

# 「全國國土計畫草案」東區(花蓮縣、台東縣)座談會

## 會議紀錄

壹、會議時間:106年8月1日(星期二)上午10時00分

貳、會議地點:內政部營建署城鄉發展分署東區規劃隊第一會議室

參、主持人:內政部營建署城鄉發展分署陳分署長繼鳴

肆、出(列)席人員:詳簽到簿

記錄:康至欽

## 伍、決議

一、本次座談會後若還有建議請提供書面意見，並回傳至本部營建署城鄉發展分署，相關回傳方式請參閱開會通知。

二、會中所提建議將於全國國土計畫後續撰擬、修正時納入參酌。

三、全國國土計畫草案內容將盡快上網提供下載，會議資料及草案內容，歡迎逕上內政部營建署城鄉發展分署全國國土計畫專區([www.tcd.gov.tw](http://www.tcd.gov.tw))下載，後續如有國土相關會議召開也將於此頁面一併更新。

陸、散會:下午12時40分

## 附件一、發言要點

### 一、委員 1

- (一) 國土計畫法已於 105 年 1 月 6 日公布，行政院於 5 月 1 日實施，未來將於 107 年 5 月 1 日公告實施，109 年 5 月 1 日公告實施直轄市、縣(市)國土計畫；111 年 5 月 1 日公告國土功能分區圖，此時區域計畫法不再適用。
- (二) 國土計畫於未來實施重要為現況將如何處理？是否有相關配套以利後續推動。(如原住民法、農業生產)目前尚未看到這方面之考量及配套，容易造成因現況而無法落實之情形。
- (三) 本計畫發展目標仍為「國土永續發展」，並以「安全」(環境)、「有序」(經濟)、「和諧」(社會)三者為之，且優先順序以安全為首要，故當和「經濟」、「和諧」有衝突時，仍應以安全為最重要考量因素。
- (四) 本案已做了相關調查並參考國外資料，最重要的是考慮「現狀」，目前此計畫並非由零開始，國土使用現況及國內特殊的國情(社會、政治、經濟、生態……)，因此必需考慮現狀，如何解決，改善目前違規情形，尤其影響國土安全者，列出配套，分期處理。
- (五) 國土保育區之規劃以「保育及保安」為原則，但在農地總量及農業生產環境維護策略中提到「位於國土保育地區之農地須符合土地使用管制及績效標準下維持農業生產」，必需有明確的「管制標準」，否則很難執行。
- (六) 有關水資源需求，天然水資源開發上限以 200 億立方公尺為目標，目前總供水量 177.4 億立方公尺，請說明還有哪些「天然水資源」可以開發？
- (七) 有關於地層下陷的問題，配合國家重大政策，如高鐵沿線地層下陷區急需規則、限制、補償……等配套。
- (八) 配合國家重大政策，如原住民基本法，除了在涉及原住民海域使用外，另外在國土保育區、城鄉發展地區……亦需配(符)合原住民族基本法，但仍應以最高原則為願景。
- (九) 國土復育促進地區劃定；必要性，迫切性及復育回復之可行性，仍以必要性最重要，劃定後應能執行、推動方能事半功倍。

### 二、委員 2

- (一) 具空間意涵的分析應逐年建立方法論以做為空間國土計畫規劃使用，並於每年提出空間分析報告。

- (二)除土管外，空間規劃如何發揮對國土計畫的指導，例如有何依據、原則讓縣市政府處理不具開發意識的都市計畫？或是前述都市計畫內的農地該如何處理？
- (三)花東地區，「特色民宿」該如何處理？如何規範於人口集居地區或公設完備地區設置？

### 三、委員 3

全國性亦或縣市之國土計畫，建議多花時間在基礎資料上之調查，以避免中央與縣市層級之落差。

### 四、內政部營建署城鄉發展分署

- (一)國土法有國土永續發展基金之設置以做為後續補償來源。農舍主要根據現況資料規劃，現今農舍嚴重氾濫使用，目前針對農舍申請之限制加強，現階段為「不得申請」，惟規劃上未考慮實際放置農機具需求，故相關文字措辭會再改善。未來將針對此區塊設計相關建置管理。
- (二)災害與自然資源之保育策略，其內容僅提及自然資源之保育，針對災害區內容會再做調整。
- (三)原住民族基本法 21 條明定，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。此為基本原則，於國土法亦有列入。
- (四)地層下陷除了災害策略有所提及。國土復育促進地區內亦有一類針對地層下陷地區研擬復育計畫，在空間規劃上亦可進行處理。
- (五)國土應用調查及資料現況目前內政部亦在尋求更優良方式進行各項資訊之取得。
- (六)目前本署提供資料皆由各部會提供，攸關水資源上限部分，意思為台灣地區總共可以開發上限。

### 五、內政部營建署綜合計畫組

根據國土法第 22 條訂定草案，明定國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。故依法訂定國土功能分區圖繪製作業辦法草案，草案明定以台灣通用地圖為基本底圖，圖資精度為 5000 分之 1，目的為統一各縣市圖資比例及提高精確度。

### 六、內政部營建署城鄉發展分署

- (一)目前地籍資料跟實測地形有所差距。需要重新界定這類問題，現

正在推動三圖合一，包含地籍、地形等相關樁位側座標將之統一，以免地理資訊系統操作產生疊圖相關問題。

- (二) 國土計畫將逐漸捨棄地籍資料作為規劃的基礎藍圖，以地形圖基礎做規劃。配套子法規範圍使用精度 5000 分之 1 地形圖，同時以台灣通用版電子地圖最為基礎底圖，以做為未來各縣市的擬定實質計畫的基本底圖。
- (三) 農地違規需做農地整理，未來希望推出鄉村區整體規劃，目前國內仍缺乏相關內容，期望透過國土計畫推動，將鄉村地區規劃納入再連結農村再生或農業發展條例的手段。
- (四) 農地整理與農地違規，農舍於定義上應更明確，未來希望對此進行調整，礙於現況尚無法針對農發條例進行修正，故目前已針對優良農地保護為第一優先處理問題。
- (五) 目前將災害型的環境敏感地區劃分為國保二，礙於涉及許多人民生命財產，故不能直接限制開發利用，現階段以告知風險方式處理。至於行政部門需自我約束，避免將公共使用設施放置於此。建築技術規則亦有明訂公共建築物不能設置於活動斷層一定範圍內。
- (六) 全國國土計畫定位為策略性並以願景做為牽動。吳老師提及，空間上都會地區群聚功能、國際性的地方等問題，因缺乏具體的研究故不呈現。但全國國土計畫於法理有為此設計區塊，都會區需模擬都會區計畫，較特殊的地方(如原住民特定區域計畫)等同全國區域計畫，未來將陸續呈現。
- (七) 國土計畫，由行政院三級機關到四級機關負責，攸關行政計畫部分非本署權責內可以決定，目前先將能控制部分進行規劃(尤其土管部分)。

#### 七、委員 4

- (一) 土地如何使用，社會就如何運作，國土計畫乃導正過去土地不當使用的契機，避免土地失衡的現象，朝向安全、合理與相容性的土地利用規劃，惟就現實面來看仍有許多問題待解決；
- (二) 都會區周邊農舍變豪宅效應或重大建設如高鐵站的設置，帶動周邊的土地利用轉型，最明顯的是農地的改變，造成破碎化、複雜化與不相容性的土地使用，結果是永久、不可回復的生態環境浩劫，類此案例在國土空間策略規劃上，建議賦予關注，並融入到國土課題中；
- (三) 敏感地區的山坡地，也是水源區、保護(留)區、農作利用，或與

原住民保留地住宅用地等重疊，其利用與變更可能抵觸土地使用原則，如何劃設？其策略或配套措施如何取得兩全其美等，亦是棘手的課題，建議需納入考量；

- (四)能源使用不會因為人口逐年降低而減少，而是趨向高生活品質的居家與生活環境，也是未來國土功能分區需考慮的方向，是以很重要的在土地利用本身及其周遭土地相容性的規劃利用才是上策。
- (五)國土功能分區劃設避免合則兩傷的土地使用規劃，對於敏感區土地使用之限制、策略與配套措施等皆需有所著墨。建議草案正式提出前能有一試辦計畫，評估其可行性，例如逢雨必淹的屏東林邊鄉等沿海區域，在國土功能區分上，對於已有密集的居住人口地區，如果仍然區劃為城鄉發展地區，則整體治水、產業等調適策略是否可行，包括成本效益；若要導正土地利用不當的原則，區劃為國土保育區可行性又如何？有何策略？
- (六)國土計畫若無法落實到適宜的土地使用，只是紙上談兵，則不僅無法發揮導正土地使用功能，結果可能僅是換湯不換藥的土地利用計畫而已。

#### 八、委員 5

- (一)區域計畫是多以成長為目標，國土復育及保育部分較少，非都使用可多劃設，究竟是否延續區域計畫亦或直接由國土計畫執行需再明確表示。
- (二)在國土保育地區，功能分區劃設，礦產資源之劃設於策略上建議，礦區競合為一重大問題尤其東部規模較大，但容易與生態生物重疊而造成爭議，是否可明確畫出可開發地以避免民眾爭議。
- (三)海洋地區可以保育或資源利用角度切入，若以資源利用為主其劃設條件較特別，以人為設置為主例如海流發電，雖當今尚未發達但建議同時指明那些資源允許被利用亦或透過設施管制作為劃設條件，以利後續科技發展永續利用之可能。
- (四)國土復育(地層下陷區、災害區)建議同時檢視人為設施(如工業區、核電廠)，避免沒有利用開發、過時或者廢棄問題之產生。
- (五)能源問題，一些太陽光電，用的是鹽田，同時是溼地，鳥類通過的，很多人不滿意，像是永安溼地，未來濕地發電會變成趨勢，若未劃為保育區則勢必造成生態衝擊與環境影響，建議於保育策略及能源上於此區塊做考量。

#### 九、委員 6

- (一)河川生態廊道如何落實而監督機制為何?如何檢視這件事情?例如與河川治理計畫有所衝突該如何處理,可於國土計畫訂定此為期待目標。
- (二)我國人口減少,對能源的依賴卻越來越高,如何提高能源供給效率?如何進行海水淡化等機制?

#### 十、地球公民基金會

- (一)從簡報中看不出全國國土計畫如何實質地指導縣市國土計畫?盤點出的國土課題,制定出因應原則,如何落實到縣(市)國土計畫?例如:現況的都市計畫範圍已足夠因應至 125 年的人口成長,意即「發展型」的都市計畫應不再有需求,此原則應落實到縣(市)國土計畫中,但目前看不出路徑。
- (二)功能分區的變更,中央/地方的機制?→民眾參與機制是什麼?
- (三)使用許可的審查程序?中央/地方→民眾參與機制是什麼?
- (四)中央的部門空間發展策略和如何實質的指導地方的部門空間發展計畫?如何避免各部門上演空間爭奪大戰?強勢部門擠壓到弱勢但重要部門的發展空間?

#### 十一、委員 7

- (一)縣市政府大多趨向發展為原則,國土計畫訂出後是否會造成衝突。簡報第 9 頁,發展預測產業發展總量,未來花蓮將增加 23 公頃產業用需求,推估依據為何?
- (二)簡報第 11 頁,強化河川流域管理問題,我國管理分三段,上游集水區屬林務局,中游屬於水保局,下游是水利署,建議河川管理上統合或互相交流。河川管理應站在更高角度進行規劃。
- (三)農地農舍問題,農地農用管理機制上應提出解決並納入嚴格機制管理,建議較有強制力的限制以避免農舍變別墅之狀況。
- (四)簡報第 14 頁,提及部門空間發展策略,交通部門強調可及性,東部目前僅蘇花高速公路可選擇。未提及藍色公路如何去做輸運,台灣為環海國家,可發展港對港的運輸及農務運輸,而非僅觀光發展。蘇花改善問題,應該從國土規劃的角度進行思量,如何協助東部做發展有其重要。
- (五)海洋資源,近年賞鯨活動逐漸盛行,是否長期下來會對於鯨豚造成威脅,影響物種棲息,對海洋造成衝擊與生態干擾,建議海洋資源也應有保護劃設。

#### 十二、委員 8

- (一)四個國土功能分區中，面積最廣的是海洋資源地區，但功能分區劃設及土地使用指導原則分類是最模糊的，在使用的想像上也是最少、最空泛的，功能分區上仍屬資源利用而少了一些保育的精神，目前劃設條件中的使用主要提到的是在船舶通行的部分，漁業捕撈和觀光產業及能源發展造成棲地衝擊的問題，在現有的計畫文字中並無法看到相對應的國土課題解決方案。
- (二)現有的海岸及海域問題是非常複雜的，在資源調查缺乏的情況下，官方呈現出來的資料不是過時就是數據造假不可信，另外針對「海洋保護區」的劃定和定義也在不同的中央主管機關底下各自表述，沒有基礎調查，也無法落實管理，台灣現在真正在落實 No-take 的海洋保護區目前應該只有基隆的潮境，和正在爭取劃設為海洋保護區的澎湖東西吉廊道，但就現有的海域問題及漁業資源現況，這其實是亟需正視和投入的課題。
- (三)如果我們把領海範圍都視為國土計畫所管轄的範疇，目前海岸管理法的管理範圍只在海岸地區與三海哩的海域，而尚未有針對 12 海哩領海範圍的國家海域管理辦法。那麼我們是否可以期待國土計畫中能有一定的高度去規劃海岸到海域的功能使用管理方式？若是沒辦法在國土計畫法來處理，也想了解在未來海岸管理法甚至海域管理法完善了之後，這些法規與國土計畫法之間會否存在競合關係？該如何整合、銜接和落實？
- (四)另外，國土計畫中在流域治理的管理上仍然是分裂的，但其實海洋保育跟森林及河川的規劃和保育狀況是一體的，但目前看來管理分區似乎在國土保育地區跟海洋資源地區兩段，在整個空間概念上是否可能有整體的使用規劃和管理原則？

### 十三、內政部營建署城鄉發展分署

- (一)海洋資源針對水下資產、通行禁止等問題都有進行討論，目前以務實性及排他性方式表達。
- (二)若都市計畫已劃設就尊重都市計畫之管制。海洋資源部分會整合大家建議後敘明。
- (三)國土計畫屬於空間規劃層面，海域的部分未來是可以啟動的，若有必要的話，會涉及到部門的協調問題。不足的地方希望之後再補足進來。
- (四)有關國土計畫的管制和指導事項，主要以中央主管機關制訂管制，地方在此架構下可因地制宜。
- (五)礦業策略發展有請相關單位調整並進行取捨，未來會加強管制及改善，經與礦業主管機關協調後再做補充。

(六)縣市指導計畫除了直轄市的縣市國土計畫之外還設有委員會，另有到中央國土計畫的審議會之機制，以達協助與整合共識之目的。

#### 十四、 內政部營建署綜合計畫組

國土計畫法通過後有邀請各縣市共同參與討論如何做銜接。目前新北市跟台中市要繼續做個銜接之外，其他縣市要再做一個縣市計畫成果報告書，希望直轄市跟縣市政府能夠盡快委外發包做縣市國土計畫，新北市跟台中市繼續完成審議。

#### 十五、 內政部營建署城鄉發展分署

- (一)若現階段已同步擬訂縣市區域計畫，是否要進行轉換的問題，建議較明確的可先依區域計畫，現全國有兩個都市(新北市、台中市)，若核定則為新北市區域計畫或台中市區域計畫，未來國土計畫則叫台中市的國土計畫。將區域計畫內容大部份套用至未來國土計畫，架構有所不同(如功能分區，將現階段十種小分區轉變成四個大的功能分區，需依照功能分區分類進行劃分，同時依程序進行)。至於城鄉發展區已經核定部分即放置城鄉發展區系統處理。
- (二)計畫形成由許多執行單位進行控管計畫，如光電由能源局推動，尚須建管處在施工安全及違建做控管。農地利用上較低區塊暫作光電使用，由農業主管機關提出是屬永久的讓出農業用地或是過程可以有光電設施亦或不做之後拿掉可回歸農業用地，非屬永久性破壞。
- (三)永安濕地本屬於國有土地預設立之發電廠，經協調後劃 43 公頃做濕地，其餘設為電廠，因周邊皆為傳統石化性燃煤燃油發電，因此變更天然氣發電以改善環境。此外，許多太陽光電地點並非涉及生物多樣性問題，而是人文地景之維護(如桃園埤塘)，因此這部分制定一些規範，並由主管機關訂定更完整之管制。
- (四)農舍於管理上出現問題，行政部門大多都基於形式上的審查，因此農舍需做確實監督與控管，而這不屬國土計畫層級需由執行面處理。
- (五)治理(如逕流管制)問題本會涉及橫向縱向聯繫之問題，因此各部會應各司其職提高細緻度。
- (六)中央有責任發布相關資訊以落實災害型資訊揭露。資料精確度是否能達到較高精細程度，衡諸於全球較難做到，尤其屬於地下災害型或機率型沒辦法用測量或觀察達成。相關資訊揭露會盡快對外開放，期望透過監督才有辦法讓行政部門後續制度落實。



(七)海洋需要更多了解，水下的文化遺產如何管理正在思量，目前的海域使用在申請的過程沒有徵詢其他單位就逕行劃設，故須有申請程序之必要。目前由海岸管理法的主管機關針對這些資料做後續修正建議。

(八)地區特性之考量及公共建設要投資，須考慮經濟效率。盡量減少營運達不到經濟規模，港口、藍色國土等須完全依交通主管機關評估，主要針對空間發展都市規模及使用型態定調。

#### 十六、 花蓮縣政府

花蓮縣政府國土計畫正在進行，較關注議題為海岸地區調查，海岸法後續的調查我們正在做，試問若相關計畫皆在執行階段，後續整合是否會造成競合問題或衝突。例如，同時為漁業區區位、海岸區區位或傳統原住民區位之問題，未來國土計畫是否會有指導縣市國土計畫的原則。

#### 十七、 台東縣政府

(一)台東縣政府想了解執行面問題，今天大多敘明策略，縣政府面對的對象是民眾。後續國土計畫與現在執行的管制規則、開發、審議以及使用是否可以銜接。

(二)國土計畫實施，縣市國土計畫訂定後，目的事業主管機關沒有修訂，嚴謹的程度無法與國土計畫銜接，那麼土地利用是否會依現況模式發展？

(三)125年住宅供給量為1271萬戶，需求量大大概是1029萬戶，數據顯示我們可以滿足計畫。建議將動態數據納入考量。(動態數據指104年內政部的稅籍統計資料)。此外目前老舊建物皆以重建或都更處理，試問短時間內許多老舊建物重建，則社會住宅或中繼住宅用地如何解決，建議要加強敘述。社會住宅相關用地如何解決處理以避免地區發展不均衡之問題建議納入考量。

(四)根據國發會人口推計數據為，往後20年國家會將減少500萬的人口，從1800萬減500萬剩1300萬，面臨人口遽變問題，建議將計畫分為中、長、短期三階落實，以利縣市政府國土計畫擬訂可行策略發展。

#### 十八、 內政部營建署城鄉發展分署

(一)原屬都市計畫農業區、保護區放入城鄉發展區，容易造成質疑，故額外將保護區與農業區拉出。都市計畫農業區屬優良農地會將之劃入農業發展區並進行維護加強管理。

(二)功能分區整合與銜接尚在討論階段未來會再說明。未來功能分區

仍需依都市計畫程序。國土計畫是為都市計畫做分級檢討、調整以及管制方向處理，將來功能分區搭配銜接會與農委會討論。

- (三)目前提出數據皆以各部會提供為主，人口部分目前僅將各縣市人口資料完整調查，年齡組成三級人口尚未進行搭配，後續會針對這塊進行處理。後續要因應問題，會在長期的策略如何規劃加強補充。人口減少趨勢，需靠政府推動的措施來避免。
- (四)國土計畫法後續修訂計畫書會有各部會、政府機關應配合之事項，以便將來國土計畫檢討或修正，法律規定後續會提出向各部會說明。

#### 十九、 內政部營建署城鄉發展分署

- (一)縣市政府後續分區用地操作，目前有兩個示範計畫，主要針對地形圖與地籍圖的轉換及功能分區四項分類，先後順序釐清。未來有操作手冊做為明確指導。未來區域計畫土地會被功能分區取而代之，因此只有在城鄉發展地區能開發利用，農業發展地區、國土保育地區不會延續目前機制，開發利用變更為都市計畫、工業區、住宅區未來只有開發使用許可。
- (二)國土計畫法不只有 21 個子法，後續配套會再進行相關研議，目前須將土地使用順序跟倫理釐清。
- (三)目前人口預測採用人口組成法預估(不考慮移民)，故十分準確，面臨少子化、高齡化政策上可鼓勵生育或移民移入政策解決，國土計畫無法解決人口結構改善問題。在因應未來土地使用及設施考量，對高齡化的需求，規劃設計可進行改善(如無障礙、長照需求設施之加強)。

#### 二十、 荒野保護協會

- (一)目前區域計畫籌備公告地方的土地使用政策，今天討論國土計畫有前瞻性的原則，對於氣候變遷發展、生態改變、人口結構轉變等，考慮到 10 年、20 年、50 年國土發展政策，須有明確指導於地方落實，目前的時間表已經核定的區域計畫是否有上位指導原則?如何讓地方區域計畫能夠成功轉型到國土計畫?
- (二)花蓮與臺東具區域地形隔離特殊性，空間的使用大多一起，像是原住民族，目前空間尺度單一大多位於城鄉區，台東鄉下地區不適用，研究資料須用不同思維的空間尺度評估。
- (三)海岸部分指導原則不明確，海岸防護區跟海岸保護區並不相同，尤其東部多災難，氣候變遷大多發生於沿海地區。至於國土應該走復育亦或人居使用?指導原則若還是以人在原來地點使用，政策

上應作海岸人工設施，營建署指導原則應該要明確，土地使用的替代方案跟指導原則，海岸線侵蝕公路可能會不見。上位計劃應該具前瞻性，揭露相關問題並提出調適政策與退場機制。此外，應有中長期性規劃，以避免東部遷村惡性循環。

- (四)建立海的觀測資料，不僅是保護區觀念，原住民族做狩獵跟採集也是一個空間指導原則，具體的觀測資料可以盤點，自然海岸要列保護，真正保護的政策需具備很多紀錄，從觀測紀錄到列點追蹤到要訂定空間指導原則，要細緻的過程，政策要用中央權力指導地方國土政策，並反饋地方的資訊。
- (五)生態保護與能源發展的競合問題，例如台東近期開發濕地造成之問題。土地使用上的適宜性應做檢討，現國土計畫又被指定做光電的用途，像是原住民諮商同意權，若它們不同意該如何處理？
- (六)將原住民族基本法21條納入考慮要如何麼解套？國土計畫是否適用特定區複合性同時尊重原住民為主體包括把原住民族的諮商同意權規劃，包括管理權納入？花東會面臨許多同樣的案例，不能僅用諮商同意權解決紛爭。

## 二十一、 內政部營建署城鄉發展分署

- (一)轉型正義有很多案子要談，國土計畫不針對個案處理。
- (二)原住民的土地屬傳統領域，依原民會認定，原基法的21、22條沒有同意就沒有開發，負責的部落若不同意就必須爭取同意才能進行。諮商同意權已經寫在原基法裡因此所有單位都要遵循。
- (三)個案上200公頃光電土地使用，非都市土地開發利用達到一定規模必須變更特定專用區才能容許使用，土地不可能直接處理，必定需經過開發許可程序。
- (四)有關海岸，國保一與二有銜接保護區，屬於須保護的自然資源要進國保一，若是災害型的災害防護，則考慮納入國保二。後續尚有多實質計畫，現於國土計畫階段不會到這細節。
- (五)遷村容易造成社會、文化、經濟衝擊以致沒住多久就搬回原處，永久屋要具深沉的社會紋理思考，目前以揭露、警訊以及防災策略為主。
- (六)海岸地區保護與防護需界定好，進到計畫做宣示，至於後續可考量進入國土復育地區指定，也期待海岸管理法能就整體海岸管理，目前針對的是全國海岸保育、防護跟ICZM海岸整體管理。