

全國國土及水資源會議結論

辦理時間：87年12月28日~29日

主題一：永續之國土與水資源規劃

- (一)建立一元化流域水土管理體系
- (二)建設綠色生活圈
- (三)依據節水潛力進行國土規劃
- (四)加速國土調查，建立實質國土資料庫
- (五)檢討並完成「國土綜合發展計畫法」立法
- (六)加速縣市綜合發展計畫之規劃、推動中長程公共建設計畫制度與中長程預算制度之建立，並與縣市綜合發展計畫相整合

主題二：國土經營管理

議題一：限制發展地區之劃設與管理

- 1.劃設限制發展地區，將直接影響人民權利義務，應製作精確度較高之圖面資料公告周知。目前尚未依法劃設（如特定水土保持區）之各種保護區、管制區，應儘速檢討劃設。
- 2.限制發展地區除禁止開發地區外，國土主管機關應依其性質及績效標準，劃定分區並規範土地使用行為；限制發展地區如有重疊，應由國土主管機關統籌研訂土地使用指導原則。
- 3.限制發展地區，應依其類型，就社會公平性原則，分別研訂救助、補貼、償、回饋等辦法。
- 4.限制發展地區經劃設後，各目的事業主管機關應考慮環境之變遷定期檢討其範圍，以促進土地合理有效利用。國土主管機關應定期從事國土調查，建立國土利用之基本資料庫。

5.各目的事業主管機關應依各該目的事業法意旨，並兼顧生產、生活之發展所需，落實限制發展地區內之經營管理工作。

議題二：

1.可發展地區土地變更使用機制之檢討

2.廢棄土管理

(1)國土主管機關為土地實用變更之單一窗口，除採併行審查方式及縮短審議時程外，應區隔審議內容，以簡化審議程序。

(2)開發許可得分階段審議，以減少投資者人力與時間之浪費；另為確保公共安全，應落實技師簽證制度。

(3)建立透明化、標準劃、合理化與制度化回饋制度。

(4)加強土石方資源之再利用，並檢討土地使用分區之限制，以放寬土石方資源堆置場之使用。

議題三：水源保護區之劃設及管理

1.水源保護區之劃設與管理，中央應統籌由國土主管機關負責，檢討現行各水源保護區範圍重疊及法令標準不一之缺失，有效管理，達成永續經營之目標。

2.水庫上游集水區，應就水庫不同標的，區分不同限制標準；非屬水庫集水區部分，依離水體距離遠近及汙染影響程度，訂定總量管制標準，結合土地使用，採分級分區劃設原則管理。

3.積極推動水源保護區汙水下水道建設，解決汙水處理問題。

議題四：地層下陷土地之保育利用

1.劃定地層下陷防護區，擬定整體防護管理計劃

2.訂定土地保育技術規範，促進地層下陷土地有效利用。

議題五：海岸地區保育與經營管理

- 1.辦理海岸地區整體規劃
- 2.研擬海岸保護與防護計劃

主題三：水資源經營管理

議題一：河川流域整體規劃與分工管理

- 1.建立河川流域水、土、林資源整合規劃及協調分工之機制，明確劃分各主管機關之管理範圍與權責。(中程)
- 2.配合政府再造計畫，短期內設置河川流域之專責管理機關。長期則參酌荷蘭等先進國家水利區(Water Board)之做法，依水利法劃分水利區，並於其內建立官督民辦之水利會，成為河川流域之專責經營管理單位。
- 3.配合流域之規劃與管理，儘速研訂河川流域管理法規。(短程)
- 4.河川流域整體規劃應融入親水環境與生態功能之永續發展理念，保育與利用並重。(中程)

議題二：健全水權管理制度

- 1.在兼顧保育之目標下，地下水之利用將以不超過自然補注量為原則。加速推動裝置量水設備，落實誠實申報引用水量及查核制度。
- 2.研修水利法相關法規，在確保家用及公共給水供應無虞下，簡化水權之移用補償制度或推動水權市場化。(中、長程)

議題三：水資源有效利用與節約用水

- 1.強化節約用水措施，達成水資源整體規劃及分配之總量管制目標。
(中程)

- 2.推動合理自來水水價之訂定與制度化。(中程)
- 3.各級政府機關(構)、學校、公共場所及缺水地區，於三年內換裝採用省水器材。(短程)
- 4.試辦澎湖地區飲用水分離措施。(短程)
- 5.透過水利工程設施取水之工業及生活用水可靠供水量，至民國一百年將增加 19 億立方公尺。除充分推動節約用水措施並合理調撥水源外，尚需開發新水源 9 億立方公尺(相當於興建 5 億立方公尺之蓄水庫)。(中長程)
- 6.仿電力事業自由化方案，研修水利相關法規，推動水利事業企業化、自由化、民營化與多角化，增加水資源利用效率。(中、長程)

議題四：水患之防治

- 1.水利主管機關訂定之水患防治標準及水資源供應能力，應為國土綜合開發計畫、區域發展計畫及都市計畫等之重要限制條件。(中、長程)
- 2.加強非工程措施之水患防治對策。(中程)
- 3.結合都市計畫與治水計畫，推動超級(超規格)堤防之可行性。(中、長程)

議題五：水資源科技

- 1.充實基本資料，規劃建立水資源決策支援系統。(短程)
- 2.統籌規劃推動水資源科技之研發。(中程)
- 3.研究成立國家級水資源研究單位之可行性。(長程)

主題四：國土及水資源組織再造

(一)共識意見

- 1.國土與水資源關係密切，其規劃與利用應就水土整合的角度加以思考，以永續經營為原則，兼顧國土開發與環境保育，不能偏頗。
- 2.組織調整原則：
 - (1)統一事權，業務性質不可分離者，仍歸併同一部會。精簡之原則應事業務整合重於業務分散，以減少介面。
 - (2)業務性質不能整合者，仍應由各部會分工協調方式辦理。
 - (3)部會協調及監督管理等業務儘量減少，才能提昇組織再造之效率。
 - (4)組織調整考量行政成本，將變動產生衝擊降至最低。
 - (5)中央與地方機關能發揮指導與執行之整合功能。
- 3.水資源供需應整體規劃開發管理，至各標的用水之使用則得由各目的事業主管機關負責，而台灣省水利處已整合自來水、農田水利、工業等三大用水事業，對於水資源調配甚有助益，應予維持。
- 4.目前水資源問題並非單就統一事權得以解決，應同時檢討其執行缺失及強化協調機制功能著手。
- 5.國土相關業務涉及國土政策制定、國土使用規劃及土地使用管制等層面，應從計畫、制度、法令及執行之體系，於檢討組織再造時應考量其一貫性。
- 6.建築管理、住宅與都市計畫業務性質具相關性，業務不宜分散在不同部會。
- 7.由於國土資源有限，目前我國土地利用制度，係採取分區使用編定(Zoning)，惟不同產業、部門間之使用，難免產生競合、衝突之情形，

國土規劃機制應負有跨部會之國土資源統合規劃及部門間、區域間協調工作，並有效結合國土規劃及重大建設方案之評估決策。

- 8.我國水資源、國土管理在「計畫」層次須考慮國家經濟發展速度與生態保育相關問題，以永續發展理念並兼顧建設與環保之需求。
- 9.各部門之調整以適度為宜，並應兼顧維持業務之連續。
- 10.尊重縣市及地方發展之功能，未來中央與地方機制之分工，中央應負責計劃性、協調事宜，而縣市政府應負責都市計畫、都市建設等工作。即「分析、規劃」與「執行」分離之政策，中央負責制訂遊戲規則，地方或民間或非政府組織來執行。

(二)對組織調整之不同意見

- 1.水資源組織整合問題，有就水、土、林應整合之角度加以思考，亦有主張森林保育及治山工作有其專業性，不應納入。
- 2.集水區之治理與管理是否整合問題，有建議由水利機關統籌辦理，亦有表示仍由水土保持機關及水利機關分別辦理。
- 3.未來水資源之管理究採流域管理、區域管理或兩者兼具管理方式，均待進一步討論。
- 4.水量與水質的管理是否整合問題，未來究仍由水利與環保機關分別管理並建立協調機制，或整合由水利機關主管，以達水質與水量之平衡目的，尚待釐清。
- 5.目前同一土地上，依不同法規均劃定有不同保護區域，該區域主管機關是否整合或如何建立協調機制，均宜進一步釐清。
- 6.國土規劃機制性質上屬計劃與資源之組合，應在行政院下設總署，以達成國土資源統合規劃及部門間、區域間協調工作。

- 7.未來國土資源中屬不可開發部分應交由未來新設之環境部管理，國土資源中屬可開發部分應交由未來新設之建設部辦理，其間涉及灰色地帶以協調方式處理。
- 8.建議將擬議中之「環境資源部」與「建設部」取消，改設「國土發展部」。或不整併現行單位，只要在行政院成立「國土資源管理辦公室」或「跨部會國土資源管理工作小組」。
- 9.土及水是國家的天然資源，國土的開發及水資源的利用都會影響環境，在開發與利用不影響環境下，三者應取得協調，若合併在同一部會內，協調較容易，建議成立「環境與資源」部，統合其工。或有建議開發、利用及環境分屬不同部會，較能發揮制衡功效。
- 10.中央水利機關層級太低，對水的相關問題無法適時反映意見，建議成立水利部或國土及水資源部。
- 11.土地政策攸關人民財產權益之保障，社會財富之合理分配、土地資源之保育利用、國家建設之順利推動，對國計民生之影響至為重大，其決策層次應予提升，建議成立國土資源部，兼顧公權與私益，保育與利用。
- 12.於行政院下設國土審議委員會，審議國土綜合發展方針、計畫、國土資源（含水）利用、保育與防災方針；並設國土署及所屬國土資源管理局（以河川流域為國土空間基本管理單元）執行相關業務。
- 13.增設國土保安警察隊，以確實取締國土違規案件之發生。

(三)初步建議

經召開會前分組會議，咸認國土與水資源關係密切，其規劃事權應就水土整合的角度加以思考，以永續經營為原則，兼顧國土開發與環境保育，不能偏頗。有關未來國土與水資源專責機關組織事權整合部分，謹分析如下：

- 1.組織精簡為晚進世界各國發展的趨勢，現階段推動政府再造工作，頗能契合當前的需要；惟為落實組織再造，行政院所屬二級機關部會總數配合縮減，相關業務調整應基於職能的需求為考量，並以部會之內部單位或附屬機關之型態，設計必要的組織。
- 2.國土及水資源之總體規劃工作，可以由國土及水資源專責機關或獨立超然之機關負責，擬定整體規劃計畫，做為其他部門使用之依據。
- 3.為確保經濟發展能兼顧生態保育與永續經營的理念，有關水資源的保育、國土的保安與林業的經營管理三者間業務，具有密不可分之關係，業務應儘量予以整合，未能整合部分宜建立分工協調機制，使水資源的供需、產業發展與國土的使用能互相配合。
- 4.國土及水資源基本資訊、地政、建築、城鄉計畫、住宅及海洋綜合事務等業務具有相關性質，不宜分隸不同的部會主辦。
- 5.國土及水資源調查資訊，將有助於綜合開發計畫與都市計畫之規劃、水資源的開發與管理、土地的利用與管理、森林的保育與管理，並建立防災的預警制度等業務，宜引進尖端科技，加強國土資訊之調查與分析，以有效提供正確之資訊，做為各部門規劃管理之依據。
- 6.水資源業務劃分，分述如下（詳附表四）：

(1)就供給分面

有關水資源供需規劃及調配、水資源開發、水權管理、水利事業管理（如自來水及農田水利業務之執行）、水利經費管理、集水區管理及水經營成效評估，應由水資源主管機關統籌辦理。

(2)就早澇災害防治方面

有關水的蓄洩、水道防護、區域排水、都市排水、灌溉排水及海岸防護等業務，亦應統一由水資源主管機關辦理。

(3)就使用方面

有關自來水政策與法規之擬定，農田水利政策與法規之擬定，

水土保持工作，可依各業務性質，歸各目的事業主管機關辦理，至於水力及工業用水之需求及法規之擬定，亦可由各主管機關分別辦理。

(4)就管理方面

宜建立以流域為主之區域管理整合機制，引進保安警力，落實管理功能。

7.有關未來國土、水資源及其他相關職掌調整策略詳如附表五。

附表四

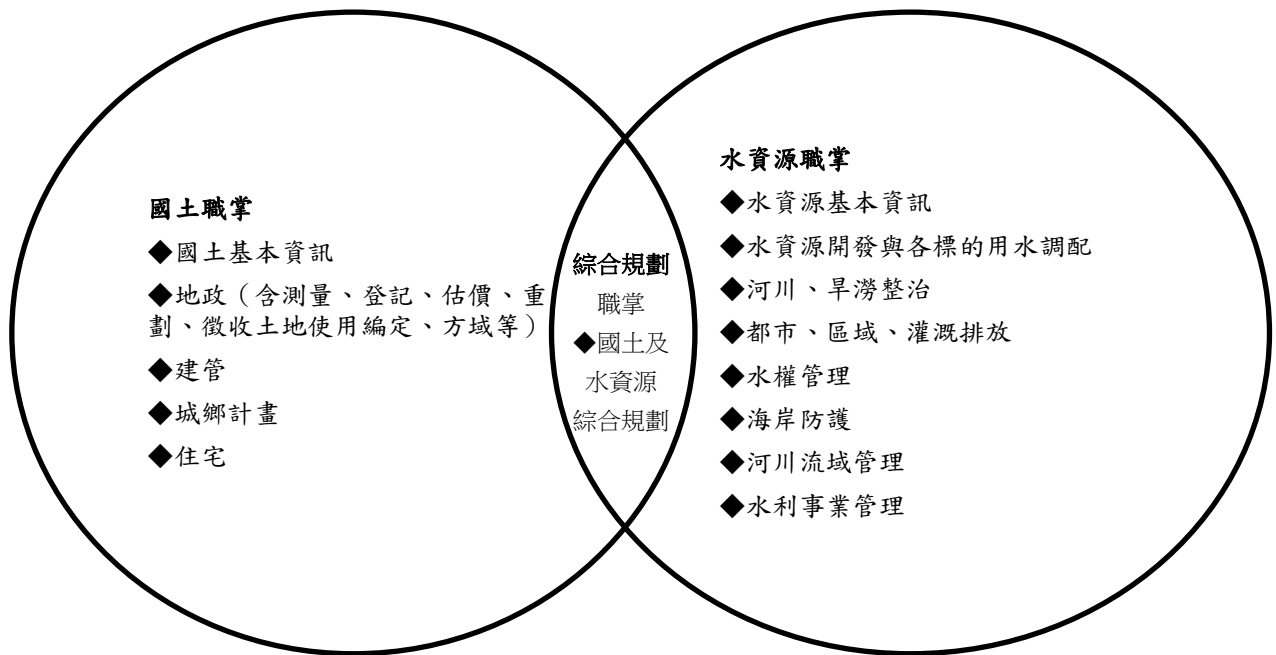
附表四 未來水資源業務劃分建議表 行政院研考會 87年12月

	範圍	職掌	主管機關	附屬機關
供給	地面水 水庫 河川 野溪 地下水	水資源供需規劃及調配 水資源開發 水權管理 水利事業管理(自來水及農 田水利業務之執行) 水利經費管理 集水區管理 水經營成效評估	水資源主 管機關	採以流域為主 之區域管理方 式設派出機關
旱澇災 害防治		水的蓄洩 水道防護 區域排水 都市排水 灌溉排水 海岸防護	水資源主 管機關	
使用	生活用水 農業用水 水力用水 工業用水 水運	自來水政策與法規 農田水利政策與法規 水土保持	業務主管 機關	

附表五 未來國土、水資源及其他相關職掌調整策略

(一)小幅度調整

- 1.國土及水資源之綜合規劃職掌改由跨部會之協調機關辦理。
- 2.國土與水資源職掌仍分隸不同主管機關辦理。
- 3.自然保育與國家公園管理另由其他機關辦理。



優點：

- 1.國土及水資源之綜合規劃超然獨立於各部會外，得配合國家發展藍圖整體考量，決策能有效統整協調，引導部門計畫。
- 2.綜合規劃主導空間利用，兼顧環境保育與開發建設需求，有利資源永續經營。
- 3.國土及水資源開發、管理事權分別一元化。

缺點：

- 1.國土及水資源結合規劃與國土或水資源基本資訊分屬不同機關掌理，恐有礙規劃之進行。
- 2.國土及水資源綜合規劃機制與土地分區使用管制或河川流域管理機制分立，規劃與管理較不易貫徹。
- 3.水、土、林管理事權未能統一。

(二)中幅度調整

- 1.國土與水資源之規劃、開發及管理均整合由同一機關辦理。
- 2.林業、水土保持、自然保育及國家公園經營管理另由其他機關辦理。



優點：

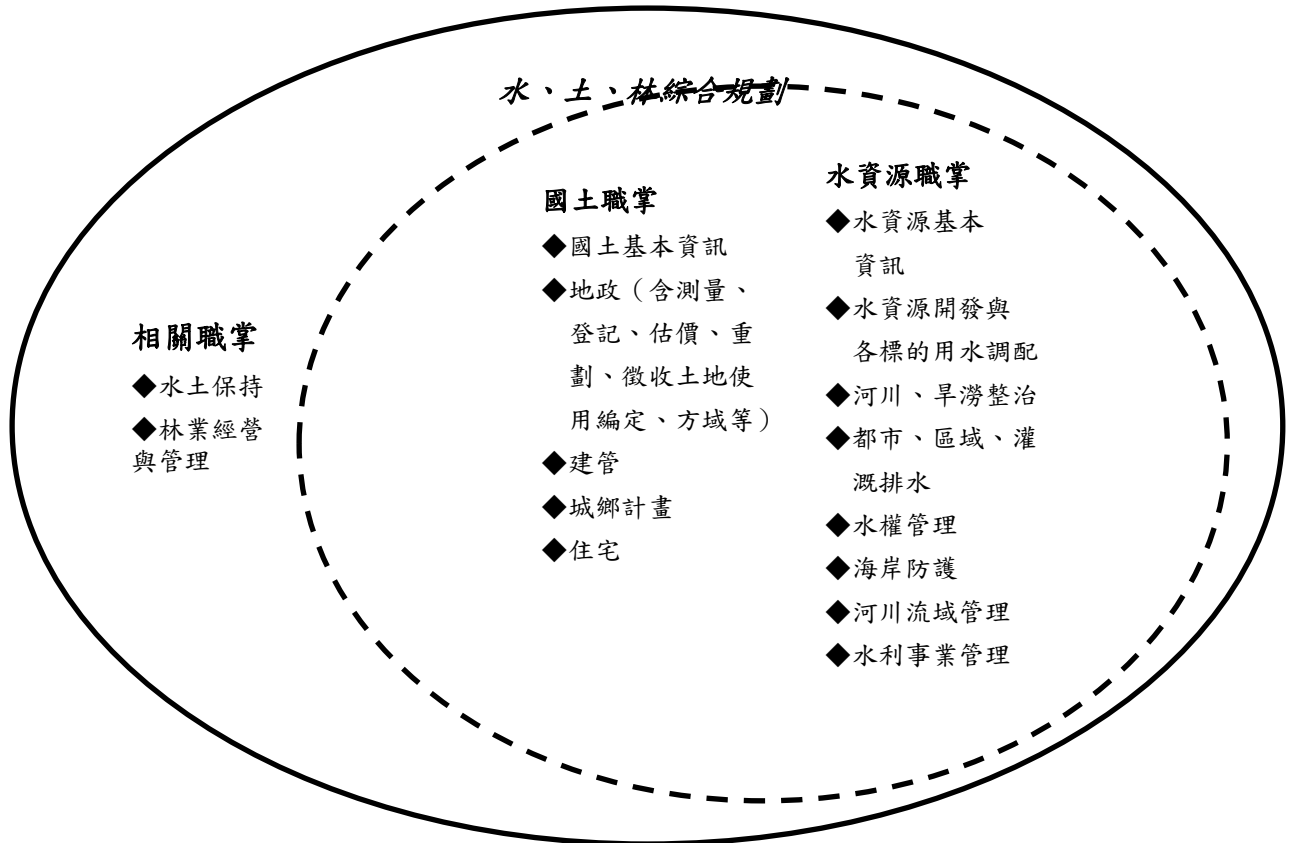
- 1.國土及水資源綜合規劃、開發與管理機制一元化。
- 2.國土規劃主導空間利用，原地政、都市規劃與營建行政事權仍能維持運作，並使國土開發更有效率。

缺點：

- 1.水土與林業、水土保持等相關事權仍未整合。
- 2.整合後涉及現有機關之調整及與相關法規之修改，作業費時。

(三)大幅度調整

- 1.國土與水資源業務均整合由同一機關辦理。
- 2.水、土、林三項業務整合由同一機關辦理。
- 3.自然保育與國家公園管理另由其他機關辦理。



優點：

水、土、林之規劃、開發、管理機制一元化。

缺點：

業務職掌龐大，現有機關變動過大，且整合不易。