

檔 號：

保存年限：

內政部營建署 函

機關地址：105404臺北市松山區八德路2段
342號

聯絡人：蔡侑蒼

聯絡電話：8771-2345#2968

電子郵件：bleedtsai@cpami.gov.tw

傳真：02-2777-2358

受文者：如行文單位

發文日期：中華民國110年2月26日

發文字號：營署綜字第1101031564號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨

主旨：檢送本署110年2月4日召開「國土計畫土地使用管制相關
事宜第24次研商會議」紀錄1份，請依決議事項辦理，不
另行文，請查照。

說明：依本署110年1月29日營署綜字第1101017892號開會通知單
續辦。

正本：行政院農業委員會、行政院農業委員會林務局、水土保持局、漁業署、經濟部
、經濟部水利署、能源局、內政部地政司、本署城鄉發展分署

副本：本署綜合計畫組(1科)

**國土計畫土地使用管制相關事宜第 24 次研商會議
會議紀錄**

壹、會議時間：110 年 2 月 4 日（星期四）下午 2 時 30 分

貳、會議地點：本署 107 會議室

參、主持人：林組長秉勳

紀錄：蔡侑蒼

肆、出席人員及發言摘要：（詳后簽到簿及附件）

伍、決議：

議題一、國土計畫土地使用管制之違規查處機制。

原則同意作業單位所擬條文草案，並請參考與會機關意見酌做文字修正。

議題二、農業及水產相關土地使用項目之管制方式。

（一）因本署將於 110 年 3 月啟動與直轄市、縣（市）政府研商國土功能分區容許使用情形，本議題請行政院農業委員會儘速會同所屬單位，於 110 年 3 月底前就國土保育地區及農業發展地區涉及農業相關使用項目容許情形，以及農政資源投入方向提供研析意見，以納入國土計畫土地使用管制規則研訂及後續對外論述。

（二）另農業發展地區之容許使用項目調整方式，除應符合國土計畫法第 21 條及全國國土計畫指導原則外，並請行政院農業委員會應研擬相對應之配套措施或績效管制規定。

議題三、再生能源設施管制方式。

- (一) 就太陽光電設施之設置，仍應有上位政策引導，爰請經濟部評估訂定太陽光電設施適宜設置之區位條件，以據以研擬土地使用管制規定。
- (二) 如符合前開原則之區位範圍，除得申請設置太陽光電設施使用外，並將評估簡化土地使用申請作業程序。
- (三) 又前述適宜設置之區位條件，建議原則不得於國土保育地區第 1 類、國土保育地區第 2 類、農業發展地區第 1 類至第 3 類（山坡地範圍）申請設置，惟涉及農業發展地區容許使用情形，請經濟部（能源局）再洽行政院農業委員會提供建議。
- (四) 除上開事項外，有關再生能源設施之管制內容，請作業單位參考與會機關意見納入國土計畫土地使用管制規則研訂。

陸、散會：下午 12 時 30 分

附件、與會單位發言意見摘要

議題一、國土計畫土地使用管制之違規查處機制。

◎ 本部地政司

- (一) 有關條文草案第 4 項規定得委託民間團體或個人辦理查處作業，因違規查處係屬公權力之行使，且現行非都市土地違規查處尚包括現場勘查及行為人調查等程序，必要時須進入私人土地範圍，就國土計畫法及行政程序法等相關法令有無授權得委託辦理違規查處之空間，建議作業單位先行盤點類似委託執行公權力之案例後，再考量實務執行可行性訂定有關規定。
- (二) 依非都市土地使用管制規則規定，農業相關設施均須經農業主管機關同意後始得使用，惟目前國土計畫土地使用管制規則草案內容尚無與目的事業主管機關審查程序之連結，建議應再予研訂。

◎ 行政院農業委員會

- (一) 議程資料表 1-4「國土計畫土地使用管制規則涉及土地使用違規查處條文草案」第 1 項後段「…申請同意使用或…申請使用許可之案件，各該同意或許可機關應隨時檢查，如有違反本規則規定者，應移請直轄市、縣（市）主管機關處理。」，建議體例與第 1 項前段及第 2 項相同：
 - 1. 各該同意或許可機關「應」隨時檢查：第 1 項前段「由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查」，與本段「應」隨時檢查差別為何，建請釐清。

2. 如有違反本規則規定者，應移請直轄市、縣(市)主管機關處理：建議釐清「處理」程序為何，是否類似現行區域計畫法之執行方式訂定查處工作手冊，建議可參照第 2 項體例，明列依本法何條罰則辦理。

(二) 公所依前揭條文草案第 1 段檢查時，其實務執行可能有判斷困難，如何判斷是否某項免經同意使用、應經同意使用、許可使用或禁止使用項目，其間是否有灰色地帶，有以下層次，建議違規查處條文應配套其他條次一併處理，請參酌如下：

1. 興建中違章建築、整地填埋砂石或水泥鋪面，尚無使用行為，且未依目的事業法令申請者，各目的事業主管機關無從認定是否為所轄使用項目。
2. 已使用中，各目的事業主管機關皆認定非屬所轄使用項目。
3. 行為人「自稱」作某項免經同意使用項目，但未符合該項目的事業法令，是否仍可認定作該項免經同意使用項目。以農業用地作農業設施為例，未依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」容許使用之固定基礎設施，農業主管機關不認定該設施為農業設施，包含未經申請、用途不符規定或規模逾越法令上限等。

(三) 為避免「免經同意使用項目」實務認定困難，建議本規則其他條次仍須針對「免經同意使用項目」予以規範，例如可參考現行非都市土地使用管制規則第 6 條附表 1，以附帶條件方式，規定須符合目的事業法令始認定為該使用項目。因此在現行管制上，

在水泥鋪面放一些菜乾、游泳池放幾條魚、違章建築放幾包肥料，並不能直接認定為農業設施之曬場、室外養殖池、農業資材室。

- (四) 各目的事業法令涵涉範圍未必能涵蓋整個國土，加上國土計畫法下使用地角色弱化，各目的事業法令亦須配套調整使用地之法效性。未來違規作工廠使用之土地即使仍編定為農業生產用地，也未必屬於農業發展條例之農業用地適用對象，即非屬農業單位權責，該等編定與使用不符之土地如何管制，一併建議應明訂於本規則。

◎ 經濟部水利署

有關條文草案第 4 項規定得委託民間團體或個人辦理查處作業，前開委託事項是否包含本條所稱之檢查，參考目前水利、環保等機關均有委託志工辦理巡查作業，建議得將檢查、巡查及查處均納入委託事項。

議題二、農業及水產相關土地使用項目之管制方式。

◎ 行政院農業委員會

- (一) 本會於 108 年提供農業相關使用項目及各國土功能分區分類使用情形建議後，國土計畫土地使用管制規則草案歷經其他目的使用主管機關及縣市國土計畫之挑戰，已於多次研商會議中調整各國土功能分區分類使用之邏輯，故本會亦將邀集所屬產業單位研議確認，爰請營建署協助提供最新國土功能分區分類圖資，以利分析產業分布情形，本會初步建議如下：

1. 農田水利設施屬線性穿越型設施，由水庫或河川取水口進入農田，勢必穿越國土保育地區第1類、第2類，建議修正為國保1：●*/○，備註*限於原依區域計畫法編定之農牧用地、養殖用地、水利用地，國保2：●。
2. 農1和農2之農業相關使用原則一致，農作產銷設施之農產品批發市場及農產品製儲銷設施、畜牧設施之畜牧事業設施，其農1調整為○；另休閒農業設施之休閒農業遊憩設施，考量包含餐飲住宿相關設施，爰維持○*，備註*調整為限於原依區域計畫法編定之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、遊憩用地、原依該休閒農業設施興辦事業計畫變更編定之特定目的事業用地。
3. 水產設施之室外水產養殖生產設施，考量國保1包含濕地範圍，現行亦有合法養殖，建議修正為○。
4. 休閒農業設施增加附帶條件「應依休閒農業輔導管理辦法規定辦理」；另於國保1比照國保2調整為○*。
5. 建議部分農作產銷設施、林業設施、畜牧設施及水產設施增加附帶條件「應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理」。

(二) 有關農業施政資源投入，相對於土地使用管制，目的事業主管機關之施政資源投入，確實將考量國土功能分區分類，確保有限資源有效分配，但除政府負擔全額經費之使用項目外，各國土功能分區分類

使用情形之研擬不宜與施政資源掛勾，仍應有一貫之設計邏輯，以各國土功能分區分類之質性及劃設目的為基礎，並符合國土計畫法及全國國土計畫之土地使用原則及指導事項。因此本會不建議土地使用管制之討論與施政資源掛勾，若如營建署所述，係為第三階段國土功能分區分類劃設時，提供與民眾之說帖，本會施政資源包含農產業、農村、生態、農民等，未來仍將考量各國土功能分區分類發展方向投入適當資源，例如友善農業之施政資源係依生態情形投入，或許較多位於國土保育地區，但農藥、肥料或大型農業設施之施政資源，較不符合國土保育地區之質性，勢必集中於農業發展地區。相關更細緻之政策論述，本會將再內部研議後，提供營建署參考。

- (三) 有關現有農業生產專區之農業用地，未來是否持續投入資源 1 節，原則將續予投入適當資源，惟該等專區或是休閒農業區及農村再生地區規劃時，尚無國土計畫法，因此未來仍可能配合國土功能分區予以調整相關輔導專區範圍。
- (四) 針對不符合使用地管制之農作使用及養殖使用，議程請本會回應現行有無輔導或查處機制 1 節，建請說明目的為何，係為研議後續管制配套或其他。
- (五) 有關養殖用地是否保留或納入農業生產用地 1 節，本會認同併入農業生產用地。
- (六) 議程第 11 頁(一)2，資料有誤，「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」僅適用於農業用地，未適用於窯業用地。

◎ 行政院農業委員會漁業署

- (一) 養殖產業與地方發展息息相關，應先尊重地方各目的事業主管機關意見。又考量前揭用地別之既有養殖現況有助於維護我國糧食安全(文蛤養殖約 2000 公頃、虱目魚約 173 公頃、吳郭魚 1281 公頃)、創造經濟效益及帶動地方發展，將朝向全國國土計畫(107 年 4 月 30 日公告實施版)專案輔導合法之政策，循安全性、公平性、合理性之原則，對優先輔導既有養殖合法化採正面態度；倘違規(法)事態明顯應立即查處，並尊重現行區域計畫法架構下各主管機關之意見，如水利用地多分布在桃園地區之埤塘，其主管機關為農水署(依「農田水利法」第 12 條規定，非經主管機關許可者，不得兼作其他使用)。
- (二) 未來農業施政資源將著重在農業發展地區及養殖重點發展區位，倘直轄市、縣(市)國土計畫公告國土功能分區圖後，部分養殖生產區劃入國保 1，本署將在不違背相關法令前提下，維持投入公共建設，分年協助興辦養殖漁業生產區進排水路、海水供應系統等設施，以逐步改善養殖漁業經營環境，提供良好水源與進排水設施，保障既有養殖生產區之權益，提昇水產養殖產業競爭力及水產品品質衛生。
- (三) 倘未來土地管制主要落在使用分區，在農業發展地區內「免經申請同意」之使用項目之間原則具有相容性，可任意變更使用，這時候屬於「養殖用地」或「農業相關使用地」並無實質管制差異，建議將養殖用地比照農業設施編定為農業相關使用地，屬

於養殖生產者，劃入農業生產用地；屬於其他水產事業者，劃入農業設施用地，如此亦可與國土功能分區及分類管制之架構連結，並解決現行區域計畫法架構下使用地「現況凍結」的情形(62年訂定區域計畫法時，係以現況劃定使用地，造成現行用地不使用不符時空背景，並受到「用地別」之限制)。

- (四)另，非都市土地之既有水產養殖使用有約 1400 餘公頃(3.2%)之水產養殖將劃入國保 1，其中合法水產養殖使用約有 380 餘公頃，對照「國土功能分區分類使用情形—既有權利保障(109 年 2 月版)」內容，室外水產養殖生產設施在國保 1 並無既有權利之保障，為維護漁民之既有合法養殖權益，建議在不影響國土保安、水源涵養及避免土石災害原則下，得維持原來合法使用。又，漁產品加工設施在國保 1 及國保 2 均無既有權利之保障，建議比照農作加工設施，得於國保 2 維持原來合法使用。

◎ 行政院農業委員會林務局

- (一) 查目前位於營建署網站之容許使用情形表分為新設及既有權利保障，惟本次會議資料 P.13~P.14 之容許使用情形又與前開 2 表相異，建議營建署將相關內容格式統一，以利研析討論。
- (二) 有關國保 1、2 範圍內之既有合法農業使用，本局原則尊重既有合法權益，又林業用地得否作農業或其他相關使用，森林法已有相關規範，且依區域計畫法編定之林業用地除本局外尚有其他管理機關，亦應依各該法令規定進行查處。

◎ 行政院農業委員會水土保持局

(一) 有關國保 1、2 範圍內之既有合法農業使用，應如何確認不影響國土保安、水源涵養及土砂災害：

1. 土石流潛勢溪流及其影響範圍之劃設，係供土石流警戒發布時進行疏散及避難之參據，僅供防災作業參考，其劃設目的與土地開發使用無關，合先敘明。
2. 因土石流潛勢溪流影響範圍依法並無土地使用管制規定，故於土地使用時，僅須依循國土計畫法相關規定。
3. 依山坡地保育利用條例第 16 條規定，山坡地供農業使用者，應實施土地可利用限度分類，並由中央或直轄市主管機關完成宜農、牧地、宜林地、加強保育地查定，土地經營人或使用人，不得超限利用，次依水土保持法施行細則第 26 條規定，山坡地超限利用係指於宜林地或加強保育地內，從事農、漁、牧業之墾殖、經營或使用。但不包括依區域計畫法編定為農牧用地，或依都市計畫法、國家公園法及其他依法得為農、漁、牧業之墾殖、經營或使用。
4. 再依全國國土計畫，查定為加強保育地之地區列為國土保育地區第二類土地；另「供農業使用，且無國土保育地區第一類或無第二類（國土保安、水源保護必要）之山坡地宜農、牧地」及「可供經濟營林之林產業土地，且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜林地」列為農業發展地區第三類土地，爰此，國土保育地區第一類或第二類土地

即代表有「國土保安、水源保護必要」。

5. 綜上，國土計畫法公告實施後，國土保育地區第一類或第二類土地之既有合法農業使用，倘仍屬合法農業使用，則無超限利用違規之適用，惟鑑於極端氣候影響，一筆土地無論有無開發利用，均有一定程度之致災風險，且「國土保安、水源保護必要」係屬不確定之法律概念，由行政機關「確認不影響國土保安、水源涵養及土砂災害」，實務操作仍有困難。

- (二) 至有關林業用地之農業使用是否應即查處或輔導合法，非屬本局業務範疇。

◎ 經濟部水利署

- (一) 國保 1 部分：河川區域為水流經之區域，亦為集水區之最低區域，單就中央管河川區域種植管理而言，查水利法第 78 條之 1 明定河川區域種植植物應經許可，河川管理辦法第 37 條明定禁止種植區域，另經濟部訂有「河川區域種植規定」以為規範，當民眾申請於河川區域種植植物時，河川局係在不影響河防安全前提下，依上關相關規定審查准駁，另水庫蓄水範圍無既有合法農業使用。
- (二) 國保 2 部分：自來水水質水量保護區係依自來水法第 11 條規定劃定公告，應依該條及「自來水法第十一條自來水水質水量保護區禁止或限制事項補充規定」，禁止或限制各項貽害水質水量之行為，爰保護區內之農業使用，應遵照前開原則辦理。

議題三、再生能源設施管制方式。

◎ 經濟部能源局

- (一) 有關議題所稱經濟部盤點之太陽光電發電設施潛力場址(如不利農業經營區、埤塘、養殖生產專區、掩埋場、污染土地、彰濱崙尾東……等)，係屬各部會所提位之區位、抑或屬民間業者就其設置光電設備所自行尋找之土地回報本部所得場域，均無報行政院核定，惟各部會所提潛力區位，均於歷次行政院進度管控會議列管在案，並持續滾動檢討推展。
- (二) 承前所述，前揭潛力場址未來仍會陸續增列，倘本次國土計畫土地使用管制規則以目前盤點潛力場址為斷，作為區分得否申請容許使用之態樣，恐限縮於本法得申請同意之範疇。
- (三) 是以，建議國土功能分區容許情形表草案，維持原有之設計，即太陽光電發電設備除一定使用面積免經主管機關同意使用者外，原則應經許可。無須再行增加是否屬盤點潛力場址之限制，以避免本法未來衍生過度限縮得申請容許使用之範圍及法令適用僵化等疑慮。
- (四) 其他文字修正建議(會議資料 P. 45)
 - 1. 遊憩用地附帶條件欄位，第 3 點「置太陽光電發電設施不得影響遊憩使用之性質及功能」，建議修正為「設置太陽光電發電設施不得影響遊憩使用之性質及功能」。
 - 2. 殯葬用地附帶條件欄位，第 1 點「款各目位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者……」，建

議修正為「本款各目位於全國區域計畫規定之沿海自然保護區者……」。

3. 殯葬用地附帶條件欄位，第 2 點「符合下列各款規定：」，建議修正為「應符合下列各款規定：」。

◎ 行政院農業委員會

- (一) 再生能源發電設施之各種發電項目所在潛力區位及使用類型差異極大，建議太陽能、地熱能、風力、非抽蓄式水力設施建議分列。
- (二) 請釐清立體式複合型使用之管制方式。例如太陽能發電設施位於住宅屋頂、養殖池、農作物上方、埤塘和水庫等情形不同，並非皆為附屬設施，且不影響主體使用，建議皆予考量。
- (三) 國土計畫法第 6 條規定，「農業發展地區應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展。」，且行政院亦調整再生能源發電比例，提高屋頂型太陽光電目標值，建議如下：
 - 1. 太陽能發電設施調整為農 1、2、3：●*/○，備註●*限於原依區域計畫法編定之甲種、乙種、丙種、丁種建築用地、遊憩用地，且○附帶條件需與農業經營結合。
 - 2. 地熱能未分布於農 1、2，建議調整為禁止使用。
- (四) 國土計畫法第 23 條第 5 項規定，「國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。」，其子法「重大之公共設施或公用事業計畫認定標準再生能源發電設施」已明訂能源設施之發

電設施規模達新設、擴大或變更計畫土地面積達三十公頃以上屬重大公用事業，爰建議太陽能發電設施於國土計畫下應避免零星發展，宜採整體規劃，循前述規定並經使用許可核准後使用，並於下次通盤檢討調整為城鄉發展地區。不利農業經營區亦建循此模式調整國土功能分區。

◎ 臺灣電力股份有限公司

- (一) 再生能源相關設施使用型態多元、規模不拘，且可與原土地使用項目複合使用，故仍建請於各國土功能分區及其各分類土地均得申請容許使用，再依各分區分類土地特性與個案條件為準駁依據。
- (二) 另同一開發範圍或同一使用地已有原土地使用項目，再生能源相關設施採複合使用型態時，與原有建物或其他結構物結合，或於範圍內適當位置、空間施設者，是否仍須申請容許使用，亦建請一併審酌。

國土計畫土地使用管制相關事宜第 24 次研商會議簽到簿

時 間：110 年 2 月 4 日(星期四)下午 2 時 30 分

地 點：營建署 107 會議室

主持人：林組長秉勳

林秉勳

紀錄：蔡伶蒼

出席機關	職稱	簽到處	聯絡電話
行政院農業委員會	專員 技士	劉素安 莊秉儒	
	專員 技正	黃P.Y.雅 林如芝	
行政院農業委員會 林務局	技士	黃宇晴	
	技士	洪麗文	
行政院農業委員會 水土保持局	科長	羅文俊	
	工程員	馬興彥	
行政院農業委員會 漁業署	科長	鄭又華	
	技士	李依潯	
經濟部		請假	經費員 王嘉捷 林如柏

出席機關	職稱	簽到處	聯絡電話
經濟部水利署		陳美蓮	
		宋依晨	
經濟部能源局	科長	顏為銘	
		劉淑儀 林佑坤	
內政部地政司	科員	黃文平	
本署城鄉發展分署			
本署綜合計畫組			
林副組長世民		林世民	
張簡任技正順勝		張順勝	
蔡科長玉滿			
		蔡育庭	
		張以華	