

「全國國土計畫草案」南區(嘉義縣、嘉義市、台南市)

座談會會議紀錄

- 壹、 會議時間:106年8月11日(星期五)上午10時00分
- 貳、 會議地點: 國立成功大學都市計畫學系 50102 階教室 (台南市東區大學路1號)
- 參、 主持人: 本部營建署許署長文龍
- 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

期望國土計畫可以發揮國土保育功能，國土規劃草案不要草率了事。

二、委員 2

- (一) 在國土計畫功能上，應更強化其總量劃定，縣市調派及互補之規劃角色，讓地方政府在劃定縣市國土計畫時得以落實；目前草案多採原則性規劃未提出規劃方針，看不出各縣市發展特色或在區域資源合理效率利用下的角色，如此將流於各縣市仍以地方觀點提出各自的發展，將折損國土計畫之功能發揮。
- (二) 承上，以產業發展為例，各縣市有其條件及資源，在整體國家產業發展架構下，各縣市應有其配合發展重點產業，而非企圖全方位發展。又如危害，危害規模日益擴大、變化，跨區域化的趨勢下，區域就危害體系建構如何在國土計畫層面進行評估並賦予各縣市防救危角色？
- (三) 應鼓勵都會、城鎮之再發展(再生)，並使其帶動鄉村區域及農業分區之成長，跳脫目前狹義之都市更新做法。建議在成長管理策略上，改以「都市再發展」取代「都市更新」，同時可考量制定更具體化之成長管理策略，例如鼓勵城鎮地區之填入式開發及公共設施優先開闢等策略。
- (四) 建議考量鼓勵都市地區農業型態之發展策略，以促成都市農園理念之實踐，藉以調派鄉村農地利用及生產上不足或課題。因此，在都市計畫農業區的成長管理策略上，可適度在使用管理上提出可發展的農業型態，如垂直型農業，科技型農業等生產設施之內容。

三、委員 3

- (一) 縣市國土計畫規劃的審議制度及內容應加速配合訂定。
- (二) 執行層級應考慮檢討。

四、委員 4

- (一) 本計畫空間發展課題盤點廣泛與多元，但「國土空間及成長管理策略」、「部門空間發展策略」乃至「國土防災及氣候變遷調適」之規則中「部門協調性」有限，乃至規劃構想似乎與現況差異不大。如水患治理成效不彰，但策略及構想對於「水」、

「土」整合的構想，幾乎沒有，影響課題改善成效！

- (二) 本次全國國土計畫對於「空間指導性」的效果，目前多願景原則描述，如何具體指導地方、資源分配？參考先進國家之策略規劃，目標體系原則到績效準則應明確化，願景如何期待？避免作文比賽！
- (三) 土地功能分區原則落實在土地使用指導事項中，建議仍應將「使用」、「土管」初步構想一併納入討論，一則避免疑慮，二則明確落實與共識形成。
- (四) 國土計畫並非能完全解決所有國土問題，建議計畫中能有清楚釐清！
- (五) 行政院(國發會)應第一線統整推動本計畫。

五、委員 5

- (一) 全國國土計畫身為未來 20 年我國空間規則的最高指導計畫，其應具備前瞻性、指導性、未來性，以協助我國在有限的土地資源上有效使用，提升台灣未來的競爭力，但就今日的草案來看，相關策略較趨保守，偏重以解決現況課題，但未來前瞻性之內涵不足，回應氣候變遷、全球議題部分亦感覺積極性不足。
- (二) 全國國土計畫指導縣市國土計畫相關指導事項，內涵是否清楚，在與部門開發銜接是否能突破現況被動式的窘境，例如：綠能發展的協調溝通互動、國土復育的推動。
- (三) 對未來的人口結構改變回應不足，我國到 2060 年持續老化，城鄉發展更為失衡，城市的土地使用型態轉變、農村老化等均未見於對策中。
- (四) 成長管理的內涵與目標，應當要更有目標性，以實踐計畫目標並使之可行性提高。

六、委員 6

- (一) 水資源：
 1. 海水淡化廠、再生水成本每度 40 元與水價落差太大，是否應提高水價？
 2. 河川水佔水資源的 46%，如何在談水資源時優先避免河川污染。
- (二) 檢討機制：

1. 以龍崎事業廢棄物綜合處理中心為例

- a. 活動斷層通過
- b. 山崩地滑敏感區
- c. 66%屬 4 級坡以上
- d. 山谷地形
- e. 牛埔溪通過
- f. 世界級的自然地景

如何啟動檢討機制？

- 2. 曾文水庫越域引水工程應被取消，因無法解決清水溪與布唐布那斯溪的土石流崩塌，如果再編列經費挖掘隧道，實浪費民脂民膏。
- 3. 曾文水庫管理單位是水利署、烏山頭水庫管理單位是農田水利會，南化水庫管理單位是自來水公司，水權、管理單位須統一。
- 4. 農地違法工廠有 13 萬家與農地污染要如何解決？經濟部串珍珠計畫是否可解決問題？只是單純興建 7 米道路無法解決問題？
- 5. 太陽能發電應用到濕地的部分，應做更詳細的生態調查？
- 6. 各縣市應規劃“掩埋場”？

七、中央研究院民族學研究所

- (一) 台灣的都市計畫擬定歷史才一百多年，台灣的文字歷史不到 400 年，但是環境的歷史遠超過這樣的時間。因此國土計畫的擬定應考量台灣的環境史及河川的變遷歷史。
- (二) 現在台灣面臨的災害歷史非常短暫與片段，因為災害歷史紀錄不長。因為過去的錯誤，屬於容易淹水、乾旱的地區早期受限沒有開發，後來變成新興開發地區常造成複雜的問題，影響早期開發地區安全。例如地層下陷地區、倒風內海、台江內海。國家重大建設計畫便需要利用現代科技，以節省政府財政方式，有效解決水土沙問題。
- (三) 國土功能分區及分類原則重點在於清楚界定機制，保留雙向變更有其需要，不能僅以一時的氛圍就倉促決定，畢竟土地

利用的分區概念只有近百年的經驗，但大地的演變常需數百年的驗證。

八、委員 7

- (一) 我近三年來關心全國區域計畫，該計畫今年公告將提供民生用水的水庫集水區劃入第一級環境敏感區，另外還有其他生態敏感區列為第一級環境敏感區，未來這些區域如何轉為全國國土計畫，也同樣受到保護？第一級環境敏感區都應劃為國土保育區第一類，包括提供民生用水的水庫集水區、重要(國際及國家級)濕地、海洋保護區、活動斷層兩側一定距離等，位於土地分區為都市計畫土地者，也應比照第一級環境敏感區的管制原則。
- (二) 許多「特定水保區」是提供民生用水的水庫集水區，不應劃入國土保育區第二類。
- (三) 有關生態敏感區的土地規劃與管理一體兩面，是政府該好好嚴謹把關，從優良農地的違法工廠管理可知政府的管理出大問題，因此，水庫集水區更應從源頭把關，維持第一級環境敏感區，避免利用。
- (四) 全國國土計畫國土保育區的劃設依據，應提出嚴謹研究報告
- (五) 國道七號爭議大，可能沿旗山活動斷層興建，尚未通過環評，不能放入全國國土計畫。
- (六) 前瞻計畫未通過環評，不要放入全國國土計畫
- (七) 優良農地，都市及非都市土地，都應劃入農業發展區第一類，都市土地也應規劃相當的保育規定。
- (八) 優良農地，屬於都市計畫土地，也應劃入優良農業區。
- (九) 翡翠水庫集水區早已劃為台北水源特定區，受到法規嚴格保護，但自然因素仍造成崩塌淤積，根據水利署調查資料，至 105 年翡翠水庫的淤積量 6.39%，也比 100 年增加淤積 2.49 百萬立方公尺。
- (十) 再看南部水庫淤積更嚴重，至 2015~2016 年，曾文、南化及烏山頭水庫的淤積量達 38%(105 年)，38%(105 年)及 49%(104 年)，淤積嚴重，且水庫水質亦有日益惡化現象，如果再發生莫拉克風災，淤積可能再加倍。故水庫集水區於平時就應善加管

理保護，禁止開發，否則颱風暴雨造成沖刷就更嚴重。另外，十多個法定公告水庫集水區的水庫都有淤積量增加、庫容減少的情形，尤其曾文水庫庫容減少最多，顯然這些公告之水庫集水區雖法規嚴格但可能管理不當，故政府理應檢討加強管理，而非鬆綁法規放寬開發，應將水庫集水區明列為「全國國土計畫」第一類國土保育區。所以，水庫集水區如果劃入第二類國土保育區，南部三水庫可能會提早死亡，淤積、優養化，無水，如此一來，也將加速南部沙漠化、南科等工業區都將無水可用。

- (十一) 我參加三場座談會，聽到許多學者提出問題，請內政部審慎考量，給我們真正永續的全國國土計畫。
- (十二) 全國國土計畫的子法、研究報告等所有相關審議會，請通知台灣水資源保育聯盟等所有關心團體。
- (十三) 不應刪除活動斷層兩側 15 公尺，只能加嚴，勿放寬。
- (十四) 重要濕地應維持國土保育第一類，明智利用應有溼地關心團體參與審議。

九、委員 8

針對取代全國區域計畫成為全國國土最高指導計畫，要區分劃定國土適宜性利用相當艱鉅，相信背負許多政商壓力及利益既成包袱，然當知其立法之開宗明義表示制定「國土計畫法」是為了因應氣候變遷，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，追求國土永續發展。努力促成明訂後的內容，更應避免失衡，所有土地利用方式都應符合國土計畫及其相關管制規定。避免因循造成歷史共業的罪人，期待內政部營建署身負堅守國安重任，開創國家轉型前進的新境。

- (一) 按人口預估未來人口數均為降低趨勢，但都市計畫用地供過於求，請公布哪些縣市還在擴大都市計畫用地？
- (二) 應檢討海岸及海域濕地的破壞與利用。
- (三) P10 海岸及海域的國土課題，只提海岸土地不當利用問題嚴重，未檢討濕地的破壞與利用及該保留的濕地生態面積，任由所謂[明智利用]，台鹽土地可能繼台糖土地，奉送財團種電免環評的優惠。
- (四) 國土功能分區圖應清楚標示優良農地，並立法限制不得變更地目、不得轉用，P14 城鄉發展關於產業的國土課題，依經濟

部工業局民國 104 年底未登記工廠合法經營政策報告，全臺大約有 3.9 萬家未登記工廠，區位多屬非都市土地特定農業區，造成農業生產環境破壞。

- (五) P26 城鄉發展的優先順序，只有「應避免使用農業主管機關界定之優良農地」，保護強度嚴重不足，台灣糧食自給率僅三成，為確保世界糧荒時的國安糧食，應檢討全國農地需求總量，在國土功能分區圖上標示清楚，並立法限制不得變更地目，即優良農地絕對不得轉用，提升至國安層級的糧食生產保護區。
- (六) 中、南部的汙染產業變成核心和優勢，預告未來永不得翻身南部地區的優勢產業還是鋼鐵、石化與造船，在水資源無法因應狀態下未來如何兼顧糧食生產？P28 國道七號尚有爭議目前正在二階環評範疇界定中，不宜納入。
- (七) 水庫淤積嚴重，水庫集水區保育應納入，確保未來充足水資源，P9 氣候變遷的國土課題，P11 自然資源及國土保育的國土課題，P19 水資源需求總量發展預測，P21 國土空間發展及成長管理策略，P29 部門空間發展策略水資源設施，P30-33 國土防災及氣候變遷調適策略，P45 國土復育促進地區劃定原則，以上這些課題與策略及原則中應提及水庫集水區的相關保育事項，然卻完全隻字未提，P21-26 國土空間發展及成長管理策略，若都市計畫土地內有國際級重要濕地、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區，水庫集水區(供家用或供公共給水)或自來水水質水量保護區，均應列入國土保育地區，我們堅持主張提升至第 1 類。
- (八) 另有學者提出「河口水庫」，依台灣地理環境條件若水庫集水區未堅守保育，下游又如何能有好水？甚至因淤積怎會有水？本末倒置的建設又何需浪費民脂民膏。
- (九) P35 國土保育功能分類劃設條件 供家用及公用之水庫集水區範圍為第幾類？又翡翠水庫算第幾類？當前南部水庫淤積嚴重面臨沙漠化之危機，如何再接受放寬的分類條件？

十、成功大學都計系

- (一) 國土計畫涉及層面甚大，目前似乎只強調劃設原則，重在技術上的操作，對於國土實質問題的處理作法較為缺乏。
- (二) 全國國土計畫之內容與規範如何落實到縣市國土計畫中，例如成長管理之策略，如何要求地方政府配合，包括人口分派

或產業發展方向。

- (三) 未來各功能分區如何管制應在分區劃定時就進行討論，避免分區劃定後，實際使用及管理上產生問題。
- (四) 是否該重新檢討各類基本圖資之合理應用與正確性。

十一、 荒野保護協會

- (一) 國土計畫法第 15 條規定，全國國土計畫公告實施後，縣市應辦理縣市國土計畫「但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣(市)國土計畫。」。就台南市來說，是否表示只要台南市政府能在國土計畫公告前搶先發布實施台南市全部轄區的都市計畫，就可以不必擬訂台南市的國土計畫？
- (二) 都市計畫法第 5 條：「左列各地方應擬定市(鎮)計畫：一、首都、直轄市」。據此，則台南市作為直轄市本來就該擬定以全轄區為範圍的都市計畫。如果再記合國土計畫法的概念，那麼台南市是否應該在這兩年內發布實施全台南的都市計畫？
- (三) 國土計畫法第 20 條最後一句：「新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限」，這是否表示如果台南市這兩年不趕快訂出全市的都市計畫，則在國土計畫公告後，要再新訂或擴大都市計畫案件，可能就非常困難了？
- (四) 國土計畫法第 23 條規定，國土功能分區之土地使用管制規則，由中央主管機關定之，「但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制」。據此，如果台南市公告實施全轄區的都市計畫，是否國土計畫裡面的種種國土功能分區與分類對台南市來說都不適用？
- (五) 在今天簡報第 41 頁，具體表明「城鄉發展區」之「第一類」，就是「實施都市計畫之地區」。如果台南市全轄區實施都市計畫，是否表示全台南市轄區範圍都列在四大功能分區中的「城鄉發展區」？從而台南市不會有第一類的國土保育區乃至第一類的農業發展區，只剩下所謂「第四類」的國土保育區與「第五類」的農業發展區？
- (六) 國土計畫法第 15 條的規定很像是要鼓勵各縣市都能發布實施全轄區的都市計畫。如果真的這樣，一個真實的發展清況就是中央有個「全國國土計畫」，各縣、各市卻不必擬訂縣市國土計畫，他們只要依據都市計畫法擬訂各縣市的都市計畫就好了。

這種情況的可能性如何？內政部是否樂觀其成？

- (七) 如果上述問題真是問題，那麼國土計畫之擬訂，是否應以國土計畫與都市計畫之對應作為根本課題。例如，都市計畫之保護與保育相關分區直接作為國土保育地區第一類，而非另列第四類；又如，都市計畫農業區直接作為農業發展地區第一類，而非另列第五類農業發展地區？都市計畫地區是否不應全部算在「城鄉發展地區」裡面？或者可以考慮都市計畫法作適度修正，以便對應國土計畫法，讓都市計畫的各種土地使用分區可以適應國土計畫的功能分區？

十二、 開南大學運管系

- (一) 國土計畫需在國家競爭利益與國家保育利益找到平衡，活化跟精緻化，是台灣未來兩個希望。因為要做保育所以精緻化，因為有競爭力所以活化下去。現在地方政府談自主管理，可是自主管理裡面台灣的國家競爭力跟國家的意志要貫徹在各縣市政府的定位上面。
- (二) 國土計畫目前沒有台灣的空間構造圖出現，空間構造圖是一個動態的變動。國土計畫不只是縣市面，而是台灣的持續演進、持續發展，屬建構過程，國土計畫不能像都市計畫管制方式進行，建議國土計畫需有其執行力以利後續推動。
- (三) 台灣現在執行力最重要部分個人認為有三個：
1. 日本的國土是放在國土交通審議裡，所以日本的交通計畫跟國土計畫整合的非常好，相關部門需求需趕快建立。
 2. 專責機構建立。
 3. 金錢來源來自何處，建議有影響費及受益費之徵用。
- (四) 建議任何有價值的資源都要定下價格，應將其價格定價化。
- (五) 台灣的交通界、土木界長期以來缺乏交流。
- (六) 目前前瞻計畫軌道運輸需與國土計畫結合起來，才有辦法實行。

十三、 內政部營建署

- (一) 國土計畫需依法行政，過去的都市計畫由下而上，這會造成地方僅考量所屬區域以致缺乏整體空間規劃。國土計畫立法後將國土空間合理分佈，因此需於全國國土計畫先定調。

- (二) 功能分區，我們應思考的是發展的和諧力量，例如在保育保安前提之下，是否還可允許合理利用，達到土地使用和諧。因此土地使用管制以及管理規則等需要落實。
- (三) 國土計畫法為新法，大家期待看見計畫快速完成呈現，但相關計畫馬上執行容易有反彈聲浪，針對於此，設有補償機制，但為避免衝突與對立也同時會採漸進方式進行。
- (四) 攸關部門計畫發展，各位提出的寶貴意見，會反應到相關部會。

十四、 委員 3

如果能夠把今天的建議提升到部會層級，有政務委員參加主持，會議召開將更有成效。

十五、 內政部營建署

不論是都會區域令你特定區計畫，或者集水區流域的特定區計畫，各部會、縣市間都需要有跨部會、跨域的研商。而未來在交通運輸，包括軌道等跨域計畫，期望能訂定得更好，未來會持續努力。

十六、 內政部營建署綜合計畫組

- (一) 國土計畫尚未實施情形下，國家的土地由都市跟非都市計畫雙軌管理，因而有一軌兩制問題。都市計畫缺乏整體觀的空間指導，國土計畫則可整合兩者，完整空間發展規劃。
- (二) 若縣市不遵循全國國土計畫指導，因國土計畫法已確立計畫體系，根據第 16 條規定直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣（市）主管機關通知當地都市計畫主管機關按國土計畫指導辦理都市計畫之擬訂或變更。前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。
- (三) 國土計畫法第 12 條規定明訂民眾參與機制，國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。此部份配合行政院要求交辦。一為擬定計畫時的座談會，二為計畫擬定後，公開展覽以及公聽會，因此若對草案有意見，歡迎後續依程序提供意見。審議過程，若對計畫內容有意見，可納入審議處理。
- (四) 以往的空間計畫與部門間是兩條平行線。究竟是要計畫指導交通建設亦或交通建設引導都市發展，這沒有定論，但相互間會造成影響，因此國土法第 17 條，目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指

導外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。中央目的事業主管機關興辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。

- (五) 優先劃設順序反應了對環境條件的考量順序，劃設後會有兩種部門利用模式，資源保育部門以及發展型部門，此於計畫訂定時需確立。
- (六) 產業發展用地容易有主觀判定，國土計畫應依其環境條件優先考量，以避免落於人治。同時為避免部門找地恣意發展，國土計畫應強調部門空間發展策略要先提出，各需求提出後，由全國國土計畫調和。
- (七) 政策上鼓勵都市更新、都市再生，國土計畫已朝這方向進行，都市計畫雖然是超額供給，但檢討舊有都市計畫外亦會視發展需要考量新的都市計畫，但這部分應在國土計畫中明確指出。
- (八) 國土計畫確立後進一步即是管制策略與手段，現在是同步有一個計畫在進行，執法也在進行。國土計畫第 45 條，國土計畫與功能分區頒布後，區域計畫就不再適用，要進行管制。例如國土計畫通過後，被劃為農業發展地區就必須以農業發展使用主軸進行。若劃設為國土保育地區，則需依其使用原則使用，不能再變更分區、分類，此與區域計畫法不同。
- (九) 國土計畫強調計畫指導，空間規劃與策略，空間政策確立到後續執行，國土計畫系統有非常清楚的指出。

十七、 內政部營建署

- (一) 全的國土計畫，由行政院核定則必然會落實。
- (二) 國土空間若有跨域部分，還是用特定區計畫解決，六都問題屬於政治層面不屬國土計畫之權責。

十八、 嘉義縣政府

- (一) 分署已清楚說明分區不會像非都市一樣，小面積辦理事業計畫變更，大面積開發許可變更後再做計畫開發管制使用。
- (二) 目前的農地資源保護，期許對農地的保護有相對的限制，並有適當的補償機制。
- (三) 都市計畫都會轉化為城鄉發展地區，重疊區域部分如何轉

換？

- (四) 農舍從最初讓有心經營農業的人居住方便，逐漸變成集村農舍現象，這部分配套措施為何？若農業發展區第一類以後都不能蓋農舍，之後開說明會時恐會造成問題，建議針對此問題進行思量。

十九、 內政部營建署

- (一) 有關農地部分農委會後續將在農業政策配合國土計畫。農業部門會針對計畫向其他部會提出需求，例如農地生產環境改善，可能須由經濟部、環保署幫忙，或者生產環境運輸之改善、農村再生等，需交通部幫忙，其目的若為維持一定之農地總量，相信各部會亦樂見其成。
- (二) 濕地的部份由內政部負責，海岸與濕地，會盡量進行保育及保護，並在可利用地方進行利用。若保護因而造成的賠償，國土永續基金會支應。

二十、 成功大學都計系學生

- (一) 建議座談應更細緻化，例如應提出各個縣市或地方未來到底產業是什麼樣的發展方向。
- (二) 座談會是否可請各部會參與並針對其負責部分做說明，同時可讓他們直接面對、接收民眾的想法。
- (三) 各部門應說明其目前計畫為何後，再討論國土計畫落在國土上之樣貌。目前呈現各部會間沒有交集卻又含括在國土計畫範圍內之現象。

二十一、 內政部營建署

- (一) 未來公聽會，各部會代表都會到尤其是產業的部份，會請他們說明。
- (二) 各部會的意見，例如國道七號尚未達到共識，環評也尚未通過，原則上盡量不要放入國土計畫。

二十二、 台南市政府都發局

- (一) 國土計畫兼顧社會公平正義，因此在跨縣市、跨部門及跨產業時需有配套措施。另外，有關太陽光電設施部分，於簡報內提及要設置 2.25 萬公頃之面積，而此區為立面型專區，故可能還需要請經濟部及相關部會進行評估，因為若利用臨避設施（例如：衛生掩埋場）或許較沒問題，但若是專區，且面積廣大，未來在環境利用上需有較深入的探討。

- (二) 原定的都市計畫為團進團出，而現在已將其分開，故未來劃到都市計畫農業區或劃到農五的地區，未來不得再提都市計畫農業區的變更，而像有些全縣市屬都市計畫地區則沒有訂定國土計畫，其是否就不受國土法的規範。

二十三、 內政部營建署

- (一) 嘉義縣提出的問題，目前新北市跟台中市區域計畫都有通過，後續建議透過雙向溝通解決問題。
- (二) 能源政策經濟部需要落實，值得再做討論，最後仍須由行政院定調。