

# 第二章 邁入國土計畫系統的產業用地 重要課題與挑戰

鄭安廷<sup>1</sup>

## 壹、前言

按修正後之國土計畫法第45條第2項規定，2018年4月30日公告全國國土計畫，以及2021年4月30日公告各直轄市、縣（市）國土計畫後，各地區之國土功能分區圖應於2025年4月30日前完成公展、審議及公告作業。屆時區域計畫法將不再適用，空間計畫體系將正式邁入新紀元，對台灣的土地利用帶來結構性的影響。產業用地區位配置是影響國人生產與生活聚落的關鍵重要課題，現行的空間規劃系統與過去大相逕庭，早期由經濟計畫主導土地使用計畫的模式無法延續，取而代之的是國土計畫系統透過全國國土計畫制定成長管理（二級產業總量上限3,311公頃），再由直轄市、縣（市）國土計畫提出產業儲備用地發展構想以引導實質開發。因此，縣市的產業用地發展無可避免地將面臨產業用地總量分派與競合之議題；隨後又面臨如何在維護產業穩定、安全發展的前提下，順暢推動由地方政府主導的產業用地實質開發與用地變更審議議題，即產業用地開發政策如何落實於國土計畫系統之土地使用管制。

是以，本文將蒐整目前全國國土計畫、中央產業主管政策、各直轄市、縣（市）國土計畫之產業發展構想，以及國土計畫土地使用管制、變更審議流程等相關子法與規定，分析地方政府產業用地需求與空間分派機制、後續審議程序及土地管理可能面臨的後續重要課題與挑戰，以利產業用地發展與

<sup>1</sup> 國立政治大學地政學系副教授

國土計畫系統順利接軌。相關成果預期可提供產業主管機關在各地方國土計畫相關需求總量衝突發生時作為因應參考，並且預為思考產業用地審議變更之可能議題與對策。另一方面，提供業界對國土計畫系統下產業用地發展的概念性理解，以進一步因應產業用地規劃的結構性轉變。

## 貳、產業用地發展及供給系統概述

20世紀下半葉，台灣在與新加坡、南韓及香港並稱為亞洲四小龍，主要依靠製造業的貢獻得以在短時間內達到快速的經濟發展。而作為產業園區開發的主要供給來源—編定工業區，在此一過程扮演相當重要的角色，因此本節將梳理早期台灣工業生產的發展脈絡，從中華民國政府遷台以來我國經濟發展的四個重要階段，並分別從空間供給區位和權力關係檢視之，以進一步了解我國產業園區發展的結構背景。

### 一、工業區發展脈絡

第一階段，1953-1959年間遷台初期，美國為協助戰後台灣恢復民生水準及各項重大建設，美國國際合作總署對台灣經濟發展提出八項建議，台灣政府便據以擴充為1960年1月頒布的「十九點改進財經方案」<sup>2</sup>。吳聰敏（1988）指出1960年12月所頒布的《獎勵投資條例》係為台灣「十九點改進財經方案」中，第一個具體實現改善投資環境建議的相關法令。是以，台灣自1960年代開始邁入編定工業區主導經濟發展的時代，直到1979年公布《科學園區設置管理條例》、1980年設立第一座科學園區後<sup>3</sup>，才陸續有其他園區開發方式被引入產業用地供給。

1959-1973年是台灣經濟發展的第二個階段，當時內需市場已大致穩定，並於1960年代中期轉型<sup>4</sup>為工業化社會（高淑媛，2016）<sup>5</sup>。為了從內需成

<sup>2</sup> 內容包含改善投資環境、放寬工業及貿易管制、鼓勵出口、限制國防經費等

<sup>3</sup> 1980年成立新竹科學園區、1997年成立南部科學園區、2003年成立中部科學園區。

<sup>4</sup> 由輕工業為主變成重化工業為主的結構變動而後於1970年代完成。

<sup>5</sup> 高淑媛。（2016）. 台灣工業史：五南。頁14。

功轉型為對外出口，政府提出鼓勵出口的相關政策，並於1965年公布《加工出口區設置管理條例<sup>6</sup>》。加工出口區是一種結合了自由貿易區與工業區的構想，便於園區內廠商辦理出口相關行政程序的產業專區，替廠商節省了很多行政作業成本，在當時可謂創舉。

第三階段（1973-1979年），受到退出聯合國、全球石油危機等影響，政府實施十大建設加強交通、產業及能源等各方面的發展，其中重化工業項目便占據其中三項，包含造船、煉鋼及石油化學工業，分別座落於高雄市的臨海工業區、臨海第四工業區、仁大石化工業區和林園石化工業區，1978年重化工業占台灣國民生產毛額比重超過輕工業，且兩者的差距持續擴大。

1980年代後政府開始推動科學工業園區政策，產業內容轉為附加價值高且能源密集度高的策略性工業為主，朝向電子、機械及電機產業發展。1990年12月9日公布《促進產業升級條例》取代《獎勵投資條例》，台灣製造業發展及政策進入現代階段。而後在1991-1996年間，我國產業以中資本高技術密集產業為主，1996年起則以低資本高技術密集產業成長為重點，2000年底資本高技術密集產業的成長率達57.99%（經濟部工業局，2000）<sup>7</sup>。2010年5月12日，編定工業區的法源依據由《產業創新條例》取代，目標於促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力。

## 二、空間區位供給脈絡

台灣的產業用地在空間區位的供給脈絡大致可分為兩種系統，包含「土地使用系統」及「工業區開發系統」（如圖5-2-1）。「土地使用系統」包含都市計畫區工業區及非都市土地之丁種建築用地，主管機關包含內政部及地方政府；「工業區開發系統」則涵蓋多個主管機關權責下開發之產業園區，包含編定工業區（經濟部）、加工出口區（經濟部）、科學園區（國科會）、環保科技園區（環保署）、農業生技園區（農委會）及自由貿易港區（交通部）等。其中又以經濟部的編定工業區及國科會的科學園區占製造業產值的最大宗。

<sup>6</sup> 於2011年2月3日修正公布為科技產業園區設置管理條例。

<sup>7</sup> 經濟部工業局編《中華民國89年工業發展年鑑》（台北：經濟部工業局，2000年），頁27-44。

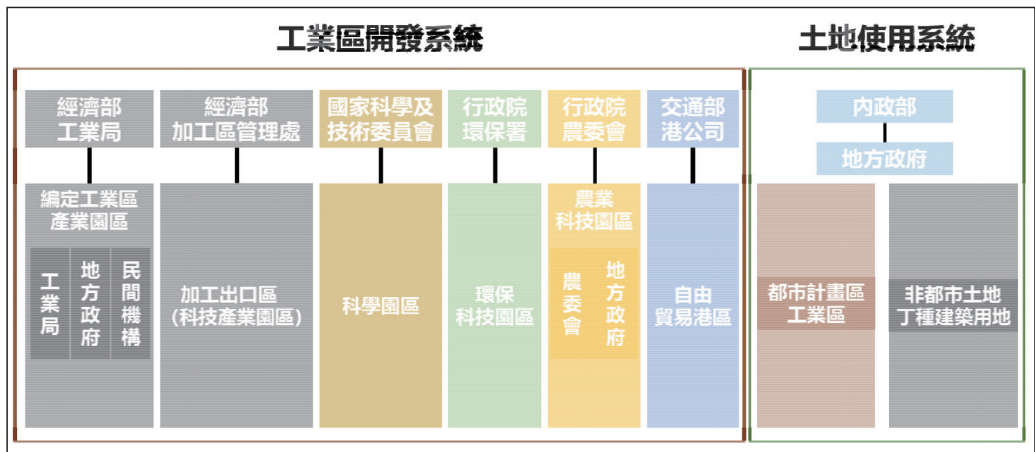


圖5-2-1 產業用地供給體系示意圖

備註：加工出口區配合科技產業園區設置管理條例於2021年2月3日修正後，現已更名為科技產業園區；科技部進行組織調整為國家科學及技術委員會。

資料來源：修繪自經濟部工業局（2018）工業用地供需盤點及因應對策簡報資料

從空間發展模式而言，都市計畫區工業區屬於土地使用計畫先行於產業發展的模式，根據當地空間特性及其他土地使用分區的空間配置予以整體規劃工業區分布、使用類型及強度，相對缺乏產業實質發展思維。非都市土地丁種建築用地則多根據土地使用現況予以劃定，角色上較為被動，性質上

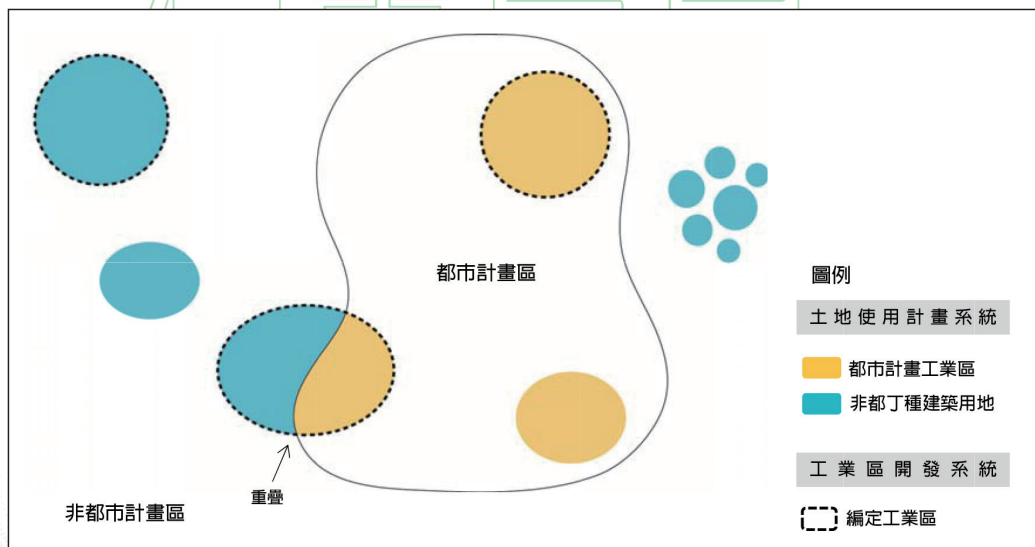


圖5-2-2 產業用地供給系統示意

資料來源：修繪自 Cheng, A. T. (2018, May). The Development of Industrial Land in Taiwan. Paper presented at the 50th Anniversary of the International Center for Land Policy Studies and Training, Taiwan.

缺乏整體性土地使用計畫論述。「工業區開發系統」則為產業發展先行於空間規劃的模式，係根據具體的產業發展計畫再予編定或變更土地使用規劃，因此工業區開發系統下的工業區與都市計畫內的工業區部分產生重疊的情形（如圖5-2-2）。

台灣的工業區開發系統長久以來帶有「發展型國家」(developmental state) 的特徵，其國家發展計畫 (development plan) 以明確的經濟發展目標為前提，搭配強勢的中央行政系統，始能廉價且迅速地提供產業發展土地。因此早期編定工業區常坐落於非都市土地或農業土地，造成空間蛙躍式發展。然隨著環保及民主意識提升的影響，工業區開發系統的運作較過去困難。從歷年主要產業園區的開發數量可以觀察到工業區開發系統能量的下滑（如表5-2-1），1970年代興闢之產業園區數量最多，1980年以前興闢之園區數量總計高達48處；1980~2010年代雖開闢能量大幅下滑，且重心有移轉到科學園區的情形，不過仍維持約每年一處產業園區的水準。參考經濟部工業局111年工業區開發與管理年報統計，全國已開發產業園區（包含都市計畫區內工業區）總面積達32,438公頃<sup>8</sup>。

表5-2-1 歷年主要產業園區開發數量統計

西元年	編定工業區			科學園區			數量合計
	數量	累計	成長率	數量	累計	成長率	
1961-1970	5	5	-	0	0	-	5
1971-1980	42	47	840.00%	1	1	-	43
1981-1990	9	56	19.15%	0	1	0.00%	9
1991-2000	5	61	8.93%	3	4	300.00%	8
2001-2010	1	62	1.64%	7	11	175.00%	8
2011-2021	0	62	0.00%	2	13	18.18%	2
小計	62	62	0.00%	13	13	376.92%	75

備註：本表列編定工業區僅含經濟部報編園區，不含地方及民間編定工業區。

資料來源：整理自經濟部工業局和國科會。

<sup>8</sup> 經濟部工業局，111年度工業區開發與管理年報，頁15-16。

### 三、部門權力關係脈絡

回顧台灣工業用地政策的發展，每個時期都有不同的模式（如圖5-2-3）。1980年代之前，經濟發展主導了國家發展策略，並通過經建計畫引導環境和社會部門配合經濟發展，此權力關係模式屬於第一階段。然而，隨著公民意識的提高和制度環境的逐漸成熟，權力關係邁入第二階段，環境和社會部門的力量從1990年代後變得越具強大及影響力，且對產業發展造成阻礙。

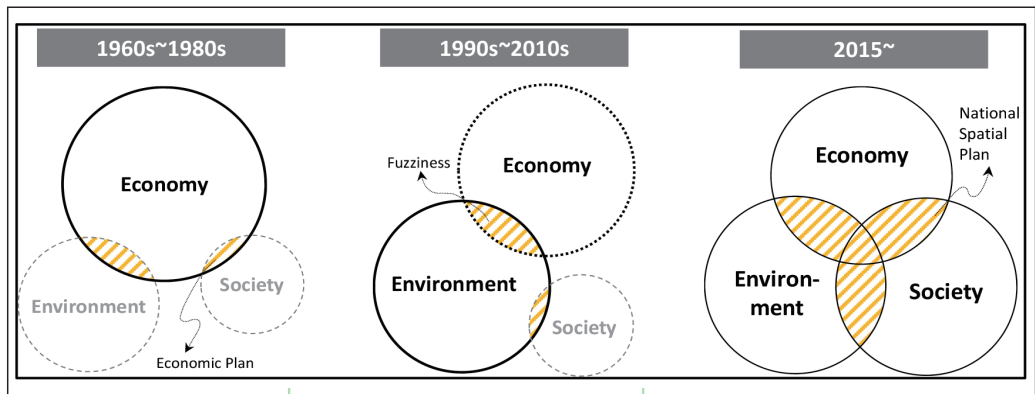


圖5-2-3 各階段部門權力關係

資料來源：Cheng, A. T. (2020). A Review of Industrial Land Policy toward Sustainability: A case study of Taiwan. 3rd International Symposium- Education and City: Education and Quality of Living in the City, Moscow.

有鑑於第二階段的產業發展衝突主因為經濟計畫與空間規劃的脫節，為了改善這個問題，2016年公布施行國土計畫法取代區域計畫法，並將全國國土計畫設計為凝聚部門共識的平台，部門可以提交各自的部門空間策略進行協商，以達到部門間的平衡。經濟部門開始加強與社會的溝通，將部分權力下放給地方政府，改變了過去中央政府主導經濟發展與產業園區開發的模式<sup>9</sup>。因此，政府試圖以國土計畫法突破台灣產業與環境僵持的局面，從而邁入第三個階段。此階段的產業園區開發，不再隨時配合經濟建設計畫圈地劃設，而需在全國國土計畫對產業發展成長管理的框架下，透過每五年一次的直轄市、縣（市）國土計畫提出，並將區位劃為城鄉發展分區第二類之三，以取得土地使用秩序、環境保護與產業發展間的平衡。

<sup>9</sup> 值得注意的是，美中貿易衝突與新冠疫情的爆發再度影響中央政府在產業發展所扮演的角色，惟相關情勢變化仍在發展中，此議題現階段暫不納入本文討論。

## 四、國土管理制度轉換時期地方政府之產業用地管理模式

承前，目前產業用地的雙軌開發系統模式下，地方政府對於後續產業用地如何掌握適當的政策管理工具以及規劃手段，為本文後續探討之題目。

「土地使用系統」仍區分為都市土地及廣義的非都市土地，其中都市土地仍依現行之都市計畫法及相關制度運作；而國土計畫下的非都市土地，中央層級已於各級國土計畫落實制定產業用地開發的成長管理策略（二級產業總量上限3,311公頃），地方政府除了後續依中央訂頒的土地使用管制規則<sup>10</sup>進行相關使用的管理及審認外，實際能掌握的地方性管理工具包含：另訂因地制宜的土地使用管制規則<sup>11</sup>；審議城鄉發展地區及農業發展地區之使用許可案件<sup>12</sup>；以及得透過跨平台規劃機制－全國國土計畫層級的都會區域計畫<sup>13</sup>、縣市國土計畫層級的鄉村地區整體規劃<sup>14</sup>，分別以區域規劃及城鄉關係等面向，保留未來實質規劃的彈性。

「工業區開發系統」則仍以經濟部工業局管理之產業園區為大宗，並遵循現有的行政慣例<sup>15</sup>，以30公頃為區分依據，將30公頃以下產業園區之開發，由經濟部授予地方政府核定權責。惟涉及變更土地使用計畫部分，如屬非都市土地設置30公頃以下之產業園區，依據使用許可審議規定，得由地方政府依據各級國土計畫指導內涵自行審核；而都市土地則視是否涉及主要計畫變更，另依都市計畫法第20條規定，將主要計畫層報內政部核定。

<sup>10</sup> 目前最新版本為2023年2月草案，<https://www.cpami.gov.tw/filesys/file/EMMA/s1120204-5.pdf>。

<sup>11</sup> 參照國土計畫法第23條第4項規定，直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。

<sup>12</sup> 參照國土計畫法第24條第1項及第3項規定，申請使用許可案件除屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議。

<sup>13</sup> 參照國土計畫法第9條第2項規定，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。

<sup>14</sup> 參照國土計畫法施行細則第6條第1項第3款第5目，鄉村地區整體規劃為縣市國土計畫內空間發展計畫之應載明事項，並已於各公告實施之地方國土計畫載明優先辦理地區。

<sup>15</sup> 經濟部工業局2013年5月13日經工字第10204602390號函釋，產業創新條例第33條第3項所稱面積在一定範圍內，指土地面積在30公頃以下。

## 參、產業用地的重要國土計畫議題指認

在國土計畫系統的框架下，全國國土計畫制定的產業用地成長管理策略（二級產業總量上限3,311公頃）將成為未來產業用地發展的重要準則與依據，以實踐有序地緊密發展及農地、環境之保護。基於管制系統的制度轉換，相關流程將受到衝擊，因此本研究以產業用地發展總量及後續審議制度等兩個面向進一步深入討論。

### 一、產業用地總量分派議題

針對產業用地總量分派，需審視目前產業儲備用地規劃情形，並將國際情勢與相關政策納入考量，以綜整歸納分派機制與相關政策之互動關係。

#### (一) 產業園區總量管制與國家重大建設之競合

因應美中貿易衝突與新冠肺炎造成的全球市場衝擊，部分台商選擇返台投資，故中央政府主導多處中南部產業園區開發，若納入計算則將超過總量管制上限。雖國家重大建設不予計入3,311公頃，但時間點上恰與直轄市、縣（市）國土計畫並行，引發社會各界關注。

根據過去實務經驗，我國每年約可新增產業園區100公頃，產業用地總量上限3,311公頃已確保每年約有140公頃之可開發量，再加上行政院開發約500公頃（如表5-2-2）的台商回流園區（第一期），定會加劇開發負擔，因此不可忽略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。

表5-2-2 產業用地總量管制面積檢核計算

區域	總量管制面積 (A)	產業儲備用地 面積 (B)	核定重大建設 面積 (C)	餘額	
				面積 (A-B-C)	百分比 (A-B-C) / A
北部	1,776	1,550.20	0.00	225.80	12.71%
中部	846	754.74	90.00	1.26	0.15%
南部	647	546.02	407.71	-306.73	-47.41%
東部	42	0	0.00	42.00	100.00%
全國	3,311	2,841.04	497.71	-27.75	-0.84%

資料來源：產業用地總量管制會議資料（經濟部工業局，110.03.31）、各直轄市、縣（市）國土計畫。

## (二) 產業用地流用／再分派機制與國土計畫之機制協調

根據2018年全國國土計畫，至2036年以前，產業用地發展總量上限為3,311公頃，惟國土計畫城二之三已規劃約2,280公頃，超過總量上限之九成。雖然各區域仍有發展剩餘，但表5-2-2顯示除東部區域尚未規劃指認外，其餘地區總量皆低於20%，顯示各區域供需情形存在落差。假設各區域將以同樣的速度持續規劃，中部地區恐首先面臨區域總量不足的問題，故有必要根據整體經濟結構及區域情形進一步思考產業用地流用／再分派機制。

此外，流用／再分派機制需要在適宜的時間點與制度環節與國土計畫系統合作，方能有效發揮作用。例如：產業用地政策白皮書配合於全國國土計畫實施後公布，除進一步詮釋產業部門策略，更扮演產業部門計畫之上位指導，形成部門合作之典範。如此，相關機制才能真正落實，並有效引導產業有序且安全的發展。

## 二、產業用地後續變更及審議面臨之課題

未來各直轄市、縣市國土計畫之新增產業用地，配合開發期程之優先順序，針對未來五年內開發之範圍，共規劃城鄉發展地區第二類之三約2,279公頃。緊接而來的，除了產業用地總量上限之競合外，亦相當迫切的課題是下一次直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討帶來的影響。可以預見的是，此次規劃為城鄉發展地區第二類之三的土地，可能有一定比例無法在通盤檢討前完成開闢。又根據國土計畫之相關規定，在下次通盤檢討前未能完成開發之城鄉發展地區第二類之三將被評估恢復原分區。因此，以下將進一步就國土計畫系統下產業園區開發之審議程序，比較分析區域計畫時期與國土計畫體系之產業園區開發途徑之差異，從中探索提升審議效率的潛力點，避免因審議及開發時程延長而影響產業用地之供給效能。

### (一) 區域計畫與國土計畫之審議流程

根據現行區域計畫的制度架構，產業用地開發往往因區域計畫及環境影響評估之層層審議，使得變更審議冗長耗時，造成產業用地開發無法及時回應市場需求。未來在全面改行國土計畫後，編定工業區之審議流程將如5-2-4圖所示，各縣市政府開發城鄉發展地區第二之三類土地得逕為審核其使用許

可，而30公頃以下產業園區之開發，經濟部已授予地方政府核定權責，不必送至中央二級審議，整體開發時程將有效縮短。



圖5-2-4 編定工業區審議作業流程示意圖

資料來源：經濟部工業局(2020)清查全國空置都市計畫工業區及非都丁種建築用地資訊計畫—產業用地空間分派與變更審議程序研究。

## (二) 空間計畫的轉軌如何落實產業政策

區域計畫時期的產業園區開發，在取得中央產業主管機關的推薦函後便進入各有關主管機關之審議，完成審議後才回到中央或地方產業主管機關核定園區設置。這之中，除了前期推薦函取得階段會與經濟部有互動外，其餘過程都在其他部門間度過，因此較難確保中央產業政策的落實。

未來國土計畫架構下各部門間將形成新的合作關係，以經濟部為例，2019年公布的《產業用地政策白皮書》不僅作為部門政策文件，更與全國國土計畫部門策略對接，並且引導直轄市、縣（市）國土計畫之部門計畫。

然而未來進入國土計畫系統後，產業創新條例與國土計畫系統的競合將成為後續產業主管單位之議題。產業園區開發需提出開發構想以匡列發展區位，而後透過使用許可申請在細節方面取得共識。就此情形，工業區編定之作業流程可以評估是否調整至使用許可申請階段，可以為未來產業創新條例修法之考量方向。

此外，在環境影響評估審議部分，根據產業用地政策白皮書2.4.10：「為提升產業發展效率，符合產業目的事業主管機關擬定之產業發展政策案件，應主動協助其審議，縮短園區開發及環境影響評估審議時程」。除了比照國土計畫平台表明產業主管機關之推薦外，或可主張坐落於城鄉發展地區的產業區位必要性，爭取環評委員會議之認同，以協助提升優良申請案之審議效率。

## 肆、國土計畫法下產業用地之開發及管理

跳脫區域計畫時期蛙躍式、分散式的開發管理，未來國土計畫法下產業用地將遵循總量管制之規定，由各地方政府依據縣市國土計畫據以執行。而除了配合國家重大建設外，中央產業部門（經濟部）無法恣意提出框架外之用地開發，有賴產業用地政策白皮書於各階段審議過程擔任代理人與發言人的角色。故本節將探討總量管制、產業部門的溝通協調時機，以及後續落實於實質規劃與管制規則的相關介面的潛在課題。

### 一、產業用地總量管制範疇與核算方式

為確保產業用地發展總量在國土空間成長管理的管制下合理分派，首先必須盤點目前產業儲備用地的規劃情形，以下將從最早期產業用地發展總量上限如何被推估、總量與空間尺度間的管制情形、納入產業用地總量的計算範疇分別釐清，最後則根據已公告實施之直轄市、縣（市）國土計畫內容與相關資料，檢視目前的總量使用情形。

## (一) 總量及區域管制

隨著產業發展型態的改變，產業用地政策革新方案與國土計畫法的推動與落實，產業用地的規劃與利用須配合工業區更新與立體化的發展需求。因此，配合未來產業發展型態與成長趨勢；用地規劃、使用原則的調整；以及產業結構調整、水、電資源條件限制，2013-2036年產業用地需求面積共增加3,311公頃，區域產業用地面積分派結果分別為北部494公頃、中部426公頃、南部161公頃，東部19公頃。未來每年經濟部亦將配合需求總量檢討，依各區域產業結構之情況及參採相關單位意見，檢討評估各區域產業用地需求分派量之適宜性。

## (二) 檢討範疇與面積核算結果

根據2020年3月18日召開「直轄市、縣（市）國土計畫規劃作業第45次研商會議」會議記錄，有關國土計畫涉及新增產業用地總量之相關定義如下：

- 1.有關全國國土計畫明定新增產業用地總量係指「增量」而非「存量」，已包含所需公共設施比例，且不包含已報編未開闢、閒置或低度利用產業用地；專案核定重大建設計畫、未登記工廠及倉儲業；科學園區。
- 2.前開新增產業用地，如屬5年內有具體開發利用計畫或有可行財務計畫者，得劃為城二之三，且該等面積總量，以不超過3,311公頃為原則；其餘屬中長程計畫者，則納入成長管理計畫之未來發展地區。又都市計畫農業區如有都市發展需求者，應劃設為城鄉發展地區第1類，而非城二之三，故該等農業區亦不計入3,311公頃總量管制範疇。

是以，產業用地總量上限3,311公頃已納入產業園區開發之必要公共設施；另凡2012年（含）以前已完成編定者之面積（土地使用分區已為都市計畫工業區或非都市計畫工業區），不屬於「增量」的範疇，因此已編定為開發或閒置用地亦不屬於總量管制範疇。針對重大建設，由於其政策主導之背景目的往往為因應重大趨勢或國際事件，與總量推估之邏輯不同，為保留政策規劃之彈性，因此亦不納入總量管制範疇；且由於3,311係根據製造業產值計算，因此不適用於其他產業之生產面積。至於未登記工廠，考量其產值已被納入計算，未來之輔導劃設偏向空間區位移轉，因此針對未登記工廠輔導所開發或成立的園區亦不納入總量管制範疇；科學園區於2018年全國國土計畫提出新增用地1,000公頃之需求，亦屬3,311公頃之管理目標之外。

根據產業用地總量推估之邏輯與前述會議記錄決議要點所定義之範疇，統計城二之三規劃情形。產業用地總量係為2013~2036年間之開發增量，因此除了計入各直轄市、縣（市）國土計畫針對製造業使用所規劃的城二之三者，2012~2021年間已完成編定之工業區亦須納入計算。前者資料根據內政部營建署「直轄市、縣（市）國土計畫」專區公布之核定計畫內容，後者則參考相關會議的統計資料。

根據統計結果（如表5-2-3），目前全國已完成編定之產業用地面積達561.87公頃，約占發展總量之17%；本次直轄市、縣（市）國土計畫規劃城

表5-2-3 產業用地總量檢核表

縣市 102年後已編定 工業區（A）	產業儲備用地規劃量（公頃）			總量管制（公頃）			
	國土計畫城 2-3（B）	總計 （A+B）	面積 （C）	餘額 （C-A-B）	百分比 （C-A-B/C）		
全國	561.87	2,279.17	2,841.04	3,311	469.96	14%	
北部	新北市	0.00	697.87	697.87	1,776	225.80	13%
	基隆市	0.00	0.00	0.00			
	宜蘭縣	0.00	0.00	0.00			
	桃園市	103.69	730.00	833.69			
	新竹市	0.00	0.00	0.00			
	新竹縣	18.64	131.08	149.72			
	小計	122.33	1,427.87	1,550.20			
中部	苗栗縣	25.48	51.00	76.48	846	91.26	11%
	台中市	94.23	153.43	247.66			
	彰化縣	0.00	198.28	198.28			
	南投縣	27.23	46.37	73.60			
	雲林縣	0.00	158.72	158.72			
	小計	146.94	607.80	754.74			
南部	嘉義縣	8.96	150.00	158.96	647	100.98	16%
	台南市	175.17	17.00	192.17			
	高雄市	71.99	2.42	74.41			
	屏東縣	29.01	74.08	103.09			
	澎湖縣	0.00	0.00	0.00			
	小計	302.52	243.50	546.02			
東部	花蓮縣	0.00	0.00	0.00	42	42.00	100%
	台東縣	0.00	0.00	0.00			
	小計	0.00	0.00	0.00			

資料來源：產業用地總量管制會議資料（經濟部工業局，110.03.31）、各直轄市、縣（市）國土計畫。

二之三，扣除國家重大建設、未登記工廠等面積後，共計約2,279.17公頃，約占發展總量之60%，總計已編定及城二之三面積為2,841.04公頃，約占發展總量之86%，目前尚餘469.96公頃，各區皆無超出區域總量管制之情形。北中南部地區剩餘量皆為90~200公頃，東部則未劃設產業儲備用地，顯現總量管制檢核與區域流用的必要性。

## 二、產業用地政策白皮書之協調與指導

經濟部2019年公布的《產業用地政策白皮書》（下稱產業白皮書）除了闡述中央產業部門的政策方針，也成功作為部門計畫與全國國土計畫部門策略對接的標竿性案例。於筆者撰文當下的2023年4月，能源部門（經濟部能源局）、農業部門（農委會）亦參考產業白皮書模式，以中央主管機關立場統整相關政策立場，作為後續各級國土空間規劃時能對等溝通之基礎。部門白皮書的功能亦能指導直轄市、縣（市）國土計畫之地區部門計畫，以下將試論產業白皮書對於地方產業用地供給與儲備之協調與指導可能的實踐方式。

在產業白皮書的第1.1點，提出了未來擬增加之3,311公頃產業用地應由經濟部提出「增設推薦原則」，並綜整考量地方資源、環境限制等因素後，以區域層級（跨行政轄區）進行總量管制。除了總量管制外，針對產業用地的確保則在第1.3點闡明未來應以通盤檢討為主，不鼓勵個案變更，且鄰近都會區的產業用地原則不予變更為商業相關使用，避免降低生產效能。

在規劃構面，產業白皮書第2.4點下共提出10個項目，具體提供都市計畫及未來國土功能分區域二之三等區位的產業儲備用地規劃原則與建議機制，如2.4.5提到「未來新增產業用地將依地方政府需求，擇定適宜區位規劃產業儲備用地納入縣市國土計畫、劃入城鄉發展地區第二類之三後，地方政府僅須辦理個案變更，即可進行開發利用」；2.4.6則就都市計畫區部分，提出「產業儲備用地應優先由新訂或擴大都市計畫一定比例土地供給」，使產業部門在一般性空間規劃程序中，獲得較參與實質規劃的明確性，有助於建立產業用地儲備機制。

而在產業政策本身的制度構面，產業白皮書也提出產業用地儲備機制的建立方針，如3.4提到朝向「實質取得」與透過規劃程序預告、劃設儲備分區、預告編定等「非實質取得」等方面研擬實際執行之可行性，或透過「發展權」概念立體化用地儲備形式，保留未來發展權的指導，於都市計畫建立

開發許可操作模式，或是引入未來國土地使用管制規則的審議機制，來支持土地儲備機制的運作。

### 三、國土規劃及使用管制之影響

未來國土計畫系統之下，產業用地空間規劃與土地使用管制皆將發生改變，相較於區域計畫時期缺乏對產業用地規劃之著墨，國土計畫試圖透過部門策略提出產業用地的空間規劃政策。本節將彙整國土計畫體制對產業用地規劃之相關指導內容、產業儲備用的劃設標準以及部門合作之門檻要件，說明從規劃流程及計畫實質內容，以及後續管制規定如何影響產業用地開發的質與量。

#### (一) 國土規劃機制構面

##### 1. 國土功能分區對產業用地之土地使用指導

根據全國國土計畫針對城鄉發展地區第二類之土地使用指導事項，除了都市計畫區都市發展用地劃為城一外，其中既有產業用地被規劃為城二之一或城二之二，產業儲備用地則規劃為城二之三，原住民族城鄉土地則劃為城三。根據2020年3月18日召開「直轄市、縣（市）國土計畫規劃作業第45次研商會議」會議記錄，直轄市、縣（市）國土計畫案內劃設之城二之三應表明事項如下：

- (1) 性質：應具體指明其究屬「重大建設計畫」或「城鄉發展需求地區」。
- (2) 機能：應指明屬居住、商業、二級產業、觀光或其他等類別之一者，並應說明其符合部門空間發展計畫情形。
- (3) 區位、範圍及面積：應載明前開項目，並應說明其符合全國國土計畫城鄉發展成長區位指導原則情形，及各該直轄市、縣（市）國土計畫整體空間發展計畫情形。
- (4) 具體規劃內容或可行財務計畫；前開具體規劃內容至少應提出產業類型、推動方式、實施年期、主辦機關（單位）及配套措施（例如，退場機制等）。

由目前內政部的討論方向可知，在未來城二之三涉及使用許可審議的程序中，需密切符合產業部門以及各級國土計畫的空間指導，故未來的產業用地或

儲備用地之適宜區位及管制之開發總量，已透露出類似於「規劃程序預告」的精神，有助於穩定產業用地之供給，並符合整體發展政策之指導方向。

## 2. 國土平台部門合作方針

《性質重要且在一定規模以上部門計畫認定標準》（2018年2月8日訂定）旨於強化國土平台各部門溝通協調之能力，爰依據國土計畫法第17條規定，各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指導外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。其中產業用地面積達30公頃以上之新設、擴大或變更計畫，皆屬於認定標準之範疇，該等案件保留由中央主管機關（經濟部）核准，則可視為屬興辦性質重要之部門計畫。

而另一處國土計畫跨部門、跨層級的協調平台，可透過彈性規劃機制—全國國土計畫層級的都會區域計畫，予以建構跨部會的議題範疇<sup>16</sup>；而縣市國土計畫層級的鄉村地區整體規劃，得整合中央、地方資源及因應在地需求，調整未來發展區位之指認結果，或於符合縣市國土計畫未來發展地區之區位及面積總量原則下，擴大既有開發許可地區<sup>17</sup>。上述法定規劃機制保留了下一次國土計畫通盤檢討前，配合實際發展需要，核實調整全國國土計畫或縣市國土計畫的彈性。

## 3. 國土功能分區分類變更

根據《國土功能分區分類及使用地編定圖繪製作辦法》（2022年11月2日訂定）內容，功能分區之繪製說明書，應概述透過成長管理計畫，明定空間發展構想及未來發展地區之分布區位及面積等相關事項，以提供未來居住、產業等城鄉發展使用。而未來發展地區也區分了未來5年（劃設為城二之三）及未來20年可能發展需求等區位，未來產業用地開發將集中依時序及指認之區位，分別辦理實質規劃及開發。下一次的直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討，將依據未來發展地區之區位，檢核現行城二之三的發展率，以評

<sup>16</sup> 參考內政部營建署城鄉發展分署綜整歷年研究成果，都會區域計畫已轉以計畫範疇取代計畫範圍，及以議題為研究導向。資料來源：內政部營建署城鄉發展分署-辦理業務情形-歷年都會區域計畫相關研究 (tcd.gov.tw)

<sup>17</sup> 內政部營建署，《鄉村地區整體規劃作業手冊》，台北：內政部營建署，2022年1月，頁4。

估將未來發展地區改劃為城二之三，使其進入發展時序，藉此建構每一次國土計畫通盤檢討後的穩定性，並發揮空間計畫的指導性。

## (二) 土地使用管制層面

### 1. 土地使用管制規則（草案）（2023年2月）

2025年直轄市、縣（市）國土計畫主管機關公告國土功能分區圖之日起，將依「國土計畫土地使用管制規則」進行管制。綜整現行草案相關條文，城二之三（產業儲備用地）於新訂或擴大都市計畫發布實施前，或依國土計畫法第24條取得使用許可前，屬山坡地範圍部分之容許使用項目依農三使用項目規定管制；其餘土地容許使用項目依農二辦理，後續使用強度則依使用計畫定之。這樣的機制設計，能確保尚未達到成長管理需求的發展區位，能維持農業發展地區的使用管制型態，達到指導及控管的目的。

### 2. 土地使用容許使用情形與使用地編定（草案）（2023年2月）

未來將編定為產業用地之使用項目管制，將依俗稱「OX表」的管制規則-附表一「國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區容許使用情形表」規定辦理。依據內政部營建署2023年2月23日國土計畫土地使用管制相關事宜第39次研商會議（工業群組使用項目之管制方式）係歸類稱「工業群組」，包含：38.自然泉飲用水包裝設施、39.無公害性小型工業設施、40.工業設施、41.工業社區、42.生物科技產業設施與70.特定工業設施。其中與編定工業區較具關連者主要為工業設施，其中既有產業用地（屬於原依區域計畫法劃定之工業區及編定之丁種建築用地者），可於國二、農二、農三及城二之一經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可。

另一方面，後續應檢視可供製造業生產使用之國土功能分區分類及其使用管制，並釐清當產業儲備用地透過使用許可審議相關規定進入審議的法定程序，轉化為實際可進行生產活動之產業用地時（圖5-2-5），是否會因配合變更及其管制內容而有影響生產效率之虞。



圖5-2-5 使用許可與國土計畫功能分區管制關係示意圖

資料來源：內政部營建署（2023）國土計畫使用許可相關子法專區網頁資料

## 伍、結論

# 信義房屋

未來國土計畫系統透過全國國土計畫制定的產業用地成長管理策略（二級產業總量上限3,311公頃），隨著北、中、南、東各區域的資源稟賦及開發效率不同，將產生管制總量的分派產生公平性及效率性的疑慮。但隨著國土法相關子法的盤整及建立，也撮合了多處跨部門、跨層級的協商場域，含括規劃、管制及審議等各層面，也顯示國土秩序不再以早年的威權式、經濟式導向掛帥，已逐步轉向協調式、及去中心化（decentralized）賦權予各地方政府，俾使國土和諧且永續地發展。

本文研究目的期望探討從區域計畫轉軌至國土計畫後，縣市政府面對未來產業用地的開發及管控的相關議題，發現縣市國土計畫公告實施後，後續屬於非都市土地使用系統之城二之三用地，審議開發流程及管制多授權由地方政府審認執行，而工業區開發系統則有賴中央主管經濟部之產業用地政

策白皮書為媒介，納入供空間計畫系統作為審議及決策之參考。而土地使用系統及工業區開發系統的轉軌後，本文提出縣市面臨的主要課題與挑戰，關鍵即為前述產業儲備用地實際於地方審議落實的過程，工業區開發系統需準確管控開發總量及區位衡平性，而土地使用系統則期望藉由國土計畫的協調機制，精進地方政府審議的效能及品質，是故除了各主管機關跨域、跨部門的緊密溝通外，亦需藉由後續的規劃、審議及管制階段實踐產業用地的有效供給，兼顧城鄉有序且永續的發展。雖目前國土法相關子法以及都會區域計畫、鄉村地區整體規劃仍在進行當中，因此這部分的具體政策內容有待持續關注。本文現階段所彙整產業用地發展相關重要環節之潛在課題，聚焦未來政策發展之重要面向，提供產業主管機關與相關從業人員參考。



# 信義房屋

