

**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 5 次諮詢會議紀錄**

**時 間：**109 年 2 月 17 日（星期一）上午 9 時 30 分

**地 點：**本署 107 會議室

**主 席：**林組長秉勳

**紀 錄：**洪子涵

**出席人員：**略，詳后簽到簿。

**簡報內容：**略。

**決議：**

請受託單位就本次會議委員所提意見及建議，修正會議資料相關內容後，納入本案期末報告書適當章節，並製作意見回應對照表妥適回應說明。

**散會：**中午 12 時 10 分

## 附件、與會人員發言意見摘要

### 一、王瑞興委員

#### (一)民國 70 年代專案輔導違章工廠合法化之檢討

1. 民國 70 年代中期，曾專案輔導違章工廠合法化，當時規定具備兩項要件，一為在各該縣市非都市土地使用編定公告前已存在的工廠，並經工業主管機關核准補辦工廠設立登記；另一由地政機關配合更正編定為丁種建築用地。這項作業，分由前臺灣省政府建設廳及地政處主管。
2. 三十幾年前輔導就地合法，時值臺灣經濟發展起飛時期，且環保意識未興，這項政策無絲毫阻力。但有兩點不公平：  
1. 工廠是違法的，2. 建築物多數也是違法的。也就是說「雙重違法卻輔導合法化，違反社會公平正義」。相對地，民國 69 年 6 月 1 日中部區域計畫的中彰投三縣辦理非都市土地使用分區編定公告，當時民眾誤解現況編定，因此，在「田」地目土地搶建，只能編定為農牧用地，但如同時作違章工廠反而能夠合法化。往往為解決問題，忽略社會公平正義。
3. 107 年 4 月 30 日公告之全國國土計畫，政策上宣示輔導違章工廠合法化，除會面對 70 年代同樣的問題外-社會公平正義，還有更複雜的主客觀問題，及符合嚴謹的法定要件與程序。

#### (二)當前輔導違章工廠合法化問題

##### 1. 業者部分

- (1) 絕大多數為小規模工廠，在農地違規使用，主因是取得土地成本便宜，而為求交通方便，並以特定農業區為主。在這前提下，絕大多數會期望以「就地輔導合法方式」

處理。

- (2) 之前工業局輔導補辦完成臨時工廠登記包括兩大類，一為集聚面積在 2 至 5 公頃者劃定為特定地區，186 區、700 餘家多屬特定農業區，即使能處理，也只佔總數極少部分，何況難度極高。另 2 公頃以下零星工廠數千家，如要求遷廠進入工業區有其困難，只能輔導有條件就地合法。

## 2. 政府部分

- (1) 產創園區及工業區部分：因為地價高，除了極少數大型違章工廠外，對於絕大多數違章工廠缺乏足夠誘因，也無法負擔土地取得成本。
- (2) 因此，會議資料引用產業創新條例及非都市土地使用管制規則都無法處理違章工廠問題；全國國土計畫只是政策性規劃，如要落實，除直轄市及縣市國土計畫配合外，更重要的是，經濟部工業局及內政部（地政司）等相關工廠性質、土地使用、環保、水土保持及消防相關配套。

### (三) 對兩項討論議題之看法

#### 1. 新訂管制架構是否維護既有、促進未來工業發展情形？

贊成方案一「保留既有丁種建築用地闢連擴大機制，並僅限於直轄市、縣市國土計畫所列之未來發展地區」，不過，實務上丁種建築用地及違章工廠絕大多數並非坐落未來發展地區，目前除工業區外多屬零星分布，故方案一成效極為有限。

#### 2. 因應工廠管理輔導法修正，有關國土計畫土地使用管制管制規則就未登記工廠之管制原則是否妥適？

- (1) 依照說明（四）之 3（1）有關經濟部正依工廠管理輔導法 28-5 條規定研訂不得納管之區位，並將全國國土計畫避免使用符合國保 1、農 1 劃設條件之土地使用指導原則納入考量，就區位部分已有相關之規範。上開避免使用國保 1 是合理且不影響未登記工廠輔導合法化，但避免使用農 1 則因未登記工廠大多位於特定農業區，將使立法目的無法成就（實務上未登記工廠仍有部分位於一般農業區及山坡地保育區，而從內政部地政司統計顯示-目前丁種建築用地坐落於一般農業區及山坡地保育區之總面積與座落特定農業區之總面積約略相當）。
- (2) 建議請經濟部工業局提供已辦竣臨時工廠登記之土地分布狀況，如面積、規模、坐落都市計畫何種使用分區或非都市土地何種使用分區，才能進一步評估解決問題方案是否可行。

## 二、林學堅委員

- (一) 本次會議資料表 1 所列產業類別中，無公害小型工業設施在城 2-1 為免經同意，但在農三及其他部分功能分區則為無法使用，上述規範恐造成規劃實務上的執行困難。假如特定農業區的丁種建築用地未來變成農一，未來的降限使用該如何調整。
- (二) 目前政策推動工業區立體化的相關方案，產業用地是作為商品或產業生產的必備條件，建議規劃團隊進一步釐清其屬性並調整相關制度，雖然目前擬定方向大致正確，但仍須分析、了解未來制度實施後地方可能產生的抗性與阻力。
- (三) 針對既有丁種建築用地毗連擴大部分，產業用地根據縣市政

府的需求，應就整體空間發展，進行規劃調整。若在合宜的分區、位置，實有毗鄰擴大的必要性，亦符合成長管理的精神，然須嚴謹訂定其條件。

- (四)在審核機制當中，針對取得特定工廠者，於變更階段應釐清國土計畫主管機關所扮演之角色、審核項目，並應事先公布。

### 三、戴秀雄教授

- (一)國土計畫法第 32 條提及既有權益保障之相關規範，然應從國土計畫整體規劃的角度進行思考，毗連擴大應僅限於適合的區位，故原則同意方案一執行方式，惟建議規劃團隊後續應釐清「擴大」之規模，以現行機制而言，僅係針對零碎、夾雜之土地進行合併處理，應參考現行機制進行設計。
- (二)現行地籍謄本有註記配合丁種建築用地毗連擴大之使用地變更內容，建議可洽內政部地政司協助從地政系統萃取相關資料。
- (三)另涉及產業發展之議題，個人對全國國土計畫所提出之新增產業用地需求略有疑義，其面積需求並未納入不同產業型態之考量，如鋼鐵廠、石油廠所需之規模不同，應就不同產業型態予以界定，並釐清其設置區位需求。
- (四)就縣市國土計畫之整體考量，依循工輔法第 28-10 條之申請案，其未來辦理作業中，宜納入准予或否決之考量依據為何，並回歸直轄市、縣（市）國土計畫之指導，始得確保透過規劃落實區位指導。
- (五)另針對議題二是否仍有向國土計畫主管機關申請同意使用之必要性，個人認為如辦理過程中，國土計畫主管機關或其他目的事業主管機關已就未登記工廠之區位、規模等進行審

認，則後續程序如改為免經申請同意亦無不可，惟此部分辦理程序建議規劃團隊釐清。

- (六) 針對尚未開發之丁種建築用地，原則應無法主張信賴保護、特別犧牲原則；而已開發的丁種建築用地則可藉由使用項目轉換的方式進行調整，且國土計畫法亦有提供相關的補償機制，故未來仍需釐清丁種建築用地有關法律、政治面的使用考量，並進而規範。

#### 四、張學聖教授

- (一) 針對議題一，個人較傾向於計畫未完備情形下，保留部分執行彈性，以方案一而言似乎較為妥適。而就規劃角度而言，「未來發展地區」宜更正名稱為「未來產業發展地區」，較能符合上述議題的討論目標，並建議預留審查機制。
- (二) 針對議題二，就規劃團隊所提執行方式原則可行，惟若工輔法相關的部門主張與國土計畫形成衝突，以國土功能分區為最高位之特性，其處理機制該如何調整？就空間計畫法規而言，國土功能分區為最上位之指導原則，然若經過輔導之工廠坐落於國保一、農一，恐造成執法上的衝突。
- (三) 以分區的角度而言，國土計畫可能仍存在更加細緻的調整。就工輔法而言，違章工廠的群聚與零星分布，是否有辦法納入空間計畫，進行系統化考量。如群聚的效益是否有辦法為零星工廠提供誘因，將其共同納入規範，並提供更細緻的制度設計。
- (四) 針對議題二個人認為若納管應採應經申請同意機制，惟目前規劃執行想兼顧土地使用分區管制以及彈性許可制度，其與其他目的事業主管機關之審查應不得合併討論，故針對此部分建議未來討論方向得調整為：

1. 於群聚地區者，是否還須申請同意？若需申請同意則應如何審查、是否得簡化程序？或循戴教授建議得考量採免經申請同意？
2. 屬零星夾雜者，其應如何辦理應經申請同意？

## 五、本署綜合計畫組

- (一)有關既有丁種建築用地毗連擴大機制是否延續之議題，原則會以方案一作為後續研析主軸，惟請規劃團隊嘗試蒐集丁建毗連擴大相關資料，以了解制度設計可能造成之衝擊。
- (二)針對工廠管理輔導法第 28-10 條所提及之內容，建議規劃團隊就下列建議，再進行資料蒐集及研析：
  1. 查詢經濟部所擬相關子法草案，釐清就國土計畫管制角度而言是否有所遺漏，以利審查程序與基準之完善。
  2. 其審查內容，容積率與使用項目容許情形是否皆由經濟部訂定？工廠管理輔導法與國土計畫法間是否有所競合。
  3. 於辦理使用地變更時，可否保留應經國土計畫主管機關同意之權責。

「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 5 次諮詢會議簽到簿

時 間：109 年 2 月 17 日(星期一)上午 9 時 30 分

地 點：本署 107 會議室

主持人：林組長秉勳

林秉勳

出席人員	職 稱	簽 到 處
林委員學堅		林學堅
張委員學聖		張學聖
戴委員秀雄		<del>戴秀雄</del>
王委員瑞興		王瑞興
經濟部中部辦公室		
國立成功大學		趙子元
	助理	洪子涵

出席人員	職稱	簽到處
林副組長世民		林世民
張簡任技正順勝		張順勝
廖簡任技正文弘		
王簡任正工程司兼組長文林		
蔡科長玉滿		蔡玉滿
本署綜合計畫組		符信芝 鄭德文  科長林