

「高雄市國土計畫規劃案」第一場專家學者座談會 會議紀錄

一、會議時間：民國 107 年 3 月 2 日(星期五) 下午 2 時 30 分

二、會議地點：本府第四會議室(四維行政中心六樓)

三、會議主持人：李局長怡德、白副教授金安 記錄：黃嘉怡

四、出席人員：

高雄市政府農業局蔡局長復進	王正一代
高雄市政府經濟發展局曾局長文生	游淑惠代
高雄市政府地政局黃局長進雄	黃進雄
高雄市政府環境保護局蔡局長孟裕	楊宏文代
高雄市政府水利局韓代理局長榮華	王聖智代
高雄市政府原民會谷縱·喀勒芳安主任委員	白樣·伊斯理鍛代
屏東科技大學丁教授澈士	(請假)
中山大學吳教授濟華	(請假)
長榮大學邵副教授珮君	邵珮君
崑山科技大學徐助理教授中強	徐中強
成功大學張教授學聖	(請假)
高雄大學陳教授啟仁	(請假)
成功大學溫名譽教授清光	溫清光
逢甲大學劉副教授曜華	劉曜華
文藻外語大學賴教授文泰	賴文泰
不動產估價師公會全國聯合會王副理事長璽仲	王璽仲
許乃丹律師事務所許律師乃丹	(請假)
美濃愛鄉協進會劉理事長孝伸	(請假)

五、 列席人員：

高雄市政府經濟發展局

高雄市政府農業局

高雄市政府都市發展局

陳邦裕

林蘭欣

王啟川、張文欽

郭進宗、鄭明輝

薛淵仁、薛政洋

鄭凱仁、黃嘉怡

城都國際開發規劃管理顧問股份有限公司

徐弘宇、蔡嘉昌

曾裕凱、鍾宛庭

蔡彥龍

六、 與會專家學者及有關機關發言摘要：

(一) 都發局李局長怡德

1. 本次座談會主要係為探討國土計畫對高雄的影響，這是一件複雜的工作，需透過各位委員提出專業意見，供本市國土計畫規劃參考，亦需透過府內各部門的分工協調，使本市國土計畫能確實可執行。
2. 有關全國國土計畫草案，市府已就未來執行可能遭遇之問題，包括不框限地方農地總量、未登記工廠群聚地區處理、民眾既有權益維護等，函文內政部作為草案修正參考，部分並已獲採納。後續亦將就內政部草案修正情形，持續提出建議意見。
3. 有關農工競合的議題，涉及產業空間需求與優良農地維護及未登記工廠處理政策、輔導合法化區位、環境保護與排水等課題須透過經發、農業、環保、水利等單位協調解決，建議國土計畫中應留有一個彈性空間或創造一個彈性功能分區做為處理解決的手段。
4. 全國國土計畫是剛性計畫，未來功能分區一旦劃設後要變更相當困難，因此針對中央所訂的國土功能分區分類

劃設條件及土地使用指導，將對各單位未來的建設區位及用地需求產生影響，市府各單位應就權管提出具體主張，以避免後續在土地使用上受限。

5. 有關本市國土計畫部門計畫，因其涉及各單位業務之發展目標、對策、空間需求等，須由各單位協助提供部門內容，由本局彙整納入部門計畫，作為市府未來相關重大建設推動之區位規範。

(二) 劉副教授曜華

1. 全國國土計畫多以維持既有權益為出發點，難以達成計畫管制目標，其性質究係作規劃還是轉化？現有非都市土地機制係重新規劃或繼續維持現況未作規劃？另外建議高雄市國土計畫應在規劃或轉化過程中，評估對高雄土地公告現值的影響。
2. 農地上未登記工廠不需繳納稅金，放任市場機制運作結果，讓農地成為高價值之交易產品。建議稅務單位應一併納入國土計畫體系，農地依其實際使用情形予以課徵地價稅才合理。
3. 未登記工廠土地持有者及工廠經營者多屬不同所有權人，除產權複雜難以處理外，地主已向業者收取土地租金，亦不願意將土地回歸農業使用，進而增加未登記工廠處理之困難度。
4. 未登記工廠輔導並非直接原地合法化，規劃範圍須考量所需提供公共設施用地面積，因此國土功能分區應導入由開發者負擔公共設施的機制。

(三) 賴教授文泰

本市國土計畫審議會的任務區分為規劃及審議階段，規劃階段係以交流意見為主，但審議才是委員的主要權責，建議應先釐清上位的國土計畫對都市計畫、非都市土地、

國家公園的法定位階關聯，以界定未來審議權責及操作方式。

(四) 徐助理教授中強

1. 國土計畫法立法原意係以國土保育為主，未考慮國土發展及開發利用，這也是中央與地方主要的衝突點，在目前國土計畫架構及剛性國土功能分區下將限制地方發展。
2. 全國國土計畫預計於今年 5 月底前公告實施，屆時地方國土計畫將沒有太大規劃空間，未來地方政府在第一線面對民眾時也容易產生爭議，建議應以市府立場儘速向中央反應可能會面臨的問題及應保有彈性的處理機制，以爭取規劃空間。
3. 農地上設工廠成本較低是未登記工廠存在的主因，應從提高其使用農地的成本，研擬處理策略。此外，高雄市國土計畫所劃設未登記工廠輔導合法化區位，必須有一套整體產業發展合理論述，以清楚表達輔導區位與產業政策的連結及未來向外界說明。

(五) 白副教授金安

1. 針對農工混合議題已向中央提出城二之四構想，而全國國土計畫草案(107 年 2 月版)之土地使用指導事項，亦新增屬聚集達一定規模或在地產業鏈結程度高之未登記工廠聚落，得輔導其合法化，未來劃設為適當之國土功能分區。
2. 現階段國土功能分區劃設後沒有明確開發工具，未來分區之土地使用管制亦未明確，現行全國國土計畫版本應保留分區劃設之彈性機制，以授權地方得因地制宜新增功能分區分類。

(六) 邵副教授佩君

1. 如何界定城二之四劃設地區（未登記工廠群聚地區）為高潛力產業發展地區，應與整體產業政策作連結，才具有邏輯性及說服力。
2. 高雄市本身有推動災害防救深耕計畫，並針對災害發生之高潛勢地區所繪製相關圖資，其為公開資料且具有說服力，可參酌使用。

(七) 溫名譽教授清光

1. 未登記工廠群聚地區如欲規劃為農工重劃區或農工綜合區，應有適當公平處理機制，並與環評配合，要求業者負擔開闢公共設施、環境保護設施等用地，若無法配合則應導入適當回饋或補償機制。
2. 有關國土保育地區與農業發展地區劃設衝突部分，對於水庫集水區限制範圍可以考慮以山坡地坡度30%作為區分之分級管理機制。以旗山、美濃、六龜等地區為例，近年來人口逐漸減少，其環境負荷相對降低，應可導入適當規劃及開發利用，以引導地方的發展。
3. 水庫集水區可分為攔河堰及水庫兩類型，其土地使用應採不同分級管理機制，攔河堰因蓄水量有限且在集水區停留時間較短，污染物累積量相對較少，其集水區土地應可允許適度開發利用；而水庫多興建於山區，水庫蓄水範圍內污染物較易累積，造成優氧化情形，其集水區土地應採較嚴格管制，以避免上游土地過度開發造成水庫污染物累積並影響水質。

(八) 地政局黃局長進雄

1. 農業發展地區劃設非僅依靠參考圖資，為避免影響民眾權益及後續說明會向民眾說明，須要有明確的依據或至現場勘查確定劃設之正確性。

2. 區域計畫與國土計畫要無縫接軌，圖資的正確性非常重要，目前相關參考圖資的比例尺為 1/5000，將難以落實至土地登記層面。

(九) 農業局王副局長正一

1. 本市生產型農地約 4 萬公頃，約佔全國 6%；農牧產值為 277 億元，約佔全國約 10%，有別於台北、新北及台中，高雄的農業具有競爭優勢應持續發展，所以高雄市國土計畫應納入本市重要農業發展策略。
2. 農業發展與土地關係密不可分，包含產製儲銷、生活及生產，故農業跟農地的連結是要強化的重點。
3. 農委會甫提供本市預計劃為農業發展地區之圖資，其與全國國土計畫草案公展版本皆指導本市劃設 5.3 萬公頃農業發展地區，惟依 106 年農地盤查結果，應有多處農地已被轉用，顯見 5.3 萬公頃農地不能夠全數劃為農業發展地區。本局將先檢視前述圖資後，再提供都發局參考。
4. 支持將農地未登記工廠群聚地區劃出農業發展地區的政策方向，惟不可能將全部違規使用之農地均劃出農業發展地區，屬零星未登記工廠應如何處理須再討論。
5. 水庫集水區如未分級管制，將框限大樹、旗美等地區農產加工產業，該地區若國土功能分區可劃設為農業發展地區，將符合該地區大宗農作生產之加工需求。

(十) 經發局游專門委員淑惠

1. 本市國土計畫應瞭解地方發展優勢、產業發展方向在哪，才能使城鄉發展地區劃設區位能配合產業發展需求，與產業鏈、產業型態做一個適當連結。
2. 高雄若只有石化、鋼鐵產業無法吸引年輕人口及人才，故目前本市產業政策亦朝向數位內容、會展等新興產業

發展。

3. 產業發展涉及空間需求部分將另與都發局協調（如增加科學園區面積需求），並就不合理、無法因應地方發展之全國國土計畫草案內容，提出具體建議。
4. 目前本市 41 處特定地區範圍劃設係考量應有的隔離綠帶、公共設施及回饋機制，但推行仍有困難，須與地主、業者加以溝通協調。本局會依據前述經驗，針對未登記工廠群聚地區應配設之公共設施用地及相關負擔回饋，研擬相關處理機制。

（十一）都發局王副局長啟川

國土計畫係以保育為目的之剛性計畫，過去非都市土地體系中只要符合審議作業規範，皆可提出開發許可申請，將來劃設四大國土功能分區後，分區調整可能性大幅降低，因此各單位應提出未來的用地需求及論述，並對全國國土計畫公展草案中有窒礙難行的地方向中央主管機關反應。

七、結論

本次座談會請作業單位及城都公司參考與會專家學者及本府相關單位所提意見，綜整分析後納入本市國土計畫規劃參考。另針對國土功能分區分類劃設條件有爭議之處，請作業單位應於全國國土計畫草案審議時續向中央反應；部門分工協調部分，請相關單位於文到 1 個月內協助就涉及權管內容研議作法及提供資料（如後附表），以利後續再召開相關會議討論。

（一）國土功能分區分類劃設條件持續向中央反應部分：

1. 未登記工廠群聚地區應有適當的處理機制，以提高其農地設廠成本，如由開發者負擔所需之公共設施及環保設施用地等，並應給予適宜的國土功能分區分類，如城二之四。

2. 都市計畫地區應圍進圍出，避免重疊管制。
3. 水庫集水區劃設條件應維持山坡地坡度 30% 以上之分級管理機制，以避免旗美地區農業發展受限。
4. 「攔河堰」及「水庫」集水區應就其特性有不同的分級管理方式，或重新檢討集水區限制範圍。
5. 國土功能分區劃設將涉及許多不同圖資應用套疊，在圖資不夠精確下所做的規劃，將影響地方發展及民眾權益，應由中央各目的事業主管機關提出圖資精進方法。

(二) 部門分工協調部分：

1. 未登記工廠處理：
 - (1) 請經發局釐清農地未登記工廠須輔導合法化及退場類型為何？提供應輔導合法化區位之指認原因、方法、範圍、面積規模等，並提出輔導合法化策略（包含研擬其所需附屬設施）。
 - (2) 請農業局協助指認本市應優先維護的農業發展地區區位及範圍，以利後續未登記工廠群聚輔導合法化區位避免劃設於該區位。
 - (3) 另未登記工廠處理亦涉及環保設施設置、空污總量、污水排放等議題，亦請環保局、水利局從環評及整地排水角度就權管協助提出建議。
 - (4) 請城都公司協助經發局各以一個都市計畫地區及非都市地區未登記工廠群聚地區為案例，提出劃設為城鄉發展地區之操作模式，包含建蔽及容積率模擬、環境保護及公共設施用地劃設等，以瞭解其需求的用地面積為何？
2. 請農業局檢視全國國土計畫（草案）農業發展地區劃設條件合理性及農委會模擬本市農業發展地區正確性，並提出本市劃設及可調整農業發展地區範圍，以利討論。
3. 請環保局提出本市廢棄物處理政策，包含廢棄物掩埋場

設置需求、區位及民間申請案件總量管制，如何向中央環保署反應廢棄物處理應有全國性積極處理政策及規劃。

4. 為利本市國土功能分區、使用地圖資製作及後續土地登記資料變更異動，請地政局向中央瞭解後續操作方式並提前預為因應。
5. 請原民會檢視在原住民領域之相關法令有哪些涉及土地層面，以及國土計畫中有哪些限制將不利於原住民地區發展之處，如未來原住民部落將劃為城三、農四，其土地使用指導原則是否符合原住民生活所需。
6. 請各單位協助提供本市國土計畫之部門計畫內容，包括部門發展目標、課題、對策、空間需求及具體方案。另為本市未來重大建設之後續推動，請依城二之三的劃設條件，提供本市未來 5-10 年內所需重大建設發展區位。
7. 請各單位協助檢視全國國土計畫最新草案中國土功能分區分類劃設條件及土地使用指導原則（本局 107 年 3 月 12 日提供），就涉及權管有執行疑慮部分提供本局彙辦或向中央主管機關反應。
8. 各單位對國土計畫或對本市重大建設未來如何與國土計畫接軌方式如仍有不瞭解、疑慮之處，可請本局協助派員說明。

八、散會：下午 5 時 40 分