案號：108A-036

全國國土計畫政策推動歷程

計畫主持人：張容瑛

顧問（按筆畫排列）：

林文一、金家禾、黃書禮、葉佳宗、詹士樑

專任助理（按筆畫排列）：

呂依潔、林韋銘、許雲琇

兼任助理（按筆畫排列）：

呂宛芯、劉瑋軒

委託單位：內政部營建署

受託單位：國立臺北大學都市計劃研究所

中華民國 109 年 8 月

前言

依據《國土計畫法》第 3 條，〈全國國土計畫〉係指「以全國國土為範圍，所訂定目標性、政策性及整體性之國土計畫」，並作為「直轄市、縣（市）國土計畫」之指導。是以，〈全國國土計畫〉肩負國土規劃制度轉型之時代任務。

〈全國國土計畫〉作為臺灣國土規劃變革的基石，其擬定過程，面臨了時程壓力、社會溝通、規劃專業等諸多挑戰。依《國土計畫法》第 45 條第 1 項規定：「中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施〈全國國土計畫〉」，時程緊迫。辦理過程動員行政體系加速趕辦，同時，為加強與社會各界溝通，內政部營建署除依法辦理座談會、公開展覽及舉辦公聽會外，並增辦諮詢會議及說明會；內政部營建署城鄉發展分署亦於民國 105 年 6 月至民國 106 年 7 月間，召開數場諮詢委員平台會議、14 次部研商會議、6 次專家學者座談會。此外，為確保計畫內容專業之審慎嚴謹，《國土計畫法》第 7 條明定，〈全國國土計畫〉需經行政院與內政部兩層級之審議程序，爰提請內政部國土計畫審議會審議時，分別針對國土保育、國土防災、海洋資源、農業發展、城鄉發展及部門策略等規劃議題，召開 11 次專案小組會議討論後，於民國 107 年 3 月 15 日提報內政部國土計畫審議會第 2 次會議審議通過；後於民國 107 年 3 月 27 日函報行政院審議，經行政院召開 3 次會議審議，於民國 107 年 4 月 27 日核定，並經內政部於民國 107 年 4 月 30 日公告實施。

〈全國國土計畫〉從規劃、公展、審議、核定到實施的緊湊時程，篇幅則由 377 頁之規劃草案，精簡至 116 頁的公告實施版本。顯然，當前國土規劃重要議題之政策決定歷程，交織著規劃制度轉型與社會討論，深具歷史及規劃參考價值，實有必要將重要發展歷程詳予紀錄。因此，本彙編將於第壹章說明〈全國國土計畫〉政策推動歷程，並於第貳章中，提出十四項〈全國國土計畫〉辦理過程中重要議題的政策決定歷程。本彙編亦於附錄彙整推動歷程中的會議紀錄及為研擬本次〈全國國土計畫〉所推動的委託研究等，供大眾參閱。

目錄

壹、〈全國國土計畫〉政策推動歷程 1

一、〈全國國土計畫〉政策推動歷程紀要 1

二、〈全國國土計畫〉推動重要議題 4

貳、〈全國國土計畫〉重要議題政策決定歷程 10

一、全國及直轄市、縣（市）農地總量 10

二、新增產業用地總量 26

三、部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程 35

四、國土功能分區劃設條件：國土保育地區 46

五、國土功能分區劃設條件：海洋資源地區 65

六、國土功能分區劃設條件：農業發展地區 72

七、國土功能分區劃設條件：城鄉發展地區 88

八、研擬鄉村地區整體規劃 103

九、土地使用指導事項：國土功能分區及其分類 109

十、土地使用指導事項：水庫集水區土地使用指導事項 118

十一、土地使用指導事項：未登記工廠土地使用指導事項 120

十二、土地使用指導事項：環境敏感地區之土地使用管制方式 128

十三、因應地方規劃彈性 131

十四、成長管理議題觀念與處理方式 139

附錄一、〈全國國土計畫〉政策推動歷程會議紀錄 150

附錄二、〈全國國土計畫〉政策推動歷程委託案 158

參考資料 161

圖目錄

圖 1　產業用地總量及推估方式 28
圖 2　新增產業用地各區域分派情形 32
圖 3　《國土計畫法》、《海岸管理法》在海域認定方面疑義 69
圖 4　〈全國國土計畫〉草案辦理過程之委託研究案功能定位 160

表目錄

表 1　民國 105 年 09 月 06 日「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中以能源部門空間發展策略為範例之部門計畫內容說明 42
表 2　農舍定義之相關司法判決 114
表 3　〈全國國土計畫〉推動歷程相關會議紀錄彙整表 151
表 4　〈全國國土計畫〉規劃擬訂階段之委託研究案 158

壹、〈全國國土計畫〉政策推動歷程

一、〈全國國土計畫〉政策推動歷程紀要

依據《國土計畫法》第 45 條第 1 項規定：「中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施全國國土計畫」。爰此，隨著《國土計畫法》於民國 105 年 5 月 1 日施行起，內政部營建署及該署城鄉發展分署即積極投入〈全國國土計畫〉之擬訂及審議，並於民國 107 年 4 月 30 日完成公告實施。

依《國土計畫法》第 12 條規定，國土計畫之擬訂、審議及民眾參過程：

「國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。

國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫，分別報請行政院或中央主管機關核定。

前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。」

以下就〈全國國土計畫〉之規劃擬訂及審議過程，進行彙整。

（一）〈全國國土計畫〉之規劃及擬訂階段（民國 105 年 5 月至民國 106 年 11 月）

《國土計畫法》於民國 105 年 5 月 1 日公告施行後，內政部營建署旋即委請城鄉發展分署，協助展開〈全國國土計畫〉之規劃及擬訂工作，包括委託規劃研究、部門研商會議以及政策社會溝通等三大工作重點。

1. 委託規劃研究（民國 105 年 6 月至民國 107 年 3 月）

內政部營建署城鄉發展分署為進行〈全國國土計畫〉規劃草案之研擬，針對國土規劃四個重要議題，委請國土規劃研究機構參與及協助規劃過程，並將成果適度納入〈全國國土計畫〉草案。分別為「國土空間發展規劃委託技術服務案」、「國土功能分區規劃委託技術服務案」、「國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案」、「城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」（上述服務案執行情形及成果彙整，請見本彙編附錄二）。

2. 部門研商會議（民國 105 年 9 月至民國 106 年 7 月）

為配合國家重大政策及各目的事業主管機關需求，內政部營建署城鄉發展分署從民國 105 年 9 月 6 日開始，分別針對「部門空間發展策略」、「城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」、「國土保育地區劃設條件、順序相關事宜」、「發展預測與成長管理」、「國土復育促進地區劃定原則」等事宜，邀集相關部門，展開 9 次研商會議（上述部門研商會議紀錄整理，請見本彙編附錄一）。

3. 政策社會溝通 （民國 105 年 10 月至民國 106 年 11 月）

〈全國國土計畫〉規劃及擬訂過程之政策社會溝通，分為兩個階段。第一階段，目的在於規劃草案研擬時，邀集學者、專家、民間團體等廣詢意見；第二階段，則為規劃草案擬訂後、送審議前之民眾參與。

首先，為廣詢學者、專家及民間團體對於全國國土計畫之意見，內政部營建署城鄉發展分署於民國 105 年 10 月至民國 106 年 6 月之間，分別針對「國土功能分區規劃」、「國土空間發展規劃」、「城鄉發展模式與行政區劃關係檢討」等議題，總共舉辦了 13 次座談會、4 次說明會以及 8 次國土空間發展規劃諮詢委員平台會議（上述會議紀錄整理，請見本彙編附錄一）。

另一方面，為實踐計畫擬訂過程之民眾參與，內政部營建署城鄉發展分署初步提出〈全國國土計畫〉草案後，即於民國 106 年 7 月至 8 月間，展開全國 7 場分區座談會，廣徵意見並進行草案修正；接著，於民國 106 年 10 月 13 日起，將修正後之〈全國國土計畫〉草案，於各直轄市、縣（市）政府公開展覽 30 天，並舉辦北、中、南、東等 5 場公聽會[1]後，將修正後〈全國國土計畫〉草案，送進內政部進行審議。

[1] 5 場公聽會，分別為：民國 106 年 10 月 25 日，南部場公聽會；民國 106 年 11 月 2 日，北部場公聽會；民國 106 年 11 月 7 日，中部第一場公聽會；民國 106 年 11 月 10 日，東部場公聽會；民國 106 年 11 月 11 日，中部第二場公聽會；民國 106 年 12 月 1 日，北部場延續會議。

（二）〈全國國土計畫〉之審議階段（民國 106 年 11 月至民國 107 年 4 月）

依據《國土計畫法》第 7 條，〈全國國土計畫〉之審議，需經中央主管機關與行政院兩個層級之國土計畫審議會之合議過程，前者負責〈全國國土計畫〉擬訂之審議，後者則進行〈全國國土計畫〉核定之審議。

1. 內政部審議階段（民國 106 年 11 月至民國 107 年 3 月）

內政部在民國 106 年 11 月 2 日召開第 1 次內政部國土計畫審議會大會後，分別針對「國土保育」、「國土防災」、「海洋資源」、「部門策略」、「農業發展」、「城鄉發展」、「公民團體意見處理」等議題，召開 11 次專案小組會議後，於民國 107 年 3 月 15 日召開內政部國土計畫審議會通過，並於同年 3 月 27 日報請行政院審議。

2. 行政院審議階段（民國 107 年 4 月）

行政院業於民國 107 年 4 月 12、19、26 日召開 3 次行政院國土計畫審議會，經會議決議原則同意依修正後版本通過。行政院並於民國 107 年 4 月 27 日依《國土計畫法》規定予以核定，而內政部則在民國 107 年 4 月 30 日公告實施。

二、〈全國國土計畫〉推動重要議題

於〈全國國土計畫〉推動過程中，許多國土規劃重要議題之政策決定歷程深具歷史意義及規劃參考價值，本彙編彙整十四項重大議題，本節針對十四項重大議題扼要說明，詳細政策歷程分析，則於第貳章進行說明。

（一）全國及直轄市、縣（市）農地總量

全國及直轄市、縣（市）農地總量之政策係依據《農業發展條例》第 9 條[2]規定，並延續〈全國區域計畫〉之全國及直轄市、縣（市）全國農地需求總量之政策。在〈全國國土計畫〉的辦理過程中，針對全國農地總量之計算方式；農地總量內容範疇；各直轄市、縣（市）應維護農地總量之刪除；直轄市、縣（市）農地總量之維護等議題有許多討論，第貳章第一節即針對全國及直轄市、縣（市）農地總量之政策決定歷程，進行記錄及分析。

（二）新增產業用地總量

城鄉發展總量及型態之規範，為〈全國國土計畫〉落實國土成長管理之重要政策內涵[3]。是以，在〈全國國土計畫〉辦理過程中，經濟部、科技部等各部會基於未來總體經濟發展預測，考量水、電資源供給條件，提出所需增加之用地總量面積。在〈全國國土計畫〉的辦理過程中，針對新增產業用地總量之內涵;〈全國國土計畫〉不具體規定各區域的新增產業用地分派量；以及科學工業園區產業用地量的分派情形等議題有許多討論。第貳章第二節即針對新增產業用地總量之政策決定歷程，進行記錄及分析。

（三）部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程

依據《國土計畫法施行細則》第 4 條規定，部門空間發展策略應包含住宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門，其應載明事項從原先六項改為二項[4]。在〈全國國土計畫〉辦理過程中，包括部門空間策略下部門範

---

[2] 《農業發展條例》第 9 條規定：「中央主管機關（行政院農業委員會）為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。」

[3] 《國土計畫法》第 3 條第 1 項第 8 款規定，成長管理：「指為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公益之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、使用權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之使用管理政策及做法。

[4] 《國土計畫法施行細則》於民國 105 年 6 月 17 日訂定，該細則第 4 條明定，部門空間發展策略應載明（一）全國部門發展政策；（二）部門空間發展現況；（三）課題與對策；（四）部門空

疇之政策決定歷程、部門空間發展策略撰寫架構之政策決定歷程、以及各部門推動部門空間策略應評估辦理政策環評等，為重要政策議題。第貳章第三節即針對部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程之政策決定歷程，進行記錄及分析。

（四）國土功能分區劃設條件：國土保育地區

《國土計畫法》第 20 條明定，國土保育地區之劃設原則，係依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，環境敏感程度較高之地區為第一類，敏感程度較低之地區為第二類。依此精神，〈全國國土計畫〉對於國土保育地區之劃設條件，進行更具體之規範，辦理過程之重要政策議題，包括：國土保育地區分為四類之政策決定歷程；國土保育地區第一、二類劃設條件由各目的事業主管機關公告環境敏感地區改為自然環境條件界定；都市計畫區內保護或保育相關分區劃設為國土保育地區第四類之條件；第 1 級災害類型環境敏感地區不列為國土保育地區第一類；水庫集水區不列為國土保育地區劃設條件；文化景觀類型環境敏感地區不列為國土保育地區劃設條件；國際級濕地不全數列為國土保育地區第一類劃設條件。第貳章第四節即針對國土保育地區之劃設條件之政策決定歷程，進行記錄及分析。

（五）國土功能分區劃設條件：海洋資源地區

海域納入區域計畫管理，始於民國 99 年「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）」，〈全國國土計畫〉進一步強化海域之規劃與發展管制。《國土計畫法》第 20 條明定，海洋資源地區之劃設原則，係依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，具排他性性質者劃為第一類，具相容性性質者劃為第二類。依此精神，〈全國國土計畫〉對於海洋資源地區之劃設條件，提出更具體之規範，辦理過程之重要政策議題，包括：海洋資源地區分為三類之政策決定歷程；〈全國國土計畫〉計畫範圍之海域部分的界定依據；海洋資源地區配合國家重大建設計畫之方式等。第貳章第五節即針對海洋資源地區之劃設條件之政策決定歷程，進行記錄及分析。

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總量及直轄市、縣（市）分派數量。然，〈全國區域計畫〉研議過程中，該條文於民國 108 年 2 月 21 進行修正，部門空間發展策略應載明調整為「發展對策」與「發展區位」。

（六）國土功能分區劃設條件：農業發展地區

《國土計畫法》第 20 條明定，農業發展地區之劃設原則，係依據農業生產環境、維持糧食安全功能即曾經投資建設重大農業改良設施情形加以劃設，並按農地生產資源條件，具優良農業生產環境者劃為第一類，具良好生產環境者劃為第二類。又，行政院農業委員會（以下簡稱農委會）自民國 92 年開始，持續辦理「農地資源空間規劃總顧問指導計畫」，進行農地分類分級的規劃劃設作業。〈全國國土計畫〉依據《國土計畫法》之精神，並參照農委會「農地資源空間規劃總顧問指導計畫」成果，對於農業發展地區之劃設條件，提出更具體之規範，辦理過程之重要政策議題，包括：農業發展地區分為五類之政策決定歷程；農業發展地區第一、二、三類之劃設原則非依據農委會之農地分類分級劃設成果及其研訂方式；農業發展地區第一類以面積 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上作為劃設前提要件；農業發展地區第三類與國土保育地區第二類劃設條件之政策決定歷程；農業發展地區第四類之原住民族部落內之聚落劃設條件設定；都市計畫農業區劃設為農業發展地區第五類之劃設條件。第貳章第六節即針對農業發展地區之劃設條件之政策決定歷程，進行記錄及分析。

（七）國土功能分區劃設條件：城鄉發展地區

《國土計畫法》第 20 條明定，城鄉發展地區之劃設原則，係依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，都市化程度較高者為第一類，都市化程度較低者為第二類。〈全國國土計畫〉本於《國土計畫法》之國土成長管理精神，衡諸國土永續價值、城鄉發展現況及趨勢、以及既有發展權利之保障，對於城鄉發展地區之劃設條件，提出更具體之規範，辦理過程之重要政策議題，包括：城鄉發展地區分為三類之政策決定歷程；都市計畫地區非全數劃為城鄉發展地區第一類；鄉村區劃為城鄉發展第二類之一之劃設條件；城鄉發展地區第二類之二開發許可條件決定；城鄉發展地區第二類之三之劃設條件。第貳章第七節即針對城鄉發展地區之劃設條件之政策決定歷程，進行記錄及分析。

（八）研擬鄉村地區整體規劃

鄉村地區，長久以來，受到臺灣空間規劃體制之忽略。儘管既有區域計劃體系，訂有鄉村區之土地使用分區，然始終缺乏相應之整體規劃。是以，鄉村地區整體規劃之推動與落實，為臺灣國土空間規劃之劃時代任務。於〈全國國土計畫〉辦理過程中，相關重要議題包括：〈全國國土計畫〉強調「鄉村地區整體規劃」；鄉村地區整體規劃中「鄉村地區」的定義。第貳章第八節即針對研擬鄉村地區整體規劃之政策決定歷程，進行記錄及分析。

（九）土地使用指導事項：國土功能分區及其分類

依據《國土計畫法》第 21 條明定各國土功能分區之土地使用原則，〈全國國土計畫〉對於各國土功能分區及其分類之土地使用，提出更具體之指導事項規範，辦理過程之重要政策議題，包括：各國土功能分區分類之土地使用指導事項刪除具體容許使用項目；刪除規範國土保育地區第一類得否允許採礦；刪除規範農業發展地區第一類得否興建農舍；取消列舉城鄉發展地區第二類之二的土地使用指導事項中 11 種開發行為；核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區之退場機制。第貳章第九節即針對國土功能分區分類土地使用指導事項之政策決定歷程，進行記錄及分析。

（十）土地使用指導事項：水庫集水區土地使用指導事項

水庫集水區之土地使用，事涉環境資源、國土安全、開發權利與民眾產權等複雜考量，〈全國區域計畫〉雖已明定水庫集水區範圍為環境敏感地區，然由於缺乏相關目的事業專法，長久以來，已成為臺灣國土規劃與利用管理之重要挑戰。是以，〈全國國土計畫〉辦理過程，決議將水庫集水區納為特殊地區，並配合經濟部「流域綜合治理計畫」對其土地使用，提出具體指導事項。針對水庫集水區的土地使用指導事項歸為「特殊地區及其他土地使用指導事項」之議題，第貳章第十節即針對水庫集水區土地使用指導事項之政策決定歷程，進行記錄及分析。

（十一）土地使用指導事項：未登記工廠土地使用指導事項

民國 99 年 5 月 4 日《工廠管理輔導法》修正，擬就未登記工廠進行輔導轉型[5]，過去〈全國區域計畫〉即配合法《工廠管理輔導法》之規定，研訂未登記工廠土地管理指導原則。是以，〈全國國土計畫〉在國土永續前提下，延續既有政策，新訂未登記工廠土地管理指導原則。重要政策議題包括：〈全國國土計畫〉應列入處理未登記工廠土地使用指導原則；未登記工廠土地使用指導原則處理過程；〈全國國土計畫〉不以未登記工廠作為國土功能分區之劃設條件。第貳章第十一節即針對未登記工廠土地使用指導事項之政策決定歷程，進行記錄及分析。

（十二）土地使用指導事項：環境敏感地區之土地使用管制方式

環境敏感地區，指對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，及容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區。在既有區域計畫體系下，環境敏感地區之土地使用管制，以各該環境敏感地區據以劃設之目的事業法規為基礎，並於區域計畫中進行整合性規定，除包含天然災害、生態、文化景觀、資源生產及其他等五類，並進行兩級管理，作為土地開發審議之參據。〈全國國土計畫〉辦理過程中，包含〈全國國土計畫〉應明定環境敏感地區之土地使用指導事項；環境敏感地區分類不分級，皆為重要討論議題。第貳章第十二節即針對環境敏感地區之土地使用管制方式之政策決定歷程，進行記錄及分析。

（十三）因應地方規劃彈性

依《國土計畫法》第 7 條之旨，各級國土計畫採行二級二審，並明定直轄市、縣（市）政府審議城鄉發展地區與農業發展地區使用許可之權力，以落實地方自治之精神，並賦予地方政府更多規劃彈性、因地制宜之土地治理權限。是以，〈全國國土計畫〉之辦理過程中，包含直轄市、縣（市）國土計畫規劃原則之研提；特定國土功能分區因應地方規劃彈性之方式；國土功能分區之零星土地劃設彈性；地方政府得自行訂定土地使用管制規則，皆給予相當程度的規劃彈性。第貳章第十三節即針對因應地方規劃彈性之政策決定歷程，進行記錄及分析。

[5] 民國 99 年 5 月 4 日《工廠管理輔導法》修正，其中第 33、34 條為輔導未登記工廠合法經營，擬定相關期程、特定地區及回饋金等措施；民國 108 年 6 月 27 日再次修正，其中第 28-1 條訂定「民國 105 年 5 月 20 日以後新增之未登記工廠，應即依法停止供電、供水即拆除。」

（十四）成長管理議題觀念與處理方式

《國土計畫法》第 3 條揭示，成長管理係指「為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、使用權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之使用管理政策及做法。」國土成長管理之落實，主要仰賴〈全國國土計畫〉之策略指導，與直轄市、縣（市）國土計畫之實質推動。是以，〈全國國土計畫〉辦理過程中，成長管理策略不劃設成長管理邊界、城鄉發展總量分類之政策決定歷程、成長管理納入處理衰退（shrinking）地區、成長管理策略中包含執行工具之政策決定歷程等相關議題，進行諸多討論。第貳章第十四節即針對成長管理議題觀念與處理方法之政策決定歷程，進行記錄及分析。

貳、〈全國國土計畫〉重要議題政策決定歷程

一、全國及直轄市、縣（市）農地總量

全國及直轄市、縣（市）農地總量之政策係依據《農業發展條例》第 9 條，配合國土計畫之總體原則所擬定的農業用地需求總量。在〈全國區域計畫〉中，即根據農委會 100 年度委託計畫案模擬結果，在我國無法進口糧食之非常時期，維持每人每日基本熱量前提下，農地面積需求為 74 萬至 81 萬公頃。而〈全國國土計畫〉則延續〈全國區域計畫〉政策訂定有關農地總量之政策，以下說明〈全國國土計畫〉辦理過程中，全國及直轄市、縣（市）農地總量的相關政策議題，包含「全國農地總量之計算方式」、「農地總量內容範疇」、「各直轄市、縣（市）應維護農地總量之刪除」、「直轄市、縣（市）農地總量之維護」。

（一）政策議題：全國農地總量之計算方式

1. 議題說明

全國農地總量政策係延續〈修正全國區域計畫〉，其中提到全國農地需求總量係依據農委會 100 年度委託「估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究」計畫模擬之結果，評估在國外農產品輸入受阻時，如以每人每日基本熱量（2,000 大卡至 2,100 大卡）需求下，種植國內適作之稻米、甘薯等主要提供熱量之糧食作物，農地面積需求為 74 萬公頃至 81 萬公頃（內政部，2017：67）。然而民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版改以全國糧食安全會議訂定 2020 年糧食自給率目標 40%，作為農地資源總量 74-81 萬公頃之需求正當性（內政部，2017gb：128）。因此，本政策議題針對全國農地總量之計算方式進行政策決定之說明。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版敘明，全國農地總量需求評估，係在國外農產品輸入受阻時，國內應維持供糧食生產之農地資源（內政部，2018gc：27）。

3. 政策討論及決定過程

全國農地總量政策係依據《農業發展條例》第 9 條規定，並延續〈全國區域計畫〉之政策。根據〈全國區域計畫〉說明，該數量係依據農委會

100 年度委託「估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究」計畫之模擬結果，評估在國外農產品輸入受阻時，以每人每日基本熱量（2,000 大卡至 2,100 大卡）需求下，種植國內適作之稻米、甘薯等主要提供熱量之糧食作物，農地面積需求為 74 萬公頃至 81 萬公頃（內政部，2017：67）。

然而民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版在第五章第二節成長管理策略中，修正全國農地總量之計算，依民國 100 年全國糧食安全會議訂定 2020 年糧食自給率目標 40%（以熱量計），全國應維持農地資源總量為 74 萬公頃至 81 萬公頃（內政部，2017gb：128）。究竟農地總量需求的正當性為何，在民國 106 年 10 月 25 日南部場公聽會中，地球公民基金會李翰林表示：

> 「對於不同機關所提出的用地需求，應要求各機關在提出需求同時，要求機關同步提供估計方式及其依據的研究資料。由內政部放上國土計畫網站，提供社會各界查閱。」（內政部，2017ea：31-32）

在民國 107 年 1 月 10 日內政部召開內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議，在會議中臺灣農村陣線許文烽以書面形式提問：

> 「全國農地面積總量 74 萬至 81 萬公頃，與糧食自給率 40%的對應關係為何？糧食自給率 40%的內涵是什麼？對應到各類作物的自給率分別是多少？請農委會說清楚講明白。」（內政部，2018fc：20）

然該次會議中，林委員國慶與農委會解釋：

> 「總量 74~81 萬公頃與糧食自給率 40% 並無關係，是考量我國無法從國外進口糧食時，2,300 萬人每日糧食需求 2,000 大卡，至少需要多少耕地進行估算。」（內政部，2018fc：8）

> 「農地總量 74~81 萬公頃，與糧食自給率 40%概念不同。」（內政部，2018fc：9）

因此，內政部回覆將〈全國國土計畫（草案）〉內文修正為：

> 「依據農委會 100 年度委託「估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究」計畫之模擬結果，評估在國外農產品輸入受阻時，如以每人每日基本熱量（2,000 大卡至 2,100 大卡）需求下，種植國內適作之稻米、甘薯等主要提供熱量之糧食作物，農地面積需求為 74 萬公頃至 81 萬公頃。」（內政部，2018ff1：8）

綜上所述，內政部基於糧食安全考量，設定在國外農產品輸入受阻時為前提，以滿足國內每人每日基本熱量（2,000-2,100 大卡）需求下，將農地需求定為 74 萬至 81 萬公頃。此目標為國外農產品輸入受阻時考量糧食安全的最低目標值。

（二）政策議題：農地總量內容範疇

1. 議題說明

農地總量內容範疇究竟為何，民國 106 年 10 月〈全國國土計畫〉（草案）公開展覽版提及，非都市土地農牧用地面積為 817,875 公頃，都市土地農業區面積為 100,780 公頃。另外依據行政院農委會農業統計年報民國 105 年資料，農耕土地[6]面積為 794,003 公頃，耕作地面積與長期休閒地面積分別為 745,625 公頃與 48,378 公頃（內政部，2017gb：53）。

另一方面，民國 106 年 8 月 18 日時任農委會副主任委員陳吉仲在參與「農地政策座談會」時指出，全臺可供糧食生產農地現況包含農糧用地 47 萬公頃、養殖魚塭用地 4 萬公頃、畜牧用地 1 萬公頃，外加「潛在可供使用」地農地 15 萬公頃，總計共 68 萬公頃[7]，而農委會在當年 9 月（民國 106）所公布的數據中，全臺可供糧食生產之農地包括農糧作物用地、養殖魚塭、畜牧使用，加上現存多為廢耕狀態，總計 682,774 公頃，共有 98,099 公頃法定農地非農用[8]。

後續，農委會考量全國農地總量目標係為維護全國民眾每人每日之熱量所需及土地利用的多元性，因此對於農地總量範疇應包含可供糧食生產之農地需求總量。

---

[6] 依據《農業發展條例》第 3 條規定，耕地係指依《區域計畫法》劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。

[7] 上下游新聞《生產糧食農地大縮水｜僅剩 68 萬公頃低於安全底線｜6 萬 7 千公頃農地非農用》2017.08.18 網址：https://www.newsmarket.com.tw/blog/99289/（擷取日期：2019.10.23）；農傳媒新聞《全台農地盤點最新結果，僅 68 萬公頃可供糧食生產》2017.08.18 網址：https://www.agriharvest.tw/theme_data.php?theme=article&sub_theme=article&id=958（擷取日期：2019.10.23）；
自由時報《糧安隱憂農地流失逾 10 萬公頃》2017.08.18 網址：https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1127953（擷取日期：2019.10.23）

[8] 上下游新聞《找回失落農地!農地生產僅剩 57 萬公頃｜農地非農用 10 萬公頃｜9 月上網全民揪違規》2017.09.04 網址：https://www.newsmarket.com.tw/blog/99937/（擷取日期：2019.10.23）

針對農地總量內容範疇，農地定義與所包含種類各界有不同討論，本政策議題欲說明農地總量內容範疇。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

農地盤查現況實際情形會有變動，而農地總量概念是維持民眾的基本需求目標，因此農地總量數目不宜因農地盤查現況而有所變動[9]。另外，農地總量的農地定義在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院審議版即確立為農、漁、牧一級產業具生產糧食生產功能之農地需求(內政部，2018gb：122)。

3. 政策討論及決定過程

民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版在農地現況中表明，現行非都市地區農牧用地為 81.78 萬，都市計畫農業區為 10.07 萬公頃，總計約 91.85 萬公頃的農地(內政部，2017gb：53)。相較於全國農地需求量為 74 萬公頃至 81 萬公頃，現行法定農地數量顯然高於全國農地總量，因此，民國 106 年 11 月 7 日中部第一場公聽會中，彰化縣議員黃育寬及國土計畫與產業發展資訊中心黃文欽表示：

> 「目前我國農地總量 92 萬公頃，農委會要維護 81 萬公頃農地，應該還可以釋出將近 11 萬公頃農地，來容納違規使用的建物。…建議無法完全整治恢復農作之土地，國土計畫應該要將該區域轉為其他用途使用，規劃到適當分區為產業發展使用，幫民眾恢復土地處分之基本權利。」（內政部，2017ec：56）

> 「目前我國農地總量：817,875+100,000=917,875 公頃；農委會要維護 810,000 公頃農地，應該還可以釋出將近 11 萬公頃農地，來容納違規使用的建物。…應將低完整度的農地、無法生產水稻的耕作地、受污染地區的農地劃出農業發展地區，輔導民眾參與開發，人民跟政府一起努力，才能真正達到計畫書第四章安全、有序、和諧的國土永續發展目標。」（內政部，2017ec：62-63）

然而，根據民國 106 年 9 月農委會農地盤點資料顯示，可供糧食生產的農地，包括農糧作物用地 522,011 公頃(含非法定農業用地從事農用生產)、養殖魚塭 43,524 公頃、畜牧使用 11,378 公頃與廢耕狀態

[9] 於 106 年 9 月 29 日召開「全國國土計畫(草案)部門發展預測及國土功能分區劃設機關研商會議」中，農委會於會議中表示略以農地總量需求在擬全國區域計畫時以對外說明其概念是維持民眾的基本需求目標，而農地盤查現況 68 萬公頃，實際情形會有變動，建議在國土計畫裡不宜明確指出有多少公頃。(發文日期及字號:民國 106 年 10 月 11 日台內營字第 1060818106 號)

105,861 公頃，總計 682,774 公頃[10]，低於內政部所設定的 74 萬公頃至 81 萬公頃農地總量策略。故民國 106 年 11 月 2 日北部場公聽會中，臺灣水資源保育聯盟粘麗玉與中科汙染搜查線徐婉玲表示：

> 「農委會最新農地盤點資料已經顯示，現存可生產糧食之農地數量（57 萬公頃）已低於糧食安全最低標準，10 月版全國國土計畫仍以 104 年的舊資料為依據（74~81 萬公頃），竟沒有以最新盤點數據調整，反而製造更多問題。」（內政部，2017eb：7）

對於農地總量是否應考量農地盤查數量，在 106 年 9 月 29 日「『全國國土計畫（草案）』部門發展預測及國土功能分區劃設機關研商會議」中，農委會建議採 74 至 81 萬公頃農地需求總量，理由為在擬全國區域計畫時已對外說明其概念是維持民眾的基本需求目標，農地盤查現況 68 公頃，實際情形會有變動，建議在國土計畫裡不宜明確指出多少公頃（內政部，2017cf：8）。

民國 106 年 9 月 30 日農委會召開「全國農業及農地盤查結果」座談會，在會議中再次說明農地盤查結果是希望未來在涉及農地違規使用以及汙染、山坡地被超限利用時，讓外界共同監督農地使用現況，農地違規、汙染、及農地興建等議題上能更有效率的處理[11]。

因此〈全國國土計畫（草案）〉仍以 74 至 81 萬公頃為全國農地總量的目標值（內政部，2018ff1：1-2,6）。而農地總量訂定原則以現況農牧用地、養殖用地（扣除工業區、鄉村區、河川區）及都市計畫農業區合計約 93 萬公頃，大於全國總量目標值，故〈全國國土計畫〉提出訂定原則，未來地方政府應以現況編定情形為基礎，考量過去發展趨勢、農地使用現況等，提出維護農地資源面積，其加總後須符合全國農地總量目標值（內政部，2018ff1：1-2）。至於現有農地數量是否過少，內政部回應，農委會已提出綠色補貼政策，藉由提升農民務農收入以鼓勵農地農用，並承諾未來對於農業發展地區將加強投入農政資源補貼，以解除人民疑惑。

---

[10] 上下游新聞《找回失落農地!農地生產僅剩 57 萬公頃｜農地非農用 10 萬公頃｜9 月上網全民揪違規》2017.09.04 網址:https://www.newsmarket.com.tw/blog/99937/（擷取日期：2019.10.23）

[11] 農業農地盤查 公布相關查詢圖台，2017/9/30，公視新聞網，網址：https://news.pts.org.tw/article/372448。（擷取日期：2020/4/29）

另一方面，對於農地的定義也影響著農地總量之內容範疇，農業用地[12]、耕地[13]、農牧用地[14]、養殖用地[15]等不同解釋。因此，在民國 107 年 1 月 11 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，林委員國慶提到：

「農地相關名稱很多，過去農委會提出農地總量 74~81 萬公頃是『耕地』概念，並未包含林地；至於廣義的農地則包含林地，約 200 多萬公頃。」（內政部，2018fc：8）

故於民國 107 年 3 月 2 日內政部召開內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，內政部即回覆將〈全國國土計畫（草案）〉內文修正，其中農地定義為種植國內適作之稻米、甘薯等主要提供熱量之糧食作物（內政部，2018ff1：8）。然而林委員國慶與邱委員文彥仍認為農地定義不清：

「何謂農地？應對農地與農地總量作定義，否則無法回答這一個問題。建議標題改成『全國耕地總需求量』。」（內政部，2018ff：3）

「有關全國農地總量，內政部與農委會應有共同的定義。」（內政部，2018ff：7）

農委會在該次會議中提出：

「考量畜牧、養殖也可供蛋白質熱量，相關用地應可納入應維護農地總量中。」（內政部，2018ff：11-12）

因此，民國 107 年 3 月 27 報行政院核定版〈全國國土計畫〉（草案）將農地之定義修正為供糧食生產之農地總量，並補充「考量農、漁、牧一級產業皆具有糧食生產功能，維持前開數量（74 萬至 81 萬公頃）作為生產之農地需求總量。（內政部，2018gb：122）

[12] 《農業發展條例》第 3 條規定：「農業用地指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用：（一）供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者；（二）供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地；（三）農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地。」

[13] 《農業發展條例》第 3 條規定：「耕地係指依《區域計畫法》劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。」

[14] 依《區域計畫法施行細則》第 13 條規定，農牧用地指供農牧生產及其設施使用者。

[15] 依《區域計畫法施行細則》第 13 條規定，養殖用地指供水產養殖及其設施使用者。

然而，對此林委員國慶仍有不同看法，民國 107 年 4 月 12 日行政院召開國土計畫審議會第一次會議，林委員國慶表示：

「有關與糧食安全有關的農地面積論述，74-81 萬公頃是耕地的概念（是農委會全國只有 79 萬公頃耕地的概念）不是法定耕地（四個分區農牧用地）的概念，不是內政部 93 萬公頃（法定耕地加上都市計畫區農業區，以及養殖用地面積的概念）的概念，更不是農業用地有 270 幾萬公頃的概念[16]。」（行政院，2018fb1：39-40）

「在確保糧食安全，保護優良農地之政策下，我國目前有多少農地呢？答案應該是農委會的官方資料，也就是 79 萬公頃（也就是可以做為農作的耕地面積）。至少要保護多少面積的農地呢？我認為是這 79 萬公頃中，至少要維護 74 萬公頃。其重要的政策意涵是，其實我國可以做為農作的農地有限，為確保糧食安全，我們必須維護優良農地，對於任何的農地變更使用，包括劃設待發展區都須審慎評估。」（行政院，2018fb1：40）

內政部對此回覆全國供糧食生產之農地面積 74 萬至 81 萬公頃，其定義係指農、漁、牧一級產業糧食生產土地，包含糧食作物、飼料作物、畜牧、畜禽、養殖等生產土地。供糧食生產之農地如何計算，內政部尊重農委會之認定，考量操作可行性，建議以區域計畫農牧用地、養殖用地及都市計畫農業區等土地為基礎予以管控（行政院，2018fb1：39-40）。民國 107 年 4 月 19 日行政院召開第二次國土計畫審議會，林委員國慶再次提到：

「我國的政策目標是『確保糧食安全，保護優良農地』，策略是『全國農耕地至少要保留 74 萬公頃』並沒有要確保多少養殖及畜牧用地的政策目標值。因此，是『農耕地總量 79 萬公頃中至少要保留 74 萬公頃農耕地。』…不宜與盤點面積 68 萬公頃，以及農漁牧編定面積 93 萬公頃混為一談。」（行政院，2018fc1：10）

對此，內政部說明有關供糧食生產之農地資源總量 74-81 萬公頃以及以農漁牧等一級產業農地數量計算，係內政部審議期間與農委會多次研商討論之共識，有關是否參採乙案（林委員國慶方案），建議尊重農委會

[16] 林國慶委員所提係指農委會民國 105 年農業統計要覽，全國農耕地土地面積 79 萬 4,003 公頃，其統計範圍包括：「1.耕地臺帳所記載之實際地目面積。2.可以視為耕地之未登錄地。3.利用山林河川耕種作物之土地。4.畦畔面積。5.山地鄉之農耕地面積，因未設有耕地臺帳及耕地圖者，暫以山地定更基本資料為依據，其農耕地面積=平坦農耕地+梯次農耕地+傾斜現耕輪耕地+傾斜休閒輪耕地，至於傾斜休閒輪耕地如該年中全無利用種植作物者，其面積不合併計算在農耕地面積之內。」上述定義與土地使用法規之土地使用分區及使用地確有不同。（行政院 fc2，2018：4）

意見。如需參採乙案（林委員國慶方案）惟須請農委會提供「農耕地」相關圖資，並先剔除非屬法定農業使用之土地，俾利後續直轄市、縣（市）國土計畫提出轄內應積極維護供糧食生產之農地面積數量（行政院，2018fc2：5）。因此，該次會議決議，全國供糧食生產之農地總量：以「農、漁、牧等一級產業農地」為範疇，並以 74~81 萬公頃為目標值（行政院，2018fc：2）。

綜上所述，農地總量範疇因前提為確保國人於國外農產品輸入受阻時，能維持每人每日 2,000-2,100 大卡的熱量。考量各種作物生長期不同，因此應由法理上可做為生產糧食之農地，而非現況正在耕作的農地作為考量，且農地盤查目的係以掌握現況為主，其數量會因盤查時機、年期而有變動，因此不宜作為農地總量之目標值。另外，農地範疇考量農、漁、牧等一級產業均有供糧食生產之能力，以及土地使用多元性，故將全國農地總量範疇定為可供糧食生產（包含農、漁、牧）之土地。

（三）政策議題：各直轄市、縣（市）應維護農地總量之刪除

1. 議題說明

在〈全國區域計畫〉中，即訂定各直轄市、縣（市）應維護農地總量，並要求若有變更需求，以第 3 種農業用地為變更優先。然而〈全國國土計畫〉在辦理過程中將直轄市、縣（市）應維護農地總量於〈全國國土計畫〉中移除，因此，對於是否於〈全國國土計畫〉中明訂各直轄市、縣（市）應維護農地總量引發各界討論。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

因《區域計畫法》與《國土計畫法》體系不同，將農業使用地變更為非農業使用之程序亦不相同，考量國土計畫係為體現地方自治之體系，遂於〈全國國土計畫〉中刪除全國農地資源分類分級數量及各直轄市、縣（市）應維護農地總量表，保留全國供糧食生產之農地總量，並由《國土計畫法施行細則》第 6 條規定，直轄市、縣（市）國土計畫內容應包含直轄市、縣（市）宜維護農地面積及區位。

3. 政策討論及決定過程

〈修正全國區域計畫〉將農委會所進行農地分類分級成果，訂為各直轄市、縣（市）應維護農地資源面積（內政部，2017：69）。而民國 106

年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版則延續其政策，將新北市等 15 縣市第 1、2、3、4 種農業用地數量以表格呈現。4 種農業用地總計 86.98 萬公頃，在策略上，優先保存現有第 1、2、4 種農業用地，約 79.16 萬公頃（內政部，2017ga：146-147）。

然而，農委會於民國 105 年 11 月 11 日即函文[17]內政部營建署表示，全國農地分類分級劃設作業，係透過自然環境及社經條件等空間圖資，依據劃設準則及運用地理資訊系統空間分析功能，瞭解農地資源分布情形及生產條件與環境，該分類分級成果尚未能呈現農、林、漁、畜、休閒農業及農村再生等農業政策推動地區及產業區位發展需求，農委會刻正執行農地資源盤查作業，預定明（民國 106）年底前完成，屆時將提供全國農地面積總量資料供參。

民國 106 年 10 月 19 日農委會函文[18]內政部表示，針對全國國土計畫仍可明訂各直轄市、縣（市）轄內之農地總量，惟考量國土計畫對農業發展地區之範圍及分類方式，與現行區域計畫法土地使用分區有所差異，亦與農委會協助 15 個直轄市、縣辦理農地資源分類分級劃設作業不同，故建議僅規範各直轄市、縣（市）轄內之總量而不再就各分類進行分派。因此，在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版將表格修正為 20 縣市，並將「4 種農業用地」改為「應維護農地資源總量」單一數字，將 20 縣市農地資源控管總和修正為 79 萬公頃（內政部，2017gb：129）。

對於是否要在〈全國國土計畫〉內訂定直轄市、縣（市）農地總量，在民國 106 年 10 月 25 日南部公聽會中，白教授金安表示：

> 「真正清楚劃設的農地面積為直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，再進行國土功能分區、編定使用地，才清楚實際劃定的農地是多少（在國保區下亦可劃設農業用地）。因全國國土計畫為直轄市、縣（市）國土計畫的上位計畫，明列農地總量如何執行，宜再檢視。」（內政部，2017ea：43）

另外，縣市政府認為不該以數字上的控管分派各縣市的農地總量，在民國 106 年 10 月 25 日南部場公聽會中，高雄市都市發展局副局長王啟川表示：

[17] 發文字號：農企字第 1050242795 號

[18] 發文字號：農企字第 1060013438 號

「高雄市農地面積總量要求劃設 5.30 萬公頃，惟依行政院農業委員會 106 年農業及農地資源盤查結果，高雄市農地面積約 4 萬 5,857 公頃，其中可供糧食生產之農地僅約 4 萬 471 公頃，非農業使用（違規使用）約 5,386 公頃（包括違章工廠、農舍、宗教、殯葬、餐廳等），根本不足管制面積，應思考農地管控的目的而非流於數字上的管控。」（內政部，2017ea：46-47）

雲林縣副縣長丁彥哲認為，該分派數量應重新檢討，在民國 106 年 11 月 7 日中部第一場公聽會中表示：

「雲林縣僅 12 萬公頃，應維護農地資源總量達 7.75 萬公頃，佔全縣 2/3 土地，為考量區域均衡發展，建議農地資源總量應重新盤查，以符實際需求。」（內政部，2017ec：13）

在公聽會結束後，內政部營建署考量《國土計畫法》農業發展地區不得任意變更，與區域計畫時期防止農地變更考量已有所差異，且因中央資訊掌握不若地方精確，建議由各直轄市、縣（市）盤點現有農地資源現況及未來需求，於直轄市、縣（市）國土計畫階段研訂，並提報本部國土計畫審議會審定，因此刪除各直轄市、縣（市）應維護農地面積（內政部，2018fc1：16）。對此，在民國 107 年 1 月 10 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，賴委員宗裕詢問：

「本次若將農地總量 79 萬公頃刪除，以 74~81 萬公頃為目標值，為何不是保留 86.98 萬公頃[19]。」

「中央資訊掌握不若地方精確 1 節，內政部公告實施「修正全國區域計畫」已規定直轄市、縣（市）宜維護總量，是否代表不可採信。」（內政部，2018fc：2）

該次會議中，林委員國慶詢問：

「表 5-1-1（全國農地資源分類分級情形表）與表 5-2-1（全國農地資源控管面積表）是否訂定，應釐清其內涵、來源，否則地方政府執行會產生問題；表 5-1-1 有農地分類分級第 1~4 種農業用地，表 5-2-1 則是前開表第 1、2、4 種農業用地加總。」（內政部，2018fc：8）

內政部營建署回應，部分地方政府表示過去農委會農地分類分級成果與現況情況有落差，如以過去該成果做為未來農地保留總量控管基礎，未符合實際（內政部，2018ff1：2）。農委會亦表示全國農地資源分類分級情形表（〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版表 5-1-1）及全國農地資源

[19] 民國 106 年農委會農地資源分類分級制度調查全國總數量為 86.98 萬公頃

控管面積表(〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版表 5-2-1)易造成混淆。全國農地資源分類分級情形表是農委會於民國 92 年起因應國土計畫法立法準備所進行之委託研究案，該案以農地資源盤查觀點進行分類，並非為了土地使用管制，且係以區域計畫特定農業區、一般農業區、其他使用分區農牧用地及都市計畫農業區為範疇進行分析，當時並未將養殖漁業及畜牧業納入；至於目前國土計畫農業發展地區則將農、林、漁、畜全面納入，且不只一級產業，包括二級、三級甚至是六級化產業(內政部，2018fc：9)。

民國 107 年 3 月 2 日內政部國土計畫審議會農業發展小組會議中，因考量農委會所提農地資源分類分級的盤查並非為了土地使用管制，當時亦未將養殖漁業及畜牧業納入，與國土計畫之農業發展地區各分類不同，又考量農委會持續協助地方政府辦理農地資源分類分級劃設之劃設作業中，各縣市的農地資源分類分級結果仍有變動調整之情形，未免混淆(內政部，2018ff2：26)，以及考量《國土計畫法》體系與《區域計畫法》體系不同，已無於〈全國國土計畫〉中規定各直轄市、縣(市)之農地總量之必要性，遂將各直轄市、縣市之應維護農地資源表刪除(內政部，2018ga：134)。並在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院核定版將國土空間發展策略之農地資源分類分級情形刪除，至此，〈全國國土計畫〉並無農地資源分類分級資訊與各直轄市、縣(市)應維護農地總量(內政部，2018gb)。

綜上所述，過去〈全國區域計畫〉訂定直轄市、縣(市)農地總量，係因為在《區域計畫法》體系中，依其第 15-1 條，為開發利用，可由申請人擬具開發計畫，檢同相關文件，向直轄市、縣(市)政府申請，報經區域計畫擬定機關許可後，即可辦理分區變更。為維護各直轄市、縣(市)應維護之農地底線，故於〈全國區域計畫〉中設定各直轄市、縣(市)農地總量。然《國土計畫法》體系中，必須由五年一次的直轄市、縣(市)國土計畫通盤檢討或適時檢討變更，或依該法第 22 條規定始得變更國土功能分區，申請使用許可依該法第 24 條規定不得變更國土功能分區。而國土功能分區及各使用地劃設權責為各直轄市、縣(市)政府，因此於《國土計畫法施行細則》中規定直轄市、縣(市)政府在空間計畫中載明宜維護農地面積及區位，使各直轄市、縣(市)政府有較高的課責性。

（四）政策議題：直轄市、縣（市）農地總量之維護

1. 議題說明

《國土計畫法施行細則》[20]第 4 條規定〈全國國土計畫〉所定內容之「國土空間發展策略」應載明全國農地資源分類分級情形，「成長管理策略」則應載明全國農地總量；該細則第 6 條規定直轄市、縣(市)國土計畫之空間發展計畫應載明直轄市、縣（市）農地資源分類分級情形，「成長管理計畫」則應載明直轄時、縣(市)宜維護農地面積。然而在〈全國國土計畫〉的辦理過程中，考量《國土計畫法》體系與《區域計畫法》體系已不相同，因此於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版與民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報院核定版陸續將各縣市應維護農地面積與農地資源分類分級表刪除，故直轄市、縣(市)宜維護農地面積是否能達到全國農地總量總和之控管手段則成為討論議題之一。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為達成全國農地總量，在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中表示，直轄市、縣(市)政府應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，該等農地面積及分布區位應於直轄市、縣(市)國土計畫載明，並由各級政府提供適當資源挹注（內政部，2018gc：27）。以及農業發展範圍優先投入農政資源，加強農業生產基礎重要設施之建設，並有效整合土地、用水及農產業輔導資源投入，以利規模化、集中化利用，提升農業經營效益（內政部，2018gc：23）。

3. 政策討論及決定過程

經公聽會後，內政部考量《國土計畫法》體系與《區域計畫法》體系不同，且中央資訊掌握不若地方精確，建議由各直轄市、縣(市)國土計畫階段，盤點現有農地資源現況及未來發展需求後，提出轄內應維護農地資源面積總量，經徵詢中央農業主管機關同意後納入，並提報內政部國土計畫審議會審定，因此，刪除了各直轄市、縣(市)應維護農地資源總量表（詳參政策議題三）。

[20] 民國 105 年 6 月 17 日公布施行之《國土計畫法施行細則》

然而在無各直轄市、縣(市)應維護農地資源總量表時，如何使各縣市農地加總達成全國農地總量之目標值，對此，民國 107 年 1 月 10 日內政部國土計畫審議會農業發展小組會議中，賴美蓉委員、鄭安廷委員、張容瑛委員表示：

「直轄市、縣（市）農地總量由地方政府自行盤點並不妥適，目前中央及地方雖遭遇壓力，惟考量提供糧食生產重要性，且農委會已建置「農業及農地資源盤查結果」查詢圖臺，是否還有會錯誤情形，以致需要將農地總量改由地方自行訂定之必要性，建議再予評估…建議全國國土計畫仍應訂定相關總量原則，並將擁有農地視為珍貴資源，且中央政府應有相關補貼、獎勵措施，俾直轄市、縣（市）政府積極保留農地。」（內政部，2018fc：4）

「農地管制導致農民不滿、地方抵抗，建議除管制外，仍應提供相關資源，例如增加資源投入及經濟誘因，並搭配納入國土計畫。」（內政部，2018fc：5）

「建議從農地發展的可能性加以思考，而不應該認為是被處罰。」（內政部，2018fc：5）

針對如何提高各縣市提高應維護農地意願，雲林縣政府認為中央農業主管機關應以應維護農地總量分配縣(市)農業補助，提高維護農地意願，並從農業貢獻度、農業碳權與農業權等策略提高各直轄市、縣(市)應維護農地之意願[21]，其在民國 107 年 1 月 10 日內政部國土計畫審議會農業發展小組會議中表示：

「請中央農業主管機關以應維護農地資源總量分配縣（市）農業補助，以維護農民權益，提高縣市政府維護農地意願。其策略為：
1. 近程：農業貢獻度納入財政劃分一定比例權重。
2. 中程：農業碳權概念，農地面積不足的縣市要購買農地面積量以補不足。
3. 遠程：農業權入憲。」（內政部，2018fc：10-11）

內政部則回應，直轄市、縣(市)農地總量加總應符合全國總量。如有不足之虞時，應由中央農業主管機關協調有關直轄市、縣(市)政府同意增加保留面積，並應給予對等農政資源及補貼(內政部，2018ff2：27)。

[21] 「雲林縣參議林長造表示，以全國維護 80 萬公頃農業用地、全國人口 2300 萬計算，相當於每人負擔 0.033 公頃。雲林縣 70 萬人口，應負擔 2.3 萬公頃，現在卻要求雲林維護 7.75 萬公頃，多出的部分是不是應要求其他縣市購買農業權？」，自己的糧食安全自己守？雲林嗆臺北：來買農業權，2018.1.12 環境資訊中心，網址：https://e-info.org.tw/node/209458。(擷取日期：2020/4/29)

農委會亦已提出綠色補貼政策，藉由提升農民務農收入以鼓勵農地農用，並承諾未來對於農業發展地區將加強投入農政資源補貼(內政部，2018ff2：29)。且農地並非重新劃設，現行區域計畫農牧用地、養殖用地（扣除工業區、鄉村區、河川區）及都市計畫農業區計約 93 萬公頃，應以現況編定情形為基礎予以考量，同時為避免直轄市、縣（市）農地總量失控，應補充訂定原則及檢核機制，其檢核機制為應先報經中央農業主管機關同意後納入直轄市、縣（市）國土計畫，爰修正第五章第二節成長管理策略內容（內政部，2018ff1：1-2)。

民國 107 年 3 月 2 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議決議中再次確認，直轄市、縣（市）宜維護面積依前開（《國土計畫法施行細則》）細則第 6 條規定，係於直轄市、縣（市）國土計畫內訂定，同意該相關內容不納入全國國土計畫；惟基於國內糧食安全，本次補充納入直轄市、縣（市）宜維護農地面積檢核協調原則（內政部，2018ff：2)。

民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版將農地控管面積表刪除，並新增直轄市、縣（市）宜維護農地面積訂定原則，以原則方式取代數字規定，主要規定直轄市、縣（市）主管機關考量過去、現況與未來發展，訂定維護農地資源面積，經徵詢中央農業主管機關同意後納入。而為達成全國農地總量 74~81 萬公頃，應提供市當資源挹注。另外，中央農業主管機關則應定期檢討掌握農地資源利用情形[22]（內政部，2018ga：160-161)。

而民國 107 年 3 月 15 日內政部國土計畫審議會第 2 次大會中，賴委員宗裕提到：

> 「全國農地總量及縣市宜維護農地面積，如各直轄市、縣（市）農地宜維護面積總量交由地方自行判斷，究竟該如何確保全國農地總量之達成？尤其，第 160 頁建議地方考量過去非都市土地開發建設趨

[22] 直轄市、縣（市）宜維護農地面積訂定原則：

1. 直轄市、縣（市）主管機關應於擬定國土計畫時，應考量農業發展需求，以該地區範圍內屬區域計畫法及都市計畫法規定供農業生產使用之土地為基礎，考量過去非都市土地開發建設趨勢、農地使用現況、未來 20 年住商、產業、重大公共設施或公用設備發展需求後，訂定維護農地資源面積，經徵詢中央農業主管機關同意後納入。
2. 各直轄市、縣（市）國土計畫訂定之維護農地資源面積之總和，應符合全國國土計畫規定之全國農地保留總量 74～81 萬公頃，並提供適當資源之挹注。
3. 中央農業主管機關應建立農地需求總量定期檢討機制，以掌握農地資源利用情形。

勢、農地使用現況、未來 20 年住商、產業、重大公共設施或公用設備需求後，訂定維護農地資源面積，此恐將造成地方以未來開發需求為思維，劃設不足之農地面積，難以達成全國農地應保護之總量，故建議調整劃設之考量因素，以避免過去非都市過度開發及土地供給過剩、農地不斷流失失控之情況。」（內政部，2018fj：6-7）

因此，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院核定版第五章第二節「成長管理策略」中，將原則修改為：

「除屬未來住商、產業、重大公共設施或公用設備發展需求，經主管機關會商農業主管機關同意之土地者外，直轄市、縣（市）政府應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，該等農地面積及分布區位應於直轄市、縣（市）國土計畫載明，並由各級政府提供適當資源挹注。」（內政部，2018gb：121）。

民國 107 年 4 月 12 日行政院國土計畫審議會第一次會議，林森田委員對此提出疑問：

「國土功能分區之劃設順序，農業發展地區應於城鄉發展地區之前，但此提到糧食生產之農地需求總量控管該文字內容與國土功能分區之劃設順序不符，容易誤導外界。」（行政院，2018fa：12-13）

對此，內政部回應：

「農地需求總量並非等同農業發展地區，國土功能分區之劃設順序，為單一筆土地同時適用二種以上國土功能分區時之操作規定，並非總量之訂定原則。」（行政院，2018fb1：28）

依民國 107 年 4 月 19 日行政院國土計畫審議會第二次會議結論中，請內政部參酌與會委員及相關部會意見，妥適修正計畫內容，並依據《國土計畫法》第 9 條所定全國國土計畫應載明事項，將計畫草案再予精簡 (計畫書篇幅以 100 頁為原則)，以目標性、政策性及整體性內容為基礎，至涉及技術性及細節性內容，則以授權中央主管機關納入相關子法及規劃手冊方式處理，以保留計畫執行彈性，俾利各地方政府作為遵循依據。因此民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公布實施版第五章第二節「成長管理策略」中修正為：

「直轄市、縣（市）政府應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，該等農地面積及分布區位應於直轄市、縣（市）國土計畫載明，並由各級政府提供適當資源挹注。」（內政部，2018gc：27）

綜上所述，雖然因法系不同而在〈全國國土計畫〉中刪除直轄市、縣 (市)應維護農地總量後，應提出不讓農地因此銳減之方式。內政部認為，

農業發展地區係依劃設條件而劃定，並非以現況編定，故不能以現況非農用之農地予以劃設為非農業發展地區，再者，透過農政資源投資農業發展地區之方式，以及規定各級政府提供適當資源挹注等手段，以提高直轄市、縣（市）應維護農地總量。

二、新增產業用地總量

行政院於民國 105 年以宏觀思維提出「五加二產業創新研發計畫」，做為我國經濟與產業結構轉型之重大計畫，除了透過中央創新制度與政策引導，提供具備空間意涵之指導外，同時配合〈全國國土計畫〉之辦理，建置府際合作與協同規劃機制，凝聚中央與地方之政策鏈結。爰此，經濟部估算至民國 125 年應新增產業用地需求 3,311 公頃、科學工業園區新增用地需求 1,000 公頃，以因應未來製造業發展所需。另，礙於我國土地資源有限，如何分配土地利用，使其達到有效運用，亦是辦理〈全國國土計畫〉關鍵之一。因此，以下將進一步分析「新增產業用地總量之內涵」、「〈全國國土計畫〉不具體規定各區域的新增產業用地分派量」及「科學工業園區產業用地量的分派情形」等三項政策議題的討論過程。

(一) 政策議題：新增產業用地總量之內涵

1. 議題說明

為配合成長管理概念，以及未來發展需求，決議新增產業用地總量。是以，於〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版及公開展覽版中，產業用地範疇包括「新增產業用地需求」、「一般倉儲業用地需求」及「再生能源產業用地需求」；然而，於〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中刪除「再生能源產業用地需求」，並新增「科學工業園區用地需求」；後於〈全國國土計畫〉公告實施版中再刪除「一般倉儲業用地需求」。另外，在〈全國國土計畫（草案）〉各版本中，產業用地需求量多次的變動調整。爰此，以下針對「產業用地範疇」及「產業用地需求量」進行政策決定之說明。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，即確立新增產業用地總量之內涵，包括「新增產業用地需求 3,311 公頃」及「新增科學工業園區用地需求 1,000 公頃」。

3. 政策討論及決定過程

在民國 101 年以前開發產業用地完全利用之前提下，經濟部依據未來中長期之總體經濟發展預測，以及水、電資源供給條件與風險，利用時間序列模型推估製造業實質產值、土地使用效率。於民國 106 年 5 月 15

日「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議紀錄中，明確指出各產業用地發展需求。其中，物流產業至民國 109 年約需 210 公頃；科學工業園區維持 4,663 公頃；太陽能光電至民國 114 年約需 22,500 公頃；風力發電至民國 109 年需 3 座示範風場；地熱發電至民國 114 年約需 140.8 公頃，以及產業用地至民國 109 年約需 2,211 公頃（內政部，2017cc：54）。

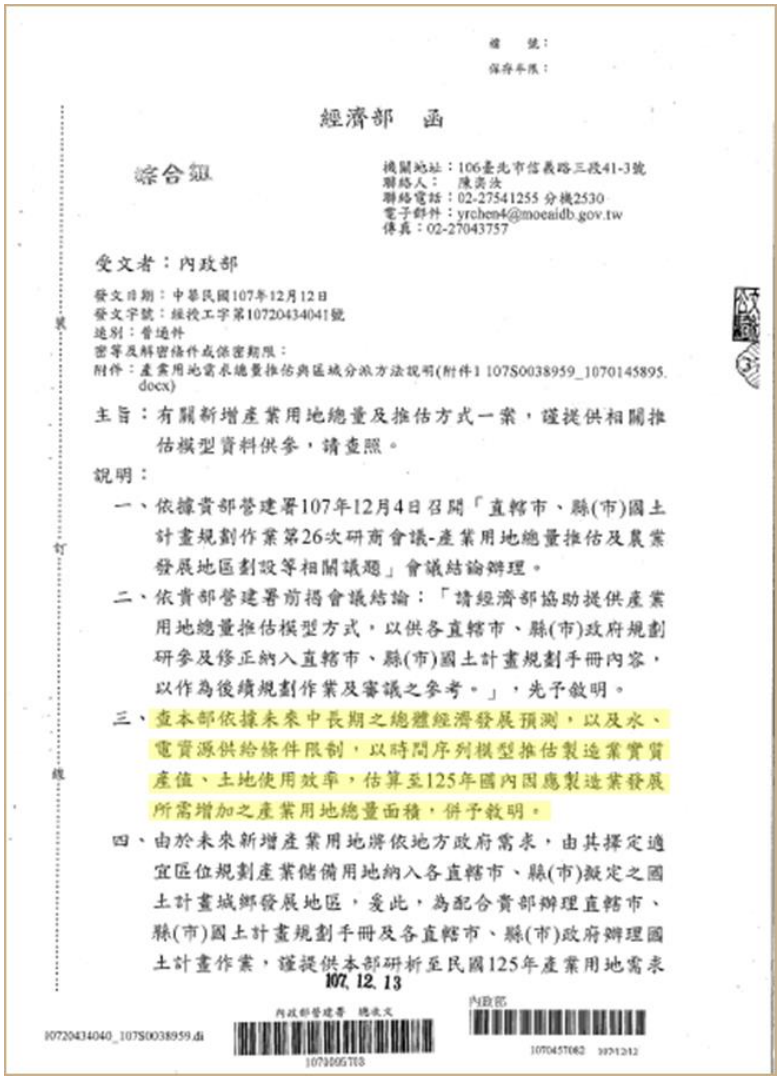
然，於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，新增產業用地總量的討論範圍，僅包括新增產業用地需求 2,211 公頃、一般倉儲業用地需求 210 公頃，以及再生能源產業用地需求 22,500 公頃（含太陽能光電、風力發電及地熱發電）（內政部，2017ga：152）。另，民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版，配合計畫年期，將新增產業用地需求修正為 3,216 公頃（內政部，2017gb：134）。

後於民國 107 年 3 月 6 日的國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 9 次專案小組會議（城鄉發展）之會議簡報中，闡明城鄉發展總量係指既有發展地區、新增產業用地（含產業用地需求、科學園區用地需求等）及未來發展需求地區（內政部，2018fg：2）。因此，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，除了刪除再生能源用地（含太陽能光電、風力發電及地熱發電）之外，亦配合〈全國國土計畫〉之計畫年期，將新增產業用地需求修正為 3,311 公頃、一般倉儲業用地需求為 280 公頃，並推估至民國 125 年產業用地尚有不足，須預留發展之擴充空間，故在優先檢討現有科學園區產業用地（含尚未出租土地）之前提下，新增科學工業園區用地需求 1,000 公頃（內政部，2018ga：163）。

然因一般倉儲業用地屬於附屬配套設施用地，而新增產業用地總量主要是以純生產用地進行計算。爰此，於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版確立產業用地總量的討論範圍，僅包括「新增產業用地需求 3,311 公頃」以及「新增科學工業園區用地需求 1,000 公頃」（內政部，2018gc：28）。

前述釐清產業用地範疇乃包括「新增產業用地需求」及「新增科學工業園區用地需求」，以下進一步針對兩種用地之需求量推估情形進行討論。首先是關於「新增產業用地需求量」之討論，依民國 105 年《國土計畫

法施行細則》第 4 條第 4 款第 4 目可知，成長管理策略應載明經濟發展機會及社會公平正義改善策略，故內政部營建署曾發函予經濟部，希望經濟部協助提供產業用地總量推估模型，以供各直轄市、縣（市）政府作為後續規劃作業及審議之參考（圖 1）。



經濟部　函

綜合類

機關地址：106臺北市信義路三段41-3號
聯絡人：　陳資汝
聯絡電話：02-27541255 分機2530
電子郵件：yrchen4@moeaidb.gov.tw
傳真：02-27043757

受文者：內政部

發文日期：中華民國107年12月12日
發文字號：經授工字第10720434041號
速別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：產業用地需求總量推估與區域分派方法說明(附件1 107S0038959_1070145895.docx)

主旨：有關新增產業用地總量及推估方式一案，謹提供相關推估模型資料供參，請查照。

說明：

一、依據貴部營建署107年12月4日召開「直轄市、縣(市)國土計畫規劃作業第26次研商會議-產業用地總量推估及農業發展地區劃設等相關議題」會議結論辦理。

二、依貴部營建署前揭會議結論：「請經濟部協助提供產業用地總量推估模型方式，以供各直轄市、縣(市)政府規劃研參及修正納入直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊內容，以作為後續規劃作業及審議之參考。」，先予敘明。

三、查本部依據未來中長期之總體經濟發展預測，以及水、電資源供給條件限制，以時間序列模型推估製造業實質產值、土地使用效率，估算至125年國內因應製造業發展所需增加之產業用地總量面積，併予敘明。

四、由於未來新增產業用地將依地方政府需求，由其擇定適宜區位規劃產業儲備用地納入各直轄市、縣(市)擬定之國土計畫城鄉發展地區，爰此，為配合貴部辦理直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊及各直轄市、縣(市)政府辦理國土計畫作業，謹提供本部研析至民國125年產業用地需求

107. 12. 13

圖 1　產業用地總量及推估方式

資料來源：經濟部（2018）

對此，經濟部回文，關於新增產業用地面積需求量之推估方法如下：

（1） 以時間序列模型進行下列變數的預測

- 實質 GDP 成長率：以 71-105 年國內實質 GDP 成長率，利用 ARIMA 模型預測 106-125 年國內實質 GDP 成長率，以推估國內 106-125 年國內實質 GDP；

- GDP 平減指數：利用 ARIMA 模型預測 106-125 年 GDP 平減指數，以推估國內 106-125 年名目 GDP；
- 製造業名目生產毛額占 GDP 比率：利用 ARIMA 模型預測 106-125 年國內製造業名目生產毛額占 GDP 的比率，以推估 106-125 年國內製造業名目生產毛額；
- 製造業附加價值率:以 ARIMA 模型預測 106-125 年製造附加價值率，以推估 106-125 年製造業名目生產總額；
- 製造業生產總額平減指數:利用 ARIMA 模型預測 106-125 年製造業生產總額平減指數，以推估 106-125 年製造業實質生產總額；
- 產業用地土地使用效率：以 75-105 年產業用地單位面積產值，利用 ARIMA 模型預測 106-125 年產業用地的土地單位面積產值(土地使用效率)；
- 水電供給風險:利用時間趨勢模型預測 106-125 年國內水電供給風險，以推估製造業實際所需產業用地面積。

(2) 考量長期水、電供給風險度的變動趨勢，以至 125 年製造業實質生產總額，以及產業用地土地使用效率 (單位面積產值) 的推估結果，估算至 125 年國內製造業發展所需增加的產業用地面積總量。

另，關於新增科學工業園區用地需求之討論，可回溯至民國 102 年科技部辦理之「科學園區政策環評[23]」，經評估，科學園區政策環評目標年(民國 119 年)科學園區儲備用地需求為 600 公頃。後於民國 105 年，科技部再行辦理「科學園區未來 10 年規劃」，係依各園區引進目標產業、發展群聚效應及鼓勵新創事業等多元發展方向進行規劃，同時以科學園區產業成長率(年產值 2%)估計各科學園區皆有具體用地需求目標，且〈全國國土計畫〉目標年尚有產業用地不足之情形，須預留發展之擴充空間，故依產業需求及發展群聚效應，整合估算未來科學工業園區用地約有 1,000 公頃之擴建需求，包括：

[23] 「新設 (含擴建) 科學園區政策評估說明書」已於民國 107 年 11 月 14 日報奉行政院核定。

（1） 新竹科學工業園區：約需 200 公頃，含創新研發專區、半導體儲備生產用地及鄰近具支援產業發展潛力用地；

（2） 中部科學工業園區：七星、二林園區完成二階環評後，將可提供約 350 公頃之土地，可滿足中期需求，長期則將評估檢視中部園區周遭是否有可供擴建之土地及可行性；

（3） 南部科學工業園區：以產業用地需求約 400 公頃推估科學工業園區用地需求約為 800 公頃，含半導體產業聚落、智慧製造及航太產業聚落、智慧生醫（含醫材）、AI 機器人（無人載具）、學研機構需求（含創新育成設施）、試驗場域需求及儲備未來新興產業用地需求。

綜上所述，新增產業用地總量乃依據成長管理概念及未來發展需求，進行新增產業用地需求總量推估，並於〈全國國土計畫〉公告實施版中，確立至民國 125 年之產業用地範疇及需求量，包括新增產業用地需求 3,311 公頃及新增科學園區用地需求 1,000 公頃。另，內政部未將一般倉儲業用地需求納入新增產業用地總量之緣由，係因一般倉儲業用地屬於附屬配套設施用地，而新增產業用地總量主要是以純生產用地進行計算之[24]。

(二) 政策議題：〈全國國土計畫〉不具體規定各區域的新增產業用地分派量

1. 議題說明

在內政部國土計畫審議會議中，諸多委員多次表示，新增產業用地需求應強調各縣市產業用地供需分析。因此，以下將說明在〈全國國土計畫〉辦理過程中，各區域的新增產業用地分派情形。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為予以地方規劃彈性，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版中，已刪除各區域新增產業用地分派情形，〈全國國土計畫〉公告實施版即沿用該版本。

[24] 於民國 109 年 2 月 14 日訪談經濟部工業局南區工業區管理處。

3. 政策討論及決定過程

於民國 106 年 5 月 15 日「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議紀錄中，經濟部指出，考量區域產業用地因勞動力、水、電等資源稟賦條件不同，以及各區域土地使用效率上的差異，至民國 109 年各區域產業需求用地面積初步分派情形分別為：北部地區 1,282 公頃；中部地區 420 公頃；南部地區 486 公頃；東部地區 23 公頃（內政部，2017cc：53）。是以，民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版即採納該建議，未作更動（內政部，2017ga：89）。

然，於民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，刪除產業用地區域分派情形相關之文字。直至民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，再次納入各區域產業用地需求分派量之規定，並配合〈全國國土計畫〉之計畫年期修正相關數據，北部區域 1,776 公頃；中部區域 846 公頃；南部區域 647 公頃；東部區域 42 公頃，並隨著全球產業趨勢及社經條件變動快速，各區域產業用地需求分派量將進行定期滾動式檢討，以使用地需求與發展上限的規劃與配置適時滿足我國產業發展的實際需求（內政部，2018ga：79）。然，於〈全國國土計畫〉公告實施版中，再次刪除各區域分派之結果。

綜上所述，考量〈全國國土計畫〉為一法定綱要性指導計畫，加上為保留計畫之彈性，若硬性訂定各區域分派情形，恐怕會過於侷限用地存量的使用，故刪除與分派情形相關之文字。然，實則上，在辦理〈全國國土計畫〉過程中，經濟部曾針對區域分派情形進行說明（圖 2），爰此，即使未於〈全國國土計畫〉公告實施版明文規定之，實際上仍有區域分派情形，以供後續直轄市、縣（市）國土計畫擬定及審議參考。

(二)區域分派結果

考量區域產業用地因土地、勞動力、產業群聚發展、水、電資源、基礎與產業發展支援性設施等生產需求構面條件不同，各區域土地使用效率上的差異，102 年至 125 年區域產業用地面積分派結果如下：

表 1　102-125 年區域產業用地需求總量分派

區域	102-125 年區域增加之產業用地面積(公頃)
北部地區	1,776
中部地區	846
南部地區	647
東部地區	42
全台灣	3,311

資料來源：台灣經濟研究院。

由於產業群聚範圍往往跨越縣(市)轄區範圍，故建議以區域層級作為全國產業用地管制目標，並考量各縣(市)政府發展目標產業之政策需要，賦予縣(市)層級總量管制目標調整之動態彈性，以相互流用或調整全國區域計畫所設定的總量管制目標，並賦予產業用地資源分配的合理性。

圖 2　新增產業用地各區域分派情形

資料來源：經濟部（2018）

(三) 政策議題：科學工業園區產業用地量的分派情形

1. 議題說明

有關科學工業園區產業用地量的分派情形，僅於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版具體指出分派情形（內政部，2018ga：203）。後於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版及民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，刪除具體分派情形，僅闡明科學工業園區產業用地需求為 1,000 公頃，並於〈全國國土計畫〉第六章第一節說明主要的產業供給對象（內政部，2018gc：203）。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為考量國土計畫之計畫彈性，於〈全國國土計畫〉公告實施版中，已刪除科學工業園區產業用地之分派情形，並將文字修正如下：

「依科技部推估，至民國 125 年新增科學工業園區新增用地需求為 1,000 公頃；含創新研發專區、半導體儲備生產用地、鄰近具支援產業發展潛力用地、半導體產業聚落、智慧製造及航太產業聚落、智慧生醫（含醫材）、AI 機器人（無人載具）、學研機構（含創新育成設施）、試驗場域及儲備未來新興產業用地等，並以科學工業園區周邊整體生活圈土地為評估用地」（內政部，2018gc：38）。

3. 政策討論及決定過程

於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版中，新增並確立「擴充及新設科學工業園區」相關規範：

「至民國 125 年，科學工業園區新增用地需求為 1,000 公頃；其中新竹科學園區需求 200 公頃，含創新研發專區約 6 公頃、半導體儲備生產用地約 65 公頃、鄰近具支援產業發展潛力用地約 129 公頃，並以新竹縣、市整體生活圈土地為評估用地；另南部科學園區需求 800 公頃，含半導體產業聚落約 240 公頃、智慧製造及航太產業聚落約 160 公頃、智慧生醫（含醫材）約 80 公頃、AI 機器人（無人載具）約 80 公頃、學研機構（含新育成設施）約 40 公頃、試驗場域約 40 公頃、儲備未來新興產業用地約 160 公頃，並以南部地區整體生活圈土地為評估用地」（內政部，2018ga：203）。

然，後於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院審議版及民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，刪除科學工業園區產業用地量的分派情形，係因科技部認為應由廠商、開發者向科技部及科學園區管理局提出用地需求，而非自上而下的進行用地存量之分派[25]。爰此，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院審議版及民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版將「擴充及新設科學工業園區」相關規範文字修正如下：

[25] 於民國 109 年 2 月 25 日訪談科技部新竹科學工業園區管理局。

「依科技部推估，至民國 125 年新增科學工業園區新增用地需求為 1,000 公頃；含創新研發專區、半導體儲備生產用地、鄰近具支援產業發展潛力用地、半導體產業聚落、智慧製造及航太產業聚落、智慧生醫（含醫材）、AI 機器人（無人載具）、學研機構（含創新育成設施）、試驗場域及儲備未來新興產業用地等，並以科學工業園區周邊整體生活圈土地為評估用地」（內政部，2018gc：38）。

綜上所述，科學工業園區用地乃依據成長管理概念，以及未來發展需求，進行需求量之推估，依產業成長率 2%估計，透過外插法得知至民國 125 年產業用地尚有不足，須預留發展之擴充空間，分別依產業需求及發展群聚效應，整合估算未來科學工業園區用地約有 1,000 公頃之擴建需求。另，如同前一議題所述，為考量國土計畫之計畫彈性，故未於〈全國國土計畫〉明文規定科學工業園區用地之分派情形，但實際上仍有分派之事實，以供後續直轄市、縣（市）國土計畫擬定及審議參考。

三、部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程

國土計畫主要規範「空間規劃」及「土地使用」等範疇，產業、運輸、公共設施或其他等相關部門計畫涉有空間及土地使用者，應按〈國土計畫法〉規定辦理。依據《國土計畫法》第九條之規定，全國國土計畫應載明部門空間發展策略等事項，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。在辦理〈全國國土計畫〉過程中，本部分由各部會提供資料，涉及多部會進行橫向連結。在進行多次的機關研商會議及公文往返後，最終才確定各部門空間發展策略之內容。

部門空間發展策略涉及空間部門與各部會的橫向連結，在〈全國國土計畫〉辦理過程中篇幅及內容大幅度修改與刪減。因此，以下將進一步針對「部門空間策略下部門範疇之政策決定歷程」、「部門空間發展策略撰寫架構之政策決定歷程」、「各部門推動部門空間策略應評估辦理政策環評」等三項政策議題進行討論與分析。

（一）政策議題：部門空間策略下部門範疇之政策決定歷程

1. 議題說明

為橫向連結各部門，《國土計畫法》指出主管機關會商各目的事業主管機關，並且在〈全國國土計畫〉載明部門空間發展策略。然而，又應該包含哪些部門？是如何決定的？為什麼需要針對這些部門？這些部門下的實質細項又有哪些內容？本政策議題針對部門空間策略下部門範疇進行政策決定之說明。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

依《國土計畫法》及《國土計畫法施行細則》第 4 項第 4 款之旨，部門計畫應包含宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門，等五大部門，經內政部營建署與各部會多次協商後決議，部門別上應以對空間發展或土地使用影響具有顯著性或爭議性者為原則。因此，部門空間發展策略下確定在「產業部門」中包括「農林漁牧業」、「製造業」、「觀光旅遊業」、「礦業與土石採取業」等細項，並分別由「農委會」、「經濟部、科技部」、「交通部」、「經濟部」負責；在「運輸部門」中包括空運、海運、軌道、公路運輸、都市公共運輸，皆由「交通部」負責；在「住宅部門」中包括「住宅政策」、「社會住宅」，皆由「內政部營建署」負責；「重要公共設施

部門」中包括「下水道設施」、「環境保護設施」、「長照設施」、「醫療設施」、「教育設施」、「能源設施」、「水利設施」，並分別由「環保署」、「環保署」、「衛服部」、「衛服部」、「教育部」、「經濟部」、「經濟部」。

3. 政策討論及決定過程

依據《國土計畫法》第 3 條之旨，部門空間發展策略定義為：「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。」並且，在《國土計畫法施行細則》第 4 條第 4 款進一步規定，以「產業發展」、「運輸部門」、「住宅部門」、「重要公共設施部門」及「其他相關之部門」等五大部門分類，將部門空間發展策略納入〈全國國土計畫〉中。為了加強空間規劃與各部會橫向連結，由部門空間發展策略由相關部會提供各自之空間發展策略，以作為部門計畫之基礎。

五部門計畫下所包括細項於民國 105 年 6 月 21 日召開「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」時初步參考「全國區域計畫修正案」(草案)、《國土計畫法施行細則》等相關法令規定提出各部門次分類、子項目：

> 經參考「全國區域計畫修正案：（草案）區域性部門計畫、相關法令規定（例如：產業創新條例、本部 103 年 12 月 30 日臺內營字第 1030815552 號函頒「得於第一級環境敏感地區申請興辦公共設施或公用事業項目表」）、統計方式（例如：100 年度工商及服務業普查之行業別統計表）（內政部，2016cc：4）。

相關部會在參考內政部營建署所評估出重要之部門後，先行蒐集主管部門相關資料，並且過程經由多次公文、研商會議往返調整子項目。最後，在內政部營建署城鄉發展分署委託國立臺北大學辦理「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」[26]中，大致底定五大部門下的次分類，並且沿用至民國 106 年 8 月之〈全國國土計畫(草案)〉規劃版中。雖然在規劃草案版至公告實施版過中仍涉及少部分的調整，但是對於整體而言並未有重大的影響。

[26] 該案部門空間發展策略一章撰寫基礎乃是於民國 105 年 12 月 14 日、15 日及 19 日陸續召開第二次、第三次及第四次部會研商會議，請各部會參酌相關建議修正部門計畫內容，並於 105 年 3 月 9 日第六次諮詢委員平台會議上再次與部會溝通說明，請各部會於會後提供書面意見，由機關內部討論後再行召開會議徵詢。民國 106 年 6 月 5 日召開全國國土計畫草案之部門研商會議，請各部會確認部門空間發展策略內容並提供建議（內政部，2016hc）。

由於在過程中涉及多次部會與內政部營建署公文，且各部會調整原因不盡相同，因此以下將以「產業發展」、「運輸部門」、「住宅部門」、「重要公共設施部門」及「其他相關之部門」，等五大部門分別整理其細項內容討論過程：

（1） 產業部門：

於民國 105 年 6 月 21 日召開之「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」中，產業部門之子項及其細項包含：農業、工業（製造業、電力及燃氣供應業、用水供應及汙染防治業、礦業及土石採取業）、服務業（批發及零售業、住宿及餐飲業、住宿業、金融及保險業、強制性社會安全、資訊及通訊傳播業、不動產業、專業、科學及技術服務業與支援服務業、教育服務業、醫療保線及社會工作服務業、藝術、娛樂及休閒服務業及其他服務業）（內政部，2016cc：5-7）。

在民國 105 年 9 月 6 日召開之「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中，農業中新增「農業生物科技園區」、工業中新增「科學工業園區」、服務業中新增「軟體科技園區」。另，同場會議中，工業中刪除「電力及燃氣供應業、用水供應及汙染防治業[27]」、「礦業及土石採取業[28]」。服務業中刪除「批發及零售業[29]」、「金融及保險業、強制性社會安全」、「資訊及通訊傳播業」、「資訊及通訊傳播業、不動產業、專業、科學及技術服務業與支援服務業、教育服務業、醫療保線及社會工作服務業、藝術、娛樂及休閒服務業及其他服務業[30]」另，將列入「住宿業」以修正名稱為「觀光旅館[31]」（內政部，2016ca：3-8）。

---

[27] 配合主管機關經濟部工業局之意見：「考量『汙染整治業』與公共設施項下之『環境保護及防治設施』重疊。」（內政部，2016ca：3）。另外，將其整併至公共設施部門下之「環境保護及防治設施」。

[28] 配合主管機關經濟部之意見：「礦業等非生物土地資源具配區位無替代性之特質，其直接生產行為多依其賦存地點而存，故用地總量宜有別於設施型（如住宅）土地使用方式之評估，或於四大國土功能分區分訂不同管制強度規範，以符實際（內政部，2016ca：3）。」

[29] 配合主管機關經濟部之意見：「考量批發及零售業係屬市場導向，尚無法配研擬相關計畫內容納入全國國土計畫，故建議予以刪除（內政部，2016ca：4）。」

[30] 配合主管機關經濟部之意見：「交通部（觀光局）:該項目包含遊樂園 及主題樂園、視聽及視唱場所等，並 非均由本部主管，請再洽有關機關協助研擬計畫內容（內政部，2016ca：4）。」

[31] 原列為「住宿」細項，考量交通部觀光局主管權責予以修正為「觀光旅館」。交通部觀光局會後意見建議修正 為「旅宿業」（內政部，2016ca：4）。

因此，按民國 105 年 6 月 21 日召開「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」之決議、及配合內政部營建署城鄉發展分署委辦國立臺北大學「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之內容、尊重各部會意見下，確定了民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中，部門計畫關於產業部門的項目內容：農林漁牧業、經濟相關產業、礦業及土石採取業、科技園區、觀光旅遊業 (內政部，2017hc：600-603)。並且考量科學園區亦為經濟相關產業，則將其併入經濟相關產業，而後改名為製造業。

（2） 交通運輸部門：

於民國 105 年 6 月 21 日召開之「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」中，交通運輸之子項及其細項包含：軌道運輸 (高鐵、臺鐵、捷運)、公路運輸 (國道、快速道路、省道、鄉 道)、民用航空站 (國際機場)、港埠 (國際港口、港埠公共基礎 設施與港埠營運設施、工業專用港、漁港)、大眾運輸交通設施 (車站、調度站及轉運站)、平面式路外公共停車場 (內政部，2016cc：5-7)。

而在民國 105 年 9 月 6 日召開之「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中，將部門名稱由「運輸」調整為「交通運輸」部門，並且新增「觀光遊憩」。並且在民用航空站中新增「國際機場」、港埠中新增「港埠公共基礎設施與港埠營運設施」。另，同場會議中，軌道運輸中刪除「捷運[32]」、公路運輸中刪除「鄉道[33]」、大眾運輸交通設施中刪除「車站、調度站及轉運站[34]」、刪除平面式路外公共停車場 (內政部，2016ca：3-8)。

因此，按民國 105 年 6 月 21 日召開「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」之決議、及配合內政部營建署城鄉發展分署委辦國立臺北大學「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之內容、尊重各部會意見下，確定了民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉

[32] 配合主管機關交通部之意見：「考量『捷運』該項目為目前均由地方政府規劃及推動，是否應納入全國國土計畫載明，建議再予評估 (內政部，2016ca：5)。」

[33] 配合主管機關交通部之意見：「考量「鄉道」該項目為地方自 治事項，是否應納入全國國土計畫載明，建議再予評估 (內政部，2016ca：5)。」

[34] 配合主管機關交通部之意見：「考量該項目為地方自治事項，是否應納入全國國土計畫載明，建議再予評估 (內政部，2016ca： 6)。」

規劃草案版中，部門計畫關於交通運輸部門的項目內容：軌道運輸、公路運輸、民用航空站、港埠（內政部，2017hc：600-603）。

在民國 107 年 4 月 12 日召開之行政院國土計畫審議會第 1 次會議中，賀陳委員旦針對交通運輸內容表示將朝三方向再進行檢討： 1.國家風景區之定位，其與國家公園之關係。 2.國內機場之定位。 3.公共運輸優先政策及相關配套措施」（行政院，2018fa：4）下，新增空運及海運之相關內容。

（3） 住宅部門：

於民國 105 年 6 月 21 日召開之「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」中，便沒有次分類及細項（內政部，2016cc：5-7）。

（4） 重要公共設施部門：

於民國 105 年 6 月 21 日召開之「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」中，重要公共設施部門之子項及其細項包含：醫療設施（公立醫院與公立護理機構）、教育設施（大專院校、高級中學等學校、國中、國小、幼兒園）、運動休閒設施（大型運動場館）、文化展演設施（請目的事業主管機關補充）、環境保護及防制設施（請目的事業主管機關補充）（內政部，2016cc：5-7）。

而在民國 105 年 9 月 6 日召開之「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中，醫療設施中新增「區域醫院及醫療中心」、新增「長照設施」及其細項「長期照護機構」、新增「氣象設施」及其細項「氣象站、氣雷達站、地震與地球物理觀測站、海象觀測之潮位站、資料浮標站及波浪站」另，同場會議中，教育設施中刪除「高級中學等學校、國中、國小、幼兒園[35]」（內政部，2016ca：3-8）。

因此，按民國 105 年 6 月 21 日召開「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」之決議、及配合內政部營建署城鄉發展分署委辦國立臺北大學「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之內容、尊重各部會意見下，確定了民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，部門計畫關於重要公共設施部門的項目內容：醫療設

[35] 配合主管機關教育部之意見：「建議僅列大專院校，至高級中學等學校、國中、國小、幼兒園等係屬地方自治事項，建議予以刪除（內政部，2016ca：7）。」

施、社會福利設施、教育設施、運動休閒設施、文化設施、環境保護設施、氣象設施。

然而，在民國 107 年 1 月 4 日所召開之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「部門策略」專案小組會議決議納入之部門別應以對空間發展或土地使用影響具有顯著性或爭議性者為原則。考量運動休閒設施、文化設施不涉及之因而刪除。(內政部，2018fb：2)並且在尊重行政院環境保護署(以下簡稱環保署)的函文下，在民國 107 年 03 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版，在將原「水質淨化」改名為下水道設施、將原「環境保護」改名為「廢棄物處理設施」[36]。另外，配合整併能源及水資源部門至重要公共設施，也大致確定了部門計畫之產業部門內容。

(5) 相關設施 - 能源及水資源部門：

於民國 105 年 6 月 21 日召開之「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」中，能源及水資源部門之子項及其細項包含：能源設施(電廠(場)、變電所(場)、輸配電系統、油管、天然氣接收站及其管線、天然氣接收站及其管線系統、再生能源發電設施)、水資源設施(水庫、海淡廠、平地水庫、人工湖、廢水及回收處理設施、自來水系統)、水利設施(其它水利構造物、溫泉取供設施)(內政部，2016cc：5-7)。

而在民國 105 年 9 月 6 日召開之「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中，能源設施中新增「煉油廠(場)」。另，在同場會議中，能源設施中刪除「電力」(內政部，2016ca：3-8)。

因此，按民國 105 年 6 月 21 日召開「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」之決議、及配合內政部營建署城鄉發展分署委辦國立臺北大學「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之內容、尊重各部會意見下，確定了民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中，部門計畫關於其他部門的項目內容：能源設施、水資源、水利設施(內政部，2017ac：6)。然而，廣義而言，能源及水

[36] 在民國 107 年民國 1 月 4 日之國土計畫審議會專案小組決議：「請依營建署 民國 106 年 12 月 8 日環署綜字第 106101984 號函，補充修正重要公共設施部門空間發展策略「參、環境保護設施」(內政部，2018fb：22)。」

資源部門亦屬於公共設施之一環，並不須額外以「其他部門」之分類區隔，遂在民國 107 年 1 月 4 日召開國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「部門策略」專案小組會議中決議將其納入公共設施部門(內政部，2018fb：2)。

綜上所述，按《國土計畫法》第《國土計畫法施行細則》第 4 項第 4 款之旨，部門空間發展策略應以住宅、產業、運輸、重要公共設施，並且在經歷與各部會協商後，決議部門別上應以對空間發展或土地使用影響具有顯著性或爭議性者為原則。

(二)政策議題：部門空間發展策略撰寫架構之政策決定歷程

1. 議題說明

部門空間發展策略撰寫架構歷經了重大的改變，部門計畫的篇幅大量縮減。在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中，內容撰寫的原則及邏輯以「政策目標」、「發展現況」、「發展預測」、「發展課題」、「發展對策」、「發展定位及區位」、「空間發展用地供需規模總量及縣(市)分派數量」進行，然而，到民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版卻僅精簡至「發展對策」及「發展區位」進行論述，其討論過程究竟為何？本政策議題針對部門空間發展策略撰寫架構進行政策決定之說明。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為配合民國 107 年 4 月 19 日召開之行政院國土計畫審議會第 2 次會議之決議，將〈全國國土計畫〉篇幅精簡化，在考量「發展對策」及「發展區位」影響未來部門策略計畫後續之執行，故在〈全國國土計畫〉公告實施版部門哭間發展策略之撰寫原則為「發展對策」及「發展區位」。

3. 政策討論及決定過程

按民國 105 年 6 月 17 日發布之《國土計畫法施行細則》第 4 條之旨：「...五、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...」。在民國 105 年 9 月 6 日「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中，更以能源部門為例說明該部門空間發展策略之撰寫架構，

規範各主辦機關應書寫原則及內容進行說明，其中應包含：政策目標、發展現況、發展構想與預測、課題與對策、發展定位、發展分布區位、空間發展用地供需規模總量及縣(市)分派數量(如表1)(內政部，2016ca：10)。

表1　民國105年09月06日「國土計畫部門空間發展策略」第1次研商會議中以能源部門空間發展策略為範例之部門計畫內容說明

撰寫原則	內容說明
政策目標	說明在未來計畫目標年之全國能源發展政策（或能源發展綱領）為何?所欲達成計畫目標?
發展現況	1.各類別能源(太陽能、風力、地熱、潮汐等新型態能源)之供給量、需求量現況 2.各類設施進行或規劃中之重大建設，說明其目的、功能、目前進度、位置、範圍、預期完成年度等
發展構想與預測	1.各類別能源發展構想與發展預測量 2.太陽能、風力、地熱、潮汐等新型態能源未來潛力與優勢區位等
課題及對策	1.就發展現況與計畫目標間的落差，提出包括「質(品質、性質)」、「量 (規模)」、「區 (區位)」、「時 (時序)」等四 面向或其它所涉之課題與對策。 2.涉其它部會配合措施(包括與空間、土地使用有關法規等)亦請提出 3.各部會所涉因應氣候變遷之相關策略
發展定位	1.說明能源部門在全國國土、各區域或縣市之不同層級定位 2.若涉及國家重大產業發展、區域合作與未來定位者亦請提
發展分布區位	1.說明各類別能源在計畫目標年所設定達到的發展量、品質、運輸配送等之分布區位，可輔以圖或表說明。
空間發展用地供需規模總量及縣（市）分派數量	1.可輔以圖或表說明各項能源(或設施)之全國、縣(市)供需規模總量以及縣市分派數量 2.涉及直轄市、縣（市）政府配合事項者亦請提出

資料來源：內政部營建署（2016fa：10）

雖然以上述五項作為部門計畫的撰寫原則，交通部在民國 105 年 9 月 6 日「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中，以「部門空間發展用地供需規模總量及直轄市、縣 (市) 分派總量」不易估算，而對該為部門計畫中發展策略之撰寫原則提出疑義：

> 「考量運輸係衍生性需求，就國土計畫法施行細則所列「部門空間發展用地供需規模總量及直轄市、縣（市）分派總量」不易估算，後續該項目如何研擬，建議再予評估（內政部，2016ca:5）。」

另外，陳委員璋玲在民國 107 年 1 月 4 日之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「部門策略」專案小組會議中，針對該撰寫原則下提到具體個別建設計畫名稱地點和規模提出質疑：

> 「各部門發展策略內容部分，建議從需要使用的國土空間及部門推動政務的核心政策（如再生能源、永續發展、循環經濟、公共運輸、棲地保護等）角度，逐一列出實踐該核心原則的發展策略，內容最好不要涉及個案或設施的明確位址，即不要列入已確定發展的區位或個案。」（內政部，2018fb：5）

因此，在該次會議中決議，將發展用地須規模總量及直轄市、縣市分派數量一部分，全數刪除：

> 「部門發展策略以研擬各該部門重要量化目標（總量）及區位指導原則（區位）為原則，本次計畫草案所列具體個別建設計畫名稱地點和規模，均請配合調整修正；請前開部門主管機關協助檢討或補充相關計畫內容。」（內政部，2018fb:2）

而在民國 107 年 4 月 19 日召開之行政院國土計畫審議會第 2 次會議中更針對〈全國國土計畫〉之篇幅決議精簡化，因而縮減部門空間發展策略的內容：

> 將計畫草案再於精簡（計劃書篇幅以民國 100 頁為原則），以目標性、政策性及整體性內容為基礎，至涉及技術性及細節性內容，則已授權中央主管機關納入相關子法及規劃手冊方式處理，以保留計畫執行彈性，俾利各地方政府做為遵循依據（內政部，2018fb:2）。

綜上所述，考量發展對策與發展區位是相較於政策與目標、發展課題、發展定位、空間發展建議，為較重要之內容，在便於後續全國國土計畫之執行，且在行政院國土計畫審議會的精簡篇幅的指示下，最終部門計畫的撰寫重點底定僅保留發展對策、發展區位[37]。

---

[37] 為配合行政院 107 年 4 月 27 日院臺建字第 1070172823 號函核定，中對現行條文第 5 款「部門空間發展策略」，民國 108 年 2 月 21 日部分修正《國土計畫法施行細則》內容，並且在相關條文亦有所調整，：「...四、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：

（三）政策議題：各部門推動部門空間策略應評估辦理政策環評

1. 議題說明

辦理〈全國國土計畫（草案）〉之過程中，曾於各縣市辦理多場的公聽會、說明會。當中，民間團體不斷的表示中央政府的重大建設計畫，應該透過各部門計畫的政策環評中進行確認，全國國土計畫應辦理政策環評。因此，以下將說明全國國土計畫及各部門計畫在辦理過程中是否應有納入政策環評之必要性。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量〈全國國土計畫〉在辦理過程中已納入環境保護之精神，且不在應實施環境影響評估之政策細項，因此〈全國國土計畫〉不需辦理政策環評。另外，在民國 108 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版第十一章應辦事項中載明，政策環評應在落實推動部門空間發展策略時，交由各目的事業主管機關評估辦理（內政部，2018gc：108）。

3. 政策討論及決定過程

在辦理〈全國國土計畫（草案）〉期間，多數民間團體與委員認為〈全國國土計畫〉關乎國土的安全、保育及永續發展且影響巨大深遠，全國國土計畫應辦理政策環評，因此在多次的地方座談會、公聽會、研商會議多次提及政策環評的必要性，希望各部門應辦理之。例如，在民國 106 年 10 月 25 日南部公聽會、民國 106 年 11 月 2 日北部公聽會、民國 106 年 11 月 7 日中部公聽會，臺灣生態學會楊國禎先生、臺灣水資源保育聯盟陳椒華女士、中科汙染搜查線呂淑慧皆表示部門計畫須辦理政策環評。

於民國 107 年 3 月 7 日召開國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 11 次專案小組會議會議記錄（公民團體意見處理情形）中，戴委員秀雄更與民間團體持相同意見，認為各部門須進行政策環評：

> 「有關部門空間發展策略之計畫內容，其餘各部會之部門空間發展策略應先進行政策環評後，在予納入國土計畫。」（內政部，2018fi：6）

對此，環保署依循「應實施環境影響評估之政策細項」機制辦理下，在歷次的說明會中多次重申，在遵照環境影響評估之政策細項下，〈全國國土計畫〉並非其工作範疇，故否決做政策環評的必要性：

（一）發展對策。（二）發展區位…」

「本署基於內政部多次研商前項政策環評執行可行性，惟經檢視確與『應實施環境影響評估之政策細項』及執行中之政策環評案件（如科學園區、水泥礦業等）多有重複，故建議循『應實施環境影響評估之政策細項』機制辦理。」

另外，內政部營建署認為，〈全國國土計畫〉除不在《環境影響評估法》的指認的範疇外，〈全國國土計畫〉之宗旨本為促進國土保育，因此〈全國國土計畫〉不須再進行政策環評：

「〈全國國土計畫〉並不排斥政策環評，然全國國土計畫非屬應實施政策環境影響評估之政策細項……全國國土計畫在擬定過程業已將環境影響因素納入考量，故全國國土計畫將不辦理政策環評（內政部，2018）。」

綜上所述，〈全國國土計畫〉不在應實施環境影響評估之政策細項內，且〈全國國土計畫〉的宗旨係為維護國土資源，〈全國國土計畫〉不須辦理政策環評。但是在考量未來開發與環境保護衝突之可能下，〈全國國土計畫〉於民國 108 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版第十一章應辦事項中新增：「為落實部門空間發展策略,住宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門主管機關應落實推動部門空間發展策略,並評估辦理政策環境影響評估（內政部，2018gc：108）」。是以，政策環評交由各部會在落實部門計畫時再進行評估，為全國國土計畫指導各部會之事項。

四、國土功能分區劃設條件：國土保育地區

國土保育地區劃設條件係依據《國土計畫法》第 20 條規定，並考量第 6 條之基本原則以及第 21 條之土地使用原則進行劃設。《國土計畫法》第 20 條規定，國土保育地區係依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類。以下說明「國土保育地區分為四類之政策決定歷程」、「國土保育地區第一、二類劃設條件由各目的事業主管機關公告環境敏感地區改為自然環境條件界定」、「都市計畫區內保護或保育相關分區劃設為國土保育地區第四類之條件」、「第 1 級災害類型環境敏感地區不列為國土保育地區第一類」、「水庫集水區不列為國土保育地區劃設條件」、「文化景觀類型環境敏感地區不列為國土保育地區劃設條件」、「國際級濕地不全數列為國土保育地區第一類劃設條件」等七項議題。

（一）政策議題：國土保育地區分為四類之政策決定歷程

1. 議題說明

國土計畫中依據《國土計畫法》第 20 條規定，國土保育地區按環境敏感程度分為第一、二類與其他必要之分類。而目前國土保育地區分為四類，包括：過去依《國家公園法》所劃定之國家公園地區具有國土保育性質；依《都市計畫法》所劃定之都市計畫地區亦有保護及保育相關分區；而其餘非都市土地則由各目的事業主管機關規定之環境敏感地區所管理。以下說明國土保育地區從《國土計畫法》規定衍生分為四類之政策決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

國土保育地區第一、二類，為將區域計畫時期缺乏計畫管制的國土納入保護，按《國土計畫法》第 20 條規定，依其環境敏感性質劃設。而其他原有計畫管制之國土，包含國家公園地區及都市計畫地區。國家公園計畫為保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟所設，已具有國土保育性質，因此將之劃設為國土保育地區第三類。另考量目前已有以保育性質之都市計畫特定區計畫，且一般都市計畫內亦有保護或保育相關分區，為落實國土計畫對都市計畫的指導，設立國土保育地區第四類。

3. 政策討論及決定過程

在民國 105 年 10 月 14 日中華經濟研究院所辦國土功能分區規劃委託技術服務案第一次專家學者座談會中，初步提出國土保育地區分為五類，第一類為《區域計畫法》規定之第 1 級環境敏感地區，排除海洋（一級海岸防護區、沿海自然保護區、一級海岸保護區）、國家公園（國家公園區內之特別景觀區及生態保存區、史蹟保存區）、農漁牧土地（水產動植物繁殖保育區、優良農地）等。第二類為《區域計畫法》規定之第 2 級環境敏感地區，排除海洋（二級海岸防護區、二級海岸保護區、海域區）、國家公園（國家公園內之一般管制區及遊憩區）、農漁牧土地（優良農地以外之農業用地、人工魚礁區及保護區）與其他分類（氣象法之禁止或限制建築地區、電信法之禁止或限制建築地區、民用航空法之禁止或限制建築地區或高度管制範圍、航空噪音防制區、核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區、公路兩側禁建限建地區、大眾捷運系統兩側禁建限建地區、鐵路兩側限建地區、海岸管制區、山坡管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區、要塞堡壘地帶）。第三類為實施國家公園計畫地區。第四類為實施都市計畫地區，且全區屬區域計畫第 1 級環境敏感地區面積超過 50%者。第五類為區域計畫法劃設之鄉村區，區內土地或毗鄰土地大多（超過 50%）屬國土保育地區者（內政部，2016b1：13）。

除一、二類外，第三類劃設考量係依《國土計畫法》第 23 條與《國家公園法》之專法管制地區。第四類考量依據係專法管制地區及環境資源特性。第五類考量依據環境資源特性與原住民土地特性（內政部，2016b1：15）。

該次會議中，趙委員子元表示：

「未來功能分區即是未來的管制分區，目前分類已經達到五、六類，分類下還有使用地，是否會太過複雜，之後應如何界定界線及土地管制內容？」（內政部，2016b：1）

同場會議中，農委會企劃處亦表示：

「建議國土保育地區也不要有這麼多分類。」（內政部，2016b：3）

而後續為簡化分類，按民國 105 年 12 月 23 日國土計畫法推動小組第3次會議中，決議將國土保育地區分為三類，第一類為符合下列條件者，包含活動斷層兩側一定範圍、特定水土保持區、河川區域、洪氾區一級管制區及洪水平原一級管制區、區域排水設施範圍、一級海岸防護區（非屬海域範圍者）、自然保留區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、自然保護區、一級海岸保護區（非屬海域範圍者）、國際級重要濕地、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區、古蹟保存區、考古遺址、重要聚落建築群、重要文化景觀、重要史蹟、飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區、水庫集水區（供家用或供公共給水）、水庫蓄水範圍、國有林事業區、保安林、依原區域計畫劃定之森林區、大專院校實驗林地及林業試驗林地等、溫泉露頭及其一定範圍；第二類為符合下列條件者，包含地質敏感區（活動斷層、山崩與地滑、土石流）、洪氾區二級管制區及洪水平原二級管制區、嚴重地層下陷地區、淹水潛勢、山坡地、土石流潛勢溪流、二級海岸防護區（非屬海域範圍者）、依原「莫拉克颱風災後重建特別條例」劃定公告之「特定區域」、二級海岸保護區（非屬海域範圍者）、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區以外分區、地方級重要濕地之核心保育區及生態復育區、歷史建築、聚落、文化景觀、紀念建築、史蹟、地質敏感區（地質遺跡）、水庫集水區（非供家用或非供公共給水）、自來水水質水量保護區、礦區（場）、礦業保留區、地下礦坑分布地區、地質敏感區（地下水補注）；第三類暫定為實施國家公園計畫地區（內政部，2017hc：353-355）。

在民國 106 年 5 月 9 日國土功能分區規劃委託技術服務案期中審查會議中，農委會林務局表示：

> 「若要將保護性質的區域劃入城鄉發展地區，應該有相對應的整體指導原則，規範符合國保 1 劃設條件之區位，應變更為保護性質之分區或用地。」（內政部，2017ha：286）

規劃單位（中經院）於回覆意見中表示，將依機關協商意見與內政部營建署城鄉發展分署研商後調整，保育性質的城鄉發展地區劃入國土保育地區第四類（內政部，2017ha：286）。至此，國土保育地區大致底定分為四類。

綜上所述，過去〈全國區域計畫〉中，國土保育類型土地係依各目的事業主管機關法令所規範之環境敏感地區，其作用為考慮是否能作為開發

許可之要件，且多依目的事業法規所規定，而無土地使用管制。國土計畫為管制過去無計畫管制具有環境敏感或需保育之國土，特別設立國土保育地區。國土保育地區第一類與第二類係依《國土計畫法》20 條規定，將其依環境敏感程度進行分類劃設。而實施國家公園計畫範圍者，因國家公園為保護國家特有之自然風景、野生物及史蹟前提所設立，即已考量國土保育性質，因此將實施國家公園範圍者，劃設為國土保育地區第三類，並依《國家公園法》及其相關法規管制。另外，考量《國土計畫法》在立法過程中，立法精神國土計畫能對都市計畫有所指導，並依《國土計畫法》16 條相關規定；且都市計畫中有以保育為目的之特定區都市計畫，因此設立國土保育地區第四類。

(二)政策議題：國土保育地區第一、二類劃設條件由各目的事業主管機關公告環境敏感地區改為自然環境條件界定

1. 議題說明

國土保育地區第一、二類在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版本之劃設條件依據各目的事業法規規定之區域做為劃設依據，係延續區域計計畫時期之環境敏感地區(內政部，2017gb：229-234)，然而在民國 107 年 2 月 23 日內政部國土計畫審議會國土保育小組會議結論中，修正其劃設依據為自然環境條件劃設，以下說明其政策決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

內政部營建署應考量國土保育地區性質，遂於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版採用「安全最小標準」原則，及「國家生態網絡」概念，將國土保育地區劃設條件修正為位處山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地等地區劃設為國土保育地區第一類，並以緩衝區概念研擬國土保育地區第二類(內政部，2018ga：322-330)。

3. 政策討論及決定過程

民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版本大致依據原《區域計畫法》規定之環境敏感地區。然有些環境敏感性質並非永久性，如據此設定為國土保育地區之功能分區，在環境敏感性質消失後，則會降低國土保育地區劃設之正當性，如特定水土保持區。民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，陳委員紫娥即建議：

「特定水土保持區具有時間性，而非永久性，其治理完成後，透過每 5 年通盤檢討機制予以廢止，若將特定水土保持區及土石流潛勢溪流均劃設為國保一，建議後續應有退場機制。」（內政部，2017fb：7）

民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，水利署亦認為，淹水潛勢屬動態資料，不宜納為土地使用管制：

「依據災防法授權訂定之水災潛勢資料公開辦法規定，淹水潛勢圖僅供防救災為目的之使用，非以國土規劃或土地管制為標的，且屬動態資料，不宜納為土地使用管制。」（內政部，2017fb：16）

而民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，國發會認為，環境敏感地區屬暫時性質，會隨客觀條件變化或公共建設完成而調整，然國土功能分區又能否配合調整：

「現行國土保育區之部分劃設條件屬於暫時性範圍，會隨著客觀條件變化或公共建設完成而調整，是否適宜劃設國土保育區做永久性土地利用管制?當原範圍調整後，國土功能分區是否配合調整，應有所討論並在計畫內說明。」（內政部，2017fb：12）

另外，如將環境敏感條件均納為國土保育地區，未來是否仍會同時有國土保育地區的土地管制與個別環境敏感地區兩者的重疊管制，亦有可能在兩種管制機制上有競合，如民國 106 年 9 月 7 日南區說明會中，屏東大學代表表示：

「環境敏感地區與國土保育地區，兩者最大差異為落實於未來的土地管理。但是國土計畫未來連結土管，恐產生競合問題，例如：古蹟保存區之劃設背後有其專法，但連結至國土計畫管制規則，因兩者不同使用管制強度的規範而產生競合問題。」（內政部，2017dd：15）

國土保育地區未來是否連結到同一套土地管制亦產生疑問，如屬同一套土地管制，就不應將所有環境敏感地區均納入國土保育地區，如民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，陳委員紫娥表示

「國保一包含許多環境敏感地區，惟因各該環境敏感地區並非全部不得開發利用，例如自然保護區可以開發，但自然保留區卻是禁止，是以，國保一是否均一致性禁止使用？」（內政部，2017fb：7）

再者，環境敏感地區多為各目的事業法規所規定之行為管制，要如何將行為管制落實到土地使用管制上亦成為困難所在，因此，在民國 106 年 11 月 11 日東部場公聽會中，地球公民基金會詹壹雯女士表示

> 「重疊管制要同時看『標的』與『管理計畫』，例如：野生動物保護區（國保一）和土地利用管制不一定有關聯，未來會回歸各目的事業主管機關管制，或有其他機制擬定土地利用計畫？」（內政部，2017ed：20）

民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，地球公民基金會林嘉男及經濟部水利署亦針對土地使用管制與行為管制的差異，表達用環境敏感地區全數作為國土保育地區的劃設條件有所不妥：

> 「國土計畫談的是土地利用管制，不僅僅是開發行為管制，開發行為與土地利用是不相等的，惟土地利用管制於國保區是否為必要手段，必須回歸到環敏區來討論…具體來說土石流潛勢溪流是需要被保護、預警範圍，而非限制範圍，因此土管是否為必要手段，需要細緻討論，而非統包進場一體適用之規定。（內政部，2017fb：21）

> 「自來水法『自來水水質水量保護區』係對水質水量有貽害行為之管控，不宜納為土地管理之依據，爰請刪除國土保育地區第一類劃設條件之（15）『自來水水質水量保護區自來水取水水體水平距離等一定範圍內之地區』。」（內政部，2017fb：16）

因此，在民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中決議，全國國土計畫以順利轉軌為首要，第一版將納入各方具有最大共識之土地使用政策方向為原則；無法達成共識，致未能納入本次全國國土計畫處理者，將留待後續通盤檢討時再求精進。並請規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）依據委員、機關或團體針對尚有疑義項目再予研議，儘量提出科學性論述、案例、現行管制規定與未來調整差異、衝擊影響分析等，以為決策參考（內政部，2017fb：1-3）。

依此，內政部營建署與該署城鄉發展分署在民國 107 年 1 月 19 日召開「討論『全國國土計畫』（草案）-國土保育、國土防災議題」會議，會議中決議，國保一劃設條件應依《國土計畫法》規定就「具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感度較高之地區。」修正方向為「包含中央山脈保育帶、海洋、海岸及河口溼地、森林、生態資源豐富、水源涵養為保護重要自然資源與環境之地區」，文字再予修正。而國保二則將修正方向定為「於國保一周邊之河川、人工林、水源區周邊緩衝帶，作為緩衝空間，避免重要自然資源與環境破壞。」，文字再予修正。

民國 107 年 2 月 23 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，內政部營建署說明因考量現行區域計畫之環境敏感地區係屬相關目的事業主管機關依其主管法令及業務需求劃設，並非基於土地使用管制需求，不一定有土地使用禁止或限制事項，且環境敏感地區類型及項目不同，性質並未具有一致性，故應回歸國土計畫法立法意旨，國土保育地區「應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用」，爰修正國土保育地區第一類之劃設條件，係以環境敏感程度較高地區，並採「安全最小標準[38]」為原則，透過禁止或限制使用，以保護野生動、植物自然棲地，避免環境破壞，並納入緩衝區概念，研擬國土保育地區第二類之劃設條件(內政部，2018：1-2)。遂將國土保育地區第一類劃設條件，以「國家生態網絡」概念，修正為位處山脈保育軸帶 (中央山脈、雪山山脈、阿里山山脈、玉山山脈、海岸山脈)、河川廊道、重要海岸、及河口濕地等地區內，具有其條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第一類。而鄰近山脈保育軸帶 (中央山脈、雪山山脈、阿里山山脈、玉山山脈、海岸山脈)、河川廊道、重要海岸、及河口濕地等地區內，具有其條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第二類。在國土保育地區第一類及第二類的條件中，均修正為自然環境條件。

該次會議中，因劃設條件修正為較具彈性，故賴委員宗裕、陳委員紫娥與張委員學聖表示：

> 「本次全國國土計畫草案修正版本中，國土保育地區的劃設條件較 10 月版模糊，建議具體說明此功能分區圖的劃設內容（包含哪些圖資），使其更具指導地方政府之功能。」（內政部，2018fe：5）

> 「本次修正之國土保育地區第一類的劃設條件較不具體，且未納入環境敏感地區，未來地方政府可能難以操作，建議將劃設條件調整為兩項，第一項為依法指定、劃定、設置或劃設之具有生態、文化景觀、資源利用或災害敏感之地區；第二項為本次修正之劃設條件。」（內政部，2018fe：6）

> 「本次修正之國土保育地區的劃設條件並非依附環境敏感地區，而有國土計畫自身的主張，可避免過去不同環境敏感地區對應不同目的事業主管機關劃定原則及管理上的爭議，但也可能導致地方政府實

[38] 「安全最小標準」(safe minimum standard)：最早由 Ciriacy-Wantrup (1952) 提出，作為一個有助於保護再生自然資源的彈性政策工具。是在面對高度不確定性、受限的科學資訊及不可逆的損失時的一套集體選擇的工具。在一個可容忍程度的社會成本下，對再生自然資源保護的安全最小層級 (Robert，2001)。

際操作上的困難，城鄉發展分署是否已有操作型定義？亦或是預留彈性供地方政府自行劃設？」（內政部，2018fe：9）

針對不夠具體的劃設條件，在該次會議中，鄭委員安廷表示後續應該再有較操作性質的說明：

全國國土計畫是階段性的，後續還會有相關較操作性、細緻性的配套辦法，建議應於總章內做說明，以化解外界疑慮。（內政部，2018fe：10）

因此，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中，在前提新增後續於本計畫公告實施後，在據以研訂國土功能分區圖繪製等相關法規及手冊，以進一步規範相關細節性、操作性內容，俾直轄市、縣（市）主管機關辦理國土功能分區圖劃設作業。至此，國土保育地區第一、二類之劃設條件大致抵定（內政部，2018ga：322）。

綜上所述，環境敏感地區與國土保育地區差異與爭議，統合來說，其於觀念本質、立法本質、管制標的上有所不同，且為回應社會爭議，故將國土保育地區第一、二類劃設條件由環境敏感地區改為自然環境條件。首先，在觀念本質上，環境敏感地區係屬目的事業法規所規定，部分屬於動態性質，而國土保育地區係屬《國土計畫法》規定之功能分區，屬於剛性性質。故國土保育地區第一、二類之劃設條件以模糊描述，若環境敏感地區其動態性質消失後，〈全國國土計畫〉並不需跟著調整，而可以直接調整其相關細節規範。第二，環境敏感地區之用途，多用於開發許可准駁與否，而國土保育地區係國土計畫中管制之依據。第三，在管制標的上，環境敏感地區多屬行為管制，而國土保育地區屬於土地使用管制，之間易有競合。第四，環境敏感地區佔廣大國土面積，是否各式環境敏感地區皆適用同一套土地使用管制造成社會疑慮與爭議。因此，國土保育地區的劃設條件，乃採用「安全最小標準原則」，以建構「國家生態網絡」為目標及策略，將生態、水資源及其他環境資產予以保護，以地理空間區位的概念進行檢視，並將不可逆性資源劃設為國土保育地區第一類，而其緩衝帶設定為國土保育地區第二類。

（三）政策議題：都市計畫區內保護或保育相關分區劃設為國土保育地區第四類之條件

1. 議題說明：

國土保育地區第四類劃設條件，從民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中表示，符合國土保育地區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（內政部，2017ga：309）；民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版將國土保育地區第四類劃設原則修改為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（內政部，2017gb：234）；而民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版將條件修正，將都市計畫分為兩類，其中水源（水庫）特定區、風景特定區的都市計畫，符合國土保育地區第一類劃設條件者，劃為國土保育地區第四類；而其他都市計畫內，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系，或經公告之水道範圍內者，劃設為國土保育地區第四類（內政部，2018ga：330），以下說明其劃設條件修正之政策決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於《國土計畫法》研擬過程中，各界即冀望國土計畫應指導都市計畫[39]，因此，為使國土計畫能指導都市計畫，特設國土保育地區第四類。然考量並非所有都市計畫中保護及保育相關分區皆具有國土保育性質，一般都市計畫中保護及保育相關分區可能是作為都市發展儲備用地或隔離綠帶使用，因此在民國 107 年 3〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版將都市計畫分為兩種，1.水源（水庫）特定區、風景特定區都市計畫以及 2.其他都市計畫地區。屬第 1 種者，因其都市計劃設立時，即為保育國土而建立，因此其範圍內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育地區第一類劃設條件者內保護或保育相關分區或用地；而屬第 2 種者，考量其保護及保育分區可能有都市發展儲備用地或隔離綠帶之可能，將其範圍內，符合國土保育性質，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者，才納為國土保育地區第四類（內政部，2018ga：330）。

[39] 包含《國土計畫法》第 8 條、第 16 條之規定。

3. 政策討論及決定過程

民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，國土保育地區第四類之劃設條件為符合國土保育地區劃設條件之實施都市計畫地區保護或保育相關分區或公共設施用地，且其土地使用指導事項為依都市計畫法及其都市計畫管制。因此，部分人士認為國土保育地區第四類的劃設方式與土地使用指導原則將使國土計畫無法指導都市計畫，在民國 106 年 9 月 6 日中區說明會中，臺灣水資源保育聯盟代表即表示：

> 「國土保育地區第四類土地使用指導 1.本地區係實施都市計畫地區保護或保育相關分區，依都市計畫法及其都市計畫管制。都市計畫的管制太寬鬆，實施都市計畫地區保護或保育相關分區，若是列為國土保育地區第四類，但仍依都市計畫管制，表示列國土保育區根本只是形式，騙人的幌子，毫無意義與作用。」（內政部，2017dc：18）

因此，在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版將國土保育地區第四類之劃設條件修正為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。並將其土地使用指導事項修正為都市計畫主管機關應遵循國土保育地區第一類土地使用指導原則辦理都市計畫檢討，以達成國土計畫對都市計畫之指導。

因為只開放都市計畫內符合國土保育地區第一類條件做為國土保育地區第四類的劃設條件，有人認為條件仍不夠周延，如民國 106 年 10 月 25 日南部場公聽會中，地球公民基金會李翰林表示：

> 「都市計畫內的保護區，只有符合國土保育地區第一類條件下的才能列入國土保育地區第四類，符合國土保育地區第二類條件的則無法列入，這會使都市內的保育區無法列入保護。」（內政部，2017ea：29）

對此，內政部營建署回應全國國土計畫於土地使用指導事項中，土地行政作業指導原則之都市計畫配合事項業已載明「城鄉發展地區第一類：屬於環境敏感地區範圍者，應考量環境敏感地區土地使用指導事項，研擬檢討變更內容及配套措施」，另需配合環境敏感地區查詢機制，針對都市計畫內辦理新訂或擴大都市計畫、都市計畫檢討變更時，應先辦理環境敏感地區查詢，屬於環境敏感地區範圍者，應考量環境敏感地區土地使用指導事項，研擬檢討變更內容及配套措施（內政部，2017ea：29）。

另一方面，針對是否需劃設國土保育地區第四類，各界有不同看法，有人認為，依據《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、國家公園法及相關法規實施管制。在民國106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，賴委員美蓉表示：

> 「臺灣最好的水庫是翡翠水庫，不是納入國保一就是最好，都市計畫不是毒藥，用特定區計畫進行管制成效也很好，政府有很多方式管制，是以，都市計畫是否有納入國土保育地區之必要性，建議再予評估。」（內政部，2017fb：9）

該會議結論中，針對是否將都市計畫範圍及國家公園範圍全區納入國土功能分區單一分類，請規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）在予研議後提會討論（內政部，2017fb：1）。

對此，內政部營建署建議，考量《國土計畫法》立法過程，立法院要求國土計畫應對都市計畫有所指導，且目前外界普遍認為當前只能透過國土計畫要求地方政府配合檢討變更都市計畫，否則對地方政府束手無策，是以目前都市計畫尚不宜全部劃設為城鄉發展地區，國土保育地區第四類仍有保留之必要（內政部，2018fe1：10）。

內政部營建署與該署城鄉發展分署在民國 107 年 1 月 19 日召開「討論『全國國土計畫』（草案）-國土保育、國土防災議題」會議，會議中內政部營建署分析，都市計畫保護（保育）相關分區（用地）定位與國土保育地區第一類不同（都市發展儲備用地/隔離綠帶），如全數規定不得利用，顯與都市計畫政策不同，故國保四劃設條件有再修正之必要。該次會議中決議，國保四劃設條件，考量直轄市、縣（市）政府人力及能量有限，修正為以最小安全標準、水源保護區及風景特定區都市計畫為劃設條件。

因此，在民國 107 年 2 月 23 日內政部國土計畫審議會國土保育與國土防災專案小組會議中，規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）提出國土保育地區第四類條件修正為屬都市計畫內保護或保育相關分區或用地，具有下列條件者，得劃設國土保育地區第四類：1.水源（水庫）特定區、風景特定區都市計畫內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育地區第一類劃設條件者。 2 .其他都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者（內政部，2018fe2：12）。

而該次會議中決議，考量都市計畫有屬以保育為目的之特定區域計畫，是以，都市計畫不宜全部劃設為城鄉發展地區，國保四仍有保留之必要，

惟基於尊重地方自治權限，仍應提供直轄市、縣(市)政府一定彈性空間，基於前開理由，同意本次規劃單位所提修正後劃設條件(內政部，2018fe：2)。國土保育地區第四類之劃設條件至此抵定。

綜上所述，都市計畫地區保護及保育相關分區，考量國土計畫應對都市計畫有所指導，故另設分類。然國土保育地區分類方式修正為「安全最小標準」，因此，特將都市計畫分為兩類，如為水庫（水源）特定區、風景特定區之保護或保育相關分區者，如符合國土保育地區第一類劃設條件者需納為國土保育地區第四類。而其他都市計畫內保護或保育相關分區或用地，因考量都市計畫保護及保育相關分區定位不同(都市發展儲備用地/隔離綠帶）及各縣市政府人力及能量有限，將其規範為符合國土保育性質，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者，才劃為國土保育地區第四類。

（四）政策議題：第 1 級災害類型環境敏感地區不列為國土保育地區第一類

1. 議題說明

過去普遍認為，若將區域計畫架接到國土計畫時，環境敏感地區第 1 級應歸為國土保育地區第一類，而環境敏感地區第 2 級應歸為國土保育地區第二類。而民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中即將原依《區域計畫法》規定之第 1 級災害類型環境敏感地區納為國土保育地區第二類，而非因其環境敏感性質較高而列為第一類，本政策議題說明原依《區域計畫法》規定之第 1 級災害類型環境敏感地區從國土保育地區第一類調整為國土保育地區第二類之決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

國土保育地區第一類涉及禁止或限制使用，且若使原合法建築用地變更為非可建築用地時，國土計畫應予適當補償。然災害類型環境敏感地區屬財產權瑕疵，應採事後救助為原則，因此民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版將第 1 級災害類型環境敏感地區納為國土保育地區第二類，而後續調整為依「安全最小標準」劃設國土保育地區。

3. 政策討論及決定過程

民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版與民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版在國土保育地區第一、二

類的劃設條件多依各目的事業法規所訂定，根據規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）的說明，透過過去區域計畫法系之環境敏感地區第一、二類，除將災害類型環境敏感地均劃設為國土保育地區第二類，其餘多數依據第一級環境敏感地區劃設為國土保育地區第一類，第二級環境敏感地區劃設為國土保育地區第二類（內政部，2017fb2：10、38-48）。

事實上，依據民國 106 年 4 月 24 日內政部召開的「『全國國土計畫-城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜』機關研商會議」的會議資料中，將「活動斷層兩側一定範圍」、「特定水土保持區」、「河川區域」、「洪犯區一級管制區及洪水平原一級管制區」、「區域排水設施範圍」、「一級海岸防護區（非屬海域範圍者）」等災害敏感類型的第 1 級環境敏感地區列為國土保育地區第一類，但括號標註暫予保留（內政部，2017ca：3）。在民國 106 年 5 月 1 日「國土功能分區劃設條件及劃設順序初步方向」會議中，內政部營建署城鄉發展分署表示，依《國土計畫法》第 21 條規定，國土保育地區第 1 類係維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。國土保育地區第 2 類係儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。〈全國區域計畫〉中提及目的事業主管法令對相關環境敏感地區並無禁止或限制土地開發利用或使用分區變更之規定。考量國土保育地區的劃設會對土地所有權人有禁止或限制土地使用的影響及後續補償的規定。而災害類環境敏感地為財產權瑕疵，本無法開發利用，自無庸予以補償，而應採取社會救助手段[40]，對於災害之救助，以事後救助為原則，並依《災害防救法》相關規定辦理[41]。因此，建議將災害類環境敏感地區列為國土保育地區第二類（內政部，2017ia：48-49）。因此，在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版將災害敏感類型環境敏感地區均納為國土保育地區第二類之劃設條件（內政部，2017ga：306-307）。

國土保育地區第一類，依《國土計畫法》第 21 條規定為禁止或限制其他使用，且依《國土計畫法》第 32 條規定，對於既有合法可建築用地經國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。然災害類型環境敏感地區屬於財產權瑕疵，有公告之必要，但無補償之合理性，

[40] 營建署於 105 年 6 月 27 日「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」第 1 次專家學者座談會結論。

[41] 行政院民國 91 年 8 月 5 日院臺經字第 0910033799A 號函訂定發布「限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則」針對限制發展地區之救助、回饋、補償原則。

因此，遂將災害類型環境敏感地區劃設為國土保育地區第二類，允許有條件使用，並以事後救助為原則，依《災害防救法》相關規定辦理。

（五）政策議題：水庫集水區不列為國土保育地區劃設條件

1. 議題說明

水庫集水區為原依《區域計畫法》規定之，供家用或供公共給水，經經濟部查認之水庫集水區範圍列為第 1 級環境敏感地區，非供家用或非供公共給水，經經濟部查認之水庫集水區範圍列為第 2 級環境敏感地區。民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版則將國土保育地區第一類劃設條件範圍限縮為供家用或供公共給水之水庫集水區範圍內與水資源保育直接相關者。水庫集水區因涉及範圍大、層面廣，且無專法管制。因此民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版則刪除水庫集水區作為國土保育地區的劃設條件，並另以特殊地區做土地使用指導，以下說明其政策決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量水庫集水區係屬地理名詞，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版即刪除水庫集水區做為國土保育地區的劃設條件，直至民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，國土保育地區劃設條件並無水庫集水區。

3. 政策討論及決定過程

在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版以前，將供家用與供公共給水之水庫集水區與水資源直接相關者，劃設為國土保育地區第一類，非與水資源保育直接相關者，劃為第二類（內政部，2017gb：231、234）。對於水庫集水區是否納為國土保育地區範圍，以及應如何界定劃分國土保育地區第一類或第二類，有人認為，水庫集水區涉及民眾用水水質問題，認為應更嚴格管制，如民國 106 年 10 月 25 日南部場公聽會中，臺灣水資源保育聯盟陳椒華女士與民國 106 年 11 月 7 日中部第一場公聽會中，臺灣要健康婆婆媽媽團邱春華女士表示：

> 「『全國國土計畫草案』欠缺水庫集水區、自來水水質水量保護區及溼地等現況調查資料，所以，應刪除水庫集水區的山坡地 30%以下可彈性開發；且不可比照放流水標準之廢水排放標準，反對處理至放流水標準以下就可排入水源區。」（內政部，2017ea：6-7）

「反對「水庫集水區」山坡地坡度 30%以下可開發。隨著氣候變遷，臺灣水資源挑戰愈來愈高，為了保護水源安全，「家用水庫集水區」，本被劃為「國土保育區」第一類。應該好好保護，但卻開了後門，排除「山坡地坡度 30%以下者」，也就是說，本來全區不能開發，現在一分為二弄成（與水資源保育直接相關）跟降級為第二類的（非與水資源保育直接相關）家用水庫集水區，放寬為只要山坡地坡度 30%以下就可以開發，及只要採取低密度開發、雨（廢）污水分流等，全區都允許有條件開發，業者連維護管理保證金都可望免繳。…全國國土計畫是以保育國土為目標，不是以促進國土開發為目標。應修正！」（內政部，2017ec：30-31）

對此，內政部營建署回應，目前全國水庫供家用或供公共給水之水庫計有 62 座，面積總計 1 萬平方公里，佔全國約 27.8%，如全區一體劃為嚴格限制發展地區並不合哩，故經濟部水利署將水庫集水區分為「與水資源相關」、「非與水資源相關」範圍，內政部營建署依前開政策將之劃分為國土保育地區第一類與其他適當國土功能分區作為管理(內政部，2017ea：7-8)。

另一方面，因為水庫集水區範圍過大，若將與水資源保育直接相關劃設為國土保育地區第一類，恐影響許多既有聚落的使用，如高雄市政府在民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中表示：

「本市大樹區以北多為水庫集水區範圍，經套疊本市既有聚落那瑪夏區民權部落、桃源區梅山部落（山坡地保育區丙種建築用地）、六龜區公所所在地（鄉村區乙種建築用地及特定農業區甲種建築用地夾雜）等，將劃設為國土保育地區第一類，將對既有聚落使用權益產生影響。建議內政部應就群聚達一定規模之可建築用地剔除於國土保育地區之劃設範圍或協調經濟部就水庫集水區限制範圍重新檢討，以避免劃入既有聚落。」（內政部，2017fb：17-18）

內政部營建署回應，依據國土功能分區劃設順序，考量法律保障既有權益原則，涉及鄉村區者優先劃設農四或城鄉二之一，若為零星可建築用地，得於不妨礙國土保育保安需求情形下，得為既有合法之使用，不影響其權益。

水庫集水區大部分範圍納入國土保育地區第一類與第二類，後續需考量損害補償的部分，且水庫集水區的類型不單一，因此在劃設國土保育地區尚需注意各縣市的環境狀況，故該次會議中，李委員根政、賴委員宗裕與鄭委員安廷表示：

「以水庫集水區為例，本次會議資料提出該範圍內約有 78%符合國保一條件，且區內亦有其他土地利用型態，該相關資料應公開讓社會大眾知道；又如水庫集水區如全區降限，此涉及權利補償，國土永續發展基金 500 億是否足夠？是以，建議就爭議項目應有衝擊影響評估分析。」（內政部，2017fb：8）

「水庫集水區範圍非常大，可能涉及補償，目前某種程度可開發，若劃設為國保一，並將可建築用地變更為不可建築土地，涉及國土計畫法第 32 條規定補償規定，建議應模擬其範圍有多大；若是劃設為國保二，因係屬有條件開發，後續由內政部國土審議會審議使用許可，若國土審議會不同意使用許可，是否可視同其屬不可建築土地，而申請補償，建議應再釐清。」（內政部，2017fb：4）

「水庫集水區應分高山水庫及平地水庫，因性質不一樣，目前澎湖三座平地水庫已包括核心地區，另如高雄澄清湖水庫也位屬平地，平地水庫集水區受影響較高，故宜有不同處理原則。」（內政部，2017fb：6）

對此，內政部營建署考量水庫集水區係屬地理名詞，其範圍內土地樣態多元（內政部，2018fe1：4-5），在民國 107 年 2 月 23 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，將國土保育地區第一類與第二類改由依「安全最小標準」方式劃設（詳見政策議題二），並將水庫集水區條件移除。但為延續〈修正全國區域計畫〉水庫集水區環境敏感地的規定，將之納入〈全國國土計畫〉第九章第三節環境敏感地區土地使用指導原則（內政部，2018fe2：11-12）。

綜上所述，保障水資源為內政部主要政策之一，然對於水庫集水區是否做為劃設國土保育地區之劃設條件，內政部考量水庫集水區係屬地理名詞，且將國土保育地區劃設原則改為「安全最小標準」，因此，在國土保育地區第一類僅就水庫蓄水範圍進行劃設，第二類則為水源保護需要所劃設，而非將水庫集水區做為國土保育地區之劃設條件。另將水庫集水區以特殊地區訂定其土地使用指導原則，採取重疊管制方式進行。

（六）政策議題：文化景觀類型環境敏感地區不列為國土保育地區劃設條件

1. 議題說明

原依《區域計畫法》規定環境敏感地區及項目，包含文化景觀類型的環境敏感地區。而民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版延續〈修正全國區域計畫〉，亦將文化景觀類型環境敏感地區納為國土保育地區的劃設條件。然在國土保育地區劃設條件依據修正為依「安全最小

標準」後，即將文化景觀類型環境敏感地區排除在國土保育地區的劃設條件中，以下說明文化景觀類型環境敏感地區是否列為國土保育地區之政策決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量文化景觀類型環境敏感地區分布屬點狀或線狀，並非以維護自然狀態而使其禁止或限制使用，且國土保育地區劃設條件改為「安全最小標準」原則，因此民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版刪除文化景觀類型環境敏感地區做為國土保育地區的劃設條件，直至民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，國土保育地區劃設條件並無文化景觀類型環境敏感地區。

3. 政策討論及決定過程

針對文化景觀性質的地景，民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，將古蹟保存區、考古遺址、重要聚落建築群、重要文化景觀、重要史蹟列為國土保育地區第一類劃設條件；將歷史建築、聚落建築群、文化景觀、紀念建築、史蹟列為國土保育地區第二類劃設條件（內政部，2017gb：233-234）。然因其範圍多零星狹小、點狀或線狀，是否定為國土保育地區引起疑慮，民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，國家發展委員會（以下簡稱國發會）與新北市政府表示：

> 「古蹟保存區、考古遺址、重要聚落建築、重要文化景觀、重要史蹟等，許多範圍零星狹小，且已由都市計畫、國家公園計畫及文資法所管制，也可能位於鄉村區或優良農地，是否有需要全數納入國土功能保育區第一類?是否授權文化部及地方政府以分級分類之原則處理。」（內政部，2017fb：12）

> 「有關國保區劃設標準，部分古蹟屬點狀或線狀，且面積狹小，是否應劃設為國保區，又是否應訂定國保區最小劃設規模，建議儘快確認。」（內政部，2017fb：17）

對此，規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）修正國土保育地區劃設條件，並回覆經調整後國土保育地區劃設以國土空間觀點保育國家最珍貴的生態、水資源及其他環境資產，無涉所提將古蹟納入劃設之情形（內政部，2018fe1：24-25）。

綜上所述，文化景觀類型環境敏感地區因分布屬點狀或線狀，且其並非為維護自然狀態而使其禁止或限制使用，因此，在「安全最小標準」之劃設條件之下，國土保育地區劃設僅以生態、水資源及其他環境資產為主，而文化景觀類型地區，則仍列於環境敏感地區，另依專法管制。

（七）政策議題：國際級濕地不全數列為國土保育地區第一類劃設條件

1. 議題說明

原依〈修正全國區域計畫〉規定之環境敏感地區將國際級重要濕地全數納為第 1 級環境敏感地區。民國 106 年 10 月〈全國國土計畫〉(草案) 公開展覽版延續其政策，將國際級濕地全數納為國土保育地區第一類。然《濕地保育法》第 1 條促進濕地明智利用的規定恐與國土保育地區第一類禁止或限制使用有所衝突，因此，後續調整為國際級重要濕地的核心保育區及生態復育區納為國土保育地區第一類，以下說明其調整之決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量《濕地保育法》第 1 條規定應促進濕地明智利用的規定，將國際級重要濕地中核心保育區及生態復育區納為國土保育地區第一類。而民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉提內政部審議版中，將國土保育地區劃設條件修正為依「安全最小標準」，故國土保育地區第一類有關濕地劃設條件為「海岸河口具生態多樣性及重要保育物種，具有水資源涵養功能之濕地」，而國土保育地區第二類則為國土保育地區第一類之周邊緩衝區域 (內政部，2018ga：322-326)。

3. 政策討論及決定過程

在民國 102 年〈全國區域計畫〉中，將國際級及國家級之重要濕地列為第 2 級環境敏感地區 (內政部，2013a：68-69)，而在 106 年〈修正全國區域計畫〉中則將「國際級重要濕地、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區」列為第 1 級環境敏感地區。「國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區以外分區、地方及重要濕地之核心保育區及生態復育區」列為第 2 級環境敏感地區 (內政部，2017：154、158)。

在民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，規劃單位(內政部營建署城鄉發展分署)建議，因《濕地保育法》第 1 條規定，為確保濕地天然滯洪等功能，維護生物多樣性，促進濕地生

態保育及明智利用。故建議將國土保育地區第 1 類劃設條件「國際級重要濕地、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區」修正為「國際級、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區」只將核心保育區及生態復育區納為國土保育地區第一類（內政部，2017fb2：39）。

而在民國 107 年 2 月 23 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）將國土保育地區的劃設依據改為「安全最小標準」，故有關濕地劃設敘述則修正為將具有水資源涵養功能之濕地納為國土保育地區第一類，其周邊地區劃設為國土保育地區第二類（內政部，2018fe2：11-12）。

綜上所述，國際級濕地依《濕地保育法》規定，應促進明智利用，而不宜將全濕地均納為國土保育地區第一類並禁止或限制使用，然針對其濕地生物多樣性及天然滯洪等功能，將國際級濕地之核心保育區及生態復育區訂為國土保育地區第一類，在「安全最小標準」的原則下，先原則規定海岸河口具生態多樣性及重要保育物種，具有水資源涵養功能之濕地，定為劃設國土保育地區第一類劃設原則。再由後續研訂國土功能分區圖繪製等相關法規及手冊，以進一步規範細節性、操作性內容。

五、國土功能分區劃設條件：海洋資源地區

根據《國土計畫法》第 3 條規定，國土功能分區及其分類劃設之目的，係基於保育利用及管理之需要，根據土地資源特性劃分為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區。同時，考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，在符合《國土計畫法》第 20 條規定之國土功能分區劃設原則下，予以劃分其他必要的分類，以利適當的土地使用管制。然，因「海洋資源地區劃設條件」在〈全國國土計畫〉辦理過程中引起諸多討論，爰此，以下針對「海洋資源地區分為三類之政策決定歷程」、「〈全國國土計畫〉計畫範圍之海域部分的界定依據」及「海洋資源地區配合國家重大建設計畫之方式」等三項政策議題進行分析與討論。

（一）政策議題：海洋資源地區分為三類之政策決定歷程

1. 議題說明

按《國土計畫法》第 20 條第 1 項第 2 款之旨，海洋資源地區係依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求予以分類。

起先，於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，以「使用的時間及空間限制與否」作為海洋資源地區的劃設依據。然，自民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版改以「使用性質具相容性或排他性」作為分類劃設之依據。以下說明海洋資源地區從《國土計畫法》規定衍伸分為三類之政策決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，奠定海洋資源地區是按「使用性質具排他性或相容性」作為劃設依據，並區分為三類：（一）第一類：使用性質具排他性之地區；（二）第二類：使用性質具相容性之地區；（三）其他必要之分類。

3. 政策討論及決定過程

於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，第八章第二節國土功能分區劃設條件及順序明確指出海洋資源地區第一類係於特定範圍之水面、水體、海床或底土（空間），設置或未設置人為設施，

進行一定期間或永久性（時間），管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用；海洋資源地區第二類則是於特定範圍之水面、水體、海床或底土（空間），設置或未設置人為設施，進行一定期間管制外或永久性（時間），容許人員、船舶或其他行為進入或通過之使用；其餘尚未規劃或使用之海域，則歸類為海洋資源地區第三類。據此可知，關於海洋資源地區之劃設條件，並未提及排他性及相容性等文字，僅以人員、船舶從事海域作業時使用的空間及時間限制與否作為分類的劃設依據。

然，〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版明確指出海洋資源地區係依據用海需求予以劃分不同分類，屬於具排他性、獨占性者，劃為海洋資源地區第一類；反之，屬於具條件性相容、相容者，劃為海洋資源地區第二類；其他尚未規劃或使用之海域，則劃為海洋資源地區第三類（內政部，2017ga：301）。相較於前一版僅以「空間與時間的限制與否」作為相容性與排他性的內涵，在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，海洋資源地區劃設條件已明確地納入排他性及相容性等文字。係因內政部營建署於辦理〈全國國土計畫〉公聽會及說明會過程中，NGO 團體多次表明無法理解何謂水面？何謂水體？又，一定期間與永久性的代表意義為何？

爰此，內政部營建署才在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，進一步規範海洋資源地區第一類為保護（育、留）區及使用性質具排他性之地區；而使用性質具相容性者，劃為海洋資源地區第二類；其餘尚未規劃或使用之海域則劃為海洋資源地區第三類（內政部，2017gb：227-228）。自此，在後續三個版本中，皆載明應依使用性質具相容性或排他性進行分類劃設。

後於民國 107 年 4 月 12 日行政院國土計畫審議會第一次會議中，簡委員連貴建議再行檢視海洋資源地區之分類劃設依據：

> 「有關海洋資源地區應考量內水與領海之既有合法使用現況、未來經濟和社會發展需要、解決發展再生能源（離岸風力發電）與海洋環境保護及傳統用海洋產業間之衝突、保障海域公共通行或公共水域使用、維護海域公共安全及公共福址、配合特殊用海需求，如國防、軍事、海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、漁業、研究教育及水下文化資產之保存等，以作為劃設研擬之依據」（行政院，2018fa：10）。

對此，內政部營建署表示，礙於海域相關基本資料之蒐集尚未完整，目前僅以《國土計畫法》第 20 條作為劃設依據，待後續完成資料蒐集，再行評估辦理其他分類之可能：

> 「考量目前海域相關基本資料尚未調查及建置完成，是以，海洋資源地區將依據本法第 20 條規定，依據其是否具有排他性、相容性等，分為三類。至於委員建議將國防、軍事、海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、漁業、研究教育及水下文化資產之保存等納入規定乙節，後續將配合海域基礎資料建置情形，再予評估辦理海域功能區劃等作業。」（行政院，2018fb1：10））

據此，在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，仍依「使用性質是否具相容性或排他性」進行海洋資源地區的分類劃設，並維持區分為三類（內政部，2018gc：65）。

綜上所述，海洋資源地區之劃設係依《國土計畫法》第 20 條規定之分類情形予以規範，並得視實際需要，增訂「其他分類」; 同時，遵循《海域管理法（草案）》之精神，應依各海域的資源及特性，予以劃分各類之功能區域。是以，依據用海需求及使用性質，最終定案海洋資源地區得劃分為三類。

（二）政策議題：〈全國國土計畫〉計畫範圍之海域部分的界定依據

1. 議題說明

〈全國國土計畫〉的計畫範圍乃是我國管轄之陸域及海域，但海域的範圍該從何界定？在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版、民國 107 年 03 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版中，皆以「已登記土地外圍之地籍線」為海域範圍之起算線。然，於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，將起算線調整為「平均高潮線」。究竟〈全國國土計畫〉的海域範圍起算線之內涵為何？

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為強調國土資源規劃之重要性，海洋資源地區範圍以「平均高潮線」作為起算線界定海陸範圍。依據民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版界定之海域部分，係指臺灣本島及已公告領海基線之相關島嶼，係

自平均高潮線起至領海外界線間 (包括潮間帶、內水、領海範圍) 未登記水域；其他未公告領海基線者，係自平均高潮線起，至該地區之限制、禁止水域範圍。

3. 政策討論及決定過程

為建立海域使用之管理機制及秩序，內政部於民國 99 年 6 月 15 日公告實施「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫 (第一次通盤檢討)」中，將「已登記土地外圍之地籍線起，至領海外界線範圍間之未登記水域」納為區域計畫之「海域區」，並規定應「增訂海域區納入區域計畫管制及檢討未登記土地使用管制規定」，率先將海域用地之相關規範納入土地使用計畫體系。

嗣民國 102 年 10 月 17 日公告實施之〈全國區域計畫〉係延續上開政策，明定海域區之利用應以生態保育為原則，同時規定海域區之劃設範圍，確立領海外界線範圍內領海及內水納入區域計畫實施範圍[42]，並於民國 106 年 5 月公告實施之〈修正全國區域計畫〉中，定義計畫範圍之海域部分為：

> 「臺灣本島及已公告領海基線之相關島嶼，係自已登記土地外圍之地籍線起至領海外界線間（包括潮間帶、內水、領海範圍）未登記水域；其他未公告領海基線者，則係自已登記土地外圍之地籍線起，至該地區之限制、禁止水域範圍。」（內政部，2017：12）

爰此，民國 106 年 8 月〈全國國土計畫 (草案)〉規劃草案版於計畫範圍中，除了闡明〈全國國土計畫〉之計畫範圍為我國管轄之陸域及海域外，並沿用民國 106 年 5 月公告實施〈修正全國區域計畫〉定義海域部分之文字。直至民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版，才改以「平均高潮線」作為起算線界定海陸範圍。誠然，於民國 106 年 5 月 3 日召開國土計畫之海洋資源地區劃設與土地使用管制相關事宜研商會議中，農委會林務局即已針對海域範圍之界定提出建議：

> 「為利後續地方政府劃設功能分區及編定使用地，宜明確定義陸域及海域界線，係配合海岸管理法以平均高潮線為界，或以土地管理角度以地籍線外圍為界。」（內政部，2018cb：6）

[42] 內政部於民國 104 年 5 月完成全國 17 個直轄市、縣 (市) 之領海外界線範圍內，即「領海及內水」海域區之劃定與核備作業。

經檢視《海岸管理法》針對海岸地區之定義，可區分為以下三類：

（一）濱海陸地

以平均高潮線至第一條省道、濱海道路或山脊線之陸域為界。

（二）近岸海域

以平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海三浬涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。

（三）離島濱海陸地及近岸海域

於不超過領海範圍內，得視其環境特性及實際管理需要劃定。

綜上所述，《海岸管理法》與〈全國國土計畫（草案）〉對於海域範圍的認知並非一致（如圖 3 所示），且「地籍線至平均高潮線之範圍」已然成為重疊地帶（盲點區域），究竟其屬於〈全國國土計畫〉的「海域部分」？亦或是《海岸管理法》的「濱海陸地」？

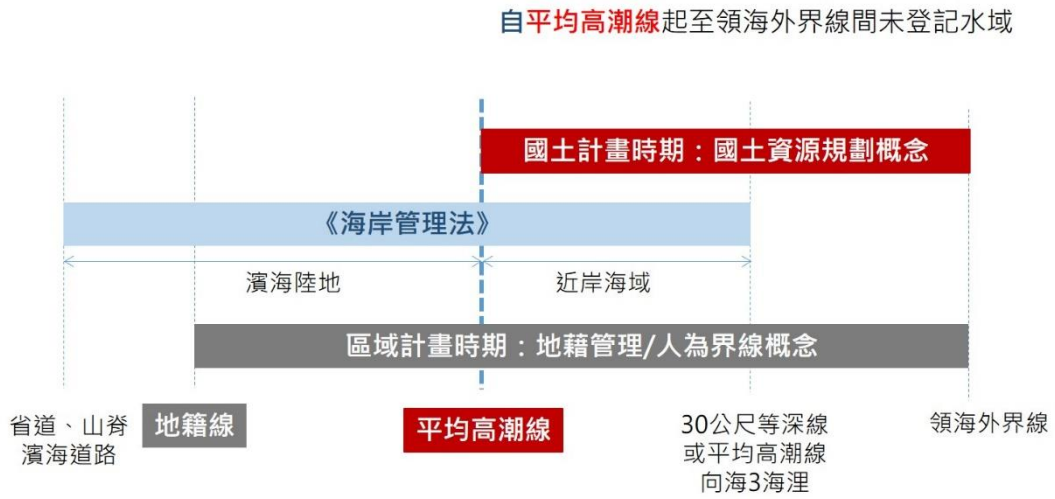


圖 3　《國土計畫法》、《海岸管理法》在海域認定方面疑義

資料來源：本計畫繪製

綜上所述，過去〈全國區域計畫〉時期之海域用地劃定，係依人為界線及土地管理概念，以地籍線作為劃設依據。然，現行《國土計畫法》對於海洋資源地區的制度，乃是基於資源永續利用的原則，須協調海洋環境保護、傳統用海產業及各類的海域使用行為潛在衝突，整合多元需求，以建立海洋使用的秩序。另，從國土功能分區的劃設條件來看，可知「平均高潮線」的概念早已埋植於〈全國國土計畫〉。是以，於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，為強調國土資源規劃之重要性，故海域範圍從「已登記土地外圍之地籍線起至領海外界線間」修改為「平均高潮

線起至領海外界線」。於此同時，因《國土計畫法》全面施行在即，為銜接依《國土計畫法》劃設之「海洋資源地區」，故內政部在辦理〈全國國土計畫〉的過程中，同時參考《海岸管理法》，同步啟動〈修正全國區域計畫〉案，並依《區域計畫法》第 10 條規定，於民國 107 年 11 月 13 日臺內營字第 1070818312 號公告實施，將海域部分的起算線正式修正為「平均高潮線」。

（三）政策議題：海洋資源地區配合國家重大建設計畫之方式

1. 議題說明

考量國土計畫仍有因應政府推動國家重大建設計畫之需要，且土地使用管理規則應保留彈性，以提升國家競爭力。是以，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，新增海洋資源地區第二類之二作為未來發展需要之儲備地區。後於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版中，確立相關規範內容，並改列為海洋資源地區第一類之三。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，海洋資源地區已存有重大建設計畫之精神。考量「近岸海域」範圍內之海水深度較淺及可及性較高，可作為未來發展需要之儲備地區，後於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版確立規範內容，並因重大建設多屬排他性質，而改列為海洋資源地區第一類之三：

> 屬第一類之一及第一類之二以外之範圍，於直轄市、縣（市）國土計畫核定前，經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定之重大建設計畫，其使用需設置人為設施且具排他性者（內政部，2018gc：65）。

3. 政策討論及決定過程

於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版及民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，並未針對「海洋資源地區應配合國家重大建設計畫」有所規範。直至民國 107 年 2 月 2 日，內政部營建署綜合計畫組召開「組內討論海洋資源地區分類劃設條件及土地使用管制規定」會議，因考量「近岸海域」範圍內之海水深度較淺及可及性較高，可作為未來發展需要之儲備地區，故決議應於民國 107 年 3

月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版增設海洋資源地區第二類之二：

> 「近岸海域」範圍內尚未規劃或使用者；或「近岸海域」至「領海外界線」範圍內，於直轄市、縣（市）國土計畫核定前，經行政院或有關中央目的事業主管機關核定重大建設計畫者，屬未來使用需求儲備之海域（內政部，2018gb：320）。

又，於民國 107 年 3 月 13 日內政部召開「全國國土計畫重要議題(海洋資源)」研商會議中，臺灣港務公司建議：

> 第二類之二劃設條件中所載之「重大建設計畫」多屬排他性質，建議可將此條件改列於海洋資源地區第一類之二，以符合分類原則（內政部，2018：3）。

然，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版仍維持列為海洋資源地區第二類之二。直至內政部營建署城鄉發展分署召開之內部會議中，再次提出海洋資源地區第二類係屬相容性使用，而「重大建設計畫」大多屬於排他性質。因此，基於性質上的考量，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院審議版中，將「重大建設計畫」之相關規範改列於海洋資源地區第一類之三，並修正為下列文字：

> 屬第一類之一及第一類之二以外之範圍，於直轄市、縣（市）國土計畫核定前，經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定之重大建設計畫，其使用需設置人為設施且具排他性者（內政部，2018ga：3）。

綜上所述，考量「近岸海域」範圍內之海水深度較淺及可及性較高，可作為未來發展需要之儲備地區，除決議將重大建設列入海洋資源地區的討論範圍之外，基於性質考量，將重大建設相關規範列於海洋資源地區第一類之三。

六、國土功能分區劃設條件：農業發展地區

農業發展地區劃設條件係依據《國土計畫法》第 20 條規定，並考量第 6 條之基本原則以及第 21 條之土地使用原則進行劃設。《國土計畫法》第 20 條規定，農業發展地區係依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類。以下說明「農業發展地區分為五類之政策決定歷程」、「農業發展地區第一、二、三類之劃設原則非依據農委會之農地分類分級劃設成果及其研訂方式」、「農業發展地區第一類以面積 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上作為劃設前提要件」、「農業發展地區第三類與國土保育地區第二類劃設條件之政策決定歷程」、「農業發展地區第四類之原住民族部落內之聚落劃設條件設定」、「都市計畫農業區劃設為農業發展地區第五類之劃設條件」等六項議題。

（一）政策議題：農業發展地區分為五類之政策決定歷程

1. 議題說明

目前農業發展地區分為五類，過去農委會委辦農地資源空間規劃總顧問將農地分為優良農地、良好農地、受影響農地及坡地農地。而本次〈全國國土計畫〉亦將林業用地、養殖用地及農村等納為農業發展地區。依據《國土計畫法》第 20 條規定，農業發展地區按農地生產資源條件分為第一、二類與其他必要之分類。以下說明農業發展地區從《國土計畫法》規定衍伸分為五類之政策決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

農業發展地區第一、二類，為將區域計畫時期農業性質的國土納入發展，按《國土計畫法》第 20 條規定，依其農地生產資源條件劃設。過去坡地宜農、牧及宜林地，因其坡地性質納為農業發展地區第三類。過去農村則考量農業生產、生活、生態共同發展因素，納為農業發展地區第四類。過去依《都市計畫法》專法管制之都市計畫農業區則為落實國土計畫對都市計畫的指導，設立農業發展地區第五類。

3. 政策討論及決定過程

農業發展地區分類其實討論已久，民國 93 年《國土計畫法（草案）》中，將農業發展地區設定為一國土功能分區後，農委會鑒於農業發展地區

應確保基本糧食安全、積極保護重要農業生產環境及基礎設施為目的，進行農地分類分級劃設工作，以達到維護優良農地生產環境與積極控管地方既有農地資源的目的（農委會，2012：1）。依據農委員會委託 101 年度「農地資源空間規劃總顧問指導計畫」中，全臺農業發展地區分類分級劃設成果總結報告指出，將非都市土地特定農業區、一般農業區與其他分區之農牧用地、林業用地與養殖用地，以及都市計畫農業區納為農業發展地區，其中農牧使用與其他使用之農業發展地區分為四種農業分區，第 1 種農業用地為具備優良農業生產環境、維持糧食安全功能級曾經投資建設重大農業改良設施之土地；第 2 種農業用地為具有農業生產環境，在為達促進農業發展多元化之目標下，亦具有維持糧食生產功能；第 3 種農業用地為具有糧食生產功能，但生產環境受外在因素干擾之農業地區；第 4 種農業用地為擁有糧食生產功能且位於坡地之農地，此類農地環境較為敏感，在不破壞水土保持的情況下，得維持其農業使用。（農委會，2012：2）。

而本次研擬〈全國國土計畫（草案）〉初期時，亦參據農委會農地分類分級的劃設。在研擬民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版前，內政部營建署城鄉發展分署委託 105 年度「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」，由財團法人中華經濟研究院承攬，由該案建立國土功能分區劃設條件及順序，銜接新舊法令。該委託案於民國 105 年 10 月 14 日舉辦第一次專家學者座談會，由農委會建議將農業發展地區定為 4 類，並暫訂新增第五與第六類，其中第一類分為第一類與第一之二類，第一類為具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾投資建設重大農業改良設施之地區，為農地分類分級之第 1 種農業用地；第一之二類為條件、區位好之養殖生產區。第二類分為第二類與第二之二類，第二類為具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，為農地分類分級之第 2 種農業用地;第二之二類為扣除區位不適當地區之其他養殖用地。第三類為邊際農地，為農地分類分級之第 3 種農業用地。第四類為農地分類分級之第 4 種農業用地。第五類暫定為農村聚落。第六類則暫定為林產業生產區（內政部，2016b1：13）。而該次會議中，趙委員子元表示：

> 「目前分類已經達到五六類，分類下還有使用地，是否會太過複雜，之後如何界定界線以及土地管制內容？」（內政部，2016b：1）

且農委會企劃處表示：

「農地分類農委會內部尚在討論，之後不會有這麼多分類才不會有未來使用管理的繁雜問題衍生。

都計區跟鄉村區建議不採納團進團出，因為有些縣市的都市計畫範圍中劃為農業區的也占了 20-30%，建議都市計畫內的農業區應該回到土地原始的功能劃為農業發展地區」

而後續為簡化分類，在民國 105 年 12 月 23 日內政部營建署召開「國土計畫法推動小組第 3 次會議」將農業發展地區分為四類，其中第一類條件為具優良農業生產環境、維持糧食安全或曾經投資建設重大農業改良設施之地區，包含農地資源分類分級之第 1 種農業用地、環境優良且投入設施建設之養殖使用土地。第二類條件為具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，包含農地資源分類分級之第 2 種、第 3 種農業用地，其他養殖使用土地。第三類條件為擁有糧食生產功能且位於坡地之農業生產土地，以及無國土保安之虞且可供經濟營林產業發展土地，包含農地資源分類分級第 4 種農業用地、林產業土地等。第四類條件為農村主要人口集居地區，其現有聚落人口達一定規模，且與農業生活、生產、生態之關係密不可分之農村聚落，面積達五公頃以上者，包括原依區域計畫法劃設之鄉村區（內政部，2016ma：10）。

根據民國 106 年 5 月 9 日「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」期中報告審查會議紀錄中，農委會表示：

「有關農業發展地區之範疇與標的確立，有鑑於都市計畫農業區亦屬農業生產區域，且有 2.3 萬公頃土地屬於農地資源分類分級之第 1 種農業用地性質，如未納入農業發展地區範疇，將嚴重影響農業生產與糧食安全，故仍建議將都市計畫農業區納入農業發展地區之範疇。（內政部，2017ha1：8）」

規劃單位（財團法人中華經濟研究院）回覆意見為尊重農委會意見，已修正國土功能分區劃設條件，因都市計畫農業區亦屬農業生產區域，且有大面積農一，屬優良農地，故新增農業發展地區第五類（內政部，2017ha1：8、2017hb1：15）。因此，在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版即將農業發展地區分為五大類，而後續亦依據各界意見修正劃設條件，直到民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版都將農業發展地區分為五類。

綜上所述，農業發展地區的劃設目的，主要將農業產、製、儲、銷，及農業相關範疇均納入。依《國土計畫法》20 條的規定，主要將過去農地資源空間規劃優良農地與良好農地納入成為農業發展地區第一類與第二類。而考量山坡地上有許多宜農、牧與宜林地，且山坡地環境性質較為敏感，因應此特性設定為農業發展地區第三類。另考量農業生產應與農民生活及周遭生態有連結與共生性，故將農業發展第四類劃設為與農業密不可分之農村。此外，考量都市計畫農業區亦有優良農業區，且國土計畫應對都市計畫有所指導[43]，因此另設第五類。

（二）政策議題：農業發展地區第一、二、三類之劃設原則非依據農委會之農地分類分級劃設成果及其研訂方式

1. 議題說明

於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中可見，農業發展地區第一、二、三類均以「農地資源分類分級」劃設作業成果做為參考，而民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版則修正為依面積大小、從事農業面積比例、重大農業改良設施地區等劃設條件作為依據等，以下說明劃設條件依據修正的決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

農地資源分類分級範圍及分類方式與農業發展地區有所不同，其法律性質亦有不同，是以民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中即將面積大小、從事農業面積比例、重大農業改良設施地區等修正定為農業發展地區第一、二、三類劃設條件，而後續陸續修正成現行民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版劃設條件。

3. 政策討論及決定過程

過去農地資源總顧問在針對農地分類分級的研究中指出，農業發展地區應包含特定農業區、一般農業區、其他分區之農牧用地、林業用地、養殖用地，以及都市計畫農業區。而農地資源分類分級則主要探討農牧使用與其他使用，排除林業與養殖使用之農業發展地區（農委會，2012：6）

[43] 依《國土計畫法》第 8 條、第 16 條相關規定。

在民國 105 年 11 月 11 日農委會函文內政部營建署[44]，表示略以農地資源分類分級劃設係透過自然環境及社經條件等空間圖資，依據劃設準則以及運用地理資訊系統空間分析功能，以瞭解農地資源分布情形及其生產條件與環境，與農業發展地區範圍及其分類方式有所不同，為精確農業發展地區及其分類劃設作業，農委會將另擬各類用地劃設準則，再依據該劃設準則進行功能分區及其分類之空間規劃作業。依據該函文可知，農委會並不認為能將過去所做農地資源分類分級直接作為農業發展地區的劃設條件，但礙於研擬劃設準則需要時間，故先以此函文說明。

民國 106 年 3 月 8 日內政部營建署城鄉發展分署之「農業發展地區劃設條件、順序相關事宜機關研商會議」會前會資料將農業發展地區第一、二、三類，仍參考農地資源分類分級成果劃設，直到民國 106 年 7 月 18 日農委會研究完成農業發展地區劃設條件依據，並函文內政部[45]，檢送農委會建議之農業發展地區劃設條件，農委會建議將農業發展地區第一類劃設條件改為三項，一為依〈修正全國區域計畫〉辦理分區調整後之非都市土地特定農業區；二為符合土地面積完整達 25 公頃以上及農業使用面積達 80%之下列地區之一者：(1) 重要農業發展地區 (2) 辦竣農地重劃地區 (3) 農產業專區[46]、養殖漁業生產區等；三為特定專用區仍得供農業使用之土地。第二類劃設條件改為二項，一為依〈修正全國區域計畫〉辦理分區調整後之非都市土地一般農業區，且不具城鄉發展地區劃設條件者；二為不具農業發展地區第一類劃設條件，但得供農業使用之平地地區。第三類劃設條件改為二項，一為不具農業發展地區第一類劃設條件，但得供農業使用且無國土保安疑慮之山坡地地區；二為供經濟營林之林產業土地，且無國土保安疑慮之山坡地地區。

對此，內政部營建署城鄉發展分署於民國 106 年 8 月 31 日召開「因應農地資源盤查結果調整國土計畫農業發展地區劃設原則」討論會議，會議中內政部營建署城鄉發展分署針對民國 106 年 7 月 18 日農委會函文有關農業發展地區劃設條件提出疑義，考量並非所有直轄市、縣 (市) 政府均將於修正全國區域計畫案公告實施後辦理使用分區檢討變更，且未來國土計畫功能分區發布後，已無特定農業區的名稱，是以，農委會提供有關農業發展地區第三類劃設條件文字「得供農業使用...」為不確定性概念。

---

[44] 發文日期及字號：民國 105 年 11 月 11 日，農企字第 1050242795 號。

[45] 發文日期及字號：民國 106 年 7 月 18 日，農企國字第 1060012968 號。

[46] 農產業專區包括農業主管機關輔導之農業經營專區、產銷集團產區等。

因此，在民國 106 年 9 月 29 日內政部召開「『全國國土計畫(草案)』部門發展預測及國土功能分區劃設機關研商會議」，開會通知單提到，有關農委會建議農業發展地區第一類及第二類劃設條件，分別以〈修正全國區域計畫〉辦理使用分區檢討後之非都市特定農業區級一般農業區為內容，因非屬農地資源判斷條件。而經查農委會 106 年委辦「農地資源空間規劃總顧問指導計畫」，業參酌農地資源分類分級成果劃設標準，提出農業發展地區劃設條件建議。

參考前開委辦案綜合考量後，將農業發展地區第一類劃設條件設為具優良農業生產環境，能維持糧食安全，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合下列優良農業生產環境與農業改良設施條件中之一項，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上者，條件為 1.重要農業發展地區、2.農地生產力等級一至等級七之地區、3.山坡地宜農、牧用地一、二級地區、4.水利灌溉區、5.農業經營專區、農產專業區、集團產區、6.養殖漁業生產區、7.農地重劃地區；而農業發展地區第二類為具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，1.不符合前述優良農業生產環境與農業改良設施條件之地區，或符合條件但面積規模未達25公頃或農業生產使用面積比例未達80%之地區。2.農業生產環境因鄰接重大建設、交通設施、工業區、都市發展地區而易受干擾之地區，或者已受（或鄰接）土壤污染之地區，或非農業使用面積比例超過 70%之地區；而農業發展地區第三類則為具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地。1.位於山坡地宜農、牧地一二級範圍但不屬第一類農業發展地區，以及位於山坡地宜農、牧地三、四級範圍之地區。2.林業用地（及適用林業用地管制之土地）排除國土保育地區、都市計畫區、國家公園範圍之地區（內政部，2017cf1：5-6）。

然農委會表示，因水保局已修正廢除宜農、牧地之分級，建議將第一類第三點山坡地宜農、牧地一、二級地區刪除；另建議宜林地納入第三類劃設條件較佳；其次建議依據國土法第 20 條之規定，刪除第二類的第二點。因此，該會議決議農業發展地區第一類劃設條件修正為具優良農業生產環境，能維持糧食安全，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合下列優良農業生產環境與農業改良設施條件中之一項，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上者，條件為 1.重要農

業發展地區、2.農地生產力等級一至等級七之地區、3.水利灌溉區、4.農業經營專區、農產專業區、集團產區、5.養殖漁業生產區、6.農地重劃地區；而農業發展地區第二類為具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，不符合農業發展地區第一類條件之地區，或符合條件但面積規模未達25公頃或農業生產使用面積比例未達80%之地區；而農業發展地區第三類為具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地，條件如下，條件有1.不具農業發展地區第一類劃設條件，但得供農業使用且無國土保安疑慮之山坡地宜農、牧地、2.可供經濟營林之林產業土地，且無國土保安疑慮之山坡地宜林地（內政部，2017cf：1-2）。

綜上所述，農委會之農地分類分級成果係以特定農業區、一般農業區、非都市土地農牧用地及都市計畫農業區為範疇考量，並未考量水產用地、林業用地及農村等，且農地分類分級係透過自然環境及社經條件等空間圖資，依據劃設準則並運用地理資訊系統空間分析，瞭解農地資源分布情形及其生產條件與環境。在法律性質上，農業分級分類並無相關土管之法源。是以，農地分類分級成果並不宜用於農業發展地區之劃設條件上，但在農業發展地區第一類之劃設條件中，仍參考農業分級分類第1種農業用地的劃設準則，包含土地面積達25公頃、農業使用面積比例達80%以上、農業經營專區、投資重大農業改良設施之地區等條件[47]。

（三）政策議題：農業發展地區第一類以面積25公頃以上與農業生產使用面積比例達80%以上作為劃設前提要件

1. 議題說明

民國106年10月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版將面積25公頃以上與農業生產使用面積比例達80%以上作為農業發展地區第一類劃設前提要件，然民國107年3月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中，將該條件修改為次要條件，而在民國107年4月〈全國國土計畫〉公告實施版又將該條件修正回前提要件。該條件究竟應屬農業發展地區第一類的前提要件或次要條件成為政策決策過程中重要的討論項目。

[47] 民國109年2月6日訪談農委會企劃處，受訪單位認為分類分級成果係依資源空間規劃，而並不具有法規性質，並不適合做為管制，如要有管制仍應回到編定去思考，因此，不宜直接用規劃套用管制，而應以劃設條件去適度調整。因此，第1種農業用地與農業發展地區第一類性質會比較重疊。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量農業生產的規模化經營及適合農機具投入進行有效率的農業生產，在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，將土地面積 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上作為農業發展地區第一類之前提要件。

3. 政策討論及決定過程

民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版將土地面積完整達25公頃與農業生產使用面積比例達80%以上作為農業發展地區第一類前提條件[48]。關於劃設條件，內政部營建署綜合計畫組建議，農業發展地區劃設條件，將參考現行特定農業區及一般農業區進行調整，將再與農委會討論，並建議已配合〈修正全國區域計畫〉檢討為特定農業區者，未來逕行調整為農業發展地區第一類。是以，在民國 107 年 3 月 2 日的內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）遂依據〈修正全國區域計畫〉劃定或檢討變更為特定農業區的原則，將農業發展地區第一類的劃設條件修正，將土地面積完整達 25 公頃，農業使用面積達 80%之地區從前提要件修正為次要條件，並修正了其他次要條件（內政部，2018ff2：12）。而該次會議結論針對農業發展地區劃設條件，基於政策延續性，將修正全國區域計畫相關規定予以納入，考量此有利於制度銜接，原則同意該相關內容。

然在民國 107 年 4 月 12 日行政院國土計畫審議會中，林委員森田表示：

> 「國土計畫草案之劃設（1）皆以區域的概念進行，非單筆土地的概念（2）尤其農地利用需要一定的規模、一定比例的農業使用環境，已有規模化經營的群聚效果。此外，計畫草案 P243 農業發展地區第一類土地使用指導事項中之『1. 應以農業生產及必要產銷設施使用為原則，減少非農業生產使用項目，以確保此類土地長期為面積完

[48] 優良農業之面積門檻設訂為 25 公頃，係根據民國 100 年 7 月 8 日於農委會所召開全臺優良農地劃設成果座談會會議結論，因此〈全國區域計畫〉亦將此定為特定農業區最小範圍。另外，過去將農業生產使用面積比例達 70%以上者，視為符合大面積農業生產條件之農地，係參考《非都市土地開發審議作業規範》第 17 點，保育區相關規範第一項第二款「...，保育區面積之百分七十以上應維持原始之地形地貌，不得開發」，因優良農地為最適耕之農地資源，與保育區概念相近，因此參考此項標準設定。而後因農地重劃後，非農使用百分比下降，故將農業生產使用面積比例調整為 80%以上。

整且生產條件優良的農地資源。2.為確保國家的糧食生產安全，應積極維護農業生產用地面積數量及完整性，避免夾雜其他使用而造成農地穿孔、切割及碎裂等情形。』依目前第一類之劃設條件，劃設時會有納入零星破碎農地的可能，已非面積完整且生產條件優良的農地資源，與前述土地使用指導事項有邏輯上問題。」（行政院，2018fb2：28-30）

因此，林委員森田建議將土地面積達 25 公頃，農業使用面積達 80%之地區設為劃設農業發展地區第一類之門檻條件。在民國 107 年 4 月 18 日全國國土計畫草案相關事宜研商會議中，農委會亦建議將「滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上」列為農業發展地區第一類之必要條件[49]（內政部，2018cb：7）。在民國 107 年 4 月 26 日農委會函文內政部[50]，函文中說明，由於農業發展地區劃設，係以區域農地之資源條件進行認定，非單筆土地的概念；況農地利用需有一定的規模、一定比例的農業使用環境，方才有規模化經營的群聚效果，且依目前之劃設條件，可能會有納入零星破碎土地的可能，因此建議將「滿足面積規模 25 公頃以上與農業使用面積比例達 80%以上」列為農業發展地區第一類劃設之必要條件；至於依〈修正全國區域計畫〉辦理分區調整後之特定農業區，擬以但書方式，得逕轉換為農業發展地區第一類土地。民國 107 年 4 月 26 日行政院國土計畫審議會中討論決議，針對農業發展地區第一類劃設條件，同意採納農委會意見，將「面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上」列為劃設條件之前提要件（行政院，2018fc：2）。

綜上所述，就農業生產角度而言，規模大且完整性高之農地適合投入農機具進行有效率地農業生產，因此農業發展地區第一類屬於優良農業，應配合農業發展需求而劃設。儘管將面積大於 25 公頃與農業生產使用面積達 80%以上設定為前提要件可能會較次要條件讓農業發展地區第一類之總面積下降，卻也能盡可能確認大面積且完整之農地，確保未來將規模化經營之農機具投入，因此，考量農業發展需要，將之設為農業發展地區第一類之前提要件。

[49] 依據農委會吳簡任技正兆揚於民國 109 年 4 月 22 日本案期末會議中表示，土地面積達 25 公頃以上與農業使用面積達 80%以上之前提要件，係由民國 107 年 4 月 12 日內政部營建署城鄉發展分署舉辦「全國國土計畫意見交流高峰會」中討論，經農委會確認後聲明立場。

[50] 發文字號：農企國字第 1070012591 號

(四)政策議題:農業發展地區第三類與國土保育地區第二類劃設條件之政策決定歷程

1. 議題說明:

農業發展地區第三類為位於山坡地之農業生產土地,條件為供農業使用,且無國土保育地區第一類或無第二類(國土保安、水源保護必要)之山坡地宜農、牧地。供農業使用無國土保育地區第一類為農委會與內政部營建署之共識,然供農業使用是否應排除國土保育地區第二類部分項目引起討論與協調,農業發展地區第三類供農業使用與國土保育地區第二類項目競合成為重要議題,以下說明其政策決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論:

在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報院核定版將農業發展地區第三類條件設為「供農業使用,且無國土保育地區第一類,或第二類中設國土保安、水源保護劃設條件之山坡地宜農、牧地。」(內政部,2018gb:227-228)。為同時保護農民權益及保留國土保育地區之完整性,遂於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公布施行版又將條件修正為「供農業使用,且無國土保育地區第一類或無第二類(國土保安、水源保護必要)之山坡地宜農、牧地。」(內政部,2018gc:66)。

3. 政策討論及決定過程:

民國 106 年 7 月 18 日農委會函文[51]內政部,建議農業發展地區各分類劃設條件中,第三類劃設條件設為「具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地,以及可供經濟營林,生產森林主、副產物及其設施之林產業用地,條件如下:1.不具農業發展地區第一類劃設條件,但得供農業使用且無國土保安疑慮之山坡地宜農、牧地。2.可供經濟營林之林產業土地,且無國土保安疑慮之山坡地宜林地。」因此,民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽案版將農業發展地區第三類劃設條件與農委會對農業發展地區第三類的劃設條件一致。民國 107 年 1 月 10 日農委會函送草案修正內容,原條件「可供經濟營林之林產業土地,且無國土保安疑慮之山坡地林地」係為與國土保育地區鑑別,然國土功能分區劃設順序,國土保育地區第一類優先於農業發展地區第三類,以及山坡地可利用限度

[51] 發文字號:農企國字第 1060012968 號

查定對象不包括「國有林事業區、試驗用林地及保安林地」，爰水保局建議劃設條件將「無國土保安疑慮」修正為「無國土保育地區第一類劃設條件」之山坡地宜農、牧地與宜林地。

而內政部在民國 107 年 3 月 15 日內政部國土計畫審議會中將自來水保護區域納入國土保育地區第二類劃設條件，並將劃設順序中，「國土保育地區第二類為允許有條件使用，為確保糧食安全，涉及農業生產地區應優先劃設農業發展地區」刪除。內政部表示，因國土保育地區劃設條件改以山脈軸帶、河川廊道、重要海口及河口濕地之安全最小標準劃設，其中國土保育地區第二類劃設條件為國公有林供經濟營林、試驗實驗、森林遊樂區、土砂災害潛勢地區、自來水保護區（森林、風景、山坡地保育區）等，前述地區劃歸農業發展地區第三類容值斟酌，因此基於水源保護需要與山脈保育軸帶完整性，建議無國土保安之虞者，才劃為農業發展地區第三類（內政部，2018fj1：28）。關於農業發展地區第三類劃設條件的調整，農委會建議，為維護民眾權益，供農業使用之宜農、牧地無國土保育地區第一類者即劃為農業發展地區第三類，會議中，有人認同農委會的說法，例如鄭委員安廷表示：

> 「有關農 3 劃設條件，考量國保 1 以最小安全標準劃設，以確保合理及管理使用即可，是以，個人傾向採納農委會意見，以『供農業使用且無國土保育地區第一類劃設條件之山坡地宜農、牧地』。」（內政部，2018fj：5）

另外，則有人認同內政部的說法，例如林委員國慶、李委員錫堤、王委員靚琇表示：

> 「農 3 劃設條件，傾向內政部意見從嚴規定，即『供農業使用且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜農、牧地。」」（內政部，2018fj：3）

> 「農 3 劃設條件建議從嚴，傾向採納內政部意見。」（內政部，2018fj：6）

> 「非都市土地係以土地利用現況，並逐筆進行編定，並非以整體性觀點進行劃設適當土地使用分區，考量國土計畫為上位空間計畫指導，為國土保育保安，是以，農 3 劃設條件建議採納規劃單位意見。」（內政部，2018fj：11）

對此，農委會於該次會議中表示：

「農 3 劃設條件，第 1 點建議維持本會意見『供農業使用且無國土保育地區第一類劃設條件之山坡地宜農、牧地。』；第 2 點同意專案小組會議意見『可供經濟營林之林產業土地，且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜林地』。」（內政部，2018fj：11）

因此，會議結論綜整大家的意見，農業發展地區第三類劃設條件修正為「1.供農業使用，且無國土保育地區第一類，或第二類中涉國土保安、水源保護劃設條件之山坡地宜農、牧地。2.可供經濟營林之林產業土地，且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜林地。」(內政部，2018fj：1)

然而，在民國 107 年 4 月 19 日行政院國土計畫審議會中，農委會提出書面意見表示，針對內政部主張之農業發展地區第三類土地，應排除具國土保育地區第二類涉國土保安、水源保護劃設條件之山坡地宜農、牧地一節，將對於新增劃入國土保育地區之農牧用地之農民權益造成影響，允宜謹慎。由於既有農牧用地如被劃入國土保育地區，則以保育為使用指導原則，恐因土地利用受限而致使農業萎縮，基此，農委會建議回歸 107 年 3 月 15 日內政部國土計畫審議會現場決議文字，修正為「1.供農業使用，且無國土保育地區第一類或第二類中涉國土保安、水源保護疑慮之山坡地宜農、牧地。2.可供經濟營林之林產業土地，且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜林地。」[52]

內政部認為，在內政部國土計畫審議會討論時，多數委員認為山坡地宜農、牧地如具有國土保育地區第一類或國土保育地區第二類之國土保安、水源保護者，應先劃設為國土保育地區為妥，為考量農委會意見，有關農業發展地區第三類劃設條件酌予修正為「1.供農業使用，且無國土保育地區第一類或第二類中（國土保安、水源保護）之山坡地宜農、牧地。2.可供經濟營林之林產業土地」，且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜林地。」因此，在民國 107 年 4 月 26 日行政院國土計畫審議會中，併同林委員國慶建議文字「具有糧食生產功能且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜農、牧地，以及可供經濟營林且無國土保安之虞之宜林地。」提請討論（行政院，2018fc2：9）。而該次會議中決議，經綜合考量國土保育及民眾權益，就山坡地宜農、牧地如有國土保育、水源涵養及土砂災害等環境敏感特性者，原則劃設為國土保育地區。並參酌委員及農委會意見，修正農業發展地區地三類條件為「1.供農業使用，且無國土保育地區第一類

[52] 發文字號：農企國字第 1070012591 號

或無第二類（國土保安、水源保護必要）之山坡地宜農、牧地。」是以，農業發展地區第三類劃設條件正式確立（行政院，2018fc：2）。

綜上所述，因國土計畫係以國土安全、保育保安為優先考量，因此供農業使用之山坡地宜農、牧地，應非屬國土保育地區第一類為農委會與內政部之共識，然針對國土保育地區第二類應排除至何種程度，農委會認為考量民眾權益觀點出發，而內政部則以保國土保育地區第二類之完整性觀點出發，在綜合兩部會意見後，最終由行政院作出裁示，將無國土保育地區第二類（國土保安、水源保護必要）者，劃至農業發展地區第三類。

（五）政策議題：農業發展地區第四類之原住民族部落內之聚落劃設條件設定

1. 議題說明：

民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版將農業發展地區第四類劃設條件訂為農村主要人口集居地區與農業生產、生活、生態關係密不可分之農村聚落，並排除原依區域計畫法劃定，具有城鄉發展性質之鄉村區。民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版除修正前一版本第一項條件為依原區域計畫法劃定之鄉村區屬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外，另新增第二項條件為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。而民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版在第二項劃設條件將部落內條件範圍限縮為部落內之聚落。將原住民族部落內之聚落範圍作為農業發展地區第四類劃設條件，以下說明其政策決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論：

民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版在農業發展地區第四類劃設條件新增原住民族部落。然而原住民族部落多已數化完成，其範圍為整體部落生活圈，包含附近農業區等，因此民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版依土地性質將文字修正更精確為部落內之聚落。

3. 政策討論及決定過程：

在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，原住民族土地範圍內依據《區域計畫法》劃設之鄉村區劃為城鄉發展地區第三類

（內政部，2017ga：312）。而農業發展地區第四類的劃設條件並無涉及原住民族土地[53]。民國 106 年 9 月 29 日內政部召開「『全國國土計畫（草案）』部門發展預測及國土功能分區劃設機關研商會議」中，原民會表示：

> 「有關農四劃設條件，由於部落發展受限於整體空間環境導致零星分散，而過去亦因非都市土地之分區人口數及密度限制等規定，造成多數部落難劃設為鄉村區，故建議除鄉村區條件外，可增列屬經中央原住民族主管機關核定之部落。」（內政部，2017cf：12）

原民會提出書面意見，其中一點為原住民族土地範圍內經中央原住民族主管機關核定之部落，以劃設城鄉發展地區第三類為原則，與農業生活、生態及生產環境相關者，得經部落同意後，劃設為農業發展地區第四類。該次會議決議中，遂將農業發展地區第四類條件新增「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，符合前項條件者得予劃設。」（內政部，2017cf：2-3,19）而民國 106 年 10 月 19 日，農委會亦復函[54]內政部表示，對於內政部於民國 106 年 9 月 29 日所召開之「全國國土計畫（草案）」部門發展預測及國土功能分區研商會議決議，有關「原住民族土地範圍內之鄉村區符合農業發展地區第四類土地條件者得予劃設」部分，農委會予以同意該項劃設條件。因此，在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版新增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，符合前 1.條件者得予劃設。」（內政部，2017gb：236）在民國 107 年 2 月 6 日研商會議討論全國國土計畫（草案）涉及原住民族地土地使用指導事項，其中提及因原民會於民國 107 年已公告部落範圍數化作業，且其數化範圍已然包含農地其他用地，此與農業發展地區第四類主要以與農業生產、生或、生態之密不可分之農村聚落性質不同（內政部，2018cc：1）。因此，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版將其條件文字修正之更為精確「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部落範圍內之聚落，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，得予劃設。」（內政部，2018ga：332）

---

[53] 民國 106 年 7 月 18 日行政院農業委員會函文（發文字號：農企國字第 1060012968 號）內政部建議農業發展地區各分類劃設條件中，第四類的劃設條件之一為已核定農村再生計畫之農村聚落，排除原住民族土地範圍。

[54] 發文字號：農企字第 1060013438 號

綜上所述，因原住民族土地範圍內，多有從事農業相關者，因此，原住民族土地範圍內之鄉村區及部落亦可劃為農業發展地區第四類。然原住民部落多已數化完成，其範圍含括農業土地等，為更精確將建成地納為農業發展地區第四類，故將範圍限縮至經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落。

（六）政策議題：都市計畫農業區劃設為農業發展地區第五類之劃設條件

1. 議題說明：

農業發展地區第五類之劃設，為都市計畫農業區相關條件，依據《國土計畫法》第 8 條規定，都市計畫應遵循國土計畫。因此，為指導都市計畫，特將都市計畫農業區劃設為農業發展地區，針對其劃設條件有所討論。民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版將農業發展地區第五類劃設條件訂為實施都市計畫地區農業區（內政部，2017ga：311）。民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版將其劃設條件修正為農業生產環境維護良好且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件之都市計畫農業區（內政部，2017gb：236）。民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版續將該劃設條件新增土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區之次要條件（內政部，2018ga：332）。以下說明其政策決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論：

為使國土計畫對都市計畫有所指導，故設立農業發展地區第五類，然而都市計畫農業區普遍範圍較小，因此民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版即將農業發展地區第五類劃設條件訂為農業生產環境維護良好且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件、或土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區（內政部，2018ga：332）。

3. 政策討論及決定過程：

在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版在農業發展地區第五類劃設條件定為實施都市計畫地區農業區，然在民國 106 年 9 月 29 日內政部召開「『全國國土計畫』（草案）部門發展預測及國土功能分區劃設機關研商會議」，邀集國發會、農委會企劃處、農委會水土保持

局、農委會林務局、農委會林業試驗所、農委會漁業署等相關部會討論農業發展地區劃設條件，該次會議中決議，將農業發展地區第五類劃設條件修正為符合農業發展地區第一類之都市計畫農業區。農委會認為[55]農業發展地區第五類劃設原則與農業發展地區第一類劃設原則相同，實讓土地劃設及使用管制作業更為複雜，惟內政部營建署基於制度轉換及對外說明之考量，堅持增列該類土地管制都市計畫農業區，農委會爰予尊重。因此，民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版的農業發展地區第五類劃設條件同此會議結論。而在民國 107 年 3 月 2 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）表示，按民國 107 年 2 月 28 日與 NGO 座談會之 NGO 建議，針對第五類提出修正文字：「農業生產環境維護良好且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件或土面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區。」（內政部，2018ff2：13）該次會議中，內政部營建署城鄉發展分署表示，考量都市計畫農業區之面積較小，農業發展地區第五類之劃設條件中，將增加納入「10 公頃」面積門檻，且應以天然地形地勢、道路、水圳等所形成範圍之土地坵塊計算面積，以符合農業集中經營管理之概念（內政部，2018ff：18）。因此，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版即將土地面積達 10 公頃且農業使用面積達 80%之土地納為農業發展地區第五類之劃設條件（內政部，2018ga：332）。

綜上所述，都市計畫農業區多屬面積零碎者，其性質與農業發展地區第一類大規模生產有所差異，因此，將農業發展地區第五類之劃設條件新增土地面積達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區，為零碎都市計畫農業區進行細緻的規劃。

[55] 發文字號：農企字第 1060013438 號。

七、國土功能分區劃設條件：城鄉發展地區

按《國土計畫法》第 6 條之旨，城鄉發展地區乃是以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境確保完整之配套公共設施。城鄉發展地區在國土計畫中便定調具有一定之發展程度，且為人口活動重要的場域。有關國土功能分區之劃設，按《國土計畫法》第 20 條之規定，城鄉發展地區之劃設，乃是依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類。雖然在《國土計畫法》中已敘明，城鄉發展地區以都市化程度之劃設原則，但關於劃設條件上，仍有許多討論的空間。

因「城鄉發展地區劃設條件」在〈全國國土計畫〉辦理過程中產生諸多爭議。因此，以下將進一步針對「城鄉發展地區分為三類之政策決定歷程」、「都市計畫地區非全數劃為城鄉發展地區第一類」、「鄉村區劃為城鄉發展第二類之一之劃設條件」、「城鄉發展地區第二類之二開發許可條件決定」、「城鄉發展地區第二類之三之劃設條件」等五項重大議題進行討論與分析。

（一）政策議題：城鄉發展地區分為三類之政策決定歷程

1. 議題說明

   按《國土計畫法》第 20 條之規定，城鄉發展地區依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度予以分類。雖然《國土計畫法》中闡明了國土功能分區分類原則，但城鄉發展地區除了第一類與第二類外，是否還有新增其他分類之必要？

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

   按《國土計畫法》第 20 條之規定，城鄉發展地區分為第一類、第二類。考量原住民族居住與產業需求之特殊性，另外新增第三類。而在城鄉發展地區第二類下，雖皆為具城鄉發展性質之非都市土地，但是包括了依區域計畫法劃定之使用分區、依區域計畫法核發之開發許可地區，在管制上有所不同，故第二類下新增次分類：第二類之一、第二類之二、第二類之三。

3. 政策討論及決定過程

   國土功能分區劃設原則按《國土計畫法》第 20 條規定，其中城鄉發展地區乃是依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分

類：(一)第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區(二)第二類：都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區(三)其他必要之分類。新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。

然而，除了《國土計畫法》中所明訂之第一類及第二類外是否又有其他分類之需要？按國土計畫法施行細則第 9 條之旨，本法第 20 條第一項第一款第三目、第二款第三目、第三款第三目、第四款第三目規定各國土功能分區之其他必要分類，應符合該條所定國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，於全國國土計畫或直轄市、縣(市)國土計畫中定之。在內政部營建署於民國 105 年 10 月 4 日之階段性成果-國土功能分區分類及其劃設條件中，曾初步研擬城鄉發展地區分為四類。包括：城鄉發展地區第一類：實施都市計畫之地區；第二類：依據《區域計畫法》劃設之鄉村區或建築用地聚集面積一定規模以上者；第三類：直轄市、縣(市)國土計畫指定提供城鄉發展儲備之地區；第四類：原住民族保留地範圍內依據《區域計畫法》劃設之鄉村區，面積一定規模以上者(內政部，2017ja：343)。而後，在內政部營建署城鄉發展分署委託國立臺北大學辦理之國土空間發展規劃委託技術中，將城鄉發展儲備之地區從第三類整併至第二類中，而第四類則變成第三類。

按《國土計畫法》第 20 條之旨，城鄉發展地區第三類之劃設是基於其他必要之分類。而有關於涉及原住民土地，在民國 106 年 4 月 24 日「全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議中解釋：「除本法(國土計畫法)規定之劃設原則，新增「分類」考量之因素尚包含「具有其他特殊條件者」，例如原住民族部落等(內政部，2015ca：12)。」是以，為滿足原住民族居住與產業之需求，依妥《國土計畫法》20 條與《國土計畫法施行細則》第 9 條之規定，新增「城鄉發展地區第三類」，將原住民族保留地範圍內，依據《區域計畫法》劃設之鄉村區範圍劃入，列為城鄉發展地區第三類。又考量原住民族部落也可能存在於原住民族傳統領域範圍內，應併同納入劃設劃設條件，故城鄉發展地區第 3 類之劃設條件為：原住民族土地範圍內依據區域計畫法劃設之鄉村區。

是以，城鄉發展地區分為三類的框架，然而城鄉發展地區第二類為具城鄉發展性質之非都市土地，其中包含區計法劃定之使用分區、依《區域

計畫法》核發之開發許可地區等既有發展地區，以及重大建設與城鄉發展需求地區。在民國 106 年 6 月 15 日「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第二次專家學者座談會議中，考量「既有非都市土地鄉村區、工業區及建築用」、「開發許可」、「重大建設計畫範圍」彼此間的相異性，如開發許可地區之管制係依其核定之開發許可計畫，及重大建設計畫範圍基於保留整體規劃之需要。因此，將城鄉發展第二類再劃設次分區：「城鄉發展地區第二類之一」、「城鄉發展地區第二類之二」、「城鄉發展地區第二類之三」(內政部，2017be：15)。

據此，自民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版便按照委託案之成果，除了《國土計畫法》第 20 條所規定的城鄉發展地區第一類及第二類外，新增城鄉發展地區第三類，並且將城鄉發展地區第二類再分為第二類之一、第二類之二、第二類之三（內政部，2017ga：329-334)。

綜上所述，城鄉發展地區按《國土計畫法》第 20 條之旨，除依照都市化程度分為城鄉發展地區第一類、城鄉發展第二類，並且具有特定需求之原住民族，新增城鄉發展地區第三類。而在城鄉發展地區第二類下，考量原土地管制的差異性，故以次分類分出第二類之一、第二類之二、第二類之三。因此，城鄉發展地區分為三類，並且在第二類再細分初次分區。在性質上，城鄉發展地區第一類、第二類之一、第二類之二、第三類係為既有發展之地區，城鄉發展地區第二類之三為未來儲備發展之地區。

（二）政策議題：都市計畫地區非全數劃為城鄉發展地區第一類。

1. 議題說明

國土功能分區在考量法律保障既有權益原則下，其分類之劃設順序以都市計畫地區優先劃設。然而，都市計畫地區中除了都市發展用地以外，尚有部分土地屬於非都市發展用地，包括：都市計畫地區之保護區及農業區。因此，是否該對其劃設為國土保育地區第四類、農業發展地區第五類？又或者為都市計畫之土地皆應全數劃入城鄉發展地區？以下對此議題說明。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

都市計畫地區中尚有非高度都市化之非都市發展用地。考量國土計畫應對都市計畫所有指導，因此將都市計畫地區之保護區有條件劃為國土保育地區第四類，都市計畫地區之農業區條件劃為農業發展地區第五類。因此，自〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版便確立，城鄉發展地區第一類之劃設以非屬國土保育地區第四類及農業發展地區第五類範圍之都市計畫地區土地（內政部，2017gb：236）。

3. 政策討論及決定過程

按《國土計畫法》第 20 條之規定，城鄉發展地區第一類乃是都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。因此，城鄉發展地區第一類以集中都市人口、提供都市生產機能之用之都市計畫地區為主。

起初，在內政部營建署民國 105 年 10 月 4 日之國土功能分區分類階段性成果中，城鄉發展地區第一類之劃設條件以實施都市計畫之地區（內政部，2016la：350）然而，都市計畫地區是否皆屬於城鄉發展地區第一類？在民國 105 年 10 月 14 日之「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第一次專家學者座談會會議中，趙委員子元便認為都市計畫地區是否都應納入城鄉發展地區第一類應再多加研議（內政部，2016b：1）。其中，又以具有國土保育性質與農業生產性質的區域是否應劃入城鄉發展地區第一類備受討論。例如，在民國 106 年 5 月 9 日該案期中報告審查會議紀錄中，農委會表示都市計畫地區內具有大量的優良農地，應納入農業發展地區之範疇：

> 「有關農業發展地區之範疇與標的確立，有鑑於都市計畫農業區亦屬農業生產區域，且有 2.3 萬公頃土地屬於農地資源分類分級之第 1 種農業用地性質，如未納入農業發展地區範疇，將嚴重影請農業生產與糧食安全，故仍建議將都市計畫農業區納入農業發展地區之範疇。」（內政部，2017ha1:8）

> 「營建署在考量都市計畫農業區亦有優良農地，故將都市計畫地區內之具有農業發展性質的空間，以劃入新增農業發展地區第五類之方式處理。）」（內政部，2017ha1:10

考量到都市計畫地區內除了都市發展區外尚有非都市發展區，包含：農業區、保護區、風景區、河川區、行水區等，其劃設之宗旨並非作為集中都市人口、提供都市生產機能之用，而是生態的保護保安。此與城鄉發展地區第一類劃設之意旨有些出入。

此外，在民國 107 年 1 月 23 日召開之討論「全國國土計畫」(草案) -國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中，內政部營建署綜合計畫組表示應透過保留「國土保育地區第四類」及「農業發展地區第五類」實踐國土計畫指導都市計畫的理念，而不該將都市計畫地區皆劃入城鄉發展地區：

> 「考量國土計畫法立法過程，立法院要求國土計畫應對都市計畫所有指導，且目前外界普遍認為當前只能透過國土計畫要求地方政府配合檢討變更都市計畫，否則對地方政府束手無策，是以，目前都市計畫尚不宜全部劃設為城鄉發展地區，國保四及農五仍有保留之必要性。」（內政部，2018kb1：3）

對此，關於都市計畫地區之保護區之劃設，在民國 107 年 2 月 23 日召開之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 專案小組第 7 次會議 (國土保育、國土防災) 中，決議為了強化國土計畫對於都市計畫的指導，加上考量屬以保育為目的之特定區域計畫及國土保育的完整性，決議保留國土保育地區第四類 (內政部，2018fe1，P10)。而關於都市計畫地區之農業區之劃設，為了強化國土計畫對於都市計畫的指導決議保留農業發展第五類。

綜上所述，在考量都市計畫地區之土地尚有非屬都市發展用地，特別是以農業區與保護區，在功能上為都市的隔離綠帶。另外，考量國土計畫應對都市計畫所有指導下，將城鄉發展地區第一類排除非屬國土保育地區第四類及農業發展地區第五類範圍之都市計畫地區土地。

(三) 政策議題：鄉村區劃為城鄉發展第二類之一之劃設條件

1. 議題說明

原依《區域計畫法》劃定之鄉村區，在國土功能分區上除了被劃設為城鄉發展地區第二類之一外，亦有可能被劃設為農業發展地區第四類。因此，該如何決定鄉村區劃設為城鄉發展地區第二類之一還是農業發展地區第四類？

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為了區隔鄉村區具有城鄉發展性質或農業發展性質，鄉村區在劃設為城鄉發展地區第二類之二時，應以具有都市發展程度與都市產業活動之特質作為依據，自民國 106 年 10 月〈全國國土計畫 (草案)〉公開展覽版確立鄉村區中「都市發展率達一定比例」、「非農業活動人口比例或人口密

度」、「符合都市計畫法第 11 條規定鄉街計畫條件」劃入城鄉發展第二類之二。

3. 政策討論及決定過程

按《國土計畫法》第 20 條之規定，城鄉發展地區第二類乃是都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區，屬於都市化程度較低者，並且為具有既有發展地區性質之地區。

在民國 106 年 6 月 15 日「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第二次專家學者座談會會議資料中，考量到《區域計畫法》之鄉村區在過去《區域計畫法》體制下採用現況編定，鄉村區與工業區經常為非都市土地中人口、產業活動聚集處，並且具有一定程度發展，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 (偏鄉及離島地區得視實際情況酌減之): 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，劃設為「城鄉發展地區第二類」; 而若為農村主要人口集居地區，其現有聚落人口達一定規模，且與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落，並排除原依區域計畫法劃定，具有城鄉發展性質之鄉村區則劃為「農業發展地區第四類」(內政部，2017be：11)。

而後，為了更加有效的區別為滿足城鄉性質與滿足農業生產性質空間上的差異，在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫 (草案)〉規劃草案版中，將鄉村區劃設為城鄉發展第二類之一之條件修改為符合 : ①位於人口發展率超過 80%以上都市計畫區周邊一定距離內。②非農業活動人口達一定比例。③符合〈都市計畫法〉第 11 條規定鄉街計畫條件。

然而，內政部營建署認為以「人口發展率超 80%以上都市計畫區鄰近一定距離」之條件中，人口發展率資料較不精確，其統計之戶籍人口並無法代表真正在都市活動的人口狀況及人口發展率較無法代表都市實際發展狀況，若以土地利用率替代較為妥適下。故將「人口發展率」修正為「都市發展率」。另外，考量到國土計畫中因地制宜的理念，為保留地方政府的規劃彈性，應視各都市計畫地區之情況分別判別都市發展的情況，而不應一致性規範 80%的比例作為劃設條件，故將「80%」修正為「一定比例」。

據此在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，遂將「位於人口發展率超過 80%以上都市計畫區周邊一定距離內」改為「位於都市計畫區（都市發展率達一定比例以上）周邊相距一定距離內」（內政部，2017ga：236-237）。

另外，規劃草案版中以「非農業活動人口達一定比例」，考量產業人口資料並不易計算與估計，因此改為滿足「非農業活動人口達一定比例」或「人口密度較高者」下，便視為具有城鄉發展功能之地區。因此，在城鄉發展地區第二類之一中加入鄉村區之「非農業活動人口達一定比例」、「人口密度較高者」之劃設條件。故在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，新增「非農業活動人口達一定比例」，又在民國 107 年 03 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版新增「或人口密度較高者」。

綜上所述，為了區分出鄉村區劃為農業發展地區第四類或是城鄉發展地區第二類之一的差異性。鄉村區在劃設為城鄉發展地區時，需以具有城鄉性質作為劃設條件。考量「都市發展率」較「人口發展率」更能有效反映都市實際發展的情況下，加上都市發展的情況應以個案判斷，不應一體適用同一個標準，故以「都市發展率達一定比例」作為條件一。另外，在考量產業活動時，統計產業人口並不容易，因此將「非農業活動人口比例」加入「或人口比例」，並且同樣的，加上都市發展的情況應以個案判斷，不應一體適用同一個標準，並以「非農業活動人口比例或人口比例」達一定比例作為條件二。

（四）政策議題：城鄉發展地區第二類之二開發許可條件決定

1. 議題說明

非都市土地過去可依循《區域計畫法》取得開發許可制，變更使用分區，並成為非都市計畫地區人口、產業可能聚集之處。在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，城鄉發展地區第二類之二之劃設條件，卻較 3 月的報行政院審議版新增「需具有城鄉發展性質」一條件，加以限制之。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

城鄉發展地區第二類之二為城鄉發展性質之非都市土地。考量過去開發許可的核發，涉及多種類型之開發行為，並非皆符合城鄉發展性質，因

此其劃設條件新增「具有城鄉發展性質者」之必要條件。在〈全國國土計畫〉公告實施版確立為：1.核發開發許可地區(除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設施案件者外)、屬依原獎勵投資條例同意案件或前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件，且具有城鄉發展性質者。2.位於前一範圍內之零星土地，得一併予以劃入。

3. 政策討論及決定過程

按《國土計畫法》第 20 條之規定，城鄉發展地區第二類乃是都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區，屬於都市化程度較低者，並且為具有既有發展地區性質之地區。

過去按《區域計畫法》第 15 條之 1 第一項[56]、《獎勵投資條例》第 50 條[57]、《非都市土地使用管制規則》第 22 條[58]之旨，非都市計畫土地得依循「開發許可制」得進行分區變更。是以，除了《區域計畫法》下的鄉村區、工業區、特定專用區以外，取得開發許可制下所變更之非都市計畫土地亦屬於既有發展地區，並且具有一定之人口、產業活動。因此，內政部營建署城鄉發展分署委託財團法人中華經濟研究院辦理「國土計畫-規劃委託技術服務案」，就城鄉發展地區第二類之二的劃設條件，在民國 106 年 6 月 15 日「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第二次專家學者座談會會議資料中提出[59]：「1.核發開發許可地區(除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設施案件者外)、屬依原獎勵投資條例同意案件、前經行政院專案核定案件。2.位於前目範圍內符

---

[56] 《區域計畫法》第十五條之一第一項：
區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：一、政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣（市）政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更。二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。

[57] 《獎勵投資條例》第五十條：
為適應經濟發展之需要，行政院應先就公有土地編為工業用地，以供發展工業之用。前項公有土地不敷分配時，得將私有土地變更使用，編為工業用地。」

[58] 《非都市土地使用管制規則》第二十二條：
經區域計畫擬定機關核發開發許可、開發同意或依原獎勵投資條例編定之案件，變更原經目的事業主管機關核准之興辦事業計畫性質且面積達第十一條規模者，申請人應依本章規定程序重新申請使用分區變更。

[59] 內容係按：民國 106 年 4 月 24 日之「全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議資料

合國土保育地區或農業發展地區劃設條件者，於直轄市、縣 (市) 國土計畫及國土功能分區予以註記。3.位於第一目範圍內之零星土地，應一併予以劃入 (內政部，2017be：11)。」

然而，在民國 107 年 1 月 11 日之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議中，蔡委員昇甫 (行政院農業委員會王科長玉真代表發言)曾反對核定開發許可制地區皆被視為城鄉發展地區第二類之二：

> 「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。」（內政部，2018fd：8）

在民國 107 年 3 月 7 日之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議中新北市政府亦對於核定開發許可地區應限縮開發行為再次提出意見：

> 「有關城鄉發展地區第二類之二劃設條件，其為核發開發許可地區，但部分設施（如殯葬或垃圾掩埋場等）之面積較小或有外部性，是否皆適合劃入城鄉發展地區第二類之二，建議再予評估。」（內政部，2018ff：p21）

有鑑於過去開發許可的核發，涉及多種類型之開發行為，並非皆為有城鄉發展之使用。據此，在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，除上述條件外，其範圍改以「須具有城鄉發展性質」之特性。

綜上所述，城鄉發展地區第二類之二之乃是針對經核定開發許可地進行劃設，考量過去核發的開發許可制的申請樣態多元，並皆非符合城鄉發展特性之開發案，因此加入「須具有城鄉發展性質」之特性，使其更具有合理性。

(五) 政策議題：城鄉發展地區第二類之三之劃設條件

1. 議題說明

由於臺灣都市發展已趨飽和，在規劃新增未來所需用地時應有更嚴謹的考量，並且滿足成長管理之概念。因此，城鄉發展地區第二類之三為作為未來發展儲備用地，其劃設條件應如何規範？

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

城鄉發展地區第二類之三為未來發展儲備用地，其劃設重點在於集約發展、成長彈性、防止土地炒作。在劃設範圍上，為重大建設計畫、城鄉發展地區第二類之一擴大、城鄉發展地區第二類之二擴大。而在劃設條件上，為了減少土地炒作的疑慮，因此重大建設還需具有具體規劃內容或可行財務計畫者，才能被劃入城鄉發展地區第二類之三。另外，一致性的範圍比例並無法適用於每個個案，在因地制宜的考量下，刪除擴大城鄉發展地區第二類之一、擴大城鄉發展地區第二類之一的現況發展比例作為條件。因此，自〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版確立城鄉發展第二類之三劃設條件[60]。

3. 政策討論及決定過程

依據《國土計畫法》第 20 條之規定，為引導土地有秩序利用，得劃設新訂或擴大都市計畫地區，且該等地區應以城鄉發展地區為限，亦即國土計畫得劃設城鄉發展儲備用地。參考美國奧勒岡州之都市成長界線（Urban Growth Boundary）範圍外，劃設有都會保留區（urban reserves）之理念，尚有擴大範圍需求、避免蛙躍式蔓延、避免因都市發展用地過量供給，造成排擠效應等因素（內政部，2016ab1）。

[60] （1）經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。（2）符合直轄市、縣（市）國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大原區域計畫法規定下之鄉村區或工業區範圍，其範圍應與既有鄉村區或工業區性質相容，不得有影響當地居住或產業發展情形：①為居住需求者，應係配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。②為產業需求者，應與當地既有產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉（鎮、市、區）範圍內既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。③為提供或改善基礎公共設施者，應以提供或改善污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且應以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。④為提高當地生活環境品質者，應以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為限。（3）基於集約發展原則，依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依國土計畫法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍：①與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並應取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。②需符合各級國土計畫部門空間發展策略（計畫）之總量或區位指導。③需符合各級國土計畫之空間發展及成長管理策略（計畫）指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地應限制依環境敏感地區土地使用指導原則使用。（4）位於前（1）、（2）、（3）範圍內之零星土地，應一併予以劃入（內政部，2018gb：334）。

然而許多人對於劃設城鄉發展儲備用地有許多意見。包括，國土計畫中是否應該為未來儲備用地劃設「未來發展地區」？劃設後未來儲備用地是否劃設國土功能分區？劃設為哪一類？或以「浮動分區」取代國土功能分區？例如，楊委員重信曾對新增國土功能分區類別作為劃設未來城鄉發展區持反對意見：

> 「對於前述預留未來城鄉發展地區的規劃，個人強烈認為不妥當。個人認為現行已有計畫包含：明確的開發方式、財務已定…等， 有明確預留城鄉伶展地區需求者可納入國土計畫，其餘應依循國土計畫法第十五條第二項第五款程序進行，即全國國土計畫之指示事項，地方政府才可據此劃設。」（內政部，2017ab：8）

而在民國 106 年 2 月 10 日召開國土空間發展規劃-第五次諮詢委員平台會議之會前會中討論，依國土計畫法第 20 條之旨，城鄉發展地區為因應發展需求，仍應考量劃設未來發展儲備用地，因此城鄉發展地區第二類中，除包含非都市土地之既有發展地區外，更包含未來發展地區。另，考量若未來發展地區不具體劃設國土功能分區而採浮動分區，需涉及國土計畫法修法，否則無法執行，且短期內不易落實，故未來發展地區應具體劃設國土功能分區之範圍及區位(與其他國土功能分區不重疊)(內政部，2017ab：10)。對此，在民國 106 年 2 月 16 日召開國土空間發展規劃-第五次諮詢委員平台會議再曾針對「國土計畫中是否預留未來城鄉發展地區」中會議中，除再次儲備用地的必要性，更需劃設明確的國土功能分區。

雖然確立了未來發展地區劃設為城鄉發展地區第二類之三，但是卻產生了未來發展地區淪為土地炒作工具的疑慮。對此，內政部營建署在民國 108 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」(草案) -國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中也補充未來發展地區的退場機制，並且決議：「未來成長需求面積是考量 20 年需求，該面積除 5 年內有具體發展需求，符合城 2-3 劃設條件者，始得劃設為城 2-3 外，原則仍維持為其他國土能分區分類。」是以，未來發展地區並非全然劃入城鄉發展地區第二類之三，而是依照發展計畫之急迫性(5 年內)與土地性質決定其劃設。

而城鄉發展地區第二類之三作為未來發展儲備用地，究竟何謂未來發展之儲備用地？起初，認為在重大產業發展下，未來具有成為一定規模之地區之潛力。是以，為滿足城鄉發展之未來需求與保留成長彈性下，在民國 106 年 2 月 16 日之「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則會議中，國家重大建設計畫或城鄉發

展需求，若涉及劃設為未來發展地區應有相關評估機制始得劃設(內政部，2017ab：2-12)。因此，城鄉發展第二類之三之劃設條件中，起初僅規範了重大建設。然而，為滿足都市集約發展，工業區及鄉村區、既有開發許可案件之擴大應視為未來發展的儲備用地，在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」(草案) -國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中決議 將鄉村區、工業區的擴大範圍的國土功能分區劃設從「城鄉發展地區第二類之一」調整劃為「城鄉發展地區第二之三」，將開發許可制地區的擴大範圍設從「城鄉發展地區第二類之一」調整劃為「城鄉發展地區第二之三」。是以，城鄉發展地區第二類之三的範圍確立為重大建設、城鄉發展地區第二類之一的擴大、城鄉發展地區第二類之二的擴大。

綜上所述，城鄉發展地區第二類之一或城鄉發展地區第二類之二之擴大滿足了都市集約發展的原則，經核定之重大建設或城鄉發展需求則是保留了成長彈性，因此皆視為未來發展儲備用地，因而適度擴大城鄉發展地區第二類之一與城鄉發展地區第二類之二之範圍及重大建設或具城鄉發展需求劃入城鄉發展地區第二類之三（內政部，2018ga：229-230)。

雖然肯定了重大建設為未來發展儲備用地之範圍，關於重大建設劃設為城鄉發展地區二之三類之相關條件，在內政部營建署城鄉發展分署委託財團法人中華經濟研究院辦理「國土計畫-規劃委託技術服務案」過程中，於民國 106 年 6 月 15 日「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第二次專家學者座談會會議資料提出城鄉發展地區第二類之三之劃設條件[61]：

> 「1. 已辦理政策環評之相關重大計畫。2. 已經過國家發展委員會所訂重大公共建設建設計畫先期規劃評估之重大建設計畫。3. 其他經行政院核定之相關重大計畫，有具體規劃內容及財務計畫等。4. 配合地方重大政策之城鄉發展計畫，有具體規劃內容及財務計畫(內政部，2017be：11）。」

並且，在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案)〉規劃草案版及 10 月公開展覽版中，除了上述階段之重大建設得劃入城鄉發展地區第二類之三以外，再新增了「經行政院核定相關重大建設計畫」作為可能的範圍之一。

[61] 民國 106 年 4 月 24 日之「全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議資料

但重大建設劃設城鄉發展地區第二類之三的條件是否妥適？鄭委員安廷在民國 107 年 3 月 7 日城鄉發展地區專案小組會議中，雖然同意以重大建設作為劃設城鄉發展地區第二類之三條件，但應以限縮在中央的建設中：「有關城鄉發展地區第二類之三條件之一『經核定重大建設計畫』，建議應由中央認定，而非由地方政府提出（內政部，2018fd:20）。」同時，內政部營建署綜合計畫組亦認為行政院核定可行性評估之重大建設、完成可行性評估之地方建設計畫或城鄉發展建設地區，容易造成土地炒作的工具：

> 「行政院核定可行性評估之重大建設，自核定可行性至實質建設，可能因外在環境變遷或行政部門首長異動，致推動期程遠超過原可行性計畫或實質計所列期間，甚或案件終結不予推動情形，然過程中極可能產生多次土地交易。」（內政部，2018kb1：12）

> 「完成可行性評估之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」該項劃設條件，因均屬直轄市、縣（市）政府權責，極易成為直轄市、縣（市）政府作為操作土地獲利工具，縱確有發展需求，亦可能使民間團體誤解。」（內政部，2018kb1:12）

對此，為了杜絕城鄉發展第二類之三發生土地炒作之情事，內政部營建署綜合計畫組建議進一步對重大建設之範圍應從嚴。因此，在考量到行政院或地方核定完成可行性評估階段至實質建設階段時程皆具有不確定性下，刪除了可行性評估階段的重大建設。並且加入，重大建設必須具有具體規劃內容及可行財務計畫之條件：

> 「1.經行政院或有關中央目的事業主管機關核定重大建設計畫及其必要範圍，且有具體規劃內容及可行財務計畫者 2.經直轄市、縣（市）主管政府核定重大建設計畫及其必要範圍，或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容及可行財務計畫。」（內政部，2018kb:12）。

據此，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中，確立了重大建設劃設為城鄉發展第二類之三的條件。

而關於鄉村區、工業區未來擴大之處理方式，在民國 107 年 1 月 11 日〈全國國土計畫（草案）〉城鄉發展專案小組會議之會議資料提出：「在既有非都市土地開發利用範圍擴大指導原則下，適度擴大範圍不得超過原發展區 50%或 10 公頃（內政部，2018fd1：276）。」對此，地球公民基金會及鄭委員安廷接提出質疑：

> 「既有工業區及鄉村區逕予同意擴大 50%之理由及依據為何？應透過計畫指導，使人口自發展飽和地區往及發展衰退移動，以達到城鄉平衡。」（內政部，2018fd：25）

是以，在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」(草案) -國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議的會議決議，除了同意城鄉發展地區第二類之一擴大原則外，在擴大範圍面積之上限，即「且其擴大範圍不得超過既有鄉村區或工業區 50%，且不得超過 10 公頃」，在考量擴大範圍應視因地制宜，視實際狀況具體評估，而不該一體適用，故刪除 50%、10 公頃的條件限制。

而關於開發許可制地區的擴大處理方式，在民國 107 年 1 月 11 日全國國土計畫（草案)〉城鄉發展專案小組會議之會議資料中提到：

> 「既有開發許可案件或使用許可案件適度擴大範圍指導原則下，依原《區域計畫法》規定取得開發許可案件或依《國土計畫法》取得使用許可案件，因有適度擴大範圍之需要得依下列規定於直轄市、縣（市）國土計畫公告後一定期限內檢討為適當之國土功能分區及分類，並且適度擴大範圍不得超過原許可範圍之 50%。但屬行政院或中央目的事業主管機關認定為國家重大建設計畫，且具急迫性者，得於不超過原許可範圍面積予以擴大。」（內政部，2018fd1：273）

對此，內政部營建署綜合計畫組而在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」(草案) -國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議的會議資料中則建議，適度擴大範圍限制面積應從對於原興辦事業發展及國土功能分區分類穩定性之影響予以考量，並且取得目的事業主管機關即可：

> 「適度擴大範圍應否限制面積應從對於原興辦事業發展及國土功能分區分類穩定性之影響予以考量，故上開適度擴大範圍之指導原則，應僅適用於其擴大範圍之國土功能分區分類無法作為該使用許可申請之情形。」（內政部，2018kb：10）

> 「適度擴大範圍應取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件，如限制擴大面積，有無可能與目的事業主管機關核准結果產生競合，惟如仍應考量擴大之合理性，建議一定規模以下可以等同原範圍面積擴大。至於行政院或中央目的事業主管機關認定為國家重大建設計畫，且具急迫性者，建議應無須限制擴大規模。」(內政部，2018kb，10）。

是以，在該次會議決議，在考量擴大範圍應視因地制宜，視實際狀況具體評估，而不該一體適用，故刪除該條件限制。

綜上所述，城鄉發展地區第二類之三為未來儲備用地，其範圍包括具有成長彈性之重大建設，以及擴大城鄉發展地區第二類之一與城鄉發展地

區第二類之二之擴大以符合集約發展原則。在劃設原則中，城 2-1 及 2-2 的擴大在因地制宜的考量下刪除了開發範圍大小的條件限制;在重大建設的劃設條件上，為防止重大建設淪為土地炒作的工具，因此刪除「可行性評估」階段重大建設，並且加入具有「具體規劃內容」或「可行性財務評估」的限制條件。

八、研擬鄉村地區整體規劃

為解決過去鄉村地區在發展上所面臨的課題，政府於〈全國國土計畫〉中提出「鄉村地區整體規劃」一詞，企圖納入鄉村地區議題至規劃體制中，並解決長久以來鄉村地區的空間缺乏指導的問題。然而，在過去與鄉村相關的法規中，並沒有落入空間的相關計畫。

受到生活品質與產業發展力逐漸低落之問題影響，為了銜接、補足空間規劃體制的缺漏，在起草《農村再生條例（草案）》，更曾明訂未來成立「農村規劃發展署」專責執行農村整體規劃。然而，在民國 99 年通過之《農村再生條例》中，受限農委會並非於空間部門的主管機關，在農村再生計畫下，僅能提供農村設計、土地重劃、社區培力等方式改善農村社區的實質環境，然並無法針對鄉村區進行空間的整體規劃或公共設施的改善與處理。除了無專門計畫管理下，另一方面，臺灣鄉村地區在過去並未有明確範圍界定，長年受無秩序蔓延發展、破壞優良農地與水資源、破壞鄉村環境景觀、公共設施缺乏等問題所困。目前更面臨的人口流失、老化之景況。

儘管在民國 105 年 5 月 1 日施行之《國土計畫法》及《國土計畫法施行細則》中並不曾提及「鄉村地區整體規劃」。「鄉村地區整體規劃」之重要性在內政部營建署城鄉發展分署民國 105 年度委託辦理〈全國國土計畫〉先期規劃案四大案中之「國土計畫 - 國土空間發展規劃委託技術服務案」中即被指認「城鄉發展失衡下之缺乏鄉村規劃，農地蛙躍式開發，破壞優良農地與水資源，以及破壞鄉村環境景觀及重要之議題。該計畫更進一步指出各縣（市）應透過地方國土計畫，妥善檢討及運用現有成長管理策略（內政部，2017ja：188-189）」。而這份委託案也成為了國土計畫須辦理鄉村地區整體規劃之濫觴。

以下將針對「〈全國國土計畫〉強調「鄉村地區整體規劃」、「鄉村地區整體規劃中『鄉村地區』的定義」等兩個重要議題進行分析與討論。

（一）政策議題：〈全國國土計畫〉強調「鄉村地區整體規劃」

1. 政策議題說明

鄉村地區整體規劃一詞在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中（內政部，2017ga：138）被提出。然而，在民國 105 年 5 月施行之《國土計畫法》及《國土計畫法施行細則》中並沒有明文規定

〈全國國土計畫〉需要辦理鄉村地區整體規劃。因此，在未受相關法規的指導下，〈全國國土計畫〉是否仍應該辦理鄉村地區之規劃？

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

在內政部營建署城鄉發展分署於民國 105 年委託國立臺北大學辦理之「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」中，指出鄉村地區過去缺乏規劃而造成鄉村失衡，因此確立鄉村地區整體規劃的的重要性。因此，在〈全國國土計畫〉於第五章第一節城鄉發展空間之空間策略中強調推動鄉村地區整體規劃，形塑鄉村特色風貌（內政部，2018gc：25），以及在成長管理策略之環境品質提升及公共設施提供策略中指出鄉村地區之公共設施策略（內政部，2018gc：31）。另外，在第十一章應辦事項中明定直轄市政府應研訂鄉村地區整體規劃(內政部，2018gc：112）。

3. 政策討論及決定過程

按民國 105 年 5 月施行之《國土計畫法》並未提及「鄉村地區整體規劃」一詞，甚至《國土計畫法施行細則》中，更未載明〈全國國土計畫〉與直轄市、縣（市）空間發展計畫應辦理鄉村地區整體規劃。

然而在民國 105 年《國土計畫法》施行後，內政部營建署城鄉發展分署為了草擬〈全國國土計畫〉，曾委託國立臺北大學辦理「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」。在該份報告中，國土空間議題中城鄉發展的失衡一部份可歸因於鄉村地區過去缺乏整體規劃：「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（內政部，2017ja：190-191）。」指認出鄉村地區之整體規劃為國土計畫中重要的課題。

在民國 106 年 8 月 10 日之召開「〈全國國土計畫〉草案」南區（高雄縣、屏東縣、澎湖縣）座談會中，內政部營建署城鄉分署亦宣示鄉村地區之重要性，並未來將由縣市層級之國土計畫提出鄉村地區整體規劃：

> 「區域計畫、都市計畫的鄉村區較不受重視，除了農村設計、土地重劃及農村再生外，沒有針對鄉村區進行整體規劃或觀光設施的改善與處理。目前國土計畫，也在進行是否對鄉村區做整體規劃之評估。」（內政部，2017bk:4）

「縣市層級國土計畫需提出鄉村地區的整體規劃，結合周邊農地環境進行整體規劃。聚落或是公共建設規劃將來如何改善，提出相關規劃。」（內政部，2017bk:4）

據此，鄉村地區整體規劃其重要性與定位已被確立。並且，從民國106年8月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版、民國106年10月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版後，皆視推動鄉村地區整體規劃為國土永續發展的目標下重要的國土空間與成長管理之重要主體，並且在第五章國土空間發展與成長管理策略中，強調推動鄉村地區整體規劃，形塑鄉村特色風貌，以及在成長管理策略之環境品質提升及公共設施提供策略中指出鄉村地區之公共設施策略。

在民國107年3月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版中，更讓鄉村地區整體規劃為地方政府權責落於文字。該版中第五章第一節國土空間發展策略的城鄉發展空間之空間策略中指出：「鄉村地區整體規劃應由直轄市、縣(市)主管機關應整合各目的事業主管機關共同推動，並且促進鄉村地區合宜及永續發展（內政部，2018ga：148）。」並且在民國107年4月〈全國國土計畫〉公告實施版中，將直轄市、縣(市)主管機關關於辦理鄉村地區整體規劃之工項列至第十一章應辦事項[62]中。

另一方面，雖然鄉村地區整體規劃實現國土計畫中地方自治的理念，放權於地方政府辦理，然而在民國106年2月16日之「國土空間發展規劃－諮詢委員平台會議」第5次討論會議-城鄉發展地區劃設原則及民國107年1年11月之國土計畫審議會審議「〈全國國土計畫(草案)〉」「城鄉發展」專案小組會議中，林委員國慶不斷提出以《鄉村計畫法》進行指導之建議，才能完全處理長年以來鄉村地區之問題：

「目前缺乏鄉村計畫法與鄉村地區之規劃，即使做國土分區與分類，其效果並不顯著，若要做好整體的規劃，應該要有鄉村計畫法，以及做較全面性的鄉村地區規劃。」（內政部，2017ab：10）

「現有的法令與制度框架下要解決目前的問題似有困難，未來應朝向訂定鄉村計畫法，對於都市計畫區以外地區加以規劃。」（內政部，2018fd：11）

[62] 民國108年2月21日內政部台內營字第1080801752號令，修正國土計畫法施行細則第六條，增列「鄉村地區整體規劃」為直轄市、縣（市）空間發展計畫應載明事項。

然而，針對這一部分內政部營建署並未採納，但該署回應，都市地區、都市周邊、鄉村地區的發展策略確實不同，故屬都市周邊或達鄉街計畫的鄉村區，將劃為城鄉發展地區第二之一類，以都市計畫手段處理。屬農業人口集居地區，與農業密不可分的鄉村區，則劃設為農業發展地區第四類。（內政部，2018ff1：7-8）是以，內政部營建署儘可能於現有法制下，對鄉村區予以分類與規劃。

綜上所述，臺灣的城鄉發展失衡可以歸因於過程鄉村地區缺乏規劃。在委託臺北大學辦理之先期規劃案中又指出，辦理鄉村地區規劃有其必要性。雖然在《國土計畫法》及《國土計畫法施行細則》[63]中雖未具體提及鄉村地區整體規劃，然而，為處理臺灣長期空間發展問題，在〈全國國土計畫〉原則性提供鄉村地區整體規劃之指導，未來而再由地方政府因地制宜，提出其鄉村地區整體規劃之內容。

（二）政策議題：鄉村地區整體規劃中「鄉村地區」的定義

1. 議題說明

「鄉村地區整體規劃」雖然被視為重要平衡城鄉發展的策略之一，然而，除了在民國 105 年 5 月所公告之《國土計畫法》及 6 月所公告之《國土計畫法施行細則》中未有相關的名詞外，在後續民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，亦並沒有被明確的解釋。而為了辦理「鄉村地區整體規劃」，如何定義鄉村地區整體規劃之「鄉村地區」？又，其指認的範疇又應如何界定？。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

〈全國國土計畫〉公告實施版中對於鄉村地區一詞仍然沒有明確定義，然在未來將另案委託相關單位深入的研究，並以技術報告書解釋相關名詞

[63] 《國土計畫法施行細則》第 6 條於民國 108 年 2 月 21 日修法，考量現行條文第三款第五目「直轄市、縣（市）城鄉發展結構及模式之發展計畫」，考量城鄉發展結構及模式均屬於城鄉發展構想範疇，爰配合酌予調整為「城鄉空間發展構想」；又配合「全國國土計畫」規定直轄市、縣（市）國土計畫應研擬鄉村地區整體規劃，辦理鄉村地區基本調查及鄉村區屬性分類，爰配合於該目增列「鄉村地區整體規劃」為直轄市、縣（市）空間發展計畫應載明事項。

3. 政策討論及決定過程

「鄉村地區整體規劃」在草擬〈全國國土計畫〉階段委託臺北大學辦理全國國土計畫之先期規劃案之「國土空間發展規劃委託技術服務案」首被提及。然而因在民國 105 年 5 月所公告之《國土計畫法》及 6 月所公告之《國土計畫法施行細則》中未有相關的定義，在民國 106 年 8 月 4 日召開 〈全國國土計畫(草案)〉中區(彰化縣、雲林縣)座談會中，面對鄉村地區整體規劃又受質疑，內政部營建署城鄉發展分署以後續研究會進行補充為由做出回應：

> 「政府對於鄉村地區長期下來較無關注，故目前針對鄉村區將來如何規劃進行宣示，後續也會再由其他研究補足。未來期望於國土計畫內將鄉村規劃先進行整體調查再分配，未來不排除鄉村建設法或鄉村計畫法之擬定。」（內政部，2017bi：7）

另外，在民國 106 年 2 月 16 日「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則中及民國 107 年 1 月 10 日之國土計畫審議會審議〈全國國土計畫(草案)〉「農業發展」專案小組會議中，林委員國慶便曾針對鄉村地區之定義以及其涉及後續鄉村地區規劃之操作提出建議：

> 「在目前的規劃體系下，城鄉發展地區中之鄉村發展地區要如何劃設尚無定論，諸如鄉村發展地區的鄉村之定義與範圍為何？此鄉村發展地區之功能定位為何，均有待進一步釐清。」（內政部，2017ab：14）

> 「鄉村地區包括都會區內的鄉村地區、都會區周邊的鄉村地區，以及離都會區較遠，受都會區影響較小的鄉村地區，研擬不同的政策與措施加以推動鄉村地區與農業的永續發展。」（內政部，2018fd：7）

雖然「鄉村地區」一詞在規劃過程中便受到委員的質疑，在名詞定義上，內政部營建署並未採納林委員國慶之建議，然而，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版新增附錄，對於專有名詞的進行定義，其中也嘗試解釋了鄉村地區整體規劃。該部分指出，鄉村地區整體規劃的範圍乃是指指直轄市、縣(市)政府為改善轄內各個城鄉發展地區第二類之一[64]或農業發展地區第四類[65]及其周邊範圍土地之生活、生

[64] 城鄉發展地區第二類之一(1)原依區域計畫法劃定之工業區。(2)原依區域計畫法劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展區：①位於都市計畫地區(都市發展率達一定比例以上)周邊相距一定距離內。②非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。③符合都市計畫

產及生態環境，振興在地產業活力，依照全國國土計畫之指導，於直轄市、縣市（市）國土計畫擬訂階段所提規劃構想之範圍（內政部，2018ga：439）。雖然鄉村地區之內涵並無多加解釋，然而藉由《國土計畫法》下所劃設之國土功能分區下，企圖以區域計畫體制下之鄉村區作為核心，並擴張至周遭具有生活、生產及生態功能之環境，解釋鄉村地區之定義。

然而，在〈全國國土計畫〉中以增加附錄以解釋專有名詞的行為，並不認同。在民國107年4月12日之行政院國土計畫審議會第1次會議時，黃委員書禮及陳委員亮全認為〈全國國土計畫〉不應對任何名詞進行解釋：

> 「在內政部國土審議會時有建議得加相關名詞解釋。由誰來決定該解釋的名詞。不知道是否仍有此計畫？由誰來決定該解釋的名詞以及誰來認定解釋的內容？」（行政院，2018fb1：36）

> 「全國國土計畫中，使用甚多之名詞，除國土計畫法第3條所列8項名詞有明確定義外，上有不少名詞可能影響、左右日後各縣市研訂計畫之內容、形式及其作業等，但此等名詞之定義不甚清楚，可能導致各自解讀，因此，建議應彙整此等影響性較大之名詞予以釐清、界定。」（行政院，2018fb1：21）

對此，專有名詞是否該在〈全國國土計畫〉加以解釋，內政部營建署回應未來將另案研究，將相關專有名詞納入後續之技術報告書內：

> 相關名詞解釋將納入本計畫草案之技術報告，後續並將提送國土計畫審議會徵詢意見，俾內容更臻完善（行政院，2018fb1：36）。

因此在民國107年03月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版中，將附錄之專有名詞部分刪除。

綜上所述，在臺灣的發展特質下，城鄉界線並不易明確界定，且法定之〈全國國土計畫〉不宜冒然進行名詞解釋。雖然，《全國國土計畫》中不針對鄉村地區及其他的名詞進行解釋，未來將另案委託專業團隊研究補充說明。

法第11條規定鄉街計畫條件。（3）依原區域計畫法劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者。（4）位於前（1）、（2）、（3）範圍內之零星土地，應一併予以劃入。

[65] 農業發展地區第四類 1.依原區域計畫法劃定鄉村區，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。 2.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部落範圍內之聚落，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，得予劃設。

九、土地使用指導事項：國土功能分區及其分類

過去非都市土地劃定為十一種分區、十九種用地，未來將與都市計畫地區、國家公園地區共同編為四大國土功能分區，後續再依各國土功能分區分類給予不同用地編定。依《國土計畫法》規定，全國國土計畫應要載明各國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序及土地使用指導事項，而後續再由直轄市、縣(市)國土計畫依全國國土計畫土地使用指導事項，另訂管制規則。然而，過去並無國土功能分區及建立各國土功能分區及其分類之土地使用指導事項之參考經驗依據，因此在研擬〈全國國土計畫〉時，對其定位、內容等產生許多討論，以下分別提出五項關鍵政策討論議題進行說明，分別為：「各國土功能分區分類之土地使用指導事項刪除具體容許使用項目」、「刪除規範國土保育地區第一類得否允許採礦」、「刪除規範農業發展地區第一類得否興建農舍」、「取消列舉城鄉發展地區第二類之二的土地使用指導事項之 11 種開發行為」以及「核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區之退場機制」

(一)政策議題：各國土功能分區分類之土地使用指導事項刪除具體容許使用項目

1. 議題說明

〈修正全國區域計畫〉中，將非都市土地中，各使用分區進行使用說明，而〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版亦於國土功能分區中，對各功能分區之容許使用項目分列，然〈全國國土計畫〉依《國土計畫法》規定，係屬目標性、政策性之計畫，因此是否需於〈全國國土計畫〉中即明訂其具體容許使用項目以及一定規模以上或性質特殊之土地使用之土地使用指導事項引起討論，以下將說明各國土功能分區之土地使用指導事項之研擬方向的轉變。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

因〈全國國土計畫〉係屬目標性、政策性之國土計畫，故於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版即確定不訂定各國土功能分區具體容許使用項目，在刪除相關內容後，另整合 9 種大分類之土地利用型態於各國土功能分區土地使用指導事項中，作為後續土地使用管制之上位指導，並另研擬相關細則做管制。

3. 政策討論與決定過程

於民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版之土地使用指導事項，主要延續〈修正全國區域計畫〉之規範方式，詳列具體的容許使用項目。然而內政部在民國 106 年 12 月 21 日之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「國土保育」專案小組會議之決議提及：

> 「考量本部後續應再依國土計畫法第 23 條第 2 項規定研訂國土計畫土地使用管制規則，進行更為細緻討論，故本計畫草案以研訂指導性原則為主，不訂定各國土功能分區具體容許使用項目。」（內政部，2017fb2：3）

又於民國 106 年 12 月 28 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「國土防災」專案小組會議中，臺中市政府亦針對「土地使用指導事項」提出意見：

> 「建議不訂定各國土功能分區具體容許使用項目，應於訂定『國土計畫土地使用管制規則』時，進行更細緻之討論，故建議於〈全國國土計畫〉研訂指導原則即可」（內政部，2017fc:16）

因此，在國土功能分區及其分類之土地使用指導事項即修正其規定事項，不再訂定各分類地區之具體容許使用項目。然而，內政部營建署為使外界便於瞭解「土地使用基本方針」與「土地使用管制指導事項」之上下位關係，於民國 107 年 2 月 23 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）專案小組第 7 次會議會議記錄（國土保育、國土防災）決議中指示，透過全國國土計畫（草案）之第九章序文中補充土地使用基本方針優位性之相關文字內容，指明土地使用指導事項應依循土地使用基本方針之指導，並考量未來國土計畫土地使用管制規則仍應有上位指導，另以現行非都市土地 19 種使用地為參考基礎，整合為「住商」、「工業」、「遊憩」、「採礦」、「一般性公共設施」、「基礎維生公共設施」、「農業」、「自然資源保育」、「古蹟」等 9 種大分類之土地使用型態，作為後續國土計畫土地使用管制之上位指導（內政部，2018fe：3）。因此，在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，各類土地使用指導事項即分別針對 9 大分類之土地使用型態訂定相關土地使用原則。

〈全國國土計畫〉中是否需訂各功能分區容許使用項目，依《國土計畫法》第 3 條規定，〈全國國土計畫〉係訂定目標性、政策性及整體性之國土計畫，因此，在〈全國國土計畫〉僅訂定指導性原則為主。而各使用地則依《國土計畫法》第 22 條規定，另編定使用地及實施管制。

（二）政策議題：刪除規範國土保育地區第一類得否允許採礦

1. 議題說明

於民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版本之後，始於專案小組會議中新增有關國保一得否允許採礦之議題，並於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版新增相關規範，然而又於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉核定本刪除之。以下說明該規範事項刪除的決策過程與理由。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版之國土保育地區第一類土地使用指導事項中新增礦石開採之規定，而後因〈全國國土計畫〉研擬過程，正值《礦業法》修正草案之協商階段，對於既有礦權的保障與國家戰略性礦業資源的開採是否得以〈全國國土計畫〉加以限制，仍存有爭議與協商空間，故於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版本將該指導事項刪除。

3. 政策討論與決定過程

在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版本中之容許使用寫到，交通及能源設施，因涉及補償之礦石開採及其設施、採取土石等使用項目，得維持原來之合法使用。於民國 106 年 12 月 21 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「國土保育」專案小組會議開會通知單中將國土保育地區第一類得否允許採礦列入討論議程中，其與會代表初步認為應考量礦產是否為國家戰略性資源，以及主管機關是否有礦業政策、部門計畫或專章處理為前提。李委員根政提及：

> 「經濟部正辦理礦業政策環評，過去臺灣並沒有礦業政策，除非是發現國家戰略性資源，否則現階段無計畫及調查資料情況下，個人反對國保一允許採礦。」（內政部，2017fc：8-9）

地球公民基金會吳其融先生亦表示：

> 「有關國保一是否允許採礦部分，參考英國作法，其針對採礦部分會有專章處理，目前全國國土計畫草案則沒有採礦專章相關內容，不同意政府只允許採礦業者在國保一採礦，而不允許民眾做其他任何行為，因此，於礦務局尚未提出部門計畫或專章處理前，反對國保一允許採礦。」（內政部，2017fc：20）

鄭委員安廷進而呼應前述兩者所提出之建議：

「國保一是否允許採礦，建議就重要礦物研擬國土除外條款，以國外為例，其屬戰略性礦物資源者，大多排除土地使用管制禁止或限制開採規定，例如極為稀有的鈾礦、石油等，在北歐地區也一樣開採。因國家戰略性礦業資源係屬不可取代，故有排除條款，然部分礦物具有替代性，例如石灰礦，因此該類礦物不應任其於所有國土功能分區均得開採，應有適度規範。…」（內政部，2017fc：6-7）

而在民國 107 年 2 月 23 日「全國國土計畫（草案）」專案小組第 7 次會議（國土保育、國土防災）會議中，邱委員文彥認為可允許既有礦權得以繼續使用，並應回歸國土保育的本質，不適使用者就禁止其使用，而不應遷就現實（內政部，2018fe：8）。而經濟部礦務局則補充已依目的事業主管法規核准使用者，得維持原來合法之使用（內政部，2018fe：22-23）。故於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，國土保育地區第一類土地使用指導事項第 5 點新增禁止礦石開採之規定。

然而，在民國 107 年 3 月 15 日內政部國土計畫審議會第 2 次會議中，地球公民基金會詹壹雯小姐表示，既有礦權僅有 3%位於礦業用地上，是實際取得目的事業主管機關開發許可，而其餘既有礦權使用完全未有任何指導限制，且未來僅需要由目的事業主管機關認為具有區位不可替代性，於核定礦業用地前應依規定申請使用許可，可能顯有不當（內政部，2018fj：31-33）。

礦物開採係屬國家重大資源使用，由礦務局依《礦業法》執行，基於權責關係與保護既有權益等，原規定於符合條件下得允許原來之合法使用，然因〈全國國土計畫〉研擬過程，正值《礦業法》修正草案之協商階段，對於既有礦權的保障與國家戰略性礦業資源的開採是否得以〈全國國土計畫〉加以限制，仍存有爭議與協商空間，故暫不於〈全國國土計畫〉中納入礦石開採之規定，最終於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版將該指導事項刪除。

（三）政策議題：刪除規範農業發展地區第一類得否興建農舍

1. 議題說明

農業發展地區之農舍議題影響農業生產環境，導致農地破碎化問題嚴重。然而因農舍屬於便利耕作而設之設施，非滿足農家實際居住問題而興

建，特別是針對農業發展地區第一類土地上得否興建農舍受到較多關注與爭論。因此，以下說明有關農業發展地區第一類得否興建農舍之相關規範的演變。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

農舍係依《農業發展條例》於農業用地中可申請特許使用，其相關規範由《農業發展條例》中進行指導，而〈全國國土計畫〉本於土地主管指導原則，因此，為使農業經營之相關居住空間能儘量設立於農業發展地區第四類地區中，因此於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版中規範農業發展地區如有以從事農業經營之居住需求或其他目的兼做居住功能者，應於農業發展地區第四類地區優先興建，並應避免零星分散設置於其他分類土地，並刪除農業發展地區第一類得否興建農舍之相關規定。

3. 政策討論與決定過程

在〈全國國土計畫（草案）〉研擬過程中，內政部營建署城鄉發展分署曾於民國 106 年 9 月 1 日全國國土計畫草案東區說明會回應與會人員針對優良農地興建農舍之問題，其回應內容如下：

> 「目前已納入考量國土功能分區劃設條件及土地使用指導，以及配合修正農舍興建辦法。」（內政部，2017da：3）

是以，農業發展地區之農舍興建規定已納入〈全國國土計畫（草案）〉之土地使用指導事項中。然而，而在民國 107 年 1 月 10 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫（草案）」之「農業發展」專案小組會議中，農委會建議農業發展地區範圍內之居住需求應集中於農四土地，並訂定土地使用指導事項，據以管理（內政部，2018fc：9）；此外，該次會議中的多位與會委員代表多不支持在農業發展地區第一類土地上興建農舍，鄭委員安廷建議應釐清未來農業發展地區是否仍有建地存在，賴委員美蓉則認為如刪除「農業發展地區第一類農地農用為原則」規定，應於其他章節有適當指導原則，張委員容瑛則指出《農業發展條例》應配合修正，且於〈全國國土計畫〉中應提供指引原則（內政部，2018fc：6）。此外，亦於民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議資料中，針對農舍議題內政部營建署表示：

「有關農一得否興建農舍，農委會業表示從事農業經營之居住需求或其他目的兼作居住功能者，應於農四優先興建，農舍議題建議於納入後續管制規則及農舍辦法修訂研議。請農委會提供農業發展地區相關指導文字」（內政部，2018kb1，39-40）

然而，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版之農業發展地區土地使用指導事項之基本原則中，仍詳述有關農業發展地區第一類因農業經營需要衍生之居住需求，其提及仍需興建農舍者，應嚴格管制相關規定即可興建。惟至民國 107 年 3 月 15 日內政部國土計畫審議會第 2 次會議中，賴委員宗裕參考相關司法判決，為解決居住需求，若在農業發展地區第一類上興建農舍將與現行法律牴觸，且有違下表 2 所列之最高法院判決結果。

「然第 352 頁卻在最需保護之農業發展地區第一類農地上規定，若有居住需求可興建農舍，如此不僅與現行法律有所牴觸，亦有違表列之最高法院之判決結果，宜進一步斟酌此規定之適法性與合理性。」（內政部，2018fj：6-8）

表 2　農舍定義之相關司法判決

判解函釋	農舍定義
最高法院64年臺上字第571號民事判例	茲所謂農舍，乃以便利耕作而設，並不以解決佃農家族實際居住問題為目的。...上訴人在原審曾提出戶籍謄本乙件，證明被上訴人之子某職業為工，並未耕作系爭土地，且與被上訴人分財分居，自立一戶，主張被上訴人許其子在系爭地上建築包括客廳、浴、廚各一及臥室兩間之房屋一棟，顯有不自任耕作之情形。...
最高法院70年臺上字第4637號民事判例	所謂農舍，係指以耕作為目的所建之簡陋房屋而言，如供堆置農具或肥料或臨時休息之用，始足當之，如所建房屋係供居住之用，則與農舍顯然有別。
最高法院96年臺上字第2595號民事判決	所謂農舍，係指以耕作為目的或為便利耕作所建之簡陋房屋，以供堆置農具、肥料或臨時休息之用，而非以解決承租人家族實際居住問題為其目的。如所建房屋係供居住之用，即與農舍有間。
最高法院103年臺上字第2579號民事判	所謂農舍，係指以耕作為目的或為便利耕作所建之簡陋房屋，藉供堆置農具、肥料或臨時休息之用，而非以解

判解函釋	農舍定義
決	決承租人家族實際居住問題為其目的。故如所建房屋係供居住之用，即與農舍有間。
最高法院104年臺上字第1614 號民事判決	按承租人在承租耕地上固允許有農舍之存在，但所謂農舍，乃以便利耕作而設，且確有其必要者為限，並不以解決佃農家族實際居住問題為目的。

資料來源：內政部，2018fj：7-8

因此，在於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院國土審議版中，有關農業發展地區第一類有條件興建農舍之規定即已刪除之，並延續至民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版。

農舍係依《農業發展條例》於農業用地中可申請特許使用，其相關規範由《農業發展條例》中進行指導。而〈全國國土計畫〉本於土地主管指導原則，因此，為使農業經營之相關居住空間能儘量設立於農業發展地區第四類地區中，在〈全國國土計畫〉中明訂，從事農業經營之居住需求或其他目的兼做居住功能者，於農業發展地區第四類地區優先興建，並結合鄉村地區整體規劃、差別土地使用管制、農村再生資源、農村社區土地重劃等，引導農村合理集中發展。

（四）政策議題：取消列舉城鄉發展地區第二類之二的土地使用指導事項之 11 種開發行為

1. 議題說明

城鄉發展地區第二類之二土地使用指導事項原於民國 106 年 10 月〈全國國土計畫 (草案)〉公開展覽版本中列舉各開發許可地區之類型項目，而後於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉提內政部國土審議版刪除之，僅略以「原依區域計畫法取得開發許可之地區」，以下說明其過程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

因開發許可之地區，並不限 11 種開發行為，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院審議版中即已刪除開發許可地區之項目，並延續至民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版。

3. 政策討論與決定過程

原於民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版本中，城鄉發展地區第二類之二土地使用指導事項列舉原依《區域計畫法》取得開發許可之地區，依開發計畫實施管制，其中包含 11 種開發行為：住宅社區、高爾夫球場、遊憩設施區、學校、廢棄物衛生掩埋場、殯葬設施、貨櫃集散站、工業區、休閒農場、海埔地開發、工商綜合區（內政部，2017gb：253）。

而根據民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議紀錄，內政部營建署建議原依《區域計畫法》經取得開發許可之地區，並不限所列 11 種開發行為，故修正刪除之。

（五）政策議題：核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區之退場機制

1. 議題說明

城鄉發展地區第二類之三乃為經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者，然此類功能分區涉及未來不確定性因素高，因此於土地使用指導事項中為此分類地區制定退場機制，以下說明核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區退場機制之決策歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量城鄉發展地區第二類之三係為未來發展儲備用地，具開發不確定性極高。為避免計畫在推動過程中因故延宕或未進行開發，並同時課予直轄市、縣（市）政府相關責任，因此於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版中即已針對城鄉發展地區第二類之三建立退場機制，並延續至民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版。

3. 政策討論與決定過程

於民國 107 年 2 月 23 日討論「全國國土計畫」（草案）-城鄉發展議題（城鄉發展地區第二類之三及相關配套措施）會議中，針對行政院核定可行性評估之重大建設，考量可能因外在環境變遷或行政首長異動，導致

推動期程遠超過可行性計畫，或是最終不予推動，因此於該次會議中，亦初次針對重大建設及其必要範圍或城鄉發展地區研提退場機制，即如未於實施期限內辦理開發者，應配合周邊土地檢討變更為適當國土功能分區分類（內政部，2018kc：14）。

於民國 107 年 3 月 6 日「全國國土計畫（草案）」專案小組第 9、10 次會議（城鄉發展）提案資料中，內政部營建署為課予直轄市、縣（市）政府一定開發責任，故於會議中研提退場機制內容，而鄭委員安廷基於認同收縮性城鄉的處理方式，亦支持計畫草案中已提出城鄉發展地區第二類之三的退場機制（內政部，2018fh：19）。

此外，地球公民基金會吳其融先生亦於民國 107 年 3 月 15 日內政部國土計畫審議會第 2 次會議中陳述：

> 「城鄉發展地區必須設定開發年限，在期限如果沒有執行則變更回原功能分區，讓錯誤政策有檢討回頭的機制。」（內政部，2018fj：25）

因此，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中即確立將城鄉發展地區第二類之三的退場機制，如未於實施期限辦理者，應配合功能分區條件變更為適當國土功能分區分類。

城鄉發展地區第二類之三之劃設係依據成長管理概念，訂定未來發展地區之適當區位及時程，在五年內有發展需求者進行劃設，然而為避免計畫在推動過程中因故延宕或未進行開發，並同時課予直轄市、縣（市）政府相關責任，因此設定未於實施期限內辦理開發者，配合變更為其他適當國土功能分區，以適時將城鄉發展地區第二類之三進行退場。

十、土地使用指導事項：水庫集水區土地使用指導事項

過去〈全國區域計畫〉為使各級區域計畫委員會於審議中，對於開發准駁或土地使用變更後，目的事業主管機關核准之參據，特別建立了環境敏感地區，將各項易受人為不當開發活動影響產生負面效應的地區盤點，包含水庫集水區。然而，水庫集水區與水庫蓄水範圍不同，其係屬地理名詞，亦未有相關法規與主管機關規範。因此，在〈全國國土計畫〉研擬過程中，將水庫集水區歸為特殊地區，並配合經濟部「流域綜合治理計畫」對其提出土地使用指導，以下針對其歸為特殊地區土地使用指導事項過程做說明。

(一)政策議題：水庫集水區的土地使用指導事項歸為「特殊地區及其他土地使用指導事項」

1. 議題說明

水庫集水區之土地使用指導事項主要依循〈修正全國區域計畫〉之規定，納入〈全國國土計畫(草案)〉研擬階段中重新檢討與修正。然而，其內容於〈全國國土計畫〉中何以歸為「特殊地區及其他土地使用指導事項」，以及指導事項之內容於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉中有較大幅度的修正，以下說明水庫集水區的土地使用指導事項歸為「特殊地區及其他土地使用指導事項」之決策歷程與轉折考量之因素。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

水庫集水區係為地理名詞，且其未具有相關主管機關與相關法令給予指導，因此，特將之列為特殊地區，並配合經濟部「流域綜合治理計畫」於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版後訂定該土地使用指導事項之規範。

3. 政策討論與決定過程

〈全國國土計畫(草案)〉中的水庫集水區土地使用指導事項係延續區域計畫之規定，其主要根據民國 107 年 12 月 28 日「全國國土計畫(草案)」之「國土防災」專案小組會議紀錄之決議，乃配合經濟部「加強保育、良善治理」之政策，因此將原〈修正全國區域計畫〉之水庫集水區土地使用指導事項延續置於〈全國國土計畫〉中作規範。該會議討論決議表示：

「因現行區域計畫業配合經濟部『加強保育、良善治理』之明智管理政策,就『水庫集水區（供家用或供公共給水）』研訂分級之土地使用指導原則,是以,『水庫集水區』相關內容係延續現行區域計畫規定,故原則予以同意。」（內政部，2017fc：3）。

而有關水庫集水區何以歸為「特殊地區及其他土地使用指導事項」，其原因有二：首先，根據民國 107 年 1 月 23 日「討論『全國國土計畫』（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議」之會議資料中提及，因水庫集水區係屬地理名詞，非屬環境敏感地區性質，建議增列於「特殊地區及其他土地使用指導事項」(內政部，2018Kb1：42)；其次，依據民國 107 年 2 月 23 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）專案小組第 7 次會議會議記錄（國土保育、國土防災）之開會通知單與會議簡報中提及，因考量水庫集水區尚未有專法規定，為此仍將水庫集水區列入「特殊地區土地使用指導原則」，內政部在該會議中表示：

「考量環境敏感地區之主管法令規定,大多有使用或管制規定,即具有績效管制概念;尚未有專法主管或配合各部會政策計畫之環境敏地區會研訂指導事項,於本計畫第 9 章增列『特殊地區土地使用指導原則』，以補充法令規定不足之處。」（內政部，2018fe2：30）

過去〈修正全國區域計畫〉中，將水庫集水區納為「環境敏感地區」範疇性質，係因為在區域計畫時期，環境敏感地區為各級區域計畫委員會審議准駁與否之參據。然水庫集水區係屬地理名詞，在〈全國國土計畫〉的擬定過程中，考量其範圍廣大，且未有相關目的事業主管機關及法令管制，因此將之獨立納為特殊地區做土地使用指導，並配合經濟部「流域綜合治理計畫」進行相關土地指導事項。

十一、土地使用指導事項：未登記工廠土地使用指導事項

民國 99 年《工廠管理輔導法》修正，新增第 33 與第 34 條，預計將未登記工廠全面納管，並進行處理。民國 102 年〈全國區域計畫〉中則配合研訂未登記工廠土地管理指導原則，而〈全國國土計畫〉則延續安全、公平與合理等原則，研訂未登記工廠土地指導原則，以下針對「〈全國國土計畫〉應列入處理未登記工廠土地使用指導原則」、「未登記工廠土地使用指導原則處理過程」、「〈全國國土計畫〉不以未登記工廠作為國土功能分區之劃設條件」等三個政策議題進行說明。

（一）政策議題：〈全國國土計畫〉應列入處理未登記工廠土地使用指導原則

1. 議題說明：

未登記工廠在土地違規使用上，過去已有《區域計畫法》第 21 條、《都市計畫法》第 79 條及《建築法》第 86、91 條可罰，並可令其變更使用、停止使用，甚至拆除。然而因為作業上困難，導致未登記工廠林立。《工廠管理輔導法》在民國 99 年修法後，透過法規鬆綁機制輔導未登記工廠合法經營，內政部作為土地主管機關，為協助臨時工廠合法經營，亦須解決其他土地違規使用狀況。依此，是否再由〈全國國土計畫〉配合處理未登記工廠之土地合法化之政策成為一重要決策。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為回應外界關注農地未登記工廠議題，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版即新增未登記土地使用指導原則，並已經大致抵定原則，對未登記工廠輔導轉型或遷廠，或者輔導土地合理及合法使用，由直轄市、縣（市）政府擬定計畫。而未登記工廠土地使用指導原則係為延續〈全國區域計畫〉，並配合《工廠管理輔導法》所訂之土地指導原則。

3. 政策討論及決定過程

依據《區域計畫法》第 21 條，違反管制使用土地者，由該直轄市、縣（市）政府處以罰緩，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除地上物。《都市計畫法》第 79 條，土地或建築物使用，違反本法規定，當地政府或鄉、鎮、縣轄市公所得處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人罰

緩，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。《建築法》第 86 條，未經核准擅自建造、使用者，處罰緩，並限期修改或強制拆除；第 91 條，未經核准擅自變更使用，得罰緩並限期改善，必要時並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除。是以，未登記工廠的存在，並非無法可罰。且當產業用地不夠時，應循合法土地使用變更程序，透過用地個案變更或新訂擴大都市計畫、開發許可等機制。

然而過去因各地方政府經費不足或管理層面的原因，導致未登記工廠林立。為解決未登記工廠日益嚴重的問題，《工廠管理輔導法》在民國 99 年全文修正，新增第 33 條，為輔導未登記工廠合法經營，中央主管機關（經濟部）應會商有關機關擬定措施辦理之。內政部營建署遂於民國 102 年 12 月〈全國區域計畫〉在城鄉發展的土地使用基本原則中，設立專案輔導合法化原則，包含應有安全、公平、合理的基本原則，及未登記工廠土地管理指導原則（內政部，2013）。

至於〈全國國土計畫〉是否需擬定「未登記工廠土地使用指導事項」，或僅為專案輔導合法化模式，進行原則說明，成為討論議題。早在民國 106 年 4 月 18 日在「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」第二次顧問會議中賴教授美蓉提到：

> 「有關違規未登記工廠之議題，建議增列請各縣市政府制定未登記工廠清理計畫，包含明確處理方式、步驟及期限之指導。」（內政部，2017jb：1）

然民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版並未將「未登記工廠土地使用指導事項」納入土地使用指導事項一章，只將未登記工廠的土地使用指導列於直轄市、縣（市）政府應辦事項。民眾因此有疑義，對於指導不夠明確。在公聽會時，民眾認為〈全國國土計畫〉應對各縣市在處理未登記工廠有所指導[66]。

[66] 如民國 106 年 11 月 2 日北部場公聽會，中科污染搜查線徐宛鈴（內政部，2017eb：42）、民國 106 年 11 月 7 日中部第一場公聽會，中科汙染搜查線呂淑慧（內政部，2017ec：23-24）、彰化縣綠色資源人文保育協會理事長吳麗慧（內政部，2017ec：32）、彰化縣中小企業協會前理事長林珠蘭（內政部，2017ec：41-42）與國土計畫與產業發展資訊中心黃文欽、民國 106 年 11 月 11 日中部第二場公聽會，地球公民基金會專員吳其融（內政部，2017ee：52）、民國 106 年 12 月 1 日北部延續場公聽會中，臺灣環境資訊協會張淑貞（內政部，2017ef：27-28）

因此，內政部營建署為回應外界關注農地未登記工廠議題，在民國107年1月10日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，針對未登記工廠輔導合法政策提請討論，並草擬未登記工廠輔導合法相關規劃原則，在會議資料中提及，為回應外界關注農地未登記工廠議題，將於第九章土地使用指導事項增加「未登記工廠土地使用指導原則」(內政部，2018fc1：12-15,18)，賴委員宗裕、周委員宜強、賴委員美蓉、張委員容瑛也都表態支持新增「未登記工廠土地使用指導原則」：

「肯定納入未登記工廠土地使用指導原則(內政部,2018fc:3)。」

「未登記工廠議題，是用「規劃手段解決行政疏失」，農委會與經濟部有相關處理作法，建議應整合納入國土計畫指導原則，而非各做各的（內政部，2018fc：4)。」

「支持納入未登記工廠土地使用指導原則及清理計畫，此亦為區委會共識，區委會前審議臺中市區域計畫，即已要求納入清理計畫。（內政部，2018fc：5)」

「認同全國國土計畫納入未登記工廠指導原則，因目前區域計畫就特定地區係採取先由特定農業區變更一般農業區後，再由廠商申請使用地變更編定丁種建築用地，該方式將使土地資源利用零星使用，建議內政部與農委會及經濟部共同訂定合理使用空間、和諧共存之政策方向（內政部，2018fc：6)。」

該次會議中，因民間團體意見與委員意見與看法方向一致，故在土地使用指導事項中，納入「未登記工廠土地使用指導原則」一章，經持續修正後，在民國107年4月〈全國國土計畫〉公告實施(內政部，2018gc：95-96)。

未登記工廠土地使用指導原則係延續全國區域計畫政策，並配合《工廠管理輔導法》進行辦理。由各直轄市、縣(市)政府擬訂未登記工廠管理(輔導及清理)計畫，並依〈全國國土計畫〉指導原則規定，以不影響整體農業生產環境，以及不破壞國土保育為主，在符合安全性、公平性及合理性等原則下進行各類輔導。

(二)政策議題：未登記工廠土地使用指導原則處理過程

1. 議題說明：

針對規劃單位(內政部營建署城鄉發展分署)所提「未登記工廠土地管理指導原則」內容中「聚集達一定規模」之解釋及新增未登記工廠時間點訂定討論。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

〈全國國土計畫〉中雖無明確說明何謂聚集達一定規模，但在研擬〈全國國土計畫〉過程中，即已討論欲參考《產業創新條例》規定，而後於直轄市、縣（市）規劃手冊中，明定最小群聚規模為 5 公頃[67]。另外，針對何謂新增未登記工廠，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版時，即確定新增未登記工廠土地使用指導原則，其中刪除原先民國 107 年 1 月 10 日國土計畫審議會農業發展專案小組會議中所提第五點「明定既存未登記工廠認定時間點」，而認定時間點在 108 年《工廠管理輔導法》修正時，才明確由法律位階中確認「新增」之時間點，依據該法第 28-1 條規定，直轄市、縣（市）主管機關對於中華民國 105 年 5 月 20 日以後新增之未登記工廠，應即依法停止供電、供水即拆除。

3. 政策討論及決定過程

內政部營建署為回應外界關注農地未登記工廠議題，遂於民國 107 年 1 月 10 日國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，將「未登記工廠土地使用指導原則」提請討論。針對內政部營建署所提「輔導土地合理及合法使用」第一點中寫到，屬聚集達一定規模以上或在地產業鏈程度高之既存未登記工廠聚落，經產業主管機關認定符合中央或地方產業發展需求，具有優先輔導合法必要者。因此，民國 107 年 1 月 10 日國土計畫審議會農業發展專案小組會議雲林縣政府建議中央先行擬定農地未登記工廠的「群聚達一定規模」定義。內政部營建署則表示，「群聚已達一定規模」擬參考《產業創新條例》之產業園區規模（5 公頃）為最低規模來訂定。

另外，政府對於新增之未登記工廠採即報即拆政策，因此，對於何謂「新增」未登記工廠之時間點計算則變得重要，在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版亦規定直轄市、縣（市）國土計畫應明定新增違章建築即報即拆起算日（內政部，2017gb：143-144）。然而在民國 106 年 7 月時[68]，時任行政院院長林全即宣示，將拆除新增違規工廠，並鎖定在民國 105 年 5 月 20 日新政府上任後新增未登記工廠，而在民國

[67] 有關最小規模訂定，在研擬〈全國國土計畫〉過程中，即已討論欲參考《產業創新條例》規定，而後於直轄市、縣（市）規劃手冊中，明定最小群聚規模為 5 公頃。

[68] 上下游，2017/7/23，拆到沒人敢在農地蓋違章工廠！林全宣示，新增 286 違章工廠全拆 公布各縣市進度。網址：https://www.newsmarket.com.tw/blog/98241/，擷取日期：2019/11/4

106 年 10 月 13 日[69]時行政院核定「保護農地–拆除農地上新增違規工廠行動方案」該方案中指出優先就民國 105 年 5 月 20 日以後農地上新增之違規工廠予以拆除。然而，在民國 106 年 9 月 12 日時，彰化縣長魏明谷卻在行政院函文[70]前，率先於議會接受質詢中提「五不一絕對」，不汙染農地、不汙染河川、不汙染空氣、不影響公安、不逃漏稅以及絕對不能在農地上蓋工廠，並提出以民國 106 年 9 月 12 日為分界點。各界對於新增未登記工廠之處理方式，均為即報即拆，然而應以哪個時間點作為新增未登記工廠之界定引發討論。對此，在民國 106 年 12 月 1 日北部延續場公聽會中，彰化縣綠色資源人文保育協會吳麗慧小姐表示：

> 「政府提出輔導未登記工廠方案，彰化縣政府對於 520 後違建應予拆除政策無法配合，中央應有作為（內政部，2017ef：32）。」

對此，經濟部表示，中央跨部會專案小組會再進行溝通，如地方政府逾期不作為，中央主管機關可代行處理。而彰化縣政府也表示，因涉及人民基本權利義務，會持續辦理查拆除 520 後新增農地上之工廠政策，並無無法配合情事（內政部，2017ef：32-33）。

至於國土計畫中應如何明定操作時間點，民國 107 年 1 月 10 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，內政部營建署會議簡報中表示，直轄市、縣（市）政府應明定既存未登記工廠認定時間點，由各直轄市、縣（市）自訂時間點（內政部，2017fc1：14）。故賴委員宗裕質疑：

> 「未來操作時間點未定，地方政府訂定時間不一，若配合直轄市、縣（市）國土計畫 2 年後才開始訂定，空窗期約 2~3 年，違規又再擴大。（內政部，2018fc：3）」

對此，內政部營建署於民國 1 月 24 日召開「討論『全國國土計畫』（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議」中提議，為避免縣市政府認定標準寬、嚴不一，既存未登記工廠認定時間點，建議由經濟部以事業主管機關立場，統一訂定，不宜由全國國土計畫明定認定時間點（內政部，2018kb：14-15）。在民國 107 年 3 月 2 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，會議結論提及行政院近期針對未

[69] 發文日期與字號：民國 106 年 10 月 13 日，院臺農字第 1060029976 號函

[70] 彰化縣政府建設處，2017/9/18，「五不一絕對」彰化縣政府力挺中小企業，農工共榮深植大彰化，網址：https://economic.chcg.gov.tw/03bulletin/bulletin02_con.asp?bull_id=257690，擷取日期：2019/11/4

登記工廠之相關政策方向，請規劃單位適度納入計畫草案(內政部，2018ff：2)。因此，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院核定版中，在直轄市、縣(市)未登記工廠管理(輔導及清理)計畫中，新增文字：

> 「對於零星、新增之未登記工廠，應優先依法令其變更使用、停止使用或拆除恢復原狀等，以保護農業生產環境完整性及遏止未登記工廠新增情形（內政部，2018gb：267）。」

最終，〈全國國土計畫〉因權責關係始終並未對「新增」認定時間點作界定，而在民國 108 年 7 月 24 日《工廠管理輔導法》修正通過，正式以法律層級訂定民國 105 年 5 月 20 日以後之未登記工廠是為新增未登記工廠[71]。

綜上所述，輔導已具規模性之未登記工廠地區，及拆除新增之未登記工廠已為各部門間之共識。然針對新增未登記工廠之時間點設定，並非〈全國國土計畫〉權責，因此，在〈全國國土計畫〉中，僅原則性說明新增未登記工廠優先依法令其變更使用、停止使用或拆除恢復原狀。而由行政院之政策與立法院修法訂定新增未登記工廠之定義。

（三）政策議題：〈全國國土計畫〉不以未登記工廠作為國土功能分區之劃設條件

1. 議題說明：

在辦理〈全國國土計畫(草案)〉的過程中，各界希望能將未登記工廠劃設為城鄉發展地區，為此解決未登記工廠之問題，然國土計畫並非現況編定，而是以架接區域計畫為主，且民眾多質疑未登記工廠有就地合法化的嫌疑。因此，未登記工廠未來應劃設為何種國土功能分區，或增設新國土功能分區來處理未登記工廠之事宜引起討論。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

未登記工廠大多屬土地違規使用，並非土地資源特性，因此並不宜納為國土功能分區之劃設條件，民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版並未針對未登記工廠應劃入何種功能分區進行說明，但從國土功能分

[71] 《工廠管理輔導法》第 28-1 條規定：「直轄市、縣(市)主管機關對於中華民國一百零五年五月二十日以後新增之未登記工廠，應即依法停止供電、供水即拆除。」

區的劃設條件來說，未登記工廠並未納入城鄉發展地區的劃設條件中，而「未登記工廠土地使用指導原則」中，則敘明土地開發方式，循都市計畫檢討、變更或新訂擴大都市計畫，或依《國土計畫法》使用許可程序辦理為原則，不符所屬國土功能分區分類者，先依法完成國土功能分區分類檢討變更程序後使得為之。而是否針對未登記工廠新訂新功能分區則由各直轄市、縣（市）因地方特殊性訂定，並經國土計畫審議會審議後新增（內政部，2018gc：70、95-96）。

3. 政策討論及決定過程

針對未登記工廠應劃設為何種功能分區，有人認為城鄉發展地區第二類之三之劃設條件應新增未登記工廠，且在農業發展地區的土地使用項目，亦應有低汙染產業的容許使用，如民國 106 年 11 月 7 日中部第一場公聽會中，彰化縣活力旺企業協會理事長田明課表示：

> 「針對有未登記工廠應採取有條件輔導，讓業者繼續生存，避免出現產業消失及生產鏈斷裂的結局，建議修正劃設條件如下：
> 1. 城鄉發展地區劃設條件第 2-3 類（重大建設或城鄉發展需求符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展地區）。建議增訂「既有未登記工廠得輔導整體規劃地區及一定範圍內」，以符合行政院核定輔導未登記工廠合法經營方案之目標。」（內政部，2017ec：10）。

對此，內政部營建署於 107 年 1 月 10 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中表示，依《國土計畫法》第 21 條規定，農業發展地區係供農業生產及其必要產業設施，或相關產業價值鏈發展所需設施使用，因此，未登記工廠聚落如屬農業相關產、製、儲、銷活動所需，始得劃設為農業發展地區第四類，如屬工業性質與地方產業鏈結相關者，須由地方政府評估劃設為城鄉發展地區第二之三類，始得輔導其合法化（內政部，2018fc1：18）。對此，高雄市政府認為，依據〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版功能分區劃設依據，未登記工廠仍會劃入農業發展地區，期望在〈全國國土計畫（草案）〉中能提供機制將違規使用嚴重且已無復原可能之農地進行分區轉換，建議將國土功能分區劃設城鄉發展地區第四類，處理農地未登記工廠群聚問題。

然於民國 107 年 1 月 23 日「討論『全國國土計畫』（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議」中，內政部營建署認為，處理農地未登記工廠群聚問題，建議仍應回歸城鄉發展分署所研擬之指導

原則辦理，倘若地方政府認有需要增訂城鄉發展地區之其他必要分類，應循《國土計畫法》相關規定處理，而非僅以增訂城鄉發展地區第四類之方式處理未登記工廠問題。因此，民國 107 年 3 月 2 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，內政部營建署再次確認在土地合理合法使用下，與工業相關，國土計畫評估依相關程序後劃設城鄉發展地區第二類之三，與農業相關，國土計畫劃設農業發展地區第二類、第三類、第四類。（內政部，2018ff2：20）

綜上所述，未登記工廠大多屬土地違規使用，並非土地資源特性，因此並不宜納為國土功能分區之劃設條件，故內政部並未將未登記工廠視為任一國土功能分區之劃設條件，惟因縣市政府於實際操作上需要，在地方符合特殊性、相容性、公益性、合理性的狀況底下，得新增國土功能分區。

十二、土地使用指導事項：環境敏感地區之土地使用管制方式

根據內政部於民國 102 年 10 月 17 日公告實施的〈全國區域計畫〉，「環境敏感地區」被定義為：對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區(內政部，2013a：65)。又，依《國土計畫法》第 23 條第 1 項規定，國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，應按資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。是以，農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，如有屬本計畫規定之環境敏感地區者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應符合土地使用指導事項，進行重疊管制（內政部，2017ga:338-339）。

後於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版及民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版中，針對各類型環境敏感地區明文引用相關法規進行規範。然，於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，刪除相關明文引用法規之文字，並重新修正「環境敏感地區之土地使用指導原則」之規範。爰此，以下將針對「〈全國國土計畫〉應明定環境敏感地區之土地使用指導事項」及「環境敏感地區分類不分級」等二項政策議題進行分析與討論。

（一）政策議題：〈全國國土計畫〉應明定環境敏感地區之土地使用指導事項

1. 議題說明

〈全國國土計畫〉是否應針對各類型環境敏感地區，依據相關法規明定環境敏感地區之土地使用指導事項？亦或是僅需提出原則性指導？

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量環境敏感地區之主管法令規定已具有績效管制精神及功能，為避免相關法令產生疊床架屋之情況，於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，仍保留「環境敏感地區土地使用指導原則」，並以研訂指導性原則為主，不另訂各國土功能分區具體容許使用項目，其規定如下：

> 除符合國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等國土功能分區之管制規定外，並應符合相關目的事業主管法令規定，未來該等法令如有修正，依修正發布後規定辦理（內政部，2018gc：90）。

3. 政策討論及決定過程

於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫 (草案)〉規劃草案版及民國 106 年 10 月〈全國國土計畫 (草案)〉公開展覽版中，第九章第三節明定「環境敏感地區之土地使用指導事項」:

> 依據《國土計畫法》第 23 條第 1 項規定，國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。是以，農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，如有屬本計畫規定之環境敏感地區者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應符合本節土地使用指導事項，進行重疊管制（內政部，2017ga：338-339）

然，在民國 106 年 12 月 21 日的國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土保育」專案小組會議中，國發會基於功能分區已按照環境敏感性予以分級分類，並得因應實際需要增加分類，因此建議：

> 國土計畫應以各功能分區分類為規範主體，將各分區針對環境敏感地區特殊規範整合後納入第九章第二節，並簡化內容及流程（內政部，2017fb:13）。

爰此，該次會議結論即考量後續應依《國土計畫法》第 23 條第 2 項研訂國土計畫土地使用管制規則，進行更細緻之討論。

綜上所述，考量環境敏感地區之主管法令規定已具有績效管制精神及功能，為避免相關法令產生疊床架屋之情況，是以，〈全國國土計畫〉以研訂指導性原則為主 (內政部，2017fc:3；內政部，2017fe:3)。另，未來環境敏感地區的土地使用，仍應依據各該目的事業主管法令管制規定進行重疊管制。

(二) 政策議題：環境敏感地區分類不分級

1. 議題說明

依《區域計畫法施行細則》第 5 條第 2 項規定，環境敏感地區可區分為天然災害、生態、文化景觀、資源生產及其他環境敏感等五類地區。然，民國 106 年 8 月〈全國國土計畫 (草案)〉規劃草案版中，闡明全國區域計畫係將相關目的事業主管機關所劃設、劃定、核定或公告之各種保護(育) 區範圍，依據土地資源特性及敏感條件，統整為「環境敏感地區」，並就其敏感程度區分為「二級、四類敏感地區」，包括：資源利用敏感類型；

生態敏感類型；文化景觀敏感類型及災害敏感類型。為何僅將環境敏感地區分為四類？又，於〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中，改採「不分級、五類敏感地區」之政策決定歷程為何？

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

過去在〈全國區域計畫〉架構下，環境敏感地區涉及限制申請開發許可及使用地變更編定，並不涉及土地使用項目及強度之管制，且〈全國國土計畫〉將連結到土地使用管制內容之設定，依國土資源特性規範，透過功能分區進行檢討，並不涉及開發許可的准駁與否。因此環境敏感地區不予分級，惟依據「資源利用敏感類型」、「生態敏感類型」、「文化景觀敏感類型」、「災害敏感類型」及「其他類型之環境敏感地區」等五類型，分別研擬土地使用指導原則。

3. 政策討論及決定過程

民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版乃是依據土地資源特性及敏感條件，統整為「環境敏感地區」，並就其敏感程度，區分為二級（內政部，2017ga：335）。另，因內政部營建署認為環境敏感地區都是依法禁止或限制建築的地區，「其他類型」並不屬於環境敏感地區，故僅將〈修正全國國土計畫〉之災害敏感、資源敏感、文化景觀敏感、生態敏感等四類環境敏感地區納入。是以，於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版及民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，皆未包括「其他類型之環境敏感地區」。

考量過去在〈全國區域計畫〉架構下，環境敏感地區涉及開發許可的准駁與否，以及使用地變更編定，並就其敏感程度區分為二級：（1）第一級環境敏感地區為限制發展地區；（2）第二級環境敏感地區為條件發展地區。然而，〈全國國土計畫〉除應延續〈全國區域計畫〉規範外，亦須配合環境敏感地區相關規範，且〈全國國土計畫〉將連結到土地使用管制內容之設定，依國土資源特性規範，透過功能分區進行檢討，並不涉及開發許可的准駁與否，故環境敏感地區已無分級之必要。爰此，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，關於環境敏感地區之相關規範，除了確立新增「其他類型之環境敏感地區」外，同時採取不分級管制。

十三、因應地方規劃彈性

於〈全國區域計畫〉時期，我國非都市土地採取一致性編定管制，難以反映地方特性。《國土計畫法》通過後，中央須於兩年內公告實施〈全國國土計畫〉，而後，各縣市須依此原則訂定〈直轄市、縣（市）國土計畫〉，意即地方政府可以取得自主規劃空間，並得依據地方發展需求，進一步落實國土使用功能分區的理想，藉此強化地方自治與計畫指導，達到地方政府自主實踐之目的。對此，前內政部長葉俊榮亦曾公開表示:《國土計畫法》應賦予地方更多自主與彈性空間，包括「訂定自有縣市國土計畫」、「劃設國土功能分區」及「訂定專屬土地使用管制規定」(中央社，2018)。

換言之，《國土計畫法》立法目的之一，即落實地方自治精神，賦予地方政府更彈性、因地制宜的土地治理權限，使各縣市政府得依據在地需求與特色進行規劃。爰此，以下將針對「直轄市、縣（市）國土計畫規劃原則之研提」、「特定國土功能分區因應地方規劃彈性之方式」、「國土功能分區之零星土地劃設彈性」及「地方政府得自行訂定土地使用管制規則」等四項政策議題進行分析與討論。

（一）政策議題：直轄市、縣（市）國土計畫規劃原則之研提

1. 議題說明

在民國 107 年 4 月 26 日行政院國土計畫審議會第 3 次會議中，會議附帶決議應基於地方特殊性與地方實際需要，主張在配合國土整體規劃前提之下，賦予地方政府保有因地制宜之彈性規劃空間。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版之第九章第五節「土地行政作業指導原則」中，新增「陸、直轄市、縣（市）國土計畫之規劃原則」，確立地方政府具備因地制宜之規劃特性：

> 依據本法第 3 條規定，本計畫係目標性、政策性及整體性之國土計畫，提供國土規劃之基本指導原則，指導直轄市、縣（市）國土計畫之規劃與執行。惟為因應各地區之不同發展特性，應賦予直轄市、縣（市）主管機關規劃之彈性，未來直轄市、縣（市）主管機關之規劃與本計畫有不儘相符之處，得經內政部國土計畫審議會審議通過後，授權中央主管機關內政部逕予調整（內政部，2018gc：102）。

3. 政策討論及決定過程

前四個版本的第九章第五節「土地行政作業指導原則」中，並未針對「直轄市、縣(市)國土計畫之規劃原則」加以規範。後於民國 107 年 4 月 26 日行政院國土計畫審議會第 3 次會議中，會議附帶決議：本計畫公告實施後，直轄市、縣(市)政府應接續辦理各該國土計畫擬定作業，考量直轄市、縣(市)國土計畫係屬實質發展空間計畫，應給予充分的時間調查，適當規劃彈性及合理規劃期程，俾計畫內容更為完善。且為保留後續中央主管機關及直轄市、縣(市)主管機關規劃及審議彈性，請內政部再行檢視本計畫草案第 8 章及第 9 章等相關內容，有關國土功能分區劃定的條件、土地使用管制指導的原則，都應該屬於原則性規定，因應各地區不同的特色，賦予各地方政府之彈性(行政院，2018fc：3-4)。是以，內政部營建署於第九章之土地使用指導事項新增以下文字，擬作為「新增地方規劃彈性」文字參考依據：

> 本計畫公告實施後，中央主管機關應依土地使用基本方針、國土功能分區及其分類之土地使用指導事項、環境敏感地區土地使用指導原則、特殊地區及其土地使用指導原則等，研訂國土計畫土地使用管制規則等相關規定，以進一步規範細節性內容，並得視實際需要提請內政部國土計畫審議會討論，以利後續推動執行（內政部，2018gc：71）。

然，因張政務委員景森認為上列文字不足以具體表達地方規劃彈性之特性。爰此，改由行政院國土計畫審議會張政務委員景森提擬下列文字：

> 依據本法第 3 條規定，本計畫係目標性、政策性及整體性之國土計畫，提供國土規劃之基本指導原則，指導直轄市、縣（市）國土計畫之規劃與執行。惟為因應各地區之不同發展特性，應賦予直轄市、縣（市）主管機關規劃之彈性，未來直轄市、縣（市）主管機關之規劃與本計畫有不儘相符之處，得經內政部國土計畫審議會審議通過後，授權中央主管機關內政部逕予調整（內政部，2018gc：102）。

前述文字納入民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版之第九章第五節「土地行政作業指導原則」中，新增「陸、直轄市、縣(市)國土計畫之規劃原則」，藉以賦予縣市政府規劃與審議之彈性。

（二）政策議題：特定國土功能分區因應地方規劃彈性之方式

1. 議題說明

據《國土計畫法》第 20 條及《國土計畫法施行細則》第 9 條規定，各國土功能分區之其他必要分類應符合其劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，得於〈全國國土計畫〉或〈直轄市、縣（市）國土計畫〉新增適當且合理之分類。是以，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，新增「壹、直轄市、縣（市）國土計畫新增國土功能分區之分類原則」，至此確立直轄市、縣(市)國土空間發展得採取因地制宜策略。又，多次在會議討論中，皆曾針對「未登記工廠是否劃入國土功能分區」引起諸多討論，故以下亦將對此進行討論。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版之第八章第三節「辦理國土功能分區劃設作業指導原則」中，新增「壹、直轄市、縣（市）國土計畫新增國土功能分區之分類原則」:

一、依本法施行細則第 9 條規定，符合國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素下，新增適當且合理分類。

二、因應直轄市、縣（市）國土空間發展的差異所衍生課題而須採取因地制宜策略，新增相對應分類應符合下列原則：

（一） 特殊性：全國國土計畫就各國土功能分區所訂之分類，無法因應當地特殊土地使用管制需要。

（二） 相容性：不影響同功能分區其他分類之使用管制。

（三） 公益性：有助於提高環境品質，或創造地區特色。

（四） 合理性：符合直轄市、縣（市）國土計畫空間發展及成長管理計畫內容。

三、直轄市、縣（市）主管機關應就新增分類，依本法第 23 條、第 24 條及相關規定，依法研訂相關規定及配套措施。

3. 政策討論及決定過程

關於「直轄市、縣（市）國土計畫得另訂國土功能分區」之規範，可追溯至民國 105 年 6 月 17 日發布之《國土計畫法施行細則》第 9 條[72]，

[72] 《國土計畫法施行細則》第 9 條：本法第二十條第一項第一款第三目、第二款第三目、第三款第三目、第四款第三目規定各國土功能分區之其他必要分類，應符合該條所定國土功能分區劃

明定全國國土計畫或直轄市、縣(市)國土計畫得考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，訂定各國土功能分區之其他必要分類。

然，在辦理〈全國國土計畫〉公聽會過程中，未登記工廠引起諸多爭議，部分 NGO 組織認為應將未登記工廠新增於國土功能分區中。舉例來說，在民國 106 年 11 月 7 日中部第一場公聽會中，彰化縣活力旺企業協會理事長田明課建議：

> 「城鄉發展地區第二類之三應增訂「既有未登記工廠得輔導整體規劃地區及一定範圍內」，以符合行政院核定輔導未登記工廠合法經營方案之目標。」（內政部，2017ec：10）。

於同場會議中，彰化縣中小企業協會前理事長林珠蘭亦表示

> 「應將未登記工廠劃入國土功能分區中，以避免日後再辦理國土功能分區之變更。」（內政部，2017ec：44）

又，於民國 107 年 1 月 10 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「農業發展」專案小組會議中，高雄市政府建議增訂城鄉發展地區第四類劃設原則，以處理農地未登記工廠群聚問題(內政部，2018fc：16-17)。

針對前述意見，內政部營建署於討論「全國國土計畫」(草案)-國土保育、國土防災議題會議中表示：

> 「農地未登記工廠群聚問題，建議回歸土地指導原則辦理，倘地方政府認為有需要增訂城鄉發展地區之其他必要分類，則建議循《國土計畫法》第 23 條第 4 項[73]規定及《國土計畫法施行細則》第 9 條規定，以縣市國土計畫、另訂管制規則方式辦理。」（內政部，2018ka：28）

爰此，農地未登記工廠問題應循《國土計畫法》相關規定處理，而非以增訂城鄉發展地區之其他必要分類來進行處理。

設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，於全國國土計畫或直轄市、縣（市）國土計畫中定之。

[73] 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。國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。

因先前未登記工廠得否納入國土功能分區劃設中，引起諸多爭議，故於民國 107 年 3 月 6 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 第 9 次專案小組會議 (城鄉發展) 中，重新檢視「直轄市、縣 (市) 國土計畫新增國土功能分區分類之指導原則是否妥適？」。其中，賴委員宗裕對於「中央審議各縣市自行訂定其他必要分類之原則」表達疑慮：

> 「對於各縣市因地制宜所定義及劃設之其他必要分類，倘若地方表示其具有特殊性，中央究竟該如何審議，是否形成每個縣市標準各有不同情形，是否衍生公平性及合理性問題。然而，全國國土計畫及其土地使用指導事項對此卻一片空白將無法指導。」（內政部，2018fj：10）

另，鄭委員安廷則提出建議：

> 「有關直轄市、縣（市）國土計畫是否可新增國土功能分區分類之問題，考量直轄市、縣（市）確有因地制宜不同需求，且後續各該直轄市、縣(市)國土計畫仍需經內政部國土計畫審議會審議，建議予以同意。」（內政部，2018fg：20）

是以，該次會議結論即考量《國土計畫法》第 20 條之規定，各功能分區定有「其他必要之分類」。又，《國土計畫法施行細則》第 9 條規定，符合國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素下，〈全國國土計畫〉或〈直轄市、縣 (市) 國土計畫〉得新增適當且合理分類。故，該次會議結論原則同意該指導原則，俾〈直轄市、縣 (市) 國土計畫〉得據因地制宜規劃 (內政部，2018fg：3-4)。爰此，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉提內政部國土審議版中，遂新增「直轄市、縣 (市) 國土計畫新增國土功能分區之分類原則」，至此確立直轄市、縣 (市) 國土空間發展得採取因地制宜策略 (內政部，2018ga：338)。

後於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院國土審議版及民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中的「直轄市、縣 (市) 國土計畫新增國土功能分區之分類原則」，即沿用民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉提內政部國土審議版之內容 (內政部，2018ga：338)，未作任何調整。

綜上所述，各國土功能分區之劃設係為縣市政府之權責，中央則負責訂定指導原則與審議，另，基於《國土計畫法》第 20 條及《國土計畫法施行細則》第 9 條之規定，〈全國國土計畫〉或〈直轄市、縣 (市) 國土

計畫〉得視情況新增適當且合理之分類，藉以增加因地制宜之地方自主規劃彈性，落實地方自治精神。

（三）政策議題：國土功能分區之零星土地劃設彈性

1. 議題說明

劃設國土功能分區乃是地方政府之權責，且縣市政府應依據中央所明定之原則進行劃設，究竟地方政府在行政操作過程中，在其權責限度範圍內，被賦予哪些彈性容許？

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為了讓地方政府在整個國土功能分區劃設過程中，增強因地制宜之規劃彈性，並得視實際情況進行調整，因此將劃設原則中許多文字自「應」修正為「得」。

3. 政策討論及決定過程

於前四個版本之第八章第二節國土功能分區劃設條件及順序中，部分國土功能分區之劃設條件[74]提及「位於...範圍內之零星土地，應一併予以劃入」等字，無法顯現地方政府的規劃彈性。後經民國 107 年 4 月 26 日行政院國土計畫審議會第 3 次會議之附帶決議，強調應賦予各地方政府保有規劃彈性：

> 「於修法之前，為保留後續中央主管機關及直轄市、縣（市）主管機關規劃及審議彈性，請內政部再行檢視〈全國國土計畫（草案）〉第 8 章及第 9 章等相關內容，有關國土功能分區劃定的條件、土地使用管制指導的原則，都應該屬原則性規定，因應各地區不同的特色，賦予各地方政府規劃之彈性。」（行政院，2018fc：4）

爰此，該次會議結束後，內政部營建署遂將「零星土地劃設」之相關規範，自「應」修正為「得」，以強化國土功能分區之彈性規劃空間。

---

[74] 於劃設條件提及「位於...範圍內之零星土地，應一併予以劃入」之國土功能分區，包括：國土保育地區第一類、國土保育地區第二類、城鄉發展地區第二類之一、城鄉發展地區第二類之二及城鄉發展地區第二類之三。

（四）政策議題：地方政府得自行訂定土地使用管制規則

1. 議題說明

依《國土計畫法》第 23 條第 4 項規定，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。爰此，地方政府得訂定比全國通用性管制更為彈性的土地使用管制規定，藉以反映縣市政府因地制宜之規劃特性。另，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，刪除「由該管主管機關另訂更為嚴格之管制規定」等文字，是否意指「與中央政府相比，地方政府訂定的土地使用管制規則不需更為嚴格」？以下將對此進行討論。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

直轄市、縣（市）主管機關應依據本法規定，擬定各該國土計畫，以彰顯地方資源特性，且直轄市、縣（市）主管機關並得依本法第 23 條第 4 項規定，得由該管主管機關另訂管制規定，並報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜之土地使用管制（內政部，2018gc：71）。

3. 政策討論及決定過程

依《國土計畫法》第 23 條第 4 項規定，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實施之。爰此，民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版明訂：

> 「直轄市、縣（市）政府應依據國土計畫法規定，擬定各該國土計畫，為彰顯地方資源特性，直轄市、縣（市）主管機關依本法第 23 條第 4 項規定，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更為嚴格之管制規定，並報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜土地使用管制。」（內政部，2017ga：315）。

然，依民國 106 年 12 月 21 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「國土保育」專案小組會議之結論：

> 「考量各地方條件不同，離島、偏遠或其他特殊區域，如一致性規定應訂定更為嚴格管制，並無法符合地方特性及需求，故建議保留地方彈性空間，請規劃單位配合修正相關內容。」（內政部，2017fb：3）

是以，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉提內政部國土審議版將「由該管主管機關另訂更為嚴格之管制規定」等文字刪除，並經內政部營建署將民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉提內政部國土審議版之文字修正為：

> 直轄市、縣（市）主管機關應依據本法規定，擬定各該國土計畫，為彰顯地方資源特性，直轄市、縣（市）主管機關依本法第 23 條第 4 項規定，視地方實際需要，依本計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規定，並報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜土地使用管制（內政部，2018ga：340）。

後於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，內政部營建署再行針對該段文字內容進行修正：

> 直轄市、縣（市）主管機關應依據本法規定，擬定各該國土計畫，以彰顯地方資源特性，且直轄市、縣（市）主管機關並得依本法第 23 條第 4 項規定，另訂管制規定，報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜之土地使用管制（內政部，2018gc：71）。

綜上所述，為落實當前臺灣國土計畫體制之地方自治精神，《國土計畫法》第 23 條第 4 項已有相關規範，〈直轄市、縣 (市) 國土計畫〉得視實際情況自行訂定土地使用管制規則；另，刪除「由該管主管機關另訂更為嚴格之管制規定」等文字，意即地方政府訂定之土地使用管制規則，未必須比中央更為嚴格，以強化地方自主規劃彈性之精神。

十四、成長管理議題觀念與處理方式

按《國土計畫法》第 3 條，成長管理係指為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、使用權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之使用管理政策及作法。因此，為了有效建立計畫引導城鄉發展，成長管理應如何研擬相關策略，並且又應該如何執行，視為重要議題。

成長管理的意義在於就一地區之環境容受力，透過擬定城鄉發展需求之發展總量，進行總量控管。為促進城鄉及農業發展地區合理發展，成長管理通常透過規劃的方法，配合管理的策略與技術工具，來規範都市發展及土地開發的區位、時序、速度、總量及品質，同時考量公共設施的服務水準及成本，來執行土地使用管理與公共設施配置等多目標的土地使用政策。在〈全國國土計畫〉中試圖透過城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序作為有效管控城鄉發展的重要概念。

成長管理作為〈全國國土計畫〉引導城鄉發展的策略工具，在辦理過程中引起許多討論。因此，以下將進一步針對「成長管理策略不劃設成長管理邊界」、「城鄉發展總量分類之政策決定歷程」、「成長管理納入處理衰退(shrinking)地區」、「成長管理策略中包含執行工具之政策決定歷程」等四項重大政策議題進行討論與分析。

（一）政策議題：成長管理策略不劃設成長管理邊界

1. 議題說明：

   成長管理中以「總量」、「區位」、「時序」、「邊界」、「品質」為主要概念。而在成長管理邊界作為管理未來住商與產業發展需求的機制下，成長管理邊界該如何劃設？又該如何指導城鄉發展地區？

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

   考量成長管理邊界的定義無法釐清及臺灣城鄉發展的特殊性，遂刪除劃設成長管理邊界，並以城鄉發展成長區位、未來發展地區取代成長管理邊界集約城鄉發展的功能。因此，自民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版中，刪除成長管理策略一章中成長管理邊界的相關內容。

3. 政策討論及決定過程

成長管理主要精神係於規範新開發的總量、區位、時序、邊界，近年更進一步加入品質，於都會層級規範都會擴張。為了有效管理都市擴張，國土計畫中導入成長管理的概念，依國土計畫法第 3 條第 8 款規定：「成長管理係指為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、使用權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之使用管理政策及作法。」而為了將國土規劃導入成長管理中，就城鄉發展及產業發展之總量、區位及優先順序，以及相應之環境品質提升與公共設施提供，研提五項成長管理策略指導原則。

「成長管理邊界」乃自內政部營建署城鄉發展分署委託國立臺北大學辦理「國土計畫-國土空間發展規劃」始被納入國土計畫一環：「依據《國土計畫法》第六條之指導，城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，並應確保完整之配套公共設施。為了配合國土成長總量動態調控下，劃設城鄉發展成長管理邊界及調整範圍，以規範成長考慮之原則（內政部，2016ja：479）。」而在成長管理邊界的劃設上，考量推估城鄉發展地區用地總量，目前城鄉發展用地已足夠使用，惟因應未來發展所需，則以嚴謹的方式適度增加，因此，成長管理邊界以城鄉發展地區第一、二、三類國土功能分區[75]為主（內政部，2016ja：479）。

在成長管理邊界作為控制都市集約發展的重要機制下，在都市計畫地區的成長管理著重於既成發展地區或是可發展地區的緊密化、使用內容活化以及提高利用效率，避免發展擴張。未來的發展長僅能於邊界內進行，其應遵循之成長管理策略，以適度集約的方式，提出邊界內的發展區位、順序及公共設施服務配套之指導原則，以促進環境品質及土地使用效率的提升，並有效引導城鄉發展。

然而，成長管理邊界作為成長管理策略是否妥適？在民國 107 年 1 月 11 日〈全國國土計畫（草案）〉城鄉發展專案小組會議中，周委員宜強對成長管理邊界的意義、功能、劃設提出質疑，認為成長管理邊界似僅

[75] 在「國土計畫-國土空間發展規劃」一案中，國土功能分區之城鄉發展地區被分為第一、二、三類。

於都市縫合之用，且在部分地區(如都市計畫區劃設為國土保育地區第四類、農業發展地區第五類)劃設成長管理邊界並無意義：

> 「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。」（內政部，2018fd：3-4）

另外，國發會、賴委員宗裕則是針對成長管理邊界與其他成長管理策略之關聯性提出疑義：

> 「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？」(內政部，2018fd:12-13)。

> 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(內政部，2018fd：6）。

對此，在成長管理邊界的定位模糊以及臺灣城鄉發展脈絡並不易劃設城鄉邊界，內政部營建署綜合計畫組建議將成長管理邊界在成長管理策略中予以刪除，並且在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」(草案)-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中決議之(內政部，2018kb：9)。

然而，在沒有劃設成長管理邊界下，國土計畫又應該如何指導未來所需之城鄉發展？成長管理邊界原意乃是作為規範增量之城鄉用地，而在國土計畫制度設計中，「城鄉發展成長區位」已依據《國土計畫法》第 6 條之指導，城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，為未來各縣市城鄉發展區位選擇之考量原則，以達成填入式發展的目標。並且進一步連結國土功能分區劃設的「城鄉發展地區第二類之三」，為既有發展地區之擴大(城 2-1、城 2-2)及經核定重大建設計畫，以及「未來發展地區」，因應縣市 20 年內有發展需求所留設之彈性空間。因此，在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」(草案)-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中決議，以「城鄉發展成長區位」代之「成長管理邊界」。

綜上所述，成長管理邊界曾被視為管控城鄉發展總量之策略，考量其在定義與功能不明確、臺灣城鄉發展的特殊性下，在成長管理策略中刪除成長管理邊界，並且考量「城鄉發展區位」具有指認未來空間發展的功能，並連結到城鄉發展地區第二類之三與未來發展地區，因此以「城鄉發展區位」取代成長管理邊界規範未來發展用地之功能。

（二）政策議題：城鄉發展總量分類之政策決定歷程

1. 議題說明

在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，曾將城鄉發展總量分類「住商型城鄉發展總量」及「產業型發展總量」。然而，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中，卻「既有發展地區」、「新增產業用地」、「未來發展地區」合稱城鄉發展地區總量。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量臺灣住商混合的情況，城鄉發展總量不適合住商、產業等土地使用類型限縮，因此城鄉發展總量依照發展時序分為「既有發展地區」、「未來發展地區」。另外，由於經濟部工業局、科技部已就產業需求提出明確總量，故增加「新增產業用地」一類。因此，自民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版確立城鄉發展總量分為「既有發展地區」、「未來發展地區」、「新增產業用地」。

3. 政策討論及決定過程

依國土計畫法第 3 條第 8 款規定，成長管理需規範城鄉發展之總量，避免城鄉發展地區總量供給過剩。雖然當前臺灣都市發展飽和，城鄉發展用地已足夠使用，惟仍需因應未來發展所需，城鄉總量仍需保有規劃彈性。因此在範疇上，城鄉發展總量係為現況總量加上未來發展需求總量。

在內政部營建署城鄉發展分署委託國立臺北大學辦理〈全國國土計畫〉先期規劃案 -「國土計畫 - 空間發展規劃委託案」指出，城鄉發展需求之發展總量分為「城鄉發展用地總量」與「產業發展用地總量」。前者以人口、住宅現況與住宅需求總量進行推估[76]下，以都市計畫區、非都市土地

[76] 考量目前住宅存量，已能滿足民國 115 年需求及未來人口負成長趨勢，並且產業部門主管機關針對現有產業用地需求進行總量評估。因此城鄉發展用地總量應以現況面積為基礎（內政部，

核發開發許可的總面積、核發開發許可之總面積，總計為 482,537 公頃；後者則以「既有合法產業用地供給現況」及在「101 年起前開發的產業用地完前利用」之前提下所新增產業用地需求，在初步參考部門計畫擬議中「產業（工業—製造業）部門空間發展策略（草案）」之內容，具產業部門主管機關之推估，於民國 109 年產業用地需求約將增加 2,211 公頃（內政部，2017ja：461-479）。

雖然初步計算出城鄉發展用地總量，但是該案規劃團隊（國立臺北大學）在民國 106 年 4 月 25 召開之「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 7 次討論會議-成長管理策略中重申，在該案中計算出之城鄉發展總量僅表示現況，在後續〈全國國土計畫〉不應以當該資料作為總量管制的唯一依據，未來尚須再加入地方因地制宜的需求：

> 「有關總量與邊界的問題，目前臺灣的成長管理較強調品質管理，因此我們在策略研擬過程中，較強調如何透過填入式再發展，並結合公共設施改善及品質提升等進行討論，未來建議各縣市以現況城鄉發展總量為基準，針對未來新興產業用地需求及因地制宜之發展需求，將更嚴謹地提出需新增之城鄉發展用地量。」（內政部，2017ad：12）。

而針對城鄉發展總量之分類，在民國 107 年 1 月 11 日之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「城鄉發展」專案小組會議資料中，將其分類改為「住商型城鄉發展總量」（含括既有都市計畫地區、非都市鄉村區、工業區、特定專用區）及「產業型城鄉發展總量」（包含現有產業用地總量、未來產業用地需求）。在該次會議中，鄭委員安廷、國發會針對城鄉發展總量分為住商型及產業型城鄉發展總量，其分類標準及原則提出質疑：

> 「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。」（內政部，2018fd：9-10）。

> 「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。」（內政部，2018fd：12）

2016ja：461-462）。

對此，內政部營建署綜合計畫組亦認為臺灣住商混合的特性並不適合依使用需求劃分為產業型城鄉總量、住商型城鄉總量，故建議刪除兩分類。並在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」(草案)-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中決議，原則同意內政部營建署綜合計畫組之意見。而後，在民國 107 年 3 月 6 日召開之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 9 次專案小組會議（城鄉發展）之會議資料，將城鄉發展總量以依照發展階段分為：既有發展地區總量（59.09 萬公頃）、未來成長需求（內政部，2018fg1：9）、新增產業用地（0.34 萬公頃）。在該次會議中決議，原則同意城鄉發展總量係指既有發展地區、新增產業用地（產業用地、科學園區等）及未來發展需求地區，並保留直轄市、縣（市）政府基於城鄉發展需求增加面積之彈性空間（內政部，2018fg：2）。

綜上所述，城鄉發展總量分為三類：既有發展地區、未來發展地區、新增產業用地。各縣市以「現況城鄉發展總量」(包括：既有都市計畫地區、原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可地區等）為基準，並且另考量未來新興產業及未來城鄉發展用地等需求，對其因地制宜之發展需求，提出需新增之城鄉發展用地量。而在細節規範上，由於臺灣住商混合的情況，城鄉發展總量不適合住商、產業等土地使用類型限縮之，因此在分類上，以既有及未來新增的概念，分為為既有發展地區及未來發展地區。另外，由於經濟部工業局、科技部已對未來產業需求進行計算，且提出明確的總量，故在未來發展的需求中，另外再分類出「新增產業用地」。

（三）政策議題：成長管理納入處理衰退（shrinking）地區

1. 議題說明：

成長管理在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中，規範城鄉發展總量、區位及順序，以控制成長的都市。然而，在面對臺灣當前許多城市有邁入衰敗(shrinking)情況下，成長管理是否該處理之？

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

因臺灣部分地區已出現衰退之現象，亦應將其納入國土規劃，因此在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案)〉提內政部審議版中，在成長管理一章中，經濟發展機會及社會公平正義改善策略下，新增提升衰退轉型

發展遲緩地區經濟發展機會，另於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議中，確立其策略內容。

3. 政策討論及決定過程

《國土計畫法》第 3 條第 8 款之旨，成長管理乃是確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標之工具。透過未來國土空間發展之總量、區位管制下，集約發展，以減少過去土地使用管制失靈而產生蛙躍、蔓延的發展現象。據此，在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，成長管理策略首重促進城鄉及農業地區合理發展（內政部，2018ga：11），在該版本中並無「衰退地區」之概念在其中。

在民國 107 年 1 月 11 日召開之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「城鄉發展」專案小組會議中，周委員宜強、鄭委員安廷皆認為除就有成長需求者，應對既有都市計畫進行填入式發展外，就衰退（shrinking）趨勢者，研擬因應對策：

> 「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。」（內政部，2018fd：3-4）

> 「依目前除北臺區域及臺中市，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。」（內政部，2018fd：9-10）

對此，內政部營建署綜合計畫組在民國 107 年 1 月 23 日之討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中，提出將衰退的現象提出納入成長管理之建議，並且認為衰退地區應以「肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略」研擬相關策略。最終該場會議決議，補充納入「Smart shrinking 聰明轉型」，包含提供必要性公共設施改善或產業振興等策略，以維持地區基本生活需求（內政部，2018kb：9-10）。

針對「Smart shrinking 聰明轉型」，在民國 107 年 3 月 6 日召開之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 9 次專案小組會議會議

（城鄉發展）資料中：經濟發展機會及社會公平正義改善策略中，提出提升發展遲緩地區經濟發展機會：「針對人口與產業流失地區，各直轄市、縣（市） 政府以聰明轉型策略出發，透過產業振興、公共設施轉型改善等機制，並結合民眾參與，促進適性發展，以維持地區生活機能及生活品質： （一）盤查都市基礎資料（二）訂定合宜發展規模（三）營造地區亮點（四）地區經濟振興（內政部，2018fg1：20）。」

雖然「shrinking」的概念被接受，然而針對「shrinking」該如何翻譯，賴委員美蓉則是建議，「轉型」應包含成長及衰退等類型，草案所列「聰明轉型」一詞，建議再予斟酌（內政部，2018fg：5）。對此，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中，修改了「發展遲緩地區」為「衰退轉型地區」的策略。又在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版，又將「衰退轉型地區」改為「提升轉型地區」。

另一方面，張委員容瑛對於衰退地區之相關策略有所建議：

> 「因轉型地區為 shrinking city 的一部分，而 shrinking city 的核心問題之一在於基盤設施老舊需要更新活化，因此建議於此部分或是公共設施公平正義的部分補充相關論述，並建議此部分第 4 點『地區振興與社會再生』之內容應調整為更具彈性、指導性的原則。」（內政部，2018fg：9）

而後，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中，修改了「發展遲緩地區」為「衰退轉型地區」的策略，並在第五章第二節「肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略」，針對人口與產業流失地區，各直轄市、縣（市）政府以衰退轉型策略出發，透過產業振興、公共設施轉型、基礎公共設施改善等機制，並結合民眾參與，促進適性發展，以維持地區生活機能及生活品質（內政部，2018ga：176-178）。

綜上所述，考量臺灣現況中，城鄉地區除了未來有成長可能及需求，部分地區已邁入衰退（shrinking），因此，在成長管理一章中，就經濟發展機會及社會公平正義改善策略，連結處理衰退地區。

（四）政策議題：成長管理策略中包含執行工具之政策決定歷程

1. 議題說明

成長管理策略之執行工具在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版及民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版並

未被提出。然而，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中，在研擬成長管理策略下，以「回饋機制」、「負擔開發義務」、公共設施闢建配合都市發展時程」、「訂定公共設施服務水準審查標準」、「公有土地活化機制」、「國土規劃整合機制」等六項作為其執行工具。因此，本議題將討論成長管理策略中是否應包含執行工具之政策決定歷程。

2. 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中，加入策略執行工具，並且在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版確定，執行工具包含：「回饋機制」、「負擔開發義務」、「公共設施闢建配合都市發展時程」、「公有土地活化機制」等四項。

3. 政策討論及決定過程

按民國 105 年 6 月所公告實施之《國土計畫法施行細則》第 4 條第 4 款之規定：「成長管理策略應載明下列事項：（一）全國農地總量及農業生產環境之維護策略。（二）城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序。（三）環境品質提升及公共設施提供策略。（四）經濟發展機會及社會公平正義改善策略。（五）其他相關事項。」意即，在辦理全國國土計畫中，成長管理策略中應包含城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等內容，方可規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之使用管理政策及作法。

因此，在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，安排成長管理策略於第五章第二節，並且分為：壹、全國供糧食生產之農地總量；貳、城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序；參、環境品質提升及公共設施提供策略；肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略，進行內容的撰寫。其中，並不包含成長管理執行工具。

在民國 107 年 1 月 11 日之國土計畫審議會審議「全國國土計畫（草案）「城鄉發展」專案小組會議資料中，黃委員書禮及張委員蓓琪皆對如何執行成長管理有所疑問，並且建議評估納入相關新的執行工具：

「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。」（內政部，2018fd：8-9）。

「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。」（內政部，2018fd：10-11）。

然而，其實在民國 105 年內政部營建署城鄉發展分署委託臺北大學辦理「國土計畫-國土空間發展規劃」中，便曾依據《國土計畫法施行細則》第四條第一項第三款[77]之規定，研提五項策略[78]，及其指導原則與相關配套及執行工具，包含：「土地滾動檢討機制」、「公共設施同時性」、「土地活化機制」、「公共設施負擔與回饋機制」、「租稅增額融資制度（TIF）」、「特別估價地區（SAD）」、「土地使用績效管制」、「農地保育地役權」、「農地農用獎懲機制」、「區域型國土規劃整合平台」（內政部，2016ja：525-577）。

在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中決議，除了補充納入成長管理策略工具（內政部，2018kb：9-10），亦建議執行工具的項目。雖然黃委員書禮以委託案「國土計畫-國土空間發展規劃」中曾研提的十項執行工具提出建議，對此內政部營建署回應將部分納入：

將「開發影響費」補充納為執行工具；惟黃書禮委員提及 10 項執行工具，考量部分業已適度納入計畫書、部分欠缺法律依據尚無法落實執行（內政部，2018kb：9-10）。

此後，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版雖然新增了「伍、策略執行工具建議」。並且為了滿足成長管理落實的可能性，其執行工具僅六項「回饋機制」、「負擔開發義務」、「公共設施闢建配合都市發展時程」、「訂定公共設施服務水準審查標準」、「公有土地

[77] 《國土計畫法施行細則》第 4 條第 1 項第 3 款：國土成長管理策略應載明下列事項：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、土地資源的合理配置與兼顧經濟發展機會及社會公平正義改善。

[78] 五項成長管理策略：「以整體發展為原則，提出總量管制」、「視土地資源及其空間區位之潛力與特質，擬定發展優先順」、「檢討現有公共設施數量、區位、規模與服務機能，以確保各直轄市、縣（市）具足夠的公共設施」、「促進土地資源之合理利用，建立 土地使用獎懲及管制」、「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」

活化機制」、「國土規劃整合機制」。在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，更刪除了「訂定公共設施服務水準審查標準」、「國土規劃整合機制」，僅剩 4 項。

綜上所述，成長管理策略的執行工具有助於後續執行〈全國國土計畫〉。在委託臺北大學辦理之先期規劃案中所擬定的眾多執行工具中，以具有可行性高，且有法源依據的相關機制，進行輔助，因而保留了「回饋機制」、「負擔開發義務」、「公共設施闢建配合都市發展時程」、「公有土地活化機制」。

附錄一、〈全國國土計畫〉政策推動歷程會議紀錄

為擬訂〈全國國土計畫〉，於民國 105 年 5 月至民國 107 年 4 月之間，共舉辦 6 次公開展覽與公聽會、4 次內政部國土計畫審議會、11 次內政部國土計畫審議會專案小組會議、9 次機關研商會議、13 次座談會、4 次說明會以及 8 次國土空間發展規劃諮詢委員平台會議。據此，本彙編針對前述各類型會議討論焦點進行整理，並進一步聚焦於「全國及直轄市、縣（市）農地總量」、「新增產業用地總量」、「部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程」、「國土功能分區劃設條件」、「研訂鄉村地區整體規劃」、「水庫集水區土地使用指導事項」、「未登記工廠土地使用指導事項」、「環境敏感地之土地使用管制方式」以及「成長管理議題觀念與處理方式之過程」等九大重要議題，以下分述之（請參見表 3）。

表 3　〈全國國土計畫〉推動歷程相關會議紀錄彙整表

全國國土計畫重要議題			全國及直轄市、縣(市)農地總量	新增產業用地總量	部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程	國土功能分區劃設條件	研訂鄉村地區整體規劃	水庫集水區土地使用指導事項	未登記工廠土地使用指導事項	環境敏感地之土地使用管制方式	成長管理議題觀念與處理方式之過程
公展及審議階段											
會議類型	會議時間	會議名稱									
公開展覽、公聽會辦理情形（A）	106/10/25	A1	○	○	○	○		○	○	○	
	106/11/02	A2	○	○	○	○		○	○	○	○
	106/11/07	A3	○	○	○	○		○	○		
	106/11/10	A4	○			○				○	
	106/11/11	A5	○	○	○	○		○	○	○	○
	106/12/01	A6	○	○	○	○		○	○	○	○
內政部國土計畫審議會（B）	106/11/02	B1	○			○	○				
	107/03/15	B2	○	○		○		○	○	○	
	107/06/25	B3	○	○	○	○	○		○		○
	108/01/22	B4	○	○	○	○	○				
內政部國土計畫初審小組（C）	106/12/21	C1				○		○		○	
	106/12/28	C2				○		○		○	
	107/01/04	C3				○				○	
	107/01/04	C4	○	○	○	○		○		○	
	107/01/10	C5	○			○	○		○	○	
	107/01/11	C6	○	○		○			○	○	○

全國國土計畫重要議題			全國及直轄市、縣(市)農地總量	新增產業用地總量	部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程	國土功能分區劃設條件	研訂鄉村地區整體規劃	水庫集水區土地使用指導事項	未登記工廠土地使用指導事項	環境敏感地之土地使用管制方式	成長管理議題觀念與處理方式之過程
公展及審議階段											
會議類型	會議時間	會議名稱									
內政部國土計畫初審小組(C)	107/02/23	C7			○	○		○		○	
	107/03/02	C8	○			○	○		○	○	
	107/03/06	C9		○	○	○	○		○	○	○
	107/03/07	C10		○	○	○	○		○	○	○
	107/03/09	C11			○	○		○	○		
規劃階段											
會議類型	會議時間	會議名稱									
機關研商會議(D)	105/09/06	D1		○	○						
	105/12/14、15、19	D2	○	○	○						
	106/04/24	D3				○					○
	106/05/08	D4				○					
	106/05/15	D5	○	○	○	○	○		○	○	○
	106/06/05	D6	○	○	○				○	○	
	106/07/05	D7				○				○	

全國國土計畫重要議題			全國及直轄市、縣(市)農地總量	新增產業用地總量	部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程	國土功能分區劃設條件	研訂鄉村地區整體規劃	水庫集水區土地使用指導事項	未登記工廠土地使用指導事項	環境敏感地之土地使用管制方式	成長管理議題觀念與處理方式之過程
規劃階段											
座談會(E)	105/10/14	E1	○			○	○			○	
	106/01/05	E2			○		○				
	106/04/13	E3			○						○
	106/04/20	E4			○						○
	106/05/11	E5			○	○			○		○
	106/06/15	E6	○		○	○	○	○		○	
	106/07/28	E7	○		○	○					
	106/07/31	E8	○	○	○	○				○	○
	106/08/01	E9	○	○	○	○	○	○		○	
	106/08/04	E10	○	○		○	○		○		
	106/08/09	E11	○	○		○	○		○		
	106/08/10	E12	○	○	○	○	○		○	○	○
	106/08/11	E13	○		○	○		○	○	○	○

全國國土計畫重要議題			全國及直轄市、縣(市)農地總量	新增產業用地總量	部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程	國土功能分區劃設條件	研訂鄉村地區整體規劃	水庫集水區土地使用指導事項	未登記工廠土地使用指導事項	環境敏感地之土地使用管制方式	成長管理議題觀念與處理方式之過程
規劃階段											
會議類型	會議時間	會議名稱									
全國國土計畫(草案)說明會(F)	106/09/01	F1			○	○					
	106/09/05	F2	○	○	○	○		○	○	○	
	106/09/06	F3	○	○	○	○		○	○	○	
	106/09/07	F4	○	○	○	○		○	○	○	
105、106 年度委辦案階段性成果											
國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議(G)	105/08/08	G1	○		○				○		
	105/09/30	G2	○	○	○						
	105/11/24	G3		○	○	○			○		
	106/01/13	G4			○	○	○		○	○	○
	106/02/16	G5		○	○	○	○		○		
	106/03/09	G6	○	○	○			○			
	106/04/25	G7	○	○	○				○		○
	106/06/01	G8			○						○

資料來源：本計畫彙整

備註：〈全國國土計畫〉推動歷程相關會議紀錄彙整表之編號說明表

會議類型	編號	會議名稱
公開展覽、公聽會辦理情形（A）	A1	南部場公聽會
	A2	北部場公聽會
	A3	中部第一場公聽會
	A4	東部場公聽會
	A5	中部第二場公聽會
	A6	北部場延續會議
內政部國土計畫審議會（B）	B1	內政部國土計畫審議會第 1 次會議
	B2	內政部國土計畫審議會第 2 次會議
	B3	內政部國土計畫審議會第 3 次會議
	B4	內政部國土計畫審議會第 4 次會議
內政部國土計畫初審小組（C）	C1	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土保育」專案小組會議
	C2	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土防災」專案小組會議
	C3	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「海洋資源」專案小組會議
	C4	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「部門策略」專案小組會議
	C5	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「農業發展」專案小組會議
	C6	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議
	C7	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案）專案小組第 7 次會議（國土保育、國土防災）
	C8	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案）第 8 次專案小組會議（農業發展）
	C9	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案）第 9 次專案小組會議（城鄉發展）
	C10	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案）第 10 次專案小組會議（城鄉發展）
	C11	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案）第 11 次專案小組會議（公民團體意見處理情形）

會議類型	編號	會議名稱
機關研商會議(Ｄ)	D1	「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議
	D2	「國土計畫部門空間發展策略」第 2、3、4 次研商會議
	D3	「全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議
	D4	「全國國土計畫-國土保育地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議
	D5	「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議
	D6	「國土計畫部門空間發展策略」第 5 次研商會議
	D7	「全國國土計畫-國土復育促進地區劃定原則」機關諮商會議
座談會（Ｅ）	E1	「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第一次專家學者座談會
	E2	「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」國土空間發展規劃座談會
	E3	「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」城鄉發展模式與公共設施提供策略座談會
	E4	「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」城鄉發展模式與跨域治理策略座談會
	E5	「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」國土空間發展規劃第二次座談會
	E6	「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第二次專家學者座談會
	E7	召開「全國國土計畫草案」北區（臺北市、新北市、基隆市、宜蘭縣、連江縣、金門縣）座談會
	E8	召開「全國國土計畫草案」北區（桃園市、新竹縣、新竹市）座談會
	E9	召開「全國國土計畫草案」東區（花蓮縣、臺東縣）座談會
	E10	召開「全國國土計畫草案」中區（彰化縣、雲林縣）座談會
	E11	召開「全國國土計畫草案」中區（苗栗縣、臺中市、南投縣）座談會
	E12	召開「全國國土計畫草案」南區（高雄市、屏東縣、澎湖縣）座談會
	E13	召開「全國國土計畫草案」南區（嘉義縣、嘉義市、臺南市）座談會

會議類型	編號	會議名稱
全國國土計畫（草案）說明會（F）	F1	東區（花蓮縣、臺東縣）
	F2	北區（臺北市、新北市、基隆市、桃園市、新竹縣、新竹市、宜蘭縣、金門縣、連江縣）
	F3	中區（苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣）
	F4	南區（嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣）
國土空間發展規劃-諮詢委員平台會議（G）	G1	「國土空間發展規劃-諮詢委員平台會議」第 1 次討論會議
	G2	「國土空間發展規劃-諮詢委員平台會議」第 2 次討論會議-願景與課題
	G3	「國土空間發展規劃-諮詢委員平台會議」第 3 次討論會議-議題指認
	G4	「國土空間發展規劃-諮詢委員平台會議」第 4 次討論會議-議題與空間發展策略
	G5	「國土空間發展規劃-諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則
	G6	「國土空間發展規劃-諮詢委員平台會議」第 6 次討論會議-部門空間發展策略
	G7	「國土空間發展規劃-諮詢委員平台會議」第 7 次討論會議-成長管理策略
	G8	「國土空間發展規劃-諮詢委員平台會議」第 8 次討論會議

附錄二、〈全國國土計畫〉政策推動歷程委託案

《國土計畫法》自民國 105 年 5 月 1 日施行，依照《國土計畫法》第 45 條規定：「中央主管機關應於本法施行後 2 年內，公告實施全國國土計畫」。營建署為推動〈全國國土計畫〉之擬訂，委請內政部營建署城鄉發展分署進行規劃草案之研擬，並邀集國土規劃專業研究機構共同參與。

一、城鄉分署辦理〈全國國土計畫〉先期規劃研究委託案

為配合《國土計畫法》公告實施，在規定期限內完成〈全國國土計畫〉之草案，將現行土地使用轉換至國土計畫體制，以利未來接合到實質的政策法規，城鄉分署遂於 105 年度公告四件先期規劃委託案，包括：「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」、「國土計畫-國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案」、「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」、「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」，特別針對〈全國區域計畫〉及《國土計畫法》中所包含之「空間發展」、「功能分區」、「防災復育」及「城鄉發展模式」等重要議題。在民國 105 年至民國 107 年間，分別委請四個專業研究團隊參與規劃作業，包括：國立臺北大學、財團法人中華經濟研究院、財團法人國土規劃及不動產資訊中心、財團法人臺灣大學城鄉研究發展基金會承攬進行(詳如表４)。

表 4　〈全國國土計畫〉規劃擬訂階段之委託研究案

計畫名稱	計畫案號	執行單位	金額（元）	期程
105 年度「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」	UR-10502	國立臺北大學&財團法人國土規劃及不動產資訊中心	6,830,000	105/07-106/09
105 年度「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」	UR-10503	財團法人中華經濟研究院	3,340,000	105/06-106/11
105 年度「國土計畫-國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案」	UR-10504	財團法人國土規劃及不動產資訊中心	5,440,000	105/09-106/08

計畫名稱	計畫案號	執行單位	金額（元）	期程
105 年度「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」	UR-10505	財團法人臺灣大學城鄉研究發展基金會	1,980,000	105/06-107/03

資料來源：政府電子採購網

此四大委託研究案之目的在於，邀集專業規劃團隊參與規劃過程，並將相關成果作為〈全國國土計畫〉草案研擬之參考。以下說明此四大委託規劃研究案之功能定位（詳見圖４）。

（一）「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之指導性

藉由「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」作為概念指導，並且以其三個子計畫（國土防災及國土復育促進地區規劃、國土功能分區規劃、城鄉發展模式與行政區劃檢討）之實證反饋，確實落實研擬國土空間發展計畫。

（二）「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」之定位

首先，參考「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之願景與空間策略，針對國土功能分區劃設的步驟，採取更進一步的擬定。第二，提供「國土計畫-國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案」之功能分區轉換機制，討論國土復育促進地區劃設之競合關係。第三，提供「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」，進行調整與修正，並且結合國土計畫之成長管理策略及功能分區劃設原則，形成合理的「城鄉發展模式」。

（三）「國土計畫-國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案」之定位

將其蒐集之數據做為其他三案之參考，第一，作為「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之國土空間發展及成長管理策略擬定之參考。第二，做為「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」之功能分區轉換機制研擬，以及分區分類之土地使用指導原則之參考。第三，國土防災及氣候變遷調適策略成果，將作為「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」中，合理城鄉發展模式中的防災策略的部分之指導原則，另外也作為全國跨域治理指導原則實策略之指導原則。

(四)「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」之定位

參酌「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」期初報告之基本調查與發展預測內容與現況資料，彙整國土利用現況。配合其國土空間發展策略、功能分區劃設，以前階段初步判別之結果為基礎，作為具共識性的都市階層篩選原則，研擬出城鄉的空間型態。

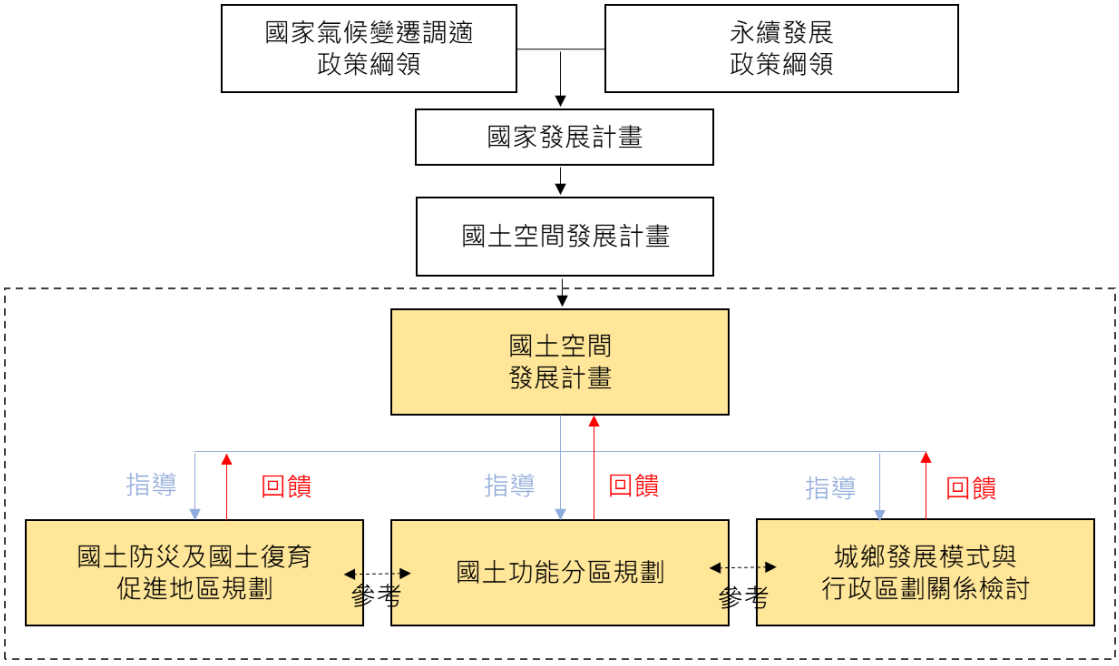


圖 4　〈全國國土計畫〉草案辦理過程之委託研究案功能定位

資料來源：本計畫彙整

參考資料

■ 國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議（a）

內政部（2016aa）。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 1 次討論會議（2016/8/8）。

內政部（2016ab）。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 2 次討論會議-願景與課題（2016/9/30）。

內政部（2016ac）。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 3 次討論會議-議題指認（2016/11/24）。

內政部（2017aa）。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 4 次討論會議-議題與空間發展策略（2017/1/13）。

內政部（2017ab）。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則（2017/2/16）。

內政部（2017ac）。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 6 次討論會議-部門空間發展策略（2017/3/9）。

內政部（2017ad）。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 7 次討論會議-成長管理策略（2017/4/25）。

內政部（2017ae）。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 8 次討論會議（2017/06/01）。

■ 座談會（b）

內政部（2016b）。「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第一次專家學者座談會會議紀錄（2016/10/14）。

內政部（2016b1）。「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第一次專家學者座談會會議簡報（2016/10/14）。

內政部（2017ba）。「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」國土空間發展規劃座談會（2017/1/5）。

內政部（2017bd）。「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」國土空間發展規劃第二次座談會（2017/5/11）。

內政部（2017be）。「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第二次專家學者座談會（2017/6/15）。

內政部（2017bf）。召開「全國國土計畫草案」北區（臺北市、新北市、基隆市、宜蘭縣、連江縣、金門縣）座談會（2017/7/28）。

內政部（2017bg）。召開「全國國土計畫草案」北區（桃園市、新竹縣、新竹市）座談會（2017/7/31）。

內政部（2017bh）。召開「全國國土計畫草案」東區（花蓮縣、臺東縣）座談會（2017/8/1）。

內政部（2017bi）。召開「全國國土計畫草案」中區（彰化縣、雲林縣）座談會（2017/8/4）。

內政部（2017bk）。召開「全國國土計畫草案」南區（高雄市、屏東縣、澎湖縣）座談會（2017/8/10）。

內政部（2017bl）。召開「全國國土計畫草案」南區（嘉義縣、嘉義市、臺南市）座談會（2017/8/11）。

■ 機關研商會議（c）

內政部（2016ca）。「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議（2016/9/6）。

內政部（2016cb）。「國土計畫部門空間發展策略」第 2、3、4 次研商會議（2016/12/14、15、19）。

內政部（2016cc）。「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」（2016/06/21）

內政部(2017ca)。「全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議會議資料（2017/4/24）。

內政部(2017ca1)。「全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議會議簡報（2017/4/24）。

內政部（2017cb）。國土計畫之海洋資源地區劃設與土地使用管制相關事宜研商會議（2017/5/3）。

內政部（2017cc）。「全國國土計畫-國土保育地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議（2017/5/8）。

內政部（2017cd）。「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議（2017/5/15）。

內政部（2017ce）。「國土計畫部門空間發展策略」第 5 次研商會議（2017/6/5）。

內政部（2017ce）。「全國國土計畫-國土復育促進地區劃定原則」機關諮商會議（2017/7/5）。

內政部（2017cf）。「全國國土計畫（草案）」部門發展預測及國土功能分區劃設機關研商會議紀錄（2017/9/29）。

內政部（2017cf1）。「全國國土計畫（草案）」部門發展預測及國土功能分區劃設機關研商會議開會通知單（2017/9/29）。

內政部（2018ca）。「全國國土計畫部會研商平台（討論議題：農地）」備忘錄（2018/1/8）。

內政部（2018cb）。〈全國國土計畫（草案）〉相關事宜研商會議記錄（2018/4/18）。

內政部（2018cc）。〈全國國土計畫（草案）〉涉及原住民族土地使用指導事項研商會議（107/2/6）。

■ 〈全國國土計畫（草案）〉說明會（d）

內政部（2017da）。〈全國國土計畫（草案）〉東區（花蓮縣、臺東縣）說明會（2017/9/1）。

內政部（2017dc）。〈全國國土計畫（草案）〉中區（苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣） 說明會（2017/9/6）。

內政部（2017dd）。〈全國國土計畫（草案）〉南區（嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣） 說明會（2017/9/7）。

■ 公開展覽、公聽會辦理情形（e）

內政部（2017ea）。〈全國國土計畫（草案）〉南部場公聽會會議紀錄（2017/10/25）。

內政部（2017eb）。〈全國國土計畫（草案）〉北部場公聽會會議紀錄（2017/11/2）。

內政部（2017ec）。〈全國國土計畫（草案）〉中部第一場公聽會會議紀錄（2017/11/7）。

內政部（2017ed）。〈全國國土計畫（草案）〉東部場公聽會會議紀錄（2017/11/10）。

內政部（2017ee）。〈全國國土計畫（草案）〉中部第二場公聽會會議紀錄（2017/11/11）。

內政部（2017ef）。〈全國國土計畫（草案）〉北部場延續會議紀錄（2017/12/1）。

■ 國土計畫審議會（f）

內政部（2017fa）。內政部國土計畫審議會第 1 次會議會議記錄（2017/11/2）。

內政部（2017fb）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「國土保育」專案小組會議會議記錄（2017/12/21）。

內政部（2017fb1）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「國土保育」專案小組會議開會通知單（2017/12/21）。

內政部（2017fb2）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「國土保育」專案小組會議會議簡報（2017/12/21）。

內政部（2017fc）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「國土防災」專案小組會議會議記錄（2017/12/28）。

內政部（2018fa）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「海洋資源」專案小組會議會議記錄（2018/1/4）。

內政部（2018fb）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「部門策略」專案小組會議會議記錄（2018/1/4）。

內政部（2018fc）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「農業發展」專案小組會議會議記錄（2018/1/10）。

內政部（2018fc1）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「農業發展」專案小組會議會議簡報（2018/1/10）。

內政部（2018fd）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「城鄉發展」專案小組會議會議記錄（2018/1/11）。

內政部（2018fd1）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「城鄉發展」專案小組會議會議資料附件一（2018/1/11）。

內政部（2018fd2）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「城鄉發展」專案小組會議開會通知單（2018/1/11）。

內政部（2018fe）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）專案小組第 7 次會議會議記錄（國土保育、國土防災）（2018/2/23）。

內政部（2018fe1）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）專案小組第 7 次會議言要點之回應處理意見表（國土保育、國土防災）（2018/2/23）。

內政部（2018fe2）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）專案小組第 7 次會議會議簡報（國土保育、國土防災）（2018/2/23）。

內政部（2018ff）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 8 次專案小組會議會議記錄（農業發展）（2018/3/2）。

內政部（2018ff1）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 8 次專案小組會議發言要點之回應處理意見表（農業發展）（2018/3/2）。

內政部（2018ff2）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 8 次專案小組會議會議簡報（農業發展）（2018/3/2）。

內政部（2018fg）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 9 次專案小組會議會議記錄（城鄉發展）（2018/3/6）。

內政部（2018fg1）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 9 次專案小組會議會議開會通知（城鄉發展）（2018/3/6）。

內政部（2018fh）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 10 次專案小組會議會議記錄（城鄉發展）（2018/3/7）。

內政部（2018fi）。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 11 次專案小組會議會議記錄（公民團體意見處理情形）（2018/3/9）。

內政部（2018fj）。內政部國土計畫審議會第 2 次會議（2018/3/15）會議記錄。

內政部（2018fj1）。內政部國土計畫審議會第 2 次會議（2018/3/15）會議簡報。

行政院（2018fa）。行政院國土計畫審議會第 1 次會議會議記錄（2018/4/12）。

行政院（2018fb）。行政院國土計畫審議會第 2 次會議會議記錄（2018/4/19）。

行政院（2018fb1）。行政院國土計畫審議會第 2 次會議會議記錄委員意見處理情形對照表（2018/4/19）。

行政院（2018fb2）。行政院國土計畫審議會第 2 次會議確認上次會議會議紀錄（2018/4/19）。

行政院（2018fc）。行政院國土計畫審議會第 3 次會議會議記錄（2018/4/26）。

行政院（2018fc1）。行政院國土計畫審議會第 3 次會議確認上次會議會議紀錄（2018/4/26）。

行政院（2018fc2）。行政院國土計畫審議會第 3 次會議會議簡報（2018/4/26）。

■ 全國國土計畫（g）

內政部（2017ga）。〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版（2017/8）。

內政部（2017gb）。〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版（2017/10）。

內政部（2018ga）。〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土計畫審議會版（2018/3）。

內政部（2018gb）。〈全國國土計畫（草案）〉報行政院國土計畫審議會版（2018/3）。

內政部（2018gc）。〈全國國土計畫〉公告實施版（2018/4/30）。

- 國土計畫 - 國土功能分區規劃委託技術服務案（h）

內政部（2017ha）。國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案期中報告

內政部（2017ha1）。國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案期中報告會議記錄

內政部（2017hb）。國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案期末報告會議簡報

內政部（2017hc）。國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案結案報告

- 直轄市、縣（市）國土計畫規劃與執行實務（i）

內政部（2017ia）106 年度直轄市、縣（市）國土計畫規劃與執行實務第 1 期研習課程，國土功能分區劃設條件及畫設順序初步方向（106/5/1）

- 國土計畫 - 國土空間發展規劃委託技術服務案（j）

內政部（2017ja）。國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案總結報告書

內政部（2017jb）。國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案第二次顧問會議（2017/4/18）

- 討論「全國國土計畫」（草案）（k）

內政部（2018ka）。討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災議題會議紀錄（2018/1/19）

內政部（2018kb）。討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議紀錄（2018/1/23；24）

內政部（2018kb1）。討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議資料（2018/1/23）

內政部（2018kc）。討論「全國國土計畫」（草案）-城鄉發展議題（城鄉發展地區第二類之三及相關配套措施）會議（2018/2/23）

■ 營建署組內階段性成果（l）

內政部（2016la）。營建署內部階段性成果-國土功能分區分類及其劃設條件（2016/10/4）

■ 國土計畫法推動小組會議（m）

內政部（2016ma）。國土計畫法推動小組第三次會議會議資料（105/12/23）

■ 其他中文文獻

內政部（2010）。變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）

內政部（2013a）。〈全國區域計畫〉

內政部（2013b）。《區域計畫法施行細則》

內政部（2017）。〈修正全國區域計畫〉

內政部（2018）。「全國國土計畫重要議題（海洋資源）」研商會議

行政院農業委員會（2011）。估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究，計畫主持人：林國慶。

行政院農業委員會（2012）。101 年度農地資源空間規劃總顧問指導計畫-全臺農業發展地區分類分級劃設成果總結報告，主持人：黃書禮。

行政院農業委員會（2015）。104 年度農地資源空間規劃總顧問指導計畫，主持人：黃書禮。

經濟部（2013）。輔導未登記工廠合法經營方案（核定本）

■ 網路資料

政府電子採購網（2014）國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案，網址 https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_detail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=51857442（擷取日期：2019/09/30）

政府電子採購網（2014） 105 年度「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」，網址：https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_detail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=51859083(擷取日期：2019/09/30）

政府電子採購網（2014） 105 年度「國土計畫-國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案」，網址：https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_detail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=51859181(擷取日期：2019/09/30）

政府電子採購網（2014） 105 年度「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」，網址：https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_detail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=51857451(擷取日期：2019/09/30）

■ 英文文獻

Berrens, Robert.（2001）. The safe minimum standard of conservation and endangered species: A review. Environmental Conservation. 28. 104 - 116.

Batie, Sandra S.（1989）. Sustainable Development: Challenges to the Profession of Agricultural Economics. American Journal of Agricultural Economics, 71（5）, 1083-1101.