

內政部營建署 開會通知單

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國109年1月9日

發文字號：營署綜字第1091002946號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如備註1

開會事由：國土計畫土地使用管制相關事宜第18次研商會議

開會時間：109年1月20日(星期一)上午9時30分

開會地點：本署107會議室（臺北市松山區八德路2段342號）

主持人：林組長秉勳

聯絡人及電話：蔡侑蒼8771-2968
bleedtsai@cpami.gov.tw

出席者：行政院農業委員會、經濟部、經濟部商業司、礦務局、本部消防署、地政司、本署城鄉發展分署、綜合計畫組(林副組長世民、張簡任技正順勝、廖簡任技正文弘、王簡任正工程司兼組長文林、蔡科長玉滿)

列席者：國立成功大學

副本：本署秘書室、綜合計畫組(1科、2科)

備註：

一、檢附會議議程資料1份，敬請攜帶與會；案內事宜如涉及所屬，並請代為轉知出席。

二、本署來賓車位有限，請儘量搭乘大眾運輸工具。

國土計畫土地使用管制相關事宜第 18 次研商會議

壹、背景說明

依據 105 年 5 月 1 日施行之國土計畫法（以下簡稱本法）第 45 條規定：「中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施全國國土計畫。（第 1 項）直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、縣（市）國土計畫；並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後二年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。（第 2 項）直轄市、縣（市）主管機關依前項公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用。（第 3 項）」是以，於本法施行後 6 年內，現行非都市土地將依據本法進行管制。

又依本法第 23 條第 2 項規定：「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。」

為使非都市土地使用管制順利銜接，同時強化計畫引導土地使用之管制原則，本部刻研議以國土功能分區分類取代現行非都市土地使用分區、研訂使用地編定類別，並據以研訂「國土計畫土地使用管制規則」（草案）相關內容。為該管制內容更臻完善，本署自 106 年起就國土計畫土地使用管制之「使用項目及其細目」及「國

土功能分區分類之容許情形」等研訂成果，分別依土地使用設施以及國土功能分區分類等類型，邀集有關機關召開 15 次研商會議討論有案。

為後續研訂國土計畫土地使用管制規則，爰本次會議就「礦業使用及其設施」、「土石採取及其設施」及「事業用爆炸物販賣及儲存設施」議題，邀集有關機關研商，俾利納入管制規則條文及附表完整規範。

貳、討論議題

議題一、礦業使用及其設施於各國土功能分區分類下之容許使用情形？

說明：

（一）現行土地使用管制規定

依據現行非都市土地使用管制規則第 6 條附表 1 規定，「礦石開採」之容許使用情形如下：

表 1 各種使用地容許使用項目及許可使用細目表（摘錄）

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
		免經申請許可使用細目	需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目	
林業用地	礦石開採		1. 探採礦	一、本款各目不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。 二、本款各目事業計畫使用面積超過二公頃者，需報經區域計畫擬定機關許可。
			2. 貯礦場及廢土堆積場	

			3. 臨時性工寮、炸藥庫	
			4. 水土保持設施	
			5. 運載礦石之索道相關設施	
			6. 其他在礦業上必要之非固定性工程設施及其附屬設施	
礦業用地	礦石開採		1. 探採礦	本款各目不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。
			2. 貯礦場及廢土堆積場	
			3. 礦業廠庫或其所需房屋	
			4. 水土保持設施	
			5. 其他在礦業上必要之工程設施及其附屬設施	

(二) 現況分析

1. 經濟部統計資料

(1) 依據經濟部 108 年 10 月 17 日函送意見及資料，礦業開發以「礦牀賦存(天然地質條件所形成)」為最主要條件，因此礦產資源可開發區位取決於礦產資源生成區位，一般而言，礦業權者依礦業法規定申請設定之礦業權範圍(礦區)，通常為礦產資源賦存良好區域，爰該局前以 107 年 10 月 18 日及同年 11 月 2 日函提供礦產資源分布建議區位，即是參考當時礦區資料彙整提供，惟現存礦區資料則會因礦業權撤銷、廢止或自行廢業等因素而有所異動。查目前礦區及依礦業法核定之礦業用地統計資料，非屬石油、天然氣礦(主

要為大理石、蛇紋石、白雲石等)，其礦業權數計 151 個，礦區面積約 19,573 公頃，礦業用地面積為 1,409 公頃；石油、天然氣礦之礦業權數計 20 個，其中陸域之石油、天然氣礦區面積約 13,804 公頃，礦業用地面積 3 公頃，而海域之石油、天然氣礦區面積為 51,822,700 公頃，尚無核定礦業用地。

(2)另查早期為能有計畫開發國內具開發潛力之礦產資源，並配合政府水泥產業東移，逐步停止西部石灰石礦開採政策，爰針對東部地區礦產資源進行開發研究規劃，包括和平礦業專業區、豐田礦業專業區、向陽礦業專業區、玉里礦業專業區、瑞穗礦業專業區及蘭崁山礦業專業區等 6 區，其中和平礦業專業區、豐田礦業專業區及向陽礦業專業區之規劃範圍並經前臺灣省政府建設廳公告在案，考量專業區具有礦床賦存集中及富有開發潛力之特性，因此併同上述礦產資源賦存良好區域，提供本署及地方政府參考。

(3)針對臺灣水泥公司和平分公司和平廠，相關說明如下：

①查為因應早期政府推動水泥產業東移政策，行政院於 80 年 1 月 14 日臺八十經字第 1650 號函核准「花蓮縣和平水泥專業區計畫」，同年行政院環境保護署完成「和平水泥專業區計畫環境影響評估報告」審查，由於水泥製造業具有依附於礦源所在地生產之特色，又其水泥產量尚需港口運輸，因此該計畫包含工業區、礦

區及工業專用港三部分，其中礦區範圍為水泥廠西側及西南側山區之和平及和仁地區，總計 2,600 公頃土地為計劃大理石礦區。

②為落實行政院 80 年 1 月 14 日臺八十經字第 1650 號函說明二、(五) 指示事項：「…礦區之開採，應採聯合方式並以平臺階段式採掘，利用直井（豎井）方式運輸…」爰針對礦區開發計畫，經濟部奉行政院秘書處 86 年 12 月 9 日臺八六經 48265 號函示辦理「花蓮縣和平水泥專業區礦區開發計畫」，行政院並於 87 年 10 月 28 日臺 87 經 53038 號函同意核定「花蓮縣和平水泥專業區礦區開發計畫」為重大建設計畫，作為供應和平水泥專業原料來源。

③本署 108 年 10 月 2 日函說明表示，城鄉發展地區第二類之二之劃設條件之一為屬行政院核定之重大建設計畫且屬應申請變更編定案件，惟查「花蓮縣和平水泥專業區礦區開發計畫」報告書規劃內容以：「…行政院核准為重大建設計畫後，礦業用地之變更編定即可依『非都市土地使用管制規則』第十二條第二項但書之規定辦理，則本水泥專業區約 2,600 公頃礦區內各礦業權者，申請核定礦業用地時，依程序向臺灣省礦務局核定其申請案後，各礦業權者即可據以向花蓮縣政府地政單位申請逕行變更編定為礦業用地，此時在土地使用編定變更程序才算完成…」爰此，變更編定為礦業用地之程序似分別由各礦業權者辦理，考量

「花蓮縣和平水泥專業區礦區開發計畫」為行政院核定之上位計畫，建議礦區範圍劃設為適當國土功能分區分類或於土地使用管制上訂定合宜規範，以作為未來土地使用指導之遵循。

2. 以經濟部礦務局 108 年 10 月 17 日前開函送資料進行分析如下：

(1) 礦區：

- ① 現行區域計畫下之編定類別大多為林業用地及國土保安用地，分別佔總面積 81% 及 4%（如表 2）。
- ② 依據本署模擬之國土功能分區分類套疊分析，大多為國土保育地區第 1 類及農業發展地區第 3 類，分別佔總面積 70% 及 20%；至國土保育地區第 2 類僅佔 6%（如表 3）。

表 2 礦區分布範圍之使用地編定類別及面積

使用地類別	面積（公頃）	比例
甲種建築用地	0.4929	0.00%
乙種建築用地	1.8893	0.01%
丙種建築用地	11.8386	0.06%
丁種建築用地	2.7543	0.01%
特定目的事業用地	21.1885	0.11%
遊憩用地	0.0798	0.00%
農牧用地	1819.868	9.12%
林業用地	16241.67	81.37%
養殖用地	0.0252	0.00%
水利用地	53.1861	0.27%
交通用地	25.7216	0.13%
礦業用地	495.3527	2.48%

窯業用地	0.0034	0.00%
殯葬用地	1.0736	0.01%
國土保安用地	787.9685	3.95%
暫未編定	380.9663	1.91%
都市計畫	116.7592	0.58%
總計	19960.83	100.00%

表 3 礦區分布範圍之國土功能分區分類及面積

國土功能分區分類	面積（公頃）	比例
國保一	14015.6	70.22%
國保二	1107.67	5.55%
國保三	22.5451	0.11%
國保四	1.584	0.01%
海洋一之一	0.6428	0.00%
海洋二	0.7875	0.00%
海洋三	0.6128	0.00%
農業一	6.2186	0.03%
農業二	10.976	0.05%
農業三	4056.12	20.32%
農業四	1.4369	0.01%
城鄉一	115.428	0.58%
城鄉二之一	42.8589	0.21%
城鄉二之二	73.6789	0.37%
城鄉三	0.0195	0.00%
空白地	504.624	2.53%
總計	19960.8	100.00%

(2)石油天然氣礦

- ①現行區域計畫下之編定類別大多為農牧用地及林業用地，分別佔總面積 62%及 11%（如表 4）。
- ②依據本署模擬之國土功能分區分類套疊分析，大多為農業發展地區第 3 類及農業發展地區

第 1 類，分別佔總面積 40%及 18%（如表 5）。

表 4 石油天然氣礦分布範圍之使用地編定類別及面積

使用地類別	面積（公頃）	比例
甲種建築用地	95.8487	0.46%
乙種建築用地	437.4759	2.11%
丙種建築用地	339.7671	1.64%
丁種建築用地	265.242	1.28%
特定目的事業用地	227.6927	1.10%
遊憩用地	68.9317	0.33%
農牧用地	12848.25	62.02%
林業用地	2198.648	10.61%
養殖用地	8.3786	0.04%
水利用地	861.1372	4.16%
交通用地	894.4763	4.32%
礦業用地	2.3043	0.01%
窯業用地	30.707	0.15%
殯葬用地	204.6179	0.99%
國土保安用地	185.2849	0.89%
暫未編定	257.6264	1.24%
都市計畫	1789.04	8.64%
總計	20715.43	100.00%

表 5 石油天然氣礦分布範圍之國土功能分區分類及面積

國土功能分區分類	面積（公頃）	比例
國保一	1113.85	5.38%
國保二	178.527	0.86%
國保四	46.2404	0.22%
農業一	3721.49	17.96%
農業二	2277.47	10.99%
農業三	8255.61	39.85%
農業四	658.191	3.18%
農業五	308.283	1.49%
城鄉一	1450.86	7.00%
城鄉二之一	264.005	1.27%

城鄉二之二	112.212	0.54%
空白地	2328.69	11.24%
總計	20715.4	100.00%

(3)礦業專業區

①現行區域計畫下之編定類別大多為林業用地及國土保安用地，分別佔總面積 88%及 5%（如表 6）。

②依據本署模擬之國土功能分區分類套疊分析，大多為國土保育地區第 1 類及農業發展地區第 3 類，分別佔總面積 94%及 3%；至國土保育地區第 2 類僅佔 1%（如表 7）。

表 6 礦業專業區分布範圍之使用地編定類別及面積

使用地類別	面積（公頃）	比例
乙種建築用地	1.5974	0.02%
丙種建築用地	0.0104	0.00%
特定目的事業用地	1.8723	0.02%
遊憩用地	0	0.00%
農牧用地	168.319	1.98%
林業用地	7518.49	88.28%
水利用地	7.8527	0.09%
交通用地	40.4167	0.47%
礦業用地	256.185	3.01%
殯葬用地	0.192	0.00%
國土保安用地	424.847	4.99%
暫未編定	0.5486	0.01%
都市計畫	95.9688	1.13%
總計	8516.3	100.00%

表 7 礦業專業區分布範圍之國土功能分區分類及面積

國土功能分區分類	面積（公頃）	比例
國保一	7997.53	93.91%
國保二	71.2101	0.84%
國保三	5.4017	0.06%
農業二	0.0006	0.00%
農業三	252.312	2.96%
農業四	1.129	0.01%
城鄉一	95.9896	1.13%
城鄉二之一	40.8931	0.48%
城鄉二之二	0.0176	0.00%
城鄉三	0.4292	0.01%
空白地	51.3866	0.60%
總計	8516.3	100.00%

（三）有關機關單位意見

為研議礦石開採及其設施後續於國土功能分區分類下之容許使用情形，本署於 106 年 9 月 12 日邀集經濟部礦務局、行政院農業委員會、林務局等有關機關研商，是次會議決議略以：「擬申請礦石開採及其設施：得於國土保育地區第 2 類、農業發展地區第 3 類申請使用」。有關機關單位於近期內就前開方向提出意見如下：

1. 有關協會、公會及業者陳情意見

包含花蓮縣經濟礦產協會等有關單位陳情意見摘要如表 8。

表 8 礦業相關協會、公會及業者陳情意見彙整表

時間	單位	陳情意見
108.08.28	花蓮縣經濟礦產協會	1. 理由：(1)依據行政院民國 85 年 9 月 19 日 85 建礦字第 32130 號公告，已將花蓮縣和平水泥專業區礦區開發計畫核定為重大建設計畫。(2)本區內礦

		區均屬現已開採中礦區。 2. 建議事項：建議花蓮縣政府於國土計畫法內空間計畫將「和仁礦業專業區」編定為國保二。
108.08.30	臺灣區石礦業同業公會	建請在宜蘭、花蓮、臺東、屏東、高雄、臺南、嘉義、雲林、南投、苗栗、新竹、新北、臺北等各縣市政府將現有礦區及礦業資源賦存的地區，已核定（包括曾經核定）礦業用地及規劃公告之礦業專業區，排除在國保第一類區域外，或列為特定目的事業用地內。
108.08.30	向陽礦業股份有限公司	國家重要資源滑石雲母礦區，在臺東國土計畫案，懇請列入國土保育地區國二範圍。
108.09.12	臺灣水泥公司和平分公司和平廠	本廠位處於「花蓮縣和平水泥專業區」，生產原料大理石來源自臺泥和平石礦、臺泥寶來石礦、合盛原石礦、金昌石礦四礦，渠等礦場均位於和平水泥專業區礦場開發專區，其中寶來石礦及合盛原石礦因部分礦區位於林業用地，故以申請「容許使用」方式作為礦區開發使用，為前經行政院專案核定，核已符合國土計畫法中「城鄉發展地區 2-2」劃設條件，請花蓮縣政府重啟「和平水泥專區礦場開發專區」之國土功能分區分類規劃，相應調整「和平水泥專業區礦場開發專區」之國土功能分區劃設。
108.09.20	理新礦業股份有限公司	本礦區已於 86 年 9 月 9 日八六建礦字第 033233 號臺灣省政府建設廳公告為豐田礦業專業區。請將豐田礦業專業區劃為第二類國土保育區，本礦區也將配合生態環保政策進行開發。

2. 經濟部礦務局

- (1) 考量礦與土石均屬附著於土地之經濟資源物質，其土地使用性質有異於一般地上物之開發利用，因具有區位不可替代之特性，建議以資源賦存角度考量，以不違背國土計畫法定劃定原則下，在土地使用管制上再予研議適度或有條件放寬原則，如由中央目的事業主管機關報經行政院指定之礦產或土石資源開發計畫（土石資源專區），

及在經中央目的事業主管機關會商相關機關審認具有區位不可替代性之礦產或土石資源，仍得於國土保育地區第一類申請使用，並以加強審核強度等方式管理，以其衡平經濟發展與環境保育。

(2)使用項目「礦石開採及其設施」部分，建議使用項目名稱修正為「礦業使用及其設施」，以符礦業法規範範疇。另針對使用細目「石油、天然氣探採礦」，經考量石油、天然氣礦具有戰略與民生等產業需求，且其開採方式有別於其他露天階段式與坑道開採模式，對於地表與周遭環境衝擊程度較低，爰建議調整增加其他分區分類（如城鄉發展地區第 2-1 類）得申請使用。

（四）建議處理方向

1. 參考經濟部礦務局建議，「礦石開採及其設施」使用項目名稱將配合礦業法規修正為「礦業使用及其設施」。
2. 有關礦業相關協會、公會或業者建議將礦區或礦業專業區劃設為城鄉發展地區第 2-2 類、國土保育地區第 2 類等相關意見，因依全國國土計畫規定，礦區或礦業專業區尚非國土功能分區分類之劃設條件，無法直接將既有礦區或礦業專業區逕行劃設為城鄉發展地區第 2-2 類、國土保育地區第 2 類，仍應依照各國土功能分區分類劃設條件辦理。
3. 惟依前開分析，既有之礦區及礦業專業區多分布於國土保育地區第 1 類及農業發展地區第 3 類，爰本

署前會商有關機關初步決定礦業使用等相關使用項目得於國土保育地區第 2 類及農業發展地區第 3 類容許使用之政策方向，確有檢討必要。

4. 礦產確實為附著於土地之經濟資源物質，具有區位不可替代之特性，考量既有之「礦區」或「礦業專業區」係經行政院或中央礦業主管機關核定，又考量國內自給料源缺少，礦石開採對產業及國家經濟發展有所影響。基於前開因素，爰既有經行政院或中央礦業主管機關會商相關機關審認，具區位不可替代性之「礦區（含石油天然氣礦）」或「礦業專業區」，調整為「得於所在國土功能分區分類申請『礦業使用及其設施』」。
5. 至未來倘有新申請之礦區或礦業專業區，原則仍應位於國土保育地區第 2 類及農業發展地區第 3 類（如表 9），方得申請前開使用項目。另考量該使用項目之特殊性，原則應依國土計畫法第 24 條規定，向國土計畫主管機關申請使用許可。

表 9 礦業使用及其設施之容許使用情形

使用項目	細目	國土保育地區		農業發展地區					城鄉發展地區	
		國 1	國 2	農 1	農 2	農 3	農 4		城 2-1	城 3
							非原 民土 地	原民 土地		
礦業使用 及其設施	探採礦（不含石 油、天然氣礦）	×	○	×	×	○	×	×	×	×
	石油、天然氣探採 礦	×	○	×	○	○	×	×	×	×
	貯礦場及廢土堆 積場	×	○	×	×	○	×	×	×	×

火藥庫相關設施	×	○	×	×	○	×	×	×	×
礦業廠庫或其所需房屋	×	○	×	×	○	×	×	×	×
運輸設施（含道路、載運礦石之索道相關設施等）	○	○	○	○	○	○	○	○	○
其他在礦業上必要之工程設施及其附屬設施	×	○	×	×	○	×	×	×	×

6. 另就經濟部礦務局建議屬「中央目的事業主管機關報經行政院指定之『礦產』」或「經中央目的事業主管機關會商相關機關審認具有區位不可替代性之『礦產』」者，亦得於國土保育地區第 1 類申請「礦石開採及其設施」使用 1 節，前開 2 類『礦產』範疇所指為何；其中須報經行政院指定者是否同時符合行政院核定之重大政策或重大建設計畫等條件；又會商有關機關過程中，是否會將使用國土保育地區第 1 類土地之必要性、特殊性、具公共性等納入考量，請經濟部礦務局再予協助說明
7. 又針對依礦業法申請礦業權以及礦業使用之土地，依現行非都市土地使用管制規則申請容許使用或變更編定之程序為何，請本部地政司協助說明。

擬辦：請經濟部及本部地政司等有關機關協助表示意見，並請作業單位參考相關意見修正後，將前開建議處理方向納入國土計畫土地使用管制規則研擬參考。

議題二、土石採取及其設施於各國土功能分區分類下之容許使用情形？

說明：

(一) 現行土地使用管制規定

依據現行非都市土地使用管制規則第 6 條附表 1 規定，「土石採取」之容許使用情形如下：

表 10 各種使用地容許使用項目及許可使用細目表（摘錄）

使用地類別	容許使用項目	許可使用細目		附帶條件
		免經申請許可 使用細目	需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目	
農牧用地	採取土石（特定農業區、一般農業區、森林區及特定專用區除外）		土石採取	一、本款各目不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。 二、採取當地土石(限於採掘、儲存及搬運，不包括設置破碎、洗、選作業場所)，並應依非都市土地農牧用地容許採許土石審查作業要點規定辦理。但位於全國區域計畫規定之沿海一般保護區者，需經保護區主管機關許可。
林業用地	採取土石		1. 土石採取	一、本款各目不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區。 二、本款各目的事業計畫使用面積不得超過 2 公頃。
			2. 土石採取場	

礦業用地	採取土石		3. 土石採取廠房暨產品加工之設施	
			4. 水土保持設施	
			5. 其他在土石業上必要之工程設施及附屬設施	
			1. 土石採取	本款各目不得位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區
			2. 土石採取場	
			3. 土石採取廠房暨產品加工之設施	
			4. 水土保持設施	
			5. 砂石堆置、儲運、土石碎解洗選場及其一貫作業之預辦混泥土場、瀝青拌合場（包括純以外購砂石碎解洗選場設置及其儲運、堆置）	
			6. 其他在土石業上必要之工程設施及附屬設備	

（二）現況分析

1. 經濟部統計資料

- (1) 依據經濟部 108 年 10 月 17 日函送意見及資料，鑒於我國砂石供需政策係以確保國內砂石資源長期穩定供應為目標，在基於砂石原料自給自足、多元供應等之發展構想下，業經行政院環境保護署完成砂石開採供應政策環評，並經行政院 108 年 3 月 20 日核定「砂石穩定供應推動方案」作為上位政策之依循。在經評估未來中長期砂石供

需情勢，及為因應河川及進口等料源短缺情勢，亟需發展陸上土石資源開發，而土石資源賦存及開發區位，與礦產資源同樣受資源生成地區影響，根據該局早期調查報告，我國雖擁有豐富的陸上砂石資源，但其分布不平均，品質差異大，以土石資源品質最為適用營建用骨材進行區分，可分為佳級骨材、中級骨材及低級骨材等三類，其中位於平（農）地土石資源基於現行整體國土規劃及糧食安全考量，原則迴避開採，因此未來政策朝向取用山坡地土石資源，並主要以中級至佳級骨材為主。為配合砂石骨材品質之分布，該局早期以完成土石資源區及開發潛力區為研究調查，為因應時空環境變遷，已重新檢討未來發展區位，相關發展建議業以該局 107 年 10 月 18 日函提供。

- (2)另為確保臺灣北部地區營建及公共工程所需砂石供應，已評估砂石資源賦存區位，並經分析土地利用現況及區位適宜性後，初步擇定宜蘭縣粗坑土石資源作為未來供應北區砂石來源並啟動辦理土石專區先期規劃作業，預計於 109 年完成「宜蘭縣粗坑地區設置土石採取專區中程個案計畫」構想書，擬提報行政院核定後執行。為使土石採取專區得順利推動，爰建議本署及地方政府於研訂土地使用管制及地方國土計畫作業時，納入考量並訂定妥適規範。

2. 以經濟部礦務局 108 年 10 月 17 日前開函送資料，目前全國土石資源建議區位計有 31 處，就該 31 處

進行分析如下：

(1)現行區域計畫下之編定類別大多為農牧用地及林業用地，分別佔總面積 68%及 21%(如表 11)。

(2)依據本署模擬之國土功能分區分類套疊分析，大多為農業發展地區第 1 類、農業發展地區第 3 類，分別佔總面積 32%、23%；至國土保育地區第 1 類及第 2 類則分別佔 15%及 6% (如表 12)。

表 11 土石資源建議區位分布範圍之使用地編定類別及面積

使用地類別	面積（公頃）	比例
甲種建築用地	19	0.25%
乙種建築用地	17	0.22%
丙種建築用地	16	0.21%
丁種建築用地	26	0.34%
特定目的事業用地	67	0.88%
遊憩用地	4	0.05%
農牧用地	5,164	68.11%
林業用地	1,591	20.98%
養殖用地	0	0.00%
水利用地	235	3.10%
交通用地	155	2.04%
礦業用地	1	0.01%
窯業用地	8	0.11%
殯葬用地	64	0.84%
國土保安用地	138	1.82%
暫未編定	78	1.03%
總計	7,582	100.00%

表 12 土石資源建議區位分布範圍之國土功能分區分類及面積

國土功能分區分類	面積（公頃）	比例
國保一	1,159	15.29%
國保二	422	5.57%
農業一	2,393	31.56%

農業二	323	4.26%
農業三	1,716	22.63%
農業四	19	0.25%
城鄉一	124	1.64%
城鄉二之一	932	12.29%
城鄉二之二	101	1.33%
空白地	393	5.18%
總計	7,582	100.00%

(三) 有關機關單位意見

1. 為研議土石採取後續於國土功能分區分類下之容許使用情形，本署於 106 年 9 月 12 日邀集經濟部礦務局、行政院農業委員會、林務局等有關機關研商，是次會議情形如下：

(1) 經濟部礦務局表示：

① 經濟部(礦務局)為辦理非都市土地農牧用地採取土石申請案件之審查作業，於徵詢農委會、各直轄市(縣)市政府等相關單位意見後，依土石採取法及非都市土地使用管制規則第 6 條第 5 項訂定「非都市土地農牧用地容許採取土石審查作業要點」，並以經濟部中華民國 95 年 3 月 9 日經礦字第 09502780410 號令發布施行。前述要點第 2 點業已規範：「土石採取案件申請容許使用，以無須回填之坡地土石為原則」。

② 考量我國民情，平(農)地土石採取案件易衍生違規作為，(養殖)水池或填埋異物而不符土地編定使用管制的情況，故目前陸上土石採取案件均(受理)坡地土石案件；早年平地土石採取

案件(2件)中已依法變更為一般農業區礦業用地(均無實際開挖)者，現土石採取人已申請註銷(廢止)原許可，尚未依法變更用地者則仍依程序(即不贊同平農地變更編定挖取土石的政策態度)處理。

③土石資源依使用目的不同，而有地域分布之差異，難以全面性依人為方式行政劃分進而引導使用，仍可參採日本「國土利用計畫法」及其「森林法」、「農地法」等許可或轉用審議機制。故建議於國土保育地區第二類及農業發展地區第三類有條件容許使用外，延續目前經濟(礦務局)有關「非都市土地農牧用地容許採取土石審查作業要點」之作法，於法制作業可行情況下，授權經濟部礦務局會銜農委會發布審議規則，或授權農委會發布審議規則，或於國土計畫土地使用管制規則下增訂特定目的容許使用規範。

④有關「國保二」或「農發三」下的「林業用地」之容許使用審查方式，則不妨比照農牧用地容許使用審議方式，援引「申請租用國有林事業區林班地為礦業用地審核注意事項」為範本，邀集各地方政府檢討修正為適當且可操作內容，使各縣市、縣市政府於受理有關「私有土地經編定為林業用」而欲興辦土石採取之業者，有所審查憑依並依規辦理。

(2)是次會議綜合考量後，作成結論略以：「擬申請土石採取者：得於國土保育地區第2類、農業發

展地區第3類申請使用」。

2. 經濟部再於108年10月17日提供意見如下：

(1) 考量土石屬附著於土地之經濟資源物質，其土地使用性質有異於一般地上物之開發利用，因具有區位不可替代之特性，建議以資源賦存角度考量，以不違背國土計畫法定劃定原則下，在土地使用管制上再予研議適度或有條件放寬原則，如由中央目的事業主管機關報經行政院指定之土石資源開發計畫（土石資源專區），及在經中央目的事業主管機關會商相關機關審認具有區位不可替代性之土石資源，仍得於國土保育地區第一類申請使用，並以加強審核強度等方式管理，以其衡平經濟發展與環境保育。

(2) 使用項目「土石採取」部分，建議名稱修正為「土石採取及其設施」。

（四）建議處理方向

1. 參考經濟部礦務局建議，「土石採取」使用項目名稱將配合修正為「土石採取及其設施」。
2. 依前述現行我國土石採取政策，係以採取坡地土石為原則，爰本署前會商有關機關初步決定「土石採取」等相關項目得於國土保育地區第2類及農業發展地區第3類容許使用之政策方向，尚無修正之必要；至於農業發展地區第1類及第2類均非屬山坡地範圍，除「運輸設施」細目外，原則不允許申請「土石採取及其設施」使用項目及有關細目（如表13）。

表 13 土石採取及其設施之容許使用情形

使用項目	細目	國土保育地區		農業發展地區					城鄉發展地區	
		國 1	國 2	農 1	農 2	農 3	農 4		城 2-1	城 3
							非原 民土 地	原民 土地		
土石採取	採取土石	×	○	×	×	○	×	×	×	×
	土石採取廠房暨 產品加工之設施	×	○	×	×	○	×	×	×	×
	砂石堆置、儲運、 土石碎解洗選場 及其一貫作業之 預拌混凝土場、瀝 青拌合場	×	○	×	×	○	×	×	×	×
	運輸設施	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	其他在土石業上 必要之工程設施 及附屬設備	×	○	×	×	○	×	×	×	×

3. 另針對經濟部礦務局建議「如由中央目的事業主管機關報經行政院指定之礦產或土石資源開發計畫（土石採取專區），及在經中央目的事業主管機關會商相關機關審認具有區位不可替代性之礦產或土石資源，仍得於國土保育地區第一類土地申請使用…」¹ 節，考量現行土石採取政策方向、國土保育以及產業需求等層面，建議處理方式如下：

(1) 依據行政院 108 年 3 月 20 日核定「砂石穩定供應推動方案」內「參、推動策略」已載明「二、建立砂石資源多元有序供應」，並詳列 7 項砂石供應措施：

① 河川疏濬產出砂石優先善用。

② 營建工程剩餘土石方等既有資源再利用。

- ③進口砂石輔助供應。
- ④礦區碎石(含下腳料)合理利用。
- ⑤陸上土石採取。
- ⑥海域土石採取及資源調查。
- ⑦砂石替代料源利用。

(2)考量國土保育地區第 1 類屬環境敏感程度較高之區域，又土石採取對土地擾動程度較大，如屬「由中央目的事業主管機關報經行政院核定之土石資源開發計畫(土石採取專區)」，建議應先依前開行政院核定方案內容，經逐項檢討各供應措施均無法滿足需求，並「經中央目的事業主管機關會商相關機關審認具有區位不可替代性」，始得於國土保育地區第 1 類申請使用。

2. 又如屬行政院專案核准之土石採取專區，或因應土石資源生成，經中央主管機關審認有採取之必要區位者，亦應指認相關區位後，由直轄市、縣(市)政府納入直轄市、縣(市)國土計畫之部門空間發展計畫敘明，以符計畫引導原則。

擬辦：請經濟部就必須利用國土保育地區第 1 類土地申請土石採取及其設施之必要性補充說明，並請有關機關協助表示意見，再請作業單位參考相關意見修正後，將前開建議處理方向納入國土計畫土地使用管制規則研擬參考。

議題三、事業用爆炸物販賣及儲存設施於各國土功能分區分類下之容許使用情形？

說明：

（一）現行土地使用管制規定

經查現行區域計畫下之非都市土地使用管制規則並未有「事業用爆炸物販賣及儲存設施」該容許使用項目。國內目前使用之爆炸物，據經濟部礦務局表示，除軍用之爆炸物由軍方自行管理外，其餘有關礦業、工程土木使用之事業用爆炸物皆由經濟部礦務局依照事業用爆炸物管理條例及相關辦法管理，其儲存場所則依「火藥庫設置期限及設置辦法」核准設置、登記。

（二）現況分析

依據經濟部礦務局 108 年 10 月 17 日函送資料，國內爆炸物儲存場所（火藥庫）種類、設置法源依據、現況數量及儲存空間如下：

1. 火藥庫種類及儲存限制

火藥庫之類型依據火藥庫設置期限及設置標準，分為平房式、移動式及坑道式火藥庫，另有儲存拌合爆劑原料之硝酸銨原料庫，其最大儲存量分別為平房式 100 公噸、坑道式 40 公噸、硝酸銨原料庫 500 公噸。國內目前平房式僅 1 座火藥庫之儲存量達 95 公噸，由礦業權者所設置，其餘皆小於 50 公噸；坑道式共計有 4 座，皆由礦業權者所設置，其中 3 座為 40 公噸，其餘 1 座小於 10 公噸。

2. 各類業者設置火藥庫之法源依據

我國爆炸物之使用單位依其業別分為礦業、土木工程業及販賣業，依據現行非都市土地管制規則，火藥庫之土地容許使用僅限於礦業用地，故僅礦業權者得自行興建火藥庫；土木工程業自行設置火藥庫者，係依據非都市土地管制規則第 6 條略以「…中央目的事業主管機關認定為重大建設計畫所需之臨時性設施，經徵得使用地之中央主管機關及有關機關同意後，得核准為臨時使用。」規定排除容許使用之限制；販賣業者受限於土地使用管制之相關規範，無法取得自行設置火藥庫之用地，目前國內所需之爆炸物於販賣業者進口後，悉寄存於礦業權者所設之火藥庫。

3. 爆炸物儲存場所（火藥庫）現況

目前國內核准設置之火藥庫計有 33 座，分別位於宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、桃園市、苗栗縣、臺中市、嘉義縣、臺南市、屏東縣及金門限內，其設置單位、家數、儲存量及分布情形詳如表 14。

表 14 我國現有火藥庫分布情形

設置單位類別	火藥庫數	炸藥儲存空間(公斤)	縣市	數量
礦業權者	23	595,544	宜蘭縣	12
			花蓮縣	10
			臺東縣	1
工程單位	9	100,348	桃園市	2
			臺中市	1
			嘉義縣	3
			臺南市	1
			屏東縣	1
販賣業者	2	48,000	苗栗縣	1
			金門縣	1

4. 國內火藥庫儲存空間

於 101 年 12 月 31 日前，尚有行政院國軍退除役官兵輔導委員會龍崎工廠製造、販售爆炸物，該廠所設之火藥庫於當時計有 5 座，合計可儲存炸藥 400 公噸及雷管 160 萬發，另其原設於花蓮縣秀林鄉之火藥庫可儲存炸藥 70 公噸及雷管 51 萬發，總計佔當時全國火藥庫可儲存空間之 45%（座落於礦場之火藥庫儲存空間約 37%，座落於其他土木工程者約 18%），並以供應國內西部、南部爆炸物之需求單位。該廠設置於花蓮之火藥庫經 101 年 8 月 2 日蘇拉風災引發土石流淹沒，位於臺南龍崎之工廠亦於 101 年 12 月 31 日結束營業，國內爆炸物之儲存空間頓失近半，現有火藥庫之炸藥儲存空間約 1,300 公噸。

5. 國內爆炸物使用情形

國內使用爆炸物使用用途，主要可分為土木工程、礦業及其他等三類，說明如下：

- (1) 土木工程：臺灣因地處板塊交界帶，除西部外，東部及離島地區多屬變質岩及火成岩，開發建設不易，國內各項重大工程設及地質開挖者，以爆炸物作為施作工法係最符成本效益者，自 100 年起迄今，包含蘇花改隧道工程、水庫工程（包含曾文、南化及新烏山嶺引水隧道工程、石門水庫阿姆坪防淤隧道等）、離島建設工程（金門縣新湖及復國墩漁港水環境改善工程等）、緊急搶修工程（蘇花公路、臺 8 線、臺 7 線及山區於搶通

或整治邊坡作業等)等均有使用需求，其中蘇花改隧道工程使用量高達 355 萬公斤以上。

(2)礦業：礦業為我國爆炸物使用之主要需求單位，相較於土木工程使用量因國內工程變化而異，其使用量皆大於 1,000 公噸，然自 104 年起，國內礦業權者數量遞減，陸續亦有 3 座礦業權者所設火藥庫因故辦理註銷，至 106 年增設 2 座火藥庫，故爆炸物使用量仍有所增減。

(3)其他：我國對爆炸物之管制作業，僅區分為軍用與事業用兩類，軍方使用者由其自行管理，過往於檢調單位查獲非法持有之爆裂物，其性質屬事業用爆炸物者，因爆炸物具危險性，須存放於火藥庫中加以管理，避免火源、易導電物質(手機、電器用品等)，以維安全，實務上，曾有火藥庫提供地方警察或檢調單位存放查獲非法爆炸物之用者。提供火藥庫作為儲存爆炸物之合法場所，於治安上亦有其必要性。

6. 火藥庫設置限制及衍生問題

(1)合法設置火藥庫主體僅礦業權者：

依據現行非都市土地使用管制規則，火藥庫之土地容許使用僅限於礦業用地，故僅礦業權者得自行興建火藥庫，土木工程或販賣業者非申請設置火藥庫合法主體，目前之土木工程多係依據特別條例或非都市土地使用管制規則第 6 條，排除土地使用管制限制，惟仍屬臨時性設施，相較於礦業權者所設火藥庫 5 年期限，非長期穩定之

爆炸物儲存場所。

(2) 儲存空間不足及調度困難：

就我國現有之爆炸物儲存空間約 1,300 公噸，然我國於 104~107 年間，每年炸藥總計使用量皆超過 2,000 公噸，本年度（108 年）至 8 月底止已使用 1,200 公噸炸藥，顯無法供國內儲存 1 年所需爆炸物之用量（約 2,000~2,500 公噸）。

自龍崎工廠關廠後，國內所需之爆炸物亦仰賴國外進口，考量爆炸物之特性及成本效益，須提前向國外製造廠下單，並以海運為主，僅於特殊類型之爆炸物或有即時性需求時，以空運辦理。國外製造廠所需製造之時程、海運所需之時間及船期之安排皆受多方因素影響，實務有受天候、製造國之政治情事或治安狀況及其出口管制作業影響，亦有進口入庫後，始見規格不符或數量短缺情形，如無充裕之儲存空間，預先存放國內相當期間內所需之爆炸物用量，即有導致供需失衡之狀況。蘇花改各段施工期間，即有因前述情形導致爆炸物供應不足，影響施工進度情形；如係為供緊急救災所需，影響社會公益程度甚大，可見有提供販賣業者合法設置火藥庫之必要。

(3) 火藥庫分布不均及爆炸物運輸風險

礦業權者所設火藥庫數量及炸藥儲存空間皆佔半數以上，並以宜蘭、花蓮、臺東等東部地區為主，然礦場多地處偏遠之山區，因現行販賣

業者皆寄存於礦業權者所設火藥庫，購買者如欲向販賣業者購買，爆炸物須經長途之運輸，雖依規定爆炸物行經公路、市區須由警察單位協助押運，然路況仍有不可預期之風險，危險物品實不宜長途運輸。雖西半部地區仍有工程單位設置之火藥庫可供販賣業者寄存，然多係配合工程所設，火藥庫隨工程結束亦隨之註銷，又西部地區人口稠密，火藥庫設置期限及設置標準對於各類設施如社區、學校、車站、公路等皆設有安全距離之限制，爆炸物之儲存量亦受限制，無法供給販賣業者充足穩定之儲存場所，工程單位所設之火藥庫多僅儲存其工程自行使用所需。

西部地區在無礦業權者取得礦業用地之前提下，面臨無處可設置火藥庫之窘境，部分重大工程須依照非都市土地使用管制規則第 6 條或其他規定排除土地使用限制，然重大工程往往有其執行之急迫性，面臨土地使用限制時常造成工程進度延誤落後。

(4) 礦業發展趨緩及開發限制嚴格化

礦業權者所設之火藥庫，須以有開採並使用爆炸物需要為核准之要件，然就我國目前趨向保護及復育國土，對礦業開發持保守態度，不僅取得礦業權不易，就既有之礦業權者辦理展延亦有困難。加上近年來，我國以工商經濟發展、觀光發展為導向，礦業雖為工業、科技業製造產品不可或缺之原料，然已非我國產業發展之大宗，火

藥庫之數量亦將隨礦業權者之縮減而降低，進而導致未來國內所需之爆炸物儲存空間不足。

7. 未來使用需求

(1) 前瞻計畫

「前瞻基礎建設計畫」依 106 年 7 月 7 日總統公布施行之「前瞻基礎建設特別條例」後，各項工程陸續開工進行，水環境建設之「阿姆坪防淤隧道工程」現已使用爆炸物施工中。又前瞻計畫所列「軌道建設」與「水環境建設」各項工程中，尚有涉及花東地區鐵路建設、隧道工程、離島地區供水改善計畫者，考量前述臺灣地質狀況，為有效完成工程計畫，爆炸物之使用固有其必要性，需強調者乃我國目前離島地區僅金門縣設有火藥庫 1 座。

(2) 緊急搶修

臺灣山區地形陡峭，颱風、大雨經常導致邊坡災害，造成道路中斷，蘇花公路、臺 8 線、臺 7 線及山區時有須以爆炸物進行搶通或整治邊坡作業之必要。

(3) 礦業生產及國內建設

我國目前主要礦產品為大理石、蛇紋石、白雲石、矽砂及雲母等，其中以大理石之自產量最高，分別提供煉鋼廠及水泥廠使用。大理石礦主要組成成份為碳酸鈣，可應用於建材、工藝品、煉鋼、水泥原料、玻璃、造紙、製糖、肥料、電石、石灰及化工原料等，亦為製造藥品如制酸劑

等胃腸藥、鈣片、牙膏或化妝品之重要原料。白雲石為碳酸鈣及碳酸鎂所構成，建築業以其生產之含鎂水泥，因具有良好的抗壓、抗撓曲強度和抗腐蝕之特性，廣泛用於快速凝固路面鋪砌和路面裂紋裂縫的修補，化工業以其生產鎂鹽，而應用於造紙、印刷、塗料、橡膠、塑料，農業則以其製取鈣鎂磷(鉀)肥、酸性土壤改良中和劑等，工業則將白雲石粉用於供廠排煙通道去硫之用，以減少環境汙染。矽砂為矽酸鹽礦物，可應用玻璃製品、玻璃纖維、防鏽噴砂、耐火材料及製造輕量氣泡混凝土。而水泥原料部分，則廣泛備運用於建築、土木或營造工程。

礦業開發之礦產品係提供各項民生用品或建設所須之原料，不僅與民眾生活息息相關，就我國政府目前擬定之前瞻計畫觀之，各項基礎建設更仰賴充足之水泥供應，而爆炸物又為礦業開採所須，故有提供充足爆炸物儲存場所之必要。

(三) 有關機關單位意見

經濟部以 108 年 10 月 17 日函建議略以：「有關國內目前使用之爆炸物，除軍用之爆炸物由軍方自行管理外，其餘有關礦業、工程土木使用之事業用爆炸物係依照事業用爆炸物管理條例及相關辦法管理，其儲存場所則依「火藥庫設置期限及設置辦法」核准設置、登記，為確保未來國土計畫管制下，事業用爆炸物販賣及儲存設施得有適宜之土地使用空間，爰建議新增使用項目「事業用爆炸物販賣及儲存設施」，並得於國土保育地區第二類及農業發展地

區第三類申請使用。」詳細內容如下：

1. 火藥庫設置既有規範

火藥庫之設置係依火藥庫設置期限及設置標準辦理，該標準第 7 條及附表二，就火藥庫與各類設施訂有安全距離限制，國家古蹟、重要建築物、機場、碼頭、電廠、水庫、鐵路、火車站、市街房屋、村莊、學校、醫院、寺廟、教堂、工場、公墓或骨灰（骸）存放設施、國道、省道、縣道或鄉道皆為保全對象，依火藥庫之爆炸物儲存量分別訂有最低安全距離，如於既有火藥庫周圍之安全距離內新增前述保全對象時，應禁止火藥庫之使用或核減儲存量。

2. 建議之項目及細目

項目為「事業用爆炸物販售及儲存設施」，其下細目包含「火藥庫及其附屬設施」、「看守房」、「聯外通路」。

3. 建議之分類分區

衡酌原國土計畫土地使用管制規則之使用項目容許「礦石開採及其設施—火藥庫相關設施」設置之分類分區（國保 2、農發 3），及火藥庫設置期限及設置標準對於火藥庫設置地點之規範意旨，建議新增：「爆炸物販售及儲存設施—國保 2、農發 3—應經國土計畫主管機關同意使用，如達一定規模以上，則須使用申請許可」。

4. 建議使用地名稱

我國現有 33 座火藥庫（炸藥庫、雷管庫、黑

色火藥庫、看守房)所占面積經以國土測繪圖資估算約 7,300 平方公尺，單一庫房最大面積約 400 平方公尺，占地面積未超過 1 公頃，尚無新增使用地之必要，建議其對應之使用地為「礦石用地」，或類似氣象設施之各類觀測站、通訊設施之「電信公司營運處(所)」、「電信、微波收發站(含基地臺)」等對應使用地為「特定用地」。

(四) 建議處理方向

1. 考量目前區域計畫下並無適當對應之容許使用項目，又「事業用爆炸物販售及儲存設施」該使用項目，及「火藥庫及其附屬設施」、「看守房」、「聯外通路」等細目，確屬土地使用範疇，且新增後有利於進行土地使用管制，經本署評估確實有新增之必要性。
2. 再就該使用項目後續於各國土功能分區分類之容許使用情形，考量該類設施具有鄰避性質，不適宜納為城鄉發展地區之容許使用項目，又其儲放爆炸物主要係提供土工程、礦業等相關使用，並未如同礦產或土石資源具有區位不可替代性之特性，是以，本署評估經濟部礦務局所提意見尚屬合理，建議後續該等設施得於國土保育地區第 2 類及農業發展地區第 3 類申請使用（如表 15）。
3. 另因新增該設施之緣由係為提供事業用爆炸物合法儲存區位以利管理，並參考經濟部礦務局提供之細目，使用項目名稱建議修正為「事業用爆炸物儲存及其設施」。又考量該設施性之特殊性，後續應

依國土計畫法第 24 條規定，向國土計畫主管機關申請使用許可。

表 15 事業用爆炸物儲存及其設施之容許使用情形

使用項目	細目	國土保育地區		農業發展地區					城鄉發展地區	
		國 1	國 2	農 1	農 2	農 3	農 4		城 2-1	城 3
							非原 民土 地	原民 土地		
事業用爆炸物儲存及其設施	火藥庫及其附屬設施	×	○	×	×	○	×	×	×	×
	看守房	×	○	×	×	○	×	×	×	×
	聯外通路	×	○	×	×	○	×	×	×	×

4. 如將事業用爆炸物儲存及其設施納入國土計畫土地使用管制範疇，針對現行煙火、爆竹、鞭炮等生產、儲存設施是否須併同納入研議，請經濟部商業司及本部消防署協助提供意見。

擬辦：請經濟部、本部消防署等有關機關單位協助表示意見，再請作業單位參考相關意見修正後，將前開建議處理方向納入國土計畫土地使用管制規則研擬參考。