

輔導縣市政府擬訂「直轄市、縣（市）國土計畫」
規劃構想意見交流座談會（澎湖縣）會議紀錄

壹、會議時間：107年4月20日（星期五）下午14時

貳、會議地點：澎湖縣政府第2棟B1大禮堂

參、主持人：陳分署長繼鳴

肆、出（列）席人員：詳簽到簿

記錄：張永樹

伍、決議

- 一、請澎湖縣政府及縣府規劃團隊就各與會專家學者、團體、機關代表等發言意見（詳如附件）納入澎湖縣國土計畫規劃參考。
- 二、後續如有規劃相關課題，可彙整後透過本分署召開工作會議，以提供必要之規劃技術協助。

陸、散會：下午17時30分

附件、發言要點

一、洪參議棟霖

- (一) 離島具有其特殊性，離島的發展需由行政院의 層級綜整，但過去許多來自院的規定卻把離島發展綁死了，從民國 75 年澎湖非都土地納管，除當時既有建成區劃為鄉村區，其餘劃為一般農業區並沿襲至今，這樣的方式對澎湖的發展並不公平，故建議於全國國土計畫以及縣層級的國土計畫中，充分考慮澎湖的特殊性，並因地制宜，以適度開放的原則，把澎湖的資源變成可以活化的資產。
- (二) 都市計畫區劃為城鄉發展地區屬合理，但澎湖都計區相當小，故非都市土地要劃設為城鄉發展區的彈性要加大，甚至於農村再生或是鄉村地區整體規劃上應更主動積極，並且爭取到位，讓發展用地合理增長。
- (三) 有關墳墓用地的轉型係縣府重要政策之一，轉型後未來歸屬於何種發展區，需有積極的誘因才有利於該用地的轉型，應於本縣國土計畫考量。
- (四) 有關發展負擔的相關規範，如公設提供、負擔比例，亦應因地制宜予以調降，亦可於離島建設條例中討論，避免負擔過高造成發展滯礙難行。
- (五) 澎湖海岸線的部分，請縣府規劃單位審慎考慮，適度活化以成為澎湖的資產，而非逕以國土保育地區的觀念直接劃設。自然海岸應維護保留，但一些非自然海岸部分（築堤），以及若干都計內水域地區，應併同整體都計地區範圍予以考量。行政院已核定發展離岸風場的政策方向，亦應考量其發展需求。
- (六) 建議澎湖的港口以及其周邊的公有土地、社區的土地，應予以整體看待，透過鄉村地區整體規劃，劃設為城鄉發展地區。
- (七) 目前離島建設條例中，對於重大建設投資計畫有不受非都市土地使用管制規則之限制等規定，未來轉成國土計畫時，相關特殊案例已報許可者，應有特殊的處理方式。
- (八) 在住宅部分，特別是青年的住宅需求以及發展機會上，應於若干土地區位考量其發展需求。即便現行農變建機制下，仍不許鄉村商業行為，這並不合理，故於縣國土計畫中，應落實鄉村商業以及可負擔的住宅等兩大精神。
- (九) 都計建成區內老舊房屋及空屋部分，未來宜透過都更或老屋重建條例來達成，並於縣國土計畫中給予其更大的彈性及誘因。
- (十) 水庫集水區範圍應適度縮減，未來透過更有效率排水系統的劃設與因應措施處理，並與中央目的事業主管機關探討及洽詢。

二、鄭委員明源

- (一) 中央提出了全國國土計畫相關原則，可否滿足澎湖的國土計畫是為重點。澎湖分為陸域及海域，陸域上分為都市計畫及非都市計畫土地，而分區劃設上，都計區劃設為城鄉發展地區比較沒問題。
- (二) 但澎湖都計農業區要劃設為農發5比較不容易，因為住宅區周邊的農業區幾乎沒有農業使用，但非都農業區大多是廢耕地，係因澎湖人口老化，而且先天條件不佳，故甚至無法達到農發2的劃設條件，亦不屬於農發4鄉村區的部分，未來應劃設為何種功能分區，這是必須要解決的。
- (三) 海域部分請規劃團隊（崑山科大）再詳細瞭解，因為澎湖海域有許多屬特別排他性的，包括魚塭養殖、區劃漁業權、保護區、文化單位水下考古等，相關資訊仍有不足，應予補充。
- (四) 石滬之分類應再明確，吉貝、七美石滬群係屬文資法之文化景觀，其餘石滬不屬文資法範疇。
- (五) 農變建應給予適度空間，但不應像現行的開發方式，這是縣府以及縣的國土計畫必須要面對的問題，未來哪些功能分區容許做農變建，這要規劃出來，以海岸為例，為維護海岸景觀，海岸應有適度緩衝空間規劃，避免農變建造成景觀的影響。
- (六) 水庫部分包括有水庫蓄水範圍、水庫集水區、自來水水質水量保護區、飲用水水質水量保護區等，究竟國保1是哪一類？如果是集水區，則佔了馬公都市外圍相當面積，這需要中央有明確的原則給規劃團隊來研議。
- (七) 目前本縣國土計畫對於澎湖的發展計畫都沒有提出來，舉例來說，農地生產力較佳農地，且發展上屬農村聚落型者，應篩選出來；又或其他單位的發展計畫等，也都未見提出，這會造成未來的發展空間難以提出，以致於後續都交給建設單位處理的問題。
- (八) 最後提出一項疑問，依國土法第4條中央主管國保及海洋資源地區的使用許可，另國土法第24條提到一定規模以上使用之部分，是否仍由中央來審議？海洋資源地區如涉及如區劃漁業權或魚塭養殖，但其面積不大，是否仍要送到中央審查？這涉及國土計畫實施後縣府各目的事業主管機關執行介面的問題。

三、陳教授明燦

- (一) 全國國土計畫(草案)(內容已相當詳實)
 - 1、國土保育地區(分類)之劃設基準似以「自然條件」為主要之準據(頁30-32)，而未考量「人文條件」(例如文化資產方面)，尤其澎湖富含文化資產資源(例如西嶼鄉之東台與西台古堡等)。固然

得於(例如)農發二(農業發展多元地區;頁34)中予以劃設之(例如東台古堡),然若考慮資源之特性(應屬保育度高之人文資源),則其與自然資源應較無涉,是應不宜將之歸為農發地區中、再予以分類。

- 2、按「土地使用指導事項」依法為全國國土計畫之內容(國土法9條1項5款),雖其性質屬抽象規範者,但因作為地方國土計畫之「遵循事項」(國土法8條3項),具重要之指導功能,尤其當基於現制(依據區域計畫法所劃設者)與依據國土法所劃設者發生扞格(競合)時,應有一套計畫衝突指導原則以資遵循,固然未來可仰賴「國土計畫土地使用管制規則」(國土法23條2項)予以解決,但既然「土地使用指導事項」為全國國土計畫之法定內容,似應提升(增加)其規範內容(僅頁42與47;似嫌不足)。

(二) 澎湖縣國土計畫方面(內容尚有待強化;PPT檔未附頁碼)

- 1、應先綜整考量澎湖特殊天然與人為條件(平地、少雨以及大量廢耕農地等)因素之後,再謹慎重新思考澎湖劃設農發地區(分類)所應具備之基準。更重要者為,其後續相關配套措施(尤指該地區內土地使用管制與輔導等事項)應如何建構?更屬重要者。
- 2、重新審慎思考現行已行之有年「農變建」制度,尤其於不久未來將過渡至國土法下土地規劃與管制制度,則其所應建構之相關配套措施(尤指其法規依據之非都市土地使用管制規則第45條第1項將隨區域計畫法之廢止而無所附麗)應為何?即屬重要者。敝人認為不論將其劃設為農發二(或四)甚或城鄉二之一(或二之三),其相應配套措施之性質均有不同,尤其關涉其後續使用地(種類)編定以及使用管制內容之建構,誠屬複雜但卻重要。惟無論如何,敝人認為基於成長管理以及形塑澎湖特有城鄉風貌之需,現行毫無條件之「農變建」制度勢必不能繼續實施,而應改以整體規劃與開發之思維(例如納歸於「土地使用許可制」之下;國土法24條以下),至盼規劃團隊未來於此應善用調查(或二手)資料,綜整分析並妥予規劃、處理,以提升澎湖土地使用之競爭力。

四、孫專員繼智

- (一) 全國國土計畫是否有將澎湖的特殊性納入,澎湖陸域面積僅有124平方公里,卻有大於陸域面積65倍的海域面積,目前詳閱全國國土計畫可看出,主要僅為解決台灣本島土地發展失控的問題。
- (二) 澎湖周邊有許多小型離島,且有許多灣澳,但全國國土計畫海洋資源地區劃設似未有對其訂定劃設條件,建議於海洋資源地區中再考量。

- (三) 澎湖人口推估上即便採高推估也僅有 11 萬 5 千人，而此推估結果仍有疑慮，因為該推估使用戶籍人口數，如以實際案例來看，全台每人平均每日製造 1 公斤垃圾，澎湖每日垃圾量為 50~80 噸，換句話說澎湖每日常住人口僅 5 萬人左右，以此來看，並不會推估出 11 萬 5 千人的數字。
- (四) 空間發展是理性規劃，但實際發展並不一定照著走，澎湖除馬公都計外，尚有通梁及鎖港等都計區，但周邊卻有非常多的農變建，這是因為都計區住商用地取得成本較高，外圍農業區成本低廉，這是必須要面對的問題。
- (五) 本次國土計畫賦予縣市非常大的權力，縣市國土計畫才是真正要深入處理的，而國土計畫亦非不能變動，仍可依照未來 10、20 甚至 30 年後的澎湖實際發展需求做變更，故真正應思考的是未來澎湖要長成什麼樣子。

五、吳專員其融

- (一) 目前澎湖淡季人口大約 5 萬人，而旺季時居住人口則大約 9 萬人，而在淡季時，人口有 1 萬 3 千人是公務員以及退休公務員，其餘人口主要就是從事漁業、觀光業以及工程營造，從產業的立場，基礎支柱是漁業以及觀光業，而工程營造則是勞動人口的調節產業。
- (二) 漁業以及觀光業的產業永續發展尺度來看，漁業須分為基礎環境規劃、設施設置以及漁業產業輔導、限制來談論。基礎環境規劃主要著眼的是野生魚苗生長區位維護以及養殖漁業的現地情況。澎湖許多臨海保安林的設置，除了防風目的外，兼具有漁業生產所需腐植質的功用，從漁業環境的立場，相關臨海保安林應想辦法維持自然環境的規範，並且逐步進行相關腐植質的研究，以維護澎湖保安林的特性。
- (三) 近期澎湖內海也有大腸桿菌超標的問題，就以日本「有明海及八代海再生措施特別條款」為例，有明海周遭有佐賀縣、長崎縣、福岡縣以及熊本縣，同時有筑後川、嘉瀨川、六角川以及鹽田川流入，於是導致水質優養化、淺海大量淤積底泥，導致浮游生物的不足，使得進入有明海的有機物無法有效分解變成腐植質，於是貝類生產量驟減、漁業環境惡化，導致水產資源減少。而位於有明海週遭的佐賀縣則提出「有明海再生佐賀縣計畫」來應對，其中包括佐賀縣生活排水處理構想、生活排水對策推進計畫、有明海流域別下水道整備總合計畫。
- (四) 澎湖漁業是重要產業，故相關的污水處理規劃勢必得想辦法儘速處理，目前馬公都市計畫污水處理率不足 3%，而鎖港都市計畫污水接管有做，但基於污水量不足，導致難以進行傳統污水處理廠，

相關課題應優先處理，無論採用污水截流，並進行人工濕地的運作等策略。

- (五) 近二年丁香魚季已有仰賴進口丁香魚的現象，同時也有大量捕撈魚種有性早熟現象，建議澎湖縣政府，在衡平民眾產業需求以及未來永續居住需求，優先著力澎湖作為一個海洋縣市的實質落實，而總體空間規劃，也應在海洋縣市為出發，去利用陸域空間可透過生態的方式實質達成海洋資源復育的空間，而漁業也才能實質達成觀光的獨特性。
- (六) 就觀光的部份，我們建議縣府應優先去啟動農變建的違規管制。澎湖合法及非法民宿 2000 棟，每棟以低估 3 間推估為 6000 間房間，每年若以低估的 200 棟新增違法及合法農變建建築，每年估計新增 600 間房間。它就是會崩盤，澎湖聚落為了抵禦東北季風，所以既有村落內的民宅更是靠近，縣府可以為了觀光去改變這樣的民宅距離，但每年至少蓋 200 棟以上的民宿，就是放任失控了，投入民宿的返鄉年輕人面對的，是有高風險削價競爭的市場，而到底多少合法、非法農變建，縣府應優先自行掌握。
- (七) 再以鹿兒島縣綜合基礎藍圖以及宮古地域再生計畫為例，前者去謹慎評估整體觀光策略、設定可容受上限以及讓各村町發揮在地觀光潛力，而宮古地域再生計畫則是先行建置中長期的城市規劃、人口移動評估以及地方產業發展規劃，再有步驟地帶入觀光人潮。
- (八) 在日本的離島基礎藍圖，都有一個原則，就是如何邁向一個獨立財源的經濟體制，而作為脆弱度極高的島嶼，並非無法發展觀光或者其他產業，但都需在謹慎評估整體政策架構下，亦步亦趨地與民眾協商溝通，找出合適的改善途徑。
- (九) 離島有其高度特殊性，但這樣的特殊性，並非意味著所有的農牧用地因為休耕，就可以合法、違法的蓋民宿，反而因為離島的特殊性，能先行將離島脆弱不已的部份，透過政策修補以及區位劃設方式，想辦法將永續資源保留下來。

六、姚教授希聖

- (一) 目前本案進度為期中階段，部門計畫部分將按進度於期末階段完成相關內容，其間將邀集府內各局處召開 3 至 4 次會議，以統合各部門間的發展計畫。
- (二) 民國 70 年間依照現況劃定了鄉村區，80 年間通檢仍未能檢討鄉村區的發展變遷至今，如以現今鄉村區既有範圍劃設城 2-1，已不符合 30 年間的發展範圍及需求。而目前全國國土計畫無論於農發 4 或城 2-3 訂有彈性機制部分，預留了可以改善濃漁村聚落的空間，但如要真正改善環境，中央應要更放手給地方來做。

七、營建署（綜合計畫組）

（一）有關澎湖縣國土計畫，提出以下地域型議題，作為後續規劃研析參考：

1、活動人口

考量澎湖縣環境特性及社會經濟發展結構，係以一級農、漁業及三級旅遊服務業為主，又每年約有 100 萬旅遊人次到訪澎湖，然澎湖縣設籍人口數僅 10 萬人，是澎湖縣係以活動人口為大宗，空間規劃、地方環境容受力、基盤建設及維生設施等應將活動人口納為規劃考量。

2、農變建

澎湖農變建係依「澎湖縣非都市土地一般農業區農牧用地或養殖用地興建住宅計畫申請變更編定作業要點」申請一般農業區農牧用地或養殖用地變更編定為「甲種建築用地」作為住宅使用，然已成為農地變更興建集合住宅之實，不僅缺乏完善公共設施、公用事業及道路系統規劃，更造成蛙躍及蔓延發展，相關議題應於澎湖縣國土計畫中盤點其農變建規模及分布，可發展土地利用情形，並研擬整體發展願景，提出空間發展構想圖，訂定成長管理計畫，包含城鄉發展總量、區位及優先順序，俾得於國土功能分區劃設階段劃設為城鄉發展地區第二之三類。

3、鄉村區及農村社區整體規劃

有關鄉村區，建議於現況調查階段有更多基礎資料盤點，包含土地使用現況調查、鄉村區人口發展趨勢及人口結構、經濟產業及生活型態等社會經濟層面進行資料蒐集及分析，以做為後續鄉村地區整體規劃及國土功能分區劃設參考。

4、氣候變遷調適策略

由於澎湖縣位屬離島，在遭受極端氣候、自然災害或複合性災害時，可能面臨聯外交通限制，應考量如何提升面對災害之韌性，包含水資源、能源及農糧食等公共設施及基礎維生設施，是應納入部門空間策略之考量。

（二）有關國土功能分區劃設相關議題，說明如下：

- 1、於國土功能分區劃設前，更重要的是提出整體發展構想，並有更明確的規模及區位指導；另有關國土功能分區劃設條件及順序，仍請依全國國土計畫（草案）辦理。
- 2、原則現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島係劃設為國土保育地區第二類，且國土保育地區第二類為允許有條件使用，不影響從來之農業行為；但仍應先檢視其島嶼之空間定位及所涉及之各項分區劃設條件為何，並就劃設順序予以劃設。又如僅零星土

地未辦理劃定編定，應考量功能分區之完整性，與毗鄰土地一併整體規劃。

- 3、有關重要潮間帶及石滬保存區，是否得增加海洋資源地區分類？重要潮間帶及石滬保存區得依各有關目的事業法劃設各類保護（育、留）區，並得劃為海洋資源地區第一之一類。
- 4、考量法律保障既有權益原則，國土保育地區第一類及第二類，現況為農業使用之農牧用地者及已核准使用之殯葬設施，皆得依其現況使用；原依區域計畫法編定之可建築用地，得經直轄市、縣（市）政府主管機關會商有關機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目。
- 5、水庫集水區非國土保育地區第一類劃設基本原則，惟水庫集水區（供家用或供公共給水）範圍仍應遵循全國國土計畫（草案）特殊地區及其他土地使用指導事項辦理。至水庫集水區範圍或水庫蓄水範圍之修正，請逕向中央水利主管機關洽詢。
- 6、有關國土保育地區第二類得遊憩使用，以從事生態旅遊、環境教與及自然資源體驗為主，設置人為設施應經申請使用許可，其建築量體限制在一定規模以下，且以必要性需求為限，是否需增列「國保 1-X1」之分類，請再評估。
- 7、有關為配合觀光發展，未來擬規劃為遊憩設施者，如屬政府興辦之使用許可案件之重大建設，已編列預算或獲取有關機關經費補助，且具有財務可行性者，得劃為城鄉發展地區第二之三類，是否需增列「城鄉 2-X1」之分類，亦請評估。

八、郁縣政顧問國麟

- （一）請勿用台北的眼光看澎湖，1970 年澎湖人口 13 萬人，2018 年人口 10 萬 4 千人，都計區土地不夠蓋，農變建滿山遍野，這是要去思考的課題。都計區土地成本過高，而農變建的土地取得成本低廉，這即是為何有農變建往都市計畫範圍往外擴大。
- （二）大家不應把農變建看壞了，目前規劃的城鄉發展地區 2-1 類不切實際，請至現地澎湖最大的外垵村、龍門村去看，鄉村區內建地拆除後去蓋在山坡地上造成居住空間更壞，而魯國大夫廟下方農變建部分道路寬敞居住環境也好；之前監委來看到的是澎湖過去沒有消防防火緊急避難的農變建，但現行法規已改道路寬度需 6 公尺。
- （三）國土計畫首先應解決澎湖住宅需求的問題，如經國土規劃後農變建有另外的機制，應有公共設施捐給政府機制，並從農變建來解決居住需求的基本問題，而農業發展地區第 4 類若沒有針對澎湖

設計在地機制，將對澎湖造成非常大的傷害。

- (四) 海洋海域的開發都不要，或是海邊蓋棧道，應予以全部反對，之前在內垵作棧道及觀景涼亭花了4、5千萬，一個颱風後全部摧毀，故海域開發飯店發展或納入港域設施等並無必要。
- (五) 農變建所帶動的澎湖經濟產業，不輸觀光產業，每年農變建至少蓋300棟透天房子，其建築成本一棟至少500萬，此為帶動澎湖各式經濟產業之龍頭，故農變建機制如於國土計畫實施後廢除，澎湖產業就完了。
- (六) 農變建所發展民宿，讓父母拿錢蓋房子也讓孩子回來澎湖，年輕人有工作，也讓觀光產業永續。
- (七) 澎湖的成功水庫與翡翠水庫並不同，澎湖沒有山坡地，澎湖也沒有工業污染，而僅有生活廢水，故只要於水庫旁做好截流溝，把越域引水做好，水庫集水區何需劃設為國保1？
- (八) 過去澎湖工業區規劃於都計區外圍，缺乏遠見且弄得烏煙瘴氣，工業區應往龍門遷移，這或許與中央指導綱領不同，但我希望中央要尊重地方，因為我們才知道澎湖要往哪裡走，澎湖需要什麼。

九、澎湖縣政府（農漁局）

- (一) 國土計畫中未來農地若被劃設為農業發展地區，將來經通檢後如有相關計畫就能劃為城鄉發展地區，但國土計畫中又訂定全國農地的總量管制，並說明在不影響總量管制情形下可以變更，等於斷了路。為何台北市不用劃農地，而農業縣市就要一輩子耕田，這是農業縣市的心聲。
- (二) 即使農業發展地區可以升級為城鄉發展地區，但受到農地總量管制限制，路就斷了，希望中央可以再研議。

十、陳分署長繼鳴

- (一) 內政部擬定的全國國土計畫中，將縣市國土空間規劃部分保留了很大的彈性，目前地方雖有作都市計畫，但針對整個縣市轄區所作的空間計畫仍是最弱的部分，這也正是國土計畫正在補足的一塊。
- (二) 如澎湖海島及觀光性質的發展特性，在國外有許多如日本、荷蘭的案例可以參考，但要融合許多的價值觀並取得共識才是好的計畫，而非任由個別計畫間彼此衝突。應該在通盤考量規劃、發展需求下，於整體計畫面去思考並取得平衡。
- (三) 國土法設計有各縣市因地制宜的機制，包括訂定專屬土地使用管制規定，且如有情況特殊者，縣市政府可以訂出比全國通用性管制更為彈性的規定。

- (四) 地方辦理國土計畫時，仍應回到理性的溝通，而非個人的觀點，讓不同利益的衝突得到最大的共識，並依據中央永續利用、集約使用等指導綱領進行規劃。
- (五) 國土計畫背後的意義，即是讓空間規劃的權限回歸地方，地方需自行擬定其國土計畫，而國土保育地區及海洋資源地區，因涉及環境敏感且屬非做高密度開發利用的地區，如真有需要時可由中央接手，但如屬於經常性的城鄉發展地區及農業發展地區使用許可，則回歸地方政府處理。
- (六) 海洋資源地區如屬專有性質者，例如設置風力機具排他性質，由於會衝擊到他人使用權限，故即使面積再小，仍須由中央審查其使用許可，至於未來是否授權地方，可於後續再研議及思考。
- (七) 澎湖觀光及漁業都屬重要資產，如何維護並帶動經濟發展是極為重要之課題，應請相關部門共同研商周延的空間發展策略，以取得共識完成整合之整體計畫。
- (八) 有關鄉村地區整體規劃部分，可視現階段規劃能量逐步辦理，並由後續5年通盤檢討中持續辦理。鄉村地區經整體規劃後，農村機能之社區聚落，納入農業發展地區，屬工商就業機能之社區聚落，納入城鄉發展地區，以擬定鄉街計畫方式規劃公共設施配置及未來發展型態，塑造城鄉生活風貌。
- (九) 土地的使用方式主要係考量其資源條件、市場經濟因素等特性，故國土計畫依據土地資源條件劃設適當國土功能分區，並對劃設農業發展地區者由農業主管機關給予適當資源挹注或對地給付，以提高農業產值及農民收入。