

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會

「產業轉型趨勢下之成長管理策略與城鄉發展地區劃設條件調整方向」議程

時間	活動內容
8:30 ~ 9:00	來賓報到/就座
9:00 ~ 9:05	內政部國土管理署 歐主任秘書正興 致詞
9:05 ~ 9:20	<p>規劃團隊簡報</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 議題一、成長管理策略調整方向</li> <li>■ 議題二、城鄉發展地區劃設條件調整方向</li> </ul>
9:20 ~ 10:40	<p>與談者交流策略綜觀見解或疑義</p> <p>與談人：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 新北市政府 邱敬斌秘書長</li> <li>■ 桃園市政府都市發展局 江南志局長</li> <li>■ 國立臺灣大學建築與城鄉研究所 陳良治教授</li> <li>■ 國立臺北大學都市計劃研究所 張容瑛副教授</li> <li>■ 鼎漢國際工程顧問股份有限公司 吳清如副總經理</li> </ul>
10:40 ~ 10:50	中場休息
10:50 ~ 12:00	<p>開放與會者綜合討論/問答</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 關鍵部會發言 ( 國家科學及技術委員會、經濟部 )</li> <li>■ 其他與會人員發言及提問交流</li> </ul>
12:00	賦歸

全國國土計畫通盤檢討重要議題交流系列座談會

# 「產業轉型趨勢下之成長管理策略與城鄉發展地區劃設條件調整方向」座談會



座談會會議資料



線上意見提問區



## 全國國土計畫通盤檢討重要議題 交流系列座談會—第2場次

# 產業轉型趨勢下之 成長管理策略與 城鄉發展地區劃設條件 調整方向

計畫主持人：張學聖 教授

協同主持人：鄭皓騰 副教授

議題專題負責老師：趙子元教授

葉佳宗副教授

陳秉立助理教授

黃偉茹教授

何彥陞副教授

葉如萍助理教授

鄭安廷教授

張容瑛副教授

陳玉雯總經理

中華民國115年1月29日

# 背景說明

陸續研擬施行細則、  
國土功能分區、土地  
使用管制規則等措施。

民國 104 年

《國土計畫法》  
三讀通過，隔年  
5月1日施行。

民國 107 年

《全國國土計畫》  
正式公告。

縣市國土計畫擬  
定過程，**部分地  
方政府提出時間  
不足**之疑慮。

民國 109 年

《縣市國土計畫》  
延至110年、國  
土功能分區圖延  
至114年上路。

民國 110 年

《縣市國土計畫》  
公告施行。

各界**提出諸多疑  
慮**，如子法、配  
套措施不足等，  
**商討再次延期**。

民國 114 年

再度修法，國土  
功能分區圖最遲  
120年上路。

現在

辦理全國國土計畫  
通檢先期作業，研  
議各議題處理策略。

為銜接國家重大政策並回應各界關注之  
規劃議題，國土署正啟動「全國國土計  
畫通盤檢討」先期規劃，針對重要議題  
進行策略精進。

欲藉由「全國國土計畫通盤檢討重要議  
題交流系列座談會」進行跨領域交流，  
凝聚政策共識，作為後續檢討調整基礎。

# 國土議題精進操作流程

01

## 重要議題盤整與政策方向掌握階段

彙整國土計畫相關歷程資料

梳理國土計畫重點議題之歷程脈絡

召開7場內部工作會議

滾動檢討並研提初步策略方向

02

## 策略研析與精進階段

掌握現行政策與部會做法，彙整各議題之政策方向及策略見解

召開7場工作小組會議

深化研析，確認議題論述及初步策略建議

召開4場正式工作會議

修正精進策略內容，確認具體操作之策略方案

03

辦理系列座談會凝聚策略共識，定調重點政策方向

# 國土議題精進操作流程

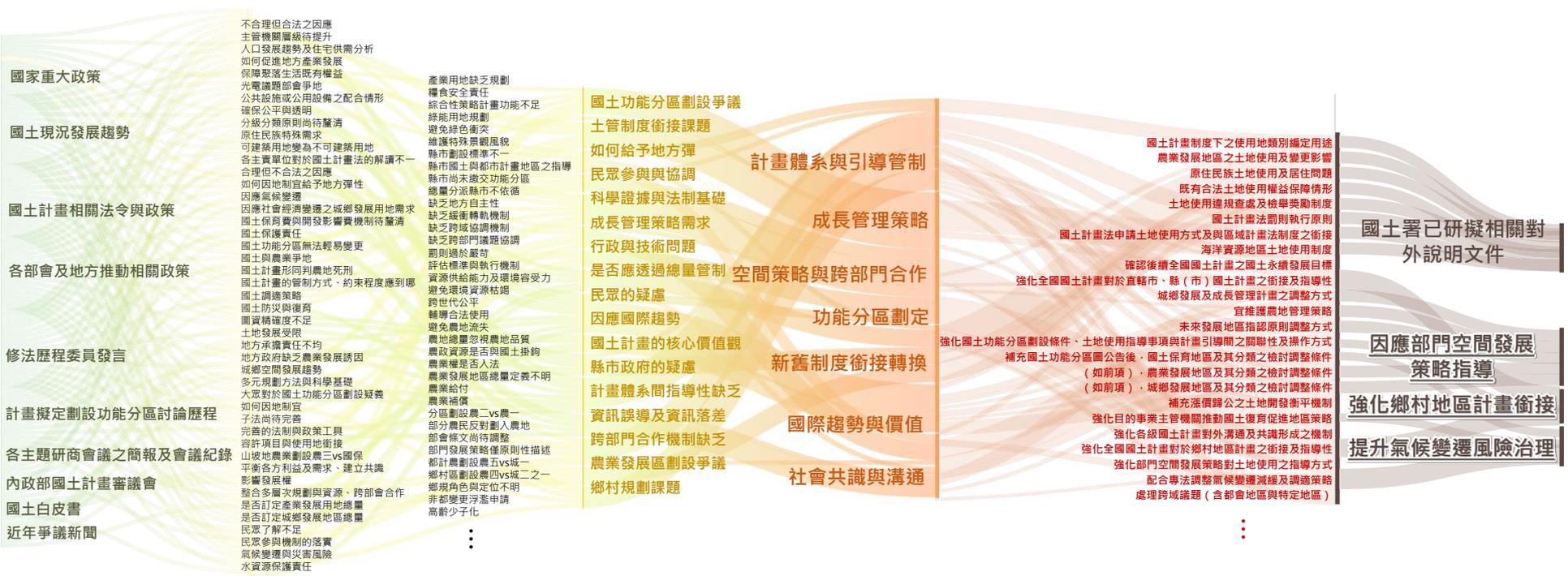
- 急迫性 (國際趨勢、因應修法)
- 行政量能
- 部門與地方需求

/彙整國土計畫相關歷程資料/

/歸納國土空間規劃重點議題/

/形成本案24項國土空間規劃重點議題/

/得出第一次通檢重點/



國土署已研擬相對對外說明文件

因應部門空間發展策略指導

強化鄉村地區計畫銜接

提升氣候變遷風險治理

# 會議場次辦理規劃

依循三大通檢重點：(1)因應部門空間發展策略指導、(2)強化鄉村地區計畫銜接、(3)提升氣候變遷風險治理，規劃五大主題系列座談會，深入交流並凝聚共識。

1/13

01

部門需求導向下之國土永續發展目標調整與計畫引導強化

1/29

02

產業轉型趨勢下之成長管理策略與城鄉發展地區劃設條件調整方向

3月

03

農業永續經營下之農地資源維護策略納入農業發展地區劃設條件、劃設順序或土地使用指導事項

3月

04

氣候變遷影響下之國土風險治理策略與國土保育地區劃設條件調整方向

4月

05

地方規劃自主權強化下之全國國土計畫對於縣市國土計畫與鄉村地區計畫因地制宜指導範疇

## 議題1：成長管理策略調整方向

→探討是否可取消「城鄉發展總量」明確數值，改採較彈性之「檢討原則」，作為檢核新增城鄉發展地區依據。

## 議題2：城鄉發展地區劃設條件調整方向

→精進各類城鄉發展地區劃設條件，評估其是否符合各部會政策推動及地方發展需求。

# 部門計畫空間競合之劃設順序

## 各類部門計畫參與國土計畫時機與落實機制

構想及財務明確階段



大致構想完成階段



初步研擬階段



競合關係

全國國土計畫  
部門空間發展策略

國土法§9 第1項 第6款

直轄市、縣(市)國土計畫  
部門空間發展計畫

國土法§10 第7款

涉及  
分區  
調整  
國土  
功能

需求  
納入

落實

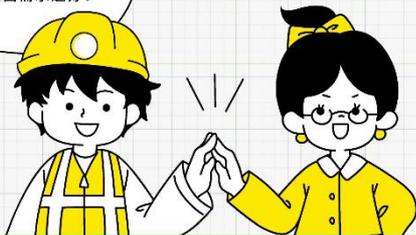
國土功能分區及其分類  
之劃設條件、劃設順序

國土法§9 第1項 第5款

國土功能分區及其分類  
之劃設、調整

國土法§10 第6款

各部門於國土計畫的  
規劃、擬定、審議等時機，  
都能積極參與其中，  
且越早提出需求越好！



部門計畫對同一土地有  
不同功能分區劃設想法，  
誰先誰後？



1. 以尊重既有使用為優先
2. 以有法源依據為原則
3. 以行政層級作為判釋

## 部門計畫參與國土計畫時機與落實機制

- ◆ 需求落實路徑：部門空間發展策略、相關空間計畫→功能分區調整→具體土地使用指導。
- ◆ 部門需求競合：以尊重既有使用、具法源依據、行政層級作為判釋基準。

- ◆ 第一場座談會：  
部門計畫空間競合之劃設順序。
- ◆ 本場次座談會：  
城鄉發展地區之劃設條件。

## 議題一

# 成長管理策略調整方向

# 成長管理策略調整背景

107年《全國國土計畫》參考經濟部2019年「產業用地政策白皮書」，依過去30年總體經濟曲線推估，並以「民國101年以前開發之產業用地完全利用」為前提，至民國125年新增產業用地需求為3,311公頃 (不含新增科學工業園區)。



## 剛性總量控管與用地動態供需環境之落差

產業升級轉型  
與供需彈性



需求難以事先  
精準預測



總量難以分配及  
反映區域差異



影響土地盤整與  
利用效率



全球產業快速轉型 (如AI、高科技)，投資時程縮短、跨區域需求變化快。  
→剛性總量缺乏彈性，易使用地供給與空間轉型反應落後於需求變化

產業與政策等情勢變化快，用地需求總量難以精準預測。  
→預估過高恐造成用地過剩與閒置，過低則恐形成供給不足與發展受限

總量分派易受公平與合宜性爭議影響而難落實。  
→統一數值管理亦難反映各地供需差異，致使規劃與實際需求脫節

剛性總量限制下，地方恐易傾向爭取新增用地。  
→將降低盤整與活化既有低度利用土地誘因

國土空間發展之成長管理策略有必要重新檢視，並配合產業趨勢、部門政策目標與城鄉空間變化需求，調整相關策略內容。

# 成長管理策略調整重點

為提升國土計畫對接國家重大政策之韌性與彈性，提出以下三大調整重點：

重新定位成長管理下各類城鄉發展用地

訂定城鄉發展總量檢討原則

調整未來發展地區定位與指認原則

應依發展時程與功能明確區分用地屬性，  
以落實「計畫引導使用」之精神。

01

既有發展地區

定位：已發展地區

強化檢視其既有開發空間效率與潛力，確認是否符合聰明成長或聰明收縮等理念

02

新增城鄉發展地區

定位：未來5年內發展區

具明確開發計畫、重大建設或具備城鄉發展需求之儲備用地，劃為城2-3

03

未來發展地區

定位：6-20年長期規劃構想

擘劃縣市空間發展願景及區位，非立即開發用地

新增城鄉發展地區 ≠ 未來發展地區

# 成長管理策略調整重點

為提升國土計畫對接國家重大政策之韌性與彈性，提出以下三大調整重點：

重新定位成長管理下各類城鄉發展用地

訂定城鄉發展總量檢討原則

調整未來發展地區定位與指認原則

不訂定「總量數值」，改採較彈性之「檢討原則」，作為檢核新增城鄉發展地區依據。

階段一：6項檢討原則

階段二：新增城鄉發展地區之規模檢核

## 1. 「既有發展地區」發展檢討與再定位

確認既有發展地區已無調整空間，且確有新增用地需求

新增

## 2. 部門空間發展策略

符合各部門空間發展策略之指導

## 3. 城鄉空間發展趨勢

符合空間發展計畫與重大建設，並配合TOD

## 4. 因應社經變遷之城鄉發展用地供需

分項推估需求，換算為用地需求量

## 5. 資源供給能力及環境容受力

避開保育、核心農業及環敏地，檢核環境、設施與氣候韌性承載能力

## 6. 公共設施或公用設備之配合

評估公設供給能力、提出財務與推動期程

## 蛋白區

- 依核心需求推估衍生之居住與活動人口
- 計算所需之住宅、商業及公設用地面積

## 蛋黃區

- 依目的事業主管機關指認之實際需求範圍
- 可包含多元機能或分散多處

# 成長管理策略調整重點

為提升國土計畫對接國家重大政策之韌性與彈性，提出以下三大調整重點：

## 重新定位成長管理下各類城鄉發展用地

## 訂定城鄉發展總量檢討原則

## 調整未來發展地區定位與指認原則

### 107年公告劃設未來發展地區條件：

- 位於高鐵、臺鐵、捷運、客運轉運站等場站周邊一定距離範圍內
- 鄉公所所在地符合《都市計畫法》規定，應依法擬定都市計畫者
- 相鄰2公里內都計區間之非都土地，用於擴大或整合都市計畫者
- 原區計之鄉村區/開發許可地區周邊，或位於既有都計區周邊一定距離範圍內，為整合發展者
- 增加住商用地，既有都計住宅區/商業區發展率達80%，且無可釋出農業區(非農5)；或因應人口趨勢/結構變遷，提供或改善必要公設服務水準者
- 增加產業用地，既有都計工業區/產業相關分區發展率達80%，且無可釋出農業區(非農5)；或位於交流道、高鐵/臺鐵5公里內，或國際機場/港口10公里內，可供旅運服務或運用運輸系統滿足需求者
- 原區計鄉村區、工業區、開發許可區之擴大，或重大建設計畫及其必要範圍

- 協助地方政府表達中長期空間發展構想。
- 定位為「構想性規劃」，非立即開發之短期儲備用地。
- 屬獨立於功能分區外之「重疊分區」。

➤ 既有劃設條件較嚴苛，重新定位各類城鄉發展用地後，應調整其指認原則

未來發展地區之指認原則建議調整如下：



### — 潛力面 —

- ◆ 需符合既有空間發展計畫
- ◆ 或經行政院核定之國家重大建設（如國家重大能源、交通、國防）計畫及其必要範圍
- ◆ 經內政部國土計畫審議會邀集相關目的事業主管機關審查確認



### — 限制面 —

- ◆ 不得位於國土保育地區第1類
- ◆ 不得位於農業發展地區第1類
- ◆ 不得位於環境敏感地區

## 議題二

# 城鄉發展地區劃設條件 調整方向

# 城鄉發展地區劃設條件調整背景

分區分類

城發1

城發2-1

城發2-2

城發2-3

城發3

107年公告  
劃設條件

非屬國保4及  
農5之都市計  
畫土地

1. 區計工業區
2. 區計鄉村區
  - 都計區周邊一定距離
  - 非農人口/人口密度高
  - 擬定鄉街計畫
3. 區計特定專用區
4. 前述範圍內零星土地

1. 核發開發許可地區
2. 獎投條例同意案件
3. 行政院專案核定案件
4. 前述範圍內零星土地

1. 核定重大建設及必要範圍
2. 因應居住、產業、公設、環境品質等，適度擴大區計鄉村區或工業區範圍
3. 開發/使用許可之毗鄰擴大範圍
4. 前述範圍內零星土地

原民土地範圍內之  
區計鄉村區

?

未來如何認定聚落、  
具備城鄉發展性質  
與否？

甲種、丙種建築用地  
明顯聚集，形成完整  
或連續村落之地區？

是否具備規劃構想、  
公共服務基礎設施？

?

未經區委會審議，另依目的  
事業主管機關計畫專案管理  
之地區如何辨識、管理？

取得開發許可地區是否  
已確實開發？

獎投工業區是否仍有需求？  
(具體開發計畫or廢編)

?

本次「新增城鄉發展地區」已  
取消總量並大幅調整，是否應  
配合檢討城2-3之劃設條件？

已完成新訂或擴大都市計畫法  
定程序或使用許可程序者？

開發計畫已廢止、逾期末實  
施或經目的事業主管機關確  
認無持續推動必要者？

調整需求

⋮

# 城鄉發展地區劃設條件調整

配合成長管理策略調整，應同步精進各類城鄉發展地區之劃設標準，確保土地配置可對應產業、聚落現況與國家重大計畫需求。

本次通檢係以第一版國土功能分區成果為基礎進行優化，並提出各功能分劃設變更調整建議

分區分類	107年公告劃設條件
城1	非屬國保4及農5之都市計畫土地
城2-1	1.區計工業區 2.區計鄉村區(都計區周邊一定距離、非農人口/人口密度高、擬定鄉街計畫) 3.區計特定專用區 4.前述範圍內零星土地
城2-2	1.核發開發許可地區 2.獎投條例同意案件 3.行政院專案核定案件 4.前述範圍內零星土地
城2-3	1.核定重大建設及必要範圍 2.因應居住、產業、公設、環境品質等，適度擴大區計鄉村區或工業區範圍 3.開發/使用許可之毗鄰擴大範圍 4.前述範圍內零星土地
城3	原民土地範圍內之區計鄉村區

## 城鄉發展地區第2類之1

！ 制度轉軌後，已無法銜接既有劃設條件之區計相關內容，亦不易完整判定聚落或完整/連續之可建築用地者，需進行相應處理與因應。

► 定位：非都市計畫土地內，現況具有城鄉發展性質地區

◆ 調整方向：除原有範圍外，擴大納入「甲種、丙種建築用地」

◆ 通檢分區分類劃入條件：

- 屬區計甲/丙建，具明顯聚集形成完整或連續村落地區
- 需經縣市國土計畫或鄉村地區計畫提出規劃構想者

# 城鄉發展地區劃設條件調整

配合成長管理策略調整，應同步精進各類城鄉發展地區之劃設標準，確保土地配置可對應產業、聚落現況與國家重大計畫需求。

本次通檢係以第一版國土功能分區成果為基礎進行優化，並提出各功能分劃設變更調整建議

分區分類	107年公告劃設條件
城1	非屬國保4及農5之都市計畫土地
城2-1	1.區計工業區 2.區計鄉村區(都計區周邊一定距離、非農人口/人口密度高、擬定鄉街計畫) 3.區計特定專用區 4.前述範圍內零星土地
城2-2	1.核發開發許可地區 2.獎投條例同意案件 3.行政院專案核定案件 4.前述範圍內零星土地
城2-3	1.核定重大建設及必要範圍 2.因應居住、產業、公設、環境品質等，適度擴大區計鄉村區或工業區範圍 3.開發/使用許可之毗鄰擴大範圍 4.前述範圍內零星土地
城3	原民土地範圍內之區計鄉村區

## 城鄉發展地區第2類之2

❗ 此分類由多種開發案件組成，其土地管制方式有待釐清；對於已取得許可但未實質開發之案件，亦須有相應處理與因應。

▶ 定位：非都市計畫土地內，具過渡性城鄉發展性質之地區

◆ 調整方向：原則不再新增劃設此國土功能分區分類

◆ 通檢分區分類劃入條件：  
-維持目前之劃設條件

➤ 既有城2-2案件之權利是否變動及其效力，將依各目的事業主管機關之認定為準。

➤ 國土署將於主管機關完成「廢止」等程序後，配合變更為其他適當國土功能分區分類。

# 城鄉發展地區劃設條件調整

配合成長管理策略調整，應同步精進各類城鄉發展地區之劃設標準，確保土地配置可對應產業、聚落現況與國家重大計畫需求。

本次通檢係以第一版國土功能分區成果為基礎進行優化，並提出各功能分劃設變更調整建議

分區分類	107年公告劃設條件
城2-3	<ol style="list-style-type: none"><li>核定重大建設及必要範圍</li><li>因應居住、產業、公設、環境品質等，適度擴大區計鄉村區或工業區範圍<ul style="list-style-type: none"><li>■ 居住需求：配合人口趨勢與結構，且鄉鎮內既有鄉村區可建築土地無閒置/可再利用</li><li>■ 產業需求：與既有產業相容為原則；配合產業趨勢，且鄉鎮內既有工業區無閒置/可再利用</li><li>■ 基礎公設：以污水、自來水、電力、電信、公園、道路、長照等必要公設為主，且以服務既有鄉村區/工業區為原則</li><li>■ 環境品質：當地既有鄉村區居住密度高於全國標準</li></ul></li><li>開發/使用許可之毗鄰擴大範圍<ul style="list-style-type: none"><li>■ 與原開發/使用許可範圍毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並取得核准/原則同意等文件。</li><li>■ 符合各級國土計畫部門空間發展策略之總量或區位指導</li><li>■ 符合各級國土計畫空間發展及成長管理策略，避免使用環敏地；因零星夾雜不可避免納入者，檢討變更分區後仍依環敏地使用指導原則管理</li></ul></li><li>前述範圍內零星土地</li></ol>

## 城鄉發展地區第2類之3

因「新增城鄉發展地區」已取消總量並大幅調整定位，故此分類之劃設條件有必要同步檢討調整。

▶ 定位：非都土地內，5年內已有具體開發計畫，具未來城鄉發展性質之地區

◆ 調整方向：用地供給更彈性，不再訂定總量，改採檢討原則作為分區劃設門檻

◆ 通檢分區分類劃入條件：

-需經審議符合6項「新增城鄉發展地區檢討原則」

1. 既有發展地區發展檢討與再定位
2. 應符合部門空間發展策略之指導
3. 城鄉空間發展趨勢
4. 因應社經變遷之城鄉發展用地供需
5. 資源供給能力及環境容受力
6. 公共設施或公用設備之配合

# 城鄉發展地區劃設條件調整前後比較

分區分類

城發1

城發2-1

城發2-2

城發2-3

城發3

107年公告  
劃設條件

非屬國保4  
及農5之都  
市計畫土地

- 1.區計工業區
- 2.區計鄉村區
  - 都計區周邊一定距離
  - 非農人口/人口密度高
  - 擬定鄉街計畫
- 3.區計特定專用區
- 4.前述範圍內零星土地

- 1.核發開發許可地區
- 2.獎投條例同意案件
- 3.行政院專案核定案件
- 4.前述範圍內零星土地

- 1.核定重大建設及必要範圍
- 2.因應居住、產業、公設、環境品質等，適度擴大區計鄉村區或工業區範圍
- 3.開發/使用許可之毗鄰擴大範圍
- 4.前述範圍內零星土地

原民土地範圍  
內之區計鄉村  
區

本次建議  
調整方向

1.非屬國保  
4及農5之  
都市計畫  
土地  
2.劃入條件：  
無調整

1.屬非都內現況具城鄉  
發展性質地區  
2.劃入條件：屬區計甲  
/丙建，具明顯聚集  
形成完整或連續村落，  
且經地方國土計畫或  
鄉計提出構想者

1.屬非都內具過渡性城  
鄉發展性質地區  
2.劃入條件：維持目前  
條件，原則不再新增  
此分區分類

1.屬非都5年內有具體開發  
計畫之城鄉發展性質地區  
2.劃入條件：需經審議符合  
6項「新增城鄉發展地區  
檢討原則」

1.原民土地範圍  
內屬城鄉性質  
之鄉村聚落  
2.劃入條件：原  
則無調整，僅  
刪除/調整涉及  
區計相關文字

# 全國國土計畫通盤檢討重要議題 交流系列座談會—第2場次



簡報結束  
敬請指教



## » 議題一討論事項

### ◆城鄉發展總量及用地檢討原則可否因應部會政策需求？

1. 取消「城鄉發展總量」改採「檢討原則」檢核新增城鄉發展地區，是否更能對應部會政策推動，以及重大建設規劃之時程與空間需求？
2. 目前研擬之6項新增城鄉發展地區檢討原則是否明確且具可執行性？
3. 新增城鄉發展地區之規模檢核方式，是否有利部會及縣市政府研擬/審核新增範圍及其合理性？

### ◆未來發展地區之定位及指認原則調整方向是否妥適？

1. 未來發展地區定位為中長期構想，不作為調整劃設為城2-3依據，是否仍能因應部會政策推動及地方發展需求？
2. 未來發展地區指認原則之潛力面及限制面條件可否回應縣市空間發展願景？

## » 議題二討論事項

### ◆城2之劃設條件調整方向是否符合各部會政策推動及地方發展之需求？

### ◆城1及城3之劃設條件是否需調整？

An aerial photograph of a city, likely Taipei, with a dense urban area in the foreground and a range of mountains in the background under a clear sky. A semi-transparent white banner is overlaid across the middle of the image, containing the text.

**中場休息 — 請於 10:50 返回會場**

# 綜合討論

歡迎掃描  
QR Code  
線上提問

