

「全國國土計畫草案」南區(高雄市、屏東縣、澎湖縣)

座談會會議紀錄

壹、會議時間:106年8月10日(星期四)上午9時30分

貳、會議地點:內政部營建署南區工程處7樓會議室(高雄市新興區五福二路200號)

參、主持人: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)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) 國土計畫需以達到萬物和諧之目的為原則，水資源與水環境的議題近期在計畫面有更多的討論，而這牽涉到許多國土計畫劃定原則。例如，民國 82 年，彰化、雲林、嘉義、屏東四縣市，為因應氣候變遷，針對沿海地區提出地層下陷防治方案、上游地質環境敏感地帶地下水補助區的劃設等因應策略。從上游到下游地質下陷的防治區，在綜合治理規劃又有其配套措施。然而如何調適即為重要的劃定策略及指導原則，例如屏東跟高雄推動上游山林保育，中游滯洪補注(雨水共生)，以水治水等策略，並以綜合流域管理方式因應氣候變遷。
- (二) 土地改良與農地改良重要的是水質及水量能在補注區內被吸納，因此沿海地區可推動相關復育計畫。
- (三) 劃定的原則基礎調查要充分，才足夠去反應氣候變遷之下的指導跟劃定原則。
- (四) 沿海地區，除了工程手段，期望非工程手段能夠加強的防禦的措施，上、中、下防禦原則必須設立，最後推動洪災防水。

二、委員 2

- (一) 城市的永續基礎在鄉村，就是永續的根基在於非都市土地，而非都市土地之管理與規劃，應建立在網絡系統，(包括水網絡、綠地網絡、生態網絡)依此概念，對於農地的概念，與土地管制，應有更細緻的劃分或定義，包括將農業新發展型態與農業相關產業設施等因素納入考量，綜合性的設施(必要性設施或服務設施)設置與效益性，農舍的擴散在環境衝擊是巨大的，若要採都市農業發展地區管理措施，應從集約度及環境影響度予以規劃與規範。
- (二) 國土計畫應注重整體國土的資訊完整性並檢討計畫的實施後之修正，並明訂資訊披露的途徑與資訊的精準度及計畫檢討機制及發揮彈性。
- (三) 國土計畫的計畫內容應將網絡系統概念套入計畫內與土地使用管制結合，另外應將民眾參與的機制及過程，尤其是直轄市、縣(市)國土計畫擬定過程中，應有更多及多方面的參與。
- (四) 因應氣候變遷及水循環概念，如何在國土計畫被體現，則應將流域管理及風險管理的概念納入計畫或管制內容，包括把海綿

城市、韌性城市的理念及數值變化與資訊(按環境變遷數據)反映到國土計畫管制內容，而非只有防洪、滯洪或分洪設施之建立，應把水循環之滲、滯、蓄、淨、用、排等層級與對水的處理順序、甚至未來之河口水庫及水域生態需水量之觀念引入。(例如地域之乾濕季之比例，北、中、南、東有所不同)

- (五)計畫對生態復育與補償、產業、教育對空間的引導性，尤其是整合性的措施，包括交通設施、實驗中心、環境改善或鄰避設施之功能階層與補償機制。
- (六)最後國土計畫及功能分區，應注意未來施行的效率性與過去非都市土地的銜接性，應建立衝突協調機制。
- (七)水域或流域治理圖資，建議應與水利署中央管河川 24 條河川做整合，另外有爭議性的計畫，例如曾文水庫之越域引水、國道七應移除。

三、委員 3

- (一)簡報 P8，依國土計畫法第 9 條第一項，第五款：「國土功能分區及其分類……」，明訂全國國土計畫內容應包含國土功能分區，其未來如何與各縣市國土計畫之功能分區聯結。且第九條全國國土功能分區劃設與第四條中央主管機關應辦理事項明顯有差異。
- (二)簡報 P24，農業發展地區第一類以農地農用為原則，不得興建農舍，如此主張影響民眾權益甚大，需有明確法源依據。
- (三)P26，城鄉發展優先順序，都市計畫農業區，明顯與 P39 農業發展區第五類，實施都市計畫地區之農業區相違背。
- (四)P33，活動斷層兩側一定範圍的規範，其活動斷層的指認應有明確的圖資來確認區位，否則縣市國土計畫難以聯結。
- (五)P34，依國土計畫法第 9 條，全國國土計畫是研擬土地使用指導，而第 23 條隱約有賦予研擬「全國國土計畫土地使用分區管制規則」的法源，兩者如何操作？是否回歸第九條之規範應予以釐清。
- (六)P39，農業發展區第四類，排除原依區域計畫法劃定，具有城鄉發展性之鄉村區，另城鄉發展地區第 2-1 類及第 2-2 類，又無針對鄉村區聚落的劃設規定，很明顯遺漏此重要的空間場域，務請予以修正。
- (七)P45，國土計畫法第 35 條國土復育促進地區，得由目的事業主

管機關劃定，此「目的事業主管機關」是否指中央機關建請說明。

- (八) 國土計畫法第 23 條及第 29 條提及「用地變更」的規定，宜清楚敘明。
- (九) 國土計畫法第 23 條及第 24 條皆有敘及「使用許可」，實質上是否只有第 24 條規定未來機制的設計亦應清楚規範。
- (十) 因應國土計畫的施行，涉及人民財產權的影響，是憲法第十五條的規範。目前國土計畫的補償規定只有「遷移」、「可建築用地變為不可建築用地」。由於補償是法治原則未來計畫施行所造成的情事到底是「所有權人的社會義務」或已達到「特別犧牲」其中的分野如何判別宜清楚劃分。
- (十一) 現行鄉村聚落生活基礎設施缺乏，現行國土計畫的施行缺乏整體計畫(如都市計畫之細部計畫)亦缺開發執行工具，未來如何改善實質環境在國土計畫宜增設相關機制與計畫。
- (十二) 現行非都市 11 種分區及 19 種用地將整合為四種功能分區分類及(22 種)用地別，事關人民權益及土地行政管理等等情事應嚴謹規範。

四、內政部營建署城鄉發展分署

- (一) 非都市土地鄉村區之轉換，除原住民族地區外，攸關農業生產區域，將來會劃設為農業發展區第四類，此牽涉到未來農業資源投入，包括農業補貼及農村重劃等等，以上為農委會之政策。此外與城鄉有關部分，目前設計畫設為城鄉發展區第二類，相關條件已有初步訂定，文字書寫上造成誤解，將於後續討論並修正處理。
- (二) 區域計畫、都市計畫的鄉村區較不受重視，除了農村設計、土地重劃及農村再生外，沒有針對鄉村區進行整體規劃或觀光設施的改善與處理。目前國土計畫，也在進行是否對鄉村區做整體規劃之評估。然鄉村區有些將來屬於城鄉性質者將納入都市計畫，都市計畫的門檻將會再調整，涉及修法的部份後續提一些建議出來。
- (三) 縣市層級國土計畫需提出鄉村地區的整體規劃，結合周邊農地環境進行整體規劃。聚落或是公共建設規劃將來如何改善，提出相關規劃。
- (四) 國土計畫屬於空間規劃跟土地利用，原則皆屬策略性說法，討論全國國土計畫的部門空間發展策略應表達哪些內容？有些

屬於文化資產的或者是醫療建設等等層面，國土計畫要表達的程度到哪裡，有參考各部會及專家學者的意見，目前初步的草案已完成。

- (五) 今天報告內容大多為摘錄，預計下禮拜把完整的計畫書放置網上供大家參閱。

五、內政部營建署綜合計畫組

- (一) 功能分區由中央訂定、劃定、原則、條件、順序等；地方劃設區位，以上為國土計畫法第 4 條與第 9 條之間的區別。
- (二) 王教授提及農舍在農業應禁止，這部份需農委會支持。農發條例第 18 條，農舍新建，不影響農業生產與農村發展。故若於國土法進行限制會產生法律上的問題。
- (三) 國土計畫裡只有土地使用指導，後半段的 23 條是否訂有規則，因這不僅涉及計畫、規則上包含組織，目前正進行組織討論。未來全國國土計畫指導原則下，管制規則由原班人馬在署內進行操作，以避免未來落實上之落差。此外未來落實法治，用子法法規做為具體執行。
- (四) 特別犧牲社會義務補償部分，國內行政法尚未達成共識。立法之初考量在沒有共識情況下僅針對可建築用地遷移部份進行處理。
- (五) 提及使用許可及用地變更，使用許可為一定規模具特殊限制，用地變更在國土功能分區分類下，會出現兩種情形：
1. 國土功能分區分類下的使用許可，涉及到不是原來同意使用允許項目下，必須要辦理用地變更。
 2. 基本上沒有達到使用許可規模，就以 23 條內之用地變更做為未來管制規則。

六、內政部營建署綜合計畫組

- (一) 目的事業主管機關劃定之國土復育促進地區，前述目的事業主管機關為國土法 35 條所列六個項目，包括中央及地方皆有權責進行劃設。例如，土石流潛勢溪流可回到農業單位、水保單位主導劃設。因此國土復育促進地區之劃設為中央與地方所屬之權責。
- (二) 因為目前非都市土地使用分區長期以來被大家垢病，因缺乏計畫引導概念。國土計畫，強調用規劃理念重新調適土地使用的管制與管理。參考國土利用現況是為歸納現況使用類別進行分析並進一步盤點出樣態以利未來用地之編定。
- (三) 攸關 23 條與 24 條的使用許可及申請同意等等，國土計畫法申

請土地使用方式原則上有兩種；大面積為使用許可(大規模)；小面積(小規模)再分為兩種，免經申請同意及申請同意使用。

七、內政部營建署城鄉發展分署

- (一) 國土計畫立法的過程有進行充分討論，國土計畫不會主動發動國家重大建設，但有部門計畫可行，若部門計畫已經有確認的計畫則會在部門計畫整理陳述。
- (二) 國土計畫未來會規範整個城鄉發展模式，區域是否有個別屬性亦或重大建設，這部份於法的設計上將事先徵詢。

八、委員 4

- (一) 先進國家(尤其美國)在成長管理制訂，大多以公投決定，台灣的國土計畫類似德國國家空間計畫的制訂，基本上式由上而下的訂頒實施。公共政策四大基本形式：供應、生產、管制、補貼(含獎勵引導)，現行國土計畫法，性質上管制多於引導，各縣市國土計畫規劃制訂過程中的民眾參與成為累積社會共識的關鍵。以下為個人建議意見：

1. 國土劃分為四大功能分區，形同更換土地使用項目的「新身份證」，新舊體制交接之際，必須注意保障人民在土地使用的財產權利。
2. 城鄉發展區，在地方自治權利的份際問題。總量管制的觀點，是否會限縮地方自治及發展權利，此一部份務請慎重。
3. 非都市土地農地穿孔問題，涵蓋農地的濫墾濫建，未登記工廠的濫建。如何讓農地保護和產業發展獲得平衡，是未來要著手規劃回饋平衡機制。
4. 建立農地保護的財務機制，如果維持農地使用者和違規使用農地者，收益不相稱的時候，違規使用受到獎勵，維持農地使用者相對受到懲罰。
5. 未登記工廠、農地違規使用者，其檢討變更使用，必須就原違規使用農地或者使用農地當量，提供補償回饋，不能以就地合法概念解決。

(二) 民眾參與部分

1. 國土計畫的規劃過程，仍然缺乏落實民眾參與的程序。現行國土計畫所規劃的基礎建設項目，並未完全形成社會共識(例如，國道七)，這些具備爭議性項目，未透過替代方案

討論就直接納入上位計畫，顯然在程序上存有爭議。建議要求事業計畫機關進行社會影響評估，並將評估結果

2. 德國國土空間計畫法，在民眾參與的規定，除開法定的行政程序之外，委託民間專業社團協助辦理民眾參與，溝通和協作。目前的國土計畫實施作業，係委託顧問公司辦理，在利害關係人的定位出現疑慮，建議改善由第三部門來協助民眾參與和提案替代方案。

(三) 國土計畫法之發展總量管制，在土地使用部門有三個重點總量管制：

1. 城鄉發展區的發展總量彈性，對照老年少子化的社會趨勢，城鄉發展區的發展總量似乎會受到限縮，但是城鄉發展區中，存在都市計畫區，非都市土地的鄉村區，依照地方制度法屬於地方自治事項，國土計畫法在各縣市發展總量管制的競合，因而影響地方縣市首長的治理權利，此一方面治理權利衝突，需要給予發展總量的彈性。
2. 工業用地與工業區土地的整合和統籌應用，建立工業用地不動產證券化，或土地儲備開發銀行，統籌全國工業用地之供需。
3. 農業用地的總量管制概念，如何和環境生態保育結合，應用水資源保護、生態值、容積率、應用農業發展總量平衡概念，對從事都市、經濟發展之土地及建築使用應該給付發展的代價；相對地，維持農地使用和環境生態保育土地，應給予相對獎勵或補貼，如此，可以獲得不同土地使用之間的權利平衡。
4. 農業、工業及城鄉發展用地應有彈性管制概念。並且擬定長期計畫朝向發展與管制的平衡。建議就國土計畫法的基金，調節推動生態復育、農地復育和維持農地、生態保育。建立經濟手段、財務手段的調節機制。

(四) 國土計畫替代方案的民眾參與和討論機制，國土計畫法的規劃和規範內容因為幅員遼闊，規劃內容大多是由上而下的訂頒實施型態，在民眾參與，不論是過程，或者實體內容，應該容許民眾、民間社團提出替代方案的討論機制。

九、委員 5

- (一) 目前國土計畫四大功能分區，由中央訂定劃設原則，地方落實。當功能分區相互重疊產生競合時其處理原則為何？於國土計畫應擬定相關原則。
- (二) 土地利用的規劃管理與處分應該要有所規範，並須充分考慮社會公平正義與行政實務可行性。國土計畫要求在產業發展總量管制，而總量管制數據資料皆屬合法公告資料因此忽略地下經濟以及閒置空地的存在。建議應考慮相關配套措施，或者國土規劃內產業用地需求分派及預測上，應該地下經濟及閒置空地排除在供給量之外，此為於行政上面需進行考量。
- (三) 國土計畫層次，例如簡報內提及「推動社會住宅」屬政策性應為國土計畫中層。另外提醒社會住宅之推動與國土計畫草案內容有所落差，因發展預測成果表示住宅供過於求。
- (四) 全國國土計畫相關的土地利用規劃準則應提出建議成效，讓各縣市進行地方的國土計畫的時能有所參考依循。

十、台灣環境保護聯盟

- (一) 今天草案像是架構，未來如何劃設為重要關鍵，全國來國土計畫不會針對細項進行劃分，主要由縣市的地方政府進行劃設，而縣市政府進行劃設容易面臨利益問題，須謹慎思考。
- (二) 建議深入地方到個縣市，讓中央、地方以及民間的聲音能夠得到充分相互溝通，才有利產生解決問題的辦法。
- (三) 許多目前存在的問題，現有的法令都有規定，重點是中央政府和地方政府執行問題。
- (四) 共識的擬定，例如地下工廠有其存在的價值，但位處錯誤的地方，此問題如何解決？屏東縣政府規劃新工業區，可是屏東縣閒置的工業區是全國排名的第二名，與國土計畫相互矛盾，這部分問題如何處理？建議將原則、規範與管制敘明，並透過溝通以及資訊透明方式建立中央、地方以及民眾之共識。

十一、委員 6

- (一) 東沙島、太平島是否有被放置本計畫內？
- (二) 社會住宅不應該放在國土計畫討論，此議題屬各個縣市需因地制宜的部分。
- (三) 農業區與工業區互相克制問題，產業發展似乎也不在城鄉分署權責上，包括國發會，經濟部、科技部、農委會環保署等等，都有各自發展計畫，若沒有辦法納到國土計畫法規範中，如何

制定出具防衛性質的規則以確保國土安全？建議國土計畫應拉高層級，可由上而下，如由行政院層次主導國土計畫，並將建議將系統整合(各部會)以避免誤會產生。

- (四) 目前都以國發會的資料來談台灣人口，高齡化、少子化現象預估6年左右人口是零成長，可空間分布上面呈現不均勻的狀態。建議國土計畫，在人口的分佈以及未來的展望上多進行琢磨。此外跨國流動也應放到國土計畫人口的篇章討論，而非僅談及高齡少子化等基本常識知問題。

十二、 內政部營建署城鄉發展分署

東沙島及太平島有在計畫範圍，於此次未被呈現。

十三、 內政部營建署城鄉發展分署

- (一) 城鄉發展地區的界定將未來地方政府彈性納入考量，國土計畫法 22 條規定功能分區分類，除資源保育可以隨時辦理之外，需於一定期限內完成辦理。
- (二) 未登記工廠處理，主要以農業環境的維護和農地整體概念思量，因此強調不能新增，此外針對農業環境已被破壞部分，進行整治並恢復農用。此外已形成未登工廠聚落區塊，因涉及地方就業，未來將評估規劃適當園區進行輔導、安置，並擬定回饋機制，此需結合經濟部門產業政策進行規劃來處理。
- (三) 國土計畫偏向策略性寫法，個案性議題盡量避免於全國計畫呈現。

十四、 內政部營建署綜合計畫組

未登工廠目前以即報即拆方式處理，其目的為先行制止未登工廠之產生，後續再以規劃手段適度處理，要解決此問題需長時間進行，而非短期可見之成效。

十五、 內政部營建署城鄉發展分署

- (一) 系統整合為空間發展重要之治理成效，部門之間的協調以及運作機制涉及治理跟效能層面的考量，組織越大要處理的問題越多，因此產生組織分工治理層面的問題。國土計畫現階段扮演什麼角色，不排除未來主導整個空間發展的可能，未來的相關部門應該在這邊納進去，但是此機制要慢慢地撮合建議。
- (二) 目前此空間計畫，在各個國家裡操作上主要由各部會主導。涉及政策部份會有較大層面與層級進行處理，現階段屬技術層面規範相關內容。

- (三) 國土計畫土地使用在治理面針對迫切性議題先行處理。
- (四) 攸關土地變更、開發建設這類的利得問題，由另外一法系(土地租稅系統)做說明。
- (五) 國土計畫完成後，後續會與縣市政府一起搭配落實執行。

十六、 委員 7

- (一) 國土計畫處理基調，不是在意識型態或是方法論上用衝突調節概念進行，而是在勾勒專家學者對於國土的美麗願景，這會使後續不斷面臨衝突挑戰。
- (二) 臺灣現在存在的不是人口問題也非存量問題，實為國土空間分配不均以及人口分布不均之問題，人口密集及人口稀少的地方各有其因應策略，而目前規劃皆以均質性方式進行勾勒。
- (三) 國土計畫談及國土、空間、土地等卻不談人與生活。因此前面老師提出空間樣態為何？城鄉發展區是什麼樣的區域？你們無法進行解釋。中央認為可以，落於地方的時候往往會因財產權及各種權力以致破功。
- (四) 國土計畫應更具前瞻性，不應再以藍圖式進行規劃。同時多徵求各方意見並納入規劃之參考。
- (五) 國外也有鄉村區出工業的型態產業狀況，呈現農工相容，因其土地使用性質跟品質是結在一起，並結合創新的方法而呈現的新形態。
- (六) 若要在國土計畫內談及永續發展政策，建議將圖資精度提高。

十七、 委員 8

- (一) 簡報 37 頁，海洋資源之劃設並未針對重要性進行分類，其劃設條件僅依排他、獨占性行為做區別，其劃設原則與海管法定義基本上相同，現有法規規範水面、水體、海床設施時，沒有管制或者是任何規範，海域常常被忽略，因此除海洋管理法外，目前完全依賴都市計畫法進行思考即規劃，水下資產應為海洋資源最基本劃設原則。
- (二) 海洋地區資源分類與劃設條件，由海回至海岸，沿海之養殖產業不列入、農業亦不列入，但海洋資源區圖與此有所衝突。農業是否也要納在海洋資源，攸關分區重疊問題，建議分署針對這塊進行思考。
- (三) 簡報 46 頁，劃設防災此區塊缺乏針對海域相關討論，期望若時間允許將海域及海洋納入國土計畫內。
- (四) 全國國土計畫與縣市國土計畫，中央會對縣市國土計畫進行輔

導與協助，國土法 15 條規範，若縣市的國土計畫沒有在議程內執行，由中央代定計畫，是否可再增加縣市政府之權限不僅違背輔導亦可參與整體計畫。

十八、 委員 9

(一) 肯定劃設原則，期盼落實執行

地球公民首先肯定分署跟綜計組的決心跟努力，草案在功能分區劃設的部分，已將都市計畫內的保護/保育相關分區和農業區從過去長期的一起打包進城鄉發展地區第一類只加以註記的方式，改成分別劃入了國土保育地區和農業發展地區。要能踏出這一步，擔負起和都計與農業單位的協調溝通，真的是這版全國國土計畫草案一個很振奮人心的開始。而草案只有簡報檔而沒有報告書，令人失望，因為報告書就得牽涉到實質的內容，到底計畫的部門協商前進了多少，到底計畫所調整的管制手段會如何前進，以及如何透過地方政府自行擬定縣市國土計畫的方式，去逐步要求現地管理的串接。

(二) 挹注資源，落實農業發展區的劃設

早期的非都市，多半作為開發的儲備用地，導致了非都市土地空間僅只有管制端作為，而缺乏計畫端引導。但現在要落到各縣市政府，如何讓他們敢畫的下去？有更多的誘導機制，對於縣市政府來說是非常重要的。如果每個縣市，農業發展區的規劃，能夠挹注一定資源，協助農業生產以及農村居住的改善，那麼這些農業發展區在地方政府的視角，也就不需要極力爭取劃設為城鄉發展區，那個攻防的阻力也就不會這麼龐大。希望內政部能夠積極協調農委會，並向中央要求為此規劃方向，提供更多奧援。

(三) 部門發展計畫過於粗糙，成效有限

無論是最後端的部門計畫，或前端的國土課題定義與發展預測，可以看出來目前為止最積極在與內政部合作進行基礎資料盤整、課題研析與策略擬定的大概都是我們農地主管機關。雖然對於未來促進農產業發展的配套政策與農鄉規劃前景或許受限於簡報還很模糊，但已確實有在面對農地轉用流失的問題。但是其他的部會明顯差了遠遠的一大截，部門計畫也相對非常的淡薄空泛。

例如都市發展用地供過於求，住宅供給遠大於需求的課題在簡報裡也有被提出來，計畫照理來說要在課題分析後，提出

後端都市計畫體系應該進行怎樣的調整，建立怎樣的檢討調整機制；如何緩解房地產的炒作、住宅建築政策應有哪些調整，這些相對應的策略、事項出來。但我們勉強能搭上的，卻只有社會住宅只租不售、包租代管等等無法處理問題的核心。

經濟部工業局分別對於工業用地流失與閒置議題的分析與對策在哪裡？到今天 106 年了，這版國土計畫的年期是 125 年，但是工業局沒有提供任何工業用地整體現況的資訊，到現在提供的都還是 109 年的發展預測。明年五月國土計畫上路的時候，要給出來的是壽命只有一年的產業用地規劃嗎？我們的產業結構、發展前景、不同用地需求的變化狀況到底是如何？這些都不是內政部可以憑空編寫出來的，需要的是各個機關部門提供基礎資料與專業分析判斷、政策規劃，才能讓國土計畫擬定審議機關扮演好其整合協調的平台功能。在產業端，小英總統在上任演說時提及的循環經濟。若是最基本的產業園區能資源整合，產業需水、能源等等應隨著循環經濟的落實而下修，但目前所有的耗水、耗能都是持續增加的趨勢。

又或水資源跟能源的盤點與供給/需求預測，究竟是否合理、有沒有將氣候變遷與台灣未來 20 年內的環境變遷納入考量？雖然真的是吃力不討好的工作，但請內政部務必盡快提供計畫書草案、更積極要求各部會擔負起他們的責任。

空間計畫與部門計畫間連帶的建立，一直是國土計畫能不能突破過往區計只有管制、沒有計畫的關鍵。而且大家其實也知道，許多土地利用問題的根源是與產業問題緊緊糾纏在一起的，沒有產業政策配套引導的土地利用管制，大概成效都會相對有限。

(四) 特定專用區（台糖地）依據分區原則，是被劃在城鄉發展區第 2-2 類嗎？但依台糖農地的生產力來說，應該屬於農發 1。另外，都市計畫工業區若既存農業生產行為，表示該區域適合農業生產使用，應被列為農業發展地區。

(五) 沒有在本簡報中看到廢棄物的空間發展策略及因應對策，但與南部相關的馬頭山、龍崎掩埋場、南星計畫，都是廢棄物掩埋場且與空間計畫重疊，請分署務必協調環保主管機關盡速加入部門計畫討論。

十九、 地球公民基金會

(一) 工業用地部門計畫應有更詳實的基本資訊，把未登記工廠與低度利用的工業用地都納入計算，才能瞭解實際使用樣貌。

- (二) 國土計畫是以民國 125 年的眼光來規劃，預計於 108 年全面上路，但目前工業用地的需求預估僅到 109 年，對未來發展欠缺指導作用。
- (三) 若要讓國土計畫不會形同具文、更有衝突解決的功能，那三級國土計畫審議會的組成，成員背景就應該要更多元化，跳脫過去委員遴選以規劃背景為主的情況，才能真正建構一個有辦法解決現實問題的體制。
- (四) 未來全國國土計畫草案的公聽會，建議仿照先前日本食品進口公聽會的形式，找第三方的主持人來主持，並以預備會議預先釐清爭點，才有助於聚焦討論，讓草案更完備。

二十、 委員 10

- (一) 計畫法第 45 條在直轄縣市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。
- (二) 因此原有的非都土地的分區、19 種用地，如何可以被取代，是否有其他使用地類別編定，可以取代？原來在土地登記簿本地標示部原有的分區及用地編定，是否要另外編定註記，以利土地使用管制。
- (三) 國土計畫的功能分區圖，環境敏感圖的示意圖其比例尺是多少？如何落實在直轄市、縣(市)國土計畫的功能分區，又比例尺的精度不同如何再編定之其分類？
- (四) 國土計畫是空間計畫，但土地所有權人所關心的還是他本身的權益是否受影響？未來地方政府如何擬定其國土計畫及如何劃分其功能分區，更要如何執行其土地使用管制？貴署可能要多聽地方政府的意見。

二十一、 委員 11

- (一) 國土計畫相關領域與牽涉範圍雖然甚廣，但主要處理的還是在於整合水平部門能量，落實中央與地方分工，以達成環境土地與社會發展之永續。因此基本上包含背景框架制度設計與指導原則三部分，以此而言，建議背景以上簡述此計畫地當代性與價值立場，並且避免以下敘述：
 1. 沒有共識者(協調不足)
 2. 制度無法達成者(整合不足)
 3. 過於細瑣者(韌性、僵化)

- (二)原本國土與重大計畫關係或不適用情況，應說明強調，因為制度破口因應與此相關。
- (三)內容上，特別是課題，哪些是背景？哪些是議題？哪些是行動？宜釐清，制度與管理課題本質性宜分清楚。
- (四)海綿城市列入甚佳，建議可以往上以韌性，永續系統連結整個價值體系、永續國土、韌性城鄉、海綿城市。
- (五)的確國土計畫有指導性，但現實上沒有共識是無法落實國土指導(過去區域計畫經驗可看出)，惟有國土計畫定位為是一個部會共識文件才能落實、協同式規劃，也才具有國土指導性。

二十二、 荒野保護協會

國土計畫為因應氣候變遷、保障國土安全，同時希望透過國土計畫保障自然資源跟糧食安全。希望城鄉分署扮演溝通協調腳色，協助評估保育及農業用地的總量，是否確實已達到保育防災、永續發展這個國土計畫訂下的宗旨。

二十三、 內政部營建署城鄉發展分署

- (一)台糖的特定農業用地是屬於農業發展地區。城鄉發展地區第二類特定專用區是指過去非都開發屬於水資源部分，例如滯洪池變更為特定專用區，目前是用排除法進行處理，表達方式造成誤解後續會再討論並將之表達清楚。
- (二)目前引用資料以各主管機關提供相關資料，目前已請各部會提供最新資料，後續也將持續更新。
- (三)功能分區圖及用地圖，將來使用通用版電子地圖。未來用地轉換部份，是否落於土地登記上等問題，政策面需要另外評估。
- (四)重大建設與國土計畫的關係，具有協調機制，國土法 17 條，將來部門建設計畫在先期規劃階段需徵詢國土計畫主管機關的意見，若符合國土計畫，則國土主管機關供意見請部門計畫主管機關來修正；若不符合則需到上一級機關決定。

二十四、 內政部營建署城鄉發展分署

- (一)海域部分因海岸管理以及相關資訊較缺乏，會盡量將其充實。
- (二)今天辦理地為座談會而非公聽會，後續的草案出來以後，會有另外的公聽會。目前正處基礎資料收集階段，因此盡量邀請各領域專家學者以及公民團體進行意見蒐集。

- (三) 國土審議會的這部份，7 月 20 號內政部國土審議會已經發佈，同時要求縣市政府地方的審議會三個月內完成訂定參考我們的規定。
- (四) 張老師提到十年五百億罰則問題，基本上沒有罰則。國土計畫擬定時有考量補助直轄市、縣（市）國土計畫，但因某些配合款需經議會通過，因此財政是否會困難這部分無法擔保。
- (五) 國土計畫除外條款正委託成功大學做研究，包括 15 條、23 條以及 42 條正在形成，並將有需要的部份納入。

二十五、 內政部營建署城鄉發展分署

- (一) 因為過去海洋地區相關的資料與治理上較缺乏，因此計畫內需補上更多資訊，目前先透過大家參與、諮詢方式，將使用範圍進行規範，形成申請過程的審議或參與的監督機制。
- (二) 糧食生產部份，是否僅照顧陸地，海洋是否可以有所貢獻，這部分會再建議農委會並進行討論。
- (三) 國土計畫法治的程序要進行的，未來會陸續實踐。我國價值觀應提升，例如資訊揭露。
- (四) 因價值觀之不同而產生意見分歧，如何提升並導向正確價值觀此為需思考的議題。
- (五) 為何國外精度較高，此涉及價值體系普遍性以及對於政府信任度相對較高，因此可談及較細緻、較精準永續的操作面。目前國內對於政府較不信任，因此造成許多溝通問題。馬太鞍溼地亦是經過長期溝通協調後才將抗爭型態轉化為共識。

二十六、 民眾 1

- (一) 全國國土計畫屬於上位計畫，下位計畫不宜把它放到上位計畫。
- (二) 分署是否能夠吸收專家學者專業的領域知識以及建議，納入國土計畫？國土計畫是否有充分的時間討論，再凝聚一個共識？

二十七、 反馬頭山事業廢棄物掩埋場自救會

- (一) 個人認同國土應該做有系統規劃，做最有效的利用。我覺得現在好像亂無章法、沒人在管，竟然在二仁溪上游的水源地要設置事業廢棄物掩埋場，難道不知道會污染整條二仁溪？不知道會影響整條河川流域的產業及生態？

(二)在全國國土計畫中，放入個案「國道七號」極其不當，應刪除。

1. 在會議資料中（全國國土計畫草案 106 年 8 月 4 日內政部營建署城鄉發展分署），P28 部門空間發展策略 南部地區：將透過國道七號串聯海空雙港與產業腹地，提升國際競爭力。
2. 全國國土計畫屬通盤性之上位計畫，不應放入個案且是極具爭議的個案。
3. 南部地區包括嘉義、台南、高雄、屏東約一萬平方公里，23 公里長的國道七號，與整個區域關聯性太小，不應放入南部地區計畫之中。
4. 國道七號無法串連海空雙港，小港機場旁即中山高速公路，高雄港距中山高速公路很近，車輛會直接進入中山高速公路，不可能捨近求遠，繞道去走國道七號，不符合經濟效益。
5. 國道七號目前已在二階環境影響評估審查中，是屬於已申請開發的個案，且極具爭議性，當地居民極力反對，不應列入尚在規劃中的全國國土計畫。

(三)「二仁溪生態復育」應納入「國土空間及成長管理策略-災害、自然資源保育策略」中(P21)

1. 二仁溪早期污染嚴重，經政府及民間投入相當多財力物力，生態已漸次在恢復之中，更應該積極投入復育，讓生態及環境能快速復原，恢復生機。
2. 二仁溪污染程度仍屬中度污染河川，須積極整治復育，讓水域生態能恢復良好的生態環境。
3. 二仁河流域治理」應納入「國土防災及氣候變遷調適策略-淹水災害因應策略」之中。(P31)
4. 二仁溪長達 63 公里，流域面積有 350 平方公里，範圍包括，包括高雄市內門區、田寮區、阿蓮區、路竹區、湖內區、茄萣區及台南市龍崎區、關廟區、歸仁區、仁德區、南區、永康區這一片廣大區域涵蓋部份淹水嚴重地區，應納入淹水災害因應策略之中。
5. 二仁溪仍是中度污染河川，應整條流域配合上、中、下游整治，讓二仁溪恢復生機，發揮二仁溪沿岸農、漁產業經濟功能。

二十八、 高雄健康空氣行動聯盟

- (一)簡報第 20 頁前瞻計畫還未通過環評，不應放入全國國土計畫。
- (二)填海造路缺乏規劃海洋生態遭破壞情形這方面之議題。
- (三)現今生態破壞殆盡，未經過評估就要做綠色循環材料園區填海造路。
- (四)國道 7 號未經環評通過，就要列入國土計畫此為重大問題。

二十九、 反國道七號自救會

各部會的分工是各有考量，但卻無法整合，內政部營建署所寫的國道 7 號是否為交通部的案件？強烈要求國道七號不應列入國土計畫。

三十、 內政部營建署城鄉發展分署

國道七號的問題將會整理與交通部在部門計畫的過程協商。後續的計畫以及功能分區的製作會一同來輔導，是否還有內政部需注意或者是配合的事情？縣市政府是否有意見？

三十一、 高雄市政府

- (一)執行區域計畫的過程，依照農委會或者是農業局所提供農地的圖資，農地的圖資包括總農地的劃設與現況差距較大，建議將過去農委會所盤查過的農地的圖資公告。
- (二)簡報中將都市計畫農業區劃為農業發展區的第五類。都市計畫的農業區應劃為城鄉發展區或農業發展區？
- (三)未來國土計畫是否依照過去的區域計畫將產業用地去做框列？若依照區域計畫南部的產業用地框列總量為 468 公頃，北部的產業用地總量為 1282 公頃，相差 3 倍，未來將會影響到南部地區的產業發展。農地保留在南部，而北部一直在做產業的使用，對於整個人口的移動必定往就業機會較多的地方遷移。建議有關於產業的部份，可做有指導原則，但不要把具體的總量或數目框列在區域計畫中以避免南部發展的受限。
- (四)現行的 11 種分區，19 種用地，對應到國土功能分區使用地，將會影響民眾的權益，此問題應列入考量。過去營建署將台北、新北市進行轉換，轉換前所遭遇的問題，是否可讓其它各個縣市知道，未來國土計畫功能分區劃分跟使用地劃設時是否有修正的回饋。

三十二、 屏東縣政府地政處

- (一)全國國土計畫在為確保糧食安全及農業生產環境維護前提下，規範屏東縣宜維護農地總量為第 1、2、4 種農地面積共 8.09

萬公頃，惟所依據之農委會 103 年農地分類分級成果數據，因調查精確性與時間差因素，已與實際農地面積不符且相差甚遠，因農地的管制使用涉及對民眾權利的限制影響甚大，應本嚴肅審慎態度處理，故建議應重新調查修正農地面積數據，並將擬管制之總量面積辦理公告程序，以確定限制總量額；或可在全國國土計畫下僅原則性訂定各功能分區的劃定原則，無需再細定劃定後之農地總量，由各直轄市、縣（市）政府依全國國土計畫劃定原則，劃定各直轄市、縣（市）的農業發展地區各類農地面積，如此直轄市、縣（市）政府國土計畫亦較有擬定空間。

- (二) 對於現行於興辦事業核准或開發許可時應辦理環境敏感區位查詢，如僅申請容許使用時，則無需查詢環境敏感區，往後全國國土計畫實施後，依各功能分區劃定原則，有關位屬一、二級環境敏感區得劃設國土保育地區第 1、2 類，惟一級敏感區得劃為國土保育地區第 1 類的劃定原則尚不包含農業發展地區第 4、5 類及城鄉發展地區第 1、2-1、2-2、3 類劃設條件，是在劃設城鄉發展地區時，是否不考慮環境敏感區位？又國土計畫實施後的容許使用許可，是否亦無需考慮環境敏感區位？

三十三、內政部營建署城鄉發展分署

- (一) 根據高雄市政府建議，整個操作的過程一定會邀請各個縣市政府參與。至於是否保留彈性，這部分會再討論，並找出適當方式處理。
- (二) 所謂的敏感地區即使是既有的都市計畫區，經套疊後透過上位計畫指導，要求縣市政府進行都市計畫檢討時一併針對敏感性問題做後續處理，這部份是目前用註記方式，而非將它劃成國保區。
- (三) 目前都市計畫保育區，水源特定區，90%以上都是保育型會將之整併國土保育地區。
- (四) 都市計畫 10 萬公頃農地，會配合我們農委會目前操作手段，比較好的農地會把它納入。未來跟都市計畫間的介面會在國土計畫裡敘明。

附件二、書面意見

一、澎湖縣政府

- (一) 在劃設農發地區時，係依據農地資源分類分級成果為之，然澎湖縣並未執行農地資源分類分級計畫，地方政府該如何因應？
- (二) 第四十九頁提及研定直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊及功能分區劃設作業手冊，然而並未說明此二手冊之完成時間，在此過渡時期，已開始執行直轄市、縣(市)國土計畫之地方政府該如何因應？
- (三) 在各項發展預測方面，大多是以台灣本島為主，較欠缺對離島地區的預測分析，對於澎湖水資源、能源、產業等之預測指導較為欠缺。

二、仁武區永達工商協會

- (一) 簡報的 39 頁功能分區劃設及土地使用指導原則，『農業發展地區第五類劃條件實施都市計畫地區之農業區』。
 1. 實施都市計畫地區之農業區現行都市計畫法是為都市發展儲備用地，為都市發展之相關設施使用預備地，如國土計畫要將都市計畫農業區劃為農業發展區，則勢必與現行都市計畫使用分區規定重疊，要辦理全國之都市計畫通盤檢討以符合國土計畫功能分區曠日廢時，相當不切實際。
 2. 建議:實施都市計畫地區之農業區，以面積 3 公頃為單位面積，現況超過 50% 作為非農業使用地之地區應保留為城鄉發展區，劃設為城鄉發展區第二類型土地
- (二) 簡報第 26 頁，城鄉發展優先順序—產業地區發展優先順序
 4. 既有未登記工廠經輔導整體規劃地區:

建議修改為『既有未登記工廠得輔導整體規劃地區』城鄉發展區第 2-3 類之劃設條件:城鄉發展需求明訂『既有未登記工廠得輔導整體規劃地區』，以經濟部特定地區劃設處理原則及經濟部公告特定地區整體開發變更為丁種建築用地審查要點之精神，給具一定群聚規模的低污染產業，在不影響環境與農業經濟條件下，原地改善到符合相關法規規定，現有 2211 公頃閒置工業用地應該是要用作污染產業之遷廠用地，集中管理污染源，才能達到簡報第 15 頁安全、有序、和諧的目標。

中小企業反應的事不是只有臨登問題而已，因為他們沒有臨登也可以工作，只是不能申請外勞，是土地認同的問題，在自己辛苦一輩子買下的土地不能開公司，隨時提心吊膽被檢舉，還有員工生計問題，如果政府一味的罰款、回饋金問題，很多加工工廠、小型經營工廠通通無法負擔。

- 應該就行業別定出方法
- 地區產業特性
- 具工廠統一管理

以目前我國的土地使用現況來看，政府要將非都市土地農業區上的違章工廠，全部遷往都市計畫區或是現有工業區，整個國家馬上會面臨產業消失、經濟崩盤的危機，希望政府不要拆散產業鏈的結構，國家整體問題恐非執政當局所能處理。我們希望看到的是處理問題的國土計畫法，而不是將區域計畫的問題留給國土法，用罰款及檢舉獎金來處理問題只會無限浪費社會資源與拖累國家發展。