

召開「國土計畫土地使用管制規則（草案）」

部會研商會議

壹、背景說明

國土計畫法（以下簡稱本法）經立法院第 8 屆第 8 會期三讀通過，並經總統於 105 年 1 月 6 日公布，行政院 105 年 4 月 18 日院臺建字第 1050015750 號令定自 105 年 5 月 1 日施行。

依據本法第 23 條第 2 項規定：「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」爰本部刻正研訂國土計畫土地使用管制規則（以下簡稱本規則）（草案）。

目前本規則草案初步架構，分為第一章總則、第二章容許使用、第三章使用地變更（同一國土功能分區分類下之使用地變更）、第四章附則；另涉及原住民族土地及海域之使用管制者，後續另依本法第 23 條第 3 項規定，由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定相關管制規定，納入本規則中。

本規則條文草案涉及相關部會、直轄市、縣（市）政府主管權責，因待後續持續與各單位討論，使草案較為完備。本次會議先就重要性議題進行溝通討論，包括各國土功能分區及其分類下之使用地編定原則、容許使用項目、土地使用強度等，俾以後續納入條文研訂參考，

爰召開本次研商會議。

貳、國土計畫法與區域計畫法新舊制度之差異

依本署於 105 年 12 月 28 日召開「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」案期末簡報會議，部分專家學者建議就未來國土計畫法與現行區域計畫法下對於土地使用管制機制設計之差異，再予補充相關內容，以利相關機關及民眾瞭解，爰整理詳附件 4。

參、討論事項

議題一：各國土功能分區及其分類下之使用地編定原則。

說 明：

一、國土功能分區及其分類劃設條件

本署刻正研擬全國國土計畫，訂定國土功能分區劃設條件，初步成果如附件 1-1。

二、使用地類別

(一) 依本法第 22 條規定：「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，報經中央主管機關核定後公告，並實施管制。．．．前二項國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。」，本署目前另研訂國土功能分區圖繪製作業辦法（草案）。

(二) 依本法第 23 條第 2 項但書規定「但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」是以，都市計畫及國家公園計畫以外土地之使用地類別，目前依國土計畫法第 20 條各國土功能分區及其分類之劃設原則及第 21 條土地使用原則，並參考內政部國土測繪中心之國土利用現況調查之土地利用分類系統（102 年版及 104 年 4 月 13 日修訂版）所做之分類（該系統將土地分為第 1 級有 9 類、第 2 級有 58 類、第 3 級有 101 類）及現行非都市土地 19 種使用地之編定情形，於前開繪製作業辦法（草案）中訂定使用地類別之規定，按目前草案內容使用地類別計有 22 類，惟後續將再參考相關機關意見配合修正。

三、使用地編定原則

(一) 直轄市、縣（市）主管機關公告第一版國土功能分區圖後

為落實本法第 1 條規定之立法目的、第 21 條規定國土功能分區及其分類之土地使用原則及考量原合法可建築用地之既有權益，將於本規則第一章總則中，明定國土功能分區各分類土地得編定使用地之類別（初步研擬原則表如附件 1-2），說明如下：

1. 屬區域計畫法之合法建築用地，考量國土計畫法第 22 條規定，國土保育地區（第 1 類）、農業發展地區（第 1 類）及農業發展地區（第 2 類）之土地使用原則，得禁止或限制其他使用，是該類土地如經直轄市、縣（市）國土計畫依前開規定指定為非可建築用地，並將依國土計畫法第 32 條

規定辦理補償，應由各該管直轄市、縣（市）主管機關優先編定為「保育用地」。

2. 除前開可建築用地外之其餘可建築用地土地，得視國土功能分區分類之劃定目的與原則、各級國土計畫規定、目前編定使用地類別及既有合法使用情形後，予以編定適當之使用地（包含有住宅、商業、工業等用地）。雖考量現況得允許編定為建築用地，但僅能維持原使用強度；如有改建或新建需求，則應依本規則規定辦理，故後續本規則將就其使用地強度及容許使用項目作適度限縮。

（二）國土功能分區及其分類之使用地變更

1. 依本法規定可能涉及使用地變更之情形及適用法令規定如下：

- (1) 依本法第 22 條第 1 項規定，直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後（包含：直轄市、縣（市）國土計畫變更公告實施後），依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地。配合直轄市、縣（市）國土計畫之擬定或檢討變更者，其使用地之編定及變更編定，於國土功能分區圖繪製作業辦法訂定相關規定。

- (2) 依本法第 29 條第 1 項第 3 款規定，申請使用許可案件，使用地依許可之使用計畫內容申請變更。其使用地變更編定，於使用許可相關子法訂定相關規定。

- (3) 依本法第 23 條第 2 項規定「國土功能分區及其分類之使用地變更」，係指符合本法第 21 條國

土功能分區及其分類之使用原則下，得申請同一國土功能分區及其分類下之使用地變更編定，其使用地變更編定，於本規則中規定。

2. 使用地變更之編定原則

依本法第1條規定之立法目的及第21條規定國土功能分區及其分類之土地使用原則，於本規則第三章使用地變更中，明定申請同一國土功能分區及其分類下之使用地變更編定案件，於各國土功能分區及其分類土地得變更編定使用地之類別（初步研擬原則表如附件1-3）。

四、前開使用地編定原則，請相關機關協助提供具體意見，俾後續納入本規則草案中明定。

擬 辦：各國土功能分區及其分類下之使用地編定原則，請參考相關機關提供意見，研議考量納入本規則草案中規定。

決 議：

議題二：各國土功能分區及其分類下之使用項目及重疊管制

說 明：

一、國土功能分區及其分類下之容許使用項目

（一）非都市土地18種使用地（海域用地另行處理）之使用性質及適宜容許使用項目，將分別研議其在國土計畫法下，最適合劃設之國土功能分區及對應之使

用地類別（如附件 2-1）。例如甲種建築用地多位於特定農業區及一般農業區，故未來其國土功能分區及其分類與使用地較適宜劃設為農業發展地區第二類（也有可能在其他國土功能分區）之住宅用地或商業用地。

（二）又參考非都市土地使用管制規則附表一各種使用地容許使用項目表，按照未來國土計畫法下之各使用地性質，研訂應否保留之容許使用項目；並建議現行各使用地最適合劃設之國土功能分區及其分類與使用地，其容許使用項目應保留最多，其次再依國土功能分區管制之寬嚴程度，逐一調整其容許使用項目，並分為免經申請同意使用項目及應經申請同意使用項目。例如甲種建築用地可能多劃設為農業發展地區第二類相關使用地（也有可能在其他國土功能分區），故農業發展地區第二類容許使用項目應保留最多，其他國土功能分區容許使用項目相對會較少。

（三）除按照未來國土計畫法下之使用地性質，研訂應否保留之容許使用項目，並考量既有合法使用之現況，建議分下列三種情形規範（以甲種建築用地為例，初步研訂其使用項目，如附件 2-2）：

1. 「+」：容許依本規則規定免經申請同意使用或應經申請同意使用之項目。即參考現行管制規則容許使用項目，保留與未來國土計畫法下使用地性質相關之項目，例如甲種建築用地未來如劃設為住宅用地或商業用地，故與住宅或商業性質相關之項目予以保留。

2. 「△」：得於○年○月○日前，依本規則規定免經申請同意使用或應經申請同意使用之項目。即考量現行管制規則容許使用項目，雖部分與未來國土計畫法下使用地性質未直接相關，但仍於過渡期間得為原來使用，例如甲種建築用地未來劃設為住宅用地或商業用地，而目前容許使用項目中相當多農業相關設施項目，故於過渡期間得為原來使用，逾過渡期間則不得再申請該項目使用。

3. 「×」：

(1) 依本規則規定不得申請免經申請同意使用或應經申請同意使用之項目（即刪除不納入未來容許使用項目中），並得依國土計畫法第 32 條第 1 項規定「當地直轄市、縣（市）主管機關認為有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。」辦理。

(2) 即考量現行管制規則容許使用項目，與未來國土計畫法下使用地性質有衝突者，不得申請容許使用，例如甲種建築用地未來劃設為住宅用地或商業用地，而目前容許使用項目中之「油庫、輸油設施、輸氣設施」與住商性質有所衝突，故擬考量刪除該容許使用項目。

二、國土保育地區以外之其他國土功能分區應進行重疊管制

- (一) 依國土計畫法第 23 條第 1 項規定：「國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。」。
- (二) 直轄市、縣（市）主管機關為審查「應經申請同意使用案件」或「同一國土功能分區分類下之使用地變更編定案件」，申請範圍涉及符合國土保育地區劃設條件之地區者，應會同有關機關（單位）審查符合相關法令規定後同意其使用，以避免對於環境造成衝擊及違反相關法令規定。是以，本規則應就「應經申請同意使用案件」或「同一國土功能分區分類下之使用地變更編定案件」，規定於申請文件中應檢附符合國土保育地區劃設原則之地區查詢結果，以及研訂相關審查規定。

擬 辦：各國土功能分區及其分類下之使用項目及重疊管制，參考相關機關提供意見，研議考量納入本規則草案中規定。

決 議：

議題三：各國土功能分區及其分類下使用地之土地使用強度

說 明：

一、國土計畫法

依本法第 23 條第 2 項規定：「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、．．．及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。」爰於本規則訂定可建築用地及其強度。

二、現行相關法規規定

（一）非都市土地使用管制規則規定

1. 依非都市土地使用管制規則第 9 條規定：「下列非都市土地建蔽率及容積率不得超過下列規定。但直轄市或縣（市）政府得視實際需要酌予調降，並報請中央主管機關備查：（如下表所列）。（第 1 項）經依區域計畫擬定機關核定之工商綜合區土地使用計畫而規劃之特定專用區，區內可建築基地經編定為特定目的事業用地者，其建蔽率及容積率依核定計畫管制，不受前項第 9 款規定之限制。（第 2 項）經主管機關核定之土地使用計畫，其建蔽率及容積率低於第 1 項之規定者，依核定計畫管制之。（第 3 項）第 1 項以外使用地之建蔽率及容積率，由下列使用地之中央主管機關會同建築管理、地政機關訂定：一、農牧、林業、生態保護、國土保安用地之中央主管機關：行政院農業委員會。二、養殖用地之中央主管機關：行政院農業委員會漁業署。三、鹽業、礦業、水利用地之中央主管機關：經濟部。四、古蹟保存用地之中央主管機關：文化部。（第 4 項）」

	建蔽率上限	容積率上限
甲種建築用地	60	240

乙種建築用地	60	240
丙種建築用地	40	120
丁種建築用地	70	300
窯業用地	60	120
交通用地	40	120
遊憩用地	40	120
殯葬用地	40	120
特定目的事業用地	60	180

2. 礦業用地及鹽業用地：依前開規定第 9 條第 4 項規定，經濟部 90 年 8 月 29 日經九○礦字第 09002714310 號令、內政部 90 年 8 月 29 日台九十內中地字第 9083313 號令（如附件 3-1）訂定鹽業、礦業用地之建蔽率與容積率上限；經目的事業主管機關核定之土地使用計畫，其建蔽率及容積率低於該上限規定者，依核定計畫管制之。

	建蔽率上限	容積率上限	備註
鹽業用地	60	80	鹽業設施之倉儲設施、鹽廠及食鹽加工廠及辦公廳員工宿舍、轉運設施、其他必要之鹽業設施部分。
	—	—	鹽業用地之農舍，其總樓地板面積、建築面積、建築物高度及最大基層建築面積等，依「實施區域計畫地區建築管理辦法」之規定辦理。
礦業用地	60	120	採礦之附屬設施、砂石碎解洗選加工

			場及水庫、河川淤 泥資源再生利用臨 時處理設施部分
	20	40	其他容許使用項目

(二) 都市計畫法臺灣省施行細則

1. 依都市計畫法臺灣省施行細則第 32 條規定：「各使用分區之建蔽率不得超過下列規定。但本細則另有規定者外，不在此限：(如下表所列)。前項各使用分區之建蔽率，當地都市計畫書或土地使用分區管制規則另有較嚴格之規定者，從其規定。」

	建蔽率上限
住宅區	60
商業區	80
工業區	70
行政區	60
文教區	60
體育運動區	60
風景區	20
保護區	10
農業區	10
保存區	60。但古蹟保存區內原有建築物已超過者，不在此限。
車站專用區	70
加油(氣)站專用區	40
郵政、電信、變電所專用區	60
港埠專用區	70

醫療專用區	60
露營區	5
青年活動中心區	20
出租別墅區	50
旅館區	60
鹽田、漁塭區	5
倉庫區	70
漁業專用區、農會專用區	60
再生能源相關設施專用區	70
其他使用分區	依都市計畫書規定。

2. 依都市計畫法臺灣省施行細則第 34 條規定：「都市計畫地區各土地使用分區之容積率，依都市計畫書中所載規定；未載明者，其容積率不得超過下列規定：（依下表所列）。」

	容積率上限
住宅區	視居住密度及鄰里性公共設施用地比值訂定不同之容積率，住宅區介於百分之 120 至百分之 240。
商業區	視居住密度及鄰里性公共設施用地比值訂定不同之容積率，住宅區介於百分之 180 至百分之 320
旅館區	(一) 山坡地：百分之 120。 (二) 平地：百分之 160。

工業區	200
行政區	250
文教區	250
體育運動區	250
風景區	60
保存區	160。但古蹟保存區內原有建築物已超過者，不在此限。
加油（氣）站專用區	120
郵政、電信、變電所專用區	400
醫療專用區	200
漁業專用區	120
農會專用區	250
倉庫區	300
寺廟保存區	160
其他使用分區	由各縣（市）政府依實際需要，循都市計畫程序，於都市計畫書中訂定。

三、國土計畫法下之可建築用地及非可建築用地

- （一）依前開管制規則第 9 條規定，區域計畫法下之可建築用地為甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、窯業用地、交通用地、遊憩用地、殯葬用地、鹽業用地、礦業用地及得為建築使用之特定目的事業用地；其餘使用地則為非可建築用地。

(二) 參考現行區域計畫法規定，目前初步整理國土計畫法下之可建築用地為住宅、商業用地、工業用地、礦業用地、窯業用地、交通用地、水利用地、遊憩用地、宗教用地、文化設施用地、殯葬設施用地、機關用地、學校用地、公用事業用地、環保設施用地、能源設施用地；其餘使用地則為非可建築用地。其使用地類別涉國土功能分區圖繪製作業辦法，故後續將配合該子法條文作一致性規定。

(三) 又目前部分農業設施，依非都市土地使用管制規則相關規定變更編定為特定目的事業用地者，未來在國土計畫法下將編定為農業設施用地，故該用地是否屬可建築用地，將參考實務情形及相關機關意見再納入考量。

三、訂定各國土功能分區及其分類下使用地之建蔽率及容積率

(一) 考量本法對於各國土功能分區及其分類下之管制原則，研定國土功能分區及其分類下使用地強度之順序（由低至高，以樓層數區別其差異），此僅作為後續訂定各該使用地強度之參考依據，並不納入本規則中明定：

1. 國土保育地區第一類、農業發展地區第一類：1.5 樓。
2. 農業發展地區第三類、國土保育地區第二類：2 樓。
3. 農業發展地區第二類：2.5 樓。
4. 城鄉發展地區第二類：3.5 樓。
5. 農業發展地區第四類：3.5 樓。

6. 城鄉發展地區第三類：原住民族土地，另行處理。

(二) 依前開研訂國土功能分區及其分類下使用地強度之順序，並參考非都市土地使用管制規則第 9 條、直轄市或縣（市）政府依前開規則第 9 條第 1 項視實際需要報請中央主管機關備查之建蔽率及容積率、農村社區土地重劃案件、都市計畫法相關法規有關建蔽率及容積率規定等，初步研訂各國土功能分區及其分類下使用地之建蔽率及容積率上限，如附件 3-2。

(三) 農業用地及農業設施用地：

1. 目前農牧用地無建蔽率及容積率之規定，係於行政院農業委員會訂定之申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法，訂定農牧用地容許作農業相關設施之「最大興建面積」及「樓地板最大興建面積」等規定，未來在本法規定下農牧用地將調整為農業用地，建議可考量就農業用地區分為需申建築及不需申請建築二種，惟為避免衍生土地分割問題，使用地仍只有農業用地，但於國土計畫國土功能分區圖資系統上加註農業用地有否申請建築之情形。

2. 目前部分農業設施，循非都市土地使用分區或使用地變更編定者，未來編定之使用地類別及其強度應如何訂定，說明如下：

(1) 依非都市土地使用管制規則相關規定變更編定為特定目的事業用地者，未來在國土計畫法下將編定為農業設施用地，故該用地是否屬可建築用地，需訂定建蔽率及容積率，建議可予以

考量，並請農業單位協助提供意見。

(2)依區域計畫法第15條之1第1項第2款規定變更編定為工業區及丁種建築用地者（農業生物科技園區），依行政院農業委員會意見，未來在國土計畫法下將編定為農業設施用地，因該設施與工業廠房同具生產性質，故該用地是否適宜編定為農業設施用地；如編定為農業設施用地，因位於農業發展地區，其建蔽率及容積率應較丁種建築用地為低，是否符合生物科技園區之實際需求，請農業單位協助提供意見。

擬 辦：各國土功能分區及其分類下使用地之土地使用強度，參考相關機關提供意見，研議考量納入本規則草案中規定。

決 議：

肆、臨時動議

伍、散會

附件 1-1 國土功能分區及其分類劃設條件彙整表

國土功能分區	分類	劃設條件	備註
國土保育地區	第 1 類	1. 符合下列條件之地區得劃設為國土保育地區第一類，但不包含符合城鄉發展地區第一類、第二類及第四類劃設條件之地區： (1)活動斷層兩側一定範圍。（註：暫予保留，另案研議） (2)特定水土保持區（水庫集水區、主要河川集水區須特別保護者、海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者、沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者）。（註：暫予保留，另案研議） (3)河川區域。（註：暫予保留，另案研議） (4)洪氾區一級管制區及洪水平原一級管制區。（註：暫予保留，另案研議） (4)區域排水設施範圍。（註：暫予保留，另案研議） (5)一級海岸防護區（非屬海域範圍者）。（註：暫予保留，另案研議） (7)自然保留區。 (8)野生動物保護區。 (9)野生動物重要棲息環境。 (10)自然保護區。 (11)一級海岸保護區（非屬海域範圍者）。 (12)國際級重要濕地、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區。 (13)古蹟保存區。 (14)考古遺址。 (15)重要聚落建築群。 (16)重要文化景觀。 (17)重要史蹟。 (18)飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區。 (19)水庫集水區（供家用或供公共給水）範圍內與水資源保育直接相關之環境敏感地區及山崩與地滑地質敏感區、山坡地（一定坡度以上）、優良農地。（註：暫予保留，另案研議） (20)水庫蓄水範圍。 (21)國有林事業區（自然保護區、國土保安區）、保安	

附件 1-1 國土功能分區及其分類劃設條件彙整表

國土功能分區	分類	劃設條件	備註
		林。 (22)依原區域計畫劃定之森林區。 (23)大專院校實驗林地及林業試驗林地等。(註：暫予保留，另案研議) (24)溫泉露頭及其一定範圍。 2. 位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。	
	第 2 類	1.符合下列條件之地區，得劃設為國土保育地區第二類： (1)地質敏感區(活動斷層、山崩與地滑、土石流)。(註：暫予保留，另案研議) (2)洪氾區二級管制區及洪水平原二級管制區。(註：暫予保留，另案研議) (3)嚴重地層下陷地區。(註：暫予保留，另案研議) (4)淹水潛勢。(註：暫予保留，另案研議) (5)山坡地。(註：暫予保留，另案研議) (6)土石流潛勢溪流。(註：暫予保留，另案研議) (7)二級海岸防護區(非屬海域範圍者)。(註：暫予保留，另案研議) (8)依原「莫拉克颱風災後重建特別條例」劃定公告之「特定區域」，尚未經劃定機關廢止者。(註：暫予保留，另案研議) (9)二級海岸保護區(非屬海域範圍者)。 (10)國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區以外分區、地方級重要濕地之核心保育區及生態復育區。 (11)歷史建築。 (12)聚落建築群。 (13)文化景觀。 (14)紀念建築。 (15)史蹟。 (16)地質敏感區(地質遺跡)。 (17)水庫集水區(非供家用或非供公共給水)。 (18)自來水水質水量保護區。 (19)礦區(場)、礦業保留區、地下礦坑分布地區。 (20)地質敏感區(地下水補注)。 (21)國有林事業區(森林育樂區、林木經營區)。 (22)大專院校實驗林地及林業試驗林地等。(註：暫予	

附件 1-1 國土功能分區及其分類劃設條件彙整表

國土功能分區	分類	劃設條件	備註
農業發展地區		保留，另案研議) (22)特定水土保持區(山坡地陡峭，具危害公共安全之虞者、其他對水土保育有嚴重影響者)。(註：暫予保留，另案研議) 2.位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。	
	第 3 類	實施國家公園計畫地區。	
	第 1 類	1.具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區，參考農地資源分類分級成果之第 1 種農業用地範圍、農地資源盤查作業成果劃定，以及環境優良且投入設施建設之養殖使用土地等。 2.位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。	
	第 2 類	1.具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，參考農地資源分類分級成果之第 2 種、第 3 種農業用地範圍、農地資源盤查作業成果劃定，以及其他養殖使用土地等。 2.位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。	
城鄉發展地區	第 3 類	1.擁有糧食生產功能且位於坡地之農業生產土地，以及無國土保安之虞且可供經濟營林之林產業發展土地，參考農地資源分類分級成果之第 4 種農業用地範圍、農地資源盤查作業成果劃定，以及林產業土地等。 2.位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。	
	第 4 類	農村主要人口集居地區，其現有聚落人口達一定規模，且與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落，與農業生產、生活、生態密切相關，並排除原依區域計畫法劃定，具有城鄉發展與國土保育性質之鄉村區。	
	第 1 類	1.實施都市計畫之地區。 2.都市計畫區面積超過百分之五十屬符合國土保育地區第一級劃設條件之地區者，應予註記。	
	第 2 類	1.依原區域計畫法劃定之鄉村區或建築用地，聚集面積達五公頃以上者(但偏鄉及離島地區得視實際情況酌減之)且符合下列條件： (1)鄉村區位屬鄉鎮市區公所所在地。 (2)人口發展率超過 80%以上都市計畫地區鄰近一定距離之鄉村區。 2.國家重大建設或城鄉發展需求符合下列條件者，得劃設	

附件 1-1 國土功能分區及其分類劃設條件彙整表

國土功能分區	分類	劃設條件	備註
		城鄉發展地區： (1)已通過政策環境影響評估之相關重大建設計畫。 (2)經行政院核定可行性評估相關重大計畫。 (3)完成可行性評之地方建設計畫，有具體規劃內容及財務計畫者。 3. 第一目範圍內面積超過百分之五十屬符合國土保育地區第一級劃設條件之地區者，應予註記。 4. 位於第一目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。	
	第 3 類	原住民保留地範圍內依據區域計畫法劃設之鄉村區，面積一定規模以上者。	
海洋資源地區	第 1 類	使用性質具排他性之地區—排他、獨占。	
	第 2 類	使用性質具相容性之地區—部分排他、部分獨占。	
	第 3 類	其他必要之分類—尚未使用之海域或其他非屬前列之分類。	

附件 1-2 國土功能分區及其分類之使用地編定原則表(公告第一版國土功能分區圖後)

功能分區 使用地	公告第一版國土功能分區圖後							
	國保 1	國保 2	農 1	農 2	農 3	農 4	城鄉 2	城鄉 3
住宅用地	△	+	△	△	△	+	+	+
商業用地	△	+	△	△	△	+	+	△
工業用地	△	+	△	△	△	△	+	△
礦業用地	△	+	△	△	△	△	+	+
農業用地	+	+	+	+	+	+	+	+
農業設施用地	+	+	+	+	+	+	+	+
林業用地	+	+	+	+	+	+	+	+
水利用地	+	+	+	+	+	+	+	+
保育用地	+	+	+	+	+	+	+	+
遊憩用地	△	+	△	△	△	△	+	+
風景用地	+	+	+	+	+	+	+	+
文化設施用地	+	+	+	+	+	+	+	+
交通用地	+	+	+	+	+	+	+	+
殯葬設施用地	+	+	+	+	+	+	△	△
機關用地	+	+	+	+	+	+	+	+
學校用地	+	+	+	+	+	+	+	+
環保設施用地	+	+	+	+	+	+	+	+
綠地用地	+	+	+	+	+	+	+	+
公用事業用地	+	+	+	+	+	+	+	+
宗教用地	+	+	+	+	+	+	+	+
能源設施用地	+	+	+	+	+	+	+	+
海域用地								

備註：

- (1)「+」為容許依本規則規定編定為該類使用地。
- (2)「△」為屬區域計畫法之合法建築用地，考量國土計畫法第 22 條規定，國土保育地區（第 1 類）、農業發展地區（第 1 類）及農業發展地區（第 2 類）之土地使用原則，得禁止或限制其他使用，是該類土地如經直轄市、縣（市）國土計畫依前開規定指定為非可建築用地，並將依國土計畫法第 32 條規定辦理補償，應由各該管直轄市、縣（市）主管機關應優先編定為「保育用地」；除前開可建築用地之外之土地，得視國土功能分區分類之劃定目的與原則、各級國土計畫規定、目前編定使用地類別及既有合法使用情形後，予以編定適當使用地。

附件 1-3 國土功能分區及其分類之使用地編定原則表（申請使用地變更）

功能分區 使用地	國保 1	國保 2	國保 3	農業 1	農業 2	農業 3	農業 4	城鄉 1	城鄉 2	城鄉 3	海洋 1	海洋 2	海洋 3
住宅用地	×	×		×	×	×	×		○	○	×	×	×
商業用地	×	×		×	×	×	×		○	×	×	×	×
工業用地	×	×		×	×	×	×		○	×	×	×	×
礦業用地	×	○		×	×	×	×		○	○	×	×	×
農業用地	○	○		○	○	○	○		○	○	×	×	×
農業設施 用地	×	○		×	○	○	○		○	○	×	×	×
林業用地	○	○		×	×	○	○		○	○	×	×	×
水利用地	○	○		○	○	○	○		○	○	×	×	×
保育用地	○	○		○	○	○	○		○	○	×	×	×
遊憩用地	×	○		×	×	×	×		○	○	×	×	×
風景用地	○	○		×	×	×	×		○	○	×	×	×
文化設施 用地	×	○		×	×	×	×		○	○	×	×	×
交通用地	○	○		○	○	○	○		○	○	×	×	×
殯葬設施 用地	×	×		×	×	×	×		○	×	×	×	×
機關用地	○	○		○	○	○	○		○	○	×	×	×
學校用地	×	×		×	×	×	×		○	○	×	×	×
環保設施 用地	×	○		×	×	×	×		○	○	×	×	×
綠地用地	○	○		×	×	×	×		○	○	×	×	×
公用事業 用地	×	○		○	○	○	○		○	○	×	×	×
宗教用地	×	○		×	×	×	×		○	○	×	×	×
能源設施 用地	×	○		○	○	○	○		○	○	×	×	×
海域用地	×	×		×	×	×	×		×	×	○	○	○

說明：一、「○」為容許依本規則規定編定為該類使用地。

二、「×

附件 2-1

現行使用地	國土計畫法下使用地	
甲種建築用地	農業發展地區（第二類）	住宅用地（部分）
		商業用地（部分）
乙種建築用地	城鄉發展地區（第二類）	住宅用地（部分）
		商業用地（部分）
丙種建築用地	國土保育地區（第二類）	住宅用地（部分）
		商業用地（部分）
丁種建築用地	城鄉發展地區（第二類）	工業用地
農牧用地	農業發展地區（第二類）	農業用地
		農業設施用地
林業用地	國土保育地區（第二類）	林業用地
養殖用地	農業發展地區（第二類）	農業設施用地
鹽業用地	城鄉發展地區（第二類）	礦業用地
礦業用地	城鄉發展地區（第二類）	礦業用地
窯業用地	城鄉發展地區（第二類）	工業用地
		窯業用地
交通用地	城鄉發展地區（第二類）	交通用地
水利用地	城鄉發展地區（第二類）	水利用地
遊憩用地	城鄉發展地區（第二類）	遊憩用地（部分）
		宗教用地（部分）
古蹟保存用地	所有功能分區	文化設施用地
生態保護用地	所有功能分區	保育用地
		綠地用地
		風景用地
國土保安用地	所有功能分區	保育用地
		綠地用地
		風景用地
殯葬用地	城鄉發展地區（第二類）	殯葬設施用地
海域用地	海洋資源地區	海域用地
特定目的事業用地	城鄉發展地區（第二類）	機關用地
		學校用地
		環境保護設施用地
		公用事業用地
		能源設施用地

附件2-2																			
甲種建築用地				國土保育地區				農業發展地區								城鄉發展地區			
容許使用項目	免經許可	應經許可	對應國土計畫法之使用	第1類		第2類		第1類		第2類		第3類		第4類		第2類		第3類	
				免經許可	應經許可	免經許可	應經許可	免經許可	應經許可	免經許可	應經許可	免經許可	應經許可	免經許可	應經許可	免經許可	應經許可	免經許可	應經許可
(一)住宅	1.住宅		住宅用地		+	+			+	+			+	+		+		+	
	2.民宿				+	+			+	+			+	+		+		+	
(二)日用品零售及服務設施	1.零售設施		商業用地		+	+			+	+			+	+		+		+	
	2.批發設施				+	+			+	+			+	+		+		+	
	3.倉儲設施				+	+			+	+			+	+		+		+	
	4.營業及辦公處所				+	+			+	+			+	+		+		+	
(三)農產品集散批發運銷設施	1.農(畜、水)產品之集散場(站)、堆棧場(站)、轉運場(站)、拍賣場(站)、批發及零售場(站)			△		△		△		△		△		△		△		△	
	2.其他農產品集散批發運銷設施				x		x		x		x		x		x		x		x
(四)農作產銷設施	1.育苗作業室			△		△		△		△		△		△		△		△	
	2.菇類栽培設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
	3.溫室或網室			△		△		△		△		△		△		△		△	
	4.作物栽培及培養設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
	5.堆肥舍(場)			△		△		△		△		△		△		△		△	
	6.農機具室			△		△		△		△		△		△		△		△	
	7.乾燥機房、碾米機房			△		△		△		△		△		△		△		△	
	8.曬場			△		△		△		△		△		△		△		△	
	9.管理室、農業資材室			△		△		△		△		△		△		△		△	
	10.農田灌溉排水設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
	11.農產品集貨運銷處理室(含集貨及包裝處理場所、冷藏冷凍及儲存場所)			△		△		△		△		△		△		△		△	
	12.農產品批發零售場(站)			△		△		△		△		△		△		△		△	
	13.消毒室或燻蒸室			△		△		△		△		△		△		△		△	

	14.自產農產品附屬加工設施		x		x		x		x		x		x		x	
	15.農路		△		△		△		△		△		△		△	
	16.其他農作產銷設施		△		△		△		△		△		△		△	
(五)畜牧設施	1.畜舍		△		△		△		△		△		△		△	
	2.禽舍		△		△		△		△		△		△		△	
	3.孵化場		△		△		△		△		△		△		△	
	4.畜禽停棲場及運動場		△		△		△		△		△		△		△	
	5.水池（水禽飼養用）		△		△		△		△		△		△		△	
	6.管理室		△		△		△		△		△		△		△	
	7.畜牧污染處理設施		△		△		△		△		△		△		△	
	8.堆肥舍（場）		△		△		△		△		△		△		△	
	9.死廢畜禽處理設施		△		△		△		△		△		△		△	
	10.青貯塔（窖）		△		△		△		△		△		△		△	
	11.飼（芻）料調配或倉儲設施		△		△		△		△		△		△		△	
	12.畜禽產品轉運場（站）		△		△		△		△		△		△		△	
	13.畜禽產品處理設施		△		△		△		△		△		△		△	
	14.畜禽屠宰分切場		△		△		△		△		△		△		△	
	15.擠乳及儲乳設施		△		△		△		△		△		△		△	
	16.其他畜牧設施		△		△		△		△		△		△		△	
(六)鄉村教育設施	1.幼兒園	住宅用地	+		+		+		+		+		+		+	
	2.其他教育設施		+		+		+		+		+		+		+	
(七)行政及文教設施	1.鄉（鎮、市）民代表會及鄉（鎮、市）公所		△		△		△		△		△		△		△	
	2.村里辦公處及集會所		△		△		△		△		△		△		△	
	3.圖書館		△		△		△		△		△		△		△	
	4.農民組織及農業推廣設施		△		△		△		△		△		△		△	
	5.電影放映場所		△		△		△		△		△		△		△	
	6.藝文展演場所		△		△		△		△		△		△		△	
	7.政府機關		△		△		△		△		△		△		△	
	8.其他行政及文教設施		△		△		△		△		△		△		△	

(八) 衛生及福利設施	1.醫療機構			△		△		△		△		△		△		△	
	2.衛生所(室)			△		△		△		△		△		△		△	
	3.護理機構及精神復健機構			△		△		△		△		△		△		△	
	4.老人福利機構			△		△		△		△		△		△		△	
	5.兒童少年婦女身心障礙福利機構			△		△		△		△		△		△		△	
	6.社區活動中心及社會救助機構			△		△		△		△		△		△		△	
	7.托嬰中心			△		△		△		△		△		△		△	
	8.其他衛生及福利設施			△		△		△		△		△		△		△	
(九) 公用事業設施	1.郵政局所及郵件處理場			△		△		△		△		△		△		△	
	2.電信公司營運處(所)			△		△		△		△		△		△		△	
	3.電信線路中心及機房設施			△		△		△		△		△		△		△	
	4.電信、微波收發站(含基地臺)			△		△		△		△		△		△		△	
	5.天然氣事業球型儲氣槽、管槽等儲氣設備			x		x		x		x		x		x		x	
	6.液化石油氣及其他可燃性高壓氣體容器儲存設施			x		x		x		x		x		x		x	
	7.加油站、加氣站			△		△		△		△		△		△		△	
	8.發電、輸電、配電、變電等設施			△		△		△		△		△		△		△	
	9.自來水設施			△		△		△		△		△		△		△	
	10.抽水站			△		△		△		△		△		△		△	
	11.國防設施			△		△		△		△		△		△		△	
	12.警察分局、駐在所、檢查哨或消防分小隊			△		△		△		△		△		△		△	
	13.油庫、輸油設施、輸氣設施			△		△		△		△		△		△		△	

	14.天然氣事業加壓站、整壓站及其他有關之設備			△		△		△		△		△		△		△		△	
	15.海堤設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
	16.人行步道、涼亭、公廁設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
	17.衛星廣播電視事業、無線及有線電視、廣播電臺及其相關設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
	18.自來水公司施設之簡易自來水工程設施、自來水、淨水設備、配水池、加壓站及管線工程等設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
	19.一般廢棄物資源回收貯存設施				x		x		x	△		x	△		x		x		x
	20.公路汽車客運業、市區汽車客運業（場站）設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
	21.水力發電輸水管設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
	22.其他公用事業設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
(十)無公害性小型工業設施	無公害性小型工業設施			x		x		x		x		x		x		x		x	
(十一)宗教建築	1.寺廟			△		△		△		△		△		△		△		△	
	2.教會（堂）			△		△		△		△		△		△		△		△	
	3.其他宗教建築物			△		△		△		△		△		△		△		△	
(十二)再生能源相關設施	1.再生能源發電設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
	2.再生能源熱能設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
	3.再生能源衍生燃料及其相關設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
	4.再生能源輸送管線設施			△		△		△		△		△		△		△		△	
	5.其他再生能源相關設施			△		△		△		△		△		△		△		△	

(十三) 溫泉井及 溫泉儲槽		溫泉井及溫 泉儲槽			△		△		△		△		△		△		△		△
(十四) 兒童課後 照顧服務 中心	兒童課後照 顧服務中心		住宅用地	+		+		+		+		+		+		+		+	

28

附件 3-1

法規名稱：鹽業、礦業用地之建蔽率與容積率規定

時間：中華民國 090 年 08 月 29 日

訂定鹽業、礦業用地之建蔽率與容積率，並不得超過下列規定：

一、鹽業用地：

- (一) 鹽業設施之倉儲設施、鹽廠及食鹽加工廠及辦公廳員工宿舍、轉運設施、其他必要之鹽業設施部分，其建蔽率為百分之六十，容積率為百分之八十。
- (二) 鹽業用地之農舍，其總樓地板面積、建築面積、建築物高度及最大基層建築面積等，依「實施區域計畫地區建築管理辦法」之規定辦理。
- (三) 經目的事業主管機關核定之土地使用計畫，其建蔽率及容積率低於前二項規定者，依核定計畫管制之。

二、礦業用地：

- (一) 採礦之附屬設施、砂石碎解洗選加工場及水庫、河川淤泥資源再生利用臨時處理設施部分，建蔽率為百分之六十，容積率為百分之一百二十。
- (二) 其他容許使用項目，其建蔽率為百分之二十，容積率為百分之四十。
- (三) 經目的事業主管機關核定之土地使用計畫，其建蔽率及容積率低於前二項規定者，依核定計畫管制之。

附件3-2																																			
現行管制規則				國土保育地區								農業發展地區								城鄉發展地區															
使用地	建蔽率 (%)	容積率 (%)	對應國土計畫法之使用	第1類				第2類				第1類				第2類				第3類				第4類				第2類				第3類			
				建蔽率		容積率		建蔽率		容積率		建蔽率		容積率		建蔽率		容積率		建蔽率		容積率		建蔽率		容積率		建蔽率		容積率					
				容積率上下限		1.5樓		2樓		1.5樓		2.5樓		2樓		3.5樓		3.5樓		另行處理															
甲種建築用地	60	240	住宅、商業用地一	60-150	40	60	60	120	40	60	40	100	40	80	40	140	60	150																	
乙種建築用地	60	240	住宅、商業用地二	60-150	40	60	60	120	40	60	40	100	40	80	40	140	60	150																	
丙種建築用地	40	120	住宅、商業用地三	30-140	20	30	40	80	20	30	20	50	20	40	20	70	40	140																	
丁種建築用地	70	300	工業用地	60-245	40	60	50	100	40	60	40	100	40	80	40	140	70	245																	
農牧用地	-	-	農業用地	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-															
			農業設施用地	80-140	-	-	-	-	-	-	40	100	40	80	40	140	-	-	-	-															
林業用地	-	-	林業用地	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-																
養殖用地	-	-	農業設施用地	80-140	-	-	-	-	-	-	40	100	40	80	40	140	-	-	-	-															
鹽業用地	60	80	礦業用地	60-80	40	60	60	80	40	60	60	80	60	80	60	80	60	80	-	-															
礦業用地	20(60)	40(120)	礦業用地	40-120	20	40	60	120	20	40	20	40	20	40	20	40	60	120	-	-															
窯業用地	60	120	工業用地	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-																
			窯業用地	-	40	60	60	120	40	60	60	120	40	80	60	120	60	120	-	-															
交通用地	40	120	交通用地	120	-	-	40	120	-	-	-	-	-	-	40	120	40	120	-	-															
水利用地	-	-	水利用地	180	-	-	60	180	-	-	-	-	-	-	60	180	60	180	-	-															
遊憩用地	40	120	遊憩用地	60-120	40	60	40	80	40	60	40	100	40	80	40	120	40	120	-	-															
古蹟保存用地	-	-	文化設施用地	60-180	40	60	60	120	40	60	60	150	60	120	60	180	60	180	-	-															
生態保護用地	-	-	保育用地	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-																
	-	-	綠地用地	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-																
	-	-	風景用地	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-																
國土保安用地	-	-	保育用地	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-																
			綠地用地	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-																
			風景用地	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-																
殯葬用地	40	120	殯葬設施用地	60-120	40	60	40	80	40	60	40	100	40	80	40	120	40	120	-	-															
海域用地	-	-	海域用地	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-																

特定目的 事業用地	60	180	機關用地、 學校用地、 公用事業用 地、環保設 施用地、能 源設施用地 (工業用地、 農業設施用 地、遊憩用 地、礦業用 地、宗教用 地、文化設 施用地)																	
			宗教用地	60-180	40	60	60	120	40	60	60	150	60	120	60	180	60	180	-	-
			機關用地	60-180	40	60	60	120	40	60	60	150	60	120	60	180	60	180	-	-
			學校用地	60-180	40	60	60	120	40	60	60	150	60	120	60	180	60	180	-	-
			公用事業用 地	60-180	40	60	60	120	40	60	60	150	60	120	60	180	60	180	-	-
			環保設施用 地	60-180	40	60	60	120	40	60	60	150	60	120	60	180	60	180	-	-
			能源設施用 地	60-180	40	60	60	120	40	60	60	150	60	120	60	180	60	180	-	-

附件 4

國土計畫實施後與現行制度之差異

為確認國土計畫相關制度設計與規定有助於改善目前既有問題，以下歸納及說明現況區域計畫執行之問題，以及國土計畫實施後之精進內容：

一、現行區域計畫與非都市土地使用管制之問題

I. 規劃面

現行區域計畫下所衍生之相關規劃問題，茲說明如下（賴宗裕，2014）：

(一) 以新訂擴大都市計畫引領蔓延發展之疑慮

區域計畫就國土資源發展利用而言，具有原則性、綱要性與指導性功能，並藉由指導下位都市計畫擬定過程，規劃人口與產業之合理分布與區域健全發展及資源合理分配，然而現行區域計畫在規劃總量並未能有效指導新訂或擴大都市計畫，而無法有效引導城鄉空間發展之合理分布，形成「城不城、鄉不鄉」的現象。尤其，新訂或擴大都市計畫之個數及規模擴編過快，超乎住宅及產業發展所需之土地，形成土地資源之浪費與地方財政負擔。就既有 434 個都市計畫地區中，僅有 54 個都市計畫地區之現況人口達到計畫目標人口，顯示缺乏對現況經濟與設施容受力考量，有限的資源卻無限的供給，相對產生更多閒置土地，不但造成該目標人口之公共設施興建之浪費及對該地區預定發展地區無法落實，導致地方財政資源未能有效利用。

(二) 非都市土地使用管制脫離區域計畫之指導

按區域計畫法第 15 條規定，區域計畫公告實施後，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。亦即非都市土地使用應依循區域計畫所訂定空間發展策略架構，依非都市土地分區使用計畫及分區圖予以編定使用地，並進行管制。其中，所定之土地分區使用計畫，包括土地使用基本方針、環境敏感地區、土地使用計畫、土地使用分區劃定及檢討等相關事項，顯示需綜合考量各項土地特性與相關計畫予以規範，以妥適安排及編定各項使用地，符合計畫發展而不相互衝突。然而，依現行區域計畫卻得以透過個別開發計畫申請許可方式，變更計畫所指導劃設之土地使用分區及使用地，使得非都市土地與區域

計畫脫節，以致非都市土地形成零星發展與失序之問題。

(三)開發許可造成區位總量失控

根據現行區域計畫法第 15-1 條，區域計畫完成通盤檢討公告實施後，申請人為開發利用，得依各該區域計畫之規定，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。然而，開發許可申請案件之區位及總量與區域空間整體發展欠缺連結性，在區域計畫對下位計畫並無實質拘束力之情況下，致使開發許可申請案件之開發區位、時序，乃至產業發展規劃之安排，無法與整體區域發展相互配合，區域計畫之指導功能未得以適切地彰顯在開發許可之審議過程。

(四)空間規劃缺乏對氣候變遷衝擊之因應

近年來，氣候變遷已成全球公敵，全球的天災已常態化，極端氣候影響產業發展，也威脅人民生命財產。台灣繼九二一大地震重創後，象神、桃芝、納莉、敏督利、艾利、聖帕、莫拉克颱風接續對台灣造成重大災情。天災不斷的衝擊下，過去劃定使用分區或編定使用地部分欠缺考量環境資源特性，而山坡地及環境敏感地區雖訂有諸多坡地利用或保育利用相關法令，但缺乏整體性的規劃、管制與保育，使災害損失越發嚴重。加上防救災體系未能在區域空間上發揮行政指導功能，現行區域計畫體系下的空間規劃未能有效指導土地利用，以達到防災、避災、減災、調適之成效。

(五)農業生產環境與農地總量屢遭破壞

為因應國內社會經濟發展需要，開發農地作為工廠或零星興建農舍情況普遍，對於農地保護常受制於經濟發展之需求，而未給予相當之重視。農地變為工業區或遭違法開發，農業生產環境之完整性屢遭破壞；農舍為重要農業設施，卻成為度假別墅或休閒營業場所，不僅破壞農村景觀，排放之污水亦污染農田灌溉系統。農業生產環境及農地總量缺乏控管而不斷受到破壞，甚至根據歷年統計資料，耕地減少的面積大於城市建成區擴大的面積，凸顯耕地保護及糧食安全的問題日益嚴重。

(六)產業發展空間在政府布局與市場主導間缺乏整合

在中央主管機關缺乏一套產業發展空間計畫指導下，廠商基於成本考量，產業用地之區位與規模需求多由市場主宰，透過開發許可決定產業空間發展區位，造成產業活動零散分布，入侵重要農業生產環境，徒增公共設施及交通運輸系統

提供之浪費。政府規劃之工業區常不符市場需求，凸顯長期以來在公私部門之間的產業用地政策及規劃供需的落差與矛盾。對於因產業經濟發展及人口移動，造成都市向郊區發展擴張的壓力，目前的規劃管制系統也未能提供有效的指導，因而常造成蛙躍式的發展，形成資源使用上之衝突，更使得都會區呈現無規則、缺乏計畫性發展的狀況。此種情形亦凸顯政府應提出產業發展空間計畫之重要性，以及不同行政區域間協調發展之必要性，以合理引導產業發展區位及人口適當分布。

(七)缺乏民眾參與及相關補償機制

現行區域計畫之擬定、變更，缺乏民眾參與機制，而現行開發許可機制運作過程中，對於民眾參與較為具體之規範，亦僅在非都市土地開發審議作業規範第8-1點第三項中規定，直轄市、縣（市）政府受理開發案件申請後，直轄市、縣（市）政府應召開聽取陳情民眾或相關團體意見會議，申請人應就民眾或相關團體陳述意見做成紀錄並研擬回應意見，於提報區域計畫委員會審議時一併檢附，凸顯政府與民眾難以對話之情形。此外，對於因劃為環境敏感地區第一級之土地或因其他相關法令規定所附加之開發限制，現行法律缺乏明確授權之疑慮，亦無財產權之補償作法，顯示缺乏對民眾權益之保障。

II.管制面

依區域計畫所進行之非都市土地使用管制則存在以下問題亟需解決：

(一)土地使用編定未考量基地條件

現行非都市使用地多採現況編定，以致時常發生與周邊土地使用互不相容之不合理現象，例如：毗鄰工廠或住宅社區周邊之生產用地，雖不適農作使用卻仍編列為農牧用地，以致農地低度利用外，亦面臨污染問題。依據71年至73年公告實施區域計畫之原意，非都市土地應依其所屬使用分區進行管制，當前非都市土地使用管制，其按用地類別分別容許使用方式，並未全面考量使用分區之指導，顯與區域計畫之規劃原意不一致，且未能符合當前及未來發展之需要。

(二)容許使用項目與分區用地類別缺乏相容性

現行非都市土地所編定之使用地，其容許使用項目及許可使用細目並未配合分區差異而有所差異，無法凸顯各該分區下使用地之特性及條件差異。此外，部分使用地中之容許項目或許可細目顯與該用地不相容，如林業用地容許使用項目之「營建剩餘土石方資源之暫屯、堆置、最終填埋設施」與「採取土石」等，因

林業用地多位於山坡地，而將破壞水土保持，於氣候變遷的情境下，提高土石流等災害發生之機率。

(三)現行分區對用地別沒有管制功能

依據「區域計畫法」第 15 條規定，區域計畫公告實施後，應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。惟以往受限於人力、時間及經費不足，而採現況編定，以致無法發揮引導土地有計畫使用及管制之功能。現行非都市土地使用下所劃設之 11 種分區，與所編定之 19 種使用地缺乏關聯性，相同使用地於不同使用分區之管制無差別。尤其，特定目的事業用地在任何分區透過興辦事業計畫許可後，皆得以使用，使得分區使用計畫之指導功能完全失效。

(四)以容許使用方式規避開發許可

根據現行非都市土地使用管制規則之規定，凡表列各使用地之項目及細目皆可透過容許使用、許可使用或附條件下進行使用，原則上不需經過開發許可規定，且多數並未規定設置面積之上限。然而，因部分使用地中之容許項目或許可細目顯與該用地不相容，例如農牧用地容許使用項目之「採取土石」與「臨時堆置收納營建剩餘土石方」等，如此恐有以容許使用方式逃避申請使用分區或使用地變更之程序，而主管機關亦難以對其進行有效管制。

(五)建築量體規模過高

現行管制規則中甲種、乙種建築用地之容積率高達 240%，超過一般都市計畫地區之容積率，等同於都市計畫地區居住密度 400 人/公頃以上，且鄰里性公共設施用地比值超過 15%地區之容積率，而現行管制規則中所規範如此過高之量體，可能間接吸引住宅往郊區發展，形成都市蔓延發展，無法落實成長管理理念。

(六)主管機關之間協調不易

現行非都市土地管理涉及目的事業主管機關、土地主管機關或其他機關（如環保機關）等，且編定單位、執行單位及查處單位之間權責關係複雜，在執行上缺乏效率，以致土地使用管制之執行成效不彰。

(七)土地使用主管機關於審議過程中缺乏主導性

現行非都市土地變更審議係以徵詢目的事業主管機關之意見為前提，弱化土地使用主管機關之角色及權責。由於目的事業主管機關主要以興辦事業計畫內容予以同意，而未審視該興辦事業計畫對於周邊土地或整體區域發展有何影響，因

而審議過程中缺乏從整體計畫指導區位及總量，以及土地使用合理性、適宜性面向之檢討與確認，而易形成土地使用與周邊土地特性顯不相容或甚至衝突之情形。

二、國土計畫實施後之精進

I. 規劃面

為改善區域計畫執行上存在已久之問題，國土計畫體系之因應，茲彙整如下表 6-1 所示，並說明如後（賴宗裕，2016）：

表 6-1：國土計畫實施前後差異比較表

現行區域計畫與非都市土地 使用管制之問題	國土計畫之因應	條文
以新訂擴大都市計畫帶頭蔓延發展 農業生產環境與農地總量屢遭破壞 產業發展空間在政府布局與市場主 導間缺乏整合	以計畫指導土地使用管制	§20、21、22、 23
開發許可造成區位總量失控	使用許可取代開發許可	§24、25、26、 27、29、30、31
空間規劃缺乏對氣候變遷衝擊之因 應	1.落實成長管理及永續發展 2.推動國土復育	§6、9、10、26
缺乏民眾參與機制	加強民眾參與機制	§12、13、25、 27、34
缺乏相關補償機制	建立國土計畫補償機制	§32
未妥適考量及規範原住民土地使用 方式	尊重原住民既有土地使用方 式	§6、11、23、36

(一) 以計畫指導土地使用管制

為改善非都市土地使用地現況編定，產生土地實際需求及特性不符之問題，國土計畫依自然環境條件、海域資源管理、糧食自給率目標及城鄉發展願景等，劃設「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」及「城鄉發展地區」等功能分區及其分類，依其劃設原則編定使用地，並視其土地使用性質予以禁止或限制使用之規範，以使使用地性質能確實符合計畫整體性，以提昇土地使用之管制效能。

(二) 以使用許可取代開發許可

有鑑於以往開發許可造成區位、總量失控，國土計畫基於國土功能分區及其分類不得變更之主要原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請人須申請使用許可，但不得變更國土功能分區及其分類，並於審議過程中納入民眾參與之程序，藉以強化土地使用區位及總量之控管，改變過去透過開發許可造成土地蛙躍開發利用情況，達到開發與保育雙贏局面。

(三)落實成長管理實踐永續發展

為指導國土資源管理因應氣候變遷之威脅，引導成長區位，確保資源永續為依歸，國土計畫遂納入成長管理理念，其透過規範城鄉發展之區位及時序，確保公共設施服務水準，以提昇生活品質，同時健全產業投資環境，兼顧環境永續及糧食安全。透過成長管理理念布局城鄉發展區位，維護全國農地總量，指導部門空間發展用地之供需總量與合宜區位，以促進資源與產業之合理配置。

(四)推動國土復育工作確保環境資源安全

為針對環境保護、自然保育及災害防止作妥適之規劃，得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作。該地區以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，倘若地區內已有之聚落或建築設施，經評估有安全堪虞之地區，除有立即明顯之危害，不得限制居住或強制遷居，並應由中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府研擬安置及配套計畫，以確保居民之權益。

(五)加強民眾參與機制納入公民訴訟權

由於以往區域計畫之擬定與變更，較為缺乏民眾參與機會，而國土計畫強化民眾參與機制。於國土計畫擬定或變更過程中，須舉辦座談會或其他適當方式廣詢意見；於計畫審議階段則須進行公開展覽及舉辦公聽會；並於計畫核定後再予公開展覽及公開資訊，藉以讓民眾能充分了解計畫內容，保障民眾權益。此外，國土計畫法規定人民或公益團體對於有關使用許可有疏於執行之情事時，得直接向行政法院提起訴訟，賦予監督計畫執行之權利。

(六)保障民眾既有權益建立國土計畫補償機制

國土計畫涉及法規變動，依據區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與管制內容不符者，得予從來之使用，然主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償。此外，於既有合法可建築用地經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，亦應予適當補償。相關規定係考量主管機關令遷移將影響人民居住及遷徙

之自由，而變更為非可建築用地將使得人民財產行使其自由使用、收益之權能遭受損失，逾越財產權之社會責任，故應給予補償，以合理保障民眾財產權及權益。

(七)尊重原住民既有土地使用方式

既有原住民保留地幾乎全數位於非都市土地範圍，屬區域計畫法下非都市土地分區使用管制範疇，然因未審酌原住民族生活型態及傳統使用土地方式，另為妥適規範，以致於現況多處於不合法之問題。因此，國土計畫法內容確認原住民族土地及海域之特殊性，尊重原住民族傳統智慧，進而規定涉及原住民土地及海域者，內政部應會同中央原住民族主管機關擬訂原住民族特定區域計畫，及訂定土地使用管制規定。亦即尊重原住民既有土地使用方式，建立互利共榮機制，同時結合原住民族基本法諮詢、同意、參與等公民參與機制，依使用需求劃定合理之特定區域，並訂定合宜之土地使用管制規則。

II.管制面

以下針對國土計畫土地使用管制依循前述國土計畫精進內容，進一步說明對現行非都市土地使用管制問題之修正之處，茲予以彙整如表 6-2 所示，並詳細說明如後：

表 6-2：國土計畫實施前後之土地使用管制差異比較表

既有非都市土地使用管制問題	國土計畫土地使用管制修正	條文
土地使用編定未考量基地條件 (現況編定)	依計畫指導使用地編定	§3~§6
容許使用項目與分區用地類別缺乏相容性	依各分區分類劃設原則編定使用地	§3~§6
現行分區對用地別沒有管制功能	1.依各分區分類劃設原則賦予不同管制規定 2.刪除特定目的事業用地	§3~§6
以容許使用方式規避開發許可	容許使用項目依土地分類特性作調整	§3~§6
建築量體規模過高且無分區之差異	依各分區分類劃設原則賦予不同建築強度管制	§8
土地使用主管機關於審議過程中缺乏主導性	由國土計畫主管機關為審議主管機關，必要時得採專案小組審查	§12
主管機關之間協調不易	落實管制使用土地之檢查與處理	§25

(一)依計畫及各國土功能分區及分類劃設原則編定使用地

為考量使用地編定能更具前瞻性與全面性，並避免非都市土地以現況編定所衍生之問題發生，新制下之使用地係為國土功能分區及其分類之下位概念，根據計畫指導使用地編定，而非採現況逕為轉載，以因地制宜提升管制效能。

基於確保資源永續利用，並落實成長管理目標下，依據各國土功能分區及其分類之劃設原則與土地使用原則，以及土地資源特性與未來發展需求，於國土計畫指導下，反映土地使用開發與管理之需求。而重新編定之使用地類別，係以本法第 20 條各國土功能分區及其分類之劃設原則及第 21 條土地使用原則為考量，並參考內政部國土測繪中心之國土利用現況調查之土地利用分類系統（102 年版及 104 年 4 月 13 日修訂版）所做之分類為基礎，參酌現行非都市土地 19 種使用地之編定情形及實務執行情況，再以分類別性質相近、性質特殊或面積規模較大，以及為彰顯公共設施之利用情形等原則，訂定使用地名稱。因此，將因應各國土功能分區與分類之土地使用原則，於各分類下編定適宜之使用地，以配合國土計畫指導進行管制。

(二)刪除特定目的事業用地

依據非都市土地變更編定執行要點，特定目的事業用地類型含括共 25 款，類型各有差異，而常與周邊土地使用性質互不相容。鑑於現行特定目的事業用地之變更編定，跳脫計畫指導，而缺乏土地使用與區域發展之整體規劃思考。因此，新制將刪除原本非都市土地 19 種用地中之特定目的事業用地，並將現行各款類型依據其使用特性歸類至新的使用地類別下，按國土功能分區與分類之劃設原則進行編定及管制。

(三)容許使用項目及強度依土地分類特性作調整

各功能分區及其使用地之容許使用項目，應先透過現行管制規則中各該使用地之容許使用項目與許可使用細目予以歸類，再逐一檢視是否符合本法第 21 條規定各國土功能分區及其分類之使用原則；並針對顯不相容者予以剔除，如有使用之必要，其強度較高者應回到城鄉發展地區使用。相對而言，非城鄉發展地區之功能分區，則應適度調降其容積率、建蔽率及高度與樓地板面積之規定。因此，使用地之容許使用項目，以及免經或應經申請同意使用項目，將因應各國土功能分區及分類而有不同項目之規範，有別於以往各使用地於各分區下管制內容無差異的問題。

以「國土保育地區」為例，首先，第一類與第二類皆編定有「農業用地」，但其容許使用項目，第一類僅包含「農作使用」、「農業生產設施」兩項，而第二

類則尚包含「畜牧使用」、「水產養殖使用」、「休閒農業使用」等五項。其次，就兩者之「農業生產設施」項目中，其應經申請同意項目亦不相同，第一類僅得申請同意「組織培養生產場」、「育苗作業室」、「菇類栽培場」使用，而第二類則得增加同意「溫室及植物環控栽培設施」及「網室」使用。

(四)國土計畫主管機關主導審議

新制將強調國土計畫主管機關之主導性，明確界定其各項任務，在土地使用管制之相關審查權責，包括應經申請同意、使用地變更編定、使用許可審議等，由國土計畫主管機關為審議主管機關。惟因案情複雜，有必要時得採專案小組審查，再予藉助各目的事業主管機關之專業協助判斷，並得視實際需要，將部分審查項目委託或委辦其他機關辦理，而後由國土計畫主管機關依據國土計畫之指導，基於國土功能分區及分類之使用原則，予以綜合決定是否同意其使用。