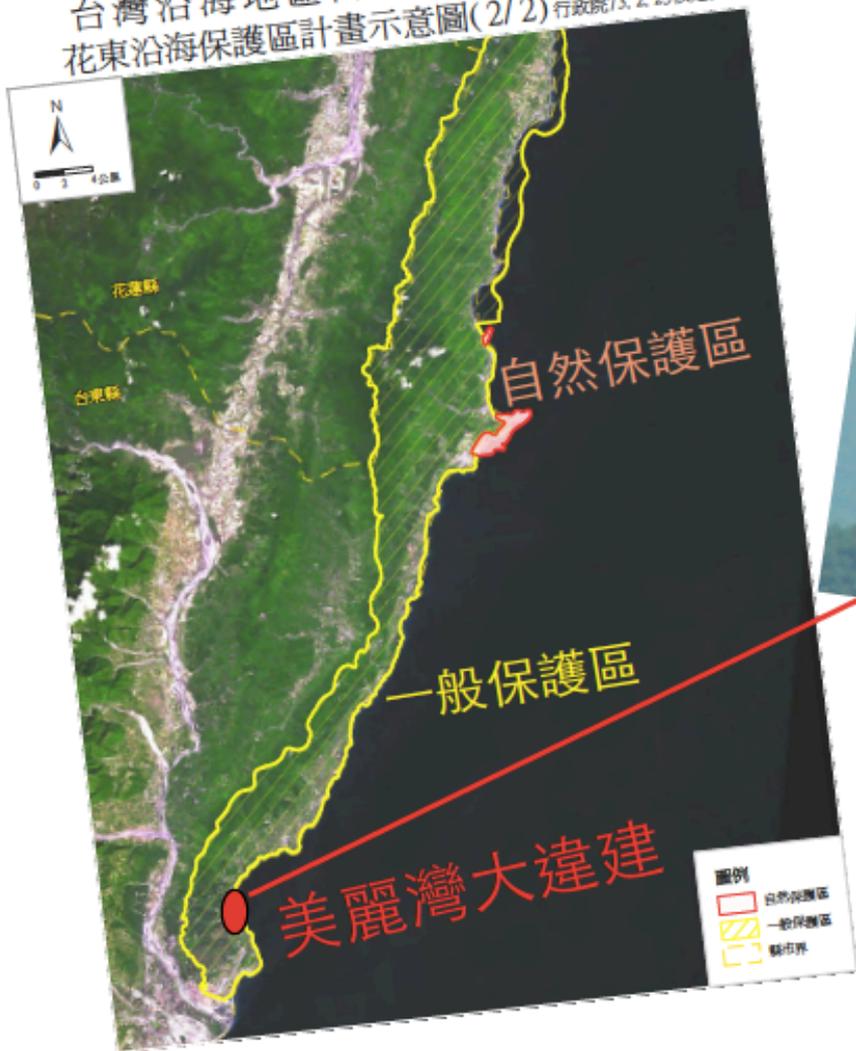


全國區域計畫工作坊—認識環境敏感區

黃斐悅 地球公民基金會花東辦公室 研究員
2014/09/12

花東沿海保護區案例—美麗灣度假村(一般保護區)

台灣沿海地區自然環境保護計畫
花東沿海保護區計畫示意圖(2/2) 行政院73.2.23核定實施



政府對「環境敏感區」定義

- 「環境敏感區」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（經建會，民77年）

=>保護(經濟)資源，預防潛在災害

什麼是環境敏感區

一般泛稱的「環境敏感地」

- 生態保育學術詞彙(Environmentally Sensitive Areas)
- 包含已劃設保護區，及未劃設但環境脆弱的區域

政策制度中的「環境敏感區」

- 土地範圍經過測量、劃定、公告
 - 分級管理
 - 敏感地類別多元，於地圖上可見重疊
- =>需要法制化來管理，但台灣尚未完成

比對：台灣地形圖 (中央山脈生態廊道)



已法制化的敏感區

-  重要棲息環境
-  自然保留區
-  野生動物保護區
-  國有林自然保護區
-  國家公園
-  國有林地範圍



未法制化的敏感區

農田敏感地

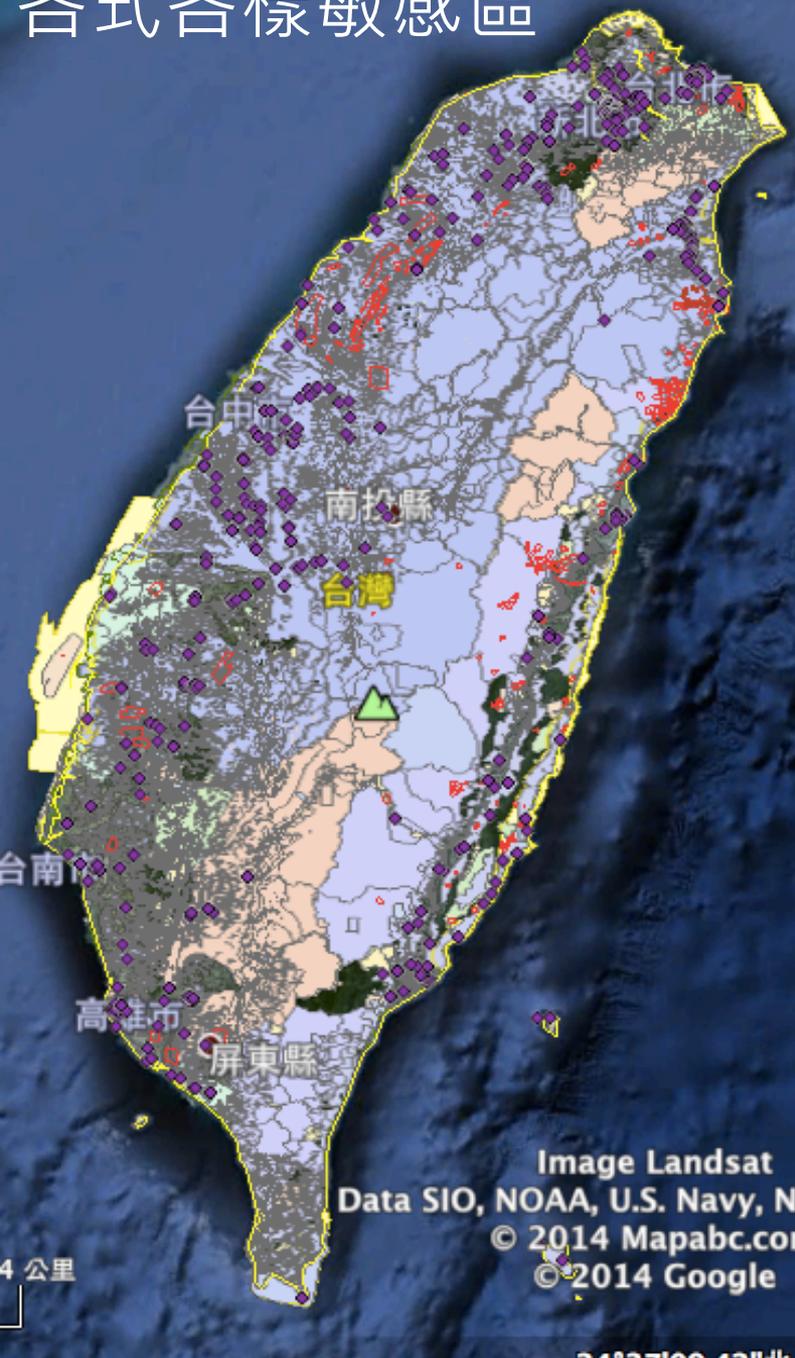


未法制化的敏感區

沿海保護區



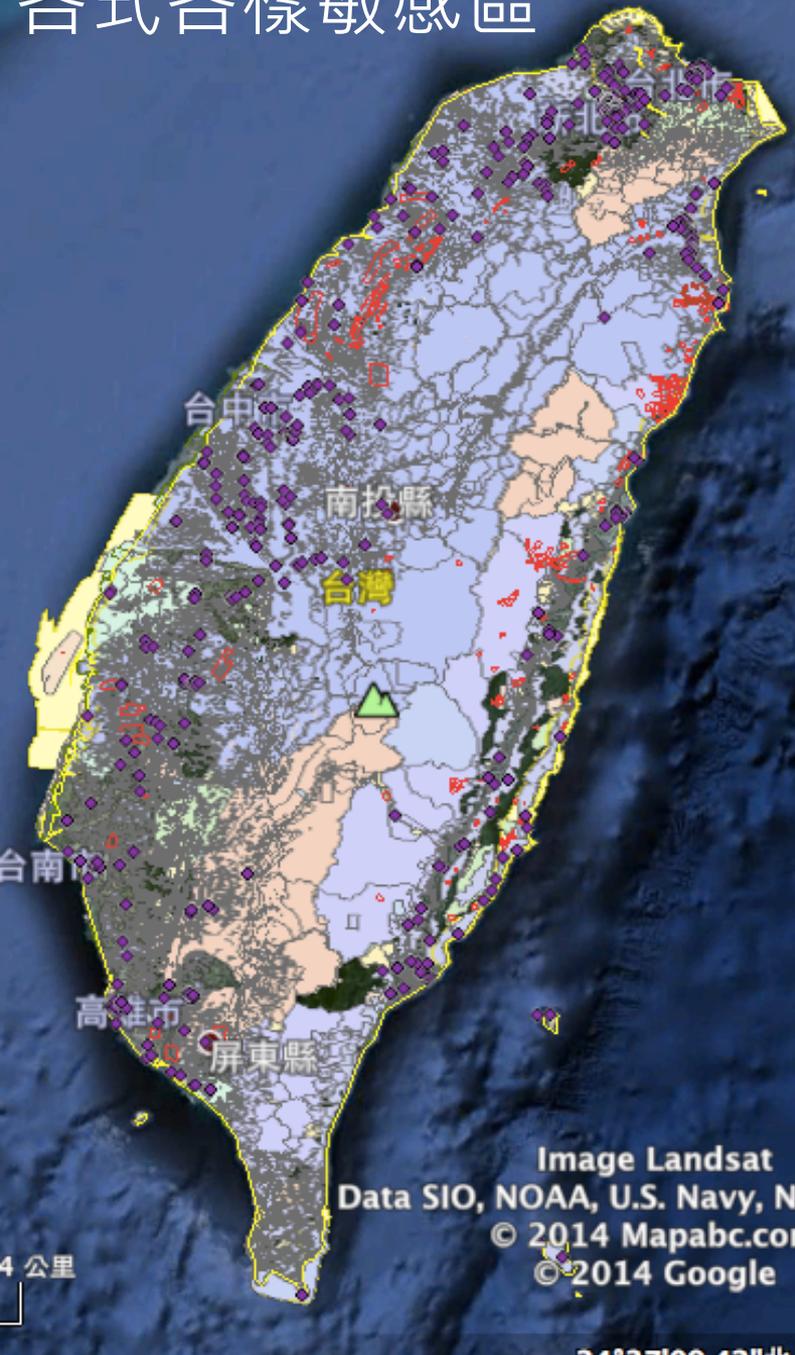
各式各樣敏感區



台灣環境敏感區極廣

- 台灣土地特性：
 - 海島，四面環海，海岸侵蝕
 - 平地稀少
(一半以上為山坡地)
 - 河流短，水流急
 - 地質年輕
 - 地震颱風
- 總歸一句：資源有限、災害頻仍

各式各樣敏感區



敏感區類別極多

- **災害敏感區** - 崩塌敏感區、沖蝕嚴重區、地層下陷區、海岸侵蝕區、強震敏感區、洪水敏感區等；
- **生態敏感區** - 野生或特殊稀有種之動、植物棲地、重要生態體系（如沼澤、海岸濕地）等；
- **景觀敏感區** - 重要之地形、地質景觀、動、植物景觀、文化景觀等；
- **生產性資源敏感區** - 重要礦產資源敏感區、特定農業區（優等則農地）、重要之自然能源（如水力、地熱等）所在地、水資源（包括地表水及地下水）保護區等。

敏感區範圍何來？

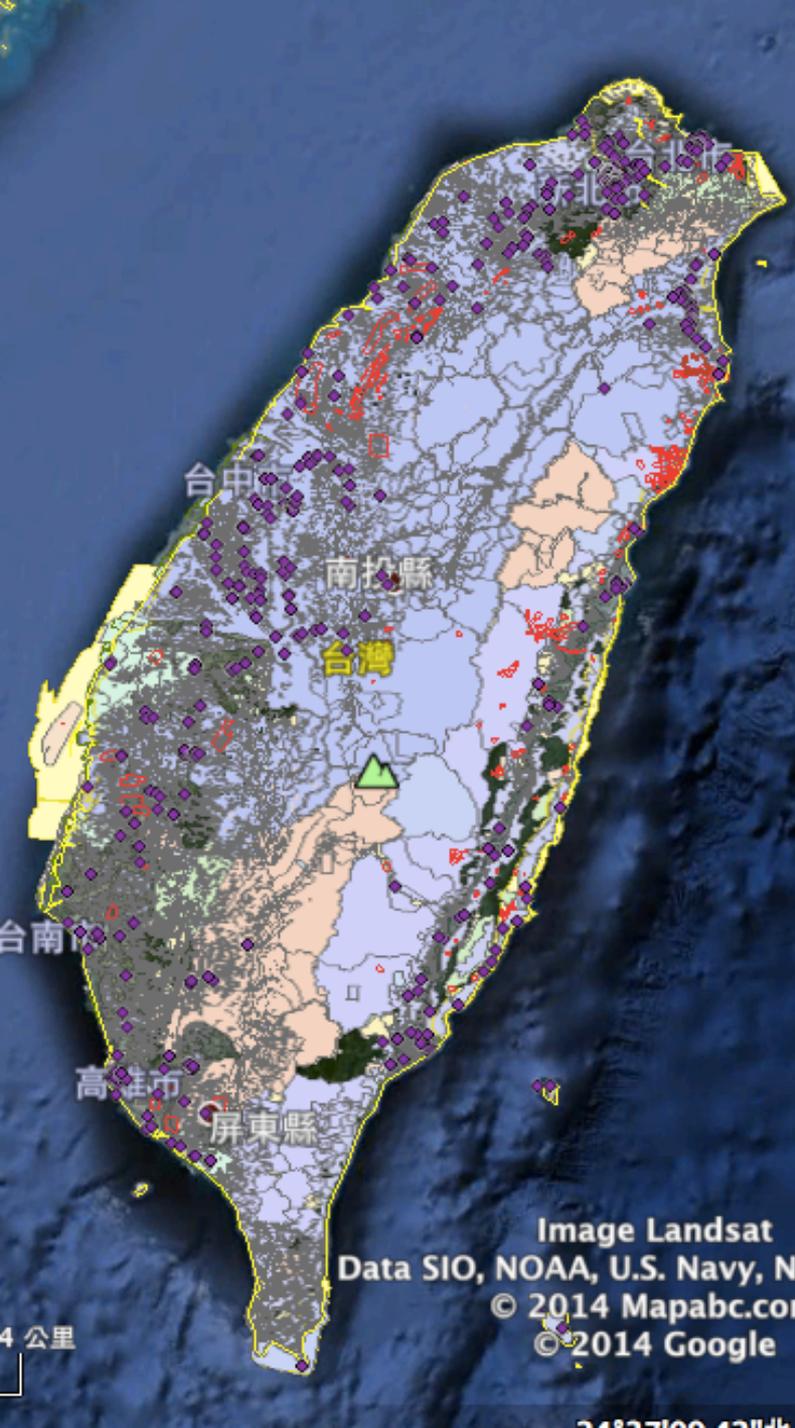
- 民國77年，政府就開始委託學術單位進行調查、研究
 - 經建會,「台灣地區環境敏感地區管理制度之研究(77年)」

- 依據「區域計畫法」劃設範圍

- 中央最高主管機關：內政部

- 主責單位：內政部營建署

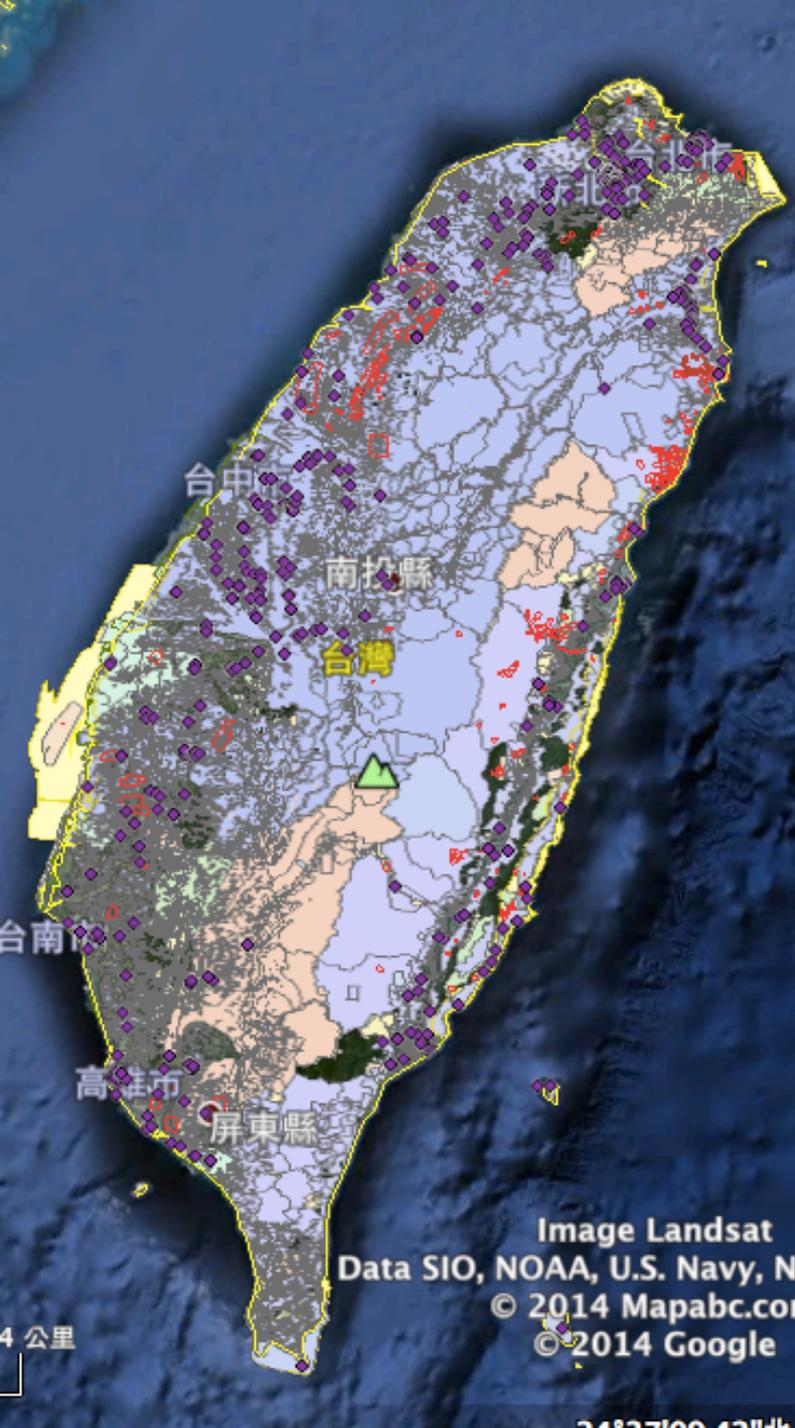
Ps 敏感區GIS圖資已可向營建署申請



敏感區範圍何來？

- 民國77年，政府開始委託學術單位進行調查、研究
 - 經建會,「台灣地區環境敏感地區管理制度之研究(77年)」
- 其後，交由各土地主管機關、縣市政府繼續進行
- 初步劃定範圍已公開，但未整合，難以使用

=>停留在政府、學術界，尚未落實，大眾也不認識它



環境敏感區計畫-分級管理方式

- 限制發展區(核心區)：不可開發
- 條件發展區(緩衝區)：有條件開發
- 一般區域(一般區域)：正常開發



但台灣目前管理上...

- 限制發展區(核心區)：不可開發 =>有法制化
- 條件發展區(緩衝區)：有條件開發 =>無法制化
- 一般區域(一般區域)：正常開發 =>無法無天



正常開發

Ps 分界靠「地形阻隔」

管理原則 (以沿海保護區為例,舊版)

營建署限制發展區管理原則(以沿海保護區為例)

類別	管制分區		管理原則
沿海保護區	自然保護區	禁止開發區 (核心區)	1. 「緩衝區」劃設目的是嚴格保護「核心區」之資源，因此「緩衝區」雖可有條件開發，但其所允許的開發行為，必須與「核心區」相容，且不能干擾「核心區」所要保護之標的。因此沿海保護區的「一般保護區」之開發，也必須確保能夠不影響海岸山坡地及珊瑚礁自然資源等。 2. 在緩衝帶中可以進行一些與核心區的保護目的相符的活動，例如研究、環境教育、環境監測、培訓、生態旅遊等。並可進行少量不影響保護資源利用活動。
	一般保護區	條件開發區 (緩衝區)	

資料來源：整理自營建署「區域計畫地理資訊查詢系統」網站(限制發展區管理原則)

於是，最有爭議的案子全都在**條件發展區 (緩衝區)**，根本不會在**限制開發區(核心區)**

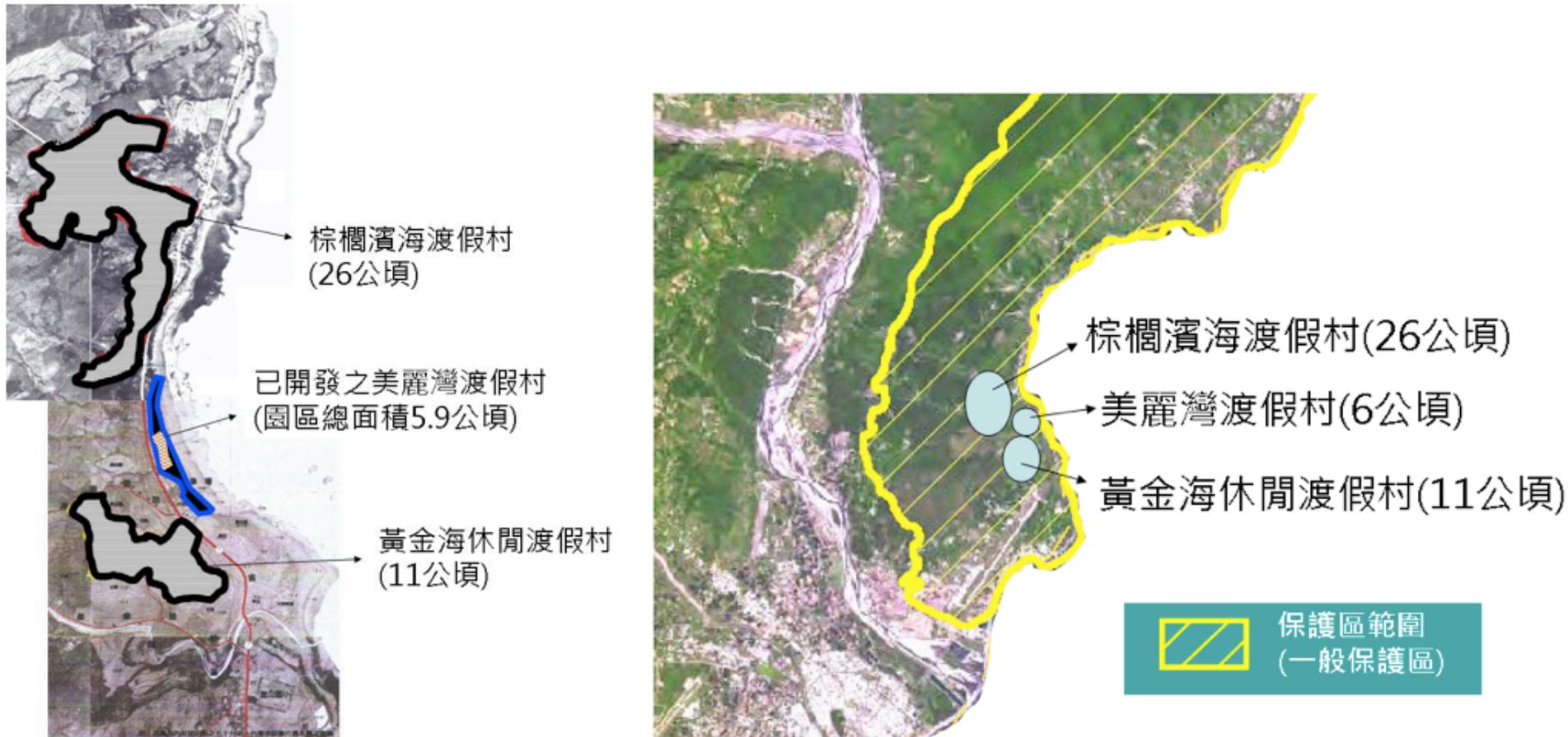
下圖以花東沿海保護區為案例



地球公民基金會 2012.09.26 研究繪製 (沿海保護區範圍圖出處：營建署、農委會網站)

花東沿海保護區案例—美麗灣度假村周遭局部放大

觀光業特別需要貼著美景，因此「越敏感的觀光資源，越被蠶食鯨吞」
=>環境敏感區理應避免此情況



左圖：比美麗灣渡假村面積更大的開發案虎視眈眈。右圖：全都在「一般保護區」內

為何26年仍遲遲無法執行敏感區管理？

- 難題：

- 範圍 - 難以勘誤、整合，且會變動
- 法令和主管機關 - 真的太多
- 民怨 - 各主管機關逃避處理
- 各主管機關間的衝突 - 小小的[營建署]無力處理

=> 僅非常少數敏感區有法制約束力，其餘皆是有原則、無罰則

=> 見區域計畫草案第p71 法規依據

為何進行26年仍遲遲無法執行？

- 難題：

- 範圍 - 難以勘誤、整合，且會變動
- 法令和主管機關 - 真的太多
- 民怨 - 各主管機關逃避處理
- 各主管機關間的衝突 - 小小的[營建署]無力處理

=> 僅非常少數敏感區被法制化，其餘皆無法執行管理

區域計畫 & 環境敏感區有何關聯？

- [內政部] [營建署] 的權限可做
 - 以「區域計畫法」來給環境敏感區一個法制上的定位，不等待其他法規
 - 調整：[限制] [條件] 字眼拿掉，改成一級敏感區、二級敏感區，整體架構未有大變動

- 於是根據上午廖科長的簡報...

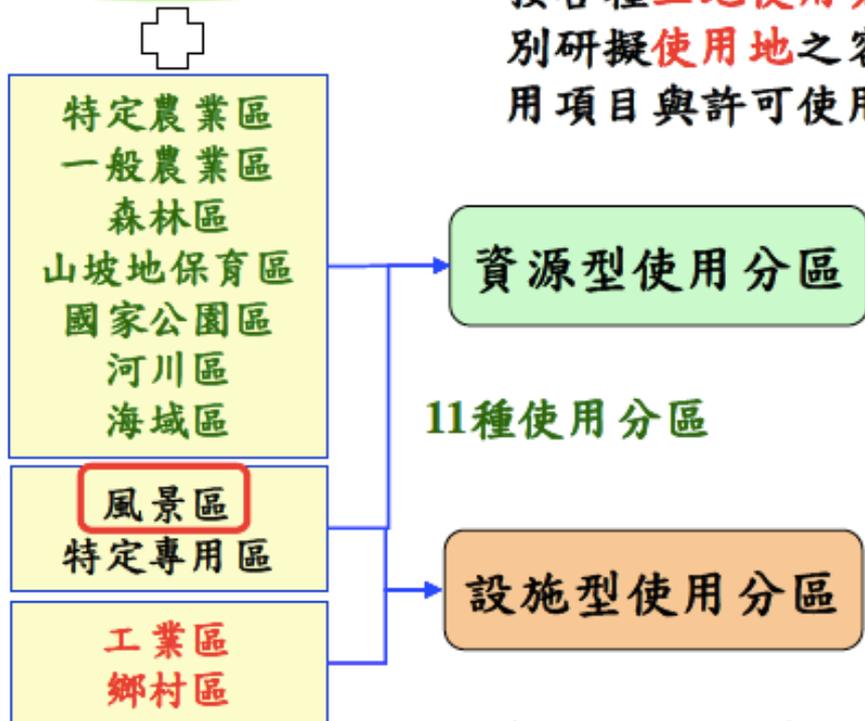
二、土地使用的種類

環境敏感地區
(限制及條件發展地區)

非都市土地

按各種土地使用分區分別研擬使用地之容許使用項目與許可使用細目

種類	面積(km ²)	比例
都市 (433處)	4,766	13.2 %
非都市	28,112	78.1 %
國家公園 (8座)	3,158	8.7%



102.10.23修正施行-區域計畫法施行細則



甲建 乙建 丙建 丁建 農牧 林業 養殖 鹽業 礦業 窯業 交通 水利 遊憩 古蹟 生態 國保 殯葬 海域 特目

19種使用地

非都市土地使用管制

- 容許使用項目
- 許可使用細目

【重點2】 增加環境敏感地區項目，從41項擴大為51項，並建立分級管理機制，使土地使用管制細緻化。

臺灣遍布災害敏感、生態敏感、資源利用敏感及文化景觀敏感土地，有必要針對該類土地研訂土地使用指導原則。本次新增「地質敏感區(活動斷層、山崩與地滑、土石流)」等10項，並將所有環境敏感地區按其敏感程度分為2級，除擴大保護(育)範圍外並進行更為細緻使用管制。



直轄市、縣(市)區域計畫應辦事項

- (1) 依據中央主管機關擬定區域計畫規定之環境敏感地區項目進行劃設【繪製相關圖說、表明區位、估算各類環境敏感地區土地面積】。
- (2) 應將環境敏感地區範圍土地，提出使用分區檢討變更之構想

政府至少有心法制化了，然而??

關鍵仍在這裡：

最有爭議的案子都在緩衝區 (二級敏感區)，不會在核心區(一級敏感區)

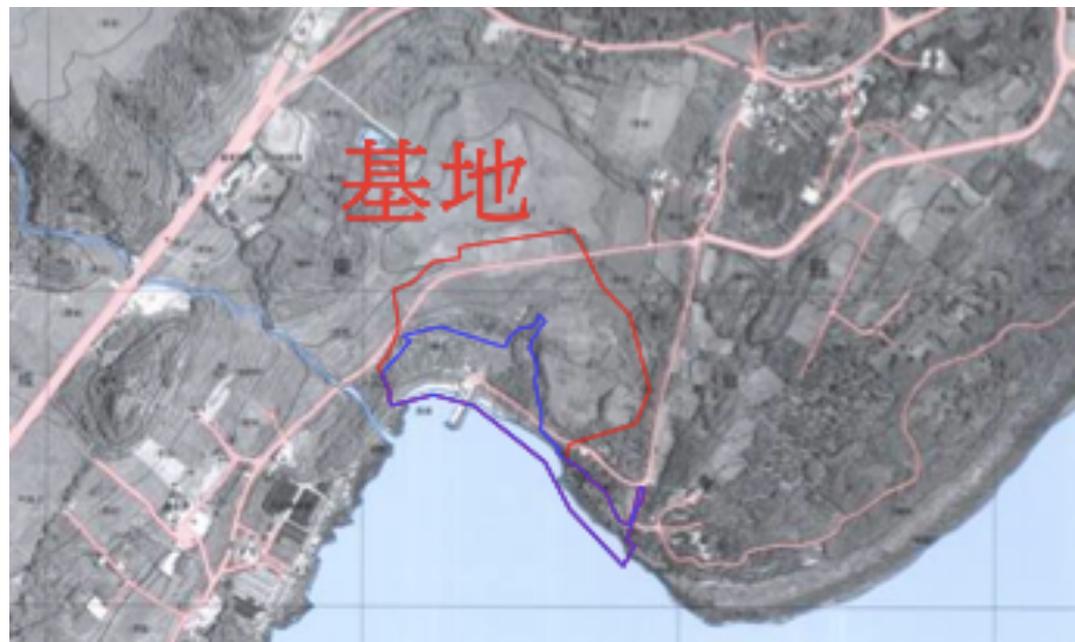
於情、於理、於法，我們該如何繼續挑戰？

下集預告：明天上午9:00

環境敏感區案例介紹～以花東地區為例

右圖案例：寶盛水族生態遊樂區

- 位置：台東縣成功鎮三仙台附近，位於花東沿海保護區範圍，涉及一般保護區及自然保護區
- 總開發面積：12.7583 公頃
 - 遊樂區：7.2930 公頃(紅線-一般保護區範圍)
 - 濱海公園：5.4653 公頃(藍線-自然保護區範圍)



小知識：開發案行政程序(動輒2年~10年)

開發或規劃單位 內部程序

- 構想階段
- 可行性研究階段
- 規劃設計階段
(規劃、初設/細設)
- 施工階段
- 營運階段

ps政府開發流程會較完整，私人開發不一定按流程。

上級單位核定程序

中央政府計畫

- 行政院核定計畫
- 立法院審預算

地方政府計畫

- 中央目的主管機關核定
- 地方政府相關審議

私人開發

- 中央或地方主管機關審議

其他審議程序

土地變更

(非都市土地.都市土地)

- 中央(營建署)區委會、都委會
- 地方政府區委會、都委會

環評

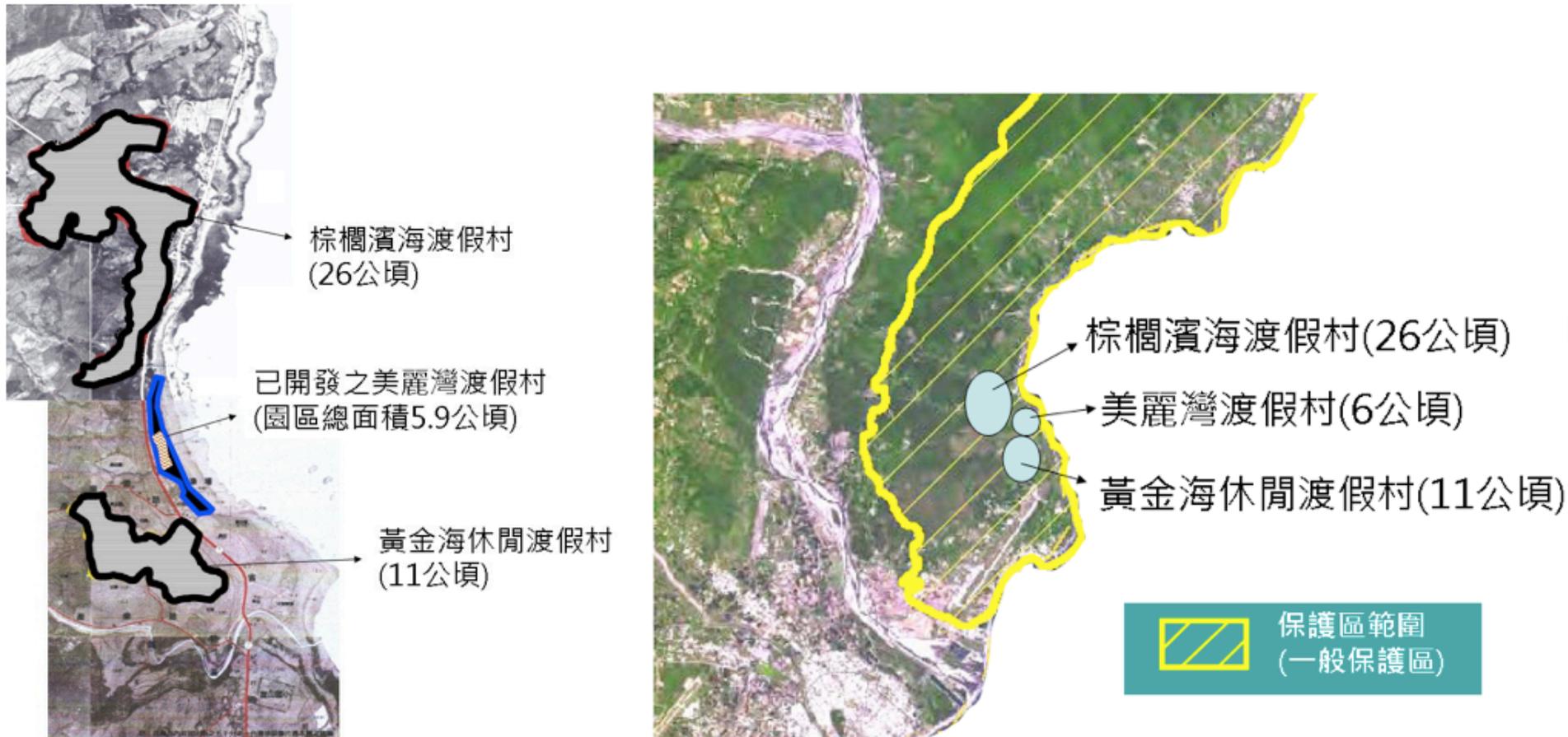
- 中央環保署
- 地方環保局

其他

- 林務局保安林用地解編...
- 山坡地開發，水保局水保計畫審議...
- 原民會原保地相關同意
- 促參(BOT)程序...
- 環境敏感區相關(尚未入法)

花東沿海保護區案例—美麗灣度假村周遭局部放大

觀光業特別需要貼著美景，因此「越敏感的觀光資源，越被蠶食鯨吞」
=>環境敏感區理應避免此情況



左圖：比美麗灣渡假村面積更大的開發案虎視眈眈。右圖：全都在「一般保護區」內