

全國區域計畫工作坊—

觀光與花東土地 (環境敏感區案例介紹)

黃斐悅 地球公民基金會花東辦公室 研究員

2014/09/13

演講大綱

一、前言：戰場簡介

二、環境敏感區土地的流失，是如何發生的？

- 模式一：非都市土地
- 模式二：都市土地

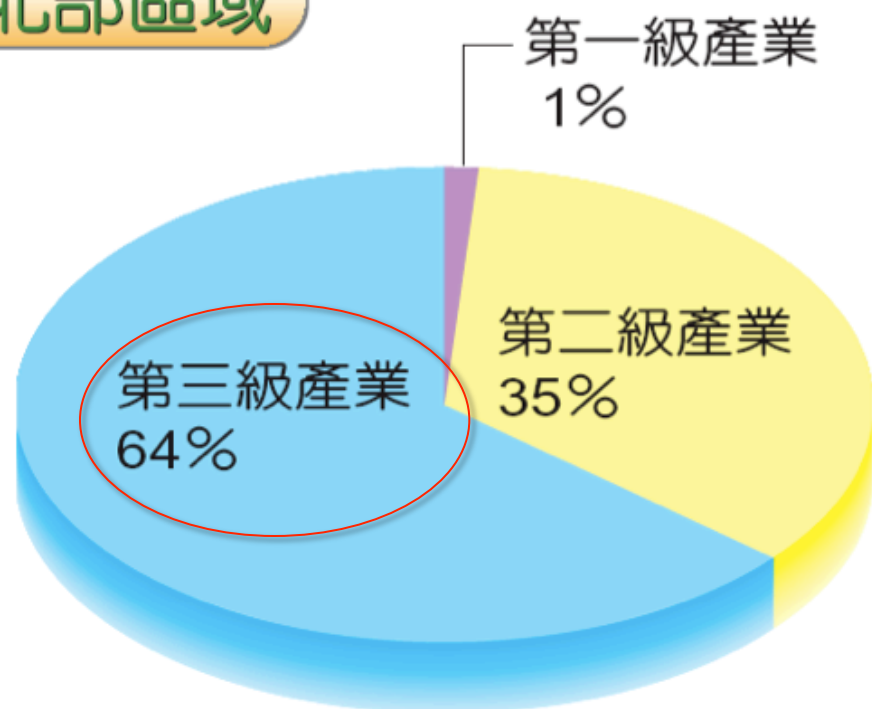
三、土地變更簡介

四、我們期望的發展—中岳補充

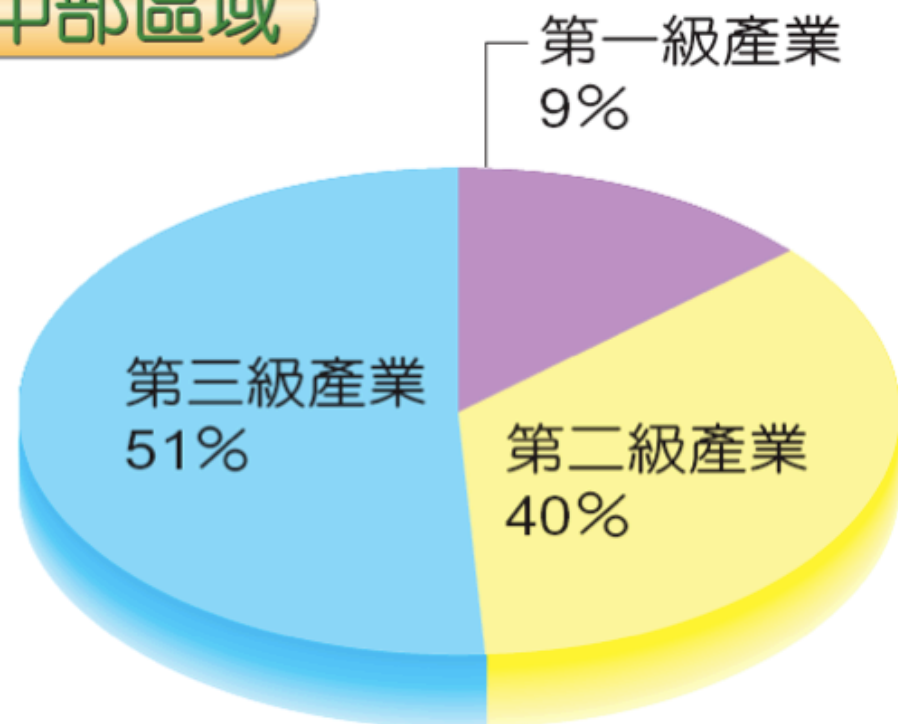


一、臺灣區域間的差異

北部區域



中部區域

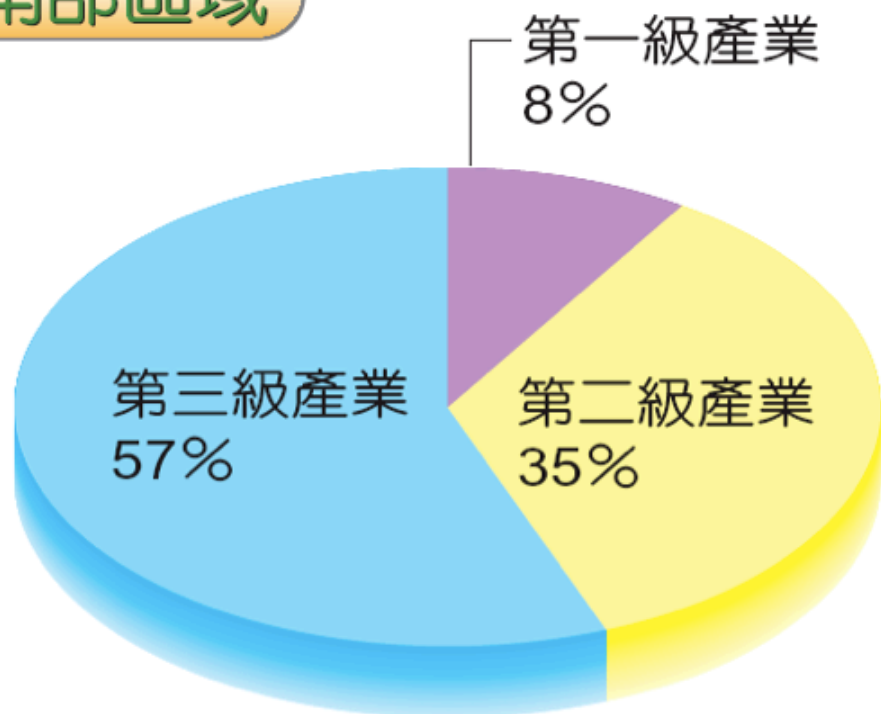


臺灣各區域各級產業就業人口比例圖

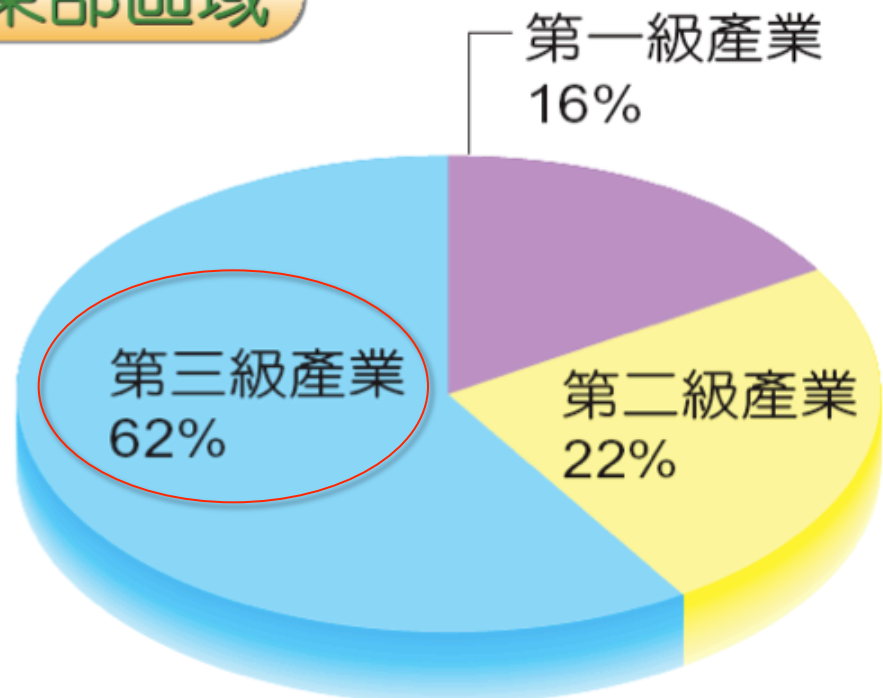
(資料來源：行政院主計處，民國98年)

一、臺灣區域間的差異

南部區域



東部區域



臺灣各區域各級產業就業人口比例圖

(資料來源：行政院主計處，民國98年)

花蓮 強勢崛起

台灣唯一有十倍成長空間的城市

信心花蓮 強勢起飛

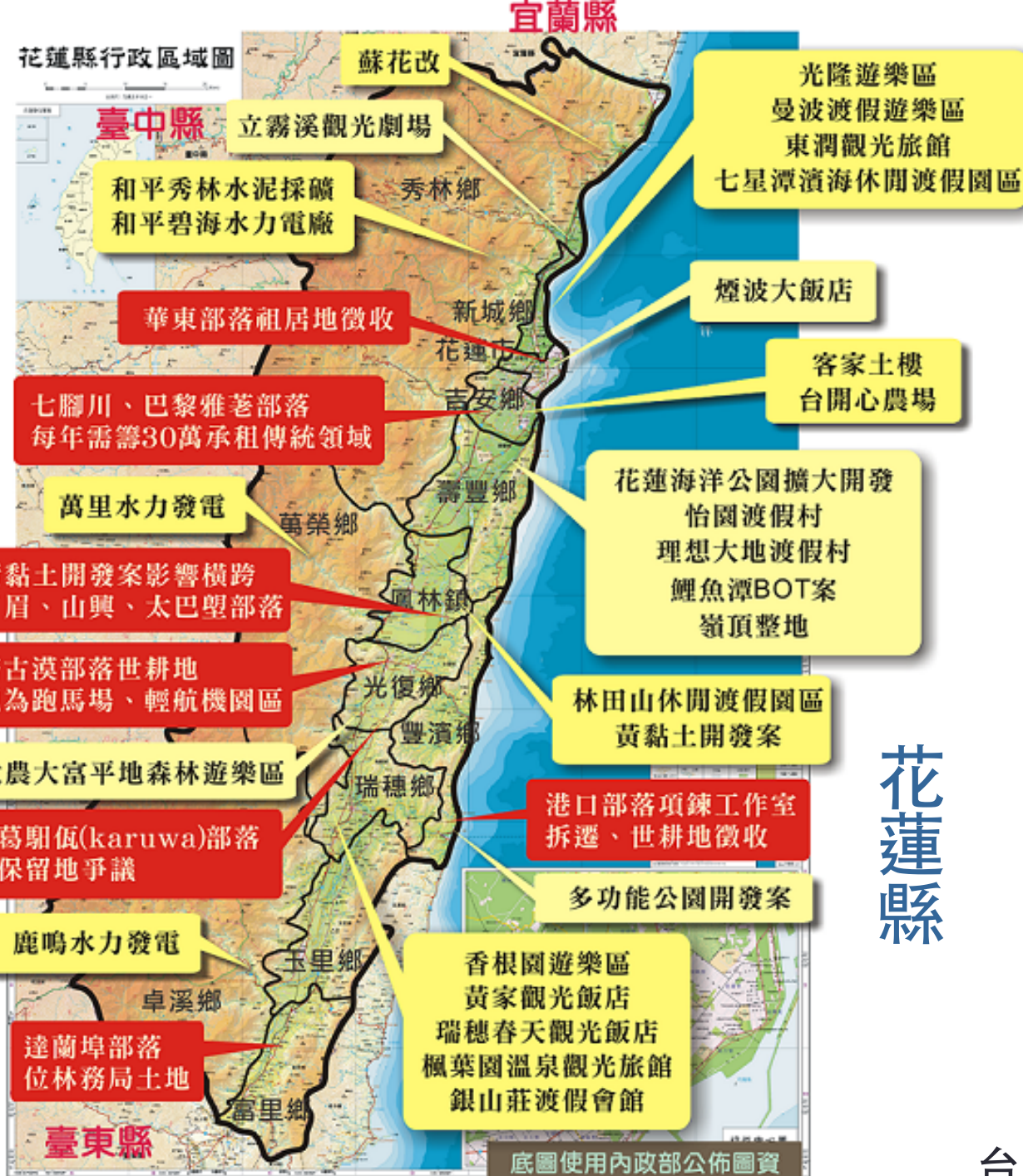
民國99年花蓮不動產全面啟動

不動產交易稅金增加	20%
不動產交易金額成長	27%
民間建築投資成長	60%
建照申請增加	78%

99年度比較98年度成長幅度 資料提供:花蓮縣政府地政處、建設處、稅務局

企業觀光投資新天堂

花蓮是全台灣面積最大的縣份，太平洋左岸最璀璨的一顆寶石，縣長傅崐萁帶領縣府團隊積極招商引資，除了成立『重大投資單一窗口馬上辦中心』，縮短行政流程外，更研擬相關投資優惠措施，歡迎所有無煙囪的產業到花蓮投資。花蓮除了有國際機場，國際海港以及暢通的鐵路運輸系統外，便捷的蘇花安全快速道路也即將於民國100年正式動工，這顆於太平洋左岸沉寂已久，未經雕琢的寶石，經過一年來的琢磨，已經逐漸綻放光芒，各項發展條件漸趨成熟，即將成為世界之星，是企業投資的首選。傅縣長自去年12月上任以來，積極推動大型觀光活動，拓展花蓮國際能见度，不僅增加投資者信心並帶動花蓮房地產整體表現。花蓮縣房地產之交易熱絡度有明顯成長及上揚之趨勢，且本縣房地產前景預計在蘇花改工程審定動工的重大利多以及傅縣長全力拼觀光及拼經濟的前瞻性帶領下其後勢更是看漲。



花蓮縣

紅底：傳統領域爭議

黃底：開發案

三仙台比西里岸傳統領域

小馬部落

永安部落世耕地
劃為河川地

都蘭文化遺址及傳統領域
土地目前為土銀、林場、
退輔會等機構擁有

馬蘭部落青年會館
借予空軍部隊駐紮

石川部落、加路蘭部落的
土地被劃作志航基地

強迫知本部落遷葬問題

伽路蘭社89.5公頃世耕地
林務局列為保安林地

核廢料最終處置場預定地

阿朗壹古道道路開發案

底圖使用內政部公佈圖資

綠島大飯店開發計畫

徵求民間參與投資金崙溫泉區
渡假旅館區開發計畫

達悟族

核廢料棄置場

三仙台旅館區
寶盛水族生態遊樂區
滿地富遊樂區開發計畫
旭塔觀光飯店

東海岸渡假村
都蘭鼻遊憩區整體開發計畫
東河鄉遊憩區整體開發計畫

杉原棕櫚濱海渡假村
台東渡假村
美麗灣渡假村
都蘭灣黃金海休閒渡假村
娜路彎大酒店
杉原遊艇港

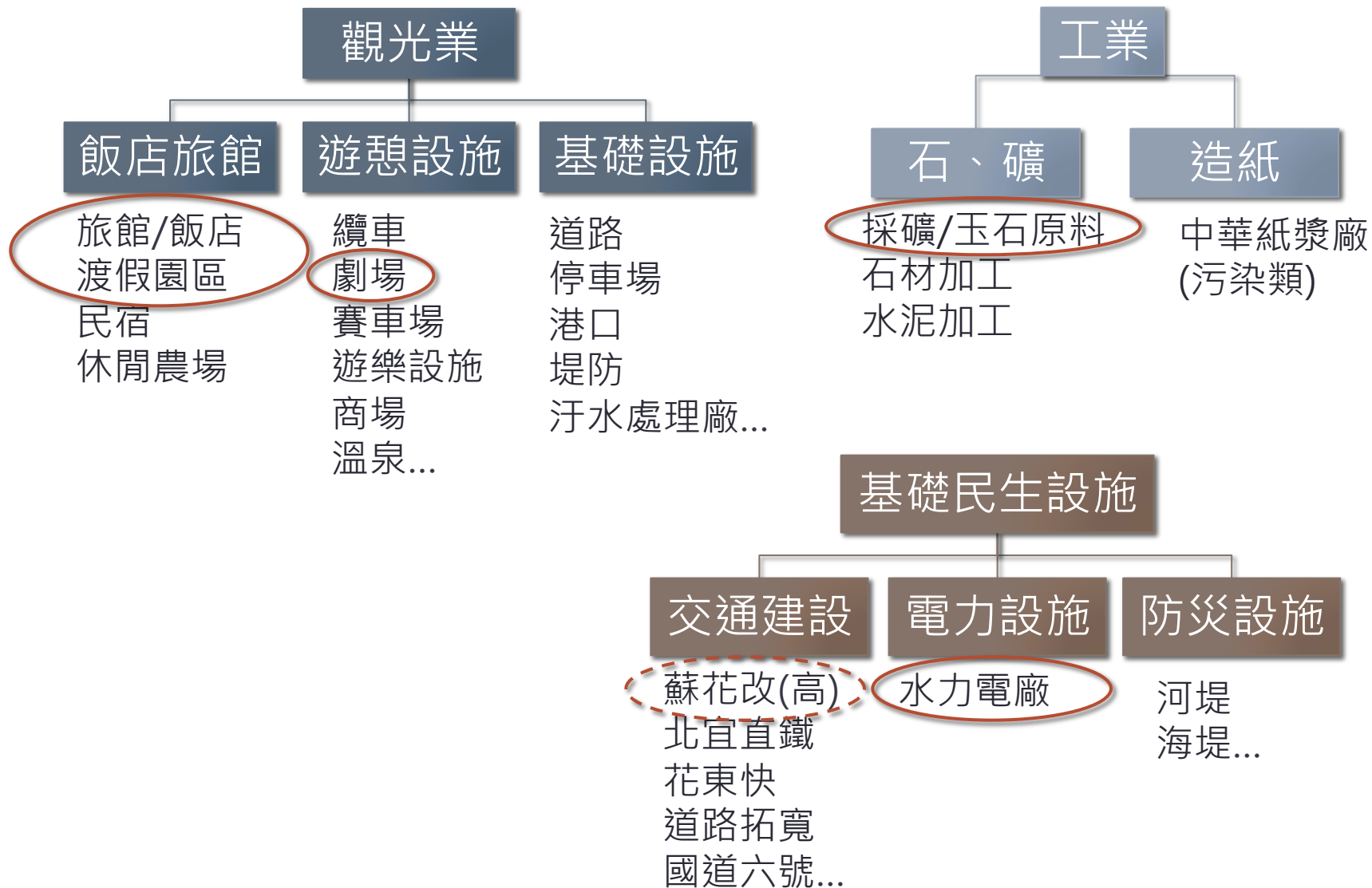
台東縣

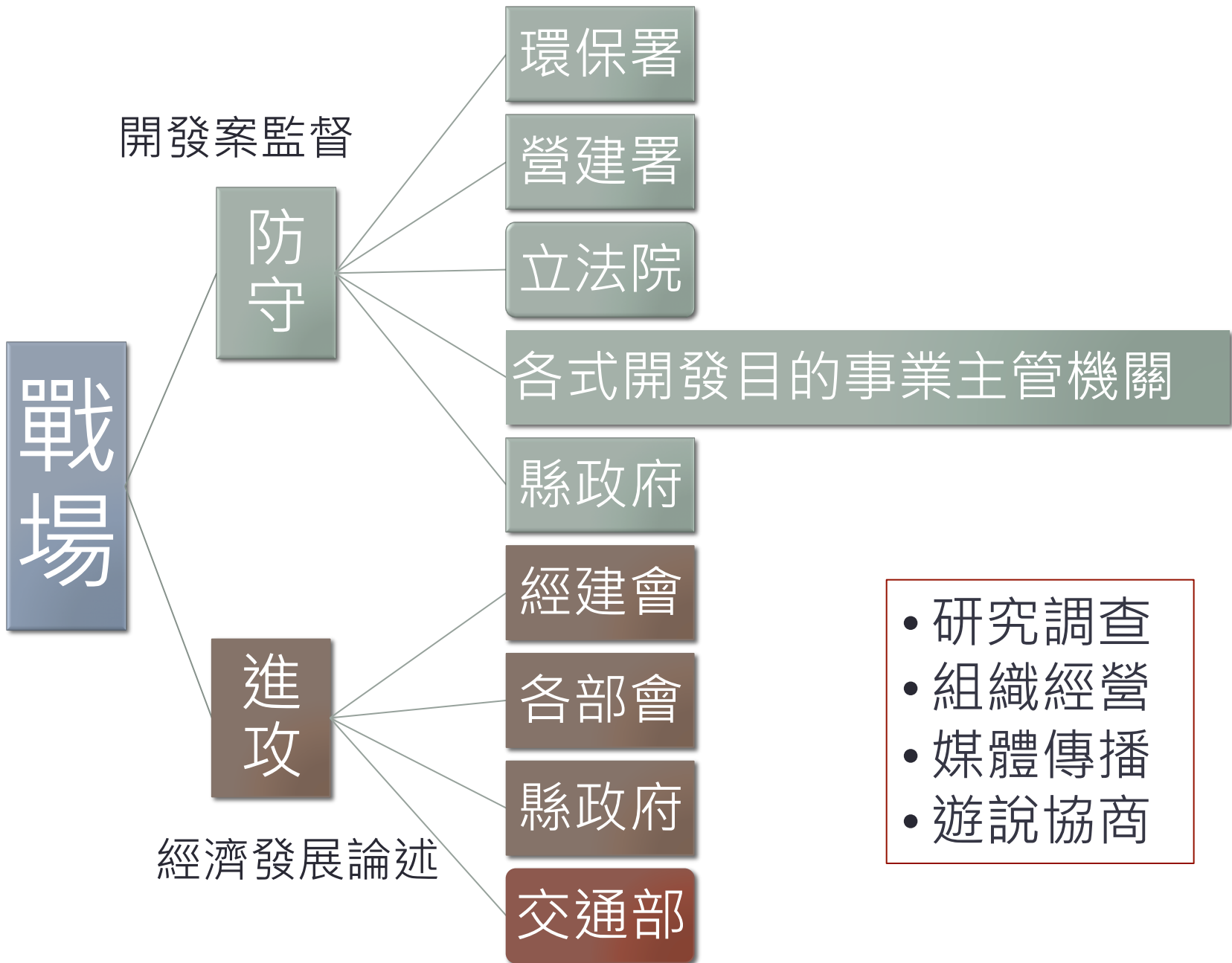
紅底：傳統領
域爭議

黃底：開發案

台大濁水溪社-余崇任繪製

CET花東辦 短程目標：減緩敏感土地流失速度





小知識：開發案行政程序(動輒3年~10年)

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)

--引用自廖本全老師--

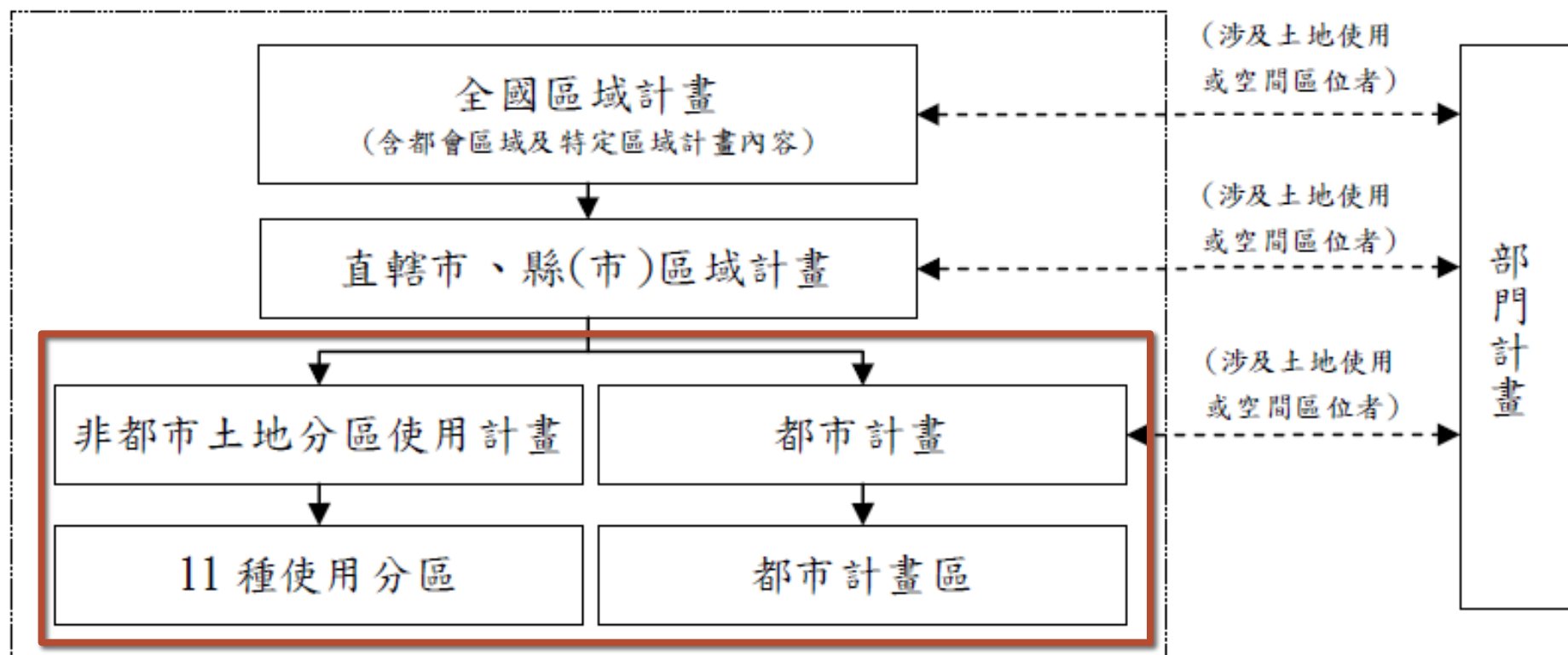


圖 1-1-1 空間計畫體系圖

一、環境敏感區土地的流失，是如何發生的？

非都市土地開發模式：三案例

都市土地開發模式：兩案例

非都市土地：11分區+19編定

非都市土地→都市土地：市鎮、鄉街、特定區

ps皆以花東沿海保護區為案例

非都市土地開發模式

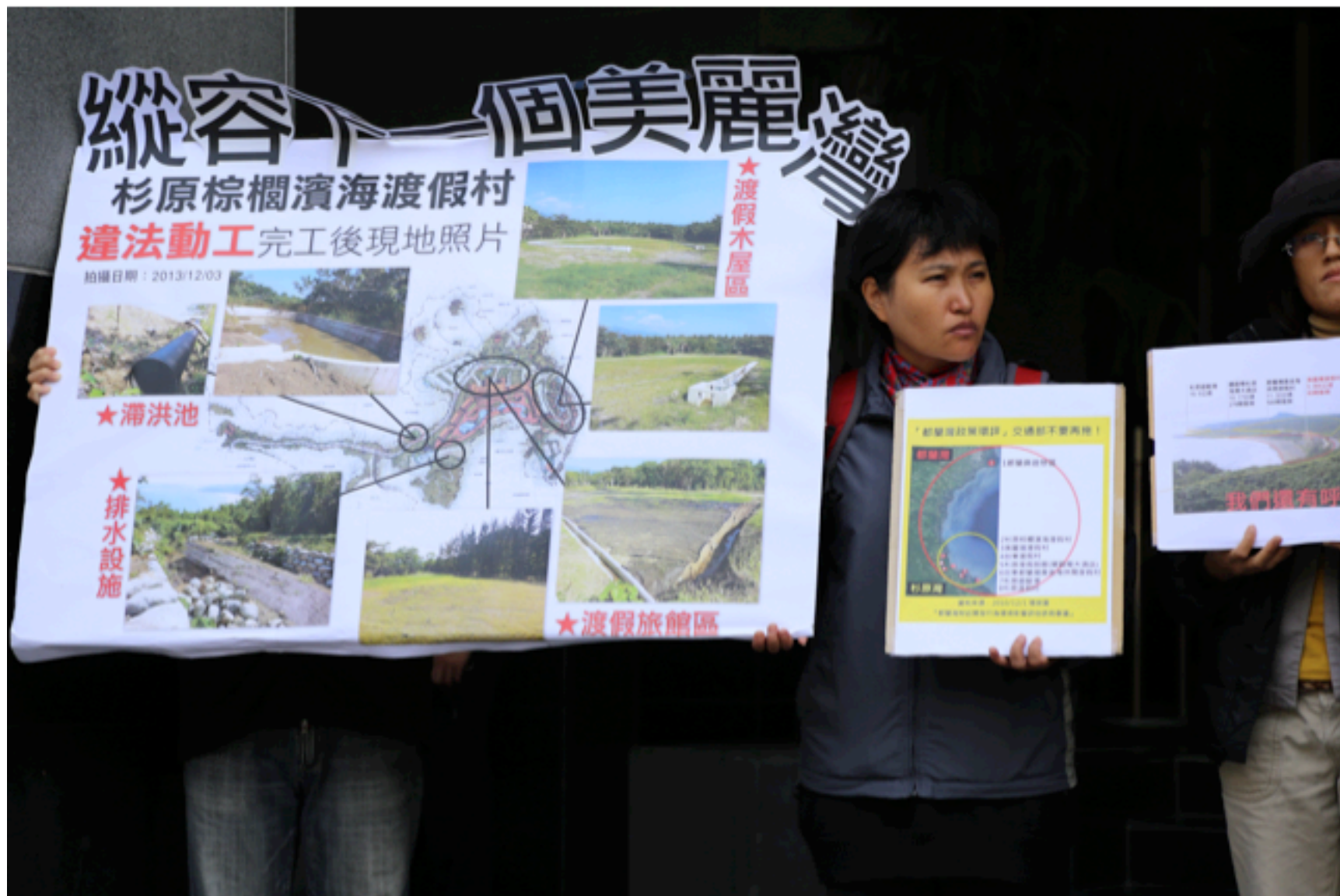
農牧用地、林業用地等--變更為遊憩用地



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）

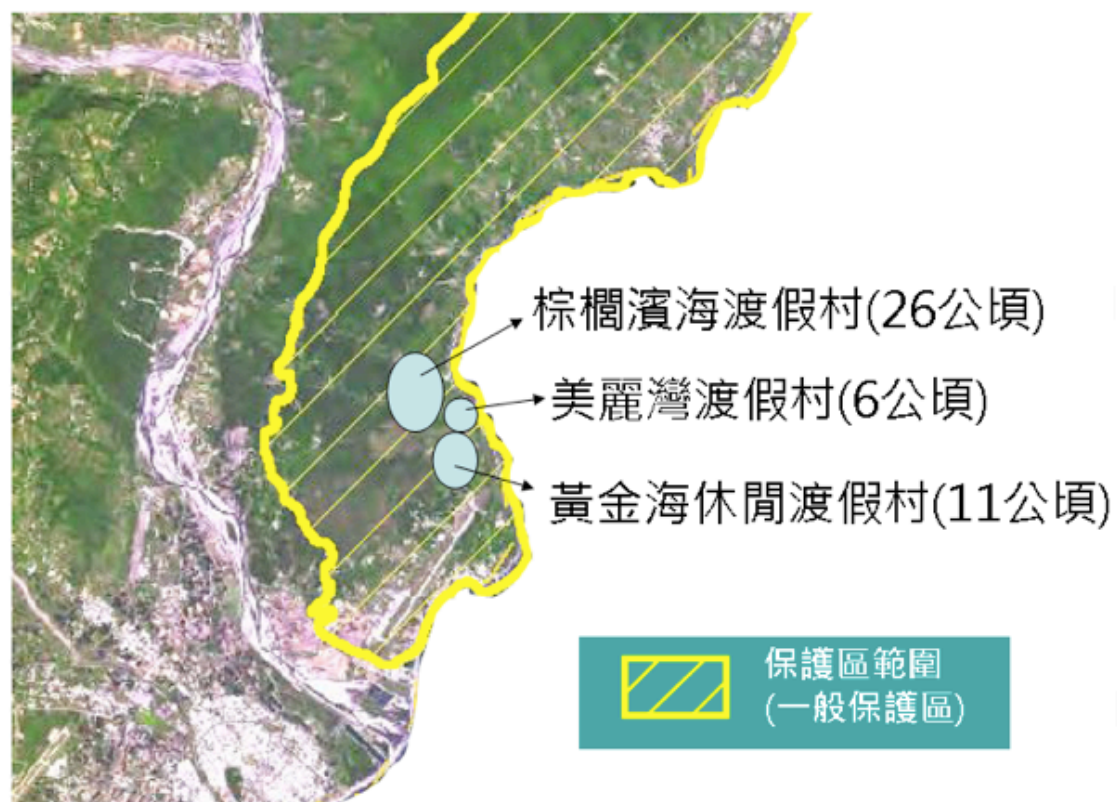
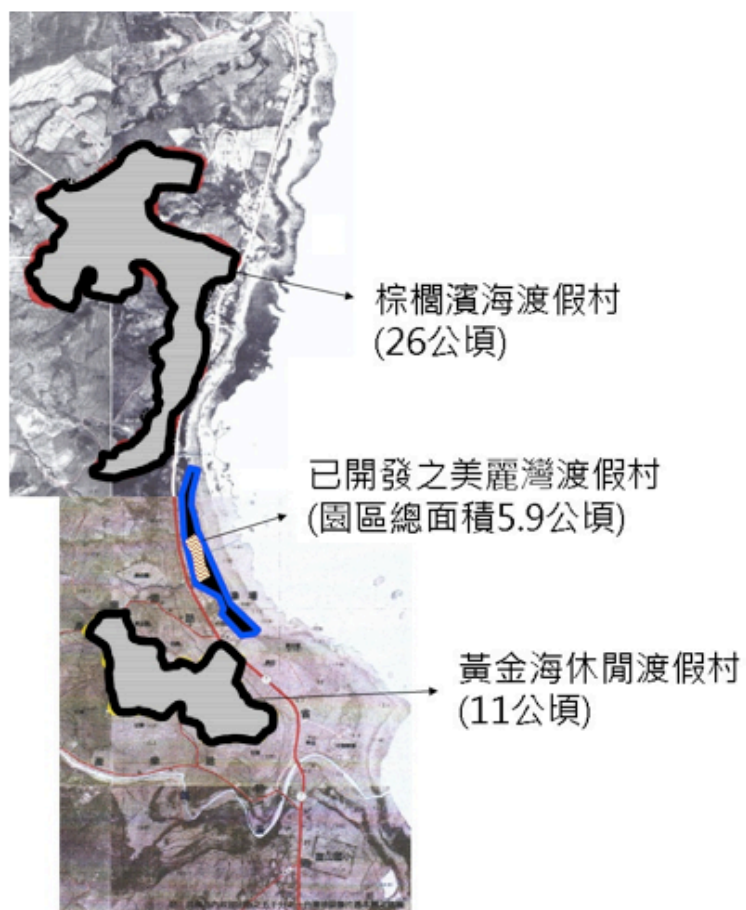
非都市土地案例-----杉原灣三大開發

美麗灣渡假村、棕櫚濱海度假村、黃金海休閒度假村



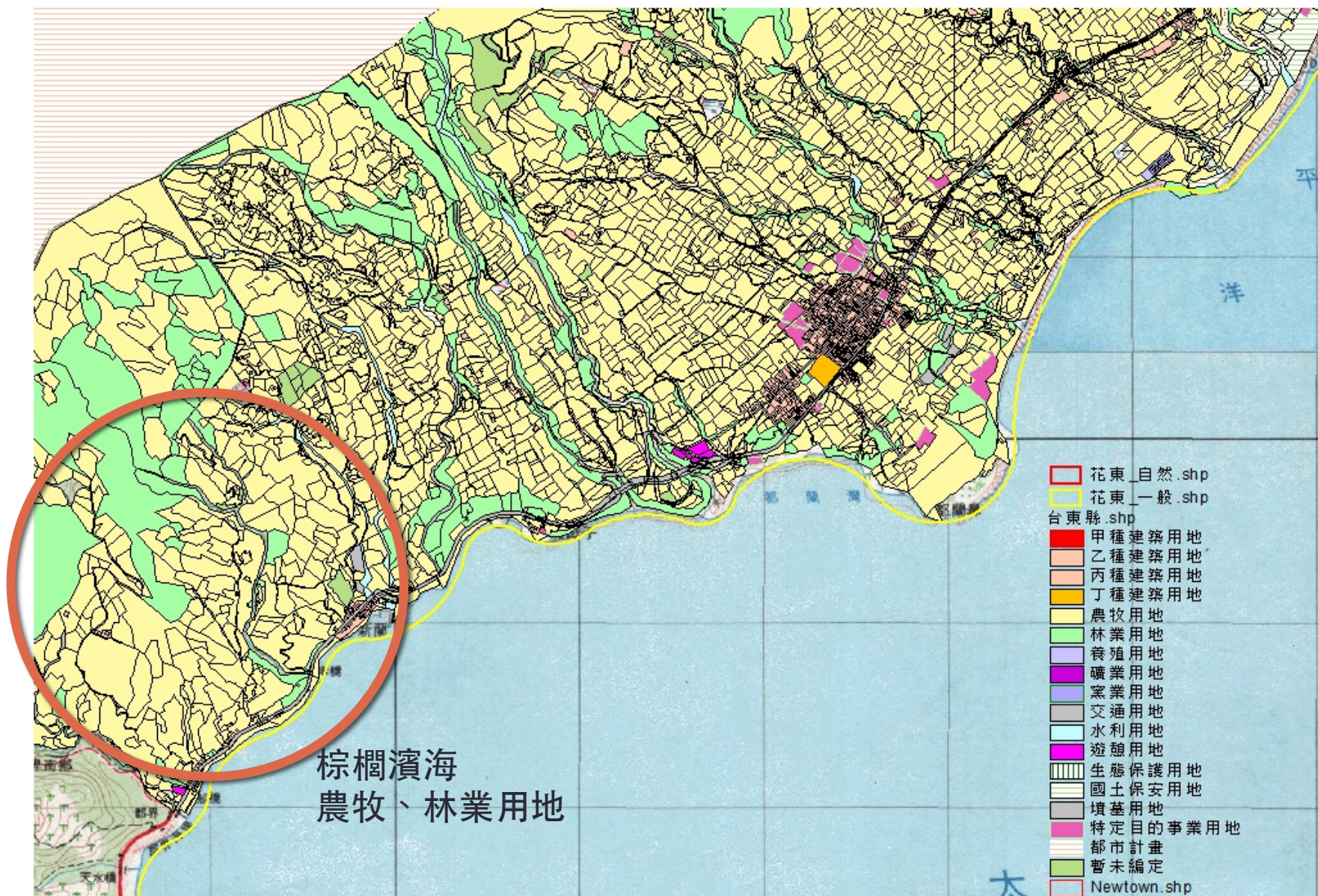
杉原灣三開發案內容摘要比較表

名稱	面積	房間數	開發型態	非都市土地使用	山坡地	目的事業主管機關
美麗灣渡假村	5.9 公頃	80 間以上	縣府公有地 BOT	風景區/遊憩用地	是	台東縣政府
杉原棕櫚濱海渡假村	26 公頃	500 間	私人開發(合併國有地佔 32%)	風景區/農牧用地 風景區/林業用地	是	交通部觀光局
都蘭黃金海休閒渡假村	11 公頃	500 間	私人開發(合併國有地佔 6%)	風景區/農牧用地	是	交通部觀光局



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





都市土地開發模式

非都市土地--變更為風景特定區、溫泉特定區



豐濱山海劇場(舊址) 靜浦部落抗議

都市土地 案例一：山海劇場(靜浦)



未來將成為花蓮觀光新地標，預計全園區年營業額上看三億元。
提高台灣旅遊水平，成為全球觀光焦點。

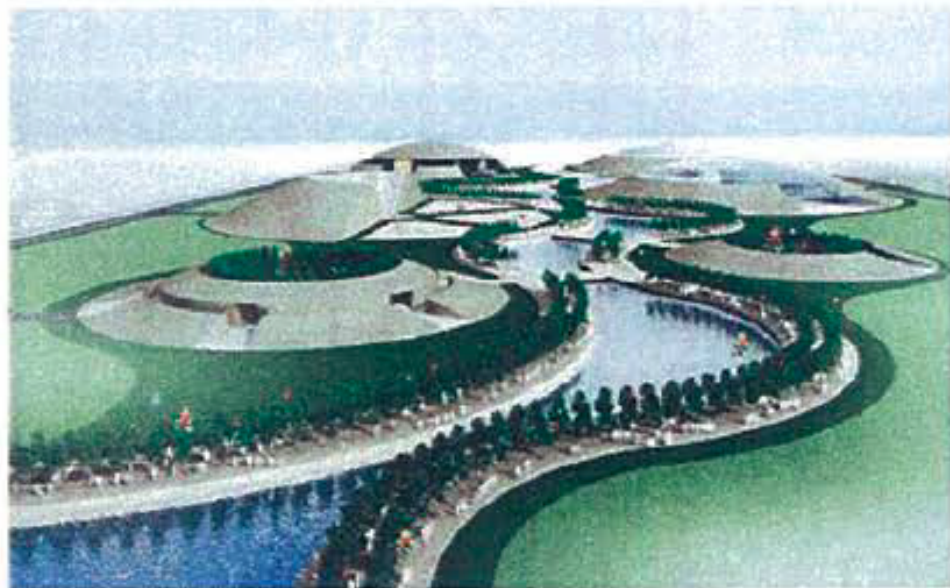
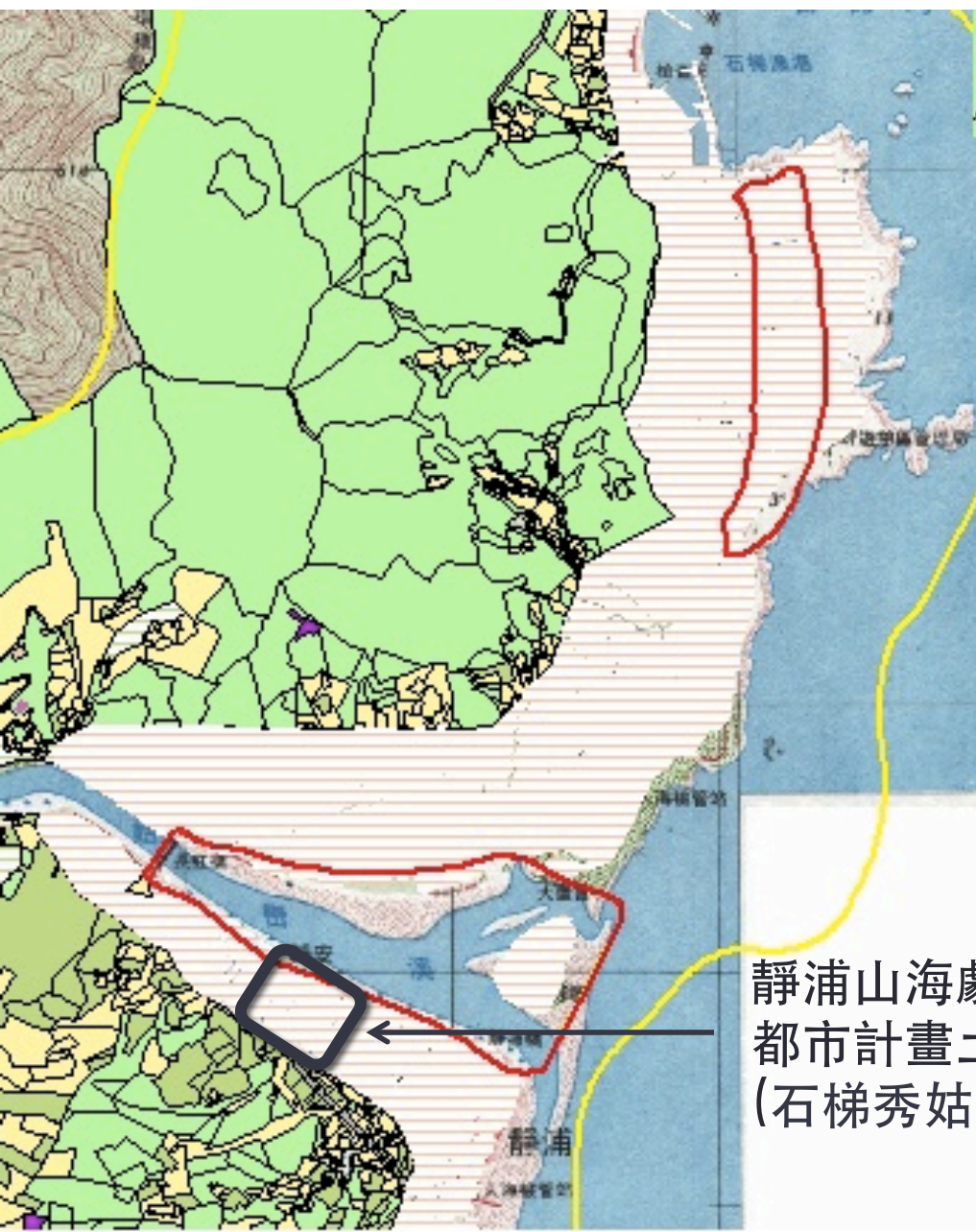


圖 3-5 室內空間圖

圖 3-6 全區規劃圖



- 花東_自然.shp
- 花東_一般.shp
- 花蓮縣.shp**
- 甲種建築用地
- 乙種建築用地
- 丙種建築用地
- 丁種建築用地
- 農牧用地
- 林業用地
- 養殖用地
- 礦業用地
- 窯業用地
- 交通用地
- 水利用地
- 遊憩用地
- 生態保護用地
- 國土保安用地
- 墳墓用地
- 特定目的事業用地
- 都市計畫
- 暫未編定

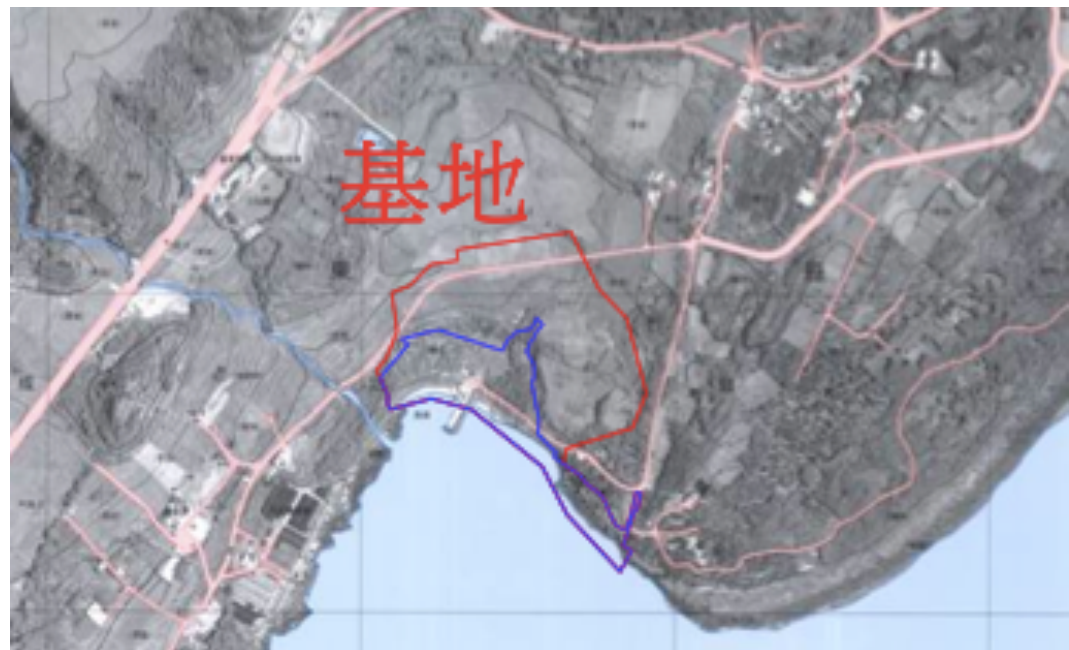
靜浦山海劇場
都市計畫土地
(石梯秀姑巒風景特定區)

都市土地

案例二：寶盛水族生態遊樂區(三仙台)

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)





SCALE:1/16000

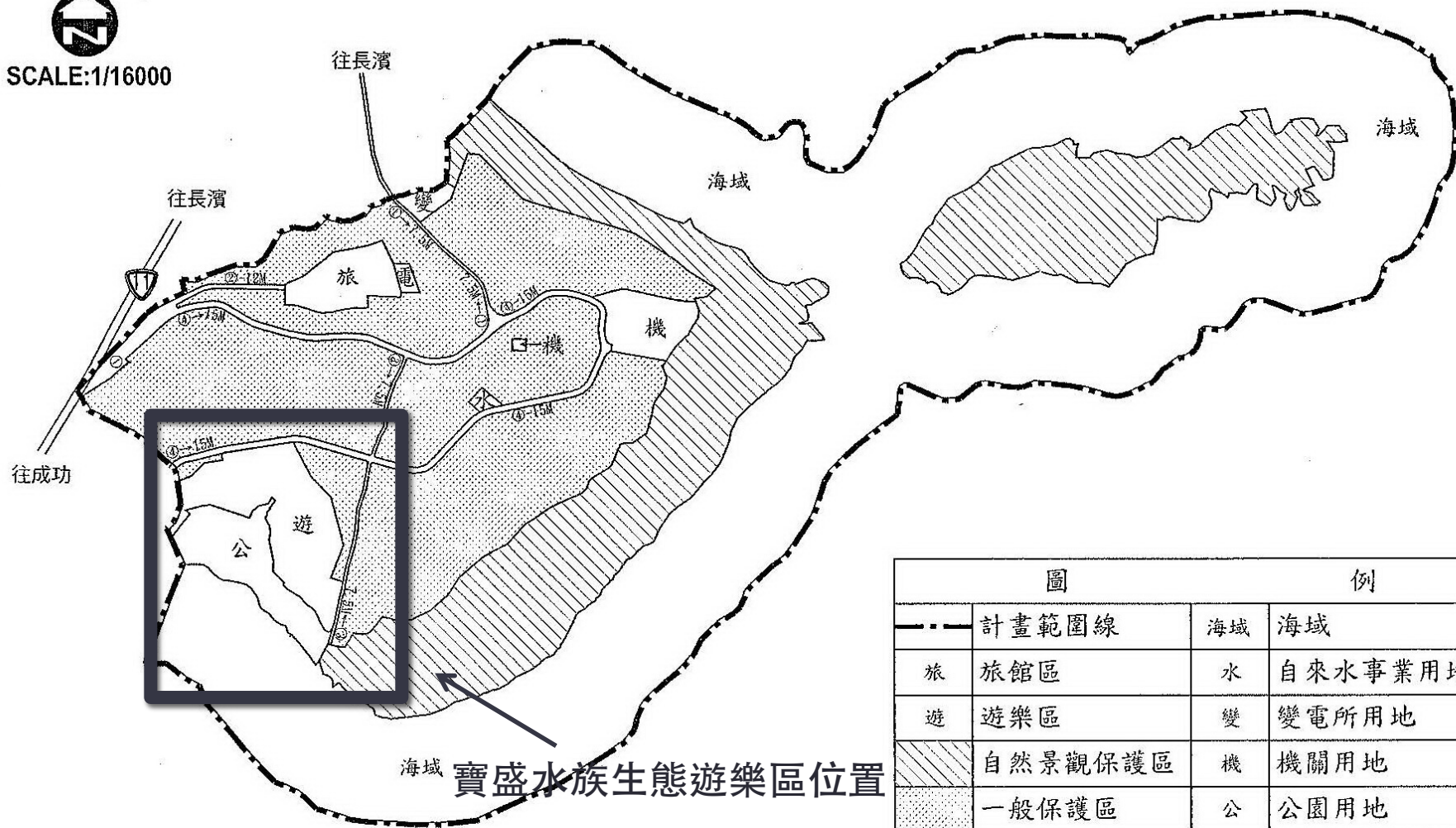
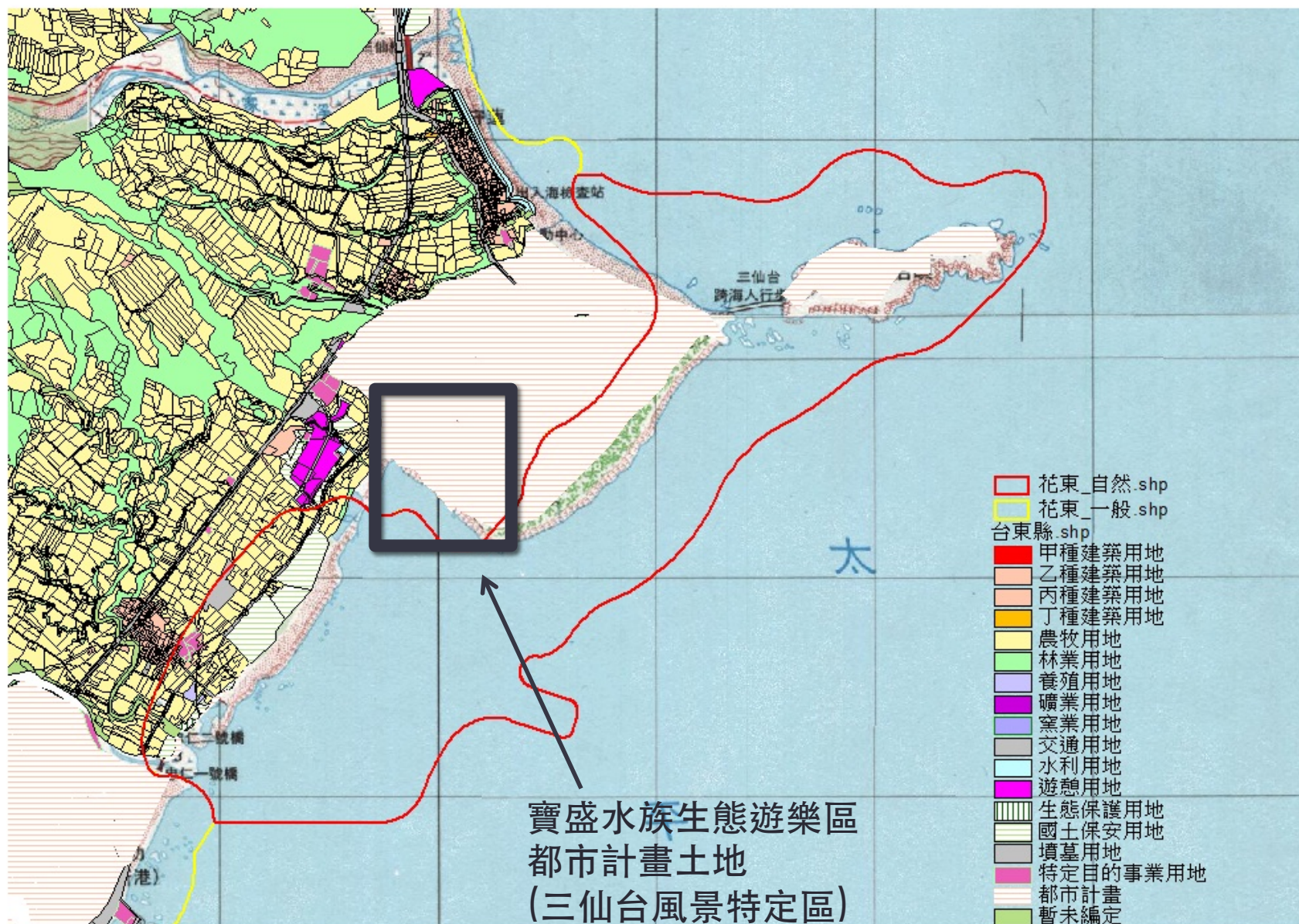


圖		例	
---	計畫範圍線	海域	海域
旅	旅館區	水	自來水事業用地
遊	遊樂區	變	變電所用地
斜線	自然景觀保護區	機	機關用地
點狀	一般保護區	公	公園用地
電	電信專用區		道路用地

圖4-1 變更三仙台風景特定區計畫(第二次通盤檢討)示意圖



途徑

- 非都市土地→農牧用地、林業用地等等→變成遊憩用地
- 非都市土地→都市土地→風景特定區中的遊憩用地

問政府：為何環境敏感區土地可以如此變更？

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

20年前的產業東移政策(強調無煙囪)

(二)花蓮縣部分：

1. 和平水泥專業區
2. 鳳林綜合區
3. 光華、光榮工業區
4. 花蓮機場擴建及升格
5. 兆豐農業休閒區
6. 金盾遊樂區
7. 石材工業輔導
8. 東華大學、慈濟大學設校及建校
9. 生活科技園區
10. 完成區位規劃
11. 完成綜合發展計畫
12. 大花蓮地區污水處理

(三)台東縣部分：

1. 擬訂整體發展計畫
2. 知本大學城
3. 史前博物館
4. 鐵路機廠遷建
5. 傑地爾遊樂區
6. 牧野休閒中心
7. 食品加工專業區
8. 向陽森林遊樂區
9. 大坡地遊樂區
10. 綠島工業及遊樂區

二、土地變更簡介

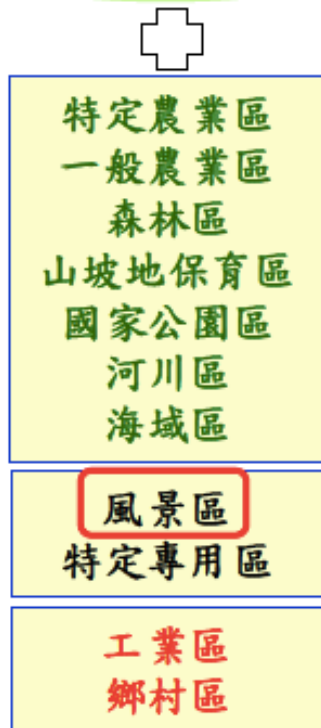
二、土地使用的種類

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%



資源型使用分區

11種使用分區

設施型使用分區

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

非都市土地：11分區+19編定

非都市土地→都市土地：市鎮、鄉街、特定區
(不熟！略過！)

使用分區

一、特定農業區

二、一般農業區

三、工業區

四、鄉村區

五、森林區

六、山坡地保育區

七、風景區

八、國家公園區

九、河川區

十、海域區

十一、其他使用區或特定專用區

用地編定

- | | |
|----------|-------------|
| 一、甲種建築用地 | 十三、遊憩用地 |
| 二、乙種建築用地 | 十四、古蹟保存用地 |
| 三、丙種建築用地 | 十五、生態保護用地 |
| 四、丁種建築用地 | 十六、國土保安用地 |
| 五、農牧用地 | 十七、殯葬用地 |
| 六、林業用地 | 十八、海域用地 |
| 七、養殖用地 | 十九、特定目的事業用地 |
| 八、鹽業用地 | |
| 九、礦業用地 | |
| 十、窯業用地 | |
| 十一、交通用地 | |
| 十二、水利用地 | |

用地變更編定原則

變更 編定 原則 使用 地類別 使用 分區	特 定 農 區	一 般 農 區	鄉 村 區	工 業 區	森 林 區	山 坡 地 保 育 區	風 景 區	河 川 區	特 定 專 用 區
甲 種 建 築 用 地	×	×	×	×	×	×	×	×	×
乙 種 建 築 用 地	×	×	+	×	×	×	×	×	×
丙 種 建 築 用 地	×	×	×	×	×	×	×	×	×
丁 種 建 築 用 地	×	×	×	+	×	×	×	×	×
農 牧 用 地	+	+	+	+	+	+	+	+	+
林 業 用 地	×	+	×	+	+	+	+	×	+
養 殖 用 地	×	+	×	×	+	+	+	×	+
鹽 業 用 地	×	+	×	×	×	×	×	×	+

用地變更編定原則(續前)

變更編定原則 使用分區 使用地類別	特 定 農 區	一 般 農 區	鄉 村 區	工 業 區	森 林 區	山 坡 地 保 育 區	風 景 區	河 川 區	特 定 專 用 區
礦業用地	+	+	×	+	×	+	+	×	+
窯業用地	×	×	×	×	×	×	×	×	+
交通用地	×	+	+	+	×	+	+	+	+
水利用地	+	+	+	+	+	+	+	+	+
遊憩用地	×	+	+	+	×	+	+	×	+
古蹟保存 用地	+	+	+	+	+	+	+	+	+
生態保護 用地	+	+	+	+	+	+	+	+	+
國土保安 用地	+	+	+	+	+	+	+	+	+
墳墓用地	×	+	×	×	×	+	+	×	+
特定目的事業 用地	+	+	+	+	×	+	+	+	+

「非都市土地使用管制規則」 附表一（原表長達45頁!）

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
		免經申請許可使用細目	需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目	
一、甲種建築用地	(一)住宅	1 住宅		
		2 民宿		
	(二)日用品零售及服務設施	1 零售設施		
		2 批發設施		
		3 倉儲設施		
		4 營業及辦公處所		
	(三)農產品集散批發運銷設施	1 農(畜、水)產品之集散場(站)、堆積場(站)、轉運場(站)、拍賣場(站)、批發及零售場(站)		
		2 其他農產品集散批發運銷設施		
		1 育苗作業室		
		2 菇類栽培設施		
		3 溫室或網室		

許 可 使 用 細 目

使 用

- 問題是～有許多模糊地帶！

一、甲種

譬如，不只「遊憩用地」允許遊憩設施，
以下用地也可以：

- 乙種建築用地
- 丙種建築用地
 - 林業用地
 - 交通用地
 - 水利用地

→真的很積極發展觀光！

2 菇類栽培設施

3 溫室或網室

「非都市土地使用管制規則」 附表一（原表長達45頁!）

使用地類別	容許項目	許可使用細目		附帶條件
		免經申請許	需經目的事業主管機關、使用地主	

一、甲種建

又譬如，「農牧用地」的允許項目包含：

- 農舍(含民宿)
- 採取土石
- 休閒農業設施(休閒農場)
- 土石方堆置
- 溫泉井及溫泉儲槽(溫泉民宿)

→不是真的農牧

1育苗作業室

2菇類栽培設施

3溫室或網室

--引用自廖本全老師--

- 1.是不是對的事？--興辦事業計畫/基本政策
- 2.有沒有選對的地方？--國土計畫/土地政策
- 3.對環境衝擊與影響？--程度/克服/接受
- 4.對基本人權的影響？--財產權/工作權(徵收)/生存權

有沒有選對地方？

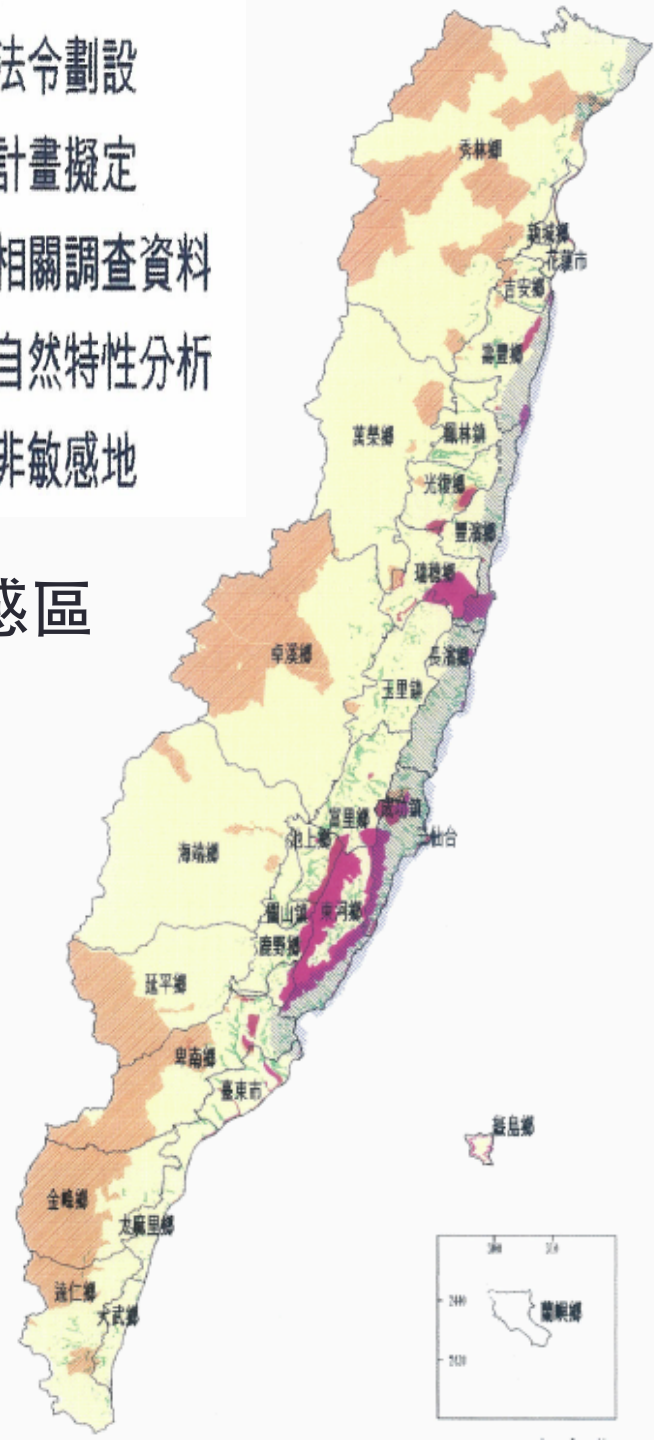
- 限制發展區(核心區)：不可開發 =>有法制化
- 條件發展區(緩衝區)：有條件開發 =>無法制化
- 一般區域(一般區域)：正常開發 =>無法無天



Ps 分界靠「地形阻隔」

- 法令劃設
- 計畫擬定
- 相關調查資料
- 自然特性分析
- 非敏感地

敏感區



花東縱谷很擠，沒那麼多地方可以選啦！

- 住宅
- 工廠
- 公共設施
- 農業使用
- 荒地
- 觀光遊憩設施
- 河川地
- 養殖使用
- 林業使用
- 水利使用
- 喪葬使用
- 古蹟保存使用
- 交通使用
- 沼澤地
- 保護使用
- 特定目的事業用地
- 綠地

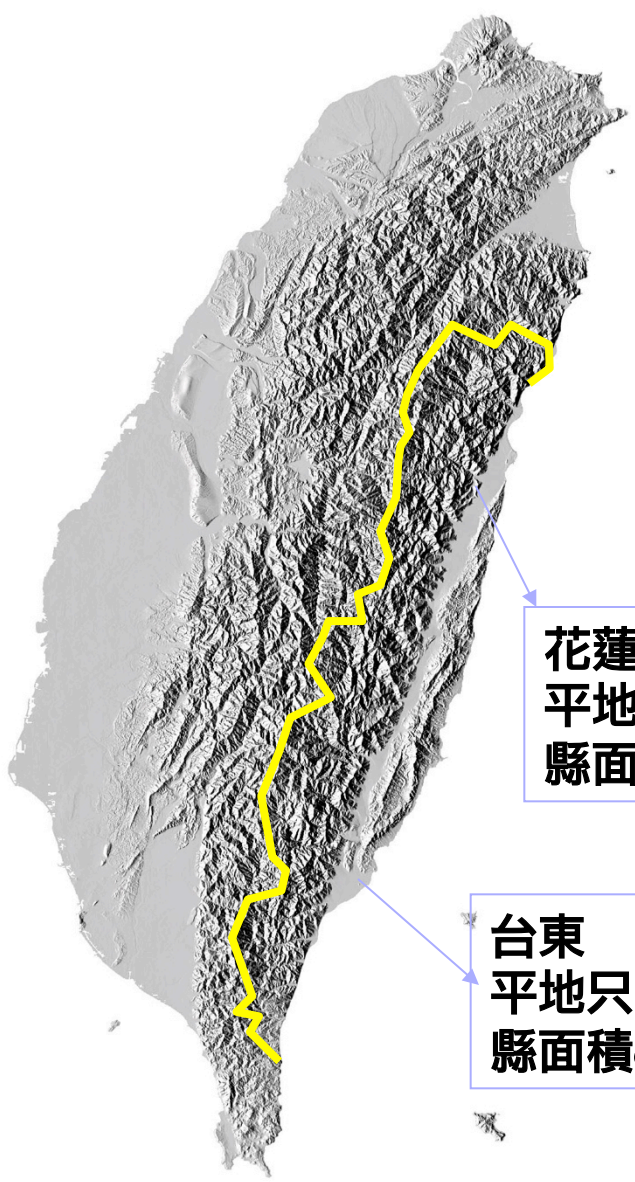
土地使用



花東困境=台灣鄉村超級放大版

90%花東土地--山地、海岸。
平地很少，
跟外界被山隔絕。

花東占台灣面積**20%**，人口卻占
不到**1.5%**（約60萬上下，與板橋
相當）



花蓮
平地只佔全
縣面積11%

台東
平地只佔全
縣面積6%

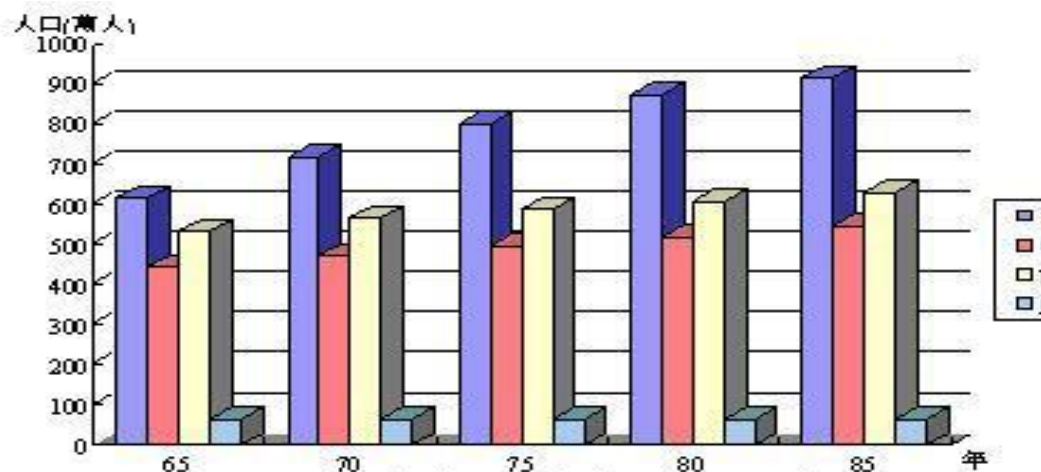


圖 2-2 台灣地區歷年各區域人口分佈圖

結語：從花東看台灣

「自然資源」豐富的地方，往往是經濟弱勢的偏遠地區。
究竟「適當利用、永續發展」的平衡點在哪？



攝影:LBW

三、中岳補充