

107年度國土計畫相關子法法制諮詢小組

第四次諮詢小組會議 109.01.21

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？

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？

背景說明

國土計畫法於105年1月6日公布，並自同年5月1日施行後，考量現行區域計畫法管制授權給目的事業主管機關的狀態，後續如何與未來國土計畫法下之國土功能分區及使用地管制機制順利銜接，以維持土地使用管制制度穩定性，為當前重要課題。



✓ 針對國土計畫法第21條、第23條第1、2、5項授權項目探討

- 國土功能分區及其分類之土地使用原則
- 國土保育地區以外之符合國土保育地區之劃設原則者管制事項
- 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等應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。
- 國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。

✓ 提供《國土計畫土地使用管制規則》草案條文研擬諮詢意見

✓ 協助辦理相關行政作業

背景說明

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、設施與第二十三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**。

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。

前二項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

Q1：新舊制度轉換是否要訂定過渡期限？其原則為？

Q2：建蔽率及容積率訂定原則是否妥適

本次會議簡報內容說明

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？

- （一）彙整基礎資料（包含現行管制情形、相關會議或法令之建議等）
- （二）過渡條款期間和法律基礎之釐清

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

- （一）土地使用強度規劃原則說明
- （二）土地使用強度初步成果

議題一

是否訂定過渡期間條款

■ 訂定過渡期間條款之背景

- ▣ 非都市土地使用強度調降之理由
- ▣ 調整土地使用強度是否屬信賴保護範疇
- ▣ 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

■ 過渡期間條款年限

- ▣ 國內法規彙整與分析
- ▣ 規劃團隊研擬設定為5年，是否合適？

是否訂定過渡期間條款

■ 訂定過渡期間條款之背景

1

非都市土地使用強度調降之理由 / 信賴保護原則 / 合理補救措施

• 現行非都市土地使用強度管制規定

於非都市土地使用管制規則第9條規定土地使用強度上限，且授權地方政府得視實際需要酌予調降；又為落實計畫管制，該條文第3項規定經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。

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。	

是否訂定過渡期間條款

■ 訂定過渡期間條款之背景

1

非都市土地使用強度調降之理由 / 信賴保護原則 / 合理補救措施

• 區委會歷年有關使用地強度管制之調降建議

應以較適合之使用地強度進行管制

使用地	調降原則
丁種建築用地 70、300	參考交通用地之建蔽容積調降為40、120，公共設施或公用事業設施考量實際需求調降，並加強綠地與景觀植栽
特定目的事業用地 60、180	建議應 考量四周環境 (配合土地使用規劃、建築量體配置需求)調降

• 相關文獻針對使用地管制強度之討論—104年度委辦案

現行管制規則所訂使用強度，難以達到成長管理之目標，建議應考量不同功能分區所在之特性酌予調整，若有開發需求應以城鄉發展地區為主

使用地別	建蔽率 (%)	容積率 (%)
甲種建築用地	60	240
乙種建築用地		
無針對居住密度及鄰里性公設用地需求訂定		

—— 都市計畫地區居住密度達400人/公頃
—— 鄰里性公共設施用地比值超過15%

都市計畫

住宅區60%、120%

工業區70%、210%

商業區80%、180%

風景區20%、60%

是否訂定過渡期間條款

■ 訂定過渡期間條款之背景

1

非都市土地使用強度調降之理由 / 信賴保護原則 / 合理補救措施

• 宜蘭縣自訂建蔽率、容積率

宜蘭縣總體規劃以100萬人口為上限，中低密度為標準，以全縣平原地區約四分之一之土地規劃為發展區（約10,770公頃），並集中基礎設施與公共設施發展

（民國95年12月19日公告）

使用地別	非都市土地使用管制規則定 之建蔽率、容積率	宜蘭縣自訂		備註
		建蔽率	容積率	
甲種建築用地	60、240	60	180	建築物高度不得超過4層樓，且不得超過14公尺
乙種建築用地	60、240			
丙種建築用地	40、120	40	80	位於山坡地範圍者
			100	高度不超過4層樓、14公尺
丁種建築用地	70、300	70	140	
			240	位政府機關依法報編且開發完成之工業區、園區

► 國土計畫發展目標為集約發展，而非都市土地屬人口及工商業發展程度較低之地區，且近90%屬環境敏感地區，應朝低密度開發為原則，故現行非都市土地之使用強度規定有檢討調整空間

是否訂定過渡期間條款

■ 訂定過渡期間條款之背景

1

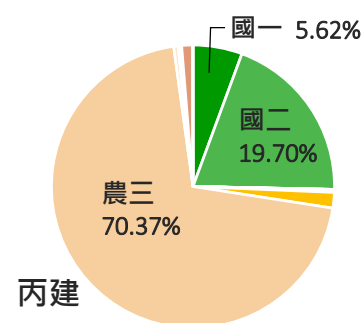
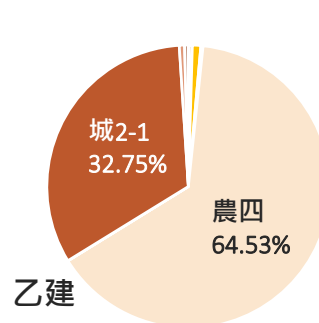
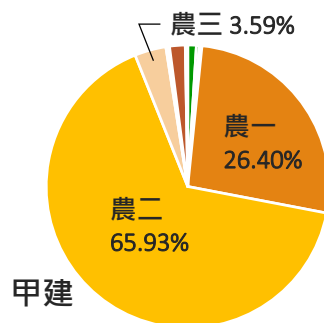
非都市土地使用強度調降之理由 / 信賴保護原則 / 合理補救措施

• 新法上路後應如何對應土地使用強度之調整

因現行非都市土地大多依法編定已有土地使用強度，其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？

使用地別	建蔽	容積
甲種建築用地	60	240
乙種建築用地		
丙種建築用地	40	120



建築用地	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
非山	-	-	40	100	60	180	60	180	40	100	60	180	60	240	60	240
山	-	-	40	100	60	180	60	180	40	100	40	120	60	240	40	120

是否訂定過渡期間條款

■ 訂定過渡期間條款之背景

1

非都市土地使用強度調降之理由 / 信賴保護原則 / 合理補救措施

• 信賴保護之情境認定

1. 依據釋字第525號解釋：「.....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.....」
2. 依據釋字第589號解釋：「.....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.....」
3. 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。

• 如何保障其信賴利益

1. 依據釋字第589號解釋：「.....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.....」
2. 釋字第620號解釋：「.....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.....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。」

是否訂定過渡期間條款

■ 訂定過渡期間條款之背景

1

非都市土地使用強度調降之理由 / 信賴保護原則 / 合理補救措施

• 非都市土地使用強度調降應屬信賴保護範疇

如非都市土地之甲種建築用地等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。

• 分析合理補救措施

1. 依據國土計畫法第32條規定略以：「.....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.....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。.....」
2. 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。
3. 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。

是否訂定過渡期間條款

■ 過渡期間條款年限

2

• 過渡條款年限之研訂

參考國內相關法令規定，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。

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

□ 開發許可平均審議時程：1年

國發會統計，都市計畫通盤檢討案平均審議期為1-2年，而非都市土地開發許可審議，其准駁案件平均審議期為1年。

□ 工廠輔導管理法：2年

低污染之既有未登記工廠應於新法施行起兩年內申請納管。

□ 水庫蓄水範圍使用管理辦法：1年

法律修正前已准許使用者，應於修正後一年內向管理機關申請許可。

□ 臺北市容積移轉審查許可自治條例：3年

施行之日起三年內，仍得依都市計畫容積移轉實施辦法之規定辦理移入容積。

議題一

是否訂定過渡期間條款

考量建蔽率與容積率訂定之數字尚需與目的事業主管機關、各直轄市與縣（市）政府研商，因此本次會議就「訂定原則」是否妥適，蒐集專家學者建議。

- 訂定過渡期間的法令正當性
- 訂定過渡期間的原則依據

議題二

建蔽率及容積率訂定原則是否妥適

■ 彙整基礎資料

- ▣ 全國國土計畫指導事項
- ▣ 國土計畫之使用地編定方式

■ 研擬流程與訂定原則

- ▣ 研議流程說明
- ▣ 強度管制訂定原則
- ▣ 訂定使用地強度

建蔽率及容積率訂定原則是否妥適

■ 彙整基礎資料

1

全國國土計畫指導事項 / 國土計畫之使用地編定方式

• 全國國土計畫指導事項

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，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**。

建蔽率及容積率訂定原則是否妥適

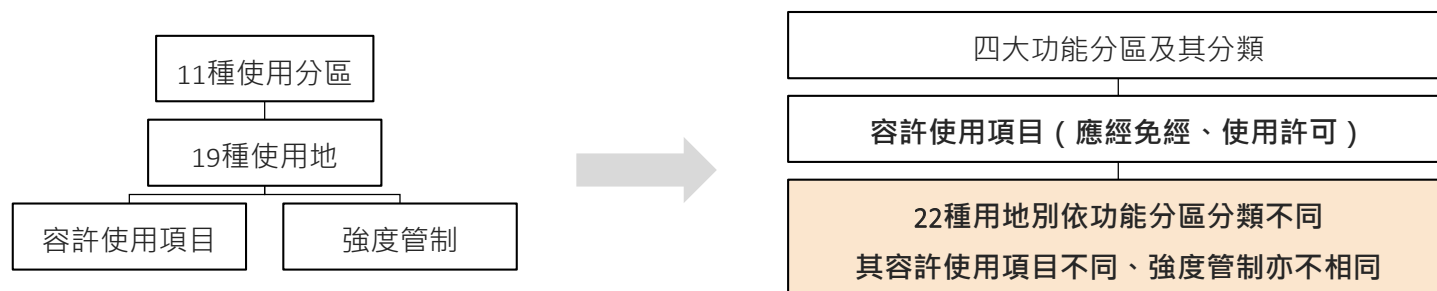
■ 彙整基礎資料

1

全國國土計畫指導事項 / 國土計畫之使用地編定方式

• 國土計畫之使用地編定方式

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（包含應經同意、免經同意）」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。



■ 保留以使用地編定進行強度管制之考量：

1. 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**
2. 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→**不宜以使用項目訂定強度管制**
3. **協助落實縣市成長管理計畫內容**、總量管制等
4. 銜接現行管制方式，並**基於民眾既有合法權益保障考量而予以保留**，於不影響各該國土功能分區情形下，儘量維持原編定類別與原有容許之使用項目

建蔽率及容積率訂定原則是否妥適

■ 研擬流程與訂定原則

2

研議流程說明 / 強度管制訂定原則 / 訂定使用地強度

以下列為基準進行強度研訂

- 1) 現行非都土管
- 2) 宜蘭縣自訂情形
- 3) 全國國土計畫功能分區分類指導
- 4) 前述研訂原則

提出研訂原則

敘明強度管制之研訂原則，
據以分析各使用地於不同功
能分區分類之適當管制強度

參酌彙整
資料

補充案例
經驗

考量各功能分區分類之容許使用項
目不同，規劃團隊蒐集各類型開發
案例，**補充實際使用強度情形**

訂定使用
地強度

建蔽率及容積率訂定原則是否妥適

■ 研擬流程與訂定原則

2

研議流程說明 / 強度管制訂定原則 / 訂定使用地強度

• 強度管制：城鄉發展地區＞農業發展地區＞國土保育地區

各使用地之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。

• 山坡地範圍或涉及環境敏感地區者，建蔽率40為主、容積率100為主

屬環境敏感地區或該功能分區分類涉及較多山坡地範圍者，其各使用地別建蔽率以40%為主；該功能分區分類涉及較多山坡地範圍者，其容積率參酌宜蘭縣自訂情形以100%為基準進行調整。

• 除環敏、山坡地外，其餘範圍主要參酌彙整資料研議強度管制

除前述環境敏感地區與山坡地範圍外，其餘地區之使用地依各使用性質之不同，以及所在功能分區分類不同，參酌現行非都市土地使用管制規則、宜蘭縣自訂情形研擬其強度管制。

• 部分使用地因容許之開發設施具特殊需求，得依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）

建蔽率及容積率訂定原則是否妥適

■ 研擬流程與訂定原則

2

研議流程說明 / 強度管制訂定原則 / 訂定使用地強度 (以衛生及福利用地為例)

1) 依據容許情形對照，僅得於國保二、農四，以及城鄉發展地區設置。

管制強度研擬		國一	國二	農一	農二	農三	農四	城2-1	城3
衛生及福利用地	建蔽率	—	40	—	—	—	60	60	40
	容積率	—	100	—	—	—	180	180	120

2) 參酌非都土管、宜蘭縣自訂管制 ▶

3) 補充案例經驗 ▼

案例一：玉里養護所溪口復健園區建院計畫

變更編定為特定專用區的特定目的事業用地和國土保安用地。開發內容包含醫療園區、復健園區等。實際開發建蔽率與容積率為 11.39%、14.66%。

案例二：勝安老人養護院

變更編定為特定專用區的特定目的事業用地、國土保安用地等。開發內容包含安養中心、滯洪池、停車場等。實際開發建蔽率與容積率為 60%、160%。

管制強度		現行土管	宜蘭縣自訂
衛生及福利用地	建蔽率	60	50
	容積率	180	120

非都市土地使用管制規則、宜蘭縣自訂管制規則僅呈現「特定目的事業用地」之建蔽率、容積率。

4) 考量山坡地環境與環境敏感特性，研析不同功能分區分類之建蔽率及容積率

建蔽率及容積率訂定原則是否妥適

■ 研擬流程與訂定原則

2

研議流程說明 / 強度管制訂定原則 / 訂定使用地強度

- 對未來新申請使用所訂之強度管制
 - 部分功能分區分類未來將不得變更為某些使用地使用（即表中為「一」範圍）
 - 但依據本法第32條之保障，既有合法使用、可建築用地仍可維持其合法使用
 - 或改為妨礙目的較輕之使用
- 為保障其合法開發利用權益，並與新制度得妥善銜接，初步建議另訂一針對「既有合法可建築用地」之建蔽率、容積率

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
建築用地 (山)	—	—	40	100	—	—	—	—	—	—	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。

議題二

建蔽率及容積率訂定原則是否妥適

考量建蔽率與容積率訂定之數字尚需與目的事業主管機關、各直轄市與縣（市）政府研商，因此本次會議就「訂定原則」是否妥適，蒐集專家學者建議。