

第三場
座談會

107.11.30

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 / 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

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

座談會背景說明 / 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

座談會背景說明 / 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

座談會背景說明 / 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。

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	- 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

座談會背景說明 / 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

座談會背景說明 / 本次討論主題

國土計畫法第22條第1項規定

「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及**編定適當使用地**，報經中央主管機關核定後公告，並實施管制。」

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

編定適當使用地

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

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方式

國土法管制體系說明→法規授權內容→
管制方式說明

議題二 /

國土計畫法下之容許使用項目及細目

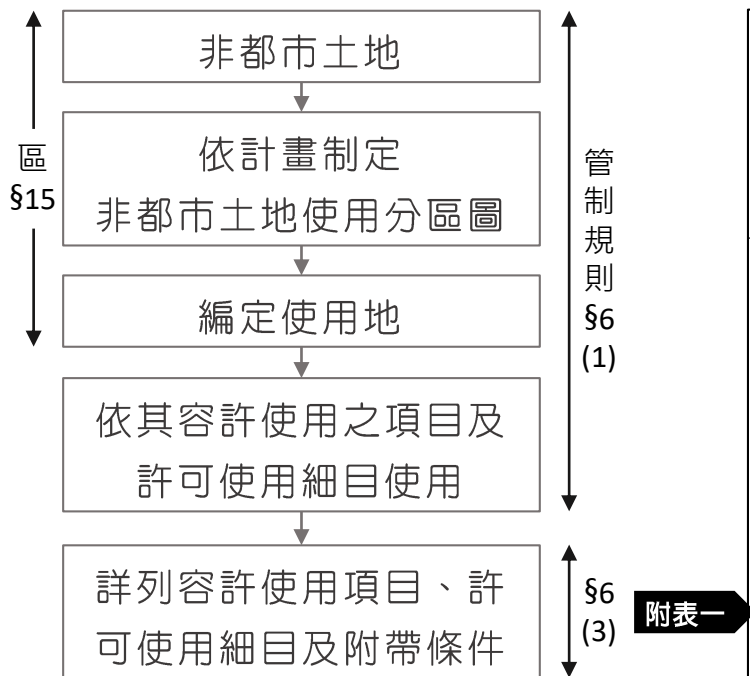
研擬基礎說明→彙整評估方式→
評估結果說明→結果呈現

議題三 /

國土計畫法下之使用地編定

檢視現行執行狀況→彙整、研擬評估原則→
評估結果說明→將其他新增建議進行評估→研議結果

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

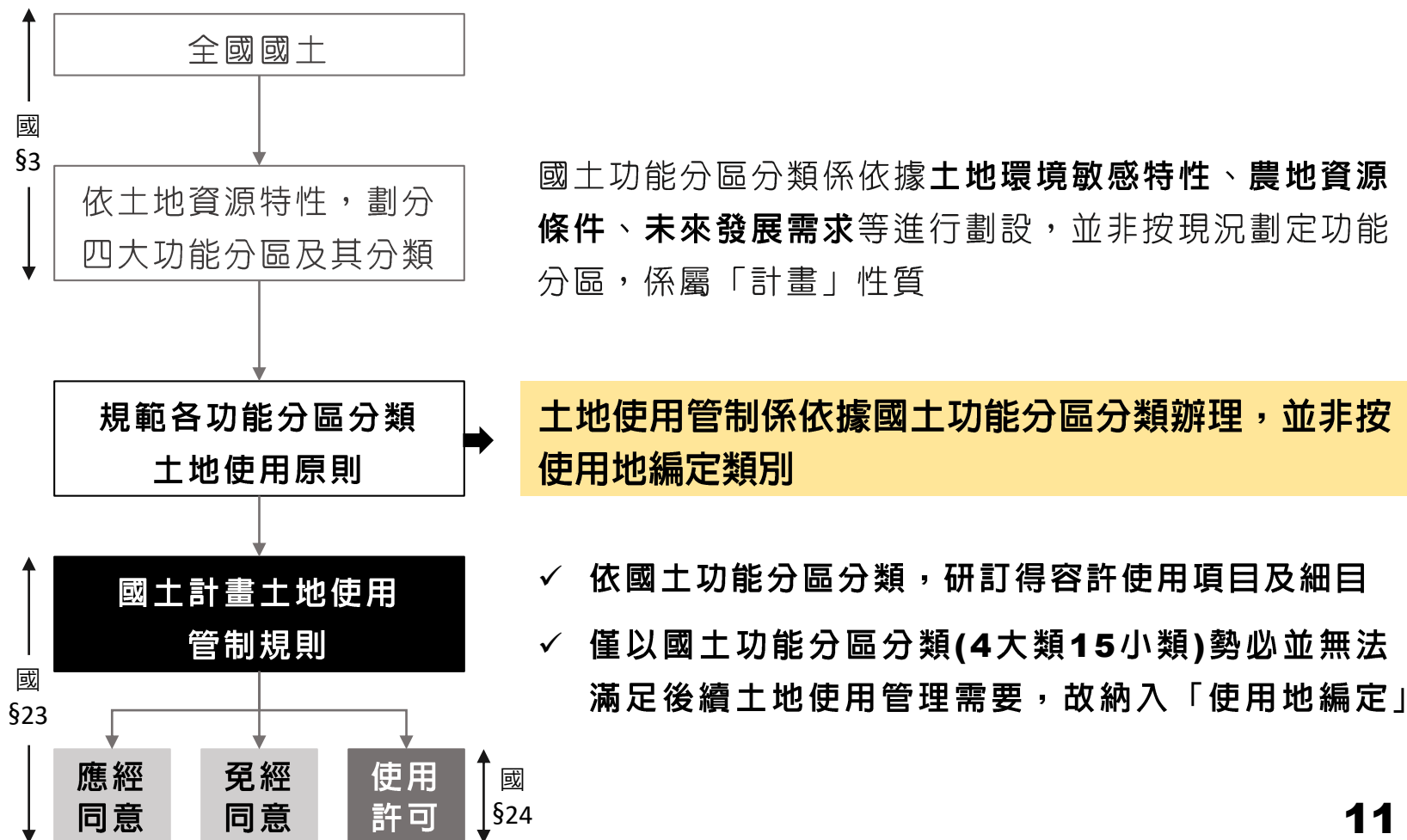
限制或條件發展地區範圍，其土地容許使用項目及強度應有別於「一般發展地區」

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

議題一/

國土計畫法下土地使用管制方式



國土計畫法下土地使用管制方式

國
§23

國土計畫土地使用 管制規則

未來管制方式係先看其區位(功能分區分類)，得容許何種使用(容許使用項目及其許可使用細目)，才依其使用性質編定使用地

未來土地使用管制規則之容許使用情形之呈現方式

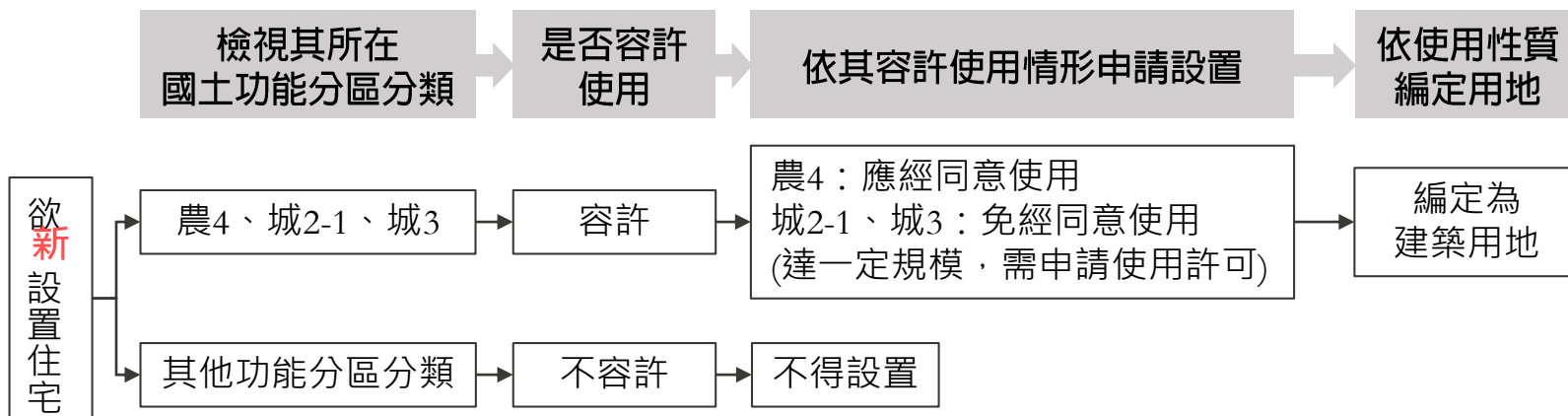
國土功能分區分類	容許使用項目	許可使用細目			對應使用地類別	備註
		免經同意使用	應經同意使用	申請使用許可		
國土保育地區 第一類	01.農作使用(包括牧草)		農作使用		農業生產用地	
	03.私設通路		私設通路		農業生產用地	
	04.農作產銷設施		育苗作業室		農業設施用地	
			菇類栽培設施			
			溫室或網室			
			作物栽培及培養設施			

表2 國土計畫土地使用管制規則之容許使用情形表(摘錄) 會議資料第10-12頁

國土計畫法下土地使用管制方式

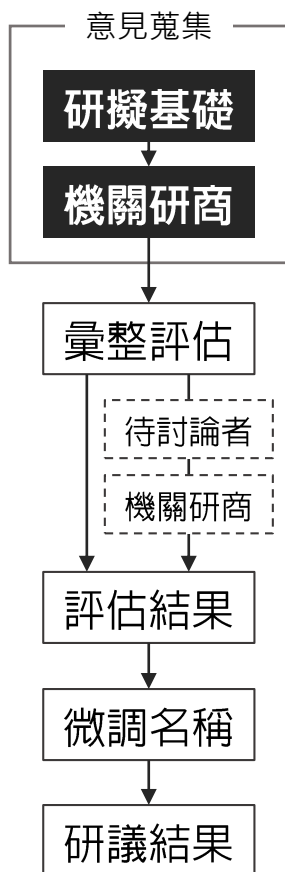
管制內容係針對未來使用進行管制，既有、合法之使用並不會受影響

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，得容許者則依其容許使用方式申請新設該設施，該筆土地之使用地類別則依該設施之使用性質予以編定（如下圖所示）



議題二/

國土計畫法下之容許使用項目及細目



為使新舊管制銜接，以既有法規內容為基礎，會商有關機關針對各項目逐一進行保留與否之評估

容許使用項目、細目、
興辦事業計畫類型或
開發類型

非都市土地使用管制規則(附表1)

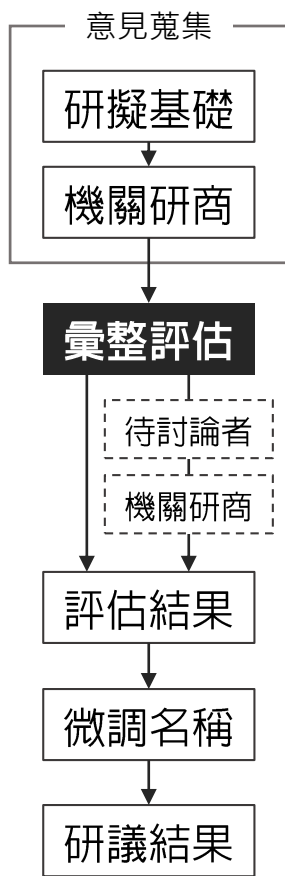
非都市土地變更編定執行要點

非都市土地開發審議作業規範

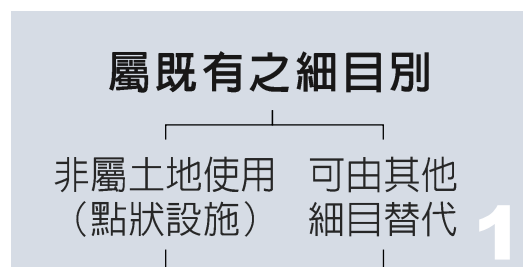
項次	時間	討論設施類型	項次	時間	討論設施類型
1	106.08.18	殯葬設施	6	107.04.20	衛生福利與生活相關設施
2	106.09.12	礦業設施	7	107.05.25	商業與工業發展
3	107.01.18	交通、氣象與通訊設施	8	107.06.19	能源與國防安全、水利與廢棄物處理、其他項目
4	107.02.05	農業發展相關設施	9	107.07.17	文化、教育與觀光遊憩相關設施及綜合型使用項目
5	107.03.09	動物養殖與保護、林業與自然保育	10	107.09.28	綜整討論

共10場
機關研商
會議

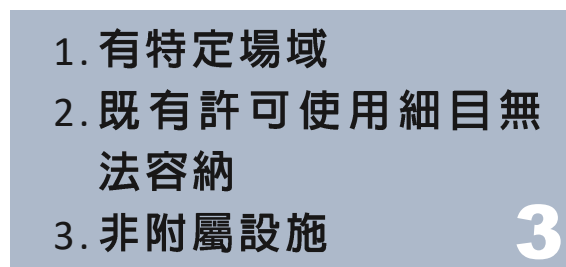
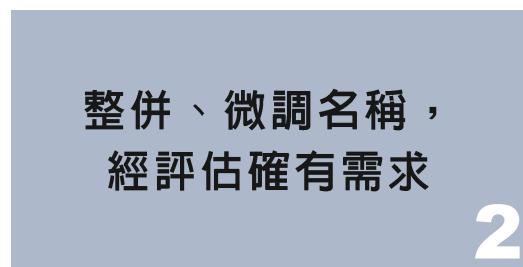
國土計畫法下之容許使用項目及細目



三大評估原則如下

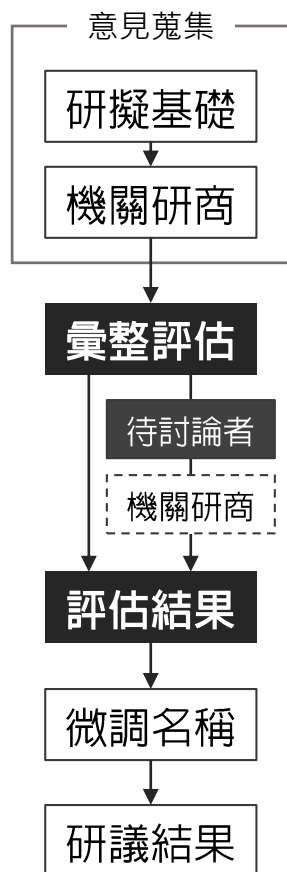


刪除/不予新增



同意新增

國土計畫法下之容許使用項目及細目



經三大原則評估後，結果如表3（會議資料第13-15頁）

評估結果	細目名稱	評估過程
新增	詳細項目內容請參閱會議資料 表3（第13-15頁）	參閱會議資料 表5（第17-19頁）
刪除		
保留		
名稱修正		
整併或拆解		
細目調整		
待討論	1. 原住民族傳統耕作慣俗使用 2. 原住民族傳統獵寮使用 3. 原住民族傳統祭儀場所 4. 沼氣發電 5. 循環經濟設施（農業廢棄物共發酵、產生再生能源；綠能設施） 6. 農田水利設施 7. 農業科技園區 8. 出流管制設施 9. 逕流分擔設施 10. 餐飲住宿設施	參閱會議資料 表4（第16-17頁）

國土計畫法下之容許使用項目及細目

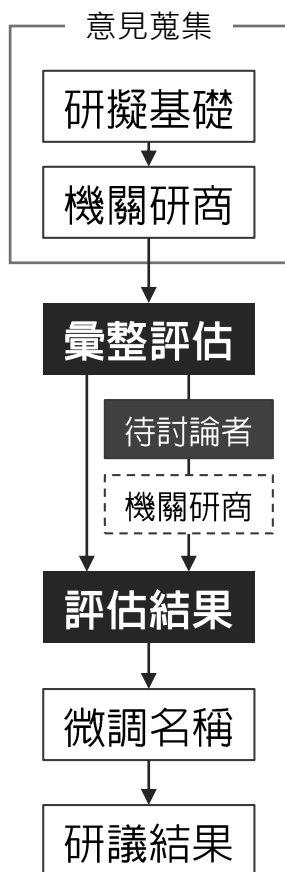


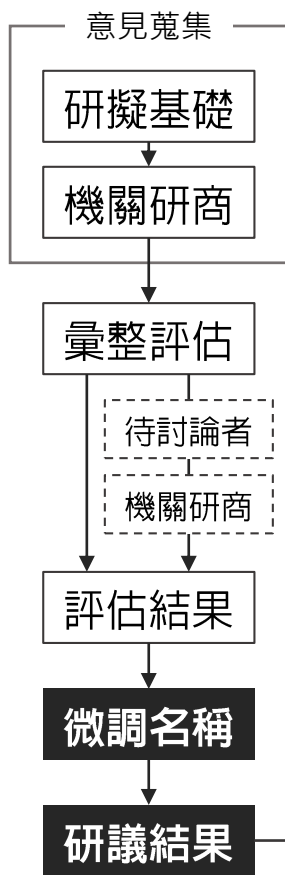
表4 待討論項目之評估結果表（會議資料第16-17頁）

待討論項目	下列3項原則均符合者，同意新增			評估結果
	有特定場域空間	既有許可使用細目無法容納	並非附屬於其他建築物或設施	
原住民族傳統耕作慣俗使用	V	X	V	考量目前業有林下經濟該容許使用項目，是否有新增該項目之必要性，仍有待評估。

表5 營建署已評估確定表（會議資料第17-19頁）

待討論項目	下列3項原則均符合者，同意新增			評估結果
	有特定場域空間	既有許可使用細目無法容納	並非附屬於其他建築物或設施	
再生水處理設施	V	V	V	新增為「廢（汙）水處理設施」之細目。

國土計畫法下之容許使用項目及細目



考量現行「容許使用項目」之「名稱」，或有未符實務執行需求，或範疇過於廣泛、未能一望即知等情形，因此再予調整如表6（會議資料第19-20頁）

現行容許使用項目	修正後之容許使用項目
寵物骨灰灑葬區	寵物殯葬設施
自然保育設施、生態體系保護設施	自然生態保育設施
水源保護及水土保持設施	水源保護設施、水土保持設施

經整理後之容許使用項目及細目詳如 [附件2（大表）](#)

▶ 閱讀說明詳見下一頁

議題二

前開國土計畫法下之容許使用項目及細目
調整評估原則是否妥適？

國土計畫法下之容許使用項目及細目

附件 2 閱讀說明

原管制規則項目及主管機關

未來管制項目及其主管機關

調整說明

非都市土地使用管制規則（附表1）				國土計畫土地使用管制規則（草案）				說明
容許使用項目	細目	目的事業主管機關		容許使用項目	細目	建議修正之目的事業主管機關		
		中央	地方			中央	地方	
04.農作產銷設施	育苗作業室	農委會	農業(產業發展)局(處)	04.農作產銷設施	育苗作業室	農委會	農業(產業發展)局(處)	
	菇類栽培設施				菇類栽培設施			
	溫室或網室				溫室或網室			
	作物栽培及培養設施				作物栽培及培養設施			
	-	各種農業改良物及試驗場地及設施(特)	農委會		農業(產業發展)局(處)	原為特目		
					糧商興(擴)建碾米設備暨相關設施(特)			可於其他細目容納

左右相同，即無調整

左無內容，即為新增者

有刪除線者為欲刪除之項目與調整緣由

議題二/

國土計畫法下之容許使用項目及細目

附件 1 閱讀說明

未來管制項目及細目

左項使用於各功能分區分類之容許情形

容許情形說明

各項使用與功能分區分類之容許情形		國土保育地區				海洋資源地區	農業發展地區					城鄉發展地區					備註	部會意見
容許使用項目	細目	國1	國2	國3	國4		農1	農2	農3	農4	農5	城1	城2-1	城2-2	城2-3	城3		
01.農作使用(包括牧草)	農作使用	○	○	依《國家公園法》進行管制	依《都市計畫法》進行管制	另行擬訂	●	●	●	●	依《都市計畫法》進行管制	依《都市計畫法》進行管制	●	原核發開發許可地區、屬獎勵投資條例同意案件...	●	●	詳見附件一	機關研商會議各部會建議說明
02.農舍	農舍及農舍附屬設施	×	×				○	○	○	○			×		○	×		
	農產品之零售	×	×				○	○	○	○			×		○	×		
	農作物生產資材及日用品零售	×	×				○	○	○	○			×		○	×		
	民宿	×	×				○	○	○	○			×		○	×		
03.私設通路	私設通路	○	○				○	○	○	×			×		○	×		
04.農作產銷設施	育苗作業室	○	○				●	●	●	○			×		●	×		
	菇類栽培設施	○	○				●	●	●	○			×		●	×		
	溫室或網室	○	○				●	●	●	○			×		●	×		

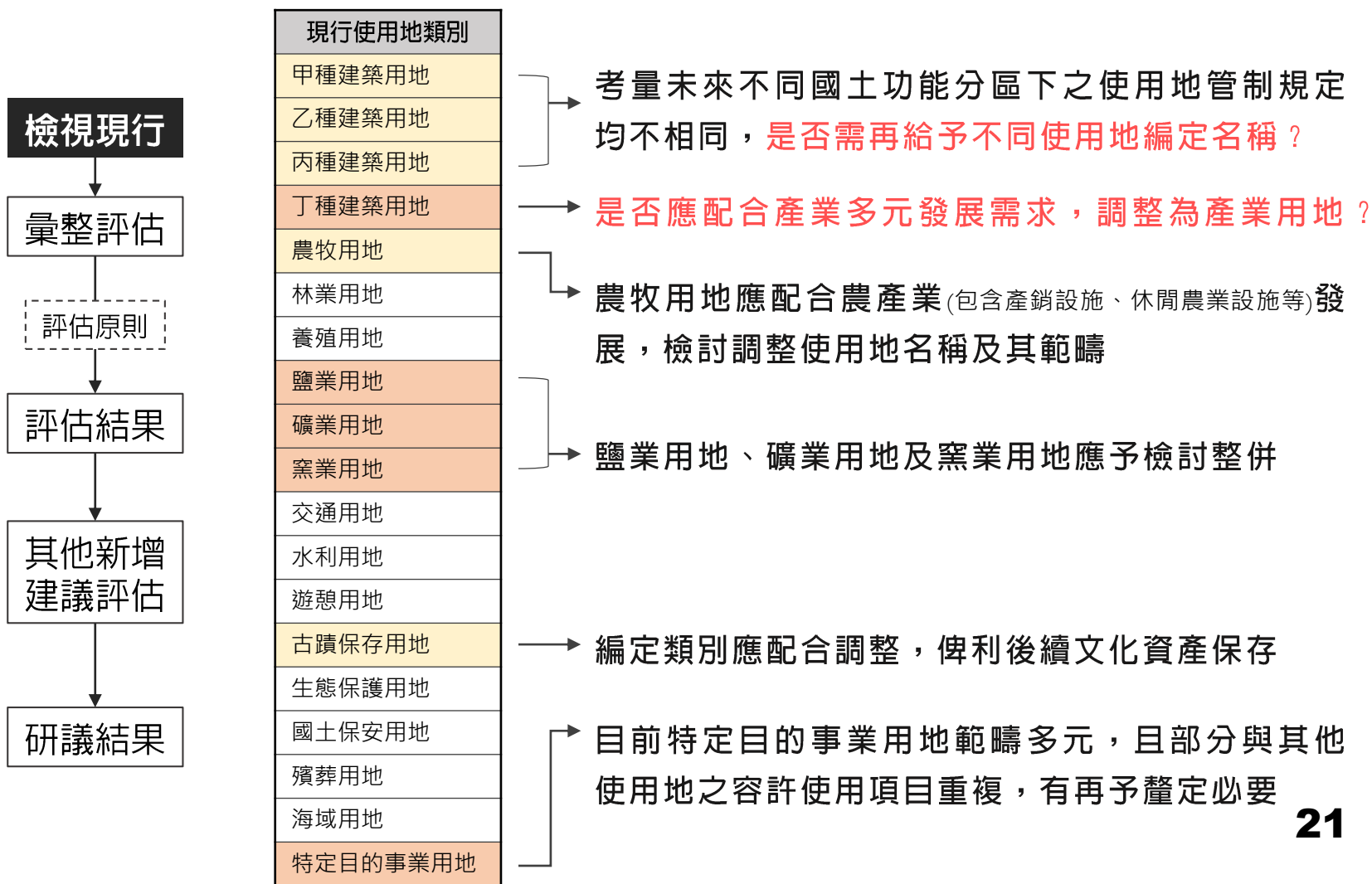
● 免經國土機關同意使用

○ 應經國土機關同意使用，達一定規模以上則需進行使用許可申請

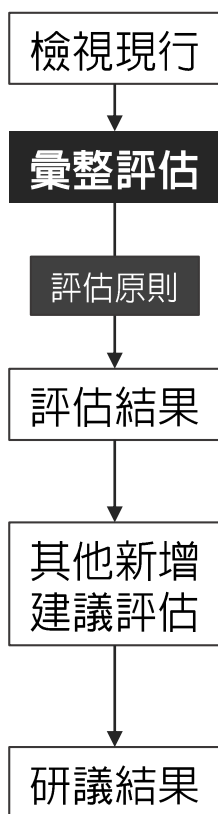
× 不允許使用

議題三 /

國土計畫法下之使用地編定



國土計畫法下之使用地編定



本於「有理想、可操作、不增加大幅成本」之核心精神，為使土地使用管制應以順利接軌，就後續是否保留或新增使用地編定類別，評估原則如下

1

具有明確使用範疇者

(即容許使用項目、細目)

2

具有特定使用強度者

(即建蔽率、容積率)

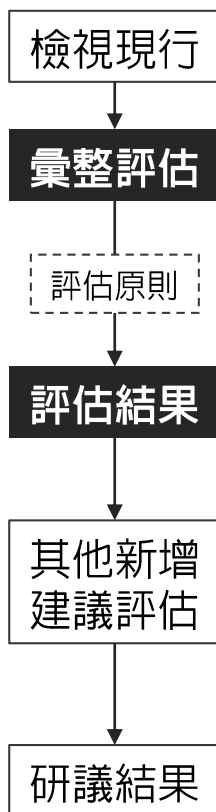
3

該類型使用面積達一定規模以上，且不需要耗費大量行政成本 (包含時間、人力、經費、資源等)，進行重新調查及編定者

4

具有導正現況、引導正向發展、有利管制、管理權責利於劃分等功能，符合當前國土空間規劃理念者

國土計畫法下之使用地編定



現行使用地類別	原則1	原則2	原則3	原則4
甲種建築用地	×	○	○	○
乙種建築用地	×	○	○	○
丙種建築用地	×	○	○	○
丁種建築用地	○	○	○	×
農牧用地	○	○	○	×
林業用地	○	○	○	○
養殖用地	○	○	○	○
鹽業用地	×	×	○	×
礦業用地	○	○	○	×
窯業用地	×	×	○	×
交通用地	○	○	○	○
水利用地	○	○	○	○
遊憩用地	○	○	○	○
古蹟保存用地	○	○	○	×
生態保護用地	○	○	○	○
國土保安用地	○	○	○	○
殯葬用地	○	○	○	○
海域用地	○	○	○	○
特定目的事業用地	○	○	○	×

表7 現行非都市土地使用地編定評估情形
(會議資料第23-24頁)

以前開判準原則

針對目前非都市土地
19種使用地編定類別
逐一加以檢視

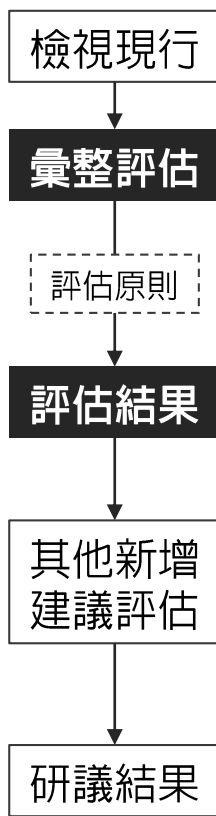
○ 指符合該項原則

× 指未符合該項原則

□ 為繼續保留者

□ 為需再行調整者

國土計畫法下之使用地編定



甲、乙、丙種建築用地

丁種建築用地

特定目的事業用地

鹽業用地、礦業用地、窯業用地

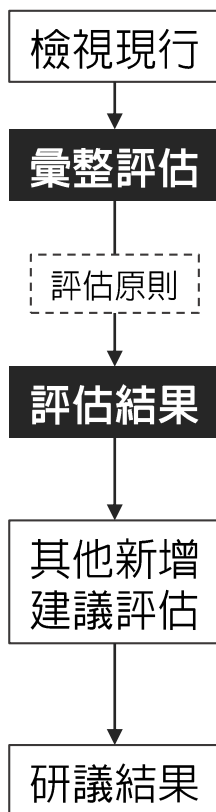
古蹟保存用地

農牧用地

- 非都市土地住宅及商業大多有混合使用情形，不易區分為該二種使用
- 非都市土地商業活動大多屬地區性、鄰里性之性質

→ 爰該三種使用地予以整合，名稱調整為建築用地
→ 或參考國外土地使用分區名稱，調整為居住用地

國土計畫法下之使用地編定



甲、乙、丙種建築用地

丁種建築用地

特定目的事業用地

鹽業用地、礦業用地、窯業用地

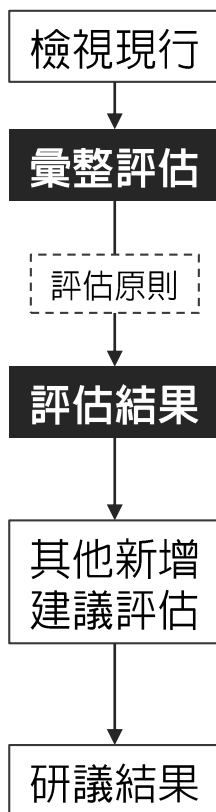
古蹟保存用地

農牧用地

- 考量現行產業多元，為利後續土地使用，爰調整丁種建築用地名稱為**產業用地**
- 考量農業生產與其他農業活動使用型態不同（土地使用方式（有無建築/設施）、使用強度），又為與現行農業發展條例規定之「**農業用地**」有所區隔

→ 將一級產業農牧用地調整為農業生產用地
→ 有建築物或設施者，則新增農業設施用地

國土計畫法下之使用地編定



甲、乙、丙種建築用地

丁種建築用地

特定目的事業用地

鹽業用地、礦業用地、窯業用地

古蹟保存用地

農牧用地

- 考量鹽礦、瓷土等屬礦業法範疇，將該三種使用地予以整合，又考量土石採取等相關項目，故調整名稱為**礦石用地**
- 依據文化資產保存法規定，調整為**文化資產保存用地**
- 參考都市計畫劃設有道路、學校、社教機構、體育場所、醫療衛生機構等公共設施或公用事業相關用地

→ 調整為能源用地、環保用地、機關用地、文教用地、衛生及福利用地，並保留「特定用地」

（作為無法容納如前開使用地編定類別下之公共設施或公用事業使用）

國土計畫法下之使用地編定

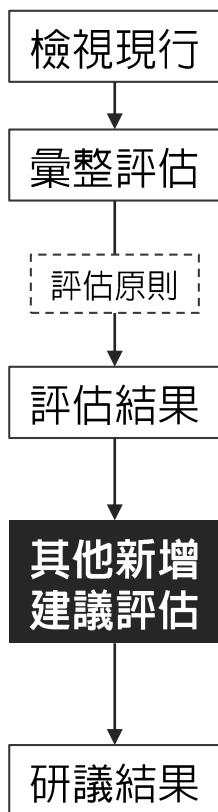
營建署於107.07.16邀集專家學者進行討論，與會委員及機關代表建議評估新增以下用地，其評估結果如下

表8 新增使用地判準原則分析表（會議資料第26-27頁）

現行使用地類別	原則1	原則2	原則3	原則4
宗教用地	○	○	▲	○
電信用地	○	○	▲	▲
郵政用地	○	○	▲	▲
農田水利用地	▲	▲	▲	○
氣象用地	○	○	▲	○
原住民族慣俗耕作用地	▲	▲	▲	▲
港埠用地	▲	▲	▲	▲

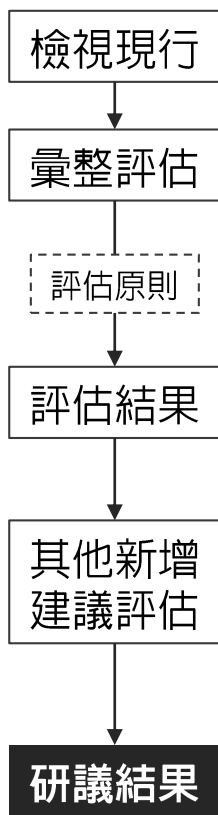
- 指符合該項原則
- X 指未符合該項原則
- ▲ 指應再請有關機關再評估並提供意見
- 同意新增者

表9為專家學者或機關建議新增或修正使用地編定類別研析說明



議題三 /

國土計畫法下之使用地編定



現行使用地類別	國土計畫法下之使用地(107)
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

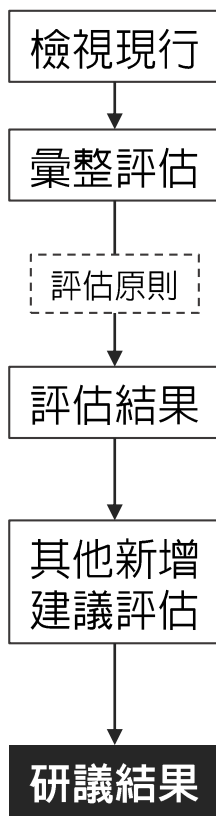
表 10 使用地編定類別前後對照
(會議資料第29-30頁)

現行使用地類別	國土計畫法下之使用地(107)
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
19.特定目的事業用地	16.宗教用地
	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

■ 經調整者

- 考量非都市用地龐雜、未編定地亦多，故第一版編定採直接轉換
- 申請使用許可或申請同意使用案件，將依各該許可之土地使用計畫進行管制，故研議以註記方式處理，如建築用地(許)

國土計畫法下之使用地編定



整理後之各容許使用項目及細目之適當編定類別詳如

附件3（大表）

▶ 閱讀說明詳見下一頁

議題三

1. 現行與未來使用地編定類別對應方式是否妥適？
2. 容許使用項目對應之使用地編定類別是否妥適？

國土計畫法下之使用地編定

附件 3 閱讀說明

- 單一使用項目僅對應至一使用地容許使用（同一使用不予重複納入不同使用地下）
- 線性設施（例如管線）或附屬性設施（例如水土保持設施）原則不予研訂其使用地類別，未來評估依循應經申請同意或使用許可等程序處理

容許使用項目	細目	使用地
43.住宅	住宅	建築用地
	民宿	
45.零售設施	綜合商品零售設施	
	一般零售設施	
	特種零售設施	
46.批發設施	批發設施	
47.倉儲設施	倉儲設施	

第三場
座談會

107.11.30

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