

臺北市國土計畫審議會第 2 次會議紀錄

時間：中華民國 112 年 8 月 10 日（星期四）下午 2 時

地點：市政大樓 N206 審議室

主席：李四川副市長兼召集人

紀錄：賴彥伶

出席委員及列席單位人員：（詳簽到表）

案件一覽表：

審議事項

「臺北市國土功能分區圖」及「臺北市國土功能分區劃設說明書」

壹、審議事項

案名：「臺北市國土功能分區圖」及「臺北市國土功能分區劃設說明書」

案情概要說明：

一、辦理單位：臺北市政府

二、法令依據：國土計畫法、國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法

三、計畫緣起

國土計畫法自 105 年 5 月 1 日起施行，全國國土計畫並於 107 年 4 月 30 日公告實施，按國土計畫法規定，直轄市、縣(市)主管機關應於 110 年 4 月 30 日前公告實施國土計畫，並於 114 年 4 月 30 日公告國土功能分區圖。

本市全區均已發布都市計畫及國家公園計畫，依國土計畫法第 15 條第 1 項後段規定：「全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄

市、縣(市)國土計畫。」，本市雖免擬訂國土計畫，惟依全國國土計畫規定，仍須劃設國土功能分區圖併同劃設說明書，依法定程序報請中央主管機關核定後公告。

市府爰依國土計畫法第 22 條、全國國土計畫之指導及「國土功能分區圖及使用地繪製作業辦法」，劃設本市國土功能分區圖、並研擬本劃設說明書。

四、計畫範圍及面積

- (一) 陸域部分：國土功能分區劃設面積為本市所轄地籍及行政區範圍之聯集，合計面積 27,025.08 公頃。
- (二) 海域部分：依內政部 108 年 7 月 12 日公告之「國土計畫之直轄市、縣(市)海域管轄範圍」，本市無涉海域範圍。

五、計畫內容：詳功能分區圖及劃設說明書。

六、公開展覽

- (一) 全案自 110 年 12 月 31 日起至 111 年 2 月 28 日公開展覽 60 天，並以 110 年 12 月 30 日府都綜字第 11031100794 號函送到會。
- (二) 市府於 111 年 1 月 25 日、2 月 16 日、2 月 19 日召開三場公聽會。

七、公民或團體意見：共 21 件。

決議：感謝委員及公民團體就國土計畫提供寶貴意見，請市府納入後續作業參考，國土計畫攸關本市未來都市發展，應審慎評估及顧及各方權益，為利後續會議進行，經作業單位綜整委員意見，請市府補充下列資料後，再提會討論。

- 一、強化國際趨勢與全球視野之鍊結。

- 二、2050 淨零排放及臺北市當前重要課題（如少子化、環境敏感地）的回應與處理。
- 三、氣候變遷與國土功能分區之關聯。
- 四、因應國土功能分區劃設之都市計畫配合事項，並就民眾權益差異進行比較分析。

委員發言摘要

邊泰明委員

1. 建議就城鄉一及農發五的農業區管制差異釐清說明，如皆依都市計畫管制則無差異。但若農發五得納入使用許可概念，在一定規模及規範下可循開發許可程序，也許較能保障居民權益，居民接受的可能性也較大。但因中央目前規範較模糊，易造成地方執行層面的問題。
2. 農發五或城鄉一的農業區其土地使用分區管制仍須回歸都市計畫法相關規定，陳情意見提出許多水源、水汙染、農業設施等議題，建議補充關渡、洲美地區目前土地使用現況、水資源、農業設施條件等，及針對國土計畫法第一條所提為因應氣候變遷等議題提出因應方式。
3. 從國土計畫法目的與臺北市面臨的課題來看，是否劃設為農發五就有機會解決這些問題？或只是完全回歸都市計畫規定？個人認為不管劃設為農發五或城鄉一，最後還是要回歸到地區未來的發展計畫處理。
4. 國土計畫法是臺灣土地管理重要的法令，國土計畫的功能分區應有不同的思維，建議中央或授權給地方訂定管制內涵，以因應都市發展所面臨的挑戰、課題或未來淨零排放等議題，發揮國土功能分區的作用，否則無異於現有都市計畫的作法。

邱裕鈞委員

1. 臺北市國土功能分區的整體性建議：(1)建議強化 2050 淨零排放目標與國土功能分區間連結的論述。(2)補充計畫人口數訂定的說明，並與本市功能分區作適度結合。
2. 國保四的陳情意見多是公設保留地徵收的問題，這是全國性的議題，但沒有經費也很難有解。而劃為農發五只是在都市計畫上再多一個關卡，農業區要變更成其他分區實務上非常困難，因此不管劃為農發五還是城鄉一，主要還是都市計畫層級的規範。
3. 建議就農發五提出更具體的構想、未來願景或資源投入等，以及國外有無都會區內發展農業的成功案例。

洪啟東委員

1. 建議補充北士科相關內容，包括目前開發進度、進駐廠商及用地是否短缺等。
2. 陳情意見提到當地環境汙染的問題，建議環保局補充具體數據。另就較高層次來看，國土功能分區應加強與 SDGs、淨零排放、碳中和的連結。臺北市國土計畫如要做為台灣的典範，建議應提出國土計畫的功能分區如何呼應 SDGs，或是明確提出未來 2050、2030 淨零排放與碳中和減少的數據。
3. 公設保留地的部分，建議整體盤點並補充量化數據，包括有無編列經費及開發方式等。
5. 建議補充防洪計畫與關渡、洲美平原的關聯性，有無進行淹水潛勢模擬或其他環境模擬。
6. 簡報第 10 頁提到本市的都市發展用地及非都市發展用地現況，以及簡報第 18 頁所列國土功能分區面積與比例，

數據顯示有些非都市發展用地或敏感地區被劃為城鄉一，這部分應再說明。

石婉瑜委員

1. 國土計畫是都市計畫的上位計畫，應具有指導性質，但目前的劃設似乎較屈就現行都市計畫的土地使用分區，以致於無法解決當前都市計畫缺乏整體性、系統性的問題，如此反而失去訂定國土計畫的本意，也難以因應氣候變遷所帶來的衝擊，建議本案規劃再就國土計畫應有的層級進行討論與調整。
2. 臺北盆地周圍有許多山坡地，是災害比較多的環境敏感區，目前報告書中雖呈現出相關潛勢地區，但在國土功能分區的劃設上卻未能針對災害敏感區有所回應，恐怕無助於因應氣候變遷帶來的衝擊。
3. 建議加強藍綠基盤的規劃，目前在報告書中雖提到藍綠基盤此一名詞，但在實質的國土功能分區上就只看到河川行水區及陽明山國家公園兩處，未能就城市綠基盤的空間特徵與結構有所確實的指認與規劃。由於現行都市計畫中的公園綠地規劃層級過低，多屬於零散開闢，並以遊憩性質為主，難以提升城市的韌性。國土計畫提供一個上位指導的空間框架，應有助於藍綠基盤此一整體規劃概念的落實。
4. 臺北盆地的都市熱島現象嚴重，夏季的海陸風是調節盆地氣溫的關鍵。位於基隆河背風側的天母、士林一帶是夏季高溫區，這一地區仰賴來自於淡水河的西風調節，如關渡平原進一步開發，有可能會阻擋通風條件，並加劇全市夏季高溫的問題，建議團隊將高溫減緩納入考量。

5. 有關土地所有權人的保障，是否能導入其他補償工具，例如發展權轉移、生態支付(payment for ecosystem services)與稅賦減免等。假如某些地區的犧牲是為了擔任高溫調節或是承洪等氣候調節功能來保護其他高度發展區，那麼除了透過政府的徵收機制之外，也請再研議其它較符合氣候正義與公平的補償機制。

林靜娟委員

1. 國際趨勢與本市思維所提到的理念，與國土功能分區的劃設較缺乏關聯性，劃設為國土保育地區的兩個公園面積很大，如其角色對都市非常重要，例如是為了碳中和或是氣候變遷面向，就涉及到如何在長期計畫內實踐及引導國土功能分區的劃設，建議補充客觀化的檢視標準，例如種樹與都市未來環境之關聯性、種樹數量等。
2. 國土功能分區的農業發展如何被定義？農業是否可理解為產業？臺北市是否應有與其他縣市不同的農業發展政策和策略？國土規劃仍應就地區的獨特性作出區別，然而民眾憂慮在台北市農業的經濟效益過低以致缺人，一方面涉及台北市人口結構問題的現實問題；一方面涉及如何提高農業的價值。因此，臺北市應發展都會型的農業型態和相關配套政策，並投入適於本市的農業發展相關資源和基礎設施，以新思維發展屬於都會區的農業獨特性。
3. 有關人口容受力之計算說明請補充包括北士科、社子島等新興地區，以及 TOD 2.0 所涵蓋的 93 個場站所增加居住人口的影響。
4. 在台北市朝集約城市發展，而依土地特性差異劃設功能分區以滿足城市多樣需求的發展前提下，部分土地作為高強

度使用，如 TOD 2.0，部分則維持低度使用，如劃設防洪區與農業區，確有其理論基礎。然而，大眾運輸場站周邊土地卻因 TOD 2.0 而有機會獲得更高容積的發展，與因應國土保育被限制發展的土地，二者在土地的價值上成為極大的落差，因此如何讓由於 TOD 政策而增加高度價值的土地的獲益公共化，來換取因作為防洪、農業設施的土地的發展受限對於都市環境的貢獻，是城市發展過程應面對的公平正義議題，畢竟因政策所增加容積的土地仍需依賴都市整體均衡發展方得以維繫，希望市政府可以提出好的策略來取得平衡。

5. 松山機場搬遷與社子島開發討論多年，建議國土計畫補充相關說明。

張容瑛委員

1. 臺北市國土功能分區繪製說明書代表臺北市的國土計畫，建議加入更多關於國土計畫體制轉型的觀念與論述，以拉高議題的討論層次。
2. 國土計畫強調氣候變遷下國土永續的擘劃，其中國家生態網絡是一個非常重要的觀念，建議從國家生態網絡的觀念來談臺北市的保育區以及農業區的整體擘劃，以連接到後續的土管規定。
3. 全國國土計畫也強調重疊管制的觀念，除了強調環境資源也要同時保障既有財產權或既有發展現況，所以國土計畫如果有環境相對敏感、但現況不允許劃設成國保區的地區，可以納入重疊管制的觀念，而如何落實到後續都市計畫檢討，例如全市性保護區的劃設處理原則或是保變住等議題，建議再強化相關論述。

4. 今天非常大的爭點在於是否要劃農發五及國保四，國土計畫強調部門間的整合，不只是公共跟私人利益間的平衡問題。從國家生態網路及臺北市長遠發展計畫來看，如果適合劃為農發五，應有其他部門政策的配合或創新的方法，來回應公共利益跟私人產權間的問題。例如農發五跟農業部的資源配置或全臺灣農產業的關聯性，或許可納入農業部、經濟部或其他相關部門的資源或政策一起討論，提出創新的配套政策。
5. 全國國土計畫強調國土計畫對於都市計畫的指導，包括容積總量管控機制，從國家生態網絡及全臺北市空間發展結構來看，臺北市應如何發展、擘劃容積，透過容積管控或調控機制，達到民眾權益間的平衡或是公平性的處理，或許是可以討論的方向。

張瑞麟委員

1. 大度路以南、貴子坑大排左側是高保護設施，其劃為國保四應該是要徵收的區塊，建議市府積極與當地民眾溝通，至於貴子坑溪右側未來如果要做運動公園或是其他展館設施等，劃設為國保四之妥適性及未來如何規劃配合，建議提前因應考量。
2. 至於陳情民眾提到洲美地區之前資料敘明農業使用 66%，與市府計算 80%的差異，應再詳細說明，如沒有更詳盡的數據佐證，建議檢討農發五之妥適性，並思考以城鄉一的農業政策進行規範之可行性。

郭城孟委員

1. 個人經驗，臺北市可能是全世界最有資格來講環境議題的首都城市，是全世界唯一從馬路端點可以看到綠色山脈的

首都城市，期待從全世界角度看臺北市的論述，然後再談國土計畫，最後再進到關渡、洲美這些區塊的技術面議題，而非僅從都市計畫、都市發展的角度思考。

2. 從北投軍艦岩、士林芝山岩，然後延伸到內湖南港、仙跡巖，臺北市有一整片丘陵地。如果我們回到兩三百萬年前的臺北，那時候沒有陽明山國家公園，也沒有臺北盆地，整個臺北這個區塊都是丘陵地，到一百多萬年前，臺北市的北邊有好幾次火山噴發。大家可以想像，如果最後一次火山噴發是三、五十萬年前，陽明山地區沒有任何動植物，那這些動植物是從哪裡來？就是從這些丘陵地而來，談這些是因為這是臺北市最古老的區塊，也是生物非常重要的區塊，本案將陽明山國家公園列為國保三，但這些丘陵地比國保三更重要。

李四川召集人

1. 個人參與新北市、高雄市及臺北市三個直轄市的國土計畫審議作業，過去亦曾於臺北市服務 25 年，當年 13 號道路是關渡民眾先寫同意書讓市府開路，市府承諾以後重劃或是區段徵收要分地給地主，但一等就是幾十年到現在還沒有開發，所以可以瞭解居民的心聲。
2. 國土計畫是都市計畫的上位計畫，但從三個直轄市的國土計畫來看，因為新北市及高雄市都有非都市土地，所以國土計畫著重於解決非都市土地的保育問題，較少處理都市計畫區的部分。而臺北市全部都是都市計畫區，現在要再加上位計畫，除非是整體檢討，不然只針對部分地區讓其未來開發多一道程序，規範比原本都市計畫限制更嚴格，將造成民眾的擔心與質疑。

3. 感謝委員及公民團體提出很多寶貴的意見，委員也花很多時間討論國土計畫本身的精神以及臺北市未來如何發展，後續應該要有更上位的想法，整體思考國土計畫與都市計畫的關聯性與配套作業，兼顧各界的意見與民眾的權益。

議員發言摘要

張斯綱議員

1. 關渡平原開發的議題已討論多年，基本上市府所提的國土計畫規劃內容是站在臺北市的角度來發展，如從專家學者或國土保育理論界審視，大概不覺得有太大問題，但如果站在當地居民角度來看，心中就有很多疑問，例如關渡平原農地的問題，不知相關單位是否調查過本地區農作物一年有多少產出量？農作物賣去哪裡？產值有多少？這些基礎資料必須先了解。
2. 當地的水源是受污染的，包括從上游下來的水，如用這些水灌溉種稻，大家會願意去買嗎？更何況目前稻米產量講法也都不一，所以當地居民認為以目前的灌溉水源及土壤的條件，基本上不適合劃為農發五。
3. 市府計算的基準跟範圍為何？簡報中關渡平原農業區農用比例達 89.06%，洲美都市計畫農業區農用比例達 80.92%，這些數據與當地居民認知有所不同，認為計算過程是刪掉部分土地計算才勉強超過 80%，民眾也要求應重新檢視，以了解現況農地切確佔比。
4. 過去這段期間，關渡平原基本上是為了臺北市的發展犧牲了自己的發展，自然環境保育要做，但當地居民的權益也要考量，很多人一輩子居住與工作在此，房子破舊無法重建，不應該再犧牲居民的權益。

5. 大度路以南被市政府劃為公共設施保留地已超過 30 年，監察院在 102 年就糾正過內政部與地方政府，公共設施保留地最長應於 25 年內完成開發，超過時間沒開發就要限期檢討，不需要的則盡快解編。過去黃大洲市長時代說一部分可能會作運動公園，當年大巨蛋也曾經考慮蓋在關渡，而現在又告訴居民說可能爭辦亞運，而到時需要場地作運動場館，不管是亞運或是後來提到的壯年運動會，能不能拿到主辦權影響的因素很多，主導權可能也不在臺北市，因此是否能夠訂個期限或但書，例如屆時若未能爭取到壯年運動會，土地就解編。
7. 有關劃為農發五、公共設施保留地解編這些議題，建議市府要站在居民的角度重新思考，將不適合作為農地與公設保留地的部分一併檢討，在環境保護、減碳、中低密度發展間取得均衡，這對地區居民來說，應該是可以考慮的解決方案。

陳賢蔚議員

1. 臺北市國土功能分區的爭議包括關渡、洲美平原農業區，以及大度路以南的國保四，都位於士林區及北投區，這邊的民眾受到的影響最大。計畫書強調國土功能分區是上位的政策性指導，土地使用要以現行都市計畫的規範為主，這部分應先釐清國土功能分區的劃設是依目前都市計畫，或僅是劃設原則性規範，未來實施仍依都市計畫的規定辦理。
2. 要劃設為農發五須符合 3 個條件，但民眾認為市府為納管現況已無作農用的區域，在洲美平原邊界的承德路、立賢路劃了 80 公尺的城鄉一，再計算剩餘的土地符合 80% 以上

農用，故劃為農發五，這部分有兩個問題要釐清：

- (1) 農地沒作農用的現象不只在洲美平原，關渡平原也有，但為何只檢討洲美平原臨路 80 公尺？市府做法應有一致性。
 - (2) 既已有都市計畫管制，為何還要將洲美平原劃為農發五？而不是劃為城鄉一並以都市計畫管制？又國土功能分區既為上位政策性指導，仍須符合都市計畫管制，為何還要調整洲美邊界分區與農用比例之計算，以達可劃農發五的標準？即使劃為城鄉一，也還是受都市計畫農業區的管制。
3. 與鄰近的新北市、基隆市、桃園市比較，臺北市作農用的面積僅 400 多公頃，遠少於周邊縣市，非得保留這些所謂農業用地嗎？個人尊重委員的專業意見，但長期以來臺灣發展都是重北輕南，而臺北市發展則是重南輕北，幾十年前臺北市很多土地都是農業用地，現在僅剩關渡與洲美平原。按都發局提供的資料，2050 年社子島與北士科都開發完成後，屆時關渡平原可能會調整都市計畫，因此現在國土功能分區的劃設更應該先保留彈性以利未來調整。
4. 國保四是與水相關的分區，而本案採彈性規劃原則將大度路以南的公園用地劃為國保四，但該公園用地是否仍需維持的議題已討論多年，現卻因其目前為公園用地就劃為國保四，假如未來都市計畫檢討調整為非公園綠地，其仍須受限於國保四的管制規定嗎？
5. 國土功能分區的劃設應符合臺北市目前都市計畫的原則，社子島即將開發，堤防也稍往北移動，是否真的需要這樣劃設，或是北邊也可用其他措施來確保臺北市的防洪安全，建議整體考量。
6. 關渡平原是否真的需劃為農發五？洲美與關渡平原是否

有公平的一致性作法？現有公園用地在可能調整的前提下，劃為國保四是否妥適？請各位委員與長官再好好的思考與討論。

黃滌瑩議員(史鎮花主任代)

1. 市府之前雖開過說明會，但都發局並未採納農民意見。
2. 關渡平原、大度路以南的公園用地，市府自 82 年規劃迄今已 30 年，每當議員詢問就說體育局與公園處沒有規劃，嚴重影響農民權益，而現國土功能分區又將其劃為國保四，不管規劃什麼分區，都應考量到農民權益，儘速徵收。另大度路以北規劃為農發五，但該地區農業發展條件不佳，實際產量小、經濟效益低，無法真正發展農業，將其規劃為農發五，根本是增加農民的負擔。
3. 現在的關渡平原已是城鄉發展型態，有合法土資場、餐廳、中古汽車買賣等使用，實際上已是高商業價值的地方，再規劃為農發五是本末倒置。
4. 希望市府確實告訴農民公設保留地未來要做什麼？要如何規劃？該徵收的就要徵收，以保障農民權益。

鍾佩玲議員(陳唐博主任代)

1. 士林、北投區的居民為了臺北市的發展被犧牲很久的權益，環境與都市永續發展雖然很重要，但都市也要持續進步與發展。關渡平原、大度路以南的現況大家都清楚，應不認為是以農業發展的區域，因此不要再讓這些地主的權益繼續被犧牲。
2. 希望可以聽到居民的心聲，再思考這些區域是否真有劃設為農發五的必要性？

貳、散會(下午 4 時 50 分)

臺北市國土計畫審議會第 2 次會議

時間：112 年 8 月 10 日 (星期四)14 時 00 分

地點：市政大樓 N206 會議室

主席：李四川 副市長兼召集人

單位	職稱	姓名	簽名
臺北市國土計畫審議會	召集人	李四川	台北通簽到
	副召集人	王玉芬	台北通簽到
	委員	王鏡偉	(請假)
	委員	石婉瑜	台北通簽到
	委員	邱裕鈞	台北通簽到
	委員	周素卿	(請假)
	委員	林靜嫻	台北通簽到
	委員	林秋綿	(請假)
	委員	洪啟東	台北通簽到
	委員	郭城孟	台北通簽到
	委員	郭瓊瑩	(請假)
	委員	張哲揚	(請假)
	委員	張容瑛	台北通簽到
	委員	連泰明	台北通簽到
	委員	蘇瑛敏	(請假)
	委員	黃雅熙	台北通簽到
	委員	張瑞麟	台北通簽到
	委員	黃一平	台北通簽到
	委員	游適銘(黃冠庭主秘代)	台北通簽到
	委員	陳信良	台北通簽到
委員	陳俊安	台北通簽到	
委員	謝銘鴻(陳榮明副局長代)	台北通簽到	
	委員	吳盛忠	員工卡簽到
	委員	鄭德發(王偉副局長代)	台北通簽到

臺北市國土計畫審議會第 2 次會議		
時間：112 年 8 月 10 日 (星期四)14 時		
地點：市政大樓 N206 會議室		
主席：李四川 副市長兼召集人		
單位/職稱	姓名	簽名
內政部營建署 審議臺北市 專案小組委員	陳育貞	
	李君如	
	蔡育新	
	廖桂賢	(請假)

單位	職稱	姓名	簽名
都發局	總工程司	楊智盛	台北通簽到
	科長	江中信	台北通簽到
	副工程司	呂俊毅	台北通簽到
工務局	股長	黃以方	台北通簽到
交通局	股長	蔡于婷	台北通簽到
	科員	洪郁冠	台北通簽到
捷運局	副工程司	劉曾芷	台北通簽到
環保局	副局長	盧世昌	台北通簽到
	股長	楊立如	台北通簽到
民政局	助理員	簡志遠	台北通簽到
衛生局	技正	林惠雅	台北通簽到
消防局	科長	楊雲忠	台北通簽到
教育局	股長	周函嫻	台北通簽到
文化局			(請假)
地政局	專員	丁立雯	台北通簽到
公園處	總工程司	吳文慶	台北通簽到
水利處	副總工程司	李瑞雯	台北通簽到
	幫工程司	張瑋宸	台北通簽到
	臨時人員	黃永清	台北通簽到
北投區公所	課長	宋英頤	台北通簽到
都委會	執行秘書	邵琇珮	台北通簽到
	簡任技正	丁秋霞	台北通簽到
	組長	洪佳慧	台北通簽到
	技正	胡方瓊	台北通簽到
	技士	賴彥伶	台北通簽到
	技士	蔡立睿	台北通簽到
	技士	郭泰祺	台北通簽到
技士	鍾倫芯	台北通簽到	

臺北市國土計畫審議會第 2 次會議 (府外) 出席單位：

單位	職稱	簽名
內政部營建署	陳育貞	
	李君如	
	蔡育新	
經濟部水利署	簡工	
陽明山國家公園管理處	技士	
新北市政府	陳育貞	

會議代碼:1123098104