

摘要

國土計畫法（草案）業於 98 年 10 月由行政院提交立法院審議，基於法律制訂相關作業規定，該法之相關子法及施行細則等配套法規亦需配合辦理先期作業，本報告即為其一之「國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」案之總結報告書，針對本委託研究案之辦理經過、各工作項目之研擬成果彙整說明，最後並提出本案觀點之結論與建議。

本報告第一章首先闡述本案之計畫目標、研究範圍與內容以及研究方法與流程等；第二章則為本案主要工作項目之一：國土計畫法施行細則之研擬過程說明，以及其他與本細則研擬相關之課題討論，並研提本施行細則草案之更新版本。

第三章則為本案主要工作項目之二：國土功能分區與其分類、分級之劃設、劃分、變更作業要點之擬定原則研議說明，以及本案研提之成果。其中並回顧過去相關單位委託辦理之研究計畫內容，做為本案有關功能分區分類、分級之劃設、劃分與變更作業原則擬定之參考，另外並將所擬之分類分級原則增訂於第二章之相關細則條文。

第四章則在所擬功能分區之分類、分級劃設原則的架構下，研提未來對於新舊土地使用管制銜接轉換機制之建議，並以宜蘭縣礁溪鄉做為本案預擬案例之討論，最後就現有土地使用管制方式進行優劣評估。

第五章則為本案所辦理完成之土地使用管制專家座談會、國土計畫法施行細則（草案）公聽會之舉辦情形進行說明，包含議程、參與人員及概況等；最後第六章則研提對於本法條文有關修訂、功能分區劃設與轉換機制等之結論與建議事項。

Abstract

The book is the final report of the project -"A Study of Enforcement Rules of National Land Planning Act and its related regulations". The content primarily is about the requirements of the project and the outcomes of the required work items, as well as the process of the work. In the end of the report, conclusions and recommendations are listed and proposed.

The first chapter describes the objectives of the project, scope and contents of the project, and research methods and framework. The second chapter describes the formation of the major work in this project : the study of Enforcement Rules of National Land Planning Act. Also the other issues are discussed in the chapter. In the third chapter, the other major item in this project : the study of guidelines and principles of Land Functional Areas and the classification, grading division are discussed. The relevant past commissioned research projects are evaluated and analyzed to provide background information for the study.

In Chapter Four, under the proposed framework of classification, grading division of the functional areas, the principles of conversion mechanism of land use control system are proposed. Moreover Jiaosi Township, Yilan County, being a case study area is discussed. Chapter Five is the report of seminars and public hearings held by project team. Finally in Chapter six the conclusions and recommendations are proposed and listed.

目 錄

摘 要	i
圖目錄	v
表目錄	vi
 第一章 緒論.....	 1
第一節 計畫目標.....	1
第二節 計畫範圍與內容.....	2
第三節 研究方法與架構.....	4
第二章 國土計畫法施行細則之研擬.....	7
第一節 國土計畫法（草案）之立法.....	7
第二節 施行細則（草案）之範疇界定.....	10
第三節 細則之課題分析與探討.....	15
第四節 國土計畫法施行細則（草案）.....	23
第五節 小結.....	38
第三章 「國土功能分區劃設、劃分及變更作業要點」擬訂原則.....	39
第一節 國土功能分區劃設規範.....	40
第二節 國土功能分區劃設文獻分析.....	43
第三節 國土功能分區之分類、分級劃設原則.....	60
第四節 小結.....	99
第四章 土地使用管制轉換機制.....	101
第一節 我國土地使用分區現況分析.....	102
第二節 土地使用管制轉換機制之建議.....	105
第三節 功能分區劃設與轉換預擬.....	121
第四節 計畫管制與編定管制之優劣評估.....	126
第五節 小結.....	130
第五章 座談會及公聽會辦理.....	131
第一節 土地使用管制專家座談會.....	131
第二節 國土計畫法施行細則（草案）公聽會.....	134
第六章 結論與建議.....	141
第一節 結論.....	141
第二節 建議.....	143

參考文獻	147
書籍、報告書	147
期刊文獻	148
附 錄	151
附錄 1 歷次工作會議紀錄	151
附錄 2 土地使用管制專家座談會-會議紀錄.....	163
附錄 3 國土計畫法施行細則公聽會-會議紀錄.....	183
附錄 4 歷次審查會議-意見回覆表.....	193
附錄 5 國土計畫法（草案）	213

圖目錄

圖 1	研究架構.....	5
圖 2	生態資源類模擬劃設.....	81
圖 3	文化與景觀資源類模擬劃設.....	81
圖 4	水資源類模擬劃設.....	81
圖 5	天然災害類模擬劃設.....	81
圖 6	海洋資源地區分類模擬劃設成果.....	89
圖 7	海洋資源地區分級模擬劃設成果與使用現況.....	90
圖 8	我國現行空間計畫與國土計畫體系.....	102
圖 9	土地使用管制轉換機制之建議.....	106
圖 10	功能分區與土地使用管制轉換之概念.....	118
圖 11	宜蘭縣現有土地使用分區圖.....	121
圖 12	礁溪鄉限制發展區圖.....	122
圖 13	礁溪鄉-都市及非都市土地使用分區及用地編定圖.....	124
圖 14	礁溪鄉功能分區模擬示意圖.....	125

表目錄

表 1	國土計畫法施行細則（草案）.....	25
表 2	國土計畫法（草案）對國土功能分區之相關規範.....	42
表 3	國土保育地區三大次分區簡表.....	45
表 4	城鄉發展地區四大次分區簡表.....	47
表 5	國土保育地區之劃設準則摘要表.....	51
表 6	國土保育分區之劃設準則摘要表.....	53
表 7	城鄉發展地區之劃設準則摘要表.....	54
表 8	國土保育範圍與使用地類別整合表.....	56
表 9	桃園縣區域計畫案例—城鄉發展地區劃設原則.....	59
表 10	生態資源類-劃設範圍現有法令規範與研究調查.....	62
表 11	文化與景觀資源類-劃設範圍現有法令規範與研究調查.....	63
表 12	水資源類-劃設範圍現有法令規範與研究調查.....	64
表 13	天然災害類-劃設範圍現有法令規範與研究調查.....	66
表 14	其他類-劃設範圍現有法令規範與調查研究.....	68
表 15	國土保育地區「第一級」範圍內之現有法令規範與調查研究.....	70
表 16	國土保育地區「第二級」範圍內之現有法令規範與調查研究.....	72
表 17	國土保育地區分類、分級劃設原則.....	80
表 18	海洋資源地區分類劃設原則.....	85
表 19	海洋資源地區分級劃設原則.....	88
表 20	海洋資源地區分類劃設範圍現有法令規範.....	88
表 21	非都市土地各使用分區用地編定統計表-以用地別為基.....	104
表 22	非都市土地使用分區與國土功能分區轉換原則.....	108
表 23	非都市土地編定用地與國土功能分區轉換原則.....	112
表 24	非都市土地與國土功能分區轉換對照表.....	117
表 25	新舊土地使用管制銜接之建議.....	119
表 26	土地使用管制專家座談會議程.....	132
表 27	土地使用管制專家座談會出席專家名單.....	133
表 28	國土計畫法施行細則公聽會邀請名單.....	135
表 29	國土計畫法施行細則（草案）公聽會議程.....	139

第一章 緒論

本案緣起為因應國土計畫法之立法進程，配合研擬國土計畫法之施行細則草案；並對於未來推行國土計畫勢必面臨與現行土地使用管制體系轉換銜接的相關課題，提前預擬研析，俾利國土計畫之順利推動，以期能兼顧原立法的理想性與實際操作面的可行性。本章主要闡述本案之計畫目標、計畫範圍與內容以及研究方法與流程，以下逐一分節說明。

第一節 計畫目標

內政部營建署城鄉發展分署於 95 年 4 月委託「財團法人國土規劃及不動產資訊中心」辦理「國土規劃前置作業辦理計畫—子計畫 9 國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」、另該分署亦於 97 年委託「國土保育範圍非都市土地容許使用項目檢討」，探討「非都市土地容許使用內容之歸類與調整」。然由於目前所擬之國土計畫法（草案）經營建署於 96 年至 98 年間召開 19 次部會協商會議，相關條文內容及規範已大幅調整變動，為配合 98 年 10 月 8 日行政院第 3165 次院會討論通過並於同日送請立法院審議之國土計畫法（草案）內容，主辦單位營建署爰修訂上開之施行細則。

依據國土計畫法（草案）第 31 條第 2 項規定：「第 23 條有關國土功能分區與其分類、分級之劃設及變更條件，以及與前項不相容使用之性質、用途、規模與項目，相容或相同使用之條件、程序、性質、用途、項目、規模、強度及其他應遵行土地管制事項之規則，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關定之」。爰此，為因應此版國土計畫法通過實施，亟須建立「國土功能分區及其分類分級之劃設、劃分及變更作業要點」之擬訂原則與制度轉換機制，俾利上開「土地管制規則」之研擬與制訂。

另依「中央行政機關法制作業應注意事項」第 16 點規定「草擬法律制定、修正或廢止案時，對於應訂定、修正或廢止之法規命令，應一併規劃先期作業，於法律公佈實施後 6 個月內完成發佈」。為配合國土計畫法（草案）審議程序及相關法制之建置，俾利未來行政機關研擬國土計畫法相關子法之參據。上述是為本案之計畫目標。

第二節 計畫範圍與內容

依據本案邀標書之規範及修訂完成之工作計畫書，本研究團隊與計畫委託單位於 99 年 6 月 1 日第一次工作會議中所達成對於計畫範疇之共識，主要工作內容為以下四項：

一、國土計畫法施行細則（草案）之修訂

依據目前送立法院審議中之國土計畫法（草案）內容，檢討修訂 94 年由營建署委託本中心辦理之《國土規劃前置作業辦理計畫—子計畫 9 國土計畫法施行細則與相關子法之制訂》研究後，研提依據國土計畫法（草案）-98 年版本內容之施行細則條文草案。

二、建立「國土功能分區及其分類分級之劃設、劃分及變更條件作業要點」之擬訂原則與制度轉換機制

整合既有之研究成果與過去其他與本計畫相關之委辦研究成果，並檢討未來國土功能分區之劃設原則，研提全國國土計畫、直轄市及縣（市）國土計畫各種功能分區及其分類分級之劃設、劃分及變更作業要點之擬訂原則；並依照以下兩種可能之不同情境（一）不變更土地使用管制標準（二）須變更土地使用管制標準，進行優劣評估。研提將現行非都市土地、都市土地、國家公園土地轉換為國土功能分區及其分類分級之制度轉換機制。

三、對本法修訂及其他相關子法制訂之建議

本案研究過程中，將收集對於國土計畫法及其他相關子法制訂之意見，提出原則性建議，相關子法包括：

- (一) 國土計畫法草案中對「開發許可」相關條文及其子法之建議。
- (二) 對國土計畫法草案中各國土計畫所列應載明事項之建議。
- (三) 國土計畫所列應包含圖資之原則性建議。
- (四) 國土保育地區原住民族土地及海域經營管理策略訂定原則建議。

四、辦理專家座談會與施行細則公聽會

本案依工作計畫書規劃應辦理 1 場專家座談會，並且於期末報告前完成辦理 1 場國土計畫法施行細則之公聽會，相關細節如下：

- (一) 土地使用管制專家學者座談會：1 場（約 30-40 人）。邀請國土規劃、地政及土地使用管制研究領域專家學者 12 位以上出席。
- (二) 國土計畫法施行細則公聽會：1 場。廣邀學術界、NGO 團體、相關中央主管機關、各直轄市、縣（市）政府、及各目的事業主管機關就重要議題進行意見交換。

第三節 研究方法與架構

一、研究方法

(一) 文獻研究法：

本案首先針對過去國內相關研究成果進行分析，再與當前之國土計畫法（草案）內容比對後，發覺其衝突矛盾或疏漏不足之處，研提國土計畫法施行細則之修正方向與國土功能分區之分類、分級劃設原則與轉換機制。

(二) 焦點訪談

有鑑於未來國土功能分區之劃設部分亦屬地方縣市權責，本案也進行與地方縣市及熟悉國土、區域規劃之專家訪談，以及與地方縣市透過面對面討論，瞭解未來國土計畫於地方政府實際運作之課題，使本案研究成果更為具體可行。

(三) 舉辦專家學者座談會

本案依工作需求辦理土地使用管制專家學者座談會，邀請國土規劃、地政及土地使用管制研究領域專家學者出席。除依工作需求辦理一場外，對於相關議題亦將舉辦小型座談會，以透過集體的專家學者座談腦力激盪，蒐集各界意見後，納入本案研提之施行細則（草案）與功能分區劃設及轉換機制建立之修訂參考。

(四) 辦理公聽會

辦理國土計畫法施行細則公聽會一場，廣邀學術界、NGO 團體、相關中央主管機關、各直轄市、縣（市）政府、及各目的事業主管機關就重要議題進行意見交換。以便廣納各方的意見，做為本案施行細則結案前之修訂參考，並落實民眾參與的精神。

二、研究架構

基於上述，本案先以文獻回顧方式，將過去國內相關研究加以彙整分析後，研擬基於目前版本之國土計畫法（草案）施行細則架構，以及有關國土功能分區之分類、分級劃設原則與未來土地使用管制之轉換機制課題，隨後以透過召開國土計畫專家座談會或深度訪談的方式，期收集各方相關意見後獲取初步共識；另外，於本案後期依工作計畫書之規範，辦理國土法施行細則公聽會，廣泛聽取各界之意見，並參採相關意見後進行條文修訂後，研提本案之最終研究成果與建議，研究架構與流程詳見圖 1。

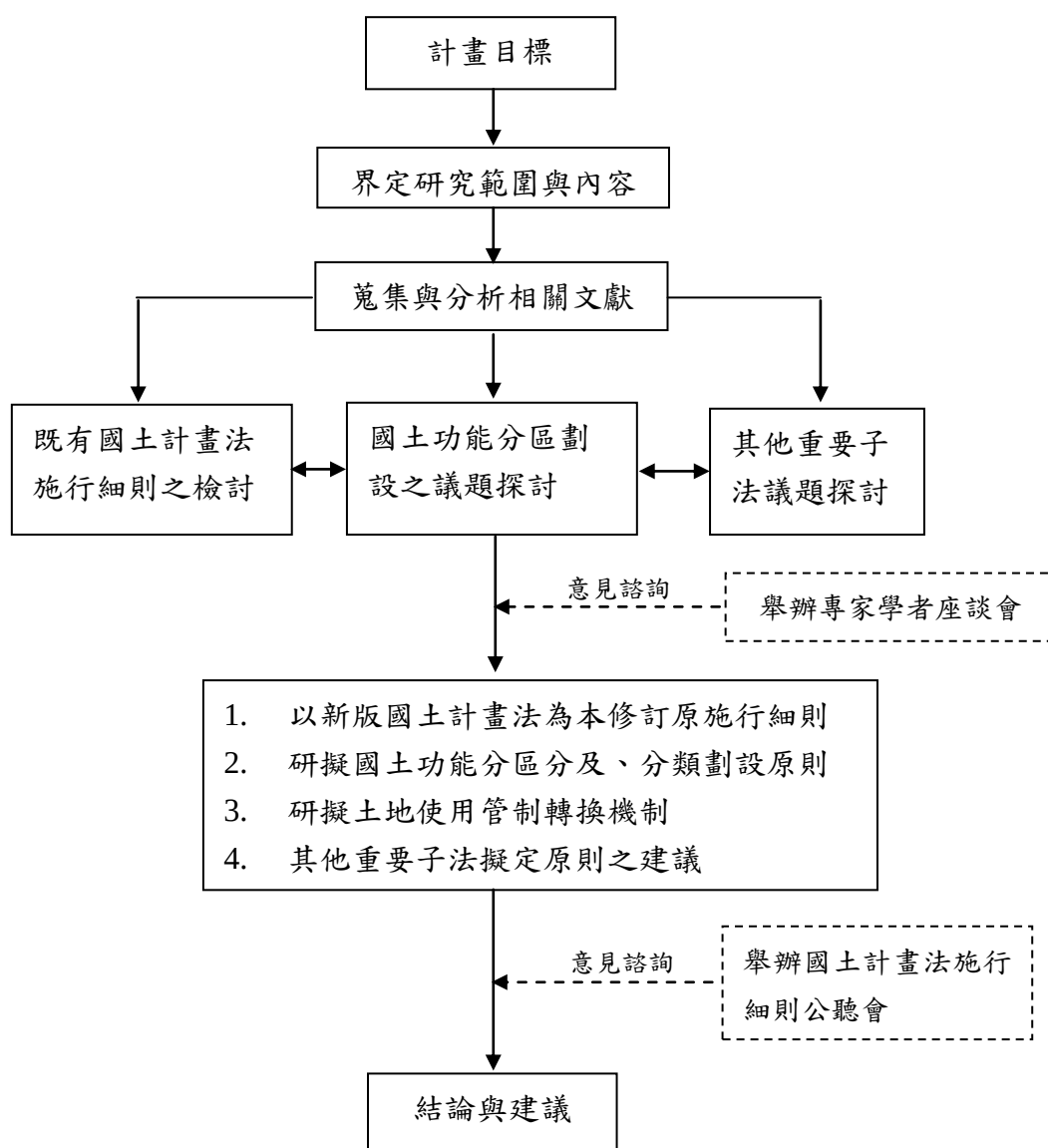


圖1 研究架構

第二章 國土計畫法施行細則之研擬

配合 98 年 10 月 8 日送請立法院審議之國土計畫法（草案）（以下簡稱本法）修訂其施行細則，為本案之主要工作項目之一。本章第一節先回顧國土計畫法（草案）的立法歷程與重點，以對本法整體研議背景有所瞭解；第二節則檢視過去營建署於 95 年委託辦理完成之「國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」研究，並針對本法新舊版本之差異進行比較分析，第三節彙整本法規範應納入施行細則的條文以及其他有待制訂的相關子法，以釐清施行細則擬訂之範疇；第四節則彙整研擬國土計畫法施行細則草案過程中之各項主要課題的探討；最後，本章最後一節則研提本案對於國土計畫法施行細則（草案）之建議內容。

第一節 國土計畫法（草案）之立法

在進行本案國土計畫法施行細則草案內容的檢討與修訂前，本節先就目前送審之本法草案立法歷程與重點簡要說明，另外本法草案條文亦置於本報告末之附錄 5，俾利於與本案相關研究成果相互參照。

一、立法歷程

國土計畫法研議的發展歷程自民國 82 年依據振興經濟方案及 90 年經發會共同意見，完成「國土綜合發展計畫法」草案開始，研議過程已近 18 年；其間 91 年曾第三度送立法院審議、92 年由內政部檢討修正名稱為「國土計畫法」後，93 年第四次送立法院並撤回審議中之「國土綜合發展計畫法」草案，在接續歷屆立法過程中，對於國土計畫法之制訂仍無法在立法院達成共識而完成立法。98 年八八風災造成我國重大的災損，國土計畫法又被重新重視，在內政部召開 19 次的研商會議後，以及補充行政院意見、新增海洋資源地區並納入原有國土復育條例的精神（有關權利保障及補償救濟等條件），再次於 98 年 10 月將國土計畫法草案送入立法院審議。

由以上國土計畫法立法過程概述，可約略得知我國國土計畫立法所遭遇的問題與困難。

二、立法重點

由於社會經濟與自然環境的轉變，上位政策的走向亦有所不同，國土計畫法條文內容經多年的修訂與調整，過程中逐漸融入重要的政策原則以及各界對於國土規劃應重視的課題建議。以下就本法立法的重點加以說明：

- (一) 國土計畫範圍應涵括陸域、海岸及海域三大部分。確立國土計畫體系為全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫及直轄市、縣（市）國土計畫。
- (二) 為提升國家競爭力，塑造良好都會區域發展環境，應依全國國土計畫之指導，由中央主管機關擬訂及推動都會區域計畫。
- (三) 為解決一定地區範圍內發展緩慢及特殊課題等需要，應依全國國土計畫之指導，由中央目的事業主管機關擬訂及推動特定區域計畫。
- (四) 國土計畫指導部門計畫。另為避免重複投資，發揮整體建設效益，一定規模以上之新興部門計畫，應於先期規劃階段與主管機關妥予協調。
- (五) 確立國土四大功能分區，合理配置國土資源。並得再予分類、分級，分別訂定不同層級之管制。
 - 1. 國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，並限制開發使用，對環境劣化地區應逐漸復育其生態機能。
 - 2. 海洋資源地區之保育、防護除比照前款規定辦理外，對港口、航道、漁業、觀光、能源、礦藏及其他重要資源，應整體規劃利用並增進其產業效益。

3. 農業發展地區應確保基本糧食安全，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星散漫之發展。

4. 城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適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。

(六) 建立公平及效率之國土功能分區轉用機制，除急迫性之國土保安與生態保育問題，原有合法權利仍繼續保障。

(七) 國土之開發及建設應確保開發者、使用者及受益者付費原則，建立公平及有效率之審議機制。

(八) 建置國土資訊系統。

(九) 設立國土永續發展基金。

(十) 確保效率、永續、公平、公義與民眾參與之原則。

第二節 施行細則（草案）之範疇界定

一、國土計畫法（草案）新舊版本檢討

本中心於 95 年完成之營建署城鄉發展分署委託研究「國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」研究中，既有「細則」之研究基礎為 94 年 2 月的國土計畫法（草案）版本，共計 23 條。其要點包含施行細則之「授權依據」、「與其他法令之適用順序」、「特殊課題」、「先期規劃階段」、「開發」之意義、「管理計畫」、「成長管理計畫」、「部門綱要計畫」、「景觀綱要計畫」、「防災綱要計畫」、「實施及財務計畫」、「開發計畫」等內容，以及「全國土地使用概念圖之比例尺」、「計畫年期」、「廣詢意見之適當方法」、「國土計畫擬定或變更之委託研究」、「徵求意見所做成紀錄之公開展覽」、「審議期間」、國土計畫書及有關圖說等「資訊之取得」、「國土計畫實施狀況之報告與備查」、「開發案件之補正與駁回優劣順序」、「施行細則之施行日期」等。

由於本法歷經各界會商檢討修正之變革，當前的 98 年版國土計畫法（草案）已與 94 年版本內容多所出入。因此，以下將先就 98 年國土計畫法（草案）版本與 94 年版本進行比較，指出其中的差異以做為本案施行細則檢討修訂之基礎。

94 年版之國土計畫法（草案）於 93 年 6 月經行政院會通過送至立法院審議，之後由於第 5 屆立法委員任期屆滿不續審而退回。內政部營建署對若干內容重新修正後於 96 年 1 月再次函報行政院，行政院秘書長於 96 年 6 月 1 日函請內政部參照法務部、行政院經濟建設委員會、行政院農業委員會、行政院有關單位意見再加研議。

之後歷經內政部跨部會十九次研商會議，行政院於 98 年 1 月指示將「國土復育條例」之「權利保障」、「補償救濟」納入「國土計畫法」規範、新增一國土功能分區「海洋資源地區」及依歷次會議重新彙整條文之逐條討論，獲致共識。98 年 8 月經莫拉克風災重創南台灣後，新版國土計畫法（草案）順勢於 98 年 10 月於行政院院會通過並再次送立法院審議。本案

分析其中新舊版本之主要差異如下：

- (一) 原住民權益保障：國土計畫法的立意乃對國土進行保育與管理，但其生態保育區與山地原住民之生活領域相當程度重疊，但對原住民鄉規定著墨不深，也因此造成原住民群眾與民代對國土計畫法之強烈反彈。因此新版草案才在新版第 24 與 30 條增列相關規定。
- (二) 補充中央/地方分工說明：舊版並未特別列舉中央主管機關應辦理事項。由於國土計畫法中，部分事項地方政府在法律層面或實際執行上有推動困難，因此增補中央主管機關應辦事項。
- (三) 得申請開發許可區位之劃設：舊草案原本規定國土保育區不得申請開發許可，但現行在限制發展區進行必要之基礎設施，如道路、水電等，仍須以開發許可方式為之，也因此新法草案改為「依國土計畫劃設得申請開發許可區位以外之國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，禁止開發」。然為防止有心人士藉此有機可乘及國土無限制開發，則由全國國土計畫載明得申請開發許可區位劃設原則，直轄市、縣（市）國土計畫再依該劃設原則指定開發區位於計畫中。
- (四) 增列國土計畫的動議由覆議改為復議：原先國土計畫法草案只規定，直轄市及縣（市）主管機關對於中央主管機關核定之直轄市、縣（市）國土計畫，恐有窒礙難行時，可向中央主管機關提出覆議。而 98 年版草案則對於擬訂機關對核定之機關有要增補或改進，得申請復議。由於覆議門檻較復議高，且覆議通過後程序必須重頭來過，而復議只要擬訂機關自行修改部分條文便可，所以復議較覆議更具效率。
- (五) 增列海洋資源地區：我國四面環海，並曾宣示以海立國，但舊版國土法卻缺乏對海洋相關事務之規定，只進行原則上之宣示。

新法規定，在海洋資源地區功能區劃未完成前，以生態保護、保育或國土保安為原則，並只能在指定之劃設區位才能進行開發，以有效利用與管理海洋資源。

(六) 國土保育地區：新版草案增列國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫。必要時得禁止開發、使用或強制限制居住與拆遷。然為保障該地居民原有之權益，主管機關須有安置計畫與措施始得實施。但原住民土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。

(七) 國土永續發展基金：新版草案增訂自來水及電力事業機構必須繳交一定之費率於國土永續發展基金，增加其財源，以健全其財務體系。

(八) 增訂主管機關進入公、私土地測量：新版國土法明訂主管機關基於擬訂或變更國土計畫因素必須入各種公有或私有土地進行丈量，其所有權人、占有人、管理人或使用人不得拒絕。但進入國防設施用地，應經該國防設施用地主管機關同意。

(九) 國土功能分區之分類、分級：四大功能分區基於母法第 23 條增訂各個功能分區分類、分級。其中分類以名目尺度，分級以序位尺度為劃分依據。但城鄉發展區由於各分類下難以明確分級，除待發展區外，其餘城鄉發展區不予分級。

參酌上述新舊版本法（草案）分析比較之後，針對其中新增訂或刪減的條文，本案將斟酌增減相關內容後納入本章第四節施行細則草案條文之更新。

二、其他依本法另訂之子法

除分析新舊版草案條文內容差異，做為本案施行細則研訂之基礎外，本案施行細則之範疇亦涵蓋本法中明訂應於細則訂之，但扣除需另訂其他子法之部分。本節依據本法草案之條文，綜合整理其中明訂應納入施行細則規範之條文如下：

(一) 國土計畫之審議期限（第 16 條）

(二) 直轄市、縣（市）主管機關辦理擬訂或變更直轄市、縣（市）國土計畫之期限（第 19 條）

(三) 國土功能分區範圍圖之比例尺（第 29 條）

其他依據本法相關條文，本研究建議由施行細則可補充本法不足之內容如下：

(一) 國土計畫於縣（市）政府之主管機關（第 2 條）

(二) 先期規劃之意義（第 6 條）

(三) 都會區域建設平台（第 8 條）

(四) 計畫層級與檢討期程（第 10 條）

(五) 各類國土計畫之管理計畫、部門計畫、防災計畫、景觀計畫等應載明事項之內容規範（第 10～第 14 條）

(六) 全國土地使用概念圖（第 11 條）

(七) 土地使用整體計畫（第 14 條）

(八) 民眾意見之徵求與回應（第 16 條）

(九) 計畫之變更、通盤檢討（第 19 條）

(十) 國土資源研究機構（第 51 條）

除「國土計畫法施行細則」外，本法中授權需另訂的相關子法具統計尚有以下 18 項，包括（括弧內為本法條文）：

(一) 全國國土計畫、直轄市、縣（市）國土計畫審議小組設置要點（第 5 條）

(二) 都會區域計畫協調及推動小組設置要點（第 6 條）

- (三) 國土計畫通盤檢討實施辦法（第 19 條）
- (四) 性質重要且在一定規模以上之範圍之部門計畫認定標準（第 22 條）
- (五) 國土功能分區之劃設、劃分及變更作業及其土地使用管制規則（第 31 條）
- (六) 公共設施及公用事業之種類與範圍認定辦法（第 32 條）
- (七) 開發許可之一定規模及其土地使用行為之認定標準（第 33 條）
- (八) 開發許可審議規則（第 38 條）
- (九) 開發影響費及國土保育費收費辦法（第 40 條）
- (十) 開發許可應盡義務協議事項及後續處理辦法（第 40 條）
- (十一) 免辦理變更開發許可實施辦法（第 41 條）
- (十二) 不符國土功能分區土地、建築物及設施容積移轉辦法（第 45 條）
- (十三) 國土永續發展基金獎勵辦法（第 45 條）
- (十四) 不符國土功能分區土地、建築物及設施變更使用或拆除補償辦法（第 46 條）
- (十五) 國土資源調查、土地利用監測及國土資訊系統之建立及運用實施辦法（第 49 條）
- (十六) 容許使用及開發許可審查收費標準（第 54 條）
- (十七) 事業機構繳交一定比率費用納入國土永續發展基金辦法（第 55 條）
- (十八) 檢舉土地違規使用獎勵辦法（第 56 條）

經由以上分析，可協助界定本案施行細則需研擬之範疇為何。亦即除本法中有明訂之需由細則規範外，其他本法中已有敘明中央主管機關或目的事業主管機關需另行訂定子法或要點者，將不屬於本案施行細則之範疇，以避免重疊立法的情形發生。

第三節 細則之課題分析與探討

本節將針對研究過程中比對 95 年版本「國土計畫法施行細則」，以及多次的內部工作會議討論之後，研提的多項課題進行分析與探討。課題的來源有補前一版施行細則不足之處之說明，或對於本法增修後的細則補充說明，但其相同之處則為其法源依據皆以本法（草案）內容為基礎。

一、國土計畫主辦機關

有鑑於營建署在 90 年推動城鄉景觀風貌改造運動時，許多地方政府開始增設城鄉單位或機關，以便爭取相關預算補助。過程中城鄉單位實際從事相關計畫的規劃擬定與推動。從專業背景與實務經驗來說，較適合承辦國土計畫相關業務。假如該地方政府無設置城鄉單位，依照現行業務分工與專業背景，可依序由工務與地政單位接手。因為過去依據「台灣省各縣市政府組織規程準則」規定，都市計畫之開發或建設事業計畫之督導、協調、推動皆由工務或建設單位主導，因此有規劃設計相關經驗，建議假設無城鄉單位，可由建設或工務單位接手；又假設既無城鄉也無工務單位，本研究建議可由地政單位承辦。雖然地政單位較少有實際規劃經驗，但仍可憑藉著土地管制業務經驗，承辦國土計畫業務。

另外過去地方政府對所謂計畫相關認知一知半解，且依台灣省各縣市地方政府組織規程準則規定「計畫室」掌理綜合規劃設計，也因此縣市綜合發展計畫之擬訂等業務大多交辦給「計畫室」負責。然「計畫室」在地方上是屬於幕僚性質的管考單位，不僅不具有地政或都市計畫相關專業，也不具執行能力。為能讓國土計畫的擬訂確保由相關背景人士擬訂及其業務能順利推展，因此施行細則考慮國土計畫主辦單位時，本案並不建議計畫室等管考單位承接。

但本案仍須言明，依地方制度法通過後，地方政府所擁有的自治權限大增。在組織權限上，依地制法第 62 條第一項所頒布之「地方行政機關組織準則」，已揚棄過去台灣省各縣市政府組織規程準則的作法，除主計、人

事、警察、政風、稅捐等一條鞭之機構外，對於各地方政府之內部單位與組織職掌已不再強制硬性規定，藉此強化地方自治之施行。所以，實際上中央法規命令所指涉之業務，無法逕由中央指定。但依營建署處理區域計畫業務經驗，由於過去包括台灣省各縣市政府組織規程準則等，各地方政府組織規程對區域計畫事務無明確職掌劃分，以至於地方政府不知相關業務該由何種業務單位辦理，也造成中央與地方辦理相關事務人員之困擾。有鑑於此，在不違背地方制度法精神之前提下，本施行細則第 3 條即僅建議國土計畫得由地方政府之國土管理或城鄉單位辦理。

二、先期規劃之意義

國土計畫法草案第 22 條之說明欄定義先期規劃為計畫初步構想階段，而非已投入大量人力經費之規劃階段。但【國土規劃前置作業辦理計畫子計畫 9】即表示，本法說明欄雖直接定義，但其說明並無法定效力，且其說明故應在施行細則加以說明。

雖然本法之說明欄已對先期規劃定義，但為能實際應用，在此建議細則內容可參考「公共建設工程經費估算編列手冊」中對於先期規劃之定義。另外，施行細則公聽會中與會來賓提出目前於細則中擬訂之「先期規劃意義」內容似有窄化本法原有精神之疑慮，此意見本案目前則暫以於本文內容中加註的方式處理。是否將其於細則中「刪除」或「修正」則提請委託單位決定之。

三、都會區域建設平台及機制

都會區域規劃之目的在於整合都會區域資源，創造具競爭優勢之經濟、舒適之生活環境、和諧之社會關係及永續之環境生態（陳彥仲、林漢良，2006）。根據國土計畫法草案第 2 條第 3 款，都會區域計畫指遵循全國國土計畫，所訂定都會區域策略性及協調性之國土計畫。都會區域之劃設是以多重機能規模為考量，應超越現有之行政區劃，方能將資源運用的有效率與避免重複投入（何東波、謝宏昌，2006）。但不可否認的是，現有行政區劃下各有自治的地方政府，中央政府底下也有許多部會，理所當然部會與各地方政府間皆有自身考量，若以本位主義為出發點，各種可能之競合也

在所難免。

有鑑於此，為協調橫向與縱向的聯繫與協調，中央主管機關應設置都會區域合作平台及機制，以暢通溝通協調之管道。其小組成員由主管機關進行聘任，為建立此平台政策之恆定性，建議小組成員一年一聘。另為避免都會區域建設淪為地方政治人物或政黨之選票利益考量，在本細則條文參考區域計畫法施行細則第 21 條，委託專家學者從事相關研究，以找出適合當地的建設或發展模式¹。

四、計畫層級與檢討期程

國土計畫層級以全國國土計畫為最高位，都會區與特定區域計畫次之，最後則是直轄市、縣（市）國土計畫。依目前營建署規劃，有四年的緩衝期，國土計畫法通過後，前兩年內完成全國國土計畫，後兩年完成各地方政府依全國國土計畫擬定直轄市、縣（市）國土計畫。

國土計畫法草案第 3 條第 3、4、5 款即表示下位計畫須遵循上位計畫規範來擬定。然而，確定會出現的只有全國國土計畫與直轄市、縣（市）國土計畫，都會區域計畫為加強與國際大都會區競爭，並有效利用都會區域內之基礎設施與資源之跨區域計畫（陳彥仲、林漢良，2006）；特定區域計畫則為中央目的事業主管機關基於自身專業考量所擬。總之，不論是都會區域計畫或特定區域計畫均為特定目的產生，勢必無法像全國國土計畫與直轄市、縣（市）國土計畫可以照時程產生。所以必然會產生居於下位計畫的直轄市、縣（市）國土計畫擬訂進程超前上位的都會區或特定區域計畫。假設某行政區內出現其上位之都會區域或特定區域計畫，居於下位的直轄市、縣（市）國土計畫則必須適時修正、變更甚至通盤檢討。同理，若全國國土計畫做變更或通盤檢討，則其下位計畫也應依遵循上位計畫的原則，進行變更或通盤檢討。

由於現代社會變遷速度快，為避免計畫變更或通盤檢討時程過於冗長，

¹ 100 年 1 月 24 日國土計畫法施行細則(草案)公聽會意見，逢甲大學-陳建元，請參閱附錄 3

導致擬定之變更計畫有過時問題，其相關作業必須在有限時間內完成。期限時間基於各地發展特性或經濟社會狀況不一，可由上位計畫或下位計畫本身視需求訂定變更完成所需之時間。假設計畫本身並未規範其年限，則建議以兩年為限以符合上位計畫。

五、民眾意見之徵求與回應

近代行政機關在作成決定前，常會以公聽會、意見陳述、說明會、聽證會等形式聽取民眾之意見，以維持民主效能及公正之制度。尤其是與人民權利義務有切身關係之國土計畫之擬訂、變更、通盤檢討以及個案開發許可。現行民眾參與比較完善的都市計畫法，主要計畫擬定後及送各該管政府都市計畫委員會審議前，應於各該直轄市、縣（市）（局）政府及鄉、鎮、縣轄市公所公開展覽三十天及舉行說明會，並應將公開展覽及說明會之日期及地點登報周知；任何公民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管政府提出意見，該管政府都市計畫委員會予以參考審議，連同審議結果及主要計畫一併報請內政部核定之。而國土計畫法草案更強化至計畫擬定前階段：國土計畫法第 16 條：「國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，並作成紀錄，作為擬訂計畫之參考……國土計畫審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或以其他適當方法廣泛周知。」

然而實際運作上，不論是說明會、意見書等民眾意見的處理並不積極，其回覆處理方式常以納入參考或擬不參採等簡單字句回應。不參採或納入參考理由民眾無法得知其具體理由，民眾無法再繼續陳述，也限制審議委員參考民眾意程度。因此，日後國土計畫之擬訂、變更、通盤檢討以及個案開發許可，不僅行政機關應回覆民眾意見，不論參採與否，回應需具體，以避免日後部分民眾與相關團體之抗爭，進而產生相關司法爭議。

另外針對關心國土計畫法之民間非政府組織主張國土計畫及重大開發計畫之擬定、變更、與通檢，應依行政程序法辦理聽證，並增設公益訴訟條款。國土計畫確實可以由營建署與日後之國土管理署或地方政府舉辦聽

證，然而，國土計畫之擬訂、通檢與計畫變更得舉辦聽政的法源條文並不一樣。大法官解釋 156 號將區域計畫、都市計畫的擬定與通盤檢討解釋為法規命令或地方自治規章；計畫個案變更為一般處分，綜觀之後各級行政法院判決及法務部相關解釋函也依此解釋文為之。因此計畫之擬訂、通檢之法源為行政程序法第 155 條，計畫變更法源為行政程序法第 102 條。

雖然二者皆可在作成決定前依法舉行聽證會，然需言明的是，國土計畫變更案人民可依法提請行政救濟，但國土計畫擬定與通檢若要進入司法審查程序卻被大法官釋字 156 號阻擋，因為行政訴訟不對抽象法律或命令進行司法審查。在實務上都市與區域計畫得以進入司法審查，但在基於尊重計畫擬定者判斷餘地的前提下，司法審查也大多以程序性審查為主，甚少進行實質內容之審查（林明鏘，2006）

六、計畫之變更、通盤檢討

現行區域計畫法與都市計畫法均有規定一定年期通盤檢討，區域計畫為每五年通盤檢討一次，都市計畫為三至五年一次。但是現行正式核定之通盤檢過程討卻曠日廢時。以北部區域計畫為例，72 年正式公告實施；而第一次通盤檢討卻遲至 84 年 11 月才正式公告；第二次通盤檢討則到 91 年才開啟相關作業，94 年完成第二次通盤檢討草案，但正式版本至今仍未公告。都市計畫部分，儘管有都市計畫通盤檢討實施辦法等子法，在法制上是比區域計畫要完備，然而實際執行結果，也與區域計畫類似。以中壢地區都市計畫為例，72 年發佈實施，第一次通盤檢討卻遲至 89 年 9 月公告實施，第二次通盤檢討仍在草案階段。

由上述可知，不論是區域計畫或都市計畫主管機關，無法在法定期間內完成通盤檢討幾乎為實務上之常態。然而現代社會高速變遷，通盤檢討的牛步難以跟上產業或土地使用現狀。因此，為顧及通檢作業之效率與適時反應土地現狀，以此規範主管機關最低限度之通檢啟動程序與完成時間。

七、土地徵地相關議題

有鑑於大埔與中科三期四期開發案之爭議，皆與現行土地徵收制度有關。現行土地徵收主要是因公共利益為目的之公共事業興辦人，因需使用他處私有土地所產生。依據土地徵收條例規定，需用者應先與土地所有權人以協議購價或其他方式取得。所有權人拒絕參與協議或經開會仍未與土地需用人能達成協議者，始得依法徵收。但實務上，土地需用人在進行協調議價程序時，僅形式上說明法定徵收補償價格，並詢問土地所有權人是否同意案法定徵收價格出售土地，不同意則協議不成立，並進入土地徵收相關程序（陳立夫，2007）。此乃源於土地需用人為避免協議程序所產生的時間成本，自始即不考慮非徵收方式來取得土地（陳立夫，2002）。

土地徵收議題有下列問題值得深思：

（一）比例原則

為免行政機關大砲打小鳥，行政程序法第 7 條即明文將比例原則納入法條。比例原則即行政機關須採取能達成目的之手段，然以選擇對人民最小侵害者，且所採取之方法所造成之損害不得與達成目的之利益顯失均衡。土地徵收乃國家為公益之需要，徵收私人財產之特別犧牲。行政機關代表公共利益行使權力並無疑義然近代民主國家的憲政發展史上，對於私有財產之保護相當深。如同康德所說：「私有財產是個人自由不受強權限制的權利，為憲法保護人權的第一要項」。因此是否要以土地徵收這種最強烈之手段為之，不無疑義。行政機關或土地需用人應選擇對人民最小侵害且不妨礙工程進行方式為優先考量。土地徵收乃所有方案皆與所有人溝通且不成後的最後手段。

（二）權利證明文件

依據區域計畫法第 15-2 條第 1 項第 5 款，取得開發地區土地及建築物權利證明文件為開發許可成立要件之一。但實務上，由於非都市土地開發審議作業規範對於土地徵收者，由土地徵收條例另行辦理。如前所述，開發許可的土地取得，常以土地徵收作為手段，導

致該類案件無須取得土地及建築物權利證明，即可進行土地所有權的轉換。也因此常造成許多土地徵收所衍生的糾紛。

本案進行過程中亦針對上述與“土地徵收”有關之議題進行探討。然由於土地法、土地徵收條例對於此議題之爭議同時由中央主管機關再進行修法之研議，因此，在此僅就本案進行過程之相關討論在此論述，建議開發許可之土地取得不論為土地徵收或其他方式，也應以取得相關權利證明文件為原則，始可進行開發許可之審議。

內政部於政策上業已宣示：採區段徵收方式進行開發者，應於都市計畫委員會或區域計畫委員會審議前，就徵收之必要性與公益性，向內政部土地徵收委員會進行報告，以利提供意見供相關審查業務參考。

八、國土資源研究機構

由於國土計畫不僅涉及到複雜的高度專業，也可能牽涉到人民的權利義務，依據本法第 51 條有關規定，政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土計畫先期規劃研究。因此，本研究參採公聽會與會來賓的意見，於細則條文中提出建議並補充以下說明：

政府應整合現有民間及非官方有關國土規劃之研究資源及相關組織，成立具穩定財源之國土規劃研究機構，長期性地進行與國土規劃有關之研究。其任務包含國土規劃有關資料之收集與分析、定期或不定期發表國土規劃相關資訊與研究成果，以提供各級國土計畫研擬之知識基礎；另外，並進行對國內土地規劃相關顧問公司或組織、機構及團體之資格認證，建立國土規劃相關研究專家資料庫、顧問公司或組織、機構及團體名冊等工作，以提供各級國土計畫主管機關擬訂計畫或委託研究諮詢之參考對象。

九、新舊土地使用管制規則銜接（本法§31-33-37）

國土計畫法通過後，由於區域計畫法廢止，非都市土地使用管制規則失去法源依據，占大多數的非都市土地使用管制方式勢必得另定管制規則。由於新舊管制規則法源依據不同，本法精神也大相逕庭，因此中間的換軌機制顯得相當重要。

根據本法草案第 30 條中規範，國家公園地區與都市計畫區仍依國家公園法、都市計畫法及相關法規管制；若屬原已開發許可地區，根據營建署長官及專家學者討論的結果，則由已審核通過之開發計畫進行管制。因此剩下的非都市土地將依國土計畫法功能分區進行劃設。本研究建議，在轉換前編定用地前，須先檢討各分區內原有之編定用地，像是特定目的事業用地屬性等。最後階段是檢討編定用地是否符合新法功能分區內分類與分級原則，如果原先編定用地符合分區內之分類分級與劃設原則，即可容許使用；但若不符合，政府可以容積移轉或國土永續發展基金進行損失補償。或是在轉換前進行用地變更，以符合新法之功能分區劃分原則與管制措施。

十、原住民土地權益保障

目前原住民族的生存居留地，與部分限制發展區多有重疊。現行土地使用管制分區中的限制發展區，多為生態敏感脆弱之地，根據國土法（草案）第 24 條規定：「未來國土保育地區範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行；必要時，得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。惟涉及原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。」

就未來國土保育地區與原住民族土地重疊之爭議，本案建議本法主管機關與行政院原住民委員會應進一步就「安全堪虞情事」與「違法濫建」之項目、規範原則等進行研商。位於山區之原住民若以農耕為主，不宜強制遷離，但可鼓勵其朝環境友善的經營方式調整，並給予獎勵，如此將有助於其產業朝永續方式轉型，有助於保育區資源的維護。對於保育區內珍稀林木，應雇用原住民巡山、護林，或嘗試以社區林業經營方式，協助保護山林，以達永續發展之目標。

第四節 國土計畫法施行細則（草案）

綜合以上三節之分析內容，並彙整本案座談會、公聽會辦理之成果，本節將研提本案建議之國土計畫法施行細則（草案）內容如下（表1）：

國土計畫法施行細則（草案）總說明

國土計畫法（以下簡稱本法）制定之目的為確保國家永續發展，促進國土資源合理配置，並有效滿足經濟及社會發展需要，提升生活環境品質。為利本法之執行，於第五十八條規定授權草擬國土計畫法施行細則，並參照大法官釋字第四七九號解釋、第五五九號解釋、第五六一號解釋，僅針對本法（草案）中細節性、技術性及程序性之事項為規範，作為本法未來生效施行後之執法補充條款。

另本施行細則之範圍，原則上不包括國土計畫法草案中所授權之其他子法事項，併此敘明。

本施行細則共計三十六條，其要點如下：

- 一、 本細則之授權依據、與其他法令之適用順序、計畫管理單位、特殊課題與先期規劃之意義、都會區域建設協調平台與計畫檢討與變更程序（草案第一條至第七條）。
- 二、 國土計畫所包含之管理計畫、部門綱要計畫、景觀綱要計畫、防災綱要計畫、實施及財務計畫、全國土地使用概念圖、土地使用整體計畫應載明事項及應有內容（草案第八條至第十四條）。
- 三、 國土計畫之計畫年期（草案第十五條）。
- 四、 國土計畫有關民眾參與事項，包括意見徵求與回應、紀錄之公開、資料取得（草案第十六條、第十八條、第二十條）。
- 五、 各級國土計畫之擬訂與變更，得委託有關機關、學術團體或其他專業機構研究擬訂之（草案第十七條）。
- 六、 各級國土計畫之審議時程（草案第十九條）。

- 七、 國土計畫發佈實施後之計畫檢討程序（草案第二十一條）。
- 八、 國土計畫通盤檢討之啟動時間與完成期限（草案第二十二條）。
- 九、 國土功能分區之分類分級劃設原則（草案第二十三條至二十六條）。
- 十、 國土保育地區之管理權責規定（草案第二十七條）。
- 十一、 各目的事業主管機關依國土功能分區配合事項（草案第二十八條）。
- 十二、 直轄市、縣（市）國土計畫功能分區劃設順序與圖幅比例尺（草案第二十九條）。
- 十三、 都市計畫區及國家公園區於國土功能分區劃設下之土地使用管制（草案第三十條）。
- 十四、 都市計畫地區及國家公園範圍外之國土功能分區及申請開發許可之土地使用管制（草案第三十一條）。
- 十五、 開發案件補正、駁回之程序（草案第三十二條）。
- 十六、 開發計畫應載明事項（草案第三十三條）。
- 十七、 作為或不作為違反國土計畫法之處罰順序（草案第三十四條）。
- 十八、 國土計畫研究機構造冊工作（草案第三十五條）。
- 十九、 本施行細則之施行日期（草案第三十六條）。

表1 國土計畫法施行細則（草案）

條 文	說 明
第一條（授權依據） 本細則依國土計畫法（以下簡稱本法）第五十八條規定訂定之。	本細則之授權依據
第二條（與其他法令之適用順序） 本細則所規定之事項，除其他法令另有規定外，應依本細則規定。	本法除施行細則外，另授權制定多項子法，理論上雖皆由主管機關內政部制定，應不致有不同之規定，但若其他子法有不同之規定，將發生如何適用之疑義。按施行細則之功能在於規範細節性、技術性、程序性事項以利本法之施行，故對於本細則所規定之事項，若其他授權子法或法令另有規定，應優先適用其他法令之規定。
第三條（主管機關） 本法主管機關在直轄市、縣（市）政府得指定國土管理或城鄉發展單位辦理之。	基於專業背景與實務經驗考量，有關國土計畫之主管機關在地方應由國土管理或城鄉發展單位主辦。
第四條（特殊課題之意義） 本法第三條第四款所稱之特殊課題之意涵為：關於海岸、海域、河川流域、原住民地區、離島地區、國家公園及發展緩慢地區之保育、利用、開發及管理之條件及程序等事項。	本法第三條第四款之特定區域計畫乃為解決跨行政區域或一定地區範圍內之特殊課題所為之國土計畫，例如海岸、海域、河川流域、原住民地區、離島地區、國家公園及發展緩慢地區等地區具有特殊性議題之事項，故於本條規定例示。
第五條（先期規劃階段之意義） 本法第六條第八款及第二十二條所稱之先期規劃階段係指計畫初步構想、尚未投入大量人力經費之規劃階段，其定義為： 「此階段為公共建設工程興建構思階段。因工程性質不同，先期規劃之原則、涵蓋範圍亦不同，如公路選線選定山線或海線之原則；水庫選定庫址、容量及功能...等等之原則，其目的係為大區域面積選線或選址並編列初步方案之工程經費概估之用，藉以比較、評估各方案開發效益，以供該計畫興建原則之依據，俾利後續綜合規劃之進行。」	在各預算編審相關法規中可見一項事實，在預算法、政府公共工程計畫與經費審議作業要點、中央政府中程計畫預算編製辦法，及中央政府預算編製作業手冊中均有條文規定公共建設計畫均應製作替代方案或先期規劃作業，但在此所謂之「先期規劃」中，實指假設該計畫通過後所做之可行性評估，如工程會頒佈之「公共建設工程經費估算編列手冊」中對於先期規劃（可行性研究）之定義。
第六條（都會區域建設協調平台） 依本法第八條規定之中央主管機關應擬定都會區域合作平台設置要點。 都會區域計畫公告實施後，範圍內個別事業主管機關，應配合都會區域合作平台之協調結果，分別訂定開發或建設進度及編列年度預算，依期辦理	考量之組織穩定，建議都會區域合作平台為常設組織，成員為一（或多）年一聘。

條 文	說 明
之。 中央主管機關視實際需求，可授權都會區域合作平台邀請有關公私團體舉辦都會區域發展之各種專業研討會，或委託學術團體從事都會區域發展之專業研究。	
第七條（計畫檢討與變更程序） 依本法第十條規定，全國國土計畫擬定、檢討、變更後，都會區域計畫、特定區區域計畫、直轄市及縣（市）國土計畫應辦理檢討與變更。 都會區域計畫或特定區域計畫擬定、檢討、變更後，直轄市及縣（市）國土計畫應辦理檢討與變更。 前二項之檢討與變更期限，主管機關應依指定之年限完成或於二年內修訂完成。	下位計畫應遵循上位計畫，並規範其檢討與變更需完成之期限。
第八條（管理計畫之內容） 本法第十一條第五款所稱之管理計畫，應視實際需要考量下列原則： 一、計畫目標。 二、國土保育地區及海洋資源地區之權責管理區範圍。 三、管理主體與管理範圍。 四、土地使用之管理原則與管理措施。 五、經費管理原則與管理措施。 六、其他有關管理策略之重要事項。 第十四條第四款所稱之管理計畫，應視實際需要考量下列原則： 一、計畫目標。 二、管理主體與管理範圍。 三、土地使用之管理基準與具體管理措施。 四、經費管理基準與具體管理措施。 五、其他有關具體管理策略之重要事項。	一、管理計畫內容應載明之事項。 二、第十一條第五款所稱之管理計畫係針對國土保育地區及海洋資源地區為收事權統一之效而設，因此其管理範圍應僅限於國土保育地區與海洋資源地區，至於農業發展地區及城鄉發展地區則尊重直轄市、縣（市）主管機關權責，由直轄市、縣（市）主管機關於直轄市、縣（市）國土計畫中規定，故雖同為管理計畫，但本法第十一條第五款與第十四條第四款之意涵並不相同。 三、除概念上之不同外，由於兩者位階之不同，第十一條第五款之管理計畫乃是屬全國國土計畫之一環，第十四條第四款之管理計畫則屬直轄市、縣（市）國土計畫層級，故在規範密度上兩者有所不同，第十一條第五款以較抽象之「管理原則」規範，第十四條第四款則因其有直接適用性，故要求具體可適用之立法操作性概念，故以「管理基準」、「具體管理措施」等規定之。

條 文	說 明
第九條（部門綱要計畫之內容） 本法第十一條第七款所稱之部門綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項： 一、計畫目標。 二、落實全國性重大建設之策略。 三、其他國土利用上具指導性之重要事項。 本法第十四條第五款所稱之部門綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項： 一、計畫目標。 二、上位計畫之指導內容。 三、都市發展主要課題與策略。 四、現況分析、未來發展方向及構想。 五、其他有關部門興辦計畫之重要事項。 六、其他與防災措施有關之重要事項。	一、部門綱要計畫內容應載明之事項。 二、按國土計畫各部門對於一定規模以上部門計畫，應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關意見後再行規劃興建，俾確實達成計畫整合與協調目的，亦可節省人力與經費投注的浪費。為求各部門重大建設計畫與全國國土空間結構間影響能相互配合與引導，國土計畫法規定之部門綱要計畫，其內容應符合國家長程重大建設策略之落實，以對各目的事業主管機關主管部門計畫提出目標性、政策性及指導性之綱要計畫。 三、關於所定之部門綱要計畫，內容重點在於各部門計畫中與國土空間結構具有重大關聯者。
第十條（景觀綱要計畫之意義與內容） 本法所稱之景觀綱要計畫，指係針對建構全國整體景觀資源，符合景觀保育、管理及維護之需求，所訂定關於景觀規劃、經營之指導性計畫。 本法第十一條第八款所稱之國土景觀綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項： 一、計畫目標。 二、國土景觀資源及相關措施。 三、國土景觀系統之建構。 四、國土景觀保育、管理及維護原則。 五、國土景觀管制事項及基準。 六、其他與國土景觀規劃有關之重要。 本法第十二條第五款所稱之都會區域景觀綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項： 一、計畫目標、課題與對策。 二、計畫範圍。 三、上位計畫之指導內容。 四、景觀保育、管理及維護辦法。 五、景觀管制事項及基準。 六、其他與景觀協調有關之重要事項。 本法第十四條第六款規定之景觀綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項： 一、計畫目標。	一、景觀綱要計畫之意義。 二、景觀綱要計畫內容應載明之事項。 三、景觀綱要計畫之目的係為提昇整體生活環境品質、重塑景觀特色，做為未來擬定重點景觀計畫、景觀改善計畫，以及推動景觀保育、管理、維護之指導原則。 四、第二項之國土景觀綱要計畫係針對我國國情之特殊需要，所訂定關於國土景觀之建設規劃。 五、第三項都會區域景觀綱要計畫，應強調與部門綱要計畫及防災綱要計畫之協調整合。 六、第四項所定之直轄市、縣（市）景觀綱要計畫，未來俟景觀法草案完成立法程序後，將納入直轄市、縣（市）國土計畫中，其有關事項悉依本法相關規定辦理。

條 文	說 明
二、景觀資源及景觀相關重大課題。 三、景觀系統之建構。 四、重點景觀地區之指定。 五、景觀規劃、保育、管理及維護原則。 六、其他應加表明事項。	
第十一條（防災綱要計畫之意義內容） 本法所稱之防災綱要計畫係指針對國土空間發展之需要，所訂定關於防災空間需求及因應策略之規劃。 本法第十一條第九款規定之國土防災綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項： 一、防災管理目標。 二、防災空間需求。 三、災害因應與策略。 四、其他與防災規劃有關之重要事項。 本法第十二條第六款規定之都會區域防災綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項： 一、防災管理目標。 二、上位計畫之指導內容。 三、防災規劃原則。 四、災害因應與處理辦法。 五、與部門、景觀綱要計畫之整合方向。 六、其他與防災協調有關之重要事項。 本法第十四條第七款規定之防災綱要計畫，其內容應視實際需要包含下列事項： 一、防災管理目標。 二、上位計畫之指導內容。 三、防災規劃與訓練辦法。 四、災害因應與處理步驟。 五、災害事後之復原方法。	一、防災綱要計畫之意義。 二、防災綱要計畫內容應載明之事項。 三、鑑於台灣位處多颱風的亞熱帶地區，每每因颱風過境帶來豪雨災情，影響民眾生活，故全國國土計畫、都會區域計畫及直轄市、縣（市）國土計畫內容加強防災之規劃，以減少災害損失。 四、第二項所定之國土防災綱要計畫，內容重點在整體國土空間發展之需要、防災空間需求以及因應策略之規劃。 五、第三項都會區域防災綱要計畫，內容重點在強調與部門綱要計畫及景觀綱要計畫之協調配合。 六、第四項直轄市、縣（市）之防災綱要計畫，內容重點在加強防災之辦法規劃與因應措施。
第十二條（全國土地使用概念圖） 本法第十一條第十款規定之全國土地使用概念圖，其比例尺不得小於五十萬分之一。	參照本法第十一條之立法理由說明，全國土地使用概念圖主要內容係指，對全國土地利用作綱要性之規劃，是以該概念圖雖不必太過細緻，但其比例尺仍須有一定範圍限制，爰參照學者、專家意見明定其比例尺規模。

條 文	說 明
第十三條（實施及財務計畫之內容） 本法第十二條第七款與第十四條第九款規定之實施及財務計畫，其內容應視實際需要包含下列事項： 一、經費來源及依據。 二、經費實施內容及預定進度。 三、經費收支管理及運用辦法。 四、經費收支估算與財務效益。 五、與財務有關之重要事項。	一、實施及財務計畫內容應載明之事項。 二、按財務為計畫之本，實施及財務計畫目的在確保各計畫之收支平衡，進而達成其他各計畫之實施目標。 三、國土計畫擬定層次須有經費來源及實施規定，惟具體經費來源應依地方稅法通則第五條或依都市計畫法第七十七條第二項籌措，則由主管機關自行考量。
第十四條（土地使用整體計畫） 本法第十四條第八款所稱之土地使用整體計畫，指將國土功能分區、國土景觀綱要計畫、與土地使用相關之部門綱要及防災綱要計畫等疊合，據以規劃直轄市、縣（市）國土計畫發展願景之計畫。	說明土地使用整體計畫之意義
第十五條（國土計畫年期） 全國國土計畫、都會區域計畫、直轄市、縣（市）國土計畫之計畫年期應依據現在及既往情況，並預計十五年內之發展情形訂定之。 特定區域計畫之計畫年期應依本法第十三條，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之。	本法第十一條所稱之全國國土計畫、都會區域計畫、直轄市、縣（市）國土計畫之計畫年期，爰參考都市計畫法第五條，以一定年數為上限，並訂為十五年。
第十六條（意見徵求與回應） 本法第十六條第一項所稱之適當方法，包括透過座談會、政府公報、新聞紙及網際網路等方法徵求意見。 本法第十六條第三項所稱之說明會或以其他方式表達之民眾參與意見，該管主管機關均應對其意見詳列處理情形及其准駁理由。 國土計畫之擬訂及審議應徵詢有關政府機關、事業單位及本法第五十一條所稱之國土規劃研究機構之意見。	一、本法第十六條第一項規定，國土計畫擬訂前及擬訂期間，應邀集專家、學者、人民團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見。惟該條所稱其他適當方法究何所指，尚不明確。爰將所謂其他適當方法明列如左。 二、國土計畫之擬訂、變更、通盤檢討以及個案開發許可均會影響當地人民權利義務，因此不論是公聽會、說明會、意見書之回應需具體，以避免日後部分民眾與相關團體之抗爭，進而產生相關司法爭議。 三、另參考區域計畫法施行細則第四條、第七條，規定國土計畫之擬訂及審議應徵詢有關政府機關、事業單位及本法第五十一條所稱之國土規劃研究機構之意見。

條 文	說 明
第十七條（委託研究） 依本法規定辦理國土計畫之擬定或變更，主管機關於必要時得委託有關機關、學術團體或其他專業機構研究擬訂之。	國土計畫之擬定或變更牽涉複雜之專業知識，除以本法第十六條所稱廣詢意見之方式以求計畫周延外，爰參考區域計畫法施行細則第三條，規定主管機關於必要時得委託有關機關、學術團體或其他專業機構研究擬訂。
第十八條（紀錄之公開） 依本法第十六條第一項徵求意見所做成之紀錄得公開展覽。	國土計畫影響人民現存權益以及對未來經濟規劃甚鉅，除國土計畫書、圖外，依本法第十六條第一項所得意見、紀錄要旨亦應公開展覽，期使計畫作成更見周延。惟該等意見之公開牽涉意見提供者之意願，因此規定得公開展覽，而非強制公開。
第十九條（國土計畫之審議期間） 該管主管機關依本法第十六條第三項審議國土計畫，應於六十天內完成。但情形特殊者，其審議期限得予延長，延長以六十天為限。	依本法第十六條之立法理由第四點，施行細則應規定主管機關審議國土計畫之期限，故仿照都市計畫法第十九條第二項，規定主管機關之審議期限以六十天為限，惟有特殊情形者，得延長六十天。
第二十條（資料之取得） 國土計畫公告實施後，人民得向主管機關申請閱覽或複印該國土計畫書及有關圖說。 前項申請閱覽或複印資料，主管機關應依規費法之相關規定收取費用。	國土計畫牽涉繁雜，僅藉公開展覽之機會恐無法使權益相關之民眾確實瞭解計畫內容，爰參考區域計畫法施行細則第八條，規定人民得向主管機關索取該國土計畫書及有關圖說。又基於使用者付費之原則，規定人民應繳納規費後，始得索取。
第二十一條（報告與備查） 國土計畫經發布實施後，直轄市、縣（市）政府應於每年度終了一個月內編列實施狀況報告，分別層報中央主管機關備查。	國土計畫期間長久，為求確實執行，爰參考都市計畫法第八十六條，規定直轄市、縣（市）政府應於每年終了一個月內編列報告，層報中央主管機關備查，以利掌握計畫執行情形。

條 文	說 明
第二十二條（計畫之變更、通盤檢討） 本法第十九條所定之全國國土計畫公告實施後，擬定機關至少應自第六年啟動通盤檢討作業，並於公告實施後，十年內完成通盤檢討。 都會區域計畫公告實施後，擬定機關至少應自第三年啟動通盤檢討作業，並於公告實施後，五年內完成通盤檢討。 直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，擬定機關至少應自第三年啟動通盤檢討作業，並於公告實施後，五年內完成通盤檢討。 如遇本法第十九條第一項所稱之情事，得適時檢討變更之。	過去實務上區域計畫之通盤檢討，均是在五年之後才開始啟動，導致通盤檢討曠日廢時；且由於現代社會快速變遷，通盤檢討不見得能反應土地現狀。因此為顧及通檢作業之效率與適時反應土地現狀，以此規範主管機關最低限度之通檢啟動程序與完成時間。
第二十三條（國土保育地區分類分級） 本法第二十三條第一項第一款所稱之國土保育地區，應於國土計畫擬訂時由中央主管機關優先劃設。依其環境特性得分為下列五類： 一、生態資源類：為維護生態資源多樣性，保護保育類野生動、植物及其棲地與各生態系不受危害。 二、文化與景觀資源類：為保存自然景觀與文化資產，維護其不受人類使用與開發行為之破壞。 三、水資源類：為確保水資源之永續利用性，保育水源涵養功能，維持水源之水量、水質安全。 四、天然災害類：限制地質與洪澇等天然災害潛勢地區之開發利用，以減少及避免天然災害導致的各種損失。 五、國家公園類：屬劃設為國家公園之地區 六、其他類：或其他具國土保安、人文及自然資源特殊性經主管機關認定，應劃入國土保育地區之地區。 前項各分類下，得依其保育標的之重要程度，依下列原則再予以分級劃設： 一、第一級：以積極維護區內自然狀態為主要精神，除進行保育與科學研究活動外，嚴格管制一切使用，禁止所有改變	一、各國土功能分區之劃設順序為：中央主管機關於全國國土計畫中優先劃設國土保育地區及海洋資源地區範圍，俾利直轄市、縣（市）國土計畫有所遵循。 二、國土保育區之分類、分級原則。

條 文	說 明
自然狀態之行為、設施與開發。 二、第二級：以不造成資源污染及破壞為主要精神，在維持區內現有自然資源狀態下，允許相容性、不影響劃設目的之使用行為。禁止各種干擾與危害區內資源留存與繁衍之行為、設施與開發。 三、第三級：以集水區為規劃單元，劃設做為區內之第一級、第二級國土保育區與其他功能分區之緩衝地區。	
第二十四條（農業發展地區分類分級） 本法第二十三條第一項第二款所稱之農業發展地區，應由直轄市、縣（市）主管機關會同農業主管機關於擬訂國土計畫時優先於城鄉發展區劃設之。並應依其地方產業類型及特性，得分為下列五類劃設： 一、農作類：屬農業用地供農作用途使用者。 二、森林類：屬農業用地供森林用途使用者。 三、養殖類：屬農業用地供養殖用途使用者。 四、畜牧類：屬農業用地供畜牧用途使用者。 五、其他類：除供農作、森林、養殖及畜牧使用之農業用地外，經目的事業主管機關認定適宜做為其他農業發展用途使用者。 前項各分類下，各地方農業主管機關應對其轄內農地資源特性進行調查，並考量整體農業發展環境，得以對其農地保護之重要程度，依下列原則再予以分級： 一、第一級：具備優良農業生產環境、具高生產力的農地，或曾經投資建設重大農業改良設施、已辦竣農地重劃之優良農地。 二、第二級：係指雖未曾投資建設重大農業改良設施之農地，但該地區仍具良好農業生產環境或尚具備糧食生產功能者。 三、第三級：經農業主管機關認定為可優先釋出之農地者，或經農地資源特性調查後評定為生產力較低、已不適合做為農業發展用地者。	一、各國土功能分區之劃設順序為：由中央主管機關於全國國土計畫中優先劃設國土保育地區及海洋資源地區範圍；農業發展地區及城鄉發展地區則相對尊重直轄市、縣（市）主管機關權責。 二、本條文係採農業發展條例第三條第十款對於農業用地之定義。 三、農業發展地區分級說明： （一）第一級：因考量糧食安全及保護重要農業生產環境，應採較嚴格的土地使用管制措施並給予政策誘因，以積極保護重要農業生產環境及基礎設施。 （二）第二級：農地之土地使用管制考量仍趨向維持整體農業生產環境的完整與糧食生產功能。 （三）第三級：若某地區農地面積在一定範圍以下，且周邊受第三級農業發展地區包圍者，亦得改劃為此級。

條 文	說 明
第二十五條（城鄉發展地區分類分級） 本法第二十三條第一項第三款所稱之城鄉發展地區，應由直轄市、縣（市）國土計畫擬訂主管機關依其地方發展規劃構想，並依都市化程度、交通可及性及公共設施服務水準等，得分為下列四類劃設： 一、已發展類：都市化程度高、具備成熟城鄉機能之地區；或政府已完成與都市發展有關之重大公共建設投資地區。 二、再發展類：需進行都市更新地區；或城鄉發展程度達一定規模以上之人口聚集地區、需投入資源進行環境改造之地區。 三、待發展類：為未來城鄉發展成長趨勢與需求所留設之待發展地區。 四、其他類：未劃屬於海洋資源區、國土保育區及農業發展區之地區，得暫劃為此類。 前項之「已發展類」，得依其發展屬性分為以下三種次分類： 一、都市類：已發佈實施都市計畫之地區。 二、既有設施類：都市計畫地區以外之設施或已開發地區。 三、開發許可類：屬通過開發許可地區。 第一項第三款之「待發展類」，得以成長管理原則、都市機能及城鄉發展條件，視整體城鄉發展規劃構想與需要，依下列原則予以分級劃設： 一、第一級：給予高強度土地利用之地區 二、第二級：給予中強度土地利用之地區。 三、第三級：給予一般土地利用強度之地區。	一、城鄉發展地區於直轄市、縣（市）國土計畫中，由地方縣（市）政府考量其海洋資源區、國土保育區及農業發展區劃設範圍後劃設之。 二、城鄉發展地區之分類、分級劃設原則。 三、第二項依不同已發展屬性進行次分類之劃設，例如：屬都市計畫地區、屬原區域計畫非都市土地地區及屬原通過開發許可之地區。因國土計畫法通過後此三者將受不同管制規則所管制。 四、第三項第一、二、三款之土地利用強度在此僅原則性之規範，詳細操作方式與強度等級之規範應於國土計畫法相關子法如：轉換機制或接續之新訂土地使用管制規則訂定之。

條 文	說 明
第二十六條（海洋資源地區分類分級） 本法第二十三條第一項第四款所稱之海洋資源地區，應於國土計畫擬訂時由中央主管機關劃設，並依其資源特性分為下列八類： 一、港口航運類：為滿足船舶安全航行、停靠，進行裝卸作業或避風必要之緩衝地區。 二、漁業資源類：為永續利用和養護漁業資源、發展漁業生產需要劃定之海域。 三、礦業資源利用類：為勘探、開採、利用非生物資源所需劃定之海域。 四、觀光旅遊類：為開發利用濱海與海上觀光旅遊資源，或發展海域遊憩活動（如游泳、潛水、操舟）旅遊業所需劃定之海域或海岸地區。 五、海岸工程類：為滿足工程建設項目用海需要劃定之海域，包括佔用水面、水體、海床或底土的工程建設項目。 六、海洋保護類：為保護生物多樣性、珍稀或瀕危之特定海洋生物、經濟生物物種及其棲息地，以及有重大科學、文化和景觀價值的海洋自然景觀、自然生態系統和文化資產等目的而劃定的海域或海岸地區。 七、特殊用途類：為滿足科學研究、傾倒疏浚物與廢棄物等特定用途；或為國防安全、軍事演習及其他軍事目的需要而劃設之海域。 八、其他類：使用現況有爭議未決之海域；或無開發利用計畫、未開發之海域。 前項功能區劃分類屬性多元，中央主管機關得視各分類管理實際需要，會商有關中央目的事業主管機關，考量潮間帶、內水及領海範圍等條件，予以劃設分級。	海洋資源地區之分類、分級劃設原則

條 文	說 明
第二十七條（保育地區劃設主協辦機關） 為加強國土保育地區之事權統一，本法第二十四條所稱之主、協辦機關當國土保育地區之分類範圍內涉及二以上管理機關權責重疊時，應由中央主管機關協調整合。當國土保育地區之分類範圍調整變更時，其管理權責亦須予以協調。 前項主、協辦機關擬訂原則為中央目的事業主管機關直接取締查報及管制項目較多或分類權責面積較大者。	全國國土計畫係由行政院核定，故為加強國土保育地區之事權統一，中央主管機關應於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫並劃分權責管理區，透過與各目的事業主管機關之協調，擬訂主協辦機關辦理國土利用監測及查報。尤其分類範圍內涉及二以上管理機關權責重疊時，更需由中央主管機關協調整合。至於國土保育範圍調整變更時，其管理權責亦須予以協調。
第二十八條（全國國土計畫協調、審議機制） 本法第二十八條所稱各目的事業主管機關應配合國土功能分區檢討修正其依法令所公告之範圍圖及經營管理計畫，如該管法令無相關公告範圍圖及經營管理計畫規定者，應配合修正。	各目的事業主管機關對全國國土計畫劃設國土功能分區之應配合事項，尚須依本法第七條第一項規定以合議方式辦理審議。
第二十九條（直轄市、縣市國土計畫功能分區圖） 直轄市、縣（市）主管機關套繪製作國土功能分區、分類及分級範圍圖時，國土保育地區及海洋資源地區範圍應依循中央主管機關劃設之範圍，最優先劃設；農業發展地區及城鄉發展地區則依循全國國土計畫之指導，並以計畫公告實施前之當時法律所規範之土地使用分區為基礎，視地方自然地形及發展現況作必要調整後，次優先劃設農業發展區，再其次劃設城鄉發展區。 前項之國土功能分區範圍圖其比例尺不得小於五千分之一（或四千八百分之一）。 依本法第二十九條製定國土功能分區、分類及分級範圍圖之作業方式及程序，由中央主管機關定之。 直轄市、縣（市）國土計畫公告後，原有地籍界線若有調整，其歸屬於國土功能分區之結果及所受之管制，應以書面郵件送達土地所有權人。	依據本法第二十九條，規範國土功能分區、分類分級範圍圖之劃設。

第三十條（都市計畫及國家公園土地使用管制） 都市計畫地區於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，屬發展型之都市計畫地區劃設為城鄉發展地區，屬保育型之都市計畫地區，依本法之功能分區劃設原則，將先納入城鄉發展地區，未來再依計畫指導檢討變更為其他功能分區。 國家公園區於國土計畫公告實施後，劃為國土保育地區。國家公園範圍內之各種分區均依國家公園計畫進行管制	依國土計畫法草案第三十條現有相關土地利用管制法令與未來功能分區下各分類、分級管制之關係。
第三十一條（與開發許可規範之關連） 本法第三十一條第二項授權中央主管機關訂定國土功能分區與其分類、分級之劃設、變更條件及相關土地使用管制規則。 於得申請開發許可區位從事一定規模或性質特殊之土地使用則應依本法第三十三條相關規定辦理。	說明界定本法第三十一條與第三十三條之關連性。
第三十二條（開發案件之補正與駁回） 直轄市、縣（市）政府受理本法第三十三條第二項之申請開發案件後，經查對開發計畫與有關文件有須補正者，應通知申請人限期一次補正；屆期未補正者，直轄市、縣（市）政府得駁回其申請。	一、明訂直轄市政府、縣（市）政府受理開發案件後，若申請人之申請文件有所欠缺，應通知其限期補正，若未補正，則得予以駁回，以兼顧人民權利之保障與行政效能之確保。另外，於申請人逾越補正期限而為補正，而主管機關尚未駁回其申請者，不得以此為由駁回其申請。又為免造成多次補正造成延宕，故補正以一次為限。 二、本條係參酌區域計畫法施行細則第十六條之二所訂定。依區域計畫法施行細則第十六條之二，若申請人逾期末補正者，則主管機關「應」駁回其申請。而於本施行細則中，則可改為「得」駁回申請，此係對直轄市、縣市政府之權限授與，於申請人逾越補正期限而未補正者，直轄市、縣市政府有權駁回其申請。

第三十三條（開發計畫之內容） 本法第三十五條第一款所稱開發計畫，應包括下列內容： 一、開發內容分析。 二、基地環境資料分析。 三、實質發展計畫。 四、公共設施營運管理計畫。 五、平地之整地排水工程。 六、其他應表明事項	依本法第三十五條第一款，開發者須檢具開發計畫始得向直轄市、縣（市）主管機關申請開發許可，惟開發計畫之內容國土法並未規定，應於施行細則規定其內容，以供申請開發許可之申請人檢具，並使主管機關有審查之方向，故本條乃仿照區域計畫法施行細則第十六條之一第一項之規定，訂定開發計畫應有之內容。
第三十四條（處罰順序） 主管機關依本法第四十七條第一項至第三項規定處罰時，應優先處罰行為人。 主管機關依本法第四十七條第五項規定處罰時，應優先處罰管理人。	說明本法處罰順序。
第三十五條（國土計畫研究機關） 政府應整合現有民間及非官方有關國土規劃之研究資源及相關組織，成立具穩定財源之國土規劃研究機構，長期性地進行與國土規劃有關之研究。 前項研究機構之任務包括：國土規劃資料之收集與分析、定期或不定期發佈國土規劃相關資訊與研究成果、進行對國內土地規劃相關顧問公司或組織、機構及團體之資格認證，並建立國土規劃相關研究專家資料庫、顧問公司或組織、機構及團體名冊，以提供各級國土計畫主管機關擬訂計畫或委託研究時之具公信力諮詢對象。	成立專責之國土規劃研究機構或研究院，儲備累積我國國土規劃之能量，以利各級國土計畫之推動、擬訂與實施工作。
第三十六條（施行日期） 本細則自發布日施行	本細則之施行日期。

第五節 小結

本章研擬之細則（草案）為本案主要工作項目之一。主要過程為將原有 95 年之細則草案版本予以更新及修訂，另外，對於本案同時研擬之功能分區劃設原則、轉換機制擬定原則等，亦需適時將必要的原則性納入本細則草案條文中。

細則之研訂亦不可逾越本法中所規範之實質內容，僅可就程序面予以補充說明，另外，因細則主要功能為增補本法之不足，因此未來對於本法的修訂建議若有修訂增補，本細則內容亦需重新檢討檢視相關條文是否有需配合調整。

第三章 「國土功能分區劃設、劃分及變更作業要點」

擬訂原則

建立「國土功能分區及其分類分級之劃設、劃分及變更作業要點」之擬訂原則乃本計畫重要工作項目之一。國土計畫法之制訂目的為有效改善現行都市及非都市土地兩套各行其是的管理制度，以國土功能分區系統改善既有的土地使用管制系統並整合各層級之土地使用計畫。未來國土計畫法通過後，中央主管機關所擬訂之國土功能分區的劃設準則，將如何兼顧計畫功能分區之理想性與土地管理實務面之可操作性，是為本項工作之核心課題。

本章第一節將先就本法相關條文內容，綜整其對於國土功能分區劃設有關之規範，第二節回顧過去相關國土功能分區劃設的基礎研究與文獻，分析各研究報告所提之國土功能分區的分類分級劃設原則，因相關研究多立基於 94 年之國土計畫法（草案）版本，本案將僅就其相關適宜研究內容納入本研究參酌；第三節則基於以上之分析並辦理專家座談彙整意見後（附錄 2 土地使用管制專家座談會-會議紀錄），研提本案對於功能分區之分類、分級劃設擬訂原則；第四節則為本章之小結。

另外，由於分類分級之劃設原則與後續「管制規則」之訂定及銜接之「轉換機制」有密切關連，因此，在研議第四章之轉換機制過程中也同時回顧檢視本章之「國土功能分區分類、分級劃設原則」是否需修正。

第一節 國土功能分區劃設規範

有關國土功能分區劃設之規範，法源依據為國土計畫法（草案）第 31 條第 2 項，其明訂：「有關國土功能分區與其分類、分級之劃設及變更條件，應由中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關定之」。

另外，在本法尚未立法前，內政部營建署於 99 年 6 月 15 日公告實施「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫第 1 次通盤檢討-配合莫拉克颱風災害加強土地使用管制」，乃為八八風災後加強國土計畫法立法前之國土保育與保安補救政策，並且將領海範圍內之海域與金門縣及連江縣等離島納入區域計畫實施範圍，則符合國土功能分區增設「海洋資源地區」之立法意旨。以上兩項現行之行政措施亦將納入本案研擬功能分區劃設之研議依據。

本節首先就國土計畫法（草案）對於國土功能分區之相關規範，包含第 6 條、第 23 條，綜整說明如下：

一、國土保育地區

本法第 6 條第二款言明國土規劃之基本原則，規定：「國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，並限制開發使用，對環境劣化地區應逐漸復育其生態機能。」另該法第 23 條第一項第一款則規定：「依據環境敏感特性，就生態、文化與自然景觀、水資源、天然災害及其他資源保育等型態予以分類，並依保育標的之重要程度，予以分級。」

二、海洋資源地區

本法第 6 條第三款言明國土規劃之基本原則，規定：「海洋資源地區之保育、防護，除比照前款規定辦理外，對港口、航道、漁業、觀光、能源、礦藏及其他重要資源，應整體規劃利用並增進其產業效益。」另該法第 23 條第一項第四款則規定：「依據內水與領海之現況及未來發展之多元需要，就港口航道、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途及其他使用等類別，進行海域功能區劃予以分類，並依其

環境資源特性，考量離岸距離與海水深度之不同、會商有關中央目的事業主管機關，予以分級。」

三、農業發展地區

本法第 6 條第二款言明國土規劃之基本原則，規定：「農業發展地區應確保基本糧食安全，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星散漫之發展。」另該法第 23 條第一項第二款則規定：「城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適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。依農業整體發展需要與產業類型及特性予以分類，並依農地資源特性就主、次要或可優先釋出農地等，予以分級。」

四、城鄉發展地區

本法第 6 條第二款言明國土規劃之基本原則，規定：「城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適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。」另該法第 23 條第一項第三款則規定：「依據都市化程度、交通可及性及公共設施服務水準等，就已發展、再發展及待發展等型態予以分類，並依成長管理、都市機能及城鄉發展需要，予以分級。」

綜上，有關國土功能分區及其分類分級之劃設原則，業於國土計畫法（草案）第 23 條之內容中有所規範，基本上有關「分類」部分係以「名目尺度」為之，至於「分級」部分則以「序位尺度」為主，並作為土地使用管制規則擬訂之原則。

表2 國土計畫法（草案）對國土功能分區之相關規範

功能分區	國土保育地區	海洋資源地區	農業發展地區	城鄉發展地區
規劃基本原則 （第6條）	以保育及保安為最高指導原則，並限制開發使用，對環境劣化地區應逐漸復育其生態機能。	海洋資源地區之保育、防護，除比照前款規定辦理外，對港口、航道、漁業、觀光、能源、礦藏及其他重要資源，應整體規劃利用並增進其產業效益。	農業發展地區應確保基本糧食安全，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星散漫之發展。	城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適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。
分類分級原則 （第23條）	依據環境敏感特性，就生態、文化與自然景觀、水資源、天然災害及其他資源保育等型態予以分類，並依保育標的之重要程度，予以分級。	依據內水與領海之現況及未來發展之多元需要，就港口航道、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途及其他使用等類別，進行海域功能區劃予以分類，並依其環境資源特性，考量離岸距離與海水深度之不同、會商有關中央目的事業主管機關，予以分級。	依農業整體發展需要與產業類型及特性予以分類，並依農地資源特性就主、次要或可優先釋出農地等，予以分級。	依據都市化程度、交通可及性及公共設施服務水準等，就已發展、再發展及待發展等型態予以分類，並依成長管理、都市機能及城鄉發展需要，予以分級。

資料來源：本研究整理

第二節 國土功能分區劃設文獻分析

本節將重點摘錄自民國 93 年始 9 份關於國土功能分區劃設、劃分及變更原則與作業流程的相關研究計畫，做為本計畫研擬分區劃設作業要點之原則研擬與轉換機制研究基礎。以下以各計畫完成之年期排列依序說明與本案工作相關之研究：

一、農業資源空間規劃配置模擬計畫（黃書禮，93 年）

該計畫依據當時 94 年版之國土功能分區規劃，以現有農地資源空間為研究主軸，建議規劃原則如下：

- (一) 為追求環境永續與國土保安之目標，位於環境敏感地區之農地，於國土規劃機關於辦理國土功能分區劃定時，應依據整體性國土資源管理目標，保留為國土保育地區。
- (二) 保留為國土保育地區並不意味完全禁止農業生產，亦可以在考量環境績效管制需求下，改變農業經營方式減少農業生產過程對於環境敏感地區的衝擊。
- (三) 考量台灣未來之糧食需求，農業發展地區應依據未來發展情境之估計，訂定農業發展目標，保留一定數量之農地供農業生產。這些農業經營區的劃設亦須配合農業生產競爭力的提升，以特色、優質、健康高附加價值的農產為經營的主力。
- (四) 依未來發展需求，經保留一定面積之農地後，對於具有發展潛力之農地，經評估可釋出部分農地以因應城鄉發展之需要。

該計畫以適宜性分析的方式，就農地資源「保留為國土保育區」、「維持農業發展區」或「變更為城鄉發展區」等三個面向，分析其發展潛力與發展限制。其中，以宜蘭縣為例，將「農地應劃設為國土保育區」之適宜性分析，概分為生態維護、水資源維護以及災害預防等三類；「農地應劃設為農業發展區」之適宜性分析，分為發展潛力（農地重劃、水利

灌溉等）與發展限制（農地穿孔、農地碎裂等）兩方面分析；「農地應劃設為城鄉發展區」之適宜性分析亦分為發展潛力（考量與都市計畫區之距離等）與發展限制兩方面。詳細內容如下：

（一）農地應劃設為國土保育區之適宜性分析：

- 1.生態維護：包括自然保留區、國家公園、保安林、沿海保護區等。
- 2.水資源維護：包括重要水庫集水區、水質水量保護區、鄰近地表水源地是陡峭之地區。
- 3.災害預防：土石流潛勢地區。

（二）農地應劃設為農業發展區之適宜性分析：

- 1.發展潛力：土壤適栽程度、農地重劃與水利灌溉。
- 2.發展限制：農地穿孔、農地碎裂、農地切割、城鄉蔓延、與工業區距離、農地最小面積限制。

（三）農地應劃設為城鄉發展區之適宜性分析：

- 1.發展潛力：與都市計畫地區一定距離內、與建成地一定距離內、與省道縣道鄉道一定距離內、與道路節點一定距離內、與公園綠地廣場一定距離內。
- 2.發展限制：為維護城鄉發展、為維護國土保育以及為維護農業發展。

該計畫並提出劃設「特定農業經營區」之構想，特定農業經營區係指提供專門用途的農地，分為特定農業專業區、農業科技園區、農產品物流專區、休閒農業區。

（一）特定農業專業區：稻米專業區、雜糧專業區、蔬果專業區、花卉專業區。

（二）農業科技園區：綜合性農業科技園區、特定作物農業科技園區

(三) 農產品物流專區：產地物流專區、市場物流專區。

(四) 休閒農業區：自然休閒農業區、人文休閒農業區、主題休閒農業區。

劃設特定農業經營區之方式，乃藉由問卷發放於縣境內各鄉鎮市公所、農會與改良場、地方政府農業相關單位，以評估未來該縣適合發展的分區種類。

有關上述「特定農業經營區」之規劃，本案認為應屬特定目的事業用地之「經營管理計畫」範疇，與國土計畫法下對於農業發展地區之劃設主要考量土地利用面之管理應有所區隔。「經營管理計畫」應在其所屬土地分區之使用原則下進行之，例如：當農業經營管理計畫之土地使用與農業發展地區之分類或分級下的土地使用管制規則不符時，其應循適當程序及相關土地法規辦理變更。

二、國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合（賴宗裕，94年）

該計畫主要在進行國土功能分區劃設、劃分研究，並研擬後續土地使用管制機制之轉換。首先將國土保育地區三大次分區之劃設原則整理（表3），區分為國土資源保安區、生態景觀保育區、國家公園保護區等，在國土保育地區劃設標準的作法相異於黃書禮（2004）所提出的四種次分區。不過兩者之劃設精神相近，國土保育區皆以「保育」、「保護」或「保存」為劃設出發點，以上皆可為本案對於國土保育區劃設探討的背景資料。

表3 國土保育地區三大次分區簡表

分區	分級	意義	現況劃設參考地區
國 土 資 源 保 安 區	第一級 國土資源保安區 （禁止開發行為）	防治天然災害、保護 自然資源	地質災害危險區
			飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區
			特定水土保持區
			國土復育促進地區
		確保國防安全，維持 戰略價值及戰術價 值之需要	要塞堡壘地帶陸地及水面地區 重要軍事設施管制禁建區
		保育特定自然資源	加強保育地

分區	分級	意義	現況劃設參考地區
	第二級 國土資源保安區 (限制部分開發行為)	特定自然資源之保護	河川區域
			海堤區域
			水庫蓄水範圍
			排水設施範圍
		防治天然災害	國土保安區
			活動斷層一定範圍之內
			山坡地保育區(五級坡以上)
			洪水平原(洪氾區)
			海岸防護區
		確保海防及軍事設施安全，維持戰略價值及戰術價值之需要	重要軍事設施管制限建區
			海岸管制區
			山地管制區
	第三級 國土資源保安區 (可核定進行部分開發行為，以不影響地區保育目的為主)	進行特殊整體環境保護	林木經營區
			自來水水質水量保護區
生態景觀保育區	第一級 生態景觀保育區 (禁止開發行為)	維持生物多樣性與自然景觀之永續發展	自然保留區
			自然紀念物
			一級海岸保護區
			溫泉露頭
	第二級 生態景觀保育區 (限制部分開發行為)	保護生物多樣性、文化資產與自然景觀	野生動物保護區
			古蹟保存區
			二級海岸保護區
			水產動植物繁殖保育區
	第三級 生態景觀保育區 (可核定進行部分開發行為，以不影響地區保育目的為主)	保護生物多樣性與自然環境	自然保護區
			森林育樂區
			濕地
			地質保育區
國家公園保護區	依現行國家公園法規定	保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟	特別景觀區
			史蹟保存區
			生態保護區
			一般管制區
			遊憩區

資料來源：賴宗裕，94年，國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合 P.4-6,4-9

其次，針對農業發展地區，該計畫對於如何劃設農業發展地區採取評點式之作法，另外對於次分區之容許使用組別等則有詳盡規劃。以下簡要說明之：

(一) 第一種農業發展區：

指具備優良農業生產環境、維持糧食安全功能，並曾投資建設重大農業改良設施的土地，例如，農地重劃區或是農舍所在之農地。

(二) 第二種農業發展區：

指未曾投資建設重大農業改良設施之農地，但該地具有良好農業生產環境，且具維持糧食生產功能者。

(三) 第三種農業發展區：

具有糧食生產功能之農地，但其生產環境受到外在因素干擾，例如，周邊土地為城鄉發展地區，其性質界定為過渡地區，土地使用管制較具彈性，但分區變更仍依循開發許可程序。

對於城鄉發展地區，該計畫著眼於原都市計畫地區發展特性之維持，增設「待發展區」以因應發展趨勢及產業活動所需，並考量將現行都市土地及非都市土地之使用管制規則如何轉換為未來四種城鄉發展地區（表4）。

表4 城鄉發展地區四大次分區簡表

次分區	第一種 城鄉發展區	第二種 城鄉發展區	第三種 城鄉發展區	第四種 城鄉發展區
劃設標準	現行都市計畫地區	現依區域計畫法管制地區：鄉村區、農村社區重劃地區及甲、乙、丙建築用地	現行透過開發許可申請之地區：工業區、風景區、特定專用區等	待發展區：都市計畫以外地區未納入國土保育地區及農業發展地區
管制方式	都市計畫法台灣省施行細則、都市計畫法台北市施行細則、台北市土地使用分區管制規則、都市計畫法高雄市施行細則	應訂定優先順序納入都市計畫管理	依原開發許可標準使用	待變更為城一地區前，依其原來之使用

整理自：賴宗裕，94年，國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合 P.9-1 至 9-5

該計畫對於城鄉發展地區之分類優點在於與後續管制規則之銜接清

楚，然缺點若依本法對於城鄉發展地區之分類分級說明，較缺乏對「已發展」及「再發展」之分類及其分級敘述。對於「城鄉發展地區」是否可再分級，將於下一節中補充說明。

三、新國土計畫體系下農業發展地區劃設調整作業模式與模擬計畫 (賴宗裕，94 年)

該計畫配合 94 年國土計畫法（草案）之研訂，進行農業發展地區劃設調整作業模式及劃設準則之研擬，並建議農業發展地區劃設之相關配套措施。該研究根據國土計畫體系，並以農委會先期研究案所建議的自然生產力、農地內部因素和城鄉發展性等外部因素，進行農地資源分派模擬，以修正劃設準則，確立未來農業發展地區之三種次分區的劃設點數範疇，界定個別農地應劃入何種次功能分區的標準。

該計畫主要是以宜蘭縣平地農業作為農地分級分區劃設之模擬對象，在相同條件下同時以評點法與因素組合法進行模擬，並透過地理資訊系統進行適宜性分析與分派。其劃設結果經由群體諮詢達成共識後，建議以評點法作為未來劃設農地分級之主要作業方式。

該計畫試建構農業發展地區之分級分區劃設調整作業與實行架構，並提供具體操作方式以供地方政府劃設之參考。此外透過現況勘查與個案調整，提出調整及變更準則。該計畫並針對未來劃設為其他國土功能分區與農業發展地區間之功能重疊問題，研擬處理機制。

(一) 農業發展地區分區劃設準則之研擬

根據模擬結果回饋修正準則內容。分級分區之劃設準則包括有：基本準則、相對準則、調整準則與複查準則等四部分。在整體目標與原則下（基本準則），利用劃設作業模式（相對準則）對農業發展地區提供劃設之標準。而後再依調整準則與複查準則對已劃定之第一種、第二種與第三種農業發展地區提供調整之依據。

(二) 農業發展地區與其他國土分區之功能重疊問題

就農業發展地區的劃設過程論之，現行土地使用體制下，都市計畫

以外地區之特定農業區、一般農業區、森林區與山坡地保育區皆有農牧用地，然而，依據國土計畫法（草案）所闡明之國土資源發展構想，該等農牧用地並非全數劃入農業發展地區，部分土地將劃入國土保育地區或城鄉發展地區，而劃入這兩種分區之農牧用地，若維持做農業用途之使用，即產生重疊的課題，該研究提出系統性的重疊處理通則建議包括：

1. 農業發展地區與國土保育地區之重疊問題與處理建議

農牧用地若具有國土保育之性質，需藉由國土保育地區的管制規範加以管理，以維護國土資源環境之永續性與安全性者，經由中央主管機關的認定，得劃入國土保育地區管理之。

2. 農業發展地區與城鄉發展地區之重疊問題與處理建議

現有都市計畫地區之農業用地未來將歸入城鄉發展地區管理，至於都市計畫以外地區之農牧用地，原則上劃入農業發展地區，但若區位上緊鄰城鄉發展地區之畸零、破碎農地或本身條件不佳，無法進行效率化的農業用途，且劃入城鄉發展地區有助於整體地區發展需要之土地等，將有部分於國土功能分區劃設時，釋出至城鄉發展地區範圍內。

（三）農業發展地區劃設之標準作業模式

該計畫所提出之農業發展地區劃設作業標準模式，可供地方政府進行劃設作業時之參考。直轄市、縣（市）政府之執行單位，依建議之標準作業模式的流程，應先行對農地相關屬性資料進行蒐集與調查，並據此建置農地基礎資料庫。爾後，按照劃設之相對準則依序評定農地各項屬性條件的點數後予以加總，按各個農業發展次分區的點數標準，初步決定每筆農地應劃入之次功能分區，並進一步根據劃設之調查準則，逐項判斷農地之特殊條件，並適度調整初步劃設之結果。

劃設結果確定後，由中央及直轄市或縣（市）政府之國土委員會得會同地方政府之主辦單位，對各鄉（鎮、市、區）農業發展地區及次分

區劃定結果進行複查。最後根據劃設結果進行公告，並透過公部門之傳遞管道或以舉辦說明會的方式，使相關地主瞭解其所屬農地的次分區名稱及相關權利義務的差異，包括：地籍登記簿的註記、土地使用管制規範的改變與未來轉用、變更之相關規定等事項。

該計畫針對農業發展地區提出劃設三種次分區的規劃。若依據 98 版本之國土計畫法（草案）對於農業發展地區之規範可發現，對於是否分類及分級有必要再進一步討論。本案對此有關之建議將於下一節中闡述。

四、新國土計畫體系下農業發展地區管理機制與配套法令之建置 （顏愛靜，94 年）

該計畫有關農業發展地區分類劃設及土地管制之結論與建議如下：

- （一）研訂次分區劃設之容許使用類別及管制事項、次分區開發利用與變更使用審查標準，以作為農地規劃管制之依據；如於第一種農業發展地區的容許使用類別較少管制較嚴，而在第二、第三種農業發展地區的容許使用類別較多管制較不嚴格；位於第一種農業發展地區之農業用地，原則上應禁止開發許可之申請；而位於第二種與第三種農業發展地區之農業用地，應達到二十五公頃以上之規模，並符合相關許可要件，始可申請開發許可。
- （二）建構農地管理誘因有效機制，以落實農業永續發展之目標；如位於第一種農業發展地區農業用地而達一定面積者，得簽訂維持農用契約，並應於契約明訂存續期間之內禁止興建農舍之條款，以增進農地有效利用。
- （三）全面檢討及建置農地管理配套法令，以利配合國土計畫法制之推動實施；如必須配合新訂者為農業發展地區土地使用管制規則及農地利用與農村發展署組織條例等兩種；必須配合予以修正者為農業發展條例等。
- （四）建立新舊管理措施轉換機制，以節省既有管理機制過渡至新管

理機制之成本；如土地使用管制機制方面，宜檢討現行非都市土地使用管制體系使用分區劃設、使用地編定與容許使用項目、許可使用細目，凡屬於農業用地但不以農業生產為目的者，改編至其他使用分區。

五、國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃（第一期）

（黃書禮，95 年）

該計畫主要針對國土保育地區進行模擬劃設，建立劃設標準作業程序。國土法通過後，中央主管機關應於全國國土計畫中優先劃設國土保育地區及海洋資源地區範圍，以利於直轄市、縣（市）國土計畫有所遵循。

此計畫研究範圍限縮於國土計畫法四大功能分區中的「國土保育地區」，主要分區方式為將現有之「法令保護區」納入，並納入其他「研究調查」之成果。該計畫將國土保育地區，分為「生態資源保育區」、「景觀資源保育區」、「水資源保育區」、「災害潛勢區」四個次分區，每一次分區中再分為二級（表 5）。此研究進一步將國土保育地區之分類、分級進行規範，有利於後續對於此區管制規則之研擬。

表5 國土保育地區之劃設準則摘要表

		生態資源保育區	景觀資源保育區	水資源保育區	災害潛勢區
	管制建議	除保育及研究目的之行為與設施外，禁止所有改變自然狀態之行為、設施與開發	除保育及研究目的之行為與設施外，禁止所有改變自然狀態之行為、設施與開發	禁止所有影響水資源之行為，僅允許水資源研究調查、利用與保育行為	嚴格禁止所有使用行為，僅允許維護水土保持、自然生態環境之防護性使用
	一級劃設準則	<u>原法令保護區：</u> 1.自然保留區（生態資源部份） 2.野生動物保護區（核心區、緩衝區） 3.國土復育促進地區（生態環境破壞退化地區） 4.海岸保護地區（生態資源部份） 5.自然保護區（生態資源部份） 6.國家公園（生態保	<u>原法令保護區：</u> 1.自然保留區（景觀資源部分） 2.自然保護區（景觀資源部分） 3.保安林 4.國家公園（特別景觀區與史蹟保存區） 5.國家森林遊樂區（景觀保護區） 6.溫泉露頭一定範圍 7.國家級（一級）遺址	<u>原法令保護區：</u> 1.飲用水取水口一定距離內之地區 2.飲用水水源水質保護區 3.水庫蓄水範圍 4.特定水土保持區（水庫集水區、主要河川集水區） 5.保安林（水源涵養保安區） <u>研究調查：</u> 1.河川分布（主要河	<u>原法令保護區：</u> 1.特定水土保持區（土石流、崩塌地、其他項目） 2.保安林（土砂拌止、飛砂防止、墜石防止、防風、水害防備、潮害防備） 3.加強保育地 4.國土復育促進地區（土石流高潛勢溪流影響危險地區、嚴重崩塌地區）

		生態資源保育區	景觀資源保育區	水資源保育區	災害潛勢區
		護區) 7.野生動物重要棲息環境 8.保安林(自然保育保安林) 9.國家森林遊樂區(森林生態保育區) 10.沿海保護區(一級)(生態資源部份) <u>研究調查：</u> 1.動物多樣性熱點分布 2.植群多樣性分布 3.重要河川生態系	8.沿海保護區(一級) 9.海岸保護地帶(景觀資源部分)	川) 2.埤塘、水圳分布	5.水道治理計畫線範圍 6.活動斷層一定範圍內之地區 <u>研究調查：</u> 1.地質災害高敏感區 2.土石流高潛勢地區
	管制建議	禁止各種干擾與危害保育區內生態資源生存與繁衍之行為、設施與開發	禁止各種危害與破壞景觀之行為、設施與開發	僅允許不影響水源涵養、改變水質安全或影響水量減少之低強度使用	僅允許不影響水土保持、自然生態環境，並經評估可消滅災害潛勢疑慮之低強度使用
二級	劃設準則	<u>原法令保護區：</u> 1.水產動植物繁殖保育區 2.沿海保護區(二級) 3.野生動物保護區(永續利用區) <u>研究調查：</u> 1.天然林分佈 2.重要野鳥棲地(IBA) 3.濕地分布 4.天然海岸線(生態資源部份) 5.珊瑚礁分布	<u>原法令保護區：</u> 1.國家級風景特定區 2.國家公園(一般管制區與遊憩區) 3.國家森林遊樂區(營林區與育樂設施區) 4.文化景觀 5.地質景觀地點 6.重點景觀地區 7.沿海保護區(二級) <u>研究調查：</u> 1.天然海岸線(景觀資源部分) 2.31處地景保育地質公園 3.台灣地區地景保育景點	<u>原法令保護區：</u> 1.自來水水質水量保護區 <u>研究調查：</u> 1.水庫集水區 2.地下水補注區 3.人工湖地區	<u>原法令保護區：</u> 1.河川區域 2.嚴重地層下陷地區 <u>研究調查：</u> 1.高淹水潛勢地區 2.海岸侵蝕防護區 3.暴潮溢淹防護區 4.洪氾溢淹防護區 5.地層下陷防護區

資料來源：黃書禮，95年，國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃 P.71,97,124,154

六、直轄市、縣市國土計畫示範計畫（華昌宜，95年）

此計畫以新竹縣為例，藉由實際操作、擬訂縣市國土計畫，提出一示範性操作。將永續發展與成長管理概念，導入國土三大功能分區（計畫當時尚未出現海洋資源地區）劃設流程。惟該研究偏重於國土保育地區的劃設，對於其操作準則、流程、圖資等則有較詳盡的說明。

該研究進行國土功能分區之劃設之原則與順序如下：

- (一) 明顯可見界線
- (二) 指認生態敏感急迫保育區塊
- (三) 修邊調整
- (四) 人為環境疊加
- (五) 都市邊界
- (六) 都市發展儲備地之選址
- (七) 農業發展地區作為生態廊道的角色
- (八) 其餘人為開發地塊

簡而言之，該研究先辨識地方重要之界線（如河川、重要道路等），將現行法令管制區、研究報告所提出之重要環境保護區與上述界線綜合考量後，進行國土保育地區之劃設，再經邊界調整與人口用地之推估，配合對地方成長核心及各地適宜發展規模之辨識後，劃定城鄉發展地區與農業發展地區。

該計畫對農業發展地區劃設之著墨較少，對國土保育地區及城鄉發展地區及其次分區之劃設有較周詳之想法，故以下僅分析其國土保育地區及城鄉發展地區之劃設經驗。

(一) 國土保育地區

參考「子計畫 10 國土保育地區之劃設之經驗」，並將國土保育地區分為以下三部份：綠系統、水系統、其他考慮因素—軍事土地。各次分區主要依據原有相關法律進行管制（表 6）。

表6 國土保育分區之劃設準則摘要表

	綠系統	水系統	其它考慮因素 —軍事土地
劃設準則與分級	一級	一級	一級
	1.自然保留區 2.野生動物保護區 3.野生動物重要棲息環境 4.國家公園 5.特定水土保持區 6.保安林	1.河川區域 2.飲用水取水口一定距離內 3.飲用水水源水質保護區 4.水庫蓄水範圍 5.特定水土保持區 6.水庫集水區	無

	7.地質災害高敏感地區 8.土石流高潛勢地區		
	二級	二級	二級
	1.海岸地區 2.高海拔地區 3.沿海保護區 4.森林區（非都市土地使用區） 5.國家級風景特定區 6.水產動植物繁殖保護區 7.天然林分佈 8.重要野鳥棲地 9.濕地分佈	1.嚴重地層下陷地區 2.高淹水潛勢地區 3.海岸侵蝕防護區 4.暴潮溢淹防護區 5.洪氾溢淹防護區 6.地層下陷地區	無
	三級	三級	三級
	山體範圍	1.埤塘 2.水圳	軍事用途之土地

整理自：華昌宜，95 年，國土規劃前置作業辦理計畫 子計畫 13.直轄市、縣市國土計畫示範計畫 P.78-87

(二) 城鄉發展地區

此計畫將現況之都市計畫地區及鄉村區納入城鄉發展地區，其中再區分為高度發展地區及低度發展地區，前者包含了城鄉發展地區一、二、三級，後者為城鄉發展地區四、五級（表 7）。

表 7 城鄉發展地區之劃設準則摘要表

	次分區	說明
高度發展地區	城鄉發展地區一級	成長核心、可增加計畫規模的生態城市地區
	城鄉發展地區二級	城市儲備地
	城鄉發展地區三級	不增加計畫規模的生態社區，周邊多為農業發展地區
低度發展地區	城鄉發展地區四級	以維持現有發展規模為限制，鄰近國土保育區等生態敏感區位
	城鄉發展地區五級	短、中期維持現有規模，長期降低規模，趨向生態村的發展型態

整理自：華昌宜，95 年，國土規劃前置作業辦理計畫 子計畫 13.直轄市、縣市國土計畫示範計畫 P.109-110

此計畫將國土保育區及城鄉發展區皆以分級的方式劃設處理，由此可知，相關研究對於「分類」或「分級」之意涵認知皆不同。因此本案將對何謂功能分區之「分類」、「分級」於本章第三節提出本案之看法與立場。另外，因該計畫屬縣（市）層級之國土功能分區模擬劃設經驗，故可供做為本案研訂直轄市、縣（市）國土功能分區劃設準則之參考。

七、國土保育範圍非都市土地容許使用項目檢討（顏愛靜，97 年）

該計畫將「非都市土地使用管制規則」有關規定之容許使用項目與細目加以簡化與系統化整合，同時回歸用地之本意，調整符合國土保育精神合理之容許使用項目及細目。就「國土復育策略方案暨行動計畫」所規範之國土保育範圍內，不同國土保育區之容許使用分別檢討，使非都市土地使用之於容許使用項目與細目，得與國土復育策略方案相互配合，同時改善非都市土地原先僅基於現況使用之管理方式。其研究成果整理於表 8：

表8 國土保育範圍與使用地類別整合表

國土保育地區	可置入用地	許可細目應予限縮之用地
高海拔山區 (1500 公尺以上)	林業用地、古蹟保存用地、生態保護用地、國土保安用地	交通用地、水利用地、遊憩用地
中海拔山區 (500 公尺以上)	林業用地、古蹟保存用地、生態保護用地、國土保安用地	農牧用地、交通用地、水利用地、遊憩用地
低海拔山區 (500 公尺以下之山坡地)	古蹟保存用地	甲、乙、丙、丁種建築用地、農牧用地、林業用地、交通用地、水利用地、遊憩用地、生態保護用地、國土保安用地、墳墓用地
嚴重地層下陷地區	古蹟保存用地	農牧用地、林業用地、交通用地、水利用地、遊憩用地、生態保護用地、國土保安用地
海岸地區-濱海陸地	林業用地、水利用地、古蹟保存用地、生態保護用地、國土保安用地	農牧用地、林業用地、窯業用地、遊憩用地、墳墓用地
海岸地區-近岸海域	無	礦業用地、水利用地、生態保護用地、古蹟保存用地
河川地區	林業用地、水利用地、古蹟保存用地、生態保護用地、國土保安用地	交通用地、遊憩用地、養殖用地
離島地區	遊憩用地	甲、乙、丙、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、古蹟保存用地、生態保護用地、國土保安用地

整理自：顏愛靜，97 年，國土保育範圍非都市土地容許使用項目檢討 P.211-213

該計畫並依「國土復育條例（草案）」及「國土復育策略方案暨行動計畫」之八大分區（高海拔山區、中海拔山區、低海拔山區、嚴重地層下陷地區、海岸地區-濱海陸地、海岸地區-近岸海域、河川區域、離島地區）進行與非都市土地使用管制之整合與轉換。其雖與國土計畫法（草案）第 23 條所定對於國土保育地區之「分類」、「分級」方式不甚相符。然就國土保育區與非都市土地之轉換機制之議題而言，此委託研究之轉換經驗及其理念仍值得本案參考與借鏡。

現有「非都市土地使用管制規則」之容許使用項目、細目紛雜，且缺

乏因地制宜之調適性。因此未來非都市土地之現行 10 種使用分區及 18 種使用地，如何歸類為國土功能分區之分類或分級，以依照國土計畫法進行管制，誠屬關鍵課題。

八、建立農地分級分區劃設與管理機制之研究（詹士樑，98 年）

該計畫接續近年農委會委辦有關農地分級劃設的研究成果，以農地資源空間規劃成果為基礎，從優良農地及不適農作農地區位之劃設方式、分級分區管理可行性與策略、分級管制具體作法及與法制結合等主題進行深入研究。以做為引導農地資源合理及有效利用、優良農地保護與不適農作區位檢討釋出等措施之參考。對於分區劃設，基於農業經營環境的多元化，以及農業多功能目標的考量，此研究建議以重疊分區的概念，建立六項特定農業經營區的設計，包括「糧食安全專區」、「保育輔導專區」、「特定農產專業區」、「農業體驗專區」、「公益服務專區」、「農業科技園區與物流專區」，並從績效管制理念，配合審議機制，研究上項農地分區管制之具體作法，以及未來在相關法規的配合建議。此研究並透過實作地區宜蘭縣壯圍鄉之現況農地，模擬文中所建構之分區系統未來之劃設或申請，以建構可操作之程序，提供未來之實施參考。

有關上述各種「特定農業經營區」之設計，本研究亦認為應屬目的事業主管機關之相關經營管理計畫範疇，與國土計畫法下對於農業發展地區之劃設主要考量土地利用面之管理有所區隔，故其應在所屬國土功能分區之使用劃設原則下進行。例如：當經營管理計畫之土地使用與分類或分級下之土地使用管制不符時，則應循適當程序及相關土地法規辦理變更。

九、桃園縣區域計畫（桃園縣政府，98 年）

桃園縣政府於 98 年擬訂完成「桃園縣區域計畫」。本研究摘錄該計畫對於農業發展地區與城鄉發展地區之劃設經驗做為本案參考。

（一）農業發展地區

桃園縣農業發展地區劃設，參考行政院農業委員會「農地資源空間規劃工作之作業程序規範操作手冊」。以「桃園縣既有農地」為範圍，透過

「農地資源適宜性」和「特定農業經營」兩面向評估疊合結果，落實於空間面，劃設出桃園縣境內適宜作農業發展之地區，並進行農業發展地區之分類、分級。

農地資源評估方面依據「桃園縣農地資源空間整體發展構想及空間配置計畫」（97 年，桃園縣政府）之農地評估指標，將桃園縣既有農地分為「天然與人為農業潛力地區」，以及「排除農業限制地區」等條件指標，依該指標進行疊圖分析。天然農業潛力地區主要以土壤適栽程度作為評估指標；人為農業潛力地區以桃園縣特有埤塘資源及農地重劃與水利灌溉範圍等項目為評估指標；排除農業限制地區則以地景變遷範圍（農地穿孔地區、農地碎裂地區、農地切割地區）、城鄉蔓延範圍以及距離工業區之一定範圍等項目作為評估指標。

分析結果分為「既有農地最高適宜地區」、「既有農地次高適宜地區」、「既有農地中適宜地區」、「既有農地次低適宜地區」以及「既有農地最低適宜地區」等五個等級。將農地資源適宜性指標與桃園縣特定農業經營評估結果相整合，將此五個等級再歸納為三等級，得出分級劃設結果：一級農業發展地區、二級農業發展地區、三級農業發展地區。

（二）城鄉發展地區

根據桃園縣空間結構發展分析結果，並考量都市計畫地區、新訂及擴大都市計畫地區、開發許可地區等開發優先次序，將城鄉發展地區予以分三級，如表 9 所示。

一級城鄉發展地區為桃園縣都會發展、成長之核心地區，以城鄉密集發展為主要目的，劃設原則為都會核心地區範圍內之都市計畫地區及旗艦發展計畫-航空城區域計畫地區，都會核心地區為桃園縣人口發展最密集之地區，亦為重大開發計畫及重大交通建設所在之地區，其中都市計畫地區更為優先且密集發展，故劃設為一級城鄉發展地區，鼓勵土地集約發展。

二級城鄉發展地區為桃園縣都會發展之蔓延地區，以作一級城鄉發展地區之儲備土地為主要目的，劃設原則以都會核心地區內之非都市土地及

重大建設計畫為準。

三級城鄉發展地區為都會發展核心外之地方發展中心，以作為城鄉發展與農業發展、國土保育間之緩衝帶為主要目的，以適度並符合地方特色為發展主軸，劃設原則為都會核心地區外之都市計畫地區及非都市土地達一定規模之既有聚落或發展地區。

表9 桃園縣區域計畫案例—城鄉發展地區劃設原則

分級	劃設原則
一級	1.都會核心地區內之都市計畫地區 2.旗艦發展計畫地區
二級	1.都會核心地區內之非都市土地 2.重大建設計畫地區
三級	1.都會核心地區外之都市計畫地區 2.都會核心地區外之非都市土地達一定規模之發展地區

綜合以上自民國 93 年至民國 98 年間與國土功能分區相關研究報告之觀點，提供本案在功能分區之分類、分級劃設原則擬定上一良好的參考基礎。以本案觀點研提之功能分區劃設原則將於下一節中詳細說明之。

第三節 國土功能分區之分類、分級劃設原則

依國土計畫法（草案）規定，未來國土功能分區、分類、分級之劃設，應於直轄市、縣（市）國土計畫之內容中具體呈現，故該法草案第 14 條之立法說明二略以「國土保育地區及海洋資源地區承襲全國國土計畫內容外，農業發展地區及城鄉發展地區之劃設，則由直轄市、縣（市）主管機關依全國國土計畫之國土功能分區劃設構想，予以具體落實劃設，並基於可操作、有理想性、不大幅增加成本之原則，將現行非都市土地使用分區及使用地，轉換為國土功能分區及其分類、分級」。經前一節相關研究成果彙整後，本節將研提本案對於國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區之劃設、劃分及變更原則建議。

另依據國土計畫法（草案）第 30 條規定，國土計畫法施行後，直轄市、縣（市）國土計畫公告實施，原都市計畫地區及國家公園地區之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制²。亦即在此架構下，國土功能分區及土地使用管制事項，將取代原有的非都市土地使用管制。因此，本節研提之分類、分級劃設原則，亦提供原「區域計畫」之非都市土地使用管制與未來「國土計畫」之功能分區土地使用管制轉換與銜接的良好基礎。

以下將分別研提本案對於「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」及「城鄉發展地區」之分類、分級劃設原則：

一、國土保育地區：

綜整本章上述二節有關國土功能分區劃設、劃分之規範與相關研究，本案研提之國土保育地區分類、分級目的與劃設原則，說明如下：

² 另第二項規定有關原住民族土地及海域之經營管理，其屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。

(一) 分類目的與劃設原則

為保護自然資源、生物多樣性、自然景觀、文化資產及防治天然災害、確保國防安全，本研究依據臺灣環境敏感特性，建議國土保育地區劃分為生態資源類、文化與景觀資源類、水資源類、天然災害類及國家公園類與其他等六類，各分類劃設目的與原則（表 17）如下：

1. 生態資源類

為維護生態資源多樣性，保護保育類野生動、植物及其棲地與各生態系不受危害。劃設原則如下：

- (1) 保育類野生動物及其棲息環境；
- (2) 稀有瀕危植物及其棲息環境；
- (3) 生物多樣性熱點；
- (4) 重要與特殊生態系；
- (5) 具有生態保育功能或待復育地區。

生態資源類劃設範圍如依現有法令規範保護（育）區與研究調查兩類進行歸納，現有法令規範保護（育）區含括自然保留區（生態資源部分）、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、自然保護區（生態資源部分）、國家公園（生態保護區）、保安林（自然保育保安林）與國家森林遊樂區（森林生態保育區）等 7 種，與生態資源相關之研究調查範圍則有天然林分布、重要野鳥棲地（IBA）、生物環境脆弱地區（動物多樣性熱點分布與植群多樣性分布）及重要河川生態系等；各地區劃設依據，即其對應之現有法令規範、研究調查名稱與主管（辦）機關如表 10。

表10 生態資源類-劃設範圍現有法令規範與研究調查

項目	劃設範圍	法令規範/研究調查	主管（辦）機關	模擬劃設
法令規範之保護（育）區	自然保留區（生態資源部分）	文化資產保存法	行政院農業委員會	✓
	野生動物保護區	野生動物保育法	行政院農業委員會	✓
	野生動物重要棲息環境	野生動物保育法	行政院農業委員會	✓
	自然保護區（生態資源部分）	森林法	行政院農業委員會	✓
	國家公園（生態保護區）	國家公園法	內政部	✓
	保安林（自然保育保安林）	森林法	行政院農業委員會	✗
	國家森林遊樂區（森林生態保育區）	森林法 森林遊樂區設置管理辦法	行政院農業委員會	✗
研究調查	天然林分布	第三次台灣森林資源及土地利用調查	行政院農業委員會	✓
	重要野鳥棲地（IBA）	台灣重要野鳥棲地	中華民國野鳥學會	✓
	生物環境脆弱地區	動物多樣性熱點分布 植群多樣性分布	行政院農業委員會 中央研究院 台灣大學	✗
	重要河川生態系	河川情勢調查	經濟部水利署	✗

註：「✓」該項圖資已納入模擬劃設；「✗」該項圖資未納入模擬劃設。

資料來源：本研究彙整

2. 文化與景觀資源類

為保存自然景觀與文化資產，維護其不受人類使用與開發行為之破壞。劃設原則如下：

- (1) 地景保育景點；
- (2) 生物圈自然景觀；
- (3) 未經開發之自然景觀；
- (4) 古蹟、遺址與文化景觀。

文化與景觀資源類劃設範圍如依現有法令規範保護（育）區與研究調查兩類進行歸納，現有法令規範保護（育）區含括自然保留區（景觀資源部分）、保安林（風景保安林）、自然保護區（景觀資源部分）、國家公園（特別景觀、史蹟保存、一般管制、遊憩區）、

國家級風景特定區、國家森林遊樂區（景觀保護區、營林區、育樂設施區）、溫泉露頭一定範圍、古蹟保存區、國定（第一級）遺址、文化景觀、地質景觀地點、重點景觀地區等 11 種，與文化與景觀資源相關之研究調查範圍則有地質公園、台灣地區地景保育景點等；各地區劃設依據，即其對應之現有法令規範、研究調查名稱與主管（辦）機關如表 11。

表11 文化與景觀資源類-劃設範圍現有法令規範與研究調查

項目	劃設範圍	法令規範/研究調查	主管（辦）機關	模擬劃設
法令規範之保護（育）區	自然保留區（景觀資源部分）	文化資產保存法	行政院農業委員會	✓
	自然保護區（景觀資源部分）	森林法	行政院農業委員會	✓
	保安林（風景保安林）	森林法	行政院農業委員會	✓
	國家公園（特別景觀、史蹟保存、一般管制、遊憩區）	國家公園法	內政部	✓
	國家級風景特定區	發展觀光條例	交通部	✓
	國家森林遊樂區（景觀保護區、營林區、育樂設施區）	森林法 森林遊樂區設置管理辦法	行政院農業委員會	×
	溫泉露頭一定範圍	溫泉法	經濟部	×
	古蹟保存區	文化資產保存法	內政部	×
	國定（第一級）遺址	文化資產保存法	內政部	×
	文化景觀	文化資產保存法	經濟部	×
	地質景觀地點	地質法（草案）	經濟部	×
	重點景觀地區	景觀法（草案）	內政部營建署	×
研究調查	地質公園	地質公園研究計畫	行政院農業委員會	×
	台灣地區地景保育景點	台灣地區地景保育景點之電腦資料庫建立計畫	行政院農業委員會	×

註：「✓」該項圖資已納入模擬劃設；「×」該項圖資未納入模擬劃設。

資料來源：本研究彙整

3. 水資源類

為確保水資源之可利用性，保育水源涵養功能，維持水源之水量、水質安全。劃設原則如下：

（1）河川區域；

- (2) 天然集水區；
- (3) 水源水質、水量保護區；
- (4) 埤塘、水圳（圳路）；
- (5) 水庫洪水位、迴水所及之蓄水區域及相關重要水利設施範圍；
- (6) 地下水補注地區。

水資源類劃設範圍如依現有法令規範保護（育）區與研究調查兩類進行歸納，現有法令規範保護（育）區含括飲用水取水口一定距離內之地區、飲用水水源水質保護區、水庫蓄水範圍、特定水土保持區（水庫、主要河川集水區）、保安林（水源涵養保安林）、自來水水質水量保護區等 6 種，與水資源相關之研究調查範圍則有水庫集水區、地下水補注區、人工湖地區、河川分布（主要河川）、埤塘水圳分布等；各地區劃設依據，即其對應之現有法令規範、研究調查名稱與主管（辦）機關如表 12。

表12 水資源類-劃設範圍現有法令規範與研究調查

項目	劃設範圍	法令規範/研究調查	主管（辦）機關	模擬劃設
法令規範之保護（育）區	飲用水取水口一定距離內之地區	飲用水管理條例	行政院環境保護署	✓
	飲用水水源水質保護區	飲用水管理條例	行政院環境保護署	✓
	水庫蓄水範圍	水利法	經濟部水利署	✓
	特定水土保持區（水庫、主要河川集水區）	水土保持法	行政院農業委員會	✓
	保安林（水源涵養保安林）	森林法 保安林經營準則	行政院農業委員會	✓
	自來水水質水量保護區	自來水法	經濟部	✓
研究調查	水庫集水區	水土保持法 水庫集水區保育計畫	行政院農業委員會	✓
	地下水補注區	水利法 地下水管制辦法	經濟部水利署	✗
	人工湖地區	平地水庫人工湖	經濟部水利署	✗
	河川分布（主要河川）	水利法	經濟部水利署	✓
	埤塘水圳分布	埤塘水圳資料庫	桃園縣政府	✗

註：「✓」該項圖資已納入模擬劃設；「✕」該項圖資未納入模擬劃設。

資料來源：本研究彙整

4. 天然災害類

限制地質與洪澇等天然災害潛勢地區之開發利用，以避免天然災害導致的各種損失。劃設原則如下：

- (1) 土石流、地震、山崩、地層下陷等地質災害地區；
- (2) 洪澇災害地區；
- (3) 其他天然災害潛勢地區；
- (4) 為防制天然災害經目的事業主管機關認定應劃設之地區。

天然災害類劃設範圍如依現有的法令規範保護（育）區與研究調查兩類進行歸納，現有的法令規範保護（育）區包括特定水土保持區（土石流、崩塌地）、保安林（土砂捍止、飛砂防止、墜石防止、防風、潮害防備、水害防備）、加強保育地、水道治理計畫線範圍、活動斷層兩側一定範圍、河川區域、嚴重地層下陷區等 7 種，相關之研究調查範圍則有地質災害高敏感區、土石流高潛勢地區、高淹水潛勢地區等；各地區劃設依據，即其對應之現有的法令規範、研究調查名稱與主管（辦）機關如表 13。

表13 天然災害類-劃設範圍現有法令規範與研究調查

項目	劃設範圍	法令規範/研究調查	主管（辦）機關	模擬劃設
法令規範之保護（育）區	特定水土保持區（土石流、崩塌地）	水土保持法 特定水土保持區劃定與廢止準則	行政院農委會	✓
	保安林（土砂捍止、飛砂防止、墜石防止、防風、潮害防備、水害防備）	森林法 保安林經營準則	行政院農委會	✓
	加強保育地	山坡地保育利用條例	行政院農委會	✗
	水道治理計畫線範圍	水利法 河川管理辦法	經濟部水利署	✗
	活動斷層兩側一定範圍	實施區域計畫地區建築管理辦法	內政部	✗
	河川區域	水利法 河川管理辦法	經濟部水利署	✓
	嚴重地層下陷區	國土復育策略方案暨行動計畫 嚴重地層下陷地區劃設作業規範	經濟部水利署	✓
研究調查	地質災害高敏感區	都會區及周緣坡地整合性環境地質資料庫建置	經濟部中央地質研究所	✓
	土石流高潛勢地區	土石流潛勢溪流調查 土石流防災應變系統	行政院農業委員會 水土保持局	✓
	高淹水潛勢地區	防災國家型科技計畫	行政院國家科學委員會	✓

註：「✓」該項圖資已納入模擬劃設；「✗」該項圖資未納入模擬劃設。

資料來源：本研究彙整

5. 國家公園類

以目前八個國家公園計畫所劃設的範圍為界，劃設為國土保育地區之國家公園類。其範圍內所屬土地使用管制規則得從國家公園法及相關法規之規定。

6. 其他類

其他涉及國土保安、生態敏感或文化、景觀或資源維護等目的，經目的事業主管機關認定應劃入國土保育地區予以保護、保存之地區。其劃設原則如下：

- (1) 礦業地區；
- (2) 航空噪音防制區；
- (3) 核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區；
- (4) 山地與軍事管制區之禁、限建地區；
- (5) 要塞堡壘地帶；
- (6) 依法劃定應予限制開發或建築之地區；

各地區劃設依據及其對應之現有法令規範、研究調查名稱與主管（辦）機關如表 14。

表14 其他類-劃設範圍現有法令規範與調查研究

項目	劃設範圍	法令規範/研究調查	主管（辦）機關	模擬劃設
法令規範之保護（育）區	礦業地區（礦區、礦場、礦業保留區、地下礦坑分部地區）	礦業法	經濟部	×
	航空噪音防制區	機場周圍地區航空噪音防制辦法	行政院環保署	×
	核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區	核子反應器設施管制法	行政院原子能委員會	×
	山地管制區、重要軍事設施管制區之禁、限建地區	山坡地保育利用條例 國家安全法	農業委員會 國防部	×
	要塞堡壘地帶	要塞堡壘地帶法	國防部	×
	氣象法之禁止或限制建築地區	氣象法	交通部	×
	電信法之禁止或限制建築地區	電信法	國家通訊傳播委員會	×
	民用航空法之禁止或限制建築地區或高度管制範圍	機場周圍地區航空噪音防制辦法	行政院環保署	×
	公路兩側禁建限建地區	公路法 公路兩側公私有建築物與廣告物禁建限建辦法	交通部	×
	大眾捷運系統兩側禁建限建地區	大眾捷運法 大眾捷運系統兩側禁建限建辦法	交通部	×
	高速鐵路兩側限建地區	獎勵民間參與交通建設 毗鄰地區禁限建辦法	交通部	×
	其他依法劃定應予限制開發或建築之地區	-	-	×

註：「✓」該項圖資已納入模擬劃設；「×」該項圖資未納入模擬劃設。

資料來源：本研究彙整

（二）分級目的與劃設原則

國土計畫法（草案）第6條：「…國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，並限制開發使用，對環境劣化地區應逐漸復育其生態機能…」及第24條：「…涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行。必要時得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。…」

基於國土計畫法立法之精神，本案建議國土保育地區應採行較嚴格之管制方式，並循以下原則於各分類地區依其保育標的之重要程度，視情況需求得劃分為下列三級：

1. 「第一級」之劃設：

以積極維護國土保育地區內自然生態、景觀、水資源，禁止天然災害高潛勢地區之開發與利用為主要精神，除進行保育與經申請核准之科學研究活動外，禁止所有改變自然狀態之行為、設施與開發，並嚴格限制土地使用；對於已受破壞或環境劣化地區，應予積極復育。劃設原則如下：

- 應嚴格限制發展使用，並視情況需進行動、植物棲地與特殊生態地區復育之地區；
- 應嚴格限制發展使用，並視情況需進行文化與景觀資源復育之地區；
- 應嚴格限制發展使用，並視情況需進行河川、埤塘、水圳等水體本身機能復育或對水源涵養具高度敏感性之地區；
- 應嚴格限制發展使用，並視情況需進行自然保育機能復育之天然災害高危險地區。
- 其他涉及國土保安、生態敏感或文化、景觀或資源維護，應嚴格限制發展使用、或有需要進行復育之地區。

國土保育地區屬「第一級」之範圍，依現有法令規範保護（育）區與研究調查兩類進行歸納，包括自然保留區、野生動物保護區、自然保護區、國家公園（生態保護區、特別景觀區、史蹟保存區）、野生動物重要棲息環境、保安林（風景保安林、水源涵養保安林、土砂捍止保安林、飛砂防止保安林、墜石防止保安林、防風保安林、水害防備保安林、潮害防備保安林；自然保育保安林尚未編定）、國家森林遊樂區（景觀保護區）、溫泉露頭一定範圍、古蹟保存區、國定（第一級）遺址、飲用水取水口一定距離內之地區、飲用水水

源水質保護區、水庫蓄水範圍、特定水土保持區（水庫、主要河川集水區、土石流、崩塌地、其他項目）、加強保育地、水道治理計畫線範圍、活動斷層兩側一定範圍、原住民族地區（部落、傳統領域土地、保留地）等 18 種，相關之研究調查範圍則有生物環境脆弱地區（動物多樣性熱點分布與植群多樣性分布）、重要河川生態系、河川分布（主要河川）、埤塘水圳分布、地質災害高敏感區、土石流高潛勢地區、高淹水潛勢地區等；各地區劃設依據，即其對應之現有法令規範、研究調查名稱與主管（辦）機關如表 15。

表15 國土保育地區「第一級」範圍內之現有法令規範與調查研究

項目	劃設範圍	法令規範/研究調查	主管（辦）機關	模擬劃設
法令規範之保育區	自然保留區	文化資產保存法	行政院農委會	✓
	野生動物保護區	野生動物保育法	行政院農委會	✓
	自然保護區	森林法	行政院農委會	✓
	國家公園（生態保護區、特別景觀區、史蹟保存區）	國家公園法	內政部	✓
	野生動物重要棲息環境	野生動物保育法	行政院農委會	✓
	保安林（風景保安林、水源涵養保安林、土砂捍止保安林、飛砂防止保安林、墜石防止保安林、防風保安林、水害防備保安林、潮害防備保安林）	森林法	行政院農委會	✓
	保安林（自然保育保安林）	森林法	行政院農委會	×
	國家森林遊樂區（景觀保護區）	森林法	行政院農委會	×
	溫泉露頭一定範圍	溫泉法	經濟部	×
	古蹟保存區	文化資產保存法	行政院文建會	×
	國定（第一級）遺址	文化資產保存法	行政院文建會	×
	飲用水取水口一定距離內之地區	飲用水管理條例	行政院環保署	×
	飲用水水源水質保護區	飲用水管理條例	行政院環保署	×
	水庫蓄水範圍	水利法	經濟部水利署	×
	特定水土保持區	水土保持法	行政院農委會	×
	加強保育地	山坡地保育利用條例	行政院農委會	×
	水道治理計畫線範圍	水利法	經濟部水利署	×
	活動斷層兩側一定範圍	實施區域計畫地區建築管理辦法	內政部	×

研究調查	生物環境脆弱地區	動物多樣性熱點分布 植群多樣性分布	行政院農委會 中央研究院 台灣大學	×
	重要河川生態系	河川情勢調查	經濟部水利署	×
	河川分布（主要河川）	水利法	經濟部水利署	✓
	埤塘水圳分布	埤塘水圳資料庫	桃園縣政府	×
	地質災害高敏感區	都會區及周緣坡地整合 性環境地質資料庫建置	經濟部中央地質研 究所	✓
	土石流高潛勢地區	土石流潛勢溪流調查 土石流防災應變系統	行政院農業委員會 水土保持局	✓

註：「✓」該項圖資已納入模擬劃設；「×」該項圖資未納入模擬劃設。

資料來源：本研究彙整

2. 「第二級」之劃設：

以維持地區內現有自然生態、景觀、水資源，限制天然災害潛勢地區之開發與利用為主要精神，在不干擾危害資源留存與繁衍行為、不造成資源污染及破壞之前提下，允許具相容性、不影響劃設目的之現況使用行為。劃設原則如下：

- 應限制發展使用、維持其不受人類使用與開發行為破壞之動、植物棲地與生態資源地區；
- 應限制發展使用、維持其不受人類使用與開發行為破壞之自然與人文景觀資源；
- 應限制發展使用與維持之地下水補注區、人工湖地區等，對水源涵養敏感度較低之鄰近河川中下游地區；
- 應限制發展使用與維持之天然災害危險地區；
- 其他涉及國土保安、生態敏感或文化、景觀或資源維護，應限制發展使用之地區。

國土保育地區屬「第二級」之範圍，依現有法令規範保護（育）區進行歸納，含括國家公園（一般管制區與遊憩區）、國家級風景特定區、國家森林遊樂區（營林區與育樂設施區）、文化景觀、地質景觀地點、重點景觀地區、自來水水質水量保護區、河川區域、嚴重地層下陷地區、礦業地區（礦區、礦場、礦業保留區、地下礦

坑分部地區)、航空噪音防制區、核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區、管制區之禁、限建地區(山地管制區、重要軍事設施管制區)、要塞堡壘地帶、依法劃定應予限制開發或建築之地區(氣象法、電信法、民用航空法、公路兩側、大眾捷運系統兩側、高速鐵路兩側及其他)等 21 種,相關之研究調查範圍則有天然林分布、重要野鳥棲地(IBA)、水庫集水區、地下水補注區、人工湖地區、高淹水潛勢地區等;各劃設依據,即其對應之現有法令規範、研究調查名稱與主管(辦)機關如表 16。

表16 國土保育地區「第二級」範圍內之現有法令規範與調查研究

項目	劃設範圍	法令規範/研究調查	主管(辦)機關	模擬劃設
法令規範之保護(育)區	國家公園(一般管制區、遊憩區)	國家公園法	內政部	✓
	國家級風景特定區	發展觀光條例	交通部	✓
	國家森林遊樂區(營林區與育樂設施區)	森林法	行政院農委會	×
	文化景觀	文化資產保存法	行政院文建會	×
	地質景觀地點	地質法(草案)	經濟部	×
	重點景觀地區	景觀法(草案)	內政部營建署	×
	自來水水質水量保護區	自來水法	經濟部	✓
	河川區域	水利法 河川管理辦法	經濟部水利署	✓
	嚴重地層下陷區	國土復育策略方案暨行動計畫 嚴重地層下陷地區劃設作業規範	經濟部水利署	✓
	礦業地區(礦區、礦場、礦業保留區、地下礦坑分部地區)	礦業法	經濟部	×
	航空噪音防制區	機場周圍地區航空噪音防制辦法	行政院環保署	×
	核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區	核子反應器設施管制法	行政院原子能委員會	×
	山地管制區、重要軍事設施管制區之禁、限建地區	山坡地保育利用條例 國家安全法	行政院 國防部	×
	要塞堡壘地帶	要塞堡壘地帶法	國防部	×
	氣象法之禁止或限制建築地區	氣象法	交通部	×

研究調查	電信法之禁止或限制建築地區	電信法	國家通訊傳播委員會	×
	民用航空法之禁止或限制建築地區或高度管制範圍	機場周圍地區航空噪音防制辦法	行政院環保署	×
	公路兩側禁建限建地區	公路法 公路兩側公私有建築物與廣告物禁建限建辦法	交通部	×
	大眾捷運系統兩側禁建限建地區	大眾捷運法 大眾捷運系統兩側禁建限建辦法	交通部	×
	高速鐵路兩側限建地區	獎勵民間參與交通建設毗鄰地區禁限建辦法	交通部	×
	其他依法劃定應予限制開發或建築之地區	-	-	×
	天然林分布	第三次台灣森林資源及土地利用調查	行政院農委會	✓
	重要野鳥棲地 (IBA)	台灣重要野鳥棲地	中華民國野鳥學會	✓
	水庫集水區	水土計畫法 水庫集水區保育計畫	經濟部	✓
	地下水補注區	水利法 地下水管制辦法	經濟部水利署	×
	人工湖地區	平地水庫人工湖	經濟部水利署	×
	高淹水潛勢地區	防災國家型科技計畫	行政院國家科學委員會	✓

註：「✓」該項圖資已納入模擬劃設；「×」該項圖資未納入模擬劃設。

資料來源：本研究彙整

3. 「第三級」之劃設：

國土保育地區各分類下，除可劃設不同管制強度的「第一級」、「第二級」範圍外，在考量以其分區範圍之集水區為整體規劃單元的原則下，得視各分類需要劃設「第三級」之保育區範圍，以做為國土保育區地與其他功能分區之緩衝地帶。此分級之土地使用管制相較於「第一級」、「第二級」之規定原則上較為彈性。

(三) 現行法令規範與研究調查地區

以上國土保育地區各分類、分級劃設範圍對應之現行法令規範保護（育）地區與研究調查地區，歸納說明如下：

1. 自然保留區

係指具有代表性的生態體系，或獨特地形、地質意義，或具有基因保存、永久觀察、教育研究價值及珍稀動、植物之區域。目前依據「文化資產保存法」所劃設之自然保留區，計有淡水河紅樹林自然保留區等 20 處。

2. 野生動物保護區

為了保護臺灣的各種生態體系，各地方政府依據「野生動物保育法」，以保護野生動物及其棲地，積極推動保護區之設立。從 80 年起至今，經行政院農業委員會核定，並由地方政府公告之野生動物保護區共有 17 處。

3. 野生動物重要棲息環境

依據「野生動物保育法」規定，野生動物重要棲息環境之劃設，由野生動物保育諮詢委員會審查通過後，再由行政院農業委員會公告。從 84 年至今，行政院農業委員會陸續公告 34 處野生動物重要棲息環境，其中有 17 處已公告為野生動物保護區，執行更嚴格之保護。

4. 自然保護區

早期為保護自然資源的先期策略，為保護岌岌可危的自然生態，政府自民國 75 年以來，便致力於保護區的規劃。目前臺灣共有 6 處自然保護區，係行政院農業委員會林務局於 95 年依「森林法」所劃設。

5. 國家公園內之特別景觀區、生態保護區

在國家公園各管理分區中，與生態保育相關者，為特別景觀區及生態保護區等 2 區。目前依「國家公園法」劃設之國家公園，包括陽明山、雪霸、太魯閣、玉山、墾丁、金門、東沙、台江等 8 處。

6. 國有林地、保安林地、大專院校實驗林及林業試驗林地等森林地區及區域計畫劃設之森林區

國有林地、保安林地、大專院校實驗林及林業試驗林地等森林地區及森林區，多分布於高山地區。

7. 溫泉露頭及其一定範圍

依據「溫泉法」規定，溫泉露頭及其一定範圍內，不得為開發行為；溫泉露頭係指溫泉自然湧出之處。

8. 古蹟保存區

依據「文化資產保存法」規定，古蹟依其主管機關區分為國定、直轄市定、縣（市）定 3 類。

9. 遺址

依據「文化資產保存法」規定，遺址依其主管機關區分為國定、直轄市定、縣（市）定 3 類。

10. 國家公園內之史蹟保存區

指各國家公園管理分區中之史蹟保存區。

11. 飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區

依據「飲用水管理條例」劃設之飲用水水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區。

12. 重要水庫集水區

係指現有、興建中、規劃完成且定案（核定中），作為供家用及公共給水者為重要水庫，其範圍依各水庫管理機關（構）劃定報經主管機關核定公告之範圍為標準，或大壩上游全流域面積。有關區域內相關範圍劃設之法令，係依區域計畫法授權辦理，未來依行政管理權責由經濟部查認，送由內政部公告。

13. 自來水水質水量保護區

為加強水源水質水量之保護，除自來水源取水水體水平距離等一定範圍內之土地應限制發展外，其他依據「自來水法」所劃設之水質水量保護區，係基於確保飲用水源之品質、水量之穩定及保持

水文系統之平衡而劃設。

14.水庫蓄水範圍

依據「水利法」、「水庫蓄水範圍使用管理辦法」劃設之水庫蓄水範圍。

15.特定水土保持區

依據「水土保持法」劃定為亟需加強實施水土保持處理與維護，以有效防制水土災害發生或擴大地區。包括：1.水庫集水區；2.主要河川集水區須特別保護者；3.海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者；4.沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者；5.山坡地坡度陡峭、具危害公共安全之虞者；6.其他對水土保育有嚴重影響者（新、舊崩塌地、土壤沖蝕嚴重地區、土石流危險區、環境風險率在 12 以上，且總面積在 50 公頃以上者）。

16.河川區域、洪氾區一級管制區、洪水平原一級管制區、區域排水設施範圍

依據「水利法」劃設河川區域、洪氾區一級管制區、洪水平原一級管制區，及依「排水管理辦法」劃設之區域排水設施範圍。

17.土石流潛勢溪流、嚴重崩塌或其他高危險地區

土石流潛勢溪流係指過去曾經發生土石流災害，且未來仍可能再次發生土石流之溪流；或過去雖無土石流災害歷史，但經過土石流相關自然環境潛在條件之評估，以及土石流災害危害程度調查之認定，未來仍可能會發生危害民眾生命財產或道路橋樑等設施損傷的溪流。崩塌係指岩層或經風化、崩積、人為作用後所形成之岩塊或土壤，因重力作用而沿著坡體向下傾斜坡度所產生之塊體運動或崩落現象。有關區域內相關範圍之劃設，未依「水土保持法」劃定為特定水土保持區前，依行政管理權責，由行政院農業委員會查認，送由內政部公告。

18.山坡地查定為加強保育地

依據「山坡地可利用限度分類標準」，查定山坡地為加強保育者。

19.活動斷層兩側一定範圍

避免地震及地層活動造成生命財產損失，活動斷層兩側一定範圍應納入限制發展地區，作為永久性開放空間。

20.嚴重地層下陷地區

依據經濟部公告之「嚴重地層下陷地區」。

21.礦區（場）、礦業保留區、地下礦坑分布地區

依據「礦業法」將其定義之礦區（場）、礦業保留區、地下礦坑分布地區。

22.航空噪音防制區

依據「噪音管制法」及「機場周圍地區航空噪音防制辦法」劃設之各級航空噪音防制區，應檢討既有土地使用及開發計畫，遵守各項禁止建築規定及防音措施之地區。

23.核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區

依據「核子反應器設施管制法」劃設之核子設施周圍禁建區及低密度人口區。

24.山地管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區

依據「國家安全法」劃設之山地管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區。

25.要塞堡壘地帶

依據「要塞堡壘地帶法」劃設之要塞堡壘地帶。

26.氣象法之禁止或限制建築地區

依據「氣象法」劃設禁止或限制建築地區。

27.電信法之禁止或限制建築地區

依據「電信法」劃設禁止或限制建築地區。

28.民用航空法之禁止或限制建築地區或高度管制範圍

依據「民用航空法」、「航空站飛行場助航設備四周禁止限制建築物及其他障礙物高度管理辦法」、「航空站飛行場及助航設備四周禁止或限制燈光照射角度管理辦法」劃設之禁止或限制建築地區。

29.公路兩側禁建限建地區

依據「公路法」、「公路兩側公私有建築物與廣告物禁建限建辦法」劃設之公路兩側禁建限建地區。

30.大眾捷運系統兩側禁建限建地區

依據「大眾捷運法」、「大眾捷運系統兩側禁建限建辦法」劃設之大眾捷運系統兩側禁建限建地區。

31.高速鐵路兩側限建地區

依據「獎勵民間參與交通建設毗鄰地區禁限建辦法」劃設之高速鐵路兩側禁建限建地區。

(四) 國土保育地區之模擬劃設

以上國土保育地區內各分類、分級劃設項目與原則綜整如表 17。另並針對國土保育地區之模擬劃設圖示係引用 2006 年營建署之委辦計畫資料，包含生態資源類、文化與景觀資源類、水資源類及天然災害類等之模擬成果如圖 2 至圖 5。

然因本研究另建議劃設「國家公園類」及「其他類」，故完整之國土保育地區範圍圖需重新依循本案研提之分類分級劃設原則予以劃定之，並且也需考量不同分類屬性在空間上是否重疊，以及不同分類性質下分

級與否之必要性。例如：「水資源類」之保育地區與「生態資源類」之保育地區在空間上可能部分重疊劃設，因此其管制建議採重疊管制之精神。

另外，各分類下是否皆須進行分級劃設，得視各分類屬性及需要而定。例如：「水資源類」之保育地區依其所保護水源的重要程度或距水源之遠近可分級劃設之，但若屬「國家公園類」之保育地區，則可能僅做「分類」劃設而無需「分級」劃設。

表17 國土保育地區分類、分級劃設原則

分類分級項目		劃設原則
分類	1.生態資源類	1.保育類野生動物及其棲息環境； 2.稀有瀕危植物及其棲息環境； 3.生物多樣性熱點； 4.重要與特殊生態系； 5.具有生態保育功能或待復育地區。
	2.文化與景觀資源類	1.地景保育景點； 2.生物圈自然景觀； 3.未經開發之自然景觀； 4.古蹟、遺址與文化景觀。
	3.水資源類	1.河川區域； 2.天然集水區； 3.水源水質、水量保護區； 4.埤塘、水圳（圳路）； 5.水庫洪水位、迴水所及之蓄水區域及相關重要水利設施範圍； 6.地下水補注地區。
	4.天然災害類	1.土石流、地震、山崩、地層下陷等地質災害地區； 2.洪澇災害地區； 3.其他天然災害潛勢地區。
	5.國家公園類	以核定通過之8個國家公園計畫地區為劃設範圍。
	6.其他類	1.原住民族土地、保留地； 2.原住民族部落； 3.礦業地區； 4.航空噪音防制區； 5.核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區。 6.管制區之禁建、限建地區。 7.要塞堡壘地帶。 8.依法劃定應予限制開發或建築之地區。
分級	第一級	1.應限制發展使用、積極復育之動、植物棲地與特殊生態地區。 2.應限制發展使用、積極復育之文化與景觀資源地區。 3.應限制發展使用、積極復育其機能之河川、埤塘、水圳等水體本身，對水源涵養具高度敏感性地區。 4.應限制發展使用並積極復育其自然保育機能之天然災害高危險地區。 5.其他涉及國土保安、生態敏感或文化、景觀或資源維護，應限制發展使用、積極復育之國土保育地區。
	第二級	1.應限制發展使用、維持其不受人類使用與開發行為破壞之動、植物棲地與生態資源地區。 2.應限制發展使用、維持其不受人類使用與開發行為破壞之自然與人文景觀資源。 3.應限制發展使用與維持之地下水補注區、人工湖地區等，對水源涵養敏感度較低之鄰近河川中下游地區。 4.應限制發展使用與維持之天然災害危險地區。 5.其他涉及國土保安、生態敏感或文化、景觀或資源維護，應限制發展使用之國土保育地區。
	第三級	考量地區內之集水區單元，得視各分類之需要劃設「第三級」之保育區範圍。做為國土保育區與其他功能分區之緩衝地區。

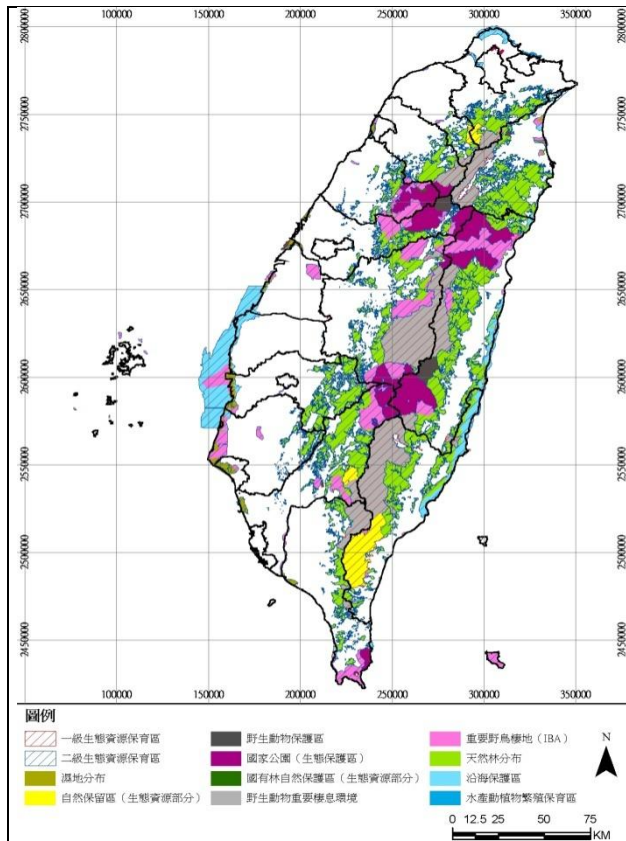


圖2 生態資源類模擬劃設

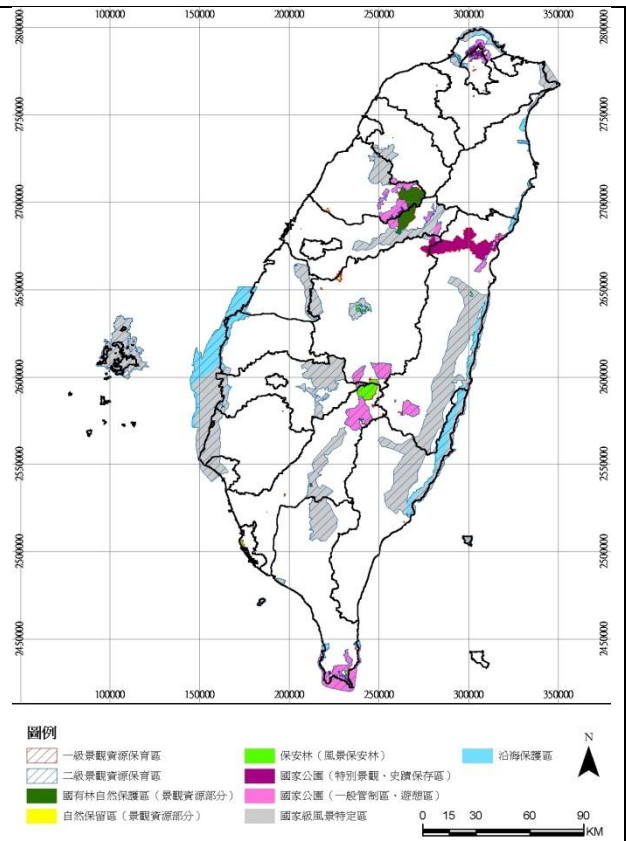


圖3 文化與景觀資源類模擬劃設

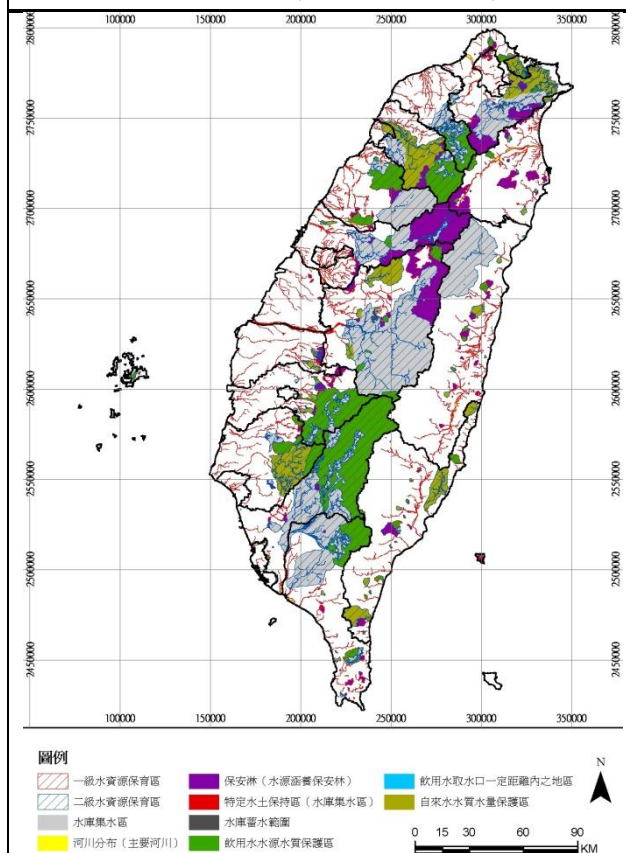


圖4 水資源類模擬劃設

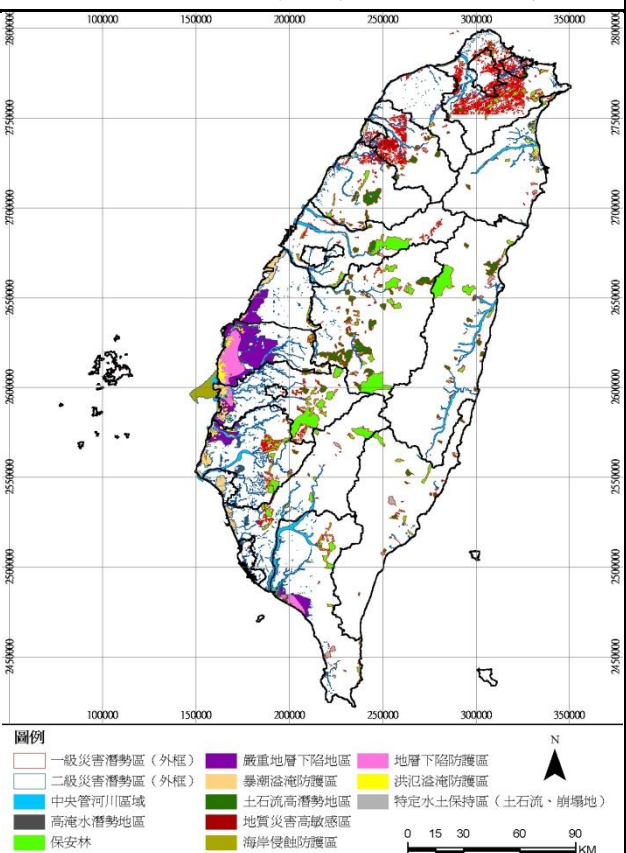


圖5 天然災害類模擬劃設

資料來源：國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃(第一期)，內政部營建署市鄉規劃局，民國 96 年

二、海洋資源地區

國土計畫法（草案）第 23 條指出：「...海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展之多元需要，就港口航道、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途及其他使用等類別，進行海域功能區劃予以分類，並依其環境資源特性，考量離岸距離與海水深度之不同，會商有關中央目的事業主管機關，予以分級。」

綜整本章第二節有關國土功能分區劃設、劃分之相關研究，本案建議海洋資源地區之分類、分級如下：

（一）分類目的與劃設原則

海洋資源地區所涵蓋範圍屬性多元，有屬應著重保育及保護性質的地區，也有以開發與保育並重的地區。此分區內分類的目的在於區分其劃設範圍內不同屬性的地區，因此由於分類屬性不同，其劃設原則與後續之土地使用管制強度亦相異，並以不違反其分類目的為基本前提。本研究建議劃分為港口航運類、海洋保護類、漁業資源利用類、礦業資源利用類、觀光旅遊類、海岸工程類、特殊用途類及其他等八類，各分類劃設目的與原則（表 18）如下。

1. 港口航運類

為滿足船舶安全航行、停靠，進行裝卸作業或避風必要之緩衝地區。劃設原則如下：

- （1）供船舶停靠、進行裝卸作業和避風的區域；
- （2）供船隻航行的海域；
- （3）供船舶候潮、待泊、聯檢、避風使用或進行水上裝卸作業的區域。

劃設範圍含括港口區、航道區、錨泊區、緩衝區、預留發展區。

2. 海洋保護類

為保護生物多樣性、珍稀或瀕危之特定海洋生物、經濟生物物種及其棲息地，以及有重大科學、文化和景觀價值的海洋自然景觀、

自然生態系統和文化資產等目的而劃定的海域或海岸地區。劃設原則如下：

- (1) 依相關法令劃設之保護區、保留區、風景區；
- (2) 海洋和海岸生態環境敏感地區；
- (3) 對自然歷史或人類活動歷史研究具有重要科學價值之自然遺跡或史蹟保存區；
- (4) 於自然資源、海洋開發與海洋生態方面有特殊重要意義，資源可持續性利用的海洋環境。

劃設範圍含括野生動物保護區、自然保留區、國家公園、國家風景區、史蹟保存區、沿海保護區（自然保護區、一般保護區）、濕地分布、珊瑚礁分布、海岸侵蝕防護區、暴潮溢淹防護區、洪氾溢淹防護區、地層下陷防護區、漁業資源培育區、非生物資源保護區、其他特定目的保護區。

3. 漁業資源利用類

為開發利用和養護漁業資源、發展漁業生產需要劃定之海域。劃設原則如下：

- (1) 供漁船停靠、進行裝卸作業、避風之區域，及短期內供苗種或待運魚類畜養之場所或設施；
- (2) 人工培育具有經濟價值之魚、貝、介、藻類養殖地區；
- (3) 由於過度捕撈、不合理採捕或環境破壞，致海洋生物資源衰退或生物資源破壞，需經過復育及保護措施以增加、補充生物群體數量之地區；
- (4) 依據政府規定之漁具漁法捕撈海洋經濟物種之區域；
- (5) 用以保護具重要經濟價值與遺傳育種價值之水產動植物，及其卵場、越冬場、覓食區、洄游路徑等棲息繁殖生殖之重要區域。

劃設範圍含括水產動植物繁殖保育區、漁撈作業區、養殖區、漁業設施區。

4. 礦業資源利用類

為勘探、開採、利用非生物資源所需劃定之海域。劃設原則如下：

- (1) 開發中之油氣田、已探明之油氣資源地區；
- (2) 開採中之礦區及土石採取區，或已探明具有工業開採價值之未開採礦區；
- (3) 開採中或已探明，具開採利用價值之海域；
- (4) 為開發利用海洋再生能源需要劃定之海域。

劃設範圍含括油氣區、礦產區、海水利用區、海洋能利用區。

5. 觀光旅遊類

為開發利用濱海與海上觀光旅遊資源，或發展海域遊憩活動（如游泳、潛水、操舟）旅遊業所需劃定之海域或海岸地區。劃設原則如下：

- (1) 濱海具觀光旅遊資源之風景區；
- (2) 供海上遊憩活動使用之區域。

劃設範圍含括風景旅遊區、遊憩活動區。

6. 海岸工程類

為滿足工程建設項目用海需要劃定之海域，包括佔用水面、水體、海床或底土的工程建設項目。劃設原則如下：

- (1) 已埋、架設或規劃近期內埋、架設海底管線區域，包括埋設海底油氣管道、通訊光纜電纜、輸水管道及架設深海排污管道等區域；
- (2) 具有合適之海洋水文氣象和地質條件以及利用方向，已建成或規劃近期建設海上石油平台區域；
- (3) 規劃近期內透過圍海、填海新造陸地區域；
- (4) 已建或規劃近期內建設為防範海浪、沿岸流的侵蝕，及颱風、氣旋、寒潮大風等自然災害侵襲之海岸防護工程區，及依「海堤管理辦法」劃設之海堤區域；

(5) 已建或規劃近期內建設跨海橋樑區域；

(6) 已建或規劃近期內建設其他工程區域。

劃設範圍含括海底管線區、石油平台區、圍海造地區、海岸防護區、跨海橋樑區、其他工程用海區。

7. 特殊用途類

為滿足科學研究、傾倒疏浚物與廢棄物等特定用途需要劃定之海域或為國防安全、軍事演習或其他軍事目的需要而劃定海域，原則如下：

(1) 具特定自然條件與生態環境，用於試驗、觀察和示範等科學研究之區域；

(2) 經主管機關批准在河口或直排口附近海域劃設一定範圍用以受納指定污水之區域；

(3) 用以傾倒疏浚物或固體廢棄物之海區。

劃設範圍含括科學研究試驗區、排污區、傾倒區；劃設範圍為已依法公告之軍事用海區域。

8. 其他類

使用現況有爭議未決之海域；或無開發利用計畫、未開發之海域。劃設範圍為無開發利用計畫或未開發之海域；劃設範圍為使用現況有爭議未決之海域。

表18 海洋資源地區分類劃設原則

分類項目	劃設原則
1.港口航運類	1. 供船舶停靠、進行裝卸作業和避風的區域； 2. 供船隻航行的海域； 3. 供船舶候潮、待泊、聯檢、避風使用或進行水上裝卸作業的區域。
2.海洋保護類	1. 依相關法令劃設之野生動物保護區、自然保留區、國家風景區、史蹟保存區和其他特定目的保護區； 2. 海洋和海岸生態環境敏感地區，包括紅樹林、珊瑚礁、濕地或沼澤地等生態系統保護區； 3. 對自然歷史或人類活動歷史研究具有重要科學價值（如地質剖面、海蝕、海積古海岸地貌、水下文化資產等）之自然遺跡或史蹟保存區；

	4. 於自然資源、海洋開發與海洋生態方面有特殊重要意義，需要特別管理、保護，實現資源可持續性利用的海洋環境。
3.漁業資源利用類	1. 可供漁船停靠、進行裝卸作業、避風之區域； 2. 人工培育具有經濟價值之魚、貝、介、藻類養殖地區； 3. 由於過度捕撈、不合理採捕或環境破壞，致海洋生物資源衰退或生物資源破壞，需經過復育及保護措施以增加、補充生物群體數量之地區； 4. 依據政府規定之漁具漁法捕撈海洋經濟物種之區域； 5. 用以保護具重要經濟價值與遺傳育種價值之水產動植物，及其卵場、越冬場、覓食區、洄游路徑等棲息繁殖生殖之重要區域。
4.礦業資源利用類	1. 開發中之油氣田、已探明之油氣資源地區； 2. 開採中之礦區及土石採取區，或已探明具有工業開採價值之未開採礦區； 3. 開採中或已探明，具開採利用價值之海域； 4. 為開發利用海洋再生能源需要劃定之海域。
5.觀光旅遊類	1. 濱海具觀光旅遊資源之風景區； 2. 供海上遊憩活動使用之區域。
6.海岸工程類	1. 已埋、架設或規劃近期内埋、架設海底管線區域，包括埋設海底油氣管道、通訊光纜電纜、輸水管道及架設深海排污管道等區域； 2. 具有合適之海洋水文氣象和地質條件以及利用方向，已建成或規劃近期建設海上石油平台區域； 3. 規劃近期内透過圍海、填海新造陸地區域； 4. 已建或規劃近期内建設為防範海浪、沿岸流的侵蝕，及颱風、氣旋、寒潮大風等自然災害侵襲之海岸防護工程區； 5. 已建或規劃近期内建設跨海橋樑區域； 6. 已建或規劃近期内建設其他工程區域。
7.特殊用途類	1. 具特定自然條件與生態環境，用於試驗、觀察和示範等科學研究之區域； 2. 經主管機關批准在河口或直排口附近海域劃設一定範圍用以受納指定污水之區域； 3. 用以傾倒疏浚物或固體廢棄物之海區。 4. 為國防安全、軍事演習或其他軍事目的需要而劃定海域。
8.其他類	1. 使用現況有爭議未決之海域。 2. 無開發利用計畫或未開發之海域。

資料來源：本研究彙整

(二) 分級目的與劃設原則

依據國土計畫法（草案）對海洋資源地區劃定分級之相關規範，本案建議海洋資源地區應依環境資源特性，並考量離岸距離與海水深度進行劃設分級，分級目的是為針對不同屬性分類下之海洋資源地區進行與

其土地使用有關的活動或開發行為管制與規範。本研究建議本法中央目的事業主管機關應會商海洋資源地區有關目的事業主管機關，得視不同地區之特性依下列原則劃設分級：

1. 潮間帶範圍

潮間帶係指大潮期的最高潮位和大潮期的最低潮位間的海岸，也就是海水漲至最高時所淹沒的地方開始至潮水退到最低時露出水面的範圍。劃設原則建議以海圖所定義之岸線與基線，即最高潮位與最低潮位間之範圍進行區劃。

劃設範圍含括沙灘、礫石海岸、濕地、潟湖、珊瑚礁岩、紅樹林、礁岩，及礦業、林業、水產養殖、農業、水利、港口、軍事、遊憩等人工使用區域。

2. 內水範圍

指領海基線內至陸地一側的水域。劃設原則包括河口、內海、港灣、海峽以及其他位於領海以內的水域範圍。

劃設範圍含括港務航運、漁業使用、礦業能源、觀光遊憩、生態保護、電廠、工業港、國防演習、海洋棄置、管線纜線、海事工程等區域。

3. 領海範圍

自領海基線至其外側 12 海浬間之海域。劃設原則依據「中華民國領海及鄰接區法」之規範，採用直線基線為原則，正常基線為例外之混合基線法。

劃設範圍含括海域石油、石油開採平台、國防演習、海洋棄置、管線纜線等區域。

海洋資源地區分級劃設原則彙整如表 19。

表19 海洋資源地區分級劃設原則

分級項目	劃設原則
潮間帶範圍	以海圖所定義之岸線與基線，即最高潮位與最低潮位間之範圍進行區劃。
內水範圍	領海基線內至陸地一側的水域。
領海範圍	自領海基線至其外側 12 海浬間之海域，採用直線基線為原則，正常基線為例外之混合基線法。

資料來源：本研究彙整

(三) 現行法令規範與研究調查地區

以上海洋資源地區各分類劃設範圍之劃設依據，即其對應之現行法令規範、研究調查名稱與主管（辦）機關如表 20。

表20 海洋資源地區分類劃設範圍現行法令規範

分類	劃設範圍	劃設依據與相關法令	中央主管機關
港口航運類	港口區、航道區、錨泊區、緩衝區、預留發展區	商港法	交通部
		漁港法	行政院農業委員會
		中華民國領海及鄰接區法	行政院
		中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法	行政院
海洋保護類	沿海保護區（自然保護區、一般保護區）	台灣沿海地區自然環境保護計畫	內政部
	濕地分布	台灣沿海地區自然環境保護計畫	內政部
	珊瑚礁分布	台灣海域珊瑚礁現況調查	行政院農委會
	海岸侵蝕防護區	海岸法	內政部
	暴潮溢淹防護區	海岸法	內政部
	洪氾溢淹防護區	海岸法	內政部
	地層下陷防護區	海岸法	內政部
	野生動物保護區、自然保留區、國家風景區、史蹟保存區、海岸保護區、非生物資源保護區、水產動植物繁殖保育區、其他特定目的保護區	野生動物保育法	行政院農業委員會
		文化資產保存法	行政院農業委員會
		文化資產保存法	行政院文化建設委員會
		臺灣沿海地區自然環境保護計畫	內政部
		漁業法	行政院農業委員會
		礦業法	經濟部
		海洋污染防治法	行政院環境保護署
漁業資源利用類	人工魚礁區及保護礁區、漁撈作業區、養殖區、漁業設施區	漁業法	行政院農業委員會
礦業資源類	自然保護區油氣區、礦產區、海水利用區、海洋能利用區	礦業法	經濟部
		能源管理法	經濟部

觀光旅遊類	風景旅遊區、遊憩活動區	發展觀光條例風景區管理辦法	交通部
		水域遊憩活動管理辦法	交通部
海岸工程類	海底管線區、石油平台區、圍海造地區、海岸防護區、跨海橋樑區、其他工程用海區	礦業法	經濟部
		能源管理法	經濟部
		海岸法（草案）	內政部
		海堤管理辦法	經濟部
特殊用途類	科學研究試驗區、排污區、傾倒區 軍事用海區域	中華民國領海及鄰接區法	行政院
		中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法	行政院
		海洋污染防治法	行政院環境保護署
		國家安全法	行政院
		海岸巡防法	行政院
		中華民國領海及鄰接區法	行政院
其他類	特定目的事業管轄區	特定目的事業法	目的事業

資料來源：本研究彙整

（四）海洋資源地區之模擬劃設

各分類模擬劃設成果引用營建署 2008 年委託研究成果如圖 6

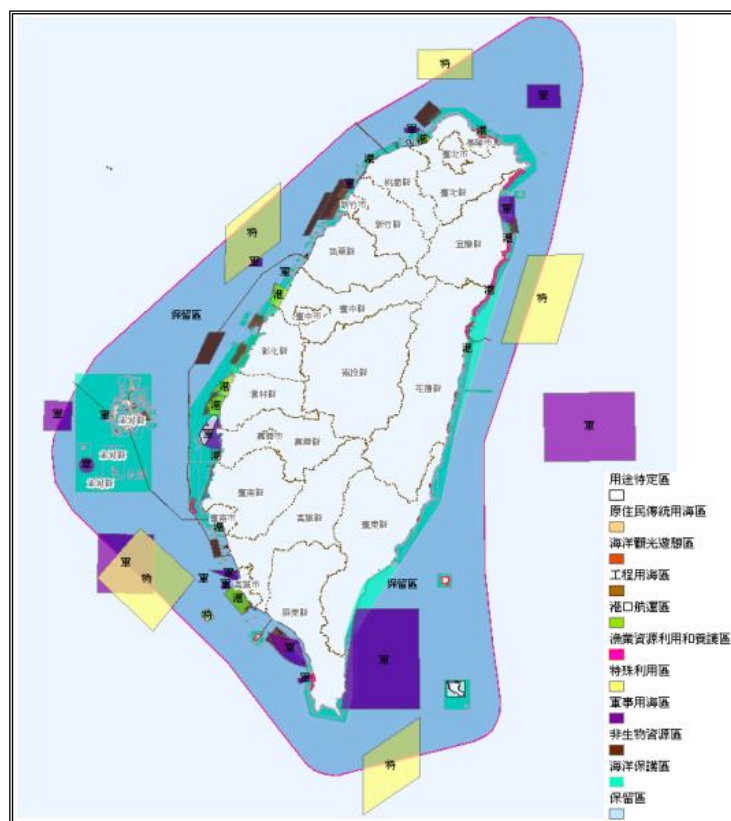


圖6 海洋資源地區分類模擬劃設成果

資料來源：內政部營建署，2008

海洋資源地區分級模擬劃設成果與使用現況詳如圖 7。

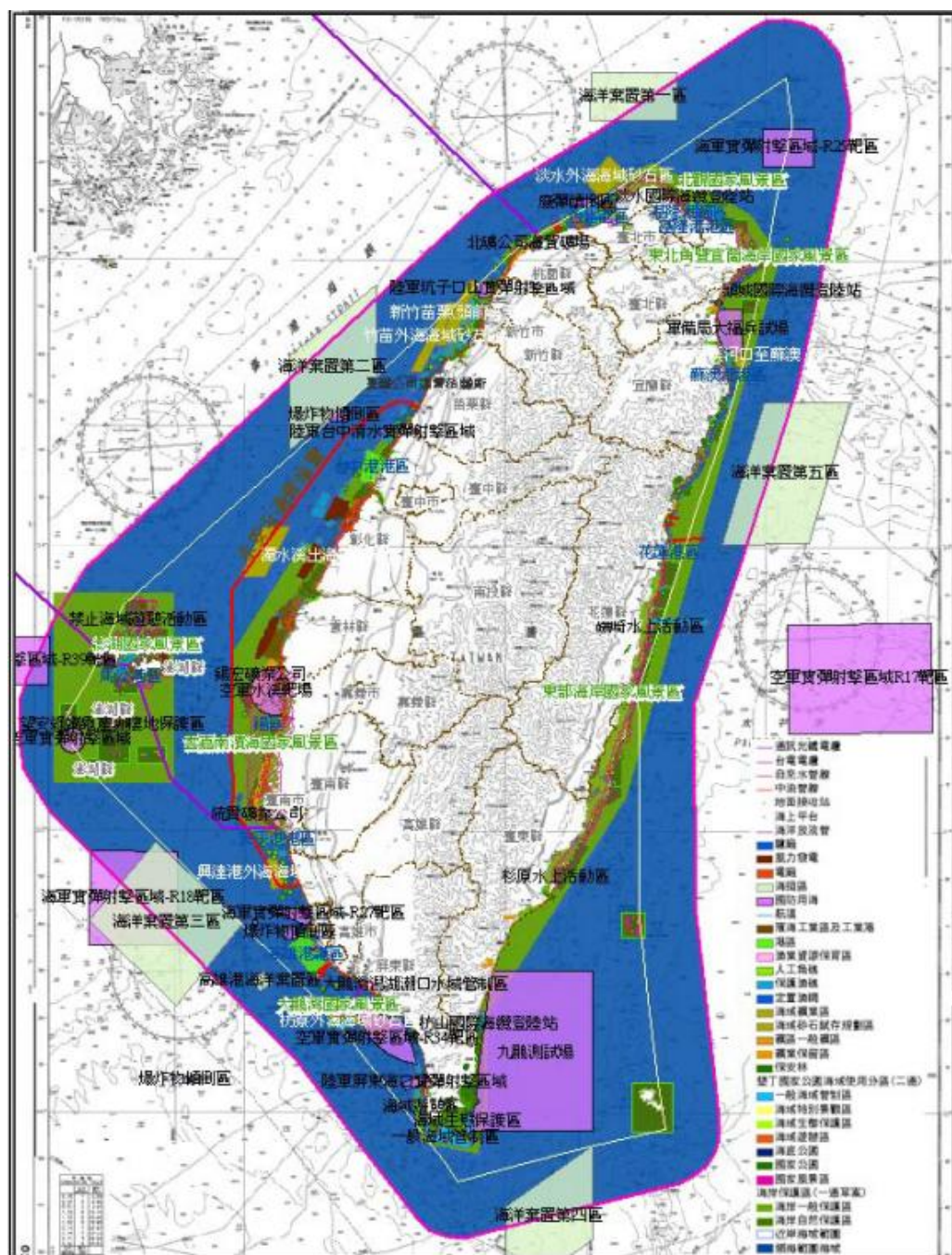


圖7 海洋資源地區分級模擬劃設成果與使用現況

資料來源：「海域功能區劃與管理工作」成果報告，內政部營建署，2010

三、農業發展地區

國土計畫法（草案）第 6 條指出：國土規劃之基本原則於農業發展地區應確保基本糧食安全，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星散漫之發展；又依據國土計畫法草案第 23 條，農業發展地區得依農業整體發展需要與產業類型及特性予以分類，並依農地資源特性就主、次要或可優先釋出農地等，予以分級，分別訂定不同層級之管制。

以下將分別說明本案研提之農業發展地區「分類」、「分級」目的與劃設原則：

（一）分類目的與劃設原則

基於國土計畫法（草案）對農業發展地區之詮釋，本研究建議農業發展地區應以農、林、漁、牧等不同之產業類型、依性質不同分類。另並參考「農業發展條例」第三條對於「農業」及「農業用地」之定義，建議於農業發展地區可分為以下五類：

1. 農作類：屬農業用地供農作用途使用者。
2. 森林類：屬農業用地供森林用途使用者。
3. 養殖類：屬農業用地供養殖用途使用者。
4. 畜牧類：屬農業用地供畜牧用途使用者。
5. 其他類：除供農作、森林、養殖及畜牧使用之農業用地外，經目的事業主管機關認定適宜做為其他與農業發展相關用途使用者。

（二）分級目的與劃設原則

農業發展地區分級之目的為考量保護優良農地不受過度開發干擾，以確保我國國內糧食自給；另一方面也為促進土地利用之效率，當不適宜繼續做農業用途之土地過剩，透過農政單位整體評估與規劃，可調整若干農業用地之使用與管制條件，此為農地分級管制之主要目的。

各類農業發展地區之分級劃設應考量其土地做為農業用途之適宜性，包含其本身之農業發展潛力、發展限制、所屬空間區位及結構面因素等，本研究建議以下列幾點做為評估各類農業用地之分級基礎：

1. 適合農業發展之自然條件：評估該地是否有適合農業發展條件，包括該地區之土壤、氣候等條件是否適合農業發展。
2. 從事農業生產之設施條件：是否經過農業重大投資建設，如：農地重劃作業，較適合農業機械化，可增加農地使用之效率。
3. 農地區塊之完整性：農地是否完整，少有穿孔、碎裂或切割等情形者，較適合從事具規模之農業發展。
4. 農地周邊土地使用情形：農地周邊土地若從事非農業使用者（如工廠或違規建築等），該農地將可能遭受負面影響，不利農業生產；反之，若大片農地聚集者，將可產生一定之規模經濟，對農業生產有相當之助益。
5. 城鄉發展之關聯性：農地若靠近城鄉發展地區者，則可能會受到都市蔓延發展之影響，造成農地變更使用之壓力，而相對釋出做為城鄉發展用地之可能性提高。
6. 上位計畫之影響情形：縣市國土計畫、相關部門計畫、都市計畫、國家重大建設計畫...等，皆提供地方或國家發展之遠景，並引導土地利用方向。因此，農業發展地區之分級須考量上位計畫之規劃構想及原則。

考量上述評估結果後，本研究建議就農業發展地區之分類下，得依欲實施管制之土地使用強度視需要予以分級劃設：

1. 「第一級」之劃設：

具備優良農業生產環境、具高生產力的農地，或曾經投資建設重大農業改良設施、辦理農地重劃之優良農地。為維持糧食安全功能，應採較嚴格的管制措施並給予政策誘因，以積極保護重要農業生產環境及基礎設施。

2. 「第二級」之劃設：

係指未曾投資建設重大農業改良設施之農地，但該地具有良好農業生產環境，且具維持糧食生產功能者。此級農地之土地使用管制考量仍趨向維持整體農業生產環境的完整與糧食生產功能。

3. 「第三級」之劃設：

此級農地因本身地利條件不佳，或其生產環境受外在因素干擾，導致穿孔、碎裂或切割情形嚴重，或鄰近都市計畫區、政府規劃之工業區、科學園區及重大公共工程建設之預定地等，較不適宜作為農業生產使用者。若某農地面積在一定範圍以下，且周邊皆受第三級農業用地包圍者，亦得改劃為此級。

此外，本案建議經農業主管機關之認定具有下列情形者，與該縣（市）國土計畫主管機關會商後，該地區可劃設為某分類之「第三級」農業發展地區：

- (1) 地勢低窪經常淹水或海水倒灌、土壤鹽分濃度高、漂石佔地表面積五分之一以上者，或石礫佔表土 20 公分內體積 50%以上。
- (2) 農政、地政會同水利單位檢測為地層下陷地區。
- (3) 已被建築用地包圍之零星農地。
- (4) 鄰近都市計畫地區，且該都市計畫區內現況發展已達 50%。
- (5) 鄰近工業區、距離高速公路交流道或重大公共投資建設一定範圍內，為因應整體開發建設之需者。

屬此分級之農業發展地區通常也會是其他級農業發展地區與城鄉發展地區間的緩衝帶。因此若當一地區之可供城鄉發展用地不足時，則利用此「第三級」之農業發展用地轉做為城鄉發展用地的可能性將高於屬「第一級」或「第二級」之農業發展用地。本案建議屬第三級之相關土地使用管制內容應較第一、二級農業發展用地具彈性，使原分區規劃構想與接續管制規則

能有一致性。惟其所涉及必要之分區、分類與分級變更仍應循國土計畫法（草案）中所規範之程序進行。

四、城鄉發展地區

依據國土計畫法（草案）第 6 條規範國土規劃基本原則於城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，並創造寧適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。另本法第 23 條指出：城鄉發展地區得依據都市化程度、交通可及性及公共設施服務水準等，就「已發展」、「再發展」及「待發展」等型態予以分類，並依成長管理、都市機能及城鄉發展需要，予以分級。

以下將分別說明本案研提之城鄉發展地區「分類」、「分級」目的與劃設原則：

（一）分類目的與劃設原則

依循國土計畫法功能分區之精神，城鄉發展地區之劃設目的包括以下三項：

1. 創造寧適之生活環境及有效率之生產環境
2. 以集約發展、成長管理為原則
3. 確保完整之配套公共設施

分類劃設原則應考量：

1. 提升地區競爭力以及集約發展，以都會-區域（city-region）的概念進行劃設。
2. 「開發」之效率面向，尊重並適度調節市場機制，以成長管理概念劃分密集發展區、次密集發展區等。
3. 「發展」之公平面向，注重利益平衡機制。

此外，為避免土地資源浪費與過度耗用，城鄉發展應以原有都市計畫地區內尚未開發土地，及都市周邊土地為優先考量範圍，避免過度蛙躍開發；並應加速辦理都市更新，以促進土地資源再利用，其城鄉發展優先順序如下：

1. 第一優先：都市發展核心地區及重大公共建設投資地區。

2. 第二優先：推動都市更新地區。
3. 第三優先：都市計畫農業區。
4. 第四優先：優先擬定計畫地區。
5. 第五優先：非都市土地開發許可案件地區。

基於上述，本案建議於各縣（市）國土計畫，城鄉發展地區應劃設以下四類，並建議在「已發展類」下再分三種次分類：

1. 已發展類：都市化程度高、具備成熟城鄉機能之地區；或政府已完成與都市發展有關之重大公共建設投資地區。
次分類：
 - (1) 都市類：已發佈實施都市計畫之地區、有需要進行都市計畫而尚未擬訂之地區。
 - (2) 既有設施類：屬原非都市設施型使用分區或使用地（甲、乙、丙種建築用地）
 - (3) 開發許可類：屬通過開發許可地區。
2. 再發展類：需進行都市更新地區；或城鄉發展程度達一定規模以上之人口聚集地區、需投入資源進行環境改造之地區；此類地區未來原則上將以計畫指導的方式進行劃設，例如農村再生社區計畫、都市更新計畫等。
3. 待發展類：為未來城鄉發展成長趨勢與需求所留設之待發展地區，通常為發展尚未成熟之現有設施型非都市地區或用地；
4. 其他類：未劃屬於海洋資源地區、國土保育地區及農業發展地區之土地，得劃設為此類。

（二）分級目的與劃設原則

有關城鄉發展地區之分級劃設，本案經相關文獻回顧與分析、專家座談討論及多次工作會議研商後，建議在以上四類城鄉發展地區分類下，僅在「待發展類」下進行分級劃設，並界定其「分級」劃設意義在於考量整

體城鄉發展需要下，依規劃構想及考量其區位、屬性、規模等因素後，以「分級」規範不同之土地使用強度。以下本案僅就城鄉發展地區之「分級」土地利用強度給予原則性的建議，詳細之操作方式或強度之實際規範應於國土計畫法其他相關子法如：「轉換機制作業要點」或接續之「功能分區土地使用管制規則」中明訂之。

「待發展」分類下應以成長管理原則、都市機能及城鄉發展條件，視整體城鄉發展規劃構想與需要，依下列原則予以分級劃設：

1. 第一級：給予高度土地利用強度之地區，使用管制較寬鬆。
2. 第二級：給予中度土地利用強度之地區，使用管制較第一級稍嚴。
3. 第三級：給予一般土地利用強度之地區，使用管制較第二級稍嚴。

五、國土功能分區之分類、分級變更原則建議

在上述本案研提之功能分區劃設、劃分建議原則之下，各級國土計畫得以進行功能分區之規劃，然因計畫之檢討或其他因素分區得以變更，本法中亦已有相關規範。以下本研究將依本法相關條文之規範，建議有關國土功能分區之分類、分級變更原則。

本法第十九條第一項明訂：「國土計畫公告實施後，原擬訂之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，其他國土計畫每五年通盤檢討一次。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：

一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變之發生。

二、為避免重大災害之發生。

三、政府為興辦重大公共設施或公用事業計畫。

四、依第七條第一項或第二項規定辦理審議之建議。

五、於直轄市、縣（市）國土計畫中，劃設得申請開發許可之區位申請開發許可。」

本法第五章第三十七條有關開發許可一章中亦有相關規範，由上述條文內容可知，當國土計畫之檢討或個案變更僅涉變更城鄉發展地區或農業發展地區之分級者，將由直轄市、縣（市）主管機關依本法第七條第二項第二款規定審議核定。然，當計畫檢討之變更涉及國土功能分區與其分類、分級或國土保育地區、海洋資源地區者，則由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關依本法第七條第一項規定審議辦理。

因此，有關屬國土計畫通盤檢討或個案變更當全國國土計畫公告實施或辦理通盤檢討後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。亦即是上位計畫之功能分區與其分類、分級若有調整，則下位計畫應遵循上位計畫之指導適時檢討與變更，變更程序與上述相同。

未來屬循開發許可途徑進行之開發計畫，其計畫範圍應限於直轄市、縣（市）國土計畫所劃設之「得申請開發許可區位」範圍，其申請開發許

可相關程序應循本法第五章有關開發許可之相關規定辦理。若開發計畫涉及變更國土功能分區與其分類、分級者，則由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關依本法第七條第一項規定審議辦理；僅涉變更城鄉發展地區或農業發展地區之分級者，將由直轄市、縣（市）主管機關依本法第七條第二項第二款規定審議核定。

開發計畫審議時所涉及之分區或分類、分級之變更，需視其內容是否與上位計畫所規範之分區原則相容，以及是否與分區範圍內相關目的事業法之規定有所抵觸。

第四節 小結

綜合以上本章對於功能分區的規劃基本原則說明，以及分類、分級的原則性規範，吾人得知：對於「國土保育地區」劃設之主要目的為保育、保護與保安。因此在土地利用的概念上趨向限縮使用強度或維持既有之自然樣貌型態。我國中央山脈及其周邊是我國防禦颱風侵襲的主要天然屏障，亦是涵養水源供給城鄉、農業發展使用之主要地區，因此確保多屬國土保育地區之「中央山脈保育軸」不受人為開發及破壞，並在必要地區進行適當的復育行動，是保育區劃設的主要目標之一。

因我國四面環海，海洋資源豐富，但一直以來海洋資源地區不受政策重視，缺乏前瞻性的思考以及積極性的管理，致使廣大的海洋資源、海岸環境等欠缺整體性的規劃。目前版本之國土計畫法(草案,98年,10月)與前一版本(94年)主要相異之一即是此版新增一「海洋資源地區」之功能分區，顯現此新版本國土計畫法對於海洋資源之重視。由於海洋資源地區所涉性質多元且複雜，因此本研究將此功能分區定位為「保育」與「資源開發」並重，但其開發利用必須符合永續發展等條件規範之原則。

另外，鑑於全球氣候變遷對於農業生產環境的影響越趨顯著，引發各國對於其本身安全存糧之重視，國土計畫下「農業發展地區」的劃設亦扮演重要角色。本案認為我國在維持一定比例的國內糧食自給的前提下，需對農業發展用地進行總量管控與保護，尤其是具糧食生產功能的優良農地。此原則亦符合本法第6條及第23條對於農業發展區之說明與規範。因農業用地具不可回復性，一旦轉化為工業用地、住宅用地等其他用途使用，將難以回復其原本之農業用途，如此將更不利於我國自身之糧食供給，故需於國土計畫下謹慎處理農業用地可能轉做其他用途使用之課題。

「城鄉發展地區」之劃設主要目的為改善目前都市及非都市土地管制系統脫節之困境，並期待透過由瞭解地方發展需求之縣(市)政府劃設

城鄉發展區，將縣（市）主要「已發展」或「待發展」及「再發展」等地區劃設一併納入同一國土計畫體系之中，以改善目前除都市計畫地區有計畫外，其他非都市土地欠缺整體計畫引導縣（市）發展的缺失。希望達成以成長管理為手段、都市集約發展的精神，調和地方生活、生產、生態等用地需求，促成「城-鄉」規劃與管理一元化的理想。

本案建議功能區劃之「分類」意義為不同屬性的區隔，如：不同保育標的如：國土保育地區之水資源、生態資源等；或農業發展地區之不同產業類型型態（農、林、漁）等；針對「分級」的意義則為區分某些分類下之土地利用強度。例如：以國土保育、農業發展地區而言，分級越高者，其土地利用受管制強度越高，但城鄉發展地區則相反，分級越高者表示允許其土地可利用或發展的強度越高，其主因為不同功能分區欲達成的區劃目的並不相同所致。

本章對於功能分區之分類、分級劃設原則的確認，提供了後續第四章所探討之「轉換機制」一個良好的基礎。主因為在國土計畫法通過發佈實施後，現有的非都市土地分區及編定用地管制制度將有重大變革，如何在國土計畫下與現有制度進行順利的轉換與接軌，將是國土計畫推行與實施之成敗關鍵要素之一。分類、分級之劃設因各界對於國土計畫皆有不同之想像，本案於研擬過程中已儘可能審酌不同意見後據以提出本案看法。然由於分類、分級之劃設牽動後續管制規則之訂定且部分上位相關政策亦尚未明朗，如：國土計畫法下開發許可制度之變革。因此，本章成果可能不盡符合各方預期，但業已竭力完成本案工作計畫之要求。是故，分類、分級劃設原則之擬訂，本案建議後續可再依未來時空背景不同進行調整。

第四章 土地使用管制轉換機制

前一章中詳述了以本案觀點之分類、分級劃設擬訂原則建議。由於其與接續之國土功能分區土地使用管制規則制訂息息相關，因此，銜接兩者之「土地使用管制轉換機制」擬訂將格外重要。「轉換機制」擬定原則亦是本案除研擬功能分區之分類、分級劃設原則之外，另一主要工作內容。以下將分節說明之。

首先，本章第一節將分析我國土地使用分區現況，主要以「都市土地」與「非都市土地」兩大類型做探討。「都市土地」則包括已發佈都市計畫地區及依都市計畫法第 81 條規定為新訂都市計畫或擴大都市計畫地區範圍；「非都市土地」則指都市土地以外之土地，其中包括國家公園地區土地。國土計畫法之制訂與推行原主要目的之一即為改善現行實施都市計畫地區與非都市計畫地區兩套各行其是之土地使用管制系統。從國土計畫法第 30 條指出：都市計畫地區及國家公園地區在國土計畫公告實施後，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制；第 57 條指出：全國國土計畫公告後區域計畫法將於四年後廢止。綜上可知，國土計畫法通過後，受影響最大的是現行「非都市土地」的部分，其土地使用分區以及編定用地，勢須隨新訂之國土計畫而調整，相對而言，都市計畫地區及國家公園地區受影響幅度較小。

第二節將探討目前屬區域計畫法所規範之非都市土地在國土計畫法發佈實施後，如何與前一章所研提的分類、分級劃設制度進行銜接與轉換。例如：現行「特定農業區」與「一般農業區」如何配合直轄市、縣（市）國土計畫中的農業發展區劃設而進行分區範圍的調整、原有區內編定用地之使用方式、強度該如何與「新」功能分區下之管制規則接軌。

本章第三節以宜蘭縣礁溪鄉為功能分區預擬劃設為案例說明，由於資源與研究時程的考量，無法以當地目前實際狀況進行。本案建議若有機會主辦單位後續可以全台數個具代表性的地區進行示範性的國土功能分區

劃設與轉換模擬計畫。第四節針對現行土地使用管制以編定管制或計畫管制之優劣進行分析，最後，第五節則為本章之小結。

第一節 我國土地使用分區現況分析

我國現行土地使用計畫及管制體系大致可分為四個層次，包括國土綜合開發計畫；北、中、南、東四個區域計畫以及國家建設部門發展計畫；以及各縣、市綜合發展計畫，並在各縣、市轄區內分為由都市計畫所管制的都市土地，而非都市土地則有依區域計畫或非都市土地使用計畫劃分之10種土地使用分區及18種使用地類別進行編定管制（圖8）。相較於都市計畫地區而言，非都市土地之使用分區與用地多依當時使用現況進行編定，缺乏以「計畫引導發展」之概念。因此，致使非都市土地呈蛙躍及零星式發展之情形較為嚴重，且在管制層面上其不同用地之容許使用項目重複，欠缺總量管制。

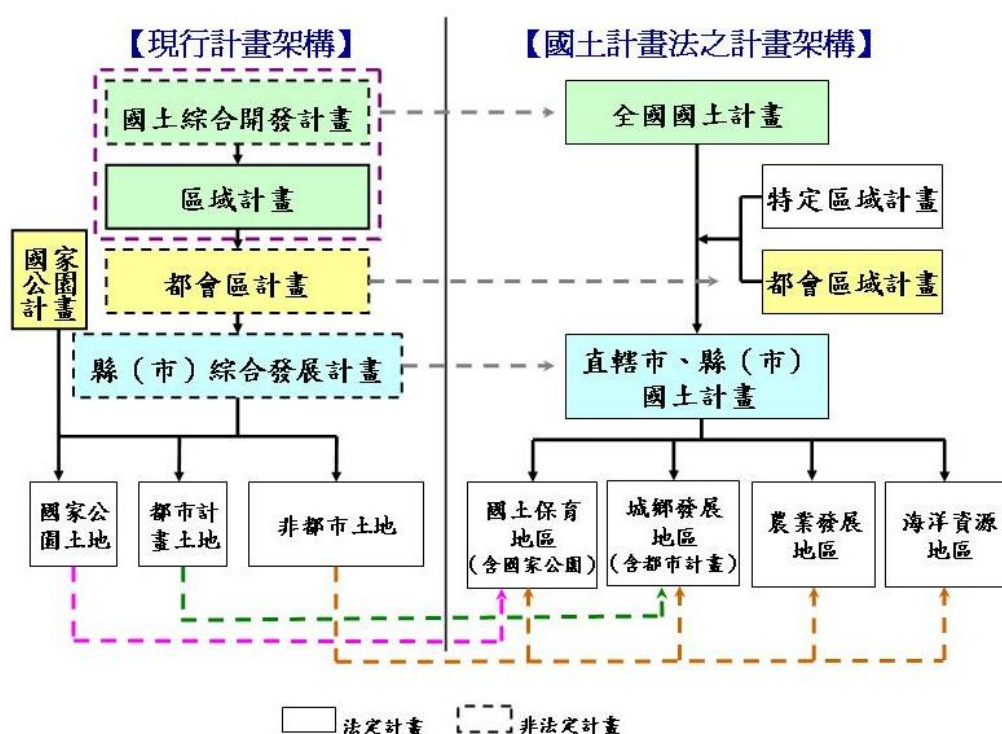


圖8 我國現行空間計畫與國土計畫體系

資料來源：內政部營建署

本節將先就都市及非都市分區與土地利用進行初步分析，做為後續研擬轉換機制原則之基礎資料。由於國土計畫法實施後，都市土地之管制規則仍屬都市計畫法規範，較無銜接轉換的問題。因此第二節所述之轉換機制亦將著重於有關非都市土地之建議。

一、都市土地

我國都市計畫總區數及總面積據內政部營建署之統計至 98 年底，共計 435 處 475,111 公頃，其中，台北市、台中市、台南市及嘉義市為全市為都市計畫土地。另外根據行政院主計處「國情統計通報」之分析，至 91 年底台閩地區經規劃、審議及公布之都市計畫區內人口數為 1,766.1 萬人（占總人口 78.4%），人口密度為每平方公里 3,769 人；其中以高雄市計畫區人口密度每平方公里 1 萬 275 人最高，台北市 9,720 人次之，新竹市 6,456 人及台中市 6,327 人再次之。另外，就土地使用分區面積觀之，91 年底以保護區面積占都市計畫區面積 30.1% 最多，其次為農業區 21.8%、公共設施用地 18.1% 及住宅區 13.6%，四者占逾八成三。91 年底公共設施用地面積 8 萬 5,021 公頃，其中道路、人行道用地面積 3 萬 1,913 公頃，占 37.5% 較多，其次為學校及公園各占 13.9% 與 12.9%。

依據都市計畫法第 32 條規定，都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區域或特定專用區。各使用區得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制；第 33 條則規範都市計畫地區得視地理形勢、使用現況或軍事安全上之需要，保留農業地區或設置保護區，並限制其建築使用。都市計畫依所擬之都市計畫範圍經定樁測量後，進行分區使用管制（Zoning）。各分區視各計畫區實際狀況再予劃分，給予不同程度之發展管制，例如住宅區與商業區、或住一、住二、住三等分別有不同容積率與建蔽率之限制。

二、非都市土地

台灣地區非都市計畫土地之使用管制，於民國 63 年 1 月 31 日區域計畫法公布施行後，除全市為都市計畫土地外之其餘 18 縣（市），屏東縣首於 64 年 10 月 6 日辦理使用編定公告，迄於最後的嘉義縣在 75 年 11

月 1 日完成作業，於 11 年間之全省 18 縣（市）分別在十個時點公告完成。在民國 60 年代實施區域計畫時，都市計畫以外地區，原無積極管制之措施，透過非都市土地使用分區編定，將其納入同一使用管制體系以避免土地任意變更使用，具當時時空背景之正面功能。

目前非都市分區之區數與所佔面積據 98 年內政部統計年報資料顯示，特定農業區共計 3287 區約 33 萬公頃；一般農業區計 2437 區約 24 萬公頃；工業區計 619 區約 2 萬公頃；鄉村區計 4053 區約 2 萬 5 千公頃；森林區計 859 區約 105 萬公頃；山坡地保育區計 1886 區約 67 萬公頃；風景區計 1138 區約 4 萬 8 千公頃；國家公園區共計約 25 萬公頃；河川區計 1027 區約 1 萬 5 千公頃；特定專用區計 554 區約 5 萬 6 千公頃。（表 21）

表21 非都市土地各使用分區用地編定統計表-以用地別為基

非都市土地各使用分區用地編定統計表-以用地別為基（截至2009.12）												單位：公頃 Unit：Hectare
用地別	分區	總計	特定農業區	一般農業區	工業區	鄉村區	森林區	山坡地保育區	風景區	特定專用區及其他	國家公園區	河川區
總計	面積	2,715,525.2204	330,422.0760	241,050.4600	20,506.0669	25,324.9074	1,049,386.1752	677,201.4835	48,932.1608	56,219.2039	251,159.4050	15,323.2817
	百分比		12.17%	8.88%	0.76%	0.93%	38.64%	24.94%	1.80%	2.07%	9.25%	0.56%
甲種建築用地	面積	11,129.7212	7,934.3599	3,044.3477	0.0325	0	0	0	0	139.3008	0	11.6803
	百分比	100.00%	71.29%	27.35%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.25%	0.00%	0.10%
乙種建築用地	面積	22,213.0707	0	0	0	22,203.3255	0	0	0	0	0	9.7452
	百分比	100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	99.96%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.04%
丙種建築用地	面積	7,975.1287	1,1989	519,7588	0.0252	0	27,643.39	6,891.4234	279.5729	0.5025	0	6.4131
	百分比	100.00%	0.02%	6.52%	0.00%	0.00%	3.47%	86.41%	3.50%	0.01%	0.00%	0.08%
丁種建築用地	面積	22,240.6086	3,292.0733	1,721.2657	15,497.9761	177.6996	0.5363	1,386.3583	27.5395	69.6458	0	67.5140
	百分比	100.00%	14.80%	7.74%	69.68%	0.80%	0.00%	6.23%	0.12%	0.31%	0.00%	0.30%
農牧用地	面積	808,216.0772	271,392.4994	176,141.2116	963.0116	27,7953	19,188.4074	293,325.1843	19,993.0236	21,315.1346	0	5,869.8093
	百分比	100.00%	33.58%	21.79%	0.12%	0.00%	2.37%	36.29%	2.47%	2.64%	0.00%	0.73%
林業用地	面積	1,164,877.4306	0.0840	1,699.3353	169.1082	23,8724	866,633.7036	276,167.0219	19,417.8560	226.5520	0	539.8973
	百分比	100.00%	0.00%	0.15%	0.01%	0.00%	74.40%	23.71%	1.67%	0.02%	0.00%	0.05%
養蠶用地	面積	27,519.3230	442.2020	22,650.0218	0	32.3800	64.4947	89.6614	40.7854	4,017.4642	0	182.3135
	百分比	100.00%	1.61%	82.31%	0.00%	0.12%	0.23%	0.33%	0.15%	14.60%	0.00%	0.66%
鹽業用地	面積	4,508.7676	0	3,935.0522	0	0	0	0	0	551.1028	0	22.6126
	百分比	100.00%	0.00%	87.28%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	12.22%	0.00%	0.50%
礦業用地	面積	1,122.9803	74.3843	103.5623	0	0	57.0774	688.5303	149.3140	50.0832	0	0.0287
	百分比	100.00%	6.62%	9.22%	0.00%	0.00%	5.08%	61.31%	13.30%	4.46%	0.00%	0.00%
窯業用地	面積	265.6740	0	70.3915	0	0	0	195.2825	0	0	0	0
	百分比	100.00%	0.00%	26.50%	0.00%	0.00%	0.00%	73.50%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
交通用地	面積	41,503.4365	17,413.7265	8,643.8969	906.7480	1,730.2168	1,064.1642	8,679.1160	893.7544	1,729.9815	0	441.8322
	百分比	100.00%	41.96%	20.83%	2.18%	4.17%	2.56%	20.91%	2.15%	4.17%	0.00%	1.06%
水利用地	面積	54,200.3255	24,094.6654	12,129.5054	1,108.0871	173.9125	1,310.5644	5,486.1126	703.8382	1,729.0658	0	7,464.5743
	百分比	100.00%	44.45%	22.38%	2.04%	0.32%	2.42%	10.12%	1.30%	3.19%	0.00%	13.77%
遊憩用地	面積	6,274.1003	88.3080	729.4000	187.9658	126.6297	331.2118	3,073.9031	1,481.7253	242.9916	0	11.9649
	百分比	100.00%	1.41%	11.63%	3.00%	2.02%	5.28%	48.99%	23.62%	3.87%	0.00%	0.19%
古蹟保存用地	面積	17.9659	4.0516	3.7354	0	0.9240	0.8345	4.9504	3.0492	0	0	0.4207
	百分比	100.00%	22.55%	20.79%	0.00%	5.14%	4.64%	27.55%	16.97%	0.00%	0.00%	2.34%
生態保護用地	面積	1,219.5142	3,3625	97.9500	0	0	35.9274	46.0564	366.4209	577.9788	0	91.8181
	百分比	100.00%	0.28%	8.03%	0.00%	0.00%	2.95%	3.78%	30.05%	47.39%	0.00%	7.53%
國土保安用地	面積	147,067.2527	365.3050	1,626.4454	589.6826	36.9880	123,591.0280	18,106.2122	1,825.0293	743.0555	0	183.5066
	百分比	100.00%	0.25%	1.11%	0.40%	0.03%	84.04%	12.31%	1.24%	0.51%	0.00%	0.12%
墳墓用地	面積	8,781.4756	1,591.0712	1,839.1489	0.1160	16.9528	332.4409	4,438.6012	466.8469	75.4116	0	20.8861
	百分比	100.00%	18.12%	20.94%	0.00%	0.19%	3.79%	50.55%	5.32%	0.86%	0.00%	0.24%
特定目的事業用地	面積	45,960.6124	3,700.7907	5,342.1376	687.5762	769.5511	551.9993	9,248.4307	701.9053	24,690.7239	0	267.4975
	百分比	100.00%	8.05%	11.62%	1.50%	1.67%	1.20%	20.12%	1.53%	53.72%	0.00%	0.58%
暫未編定用地	面積	88,948.3754	23.8186	753.2934	103.3346	4.6595	35,947.3512	49,356.3269	2,568.6146	60.2094	0	130.7672
	百分比	100.00%	0.03%	0.85%	0.12%	0.01%	40.41%	55.49%	2.89%	0.07%	0.00%	0.15%
其他用地	面積	251,483.3798	0.1747	0	292.4030	0	0	18.3120	13.0851	0	251,159.4050	0
	百分比	100.00%	0.00%	0.00%	0.12%	0.00%	0.00%	0.01%	0.01%	0.00%	99.87%	0.00%

非都市土地用地編定管制體系之建立有其時空背景，階段性任務可謂完成；因現行管制機制無法因應社會及環境變遷下之實際發展所需，確有

進行變革的必要，在各界期盼下，國土計畫（法）體制的建立應運而生。

「國土計畫」以近似都市計畫的分區管制精神，劃設「四大功能分區」欲指導既有之都市計畫分區及非都市土地之發展，達成城鄉管理體系一元化之理想，在執行與操作面之困難度不可謂不高。其一實際問題即為現行之「區域計畫」非都市土地使用分區及用地如何與「國土計畫」功能分區之分類、分級進行銜接轉換。

本案以此節分析現有土地使用分區現況為基礎，並配合與參與當年我國非都市土地分區及編定作業的專家進行多次訪談後，於下一節研提本案對於未來土地使用管制轉換機制之建議。

第二節 土地使用管制轉換機制之建議

我國現行具法定位階之土地使用管制主要分為三大體系：都市計畫法所規範之都市計畫地區、國家公園法所規範之國家公園地區以及區域計畫法所規範之非都市土地地區。前兩者依國土計畫法第 30 條之規定，未來於國土計畫實施後，都市土地與國家公園土地仍以都市計畫法及國家公園法進行土地使用管制，而區域計畫法所規範之非都市土地因國土計畫之施行後將停止適用。另外，據本法第 31 條第 2 項中明訂「……有關國土功能分區與其分類、分級之劃設及變更條件，以及與前項不相容使用之性質、用途、規模與項目，相容或相同使用之條件、程序、性質、用途、項目、規模、強度及其他應遵行土地管制事項之規則，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關定之。」

鑑於為順利完成國土計畫法通過後包含都市計畫地區、國家公園地區以及現行非都市土地等之土地使用管制與國土功能分區管制之制度銜接與轉換，本節在第三章所研提之功能分區分類、分級原則下，研擬包含：都市計畫地區、國家公園地區及其他非都市分區/用地之轉換機制建議（圖 9），以下分述之：

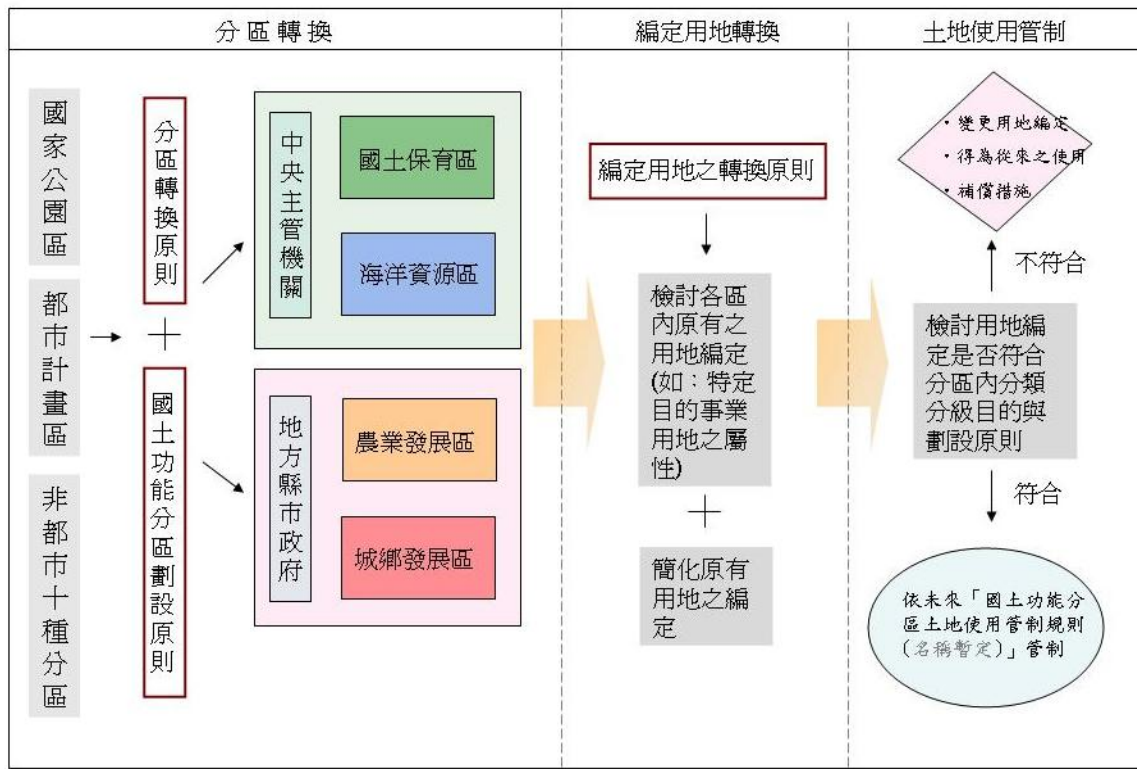


圖9 土地使用管制轉換機制之建議

資料來源：本研究建議

一、都市計畫及國家公園之轉換

直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依其國土功能分區及分類、分級之土地使用管制事項，分別予以不同程度之使用管制；屬實施都市計畫地區及國家公園地區之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。本案建議都市計畫地區應劃屬為城鄉發展地區，其中，發展型之都市計畫範圍（包括市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫）可直接適用分類、分級劃設原則，劃為城鄉發展地區之「已發展類」；但屬保育型的都市計畫（如大臺北水源特定區計畫）依法將先納入城鄉發展地區，未來需依計畫指導檢討變更為合宜之國土功能分區（如水源特定區應劃為國土保育地區之「水資源類」）；其他都市計畫範圍內一定規模以上之非都市發展用地如保護區、農業區，亦得視其整體城鄉發展需求維持原計畫分區或改劃為其他符合本身發展屬性之功能分區，如保護區調整改劃為國土保育地區、都市計畫內農業區調整改劃為農業發展地區等。

目前屬國家公園之地區，建議劃為國土保育地區之「國家公園類」，其土地使用管制從原國家公園計畫及國家公園法等相關規定辦理。

二、非都市土地之轉換

現行區域計畫法所稱之「非都市土地」，係劃分為 10 種使用分區及 18 種使用地，並按使用地之類別實施管制。然依據國土計畫法劃分為國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區等四大功能分區之作法，得依實際需要在分區之下，再予分類、分級並訂定不同層級之管制規則。因此，國土計畫施行之成效，除了四大功能分區之劃分，及其下之分類、分級劃設原則擬訂是否得當外，新、舊土地使用管制體系能否順利銜接轉換，尤為推動此項政策成敗之關鍵。

本節所研提之非都市土地分區及用地與國土功能分區轉換機制，係延續區域計畫非都市土地編定之各縣（市）實際辦理的成果，並參考前一節各分區區數及所佔面積比重，審酌國土計畫法（草案）的立法意旨、綜合法制面與實務面等因素考量。「轉換機制」雖以非都 10 種使用分區為優先、使用地次之為原則轉換，惟因某些編定用地屬性或其所佔面積範圍較廣，涉及此類用地所屬分區之轉換時，必須與此類用地之轉換同時考量。

以下將分別討論「非都市土地使用分區」及「編定用地」之轉換原則：

（一）非都市土地使用分區

依據「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）」（內政部，99 年 6 月）土地使用分區劃定及檢討，非都市土地使用分區依其屬性可分為「資源型使用分區」，包含特定農業區、一般農業區、山坡地保育區、森林區、河川區及非以開發設施導向之特定專用區、風景區等，與「設施型使用分區」包含工業區、鄉村區、風景區及特定專用區等。本研究建議屬資源型分區如：國家公園區、森林區、河川區、山坡地保育區及非以開發設施導向之特定專用區、風景區應先轉換為「國土保育地區」，並以其原分區劃設範圍之所屬屬性，依國土保育地區分類劃設原則改劃為生態資源類、文化及景觀資源類、水資源類、國家公園類或其他類。

亦屬資源型分區之特定農業區、一般農業區及部份屬農業發展特性之特定專用區（如：台糖土地），應以其本身區內主要農業生產活動區分其屬性，依「農業發展地區」分類劃設原則劃為農作類、森林類、養殖類、畜牧類或其他類等。

另外，設施型使用分區原則上建議轉換為「城鄉發展地區」，例如發展程度已達一定規模以上或其區內產業活動已與其週邊農業生產缺乏關連性之「鄉村區」，或已開發之「工業區」、達一定規模以上之平地型「風景區」或原以開發為導向之「特定專用區」等。

非都市土地使用 10 種分區與國土功能分區之轉換原則詳細說明如表 22。由於不同屬性之分區將依個別原則分別轉換至「國土保育地區」、「農業發展地區」或「城鄉發展地區」，非都市 10 種分區是否皆可歸屬於功能分區之分類、分級之下，必須視個別分區特性而定。例如：農業區可依其原產業類型劃為農作、森林、養殖或畜牧類，並以「特定」或「一般」農業區做為區分農地利用之初步「分級」；另外，「工業區」與部分「風景區」雖可能皆轉劃為「城鄉發展地區」，但因其所屬區位、本身發展條件或規模等因素，建議可劃為城鄉發展區內之「已發展類-既有設施類」或「待發展類」第 1、2 或 3 級³（視該縣（市）對於其整體城鄉發展與規劃構想而定）。

表22 非都市土地使用分區與國土功能分區轉換原則

非都市土地使用分區	國土功能分區	轉換原則及說明
特定農業區 (3,287 區，330,422 公頃)	農業發展區/ ○○ 類	以該地區農業產業類型分類（農、林、漁、牧），劃設為○○類，同時應檢討此區土地生產力，大多應劃屬第 1 級。
一般農業區 (2,437 區，241,051 公頃)	農業發展區/ ○○ 類	以該地區農業產業類型分類（農、林、漁、牧），劃設為○○類，同時應檢討此區土地生產力，大多應劃屬第 2 級。

³ 城鄉發展地區之「待發展類」分級，詳請見本報告書第三章第三節說明。

非都市土地使用分區	國土功能分區	轉換原則及說明
森林區 (859 區, 1,049,386 公頃)	國土保育區/ ○○ 類	依其屬性劃分為生態、景觀、水資源或天然災害類之國土保育區。
風景區 (1,138 區, 48,932 公頃)	國土保育區/ ○○ 類 城鄉發展區/ 待發展類	1. 若該區內具有生態、景觀、水資源或天然災害特性之地區, 需劃入國土保育區之適當分類分級。 2. 屬平地風景區者, 若其遊憩設施面積在 5 公頃以上, 可考慮劃為城鄉發展區「待發展類」/第 3 級; 或已發展類之「既有設施類」。
國家公園區 (251,159 公頃)	國土保育區/ 國家公園類	以原國家公園界線為劃設範圍, 劃屬國土保育區之國家公園類。(為考量一致性, 將不於海洋資源地區內另定國家公園區)
河川區 (1,027 區, 15,323 公頃)	國土保育區/ ○○ 類	1. 國土計畫法草案第 3 條第 4 款條文說明, 河川流域區可能需擬特定區域計畫。 2. 依其屬性可劃分為天然災害類或水資源類。
工業區 (619 區, 20,506 公頃)	城鄉發展區/ ○○ 類	1. 視該地區實際發展狀況, 劃設為已發展類或待發展類。若歸為已發展類者, 需適時調整改劃為都市計畫區; 若歸為待發展類者, 則依整體規劃構想給予適當分級管制(1 或 2 級)。 2. 毗連工業區之特定目的事業用地, 建議一併劃入城鄉發展區, 並依上述原則予以分類、分級。
鄉村區 (4,053 區, 25,325 公頃)	城鄉發展區/ ○○ 類 或 農業發展區/ 其他類	1. 視該地區實際發展狀況(地方經濟、產業活動類型)及區位(距都市計畫區遠近等條件), 劃設為「城鄉發展地區」或「農業發展地區」。 2. 若改劃為「城鄉發展地區」者, 視該地區實際發展狀況, 劃設為已發展類或待發展類。若歸為「已發展類」者, 調整改劃為都市計畫區; 若歸為「待發展類」者, 則依其發展程度與整體規劃構想給予適當分級管制(1,2,3 級皆有可能)。 3. 毗連改劃為城鄉發展地區「鄉村區」之「特定目的事業用地」及「丁種建築用地」者, 建議一併劃入城鄉發展地區。 4. 若改劃為「農業發展地區」者, 則屬「其他類」。

非都市土地使用分區	國土功能分區	轉換原則及說明
山坡地保育區 (1,886 區, 677,202 公頃)	農業發展區 或 國土保育區	1. 甲案： 依行政院農業委員會於 99 年 10 月 5 日期中報告建議：山坡地保育區之農牧用地，可評估劃為國土保育地區，並藉由國土永續發展基金等相關補償機制，鼓勵調降使用強度，以加強山地資源之保育。 2. 乙案： (1) 按山坡地查定為 1-4 級宜農牧地，編為農牧用地，有 293,325 公頃；查定為 5 級地編為林業用地；查定為 6 級地編為國土保安用地。其中農牧用地部分，占非都市土地農牧用地總面積 808,216 公頃 36.29%，在農業生產方面仍居重要地位，建議劃為農業發展區○○類第 2 級。 (2) 林業用地及國土保安用地部分，劃為國土保育區○○類○○級。 (3) 倘採此案，相較其他各區，作業難度較高。
特定專用區 (554 區, 56,219 公頃)	國土保育區 或 農業發展區 或 城鄉發展區	1. 特定專用區以自然環境保育為目的的部分，或具保育性質之地區，該區改劃為國土保育區（按行政院核定之沿海自然環境保護計畫範圍內土地原係劃為特定專用區）。 2. 特定專用區以農漁牧生產為目的的部分，依其產業類型劃為農業發展區○○類，例如： - 台糖大面積農地原劃為特定專用區→農作類 - 南部區域計畫養殖漁業大面積土地劃為特定專用區(部分地層下陷)→養殖類 3. 特定專用區編定以特定目的事業用地為主要的部分，其面積在 2 公頃以上者，該區劃為城鄉發展區○○類。

備註：

1. 本表所列非都市土地之區數及面積統計數據，以內政部 98 年統計年報為基準，並以陸地為對象，計有 15,872 區、2,715,525 公頃，海洋資源地區未列入。
2. 全省 18 縣（市）非都市土地使用分區編定成果，係分 10 個時點辦理公告，縣（市）之間容或有少許差異，理由諸多，該部分建議於國土計畫實施時，查實併同處理，而非逕行轉換。

(二) 非都市土地編定用地之轉換

由於在非都市 10 種土地使用分區下之 18 種編定用地，其用地屬性多元，為達成國土計畫法管制一元化之構想，適度依國土功能分區劃設原則調整將有其必要。本研究建議先在非都市 10 種分區大致以上述原則進行轉換後，下一層次進行編定用地之轉換。首先，本案將現行 18 種編定用地依其屬性歸類後簡化為 11 種（表 23），並依其原來之使用性質、用途、規模或項目等與所屬功能分區參照後調整其土地使用規範。

需注意的是，根據本案於 100 年 2 月 25 日第六次工作會議討論，係將簡化之用地定位為研究規劃過程作為，而非建議實際取代現行非都市土地之 18 種使用地，或作為未來國土功能分區及其分類分級下之「用地」。因國土功能分區下是否保留現有「用地」，尚待未來法制面進一步釐清與政策面之指示。

表23 非都市土地編定用地與國土功能分區轉換原則

非都市土地 編定用地	簡化之用地名稱	轉換原則及說明 / 土地使用管制建議
國土保安用地	國土保安用地	二、維持原有用地類別。 三、若原所屬分區調整為國土保育地區，因其使用與保育性質相容，故其使用強度不變。 四、若原所屬分區調整後為農業發展區或城鄉發展地區，則其使用強度應降低。
古蹟保存用地	文化資產用地	1. 參依文化資產保存法第3條規定「文化資產」的定義，應已涵括古蹟保存與生態保護用地，爰以「文化資產用地」為轉換類別。 2. 遊憩用地之使用性質，符合文化資產保存法第3條規定「文化資產」定義者（遊憩用地（A）），轉換為「文化資產用地」。 3. 若原所屬分區調整為國土保育地區，因其使用與保育性質相容，故其使用強度不變。 4. 若原所屬分區調整後為農業發展地區或城鄉發展地區，則其使用強度應降低。
生態保護用地		
遊憩用地（A）		
遊憩用地（B） 遊憩用地（C）	遊憩用地	1. 遊憩用地之使用性質，符合文化資產保存法第3條規定「文化資產」定義者，轉換為「文化資產用地」，其餘維持遊憩用地（B）、（C）。 2. 若原所屬分區調整為國土保育地區，其使用強度應降低。 3. 若其原所屬分區調整後為農業發展地區或城鄉發展地區，則依其分區使用特性，維持或調高其使用強度。
農牧用地	農業用地	1. 此農業用地之定義依農業發展條例第3條第10款規定，涵括非都市之農牧、養殖及林業用地。 2. 本法第25條明定農業用地之輔導或獎勵方式。條文亦以農業用地稱之。 3. 暫未編定用地依非都市土地使用管制規則第7條規定，適用林業用地之管制，故暫列為農業用地。 4. 若原所屬分區調整為農業發展地區，因其使用與農業發展性質相容，故其使用強度不變。 5. 若原所屬分區調整後為國土保育地區或城鄉發展地區，則其使用強度應降低。
林業用地		
養殖用地		
暫未編定用地		

非都市土地 編定用地	簡化之用地名稱	轉換原則及說明 / 土地使用管制建議
		區，則依其分區使用特性，降低或調高其使用強度。
甲種建築用地	建築用地	1. 原區域計畫有關建築用地之分類，係為便於區隔不同使用區內建築使用之管制。茲配合國土計畫功能分區劃設及管制，統以「建築用地」稱之。 2. 若原所屬分區調整為城鄉發展地區，因其使用與城鄉發展性質相容，故其使用強度不變或是需要調高。 3. 若原所屬分區調整後為國土保育地區或農業發展地區，則依其分區使用特性，降低或視情形維持其原有使用強度。
乙種建築用地		
丙種建築用地		
丁種建築用地	工廠用地	1. 區域計畫施行當時，窯業土地使用型態，為取得製造磚瓦原料往往改變原有地形，而與一般工業有別，故另列於丁種建築用地之外，以便管制。惟其究為工業之一種，現今其土地使用型態與往迥然不同，而與一般工廠無異，故本研究建議可轉換為工廠用地。 2. 若原所屬分區調整為城鄉發展地區，因其使用與城鄉發展性質相容，故其使用強度不變或是需要調高。 3. 若原所屬分區調整後為國土保育地區或農業發展地區，則依其分區使用特性，降低或視情形維持其原有使用強度。
窯業用地		
鹽業用地	礦業用地	1. 依礦業法第 1 條意旨及第 3 條第 35 款規定，本法所稱之礦，包括鹽礦，鑒於鹽業土地使用性質單純，特簡併類別為礦業用地。 2. 若原所屬分區調整為城鄉發展地區，因其使用與城鄉發展性質相容，故其使用強度不變或是需要調高。 3. 若原所屬分區調整後為國土保育地區或農業發展地區，則依其分區使用特性，降低或視情形維持其原有使用強度。
礦業用地		
交通用地	甲案： 轉換為公共設施及 公用事業用地	1. 本法草案第 23 條規定國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。配合此條文之意旨，將交通及水利用地屬公共使用部分，轉換為公共設施用地。

非都市土地 編定用地	簡化之用地名稱	轉換原則及說明 / 土地使用管制建議
水利用地	乙案： 維持交通及水利 用地類別	- 區域計畫之交通及水利用地之性質，部分為私有，不具公共及公用屬性，若須另設用地類別，將增加轉換作業複雜，故仍以維持為宜。 - 依其原所屬分區調整後之國土功能分區土地使用管制規則管制。
墳墓用地	殯葬設施用地	- 因應 91 年 7 月「殯葬管理條例」公布施行，墳墓用地用詞，配合修正。 - 依其原所屬分區調整後之國土功能分區土地使用管制規則管制。
特定目的事業用地	甲案： 維持特定目的事業用地類別。 乙案： 轉換為公共設施及公用事業用地。	- 本法草案第 23 條規定國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。配合此條文之意旨，將特定目的事業用地屬性類此部分，轉換為公共設施及公用事業用地。 - 特定目的事業用地之屬性廣泛，難以上開二類用地規範，故維持原用地名稱。 - 毗鄰屬原工業區之特定目的事業用地，建議一併劃入城鄉發展地區。 - 毗鄰轉換為城鄉發展區之鄉村區之特定目的事業用地及丁種建築用地，建議一併劃入城鄉發展區。 - 依其原所屬分區調整後之國土功能分區土地使用管制規則管制。

備註：本表所列非都市土地之筆數及面積統計數據，以內政部 98 年統計年報為基準。

以下以原屬不同非都市分區下之「農牧用地」可能面臨的轉換情境為例說明之：

第一種情形，如屬原「特定農業區」內之農牧用地，經功能分區轉換劃設為「農業發展地區」→農作類→第一級，則其原土地使用規則因屬與國土功能分區分類目的「相同」或「相容」，則從新訂管制規則適度調整即可；第二種情形為設若屬原「森林區」之農牧用地，經功能分區轉換劃設為「國土保育地區」→生態類→第一級，則其所受新訂土地使用管制將較原來使用限縮，因需符合國土保育地區內採較嚴格之土地使用管制原則；第三種情形為屬原「工業區」內之農牧用地，當其原屬分區符合城鄉發展區劃設條件而改劃為「城鄉發展地區」-「待發展類」之某一等級後，則其土地使用強度或可利用彈性將適度放寬，以符合所屬城鄉發展用地屬性之需要。

三、非都市土地與功能分區之轉換對照

下表 24 為本研究整理之現行非都市土地使用分區及編定用地與國土功能分區轉換之對照表。此表有助於理解有關非都市分區/編定用地之轉換過程，以及與接續需擬訂的土地使用管制規則之關係。以下簡要說明此表之意涵：

（一） 非都市分區之檢討與轉換

左側欄位為現有 10 種分區之細分，大致以資源型分區轉換為國土保育或農業發展區、設施型分區轉換為城鄉發展地區為原則。由於鄉村區、山坡地保育區、風景區及特定專用區可能因其所在區位、分區內用地類別、規模大小等因素有差異，建議該縣（市）擬訂國土計畫主管機關在劃設農業發展地區及城鄉發展地區時，應檢討評估該縣（市）轄內之上述分區，再依本節建議之轉換原則改劃為適當之功能分區下的分類、分級。

（二） 非都市編定用地之檢討與轉換

上列欄位為本案建議轉換過程簡化現有 18 種編定用地後之 11 種用地名稱，並將偏向保育屬性、農業用途屬性、及建成地屬性的用地由左側至右

歸為三大類，另外，最右側欄位之交通用地、水利用地及特定目的事業用地則因屬性、用途多元，建議保留原用地類別，並於劃設國土功能分區時，個別檢討其所應劃屬之最適分區（分類、分級）。

（三） 土地使用管制規則調整原則

就建議轉換為國土保育地區之編定用地類別而言，因國土保育地區之土地使用強度管制最高，其原土地使用管制原則可向下（農業發展地區、城鄉發展地區）相容使用；同理，屬建議轉換為農業發展地區之編定用地，其原土地使用管制原則也可向下（城鄉發展地區）相容使用；但反之，屬城鄉發展地區之編定用地類別，若調整劃分為國土保育地區或農業發展地區後，其原土地使用管制則將趨向限縮使用。

表24 非都市土地與國土功能分區轉換對照表

	18種 編定用地	國土保安 用地	古蹟保存 用地	生態保護 用地	遊憩用地			農牧用 地	林業用 地	養殖 用地	暫未編 定用地	甲建	乙建	丙建	丁建	窯業 用地	墳墓用地	鹽業 用地	礦業 用地	交通 用地	水利 用地	特定目的 事業用地		
	本案建議簡化	國土保安 用地	文化資產用地		遊憩用地			農業用地				建築用地				工廠用地	殯葬設施 用地	礦業用地	交通 用地	水利 用地	特定目的 事業用地			
非都市 土地 使用 區	森林區	√	√	√	√			√	√	√	√			√			√		√	√	√	√	國 土 保 育 區	
	山坡地保育區(A)	√	√	√	√			√	√	√	√			√	√	√	√		√	√	√	√		
	風景區(A)	√	√	√	√			√	√	√	√			√	√		√		√	√	√	√		
	國家公園區																							
	河川區	√	√	√	√			√	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√	√	√	√		
	特定專用區(A)	√		√	√			√	√	√	√	√			√		√	√	√	√	√	√		
	特定農業區	√	√	√		√		√		√	√	√	√			√		√		√	√	√	√	農 業 發 展 區
	一般農業區	√	√	√		√		√	√	√	√	√			√	√	√	√	√	√	√	√	√	
	山坡地保育區(B)	√	√	√		√		√	√	√	√			√	√	√	√		√	√	√	√	√	
	特定專用區(B)	√		√		√		√	√	√	√	√			√		√	√	√	√	√	√	√	
城 鄉 發 展 區	工業區	√					√	√	√		√	√			√		√			√	√	√	城 鄉 發 展 區	
	鄉村區	√	√				√	√	√	√	√		√		√		√			√	√	√		√
	風景區(C)	√	√	√			√	√	√	√	√			√	√		√		√	√	√	√		√
	特定專用區(C)	√		√			√	√	√	√	√	√			√		√	√	√	√	√	√		√
備 註	1.山坡地保育區(A)	山坡地查定為5級地編為林業用地；查定為6級地編為國土保安用地																						
	2.山坡地保育區(B)	山坡地查定為1-4級宜農牧地，編為農牧用地																						
	3.特定專用區(A)	特定專用區以自然環境保育為目的部分，該區劃為國土保育區（按行政院核定沿海自然環境保護計畫範圍內土地原係劃為特定專用區）																						
	4.特定專用區(B)	特定專用區以農漁牧生產為目的部分，該區劃為農業發展區，例：1.台糖大面積農地 2.南部區域計畫養殖漁業大面積土地(部分地層下陷)																						
	5.特定專用區(C)	特定專用區編定以特定目的事業用地為主的部分，其面積在2公頃以上者，該區劃為城鄉發展區																						
	6.風景區(A)	風景區位於山坡地或高山地區，符合國土保育性質者，劃設為國土保育區																						
	7.風景區(C)	風景區位於平地且為一定規模以上者，劃設為城鄉發展區																						
	8.遊憩用地(A)	遊憩用地之使用性質，符合文化資產保存法第3條規定「文化資產」定義者，轉換為「文化資產用地」																						
	9.遊憩用地(B)	遊憩用地之性質屬農業發展特性者																						
	10.遊憩用地(C)	遊憩用地之性質屬城鄉發展特性者																						
	11.窯業用地	排除取土部份，其餘與丁種建築用地合併為【工廠用地】																						
	11.交通、水利及特定目的事業用地	所屬性質廣泛，部分屬私有性質，宜維持目前用地編定名稱																						

四、土地使用管制規則之銜接

由於「功能分區之分類分級劃設」、「轉換機制」以及接續之「土地使用管制規則制訂」三者間關連密切，必須一併整體考量後才可能研擬出一套兼具國土計畫法精神且在現行管制體系下可操作的轉換機制（圖 10）。

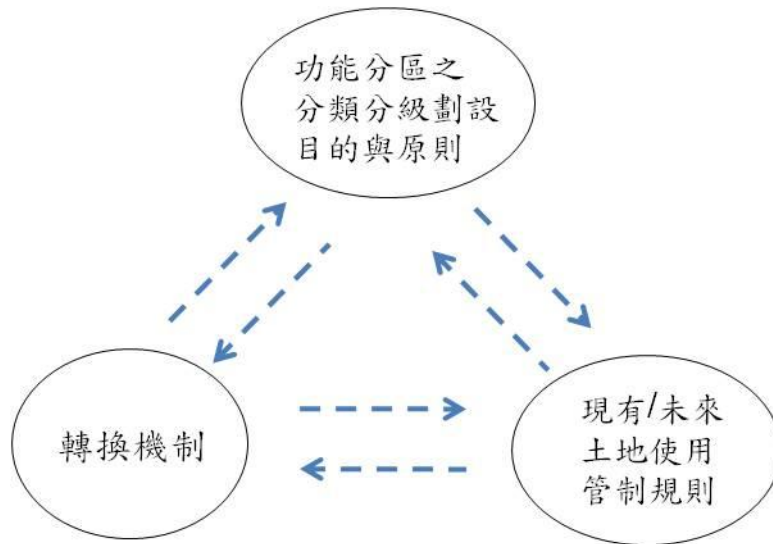


圖10 功能分區與土地使用管制轉換之概念

因此，在前述本案所建議的非都市土地分區及用地轉換擬訂原則下，以下將進一步建議後續的新、舊土地使用管制在國土計畫體系下應如何銜接（表 25），以提供未來擬訂國土功能分區管制規則及相關法令如開發許可審議規範之參酌。

（一） 國家公園法與都市計畫法

國家公園法及都市計畫法所規範的主體並不因國土功能分區之劃設而改變，國家公園法仍對既有的國家公園計畫進行管制，亦即是在功能分區下劃歸為「國家公園類」之範圍；都市計畫法則仍對已通過之都市計畫地區進行管制，在功能分區的劃設下歸屬為城鄉發展區之「已發展類」或「再發展類」範圍（依例如：都市更新計畫或農村再生整體計畫）。

（二） 新訂功能分區土地使用管制規則

國土計畫法發佈實施後，四年內區域計畫法將廢止，因此屬區域計畫法體系的非都市土地使用管制規則理應停止適用，並由新訂的功能分區土

地使用管制規則所取代。因此，大部分目前由非都市土地使用管制規則所規範的地區，除有特定目的事業法對於某一類型的土地有特定的管制條件外，將由新訂的土地使用管制規則所管理。

（三） 依通過之開發計畫管制

國土計畫法草案相關條文仍保有對於開發許可制度的規範。在已通過開發許可的地區，土地使用管制仍依其原申請之開發許可計畫規定辦理，未來在國土計畫法制度下，於「得申請開發許可區位」之地區，其土地使用也將依所申請受審通過之開發計畫內容進行管制。

表25 新舊土地使用管制銜接之建議

功能分區	分 類	分 級			管制規則建議
		第一級	第二級	第三級	
國土保育地區	生態資源類	✓	✓	✓	新訂土管
	文化及景觀資源類	✓	✓	✓	新訂土管
	水資源類	✓	✓	✓	新訂土管
	天然災害類	✓	✓	✓	新訂土管
	國家公園類	×	×	×	國家公園法
	其他類	—	—	—	新訂土管
農業發展地區	農作類	✓	✓	✓	新訂土管
	森林類	✓	✓	✓	新訂土管
	養殖類	✓	✓	✓	新訂土管
	畜牧類	✓	✓	✓	新訂土管
	其他類	—	—	—	新訂土管
城鄉發展地區	已發展類	×	×	×	都市計畫法
	待發展類	✓	✓	✓	新訂土管、開發計畫
	再發展類	×	×	×	都市計畫法
	其他類	—	—	—	新訂土管、開發計畫
海洋資源地區	港口航運類	—	—	—	新訂土管
	漁業資源利用類	—	—	—	新訂土管
	礦業資源利用類	—	—	—	新訂土管
	觀光旅遊類	—	—	—	新訂土管
	海岸工程類	—	—	—	新訂土管
	海洋保護類	—	—	—	新訂土管
	特殊用途類	—	—	—	新訂土管
	其他類	—	—	—	新訂土管

備註：(✓) 可分級 / (×) 不分級 / (—) 視需要分級

（四） 現行區域計畫法體系之修訂

在本法未立法前，現有的中央政策方向為補強區域計畫法體系或修訂其內容，使之能朝向國土計畫的預備作業方向，例如：

1. 推動修訂「區域計畫法施行細則」部分條文修正（草案），擬於第 13 條增訂內容如下：「主管機關依本法第五條擬定區域計畫時，應依據土地資源之主、客觀因素，劃設限制發展地區、條件發展地區、一般發展地區、待發展地區或其他適當地區，並配合非都市土地使用分區及使用地進行重疊管制。」

此條文的之修訂可成為國土功能分區劃設之前置作業，有利於土地使用管制的轉換銜接；

2. 依區域計畫法第 13 條規定辦理「臺灣地區區域計畫第二次通盤檢討」，擬將現行北、中、南、東部 4 個區域計畫，改以總編及分編之型態整合為一；
3. 依「推動直轄市、縣（市）擬訂區域計畫方案」，補助各地方政府擬訂直轄市、縣（市）區域計畫，俾利銜接未來之「直轄市、縣（市）國土計畫」。

以上現有行政措施之推動，亦有助於未來各級國土計畫與現有體系之銜接。

第三節 功能分區劃設與轉換預擬

由於「農業發展地區」、「城鄉發展地區」未來將由地方縣市之國土計畫主管機關劃設，地方政府在本案有關課題上的意見提供也相當重要。因此在本案研擬功能分區之分類、分級劃設原則的過程中，選定以「宜蘭縣礁溪鄉」做為案例模擬之地區，圖 11 為現有該地區之都市及非都市土地使用分區現況。依國土計畫法之規劃構想，未來國土功能分區即為了在可操作、變動小且具指導性功能的條件下，取代現有之土地使用分區。

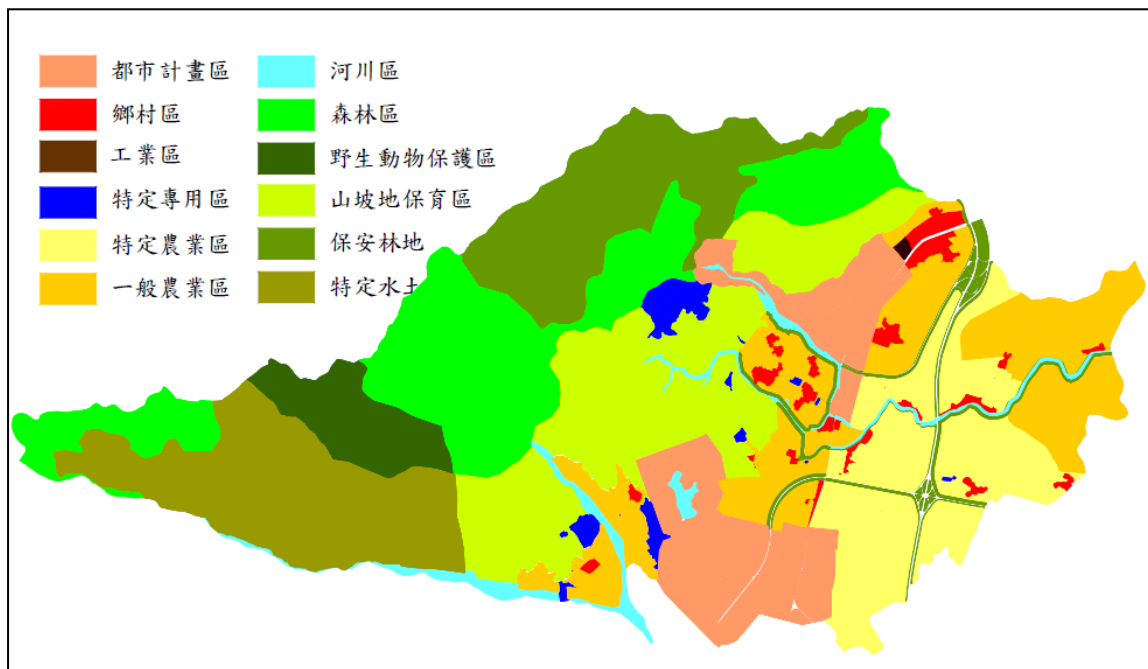


圖11 宜蘭縣現有土地使用分區圖

資料來源：內政部營建署（92年）

一、國土保育地區之預擬

首先，以劃設礁溪鄉之國土保育地區為例做說明。未來國土保育地區的劃設因屬中央權責範圍，本案參考過去中央擬訂之區域計畫對於限制發展區的劃設條件後，模擬礁溪鄉未來限制發展區的範圍（圖 12）。

本案研究發現以現有的限制發展區圖資，資料並不足以提供劃設國土保育地區之各分類，並且，有關分類的圖資皆有重疊性，例如：生態敏感地區與地質災害敏感地區有重疊，未來之功能分區分類是否可重疊，或者是，雖重疊但以某一主要的分類為代表，值得後續研議。另外，相關圖資的精確度也不足以提供做為分區界線之劃設，建議未來若要落實功能分區劃設之管制，其分界可參考現非都市土地使用分區及用地的界線適當調整後予以劃設。

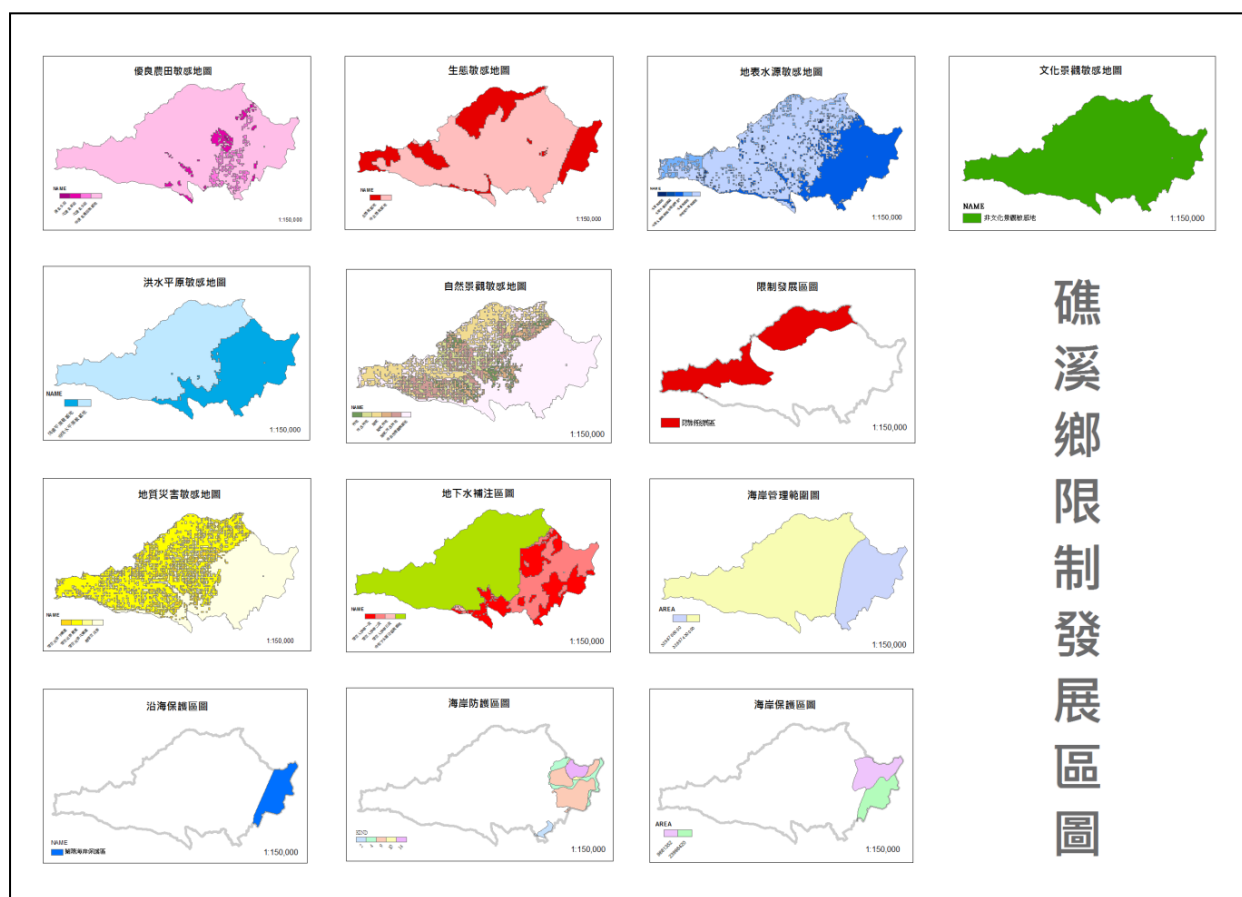


圖12 礁溪鄉限制發展區圖

資料來源：本研究繪製

二、農業及城鄉發展地區之預擬

縣（市）國土計畫未來將劃設農業發展地區及城鄉發展地區。宜蘭縣由於過去幾年在中央目的事業主管機關（農委會）的計畫補助與輔導之下，對於其縣轄內的農地資源空間規劃研究頗具成果，因此未來在農業發展地區的劃設應無大困難，然而，可能產生問題的應是在對於地方農業發展地區與城鄉發展地區的土地利用競合，這也是其他縣（市）在擬訂國土計畫時很可能同樣會遭遇的問題。

據此，本案在第二章所擬細則內容即建議縣（市）國土計畫擬訂時，農業發展地區之劃設應優先於城鄉發展地區，主要目的即是為了保障農業發展用地劃設的優先權，但為了兼顧整體城鄉發展用地的需要，農業發展地區的劃設應由國土計畫主辦機關（通常為主管城鄉發展、都市發展或建設之局、處）會商地方農業主管機關後，劃設之（見第二章細則草案第 24 條）。

本案將礁溪鄉現有都市計畫地區、非都市土地 10 種分區及 18 種編定用地疊合後（圖 13）。

以上討論過程之相關意見，在本案後續研議過程中業已納入參考。經由本案初步以第三章所提之功能分區劃設原則及第四章所提之轉換機制處理原則的探討後，以礁溪鄉為例之功能分區模擬示意（圖 14）。

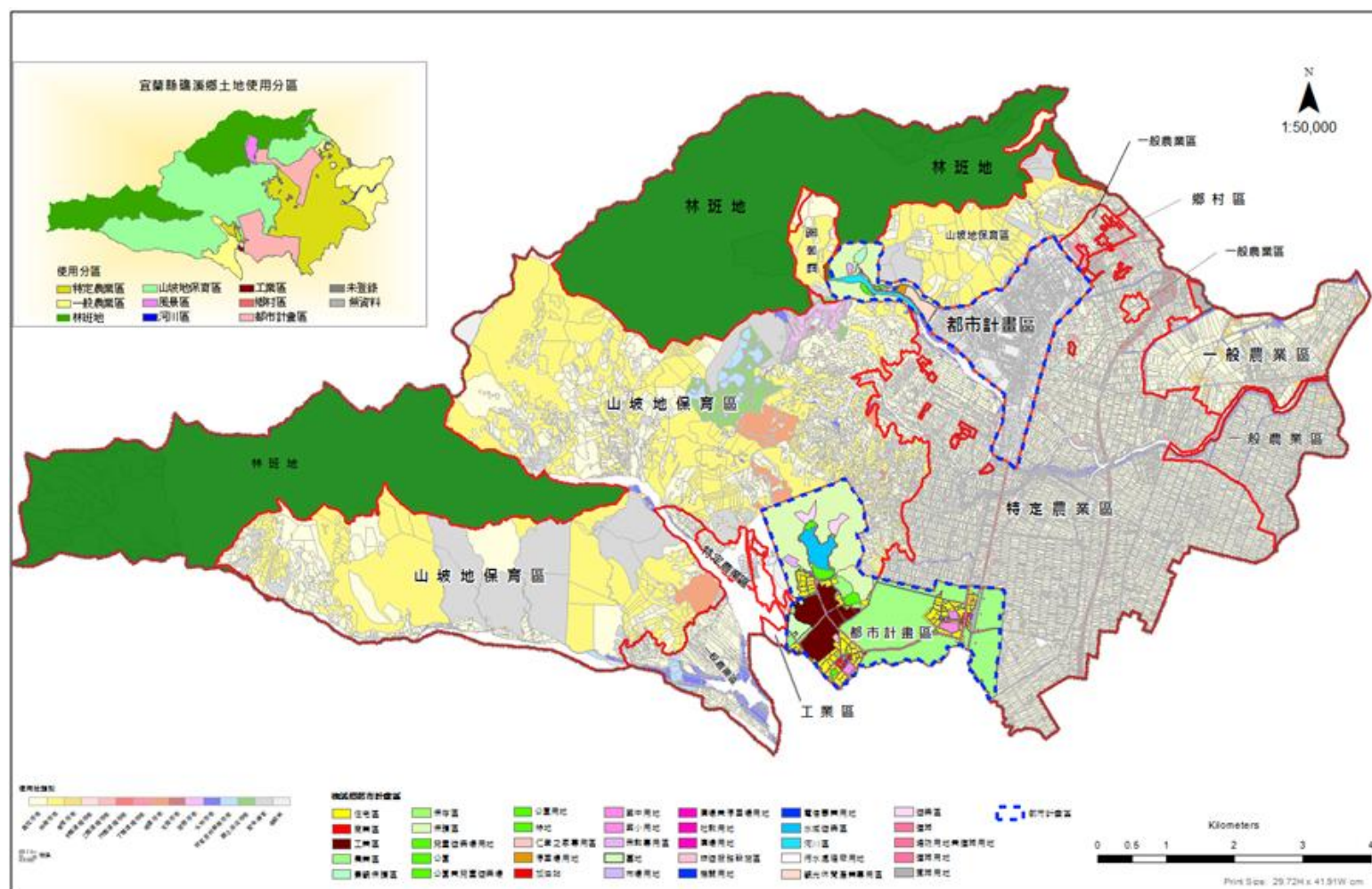


圖13 礁溪鄉-都市及非都市土地使用分區及用地編定圖

資料來源：本研究繪製

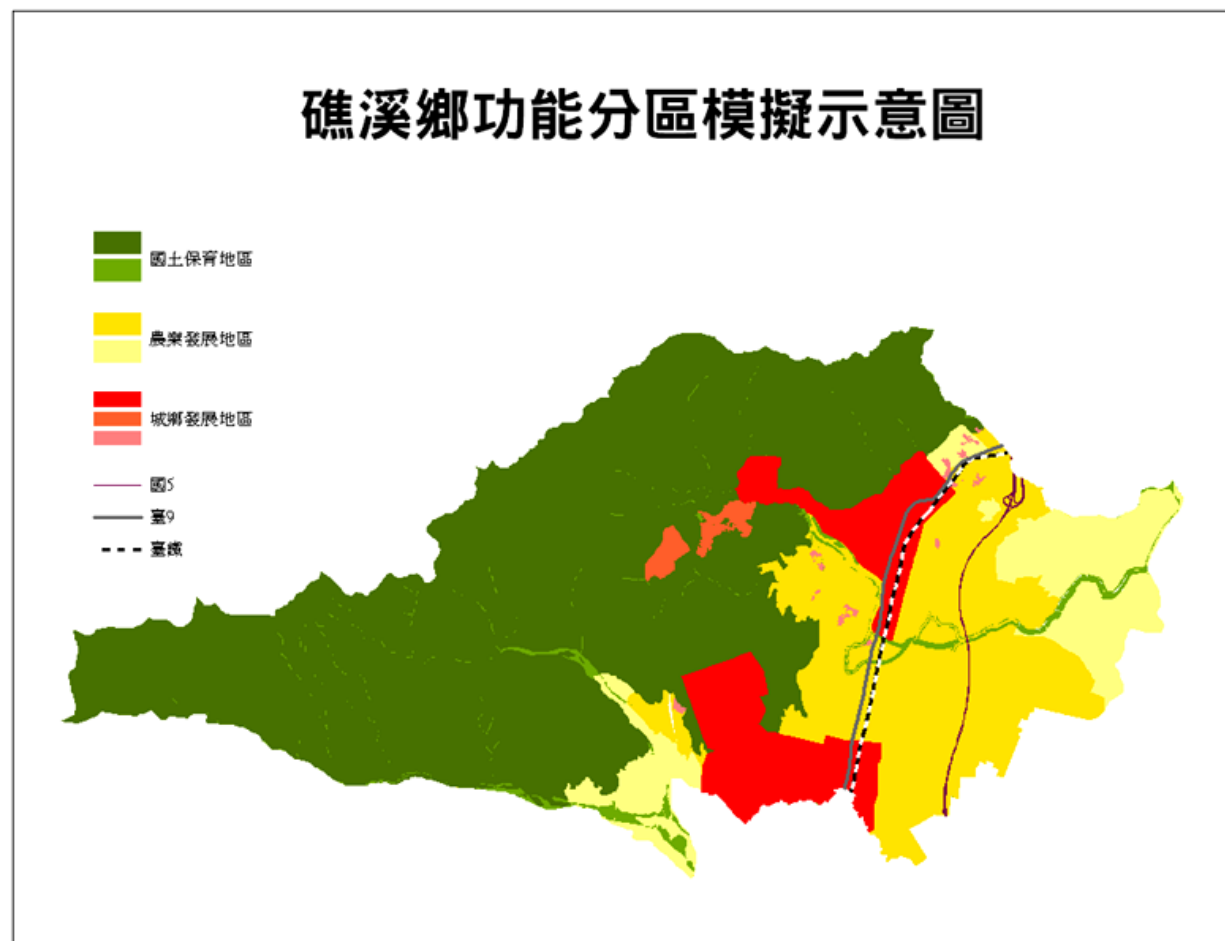


圖14 礁溪鄉功能分區模擬示意圖

資料來源：本研究繪製

第四節 計畫管制與編定管制之優劣評估

本節將就目前現行編定管制與未來計畫管制之相關課題，進行優劣評估與討論，其中包含：計畫與編定管制優劣、分區劃設衝突與整合、公共設施及公用事業用地劃設等。

一、計畫管制之優劣：

我國目前地方非都市土地開發計畫均由中央審議及許可，不僅缺乏效率，權責亦不對等。回顧國內空間計畫內容，多的是現況分析及預測內容，少的是計畫政策及發展構想，上、下位計畫間內容諸多重複，導致計畫內容龐雜、繁複、無法提供清楚的計畫全貌。另外，缺乏民眾、NGOs、NPOs等參與的管道，無法透過計畫凝聚共識，整個制度運作應置於人民的監督之下，亦導致計畫推行失效。

空間計畫中的政策以及實質發展規劃才是計畫管制的最重要依據，計畫導向式（Planning-led）的管制系統才能建立。我國由於採行的是分區管制系統（Zoning），依計畫的分區使用規定直接賦予土地所有權人發展權，其管制即依分區管制規則進行管制，基本上屬於極強烈的計畫導向精神。其優點為開發效率高，但是對周遭環境的考量以及權利、義務的界定上較為薄弱。如計畫本身未能適時檢討，則必然造成管制凌駕發展，制度趨於僵化。

建議我國空間計畫與政策內容應重新釐清與調整，越是上位計畫應越強調計畫的政策原則，而下位計畫則應有明確的發展與配置構想。

二、編定管制之優劣

區域計畫非都市土地使用分區編定作業方式，係以「現況編定為主，計畫編定為輔」，由縣（市）政府依照各該區域計畫圖示說明、內政部訂頒「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」及前台灣省政府地政處訂定之「辦理非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業要點」等規定，收集相關圖籍，並洽請各目的事業主管機關提供資料，再進

行逐筆現況調查，及必要之會勘，據以劃定使用分區，同時編定使用地別。

惟不論現況或計畫編定，多缺乏考量潛在威脅因子，對於土地利用之影響。例如南部區域計畫範圍內專供養殖使用區內之土地，當時係編定為特定專用區養殖用地，然亦有編為一般農業區養殖用地。惟該地區部分土地，也存在地層下陷的情形，這種土地利用潛在威脅與使用現況的衝突，非止一端，在製定國土計畫時，如何兼顧現實與理想，合理劃定適當功能分區，至為重要。

三、整合原有分區編定作業成果

早年各縣（市）辦理非都市土地使用分區編定，係配合各該區域計畫之公告，分期辦理。因此，部分縣市之間的分區編定成果，也有了些許差異。例如台糖土地供農牧使用部分，計有三種分區編定型態，即特定專用區農牧用地、特定或一般農業區農牧用地及特定專用區特定目的事業用地。是以，辦理分區轉換作業時，不得拘泥於原分區編定別，而要按其實際使用情形，依功能分區劃定原則予以調整。

此外依據內政部統計，迄 98 年 12 月底全省非都市土地計有 15,872 區、面積 2,715,525 公頃、筆數 6,856,434 筆。相較 80 年 12 月底、8 千餘區 1,450,766 公頃，增加 1,264,759 公頃。面積的增加，主要歸因於進行國有林班地測量登記之後，補辦編定為森林區所致。因此，森林區面積由 79,349 公頃遽增為 1,049,386 公頃；國家公園從 5,963 公頃增為 251,159 公頃。然而，總區數的倍增，除了森林區及國家公園區略增外，主因有二，一是全面編定公告之後，非都市土地通盤檢討變更的結果；其次為辦理變更使用面積在一定規模以上，辦理分區變更所致。所以，不同使用分區，面積規模固然不同；同一使用分區面積，亦大小不一。未來制訂國土計畫，各功能分區應否制訂面積標準，並藉新舊轉換的同時，予以整合，以利國土規劃管理，是重要課題之一。

四、劃為城鄉發展區面積標準之擬訂

依國土計畫法草案第 26 條第 3 及第 4 項規定，原依區域計畫法劃定

或編定以設施發展為導向之使用分區或使用地，達一定面積以上者，得視規劃需要調整劃設為城鄉發展地區，並訂定優先順序，依都市計畫法擬訂都市計畫；其供公共使用之公共設施，並應考量公平合理分擔之原則。又一定面積，由中央主管機關定之。此一面積標準，一方面要透過量化評估，決定最適面積規模大小。另一方面，也要審酌地方發展情形，保留適當彈性，因地制宜。

五、公共設施及公用事業用地如何劃設

依國土計畫法草案第 32 條規定，本法第 19 條、第 26 條、第 31 條及第 40 條規定公共設施及公用事業之種類及範圍之辦法，由中央主管機關定之。又同法第 23 條第 2 項規定，國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。相關條文涉及各級國土計畫、各種國土功能分區及其分類分級、容許使用、開發許可之區位劃設、都市計畫之規定等

按區域計畫之非都市土地，具有公共設施及公用事業性質者，主要為特定目的事業、交通及水利用地，但上開 3 種用地未必具有公共設施及公用事業性質。倘要制定其種類，建議就上開用地實際使用情形，參考都市計畫法第 4 章「公共設施用地」規範內容，擬定適當用地類別。至其範圍，鑒於該二類用地如要預設，其前提為人口聚居達一定規模，而非都市土地鄉村區總數達 4,053 區、25,325 公頃，平均每區面積 6.25 公頃，惟各區規模大小不一，人口聚居多寡有別。小者百餘人可劃為一區，如離島及原住民鄉鎮；大者數千人，面積數十公頃仍為一區，如都會邊緣地帶之鄉村區。是以，建議參考都市計畫法第 11 條之意旨，以聚居人口達 3,000 人以上，始得預為劃設。同時參採「都市計畫定期通盤檢討實施辦法」第三章有關「公共設施用地之檢討標準」規定，作為增劃之基準。以上初步意見，留俟研擬辦法之參考。

六、丙種建築用地劃為城鄉發展區問題

按山坡地範圍內供建築使用之土地，其沿建地邊緣聚居達 200 人以上者（離島及原住民鄉鎮市人口標準為 100 人），於第 1 次全面編定當時，

已劃為鄉村區，並編為乙種建築用地。因此，公告編定當時，丙種建築用地是零星分布的。

之後，辦理變更編定為該種用地，有二種狀況面積為較大規模，一是老丙建，在新北市較多，其他縣市較少；另一為依原山坡地開發建築管理辦法及現行非都市土地使用管制規則規定，開發面積在 10 公頃以上者，這二類多有案可稽，惟面積在 10 公頃以上者，多於變更同時改劃為鄉村區。換言之，倘原尚有未變更分區為鄉村區，應極少數，其在 10 公頃以上部分要劃為城鄉發展區，並無不可。惟這二類用地，在都會邊緣常用以興建連棟式住宅、公寓及大樓，縱其面積未達 10 公頃，但聚居人口仍逾 200 人者，有人可能因此建議以人口聚居規模為準，此則衍生另一問題。

第五節 小結

本章以區域計畫非都市土地之使用地別為基準，深入檢討既有問題，並參酌相關法制，並創設新的用地類別，嘗試作為現有計畫體系與國土計畫轉換銜接之參考。現行非都市土地之各宗土地雖然均能劃定使用分區，並編定使用地，惟 10 種分區與 18 種用地之間並無必然的對應關係，所以由表 21 觀之，包括農牧用地、林業用地、交通用地、水利用地、遊憩用地、國土保安用地、墳墓用地及特定目的事業用地等 8 種用地在各種使用分區中均存在，而且台灣地區各處均已開發，所以建築物是被容許闢建於各種（甲、乙、丙、丁）建築用地上。反觀本法對於未來國土功能分區即其分類、分級彼此間之關係，似乎是以互斥的方式設計，在有限的分類、分級項目中，顯然無法完全滿足現行合法（區域計畫法）的非都市土地使用分區及使用地，得以順利完成轉換；而必須借助複雜的「容許使用」機制或尚待釐清的公共設施用地等，讓大部分的「使用現況」得以繼續運作，否則，政府勢必得寬列預算充實「國土永續發展基金」之財源，以利補償民眾因國土計畫實施後須「降限使用」而致受損之既有合法權益。所以這項轉換是否必要？是否適當？抑或能否只擇取部分？可能尚待更進一步的研究與探討。

國土計畫法草案對於區域計畫於本法通過四年後將廢止有明確的規範，然而，對於涉及如何將現屬區域計畫法保障的人民既有合法土地利用權益合理、順利的轉換成未來國土功能分區之管制體系，僅以第六章「權利之保障」：第 44,45,46 三條文規範，似有未盡完備之處。建議未來本法條文及可能的相關細則條文，可在此部分加以補充說明，以利實際土地使用管制轉換作業時依循。期使本案研提之此一創新制度，能有國土計畫的精髓，又能充分保障既有權益，雖然仍然有廣泛的探討空間，並且涉及修正國土計畫法（草案）的立法意旨，不過，國土計畫法（草案）究屬重大法制，影響層面深遠，在正式施行之前，就其可行性、可能產生的問題廣泛探討，未雨綢繆，總是有益。

第五章 座談會及公聽會辦理

本章以下針對本案所辦理之專家座談會以及施行細則公聽會兩工作項目進行說明。專家座談會主要探討主題為「國土功能分區之分類分級劃設擬訂原則」，以及與現行土地使用管制銜接轉換之課題。希冀藉由開放的討論過程及意見的收斂彙整，提供本案研提功能分區劃設原則之參考。辦理情形於第一節中說明；另外，依本案工作需求辦理之公聽會，則聚焦於本案所研提之「國土計畫法施行細則（草案）」的探討，在廣泛聽取各界對此版本細則之建議後，參採適當的意見納入本案之細則課題探討或細則條文之修訂。相關公聽會辦理情形則於第二節中說明。

第一節 土地使用管制專家座談會

本案針對國土計畫法施行細則內容及未來國土功能分區之分類分級、土地使用管制轉換機制等議題之探討，於 99 年 9 月 3 日假營建署 601 會議室辦理一場土地使用管制專家學者座談會。與會專家學者對於本案階段性的研究成果，提出多項建議（詳見：附錄 2 土地使用管制專家座談會-會議紀錄）。此外，本案另於本中心舉辦兩場小型座談會，分別對施行細則條文以及功能分區劃設建議兩議題就教相關學者專家（附錄 2-2, 2-3）。本案也將與會專家意見融入研究成果，尤以功能分區分類之劃設目的、分級之劃設目的與原則等建議。

一、座談會辦理：

本案座談會辦理議程如表 26。邀請國內相關土地使用管制之 12 位學者專家與會（表 27），其中包含大專院校相關系所老師、具豐富實務經驗的行政人員等。與會學者專家除對功能分區之分類、分級劃設原則有諸多建議外，亦針對國土計畫法（草案）、國土計畫法施行細則草案條文內容等提出寶貴意見，本案已一併納入本法修訂之建議事項或細則相關條文內容之修訂參考。

表26 土地使用管制專家座談會議程

一、時間： 99 年 9 月 3 日上午 9：30-12：00
二、地點： 營建署 601 會議室
三、會議議程：
1. 主席致詞（09：30-09：40） 2. 規劃團隊簡報（09：40-10：00） 3. 第一輪專家學者發言（10：00-11：00） 4. 第二輪專家學者發言（11：00-11：50） 5. 主席結論（11：50-12：00） 6. 散會（12：00）
四、議題（一）：
■ 「國土功能分區分類分級之劃設、劃分及變更標準」擬訂原則 ➤ 針對本計畫研提之分類分級劃設原則之建議 ➤ 針對國土功能分區劃設後與現行土地使用管制銜接轉換之建議
議題（二）：
■ 「國土計畫法施行細則與相關子法」擬訂建議 ➤ 針對本計畫所研提施行細則之建議 ➤ 其他國土計畫法施行細則與相關子法之建議

表27 土地使用管制專家座談會出席專家名單

所屬單位		姓名/職稱
1	台北大學都市計畫研究所	周志龍 教授
2	成大規劃學院院長	林峰田 院長
3	亞洲土地改革與農村發展中心	林 明 董事長
4	立德大學城鄉與資產計畫學系	施鴻志 教授
5	成大都市計畫學系	陳彥仲 教授
6	文化大學景觀學系	楊重信 教授
7	台北大學不動產與城鄉環境學系	詹士樑 教授
8	海洋大學河海工程系	簡連貴 教授
9	內政部地政司	袁世芬 專員
10	宜蘭縣建設處	李兆峯 處長/廖育儀（代）
11	經建會都住處	陳志銘 簡任技正
12	農委會企劃處	王玉真 科長



土地使用管制專家座談會照片（一）



土地使用管制專家座談會照片（二）

二、座談會意見彙整：

本次土地使用管制專家座談會提供本案許多寶貴意見，諸如：林峰田院長對於何謂「分類」、「分級」？建議本案應釐清定義，以及分類、分級的目的為何？楊重信教授對功能分區之分類、分級的意涵又進一步闡釋，有助於本案於第三章研擬劃設原則之思考。另外，施鴻志教授對於國土計畫比例尺的意見，以及後續縣市執行面的提醒，則有助於本案轉換機制擬訂時增加多面向的考量。周志龍教授、簡連貴教授等也對於功能分區之意涵給予指導，尤其是國土保育地區、海洋資源地區等；林明董事長、袁世芬專員以及王瑞興顧問等則就國土規劃面向從地政、實際操作面的觀點給予建議，使本案研擬之劃設原則建議與轉換機制更符合現實狀況。

第二節 國土計畫法施行細則（草案）公聽會

本案於今（100）年1月24日假內政部營建署五樓大禮堂辦理「國土計畫法施行細則（草案）」公聽會（表29）。邀請「中央主管部會及各目的事業主管機關」、「地方縣市政府」及「專家學者與NGO團體」等各領域人士參加，報名以及會中參與情形十分踴躍，各界對於本案所研提之國土計畫法施行細則（草案）內容有相當程度的討論。

一、公聽會辦理：

本案邀請參與公聽會之單位及個人包括：中央與地方之公部門人員、北部地區相關大專系所、關心國土計畫法之民間團體、組織以及各相關系所的學者、專家等共超過150人（表28），當日各單位出席情況踴躍，並且與會來賓也對於主辦單位辦理此次公聽會給予肯定，並希望往後也可多舉辦類似有關國土計畫法之公聽會及說明會。

表28 國土計畫法施行細則公聽會邀請名單

	大專院校/系所		民間團體
1	東海大學建築系	1	七星生態保育基金會
2	東海大學景觀學系	2	二格山自然中心
3	長榮大學	3	大地旅人環境教育工作室
4	長榮大學土地管理與開發學系	4	中華大自然教育推廣學會
5	中興大學農村規劃研究所	5	中華水土保持學會
6	成功大學都市計畫學系	6	中華民國永續生態旅遊協會
7	逢甲大學土地管理學系	7	中華民國全國建築師公會
8	逢甲大學都市計畫與空間資訊學系	8	中華民國地區發展學會
9	立德大學資產管理與城市規劃學系	9	中華民國自然生態保育協會
10	台灣大學	10	中華民國建築開發商業同業公會全國聯合會
11	台灣大學建築與城鄉研究所	11	中華民國建築學會
12	政治大學	12	中華民國珊瑚礁學會
13	政治大學地政學系	13	中華民國紅十字會總會
14	交通大學	14	荒野保護協會
15	交通大學交通運輸研究所	15	中華民國國家公園學會
16	台北大學	16	中華民國都市計劃學會
17	台北大學都市計畫研究所	17	中華民國野鳥學會
18	台北大學不動產與城鄉環境學系	18	中華民國景觀學會
19	台北科技大學	19	中華進步利用協會
20	台北科技大學建築系	20	中華經濟研究院
21	台北科技大學建築與都市設計研究所	21	水患治理監督聯盟
22	淡江大學	22	主婦聯盟環境保護基金會
23	淡江大學建築研究所	23	台北律師公會環境法委員會
24	文化大學	24	台灣世界展望會
25	文化大學建築與都市計畫學系	25	台灣生態登山學校
26	文化大學景觀學系	26	台灣生態學會
27	中華大學	27	台灣建築中心
28	中華大學建築與都市計畫系	28	台灣溼地保護聯盟
29	銘傳大學	29	台灣綠色和平組織
30	銘傳大學 都市規劃與防災學系	30	台灣環境行動網協會
31	東華大學	31	台灣環境保護聯盟
32	東華大學自然資源管理研究所	32	台灣環境資訊協會
33	台灣師範大學	33	台灣蠻野心足生態協會

大專院校/系所		民間團體	
34	朝陽科技大學都市計畫與景觀建築系	34	民間永續發展促進會
35	實踐大學	35	永和社區大學水噹噹大地關懷社
36	實踐大學建築設計系	36	台灣生態工法基金會
37	中原大學	37	生態保育聯盟
38	中原大學建築設計系	38	生態關懷者協會
39	海洋大學	39	企業永續發展協會
40	海洋大學海河工程系	40	地球公民基金會
		41	中華民國自然步道協會
		42	社團法人亞熱帶生態學學會
		43	法鼓山人文社會基金會
		44	社團法人看守台灣協會
		45	祐生研究基金會
		46	財團法人氣象應用推廣基金會
		47	財團法人蒙藏基金會
		48	國家災害防救科技中心
		49	國際佛光會中華總會
		50	都市改革組織
		51	綠色陣線協會
		52	綠色消費者基金會
		53	臺灣環境保護聯盟
		54	環境品質文教基金會
		55	亞熱帶生態學學會
		56	社團法人台灣環境資訊協會
		57	中華民國律師公會全國聯合會
		58	綠黨
		59	土木技師公會
		60	千里步道籌畫中心

國土計畫法施行細則公聽會邀請名單

專家/學者			職稱
1	逢甲大學土地管理學系	王珍玲	教授
2	台大地理學系	王 鑫	教授
3	成大都計學系	何東波	教授
4	政大地政學系	吳容明	教授
5	成大研究發展基金會	吳清如	研究員
6	中國文化大學市政暨環境規劃學系	吳清輝	教授
7	成大都計學系	吳綱立	副教授
8	中山大學公共事務管理研究所	吳濟華	教授
9	長榮大學土地管理與開發學系	李泳龍	教授
10	台北大學都計所	周志龍	教授
11	台灣大學法律學系	林明鏘	教授
12	成大都計學系	林峰田	教授
13	台灣大學地理環境資源學系	林楨家	教授
14	台北大學不動產城鄉學系	金家禾	教授
15	康寧大學資產管理與城市規劃學系	施鴻志	教授
16	銘傳大學都市規劃與防災學系	洪啟東	教授
17	中山大學海洋政策研究中	胡念祖	主任
18	台南市政府都市發展處	徐中強	處長
19	內政部地政司中部辦公室	袁世芬	視察
20	文化大學環境設計學院院長	郭瓊瑩	院長
21	政大地政學系	陳立夫	教授
22	台大城鄉所	陳亮全	教授
23	成大都計學系	陳彥仲	教授
24	中國文化大學市政暨環境規劃學系	陳博雅	教授
25	康寧大學資產管理與城市規劃學系	陳麗紅	教授
26	中原大學財經法律學系	傅玲靜	教授
27	北科大建築系暨建築與都市設計研究所	彭光輝	教授
28	交通大學運輸研究所	馮正民	教授
29	行政院經濟建設委員會	黃金山	顧問
30	台北大學都市計劃研究所	黃書禮	教授/副校長
31	台灣大學政治學系	黃錦堂	教授
32	中國文化大學景觀學系	楊重信	教授
33	台灣師範大學環境教育研究所	葉欣誠	教授
34	台北大學不動產城鄉學系	詹士樑	教授
35	成大都計學系	鄒克萬	教授

36	台北大學不動產城鄉學系	廖本全	副教授
37	逢甲都市計畫學與空間資訊學系	劉曜華	副教授
38	台灣師範大學環境教育研究所	蔡慧敏	教授
39	台灣大學政治學系	蕭全政	教授
40	政治大學地政學系	賴宗裕	教授
41	逢甲都市計畫學與空間資訊學系	賴美蓉	教授
42	東海大學景觀學系	韓 乾	教授
43	台灣海洋大學河海工程學系	簡連貴	教授
44	政大地政學系	顏愛靜	教授
45	台大城鄉所	夏鑄九	教授
46	台大城鄉所	林建元	教授
47	台大城鄉所	劉可強	教授
48	台大城鄉所	陳良治	助理教授
49	中原大學室內設計學系	陳其澎	副教授
50	逢甲大學土地管理學系	戴秀雄	助理教授



國土法施行細則草案-公聽會照片（一）



國土法施行細則草案-公聽會照片（二）

二、公聽會意見彙整：

公聽會後，本案即進行多次內部工作會議討論，參採適宜之相關意見納入本報告書第二章建議之「國土計畫法施行細則（草案）」內容之中。例如：有關整合國土資源研究機構之意見（林峰田教授、賀陳旦董事長等），已補充於內文說明，並納入施行細則草案第 35 條；有關名詞定義的問題如：「資源」、「補償」或「救濟」等，本案建議於未來本法修訂時補充說明；另外，對於漁業署對於海洋資源地區分類相關意見已於第三章中修訂。

表29 國土計畫法施行細則（草案）公聽會議程

一、時間與地點： 時間：中華民國 100 年 1 月 24 日（星期一） 13：30~17：00 地點：內政部營建署大禮堂（台北市松山區八德路 2 段 342 號 5 樓）		
二、議程規劃： 主持人：陳組長 繼鳴（內政部營建署綜合計畫組） 張董事長 元旭（財團法人國土規劃及不動產資訊中心）		
■程序	■時段	■內容
報到	13：30-14：00	
主持人致詞	14：00-14：10	
場次（一）	14：10-14：30	
國土計畫法施行細則（草案）立法重點說明 報告人：財團法人國土規劃及不動產資訊中心（20 分鐘）		
場次（二）	14：30-16：30	
三、綜合座談 請各縣（市）政府、與會團體及單位代表對本案研提之「國土計畫法施行細則」（草案）發表意見，並進行討論。		
結論	16：30-17：00	主持人總結
散會	17：00	

第六章 結論與建議

本案研擬初期，原為因應國土計畫法（草案）通過後必要的配套法令措施而進行，然歷經近十個月的研究過程後，國土計畫法（草案）仍然未通過立法，並且有可能面臨從立法院退回行政部門的命運，何時能完成國土計畫法的立法仍未知。雖此，本案仍以目前送審議的國土計畫法（草案）為基礎，依據本案工作計畫之要求完成必要之工作項目，包含：第二章，國土計畫法施行細則草案之更新與修訂、第三章，國土功能分區之分類、分及劃設原則建議，以及，第四章，土地使用轉換機制之擬訂原則建議、第五章，土地使用管制專家座談會與國土計畫法施行細則草案公聽會之辦理等。並且，除以上必要之工作事項外，研擬過程亦進行了三次與地政、規劃界專家學者座談、兩次地方縣（市）的溝通與討論（宜蘭縣政府），以及其他小型的工作會議等。

本章以下將分節說明本案最後對於此委託研究計畫之結論與建議，期能做為未來國土計畫法相關配套措施擬訂之參考。

第一節 結論

國土計畫法（草案）不論從理念或機制，對於當前諸多土地使用的問題，都能切中時弊，是我國重要土地利用基本法的產生。對此一寧靜式的變革，各界皆有期待並預期能發揮其指導國土有效利用、與空間合理發展之功能。不過，由於國土計畫的實施，是一項新的公共政策，要能落實施行，需了解如何降低外在威脅，並統整思考整體運作可能產生的問題，預為模擬建立因應對策，至為重要。

國土計畫法（草案）之立法意旨係參採都市計畫精神，以分區管制為原則，實施開發許可制，而非現行按使用地別管制之方式，屬新的土地使用管制機制。惟現行依區域計畫法辦理非都市土地使用分區編定，係按使用地別管制使用，迄今已有二、三十年，如何保障既有權益，僅於本法第

44 至第 46 條作原則規定，至與現制用地如何銜接轉換，則未考量。因此，新舊機制銜接轉換時，必然要面臨一些問題。

首先是，土地所有權人的心理感受問題，當原按區域計畫編定為開發型的用地，例如鄉村區及國家公園區以外其他 8 種使用區之甲種、丙種、遊憩及特定目的事業用地，將可能轉換為農業發展地區或國土保育地區，由於既有的權益在原有用地類別上，區域計畫法有清楚地界定。國土計畫法施行之後，只有功能分區，這種土地使用管制方式的變革，對於新制的可能衝擊以及土地所有權人的感受，可以理解會產生；其次是，在既有權利保障方面，國土計畫法（草案）第 44 條至第 46 條規定，原依區域計畫法編定之合法使用土地、建築物及設施，與國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區土地使用管制內容不符者，得予獎勵。如經主管機關命其變更使用或拆除時所受之損失，在依法補償前，得繼續為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。此一規定不謂不週延，然而，施行區域計畫多年，轉換新制之後，上述狀況必然為數甚多。而此與早年施行區域計畫時，對於當時各種使用狀況，均能銜接納入使用管制，從而使得區域計畫法第 17 條，幾無適用餘地之情況，有所不同。換言之，這些規定本應適用於例外管理，是極為少數適用的，當變成普遍適用時，相關問題隨而發生。再者，就實質管理上，原按區域計畫法編定之合法使用土地，轉換新制之後，不論是否符合新的土地使用管制，由於採分區管制機制，可能會缺乏對個別宗地使用的掌握，且無法做到如都市計畫般完整的規劃，對於土地的管理，恐難以落實，違規使用不易查處，相對也會衝擊合法使用者之權益。

誠然，國土計畫如兼採用地管制，牽一髮而動全身，恐有違本法之立法意旨。惟以當前政治及社會條件而言，要落實國土計畫法之理念，也有困難。如何尋思兩全之策，既能不犧牲小我，兼顧原有權益；又能成全大我，貫徹落實國土計畫，須要智慧的抉擇。目前內政部營建署推動「區域計畫法施行細則」之行政作業，擬將區域計畫所劃設之限制發展地區、條件發展地區及一般發展地區或其他地區，與非都市土地使用分區採「總量

管制」方式，引導國土之永續發展。

此外，依「變更台灣北、中、南、東部區域計畫第一次通盤檢討」之規定，內政部地政司已著手修訂「非都市土地使用管制規則」，檢討限縮限制發展地區、森林及山坡地保育區之農牧用地及林業用地之容許使用相關規定。上開作為均係針對現行非都市土地管制方式，已無法滿足現階段國土規劃實際需求所辦理之具體實施策略。其執行成果若能發揮成效，應可提供未來本法草案要重新修正檢討之重要依據。

第二節 建議

綜上，以下研提在本案研究過程中發現對於國土計畫法（草案）條文內容，以及功能分區劃設與轉換機制、原住民土地等相關課題，提出幾點建議：

一、國土計畫法（草案）與相關子法修訂

- (一) 本研究建議將國土計畫法第 11 條第 10 款、較抽象之「全國土地使用概念圖」更名為稍微具體之「全國土地使用綱要圖」，以利做為縣（市）層級國土計畫之上位指導計畫圖。
- (二) 本法第 23 條規定國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。此一部分如何劃設？與區域計畫編定使用地之轉換有無衝突？建議需另案詳加研議。
- (三) 本法第 25 條明定農業用地之輔導或獎勵方式。其中農業用地一詞，本法並無定義，是否同於農業發條例第 3 條第 10 款規定，或另於細則中界定，有待研議。
- (四) 本研究建議將國土計畫法中所列應載明之「景觀綱要計畫」更名為「生態地景計畫」，以凸顯生態與景觀之結合，並符合國際潮流趨勢。

- (五) 建議各級國土計畫之「防災綱要計畫」應跳脫救災的觀點，而以防災、減災、避災等概念進行預防性的規劃，並且應將因應氣候變遷災害的「調適」行動列為計畫的重點之一。
- (六) 建議於國土計畫法中針對「補償」、「救濟」、「資源」等名詞給予合適之定義，並需以考量社會公平正義為原則。

二、功能分區劃設與轉換機制擬訂原則

- (一) 都市計畫地區依所擬分類分級原則應劃屬於「已發展類」，然而，具保育性質之風景特定區、水源特定區未來建議依都市計畫檢討變更為適當之分區、分類或分級。
- (二) 國土計畫法的實施，改變了土地利用型態，顛覆傳統土地使用觀念，對於土地所有權人的衝擊，至深且鉅。而各縣（市）國土計畫公告之後，是否通知土地所有權人，利弊參半，亦須進一步思考。
- (三) 有關土地使用分區轉換作業，問題尚可克服，至於維持簡化用地的部分，則與國土計畫法（草案）之機制似有衝突。本研究建議用地轉換部分雖可能“逾越”本法，然公共政策的形成，在掌握變革契機的同時，也要想到可能的風險，從而思考應對策略。
- (四) 對於分區轉換作業時，可能產生的問題，建議預為模擬，建立因應辦法。必要時，就國土計畫法（草案）內容、計畫的執行及管制使用之關聯性，甚至相關的 18 種子法，統整思考其問題與對策。
- (五) 建議在立法通過之前，選定我國北、中、南、東部四個不同類型的鄉（鎮市）試辦，這四個鄉（鎮、市）分別代表都會地區、沿海地區、山坡型地區（農業型、原鄉型）及農業地區，並依試辦結果，檢討修正國土計畫法及相關子法。

三、原住民族土地相關事項

- (一) 原住民族傳統領域常與水源保護區、國家公園區、保安林地等高強度土地使用管制地區重疊。然憲法及原住民族基本法顧及原住民族在社會、經濟等各項弱勢與特殊情況，因此對於原住民族之土地使用有不同之對待。目前依「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第 1 次通盤檢討）—因應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」之指導，原住民族土地之管理依「原住民族基本法」及「原住民保留地開發管理辦法」等有關原住民族專責法令規定辦理。但其土地使用必須以不危害國土保安為原則。
- (二) 內政部刻正擬修改區域計畫法施行細則相關條文，於現行十種分區外，另增加海域區，其中將原住民傳統使用類作為劃分原則，海洋資源地區之原住民族傳統海域區建議可爰用其範圍。
- (三) 本案由於圖資與作業時間之限制，僅就宜蘭縣礁溪鄉進行模擬試作，建議中央國土計畫主辦機關（組織再造後之國土管理署）與原住民族委員會可另案就適合且有意願之原鄉地區進行模擬試劃。
- (四) 依國土計畫法草案第 24 條原住民族基本法第 21 條與莫拉克風災後重建特別條例第 20 條規定，政府對於限制原住民族土地使用或限制原住民族當地居住或強制遷居者，需與當地原住民族諮商並取得共識。然依據營建署處理莫拉克風災後重建特別條例之特定區域時，徵詢意見之對象法皆無明訂，以至於實際運作後出現相當之困擾。由於召集所有原住民族有實際上之困難，本案建議可先以原住民族山地鄉長（包括新北市、台中市、高雄市治下之原山地鄉）為協商對象，若有所不足，再徵詢部落耆老，以昭公信。
- (五) 原住民族部分由於涉及權利義務，事關重大且敏感，本案建議直接就本法草案內容，內政部應先與原民會協商，並將協商共識精神與內容放入本法草案；此舉較能原住民族保障權益，且

因施行細則屬於法規命令，只對本法之技術性、細節性進行規範。有鑑於此，目前送立法院審議之本法草案仍有進行修正之必要，以茲立法意旨與功能更臻完善。

參考文獻

書籍、報告書

1. 中國土地經濟學會，國土保育範圍非都市土地容許使用項目檢討，內政部營建署委託研究報告，民國 97 年
2. 中國土地經濟學會，國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合，內政部營建署委託研究報告，民國 94 年。
3. 中華民國海洋及水下技術協會，「海域功能區劃與管理工作」成果報告，內政部營建署委託研究報告，民國 97 年。
4. 台灣世曦工程顧問股份有限公司，「永續海岸整體發展方案潮間帶劃設及其土地利用現況調查與分類」，內政部營建署委託研究報告，民國 98 年。
5. 林明鏘，國土計畫法學研究，元照出版社，民國 95 年。
6. 林明鏘，我國「國土法草案」政策與制度之檢討，國科會，民國 96 年 11 月。
7. 財團法人環境規劃與城鄉研究文教基金會，農業資源空間規劃配置模擬計畫〈操作手冊〉，行政院農委會委託研究報告，民國 93 年
8. 財團法人國土規劃及不動產資訊中心，國土規劃前置作業辦理計畫子計畫 10 國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃（第一期），內政部營建署委託研究報告，民國 94 年。
9. 財團法人國土規劃及不動產資訊中心，國土規劃前置作業辦理計畫子計畫 9 國土計畫法施行細則與相關子法之制訂，內政部營建署委託研究報告，民國 95 年。
10. 財團法人國土規劃及不動產資訊中心，國土規劃前置作業辦理計畫子計畫 13 直轄市、縣市國土計畫示範計畫，內政部營建署委託研究報告，民國 94 年。
11. 財團法人國土規劃及不動產資訊中心，國土規劃前置作業辦理計畫-子計畫 1-都會區域規劃標準作業程序之研究，內政部營建署委託研究報告，民國

95 年。

12. 財團法人國土規劃及不動產資訊中心，國土規劃前置作業辦理計畫-計畫
2.台灣都會區域範圍劃設標準，內政部營建署委託研究報告，民國 95 年。
13. 國立台北大學，農地資源空間規劃工作之作業程序規範（操作手冊），行政院農委會委託研究報告，民國 95 年。
14. 國立台北大學，「國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃(第一期)」，內政部營建署委託研究報告，民國 96 年。

期刊文獻

1. 林明鏘，法治國家原則與國土規劃法制—評大法官釋字第 406、444、449 及 513 號解釋，憲法解釋之理論與實務第三輯下冊，民國 91 年 3 月。
2. 林明鏘，農地釋出之規劃與永續發展，月旦法學雜誌第 58 期，民國 89 年 2 月。
3. 林建元，李萬凱，國土計劃與 GIS 的應用，國土資訊系統通訊，內政部，民國 94 年 5 月。
4. 陳立夫，日本國土開發計畫之體系，人與地，民國 86 年 2 月。
5. 陳立夫，國土計畫法草案之評析—以土地使用管制規之問題為中心，第四屆行政法實務與理論暨大量解雇勞工法制學術研討會，民國 93 年 11 月。
6. 陳立夫，"我國土地徵收制度相關爭議問題之探討——以近年行政法院裁判為中心素材，" 國家賠償與徵收補償・公共任務與行政組織，台灣行政法學會，民國 96 年。
7. 賴宗裕、陳立夫（主持），建立國土再造之土地使用管制機制，內政部營建署委託研究計畫，民國 93 年 5 月。
8. 陳明燦，論德國農地政策與國土規劃，經社法制論叢第 12 期，民國 82 年。
9. 陳明燦，我國農地之使用管制；國土規劃法制之觀點，月旦法學雜誌第 58 期，民國 89 年 2 月。
10. 陳明燦，我國國土規劃法上自然保護之法制分析—兼評國土計畫法草案，台北大學法學論叢，民國 94 年 6 月。

11. 黃錦堂，國土規劃法制問題初探，政策月刊第 53 期，民國 88 年。
12. 王泓鑫，國土規劃法制之研究－以內政部國土計畫法草案為中心，世新法學創刊號，民國 93 年 5 月。
13. 黃書禮，國土保育地區防災空間規劃策略之整合型規劃（第一期）期中報告書，內政部委託研究計畫，民國 94 年 11 月。
14. 賴宗裕、陳立夫等，國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合，中國土地經濟學會，內政部委託研究計畫，民國 94 年 6 月。
15. 賴宗裕、陳立夫等，建立國土再造之土地使用管制機制，中國土地經濟學會，內政部委託研究計畫，民國 93 年 5 月。
16. 顏愛靜，論國土開發與土地使用管制，以國土計畫法草案農地管理機制為中心，現代地政，民國 94 年 8 月。
17. 顏愛靜、賴宗裕、陳立夫等，新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之研究，中國土地經濟學會，農委會委託研究報告，民國 93 年 12 月。

附 錄

附錄 1 歷次工作會議紀錄

附錄 1-1：第一次工作會議摘要

- 一、會議名稱：「國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」計畫-第 1 次工作會議
- 二、會議時間：2010/06/01 上午 09：30-12：00
- 三、會議地點：營建署綜計組 7 樓會議室
- 四、出席人員：陳繼鳴（主席）、林秉勳、林世民、朱慶倫、廖文弘；張元旭、華昌宜、石榮豐
- 五、會議摘要：

發言人	發言摘要
議題一：國土法施行細則修訂	
廖文弘	建議於〈細則〉說明未來國土計畫法通過實施後是否完全取代現有非都市土地使用編定,或是僅由功能分區來“指導”編定？
林世民	細則與計畫層次是否應分階段處理？因時間經費有限,第一階段應先處理〈細則〉的地位,另外於細則內容或計畫層面中,預留後續彈性修補的機制
張元旭	本中心將針對過去研究檢討,並召集曾參與相關計畫之學者,研議並匯集對於細則修訂之共識（如陳力夫教授、賴宗裕教授等...）
議題二：轉換機制要點	
廖文弘	桃園縣目前正進行縣區域計畫,但已有考量未來之國土功能分區,提出“桃園縣土地使用綱要計畫”,應可供本案參考。
朱慶倫	建議規劃單位須與過去進行功能分區之劃分,分類,分級,變更準則的相關研究人員團隊進行討論。
朱慶倫	建議以空間規劃為基礎,將規劃理念轉換成具體條文,若經評估需修正國土法母法,也可提出建議。
廖文弘	非都在沒有定樁測量的情形下,需思考如何從地籍管制,朝計畫管制進之可行性。
華昌宜	細則中之圖層比例尺需說明。
華昌宜	地方需根據縣市國土計畫進行管制機制之轉換,應要求轉換時需根據損益均衡原則辦理,若有權益受損者則政府須補貼。

其他議題討論	
華昌宜	非都市土地之轉換機制研擬將是本案之重點。
林世民	建議雙方未來可密切配合，約兩週進行一次工作會議。
林世民	下次工作會議建議可確認相關<細則>條文之範疇、議題，並訂出章節架構。
會議結論	
陳繼鳴	本案工作範疇界定：（1）<細則>之修正條文（2）轉換機制要點條文（3）其他相關子法之訂定原則建議。
陳繼鳴	由營建署方面收集桃園縣之土地使用轉換分類分級實際案例（18種用地為底圖，特農區或一般農業區範圍，國土保育分區範圍），供本計畫後續作業之參考，以便於雙方擬定工作會議討論課題。
其他事宜	
1. 請營建署提供國土法公聽會說明會會議資料，以及賴宗裕教授“國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合”報告書電子檔。 2. 城鄉發展分署之土地管制轉換研究納入。	

附錄 1-2：第二次工作會議摘要

一、會議名稱：「國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」計畫-第 2 次工作會議

二、會議時間：2010/07/15 上午 09：30-12：00

三、會議地點：營建署綜計組 7 樓會議室

四、出席人員：陳繼鳴（主席）、林秉勳、林世民、朱慶倫、廖文弘；張元旭、華昌宜、石榮豐

五、會議摘要：

發言人	發言摘要
議題一：國土功能分區是否定在細則？	
廖文弘	請評估施行細則是否要將四大功能分區之分類分級寫清楚，保留日後縣市國土計畫彈性發揮的空間。
張元旭	1. 都市計畫法規定分區有其他，但非都雖然沒有其他，但也有特定目的事業用地，所以如果區域計畫真要如都市計畫進行管制，因地制宜理應也做得到。 2. 未來國土計畫法可以考慮由編定管制轉型至彈性的計畫管制。但台灣地方不大，不宜過於因地制宜，土地管制系統會大亂，所以功能分區應該只要訂大原則即可。 3. 可以用兩案併陳方式，一起到公聽會討論。
議題二：裁罰順序	
朱慶倫	關於處罰順序，裁罰會有行為人、土地使用人最後是所有權人。這優先順序會寫在說明欄，這在施行細則出現是否妥當？
張元旭	就法律應用面，因為說明欄不會出現在給民眾看，所以根據說明欄寫在細則裡，實務上較易操作。
議題三：主辦單位	
廖文弘	因為各直轄市與縣（市）政府單位名稱不一，建議以功能來區分比較好。
朱慶倫	可能要加上特定區域計畫之目的事業主管機關。
議題四：協調部門計畫及指導下位計畫	
廖文弘	縣市整合應該適合由區域建設推行委員會來作，可以說是縣市間的合作平台，建議納入細則。
華昌宜	1. 規範部門計畫時程與經費在實務上有困難。 2. 部會或地方間的協調機制可以考慮納入細則。
陳繼鳴	1. 因為部門計畫比較難掌握，還是以都會區域計畫的部門計畫為主，同時這裡也是最需要協調的地方。 2. 建議針對都會區域計畫的協調機制與程序加以補充。

朱慶倫	1. 請參考區域計畫法施行細則第 22 條，考慮將各單位之經費配合納入條文。 2. 縣市國土計畫不能違反中央劃設的國土保育地區跟海洋資源地區。城鄉與農業則規定不會太詳細。 3. 特定區域或都會區域計畫不見得每個地方都有，一旦出現，當然必須縣市國土計畫遵循，屆時可能要依此進行計畫變更或通檢。
議題五：土地使用整體計畫	
朱慶倫	除功能分區外，重大公共設施、景觀及防災綱要計畫要呈現於願景圖中。
華昌宜	1. 擬訂縣市區域計畫範疇一案的土地使用綱要計畫圖，公設、景觀、防災計畫之檢討年限表，可以考慮加進細則。 2. 實際進行規劃作業時，應藉由數位化科技整合不同計畫圖面。 3. 考慮將土地使用整體計畫（土地使用綱要計畫圖）數位化，並上傳至網際網路，以利資訊透明。
陳繼鳴	請參考日本的全國土地利用基本計畫之架構與實質內容。
議題六：圖幅比例尺	
朱慶倫	1. 全縣的圖資可以沿用 1/25000。 2. 原則上國土保育、農業發展與海洋資源可以用比較小的比例尺。
議題七：開發許可	
廖文弘	本組二科針對開發許可有另一個研究計畫案，擬定開發許可審議規則；施行細則要訂的是得申請開發許可區位劃設原則，中間可能有相當之連結與區隔，屆時由本組向乙方傳送相關資訊。
朱慶倫	雖然國土計畫法是每種功能分區都可以申請開發許可，但如果有開發許可應要申請變更計畫或不受理。
廖文弘	國土保育地區可以採用正面表列，城鄉發展地區可用負面表列。
議題八：通盤檢討時程	
林世民	1. 關於公開展覽、說明會、審議進度結果、陳情意見建議在細則處理，因為各類國土計畫，民眾參與程度不一。 2. 國土法之通檢要確實如法定期間內完成。但通檢無法定期完成，是否能與財政或預算掛勾？ 3. 細則是否可加入聽證相關程序與辦法。
華昌宜	日後將處理網際網路上傳方式。
朱慶倫	1. 眾參與應要有遊戲規則，提出意見要具體針對計畫本身，其意見處理你訂機關也須回應民眾。 2. 規範啟動通檢時間以及辦理事項。

附錄 1-3：第三次工作會議摘要

一、會議名稱：「國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」計畫-第3次工作會議

二、會議時間：2010/08/03 下午2：30-4：30

三、會議地點：營建署綜計組7樓會議室

四、出席人員：陳繼鳴（主席）、林秉勳、林世民、朱慶倫、廖文弘；張元旭、華昌宜、石榮豐

五、會議摘要：

發言人	發言摘要
議題一：國土計畫之縣市主管單位	
陳繼鳴	建議將所列管考單位刪除。
朱慶倫	配合中央政府組織再造，建議將建設或城鄉單位改成“國土或城鄉單位”；再來則是“建設或工務單位”；最後才是“地政單位”。
議題二：組織再造產生之管轄爭議	
廖文弘	目前國土計畫法第七條的精神是希望計畫審議機關能一元化，將現行的區委會、都委會以及管委會整併。未來國家公園業務將移到環資部，都市或國土計畫還是在內政部，現在的問題是如何將國家公園委員會與區委會、都委會以及管委會整併。這可能涉及到母法的修法問題。
朱慶倫	未來區委會、都委會以及依其主管機關合併辦理已經不可能，因為無法在內政部下進行整併。建議將修母法的意見在座談會時提出。
議題三：先期規劃之意義	
朱慶倫	這部份問題在於到底是補充第六條第八款，還是第二十二條？我個人是應該補充第二十二條，因為第六條只有宣示意義。
廖文弘	現在工程會訂的公共建設工程經費估算編列手冊已經很精準了，是否還需要在細則或本法第二十二條說明欄進行補充。
張元旭	我建議訂在細則，因為手冊終究沒有法源依據，約束力有限；而說明欄的部分在以後是看不到的，之後還得請主管機關發解釋函。可行的作法是在〈細則〉中引用參考工程會的說法。
議題四：都換區域平台	
朱慶倫	為避免都會區域建設淪為政治人物選票考量，建議仿造區域計畫法施行細則第二十一條，委託專家學者從事相關研究，以找出適合當地的建設或發展模式。
議題五：計畫層級	
廖文弘	1. 一年內修訂之是指一年後開始修訂或是完成？

	2. 一年內能否完成？建議由上位計畫規定年限。 3. 可能以兩年內完成比較適合。
張元旭	不然改成前項檢討與變更期限應以上位計畫指定之年限完成之或於二年內修訂完成。就是說以上位計畫指定為主，沒有指定就是二年。
議題六：本法第十一條相關內容	
陳繼鳴	這部分不應該在法規寫死，只要訂出重要的原則性或方向即可，另外要顧慮到不同計畫層級，可能原則也不太一樣。
議題七：民眾參與	
林世民	以中科四期為例，之所以被裁定停工主要是因為法院質疑當初民眾參與程度不夠。現在的區域計畫缺乏民眾參與，如果參與程度越嚴謹，可以省去不必要的爭議。
朱慶倫	1. <細則>部分可以補足民眾參與的周延度。像是計畫審議期間民眾的意見書，主管機關不僅要回覆，其回覆內容也要具體甚至說明其理由。 2. 目前開發許可也要求民眾參與，開發許可有特定範圍與關係人，是否需要規範？ 3. 有無必要規範必須是一定利害關係之人民團體才能表示意見？並且列出諮詢清冊。而且這些團體的意見必須經過適當的處理。
廖文弘	開發許可的部分，目前政策上開始調整土地徵收部分。建議在細則加入依法徵收部分。相關資料再交給乙方。
議題八：通盤檢討時程	
朱慶倫	應該把特殊狀況，諸如莫拉克風災等因素考慮進去。而不是非得五年後才能通檢。
林世民	建議加入“至少應自”等字眼，否則不管發生特殊事件，地方政府真的還是在第三年才開始檢討。中間開始檢討應該是最低標準。
議題九：審議期限	
朱慶倫	國土計畫應該要有審議期限，這部分可以參考都市計畫法第十九條的體例。
議題八：開發許可區位劃設原則	
朱慶倫	開發許可審議規則是比較下位的，<細則>部分可能還是要把規範原則訂出來。
張元旭	<細則>部分應該要有大原則，操作性的部分則交給開發許可審議規則去訂。
林世民	哪邊適合劃設開發許可區位，這部分我們自己內部也要先討論。

附錄 1-4：第四次工作會議摘要

一、會議名稱：「國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」計畫-第 4 次工作會議

二、會議時間：2010/09/13 下午 2：30-5：30

三、會議地點：營建署綜計組 7 樓會議室

四、出席人員：陳繼鳴（主席）、林秉勳、林世民、朱慶倫、廖文弘；、張元旭、華昌宜、石榮豐、楊筑甯、曾建穎

五、會議摘要：

發言人	發言摘要
議題一：國土法施行細則修訂	
廖文弘	細則中有關功能分區的劃設原則，可以目前各目的事業主管機關的資料，或爰依主管機關的政策加以說明、引用。
陳繼鳴	國土計畫法通過後，非都市的部分還是維持一套管制規則？還是會各縣市可擬定各自的土地使用管制規則，這於立法初期沒有思考的很嚴謹。
會議結論	
張元旭	1. 近期將邀請本計畫之顧問，對於功能分區劃設之分類分級進行專家座談會，凝聚共識。 2. 本案雖時程緊迫，但本團隊將努力以如期完成各階段工作為目標。
林秉勳	1. 本計畫因時程較為緊迫，主要是以延續過去研究為基礎，而非重頭再做過一遍。 2. 過去的研究已對分類是否重疊進行過研究，建議可參考。 3. 功能分區之劃設劃分需考量現實、成本限制。 4. 本案的幾位顧問，建議可進行諮詢。

附錄 1-5：第五次工作會議摘要

一、時間：99/12/16（四）/14：30

二、地點：綜合計畫組 7F 會議室

三、人員：陳繼鳴（主席）、林世民、朱慶倫、廖文弘、張元旭、華昌宜、石榮豐

一、進度說明：

- （一） 99/9/14 第四次工作會議討論功能分區之分類分級劃設、細則條文。
- （二） 99/10/08；99/12/02 兩次於組內討論劃設原則與細則相關工作內容，99/11/16 於本中心舉辦〈細則〉專家會議，會議摘要詳見附件（一）。
- （三） 以宜蘭縣礁溪鄉進行國土功能分區劃設操作演練，已完成初步成果（詳見附件二），待本次工作會議之分類分級劃設原則確認後，後續擬再與宜蘭縣政府建設處進一步討論實際劃設可能產生之問題。
- （四） 預計 100/01 月底前辦理一場公聽會；100/02/15 前辦理期末審查會議

二、會議討論

- （一） 國土功能分區之分類分級劃設原則-本法第 23 條（附件三）

說明：已初擬完成四大功能分區之“分類”、“分級”劃設原則

1. 國土保育區：

- 五類：生態資源類、文化與景觀資源類、水資源類、天然災害類及其他類。
- 另分三級：第一級（積極復育）、第二級（維持自然狀態）、第三級（與他區之緩衝）

2. 農業發展區：

- 五類：農作類、森林類、養殖類、畜牧類（用語為農發條例定義）、其他類。（e.g. 物流、經營專區？農業科技園區？）
- 三級：第一級（管制強度最高，需保護之優良農地）、第二級（仍具農業生產功能之農地、管制強度較第一級低）、第三級（農地生產力弱、可考慮為優先釋出者），細則中規範應會同農業主管機關依各縣（市）農業資源空間規劃研究相關成果劃設。

農地資源空間「適宜性分析」：

將適宜性分析評點準則(8 項)之精神納入分類分級劃設原則。各縣(市)則以農地適宜性分析之結果將「最高適宜」、「次高適宜」納入農一，「中適宜」納入農二，「次低適宜」、「最低適宜」則歸為農三。

3. 城鄉發展區：

- 四類：已發展類、再發展類、待發展類、其他類。
- 三級：第一級（以都市計畫區範圍內為主）、第二級（以現有非都市土地範圍）、第三級（經開發許可申請者）

4. 海洋資源區：

- 八類：綜整相關研究，並參酌本法條文#23 內容。
- 分級：因.....分類屬性多元，中央主管機關得視各分類管理實際需要，會商有關中央目的事業主管機關，考量潮間帶範圍、內水範圍及領海基線等條件，劃設分級。

(二) 本法第 23 條功能分區之分類分級劃設，連結至本法第 31 條土地使用管制事項之規則，於《細則》中應如何補充？（附件四）

1. 城鄉發展區：(1) 都市計畫區→都市計畫法管制 (2) 城鄉發展區內非都市土地→定樁測量→納入計畫管制
2. 農業發展區：管制依農業主管機關經營管理計畫構想，研訂管制方式
3. 國土保育區：(1) 各目的事業主管機關之目的事業法、經營管理計畫管制 (2) 績效管制？

(三) 後續辦理工作提議：

1. 座談會規劃：

- 議題：擬納入國土法施行細則條文之功能分區劃設原則探討
- 日期：99/12/27-99/12/31
- 擬邀請專家：賴宗裕教授、陳立夫教授、顏愛靜教授、黃書禮教授、詹士樑教授、吳清輝教授等

2. 公聽會辦理：

- 議題：國土計畫法施行細則（草案）
- 日期：100 年 1 月
- 地點：內政部營建署
- 擬邀請團體：專家學者、NGO 代表、機關代表等

三、臨時動議

四、散會

附錄 1-6：第六次工作會議摘要

一、會議名稱：「國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」案-第 6 次工作會議

二、會議時間：2011/02/25/17：00-20：00

三、會議地點：營建署綜計組 7 樓會議室

四、出席人員：陳繼鳴（主席）、林世民、廖文弘、蔡玉滿、張元旭、石榮豐（紀錄）、曾建穎

發言人	發言摘要
議題一：國土功能分區之分類分級劃設原則	
陳繼鳴	城鄉發展地區的已發展類，可考慮再以目前「非都設施型」及「開發計畫」不同類型細分。依不同的次分類後，給予寬嚴不一的管制限制，屬以發展的都市計畫區就依都市計畫法、屬開發計畫的依開發計畫、屬其他零星的原甲、乙、丙等建築用地則給以較嚴格的限制。
石榮豐	城鄉發展地區目前建議僅有在「待發展類」中進行分級。分級意義在於土地使用強度的差異。一級為最高度利用（管制最寬）、二級為次高度利用、三級為較低度的城鄉發展使用（管制較嚴）。「已發展類」可依組長建議再將以做次分類，亦即是：都市計畫類、既有設施類（原非都市設施型分區、用地）與開發許可類。
廖文弘	1.國家公園區因為未來仍以國家公園法管制，建議不要打散到其他功能分區。 2.再發展類未來應該透過計畫來規劃、指導，如農村社區再生計畫、都市計畫之都市更新等。
議題二：轉換機制探討	
林世民	依建議之轉換機制，未來轉換將有很巨大工程。從現有分都市 10 種分區、18 種用地編定與未來分區之分類分級，兩者相乘將會得到超過一萬種以上的可能性，必須將每一種可能性都列出轉換原則。
陳繼鳴	轉換機制工程本複雜。但是若要以計畫引導土地使用管制的理想，轉換過程將是必要的陣痛期。地方政府除了要依中央給的轉換原則之外，尚必須進行當地的環境資源調查，並加入規劃構想等，才有辦法進行轉換。轉換的過程可能免不了未來要先以幾個地區進行模擬。
陳繼鳴	轉換機制的原則，是否應以非都市管制規則中的法定允許可進行用地變更的表進行建議，而非以目前既有的用地編定數量、比例表，以免轉換原則落入現有的土地使用狀況。

廖文弘	有關非都市土地編定用地之轉換，其中簡化用地部分，建議將其定位為規劃過程之簡化作為，而非實際取代現行非都市土地之 18 種使用地，或作為未來國土功能分區及其分類分級下之「用地」。
石榮豐	簡化用地名稱為研議轉換機制過程中之構想，唯涉及現有「用地」在國土法之後保留與否，乃涉及法律層面的問題，需另案加以研議。本法中並未對現有用地、管制規則如何處理律定。本案建議為了轉換順利接軌，可適度於轉換過程保留現有用地並簡化。

附錄 2 土地使用管制專家座談會-會議紀錄

附錄 2-1：第一次專家座談會議紀錄

一、 時間：99 年 9 月 3 日（星期五）上午 09：30-12：30

二、 地點：內政部營建署 601 會議室

三、 主席：華昌宜教授（財團法人國土規劃及不動產資訊中心）

四、 議程：

（一） 09：35~09：40 主席致詞（略）

（二） 09：40~10：00 引言簡報（略）

（三） 10：00-12：30 綜合討論

1. 成功大學 林峰田教授：

- (1) 使用分區與功能分區可以分開來看，功能分區較為積極面，注重效能，非著重管制性，使用分區與功能分區可以相輔相成。
- (2) A city is not a tree. 分類分級需特別強調，不同類、不同級之間的關係。例如做某一區的計畫時，需同時考量周遭區域整合的問題。分類分級可能會遇到各個不同計畫或細部計畫整合會有困難。考量分區時，鄰接土地的計畫書也必須一併考量。建議不同分類與不同分級之間的關連性，應在報告書中有所陳述。
- (3) 所擬之劃設原則，看起來比較像是目的。例如：棲地需要有完整性、廊道需連結棲地系統、水要有系統；農地是一個系統，上游就不可以養豬，例如穿孔、破碎就應該避免。各「功能」之間才有連結。部分功能分區劃設原則似偏向「劃設目的」之闡述，請再斟酌。

2. 文化大學 楊重信教授：

- (1) 建議規劃單位應跳脫既有思考模式，避免受限於傳統區劃方式，改由環境容受力、災害潛勢等觀點出發，以面臨不可預期之天然災害。
- (2) 保育地區分類已變成不重要，因為主要目的就是管制人為進入開發。建議用

- 分級進行管制。保育地區就是要限制人為破壞，不允許開發許可。「分類」沒有跳脫以目的事業主管機關區分權責的窠臼。保育區就是保育區，不要太複雜，太複雜會沒有效果。「分級」概念：環境敏感度、資源價值或災害角度等面向歸納，管制不該有的開發行為。
- (3) 保育區之分類將落入部門間的行政組織分工，無法有統一事權之機關。災害發生時找不到主管機關。建議國土計畫法應與行政組織再造配合，跨域管理，目的事業主管機關只有一個。
- (4) 城鄉發展地區，建議鬆綁管制。應著重於未來城鄉應如何發展，可以有最大功能，如劃設都市成長管理線，以都會-區域（city-region）的概念進行劃設。開發者需負擔自己開發的外部成本，並應注意公平、效率的問題。城鄉發展區若以目前規劃，將不會是“區”，會變成一塊一塊零散。
- (5) 農業發展應從「農地生產力」、「農業生產環境」來探討。建議考量糧食安全，劃設兩級即可。第一級農業區（平地耕地、經過農地重劃約 20 多萬公頃）絕對禁止適用開發許可，其餘的皆劃設為二級。高山與坡地農業應審慎思考劃設為「國土保育區」或「農業發展區」。農業機關不能以宜農、宜林、宜牧的本位觀點來處理。
- (6) 建議規劃單位考量納入利益平衡機制與自願性市場機制。

3. 立德大學 施鴻志教授：

- (1) 依據國土計畫法（草案）條例規範，國土保育區及海洋資源區由中央劃設，相關圖說尺度為二萬五千分之一，未來國土法通過後如何與地方政府實際執行的五千分之一尺度相容對應，建議應予考量。如何劃設那條界線？在地方如何落實縣（市）國土計畫。
- (2) 中央組織再造，但在地方無對應之組織調整。
- (3) 在縣市土地管理權責不清之現狀下，建議施行細則可考量對後續之「執行」與「審議」加以著墨，以利未來國土計畫法通過後之銜接。
- (4) 部門、景觀、防災，施行細則有考量「景觀法」，細則中除現有與「景觀」相關規範外，建議加強「地景生態」（Landscape Ecology）部分的考量。

4. 海洋大學 簡連貴教授：

- (1) 功能分區之分類，如達其功能，則可免分級。國土功能分區的分類與分級必須回歸到當初立法意旨與目的為何。假設分類已經達成其目的，分級就顯然多此一舉。
- (2) 保育區可分級管制。海洋區之分級與分類有待討論。規劃單位劃分海洋資源區是以空間的距離範圍為基準，但這樣的想法似乎與本法的精神並不符合。因為其距離範圍無法反應海洋十一大分區的特質，可能只反應在近岸附近而已。海洋資源地區劃設五大原則建議可參考「海域功能區劃與管理工作」案之相關研究成果（P.67）。另外，海洋資源區的分級，比較像是在分類之前的區分。
- (3) 過去許多理想無法實現？主因是我們並不了解國土空間屬性。建議以科學性的方式進行國土之空間區位、屬性之探討。
- (4) 四大功能分區有一些地方是重疊的，在往下分類之前可能要先作適當的釐清與分割。Ex：國土保育是否包含海洋資源區？功能分區空間範圍有可能重疊 overlapping，例如：農業發展也會涉及漁業。
- (5) 分類分級如要可操作，元素必須量化。Ex：嚴重定義或數據為何？分級判定與中央主管機關間之分工，應再釐清。
- (6) 國土保育地區內災害防護之分類，建議應納入土石流等災害之考量。

5. 成功大學 陳彥仲教授：

- (1) 分類為專長、功能之區劃，分級則偏向強度之界定；劃設順序建議先定義功能，再區分強度。
- (2) 區域計畫等大範圍尺度的規劃，對應國土計畫法應為分區、分類劃定的概念；都市計畫則屬國土計畫法中之分級劃設，並對應土地使用強度不同之管制。
- (3) 特農與一般農業區是分級，不是分類。十八種用地也是分類，不是分級。
- (4) 國土計畫應強調其「功能」，同一個分區可能有不同功能，應先界定有哪些功能，在看其位於那個分區。

6. 台北大學 周志龍教授：

- (1) 建議署裡應積極推動通過國土法
- (2) 施行細則建議以與本法條文對應方式書列，並提出定案之條文內容，以利聚焦討論。
- (3) 建議未來討論可以實際台灣的空間圖面呈現，較易於與現實做連結
- (4) 由誰去劃設國土保育區。台五線以東、台十七線以西，基本上就是國土保育、海岸地區，中間則是城鄉及農業地區。保育則牽涉到高山農業、原住民的課題。高山農業不宜擴充規模，應以保育為觀點而非生產。國土保育地區內之原民區、高山農地等特殊使用，應如何於分類分級中反應並訂出適當的管制？
- (5) 保育區之“積極復育”，內容容易被誤導，用語可再斟酌。
- (6) 城鄉發展以城市-區域（city-region）之競爭力觀點來看，例如未來的五都，其餘的就是一般中小型市鎮。
- (7) 農業發展尤其是一級，需中央政策之引導、並提供誘因，地方才會願意劃設。
- (8) 農村再生發展區，目前保留彈性，建議可暫時不討論。
- (9) 目前非都市之“鄉村區”，會因不同城市、不同區位（地價可能差異很大）會有不同劃設的分類，可能要分開考量。

7. 林明 董事長：

- (1) 國土計畫法第 27 條至 29 條有規定分區跟其他目的事業主管機關間的關係、分區如何劃定及比例尺等，本法已有規定。然而現實上，有土地主管機關在規劃土地如何使用與管制，另外就是目的事業主管機關則是在土地進行經營事業管理。目的事業主管機關一旦有需要，可能就得請土地管理機關配合進行地目變更。新的作法是四大功能分區進行劃分，但劃分必須有基本資料，落到執行面就是地籍圖，唯有如此，土地使用才能被約束。
- (2) 現制：都市計畫、區域計畫賦予土地管理機關職權，其他目的事業主管機關則各有各的分區。例如：以現有的目的事業經營管理分區，如保育區、地層下陷區，若有需要需做變更。
- (3) 強調基本資料的重要，若要落實到執行面，一定要與目前地籍圖為基礎去劃

分。分區界線的劃設也需有基本資料輔助。分類分級之劃設需要收集很多資料，可以從目前目的事業主管機關去收集，例如地層下陷區的資料就很完整。

- (4) 若要落實劃設，必須參考現況非都市分區的劃設以及各目的事業機關的協調功能（水利主管因地陷要封井 vs 農業發展）
- (5) 城鄉與農業發展區，劃設困難度高。

8. 地政司 袁世芬專員：

- (1) 過去有很多原則沒有確定，缺乏案例模擬。建議研究團隊可參考「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第1次通盤檢討）」中所歸劃之「限制發展地區」、「條件發展地區」及「一般發展地區」，配合土地使用分區進行重疊管制之方式，進行國土功能分區之分類分級試劃。先談大架構：如限制發展地區（水土保持特定區、野生動物保護區等），先框出保育區。地層下陷區為變更一通中之條件發展地區。
- (2) 現行除非都市土地使用管制規則外，尚有各目的事業主管機關法令對土地進行雙重管制。進行四大功能分區劃分多少會重疊，但落實到實際管制就無法重疊。因此重疊之部分，土地管理機關與目的事業主管機關必須協調、溝通甚至妥協。
- (3) 城鄉發展地區可以將過去開發許可的地區納入考量。
- (4) 區劃前應先建立圖資，並針對限制發展地區、條件發展地區等進行現行管制法令分析；如非都市土地可以現有 10 種分區 18 種用地，配合各目的事業主管機關管制法令及國土利用調查圖說進行分析與劃設。

9. 台北大學 詹士樑教授：

- (1) 分類與分級共識度比之前高。分類較類似以“功能”取向、分級則為“管制”取向。為讓國土計畫法能順利執行，功能分區之分類分區不宜過於複雜，尤其是各地都有不同的特色與問題，要定完整的分類分級套用到每個地方其實有難度。
- (2) 分類分級應該要看性質或目的，像是國土保育地區因為受到自然環境之限制，

必須限制當地土地之使用，所以重點在如何限制，限制就會衍生出分級的概念。

- (3) 目前農業不只肩負糧食生產，包含生態、文化等面向。原則上農業發展區比較不需要透過限制達到保護土地的目的。但或許在糧食安全與氣候變遷的因素下，限制等強制手段或許有其必要，但仍是以分級為基礎。
- (4) 城鄉發展地區因不易以積極促進或消極限制等發展強度進行區分，建議改由效益、市場或發展型態之程度面向，例如以成長管理概念區劃密集發展區、次密集發展區，或以管制角度結合限制、誘因與績效等概念促使土地使用主動成為某種符合型態即予獎勵等方式著手。只要不破壞環境或產生外部性即可。
- (5) 建議下次討論有細則的基本架構，利於討論。
- (6) 施行細則比較不容易處理的是管理計畫部分。管理計畫所指涉的是將來分區系統空間的實質管理，傾向事後管理；但我們常講的空間規劃的管理計畫來看，指涉的是發展管理，談的是規劃過程所需設定的工作，較屬於事前規劃。這部分會影響施行細則對管理計畫的實質內容。

10. 農委會 王玉貞科長：

- (1) 農委會現在進行中的國土計畫法相關研究有做到分類，可參考 98 年委託詹士樑教授所進行之研究。
- (2) 分類應以整體農業發展的角度來看待。功能應朝向如何的發展，與土地管制結合。我們會朝向以專區的觀點出發，包括有機農業專區、農業經營專區、稻米專區（可達兩三百公頃以上規模）。因為這些土地管制劃設將涉及財產權的問題，必須有誘因引導，如受到管制的影響，政府應如何給予補償，若是以產業輔導的精神，應該會比較容易解決。
- (3) 農地資源空間規劃的研究成果，會後願意提供更多資料。例如：特定農業經營區、農業科技園區等分區，與從其他目的事業主管機關的劃設積極面去探討。

11. 宜蘭縣建設處 廖育儀科長：

- (1) 民國 83 年的總體規劃已進行快 20 年，
- (2) 目前的分類分級原則，尚不明確，希望未來能更明確，以利地方政府操作。
- (3) 未來宜蘭縣將著手進行未來宜蘭縣國土計畫的操作，希望規劃團隊也可以宜蘭縣為模擬，宜蘭縣也將提供協助。

12. 經建會 陳志銘簡任技正：

- (1) 未把財務的概念放入來談，利得與利損如何達成平衡，若一直認為無解，可能才是問題所在。
- (2) 建議各位嘗試畫畫看各自心中的國土功能分區概念圖，有一個共同的基礎比較能繼續往下談。
- (3) 保育區應朝零成長、負成長的概念來看，以及核心區、過渡區及緩衝區的概念。
- (4) 水源區內的既有都市計畫區、鄉街型都市計畫與海岸地區的都市計畫區，將會有不同的發展，但依現況皆是相同的管制，若只依歸納、轉換的方式處理，將只是換湯不換藥，無法解決現有城不城、鄉不鄉的問題。因此，城鄉發展區建議也從適宜性分析以發展限制、發展潛力探討，用規劃的方式而非轉換的方式，若只依現況轉換，將無指導性。應以規劃、管制、檢討之程序來做，檢討後利益平衡機制怎麼做才是重點。

13. 主席 華昌宜教授：

- (1) 功能分區可能是有重疊的，但法令管制上則不能重疊。分類意義上是功能性的，而分級則是管制的。Zoning 與土地使用管制兩者的關係有待研究討論。
- (2) 保育就是限制、農業與城鄉就是發展，是不是與管制有衝突，如何在功能上有重疊，但在法令上又能兼顧，需進一步研究。
- (3) 劃設與分類分級是互補，模擬案例研究有其必要。但是在本案或在下一案進行，將視資源而定。
- (4) 缺乏國土計畫的學者專家團體，建議成立國土計畫學會，將國土計畫工作進

一步推進。

14. 委託單位 綜合計畫林秉勳副組長：

- (1) 今天座談會主要聽取專家意見。研究團隊請整理後納入參考。
- (2) 可參考過去模擬案例，或不排除試著在本案將劃設原則以幾個地方案例進行模擬。
- (3) 四個功能分區原則上已經確定。國土計畫法通過後會有縣（市）政府轉換的過渡期。
- (4) 細則僅為國土計畫法規定中之其一子法，另外有其他十八個子法。細則為補本法之不足，例如機制轉換的部分，就需要在細則中討論。
- (5) 國土計畫法立法過程有許多相關團體有疑慮。國土保育地區由中央來劃設，將一併考量執行面的可行性。

15. 財團法人國土規劃及不動產資訊中心 王瑞興顧問

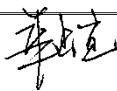
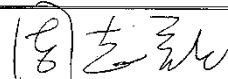
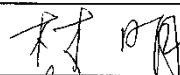
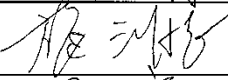
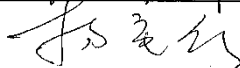
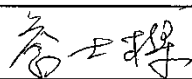
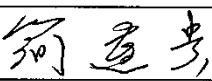
- (1) 新舊土地使用管制能否順利銜接轉換，影響國土計畫施行之成敗。新舊之交替成否，在於國土計畫劃分之四大功能分區，以及之下的再分級分類，這項基礎界定是否得當。如何分級分類？應否細分至用地？應早日確定。
- (2) 都市土地究歸城鄉發展區或按屬性分別劃歸各功能分區？這個問題較為單純，不論如何決定，都可以有充分理由，似可先討論確定。
- (3) 在細則中，有關現制十大分區、十八種用地名詞，就法制而言，因區域計畫法將隨國土法的施行而失效，似不宜納入，惟其實質界定應可援引。又後續作業手冊未涉法制，為利轉換，文字應可列入。
- (4) 國土法實施後之土地使用，另訂有法規管制，細則固無須多著墨，然參照相關立法，如區計法、都計法等之施行細則體例，有關基本界定，建議於細則中明定之。惟何謂基本要項之界定，需多思考。
- (5) 至有人建議選點試辦一節，並無不可，但在現階段助益有限，關鍵在於4大功能分區及之下分級分類要先界定清楚。
- (6) 綜上，建議就本次座談會相關意見摘要整理，並彙整細則相關問題作成提案，

提案應詳加分析說明，而後邀請內政部（營建、地政）及二、三個縣政府（建設或城鄉、地政）就法制與實務層面做出決定。

五、散會：中午 12 時 30 分。

「國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」案

專家座談會簽到表

時間：99 年 9 月 3 日 上午 09:30		
地點：營建署 601 會議室		
主持人：計畫協同主持人 華昌宜 教授  營建署綜合計畫組 陳繼鳴 組長		
單位	人員/職稱	簽到處
1 台北大學都市計畫研究所	周志龍 教授	
2 成大規劃學院院長	林峰田 院長	
3 亞洲土地改革與農村發展中心	林明 董事長	
4 立德大學城鄉與資產計畫學系	施鴻志 教授	
5 成大都市計畫學系	陳彥仲 教授	
6 文化大學景觀學系	楊重信 教授	
7 台北大學不動產與城鄉環境學系	詹士樑 教授	
8 逢甲大學都市計畫與空間資訊學系	劉曜華 教授 _x	
9 海洋大學河海工程系	簡連貴 教授	
10 政治大學地政學系	賴宗裕 教授 _x	
11 台北大學都市計畫研究所	黃書禮 教授 _x	

	單位	人員/職稱	簽到處
12	桃園縣城鄉發展處	李永展 處長	
13	宜蘭縣建設處	李兆峰 處長	科長廖育儀 代 ✓
15	內政部地政司	袁世芬 專員	袁世芬 ✓
16	經建會都住處	陳志銘 簡任技正	陳志銘 ✓
14	農委會企劃處	王玉真 科長	王玉真 ✓
	營建署綜合計畫組	林秉勳 副組長	
	營建署綜合計畫組	林世民 專門委員	
	營建署綜合計畫組	朱慶倫 簡任技正	朱慶倫
	營建署綜合計畫組	廖文弘 技正	
	營建署都市計畫組		
	營建署國家公園組		
	營建署城鄉發展分署		李幸如
	營建署綜合計畫組 二科		
	營建署綜合計畫組 三科		
			高幸如

17

單位	人員/職稱	簽到處
	王瑞興 顧問	王瑞興
國土規劃及不動產資訊中心	曾建穎	曾建穎
國土規劃及不動產資訊中心		曾建穎
國土規劃及不動產資訊中心	陳廉頤	陳廉頤
國土規劃及不動產資訊中心	吳易嫻	吳易嫻
國土規劃及不動產資訊中心	石榮堃	石榮堃
環境規劃與城市研究委員會 執行長		張文序

附錄 2-2：第二次專家座談會議紀錄

一、會議名稱：「國土計畫法施行細則與相關子法之制訂」計畫-第 2 次專家學者座談會

二、會議時間：2010/11/16 下午 2：30-4：30

三、會議地點：財團法人國土規劃及不動產資訊中心 大會議室

四、出席人員：張元旭（主席）、林明、林旺根、戴秀雄、王瑞興、陳繼鳴、廖文弘、華昌宜、陳慈陽、石榮豐、曾瓊慧、曾建穎、蔡東乘

五、會議摘要：

（一）議題一：國土計畫於地方之主管單位

戴秀雄 教授：

訂定單一窗口確實立意良善，但依據地方制度法，只有直轄市擁有城鄉方面的機關，依據管轄與權限法定當然無法在細則處理；縣及部分，也無法在施行細則處理，應該要在母法處理。

陳慈陽 教授：

建議施行細則第三條改為：「本法主管機關得指定專責業務主管單位辦理之」屆時縣市政府可能會請營建署函示，營建署就可以把自己的需求回覆給縣市政府。

林 明 董事長：

建議直接點出國土管理或城鄉發展單位，這樣較為明確，因為是用「得」，所以沒強制力，最終用不用還是由地方決定。

（二）議題二：母法之「景觀」綱要計畫，是否可改為「生態地景」綱要計畫

陳慈陽 教授：

這部分應該是在母法的立法理由說明定即可，並附上原文。細則是不太適合去改名詞。因為母法已經定死了，只能在細則解釋，但仍須在專業判斷的範圍內。

戴秀雄 教授：

國土計畫法已經明定國土保育區，在過去研究，這部分還是以生態保育為主，是否需要生態地景計畫專責處理不無疑義。

華昌宜 教授：

因為景觀綱要計畫過於浮濫與空泛，在國外 landscape 就是跟生態有關，不是像景觀法那樣連招牌都算進去。

林旺根 參事：

區域計畫或縣綜發都會作資源調查，景觀是後來加的。才產生與土管或建管的競合。

戴秀雄 教授：

當初訂景觀法就是要管制雜亂無章的招牌，尤其是像台北市這樣的大都會區。主要還是規範城市化地區，這種地方還搞地景生態反而奇怪。重點是要讓作業單位他們要做些甚麼？

陳繼鳴 組長：

由於立法之初，的確有不少專家認為景觀綱要過於空泛，但因為國內已經習慣這個名詞，必要時在細則補充即可。現在營建署的想法是等立法後，由署裡作範本，讓地方參考。

張元旭 董事長：

考慮到法制面，應該是要維持原先的國土景觀綱要計畫。但在細則加以定義。

(三) 議題三：『土地使用整體計畫』之規範

華昌宜 教授：

在部門綱要計畫裡，實體建設較容易載明，但非實體跟土地關聯不大。

戴秀雄 教授：

- 1.土地整體計畫裡的各個計畫，應該只要與土地有關的才需予以疊合。
- 2.國土法規定由國土計畫帶引導部門綱要計畫，就是各目的事業計畫是否要與部門綱要計畫連動的問題。

陳慈陽 教授：

我建議改成與土地使用相關連之部門綱要計畫，到時候地方一定會請中央函示，可以到時在定義何謂與土地使用相關連。或細則的立法說明也可以說一下。

張元旭 董事長：

「與土地使用相關連」究竟是只加部門綱要計畫，還是全部加？

陳慈陽 教授：

土地整體計畫可以改成「國土功能區分、國土景觀綱要計畫、與土地使用相關之部門綱要及防災綱要計畫」

(四) 議題四：開發許可區位劃設原則建議

陳繼鳴 組長：

開發許可區位劃設原則應該訂在全國國土計畫，而非細則。

陳慈陽 教授：

這應該是計畫擬定機關的保留事項，不宜在細則定死，建議刪除此條。

(五) 議題五：土地徵收事項

戴秀雄 教授：

1.徵收涉及到人民權利義務，應該在母法規定。

2.如果規定政府涉及徵收相關作業程序，也還是要到母法討論。

陳慈陽 教授：

一般開發許當然還是操考區域計畫第 15-2 條，但因為土爭條例是特別法，適用上特別法優於普通法，徵收部分真要修訂或補充應該還是要移到土徵條例。

六、散會：4：30PM

附錄 2-3：第三次專家座談會議紀錄

一、 時間：100 年 1 月 6 日（星期四）下午 2：00-5：00

二、 地點：國土規劃及不動產資訊中心

三、 主席：張董事長 元旭（財團法人國土規劃及不動產資訊中心）

四、 議程：

（一） 14：00~14：10 主席致詞（略）

（二） 14：10~14：40 引言簡報（略）

（三） 14：40-17：30 綜合討論

五、 會議摘要：

（一）議題一：功能分區優先劃設順序

廖文弘 技正：

國土功能分區的分類分級是以名目與序列尺度劃分。

張元旭 董事長：

1.更理想的是先劃海洋資源區，依序才是保育、農業及城鄉。但這邊必須先確定海域與陸域的界限在哪。

2.海域高潮線較易管理，而低潮線能主張較大的海域領土。

（二）議題二：國土保育區劃設意見

周志龍 教授：

1.國土保育區不應分級，因為分類分級容易有模糊地帶。國土保育區應該是不能有任何開發行為。

2.營建署只要劃出自己可以嚴格管制的地方便可。

3.國土保育區可以用高度或國有地為優先考量。

4.建議細則作比本法更細緻的定義，一旦被劃入即使用最嚴格的管制。

廖文弘 技正：

1.分類分級是現行國土計畫法草案規定。

2.現實上即使是國家公園設立公共設施也須走開發許可，因此便改成國土保育區可以進行開發許可，但只限於公共設施等必要性設施。

3.得開發許可之區位由計畫指定，未被指定之區域也是不能有任何開發行為，包括公共設施。

張元旭 董事長：

- 1.國家公園也是有五大分區，假設不予以分類分級會有實質上管制的難度。
- 2.在國家公園也是有簡易涼亭或其他公共設施。

詹士樑 教授：

- 1.分級是作用在消極管制強度高低，分類則是積極賦予土地某種發展型態。
- 2.分級由於等級間是互斥，但同一筆土地分類可能會有兩種以上分類方式適用，造成管理上的錯亂。

廖文弘 技正：

在本法草案協調過程，林中森前次長也就是現在的林秘書長指示過去非都市使用管制規則可以認定每筆土地各一種身分，現在技術發達更應該能做到。

詹士樑 教授：

不如把條文改成國土保育區之劃設應考慮下列五類，只要符合其中一類就可以劃歸為國土保育區。

張元旭 董事長：

- 1.不如把國土保育區分級分類或不分級分類的好處敘明，並在公聽會上討論。
- 2.如果要進行分類，是否允許重疊分類。

(三) 議題三：農業發展區劃設意見

詹士樑 教授：

國土計畫法裡的農業發展區應該是著重生產或使用面項。

周志龍 教授：

- 1.台灣農地問題在於有錢無權，有權卻無責，農地在內政部與農委會間相互打轉。且過去農業主管單位在土地問題上屬於弱勢，農地不妨由農委會全權負責，以避免多頭馬車的狀況。
- 2.第三級農業發展區是屬於穿孔或破碎地帶，這有可能間接鼓勵農民破壞農地，以圖將來變成城鄉區。

廖文弘 技正：

變更一通時，就決定農地改作其他用途需農業主管機關同意（仿造農發條例第十條），但農委會本身卻不贊成。

詹士樑 教授：

一直以來變更農地的邏輯有很大的瑕疵，農委會應該要需用地人證明，為何發這塊地不可？

廖文弘 技正：

過去農委會曾經委託過多名學者調查農地資源，但農委會卻不背書。

張元旭 董事長：

理論上區域計畫法通過後，蓄意破壞農地都是違法的，當然這還要看政府的執行程度。

廖文弘 技正：

現在我們是用農發條例的定義，其實可以考慮用農再條例的定義。

詹士樑 教授：

國土計畫法定義的農業區重視生產面，但農再有些分區重視的是生活面。

周志龍 教授：

建議重要農業生產地劃為一級，有較多人居住的農地列為二級，就不要再設第三級，否則等於鼓勵破壞農地。

廖文弘 技正：

國土計畫法農業發展區一直以生產力高低分級，但這會牽涉到現行農地上的甲建、乙建、丙建能否繼續容許使用。

詹士樑 教授：

未來農委會應要重新作相關調查，依此作為分級之依據。

張元旭 董事長：

所以結論是農業區之管制給農委會全權主管，分級依據則需要他們進行土地資源調查。

(四) 議題四：城鄉發展區劃設原則

詹士樑 教授：

跟國土保育區相反，城鄉區非常不易分級與劃分管制強度。

周志龍 教授：

再發展區其實面積很小，是否要直接訂在細則有其疑慮。

廖文弘 技正：

- 1.現在大家有興趣的是預留發展部分，如果只照城、鄉及特定區，沒辦法劃定這部分的準則。
- 2.待發展區可以成為開發許可區位的劃設依據。

周志龍 教授：

城鄉的已發展、再發展、待發展都是學術名詞，恐難執行。

張元旭 董事長：

現在有兩種說法，一種是原細則草案之意見；另一種是按使用型態包括都市與鄉村區劃分，現在問題是鄉村區是否要分級。

周志龍 教授：

有法定計畫先按法定計畫管制，鄉村區的話可以分為純農村與人口較多的都會型鄉村。分級屬於開發強度分級。

廖文弘 技正：

- 1.所以已發展不分級，包括都市計畫區、非都設施型用地及開發許可。
- 2.再發展土地確實很小，但現行政策考量下，還是建議列入。並依照原先管制方式處理。
- 3.需要分級的是待發展，可能按照都市地區距離遠近或開發強度等因素來考量分級。

(五) 議題五：海洋資源區劃設原則

張元旭 董事長：

海域定義要先確定，可能煩請署裡提供區域計畫法施行細則修法意見給中心。

(六) 議題六：未來土地使用轉換之建議

廖文弘 技正：

- 1.如同我之前提到，用地問題比較小，比較麻煩的是建地。
- 2.都市計畫區、國家公園、開發許可都可按照原先計畫繼續管理，但大部分的非都市土地轉換卻成為很大的問題。

詹士樑 教授：

如果土地不符合新的分類級容許使用，維持現況只能先想辦法訂出日落條款，或是編大筆預算補償。

周志龍 教授：

目的事業主管機關有管制計畫按原計畫管制，沒有的則按營建署管制。

六、 散會：17：30

附錄 3 國土計畫法施行細則公聽會-會議紀錄

- 一、 時間：100 年 1 月 24 日（星期一）下午 2 時～5 時
- 二、 地點：內政部營建署 5 樓禮堂
- 三、 主持人：營建署許副署長 文龍（綜合計畫組陳組長 繼鳴代）
- 四、 議程
 - （一）主席致詞（略）
 - （二）業務單位簡報（略）
 - （三）研究單位簡報（略）
 - （四）公聽會發言回應

100 年 1 月 24 日國土計畫法施行細則（草案）公聽會研處情形

發言意見（依發言順序）	相關回應
台灣生態工法基金會董事長：賀陳旦 （一） 第一次發言 - 今日會議不宜定為公聽會，應針對本法及本案委研完成後辦正式公聽會。 - 細則第 5 條與第 7 條對先期規劃和計畫年期的認定都較本法更窄化或弱化國土計畫之位階。 - 細則第 16 條對民眾參與管道未依行政程序法提聽證程序。 - 細則第 35 條對本法中之規劃研究（機構）之推展，太過模糊。 - 本法第 4 條稱國土計畫公告前，應研擬權利保障制度，並宣導如何執行應在細則明訂。	- 關於本法公聽會，在條文經過跨部會協上完成並經行政院核定後，還會再開。 - 感謝來賓指教，會後將作修正。 - 開發計畫牽涉到人民權利義務，當然比較有可能適用公聽會或行政程序法相關規定。但若是國土計畫牽涉範圍太廣，要進入聽證有實質上之困難。要看對象是否明確。 - 感謝來賓指教，會後將作修正。 - 權利保障部分屆時會另訂「不符國土功能分區土地、建築物及設施容積移轉辦法」、「國土永續發展基金獎勵辦法」、「不符國土功能分區土地、建築物及設施變更使用或拆除補償辦法」。

發言意見（依發言順序）	相關回應
（二） 第二次發言 1. 本法第 15 條明定國土計畫審議均採兩級審議，但條文中國土計畫卻由內政部自擬自審。 2. 計畫審議或都會區協調組織在細則應該更明確設定。	1. 現行內政部區委會有一半以上的外面專家學者，通過後才能送行政院核定。 2. 關於計畫審議或都會區協調組織，營建署將在日後另訂「都會區域計畫協調及推動小組設置要點」。
（三） 第三次發言 1. 全國國土計畫、都會區域計畫與特定區域計畫由中央主管機關召開的委員會審議，通過後至行政院核定，但行政院層級並無審議小組審理計畫；地方國土計畫有兩級審議，但中央擬定的計畫卻無兩級審議。 2. 細則應補充本法第 8 條都會區域計畫之擬訂機制。	1. 這不違背二級二審的原則。行政院這關未來可能會交由國發會跟民間團體組成審議小組。但當時由誰審議還不確定，所以本法才保留彈性。 2. 計畫擬定部分，會在日後訂另訂「都會區域計畫協調及推動小組設置要點」
（四） 第四次發言 1. 本法第 14 條的各種計畫疊圖該以何種比例尺呈現？細則也無對此說明。 2. 建議設立據有常設與權威性的國土研究機構。	1. 計畫圖部分，因為要劃設國土保育區與海洋資源區，所以一定有計畫圖。是訂在本法第 29 條。如果落在縣市層級比例尺至少要五千分之一。 2. 為了建立國土調查與資訊，會依據本法訂定相關辦法。資訊也會整合與定期更新。
中華民國土木技師聯合會：周子劍 1. 本法建立開發許可與現行都市土地及非都市土地開發許可之競合問題應先釐清，以免增加行政程序造成擾民情形。 2. 防災綱要計畫與災害防救法似有疊床架屋之情形。 3. 細則內應明確訂定免開發許可之規模及範圍，並應有本法明確授權。	1. 國土計畫法之開發許可與現行的開發許可有些許不同， 2. 關於災防法與防災綱要計畫間的競合，我想這兩者是有區別的。災防法注重的是救災機制如何操作；防災綱要計畫則是針對土地敏感性等多種因素未雨綢繆。 3. 開發許可之規範及規模，具體規定日將訂在「開發許可之一定規模及其土地使用行為之認定標準」。

發言意見（依發言順序）	相關回應
成功大學規劃與設計學院院長：林峰田 （一）第一次發言 1. 部門綱要、景觀綱要、防災綱要間的整合機制為何？ 2. 防災綱要計畫中的災害因應與處理步驟是否與災防法有競合關係？ 3. 細則第 20 條應考慮基本資料定期更新與發佈，甚至預測模型與成果也應定期公佈。 4. 國土計畫法與其他法律之競合關係仍須釐清。 5. 細則第 17 條建議刪除；第 18 條紀錄之公開不應該只是「得」公開，而是「應」公開為原則。 6. 第 22 條通盤檢討期程過去相關法規都有規定，但沒有罰則規定等於沒有。 7. 國土計資源相關研究機構應著重於認證。	1. 感謝來賓保貴意見。 2. 災防法與防災綱要計畫間的競合，我想這兩者是有區別的。災防法注重的是救災機制如何操作；防災綱要計畫則是針對土地敏感性等多種因素未雨綢繆。 3. 感謝來賓保貴意見，意見將採納。 4. 法規或各目的事業主管機關競合時，可依本法第 21 條處理。 5. 感謝來賓保貴意見。 6. 罰則規定可能由本法訂較為恰當。另外也有其他行政手段可用，像是可以補助款增刪為手段，讓地方政府能實際遵守。 7. 感謝來賓寶貴意見，意見將採納。
（二）第二次發言 1. 建議細則應開闢名詞解釋專欄。 2. 國土功能分區之分類分級間究竟為互斥亦或為重疊關係？	1. 名詞解釋涉及本法對名詞的詮釋，這部分比較適合在日後本法草案修正中出現。 2. 國土功能分區重疊與否在行政院會時的確有相當之討論，最後是依現任行政院秘書長，時任內政部政務次長之林次長中森裁示分區不重疊。

發言意見（依發言順序）	相關回應
中華民國野鳥學會：程建中 （一）第一次發言 1. 第 23 條中「生態資源類」中，「資源」一詞容易造成民眾混淆，誤認為只要是資源便可以利用，建議應更名為「生態保護類」；並且應於其中增列「遷移性物種及其棲地」 2. 第 23 條中「文化與景觀資源類」應更名為「文化與景觀保存類」。 3. 內容中「之可利用性」應更改為「之永續利用性」 4. 內容中「以避免天然災害…」，應更改為「以減少及避免天然災害」。 5. 第 26 條中「漁業資源利用類」之內容建議增列「經濟生物物種及其棲地」。 6. 第 26 條「海洋保護類」內容中之「經濟」改為「遷移性」。	1. 「資源」一詞採在過去確實以人類使用為主，但 70 年代後，定義比較多元，國土法對於“資源”一詞採廣義說。貴意見保留。 2. 回應同上。 3. 感謝來賓指教，已修訂。 4. 感謝來賓指教，已修訂。 5. 感謝來賓指教，此意見將保留。 6. 感謝來賓指教，此意見將保留。
（二）第二次發言 1. 強調「資源」之爭議性，建議於保育保存區避免使用該詞彙。 2. 第 27.28 條文字模糊，區域分類及專業分類重疊，本細則未能明確產生協調機制及整合平台。	未來國土保育地區要針對保育標的訂定管理計畫，如果是基於野生物種這塊，可能由國家公園署訂管理計畫。若是有其他目的事業主管機關也有其權責，該機關即為協辦單位，一併放到全國國土計畫裡。新制是希望根據保育標的特性來指定主要負責機關與協辦單位，以確定保育標的能真正被保育。

發言意見（依發言順序）	相關回應
（三）第三次發言 現行台灣有野生動物保育法，農委會也有數千萬的保育經費給縣市政府，都是在保護區執行保育計畫，專法總是比一般法優先，營建署似乎忽略了保護區都有專法在負責。本法也說國土計畫不排除其他專法，但以國土計畫的位階有辦法整合其他目的事業主管機關嗎？	以集水區為例，森林法、水利法等目的事業法規均劃為保護區，但真正執行卻常有競合關係。因此可透過國土計畫法進行協調，如果各目的事業法規要有某些作為或不作為，可由國土計畫整理出來，並訂定目的事業機關與工作的先後順序，以確保管制措施能夠被執行，而非排除原有之目的事業法。
地球公民基金會研究員：李怡蓓 （一）第一次發言 1. 國土計畫法尚未通過，如何據以擬定施行細則？ 2. 立法院公聽會中，與會者多傾向國土計畫與國土復育條例雙軌並行，此爭議尚未解決，應先針對本法本身召開公聽會。	根據法制作業規定，法律需在通過半年內完成配套子法，以備不時之需。
（二）第二次發言 第四條所提之原民、離島等特殊課題，從本施行細則中無法得知，當離島原民建設條例等法案部分土地釋出條文，營建署該如何進行全盤性保育和管理？	涉及原住民權益，依本法條文將將回歸原住民基本法及相關法令辦理。
（三）第三次發言 離島建設條例與東發條例草案是直接開宗明義點出不受相關土地法規限制，可能即使國土計畫法日後施行，也有反被排除的可能性。	目前在立院審議的原住民自治法目前仍有爭議，但署裡的原則是尊重原住民相關法規，但有關於土地規劃權限仍由國土計畫訂之，而非原住民地區相關的開發法規去作。但未來地方或中央在進行功能分區劃分時，一定得爭取當地居民的同意。
都市改革組織、國土永續關懷聯盟：陳依雯 1. 細則第 20 條，應載明相關資料，圖說「政府皆應全本公開上網」，而民眾索取紙本才需付費。 2. 細則第 23 條，請說明第一級保育地區之「科學研究活動」與「改變自然狀態」之定義。（例如中研院欲開發 202 是否算科研活動？）	1. 如果網路下載可以免費，但要紙本則可能得請申請者負擔規費。 2. 改變自然狀態會改變原先土地使用型態，屆時可能得使用開發許可。事實上，包括公設也須走開發許可，因此即使是科學研究活動，一旦涉及到改變自然狀態就得走開發許可。 3. 概念圖純為示意用，為劃設國土保育區

發言意見（依發言順序）	相關回應
3. 細則及本法中涉及之「全國土地使用概念圖」應改為「全國土地使用計畫圖」以呈現全國國土計畫尺度之土地使用疊合精細度，並提昇比例尺至十萬分之一。 4. 本法既尚未通過，比施行細則更重要的應是「本法」及「本法與其他法律競合關係」之釐清，特別是貴署所稱未來 18 個相關子法，及國土復育法律、原住民基本法、農發條例、水土保持法……等法規。故內政部應繼續多辦本法暨相關法源競合釐清」之公聽會，並將「公聽會」機制明文納入本法及施行細則之條文。 5. 本法在中央主管機關擬定之國土計畫（全國、都會、特定區）並未落實二級審之精神，故應修改本法條文。建議增加「未來行政院應另立『中央國土計畫委員會』負責審議」，並於施行細則中另規定委員會之組成、審議流程等細節。	與海洋資源區一定會有計畫圖。 4. 法規或各目的事業主管機關競合時，可依本法第 21 條處理。
綠黨召集人潘翰森助理：蕭年呈 1. 國土計畫法立法精神「滿足經濟及社會文化發展之需要」中之滿足改為維持。 2. 環境保護及永續發展都應落實到土地使用管制實質規劃，才有辦法作到源頭管制。 3. 台灣的復育條件高於溫帶國家，只要政府做好管制，土地公會幫我們把樹種回來。 4. 國土復育條例建議應從公佈日起施行。	感謝來賓指教。
逢甲大學土管系：陳建元助理教授 1. 傳統區域計畫原始精神應是協調大於管制，但現在只剩下管制功能。 2. 日後都會區域計畫平台的運作，可能	1. 關於區域跨域合作，現在就是由內政部當協商平台，以協調區域間的本位主義或不同執政政黨縣市間的紛爭。依目前作法內政部與經建會是鼓勵跨域合作，

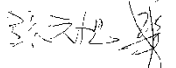
發言意見（依發言順序）	相關回應
會有受政黨屬性影響的疑慮。 3. 罰則部分，誰來當壞人？	而非區域間資源的競逐，區域合作的地方比較容易拿到資源，不僅化解區域間或政黨惡鬥，也不至讓資源重複投入。 2. 國土保育區與海洋資源區由中央劃設，壞人由中央來當。
荒野保護協會：林金保 1. 國土計畫法對於流域分級分類並無提及。 2. 海洋資源區本法是偏向內水及領海，但細則也把海岸歸到海洋區，跟海岸法又如何銜接？	1. 涉及到流域管理，其層級反而在四大分區之上，要做的是特定區域計畫包括針對流域資源管理與保育等面向，制定適合該流域的管理計畫。並指導縣市國土計畫。 2. 海岸法界定的陸地為以平均高潮線至第一條省道、濱海主要公路或山脊線之陸域為界所劃定之土地及地下水域；海岸為以平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海六公里所涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。海岸法目的乃制定海岸管理計畫，主要是避免一些災害發生或生態保育，也可管理到海岸附近的開發計畫。
永奕不動產顧問有限公司：曾柏森 1. 細則第 3 條：國土計畫管理範圍包含各領域（保育、城鄉、農業、海洋等），其主管機關是否僅由城鄉發展單位辦理。 2. 細則第 23 條：國土保育地區分級，一級和二級似乎為指導原則，非為保育標的重要程度予以分級。 3. 細則第 25 條：城鄉發展地區第二及三級似乎有所矛盾，開發許可地區位於非都市土地地區，應為二級城鄉發展地區，而非三級，此二者間有所衝突。 4. 細則第 29 條：有關直轄市、縣市計畫國土功能分區圖，規定比例尺不得小於 1/5000，但目前既有公告圖資（如生態、斷層帶、非都土地分	1. 國土計畫之功能分區依然是以各種目的事業主管機關現有資料劃設，城鄉單位在劃設前都要與各單位先行溝通與協調。 2. 國土保育區之級距差別是以保育重要性來區分。 3. 感謝來賓指教，會後將作修正。 4. 目前 1/25000 的圖面已無法因應目前需求，所幸目前 1/5000 的製圖技術並無太大問題，再使用 1/25000 的圖也交代不過去。

發言意見（依發言順序）	相關回應
區等）最大比例尺為 1/25000，另區域計畫法規定之比例尺為 1/25000，故其規定 1/5000 其圖資是否重置？經費由誰出？可行性及可操作性須考量。	
行政院海岸巡防署：方世傑科員 依相關政策及法令，配合辦理。	感謝來賓指教。
財政部國有財產局：丁士芬視察 細則第 34 條說明欄宜配合條文修正。	感謝來賓指教，會後將作修正。
農委會漁業署：陳立和 1. 鑒於各目的事業主管機關針對海域利用均有相關規範，對於海洋資源區之利用及管理發生競合時，國土計畫法草案第 27 條規定由中央主管機關擬定主協辦機關，報行政院核定。惟主協辦機關如何認定，權責如何劃分，建議於施行細則予以規範。 2. 有關施行細則草案第 26 條第一項第 2 款條文內容建議改為「漁業資源類：為永續利用與養漁業業資源……」	1. 依本法第 24 條有關規定，由中央主管機關應於國土計畫管理計畫中載明主協辦機關為何。若協調不成可報請上級裁定。 2. 感謝來賓指教，會後將作修正。

**國土計畫法施行細則公聽會
簽到單**

營建署 5 樓大禮堂 2011.01.24

財團法人國土規劃及不動產資訊中心 張元旭 董事長

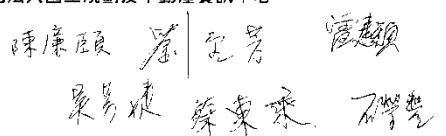


財團法人國土規劃及不動產資訊中心 華昌宜 資深研究員



台北大學法律學系 陳慈陽 教授

財團法人國土規劃及不動產資訊中心



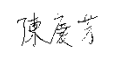
**國土計畫法施行細則公聽會
簽到單**

營建署 5 樓大禮堂 2011.01.24

內政部營建署綜合計畫組



內政部營建署國家公園組



內政部營建署都市計畫組

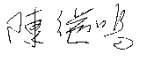
內政部營建署城鄉發展分署

**國土計畫法施行細則公聽會
簽到單**

營建署 5 樓大禮堂 2011.01.24

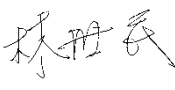
內政部營建署 許文龍 副署長

內政部營建署綜合計畫組 陳繼鳴 組長



內政部營建署綜合計畫組 林秉勳 副組長

內政部營建署 林世民 專門委員



內政部營建署綜合計畫組 廖文弘 技正



**國土計畫法施行細則公聽會
簽到單**

營建署 5 樓大禮堂 2011.01.24

序號	姓名	單位	備註
1	王芊翔	成大都市計所	
2	方世傑	海岸巡防署	
3	曾柏森	永泰不動產	
4	姚卓峰	台灣省漁業	
5	孫窮理	呂呂組	
6	蕭芳怡	成大都市計所	
7	賴士勤	台南市政府	
8	張宇達	國科會	
9	張福銘	漁業署	
10	曾奇章	桃園縣政府	
11	林建誠	全國建築師公會	
12	王翔楠	農業水利局	
13	葉山偉	台南市政府都市局	
14	徐小成	台北市城市局	
15	王士芬	財政部國有財產局	

國土計畫法施行細則公聽會 簽到單			
營建署 5 樓大禮堂 2011.01.24			
序號	姓名	單位	備註
16	洪吉良	臺北市政府都市發展局	
17	溫義澤	"	
18	吳東和	漁業署	
19	葉金惠	"	
20	潘啟文	新北市政府城鄉局	
21	陳明榮	台北大學	
22	黃祥修	林務局	
23	郭富珍	台科政府發展局	
24	林俊宏	文化大學	
25	吳淑芳	文化大學	
26	陳房章		
27	陳喜雲	公路電訊局	
28	黃曉如	高工局	
29	余煒雯	基隆市政府城鄉發展局	
30	方裕欽	高市府都市發展局	

國土計畫法施行細則公聽會 簽到單			
營建署 5 樓大禮堂 2011.01.24			
序號	姓名	單位	備註
31	程建中	中華鳥會	
32	陳聖雄	公視	
33	李怡蓀	地球公民基金會	
34	才崎田	成大計子	
35	曾軍北	計建云	
36	陳建人	海軍工程局	
37	林惠台	水利署	
38	周政訓	中研院國史研究所 全國國語學會	
39	周玲美	中華民國自然保護協會	
40	孫振鴻	台大工學院	
41	陳研汎		
42	張文雄	台大政研所	
43	呂登文	台北國家公園	
44	彭孝雄	環品會	
45	柯文欣	經濟部工業局	

國土計畫法施行細則公聽會 簽到單			
營建署 5 樓大禮堂 2011.01.24			
序號	姓名	單位	備註
46	黃年星	綠黨	召集人黃翰聲
47	陳宏銘	台科大建築系	
48	吳品芳	高工局	
49	呂嘉祥	觀摩家	
50	劉浩亭	營建署	
51	郭信樹	經濟部政務局	
52	顏澤江	行政院農委會	
53	陳俊文	都市發展局 / 國土計畫局聯盟	ecnyue@sigurd.com (郭俊文)
54	張陳也	台灣生態正義基金會	sej@msf.hinet.net
55	林清煌	工程會	
56	劉翔南		
57	張聖恩	環境國際聯盟台灣分會	
58	林金竹	鹿野保護協會	
59			
60			

附錄 4 歷次審查會議-意見回覆表

附錄 4-1：期初審查會議（99 年 7 月 9 日）

審查意見	研處情形
一、賴教授 美蓉 （一）計畫書第 12 頁，「國土計畫法施行細則」初步架構，請將國土計畫法第 6 條有關「氣候變遷」及「民眾參與」之相關規定，予以納入。 （二）計畫書第 16 頁，表 2.國土計畫法草案對國土功能分區劃設規定部分，建議應將「未登錄土地」如何處理納入。 （三）計畫書第 19 頁，第一種農業發展區將「農地重劃區」、「農舍」及「生態社區」納入，是否妥適，請審慎評估。 （四）計畫書第 24 頁，表 7.城鄉發展區之劃設準則摘要表，未來如擬將「生態城市」及「生態社區」納入，應審議研擬其定義。 （五）計畫書第 30 頁，表 10.工作流程與時程預定表中，建議於 9.學者專家座談會前，應先就轉換機制部分，先與地方政府討論，以利於擬具共識。	（一）感謝提供寶貴意見，已於<細則>增列民眾參與之事項。另氣候變遷則建議應於防災綱要計畫中表明。 （二）暫未編定用地依非都市土地使用管制規則第 7 條規定，適用林業用地之管制，故暫列為農業用地。 （三）此處之用語為文獻回顧，非本研究之建議。後續研議過程將注意此點。 （四）此處之用語為文獻回顧，非本研究之建議。後續研議過程將注意此點。 （五）感謝提供寶貴意見，本案將與宜蘭縣政府進行實務面之討論。
二、行政院農業委員會水土保持局 （一）計畫書第 18 頁，表 3.國土保育區三大次分區簡表，將「特定水土保持區」列為第一級國土資源保安區（禁止開發行為），與水土保持法針對特定水土保持區區內禁止任何開發行為，但允許原有合法使用之規定，是否一致，請釐清。 （二）水土保持法第 18 條，對於特定水土保持區有每 5 年應通盤檢討之規定，未來國土保育區如擬解除，是否亦有訂類似機制。	（一）此處之用語為文獻回顧，非本研究之建議。後續研議過程將注意此點。 （一）將於<細則>中建議各級國土計畫通檢啟動、需完成時程。

審查意見	研處情形
三、行政院農業委員會 (一)國土計畫法中對於部門綱要計畫之內容應更具體化，以利相關部會針對未來推動實施可遭遇課題，預擬適當之因應對策。 (二)本會推動「農地資源空間規劃」，針對優良農地之勘選原則，係以適宜性分析為主要研究方法，並以土地之肥沃度等科學依據作為主要考量。 (三)研究參考案例數量建議可再增加。 (四)專家學者座談建議應邀集農地專家與會。 (五)未來研究定案之分區分級劃設原則，建議應說明其優先順序，以供參考。	(一)感謝提供寶貴意見。 (二)感謝提供寶貴意見。以納入農業發展地區劃設之研擬。 (三)感謝提供寶貴意見，將列入後續參考。 (四)感謝提供寶貴意見，將列入後續參考。 (五)感謝提供寶貴意見，將列入後續參考。
四、行政院農業委員會漁業署 (一)海洋資源區海域功能區劃工作，現完成委託規劃研究未來尚需透過部會協商始能定案。在協商時，倘各目的事業主管機關對於海洋資源區之利用及管理發生競合時，其協調處理機制為何，建議在國土計畫法施行細則予以說明。 (二)各目的事業主管機關對於海洋資源地區之利用與管理，已有相關規範，其中包括僅有法令規定者、已有依法令規定完成公告者、使用計畫報經核定者等，是否均得予直接納入海域功能區域劃分原則建議在國土計畫法施行細則予以說明。 (三)國土計畫法草案第 27 條規定，海洋資源地區在未完成海域功能區劃前，應以生態保護、保育或國土保安為原則，並無禁止開發之規定；另國家公園範圍包括陸域與海域，其中海域屬海洋資源區範疇，陸域始納入國土保育區，經查受託單位所提期初報告書及簡報內容，說明海洋資源區在未完成海域功能區劃前禁止開發，國家公園位於國土保育地區部分，建議修正。	(一)感謝提供寶貴意見。將參考國土計畫法第 28,29 條相關內容研擬。 (二)感謝提供寶貴意見。將參考國土計畫法第 27,28 條相關內容研擬。 (三)感謝提供寶貴意見。已建議於國土保育區內增列「國家公園類」一項。屬國家公園範圍者皆劃為此類。

審查意見	研處情形
五、經濟部水利署 本報告與水利署業務直接相關部分為國土保育地區分級、分區之原則及管制強度。本期初報告書提出劃設準則係參考以往多位學者之研究，惟各研究準則不同，尚難看出未來立法可採取方式，部分研究準則亦與水利法目前規定不一致。建議未來採用之劃設準則及管制強度與現行法令一致，以降低未來執行難度。	感謝寶貴意見。後續研議過程將注意此點。
六、財政部賦稅署 非都市土地使用管制規定與現行稅法課徵田賦規定有關，未來國土計畫法落實後，非都市土地使用管制之轉換機制為何？似無探討，建請列入研究。	感謝寶貴意見。轉換機制係於分類分級劃設原則確認後再進行研擬。並需與後續管制規則一併考量。
七、行政院原住民委員會 (一)期初報告內容沒有原住民土地權益保障內容，建議依母法規定納入。 (二)有關原住民族土地權益保障內容，請本會提部分，尚未看到整體規劃內容，無法提供具體內容，惟視國土計畫法涉及國土開發內容及經營管理，應依原住民族基本法第21、22條規定辦理。	(一)感謝寶貴意見。請參見本文結論與建議中補充說明。 (二)感謝寶貴意見。
八、行政院公共工程委員會 (一)簡報資料五(1)土地使用管制之探討，搜集歷年來5個有關國土功能分區劃設原則與土地使用管制轉換機制研究，為增加研究層面之廣度，建議應適度將其他相管研究予以納入。 (二)本案內容與其他相關法令關係密切，建議在舉辦辦專家學者座談會前，應先邀集相關單位先行研議。	(一)感謝寶貴意見。已納入研究報告。 (二)感謝寶貴意見。
九、本署綜合計畫組 / 朱簡任技正慶倫 (一)有關施行細則部分： 1.由於施行細則系母法之補充規定，母法內容若有修正，細則亦應配合調整。有關原住民議題，本署目前係研議納入母法規範中，屆時請規劃單位配合。	(一)遵照辦理。 (二)1.遵照辦理。 2.遵照辦理。 3.已納入報告研究。 4.遵照辦理。 5.感謝寶貴意見。

審查意見	研處情形
2.因應國土計畫法完成立法程序後，相關子法須於半年內發佈實施，故本案執行緊迫；請規劃單位儘速就計畫架構，與相關部會與各縣、市政府進行密切討論，俾利於後續相關座談會及期中簡報會議等具體呈現。 3.建議可參照其他法案之施行細則立法例，配合母法之內容，採分章分式研究。 4.施行細則研究成果，可回饋母法修正之參考。 （二）國土功能分區劃設、劃分與轉移部份： 1.事實上過去相關單位已進行很多農業發展區、國土保育區及海洋資源區之劃設，對於劃設準則已有初步探討，本計畫彙整後，對於劃設國土功能分區及其分類分級之操作準則，應在本案作初步確立，以有效銜接本署下個年度的委託案。 2.目前有很多法令均涉及非都市土地，在國土計畫法施行後，非都市土地相關法規均失去法源，故須針對不同計畫體系之轉換機制為何，審慎考量；且應有一套理論邏輯來交待，應避免以簡單之等號來交待轉換機制。 3.本案牽涉到許多技術性細節，建議除文字敘述外，應藉疊合分析等圖資進行輔助說明。另本部於99年公告實施「變更台灣北、中、南、東部區域計畫第一次通盤檢討」有許多落實國土計畫法理念之具體政策，應一併考量。 4.98年度「海域區土地使用規劃與管理制度之建立」委託案即將結案，除該計畫外，本署亦可提供歷年來有關海域之委託研究成果，請一併納入參考。 5.海域之未登記土地屬國有，請漁業署提供漁業行為排他性相關案例；以及相容或不相容之樣態，俾供後續訂定管制規則之參考。	

審查意見	研處情形
十、本署綜合計畫組一科 (一) 期初報告書之架構，符合本案委託辦理工作內之需求，惟多與甄審階段服務建議書內容相當；鑑於本案之執行期間有限，依合約規定應於 99 年 12 月 31 日結案，且未來除期中簡報外，尚須辦理座談會及公聽會，建議應加速辦理相關作業。 (二) 第二章第三節國土計畫法施行細則初步架構：由於施行細則本身屬於命令的一種，係屬補充性質；施行細則規定的內容應係法令施行時，針對可能碰到的問題，先作規定，以免無法適用；而母法規定應於細則中另定者，亦須一併規定；至於母法已授權另定子法者，應無須在細則中規定。下列議題請就施行細則中一併評估納入： 1. 有關未來直轄市、縣（市）政府執行國土計畫相關業務宜由何單位主辦？ 2. 有關都會區域計畫範圍內各項部門計畫建設時程及經費運用協調機制？ 3. 國土功能分區及其分類分級，是否應訂於細則中明訂？ 4. 國土功能分區範圍圖之比例尺。 (三) 第三章第一、第二節，臚列國土計畫法功能分區劃設規定及專家學者近年來相關之研究計畫，惟未見如何評估彙整分析，以有效納入本計畫之實質內容，請補充。	(一) 遵照辦理。 (二) 遵照辦理。已納入細則內容研擬。 (三) 遵照辦理。已納入報告第三章內容。
十一、主席 (一) 國土計畫法草案立法過程中，部分單位對於條文內容仍有疑慮，請於研究過程中，適時提供寶貴意見，以做為本案研擬國土計畫法施行細則之參考。 (二) 本案研究過程中將召開專家學者座談會與公聽會，以廣泛蒐集各方意見，俾利研究成果更臻於完善。 (三) 國土計畫法草案業經行政院函請立法院審議，且本部及行政院均將其列為優先法	(一) 感謝寶貴意見。 (二) 遵照辦理。 (三) 感謝寶貴意見。

審查意見	研處情形
案，本案如能順利完成，對於本法之推動實施至為重要；本署作業單位並應適時將立法院審議過程中討論之重點與新想法，提供予規劃單位，俾利其預為研擬。	

附錄 4-2：期中審查會議（99 年 10 月 5 日）

審查意見	研處情形
一、行政院農業委員會林務局 （一）計畫書 p49、p50，有關國土保育地區天然災害類之劃設原則，建議增列「（4）為防止天然災害所需要之地區」。 （二）計畫書中有關「國有林自然保護區」部分，請修正為「自然保護區」。 （三）目前本局所經管之林地，係參照各相關法規進行林地之分級分區，同時並予以適當之經營管理。	（一）遵照辦理 （二）遵照辦理 （三）感謝提供寶貴意見
二、行政院農業委員會漁業署 （一）計畫書中有關四種國土功能分區之分析，欠缺海洋資源地區之論述，而偏重陸地上其他三種國土功能分區，建議應予加強。另參照聯合國海洋法公約，為因應各國為爭取擴大專屬經濟海域或大陸礁層範圍，所引發海域國界劃分之爭議，已訂有相關協商規範；針對未來各目的事業主管機關對於海洋資源地區之利用及管理發生競合時，其協調處理機制為何，建議在國土計畫法施行細則予以明確規範。 （二）各目的事業主管機關對於海洋資源地區之利用與管理，已有相關規範，其中包括僅有法令規定者、已依法令規定完成公告者、使用計畫報經核定者等，是否均得予直接納入海域功能區劃之分類或分級，其劃設之優先順序為何？建議在國土計畫法施行細則訂定明確之原則規範。 （三）行政院組織重整後，漁業署仍將隸屬農業部，故有關漁業使用部分仍應劃歸農業發展地區。 （四）本署列為補助對象之漁塭（道路及排水設施），除一般農業區之養殖用地外，仍有部分「養殖生產區發展協會」所經營，但並非完全符合現行之土地使用管制者；本案有關轉換機制部分，對於現有漁塭是否能繼續從事養殖部分，建議應	（一）依據國土計畫法第 27 條規定，若各目的事業主管機關其管理範圍重疊者，由中央主管機關會商擬訂主、協辦機關，報行政院核定。 （二）感謝提供寶貴意見，將參考相關委辦研究案成果，納入本案參考。資料不足部分，本案建議辦理委託後續研究以補足。 （三）陸域部分將視分類分級劃設原則分別歸為農業、城鄉或國土保育地區；海域部分則視情況納入各分類與分級。 （四）依公平性處理原則，本案建議原合法使用者，在轉換後「得為原來合法之使用」；不符合規定使用者，由主管機關進行輔導轉為符合將來土地使用管制。

先行進行廣泛之溝通協商，避免未來產生紛爭。	
三、行政院農業委員會 (一) 本會除配合國土計畫法(草案)進行有關農業發展地區之相關研究外，並同步進行「產業功能分區」之研究。 (二) 有關現存 30 幾萬公頃的高山農業(含山坡地保育區之農牧用地，建議可評估劃為國土保育地區，並藉由國土永續發展基金等相關補償機制，鼓勵調降使用強度，以加強山地資源之保育。 (三) 由於山坡地可利用限度等級查定作業，係以地號為單元；地政單位逕據以作為編定之基準，易造成「魚鱗圖」式之土地編定結果，對於土地使用規劃而言，其結果並不理想。建議未來針對山坡地之土地使用編定，應改以較大範圍或集水區為單元較為恰當。	(一) 感謝提供寶貴意見。本案建議有關農業發展區之劃設，由國土計畫主管機關會商目的事業主管機關辦理之。產業功能分區則屬國土法中之「經營管理計畫」，應由目的事業主管機關辦理，若有需土地辦理土地分區變更，則依國土計畫法規定程序進行辦理。 (二) 感謝提供寶貴意見。已納入農業發展地區劃設原則參考。 (三) 感謝提供寶貴意見。已納入農業發展地區劃設原則參考。
四、內政部地政司 (一) 簡報資料第 28 頁，五、土地使用的管制轉換機制研究(3/3)，表中「國土法用地名稱」，是否將作為未來國土計畫法施行後之法定用語？國土功能分區及其分類、分級，與上開「國土法用地名稱」之關係為何？ (二) 簡報資料中引用相關研究，藉由桃園縣城鄉發展地區及農業發地區之模擬結果，據以進行分類(分級)；是否有套疊現有非都市土地 10 種使用分區及 18 種使用地，並加以驗證未來的轉換準則是否可行？	(一) 此為轉換功能分區研究過程中之暫訂“用詞”，尚待本案後續工作檢討。 (二) 簡報中引用資料茲用於說明本案規劃概念。另個案研究後續將以宜蘭縣之劃設為操作案例，驗證劃設原則與轉換機制之可行性為何。
五、本署綜合計畫組 / 朱簡任技正 慶倫 (一) 有關簡報資料第 28 頁「國土法用地名稱」，係規劃單位所研擬之研究構想，尚未與本署進行更縝密之探討。 (二) 規劃單位所研提之國土功能分區及其分類、分級方式，攸關未來國土再造之遠景，影響範圍至為深	(一) 感謝提供寶貴意見。是否簡化用地名稱將於後續工作會議討論。 (二) 感謝提供寶貴意見，後續工作會議將視情況安排相關目的事業主管單位共同研商。

遠，建議應請各目的事業主管機關表示意見，較為妥適。	
六、主席 (一)國內漁業政策對於採淡水養殖或海水養殖之規劃，影響水資源調配，及鹽化後之土地得否回復供其他使用等議題，應審慎考量。 (二)計畫書及簡報資料對於採用「序位法」，進行部分國土功能分區之分類分級，請規劃單位探討國外相關規定為何。 (三)山坡地未登記土地，採用以「地號為單元」之山坡地可利用限度等級查定結果，作為使用地編定之依據，的確無法呈現空間與資源之關聯性，應重新思考如何進行整體規劃考量。	(一)感謝寶貴意見。納入用地轉換機制之參考。 (二)感謝寶貴意見。 (三)感謝提供寶貴意見。有關山坡地保育區之轉換請見第四章。
七、施教授 鴻志 (一)細則草案第 12 條全國土地使用概念圖，規定比例尺不得小於五十萬分之一；但是對於保育區、農業區、城鄉發展、海洋區的圖幅比例尺，到縣（市）國土計畫及特定區域計畫的計畫尺度是否要交待。 (二)細則草案第 9 條部門綱要計畫、第 10 條景觀綱要計畫、第 11 條防災綱要計畫： 1.第 9 條的內容份量變弱，未來的產業空間、自然資源（水資源）的空間佈局無法提供具體指導。 2.景觀綱要計畫，建議將地景生態加重。 3.防災綱要計畫應加入因應全球氣候變遷調適的策略。 (三)細則草案第 7 條，建議層級性應有系統，其中縣國土計畫之名稱，可否修訂為縣區域計畫，爾後考量主、細之分，才有圖幅比例尺的觀念出現。 (四)細則草案對於辦理機關的建議部分，應就規劃、審議及執行等部分審慎考量。	(一)感謝寶貴意見。縣市層級國土計畫圖比例尺已於第二章細則中補充。 (二)1.部門綱要計畫分為全國、都會區及縣市尺度，本案建議給予計畫內容較大彈性，而非針對各項課題之剛性規範。 2.將於報告中建議本法可重新考量將“景觀”一詞改為“生態地景”（Landscape Ecology）。3.感謝寶貴意見。 (三)縣國土計畫名稱為依循中央主管機關之用語；各層級比例尺將於細則訂定中一體考量。 (四)感謝寶貴意見，將參酌母法相關規定，於細則中補其不足。

八、林董事長 明

(一) 細則草案第 3 條建議修正為「...，由直轄市、縣(市)政府國土管理或城鄉發展之單位為主管單位。」(配合母法第 7 條第三項合併審議之規定)。

(二) 細則草案第 5 條建議與母法第 22 條有關性質重要且在一定規模以上範圍另訂辦法時一併考量，另母法第 19 條之興辦重大公共設施或公用事業是否為部門計畫，宜一併釐清。

(三) 細則草案第 6 條第二項，依以往案例，不同行政轄區，往往不同調，如不依期限辦理，有無更好的補救措施。

(四) 細則草案第 7 條第三項建議文字修正為「前二項之檢討與變更期限，主管機關應依指定之年限完成或於 2 年內修訂完成。」

(五) 母法第 7 條第一項第 4、5 款之「協調」，母法第 21 條「協調不成報行政院決定之」、母法第 28 條之「審議」，建議於細則釐清，以利爾後運作。

(六) 細則草案第 20 條第一項是否增列「或核發國土功能分區證明書」，以利人民運用。如將來國土功能分區登記於土地記簿，則可免核發。

(七) 縣市國土計畫公告時，應否將國土功能分區結果及管制，通知土地所有權人，符合母法第 29 條套疊既有土地使用分區圖之精神，及行政程序法公開之程序，建議於細則研議。

(八) 母法第 23 條第二項有劃設公共設施及公用事業用地，則功能分區內仍有用地存在，其劃設之時機、財務規劃等，建議於細則研議。

(九) 母法第 14 條第四項得申請開許可區位之劃設，是否落實於國土功能分區，屬重疊分區概念，建議併細則草案第 24 條研議。

(一) 感謝寶貴意見。參考納入細則檢討。

(二) 感謝寶貴意見。建議主辦單位另案委託時需留意。

(三) 建議於細則中明訂需依期限辦理。

(四) 已完成修正。

(五) 感謝寶貴意見。參考納入細則檢討。

(六) 感謝寶貴意見。參考納入細則檢討。

(七) 感謝寶貴意見。參考納入細則檢討。

(八) 感謝寶貴意見。參考納入細則檢討。

(九) 感謝寶貴意見。「開發許可制度」由主辦單位另案委託研究中。

(十) 感謝寶貴意見。然國土永續發展基金相關議題已規劃另訂子法「國土永續發展基金獎勵辦法」，超出本案研擬範圍。

(十一) 感謝寶貴意見。相關條文已從細則草案中刪除，但基於土地徵收之重要性，相關議題探討仍於保留於報告書中。

(十二) 感謝寶貴意見。有關原有建地之權利保障，主辦單位將另進行「不符國土功能分區土地、建築物及設施容積移轉辦法」與「不符國土功能分區土地、建築物及設施變更使用或拆除補償辦法」之制訂。

(十)母法第40條國土保育費，是否與森林法之山坡地開發回饋金、農業發展條例之變更使用回饋金之適用範圍重疊，國土保育費之課徵範圍建議研議。 (十一)由於細則無法規範土地徵收條例之適用，故細則草案27條建議刪除，。 (十二)建議增列權利保障一章，可參考都市計畫法台灣省施行細則第27條、第30條規定精神，對於既有合法建地，於國土功能分區中屬相容使用、不相容使用，基於母第六章之規定，如何具體保障，以確保行政府之一般法律原則。	
十、財政部國有財產局（書面意見）： 本局建議修正條文： 第二十八條主管機關依本法第四十七條第一項至第三項規定處罰時，應優先處罰行為人。 主管機關依本法第四十七條第五項規定處罰時，應優先處罰管理人。 說明： 一、配合本法草案第四十七條內容修正第一項，並分列為兩項 二、第二項規定於本法草案第四十七條第四項及第五項已有明定，爰予刪除。	感謝寶貴意見。已納入細則草案修正。
十一、簡教授連貴（書面意見） （一）本計畫配合國土計畫法（草案）審議程序及相關法制之建置，以利未來行政機關研擬國土計畫法相關子法之參考，惟相關工作內容繁雜且廣泛，執行時應廣邀不同領域專家協助，以期落實計劃目標。期中階段已針對施行細則之大致架構與內容，有所論述，研究團隊努力值得肯定。 （二）計畫中引用資料應特別註明出處，以利評估參考。 （三）建議應針對國土計畫法四大功能分區，應先釐清不同分區其定位及屬性範圍，分區及其分類應儘量朝量化努力，另	（一）感謝寶貴意見。 （二）將於期末報告中檢討。 （三）氣候變遷調適將納入防災綱要計畫考量。 （四）感謝寶貴意見。已參考中華民國海下技術協會及台灣世曦公司完成之相關研究計畫報告。 （五）感謝寶貴意見。 （六）感謝寶貴意見。 （七）感謝寶貴意見。 （八）感謝寶貴意見。國土保育及海洋資源地區之劃設屬中央權限、城鄉發展及農業發展地區則屬地方主管機關權限，此已於本法中有明訂。

建議應將氣候極端條件下之衝擊及國土最適調適策略納入考量，如莫拉克颱風後國土復育與保育規劃。 (四)有關海洋資源地區中海域功能區劃與目前都市土地及非都市土地性質不同，建議可參考營建署之相關先期研究報告成果納入。 (五)建議應將離島（如金門、馬祖等）納入規範或建議。 (六)國土計畫法如何能發揮指導功能，應有所評估規劃與建議，以補母法之不足。 (七)海洋資源地區過去較少研究，建議後續應針對海域功能分區特性，建立適當土地管制及編定規則或方法，以利海洋資源之保護、利用與管理。 (八)功能分區之分類分級劃設原則，中央與地方之權責區分應納入研析評估。 (九)國土保育地區天然災害類是否包括海岸災害（依海岸法草案，如暴潮溢淹、海岸侵蝕、洪氾溢淹及地層下陷）應適度澄清說明？ (十)建議強化說明現行土地使用管制方式，如何轉換為國土功能分區及其分類。 (十一)建議加強補充收集國外相關案例，以作為主管機關研擬之參考。	(九)感謝寶貴意見。國土保育地區之分類目的與原則已於第三章中補充。 (十)感謝寶貴意見。已於報告第三、第四章補充。 (十一)感謝寶貴意見，本案由於時程壓力與資源有限，可能無法再進行國外文獻的評析。由於國內相關研究堪稱豐富，應足以做為本案研擬之基礎。若另有需求，建議主辦機關可後續辦理委託相關研究案。
十二、本署綜合計畫組一科（書面意見） (一)請將國土計畫法第 23 條，有關國土功能分區及其分類分級，納入計畫書第二章第二節「施行細則之範疇界定」中；另草案第四章、第 14 條及第 24 條尚缺具體內容，請儘速研擬完成；且條文內容除具體說明立法重點外，並應儘量符合「法制用語」。俾利於後續工作會議及公聽會，有效引導會議針對施行細則（草案）整體架構與實質內容之討論。 (二)由於轉換機制與施行細則（草案）之研訂，為本委託計畫之二大研究重點，	(一)遵照辦理。第 14 條、第 24 條內容已補充，辦理公聽會前擬召開一場專家座談會針對細則（草案）進行通盤審閱，以符合法制用語之一致性。 (二)遵照辦理。 (三)遵照辦理。 (四)遵照辦理。將以宜蘭縣案例成果做為最後呈現。 (五)遵照辦理。請見報告書第四章。 (六)遵照辦理。

且轉換機制之內容，攸關未來土地使用管制制度之運作，如何適度於施行細則（草案）中呈現，以有效彌補母法規定之不足，請併予審慎處理。

（三）計畫書第三章第一節及第二節，臚列國土計畫法對國土功能分區劃設規定，及相關學者專家近年來有關國土功能分區劃設、劃分及變更原則與作業流程相關研究計畫，並於第三節進行「功能分區之分類分級劃設原則」；惟未見如何評估彙整分析，且分類、分級方式與國土計畫法（草案）第 23 條規定不一致之部分（特別是農業發展地區及城鄉發展地區部分），缺乏系統性分析及後續配套作法（是否須進行母法條文之修正，以及條文之調整方向等），請補充。

（四）第三章第四節功能分區之土地使用管制轉換機制探討，缺乏實例探討（非現在泡泡模擬圖，應實際落實到地籍圖），以及相關評數據（例如 Down Zoning 面積及比例），無法證明劃設及劃分原則確實可行，請補充之。

（五）國土計畫法第 23 條規定，功能分區以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地前開轉換機制如何納入處理，請補充之。

（六）請補充期初簡報會議與會委員及各單位之意見，併同歷次工作會議及 99 年 9 月 7 日召開座談會議與會者發言要點之研處情形，納入計畫書。

附錄 4-3：期末審查會議（100 年 3 月 3 日）

審查意見	研處情形
一、行政院農委會 (一) 本計畫將現行之森林區，轉換為未來國土功能分區之國土保育地區，惟本局現已對所轄林地進行分級分區管理，現行分區中之「林木經營區」，尚有生產林木之功能，而細則第 23 條之分類與分級，並無可進行林木生產之規定，將與本局現行管理模式有所落差，建議增列相關規定。 (二) 計畫書第 108 頁，擬將林業用地、農牧用地及養殖用地，一同簡化為農業用地；惟實務上林業用地之使用及管制，均較其他農業使用嚴格，故建議維持原林業用地。	(一) 森林區建議仍以轉換為國土保育地區為原則。唯若依目的事業之經營管理計畫合法使用者，可於未來分區之分類分級土地使用管制規則中做進一步規範，或依不同使用目的、性質，將該地區轉劃為其他功能分區，在本意見可能轉為農業發展地區，因其具有林木生產之功能。 (二) 簡化用地名稱為易於轉換機制之說明。林業用地可依本意見維持原名稱或於簡化用地後之土管規則中給予較嚴格之使用管制。
二、行政院原住民族委員會 (一) 本案之成果應係以行政院通過（目前立法院審議中）草案架構進行研究，對於原住民族基本法規定之精神似無專案之研究。 (二) 原住民族基本法之內容，未於本計畫中被充分考量，應予補充。另計畫書第 3 頁「(四) 國土保育地區原住民族土地及海域經營管理策略訂定原則建議」，計畫書中並無相關論述，亦請一併說明。 (三) P.69-70，有關國土保育地區分級分類，原住民族地區（部落、傳統領域土地、保留地）全部納入第一級管制乙節： 1. 原住民族地區（部落、傳統領域土地、保留地）全部納入第一級管制，管制方式為「除進行保育與經申請核准之科學研究活動外，禁止所有改變自然狀態之行為、設施與開發，並嚴格限制土地使用」，將管制強度最高之分級一體適用於原住民	(一) 感謝寶貴意見。已於第二章 P22 頁補充相關建議事項。 (二) 感謝寶貴意見。已於第二章 P22 頁補充相關建議事項。 (三) P69,P70 為劃設於國土保育地區第一級之現有法令規範研究。國土計畫之擬訂依據國土計畫法第 30 條第 2 項需依原住民基本法並與原住民加強溝通。因此有關原住民地區若劃設為保育區第一級，將不會逾越原住民基本法及原住民保留地開發管理辦法之規定，若有改變原有使用之計畫形成前，需取得原住民的同意始可為之。 (四) 感謝寶貴意見。由於圖資與時間之限制，只能對宜蘭縣礁溪鄉進行模擬。另已於第六章中建議未來可以不同類型之地區進行模擬，包含原民山地鄉之模擬。 (五) 依本法第 23 條有關海洋資源區之分類說明，未明確指出原住民傳統用海分區。本案建議可於「特殊用途類」中新

審查意見	研處情形
族地區之部落、傳統領域土地及保留地，理由為何？以政府目前對於原鄉土地管制作為產生之爭議，此項規劃恐造成更大之爭議，本會建議應予以調整。本會對於此項分及作法評估，原鄉族人應很難接受，如主辦單位仍認此分級屬必要性，建議應強化說明。 2.違反原住民保留地立法旨意：原住民保留地是為保障原住民生計保留給原住民使用，本研究將原住民族地區全部納入第一級管制，只有限制沒有保障，且沒有任何理由或相關論述，違背原住民保留地政策。 3.原住民族基本法第21條第2項：「政府或法令限制原住民族利用原住民族之土地及自然資源時，應與原住民族或原住民諮商，並取得其同意。」。本研究將原住民族地區全部納入第一級管制，如何踐行上開程序，沒有相關論述，請補充說明。 4.本研究將原住民族地區全部納入第一級管制，應研議相關配套，以保障原住民族財產權及生存權。 5.原住民族地區涵蓋55個鄉(鎮、市、區)，但並非全部原住民族地區均位於環境敏感地帶，本研究將原住民族地區全部納入第一級管制，極不合理。 (四) P.99，第四章「土地使用管制轉化機制」係以宜蘭縣礁溪鄉為例試作預擬，考量未來原住民族土地大多編入管制強度、使用限制最高之國土保育地區，建議擇定一處原住民山地鄉，另作一案(國土保育地區)預擬，俾利後續說明。 (五) P.85-86，海洋資源地區分類劃設原則中並未將原住民族傳統用海區納入，與P.89模擬劃設圖有出入，請補充說明。	增有關原住民用海的項目，唯實際規範需進一步研議。P89頁為引用文獻之示意圖，非本案所進行之模擬。另依區域計畫法施行細則修正草案與「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫(第1次通盤檢討)－應莫拉克颱風災害檢討土地使用管制」規定，除現行非都市土地十種分區外增設海域區，其中原住民族傳統使用類為功能分區劃分原則之一，海洋資源地區之原住民族傳統用海區之劃設範圍未來應可爰用。此部分已在第六章建議補充說明。

審查意見	研處情形
三、內政部地政司 (一)計畫書第 113 頁表 24 非都市土地與國土功能區轉換對照表，建請說明下列事項： 1. 逕將非都市使用分區及使用地轉換為國土功能分區，似未能有效解決各界對非都市土地多以現況編定為原則，缺乏計畫指導之缺失。 2. 表中「本案建議簡化」之 11 種用地別，與未來國土功能分區其分類、分級之關係為何？ 3. 未來國土計畫施行後，土地使用管制是否有「用地」類別？若仍將維持「用地」類別，為避免滋生疑義，是否須加以整併或保持現有之 18 種用地別，請審慎考量。 (二)以宜蘭縣礁溪鄉進行國土功能分區劃設之個案研究，是否業將變更區域計畫第 1 次通盤檢討所劃設之 20 類「限制發展地區」，均納入模擬範疇？	(一) 1. 未來轉換並非依現況逕行轉換，而需考量縣市當地實際狀況、資源調查後依本案建議之原則而進行轉換，因此仍具有計畫引導之意涵。 2. 本案建議在轉換過程保留現有編定用地，但進行簡化。唯保留用地之作法似於國土計畫法不符，需於本法中與轉換機制有關條文內容給予補充修訂，此部分須待後續研議。若以保留用地之作法進行轉換，分類分級後之管制規則建議可以簡化後之用地名稱規範之。 3. 同上之說明。 (二) 詳見 P117 頁。唯相關限制發展區之圖資有欠缺，建議進行國土保育地區劃設需強化限制發展區圖資的可得性。
四、行政院農委會漁業署 (一)計畫書第 88 頁，建議將海洋資源地區中的「漁業資源培育區」修改為更明確之名稱「人工魚礁區」及「保護礁區」，並納入「漁業資源利用類」；至「水產動植物繁殖保育區」建議改納入「海洋保護類」。 (二)建議在細則中增列有關「海洋保護地區」之主、協辦機關劃分原則。 (三)細則第 26 條第 1 項第 2 款建議修改為「漁業資源類：為<u>永續</u>利用和養護漁業資源……」。 (四)計畫書第 86 頁及第 89 頁，有關漁港區建議可歸類為港口航運類，其劃設依據及法令，建議調整一致。計畫書第 86 頁，3.漁業資源利用類，劃設原則 1.後段	(一) 感謝寶貴意見。已納入修正。 (二) 有關海洋資源地區主辦機關在中央為內政部，應已明確。協辦機關為各目的事業主管單位。 (三) 感謝寶貴意見。已納入修正。 (四) 感謝寶貴意見。已納入修正。

審查意見	研處情形
文字「及短期內供苗種或待運魚類畜養之場所或設施」，因與劃設原則 2.「人工培育具有經濟價值之魚、貝、介、藻類養殖地區」重複，建議刪除。	
五、財政部國庫署 施行細則第 20 條第 2 項，建議修正為「……主管機關應依規費法之相關規定收取費用」。	感謝寶貴意見。已納入修正。
六、本署國家公園組 （一）依規劃單位建議，國家公園地區將歸為「國土保育地區」之「國家公園類」，惟「海洋資源地區」之「海洋保護類」亦包括國家公園，二者之規定似不一致。建議國家公園地區未來在國土功能分區之定位，應予統一。 （二）施行細則第 30 條第 2 項涉國家公園部分，建議以「國家公園之各種分區均依國家公園計畫進行管制」為原則，進行修正。	（一）感謝寶貴意見。我國國家公園設置有屬全陸地型的、陸地海洋兼具型與以海洋型為主的。依國土計畫法本法意旨，國家公園範圍未來擬訂國土計畫後仍依國家公園法進行管制。因此，本案建議國家公園全數劃為國土保育地區之國家公園類，以便於計畫之劃設分類與管理。有關「海洋保護類」中之國家公園已刪除。 （二）感謝寶貴意見，已於文中修正。
七、經濟部國營會 （一）本報告書之內容詳實，分析步驟具體完整，應予肯定。 （二）建議規劃單位宜依計畫書第 3 頁第二節計畫範圍與內容，「三、對本法修訂及其他相關子法制訂之建議」，依本案之研究心得，提出對其他子法之原則性建議，以提升計畫之完整性。	（一）謝謝指教。 （二）感謝寶貴建議。本案研提之分類分級劃設原則與轉換機制即為與本法有關之「相關子法」重要先期研究成果。例如：開發許可審議相關法令、國土永續基金辦法等，皆與本案研究成果有關。另主辦單位業已委辦其他子法之研究計畫，本案並亦配合進行工作會議研商。

審查意見	研處情形
八、本署綜合計畫組 (一) 由於過去非都市土地之使用分區及使用地，多以現況編定為原則，引發各界對非都市土地使用管制欠缺計畫指導之質疑；國土計畫擬藉由縝密之調查後，劃設國土功能分區及其分類、分級，即係為改善此一缺失而設計。故有關計畫書第四章第二節，「二、非都市土地之轉換」相關內容，應係建構於符合「第三章第三節國土功能分區之分類、分級劃設原則」之前提，所進行之配套機制，而非逕以現行非都市土地轉換為未來之國土功能分區及其分類分級。另期末報告書 108 頁，非都市土地編定用地之轉換，其中有關「簡化功能分區用地」部分，依本案 100 年 2 月 25 日第 6 次工作會議討論，係將其定位為規劃過程之簡化作為，而非實際取代現行非都市土地之 18 種使用地，或作為未來國土功能分區及其分類分級下之「用地」。上開事項請於計畫書中妥予說明，避免造成誤解。 (二) 為利未來國土計畫法實施後之順利接軌，本署已推動下列相關行政措施，請評估納入計畫書之適當內容： 1.99 年 6 月 15 日公告實施「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫第 1 次通盤檢討-配合莫拉克颱風災害加強土地使用管制」，以落實國土計畫法加強國土保育與保安之政策；並將領海範圍內之海域與金門縣及連江縣等離島納入區域計畫實施範圍，亦符合國土功能分區增設「海洋資源地區」之立法意旨。 2.推動修訂「區域計畫法施行細則」部分條文修正(草案)，擬增訂第 13 條之 1:「主管機關依本法第五條擬定區域計畫時，應依據土地資源之主、客觀因素，劃設限制	(一) 有關簡化用地之用語與意涵，配合工作會議結論加以更為明確說明。 (二) 1.已於報告第三章第一節研訂修正。 2~4 已於報告第四章第二節研訂修正。 (三) 配合於報告第五章研訂修正。 (四) 遵照辦理。已於第二章細則條文及第三章功能分區劃設原則補充說明。

審查意見	研處情形
發展地區、條件發展地區、一般發展地區、待發展地區或其他適當地區，並配合非都市土地使用分區及使用地進行重疊管制。」 3.依區域計畫法第 13 條規定辦理「臺灣地區區域計畫第 2 次通盤檢討」，擬將現行北、中、南、東部 4 個區域計畫，改以總編及分編之型態整合為一，可有效銜接未來之「全國國土計畫」。 4.依「推動直轄市、縣（市）擬訂區域計畫方案」，補助各地方政府擬訂直轄市、縣（市）區域計畫，俾利銜接未來之「直轄市、縣（市）國土計畫」。 （三）本案執行過程中所辦理之座談會及公聽會，已於附錄說明相關意見之回應情形。惟第五章座談會及公聽會辦理，相關內容略顯不足，建議應將邀請單位及出席情形（是否符合工作計畫書規定）、經評估納入參採之意見等重新彙整。 （四）請將 100 年 2 月 25 日第 6 次工作會議之決議事項，納入計畫書。	
九、主席 一、本期末簡報內容原則同意，請將與會委員及各單位之意見（如附錄），評估納入本計畫，並依合約規定辦理後續相關事宜。 二、有關行政院原住民族委員會、本部地政司及本署國家公園組所提部分意見，涉及國土計畫法（草案）之立法意旨及政策方向等，請作業單位洽規劃單位，評估於結案前另案召開工作會議研商。	（一）遵照辦理。 （二）配合辦理。

附錄 5 國土計畫法（草案）

國土計畫法（草案）總說明

目前臺灣地區土地經由區域計畫、都市計畫及國家公園計畫等體系進行土地使用管制，衍生下列問題：（一）未將海岸及海域予以宣示，無法突顯海洋國家特色。（二）全國及縣（市）土地未作整體使用規劃，欠缺宏觀願景。（三）未能落實國土保育及保安，造成環境破壞。（四）水、土、林業務未能整合，缺乏有效管理。（五）重要農業生產環境未能確保完整，影響農業經營管理。（六）城鄉地區未能有秩序發展，公共設施缺乏配套規劃。（七）非都市土地實施開發許可缺乏計畫指導。（八）都會區域重大基礎建設缺乏協調機制，影響國際競爭力。（九）對於發展緩慢及具特殊課題之特定區域，亟待加強規劃。（十）部門計畫缺乏國土計畫指導，造成無效率之投資。

參酌先進國家之經驗及作法，未來國土空間發展，應以符合永續發展之世界趨勢，並以因應全球氣候變遷為目標，故亟須整合土地使用計畫及審議之體系，以達成下列目標：（一）有效改善現行都市及非都市土地兩套各行其是之管理制度，以及水、土、林保育事權分散之缺失，建立未來公平、公開及效率之國土利用、管理及發展制度。（二）整合國土資源之保育事權、加強景觀及防災之空間規劃，建立公共建設與土地利用之整體配合及都會區建設之協調機制，提升國際競爭力。（三）提高地方整體規劃之自主性，透過完整之土地資源調查、農業與城鄉發展規劃及其配套公共設施之成長管理機制，確保國土永續發展。爰擬具「國土計畫法」草案，計八章共五十九條，其要點如下：

- 一、本法之立法目的、各級主管機關與其權責、用詞定義、海岸巡防與主管機關辦理海域執法事項及國土規劃之基本原則。（草案第一條至第六條）
- 二、規範各級主管機關應以合議方式審議及研議國土計畫。（草案第七條及第八條）
- 三、國土計畫之種類及其內容應載明之事項。（草案第九條至第十四條）

四、國土計畫之擬訂、審議與核定程序、核定後之公告、公開展覽及復議。

（草案第十五條至第十八條）

五、國土計畫之通盤檢討、檢討變更之時機及辦理程序。（草案第十九條）

六、為配合國土整體發展，並避免重複投資，一定規模以上之部門計畫，應於先期規劃階段與國土計畫主管機關先予協調。（草案第二十二條）

七、國土功能分區劃分為國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，並得依實際需要，再予分類、分級。（草案第二十三條）

八、各目的事業主管機關及直轄市、縣（市）主管機關對於依全國國土計畫劃設之國土功能分區，應配合實施之事項。（草案第二十八條及第二十九條）

九、實施都市計畫地區及國家公園範圍外之土地、建築物及設施，其禁止使用及容許使用之管制規定。（草案第三十一條）。

十、開發許可之適用地區、許可要件、應附書圖文件、許可項目、民眾參與、審查程序、開發者付費原則及審議許可後申請開發者之義務。（草案第三十三條至第四十條）

十一、免辦理變更開發許可之情形。（草案第四十一條）

十二、為保障人民權利，除急迫性之國土保安及生態保育必要外，於直轄市、縣（市）國土計畫由主管機關一併公告實施屆滿二年內，原有土地、建築物及設施得繼續作原來合法使用，或提供獎勵措施使其符合土地使用管制。（草案第四十四條及第四十五條）

十三、直轄市、縣（市）國土計畫於一併公告實施屆滿二年之日起，應依本法規定管制，其土地、建築物及設施，經直轄市、縣（市）主管機關命其變更使用或拆除時所受之損失，得由國土永續發展基金或逐年編列預算予以適當補償；直轄市、縣（市）主管機關依法補償前，得繼續為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。（草案第四十六條）

十四、明列違反土地使用管制之處罰。（草案第四十七條及第四十八條）

十五、推動國土計畫先期規劃研究。（草案第四十九條）

十六、國土永續發展基金之成立與其來源及用途。（草案第五十五條）

十七、本法公布施行後，須俟直轄市、縣（市）國土計畫均公告實施後，現行區域計畫法始予廢止；本法所定之全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫，其擬訂至核定公告實施期間初估合計約需四年，爰訂定此期間應適用之土地使用管制法規，俾資銜接。（草案第三十條及第五十七條）

國土計畫法（草案）

條 文	說 明
第一章 總則	章名
第一條 為確保國土安全及國家永續發展，促進國土資源合理配置，以有效保育自然環境、滿足經濟及社會文化發展之需要，提升生活環境品質，特制定本法。	本法之立法目的。
第二條 本法所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。	列明本法之主管機關。
第三條 本法用詞，定義如下： 一、國土計畫：指針對我國管轄之陸域、海岸、海域等地區，以達成國土永續發展為原則，所訂定引導人口、產業及公共設施等之空間發展計畫。 二、全國國土計畫：指以全國國土為範圍，所訂定目標性、政策性及整體性之國土計畫。 三、都會區域計畫：指遵循全國國土計畫，所訂定都會區域策略性及協調性之國土計畫。 四、特定區域計畫：指遵循全國國土計畫，所訂定跨行政區域或一定地區範圍內解決特殊課題之國土計畫。 五、直轄市、縣（市）國土計畫：指遵循全國國土計畫、都會區域計畫及特定區域計畫，以直轄市、縣（市）行政轄區為範圍，所訂定實質發展及管制之國土計畫。 六、部門綱要計畫：指針對各目的事業主管機關依據各該主管法令擬訂，供公眾使用或促進公共利益涉及空	一、本法之用詞定義。 二、依土地法第一條規定，本法所稱土地，謂水陸及天然富源。故第一款關於國土計畫範圍，採廣義之定義，涵括陸域、海岸及海域等三部分。 三、第四款特定區域計畫內容，依其性質可能包括原住民族地區、河川流域、國家公園或海岸不同性質之特定區域，其多屬跨行政區域或一定地區範圍之特殊課題，須藉由擬訂計畫加以協調整合。 四、第六款之部門綱要計畫，主要為公部門之重大公共建設綱要計畫，係對各目的事業主管機關主管部門計畫提出目標性、政策性及指導性之綱要計畫。 五、第八款之成長管理，適用於開發許可，包括第二章各級國土計畫所須擬訂之成長管理計畫及第三十六條第一款規定之成長管理項目，爰予定義。

間區位之部門計畫，由各級主管機關在各類國土計畫內容中，所訂定之綱要性計畫。 七、國土功能分區：指基於國土保育利用及管理之需要，依土地資源特性所劃分之國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區。 八、成長管理：指為確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標，考量自然環境容受力，公共設施服務水準與財務成本、開發權利義務及損益公平性之均衡，規範城鄉發展之總量及型態，並訂定未來發展地區之適當區位及時程，以促進國土有效利用之土地使用管理政策及作法。	
第四條 中央主管機關應辦理下列事項： 一、全國國土計畫與都會區域計畫之擬訂、審議、公告、變更及實施。 二、特定區域計畫之審議。 三、對直轄市、縣（市）政府推動國土計畫之核定、監督及協調。 四、國土功能分區劃設構想之規劃、釐定及宣導。 五、國土保育地區及海洋資源地區之劃設。 六、土地使用管制、開發許可制度之規劃、釐定及宣導。 七、涉及變更國土功能分區及其分類、分級，或屬國土保育地區或海洋資源地區之開發許可、許可變更及廢止之審議。 八、國土計畫作業完成公告實施前之過渡時期，權利保障制度之規劃、釐定及宣導。	一、第一項及第二項明定中央與地方主管機關之權責分工。 二、第三項所定海域管理範圍之劃定，係指各直轄市、縣（市）之海域管理範圍，與第一項第五款後段所定「海洋資源地區之劃定」係針對國土功能分區及其分類與分級之意涵不同。為便於縣市之海域行政轄區未劃定前，得依本法辦理相關事宜（如受理開發許可、進行土地使用管制等），爰於本項授權由中央主管機關劃設直轄市、縣（市）政府之海域管理範圍。

九、其他全國性國土計畫之策劃、督導及協調。 直轄市、縣（市）主管機關應辦理下列事項： 一、直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂、審議、公告、變更及執行。 二、行政轄區內國土功能分區之規劃及執行。 三、農業發展地區及城鄉發展地區之劃設。 四、土地使用管制、開發許可制度之執行。 五、涉及變更農業發展地區或城鄉發展地區分級之開發許可、許可變更及廢止之審議。 六、國土計畫作業完成公告實施前之過渡時期，權利保障制度之執行。 七、其他直轄市、縣（市）國土計畫之協調及執行。 直轄市、縣（市）主管機關之海域管理範圍，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關，依實際管理需要，於本法施行後二年內劃定完成。海域管理範圍未劃定完成前，由中央主管機關及各目的事業主管機關依其權責管理。	
第五條 依本法執行海域之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關辦理；各級主管機關並得主動辦理之。	考量地方政府於海域執法普遍缺乏執法工具（如船舶）及專門人員，故於海域範圍內，違反本法所需進行之執行取締、蒐證、移送等事項，主要係由海岸巡防機關辦理。惟各級主管機關未來如配合以衛星監控海岸破壞行為，仍應有取締、蒐證、移送等權限，爰明定各級主管機關亦得主動辦理相關事項。
第六條 國土規劃之基本原則如下： 一、國土規劃應主動積極配合國際公約	明定國土規劃之基本原則，採由（國）外而（國）內，由全國而地方，由現在而未來原則，涵括陸域與海域，兼顧農村與都

及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。 二、國土保育地區應以保育及保安為最高指導原則，並限制開發使用，對環境劣化地區應逐漸復育其生態機能。 三、海洋資源地區之保育、防護，除比照前款規定辦理外，對港口、航道、漁業、觀光、能源、礦藏及其他重要資源，應整體規劃利用並增進其產業效益。 四、農業發展地區應確保基本糧食安全，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星散漫之發展。 五、城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適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。 六、都會區域應配合區域特色與整體發展需要，加強跨域整合，達成資源互補、強化區域機能，提升競爭力。 七、特定區域應考量重要自然資源、文化特色、特殊區位、河川流域及其他特定條件，實施整體規劃。 八、政府興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫，應於先期規劃階段，透過國土規劃機制協調整合，避免重複投資，發揮整體建設效益。 九、國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。 十、國土開發、利用及保育應遵循國土計畫，因應氣候變遷，建立國土防災調適機制，並加強景觀規劃功能；依循損益平衡原則，建立公平及有效率之管制機制。	會，強調公平、效益與正義，並以追求環境、經濟與社會之永續發展為目標。
---	---

第七條 中央主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及相關機關代表，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫、都會區域計畫及特定區域計畫擬訂之審議。 二、直轄市、縣（市）國土計畫核定之審議。 三、直轄市、縣（市）國土計畫之復議。 四、部門綱要計畫之協調。 五、各目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫之協調。 六、開發許可、許可變更及廢止之審議。 直轄市、縣（市）主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及相關機關代表，以合議方式辦理下列事項： 一、直轄市、縣（市）國土計畫擬訂之審議。 二、直轄市、縣（市）國土計畫僅涉及變更農業發展地區或城鄉發展地區分級核定之審議。 三、開發許可、許可變更及廢止之審議。 依前二項規定之審議或協調，應與依都市計畫法第七十四條或國家公園法第四條所為審議或協調，依主管機關層級合併辦理。	一、為使國土計畫之審議符合公平公開原則及踐行一定程序，爰於第一項及第二項明定各級主管機關審議、協調相關國土計畫之參與人員及辦理事項。未來將由各級主管機關依權責以行政規則之設置要點規範之。 二、第一項第六款及第二項第三款有關開發許可、許可變更及廢止之審議事項，係分別對於不同規模開發許可計畫之審議等，故中央及直轄市、縣（市）主管機關之職權，尚不致重複。 三、第三項規定各級國土計畫與都市計畫及國家公園所為審議之合議方式，應依其層級合併辦理，以避免疊床架屋。
第八條 中央主管機關應遴聘（派）都會區域計畫範圍內之直轄市、縣（市）主管機關首長、中央機關、民意機關、民間團體及學術機構代表，研議下列事項： 一、都會區域計畫發展課題、目標及策略。 二、都會區域計畫範圍內各項部門計畫	為使都會區域計畫之協調及推動符合公平公開原則及踐行一定程序，爰明定研議都會區域計畫相關事項之參與人員身分及辦理事項。

建設時程及經費運用之協調。 三、其他有關都會區域計畫建設之推行事項。	
第二章 國土計畫之種類及內容	章名
第九條 國土計畫之種類如下： 一、全國國土計畫。 二、都會區域計畫。 三、特定區域計畫。 四、直轄市、縣（市）國土計畫。	國土計畫，包括全國國土、都會區域、特定區域及直轄市、縣（市）國土計畫四種。
第十條 都會區域計畫及特定區域計畫應遵循全國國土計畫；直轄市、縣（市）國土計畫應遵循全國國土計畫、都會區域計畫及特定區域計畫。 依都市計畫法擬訂之都市計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫，應遵循國土計畫。	一、明定全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫、直轄市、縣（市）國土計畫及都市計畫、部門計畫相互間之關係。 二、全國國土計畫、都會區域計畫及直轄市、縣（市）國土計畫之內容，已包括部門綱要計畫在內，其性質係屬對各目的事業主管機關主管部門計畫提出之目標性、政策性及指導性之綱要計畫，故第二項明定部門計畫之訂定應遵循國土計畫。
第十一條 全國國土計畫之內容，應載明下列事項： 一、計畫範圍及計畫年期。 二、國土永續發展目標及成長管理策略。 三、都會區域與特定區域計畫範圍之界定及發展構想。 四、國土功能分區之劃設構想及其土地使用管制原則。 五、國土保育地區與海洋資源地區範圍及其分類、分級之劃設及管理計畫。 六、得申請開發許可區位之劃設原則。 七、部門綱要計畫。 八、國土景觀綱要計畫。 九、國土防災綱要計畫。 十、全國土地使用概念圖。	一、全國國土計畫內容應載明之事項。 二、第二款所定國土永續發展目標，包括人口、產業與重要公共設施及自然資源等之目標規劃；國土成長管理策略，則係達成永續發展目標所為之策略計畫。 三、第四款規定國土功能分區之劃設構想及其土地使用管制原則，為全國國土計畫之計畫內容。 四、第五款關於國土保育地區與海洋資源地區範圍之劃設及管理計畫，亦納入全國國土計畫內容。至於農業發展地區及城鄉發展地區，則由直轄市、縣（市）主管機關依全國國土計畫之國土功能分區劃設構想予以具體落實劃設。

十一、其他相關事項。	五、第六款規定得申請開發許可之劃設原則，係針對國土保育地區－必要性公共設施；農業發展地區－農業發展相關設施；城鄉發展地區－都市發展用地；海洋資源地區－特殊海域需求等相對應之不同條件而劃設。 六、第八款國土景觀綱要計畫，係針對我國國情之特殊需要，列為全國國土計畫內容之一，屬廣義之景觀範疇，包括自然及人文景觀在內，並非僅有狹義之視覺景觀。 七、第九款國土防災綱要計畫，亦係針對我國國情之特殊需要，列為全國國土計畫內容之一。針對整體國土空間發展之需要，訂定關於防災空間需求及因應策略之規劃。 八、第十款所定全國土地使用概念圖，其主要內容係指對全國土地利用作綱要性之規劃。
第十二條 都會區域計畫之內容，應載明下列事項： 一、計畫範圍及計畫年期。 二、全國國土計畫之指導事項。 三、都會區域發展之目標及成長管理計畫。 四、都會區域部門綱要計畫。 五、都會區域景觀綱要計畫。 六、都會區域防災綱要計畫。 七、實施及財務計畫。 八、其他相關事項。	一、都會區域計畫內容應載明之事項。 二、為加強與國際各大都會區域競爭能力，爰明定都會區域計畫中應包括都會區域發展之目標及達成目標而作之策略性成長管理計畫。 三、都會區域計畫內容，其主要重點係在強調部門、景觀及防災計畫之協調整合。
第十三條 特定區域計畫之內容，由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之。	特定區域計畫因有不同性質之考量，故由中央目的事業主管機關會商中央主管機關定之。

第十四條 直轄市、縣（市）國土計畫之內容，應載明下列事項： 一、計畫範圍及計畫年期。 二、上位計畫之指導事項。 三、直轄市、縣（市）之發展目標及成長管理計畫。 四、國土功能分區、分類及分級、得申請開發許可區位之劃設、管理計畫及其土地使用管制。 五、部門綱要計畫。 六、景觀綱要計畫。 七、防災綱要計畫。 八、土地使用整體計畫。 九、實施及財務計畫。 十、其他相關事項。	一、直轄市、縣（市）國土計畫內容應載明之事項。 二、第二款所定上位計畫，指全國國土計畫及涉及該直轄市、縣（市）範圍內之都會區域計畫或特定區域計畫。 三、第四款所定「國土功能分區、分類及分級、得申請開發許可區位之劃設」，在種類上包括國土保育地區、城鄉發展地區、農業發展地區及海洋資源地區。第十一條第五款所定全國國土計畫內容之「國土保育地區與海洋資源地區」，其中國土保育地區及海洋資源地區，為收事權統一之效，未來得由中央劃設權責管理區、分類與分級及訂定管理計畫，並作為土地使用管制事項依據。故除國土保育地區及海洋資源地區承襲全國國土計畫內容外，農業發展地區及城鄉發展地區之劃設，則由直轄市、縣（市）主管機關依全國國土計畫之國土功能分區劃設構想，予以具體落實劃設，並基於可操作、有理想性、不大幅增加成本之原則，將現行非都市土地使用分區及使用地，轉換為國土功能分區及其分類、分級。 四、第八款所定土地使用整體計畫，指將國土功能分區、部門綱要、景觀綱要及防災綱要計畫等疊合，並據以規劃整體土地使用之發展遠景。 五、第十款所定其他相關事項，例如承接全國國土計畫中國土保育地區及其管理計畫。
--	--

第三章 國土計畫之擬訂、公告、變更及實施	章名
第十五條 國土計畫之擬訂、審議及核定程序如下： 一、全國國土計畫：由中央主管機關擬訂、審議，報請行政院核定。 二、都會區域計畫：由中央主管機關擬訂、審議，報請行政院核定。 三、特定區域計畫：由中央目的事業主管機關擬訂，送中央主管機關審議後，報請行政院核定。 四、直轄市、縣（市）國土計畫：由直轄市、縣（市）主管機關擬訂、審議，報請中央主管機關核定。直轄市、縣（市）全部行政轄區均已發布實施都市計畫，其國土計畫得視實際需要與都市計畫主要計畫通盤檢討併同擬訂。 行政院核定前項全國國土計畫、都會區域計畫或特定區域計畫前，得指定機關遴聘（派）學者、專家及相關機關代表先行協商審議。	一、第一項明定各類國土計畫之擬訂、審議及核定程序，均統一採二級審議方式辦理，以兼顧效率及監督機制。 二、第二項明定行政院核定全國國土計畫、都會區域計畫及特定區域計畫前，得指定機關遴聘（派）學者、專家及相關機關代表先行協商審議，以落實監督及提升審議品質。
第十六條 國土計畫之擬訂，應邀集學者、專家、民間團體等舉辦座談會或其他適當方法廣詢意見，並作成紀錄，作為擬訂計畫之參考。 中央主管機關擬訂全國國土計畫，應就都會區域計畫範圍及發展構想，依第八條規定研議；並應就特定區域計畫範圍及發展構想，徵詢有關中央目的事業主管機關及直轄市、縣（市）主管機關意見，列為議題並研擬處理方案，併同參考審議。 國土計畫擬訂後送審議前，應公開	一、為利民眾參與國土計畫之擬訂過程，第一項明定國土計畫擬訂過程中應舉辦座談會或以其他適當方法廣詢民眾意見，以加強民眾參與。 二、第二項明定中央主管機關就全國國土計畫研議過程及徵詢各相關機關意見之處理方式。 三、第三項及第四項明定國土計畫之公開展覽方式、公開展覽期間內民眾或團體提出意見之方式及處理。 四、第五項規定於其他法律就特定區域計畫有特別規定者，從其規定，例如國家公園法即另有關於國家公園計畫之

展覽三十日及舉行說明會，並將公開展覽及說明會之日期及地點登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知；任何人民或團體得於公開展覽期間內，以書面載明姓名或名稱及地址，向該管主管機關提出意見，由該管機關參考審議，併同審議結果及計畫分別報請行政院或中央主管機關核定。 前項審議之進度、結果、陳情意見參採情形及其他有關資訊，應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。 前四項規定，於其他法律就特定區域計畫有特別規定者，從其規定。	規定。 五、為加強審議效率，國土計畫之審議應於一定期限為之，將於本法施行細則中明定。
第十七條 國土計畫經核定後，擬訂機關應於接到核定公文之日起三十日內公告實施，並將計畫函送各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於九十日，並得視實際需要，將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。 直轄市、縣（市）國土計畫未依前項期限公告者，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。	一、國土計畫核定後之公告及公開展覽事宜。為配合時代科技之進步，爰於第一項規定公開展覽方式，除得將計畫內容重點登載於政府公報及新聞紙外，並得以網際網路或其他適當方法廣泛周知。 二、第二項明定直轄市、縣（市）國土計畫未依規定公告之處理。
第十八條 國土計畫擬訂機關對於核定之國土計畫申請復議時，應於接到核定公文之日起三十日內提出，並以一次為限。經復議核定仍維持原核定計畫時，應即依前條第一項規定公告實施。	國土計畫經核定後，研擬機關得申請復議，並以一次為限。復議之審議，須依第七條第一項規定，以合議方式辦理。
第十九條 國土計畫公告實施後，原擬訂之機關應視實際發展情況，全國國土計畫每十年通盤檢討一次，其他國土計畫每五年通盤檢討一次。但有下列情事之	一、第一項明定國土計畫通盤檢討之時程及適時檢討變更之時機。 二、第二項規定國土計畫之檢討變更程序依第十五條至第十八條規定程序，惟為因應第一項但書各款情形之緊急需

一者，得適時檢討變更之： 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變之發生。 二、為避免重大災害之發生。 三、政府為興辦重大公共設施或公用事業計畫。 四、依第七條第一項或第二項規定辦理審議之建議。 五、於直轄市、縣（市）國土計畫中，劃設得申請開發許可之區位申請開發許可。 前項國土計畫之檢討變更，除僅涉變更城鄉發展地區或農業發展地區之分級者，由直轄市、縣（市）主管機關依第七條第二項第二款規定審議核定，及前項第五款依第五章規定程序辦理外，其餘依第十五條至前條規定程序辦理。未依前項規定檢討變更者，行政院或中央主管機關得指定各該原擬訂機關限期為之；必要時並得逕行為之。 第一項國土計畫通盤檢討之事項、政府為興辦重大公共設施或公用事業計畫之性質與規模及前項逕為檢討變更之條件之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。 全國國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依中央主管機關規定期限，辦理直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂或變更。未依限辦理者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十五條至第十七條規定程序辦理。	要，參照都市計畫法第二十七條之體例，規定中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該原擬訂之機關限期為之，必要時並得逕為變更，以有效縮減其行政程序。 三、第三項授權中央主管機關訂定辦法，規範第一項國土計畫通盤檢討之事項、第一項第三款政府為興辦重大公共設施或公用事業計畫之性質與規模及第二項逕為檢討變更之條件。 四、第四項規定直轄市、縣（市）主管機關未依限辦理擬訂或變更直轄市、縣（市）國土計畫，中央主管機關得逕為訂定或變更之。其規定期限，係配合全國國土計畫公告實施後二年內應一併公告實施直轄市、縣（市）國土計畫之規定，必須限期辦理直轄市、縣（市）國土計畫擬訂作業，原則上於全國國土計畫公告實施後二年內，即應完成直轄市、縣（市）國土計畫擬訂作業，並將於本法施行細則中明定。
第二十條 直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，依直轄市、縣（市）國土計畫應擬訂都市計畫或已有計畫而須變更者，當地都市計畫主管機關應按規定期限辦理擬訂或變更。未依限期辦理者，其上級主管機關得代為擬訂或變更	直轄市、縣（市）國土計畫，為轄區內個別都市計畫之上位計畫，故直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，當地都市計畫應配合變更。

之。	
第二十一條 中央目的事業主管機關興辦部門計畫與國土計畫所定部門綱要計畫，執行確有困難時，或二以上中央目的事業主管機關依第十五條第一項第三款所擬訂之特定區域計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定之。	明定中央目的事業主管機關興辦部門計畫，對國土計畫所定事項執行確有困難，或二以上中央目的事業主管機關擬訂之特定區域計畫產生競合時，得報請中央主管機關協調或行政院決定。
第二十二條 各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上部門計畫時，除應遵循國土計畫之指導，並於先期規劃階段，徵詢同級主管機關意見；其涉及國土計畫變更者，應依第十九條規定變更之。 前項性質重要且在一定規模以上範圍之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。	一、第一項明定新興部門計畫應於先期規劃階段，徵得同級主管機關意見，將依據部門綱要計畫提供意見，並規定其涉及國土計畫變更之程序。而所謂先期規劃階段，指計畫初步構想階段，而非已投入大量人力經費之規劃階段。 二、第二項授權中央主管機關訂定辦法，作為認定部門計畫是否屬第一項所定性質重要且在一定規模以上之計畫。
第四章 國土功能分區之劃設及土地使用管制	章名
第二十三條 各國土功能分區，得依下列原則再予分類、分級，並分別訂定不同層級之管制： 一、國土保育地區：依據環境敏感特性，就生態、文化與自然景觀、水資源、天然災害及其他資源保育等型態予以分類，並依保育標的之重要程度，予以分級。 二、農業發展地區：依農業整體發展需要與產業類型及特性予以分類，並依農地資源特性就主、次要或可優先釋出農地等，予以分級。 三、城鄉發展地區：依據都市化程度、交通可及性及公共設施服務水準等，就已發展、再發展及待發展等	一、各國土功能分區之劃設順序為：中央主管機關於全國國土計畫中劃設國土保育地區及海洋資源地區範圍，俾利直轄市、縣（市）國土計畫有所遵循。至於農業發展地區及城鄉發展地區則相對尊重直轄市、縣（市）主管機關權責。故國土保育地區優先劃設，始再劃設其他國土功能分區。而國土功能分區，亦得視實際需要再予分類、分級。 二、國土功能分區之劃設，僅為土地使用未來發展遠景面狀之分界但實際土地使用型態仍存點狀或線狀之樣態，例如公共設施或道路系統，由於都市計畫除土地使用分區外，仍存在公共設施用地及公用事業用地，因此基於一

型態予以分類，並依成長管理、都市機能及城鄉發展需要，予以分級。 四、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展之多元需要，就港口航道、漁業資源利用、礦業資源利用、觀光旅遊、海岸工程、海洋保護、特殊用途及其他使用等類別，進行海域功能區劃予以分類，並依其環境資源特性，考量離岸距離與海水深度之不同、會商有關中央目的事業主管機關，予以分級。 國土功能分區範圍內之都市計畫以外土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。	元化考量，爰於第二項規定都市計畫以外之土地，得視實際需要，劃設公共設施及公用事業用地。至於就全國國土計畫內容與直轄市、縣（市）國土計畫內容中，公共設施及公用事業用地將因不同比例尺精度之要求而呈現不同樣態。
第二十四條 國土保育地區劃設時，中央主管機關應視管理需要劃分權責管理區，並於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫中，協調權責管理區內土地利用管理有關機關，擬訂主、協辦機關，納入全國國土計畫報請行政院核定。 涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行。必要時，得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。 前項環境劣化地區之復育計畫應由第一項之主辦機關會商有關機關擬訂，併同限制居住或強制遷居之安置計畫報行政院核定實施。 前項限制居住或強制遷居及安置計畫所需土地，得依法辦理徵收或撥用。 第二項涉原住民族土地者，除有安全堪虞情事或違法濫建，且經與原住居者諮商取得共識外，不得限制居住或強制遷居。	一、第一項全國國土計畫係由行政院核定，故為加強國土保育地區之事權統一，中央主管機關應於全國國土計畫內容之國土保育地區管理計畫並劃分權責管理區，透過與各目的事業主管機關之協調，擬訂主協辦機關辦理國土利用監測及查報。尤其分類範圍內涉及二以上管理機關權責重疊時，更需由中央主管機關協調整合。至於國土保育範圍調整變更時，其管理權責亦須予以協調。 二、國土保育地區主、協辦機關擬訂原則，包括：中央目的事業主管機關直接取締查報、管制項目較多、分類權責面積較大者等。 三、為加強國土保育與保安，第二項規定涉及國土保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區，土地應維持公有，公有土地管理機關如管理範圍重疊須協調整合時，得由中央主管機關依第一項規定協調之。另對其範圍內環境劣化地區應擬訂復育計畫，加以推動執行。必要時得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居。

	四、第三項及第四項分別規定主辦機關研擬之環境劣化地區之復育計畫，應併同限制居住或強制遷居之安置計畫報行政院核定實施，安置所需土地，得依法辦理徵收或撥用。 五、第五項另規定對於原住民族之限制居住或強制遷居，須其土地有安全堪虞情事或違法濫建，並應取得原居住者共識，始得為之。
第二十五條 農業用地之輔導或獎勵，依下列規定辦理： 一、劃為農業發展地區者，得依農業發展條例及相關法令規定辦理。 二、改劃為國土保育地區者，應改依第四十四條至第四十六條國土保育地區相關規定辦理。 前項改劃為城鄉發展地區且可供開發建築者，停止其輔導或獎勵。	一、第一項明定農業用地之輔導或獎勵方式。 二、第二項明定停止農業用地之輔導或獎勵之情形。
第二十六條 城鄉發展地區之優先發展順序如下： 一、都市計畫整體開發地區。 二、加強推動都市更新地區。 三、都市計畫農業區。 四、新訂、擴大都市計畫地區。 五、實施開發許可地區。 直轄市、縣（市）主管機關於擬訂直轄市、縣（市）國土計畫時，除符合成長管理配套機制外，並應訂定新訂或擴大都市計畫之區位及規模。 原依區域計畫法劃定或編定以設施發展為導向之使用分區或使用地，達一定面積以上者，得視規劃需要調整劃設為城鄉發展地區，並訂定優先順序，依都市計畫法擬訂都市計畫；其供公共使用之公共設施，並應考量公平合理分	一、第一項明定城鄉發展地區之優先發展順序。 二、第二項明定直轄市、縣（市）主管機關於擬訂直轄市、縣（市）國土計畫時，除符合成長管理配套機制外，並應訂定新訂或擴大都市計畫之區位及規模。 三、現行非都市土地，倘若依本法劃設為城鄉發展地區，為利土地使用管制一元化，未來均宜實施都市計畫並依都市計畫法管制。但為考量政府公共設施開闢及擬定都市計畫成本問題，都市計畫以外之鄉村區、工業區、風景區、特定專用區及甲、丙、丁種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地及交通用地等以發展為導向之土地，其達一定面積以上應劃設為城鄉發展地區，並應訂定優先順序納入都市計

擔之原則。 前項一定面積，由中央主管機關定之。	畫管理。未來都市計畫法之修法宜將鄉村聚落納入管理，爰訂定第三項及第四項。 四、另有關現行非都市土地係採現況編定，其範圍內之公共設施均由需地機關規劃及開闢，或基於使用者付費原則由民間開發業者自行開闢，未若都市計畫由計畫擬訂機關劃設及開闢公共設施，因此，非都市土地納入都市計畫管制後，其性質依都市計畫法屬供公共使用之公共設施，自應以公平合理原則共同分擔，以利制度之整合。至於城鄉發展地區中屬於原非都市土地已取得開發許可之土地，在依都市計畫法擬訂都市計畫時，有關原已負擔開發區內公共設施部分，應如何公平合理負擔，現行作法考量開發許可是否已實際開發（即內部公共設施是否已施作）作不同處理，因此基於未來城鄉發展地區一元化管制目標，如何公平合理負擔未來均將由都市計畫法規定。
第二十七條 海洋資源地區在未完成海域功能區劃前，應以生態保護、保育或國土保安為原則。 政府成立海域專責管理機關前，中央主管機關應依海域功能區劃結果，並視管理需要劃分權責管理區，由各該目的事業主管機關進行管理；至其管理範圍重疊者，由中央主管機關會商擬訂主、協辦機關，報行政院核定。	一、第一項明定海洋資源地區在未完成海域功能區劃前，應以生態保護、保育或國土保安為原則。 二、海域專責機關及各目的事業主管機關之權責，在政府組織再造前，仍依現行法規之規定辦理，俟組織再造完成後，再行處理。爰於第二項明定中央主管機關應依海域功能區劃結果，並視管理之需要劃分權責管理區，由各該目的事業主管機關進行管理。
第二十八條 國土計畫公告實施後，各主管機關應協調各目的事業主管機關配合國土功能分區，檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫，送中央主管機關審議通過後，由該目的事業主管機關依該法令規定程序辦理。	各目的事業主管機關對全國國土計畫劃設國土功能分區之應配合事項，尚須依第七條第一項規定以合議方式辦理審議。另其中檢討修正其依法令所公告之有關範圍圖及經營管理計畫，如該管法令並無相關公告範圍圖及經營管理計畫規定，應俟本法

	施行後，配合修正。
第二十九條 直轄市、縣（市）主管機關於擬訂直轄市、縣（市）國土計畫時，應依全國國土計畫國土功能分區之劃設構想及國土保育地區之劃設，製作國土功能分區、分類及分級範圍圖，視自然地形及地籍界線作必要之調整，並將其套疊既有土地使用分區圖，併同直轄市、縣（市）國土計畫報中央主管機關核定。	一、直轄市、縣（市）主管機關應套繪製作國土功能分區、分類及分級範圍圖，除依循全國國土計畫之指導，並可視自然地形及發展現況作必要之調整。 二、既有土地使用分區圖，指計畫公告實施前之當時法律所規範之土地使用分區。目前依區域計畫法辦理之土地使用分區（含編定）圖，其比例尺為五千分之一（或四千八百分之一），其上並有地段、地號，土地所有權人可據以了解其土地使用分區新舊制度之對照。 三、有關國土功能分區範圍圖之比例尺，將於本法施行細則中訂定之。
第三十條 本法施行後，在直轄市、縣（市）國土計畫公告實施前，其土地使用管制，仍依區域計畫法、都市計畫法及國家公園法相關法令規定辦理；直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，直轄市、縣（市）主管機關應依國土功能分區及土地使用管制事項，分別予以不同程度之使用管制；其屬實施都市計畫地區及國家公園地區之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。 為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，其屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。	一、第一項明定本法施行後，於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施前管制法規。 二、第一項所稱國土功能分區及土地使用管制事項，包括國土功能分區劃設與公共設施及公用事業用地之管制事項。 三、非都市土地未來將依國土計畫管制，其中現行與未來之管制原則一致者，依「可操作」、「有理想性」及「不大幅增加成本」等原則，將現行十種使用分區及十八種使用地，歸類為國土功能分區之分類或分級，俾依本法進行管制。而在劃設國土功能分區時，應儘量以既有地籍界限，避免地籍重新分割，造成資源浪費。 四、都市計畫區未來將劃為城鄉發展地區，其中發展型之都市計畫（包括市鎮計畫、鄉街計畫、特定區計畫）可直接適用；至保育型的都市計畫（如大臺北水源特定區計畫）依法先納入城鄉發展地區，未來再依計畫指導檢

	討變更為其他功能分區。 五、國家公園區未來將劃為國土保育地區，其中史蹟保存區、特別景觀區、生態保護區等可直接適用；至於遊憩區及一般管制區，則依國家公園計畫進行管制。 六、第二項明定為尊重原住民族之生活型態與居住需求，有關原住民族土地及海域之經營管理，其屬符合國土計畫內容規定者，得依原住民族基本法及其相關法規之規定辦理。國土計畫擬定過程中，應加強與原住民族之溝通協調。
第三十一條 實施都市計畫地區及國家公園地區以外之土地及有關設施，與國土功能分區使用性質、用途、規模或項目不相容者，應禁止使用。與國土功能分區之使用性質、用途、規模及項目相同或相容者，依下列規定容許使用： 一、與國土功能分區之使用性質、用途、規模及項目相同，得免申請直轄市、縣（市）主管機關核准，逕為容許使用。 二、與國土功能分區之用途、規模或項目不同，使用性質相容，且符合下列情形之一者，應經直轄市、縣（市）主管機關核准者： （一）於國土保育地區，興闢一定規模以上之公共設施、公用事業及國防設施。 （二）於農業發展地區，興闢一定規模以上之公共設施、公用事業、國防及農業產銷必要設施。 （三）於城鄉發展地區，興闢供居住、經濟、交通、觀光、文教、都市發展及其他特定目的需要之設施。	一、直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後之土地使用管制中不相容使用、相同使用及相容使用之規定。由於國土功能分區分為國土保育地區、城鄉發展地區、農業發展地區及海洋資源地區四種，故其管制方式應分別針對加強國土、海域與農地資源保育及因應城鄉多元發展與日俱進需要訂定之。 二、為使未來管制一元化，都市計畫地區及國家公園範圍外之土地使用管制，係參照臺北市土地使用分區管制規則之體例。 三、所謂「與國土功能分區之使用性質、用途、規模及項目相同之容許使用」，指可直接依容許項目使用及申請建築，例如國土保安地區之森林為林業經營或保育所必要之措施；農業發展地區上種植農作物及城鄉發展地區上可建築用地申請建築等；至於「國土功能分區之使用性質、用途及項目相容之容許使用」，指符合國土功能分區使用性質相容但屬小面積公共設施、公用事業、國防設施及農業產銷設施及行政院專案核准之設施等，應擬具興辦事業計畫，設計直轄市、縣（市）

(四) 於海洋資源地區，興闢達一定規模以上之公共設施、公用事業、國防及農業產銷必要設施。 (五) 其他情形特殊或未達一定規模，經中央目的事業主管機關會商中央主管機關，專案報行政院核准之設施。 三、前二款情形，各目的事業主管機關主管法規有特別規定者，並應徵得該目的事業主管機關之同意。 第二十三條有關國土功能分區與其分類、分級之劃設及變更條件，以及與前項不相容使用之性質、用途、規模與項目，相容或相同使用之條件、程序、性質、用途、項目、規模、強度及其他應遵行土地管制事項之規則，由中央主管機關會商直轄市、縣（市）主管機關及有關機關定之。 第一項第二款第一目之使用，應先徵得國土保育、保安有關各目的事業主管機關之同意。	政府簡易核准機制，並以附條件之容許使用辦理土地及建築物使用。另外城鄉發展地區雖係以供都市發展及因應各部門設施使用為主，但其範圍內有原都市計畫地區、非都市土地已開發地區及待發展地區三類，不全然為已發展地區，因此其與國土功能分區之使用性質、用途及項目相容，未達開發許可規模之土地使用行為仍應檢具興辦事業計畫經直轄市、縣（市）政府核准，以確保城鄉發展地區作有秩序之發展，不宜逕為容許使用。 四、第一項第二款各目規定國土功能分區之使用性質、用途及項目相容之容許使用，須經直轄市、縣（市）主管機關核准者，其實就容許使用之樣態已較現行土地使用管制有所限縮，但其中有顯不相容者，例如於國土保育地區及農業發展地區興闢國防設施，係基於國防設施有其特殊性，而視為容許使用。 五、第二項授權中央主管機關訂定國土功能分區與其分類、分級之劃設及變更條件及相關土地管制事項之規則。 六、第一項第一款及第二款情形，如各目的事業主管機關主管法令有特別規定，應徵得有關目的事業主管機關之同意，爰於第三項予以明定。
第三十二條 第十九條、第二十六條、前條及第四十條規定所定公共設施或公用事業之種類及範圍之辦法，由中央主管機關定之。	第十九條、第二十六條、第三十一條及第四十條條文中各公共設施或公用事業之種類及範圍有別，授權中央主管機關另定辦法分別予以規範。
第五章 開發許可	章名
第三十三條 依國土計畫劃設得申請開發許可區位以外之國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地	一、開發基地非屬國土計畫劃設得申請開發許可之區位者，則不得開發，爰於第一項予以明定。

區，禁止開發。 依國土計畫規定，於得申請開發許可之區位，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，須變更國土功能分區及其分類、分級或於同一種國土功能分區下，變更其分類或分級者，應依本章規定申請開發許可。 前項一定規模或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關會商有關機關定之。	二、第二項明定依國土計畫規定，於得申請開發許可之區位，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，須變更國土功能分區及其分類、分級或於同一種國土功能分區下，變更其分類或分級者，應依本章規定申請開發許可。其一定規模或性質特殊土地使用之認定標準，於第三項授權中央主管機關定之。
第三十四條 申請開發許可，應符合下列要件： 一、非屬各目的事業主管機關依法禁止開發之範圍。 二、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意。 三、已依其他相關法令規定經審查通過或同意。 前項申請開發許可屬重大投資開發案件，依法應辦理環境影響評估、實施水土保持之處理與維護者，得採平行作業方式辦理。 前項重大投資開發案件之範圍，由中央主管機關會商有關機關定之。	一、第一項明定得申請開發許可之要件。 二、第一項第二款有關各目的事業主管機關依法禁止者，例如水土保持法第十九條第一項規定特定水土保持區禁止任何開發行為、飲用水管理條例第五條第一項規定水源水質保護區或飲用水取水口一定距離內之地區，不得有污染水源水質之行為。 三、第一項第三款有關相關法令如原住民族基本法、農業發展條例及用水計畫書審查作業要點等。 四、參照都市計畫法第二十七條之二，重大開發計畫得採平行或聯合作業方式之體例，增列第二項及第三項。
第三十五條 申請開發許可者，應填具申請書，並檢具下列書圖、文件，向直轄市、縣（市）主管機關申請： 一、開發計畫。 二、開發地區土地與建築物所有權人及他項權利人之同意證明文件。 三、須一併辦理都市計畫之擬訂或變更者，應檢附都市計畫書圖。 四、其他必要之文件。	明定申請開發許可者，應檢具書圖、文件，向直轄市、縣（市）主管機關申請。
第三十六條 中央主管機關應依各國土功	一、為加強國土資源有效利用，依據國土

能分區之特性，就下列項目及原則訂定開發許可審議規範： 一、成長管理項目： （一）都市發展趨勢之關聯影響。 （二）土地使用相容性。 （三）交通及公共設施服務水準。 （四）自然環境及人為設施容受力。 （五）公共建設計畫時程。 （六）自來水、電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。 二、農業發展地區應以維護農業生產環境之完整性為原則，避免零星變更，並避免使用特定農業經營地區或曾經投資建設重大農業改良設施之土地。 三、對環境保護、自然保育及災害防止為妥適之規劃。並針對計畫範圍內土地，採取彌補或復育該開發使用生態環境損失之有效措施。 四、其他必要之審議項目及原則。	功能分區之特性，賦予不同程度寬嚴之許可條件，例如：國土保育地區－必要性公共設施；農業發展地區－農業發展相關設施；城鄉發展地區－都市發展用地；海洋資源地區－特殊海域需求，並將納入依第三十八條第二項所定之規則予以規範。 二、參照區域計畫法第十五條之二規定，訂定申請開發許可之許可條件及成長管理原則。為有效達到成長管理的目標，必須根據地方發展之背景、需要及所面臨之問題，選擇適當之成長管理策略來解決地方上之問題。其中「公共建設計畫時程」指開發計畫須考量公共設施提供之效率問題。此辦法限制一切新土地開發許可，須建立於公共設施之服務水準足以提供新開發地區之需求。亦即，在開發案審查過程中，必須將開發許可建立於公共設施之承載能力上。 三、許可條件及成長管理原則，將於第三十八條第二項所定之規則中規定。 四、為維護農業環境之完整，第二款明定以不得零星變更農地為審議原則。 五、第三款有關環境保護、自然保育及災害防止為妥適之規劃，包括水資源之取得及排水、水患之防護。
第三十七條 直轄市、縣（市）主管機關於受理開發許可之申請，並經審查符合第三十五條規定者，應即將其開發計畫及國土計畫變更書圖於開發案件所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽三十日及舉行說明會。其須一併辦理都市計畫之擬訂或變更者，程序亦同。 公開展覽期間內，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向受理申請機關提出意見。直轄市、縣（市）主	一、由於依第十五條規定各級國土計畫之擬訂及核定程序，係採二級二審制，另依第十九條規定國土計畫之變更程序亦然，故對於未來採「開發許可」之個案，亦應透過嚴謹之審議程序為之。爰於第一項及第二項明定受理開發許可之程序，並區隔中央與直轄市、縣（市）主管機關之審議權責。有關開發許可之申請除依本條規定外，尚須依第七條第一項及第二項規定以合議方式辦理

管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整前項意見，依下列程序辦理： 一、開發計畫涉及變更國土功能分區及其分類、分級，或屬國土保育地區或海洋資源地區者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關依第七條第一項規定審議許可。 二、開發計畫僅涉及變更國土功能分區之分類、分級者，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關依第七條第一項規定審議許可。其計畫在一定規模以下且非屬國土保育地區或海洋資源地區者，得視需要委辦直轄市、縣（市）主管機關依第七條第二項規定審議許可。 三、開發計畫屬農業發展地區或城鄉發展地區，且僅涉及變更國土功能分區之分級者，由直轄市、縣（市）主管機關依第七條第二項規定審議許可。 前項第一款及第二款涉及變更全國國土計畫、都會區域計畫或特定區域計畫者，由中央主管機關或中央目的事業主管機關依第十五條第一項規定程序，報行政院核定。	二、第三項明定第二項規定各款所稱涉及變更全國國土計畫、都會區域計畫或特定區域計畫，須報請行政院核定，係考量第十五條有關前開國土計畫之核定機關均係行政院，因此有關開發許可涉及變更全國國土計畫、都會區域計畫或特定區域計畫者，自應依第十五條之核定程序辦理。
第三十八條 申請開發案經依前條規定審議通過後，得許可開發。直轄市、縣（市）主管機關應將經許可之計畫書圖、文件，併同須擬訂或變更之都市計畫書圖，函送各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於九十日，並得視實際需要，將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。 前四條審議之項目、規模、範圍、計畫性質、審議規範、應備書圖、文件	一、第一項明定開發許可核准後之公開展覽事宜。 二、參照現行區域計畫法第十五條之二第二項之規定，於第二項授權訂定審議規則，將於審議規則中對不同國土功能分區申請開發許可，作寬嚴不同標準之規定，以鼓勵城鄉發展地區集約有效使用。

格式、辦理程序、開發期限及其他應遵行事項之規則，由中央主管機關會商有關機關定之。	
第三十九條 各級主管機關依第三十七條第二項規定辦理許可審議，應於九十日內作成審查結論，並將審查結論送達申請人。但有特殊情形者，得延長一次；其延長期間，不得超過原規定期限。 直轄市、縣（市）主管機關不依第三十七條第二項第一款及第二款規定，將案件報請中央主管機關審議，或不依前項規定期限審議者，中央主管機關得命其於一定期限內為之；屆期仍不為者，申請人得申請中央主管機關逕為辦理許可審議。	參照環境影響評估法第十三條與區域計畫法第十五條之四及第十五條之五之體例，於第一項明定審議開發許可之期限應於九十日內完成；必要時得延長一次。第二項規定申請人於直轄市、縣（市）主管機關未依限辦理時，得請中央主管機關逕為辦理許可審議。
第四十條 申請開發許可者依第三十七條規定取得開發許可，於公開展覽期滿後，應先辦理下列事項，始得依許可計畫進行後續開發： 一、完成開發區內可建築用地及相關設施之整地排水工程。 二、除其他法律另有規定從其規定辦理外，應將開發區內應登記為直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）管有之公共設施用地完成分割、移轉登記為各該直轄市、縣（市）或鄉（鎮、市）有。 三、分別向直轄市、縣（市）主管機關及中央主管機關繳交開發影響費及國土保育費。 前項第三款開發影響費及國土保育費，應作為改善或增建相關公共設施及辦理國土保育有關事項之用。 涉及都市計畫之擬訂或變更者，由當地直轄市、縣（市）都市計畫主管機	一、本條參照區域計畫法第十五條之三規定申請開發許可之義務予以明定。 二、按促進產業升級條例第三十一條規定開發工業區時應繳交回饋金，並設置工業區開發基金；森林法第四十八條之一規定設置造林基金，將山坡地開發利用者繳交之回饋金納入基金來源之一；農業發展條例第十二條規定農業用地之變更，應視事業性質繳交回饋金，並設置農業發展基金等規定，與第一項第三款之國土保育費之繳交義務，應先作釐清，考量未來仍依本法規定為準，或由國土保育費收取後依性質分配予上開基金，相關法律視狀況配合調整修正，以避免法律競合適用，而有重複收取之問題。 三、開發影響費及國土保育費必要時得分期繳納，於第五項之辦法中訂定。 四、本法開發影響費之收取與區域計畫法第十五條之三之開發影響費相同，係基於開發許可獲准，將帶來地區性之

關視實際需要，據以發布實施都市計畫。當地直轄市、縣（市）都市計畫主管機關未依規定發布者，中央主管機關得代為發布之。 第一項開發之程序、期程、作業方式、負擔與其他應盡義務、與當地直轄市、縣（市）主管機關簽訂協議事項、未依許可計畫開發之後續處理及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項及第二項開發影響費及國土保育費之收費方式、費額（率）、範圍、用途及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。 第一項及第二項開發影響費得成立基金；其收支、保管及運用之自治法規，由直轄市、縣（市）主管機關會商有關機關定之。	之開發活動，產生服務人口成長與地方經濟所需之公共設施需求問題，以及伴隨開發活動所可能造成之地區環境衝擊問題，應由造成外部成本之申請人負擔，因此，開發影響費可說是基於成長付費概念下之一種特別公課。 五、另外，對申請開發許可者收取國土保育費，係基於開發利得之回饋及因本法規定國土保育地區不得申請開發許可之嚴格限制，造成可開發地區之機會利得，亦即開發者付費及維護公共利益原則下收取之費用，因此國土保育費亦屬特別公課。
第四十一條 依本法經開發許可者，應依許可之開發計畫內容進行開發。 各主管機關核准開發許可後，申請人如須變更開發計畫內容，應依第三十四條至前條規定辦理。但無須變更國土功能分區、分類或分級，且符合一定條件者，得檢附配置計畫書、圖，報請直轄市、縣（市）主管機關備查，免辦理開發許可之變更。 前項一定條件及其相關事項之辦法，由中央主管機關定之。	一、直轄市、縣（市）主管機關核准開發許可後，如欲變更開發計畫，其符合一定條件，例如不增加建築基地面積及地號；不增加土地使用強度，不變更土地使用性質、不變更原開發許可之主要公共設施及公用事業規定者，為簡政便民，不須再循原核定程序辦理，而得檢附配置計畫書、圖，報請直轄市、縣（市）主管機關備查，免辦理開發許可之變更。爰於第一項予以明定。 二、第二項授權中央主管機關就前項一定條件另定辦法規定。
第四十二條 依本法實施開發許可之地區，未依許可計畫內容進行開發或申請人主動申請廢止原許可之開發計畫者，得由各級主管機關依第七條第一項或第二項規定審議後，廢止其開發許可之一部或全部，其已移轉登記為公有之土地與繳交之開發影響費及國土保育	一、第一項及第二項明定實施開發許可之地區，應依許可計畫內容（包括期限）開發使用，未依許可計畫內容進行開發或申請人主動申請廢止原許可之開發計畫者，得由各級主管機關廢止其開發許可之一部或全部，且申請開發者不得要求補償。

費不予發還，其廢止部分之土地應視性質回復為原來之國土功能分區使用，並視實際需要檢討變更都市計畫。 依前項所為之廢止，申請開發許可者不得要求補償。	二、現行都市計畫法中並無相關廢止之規定，惟可依該法辦理變更都市計畫，未來本法施行時，都市計畫法應配合修正。有關開發許可之廢止，尚須依第七條第一項及第二項規定以合議方式辦理。
第四十三條 申請開發許可且須一併辦理新訂、擴大或變更都市計畫者，不適用都市計畫法第十一條、第十三條、第十八條至第二十一條、第二十三條第三項、第二十七條及第二十八條規定之程序。 本章開發許可規定，除前項規定外，於都市計畫地區如都市計畫法及其相關法規有規定者，從其規定。	一、為管制一元化及利於開發許可制於都市計畫地區實施之接軌，申請開發許可且一併辦理新訂、擴大或變更都市計畫者，應排除都市計畫法之擬訂地區、擬定機關及核定發布等程序規定，未來則應配合修正都市計畫法，爰於第一項予以明定。 二、第二項明定都市計畫地區如都市計畫法有特別規定，得從其規定。
第六章 權利之保障	章名
第四十四條 直轄市、縣（市）國土計畫依第五十七條一併公告實施之日起二年內，國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區內原依區域計畫法編定之合法使用土地、建築物及設施，與其土地使用管制內容不符者，於依第四十五條及第四十六條獎勵或補償前，得依原使用分區與使用地及其他法律規定辦理土地使用管制。但為辦理第二十四條第二項環境劣化地區之復育計畫，須確保國土保安及生態保育之必要者，仍應依本法管制。 政府為國土保安及生態保育之緊急需要，有取得前項國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區之土地、建築物及設施之必要者，得由各目的事業主管機關依其主管法律或土地徵收條例協議價購，協議不成得予徵收；於依法價購或徵收前，得為原來之合法使用。	一、直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，依據第三十一條規定，應依國土功能分區實施不同程度管制，惟為確保人民權利，爰於第一項規定除政府因急迫性之國土保安及生態保育需要應依本法管制外，在直轄市、縣（市）國土計畫由主管機關一併公告實施屆滿二年內，國土保育地區原有土地、建築物及設施得繼續作原來合法使用。同理，海洋資源地區及農業發展地區之權利保障亦作相同之規定。 二、第二項係屬急迫性之國土保安及生態保育，例如經常發生天然災害地區，而需要前項土地、建築物及設施，其所涉及範圍（即剝奪人民財產權），指自然生態環境嚴重劣化、急需復育之地區。 三、有關國土功能分區之變更，若係依各目的事業主管法令或都市計畫法規定辦理，涉「既有權利保障」者，應由

前二項之管制事項，於依第三十一條第二項訂定之規則中定之。	各目的事業主管法令或都市計畫法規定，先行妥予處理後，再納入國土計畫體系銜接之。 四、第三項規定前二項之管制事項，授權於第三十一條第二項規定之規則定之，其「管制事項」應將前二項有關「得繼續作原來合法使用」之相關規定與內容，一併納入。
第四十五條 原依區域計畫法編定之合法使用土地、建築物及設施，與國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區土地使用管制內容不符者，各主管機關得依第五十五條所定國土永續發展基金之用途，訂定優先次序予以提供獎勵，或以容積移轉方式辦理，使其符合國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區土地使用管制。 前項容積移轉之送出基地種類、可移出容積訂定方式、可移入容積地區範圍、接受基地可移入容積上限、換算公式、移轉方式、作業方法、辦理程序及應備書件等事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項獎勵對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關擬訂，報請行政院核定。	一、依據行政院訂頒限制發展地區救助、回饋、補償處理原則，第一項明定國土保育地區土地使用管制之土地及既有設施之原有權益如為公益及特別犧牲者，得依第五十五條所定國土永續發展基金之用途，訂定優先次序予以提供獎勵。 二、參考文化資產保存法第三十五條及都市計畫法第八十三條之一，第二項並規定因國土功能分區之劃設而限制其土地使用強度，得辦理容積移轉，以獎勵其符合土地使用管制之規定。 三、第三項授權中央主管機關擬訂第一項獎勵對象、金額基準、範圍等事項之辦法，並報請行政院核定。
第四十六條 原依區域計畫法編定之合法使用土地、建築物及設施，與國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區土地使用管制內容不符者，除依其他法令或前條第一項已接受獎勵或容積移轉外，於直轄市、縣（市）國土計畫依第五十七條規定一併公告實施屆滿二年之日起，應依本法管制，其土地、建築物及設施，經直轄市、縣（市）主管機關命其變更使用或拆除時所受之損	一、原依區域計畫法編定之合法使用土地、建築物及設施，與國土保育地區、海洋資源地區及農業發展地區土地使用管制內容不符者，除依其他法令或前條第一項已接受獎勵或容積移轉外，仍有部分土地未能依國土計畫法管制，因此有關配合維持原有合法權益政策實施原有區域計畫法之土地使用管制部分，應訂期限及可行配套措施為宣示政府加強國土保育決心，爰

失，得由第五十五條所定國土永續發展基金或逐年編列預算予以適當補償。直轄市、縣（市）主管機關依法補償前，得繼續為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。 前項妨礙目的較輕之使用管制事項，於依第三十一條第二項訂定之規則中定之。 第一項有關補償金額、方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之	於第一項明定二年之期限，期限一到應依本法管制，並由政府逐年編列預算予以適當補償。 二、為強調人民既有權益之保障，明定如政府未來未能編列相關預算時，必須考量原有合法權益，爰於第一項並規定在直轄市、縣（市）主管機關未依法適當補償前，得繼續為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。 三、有關土地使用管制內容不符者，應依輕重緩急予以分級處理，進行取締、補償或鼓勵遷移。
第七章 罰則	章名
第四十七條 有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人、土地或地上物使用人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰： 一、違反第三十三條第一項規定，於得申請開發許可區位以外之國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區或海洋資源地區，擅自開發。 二、違反第二十四條第二項規定，於環境劣化地區從事開發或使用。 於得申請開發許可之地區，有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人、土地或地上物使用人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰： 一、違反第三十三條第二項規定，未經許可而從事一定規模以上或性質特殊之土地開發。 二、違反第四十一條第一項規定，未依許可之計畫內容進行開發。 有下列情形之一者，由該管直轄市、縣（市）主管機關處行為人、土地	一、明定違反本法相關禁止或管制事項之罰則，並參照土石採取法及水土保持法之體例，依其情節輕重，於第一項至第三項訂定不同額度之罰鍰。 二、為加強違規使用之嚇阻作用，於第四項規定依第一項至第三項規定處罰者，其所使用之機具得予沒入，並得命其限期變更使用、停止使用或恢復原狀；屆期不遵行者，得按次處罰。必要時，並得停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。 三、處罰對象原則依序為：行為人、使用人、其次為管理人或所有人。惟為避免無法發現行為人、土地或地上物使用人時，土地遭違法開發使用之情形無人負責予以恢復原狀，且考量土地管理人或使用人因容許或重大過失，致其土地遭違法開發使用，對於其土地原有使用情形亦應負恢復原狀之責任，爰明定第五項。

或地上物使用人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰： 一、違反第三十一條第二項所定土地管制事項之規則，從事與國土功能分區不相容之使用性質、用途、規模或項目。 二、違反第三十一條第二項所定土地管制事項之規則，從事與國土功能分區相容之條件、程序、性質、用途、項目、規模、強度或其他應遵行事項不符之使用。 依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣（市）主管機關得將其所使用之機具沒入，並得命其限期變更使用、停止使用或恢復原狀；屆期不遵行者，得按次處罰。必要時，並得停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施。 第一項、第二項或第三項情形，因故無法發現行為人、土地或地上物使用人時，土地管理人或所有人因容許或重大過失，致其土地遭違法開發、使用，直轄市、縣（市）主管機關得限期命土地或地上物管理人或所有人變更使用、停止使用或恢復原狀；屆期不遵行者，依第一項、第二項或第三項規定按次處罰。	
第四十八條 有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災害者，處七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金；因而致人於死者，處五年以上十二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一千萬元以下罰金；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣七百萬元以下罰金。 犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不論屬於犯罪行為人與否，沒收之。	鑒於目前地方農地盜採砂石情形嚴重，並考慮立法之衡平性及比例原則，參照水土保持法第三十二條之規定，就違反第四十七條規定致不能恢復原狀或釀成災害者，明定違反土地使用管制之刑罰；其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不論屬於犯罪行為人與否，均沒收之。

第八章 附則	章名
第四十九條 為擬訂國土計畫，中央主管機關應會同有關機關建立國土資訊系統，定期從事國土資源調查及土地利用監測；各有關機關並應配合提供必要之資料。 前項國土資源調查、土地利用監測、國土資訊系統之建立及運用之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。	一、第一項規定中央主管機關應會同有關機關建立國土計畫資訊系統及從事國土調查分析應用，同時各有關機關應配合提供必要之資料。 二、基於國土調查及國土計畫資訊系統之實施，必須有更詳盡之作業規定，故於第二項規定由中央主管機關會商有關機關訂定辦法。有關定期從事國土調查分析應用之期程或發生天然災害時之臨時調查，將於辦法中訂定。
第五十條 各級主管機關因擬訂或變更國土計畫須派員進入公、私有土地或建築物勘查或測量時，其所有權人、占有人、管理人或使用人不得拒絕。但進入國防設施用地，應經該國防設施用地主管機關同意。 前項測量人員進入公、私有土地或建築物勘查或測量時，應出示執行職務有關之證明文件或顯示足資辨別之標誌；於進入建築物或設有圍障之土地勘查或測量前，應於七日前通知其所有權人、占有人、管理人或使用人。 為實施前項調查或勘測，必須遷移或拆除地上障礙物，致所有權人、占有人、管理人或使用人遭受損失者，應予協議補償；協議不成時，其屬私有者，得依法徵收。	參照國土測繪法第九條及第十一條規定，明定各級主管機關為擬定或變更國土計畫，而須進行土地或建築物勘查或測量之相關處理程序及後續損失補償。
第五十一條 政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土計畫先期規劃研究。 前項國土規劃研究之經費來源，得由國土永續發展基金撥入。	為全國國土計畫、都會區域計畫及直轄市、縣（市）國土計畫之長期規劃研究需要經費龐大，且地方政府普遍財政困難及擬訂計畫人才有限，爰規定政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土計畫先期規劃研究。
第五十二條 特定區域計畫中有關特定區域之保育、利用、開發與管理之條	有關海岸、海域、河川流域、原住民族地區、國家公園及發展緩慢地區等一定地區範圍內發展緩慢及特殊課題之需要，應由

件、程序及其他應遵行事項，其他法律有規定者，從其規定。	中央目的事業主管機關擬訂及推動特定區域計畫，基於該地區之特殊性，爰明定於保育、利用、開發及管理之條件及程序等事項，其他法律另有較嚴格規定者，從其規定。
第五十三條 開發許可內容涉及依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密之事項或限制、禁止公開者，不適用第三十七條及第三十八條有關公開展覽及計畫內容公告周知之規定。	參照政府資訊公開法第十八條規定，將開發許可內容涉及依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密之事項或限制、禁止公開者，為避免洩密之情事，爰明定不適用第三十七條及第三十八條有關公開展覽及計畫公告周知之規定。
第五十四條 各級主管機關依本法應收取規費之標準，由中央主管機關定之。	一、各主管機關依本法為第三十一條第二項容許使用或第三十七條第二項開發許可之審議時，應收取審查費，爰明定本條，以利相關審議業務費用預算之編列。 二、由於依本法辦理開發許可與容許使用所需收取之審查費用之收費標準，須由中央主管機關統一訂定，爰予明確授權。
第五十五條 中央主管機關應成立國土永續發展基金，其基金來源如下： 一、依第四十條規定所收取之國土保育費。 二、政府循預算程序之撥款。 三、自來水事業機構繳交之一定比率費用。 四、電力事業機構繳交之一定比率費用。 五、民間捐贈。 六、本基金孳息收入。 七、其他收入。 前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，政府應每年自公共建設計畫經費編列預算移撥。中央主管機關並得逐年編列預算。 第一項第三款及第四款事業機構繳交之費用，得由其事業收費外附徵之；	一、為落實國土之保育，本於開發者付費、財源穩健、維護公共利益及資源有效規劃整合原則，第一項及第二項明定中央主管機關應成立國土永續發展基金，基金之來源除依第四十條所收取之國土保育費外，尚包括政府每年自公共建設計畫經費編列預算移撥，另再由自來水及電力事業機構繳交之國土復育費加以挹注，以利執行。 二、國土保育地區之補償，原本係由各目的事業主管機關依法辦理，例如國家公園每年均編列相關預算取得保育地區之土地，惟仍有不足。為鼓勵國土保育地區及農業發展地區之土地作符合保育之使用，爰成立國土永續發展基金予以適度獎勵，各目的事業主管機關仍應依法編列相關預算補償，不得因基金之設置而託詞不予辦理。

其一定比率費用之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關定之。 國土永續發展基金之用途如下： 一、國土保育地區及農業發展地區之獎勵。 二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。 三、支應依本法規定辦理之價購、徵收、補償及遷居所需支出。 四、其他國土保育事項。	三、配合第二十四條、第三十條增列有關國土復育、遷居安置措施及原住民族土地之特別規定；第四十四條至第四十六條有關既有權利保障等規定，基於國土復育工作有利於水資源及電力資源之保護及運用，第三項爰明定政府可向自來水及電力事業機構徵收一定比率費用，並做為國土永續發展基金來源之一。 四、第四項明定國土永續發展基金之用途。
第五十六條 直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第四十七條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。 前項一定比率、檢舉土地違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，由中央主管機關會商有關機關擬訂，報請行政院核定。	一、為加強稽查土地違規使用，第一項明定由依第四十七條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。 二、第二項授權中央主管機關擬訂一定比率與檢舉土地違規使用獎勵之對象、金額基準及範圍等事項之辦法，並報請行政院核定。
第五十七條 本法施行後二年內應公告實施全國國土計畫，全國國土計畫公告實施後二年內，直轄市、縣（市）國土計畫應由中央主管機關指定日期，請直轄市、縣（市）主管機關一併公告實施。 直轄市、縣（市）國土計畫均公告實施後，區域計畫法不再適用。	一、第一項明定全國國土計畫及各直轄市、縣（市）國土計畫公告期限，同時為避免造成直轄市、縣（市）一線之隔管制不同之疑慮，特規定直轄市、縣（市）國土計畫應由中央主管機關指定日期，請直轄市、縣（市）主管機關一併公告實施。 二、第二項明定於直轄市、縣（市）國土計畫均公告實施後，區域計畫法不再適用。
第五十八條 本法施行細則，由中央主管機關定之。	本法施行細則之訂定。
第五十九條 本法施行日期，由行政院定之。	本法之施行日期。

研究人員：

計畫主持人：

張元旭（國土規劃及不動產資訊中心 董事長）

協同主持人：

華昌宜（國土規劃及不動產資訊中心 資深研究員）

陳慈陽（台北大學法律學系 教授）

顧問：

王瑞興（前地政司科長、現兼南投縣都委會委員）

林 明（前台灣省地政處 副處長）

研究人員：

石榮豐（專案經理 / 國土規劃及不動產資訊中心 副研究員）

曾建穎（專任研究 / 國土規劃及不動產資訊中心 助理研究員）

曾瓊慧（兼任研究 / 國土規劃及不動產資訊中心 兼任研究員）

楊筑甯（兼任研究 / 國土規劃及不動產資訊中心 專任研究員）

本案政策指導：

營建署綜合計畫組