

# 高雄市國土計畫下的產業發展空間布局 專家學者座談會紀錄

- 壹、會議時間：民國 108 年 7 月 29 日(星期一) 下午 2 時 30 分  
貳、會議地點：本府第四會議室(四維行政中心六樓)  
參、會議主持人：林局長裕益、白副教授金安 紀錄：黃嘉怡  
肆、出席人員：

徐助理教授中強	徐中強
林理事長建元	林建元
李總幹事威穎	李威穎
行政院農業委員會吳簡任技正兆揚	吳兆揚
經濟部工業局工業區組陸組長信雄	陸信雄
內政部營建署張簡任技正順勝	張順勝
高雄市政府經濟發展局高副局長鎮遠	高鎮遠
高雄市政府農業局王副局長正一	王正一

伍、列席人員：

內政部營建署	蔡佺蒼
經濟部工業局	鄭雅升
經濟部中部辦公室	(請假)
高雄市政府經濟發展局	陳邦裕
高雄市政府農業局	林蘭欣
高雄市政府都市發展局	王屯電、鄭明輝
	薛淵仁、薛政洋
	黃嘉怡
城都國際開發規劃管理顧問有限公司	徐弘宇、蔡嘉昌
	許伊文、陳紀安
	鍾宛庭、劉易
	蘇苡臻、蔡彥龍

## 陸、與會專家學者及有關機關發言摘要：

### 一、高雄市工業會李總幹事威穎

- (一) 高雄市國土計畫規劃產業用地需求部分應有存量及增量之概念，目前規劃新增產業用地 764 公頃屬自然增量，但其尚不包含輔導未登記工廠中高污染廠商遷廠所需用地，因此產業用地需求量應再增加。
- (二) 而就產業用地存量方面，國土計畫施行前多以使用台糖土地為主，在國土計畫施行後，因農地面積完整，將會優先劃為農業發展地區，未來利用台糖土地將不再是唯一選項。因此除了要活化及媒合既有閒置產業用地外，面對需求，亦可考量透過填海造地新增土地之可能性。
- (三) 因應台商回流及高雄與台南產業廊帶串連等發展趨勢，對於產業用地需求量勢必增加，應一併納入考量。
- (四) 目前「工廠管理輔導法」修法內容對於未登記工廠廠商已是一進步政策，但後續能否確實解決產業用地的需求與使用有待觀察。目前高雄市所提未登記工廠群聚地區規劃構想，較符合產業發展的需求。

### 二、內政部營建署張簡任技正順勝

- (一) 國土計畫係對於未來產業用地空間發展提供引導，透過事先規劃產業發展相關區位，使需要保育的地區能加強保育，該發展的地方能適性發展，有利於後續開發審議階段，解決現行區域計畫有關「國土利用區位是否適當合理」之認知問題。
- (二) 全國國土計畫訂有新增產業用地總量 3,311 公頃、科學園區 1,000 公頃及區位選定原則等成長管理機制，但仍賦予地方政府規劃未來空間發展的彈性，如 5 年內新增產業用地可提出具體規劃內容或財務可行性者後，劃設城鄉發展地區第二類之三，惟規劃時仍應考量地方用水用電供需能力及土地容受力之限制。

- (三) 因應台商回流產業用地新增需求，如無法確認是否屬 5 年內發展需求，建議可以先列入 6-20 年內未來發展地區，維持原應劃設分區分類，未來如有確切開發計畫時，可透過國土計畫法第 22 條規定，迅行變更為城鄉發展地區。
- (四) 國土計畫規劃內容應有連貫性思維，依簡報內容高雄市產業發展布局為一核三軸四分區，建議在部門計畫空間策略到功能分區劃設，因地制宜土地使用管制等部分，都可加強與前述布局之連貫性。
- (五) 目前「工廠管理輔導法」與全國國土計畫就群聚地區未登記工廠的輔導方向一致，原則優先採新訂都市計畫或開發產業園區整體規劃方式處理。後續在使用許可審議方面，將依國土計畫法第 26 條規定，就其審議程序予以簡化，訂定兼顧國土利用及工廠輔導合理規範。另低污染業別及群聚規模認定方式，刻由經濟部與本署研訂中。
- (六) 針對零星未登記工廠用地合法化部分，本署後續在研訂「國土計畫土地使用管制規則」時，將配合工廠管理輔導法第 28 條之 10 訂定相關規定。

### 三、行政院農業委員會吳簡任技正兆揚

- (一) 宜維護農地總量之計算除農業發展地區第一至三類農牧用地加養殖用地外，尚包含農業發展地區第五類。
- (二) 農業主管單位視國土計畫為契機，原因在於期待能創造農工分離或農工和諧、適性發展的空間場域，避免農工於空間上的互相干擾。
- (三) 未登記工廠的回饋方式及相關規劃應配合工廠管理輔導法及其相關子法辦理，對於本計畫所提之產業輔導專用區，範圍內仍維持原農業使用之部分，恐有食安疑慮，該專用區是否適宜做長時間農工混合使用需再考量。

- (四) 都市計畫農業區仍有大部分土地係長期維持農業使用，故有訂定農業發展地區第五類之必要。本計畫如將都市計畫農業區全部劃設為城鄉發展地區第一類，就其都市發展需求評估，應再清楚說明其因應產業發展及居住之適宜性及必要性，以利未來審議。

#### 四、經濟部工業局工業區組陸組長信雄

- (一) 有關新增產業用地的需求，須考量水、電資源的供給，目前中央所規劃之全國 3,311 公頃的新增總量，係已納入資源充足性考量，且廠商的用地需求並不會侷限於某一縣市，而會有重疊需求的可能，因此這個新增總量北、中、南部是有互相調整的空間。故地方政府規劃新增產業用地，應考量地方可供給資源總量，再提出之 5 年內有具體規劃內容或財務可行性計畫，劃設為城鄉發展地區第二類之三。
- (二) 有關台商回流對於產業用地需求增加情形，依據本局資料顯示，台商因有用地急迫性，故其需求多以既有合法工業區為主，主要係透過閒置工業土地來加速媒合，新增產業用地需求部分不多。
- (三) 產業發展的跨域整合，應從嘉義、台南、高雄至屏東整體思考，南部區域產業整合，建議在國土計畫提出更詳細規劃。
- (四) 工廠管理輔導法的精神，是須由未登記工廠廠商先依法於 2 年內申請納管、3 年內提出改善計畫，後續主管機關再依據該法第 28 條之 4 以補助或輔導方式推動園區開發及必要公共設施。
- (五) 如何輔導未登記工廠用地合法化，因國土計畫法施行先於工廠管理輔導法修正，部分政策方向未能納入國土計畫，針對未登記工廠群聚地區規劃為「產業輔導專用區」，並劃設城鄉發展地區第二類之三，有關群聚規模認定及

相關輔導機制，經濟部尚與內政部研議中。

## 五、崑山科技大學房地產開發與管理系 徐助理教授中強

- (一) 產業空間規劃於國土計畫是一重要的課題，從個人經驗及學理上建議從「產業空間需求」、「產業變遷」及「產業區位調整」這三面向來看，就產業空間需求，高雄作為南部產業龍頭，面臨台商回流或高科技廠商設廠，應思考如何透過政策引導，預為因應；就產業變遷面，產品週期性變短，對產業用地需求較難以準確評估，高雄市分析用地需求 764 公頃可能仍為低估，未來如何使產業用地能有彈性調整仍須中央指導，若要待五年一次的通盤檢討，可能無法滿足產業的變化。
- (二) 另就產業區位調整面，都市生活空間與產業空間的競合，如大社工業區降編，在國土計畫裡也應有相關指導，將必要的產業調整至適當區位，所以不應只討論量的問題，尚需考慮高雄對未來南部區域的產業空間布局引導。
- (三) 目前高雄產業發展趨勢雖然看好，但每種產業的發展需求不同，有的需要上下游產業鏈結、便捷的交通、或研究機構、大專院校配合，如高科技產業需要大量技術勞工投入，因此國土計畫在產業用地規劃上不能各種產業都採一致性作法。
- (四) 未登記工廠處理除了法理的考量外，還有政治與社會的考量，每一間工廠背後連帶著數十或數百家庭的生計問題。有關未登記工廠處理方式建議：
  1. 未來發展地區應保留未來土地使用的彈性。
  2. 過渡時期容許適度的土地混合使用，雖然未登記工廠群聚規模尚未訂定，然以實務經驗而言，如未達 5 公頃規模較難以配置適當公共設施，無法有適當的產業園區規劃，恐失去輔導未登記工廠之初衷。
  3. 位於環境敏感地區或災害潛勢區之未登記工廠，應盡

量遷往其他合法產業園區或其他輔導地區。

- (五) 聯合國已宣布 21 世紀人類最大問題為糧食問題，是故農漁業的重要性與日俱增，建議高雄及南部應預留一定的農漁業生產空間。

#### 六、國立屏東大學不動產經營學系 白副教授金安

- (一) 對於非都市土地未登記工廠群聚地區，劃設城鄉發展地區第二類之三，必須提出相關具體規劃內容，以利後續審議，惟未來仍須配合工廠管理輔導法及其相關子法辦理。
- (二) 國土計畫法第 22 條有沒有賦於未來發展地區迅行變更的權限，仍需要內政部函示或於國土功能分區劃設作業手冊說明如何操作。

#### 七、台灣智慧城市發展協會 林理事長建元

- (一) 「國土計畫法」本質是一現狀保存導向的國土土地利用管制法，並不是國土建設的計畫法。
- (二) 從高雄市國土計畫的空間架構來看，支持目前高雄市產業創新廊帶規劃構想，合理務實的面對高雄未來產業發展需要；未來可再思考納入重化工業、港區周邊等工業轉型對策。
- (三) 產業發展所需的各種水電資源，理應由中央來制定處理，並告知各縣市，目前高雄預估有 764 公頃的產業用地需求，是否能因應未來產業發展尚難以論定，重點是地方政府對於新增的產業用地是否有應變能力與規劃彈性。
- (四) 針對二級產業的發展，若其產業為創新、具國際發展性、減少污染等，就是好的產業，是值得輔助合法的，關鍵在於如何規劃適當的發展腹地誘導產業進駐。
- (五) 地方國土計畫建議分為直轄市國土計畫及縣(市)國土計畫兩類，中央應給予財政經濟體質相對良好之直轄市有更多自主空間。

(六) 違規工廠雖不合法，但為合情合理之歷史共業，因過去缺乏嚴格管制，產生符合經濟邏輯的工廠設置，因此「產業輔導專用區」即是地方政府行政管理的特殊功能分區，中央應授權地方訂定相關計畫與輔導方式，以利即時協助業者完成用地合法，並開闢必要公共設施，無須等待工廠管理輔導法 20 年後才能完成用地合法程序。

#### 八、本府經濟發展局高副局長鎮遠

(一) 面對新增產業儲備用地的問題，其開發過程漫長且充滿不確定性，影響廠商進駐意願，也使未登記工廠業者不願放棄使用農地。因此工廠管理輔導法之修訂，對於未登記工廠輔導緩衝期延長，惟土地如何合法化問題仍待解決。

(二) 從招商進度來看，目前高雄市現況產業用地幾乎已售罄，確實有迫切新增產業用地需求，如本次簡報第 4 頁和發產業園區最新情形僅剩 12 公頃可供租售土地。

(三) 雖然近年來提倡工業區立體化，但就高雄市產業型態來看，工廠缺乏的是土地面積而非增加土地容積率。目前高雄市產業用地有限，且由於環保意識高漲及用地取得困難，對於李總幹事表示研議填海造地之可能性，是一個可以納入思考的方向。

(四) 高雄市新增產業用地之用水、用電及空污總量，在中油五輕關廠後，所釋出的額度，建議中央應釋出讓地方調配使用，以利未來產業轉型需求。

#### 九、本府農業局王副局長正一

(一) 民國 107 年台灣農業耕地 79 萬公頃，其中長期休耕地加上短期休耕地共計 27 萬公頃，休耕地佔可耕地之 35%，因此對於糧食自足，尚有 1/3 耕地可再投入生產。

(二) 就維護農地生產環境立場，本局支持高雄市國土計畫產業輔導專用區之規劃，將農地未登記工廠引導至完整區

塊的構想。惟其規劃細節，如隔離綠帶留設、回饋方式，仍須經濟部訂定一致性規範。

#### 十、本局林局長裕益

- (一) 有關日前舉辦之民間團體座談會，就產業部分，公民團體較為關注新增產業用地用水用電是否足夠、未登記工廠業者則關心農地工廠功能分區劃設成果及未來能不能辦理用地合法化問題等。
- (二) 未登記工廠業者亦關心低污染業別如何認定及群聚的認定方式為何？是以面積規模或家數來認定？請經濟部能儘速研議訂定。

#### 十一、本局王副局長屯電

- (一) 未登記工廠群聚地區的用地合法化，國土計畫係在非都市土地部分採劃入城鄉發展地區第二類之三處理方式，目前研議中之使用許可申請規定，建請考量現存工廠態樣，訂定可行做法；至於都市計畫農業區係依農業區變更審議規範辦法，但如以現行條文規定，如面積、隔離設施等限制，恐能申請合法之土地微乎其微。故建議內政部與經濟部研議相關審議規定時可以適度放寬，以利輔導其用地合法化。
- (二) 建議經濟部就工廠管理輔導法修法內容，應加強未登記工廠民間業者的宣導，並清楚說明群聚地區及零星未登記工廠輔導合法方式為何。

#### 柒、會議結論

本次座談會請業務單位及城都公司將與會專家學者及有關單位所提建議，綜整分析後納入高雄市國土計畫（草案）後續規劃及審議之參考。

#### 捌、散會：下午 5 時 30 分