

直轄市、縣(市)國土計畫規劃與執行實務研習班

# 國土空間發展策略、成長管理策略及部門空間發展策略

國立台北大學都市計劃研究所  
張容瑛 副教授

民國106年9月5日



# 簡報大綱

1

國土空間發展願景與議題

2

國土空間發展策略

3

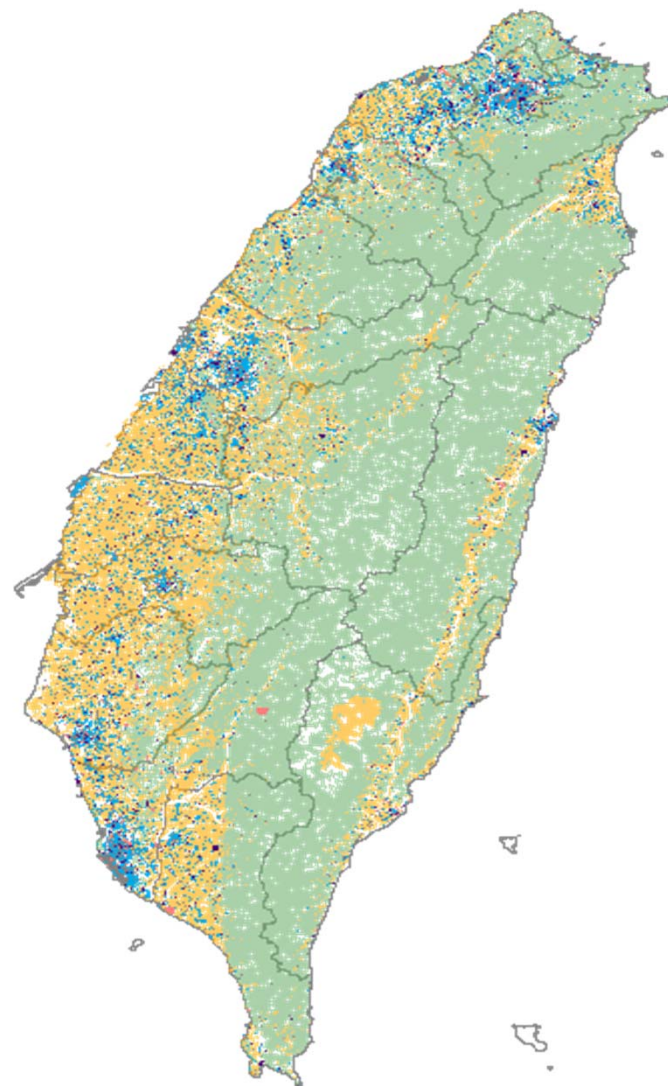
國土成長管理策略

4

成長管理策略執行工具

5

部門空間發展策略



1

# 國土空間發展願景與議題

- 國土空間策略規劃架構
- 願景任務
- 議題形成
- 重要議題

# 規劃架構與執行

## 願景

- ✓ 透過訪談諮詢委員建構初步願景
- ✓ 第二次會議確認本計畫願景

## 議題

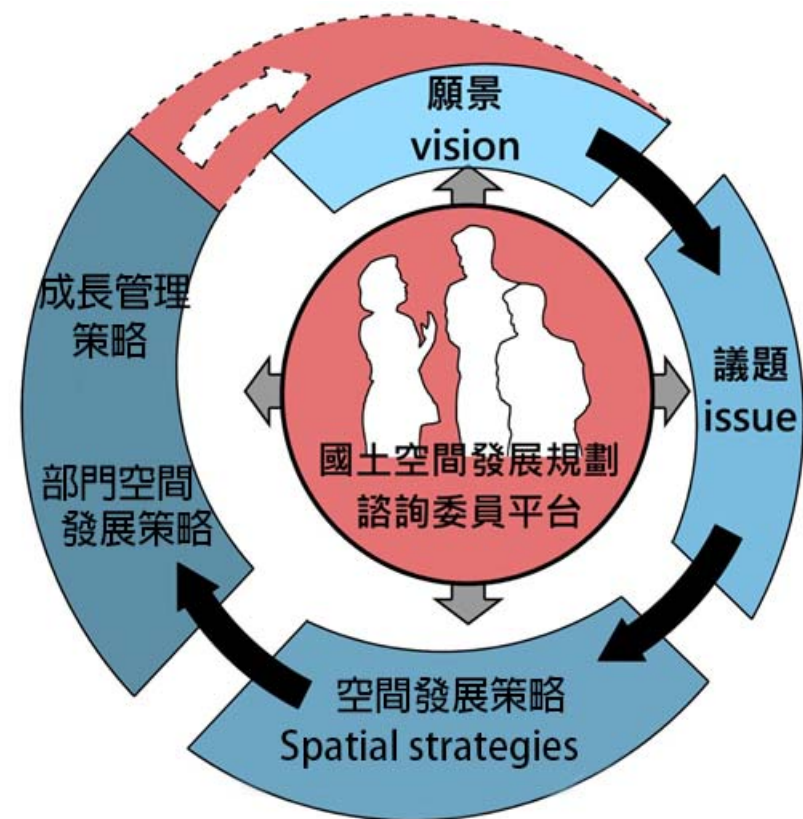
- ✓ 臚列國土空間發展議題，請諮詢委員確立各議題的重要性
- ✓ 第三次會議確認

## 策略

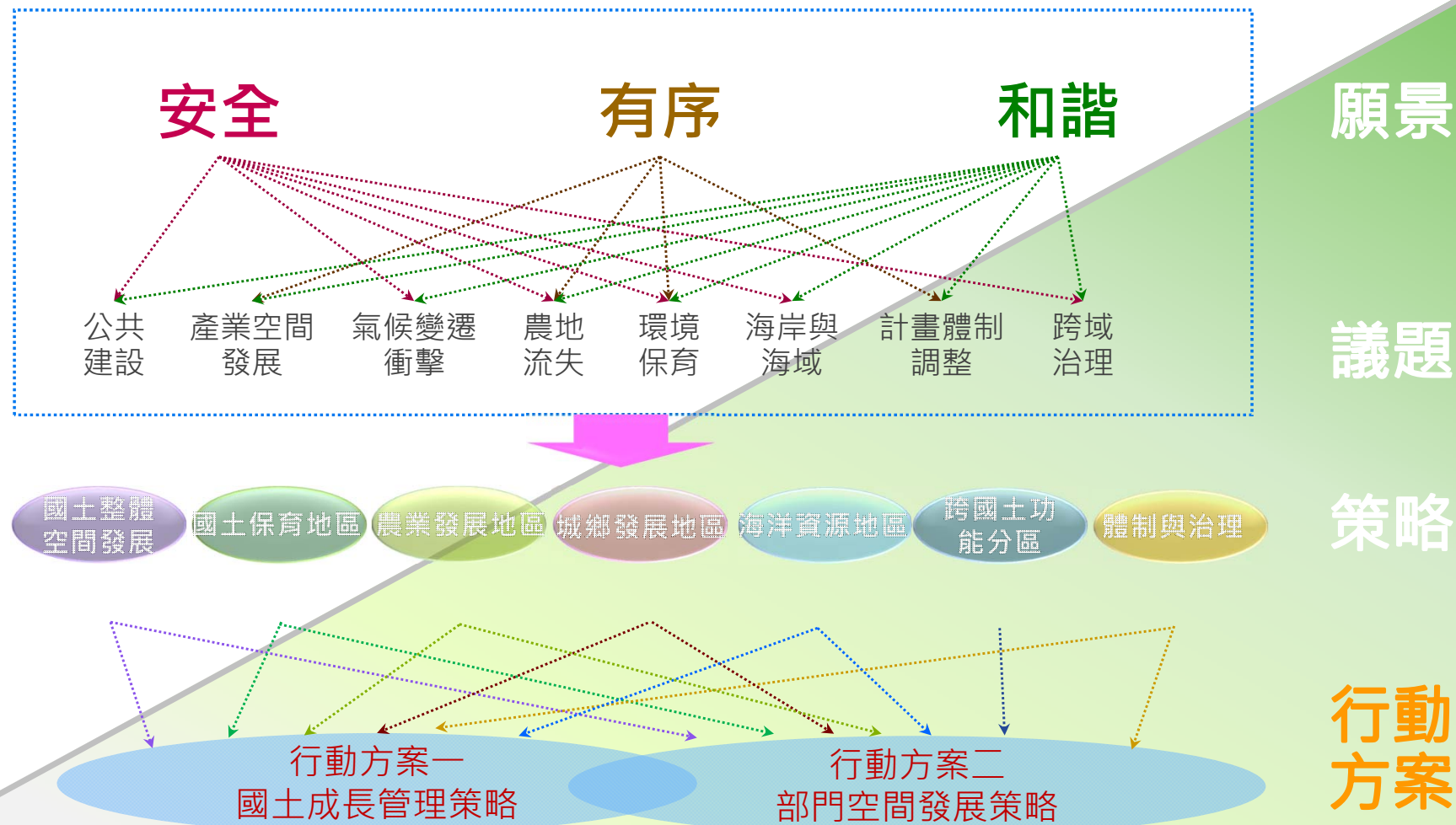
- ✓ 參酌諮詢委員建議，並根據議題研提國土空間發展策略
- ✓ 第四次會議確認

## 行動方案

- ◆ 部門計畫
  - ✓ 第六次會議
- ◆ 成長管理
  - ✓ 根據策略指導研擬成長管理策略及執行工具
- ✓ 第七次會議確認



# 國土空間策略規劃架構



# 邁向安全、有序與和諧的國土永續發展

### 安全

國土計畫應在降低災害風險、安全的糧食供應、穩定且充足的水資源供給、寧適的生活環境的前提。

### 有序

考量陸域及海域資源的永續利用、協調各部門間之土地需求與競合，規範土地使用的失序。

### 和諧

調節發展總量、區位、時程與品質，維護國土的潛能與韌性，以促進生態、生產與生活和諧之國土空間發展。

- ▣ 指導性 (Guidance) 指導縣、市國土計畫
- ▣ 調適性 (Adaptability) 調適氣候變遷衝擊
- ▣ 活力 (Vitality) 強化產業持續創新的活力

- ▣ 適居性 (Livability) 創造寧適和諧的生活環境
- ▣ 協調性 (Coordination) 跨域治理與部門協調
- ▣ 連續性 (Continuity) 持續滾動檢討的機制

# 議題形成

<經第三次諮詢委員平台會議(105.11.24)確認>

蒐集相關空間計畫彙整議題，進行歸整分類。

## 一、議題如何形成？

- 現況有哪些**困境**(議題)造成**願景**無法達成？
- 議題與願景間的**關聯性**。
- 諮詢平台委員的**指認**。

## 二、議題分類



寄發問卷請平台委員  
指認議題重要程度

- 欠缺適當的公共建設投入
- 缺乏產業空間發展構想
- 氣候變遷衝擊
- 農地流失
- 環境保育
- 海岸與海域資源保護
- 計畫體制之調整與銜接
- 跨域治理



## 1

### 欠缺適當的公共建設投入

- 老化及少子化之人口數量與結構變化，致都市、住宅、教育、社福、醫療、長照等公共設施，供給不敷所需。
- 鄉村地區缺乏整體規劃，優良農地被變更使用，興建農舍、工廠及各種構造物，破壞農業生產、生態及鄉村景觀。
- 人口及產業活動持續朝三大都會區集中，衍生環境、交通、公共設施與住宅等設施，容受力不足與資源配置效率低落。
- 重都輕鄉的發展造成鄉村地區發展相對落後，公共投資與建設集中都會地區，使城鄉發展差距日益擴大。
- 在都市發展強度上，現行都市計畫尚可容納約643萬人，都市計畫用地供過於求都市發展用地供過於求

### 缺乏產業空間發展構想

## 2

- 缺乏產業發展的空間分派構想與土地儲備機制，致產業發展用地供需失調，影響產業發展。
- 部分工業區土地低度使用、區內廠房與設施亟待更新、產業亟待轉型、廠商投資意願降低。
- 重大公共建設用地需求與區位的規劃與檢討，未與國土空間發展願景及目標一致。

## 3

### 氣候變遷衝擊

- 空間規劃及政策未周詳考量**防洪減災、水資源的配置與供給**及對產業發展的影響。
- **全球暖化效應使極端天氣發生之強度與頻率升高，為坡地及沿海地區造成衝擊。**

### 農地流失、農村人口外移

## 4

- 農地因**轉用或違規使用**，導致農地流失與破碎化；折損農地面積、生產品質及農業經營環境，嚴重衝擊糧食供給安全。
- 農地因地層下陷、受汙染等不利生產因素，未經規劃即被轉用為綠能設施，造成**農地非農用**的情況日益嚴重。
- **青年就業人口持續往都會區遷移，產生農村人口流失、老化。**

## 5

### 環境保育

- 山坡地保育區內部份**農牧用地**及**宜農地**，土地利用型態**超出**其**環境容受力**，致增加災害風險及影響水源品質。
- 台灣因地形限制、河川豐枯差異懸殊，影響水資源的儲留，加上極端氣候導致降雨型態改變、水庫集水區的不當土地分區與使用，造成**水資源的利用與調配**益顯困難。
- 中央山脈**部分環境敏感地不當開發**，嚴重影響國土保安。
- **再生能源**發展之空間選擇，未與整體**國土利用**配合，產生**區位選擇**間之**競合**。
- 原住民聚落及傳統領域之土地使用需求，與**國土功能分區**間之**調和**。

## 6

### 海岸與海域資源保護

- 沿海地區因氣候變遷，造成**海平面上升**、暴潮溢淹、土地流失、海水倒灌、地層下陷等災害，致產生**聚落**與**產業基地**之**國土保安**疑慮。
- 海岸保護區、重要景觀地區或**海洋能源設施之設置**，與沿海居民**觀光發展**、**漁業養殖**與**土地使用管制**之衝突調和。

### 計畫體制之調整與銜接

## 7

- 國土**功能分區劃設順序**，及劃設後空間**功能之競合**之**調和機制**之建立。
- 缺乏**未登記**及**違規工廠**之土地管理與**處置機制**。
- 國土計畫法與現行相關土地使用法規、制度及目的事業，如：國土計畫法、海岸管理法等，**整合協調**與**銜接機制**之建立。
- 亟待建立開發許可制轉變為使用地變更許可制之過渡機制。



## 8

### 跨域治理

- ❑ 缺乏國土開發、逕流分擔與出流管制、流域治理、水旱災防救，與國土開發等行政部門之**跨域協調與整合**。
- ❑ 現階段國土空間規劃與管理，缺乏**因應氣候變遷調適及減緩**機制，例如：溫度上升或極端氣候對糧食安全的影響。
- ❑ 國土開發與管理體制，缺乏政府層級間的**垂直**以及各部門與地方政府間的**水平整合機制**，致跨域治理成效不彰。

## 2

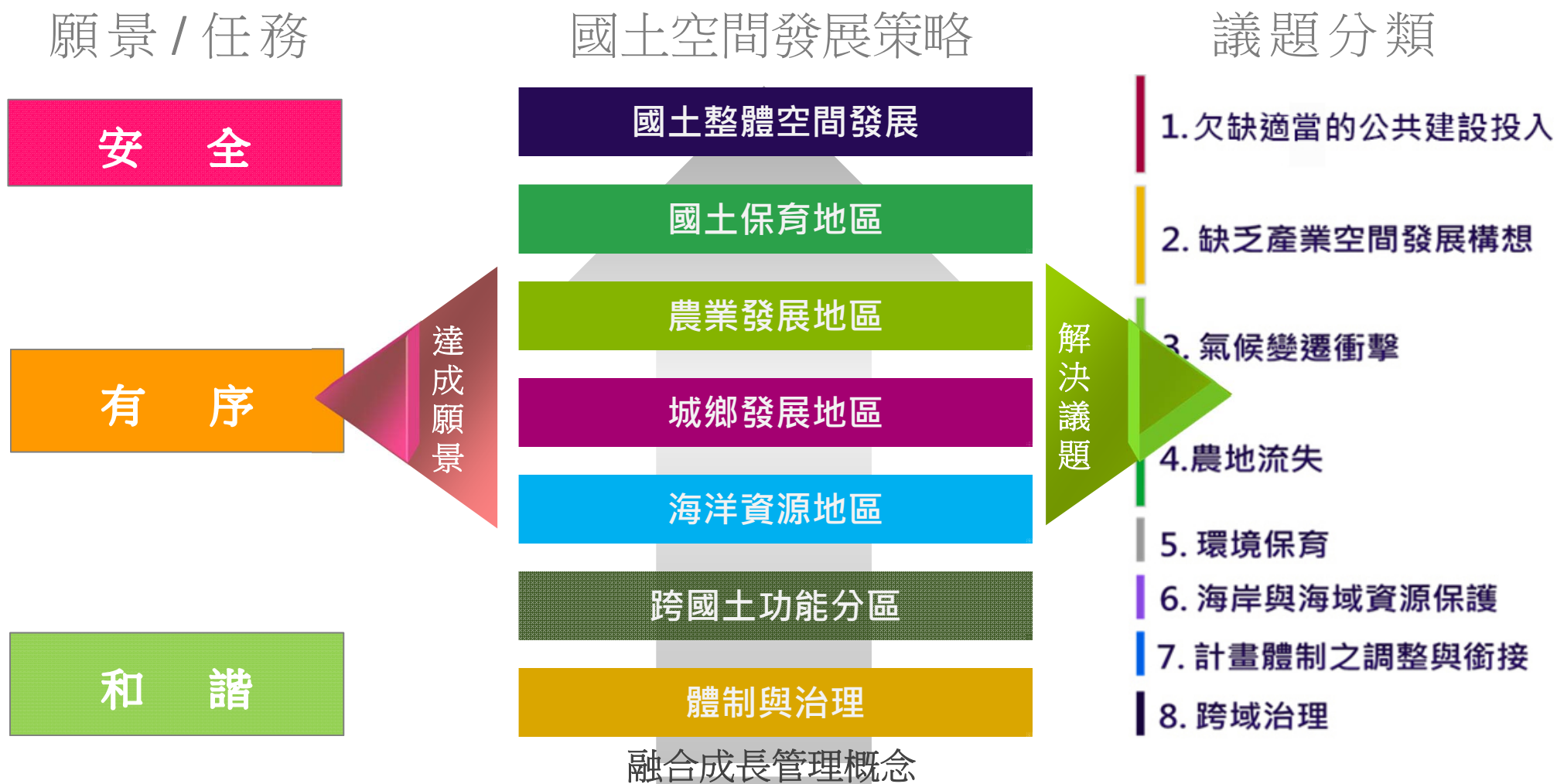
# 國土空間發展策略

## ■ 策略說明

1. 國土空間整體發展
2. 國土保育地區
3. 農業發展地區
4. 城鄉發展地區
5. 海洋資源地區
6. 跨國土功能分區規劃
7. 體制與治理

# 願景-議題-策略

<經第四次諮詢委員平台會議(106.01.13)確認>



# 國土空間發展策略



## 國土整體空間發展策略

- 1.1 國土計畫應與**國家空間發展政策**接軌，提升未來**國際競爭力**。
- 1.2 各直轄市、縣（市）政府應兼顧**土地資源特性與社經發展條件**，劃設適宜之國土功能分區，以達**國土永續發展**。



## 跨國土功能分區規劃策略

- 6.1 各直轄市、縣（市）政府應評估**災害脆弱度與風險程度**，依風險程度急迫性實施階段性**土地使用調整**，以建構具調適、永續性之國土空間。
- 6.2 各直轄市、縣（市）政府應依**整體流域規劃與治理**思維，調整國土利用方式，以達**水資源保育與有效利用**。
- 6.3 海岸地區應採取**整合海岸區域管理**(Integrated Coastal Zone Management, ICZM)之思維，強化海岸整體性、連續性與永續性之國土空間發展。

# 國土空間發展策略



## 國土保育地區策略

### ◆ 依據國土計畫法 § 6 「…以**保育及保安**為原則，並得禁止或限制使用。」

- 2.1 各直轄市、縣（市）政府應考量天然災害、自然資源與生態、重要景觀等環境特性，依全國國土計畫**國土保育地區劃設原則**，以及中央各**目的事業主管機關**所提供之**圖資**，劃設國土保育地區。
- 2.2 位於國土保育地區之既有聚落，應於考量國土保育前提下，訂定**彈性之土地使用管制**，**避免超出容受使用強度**。
- 2.3 各直轄市、縣（市）位於**國土保育地區（第二類）**之既有農業土地使用，應遵循相關管制規則與限制，以**友善環境**的永續經營模式，減少對於環境的衝擊。

# 國土空間發展策略



## 農業發展地區策略

- ◆ 依據國土計畫法§ 6 「...以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。」
  - 3.1 各直轄市、縣（市）政府應依據農地資源特性，優先保留適合生產糧食之農地；非屬最優先保留之農業土地資源，亦應重視生態系統服務功能及多元使用價值進行農地資源規劃。
  - 3.2 目前從事農業使用且符合國土保育地區劃設原則者，在尊重既有合法使用所劃設之農業發展地區，各直轄市、縣（市）政府應避免其影響國土保育原則。
  - 3.3 位於農業發展地區之聚落，於維持農業生產環境的前提下進行鄉村規劃，活化農村生活空間，並提升軟硬體設施的完整配套。
  - 3.4 各直轄市、縣（市）政府應依循既有農地資源特性進行農地資源規劃，以建構完善之農業生產環境。
  - 3.5 農地未登記工廠應落實新增違章工廠即報即拆作為，並研擬清理計畫，持續監測、整治受污染之水土資源

# 國土空間發展策略



## 城鄉發展地區策略

◆ 依據國土計畫法 § 6 「...**集約使用並以成長管理計畫引導城鄉發展。**」

- 4.1 在引導城鄉發展地區具**調適性與適居性**之前提下，各直轄市、縣（市）政府應推動**都市空間活化與再生策略**。
- 4.2 舊制非屬都市計畫區**被劃設為城鄉發展地區者**（例如：城二），應賦予該地區發展定位，並**提供適當之公共設施服務**。
- 4.3 產業發展應以全國或**區域之分派量為基礎**，並考量**基礎設施與環境資源**之限制，做適當之空間分派及配置。
- 4.4 各直轄市、縣（市）政府應遵循國發會之空間發展策略以及區域優勢產業，作為**整合產業創新群落**及未來**產業用地區位之依據**。
- 4.5 各直轄市、縣（市）政府應依循發展現況與未來趨勢及**重大交通建設投資計畫**，調整公共運輸投資**區位**及周邊**土地使用型態**。
- 4.6 各直轄市、縣（市）政府應考量**土地使用與交通運輸之整合規劃**，引導城鄉發展邁向**節能減碳之都市型態**。

# 國土空間發展策略



## 海洋資源地區策略

◆ 依據國土計畫法 § 6 「以**資源永續利用**為原則，整合多元需求，建立使用秩序。」

- 5.1 直轄市、縣（市）政府應重視海洋生態與環境資源，進行海洋資源**全面盤查與定期監測**。
- 5.2 應依據海洋資源盤查成果及其特性，核發海域區使用許可，且**符合重疊海域使用之競合原則**。



## 體制與治理策略

- 7.1 中央主管機關、直轄市、縣（市）政府應**共同協商擬定**都會區域計畫，以提升**都會區域資源利用效率與公平**。
- 7.2 **議題型特定區域計畫**，應由各目的事業主管機關與地方政府**會銜擬定**，以突破**跨域治理**困境。
- 7.3 國土審議會應**強化部門間及與不同層級政府間之良善治理機制**，改善計畫體系效能。
- 7.4 建立與強化區域、直轄市、縣（市）政府之國土規劃整合平台，納入**民眾參與**機制，以確保完備的**跨域公共建設規劃**。

3

## 國土成長管理策略

- 成長管理策略指導
- 總量管制
- 區位指導
- 公共設施提供
- 土地使用獎懲機制
- 跨區域整合機制

# 成長管理策略指導

<經第七次諮詢委員平台會議(106.04.25)確認>

《國土計畫法施行細則》第四條

## 成長管理四項概念

全國農地總量及農業  
生產環境之維護策略

城鄉發展總量、成長  
區位及發展優先順序

環境品質提升及公  
共設施提供策略

經濟發展機會及社會  
公平正義改善策略

策略一

- 應以整體發展為原則，提出**總量**之管制
  - 1-1 擬定城鄉發展需求之發展總量，並進行總量管制
  - 1-2 為維護農地資源，應進行總量管制

策略二

- 應視土地資源與其**空間區位**之潛力與適宜性，擬定優先發展順序
  - 2-1 擬定城鄉發展優先區位與順序
  - 2-2 全國產業發展區位及發展優先順序

策略三

- 檢討現有**公共設施**數量、區位、規模與服務機能，以確保公共設施足夠
  - 3-1 應檢討現有之公共設施用地並考量需求，進行活化或提供
  - 3-2 跨區域性基盤設施之建設應透過分期發展方式使之完善

策略四

- 促進土地資源之合理利用，建立**土地使用**獎懲及管制
  - 4-1 土地資源以合理使用為原則，維護農地之農業生產
  - 4-2 促進農地農用之具體落實，以避免農地違規之情事
  - 4-3 山坡地以適性利用為原則，進行檢討管制
  - 4-4 針對未登記工廠，應建立具社會公義之處理機制

策略五

- 強化**區域機能**及符合整體發展需求，加強跨縣市資源之整合機制
  - 5-1 為整合及提升區域競爭力，宜建立都會區聯合成長管理機制
  - 5-2 為維護社會公平正義，都會區應協調建立社會住宅政策
  - 5-3 離島地區經濟發展機會及社會公平改善策略

## 1-1 擬定城鄉發展需求之發展總量，並進行總量管制

### 城鄉發展用地總量

#### ◆ 城鄉發展用地現況

- ✓ 都市計畫都市發展用地總面積209,874公頃(總計437處)；非都市土地核發開發許可總面積33,402.26公頃，城鄉發展用地現況總面積為243,276.26公頃。

#### ◆ 人口及住宅現況

- ① 民國115年我國人口將轉為**負成長**。
- ② 戶量逐年降低、戶數逐年增加趨勢。
- ③ **高齡少子化**的人口趨勢。
- ④ 人口分布集中於都會地區。
- ⑤ 住宅供需情形。

#### ◆ 住宅供需求總量推估

民國125年之**住宅需求量**為1,079萬戶，相較於現況**住宅供給量**1,271萬戶，既有都市現況住宅供給量及非都市土地之住宅存量，足敷民國125年之需求。



## 1-1 擬定城鄉發展需求之發展總量，並進行總量管制

### 產業發展用地總量

- ◆ 目的事業主管機關推估至109年依產業創新條例報編之工業用地約**2,211**公頃。
- ◆ 工業及製造業用地 (截至民國104年底總計**43,779.26**公頃)
  - ① 現況都市計畫工業區約為**21,039.06**公頃。
  - ② 非都市丁種建築用地則約為**22,740.20**公頃。
  - ③ 扣除每年預計活化利用**70**公頃既有閒置產業用地後，每年則約需新增**200**公頃產業用地。

民國109年各區域產業用地需求一覽表

| 項 目       | 北部     | 中部     | 南部     | 東 部   | 總 計    |
|-----------|--------|--------|--------|-------|--------|
| 2012年(現況) | 15,448 | 24,715 | 15,187 | 1,312 | 56,662 |
| 2020年(推估) | 16,730 | 25,135 | 15,673 | 1,335 | 58,873 |
| 增加面積(推估)  | 1,282  | 420    | 486    | 23    | 2,211  |

### 再生能源用地總量

- ◆ 逐步降低核能發電占比，**114年**達成再生能源發電量占比**20%**之目標。

#### ① 風力發電

離岸風場土地需求難以估算

- ✓ 「先開發陸域風場，續開發離岸風場」，至105年6月底陸域風場已達**670.6MW**。
- ✓ 預計於109年前完成示範離岸風場開發。

#### ① 水力發電

#### ② 生質能與廢棄物能發電

#### ③ 地熱發電

具區位性，無法以總量估計

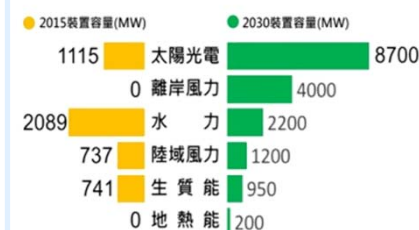
#### ④ 太陽光發電

地面型需要大面積土地

### ◆ 太陽光電用地總量推估

- ① 屋頂型：民宅、工廠、農牧設施、中央公有建築等。與其他既有建物共用
- ② 所需屋頂面積約**1,200萬坪**，並不須新增城鄉發展用地，而是利用既有建物達成。
- ③ **地面型**：以地面型專區方式推動，約需**22,500**公頃土地。

台灣再生能源推廣目標



## 1-2 為維護農地資源，應進行總量管制

### 建立宜維護農地總量之滾動檢討機制

單位:萬公頃

| 項目<br>縣市別 | 國土利用調查農業使用<br>土地面積 | 國土利用調查<br>(稻作、旱作)<br>合計面積 | 農地資源<br>控管標準 | 稻作、旱作合計面積占農地資源控管<br>標準之比例 |
|-----------|--------------------|---------------------------|--------------|---------------------------|
| 新北市       | 1.47               | 1.12                      | 0.61         | 183.60%                   |
| 桃園市       | 2.70               | 2.49                      | 3.51         | 70.94%                    |
| 新竹縣       | 1.69               | 1.04                      | 3.33         | 31.23%                    |
| 苗栗縣       | 2.72               | 1.68                      | 5.09         | 33.00%                    |
| 臺中市       | 4.75               | 2.45                      | 4.63         | 52.92%                    |
| 彰化縣       | 6.37               | 5.03                      | 6.03         | 83.41%                    |
| 南投縣       | 5.92               | 1.95                      | 5.59         | 34.88%                    |
| 雲林縣       | 8.35               | 6.67                      | 7.81         | 85.40%                    |
| 嘉義縣       | 7.82               | 4.51                      | 7.10         | 63.52%                    |
| 臺南市       | 10.32              | 5.23                      | 8.90         | 58.76%                    |
| 高雄市       | 4.89               | 1.70                      | 5.37         | 31.66%                    |
| 屏東縣       | 6.77               | 2.02                      | 8.09         | 24.97%                    |
| 宜蘭縣       | 2.10               | 1.72                      | 2.65         | 64.90%                    |
| 花蓮縣       | 3.84               | 2.18                      | 5.33         | 40.90%                    |
| 臺東縣       | 3.22               | 1.63                      | 4.96         | 32.86%                    |
| 總 計       | 72.93              | 41.42                     | 79.00        |                           |

- 依據農委會協助全臺直轄市、縣市政府辦理的農地資源分類分級成果，所盤點出各縣市應維護之農地面積總計為**79萬**公頃。
- 由國土利用調查的圖資中，篩選出稻作與旱作兩種分類，總計出目前從事糧食生產的總面積約為**41萬**公頃。

- 各地方政府除應就現有**實際從事糧食生產的農地面積進行維護**外，也應斟酌當地發展需求與農業生產條件提出相應的維護對策，並由中央農業主管機關統一協商與調整，以利農地總量維護作業之進行。

- ◆ 中央農業主管機關應考量下列原則，輔導縣市政府建立維護**農地總量滾動檢討機制**：



1. 以維護糧食安全為優先



2. 依據農產業發展之實際需求



3. 農業發展之空間趨勢

## 2-1 擬定城鄉發展優先區位與順序

### 城鄉發展成長區位原則



**城鄉發展地區第一類**

都市計畫地區之

- (1) 推動都市更新地區
- (2) 整體開發地區
- (3) 土地資源再利用
- (4) 公共設施通盤檢討
- (5) 低度發展或無效供給地區之檢討
- (6) 農地資源確實維護
- (7) 因應都會區域發展或縣市行政轄區整併之都市計畫整併

**城鄉發展地區第二類**

- (1) 既有開發地區之再開發
- (2) 既有開發地區之土地資源再利用
- (3) 閒置工業區或產業空間檢討再利用
- (4) 鄰接都市計畫地區且具環境改善需求者之整體規劃
- (5) 一定規模集居聚落且具環境改善需求者之整體規劃
- (6) 現有公共設施數量與功用之檢討
- (7) 發展跨域公共設施配置與周圍發展之規劃

**城鄉發展地區第一類**

- ① 閒置工業區或產業園區再開發
- ② 老舊工業區或產業園區轉型再利用
- ③ 適度提高既有已飽和之工業區或產業園區之開發強度
- ④ 既有未登記工廠盤點與輔導轉正

**城鄉發展地區第二類**

- ① 閒置工業區或產業園區再開發
- ② 老舊工業區或產業園區轉型再利用
- ③ 既有未登記工廠盤點與輔導轉正
- ④ 符合國家重大建設者，得劃設為城鄉發展地區，或進行新訂或擴大都市計畫
- ⑤ 新訂或擴大都市計畫中之工業用地

**城鄉發展地區第二類**

- ① 應符合該國土功能分區之相關土地使用規則
- ② 考量與其他功能分區之競合
- ③ 鄰近既有工業區或產業園區之區位，在不破壞環境資源前提下，得透過使用許可申請使用
- ④ 未登記工廠應遵循相關策略工具之指導原則

### 城鄉發展成長區位



### 產業發展成長區位



## 2-1擬定城鄉發展優先區位與順序

### 城鄉發展成長管理邊界

- ◆ 等同城鄉發展地區第一類及第二類之**國土功能分區邊界**。



城鄉發展區

第一類

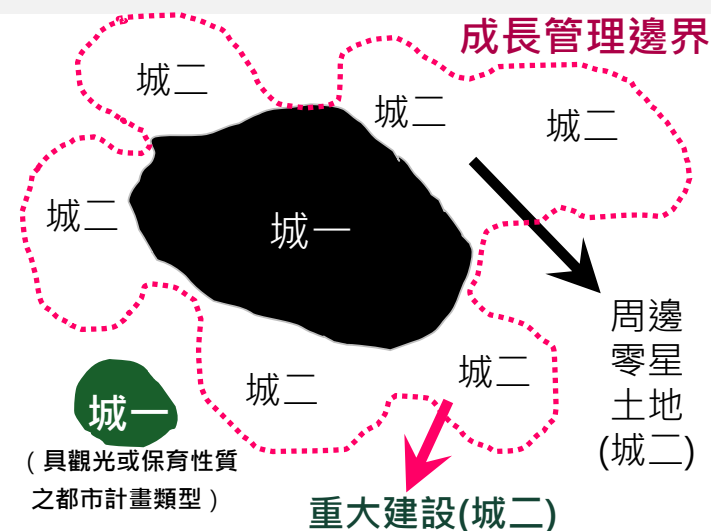
實施**都市計畫之地區**，但排除實施具觀光或保育性質都市計畫類型之地區。

第二類

- ① **鄉村區**，聚集面積達5公頃以上
  - ✓ 位屬鄉鎮市區公所所在地。
  - ✓ 距離人口發展率超過80%以上都市計畫地區一定範圍內(因地制宜)。
- ② **國家重大建設**
  - ✓ 已通過政策環評之重大建設。
  - ✓ 經行政院核定之重大計畫。
  - ✓ 已有具體規劃內容且完成可行性評估之地方建設計畫。

週邊土地

- 考慮**邊界之完整性與連續性**，存有零星畸零之土地：
- ① 該畸零地非屬國土保育地區或農業發展地區之劃設範圍。
  - ② 不影響資源保育與農業資源維護為前提。



### ※具觀光或保育性質之都市計畫類型

- 具觀光或保育性質之都市計畫類型(以維護文化/生態景觀或管制發展需要)
- 若計畫範圍相鄰國保一、二與農發一、二、三類，建議不納入成長管理邊界。
- 未來都市計畫通檢時，參酌各該目的事業主管機關意見及國土保育之特性檢討土地使用計畫，變更為適當使用分區，必要時調整都市計畫範圍，於國土計畫通檢時納入其他功能分區。

## 2-1擬定城鄉發展優先區位與順序

### 城鄉發展成長管理邊界

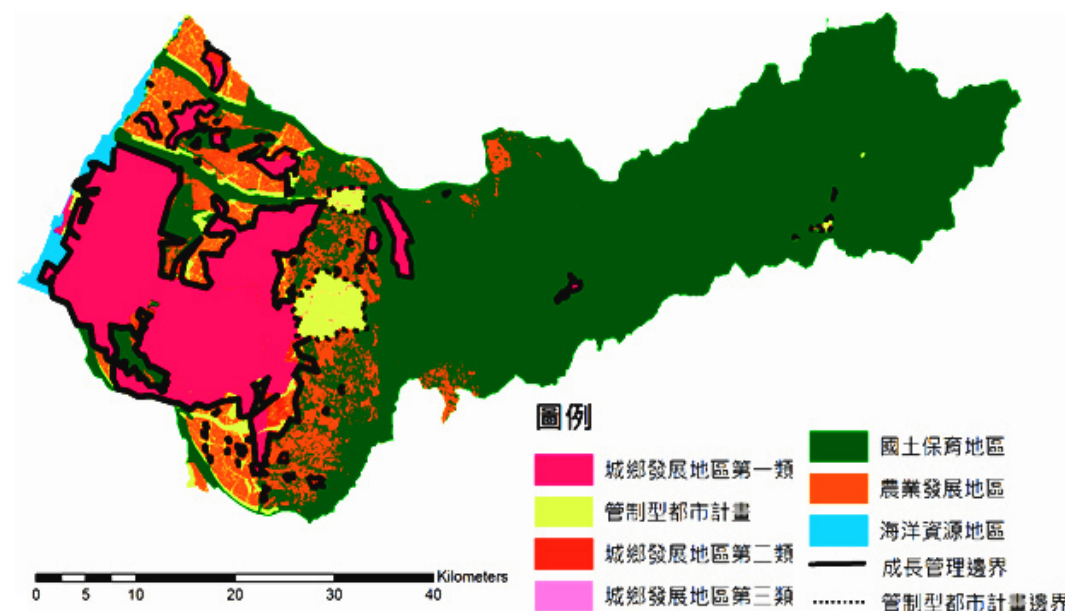
#### 檢討時機

《國土計畫法》§15

- ① 國土計畫公告實施後，擬訂計畫之機關應視實際發展情況，直轄市、縣(市)國土計畫**每5年通盤檢討一次**，作必要之範圍變更。
- ② 遇有特殊情事者，得適時檢討變更。
- ③ 依上述原則模擬劃設台中市成長管理邊界，如圖所示。

#### 總量

- ① 以土地滾動檢討機制之總量為變更依據。
- ② 各直轄市及縣市政府透過**區域型國土規劃整合平台**協調區域用地總量之分配。
- ③ 如上述分配之**總量未超過原國土功能分區之邊界內可開發用地總量**，即不得變更邊界。



## 2-1擬定城鄉發展優先區位與順序

### 城鄉發展優先順序



- ◆ 依據民國105年9月之「全國區域計畫修正案(草案)」，既有都市發展用地已足以滿足發展需要。
- ◆ 故未來城鄉發展應以**既有都市計畫地區**為優先考量範圍，俟現有城鄉發展地區可開發用地總量開發完畢，始可依右列區位選擇，辦理國土功能分區變更。

#### 優先順位

##### 1. 第一類城鄉發展地區

- ① 推動**都市更新**之都市計畫地區及**整體開發**地區。
- ② 都市計畫地區之低度發展或無效供給地區，按直轄市、縣(市)國土計畫之指導，重新檢討發展。

##### 2. 原依區域計畫法劃定下列分區或用地，聚集面積達五公頃以上者

- ① 工業區。
- ② 屬鄉鎮市區公所所在地之鄉村區、人口發展率超過80%以上，都市計畫區鄰近一定距離之鄉村區。
- ③ 聚集之建築用地。
- ④ 原住民保留地範圍內依據區域計畫法劃設之鄉村區，面積一定規模以上者。

##### 3. 原依區域計畫法核發開發許可地區。

##### 4. 既有都市計畫農業區(非屬宜維護農地總量之農業區)

##### 5. 擴大都市計畫地區。

##### 6. 新訂都市計畫地區。

## 2-1擬定城鄉發展優先區位與順序

### 以國家重大建設優先順序與區位選擇為例

#### ① 區位順序

1. 都市計畫地區**都市發展用地**。

2. 原依區域計畫法劃定下列分區或用地，聚集面積達五公頃以上者：

- ① 工業區。
- ② 屬鄉鎮市區公所所在地、人口發展率超過80%以上都市計畫區鄰近一定距離之鄉村區。
- ③ 聚集之建築用地。
- ④ 原住民保留地範圍內依據區域計畫法劃設之鄉村區，面積一定規模以上。

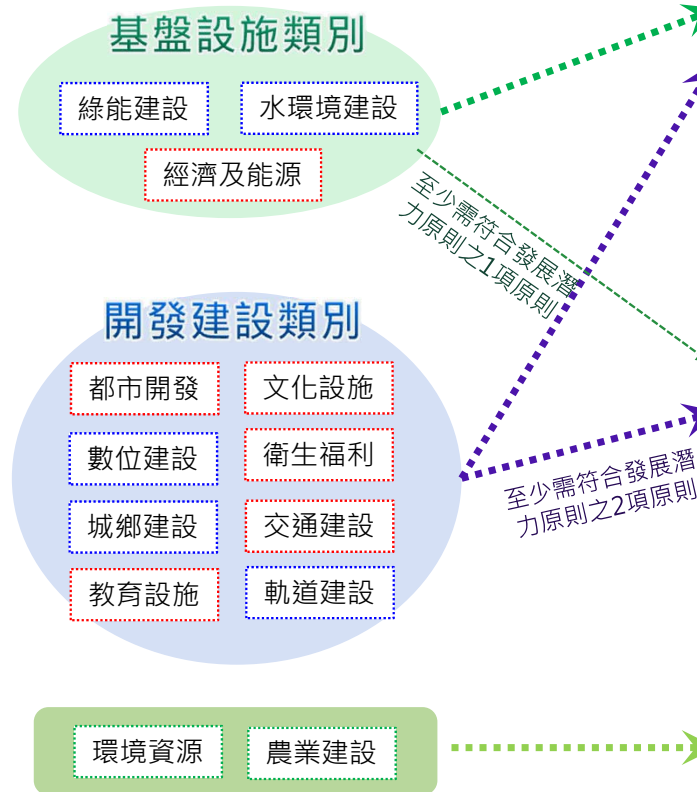
原依區域計畫法核發開發許可地區。

既有都市計畫農業區（非屬宜維護農地總量之農業區）。

現有城鄉發展地區之可開發用地總量開發完畢，始可辦理變更國土功能分區。並依右列**區位原則**辦理新訂或擴大都市計畫。

#### ② 國家重大建設分類

(參考前瞻基礎建設計畫、國發會之公共建設計畫定義)



#### ③ 區位原則

##### 環境容受力原則

- ① 避免涉及國土保育第一、三類地區。
- ② 避免涉及農業發展第一類地區。
- ③ 考量當地**公共設施容受能力**(就公共建設計畫時程、主幹道道路服務水準、都市基盤設施、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統考量其完備性。)

##### 發展潛力原則

- ① **具交通潛力**：
  - 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。
- ② 鄰近地區發展已飽和，**具整體發展潛力**：
  - 都市計畫區內現況人口達80%以上且都市發展用地發展率達80%以上之既有都市計畫區一定範圍內(以2公里為原則)。
  - 距離發展率達80%以上之產業發展區位(既有工業區、科學園區、相關產業園區)一定範圍(以2公里為原則)。
- ③ 具**產業群聚潛力**：既有產業群聚達一定規模(相鄰50公尺內工業使用達3公頃以上)。

未涉及變更國土功能分區之計畫類型，依原分區之土地使用規範為原則。



## 2-2 全國產業發展區位及發展優先順序

### 產業發展順序及競和處理原則



#### 國土保育地區

- ① 為符合《國土計畫法》第6條之原則與《國家公園法》以**最大保育原則**考量規劃。
- ② 以嚴格之限制發展確實保護國土保育地區，然位於國土保育地區之聚落，尊重其從來之使用，惟仍應遵循國土保育地區之管制規則與限制。



#### 農業發展地區

- ① 維持**農地農用**之原則，以保持完整的農業經營環境為主，並且兼顧**農業多功能**的發展故僅能發展對該地區農業發展無疑之產業。
- ② 部門空間發展策略中敘明所選定之產業用地區位對該環境無害，避免所設置之設施不利耕作，保持農地發展地區之連續性與完整性。

#### 閒置工業區或產業園區

#### 開發中工業區或產業園區

#### 老舊工業區或產業園區之轉型或再開發利用

#### 新訂或擴大都市計畫或城鄉發展地區使用許可

優先性高



#### 海洋資源地區

- ① 應避免危害海岸地區之永續發展，並考量對毗鄰地區之衝擊。
- ② 因應**氣候變遷**與**海岸災害風險**，從事產業發展時應擬定相關防災配套措施與策略，於災害潛勢較高之地區應視情況禁止或調高土地使用管制。
- ③ 配合現有之海岸管理計畫，如《海岸管理法》中有關保護區、防護區等特定區位。

### 3-1 應檢討現有**公共設施**服務水準，並考量需求予以活化或增設



#### 城鄉發展區 – 第一類

##### ◆ 公共設施保留地的檢討

檢討並變更不符現況所需的公保地；必要存在之公保地，可以採用公私部門合作形式，加速土地活化。

##### ◆ 公共設施用地的活化

以都市計畫通盤檢討機制進行檢討、推動公共設施用地多目標使用。



#### 城鄉發展區 – 第二、三類

##### ◆ 現有公共設施檢討

考量公共設施類別、分佈、規模與財務可行性。

##### ◆ 公共設施提供及改善方式

- ① 新訂或擴大都市計畫
- ② 使用許可制
- ③ 鄉村地區整體規劃



#### 農業發展地區 – 第四類

##### ◆ 公共設施發展用地分類分級

1. 因應**農村人口老化**，應檢討並活化利用閒置空間，作為高齡人口之活動空間或設置**長照設施**，以配合老年化趨勢。
2. 於不影響農業生產環境情形下，適度活化農地為綠能設施設置地點。

##### ◆ 公共設施提供及改善方式

- ① 農村再生計畫
- ② 農村再生發展區計畫
- ③ 農村社區土地重劃
- ④ 使用許可制

## 3-2 跨區域性基盤設施之建設應透過跨域整合機制協調，以確保設施之投資效率

### 跨區域基盤設施

- ◆ 建設計畫時程：配合地方發展及政府財政，擬定分期分區建設計畫。
- ◆ 協商機制：各行政區間應形成一互惠合作之夥伴關係，協同管理設施，並設立協商機制及合作協定。
- ◆ 設施興建需配合氣候變遷下之調適原則

### 串連綠色空間網絡強化都會綠色基盤設施 依都市階層不同進行交通設施規劃

- ◆ 串連各區域既有綠色基盤，發揮多元功能
  - ① 生態多功能
  - ② 水資源調節
  - ③ 都市防災、降溫
  - ④ 因應氣候變遷
- ◆ 針對都市階層的不同，劃分交通設施服務層級：
  - ① 全國性交通設施
  - ② 區域性交通設施
  - ③ 地方性交通設施

### 協調興建鄰避設施健全都市機能

- ◆ 評估機制
- ◆ 跨域協商
- ◆ 回饋制度
- ◆ 公民參與
- ◆ 根據其重要程度，以成長管理優先順序的角度發展，其原則如下：
  - ① 混合使用原則
  - ② 填入式再開發
  - ③ 友善步行環境
  - ④ 多元運輸工具

## 4-1 以土地合理使用為原則，維護農地之農業生產

### 具有國土保育性質之土地

- ① 農業發展地區
- ② 城鄉發展地區



- ✓ 《國土計畫法》§23
- ✓ 依據環境敏感特質，訂定土地使用之 **績效管制標準**

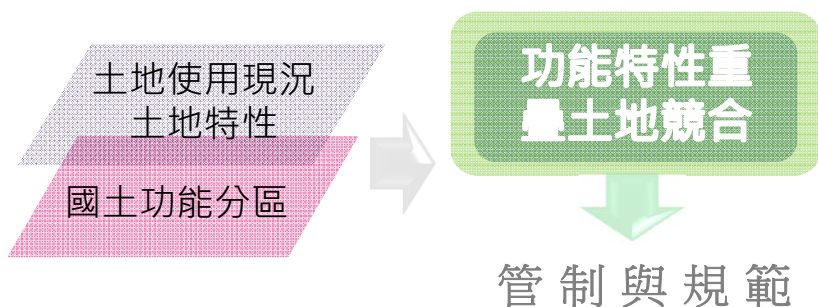
### 既有農業發展性質之土地

#### ① 國土保育地區

應在國土保安與保育之前提下，透過績效管制方法，進行**適性之農業生產**

#### ② 城鄉發展地區

- ✓ 適宜耕作之優良農地
  - 都市之**糧食供給帶**
- ✓ 生產環境受外在因素干擾之農地
  - 適度作為城鄉發展地區之**綠色基盤**
  - 依據區位機能，適性提供都市休憩、空氣淨化、土地涵養、滯洪調節等**生態系統服務功能**



## 4-2 促進農地農用之具體落實，以避免農地違規之情事

### 優良及良好之農地

藉**獎勵機制**降低其農地轉用、休耕使用之潛在動機

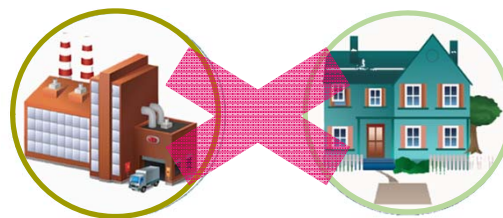
### 受干擾之農地

提出相應之**補助**辦法，鼓勵改善環境品質，遏止干擾持續擴大

- ✓ 透過農地分類分級之**差別性補貼獎勵與管制**。
- ✓ 促進優良農業地區制度性的利用。
- ✓ 藉由**對地補貼**，降低農地轉用，鼓勵農地繼續維持農業生產使用。



獎懲機制



遏止違規使用

## 4-3 以山坡地適性利用為原則，進行檢討管制

### 山坡地利用現況

#### ◆ 違規使用 建築

未事先擬具水土保持計畫送請主管機關核定，而擅自開發、經營或使用行為者。

#### ◆ 超限利用 農業

依山坡地保育利用條例查定為「宜林地」或「加強保育地」內，不實施造林而從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用。

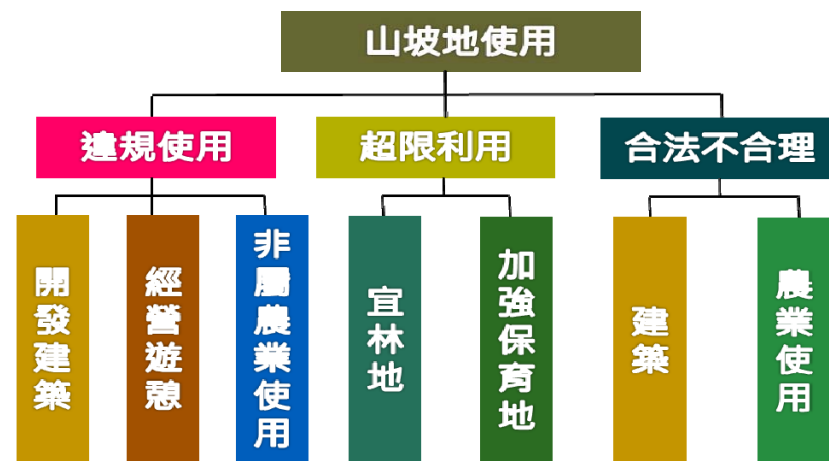
#### ◆ 合法不合理 農業 建築

於山坡地範圍內，從事合法土地利用，但有超出土地容受力之虞，屬不合理行為。

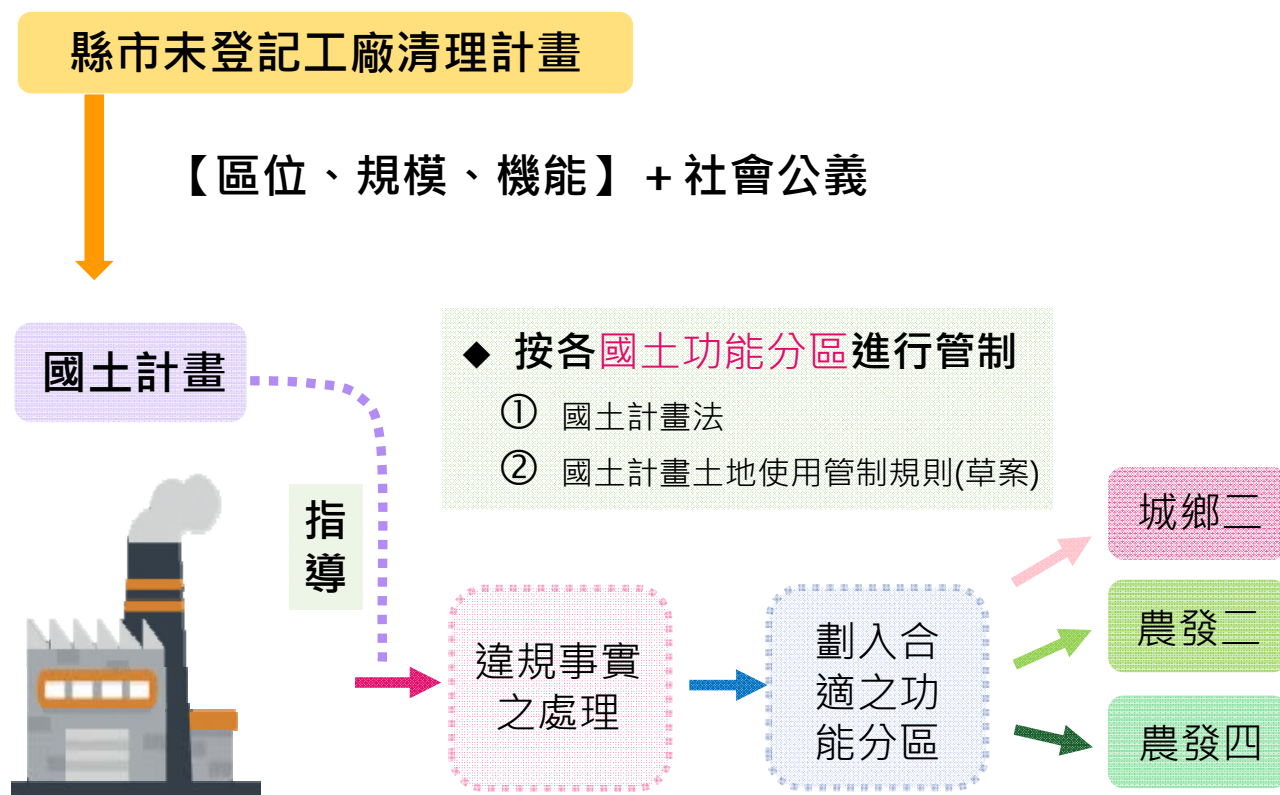


### 管制原則

- ① 宜維護農地總量之劃設，需同時檢討山坡地超限利用及糧食安全問題。
- ② 山坡地農業超限利用與山坡地建築管理辦法應共同進行檢討。
- ③ 山坡地住宅公共設施進行全盤性檢討。
- ④ 考量土地容受力下，目的事業主管機關、土地管理機關與建築管理機關進行全責釐清與整合。



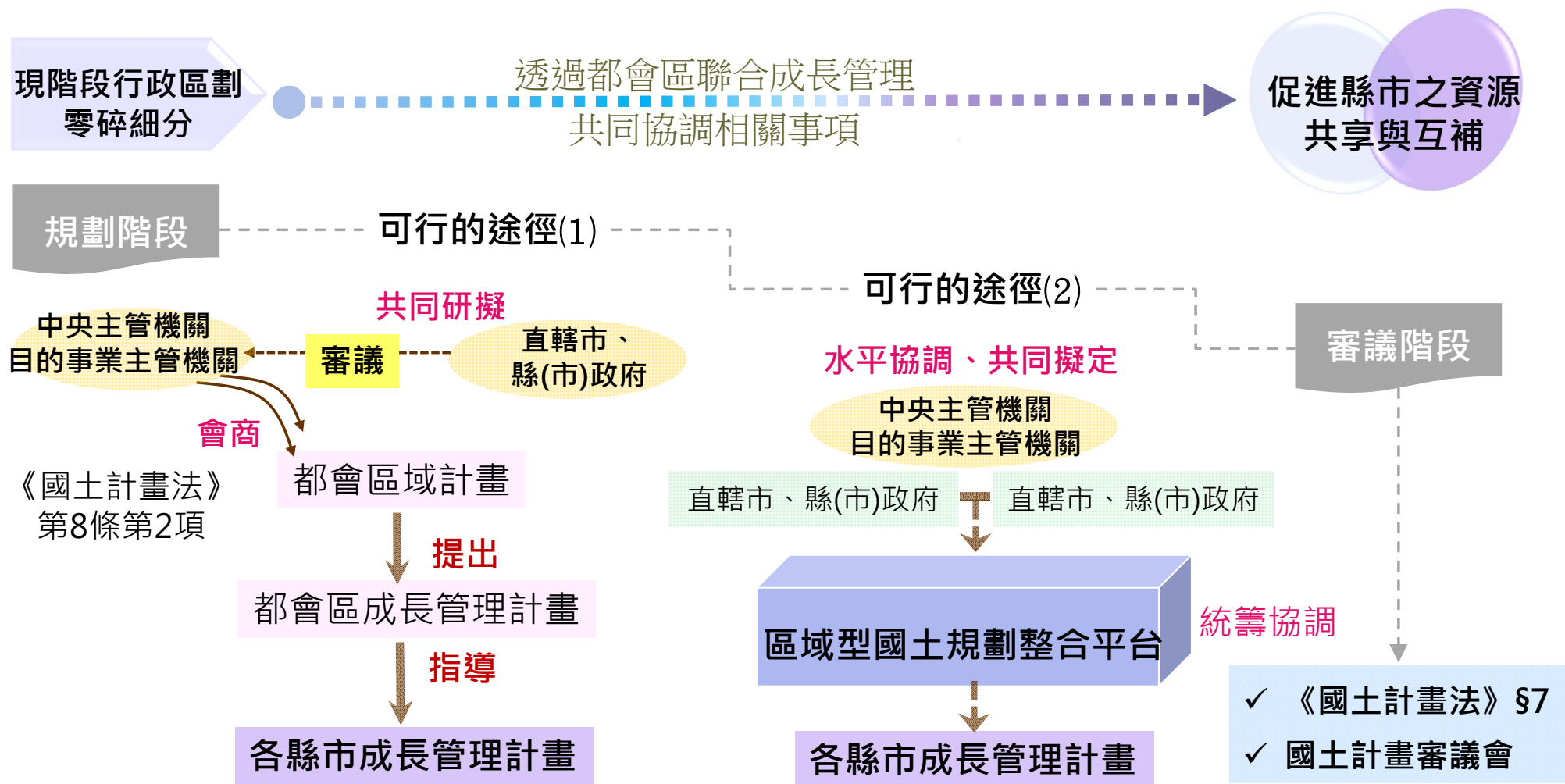
## 4-4 針對未登記工廠，應透過具社會公義之處理機制劃設國土功能分區



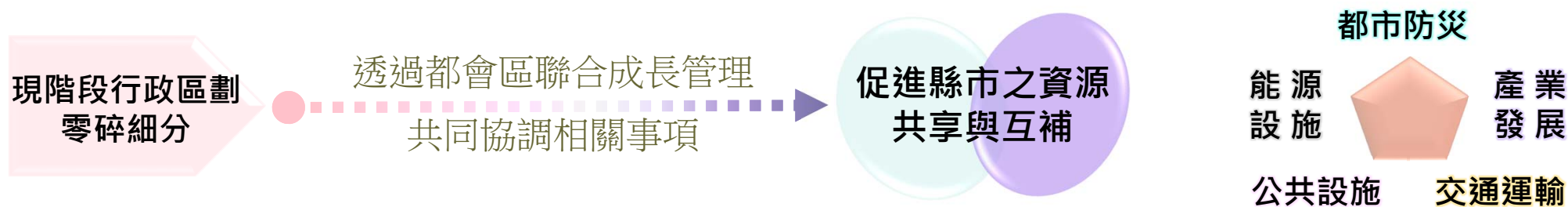
### 制訂縣市國土計畫指導原則

1. 通盤考量既有之違規。
2. 以「對產業現況影響最小」與「環境負擔增加最少」為前提。
3. 制定明確時間點，區分處理方式。
4. 既有違規事實應受罰。
5. 以土地污染程度進行初判。
6. 以廠商生產性質之污染性高低進一步判別。
7. 依照政策發展走向進行合適決斷。
8. 預防未來違規之情事。

## 5-1 建立都會區聯合成長管理機制



## 5-1建立都會區聯合成長管理機制



|        |      |                                                                                           |
|--------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| 五大協調構面 | 都市防災 | 針對行政區交界帶之區域應重新針對鄰近之防救災資源進行盤點，並進行 <b>跨縣市的災害預防因應計畫</b> ，以提升當地之環境品質。                         |
|        | 產業發展 | 直轄市、縣（市）政府應配合產業需求特性， <b>強化區域優勢產業群聚</b> ，以整合與提升區域競爭力，並針對各 <b>區域產業用地總量</b> 進行分派，以提供工商業發展之需。 |
|        | 交通運輸 | 為提升都會區內整體之運輸效率，以達到節能減碳之目標，各直轄市、縣（市）政府應加強 <b>區域運輸路網及資訊之整合</b> ，使大眾運輸之無縫式服務，相較私人運具更有競爭力。    |
|        | 公共設施 | 直轄市、縣（市）政府應改善行政區交界之 <b>公共設施的銜接與配合</b> ，確保公共設施進行有效率及有秩序地規劃與配置，同時考量權利義務之公平性與合理性。            |
|        | 能源設施 | 各直轄市、縣（市）政府應整合規劃能源設施空間區位配置，以 <b>提升能源利用效率</b> ，並妥為考量未來環保能源發展及應用所需之區域環境及用地供給。               |

## 5-2 建立符合社會公平正義的社會住宅政策

地方政府得依據《住宅法》§4 規定興辦社會住宅，並依下列指導原則辦理。

- ① 社會住宅需求評估，擬定需求總量及興建時程。
- ② 兼顧經濟與社會弱勢者之需求。
- ③ 根據《住宅法》裡有關社會住宅之規定，加速推動辦理。
- ④ 租金標準應配合住戶所得並建立補助機制。
- ⑤ 考量適當之區位興建社會住宅，其劃設區位應依下列條件作為考量依據：可負擔性、交通便利性、公共設施服務範圍、基地發展性。



聯合成長管理

增加公共  
設施服務

競爭力提升

生活品質改善

社會公平正義



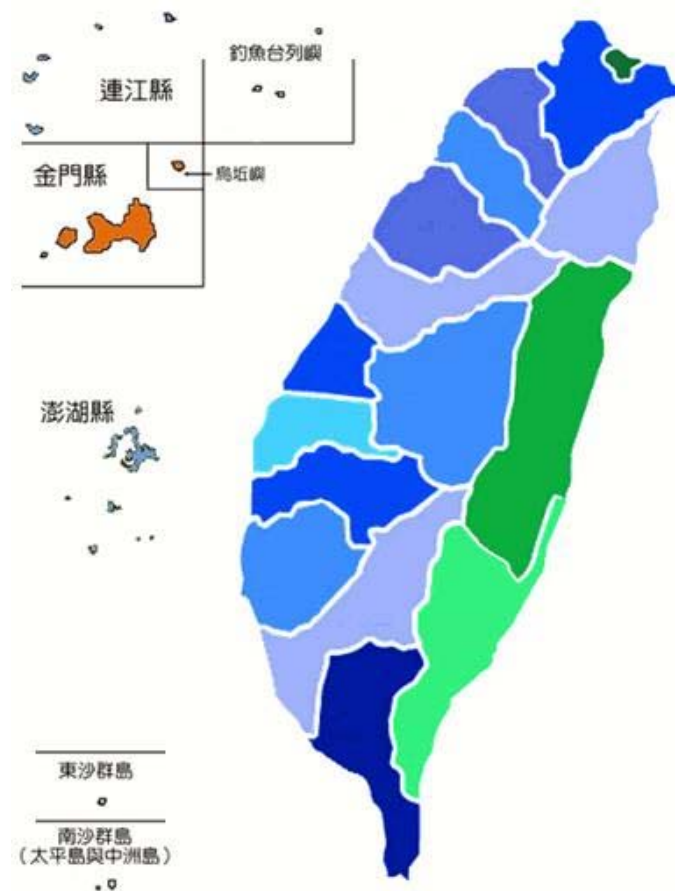
社會住宅

## 5-3 離島地區經濟發展機會及社會公平正義改善策略

為改善離島資源相對稀少之情形，並促進區域平衡與其發展機會。

### 六大策略

- 一、應以永續發展為最高目標，並**兼顧離島地區發展品質**
- 二、離島各縣國土計畫應依據各離島特性確立發展定位與成長管理策略，並訂定**永續發展評估指標**。
- 三、加強島嶼特殊文化景觀及自然景觀之保存，鼓勵創新多元的地方文化產業發展，**振興離島經濟**
- 四、改善離島與台灣本島間及各離島間之**交通運輸**，**推動生態旅遊**，落實自然生態保育。
- 五、推動**整體海岸地區建設管理**，檢討各類海岸設施、漁港等之必要性與妥適性，避免投資浪費或破壞海岸環境。
- 六、無人島嶼應儘量劃設為國土保育地區或海洋資源地區；已過度開發之島嶼，應依環境承载力採取適性開發及環境保全對策。



# 4

## 成長管理策略執行工具

- 一. 土地滾動檢討機制
- 二. 公共設施同時性
- 三. 土地活化機制
- 四. 公共設施負擔與回饋機制
- 五. 租稅增額融資制度(TIF)
- 六. 特別估價地區 (SAD)
- 七. 土地使用績效管制
- 八. 農地保育地役權
- 九. 農地農用獎懲機制
- 十. 區域型國土規劃整合平台

# 成長管理策略與執行工具





## 一. 土地滾動檢討機制

### ◆ 檢討考量重點

1. 人口規模、成長及組成
2. 住宅供需
3. 公共設施容受力
4. 產業結構及發展

### ◆ 檢討時機 《國土計畫法 §15》

#### ① 通盤檢討

全國國土計畫**每10年**、直轄市、縣(市)國土計畫**每5年**通盤檢討一次。

#### ② 適時檢討

### ◆ 適用範圍

- ① 直轄市、縣(市)農地總量
- ② 直轄市、縣(市)城鄉發展用地總量

機制重點



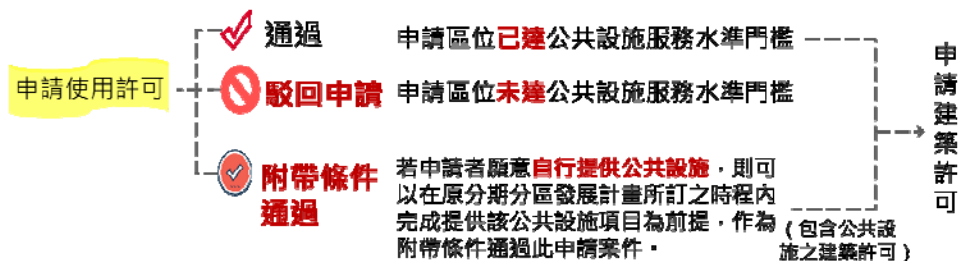
## 二. 公共設施同時性



- ◆ 直轄市、縣(市)成長管理計畫
- ◆ 新訂或擴大都市計畫
- ◆ 使用許可制

### ◆ 開發使用配套建議-公共設施服務水準門檻機制

1. 各地方因地制宜設定公共設施服務水準門檻
2. 將此門檻值作為**核發使用許可之依據**
3. 建議架設網站定期公布公共設施服務水準現況，**讓資訊透明公開**



機制重點



### 三. 土地活化機制

- ◆ 活化既有產業用地
- ◆ 產業用地儲備機制
- ◆ 公有土地活化機制

#### 機制重點

#### ◆ 產業用地

1. 提高閒置土地持有成本。
2. 增加短期土地買賣交易成本。
3. 閒置土地回收機制。
4. 研議產業園區新開發模式。

#### ◆ 產業用地儲備機制

1. 依據總量、用地需求分配產業用地。
2. 配合產業群聚規劃適合區位。

#### ◆ 產業用取得途徑

1. 公有及國營事業特定專用區
2. 新訂或擴大都市計畫
3. 閒置國公有土地

### 四. 公共設施負擔與回饋機制



- ◆ 回饋土地
- ◆ 繳交影響費
- ◆ 未登記工廠轉正

1. 未登記工廠合法化的過程中，應先針對違規事實進行罰鍰或行政罰。
2. 後續中央或地方評估審核合法化經主管機關許可後，須繳納回饋金。
3. 辦理國土保育事項以及作為相關開發影響之補償。
4. 負擔土地利用所需之公共設施。



### 五. 租稅增額融資制度(TIF)

- ◆ 建立TIF專責機構
- ◆ 劃定TIF特區
- ◆ 稅金增額運用方式

#### ◆ 我國公共建設未來採用TIF機制之建議

1. 檢討及修訂相關法規並建立完備之法源依據
2. 制定TIF特區劃設原則
  - ① 自償能力高之地區
  - ② 配合建設計畫、土地規劃、財務規劃、時程規劃之地區
  - ③ 將閒置或低度利用之公地參與開發，活化土地創造價值
  - ④ 土地重劃後之地區
  - ⑤ 鄰近軌道建設之地區
3. 強化公民參與制度

機制重點



### 六. 特別估價地區 (SAD)

- ◆ 建立民眾參與機制
- ◆ 制定特區劃定原則
- ◆ 各項評估完成後，創建特別估價地區
- ◆ 徵收之稅目

#### ◆ 我國建立SAD運作模式擬定

1. 課稅對象  
距離公共設施改善項目一定範圍，完全或部分鄰接在其區域內之財產，依受益程度多寡來分擔費用。
2. 徵收形式  
使用費或從價稅課徵，亦可發行債券獲取所需經費。
3. 同意門檻  
徵求地區內一定比例(目前美國訂定的同意門檻為60%，未來各縣市可依當地情形作調整)財產所有權人之同意。
4. 特區劃定  
政府為特殊目的而定之獨立地區，或市民以請願方式，送至市議會經審核通過後劃定

機制重點



### 七. 土地使用績效管制

- ◆ 國土保育地區
- ◆ 農業發展地區

#### 機制重點

- ◆ 依土地資源特性擬定管制原則，並針對使用行為進行管理
- ◆ 相關指導原則  
依水土保持法、地質法、災害防救法、山坡地保育利用條例、水利法、水患治理特別條例、濕地保育法等，擬定相關指導原則。
  1. 山坡地農業相關指導原則
  2. 嚴重地層下陷地區之不利耕作之農業用地相關指導原則
  3. 水災潛勢地區之農業相關指導原則
  4. 濕地保育之農業使用相關指導原則
  5. 水庫集水區之農業使用指導原則



### 八. 農地保育地役權

- ◆ 概念：透過契約限制特定土地使用，以實現農地保育目的之役權

#### 機制重點

- ◆ 對象
  1. 農業發展地區第一類：農業生產優勢地區
  2. 城鄉發展地區農地：面臨強烈轉用壓力
- ◆ 取得方式-成立土地信託機構或非營利保育機構
- ◆ 應用類型
  1. 限制型：減少具破壞自然資源與環境之農業生產行為
  2. 生產型：適地適種，提升農業生產效率
  3. 保育型：發揮農業多功能價值
- ◆ 建立監督機制



## 九.農地農用獎懲機制

- ◆ 獎勵與補助
- ◆ 禁制與罰則

機制重點

### ◆ 獎勵與補助相關法規

1. 《農業發展條例》
2. 《集村興建農舍獎勵及協助辦法》
3. 《國土永續發展基金收支保管及運用辦法》
4. 《山坡地保育利用條例》
5. 《水土保持法》

### ◆ 對地補貼

### ◆ 禁制與罰則相關法規

1. 《農業發展條例》
2. 《山坡地保育利用條例》
3. 《水土保持法》
4. 《土石採取法》



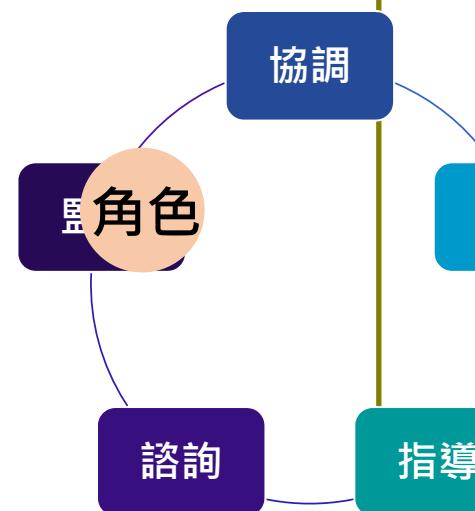
## 十.區域型國土規劃整合平台

### ◆ 現行區域合作平台之課題

1. 缺少法制化
2. 組織成員只有地方政府
3. 沒有固定財源
4. 缺乏積極性誘因和跨域合作之強制性
5. 合作議題缺少高層次的國家發展議題
6. 跨域合作停留在意見交換、研討和評估階段

### ◆ 相關改善建議

1. 建立法源依據
2. 納入不同層級之組織成員
3. 編列跨區域建設計畫之經費
4. 跨域合作協調事項納入能源效率、氣候變遷等議題



5

## 部門空間發展策略

- 部門計畫法規
- 部門空間發展策略
- 部門協商機制
- 部門競合處理原則

## 國土計畫法第三條

部門空間發展策略：指主管機關會商各目的事業主管機關，就其部門發展所需涉及**空間政策或區位適宜性**，綜合評估後，所訂定之發展策略。

## 國土計畫法施行細則第四條

部門空間發展策略，應包括住宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門。並載明下列事項：

- (一) 全國部門發展政策。
- (二) 部門空間發展現況。
- (三) 課題及對策。
- (四) 部門空間發展定位。
- (五) 部門空間發展分布區位。
- (六) 部門空間發展用地**供需規模總量**及直轄市、縣（市）**分派數量**。

# 部門空間發展策略

## 經濟相關產業部門發展策略

以「創新、就業、分配」為核心的經濟發展模式，帶領經濟轉型升級，兼顧永續發展為目標

### 北部區域

**優勢產業：**經貿運籌及科技產業

**策略：**以北台高科技產業走廊發展生技醫療、半導體、綠能光電產業等，配合國際機場、台北港、便捷之軌道網絡(高鐵、台鐵、捷運)

### 南部區域

**優勢產業：**光電科技產業、農業生技產業、鋼鐵、石化、造船與螺絲產業均具世界競爭力

**策略：**推展綠能科技、體感科技及國防造船產業，並兼顧糧食生產、國際觀光發展與國際生態熱點

### 中部區域

**優勢產業：**精密機械、五金產業及科技產業

**策略：**以中部科學園區為主發展國防科技、環保科技、綠能產業及智慧機械創新產業，並持續推動農業生產及觀光旅遊

### 東部區域

**優勢產業：**特殊自然與人文資源之生態觀光及石材、海洋資源產業

**策略：**發展生態、文化深度旅遊（原民文化產業），兼顧糧食生產。



# 部門空間發展策略

## 交通部門發展策略

- ❑ 厚植國際運籌能力，強化國際競爭
- ❑ 健全城際都市運輸，完備基礎建設，發展公共運輸
- ❑ 落實離災防災救災，提高抗災能力
- ❑ 推展低碳節能運輸，營造環境融合

### 北部區域

- ✓ 強化雙北與基隆、桃園航空城連結，促進雙港與產業運籌
- ✓ 建構國道五號宜蘭出口之生活圈路網，提升運輸服務品質

### 中部區域

- ✓ 串聯高鐵、台鐵軌道連結擴大運輸綜效
- ✓ 持續推動西濱快速道路連接，建構海線產業及觀光運輸軸線

### 南部區域

- ✓ 透過國道七號串連海空雙港與產業腹地，提升國際競爭力
- ✓ 推動鐵路捷運化，並建構恆春觀光鐵路，促進低碳結能運輸發展

### 東部區域

- ✓ 改善蘇花、南迴雙鐵交通瓶頸，促進區域交通安全
- ✓ 強化觀光景點之大眾運輸品質，以促進生態觀光發展



# 部門空間發展策略

## 能源設施

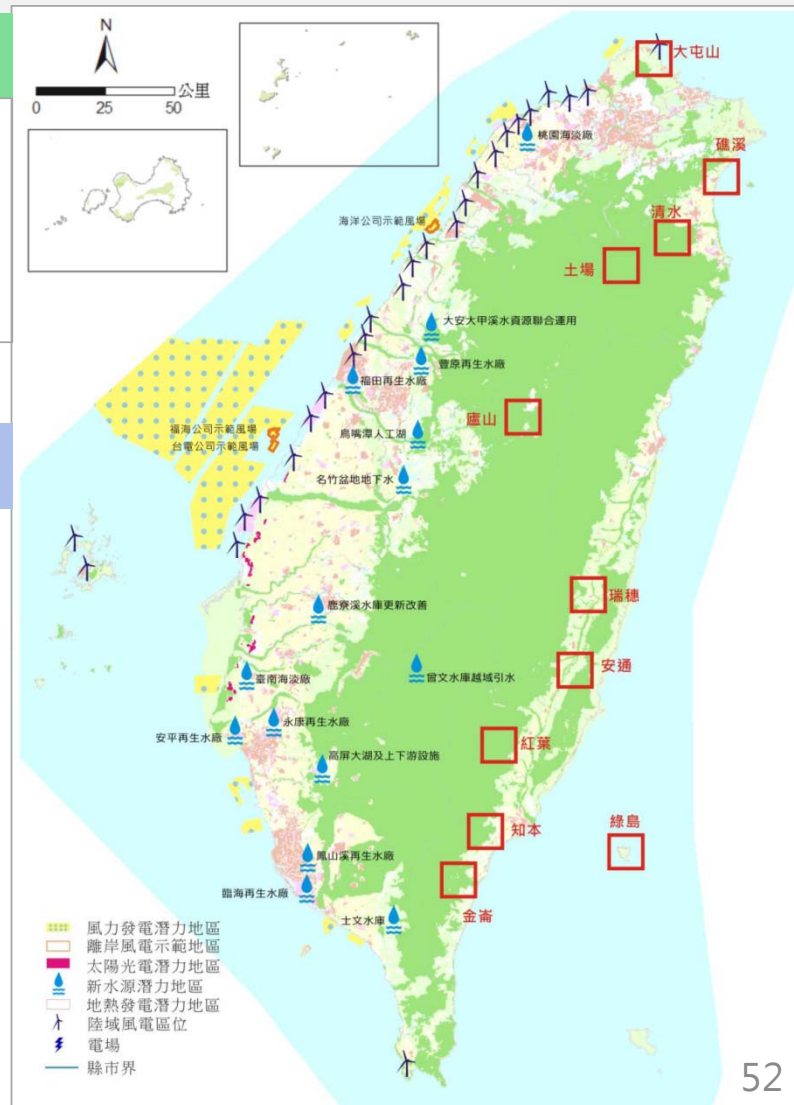
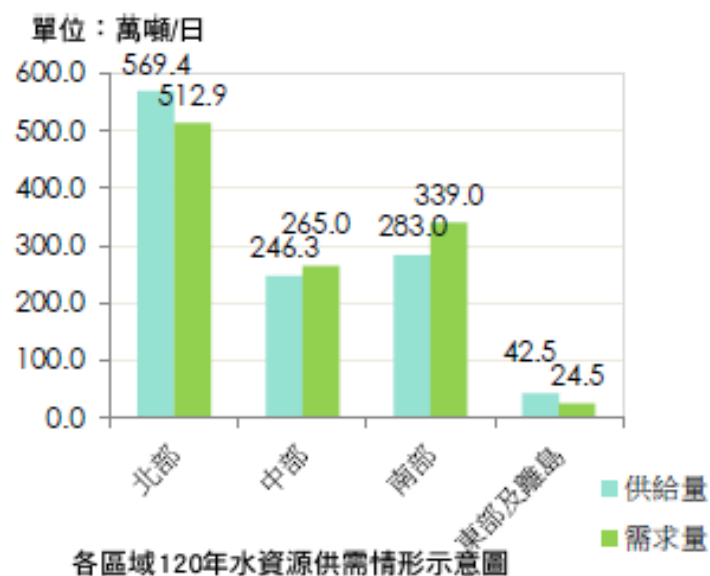
**目標：**建構安全穩定、效率及潔淨能源供需體系，創造永續價值

**策略：**政府全力推廣再生能源，積極尋找適當場域，以達成提高114年再生能源發電量占比達20%目標

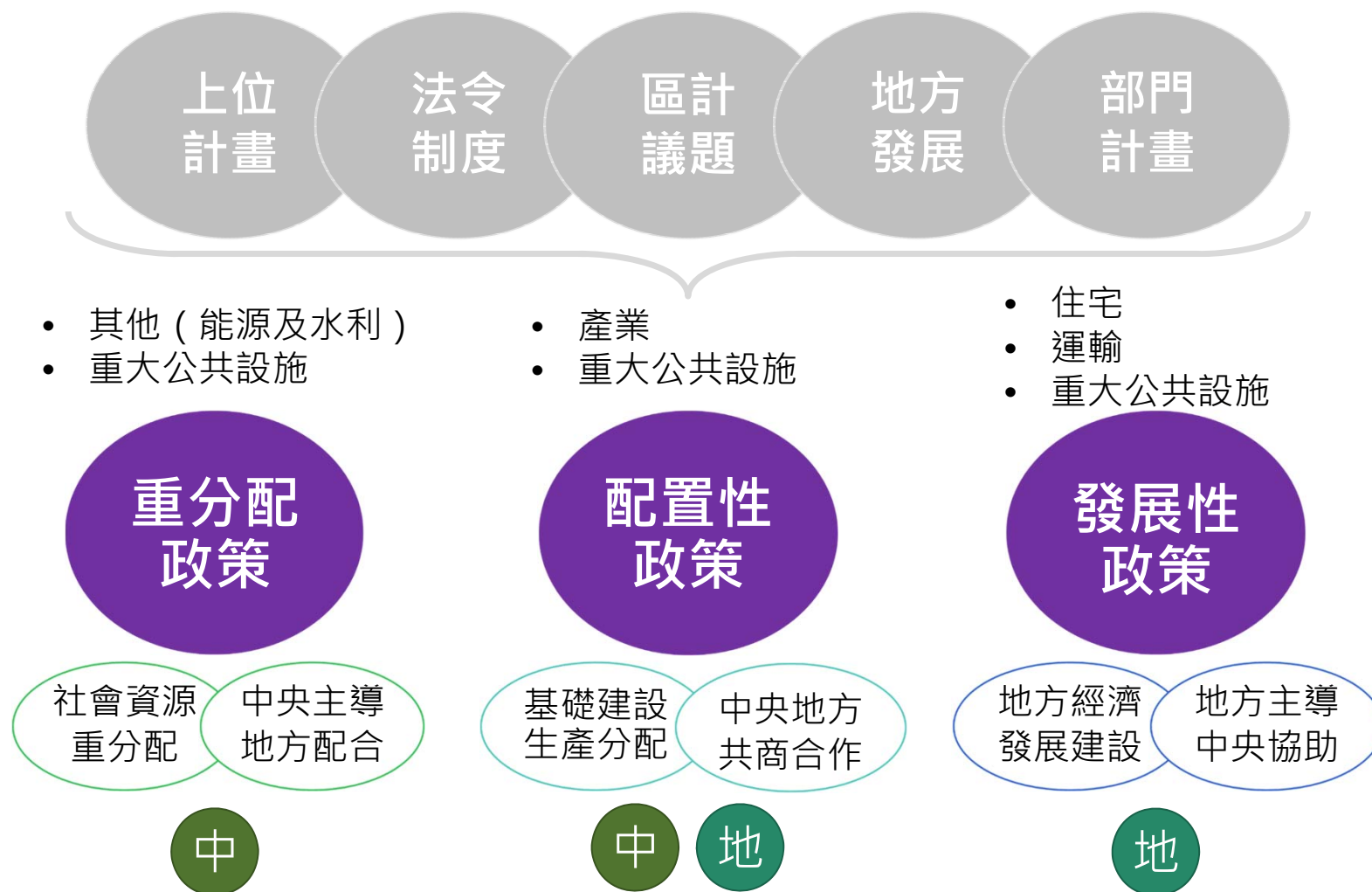
## 水資源設施

**目標：**提高水源利用效率、因應未來氣候異常之供需情勢

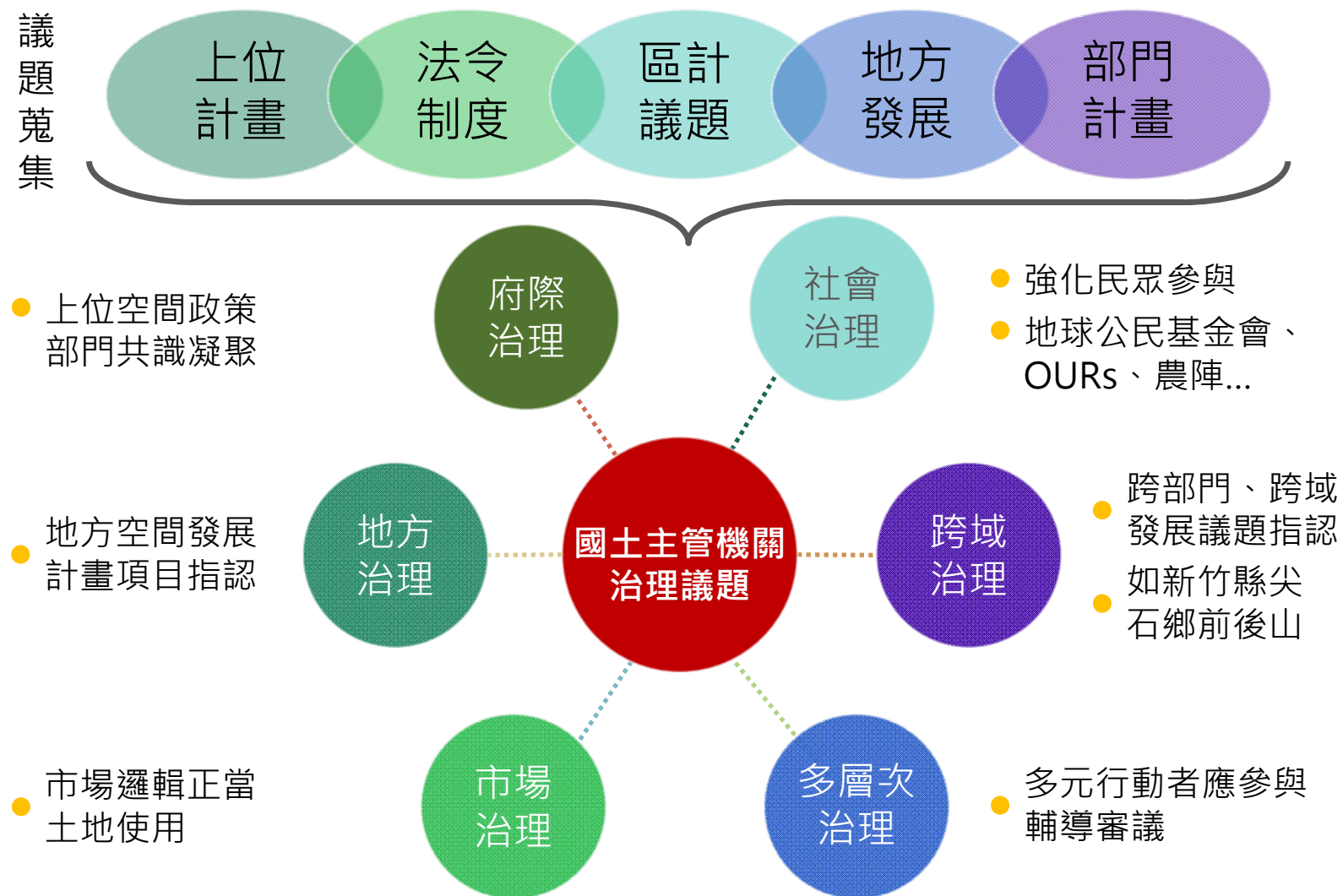
**策略：**建構安全穩定水資源利用環境，開發天然水資源及推動海水淡化或污(廢)水再生利用等新興水資源系統



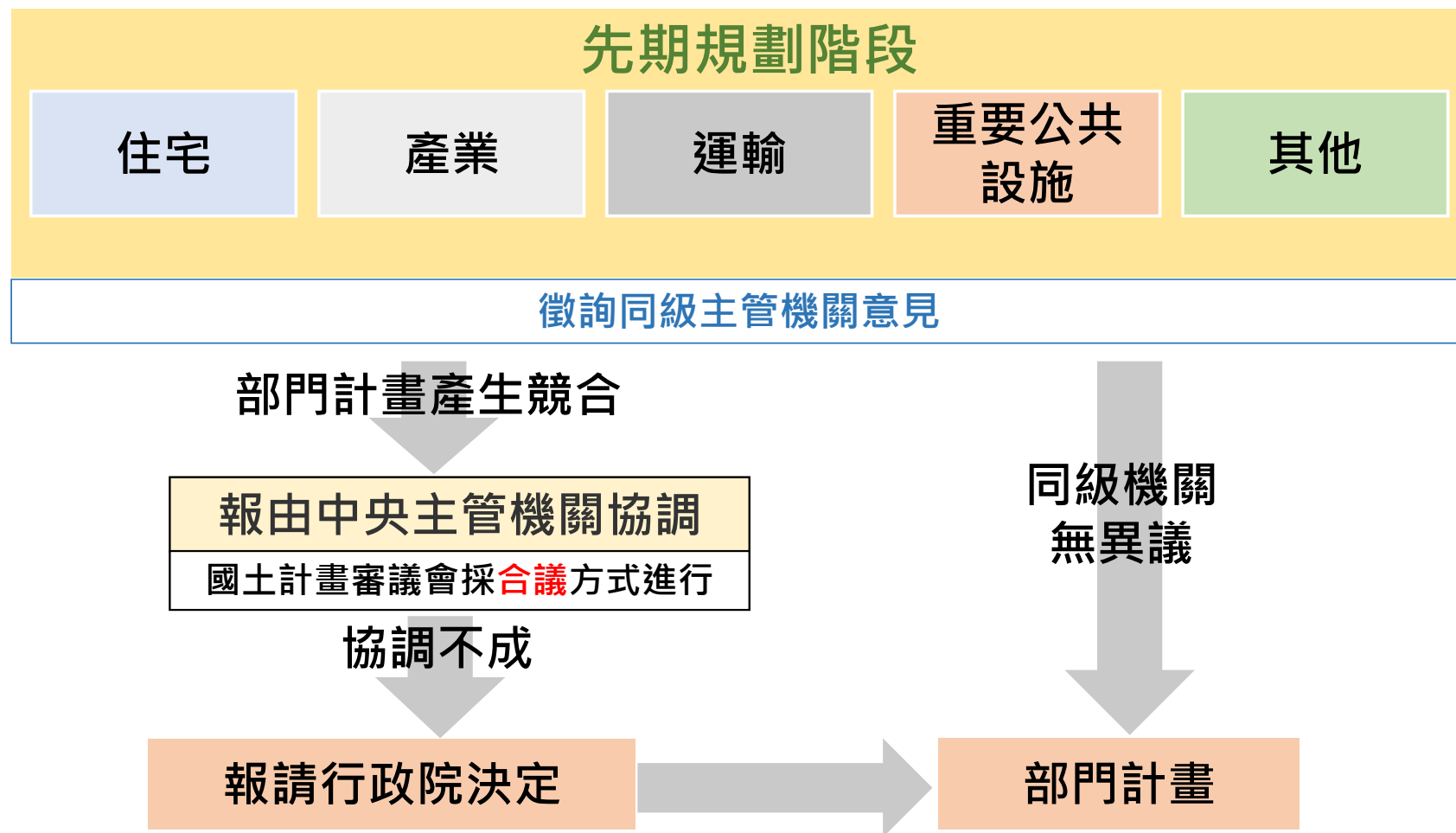
## 部門協商機制



## 部門協商機制



## 部門協商機制



# 部門競合處理原則

## ► 總體性原則

1. 各中央目的事業主管機關性質重要且在一定規模以上之部門計畫，應於**先期規劃階段與國土規劃主管機關充分協調**，並透過國土規劃協調機制進行開發效益評估，避免重複投資，發揮整體建設效益。
2. 部門計畫投資應兼顧最小國土使用範圍，並應用高效能、自然生態或可循環再生之工法與材料，以**節能減碳**；其區位如涉及**環境敏感地區**者應依**迴避、縮小、減輕及補償**之原則進行規劃，以降低對環境資源衝擊及確保生態機能之運作。
3. 為減少部門計畫衝突或競合情形，部門計畫涉及「**土地使用**」或「**空間規劃**」範疇者，有必要於計畫階段就**整體資源供需**、**土地使用適宜性**等進行檢視後納入區域計畫，以利後續相關部門計畫推動。
4. 各部門計畫應審酌對原住民族生活型態及傳統土地使用方式之影響，考量**原住民族聚落及傳統領域之土地使用需求**，使用範圍涉及原住民族之使用時，應依**原住民族基本法第21條**規定辦理。

**Thank you for your attention!**

