

檔 號：

保存年限：

## 內政部營建署 函

機關地址：10556臺北市松山區八德路2段342號

聯絡人：蔡侑蒼

聯絡電話：8771-2345#2968

電子郵件：bleedtsai@cpami.gov.tw

傳真：02-2777-2358

10556

臺北市松山區八德路2段342號

受文者：本署綜合計畫組(1科)

發文日期：中華民國108年1月3日

發文字號：營署綜字第1071368860號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨

主旨：檢送本署107年12月20日召開「國土計畫法下土地使用管制調整方向」第4場座談會會議紀錄1份，請查照。

說明：依本署107年12月17日營署綜字第1071357552號開會通知單續辦。

正本：王委員瑞興、林前處長學堅、長榮大學土地管理與開發學系 吳副教授彩珠、行政院農業委員會、交通部觀光局、經濟部工業局、內政部地政司、新北市政府、桃園市政府、臺中市政府、臺南市政府、高雄市政府、屏東縣政府、花蓮縣政府、國立成功大學

副本：本署綜合計畫組(1科)、城鄉發展分署(區域發展課)(含附件)

署長 吳欣修

「國土計畫法下土地使用管制調整方向」第4場座談會  
會議紀錄

壹、會議時間：107年12月20日（星期四）下午2時30分

貳、會議地點：本署107會議室

參、主持人：林組長秉勳

記 錄：蔡侑蒼

肆、出席人員：詳簽到簿。

伍、議題簡報說明：略。

陸、決議：

本次座談會與會專家學者、機關所提意見，請業務單位  
納入「國土計畫土地使用管制規則」後續研訂參考。

柒、散會：下午5時10分

## 附錄：與會人員發言紀要

### 一、王委員瑞興

(一) 第一次編定使用地，原則採轉載方式辦理，有下列問題：

1. 轉載說來似乎簡單，實則繁瑣，如採電腦系統轉載有其限制性；如以人工作業，則以數量高達七百餘萬筆，參據早年辦理非都市土地使用分區第一次編定公告作業，即使分十期十一年始完成，每一縣市作業時間為期一年，之後仍遺留各式各樣許多問題。
2. 實務上仍有許多無法轉載者如農業設施、宗教、能源、環保、機關、文教衛生及福利、特定用地，則須透過現地勘查，而農業設施用地原屬農業經營不可分離範疇，原編為農牧用地，未來必面臨分割問題，是地政測量人力所難承受，費用也是民眾未必願意負擔，之後如何限制移轉，也須配套。總之，列農業設施用地之利有限，問題甚多。
3. 特定用地擬將現行特定目的事業用地於第一次劃設國土功能分區分類時，先行直接轉載為特定用地，後續再檢討變更為其他更適當之使用地別，則面臨二項問題：
  - (1) 現行特定目的事業用地事實上包括預擬國土計畫 22 種使用地中宗教、能源、環保、機關、文教、衛生及福利用地，既已有適當使用地別，而特定目的事業用地僅四萬餘公頃，宜全面一次完成分別編定轉換，否則列有宗教等 5 種使用地，失去意義。
  - (2) 後續再檢討變更為其他更適當之使用地別，則涉及檢討變更屬性及其立法之困擾。

4.表 2 使用地編定類別前後對照表，其中宗教用地備註建議增列遊憩〈第一次編定以此為主〉、特定目的事業〈嗣後修法新案變更為此用地〉及甲乙丙建築用地〈極少數，未來也可考量維持建築用地〉。又能源、環保、機關、文教衛生及福利用地建議備註特定目的事業用地。農業設施用地備註農牧、林業及養殖用地。

5.暫未編定仍有數萬公頃，在山坡地土地可利用限度尚未查定前，國土計畫功能分區之下使用地別仍應有暫未編定用地一項。

(二) 議題一說明(一)「後續土地使用管制係依據國土功能分區分類辦理，並非按使用地編定類別」一節，依國土計畫法立法原意，最終仍依使用地類別管制使用，故有變更使用、使用許可及容許使用，與現制有其共通之處。因此說明(二)視容許使用項目，給予適當使用地編定類別，在邏輯上，與原則轉載相違，也少了限制或禁止變更使用之管制層次。

(三) 既有合法建築權益保障方式

1.建議依照全國國土計畫第九章第二節/國土功能分區及其分類之土地使用指導事項之參/農業發展地區第一至第四類明定「屬原依區域計畫法編定之可建築用地，經直轄市、縣〈市〉主管機關及農業主管機關認定不妨礙農業生產環境者，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」。

2.至於遊憩用地因其屬性多元，例如高爾夫球場、渡假村及森林遊樂區均非以建築使用為目的，不宜與甲乙丙丁建築用地採取同一處理方式。

#### (四) 其他

- 1.背景說明尚未辦理測量之土地約 21 萬餘公頃應屬舊資料，請參考內政統計更新。
- 2.理論研究需要實證，才能確認可行性，尤其管制方式有別於現制，究竟更優，或窒礙難行，不無疑慮。

## 二、林前處長學堅

### (一) 有關議題一用地編定之相關議題範疇：

- 1.原位於特農的甲種建築用地、山坡地的丙種建築用地，以後如皆轉換為建築用地，建議轉換方式須清楚其原本的用地別，以利保障其各自原有開發權益。
- 2.有興辦事業計畫之特定目的事業用地直接轉載應較容易，但如涉及沒有興辦事業計畫者，需另外思考如何轉換。

### (二) 就簡報第 13 頁來看，如民眾要在原本的農業用地上建一個菇類栽培室，則是否是先看他在農業發展地區可否容許使用，如要申請同意，那要先申請國土機關同意後始得使用，而後再看是否涉及建築法或其他相關法規，並去申請建照等等，再看應編定為何種用地別，這樣的程序對民眾而言似乎太複雜了。

### (三) 有關可建築用地建築權益保障之議題，可建築用地應不侷限於甲種、乙種、丙種、丁種建築用地與遊憩用地。

## 三、行政院農業委員會

### (一) 有關議題一用地編定之相關議題範疇：

- 1.首先須釐清「農業設施用地」並非本會主張，其緣由係因其

他國土計畫土地使用管制研究案內曾敘及未來將無特定目的事業用地，為原特定目的事業用地之農業相關部分轉換所需，始研議以農業設施用地作為對應轉換。至於農業生產用地主要係供一級產業生產所需，爰以該用地別進行控管、統計。另建議應將基礎產銷設施納入農業生產用地容許使用範疇。

- 2.以會議資料第7頁內容：「基於國土功能分區分類係依據土地資源條件劃設，較現行區域計畫之使用分區或使用地編定類別更符合土地資源條件，故為引導土地朝正向使用，後續如屬國土保育地區第一類之應經申請同意使用項目，自得申請使用，不論其目前使用地編定類別」其貌似令使用地虛級化，但依國土計畫法規定，是否仍應以使用地進行管制。

(二) 有關可建築用地建築權益保障之議題：

- 1.簡報第19頁顯示原可建築用地再農業發展地區者，保留可做城鄉發展性質使用（居住、商業、觀光遊憩）。但在未來管制內容中（原研擬之附表一（OX表）），有些使用本來就屬容許範圍，以19頁這樣的撰寫方式可能會讓人有所誤解，文字論述建議應再斟酌。
- 2.當初研議各國土功能分區之容許情形時，已將原使用地容許使用項目一併考慮，如國土保育地區第一類納入城鄉性質之容許使用項目是否適宜，應再予釐清。

#### 四、行政院農業委員會林務局

(一) 議題一、國土計畫法下之土地使用管制架構：

- 1.依據106年內政部統計年報，農牧用地(27%)、林業用地

(45%)、國土保安用地(8%)及暫未編定地(2%)，共佔所有使用地 82%；相較之下，甲、乙、丙、丁建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地，總計僅佔所有使用地 4%。因此，思考國土保育地區及農業發展地區之使用管制時，建議想像成「國保區及農發區內，各項農林漁畜以外之容許使用，大多數是在減損農地及林地」。

2. 會議資料第 7 頁分析「基於國土功能分區分類係依據土地資源條件劃設，較現行區域計畫之使用分區或使用地編定類別更符合土地資源條件」乙節，該論述對於部分使用地尚屬合理，惟依據山坡地可利用限度查定結果，編定為農牧用地、林業用地、國土保安用地者，或依國有林事業區、保安林、試驗林地編定為林業用地或國土保安用地者，使用地即具有土地資源特性意涵，建議該等使用地轉換為國土計畫之使用地後，仍應作為管制依據。
3. 以農發 3 為例，農作使用採免經同意使用，惟農發 3 約有一半面積為現行林業用地，顯然不宜開放作農作使用，因此仍須就林業用地賦予管制效果。
4. 現行非都市土地使用管制規則訂有「使用分區內各種使用地變更編定原則表」(第 27 條)，並對於山坡地用地變更，訂有興辦事業計畫最小面積限制(第 52-1 條)，因此限制多種開發類型及避免零星開發。現行森林區、山坡地保育區之林業用地，未來劃設為國保 2 之後，容許使用項目反而增加，例如：汽車修理廠、駕訓班、飛行場、貨櫃集散站、老人福利機構、零售設施、餐飲設施、一般旅館、民宿、露營區…等，採「應經同意使用」。可能造成小面積之個案申請，但申請數量龐大之情形，後續如何在「同意使用」審查

制度予以控管，以維持國保 2 之環境永續，仍有賴營建署周詳規劃。

5. 至於使用地轉載，依據會議資料 (p.10) 表 2，林業用地、國土保安用地、生態保育用地、遊憩用地將依原用地別轉載，丙種建築用地轉載為建築用地，本局認為尚屬妥適。

## (二) 議題二、既有合法建築權益保障方式：

1. 對於既有建築用地，保障其部分使用權，並依國土功能分區分類限制部分使用，該管制方式尚屬妥適。惟部分使用項目應採「應經同意使用」，以附件 3「國土計畫土地使用管制規則之容許使用情形表—以國土保育地區第一類」為例，於國保 1 興辦「旅館—國際觀光旅館」「戶外遊憩設施—動物園、遊樂園與主題樂園」等，有明顯外部性之使用行為，仍應查對於該國土功能分區分類之影響，建議採「應經同意使用」或部分「不允許使用」，達一定規模以上並應申請使用許可。
2. 另建議後續討論範例以國保 2 為例。因國保 2 有較多「應經同意使用」及「免經同意使用」(例如汽車修理廠、駕訓班、飛行場...等)，可凸顯農業生產用地、林業用地及國土保安用地未來可能轉作其他使用之情形。

## 五、交通部觀光局

簡報第 13 頁、會議資料第 9 頁內容，以先前的附件資料 (原研議之附表一內容 (OX 表)) 所示，住宅於國土保育地區第一類土地應不允許使用，此部分是否為誤植？

## 六、內政部地政司

原編定之甲種、乙種、丙種、丁種建築用地如其上無建築或設施者，是否也一併直接轉載為建築用地？

## 七、新北市政府

(一) 建議營建署加強國土計畫相關委辦案委託團隊間之橫向聯繫，以使用地類別為例，國土功能分區圖劃設手冊草案為 16 種使用地，但今日座談會資料為 22 種使用地；又有關容許使用項目，本案所列 69 種容許使用項目，惟另案所列容許使用項目為 64 種，建議相關資料應有一致性。

(二) 有關現行暫未依區域計畫法編定使用地之土地，未來在國土計畫土地使用管制架構下如何編定使用地別。

(三) 有關營建署建議特定目的事業用地先轉載為特定用地再依其使用性質變更編定為合適使用地，前開程序有無限訂作業期限，又相關制度應完善以保障民眾權益。

(三) 有關可建築用地建築權益保障之議題：

1. 如在某一國土功能分區分類中原屬禁止使用之項目，因應原可建築土地之權益保障而得以開發使用，會否與國土計畫法第 32 條衝突？

2. 使用地位於各功能分區分類之使用強度是否可能有所限縮？

3. 未來使用地別相關的管制、違規懲處、變更程序、估價等等是否將有相關研究進行機制研議？

4. 如與未來管制內容不符而使用縮限者，是否需給予補償？又如屬複合型使用則應如何辦理？

## 八、臺中市政府

(一) 議題一、國土計畫法下之土地使用管制架構：

1. 查未來各國土功能分區及其分類係依土地資源特性來做劃設，在國土計畫架構下的土地使用管制，將以分區及其分類來做使用管制，非依使用地類別，本府敬表同意。

2. 現行非都市的農牧用地未來依部裡規劃，將視使用內容轉劃為農業生產用地或農業設施用地部份，本府敬表下列意見：

(1) 按農業發展條例第 3 條規定，耕地係指依區域計畫法劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。另按同條例第 16 條規定，每宗耕地分割後每人所有面積未達 0.25 公頃者，不得分割。假如一宗農牧用地(耕地)上之農業設施範圍不及 0.25 公頃或扣除農業設施後的面積不及 0.25 公頃，依現行規定似無法辦理耕地分割，轉劃為農業生產用地或農業設施用地。且現行農業設施為農牧用地的容許使用內容，經農業主管機關許可後，申請人可於農牧用地上興建農業設施使用，此模式行之多年，是建議現行之農牧用地維持單一轉軌，不要拆分為二，以方便土管的操作。

(2) 假如未來農牧用地仍朝一轉二方式對轉，其符合何種條件應對轉何種用地？該由何機關(單位)確認該宗農牧用地應對轉為何種用地？應予明確，避免爭議。

3. 早期宗教建築設施是編定為遊憩用地，後來規定改為應編定為特定目的事業用地。未來國土在做使用地對轉時，建議應將屬早期編定做宗教建築設施之遊憩用地做一清查分劃(或可比照特定用地分年度清查)。

(二) 議題二、既有合法建築權益保障方式：

查非都市土地使用管制規則第 9 條有規定現行非都土地之甲、乙、丙、丁建築用地及遊憩用地之建蔽率及容積率，然未來國土計畫架構下的土管，在保障既有合法建築權益前提下，將配合所在區位(國保區、農發區)做使用強度適當降等及容許使用項目的轉換，民眾對於其財產權被降等(縮水)應會提出強力抗議，建議應提出有力的論述或配套措施以為因應。例如，現行的特定農業區、丁種建築用地(建蔽率 70%、容積率 300%)如劃為農業發展區後，已不能申請做工業設施使用，必須配合容許使用項目降等使用，其價值必然少於原取得價格。雖國土計畫法對於限建並無需補償規定(禁建才有)，惟站在民眾立場必然會有所反應，故建議是否於實施國土計畫土管前？年就應做此方面的宣導，減少民眾因訊息落差而提出求償或國賠。

## 九、臺南市政府

- (一) 規劃團隊目前提出國土計畫法下之使用地計 22 種用地別，並朝向不再新增編定特定用地，該如何因應未來非都市土地新增開發類型或土地使用項目之產生。
- (二) 規劃團隊提出「1.建築用地」之定義係指「供公共設施、公用事業或特定事業以外之其他建築使用者。」，是否隱含未來無法作適當分類者，似可編定為建築用地，替代特定用地之用意。
- (三) 特定目的事業用地先行直接轉載為「特定用地」，後續再逐步檢討變更為適當用地，對於「逐步檢討變更」之作業是否要比照第一版國土功能分區圖及編定使用地核定之審議機制，需透過 2 級國土計畫審議會同意後始得調整。

- (四) 對於既有合法建築權益保障，包含已編定之可建築用地（不論是否開闢），目前僅提出甲乙丙丁建築用地、遊憩用地為限，惟非都市土地可建築用地尚有特定目的事業用地、殯葬用地等且為私人所有，建議宜納入考量權益保障範圍。

## 十、高雄市政府

- (一) 原有依開發計畫及興辦事業計畫管制之土地，在國土計畫法施行後係依原有計畫管制其使用強度及允許使用項目，抑或須依編定後之國土計畫使用地規定辦理，建請釐清。
- (二) 考量大部分特定目的事業用地可由其開發計畫書或興辦事業計畫或現行使用情形清楚分辨使用性質，建議現階段可直接依其使用性質編定為適當之使用地，毋須先編定為特定用地後下階段再檢討變更為更適當之使用地編定類別，建請貴署納入制度設計評估。
- (三) 依據國土計畫法規定，直轄市、縣(市)國土計畫應於 109 年 4 月 30 日前公告實施，惟完成草案並依規定辦理公開展覽、舉辦公聽會期間，貴署國土計畫土地使用管制規則及使用許可審議規則仍尚在研擬階段(預計 110 年完成)，然在管制規則內容未明確且未發布實施前，地方政府恐難回應民眾詢問土地使用相關疑義，建請加速法令研訂，俾利地方政府擬定縣市國土計畫內容並向民眾說明國土計畫土地使用管制。

## 十一、屏東縣政府

有關可建築用地建築權益保障之議題，對於特定目的事業用地、宗教用地是否亦得適用？

## 十二、營建署綜合計畫組

(一) 有關議題一用地編定之相關議題範疇：

1. 未來使用地別將規劃以電腦直接轉載，原則上不須進行現勘，如屬特定目的事業用地有興辦事業計畫者，以其計畫內容編定，原則上不會循現況編定，將以目前編定內容直接轉載。
2. 有興辦事業計畫之特定目的事業用地之轉載應可一步到位，但可能須與縣市政府討論並梳理目前特定目的事業用地之計畫內容。
3. 仍請農委會就國土計畫土地使用管制相關議題，於 12 月底前提供貴會完整意見，俾供本署納入研議。

(二) 以目前規劃方向，從國土功能分區分類之劃設應可大致了解原本土地係歸屬於何種用地別，如需彰顯原本使用地內容，也可考量在未來土地使用證明上多增加此項目，其必要性可後續再進行討論。

(三) 有關未來區域計畫轉為國土計畫管制而造成限建、容許使用項目減少者，就過去討論情形與大法官解釋，是沒有補償的。

(四) 未來將考量以附件三之格式，做為未來國土計畫土地使用管制規則之附表呈現方式。

「國土計畫法下土地使用管制調整方向」第4場座談會簽到簿

時間：107年12月20日(星期四)下午2時30分

地點：本署107會議室

主持人：林組長秉勳

林秉勳

記錄：蔡侑蒼

| 出席人員     | 職稱 | 簽到處                       |
|----------|----|---------------------------|
| 王委員瑞興    |    | 王瑞興                       |
| 林前處長學堅   |    | 林學堅                       |
| 吳副教授彩珠   |    | 請假                        |
| 行政院農業委員會 | 秘書 | 吳非昂<br>林務局 劉素安<br>林務局 劉俊毅 |
| 交通部觀光局   |    | 劉炯廷                       |
| 經濟部工業局   |    | 魏翠盈 林枝玲                   |
| 內政部地政司   | 科長 | 袁世芬                       |
|          | 科長 | 林人承                       |

| 出席人員  | 職稱 | 簽到處      |
|-------|----|----------|
| 新北市政府 |    | 李次明. 鮑恩寧 |
|       | 股長 | 陳文君      |
| 桃園市政府 |    | 蔡亞河 黃倫   |
|       |    | 羅右偉      |
| 臺中市政府 |    | 朱文彬      |
|       | 課長 | 杜勝坤      |
| 臺南市政府 | 副工 | 薛忠輝      |
|       |    |          |
| 高雄市政府 |    | 陳昭名 陳登偉  |
|       |    |          |
| 屏東縣政府 |    |          |
|       | 科員 | 林守濤      |
| 花蓮縣政府 |    |          |
|       |    |          |
|       |    |          |

| 出席人員         | 職稱 | 簽到處     |
|--------------|----|---------|
| 國立成功大學       |    | 趙子延     |
|              | 助理 | 趙子延     |
|              |    |         |
| 林副組長世民       |    |         |
| 張簡任技正順勝      |    | (公出)    |
| 廖簡任技正文弘      |    |         |
| 王簡任正工程司兼組長文林 |    | 王文林     |
| 蔡科長玉滿        |    | 蔡玉滿     |
| 本署綜合計畫組      |    | 蔡倫廷     |
|              |    | 周芸      |
|              |    |         |
|              |    | 姚信人     |
| 本署城鄉發展分署     |    | 陳仲憲     |
|              |    | 楊嘉喜 賴安村 |
|              |    |         |
|              |    |         |