

國土計畫土地使用管制相關事宜第 35 次研商會議

壹、會議緣由

依據國土計畫法（以下簡稱本法）第 45 條規定：「中央主管機關應於本法施行後 2 年內，公告實施全國國土計畫。直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後 3 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 4 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。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。」是以，於本法施行後 9 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，本部刻研擬「國土計畫土地使用管制規則」（草案）相關內容，為使該管制內容更臻完善，爰持續就國土功能分區及其分類容許使用情形與相關議題，透過研商會議徵詢中央機關及直轄市、縣（市）政府意見，俾利土地使用管制內容符合實需。

本次會議係就「宗教建築之管制方式」以及「特定工業設施之管制方式」等議題，邀集直轄市、縣（市）政府及有關機關研商，俾利研析後納入國土計畫土地使用管制規則（草

案) 規範。

貳、討論議題：

議題一：宗教建築之管制方式

- 一、現行規定：依據現行非都市土地使用管制規則第 6 條附表 1 規定，宗教建築得於甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地及遊憩用地容許使用；另依據非都市土地變更編定執行要點規定，宗教建築亦得申請變更編定為特定目的事業用地。

二、現況分析

(一) 本部民政司說明

1. 因應我國人民傳統信仰需求，現行既有寺廟廣泛分布於國土各地，又按本部民政司現行規定及輔導政策，目前將寺廟分為已取得正式寺廟登記、取得補辦登記，以及未登記之宗教寺廟，其中未符土地使用管制規定者，原則無法取得正式寺廟登記。
2. 依本部民政司於 110 年 3 月 31 日來函說明，該司前於 109 年下半年委請各直轄市、縣（市）政府清查所轄寺廟資料，經清查國內共有正式登記寺廟約 7,134 家、補辦登記寺廟約 5,126 家、未登記寺廟約 5,812 家。其中補辦登記寺廟建築物位於非都市土地者約 2,964 家，其中 1,555 家為農牧用地；未登記寺廟建築物位於非都市土地者計 2,782 家，其中 1,553 家為農牧用地，顯示既有補辦登記寺廟及未登記寺廟使用農地情況相當普遍。

(二) 圖資套疊分析

經參考本部民政司委請直轄市、縣（市）政府清查之

既有寺廟資料，分別套疊現行區域計畫編定之使用地，以及直轄市、縣（市）國土計畫之國土功能分區示意圖（2階），說明如下：

1. 既有寺廟約有 25%位於區域計畫法編定之農牧用地，另有約 29%位於林業用地。
2. 國土功能分區部分，既有寺廟約有 23%將劃入國土保育地區第 1 類，約 22%將劃入農業發展地區第 3 類，依圖資分析，既有寺廟有將近半數位於山坡地，後續如有輔導合法之機會，應優先將安全性之確保納入主要考量。

表 1 既有寺廟座落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	83.60	0.90%
乙種建築用地	282.55	3.05%
丙種建築用地	66.89	0.72%
丁種建築用地	54.52	0.59%
農牧用地	2,264.48	24.44%
礦業用地	18.46	0.20%
交通用地	88.98	0.96%
水利用地	141.02	1.52%
遊憩用地	206.83	2.23%
古蹟保存用地	2.72	0.03%
生態保護用地	0.00	0.00%
國土保安用地	487.44	5.26%
殯葬用地	89.91	0.97%
特定目的事業用地	326.89	3.53%
鹽業用地	2.58	0.03%
窯業用地	0.96	0.01%
林業用地	2,648.55	28.59%
養殖用地	72.51	0.78%
暫未編定	103.94	1.12%
都市土地或未登記土地	2,321.76	25.06%
合計	9,264.60	100.00%

表 2 既有寺廟座落之國土功能分區及其分類與面積

國土功能分區及其分類	面積(公頃)	比例
國 1	2,069.16	22.33%
國 2	779.50	8.41%
國 3	150.39	1.62%
國 4	330.22	3.56%
農 1	321.42	3.47%
農 2	1,030.50	11.12%
農 3	2,037.77	22.00%
農 4	261.32	2.82%
農 5	29.64	0.32%
城 1	1,842.61	19.89%
城 2 之 1	207.07	2.24%
城 2 之 2	142.08	1.53%
城 2 之 3	56.70	0.61%
城 3	4.99	0.05%
其他	1.23	0.03%
合計	9,264.60	100.00%

三、管制方向建議

(一) 既有合法之宗教建築

基於權利保障原則，如該等合法宗教建築所座落原依區域計畫法編定之甲種、乙種、丙種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地，經直轄市、縣（市）政府評估不妨礙國土保育保安及農業生產環境，納入國土功能分區及使用地系統之「備註」欄位註記者（請參照第 34 次研商會議說明），得於「各國土功能分區及其分類」且屬「甲種、乙種、丙種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地」範圍內繼續使用，並得增建、改建或重建。

(二) 114 年本法實施管制後新設之宗教建築

1. 因宗教建築係農村生活不可或缺之信仰中心，又考量民眾就近參拜之需求，並為使直轄市、縣（市）政府掌握宗教建築設置情形，新設之宗教建築原則得於「農 4、

城 2-1 以及城 3」，循應經申請同意程序申請使用。

2. 另考量為降低制度轉換衝擊，並優先利用國土保育地區、農業發展地區範圍內之既有可建築用地，透過活化再利用該等土地，避免持續使用農業用地進行非農業之開發利用，爰「國 2、農 2、農 3」且屬「原依區域計畫法編定之甲種、乙種、丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地」範圍內，循應經申請同意程序使用。
3. 為維持核心保育地區及優良農業生產區位之環境完整性，國 1、農 1 不允許新設宗教建築使用。

（三）既有未合法之宗教建築

1. 依上開現況分析，除正式登記外，目前約有 5,000 餘家依本部民政司規定取得補辦登記之寺廟，另有將近 6,000 家未登記寺廟，且分布範圍涵蓋國 1、農 1 等環境敏感地帶。
2. 依據全國國土計畫之土地使用基本方針敘明：「九、配合目的事業需求，專案輔導合法化：本計畫公告實施前，經目的事業主管機關依法令所訂專案輔導合法處理方案辦理使用分區變更或使用地變更編定案件，得於各該輔導期限內繼續辦理，並由中央主管機關另訂國土功能分區及其分類相關土地使用管制規定」為兼顧本法與全國國土計畫指導、宗教建築現況使用情形以及輔導合法需求，爰就既有未合法之宗教建築，後續將於中央宗教寺廟主管機關(單位)確認進行輔導，並研擬輔導方案或專法，本署再配合於國土計畫土地使用管制規則訂定適當管制規定。

表 3 宗教建築得申請設置之國土功能分區及其分類彙整表

狀態	得申請之國土功能分區及其分類
既有合法之宗教建築	各國土功能分區及其分類且屬「甲種、乙種、丙種建築用地、遊憩用地、特定目的事業用地」範圍
114 年本法實施管制後新設之宗教建築	1. 農 4、城 2-1 以及城 3
	2. 國 2、農 2、農 3 且屬「原依區域計畫法編定之甲種、乙種、丙種建築用地、遊憩用地及特定目的事業用地」
既有未合法之宗教建築	將於中央宗教寺廟主管機關(單位)確認進行輔導，並研擬輔導方案或專法，配合於國土計畫土地使用管制規則訂定適當管制規定

擬辦：請業務單位參考與會機關意見，並納入國土計畫土地使用管制規則容許使用情形表草案研訂。

議題二：特定工業設施之管制方式

一、相關會議討論歷程

（一）108 年 7 月 26 日第 28 次研商會議

1. 該次會議係因應工廠管理輔導法修正通過，考量新、舊管制制度銜接，爰研擬本法實施管制後，未登記工廠之管制方向，並做成決議如下：

- (1) 經徵詢與會機關意見，原則同意依業務單位所擬，如依工廠管理輔導法取得特定工廠登記之未登記工廠，得於所在國土功能分區及其分類申請工業設施使用。
- (2) 依全國國土計畫規定，未登記工廠應避免利用國土保育地區第 1 類及農業發展地區第 1 類之土地，請經濟部依工廠管理輔導法第 28 條之 5 規定辦理不宜設立工廠區位公告時，將前開經行政院核定公告之法定計畫內容納入研議，俾政策具一致性。

2. 因應該次會議決議，本署於國土計畫土地使用管制規則之容許情形表草案，增列使用項目「特定工業設施」及同名細目，並得於各國土功能分區及其分類循應經申請同意程序申請使用。

（二）111 年 7 月 19 日本部國土計畫審議會第 24 次會議

1. 本次會議係依上開研商結論徵詢本部國土計畫審議會委員意見，惟與會委員對於國 1、農 1 得容許特定工業設施申請使用仍有疑慮，爰該次會議做成決議如下：「本議題係配合政府政策研擬土地使用管制方式，惟就與會委員針對國土保育地區第 1 類、農業發展地區第 1 類得否允許特定工業設施之意見，請作業單位再就國土功能分區劃設目的以及與合法工業設施管制之衡平性，會同

目的事業主管機關再行研析該項目之土地使用管制規定」。

2. 因應該次會議決議，經再行研析相關管制方向後，提本次會議徵詢有關機關及直轄市、縣（市）政府意見。

二、現況分析

（一）為研析未來國土計畫土地使用管制方向合理性，經洽詢經濟部中部辦公室協助，提供截至 111 年 9 月未登記工廠列管清冊，其中分為已核准納管工廠 17,571 處，以及原取得臨時登記後獲准轉為特定工廠登記之工廠 7,049 處，共計 24,620 處之納管資料。

（二）利用前開未登記工廠納管清冊登載之地段號資料，經套疊本署國土功能分區輔導團洽直轄市、縣（市）政府取得之國土功能分區圖（3 階）期末階段繪製成果，納管未登記工廠所在土地約 57%坐落於農 1、農 2、農 3 等非都市土地農業生產地區，約 34%坐落於國 4、農 5、城 1 等都市計畫地區。

表 4 經列管未登記工廠坐落之國土功能分區及其分類及面積

國土功能分區及其分類	面積(公頃)	比例
國 1	2.69	0.03%
國 2	9.16	0.12%
國 4	0.65	0.01%
農 1	944.41	12.19%
農 2	3,155.94	40.75%
農 3	332.42	4.29%
農 4	60.35	0.78%
農 5	87.66	1.13%
城 1	2,540.20	32.80%
城 2-1	18.26	0.24%
城 2-2	8.5	0.11%
城 2-3	585.09	7.55%
城 3	0.06	0.00%
合計	7,745.39	100.00%

註：按經濟部公告不得申請納管區位，原則國 1 應無核准納管之未登記工廠，為釐清前述坐落於國 1 約 2.69 公頃之未登記工廠土地應屬圖資套疊誤差，或僅有廠區部分小面積土地涉及國 1。

(三) 查經濟部依工廠管理輔導法第 28 條之 5 授權，於 109 年 3 月 20 日公告、110 年 2 月 5 日修正訂定「基於環境保護或安全考量不宜設立工廠者」，未登記工廠如位於現行全國區域計畫第 1 級環境敏感地區（核心保育地區）以及農產業群聚地區者不得申請納管，但第 1 級環境敏感地區屬下列條件者得除外，爰按經濟部公告不得申請納管區位，原則國 1 應無核准納管之未登記工廠：

1. 依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。但未登記工廠非屬飲用水管理條例施行細則第 7 條規定之污染性工廠，得申請納管。
2. 位於供家用或供公共給水之水庫集水區。但未登記工廠非屬與水資源保育直接相關之環境敏感地區範圍，且開發行為不影響該水庫管理機關（構）執行水庫集水區保育實施計畫者，得申請納管。

四、管制方向建議

(一) 查經濟部已於 110 年 6 月 21 日依工廠管理輔導法第 28 條之 10 第 5 項授權訂定「特定工廠申請變更編定為特定目的事業用地審查辦法」，明定依工廠管理輔導法取得特定工廠登記者，其用地計畫之申請、審查條件及回饋金繳交等相關規定。

(二) 配合工廠管理輔導法相關規定，本署除已於國土計畫土地使用管制規則容許使用情形表草案，明列「特定工業設施」使用項目及細目外，就該設施於各國土功能分區及其分類

之容許使用情形，依據本部國土計畫審議會建議及現況分析情形，建議如下：

1. 「特定工業設施」使用項目適用前提：已依工廠管理輔導法取得特定工廠登記者始適用之。

2. 區位：

(1) 依經濟部公告不得申請納管區位，包含現行全國區域計畫第 1 級環境敏感地區（核心保育地區）及農產業群聚地區。國 1 劃設條件均屬全國區域計畫第 1 級環境敏感地區，惟前開農產業群聚地區並非完全等同於農 1 範圍（即農 1 範圍大於農產業群聚地區），農 1 仍有申請納管之可能性，基於前開考量，故現況非屬群聚之「特定工業設施」，除國 1 不得申請使用外，得於國 2、農 1、農 2、農 3、農 4、城 2-1、城 3 等國土功能分區及其分類申請使用。

(2) 至已於各直轄市、縣（市）國土計畫內劃設為城 2-3 之未登記工廠群聚區域，後續則由各直轄市、縣（市）政府按本法第 24 條使用許可程序，或循新訂或擴大都市計畫程序進行整體規劃及開發利用。

3. 程序：

(1) 按現行規定，未登記工廠申請輔導合法分為取得特定工廠登記及辦理土地使用合法等 2 階段合法程序，考量 114 年依本法實施管制後，部分特定工廠或已依現行規定完成土地使用合法程序並已變更編定為特定目的事業用地，又考量工廠管理輔導法第 28 條之 9 規定，已規範取得特定工廠登記者不得變更事業主體、不得增加廠地面積等事項，為避免相關程序疊床架屋，若已依現行規定完成變更編定為特定目的事業用地

者，原則於國土計畫階段，得免經申請同意按其合法現況使用。

(2)至 114 年本法實施管制後，僅取得特定工廠登記尚未完成土地使用合法程序者，仍應循應經申請同意程序，向國土計畫主管機關申請特定工業設施使用，並配合國土計畫使用地編定機制，將使用地編定為「應經申請同意用地」(請參照第 34 次研商會議說明，後續並將依據該是會議決議修正使用地編定名稱)，以符工廠管理輔導法第 28-10 條，經取得用地證明書後應配合辦理使用地變更編定之規定。

(三)另就特定工業設施申請設置之使用強度部分，因政策已確定特定工廠之使用強度係依照現行區域計畫法編定之特定目的事業用地，調整建蔽率、容積率上限為 70%、180%，並已納入現行非都市土地使用管制規則第 9 條第 3 項規範，依照第 34 次研商會議討論共識，後續特定工業設施之使用強度依照前開政策方向辦理。

擬辦：請業務單位參考與會機關意見，並納入國土計畫土地使用管制規則容許使用情形表草案研訂。

參、臨時動議

肆、散會