

第期，民國 112 年 1 月 11 日

發行人：孫振義 系主任

本期主編：賴宗裕

編輯：政治大學地政學系學術發展委員會

地址：臺北市 116 文山區指南路二段 64 號

電話：(02)2938-7106 傳真：(02)2939-0251

網址：<http://landeconomics.nccu.edu.tw>

## 專題報導

### 鄉村地區整體規劃的法制基礎 與原則

戴秀雄

(政治大學地政學系副教授)

我國在實施區域計畫法之前，土地使用管制原本僅限於實施都市計畫地區，直至區域計畫實施以後，陸續於民國 65 年到 74 年間各縣市完成非都市土地的分區與編定作業後，非都市地區的土地才實施管制。然而，由於初次編定當時採取現況編定，導致非都市計畫地區實際上仍未因而實施規劃，而此種情形大體上延續迄今。

這種鄉村地區實質上根本未予以實質規劃的結果，加上資源主要挹注在都市，造就後續台灣鄉村凋敝的現實，以致引發從富麗農(漁)村、社區總體營造、農村再生等歷年來的多次嘗試，希冀能夠挽救農村凋敝、衰亡的趨勢。現行國土計畫法的施行，為了處理鄉村地區發展落後與衰敗的情形，故在國土計畫法施行細則與全國國土計畫內容中，特別規定了鄉村地

區整體規劃，俾能真正對於鄉村地區實施實質規劃，使鄉村生活、生產環境得以真正有效改善。

#### 1.法源依據

鄉村地區整體規劃並未真正規定於國土計畫法本文中，而出現在國土計畫法施行細則與全國國土計畫的內容之中，並以此做為實施國土計畫執行手段。

須要注意的是，固然鄉村地區整體規劃被規範於施行細則與全國國土計畫中，但其操作與法理定位，事實上因為前引二者並未對之詳細規定，因此留下不少在運作上必須格外注意之處。以下就簡要予以提示：

(1)鄉村地區整體規劃本質上是地方層級主管機關(直轄市、縣市政府)原本為擬定地方層級國土計畫，針對都市計畫與國家公園以外地區所實施之實質規劃行為。同時，也可以是在地方層級國土計畫僅作出策略性規劃時，用以實施細節、具體性空間規劃，以確定轄區土地國土功能分區分類之作為。

(2)承上，鄉村地區整體規劃因此屬於地方層級國土計畫從擬定到執行，程序迴圈中的核心環節。就初版地方層級國土計畫而言是執行行為，但對未來通檢與臨時變更而言，卻是計畫擬定行為的核心項目。也因此，理論上，鄉村地區整體規劃的成果會以地方層級國土計畫為載體而呈現。

(3)但是，由於鄉村地區整體規劃是一種實質規劃，無可避免地會涉及細節與具體的規劃，這對於地方層級國土計畫而言，因為地方層級國土計畫法定內容的限制，事實上無法就鄉村地區整體規劃成果全部予以收納。所以，在實務上，鄉村地區整體規劃的成果中細節與具體的部分，除了必須反映到分區作業上，有一部分甚至可能必須透過行政系統內部分工，由各目的事業部門認養後以部門計畫方式呈現。

## 2.鄉村地區整體規劃的內容與作用

從整體來講，鄉村的空間除了用以居住、生活的空間外，事實上存在搭配的經濟生產用空間。因此，理論上完整的鄉村地區整體規劃必須針對鄉村的的生活與生產所需環境，在兼顧生態的前提下進行合理規劃。而其成果，如前所言，至少要用來做為地方層級國土計畫變更，以及對土地進行分區、分類的依據。

然而，正因為鄉村地區在過去近八十年間絕大部分都沒有實施過實質規劃，因此衍生的各種問題不計其

數。這導致在目前執行的鄉村地區整體規劃作業上，究竟是否可以一次性解決全部鄉村地區生活與生產的問題，成為事實上的難題。

就此而言，因而目前營建署對於鄉村地區整體規劃的擘畫，傾向於優先處理居住用空間的合理化與合法化，日後再進一步處理經濟生產使用空間以及較大尺度空間(城鄉結構)的課題。亦即，鄉村地區整體規劃會演變成持續辦理的狀態，並且隨著規劃進程與階段性成果，如前所述，事實上會有一部分工作必須由其他相關之目的事業主管機關參與分工處理。

簡言之，初期的鄉村地區整體規劃會集中力量就現地居住區實施調查與課題盤點，並對於居住地區確認應劃設空間範圍，並在劃設範圍時一併處理相關防災與潛在的各種課題(如建地或殯葬用地不足問題)。這個成果將用來檢視已發布的地方層級國土計畫，確認是否有修改必要，並做為2025年4月底前發布各直轄市、縣市國土功能分區、分類的依據。

初步來看，衡諸居住區空間規劃的階段性任務，因此會是左右各直轄市、縣市到2025年前國土分區作業的基礎功(雖然大部分地區不會做得完)，而這樣的作業起碼會有三個階段：

(1)聚落迄今範圍與狀態的確認，個別聚落的調查與訪談，確認當地空間課題，並由聚落成員參與考量空間範圍與規劃內容的調整。如果沒有特

殊課題(如欠缺重要公共設施或空間範圍無須調整)，即以劃設城 2-1、城 3 或農 4 空間範圍為成果，送地方政府做為發布分區圖之依據。

(2)如果各該聚落存在重要必須處理課題，如防災或是重要公共設施欠缺等，則確認課題及牽涉因素後，在現行法規框架下執行細部規劃。處理完畢之成果，除部分用來做為地方政府修改國土計畫或是發布分區圖之依據，相關機關必須參與分工。(行動計畫)

(3)如果第二階段執行過程發現，當地問題在現行機制下無法解決，則提升作業層次到特定區域計畫擬定作業。(整合入全國國土計畫)

須要注意的是，從第二階段起，因為涉及考慮是否欠缺必要公共設施，而公共設施卻又涉及服務範圍與服務效率，所以在執行時仍須一定程度從整個鄉或是縣市的空間尺度進行分析與考量。

### 3.鄉村地區整體規劃的目標與原則

基本上，鄉村地區整體規劃的初心是解決既存鄉村困境，嘗試讓居住在鄉村的人在生活上與經濟上，得到起碼的照顧與尊重。因此，鄉村地區整體規劃是否在滿足鄉間生活必需滿足項目之目的外，是否需要額外的發展願景，不無再議的餘地。尤其必需注意的是，如果要為特定鄉村地區設定額外的發展願景時，往往會牽涉到

產業與經濟因素，勢必需要目的事業主管機關配合提出部門計畫，否則以空間計畫單方面來說，並無法片面透過空間配置與土地利用的控管，達到發展願景所需的擘畫。

相較之下，鄉村地區整體規劃仍有基本原則必需遵守。從比較抽象的層次來說，也就是生活、生產、生態三生的兼顧。也就是，對於個別村落立地條件，確實地確認其自然條件的限制，並在與此不生衝突或降低衝突之限制下，盡量地滿足在地居民在生活與生產上的需求。

具體來說，聚落立地條件的因素，如防災、生態敏感熱點、地形與微氣候因素，在這裡是基本的規劃框架，在這框架內去分析在地需求滿足的可能性。因而，即使初期劃設聚居地區範圍時，並不代表盡量去劃大範圍就好，而必須從環境的制約到階段性時間因素一併考量。否則，從法制的信賴保護而言，可能變成土地利用失控的災難。

問題：

- (1)聚落如何確認其空間範圍？鄉村聚落地人民的需求如何滿足？
- (2)縣(市)、鄉層級的空間結構如何思考與分析？
- (3)都市計畫與國家公園範圍內的鄉村地區如何處理？

### 縣市成長管理計畫內容之建議

## 賴宗裕

(政治大學地政學系教授)

台灣之國土計畫法在民國 104 年通過立法之前，整體空間發展之指導是透過區域計畫法進行規範，然而已適用半個世紀之區域計畫法，缺乏對土地開發區位及總量進行指導，以致市場之開發需求透過開發許可之申請，主導整個空間開發之區位及總量，產生城不城、鄉不鄉的發展，空間規劃漠視氣候變遷之衝擊，空間發展失序造成資源保育之衝突，不當開發犧牲糧食安全之確保，產業發展空間在政府布局與市場主導間缺乏整合，同時缺乏民眾參與、補償機制等問題。

為解決前述台灣長期以來開發區位不當、總量失控之問題，本次國土計畫法強化計畫指導，透過成長管理理念指導發展並提升開發品質。因此，分別在國土計畫法第 3、6、9、10、26 條以成長管理之名進行規範，其中第 10 條便規定直轄市、縣（市）國土計畫內容，應載明成長管理計畫，並於國土計畫法施行細則第 6 條規範計畫內容應包含之事項。

國土計畫法第 3 條有成長管理之定義，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。從定義中可見強調對土地開發區位、總量、時機及品質之指導，包括：

- (1) 調節成長與開發活動之區位及時機，以降低對環境、社會及財政的負面影響。
- (2) 強調管理成長，而非限制成長，以便能在適當的時機引導成長到適當的地區，進行適量的開發活動。
- (3) 運用規劃的方法，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。

國土計畫法第 6 條規定，城鄉發展地區應以集約發展、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。由此規定可看出，成長管理計畫在於引導發展，規範資源合理配置，以提升生活品質，故其目的可以歸納如下：

- (1) 反映地方未來發展願景，以協助指導未來之成長與發展特性
- (2) 確保生活品質與資源合理之配置，以提供規範未來成長之策略手段
- (3) 管理成長以達臻永續之土地開發與公共建設之合理提供
- (4) 鼓勵住宅社區、商業地區及產業用地有秩序之發展
- (5) 鼓勵既有建成環境之再發展
- (6) 保育環境資源與特性

(7)鼓勵提供多樣性之住宅型態及支持土地再開發利用

(8)維持公共設施之服務水準及成本有效之提供

基於上述之目的，成長管理計畫之內容需考量以下面向之問題：

- (1)成長該在哪裡發生？
- (2)需提供多少可開發土地以滿足未來20年預期成長之所需？
- (3)需提供什麼公共設施與基礎建設以滿足未來預期成長之所需？
- (4)如何引導成長並能確保生活品質？

因此，基於成長管理之定義及上述目的之討論，吾人建議縣市成長管理計畫宜包括以下之面向：

- (1)計畫目標。
- (2)直轄市、縣（市）城鄉發展總量及型態。
- (3)直轄市、縣（市）未來發展地區。
- (4)直轄市、縣（市）城鄉發展優先順序。
- (5)土地再利用區位及推動方案。
- (6)公共設施之需求、配置及改善方案。
- (7)實施財源評估。
- (8)經濟發展機會及社會公平正義改善方案。
- (9)其他相關事項。

茲將前述計畫內容之重要面向逐項說明如後：

### 1.城鄉發展總量及型態

在國土計畫法施行細則第4條及第6條皆規範城鄉發展總量，其目的在於避免可開發土地面積規劃供給過當，農地持續變更流失，以致總量失

控、發展型態零星蔓延，造成公共投資浪費。

步驟：

- (1)蒐集人口、住宅、經濟、土地使用、運輸、公共設施、自然資源及其他相關項目現況資料。
- (2)調查既有城鄉可發展總量。
- (3)建立容受力指標。
- (4)估算未來20年人口成長及產業發展所需。
- (5)規劃城鄉發展空間範圍。
- (6)提供城鄉發展優先順序及新訂或擴大都市計畫規劃時序與範圍之參考。

### 2.未來發展地區

為呼應國土計畫法第6條規定中，指導城鄉發展地區朝集約發展，規範未來成長區位，以引導土地資源合理有序之開發，故在全國國土計畫中，建議直轄市、縣（市）主管機關劃設未來發展地區，得經各該直轄市、縣（市）及內政部國土計畫審議會同意後，納入各該直轄市、縣（市）國土計畫（全國國土計畫，107：29）。

### 3.城鄉發展優先順序方案

城鄉發展優先順序之建立，目的在於規範未來發展秩序，透過開發時程先後順序之指導，調控可開發總量，結合公共設施配置與改善方案，健全財務負擔，確保生活品質。

步驟：

- (1)確立城鄉發展優先順序之原則。
- (2)調查既有住、商、工可發展總量（包

- 括閒置及可再利用土地)。
- (3)考量各部門空間發展計畫有關部門空間發展分布區位及用地供需規模數量。
  - (4)規劃城鄉發展空間範圍。
  - (5)建立住、商、工等部門城鄉發展優先順序。
  - (6)提供新訂或擴大都市計畫規劃時序及範圍之參考。

#### 4.土地再利用區位及推動方案

土地再利用在於促進土地資源有效利用，減少素地及蔓延地區之開發，避免農地流失，並可強化已開發地區之生活機能，美化城鄉景觀。都市更新、都市再生，甚至工業區更新皆屬土地再利用方案。

步驟：

- (1)調查全縣(市)既成開發地區，包括都市計畫地區、鄉村區、已取得開發許可之工業區等之建物使用情形。
- (2)調查老舊建築物耐震安檢。
- (3)遴選優先推動地區。
- (4)提供老屋及老舊工業區再利用獎勵方案。
- (5)結合公共設施改善方案以強化再利用地區之服務水準。

#### 5.公共設施配置與改善方案

成長管理具有品質管理之概念，在尋求生活品質與財政支出平衡之情況下，透過公共設施配置與改善方案來調節開發總量，引導發展區位及時序，以確保生活品質與財政分配之效率。

步驟：

- (1)進行現有公共設施服務水準之分析及建檔。
- (2)基於城鄉發展總量之規劃內容，確認提供縣市所需公共設施之項目及需求量。
- (3)基於城鄉發展優先順序方案，設定各項公共設施之服務標準門檻。
- (4)研擬一份公共設施階段配置與改善方案。
- (5)檢討現有之財務方法及方案，確認每一公共設施之財務策略。
- (6)研擬一套追蹤及監測之資訊系統。

#### 6.經濟發展機會及社會公平改善策略

##### 6.1 提升轉型地區經濟發展機會

- (1)不以人口成長為目標，核實檢討各級土地使用計畫之計畫人口，確認合宜規模，且以不增設住宅用地為原則，並提升空間利用效率、強化生態、產業發展與文化教育環境，並增加開放空間，以形塑永續且宜居之都市，減緩人口外流。
- (2)應考量地區特性，鼓勵窳陋空屋轉型為地區產業、社會需求空間，並推動環境綠美化、高齡友善步行空間，並就老舊基礎公共設施進行改善，以營造安全社區環境、改善生活機能及提升生活品質。
- (3)提供人們較多的選擇機會，包括住宅型態與價格，鄰里社區型態與生活方式、工作區位、旅運模式、休閒與文化機會等。
- (4)確保各行政地區成長機會之均衡與合理分布，適時提供適當公共設施，確保生活品質。

## 6.2 協助偏遠地區促進社會公平

- (1)改善偏遠弱勢地區自來水、醫療等基礎公共服務，並提高偏遠地區公共運輸系統的可及性，維持基礎生活機能。
- (2)加強偏鄉資訊基礎建設以彌補其對聯外公共運輸服務之不便，並提升偏鄉數位產業、物流及教育醫療發展機會，以降低偏遠地區可及性低之發展困境，引導科技及產業人才投入創造偏鄉數位發展機會的行列。
- (3)針對特定族群提供住宅方案，提供民眾居住的選擇機會。
- (4)協助弱勢族群之居住、就學、就業機會之協助與公平對待。
- (5)規劃偏遠或離島地區公平發展機會、社會照顧與就業輔導。

## 6.3 建立具社會公義之土地違規使用處理機制

- (1)直轄市、縣(市)政府應針對既有違規案件，依據相關法令規範，積極辦理違規查報、取締、輔導轉型等作業，既有違規事實應受罰完成，並以「對產業現況影響最小」與「環境負擔增加最少」原則下，依據土地污染程度、影響食安衛生情形、產業發展潛力及相關因素，針對違規案件進行分級分類，研擬各地區違規處理策略及期程。
- (2)直轄市、縣(市)政府針對應改善、拆除之違規使用，持續監測追蹤其改善情形及對環境之影響，並依法停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，以增

加違規成本，進而有效抑止違規行為，同時確保公平正義。

- (3)有效處理土地違規使用與污染問題，以維護社會正義。

## 部門空間發展計畫—產業部門

鄭安廷

(政治大學地政學系副教授)

### 1.發展背景

避免過去經濟計畫凌駕於空間計畫的情況為國土計畫系統的目的之一，中央產業主管機關便提出至計畫目標年民國125年3,311公頃的產業用地發展總量上限，以確保產業發展不會相反的受限於國土計畫，並配合各區域生產稟賦與發展條件制定區域總量管制。

未來在國土計畫系統下的產業用地與產業園區開發，須配合國土計畫之相關管制，循各縣市國土計畫城鄉發展地區第二之三類(城 2-3)之規劃與實際劃設區位辦理，此將衍生產業用地總量需求與空間分派等相關議題。作為中央產業主關機關，有必要針對此議題提出有利於產業的分派機制，以確保經濟安全與永續發展。

目前各直轄市、縣(市)國土計畫均已公告實施，後續展開國土功能分區

圖繪製，屆時各縣市的產業用地規劃量將逐漸轉為實質開發量，面臨 3,311 公頃總量上限之競合。

## 2. 產業用地總量分派議題盤點

表 1 產業用地總量分派之議題盤點表

說明	對策
<b>產業園區總量管制與國家重大建設之競合</b>	
近年部分臺商選擇返台投資，故中央政府基於國家重大建設主導多處中南部產業園區開發。若將重大建設面積納入計算範疇，則將超過總量管制上限，且集中於南部區域，定會加劇開發負擔。	雖國家重大建設不予計入 3,311 公頃，但不可忽略的是相關開發所衍生的水、電資源負擔。鑑此，國家重大建設的實施，基於生產資源負擔之故，可評估納入未來總量滾動檢討之考量。但另一方面，是否國家重大建設之規劃是否可能擠壓到已規劃之產業儲備用地，特別是此次直轄市、縣(市)國土計畫已提出總量約九成的規劃量，亦需要進一步分析探討。
<b>產業用地區域總量流用／再分派的思考</b>	
國土計畫城 2-3 規劃約 2,280 公頃，合計超過總量上限之九成，北部區域僅剩餘區域總量 13%、中部 11%、南部 16%、東部 100%，顯示各區域供需情形不同。假設各區域將以同樣的速度持續規劃，中部地區恐第一個面臨區域總量不足；東部地區尚無產業用地開發計畫，顯示近 5 年內東部地區沒有製造業的生產考量。	如為了符合各區域實際發展需求，過於僵化的分派機制恐影響產業用地即時回應市場需求的能力。故後續建議進一步考量區域總量流用之可行性，透過蒐整相關政策及研究，檢視供給與需求間的結構性改變，提出總量流用或再分配的機制。
<b>流用/再分派機制與國土計畫之制度合作</b>	
流用/再分派機制需要在適宜的時間點及制度環節與國土計畫系統合作。	直轄市、縣(市)國土計畫中各產業園區案件之申設作業將持續辦理，相關辦理進度都在持續的動態推動。為了將相關機制與國土計畫有效結合，將釐清直轄市、縣(市)國土計畫實施後的相關程序，配合機制設計方式，研擬制度性銜接方式。

## 3. 相關政策與研究分析—產業發展

### 3.1 國家重點產業發展項目

表 2 國家重點產業發展項目盤點表

政策	發展項目
5+2 產業創新	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 智慧機械</li> <li>• 亞洲·矽谷</li> <li>• 綠能科技</li> <li>• 生醫產業</li> <li>• 國防產業</li> <li>• 新農業</li> </ul>



政策	發展項目
	• 循環經濟

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 綠能研發中心</li> <li>• 高階製造中心</li> <li>• 半導體先進製程中心</li> </ul>
---

政策	發展項目
六大核心戰略產業	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 資訊及數位相關產業發展</li> <li>• 資安系統及產業鏈</li> <li>• 國防及戰略產業</li> <li>• 綠電及再生能源產業</li> <li>• 生物及醫療科技產業</li> <li>• 民生及戰備產業</li> </ul>
四個中心	• 高科技研發中心

### 3.2 投資臺灣三大方案

表 3 投資臺灣三大方案盤點表

方案	適用對象	條件	其他優惠措施
歡迎臺商回臺投資行動方案	受美中貿易衝擊、赴中國大陸投資 2 年以上	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 製造業：投資、擴廠之部分產線具備智慧技術元素或智慧化功能，且符合以下條件之一：</li> </ul>	外勞增聘 15% (最高 40%) 用地需求、穩定供應水電、稅務專屬服務 用地需求、穩定供應水電、稅務專屬服務。
根留臺灣企業加速投資行動方案	非屬中小企業，且未取得「歡迎臺商回臺投資行動方案」資格之企業	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 屬 5+N 產業創新領域。</li> <li>• 屬高附加價值產品及關鍵零組件相關產業。</li> <li>• 國際供應鏈居於關鍵地位。</li> </ul>	
中小企業加速投資行動方案	符合「中小企業認定標準」並使用統一發票之中小企業，且未申請「歡迎臺商回臺投資行動方案」優惠之中小企業	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 自有品牌國際行銷。</li> <li>• 投資項目與國家重點產業政策相關。</li> <li>• 服務業：服務能量須具備智慧技術元素或智慧化功能，且投資項目與國家重點產業政策相關。</li> </ul>	

### 3.3 中南部產業園區開發方案

台商回流需求大幅增加，為解決廠商用地需求，在考量地方經濟發展、相關區位條件及台商需地時效，優先開發雲林馬光、嘉義南靖等 5 處農場，總開發面積約 423 公頃，可釋出產業用地約 258 公頃，如圖 1。

台商回流・農場新設產業園區							第一期	
縣市	產業園區	台糖農場	第一階段開發面積 (公頃)	第一階段產業面積 (公頃)	第二階段開發面積 (公頃)	總計開發面積 (公頃)	產業定位	
1	雲林	褒忠	馬光農場	90	63	180	270	農業機械產業、農業加值
2	嘉義	中埔	公館農場	70	52.5		70	智慧精密機械產業、醫藥生物、精緻農業科技
3	嘉義	水上	南靖農場	90	63	50	140	智慧精密機械產業、醫藥生物、精緻農業科技
4	台南	新市	番仔寮農場	90	63		90	面板、綠能、一般製造業
5	高雄	北高雄	九關農場	70	49		70	金屬製品製造 (金屬結構)、材料創新
合計				410	290.5			

註 1：台商回流新設產業園區共計 10 處 (9 處台糖農場，與 1 處屏東加工出口區農場)，此表僅列第一期規劃的農場部分。  
註 2：第二階段開發面積目前尚未定案。

圖 1 因應台商回流新設產業園區

### 3.4 產業用地政策白皮書

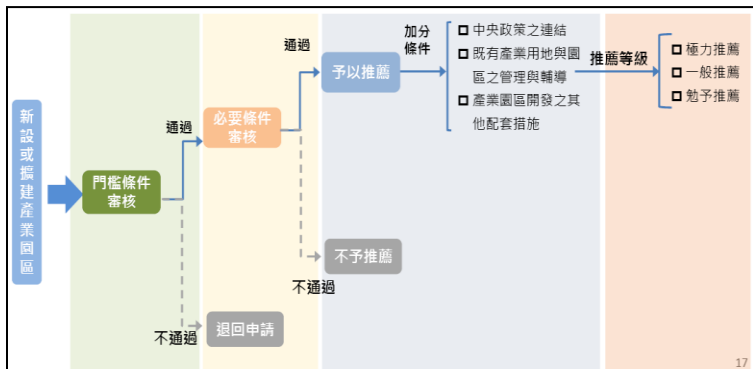
根據「產業用地政策白皮書」之上位政策指導，中央主導產業園區之開發應奠基於國家重大建設層級，並透過「產業用地儲備機制」回應市場對產業用地即時需求，興闢租售並行的產業園區以吸引外資、創新及國家重點產業。產業用地政策白皮書對中央主導園區開發必要性之指導如下：

- (1)由中央政府主導全國尺度的產業儲備用地規劃和開闢。
- (2)產業園區應以國家重大建設層級予以規劃。
- (3)新闢園區之引入產業應以國家重點產業政策及生產技術優良廠商為優先。
- (4)區位應以南部為優先，以強化南部區域產業適地區位與規劃。
- (5)考量因應國際市場，短期內恐衍生較大面積之用地需求，故土地取得以閒置公有及國營事業土地為優先，新闢用地出租比例應超過 50%。

#### 4.相關政策與研究分析—國土規劃

##### 4.1 產業用地增設推薦原則

為協助各縣市產業用地新增規劃，研擬三層次的推薦競合處理機



制，如圖 2。

圖 2 產業用地增設推薦競合處理機制

##### 4.2 產業總量分派機制

產業用地總量剩餘面積的再分配，台經院提出由兩個面向進行思考，分別是順應開發現況以及計畫管制的再分配機制，如圖 3。至於制度的落實，建議透過都會區域計畫將流用機制法制化，以及提出區域配合修正的相關說明，如圖 4。

經濟部工業局產業用地總量管制會議已提出一套產業總量流用機制規劃如圖 5，當已編定面積、編訂中面積及城 2-3 規劃面積，減去解編或失效面積後，仍超過區域管制總量時，則啟動該區域之流用。



圖 3 總量餘額再分配概念

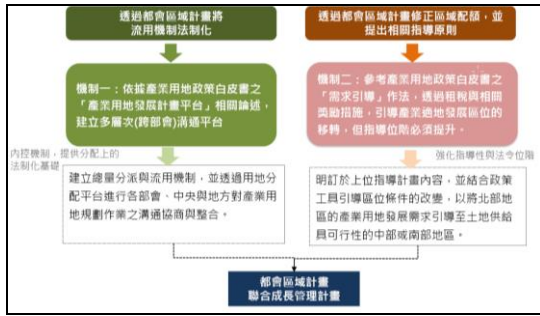


圖 4 總量餘額分配制度之落實

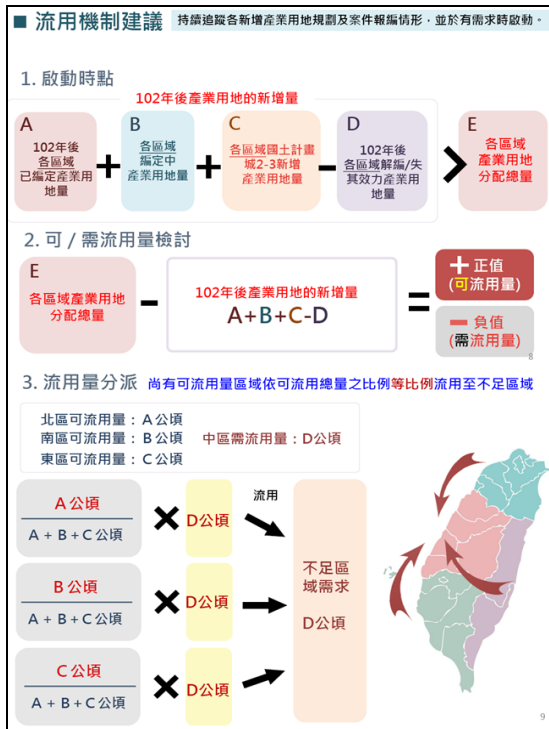


圖 5 產業用地總量之流用機制

## 5. 結論與建議

統計直轄市、縣（市）國土計畫產業儲備用地規劃情形，總計已編定及城 2-3 面積約為 2,841 公頃，約占發展總量之 86%。另一方面，作為產業儲備用地的城 2-3，截至 110 年 9 月已規劃約 3,339 公頃，不僅不符合對應至計畫年期之開發比例，亦超出 3,311 公頃總量上限。因此有必要研提關於國家重大建設與產業用地總量上限的論述，以回應社會各界的疑慮。而產業

儲備用地即便不計入國家重大建設，仍有各區域發展不均的情形，因此有必要探討區域流用／再分配的必要性。

### 5.1 國家重大建設與產業用地總量上限的論述

表 4 重大建設與產業用地總量上限的論述重點

政策	發展項目
定期公布產業用地預估需求數據	產業主管機關定期揭露產業用地發展需求預估及相關說明，或可適度回應社會對於國家政策的疑問，並強化政府與民間的溝通。
確保國家重大建設的獨特性	已有越來越多比例的團體認可國家仍然需要產業用地開發，同意應將關注焦點放置於園區開發區位、廢棄物處理等細節處理，以盡可能的降低環境衝擊，中央政府則有必要開發比地方政府或私部門更永續或具實驗性質的新世代產業園區。
適度影響區域流用量能	國家重大建設確實會增加地區的產業用地供給總量，或多或少瓜分當地廠商需地面積。因此，假設兩個區域都需要總量移入，但剩餘總量不足

政策	發展項目
	以滿足兩區移入總需求時，建議可以將國家重大建設納入考量。

## 5.2 區域管制流用／再分配的法制化構想

建議可以透過全國國土計畫通盤檢討補充產業主管機關保有區域流用之彈性，將流用機制法制化。至於台灣經濟研究院所提出基於產業用地需求面考量的再分配，則建議維持透過都會區域計畫法以完整的闡明政策概念。

### 氣候變遷調適策略及國土防災策略

白仁德

(政治大學地政學系教授)

#### 1. 國土計畫與氣候變遷調適策略

全國國土空間發展之總目標有三項，其一、安全—環境保護、永續國土資源，其二、有序—經濟發展、引導城鄉發展，其三、和諧—社會公義、落實公平正義。透過全面調查，將適宜、不適宜發展的土地界定出來，並將產業、公共設施或居住等等需求，配置在適宜發展的區位。

國土計畫法第9條規定：

I 全國國土計畫之內容，應載明下列事項：

(1) 計畫範圍及計畫年期。

- (2) 國土永續發展目標。
- (3) 基本調查及發展預測。
- (4) 國土空間發展及成長管理策略。
- (5) 國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項。
- (6) 部門空間發展策略。
- (7) 國土防災策略及氣候變遷調適策略。
- (8) 國土復育促進地區之劃定原則。
- (9) 應辦事項及實施機關。其他相關事項。
- (10) 其他相關事項。

II 全國國土計畫中涉有依前條第二項擬訂之都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，得另以附冊方式定之。

參考 106 年臺灣氣候變遷科學報告，空間規劃及土地使用應針對氣候變遷可能引發災害預為因應，包含淹水災害、土石流、山崩地滑及相關複合型災害等，先行盤點。考量國內約有 80% 人口居住於都市計畫區，以既有都市計畫及城鄉發展地區第二類之三套疊淹水熱區、土石流潛勢溪流影響範圍、山崩與地滑地質敏感區、活動斷層地質敏感區、一級海岸防護區，參考水災危險潛勢地區保全計畫，以 24 小時 500 毫米且淹水深度達 30 公分以上淹水潛勢圖或近十年淹水地區分布進行分析。行政院於 108 年 9 月 9 日核定國家氣候變遷調適行動方案，依據溫室氣體減量及管理法規定，各機關需於每年 11 月 30 日前，提交前一年度氣候變遷調適成果，包含：災害、維生基礎設施、水資源、土

地利用、海洋及海岸、能源供給及產業、農業生產及生物多樣性、健康。

目前「氣候變遷調適計畫」章節撰擬係以聚焦檢視淹水熱區、土石流潛勢溪流影響範圍、山崩與地滑地質敏感區、活動斷層地質敏感區及一級海岸防護區等 5 種環境敏感地區，然氣候變遷所衍生之極端氣候會隨時間、空間區位、自然條件及發展程度產生不同程度之衝擊與影響，為持續深化各級國土計畫於氣候變遷扮演之角色，後續將配合氣候變遷科學研究成果，研訂國土計畫相關內容。

## 2. 因應氣候變遷之國土規劃作為

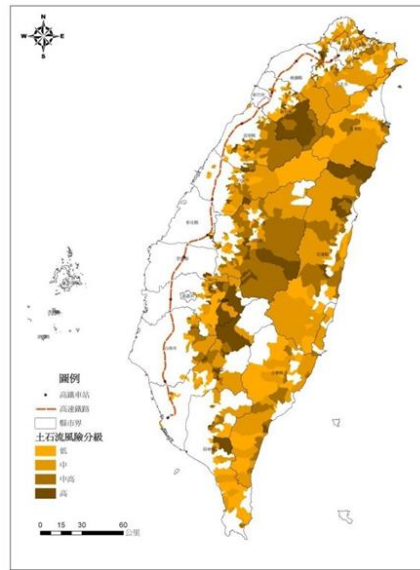
面對全球氣候變遷的問題，新世代在都市規劃中面臨的挑戰分成兩個層面，自然層面：全球異常氣候、極端氣候頻傳；社會層面：人口緩步成長城市萎縮、全球新冠肺炎疫情等。政府對於氣候變遷問題制定相關政策來因應，像是國家氣候變遷調適政策綱領、國家氣候變遷調適行動計畫。因此面對氣候變遷問題應推動國土計畫相關作業，落實國土規劃管理或推動海岸管理法，完善相關配套計畫及措施。

(1) 國土計畫法：因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制

(2) 針對氣候變遷可能引發之災害，先行盤點並預為研擬配套措施，利用套疊相關圖資，掌握易致災地點、

災害歷史及特性，考量環境敏感特性，檢討土地使用管制。

(3) 辦理新訂或擴大都市計畫、都市計畫通盤檢討時，位於災害類型環境敏感地區者，應依國土計畫土地使用管制規則規定及一級或二級海岸防護計畫內容，適時檢討或訂定土地使用管制相關規定。



土石流災害風險地圖

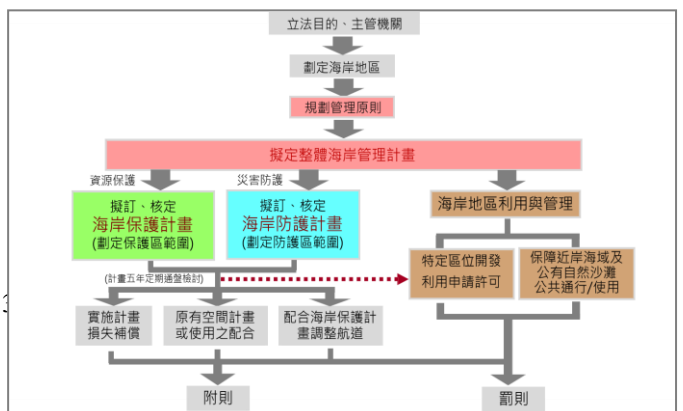
## 3. 海岸防護計畫

(1) 目的：防治海岸災害，預防海水倒灌、國土流失，保護民眾生命財產安全。

(2) 法源依據：海管法第 14 條第 2 項規定海岸防護計畫之目的事業主管機關為水利主管機關。

(3) 程序：依海管法第 17 條相關規定。

(4) 建立整合平臺協調相關機關共同處理：行政院專案列管之 13 處侵淤熱



點之協調處理，釐清權責分工並獲致共識者，將其納入海岸防護計畫內容。對於尚需協調釐清者，長期實施方法為持續進行侵淤熱點海岸段監測；短期實施則由水利署視必要情形因應處置。

海岸防護計畫實施程序圖

## 4. 新北市氣候變遷發展策略案例

### 4.1 新北市國土計畫

#### 4.1.1 緣起

新北市國土計畫主要是針對全球暖化、極端氣候、氣候變遷、熱島效應、國土復育、調適計畫、都市災害及居住安全進行政策的制定。

#### 4.1.2 願景目標：打造安心好家園

- (1) 氣候變遷調適管理：建立以調適為目的土地使用管理相關配套機制，將環境敏感地區觀念落實於國土保育與管理。
- (2) 都市災害保全：配合公共設施計畫，建立多樣性防災設施。
- (3) 環域災害避險：針對災害潛勢區位，擬定應變對策。
- (4) 能源災害防護：劃定災害緊急應變區域、防救災系統等。



新北市國土計畫願景目標圖

## 4.2 氣候變遷發展策略研擬

### 4.2.1 政策建議

- (1) 各層級國土空間計畫及相關法規應包括減緩氣候變遷的土地使用策略。
- (2) 建置國土及都市空間規劃的跨部門減緩碳排放平台。
- (3) 空間規劃應強化綠基盤的碳吸存功能。

### 4.2.2 策略回應

- (1) 國土計畫已訂定氣候變遷調適專章，提出氣候變遷調適願景、目標及策略，並針對各類型災害提出因應策略。如訂定透保水、綠化面積、風環境管制等調適策略，具有減緩氣候變遷碳排放的綜效。
- (2) 市府成立氣候變遷能源對策執行委員會，成立零碳城市推動小組，做為零碳議題跨部門平台，刻研擬零碳城市發展自治條例（草案）。
- (3) 都市空間規劃納入零碳理念思維，都市計畫通盤檢討時規劃公園綠地與開放性公共設施，以減緩熱島效應、營造都市風廊，並納入零碳思維。本市擁有水源特定區都市計畫，保育森林、涵養水源。

### 4.2.3 相關課題

- (1) 都市發展聚集、密集開發、土地使用密度高、綠地稀少、不透水面積比例高、人口高度集中、機動車輛交通流量大。

- (2)建物外殼老舊、空調設備排熱、盆地地形產生廢熱與廢氣問題。
- (3)人工排熱高、冷空氣難以導入都市，導致都市熱島效應及能源消耗高的惡性循環。

#### **4.2.4 新北市氣候變遷發展策略**

- (1)減緩熱島效應：營造都市風廊，以降溫減碳
- (2)透水城市：設置透水鋪面及雨水貯留設施滯洪納水。
- (3)整體開發地區：改善鐵皮工廠景象、營造城市風廊。
- (4)推動捷運三環六線：提升綠色運具量能，大眾運輸導向之發展。
- (5)人行道及公共自行車道：建構友善步行、自行車騎乘環境
- (6)綠建築及智慧建築：把建築物變成一棵樹，把城市變成森林。
- (7)補助老屋拉皮：整建維護以改善老舊建物外殼隔熱。

## 地政活動紀實

1. 111年12月6日14時至16時，邀請好伴社計連真共同創辦人於行政大樓第二會議室演講，講題為「聽說我們住社宅—台中共好社宅實踐經驗分享」。
2. 111年12月8日14時至17時，邀請國立臺灣師範大學地理系陳台智助理教授於綜合院館270612教室演講，講題為「再見別有天~北臺都會區域發展下宜蘭鄉村地區整體規劃經驗與挑戰」。
3. 111年12月9日9時10分至12時，邀請黃秀莊建築師於大勇樓210101教室演講，講題為「都危老的產物-最小興建基地和紙片屋」。
4. 111年12月12日13時10分至15時，邀請花蓮縣萬榮鄉公所地政課杜國維課員於綜合院館270205教室演講，講題為「原住民保留地政策下的阿美族土地經驗（2007-2018）：以臺東縣池上鄉振興部落為例」。
5. 111年12月15日14時至17時，邀請長豐工程顧問股份有限公司陳玉雯北區總經理於綜合院館270205教室演講，講題為「國土計畫的推進與實踐—以新北市為例」。
6. 111年12月21日9時10分至12時，邀請戴德梁行不動產估價師事務所楊長達所長於綜合院館270303教室演講，講題為「商場估價實務-以京華城為例」。

7. 112年1月3日9時10分至12時，邀請臺北高等行政法院郭銘禮法官於研究大樓250203教室演講，講題為「台灣落實人權公約的回顧與展望（以法庭案例為主）」。
8. 112年1月6日18時至21時，邀請經典工程顧問有限公司規劃部陳鳴誼主持人於綜合院館270624教室演講，講題為「我們與『綠』的距離—不同城市面對的綠地系統挑戰」。

## 榮譽榜

1. 本系甯方璽老師榮獲國立政治大學110學年度教學優良教師110學年度教學優良教師。

\* 本學訊可至地政學系網站 (<http://landeconomics.nccu.edu.tw>) 下載