

107年度國土計畫相關子法法制諮詢小組

第三次諮詢小組會議 108.12.19

議題一：本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

議題二：直轄市、縣(市)土地使用管制規定之訂定方式

背景說明

國土計畫法於105年1月6日公布，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

諮詢小組

召開小組會議，彙整專家學者意見，給予草案條文、相關程序建構建議

背景說明

- **國土計畫法授權範疇（第23條第二項）**

「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、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。」

A. 使用地類別編定、變更、規模

D. 免經申請同意使用項目

B. 可建築用地及其強度管制

E. 禁止或限制使用

C. 應經申請同意使用項目、條件、程序

F. 其他應遵行之土地使用管制事項

背景說明

• 全國國土計畫訂定之土地使用基本方針

1. 依國土功能分區分類，差異化管理土地使用

2. 配合地方管制需要，研訂因地制宜管制規定

5. 因應原住民族需求，另訂特殊化土地使用管制

6. 配合國土復育計畫，禁止或限制土地使用

7. 維護國土功能分區功能，不得個別變更分區

8. 保障既有合法權利，允許土地使用

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

3. 依國土保育地區劃設原則重疊管制

非屬國土保育地區之海洋資源地區、農業發展地區或城鄉發展地區之土地，如符合國土保育地區劃設原則者，其土地使用，除按各該國土功能分區及其分類之使用原則進行管制外，依國土保育地區之土地使用指導事項規定辦理，進行重疊管制

4. 需考量環敏特性、部分區域特殊性

考量**環境敏感地區**與其他相關特殊地區（水庫集水區、海岸地區、離島地區）為目的事業主管機關依據相關法律規定所公告之調查資料或管制事項，需研議其管制方式

9. 配合目的事業需求，專案輔導合法化

本次會議簡報內容說明

議題一：本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

- (一) 現行非都市土地使用管制規則架構
- (二) 104年度營建署委辦案研議之國土計畫土地使用管制規則架構
- (三) 本案研議之管制規則草案架構

議題二：直轄市、縣(市)土地使用管制規定之訂定方式

- (一) 國土計畫法第23條授權內容、國土計畫規劃手冊
- (二) 直轄市、縣(市)國土計畫內容彙整
- (三) 管制規則草案條文研議

議題一

本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 現行非都市土地使用管制規則架構

- 現行土地使用管制原則
- 現行管制規則條文架構
- 現行管制議題彙整

■ 104年度營建署委辦案研議國土計畫土地使用管制規則架構

- 104年度委辦案之管制原則說明
- 與現行管制規則差異比較

■ 本案研議之管制規則草案架構

- 國土計畫土地使用管制原則
- 與現行管制接軌
- 架構與條文草案

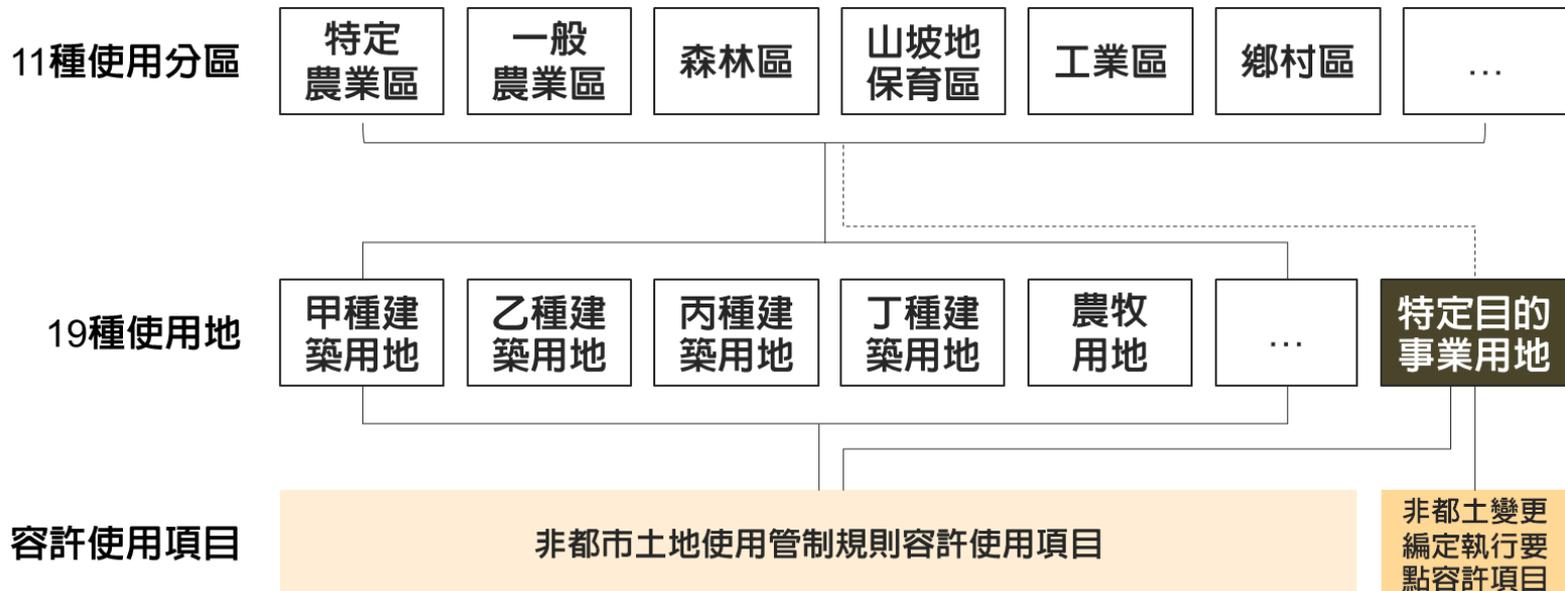
本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 現行非都市土地使用管制規則架構

1

現行土地使用管制原則 / 現行管制規則條文架構 / 現行管制議題彙整

- 自民國65年發布之《非都市土地使用管制規則》起，即建構以使用地為基礎進行管制之架構
- 其中「特定目的事業用地」為民國80年增列之使用地別，於後續《非都市土地變更編定執行要點》中持續增加該用地別之容許使用項目

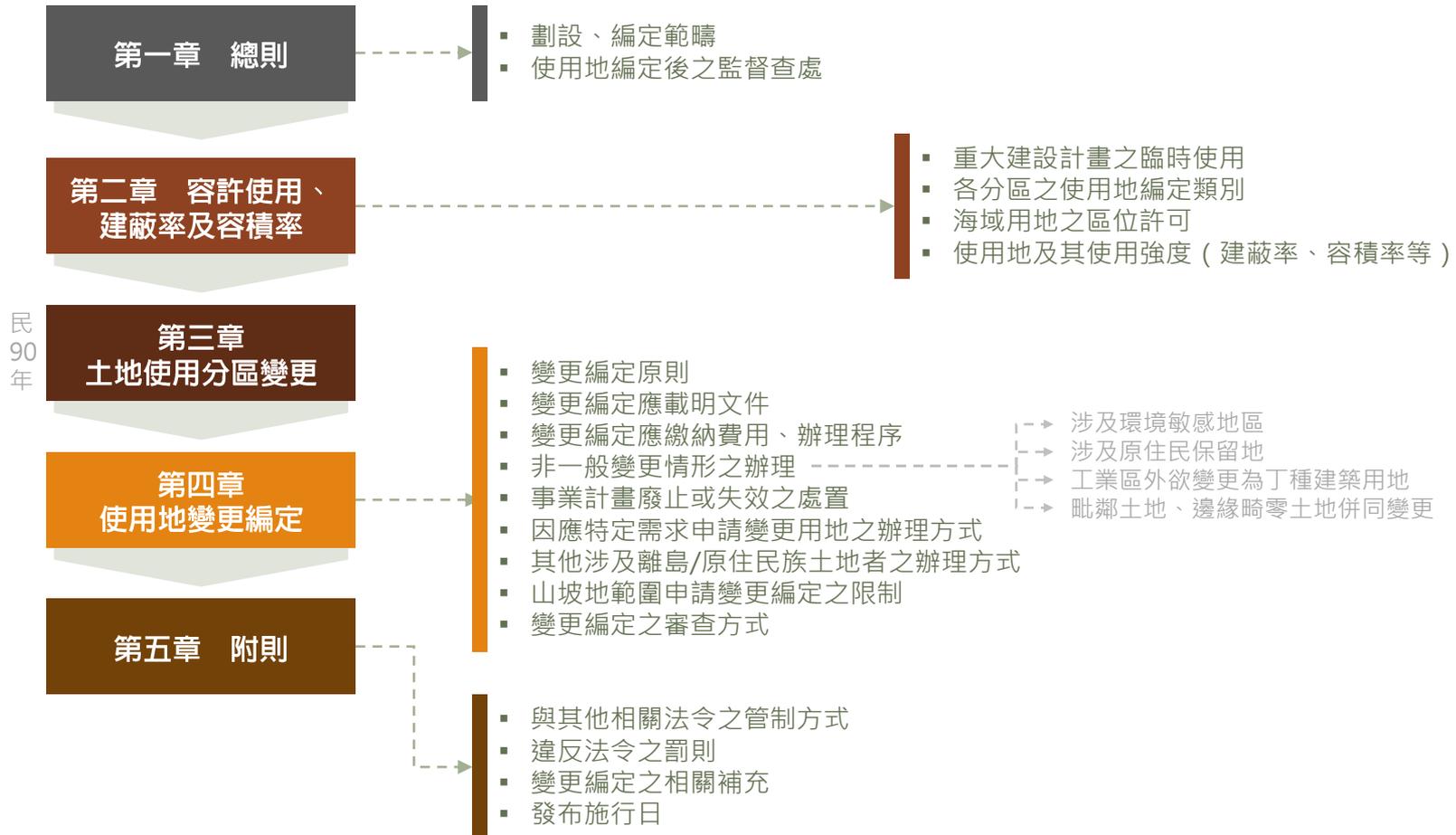


本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 現行非都市土地使用管制規則架構

1

現行土地使用管制原則 / 現行管制規則條文架構 / 現行管制議題彙整



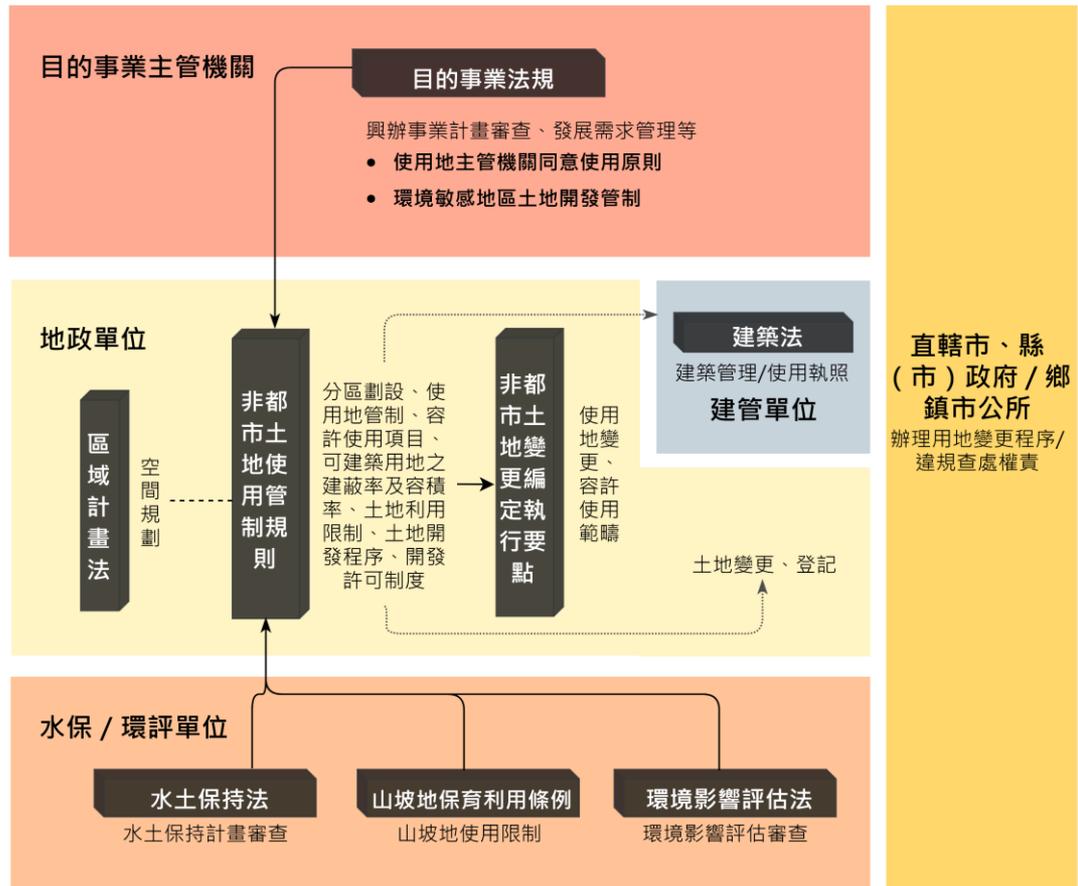
本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 現行非都市土地使用管制規則架構

1

現行土地使用管制原則 / 現行管制規則條文架構 / 現行管制議題彙整

- 由**目的事業主管機關**依其相關專法審查與辦事業計畫內容，管理該用地別容許使用發展情形
- 同時因應水保局與環保署等具土地資源保育利用規劃與管理之相關權責，依其專法審查土地利用情形是否合法規



本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 現行非都市土地使用管制規則架構

1

現行土地使用管制原則 / 現行管制規則條文架構 / 現行管制議題彙整

一. 涉及主管機關繁雜，致使土地使用主管機關缺乏主導性

- 非都市土地管理涉及之主管機關繁多，且權責、主從關係並未詳細釐清
- 附表一所列容許項目，並非所有項目皆有明確對應之（興辦事業）目的事業主管機關，顯示目前管制規則之容許項目範疇缺乏一致性之考量

二. 使用地間之管制差異不大

- 管制規則係以使用地之管制為主，但（同一）使用地於各使用分區下之容許使用範疇、使用強度管制皆一致，無明顯依土地資源特性、環境條件進行管制

三. 管制強度訂定合理性

- 規劃團隊蒐集環境影響評估審查書件、開發審議與申請許可之案例顯示，目前管制規則所訂之建蔽率及容積率與實際使用情形差距懸殊

四. 「特定目的事業用地」未能呼應空間規劃內容

- 特定目的事業用地突破其他18種用地別之容許範疇，且幾乎能於各使用分區變更編定之，造成土地實際利用情形無法與空間計畫相呼應

本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 104年度營建署委辦案研議國土計畫土地使用管制規則架構

2

104年度委辦案之管制原則說明 / 與現行管制規則差異比較

一. 基於土地資源特性、功能與使用現況所劃定之功能分區分類，以**使用地為基礎**之管制情形

二. **正面表列**管制項目

- 為利民眾及主管機關了解制度之轉換，並使管制內容更為清晰、易操作
- 避免各使用間的干擾與外部性問題大於國土計畫土地使用管制之管理能力

三. 使用地管制具差異

- 依現行管制規則附表一及國土利用現況調查之土地利用分類系統第3級類別為基礎，研析**各使用地容許使用項目依功能分區分類之容許情形不同**

第一章 總則

- 授權依據
- 適用範圍

第二章 使用地編定

- 使用地之定義
- 各國土功能分區及其分類之使用地編定類別
- 使用用途
- 可建築用地及其使用強度

第三章 容許使用

- 應經申請同意使用項目之申請程序
- 同一使用地間使用項目轉換之審查機關

第四章 附則

- 使用地編定後之監督查處
- 違反其他法令規定之處理
- 發布施行日

本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 104年度營建署委辦案研議國土計畫土地使用管制規則架構

2

104年度委辦案之管制原則說明 / 與現行管制規則差異比較

非都市土地使用管制議題	國土計畫土地使用管制修正（該委辦案所提草案）
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
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
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
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
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
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
主管機關之間協調不易	落實管制使用土地之檢查與處理

- 缺乏土地使用與區域發展之整體規劃思考，故刪除
- 將其所涵蓋之25款使用類型，依據其使用特性歸類至其他使用地類別下

- 強調國土計畫主管機關之審議主導性
- 考量案情複雜程度不一，該委辦案建議保留「必要時得採專案小組審議」之彈性

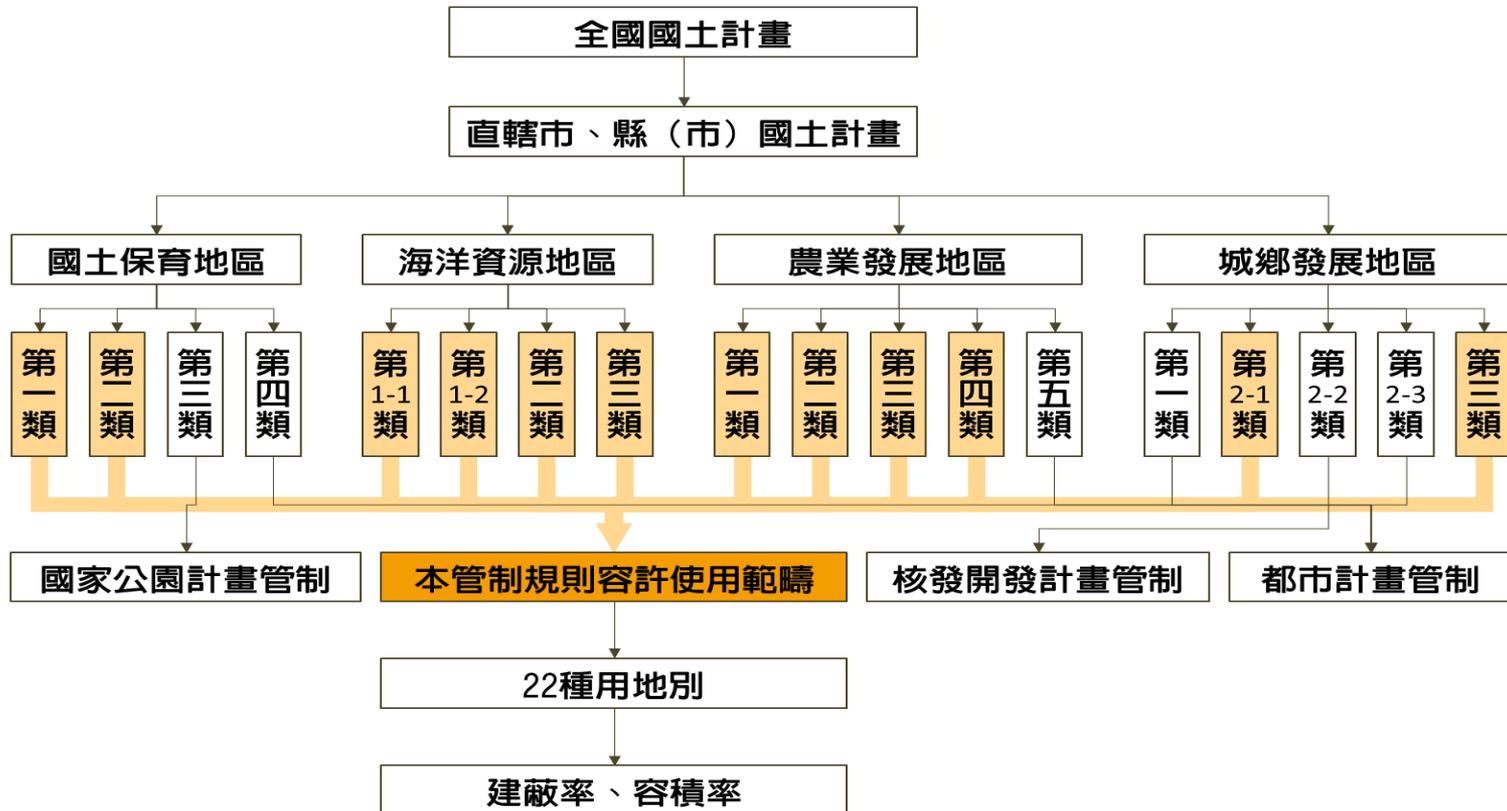
本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

3

■ 本案研議之管制規則草案架構

國土計畫土地使用管制原則 / 與現行管制規則接軌 / 架構與條文草案

• 國土法第23條第二項管制範疇



本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

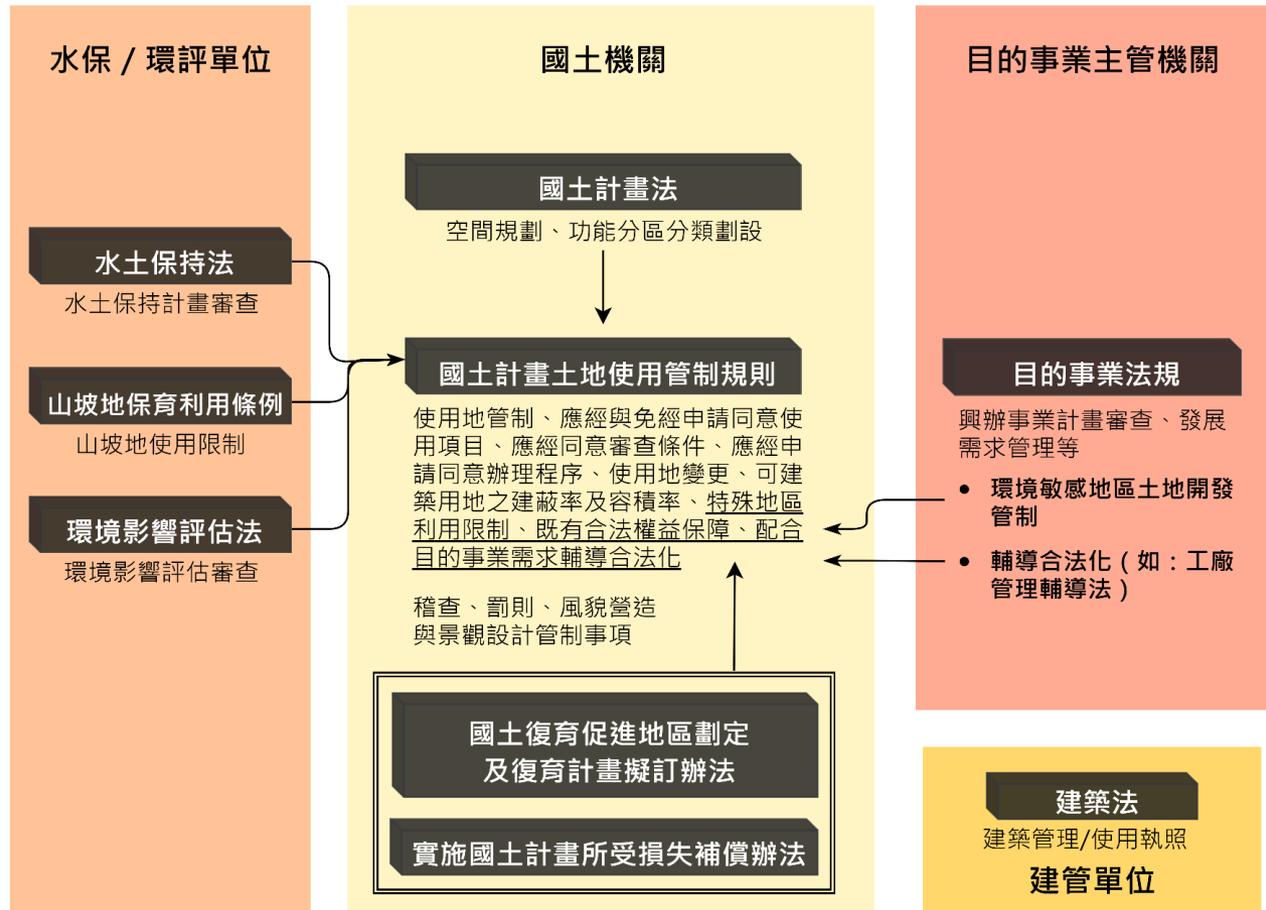
■ 本案研議之管制規則草案架構

3

國土計畫土地使用管制原則 / 與現行管制規則接軌 / 架構與條文草案

• 管制方式

(一般性、通則性使用範疇)



本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

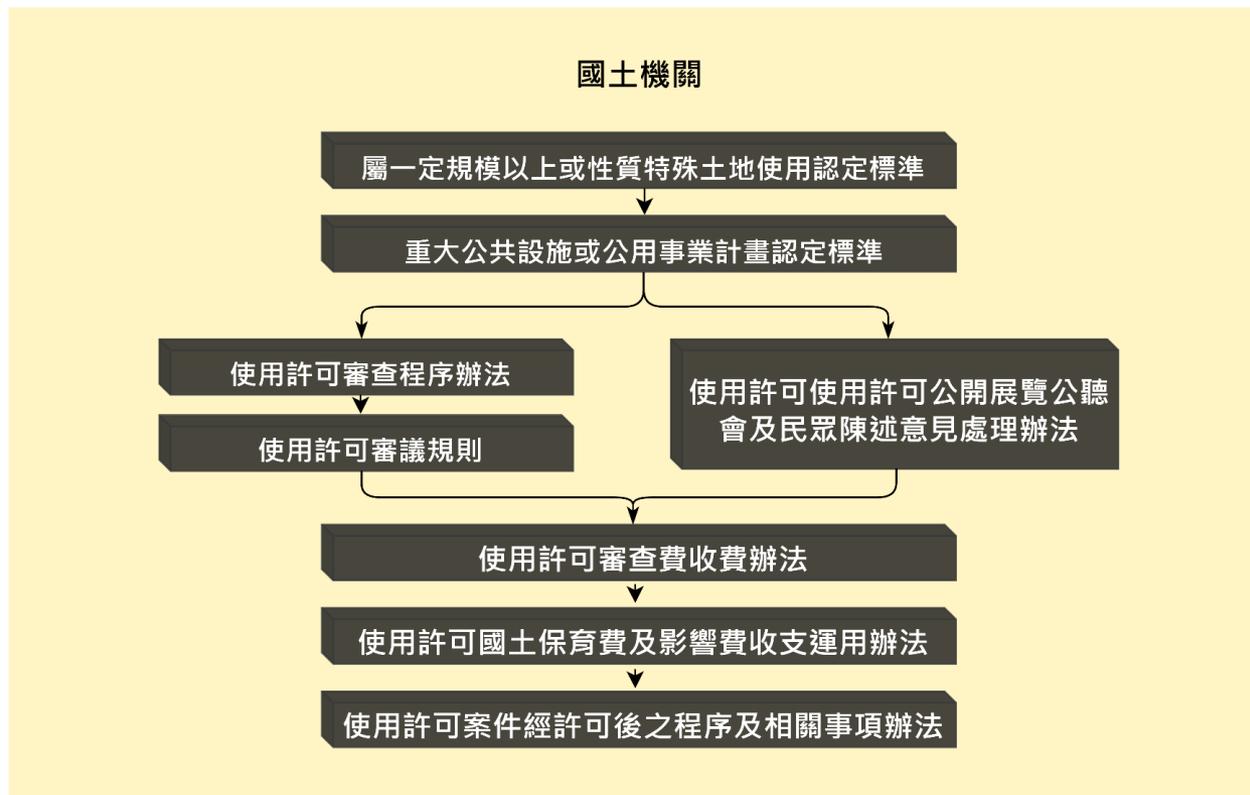
■ 本案研議之管制規則草案架構

3

國土計畫土地使用管制原則 / 與現行管制規則接軌 / 架構與條文草案

• 管制方式

(屬一定規模以上或性質特殊土地使用)



本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 本案研議之管制規則草案架構

3

國土計畫土地使用管制原則 / 與現行管制規則接軌 / 架構與條文草案

- 現行管制規則條文可參考事項（現行土管第二章、第四章）



A. 原則保留條文內容，或僅部分內容須調整

因應其條文內容與國土計畫法、全國國土計畫土地使用基本方針之管制重點大致相符，故未來考量保留其條文內容，供本案管制規則草案研議。

舉例：

- 第6條-容許使用管制（但需調整以國土機關為主導進行管制）
- 第9條-使用地強度管制（參酌現行條文形式，研議未來可建築用地強度管制情形）
- 第45條-離島、原住民保留地地區（特殊地區）管制



B. 原申請許可使用、使用地變更編定之相關事項，因未來將轉換為申請國土機關同意使用，其審查條件、程序、應檢附文件與權責等，將納入「國土計畫法第23條應經申請同意相關辦理方式之探討」研究案討論

舉例：

- 第6-1、6-2、6-3條-許可使用申請（未來將轉換為申請國土機關同意使用）
- 第30條-興辦事業計畫審查、變更編定（未來可能僅列出國土機關同意使用程序）

本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 本案研議之管制規則草案架構

3

國土計畫土地使用管制原則 / 與現行管制規則接軌 / 架構與條文草案

- 現行管制規則條文可參考事項（現行土管第二章、第四章）



C. 因條文所列管制事項與管制原則產生衝突/與其他子法重複，故原則不予保留該條文

舉例：

- 第8條-既有使用、原有建物之保障（已訂於國土法§32）
- 第29條-回饋金、保證金（訂於其他子法中）
- 第30條-興辦事業計畫審查、變更編定（興辦事業計畫審查屬目的事業主管機關權責範疇）



D. 尚須研議是否保留該條文

於國土計畫法、全國國土計畫土地使用基本方針討論中，未包含該條文所管制範疇，因此尚須討論是否沿用該條文，並提出保留與否之情境分析

舉例：

- 第30-1條-第一級環敏地禁止開發（環境敏感地區與特殊地區應就其特殊性，予以適當因應作為（非全盤禁止使用），尚須研議條文內容如何調整）
- 第31-33條-丁種建築用地、未登記工廠毗連擴大

本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 本案研議之管制規則草案架構

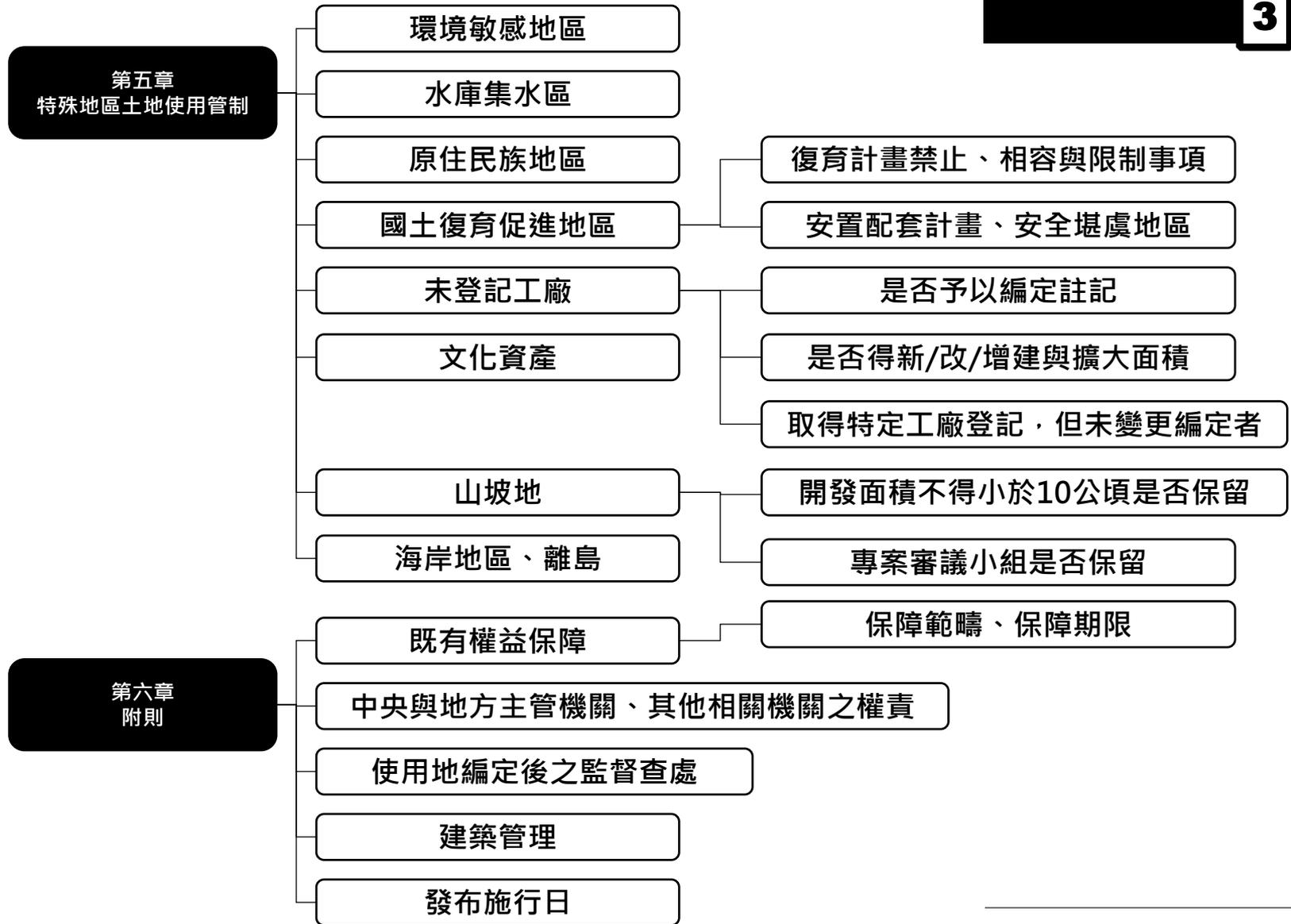
3

國土計畫土地使用管制原則 / 與現行管制規則接軌 / 架構與條文草案



本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

3



本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 本案研議之管制規則草案架構

3

國土計畫土地使用管制原則 / 與現行管制規則接軌 / 架構與條文草案

尚須研析之條文範疇		討論事項	討論時間
章節	條文		
第一章 總則	第6條：直轄市、縣(市)自訂土地使用管制之原則	<ol style="list-style-type: none"> 1. 縣市土管規則與本規則之法制位階(依本法§23應均屬法規命令)、適用優先順序。 2. 縣市國土計畫自訂土管原則。 	
第二章 免經、應經申請同意及禁止或限制使用	第7條：各國土功能分區及其分類之土地使用管制原則	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全國國土計畫之功能分區土地使用指導原則已內化至附表一，是否仍須於管制規則訂定管制原則。 2. 如果要訂，是否要比全國國土計畫更詳細，文字如何呈現。 	
	第10-13條：特殊設施土地使用管制規定	<ol style="list-style-type: none"> 1. 必要性附屬設施範疇(水土保持設施、逕流分擔/出流管制設施、隔離綠帶.....)及申請設置程序。 2. 線性(運輸、管線)、點狀(電線桿、纜線附掛桿)設施範疇及申請設置程序。 3. 農村再生設施應與鄉村地區整體規劃銜接 4. 國防、重大公共設施申請程序 	10月

本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 本案研議之管制規則草案架構

3

國土計畫土地使用管制原則 / 與現行管制規則接軌 / 架構與條文草案

尚須研析之條文範疇		討論事項	討論時間
章節	條文		
第三章 可建築 用地及 其強度	第15條：使用強度	<ol style="list-style-type: none"> 1. 容積率、建蔽率。 2. 區域計畫使用地轉換至第1版國土計畫使用地，使用強度(建蔽、容積)管制方式。 3. 是否將樓高、外觀(例如引用都審機制)納入管制條件。 	
第四章 應經申請同意條件、程序與使用地變更編定		由「國土計畫法第23條應經申請同意相關辦理方式之探討」案討論	另案處理
第五章 特殊地 區土地 使用管 制	第24條：環境敏感地區	<ol style="list-style-type: none"> 1. 海岸地區特殊規定(全國國土計畫、其他)。 2. 有無須訂定特殊規定之環敏區(如地質敏感區)。 3. 離島地區特殊規定。 	11月
	第26條：原住民族土地	<ol style="list-style-type: none"> 1. 管制範疇、是否另訂專章。 2. 會商/會銜發布程序。 	

本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 本案研議之管制規則草案架構

3

國土計畫土地使用管制原則 / 與現行管制規則接軌 / 架構與條文草案

尚須研析之條文範疇		討論事項	討論時間
章節	條文		
第五章 特殊地區 土地使用 管制	第27~28條：國土復育促進地區	1. 復育計畫之土地使用建議事項。 2. 安全堪虞地區、安置及配套計畫是否納入管制規則，又有無使用項目/使用地變更之需求。	
	第29條：未登記工廠	1. 「特定工業設施」、「產業用地(特)」等使用項目、使用地名詞是否確認。 2. 所在土地得否新建、改建、增建，土地範圍得否擴大。 3. 已取得特定工廠登記且已變更編定為特定目的事業用地者，轉換至國土計畫後辦理程序為何。 4. 已取得特定工廠登記惟使用地尚未變更編定者，於國土計畫階段辦理程序為何。	10月
	第30條：文化資產	如依文資法擬定相關保存/管理維護/修復再利用/再發展等計畫，得否突破一般性土管規定(例如自訂使用強度、容許使用項目)。	10月
	第31條：山坡地	非都土管規則相關規定是否延續(如§52-1興辦事業計畫面積不得小於10公頃...等)	11月

本案初擬之草案架構及研訂內容是否妥適

■ 本案研議之管制規則草案架構

3

國土計畫土地使用管制原則 / 與現行管制規則接軌 / 架構與條文草案

尚須研析之條文範疇		討論事項	討論時間
章節	條文		
第六章 附則	第32~34條：既有權益保障	<ol style="list-style-type: none"> 1. 既有權益保障範疇(可建築用地開發權利、原合法建物使用權利) 2. 可建築用地得於一定期間內依原建蔽率、容積率開發前開規定有無必要，一定期間如何訂定(5年或更短)有無相關法例可參考。 3. 既有丁建得否毗連擴大(非都土管規則31~33條) 	10月
	第36條：建築管理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 非都市土地之建築管理規定 2. 離島是否與本島統一規定 	12月
	第37條：違規查處機制	查處程序、分工	12月
	第38條：罰則	母法有無授權、管制規則有無權限(行政罰法§4處罰法定原則)訂定罰則規定或裁罰基準，或僅能規定行政性事項	12月

議題一

本案初擬之草案架構及研訂內容 是否妥適

參酌現行非都市土地使用管制規則、104年度委辦案之研議內容，以及全國國土計畫之土地使用指導事項，規劃架構如會議資料圖1所示，各條文細項須包含內容如表1所列，本案研議之管制規則草案架構是否有所遺漏，建請惠予建議。

(另附上草案條文，詳附件紙本)

議題二

直轄市、縣(市)土地使用管制規定之訂定方式

■ 基礎資料彙整

- 直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊
- 直轄市、縣(市)國土計畫草案所列針對特殊性土地之使用管制原則

■ 草案條文研議

直轄市、縣(市)土地使用管制規定之訂定方式

■ 基礎資料彙整

2

國土計畫規劃手冊 / 直轄市、縣(市)國土計畫草案所列針對特殊性土地之使用管制原則

• 國土計畫法第23條第四項授權

直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定

• 全國國土計畫土地使用基本方針：配合地方管制需要，研訂因地制宜土地使用規定

• 直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊

全國國土計畫已明定國土功能分區分類之土地使用指導事項，直轄市、縣(市)國土計畫應於符合指導事項下，研擬更細緻之管制原則，包含：

- 適用之區位。
- 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。

直轄市、縣(市)土地使用管制規定之訂定方式

■ 基礎資料彙整

2

國土計畫規劃手冊 / 直轄市、縣(市)國土計畫草案所列針對特殊性土地之使用管制原則

經查目前已辦理公開展覽之直轄市、縣(市)國土計畫草案，包含新北市等4個直轄市、縣國土計畫草案，其研擬之特殊性土地使用管制原則，大多就其特殊性土地使用管制規定研擬適用之國土功能分區分類、區位條件、應辦程序、應符合條件及得使用項目，均未提出使用強度、使用地編定類別等相關內容

項目	新北市	高雄市	嘉義縣	花蓮縣
是否規定適用國土功能分區分類	是	是	是	否
是否規定適用區位條件	是	是	是	是
是否規定應符合條件	是	是	是(部分)	是(部分)
是否規定應辦程序	是	是	是(部分)	是
是否規定得使用項目	是	是	是	是
是否規定使用強度	否	否	否	否

直轄市、縣(市)土地使用管制規定之訂定方式

■ 草案條文研議

2

為依循全國國土計畫規劃原則，且符合直轄市、縣（市）國土計畫之成長管理，直轄市、縣（市）之特殊性土地使用管制擬定，應以下列各點為原則：

- 應符合全國國土計畫
- 應符合直轄市、縣（市）國土計畫
- 應考量原國土功能分區分類劃設之目的，並針對新增之容許使用項目，研擬績效管制標準
- 應考量集約發展原則，得指認發展範圍，不宜為道路等線型空間
- 容許使用項目應列為應經申請同意或使用許可項目為原則

期中審查時所提草案內容：將前述應符合事項皆納入條文說明欄中（會議資料表 5，第17頁）

經期中審查建議調整草案內容：部分縣市政府建議將說明欄中部分規定納入條文管制，參酌本法授權本管制規則研議範疇，僅將直轄市、縣(市)政府另訂之土地使用管制規則應符合事項納入條文中（會議資料表 6，第18頁）

直轄市、縣(市)土地使用管制規定之訂定方式

■ 草案條文研議

2

草案條文調整方案

	條文	說明欄
第 6 條	<p>直轄市、縣(市)政府依本法第二十三條第四項規定另訂土地使用管制規則並經中央主管機關核定者，優先適用該管土地使用管制規則規定。</p> <p>直轄市、縣(市)政府另訂之土地使用管制規則應符合下列原則：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一 符合全國國土計畫。 二 符合直轄市、縣(市)國土計畫。 三 考量原國土功能分區分類劃設之目的並針對新增之容許使用項目，研擬績效管制標準。 四 考量集約發展原則，得指認發展範圍其範圍不宜為道路等線型空間。 五 容許使用項目應列為應經申請同意或使用許可項目為原則。 	<p>建議於國土計畫土地使用管制原則中，即據以訂定指認之特定土管範圍涉及之國土功能分區分類、區位條件與容許使用項目等，並依發展需求訂定應符合之其他相關條件、規定之辦理程序、使用強度管制等</p> <p>考量各縣市自訂之管制規則依各國土計畫土地使用管制原則據以訂之，故原則前述內容皆應於國土計畫審議時，據以審議：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一 該類需特殊管制地區之特殊性、必要性 二 相關條件未來應如何認定，例如「不妨礙國土保育保安者」由何機關認定如何認定等 三 允許使用之項目合理性

議題二

直轄市、縣(市)土地使用管制規定之訂定方式

為利後續直轄市、縣(市)訂定其土地使用管制規則，各該縣市應將其管制原則納入直轄市、縣(市)國土計畫中，同時於本管制規則草案中，亦應納入相關規範，例如：應符合國土計畫、應考量原國土功能分區分類劃設之目的，並針對新增之容許使用項目，研擬績效管制標準...等等，初步將其國土計畫管制原則應研訂內容、未來另訂管制規則應符合事項列於條文草案中，針對草案條文是否妥適，建請惠予建議。