

土地管制規範不健全所衍生之問題 與土地開發者應負之環保責任

陳惠美*

壹、前言

台灣土地面積小，且山地約占國土總面積的2/3，故可用來作為住宅、商業、工廠等目的之土地資源相當有限。而隨著近十幾年來，經濟、社會快速發展，都市日益蔓延，土地競用情形十分激烈。加上政府對於山坡地、林地、各類環境敏感地無法有效管理，導致許多不當的土地開發與利用，為原本脆弱的台灣土地資源帶來巨大的衝擊。例如森林地區歷經多年天災與人為不當開發及破碎利用，直接造成生物棲地品質退化或變得零碎，影響台灣生物之多樣性，並間接使得山區經常崩塌或發生土石流¹。又如海岸地區屬於生態環境敏感地區，由於缺乏整合性之規劃與有效管理，所以發生海岸土地競用、超限利用、不當利用等情事，天然海岸被大量開發，導致自然海岸逐漸縮減，沿海林地被破壞，紅樹林與防風林折損，海岸景觀生態與生物棲地被破壞等。海岸資源逐漸劣化結果，不僅生態價值遭受損失，更造成暴潮溢

淹地區擴大，危及當地居民之生命與財產²。

立法院於105年1月6日公布國土計畫法。該法第3條對於國土計畫定義為係「指針對我國管轄之陸域及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫。」可以看出，推動國土永續發展已成為我國土地政策之基本理念。那麼究竟應如何制約不斷增加的不當的土地開發與利用以及如何保護土地資源，進而使土地資源可持續地為台灣人民及未來的子孫永續利用？亦即應採取何種措施才能達到國土永續發展？本文認為除了政府必須制訂完善的土地管理法規，做好土地使用規劃與管制外，也需要民間土地開發者配合，於進行土地開發時思考兼顧土地資源保育，才能達到國土永續發展目標。

本文除了簡介台灣的土地使用管制方式以及台灣土地管制法規對環境保護的忽視外，也將以德國聯邦建設法（Baugesetzbuch）³ § 1a 第3項為例，簡介德國土地管制法規對自然環境保護的重視，並同時參考德國此規定，提

* 本文作者係玄奘大學法律系專任副教授

註1：行政院，國土空間發展策略計畫，2010年2月，第4-4頁。

註2：行政院，前揭註1，第4-5頁。

註3：國內有學者譯成聯邦建設法、聯邦建築法、聯邦都市計畫法，大多數譯成聯邦建設法。

出台灣土地開發者應負環保責任之建議。

貳、台灣土地使用管制方式

我國國土可以分為都市土地與非都市土地。都市土地面積約48萬公頃，非都市土地面積約312萬公頃（包含國家〈自然〉公園陸域面積約31萬公頃），分別占全國面積之13.3%及86.7%⁴。

一、都市土地使用管制方式

都市土地是指都市計畫地區的土地，亦即透過制訂都市計畫提供市、鎮、鄉街有計畫發展之土地，這些土地以都市計畫法為主要之管制法令。各縣（市）政府轄區內之都市計畫處數不一，少則1處，多則達46處⁵。都市土地使用之管制方式，依都市計畫法第三章（§32-§41）規定，主要為土地使用分區管制。亦即以都市計畫（尤其是細部計畫）對於個別土地劃分為各種不同使用分區⁶，而進行不同之管制，若有變更皆須循變更都市計畫為之。也就是說，都市計畫下每筆土地被賦予一種使用分區，再依各使用分區規定管制使用方式與強度。都市計畫地區從公共設施用地的劃設到個別土地使用分區的指派、變更，莫不由都市計畫之內容直接形

成，以落實計畫指導使用之精神。因此都市土地之使用管制，可以說是用來實現都市計畫規劃內容之行政工具⁷。

二、非都市土地使用管制方式

非都市土地為實施都市計畫以外之土地，如前所述，面積約占全國面積之86.7%。台灣於民國63年發布實施區域計畫法後，非都市土地才陸續劃定使用分區，並編定各種使用地實施管制。

（一）區域計畫法發布實施以前

區域計畫法發布實施以前，都市計畫地區以外的土地實際上呈現自由使用狀態。當時雖然土地法以及平均地權條例都有關於土地使用相關規範，但是實務上皆無法真正直接運作。因為皆以完成土地編定種類進行管制，而非屬都市計畫地區之土地，並未進行土地種類之編定，故無從據以進行管制⁸。

（二）區域計畫法發布實施以後

1.區域計畫法產生之背景

區域計畫法於民國63年發布實施，當時歷經了政府推動家庭即工廠與加工出口等工業之推動時期，台灣除了原本以特定區計畫（一種都市計畫）方式存在的工業區外，大量非都市土地（尤其是農業使用土地），因為工業需求，在

註4：國家發展委員會，國土空間發展狀況報告，2016年4月，第7頁。

註5：國家發展委員會，前揭註4，第8頁。

註6：都市計畫法§32規定「都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況劃定其他使用區域或特定專用區，前項各使用區得視實際需要再予劃分，分別予以不同程度之使用管制。」

註7：戴秀雄（2016.10.14），〈非都市土地開發許可之性質與作用〉，《台灣法學雜誌》，第305期，第26-27頁。

註8：戴秀雄，前揭註7，第26頁。

政府無控管之下被流用，不僅農地土地快速流失，農地上工廠星羅棋布難以管理。

2. 區域計畫法下之非都市土地使用管制

民國63年發布實施區域計畫法，乃屬台灣在土地使用的管制上的里程碑。蓋自此非屬都市計畫地區土地的管制，獲得了直接的法律依據與得以管理的機制。然而非都市土地如前所述占我國國土80%以上，其範圍遠大於都市土地，依區域計畫法 § 15第1項規定，非都市土地從分區、編定用地別到依編定管制，全屬於地方政府的權限，若要地方政府針對其管轄區域中全部非都市土地進行規劃，並依規劃結果執行分區與編定用地別，將實質等同在其管轄區域進行上百個以上與都市計畫中的細部計畫相似之規劃，實為各地方政府所無所承受與無法達成之行政負擔。因此，實務上地方政府依據區域計畫法 § 15第1項制訂之非都市土地分區使用計畫，只是粗略的大範圍分區指引⁹。自民國60年代後半至70年代前半止，陸續完成台灣各縣市的非都市土地編定作業，其所採用方法為依現況編定。所謂非都市土地之依現況編定，係指個別土地編定以查堪當時現地實際使用情形為準，而不論各該土地原本於客觀條件上較適合編為何種用地¹⁰。由於當時第一次做用地別編定時，係以現況編定為主，缺乏使

用分區指導使用管制的概念，區域計畫因此無法發揮引導土地使用發展之功能。亦即當時之土地利用，因為自始未經規劃與有序管控，其亂象透過「依現況編定」的操作方式，直接轉換成紛亂零散的土地編定狀態。所有分區中皆含有與其所在分區不相容之用地別現象，例如：特定農業區中含有供工業使用之丁種建地或礦業用地¹¹。這些亂象導致非都市土地的分區失去意義與功能。

近數十年來，由於產業發展、交通建設以及人口增加，對非都市土地上大量開發用地的需求也提高，因此有引進英國開發許可制度的產生。開發許可制度於民國89年區域計畫法修法時以增訂 § 15-1至 § 15-5的方式正式法制化。開發許可制度使得原本非都市土地之分區使用計畫，除了得依定期或不定期通盤檢討變更外，開發者亦得依區域計畫法 § 15-1至 § 15-5之規定，申請開發許可審議。若經區域計畫擬定機關審查通過後，地方政府即應辦理分區變更。區域計畫法中對土地分區的使用有所限制，例如：農業區不得建工廠，但是在這種情形，只要申請分區變更，將農業區變更為工業區，就可以避開這些限制。也就是說，各種不符合原本分區使用的開發模式，只要申請進行分區變更通過審議，就可以開發，而且完全不用回頭去檢討變更原有的區域計畫內容，從此區

註9：戴秀雄，前揭註7，第28頁。

註10：戴秀雄，前揭註7，第28-29頁。

註11：戴秀雄，前揭註7，第29頁。

域計畫被架空而形同具文。

參、台灣土地管制法規對環境保護的忽視

一、都市土地管制法規對環境保護的忽視

都市土地以都市計畫法為主要管制法規，雖然依該法規定，都市計畫地區從公共設施用地的劃設到個別土地使用分區的指派、變更，皆由都市計畫的內容直接形成，充分落實計畫指導使用的精神。但是，目前作為台灣都市計畫法源根據的都市計畫法中，並沒有具有前瞻性或長期導向規劃理念或都市發展目標，如「永續都市發展」之規定，也沒有「保護自然與景觀」的實體規範，造成地方政府有機會急功近利，於擬訂、變更都市計畫時，著眼於短期的經濟利益，以彰顯政績。長期以來，政府政策以經濟發展為主軸，土地政策成為貫徹經濟建設計畫的工具。因而使得土地政策主要執行手段之一的都市計畫，迄今依舊是以經濟成長為目的¹²，並不重視對於自然生態、景觀風貌、公園綠地、開放空間等環境要素之考量，導致都市生活環境品質變差，問題叢生。

二、非都市土地管制法規對環境保護的忽視

非都市土地以區域計畫法、非都市土地使

用管制規則為主要之管制法令。非都市土地使用管制規則為區域計畫法 § 15 第 1 項授權內政部訂定。該規則之性質依行政程序法 § 150 第 1 項規定，應屬於法規命令之性質。區域計畫法與前述之都市計畫法一樣，並沒有前瞻性或長期導向規劃理念（如永續發展）以及「保護自然與景觀」的實體規範。造成地方政府長期以來對於台灣非都市土地利用規劃側重經濟效益，忽視自然環境保育，因此造成環境生態、自然資源的破壞時有所聞。

此外，非都市土地的開發自民國 89 年修改區域計畫法後，採取開發許可制。該制度賦予私人開創性土地利用。雖然可因應社會需求，針對社會發展趨勢，迅速提供各種產業對土地的需求，但是區域計畫法 § 15-1 第 1 項規定的開發許可的基準，固然有對環境保護、自然保育以及災害防止為適當規劃的要求，但是此規定過於抽象不明確，於實際審議時，仍然存在諸多可供政府或開發者之操作空間，當經濟利益被過度擴大時，其對自然環境所造成的衝擊就會被忽視。

肆、台灣土地資源過度開發與破壞

台灣土地面積小，屬於高山型島嶼，地質年代年輕，地形起伏大，且山地約佔國土總面積的 2/3，其中中高海拔山區（海拔 500 公尺以上）佔國土總面積近半¹³，故可用來作為住宅、商業、工廠等目的之土地資源相當

註12：鍾麗娜、徐世榮（2013.11），〈都市政治與都市計畫之政經結構分析——以南科樹谷園區為例〉，《台灣土地研究》，第16卷第2期，第84頁。

註13：國家發展委員會，前揭註4，第16頁。

有限。然而近年來，隨著人口增加、經濟與社會快速發展以及交通建設，都市蔓延日益加劇，對於土地使用於住宅、產業、交通等需求也不斷地增加。因此開發活動由平原地區逐漸往外擴張。首當其衝為低海拔的丘陵地或淺山地區及河濱與海岸地帶。中高海拔地區也存在過度開發問題。由於政府對於山坡地、林地、各類環境敏感地無法有效管理，導致許多不當的土地開發與利用，為脆弱的台灣土地資源帶來巨大的衝擊。

一、山林的過度開發

在低海拔山區開闢道路、興建房舍及種植檳榔樹、茶園，在中高海拔山區則開闢道路、興建房舍及種植高冷蔬菜、溫帶水果。大量砍伐森林造成許多生物棲息地受到破壞、品質退化、碎裂化或縮小，影響台灣生物之多樣性。且為了高山農作物的運送，台灣陡峭的山林到處開闢產業道路，危害土地的穩定性。

隨著開發案不斷地增加，很多山坡地、林地皆受到高山農業、產業道路或建築物的侵用，使得台灣長年發展形成的高山原始森林逐漸的被毀掉¹⁴。而台灣地質、地表土石不穩定，在高山森林的植被逐漸去除後，在沒有適當的植被固著下，自然崩塌是屬於必然

現象，這是造成台灣山區遇雨成災的重要原因¹⁵。

二、河濱與海岸地帶的過度開發

台灣四面環海，擁有豐富又多元的海岸及海洋資源。其中西部海岸為大陸棚地形，平均深度60公尺，有著豐富的沙灘、沙丘、潟湖、河口、紅樹林和寬廣的潮間帶以及各類型的濕地生態系。東部海岸沿岸多礫灘、岩礁、灣澳及海崖，景觀多元豐富。南部恆春半島則擁有發達的珊瑚礁海岸¹⁶。但是台灣沿海地區隨著經濟發展早已成為競相開發之地區，且由於缺乏整合性之規劃與有效管理，故發生海岸土地競用、超限利用、不當利用等情事。天然海岸被大量開發為漁港、商港、工業區、沿岸新社區、發電廠等，導致自然海岸逐漸縮減，許多海岸濕地、淺灘、沿海林地遭受破壞，紅樹林與防風林折損，海岸景觀生態與生物棲地被破壞，有些地區則發生地層下陷等問題。海岸資源逐漸劣化結果，不僅生態價值遭受損失，更造成暴潮溢淹地區擴大，危及當地居民之生命與財產¹⁷。此外，海岸濕地的填海造陸、淡水濕地的填埋開發，更讓擁有高生產力的濕地生態系，在短時間內消失殆盡，為數眾多的生物物種也因此走向滅絕之途¹⁸。

註14：這半世紀以來，台灣高山原始森林已毀掉70-80%以上，從武陵、梨山、福壽山農場，一直延伸至清境農場，取而代之的是溫帶蔬果及茶樹等經濟作物，並包括養牛羊之高山畜牧業，在這樣的開發下，台灣高山森林的植被逐漸去除，這便是台灣山區遇雨成災的重要因素（劉健哲／周秀雯／李盈霖（2004.10），〈由七二水災——談德國的自然保育及景觀維護〉，《農業世界》第254期，第9頁）。

註15：劉健哲／周秀雯／李盈霖，前揭註14，第9頁。

註16：國家發展委員會，前揭註4，第17頁。

註17：行政院，前揭註1，第4-5頁。

註18：洪明仕（2018.1），《環境生態學》，2版1刷，第256頁。

伍、節用、珍惜土地資源之必要性

土地不僅提供人類生活的空間，讓人類可以在土地上建造住宅、商業大樓、辦公大樓、醫院、工廠、工業區、道路、機場等，使人類可以居住、休養、工作及從事各種社會、經濟活動，是人類活動的舞台。同時土地也是許多動物、植物、昆蟲、微生物等的生存基礎。許多原始自然的土地孕育著極為豐富的生物。豐富多樣的生物，提供生命與自然界複雜的交互作用，使生態系統能夠維持穩定、均衡。人類依賴此穩定、均衡的生態系統才能永續發展¹⁹。沒有遭受人為影響自然原始的土壤，在自然生態系統上是很重要的調節器。因為自然的土壤能將水、養分及其他有機物質貯存、過濾並隨時提供予在土裡的生物及地面上的植物使用，使土裡的生物及地面上的植物能夠存活，在整個自然生態系統上，扮演著極其重要的角色²⁰。而且自然原始的土壤具有轉換物質的機能，許多有毒的物質可透過土壤中的生物而被解體或轉換²¹。此外，自然的土壤能將雨水、有害物質等保存在土中一段時間，再讓其回歸環境，具有緩衝的功能²²。自然的土壤因為具有上述過濾、緩衝及轉換物質的特性，故

可作為分解、平衡、合成的媒介而有對物質影響的功能，而且也有保護地下水的功能，因此在整個自然生態系統上，扮演著極其重要的角色。

此外，土壤是孕育農作物、森林的基礎，各種山坡地、林地（包括沿海林地）等有綠色植物覆蓋的地表，皆具有景觀、涵養水源、保水土、防止土石流、防風固沙、調節氣候、避免氣候極端化、提供野生動物棲息地、保存生物物種多樣化、維持生態平衡等多方面的功能，在生態上極為重要²³。為了維護一定品質的生活空間，有必要保留適量生態價值高的自然綠地、開放空間。尤其是中央山脈保育軸，維繫著水、野生物、森林等自然資源。但是人的活動已逐漸侵入。社會、經濟活動已嚴重改變台灣自然綠地總量²⁴。為維護環境的品質，阻止環境惡化，有必要預先確保一定規模或範圍的自然綠地、開放空間，制約持續不斷增加對自然土地的需求。

如前所述，台灣西部海岸為大陸棚地形，有著豐富的沙灘、沙丘、潟湖、河口、紅樹林和寬廣的潮間帶以及各類型的濕地生態系。而河口及紅樹林正是水禽、魚類、甲殼類及軟體動物等生物覓食、庇蔭或繁衍的場所²⁵。海岸潮間帶、潟湖及海灘等是生物多

註19：周昌弘（2002.12），〈自然保育與永續發展〉，《政策月刊》，第65期，第9頁。

註20：Walter Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, Kommentar, 2000, § 2 Rn. 21.

註21：Wolf Dieter Sondermann, in: Ludger-Anselm Versteyl/Wolf Dieter Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2002, § 2 Rn.19.

註22：Josef Galler, Lehrbuch Umweltschutz, 1999, S.143.

註23：王麗娟、謝文豐（2000.3），《生態保育》，第24頁。

註24：行政院經濟建設委員會，台灣二十一世紀議程——國家永續發展願景與策略綱領，2004年11月，第22頁。

註25：163.23.111.222/yes/ecoedu/energyintro/bioprotect/index.htm

樣性豐富的棲地²⁶。生物多樣性為基因、物種與生態系等多樣性共同組成，對於環境永續具有重要意義²⁷。雖然至今我們仍然無法完全了解各種生物對人類的益處，惟現代醫藥、農林對物種依賴甚重，有些生物可能在未來會成為醫療上的藥劑或糧食來源。基於人類長遠的利益，應確保生物多樣性，此對保障藥材、糧食的供應，促進科學研究進步均屬必要²⁸。

陸、德國土地管制法規對自然環境保護的重視——以聯邦建設法 § 1a 第3項為例

一、建設指導計畫（Bauleitplan）²⁹兼顧自然保護利益

德國地方政府根據建設法制訂之建設指導計畫，為土地開發計畫或土地開發行為提供計畫法上之根據。德國聯邦建設法第1a條第3項規定，在依聯邦建設法第1條第7項³⁰進行建設指導計畫裁量時，應考量避免及平衡自然生態系統組成部分的供應力、功能以及自然景觀可能遭受的嚴重侵害〈聯邦自然保護法（Bundesnaturschutzgesetz）的侵害自然管制規

範（Eingriffsregelung）〉。也就是說，地方政府於進行建設指導計畫裁量時，必須兼顧聯邦自然保護法的侵害自然管制規範的規定。這項規定對於德國自然生態環境的保護具有重要意義，因為此項規定要求地方政府進行建設指導計畫裁量時應兼顧的自然保護利益包括完整無損的利益（Integritätsinteresse）及彌補的利益（Kompensationsinteresse）。

（一）完整無損的利益

一般而言，從生態保護的角度去選擇適當的開發地點，最能有效的避免自然與景觀受侵害。通過選擇適當的開發計畫實施地點，以避免或減輕建設指導計畫帶來對自然與景觀的侵害，包括：避免或減少使用自然保護區、野生動植物重要棲息地、生態價值高之土地、水資源保護區、對氣候有重要意義地區、具有較高生物多樣性地區、有獨特性及美麗景觀地區等³¹。

（二）彌補的利益

如果地方政府經過適當的計畫裁量結果，認為對於自然與景觀的侵害係無法避免時，那麼就必須將自然保護利益的內涵擴充至〈彌補的利益〉，亦即要求對自然及景觀無法避免的侵害，提出平衡措施（Ausgleichsmaßnahmen）³²

註26：國家發展委員會，前揭註4，第17頁。

註27：洪明仕（2018.4），《生態學》，初版，第325頁。

註28：王麗娟、謝文豐，前揭註23，第22頁。

註29：也有學者譯成城鄉計畫。

註30：德國聯邦建設法第1條第7項規定，制定建設指導計畫時，應適當地就公益與私益彼此互相衡量。

註31：Heiner Barsch, Eingriffsregelung, in: Heiner Barsch/Hans-Rudolf Bork/Rainer Söllner, Landschaftsplanung、Umweltverträglichkeitsprüfung、Eingriffsregelung, 1. Aufl. 2003, S.401.

註32：德國聯邦自然保護法第19條第2項第2句對平衡措施下了法律上的定義。依該定義，如果自然生態系統受損的功能被重新恢復、景觀被適當地恢復，則可認為對自然、景觀的侵害已被平衡。

或替代措施（Ersatzmaßnahmen）³³來進行彌補。

二、引發者原則

根據聯邦建設法第135a條規定，建設指導計畫所決定的平衡措施，由開發者實施。倘若地方政府在營建計畫（Bebauungsplan）³⁴中作了決定，平衡措施在侵害地實施，那麼開發者就可以在開發地點，例如：以栽種樹叢的方式進行侵害的彌補³⁵。

當開發者在地方政府管轄區域範圍內的其他的方擁有土地，亦可與地方政府用簽訂契約方式（聯邦建設法第1a條第3項第4句前半段），商定以提高該土地之生態價值作為彌補侵害自然的措施³⁶。反之，若開發者在地方政府管轄區域範圍內，沒有可供作為彌補自然侵害的土地，那麼地方政府應為其準備作為彌補侵害自然的土地，並代替開發者實施替代措施來進行侵害自然之彌補。這些費用依聯邦建設法第135a條規定，應由土地開發者負擔。

柒、土地開發者的環保責任

由於台灣缺乏健全的土地管制法令，導致

土地管理制度長期以來欠缺總體規劃及永續利用之思維與作法，土地資源過度開發與破壞，加上近年來全球暖化，極端氣候現象頻仍，因此時而引發重大災害，如921大地震、莫拉克颱風等。不僅給人民帶來鉅大的生命、財產損失，也凸顯國土脆弱體質及大自然反撲警訊，致國土資源面臨前所未有的考驗。

為了因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，立法院於105年1月6日公布國土計畫法。依該法第3條規定，國土計畫係「指針對我國管轄之陸域及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫。」由此可以看出，推動國土永續發展已成為我國土地政策之基本理念。永續係指持續下去，而國土永續發展則可解釋為保持或延長國土資源的生產使用性和基礎的完整性，使國土資源能夠永遠為人類所利用，不會因為耗竭而影響後代人類的生產與生活³⁷。

本文認為要真正落實國土永續發展，除了政府要制訂完善的土地管理法規，做好土地使用規劃與管制外，也需要民間土地開發者

註33：依德國聯邦自然保護法第19條第2項第1句及第3句對替代措施所下的定義，所謂“替代措施”係以“其他方式”，亦即“不是按照原樣”，而是以“相同價值”的方式來彌補生態系統受損的功能，或依此方式將景觀重新塑造。其彌補的標準為相同價值。

註34：德國地方政府制訂的建設指導計畫包括土地使用計畫（相當於我國都市計畫中的主要計畫）及營建計畫（相當於我國都市計畫中的細部計畫）。

註35：Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke, Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, S.270.

註36：Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke, (Fn.35), S.270.

註37：參考孫志鴻、林冠慧、劉彥蘭、江映瑩，〈何謂永續發展〉，《科學研習月刊》45-4，資料網址：<https://www.ntsec.edu.tw/LiveSupply-Content.aspx?cat=6841&a=0&fld=&key=&isd=1&icop=10&p=1&lsid=8331&print=1>（最後瀏覽日：2020年8月12日）。

配合，於進行土地開發時思考兼顧自然保育，負起環境保護責任，才能達到國土永續發展目標。

德國聯邦建設法第1a條第3項等規定要求土地開發行為如果會對自然生態環境造成嚴重的衝擊，首先應考量避免或採取減輕之措施，對於不能避免的嚴重的自然與景觀的侵害，則要求採取彌補所造成自然生態損失之措施（生態補償措施）。採取這些措施的目的，在於達到「零淨損失」³⁸，進而落實環境永續發展。目前我國部分較新的法規中也有採取這樣的機制例如：①海岸管理法：要求在一級海岸保護區以外之海岸地區的開發利用，須採取迴避、減輕、彌補海岸生態環境衝擊之有效措施。②濕地保育法：開發或利用重要濕地時應採取迴避、減輕衝擊及生態補償措施。③國土計畫法：國土計畫法下申請使用許可，若申請使用的地區為國土保育地區及海洋資源地區，就環境保護自然保育及災害防止應為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之有效措施。

企業之社會責任包括法律責任及道德責任。為了真正落實國土永續發展，本文認為除了法律規定之外，於法律沒有規定部分，土地開發者對於土地的開發利用也應盡可能採取迴避、減輕、彌補自然生態環境衝擊之措施。

捌、結論

台灣屬於脆弱的海島生態系，土地面積小，天然災害頻繁。加上長期以來，由於缺乏健全的土地利用政策與土地管制法令，使得我國土地資源的使用模式，過度偏重經濟開發，忽視自然環境及土地資源的保育，不當的土地開發與利用已造成自然生態遭受破壞、環境品質持續惡化，為脆弱且珍貴之台灣土地帶來巨大的衝擊。而且近些年來，氣候極端化，每逢颱風、豪雨來襲，常引發一連串土石流、泥石流、崩塌、水患等災害，不僅造成人民生命與財產之巨大損失，更充分暴露出台灣土地脆弱的一面。

推動國土永續發展，已成為我國土地政策之基本理念，惟目前台灣土地管制法令仍然不完善，土地資源的利用並未充分要求兼顧環境保護及自然保育。而國土永續發展理念的落實，不能僅靠政府，也需要民間的配合。企業之社會責任，除了法律責任外，也包括道德責任。本文建議土地開發者，於現今政府土地管制法令仍不完善的情形下，參考德國聯邦建設法第1a條第3項等規定，對於土地開發利用，如果會對自然生態環境造成嚴重衝擊，盡可能採取避免、減輕之措施，對於不能避免的嚴重的自然與景觀的侵害，則盡可能採取生態補償措施，以彌補所造成自然生態功能的損失。

註38：關於零淨損失，可參考我國濕地保育法第4條第8款之規定：係指開發及利用行為經實施衝擊減輕、異地補償或生態補償，使濕地面積及生態功能無損失。