

第五場
座談會

107.12.28

國土計畫法下 土地使用管制調整方向

主持人 | 林秉勳 組長 內政部營建署綜合計畫組
簡報者 | 趙子元 副教授 國立成功大學都市計畫學系

座談會背景說明

/ 前三場座談會討論內容

全國國土計畫(107.04.30)

國土功能分區分類劃設

- ✓ 於全國國土計畫研擬過程已充分討論
- ✓ 依據環境敏感特性、土地資源條件及未來發展需求進行規劃
- ✓ 並非採「一（土地使用分區）對一（國土功能分區）」方式對接

10場機關研商、3場座談會討論

容許使用項目範疇、編定適當使用地

- ▲ 涉及全國非都市土地約717萬筆（302萬公頃）之使用管制規定
- ▲ 涉及容許使用項目、細目之研議
- ▲ 使用地編定、轉換議題

延續前幾場座談會內容，本次會議將繼續討論：

**國土計畫法下之
土地使用管制架構**

**既有可建築用地之
權利保障方式**

座談會背景說明

/ 前三場座談會意見彙整（附件一）

本次會議討論議題

1. 未來土地使用管制方式

- 法制設計調整
- 不同功能分區分類之管制
- 免經同意使用項目之管制
- 免經同意使用項目轉換機制
- 應經同意之制度設計

2. 容許使用項(細)目調整

- 項目範疇界定、主管機關認定
- 容許情形、名稱調整建議
- 項目與使用地對應
- 與產業政策配合

既有可建築用地之權利保障方式

3. 使用地編定

- 用地別界定、名稱調整建議
- 農業生產與設施用地之分割
- 用地別增列與否建議
- 加強說明制度轉換方式
- 相關目的事業專法之配合

4. 國土計畫內容

- 國土功能分區分類劃設條件
- 其他相關法規競合關係

5. 其他建議

議程大綱 / 議題說明次序

背景說明 / 現行管制方式與困境

議題一 /

國土計畫法下土地使用管制架構

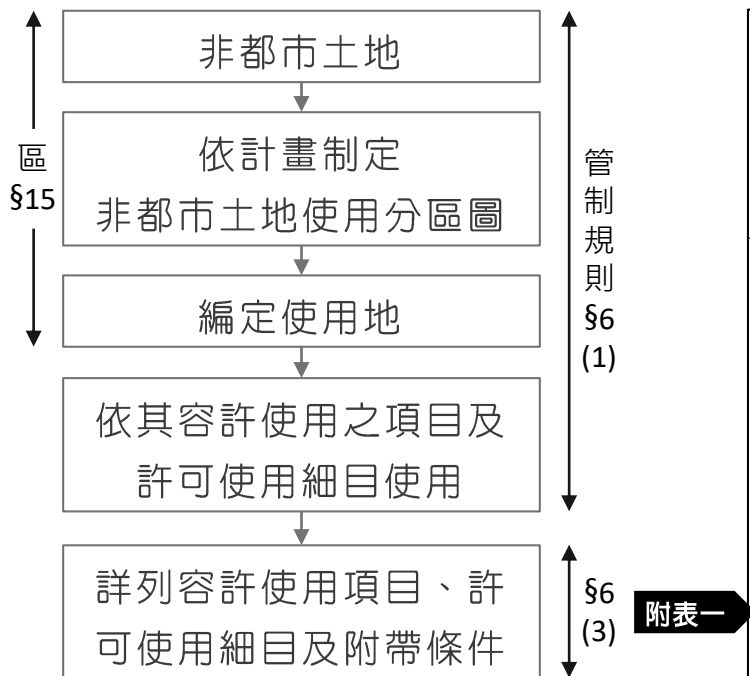
現行管制方式與困境→國土規劃內容→
管制架構(1)管制方法→(2)使用地編定

議題二 /

既有合法建築權益保障方式

國土計畫法第32條授權內容→適用範
疇界定→保障方式初擬

背景說明 / 現行管制方式與困境(1)



各筆土地得容許使用範疇依其所在之使用地類別而定，而未因使用分區不同而有所不同

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
		免經申請許可使用細目	需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目	
一、甲種建築用地	(一) 住宅	1. 住宅		
		2. 民宿		
		1. 零售設施		
	(二) 日用品零售及服務設施	2. 批發設施		
		3. 倉儲設施		
		4. 營業及辦公處所		一、國際觀光旅館、觀光旅館、一般旅館者，不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。 二、位於全國區域計畫規定之沿海一般保護區者，需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可。

背景說明

/ 現行管制方式與困境 (2)

缺乏使用分區指導使用管制

按使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

未納入因地制宜考量

容許使用項目或許可使用細目為全國統一規定，無法因應地方特殊需求

無法反映環境資源特性

限制或條件發展地區範圍，其土地容許使用項目及強度應有別於「一般發展地區」

非都市土地尚未完全納管

經內政部營建署102年調查分析，全國土地尚有33萬6,045公頃（約9.33%）無使用分區資料

背景說明

/ 全國國土計畫規劃內容

全國國土計畫基於保育利用及管理之需要，依**國土計畫法第20條**規定，根據土地資源特性，劃分四大功能分區，以及其他必要分類，並依**國土計畫法第21條**訂定各功能分區分類之土地使用原則。

摘錄自全國國土計畫第八章

全國國土計畫第九章
附件2

功能分區及其分類		劃設條件	土地使用指導事項
國土保育地區	第一類	- 位處山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地等地區內，具有相關條件（共8項）之陸域地區： - 具保育自然價值之自然區域、地形、植物及礦物之地區 - 於重要特殊或多樣之野生動物棲息環境...等	- 土地使用以加強資源保育、環境保護及不破壞原生態環境及景觀資源為原則，得限制禁止開發利用或建築行為 - 得申請使用： - 必要性基礎為生公共設施、維護自然資源保育設施及古蹟等 - 提供既有聚落日用品零售及服務設施...等等

詳細內容請詳全國國土計畫 第八章 國土功能分區、第九章 土地使用指導事項

背景說明 / 全國國土計畫規劃內容

國土保育地區

1 2 3 4

海洋資源地區

1 2 3

農業發展地區

1 2 3 4 5

城鄉發展地區

1 2 3

以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。

縣市國土計畫應盡量重視自然環境保育，於追求永續發展及因應氣候變遷趨勢下，強化資源利用與管理機制。

第 1 類	位處山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地等地區內，具有相關條件（共8項）之陸域地區
第 2 類	- 鄰近山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口溼地周邊地區內，具相關條件（共5項）之陸域地區 - 現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島
第 3 類	國家公園計畫地區
第 4 類	- 屬都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，具下列條件者： - 水源(水庫)特定區、風景特定區都市計畫內保護或保育相關分區或用地，符合國保第一類劃設條件者 - 其他都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育性質，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者

背景說明 / 全國國土計畫規劃內容

國土保育地區

1 2 3 4

以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序，各項使用以維持「海域」狀態為原則。

應盡量考量海洋資源特性及使用用途，建立優先使用秩序

海洋資源地區

1 2 3

農業發展地區

1 2 3 4 5

城鄉發展地區

1 2 3

第 1 類	1-1	• 依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區
	1-2	• 使用性質具 排他性 之地區，於核准使用之特定海域範圍，設置人為設施，管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用
	1-3	• 屬1-1、1-2以外範圍，於地方國土計畫核定前，經中央核定之重大建設計畫，其使用需設置人為設施且具排他性者
第 2 類		• 使用性質具 相容性 之地區，於核准使用之特定海域範圍， 未設置 人為設施；或 擬增設 人為設施，能維持其相容使用 • 除特定時間外，有條件容許人員、船舶或其他行為進入或通過使用
第 3 類		• 其他尚未規劃或使用之海域

背景說明 / 全國國土計畫規劃內容

國土保育地區

以維護農業生產環境及確保糧食安全為原則，積極保護重要農地及基礎設施，避免零星發展。

農業發展地區

1 2 3 4 5

城鄉發展地區

1 2 3

第 1 類	- 具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合相關條件（共5項）且滿足面積規模大於25公頃以上，與農業生產使用面積比例達80%以上者 - 依修正全國區域計畫辦理分區檢討變更後之特定農業區
第 2 類	具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，不符合第一類劃設條件，或符合條件但面積規模未達25公頃，或農業生產使用面積比例未達80%以上者
第 3 類	具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地
第 4 類	- 原依區域計畫法劃定之鄉村區，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產生活生態密不可分者： - 一般範圍、原住民族土地範圍、經原民會核定部落範圍聚落 - 已核定農村再生計畫範圍 - 符合縣市國土計畫及鄉村地區整體規劃、農村再生情形下，依本法取得使用許可後得適度擴大
第 5 類	都市計畫農業區中具優良農業生產環境，且未有都市發展需求，符合農一劃設條件，或土地面積完整達10公頃，且農業使用面積達80%者

背景說明 / 全國國土計畫規劃內容

國土保育地區

1 2 3 4

以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境，及有效率之生產環境，確保完整之配套公共設施。

農業發展地區

1 2 3 4 5

城鄉發展地區

1 2 3

第 1 類		非屬國土保育地區第4類、農業發展地區第5類之都市計畫土地
第 2 類	2-1	- 原依區域計畫法劃定之工業區 - 原依區域計畫法劃定之鄉村區，且位於都市計畫地區周邊一定距離內，或非農業活動人口達一定比例（或人口密度較高），或符合都市計畫法規定應擬定鄉街計畫者 - 原區域計畫法劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具城鄉發展性質者
	2-2	核發開發許可地區、屬依原獎勵投資條例同意案件或前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件
	2-3	- 經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求者，有具體規畫內容或財務可行者 - 符合縣市國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，符合因應居住或產業發展需求、提供或改善公共設施，或提升生活品質等原因條件之一（共4項）者 - 開發許可案件或使用許可案件，須適度擴大計畫範圍者
第 3 類		原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃定之鄉村區

議題一/

國土計畫法下土地使用管制架構

依土地資源特性，劃分
四大功能分區及其分類

為落實計畫指導，研訂
得使用項目及細目

內容經過研商會議與座談會討論

國土功能分區分類係依據土地環境敏感特性、農地資源條件、未來發展需求等進行劃設，並非按現況劃定功能分區，係屬「計畫」性質

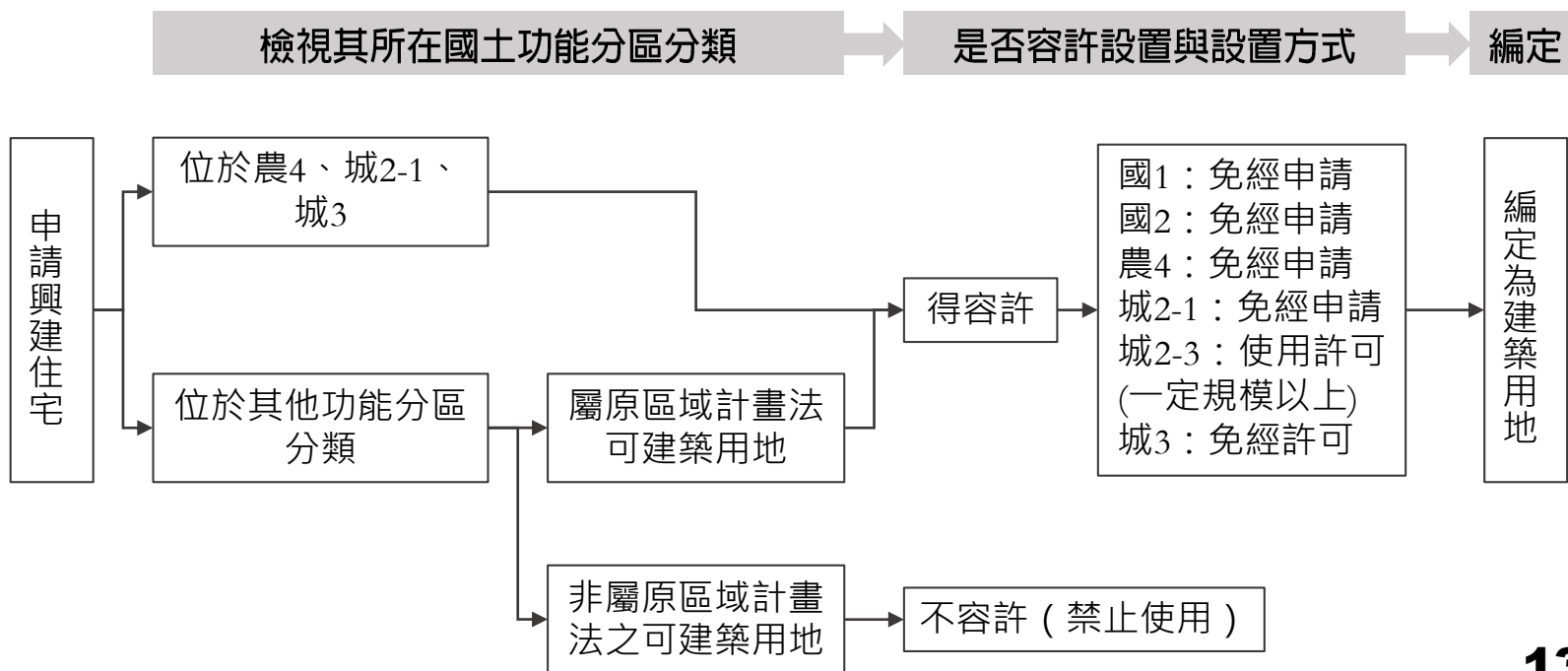
為引導土地朝正向使用，後續如屬該功能分區分類之容許使用項目不論目前使用地編定類別皆得設置（經免經同意、應經同意或使用許可方式）

附件3 國土計畫土地使用管制規則之容許使用情形表—以國土保育地區第一類為例

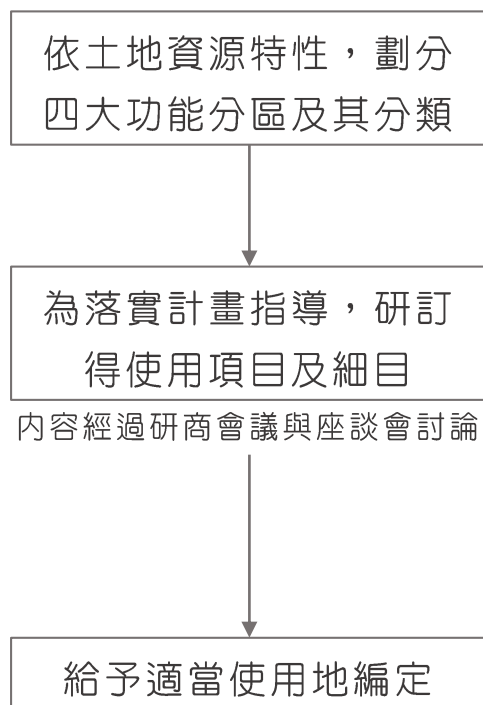
使用項目		使用細目		備註
		免經同意使用	應經同意使用	
1	自然生態保育設施	自然保育設施		
		自然生態保護設施		

國土計畫法下土地使用管制架構

未來若欲**新設**一設施，應先檢視該筆土地所在之國土功能分區分類得否容許該設施使用（不論目前使用地為何），得容許者則依其容許使用方式申請設置，並依該設施之使用性質編定使用地



國土計畫法下土地使用管制架構



國土功能分區分類係依據土地環境敏感特性、農地資源條件、未來發展需求等進行劃設，並非按現況劃定功能分區，係屬「計畫」性質

為引導土地朝正向使用，後續如屬該功能分區分類之容許使用項目不論目前使用地編定類別皆得設置（經免經同意、應經同意或使用許可方式）

都市計畫僅以「使用分區」管制，係因其以有完整道路系統與公共設施，故各分區皆屬「均質」狀態，而未來的國土功能分區分類則否，故須編定「使用地」

- 以國土計畫土地使用管制為優先
- 各目的事業主管法令依附於使用地之權利義務銜接

國土計畫法下土地使用管制架構

現行使用地類別	國土計畫法下之使用地
1.甲種建築用地	1.建築用地
2.乙種建築用地	
3.丙種建築用地	
4.丁種建築用地	2.產業用地
5.農牧用地	3.農業生產用地
	4.農業設施用地
6.林業用地	5.林業用地
7.養殖用地	6.養殖用地
8.鹽業用地	7.礦石用地
9.礦業用地	
10.窯業用地	
11.交通用地	8.交通用地
12.水利用地	9.水利用地
13.遊憩用地	10.遊憩用地

表2 使用地編定類別前後對照表
(會議資料第10-11頁)

現行使用地類別	國土計畫法下之使用地
14.古蹟保存用地	11.文化資產保存用地
15.生態保護用地	12.生態保護用地
16.國土保安用地	13.國土保安用地
17.殯葬用地	14.殯葬用地
18.海域用地	15.海域用地
---	16.宗教用地
19.特定目的事業 用地	17.能源用地
	18.環保用地
	19.機關用地
	20.文教用地
	21.衛生及福利用地
	22.特定用地

國土計畫法下土地使用管制架構

- 考量非都土用地龐雜、未編定地亦多，故**第一版編定採直接轉換**（地方政府有規定應特別按計畫編定除外）**後續再依新申請案件編定適當使用地類別**
- **目的事業用地先優先轉載為「特地用地」**，後續逐步檢討變更為其他適當使用地別，且不再新增編定特定用地

議題二/

既有合法建築權益保障方式

國土計畫法第32條

「直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。**區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第23條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。**當地直轄市、縣（市）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；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。**」

→ 僅「建築物或設施」符合只准修繕，不得增建或改建之規定

Q：區域計畫編定之可建築用地但未開發者，是否亦屬國土計畫法(§32)保障範疇？

如欲使

原屬區域計畫編定之可建築用地

保有

一定建築權利

即需界定適用條件與一定建築權利之範疇

既有合法建築權益保障方式

原屬區域計畫編定之可建築用地

保有

一定建築權利

同時符合以下條件者即可保有一定建築權利

既有使用地類別

既有已編定之可建築用地(不論是否開闢)

- ✓ 建築用地(甲、乙、丙種建築用地)
- ✓ 產業用地(丁種建築用地)
- ✓ 遊憩用地

區位

位於限縮使用較多的功能分區分類

- ✓ 國土保育地區
- ✓ 農業發展地區

既有合法建築權益保障方式

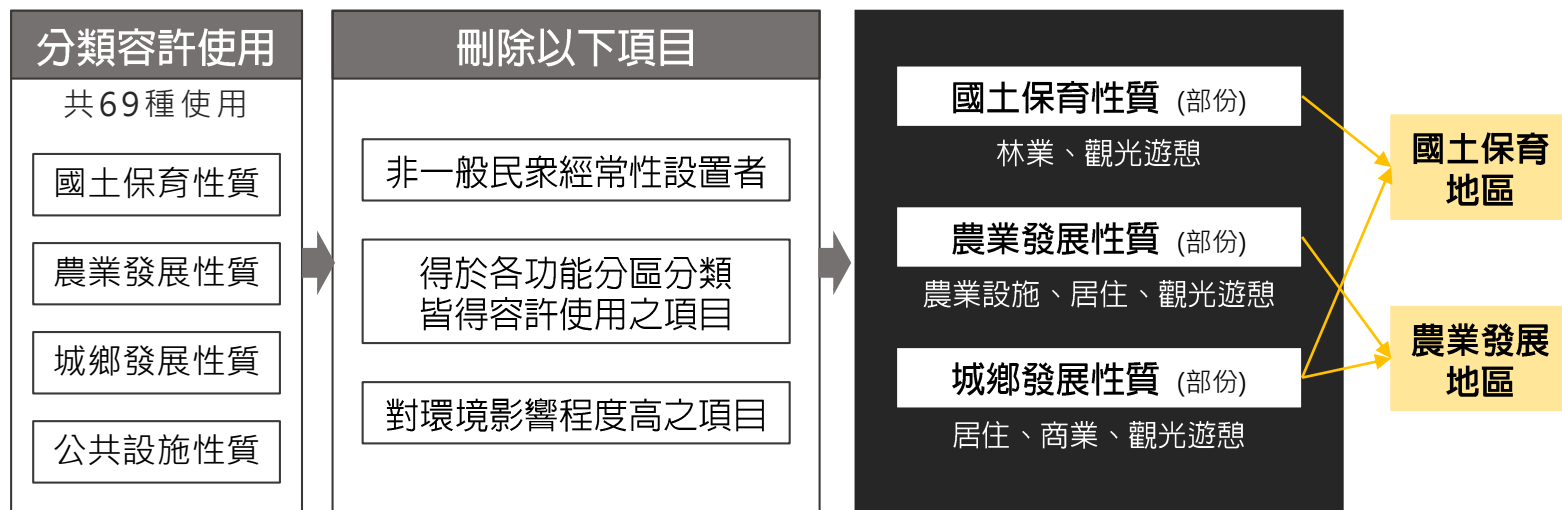
原屬區域計畫編定之可建築用地

保有

一定建築權利

(1)使用範疇 → (2)區位

考量國土保育地區及農業發展地區之土地資源特性，適宜使用範疇如下：



議題二/

既有合法建築權益保障方式

原屬區域計畫編定之可建築用地

保有

一定建築權利

以國土保育地區第一類為例（詳附件3）

國土保育地區第一類原甲乙丙丁建築用地、遊憩用地得保有之一定建築權利（得設置國土保育性質、城鄉發展性質之部份使用）如下：

使用地 \ 使用範疇	住宅、零售、 餐飲設施	遊憩設施	旅館、觀光遊憩管理服務設施、 戶外遊憩設施	必要性基礎維生 公共設施
甲種建築用地	✓			✓
乙種建築用地	✓	✓		✓
丙種建築用地	✓	✓	✓	✓
丁種建築用地	✓	✓	✓	✓
遊憩用地	✓	✓	✓	✓

摘錄自附件3 原可建築用地之一定建築權利容許情形

議題二

以上研議方向是否妥適？

第五場
座談會

107.12.28

國土計畫法下 土地使用管制調整方向

簡報結束 敬請討論指教