



案例分享： 澎湖縣國土計畫(草案)

簡報

【簡報大綱】

- 壹、澎湖縣空間特性與發展概況
- 貳、重要議題之彈性規劃
- 參、後續期待與協助

澎湖縣政府建設處
王鏘魁 副處長

澎湖縣空間特性與發展概況

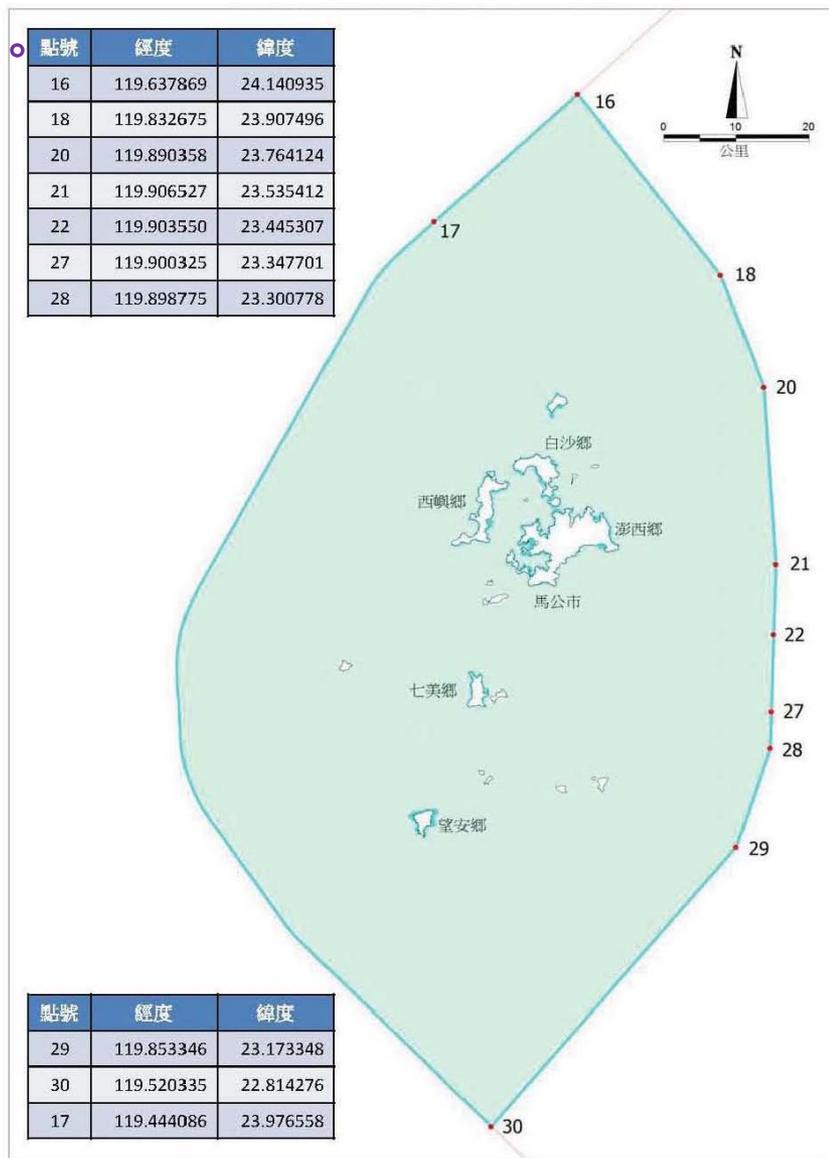
澎湖縣在地理區位、自然條件、歷史文化各種發展層面上有著與台灣地區截然不同的特殊性與差異處。

自然環境條件/
社經發展概況/
實質空間概況/

澎湖縣國土計畫範圍

澎湖以海洋立縣，海域面積廣大。

- 經內政部營建署公布澎湖縣海域管轄範圍之**海域範圍面積計約7,920平方公里**。
- 行政區劃包含1市5鄉。依106年澎湖縣統計年報，目前澎湖縣登記之**土地面積約127平方公里**。
- **海域面積約為陸域面積之65倍，全縣經調查共有90座大小島嶼。**



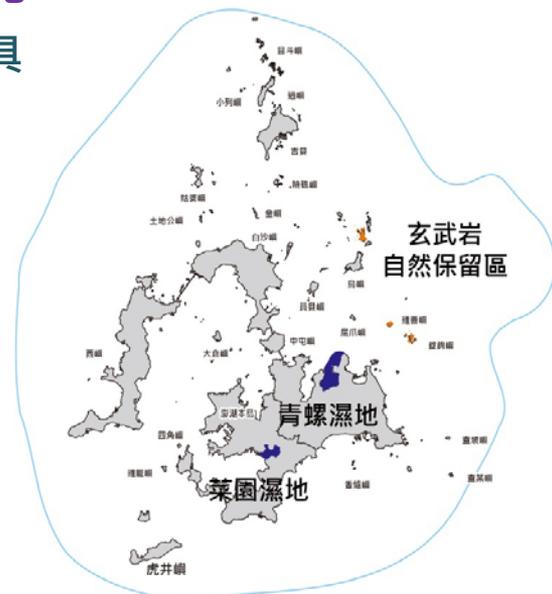
自然環境條件

以海立縣之海洋環繞島嶼空間，海岸地景豐富多元

- 海域面積約為陸域面積之65倍、縣轄大小島嶼共有90座，具有獨特的自然與文化特色。
- 海岸線總長度為368.76公里，居全國縣市之冠。且保有較高比例之自然海岸。

生態物種豐富，許多重要濕地及自然保留區。

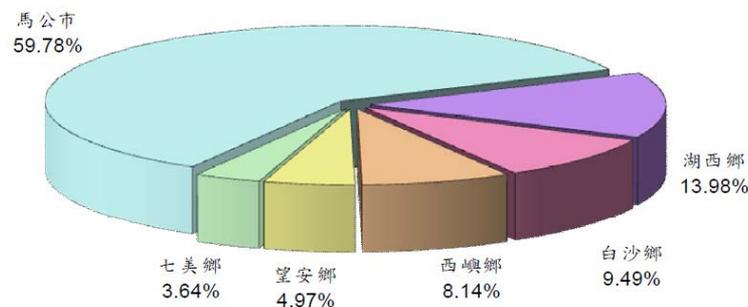
- 潮間帶和海洋環境孕育綠蠵龜、陸蟹、海豚及珊瑚礁等代表性物種。
- 本島青螺濕地、南海貓嶼及北海雞善嶼、錠鉤嶼為候鳥主要棲息地。



社經發展概況

■ 人口呈穩定成長，並集中於馬公市區及周邊。

- 澎湖縣近10年總人口約為10萬人，人口變動幅度不大，歷年偶有波動，但整體呈穩定成長趨勢，10年間人口平均成長率為0.71%。
- 106年度全縣約60%人口分布於馬公市，約50%人口分布於馬公都市計畫及周邊地區。

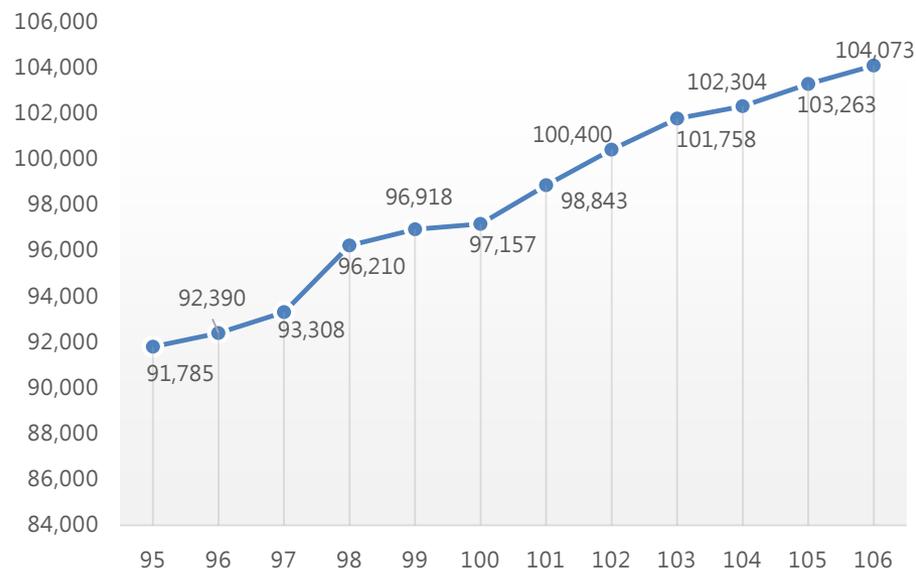


澎湖縣設籍人口數104,073人 8.14人/公頃

馬公市62,308人 (全縣59.87%) 18.33人/公頃

馬公都市計畫區及周邊 (約全縣50%) 35.25人/公頃

馬公都市計畫區 (約全縣30%) 54.68人/公頃

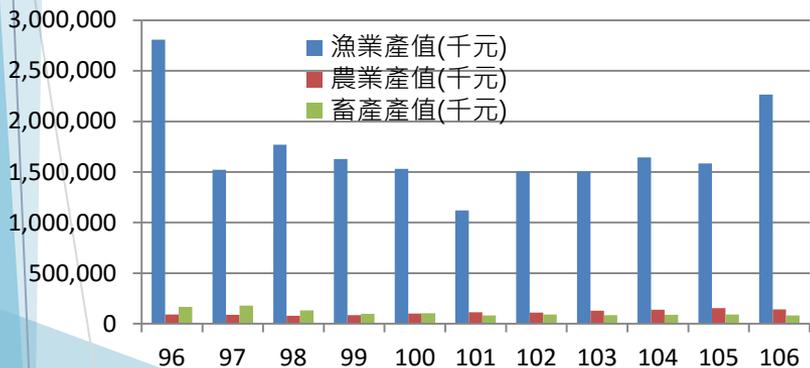


社經發展概況

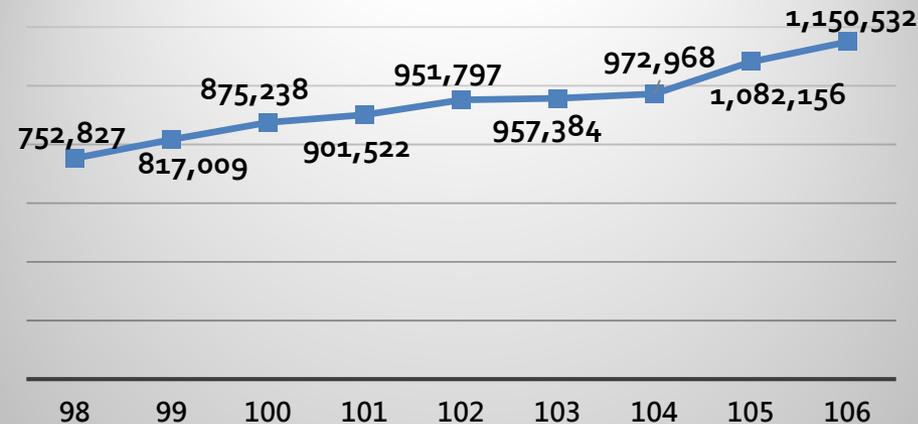
■ 就業結構及產值呈現 三級 > 二級 > 一級產業。

- 一級產業之產量及產值仍以漁業為主。
- 澎湖縣農地面積廣，但因夏日、冬風、少雨及鹽霧使得澎湖的農地生產力低，不宜農作，廢耕地比例高。

| 產業別 | 就業人口數 | | 生產總額 | |
|-----------|-------|---------|------------|---------|
| | (千人) | (%) | (百萬元) | (%) |
| 農林漁牧業(一級) | 3 | 7.26% | 1,861,976 | 9.29% |
| 工業(二級) | 6 | 16.44% | 3,622,409 | 24.14% |
| 服務業(三級) | 30 | 76.30% | 9,987,918 | 66.57% |
| 總計 | 39 | 100.00% | 15,004,160 | 100.00% |



澎湖縣歷年觀光人次統計圖



- 因澎湖縣觀光產業發達，相對提高住宿及餐飲業、批發及零售業以及運輸及倉儲業之發展。

| 業別 | 場所家數(家) | 場所員工數(人) | 生產總額(千元) |
|---------------|---------|----------|------------|
| 礦業及土石採取業 | - | - | - |
| 製造業 | 206 | 631 | 1,100,409 |
| 電力及燃氣供應業 | 9 | - | - |
| 用水供應及污染整治業 | 16 | - | - |
| 營造業 | 16 | 1837 | 3,701,943 |
| 小計 | 247 | 2,468 | 4,802,352 |
| 批發及零售業 | 2,202 | 4,867 | 3,913,241 |
| 運輸及倉儲業 | 291 | 1,341 | 3,523,223 |
| 住宿及餐飲業 | 1,066 | 2,874 | 269,528 |
| 資訊及通訊傳播業 | 32 | 259 | 1,170,664 |
| 金融、保險、強制性社會安全 | 78 | 578 | 2,106,863 |
| 不動產業 | 111 | 288 | 345,631 |
| 專業、科學及技術服務業 | 78 | 171 | 204,489 |
| 支援服務業 | 414 | 1,232 | 984,541 |
| 教育服務業 | 62 | 325 | 168,156 |
| 醫療保健及社會工作服務業 | 118 | 1,114 | 1,744,836 |
| 藝術、娛樂及休閒服務業 | 90 | 242 | 215,328 |
| 其他服務業 | 350 | 485 | 410,422 |
| 小計 | 4,892 | 13,776 | 15,056,922 |
| 總計 | 5,139 | 16,244 | 19,859,274 |

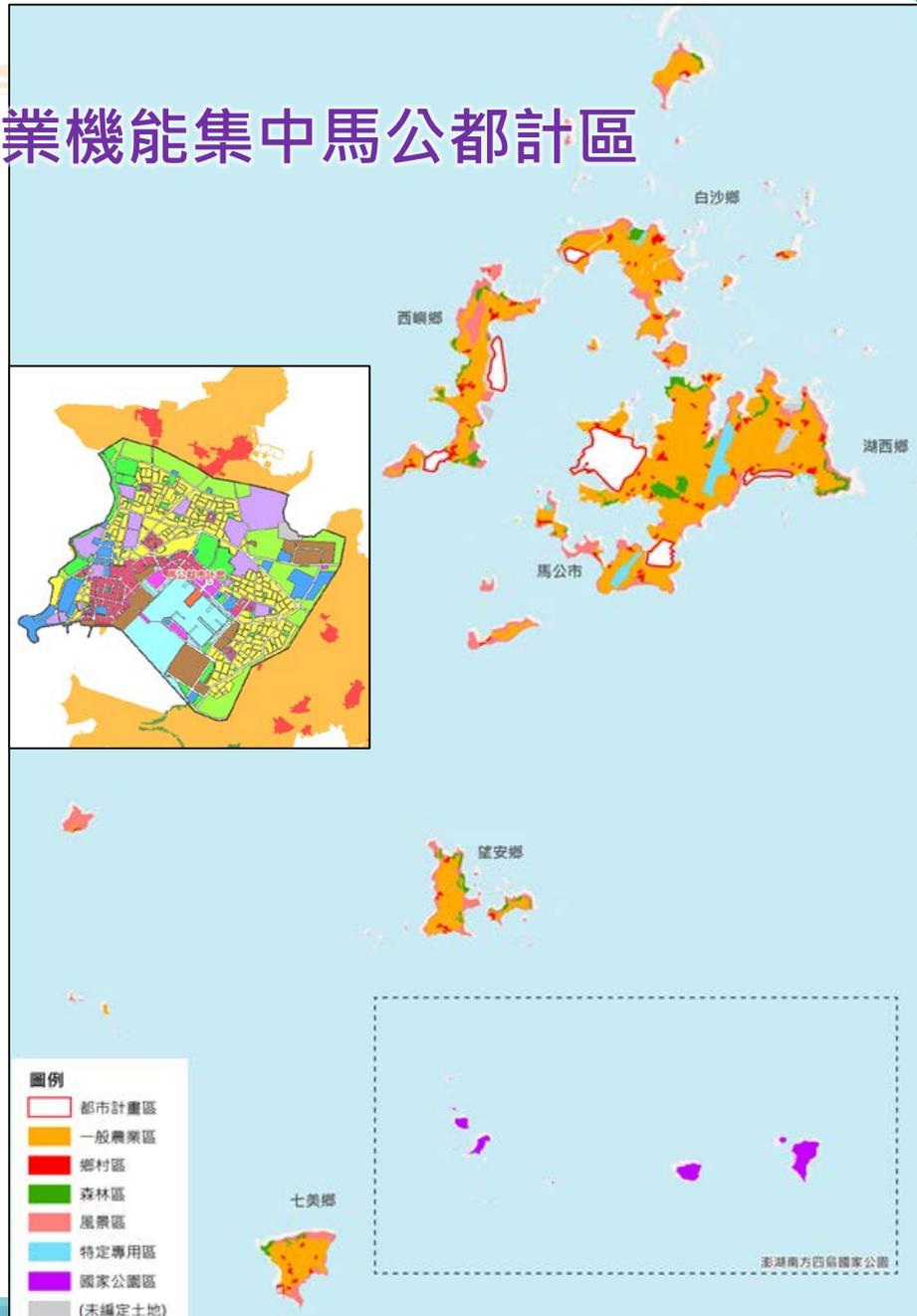
實質環境概況

■ 城鄉發展差距明顯，都市商業機能集中馬公都計區

- 全縣共6處都市計畫，以馬公都計區為全縣經貿商業消費中心，住宅區、商業區開闢率達93.18%、89.29%，工業區約50%較低。
- 林投、二崁、西嶼西台為以古蹟、景觀保護、遊憩為主之都計區。
- 澎湖縣以馬公市區為主要核心區，而無明顯次要核心之空間發展結構。

| 計畫名稱 | 性質 | 計畫面積 (公頃) | 計畫人口 (人) | 現況人口 (人) |
|-------------|-----|-----------|----------|----------|
| 馬公都市計畫 | 市鎮 | 570.47 | 66,000 | 31,042 |
| 馬公鎖港地區都市計畫 | 鄉街 | 129.81 | 9,500 | 2,734 |
| 白沙鄉通梁地區都市計畫 | 鄉街 | 60.22 | 3,000 | 861 |
| 林投風景特定區計畫 | 特定區 | 67.69 | 34 | 42 |
| 西嶼西台古蹟特定區計畫 | 特定區 | 74.4 | - | - |
| 二崁傳統聚落特定區計畫 | 特定區 | 151.39 | 500 | 176 |

| 非都市土地分區 | 面積 (公頃) | 佔非都土地百分比 (%) | 佔全縣面積百分比 (%) |
|----------|-----------|--------------|--------------|
| 特定農業區 | - | - | - |
| 一般農業區 | 7,687.46 | 67.90% | 60.60% |
| 工業區 | - | - | - |
| 鄉村區 | 463.46 | 4.09% | 3.65% |
| 森林區 | 556.43 | 4.91% | 4.39% |
| 山坡地保育區 | - | - | - |
| 風景區 | 2,284.47 | 20.18% | 18.01% |
| 特定專用區、其他 | 330.64 | 2.92% | 2.61% |
| 總計 | 11,322.46 | 100.00% | 89.25% |



實質環境概況

■ 農業受限自然條件與地力，廢耕比例高。

- 澎湖縣農地面積廣，但因夏日、冬風、少雨及鹽霧使得澎湖的農地生產力低，不宜農作，廢耕地比例高。
- 全縣農地均屬非都市一般農業區，無特定農業區。
- 依農委會農地資源盤查結果，現況已作農糧作物、養殖漁塢、畜牧使用等合計僅約534公頃，僅佔調查農地之7%。



單位：公頃

| 使用類型 | 澎湖縣農業及農地資源盤查總面積(T = P+Q) (8,127 ha) | | | | | | | | | | | 可供糧食生產土地 | 實際供農林漁牧休閒使用土地 | |
|-------------|---------------------------------------|-------|-------|-------|--------------------|-----|-------|------|--------|------|----------|----------|---------------|-------|
| | 法定農業用地 (P = H + O) (8,099 ha) | | | | | | | | | | 非法定農業用地 | | | |
| | 平地範圍 (7,747 ha) (H) | | | | 山坡地範圍 (352 ha) (O) | | | | | | | | | |
| | 農業使用 | | | 非農業使用 | 宜農牧地 | 宜林地 | 加強保育地 | 未查定地 | 不屬查定土地 | 林務範圍 | 生產使用 (Q) | | | |
| | 露天生產 | 生產型設施 | 管理型設施 | | | | | | | | | | | |
| 1. 農糧作物 | 490 | 3 | 0 | ----- | - | - | - | - | - | 2 | 26 | 519 | 521 | |
| 2. 養殖魚塢 | 35 | 0 | 0 | ----- | - | - | - | - | - | - | 1 | 37 | 37 | |
| 3. 畜牧使用 | 6 | - | - | ----- | - | - | - | - | - | - | - | 6 | 6 | |
| 4. 林業使用 | 2,956 | - | - | ----- | - | - | - | - | - | 286 | - | ----- | 3,242 | |
| 5. 休閒農場 | - | - | - | ----- | - | - | - | - | - | - | ----- | ----- | - | |
| 6. 農村再生設施 | - | - | - | ----- | - | - | - | - | - | - | ----- | ----- | - | |
| 7. 農水路使用 | - | - | - | ----- | - | - | - | - | - | - | ----- | ----- | - | |
| 8. 潛在可供農業使用 | 3,700 | - | - | ----- | - | - | - | - | - | 23 | ----- | 3,700 | 3,723 | |
| 小計 | 7,187 | 3 | 1 | ----- | - | - | - | - | - | 311 | 27 | 4,262 | 7,529 | |
| 合計 | 7,191 | | | ----- | | | | | | | 311 | 27 | 4,262 | 7,529 |

重要議題之彈性規劃

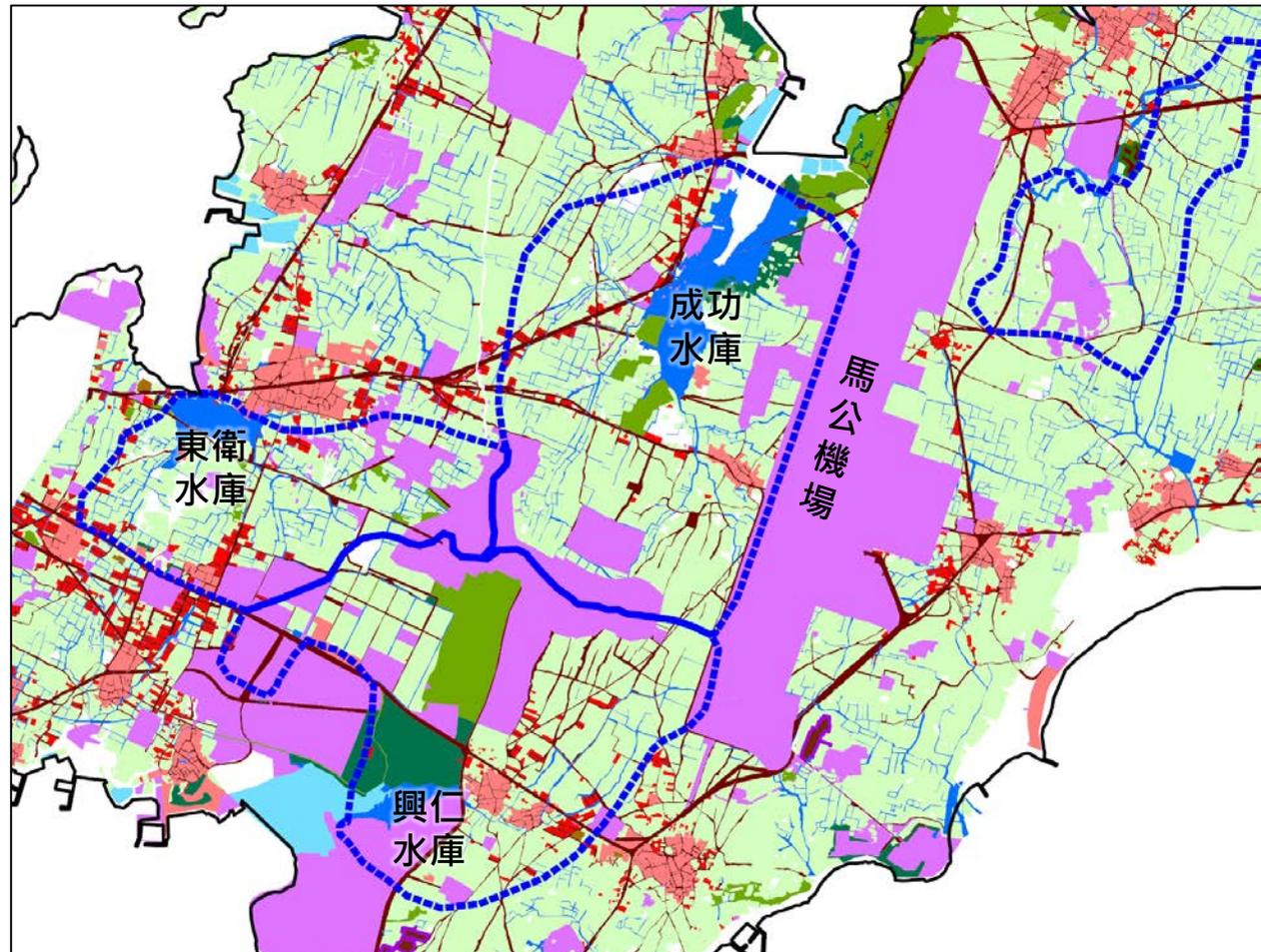
在全國國土計畫之土地使用管制指導事項考慮到離島地區的特殊需要給予訂定因地制宜管制之權利，故在研訂澎湖縣國土計畫階段，考量本縣的特殊條件與需要，容許稍加彈性的規畫管制作為。

水庫保護區之彈性規劃/
國土計畫下之城鄉發展規劃/

一、水庫保護區之彈性規劃

- 東衛、成功、興仁水庫三處飲用水水質水量保護區位於本島主要海、陸交通匯集位置，且劃設公告面積廣大(合計約836公頃)。
- 現況範圍內既存之住宅聚落、學校、機關、農地、墳墓等多種設施與使用。

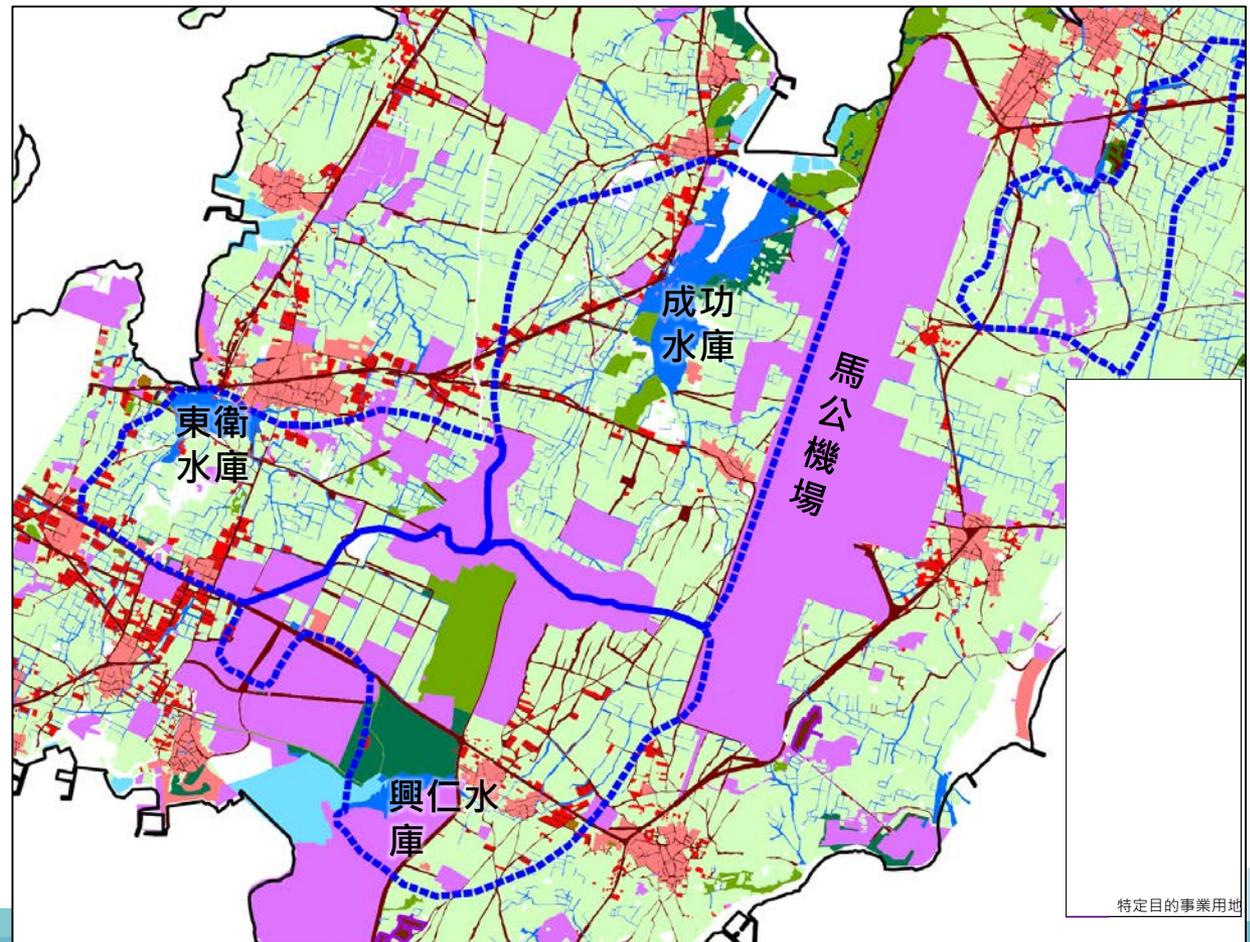
- 依「全國國土計畫」指導，飲用水水質水源保護區原則應劃設為「國保1」，惟將嚴格限制土地使用並影響民眾權益。
- 依107.9.20與營建署進行研商結論，得以明確之績效管制措施後，符合「確保飲用水水質水源水質」之目的下，可作其他功能分區之適當劃設。



一、水庫保護區之彈性規劃

■ 特殊性2--既有設施及土地使用多元

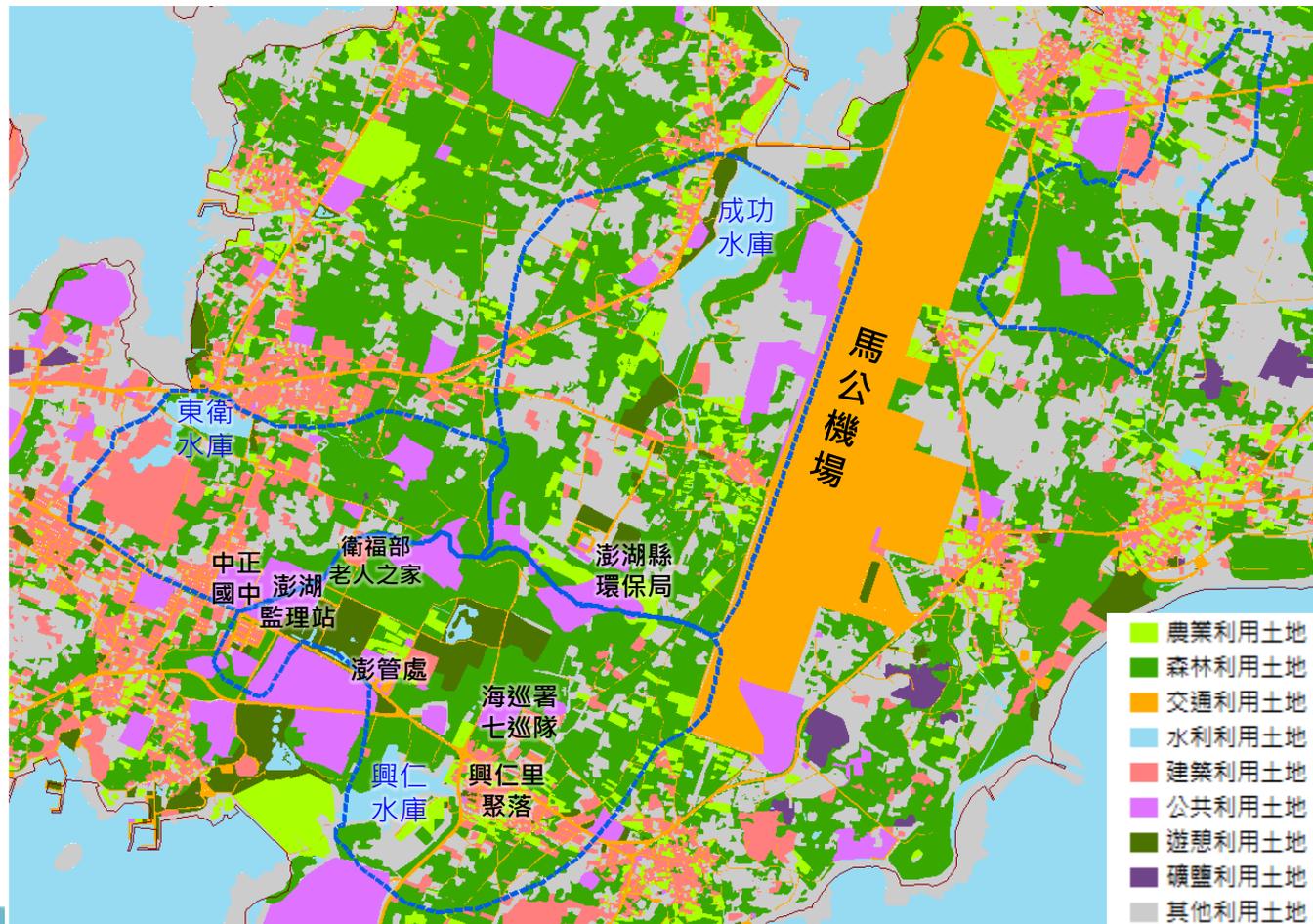
- 依現行使用定編定面積，保護區內之農牧用地約447公頃(約佔54%)、特定目的事業用地約171公頃(約佔21%)、國土保安用地約44公頃(約佔5.3%)、甲、乙、丙、丁種建築用地合計約23公頃(約佔2.8%)。



一、水庫保護區之彈性規劃

■ 特殊性2--既有設施及土地使用多元

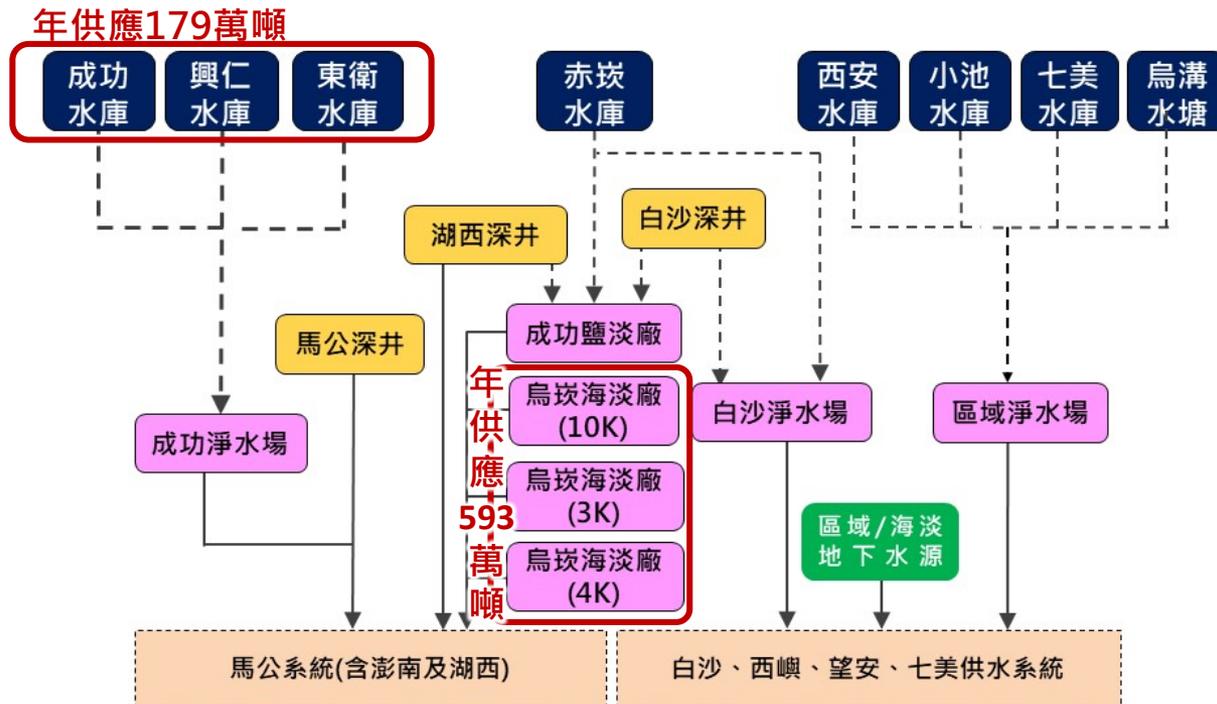
- 現況範圍內既存之住宅聚落、學校、機關、農地、墳墓等多種設施與使用。
- 依104年國土利用調查，保護區內之建築使用、公共設施使用、遊憩使用之土地面積合計約145公頃(約佔17.5%)，空置地約230公頃(約佔27.5%)。



一、水庫保護區之彈性規劃

■ 特殊性3--飲用水供水重要性逐漸被替代

- 東衛、成功、興仁水庫水源經成功淨水場處理後，提供馬公系統自來水使用。
- 依107年全年東衛、成功、興仁水庫用水量179萬噸，同年馬公烏崁海淡一廠造水供應593萬噸，再加入馬公烏崁海淡二廠(一期)4000 CMD(已完工)，及已獲同意補助二期6000 CMD加入供水量後，有助穩定供水並減抽地下水。
- 於未來海淡建設後，東衛、成功、興仁水庫水供應飲用水之重要性逐漸被替代。



一、水庫保護區之彈性規劃

■ 兼顧國土保育與彈性土地利用之彈性規劃

➤ 考量法律保障既有權益原則

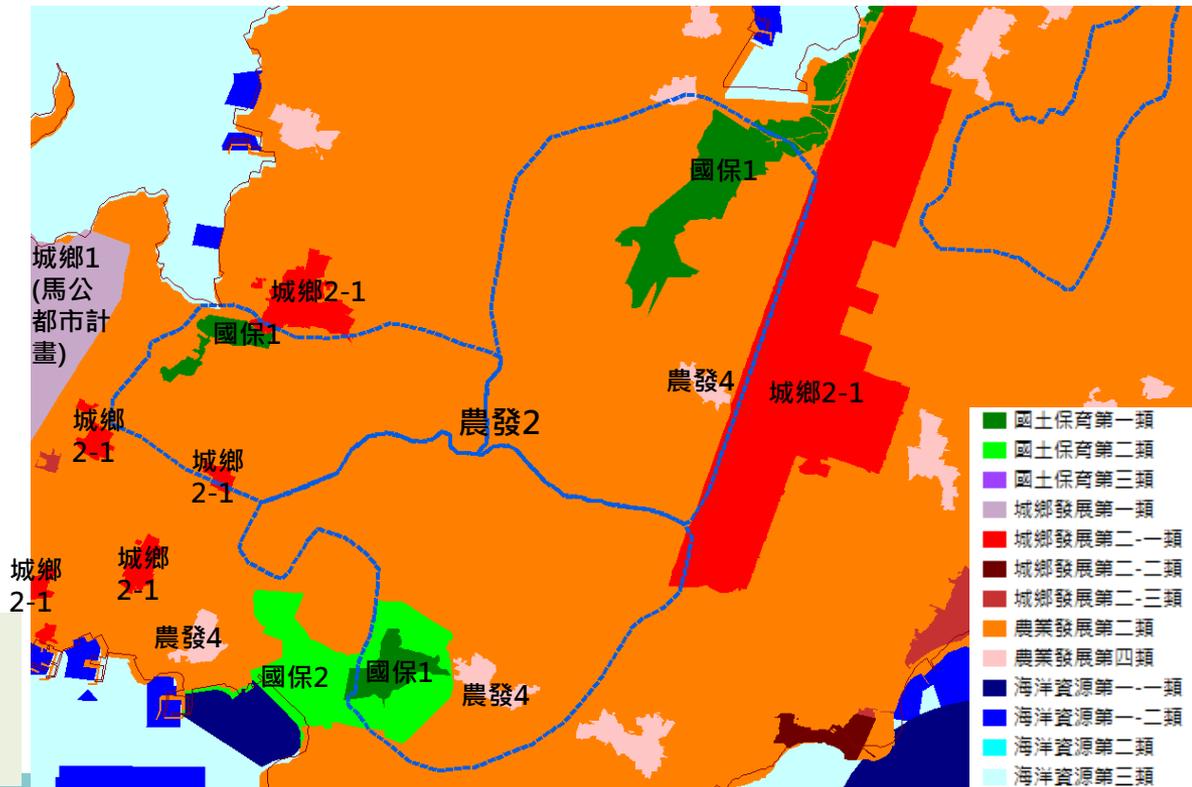
屬原區域計畫之鄉村區、核發開發許可地區應予以優先保障既有權益以維持原有之使用。

➤ 確保水庫蓄水範圍內之水源水體保護

因屬平地水庫，保護區範圍之水質保護功能較低，而水庫蓄水範圍內之土地仍應以保護為主，依國土功能分區劃設條件劃設為「國保一」，嚴格管制使用。

- **加強污水改善措施及建立績效管制，給予彈性土地使用**
 考量本縣水庫之特殊性，於水庫蓄水範圍外之保護區擬建立明確之績效管制標準，本府工務局已爭取水利署前瞻計畫補助辦理成功、興仁水庫之雨、污分流措施改善工程，於109~110年度施工，故於確保水庫水源水質保護下，彈性給予適當使用之機會，故劃設為農發2並納入因地制宜土管原則中規定。

有關須訂定績效管制標準及特殊土管規則之要求，已於本縣國土計畫草案中明列為本府後續應辦事項。



二、國土計畫下之城鄉發展規劃

澎湖縣「農變建」存在與發展之特殊性

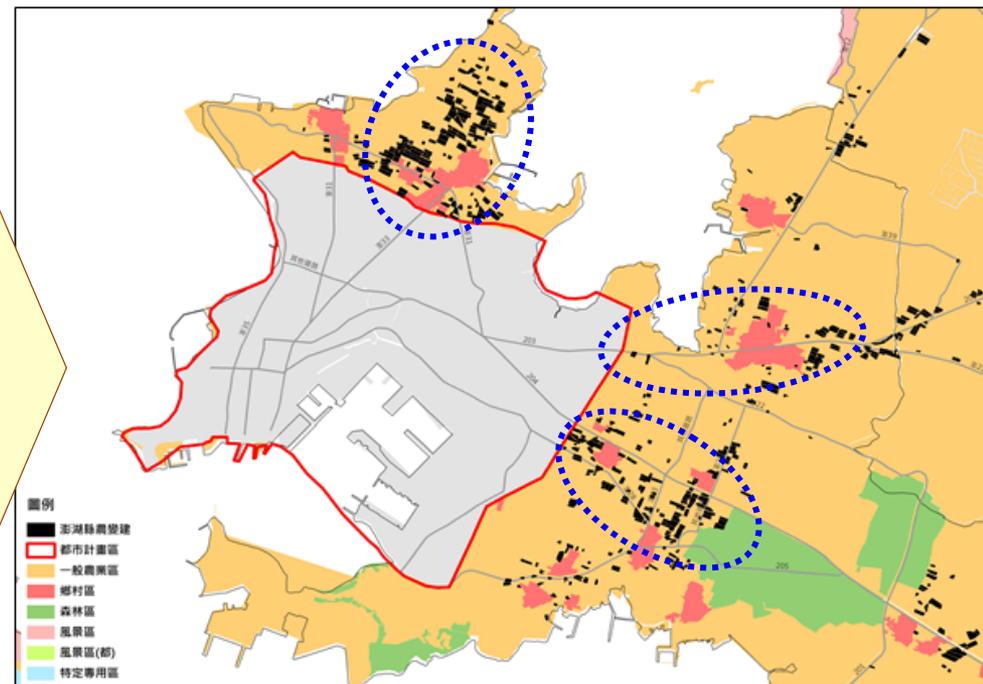
- 現行法令依據：「非都市土地使用管制規則」第45條
- 立法精神：照顧離島及原住民保留地地區無自有住屋者
- 發展概況：歷年來農變建面積達82公頃，多分布於馬公市周邊約57公頃（56%）及湖西鄉約17公頃（21%），其餘地區僅呈零星分布。
- 肇生課題：都市及鄉村聚落發展蔓延、蛙躍，公設配套不足之負面影響。
- 國土計畫實施：現有制度法源依據消失，但澎湖縣仍有存在必要與因應。

都市發展
人口成長
(吸力)

合法農
地轉用
形成都
市蔓延

- 聚落土地畸零不利使用
- 農地地力不足長期廢耕
(推力)

- 成為住宅、發展用地取得管道，偏離原有政策目標
 - 因取得容易、地價因素，「農變建」成為澎湖縣住宅土地供給之主要方式。
- 仍應正視發展用地不足及偏遠、離島地區之基本居住保障議題
 - 澎湖陸域發展面積有限，既有鄉村區可建築用地不足，未來住居成長用地需求應予因應。
 - 為落實保障離島弱勢民眾無自有住屋者之需要，既有機制仍有延續必要，惟應適當調整以杜絕不合理之發展。



二、國土計畫下之城鄉發展規劃

全國國土計畫全面實施後之土地使用管制差異

- 現行「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暨變更編定審查作業要點」已無法源依據，不再適用。
- 改以國土計畫法以國土功能分區實施土地使用管制，除辦理國土計畫通盤檢討外，依法不得變更分區（現行作法係以使用地進行管制，並可辦理變更）。
- 依目前營建署研擬國土功能分區容許使用草案，在非都市土地內新增之住宅僅得於城2-1、農4、城3中申請容許使用。另位於城2-3(未來發展預留地區)內及「符合鄉村地區整體規劃」，得申請辦理。

- 澎湖縣可建築土地不足
- 照顧離島地區民眾

原區域計畫非都市土地使用管制規則授權下之農變建制度

除現行農變建審查作業要點第五點所列之禁止區位外，其餘農牧、養殖用地均能申請變更。

蛙躍式發展、公共設施配套不足形成整體環境景觀負面影響

未來國土計畫實施後，以國土功分區作計畫性管制住宅使用，且不得變更分區。

於城2-1、農4中得容許使用，並於符合成長管理、鄉村地區整體規劃下得以提未未來發展空間(申請辦理)

有計畫引導朝集約化發展、配合農政資源導入，改善整體住居環境品質。

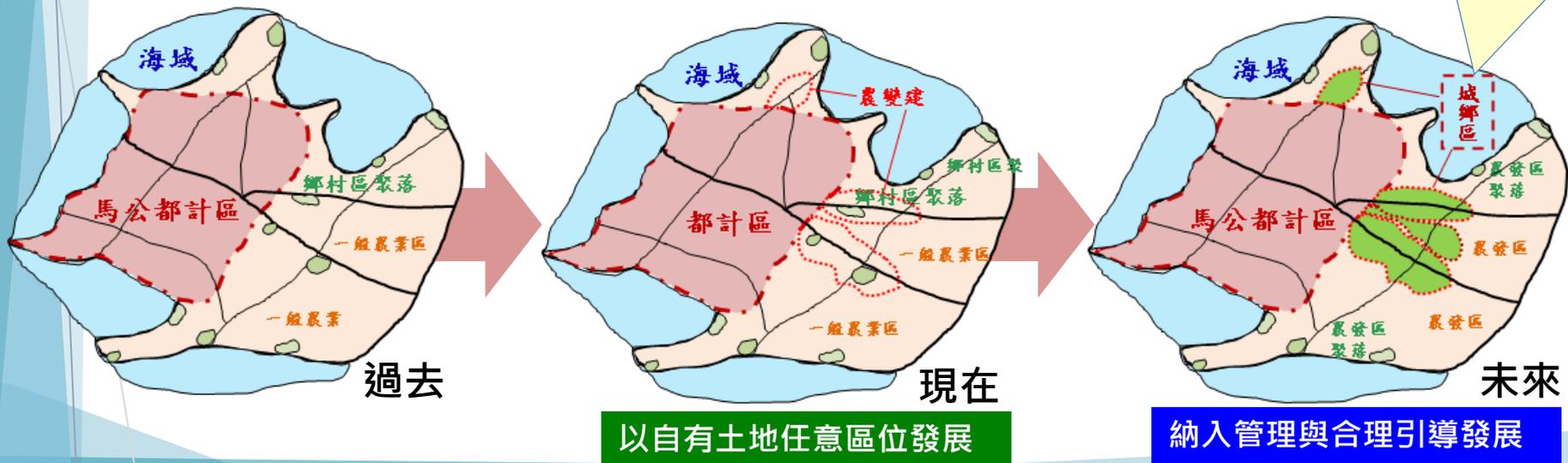
現有農變建制度於國土計畫下之因應規劃

澎湖縣國土計畫之因應規劃方式

◆ 其一：指定適宜之未來成長區位，提供適當之預留發展空間。

- 依全國國土計畫指導以集約發展、避免蛙躍開發之原則，已於本縣整體發展構想中指認馬公都市計畫區周邊、各鄉公所所在地、重要觀光發展潛力聚落(山水、隘門、龍門、外垵)為未來發展地區。
- 以既有鄉村區為核心，納入外圍既有農變建土地，並預留適當之未來發展範圍，形成完整之城鄉發展空間。
- 依全國國土計畫指導，於鄉村地區整體規劃後，可適當提供周邊未來發所需空間。
- 未來土地管制、使用許可、整體開發方式等仍於營建署研議中。

未來以既有鄉村區結合外圍適當預留發展範圍，透過鄉村地區整體規劃，形成完整之城鄉發展空間。



二、國土計畫下之城鄉發展規劃

■ 澎湖縣整體空間發展架構

□ 雙核：經貿、產業

- 馬公新灣：觀光經貿核心
- 龍門尖山：綠能產業核心

□ 海上藍色三環：

- 北海東海遊憩環：
活力海洋休閒及生態觀光體驗
- 南海遊憩環：
魅力生態島嶼及浪漫人文巡禮
- 澎湖灣內海遊憩環：
創意精彩海上藍色公路

□ 陸域觀光三線：

- 北環旅遊線
- 南環旅遊線
- 湖西旅遊線(黃金海岸文化長灘)



二、國土計畫下之城鄉發展規劃

■ 未來住居空間之發展順序與區位 (依目標年新增人口所需約132公頃)

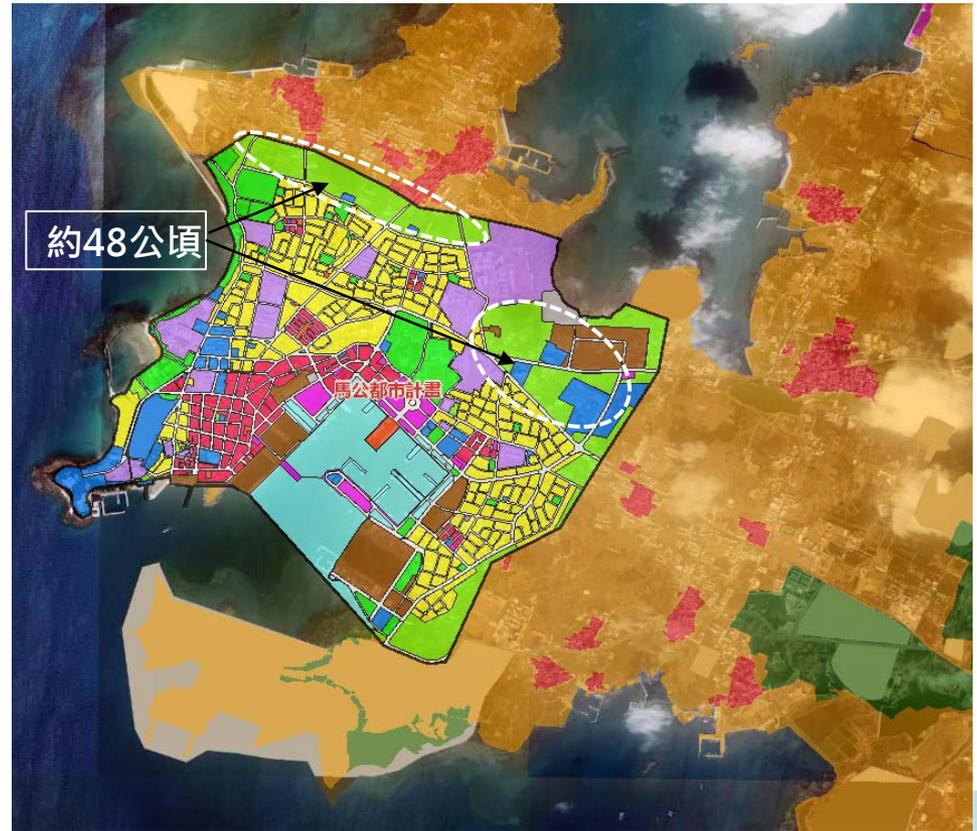
→ 優先於既有都市計畫區、鄉村區閒置土地利用，**都市更新**及舊屋改建利用(約17.5公頃)。

→ 馬公都市計畫區可發展土地已接近飽和，鎖港都市計畫約有13公頃未發展土地。

→ 以馬公都市計畫農業區變更開發，約48公頃(其中16公頃已辦理變更)。

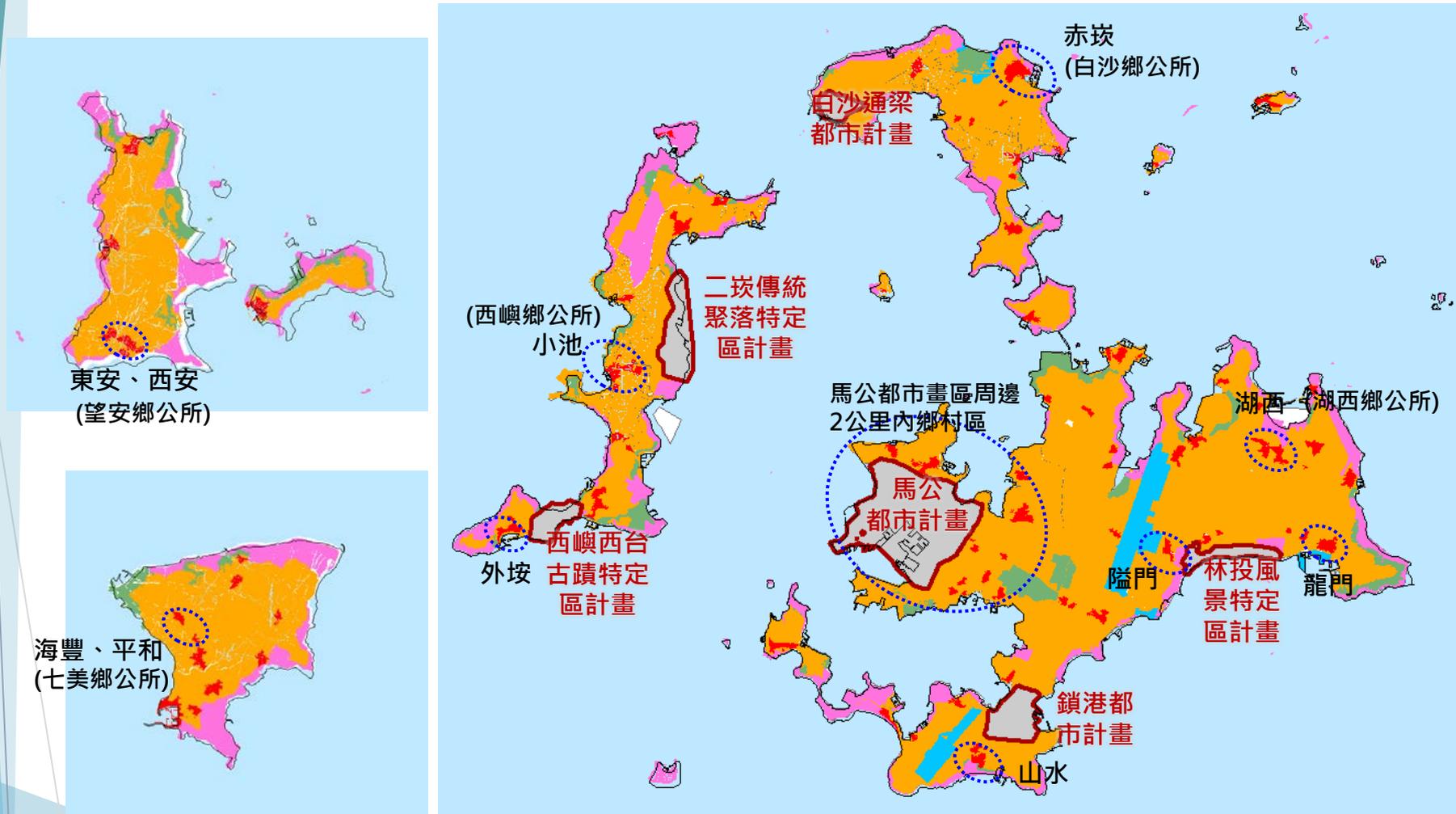
$$132-17.5-13-48=53.5$$

➤ 其餘非都市土地，未來由鄉村地區整體規劃完成後，適度擴大既有鄉村區範圍，增加可發展土地，約有53.5公頃(作為可建築之純住宅用地僅約34.5公頃)。



二、國土計畫下之城鄉發展規劃

■ 未來發展優先區位

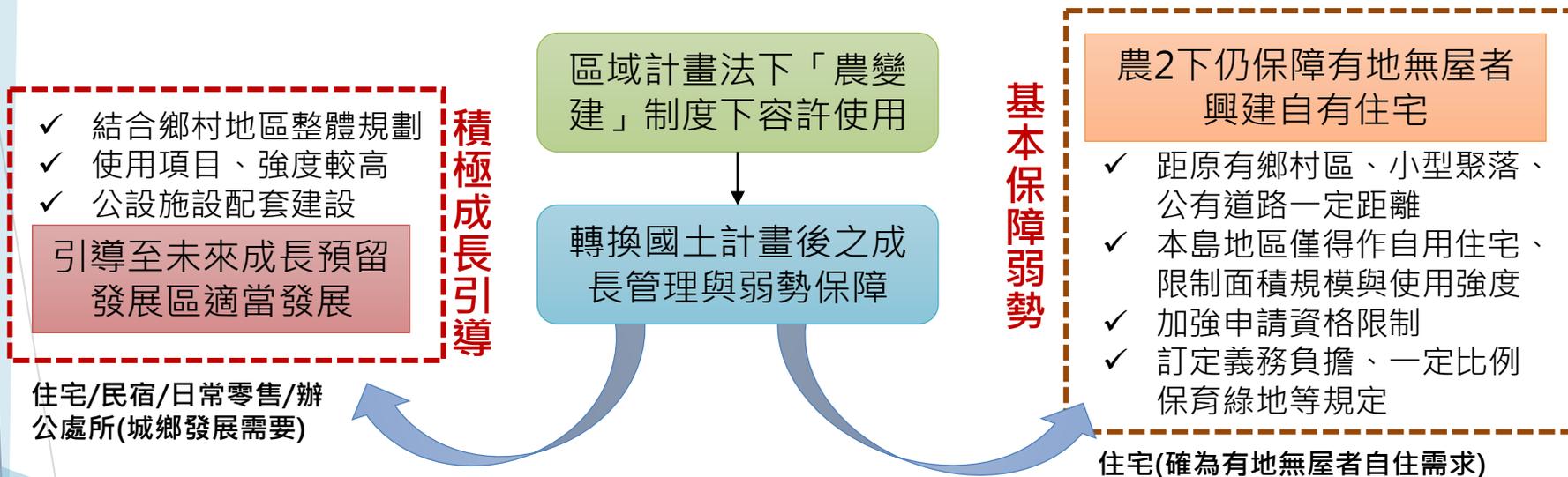


二、國土計畫下之城鄉發展規劃

澎湖縣國土計畫之因應規劃方式

■ 其二：於「農發2」增訂本縣特殊保障得在自有土地申請作住宅使用之條件。

- 擬定本縣「農發2」之特殊土地使用管制規則，並依規定須報由內政部核定後實施。
- 未來澎湖縣國土計畫已於指認之未來發展地區中預留可發展土地，可供日常零售消費、民宿使用，故未來本島地區之「農發2」中僅容許作自有住宅。
- 為落實保障弱勢之精神，杜絕現有不合理發展現象，以確實達成計畫引導發展之目的，未來將納入資格及區位限制、義務負擔、一定比例保育綠地等規定。



二、國土計畫下之城鄉發展規劃

■ 國土計畫下之土地使用管制方式

現有農變建機制之法源依據

區域計畫法

依第十五條第一項訂定

非都市土地使用管制規則

第45條：申請於離島、原住民保留地地區之農牧用地、養殖或林業用地住宅興建計畫，應以其自有土地，並符合下列條件，經直轄市或縣（市）政府依第三十條核准者，得依其核定計畫內容之土地使用性質，申請變更編定為適當使用地，並以一次為限…

依第30條、第45條訂定

立法精神：為照顧離島及原住民保留地地區無自有住屋者

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劃暨變更編定審查作業要點

未來落日

未來國土計畫下之法制作法

國土計畫法

第23條：

(第2項)國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之…

(第4項)直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。

土地使用管制規則

- 國土計畫土地使用管制規則
(現由內政部營建署擬定中)
- 澎湖縣另訂管制規則
(於本縣國土計畫公告實施後另案報核)

二、國土計畫下之城鄉發展規劃

辦理鄉村地區整體規劃完成土地利用綱要計畫

為提供當地人口居住所需

總量：34.5公頃
(不含公設)

總量：6公頃(不含公設)

於**重點發展聚落周邊**經指明為生活居住功能土地範圍（屬未來發展地區，全國通案可辦理之方式）

- 重點聚落周邊優先劃設。
- 須分別依照鄉村地區整體規劃之區位提供必要公共設施或回饋、整體開發。
- 指定應以整體開發方式辦理之地區，不得個別申請容許作自用住宅使用。
- 經參與辦理整體規劃開發並共同負擔一定比例公共設施後，得適當增加容許使用項目與使用強度。
- 其餘依中央主管機關訂頒鄉村地區整體規劃通案性土地使用管制規定辦理。

非屬重點發展聚落（含二、三級離島），保障偏遠離島及弱勢民眾居住需要（屬本縣特殊性之需要，訂定因性制宜土地使用管制原則）

- 須位於經指定之距原有鄉村區或小型村落或公有道路一定範圍。
- 嚴格審查申請資格及限縮土地使用管制：
 - 不得位於澎湖觀光發展計畫之特別保護區、自然景觀區，位於飲用水水源水質保護區者需符合水源保護之績效管制規定。
 - 僅得作自用住宅，不得作民宿、零售商業、辦公處所等其他使用。
 - 以申請人一生一次為限。
 - 每筆基地至少保留一定比例面積作保育綠地並不得計算建蔽率、容積率。
 - 應依法擬定特殊土管規則報核後實施，包含規定最小面積、臨接道路寬度、建物鄰棟間隔、適當限縮土地使用強度、申請身份、資格、持有土地年限、其他條件等。

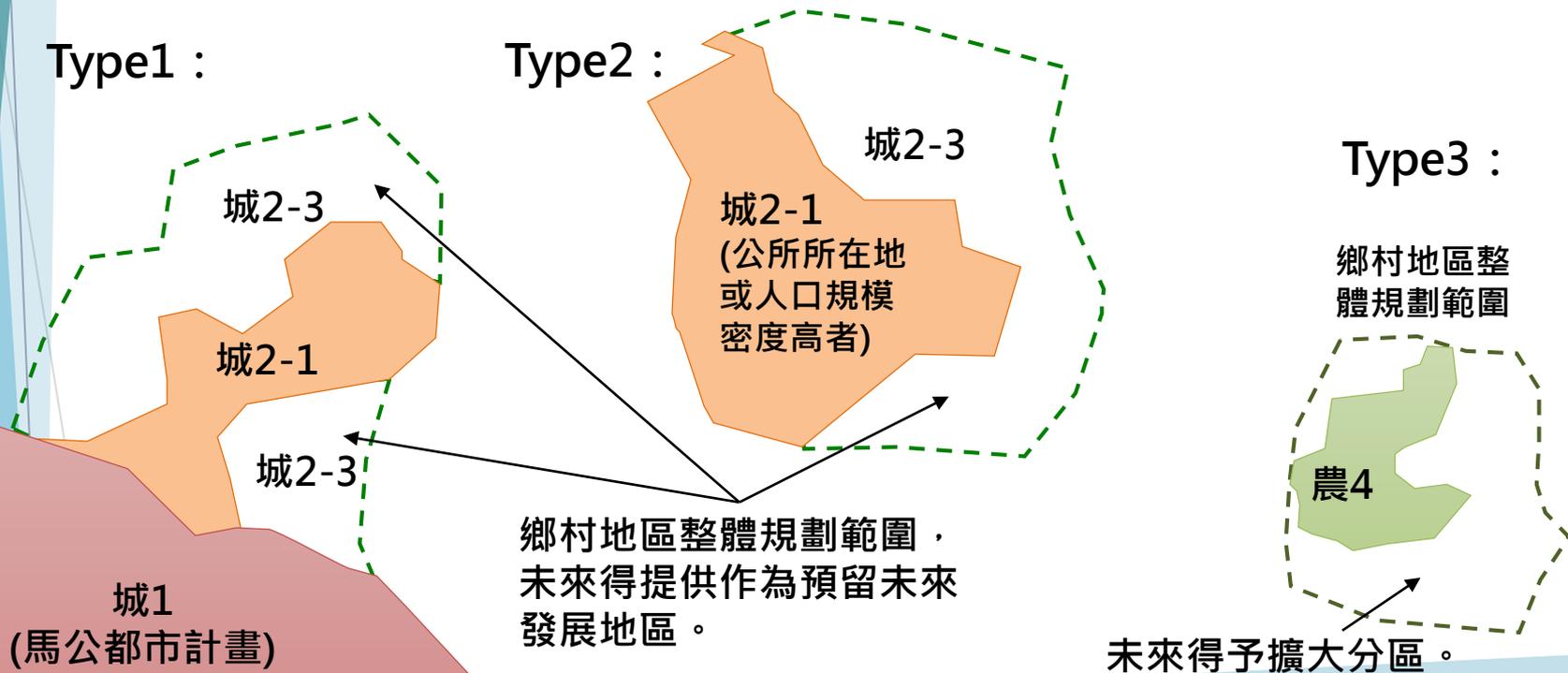
後續期待與協助

改善非都市鄉村區現存發展問題，尚有賴「鄉村地區整體規劃」、因地制宜的土地管制原則規則、及相關機制的配合加以落實，然現存機制尚存在一些問題有待釐清與整備，期待中央主管機關能予考量本縣特殊性給予適度之作業彈性。

鄉村地區整體規劃/
國土功能分區分類圖劃設作業/

一、鄉村地區整體規劃

- 未來由鄉村地區整體規劃提供未來城鄉發展空間以合理引導城鄉發展，係符合全國國土計畫之指導策略，亦為於未來實施澎湖縣國土計畫後之重要工作。
- 現存鄉村地區、鄉村區及其周邊蔓延發展上，實存在不同的態樣及發展特性差異。未來鄉村地區整體規劃的具體計畫內容、要項等，尚待釐清與規範，期待中央在研訂相關規劃操作原則與策略工具上，能有因地制宜的規畫彈性設計與考量。



一、鄉村地區整體規劃

■ 不同鄉村聚落具不同發展需求

Type2：以小池角聚落為例



Type2：以山水聚落為例



一、鄉村地區整體規劃

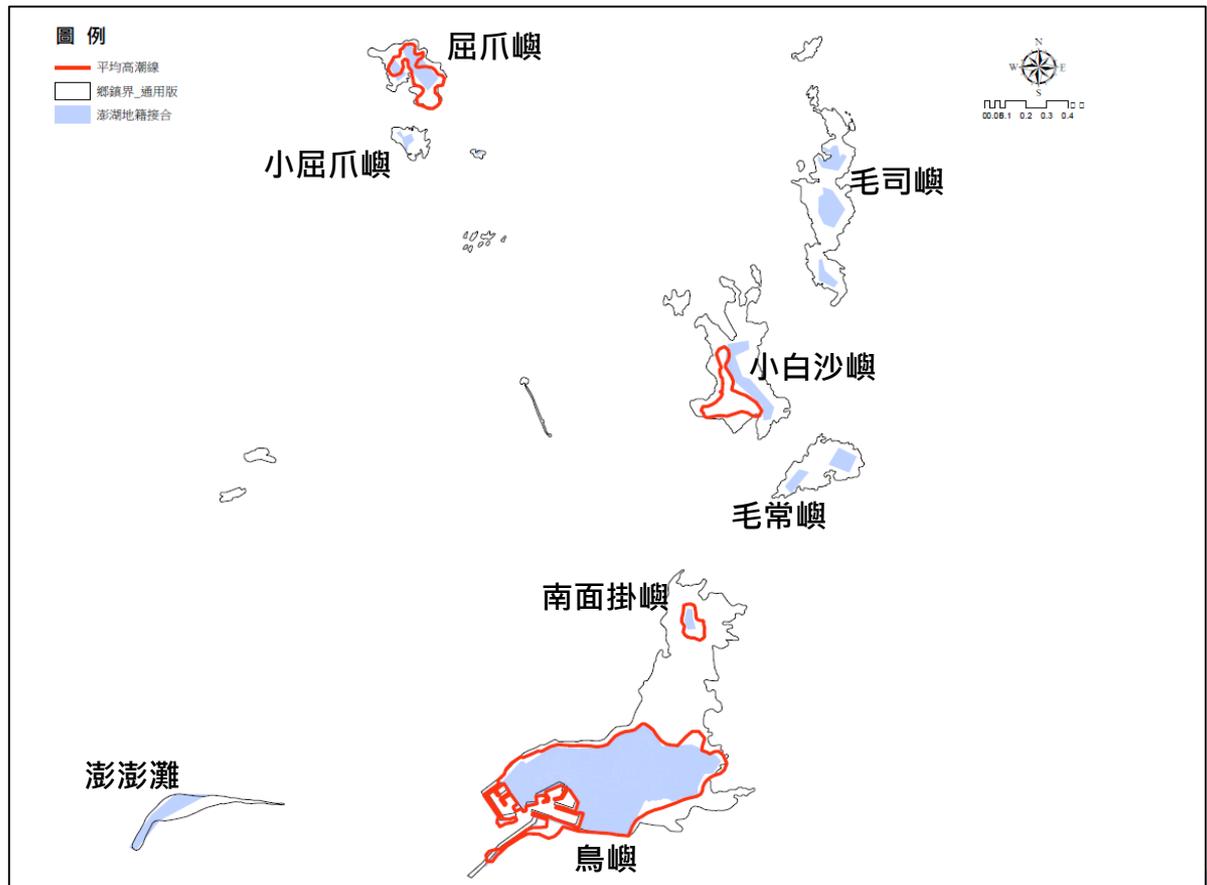
■ 對於改善鄉村地區環境之配套

- 未來依據鄉村地區整體規劃推動改善生活、生產、生態等相關設施建設機制工具，目前似有農村社區土地重劃、結合部會部門計畫推動等。在縣市國土計畫發布實施後(區域計畫廢止)，國土計畫所劃設的城2-1地區(原區計鄉村區)是否仍具有適用前二項機制工具來推動發展的條件？
- 又農村社區土地重劃依地政司「農村社區土地重劃範圍勘選作業要點」第二點規定—辦理農村社區土地重劃之區位，須位於已核定農村再生計畫範圍之地區。建議擴大調整適用條件與範圍，方得以適用地未來鄉村地區之發展建設。
- 現行縣市國土計畫已指定優先辦理鄉村地區整體規劃地區以外的其他鄉村地區，未來關注改善其基礎三生環境的規劃機制為何？在地方財政有限下，是否能有相關資源與經費予以挹注改善整體鄉村之基本環境？

二、國土功能分區分類圖劃設作業

目前委辦第三階段國土功能分區圖之劃設，及接續將擬定澎湖縣特殊土地使用管制原則之工作，澎湖縣仍有許多與台灣地區其他縣市之不同議題待研討，為兼顧未來保育與發展契機，仍待中央主管機關能予認同並給予適度之作業彈性。

- 大小島嶼之平均高潮線、地籍圖資、全國通用地圖現況上多不一致





簡報結束 敬請指教