

「全國國土計畫草案」北區(桃園縣、新竹縣、新竹市)

座談會會議紀錄

壹、會議時間:106年7月31日(星期一)上午10時00分

貳、會議地點:桃園市勞工育樂中心3樓

參、主持人:內政部營建署王副署長榮進

肆、出(列)席人員:詳簽到簿

記錄:康至欽

伍、決議

- 一、現階段全國國土計畫由中央主導，後續直轄市、縣(市)國土計畫則由縣(市)部分進行主導。未來中央針對直轄市、縣(市)政府除輔導規劃外，也會積極爭取預算補助地方進行相關調查研究。
- 二、未來國土計畫不再像以往由兩個體系(都市及非都市土地)進行管理，非都市土地使用管制規則及編訂之工作未來將併至營建署，由國土管理署進行管理。
- 三、針對農地非農用課題，首先將針對尚未被侵蝕破壞之農地進行維護保存，對於已遭破壞之農地(如:農舍、違章工廠等)會擬定計畫進行盤查，並提出應對策略。
- 四、座談會提出之議題皆將做成紀錄，後續將於全國國土計畫撰擬時納入參酌，如有其他意見亦歡迎以書面意見方式回傳至本分署，相關回傳方式請參閱開會通知。

陸、散會:下午12時40分

附件、發言要點

一、委員 1

- (一) 城鄉發展課題都市發展用地之論述係以總量平均分析為假設，唯都市人口之分布並不均勻，例如都會區內之人口密度與鄉街計畫內之人口密度差距甚大，都會區內發展用地需求壓力亦大，建議此項性質宜於城鄉發展地區中加以考量。
- (二) 工業區更新，目前重點僅著重於區內之公設更新，對區內閒置之產業用地如何釋出予區外為數眾多之違章工廠。宜作為產業、農業及環保之重要課題。
- (三) 功能分區之次分區，建議宜有彈性空間，留給地方政府劃設功能分區時可因地制宜，以符合各地方之特定需求。
- (四) 國土復育促進地區國土計畫法明文規定有六個地區應予配合劃設，唯其與功能分區將造成區中有區之空間型態，其間之界面處理原則建議宜有基本原則之論述。前述六項地區目前均有主管機關及專案特定法令運作中，如何加以整合，宜作為重要課題。
- (五) 全國國土計畫圖資型態、比例尺為何？是否可做為地方國土計畫銜接及擬定之參據。

二、委員 2

- (一) 國土計畫規劃以 20 年(125 年)為目標，分析內容人口分析至 125 年，水資源到 120 年，能源至 115 年，所以至 125 年之問題尚未清楚。
- (二) 部門空間發展策略對土地空間之相對需求，及空間規劃因應為何？不宜都報由中央主管機關協調，再報請行政院決定可能檢討修正國土計畫。
- (三) 國土功能分區劃設，執行單位是在縣市政府，但四大功能分區可能是跨縣市，執行上應如何規範？
- (四) 住宅需求目標年的需求已小於現在的供給，而且依人口預測未來人口會更少，則長期土地規劃的因應如何，短期內政府又如何因應？各供需條件因地不同，六都與非六都情況不同，是否歸屬縣(市)國土計畫辦理事項。

- (五) 國土課題問題，很多都是管理不當的問題，在管理策略上的因應可以更具體提出。

三、委員 3

- (一) 傳統都市計畫皆是由供給需求來進行討論，將來部門計畫應如何整合、與跨域治理?應如何於直轄市縣市落實? 建議落實各縣市可從目的事業主管機關相關人員之看法為規劃之考量(如颱風過境，海岸之問題如何解決)。
- (二) 「都市計畫」超額供給，加上少子化及產業空洞化，如何實踐傳統都市計畫「供給/需求」觀念，轉化為：
1. 因應氣候變遷與災害複合化，可朝韌性永續城市規劃。
 2. 公共設施轉化長照(日照、日托)福利社會空間資本。
 3. 產業、物流空間資本的鑲嵌雙港雙場。
 4. 危害產業、農田與區域嫌棄外部空間之成長管理策略。
 5. 國土脆弱度與容受力的總體檢。
- (三) 建議將目前迫切面臨之問題，如高齡化、氣候變遷及產業，應結合各方資訊(如:NCDR 等)，透過總體檢進行整併及跨域思考，並透過四大功能分區進行整合治理。
- (四) 目前規劃的論述與民眾之間的連結較少(理性規劃與社群媒體之衝突)，後續應如何增加讓民眾參與管道?
- (五) 光電產業淘汰後之廢棄物循環如何落實於國土計畫中，建議納入思量。
- (六) “5+2 創新產業”宜考量用地及投資法令簡化，特別是針對土地使用分區部分獎勵的檢討及放寬。
- (七) 減災(減緩)和調適策略如何與四大功能分區整合及落實化?(例如：城鄉差異、土地使用、產業落實……)

四、內政部營建署城鄉發展分署

- (一) 國土計畫以循序漸進之方式調整土地使用計畫。依法(國土計畫法)行政為操作過程的依據也是不得不然之框架。
- (二) 本次國土計畫希望透過四大功能分區，引導各分區土地有彈性的發展。農業發展區設立之目的為保護農地不被破壞，農委會於近幾年亦做許多調整包括友善農業、有機農業等，目的為扶植農業之興起。
- (三) 過去國土保育於空間上透過環境敏感地區進行管制，為避免開發造成問題，國土計畫將由被動查詢角色轉為主動劃設，此將涉及影響民眾權利義務，故目前初步依最小安全標準進行

考量。

- (四) 農業地區後續將會進行盤點與整理，例如違規工廠將透過引導和即報即拆等管制方式進行農地整理，目的為保存尚未影響到之優良農地。
- (五) 工業區將鼓勵閒置空地更新利用，由於涉及產權問題，已經請經濟部針對此問題擬定相關法令。
- (六) 國土復育地區非屬功能分區，而國土復育有其時間性，劃設原則為具公共使用並有潛在危險存在之區域。故國土復育計畫會再選定區塊並進行規劃。
- (七) 圖資精度將以 5000 分之 1 做為未來使用標準。
- (八) 部門推估年期，後續將與各部門溝通，期望於國土計畫草稿時有一致性的表示。
- (九) 第一版國土計畫時間較為匆促，希望在全國國土計畫透過中央統一規定，後續也會藉由規劃作業手冊等做更細緻的規定，讓直轄市、縣(市)政府有所依循。

五、內政部營建署綜合計畫組

- (一) 部門計畫會先行了解各部會之需求再進行擬定及因應辦法，而內容主要由各目的事業主管機關提出。
- (二) 國土計畫法第 17 條明定，部門計畫若有重大開發案件應先諮詢國土計畫主管單位，即為避免國土計畫與部門計畫衝突競合之問題，因此國土計畫與重大開發之間會再進行相互調整。

六、桃園市政府

- (一) 國土計畫於縣市操作時應有很大的衝擊，後續國土計畫應如何審議？由誰進行審議？是否可以透過輔導團即早進入？
- (二) 後續縣市國土與所有土地接軌，是否要跟著國土計畫全部重新編訂？
- (三) 桃園違規工廠多位於農業區，並為設立已久的工廠，配合前述引導與即報即拆政策後續產業用地勢必需要增加，但後續審查時應該很難通過。

七、委員 4

- (一) 全國國土計畫擬定之策略為誰？成長管理策略為何？目前

國土計畫較無戰略性且彈性較小的空間發展策略，擬定空間發展策略之前是否有一指導原則存在？

- (二) 2015 年東日本大震災後新訂之國土計畫透過安心安全國土利用之實現、自然環境與人文景觀之保存利用再生以及市政國土管理為原則。所有策略皆需依上述三個原則進行規劃。例如，就目前內容以保育為主的規劃，先有目標後形成指導方針，並做出策略性要求再敘明保育規劃內容。
- (三) 目前城鄉發展規劃未呼應高齡化、少子化等城鄉發展問題，包含人口成長、結構變遷等，未來 20 年的都市結構應如何發展？全國國土計畫應更明確說明如何解決問題。
- (四) 目前農地過度側重在保護糧食安全，國土法第六條敘明，農業發展地區應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。此項規範不夠強烈，故農業政策應更具國家戰略性思考，而非僅將農業視為弱勢進行保護。但此並非營建署應思考之問題，營建署主要是配合此想法並積極向外擴張。日本 2003 年於國家政策內明訂農業策略為轉守為動，設立農業戰略本部，農林水產業積極擴張版圖，於 2015 年國土利用計畫就配合農林水產業進行土地使用調整。2017 年通過農業競爭力強化基準法。若農業發展規劃為真正發展作為，而非現況農業保護之規劃會更有效果。建議農委會進行思考，現今農業較為保守的發展下，劃入農業發展地區會受到反彈，將會持續進行轉用，且反對被劃入農業發展區。
- (五) 四大功能分區目前計畫並未明確指示「量」，建議各分區 20 年間的未來量可以進行規劃，建議有一精確數字。
- (六) 因應災害之彈性，其彈性要多大？以日本為例，靜岡縣預估地震後海嘯等災害發生之可能，因此將避災策略納入規劃中並在山區開發避險軸帶，做為發展替代方案，在人口減少下仍有開發之情形，以作為災害發生後的預備復興用地。
- (七) 即使在農業發展的情況下，日本依然依照目前農業人口老化的現象，下修了農地量，原先農地是回歸森林或私地。而都市土地若是沒有發展可能性是否也會有下修可能以及回歸農地或林地？

八、委員 5

- (一) 現有國土空間成長管理策略，較欠缺從區域各項容受力角度，採計各城鄉發展地區及產業分區案，在水資源、能源及農

糧容受力部份及在環境容受力及供需取向策略之指導，作為後續各類發展計區及縣市國土計畫在發展方向上之指導。

- (二) 如何提供流域治理層級的空間發展策略之上位指導？以因應後續的執行。
- (三) 欠缺對於人口減少趨勢下的(都市)城鄉發展地區的空間規劃發展策略與方向，以及對應現有城鄉地區之空間指導。
- (四) 城鄉發展地區在高齡化，少子化趨勢下的空間發展策略及發展方向應再界定。
- (五) 河川沿線土地在國土復育促進地區中由水資源提供角色提供保育方向之作法。
- (六) 相關圖資精度如何應用在空間規劃層級為重點！否則會有執行問題。

九、委員 6

內政部營建署城鄉發展分署國土計畫之執行與地方機構執行，但由於地方機構功能關係的關係，無法滿足中央的規劃，有何糾正的機制滿足民眾的需求。

十、內政部營建署城鄉發展分署

- (一) 各界之建議將於後續進行討論並納入規劃考量，因依法行政與各方考量相關建議若無納入再請見諒。
- (二) 圖資會因劃設原則不同造成結果差異，目前以模擬方式進行，後續透過制定手冊進行更細緻的規定，同時與各縣市政府一起討論。
- (三) 違規工廠問題，對於汙染程度嚴重而無法修復，將進行調整並擬定配套措施，其餘尚可改善之區域以即時處理及列管方式進行。後續若有產專區的規劃，將不再擴張並配合更強力之管制為原則，相關措施目前尚在研議中。
- (四) 研擬國土計畫期間有多次與農委會協調，國土計畫配合劃設農業發展地區，而後續實際經營將回歸主管機關。
- (五) 區域性之需求，尚須借助區域之觀點及方式進行調控，其餘區域性之東西會將之淡化。

十一、內政部營建署綜合計畫組

- (一) 目前有推動縣市區域計畫為臺中與新北，縣市層級計畫需依國家各政策進行討論。
- (二) 區委會在審視時，以當地條件需求進行執行擬定，並有一定之要求規範。

十二、 桃園市政府都市發展局

- (一) 過程中針對議題性之討論，於未來全國國土計畫內進行原則性的釐清。桃園屬於工業城市，產業發展為重要命脈，桃園市沒有完整的區域計畫，其中針對新訂擴大、設施型、違規工廠或者工業區等，期望未來能納入區域計畫，目前上述是沒有機制可以納入的。
- (二) 國土計畫的都市發展儲備用地的部分，以目前研擬的機制，未來地方型建設以及城鄉發展需求無法提案，因現在的機制需要透過中央建設計畫的核定、環評審議等才能列為城鄉發展區第二類。
- (三) 人口與都市發展之論述，目前區域計畫與全國國土計畫之推估，桃園於未來目標年的人口為 216 萬，於今年年初已經達成，此預測與現況有較大之落差，區域性之落差問題，建議進行討論及說明。
- (四) 海洋資源地區較無內容，海岸法與國土計畫法如何進行搭配，建議是否可將非都市土地的海域區納入國土計畫法內海洋資源地區，四分類依照海岸管理法規定來劃定分區原則。
- (五) 水資源之保育及一級環境敏感地區，與現行都市計畫衝突的部分，例如，原石門水庫屬於一級環境敏感區，目前草案的原則是檢討未來的都市計畫，民眾目前的權益應該如何去維護？上述區域是否會被逐出都市計畫區？
- (六) 桃園市面積 70% 多為非都市土地，非都市土地未來轉換將如何進行轉換，其轉換原則是否做相關之保障。
- (七) 國土功能分區將涉及中央與地方組織問題，都計與地政單位在中央以及地方容易有所衝突，未來由誰劃設國土功能分區圖？因分區應屬都發權責，但分區則需落到地籍，此部分又屬地政單位的權責，後續應如何明確釐清？
- (八) 未來地政單位認為土地謄本不應該載明其未來國土計畫的分區以及用地，權責劃清是為其重要建議儘速處理。

- (九) 特農的丁種建築用地未來該如何處理？現在區域計畫問題都會在未來國土計畫發生，應註明。

十三、 新竹市政府

- (一) 目前全國國土計畫於 125 年分派於新竹市人口為 42 萬人，考量本市轄內有科學園區，刻正推動大車站及輕軌建設等，目前現住人口已突破 43 萬人，若本市國土計畫評估本市人口於 125 年時如大於 42 萬人是否可行？
- (二) 第三十六頁，國保區內原可建築用地若調降容積及使用，是否涉及補償。
- (三) 本市農地分類分級農委會仍未有明確調查及確認，仍請營建署協助與農委會協調，俾利本市農業發展地區劃定。

十四、 新竹縣政府國際產業發展處

- (一) 都市計畫的農業區及保護區部分，農業區為都市計畫之儲備用地，竹北為全國成長率排第一名，現在還新增加兩所國小以及一所國中，未來這些儲備用地拿掉要如何因應人口增加之問題。針對保護區的部分，轄內有兩個特定區計畫，五峰清泉特定計畫面積為 82 公頃，保護區占地 42 公頃，同區還有土石流特定區之範圍，既然不能開發，是否直接調整為非都市計畫用地管制。
- (二) 產業發展特性，科學園區特定區計畫(如寶山鄉)保護區範圍約 58%，當時與擬定單位委託科管局辦理都市計畫之制定，最初設定緣由即為保護用地以利後續執行。縣市政府進行通盤檢討後，要解除保護區限制須說明原因，若科管局不進行解釋，由縣市政府重新調查環境敏感資訊無其保護之必要，那麼是否劃入國土保育區？若劃入是否符合國土法第 21 條之規定。

十五、 內政部營建署綜合計畫組

- (一) 未來國土功能分區是否登載於登記簿上，因地權與地用為不同之範疇，傾向將之分開。
- (二) 涉及特定農業區丁建，國土計畫法未來可能被劃設為可建築用地，其權力會被保障。
- (三) 可建築用地調整容積，未來權益是否會被補償這部分是沒有的。
- (四) 農地分類結果，農委會有出具公文若營建署認同及可行，

這部分會再與農委會進行協調。

- (五) 國土功能分區劃設之想法，因國土計畫持續進行，需就各界意見再進一步處理。農業發展地區不僅為儲備之概念，也具有意義保護的性質，農委會執行農地分類分級成果調查，發現全國10萬公頃的都市計畫農業區，其中有2萬公頃為好的農地，調查發現農地有其被保護的必要性，於是在轉化之下研擬出來一個新的成果。
- (六) 保護區與環境敏感地區有些落差，都市計畫保護區在劃定時並沒有環境敏感區的特性，是否將這一塊劃為國保區，未來將再討論研議是否納入。

十六、內政部營建署城鄉發展分署

- (一) 城鄉發展區第二類之條件，因應未來發展產業用地要審慎使用，故條件較為嚴格。
- (二) 人口分派延續全國區域計畫之人口，若與現況有所落差會再進行修正。
- (三) 都計農業區與保護區有做些許調整，國土法規定都市計畫、國家公園仍依都市計畫法及國家公園法管制進行。在國土分區上將來若重複管制、重複法令規定可能造成困擾，還需要討論。
- (四) 參考農委會之意見，未來在都市計畫農業區該如何處理，將再協商。期望未來國土計畫將保護的精神呈現及落實。