

「107 年度國土計畫相關子法法制諮詢小組」案

法制諮詢小組第 4 次諮詢會議

會議議程

壹、會議緣由

國土計畫法前經立法院於 104 年 12 月 18 日三讀通過，並經行政院定自 105 年 5 月 1 日起施行。依據該法規定，直轄市、縣（市）主管機關應擬定直轄市、縣（市）國土計畫，並據以繪製國土功能分區圖及編定使用地，並於國土功能分區圖公告後實施管制，屆時區域計畫法不再適用。

又依據國土計畫法第 23 條規定，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辦理，非都市土地始按國土計畫及其土地使用管制規則進行管制。考量目前非都市土地大多依據區域計畫法規定賦予土地使用權益（包含使用項目及使用強度），然目前土地使用管制規定未必符合環境資源條件及空間發展需求，爰本署以現行區域計畫法下之非都市土地使用管制規則為基礎進行檢討，依據國土計畫法及全國國土計畫相關規定，據以研訂國土計畫土地使用管制規則，考量土地使用強度之訂定直接影響人民權益，為使新、舊土地使用管制制度順利銜接，故本次會議特針對就國土計畫法下土地使用管制規定強度（建蔽率及容積率）之規劃原則，包含是否應訂定過渡期間條款以及後續訂定原則等，研擬初步規劃方向提會討論。

貳、討論議題

議題一、就國土計畫法下土地使用管制規定強度（建蔽率及容積率）調降，是否訂定過渡期間條款？

說明：

- （一）現行非都市土地之使用強度（建蔽率及容積率），係於非都市土地使用管制規則第 9 條規定其上限（如表 1），且為因應地方需求，該條文第 1 項並規定直轄市或縣（市）政府得視

實際需要酌予調降，並報請中央主管機關備查；又為落實計畫管制，該條文第 3 項規定經主管機關核定之土地使用計畫，其建蔽率及容積率低於通案性之規定者，依核定計畫管制之。

表 1 非都市土地使用管制強度彙整表

使用地編定類別	建蔽率	容積率
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%
農牧、林業、生態保護、 國土保安用地	由行政院農業委員會會同建築管理、地政機關訂定。	
養殖用地	由行政院農業委員會漁業署會同建築管理、地政機關訂定。	
鹽業、礦業、水利用地	由經濟部會同建築管理、地政機關訂定。	
古蹟保存用地	由文化部會同建築管理、地政機關訂定。	

(二) 因都市係屬人口較為稠密、工商業較為發達的地區，依據都市計畫法及相關法規規定，都市計畫住宅區建蔽率及容積率大多為 60%及 120%、商業區為 80%及 180%、工業區為 70%及 210%、風景區為 20%及 60%，兩相對照下，非都市土地相關使用地編定之使用強度，明顯高於都市計畫相關使用分區，例如乙種建築用地（60%、240%）高於住宅區（60%、120%）、丁種建築用地（70%、300%）亦高於工業區（70%、210%），非都市土地既係屬人口及工商業發展程度較低之地區，且將近 90%係屬環境敏感地區，依據當前國土空間發展政策方向，該等地區應朝低密度開發利用為原則，以兼顧環境保育及國土保育保安，惟現行法定使用強度卻高於都市計畫地

區，顯見現行非都市土地之使用強度規定有檢討調整空間。

- (三) 因現行非都市土地大多均依法完成使用地編定作業，依法其已有土地使用強度，非都市土地使用強度是否得由行政機關基於國土空間發展整體考量，於訂定國土計畫土地使用管制規則時予以調整，並於新法(即國土計畫土地使用管制規則)發布施行後立即生效，依據新規定強度進行管制？抑或應考量人民權益保障，基於信賴保護原則，訂定過渡期間條款，以減輕其損害，落實憲法保障人民權利之宗旨？
- (四) 依據司法院大法官釋字第 525 號解釋略以：「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之撤銷或廢止(行政程序法第 191 條、第 120 條及第 126 條參照)，即行政法規之廢止或變更亦有其適用。行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款，俾減輕損害，方符憲法保障人民權利之意旨。」釋字第 529 號或第 538 號亦有相關解釋；此外，針對何種情形構成應信賴保護條件，依據釋字第 589 號解釋略以：「……受規範對象如已在因法規施行而產生信賴基礎之存續期間內，對構成信賴要件之事實，有客觀上具體表現之行為，且有值得保護之利益者，即應受信賴保護原則之保障」。是以，按司法院大法官解釋，針對人民客觀上具體表現其因信賴而有受到利益損害者，即既有權益遭剝奪部分，但並未涉及尚未確定實現之利益，行政機關應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間條款，以資妥適。
- (五) 如何保障其信賴利益，依據釋字第 589 號解釋亦有相關論述略以：「……究係採取減輕或避免其損害，或避免影響其依法所取得法律上地位等方法，則須衡酌法秩序變動所追求之

政策目的、國家財政負擔能力等公益因素及信賴利益之輕重、信賴利益所依據之基礎法規所表現之意義與價值等為合理之規定。」釋字第 620 號解釋理由書並進一步提出略以：「新法規範之法律關係如跨越新、舊法施行時期，當特定法條之所有構成要件事實於新法生效施行後始完全實現時，則無待法律另為明文規定，本即應適用法條構成要件與生活事實合致時有效之新法，根據新法定其法律效果。是除非立法者另設『法律有溯及適用之特別規定』，使新法自公布生效日起向公布生效前擴張其效力；或設『限制新法於生效後適用範圍之特別規定』，使新法自公布生效日起向公布生效後限制其效力，否則適用法律之司法機關，有遵守立法者所定法律之時間效力範圍之義務，尚不得逕行將法律溯及適用或以分段適用或自訂過渡條款等方式，限制現行有效法律之適用範圍。至立法者如應設而未設『限制新法於生效後適用範圍之特別規定』，即過渡條款，以適度排除新法於生效後之適用，或採取其他合理之補救措施，而顯然構成法律之漏洞者，基於憲法上信賴保護、比例原則或平等原則之要求，司法機關於法律容許漏洞補充之範圍內，即應考量如何補充合理之過渡條款，惟亦須符合以漏洞補充合理過渡條款之法理。」

- (六) 考量非都市土地經編定為甲種建築用地、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、特定目的事業用地、鹽業用地及礦業用地者，均依法明定其建蔽率及容積率，各該種使用地依據其得使用項目及使用強度而具有不同市場交易價值，土地所有權人為取得土地所有權應付出土地取得成本。考量「有理想、可操作、不增加大幅成本」為推動國土計畫法重要原則，為避免造成社會重大影響衝擊，故全國國土計畫納入「原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣（市）主管機關會商有關機關認定不妨礙國土保育保安者，得繼續編定為可建築用地，並得調降其使用強度及減少容許使用項目」等相關政

策，是以，後續國土計畫法下之使用地第 1 次編定方式，原則採「轉載」方式辦理（如表 2），即直接按區域計畫法下之編定類別，轉為未來國土計畫法下之使用地編定類別，例如現行甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地將轉載為「建築用地」，林業用地將轉載為「林業用地」。如前開甲種建築用地等 11 種使用地經轉載後並調降土地使用強度，其土地可利用性減少及市場交易價格降低，土地所有權人之權益實質將受到影響，爰該情形尚符合司法院大法官前開解釋，係屬應予信賴保護範疇。

表 2 國土計畫之使用地第 1 次編定方式對照表

國土計畫下之使用地 (草案)	現行使用地類別	備註
1. 建築用地	1. 甲種建築用地 2. 乙種建築用地 3. 丙種建築用地	
2. 產業用地	4. 丁種建築用地	
3. 農業生產用地	5. 農牧用地	
4. 農業設施用地	19. 特定目的事業用地	
5. 林業用地	6. 林業用地	
6. 養殖用地	7. 養殖用地	
7. 礦石用地	8. 鹽業用地 9. 礦業用地 10. 窯業用地	
8. 交通用地	11. 交通用地	
9. 水利用地	12. 水利用地	
10. 遊憩用地	13. 遊憩用地	
11. 生態保護用地	15. 生態保護用地	
12. 國土保安用地	16. 國土保安用地	
13. 殯葬用地	17. 殯葬用地	
14. 古蹟保存用地	18. 文化資產保存用地	
15. 海域用地	18. 海域用地	
16. 宗教用地	1. 甲種建築用地 2. 乙種建築用地 3. 丙種建築用地 13. 遊憩用地	除經土地所有權人或宗教主管機關提供相關證明文件者，得編定為宗教用地外，其餘轉載為其他使用地編定為原則。

	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. 特定產業用地 23. 特定用地	19. 特定目的事業用地	除經土地所有權人或有關目的事業主管機關提供相關證明文件者，得編定為能源等相關用地外，其餘轉載為特定用地為原則。
24. 暫未編定	20. 暫未編定	

(七) 進一步分析國土計畫法是否訂有合理補救措施或過渡條款規定，依據國土計畫法第 32 條規定略以：「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 2 項或第 4 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。」（第 1 項）直轄市、縣（市）主管機關對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，應予適當補償。（第 2 項）」是以，國土計畫法規定有補救措施，然其係適用於「遷移」及「變更為非可建築用地」，針對使用強度調降者，並未明定有相關補救措施。

(八) 考量國土計畫法對於使用強度調降情形並未訂定合理之補救措施，依司法院大法官第 620 號解釋，該情形可認定係屬法律漏洞；再者，為使國土計畫土地使用管制規定具有理想性外，並具有可行性，爰應於相關子法規內補充過渡期間條款，以降低社會影響衝擊、確保民眾權益、減輕政府財政負擔，並逐步落實國土永續發展目標。經參考國內相關法令規定（如表 3），其過渡期間大多定為 1~5 年，考量空間計畫大多 3~5 年通盤檢討 1 次，國人對於每 5 年歷經 1 次計畫

變動期間較為熟悉，故建議後續過渡期間定為 5 年，即後續於國土計畫土地使用管制規則發布施行後 5 年內，得依原區域計畫法規定之土地使用強度（建蔽率及容積率）申請開發建築，並於第 6 年起，按國土計畫土地使用管制規則之使用強度規定進行管制。

表 3 國內法律或法規過渡期間長度統計表

過渡期間	法律（規）
過渡期間 1 年者	57 部
過渡期間 2 年者	34 部
過渡期間 3 年者	27 部
過渡期間 4 年者	0 部
過渡期間 5 年者	25 部

（九）基於前開說明，整理討論事項如下：

1. 國土計畫法未針對使用強度調降者訂定補救措施，是否屬法律漏洞？
2. 調整土地使用強度是否屬信賴保護範疇？
3. 如國土計畫土地使用管制規則應訂定過渡期間條款，前開過渡期間定為 5 年是否妥適？

擬辦：請規劃團隊及作業單位參考與會專家學者意見，配合檢討修正相關論述及國土計畫土地使用管制規定。

議題二、國土計畫之土地使用強度（建蔽率及容積率）規劃原則？

說明：

- （一）全國國土計畫第九章土地使用指導事項中，明列中央國土機關應依土地使用基本方針、國土功能分區及其分類之土地使用指導事項、環境敏感地區土地使用指導原則、特殊地區及其土地使用指導原則等，研訂國土計畫土地使用管制規則。前開指導事項摘述如下：

1. 為落實國土功能分區指導功能，應依各國土功能分區及其分類之劃設原則及土地使用指導事項，分別訂定各國土功能分區分類得編定之使用地類別，同時訂定不同功能分區分類應有不同建築強度、容許使用項目等差異化土地使用管制。
 2. 原依區域計畫法編定之可建築用地，於不妨礙國土保育保安、海洋資源維護、農業發展需求等情形下，得為既有合法之使用，但有改建或新建需求時，則依國土計畫土地使用管制規則規定辦理；如經直轄市、縣（市）變更為非可建築用地者，應依法給予適當補償，以保障合法權益。
- （二）又後續國土計畫之土地使用管制方式，係按土地資源條件劃設國土功能分區分類，並據以研訂各該分區分類下之「使用項目（包含應經申請同意使用項目、免經申請同意使用項目）」後進行管制，如有使用需求者，並應依據申請使用性質，據以編定為適當使用地，例如申請做為住宅使用者，變更為建築用地。該土地使用管制機制，與現行區域計畫法架構下，先行編定使用地編定類別，再按使用地進行管制之方式不同；再者，因申請人得向直轄市、縣（市）主管機關申請同意使用或使用許可後，配合變更使用地，故使用地編定類別不具穩定性，與國土功能分區分類原則不得變更之情形有別。是以，國土計畫法下使用地存在之意義，除用以標示其申請使用性質，以利後續土地使用管制外，亦基於民眾既有合法權益保障考量而予以保留，如屬區域計畫法編定之建築用地或農牧用地，後續不論劃設為何種國土功能分區，將於不影響各該國土功能分區情形下，儘量維持原有編定類別，並保留區域計畫法下原有之「使用項目（包含應經申請同意使用項目、免經申請同意使用項目）」。
- （三）雖國土計畫下使用地存在之意義已與現行區域計畫法不同，後續土地使用管制主要係依據國土功能分區之類別，然因國土功能分區範圍廣大，且因各該分區範圍內土地使用樣態眾多，故不宜以國土功能分區分類訂定土地使用強度；再者，

依據本署統計，所有可能土地使用樣態至少包含 73 種使用大項、300 多種使用細項，如針對使用細項分別研訂土地使用強度，土地使用管制規定將過於複雜，故後續議不宜以使用項目訂定使用強度。基於前開考量，後續仍將以「使用地」分別訂定使用強度，並進行使用管制。

(四) 為落實全國國土計畫之指導，就土地使用強度規劃原則，初步研訂如下：

1. 同一種使用地編定，其建蔽率及容積率以城鄉發展地區為最高，農業發展地區次之，而國土保育地區為最低，且其強度管制應以小於都市計畫地區為原則。
2. 屬環境敏感地區或該國土功能分區分類係屬山坡地範圍者，各種使用地編定之建蔽率均以 40%為原則，且其容積率，將參酌宜蘭縣土地使用強度規定，以 100%為基準進行調整。
3. 除前述環境敏感地區與山坡地範圍外，依據所在國土功能分區分類，參考現行非都市土地使用管制規則及宜蘭縣自訂情形，研訂其土地使用強度。
4. 部分使用地因容許之開發設施具特殊需求，配合其實際計畫需求訂定容積率與建蔽率（如焚化爐、蛇窯之煙囪等特殊設置需求）。

(五) 按前開規劃原則，初步訂定國土計畫土地使用強度如表 4。

(六) 針對本次所提規劃原則及土地使用強度初步成果是否妥適，提請討論。

擬辦：請規劃團隊參考與會專家學者意見，配合檢討修正國土計畫土地使用管制相關規定。

參、臨時動議

肆、散會

表 4 使用地於各功能分區分類之建蔽率及容積率建議方案（除海域用地以外）

功能分區分類 使用地 建蔽率、容積率		國土保育地區				農業發展地區								城鄉發展地區			
		第 1 類		第 2 類		第 1 類		第 2 類		第 3 類		第 4 類		第 2-1 類		第 3 類	
		建蔽	容積	建蔽	容積	建蔽	容積	建蔽	容積	建蔽	容積	建蔽	容積	建蔽	容積	建蔽	容積
建築用地	(非山)	—	—	40	100	60	180	60	180	40	100	60	180	60	240	60	240
	(山)											40	120			40	120
產業用地		—	—	40	100	—	—	—	—	—	—	—	—	70	300	40	120
交通用地		40	80	40	100	40	120	40	120	40	100	40	120	40	120	40	120
遊憩用地		40	80	40	100	40	120	40	120	40	100	40	120	40	160	40	120
殯葬用地		—	—	40	80	—	—	40	120	40	100	40	120	10	30	40	120
宗教用地		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	40	120	40	120	40	120
農業生產用地		由國土計畫主管機關會商農業主管機關訂之。															
林業用地																	
養殖用地																	
水利用地		由國土計畫主管機關會商水利主管機關訂之。															
文化資產保存用地		由國土計畫主管機關會商文化主管機關訂之。															
生態保護用地		由國土計畫主管機關會商環保、農業等主管機關訂之。															
國土保安用地																	
農業設施用地		—	—	—	—	40	100	60	120	40	100	60	180	—	—	—	—
礦石用地		40	80	40	100	—	—	60	80	40	100	60	80	60	120	—	—
能源用地		40	80	40	100	40	100	60	120	40	100	60	120	60	180	40	120
環保用地		—	—	40	100	—	—	60	120	40	100	60	120	60	180	40	120
機關用地		—	—	40	100	40	100	60	120	40	100	60	180	60	180	40	120
文教用地		—	—	40	100	—	—	—	—	—	—	60	180	60	180	40	120
衛生及福利用地		—	—	40	100	—	—	—	—	—	—	60	180	60	180	40	120
特定用地		僅為暫時編定之使用地別，供新舊轉換時銜接用，故不予訂定建蔽率及容積率。															
備註：部分用地別之建蔽率及容積率係為其附屬設施訂定，如能源用地所涵蓋之各項能源使用所需規模不同，且部分功能分區分類僅容許輸配電設施使用，礦石用地之建蔽率及容積率亦為其附屬必要性設施而定。																	