林與布蘭登堡邦的規範來說，其保育概念並非聚焦於瀕危或稀有物種的棲地空間，而是強調人與自然環境和諧共存，因此除了重要自然環境（如森林、濕草地、河川、湧泉…等）應避免受侵擾而加以保育、復育外，重要人文地景（如埤圳、農業地景等）亦應掌握其對應物種（含人類）、可能危害度與現況，適度予以關注並保護，據其生態價值（Biotopwert）與整體空間規劃可能的調節機制，在各種侵擾前評估可能的潛在衝突（Konfliktpotenzial）與生態功能減損，用以計算開發前後須進行的補償分數與區位，以維持整體侵擾平衡（Eingriffsbilanzierung）（樂境永續環境顧問有限公司，2020）。

前述侵擾調節概念與作法，除了避免各種侵擾對自然環境與重要人文地景的衝擊影響，也約束了柏林近年因快速發展造成的失衡影響，這套「全市生態平衡原則（Gesamtstädtische Ausgleichskonzeption）」為柏林不同尺度空間侵擾的補償措施提供解答，也讓許多小型建築計畫在土地使用計畫與建築指導規範下，與整體自然保育與地景規劃產生連結，充分體現人與自然和諧共存的核心概念，也讓保育與發展不會落入零和的對立衝突（樂境永續環境顧問有限公司，2020）。

生態補償機制：永續發展目標的實踐

回顧前言所述的破題思考：「農地價值與價格間的落差如何定義與平

價？」「河川被定義為土地容積移轉的依據與正當性？」「森林、濕地等自然環境有所損害時，如何定義損失價格？」「原住民傳統領域與現代空間計畫中的協調與共治？」近年在不同部門計畫落實到空間計畫落實時，遇到了許多不同挑戰與對立局面，而群落生境及據此建立的侵擾調節機制，或可作為不同層級公私部門在探討各個部門計畫落實於空間計畫中溝通協商的基礎，讓科學論證帶動的協商共創生態補償機制，避免自然環境與傳統文化在開發過程中被犧牲。

以東海岸最大的草澤地「知本濕地」為例，在尚未有充分保育概念的1980年代，知本濕地曾被規劃為高爾夫球場，雖因土地權屬爭議而延宕，卻仍受到廢棄物傾倒、農藥與肥料汙染、水域填平爭地等侵擾，也與卡大地布部落的傳統領域有所衝突；期間雖經國際鳥盟認定為A1等及重要野鳥棲地（Important Bird and Biodiversity Area, IBA），有充分的野鳥生物資訊，並受卡大地布部落的反對，近年仍被劃入太陽能光電設備的示範專區，對此特殊生態地景與傳統文化產生極大的侵擾與不可逆的生態衝擊。透過侵擾調節與生態補償的計算，可知此「綠綠衝突」可能造成的生態功能減損，無法透過生態補償進行調節平衡，應於選址過程中排除此類基地，自可降低推動過程中的衝突與對立。

其他再生能源計畫於山坡地或農地的規劃，若能利用群落生境與侵擾調節機制計算可能的生態功能或文化價值減損，不但能在選址階段排除如知本濕地與其他高生態價值區塊，更

地政活動紀實

可讓光電或風機設置過程兼顧計畫發展與自然保育目標，讓基地減損的生態價值能透過基地內工法或建築規範，也能在基地外鄰近區域進行生態補償，必要時，更可在大型開發事業中透過補償金或賦稅進行補償，以維護原有基地的生態系統服務功能（含土壤、水、氣候、動植物棲地）與地景風貌（視覺景觀與休閒遊憩）。

結語：國土計畫新紀元之空間秩序與價值

《國土計畫法》歷經 20 多年推動後，於民國 105 年正式頒佈實施，新的空間秩序由過去開發許可的土地使用分區，調整為使用許可的國土功能分區，並開宗明義期望能在土地資源特性、環境容受力與地方發展需求的平衡下，追求國家永續發展與資源與產業的合理分配。群落生境及侵擾調節所建立的生態補償機制與空間治理模式，將可讓過往較為經濟掛帥的土地利用模式，能透過相對科學的客觀評估，計算可能減損的生態系統功能，作為個別事業與部門計畫影響評估的工具，從政策環評、環境影響影響評估到基地開發的侵擾調節等過程，將評估結果應用於不同部門計畫落實於空間計畫的依據，並讓不同層級的國土空間計畫符合國土規劃目標與願景，並落實於土地使用規劃與治理的實際行動中。

主要參考文獻：

樂境永續環境顧問有限公司（2020），108 年度「Biotope 應用於國土計畫相關機制之建立」先期規劃委託專業服務案 - 總結報告書，委託單位：內政部營建署。

1. 本系於 110 年 12 月 3 日 14 時 10 分至 16 時，舉辦「地政學系研究所導師課專題演講-臺灣物業設施管理的發展」，由臺灣物業管理經紀人協會顏世禮秘書長，於綜合院館 270612 教室演講。
2. 本系於 110 年 12 月 3 日 14 時至 16 時，舉辦「地政學系研究所導師課專題演講- The impacts of computer vision on optical image processing - Automatic image matching」，由東京工業大學鄭閔隆博士後研究員，於綜合院館 270610 教室演講。
3. 本系於 110 年 12 月 29 日 19 時至 21 時，舉辦「地政學系專題演講 - 近年房地產規劃趨勢與建築設計案例分享」，由奧宇聯合建築師事務所主持建築師黃翔龍建築師，於綜合院館 270114 教室演講。

* 本學訊可至地政學系網站 (<http://landeconomics.nccu.edu.tw>) 下載