

檔 號：

保存年限：

內政部 函

機關地址：10556 臺北市松山區
八德路 2 段 342 號
(營建署)

聯絡人：施雅玲

聯絡電話：02-87712345#2956

電子郵件：102new@cpami.gov.tw

傳真：02-27772358

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國 107 年 1 月 31 日

發文字號：內授營綜字第 1070801998 號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨

主旨：檢送本部 107 年 1 月 11 日召開本部國土計畫審議會審議
「全國國土計畫」（草案）之「城鄉發展」專案小組會議
紀錄 1 份，請查照。

說明：依據本部營建署 106 年 12 月 19 日營署綜字第 1061158459
號開會通知單續辦。

正本：王召集人榮進、郭副召集人翦玉、林委員盛豐、鄭委員安廷、賴委員美蓉、張
委員蓓琪、張委員容瑛、賴委員宗裕、黃委員書禮、林委員國慶、周委員宜
強、李委員根政（以上為專案小組成員）、李委員錫堤、邱委員文彥、陳委員
璋玲、陳委員紫娥、游委員繁結、沈委員淑妃、詹委員順貴、王委員靚琇、王
委員瑞德、蔡委員昇甫、劉委員芸真、周委員忠恕、吳委員玉珍、國家發展委
員會、原住民族委員會、行政院農業委員會、行政院環境保護署、國防部、經
濟部、衛生福利部、交通部、文化部、教育部、臺北市政府、新北市政府、桃
園市政府、臺中市政府、臺南市政府、高雄市政府、新竹縣政府、苗栗縣政
府、彰化縣政府、南投縣政府、雲林縣政府、嘉義縣政府、屏東縣政府、臺東
縣政府、花蓮縣政府、宜蘭縣政府、澎湖縣政府、基隆市政府、新竹市政府、
嘉義市政府、金門縣政府、連江縣政府、內政部營建署城鄉發展分署、都市計
畫組、國民住宅組

副本：

本部國土計畫審議會審議「全國國土計畫（草案）」之「城鄉發展」專案小組會議紀錄

壹、會議時間：107年1月11日（星期四）下午2時

貳、會議地點：本部營建署601會議室

參、主持人：王召集人榮進

肆、出席人員：（詳附件1-1、1-2及附件2）

記錄：施雅玲、高鬲媿

伍、結論：

- 一、請規劃單位（本部營建署城鄉發展分署）依據本次會議與會委員提示意見補充修正後，再行召開專案小組會議續為討論。
- 二、本次與會委員、機關或團體所提意見，請規劃單位整理回應處理意見，納入後續規劃參考。

陸、散會：下午5時40分。

附件 1-1：發言要點(按發言順序)

◎張委員容瑛

- (一) 依本草案呈現內容，就城鄉發展總量之論述相對嚴格，係以保守增加發展總量方式處理該問題，並同時回應我國人口數減少之措施，然草案第 9 章第 5 節有關土地行政作為之指導提出「既有開發許可案件或使用許可案件適度擴大範圍指導」，允許直轄市、縣(市)政府於國土計畫公告後一定期間得檢討為適當之國土功能分區及分類，與前開以現況城鄉發展總量為管控總量之論述相互矛盾，且易使外界誤解，建議應再釐清並增補相關說明。
- (二) 我國目前空間規劃思維，確實易陷入個別都市計畫區之框架思考，僅以計畫區內之現況及相關需求作為規劃基礎，應跳脫該類不符現實作法，故建議除填入式發展，更應通盤性針對低度發展或無效供給之都市計畫地區，優先覈實檢討，確實不足始劃設新設都市計畫地區，以具體落實國土發展永續目標。

◎周委員宜強

- (一) 本草案提出成長管理相關論述，目前各直轄市及縣(市)政府，或有辦理轄內都市計畫縫合或整併之相關作為，該作法將使原屬非都市土地之零星地區一併納入都市計畫地區，按國土計畫法規定，將全部依都市計畫法管制，又按計畫指導，部分都市計畫農業區將劃為農業發展地區第五類，則其原有之成長管理邊界將隨之消失；以新北市為例，其區域計畫內容均提將大漢溪以南及以北之都市計畫地區

進行整併，惟整併面積甚大，都市計畫零星分布範圍內，則成長管界線應如何產生？原有都市計畫之邊界如何處理較為妥適？又整併與數處相鄰都市計畫地區縫合之概念並不相同，是以，應如何處理其成長管理邊界之作法存在其困難度，建議應再予審評估，並為妥適處理。

- (二) 我國空間利用或可運用空間規劃有關聰明衰退 (smart shrinking) 概念，因應人口成長減緩及不均衡流動，造成部分都市地區或已發展地區衰退情形，應予妥適處理，而非任其自生自滅，並應有適當工具處理此類發展衰退地區，建議評估納入國土計畫草案，俾作為土地利用及管理之指導。

◎官委員大偉

本次會議簡報針對社會關注議題之回應說明提出原住民聚落地區應劃設城鄉發展地區第三類(P. 32)，認同該劃設原則及處理作法，然簡報 P. 19 及本次會議提供之附件 P. 248，又提出「原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃設之鄉村區得予劃設為城鄉發展地區第三類」之論述，該二者之劃設原則並不相同，請予以釐清；此外，基於對原住民族生活、文化、生態及空間特性需求之考量，建議應調整為一致，並建議以原住民聚落作為城鄉發展地區第三類之劃設依據為宜。

◎賴委員宗裕

- (一) 國土計畫法施行細則（以下簡稱本法細則）第 4 條明定成長管理策略應載明事項包含「環境品質提升及公共設施提供策略」及「經濟發展機會及社會公平正義改善策略」，成長管理即為品質管理，亦即應

重視環境品質，該相關內容亦為成長管理之核心；然本次提出之會議資料將該二部分刪除，考量本法細則已明定成長管理策略應載明該相關內容，建議不應予以刪除；此外，全國國土計畫如採選擇性呈現本法細則規定事項，則未來直轄市、縣（市）國土計畫如比照辦理，內政部國土審議會將難以進行審議，建議應有預為因應作為。又考量空間發展策略及成長管理，係分別處理「發展」及「管理」，二者概念並不相同，以本次會議資料內容，多偏重城鄉發展地區第 1 類之論述，缺乏其他分類之相關內容，建議再予補充；另第 9 章提出離島經濟發展機會，建議應就原鄉地區、弱勢地區或都市衰退地區等之指導，再予補充相關論述，以資妥適。

- (二) 本草案 (P. 137) 提出「住商型城鄉發展總量」之原則包括「得新訂或擴大都市計畫」，惟如未充分處理既有低度發展都市計畫地區，將淪為都市擴張主義，且與會議資料 (P. 141) 所列之發展優先次序相互矛盾，建議應再補充修正。
- (三) 目前將城鄉發展總量劃分為住商型城鄉發展總量及產業型發展總量，惟相關內容仍為擴張思維，以住商型城鄉發展總量之相關論述為例，應考量全國人口減少及邁向老化趨勢，並就空間結構轉變研擬相關因應作為，又產業型城鄉發展部分，相關產業之區位及規模指導為何，建議均一併補充相關論述。
- (四) 會議資料 (P. 140) 提出「城鄉發展成長區位」及「城鄉發展成長管理邊界」，該邊界如係作為公共設施投入資源之依據，則其與本法細則第 6 條有關「公共

設施之需求、配置及改善方案」之間，有無指導或關聯性，建議應予補充。未來使用許可機制如未建立於公共設施服務水準納入考量，則該邊界存在似無意義，又該邊界與「直轄市、縣(市)城鄉發展優先順序」及直轄市、縣(市)規劃新訂或擴大都市計畫區位之關聯性，建議應予釐清補充該邊界劃設之必要性，此外，如確有劃設需求，建議應一併補充說明調整（擴大或縮小）之條件及原則。

- (五) 有關建立「社會公義處理機制」，本次補充資料未見相關論述，針對未登記工廠之處理措施，建議就未於期限遷移或未恢復原使用者，限制其土地權利移轉（買賣或他項權利設定等），並應指導直轄市、縣(市)研訂所屬清理計畫。此外，行政罰法第 18 條第 2 項略以「前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制」，對於裁處罰鍰得予加重處罰之規定，建議併予納入處理未登記工廠相關作為之指導。
- (六) 有關城鄉發展優先順序與未來規劃新訂或擴大都市計畫之關聯性，有無排除國土保育地區第四類及農業發展地區第五類之相關規定，建議就都市計畫範圍劃為該二類地區，應有相關保護機制，納為相關土地行政之指導。

◎賴委員美蓉

- (一) 建議應先釐清全國國土計畫之角色及功能，以目前 4 百餘處都市計畫地區現況，或有開闢率低、未達計畫人口等問題，全國國土計畫對於該部分，是否能作為都市計畫範圍調整、人口下修、甚或解編之

指導，如否，則對於都市計畫指導相當有限。又都市計畫公設保留地問題、整體開發地區問題，全國國土計畫有無具體指導方向，應予以適當補充。

- (二) 目前草案內容給予直轄市、縣(市)國土計畫劃設新訂或擴大都市計畫空間，其劃設依循原則為何？建議應補充明確嚴謹之指導原則。
- (三) 計畫草案及本次會議補充內容或有前後不一致情形，又計畫內容中部分專有名詞非一般空間規劃用詞，建議就整體內容再予檢視修正。
- (四) 臺灣與國外已開發國家之國情及尺度不盡相同，未來是否即朝都市集約化發展，建議再予評估。
- (五) 本次補充資料有關社會住宅相關內容，建議評估補充需求及相關分析論述，並檢視相關內容妥予修正。

◎蔡委員昇甫(行政院農業委員會王科長玉真代表發言)

- (一) 農地維護總量為目前社會關注問題，又基於國家糧食安全，農地總量維護有其必要，為達此目的，需進一步強化農地與城鄉調和功能，國土計畫應扮演重要角色，應透過計畫指導，強化對土地利用及下位階空間計畫之約束力。
- (二) 本草案提出都市計畫農業區劃設為農業發展地區第五類，該類土地如仍循既有都市計畫法、都市計畫法臺灣省施行細則管制，未來可能從事前開法規所容許之非農業使用(如運輸業停車場等)，是以，計畫應有更強的約束力指導都市計畫相關法規配合調整。
- (三) 依本草案國土功能分區分類之劃設原則，屬現行區

域計畫法制下之鄉村區，未來可歸屬為城鄉發展地區及農業發展地區，其中，與農業發展不可分離之鄉村區或聚落，需考量農業生產、生活、生態之密切關係，應比照城鄉發展地區給予適度擴大空間。

- (四) 補充資料 (P. 253) 提出循開發許可案件，將劃設為城鄉發展地區第二類之二，其中並包括休閒農業，考量休閒農業仍應以農業為主體，是以，建議刪除該項，不予劃入城鄉發展地區第二類之二。

◎黃委員書禮

- (一) 國土計畫法第 4 條對於「都會區域」定義已有明定，故本草案有關空間發展策略相關內容，提出都會區域空間層級等相關內容，應無疑義；考量該法並無城鎮區域或鄉村區域等規定或內容，是以，在法定計畫中出現該類名詞是否妥適，建議再予釐清，又如確有必要提出，建議計畫內容應安排適當章節，述明該名詞定義。
- (二) 國土計畫法對都會區域計畫規定，係依共同性需要或相關議題，始予規劃研擬，考量草案 (P. 118) 國土空間發展型態示意圖對於都會、城鄉、鄉村或保育等區域，尚無具體之指導，故建議予以刪除。
- (三) 本次補充資料提出住商型城鄉發展發展優先順序，第一優先為都市計畫內都市發展用地、第二優先為都市計畫農業區，與城鄉管理邊界相互矛盾，建議再予評估。
- (四) 草案內容有關成長管理工具僅列出現行回饋及公共設施配合興建等既有措施，建議評估納入相關新的

執行工具。

- (五) 本草案提出農地資源條件良好且未有都市計畫發展需求之都市計畫農業區，劃為農業發展地區第五類，惟基於保護農地立場，又涉及相關農政資源得否挹注此類土地，建議應再予農業主管機關溝通，審慎評估該劃設原則。

◎鄭委員安廷

- (一) 本草案欲處理之核心問題包括宣示國土計畫優位性及落實引導土地使用、處理縣市政府對於土地利用與建設之界面，並落實至土地使用管制，以及與部門計畫之協調；除前開事項，其餘諸如空間發展策略或空間發展型態示意圖等內容，並無法發揮具體效果，是以，應審慎研擬計畫內容，建議再整體檢視相關內容尺度拿捏是否妥適。
- (二) 與會相關民間團體提出行政院或國家發展委員會應有政策指導或整體發展策略等相關事宜，考量目前國情與過去威權時代菁英規劃之作法不同，為符合公民社會潮流，應更落實由下而上規劃，並充分信任由地方主導規劃，始符合世界各國空間規劃趨勢，故本草案內容應審慎處理管制及授權之相關內容。
- (三) 本次簡報 (P. 10) 提出城鄉發展總量分為住商型及產業型城鄉發展總量，該分類之標準及原則為何？考量我國尺度及都市發展型態，尚無純住商功能之都市或純產業功能之都市，該二者應為相互需求存在都市內生系統，是以，該分類有無必要，建議再予評估修正。

- (四) 認同地球公民基金會論點，建議刪除「重大建設」列為城鄉發展優先順序之條件，考量行政院核定之「重大建設」，範疇甚廣且規模不一（如航空城、高鐵建設與生技園區之比較），逕以認屬為「重大建設」即予以納入城鄉發展之優先順序，似過於粗略，應有嚴格之審議標準及更為細緻之處理作法。
- (五) 依目前除北台區域及臺中市，其餘各縣市發展情形，均邁向衰退城市（shrinking city）趨勢，故成長管理中 smart growth 應同時兼顧成長型及衰退型之城鄉發展，建議針對人口減少之縣市，應要求研擬縣市國土計畫時，提出相應對策；亦即，同時考量該地方政府轄內需求增加之地區予以擴張，需求衰退地區或無發展需求用地予以釋出，建議納入成長管理策略一併闡明，而非僅對城鄉擴張需求之論述。

◎張委員蓓琪

- (一) 建議應先確認全國國土計畫之定位及功能，目前城鄉發展所面臨問題為何，未來政策方向、目標及理想為何，達成目標之工具及手段為何，應併予釐清後，始於城鄉發展策略、總量或發展優先相關內容予以回應，俾產生計畫聯結性。以草案第 2 章發展概況內容為例(P. 56)，該部分以全國尺度之角度，僅闡明非都地區及都市地區現況，細緻度不足，又城鄉發展與部門、防災、農業發展及農村等內容均有交集，建議評估補充相關課題並納入更多客觀數據，並據以研議城鄉發展相應內容。
- (二) 草案提出成長管理、韌性城鄉及國土發展空間結構模式等，甚或提出對於防災或高齡化社會之因應作

為，然計畫落實執行之工具（如公共資源之投入）等為何，似缺乏相關論述，該部分應有適當聯結，建議再予補充相關論述。

- (三) 草案有關城鄉發展地區劃設條件及指導原則，均於現有法令基礎及框架研訂，建議應以較開放方式，先盤整城鄉發展課題，同時納入目前政策，再予評估相關落實工具為宜。

◎林委員國慶

- (一) 草案內容涉及城鄉發展部分，偏向城鎮發展，缺乏鄉村議題，且為都市計畫觀點導向。檢視相關內容，並無都市地區或都市化地區概念，似僅有建成地區及如何擴大予以指導，且缺乏整體性及計畫概念，難以達成國土計畫改善城鄉失衡之戰略目標，將造成城鄉空間失衡情形更為惡化，致使鄉村地區更缺乏公共資源挹注。
- (二) 目前非都市土地建成地區主要包括工業區及鄉村區，未來國土計畫將工業區劃歸城鄉發展地區，鄉村區分別劃歸為城鄉發展及農業發展地區；過去係以現況編定，導致鄉村區缺乏規劃，然國土計畫以前開方式處理此類問題，亦缺乏整體鄉村發展概念，是以，建議就國土計畫各面向問題，應整體檢視（如農業發展及城鄉發展議題，應交互檢視）；又已建成區未來如有擴大需求，應如何擴大？有何條件？應以公平正義機制予以落實，始得達到均衡。
- (三) 草案內容一再提及「發展」，然所謂發展並非僅有量的增加，如農業地區變更為非農業使用，更應包含質的提升，建議就目前法制架構下如何達成國土計

畫願景之作法，再予評估盤整，並適度回饋修正草案相內容。

◎國家發展委員會（書面意見）

- （一）有關表 5-1-2 都市階層與公用及公共設施參考表，建議其分類方式應和表 5-1-1 對應。
- （二）城鄉發展模式：如以都會、城鎮及鄉村區域進行劃分城鄉發展模式，則不宜用「縣市之『非都市發展地區』」來定義城鎮區域。「保育區域」之詞易與國土保育功能分區產生混淆，建議再考量適當名詞。
- （三）城鄉發展總量、成長管理邊界與城鄉發展功能分區界線三者之間的關係，建請先釐清。此外、城鄉發展成長區位(包含住商型與產業型)與城鄉發展成長邊界的關係為何?文字中似有矛盾之處，建請釐清。
- （四）於城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序之內容增加「城鄉發展區內申請使用許可規模條件」之必要性為何?是否另文字內多有區域計畫用語，建請一併修正。
- （五）目前城鄉範圍內工業、商業及居住的空間並非採用切割分離型式規劃，未來如何分辨其為住商型城鄉或產業型城鄉？這種分類是否有其必要性？建請再酌。
- （六）再生能源用地建議依照發電設備的區位需求，於各種功能分區內規劃設置條件。
- （七）針對城鄉發展分區第 2-3 類劃設原則經行政院核定相關重大建設，查現行「行政院所屬各機關之中長程個案計畫編審要點」針對公共建設計畫並無「重

大」的定義，故建議刪除「重大」二字，避免事後執行爭議。如內政部認為有其必要，則應自行訂定相關重大建設計畫之認定程序及認定標準。

- (八) 部分公共建設計畫係由地方申請補助，而由主政部會核定，毋須陳報行政院核定，故建議將第八章第二節城鄉發展區第二類之三劃設條件修正為「4、完成可行性評估之中央、地方建設計畫或城鄉發展建設地區，有具體規劃內容及財務計畫者」。
- (九) 計畫書城鄉發展地區第 2 類之 3 劃設條件「經行政院核定相關重大建設計畫」、新訂都市計畫土地使用指導原則「經行政院核定屬配合國家重大建設計畫所需者」及配合重大建設劃設國土功能分區配套措施「經中央及直轄市、縣(市)政府認定屬重大建設計畫之地區」等用詞不一，建議釐清上開名詞是否相同？如屬同一性質，請統一用語。

◎行政院農業委員會林務局(書面意見)

本次審議全國國土計畫(草案)之「城鄉發展」章節內容，農委會業於 107 年 1 月 10 日以農企國字第 1070012039 號函檢送修正建議予內政部營建署在案，涉及林務局部分，簡要說明如下：

- (一) 都市計畫範圍涉及國有林事業區、保安林、自然保留區、自然保護區、野生動物保護區及野生動物重要棲息環境等環境敏感地區者，約 6.9 萬公頃，建議應劃入國土保育地區。
- (二) 林務局在歷次機關協商會議，皆建議都市計畫涉及前述環境敏感地區之範圍，仍應依其國土保育性質劃設國土保育地區第一類或國土保育地區第二類，

建議除簡報（第 21 頁至 23 頁）之甲案「保育型都市計畫符合國土保育地區第一類劃設條件之都市計畫保護或保育相關分區或用地，劃為國土保育地區第四類」及乙案「都市計畫範圍全部劃為城一」外，另作為一方案供內政部國土計畫審議會討論。

- (三) 依簡報第 21 頁之甲案，都市計畫範圍須符合 3 個條件始得劃設為國土保育地區：(1)「符合國土保育地區第一類劃設條件」，故原評估劃入國土保育地區第二類者，將劃設為城鄉發展地區第一類；(2)「保護或保育相關分區或用地」，故公園用地或露營區等（例如八卦山脈風景特定區之森林公園用地約有 500 公頃之保安林），可能被劃入城鄉發展地區第一類；(3)「保育型都市計畫」，本條件為本次簡報新增列，則可能導致除水源特定區計畫外，其他都市計畫（如前述八卦山脈風景特定區計畫）之保安林等，被劃設為城鄉發展地區第一類。因都市計畫範圍之保安林約 4.3 萬公頃，顯與城鄉發展地區第一類作為「住宅或產業高度集中之地區」之性質不相容，仍建議應劃設為國土保育地區。
- (四) 前揭都市計畫範圍內之環境敏感地區，無論劃入何種國土功能分區，建議皆應規定於中央主管機關指定期限內，辦理都市計畫通盤檢討或個案變更，並徵詢各該目的事業主管機關意見，變更為保護或保育之分區或用地，其土地使用管制規定，應符合國土保育地區第一類或國土保育地區第二類之土地使用指導事項。

◎原住民族委員會

- (一) 本會 106 年 10 月間就原住民族土地使用困境整理相關內容予城鄉發展分署，列於本草案第 9 章第 5 節土地行政作業指導原則「伍、因應原住民族聚落特殊需求」，本次修正資料將之改列為同章第 4 節之理由為何？請說明。
- (二) 本會 106 年 12 月 28 日函再提供「原住民族土地使用指導事項」相關資料，依貴署 106 年 1 月 10 日函送本次城鄉發展專案小組補充議題之擬辦意見，已同意予以納入，然修正資料與前開內容並不一致，請再予釐清補充。
- (三) 過去因非都市土地採現況編定作法，無論人口聚集之鄉村地區或散居之其他地區，均缺乏計畫指導，公共資源未能有效投入，導致基礎公共設施缺乏，生活環境不佳，原住民族聚落更是如此，甚因未考量原住民生活、生產、殯葬及文化慣俗，導致原住民族既有居住等使用違反土地使用管制；國土計畫建立空間計畫新制度的同時，應充分考量原住民族需求並於相關土地使用指導妥適處理。
- (四) 本次補充資料第 9 章第 5 節提出屬原住民鄉村區得適度擴大等內容，惟考量原住民聚落存在或有以農業生產環境為主情形，建議再予評估如劃為農業發展地區第四類之原住民族鄉村區有無允許適度擴大機制；又前開「原住民鄉村區」係指現行區域計畫法下之鄉村區或指原住民族居住地區，請補充說明，此外，考量原住民族現況建地缺乏及未來成長需要，建議評估補充擴大劃設之彈性條件，並於本

草案內容予適當安排。

◎高雄市政府(書面意見)

(一) 有關「子問題(二): 成長管理策略是否妥適」

1. 全國國土計畫部門計畫在總量及資源分派上，必須考量南北區域發展平衡

全國國土計畫對地方未來發展具有行政指導效力，因此對某些具體規劃應特別謹慎，尤其是影響南北均衡之議題，依據行政院主計處人口普查資料分析，50年前南部人口與北部人口為33%、31%，50年後南部人口與北部人口變為27%、46%，南北人口日益失衡，中央不應再用現況來分配資源，造就下一個南北不均衡的50年，如全國國土計畫之農地資源控管總量為79萬公頃，並依各地方現有農地資源分派地方資源控管總量，不僅延續過往不平衡的發展模式，也框限住地方發展，建議對於劃設應維護農地面積較多之縣市，應給予更多農業建設經費及資源。因此，有關全國國土計畫在部門發展政策及城鄉、農地、產業發展總量限制等議題處理，不應僅架構在現況管制，而應納入平衡發展的策略引導。

2. 本市產業用地已不足，應建立促進地方產業發展之彈性機制

本市產業腹地現已發展飽合，未來尚需增加產業腹地包含港務公司的自由貿易港區、大林蒲新材料循環產業園區、橋頭新市鎮後期的高雄科學園區二期設置及仁武產業園區等，甚至未登記工廠處理所需之產業腹地亦在進行推估。故建議

中央不應僅為了分派「量」而未考量地方需求，應視個別區域發展需求給予產業發展的彈性空間。另請經濟部工業局說明有關全國產業用地發展總量之訂定方式及經濟模型為何。

(二) 有關「子問題(三):城鄉發展地區及其分類、劃設條件及土地使用指導事項是否妥適」

1. 都市計畫農業區、保護區及保育相關用地應依國土計畫法第 23 條規定，劃為「城鄉發展地區」第一類

- (1) 依國土計畫法第 23 條第 2 項「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」，國土計畫雖有指導都市計畫之效力，但有關都市計畫區內土地之使用管制，仍應依都市計畫規定辦理。另都市計畫農業區變更在現行審議制度下，必須經過兩級都委會及農業主管機關同意才可變更，審議過程中亦需就開發方式(徵收或區段徵收)辦理公益性、必要性之評估，已經過嚴格層層把關，並非任意變更，且臺灣省及高雄市都市計畫法施行細則皆規定，都市計畫農業區、保護區，除農業相關設施外，面積在 0.3 公頃以下，經目的事業主管機關同意，仍可容許公用事業設施、廢棄物資源回收場、加油站等使用。
- (2) 為避免管制疊床架屋及限縮民眾原有權益，建議將都市計畫區農業區、保護區及保育相關用地劃為「城鄉發展地區」第一類，不另外劃設「農業發展地區第五類」及「國土保育地區第

四類」，而係循都市計畫管制手法達成維護優良農地及國土保育之目的。

2. 訂定免新訂或擴大都市計畫土地使用指導原則

地方政府刻辦理都市計畫程序中或因應未來發展有必要擬定都市計畫地區，建議直接劃入城鄉發展地區第一類，免再循新訂或擴大都市計畫程序辦理，簡化行政程序僅依都市計畫程序辦理，包含以下地區：

(1) 辦理中之新訂或擴大都市計畫案件

本市新訂擴大案件已在都市計畫審議程序（如：橋頭甲圍地區、燕巢大學城），在尚未納入都市計畫範圍前，建議直接劃入城鄉發展地區第一類，以避免都市計畫核定後，國土功能分區不符合問題。

(2) 捷運場站周邊具大眾運輸導向地區

本市捷運路竹延伸線，已獲前瞻計畫補助，未來部分新設場站位屬非都市土地，捷運場站周邊屬具大眾運輸導向地區，居住、商業應有一定規模，方能有效鼓勵大眾運輸的搭乘，其屬性應符合國土計畫法第 21 條規定之城鄉發展地區第一類：供較高強度之居住、商業或其他城鄉發展活動使用，建議場站周邊地區 400 公尺劃入城鄉發展地區第一類。

(3) 區公所所在地

本市許多既有聚落如永安、內門、杉林、六龜區公所所在地，依都市計畫法第 11 條即可擬定鄉街計畫，惟因現屬非都市土地鄉村區，

聚落內之公共設施及設備相對都市計畫地區較為欠缺，為改善既有聚落生活基盤設施，區公所所在地建議免再循新訂或擴大都市計畫程序辦理。

3. 城鄉發展地區第二類之一及農業發展地區第四類劃設原則

其成長區位可綜合考量必要之公共設施納入城鄉發展地區整體規劃，建議兩項劃設原則修正為：

- (1) 城鄉發展地區第二類之一：增加「(4) 綜合考量必要之公共設施後，可劃設一定距離納入城鄉發展地區第二類之一範圍。」。
- (2) 農業發展地區第四類：修改為「依原區域計畫法劃定鄉村區及其實際範圍，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落。」。

4. 原住民部落劃設條件

城鄉發展地區第三類、農業發展地區第四類劃設條件「原住民族土地範圍內之鄉村區或經中央原住民族主管機關核定之部落，…得予劃設。」內容，經本府原民會表示，現本市原住民族所居住之鄉村區已不足使用，多已往外拓展，建議本條件可修正為「原住民族土地範圍內之鄉村區或經原住民族主管機關核定之部落，…得予劃設。」。

5. 增列公有或國營事業土地使用指導原則

本市舊港區周邊、產業廊帶上許多軍方、國

營事業之土地，因協調困難，多屬無再利用之狀態，其他地方政府亦有類似情形。建議全國國土計畫草案應增列公有或國營事業土地應優先提供重大建設或產業發展利用之土地使用指導原則。

6. 群聚達一定規模之可建築用地處理

目前城鄉發展地區劃設原則多以鄉村區、工業區等屬非都市土地分區為考量，然本市仍存在有群聚達 5~10 公頃之非屬鄉村區、工業區之可建築用地，建議仍應將其納入城鄉發展地區第二類之一或農業發展地區第四類，以保障民眾權益。

7. 都市計畫配合事項

都市計畫應於地方國土計畫公告實施 4 年內（或功能分區公告後 2 年內）辦理通盤檢討或個案變更，因影響層面廣大且部分計畫區可能剛辦理通檢結束，依都市計畫法 26 條規定應於 3 至 5 年辦理（不得任意辦理變更），建議應修正為：「都市計畫應於地方國土功能分區及使用地劃設公告實施 3 至 5 年內辦理通盤檢討」。

◎雲林縣政府(書面意見)

- (一) 有關都市成長管理策略部分，如依現有的都市發展現況做為成長管理之依據，將會產生磁吸效應，將使富者越富，貧者越貧，使都市發展程度較低更形沒落，爰建議考量區域均衡發展，避免重北、南，輕中部的效應持續延燒，爰建議將預定之產業發展成長總量適度移撥中部地區縣市，以減緩北部城市成長壓力，使中部地區縣市能農、工並重，達到區

域發展之目標。

- (二) 工業用地請納入雲林離島式基礎工業區範圍。
- (三) 產業主管機關提出未來產業發展用地需求約 3,216 公頃，是否包含工業局對本縣未來產業用地預估量約 85 公頃(產業用地面積不足)，如依該產量用地對各縣市政府的分配量，將重蹈重北、南，輕中部地區之覆轍，失去區域平衡。

◎屏東縣政府(書面意見)

(一) 國土空間規劃原則之城鄉發展面向

1. 有關都市階層：

- (1) 建請釐清各都市階層之定義及劃設條件，以利後續縣市國土計畫進行指認。
- (2) 草案各都市階層建議設置公共設施項目中，「一般市鎮」並無設置「區域型公設」之規劃，考量依現階段定義屏東縣僅有兩處地方中心，次一級即為一般市鎮，由於本縣幅員廣大，若區域性公設僅允許配置於屏東市、恆春鎮兩處並不符未來之實際規劃需求(如高雄捷運紅線延伸大鵬灣計畫、六堆客家文化園區二期計畫等)，建請將「市鎮中心」列入「得評估實際需求後設置區域性公設」。

2. 有關城鄉發展模式：

- (1) 建請就都會區域、城鎮區域、鄉村區域、離島區域及保育區域於國土計畫中所應扮演之角色及其未來發展策略進行分項說明，以利未來縣市國土計畫遵循。
- (2) 另考量北、中、南、東各區域確實於發展上有

不同的需求，不宜將全國以一體化的原則進行框列，建請於說明都會區域、城鎮區域、鄉村區域、離島區域及保育區域發展策略時，仍應考量各區域發展需求進行個別說明。

（二）成長管理策略

1. 有關總量、區位、順序及開發方式：

(1) 有關本節內容所提產業用地發展總量雖計入都市計畫工業區，但考量現況尚未開闢而閒置之都市計畫工業區其作為產業用地運用實有困難，建請於發展總量檢討中將此類都市計畫工業區排除於產業用地總量之外。

(2) 另依新增產業儲備用地劃設條件「(3)位於高速公路或快速道路交流道、高鐵車站、臺鐵車站 5 公里範圍內，國際機場、國際港口 10 公里範圍內，可提供旅運服務或運用其運輸系統滿足需求者」，是否與後述之產業發展用地區位原則「2. 應位於鄰近高鐵、捷運、鐵路國際海空港、高速公路交流道等 30 分鐘車程或已現有或規劃中之運輸連絡道地區」於定義上有所差異，建請予以釐清勿各劃設條件產生衝突。

2. 有關「環境品質提升及公共設施提供策略」：

(1) 建請於全國國土計畫中建立違規工廠處理機制，以利縣市政府配合執行。

(2) 考量國土計畫仍應與空間規劃及土地使用有關者為主，有關社會住宅政策是否應於計畫中論述，建請釐清。

（三）有關城鄉發展地區及其分類、劃設條件：

1. 依國土計畫法第 23 條規定「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」，建議在管用合一之原則下，都市計畫區應依全區劃設為城鄉發展地區第 1 類。
2. 一般鄉村區究竟劃設為農業發展地區第 4 類或城鄉發展地區第 2-1 類，其具體差異為何並未明定。尤其土地使用管制規則尚未擬定，對於未來土地的使用性質與強度差異為何？並不清楚故無法與居民進行說明（如農委會推動對地綠色給付城鄉發展區將無法獲得補助）。
3. 另原住民鄉村區劃設為農業發展地區第 4 類或城鄉發展地區第 3 類，其具體差異為何？同樣並未明定。此外，聚落外雖非鄉村區但其已實際為聚落生活使用場域（居住、農牧、殯葬等使用），是否一併納入？

◎營建署國家公園組

- （一）按「…依前二項選定之國家公園及國家自然公園，主管機關應分別於其計畫保護利用管制原則各依其保育與遊憩屬性及型態，分類管理之。」、「國家公園計畫公告實施後，主管機關應每 5 年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有左列情形之一者，得隨時檢討變更之…」，為國家公園法第 6 條第 3 項及國家公園法施行細則第 6 條所明定。復按「辦理國家公園計畫通盤檢討，應依據每一國家公園計畫地區之自然資源、人文資料等現況及未來發展需要，並參考機關、團體或人民建議，進行計畫內容之檢討。」

為國家公園計畫通盤檢討作業要點第 2 點具體規範之。

- (二) 目前內政部辦理各國家公園計畫之變更時，均已充分檢討園區內原住民聚落之相關需求，一併納入檢討變更之參考。
- (三) 審酌原住民族聚落大多未經原住民族主管機關公告其部落範圍前，請原住民族主管機關配合先完成聚落空間範圍調查、劃設及公告等作業，踐行辦理徵詢部落同意程序後，俾利國家公園計畫主管機關配合辦理檢討變更國家公園計畫作業。
- (四) 綜上，為尊重原住民族部落意願，後續原住民聚落涉及檢討、變更國家計畫計畫內容者，除得依據上開法定程序辦理外，建請規劃單位依本組上開相關意見修正所提指導原則後，再予配合納入全國國土計畫草案內。

附件 1-2：列席民眾及民間團體發言意見摘要

◎地球公民基金會林嘉男先生

- (一) 國畫計畫法及法定國土計畫並非作為劃設個別都市計畫案或發展預備區擴大之依據，而應以整體性思維及國家高度指導現行都市計畫地區並將之串聯，有計畫引導人口移動，以都市計畫地區為例，並非以現況人口達計畫之 80%即予以擴大都市計畫，而應以計畫手段引導至尚未發展之都市計畫地區，且應妥善運用國土計畫法條文授權之工具，如都會區域計畫及特定區域計畫等。
- (二) 草案中提及發展率達到 80%，有無認定標準？是否需輔以設定特定時間點？又重大建設如何認定等，應補充說明。
- (三) 草案提出發展率達一定程度即予擴大，將造成為數甚多且範圍擴張之都市計畫，除無法達成空間之串聯或協調，亦造成普遍認同都市計畫農業區即為都市發展預備用地之思維，本人無法認同該作法。
- (四) 都市計畫之審議為直轄市、縣（市）政府，未來城鄉發展地區之審議權限亦然，其中並包含都市計畫區內之保育地區（國土保育地區第四類）及農業地區（農業發展地區第五類），是以，全國國土計畫對於城鄉發展地區之劃設及指導應更為具體，否則可預見未來都市發展將全面侵蝕農地，該部分應審慎為之，並強烈建議城鄉發展地區應有全國一致性劃設標準及框架，以利直轄市、縣（市）政府遵循。

◎龜崙嶺環保愛鄉協會吳惠梅小姐

- (一) 目前鄉村地區多有閒置空間，應妥善利用作為非營利托育設施，包括老人及小孩。
- (二) 草案提出人口相關資料，就人口消長及移動應納為規劃參考，此外，草案呈現甚多都市計畫地區人口達成率低，應檢討該類都市計畫人口下修。

◎臺中市楓樹腳文化協會江鳳美小姐

- (一) 臺中市政府透過都市計畫公共設施專案通盤檢討，將本社區內一處細部計畫之學校用地變更為其他使用分區，破壞社區居民期待。
- (二) 本社區地處低窪，屬高潛勢災害地區，然臺中市政府將污水處理場預定地變更為住宅區，並 7 處公園及綠地用地亦被變更為非公共設施用地，又因少子化考量將學校用地變更，剝奪本社區居民對該類休憩型公共設施之使用權利。

◎臺灣農村陣線許文烽先生

- (一) 國土計畫規劃時，應該要「適地適性規劃」，要以各地的水資源、土地資源、能源條件及空污管制總量為基礎，來思考該區域產業發展類別的合適性及區位分佈。
- (二) 全國農地面積總量管制要堅持，各縣市分派農地面積總量要落實。目前各縣市分派的農地面積總量，其實遠低於目前實際編定的農地總量上，各縣市經盤點檢討適度調整後，要保留分派農地面積總量，仍綽綽有餘，所以各縣市政府不要推卸責任。
- (三) 由於農地沒有徵收地價稅，在目前臺灣地方政府財政結構、稅賦機制未妥善修正前，建議應對劃設「農

業發展區」面積較大的農業縣市，有相對應的財政補助及資源挹注機制，以增加這些縣市對於保留「農業發展區」的意願。而各縣市國土計畫，也應該對劃設「農業發展區」面積較大的農業鄉鎮，有相對應的財政補助及資源挹注機制，以解決這些農業鄉鎮的財政困境。

- (四) 建立「土地使用資訊整合平台」，讓有用地需求者，可以找到合適的土地。需要工業用地的，找到適合的工業用地，需要農地的找到適合的農地。
- (五) 建立「土地儲備機制」，中央及各級地方政府，應逐年編列固定比例預算，購入及持有轄區內的農地及工業用地，提拱「只租不售」的土地使用型態，並在公共設施興建需徵收私人土地時，透過「以地易地」的方式，降低對民生計的衝擊及財產的損失。
- (六) 台糖大面積、完整的農地，應優先納入農業發展區第1類。
- (七) 農村居住需求應以鄰近的鄉村聚落社區的調整來處理，不應該再以各別農地上的農舍來解決居住需求。農地上允許蓋農舍，應該討論落日機制。
- (八) 臺灣的鄉村地區，過去一直缺乏整體規劃。之後劃入「農業發展區第4類」的鄉村社區應投入一定的資源，補足適當必須的公共設施。
- (九) 針對農地上違章工廠問題及二級產業用地的需求，應該透過各「直轄市、縣(市)國土計畫」作通盤檢討及相對應的規劃來解決。
- (十) 違章建物未清除恢復前，應禁止土地買賣及轉移。

◎環境資訊協會張淑貞小姐

本次補充資料納入未登記工廠輔導相關作為，期藉由土地使用管制彌補政府相關行政疏失，本協會就該部分意見如下：

- (一) 本次資料新增拆除等規定，草案 P.126 及 127 提出制定該類違章工廠即報即拆之認定時間點，應以全國統一為原則，避免各直轄市、縣（市）政府自行訂定，造成執行困擾或成效不佳等疑慮。
- (二) 有關未登記工廠污染管理部分，本次會議附件一提出產業特性或分類分級管理等作法，本協會認同該方向，惟考量污染處理或防制，為環境保護主管機關權責，故境保護主管機關應扮演重要角色，此外，並建議將土壤污染、水污染及空氣污染等，併予納入前開污染管理考量因子。
- (三) 另針對未登記工廠裁罰部分，提出既有違規事實應予以裁罰後，由直轄市、縣（市）政府嚴予管理等內容，惟因國土計畫法第 38 條規定「限期恢復原狀」並未明定「限期」之期限為何。以行政院 106 年間核定之「保護農地-拆除農地上新增違規工廠」行動方案，明定 30 日恢復原狀，至為明確，故效率極佳，是以，建議相關子法應明定期限，以利直轄市、縣（市）政府具備充足法工具處理該類案件。

◎地球公民基金會吳其融先生

- (一) 城鄉發展地區總量為 59 萬公頃，未來並可能超越農業發展地區，成長管理機制亦闕如。
- (二) 目前國土功能分區劃設順序係以都市計畫為第 1 優先，然國土計畫對於都市計畫指導性有限，且約束

力稍有不足，以部分都市計畫地區呈現人口減少情形，國土計畫對該類都市計畫並無相關退場機制之規定，將造成政府資源投資無效率。

- (三) 再好的計畫或法令，如不予執行均無法達到應有效果，故本基金會將持續監督政府落實執行區域計畫法第 21 條違規查處作為，並強烈要求國土計畫法第 38 條針對未來違反國土計畫相關規定之處罰機制，應訂定期程。
- (四) 草案提出既有開發許可得以擴張至原有面積之 50%，該 50%之評估依據為何？其相關套疊之圖資應予以公開。
- (五) 行政院及國家發展委員會對於產業用地之供給應有政策立場，並應邀集相關部會主導產業用地活化釋出事宜，而非粗糙地透過國土計畫逕予擴張城鄉發展用地。
- (六) 草案提出鄉村區得劃為城鄉發展地區第二類之一或農業發展地區第四類，該劃設原則應有更強指導性，此外，對於鄉村地區應優先建設污水處理等基礎設施，避免城鄉失衡現象持續擴大。
- (七) 國土計畫對於公共設施之檢討變更，應有指導性，避免政府僅因財源不足之理由，將公共設施變更為住宅區或商業區等開發用地。
- (八) 經濟部能源局提出之光電能源產業用地量有前後不一致情形，其理由為何，應妥予盤點說明，該產業及用地需求等並應有具體政策引導。此外，呼籲行政院及國家發展委員會應儘速成立跨部會平臺，協助全國國土計畫儘速完成相關作業。

◎臺灣水資源保育聯盟粘麗玉小姐

- (一) 簡報 P. 14 產業型城鄉發展，位於高鐵區段別，若已地層下陷，未來發展應保持農業功能，不該以農民抽地下水為由，就破壞農地，甚至擴大高鐵周邊，破壞優良農地如沙崙綠能科學城，城鄉發展也需兼顧敏感區，或保育區。
- (二) 本次會議補充資料附件 P. 139，有關「未來產業用地」，刪除「(1) 避免使用第一級環境敏感區」、「(2) 避免使用優良農地」等指導，請補充說明刪除理由為何，是否指將來就沒有第一級環境敏感區或優良農地的考量嗎？又請城鄉發展分署如刪除計畫相關內容，請研擬對照表並說明。
- (三) 建議刪除 P. 139~P. 152 內容。
- (四) 若需作選擇建議採用甲案至少農地總量保住。

◎林口 A7 自救會徐玉紅小姐

草案 P134 有關灌排分離計畫等內容，請說明刪除理由為何？另農田水利設施、農水路改善及重劃等內容，亦予以刪除，請補充說明土地承載力及容受力等有無相關評估。以林口 A7 合宜宅開發案為例，因未妥善處理污水，導致新莊地區溪流受到污染。另宜蘭圓山某私立學校旁之住宅社區，亦因未設置污水處理設施，致污染鄰近農地，故強烈要求應灌排分離。

◎監督全國國土計畫聯盟陳椒華小姐

- (一) 台糖農地應劃定為農業發展地區第一類（非都市計畫土地）、農業發展地區第五類（都市計畫土地）

- (二) 農地、林地、山坡地現況調查不足，要求應先調查盤點清楚，才能訂定產業面積的使用，第九章 (P.274)「適度擴大範圍不得超過原許可範圍之50%」，請刪除。
- (三) 灌排分離原則勿刪除。
- (四) 縣市農地分配表 表 5-2-1 勿刪除、地方政府有明確錯誤，可修正。
- (五) 山坡地應維持訂於國土保育地區第二類。
- (六) 反對私有林劃為農業發展地區第三類。
- (七) 尊重原住民權益訂國土計畫。

◎ 中科污染搜查線龔文周先生 (提供書面文字)

- (一) 總人口減少是不變的大趨勢，是必須正視的獨立變數，應納入國土計畫重要考量。針對總人口減少的大趨勢，日本人口學者，河合雅司主張「小而美」的國土空間發展策略。
- (二) 在收縮城市(shrinking city)的脈絡下，我們有以下3項主張：
 1. 對於城鄉發展總量議題，我們讚成建立「城鄉發展用地總量，並依法定期檢討」的機制，但應是為總量縮減，不是為總量擴張所設計。
 2. 對於劃設原則議題，得劃設城2-3的4個條件，應刪除這2項「(2)經行政院核定相關重大建設計畫」、「(3)經行政院核定可行性評估相關重大建設計畫」(見簡報第18頁)。因為這2項給行政院過當的權力。
 3. 對於城鄉發展地區擴大範圍議題，我們反對授權

縣市國土計畫在「公告後一定期限內」得擴大範圍（見簡報第 24 頁）。理由有二：

(1) 違背國土法立法之精神：國土法的立法精神，係給予各分區「剛性之指導」不得任意變更。縣市國土計畫公告後，居然還得以開後門，對已劃設好的國土功能分區進行變更。

(2) 若真有擴大需求，難道不用再送國土計畫審議會審議？辦理或申請擴大的主體是誰？是當初開發業者或是擬定縣市國土計畫的縣市政府？

(三) 最後公開呼籲，請賴院長真的做些功德，為天下蒼生著想，不要逼迫下屬，時時刻刻都在「天人交戰」，不要逼迫公民，疲於奔命四處自救抗爭。

本部國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)之
「城鄉發展」專案小組會議簽到簿

時間：107年1月11日(星期四)下午2時
地點：本署第601會議室
主席：王召集人榮進
記錄：施雅玲

出席機關	職稱	簽到處
郭副召集人	翡玉	
林委員	盛豐	林盛豐
鄭委員	安廷	鄭安廷
賴委員	美蓉	賴美蓉
張委員	蓓琪	張蓓琪
張委員	容瑛	張容瑛
賴委員	宗裕	賴宗裕
黃委員	書禮	黃書禮
林委員	國慶	林國慶
周委員	宜強	周宜強

出席機關	職稱	簽到處
李委員根政		
沈委員淑妃		
李委員錫堤		李錫堤
邱委員文彥		
陳委員璋玲		陳璋玲
陳委員紫娥		
游委員繁結		
官委員大偉		官大偉
王委員靚琇		
王委員瑞德		
蔡委員昇甫		蔡昇甫
劉委員芸真		
周委員忠恕		
吳委員玉珍		
許委員文龍		

出席機關	職稱	簽到處
國家發展委員會		劉思合
行政院農業委員會		吳水揚 岑持敏
行政院環境保護署	技正	黃志毅
	副科長	林世昌
原住民族委員會	科長	廖益群 林世昌
經濟部		張廣首 黃智修 林石成 黃鑽 洪宗智
	科長	張相勳
	科長	林怡敏 陳若儀
交通部	研究員	張益斌 林永信
文化部	專委	李世明
財政部		

出席機關	職稱	簽到處
國防部	主任技正	傅增滄
衛生福利部		
教育部		
臺北市府		
新北市政府		詹宏偉 石志強
桃園市政府		賴威仁 張揮旺 郭大偉 林忠信 游昭儀
臺中市政府	股長	馬惠玲
臺南市政府		薛亞新 江以奇 郭致宏

出席機關	職稱	簽到處
高雄市政府	正工	曾思誠 陳昭雄 蔡嘉怡
新竹縣政府	約聘	林佩政
苗栗縣政府	科員	林文強
彰化縣政府	技士	劉俊同
彰化縣政府	技士	曾文清
南投縣政府	技士	倪淑英
雲林縣政府	科長	符忠利
嘉義縣政府	技士	黃欣怡 張嘉華
嘉義縣政府	科員	宋雲煥
嘉義市政府		

出席機關	職稱	簽到處
屏東縣政府	科長	張宗奇 謝世如
臺東縣政府	技士	吳才偉
花蓮縣政府		劉大為
宜蘭縣政府		柯阿尼 李雅賢
澎湖縣政府		歐正和 王冠廷 李育軒 鄭啟發
基隆市政府		陳台儒
	科員	戴學鋒 黃文志 李
新竹市政府		
金門縣政府		

出席機關	職稱	簽到處
連江縣政府		
本部地政司		
本署都市計畫組	技正	許嘉緯
國家公園組	技正	王明堂
城鄉發展分署		戴大雄
國定組		徐晏禧
本署綜合計畫組		
林組長秉勳		林秉勳
林副組長世民		
張簡任技正順勝		張順勝
廖簡任技正文弘		
蔡科長玉滿		蔡玉滿
朱科長偉廷		
		施雅玲 李冠德

出席機關	職稱	簽到處
國土規劃及不動產資訊中心		廖雪貞
龍巖工程(彰化)		黃平耕
監督全國國地權		
台灣世曦		張格瓊