

內政部區域計畫委員會第 326 次會議紀錄

時 間：102 年 7 月 4 日(星期四)上午 9 時 30 分

地 點：營建署 6 樓 601 會議室

主 席：李主任委員鴻源

蕭副主任委員家淇 代

(依各級區域計畫委員會組織規程第 10 條規定，主任委員不能出席會議時，由副主任委員代理主持)

記錄：蔡玉滿、呂依錡

出席人員(略，詳後簽到簿)

壹、確認第 325 次審查會議紀錄

決議：第 325 次審查會議紀錄確認。

貳、討論事項：

第 1 案：就「全國區域計畫(草案)」辦理情形及修正重點
再提會討論

決議：

一、議題一(修正後之全國區域計畫(草案)內容是否符合
區域計畫法第 7 條規定?)

經與會委員討論後，認為區域計畫法第 7 條規定
係屬概括式、一般原則性規定，又本次區域計畫內容
已按計畫性質及規劃邏輯安排章節架構，應符合區域
計畫法第 7 條規定，原則同意修正後內容。

二、議題二(特定農業區、一般農業區檢討變更原則及優
良農地等相關內容，於行政院農業委員會提供相關成
果前之處理方式)

(一)優良農地部分，修正為「優良農地：符合特定農業
區劃定原則之地區，範圍由農業主管機關確認」。

(二)特定農業區及一般農業區劃定原則部分，原則以行

政院農業委員會於本會第 319 次會議提供之具體建議文字，及是次會議決議事項，據以修正計畫書相關內容。惟因行政院農業委員會提供資料，部分係屬技術性或細節性規定，仍應納入製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知內較為妥適，該部分授權由業務單位與該會於會後再行確認。

- (三)未登記工廠部分，文字修正為「為落實行政院核定『輔導未登記工廠合法經營方案』政策，依據工廠管理輔導法第 33 條劃定公告之特定地區，未達工業區變更規模者，經農業主管機關認定不影響農業生產環境及各該直轄市或縣(市)農地需求總量下，變更為一般農業區。」

三、議題三(全國區域計畫(草案)對於非都市土地為開發利用，是否由現行「開發許可制」，增加由政府主動辦理之「規劃制」之併行機制)

- (一)考量現行區域計畫法第 15 條之 1 第 1 項第 2 款對於非都市土地開發利用應循開發許可程序始得辦理土地使用分區變更之規定已為明確，又全國區域計畫(草案)已訂有「開發利用申請設施型使用分區變更區位之指導原則」，未來直轄市、縣(市)政府於直轄市、縣(市)區域計畫所劃設之「開發利用申請設施型使用分區變更區位」，如申請人於該區位申請開發，將可大幅簡化審議程序，且該區位如經政府於直轄市、縣(市)區域計畫指定為某種開發事業使用，亦可謂具有「準工業區」或「準特定專用區」之性質，並可達行政院經濟建設委員

會所提規劃制逕予變更為「工業區」或「特定專用區」以確保政府主動規劃及投資穩定性之目的，且無法制上之疑慮，因此仍維持劃設「開發利用申請設施型使用分區變更區位」後循開發許可程序辦理土地使用分區及使用地變更之作法，亦即仍維持全國區域計畫（草案）之內涵。

（二）至於維持劃設「開發利用申請設施型使用分區變更區位」後循開發許可程序辦理土地使用分區及使用地變更之作法，行政院經濟建設委員會建議先變更土地使用分區乙節，仍可依現行非都市土地使用管制規則第 15 條第 1 項：「先就開發計畫之土地使用分區變更計畫申請同意，並於區域計畫擬定機關核准期限內，再檢具使用地變更編定計畫申請許可」之規定辦理，而「先就開發計畫之土地使用分區變更計畫申請同意」是否需先辦理土地使用分區之異動及免徵得土地所有權人之同意，因僅涉及法規命令之修正，請業務單位與行政院經濟建設委員會研商後辦理。

四、關於計畫書草案內第六章、第三節、「捌、考量原住民族地區特殊需要」內容略以：「…有關原住民族土地之土地使用管制，仍應優先依『原住民族基本法』及『原住民族保留地開發管理辦法』等有關原住民族專責法令規定辦理，其土地使用計畫與管制應符合區域計畫法及本計畫之規定。…」乙節，參考行政院原住民族委員會建議刪除「原住民族保留地開發管理辦法」，並於「其土地使用計畫與管制應符合區域計畫法及本計畫之規定」該段文字前，增加「其餘未規定

者」等文字。

五、除前開各點請業務單位配合再修正計畫內容外，其餘修正後計畫內容經徵詢與會委員及機關(單位)並無其他修正意見，是相關修正內容原則予以同意。請業務單位依區域計畫法規定儘速陳報行政院，並敘明本部區域計畫主管機關政策立場，以供行政院備案參考。

第 2 案：直轄市、縣(市)政府配合「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第 1 次通盤檢討)-因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」辦理特定農業區檢討變更為一般農業區案件後續處理方式

決議：

- 一、有關直轄市、縣(市)政府提報「特定農業區」檢討變更為「一般農業區」案件，請依據「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第 1 次通盤檢討)-因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」規定持續辦理審查作業。惟因案涉特定農業區檢討變更，應請行政院農業委會協助確認是否符合檢討變更為一般農業區之條件，據以辦理土地使用分區檢討變更。
- 二、至於業經本部函復不予核備之案件，各直轄市、縣(市)政府若針對本部不予核備之法令依據(理由)或本部區域計畫委員會審議決議事項，經審慎評估可研提其他具體明確事證者，請重新提出申請報請本部審議，並請本部營建署依規定儘量協助辦理。

參、臨時動議：無。

肆、散會（中午 12 時整）。

附錄 1—討論事項第 1 案區域計畫委員會委員及有關機關發言摘要：

◎作業單位

(一)關於議題三，由政府逕予調整變更為開發利用性質之土地使用分區之「規劃制」，仍有規劃尺度差異或適法性疑慮，理由如下：

1. 區域計畫與開發計畫二者尺度不同，區域計畫為土地使用之發展指導與規劃構想，而開發計畫則為土地開發利用之依據。
2. 區域計畫法第 15 條之 1 已明定非都市土地為開發利用應循開發許可規定辦理，區域計畫法第 15 條僅能就非屬開發利用之土地使用分區進行檢討變更。
3. 政府未取得開發地區土地權利證明文件而逕予變更土地使用分區，恐欠缺民眾陳述意見機會。
4. 政府逕予變更開發利用性質之土地使用分區如遲未進行開發，恐對人民財產權造成影響。
5. 政府逕予變更開發利用性質之土地使用分區，恐有造成地價上漲之虞，不利後續政府徵收或私人申請開發利用之土地取得。
6. 政府逕予變更開發利用性質之土地使用分區如遲未進行開發，除造成閒置工業（產業）區，並影響其他申請人之申請權益。

(二)建議維持劃設「開發利用申請設施型使用分區變更區位」後循開發許可程序辦理使用分區及使用地變更之作法，亦即仍維持全國區域計畫（草案）之內涵，理由如下：

1. 全國區域計畫已有規劃制精神，藉由直轄市、縣（市）區域計畫所劃設之「開發利用申請設施型使用分區變更區位」手段，主動規劃適合開發利用之區位以引導發展。
2. 未來申請開發利用者能選擇於「開發利用申請設施型使用分區變更區位」開發者，於設施型使用分區申請開發許可將予以審議條件簡化。
3. 「開發利用申請設施型使用分區變更區位」劃定並指定其使用用途，即具有「準工業區」或「準特定專用區」之性質，對於產業發展而言，亦有大幅降低投資建設不確定性之助益。（詳細內容詳後附件）

◎行政院經濟建設委員會

- （一）關於議題一，依據 102 年 6 月 18 日研商會議討論情形，是次會議主席本會黃副主委提供內政部二種選擇方式，倘認為本案係法定計畫，則應按區域計畫法第 7 條規定研擬相關內容，惟本案倘係屬政策指導、非屬法定計畫，本會尊重內政部所擬之計畫內容安排方式。因當天內政部表示本案係屬法定計畫，是以，本會認為其內容應按區域計畫法第 7 條規定辦理。全國與直轄市、縣（市）區域計畫該二計畫之規劃內容有所差異，除規劃尺度不一外，本會更重視上、下位計畫之銜接性問題，不應讓直轄市、縣（市）政府認為部門計畫可以各自解讀，本次內政部提出部門計畫係以修正後計畫書第四章發展策略取代，因該相關內容完全沒有部門計畫之空間規劃架構或構想，僅為宣示性原則，此將造成直轄市、縣（市）政府無從依循或毋須依循上位計畫之情況，是未來全國與直轄市、縣（市）區域計畫間是否確實能予以銜

接，仍有疑義；亦即本次所提計畫內容已淪為文字敘述及管理(management)概念，並沒有計畫(planning)概念，內政部倘認為本案係屬法定計畫，本會後續仍繼續維持前開立場，要求內政部應按區域計畫法第 7 條規定辦理。

- (二)關於議題二，涉及特定農業區及一般農業區之劃定原則等相關內容，請行政院農業委員會表示意見。
- (三)關於議題三，規劃制與許可制如同天平兩端，本次內政部所提「計畫型開發許可」之想法，已從「許可制」稍微往天平中心移動，但並非完全規劃制。因本次全國區域計畫內容提出若干預測及想法，倘該相關計畫內容並未落實至後續規劃，則研擬該相關預測結果之目的何在？後續直轄市、縣(市)政府辦理規劃過程中，於規劃階段已明確清楚發展方向者，可透過規劃制予以落實，至尚未明確部分，則留待開發者按許可制提出申請開發許可，透過該二制度並存方式保留彈性，此亦為當天會議所有與會地方政府之共識。內政部認為規劃制將衍生相關問題，然該相關問題均可透過研擬配套機制予以妥適處理，包括：開發期限、開發方式、公共設施提供比例、回饋比例及退場機制等，並搭配通盤檢討機制定期檢討計畫內容，俾符合發展需要。

◎戴秀雄委員

- (一)區域計畫之權限及範疇均應按區域計畫法規定辦理，按區域計畫法第 15 條之規定，即便全國區域計畫公告實施後，非都市土地使用分區及使用地編定權限仍不在內政部，而在直轄市、縣(市)政府，區域計畫並無法直接

規定特定範圍內土地使用分區或使用地編定方式，且區域計畫亦無研擬特定範圍內土地限期開發利用之相關規定，倘區域計畫法並未賦予區域計畫前開權限，則行政院經濟建設委員會所提相關建議(按：直接變更使用分區、限期開發等)並無法予以執行，均應先行完成修正區域計畫法後方得落實。因區域計畫法第 15 條第 1 項規定直轄市、縣(市)政府得於各該區域計畫公告實施後，辦理使用分區劃定及使用地編定，是於現行法架構下仍得以操作使用分區變更作業，何以需要另創規劃制？抑或另創規劃制之主要原因，係為提供中央政府直接變更土地使用分區之途徑？因現行區域計畫法規定下，區域計畫不可能直接限制個別土地之變更，此為該法最明顯局限、不可能突破之處，個人認為本次內政部所提區域計畫內容，係先進行規劃後再進行使用分區調整，已納入規劃想法。

- (二)至於區域計畫法第 7 條規定部分，倘該條文明確規定「應按下列順序為之」等相關字眼時，區域計畫內容自應按其項目順序撰寫，惟因該條文並無該相關文字，僅規定計畫內容包含該相關項目，是以，有關區域計畫內容順序安排應尊重主管機關。參考其他國家區域計畫體例，大抵於發展預測後，研擬部門發展策略，故目前內政部所提計畫內容尚符合一般規劃邏輯，個人對其內容雖不見得完全滿意，但於法規適用上並未有瑕疵。

◎行政院農業委員會

- (一)依據內政部區域計畫委員會第 319 次大會結論，各與會委員及機關代表意見應納入計畫修正參據，本會於是次

會議提出特定農業區及一般農業區之劃定或檢討變更原則有具體建議文字，本次會議再次提供與會委員參考。

- (二)內政部第 2 次陳報行政院之計畫內容中，有關特定農業區及一般農業區劃定或檢討變更原則，相對於本會於第 319 次會議提出版本，其內容較為簡略，是於行政院經濟建設委員會於 102 年 6 月 18 日研商會上，本會提出相關意見，並經會議裁示尊重農業主管機關意見。
- (三)關於農地分類分級與非都市土地使用分區劃定之相關性部分，本會對此嚴正釐清。本會辦理之農地分類分級，係基於農業資源及輔導等考量下辦理該相關作業，因該作業過去並未曾辦理，故無法於 1~2 年間可以作得非常完備，是於辦理過程中，本會會同行政院經濟建設委員會及內政部(營建署、地政司)等共同辦理，經檢視第 1 年辦理成果，該結果與實際發展情形確實略有差異，本會爰於本(102)年再請 15 個直轄市、縣(市)政府辦理檢核作業，本(102)年度辦理成果將較 101 年度成果更為精確，惟仍不足作為使用分區變更檢討之絕對參據，倘將農地分類分級與使用分區檢討變更劃上等號，係非常危險方式，因本年度針對農地是否應分為 4 個等級尚進行檢討中，未來或將有更為細緻分類。再者，101 年度劃設之第一種農業區可能分布於特定農業區、一般農業區或擬變更為工業區之範圍內，惟為配合內政部相關規劃作業而先行提供參考，本會於資料提供過程中，一再強調其為初步資料，但基本方向尊重內政部，基於農地分類分級成果係於短期間內完成成果，直接作為影響人民權利義務或土地使用分區管制之唯一參據是否

妥適，該部分仍應審慎思考。

- (四)優良農地部分，本會前業已提供特定農業區劃定原則之明確文字內容，因農業屬土地利用型產業，是以，除土地面積 25 公頃等相關條件外，本會並提供其它未足 25 公頃情況下，可以劃定為特定農業區之原則，業已考量農業產業不一樣之產業型態予以研擬，倘全國區域計畫定位為上位計畫，本會對特定農業區之劃定原則僅訂定原則性規定之方式沒有意見，惟倘該計畫未來係屬可操作、可執行計畫時，本會認為計畫內容應該更為具體，俾利操作，不但有助於土地使用分區變更，並提供直轄市、縣(市)區域計畫明確指導原則。是於特定農業區劃定原則清楚明確下，優良農地何以需要於計畫中特別註明「農業委員會認定」等相關文字，從行政簡化立場而言，該部分應再予考量。
- (五)行政院核定「輔導未登記工廠合法經營方案」，係專案處理未登記工廠問題，是以，未登記工廠(尤其係屬特定地區者)，應從簡化程序角度，不應再變更為一般農業區、應直接變更為工業區，故計畫書第 105 頁及第 112 頁應併同考量簡化，以專案處理方式。

◎主席

行政院經濟建設委員會 102 年 6 月 18 日研商會議獲致共識部分，不宜再重新討論，本次會議請就業務單位認為尚有疑義部分進行討論。是有關議題二涉及未登記工廠後續處理方式部分，請行政院農業委員會再表示意見。

◎行政院農業委員會

建議未登記工廠涉及土地使用分區檢討之相關規定，不要強調本會將於 102 年 12 月底前完成農地分類分級作業，因未登記工廠採專案解決，基於行政簡化原則，其土地毋須變更為一般農業區，而直接變更為工業區，故建議修訂工業區之相關檢討變更原則(按：計畫書第 105 頁)。

◎業務單位

依據行政院核定「輔導未登記工廠合法經營方案」，其並非全數特定地區均採變更為工業區方式辦理，部分係規劃採變更為丁種建築用地方式以輔導其合法。

◎行政院農業委員會

行政院核定之輔導未登記工廠合法經營方案，其針對個別工廠或群聚型工廠研訂不同處理方式，屬個別工廠者，其採變更丁種建築用地方式輔導合法，惟群聚型者，因具有一定規模以上，故先劃定為特定地區，該部分建議仍應直接變更為工業區，何以需要變更為一般農業區。

◎經濟部

未登記工廠之處理方式，本部從來沒有表示「就地合法」之說明，倘直接變更為工業區，似直接使其合法，此與當前政策方向未符，該部分應再釐清。

◎業務單位

依據行政院核定未登記工廠輔導合法經營方案，其針對達一定規模之群聚型工廠，係規劃朝以開發許可方式變更為工業區處理，至於個別、零星工廠，因未達使用分區

變更規模，而必須於使用地變更編定上，提供輔導合法途徑，爰經部會研商後獲致該類型係採變更為丁種建築用地方式處理，故而必須先變更為一般農業區後，方得變更其使用地編定為丁種建築用地。

◎主席

是否可以將業務單位所提「為落實行政院核定『輔導未登記工廠合法經營方案』政策…特定地區，經農業主管機關認定不影響農業生產環境及各該直轄市或縣(市)農地需求總量下，變更(或維持)為一般農業區」修正為「為落實行政院核定『輔導未登記工廠合法經營方案』政策…特定地區，經農業主管機關認定不影響農業生產環境及各該直轄市或縣(市)農地需求總量下，變更(或維持)為一般農業區或工業區」？

◎經濟部(中部辦公室)

依據行政院核定「輔導未登記工廠合法經營方案」所劃定之特定地區，其面積規模不一，其中屬 2~5 公頃者，因現行法令規定無法變更為工業區，爰針對該類型提出變更為一般農業區之處理方式，俾其後續變更編定為丁種建築用地。

◎內政部地政司

(一)按經濟部中部辦公室提供訊息，依據工廠管理輔導法規定劃定之特定地區，其面積規模均為 5 公頃以下者，本司後續將配合輔導未登記工廠合法經營方案修訂非都市土地使用管制規則，俾其變更編定為丁種建築用地。

(二)關於業務單位本次所提「為落實行政院核定『輔導未登記工廠合法經營方案』政策，…特定地區，經農業主管機關認定不影響農業生產環境及各該直轄市或縣(市)農地需求總量下，變更(或維持)為一般農業區」乙節，後續一般農業區是否仍應再徵詢農業委員會意見？

◎主席：

考量本項規定係針對特定地區屬特定農業區者之處理方式，是有關業務單位所擬「為落實行政院核定『輔導未登記工廠合法經營方案』政策，…特定地區，經農業主管機關認定不影響農業生產環境及各該直轄市或縣(市)農地需求總量下，變更(或維持)為一般農業區」乙節文字，請刪除「仍維持」等三字。

◎行政院農業委員會

特定農業區及一般農業區均屬農業區，關於業務單位所提「為落實行政院核定『輔導未登記工廠合法經營方案』政策，…特定地區，經農業主管機關認定不影響農業生產環境及各該直轄市或縣(市)農地需求總量下，變更(或維持)為一般農業區」乙節，於前因後果沒有論述清楚情況下，該文字似有邏輯問題，容易產生誤解，基於輔導未登記工廠為行政院核定專案，本會爰提出應直接變更為工業區之建議，方符合「不影響農業生產環境及各該直轄市或縣(市)農地需求總量」等前提。

◎主席

基於後續實務操作考量，是否將「為落實行政院核定

『輔導未登記工廠合法經營方案』政策，…特定地區，經農業主管機關認定不影響農業生產環境及各該直轄市或縣(市)農地需求總量下，變更為一般農業區」乙節，文字修正為「為落實行政院核定『輔導未登記工廠合法經營方案』政策，…特定地區，經農業主管機關認定不影響農業生產環境及各該直轄市或縣(市)農地需求總量下，變更為一般農業區(丁種建築用地)」？

◎業務單位

請參閱本次會議所附計畫書草案第 97~98 頁，業已依據行政院核定輔導未登記工廠合法經營方案內容，提出「未達工業區變更規模者」，屬特定農業區且符合區域計畫特定農業區檢討調整為一般農業區標準者，請直轄市、縣(市)政府儘速依區域計畫法規定辦理資源型使用分區變更；又計畫書草案第 112 頁爰提出「為落實行政院核定『輔導未登記工廠合法經營方案』政策，…特定地區，經農業主管機關認定不影響農業生產環境及各該直轄市或縣(市)農地需求總量下，變更為一般農業區」之相關規定，是為減少後續操作疑義，建議該段文字修正為「為落實行政院核定『輔導未登記工廠合法經營方案』政策，…特定地區，未達工業區變更規模者，經農業主管機關認定不影響農業生產環境及各該直轄市或縣(市)農地需求總量下，變更為一般農業區」。

◎行政院農業委員會

建議將「於行政院農業委員會 102 年 12 月底完成農地資源調查及分級分類前」等文字刪除。

◎嘉義縣政府

本縣境內劃定 5 處特定地區，其面積為 2~5 公頃，為農業或非農業加工性質。農地範圍內之未登記工廠，其擬取得合法登記之情況有二，一為面積達 5 公頃以上，循產業創新條例規定辦理使用分區變更，另一面積 2 公頃以下者，惟僅限於農業合作社或農會，變更為農特產品加工，方得取得工廠登記證。基於行政簡化考量，建議將「為落實行政院核定『輔導未登記工廠合法經營方案』政策，於行政院農業委員會 102 年 12 月底完成農地資源調查及分級分類前，依據工廠管理輔導法第 33 條劃定公告之特定地區，經農業主管機關認定不影響農業生產環境及各該直轄市或縣(市)農地需求總量下，變更(或維持)為一般農業區」該段文字刪除。

◎業務單位

行政院前於討論「輔導未登記工廠合法經營方案」過程中，本部一再提出特定地區屬特定農業區者，毋須變更為一般農業區，而直接變更其使用地為丁種建築用地，惟經過多次部會討論後，基於為避免特定農業區範圍內夾雜丁種建築用地導致該使用分區性質混亂，爰達成將其檢討變更為一般農業區之共識，本次全國區域計畫配合政策研擬相關內容，俾後續得以辦理相關作業(包含修正相關法令規定及使用分區檢討變更等)，倘依據本次會議與會人員建議將全國區域計畫與前開方案脫鉤處理，則將產生特定農業區無法變更為一般農業區、且一般農業區範圍內土地無法變更編定為丁種建築用地之情況。

◎行政院經濟建設委員會

- (一)區域計畫法第 7 條明確規定，區域計畫應載明區域性產業發展計畫、運輸系統計畫等，因「策略」係屬價值觀概念，其是否可以代表「計畫」？內政部營建署為全國最專業規劃單位，倘其認定「策略」該文字敘述內容即可以代表「計畫」，未來如何引導民間及地方政府是以，仍應回歸「計畫」本質較為妥適。
- (二)全國區域計畫並非通盤檢討，並無區域計畫法第 15 條之 1 適用問題，前該條文係針對區域計畫完成通盤檢討公告實施後之使用分區變更辦理方式，本案屬新訂計畫，既然可以要求直轄市、縣(市)政府針對資源型使用分區主動規劃，設施型使用分區何以不能辦理檢討變更？
- (三)後續內政部再陳報本案計畫內容時，仍應就前開二議題明確敘明處理方式。

◎業務單位

- (一)針對未登記工廠議題，建議按業務單位建議文字，修正為「為落實行政院核定『輔導未登記工廠合法經營方案』政策，依據工廠管理輔導法第 33 條劃定公告之特定地區，未達工業區變更規模者，經農業主管機關認定不影響農業生產環境及各該直轄市或縣(市)農地需求總量下，變更為一般農業區。」
- (二)依據區域計畫法規定，區域計畫係屬保育型計畫，從大尺度角度提出資源分配利用之政策方向，倘涉及開發利用者，則透過都市計畫或非都市土地開發許可，研訂更

為精細土地使用規劃及開發利用計畫。是以，區域計畫法第 15 條明確規定，區域計畫公告實施後，直轄市、縣(市)政府得以進行土地使用分區劃定及使用地編定；嗣後，本部於 89 年修訂區域計畫法第 15 條之 1，明確確立開發利用者，應循非都市土地開發許可方式申請辦理，此於當初立法說明內皆明確載明，因開發計畫涉及土地確切範圍、地質條件、權屬、財務等，必須周延考量，以區域計畫如此上位計畫尺度，不宜、亦不應將開發利用計畫內容一併納入，基於該相關考量，建議該部分仍應適度尊重本部主管機關法律適用及見解。

- (三)區域計畫法第 7 條確實係敘明「區域性○○計畫」，惟該「計畫」究係指策略或實質空間規劃，因目前區域計畫配合國土計畫法草案之計畫層級架構，調整為全國及直轄市、縣(市)等二層級計畫，為適度區隔中央與地方計畫內容，是該部分應有解釋空間，中央主管機關擬定計畫內容之精細度，不可能與地方主管機關擬定內容相同，是以，本次全國區域計畫草案內所提產業、交通等相關部門發展策略，其是否係屬區域計畫法第 7 條規定之區域性產業或運輸系統計畫等，仍請適度尊重本部主管機關解釋權責。

◎王雪玉委員

- (一)原區域計畫法立法之當時，對區域計畫所設定之定位，與目前內政部推動轉型中之區域計畫有所不同。目前區域計畫是否仍應按區域計畫法第 7 條規定研擬，個人可以接受業務單位所提權宜性調整，因為過去區域計畫即便依該規定項目及順序，研擬相關部門計畫，仍無法發

揮引導部門計畫之功能；且倘確實對照前開條文所列項目與目前全國區域計畫草案內容，本次計畫內容易缺少「實施機構」及「實施期程」等二項，該部分業務單位或有相關說明可以解釋該部分。惟總言之，個人可以接受業務單位所提權宜性調整。

- (二)至規劃制部分，個人認為本次計畫內容業已提出相關對應策略，可以達到規劃引導開發目的，並保留變更使用分區別之彈性，個人認為該部分更符合先進國家開發許可制度精神。

◎行政院農業委員會

- (一)優良農地部分，建議按原送行政院文字，直接敘明「符合特定農業區劃定原則之地區」，毋須特別敘明「範圍由農業委員會確認」等文字，因本會所提供之特定農業區劃定或檢討變更原則非常清楚，大家依據該原則規範執行應該不會有問題，是以，確認之行政程序應予簡化，倘於執行過程中，地方政府仍有意見時，本會自當給予協助，但並非每一個個案均應送本會確認。
- (二)特定農業區、一般農業區劃定原則部分，本會於內政部區域計畫委員會第 319 次會議提供有案，建議依據該內容修正，因內政部第 1 次報院內容係綜合相關機關(單位)意見修正，至第 2 次報院內容又更為簡化，如此簡化原則是否符合後續需求？又地方政府是否可以據以執行？實不無疑義，建議就該部分予以討論。

◎業務單位

優良農地部分，農地條件好壞應由農業主管機關決

定，該部分應殆無疑義，該議題於本部區委會多次討論過程，農業委員會均提出不同意見，嗣將該議題提請行政院經濟建設委員會研商會議討論。

◎行政院農業委員會

因本會認為優良農地即指符合特定農業區劃定原則之地區，是以，當特定農業區劃定或檢討變更原則明確情況下，針對優良農地之認定，除非執行具有疑義之處，否則毋須每案均送本會確認，且地方政府亦有農業主管機關可以認定。

◎主席

優良農地部分，是否修正為「符合特定農業區劃定原則之地區，範圍由農業主管機關確認」？

◎業務單位

倘行政院農業委員會認為地方農業主管機關亦可認定優良農地，本部對於將「範圍由行政院農業委員會確認」修正為「範圍由農業主管機關確認」之處理方式沒有意見。

◎行政院農業委員會

本會認為優良農地即指符合特定農業區劃定原則之地區，是以，當特定農業區劃定或檢討變更原則明確情況下，優良農地之認定應該沒有疑義，是以，以本會前提供特定農業區劃定或檢討變更原則納入全國區域計畫之建議，請營建署予以支持。

◎業務單位

- (一)過去非都市土地特定農業區及一般農業區係按地目等則之高低，予以分別劃定，該處理方式其與現行區域計畫內特定農業區及一般農業區之劃定原則並不相同，先予敘明。本部過去區域計畫第一次通盤檢討時，為檢討特定農業區及一般農業區，自行參考美國農業部訂定之相關標準，研擬該二種使用分區劃定原則及標準(諸如：C.E.C. 值、陽離子交換能力等)，惟該相關規定，並非農地資源總盤查之成果。
- (二)因農業主管機關與本部針對農地好壞究應由哪個機關認定有不同認知，於 100 年全國糧食安全會議時，爰針對該議題討論獲致請農業委員會進行農地總盤查及農地分級作業，再交由本部土地主管機關進行土地使用分區檢討變更，俾後續透過土地使用管制針對好的農地予以妥善維護。本次全國區域計畫草案內容即依據前開共識，認為特定農業區或一般農業區應與農地分級有所連結，惟農業委員會表示農地分級成果僅供參考，不能當作土地變更唯一依據，是以，除農地分級外，是否尚有其他很清楚可以執行之參考因素，仍請農業委員會依據行政院經濟建設委員會 102 年 6 月 18 日研商會議結論於 102 年年底前提出，俾納入後續特定農業區及一般農業區劃定或檢討變更原則修正之參考。

◎行政院農業委員會

本會前於內政部區域計畫委員會第 319 次會議所提特定農業區及一般農業區劃定原則是否仍不清楚？本會認為該相關原則相較於內政部第 2 次報院內容清楚，是以，建

議以是次會議本會建議原則納入修正計畫內容。

◎高惠雪委員

- (一)考量內政部區域計畫委員會第 319 次會議紀錄既經確認，建議相關計畫內容應案是次會議結論辦理；另個人贊成由行政院農業委員會來確認優良農地，方有統合概念。
- (二)設施型使用分區範圍內之開發許可案件办理流程如何簡化？誘因為何？辦理期限為何？請內政部說明。

◎業務單位

- (一)依據計畫書草案規定，本計畫公告實施後 1 年內將完成修訂非都市土地開發審議作業規範，明確訂定設施型使用分區範圍內開發許可案件簡化流程。
- (二)至於優良農地部分，依據行政院經濟建設委員會 102 年 6 月 18 日研商會議結論略以：「優良農地未確定前，關於優良農地之認定仍請各機關洽農業委員會協助」，提請討論參考。

◎主席

優良農地部分，考量經濟建設委員會研商獲致共識有案，仍依經濟建設委員會研商會議結論辦理。

◎王雪玉委員

設施型使用分區變更區位範圍內之開發許可案件，建議審議流程應大幅簡化，俾具有實益。

◎行政院經濟建設委員會

本會 102 年 6 月 18 日研商會議之結論之基本精神是「優良農地之定義、農地分類分級準則、數量、面積及特定農業區、一般農業區之劃定與變更原則等事項，仍宜尊重中央農業主管機關之意見」，是以，優良農地究應由中央或地方主管機關認定，仍應尊重中央農業主管機關意見。

◎主席

優良農地送請農業委員會確認應屬最尊重中央農業主管機關意見之方式。

◎行政院農業委員會

本會所提特定農業區及一般農業區劃定或檢討變更原則，是否可以被接受？

◎業務單位

關於行政院農業委員會提供之特定農業區及一般農業區劃定或檢討變更原則，建議據以修正計畫相關內容；惟因部分係屬技術性或細節性規定仍應納入製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知內較為妥適，該部分建議授權由業務單位與農業委員會於會後再行確認。

◎經濟部

因農業委員會提供資料中包括特定專用區供農業使用者應檢討變更為特定農業區之規定，本部針對該規定係持反對意見，因臺糖公司很多土地均為特定專用區，其不宜逕為變更為特定農業區。

◎行政院經濟建設委員會

討論議題三之初審意見中，關於直轄市、縣(市)後續劃設「開發利用申請設施型使用分區變更區位」係屬使用分區圖或構想圖？如屬構想圖之情況下，建議仍應將具有明確開發利用者，先行變更其使用分區，至尚未明確者再留待由申請人提出開發許可，透過該差異性處理方式，以確實達到規劃制精神。

◎行政院原住民族委員會

本會於行政院經濟建設委員會 102 年 6 月 18 日研商會議上提出「為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地之土地使用管制，仍應優先依『原住民族基本法』及『原住民保留地開發管理辦法』等有關原住民族專責法令規定辦理，其土地使用計畫與管制應符合區域計畫法及本計畫之規定」，補充納入「其餘未規定者」等文字，並經會議結論請營建署再與本會協商，惟經檢視本次修正後內容並未採納本會意見，請業務單位就該部分說明

◎業務單位

因原住民保留地開發管理辦法係屬法規命令，考量法規適用順序上，仍應優先適用法律，是以，業務單位爰未參考行政院原住民族委員會意見，將「其餘未規定者」等文字納入。

◎戴秀雄委員

原住民保留地開發管理辦法之授權母法為山坡地保育

利用條例，並非原住民族基本法，不管法系是否相同，於法規適用上，仍應優先適用法律，是該辦法有法律位階不足之情況；再者，倘該辦法之母法與原基法規定有所不同時，將產生執行疑義，是以，倘計畫書內敘明通通排除區域計畫法等相關規定，未甚妥適。

◎行政院原住民族委員會

倘業務單位考量法律位階及適用優先性問題，本會建議刪除「原住民保留地開發管理辦法」，惟仍納入「其餘未規定者」等文字。

附件 議題三、全國區域計畫(草案)對於非都市土地為開發利用，是否由現行「開發許可制」，增加由政府主動辦理之「規劃制」之併行機制 作業單位簡報內容

☐開發許可之法源依據：

區域計畫法於 89 年 1 月 26 日增訂第 15 條之 1，其中依第 1 項第 2 款：「為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。」之規定，所建立之非都市土地「開發許可制」，對於以往為開發利用者，須合於都市計畫使用分區情形下辦理開發之方式，提供另一選擇開發途徑。

☐現行開發許可主要問題與原因：

- 現行開發許可制度實施至今，就基地實質開發計畫內容，已有完整操作性、技術性之審議規範予以拘束及把關，然而從國土利用或區位適當合理性而言，則欠缺明確土地使用計畫之指導作為依循，亦即有開發需求者，透過開發許可審議程序，完成「土地使用分區變更」後，即可由開發者進行土地開發利用。
- 現行開發許可制度實施至今，就基地實質開發計畫內容，已有完整操作性、技術性之審議規範予以拘束及把關，然而從國土利用或區位適當合理性而言，則欠缺明確土地使用計畫之指導作為依循，亦即有開發需求者，透過開發許可審議程序，完成「土地使用分區變更」後，即可由開發者進行土地開發利用。

☐現行開發許可制度改進：

- 為解決上開問題，於本次全國區域計畫（草案）中，訂

定「開發利用申請設施型使用分區變更區位之指導原則」，未來直轄市、縣（市）政府得依上開指導原則於直轄市、縣（市）區域計畫劃設「開發利用申請設施型使用分區變更區位」，作為申請人申請開發許可之區位選擇。

- 申請開發許可者如能位於「開發利用申請設施型使用分區變更區位」，可謂充分考量環境資源、成長管理及區位條件等因素，並具有符合各該區域計畫指導之意旨，換言之，直轄市、縣（市）區域計畫所劃設之「開發利用申請設施型使用分區變更區位」，即為透過政府積極手段主動規劃適合開發利用之區位以引導發展，具有將現行開發許可制度調整為建構於政府主動「規劃制」下之「許可制」

□ 行政院交議經建會審查全國區域計畫（草案）結論

本次全國區域計畫（草案）陳報行政院備案，經交議行政院經建會於 102 年 6 月 18 日邀集相關機關研商，其作成非都市土地應採「規劃制」與「許可制」二制並存方式，以保留政府主動規劃彈性之結論。

□ 經建會「規劃制」與全國區域計畫「許可制」之內涵及差異

- 本次全國區域計畫（草案）中，有關「開發利用申請設施型使用分區變更區位之指導原則」，即具有政府主動規劃之意義，經本署於會後洽商經建會有關上開會議結論所稱之「規劃制」意旨，該會亦認同由直轄市、縣（市）政府劃設「開發利用申請設施型使用分區變更區位」之作法，惟希望對於政府已有發展構想並能提出相關公共設施配置與負擔者，能逕予調整為該發展性質之土地使

用分區（如工業區、特定專用區），而未來區內土地如有需求者，再個別依開發許可相關規定申請使用地變更編定。

- 換言之，全國區域計畫研商會議結論所稱之「規劃制」與直轄市、縣（市）區域計畫內劃設「開發利用申請設施型使用分區變更區位」之「許可制」，差別在於前者係由政府於區域計畫指定後逕予調整變更土地使用分區，再由個別需求者循開發許可程序辦理，後者則仍應循開發許可程序辦理土地使用分區及使用地變更。

□ 由政府逕予調整變更為開發利用性質之土地使用分區之「規劃制」，仍有規劃尺度差異或適法性疑慮，理由如下：

1. 區域計畫與開發計畫二者尺度不同：區域計畫為土地使用之發展指導與規劃構想，而開發計畫則為土地開發利用之依據，其必須透過實質規劃配置與地籍測量等內容以為實現，故無法僅藉由區域計畫之尺度，逕依相關開發構想內容調整為開發利用之土地使用分區。

2. 區域計畫法已明定非都市土地為開發利用應循開發許可規定辦理

- 區域計畫法第 15 條規定：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。…」，爰各縣（市）政府於民國 64 年至 75 年間依上開第 15 條規定辦理全國非都市土地第一次土地使用分區劃定及使用地編定。
- 惟區域計畫法於 89 年 1 月 26 日增訂第 15 條之 1 第 1 項第 2 款：「為開發利用，依各該區域計畫之規定，由

申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣(市)政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。」後，為開發利用擬申請分區變更者，均應循上開第 15 條之 1 規定程序辦理，區域計畫法第 15 條僅能就非屬開發利用之土地使用分區進行檢討變更。

3. 政府未取得開發地區土地權利證明文件而逕予變更土地使用分區，恐欠缺民眾陳述意見機會：變更土地使用分區已構成行政處分，依行政程序法第 102 條規定略以：「行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會。」，是以政府未取得開發地區土地權利證明文件而逕予變更土地使用分區，恐欠缺民眾陳述意見機會。
4. 政府逕予變更開發利用性質之土地使用分區如遲未進行開發，恐對人民財產權造成影響：大法官解釋釋字第 440 號：「人民之財產權應予保障，憲法第十五條設有明文。國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。」，倘政府逕予變更開發利用性質之土地使用分區後遲未進行開發，而民眾因所有土地已被政府指定使用性質，而無法再申請作為其他使用，恐造成其財產損失，而需有犧牲補償之配套措施始能因應。
5. 政府逕予變更開發利用性質之土地使用分區，恐有地價上漲之虞，不利後續政府徵收或私人申請開發利用之土地取得：政府逕予變更開發利用性質之土地使用分區後，如土地由一般農業區、山坡地保育區等使用分區變更為工業區或特定專用區，因預期未來開發效益，恐將造成地價上

漲，未來擬於該土地進行實質開發利用，如為政府者需辦理徵收或協議價購，將大幅增加政府財務負擔，如為私人者需取得土地，將造成私人另擇其他土地進行開發而有閒置之情形。

6. 政府逕予變更開發利用性質之土地使用分區如遲未進行開發，除造成閒置工業（產業）區，並影響其他申請人之申請權益：為避免閒置工業（產業）區之情形，現行非都市土地開發審議作業規範已明定，開發計畫應檢附開發地區所在縣市目前工業區之區位及工業土地利用或閒置資料，分析所在直轄市、縣（市）工業區土地之供需狀況與開發必要性、計畫引進工業區種類與區位，並說明能否與所在直轄市、縣（市）產業及地方發展策略相互配合，全國區域計畫（草案）亦對於工業區、科學工業園區或各種產業園區之劃設，訂有應先檢討需求總量、節約土地利用及閒置產業土地優先檢討利用等原則。倘政府逕予變更開發利用性質之土地使用分區遲未進行開發，除造成閒置工業（產業）區外，對於其他申請人欲申請工業區或產業園區時，將因依上開審議作業規範規定檢討後仍有閒置工業區，而致使其申請開發案恐未能獲得許可，影響其申請權益。

☐ 建議維持劃設「開發利用申請設施型使用分區變更區位」後循開發許可程序辦理使用分區及使用地變更之作法，亦即仍維持全國區域計畫（草案）之內涵，理由如下：

1. 全國區域計畫已有規劃制精神：由直轄市、縣（市）區域計畫所劃設之「開發利用申請設施型使用分區變更區位」手段，主動規劃適合開發利用之區位以引導發展，具有將現行開發許可制度調整為建構於政府主動「規劃制」下之

「許可制」之重大意義。

2. **於設施型使用分區申請開發許可將予以審議條件簡化：**對於未來申請開發利用者能選擇於「開發利用申請設施型使用分區變更區位」開發者，因於該區位已充分考量區域計畫對於環境資源、成長管理及區位條件等因素之指導，於個別開發申請時，將無需考量區位適宜性、上位計畫指導性、產業發展需求性、資源供給等問題，此於全國區域計畫（草案）中已明訂對於此類案件將配合修正審議規定給予審議條件之簡化，以鼓勵引導申請人於該區位發展，並可縮短審議時程。
3. **設施型使用分區如經指定使用用途，已具有準「準工業區」或「準特定專用區」之性質，有大幅降低投資建設不確定性之助益：**全國區域計畫（草案）亦於「開發利用申請設施型使用分區變更區位之指導原則」中載明，對於如已有明確產業區位需求者，得於該「開發利用申請設施型使用分區變更區位」指定為該事業使用，換言之，如工業開發或相關產業開發於直轄市、縣（市）區域計畫之「開發利用申請設施型使用分區變更區位」劃定並指定其使用用途，即具有「準工業區」或「準特定專用區」之性質，對於產業發展而言，亦有大幅降低投資建設不確定性之助益。