

「高雄市國土計畫下的產業發展空間佈局專家學者座談會」回復說明

一、 會議時間：108 年 7 月 29 日(星期一)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：林局長裕益、白副教授金安

紀錄：黃嘉怡

建議人／機關	建議事項	回覆說明
1. 高雄市工業會 李總幹事威穎	1. 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。	1. 本市國土計畫考量產業與居住用地需求預留都市發展用地，評估將都市計畫農業區劃入城鄉發展地區第一類，以保留本市國土發展彈性，惟後續仍須依都市計畫農業區規定管制使用，如有都市發展需求，應依都市計畫法相關規定提經二級都委會審議，並辦理開發之公益性及必要性可行性評估。 2. 本市另針對位於高潛力地區之未登記工廠群聚地區優先輔導，除以部分既有都市計畫農業區作為產業園區使用之外，另於岡山嘉華地區及仁心路周邊地區規劃嘉華產業輔導專用區及烏林產業輔導專用區，並劃設為城鄉發展地區第二類之三，總計約 810 公頃，惟有關高污染之未登記工廠則應依工廠管理輔導法辦理。
	2. 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。	
	3. 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。	1. 本市國土計畫考量產業與居住用地需求預留都市發展用地，評估將都市計畫農業區劃入城鄉發展地區第一類，以保留本市國土發展彈性。 2. 因應台商回流產業用地新增需

建議人／機關	建議事項	回覆說明
	4. 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。	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。
2. 內政部營建署 張簡任技正 順勝	1. 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。	
	2. 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。	
	3. 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。	
	4. 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	

建議人／機關	建議事項	回覆說明
	分，都可加強與前述布局之連貫性。	
	5. 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。	
	6. 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。	
3. 行政院農業委員會 吳簡任技正 兆揚	1. 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。	依 108 年 7 月 31 日直轄市、縣市國土計畫規劃手冊指導，宜維護農地之計算以農業發展地區第一類至第三類之非都市土地農牧用地、養殖用地以及農業發展地區第五類之都市計畫農業區計算為主，惟本市考量產業及居住發展需求，預留都市計畫農業區為發展腹地，故尚無劃設農業發展地區第五類。
	2. 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。	本市國土計畫（草案）主要係針對群聚之未登記工廠地區處理，透過規劃產業輔導區為城鄉發展地區第二類之三，期望達到收納周邊零星未登記工廠及提昇區內公共設施服務水準之目的。
	3. 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。	1. 本市群聚未登記工廠評估後將劃設為產業輔導專區，並劃設為城鄉發展地區第二類之三，考量產業轉型及土地使用現況，於過渡期間將容許農工混和使用，惟最終仍以採新訂都市計畫或開發產業園區規劃處理。 2. 目前相關執行方案尚待經濟部研訂，如留設公共設施、繳納回饋金、開發方式等規定。

建議人／機關	建議事項	回覆說明
	<p>4. 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。</p>	<p>本市在符合「全國國土計畫」劃設條件規定之前提下，經進一步評估其都市發展需求後，本市 31 處都市計畫區，其中計有 18 處都市計畫之部分農業區，考量產業發展及居住需求，進一步以未來產業發展及居住需求等條件評估都市發展需求，研析本市都市計畫農業區均具都市發展需求，不宜劃設為農業發展地區第五類，並依其都市計畫性質劃設為城鄉發展地區第一類，考量因子包括：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 鄰近國道交流道、省道，具交通區位優勢。 2. 鄰近既有工業區，具產業群聚效益。 3. 未登記工廠林立，具收納周邊未登記工廠機能。 4. 具居住發展需求。
<p>4. 經濟部工業局 工業區組 陸組長信雄</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 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。 2. 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。 3. 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。 	<p>有關本市城鄉發展地區第二類之三及產業用地需求量皆以 5 年有具體規劃內容或財務可行性者為主。</p> <p>—</p> <p>依據國土計畫法第八條規定，有關都會區域計畫係屬全國國土計畫規劃範疇，故本計畫尚未就跨縣市議題討論，後續待全國國土計畫有相關指導後，方配合檢討之。</p>

建議人／機關	建議事項	回覆說明
	<p>4. 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。</p> <p>5. 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。</p>	-
<p>5. 崑山科技大學 房地產開發 與管理系 徐助理教授 中強</p>	<p>1. 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。</p> <p>2. 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。</p>	<p>本市目前規劃新增產業用地共計約646.87公頃（民國101年後開發及規劃之產業用地），另針對位於高潛力地區之未登記工廠群聚地區優先輔導，除部分既有都市計畫農業區作為產業園區使用之外，亦於岡山嘉華地區及仁心路周邊地區規劃嘉華產業輔導專用區及烏林產業輔導專用區，並劃設為城鄉發展地區第二類之三，以提供充足之產業用地。</p> <p>1. 有關產業部門之空間發展指導，為調和本市長期重工業發展下對生活環境品質與國土保育之衝擊，並因應全球氣候變遷，透過本市國土計畫引導土地使用秩序發展，促進傳統產業轉型升級，厚實產業基礎，引進新興產業，主要係朝向3低（低污染、低耗能、低環境衝突）產業發展，並建立產業用地的永續環境、打造安全永續產業環境。</p> <p>2. 依據本市產業部門空間發展計畫，為深化既有產業鏈結關係，</p>

建議人／機關	建議事項	回覆說明
		<p>以國道 1 號、國道 10 號及台 88 快速道路沿線周邊地區為產業創新廊帶，為本市主要產業發展地區，主要係由路竹向南串聯至林園等高科技及傳統產業共構之產業廊帶組成。</p>
	<p>3. 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。</p>	
	<p>4. 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：</p> <p>(1) 未來發展地區應保留未來土地使用的彈性。</p> <p>(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。</p> <p>(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。</p>	<p>1. 為賦予本市國土利用使用彈性，本計畫考量未來可能之產業及居住發展需求預留都市計畫農業區為未來發展用地。</p> <p>2. 本市群聚未登記工廠評估後將劃設為產業輔導專區，並劃設為城鄉發展地區第二類之三，考量產業轉型及土地使用現況，於過渡期間將容許農工混和使用，惟最終仍以採新訂都市計畫或開發產業園區規劃處理。</p> <p>3. 目前相關執行方案尚待經濟部研訂，如留設公共設施、繳納回饋金、開發方式等規定。</p> <p>4. 針對位於環境敏感地區或災害潛勢區之未登記工廠，考量城鄉發展地區應盡量避免使用國土保育地區第一類地區，故將以輔導遷往其他合法產業園區或其他輔導地區為主。</p>
	<p>5. 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。</p>	<p>1. 依據本市農業主管機關提出之農漁業空間對策，未來將持續蒐集、彙整轄區內農地資源條件、使用狀況、產業型態、輔導計畫、產業政策等資訊，並且深化農產業空間發展的佈建工作。</p> <p>2. 參酌本市國土計畫（草案）之宜維護農地區位，以旗山、田寮、燕巢、內門、六龜、杉林、甲仙、</p>

建議人／機關	建議事項	回覆說明
		大樹、茄苳、永安、彌陀及梓官等行政區為本市農漁業發展重點地區。
6. 國立屏東大學 不動產 經營學系 白副教授金安	1. 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。	-
	2. 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。	-
7. 台灣智慧城市 發展協會 林理事長建元	1. 「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。	-
	2. 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。	-
	3. 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。	有關產業發展土地，除橋頭科學園區外，草案係將和發產業園區、仁武產業園區、九關金屬扣件產業園區、林園高值化產業園區、岡山及燕巢都市計畫農業區等土地，以及嘉華產業輔導專用區、烏林產業輔導專用區，列入新增產業用地並劃設為城鄉發展地區，供本市未來產業發展使用。另針對本市6~20年未來發展地區，也將具產業及都市發展需求之都市計畫農業區、原區域計畫法劃定之工業區擴大地區、重大建設計畫及其必要範圍等納入，後續視實際需求依相關規定辦理開發使用。
	4. 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。	-
	5. 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，	-

建議人／機關	建議事項	回覆說明
	<p>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。</p> <p>6. 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。</p>	
<p>8. 本府 經濟發展局 高副局長鎮遠</p>	<p>1. 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。</p> <p>2. 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。</p> <p>3. 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。</p> <p>4. 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。</p>	<p>1. 國土計畫主要係處理群聚低污染工廠，於都市土地將劃為城鄉發展地區第一類循都市計畫辦理變更；於非都市土地將劃為城鄉發展地區第二類之三，並先採新訂都市計畫或開發產業園區規劃處理循管制規則管理使用，及輔導轉型或遷廠；其他零星未登記工廠則依《工廠管理輔導法》辦理。</p> <p>2. 惟相關執行方案尚待經濟部研訂，如留設公共設施、繳納回饋金、開發方式等規定。</p> <p>配合修正。</p>

建議人／機關	建議事項	回覆說明
9. 本府農業局 王副局長正一	<p>1. 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。</p> <p>2. 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。</p>	-
10. 本局 王副局長 屯電	<p>1. 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。</p> <p>2. 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。</p>	-