

正 本

發文方式：郵寄

檔 號：

保存年限：

臺南市大台南不動產開發公會
日期：106.12.5
106年度收文字號第0625號

臺南市政府 函

71084

臺南市永康區中華路 349 號 16 樓之 2

地址：73001臺南市新營區民治路36號

承辦人：蘇奕端

電話：06-6322231ext6275

傳真：06-6327835

電子信箱：s19214@tainan.gov.tw

受文者：臺南市大台南不動產開發商業同業公會

發文日期：中華民國106年11月30日

發文字號：府都區字第1061261527號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：見主旨

主旨：檢送本府106年10月28日召開「擬訂臺南市國土計畫」第一、二場次專家學者、民間團體座談會紀錄1份(如附件)，請查照。

說明：依據本府106年10月20日府都區字第1061073488號開會通知單續辦。

正本：施榮譽理事長鴻志、姚希聖助理教授、陳教授建元、李副教授子璋、葉助理教授如萍、胡副教授太山、鄒教授克萬、胡副教授學彥、內政部營建署、內政部營建署城鄉發展分署、行政院農業委員會、經濟部工業局、臺南市政府地政局、臺南市政府經濟發展局、臺南市政府農業局、臺南市政府交通局、臺南市政府工務局、臺南市政府水利局、臺南市政府環境保護局、嘉義縣政府、嘉義市政府、高雄市政府、屏東縣政府、臺南市議會、臺南市大台南不動產開發商業同業公會、臺南市不動產仲介經紀商業同業公會、臺南市建築師公會、臺灣省都市計畫技師公會、臺南市土木技師公會、臺南市不動產估價師公會、臺南市地政士公會、台南市建築經營協會、國立成功大學都市計畫學系、國立成功大學交通管理科學系、國立成功大學環境工程學系、財團法人國土規劃及不動產資訊中心、崑山科技大學(房地產開發與管理系)、長榮大學(土地管理與開發學系)、嘉南藥理大學、康寧大學、臺南社區大學、中華民國區域科學學會、中華民國都市計畫學會、中華民國地區發展學會、中華民國土地估價學會、OURs都市改革組織、都市更新研究發展基金會、台灣鄉村展望學會、臺灣濕地學會、臺灣濕地保護聯盟、荒野保護協會台南分會、台南市環境保護聯盟、南部反空污大聯盟、要健康婆婆媽媽團、地球公民基金會、臺灣水資源保育聯盟、社團法人臺南市台南新芽協會、社團法人台南市野鳥學會、台灣千里步道協會、高雄健康空氣行動聯盟、長豐工程顧問股份有限公司

副本：本府都市發展局(都市規劃科、綜合企劃及審議科、都市更新科、都市計畫管理科、都市設計科、地景規劃工程科、區域計畫科)(含附件)

擬：

網站公告
電郵周知會員

代理市長 李孟諤

本案依分層負責規定授權主管局長決行

**「擬訂臺南市國土計畫」第一、二場次專家學者、民間團體
座談會紀錄**

時 間：106年10月28日（星期六）上午9時30分

地 點：國立成功大學都市計劃學系一樓 50102 階梯教室

主 席：莊德樑局長、姚希聖助理教授、趙子元副教授

記錄：蘇奕端

出列席單位：（略，詳後簽到簿）

結論：

本次座談會所列各項議題，與會專家學者、民間團體等所提意見（詳如附件），請規劃團隊納為補充或修正規劃研究內容之參考。

臨時動議：無

散會：（下午 5 時 30 分）

附件：與會專家學者及人員發言意見摘要

專題討論一、臺南市國土空間發展願景

◎陳教授建元

- 一、城鄉發展模式除延續原臺南市區域計畫（草案）成果調整外，建議可將新的產業技術應用納入臺南未來城市願景想像，如無人車應用對都市交通運輸規劃影響，綠能科技、儲能技術、智慧電網應用等智慧城市規劃與發想等。
- 二、台南與其他五都相比，知識密集度較不足（專利數較少），不過台南是個宜居城市，適合吸引高階人才定居，而高附加價值產業發展才能促使城市不斷成長，然目前對產業創新的構想較模糊，或許前瞻計畫之沙崙綠能園區相關產業、儲能設施等都是新的機會，如找出確切、適合台南發展的產業，台南將一躍而起。

◎李副教授子璋

- 一、有關臺南市在全球的定位，宜瞭解自己的定位與強項，而不是追求比較遠的定位，如英國劍橋就不會跟倫敦相提並論，因為他們有不一樣的發展定位。近年臺南市發展優勢及模式已越來越清晰，因此在全球定位上是否一定要跟國外頂尖城市比較，是可以討論的。
- 二、談台南的定位不能忽略高雄，台南一定要與高雄合作取代競爭，規劃發想時即把北高雄視為台南核心區發展腹地來思考。
- 三、另外是成長的迷思，台南一定要成長嗎？目前台灣人口是中南部往北部集中、鄉村往都市集中，這是工業發展後好像無法反向變化的趨勢，未來半個世紀或許也是如此。臺南市是否應該把產值、成長速度放在第一位？這是個迷思，這可能會造成台南跟其他五都城市思考的差異，或許不需要強調人口成長，而是使生活在這裡的人過得更好，這部分建議於國土規劃時多思考。
- 四、是否應以成長極理論作為生活圈界定的依據可再思量，生活圈

雖有地域性概念，但其發展效益應也可擴及到南部區域相對應和發展的區塊才對，建議可換個方式表達。

◎胡副教授太山

- 一、臺南高雄有很好的廊帶關係，各有利基的產業，從產業結構來看空間利用，未來應該採以區域合作，將生態園區、循環經濟概念發揚，進而帶動北高核心區域間橋頭、岡山、路竹等地區之發展，並使工作與居住結合。
- 二、產業發展牽扯到國安問題，2008 金融海嘯發展破產的國家，在製造業佔 GDP 都遠低於 30%，目前台灣製造業佔比只剩 28.5%，這會牽扯到國家發展，因此在規劃製造業發展的空間時，應該納入考量。
- 三、過去半世紀的規劃係以成長為思考，我們即將出現萎縮城市或負成長，人口雖減少不代表城市競爭力下降。如何人口不成長但生產是成長，依賴智慧生產，落到空間規劃時，是一個挑戰。在南高空間廊帶上，路竹科學園區、橋頭糖廠等區塊，過去發展相對較薄弱，如何把循環經濟、智慧生產概念放進區域，並與南高雙核心發展相輔相成。
- 四、高齡化社會已然來臨，如何創造高齡友善城市，如何具體落實在空間願景上操作，可再多著墨。

◎葉助理教授如萍

- 一、直轄市升格其實是呼應從國家競爭進入城市區域競爭所做的行政區劃調整，希冀各城市發展區域能於全球中找到自己的定位，因此在城市定位上，不應單著眼台南於南部區域、島內的角色與競爭，建議臺南市發展定位應放眼國際、多方思考。
- 二、法國國家公園在今年被劃入環境部下，並將應對氣候變遷作為其最重要的任務。國土計畫之內容有一章節要提到氣候變遷的事情，如果還是以「成長」作為主要架構的話，氣候變遷、國家公園或生態問題或許只是附屬的角色；但如果同意以氣候變遷為必

須面對的議題，雖然大環境的資料很難細緻化掌握，仍應該要以正面的態度來面對。

- 三、台江國家公園鄰近台南核心城市發展區，其從海岸與向外至海洋，可作為未來平衡台南城市發展與環境保護的角色。今日規劃團隊提出簡報，較無在面對環境、災害威脅角度下，如何處理成長主軸的議題，應可思考國土計畫如何回應相關議題。

◎趙副教授子元

- 一、國土計畫相比已實施半世紀的區域計畫，加入許多新想法，包括成長管理、應對氣候變遷之討論，也強化海域重要性。這表示空間規劃專業者正試圖檢討過去空間規劃作業中，較被忽略或無法融入原先操作系統的東西，並期望能透過國土計畫加以強化，這意味要突破過去傳統藍圖式的規劃。
- 二、願景規劃是城市發展方向及競爭力的宣示，應是讓生活在臺南市的人有共鳴能很快了解、能看得懂、聽得懂並能具象化未來、認同的傳遞。「嚮居臺南」願景說服力是否足夠？是否符合我們對台南的期待？可再多思考。今天簡報提出的六個主軸不是說要有取捨，而是要有因應台南條件而有比重上之差異，有目的後再來設定未來願景、未來發展主軸。
- 三、如何將台南生活品質優異的軟實力（如高齡友善城市之營造），鑲嵌在城市發展願景內，融入民眾更切身、幫助台南發展定調的東西？統計資料、地方產業與空間發展的規劃，欠缺規劃的溫度，建議應補充重要議題論述。
- 四、回應全國國土議題設定，臺南市還擔負很多全國發展挑戰上的重要角色，如糧食安全、跨域治理、氣候變遷（濕地、國家公園），乃至能源安全問題，透過 quality of life 來思考，台南有沒有條件發展能源自給率超過台灣其他城市，透過微型電網或綠能設施建構，創造最綠能的城市，這些有相當程度的機會，如何透過新興產業及活動的引進，引導空間發展。
- 五、過去區域計畫常被詬病計畫引導性不足，國土計畫如何提升計畫

引導性，指導部門計畫同時回應民眾生活需求，建議在聚焦產業發展同時，多關注生活環境面向議題，在台南國土空間想像上，可加入以人為主的城市，提升在地居民生活品質等元素。

◎施榮譽理事長鴻志

- 一、訂定國土計畫時，要有較大思維翻轉，做空間規劃的人才有機會翻盤。
- 二、國土計畫要抓住中央關注核心，即環境保育與發展間要如何均衡，該保育的要保育並應嚴格執行控管，該開發的要有配套開發，且應藉由國土計畫機會，改善土地使用管制過度僵化的問題。

◎臺南社區大學

- 一、台南以文化立都，之前規劃五大生活圈有無文化圈的思維？國土定位應融入相關思維；否則，最後可能會發展為被犧牲的體系。
- 二、建議重新思考五大生活圈界定，並將韌性城市概念融入國土計畫規劃中。
- 三、期待國土計畫具有修補作用，過去有哪些問題，又國土計畫要改變什麼？以河川為例，上游排放廢水跟下游國家公園有無關係？國家公園要不要處理？其彼此是有影響性的。又以農業區蓋廠房為例，工業區裡廠商進駐率不多，但外圍卻一堆工廠，似沒思考周邊共構是什麼，建議規劃團隊要重新思考定位，把土地修補概念放進去檢討。
- 四、台南這麼多河川，鹽水溪、曾文溪工業帶如何透過國土計畫解決鹽水溪工業帶過度密集的問題？是否透過水的廊道加以共構。在思考國際競爭的同時，如果我們有一條國家綠道從玉山到台江，城市尺度將不一樣。

◎臺南市大臺南不動產開發商業同業公會

期望臺南市國土計畫能在環境限制中產生新經濟，化阻力為助力，引導台南持續發展。

專題討論二、臺南市農業與產業發展競合關係與因應策略

◎趙副教授子元

- 一、對於願景的討論，如果各部門可以有共識，在願景時就有空間上的定調，則產業部分對應到各個部門土地使用的方向，還有空間上的座落分派是沒有衝突的。
- 二、可參考歐洲面臨產業轉型問題之應對方式，舊有工廠的設置如不符合新興產業的規格，擴充新的產業用地是一個選項，也可定調為優先使用舊有的、閒置的產業空間，以舊有土地更新、調整，來符合新的產業型態使用。
- 三、土地使用是有不可逆性的，未來在有限的國土空間上，發展願景會面臨到空間上的取捨，如未登記工廠有必要輔導合法化，則應減少環境的衝擊，人民的生活狀態不要因為產業發展而被犧牲，在能源方面（用水、用電）至少要達到最基本的負擔比，降低環境面的負擔、降低社會面的擾動。

◎葉助理教授如萍

- 一、未來產業用地需求，目前市府不同局處所預估之可落差至三倍之多，可見工業發展的考量上大家切入的主軸其實不同，可參考美國國家進行再工業化時循環經濟的做法。
- 二、國土計畫上值得擔憂的是各部門圈地問題，土地是私有的、具有不可逆性的，今天圈地要做產業用地，以後要回復到原有生產力、比較有風景的，是相較不可能。因此在產業用地規劃上應該要慎重，不應該在圈地時只考慮到產業發展的需求。

◎李副教授子璋

- 一、應去了解違規工廠產生的背後原因，是因為設備技術致污染控制不佳，而無法進駐產業園區，或因有區位需求卻無產業用地可以使用。應思考是土地規劃問題還是工業區真的不夠，背後問題要釐清才能想出辦法。

- 二、國土計畫如要供給這些產業面的需求，也須思考產業背後的收益與產值等，是否符合目標願景、滿足生活方面的需求，若會影響到生活品質的在管理上就要較嚴格，是否可以利用監控汙染的技術，在工廠生產製程中隨時觀察控制。
- 三、工業區土地使用的管理，可以思考土地與技術的再使用，以及是否可以從規劃面來處理。

◎陳教授建元

- 一、產業發展是具有不確定性的，因為產業發展變化太迅速且變遷幅度太大，未來產業用地可以只租不售，避免工業區土地因工廠倒閉而閒置。
- 二、工業區土地價格高，而農地重劃後土地很方整剛好一個中小企業工廠的單位，農路水路也剛好供中小型企業發展，未登記工廠因而產生，希望未來工業區土地只租不售的方式來降低企業成本，提高工業區土地使用率。
- 三、產業用地的規劃上，空間沒有規劃好也是一個問題，現在國家提5+2產業政策，另還有前瞻基礎建設、再生能源等，可在空間上很多發展設備須放置地點都落在農地上，未來應要思考怎麼彈性的去應用土地。
- 四、未登記工廠有分2種，一是可輔導合法的工廠，另外則是夕陽產業的工廠，這些違規工廠怎麼樣去做轉換是要考量的，不能一味地強調要讓違規工廠消失，須做好產業用地的調查，訂定臺南市產業發展政策、未來發展產業類別，符合產業類別之廠商，輔導其合法發展，不符合之工廠則轉型或歇業。
- 五、城鄉失衡的問題應該要分開來討論，城是城、鄉是鄉，應分開討論而不是一味地強調區域均衡，未登記工廠的處理也可思考以特定區計畫的方式，規劃產業特定區計畫等。因未來經濟變化太快而空間系統規劃是無法跟上，如未來台南很多土地規劃為農業發展區，那產業未來要發展相對沒有空間的。

◎胡副教授太山

- 一、國土計畫四大功能分區之間的剛性問題要先思考好，因接下來要變更功能分區的難度變高，會造成各部門預期心理開始圈地，將使得現在各部門間土地資源不足的問題難以解決。
- 二、未登記工廠若拖越久，對土地會越不好處理。未登記工廠可以設定輔導原則，如工廠的產業在原則上可以符合要盡快輔導合法，原先違法使用也要付出一定的社會成本負擔；如不符合原則要嚴格取締，還回農地。
- 三、都市跟產業用地一樣可以再生，工業區是否可以轉型低污染、知識密集的產業？而不同區位、空間會產生時間、區位、價格上的差異，應要有不同的產業政策來因應，未來建議可以有數據監督產業空間的資料，可以更智慧的方式控管產業空間。

◎施榮譽理事長鴻志

- 一、工業區再發展，其實民國 74 年就有在做，因為傳統工業區髒、亂、舊，當時提出工業園區、產業園區的政策，而都市工業區卻變成工業住宅，反而開始抱怨工廠吵，想要變更為住宅區，這是本末倒置。
- 二、農地上的違規工廠輔導合法化是把農業使用趕走，在管制上應該要嚴格取締，不應一味地提要合法化。如果十年後工廠倒閉，已經被污染的土地又會是另一個問題。
- 三、操作方法上有兩個重點，一個是管理上該嚴格就該嚴格，另一個是該鬆綁就要鬆綁，建議可把工業區轉型成產專區，放寬土地使用管制，可容許低污染廠房、辦公大樓等相關使用。

◎民眾

我想是食安問題跟國安問題，開始重視農業區跟未登記工廠，政府規劃工廠的土地價格如果太高，工廠在利益考量上無法進駐，而農業用地土地成本較低，所以很多人去使用。利益對工廠來說才是重點，這都是公部門應思考的問題，如何降低工業區的地

價，讓商人願意使用才是議題，才能解決現況的問題。

專題討論三、全國國土計畫與臺南市國土計畫界面銜接

◎胡副教授學彥

- 一、地方層級的國土計畫管制上應該朝向更嚴格的規範，原本非都市土地雖有區域計畫的指導，但是因整體制度的操作與嚴謹度不甚理想，導致土地濫用嚴重。希望透過新的國土制度達有效管控。
- 二、台南的定位應該不是著重在發展產業（即使有南科、沙崙綠能科學城），但長期以來似也沒有強烈重點發展，臺南市的發展仍以歷史文化都市為基本脈絡。而對台南重大的壓力應該是優良農地的總量管制，這也是市民所關切重點。
- 三、雖然國土計畫層級區分為全國及直轄市、縣（市），然從發展及資源調配角度，可以更有彈性、不受計畫層級限制，於各區域重新盤點資源，並考量如何藉由彼此協調互補，進而由整體面向考量總量資源如何調配分派及部門計畫如何銜接、落實到各個地方。
- 四、各縣市政府都有產業用地的需求，如彰化縣未登記工廠的情形，希望藉由國土計畫某些方式，以公平正義的原則來處理未登記工廠。
- 五、基礎資料分析之強度與細緻度需更加嚴謹，才有辦法管控臺南市的產業發展條件，因地制宜去考量，分析哪些適合發展，若不適合發展可輔導轉型。「總量」的概念，非由單一縣市可以處理，應與鄰近縣市一起調配。從調配到後面的落實，務求嚴謹。

◎陳教授建元

- 一、如何提出因地制宜之發展總量？由各部門計畫之主管機關提出空間需求，透過協調權衡之後落入國土計畫內容。針對基本分析跑出來「正確」發展總量是相當困難的事情，為何我們要追求一個不正確或不存在的量呢？
- 二、產業與空間變化日新月異，於規劃過程需跨領域考量不同面向的需求。未來是否能夠用以產業發展作為推估的基準，攸關產業部

門未來趨勢，仍回歸臺南市之發展與未來展望。

- 三、國土計畫以管制為主軸並趨向計畫主導，影響性強。針對發展地區建議以負面表列方式予以控管，於使用及管控能更具彈性，以面對計畫無法因應現況變化轉變之情形，便可以彈性之管制措施予以應對；另外，相對於不宜發展之地區（國土保育地區）則應嚴格控管其容許使用項目，建議以正面表列方式呈現。

◎蔡科長玉滿

- 一、國土計畫所強調之管制，係針對該嚴格管制地區予以嚴格執行，並將活動引導至活動應該發生之地區，是一種合宜管制的概念。
- 二、國土計畫法及其施行細則指出「總量」，其出發點是希望納入成長管理的概念，將總量、速度、品質等概念落實到土地使用、空間規劃。總量管制到底是引導還是限制各有論述，國土計畫之總量是「限制」的說法，在此做些釐清，
- 三、國土計畫版本對於總量其實沒有強制剛性的效力。未來會有的總量包括計畫人口、城鄉發展總量、農地總量、及各部門總量等，目前僅有產業部門提產業總量。
 - (一)全國國土計畫（草案）並無訂定各縣市之計畫人口數，並提醒縣市國土計畫應考量環境容受力，推估較適當人口數。
 - (二)全國國土計畫（草案）考量現行城鄉發展地區有超額供給現象，故草案現階段以都市計畫區、工業區、鄉村區及特定專用地約 59 萬公頃作為未來城鄉發展總量。未來直轄市、縣（市）國土計畫如有發展需求仍可調整並於成長管理章節論述，惟其需同時考量環境容受力（用水、用電、垃圾處理及廢水處理等），仍保有調整機制。
 - (三)有關應維護農地資源總量部分，本署認為該總量不等同於農業發展地區，並應包含其他功能分區之農業用地，惟此議題仍需與農委會再研議。另外，農地總量有無彈性的機制，如未達總量目標，可否採合理論述？目前公展草案確實無相關內容，未來擬透過國土審議會等方式討論如何將彈性的機制

加入全國國土計畫。

(四) 綜合以上，國土計畫內之總量並非剛性的管制，而是合理、彈性、具協調空間，此為國土計畫法當初立法之目的。

四、國土空間規劃並非單由國土主管機關全盤處理，而是將各部門政策納入。以往各專業領域之溝通協調於計畫形成是較欠缺，然現藉由國土計畫強調部門計畫銜接，提供各部門領域討論空間，並建立溝通協調機制，即讓各部門與規劃者有一個協調溝通的時機與機制。

五、全國國土計畫載明部門發展策略，不會明確指認區位空間，而是說明未來如何發展的方式。以綠能產業發展為例，如中央部門提出綠能產業適合之區域，此政策獲地方政府支持，且直轄市、縣（市）國土計畫得將其置於空間發展定位，並在適當章節回應到空間規劃與土地使用管制，甚至是國土功能分區之劃設，此為一連串的相互作用。換言之，中央的產業發展政策與地方產業發展計畫上下連結起來，其反應出來空間計畫才會在各個層級才可相互對接。

六、有關跨區域議題，未來全國國土計畫針對都會區域計畫與特定區域計畫的範圍去做處理，如目前處處理中的原住民特定區域計畫、流域特定區域計畫等，皆屬全國國土計畫範疇之一。

◎張隊長逸夫

一、總量管制可以對應到成長管理的概念，面對有限的資源，成長管理係國土計畫中重要概念。然而換個角度來看是種保障，如考慮國家安全而訂定農地總量以保障糧食安全。

二、關於國土計畫審議制度於各階段、各層級審議過程中，應考量總量指導、成長管理等原則。

三、全國國土計畫之「總量」是一種指導的概念，未來地方國土計畫至內政部審議時，會審視是否符合全國國土計畫對於「量」的指導。

四、全國國土計畫訂定之指導事項，落實地方之管制原則時，可思考如何跨域結合，將原屬限制、管制事項轉化為對當地有利之作法。

◎孔教授憲法

- 一、日本國土計畫由中央協調不同中央級部門，甚至指導地方級部門，其理想的概念與台灣國土計畫法雷同。從中央之部門發展策略至地方之部門計畫，無論中央或地方之間如何整合甚為重要。
- 二、策略上要分配派部門總量，聽起來好像是可以協調的，惟這不像真正有策略計畫的架構，僅有中央國土計畫、部門發展策略與地方配合的架構概念，但執行起來卻有其難度。
- 三、都市計畫的專業是如同國家土地的總帳房，總帳房必要某種程度的權力。若無權力辦理性規劃與分配或者不知彈性額度為何，易被政治因素改變理性、科學規劃。
- 四、總量可放寬尺度考量整體環境之容受力，藉由環境中各種活動之容受量評估活動宜發展之總量，如：考量國際公約制定之碳排放量等，以容受力角度來推估使用總量。對於未來地球生存，國際間有幾個很關鍵問題要控制的，而國土規劃是其中一個可能解決問題的辦法，倘國土計畫做不到，環保單位將取代國土單位。
- 五、前場次討論子題（臺南市農業與產業的競合關係），惟農業亦為產業，此為國際間的習慣之界定，因此討論產業時應將全部產業納入，包括農業、漁業、畜牧業。

◎鄒教授克萬

- 一、新世代國土計畫都隱含著保育想法，就生態棲地與狀況，從保育區到都市之自然程度是不一樣的。當農地、保育用地變更為都市發展用地時，其過程是不可逆，即要由人工棲地回歸到半自然的農地是相當困難。因此對於使用農地、保育用地應非常謹慎。
- 二、考量基礎資料調查有其重要性及更新速度之困難，各種計畫部門之間、與國土計畫之間的問題，整體人口社會條件改變等，各面相皆列入考量，而非皆以「總量」去考量空間規劃內容。
- 三、臺灣預估到 2022 年人口將零成長，正當我們討論成長管理的背後，很快將面臨都市的萎縮。有些地區發展成長就要有成長管理的思維，部分地區萎縮之處，要思考有些地方要聰明萎縮，面臨

發展不均衡情形，應考量聰明成長管理，有序發展或萎縮，避免發生如底特律之萎縮。以農村為例，在沒有人口發展情況下，如何有秩序、聰明的萎縮，如由人工棲地之鄉村部落回到農地生產，這也是國土計畫保育的一個重要思維，即成長跟萎縮要同時兼顧。

- 四、台灣對於基礎資料的調查速度非常緩慢，且更新年期不一致，因應國土空間範疇大及基礎資料蒐集不易等問題，對於各分區適宜性分析將面臨挑戰。
- 五、因資訊掌握有其困難度，分析內容的準確度就會有問題，如部門總量之「彈性」處理，但在彈性的背後，隱藏著營建署位階不足。國土計畫計畫年期 20 年，而部會計畫及地方施政計畫一般為 4 年，以及前瞻基礎建設等在時間點上有很大之落差。在資訊不足情況下，造成決策未必盡然周全，期望如期依國土法規定完成國土計畫。建議滾動式檢討，如於國土計畫發布實施之後即刻進行檢討。

專題討論四、因地制宜之國土功能分區劃設

◎張隊長逸夫

- 一、依據國土計畫法第 4 條，國土功能分區及其分類的劃設為地方國土計畫之內容，中央僅制定劃設條件與指導原則等敘述說明，並不會直接劃設國土功能分區，因此不會產生中央與地方劃設國土功能分區之競合。
- 二、國土功能分區之劃設順序與原則目前尚在調整中，實際操作內容仍有待定案。

◎蔡科長玉滿

- 一、根據國土計畫法第 22 條，國土功能分區之劃設屬直轄市、縣(市)政府之權責，故所有國土功能分區皆由地方政府於全國國土計畫、直轄市、縣(市)公告實施後一定時間內劃設完成。
- 二、國土復育促進地區非第五種國土功能分區。國土復育促進地區之設立目的為回復原有生態機能，屬於暫時性的劃設，可位於任一國土功能分區，如同特定區域與都會區域計畫，皆屬於計畫層次而非屬土地使用管制層次。
- 三、國土復育促進地區係由目的事業主管機關進行劃設，而非國土計畫的主管機關。營建署刻制訂國土復育促進地區劃設的相關辦法，當該辦法公告實施後，各目的事業主管機關便可進行劃設，並不用考慮國土功能分區劃設完成與否。換句話說，國土復育促進地區與國土計畫屬於不同系統，國土計畫針對土地使用進行規劃，而國土復育促進地區主要進行災害與生態的治理。
- 四、國土功能分區的劃設並不會產生中央與地方的競合問題。若地方對於全國國土計畫所制定的劃設條件與原則有不同的看法時該如何決定？其實，國土計畫法對於國土功能分區的指導並非剛性的規範，實際劃設只要地方有合理的論述與評估過程，仍是由地方政府因地制宜的決定。以都市計畫區為例，未來劃為國土功能分區之城鄉發展地區第一類或農業發展地區第五類，如何決定？

直轄市、縣（市）政府要有評估過程，宜有合理性之論述。其他如現行非都市土地之鄉村區亦由直轄市、縣（市）決定劃為城鄉發展地區或農業發展地區。

- 五、直轄市、縣（市）國土計畫若認為全國國土計畫所制定的分類不足，同樣可因地制宜，制定地方的分類和土地使用管制規定，但務必要有合理性和必要性的論述。
- 六、在使用地方面，目前非都市土地的使用地皆按現況編定，然而未來國土功能分區分類項下所能容許的使用項目並不會採現況編定，這部分目前仍在進行細緻的討論，待後續內容較為完整後再向大家報告。
- 七、國土復育促進地區非由國土主管機關劃設，而是由目的事業主管機關劃定，俟國土法之子法「國土復育促進地區劃定公告及廢止辦法」公告施行後不待國土計畫完成即可辦理相關作業。其與國土計畫之鏈結，僅有於直轄市、縣（市）國土計畫規劃過程中建議目的事業主管機關納入考量。

◎陳教授建元

- 一、全國國土計畫目前對於國土功能分區的分類屬於細分類，連都市計畫區範圍內都會存在很多不同的功能分區，有如國土計畫連同都市計畫一併操作，但依據國土計畫法的規定是不允許的，因此國土功能分區的分類方式應該更加粗略，若依照目前的細分類恐會產生國土法授權之爭議。
- 二、都市計畫地區內的農業區與保護區目前是傾向劃出城鄉發展地區，然而這樣的劃設方式是否合適，於計畫層面、政治層面以及環境容受力都有待討論。若地方能夠因地制宜，中央可以大膽開放。
- 三、氣候變遷之調適策略與防災不宜綁在一起，氣候變遷亦屬產業。
- 四、國土復育促進地區並不是國土功能分區，也絕不能劃設為長期或永久性的保護區域。國土復育促進地區屬於防治計畫而非分區上之限制，在復育計畫完成後便應解除。

◎胡副教授學彥

- 一、國土計畫法透過使用許可制，期望解決目前非都市土地以開發許可變更分區或使用地所產生的土地炒作情形。未來，國土功能分區及其分類的變更僅能透過通盤檢討。如何讓使用地的管制能夠因地制宜，保有相對應之彈性，不過分限縮民眾利益，又不過於寬鬆，國土計畫應審慎思考。
- 二、國土復育促進地區的劃設可能涉及到國土功能分區劃設的細節與土地使用管制的落實，因此其劃設時機仍需謹慎考量。
- 三、國土計畫體系的使用地並非採現況編定原則，應當如何劃設？是依據現況地籍進行劃分嗎？惟地籍範圍並不代表土地適宜性之區界。
- 四、未來非都市計畫區的國土功能分區項下之使用地是否仍需要存在住宅用地與商業用地？目前普遍存在商業與住宅混合使用的現象是否恰當？
- 五、依據國土計畫法，未來都市計畫區的土地使用管制仍由都市計畫進行落實。在這樣的情況下，目前全國國土計畫草案將都市計畫區劃入不同國土功能分區與分類可能會導致管制的困難與複雜。

◎孔教授憲法

- 一、國土功能分區的劃設原則應當考慮法律保障既有權益原則。合理的治理必須擁有強而有力的科學證據以及民意的支持，如總量管制係依據人口數、土地容受力亦或是碳排放量等。
- 二、中央與地方目前皆已蒐集到許多案例，透過蒐集並將劃設原則應用於這些複雜案例，可有效地檢視劃設原則的適宜性。
- 三、國土功能分區與其分類的容許使用項目，不論是正面列舉或負面列舉，皆應從可能發生之活動與影響進行考量。

◎鄒教授克萬

- 一、原來區域計畫為何採現況編定？因為希望集中發展並控制發展範圍，但又另開啟開發許可之機制，導致前面擬訂區域計畫過程

雖嚴謹，執行後允許申請分區變更之情形。

二、國土計畫在導向彈性與因地制宜的同時，須謹記過去區域計畫體系帶來的慘痛經驗，並於審查階段落實嚴格把關。

綜合座談

◎臺南市陳議員朝來

- 一、國土計畫由於有時程限制，是以地方政府與議會角色為何？是否需要議會審議或備查，時程上如何配合目前尚不清楚。
- 二、臺南縣市合併七年，原臺南縣不斷被邊緣化，期望國土計畫能以城鄉均衡發展思考。
- 三、沿海地區相關法規疊床架屋，雲嘉南國家風景區有行政處分，後曾文溪口被劃入台江國家公園受國家公園法管制，而濕地保育法實施後，未經審議直接將濕地劃入近萬公頃。現又有國土計畫法，不同法規對環境保育、利用管制不同，該如何處理，相關環境資源評定應多聆聽在地聲音，加強居民溝通協調。
- 四、現在七股鹽田現址，之前政府擬設七輕石化煉油廠與大煉鋼廠，我們用真感情保護那塊土地，把黑面琵鷺保護區列入，七股潟湖也保住，可謂生態與生活並存。在此強調在地心聲，對於這塊土地，當地居民用感情保住了，對於未來發展我們希望是產業、觀光、新城市。

◎臺南市地政士公會

農業發展地區劃設後，將對農民生計產生影響，希望於劃設之初即考量後續農地利用規劃，建議農委會不應僅考量空間層面及農業用地總量保存議題，也要配套幫忙增加農民收入。

◎財團法人國土規劃及不動產資訊中心

- 一、劃設功能分區中央指導性與地方因地制宜如何協調，及後續治理是未來努力重點。
- 二、政治理性與科學理性衝突，如前瞻基礎建設已把未來發展做大致抵定，國土計畫要如何面對、因應，是未來要多做思考的部分。

◎規劃單位（長豐工程顧問股份有限公司）

- 一、國土計畫規劃將尊重各階層多元價值的判斷，來解決歷史的共

業。

- 二、中央及地方國土計畫，應在有限資源、時間和制度下，完成階段性的任務，再秉持滾動式檢討適時修正、因應。
- 三、國土計畫在考慮環境保育、生活經濟與社會的同時，也應尊重市場機制和財務成本的考量。
- 四、在探討城鄉發展總量及農地總量的同時，並回頭檢視環境敏感地區其劃設之依據、規模及合理性。
- 五、分類學上之分類就有其他，其他的但書該如何論述與執行，是未來要共同努力的部分。
- 六、功能分區劃設是地方的職責，但地方政府對於海洋資源區的確沒有能力及功力來做區分海一、海二、海三，希望中央、地方政府能合作共同解決。

◎臺南市政府都市發展局莊局長德標

- 一、國土規劃涉及層面甚廣，為多瞭解各區不同的多元價值及當地對土地環境的看法與見解，市府會安排到各行政區（有些區合併）辦理地方座談會。
- 二、地方國土計畫與全國國土計畫之關係密切，未來與中央部門計畫的整合，必要時請營建署和相關部會協助市府，再瞭解功能分區劃設時，事先充分協調與溝通。又本市轄內台江國家公園、西拉雅國家風景區、雲嘉南國家風景區、港區及機場相關單位進駐管理，未來本市國土計畫將與其保持密切聯繫。
- 三、如何與世界價值觀的連結，後續請規劃單位思考，如因應氣候變遷、產業關聯等。
- 四、與鄰近嘉義縣市、高雄市的國土計畫銜接部分，都會軸帶部分要把觀點帶入本市國土計畫，才有助於臺南市內部健全與外部銜接。
- 五、我們強調城鄉均衡，但擬訂策略上，針對成長的地區，要有成長的策略，如有停滯成長的地區，也應有相對應作法。

六、後續尚請中央協助部分：

- (一) 擬訂國土計畫規劃作業所需基礎資料，如環境敏感地區之健全度，其資料係直接引用在國土規劃，之後由地方國土計畫單位需面對民眾質疑，因此資料公正性、正確性甚為重要。
- (二) 有關公平性問題，國土規劃將導致部分土地價值提升、部分使用限制，都市計畫訂有回饋的規定，國土計畫法也有補償機制。在劃設國土功能分區時，其分區使用地後續還是要搭配補償、回饋等配套作法，將有助於劃設分區的之彈性與提高說服力。
- (三) 相關法規競合的部分，如國土計畫直接引用濕地法之劃設成果，因各別法之限制有其單獨管理的權責，具不同罰則、處分方式，後續如有爭議時究係由國土計畫法或濕地法機制處理？因此，國土計畫法與其他專法權責釐清，主管機關行政處分管理權、救濟手段等都可於規劃初期多思考。
- (四) 國土計畫雖可透過通盤檢討進行調整，惟地方國土計畫可否因應臨時事故、災變應變等因素，於國土計畫規劃上預先保留彈性，請中央政府協助思考。

