

案號：108A-036

國土計畫法與全國國土計畫 辦理過程及技術報告彙編

總結報告書

計畫主持人：張容瑛

顧問（按筆畫排列）：

林文一、金家禾、黃書禮、葉佳宗、詹士樑

專任助理（按筆畫排列）：

呂依潔、林韋銘、許雲琇

兼任助理（按筆畫排列）：

呂宛芯、劉瑋軒

委託單位：內政部營建署

受託單位：國立臺北大學都市計劃研究所

中華民國 109 年 8 月

國土計畫法與全國國土計畫辦理過程及技術報告彙編

摘 要

隨著《國土計畫法》與〈全國國土計畫〉相繼公告施行，宣告臺灣國土規劃體制逐漸進入新的紀元，意味著臺灣邁向永續國土的決心，同時隱含著國土規劃體制的轉型實踐挑戰。本計畫「《國土計畫法》與〈全國國土計畫〉辦理過程及技術報告彙編」就此劃時代變革，進行歷史性的記載與書寫。本案成果主要包含「國土計畫法政策推動歷程」、「全國國土計畫政策推動歷程」及「全國國土計畫技術報告」等三本報告書，並蒐集整理《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉辦理過程相關影像資料。首先，「國土計畫法政策推動歷程」，透過《國土計畫法》立法過程會議紀錄之比較分析，以及重要人物口述歷史訪談，記載法案推動過程。第二，「全國國土計畫政策推動歷程」，藉由〈全國國土計畫〉辦理過程之座談會、公開展覽、公聽會、諮詢會議、說明會、內政部國土計畫審議會、行政院國土計畫審議會等會議資料及會議紀錄之彙整及探究，記載〈全國國土計畫〉重要議題之政策決定歷程。第三，〈全國國土計畫〉從規劃、審議到核定過程，篇幅從約 300 頁精簡至 116 頁，是以，「全國國土計畫技術報告」針對發展預測、技術性及細節性內容進行增補，作為法定〈全國國土計畫〉之補充文件。最後，本計畫歸結前述研究成果，就《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉之後續研議重點，提出方向建議。

關鍵字：國土計畫法；全國國土計畫；國土規劃體制。

Abstract

The promulgation of Spatial Planning Act and National Spatial Plan in late 2010s declared the new era of spatial planning in pursuit sustainable development in Taiwan. This project aims to record the current evolution of spatial planning system by collecting digital image archives and making three government documents as well. The first document is “Preparation and Enactment of Spatial Planning Act”, which records the legislative process by analyzing the proceedings but also interviewing legislators and advocates of the Act. The second document “Policy Formulation of National Spatial Plan” clarifies the decision-making process of critical issues based on comprehensive exploration of related meeting minutes. “Technical Report of National Spatial Plan”, the third document, provides information on details of planning process, as the complementary statement of the statutory National Spatial Plan. Last but not least, this project proposes follow-up policy agenda for Taiwan’s transforming spatial planning system.

Keywords: Spatial Planning Act; National Spatial Plan; Spatial Planning System.

108 年度

「國土計畫法與全國國土計畫辦理過程及技術報告彙編」

期末審查會議意見回覆

一、結論	
1. 本案符合契約相關規定，期末報告原則通過。請受託單位將與會機關代表意見(詳附件)納為本案總結報告修正參考，並製作回應情形對照表，依契約辦理後續事宜。	遵照辦理，本案刻正依各機關代表意見修正，並已於 109 年 5 月 12 日發文向署內辦理後續事宜。
2. 建議各直轄市、縣(市)政府參考本案作法，詳實計載各直轄市、縣(市)國土計畫推動歷程，俾供後續國土參考。	遵照辦理，後續將持續整理總結報告，並附上完整參考資料供他案作參考。
行政院農業委員會	
1. 有關全國農地總量目標值與農地資源盤查結果的討論，依據 106 年 9 月 30 日本會召開農地資源盤查座談會中，公民團體並非主張依農地現況盤查數量修正全國農地總量之數字，而是著重於如何補足不夠的農地，建議修正相關論述與討論。	遵照辦理，已於總結報告書頁 293 補充說明。
2. 依本會 106 年農地資源盤查結果，除呈現農業使用現況外，同時掌握農地非農用之情形(共計 4.5 萬公頃農地遭占用，當中約 1.3 萬公頃屬農地上未登記工廠面積)，建議可將數據納入期末報告書及規劃技術報告內容。	遵照辦理，已於總結報告書頁 293 及技術報告書頁 41 補充說明。
3. 有關農業發展地區第 1 類劃設前提要件(面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上	遵照辦理，已於總結報告書頁 387 補充說明。

者)，於 107 年 4 月 12 日營建署城鄉發展分署所舉辦「全國國土計畫意見交流高峰會」中，亦有是否將該條件納入前提要件之討論過程，建議可將此過程納入。	
4. 有關農業發展地區第 3 類與國土保育地區第 2 類之劃設條件之決定過程，事涉農業發展地區第 3 類與國土保育地區第 2 類之劃設優先順序之討論，建議參考 107 年 3 月 9 日內政部國土計畫審議會「全國國土計畫（草案）專案小組第 11 次會議（公民團體意見處理情形）」之會議紀錄補充之。	遵照辦理，已於總結報告書頁 387-390 補充說明。
5. 簡報第 41 頁，農地分類分級係以特定農業區、一般農業區、非都市土地農牧用地及都市計畫農業區為範疇；而農業發展地區亦包含宜林地之討論，請修正。	遵照辦理，已於總結報告書頁 388-391 補充說明。
6. 農地分類分級運用於農地資源空間規劃時，用字為第 1、2、3、4 種農業用地，非第一、二、三、四種農業區，請修正報告書文字內容。	遵照辦理，已於總結報告書頁 283 進行修正。
7. 期末報告書第 480 頁，農委會企劃「處」而非企劃「組」。	遵照辦理，已於總結報告書頁 394 進行修正。
8. 期末報告書第 543 頁，與農業經營不可分離之農舍並非農業設施，應刪除該文字；建議修正為農舍係依《農業發展條例》可於農業用地中申請特許興建。	遵照辦理，已於總結報告書頁 442-445 進行修正。
9. 期末報告書第 543 頁，結合「鄉村區」整體規劃應修正為結合「鄉村地區」整體規劃。	遵照辦理，已於總結報告書頁 445 進行修正。
10. 規劃技術報告書第 87 頁註腳 7 內	遵照辦理，於技術報告書頁

容，請修正為農業發展條例第 9 條。	86，以註腳 10 進行修正。
11. 規劃技術報告書第 88 頁，農地總量除注重數量外，亦強調農地品質；建議修正該頁 Box 之文字為「提升各直轄市、縣（市）農地品質及數量」。	遵照辦理，已於技術報告書頁 86 之 BOX3 第四段文字進行修正。
12. 在全國國土計畫辦理過程中，針對是否訂定直轄市、縣（市）應維護農地總量時，農業縣市對於農業權的提出與討論，建議亦可加入討論。	遵照辦理，已於總結報告書頁 301 及頁 516 進行補充。
桃園市政府	
1. 針對規劃技術報告中之數據，建議能更清楚解釋各數據依據、細節評估等，如全國農地總量以每人每日熱量係以多少人及多少熱量計算；新增產業用地總量經濟成長率如何計算及單位面積產值增加係如何計算得知，以供各直轄市、縣（市）製作國土計畫時能有參考依據。	本計畫之內容係依據各部會提供資料，詳實呈現。
2. 直轄市、縣（市）應維護農地總量包含農業發展地區第 1、2、3 類之農牧用地及養殖用地，以及農業發展地區第 5 類，惟都市計畫農業區未劃設為農業發展地區第 5 類不代表其未具有糧食生產功能，該議題應納入釐清討論；另針對其農地非供農業使用是否能提供熱量所需亦有疑慮。	有關都市計畫農業區不劃設為農業發展地區第 5 類是否屬宜維護農地總量之探討，並非本案討論範疇，目前刻正由內政部營建署與農委會相關部會進行協商討論。 另全國農地總量係以國外農產品輸入受阻時，國內糧食安全為主要考量訂定目標值，農地上違規使用則應由各相關法規進行取締。
3. 規劃技術報告第 88 頁指出，全國國土計畫不明定各直轄市、縣（市）農地總量，而由各直轄市、縣（市）國	本技術報告書之 BOX 希冀能引導讀者參照「全國國土計畫政策推動歷程彙編」交

土計畫訂定應維護農地總量之理由為何？	互閱讀，而全國國土計畫不明定各直轄市、縣(市)農地總量之理由，已於總結報告書頁 296-299 及技術報告書頁 86 進行修正補充說明。
4. 後續政策方向建議可新增強化民眾參與之機制。	〈全國國土計畫〉推動辦理過程中，除《國土計畫法》規定中辦理公開展覽及公聽會外，亦在擬定過程中辦理說明會等對外進行說明。營建署亦已於 106 年 11 月 17 日檢送「直轄市、縣(市)政府辦理國土計畫資訊公開及民眾參與機制原則」給各直轄市、縣(市)政府。 而本案後續政策檢討中，亦已於「其他後續政策檢討建議」中，建議應就〈直轄市、縣(市)國土計畫〉辦理過程民眾參與及社會溝通進行適當補充規定，詳參總結報告書頁 523。
5. 簡報第 36 頁、第 43 頁有關國土功能分區劃設原則，表達方式較為簡化，易造成理解誤會(例如，保育為目的之特定區計畫均劃設為國保四)。	遵照辦理。
6. 規劃技術報告第 20 頁，桃園市鄉街計畫數量標示為 14 處，然自 103 年桃園市升格直轄市後，桃園市的鄉街計畫應均升格為市鎮計畫，而無鄉街計畫。	本技術報告書以呈現及反映〈全國國土計畫〉辦理過程中相關數據及內容，本案係採民國 105 年內政部之統計資料。桃園市因當前正執行都市計畫通盤檢討，尚未公告，故鄉街計畫處數尚未納入市鎮計畫處數中。於

	技術報告書頁 20，以註腳 3 補充之。
7. 國土計畫中仍有許多歷程與議題，如功能分區劃設過程、子法規辦理歷程等，建議後續可補充相關研究。	有關功能分區劃設過程、子法規辦理歷程等，應待營建署另行評估。
臺北市府	
1. 新增產業用地總量，為何僅就經濟部產業用地與科技部科學工業園區用地之增量進行討論？建議以一、二、三級產業為討論主軸，進行鏈結探討。	本案為〈全國國土計畫〉辦理過程及技術報告彙編，並不涉及擬定或檢討內容事項。而是否將其範疇修正，本案於總結報告書頁 311-316 進行補充說明。
2. 國土計畫的成長管理強調集約城市之發展理念，然以臺北市為例，多數地區均已聚集過多人口，以致於若流行病傳染時易使人口集中區域形成大規模病毒流行，因此，集約城市之發展理念是否有檢討之必要？是否朝向去中心化的方向思考？	本案為〈全國國土計畫〉辦理過程及技術報告彙編，並不涉及擬定或檢討內容事項。經查〈全國國土計畫〉中，集約城市理念主要以有效利用土地資源、增進公共設施使用效率等，且尺度為全國性質，內容並無不當。臺北市多數地區已聚集過多人口則應參酌〈全國國土計畫〉中，增進公共設施品質相關指導。
本署城鄉發展分署	
1. 全國國土計畫屬剛性性質，且十年通盤檢討一次，為保留國土功能分區的規劃彈性，故於全國國土計畫中，國土保育地區之劃設條件並不明確表明係屬各目的事業法規之環境敏感地區，然後續為實務操作可行，因此在實務劃設上仍沿用環境敏感地區圖資。	遵照辦理。

本署綜合計畫組	
1. 本案旨在詳實記載《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉之辦理過程，惟請就後續國土計畫應持續關注之重要議題(例如直轄市、縣(市)國土計畫之未來發展地區)，研提相關建議，俾供後續政策研究參考。	遵照辦理。已於總結報告書頁 517 補充「未來發展地區處理機制」。
2. 有關「全國國土計畫辦理過程彙編」及「國土計畫法辦理過程彙編」之製作，建議適度透過內容摘述、附件等方式處理，強化彙編之易讀性。	遵照辦理，已將國土計畫法相關議題口述歷史文字進行整理，以增強其彙編易讀性。詳參總結報告書附錄二，頁 30-117。
3. 就本案期末報告書第二章第四節〈全國國土計畫〉政策推動歷程會議記錄 1 節，經查本研究係以「議題」整理歷程，然因全國國土計畫係採全案整體方式辦理相關法定程序，包含座談會、公開展覽及公聽會、審議及核定等相關作業，故建議該節可評估調整，以「辦理程序」程序歸納，並將各程序討論議題納入。	本期末報告書第二章第四節之〈全國國土計畫〉推動歷程相關會議紀錄中，係以考量讀者於研讀該議題時，易於取得相關會議資料來源，爰以「議題」作為整理歷程。且亦以階段性作為分類，包括公展及審議階段、規劃階段以及 105、106 年度委辦案階段性成果，除了依會議類型進行分類，同時載明會議時間，建議仍維持原分類型態。 另，本結案報告書為避免讀者誤以為上述會議係為各該議題所開設，故重新修正前言論述，詳參總結報告書頁 32。
4. 規劃技術報告書內容，係以〈全國國土計畫〉辦理過程之資料為準據，若〈全國國土計畫〉發布施行後始調整之資料(如第 20 頁中提及桃園市	遵照辦理。

政府的鄉街計畫數量)，應待下次通盤檢討進行修正。	
5. 簡報第 21 頁、第 27 頁，分別提及林淑芬立委與水利署訪談尚未完成，訪談之進行原則上尊重受訪者意願，若後續完成訪談，再補充納入計畫成果。	本案已於 109 年 5 月 14 日完成水利署訪談；另林淑芬立委已婉拒本案訪談，原則上予以尊重。
6. 有關科學工業園區用地總量 1,000 公頃之數據來由(簡報第 31 頁)，若有相關資料連結，建議可再酌予補充。	遵照辦理，已於總結報告書頁 316 中進行補充。
7. 簡報第 46 頁，國土計畫政策宣示農舍優先區位之指認，建議參酌全國國土計畫之內容，進行修正。	農舍優先區位指認係依據〈全國國土計畫〉中規定，農業發展地區如有以從事農業經營之居住需求及其他目的兼做居住功能者，於農業發展地區第四類地區優先興建(頁 79)。相關內容已於總結報告書頁 442-445 中進行補充說明。
8. 簡報第 48 頁，未登記工廠群聚達一定規模，除經濟部指認外，全國國土計畫亦有指認，建議再修正文字。	經查〈全國國土計畫〉內文中，並無指認群聚規模數字，而係於〈全國國土計畫〉擬定過程中有所討論，已於總結報告書頁 472-474 中進行說明。
9. 有關國土保育地區劃設條件由環境敏感地區改為自然環境條件劃設之政策討論過程，簡報呈現方式(頁 37)與報告書之內容(頁 447)稍有差異，請確認修正。	遵照辦理，已於總結報告書頁 346-351 進行補充說明。
10. 國土保育地區係以中央山脈保育軸帶及生態廊道為核心，其劃設條件已從環境敏感地區改為依自然環境條件劃設，惟目前國土功能分區	本案係紀錄〈全國國土計畫〉辦理過程，目前國土功能分區繪製手冊及繪製辦法係為〈全國國土計畫〉公

繪製手冊及繪製辦法仍以環境敏感地區圖資為重要參據，宜補充相關政策轉變過程及考量。	布施行後之相關討論，不宜與〈全國國土計畫〉辦理過程一起討論，建議不納為結案報告內容。
11. 有關都市計畫農業區不劃設為農業發展地區第 5 類是否屬宜維護農地總量之探討，非屬本案討論範疇，惟該議題與國土功能分區及《國土計畫法》相關子法規之辦理過程，是否亦需進行相關歷程整理，待署內另行評估。	遵照辦理。
12. 各直轄市、縣（市）政府刻正辦理各該直轄市、縣（市）國土計畫，建議亦應盡可能就辦理過程資料進行收集及彙整。	遵照辦理。
13. 本案期末報告內容業經業務單位檢核後，符合契約規定，爰建議原則同意通過。	遵照辦理。
行政院環境保護署（書面意見）	
1. 期末報告書第 438 頁第 7 行「…環保署在歷次的說明會中皆重申，在遵照環境影響評估之政策細項下，〈全國國土計畫〉並非其工作範疇，故否決做政策環評的必要性…」。	遵照辦理，已於總結報告書頁 336-337 進行修正。
文化部（109 年 4 月 23 日文綜自第 1093011873 號）	
1. 期末報告書有關第五章第五節「貳、政策決定歷程分析(三)」第 5 段之內容：「…文化景觀類型環境敏感地	遵照辦理，已於總結報告書頁 359 進行修正。

區因分布屬點狀或「線」狀，且其並非…而文化景「觀」類型地區，則仍列於環境敏感地區，採行重疊管制方式進行。」，請修正錯字(頁 452)。另有關頁 452 第二行文字「古蹟遺址」，請修正為「考古遺址」。	
2. 期末報告書餘有關考古遺址部分(第五章，頁 451-452)，及海洋資源地區(第五章，頁 462-473)部分，本部無意見。	遵照辦理。
3. 規劃技術報告書請補充說明「第五章—國土空間發展與成長管理策略」之「三、國土空間規劃原則」有關文化景觀保育策略說明(頁 75-77)之內容與頁 77 所示意之文化景觀空間發展策略示意圖之關聯性。	頁 77 所示意之文化景觀空間發展策略示意圖為參考性質，原則上仍以頁 75-77 之文化景觀保育策略說明為主要內容。
4. 規劃技術報告書頁 76，有關「一、文化資產保存與活化」文字可修正為「為保護特殊地質、建築…，應積極推動文化事務，並透過『古蹟、歷史建築、紀念建築、聚落建築群、史蹟、文化景觀、考古遺址、古物、傳統表演藝術、工藝美術、口述傳統、民俗節慶、傳統知識等保存與再生』，重新連結土地與人民的歷史記憶…。」	經查該相關內容為〈全國國土計畫〉之內文(頁 21)，該計畫已於 107 年完成核定，而本技術報告書係以呈現〈全國國土計畫〉發展預測、重要細節性及技術性內容，是以，本案之技術報告書不宜修正與〈全國國土計畫〉內文相同之文字，建議維持原技術報告書文字。
5. 規劃技術報告書頁 76，有關「二、文化景觀場域維護」，此節有關「文化景觀」之內文說明係引用《文化資產保存法》第 3 條 14 類文化資產中有關「文化景觀」之定義，非國土計畫所指文化景觀泛指文化資產與國家公園史蹟等，恐將造成閱讀時之誤解，建請再行考量修正；如須特別指涉文資法文化景觀部分，建議應註明並調整為「《文化資產保存法》	經查該相關內容為〈全國國土計畫〉之內文(頁 21)，該計畫已於 107 年完成核定，而本技術報告書係以呈現〈全國國土計畫〉發展預測、重要細節性及技術性內容，《國土計畫法施行細則》亦於 108 年進行修正，相關修正內容將以註腳補充說明，詳參技術報告書頁 75。

文化景觀是人類與自然環境經長時間相互影響所形成具有歷史、美學、民族學或人類學價值之場域…，應以『文化資產保存法文化景觀保存管理原則』，進行環境整備、建築物風貌改善及產業活動引導等相關工作。」	
6. 規劃技術報告書餘有關水下文化資產部分(頁 75、213)，本部無意見。	遵照辦理。
7. 因《文化資產保存法》已將「遺址」名稱修正為「考古遺址」，請修正期末報告書相關用語。	遵照辦理，已修正總結報告書頁 359-360 相關用語。
經濟部（書面意見）	
1. 期末報告書第 434 頁，第一段「…確定了民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，部門計畫關於交通運輸部門的項目內容：能源設施、水資源、水利設施…」，應修正為「…確定了民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，部門計畫關於能源及水資源部門的項目內容：能源設施、水資源、水利設施…」。	遵照辦理，已於總結報告書頁 332 進行修正。
2. 期末報告書第 608 頁，針對「新增產業用地總量之範疇建議進一步釐清與整合」一節所提「…，建議後續〈全國國土計畫〉之檢討，應以國家整體產業經濟發展趨勢為基礎，透過跨部會之溝通與協調，釐清各該產業用地供給系統之新增用地總量。」意見如次：具體來說，新增產業用地範疇係於「直轄市、縣(市)國土計畫規劃作業第 45 次研商會議」等相關會議，配合直轄市、縣市政府辦理擬定直轄市、縣市國土計畫過程，進一步	遵照辦理，已於總結報告書頁 313，以註腳 68 進行補充說明。

討論聚焦與修正。考量「國土計畫法與全國國土計畫辦理過程及技術報告彙編」委託案目的係製作「全國國土計畫」技術報告書，俾供後續國土規劃參考，建議應將經濟部所提之3,311 公頃新增產業用地範疇界定更新如下： 一、全國國土計畫所指新增產業用地總量僅包含： (一) 依「產業創新條例」報編(102年後)，並符合「工業園區各種用地用途及使用規範辦法」之產業園區。 (二) 依「加工出口區設置管理條例」設置(102年後)之加工出口區。 二、全國國土計畫所指新增產業用地總量不包含： (一) 城鄉發展區第一類(城1)範圍內依產業創新條例報編之園區。 (二) 都市計畫工業區。 (三) 非生產製造之產業園區。 (四) 專案核定之重大建設計畫。 (五) 科學園區、物流園區、農業園區及純倉儲/軟體類型園區。 (六) 未登記工廠。 (七) 航空城。	
3. 全國國土計畫規劃技術報告 P 51 第一節水資源總量所提「臺灣地區天然水資源開發利用係以 200 億立方公尺為目標」相關內容，查其係引用經濟部水利署 101 年「水資源開發利用總量管制策略推動規劃」委辦計畫成果報告，惟該內容僅係水利署規劃成果，並非當前政策，直接引用易造成外界誤解，建議彙編技術	遵照辦理，已參考該原則，並透過 109 年 5 月 14 日訪談水利署，將文字更新於全國國土計畫技術報告書頁 50，以註腳 6 補充說明之。

成果報告有關臺灣水資源利用部分，參考以下原則呈現：

- 一、為因應氣候變遷及穩定供水，經濟部水利署業依 106 年行政院指導積極辦理開源、節流、調度及備援各項穩定供水建設管理工作，透過加強水庫清淤、漏水改善、合理用水輔導、多元水資源開發、區域調度備援管線及備援水源開發等工作，強化全臺各地供水能力，力求穩定全臺各項用水，其中為強化枯旱應變能力，亦加強規劃推動再生水及海水淡化，其中 106-108 年已增加總計每日 101 萬噸水源，預計至 113 年前將再增加 140 萬噸水源，未來供水將更加穩定。
- 二、有關臺灣水資源可利用量估算，水源來源包括人工蓄水設施供水能力、地面水、地下水、再生水及海淡水，經評估地面水在供水可靠度 85%條件下年潛能量為 326 億噸，地下水枯水年補注量約 41 億噸、另再生水及海水淡化則可依用水需求及所在區位專案規劃利用。
- 三、有關臺灣水資源量及利用現況，近十年(98-107 年)平均降雨量約 916 億噸(降雨量 2,546mm)，農業、民生及工業用水總量 170 億噸，水資源利用效率 18.5%，其中有 61%降雨量(564 億噸)未利用直接流入大海，顯示未來如可將豐水期水源蓄存或調整耕作制度增加豐水期用水需求，臺灣天然水資源利用仍有開發利用空間。

四、為促進水資源永續利用，請地方政府及相關單位持續做好節水、合理用水、地下水管理、水資源回收利用、保育及協助經濟部水利署推動多元水資源建設管理相關工作。	
4. 全國國土計畫規劃技術報書 P 73，請釐清「圖 5-1-2 我國天然災害空間分布示意圖-以北部地區為例」所標示之斷層，為斷層或是活動斷層？不論斷層或活動斷層，其<u>數量</u>皆有缺漏。若為斷層，北部地區斷層數量應在 2 條以上；若為活動斷層，新竹以北應有 4 條活動斷層(山腳斷層、湖口斷層、新竹斷層、新城斷層)。	頁 72 所示意之我國天然災害空間分布示意圖-以北部地區為例為參考性質，原則上仍以頁 71 之天然災害保育策略說明為主要內容。
5. 全國國土計畫規劃技術報書 P 113，<u>五、空間發展建議(一)礦業之第 2 點建議刪除</u>：考量礦業法修正草案因立法院第 9 屆會期未審查通過屆期不續審，並將於第 10 屆會期重新送審，因目前尚無法確定相關條文內容，為避免後續礦業法修正通過條文與該段文字有所落差，造成後續處理上之困擾，爰建請刪除第 2 點。	遵照辦理，已刪除相關內容。
6. 全國國土計畫規劃技術報書 P114，圖 6-1-3 環境敏感地區示意圖：<u>未標繪地下水補注地質敏感區</u>。	頁 113 所示意之環境敏感地區示意圖為參考性質，原則上仍以頁 112 說明為主要內容。
7. 全國國土計畫規劃技術報書 P155 頁，(三)太陽能光電部分：建議增加「推動已封閉掩埋場之掩埋面附屬設置太陽光電，以未變更原垃圾掩埋場事業計畫性質下附屬設置，可減少豪雨直接沖刷保護掩埋面外，亦可有效提升土地使用效益，賦予	遵照辦理，已於技術報告書頁 155，以註腳 18 補充之。

掩埋場多元化再利用用途；另可以複合式利用結合農業經營事實，推動農漁畜電共生等，創造農業為本，綠電加值之模式。」。	
8. 全國國土計畫規劃技術報書 P155 頁，四、發展區位(一)電力設施部分：「民國 105 至 114 年間將優先於北部地區設置發電機組，其次則為南部地區，<u>其次則為南部地區</u>」，有重複誤植情形，建議刪除。	遵照辦理，已刪除相關內容。
9. 全國國土計畫規劃技術報書 P156 頁，再生能源太陽光電部分，「…其中屋頂型目標 3GW、需屋頂面積 3,000 公頃，地面型目標為 17GW，需規劃光電設備及併連線路土地約 2.5 萬公頃。…」建議修正為「…其中屋頂型目標 <u>6GW</u>~~需屋頂面積 3,000 公頃~~，地面型目標為 <u>14GW</u>~~需規劃光電設備及併連線路土地約 2.5 萬公頃~~。…」	遵照辦理，已於技術報告書頁 156，以註腳 19 進行補充之。
10. 全國國土計畫規劃技術報書 P157 頁，空間發展建議部分： (一) 第(一)項「太陽光電尚有約 2 萬公頃之土地缺口」建議修正為「地面型太陽光電目標為 14GW」。 (二) 第(三)項「我國離岸風電……，風電之設置注意與海洋生態、濱海地區生態及漁業活動之衝突」建議修正為「我國離岸風電…，風電之設置應注意與海洋生態、濱海地區生態及漁業活動之共榮」。	(一) 遵照辦理，已於技術報告書頁 156，以註腳 20 進行補充之。 (二) 遵照辦理，已於技術報告書頁 157 修正。
11. 全國國土計畫規劃技術報書 P158 頁，二、發展課題(二)水利之第 4 點	遵照辦理，於技術報告書頁 158，以註腳 21 補充說明。

敘及出流管制缺乏法源依據一節，查水利法新增「逕流分擔與出流管制」專章已於 107 年 6 月 20 日公布，並自 108 年 2 月 1 日施行，爰<u>逕流分擔出流管制已有全面推動之法源依據</u>。	
12. 全國國土計畫規劃技術報告 P176-177 頁，土地防災指導原則第 6 點提及各類土地開發基地應配合出流管制，<u>建議修正為「各類土地開發基地達二公頃以上應配合出流管制」</u>。	遵照辦理，已於技術報告書頁 176 頁，以註腳 22 進行補充說明。
13. 全國國土計畫規劃技術報告 P223-224 頁，水利法逕流分擔立法目的為因應氣候變遷確保防洪設施，因此建議「<u>土地行政作業指導原則</u>」之<u>都市計畫配合事項第五點酌修為「因應氣候變遷，都市計畫通盤檢討時應依據災害潛勢資料，檢討規劃防洪及治水相關設施，並規劃公有土地及公共設施多目標使用，兼有逕流分擔功能，降低淹水風險及提升土地耐淹能力。」</u>	遵照辦理，已於技術報告書頁 221 進行修正說明。
高雄市政府	
1. 有關貴署 108 年度「國土計畫法與全國國土計畫辦理過程及技術報告彙編」案規劃技術報告第 20 頁，高雄市鄉街計畫數量標示為 16 處，然本市縣市合併後鄉街計畫均升格為市鎮計畫，並無鄉街計畫。	本技術報告書以呈現及反映〈全國國土計畫〉辦理過程中相關數據及內容，本案係採民國 105 年內政部之統計資料。高雄市因當前正執行都市計畫通盤檢討，尚未公告，故鄉街計畫處數尚未納入市鎮計畫處數中。詳參技術報告書頁 20，以註腳 3 補充說明之。

108 年度

「國土計畫法與全國國土計畫辦理過程及技術報告彙編」

期中審查會議意見回覆

一、決議	
1. 本案後續辦理期末報告，請作業單位邀請相關部會參與，就國土計畫法與全國國土計畫辦理過程提供意見。	遵照辦理。
2. 本案符合契約相關規定，期中報告原則通過。請受託單位依與會機關代表意見納入後續研究，並製作回應情形對照表，依契約辦理後續事宜。	遵照辦理。
營建署綜合計畫組	
1. 期中報告書附錄四之「《國土計畫法》推動歷程大事紀」，分為立法院討論、行政院討論與社會討論。考量部分內容有歸納上之疑義，建議大事紀之呈現方式，得調整為以編年方式，就機關研議、審定、立院審議，進行整理。	已於「期末報告書」附錄五（附錄-215~258）將歸納改為「立法院審議」、「機關研議」等；另因《國土計畫法》在其辦理與推動過程中，亦有許多專家學者與民間討論，且其著重於與民溝通一環，因此建議仍保留「社會討論」之分類；其相關內容項目分類刻正由營建署檢查中。
2. 期中報告書附錄一之「工作會議記錄」，建議僅彙整歷次工作會議記錄	遵照辦理。

即可，無須放入本組內部陳判簽內容。	
3. 簡報第 12 頁內容有誤，立法院黨團協商應於二讀與三讀之前，請配合修正。	遵照辦理。
4. 目前部分章節安排不利閱讀，建議評估調整期中報告書第二章第一節之內容安排與撰寫方式，將國土計畫法與全國國土計畫歷程分別整理。	遵照辦理，已於「期末報告」第二章第一節與第二節分列《國土計畫法》與〈全國國土計畫〉的推動歷程（P. 15-24）進行調整
5. 簡報 39 頁，有關原住民族委員指出「區域計畫施行後將許多住在山上的建築物就地違法化」之說法，似有扭曲區域計畫原意，建議後續引述相關內容時，更具體說明前因後果及其他部會之對應說法，避免產生誤解。	遵照辦理。
6. 府內部文件不屬政府資訊公開範疇，但如屬特殊重大意義之文件，後續可再討論是否放進報告書展示。	遵照辦理。

目錄

第一章 計畫主旨	1
第一節 計畫緣起與目的：劃時代的國土計畫體制轉型.....	1
第二節 計畫執行理念與操作方法.....	4
第三節 計畫工作項目與流程.....	9
第二章 《國土計畫法》與〈全國國土計畫〉政策推動歷程.....	14
第一節 《國土計畫法》政策推動歷程大事紀要.....	14
第二節 〈全國國土計畫〉政策推動歷程大事紀要.....	21
第三節 《國土計畫法》立法歷程會議紀錄.....	24
第四節 〈全國國土計畫〉政策推動歷程會議記錄.....	32
第五節 〈全國國土計畫〉政策推動歷程委託研究.....	57
第三章 《國土計畫法》與《國土計畫法（草案）》差異盤點	66
第一節 《國土計畫法》之法條結構.....	66
第二節 總則：第一條至第七條.....	70
第三節 國土計畫之種類及內容：第八條至第十條.....	89
第四節 國土計畫之擬訂、公告、變更及實施：第十一條至第十九條.....	97
第五節 國土功能分區之劃設及土地使用管制：第二十條至第三十四條.....	114
第六節 國土復育：第三十五條至第三十七條.....	150
第七節 罰則：第三十八條至第四十條.....	157
第八節 附則：第四十一條至第四十七條.....	164
第九節 《國土計畫法》版本差異重點彙整.....	177
第十節 民國 109 年 4 月《國土計畫法》修正差異	183
第四章 《國土計畫法》推動重要議題紀錄暨口述歷史	219
第一節 《國土計畫法》法制化歷程及定位.....	220
第二節 國土計畫優位與使用許可制.....	226
第三節 國土審議會、公民訴訟與民眾檢舉.....	237
第四節 原住民族土地利用.....	247
第五節 國土復育與海洋資源.....	255
第六節 國土永續發展基金與損失補償.....	267
第七節 《國土計畫法》之展望.....	274

第五章	〈全國國土計畫〉重要議題政策決定歷程分析	276
第一節	〈全國國土計畫〉推動歷程與重要議題.....	276
第二節	全國及直轄市、縣（市）農地總量.....	282
第三節	新增產業用地總量.....	305
第四節	部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程.....	320
第五節	國土功能分區劃設條件：國土保育地區.....	337
第六節	國土功能分區劃設條件：海洋資源地區.....	361
第七節	國土功能分區劃設條件：農業發展地區.....	373
第八節	國土功能分區劃設條件：城鄉發展地區.....	395
第九節	研擬鄉村地區整體規劃.....	416
第十節	土地使用指導事項：國土功能分區及其分類.....	428
第十一節	土地使用指導事項：水庫集水區土地使用指導事項.....	447
第十二節	土地使用指導事項：未登記工廠土地使用指導事項.....	455
第十三節	土地使用指導事項：環境敏感地區之土地使用管制方式.....	473
第十四節	因應地方規劃彈性.....	483
第十五節	成長管理議題觀念與處理方式.....	495
第十六節	〈全國國土計畫〉後續政策方向建議.....	511
第六章	「〈全國國土計畫〉」技術報告書」	524
第七章	《國土計畫法》與〈全國國土計畫〉辦理過程影像紀錄.....	526
參考資料		542

圖目錄

圖 1-1	國土規劃政策、制度工具與社會實踐動態關係圖.....	4
圖 1-2	計畫操作流程圖.....	13
圖 2-1	〈全國國土計畫〉草案辦理過程之委託研究案功能定位.....	59
圖 4-1	民國 86 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》計畫位階示意圖	226
圖 4-2	民國 89 年《區域計畫法》計畫位階示意圖.....	227
圖 4-3	民國 90 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》計畫位階示意圖	227
圖 4-4	民國 93 年《國土計畫法 (草案)》計畫位階示意圖.....	228
圖 4-5	民國 98 年《國土計畫法 (草案)》計畫位階示意圖.....	229
圖 4-6	民國 103 年《國土計畫法 (草案)》計畫位階示意圖	229
圖 4-7	民國 104 年國土計畫體系與部門建設計畫關係圖.....	231
圖 4-8	民國 104 年國土計畫體系與部門建設計畫關係圖.....	231
圖 4-9	《國土計畫法》原民土地核心條文	249
圖 4-10	國土計畫法之時間與空間尺度的創新範疇： 國土復育、海洋資源、填海造地 ...	257
圖 4-11	國土永續發展基金與損失補償之法規關聯	269
圖 5-1	產業用地總量及推估方式	313
圖 5-2	新增產業用地各區域分派情形.....	317
圖 5-3	《國土計畫法》、《海岸管理法》在海域認定方面疑義	370
圖 5-4	鄉村地區整體規劃之規劃系統.....	417
圖 5-5	規劃草案版未登記工廠土地使用指導圖	456
圖 5-6	公展版專案輔導合法化原則圖.....	458
圖 5-7	提部審議版輔導專案合法化原則	460
圖 5-8	報院核定審議版土地使用違規與未登記工廠土地使用指導原則.....	461
圖 7-1	影像資料庫架構圖	526
圖 7-2	《國土計畫法》推動歷程影片截圖	527
圖 7-3	〈全國國土計畫〉推動歷程影片截圖.....	527
圖 7-4	《國土計畫法》規劃階段：專家諮詢：座談會	529
圖 7-5	《國土計畫法》規劃階段：社會討論：公聽會	529
圖 7-6	《國土計畫法》審議階段：行政作業：各級審議.....	531
圖 7-7	《國土計畫法》審議階段：行政作業：各級審議.....	531
圖 7-8	《國土計畫法》審議階段：行政作業：各級審議.....	532

圖 7-9	《國土計畫法》審議階段：行政作業：各級審議.....	532
圖 7-10	〈全國國土計畫〉規劃階段：專業諮詢：諮詢平台會議	535
圖 7-11	〈全國國土計畫〉規劃階段：專業諮詢：座談會	535
圖 7-12	〈全國國土計畫〉規劃階段：專業諮詢：座談會	536
圖 7-13	〈全國國土計畫〉審議階段：行政作業：審議小組會	538
圖 7-14	〈全國國土計畫〉審議階段：行政作業：審議會	538
圖 7-15	〈全國國土計畫〉實踐階段：社會討論：縣市國土計畫公開活動	541
圖 7-16	〈全國國土計畫〉實踐階段：社會討論：縣市國土計畫公開活動	541

表目錄

表 1-1	〈全國國土計畫〉之規劃、審議、核定及實施版本差異初步比較	3
表 1-2	《國土計畫法》推動歷程之口述歷史訪談對象	7
表 1-3	〈全國國土計畫〉政策推動歷程之研究過程訪談對象	8
表 2-1	《國土計畫法》立法歷程會議紀錄彙整表	29
表 2-2	〈全國國土計畫〉推動歷程相關會議紀錄彙整表	50
表 2-3	〈全國國土計畫〉規劃擬訂階段之委託研究案	57
表 2-4	內政部營建署城鄉發展分署四大委託研究成果與〈全國國土計畫〉之關連	65
表 3-1	《國土計畫法》第一條條文內容差異比較表	70
表 3-2	《國土計畫法》第二條條文內容差異比較表	73
表 3-3	《國土計畫法》第三條條文內容差異比較表	74
表 3-4	《國土計畫法》第四條條文內容差異比較表	77
表 3-5	《國土計畫法》第五條條文內容差異比較表	79
表 3-6	《國土計畫法》第六條條文內容差異比較表	80
表 3-7	《國土計畫法》第七條條文內容差異比較表	85
表 3-8	《國土計畫法》第八條條文內容差異比較表	89
表 3-9	《國土計畫法》第九條條文內容差異比較表	91
表 3-10	《國土計畫法》第十條條文內容差異比較表	94
表 3-11	《國土計畫法》第十一條條文內容差異比較表	97
表 3-12	《國土計畫法》第十二條條文內容差異比較表	98
表 3-13	《國土計畫法》第十三條條文內容差異比較表	100
表 3-14	《國土計畫法》第十四條條文內容差異比較表	102
表 3-15	《國土計畫法》第十五條條文內容差異比較表	103
表 3-16	《國土計畫法》第十六條條文內容差異比較表	107
表 3-17	《國土計畫法》第十七條條文內容差異比較表	110
表 3-18	《國土計畫法》第十八條條文內容差異比較表	111
表 3-19	《國土計畫法》第十九條條文內容差異比較表	112
表 3-20	《國土計畫法》第二十條條文內容差異比較表	114
表 3-21	《國土計畫法》第二十一條條文內容差異比較表	117
表 3-22	《國土計畫法》第二十二條條文內容差異比較表	121
表 3-23	《國土計畫法》第二十三條條文內容差異比較表	124

表 3-24	《國土計畫法》第二十四條條文內容差異比較表	126
表 3-25	《國土計畫法》第二十五條條文內容差異比較表	129
表 3-26	《國土計畫法》第二十六條條文內容差異比較表	131
表 3-27	《國土計畫法》第二十七條條文內容差異比較表	134
表 3-28	《國土計畫法》第二十八條條文內容差異比較表	135
表 3-29	《國土計畫法》第二十九條條文內容差異比較表	137
表 3-30	《國土計畫法》第三十條條文內容差異比較表	140
表 3-31	《國土計畫法》第三十一條條文內容差異比較表	142
表 3-32	《國土計畫法》第三十二條條文內容差異比較表	143
表 3-33	《國土計畫法》第三十三條條文內容差異比較表	146
表 3-34	《國土計畫法》第三十四條條文內容差異比較表	148
表 3-35	《國土計畫法》第三十五條條文內容差異比較表	150
表 3-36	《國土計畫法》第三十六條條文內容差異比較表	153
表 3-37	《國土計畫法》第三十七條條文內容差異比較表	155
表 3-38	《國土計畫法》第三十八條條文內容差異比較表	157
表 3-39	《國土計畫法》第三十九條條文內容差異比較表	161
表 3-40	《國土計畫法》第四十條條文內容差異比較表	162
表 3-41	《國土計畫法》第四十一條條文內容差異比較表	164
表 3-42	《國土計畫法》第四十二條條文內容差異比較表	166
表 3-43	《國土計畫法》第四十三條條文內容差異比較表	167
表 3-44	《國土計畫法》第四十四條條文內容差異比較表	169
表 3-45	《國土計畫法》第四十五條條文內容差異比較表	173
表 3-46	《國土計畫法》第四十六條條文內容差異比較表	174
表 3-47	《國土計畫法》第四十七條條文內容差異比較表	175
表 3-48	《國土計畫法》公布施行版條文修正重點	177
表 3-49	《國土計畫法》第七條修正條文內容差異比較表	184
表 3-50	《國土計畫法》第十五條修正條文內容差異比較表	189
表 3-51	《國土計畫法》第二十二條修正條文內容差異比較表	195
表 3-52	《國土計畫法》第二十四條修正條文內容差異比較表	198
表 3-53	《國土計畫法》第三十五條修正條文內容差異比較表	202
表 3-54	《國土計畫法》第三十九條修正條文內容差異比較表	206

表 3-55	《國土計畫法》第四十五條修正條文內容差異比較表.....	210
表 3-56	各版本第四十五條修正意見之差異比較.....	216
表 3-57	《國土計畫法》第四十七條條文內容差異比較表	217
表 4-1	《國土計畫法》推動重要議題與口述歷史紀錄說明	219
表 4-2	許可開發與使用許可差異比較	232
表 4-3	國土計畫審議會與民眾參與制度之立法演變	240
表 4-4	臺灣空間計畫之民眾參與機制對照表	241
表 5-1	全國及直轄市、縣（市）農地總量五版本差異比較	286
表 5-2	五版本「新增產業用地總量」相關內容之差異說明表.....	308
表 5-3	五版本「部門計畫」相關內容之差異說明表	323
表 5-4	民國 105 年 09 月 06 日「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中以能源 部 門空間發展策略為範例之部門計畫內容說明.....	333
表 5-5	國土保育地區劃設條件五版本差異比較	340
表 5-6	五版本「海洋資源地區劃設條件」相關內容之差異說明表	364
表 5-7	農業發展地區劃設條件五版本差異.....	376
表 5-8	五版本「城鄉發展地區」相關內容之差異說明表.....	397
表 5-9	五版本「研擬鄉村地區整體規劃五版本差異」相關內容之差異說明表	420
表 5-10	五版本「國土功能分區及其分類之土地使用指導事項」之差異說明表	430
表 5-11	農舍定義之相關司法判決.....	443
表 5-12	五版本「水庫集水區土地使用指導原則」之差異說明表	450
表 5-13	未登記工廠土地使用指導原則五版本差異比較.....	462
表 5-14	五版本「各類型環境敏感地區之土地使用指導原則」相關內容之差異說明表 ...	477
表 5-15	五版本「因應地方規劃彈性」相關內容之差異說明表.....	485
表 5-16	五版本「成長管理策略」相關內容之差異說明表	497
表 7-1	推動《國土計畫法》「規劃階段」活動	528
表 7-2	推動《國土計畫法》審議、核定階段活動.....	530
表 7-3	推動〈全國國土計畫〉規劃階段活動	533
表 7-4	推動〈全國國土計畫〉審議、核定階段活動	537
表 7-5	推動〈全國國土計畫〉實施、實踐階段活動	539

第一章 計畫主旨

對於臺灣國土規劃而言，民國 100 年代中期，極具有時代意義。民國 105 年 5 月 1 日《國土計畫法》的公告施行，民國 107 年 4 月 30 日〈全國國土計畫〉的公告實施，宣告臺灣國土規劃體制，逐漸進入新的紀元，意味著臺灣邁向永續國土的決心，同時隱含著國土規劃體制的轉型實踐挑戰。本計畫「《國土計畫法》與〈全國國土計畫〉辦理過程及技術報告彙編」委託專業服務案，企圖就此劃時代變革，進行歷史性的記載與書寫。以下就計畫緣起、計畫目的、計畫執行理念及方法，扼要說明之。

第一節 計畫緣起與目的：劃時代的國土計畫體制轉型

壹、計畫緣起

依據《國土計畫法》第 1 條，《國土計畫法》之立法精神乃為「因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展」；同法第 3 條明定，國土計畫係「針對我國管轄之陸域及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫」；而〈全國國土計畫〉則係「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」。顯然，臺灣企圖透過更健全之法制規範與空間計畫引導，實現安全、有序、和諧的永續國土。事實上，此為民國 80 年代初期以來，持續努力的階段性成果。

一、《國土計畫法》立法過程及重要變革之歷史意義

行政院於民國 82 年頒布實施「振興經濟方案」，指示前行政院經濟建設委員會檢討修訂〈國土綜合開發計畫〉並研擬《國土綜合開發計畫法》，嗣後該會主辦「國土綜合開發計畫研討會」獲致重要建議及結論，經提行政院民國 84 年 5 月 11 日第 2430 次會議，決議請該會於 3 個月內研擬《國土綜合開發計畫法(草案)》，送請內政部主辦完成立法程序(陳明燦，2018)。是以，《國土計畫法》自民國 82 年起推動立法作業以來，歷經五進五出立法院後，於立法院第 8 屆第 8 會期三讀通過，經總統於民國 105 年 1 月 6 日公布，並由行政院定自民國 105 年 5 月 1 日起施行。

《國土計畫法》之立法通過版本，係以行政院於民國 103 年 7 月 28 日函送立法院為基礎，經過立法院內政委員會提會審查，自民國 104 年 9 月起，由該委員會召開第 2 次、第 14 次、第 17 次及第 21 次全體委員會議審查完成，並於民國 104 年 12 月 2 日、4 日、14 日及 17 日召開黨團協商會議，立法院院會並在民國 104 年 12 月 18 日完成二、三讀程序。檢視行政院函送立法院版本與後續通過條文有若干不同之處，包含新增國土復育專章、納入國土白皮書、民眾檢舉獎勵、行政院國土計畫審議會審議機制、都市計畫應配合事項、編定使用地等相關規定，各該條文對於後續國土計畫之規劃及管理影響深遠，有必要將立法過程及重要變革詳予紀錄，以供後續執行國土計畫過程之重要參考。

二、〈全國國土計畫〉之時代任務及現實挑戰

依據《國土計畫法》第 3 條，〈全國國土計畫〉係指「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」，並作為「直轄市、縣（市）國土計畫」之指導。是以，〈全國國土計畫〉肩負國土規劃制度轉型之時代任務。

〈全國國土計畫〉作為臺灣國土規劃變革的基石，其擬定過程，面臨了時程壓力、社會溝通、規劃專業等諸多挑戰。依《國土計畫法》第 45 條第 1 項規定：「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〉」，時程緊迫。辦理過程動員行政體系加速趕辦，同時，為加強與社會各界溝通，內政部營建署除依法辦理座談會、公開展覽及舉辦公聽會外，並增辦諮詢會議及說明會；內政部營建署城鄉發展分署亦於民國 105 年 6 月至民國 106 年 7 月間，召開數場諮詢委員平台會議、14 次部研商會議、6 次專家學者座談會。此外，為確保計畫內容專業之審慎嚴謹，

《國土計畫法》第 7 條明定，〈全國國土計畫〉需經行政院與內政部兩層級之審議程序，爰提請內政部國土計畫審議會審議時，分別針對國土保育、國土防災、海洋資源、農業發展、城鄉發展及部門策略等規劃議題，召開 11 次專案小組會議討論後，於民國 107 年 3 月 15 日提報內政部國土計畫審議會第 3 次會議審議通過；後於民國 107 年 3 月 27 日函報行政院審議，經行政院召開 3 次會議審議，於民國 107 年 4 月 27 日核定，並經內政部於民國 107 年 4 月 30 日公告實施。

表 1-1 〈全國國土計畫〉之規劃、審議、核定及實施版本差異初步比較

階段	版本	時間	篇幅
規劃	規劃草案版	民國 106 年 8 月	377 頁
公展	公開展覽版	民國 106 年 10 月	300 頁
審議	提內政部審議版	民國 107 年 3 月 15 日	439 頁
核定	報行政院核定版	民國 107 年 3 月 27 日	293 頁
實施	公告實施版	民國 107 年 4 月 30 日	116 頁

資料來源：內政部 (2017ga,2017gb,2018ga,2018gb,2018gc)

〈全國國土計畫〉從規劃、公展、審議、核定到實施的緊湊時程，篇幅則由 377 頁之規劃草案，精簡至 116 頁的公告實施版本 (表 1-1)。顯然，當前國土規劃重要議題之政策決定過程，交織著規劃制度轉型與社會討論，深具歷史及規劃參考價值，實有必要將重要發展歷程詳予紀錄，並提出後續可以進一步研議方向建議。

貳、計畫目的

本計畫「《國土計畫法》與〈全國國土計畫〉辦理過程及技術報告彙編」之目的為：

- 一、詳實記載《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉之推動歷程；
- 二、剖析國土規劃重要議題之政策決定過程，研提制度進步之專業建議；
- 三、製作「〈全國國土計畫〉技術報告書」，俾供後續國土規劃參考。

第二節 計畫執行理念與操作方法

壹、計畫執行理念：臺灣國土規劃新頁的歷史記載與書寫

本計畫團隊以「臺灣國土規劃新頁的歷史記載與書寫」，為計畫執行理念。國土規劃政策、政策制度工具與社會實踐之間，存在相互影響與回饋的動態關係（圖 1-1）。民國 105 年《國土計畫法》及民國 107 年〈全國國土計畫〉的公告實施，不僅是國土專法與法定計畫的創制，更意味著臺灣國土規劃史的歷史性變革。為了理解並記錄此重要的歷史過程，幾個問題，值得深入探究：《國土計畫法》與〈國土計畫〉的角色定位為何？是什麼力量造成《國土計畫法》與〈國土計畫〉的改變？如何落實國家社會、《國土計畫法》與〈國土計畫〉對於臺灣永續國土的共識？

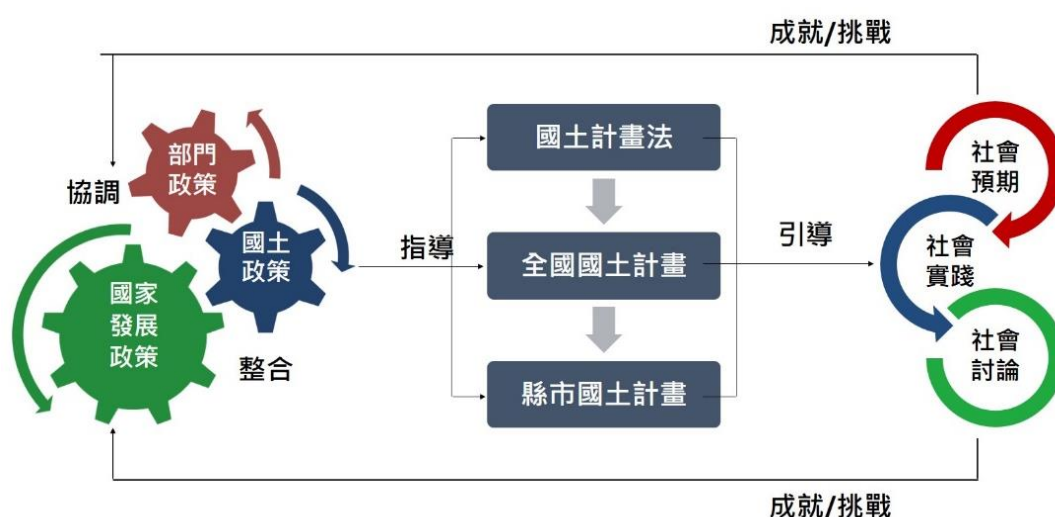


圖 1-1 國土規劃政策、制度工具與社會實踐動態關係圖

資料來源：本計畫繪製

一、《國土計畫法》及〈國土計畫〉之角色定位-國土政策制度工具

《國土計畫法》及法定〈國土計畫〉，實為推動與承接國土政策之制度工具，其承接國家之政策理念，角色作用在於：

- (一) 落實國土願景；
- (二) 國家發展各部門政策之空間調節；
- (三) 引導社會實踐。

二、國土政策制度工具變遷之驅動力

《國土計畫法》及法定〈國土計畫〉作為成就國土發展政策之制度工具，其制度設計之變遷，主要是政策指導或社會挑戰的結果，更具體而言，包括：

- (一) 國家發展政策的指導；
- (二) 國土政策本身的調整；
- (三) 各部門政策之間的競合；
- (四) 社會實踐、社會預期及社會討論的反饋。

三、國土政策制度設計為永續國土共識形成與落實之關鍵場域

臺灣永續國土共識之形成與落實，取決於政策、制度工具及社會實踐之間的良性動態關係建構，必須仰賴：

- (一) 國土政策制度工具對於社會實踐及國土利用的有效引導；
- (二) 國家發展各部門政策及國土政策之間的確實接合；
- (三) 國家發展及國土政策形成過程的社會溝通及相互理解。

爰此，本計畫擬基於『臺灣國土規劃新頁的歷史記載與書寫』之執行情念，透過《國土計畫法》與〈全國國土計畫〉等國土政策制度工具變革過程之觀察，記錄並探討國土政策之社會實踐的現實挑戰，並進一步提出後續制度調整建議。

貳、計畫操作方法

基於『臺灣國土規劃新頁的歷史記載與書寫』之計畫執行理念，本計畫分為「蒐集與盤點」與「剖析與探究」兩大步驟，輔以相應之操作方法。

一、蒐集與盤點

本計畫資料蒐集與盤點重點包括：

- (一) 《國土計畫法》立法過程之各(草案)版本及審議過程會議記錄；
- (二) 〈全國國土計畫〉規劃、審議、核定實施過程之各版本及相關會議記錄；
- (三) 營建署及城鄉分署相關委託研究成果報告；
- (四) 《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉相關之社會及學術討論文獻。

二、剖析與探究

本計畫將就前開二手資料，進行政策決定過程之變異盤點，並將聚焦國土規劃之重點議題，進行關鍵人物訪談，包括《國土計畫法》推動歷程之口述歷史訪談(表 1-2)，以及國土計畫政策之研究過程訪談(表 1-3)，作為政策歷程剖析之重要參考。

表 1-2 《國土計畫法》推動歷程之口述歷史訪談對象

訪談對象	代表性	訪談重點
陳繼鳴	內政部營建署副署長	◆ 國土計畫法推動歷程 ◆ 國土計畫法角色定位 ◆ 國土計畫價值理念
林秉勳	內政部營建署 綜合計畫組組長	◆ 國土計畫法審議過程 ◆ 國土計畫優位 ◆ 使用許可制
陳威仁	前內政部部長	◆ 國土計畫之損失補償 ◆ 國土永續發展基金
詹順貴	「林淑芬委員等 20 人提案版」 之草案研擬者	◆ 國土計畫法推動歷程 ◆ 國土審議會 ◆ 公民訴訟 ◆ 民眾檢舉
邱文彥	前立法委員	◆ 國土復育促進地區 ◆ 海洋資源地區
陳智堇	高金素梅 立法委員辦公室主任	◆ 原住民族土地

備註：

1. 上述訪談對象及議題，經本計畫於民國 108 年 8 月 28 日之工作會議確認。
2. 本計畫《國土計畫法》口述歷史訪談工作處理情形說明：
 - (1) 本計畫已完成六個口述歷史訪談之影音及文字記錄工作，依訪談先後順序，包括林組長秉勳（民國 108 年 9 月 9 日）、陳副署長繼鳴（民國 108 年 9 月 17 日）、邱前委員文彥（民國 108 年 9 月 17 日）、詹律師順貴（民國 108 年 9 月 18 日）、高金素梅委員辦公室陳主任智堇（民國 108 年 9 月 20 日）、陳前部長威仁（民國 108 年 10 月 24 日）。
 - (2) 高金素梅委員之訪談，配合受訪者意願，改由高金素梅委員辦公室陳主任智堇受訪。
 - (3) 林委員淑芬之訪談，原訂民國 108 年 9 月 27 日進行，然配合林委員之行程，後於 109 年 4 月中再次約訪，委員因故婉拒，依本計畫於民國 108 年 9 月 23 日之工作會議決議，若受訪者意願不高，原則上予以尊重。
 - (4) 本計畫於民國 108 年 9 月 23 日之工作會議決議，若受訪者意願不高，原則上予以尊重，而江前院長宜樺婉拒約訪，故於民國 108 年 10 月 29 日工作會議決議不辦理訪談。

資料來源：本計畫製作

表 1-3 〈全國國土計畫〉政策推動歷程之研究過程訪談對象

訪談對象	代表性	訪談重點
行政院國土審議會委員		◆ 〈全國國土計畫〉審議重點與過程
內政部國土審議會委員		◆ 〈全國國土計畫〉重要議題之政策變動
專家學者		◆ 國土規劃重要議題之制度調整建議
葉俊明	經濟部水利署台中辦公室 水源組副組長	◆ 水資源推估計算模式
	內政部營建署國民住宅組	◆ 社會住宅推估模式
	內政部營建署城鄉發展分署代表	◆ 人口推估模式
王玉真	行政院農業委員會企劃處 農地利用科科长	◆ 農地總量及農地定義 ◆ 農地盤查對農地用處 ◆ 農地維護政策 ◆ 農地資源分類分級不做為農業發展地區劃設條件之因素
林怡姍	經濟部工業局南區工業區 管理處執行長	◆ 新增產業用地決定過程 ◆ 新增產業用地總量含括範圍 ◆ 新增產業用地分派過程
王興國	科技部 新竹科學工業園區管理局 主任秘書室研究員	◆ 新增科學工業園區用地決定過程 ◆ 新增科學工業園區用地分派政策

備註：

1. 具體訪談對象與訪談重點，依計畫執行過程需要決定。
2. 本計畫〈全國國土計畫〉推動歷程研究過程訪談工作處理情形說明：
 - (1) 本計畫已完成〈全國國土計畫〉推動歷程研究過程訪談音檔與文字紀錄工作，依訪談先後順序，包括行政院農業委員會企劃處農地利用科王科長玉真（民國 109 年 2 月 6 日）、經濟部工業局南區工業區管理處林執行長怡姍（民國 109 年 2 月 14 日）、科技部新竹科學工業園區管理局主任秘書室王研究員興國（民國 109 年 2 月 25 日）、經濟部水利署臺中辦公室水源組葉副組長俊明（民國 109 年 5 月 14 日）。
 - (2) 內政部營建署國民住宅組採書面回覆（民國 109 年 4 月 13 日）。

資料來源：本計畫繪製

第三節 計畫工作項目與流程

本計畫以「《國土計畫法》之歷程」、「〈全國國土計畫〉重要議題政策推動演變歷程」及「〈全國國土計畫〉技術報告書」為工作重點。以下說明工作項目及流程。

壹、計畫工作項目

本計畫之執行，大致分為期中及期末兩階段，各階段擬完成之工作項目，具體說明如下：

一、期中階段

(一)《國土計畫法》與〈全國國土計畫〉歷程資料之蒐集及彙整

1. 蒐集《國土計畫法》歷程資料

- (1) 民國 103 年函送立法院之《國土計畫法（草案）》版本；
- (2) 民國 104 年立法院審議通過《國土計畫法》版本；
- (3) 立法院相關審議過程會議記錄：立法院委員會召開第 2 次、第 14 次、第 17 次及第 21 次全體委員會議，及民國 104 年 12 月 2 日、4 日、14 日及 17 日黨團協商會議。

2. 蒐集〈全國國土計畫〉歷程資料

- (1) 〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版；
- (2) 〈全國國土計畫（草案）〉內政部國土計畫審議會審議通過版；
- (3) 〈全國國土計畫（草案）〉行政院審議過程修正版；
- (4) 〈全國國土計畫（草案）〉辦理過程相關會議資料：營建署內部工作會議、諮詢會議、說明會、公聽會、部會平台會議、內政部國土計畫審議會、行政院國土計畫審議會等會議資料。

3. 蒐集營建署及城鄉發展分署相關委託研究成果報告

4. 彙整《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉大事紀要

5. 蒐集《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉辦理過程相關影片或影像

(二)《國土計畫法》與其草案之差異盤點

1. 盤點民國 103 年行政院版與民國 104 年立法院通過版之差異點；
2. 依據所蒐集資料，針對差異點逐一整理立法原意。

(三)《國土計畫法》重要議題之歷史記錄

1. 歸納《國土計畫法》之重要議題（例如：將國土復育促進條例草案部分規定納入）；
2. 針對《國土計畫法》上開重要議題訪問有關人士，按其口述歷史內容進行整理，並應錄音或錄影輔助紀錄。

二、期末階段

(一)〈全國國土計畫〉推動重要議題之政策決定歷程盤點

1. 全國及直轄市、縣（市）農地總量
2. 新增產業用地總量
3. 部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程
4. 國土功能分區劃設條件：國土保育地區
 - (1) 國土保育地區劃設條件，由各目的事業主管機關公告環境敏感地區改為自然環境條件界定。
5. 國土功能分區劃設條件：海洋資源地區
 - (1) 海洋資源地區範圍，以平均高潮線界定海陸範圍。
6. 國土功能分區劃設條件：農業發展地區
 - (1) 農業發展地區第一類劃設條件，以面積規模 25 公頃以上與農業生產使用面積比率 80%以上為前提；
 - (2) 農業發展地第三類劃設條件，供農業使用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、牧用地；
 - (3) 農業發展地區第四類劃設條件，經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落；
 - (4) 農業發展地區第五類劃設條件，土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區。

7. 國土功能分區劃設條件：城鄉發展地區

- (1) 城鄉發展地區第二類之一劃設條件，非農業活動人口達一定比例；
- (2) 城鄉發展地區第二類之二劃設條件，具城鄉發展性質；
- (3) 城鄉發展地區第二類之三劃設條件，限縮劃設條件以防止土地投機炒作。

8. 研訂鄉村地區整體規劃

9. 土地使用指導事項：國土功能分區及其分類¹

10. 土地使用指導事項：水庫集水區土地使用指導事項

11. 土地使用指導事項：未登記工廠土地使用指導事項

12. 土地使用指導事項：環境敏感地區之土地使用管制方式

13. 因應地方規劃彈性²

14. 成長管理議題觀念與處理方式之過程³

(二)〈全國國土計畫〉重要議題之演變分析與建議

1. 針對前開盤點之〈全國國土計畫〉重要議題，逐項整理計畫草案規劃研擬、會議討論、協商、爭議點及審議決定過程情形；
2. 就重要議題研提後續進一步研議方向建議。

(三)〈全國國土計畫〉之技術報告研擬

1. 就〈全國國土計畫〉涉及發展預測或其他技術性內容，整理技術性及細節性相關辦理過程內容；
2. 研擬「〈全國國土計畫〉技術報告書」。

(四)《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉辦理過程影像記錄

1. 蒐集《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉辦理過程相關影片或影像；
2. 就上開影像資料進行整理或剪輯為紀錄影片。

¹ 於 108 年 11 月 25 日之工作會議確認新增之重要議題

² 於 108 年 11 月 25 日之工作會議確認新增之重要議題

³ 於 108 年 7 月 19 日之工作會議確認新增之重要議題

三、定期工作會議

- (一) 本計畫以每月定期召開 1 次工作會議為原則，並整理工作會議紀錄及回應處理情形。
- (二) 依執行過程需要及工作會議決議，向內政部、行政院國土計畫審議會委員、相關部會或人士進行訪談；訪談有關人士原則不少於 10 人。

壹、計畫操作流程

依據本計畫委託工作之內容，歸結前述本計畫工作項目與計畫操作方法，本計畫初步研擬操作流程如圖 1-2。

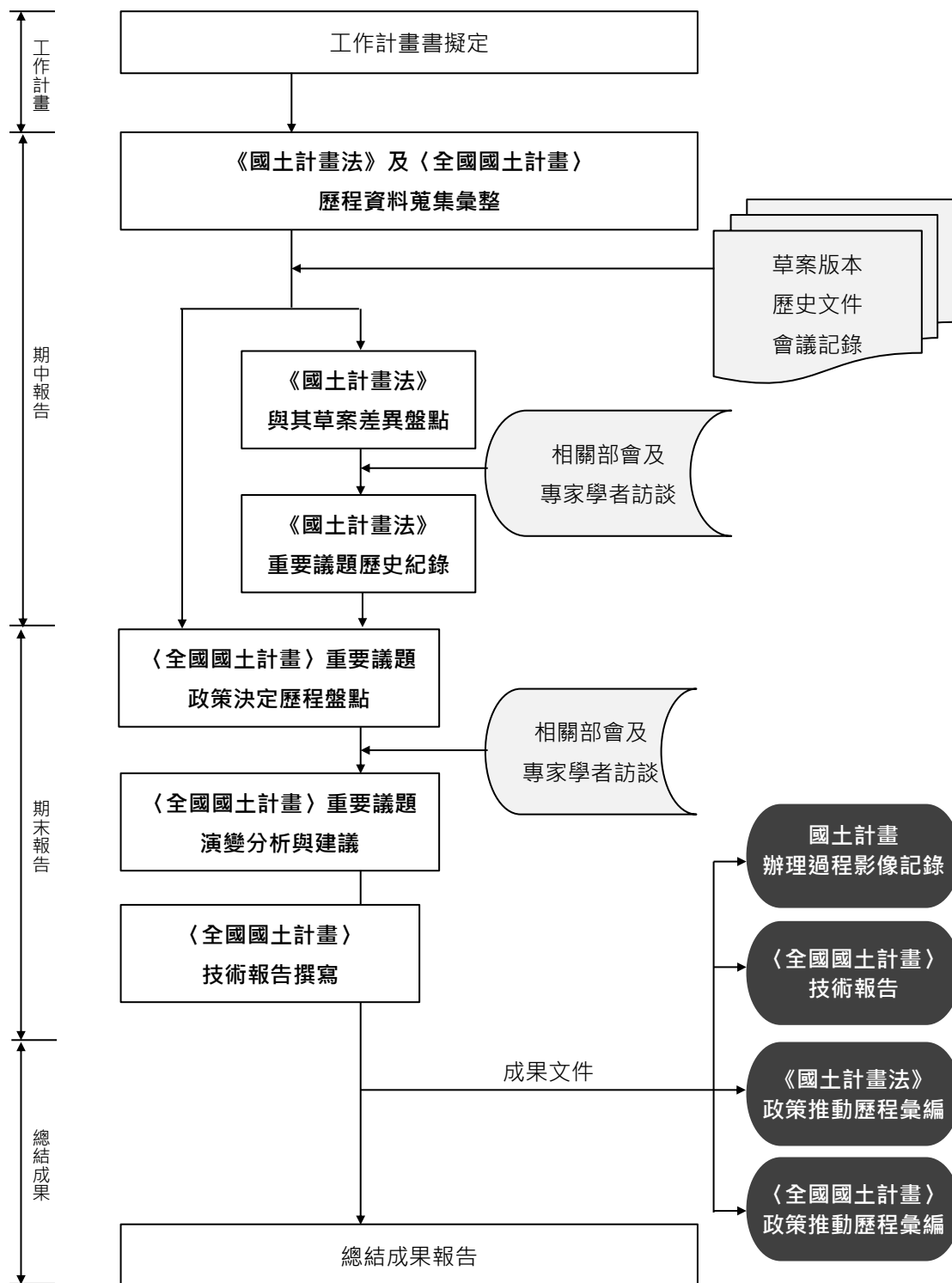


圖 1-2 計畫操作流程圖

資料來源：本計畫繪製

第二章 《國土計畫法》與〈全國國土計畫〉政策推動歷程

本計畫任務之一在於，記載《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉之政策推動歷程。爰此，本章彙整相關資料，作為後續歷程記載與政策議題分析之基礎。第一節及第二節歸納《國土計畫法》與〈全國國土計畫〉之政策推動歷程大事紀要；第三節與第四節，分別就《國土計畫法》立法歷程與〈全國國土計畫〉政策歷程之相關會議記錄，進行整理；第五節彙整〈全國國土計畫〉規劃階段之相關委託研究。

第一節 《國土計畫法》政策推動歷程大事紀要

臺灣《國土計畫法》之立法歷程，始於民國 82 年，以下扼要彙整推動歷程之大事紀要（請參見附錄四）。

行政院自民國 82 年頒布實施「振興經濟方案」，即指示行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會，現今為國家發展委員會）修訂「國土綜合開發計畫」及研擬「國土綜合開發計畫法」。而後，陸續於民國 86 年、90 年、91 年、93 年、98 年五度函送立法院審議，均未能完成立法程序。內政部考量草案條文多未經立法院審查同意，依據營建署 98、99、100 年度相關委託研究案成果，及歷次座談會議、部會研商會議及公聽會共識等修正條文草案，於民國 101 年陳報行政院，歷經行政院 9 次審查會議後，於民國 103 年通過行政院會，並函送立法院審議，立法院經四次全體委員會議審查完成後，於民國 104 年 12 月 18 日完成三讀程序。

壹、第一次送立法院審議：民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》

在民國 82 年行政院指示經建會研擬「國土綜合開發計畫法」後，經建會於民國 84 年主辦「國土綜合開發研討會」。同年，行政院會決議，請經建會研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》送內政部主辦立法。內政部蒐集各機關意見，亦邀請專家學者演講國外國土規劃制度，在民國 85 年整合營建署內意見後，召開 4 次諮詢小組，2 次研商會議及內政部法規會議後完成內政部部務會議通過，民國 86 年檢送進行政院。行政院經由 2 次部會首長與相關機關審查後送立法院審議。立法院內政及邊政、財政、經濟委員會併案審查審查進入一讀程序。然因第三屆立法委員任期屆滿未完成委員會審查之議案，不續審而退回行政院。

貳、第二次送立法院審議：民國 90 年《國土綜合發展計畫法 (草案) 》

內政部隨後邀集有關機關召開檢討修正會議，並第二次檢送行政院審查，行政院吳容明政務委員審查時認為應同時制定《城鄉計畫法(草案)》。民國 88 年成立國土規劃諮詢小組與國土規劃工作小組，包含總結報告分別開過 2 次與 8 次會議。民國 88 年時，內政部營建署市鄉規劃局 (現今為城鄉發展分署) 委託專家學者研究「國土發展願景之研究」、「國土與城鄉計畫法計畫功能體系與內容之研究」、「發展許可制實務運作之研究」、「城鄉計畫體系與現行計畫體系轉換之研究」、「城鄉計畫土地開發負擔回饋公平機制之研究」等計畫。民國 89 年內政部營建署做「城鄉計畫模擬計畫」，召開 3 次會議，1 次小組會勘。民國 90 年 1 月內政部營建署召開《國土綜合發展計畫法 (草案) 》及《城鄉計畫法 (草案) 》立法原則及架構，邀集各部會與地方政府有關單位研商。同年 5 月，由林中森常務次長召集跨部會協商會議，決議《城鄉計畫法 (草案) 》免予制定；8 月時，檢送《國土綜合發展計畫法 (草案) 》進行政院審查；並於 9 月 26 日通過行政院會函送立法院審議。後經立法院內政及民族委員會召開「審議《國土綜合發展計畫法 (草案) 》；並同時廢止《區域計畫法》」，然因第四屆立法委員任期屆滿未完成委員會審查之議案，不續審而退回行政院。

參、第三次送立法院審議：民國 91 年《國土綜合發展計畫法 (草案) 》

立法院於民國 91 年 1 月 15 日進行黨團協商，同年 2 月，內政部以當天黨團協商的《國土綜合發展計畫法 (草案) 》版本送進行政院審查；3 月通過行政院會函送立法院審議。爰此，立法院於 4 月召開內政及民族委員會完成一讀，然在立法院院會審議時，台聯黨團提出異議，決議退回內政及民族委員會進行朝野協商再提院會，立法院也為此舉辦公聽會。民國 91 年 6 月，總統府國土保育與開發諮詢委員會提出「新世紀國土改造」方案，建議撤回《國土綜合發展計畫法 (草案) 》，並將水、土、林業務整合納入政府改造方案。

行政院於民國 91 年 6 月函頒國土規劃推動委員會；同年 7 月，內政部邀請總統府國土保育及開發諮詢委員會、行政院永續會國土資源組委員、行政院國土規劃推動委員會、立法院公聽會與會專家學者及相關機關共同研討《國土綜合發展計畫法 (草案) 》，後續處理方案開了 4 次會議，後於 9 月與 10 月開設行政院國土規劃推動委員會的第 2 次會議與第 3 次會議，並依照意見修正，重擬《國土計畫法 (草案) 》。

肆、第四次送立法院審議：民國 93 年《國土計畫法（草案）》

於民國 91 年 11 月 21 日行政院國土規劃推動委員會決議中，請內政部營建署針對專家學者及各機關代表意見糾正整理，並進行修正。同年 12 月 11 日，內政部營建署檢送修正之《國土計畫法（草案）》，邀集各部會及縣（市）政府表示意見，該次會議即是《國土綜合發展計畫法（草案）》轉變為《國土計畫法（草案）》的轉捩點，經 1 場研討會、2 場座談會、3 場研商會議、5 場國土規劃推動委員會會議後，報請行政院審查。是以，行政院召開 3 次座談會、9 次審查會、1 次研商會及 2 次土地管制系統模擬會議；另針對「國土保育地區事權統一問題」、「國土、海岸及海洋相關法規競合」、「國土保育地區補償機制及主辦機關指定」、「土地使用管制專章」等主題會議，並於報請行政院會審議前，先行向立法院永續會成員助理、民進黨新潮流辦公室、台灣團結聯盟黨團會議辦理說明，加強立法溝通，最終於民國 93 年 6 月 9 日通過行政院會，並於隔日函送立法院審議。

行政院於民國 93 年 6 月 10 日函送立法院審議《國土計畫法（草案）》後，立法院法制局該年於 8 月 20 日召開「國土規劃建設立法政策探討座談會」，並於後續由林盛豐政務委員與立法院柯建銘總召確定民國 94 年 1 月 3 日排定內政及民族委員會審議。經民國 94 年 1 月 3 日內政及民族委員會審議，決議另行召集學者專家及人民團體舉辦公聽會後再召開審查，而第五屆立法委員也因任期在民國 94 年 1 月屆滿不續審，退回重新檢討報院。

伍、擬定《國土復育條例（草案）》過程與《國土計畫法（草案）》之競合

民國 93 年 7 月敏督利颱風來襲，造成水災與土石流等重大災情，時任行政院長游錫堃即請經建會（現為國家發展委員會）研擬「國土復育策略方案暨行動計畫」及《國土復育條例（草案）》。民國 94 年 1 月 19 日行政院會通過《國土復育促進條例（草案）》，第一次送請立法院審議，然因立法委員任期屆滿未審。後於民國 94 年 5 月 25 日行政院會修正《國土復育條例（草案）》通過，隔天再次函送立法院審議，然因《國土復育條例（草案）》與《國土計畫法（草案）》有相關競合關係，因此，在民國 95 年 6 月 9 日吳澤成政務委員指示應考量國土三法（國土復育條例、國土計畫法、海岸法）必要性、關聯性、立法院審議狀況及國土保育復育工作推動，避免因部分競合事項延誤立法推動工作，建議《國土復育條例（草

案)》中有關土地使用管制等保育規定精神內容可研究納入《國土計畫法(草案)》。後至民國 97 年，因立法委員任期再度屆滿未審，是以，同年 3 月 13 日，吳澤成政務委員再次召開會議，研商國土三法(國土復育條例、國土計畫法、海岸法)競合問題，決議《國土復育條例(草案)》中有關保育管理等相關原則性規定可納入《國土計畫法(草案)》，並要求《國土復育條例(草案)》之名詞定義、主管機關權責、審議程序應與《國土計畫法(草案)》、《海岸法(草案)》一致。後經民國 100 年 6 月立法院再次審查《國土復育條例(草案)》，函請行政院指定草擬機關，並於民國 104 年 4 月黃昭順委員再次提立法院審議《國土復育條例(草案)》，仍未完成立法程序，是故，改將《國土復育條例(草案)》部分內容含括於《國土計畫法(草案)》之國土復育專章。

陸、第五次送立法院審議：民國 98 年《國土計畫法(草案)》

民國 94 年 1 月立法院退回《國土計畫法(草案)》後，內政部隨即於同年 2 月 4 日函報行政院，然行政院秘書長奉示應參照行政院有關單位並會商行政院經建會等相關機關加以研議，再行報請行政院審議。行政院副院長於民國 94 年 3 月 9 日召開《國土復育條例(草案)》及方案推動事宜會議上，決議《國土計畫法(草案)》宜視《國土復育條例(草案)》在立法院審議情形，配合修正，再行函送立法院。然，該年 7 月 22 日，林盛豐政務委員在聽取內政部營建署簡報「永續海岸行動計畫暨海岸線土地利用變遷偵測」中，指示《國土計畫法(草案)》應繼續推動。是以，該年 8 月 31 日，內政部隨即函送《國土計畫法(草案)》，並請經建會就該法條文內容所需《國土復育條例(草案)》修正部分惠示卓見，並於後續召開 4 次修正《國土計畫法(草案)》會議。其中，應視《國土復育條例(草案)》為特別法，或將《國土復育條例(草案)》優點檢討納入《國土計畫法(草案)》為其重要議題。後經民國 95 年 6 月 9 日吳澤成政務委員指示，於《國土復育條例(草案)》有關土地使用管制等保育規定精神內容可納入《國土計畫法(草案)》。另，有關訂定一定期限之權利保障議題，以特函請中華民國建築開發商業同業公會全國聯合會惠示卓見，並針對權利保障之議題召開兩次研商會議修正。最後，內政部營建署針對《國土計畫法(草案)》條文進行逐條討論，在 2 次會議中完成逐條討論，經內政部法規會審查及報部務會報討論修正通過後，於民國 96 年 1 月 12 日函報行政院。

行政院秘書長於民國 96 年 6 月 1 日函請內政部參照法務部、行政院經建會、行政院農業委員會(以下簡稱農委會)及相關單位加以研議。內政部遂召開 2 次研商會議，併「海洋資源地區」功能分區需檢討新增條文。有關「海洋資源地區」相關條文研定，內政部營建署亦納入 96 年度「海域功能區劃與管理工作」，請委託單位中華民國海洋及水下技術協會協助研提具體修正意見，民國 97 年 1 月 18 日「海域功能區劃與管理工作」召開座談會，針對《國土計畫法(草案)》提出綜合建議。另，行政院國家永續發展委員會工作會議中，亦提供意見，吳澤成政務委員亦指示應儘量參採該會議中委員意見。內政部隨後又召開 17 次研商會議，加上前 2 次研商會議，共 19 次研商會議，並由內政部營建署函請內政部法規委員會審議，經該部法規委員會審議 7 次後，提請部務會議，於民國 98 年 6 月 18 日部務會議通過，並於同年 6 月 30 日函請行政院審議。

民國 98 年 8 月莫拉克風災，立法院於該年 8 月 28 日通過《莫拉克颱風災後重建特別條例》，附帶決議儘速將《國土計畫法(草案)》送立法院審議。行政院隨即函請內政部召開《國土計畫法(草案)》公聽會，內政部於全國召開 3 次《國土計畫法(草案)》公聽會後檢送公聽會研處情形報院，行政院隨即召開 3 場公聽會，並於民國 98 年 10 月 8 日經院會討論通過《國土計畫法(草案)》，函送立法院審議。

立法院在法制局召開《國土計畫法(草案)》研估報告座談會、國民黨黨團討論、內政委員會召開公聽會與行政首長座談會後，在民國 99 年 4 月 7 日的內政委員會中決議，依原住民立法委員建議，召開與原住民族座談會後再議。內政部隨即召開一場原住民族相關議題座談會與三場原住民鄉(鎮、市)首長座談會後，召開「《國土計畫法(草案)》增(修)訂與原住民族相關條文會議」。經內政部 3 次檢陳《國土計畫法(草案)》增(修)訂與原住民族相關條文及內政部召開相關座談會資料，請行政院同意，行政院秘書長請內政部再行參照相關單位意見研議，直至民國 100 年 5 月 9 日，行政院同意內政部將草案建議增(修)訂與原住民族相關條文，函送請立法院內政委員會參考並排定議程續審，內政部便於同年 5 月 17 日檢送前述資料，請立法院內政委員會參考並排定議程續審。

嗣於民國 100 年 6 月 1 日立法院第 7 屆第 7 會期內政委員會審議《國土計畫法(草案)》審查完竣，全案 59 條(通過 36 條，保留 23 條)。惟後因第七屆立法委員任期屆滿不續審。

柒、第六次送立法院審議：民國 103 年《國土計畫法 (草案)》

一、內政部時期 (民國 101 年 1 月至民國 102 年 9 月)

內政部在民國 101 年 1 月 12 日將《國土計畫法 (草案)》列為年度法規整理計畫之應制 (訂) 定法規計畫。同年 2 月 17 日，向內政部長李鴻源報告《國土計畫法 (草案)》，並在立法院第 8 屆第 1 會期內政委員會中報告「海洋國土規劃」。內政部針對《國土計畫法 (草案)》中重要議題分別於民國 101 年 7 月 2 日、8 月 3 日及 8 月 8 日召開重要議題座談會，包含「與《國土復育條例 (草案)》分別制定或合併制定」、「與《原住民族基本法》、《原住民族自治法 (草案)》及原住民族相關法規銜接與配合方式」、「開發許可制度」、「民眾參與機制」、「海岸及海域範圍是否應納為《國土計畫法 (草案)》適用範圍」、「都會區域計畫及特定區域計畫」。

內政部在民國 101 年 9 月 10 日、12 日、14 日將《國土計畫法 (草案)》與《原住民族自治法 (草案)》及《行政區劃法 (草案)》召開 3 場公聽會後，對《國土計畫法 (草案)》召開 8 次聯席審查，並於民國 101 年 10 月 30 日提內政部部務會議通過，同年 11 月 5 日陳報行政院。與此同時，民國 101 年 9 月 26 日，立法院林淑芬委員等 20 人也在第 8 屆第 2 會期第 2 次會議中提出《國土計畫法 (草案)》關係文書。

提報行政院後，行政院針對《國土計畫法 (草案)》召開 3 次審查會議，因改採用使用許可制，故內政部於民國 102 年 6 月 19 日召開《國土計畫法 (草案)》使用許可說明會，行政院遂於該年 7 月 29 日函請內政部照行政院審查《國土計畫法 (草案)》意見，邀集相關機關再加研議，內政部亦於民國 102 年 9 月 16 日修正後再次陳報行政院。

二、行政院時期 (民國 102 年 9 月至民國 103 年 7 月)

內政部於民國 102 年 9 月 16 日第十次陳報《國土計畫法 (草案)》，期間經過 6 次行政院審查會議，並召開「國土計畫法草案補償機制座談會」，向楊重信教授、蕭代基教授、戴秀雄教授、郭碧玉處長、林慈玲次長、陳威仁部長等人均討論過國土永續發展基金、補償機制與處罰規定等，依補償原則調整、配合國土永續發展基金不得少

於 100 億元之規模等，並與行政院主計處、經濟部、原住民族委員會（以下簡稱原民會）等機關進行研商。另外，有關農委會所作農地分級結果會影響國土功能分區劃設，故亦先與農委會會商，並請陳希舜政務委員協調。最終於民國 103 年 7 月 11 日最後一次研商後獲得提行政院院會審議之共識；同年 7 月 24 日即通過行政院院會審議，並於當月 28 日將《國土計畫法（草案）》函送立法院審議。

捌、《國土計畫法》立法院審議通過：民國 104 年 12 月 18 日

民國 103 年 7 月 24 日行政院院會審議通過《國土計畫法（草案）》，並於當月 28 日函送立法院審議，爰立法院於同年 9 月 12 日交付內政委員會審議。民國 104 年 3 月 31 日立法院召開「由抗旱節水綜觀治水座談會」，會議中，邱文彥主席請立法院其他黨派委員各自提出對應版本，與內政部合作審查作業，並請行政院協助協調相關部會。民國 104 年 5 月 6 日邱文彥等 44 位委員在第 8 屆第 7 會期第 11 次會議中提出《國土計畫法（草案）》關係文書，並於民國 104 年 9 月 28 日《國土計畫法（草案）》進入內政委員會討論，後經 4 次初步審查小組會議後，4 次內政委員會討論，4 次黨團協商與二讀討論，最終於民國 104 年 12 月 18 日完成立法院三讀通過，由總統於民國 105 年 1 月 6 日公布施行，行政院以民國 105 年 5 月 1 日為施行日期。

第二節 〈全國國土計畫〉政策推動歷程大事紀要

依據《國土計畫法》第 45 條第一項規定：「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」。爰此，隨著《國土計畫法》於民國 105 年 5 月 1 日施行起，內政部營建署及該署城鄉發展分署即積極投入〈全國國土計畫〉之擬訂及審議，並於民國 107 年 4 月 30 日完成公告實施。

依《國土計畫法》第 12 條規定，國土計畫之擬訂、審議及民眾參過程：

「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以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。

國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。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，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。」

以下就〈全國國土計畫〉之規劃擬訂及審議過程，進行彙整(參見附錄四)。

壹、〈全國國土計畫〉之規劃及擬訂階段(民國 105 年 5 月至民國 106 年 11 月)

《國土計畫法》於民國 105 年 5 月 1 日公告施行後，內政部營建署旋即委請城鄉發展分署，協助展開〈全國國土計畫〉之規劃及擬訂工作，包括委託規劃研究、部門研商會議以及政策社會溝通等三大工作重點。

一、委託規劃研究(民國 105 年 6 月至民國 107 年 3 月)

內政部營建署城鄉發展分署為進行〈全國國土計畫〉規劃草案之研擬，針對國土規劃四個重要議題，委請國土規劃研究機構參與及協助規劃過程，並將成果適度納入〈全國國土計畫〉草案。分別為「國土空間發展規劃委託技術服務案」、「國土功能分區規劃委託技術服務案」、「國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案」、「城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」(上述服務案執行情形及成果彙整，請見本報告書第二章第五節)。

二、部門研商會議 (民國 105 年 9 月至民國 106 年 7 月)

為配合國家重大政策及各目的事業主管機關需求，內政部營建署城鄉發展分署從民國 105 年 9 月 6 日開始，分別針對「部門空間發展策略」、「城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」、「國土保育地區劃設條件、順序相關事宜」、「發展預測與成長管理」、「國土復育促進地區劃定原則」等事宜，邀集相關部門，展開 9 次研商會議 (上述部門研商會議紀錄整理，請見本報告書第二章第三節)。

三、政策社會溝通 (民國 105 年 10 月至民國 106 年 11 月)

〈全國國土計畫〉規劃及擬訂過程之政策社會溝通，分為兩個階段。第一階段，目的在於規劃草案研擬時，邀集學者、專家、民間團體等廣詢意見；第二階段，則為規劃草案擬訂後、送審議前之民眾參與。

首先，為廣詢學者、專家及民間團體對於全國國土計畫之意見，內政部營建署城鄉發展分署於民國 105 年 10 月至民國 106 年 6 月之間，分別針對「國土功能分區規劃」、「國土空間發展規劃」、「城鄉發展模式與行政區劃關係檢討」等議題，總共舉辦了 13 次座談會、4 次說明會以及 8 次國土空間發展規劃諮詢委員平台會議 (上述會議紀錄整理，請見本報告書第二章第五節)。

另一方面，為實踐計畫擬訂過程之民眾參與，內政部營建署城鄉發展分署初步提出〈全國國土計畫〉草案後，即於民國 106 年 7 月至 8 月間，展開全國 7 場分區座談會，廣徵意見並進行草案修正；接著，於民國 106 年 10 月 13 日起，將修正後之〈全國國土計畫〉草案，於各直轄市、縣 (市) 政府公開展覽 30 天，並舉辦北、中、南、東等 5 場公聽會⁴後，將修正後〈全國國土計畫〉草案，送進內政部進行審議。

⁴ 5 場公聽會，分別為：106 年 10 月 25 日，南部場公聽會；106 年 11 月 2 日，北部場公聽會；106 年 11 月 7 日，中部第一場公聽會；106 年 11 月 10 日，東部場公聽會；106 年 11 月 11 日，中部第二場公聽會；106 年 12 月 1 日，北部場延續會議。

貳、〈全國國土計畫〉之審議階段（民國 106 年 11 月至民國 107 年 4 月）

依據《國土計畫法》第 7 條，〈全國國土計畫〉之審議，需經中央主管機關與行政院兩個層級之國土計畫審議會之合議過程，前者負責〈全國國土計畫〉擬訂之審議，後者則進行〈全國國土計畫〉核定之審議。

一、內政部審議階段（民國 106 年 11 月至民國 107 年 3 月）

內政部在民國 106 年 11 月 2 日召開第 1 次內政部國土計畫審議會大會後，分別針對「國土保育」、「國土防災」、「海洋資源」、「部門策略」、「農業發展」、「城鄉發展」、「公民團體意見處理」等議題，召開 11 次專案小組會議後，於民國 107 年 3 月 15 日召開內政部國土計畫審議會通過，並於同年 3 月 27 日報請行政院審議。

二、行政院審議階段（民國 107 年 4 月）

行政院業於民國 107 年 4 月 12、19、26 日召開 3 次行政院國土計畫審議會，經會議決議原則同意依修正後版本通過。行政院並於民國 107 年 4 月 27 日依《國土計畫法》規定予以核定，而內政部則在民國 107 年 4 月 30 日公告實施。

第三節 《國土計畫法》立法歷程會議紀錄

為了推動《國土計畫法》，於民國 101 年至民國 104 年之間，總共舉辦 8 次立法院會議、4 次內政委員會全體委員會會議、4 次內政委員會國土計畫審查小組決議、4 次黨團協商會議。據此，本報告書針對前述各類型會議討論焦點進行整理，並進一步聚焦於「國土計畫優位」、「使用許可制」、「國土計畫審議會」、「公民訴訟與民眾檢舉」、「原住民族土地利用」、「海洋資源」、「國土復育」、「損失補償」以及「國土永續發展基金」等九大重要議題，以下分述之（請參見表 2-1）。

壹、國土計畫優位

關於「國土計畫優位」在整個立法過程中，共經過 3 次「國土計畫法草案」提案、1 次立法院內政委員會全體委員會會議、1 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、1 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「國土計畫法草案」案；(2) 民國 103 年 7 月 28 日，行政院擬具「國土計畫法草案」案；(3) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「國土計畫法草案」案；(4) 民國 104 年 9 月 23 日，第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會會議；(5) 民國 104 年 9 月 23 日，第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 1 次會議；(6) 民國 104 年 12 月 14 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議。

貳、使用許可制

關於「使用許可制」在整個立法過程中，共經過 3 次「國土計畫法草案」提案、3 次立法院內政委員會全體委員會會議、2 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、1 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「國土計畫法草案」案；(2) 民國 103 年 7 月 28 日，行政院擬具「國土計畫法草案」案；(3) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「國土計畫法草案」案；(4) 民國 104 年 9 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會會議；(5) 民國 104 年 10 月 2 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 2 次會議；(6) 民國 104 年 10 月 20 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 3 次會議；(7) 民國 104 年 11 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會會議；(8) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會會議；(9) 民國 104 年 12 月 14 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議。

參、 國土計畫審議會

關於「國土計畫審議會」在整個立法過程中，共經過 1 次「國土計畫法草案」提案、2 次立法院內政委員會全體委員會議、1 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「國土計畫法草案」案；(2) 民國 104 年 10 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 4 次會議；(3) 民國 104 年 11 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議；(4) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議。

肆、 公民訴訟與民眾檢舉

關於「公民訴訟與民眾檢舉」在整個立法過程中，共經過 1 次「國土計畫法草案」提案、2 次立法院內政委員會全體委員會議、1 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、1 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「國土計畫法草案」案；(2) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「國土計畫法草案」案；(3) 民國 104 年 10 月 2 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 2 次會議；(4) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會；(5) 民國 104 年 12 月 14 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(6) 民國 104 年 12 月 17 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議。

伍、 原住民族土地利用

關於「原住民族土地利用」在整個立法過程中，共經過 1 次「國土計畫法草案」提案、3 次立法院內政委員會全體委員會議、2 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、4 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「國土計畫法草案」案；(2) 民國 104 年 9 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議；(3) 民國 104 年 10 月 2 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 2 次會議；(4) 民國 104 年 10 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 4 次會議；(5) 民國 104 年 11 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議；(6) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議；(7) 民國 104 年 12 月 02 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會

議；(8)民國104年12月4日，立法院第8屆第8會期黨團協商會議；
(9)民國104年12月14日，立法院第8屆第8會期黨團協商會議；(10)
民國104年12月17日，立法院第8屆第8會期黨團協商會議。

陸、海洋資源

關於「海洋資源」在整個立法過程中，共經過3次「國土計畫法草案」提案、8次立法院內政委員會全體委員會議、1次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、1次立法院黨團協商會議。其中包括：(1)民國101年9月26日，林淑芬等20人擬具「國土計畫法草案」案；(2)民國103年7月28日，行政院擬具「國土計畫法草案」案；(3)民國103年9月12日，立法院第8屆第6會期內政委員會第1次全體委員會議；(4)民國104年5月6日，邱文彥等44人擬具「國土計畫法草案」案；(5)民國104年5月8日，立法院第8屆第7會期內政委員會第11次全體委員會議；(6)民國104年9月23日，立法院第8屆第8會期內政委員會第2次全體委員會議；(7)民國104年10月20日，立法院第8屆第8會期內政委員會國土計畫審查小組第3次會議；(8)民國104年11月18日，立法院第8屆第8會期內政委員會第17次全體委員會議；(9)民國104年11月30日，立法院第8屆第8會期內政委員會第21次全體委員會議；(10)民國104年12月16日，立法院第8屆第8會期內政委員會第13次全體委員會議(二讀，廣泛討論)；(11)民國104年12月17日，立法院第8屆第8會期黨團協商會議；(12)民國104年12月18日，立法院第8屆第8會期內政委員會第14次全體委員會議(二讀，廣泛討論)；(13)民國104年12月18日，立法院第8屆第8會期內政委員會第14次全體委員會議(二讀，逐條討論)。

柒、國土復育

關於「國土復育」在整個立法過程中，共經過3次「國土計畫法草案」提案、8次立法院內政委員會全體委員會議、2次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、4次立法院黨團協商會議。其中包括：(1)民國101年9月26日，林淑芬等20人擬具「國土計畫法草案」案；(2)民國103年7月28日，行政院擬具「國土計畫法草案」案；(3)民國103年9月12日，立法院第8屆第6會期內政委員會第1次全體委員會議；(4)民國104年5月6日，邱文彥等44人擬具「國土計畫法草案」案；(5)民國104年9月23日，立法院第8屆第8會期內政委員會第2次全體委員會議；(6)民

國 104 年 10 月 20 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 3 次會議；(7) 民國 104 年 10 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 4 次會議；(8) 民國 104 年 11 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議；(9) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議；(10) 民國 104 年 12 月 2 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(11) 民國 104 年 12 月 4 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(12) 民國 104 年 12 月 14 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(13) 民國 104 年 12 月 16 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 13 次全體委員會議 (二讀，廣泛討論)；(14) 民國 104 年 12 月 17 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商；(15) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議 (二讀，廣泛討論)；(16) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議 (二讀，逐條討論)；(17) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議 (三讀)。

捌、損失補償

關於「損失補償」在整個立法過程中，共經過 3 次「國土計畫法草案」提案、2 次立法院內政委員會全體委員會議、3 次立法院內政委員會國土計畫審查小組決議、2 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「國土計畫法草案」案；(2) 民國 103 年 7 月 28 日，行政院擬具「國土計畫法草案」案；(3) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「國土計畫法草案」案；(4) 民國 104 年 10 月 2 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 2 次會議；(5) 民國 104 年 10 月 20 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 3 次會議；(6) 民國 104 年 10 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會國土計畫審查小組第 4 次會議；(7) 民國 104 年 11 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議；(8) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議；(9) 民國 104 年 12 月 4 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議；(10) 民國 104 年 12 月 14 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議。

玖、 國土永續發展基金

關於「國土永續發展基金」在整個立法過程中，共經過 3 次「國土計畫法草案」提案、7 次立法院內政委員會全體委員會議、1 次立法院黨團協商會議。其中包括：(1) 民國 101 年 9 月 26 日，林淑芬等 20 人擬具「國土計畫法草案」案；(2) 民國 103 年 7 月 28 日，行政院擬具「國土計畫法草案」案；(3) 民國 104 年 5 月 6 日，邱文彥等 44 人擬具「國土計畫法草案」案；(4) 民國 104 年 5 月 8 日第 8 屆第 7 會期內政委員會第 11 次全體委員會議；(5) 民國 104 年 9 月 23 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議；(6) 民國 104 年 11 月 30 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議；(7) 民國 104 年 12 月 16 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 13 次全體委員會議；(8) 民國 104 年 12 月 17 日，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商；(9) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議 (二讀，廣泛討論)；(10) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議 (二讀，逐條討論)；(11) 民國 104 年 12 月 18 日，立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 14 次全體委員會議 (三讀)。

表 2-1 《國土計畫法》立法歷程會議紀錄彙整表

國土計畫法重要議題			國土計畫優位	使用許可制	國土計畫 審議會	公民訴訟與 民眾檢舉	原住民族 土地利用	海洋資源	國土復育	損失補償	國土永續 發展基金
會議時間	會議類型	會議名稱									
101/09/26 印發	國土計畫法提案	A1	○	○	○	○		○	○	○	○
101/09/28	立法院會紀錄（一讀）	B1									
103/07/28	國土計畫法提案	A2	○	○				○	○	○	○
103/09/12	立法院會紀錄（一讀）	B2						○	○		
104/05/06 印發	國土計畫法提案	A3	○	○		○	○	○	○	○	○
104/05/08	立法院會紀錄（一讀）	B3						○			○
104/09/23	內政委員會會議	C1	○	○			○	○	○		○
104/09/23	內政委員會會議	C2	○								
104/10/02	內政委員會會議	C3		○		○	○			○	
104/10/20	內政委員會會議	C4		○				○	○	○	
104/10/23	內政委員會會議	C5			○		○		○		
104/11/16	內政委員會會議	C6									
104/11/18	內政委員會會議	C7		○	○		○	○	○	○	
104/11/30	內政委員會會議	C8		○	○	○	○	○	○	○	○
104/12/02	黨團協商會議	D1					○		○		
104/12/04	黨團協商會議	D2					○		○	○	
104/12/14	黨團協商會議	D3		○		○	○		○	○	

國土計畫法重要議題			國土計畫優位	使用許可制	國土計畫 審議會	公民訴訟與 民眾檢舉	原住民族 土地利用	海洋資源	國土復育	損失補償	國土永續 發展基金
會議時間	會議類型	會議名稱									
104/12/16	立法院會紀錄	B4						○	○		○
104/12/16	立法院會紀錄 (二讀廣泛討論)	B5						○	○		○
104/12/17	黨團協商	D4					○	○	○		○
104/12/18	立法院會紀錄 (二讀廣泛討論)	B6						○	○		○
104/12/18	立法院會紀錄 (二讀逐條討論)	B7						○	○		○
104/12/18	立法院會紀錄 (三讀)	B8						○	○		○

資料來源：本計畫彙整

備註：《國土計畫法》立法歷程會議紀錄彙整表之編號說明表

會議類型	編號	會議日期	會議名稱
國土計畫法提案 (A)	A1	101/09/26 印發	林淑芬等 20 人擬具「國土計畫法草案」案
	A2	103/07/28	行政院擬具「國土計畫法草案」案
	A3	104/05/06 印發	邱文彥等 44 人擬具「國土計畫法草案」案
立法院會紀錄 (B)	B1	101/09/28	第 8 屆第 2 會期第 2 次會議
	B2	103/09/12	第 8 屆第 6 會期第 1 次會議
	B3	104/05/08	第 8 屆第 7 會期第 11 次會議
	B4	104/12/16	第 8 屆第 8 會期第 13 次會議
	B5	104/12/16	第 8 屆第 8 會期第 13 次會議
	B6	104/12/18	立法院第 8 屆第 8 會期第 14 次會議
	B7	104/12/18	立法院第 8 屆第 8 會期第 14 次會議
	B8	104/12/18	立法院第 8 屆第 8 會期第 14 次會議
內政委員會會議 (C)	C1	104/09/23	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議
	C2	104/09/23	第 8 屆第 8 會期內政委員會《國土計畫法》初審小組第 1 次會議
	C3	104/10/02	第 8 屆第 8 會期內政委員會《國土計畫法》初審小組第 2 次會議
	C4	104/10/20	第 8 屆第 8 會期內政委員會《國土計畫法》初審小組第 3 次會議
	C5	104/10/23	第 8 屆第 8 會期內政委員會《國土計畫法》初審小組第 4 次會議
	C6	104/11/16	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議
	C7	104/11/18	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議
	C8	104/11/30	第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會議
黨團協商會議 (D)	D1	104/12/02	協商議案：「國土計畫法草案」
	D2	104/12/04	協商議案：「國土計畫法草案」
	D3	104/12/14	協商議案：「國土計畫法草案」
	D4	104/12/17	第 8 屆第 8 會期黨團協商會議

第四節 〈全國國土計畫〉政策推動歷程會議記錄

為了擬訂〈全國國土計畫〉，於民國 105 年 5 月至民國 107 年 4 月之間，總共舉辦 6 次公開展覽與公聽會、4 次內政部國土計畫審議會、11 次內政部國土計畫審議會專案小組會議、9 次機關研商會議、13 次座談會、4 次說明會以及 8 次國土空間發展規劃諮詢委員平台會議。據此，本報告書針對前述各類型會議討論焦點進行整理，並進一步聚焦於「全國及直轄市、縣(市)農地總量」、「新增產業用地總量」、「部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程」、「國土功能分區劃設條件」、「研訂鄉村地區整體規劃」、「水庫集水區土地使用指導事項」、「未登記工廠土地使用指導事項」、「環境敏感地之土地使用管制方式」以及「成長管理議題觀念與處理方式之過程」等九大重要議題，以下分述之(請參見表 2-2)。

壹、全國及直轄市、縣(市)農地總量

關於「全國及直轄市、縣(市)農地總量」在整個推動歷程中，共舉辦 6 次公開展覽與公聽會、4 次內政部國土計畫審議會、4 次內政部國土計畫審議會專案小組會議、3 次機關研商會議、8 次座談會、2 次說明會以及 4 次國土空間發展規劃諮詢委員平台會議。其中包括：

(一) 公開展覽與公聽會

(1) 民國 106 年 10 月 25 日，南部場公聽會；(2) 民國 106 年 11 月 2 日，北部場公聽會；(3) 民國 106 年 11 月 7 日，中部第一場公聽會；(4) 民國 106 年 11 月 10 日，東部場公聽會；(5) 民國 106 年 11 月 11 日，中部第二場公聽會；(6) 民國 106 年 12 月 1 日，北部場延續會議。

(二) 內政部國土計畫審議會

(1) 民國 106 年 11 月 2 日，內政部國土計畫審議會第 1 次會議；
(2) 民國 107 年 3 月 15 日，內政部國土計畫審議會第 2 次會議；(3) 民國 107 年 6 月 25 日，內政部國土計畫審議會第 3 次會議；(4) 民國 108 年 1 月 22 日，內政部國土計畫審議會第 4 次會議。

(三) 內政部國土計畫審議會專案小組會議

(1) 民國 107 年 1 月 4 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「部門策略」專案小組會議；(2) 民國 107 年 1 月 10 日，

國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「農業發展」專案小組會議;(3)民國107年1月11日,國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議;(4)民國107年3月2日,國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第8次專案小組會議(農業發展)。

(四) 機關研商會議

(1)民國105年12月14日、15日、19日,「國土計畫部門空間發展策略」第2、3、4次研商會議;(2)民國106年5月15日,「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議;(3)民國106年6月5日,「國土計畫部門空間發展策略」第5次研商會議。

(五) 座談會

(1)民國105年10月14日,「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第一次專家學者座談會;(2)民國106年6月15日,「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第二次專家學者座談會;(3)民國106年7月28日,召開「全國國土計畫草案」北區(臺北市、新北市、基隆市、宜蘭縣、連江縣、金門縣)座談會;(4)民國106年7月31日,召開「全國國土計畫草案」北區(桃園市、新竹縣、新竹市)座談會;(5)民國106年8月1日,召開「全國國土計畫草案」東區(花蓮縣、臺東縣)座談會;(6)民國106年8月4日,召開「全國國土計畫草案」中區(彰化縣、雲林縣)座談會;(7)民國106年8月10日,召開「全國國土計畫草案」南區(高雄市、屏東縣、澎湖縣)座談會;(8)民國106年8月11日,召開「全國國土計畫草案」南區(嘉義縣、嘉義市、臺南市)座談會。

(六) 說明會

(1)民國106年9月6日,中區(苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣);(2)民國106年9月7日,南區(嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣)。

(七) 國土空間發展規劃諮詢委員平台會議

(1) 民國 105 年 8 月 8 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 1 次討論會議；(2) 民國 105 年 9 月 30 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 2 次討論會議-願景與課題；(3) 民國 106 年 3 月 9 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 6 次討論會議-部門空間發展策略；(4) 民國 106 年 4 月 25 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 7 次討論會議-成長管理策略。

貳、新增產業用地總量

關於「新增產業用地總量」在整個推動歷程中，共舉辦 5 次公開展覽與公聽會、3 次內政部國土計畫審議會、4 次內政部國土計畫審議會專案小組會議、4 次機關研商會議、4 次座談會、2 次說明會以及 5 次國土空間發展規劃諮詢委員平台會議。

(一) 公開展覽與公聽會

(1) 民國 106 年 10 月 25 日，南部場公聽會；(2) 民國 106 年 11 月 2 日，北部場公聽會；(3) 民國 106 年 11 月 7 日，中部第一場公聽會；(4) 民國 106 年 11 月 11 日，中部第二場公聽會；(5) 民國 106 年 12 月 1 日，北部場延續會議。

(二) 內政部國土計畫審議會

(1) 民國 107 年 3 月 15 日，內政部國土計畫審議會第 2 次會議；
(2) 民國 107 年 6 月 25 日，內政部國土計畫審議會第 3 次會議；(3) 民國 108 年 1 月 22 日，內政部國土計畫審議會第 4 次會議。

(三) 內政部國土計畫審議會專案小組會議

(1) 民國 107 年 1 月 4 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「部門策略」專案小組會議；(2) 民國 107 年 1/11 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議；
(3) 民國 107 年 3 月 6 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 9 次專案小組會議(城鄉發展)；(4) 民國 107 年 3 月 7 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 10 次專案小組會議(城鄉發展)。

(四) 機關研商會議

(1) 民國 105 年 9 月 6 日，「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議；(2) 民國 105 年 12 月 14 日、15 日、19 日，「國土計畫部門空間發展策略」第 2、3、4 次研商會議；(3) 民國 106 年 5 月 15 日，「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議；(4) 民國 106 年 6 月 5 日，「國土計畫部門空間發展策略」第 5 次研商會議。

(五) 座談會

(1) 民國 106 年 7 月 31 日，召開「全國國土計畫草案」北區(桃園市、新竹縣、新竹市)座談會；(2) 民國 106 年 8 月 1 日，召開「全國國土計畫草案」東區(花蓮縣、臺東縣)座談會；(3) 民國 106 年 8 月 4 日，召開「全國國土計畫草案」中區(彰化縣、雲林縣)座談會；(4) 民國 106 年 8 月 10 日，召開「全國國土計畫草案」南區(高雄市、屏東縣、澎湖縣)座談會。

(六) 說明會

(1) 民國 106 年 9 月 6 日，中區(苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣)；(2) 民國 106 年 9 月 7 日，南區(嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣)。

(七) 國土空間發展規劃諮詢委員平台會議

(1) 民國 105 年 9 月 30 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 2 次討論會議-願景與課題；(2) 民國 105 年 11 月 24 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 3 次討論會議-議題指認；(3) 民國 106 年 2 月 16 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則；(4) 民國 106 年 3 月 9 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 6 次討論會議-部門空間發展策略；(5) 民國 106 年 4 月 25 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 7 次討論會議-成長管理策略。

參、部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程

關於「部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程」在整個推動歷程中，共舉辦 5 次公開展覽與公聽會、2 次內政部國土計畫審議會、5 次內政部國土計畫審議會專案小組會議、4 次機關研商會議、4 次座談會、3 次說明會以及次國土空間發展規劃諮詢委員平台會議。

(一) 公開展覽與公聽會

(1) 民國 106 年 10 月 25 日，南部場公聽會；(2) 民國 106 年 11 月 2 日，北部場公聽會；(3) 民國 106 年 11 月 7 日，中部第一場公聽會；(4) 民國 106 年 11 月 11 日，中部第二場公聽會；(5) 民國 106 年 12 月 1 日，北部場延續會議。

(二) 內政部國土計畫審議會

(1) 民國 107 年 6 月 25 日，內政部國土計畫審議會第 3 次會議；
(2) 民國 108 年 1 月 22 日，內政部國土計畫審議會第 4 次會議。

(三) 內政部國土計畫審議會專案小組會議

(1) 民國 107 年 1 月 4 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「部門策略」專案小組會議；(2) 民國 107 年 2 月 23 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)專案小組第 7 次會議(國土保育、國土防災)；(3) 民國 107 年 3 月 06 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 9 次專案小組會議(城鄉發展)；(4) 民國 107 年 3 月 7 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 10 次專案小組會議(城鄉發展)；(5) 民國 107 年 3 月 9 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 11 次專案小組會議(公民團體意見處理情形)。

(四) 機關研商會議

(1) 民國 105 年 9 月 6 日，「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議；(2) 民國 105 年 12 月 14、15、19 日，「國土計畫部門空間發展策略」第 2、3、4 次研商會議；(3) 民國 106 年 5 月 15 日，「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議；(4) 民國 106 年 6 月 5 日，「國土計畫部門空間發展策略」第 5 次研商會議；(5) 民國 106 年 7 月 5 日，「全國國土計畫-國土復育促進地區劃定原則」機關諮商會議。

(五) 座談會

(1) 民國 106 年 7 月 31 日，召開「全國國土計畫草案」北區(桃園市、新竹縣、新竹市)座談會；(2) 民國 106 年 8 月 1 日，召開「全國國土計畫草案」東區(花蓮縣、臺東縣)座談會；(3) 民國 106 年 8 月 10 日，召開「全國國土計畫草案」南區(高雄市、屏東縣、澎湖縣)座談會；(4) 民國 106 年 8 月 11 日，召開「全國國土計畫草案」南區(嘉義縣、嘉義市、臺南市)座談會。

(六) 說明會

(1) 民國 106 年 9 月 1 日，東區(花蓮縣、臺東縣)；(2) 民國 106 年 9 月 6 日，中區(苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣)；(3) 民國 106 年 9 月 7 日，南區(嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣)。

(七) 國土空間發展規劃諮詢委員平台會議

(1) 民國 105 年 8 月 8 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 1 次討論會議；(2) 民國 105 年 9 月 30 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 2 次討論會議-願景與課題；(3) 民國 105 年 11 月 24 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 3 次討論會議-議題指認；(4) 民國 106 年 1 月 13 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 4 次討論會議-議題與空間發展策略；(5) 民國 106 年 2 月 16 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則；(6) 民國 106 年 3 月 9 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 6 次討論會議-部門空間發展策略；(7) 民國 106 年 4 月 25 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 7 次討論會議-成長管理策略。

肆、國土功能分區劃設條件

關於「國土功能分區劃設條件」在整個推動歷程中，共舉辦 6 次公開展覽與公聽會、4 次內政部國土計畫審議會、11 次內政部國土計畫審議會專案小組會議、4 次機關研商會議、5 次座談會、3 次說明會以及次國土空間發展規劃諮詢委員平台會議。

(一) 公開展覽與公聽會

(1) 民國 106 年 10 月 25 日，南部場公聽會；(2) 民國 106 年 11 月 2 日，北部場公聽會；(3) 民國 106 年 11 月 7 日，中部第一場公聽會；(4) 民國 106 年 11 月 10 日，東部場公聽會；(5) 民國 106 年 11 月 11 日，中部第二場公聽會；(6) 民國 106 年 12 月 1 日，北部場延續會議。

(二) 內政部國土計畫審議會

(1) 民國 106 年 11 月 2 日，內政部國土計畫審議會第 1 次會議；(2) 民國 107 年 3 月 15 日，內政部國土計畫審議會第 2 次會議；(3) 民國 107 年 6 月 25 日，內政部國土計畫審議會第 3 次會議；(4) 民國 108 年 1 月 22 日，內政部國土計畫審議會第 4 次會議。

(三) 內政部國土計畫審議會專案小組會議

(1) 民國 106 年 12 月 21 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土保育」專案小組會議；(2) 民國 106 年 12 月 28 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土防災」專案小組會議；(3) 民國 107 年 1 月 4 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「海洋資源」專案小組會議；(4) 民國 107 年 1 月 4 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「部門策略」專案小組會議；(5) 民國 107 年 1 月 10 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「農業發展」專案小組會議；(6) 民國 107 年 1 月 11 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議；(7) 民國 107 年 2 月 23 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)專案小組第 7 次會議(國土保育、國土防災)；(8) 民國 107 年 3 月 2 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 8 次專案小組會議(農業發展)；(9) 民國 107 年 3 月 6 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 9 次專案小組會議(城鄉發展)；(10) 民國 107 年 3 月 7 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)

第 10 次專案小組會議 (城鄉發展); (11) 民國 107 年 3 月 9 日，「全國國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 第 11 次專案小組會議 (公民團體意見處理情形)。

(四) 機關研商會議

(1) 民國 106 年 4 月 24 日，「全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議；(2) 民國 106 年 5 月 8 日，「全國國土計畫-國土保育地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議；(3) 民國 106 年 5 月 15 日，「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議；(4) 民國 106 年 7 月 5 日，「全國國土計畫-國土復育促進地區劃定原則」機關諮商會議。

(五) 座談會

(1) 民國 106 年 7 月 31 日，召開「全國國土計畫草案」北區 (桃園市、新竹縣、新竹市) 座談會；(2) 民國 106 年 8 月 1 日，召開「全國國土計畫草案」東區 (花蓮縣、臺東縣) 座談會；(3) 民國 106 年 8 月 4 日，召開「全國國土計畫草案」中區 (彰化縣、雲林縣) 座談會；(4) 民國 106 年 8 月 10 日，召開「全國國土計畫草案」南區 (高雄市、屏東縣、澎湖縣) 座談會；(5) 民國 106 年 8 月 11 日，召開「全國國土計畫草案」南區 (嘉義縣、嘉義市、臺南市) 座談會。

(六) 說明會

(1) 民國 106 年 9 月 1 日，東區 (花蓮縣、臺東縣)；(2) 民國 106 年 9 月 6 日，中區 (苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣)；(3) 民國 106 年 9 月 7 日，南區 (嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣)。

(七) 國土空間發展規劃諮詢委員平台會議

(1) 民國 105 年 11 月 24 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 3 次討論會議-議題指認；(2) 民國 106 年 1 月 13 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 4 次討論會議-議題與空間發展策略；(3) 民國 106 年 2 月 16 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則。

伍、研訂鄉村地區整體規劃

關於「研訂鄉村地區整體規劃」在整個推動歷程中，共舉辦 0 次公開展覽與公聽會、3 次內政部國土計畫審議會、4 次內政部國土計畫審議會專案小組會議、1 次機關研商會議、3 次座談會、0 次說明會以及次國土空間發展規劃諮詢委員平台會議。

(一) 公開展覽與公聽會

公聽會中並無討論此議題。

(二) 內政部國土計畫審議會

- (1) 民國 106 年 11 月 2 日，內政部國土計畫審議會第 1 次會議；
- (2) 民國 107 年 6 月 25 日，內政部國土計畫審議會第 3 次會議；(3) 民國 108 年 1 月 22 日，內政部國土計畫審議會第 4 次會議。

(三) 內政部國土計畫審議會專案小組會議

- (1) 民國 107 年 1 月 10 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「農業發展」專案小組會議；(2) 民國 107 年 3 月 2 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 8 次專案小組會議(農業發展)；(3) 民國 107 年 3 月 6 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 9 次專案小組會議(城鄉發展)；(4) 民國 107 年 3 月 7 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 10 次專案小組會議(城鄉發展)。

(四) 機關研商會議

- (1) 民國 106 年 5 月 15 日，「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議。

(五) 座談會

- (1) 民國 106 年 8 月 1 日，召開「全國國土計畫草案」東區(花蓮縣、臺東縣)座談會；(2) 民國 106 年 8 月 4 日，召開「全國國土計畫草案」中區(彰化縣、雲林縣)座談會；(3) 民國 106 年 8 月 10 日，召開「全國國土計畫草案」南區(高雄市、屏東縣、澎湖縣)座談會。

(六) 說明會

說明會中並無討論此議題。

(七) 國土空間發展規劃諮詢委員平台會議

(1)民國 106 年 1 月 13 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 4 次討論會議-議題與空間發展策略；(2)民國 106 年 2 月 16 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則。

陸、水庫集水區土地使用指導事項

關於「水庫集水區土地使用指導事項」在整個推動歷程中，共舉辦 5 次公開展覽與公聽會、1 次內政部國土計畫審議會、5 次內政部國土計畫審議會專案小組會議、0 次機關研商會議、2 次座談會、2 次說明會以及次國土空間發展規劃諮詢委員平台會議。

(一) 公開展覽與公聽會

(1) 民國 106 年 10 月 25 日，南部場公聽會；(2) 民國 106 年 11 月 2 日，北部場公聽會；(3) 民國 106 年 11 月 7 日，中部第一場公聽會；(4) 民國 106 年 11 月 11 日，中部第二場公聽會；(5) 民國 106 年 12 月 1 日，北部場延續會議。

(二) 內政部國土計畫審議會

(1) 民國 107 年 3 月 15 日，內政部國土計畫審議會第 2 次會議。

(三) 內政部國土計畫審議會專案小組會議

(1) 民國 106 年 12 月 21 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土保育」專案小組會議；(2) 民國 106 年 12 月 28 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土防災」專案小組會議；(3) 民國 107 年 1 月 4 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「部門策略」專案小組會議；(4) 民國 107 年 2 月 23 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)專案小組第 7 次會議(國土保育、國土防災)；(5) 民國 107 年 3 月 9 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 11 次專案小組會議(公民團體意見處理情形)。

(四) 機關研商會議

機關研商會議中並無討論此議題。

(五) 座談會

(1) 民國 106 年 7 月 31 日，召開「全國國土計畫草案」北區(桃園市、新竹縣、新竹市)座談會；(2) 民國 106 年 8 月 11 日，召開「全國國土計畫草案」南區(嘉義縣、嘉義市、臺南市)座談會。

(六) 說明會

(1) 民國 106 年 9 月 6 日，中區 (苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣) ；(2) 民國 106 年 9 月 7 日，南區 (嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣)。

(七) 國土空間發展規劃諮詢委員平台會議

(1) 民國 106 年 3 月 9 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 6 次討論會議-部門空間發展策略。

柒、未登記工廠土地使用指導事項

關於「未登記工廠土地使用指導事項」在整個推動歷程中，共舉辦 5 次公開展覽與公聽會、2 次內政部國土計畫審議會、6 次內政部國土計畫審議會專案小組會議、2 次機關研商會議、3 次座談會、2 次說明會以及次國土空間發展規劃諮詢委員平台會議。

(一) 公開展覽與公聽會

(1) 民國 106 年 10 月 25 日，南部場公聽會；(2) 民國 106 年 11 月 2 日，北部場公聽會；(3) 民國 106 年 11 月 7 日，中部第一場公聽會；(4) 民國 106 年 11 月 11 日，中部第二場公聽會；(5) 民國 106 年 12 月 1 日，北部場延續會議。

(二) 內政部國土計畫審議會

(1) 民國 107 年 3 月 15 日，內政部國土計畫審議會第 2 次會議；
(2) 民國 107 年 6 月 25 日，內政部國土計畫審議會第 3 次會議。

(三) 內政部國土計畫審議會專案小組會議

(1) 民國 107 年 1 月 10 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「農業發展」專案小組會議；(2) 民國 107 年 1 月 11 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議；(3) 民國 107 年 3 月 2 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 8 次專案小組會議(農業發展)；(4) 民國 107 年 3 月 6 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 9 次專案小組會議(城鄉發展)；(5) 民國 107 年 3 月 7 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 10 次專案小組會議(城鄉發展)；(6) 民國 107 年 3 月 9 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 11 次專案小組會議(公民團體意見處理情形)。

(四) 機關研商會議

(1) 民國 106 年 5 月 15 日，「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議；(2) 民國 106 年 6 月 5 日，「國土計畫部門空間發展策略」第 5 次研商會議。

(五) 座談會

(1) 民國 106 年 8 月 4 日，召開「全國國土計畫草案」中區(彰化縣、雲林縣)座談會；(2) 民國 106 年 8 月 10 日，召開「全國國土計畫草案」南區(高雄市、屏東縣、澎湖縣)座談會；(3) 民國 106 年 8 月 11 日，召開「全國國土計畫草案」南區(嘉義縣、嘉義市、臺南市)座談會。

(六) 說明會

(1) 民國 106 年 9 月 6 日，中區(苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣)；(2) 民國 106 年 9 月 7 日，南區(嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣)。

(七) 國土空間發展規劃諮詢委員平台會議

(1) 民國 105 年 8 月 8 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 1 次討論會議；(2) 民國 105 年 11 月 24 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 3 次討論會議-議題指認；(3) 民國 106 年 1 月 13 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 4 次討論會議-議題與空間發展策略；(4) 民國 106 年 2 月 16 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則；(5) 民國 106 年 4 月 25 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 7 次討論會議-成長管理策略。

捌、環境敏感地之土地使用管制方式

關於「環境敏感地之土地使用管制方式」在整個推動歷程中，共舉辦 5 次公開展覽與公聽會、1 次內政部國土計畫審議會、10 次內政部國土計畫審議會專案小組會議、3 次機關研商會議、4 次座談會、2 次說明會以及次國土空間發展規劃諮詢委員平台會議。

(一) 公開展覽與公聽會

(1) 民國 106 年 10 月 25 日，南部場公聽會；(2) 民國 106 年 11 月 2 日，北部場公聽會；(3) 民國 106 年 11 月 10 日，東部場公聽會；(4) 民國 106 年 11 月 11 日，中部第二場公聽會；(5) 民國 106 年 12 月 1 日，北部場延續會議。

(二) 內政部國土計畫審議會

(1) 民國 107 年 3 月 15 日，內政部國土計畫審議會第 2 次會議。

(三) 內政部國土計畫審議會專案小組會議

(1) 民國 106 年 12 月 21 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土保育」專案小組會議；(2) 民國 106 年 12 月 28 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土防災」專案小組會議；(3) 民國 107 年 1 月 4 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「海洋資源」專案小組會議；(4) 民國 107 年 1 月 4 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「部門策略」專案小組會議；(5) 民國 107 年 1 月 10 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「農業發展」專案小組會議；(6) 民國 107 年 1 月 11 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議；(7) 民國 107 年 2 月 23 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)專案小組第 7 次會議(國土保育、國土防災)；(8) 民國 107 年 3 月 2 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 8 次專案小組會議(農業發展)；(9) 民國 107 年 3 月 6 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 9 次專案小組會議(城鄉發展)；(10) 民國 107 年 3 月 7 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 10 次專案小組會議(城鄉發展)。

(四) 機關研商會議

(1) 民國 106 年 5 月 15 日，「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議；(2) 民國 106 年 6 月 5 日，「國土計畫部門空間發展策略」第 5 次研商會議；(3) 民國 106 年 7 月 5 日，「全國國土計畫-國土復育促進地區劃定原則」機關諮商會議。

(五) 座談會

(1) 民國 106 年 7 月 31 日，召開「全國國土計畫草案」北區(桃園市、新竹縣、新竹市)座談會；(2) 民國 106 年 8 月 1 日，召開「全國國土計畫草案」東區(花蓮縣、臺東縣)座談會；(3) 民國 106 年 8 月 10 日，召開「全國國土計畫草案」南區(高雄市、屏東縣、澎湖縣)座談會；(4) 民國 106 年 8 月 11 日，召開「全國國土計畫草案」南區(嘉義縣、嘉義市、臺南市)座談會。

(六) 說明會

(1) 民國 106 年 9 月 6 日，中區(苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣)；(2) 民國 106 年 9 月 7 日，南區(嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣)。

(七) 國土空間發展規劃諮詢委員平台會議

(1) 民國 106 年 1 月 13 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 4 次討論會議-議題與空間發展策略。

玖、成長管理議題觀念與處理方式之過程

關於「成長管理議題觀念與處理方式之過程」在整個推動歷程中，共舉辦 3 次公開展覽與公聽會、1 次內政部國土計畫審議會、3 次內政部國土計畫審議會專案小組會議、2 次機關研商會議、3 次座談會、0 次說明會以及次國土空間發展規劃諮詢委員平台會議。

(一) 公開展覽與公聽會

(1) 民國 106 年 11 月 2 日，北部場公聽會；(2) 民國 106 年 11 月 11 日，中部第二場公聽會；(3) 民國 106 年 12 月 1 日，北部場延續會議。

(二) 內政部國土計畫審議會

(1) 民國 107 年 6 月 25 日，內政部國土計畫審議會第 3 次會議。

(三) 內政部國土計畫審議會專案小組會議

(1) 民國 107 年 1 月 11 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議；(2) 民國 107 年 3 月 6 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 9 次專案小組會議(城鄉發展)；(3) 民國 107 年 3 月 7 日，國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 10 次專案小組會議(城鄉發展)。

(四) 機關研商會議

(1) 民國 106 年 4 月 24 日，「全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議；(2) 民國 106 年 5 月 15 日，「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議。

(五) 座談會

(1) 民國 106 年 7 月 31 日，召開「全國國土計畫草案」北區(桃園市、新竹縣、新竹市)座談會；(2) 民國 106 年 8 月 10 日，召開「全國國土計畫草案」南區(高雄市、屏東縣、澎湖縣)座談會；(3) 民國 106 年 8 月 11 日，召開「全國國土計畫草案」南區(嘉義縣、嘉義市、臺南市)座談會。

(六) 說明會

說明會中並無討論此議題。

(七) 國土空間發展規劃諮詢委員平台會議

(1)民國 106 年 1 月 13 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 4 次討論會議-議題與空間發展策略；(2)民國 106 年 4 月 25 日，「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 7 次討論會議-成長管理策略。

表 2-2 〈全國國土計畫〉推動歷程相關會議紀錄彙整表

全國國土計畫重要議題			全國及直轄市、縣(市)農地總量	新增產業用地總量	部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程	國土功能分區劃設條件	研訂鄉村地區整體規劃	水庫集水區土地使用指導事項	未登記工廠土地使用指導事項	環境敏感地之土地使用管制方式	成長管理議題觀念與處理方式之過程
公展及審議階段											
會議類型	會議時間	會議名稱									
公開展覽、公聽會辦理情形 (A)	106/10/25	A1	○	○	○	○		○	○	○	
	106/11/02	A2	○	○	○	○		○	○	○	○
	106/11/07	A3	○	○	○	○		○	○		
	106/11/10	A4	○			○				○	
	106/11/11	A5	○	○	○	○		○	○	○	○
	106/12/01	A6	○	○	○	○		○	○	○	○
內政部國土計畫審議會 (B)	106/11/02	B1	○			○	○				
	107/03/15	B2	○	○		○		○	○	○	
	107/06/25	B3	○	○	○	○	○		○		○
	108/01/22	B4	○	○	○	○	○				
內政部國土計畫初審小組 (C)	106/12/21	C1				○		○		○	
	106/12/28	C2				○		○		○	
	107/01/04	C3				○				○	
	107/01/04	C4	○	○	○	○		○		○	
	107/01/10	C5	○			○	○		○	○	
	107/01/11	C6	○	○		○			○	○	○

全國國土計畫重要議題			全國及直轄市、縣(市)農地總量	新增產業用地總量	部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程	國土功能分區劃設條件	研訂鄉村地區整體規劃	水庫集水區土地使用指導事項	未登記工廠土地使用指導事項	環境敏感地之土地使用管制方式	成長管理議題觀念與處理方式之過程
公展及審議階段											
會議類型	會議時間	會議名稱									
內政部國土計畫初審小組(C)	107/02/23	C7			○	○		○		○	
	107/03/02	C8	○			○	○		○	○	
	107/03/06	C9		○	○	○	○		○	○	○
	107/03/07	C10		○	○	○	○		○	○	○
	107/03/09	C11			○	○		○	○		
規劃階段											
會議類型	會議時間	會議名稱									
機關研商會議(D)	105/09/06	D1		○	○						
	105/12/14、15、19	D2	○	○	○						
	106/04/24	D3				○					○
	106/05/08	D4				○					
	106/05/15	D5	○	○	○	○	○		○	○	○
	106/06/05	D6	○	○	○				○	○	
	106/07/05	D7				○				○	

全國國土計畫重要議題			全國及直轄市、縣(市)農地總量	新增產業用地總量	部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程	國土功能分區劃設條件	研訂鄉村地區整體規劃	水庫集水區土地使用指導事項	未登記工廠土地使用指導事項	環境敏感地之土地使用管制方式	成長管理議題觀念與處理方式之過程
規劃階段											
座談會 (E)	105/10/14	E1	○			○	○			○	
	106/01/05	E2			○		○				
	106/04/13	E3			○						○
	106/04/20	E4			○						○
	106/05/11	E5			○	○			○		○
	106/06/15	E6	○		○	○	○	○		○	
	106/07/28	E7	○		○	○					
	106/07/31	E8	○	○	○	○				○	○
	106/08/01	E9	○	○	○	○	○	○		○	
	106/08/04	E10	○	○		○	○		○		
	106/08/09	E11	○	○		○	○		○		
	106/08/10	E12	○	○	○	○	○		○	○	○
	106/08/11	E13	○		○	○		○	○	○	○

全國國土計畫重要議題			全國及直轄市、縣(市)農地總量	新增產業用地總量	部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程	國土功能分區劃設條件	研訂鄉村地區整體規劃	水庫集水區土地使用指導事項	未登記工廠土地使用指導事項	環境敏感地之土地使用管制方式	成長管理議題觀念與處理方式之過程
規劃階段											
會議類型	會議時間	會議名稱									
全國國土計畫 (草案)說明會 (F)	106/09/01	F1			○	○					
	106/09/05	F2	○	○	○	○		○	○	○	
	106/09/06	F3	○	○	○	○		○	○	○	
	106/09/07	F4	○	○	○	○		○	○	○	
105、106 年度委辦案階段性成果											
國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議 (G)	105/08/08	G1	○		○				○		
	105/09/30	G2	○	○	○						
	105/11/24	G3		○	○	○			○		
	106/01/13	G4			○	○	○		○	○	○
	106/02/16	G5		○	○	○	○		○		
	106/03/09	G6	○	○	○			○			
	106/04/25	G7	○	○	○				○		○
	106/06/01	G8			○						○

資料來源：本計畫彙整

備註：〈全國國土計畫〉推動歷程相關會議紀錄彙整表之編號說明表

會議類型	編號	會議名稱
公開展覽、公聽會 辦理情形 (A)	A1	南部場公聽會
	A2	北部場公聽會
	A3	中部第一場公聽會
	A4	東部場公聽會
	A5	中部第二場公聽會
	A6	北部場延續會議
內政部國土計畫 審議會 (B)	B1	內政部國土計畫審議會第 1 次會議
	B2	內政部國土計畫審議會第 2 次會議
	B3	內政部國土計畫審議會第 3 次會議
	B4	內政部國土計畫審議會第 4 次會議
內政部國土計畫 初審小組 (C)	C1	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 「國土保育」專案小組會議
	C2	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 「國土防災」專案小組會議
	C3	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 「海洋資源」專案小組會議
	C4	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 「部門策略」專案小組會議
	C5	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 「農業發展」專案小組會議
	C6	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 「城鄉發展」專案小組會議
	C7	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 專案小組第 7 次會議 (國土保育、國土防災)
	C8	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 第 8 次專案小組會議 (農業發展)
	C9	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 第 9 次專案小組會議 (城鄉發展)
	C10	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 第 10 次專案小組會議 (城鄉發展)
	C11	國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案) 第 11 次專案小組會議 (公民團體意見處理情形)

會議類型	編號	會議名稱
機關研商會議 (D)	D1	「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議
	D2	「國土計畫部門空間發展策略」第 2、3、4 次研商會議
	D3	「全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議
	D4	「全國國土計畫-國土保育地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議
	D5	「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議
	D6	「國土計畫部門空間發展策略」第 5 次研商會議
	D7	「全國國土計畫-國土復育促進地區劃定原則」機關諮商會議
座談會 (E)	E1	「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第一次專家學者座談會
	E2	「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」國土空間發展規劃座談會
	E3	「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」城鄉發展模式與公共設施提供策略座談會
	E4	「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」城鄉發展模式與跨域治理策略座談會
	E5	「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」國土空間發展規劃第二次座談會
	E6	「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第二次專家學者座談會
	E7	召開「全國國土計畫草案」北區（臺北市、新北市、基隆市、宜蘭縣、連江縣、金門縣）座談會
	E8	召開「全國國土計畫草案」北區（桃園市、新竹縣、新竹市）座談會
	E9	召開「全國國土計畫草案」東區（花蓮縣、臺東縣）座談會
	E10	召開「全國國土計畫草案」中區（彰化縣、雲林縣）座談會
	E11	召開「全國國土計畫草案」中區（苗栗縣、臺中市、南投縣）座談會
	E12	召開「全國國土計畫草案」南區（高雄市、屏東縣、澎湖縣）座談會
	E13	召開「全國國土計畫草案」南區（嘉義縣、嘉義市、臺南市）座談會

會議類型	編號	會議名稱
全國國土計畫 (草案)說明會 (F)	F1	東區(花蓮縣、臺東縣)
	F2	北區(臺北市、新北市、基隆市、桃園市、新竹縣、新竹市、宜蘭縣、金門縣、連江縣)
	F3	中區(苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣)
	F4	南區(嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣)
國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議(G)	G1	「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 1 次討論會議
	G2	「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 2 次討論會議-願景與課題
	G3	「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 3 次討論會議-議題指認
	G4	「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 4 次討論會議-議題與空間發展策略
	G5	「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則
	G6	「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 6 次討論會議-部門空間發展策略
	G7	「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 7 次討論會議-成長管理策略
	G8	「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 8 次討論會議

第五節 〈全國國土計畫〉政策推動歷程委託研究

《國土計畫法》自民國 105 年 5 月 1 日施行，依照《國土計畫法》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」。內政部營建署為推動〈全國國土計畫〉之擬訂，委請內政部營建署城鄉發展分署進行規劃草案之研擬，並邀集國土規劃專業研究機構共同參與。

壹、城鄉分署辦理〈全國國土計畫〉先期規劃研究委託案

為配合《國土計畫法》公告實施，在規定期限內完成〈全國國土計畫〉之草案，將現行土地使用轉換至國土計畫體制，以利未來接合到實質的政策法規，城鄉分署遂於 105 年度公告四件先期規劃委託案，包括：「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」、「國土計畫-國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案」、「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」、「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」，特別針對全國區域計畫及國土計畫法中所包含之「空間發展」、「功能分區」、「防災復育」及「城鄉發展模式」等重要議題。在民國 105 年至民國 107 年間，分別委請四個專業研究團隊參與規劃作業，包括：國立臺北大學、財團法人中華經濟研究院、財團法人國土規劃及不動產資訊中心、財團法人臺灣大學城鄉研究發展基金會承攬進行（詳如表 2-3）。

表 2-3 〈全國國土計畫〉規劃擬訂階段之委託研究案

計畫名稱	計畫案號	執行單位	金額 (萬元)	期程
國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案	UR-10502	國立臺北大學 & 財團法人國土規劃及不動產資訊中心	683	105/07-106/09
國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案	UR-10503	財團法人中華經濟研究院	334	105/06-106/11
國土計畫-國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案	UR-10504	財團法人國土規劃及不動產資訊中心	544	105/09-106/08
國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案	UR-10505	財團法人臺灣大學城鄉研究發展基金會	198	105/06-107/03

資料來源：本計畫整理自政府電子採購網

此四大委託研究案之目的在於，邀集專業規劃團隊參與規劃過程，並將相關成果作為〈全國國土計畫〉草案研擬之參考。以下說明此四大委託規劃研究案之功能定位（詳見圖 2-1）。

一、「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之指導性

藉由「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」作為概念指導，並且以其三個子計畫（國土防災及國土復育促進地區規劃、國土功能分區規劃、城鄉發展模式與行政區劃檢討）之實證反饋，確實落實研擬國土空間發展計畫。

二、「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」之定位

首先，參考「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之願景與空間策略，針對國土功能分區劃設的步驟，採取更進一步的擬定。第二，提供「國土計畫-國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案」之功能分區轉換機制，討論國土復育促進地區劃設之競合關係。第三，提供「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」，進行調整與修正，並且結合國土計畫之成長管理策略及功能分區劃設原則，形成合理的「城鄉發展模式」。

三、「國土計畫-國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案」之定位

將其蒐集之數據做為其他三案之參考，第一，作為「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之國土空間發展及成長管理策略擬定之參考；第二，做為「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」之功能分區轉換機制研擬，以及分區分類之土地使用指導原則之參考；第三，國土防災及氣候變遷調適策略成果，將作為「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」中，合理城鄉發展模式中的防災策略的部分之指導原則，同時也作為全國跨域治理指導原則實策略之指導原則。

四、「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」之定位

參酌「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」期初報告之基本調查與發展預測內容與現況資料，彙整國土利用現況。配合其國土空間發展策略、功能分區劃設，以前階段初步判別之結果為基礎，作為具共識性的都市階層篩選原則，研擬出城鄉的空間型態。

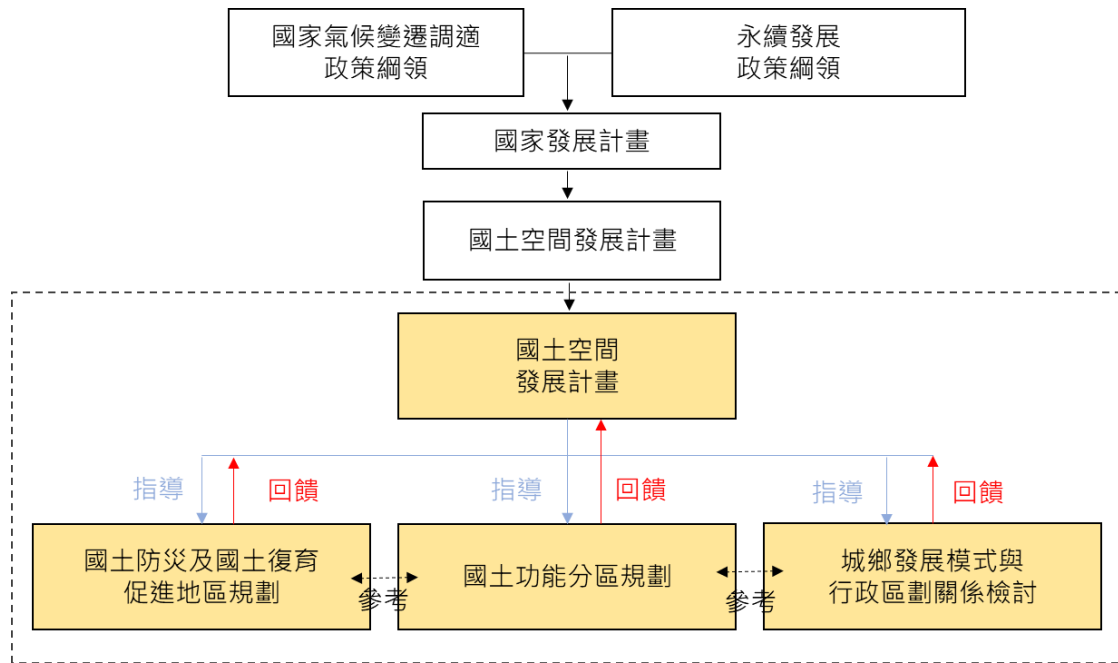


圖 2-1 〈全國國土計畫〉草案辦理過程之委託研究案功能定位

資料來源：本計畫繪製

貳、四案之成果摘錄

以下扼要說明四個委託案之重點成果。

一、「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」

(一) 緣起

依據《國土計畫法》第四十五條之規定，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〉。因此，應辦理相關規劃，以推行〈全國國土計畫〉。

(二) 工作項目

作為策略計畫及法定計畫間溝通、連貫、整合的角色，該計畫之工作項目包括：(1) 提出國土計畫之願景並指認國土空間發展議題；(2) 提出國土空間規劃目標、國土空間策略與構想；(3) 提出國土發展策略之行動方案(國土成長管理策略與執行工具、部門空間發展策略與應配合措施)。

(三) 成果

該研究認為〈全國國土計畫〉作為全國空間發展及土地利用最上位之法定計畫，未來國土空間的初步願景，乃是以有序、和諧、安全之永續發展，作為國土願景，並且列國土空間發展議題，根據議題提國土空間發展策略，以及後續國土空間規劃之原則，最後提出行動方案，研擬成長管理，以利後續實際推行〈全國國土計畫〉。

二、「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」

(一) 緣起

配合未來將以〈全國國土計畫〉作為我國土地管制之指導，並依土地資源之特性改以「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」等四種功能分區。為確立國土空間規劃之最上位指導規範，並且落實分區分類之土地管理，依據《國土計畫法》第四條第三款規定，中央主管機關應辦理國土功能分區劃設順序、劃設原則之規劃。

(二) 計畫目標

為順利將現行之體制轉換成〈全國國土計畫〉之管制體制，該計畫之工作項目包括：(1) 建立國土功能分區劃設條件及順序，並提出作業機制；(2) 訂定作業機制，藉由地理空間資訊工具模擬全國國土功能分區；(3) 挑一縣市作為案例，檢討劃設國土功能。

土地利用現況、地區發展需求與社會公平性等，調整土地之功能分區與分類，俾後續順利轉換既有計畫體系至國土功能分區。

(三) 成果

進行模擬假設內容，相關內容與最終功能分區劃設原則或條件不盡相同，僅供議題式討論之用，功能分區劃設模擬成果則依期末階段所訂定之最新劃設條件、順序進行模擬。

三、「國土計畫-國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案」

(一) 緣起

為因應國土防災與氣候變遷調適策略，使〈全國國土計畫〉能適切反映全球氣候變遷趨勢。依據《國土計畫法》第九條第七項「國土防災策略及氣候調適策略」及第八項「國土復育促進地區之劃定原則」、第三十五條、第三十六條、第三十七條之旨，將國土復育促進地區納入〈全國國土計畫〉中，使指導地方政府擬定縣市國土計畫及指導目的事業主管機關依權責劃定「國土復育促進地區」。

(二) 工作項目

為健全全國防災空間系統、推動國土復育計畫及相關工作，以促進國土空間健全規劃及災害潛勢區之復育再利用，該計畫之工作項目如下：(1) 提出國土防災策略及氣候變遷調適策略；(2) 提出「國土復育促進地區」劃定原則、復育策略及配套措施；(3) 進行國土功能分區規劃。

(三) 計畫成果

劃分為三大領域：「易致災及環境敏感地區土地使用指導原則」、「國土防災策略及氣候變遷調適策略」及「國土復育促進地區劃定原則」。三大領域各自對應從文獻回顧、圖資蒐集、統整分析、提出策略等不同階段。

四、「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」

(一) 緣起

依據《國土計畫法》第六條之旨，城鄉發展地區規劃基本原則應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧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。為促使各級政府體制更為緊密連結，改造地方之空間結構，整合中央、地方與社會各階層資源，並對外提升國家競爭力，對內促進地方區域經濟發展與城鄉均衡。

(二) 工作項目

城鄉發展模式與區域治理建議，該計畫之工作項目如下：(1) 蒐集國內外國土空間之城鄉發展模式、理論基礎及配套計畫；(2) 分析國土空間之城鄉發展演變，探討相關政策計畫與空間結構關聯性；(3) 提出國土空間之城鄉發展模式與跨域治理實施策略，並提出行政區劃建議。

(三) 計畫成果

在未來城鄉發展模式內涵包括都市階層、國土空間發展型態及空間發展策略。其次，都市階層劃設將引導未來〈直轄市、縣(市)國土計畫〉之空間結構與各級都市之公共設施需求及配置。第三，國土空間發展型態及空間發展策略：(1)以概念性圖面引導未來重大建設區位、相關部門空間策略或資源投入，並賦予〈直轄市、縣(市)國土計畫〉研擬空間或成長管理計畫時的策略性框架；(2)配合文字論述，從產業、交通、公共設施及土地使用等面向，提供不同空間型態下的空間發展策略或指導原則，引導相關部門空間策略或〈直轄市、縣(市)國土計畫〉之內容；(3)「都會區域」、「鄉村區域」及「離島區域」等後續視需求，研擬「都會區域計畫」或「特定區域計畫」(做為〈全國國土計畫〉附冊之方式)；(4)「城鎮區域」則可由地方層級國土計畫或都市計畫承接延續。

參、與〈全國國土計畫〉之連結

此四大委託規劃研究案之預期成果在於，藉由國土規劃研究機構之參與，進行系統性的資料蒐集與議題探討，企圖透過國土規劃之願景、原則、策略、執行方法之社會討論，提供〈全國國土計畫〉草案研議之參考。以下扼要說明此四大委託研究案與〈全國國土計畫〉之關聯（詳參表 2-4）。

在「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」中，從發想之國土願景（第三章）、空間發展策略、成長管理策略（第六章）、部門策略（第七章）、氣候變遷調適及國土防災（第十章）、國土功能分區劃設指導（第八章）、土地使用指導（第九章）、國土復育促進地區劃定原則（第十一章）、各級主管機關應辦事項（第十二章），在內容上雖然有所刪減與補充，然大抵上可以說直接與〈全國國土計畫〉的章節對接，並且在基本名詞的定義與解釋、規劃的原則上，都相去不遠（參照〈全國國土計畫〉第三章到第十一章）。

在「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」中，除遵照「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」對於國土功能分區劃設、土地使用指導的原則外，更在國土功能分區轉換機制（第三章）、土地使用指導事項（第四章）中載明更細節之工項，並進一步指導〈全國國土計畫〉辦理之土地管制之劃設分類、條件與順序（參照〈全國國土計畫〉第八章、第九章）。

在「國土計畫-國土防災及國土復育促進地區規劃委託技術服務案」中，針對《國土計畫法》之「國土復育促進地區」一詞做進一步的研究。在其前置作業的資料蒐集與分析土地的容受力、脆弱度，瞭解國土之特性，亦直接對應到〈全國國土計畫〉的國土復育促進地區之規劃（參照〈全國國土計畫〉第七章、第十章）。

於「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」中，在討論城鄉發展地區之模式，係透過國土的成長管理策略與〈全國國土計畫〉較有直接的連結（參照〈全國國土計畫〉第五章）。

表 2-4 內政部營建署城鄉發展分署四大委託研究成果與〈全國國土計畫〉之
關連

〈全國國土計畫〉 章節 委託案名稱	第四章 國土永續 發展目標	第五章 國土空間 發展與成長 管理策略	第六章 部門空間 發展策略	第七章 氣候變遷 調適策略 及國土防災	第八章 國土 功能分區	第九章 土地使用 指導事項	第十章 國土復育 促進地區	第十一章 應辦事項
國土空間發展規劃	√	√	√	√	√	√	√	√
國土功能分區					√	√		
國土防災及復育促進 地區				√			√	
城鄉發展模式與行政 區劃關係檢討		√						

資料來源：本計畫彙整

第三章《國土計畫法》與《國土計畫法（草案）》差異盤點

本章針對民國 104 年 12 月 18 日立法院三讀通過、民國 105 年 1 月 6 日經總統公布、於民國 105 年 5 月 1 日施行之《國土計畫法》（以下簡稱公布施行版），與民國 103 年 7 月 28 日行政院送立法院審議之《國土計畫法（草案）》（以下簡稱政院草案版），進行差異盤點與分析⁵。本章第一節，綜觀公布施行版與政院草案版之法條結構；第二節至第八節，逐條就《國土計畫法》之條文文字⁶、立法原意⁷、及立法重點，進行差異比較分析⁸；第九節，針對重大差異之條文，進行法條修正重點彙整。

另，因民國 109 年 4 月 17 日立法院三讀通過《國土計畫法》部分條文修正案，並於民國 109 年 4 月 21 日總統華總一義字第 10900043021 號令修正公布第 22、35、39、45、47 條條文，自公布日施行之。據此，本章第十節將針對《國土計畫法》第一次修法過程，進行民國 109 年修正公布施行版、民國 109 年行政院修正草案版，以及民國 105 年公布施行版之條文差異盤點及重點分析。

第一節 《國土計畫法》之法條結構

本節分別就《國土計畫法》政院草案版與公布施行版之法條結構，進行說明。

壹、《國土計畫法》政院草案版之法條結構

民國 103 年 7 月 28 日行政院送立法院審議之《國土計畫法（草案）》，計六章，共 41 條條文。就法條結構而言，分為總則、分則、罰則、附則等四大部分（參見圖 3-1）：

⁵ 《國土計畫法》公布施行版全文、政院草案版之《國土計畫法（草案）》全文，詳見附錄三。

⁶ 表 3-1 至表 3-47 為《國土計畫法》公告施行版與政院草案版之逐條差異比較，表格內文畫底線處，為條文內容差異處。

⁷ 政院草案版之立法原意，引自民國 103 年 7 月 28 日行政院提立法院審議《國土計畫法（草案）》之條文說明；公布施行版之立法原意，則參酌「立法院法律系統」之《國土計畫法》異動條文及理由說明。

⁸ 《國土計畫法》係經立法院第 8 屆第 8 會期三讀通過，審議過程中，除以民國 103 年 7 月 28 日行政院送立法院審議版本（以下簡稱政院草案版）為基礎，並參酌該屆第二會期由林淑芬委員等 20 人於民國 101 年 9 月 26 日擬具之《國土計畫法（草案）》（以下簡稱林淑芬委員等 20 人提案版），與該屆第七會期由邱文彥委員等 44 人於民國 104 年 5 月 6 日擬具之《國土計畫法（草案）》（以下簡稱邱文彥委員等 44 人提案版），進行法條條文之審查。是以，本章對於《國土計畫法》逐條條文差異分析，將視需要納入前述版本之討論。

一、總則 (第一條至第六條)

即草案第一章「總則」，內容包括立法目的、主管機關、名詞定義、國土規劃基本原則等。

二、分則 (第七條至第三十二條)

由草案第二章「國土計畫之種類及內容」、第三章「國土計畫之擬訂、公告、變更及實施」、及第四章「國土功能分區之劃設及土地使用管制」構成。

三、罰則 (第三十三條至第三十四條)

即草案第五章「罰則」，就違反國土計畫土地使用之處罰進行規範。

四、附則 (第三十五條至第四十一條)

即草案第六章「附則」，內容包括國土永續發展基金、細則及施行日期等規定。

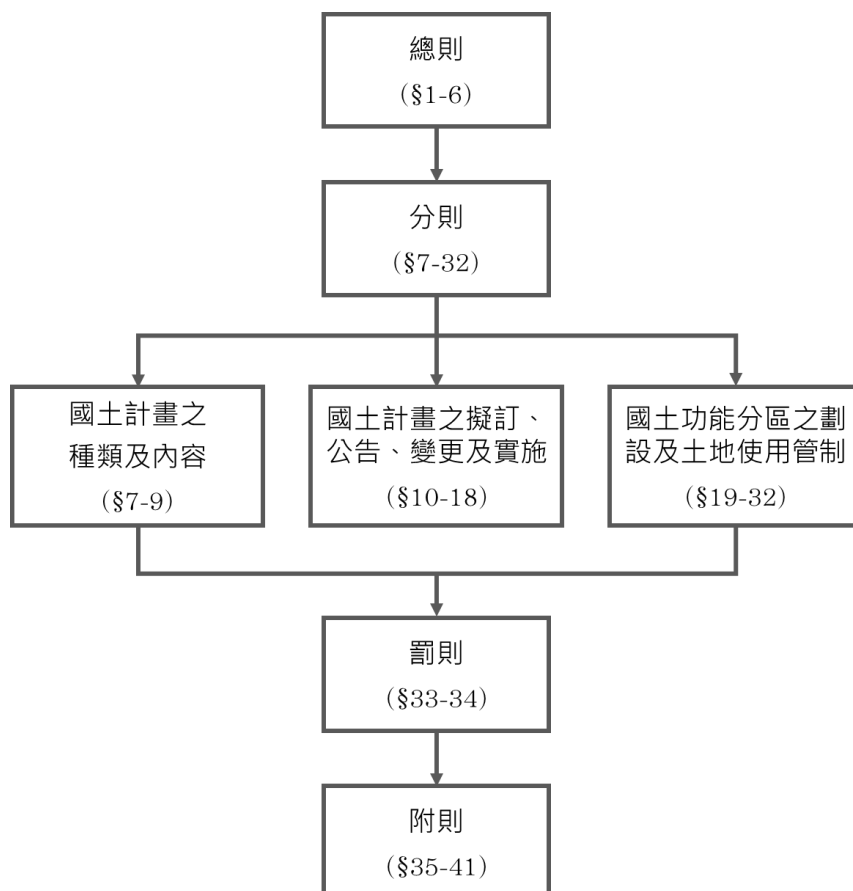


圖 3-1 《國土計畫法》政院草案版之法條結構

資料來源：本計畫繪製

貳、《國土計畫法》公布施行版之法條結構

民國 105 年 5 月 1 日施行之《國土計畫法》，計七章，共 47 條條文。相較於行政院草案版，除法條內文有若干調整，並新增第五章「國土復育」、以及 6 條條文。就法條結構而言，仍分為總則、分則、罰則、附則四大部分（參見圖 3-2）：

一、總則（第一條至第七條）

即第一章「總則」，內容包括立法目的、主管機關、名詞定義、國土白皮書、國土規劃基本原則、國土審議會等。

二、分則（第八條至第三十七條）

包含第二章「國土計畫之種類及內容」、第三章「國土計畫之擬訂、公告、變更及實施」、第四章「國土功能分區之劃設及土地使用管制」構成、及第五章「國土復育」。

三、罰則（第三十八條至第四十條）

即第六章「罰則」，除就違反國土計畫土地使用之處罰進行規範，並確立民眾檢舉土地違規使用之獎勵機制。

四、附則（第四十一條至第四十七條）

即草案第七章「附則」，內容包括國土規劃研究機構、國土永續發展基金、細則及施行日期等規定。

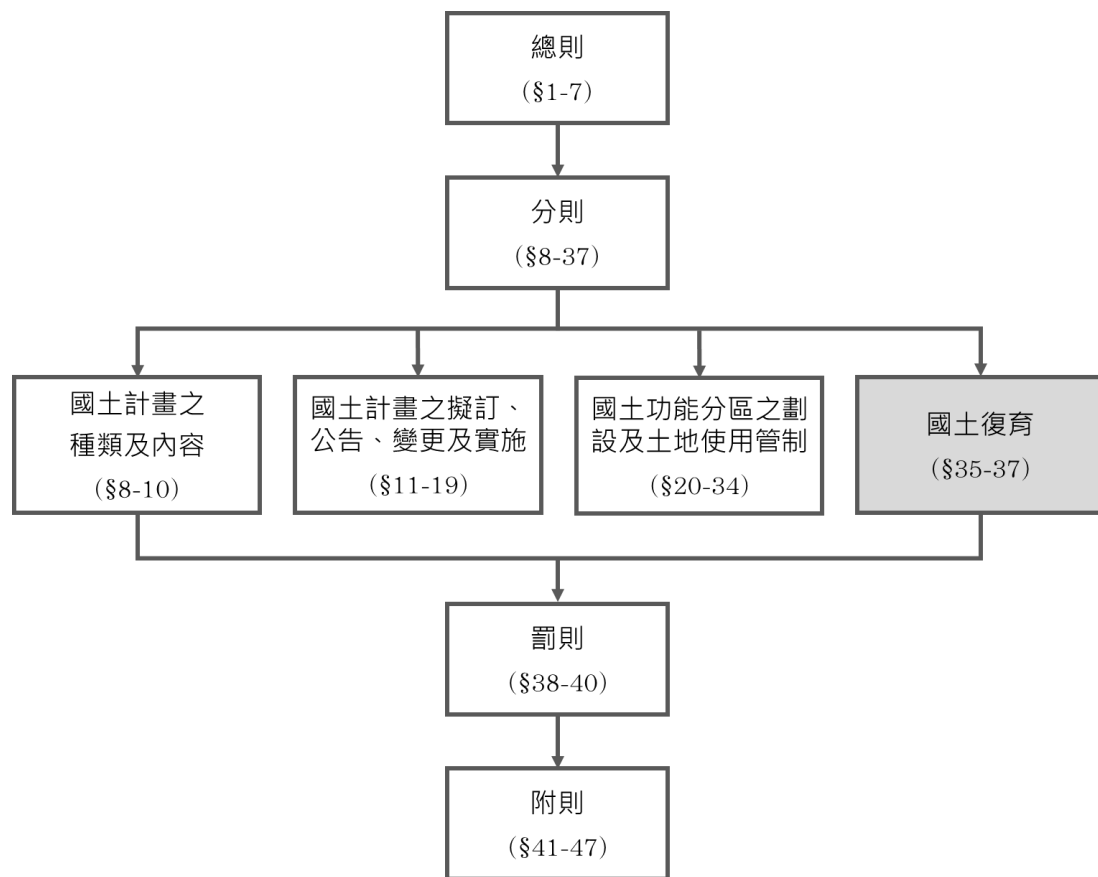


圖 3-2 《國土計畫法》公布施行版之法條結構

資料來源：本計畫繪製

第二節 總則：第一條至第七條

本節針對《國土計畫法》第一章「總則」(第一條至第七條)之公布施行版與行政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第一條 立法目的

一、條文文字

《國土計畫法》第一條為立法目的，兩版本之條文內容差異見(表 3-1)。

表 3-1 《國土計畫法》第一條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
第一條 為因應氣候變遷，確保國土安全， <u>保育自然環境與人文資產</u> ，促進資源與 <u>產業合理配置</u> ， <u>強化國土整合管理機制</u> ， <u>並復育環境敏感與國土破壞地區</u> ， <u>追求國家永續發展</u> ，特制定本法。	第一條 為確保國家永續發展及國土安全，促進 <u>國土資源合理配置</u> ， <u>有效保育</u> 自然環境，特制定本法。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之立法目的，新增或調整了下列條文文字：

- (1) 新增「為因應氣候變遷」。
- (2) 將「保育自然環境」，修正為「保育自然環境與人文資產」。
- (3) 將「國土資源合理配置」，修正為「資源與產業合理配置」。
- (4) 新增「強化國土整合管理機制」。
- (5) 新增「復育環境敏感與國土破壞地區」。
- (6) 將「確保國家永續發展」，修正為「追求國家永續發展」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

國土空間面臨國土保安、生態保育、資源維護、糧食安全、經濟發展及城鄉管理等不同面向議題，實施整體國土規劃有其急迫性及必要性；我國鄰近國家，如日本、韓國，以及國土面積與我國相近之荷蘭，皆已制定國土空間規劃法案或計畫。因此，為追求生活、生產及生態之永續發展目標，爰制定本法，俾各級主管機關依法擬訂國土計畫，引導土地有秩序發展。

(二) 公布施行版立法說明：

本法之立法目的。為因應氣候變遷，國土計畫法應重視國土之保安、保育、防災之功能。

三、條文差異比較分析

就《國土計畫法》立法目的而言，兩版本皆強調透過法律規定，確保或追求國家永續發展及國土保安。相較於民國 103 年行政院草案版，民國 105 年公布施行版進一步確立三個重點：

- (1) 強調因應氣候變遷之宏觀趨勢脈絡；
- (2) 強調透過立法強化國土整合管理機制；
- (3) 加入人文資產保存、資源與產業合理配置、以及國土復育等觀念。

整體而言，《國土計畫法》公布施行版第一條之條文內容，主要參酌民國 101 年林淑芬委員等 20 人提案版與民國 104 年邱文彥委員等 44 人提案版之立法目的，並且重新檢視民國 103 年政院草案版之立法總說明，經過立法院討論所獲致之條文共識。

(一) 各草案版本之立法目的

民國 101 年林淑芬委員等 20 人提案版，以「因應氣候變遷」為國土計畫立法之重要目的，該版第一條條文內容為：

「為因應氣候變遷確保國土安全，促進國家永續發展及國土資源合理配置，以有效保育自然環境，有限度的維持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。」

民國 103 年行政院草案版立法目的採較精簡之內容，強調國家永續發展及國土安全，該版第一條文字為：

「為確保國家永續發展及國土安全，促進國土資源合理配置，有效保育自然環境，特制定本法。」

民國 104 年邱文彥委員等 44 人提案版，相較於行政院草案版，進一步主張國土計畫立法目的在於確保國土「防災能力」、保育「人文資產」、強化「國土整合機制」、促進「產業合理配置」、以及「復育國土劣化地區」等。該版第一條條文為：

「為確保國土安全與防災能力，保育自然環境與人文資產，強化國土整合管理機制，促進資源與產業合理配置，並復育國土劣化地區，以追求國家永續發展，特制定本法。」

立法院審議過程，係以上述三個草案版本為基礎，進行《國土計畫法》第一條立法目的條文之討論。

(二) 立法院內政委員會討論過程

關於《國土計畫法》立法目的，於民國 104 年 9 月 23 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議中，有較多的討論。

依立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會議紀錄，時任內政部部长陳威仁於該會議中，重申民國 103 年行政院草案版之立法精神，指出內政部研訂《國土計畫法》之目的，在於推動國土規劃之整合，期望透過計畫引導土地有秩序使用，回應全球氣候變遷與極端氣候、產業用地需求與農地轉用壓力、都市化過程中土地使用蛙躍失序等國土空間重要議題（立法院，2015a：317）。

林淑芬委員代表「林淑芬委員等 20 人提案版」發言，呼籲在國土災害頻仍、國土失序利用之困境下，國家積極推動最上位國土規劃行政指導或法律方案之急迫性與必要性（立法院，2015a：354-356）。邱文彥委員亦於該次會議中，就「邱文彥委員等 44 人提案版」進行補充說明：「有關宗旨的部份，主要是為了因應氣候變遷，確保國土安全與防災能力，強化整合管理的機制，因為國土的問題牽涉到其他相關部會，包括國家發展委員會（以下簡稱國發會）、海洋主管機關、內政主管機關等等，所以整合的機制與平台應該在國土計畫法當中有一個合理的說明」（立法院，2015a：315）。並且主張：「我們希望將來不僅是國土的開發及保育能夠兼籌並顧，同時也能在產業方面做更合理的分派」（立法院，2015a：314）。

國發會時任黃萬翔副主任委員，則於會議中強調「國土整合管理機制」之重要性，指出：「國家發展計畫如同各部會的部門計畫一樣，都需要有一些主題性、綱要性與指導性原則。當這些計畫落在空間上，即為國土計畫，它可謂多層次的空間整合計畫(立法院，2015a:363)。

該次立法院內政委員會決議，籌組「國土計畫法草案初審小組」，負責參酌及整合各方意見，草擬《國土計畫法》具體條文，供內政委員會後續逐條討論之參據(立法院，2015a：368)。

(三) 立法院之條文共識

經民國 104 年 9 月 23 日「國土計畫法草案初審小組」決議，第一條原則採納「邱文彥委員等 44 人提案版」條文，適度納入「氣候變遷」及「復育」等文字，授權內政部營建署進行條文文字整理；民國 104 年 10 月 2 日「國土計畫法草案初審小組」與會委員及機關均無反對意見，原則同意該修正後條文，如下(立法院，2015c:139)：

「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定本法。」

後經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《國土計畫法》公布施行版第一條之條文。

貳、第二條 主管機關

一、條文文字

《國土計畫法》第二條就國土計畫法之主管機關，進行規定，兩版本之條文文字相同(表 3-2)。

表 3-2 《國土計畫法》第二條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
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。	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。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版關於主管機關之條文規定，並無差異。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

本法之主管機關。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條無差異。

參、第三條 名詞定義

一、條文文字

《國土計畫法》第三條就國土計畫法之名詞定義，進行規定，旨在規範法條之用詞意涵。相較於行政院草案版，公布施行版之第六款，新增文字「其」(表 3-3)。

表 3-3 《國土計畫法》第三條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
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及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫。 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、直轄市、縣(市)國土計畫：指以直轄市、縣(市)行政轄區及其海域管轄範圍，所訂	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及海域，為達成國土永續發展，所訂定引導國土資源保育及利用之空間發展計畫。 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、直轄市、縣(市)國土計畫：指以直轄市、縣(市)行政轄區及其海域管轄範圍，所訂

定實質發展及管制之國土計畫。 四、都會區域：指由一個以上之中心都市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市、區)所共同組成之範圍。 五、特定區域：指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。 六、部門空間發展策略：指主管機關會商各目的事業主管機關，就其部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定之發展策略。 七、國土功能分區：指基於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、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。 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、使用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使用管理政策及作法。	定實質發展及管制之國土計畫。 四、都會區域：指由一個以上之中心都市為核心，及與中心都市在社會、經濟上具有高度關聯之直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市、區)所共同組成之範圍。 五、特定區域：指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。 六、部門空間發展策略：指主管機關會商各目的事業主管機關，就部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定之發展策略。 七、國土功能分區：指基於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、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區。 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、使用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使用管理政策及作法。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，《國土計畫法》公布施行版之名詞定義，相較於行政院草案版，差異在於第六款新增文字「其」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.本法之用詞定義。
- 2.第一款明定國土計畫之範圍。
- 3.第二款明定全國國土計畫之計畫範圍，並明定全國國土計畫為目標性、政策性及整體性性質之國土計畫。
- 4.第三款明定直轄市、縣(市)國土計畫之計畫範圍，包括直轄市、縣(市)行政轄區內之陸域及其海域管轄範圍，並明定直轄市、縣(市)國土計畫為實質發展及管制性質之國土計畫。
- 5.第四款明定都會區域之定義。國外先進國家對於都會區域之界定，大多係指人口密度較高之都市與其周邊人口較少，且在經濟或社會條件上具有高度關聯所組成之地區；都會區域通常包含多個行政轄區(如：州、縣、直轄市或城鎮)，且其核心可能為一個或多個，爰參考國外情形及國內行政治理現況定義之。
- 6.第五款明定特定區域，係指具有特殊性質，或所產生之影響涉及全國，而有進行整體規劃需要之地區，類型包括河川流域、經濟或原住民族土地等，其範圍由中央主管機關指定。
- 7.第六款明定部門空間發展策略之定義，其與各目的事業主管機關所定部門計畫有所區別。
- 8.第七款明定國土功能分區係指基於保育、利用及管理需要，依據土地資源特性及發展需要所劃分之功能性分區，除仍保有計畫屬性外，並彰顯各該分區之主要功能，此與現行區域計畫法劃設鄉村區、工業區等(或都市計畫法劃設住宅區、商業區等使用分區、或國家公園法劃設之一般管制區、特別管制區)，以表現其「使用型態」之方式有別；參考國外空間計畫實施情形及國內發展需要，並明定國土功能分區分為國土保育、海洋資源、農業發展及城鄉發展等四種，透過明確功能定位，表明各功能分區之保育或發展導向。

9.依國外研究及實務執行情形，成長管理係政府利用各種傳統或改良之技術、工具、計畫與方案，指導地方土地使用形態，包括土地開發之態度、區位、速度及性質等；成長管理並非反對成長，而是於適當時機引導土地開發至適當地點，以期提升環境及生活品質。參考國外經驗及國內實務需要，爰於第八款明定成長管理之定義。

(二) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

三、條文差異比較分析

相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版第三條第六款，新增文字「其」，係參考立法院內政委員會「國土計畫法草案初審小組」於民國 104 年 10 月 20 日之小組會議協商結果。

理由為，「避免產生『部門發展所需設及空間政策或區位適宜性』係國土主管機關主政之誤解」，故第三條第一項第六款條文文字，建議修正為 (立法院，2015c：140)：

「六、部門空間發展策略：指主管機關會商各目的事業主管機關，就其部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定部門發展所需設及空間政策或區位適宜性之發展策略。」

後經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《國土計畫法》公布施行版第三條第六款之條文。

肆、第四條 主管機關應辦理事項

一、條文文字

《國土計畫法》第四條就國土計畫之中央與地方(直轄市、縣(市))主管機關之權責分工，進行規定，兩版本之條文文字相同(表 3-4)。

表 3-4 《國土計畫法》第四條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
第四條 中央主管機關應辦理下列事項： 一、全國國土計畫之擬訂、公告、變更及實施。	第四條 中央主管機關應辦理下列事項： 一、全國國土計畫之擬訂、公告、變更及實施。

二、對直轄市、縣(市)政府推動國土計畫之核定及監督。 三、國土功能分區劃設順序、劃設原則之規劃。 四、使用許可制度及全國性土地使用管制之擬定。 五、國土保育地區或海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。 六、其他全國性國土計畫之策劃及督導。 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、公告、變更及執行。 二、國土功能分區之劃設。 三、全國性土地使用管制之執行及直轄市、縣(市)特殊性土地使用管制之擬定、執行。 四、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。 五、其他直轄市、縣(市)國土計畫之執行。	二、對直轄市、縣(市)政府推動國土計畫之核定及監督。 三、國土功能分區劃設順序、劃設原則之規劃。 四、使用許可制度及全國性土地使用管制之擬定。 五、國土保育地區或海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。 六、其他全國性國土計畫之策劃及督導。 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、公告、變更及執行。 二、國土功能分區之劃設。 三、全國性土地使用管制之執行及直轄市、縣(市)特殊性土地使用管制之擬定、執行。 四、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之核定。 五、其他直轄市、縣(市)國土計畫之執行。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，關於主管機關應辦理事項，《國土計畫法》之政院草案版與公布施行版條文，並無差異。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明：

中央與地方主管機關之權責分工。

(二) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條無差異。

伍、第五條 定期公布國土白皮書

一、條文文字

《國土計畫法》第五條為公布施行版新增條文(表 3-5)，明定國土白皮書應由中央主管機關定期公布及公開。

表 3-5 《國土計畫法》第五條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第五條</u> <u>中央主管機關應定期公布國土白皮書，並透過網際網路或其他適當方式公開。</u>	-

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版規定之中央主管機關應定期公布國土白皮書，為新增條文。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

(本條文為公布施行版新增，行政院草案版無此條文之立法說明)。

(二) 公布施行版立法說明：

明定中央主管機關應定期公布國土白皮書。

三、條文差異比較分析

本條文為公布施行版新增。有關國土白皮書之規定，首先出現於「邱文彥委員等 44 人提案版」，其建議文字為(立法院，2015e：234)：

「中央主管機關應會同相關目的事業主管機關，擬定國土保育及發展綱領，釐訂協調整合機制、總體規劃藍圖、國土保育及空間發展之策略與機制，並定期公布國土白皮書，報行政院備查。

前項國土保育及發展綱領每五年應至少檢討一次。」

於民國 104 年 9 月 23 日內政委員會「國土計畫法初審小組」會議，內政部建議刪除該條文，理由為「全國國土計畫即屬政策性質，擬定『全國國土保育與發展綱領』或『國土白皮書』恐有疊床架屋之虞；再者，『全國國土保育與發展綱領』與『國土白皮書』之位階關係為何，有待釐清」，該次小組會議決議，該條文予以保留。

後經民國 104 年 10 月 20 日內政委員會「國土計畫法初審小組」討論，慮及「全國國土保育與發展綱領」與〈全國國土計畫〉有疊床架屋之虞，決議不予採納。惟考量先進國家（如日本等）大多訂有國土白皮書，載明國土發展情況、評估、問題與挑戰等情勢，故參採先進國家作法，增訂中央主管機關應訂定國土白皮書，並予以公布之規定。授權內政部營建署研擬條文如下（立法院，2015c：143）：

「中央主管機關應定期公布國土白皮書，並透過網際網路或其他適當方式公開。」

經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《國土計畫法》公布施行版第五條之條文。

陸、第六條 國土計畫規劃之基本原則

一、條文文字

《國土計畫法》第六條就國土規劃基本原則，進行規定，兩版本之條文內容差異，見表 3-6。

表 3-6 《國土計畫法》第六條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
第六條 國土計畫之規劃基本原則如下： 一、國土規劃應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。 二、國土規劃應考量自然條件及	第五條 國土計畫之規劃基本原則如下： 一、國土規劃應配合國際公約及相關國際性規範，共同促進國土之永續發展。 二、國土規劃應考量自然條件，

<u>水資源供應能力</u>，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力。 三、國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。 四、海洋資源地區應以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序。 五、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。 六、城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧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。 七、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。 八、特定區域應考量重要自然地形、<u>地貌</u>、地物、文化特色及其他<u>法令所定之條件</u>，實施整體規劃。 <u>九、國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。</u> <u>十、國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。</u> <u>十一、土地使用應兼顧環境保育原則，建立公平及有效率之管制機制。</u>	並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力。 三、國土保育地區應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。 四、海洋資源地區應以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序。 五、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。 六、城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境，<u>確保完整之配套公共設施。</u> 七、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，<u>提升競爭力。</u> 八、特定區域應考量重要自然地形地物、文化特色及其他<u>特定條件</u>，實施整體規劃。 九、國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。 十、土地使用應兼顧環境保育原則，建立公平及有效率之管制機制。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之國土規劃基本原則，新增或調整了下列條文文字：

- (1) 條次由第五條修改為第六條。
- (2) 第二款新增「水資源供應能力」文字。
- (3) 第六、七款，減少標點符號「，」。
- (4) 第八款由「特定區域應考量重要自然地形地物、文化特色及其他特定條件，實施整體規劃。」修正為「特定區域應考量重要自然地形、地貌、地物、文化特色及其他法令所定之條件，實施整體規劃。」
- (5) 新增第九款「國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。」
- (6) 第九款、第十款，款次修改為第十款、第十一款。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.國土規劃應優先配合國際共通性規範，以善盡國際社會公民責任；其次，再依據國內自然及社會條件進行規劃，俾計畫內容符合國情需要，且應由中央主管機關先行以國家整體性觀點進行全國國土計畫之規劃作業，以引導直轄市、縣（市）主管機關以地方性觀點研擬各該國土計畫。又考量目前土地使用面臨各種問題與挑戰，國土規劃仍應先行處理當前問題，以解決保育及發展困境後，再進一步積極性思考未來需要。因此，國土規劃應採由全國而地方，由現在邁向未來之原則，涵括陸域及海域，兼顧農村及都會，強調公平、效益及正義，並以追求環境、經濟及社會之永續發展為目標。
- 2.第一款所稱國際公約及相關國際性規範，例如：二十一世紀議程、京都議定書、聯合國氣候變化綱要公約及生物多樣性公約等。
- 3.第二款所稱自然條件，例如：地質地貌、生物資源及水文氣候等。
- 4.第八款所稱特定區域，例如：原住民族土地、流域、嚴重地層下陷地區等須研擬土地利用基本原則，以指導土地使用之地區。

(二) 公布施行版立法說明：

1. 訂定國土規劃之基本原則。
2. 第二款，針對環境敏感地區應限制開發使用，對環境劣化地區之復育恐非本法可涵蓋，應另訂復育條例，做緊急應變、減緩過度開發、復育其生態機能之用。
3. 第八款，有關河川流域、原住民地區、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，應由中央目的事業主管機關擬訂及推動特定區域計畫；同時考量國土計畫對此特定區域之指導屬政策性、指導性，無法據以取代目的事業主管機關落實經營管理之權責，必要時，特定區域得立法加強管理。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第五條調整為公布施行版第六條。

相較於政院草案版，公告施行版《國土計畫法》第六條國土規劃基本原則之條文，主要新增「水資源供應能力」及「國土規劃涉及原住民族土地」等文字，並就「特定區域」規劃基本原則，進行文字修正。說明如下。

(一) 第二款新增「水資源供應能力」文字

民國 104 年 11 月 30 日內政委員會逐條審查過程中，邱文彥委員指出，面臨氣候變遷之挑戰，將來水資源為國土規劃之重要因素，建請經濟部水利署初擬文字，將水資源明確納入國土規劃基本原則當中；水利署研議後建議，於第二款「自然條件」後面加上「水資源供應能力」文字(立法院, 2015c:91-92)，條文內容為(立法院, 2015e: 235)：

「二、國土規劃應考量自然條件及水資源供應能力，並因應氣候變遷，確保國土防災及應變能力。」

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《國土計畫法》公布施行版第六條第二款之條文。

(二) 第八款「特定區域」規劃基本原則文字修正

第六條第八款特定區域規劃基本原則，經民國 104 年 11 月 30 日內政委員會逐條審查，決議維持政院草案版文字(立法院，2015e：236)：

「八、特定區域應考量重要自然地形地物、文化特色及其他特定條件，實施整體規劃。」

後經民國 104 年 12 月 14 日黨團協商，將第八款文字修正為：

「八、特定區域應考量重要自然地形、地貌、地物、文化特色及其他法令所定之條件，實施整體規劃。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》公布施行版第六條第八款之條文。

(三) 新增第九款「國土規劃涉及原住民族土地」之基本原則

原民會於「國土計畫法草案初審小組」會議中，建議於第六條國土規劃基本原則，增訂一款，文字為(立法院，2015c：146)：

「尊重與保存原住民族傳統文化、領域及傳統智慧，納入共管機制，以互利共榮方式，保護中央山脈、國家公園、山海完整棲地及重要生態廊道。」

該意見經「國土計畫法草案初審小組」部分採納，建議於第六條新增第九款，草擬文字為(立法院，2015c：144)：

「九、原住民族土地之規劃，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。」

該條文送民國 104 年 11 月 30 日立法院內政委員會進行逐條審查，原民會建議將「原住民族土地之規劃」文字調整為「國土規劃之原住民族土地」，經主席邱文彥委員建議，該會議決議條文修正為(立法院，2015c：91)：

「九、國土規劃涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制。」

上述文字經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，為《國土計畫法》公布施行版第六條第九款之條文。

柒、第七條 國土計畫審議會之召開

一、條文文字

《國土計畫法》第七條就國土計畫審議會，進行規定，兩版本之條文內容差異，見表 3-7。

表 3-7 《國土計畫法》第七條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第七條</u> 行政院應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、<u>全國國土計畫核定之審議。</u> 二、<u>部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。</u> 中央主管機關應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開<u>國土計畫審議會</u>，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫擬訂或變更之審議。 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、國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、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、民間團體及有關機關代表，召開<u>國土計畫審議會</u>，以合議方式辦理下列事項： 一、直轄市、縣(市)國土計畫擬訂或變更之審議。 二、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。	<u>第六條</u> 中央主管機關應遴聘(派)學者、專家、民間團體及有關機關代表，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫擬訂或變更之審議。 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、國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、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、民間團體及有關機關代表，以合議方式辦理下列事項： 一、直轄市、縣(市)國土計畫擬訂或變更之審議。 二、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之國土計畫審議會規定，新增或調整了下列條文內容：

- (1) 條次從第六條修正為第七條。
- (2) 新增行政院層級之國土計畫審議機制。
- (3) 將各層級之合議制確立為「國土計畫審議會」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

1. 為使國土計畫之審議符合公平公開原則及踐行一定程序，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。
2. 第一項第四款及第二項第二款，係國土區域內使用許可、許可變更及廢止之審議事項之原則性分工規定；至各主管機關分工範圍土地開發、使用及管理之具體事項，仍應按使用許可相關法規之規定辦理。

(二) 公布施行版立法說明：

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。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第六條調整為公布施行版第七條。

相較於行政院草案版，公告施行版《國土計畫法》第七條國土計畫審議會之條文，確立審議層級，包含行政院、中央與地方三個層級；並將各層級之合議制，定調為「國土計畫審議會」。說明如下。

(一) 新增「行政院層級」之國土計畫審議機制

依據行政院草案版，國土計畫審議以合議方式為之，包含「中央主管機關」與「直轄市、縣(市)主管機關」二個層級。另，民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」則建議，採合議方式之國土計畫審議，分為「行政院」與「直轄市、縣(市)」二個層級(立法院，2015e：242)。

經民國 104 年 10 月 23 日內政委員會「國土計畫法草案初審小組」決議，參採「林淑芬委員等 20 人提案版」，納入行政院層級之審議機制，以合議方式核定全國國土計畫及協調部門計畫與國土計畫競合之決定等相關規定。因此，建議於第六條新增第一項，內容為（立法院，2015c：146）：

「行政院應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開審議會，以合議方式辦理下列事項：

一、全國國土計畫核定之審議。

二、部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。」

後經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商、二讀及三讀，確立了國土計畫包括行政院、中央與地方三個層級之審議機制。

（二）將合議制確立為「國土計畫審議會」

依據政院草案版，各層級主管機關以合議方式，辦理國土計畫審議事項，惟對於該審議機制，並未賦予明確定位。該條文略為：

「中央主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，以合議方式辦理下列事項…

直轄市、縣（市）主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，以合議方式辦理下列事項…」

另，民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」建議設置「國土計畫委員會」，對此，「國土計畫法草案審查小組」有多次討論。首先，民國 104 年 9 月 23 日會議中，內政部指出「本法為作用法，因設置『國土計畫委員會』係屬組織法範疇，故建議不予採納」；民國 104 年 10 月 20 日會議則決議，「本條文涉及作用法得否定定組織相關規定，下次會議請人事行政總處與會表示意見」；而後，「國土計畫法草案審查小組」建議條文為（立法院，2015c：146），送立法院內政委員會進行逐條審查：

「行政院應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開審議會，以合議方式辦理下列事項…」

經民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會決議，建議各層級之「審議會」均修正為「國土計畫審議會」（立法院，2015c：109），並於同年 12 月 2 日黨團協商，

建議條文為：

「行政院應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項…」

該條文經立法院二讀及三讀，確立了國土計畫包括行政院、中央與地方三個層級之「國土計畫審議會」機制。

第三節 國土計畫之種類及內容：第八條至第十條

本節針對《國土計畫法》第二章「國土計畫之種類及內容」(第八條至第十條)之公布施行版與行政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第八條 國土計畫之種類

一、條文文字

《國土計畫法》第八條就國土計畫之種類、及其他空間計畫應遵循之義務，進行規定，兩版本之條文內容，除條次從第七條修正為第八條，另有第四項文字順序之差異(表 3-8)。

表 3-8 《國土計畫法》第八條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第八條</u> 國土計畫之種類如下： 一、全國國土計畫。 二、直轄市、縣(市)國土計畫。 中央主管機關擬訂全國國土計畫時，得會商有關機關就都會區域或特定區域範圍研擬相關計畫內容；直轄市、縣(市)政府亦得就都會區域或特定區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入全國國土計畫。 直轄市、縣(市)國土計畫，應遵循全國國土計畫。 <u>國家公園計畫、都市計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫</u>，應遵循國土計畫。	<u>第七條</u> 國土計畫之種類如下： 一、全國國土計畫。 二、直轄市、縣(市)國土計畫。 中央主管機關擬訂全國國土計畫時，得會商有關機關就都會區域或特定區域範圍研擬相關計畫內容；直轄市、縣(市)政府亦得就都會區域或特定區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入全國國土計畫。 直轄市、縣(市)國土計畫，應遵循全國國土計畫。 <u>都市計畫、國家公園計畫及各目的事業主管機關擬訂之部門計畫</u>，應遵循國土計畫。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之國土計畫之種類，進行了下列修正：

- (1) 條次從第七條修正為第八條。
- (2) 第四項從「都市計畫、國家公園計畫」修正為「國家公園計畫、都市計畫」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定國土計畫之類型，分為全國國土及直轄市、縣（市）國土計畫二種。
- 2.第二項明定中央主管機關擬訂全國國土計畫時，得會商有關機關就都會區域及特定區域範圍研擬相關計畫內容；另直轄市、縣（市）主管機關為因應環境變遷及解決跨域整合議題，亦得就都會區域或特定區域範圍，共同研擬相關計畫內容，報中央主管機關審議後，納入全國國土計畫。
- 3.第三項及第四項明定本法各計畫間之關係。全國國土計畫為直轄市、縣（市）國土計畫之上位計畫；國土計畫為都市計畫、國家公園計畫、部門計畫之上位計畫。

(二) 公布施行版立法說明：

（同行政院草案版）。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第七條調整為公布施行版第八條。

另，依民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，將第八條第四項文字從「都市計畫、國家公園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。」修正為：

「國家公園計畫、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。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》公布施行版第八條第四項之條文。

貳、第九條 全國國土計畫內容應載明事項

一、條文文字

《國土計畫法》第九條明定全國國土計畫之內容，兩版本之條文內容差異，見表 (3-9)。

表 3-9 《國土計畫法》第九條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第九條</u> 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。 三、基本調查及發展預測。 四、國土空間發展及成長管理策略。 五、國土功能分區及其分類之<u>劃設條件</u>、<u>劃設順序</u>、土地使用指導<u>事項</u>。 六、部門空間發展策略。 七、國土防災策略及氣候變遷調適策略。 八、<u>國土復育促進地區之劃定原則</u>。 九、應辦事項及實施機關。 十、其他相關事項。 全國國土計畫中涉有依前條第二項擬訂之都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，得另以附冊方式定之。	<u>第八條</u> 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。 三、基本調查及發展預測。 四、國土空間發展及成長管理策略。 五、國土功能分區及其分類之<u>劃設順序</u>、<u>劃設條件</u>、土地使用指導<u>原則</u>。 六、部門空間發展策略。 七、國土防災策略及氣候變遷調適策略。 八、應辦事項及實施機關。 九、其他相關事項。 全國國土計畫中涉有依前條第二項擬訂之都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，得另以附冊方式定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版規定之全國國土計畫內容，新增或修正了下列條文內容：

- (1) 條次從第八條修正為第九條。
- (2) 第一項第五款文字修正。
- (3) 第一項新增第八款「國土復育促進地區之劃定原則」。
- (4) 第一項第八款、第九款款次修正為第九款、第十款。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定全國國土計畫內容應載明之事項。
- 2.第一項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。
- 3.第一項第四款所定國土空間發展策略，其主要內容係指對全國國土空間研訂之都會區域與特定區域範圍之規劃，及國土保育保安、海洋資源利用、農業資源維護、城鄉永續發展之相關策略；成長管理策略，則係達成永續發展目標所為之策略。
- 4.第一項第五款規定全國國土計畫應依據第十九條國土功能分區及其分類之劃設原則，訂定國土功能分區及其分類之劃設順序、條件、土地使用指導原則。
- 5.第一項第六款規定之部門空間發展策略，包括住宅、產業、運輸、公共設施及環境保護設施等涉及空間區位之規劃內容。
- 6.第一項第七款規定之氣候變遷調適策略，係指為因應全球氣候變遷趨勢及國內特殊地理條件需要，針對整體國土空間所訂定因應天然災害之相關調適策略。
- 7.第二項明定全國國土計畫中涉有擬訂都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，得另以附冊方式擬訂之。
- 8.第二項規定之都會區域計畫，其規劃內容應載明事項，包括：
 - (1) 都會區域範圍。
 - (2) 現況分析及課題。
 - (3) 都會區域發展目標及策略。
 - (4) 都會區域成長管理。
 - (5) 都會區域部門空間發展。
 - (6) 其他相關事項。

9.第二項規定之特定區域計畫，其規劃內容應載明事項，包括：

- (1) 特定區域範圍。
- (2) 現況分析及課題。
- (3) 發展目標及規劃構想。
- (4) 治理及經營管理規劃。
- (5) 土地利用管理原則。
- (6) 其他相關事項。

(二) 公布施行版立法說明：

同行政院版本。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第八條調整為公布施行版第九條。

相較於政院草案版，公告施行版《國土計畫法》第九條規定全國國土計畫之內容，主要新增了「國土復育促進地區之劃定原則」，並酌修了第一項第五款文字。說明如下。

(一) 第一項第五款文字變動

依民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，將第九條第一項第五款文字從「五、國土功能分區及其分類之劃設順序、劃設條件、土地使用指導原則」修正為：

「五、國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》公布施行版第九條第一項第五款之條文。

(二) 第一項新增第八款「國土復育促進地區之劃定原則」

邱文彥委員於民國 104 年 10 月 23 日內政委員會「國土計畫法草案初審小組」會議中提出修正動議，新增第一項第八款「國土復育促進地區之劃定原則」，考量該動議涉及《國土計畫法》草案是否納入國土復育相關規定，故該次會議決議，該條文予以保留。經民國 104

年 11 月 30 日立法院內政委員會逐條審查，經濟部水利局、農委會水土保持局、內政部營建署皆表同意，決議將「國土復育促進地區之劃定原則」納入全國國土計畫應載明事項(立法院，2015c: 91-92)，建議第九條第一項第八款條文內容為：

「八、國土復育促進地區之劃定原則。」

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，確認該文字為《國土計畫法》公布施行版第九條第一項第八款之內容。

參、第十條 直轄市、縣（市）國土計畫內容應載明事項

一、條文文字

《國土計畫法》第十條就直轄市、縣（市）國土計畫之內容，進行規定，兩版本之條文內容差異，見（表 3-10）。

表 3-10 《國土計畫法》第十條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第十條</u> 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、全國國土計畫之指示事項。 三、直轄市、縣(市)之發展目標。 四、基本調查及發展預測。 五、直轄市、縣(市)空間發展及成長管理計畫。 六、國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則。 七、部門空間發展計畫。 八、氣候變遷調適計畫。 <u>九、國土復育促進地區之建議事項。</u> <u>十、應辦事項及實施機關。</u> <u>十一、其他相關事項。</u>	<u>第九條</u> 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、全國國土計畫之指示事項。 三、直轄市、縣(市)之發展目標。 四、基本調查及發展預測。 五、直轄市、縣(市)空間發展及成長管理計畫。 六、國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則。 七、部門空間發展計畫。 八、氣候變遷調適計畫。 <u>九、應辦事項及實施機關。</u> <u>十、其他相關事項。</u>

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版規定之直轄市、縣（市）國土計畫內容，新增或調整了下列條文內容：

- (1) 條次從第九條修正為第十條。
- (2) 新增第九款「國土復育促進地區之建議事項」。
- (3) 第九款、第十款款次修正為第十款、第十一款。

二、立法原意

（一）行政院草案版立法說明：

- 1.直轄市、縣（市）國土計畫內容應載明之事項。
- 2.第二款全國國土計畫之指示事項，包括計畫目標、國土空間發展與成長管理策略、應辦事項及實施機關等。
- 3.第五款所定直轄市、縣（市）空間發展計畫，其主要內容係指對直轄市或縣（市）國土空間研訂之國土保育保安、海洋資源利用、農業資源維護、城鄉永續發展之相關計畫內容，並指認其空間區位及範圍。
- 4.第六款所定國土功能分區之劃設，包括國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區及各該功能分區之分類，均由直轄市、縣（市）主管機關依全國國土計畫之國土功能分區劃設順序及條件，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，轉換為國土功能分區及其分類。

（二）立法院立法原意：

同行政院版本。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第九條調整為公布施行版第十條。

相較於行政院草案版，公告施行版《國土計畫法》第十條規定之直轄市、縣（市）國土計畫內容，新增了「國土復育促進地區之建議事項」。邱文彥委員於民國 104 年 10 月 23 日內政委員會「國土計畫法草案初審小組」會議中提出修正動議，於第十條第一項新增第九款「國土復育促進地區之建議事項」，考量該動議涉及《國土計畫法》草案是否納入國土復育相關

規定，故該次會議決議，該條文予以保留。經民國 104 年 11 月 30 日立法院內政委員會逐條審查，經濟部水利局、農委會水土保持局、內政部營建署皆表同意，決議將「國土復育促進地區之建議事項」納入直轄市、縣（市）國土計畫內容應載明事項（立法院，2015c：91-92），建議第十條第一項第九款條文內容為：

「九、國土復育促進地區之建議事項。」

後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，確認該文字為《國土計畫法》公布施行版第十條第一項第九款之內容。

第四節 國土計畫之擬訂、公告、變更及實施：第十一條至第十九條

本節針對《國土計畫法》第三章「國土計畫之擬訂、公告、變更及實施」(第十一條至第十九條)之公布施行版與政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第十一條 國土計畫擬訂、審議及核定機關

一、條文文字

《國土計畫法》第十一條就各級國土計畫之擬訂、審議及核定機關，進行規定，兩版本條文文字僅有條次之差異(表 3-11)。

表 3-11 《國土計畫法》第十一條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第十一條</u> 國土計畫之擬訂、審議及核定機關如下： 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、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。 前項全國國土計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂。	<u>第十條</u> 國土計畫之擬訂、審議及核定機關如下： 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、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。 前項全國國土計畫中特定區域之內容，如涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關擬訂。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版有關國土計畫擬訂、審議及核定機關之規定，僅將條次從第十條修正為第十一條。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.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。
- 2.第二項明定特定區域之內容，涉及原住民族土地及海域者之擬訂程序。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第十條調整為公布施行版第十一條。

貳、第十二條 國土計畫擬訂、審議過程及民眾參與

一、條文文字

《國土計畫法》第十二條就國土計畫擬訂、審議過程之民眾參與，進行規定，兩版本條文除條次之差異，公布施行版新增標點符號「，」(表 3-12)。

表 3-12 《國土計畫法》第十二條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第十二條</u> 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以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。 國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。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	<u>第十一條</u> 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以其他適當方法廣詢意見，作成紀錄，以為擬訂計畫之參考。 國土計畫擬訂後送審議前，應公開展覽三十日及舉行公聽會；公開展覽及公聽會之日期及地點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。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，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。	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，應以網際網路或登載於政府公報等其他適當方法廣泛周知。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土計畫擬訂、審議過程及民眾參與，修正了下列條文內容：

- (1) 條次從第十一條修正為第十二條。
- (2) 於第十二條第二項新增標點符號「，」。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明：

- 1.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公眾之意見，以加強民眾參與。
- 2.第二項及第三項明定國土計畫之公開展覽方式、公開展覽期間內人民或團體提出意見之方式、國土計畫之審議程序及相關處理事項。

(二) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第十一條調整為公布施行版第十二條。

另，依民國 104 年 12 月 4 日立法院黨團協商決議，於第十二條第二項新增標點符號「，」，文字略為：

「…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。」

後經立法院二讀及三讀通過，確認上述文字為《國土計畫法》公布施行版第十二條第二項之內容。

參、第十三條 公告實施

一、條文文字

《國土計畫法》第十三條就國土計畫之公告實施，進行規定，兩版本條文差異見表 3-13。

表 3-13 《國土計畫法》第十三條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第十三條</u> 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；計畫內容重點應登載於政府公報、新聞紙，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。 直轄市、縣（市）國土計畫未依<u>規定</u>公告者，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。	<u>第十二條</u> 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，計畫內容重點應登載於政府公報、新聞紙，並<u>得</u>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<u>前項</u>期限公告者，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土計畫之公告實施規定，調整了下列條文內容：

- (1) 條次從第十二條修正為第十三條。
- (2) 第一項標點符號從「，」修正為「；」。
- (3) 將第一項文字「並得以網際網路或其他適當方式廣泛周知」，修正為「並以網際網路或其他適當方式廣泛周知」。
- (4) 將第二項文字「直轄市、縣（市）國土計畫未依前項期限公告者」，修正為「直轄市、縣（市）國土計畫未依規定公告者」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定國土計畫核定後，應公告實施之期限；其公開展覽方式，除得將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙外，並得以網際網路或其他適當方法廣泛周知。
- 2.第二項明定直轄市、縣(市)國土計畫未依規定公告之處理方式。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第十二條調整為公布施行版第十三條。

依民國 104 年 12 月 4 日立法院黨團協商決議，進行第十三條第一項標點符號修正，從「其展覽期間，不得少於九十日，」修正為：

「其展覽期間，不得少於九十日；」

另，關於國土計畫內容之廣泛周知，行政院草案版條文規定「並得以網際網路或其他適當方法廣泛周知」，經民國 104 年 9 月 23 日內政委員會「國土計畫法草案初審小組」決議，刪除「得」乙字(立法院，2015c：158)，修正第十三條第一項條文略為：

「…，並以網際網路或其他適當方法廣泛周知。」

又，關於直轄市、縣(市)國土計畫未依規定公告之處理，依民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，將第十三條第二項條文從「直轄市、縣(市)國土計畫未依前項期限公告者」，修正為：

「直轄市、縣(市)國土計畫未依規定公告者，」

後經立法院二讀及三讀通過，確認上述文字為《國土計畫法》公布施行版第十三條之內容。

肆、第十四條 直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關之復議權

一、條文文字

《國土計畫法》第十四條就直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關之復議權，進行規定，兩版本條文文字僅有條次之差異（表 3-14）。

表 3-14 《國土計畫法》第十四條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第十四條</u> 直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關對於核定之國土計畫申請復議時，應於前條第一項規定公告實施前提出，並以一次為限。經復議決定維持原核定計畫時，應即依規定公告實施。	<u>第十三條</u> 直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關對於核定之國土計畫申請復議時，應於前條第一項規定公告實施前提出，並以一次為限。經復議決定維持原核定計畫時，應即依規定公告實施。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關之復議權規定，並無差異，僅將條次從第十三條修正為第十四條。

二、立法原意

（一）行政院草案版立法說明：

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，依第六條規定辦理。

（二）公布施行版立法說明：

（同行政院草案版）。

三、條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第十三條調整為公布施行版第十四條。

伍、第十五條 國土計畫之檢討

一、條文文字

《國土計畫法》第十五條就國土計畫之檢討變更，進行規定，兩版本條文差異見（表 3-15）。

表 3-15 《國土計畫法》第十五條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第十五條</u> <u>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。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣(市)國土計畫。</u> <u>直轄市、縣(市)主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十一條至第十三條規定程序辦理。</u> 國土計畫公告實施後，擬訂計畫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，直轄市、縣(市)國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。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遭受損壞。 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。 三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。	<u>第十四條</u> 國土計畫公告實施後，擬訂計畫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，直轄市、縣(市)國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。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遭受損壞。 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。 三、政府為新訂或擴大都市計畫、興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。 四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。 五、其屬直轄市、縣(市)國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。 <u>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。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國</u>

四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。	家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣(市)國土計畫。
五、其屬直轄市、縣(市)國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。	直轄市、縣(市)主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十條至第十二條規定程序辦理。
前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。	第一項適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土計畫檢討變更之規定，調整了下列條文內容：

- (1) 條次從第十四條修正為第十五條。
- (2) 原第一項修正為第三項；該項第三款「為新訂或擴大都市計畫、」文字刪除。
- (3) 原第二項修正為第一項；原第三項修正為第二項。
- (4) 第四項限縮得簡化檢討變更程序之範圍規定。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明：

- 1.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。第二款有關「加強資源保育」係為因應政府加強保育作為，國土功能分區有配合檢討變更需要(由寬轉嚴)，爰訂定該款規定。考量新訂或擴大都市計畫應位屬城鄉發展地區，否則不得提出申請，第三款爰規定得適時檢討變更國土計畫，以配合都市整體發展需要；又基於重大公共設施或公用事業之設置，將影響區域整體發展，而有檢討變更周邊地區國土功能分區之需要，爰規定得因應其影響，適時檢討變更國土計畫。
- 2.第二項參照都市計畫法第二十七條之體例，明定中央主管機關得規定期限，請直轄市、縣(市)主管機關限期擬訂或變更直轄市、縣(市)國土計畫；對於全部行政轄區均已發布實施單一都市計畫或單一國家公園計畫者，考量轄區將全數劃歸為城鄉發展地區或國土保育地區，故並無

擬訂國土計畫之必要性，是該二種情況得免擬訂直轄市、縣(市)國土計畫，以免造成計畫疊床架屋。

3.第三項明定中央主管機關於必要時，得逕為擬訂或變更直轄市、縣(市)國土計畫，以有效縮減其行政程序。

4.考量適時檢討變更有其時程急迫性，第四項明定其計畫內容及辦理程序得予簡化，並授權由中央主管機關訂定簡化辦理之辦法。

(二) 公布施行版立法說明：

同行政院版本。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第十四條調整為公布施行版第十五條。

相較於政院草案版，第十五條規定國土計畫檢討變更之條文，主要進行項次順序調整，並限縮了國土計畫得適時檢討變更、以及得簡化檢討變更程序之適用範圍。說明如下。

(一) 項次順序調整

依民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，進行第十五條項次順序之調整，將原條文第一項、第二項、第三項，分別調整為第三項、第一項、第二項。

(二) 刪除「新訂或擴大都市計畫」適用得適時檢討變更國土計畫之規定

依政院草案版第一項第三款條文，政府為「新訂或擴大都市計畫、興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫」，得適時檢討變更國土計畫，此條文草案，於立法院內政委員會及其授權組成的「國土計畫草案初審小組」，有諸多討論。

首先，「國土計畫草案初審小組」歷次會議，林淑芬委員於民國 104 年 10 月 20 日小組會議主張，「如因新訂或擴大都市計畫變更國土計畫，第四項並予以簡化程序，將影響國土計畫高位及穩定性」，由於條文尚未獲得共識，該次會議予以保留。同場會議中，內政部表示，「未來僅有『城鄉發展地區』範圍內土地得新訂或擴大都市計畫，否則不得辦理，此已確認國土計畫之高位及穩定性；惟考量新訂或擴

大都市計畫係屬政府重要政策，仍應保留得以變更國土計畫機制，以調整國土功能分區為城鄉發展地區後，據以辦理新訂或擴大都市計畫」。經「國土計畫草案初審小組」決議，將該規定予以保留，並將原第一項第三款條文調整為二款，(立法院，2015c：158-160)，具體文字為：

「國土計畫公告實施後…(略)…。但有下列情事之一者，得適時檢討變更之：

三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。

四、政府為新訂或擴大都市計畫。

五、…」

該條文內容於立法院內政委員會於民國 104 年 11 月 30 日進行逐條審查會議中，仍基於未獲共識，決議保留該條文規定(立法院，2015c：95)。

民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，刪除政府為「新訂或擴大都市計畫」得適時檢討變更國土計畫之規定。後經立法院二讀及三讀通過，確認《國土計畫法》公布施行版第十五條第三項國土計畫得適時檢討變更之適用情形。

(三) 限縮「國土計畫適時檢討變更得簡化計畫內容及辦理程序」之適用情形

依政院草案版條文第四項，凡得適時檢討變更之國土計畫，其計畫內容及辦理程序，皆得予簡化。就此，林淑芬委員於民國 104 年 10 月 20 日「國土計畫草案初審小組」會議主張，如因新訂或擴大都市計畫變更國土計畫，得以簡化程序，將影響國土計畫高位及穩定性。

「國土計畫草案初審小組」於民國 104 年 10 月 23 日會議中做成決議，為避免外界認為所有適時變更國土計畫均得適用簡化書件及程序之規定，又考量「因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞」、「為加強資源保育或避免重大災害之發生」及「國防、重大公共設施或公用事業計畫」等情形均有急迫性，建議修正第四項文字為(立法院，2015c：160)：

「前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。」

經立法院黨團協商，確認該文字；並於民國 104 年 12 月 17 日附帶決議「本法第十五條第三項第三款所稱之『重大公共設施』或『重大公用事業計畫』，請中央主管機關審慎研訂其項目及認定標準，並依本法規定嚴格審查」(立法院，2015d：372)。後經立法院二讀及三讀通過，確認《國土計畫法》公布施行版第十五條第四項國土計畫適時檢討變更得簡化書件及辦理程序之適用情形。

陸、第十六條 國土計畫指導都市計畫

一、條文文字

《國土計畫法》第十六條就如何指導都市計畫，進行規定。公告施行版除條次修正外，並新增第二項(表 3-16)。

表 3-16 《國土計畫法》第十六條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第十六條</u> 直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣(市)主管機關通知當地都市計畫主管機關按國土計畫之指導，辦理都市計畫之擬訂或變更。 <u>前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。</u>	<u>第十五條</u> 直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣(市)主管機關通知當地都市計畫主管機關按國土計畫之指導，辦理都市計畫之擬訂或變更。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應依規定辦理事宜，進行了下列修正：

- (1) 將第十五條修正為第十六條之條次修正。
- (2) 新增第二項「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。」

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

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，直轄市、縣(市)主管機關應通知當地都市計畫主管機關配合辦理都市計畫之擬訂或變更，俾都市計畫主管機關及早辦理相關作業；且因都市計畫係屬地方自治事項，爰應由地方都市計畫主管機關依權責辦理相關擬訂或變更事項。

(二) 公布施行版立法說明：

同行政院版本。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第十五條調整為公布施行版第十六條。另，相較於行政院草案版，公布施行版第十六條新增了第二項「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣(市)主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更」，係為確保國土計畫對於都市計畫之指導，授權上級主管機關得逕為擬定或變更都市計畫。立法討論過程說明如下。

(一)「林淑芬委員等 20 人提案版」建議條文

民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」第二十一條，即提出上級機關代為擬定或變更都市計畫之建議(立法院，2015e：273)，該條文內容為：

「直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，依直轄市、縣(市)國土計畫應擬定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。未依期限辦理者，其上級主管機關得代為擬訂或變更之。」

惟民國 104 年 10 月 2 日「國土計畫草案初審小組」決議，「考量都市計畫係依據都市計畫法規定辦理，並屬地方自治事項，尚不宜由其上級主管機關代為擬訂或變更」，故維持行政院草案版條文(立法院，2015c：160)。

(二) 立法院黨團協商之共識條文

《國土計畫法》第十六條第二項之新增，係為立法院就原住民族土地議題進行黨團協商，所獲致之條文共識。

民國 104 年 12 月 17 日立法院黨團協商會議中，高金素梅委員辦公室代表指出，許多原住民族地區為都市計畫區，自民國 50、60、70 年代劃定迄今，皆未經檢討，導致颱風造成此等地區之破壞，應重新審視及檢討原鄉地區的都市計畫。然，都市計畫屬地方政府權責，原住民主管機關對此並無權力，他舉出烏來區受到蘇迪勒颱風影響後，臺北水源特定區管理局所劃定的臺北水源特定區都市計畫與新北市政府所劃定烏來、新店、坪林都市計畫，兩部會互相不願意修正都市計畫導致互踢皮球狀況。因此，原民會、高金素梅委員及簡東明委員共同建議，透過第二十三條條文設計，授權原鄉地區土地直接以《國土計畫法》進行規劃與管制，不受《都市計畫法》之規範（立法院，2015d：337-338）。

對此，內政部營建署回應，依《國土計畫法》之制度設計，國土計畫之位階高於都市計畫，第十六條草案明定，「直轄市、縣（市）政府國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣（市）主管機關通知都市計畫主管機關按國土計畫之指導，辦理都市計畫之擬訂或變更」。若為避免地方政府有不執行或不作為之情事，內政部營建署建議，參考《都市計畫法》第二十七條「都市計畫之變更，內政部或縣（市）局）政府得指定各該原擬定之機關限期為之，必要時，並得逕為變更」之規定，納入《國土計畫法》第十六條條文。是以，該次會議決議，於第十六條新增第二項（立法院，2015d：338-342），文字為：

「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。」

後經立法院二讀及三讀通過，確認《國土計畫法》公布施行版第十六條關於上級機關得逕為擬定或變更都市計畫之規定。

柒、第十七條 部門計畫應遵循國土計畫之義務及競合協調

一、條文文字

《國土計畫法》第十七條就部門計畫應遵循國土計畫之義務、以及計畫競合之協調，進行規定。兩版本條文文字僅有條次之差異（表 3-17）。

表 3-17 《國土計畫法》第十七條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第十七條</u> 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外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。 中央目的事業主管機關興辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，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。 第一項性質重要且在一定規模以上部門計畫之認定標準，由中央主管機關定之。	<u>第十六條</u> 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外，並應於先期規劃階段，徵詢同級主管機關之意見。 中央目的事業主管機關興辦部門計畫與各級國土計畫所定部門空間發展策略或計畫產生競合時，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。 第一項性質重要且在一定規模以上部門計畫之認定標準，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，有關部門計畫應遵循國土計畫之義務及競合協調之規定，《國土計畫法》之政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次從第十六條修正為第十七條。

二、立法原意

（一）政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定部門計畫應遵循國土計畫之指導，且應於先期規劃階段，徵得同級國土主管機關意見。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。
- 2.第二項明定部門計畫，與各級國土計畫之部門空間發展策略或計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時則得報請行政院決定。

3.第三項授權中央主管機關訂定性質重要且在一定規模以上部門計畫之認定標準。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第十六條調整為公布施行版第十七條。

捌、第十八條 派員調查或勘測應出示證明文件

一、條文文字

《國土計畫法》第十八條就國土計畫擬訂或變更派員調查或勘測應出示證明文件，進行規定。兩版本條文文字僅有條次之差異（表 3-18）。

表 3-18 《國土計畫法》第十八條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第十八條</u> 各級主管機關因擬訂或變更國土計畫須派員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，其所有人、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。 前項調查或勘測人員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，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調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。 為實施前項調查或勘測，須遷移或拆除地上障礙物，致所有人或使用人遭受之損失，應先予適當之補償，其補償價額以協議為之。	<u>第十七條</u> 各級主管機關因擬訂或變更國土計畫須派員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，其所有人、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。 前項調查或勘測人員進入公、私有土地或建築物調查或勘測時，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調查或勘測前，應於七日前通知其所有人、占有人、管理人或使用人。 為實施前項調查或勘測，須遷移或拆除地上障礙物，致所有人或使用人遭受之損失，應先予適當之補償，其補償價額以協議為之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，關於派員調查或勘測應出示證明文件之規定，《國土計畫法》之政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次從第十七條修正為第十八條。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明：

參照《土地徵收條例》第十二條規定，明定各級主管機關為擬訂或變更國土計畫，而須進行土地或建築物調查或勘測之相關處理程序及後續損失補償。

(二) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第十七條調整為公布施行版第十八條。

玖、第十九條 定期從事國土利用現況調查及土地利用監測

一、條文文字

《國土計畫法》第十九條就擬訂國土計畫定期從事國土利用現況調查及土地利用監測，進行規定。公告施行版除條次修正外，並於第一項新增主管機關為擬訂國土計畫，應「協調及整合」相關資料之文字(表 3-19)。

表 3-19 《國土計畫法》第十九條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第十九條</u> 為擬訂國土計畫，主管機關應蒐集、<u>協調及整合</u>國土規劃基礎資訊與環境敏感地區等相關資料，各有關機關應配合提供；中央主管機關並應定期從事國土利用現況調查及土地利用監測。 前項國土利用現況調查及土地利用監測之辦法，由中央主管機關定之。 第一項資訊之公開，依政府資訊公開法之規定辦理。	<u>第十八條</u> 為擬訂國土計畫，主管機關應蒐集國土規劃基礎資訊與環境敏感地區等相關資料，各有關機關應配合提供；中央主管機關並應定期從事國土利用現況調查及土地利用監測。 前項國土利用現況調查及土地利用監測之辦法，由中央主管機關定之。 第一項資訊之公開，依政府資訊公開法之規定辦理。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土計畫檢討變更之規定，修正了下列條文內容：

- (1) 條次從第十八條修正為第十九條。
- (2) 將「蒐集國土規劃基礎資訊」修正為「蒐集、協調及整合國土規劃基礎資訊」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.第一項規定主管機關應蒐集國土規劃基礎資訊及環境敏感地區等相關資料，各有關機關應配合提供必要之資料；中央主管機關並應定期從事國土利用現況調查，及土地利用監測等相關作業。
- 2.第二項授權中央主管機關訂定國土利用現況調查及土地利用監測辦法。
- 3.第三項明定國土規劃相關資料之公開，應依政府資訊公開法之規定辦理。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第十八條調整為公布施行版第十九條。

另，「國土計畫法草案初審小組」於民國 104 年 10 月 2 日決議，考量國土規劃基礎資料之協調、整合有其必要性，故酌予修正第一項文字為：

「為擬訂國土計畫，主管機關應蒐集、協調及整合國土規劃基礎資訊與環境敏感地區等相關資料，各有關機關應配合提供；中央主管機關並應定期從事國土利用現況調查及土地利用監測。」

後經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商、二讀及三讀通過，上述文字即為《國土計畫法》公布施行版第十九條第一項之條文。

第五節 國土功能分區之劃設及土地使用管制：第二十條至第三十四條

本節針對《國土計畫法》第四章「國土功能分區之劃設及土地使用管制」(第二十條至第三十四條)之公布施行版與行政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第二十條 國土功能分區及其分類之劃設原則

一、條文文字

《國土計畫法》第二十條就國土功能分區及其分類之劃設原則，進行規定。公告施行版除條次修正外，並調整了海洋資源地區之劃設原則規定(表 3-20)。

表 3-20 《國土計畫法》第二十條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第二十條</u> 各國土功能分區及其分類之劃設原則如下： 一、國土保育地區：依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類： (一)第一類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區。 (二)第二類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區。 (三)其他必要之分類。 二、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途	<u>第十九條</u> 各國土功能分區及其分類之劃設原則如下： 一、國土保育地區：依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，予以分類： (一)第一類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區。 (二)第二類：具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區。 (三)其他必要之分類。 二、海洋資源地區：依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途

及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類： (一)第一類：<u>使用性質具排他性之地區。</u> (二)第二類：使用性質具<u>相容性</u>之地區。 (三)其他必要之分類。 三、農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類： (一)第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。 (二)第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。 (三)其他必要之分類。 四、城鄉發展地區：依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類： (一)第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。 (二)第二類：都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區。 (三)其他必要之分類。 新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。	及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類： (一)第一類：<u>海洋資源具珍貴、特殊或獨特性，須加強保育之地區。</u> (二)第二類：使用性質具<u>排他性</u>之地區。 (三)其他必要之分類。 三、農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件，予以分類： (一)第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。 (二)第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。 (三)其他必要之分類。 四、城鄉發展地區：依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類： (一)第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。 (二)第二類：都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區。 (三)其他必要之分類。 新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土功能分區及其分類之劃設原則，修正了下列條文內容：

- (1) 條次從第十九條修正為第二十條。
- (2) 第一項第二款「海洋資源地區」劃設原則修正。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.目前法定土地使用計畫種類，包括區域計畫、都市計畫及國家公園計畫，除實施都市計畫及國家公園計畫地區外，非都市土地並劃定為十一種使用分區、十九種使用地，土地使用分區劃分方式細碎，且各使用分區下之使用地編定並未配合使用分區特性有所差異，導致土地使用分區之定位模糊，土地使用管制缺乏計畫指導，故土地使用分區劃定方式有重新檢討之必要性。
- 2.參考外國空間計畫作法，日本係透過劃設自然保全地域、自然公園地域、森林地域、農業地域及都市地域等五大地域進行土地使用管制；英國則將需要保育或保護之地區劃設為綠帶。綜整先進國家經驗，其於國家或區域層次之土地使用計畫，大多將土地區分為可發展地區及不可發展地區，透過簡單明瞭之土地使用分區劃分方式，以建立明確土地使用管制。
- 3.為使強化土地使用分區之功能，並明確界定各功能分區之定位，未來國土應按環境資源特性及發展需要，劃分為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等四種功能分區，各功能分區下並得按保育或發展程度之不同予以分類，據以研訂土地使用管制規定。為利後續操作，第一項爰明定國土功能分區及其分類之劃設原則。
- 4.第二項明定新訂或擴大都市計畫案件，應位屬城鄉發展地區者為限。至位屬其他國土功能分區者，應先辦理國土計畫變更，並據以將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區後，始得辦理新訂或擴大都市計畫。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第十九條調整為公布施行版第二十條。

另，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公告施行版進行了「海洋資源地區」分類劃設原則之修正。於「國土計畫法草案初審小組」會議討論過程中，內政部建議，於《海域管理法》立法完成前，仍將「海洋資源地區」納入國土計畫，並適度銜接《區域計畫法》所建置之「海域區」區位許可機制，修正「海洋資源地區」之分類為「獨佔使用」、「相容使用」、「未使用」等三類。後經民國 104 年 10 月 20 日決議，參考《海岸管理法》規定，將本條文第一項第二款修正為（立法院，2015c：167）：

- 「二、海洋資源地區：依據內水…（略）…，予以分類：
- （一）第一類：使用性質具排他性之地區。
- （二）第二類：使用性質具相容性之地區。
- （三）其他必要之分類。」。

經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商討論、二讀及三讀，最後決議維持該上述「國土計畫法草案初審小組」建議之條文內容。

貳、第二十一條 國土功能分區及其分類之土地使用原則

一、條文文字

《國土計畫法》第二十一條就國土功能分區及其分類之土地使用原則，進行規定，兩版本之條文內容差異見（表 3-21）。

表 3-21 《國土計畫法》第二十一條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
第二十一條 國土功能分區及其分類之土地使用原則如下： 一、國土保育地區： （一）第一類：維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。 （二）第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。	第二十一條 國土功能分區及其分類應按下列各款土地使用原則，編定適當使用地，分別予以管制： 一、國土保育地區： （一）第一類：維護自然環境狀態，並得禁止或限制其他使用。 （二）第二類：儘量維護自然環境

(三)其他必要之分類：按環境資源特性給予不同程度之使用管制。 二、海洋資源地區： (一)第一類：<u>供維護海域公共安全及公共福祉，或符合海域管理之有條件排他性使用</u>，並禁止或限制其他使用。 (二)第二類：<u>供海域公共通行或公共水域使用之相容使用</u>。 (三)其他必要之分類：<u>其他尚未規劃或使用者</u>，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。 三、農業發展地區： (一)第一類：供農業生產及其必要之產銷設施使用，並禁止或限制其他使用。 (二)第二類：供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。 (三)其他必要之分類：按農業資源條件給予不同程度之使用管制。 四、城鄉發展地區： (一)第一類：供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。 (二)第二類：供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。	狀態，允許有條件使用。 (三)其他必要之分類：按環境資源特性給予不同程度之使用管制。 二、海洋資源地區： (一)第一類：<u>維持海洋資源狀態，不允許人為變動自然環境狀態，並得禁止或限制其他使用</u>。 (二)第二類：<u>儘量維持自然環境狀態，允許有條件排他性使用</u>。 (三)其他必要之分類：按<u>海洋相關產業特性或資源條件</u>給予不同程度之使用管制。 三、農業發展地區： (一)第一類：供農業生產及其必要之產銷設施使用，並<u>得</u>禁止或限制其他使用。 (二)第二類：供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用，並<u>得</u>依其產業特性給予不同程度之使用管制、禁止或限制其他使用。 (三)其他必要之分類：按農業資源條件給予不同程度之使用管制。 四、城鄉發展地區： (一)第一類：供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。 (二)第二類：供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活

其他必要之分類：按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制。	動使用。 其他必要之分類：按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土功能分區及其分類之土地使用原則之規定，調整了下列條文內容：

- (1) 第一項序文修正。
- (2) 第一項第一款第一目、第三款第一目及第二目刪除「得」文字。
- (3) 第一項第二款「海洋資源地區」之土地使用原則修正。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定土地應依據國土功能分區及其分類之指導，編定適當使用地後進行管制。所定使用地之編定，為國土功能分區及其分類之下位概念，並非依現況編定之意涵，亦非逕轉載現況而為編定之概念。為利外界瞭解，及避免產生同一名詞不同定義之疑慮，各國土功能分區及其分類下之使用地類別名稱應不同，且其使用強度、容許使用或許可使用項目亦應按需要分別研訂，避免當前非都市土地不同使用分區同一使用地之管制項目均相同之情況。
- 2.為利後續研訂土地使用管制，爰於第一項各款明訂各國土功能分區及其分類之土地使用原則，俾據以編定適當使用地，及建立土地使用管制規定。
- 3.農業發展地區之相關說明如下：
 - (1) 為因應農業多元發展之需求，須從產業價值鏈觀點，創造農地及農業加值利用，農業發展地區第一類如僅能做土地利用型（例如水稻、雜糧）農業素地生產使用，未能符合精緻農業、科技農業、大規模化及現代化管理之經營型態，故農業發展地區第一類，除得供農業生產外，並得供與生產相關必要之產銷設施使用，例如田間生產所需之溫網室及管理設施、與簡易集貨、分級包裝或儲運設施等使用。

(2) 針對農業發展地區第二類，則考量農業發展需求兼顧生產、研發、加工、行銷等不同階段之產業多元加值，與價值鏈串接整合，爰為因應各階段產業所需之設施需求，使用管制應給予一定彈性，以符實際。

(3) 針對農業發展地區第一類之相關產銷設施以及農業發展地區第二類之農業產業價值鏈發展所需設施之定義、範圍及規模，於依第二十二條第二項授權訂定土地使用管制事項之規則內，予以明確規範。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

相較於行政院草案版，公告施行版《國土計畫法》第二十一條所訂國土功能分區及其分類之土地使用原則條文，除進行序文及部分文字調整，並修正「海洋資源地區」土地使用原則。說明如下。

(一) 第一項序文修正

依民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，將第二十一條第一項序文文字從「國土功能分區及其分類應按下列各款土地使用原則，編定適當使用地，分別予以管制」修正為：

「國土功能分區及其分類之土地使用原則如下。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》公布施行版第二十一條第一項序文文字。

(二) 第一項第一款及第三款刪除「得」文字

依行政院草案版條文，國土保育地區第一類之土地使用原則為，「維護自然環境狀態，並『得』禁止或限制其他使用。

然，經民國 104 年 10 月 2 日「國土計畫法草案初審小組」決議，國土保育地區第一類之使用原則，應採「原則禁止、例外許可」，惟行政院草案版條文規定「得禁止或限制其他使用」，並不明確。最終，「國土計畫法草案初審小組」建議條文，刪除第一項第一款及第三款之「得」文字 (立法院，2015c：168-169)。

(三) 第一項第二款「海洋資源地區」土地使用原則修正

相較於行政院草案版，《國土計畫法》公告施行版進行了「海洋資源地區」土地使用原則之修正。於「國土計畫法草案初審小組」會議討論過程中，內政部建議，於《海域管理法》立法完成前，仍將「海洋資源地區」納入國土計畫，並適度銜接《區域計畫法》所建置之「海域區」區位許可機制，修正「海洋資源地區」之分類為「獨佔使用」、「相容使用」、「未使用」等三類。後經民國 104 年 10 月 20 日決議，參考《海岸管理法》規定，將本條文第一項第二款修正為：

「國土功能分區及其分類之土地使用原則如下：
(略)

二、海洋資源地區：

- (一) 第一類：供維護海域公共安全及公共福祉，或符合海域管理之有條件排他性使用，並禁止或限制其他使用。
- (二) 第二類：供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。
- (三) 其他必要之分類：其他尚未規劃或使用，按海洋資源條件，給予不同程度之使用管制。」。

經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商討論、二讀及三讀，最後決議維持該上述「國土計畫法草案初審小組」建議之條文內容。

參、第二十二條 製作國土功能分區圖及編定適當使用地

一、條文文字

《國土計畫法》第二十二條就國土功能分區圖製作及編定適當使用地，進行規定。兩版本之條文內容差異，除條次調整外，並有第一項及第二項部分文字之修正（表 3-22）。

表 3-22 《國土計畫法》第二十二條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第二十二條</u> 直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，報經中央主管機關核定後公告。	<u>第二十條</u> 直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後，應由有關直轄市、縣(市)政府，按各級國土計畫之國土功能分區劃設內容之指導，製作國土功能分區圖，報經中央主管機關核定後公告。

<u>並實施管制</u>。 前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。 前二項國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。	<u>之</u>。 前項國土功能分區<u>及其分類之檢討變更</u>，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。 前二項國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於製作國土功能分區圖及編定適當使用地，修正了下列條文內容：

- (1) 該條次修正，從二十條修正為第二十二條。
- (2) 第一項將主管機關從「有關直轄市、縣（市）政府」修正為「各該主管機關」。
- (3) 第一項將「按各級國土計畫之國土功能分區劃設內容之指導，製作國土功能分區圖」修正為「依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地」
- (4) 第一項「公告之」修正為「公告，並實施管制。」
- (5) 第二項從「前項國土功能分區及其分類之檢討變更，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。」修正為「前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。」

二、立法原意

（一）行政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定國土功能分區圖之劃定時機、辦理機關及程序。
- 2.國土功能分區及其分類，應於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，依據計畫內容之指導辦理檢討變更。為避免因時程冗長，影響民眾權益或造成計畫無法落實執行，第二項爰規定應於國土計畫所規定之一定期限內完成，惟基於加強國土保育之需要，應適時予以處理，並規定此時得隨時檢討變更國土功能分區及其分類，俾利因應。

3.第三項授權中央主管機關訂定國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法。

(二)公布施行版立法說明：

照協商條文通過。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第二十條調整為公布施行版第二十二條。另有下列文字修正。

(一)第一項文字修正

經民國 104 年 12 月 14 日黨團協商決議，將第一項有關直轄市、縣（市）國土公告實施後，主管機關應辦理事項之文字修正為：

「直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，報經中央主管機關核定後公告，並實施管制。」

經立法院二讀及三讀，前述文字確認為《國土計畫法》第二十二條第一項條文內容。

(二)第二項文字從「國土功能分區及其分類之檢討變更」，修正為「國土功能分區圖」

民國 104 年 10 月 2 日「國土計畫法草案初審小組」決議，因第二十二條係規範國土功能分區圖製作時間，為避免外界誤解，就「前項國土功能分區圖及其分類之檢討變更」等文字進行修正，酌予調整第二項文字為：

「前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。」

經立法院二讀及三讀，前述文字確認為《國土計畫法》第二十二條第二項條文內容。

肆、第二十三條 國土功能分區之土地使用管制規定

一、條文文字

《國土計畫法》第二十三條就國土功能分區之土地使用管制，進行規定。兩版本之條文內容差異，除條次調整外，僅第四項有文字之修正(表 3-23)。

表 3-23 《國土計畫法》第二十三條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第二十三條</u> 國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。 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。 前項規則中涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。 直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，<u>依全國國土計畫土地使用指導事項</u>，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。	<u>第二十二條</u> 國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。 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。 前項規則中涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。 直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，<u>於符合全國國土計畫土地使用指導原則下</u>，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。

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。	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。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土功能分區之土地使用管制規定，修正了下列條文內容：

- (1) 該條次修正，從二十二條修正為第二十三條。
- (2) 第四項從「於符合全國國土計畫土地使用指導原則下」修正為「依全國國土計畫土地使用指導事項」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則之土地，應予以禁止或限制使用之規定，以加強國土保育。
- 2.第二項授權中央主管機關訂定土地使用管制之規則；並明定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。
- 3.第三項明定前項規則中涉及原住民族土地及海域使用管制者，應依原住民族基本法第二十一條規定辦理，並由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定。
- 4.第四項明定直轄市、縣（市）主管機關得因地制宜訂定管制規則，並報經中央主管機關核定後據以執行。
- 5.第五項明定國防、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。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第二十二條調整為公布施行版第二十三條。

另，經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商，決議將第四項文字「直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，於符合全國國土計畫土地使用指導原則下」，修正為「直轄市、縣(市)主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項」，該條文內容後經立法院二讀及三讀通過。

伍、第二十四條 國土功能分區分類之使用許可

一、條文文字

《國土計畫法》第二十四條就國土功能分區分類之使用許可，進行規定。兩版本之條文內容差異見(表 3-24)。

表 3-24 《國土計畫法》第二十四條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第二十四條</u> 於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具<u>第二十六條</u>規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。 前項使用許可<u>不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。</u> <u>第一項使用許可</u>之申請，由直轄市、縣(市)主管機關受理。申請使用許可範圍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審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣(市)主管機關審議。<u>但申請使用範圍跨二個直轄市、縣(市)行政區以上、興辦前條第五項國防、重大之公</u>	<u>第二十三條</u> 於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具<u>第二十五條</u>規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。 前項使用許可之申請，由直轄市、縣(市)主管機關受理。申請使用許可範圍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審議外，其餘申請使用許可範圍由直轄市、縣(市)主管機關審議，<u>但申請使用範圍跨二個直轄市、縣(市)行政區以上、興辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。</u>

共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。 變更經主管機關許可之使用計畫，應依<u>第一項及第三項</u>規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化。 各級主管機關應依<u>第七條</u>規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。 申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依<u>第三十條</u>規定辦理外，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其許可失其效力。未依經許可之使用計畫使用或違反其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。 <u>第一項及第三項至第六項</u>有關使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。	變更經主管機關許可之使用計畫，應依<u>前二項</u>規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化。 各級主管機關應依<u>第六條</u>規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。 申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依<u>第二十九條</u>規定辦理外，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其許可失其效力。未依經許可之使用計畫使用或違反其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。 <u>前五項</u>有關使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之國土功能分區分類之使用許可規定，新增或修正了下列條文文字：

- (1) 條次由第二十三條修正為第二十四條。
- (2) 新增第二項「不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。」等規定。

- (3) 第一項、第四項、第五項、第六項、第七項引用條次或項次之修正。
- (4) 第三項標點符號修正。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定土地使用均應符合各該國土功能分區及其分類之使用原則，一定規模以上或性質特殊之土地使用，應申請使用許可。
- 2.第二項明定使用許可之申請，由直轄市、縣（市）主管機關受理，並明定中央及直轄市、縣（市）主管機關審議權責分工。
- 3.第三項明定獲准使用許可計畫之變更程序及其得簡化之情形規定。
- 4.第四項明定各級主管機關應依第六條規定以合議制方式審議；並明定主管機關審議使用許可應收取審查費，及授權中央主管機關訂定收費辦法。
- 5.第五項明定獲准使用許可計畫，其許可失效或應廢止其許可情形之規定。但填海造地案件，後續造地施工計畫及施工管理相關作業應依第二十九條規定程序辦理。
- 6.第六項授權中央主管機關訂定前五項辦理使用許可有關程序之細節性、技術性等相關事項之辦法。

(二) 公布施行版立法說明：

（同行政院草案版）。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第二十三條調整為公布施行版第二十四條。又，第一項、第四項、第五項、第六項、第七項引用條次或項次之修改，以及第三項標點符號修正，係依民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議辦理。

另，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版第二十三條最主要之差異在於，強化「使用許可不得變更國土功能分區分類」之精神。民國 104 年「邱文彥委員等 44 人提案版」第二十四條即建議，「使用許可不能變更國土功能分區、分類或分級」，與行政院草案版立場相同。是以，民國 104 年 10 月 20 日「國土計畫法草案初審小組」決議，為強化國土功能分區不得變更之精神，建議新增第二項條文（立法院，2015c：171-174），文字為：

「前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，使用地得視使用性質予以變更；且填海造地案件限於城鄉發展地區申請。」

民國 104 年 12 月 14 日黨團協商，進一步將該條文修正為：

「前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，確定納入《國土計畫法》第二十三條第二項。

陸、第二十五條 申請使用許可符合受理要件者之公開展覽與舉行公聽會

一、條文文字

《國土計畫法》第二十五條就使用許可審查前應辦理事項及民眾參與，進行規定。兩版本除條次之差異，僅有第一項所引用項次之修正（表 3-25）。

表 3-25 《國土計畫法》第二十五條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第二十五條</u> 直轄市、縣(市)主管機關受理使用許可之申請後，經審查符合受理要件者，應於審議前將其書圖文件於申請使用案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日及舉行公聽會。但依前條<u>第三項</u>規定由中央主管機關審議者，於直轄市、縣(市)主管機關受理審查符合受理要件核轉後，於審議前公開展覽三十日及舉行公聽會。 前項舉行公聽會之時間、地點、辦理方式等事項，除應以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，另應以書面送達申請使用範圍內之土地	<u>第二十四條</u> 直轄市、縣(市)主管機關受理使用許可之申請後，經審查符合受理要件者，應於審議前將其書圖文件於申請使用案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日及舉行公聽會。但依前條<u>第二項</u>規定由中央主管機關審議者，於直轄市、縣(市)主管機關受理審查符合受理要件核轉後，於審議前公開展覽三十日及舉行公聽會。 前項舉行公聽會之時間、地點、辦理方式等事項，除應以網際網路方式公開外，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，另應以書面送達申請使用範圍內之土地

所有權人。但已依其他法規舉行公聽會，且踐行以網際網路周知及書面送達土地所有權人者，不在此限。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，向主管機關提出意見。主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整人民或團體意見，併同申請使用許可書圖文件報請審議。 前三項有關使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理之辦法，由中央主管機關定之。	所有權人。但已依其他法規舉行公聽會，且踐行以網際網路周知及書面送達土地所有權人者，不在此限。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，向主管機關提出意見。主管機關應於公開展覽期滿之日起三十日內彙整人民或團體意見，併同申請使用許可書圖文件報請審議。 前三項有關使用許可之公開展覽與公聽會之辦理方式及人民陳述意見處理之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之使用許可舉辦公聽會及公開展覽相關規定，修正了下列條文文字：

- (1) 條次由第二十四條修正為第二十五條。
- (2) 因前條新增項次，故本條第一項相關條文隨之修正項次。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定申請使用許可經審查符合受理要件後，應將其使用計畫於申請使用案件所在地鄉(鎮、市、區)公所公開展覽三十日及舉行公聽會，提供民眾參與意見之機會。並明定中央或直轄市、縣(市)主管機關辦理公開展覽及舉行公聽會之權責分工。
- 2.第二項明定申請使用許可舉行公聽會事項，應廣泛周知及書面送達土地所有權人等方式為之，但已依其他法規舉行公聽會且踐行本項規定者，不在此限。至於土地相關權利人或其他利害關係人(例如地上權人、抵押權人、已取得耕作權之原住民等)，可透過公聽會程序參與表達意見。
- 3.第三項明定公開展覽期間內，人民或團體提出意見之方式及處理程序。
- 4.第四項授權中央主管機關訂定前三項辦理公開展覽及舉行公聽會有關程序之細節性、技術性應遵行事項之辦法。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第二十四條調整為公布施行版第二十五條。又，配合所引用條文條次之更動（第二十三條新增第二項），故本條第一項進行引用條次之修正。

柒、第二十六條 申請使用許可應檢具書圖文件

一、條文文字

《國土計畫法》第二十六條就申請使用許可應檢具書圖文件，進行規定。兩版本除條次之調整、第一項所引用條次之差異，公告施行版並就第二項第二款進行文字修正（表 3-26）。

表 3-26 《國土計畫法》第二十六條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第二十六條</u> 依<u>第二十四條</u>規定申請使用許可之案件，應檢具下列書圖文件： 一、申請書及使用計畫。 二、使用計畫範圍內土地與建築物所有權人同意證明文件。但申請使用許可之事業依法得為徵收或依農村社區土地重劃條例得申請重劃者，免附。 三、依其他相關法令規定應先經各該主管機關同意之文件。 四、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意之文件。 五、其他必要之文件。 主管機關審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公	<u>第二十五條</u> 依<u>第二十三條</u>規定申請使用許可之案件，應檢具下列書圖文件： 一、申請書及使用計畫。 二、使用計畫範圍內土地與建築物所有權人同意證明文件。但申請使用許可之事業依法得為徵收或依農村社區土地重劃條例得申請重劃者，免附。 三、依其他相關法令規定應先經各該主管機關同意之文件。 四、興辦事業計畫已依各目的事業主管法令同意之文件。 五、其他必要之文件。 主管機關審議申請使用許可案件，應考量土地使用適宜性、交通與公

共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。依各國土功能分區之特性，經審議符合下列條件者，得許可使用： 一、國土保育地區及海洋資源地區：就環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之有效措施。 二、農業發展地區：維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限。 三、城鄉發展地區：都市成長管理、發展趨勢之關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。 前二項使用許可審議應檢附之書圖文件內容、格式、許可條件具體規定等相關事項之審議規則，由中央主管機關定之。	共設施服務水準、自然環境及人為設施容受力。依各國土功能分區之特性，經審議符合下列條件者，得許可使用： 一、國土保育地區及海洋資源地區：就環境保護、自然保育及災害防止，為妥適之規劃，並針對該使用所造成生態環境損失，採取彌補或復育之有效措施。 二、農業發展地區：維護農業生產環境之完整性及水資源供應，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限。 三、城鄉發展地區：都市成長管理、發展趨勢之關聯影響、公共建設計畫時程、水資源供應及電力、瓦斯、電信等維生系統完備性。 前二項使用許可審議應檢附之書圖文件內容、格式、許可條件具體規定等相關事項之審議規則，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之使用許可舉辦公聽會及公開展覽相關規定，新增或調整了下列條文文字：

- (1) 條次由第二十五條修改為第二十六條。
- (2) 因前條修正條次，故本條第一項相關條文隨之修正條次。
- (3) 第二項第二款「維護農業生產環境之完整性及水資源供應」修正為「維護農業生產環境及水資源供應之完整性」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定申請使用許可之案件，應檢具之書圖文件。
- 2.第二項明定申請使用許可之案件，主管機關應依各國土功能分區之特性，就相關條件審議後，得許可使用。
- 3.第三項授權中央主管機關訂定使用許可審議規則。另配合第二十三條第三項程序簡化之規定，其許可使用計畫書、圖得併同簡化，並於使用許可審議規則訂定簡化內容規定。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第二十五條調整為公布施行版第二十六條。又，配合所引用條文條次之更動，故本條第一項進行引用條次之修正。

另，經民國 104 年 12 月 2 日立法院黨團協商，因農業發展地區需維護農業生產環境及水資源供應之完整性，故決議將使用許可審查條件之一「維護農業生產環境之完整性及水資源供應」等文字修正為「維護農業生產環境及水資源供應之完整性」。是以，第二十六條第二項第二款文字調整為：

「二、農業發展地區：維護農業生產環境及水資源供應之完整性，避免零星使用或影響其他農業生產環境之使用；其有興建必要之農業相關設施，應以與當地農業生產經營有關者為限。」

上述文字，經立法院二讀及三讀通過，確立為《國土計畫法》第二十六條第二項第二款之條文內容。

捌、第二十七條 使用許可之核發、公開與使用管制

一、條文文字

《國土計畫法》第二十七條就使用許可之核發、公開與使用管制，進行規定。兩版本條文文字僅有條次之差異 (表 3-27)。

表 3-27 《國土計畫法》第二十七條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第二十七條</u> 申請使用許可案件經依前條規定審議通過後，由主管機關核發使用許可，並將經許可之使用計畫書圖、文件，於各有關直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並得視實際需要，將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙、網際網路或其他適當方法廣泛周知。 前項許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度，應作為範圍內土地使用管制之依據。	<u>第二十六條</u> 申請使用許可案件經依前條規定審議通過後，由主管機關核發使用許可，並將經許可之使用計畫書圖、文件，於各有關直轄市、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所分別公開展覽；其展覽期間，不得少於三十日，並得視實際需要，將計畫內容重點登載於政府公報、新聞紙、網際網路或其他適當方法廣泛周知。 前項許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度，應作為範圍內土地使用管制之依據。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，關於使用許可之核發、公開與使用管制之規定，《國土計畫法》之政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次由第二十六條修正為第二十七條。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定申請使用許可案件經依規定審議通過後，由主管機關核發使用許可，並應將經許可之計畫書圖公開展覽，另得視實際需要將計畫內容重點以適當方法廣泛周知。
- 2.第二項明定許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度，應作為範圍內土地使用管制之依據，以落實計畫管制原則。

(二) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第二十六條調整為公布施行版第二十七條。

玖、第二十八條 國土保育費及影響費之收取

一、條文文字

《國土計畫法》第二十八條就國土保育費及影響費之收取，進行規定。兩版本條文文字僅有條次之差異（表 3-28）。

表 3-28 《國土計畫法》第二十八條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第二十八條</u> 經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣（市）主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。 直轄市、縣（市）主管機關收取前項影響費後，應於一定期限內按前項用途使用；未依期限或用途使用者，申請人得要求直轄市、縣（市）主管機關返還已繳納之影響費。 第一項影響費如係配合整體國土計畫之推動、指導等性質，或其他法律定有同性質費用之收取者，得予減免。 前三項國土保育費及影響費之收費方式、費額（率）、應使用之一定期限、用途、影響費之減免與返還、可建築土地抵充之範圍及其他相關事	<u>第二十七條</u> 經主管機關核發使用許可案件，中央主管機關應向申請人收取國土保育費作為辦理國土保育有關事項之用；直轄市、縣（市）主管機關應向申請人收取影響費，作為改善或增建相關公共設施之用，影響費得以使用許可範圍內可建築土地抵充之。 直轄市、縣（市）主管機關收取前項影響費後，應於一定期限內按前項用途使用；未依期限或用途使用者，申請人得要求直轄市、縣（市）主管機關返還已繳納之影響費。 第一項影響費如係配合整體國土計畫之推動、指導等性質，或其他法律定有同性質費用之收取者，得予減免。 前三項國土保育費及影響費之收費方式、費額（率）、應使用之一定期限、用途、影響費之減免與返還、可建築土地抵充之範圍及其他相關事

項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項影響費得成立基金，其保管及運用之規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。	項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項影響費得成立基金，其保管及運用之規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，關於國土保育費及影響費收取之規定，《國土計畫法》之行政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次由第二十七條修正為第二十八條。

二、立法原意

（一）行政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定使用許可案件應收取國土保育費及影響費，並明定收取之目的及用途。
- 2.國土保育費之收取，係考量使用許可後對於整體環境有一定程度之衝擊影響，且本法對於國土保育地區、農業發展地區及海洋資源地區，均有不同程度禁止或限制使用之規定，為維護整體環境及公共利益原則下，收取之國土保育費屬特別公課。影響費之收取，則係考量使用許可獲准後，帶來地區性之開發活動，產生服務人口成長與地方經濟所需之公共設施需求問題，故申請人除使用許可範圍內所需公共設施應提供以自足，應對使用許可範圍外因使用許可後產生既有公共設施之衝擊予以負擔，故影響費為基於成長付費概念下之特別公課。未來相關特別公課之收取仍依本法規定為準，或由國土保育費收取後依性質分配予上開基金，爰本法制定後，森林法及農業發展條例等有關法律規定將配合調整修正，以避免重複收取。
- 3.第二項明定影響費應於期限內按前項用途使用，否則申請人得要求返還已繳納之影響費，以落實專款專用。
- 4.第三項明定影響費得予減免之情形。
- 5.第四項明定授權中央主管機關訂定國土保育費及影響費之收費方式、費額（率）、用途、影響費之減免與返還、可建築土地抵充範圍及其他相關事項之辦法。
- 6.第五項明定直轄市、縣（市）主管機關收取之影響費，得成立基金及訂定保管及運用之規定。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條之新增，將條次從行政院草案版第二十七條調整為公布施行版第二十八條。

拾、第二十九條 申請人取得使用許可後應為之事項及義務

一、條文文字

《國土計畫法》第二十九條就使用許可核發後，申請人應為之事項及義務，進行規定。兩版本條文文字僅有條次、以及第五項援引法條條次之差異（表 3-29）。

表 3-29 《國土計畫法》第二十九條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第二十九條</u> 申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用： 一、將使用計畫範圍內應登記為直轄市、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。 二、分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣（市）主管機關繳交影響費。 三、使用地依使用計畫內容申請變更。 前項公共設施用地上需興建之設施，應由申請人依使用計畫分期興建完竣勘驗合格，領得使用執照並	<u>第二十八條</u> 申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成下列事項，始得依經許可之使用計畫進行後續使用： 一、將使用計畫範圍內應登記為直轄市、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。 二、分別向中央主管機關繳交國土保育費及直轄市、縣（市）主管機關繳交影響費。 三、使用地依使用計畫內容申請變更。 前項公共設施用地上需興建之設施，應由申請人依使用計畫分期興建完竣勘驗合格，領得使用執照並

將所有權移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有後，其餘非公共設施用地上建築物始得核發使用執照。但經申請人提出各分期應興建完竣設施完成前之服務功能替代方案，並經直轄市、縣(市)或特設主管建築機關同意者，不在此限。申請人於前項公共設施用地上興建公共設施時，不適用土地法第二十五條規定。 第一項及第二項許可使用後之程序、作業方式、負擔、公共設施項目及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項及第二項之公共設施用地及設施，其所有權移轉登記承受人依其他法律另有規定者，從其規定；申請移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有時，得由申請人憑<u>第二十七條</u>第一項規定許可文件單獨申請登記；登記機關辦理該移轉登記時，免繕發權利書狀，登記完畢後，應通知該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所。	將所有權移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有後，其餘非公共設施用地上建築物始得核發使用執照。但經申請人提出各分期應興建完竣設施完成前之服務功能替代方案，並經直轄市、縣(市)或特設主管建築機關同意者，不在此限。申請人於前項公共設施用地上興建公共設施時，不適用土地法第二十五條規定。 第一項及第二項許可使用後之程序、作業方式、負擔、公共設施項目及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項及第二項之公共設施用地及設施，其所有權移轉登記承受人依其他法律另有規定者，從其規定；申請移轉登記為直轄市、縣(市)或鄉(鎮、市)有時，得由申請人憑<u>第二十六條</u>第一項規定許可文件單獨申請登記；登記機關辦理該移轉登記時，免繕發權利書狀，登記完畢後，應通知該直轄市、縣(市)政府或鄉(鎮、市)公所。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於申請人取得使用許可後應為之事項及義務等相關規定，修正了下列條文文字：

- (1) 條次由第二十八條修正為第二十九條。
- (2) 因前條修正條次，故本條第四項相關條文隨之修正條文文字。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定申請人於主管機關核發使用許可後，應先完成公共設施用地分割、移轉登記，並繳交國土保育費及影響費、使用地申請變更等事項後，始得依經許可之使用計畫進行後續使用。
- 2.第二項明定公共設施用地上所興建之設施，應由申請人興建及移轉登記為直轄市、縣（市）有或鄉（鎮、市）有後，其餘非公共設施用地上建築物始得申請使用執照，以確保使用區內公共設施由申請人提供。另考量如工業區或科學園區等案件開發初期之公共設施使用效率，得配合廠商進駐需求先以其他替代方式辦理，爰訂定經申請人提出替代設施服務功能之方案，並經有關建築機關同意者之例外規定。
- 3.第三項明定申請人於前項公共設施用地上興建公共設施時，排除土地法第二十五條有關公有土地處置限制規定之適用。
- 4.第四項明定第一項及第二項許可後應負擔相關使用義務之辦法，由中央主管機關定之。
- 5.第五項考量依科學工業園區設置管理條例第六條及第十二條規定意旨，其園區土地登記為國有，與產業創新條例對於公共設施用地及其設施之所有權登記另有規定，爰明定第一項及第二項之公共設施用地及設施，其所有權移轉得從其他法律之規定。另為避免直轄市、縣（市）主管機關或鄉（鎮、市）公所拒絕配合申請開發者將公共設施用地及其上設施移轉登記予政府之情形，明定得由申請人單獨申請登記之規定。

(二) 公布施行版立法說明：

（同行政院草案版）。

三、條文差異比較分析

配合公布施行版第五條之新增，將本條條次從行政院草案版第二十八條調整為公布施行版第二十九條。

另，第五項援引條文條次從行政院草案版第二十六條修改為公布施行版第二十七條，係配合公布施行版所援引條文條次之修正。

拾壹、第三十條 填海造地取得使用許可後之施工計畫及程序

一、條文文字

《國土計畫法》第三十條就填海造地案件，於取得使用許可後，申請人應遵循之行政程序，進行規定。兩版本條文文字僅有條次、以及第一項與第三項援引法條條次之差異（表 3-30）。

表 3-30 《國土計畫法》第三十條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第三十條</u> 申請填海造地案件依<u>第二十四條</u>規定取得使用許可後，申請人應於規定期限內提出造地施工計畫，繳交開發保證金；經直轄市、縣（市）主管機關許可並依計畫填築完成後，始得依前條第一項規定辦理相關事宜。 前項造地施工計畫，涉及國防或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍跨直轄市、縣（市），由中央主管機關許可。 第一項造地施工計畫屆期未申請許可者，其依<u>第二十四條</u>規定取得之許可失其效力；造地施工計畫經審議駁回或不予許可者，審議機關應送請中央主管機關廢止其依<u>第二十四條</u>規定取得之許可。 第一項造地施工計畫內容及書圖格式、申請期限、展延、保證金計算、減免、繳交、動支、退還、造地施工管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項造地施工計畫之許可，其他法規另有規定者，從其規定。但其他法規未規定申請期限，仍應依第一項申請期限辦理之。	<u>第二十九條</u> 申請填海造地案件依<u>第二十三條</u>規定取得使用許可後，申請人應於規定期限內提出造地施工計畫，繳交開發保證金；經直轄市、縣（市）主管機關許可並依計畫填築完成後，始得依前條第一項規定辦理相關事宜。 前項造地施工計畫，涉及國防或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍跨直轄市、縣（市），由中央主管機關許可。 第一項造地施工計畫屆期未申請許可者，其依<u>第二十三條</u>規定取得之許可失其效力；造地施工計畫經審議駁回或不予許可者，審議機關應送請中央主管機關廢止其依<u>第二十三條</u>規定取得之許可。 第一項造地施工計畫內容及書圖格式、申請期限、展延、保證金計算、減免、繳交、動支、退還、造地施工管理及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 第一項造地施工計畫之許可，其他法規另有規定者，從其規定。但其他法規未規定申請期限，仍應依第一項申請期限辦理之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於填海造地取得使用許可後之施工計畫及程序等相關規定，進行了下列修正：

- (1) 條次由第二十九條修改為第三十條。
- (2) 因前條修正條次，故本條第一項及第三項相關條文隨之修正文字。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.填海造地工程之施作，涉及陸側鄰近地區國土保安事項，爰應由申請人繳交保證金，以確保工程按計畫進度施作，並負擔其所肇致公共安全責任，主管機關並以保證金制度遂行工程施工管理作業，以符公共安全利益。第一項明定申請填海造地案件依第二十三條規定取得許可後，應提出造地施工計畫審查並繳交保證金，於填築完成後，方得踐行前條第一項規定事項，以保障填海造地工程進行時，國土保安相關事項。
- 2.經依第二十三條許可之案件，其造地施工計畫屬工程施工現地管理作業，原則上應由地方主管機關審議之；但涉及國防設施或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍具跨直轄市、縣(市)行政轄區性質之造地施工計畫，由中央主管機關許可之，爰作第二項規定。
- 3.第三項明定造地施工計畫屆期未申請許可、駁回或不予許可之後續處理程序。
- 4.造地施工管理，包括工程申報開工、勘驗、停工處理、損害賠償及緊急處理等事項。第四項授權中央主管機關，就造地施工之申請及計畫管理等相關程序，訂定辦法規範之。
- 5.依其他法規另有規定其造地施工計畫事項者，如產業創新條例等，從其規定，免再依本法提出造地施工計畫審查，第五項爰予明定。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合公布施行版第五條之新增，將本條條次從行政院草案版第二十九條調整為公布施行版第三十條。

另，第一項及第三項援引條文條次，從行政院草案版第二十三條修改為公布施行版第二十四條，係配合公布施行版所援引條文條次之修正。

拾貳、第三十一條 民眾參與使用許可之除外規定

一、條文文字

《國土計畫法》第三十一條為民眾參與使用許可之除外規定。兩版本條文文字僅有條次、以及援引法條條次之差異 (表 3-31)。

表 3-31 《國土計畫法》第三十一條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第三十一條</u> 使用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 <u>第二十五條</u> 及 <u>第二十七條</u> 有關公開展覽、公聽會及計畫內容公告周知之規定。	<u>第三十條</u> 使用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 <u>第二十四條</u> 及 <u>第二十六條</u> 有關公開展覽、公聽會及計畫內容公告周知之規定。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於民眾參與使用許可之除外規定，修正下列條文文字：

- (1) 條次由第三十條修改為第三十一條。
- (2) 因前條修正條次，故本條第一項相關條文隨之修正文字。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

參照政府資訊公開法第十八條規定，將使用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，爰明定不適用第二十四條及第二十六條有關公開展覽、公聽會及計畫公告周知之規定。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

配合公布施行版第五條之新增，將本條條次從行政院草案版第三十條調整為公布施行版第三十一條。

另，援引條文條次，從行政院草案版第二十四條與第二十六條，分別修改為公布施行版第二十五條與第二十七條，係配合公布施行版所援引條文條次之修正。

拾參、第三十二條 變更使用或遷移之損失補償

一、條文文字

《國土計畫法》第三十二條就功能分區圖公告實施後，可能涉及之變更使用或遷移之損失補償，進行規定。兩版本條文除條次差異，公告施行版並就第一項進行文字修正（表 3-32）。

表 3-32 《國土計畫法》第三十二條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第三十二條</u> 直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。<u>區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者</u>，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣(市)主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，得為<u>區域計畫實施前之使用</u>、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。 直轄市、縣(市)主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣	<u>第三十一條</u> 直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。原合法建築物<u>或設施與第二十二條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者</u>，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣(市)主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用、遷移前，得為原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。 直轄市、縣(市)主管機關對於既有合法可建築用地經依直轄市、縣(市)國土計畫變更為非可建築用

(市) 國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。 前二項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。	地時，其所受之損失，應予適當補償。 前二項補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之變更使用或遷移之損失補償規定，新增或修正了下列內容：

- (1) 條次由三十一條修正為三十二條。
- (2) 第一項新增「區域計畫實施前或」、「區域計畫實施前之使用、」文字。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定直轄市、縣(市)主管機關公告國土功能分區圖後應按本法規定進行管制，以及原屬合法之建築物或設施，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣(市)政府令其遷移時，所受之損害應予適當之補償；依據司法院釋字第四〇〇號及第四四〇號解釋，變更使用認屬社會責任應忍受範圍，爰不予補償。在直轄市、縣(市)主管機關令其變更使用或遷移前，得按既有使用項目、強度、配置為原來之合法使用或改為妨礙國土功能分區及其分類劃設目的較輕之使用。
- 2.目前國內土地大多依據區域計畫法、都市計畫法或國家公園法劃定使用分區(編定使用地)，賦予得否開發建築之權益。針對既有合法可建築用地，基於計畫理想、土地使用計畫體系穩定、民眾意願及財務可行等考量下，未來於擬定或變更國土計畫時，將透過規劃方式儘量維持為建築用地，惟經評估確實仍有國土保育保安需求，而應變更為非可建築用地者，依據司法院釋字第五二五號解釋略以：「其因公益之必要廢止法規或修改內容致人民客觀上具體表現其因信賴而生之實體法上利益受損害，應採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款」，基於信賴保護原則，其所受之損失，應予適當補償；針對需要積極進行國土保育保安治理需要者，可規劃變更為公共設施用地方式辦理，該部分並應透過徵收方式予以補償。基於前開理由，爰於第二項明定既有合法可建築用

地 (包括：現行非都市土地甲種、乙種、丙種、丁種建築用地及遊憩用地)，經直轄市、縣 (市) 主管機關依各該國土計畫變更為非可建築用地時，其所受損失，應予適當補償。

3. 依據九十一年八月五日行政院院臺經字第○九一○○三三七九九 A 號函訂定發布之「限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則」第三點規定：針對限制發展地區之救助、回饋、補償，採下列原則：... (二) 對特定之個別公益提供者，依其損失之大小或付出成本之大小，給予適當補償。(三) 對於...土地使用之受影響者，由政府協助興建公共設施、提供居民公共福利或優先僱用一定比例之設籍居民為所需職工，原則上不以金錢補助個人。是以，政府辦理補償方式多元，爰於第三項授權中央主管機關訂定補償方式及其他相關事項之辦法。

(二) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第三十一條調整為公布施行版第三十二條。

另，相較於政院草案版，公告施行版《國土計畫法》第三十二條第一項，新增了「區域計畫實施前」及「區域計畫實施前之使用」等文字，主要在於回應原住民族土地使用權益保障之主張。於民國 104 年 11 月 30 日立法院內政委員會進行逐條審查過程中，原民會提出書面意見，建議於第三十二條新增第三項 (立法院，2015e：205-206)，條文文字為：

「原住民族土地、海域或部落及其周邊一定範圍之原建築物或設施與第二十二條第二項或第四項所訂土地使用管制內容不符者，其處置方式，另由中央主管機關會同中央原住民族主管機關訂定辦法，於辦法實施前，得為原為之使用。」

鄭天財委員亦提出相同條文之修正動議，然該次內政委員會決議該條文予以保留。後經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商，附帶決議「位屬原住民族基本法第二十一條第二項規定範圍內之建築物或設施，其與本法第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，由中央主管機關會商中央原住民族主管機關，針對原住民族生活型態與居住需要之特殊性，研議及妥處」。同年 12 月 17 日，立法院黨團再度就此議題進行協

商，原民會與高金素梅委員辦公室代表均強調，許多原住民部落是在區域計畫法施行之前即存在，對於政府將之就地違法化是不合理的，高金素梅委員辦公室代表即於會議中指出：

「處長為什麼會提及現在違法的問題，我們不能說部落違法，部落是被政府就地違法，還沒有實施區域計畫時，他們就已經住在那裡，現在又說區域計畫發布實施後要合法，但他們的地早就被你們弄成林地了，他們要怎麼蓋房子？要怎麼合法？」

故在此條補償中，此些建築物或設施都非原合法之建築物，原住民族建築物或設施之權益恐受損，將使國土計畫法窒礙難行。

內政部營建署秉持土地使用管制有其一般性適用之原則，同時為解決區域計畫施行前即存在之建築物或設施非現行合法範圍之爭議，建議刪除附帶決議，並將第三十二條第一項文字修正為：

「直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，納入《國土計畫法》第三十二條第一項之條文。

拾肆、第三十三條 國土保安及生態保育用地取得方式

一、條文文字

《國土計畫法》第三十三條就國土保安及生態保育用地取得方式，進行規定。兩版本條文除條次差異，並將文字「得」修正為「應」（表 3-33）。

表 3-33 《國土計畫法》第三十三條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第三十三條</u> 政府為國土保安及生態保育之緊急需要，有取得土地、建築物或設施之必要者， <u>應</u> 由各目的事業主管機關	<u>第三十二條</u> 政府為國土保安及生態保育之緊急需要，有取得土地、建築物或設施之必要者， <u>得</u> 由各目的事業主管機關

依法價購、徵收或辦理撥用。	依法價購、徵收或辦理撥用。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土保安及生態保育用地取得方式之規定，修正了下列條文文字：

- (1) 條次由三十二條修正為三十三條。
- (2) 第一項文字之「應」修正為「得」。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明：

明定政府基於國土保安及生態保育之緊急需求，得取得土地、建築物或設施之方式。

(二) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條之新增，將條次從政院草案版第三十二條調整為公布施行版第三十三條。

另，經民國 104 年 10 月 2 日「國土計畫法草案初審小組」決議，為確保民眾權益，並促各目的事業主管機關辦理價購、徵收，故將文字修正為「...應由各目的事業主管機關依法價購、徵收或辦理撥用」(立法院，2015c：183)。後經立法院黨團協商、二讀及三讀通過，確認《國土計畫法》第三十三條之文字。

拾伍、第三十四條 使用許可與公民訴訟

一、條文文字

《國土計畫法》第三十四條為公布施行版新增條文(表 3-34)，就公民訴訟機制，進行規定。

表 3-34 《國土計畫法》第三十四條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第三十四條</u> <u>申請人申請使用許可違反本法或依</u> <u>本法授權訂定之相關命令而主管機</u> <u>關疏於執行時，受害人民或公益團</u> <u>體得敘明疏於執行之具體內容，以</u> <u>書面告知主管機關。主管機關於書</u> <u>面告知送達之日起六十日內仍未依</u> <u>法執行者，人民或公益團體得以該</u> <u>主管機關為被告，對其怠於執行職</u> <u>務之行為，直接向行政法院提起訴</u> <u>訟，請求判令其執行。</u> <u>行政法院為前項判決時，得依職權</u> <u>判令被告機關支付適當律師費用、</u> <u>偵測鑑定費用或其他訴訟費用予原</u> <u>告。</u> <u>第一項之書面告知格式，由中央主</u> <u>管機關定之。</u>	-

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於政院草案版，本條為《國土計畫法》公布施行版新增之使用許可與公民訴訟相關條文。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

本條文為新增條文。

(二) 公布施行版立法說明：

照協商條文通過。

三、條文差異比較分析

《國土計畫法》第三十四條有關公民訴訟之規定，為公告施行版之新增條文，主要參採民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」第四十八條之建議，該條文為 (立法院，2015e：351)：

「國土計畫之擬訂或開發許可之審議，如違反本法或依本法授權訂定之相關命令時，人民或公益團體得敘明違法之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法改正者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予對環境保護有具體貢獻之原告。」

此條文建議，於立法院「國土計畫法草案初審小組」審議過程中，並未進行討論，於民國 104 年 11 月 30 日內政委員會逐條審查過程中，決議該條文予以保留 (立法院，2015c：110)。後經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商會議決議，新增《國土計畫法》第三十四條，建議條文為：

「申請人申請使用許可違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關。主管機關於書面告知送達之日起六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

行政法院為前項判決時，得依職權判令被告機關支付適當律師費用、偵測鑑定費用或其他訴訟費用予原告。

第一項之書面告知格式，由中央主管機關定之。」

後經立法院二讀及三讀通過，確立《國土計畫法》公民訴訟之規定。

第六節 國土復育：第三十五條至第三十七條

《國土計畫法》第五章「國土復育」為公布施行版新增章，包含第三十五條至第三十七條等 3 條條文。

本章條文相關規定首出現於「邱文彥委員等 44 人提案版本」，提案要點在於「國土復育促進地區之劃設」及「基本原則與原住民權益保護」，行政院草案版本並無相關規定。經民國 104 年 10 月 2 日「國土計畫法草案初審小組」決議，考量本章涉及目的事業主管機關及原住民族權益，故全章條文均予保留。後經多次小組決議及黨團協商會議，最終僅三條條文（第三十五條至第三十七條）予以保留。

壹、第三十五條 國土復育促進地區之劃定

一、條文文字

《國土計畫法》第三十五條為公布施行版新增條文（表 3-35），就國土復育促進地區之劃定，進行規定。

表 3-35 《國土計畫法》第三十五條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第三十五條</u> <u>下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作：</u> 一、 <u>土石流高潛勢地區。</u> 二、 <u>嚴重山崩、地滑地區。</u> 三、 <u>嚴重地層下陷地區。</u> 四、 <u>流域有生態環境劣化或安全之虞地區。</u> 五、 <u>生態環境已嚴重破壞退化地區。</u> 六、 <u>其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。</u> <u>前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由主管機關會商</u>	-

有關中央目的事業主管機關定之。	
國土復育促進地區之劃定機關，由	
中央主管機關協調有關機關決定，	
協調不成，報行政院決定之。	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於政院草案版，本條文為《國土計畫法》公布施行版新增之條文，明定國土復育促進地區之劃定。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明：

(本條文為公布施行版新增，政院草案版無此條文之立法說明)。

(二) 公布施行版立法說明：

明定劃定國土復育促進地區之範圍，並由主管機關會商有關中央目的事業主管機關訂定其劃定、公告、廢止及管理辦法。

三、條文差異比較分析

本條文為公告施行版新增，主要參採「邱文彥委員等 44 人提案版」第三十四條內容 (立法院，2015e：351)，該建議條文為：

「下列地區得劃定為國土復育促進地區，進行復育工作：

- 一、土石流高潛勢溪流影響危險地區。
- 二、嚴重崩塌地區。
- 三、超限利用土地集中之地區。
- 四、嚴重地層下陷地區。
- 五、河川生態環境退化或危害河防安全之虞地區。
- 六、生態環境已嚴重破壞退化地區。
- 七、其他對國土保育有嚴重影響之地區。

前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之。」

邱文彥委員並於民國 104 年 10 月 23 日「國土計畫法草案初審小組」會議中，提出條文修正動議（立法院，2015c：187），條文內容為：

「下列地區得劃定為國土復育促進地區，進行復育工作：

- 一、土石流高潛勢溪流影響危險地區。
- 二、嚴重崩塌地區。
- 三、超限利用土地集中之地區。
- 四、嚴重地層下陷地區。
- 五、河川生態環境退化或危害河防安全之虞地區。
- 六、生態環境已嚴重破壞退化地區。
- 七、其他對國土保育有嚴重影響之地區。

前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由中央主管機關定之。

國土復育促進地區之劃定機關，由中央主管機關協調有關機關決定，協調不成，報行政院決定之。」

該此小組會議決議予以保留，提內政委員會逐條審查。後經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，該條文字修正為：

「下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作：

- 一、土石流高潛勢地區。
- 二、嚴重山崩、地滑地區。
- 三、嚴重地層下陷地區。
- 四、流域有生態環境劣化或安全之虞地區。
- 五、生態環境已嚴重破壞退化地區。
- 六、其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。

前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之。

國土復育促進地區之劃定機關，由中央主管機關協調有關機關決定，協調不成，報行政院決定之。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》第三十五條條文內容。

貳、第三十六條 國土復育計畫之擬定及定期通盤檢討

一、條文文字

《國土計畫法》第三十六條為公布施行版新增條文 (表 3-36)，就復育計畫，進行規定。

表 3-36 《國土計畫法》第三十六條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第三十六條</u> <u>國土復育促進地區經劃定者，應以</u> <u>保育和禁止開發行為及設施之設置</u> <u>為原則，並由劃定機關擬訂復育計</u> <u>畫，報請中央目的事業主管機關核</u> <u>定後實施。如涉及原住民族土地，劃</u> <u>定機關應邀請原住民族部落參與計</u> <u>畫之擬定、執行與管理。</u> <u>前項復育計畫，每五年應通盤檢討</u> <u>一次，並得視需要，隨時報請行政院</u> <u>核准變更；復育計畫之標的、內容、</u> <u>合於變更要件，及禁止、相容與限制</u> <u>事項，由中央主管機關定之。</u> <u>各目的事業主管機關為執行第一項</u> <u>復育計畫，必要時，得依法價購、徵</u> <u>收區內私有土地及合法土地改良</u> <u>物。</u>	-

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於政院草案版，本條文為《國土計畫法》公布施行版新增之條文，明定復育計畫之擬訂及定期檢討相關規定。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明：

(本條文為公布施行版新增，政院草案版無此條文之立法說明)。

(二) 公布施行版立法說明：

照協商條文通過。

三、條文差異比較分析

本條文為公告施行版新增，主要參採「邱文彥委員等 44 人提案版」第三十五條內容（立法院，2015e：351），該建議條文為：

「國土復育促進地區經劃定者，應以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由中央目的事業主管機關、直轄市、縣（市）政府會商有關機關擬訂復育計畫，報請行政院核定後實施。」

前項復育計畫，每五年應通盤檢討一次，並得視需要，隨時報請行政院核准變更；復育計畫之標的、內容、合於變更要件與限制事項，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。

中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府為執行第一項復育計畫得徵收區內私有土地及合法土地改良物。」

邱文彥委員並於民國 104 年 10 月 23 日「國土計畫法草案初審小組」會議中，提出條文修正動議（立法院，2015c：187），條文內容為：

「國土復育促進地區經劃定者，應以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施。」

前項復育計畫，每五年應通盤檢討一次，並得視需要，隨時報請行政院核准變更；復育計畫之標的、內容、合於變更要件與限制事項，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。

中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府為執行第一項復育計畫得徵收區內私有土地及合法土地改良物。」

該此小組會議決議予以保留，提內政委員會逐條審查。後經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，該條文字修正為：

「國土復育促進地區經劃定者，應以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，並由劃定機關擬訂復育計畫，報請中央目的事業主管機關核定後實施。如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理。」

前項復育計畫，每五年應通盤檢討一次，並得視需要，隨時報請行政院核准變更；復育計畫之標的、內容、合於變更要件，及禁止、相容與限制事項，由中央主管機關定之。

各目的事業主管機關為執行第一項復育計畫，必要時，得依法價購、徵收區內私有土地及合法土地改良物。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》第三十六條條文內容。

參、第三十七條 國土復育促進地區內有安全堪虞地區應研擬完善安置及配套計畫

一、條文文字

《國土計畫法》第三十七條為公布施行版新增條文(表 3-37)，就國土復育促進地區涉及強制聚落遷居等限制，進行規定。

表 3-37 《國土計畫法》第三十七條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第三十七條</u> <u>國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，經中央目的事業主管機關或直轄市、縣(市)政府評估安全堪虞者，除有立即明顯之危害，不得限制居住或強制遷居。</u> <u>前項經評估有安全堪虞之地區，中央目的事業主管機關或直轄市、縣(市)政府應研擬完善安置及配套計畫，並徵得居民同意後，於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落，予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化；必要時，由行政院協調整合辦理。</u>	

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於政院草案版，本條文為《國土計畫法》公布施行版新增之條文，明定國土復育促進地區內有安全堪虞地區應研擬完善安置及配套計畫。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明：

(本條文為公布施行版新增，政院草案版無此條文之立法說明)。

(二) 公布施行版立法說明：

照協商條文通過。

三、條文差異比較分析

本條文為公告施行版新增，主要參採「邱文彥委員等 44 人提案版」第三十七條、第三十八條、第四十條之內容(立法院，2015e:353-355)。

「邱文彥委員等 44 人提案版」第三十七條條文為：

「國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，經中央目的事業主管機關評估安全堪虞者，直轄市、縣（市）政府應優先協助該地居民遷居，必要時得限制居住，強制遷居。」

該版第三十八條條文為：

「本條例實施範圍內之原住民，除有安全堪虞情事及違法濫建者外，不得限制居住或強制遷居，原住民部落永續發展產業之發展產業應予以保障。」

該版第四十條條文則為：

「本條例實施範圍內之原住民願意集體遷村者，中央原住民族主管機關應於安全、適宜之原住民保留地或平地之公有土地，整體規劃合乎永續生態原則之原住民部落予以安置，並協助居住、就業、就學及就養，及保存原住民傳統文化。」

前述關於國土復育促進地區之提案，經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，建議第三十七條文字為：

「國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，經中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府評估安全堪虞者，應優先協助該地區居民撤離；除有立即明顯之危害者，不得限制居住或強制遷居。」

立法院於同年 12 月 17 日再次進行黨團協商，決議第三十七條文字為(立法院，2015d:369)：

「國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，經中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府評估安全堪虞者，除有立即明顯之危害，不得限制居住或強制遷居。」

前項經評估有安全堪虞之地區，中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府應研擬完善安置及配套計畫，並徵得居民同意後，於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落，予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化；必要時，由行政院協調整合辦理。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》第三十七條條文內容。

第七節 罰則：第三十八條至第四十條

本節針對《國土計畫法》第六章「罰則」(第三十八條至第四十條)之公布施行版與政院草案版，逐條進行比較分析。

壹、第三十八條 違反土地使用管制之罰鍰及行政執行

一、條文文字

《國土計畫法》第三十八條就違反國土計畫土地使用管制之罰鍰及行政執行，進行規定。兩版本條文除條次及引用條次之差異，公告施行版並酌修第三項文字(表 3-38)。

表 3-38 《國土計畫法》第三十八條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第三十八條</u> 從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。 有下列情形之一者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰： 一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。 二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。 違反<u>第二十三條</u>第二項或第四項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。	<u>第三十三條</u> 從事未符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣一百萬元以上五百萬元以下罰鍰。 有下列情形之一者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣三十萬元以上一百五十萬元以下罰鍰： 一、未經使用許可而從事符合國土功能分區及其分類使用原則之一定規模以上或性質特殊之土地使用。 二、未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用。 違反<u>第二十二條</u>第二項或第四項之管制使用土地者，由該管直轄市、縣(市)主管機關處行為人新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。

依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣(市)主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。 前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次依<u>第一項至第三項規定處罰</u>，並得依<u>行政執行法規定</u>停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。 有第一項、第二項第一款或第三項情形無法發現行為人時，直轄市、縣(市)主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀；屆期不履行，直轄市、縣(市)主管機關得依行政執行法規定辦理。 前項土地或地上物屬公有者，管理人於收受限期恢復原狀之通知後，得於期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制。但有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或予以改善。	依前三項規定處罰者，該管直轄市、縣(市)主管機關得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀；於管制使用土地上經營業務者，必要時得勒令歇業，並通知該管主管機關廢止其全部或一部登記。 前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次處罰，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。 有第一項、第二項第一款或第三項情形無法發現行為人時，直轄市、縣(市)主管機關應依序命土地或地上物使用人、管理人或所有人限期停止使用或恢復原狀；屆期不履行，直轄市、縣(市)主管機關得依行政執行法規定辦理。 前項土地或地上物屬公有者，管理人於收受限期恢復原狀之通知後，得於期限屆滿前擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制。但有立即影響公共安全之情事時，應迅即恢復原狀或予以改善。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之違反土地使用管制之罰鍰規定，修正內容如下：

- (1) 條次由三十三條修正為三十八條。
- (2) 第四項從「得按次處罰」修正為「得按次依第一項至第三項規定處罰」

- (3) 從「並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施」修正為「得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施」

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.第一項至第三項明定未依規定申請許可使用、未依許可使用計畫之使用地類別、土地使用配置、項目、強度之規定予以使用，或違反本法土地使用管制規定者之罰責。其中第一項及第三項所稱一定規模以上或性質特殊之土地使用，係依第二十三條第一項規定訂定之認定標準辦理。
- 2.依據行政院一〇二年七月十一日第三三五六次會議就「商業登記法」部分條文修正草案討論案決議二略以：「經考量整體經濟活動的發展效益，本院最終仍決定我國商業法制採行登記與管理分離原則，登記制度主要目的在資訊揭露，登記後經營行為，則依各該行為法令規定進行管理。...由於『勒令歇業』為遏止商業違法行為之最終手段，請內政部就上開公共安全之管理法令，修法增訂得為勒令歇業處分，使登記主管機關得依據確定之『勒令歇業』處分，廢止其登記，以完備『行為管理』與『登記事項』之勾稽機制，並符合社會大眾的期待。」爰於第四項訂定違反土地使用管制規定，必要時得作成「勒令歇業」之處分，作為各該事業登記主管機關據以廢止其核發登記之文件。
- 3.第五項明定得按次處罰，必要時，並停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔之規定。
- 4.第六項明定土地遭違法使用卻無法發現行為人時，負恢復原狀義務對象之順序，以避免土地遭違法使用之情形無人負責予以恢復原狀；並明定經限期停止使用或恢復原狀而不履行者，直轄市、縣(市)主管機關得依行政執行法規定處怠金或代履行，代履行所需之費用由直轄市、縣(市)主管機關命負恢復原狀義務之對象先行繳納。如無使用人、管理人或所有人之任一義務對象時，直轄市、縣(市)主管機關應逕通知下一負有義務之對象(例如違法使用土地無使用人及管理人，直轄市、縣(市)主管機關得逕通知所有人限期停止使用或恢復原狀)；又使用人、管理人或所有人如其本身即違反行政法上義務之行為且出於故意或過失，而為行政罰法第三條所定之行為人，自應依第一項至第五項有關行為人處罰規定辦理。

5.第七項明定土地或地上物屬公有者，該管理人得擬定改善計畫送主管機關核備，不受前項限期恢復原狀規定之限制；但有立即影響公共安全之情事時，管理人應迅即恢復原狀或予以改善，以避免發生災害。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條文配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條之新增，將條次從政院草案版第三十三條調整為公布施行版第三十八條。又，基於所引用條文之條次更動，爰將第一項「違反第二十二條第二項或第四項之管制使用土地者」文字，修正為「違反第二十三條第二項或第四項之管制使用土地者」。

另，公布施行版就第五項條文，進行文字修正。民國 104 年 11 月 30 日內政委員會，附帶決議關於司法院會中提出「停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施」是否屬行政罰疑義一節，經內政部說明現行區域計畫法已有類此規定，即「停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施」係屬非裁罰性之不利處分，其目的係命除去違法狀態或停止違法行為，故非屬行政罰法之罰鍰、沒入或其他種類行政罰之處罰，爰作成附帶決議納入議事錄，以利未來查考。經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商，將第五項修正為：

「前項情形經限期變更使用、停止使用、拆除地上物恢復原狀或勒令歇業而不遵從者，得按次依第一項至第三項規定處罰，並得依行政執行法規定停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。」並將附帶決議刪除。

前述文字後經立法院二讀及三讀通過，納入《國土計畫法》第三十八條第五項文字。

貳、第三十九條 違反土地使用管制之刑罰

一、條文文字

《國土計畫法》第三十九條明定違反國土計畫土地使用管制之刑罰，兩版本條文文字僅有條次之差異（表 3-39）。

表 3-39 《國土計畫法》第三十九條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第三十九條</u> 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。	<u>第三十四條</u> 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。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，關於違反國土計畫土地使用管制之刑罰規定，《國土計畫法》之行政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次由第三十四條修正為第三十九條。

二、立法原意

（一）行政院草案版立法說明：

參照水土保持法第三十二條之規定，明定有前條第一項、第二項或第三項情形致釀成災害者，施以相關刑罰，以嚇阻土地使用違法行為；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。

（二）公布施行版立法說明：

（同行政院草案版）。

三、條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條之新增，將條次從行政院草案版第三十四條調整為公布施行版第三十九條。

參、第四十條 土地違規使用之稽查及民眾檢舉

一、條文文字

《國土計畫法》第四十條，為公布施行版新增條文（表 41），就地使用違規稽查及民眾檢舉獎勵，進行規定，為公布施行版新增條文（表 3-40）。

表 3-40 《國土計畫法》第四十條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第四十條</u> <u>直轄市、縣(市)主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第三十八條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。</u> <u>前項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，由中央主管機關定之。</u>	-

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，本條文為《國土計畫法》公布施行版新增之條文，明定土地違規使用之稽查及民眾檢舉之相關規定。

二、立法原意

（一）行政院草案版立法說明：

（本條文為公布施行版新增，行政院草案版無此條文之立法說明）。

（二）公布施行版立法說明：

- 1.為加強稽查國土違規使用，第一項明定由依據第三十八條規定所處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用。
- 2.第二項授權中央主管機關檢舉國土違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法。

三、條文差異比較分析

《國土計畫法》第四十條有關土地使用違規稽查及民眾檢舉獎勵之規定，為公告施行版之新增條文，係參採民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」第六十條與民國 104 年「邱文彥委員等 44 人提案版」第四十三條之條文。其中，「林淑芬委員等 20 人提案版」第六十條條文為(立法院，2015e：380)：

「直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第四十九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。」

「邱文彥委員等 44 人提案版」之第四十三條條文則為(立法院，2015e：365)：

「直轄市、縣（市）主管機關對國土違規使用應加強稽查，並由依第三十三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定之，並報請行政院核定。」

前述條文建議，於立法院民國 104 年 10 月 2 日「國土計畫法草案初審小組」討論過程中，內政部基於該條文規定，有助益土地使用違規查察，原則支持。該小組會議爰決議採納，並酌予修正文字為：

「直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第三十三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，由中央主管機關定之。」

後經立法院內政委員會逐條審查、黨團協商、二讀及三讀通過，確立《國土計畫法》土地使用違規稽查及民眾檢舉獎勵之規定。

第八節 附則：第四十一條至第四十七條

本節針對《國土計畫法》第七章「附則」(第四十一條至第四十七條)之公布施行版與政院草案本，逐條進行比較分析。

壹、第四十一條 海域管轄範圍之劃定

一、條文文字

《國土計畫法》第四十一條就海域管轄範圍之劃定，進行規定。兩版本條文文字除條次之差異，並於第一項新增「得」文字(表 3-41)。

表 3-41 《國土計畫法》第四十一條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第四十一條</u> 直轄市、縣(市)主管機關之海域管轄範圍， <u>得</u> 由中央主管機關會商有關機關劃定。 各級主管機關為執行海域內違反本法之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關協助提供載具及安全戒護。	<u>第三十五條</u> 直轄市、縣(市)主管機關之海域管轄範圍，由中央主管機關會商有關機關劃定。 各級主管機關為執行海域內違反本法之取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關協助提供載具及安全戒護。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於海域管轄範圍之劃定，修正了下列條文內容：

- (1) 條次從第三十五條修正為第四十一條。
- (2) 第一項新增「得」字。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明：

- 1.直轄市、縣(市)國土計畫範圍包含海域，為利其辦理各該國土計畫之規劃及後續土地使用管制作業，爰定明其海域管轄範圍，由中央主管機關會商有關機關劃定。

- 2.考量各級主管機關於海域執法普遍缺乏執法工具(如船舶)及專門人員，故於第二項明定海域範圍內，違反本法所需進行之執行取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關協助提供載具及安全戒護。

(二) 公布施行版立法說明：

- 1.直轄市、縣(市)國土計畫範圍包含海域，為利其辦理各該國土計畫之規劃及後續土地使用管制作業，爰定明其海域管轄範圍，得由中央主管機關會商有關機關劃定。
- 2.考量各級主管機關於海域執法普遍缺乏執法工具(如船舶)及專門人員，故於第二項明定海域範圍內，違反本法所需進行之執行取締、蒐證、移送等事項，由海岸巡防機關協助提供載具及安全戒護。

三、條文差異比較分析

本條配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條、第四十條之新增，將條次從政院草案版第三十五條調整為公布施行版第四十一條。

另，經立法院「國土計畫法草案初審小組」會議討論，建議本條第一項新增「得」字⁹，條文內容為(立法院，2015c：191)：

「直轄市、縣(市)主管機關之海域管轄範圍，得由中央主管機關會商有關機關劃定。」

上述文字經立法院內政委員會、黨團協商、二讀及三讀審查通過，為《國土計畫法》第四十一條之條文內容。

貳、第四十二條 重大公共設施或公用事業計畫認定標準

一、條文文字

《國土計畫法》第四十二條就重大之公共設施或公用事業計畫之認定標準，進行規定。兩版本條文文字僅有條次、以及援引法條條次之差異(表3-42)。

⁹ 本計畫於民國 108 年 9 月訪問營建署綜合計畫組林組長秉勳，林組長就此點補充說明：由於直轄市、縣(市)主管機關之海域管轄範圍，非屬行政轄區，為賦予中央主管機關劃定海域管轄範圍之裁量權，故新增「得」字。

表 3-42 《國土計畫法》第四十二條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第四十二條</u> <u>第十五條第三項第三款及第二十三條第五項</u>所定重大之公共設施或公用事業計畫，其認定標準，由中央主管機關定之。	<u>第三十六條</u> <u>第十四條第一項第三款及第二十二條第五項</u>所定重大之公共設施或公用事業計畫，其認定標準，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於重大公共設施或公用事業計畫認定標準之規定，修正了下列條文內容：

- (1) 條次從第三十五條修正為第四十一條。
- (2) 受相關法條之條次及項次修正之影響，本條相關條文內容隨之修正。

二、立法原意

(一) 政院草案版立法說明：

鑒於第十四條第一項第三款及第二十二條第五項所定之「重大之公共設施或公用事業計畫」，其項目有別，爰授權中央主管機關訂定認定標準，分別予以規範。

(二) 公布施行版立法說明：

(同政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條、第四十條之新增，將條次從政院草案版第三十六條調整為公布施行版第四十二條。

另，援引條文條次從政院草案版「第十四條第一項第三款及第二十二條第五項」修改為公布施行版「第十五條第三項第三款及第二十三條第五項」，係配合公布施行版所援引條文條次及內容之修正。

參、第四十三條 國土資源相關規劃研究機構之整合

一、條文文字

《國土計畫法》第四十三條就國土資源相關研究機構之整合，進行規定。兩版本條文文字除條次調整，公告施行版並新增「必要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構」之文字（表 3-43）。

表 3-43 《國土計畫法》第四十三條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
第四十三條 政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究；必要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構。	第三十七條 政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版之國土資源相關研究機構之整合規定，新增或修正了下列內容：

- (1) 條次由三十七條修正為四十三條。
- (2) 新增「必要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構」之文字。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

考量全國國土計畫及直轄市、縣(市)國土計畫之長期規劃研究需要經費龐大，且直轄市、縣(市)主管機關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，推動國土規劃研究。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條、第四十條之新增，將條次從政院草案版第三十七條調整為公布施行版第四十三條。

另，公告施行版之條文，新增「必要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構」之文字，係參採民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」第五十二條與民國 104 年「邱文彥委員等 44 人提案版」第四十六條之條文，經討論之條文共識。其中，「林淑芬委員等 20 人提案版」第五十二條條文為(立法院，2015e：369)：

「政府為推動國土計畫之調查、規劃研究，應於本法公布施行一年內，成立專責之國土計畫研究機構。

前項國土計畫研究機構之職掌、組織、編制，由中央主管機關定之。」

「邱文彥委員等 44 人提案版」第四十六條條文則為(立法院，2015e：369)：

「政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究；必要時，得經整合後設國家級國土規劃研究院。」

於民國 104 年 10 月 2 日「國土計畫法草案初審小組」討論過程，內政部表示，考量國內現有國土規劃研究機構(相關大學校院、學術團體等)甚多，經評估尚無再成立專責研究機構之需要，惟為整合研究資源，是有必要予以整合相關機構，建議採納院版條文。至於是否將該整合後之研究機構設立「國立規劃研究院」，考量本法為作用法，並非組織法，故建議不予納入該規定。該次會議決議，考量成立「專責研究機構」之必要性有待評估，故予以保留，建議政院草案版文字修正為(立法院，2015c：192)：

「政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究；必要時，得經整合後設國家級國土規劃研究院。」

民國 104 年 11 月 30 日，內政委員會進行逐條審查，人事總處主張「必要時，得經整合後設國家級國土規劃研究院」之文字，違反《中央行政機關組織基準法》中有關機關的組設規定，建議修正成附帶決議，經主席裁定後，比照《水下文化資產保存法》的規定，修正文字為「得經整合後指定國家級國土規劃專責研究機構」(立法院，2015c：106)。後經民

國 104 年 12 月 2 日黨團協商決議，將此條文進一步修正為：

「政府應整合現有國土資源相關研究機構，推動國土規劃研究；必要時，得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構。」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，為《國土計畫法》第四十三條之條文。

肆、第四十四條 國土永續發展基金

一、條文文字

《國土計畫法》第四十四條就國土永續發展基金之來源及用途，進行規定。兩版本文字之差異件見（表 3-44）。

表 3-44 《國土計畫法》第四十四條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年政院草案版
<u>第四十四條</u> 中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下： 一、使用許可案件所收取之國土保育費。 二、政府循預算程序之撥款。 三、自來水事業機構附徵之一定比率費用。 四、電力事業機構附徵之一定比率費用。 <u>五、違反本法罰鍰之一定比率提撥。</u> <u>六、民間捐贈。</u> <u>七、本基金孳息收入。</u> <u>八、其他收入。</u> 前項第二款政府之撥款，自本法施行之日起，中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元。第三款及	<u>第三十八條</u> 中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下： 一、使用許可案件所收取之國土保育費。 二、政府循預算程序之撥款。 三、自來水事業機構附徵之一定比率費用。 四、電力事業機構附徵之一定比率費用。 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，中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元。第三款及第四款來源，自本法施行後第十一年起適用。

第四款來源，自本法施行後第十一年起適用。 第一項第三款至第五款，其附徵項目、一定比率之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。 國土永續發展基金之用途如下： 一、依本法規定辦理之補償所需支出。 二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。 三、依第一項第五款來源補助直轄市、縣(市)主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。 四、其他國土保育事項。	第一項第三款及第四款事業機構附徵之費用，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，由中央主管機關定之。 國土永續發展基金之用途如下： 一、依本法規定辦理之補償所需支出。 二、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測。 其他國土保育事項。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土永續發展基金之規定，調整了下列條文內容：

- (1) 條次從第三十八條修正為第四十四條。
- (2) 第一項基金來源之規定，新增第五款「違反本法罰鍰之一定比率提撥」。
- (3) 第一項第五款、第六款、第七款款次修正。
- (4) 第三項基金來源附徵項目之規定，進行文字修正。
- (5) 第四項基金用途之規定，新增第三款「依第一項第五款來源補助直轄市、縣(市)主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵」。
- (6) 第四項第三款款次修正。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.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，第一項明定中央主管機關應設置國土永續發展基金；基金之來源除國土保育費外，尚包括政府編列預算移撥，並由自來水及

電力事業機構附徵之費用加以挹注，以利執行。

- 2.第二項明定前項基金先由中央主管機關逐年編列預算移撥，移撥總額不得低於新臺幣五百億元，並應視國土計畫檢討變更情形及政府財政狀況，適時逐步增加基金總額，以展現政府推動國土保育之決心；俟階段性任務完成後，自本法施行後第十一年起，基金來源方納入自來水及電力事業機構附徵之費用，以利推動國土計畫相關事項。
- 3.基於水資源及電力資源之運用與國土永續發展息息相關，使用資源量較大者，應負擔較多國土永續發展責任，第三項爰明定政府可協調自來水及電力事業機構附徵一定比率費用，作為國土永續發展基金來源之一。
- 4.第四項明定國土永續發展基金之用途，包含相關補償、規劃研究、調查及土地利用監測等事項；且國土永續發展基金以補償合法建築物或設施因遷移所受之損害，及合法可建築用地變更為非可建築用地所受之損失為限，針對特定公益提供者受影響之補償，各目的事業主管機關依各該主管法令規定應辦理者，其目的事業主管機關仍應依法編列相關預算補償。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條、第四十條之新增，將條次從政院草案版第三十八條調整為公布施行版第四十四條。

另，相較於政院草案版，《國土計畫法》公告施行版，就國土永續發展基金之來源與用途，皆有新增規定。說明如下。

(一) 新增國土永續發展基金之來源

「國土計畫法草案初審小組」參採「邱文彥委員等 44 人提案版」第四十七條、「林淑芬委員等 20 人提案版」第五十八條條文之建議，於民國 104 年 10 月 23 日作成決議，建議於增訂第一項第五款、第六款、第七款，作為國土永續發展基金之來源(立法院，2015c:192-194)，建議條文為：

「中央主管機關應設置國土永續發展基金；其基金來源如下：

(略)

五、土地開發相關基金一定比率之提撥。

六、公有土地因國土功能分區變更處分之一一定比率收入。

七、違反本法罰鍰之一定比率提撥。

(略)」

前述建議條文文字，經民國 104 年 10 月 30 日「內政委員會」審查，決議予以保留。

經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商，決議刪除「土地開發相關基金一定比率之提撥」與「公有土地因國土功能分區變更處分之一一定比率收入」兩項規定，僅保留「違反本法罰鍰之一定比率提撥」。並決議將第三項文字，修正為「第一項第三款至第五款，其附徵項目、一定比率之計算方式、繳交時間、期限與程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之」。後經立法院二讀及三讀，確定國土永續發展基金來源之條文內容。

(二) 新增國土永續發展基金之用途

經「國土計畫法草案初審小組」討論，建議於第四項第三款，增訂國土永續發展基金用以「補助直轄市、縣(市)主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵」，並指定以「違反本法罰鍰之一定比例提撥」，作為該用途支應來源(立法院，2015c：193)。

經民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，第四項第三款文字修正為：

「國土永續發展基金之用途如下：

(略)

三、依第一項第五款來源補助直轄市、縣(市)主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。

(略)」

上述文字經立法院二讀及三讀通過，確定國土永續發展基金用途之條文內容。

伍、第四十五條 國土計畫及國土功能分區圖之公告實施

一、條文文字

《國土計畫法》第四十五條就國土計畫及國土功能分區圖之公告實施，進行規定。兩版本條文文字僅有條次之差異（表 3-45）。

表 3-45 《國土計畫法》第四十五條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第四十五條</u> 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。 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。 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。	<u>第三十九條</u> 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。 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。 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。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，關於國土計畫及國土功能分區圖公告實施之規定，《國土計畫法》之行政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次由第三十九條修正為第四十五條。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

- 1.第一項明定全國國土計畫之公告期限。
- 2.第二項明定直轄市、縣(市)國土計畫及其國土功能分區圖之公告期限；另為避免造成直轄市、縣(市)一線之隔管制不同之疑慮，特規定直轄市、縣(市)國土計畫及其國土功能分區圖，應由中央主管機關分別指定日期，請直轄市、縣(市)主管機關一併公告實施。

3.本法施行後，全國國土計畫將取代現行全國區域計畫，而直轄市、縣(市)國土計畫將取代直轄市、縣(市)區域計畫，至國土功能分區將取代現行土地使用分區；且區域計畫法規定之計畫擬定、變更、核定與公告、土地使用管制、罰則等相關事宜並已納入本法內明定相關規定，又依據區域計畫法授權訂定之非都市土地使用管制規則、非都市土地開發許可審議作業規範等相關子法規，亦均已納入本法內另定之，故本法扮演取代區域計畫法之功能，爰於第三項明定國土功能分區圖公告後，區域計畫法不再適用。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條之新增，將條次從行政院草案版第三十九條調整為公布施行版第四十五條。

陸、第四十六條 施行細則

一、條文文字

《國土計畫法》第四十六條就國土計畫法施行細則由中央主管機關定之，進行規定。兩版本條文文字僅有條次之差異(表 3-46)。

表 3-46 《國土計畫法》第四十六條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
<u>第四十六條</u> 本法施行細則，由中央主管機關定之。	<u>第四十條</u> 本法施行細則，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，關於施行細則之規定，《國土計畫法》之行政院草案版與公布施行版，並無差異，僅將條次由第四十條修正為第四十六條。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

本法施行細則之訂定。

(二) 立法院立法原意：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條僅有條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條之新增，將條次從行政院草案版第四十條調整為公布施行版第四十六條。

柒、第四十七條 施行日期

一、條文文字

《國土計畫法》第四十七條就國土計畫法之施行日期，進行規定。兩版本條文文字，除條次之差異外，公布施行版並新增「於本法公布一年內」之文字（表 3-47）。

表 3-47 《國土計畫法》第四十七條條文內容差異比較表

民國 105 年公布施行版	民國 103 年行政院草案版
第四十七條 本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之。	第四十一條 本法施行日期，由行政院定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於行政院草案版，《國土計畫法》公布施行版對於國土計畫法施行日之規定，進行了下列修正：

- (1) 條次由第四十一條修正為第四十七條。
- (2) 將第一項文字由「由行政院定之」修正為「由行政院於本法公布後一年內定之」。

二、立法原意

(一) 行政院草案版立法說明：

本法之施行日期。

(二) 公布施行版立法說明：

(同行政院草案版)。

三、條文差異比較分析

本條條次之差異，係配合公布施行版第五條、第三十四條、第三十五條、第三十六條、第三十七條、第四十條之新增，將條次從行政院草案版第四十一條調整為公布施行版第四十七條。

另，關於施行日期之決定，民國 104 年 11 月 30 日內政委員會逐條審查會議中，邱文彥委員建議仿照《濕地保育法》訂定日出條款，修正條文為「由行政院於本法通過後一年內定之」，並附帶決議「請行政院督促有關機關儘速辦理國土規劃資料蒐集及規劃作業，俾利本法順利推動執行」。後於民國 104 年 12 月 14 日黨團協商會議資料，進一步修正為「本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之」，並將附帶決議刪除。

第九節 《國土計畫法》版本差異重點彙整

本節就《國土計畫法》民國 103 年行政院草案版與民國 105 年公布施行版具較重大差異之條文，進行重點彙整（表 3-48）。詳細條文比較分析，請參見本章第一節至第八節。

表 3-48 《國土計畫法》公布施行版條文修正重點

民國 105 年公布施行版		公布施行版條文修正重點 與立法討論意旨扼要說明	報告書 頁 次
條 次	條文主旨		
第五條	定期公布國土白皮書	1. 本條為公布施行版新增。 2. 首先出現於「邱文彥委員等 44 人提案版」草案。 3. 參採先進國家作法，明定中央主管機關應訂定國土白皮書，並予以公布。	頁 79 至 80
第七條	國土審議會之召開	1. 將各層級之合議制確立為國土計畫審議會。 2. 新增行政院層級之國土計畫審議機制。 3. 明定行政院國土計畫審議會之權責為，以合議方式辦理全國國土計畫核定之審議，以及部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。	頁 85 至 88
第十五條	國土計畫之檢討	1. 刪除政府為「新訂或擴大都市計畫」得適時檢討變更國土計畫之規定，確保國土計畫高位及穩定性。 2. 明定國土計畫適時檢討變更得簡化計畫內容及辦理程序之適用，僅限於重大災損、加強資源保育或避免重大災害、國防及國家重大公共設施或公用事業。 3. 附帶決議，請中央主管機關審慎研訂「重大公共設施」或「重大公用事業計畫」之項目及認定標準，並依本法規定嚴格審查。	頁 103 至 107

民國 105 年公布施行版		公布施行版條文修正重點 與立法討論意旨扼要說明	報告書 頁 次
條 次	條文主旨		
第十六條	國土計畫指導都市計畫	1. 新增中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關必要時得逕為擬定或變更都市計畫之規定，以避免地方政府有不執行或不作為之情事。 2. 前述新增規定，係就都市計畫範圍內原住民族土地議題進行黨團協商，所獲致之條文共識。	頁 107 至 110
第十九條	國土規劃調查及監測	1. 明定主管機關除應蒐集國土規劃資訊基礎與環境敏感地區等相關資料外，並應協調及整合之，且各有關機關應配合提供。 2. 前述規定，係考量國土規劃基礎資料之協調、整合有其必要性。	頁 112 至 113
第二十條	國土功能分區劃設原則	1. 於《海域管理法》立法完成前，仍將「海洋資源地區」納入國土計畫。 2. 調整海洋資源地區之劃設原則。 3. 海洋資源地區之劃設原則，參考《海岸管理法》之規定，並適度銜接《區域計畫法》所建置之「海域區」區位許可機制，修正「海洋資源地區」之分類為「獨佔使用」、「相容使用」、「未使用」等三類。	頁 114 至 117
第二十一條	國土功能分區土地使用原則	1. 於《海域管理法》立法完成前，仍將「海洋資源地區」納入國土計畫。 2. 調整海洋資源地區之土地使用原則。 3. 海洋資源地區之土地使用原則，參考《海岸管理法》之規定，並適度銜接《區域計畫法》所建置之「海域區」區位許可機制，修正「海洋資源地區」之分類為「獨佔使用」、「相容使用」、「未使用」等三類。	頁 117 至 121

民國 105 年公布施行版		公布施行版條文修正重點 與立法討論意旨扼要說明	報告書 頁 次
條 次	條文主旨		
第二十二條	製作國土功能分區圖及編定適當使用地	1. 第一項文字由「按各級國土計畫之國土功能分區劃設內容之指導，製作國土功能分區圖」修正為「依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地」。 2. 前述修正，明定主管應依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，作為土地使用管制之依據。	頁 121 至 124
第二十四條	國土功能分區使用許可	1. 新增第二項，明定使用許可「不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃」。 2. 前述新增規定，係為強化「使用許可不得變更國土功能分區分類」之精神。	頁 126 至 129
第二十六條	申請使用許可應檢具之書圖文件	1. 將使用許可審查條件之一「維護農業生產環境之完整性及水資源供應」等文字修正為「維護農業生產環境及水資源供應之完整性」。 2. 前述修正，明定農業發展地區需維護農業生產環境及水資源供應之完整性。	頁 131 至 133
第三十二條	變更使用或遷移之損失補償	1. 將國土功能分區圖公告後，對於原合法建築物、設施之特殊處理規定，擴充適用於「區域計畫實施前之建築物」。 2. 前述「區域計畫實施前之建築物」等文字，係中央原住民族主管機關、鄭天財委員及高金素梅委員主張，許多原住民部落是在《區域計畫法》施行之前即存在，因此，新增「區域計畫實施前之建築物」等文字，以保障區域計畫實施前既存之原住民族土地使用、建築物或設施之權益。	頁 143 至 146

民國 105 年公布施行版		公布施行版條文修正重點 與立法討論意旨扼要說明	報告書 頁 次
條 次	條文主旨		
第三十四條	使用許可與公民訴訟	1. 本條為公布施行版新增。 2. 首先出現於「林淑芬委員等 20 人提案版」草案，建議國土計畫之擬訂或開發許可之審議，如違反本法或依本法授權訂定之相關命令，且主管機關怠於執行職務時，民眾得提起行政訴訟。 3. 經協商討論後決議，得提起行政訴訟之範圍為使用許可所衍生之爭議，條文明定申請人申請使用許可違反本法或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟。	頁 148 至 149
第三十五條	國土復育促進地區劃定	1. 本條為公布施行版新增。 2. 首先出現於「邱文彥委員等 44 人提案版」草案。 3. 明定國土復育促進地區得由目的事業主管機關劃定，並進行復育工作。	頁 150 至 152
第三十六條	國土復育計畫之擬定及定期通盤檢討	1. 本條為公布施行版新增。 2. 首先出現於「邱文彥委員等 44 人提案版」草案。 3. 明定國土復育計畫，由劃定機關擬定，報請中央目的事業主管機關核定後實施。 4. 明定國土復育計畫，如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理。 5. 明定國土復育計畫，應每五年通盤檢討一次。	頁 153 至 154

民國 105 年公布施行版		公布施行版條文修正重點 與立法討論意旨扼要說明	報告書 頁 次
條 次	條文主旨		
第三十七條	國土復育促進地區內有安全堪虞地區應研擬完善安置及配套計畫	1. 本條為公布施行版新增。 2. 首先出現於「邱文彥委員等 44 人提案版」草案。 3. 為確保國土復育促進地區內之已有聚落或建築設施之安全與權益，明定中央目的事業主管機關或直轄市、縣(市)政府評估安全堪虞者，除有立即明顯之危害，不得限制居住或強制遷居。 4. 明定中央目的事業主管機關或直轄市、縣(市)政府，應就經評估有安全堪虞之地區，研擬完善安置及配套計畫，並於徵得居民同意後，予以安置及協助。	頁 155 至 156
第三十八條	違反土地使用管制之罰鍰及行政執行	1. 明定《國土計畫法》之土地使用違規處置，得按次處罰。 2. 明定上述土地使用違規處置，並得依《行政執行法》之規定，停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由行為人負擔。	頁 157 至 160
第四十條	土地使用違規之稽查及民眾檢舉	1. 本條為公布施行版新增。 2. 參採「林淑芬委員等 20 人提案版」與「邱文彥委員等 44 人提案版」之條文，內政部基於該等條文規定，有助益土地使用違規查察，原則支持。	頁 162 至 163
第四十一條	海域管轄範圍之劃定	1. 為利直轄市、縣(市)主管機關辦理各該國土計畫之規劃及後續土地使用管制作業，爰定明其海域管轄範圍，得由中央主管機關會商有關機關劃定。 2. 由於直轄市、縣(市)主管機關之海域管轄範圍，非屬行政轄區，為賦予中央主管機關劃定海域管轄範圍之裁量權，故新增「得」字。	頁 164 至 165

民國 105 年公布施行版		公布施行版條文修正重點 與立法討論意旨扼要說明	報告書 頁 次
條 次	條文主旨		
第四十三條	國土資源相關規劃研究機構之整合	1. 參採「林淑芬委員等 20 人提案版」與「邱文彥委員等 44 人提案版」之條文，該兩版本皆建議政府設立國土規劃研究機構。 2. 人事總處主張，於《國土計畫法》中規定設立國土規劃研究機構，違反《中央行政機關組織基準法》中有關機關的組設規定。 3. 經討論，決議參考《水下文化資產保存法》之規定，協商共識修正條文為「得經整合後指定國家級國土規劃研究專責之法人或機構」。	頁 167 至 169
第四十四條	國土永續發展基金	1. 參採「林淑芬委員等 20 人提案版」與「邱文彥委員等 44 人提案版」之草案。 2. 經討論，決議新增違反《國土計畫法》罰鍰之一定比率提撥，為國土永續發展基金來源之一。 3. 配合《國土計畫法》第四十條之民眾檢舉獎勵制度，決議增訂國土永續發展基金用途之一，為「補助直轄市、縣(市)主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵」，並指定以「違反本法罰鍰之一定比例提撥」，作為該用途支應來源。	頁 169 至 172
第四十七條	施行日期	1. 參考《濕地保育法》訂定日出條款。 2. 協商共識修正條文為「本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之」，	頁 175 至 176

資料來源：本計畫彙整

第十節 民國 109 年 4 月《國土計畫法》修正差異

行政院於民國 107 年 4 月 27 日函文內政部¹⁰，核定辦理〈全國國土計畫〉時，並同時請內政部修正本法（國土計畫法）相關條文。因此，內政部遂於民國 107 年 7 月 3 日辦理「國土計畫法部分條文修正草案研商會議」，並於同年 8 月 10 日送請內政部法規委員會進行審議。民國 108 年 1 月 7 日由內政部進行「審查國土計畫法部分條文修正草案會議」，同年 1 月 24 日送請內政部部務會議，並於同年 1 月 29 日送請行政院進行審議。行政院於民國 108 年 2 月 18 日進行「審查國土計畫法部分條文修正草案會議」，民國 109 年 2 月 20 日於院會通過《國土計畫法》部分條文修正草案，並於同年 3 月 2 日函請立法院審議，包括第 7、15、22、24、35、39、45、47 條，共 8 條。立法院程序委員會於民國 109 年 3 月 13 日立法院第 10 屆第 1 會期第 4 次會議中，擬請院會將此案交內政委員會審查，院會中，中國國民黨黨團、台灣民眾黨黨團、時代力量黨黨團提議退回程序委員會，經表決後贊成者少數¹¹，因此通過一讀交付內政委員會審查。民國 109 年 4 月 1 日立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 11 次全體委員會議召開審查，民國 109 年 4 月 8 日進行立法院第 10 屆第 1 會期黨團協商會議，民國 109 年 4 月 9 日立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 13 次全體委員會議審查通過，民國 109 年 4 月 17 日立法院第 10 屆第 1 會期第 9 次會議進行二讀逐條討論與廣泛討論，並於同日三讀通過，民國 109 年 4 月 21 日總統華總一義字第 10900043021 號令修正公布第 22、35、39、45、47 條條文，並自公布日施行。本節針對《國土計畫法》第一次修法過程，進行民國 109 年修正公布施行版、民國 109 年行政院修正草案版，以及民國 105 年公布施行版之條文差異盤點及重點分析。

¹⁰ 發文字號：院臺建字第 1070172823 號。

¹¹ 立法院第 10 屆第 1 會期第 4 次會議中記名表決，出席人數 100 人，贊成退回者 41 人，反對退回者 58 人，棄權人數 1 人。

壹、第七條 國土計畫審議會之召開

一、條文文字

《國土計畫法》第七條就國土計畫審議會之召開，進行規定，三版本之條文內容差異，見表 3-49。

表 3-49 《國土計畫法》第七條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案	民國 105 年 公布施行版
無修正	第七條 行政院應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫核定之審議。 二、部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。 中央主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫擬訂或變更之審議。 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。	第七條 行政院應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫核定之審議。 二、部門計畫與國土計畫競合之協調、決定。 中央主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、全國國土計畫擬訂或變更之審議。 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、<u>國土保育地區、海洋資源地區及第二十四條第三項但書規定之使用許可、許可變更及廢止之審議。</u> 五、<u>中央主管機關許可造地施工計畫之審議。</u> 直轄市、縣（市）主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、直轄市、縣（市）國土計畫擬訂或變更之審議。 二、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。 三、<u>直轄市、縣（市）主管機關許可造地施工計畫之審議。</u>	四、國土保育地區及海洋資源地區之使用許可、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、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理下列事項： 一、直轄市、縣（市）國土計畫擬訂或變更之審議。 二、農業發展地區及城鄉發展地區之使用許可、許可變更及廢止之審議。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年行政院修正草案版，對於國土計畫審議會規定，新增或調整了下列文內容：

- （一）新增第二項第四款，依第二十四條第三項但書規定之使用許可案件，應由中央主管機關召開國土計畫審議會審議。
- （二）新增第二項第五款，中央主管機關許可造地施工計畫之審議。

(三) 新增第三項第四款，直轄市、縣(市)主管機關許可造地施工計畫之審議。

最後，民國 109 年《國土計畫法》修正公布施行版之國土計畫審議會規定，並無修正。

二、修正說明

(一) 行政院修正草案版修正說明

1. 第一項未修正。
2. 依內政部審議都市計畫、區域計畫、非都市土地開發許可等相關案件通案處理原則，許可案件均應提報各該管委員會經合議方式審議，以徵詢專家、學者及有關機關委員意見，俾計畫內容更臻妥適，且透過公開審議過程，以避免黑箱作業之疑慮。第二十四條第三項但書規定之使用許可案件因屬跨二個直轄市、縣(市)行政區以上或跨二個國土功能分區以上，為避免分由不同主管機關審議，除可能造成審議時程冗長外，更可能導致使用許可計畫內容無法具有完整性及一致性；另填海造地案件則因係屬國土空間結構、土地使用管制重大變革，故應由中央主管機關召開國土計畫審議會審議較為妥適。參考區域計畫非都市土地開發許可作法，跨二個直轄市、縣(市)行政區以上或填海造地案件均由中央主管機關提報區域計畫委員會合議審查，爰修正第二項第四款，增列依第二十四條第三項但書規定之使用許可案件，應由中央主管機關召開國土計畫審議會審議。
3. 依第三十條第一項及第二項規定，申請填海造地案件取得使用許可後，申請人應於規定期限內提出造地施工計畫，涉及國防或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍跨直轄市、縣(市)，由中央主管機關許可，未涉及者，則由直轄市、縣(市)主管機關許可。考量造地施工計畫涉及陸側鄰近地區國土保育及海洋資源地區環境資源之影響，各級主管機關為造地施工計畫許可前，由各該國土計畫審議會審議更為綜觀嚴謹，爰增訂第二項第五款及第三項第三款。

(二) 修正公布施行版修正說明

(同民國 105 年公布施行版)

三、條文差異比較分析

本條雖於此次修正公布施行版並無變動，在修法討論過程中，自民國 107 年 7 月 3 日之《國土計畫法》部分修正草案研商會，行政院便對該條文提出部分修正意見，並且延續至「政院修正草案版」。後自立法院審查期間，更出現民國 109 年 4 月 1 日鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版、民國 109 年 4 月 9 日林奕華委員等 2 人修正動議，提案修正。以下將針對此過程進行說明。

本條文於民國 107 年 7 月 3 日之《國土計畫法》部分修正草案研商會中，內政部認為第 24 條第 3 項但書規定使用許可之申請由中央主管機關審議，未明定應召開國土計畫審議會審議。另外，依第 30 條第 1 項及第 2 項規定，填海造地案件使用許可之造地施工計畫，依涉及國防或經中央主管機關認定其公共安全影響範圍跨直轄市、縣(市)與否，分別由中央主管機關或地方主管機關許可。因此，提起自行修正本條第 2 項第 4 款、第 2 項第 5 款、第 3 項第 3 款之建議：

「考量現行第二項第四款已明定使用許可應經國土計畫審議會合議審議，上開但書規定使用許可案件亦應比照，爰修正第二項第四款規定。」

「考量造地施工計畫涉及陸側鄰近地區國土保安及海洋資源地區環境資源之影響，各級主管機關為造地施工計畫許可前，由各該國土計畫審議會審議更為綜觀嚴謹，爰增訂第二項第五款及第三項第三款。」

另，在民國 108 年 1 月 7 日之內政部法規委員會審查「《國土計畫法》」部分條文修正草案會議中，更進一步指出第 24 條第 3 項但書內容應由中央主管機關召開國土計畫審議會審議較為妥適：

「由不同主管機關審議，除可能造成審議時程冗長外，更可能導致使用許可計畫內容無法具有完整性及一致性；另填海造地案件則因係屬國土空間結構、土地使用管制重大變革。」

對此，確立了「政院修正草案版」修正第七條國土計畫審議會辦理事項。

除了國土計畫審議會辦理事項以外，在民國 109 年 4 月 1 日鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版及民國 109 年 4 月 9 日林奕華委員等 2 人於民國 109 年 4 月 9 日第 10 屆第 1 會期內政委員會第 14 次全體委員會議之修正動議中，另外針對該條未提及國土計畫審議會委員的相關規範

而提起修正。其中，鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版主張增修第四項，係為維護原住民族權益，該條文略為：

「《國土計畫法》第七條前項國土計畫審查會，若涉及原住民族土地、部落及部落周邊一定範圍者，應有原住民族代表一人。」

民國 109 年 4 月 9 日林奕華委員等 2 人於民國 109 年 4 月 9 日第 10 屆第 1 會期內政委員會第 14 次全體委員會議之修正動議，亦主張增修第四項。為保障國土審議不流於形式，新增委員會任期、學者專家人數比例，該條文略為：

「前項國土計畫審查會委員任期兩年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二。行政院所設之國土計畫審查會，其組織規程、人數等由行政院擬定後發布之。中央主管機關所設之國土審查會，其組織規程、人數等，由內政部擬訂，報請行政院核定後發布之。直轄市主管機關所設之國土計畫審查會，其組織規程、人數等，由直轄市主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。縣（市）主管機關所設之國土計畫審查會，其組織規程、人數等，由縣（市）主管機關擬訂，報請權責機關核定後發布之。」

在民國 109 年 4 月 9 日第 10 屆第 1 會期內政委員會第 14 次全體委員會議中，多是針對鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版、林奕華委員等 2 人於該會的修正動議之新增國土計畫審議會組織規範進行討論。其中，吳署長欣修指出，國土計畫之性質為作用法而非組織法，且原住民的族群範圍難以界定，再者，其他相關族群的權益亦應維護，不應在條文僅敘明賦予原住民參與審議的權益。另，花次長敬群亦指出，條文已經規定「行政院或主管機關應遴聘……」，已具有法律授權訂定其組織要點。另外，管委員碧玲指出第七條並沒有非修不可。故該會議決議，不予修正，維持現行法條文。

貳、第十五條 國土計畫之檢討

一、條文文字

《國土計畫法》第十五條就國土計畫之檢討，進行修正，三版本條文差異見(表 3-50)。

表 3-50 《國土計畫法》第十五條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案版	民國 105 年 公布施行版
無修正	第十五條 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。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣(市)國土計畫。 直轄市、縣(市)主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十一條至第十三條規定程序辦理。 國土計畫公告實施後，擬訂計畫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，直轄市、縣(市)	第十五條 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。但其全部行政轄區均已發布實施都市計畫或國家公園計畫者，得免擬訂直轄市、縣(市)國土計畫。 直轄市、縣(市)主管機關未依前項規定期限辦理直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂或變更者，中央主管機關得逕為擬訂或變更，並準用第十一條至第十三條規定程序辦理。 國土計畫公告實施後，擬訂計畫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，直轄市、縣(市)

	國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。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遭受損壞。 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。 三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。 <u>四、經行政院核定之國家重大建設計畫。</u> <u>五、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。</u> <u>六、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。</u> 前項第一款至第四款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。	國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。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遭受損壞。 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。 三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。 四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。 五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。 前項第一款、第二款及第三款適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化；其簡化之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年行政院修正草案版對於國土計畫之檢討規定，調整了下列條文內容：

- (一) 第三項得適時檢討修正變更之情事中，新增第四款「經行政院核定之國家重大建設計畫」，第五款、第六款進行款次修正調整。
- (二) 第四項適時檢討變更辦理程序簡化項目中，新增「前項第四款」。

最後，民國 109 年修正公布施行版對於國土計畫之檢討規定，並無修正，仍維持民國 105 年公布施行版條文。

二、修正說明

(一) 行政院修正草案版修正說明

1. 第一項及第二項未修正。
2. 依現行第三項規定，國土計畫除有因應重大事變遭受損壞、為加強資源保育、避免重大災害發生或政府興辦重大公共設施或公用事業計畫等情況，得適時檢討變更外，全國國土計畫每十年、直轄市、縣(市)國土計畫每五年通盤檢討一次，以維持國土計畫穩定性。
3. 考量行政院基於國家整體發展，因應全球政治經濟情勢變化，帶動產業轉型或引導跨直轄市、縣(市)區域發展等，有提出重大建設計畫之需要，且因國家重大建設計畫不以公共設施或公用事業計畫為限，與現行第三項第三款規定之主體及範疇均不相同，且為避免國家重大建設計畫過於寬泛，以經行政院核定者為限，爰增訂第三項第四款規定，「經行政院核定之國家重大建設計畫」，亦得適時檢討變更全國國土計畫或直轄市、縣(市)國土計畫，其後款次配合調整。
4. 現行第四項係為因應重大事變、緊急危害、公共設施或公用事業計畫之急迫性需要，明定各級國土計畫適時檢討變更之計畫內容及辦理程序得予以簡化，內政部並已依該項授權於一百零七年二月八日訂定發布「國土計畫適時檢討變更簡化辦法」。為配合第三項第四款之增訂，並考量行政院核定國家重大建設計畫之推動有其急迫性，爰修正第四項規定，納入前項第四款規定之情形。另依據國土計畫適時檢討變更簡化辦法第三條規定，適時檢討變更國土計畫，計畫草案應公開展覽及舉行公聽會；同辦法第四條亦已明定國土計畫適時檢討變更之審議、核定程序，及必要時得聯席審議之程序規定。是以，如因應「經行政院核定之國家重大

建設計畫」辦理國土計畫適時檢討變更，依前開辦法規定仍應辦理民眾參與並應經各級國土計畫審議會審議通過，並無因屬適時檢討變更範疇而過度簡化民眾參與及審議程序。民眾如對變更內容有任何疑義，仍得於公開展覽、公聽會或各級國土計畫審議會審議期間表示意見，俾透過法定程序，儘早公開相關資訊，讓民眾瞭解國土計畫檢討變更情形。

5. 再者，國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣（市）政府依據第二十二條規定辦理國土功能分區調整作業，且應辦理相關民眾參與程序，如對土地所有權人權利有影響者，亦得於該階段提出意見，俾各級主管機關納入參考，以保障民眾權益。

（二）修正公布施行版修正說明

（本條文未進行修正）。

三、條文差異比較分析

民國 107 年 4 月 27 日行政院函文¹²內政部核定〈全國國土計畫〉，並於「併請照辦」事項中，第（二）說明「考量國土計畫仍有因應政府推動國家重大建設計畫之需要，土地之使用管理規則應保留彈性，請配合修正本法相關條文規定，俾增加執行彈性，以提升國家競爭力。」因此，在民國 109 年 2 月 20 日行政院第 3690 次會議決議通過行政院版「《國土計畫法》部分條文修正草案」，在第 15 條中，將「經行政院核定之國家重大建設計畫」納為可適時檢討變更國土計畫之情事，且屬於程序得予簡化之範疇。行政院說明，「基於國家整體發展，因應全球政治經濟情勢變化，帶動產業轉型或引導跨直轄市、縣（市）區域發展等，有提出重大建設計畫之需要，且因國家重大建設計畫不以公共設施或公用事業計畫為限，與現行第三項第三款規定之主體及範疇均不相同，且為避免國家重大建設計畫過於寬泛，以經行政院核定者為限」。

此項修法引起各界嘩然¹³，因此，民國 109 年 3 月 13 日行政院函請

¹² 發文字號：院臺建字第 1070172823 號。

¹³ 民國 109 年 2 月 25 日，時代力量黨團舉行記者會，認為開發前應有足夠的檢視、審查，地方民眾跟環團的聲音才能被聽到，因此誓言擋下修法。（環境資訊中心：民國 109 年 2 月 25 日陳文姿報導），網址：<https://e-info.org.tw/node/223212>，擷取時間：民國 109 年 5 月 29 日；民國 109 年 2 月 26 日，立委林淑芬、前立委邱文彥、立委洪申翰、立委陳椒華、立委蔡壁如與環團一起舉行記者會，批評這樣的修法方向會讓地方政治勢力介入，等於架空《國土計畫法》。出席記者會的內政部次長花敬群也表示，重大建設會有更清楚的定義。（公視新聞：民國 109 年 2 月 26 日，林靜梅、陳信隆臺北報導），網址：<https://news.pts.org.tw/article/468132>，擷取

審議「《國土計畫法》部分條文修正草案」於立法院第 10 屆第 1 會期第 4 次會議中，中國國民黨黨團、台灣民眾黨黨團及時代力量黨團有異議，建議退回程序委員會重新提出。此異議表決，出席委員 100 人，贊成退回者 41 人，反對退回者 58 人，棄權者 1 人，因此退回不通過，照程序委員會意見通過。

對此，民主進步黨黨團認為，政院版的「國家重大建設」確實過於空白廣泛，但因依照現行《國土計畫法》規定，直轄市、縣（市）國土計畫公告時程恐使各地方政府有違法之虞，因此有急迫修法必要¹⁴。

在該條文的討論上，時代力量黨團於 3 月 18 日對其提出修法版本如下：

「國土計畫公告實施後，擬訂計畫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，直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次，並作必要之變更。但有下列情事之一者，得適時檢討，報經各該管國土計畫審議會審議通過後，報請行政院或中央主管機關核定後變更之：

- 一、因戰爭、地震、水災、風災、火災或其他重大事變遭受損壞。
- 二、為加強資源保育或避免重大災害之發生。
- 三、政府興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫。
- 四、其屬全國國土計畫者，為擬訂、變更都會區域或特定區域之計畫內容。
- 五、其屬直轄市、縣（市）國土計畫者，為配合全國國土計畫之指示事項。

前項國土計畫通盤檢討之事項、得適時檢討變更事由之認定程序、以及政府為興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫之性質與規模之辦法，由中央主管機關會同相關機關定之。」

該版本除不將行政院版草案中，行政院核定之國家重大建設納為可適時變更之範疇，亦要求各項適時變更案，亦須透過各該管國土計畫審議會

時間：民國 109 年 5 月 29 日。

¹⁴ 民國 109 年 3 月 13 日，立法院通過行政院版「《國土計畫法》部分條文修正草案」一讀，民進黨黨團認為，進入委員會審查後能充分與各界溝通，並認為國家重大建設也必須正面表列，限縮在新能源、文化與農業三個類別。（環境資訊中心：民國 109 年 3 月 13 日孫文臨報導），網址：<https://e-info.org.tw/node/223528>，擷取時間：民國 109 年 5 月 29 日。

審議後通過始得核定變更。

民國 109 年 4 月 1 日立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 11 次全體委員會議中，針對《國土計畫法》部分條文修正草案進行詢答，會議中，委員們分別對「行政院核定之重大建設」有所疑慮，認為何謂重大建設沒有法定規範，是否會成為民間業者的投資能開啟隨時彈性變更的巧門，以及是否已有預計要推行的重大建設希望藉此開放彈性等議題進行質詢。內政部徐部長國勇接受備詢時表示：

「有爭議的部分，內政部都聽到了。剛剛有委員認為有爭議的部分能夠暫緩處理，或者經過整個社會更有共識時再處理，本部全部尊重委員的意見」

因此條文爭議過大，立法院各黨團與委員所提「《國土計畫法》部分條文修正案」除上述時代力量黨團版本對 15 條有修正建議外，其餘包含民國 109 年 3 月 11 日台灣民眾黨黨團提案版本、民國 109 年 3 月 18 日林淑芬委員等 16 人提案版本、民國 109 年 3 月 25 日民主進步黨黨團提案版本¹⁵、民國 109 年 4 月 1 日林奕華委員等 23 人提案版本、民國 109 年 4 月 1 日中國國民黨黨團提案版本、民國 109 年 4 月 1 日鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版本均無對此條文有所著墨。

民國 109 年 4 月 9 日立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 13 次全體委員會議中討論法案，第 15 條只有民國 109 年政院修正草案版與時代力量黨團版本有提及修正意見，內政部花次長敬群表示：

「修正條文第 15 條，本部考量各界意見，多數委員共識不處理該修正條文，本部尊重貴委員會審查結論。」

另外，時代力量黨團因該場會議中無人在場，因此由主席陳委員玉珍裁定維持現行條文。該條文於民國 109 年 4 月 17 日立法院第 10 屆第 1 會期第 9 次會議中二讀，再次確定維持現行法條，同日，三讀通過，第十五條條文維持現行條文。

¹⁵ 民國 109 年 4 月 1 日立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 11 次全體委員會議時，民主進步黨總召柯建銘委員表示，民主進步黨曾經討論將重大建設限縮於文化、農業及新能源列舉方式呈現，但經內部討論後，發現這樣的彈性事實上沒有存在的必要，因此民主進步黨黨團提案版本亦不提 15 條修正案。

參、第二十二條 製作國土功能分區圖及編定適當使用地

一、條文文字

《國土計畫法》第二十二條就製作國土功能分區圖及編定適當使用地，進行修正，三版本條文差異見（表 3-51）。

表 3-51 《國土計畫法》第二十二條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案版	民國 105 年 公布施行版
第二十二條 直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，並實施管制。 前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成，<u>並應報經中央主管機關核定後公告。</u> 前二項國土功能分區圖與<u>使用地</u>繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。	第二十二條 直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，並實施管制。 前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成，<u>並應報經中央主管機關核定後公告。</u> 前二項國土功能分區圖與<u>使用地</u>繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。	第二十二條 直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由各該主管機關依各級國土計畫國土功能分區之劃設內容，製作國土功能分區圖及編定適當使用地，<u>報經中央主管機關核定後公告，</u>並實施管制。 前項國土功能分區圖，除為加強國土保育者，得隨時辦理外，應於國土計畫所定之一定期限內完成。 前二項國土功能分區圖繪製之辦理機關、製定方法、比例尺、辦理、檢討變更程序及公告等之作業辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本計畫彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年政院修正草案版對於製作國土功能分區圖及編定適當使用地之規定，調整了下列條文

內容：

- (一) 第一項國土功能分區劃設及使用地編定，刪除「報經中央主管機關核定後公告」
- (二) 第二項為國土功能分區圖辦理，新增「並應報經中央主管機關核定後公告」。
- (三) 第三項作業辦法中，新增「與使用地」作業辦法。

最後，民國 109 年公布施行版對於製作國土功能分區圖及編定適當使用地規定，同民國 109 年行政院修正草案版。

二、修正說明

(一) 行政院修正草案版修正說明

1. 國土計畫之土地使用管制方式，係按土地資源條件劃設國土功能分區分類並引導編定為適當使用地後，再據以訂定使用項目，與現行區域計畫法架構下，以現況編定使用地，並僅以使用地訂定容許使用項目之土地使用管制方式不同。再者，因申請人得向直轄市、縣(市)主管機關申請同意使用後，配合變更使用地，故使用地編定類別除不具穩定性，與國土功能分區分類原則不得變更之情形有別，其後續變更編定宜由直轄市、縣(市)主管機關本權責辦理。是以，使用地編定程序尚無須經內政部核定，爰修正第一項及第二項文字。
2. 惟考量使用地編定涉及人民權利義務，仍應訂定明確辦理程序，包含公告周知等，爰修正第三項規定，將使用地繪製之相關辦理事項，納入本項授權之繪製作業辦法內規範。

(一) 修正公布施行版修正說明

(同行政院修正草案版修正說明)。

三、條文差異比較分析

民國 107 年 4 月 27 日行政院函文¹⁶內政部核定〈全國國土計畫〉，並於「併請照辦」事項中，第（二）說明「考量國土計畫仍有因應政府推動國家重大建設計畫之需要，土地之使用管理規則應保留彈性，請配合修正本法相關條文規定，俾增加執行彈性，以提升國家競爭力。」因此，考量使用地編定係由國土功能分區分類所引導，且申請人得向直轄市、縣（市）主管機關申請同意使用後，配合變更使用地，故使用地編定類別並不具穩定性，因此宜由直轄市、縣（市）主管機關本權責辦理；另外，考量使用地編定涉及人民權利義務，仍應訂定明確辦理程序。

民國 109 年 4 月 9 日立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 13 次全體委員會會議中，內政部營建署吳署長欣修說明第二十二條的修法是為了讓作業更明確：

「我們當時的意思是，如果今天不修，就是連使用地全部都要報中央核。我們這一次把它區分開來，分區的部分還是在中央，使用地部分，到時候我們會訂定辦法，讓它到地方去，這樣行政程序反而比較簡便，就不要弄得那麼複雜。」

因此，由主席陳委員玉珍裁示，第二十二條照民國 109 年政院修正草案版通過。民國 109 年 4 月 17 日立法院第 10 屆第 1 會期第 9 次會議中，該案二讀，第二十二條依審查會條文通過，同日，三讀宣讀完畢。

¹⁶ 發文字號：院臺建字第 1070172823 號。

肆、第二十四條 國土功能分區分類之使用許可

一、條文文字

《國土計畫法》第二十四條就國土功能分區分類之使用許可，進行規定，三版本之條文內容差異，見表 3-52。

表 3-52 《國土計畫法》第二十四條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案	民國 105 年 公布施行版
無修正。	第二十四條 於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。 前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。 第一項使用許可之申請，由直轄市、縣(市)主管機關受理。申請使用許可範圍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審議外，其餘申請	第二十四條 於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應由申請人檢具第二十六條規定之書圖文件申請使用許可；其一定規模以上或性質特殊之土地使用，其認定標準，由中央主管機關定之。 前項使用許可不得變更國土功能分區、分類，且填海造地案件限於城鄉發展地區申請，並符合海岸及海域之規劃。 第一項使用許可之申請，由直轄市、縣(市)主管機關受理。申請使用許可範圍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審議外，其餘申請

	使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議。但申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上、興辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。變更經主管機關許可之使用計畫，應依第一項及前項規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化，免依第二十五條及第二十七條舉辦公開展覽、公聽會及變更使用計畫內容公告周知規定辦理。 各級主管機關應依第七條規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。 申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依第三十條規定辦理外，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其許可失其效力。未依經許可	使用許可範圍由直轄市、縣（市）主管機關審議。但申請使用範圍跨二個直轄市、縣（市）行政區以上、興辦前條第五項國防、重大之公共設施或公用事業計畫跨二個國土功能分區以上致審議之主管機關不同或填海造地案件者，由中央主管機關審議。變更經主管機關許可之使用計畫，應依第一項及第三項規定程序辦理。但變更內容性質單純者，其程序得予以簡化。 各級主管機關應依第七條規定辦理審議，並應收取審查費；其收費辦法，由中央主管機關定之。 申請人取得主管機關之許可後，除申請填海造地使用許可案件依第三十條規定辦理外，應於規定期限內進行使用；逾規定期限者，其許可失其效力。未依經許可之使用計畫使用或違反

	之使用計畫使用或違反其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。 第一項及第三項至第六項有關使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。	其他相關法規規定，經限期改善而未改善或經目的事業、水土保持、環境保護等主管機關廢止有關計畫者，廢止其使用許可。 第一項及第三項至第六項有關使用許可之辦理程序、受理要件、審議方式與期限、已許可使用計畫應辦理變更之情形與辦理程序、許可之失效、廢止及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年行政院修正草案版，對於國土功能分區分類之使用許可規定，於第四項新增免依第二十五條及第二十七條舉辦公開展覽、公聽會及變更使用計畫內容公告周知規定辦理。

最後，民國 109 年《國土計畫法》修正公布施行版之國土功能分區分類之使用許可規定，並無修正。

二、修正說明

1. 行政院修正草案版修正說明

(1) 第一項至第三項，第五項至第七項未修正。

(2) 依第二十五條及第二十七條規定，使用許可案件經審查符合受理要件者，於審議前應公開展覽及舉行公聽會；審議通過後亦應將經許可之使用計畫書圖、文件公開展覽，並得視實際需要將計畫內容重點以適當方法廣泛周知。惟考量經主管機關許可之使用計畫辦理變更，如僅

涉及申請人變更、地籍因測量或分割誤差致增減原許可面積等變更內容性質單純情形，尚無辦理公開展覽、公聽會及將變更使用計畫內容公告周知之必要性，爰增訂第四項後段文字，並酌作文字修正。

2. 修正公布施行版修正說明

(同民國 105 年公布施行版)

三、條文差異比較分析

本條雖於此次修正公布施行版並無變動，在修法討論過程中，自民國 107 年 7 月 3 日之《國土計畫法》部分修正草案研商會，行政院便對該條文提出部分修正意見，並且延續至「政院修正草案版」。後自立法院審查期間，更出現民國 109 年 3 月 20 日時代力量提案版提案修正。以下將針對此過程進行說明。

本條文於民國 107 年 7 月 3 日《國土計畫法》部分修正草案研商會中，提出《國土計畫法》第二十四條的修正。

本條雖於此次修正公布施行版並無變動，然在修法討論過程中包括「政院修正草案版」、「時代力量黨團提案版」曾提案修正。以下將針對此過程進行說明。

本條文於民國 107 年 7 月 3 日之《國土計畫法》部分修正草案研商會中，內政部認為經主管機關許可之使用計畫辦理變更，其變更內容性質單純，如僅涉及申請人變更、地籍因測量或分割誤差致增減原許可面積等，無辦理公開展覽、公聽會之必要性。因此，提起自行修正本條第 4 項之建議。

另，於民國 109 年 3 月 20 日時代力量黨團提案版，對該條文所指之變更內容性質單純之變更使用許可計畫仍須依應依第二十七條規定公告周知。對比「政院修正草案版」、「時代力量黨團提案版」兩者修法重點相反，在與原條文相較之下，前者進一步說明簡化程序以不另辦理公開展覽等為內容，後者則強調縱使簡化程序也不能少去相關民眾參與的機制。

後於民國 109 年 4 月 9 日內政委員會，因時代力量黨團無人在場，且與政院修正草案差異過大，因此決議不予修正，維持現行法條文。

伍、第三十五條 國土復育促進地區之劃定

一、條文文字

《國土計畫法》第三十五條就國土復育促進地區劃定、公告及廢止辦法之訂定機關進行修正，三版本條文差異見表 3-53。

表 3-53 《國土計畫法》第三十五條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案版	民國 105 年 公布施行版
第三十五條 下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作： 一、土石流高潛勢地區。 二、嚴重山崩、地滑地區。 三、嚴重地層下陷地區。 四、流域有生態環境劣化或安全之虞地區。 五、生態環境已嚴重破壞退化地區。 六、其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。 前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由<u>中央主管機關會商相關目的事業</u>	第三十五條 下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作： 一、土石流高潛勢地區。 二、嚴重山崩、地滑地區。 三、嚴重地層下陷地區。 四、流域有生態環境劣化或安全之虞地區。 五、生態環境已嚴重破壞退化地區。 六、其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。 前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由<u>中央主管機關</u>定之。	第三十五條 下列地區得由目的事業主管機關劃定為國土復育促進地區，進行復育工作： 一、土石流高潛勢地區。 二、嚴重山崩、地滑地區。 三、嚴重地層下陷地區。 四、流域有生態環境劣化或安全之虞地區。 五、生態環境已嚴重破壞退化地區。 六、其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區。 前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由主管機關會商有關中央目的事業

主管機關定之。 國土復育促進地區之 劃定機關，由中央主管 機關協調有關機關決 定，協調不成，報行政 院決定之。	國土復育促進地區之 劃定機關，由中央主管 機關協調有關機關決 定，協調不成，報行政 院決定之。	<u>主管機關</u> 定之。 國土復育促進地區之 劃定機關，由中央主管 機關協調有關機關決 定，協調不成，報行政 院決定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年政院修正草案版對於國土計畫之檢討規定，針對第二項國土復育促進地區劃定、公告及廢止辦法之訂定機關進行調整，將「由主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之」修正文字為「由中央主管機關定之」。

最後，民國 109 年《國土計畫法》修正公布施行版，相較於民國 105 年公布施行版，依立法原意將文字從「主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之」修正為「由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之」。

二、修正說明

1. 政院修正草案版修正說明

(1) 第一項及第三項未修正。

(2) 第二項授權訂定之辦法，旨在規範國土復育促進地區劃定、公告、廢止之程序及劃定機關協調機制，涉及中央、地方主管機關與目的事業主管機關權責分工及協調，立法原意係授權由中央主管機關訂定該辦法，配合中央主管機關公告實施之全國國土計畫國土復育促進地區相關內容，以實質指導目的事業主管機關依環境復育需求劃定國土復育促進地區，爰修正第二項文字以符立法原意。

2. 修正公布施行版修正說明

(1) 第一項及第三項未修正。

(2) 第二項授權訂定之辦法，旨在規範國土復育促進地區劃定、公告、廢止之程序及劃定機關協調機制，涉及中央、地方主管機關與目的事業主管機關權責分工及協調，立法原意係授權由中央主管機關會商相關機關訂定該辦法，配合中央主管機關公告實施之全國國土計畫國土復

育促進地區相關內容，以實質指導目的事業主管機關依環境復育需求劃定國土復育促進地區，爰修正第二項文字以符立法原意。

三、條文差異比較分析

據民國 107 年 7 月 3 日《國土計畫法》部分條文修正草案機關研商會議指出，本條文第二項立法原意係授權由中央主管機關訂定該辦法，配合中央主管機關公告實施之全國國土計畫國土復育促進地區相關內容。爰此，建議就國土復育促進地區劃定、公告及廢止辦法之訂定機關進行修正，以符合立法原意：

「考量本法第三十五條第二項「前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由主管機關會商有關中央目的事業主管機關定之。」之立法意旨，該辦法應由中央主管機關會商中央目的事業主管機關及有關機關訂定，故該項規定將併同辦理修正。」

是以，於民國 107 年 8 月 10 日內政部營建署檢送內政部法規委員會審議資料中，依立法原意修正本條第二項規定：

「前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由中央主管機關定之。」

該條文草案經民國 108 年 1 月 7 日內政部法規委員會審查「《國土計畫法》」部分條文修正草案會議通過，並於民國 109 年 2 月 20 日送行政院審議，照案通過。

民國 109 年 4 月 1 日鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版建議，第一項國土復育促進地區劃定應由中央主管機關會同中央目的事業主管機關劃定，然而內政部營建署回應：

「因國土計畫主管機關權責為空間規劃及土地使用管制，至國土復育促進地區涉及地質、生態等專業，仍應由目的事業主管機關劃定，又依其目的事業主管法令所定權責分工，劃定權責單位可能為中央或地方，故尚不宜逕予明定限於中央目的事業主管機關劃定，故該修正條文建議不採納」

鄭天財 Sra Kacaw 委員民國 109 年 4 月 9 日第 10 屆第 1 會期內政委員會第 13 次全體委員會議中表示接受不修正第一項，然而對於第二項修正，鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人提案版建議：

「前項國土復育促進地區之劃定、公告及廢止之辦法，由中央主管機關會商中央目的事業主管機關定之。」

對於是否要在法案中寫明中央主管會商目的事業主管機關定之，內政部營建署林組長秉勳於民國 109 年 4 月 9 日第 10 屆第 1 會期內政委員會第 13 次全體委員會議中表示：

「因為一般主管機關就會會商相關機關，所以這部份如果不這樣寫，我們也會這樣辦，現在通案就是不用再寫會商。」

賴委員惠員、管委員碧玲、黃委員世杰支持行政院版，只寫「由中央主管機關定之」¹⁷。而法務部張參事春暉則表示：

「一般來講，現今的立法比較常看到是由中央主管機關定之，只是有些可能他的業務性質比較特殊的時候，可能還要再請主要的目的事業主管機關也一起參與，是有「會商」這種體例，不過坦白講是比較不常見，除非這個業務較重要。」

然而，林委員思銘則有不同意見，他表示：

「未來如果中央機關要去訂這個辦法的時候一定會會同目的事業主管機關，說當然一定會的，剛才各位的解釋都是這樣，我的意思是這部分我們把它訂的更明確，雖然你說一定會這樣做，但是法條上面把它訂的更明確可能會更好，不要說什麼叫做一定會，這是我的意思。」

鄭天財 Sra Kacaw 委員表示，目前即有中央主管機關會商中央目的事業主管機關的相關法律¹⁸，且他表示：

「因為國土復育促進地區大部分會是在原住民族的地區，而且會涉及到我們部落，所以相關的意見才會提出來。」

因討論僵持不下，主席宣布休息 5 分鐘，在休息時經行政機關和政委員針對 35 條充分溝通之後，決議，將本條第二項「由中央主管機關定之」等文字修正為「由中央主管機關會商相關目的事業主管機關定之」，照案通過，民國 109 年 4 月 17 日，第三十五條二讀宣示照法規審查會條文通過，同日，三讀宣讀完畢，正式通過。

¹⁷ 該次會議中，賴委員惠員表示：「我用我在地方擔任議員的實務經驗來看，在這裡我還是比較支持行政院版，因為事實上我認為原來的文字是合適的，應該不要再做贅字的追加了。」；管委員碧玲則表示：「他們在制訂辦法本來在內部就會跨部會開會，一定會會銜。」；黃委員世杰表示「如果照原來現行條文的寫法就沒有意義，因為你並沒有指定任何機關，所以這是當你要訂任何一個子法的時候，它裡面的內容牽涉到其他機關權限的時候，自然在一般行政的作業裡面他就會去會商，所以你這個有寫跟沒有寫是一樣的。」

¹⁸ 鄭天財委員表示：「中央主管機關會商中央目的事業主管機關」這樣規定的法律超過100個，現在既然知道現行條文是漏寫了，真的是漏寫，是中央主管機關會商中央目的事業主管機關，既然已經發現是漏寫了，我們還不修？而且，這種條文用詞超過100個法例。」

陸、第三十九條 違反土地使用管制之刑罰

一、條文文字

《國土計畫法》第三十九條配合民國 104 年 12 月 30 日公布之中華民國刑法沒收新制，針對本條沒收之規定，酌作文字修正，三版本條文差異見表 3-54。

表 3-54 《國土計畫法》第三十九條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案版	民國 105 年 公布施行版
第三十九條 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，<u>不問</u>屬於犯罪行為人與否，沒收之。	第三十九條 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，<u>不問</u>屬於犯罪行為人與否，沒收之。	第三十九條 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，<u>不論</u>屬於犯罪行為人與否，沒收之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年行政院修正草案版對於國土計畫之檢討規定，調整了條文內容。第二項配合《刑法》第三十八條第一項用詞，酌作文字修正為「犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之。」。

最後，民國 109 年《國土計畫法》修正公布施行版之違反土地使用管制之刑罰規定，同民國 109 年行政院修正草案版。

二、修正說明

1. 行政院修正草案版修正說明

(1) 第一項未修正。

(2) 依一百零四年十二月三十日修正公布之中華民國刑法施行法第十條之三第二項規定，一百零五年七月一日刑法沒收條文修正施行前所制定之其他法律關於沒收之規定，不再適用。其立法意旨在回歸適用中華民國刑法 (以下簡稱刑法) ; 惟應為特別規定者，依刑法第十一條特別法優先於普通法之原則，仍宜於法律定明。

(3) 現行第二項依前開刑法施行法規定將不予適用，經內政部檢討考量政府對違反國土計畫土地使用管制之國土破壞行為應予有效嚇阻，且第一項因違規釀災、致死或致重傷而造成不可逆之損害等係屬情節重大，為減少違規行為人僥倖心理，避免因相關物品無法沒收致犯罪成本降低而無法達到嚇阻之目的，仍有必要規定較刑法第三十八條第二項本文規定更大之沒收範圍，爰維持第二項沒收範圍，並配合刑法第三十八條第一項用詞，酌作文字修正，以為刑法第三十八條第二項但書之特別規定。

2. 修正公布施行版修正說明

(1) 第一項未修正。

(2) 依一百零四年十二月三十日修正公布之中華民國刑法施行法第十條之三第二項規定，一百零五年七月一日刑法沒收條文修正施行前所制定之其他法律關於沒收之規定，不再適用。其立法意旨在回歸適用中華民國刑法 (以下簡稱刑法) ; 惟應為特別規定者，依刑法第十一條特別法優先於普通法之原則，仍宜於法律定明。

(3)原第二項依前開刑法施行法規定將不予適用，經內政部檢討考量政府對違反國土計畫土地使用管制之國土破壞行為應予有效嚇阻，且第一項因違規釀災、致死或致重傷而造成不可逆之損害等係屬情節重大，為減少違規行為人僥倖心理，避免因相關物品無法沒收致犯罪成本降低而無法達到嚇阻之目的，仍有必要規定較刑法第三十八條第二項本文規定更大之沒收範圍，爰維持第二項沒收範圍，並配合刑法第三十八條第一項用詞，酌作文字修正，以為刑法第三十八條第二項但書之特別規定。

三、條文差異比較分析

為配合民國 104 年 12 月 30 日公布之中華民國《刑法》沒收新制，以及《刑法施行法》第十條之三第二項明定「施行日前制定之其他法律於沒收、追徵、追繳及抵償之規定，不再適用。」，考量該法沒收新制規定更為嚴謹可行，故民國 107 年 7 月 3 日《國土計畫法》部分條文修正草案機關研商會議建議本法第三十九條刪除違反本法應處沒收之規定，以回歸該法規定統一執行。據此，法務部回應：

「現行《國土計畫法》第三十九條第二項規定，係屬義務沒收，並未有裁量空間，且對象不限犯罪行為人；惟刑法規定係屬職權沒收，且以犯罪行為人為沒收對象。該二者性質及對象均有不同，先予釐清。

就本次刪除第三十九條第二項規定，考量係屬貴管政策，本部無意見，然請作業單位再予評估當初立法目的為何，管控對象是否已無管控之必要，而得回歸刑法規定；又參考森林法或山坡地保育利用條例亦有相關立法體例，該二法律基於仍有沒收必要性而納入相關規範，是以，本次刪除該項規定是否有其他更有力執法工具或理由，應加以考量。」

另，內政部法規會亦於同次會議提出建議：

「經查本部營建署前於 105 年為配合刑法修正規定函詢法務部，經該部回復相關法律並非均應配合辦理修正，仍應回歸主管機關政策考量；因本法施行迄今僅 2 年，且相關法定工作亦尚未全數完成，是否有修正該條文之必要，請再評估；又因刑法及其施行細則既經修正並施行在案，該第二項規定不論刪或不刪均不再適用，故該項規定亦配合酌予調整之必要。」

是以，該次會議決議，為落實土地使用管制，並達嚇阻效果，本修正條文是否刪除回歸刑法沒收規定，應請作業單位參考《水土保持法》再予評估。

另，據民國 107 年 8 月 10 日內政部營建署檢送內政部法規委員會審議資料指出，爰考量對於國土破壞應予有效嚇阻，且第一項因違規釀災、致死或致重傷等情節重大，造成不可逆之損害，為減少違規行為人僥倖心理，避免該等犯罪工具因非屬犯罪行為人所有而無法沒收，致使犯罪成本降低，而無法達到嚇阻之目的，爰修正擴大沒收範圍，並配合《刑法》第三十八條第一項¹⁹用詞，酌作文字修正，將第二項修正為「犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之。」以為《刑法》第三十八條第二項²⁰之特別規定。

後經民國 108 年 1 月 7 日內政部法規委員會審查「《國土計畫法》」部分條文修正草案會議決議：

「本條現行條文非屬刑法第三十八條第二項前段之特別規定，依中華民國刑法施行法第十條之三第二項規定應不再適用本條現行條文者，本條內容照案通過，並請營建署酌修說明欄，彰顯本次修正並非擴大沒收範圍，係經檢討認為仍有必要維持現行第二項所定較刑法第三十八條第二項前段規定更大的沒收範圍，爰維持現行第二項所定沒收範圍，並配合刑法第三十八條第一項用詞，酌作文字修正。」

爰此，該會議決議本法第三十九條維持現行所定沒收範圍，僅配合《刑法》第三十八條第一項用詞，針對本條文第二項酌作文字修正：

「犯前項之罪者，其墾殖物、工作物、施工材料及所使用之機具，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之。」

後於民國 109 年 2 月 20 日送行政院審議，照案通過後，函送立法院審議，各委員對該條草案內容並無意見。據此，民國 109 年 4 月 17 日，第三十九條二讀宣示照法規審查會條文通過，同日，三讀宣讀完畢，正式通過。

¹⁹ 刑法第三十八條第 1 項：違禁物，不問屬於犯罪行為人與否，沒收之。

²⁰ 刑法第三十八條第 2 項：供犯罪所用、犯罪預備之物或犯罪所生之物，屬於犯罪行為人者，得沒收之。但有特別規定者，依其規定。

柒、第四十五條 國土計畫及國土功能分區圖之公告實施

一、條文文字

《國土計畫法》第四十五條就國土計畫及國土功能分區圖之公告實施，進行修正，三版本條文差異見表 3-55。

表 3-55 《國土計畫法》第四十五條修正條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案版	民國 105 年 公布施行版
第四十五條 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。 直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後<u>三年</u>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<u>四年</u>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。	第四十五條 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。 直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後<u>一定期限</u>內，<u>完成直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂及審議作業</u>，依中央主管機關指定之日期一併公告實施；並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後<u>一定期限</u>內，<u>完成國土功能分區圖劃設作業</u>，依中央主管機關指定之日期一併公告。 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。 <u>第二項一定期限，由中央主管機關定之。</u>	第四十五條 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。 直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後<u>二年</u>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<u>二年</u>內，依中央主管機關指定之日期，一併公告<u>國土功能分區圖</u>。 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。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於民國 105 年公布施行版，民國 109 年行政院修正草案版對於國土計畫及國土功能分區圖之公告實施規定，調整了下列條文內容：

- (一) 第二項將直轄市、縣(市)國土計畫公告時程，修正為「一定期限內」；並新增「完成直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂及審議作業」之期程。
- (二) 第二項將國土功能分區公告時程，修正為「一定期限內」；並新增「完成國土功能分區圖劃設作業」之期程。
- (三) 新增第四項「第二項一定期限，由中央主管機關定之。」

最後，民國 109 年修正公布施行版對於國土計畫及國土功能分區圖之公告實施規定，相較於民國 105 年公布施行版，修正了下列條文內容：

- (一) 第二項將直轄市、縣(市)國土計畫公告時程，從「兩年內」修正為「三年內」。
- (二) 第二項將國土功能分區公告時程，從「兩年內」修正為「四年內」。

二、修正說明

(一) 行政院修正草案版修正說明

1. 第一項及第三項未修正。
2. 直轄市、縣(市)國土計畫係屬實質空間發展計畫，涉及中央目的事業主管機關政策方向，需時協商確認，且國土功能分區之劃設影響土地使用實質管制界線及管制內容，攸關人民財產權益，須給予直轄市、縣(市)主管機關充分調查及合理規劃期程，俾內容更為完善，爰修正第二項直轄市、縣(市)國土計畫及直轄市、縣(市)國土功能分區圖之公告期程，授權由中央主管機關內政部依據直轄市、縣(市)政府辦理進度，訂定合理且可行之作業期限，由直轄市、縣(市)政府於該一定期限內完成各該國土計畫之擬訂、審議，以及國土功能分區圖劃設等作業，並提報內政部審議通過後，再由內政部指定日期一併公告實施。
3. 增訂第四項規定第二項之一定期限，由中央主管機關定之，以利執行。

(二) 修正公布施行版修正說明

1. 第一項及第三項未修正。
2. 直轄市、縣(市)國土計畫係屬實質空間發展計畫，涉及中央目的事業主管機關政策方向，需時協商確認，且國土功能分區之劃設影響土地使用實質管制界線及管制內容，攸關人民財產權益，須給予直轄市、縣(市)主管機關充分調查及合理規劃期程，俾內容更為完善。
3. 考量目前部分直轄市、縣(市)主管機關尚未將各該直轄市、縣(市)國土計畫草案函送內政部審議，故評估直轄市、縣(市)國土計畫作業期程應再延長一年，即該期限為「三年」；至於國土功能分區劃設作業，因涉及土地所有權人權益，工作繁複且需時溝通協調，參考目前辦理區域計畫非都市土地特定農業區及一般農業區檢討變更作業，辦理書圖製作、對外說明、民眾溝通、疑義處理、審議核定、書圖修正等相關工作，並考量國土功能分區圖為首次辦理，為使內容更臻完善，爰將國土功能分區圖作業期程再予延長二年，即該期限為「四年」，以符實需；惟為如期完成國土功能分區圖繪製、公告作業，直轄市、縣(市)政府原則應於三年內即將國土功能分區圖送內政部審議，以利該部完備審議程序並協助處理相關爭議。

三、條文差異比較分析

民國 107 年 4 月 27 日行政院函文²¹內政部核定〈全國國土計畫〉，並於「併請照辦」事項中，第(三)說明「本計畫公告實施後，直轄市、縣(市)政府應接續辦理各該國土計畫擬定作業，考量直轄市、縣(市)國土計畫係屬實質發展空間計畫，應給予充分的時間調查，適當規劃彈性及合理規劃期程，俾計畫內容更為完善，請併同修正本法辦理期程相關規定。」因此，民國 109 年 2 月 20 日，行政院推出《國土計畫法》部分條文修正草案，其中修正第四十五條第二項，將直轄市、縣(市)國土計畫與國土功能分區等二項法定工作之辦理時程。內政部說明，考量直轄市、縣(市)國土計畫是地方實質空間發展計畫，且國土功能分區的劃設影響土地使用實質管制界線及管制內容，攸關人民財產權益，應給予直轄市、縣(市)政府充分調查及合理規劃期程，以使內容更為完善，故修正第四十五條第二項，另行指定應於一定期限內完成。

²¹ 發文字號：院臺建字第 1070172823 號。

然因為從 2 年時程改為「一定期限內」較為彈性的時程，引發各界不滿²²。民國 109 年 3 月 11 日，台灣民眾黨提出《國土計畫法》修正草案，其中有關第四十五條規定，台灣民眾黨將直轄市、縣(市)國土計畫時程，從二年內改為三年內。同一天，因各界對於「行政院版《國土計畫法》修正案草案」有疑慮，因此被中國國民黨黨團、台灣民眾黨黨團、時代力量黨團提議退回程序委員會，然表決結果 100 人出席，41 人贊成，58 人反對，1 人棄權，因此決議按程序委員會意見通過，進入內政委員會進行實質審查。

對於社會疑慮，民進黨黨團則表示，不會讓《國土計畫法》無限期延後，「目前黨團的共識是直轄市、縣(市)國土計畫延後一年，國土功能分區延後兩年。」²³民國 109 年 3 月 18 日，林淑芬委員等 16 人與時代力量黨團各自提出其「《國土計畫法》修正案草案版本」，其中，林淑芬委員等 16 人提案版本於 45 條的內容，將直轄市、縣(市)國土計畫時程從二年內改為三年內，而國土功能分區公告時程則從直轄市、縣(市)國土計畫公告後二年內，改為全國國土計畫公告後六年內。而時代力量黨團版本對於四十五條的修正建議，將直轄市、縣(市)國土計畫維持為全國國土計畫公告實施後二年內公告實施，並附有但書為「未於法定期限內完成之直轄市、縣(市)，得於提出檢討報告後延長一年」。而將國土功能分區公告時程改為全國國土計畫公告實施後四年內完成。同年 3 月 25 日民主進步黨黨團亦提出版本，該版本中對於四十五條的修正建議，於全國國土計畫公告實施後三年內應公告實施直轄市、縣(市)國土計畫，而直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後四年內，應公告國土功能分區。

²² 民國 109 年 2 月 25 日，時代力量黨團召開記者會，黨團總召抨擊，政院市打算延 5 年嗎？10 年？還是 20、30 年？這種空白授權，時代力量反對。(環境資訊中心：民國 109 年 2 月 25 日陳文姿報導)，網址：<https://e-info.org.tw/node/223212>，擷取時間：民國 109 年 5 月 29 日；民國 109 年 2 月 26 日，環團邀集立委出席記者會，會中，前立委邱文彥表示：「我們非常擔心的是政治勢力的介入，不管是中央還是地方，那麼這樣的話，你漸漸的(從)兩年，到底以後是三年，還是五年，會不會變成沒完沒了？」，立委林淑芬表示：「所以一定期限以內提出，你三年五年不公布。我告訴你就是沒有《國土計畫法》了，《國土計畫法》就等於是被架空了，這個就是我們非常痛心的地方。」(公視新聞：民國 109 年 2 月 26 日，林靜梅、陳信隆臺北報導)，網址：<https://news.pts.org.tw/article/468132>，擷取時間：民國 109 年 5 月 29 日。

²³ 民國 109 年 3 月 13 日，民進黨黨團表示，依照現行《國土計畫法》規定 4 月 30 日大限將至，屆時行政院與地方政府都有違法問題，因此有急迫的修法必要，進入委員會審查後能充分與各界溝通，並明訂延長的期限為 1~2 年。(環境資訊中心：民國 109 年 3 月 13 日孫文臨報導)，網址：<https://e-info.org.tw/node/223528>，擷取時間：民國 109 年 5 月 29 日。

民國 109 年 4 月 1 日，立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 11 次全體委員會議中，進行討論與詢答。會議上多數委員對於行政院所提「一定期限」多有疑慮，而內政部徐部長國勇接受質詢時表示：

「其實很少有這樣的立法例，這種立法例幾乎是……，我們讀法律的人很少看到這樣的情形，《國土計畫法》很特殊的地方就是規定得非常死，比如規定在 4 月 30 日以前要提出，很罕見訂定這樣的法律，所以時限的確會產生問題。」

「一定期限並不是說沒有期限，一定期限是把期限授權給主管機關在細則裡面去定相關的期限，譬如我們指定哪一個縣市多久以前一定要送來，不送來對它的區域計畫裡面以後的發展會有很重大影響。所以一定期限就是我們因地制宜，也還是會給期限。」

同一天，林奕華委員等 23 人、鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人與中國國民黨黨團也都各自提出其法案修正版本。在林奕華委員等 23 人版本中針對第四十五條第二項維持了原本的條文內容，而是新增第三項文字「前項直轄市、縣(市)主管機關應公告實施之國土計畫、國土功能分區圖，若確有特殊情形未能依限公告者，應報中央主管機關核准延長，延長至多以一年為限。」；鄭天財 Sra Kacaw 委員等 19 人版本對於第四十五條修法建議為，在全國國土計畫公告實施後三年內完成直轄市、縣(市)國土計畫之擬定及審議作業，而直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後三年內，完成國土功能分區劃設作業；中國國民黨黨團版本則對第四十五條提出修正建議為直轄市、縣(市)國土計畫應於全國國土計畫公告實施後三年內公告實施，而國土功能分區則應於直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後三年內公告實施，至此，所有版本皆已表達其立場說明(表 57)。

民國 109 年 4 月 9 日，立法院第 10 屆第 1 會期內政委員會第 13 次全體委員會議討論，內政部花次長敬群表示：

「修正條文第四十五條，有關辦理期限部分，經參考各黨團提案內容，並評估本部及各直轄市、縣(市)政府作業能量，本部認有延長之必要，並支持應明定期限。」

因此，行政院版本不予討論。而對於要採用哪個版本，內政部營建署吳署長欣修針對於直轄市、縣(市)國土計畫應公告時程表示：

「第一段就是為了避免內政部國土審議委員會沒有充分時間審視規劃內容是否合理，也包含審視是否有爭議案件未被處理到，所以，這一點確實需要。此外，我們一開始會這麼想，也是擔心其中可能有我們沒注意到的，必須花多一點時間。不過，講實在的，所有委員都不希望我們無限制地拖下去，所以，我們也同意對第一階段關於國土審議委員會的部分延長一年。」

而針對國土功能分區時程，內政部營建署吳署長欣修表示：

「因為功能分區劃下去的是地籍，其實更攸關民眾、土地所有權人的權益。…尤其是地籍，我們現在看到的都不是準確的地籍線，一旦功能分區劃設下去，就有準確的地籍線，到時候爭議一定會更多，所以，針對這個部分，我建議仍然改回延長兩年。」

對於直轄市、縣(市)國土計畫公告之時程，主席陳委員玉珍表示：

「原本應該是兩年，所以是二加一。所以，第一階段二加一年部分沒有疑問，各黨團與各提案意見都一樣，第一階段就是三年，沒有疑問，確定是三年。」

因此，針對直轄市、縣(市)國土計畫完成並公告實施日期修正為「三年內」。

而對於國土功能分區公告時程，黃立委世杰表示：

「本法名為《國土計畫法》，所以不只涉及保育，而是會涉及所有土地。也就是說，全臺灣每一塊有地號的土地，在劃設國土功能分區圖時，都會被規定要怎麼使用，所以，在劃設這張圖時一定要非常謹慎地處理。每一塊地之土地所有權人、使用的民眾以及每個地區對於該區域未來發展方向一定都會提出非常多意見。現在還是由上而下的定義方式，等到進入劃設國土功能分區圖的階段，一定要透過很慎重的程序進行。到時候，行政機關必須充分與人民溝通，也必須處理所有人民提出的意見，所以，我甚至認為再加兩年，總計四年都已經是非常樂觀的評估。」

鄭委員天財 Sra Kacaw 表示尊重實務，中國國民黨亦表示尊重行政院建議(四年)，時代力量也表示配合行政院的困難(四年)，因此，最後由主席陳委員玉珍裁定第四十五條依民主進步黨黨團提案通過，確定將國土功能分區公告時程修正為「四年內」。

民國 109 年 4 月 17 日立法院第 10 屆第 1 會期第 9 次會議中，第四十五條二讀宣示照審查會條文通過，同日，三讀宣讀完畢正式通過。

表 3-56 各版本第四十五條修正意見之差異比較

版本	版本提出日期	直轄市、縣(市)國土計畫 公告實施日期	國土功能分區圖公告實施日期	備註
行政院	109.2.20	全國國土計畫公告實施後 一定期限內，完成 直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂及審議作業	直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後 一定期限內，完成 國土功能分區圖劃設作業	第二項一定期限，由中央主管機關定之。
台灣民眾黨	109.3.11	全國國土計畫公告實施後 三年內 ，公告實施直轄市、縣(市)國土計畫	直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後 二年內 ，公告國土功能分區圖。	依中央主管機關指定之日期，一併公告實施。
時代力量	109.3.18	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	全國 國土計畫公告實施後 四年內 ，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。	未於法定期限內完成之直轄市、縣(市)，得於 提出檢討報告後延長一年 。
林淑芬等 16 人	109.3.18	全國國土計畫公告實施後 三年內 ，公告實施直轄市、縣(市)國土計畫	全國 國土計畫公告實施後 六年內 ，公告國土功能分區圖。	依中央主管機關指定之日期，一併公告實施。
民主進步黨	109.3.25	全國國土計畫公告實施後 三年內 ，公告實施直轄市、縣(市)國土計畫	直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後 四年內 ，公告國土功能分區圖。	依中央主管機關指定之日期，一併公告實施。
林奕華等 23 人	109.4.1	全國國土計畫公告實施後二年內，公告實施直轄市、縣(市)國土計畫	直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後二年內，公告國土功能分區圖。	若確有特殊情形未能依限公告者，應報中央主管機關核准延長， 延長至多以一年為限 。
鄭天財 Sra Kacaw 等 19 人	109.4.1	全國國土計畫公告實施後 三年內 ， 完成 直轄市、縣(市)國土計畫之擬訂及審議作業	直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後 三年內，完成 國土功能分區圖劃設作業	依中央主管機關指定之日期一併公告實施。
中國國民黨	109.4.1	全國國土計畫公告實施後 三年內 ，公告實施直轄市、縣(市)國土計畫	直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後 三年內 ，公告國土功能分區圖。	依中央主管機關指定之日期一併公告實施。

資料來源：本計畫彙整

捌、第四十七條 施行日期

一、條文文字

《國土計畫法》第四十七條就本法施行日期之規定進行修正，三版本條文差異見表 3-57。

表 3-57 《國土計畫法》第四十七條條文內容差異比較表

民國 109 年 修正公布施行版	民國 109 年 政院修正草案版	民國 105 年 公布施行版
第四十七條 本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之。 <u>本法修正條文自公布日施行。</u>	第四十七條 本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之。 <u>本法修正條文自公布日施行。</u>	第四十七條 本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之。

資料來源：本彙編彙整

具體而言，相較於 105 年公布施行版，109 年政院修正草案版對於施行日期規定，新增第二項「本法修正條文自公布日施行。」。

最後，民國 109 年修正公布施行版對於施行日期規定，與 109 年政院修正草案版一致。

二、修正說明

1. 政院修正草案版修正說明

- (1) 原條文列為第一項，內容未修正。
- (2) 為因應本法後續修正及實務執行需求，增訂第二項規定修正條文自公布日施行。

2. 修正公布施行版修正說明

(同政院修正草案版修正說明)。

三、條文差異比較分析

考量修正本法第四十五條涉及直轄市、縣(市)國土計畫、國土功能分區圖之公告實施期程，是否應一併修正本法施行日期？形成一項討論議題。爰民國 107 年 7 月 3 日「《國土計畫法》部分條文修正草案機關研商會議」中，法務部針對本法施行日期提出修正建議：

「本法施行日期是否應一併修正，抑或仍由行政院於本法公布後 1 年內定之，請作業單位考量。」

後經民國 108 年 1 月 7 日內政部法規委員會，內政部營建署考量於本項規定本法修正條文由行政院另定施行日並無實益；同時，考量通案性立法體例及因應本法後續修正及實務執行需求，爰本條第二項修正為：

「本法修正條文自公布日施行。」

後於民國 109 年 2 月 20 日送行政院審議，照案通過後，函送立法院審議，各委員對該條草案內容並無意見。據此，民國 109 年 4 月 17 日，第四十七條二讀宣示照法規審查會條文通過，同日，三讀宣讀完畢，正式通過。

第四章 《國土計畫法》推動重要議題紀錄暨口述歷史

本章旨在針對《國土計畫法》推動之重要議題，進行立法過程之歷史記載。本章第一節，扼要說明國土計畫法制化歷程及法制定位；第二節至第六節，分別就《國土計畫法》推動重要議題之政策決定過程，進行討論分析，除參酌立法院審議過程之議事紀錄，並輔以《國土計畫法》推動過程之關鍵人物口述歷史訪談（參見表 4-1）；第七節，則以口述歷史訪談為基礎，歸結立法過程關鍵人物對於《國土計畫法》之未竟之志、期許及展望。

表 4-1 《國土計畫法》推動重要議題與口述歷史紀錄說明²⁴

國土計畫法重要議題	本報告書章節	口述歷史
國土計畫法制定位	第四章第一節	內政部營建署陳副署長繼鳴
國土計畫優位	第四章第二節	內政部營建署綜合計畫組 林組長秉勳
使用許可制		
國土審議會	第四章第三節	詹律師順貴
公民訴訟與民眾檢舉		
原住民族土地利用	第四章第四節	高金素梅委員辦公室陳主任智堇
國土復育	第四章第五節	邱前立法委員文彥
海洋資源		
國土永續發展基金	第四章第六節	陳前內政部部長威仁
國土計畫損失補償		

資料來源：本計畫彙整

²⁴ 本期中報告書之口述歷史成果，係以訪談過程之逐字稿方式呈現，後續將視計畫執行需要，進行呈現方式之調整。具體調整及應用方式，將依工作會議決議。

第一節 《國土計畫法》法制化歷程及定位

壹、《國土計畫法》法制定位：臺灣國土規劃之作用法

當前《國土計畫法》之定位，乃為臺灣國土規劃之作用法。自民國 82 年推動國土計畫立法以來，過程中，關於國土計畫法之定位討論，大致包括兩個重點：(1) 國土計畫法，做為國家各部門建設之法制基礎？或國土規劃之法制基礎？(2) 國土計畫法，為國土規劃之基本法？或作用法？以下扼要記載討論過程。

一、國土計畫法做為國家各部門建設之法制基礎？或國土規劃之法制基礎？

民國 82 年行政院推動「振興經濟方案」，指示經建會研擬《國土綜合開發計畫法》，經建會於民國 84 年主辦「國土綜合開發研討會」，並於同年行政院會決議，請經建會研擬《國土綜合開發計畫法（草案）》送內政部主辦立法。當時，對於國土計畫法之討論，聚焦於國家各部門建設之開發數量、規模及區位安排，涉及跨領域、跨部門之專業及權責，以內政部之職權，欲指導其他部會之部門計畫，恐有行政執行上之困難。現任內政部營建署陳副署長繼鳴，曾參與民國 84 年《國土綜合開發計畫法（草案）》研擬，於受訪時表示：

「(民國 84 年)我第一個問號就是說，這類的事情都是跨部會的，交通部、經濟部，什麼部的，這種東西由內政部擬定一個法來定計畫，來管理這些部會，好像不太對勁，像日本他們就是由總理大臣，他是統合各個部會來定這些東西的，他這樣比較對位，所以當初弄過來的時候我個人是有一點覺得，有一點為難。」(陳繼鳴，108 年 9 月 17 日口述歷史訪談)

內政部為研擬法案，於民國 85 年組成諮詢小組，廣徵各界意見，並進行部門研商，決議調整法案名稱為《國土綜合發展計畫法》，並於民國 86 年檢送《國土綜合發展計畫法（草案）》至行政院審查後，送立法院審議。依民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》，國土計畫法之法制定位，逐漸朝向國土規劃之法制討論，並連結至城鄉土地使用規劃。該草案規定，直轄市、縣（市）主管機關應於直轄市、縣（市）綜合發展計畫公告實施後，訂定城鄉計畫，實施發展許可制及土地使用分區管制，以統合都市及非都市土地。而後，民國 90 年 1 月，內政部營建署召開會議，邀集各部會與地方政府，研商《國土綜合發展計畫法（草案）》及《城鄉計

畫法 (草案) 》立法原則及架構。同年 5 月，由內政部林常務次長中森召集跨部會協商會議，決議《城鄉計畫法 (草案) 》免予制定。同年 8 月，檢送《國土綜合發展計畫法 (草案) 》進行政院審查，並於 9 月 26 日通過行政院會函送立法院審議。自此，確立國土計畫法做為國土規劃法制基礎之定位。

二、國土計畫法做為國土規劃之基本法？或國土規劃之作用法？

鑑於民國 82 年以來國土計畫立法推動之困難，逐漸出現國土計畫究竟做為國土規劃之基本法、抑或國土規劃作用法之討論²⁵。首先，民國 93 年《國土計畫法 (草案) 》中，即，該草案第四條指出：訂定「國土規劃之基本原則，以確保領土主權、促進國土永續發展及兼顧效率、公平」。而後，民國 98 年 6 月，內政部研提「永續國土政策綱領」²⁶，試圖暫代或取代未通過之《國土計畫法 (草案) 》，據以指導區域計畫、都市計畫與國家公園計畫。內政部營建署陳副署長繼鳴於口述歷史訪談時指出：

「大家都說國土法那麼重要，但每次都不過啊，你們要不要乾脆就弄比較簡要的版本，訂一個基本法，去敘述一下這個計畫的邏輯，土地使用的倫理…那時候我們就有用一個綱領，好像就是說類似這個東西的樣態，但是弄完之後，行政院好像沒有針對這個事情有去處理²⁷…」
(陳繼鳴，108 年 9 月 17 日口述歷史訪談)

是以，國土計畫法做為臺灣國土規劃作用法之法制定位，逐漸確立，期望推動一個具法定地位，能整合都市計畫、非都市土地使用管制，並有積極規劃意義的國土計畫，引導部門的重大建設計畫的土地需求，建立土地使用秩序。

²⁵ 例如，胡念祖教授曾指出，「關於《國土計畫法》，我認為《區域計畫法》和《都市計畫法》本身沒有太多問題，只是欠缺一個原則、機制，只要在高層架一個基本法」。《國土計畫法》專家會談，2015/9/22，胡念祖委員談話，網址 <http://www.yucc.org.tw/events/recent/20151006-1> (擷取日期：2019/9/25)

²⁶ 民國 98 年 6 月 30 日，台內營字第 0980806321 號函，說明第六點提到，另為因應全球化及兩岸交流之衝擊等國土發展趨勢，亟需全面檢討國土空間發展結構，規劃新世紀國土資源的保育與利用，以落實國土永續發展之理念，確保國土有秩序發展，本部爰訂定「永續國土政策綱領」(草案)，期於「國土計畫法」(草案) 完成立法前，作為區域計畫、都市計畫、國家公園計畫與相關部門計畫涉及國土使用之最高指導原則，併請鑒核。

²⁷ 民國 98 年 10 月 8 日，院臺建字第 0980095849A 號函，主旨為「貴部函報『永續國土政策綱領』草案一案，請貴部依審查後之『國土計畫法』草案立法意旨、立法內涵及該草案之推動情形，再行檢討研議，並適時循程序報院核定。」

貳、《國土計畫法》推動之重要議題

民國 105 年公布施行之《國土計畫法》推動之重要議題，包括（一）國土計畫優位與使用許可制；（二）國土審議會、公民訴訟與民眾檢舉；（三）原住民族土地利用；（四）國土復育與海洋資源；（五）國土永續發展基金與損失補償。以下扼要說明各議題，有關各議題緣起、制度重點及立法協商過程之詳細討論，詳見本章第二節至第六節內容。

一、國土計畫優位與使用許可制

過去依《區域計畫法》於民國 71 年至 73 年間公告實施臺灣北、中、南、東區域計畫，民國 84 年至民國 86 年間公告各該區域計畫第一次通盤檢討，民國 99 年因應莫拉克颱風再次公告實施「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫」。然而在民國 102 年時將臺灣北、中、南、東區域計畫整併為全國區域計畫，將計畫體系修正為全國區域計畫指導直轄市、縣（市）國土計畫體系。

然《區域計畫法》並無為部門計畫引導空間位置的權力，且《區域計畫法》中，非都市土地分區因開發利用而辦理分區變更，並無計畫指導。本次《國土計畫法》除延續計畫體系，以全國國土計畫指導直轄市、縣（市）國土計畫，指導都市計畫與國家公園計畫外，對於目的事業主管機關之部門計畫應符合國土計畫，並於先期規劃時先徵詢國土計畫主管機關。另一方面，因國土計畫有區分四種功能分區，而一定規模或性質特殊者應申請使用許可，且使用許可不得變更國土功能分區，只能透過通盤檢討或適時檢討變更時，才能變更國土功能分區，維持國土計畫優位性質與其計畫高位與穩定性，是為與過去不同之制度變革，詳見本章第二節討論。

二、國土審議會、公民訴訟與民眾檢舉

（一）國土審議會

過去依《都市計畫法》、《區域計畫法》與《國家公園法》規定所設置都市計畫委員會、區域計畫委員會與國家公園計畫委員會。其中，都市計畫委員會分為內政部都市計畫委員會、各級地方政府都市計畫委員會與鄉、鎮、縣轄市公所都市計畫委員會²⁸；區域計畫委員會分為內政部區域計畫委員會與直轄市、縣（市）區域計畫委員會²⁹；國家公園計畫委員會則為內政部設置³⁰。

²⁸ 《都市計畫法》第 74 條。

²⁹ 《區域計畫法》第 4 條。

³⁰ 《國家公園法》第 4 條。

本次《國土計畫法》為審議〈全國國土計畫〉之核定與協調部門計畫與國土計畫，以行政院層級遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會。與過去相比，臺灣空間法制上首度出現行政院層級審議會，是為重大變革之一，詳見本章第三節討論。

（二）公民訴訟與民眾檢舉

過去《區域計畫法施行細則》規定，區域計畫委員會審議區域計畫時，得徵詢民間團體之意見³¹；而《都市計畫法》規定，主要計畫擬定後、審議前，應公開展覽三十天及舉行說明會，公民或團體得以書面向該主管機關提出意見，給都市計畫委員會參考審議，是過去空間規畫給予民眾參與的程度與項目，及民眾檢舉與公民訴訟的法規制度存在。

本次《國土計畫法》在國土計畫之基本原則即要求國土規劃應力求民眾參與多元化，故國土計畫於擬定時即邀請民間團體舉辦座談會廣詢意見，作為擬定計畫之參考；於擬定後、審議前則應公開展覽三十日即舉行公聽會，人民或團體得以書面向該主管機關提出意見，供審議參考。另一方面，如從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請之使用許可，應公開展覽及舉行公聽會，人民或團體得以書面向主管機關提出意見，併同審議，較以往給予民眾參與的程度與項目更多元。

第二，本次《國土計畫法》從處罰鍰中提撥一定比率，供民眾檢舉土地使用違規之獎勵使用，形成民眾檢舉制度設計。第三，本次針對使用許可制度，如主管機關疏於執行使用許可申請人申請違反本法與其授權訂定之相關命令，人民可以書面告知主管機關，如主管機關仍未依法執行者，人民得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，向行政法院提起訴訟，判令其執行。是以，《國土計畫法》相較過去空間計畫法規而言，不僅民眾參與程度與項目較廣外，更新增民眾檢舉與公民訴訟等機制，視為制度創新之一，詳見本章第三節討論。

³¹ 《區域計畫法施行細則》第 7 條。

三、原住民族土地利用

《區域計畫法》於民國 63 年頒布施行，全臺臺灣 26 萬餘公頃的原住民保留地幾乎全數位於非都市土地範圍，該法制訂之初，為參酌原住民族生活型態及傳統使用土地方式規範。民國 94 年，《原住民族基本法》立法完成後始原住民族相關權益在各作用法中得以參照。本次《國土計畫法》相較於過去《都市計畫法》或《區域計畫法》均無提及原住民族權益的法條而言，國土計畫擬定、管制或補償機制中，都有因應原住民族在臺臺灣土地使用的特殊性修正，是為《國土計畫法》的特殊制度變革，詳見本章第四節討論。

四、國土復育與海洋資源

(一) 國土復育

過去無論《都市計畫法》、《國家公園法》、《區域計畫法》皆無復育 (Restoration) 概念，僅有《國家公園法》、《區域計畫法》有保育 (conservation) 概念，而國土復育的討論可追朔至民國 94 年前後，行政院會所通過的《國土復育條例 (草案)》，其立法目的提到，為有效降低山坡地、河川、海岸、離島等環境敏感地區之開發程度，以保育水、土及生物資源，降低自然危害風險，減少人民生命財產損失，並復育過度開發地區，促進環境資源永續發展。然《國土復育條例 (草案)》因涉及部會甚多且原住民族對條文內容多疑慮而未通過³²，而後討論中，民國 95 年 6 月 9 日與民國 97 年 3 月 13 日，吳澤成政務委員指示可研究將《國土復育條例 (草案)》有關土地使用管制等保育精神納入《國土計畫法 (草案)》

本次《國土計畫法 (草案)》因內政部構想為將國土復育精神融入《國土計畫法》中，黃昭順委員在立法院提出《國土復育條例 (草案)》版本，且邱文彥委員與田秋堇委員均希望能加強復育概念³³，最後《國土計畫法》中新增第五章國土復育專章，內容包含國土復育促進地區劃定、復育計畫擬定及定期檢討、安全堪虞地區應研擬完善安置及配套等條文規定，詳見本章第五節。

³² 《國土計畫法》專家會談，2015/9/22，田秋堇委員談話

<http://www.yucc.org.tw/events/recent/20151006-1>

³³ 《國土計畫法》專家會談，2015/9/22，邱文彥委員、田秋堇委員談話

<http://www.yucc.org.tw/events/recent/20151006-1>

(二) 海洋資源

依《區域計畫法》授權訂定之《區域計畫法施行細則》在民國 102 年 10 月 23 日全文修正第 11 條與 13 條分區與用地新增海域區與海域用地，在《非都市土地使用管制規則》在民國 103 年 12 月 30 日修正，在第二條分區與第三條用地中新增海域分區與海域使用地，回顧海域是否為國土一部分的討論，胡念祖教授指出，土地法中所解釋的「水」指涉「水道、湖泊、港灣、海岸」(土地法§4)與「湖澤」(土地法§13)其與無海洋或海域概念，而國家領與分為三類：陸域國土、海岸地區、海域，在憲法層級下應有國土法、海岸法與海域法，國土功能分區指基於保育利用及管理之需要，依土地資源特性，所法分之國土保育地區、農業發展地區、城鄉發展地區等，完全是陸與思維，加上突兀如盲腸的海洋資源地區，混在一個法律內處理，一開始就觀念錯誤³⁴。林盛豐教授則指出，回歸當時立法目的，核心價值是永續發展，試圖建立土地利用的秩序，當時缺乏海洋概念，海洋一句都沒有，邱委員提醒下的海洋，所以就加了個盲腸³⁵。

本次《國土計畫法》延續過去對海洋的討論規範，設立海洋資源地區的國土功能分區，並針對填海造地等做出相關法條的設立，詳見本章第五節討論。

五、國土永續發展基金與損失補償

對於土地使用受限之損失補償，從民國 28 年訂定之《都市計畫法》第 18 條(現《都市計畫法》第 41 條)之規定，「土地分區使用規定後，其土地上原有建築物之不合使用規定者，除准修繕外不得增築，但主管地方政府，認為必要時，得斟酌地方情形，限期令其變更使用所受之損害，應補償之。」《區域計畫法》第 17 條亦參照《都市計畫法》相關規定，而擬定「區域計畫實施時，其地上原有之土地改良物，不合土地分區使用計畫者，經政府令其變更使用或拆除時所受之損害，應予適當補償。」故損失補償相關條文已行之有年，而《區域計畫法》第 15-3 條第 3 項亦規定，開發影響費得成立基金，故基金概念亦非《國土計畫法》之新觀念，然本次《國土計畫法》之永續發展基金來源制度依第 44 條規定而更完整，其用於損失補償、國土保育(§18、§32)、民眾檢舉獎勵與規劃研究、調查及土地利用監測(§44)等制度更加完整，是為《國土計畫法》重大制度變革，詳見本章第六節討論。

³⁴ 《國土計畫法》專家會談，2015/9/22，胡念祖教授談話
<http://www.yucc.org.tw/events/recent/20151006-1>

³⁵ 《國土計畫法》專家會談，2015/9/22，林盛豐教授談話
<http://www.yucc.org.tw/events/recent/20151006-1>

第二節 國土計畫優位與使用許可制

壹、議題緣起

過去因《區域計畫法》的擬定時間較《都市計畫法》晚，且《區域計畫法》對於施行《都市計畫法》之都市地區僅有第 11 條規定期應辦理擬訂或變更的規定，並未有指導，主要皆針對非都市土地做分區及土地使用管制。民國 86 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》中，第 3 條用語定義中第一款規定國土綜合發展計畫維目標性、政策性的長期發展計畫指導直轄市、縣 (市) 綜合發展計畫與城鄉計畫及部門計畫，且該條第六款明定事業計畫為依其相關法令，配合綜合發展計畫訂定中長程事業發展計畫。另外，其發展許可制度的設計中，在第 18 條規定直轄市、縣 (市) 政府應依設立城鄉計畫統合都市土地與非都市土地，並實施發展許可制及土地使用分區管制，且為因應申請發展許可案件，在 22 條規定在非通盤檢討狀況下，依據情況可變更限制發展地區的界線與性質，整體結構如圖 4- 1 所示。

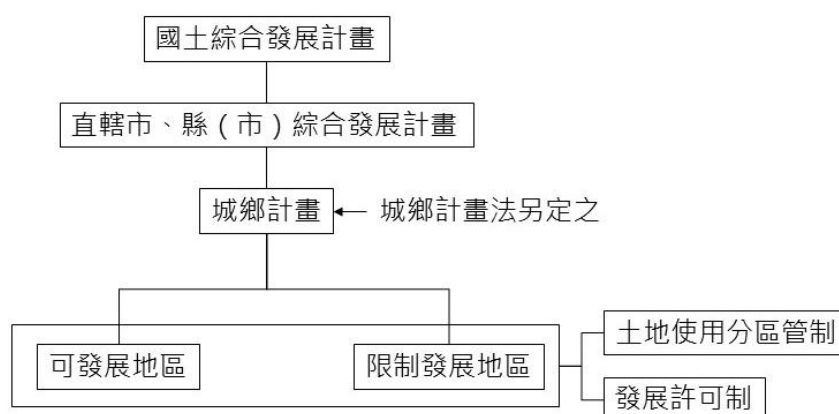


圖 4- 1 民國 86 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》計畫位階示意圖

資料來源：本計畫繪製

民國 89 年，通過《區域計畫法》部分條文修正，將區域計畫第 7 條第 7 款應表明事項「都市發展模式」修正為「城鄉發展模式」，使區域計畫包括都市及非都市地區，是以擴大其計畫層面。而另新訂了第 15-1、15-2、15-3、15-4、15-5、22-1 條，規定分區變更之程序、許可開發之審議、開發影響費、許可審議之期限及延長以及上級機關辦理許可審議、審查費之收取等相關規定，是為臺灣開發許可制度在法律條文中的出現。

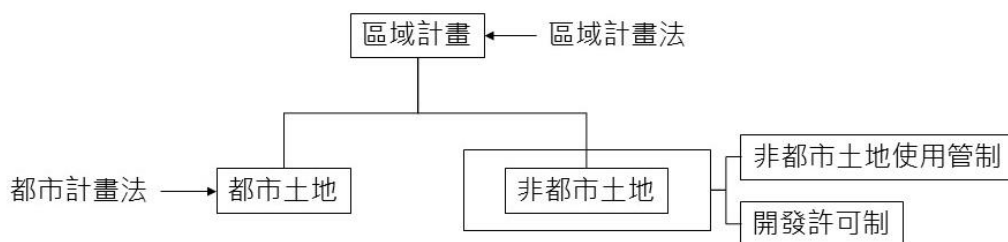


圖 4-2 民國 89 年《區域計畫法》計畫位階示意圖

資料來源：本計畫繪製

民國 90 年，《國土綜合發展計畫法（草案）》的計畫階層結構為國土綜合發展計畫指導直轄市、縣（市）綜合發展計畫，直轄市、縣（市）綜合發展計畫指導都市計畫與非都市土地分區使用計畫，除都市土地之土地使用管制依都市計畫法規定外，非都市土地的相關土地使用分區及各種使用地，參照《區域計畫法》第 15 條規定，應由直轄市、縣（市）主管機關在直轄市、縣（市）綜合發展計畫的指導下，依照非都市土地使用計畫，編定各種使用地並實施管制，其開發許可的申請在第 19 到 24 條中，仍參照《區域計畫法》第 15-1、15-2、15-3、15-4、15-5 條的相關規定，並新增於原使用分區變更編定增加土地使用強度者之開發費規定（§22）。而該版本於第 25 條中規定，直轄市、縣（市）綜合發展計畫應擬定發展總量，訂定分年開發額度來規定直轄市、縣（市）主管機關核准之開發許可及新訂或擴大都市計畫之總量與分年額度。另外，在限制開發地區的規定中，依第 32 條規定，申請開發許可及新訂或擴大都市計畫不得位於限制開發地區。

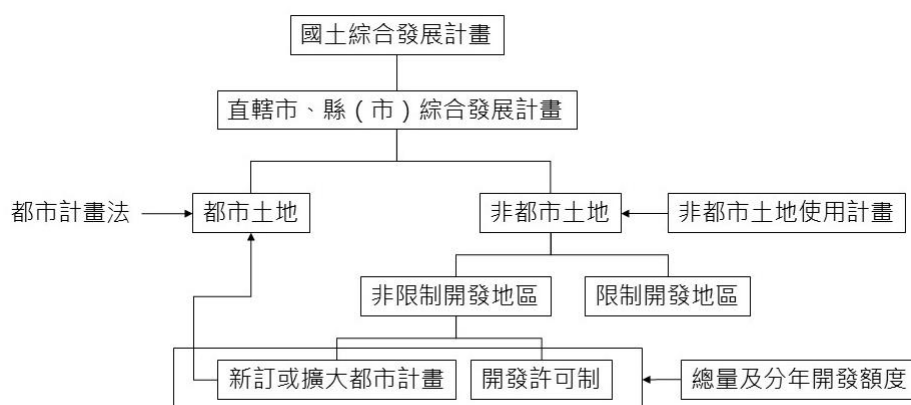


圖 4-3 民國 90 年《國土綜合發展計畫法（草案）》計畫位階示意圖

資料來源：本計畫繪製

民國 91 年《國土綜合發展計畫法 (草案)》的版本，在計畫位階與開發許可相關規定與九十年版本並無差異。民國 93 年，《國土計畫法 (草案)》做出重大改變，整個計畫體系根據該版本第 12 條，都會區域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、都會區域及特定區域計畫。另外，該版本《國土計畫法 (草案)》出現了國土功能分區，分為 3 種，國土保育地區、農業發展地區與城鄉發展地區。其中，國土保育地區劃設依第 23 條規定，中央主管機關協調相關權責機關分權管理；農業發展地區劃設依第 24 條規定，依《農業發展條例》及相關規定輔導或獎勵；城鄉發展地區劃設依第 25 與 26 條規定，包含原依區域計畫法、都市計畫法及其他依法編定或劃定供作城鄉發展之地區，且原依區域計畫法編定發展導向之用地應劃設為城鄉發展地區並訂定優先順序擬定都市計畫。

該版本除了功能分區的容許使用外，亦在第五章保留了開發許可制度，第 28 條規定國土保育地區不得申請開發許可，農業發展地區或城鄉發展地區可申請開發許可且一併辦理都市計畫擬訂或變更。而土地使用管制方面，在第 36 條規定，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，屬實施都市計畫地區及國家公園範圍內之土地，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。

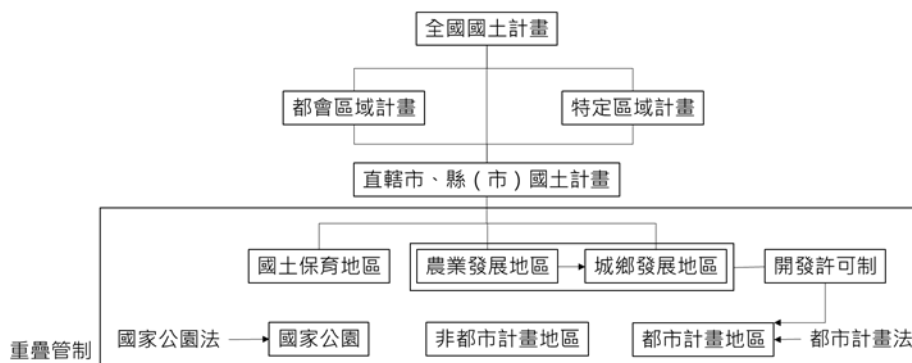


圖 4-4 民國 93 年《國土計畫法 (草案)》計畫位階示意圖

資料來源：本計畫繪製

民國 98 年，《國土計畫法 (草案)》中除在第 23 條增加海洋資源地區的功能分區外，其開發許可制度依第 33 條，國土計畫劃設得申請開發許可區位進行開發許可推動。

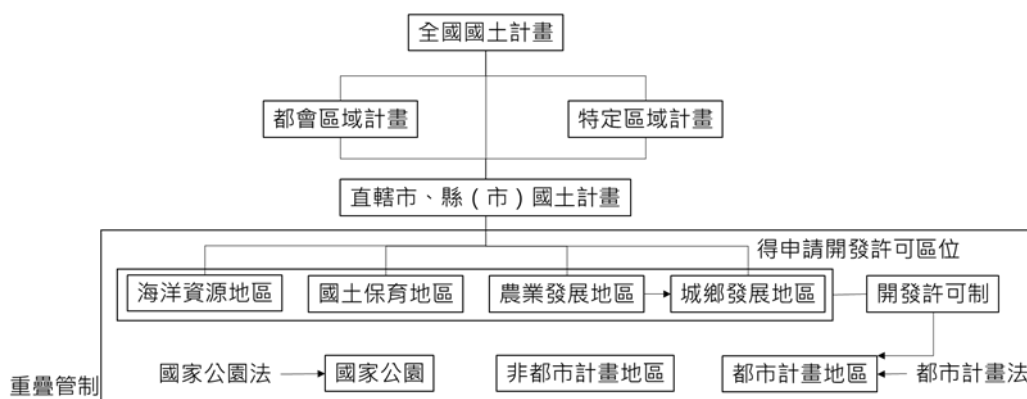


圖 4-5 民國 98 年《國土計畫法 (草案)》計畫位階示意圖

資料來源：本計畫繪製

民國 103 年，《國土計畫法 (草案)》中，將 4 種功能分區分級，並將「開發許可制」轉變為「使用許可制」，過去可透過開發許可制變更國土功能分區及其分類或分級³⁶。而使用許可制在第 23 條規定，則要在符合國土功能分區及分類之使用原則下進行申請。

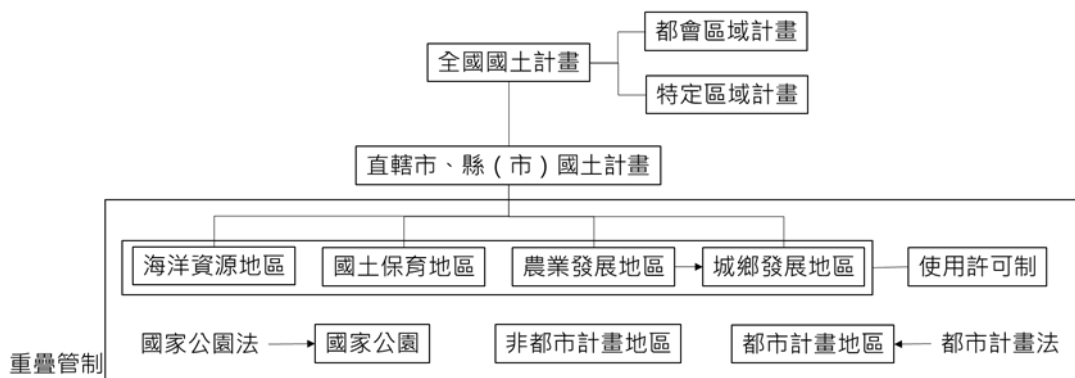


圖 4-6 民國 103 年《國土計畫法 (草案)》計畫位階示意圖

資料來源：本計畫繪製

貳、核心理念及制度設計

臺灣共有 435 處都市計畫區，然而缺乏整體的計畫統一指導都市計畫，

³⁶ 《國土計畫法 (草案)》98 年版本第三十三條規定「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。」

導致都市計畫區之計畫人口已經超越現有全臺灣人口。是以，自民國 99 年開始，內政部營建署開始推動全國區域計畫與直轄市、縣（市）區域計畫，試圖藉由《區域計畫法》之規定，建構兩階層之整體國土空間規劃體制，確立國土計畫之優位。針對國土計畫之優位性，內政部營建署林組長秉勳於受訪時指出：

「最上面就是全國國土計畫，全國國土計畫在向下去指導縣市國土計畫，然後再向下去指導都市計畫，他這個層層的往下指導。那都市計畫不聽怎麼辦？國土法講了，都市計畫要依國土計畫的指導，有一些要檢討的、要變更的，他可以限期去辦檢討變更。所以他可以去指導都市計畫」（林秉勳，108 年 9 月 9 日口述歷史訪談）

對於國土計畫的優位體系另一層面是部門計畫的指導，過去區域計畫常作為配合部門計畫變更的角色，而非空間計畫引導的角色，林秉勳組長說：

「過去交通部要做什麼交通建設，好像也很少人來問我們，因為很多建設計畫它的形成過程，他就不是透過空間計畫的檢討或是回饋形成的，他有自己另外的系統，他有一個先期計畫，他報行政院成立一個計畫，然後他最後通過以後，回過頭來，你區域計畫要配合我做變更，都市計畫要配合我做變更，反而我們是在配合部門計畫或是建設計畫做必要的調整。」（林秉勳，108 年 9 月 9 日口述歷史訪談）

在《國土計畫法》中，建立了很重要的制度為國土功能分區，利用使用許可制來落實國土計畫優位的制度，林秉勳組長說：

「我們現在建立一個叫做國土功能分區的制度，過去是現況編訂，現在是有計畫性的去規劃，然後發展…，那會有這樣的一個功能性的分區區分出來，往下還有十九種分類，這個跟過去很大的不一樣是說，他會根據環境的條件、根據我們這個糧食的安全、根據城鄉發展的需要，去做不同的安排。那既然空間區塊定位已經定住了，那就不能隨便去變，所以他會根據不同的功能分區分類、接受不同的計畫發展的指導或者是管制。」（林秉勳，108 年 9 月 9 日口述歷史訪談）

民國 104 年三讀通過《國土計畫法》中，第 8 條規定直轄市、縣（市）國土計畫應遵循全國國土計畫；國家公園計畫、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。第 16 條規定直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，應由直轄市、縣（市）主管機關通知當地都市計畫主管機關按國土計畫之指導，辦理都市計畫之擬訂或變更。而第 17 條亦規定目的事業主管機關與辦性質重要且一定規模以上部門計畫，應遵循國土計畫指導。由此可知《國土計畫法》的核心理念是將國土計畫視為優位計畫，指導國家公園計畫、都市計畫或各事業主管機關的部門計畫。

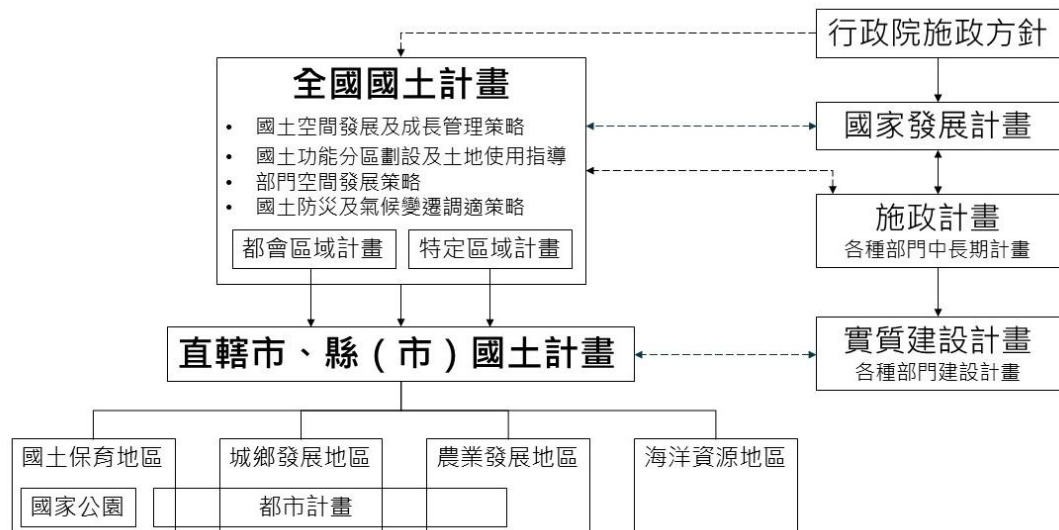


圖 4-7 民國 104 年國土計畫體系與部門建設計畫關係圖

資料來源：本計畫繪製

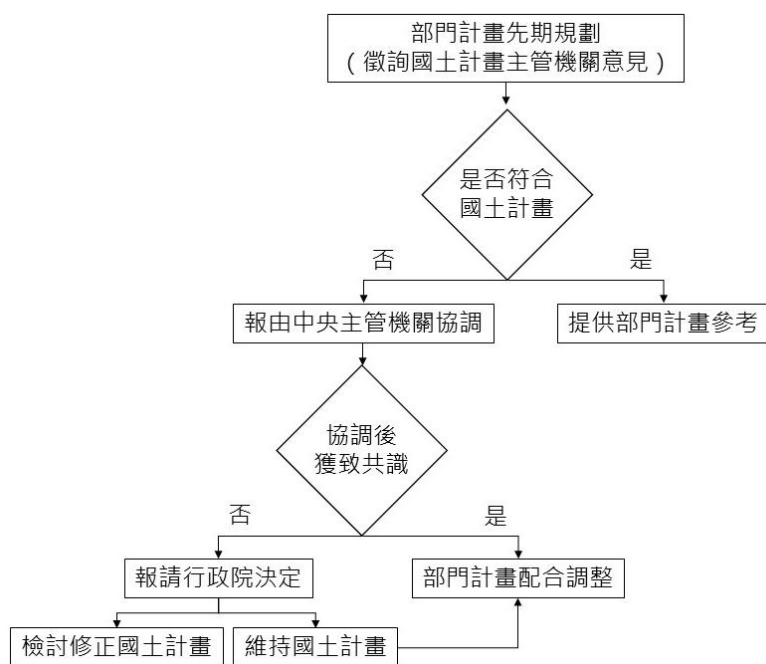


圖 4-8 民國 104 年國土計畫體系與部門建設計畫關係圖

資料來源：本計畫繪製

本次《國土計畫法》的使用許可制依第 24 條規定，於符合國土功能分區及其分類之使用原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，應申請使用許可，而使用許可不得變更國土功能分區、分類。相較與目前《區域計畫法》許可開發制度的中第 15-2 條，經審議符合條件後得許可開發，辦理分區變更的制度相當不同。另外，審議機制也與過去不相同。《國土計畫法》的審議機制根據第 7 條規定由中央國土審議會對國土保育地區與海洋資源地區進行使用許可、許可變更及廢止之審議；直轄市、縣（市）國土審議會對農業發展地區及城鄉發展地區進行使用許可、許可變更及廢止之審議。相對於現行《區域計畫法》中第 15-1 條規定，提報各該區域計畫委員會審議後報經各該區域計畫擬定機關許可後辦理分區變更，其審議的機制亦有不同。

本次使用許可還有關於民眾參與和公民訴訟的機制存在，《國土計畫法》第 25 條規定，使用許可在符合受理條件後，應在審議前在所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽及舉行公聽會。而第 27 條規定，審議通過後，應將核定許可之使用計畫書圖、文件公開展覽，且不得少於三十天。另外，《國土計畫法》新增公民訴訟的相關條文，第 34 條規定使用許可違反本法（國土計畫法）或依本法授權訂定之相關命令而主管機關疏於執行時，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

表 4-2 許可開發與使用許可差異比較

	現行許可開發	國土計畫使用許可
審議機關	直轄市、縣（市）政府申請→區域計畫委員會審議→區域計畫擬定機關辦理分區變更 ³⁷ 。	1.內政部國土計畫審議會：國土保育地區及海洋資源地區。 2.直轄市、縣（市）國土計畫審議會：農業發展地區及城鄉發展地區 ³⁸ 。
區位	1.於國土利用係屬適當而合理者。 2.不違反中央、直轄市或縣（市）政府基於中央法規或地方自治法規所為之	該使用分區，不得變更國土功能分區 ⁴⁰ 。

³⁷ 《區域計畫法》第 15 條之 1。

³⁸ 《國土計畫法》第 7 條。

⁴⁰ 《國土計畫法》第 24 條。

	現行許可開發	國土計畫使用許可
	土地利用或環境保護計畫者。 3.對環境保護、自然保育及災害防止為妥適規劃者。 4.與水源供應、鄰近之交通設施、排水系統、電力、電信及垃圾處理等公共設施及公用設備服務能相互配合者。 5.取得開發地區土地及建築物權利證明文件者 ³⁹ 。	

資料來源：本計畫彙整

本次《國土計畫法》的使用許可制的變更時機比以往更為嚴格，在區位上只能於符合該功能分區之使用原則下，而若要改變其分區的時機點，除特殊情況外，只能在五年一次或十年一次的通盤檢討下做變更。此外，針對本次使用許可制度，亦增加民眾參與與公民訴訟的制度。在民眾參與部分，第 25 條、27 條規定，使用許可審議前後的公民參與。在公民訴訟部分，第 34 條規定使用許可違法時，人民得以政府為被告提起訴訟。

參、立法討論過程與爭議

從民國 103 年《國土計畫法 (草案)》行政院版本到民國 104 年《國土計畫法》公布施行版，可將有關國土計畫優位與使用許可制的討論大致分為「國土計畫穩定性」、「國土計畫優位的手段與方式」、「行政院層級審議計畫」、「國土計畫主管機關」、「使用許可民眾參與和行政訴訟」，以下分別敘述。

一、爭點：國土計畫的變更時機是否能因新訂或擴大都市計畫而變更？

協商結論：國土計畫的變更時機不能因新訂或擴大都市計畫而變更

討論過程：

這件事情曾在立法院有過爭執。依據目前公布施行版《國土計畫法》第 15 條規定，特殊情況檢討變更國土計畫的項目中，並無新訂或擴大都市計畫。然一開始行政院草案版第 14 條第 3 款，政府為新訂或擴大都市計畫，是列於得適時檢討變更的條件之一，在「國土計畫草案初審小組」會議中，民國 104 年 10 月 20 日會議中，林淑芬委員主張「如因新訂或擴大都市計

³⁹ 《區域計畫法》第 15 條之 2。

畫變更國土計畫，第四項並予以簡化程序，將影響國土計畫高位及穩定性」，而內政部主張「未來僅有『城鄉發展地區』範圍內土地得新訂或擴大都市計畫，否則不得辦理，此已確認國土計畫之高位及穩定性；惟考量新訂或擴大都市計畫係屬政府重要政策，仍應保留得以變更國土計畫機制，以調整國土功能分區為城鄉發展地區後，據以辦理新訂或擴大都市計畫」(立法院，2015c；158-160)。

民國 104 年 11 月 30 日立法院內政委員會進行逐條審查會議中，仍基於未獲共識，決議保留該條文規定 (立法院，2015c；95)

民國 104 年 12 月 14 日黨團協商決議刪除政府為「新訂或擴大都市計畫」得適時檢討變更國土計畫之規定，後經立法院二讀及三讀通過，確認得適時檢討變更國土計畫之規定的條件中，無新訂或擴大都市計畫，以此確認國土計畫之高位與穩定性。

二、爭點：都市計畫擬定機關不願意修正都市計畫

協商結論：主管機關得限期為之，必要時逕為擬訂或變更

討論過程：

依據目前《國土計畫法》第 16 條第 2 項規定，都市計畫之擬訂或變更，主管機關得指定擬定機關限期為之，必要時得逕為擬訂或變更。民國 104 年 12 月 17 日立法院黨團協商會議中，高金素梅委員辦公室代表指出，在蘇迪勒颱風影響後，烏來區因有臺北水源特定區管理局所管理的臺北水源特定區都市計畫與新北是政府所管理的烏來、新店、坪林都是計畫，兩部會互相不願意修正都是計畫互踢皮球，因此爰建議在第 23 條條問中授權原鄉地區土地直接以《國土計畫法》進行規劃與管制，不受《都市計畫》規範，然內政部營建署認為，《國土計畫法》的設計中，國土計畫位階高於都市計畫，國土計畫的設計應是由國土計畫指導都市計畫，而非用特定區域計畫指導管制規則，故建議在第 16 條新增

「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更。」

以此來避免地方政府不執行或不做為知情事 (立法院，2015d：338-342)。

三、爭點：是否由行政院層級設置委員合議審查？

協商結論：增設行政院層級國土審議會

討論過程：

依目前《國土計畫法》第 7 條規定，行政院應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理...；中央主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理...；直轄市、縣（市）主管機關應遴聘（派）學者、專家、民間團體及有關機關代表，召開國土計畫審議會，以合議方式辦理...；形成行政院、中央主管機關內政部與直轄市、縣（市）主管機關三層級審議機制。在民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」建議由行政院設立中央國土計畫委員會，由院長或副院長擔任召集人，以合議方式審議，試圖拉高國土計畫層級（立法院，2012：委 102）。民國 104 年 10 月 23 日「國土計畫法草案初審小組」參採「林淑芬委員等 20 人提案版」納入行政院層級審議機制，以合議方式核定全國國土計畫及協調部門計畫與國土計畫競合之決議（立法院，2015c：146）。民國 104 年 11 月 18 日立法院內政委員會重新確認合議機制名為「國土計畫審議會」，並將權責再做一次討論，解釋行政院、內政部與直轄市、縣（市）國土計畫審議會審議事項（立法院，2015b：95-97）。

四、爭點：《國土計畫法》之主管機關是否應將層級提高？

協商結論：內政部成為《國土計畫法》之中央主管機關

討論過程：

依據《國土計畫法》第 2 條規定，本法所稱主管機關在中央為內政部。在民國 104 年立法院內政委員會中，吳育昇委員認為中央主管機關為內政部，但條文裡指出中央目的事業主管機關與辦部門計畫與各級國土計畫所定部門發展策略計畫產生競合時，應報由中央主管機關協調；協調不成時，得報請行政院決定，這樣一來最後主管機關就成了行政院。時任內政部陳威仁部長回應目前沒有一個法的主管機關是行政院，所以一定是某個部會，內政部仍為空間規劃的主管機關（立法院，2015a：331-331）。

五、爭點：民眾是否能參與使用許可的開發過程與行政訴訟？

協商結論：民眾得以書面提供擬訂意見參與對使用許可進行行政訴訟

討論過程：

依據《國土計畫法》第 25 條規定，使用許可經審查符合受理要件者，應於審議前於所在地鄉（鎮、市、區）公所公開展覽三十日及舉行公聽會，舉行公聽會時間、地點、辦理方式等應以網際網路方式公開，並得登載於政府公報、新聞紙或其他適當方法廣泛周知，並以書面送達申請使用範圍內之土地所有權人。公展期間，人民或團體得以書面載明姓名或名稱及地址，向主管機關提出意見，人民或團體意見應併同申請使用許可書圖文件報請審議。而依據《國土計畫法》第 27 條規定，使用許可案件經規定審議通過後，經許可之使用計畫書圖、文件於各有關直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽，不得少於三十日，並視實際需要，登載於政府公報、新聞紙、網際網路或其他適當方法廣泛周知。

另外，針對申請使用許可違反《國土計畫法》而主管機關疏於執行時，受害人民或公益團體得敘明疏於執行之具體內容，以書面告知主管機關，主管機關於書面告知送達日起六十日內仍未依法執行者，人民得依第三十四條以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，向行政法院提起訴訟，判令其執行。

針對公民訴訟機制，在民國 104 年 11 月 30 日立法院內政委員會逐條審查過程中，林淑芬委員希望公民訴訟能入法明定，以便在發生行政不作為或怠忽職責的情況時，公民能有提起訴訟的權利。主席請內政部營建署、法務部研究如果入法的話文字如何修正，保留至朝野協商討論（立法院，2015c：100）。而民國 104 年 12 月 14 日立法院黨團協商決議，參照民國 101 年「林淑芬委員等 20 人提案版」第 48 條（立法院，2012：委 120）決議新增《國土計畫法》第 34 條，規定使用許可違反本法授權之相關命令而主管機關疏於執行，且受害人民或公益團體以書面告至主管機關，主管機關於書面送達六十日內仍未依法執行者，人民或公益團體得以該主管機關為被告，對其怠於執行職務之行為，向行政法院提起訴訟。

第三節 國土審議會、公民訴訟與民眾檢舉

壹、議題緣起

由於國土計畫涉及之土地規劃與管理範疇甚廣，其往往牽涉計畫內容是否合乎規劃邏輯、各部門計畫政策之權衡關係需要共同協調處理，計畫與土地使用管制實際能否落實，以及民眾財產權益保障等議題。因此，立法院在第 8 屆第 8 會期所通過的《國土計畫法》條文中，可發現有關國土計畫之審議機制有新的制度設計，尤其是新增行政院層級的國土計畫審議會，以及為使計畫能實際推動、落實，須廣納尊重民眾意見與權益，除強化民眾參與制度外，亦提供民眾得以監督地方政府執法之制設計度，包含公民訴訟與民眾檢舉機制的建立。以下分別就國土計畫審議會之名稱演變、權責工作，以及民眾參與制度（包含公民訴訟與民眾檢舉）的立法演變過程做說明，亦可參考表 4-3 之內容：

在國土計畫審議會方面，有關審議會層級與名詞之演變過程，其緣於民國 86 年版《國土綜合發展計畫法草案》中即規定在各級主管機關應分別設綜合發展計畫審議委員會，而中央綜合發展計畫審議委員會之權責主要為審議國土綜合發展計畫、會商有關機關協調各部門計畫之間的衝突，以及當地方政府或目的事業主管機關對國土綜合發展計畫所訂事項執行卻有困難時，得審查協調；而直轄市、縣市綜合發展計畫審議會則負責審議地方綜合發展計畫。而在民國 90、91 年版本之《國土綜合發展計畫法草案》中明訂中央即直轄市、縣市主管機關應分別設置兩層級之綜合發展計畫委員會，非為前一版之「審議委員會」。此外，該版條文中，在其分工權責上，中央綜合發展計畫委員會不再負責協調各部門計畫之間衝突，但新增協調修正或制止直轄市、縣（市）綜合發展計畫或部門計畫違反國土綜合發展計畫目標及政策者，以及審議申請計畫達規定之規模，以及申請開發土地跨縣市者，而地方綜合發展計畫委員會則針對申請開發案應先審議之。在民國 93 年版《國土計畫法（草案）》中，委員會名詞順應改為「國土計畫委員會」，並於第五條中詳述委員會應以合議方式審議，且明確規範委員會任期、組成成員等相關規定；在其分工權責上，中央國土計畫委員會新增了審議、核定各類國土計畫（包含都會區域計畫、特定區域計畫），以及審議目的事業主管機關配合國土功能分區所檢討修正之有關範圍圖及經營管理計畫，而地方國土計畫委員會則新增當開發許可未依許可計畫內容開發之事項進行審議。在民國 98 年、民國 103 年版的《國土計畫法（草案）》中，相關審議會、委員會自草

案法條中刪除，僅於條文中規定中央及直轄市、縣市主管機關應遴聘相關代表，以合議方式審議、協調相關國土計畫辦理事項。最後於立院三讀通過版本中重新將國土審議會確定下來，並且新增行政院層級之國土計畫審議會，並於第七條條文中明訂各及審議會應辦理之事項。

有關民眾參與國土計畫之規定，最早可追溯自民國 86 年版《國土綜合發展計畫法草案》第九條，其已明定直轄市、縣市綜合發展計畫應公開展覽，以及公開展覽期間任何公民或團體提出意見之方式，與對該等意見之處理等相關規定，惟該草案條文僅規定於直轄市、縣市綜合發展計畫才需公開展覽。而在民國 90、民國 91 年版本之《國土綜合發展計畫法草案》第六、八、十一條之規定，有關加強民眾參與之機制，除了原本應將直轄市、縣市綜合發展計畫公開展覽，設計新增於中央及地方政府在擬定計畫過程中應舉辦說明會，以及在計畫擬定後、審議前於中央及地方皆應將計畫公開展覽，而計畫核定後，亦須將計畫書、圖函送各有關地方政府及鄉（鎮、市、區）公所分別公開展示，前述規定乃對民眾參與機制有更加強化的轉變。在民國 93 年版《國土計畫法（草案）》則轉而參考都市計畫法民眾參與之修法方向，乃規定國土計畫擬定過程應舉辦「座談會或其他適當方法」廣詢意見，未如前版所限定之「說明會」型式。再者，民國 93 年版草案條文中新增有關國土計畫審議之進度、結果、陳情意見參採情形及資訊，亦應公開展覽，以使民眾廣泛周知。此外，在民國 93 年本草案中也增加在國土計畫核定後，如直轄市縣市國土計畫未依期限供告知，中央主管機關得逕為公告及公開展覽，以避免地方政府怠忽規定。在民國 98 年版的《國土計畫法（草案）》中，於國土規劃基本原則中即明訂應力求民眾參與多元化與資訊公開化，藉以強化本法對民眾參與機制設計之依據；而有關民眾參與最大的創新突破在於開發許可機制也納入民眾參與機制，其規定在受理開發許可申請時，經審查符合規定者，應將開發計畫及國土計畫變更書圖公開展覽，並舉辦說明會，以及在申請開發案審議通過後，亦應公開展覽，以使資訊讓民眾廣泛周知。在民國 103 年版《國土計畫法（草案）》仍延續民國 98 年版民眾參與機制之設計，惟最大的改變在開發許可制改為使用許可制後，仍應依循民眾參與制度，訂定公開展覽相關規定。而在立院三讀通過版本中，進一步針對使用許可的民眾參與制度設計公民訴訟機制，乃規範申請人申請使用許可違反本法或主管機關疏於執行時，人民或公益團體可以以書面告知主管機關，若於期限內仍怠於職務時則可直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行。

有關民眾檢舉制度，於民國 93 年版《國土計畫法 (草案)》第五十一條首創，其規範直轄市、縣市主管機關對土地違規應加強稽查，並將本法所處罰緩一定比例供民眾檢舉獎勵使用，設計該項制度以鼓勵民眾監督地方政府應積極執法。此一制度於民國 98 年版草案條文中仍存續其制度精神，惟於民國 103 年條文中刪除之，而後又於立院三讀通過版本第四十條訂定之，使民眾得以參與並監督國土計畫之實踐。

表 4-3 國土計畫審議會與民眾參與制度之立法演變

歷年《國土計畫法(草案)》版本	國土計畫審議會之演變	民眾參與制度之演變
民國 86 年版	中央、地方兩層級「綜合發展計畫 <u>審議委員會</u> 」。	「直轄市、縣市綜合發展計畫」公開展覽。
民國 90 年及 民國 91 年版	中央、地方兩層級「綜合發展計畫 <u>委員會</u> 」。	1. 「直轄市、縣市綜合發展計畫」公開展覽。 2. 計畫擬訂過程中應舉辦「說明會」。 3. 計畫擬定後、審議前公開展覽。 4. 計畫核定後，送至地方政府、鄉鎮市區公所公開展示。
民國 93 年版	中央、地方兩層級「國土計畫 <u>委員會</u> 」，以合議方式審議。	1. 計畫擬定過程應舉辦「座談會或其他適當方法」。 2. 國土計畫審議之進度、結果、陳情意見參採情形及資訊，亦應公開展覽。 3. 核定後，地方政府未依期限公告，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。
民國 98 年版	<u>刪除兩層級之委員會或審議會</u> ，改以遴聘相關代表，以合議方式審議。	1. 新增在受理開發許可申請時，經審查符合規定者，應將開發計畫及國土計畫變更書圖公開展覽，並舉辦說明會。 2. 新增申請開發案審議通過後，應公開展覽。
民國 103 年版	<u>刪除兩層級之委員會或審議會</u> ，改以遴聘相關代表，以合議方式審議。	開發許可制改為使用許可制，並延續民國 98 年之民眾參與制度。
民國 104 年版 (立法三讀通過版)	行政院、中央、地方三層級「 <u>國土審議會</u> 」。	針對使用許可案件，新增民眾訴訟與檢舉機制。

資料來源：本計畫彙整

貳、核心理念及制度設計

《國土計畫法》與其前身《區域計畫法》相比，在國土審議會、公民訴訟與民眾檢舉制度設計上，有三個重要的制度調整或轉變，說明如下。

一、國土審議會

為落實政府資訊透明公開、民眾參與，國土計畫之審議須符合公平公開原則及踐行一定程序。在《國土計畫法》中，有關國土審議會的相關法條為本法第七條，明定行政院層級、中央層級及地方層級主管機關審議、協調相關國土計畫之參與人員及辦理事項。再者，鑒於《國土計畫法》與現行制度《區域計畫法》不同，其規劃、審議與核定等公告和通知方式，如下表 4-4 所示，於《國土計畫法》中，強調規定規劃過程應辦理公開展覽與公聽會，增加民眾參與之程序。

表 4-4 臺灣空間計畫之民眾參與機制對照表

空間計畫 辦理階段	《國土計畫法》	《區域計畫法》
規劃階段的公告、 通知方式	公開展覽、公聽會	得徵詢民眾團體之意見 ⁴¹
審議	三層級的國土計畫審議會	區域計畫委員會
核定後的公告、 通知方式	公告、公開展覽	公告、 寄送通知給土地所有權人

資料來源：本計畫繪製

二、公民訴訟

詹律師順貴指出，在《環境影響評估法》裡，已有公民訴訟規定，當行政機關做出違法之行政處分而損害人民權利時，本人可以提起「訴願」與「行政訴訟」(陳文姿，2015)。故，在《國土計畫法》中，新訂公民訴訟的法條為本法第三十四條，明定行政救濟相關規定，若中央或地方主管機關未依規定審查使用許可，公民 (受害人民或公益團體) 得要求主管機關應依法執行，如果主管機關仍未處理，則可跳過訴願程序，逕向法院提起訴訟狀告該機關怠於執行職務。再者，根據現任內政部營建署綜合計畫組林組長秉勳說明，《國土計畫法》中定有公民訴訟權之相關規定，係臺

⁴¹ 依據區域計畫法施行細則第六條之規定。

灣在空間計畫的法制體系中，第一次納入公民訴訟機制，換言之，《國土計畫法》從法治上賦予公民更積極強力監督政府的工具(陳文姿，2018)。

三、民眾檢舉

在《國土計畫法》中，有關民眾檢舉的相關法條為本法第四十條及第四十四條，除了明定土地使用違規稽查及民眾檢舉獎勵之相關規定之外，亦得提撥一定比率之國土永續發展基金之經費，補助直轄市、縣(市)主管機關辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵。

參、立法討論過程與爭議

從民國 103 年《國土計畫法》行政院版本到民國 104 年《國土計畫法》公布施行版，有關國土審議會、公民訴訟與民眾檢舉的討論，可規整出四項爭點，以下分別敘述其爭點及協商討論過程。

一、爭點：合議制的定位為何？究竟是國土計畫委員會或是其他形式？

協商結論：國土計畫審議會。

討論過程：

在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論中，有關「國土計畫審議會」的討論過程與爭議，始於民國 101 年 9 月 26 日「林委員淑芬等 20 人提案版」，該草案第五條第一項為「行政院及直轄市、縣(市)為審議及協調國土計畫等事宜，應分別設置國土計畫委員會」，明確指出應新增「行政院」與「直轄市、縣(市)」二個層級的合議機制(立法院，2015e：242-246)。

於民國 104 年 9 月 23 日第 8 屆第 8 會期內政委員會初步審查小組決議中，內政部提出：「本法為作用法，因『設置國土計畫委員會』係屬組織法範疇，故建議不予採納該條文(立法院，2015c：146)」。然，考量《國土計畫法》有審議機制之需求，故，後經民國 104 年 10 月 23 日第 8 屆第 8 會期內政委員會初步審查小組決議，參採林委員淑芬版本納入行政院應以合議方式核定全國國土計畫及協調部門計畫與國土計畫競合之決定等相關規定，尚屬合理，故採納該建議修正後通過，並將合議機制命名為「審議會」(立法院，2015c：148)。後於民國 104 年 11 月 18 日第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議中，邱文彥主席提出「審議會」前面應加「國土」，以確立其定位，故建議第六條(現為公布施行版第七條)條文內之「審議會」均修正為「國土計畫審議會」，修正後通過(立法院，2015b：95)。

對此，邱委員文彥受訪時，曾對此進行補述：

「…現在的行政機關的組織裡面不能隨使用委員會，委員會是正式組織，比如說海洋委員會、農業委員會，這個委員會正式組織，所以現在的法律用詞都叫什麼審議會，以前都叫什麼都市計畫委員會、區域計畫委員會，現在不行，都叫作審議會，這是法律用字的改變。」(邱文彥，108 年 9 月 17 日口述歷史訪談)

二、爭點：國土計畫審議機制為二個層級或三個層級？

協商結論：三層級的國土計畫審議機制，包含行政院、內政部與地方政府。

討論過程：

民國 104 年 11 月 18 日第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會會議中，林委員淑芬指出 (立法院，2015b：95)，合議制的名稱事小，重點在於設立行政院層級的國土計畫審議會，以及它與中央主管機關之間的權責問題。因此，針對審議會的權責區分，內政部營建署綜合計畫組林組長秉勳表示：

「…行政院也要成立國土計畫審議會，中央及地方主管機關分別成立審議會，權責如何區分？在第六條的各項裡面已明列清楚，特別是在中央與地方的國土計畫審議會很清楚，因為我們國土計畫的審議是二級二審，如果是直轄市政府的國土計畫，在直轄市、縣（市）擬訂完成之後，也要成立審議會審國土計畫，審完之後要報上一級機關，由中央主管機關作審議與核定。如果是中央主管機關擬訂的全國國土計畫，要成立審議會，審完之後要報上一級機關，由行政院成立的審議會來審查核定，所以是採二級二審制。但是行政院除了審議國土計畫之外，還有一個任務是針對部門建設計畫與國土計畫做協調，例如經費協調或政策決定，可以加以區別。」(立法院，2015b：96)

鑒於內政部營建署綜合計畫組林組長秉勳強調國土計畫審議會機制應採二級二審之審議制，故，於民國 104 年 11 月 30 日的立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會會議中，邱委員文彥再行提出其看法 (立法院，2015c：92)，認為行政院進行跨部會整合協調或意見衝突處理時，應該有一個更高層級的機制。因此，經民國 104 年 11 月 30 日的立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會會議之各位委員同意，確立「國土計畫審議會」機制中，包括行政院、中央與地方三個層級(立法院，2015c：92)。於此，邱委員文彥受訪時，曾對此進行補述：

「…分級也有比照像《區域計畫法》，因為將來的《國土計畫法》是取代《區域計畫法》，所以你會發現說我們分為地方級、中央級，中央當然其實是最重要的，因為主管機關就在這裡，內政部就是中央主管機關，那你又說上面還有一級就很奇怪啦！所以後來為什麼定調呢？行政院在遇到重大爭議的時候它就是要出來，比如說像剛剛談的部門計畫跟國土計畫中間的爭議，甚至國發會同意了、內政部不同意，有沒有可能這樣？也有可能。要不然就是說，內政部同意了、交通部不同意，或是農委會，將來的農業部，所以後來我們討論的結果就是認為中央主管機關既然是內政部，那就到頂了，只有一種情況就是重大爭議的時候，怎麼辦？那當然是行政院協調，所以才會變成三級制，但是上面那一級不定常開會的，只是看重大爭議的時候，視需要再來籌組這個所謂的行政院的國土審議的一個爭議小組或是審議會這樣。」
（邱文彥，108 年 9 月 17 日口述歷史訪談）

三、爭點：是否新增「公民訴訟」條款？公民得集體訴訟的時機與對象？
協商結論：是，僅限於使用許可的審議。

討論過程：

在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論中，有關「公民訴訟」的討論過程與爭議，主要始於民國 101 年 9 月 26 日「林委員淑芬等 20 人提案版」，該草案第四十八條（立法院，2012：120），強調國土計畫的擬定或開發許可審議都應有民眾參與（訴訟）之機制。後經民國 104 年 11 月 30 日的立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會逐條審查過程中，因國土計畫涉及環境保育及保安，依環境基本法第三十四條及行政訴訟法第九條等相關規定，制定人民為保護環境公益得提起維護公益訴訟之條款，以達成民眾參與多樣化及永續發展之目標（立法院，2015d：350），故決議將此條文進行保留，並於民國 104 年 12 月 14 日的立法院第 8 屆第 8 會期立法院黨團協商會議中，新訂為第三十四條（立法院，2015e：437），且僅限縮於使用許可的公民訴訟審議。

另外，詹律師順貴在受訪時，曾表示此條款係《國土計畫法》創新價值之所在：

「我覺得這樣的制度放在這裡，以公民訴訟條款過去他的目的來講，放在這個地方，也沒有什麼不好。沒有必要一定要限制在只有污染防治的項目。這是我覺得比較有別過去的區域計畫法、都市計畫，這裡面，他是一個比較重要的法律。就是說，他等於是一個，我們說是創新的價值也好，或者比較核心，讓人家覺得比較不容易，那是跟以前

理念，就是說，跟以前的管理制度有明顯的、很大的進步的地方。」
（詹順貴，108 年 9 月 18 日口述歷史訪談）

四、爭點：是否建立民眾檢舉機制？

協商結論：確立民眾檢舉機制。

討論過程：

在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論中，有關「民眾檢舉」的討論過程與爭議，主要始於民國 101 年 9 月 26 日「林委員淑芬等 20 人提案版」第六十條及民國 104 年 5 月 8 日「邱委員文彥等 44 人提案版」第四十三條。其中，據「林委員淑芬等 20 人提案版」之第五十條規定，第一項明定所處罰鍰中應提撥一定比率，供民眾檢舉獎勵使用；第二項則明定授權中央主管機關擬訂一定比率與檢舉國土違規使用獎勵之對象、基準、範圍及其他相關事項之辦法，並報請行政院核定（立法院，2015e：380）。然經民國 104 年 10 月 2 日的內政委員會初步審查小組決議中，內政部認為增列該條文規定，有助益土地使用違規查察，故原則支持，並同意採納「林委員淑芬等 20 人提案版」第六十條及「邱委員文彥等 44 人提案版」第四十三條所提之有關「民眾檢舉」之條文，並修正後通過（立法院，2015c：191）。

五、爭點：是否修正民眾檢舉條文文字？

協商結論：《國土計畫法》第四十條第一項文字由「國土」改為「土地」。

討論過程：

於民國 104 年 10 月 2 日的內政委員會初步審查小組決議中，內政部原則採納「林委員淑芬等 20 人提案版」第六十條及「邱委員文彥等 44 人提案版」第四十三條所提之有關「民眾檢舉」之條文，並建議酌予修正文字為（立法院，2015c：191）：

「直轄市、縣（市）主管機關對國土違規使用應加強稽查，並由依第三十三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，由中央主管機關定之。」

後於民國 104 年 11 月 30 日的立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會會議中，再行條文文字之修正討論，由內政部營建署綜合計畫組林組長秉勳建議（立法院，2015c：211）：

「第三十四條之一第二行：「對國土違規使用」，建議修正為「對土地違規使用」，因為之前有關土地的部分都沒有使用「國土」二字。」

故第三十四條之一（現為施行版第四十條）之一第一項之「國土」改為「土地」，並修正通過該條文（立法院，2015c：211）：

「直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第三十三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，由中央主管機關定之。」

後因受到其他條文之條次異動之影響，故於民國 104 年 12 月 17 日的二讀廣泛討論會議中，將本條次更動為第四十條，並修正條文文字為（立法院，2015e：439）：

「直轄市、縣（市）主管機關對土地違規使用應加強稽查，並由依第三十八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，由中央主管機關定之。」

第四節 原住民族土地利用

壹、議題緣起

原住民族土地在臺灣法規的討論可從依據《山坡地保育利用條例》第 37 條第 6 項 規定訂定的《原住民保留地開發管理辦法》，是早期政府劃設原住民保留地的相關規定，而民國 94 年《原住民族基本法》立法完成，根據《原住民族基本法》第 2 條規定，原住民族土地指「原住民族傳統領域土地」及「既有原住民保留地」。

過去《區域計畫法》從民國 63 年頒布施行時，全臺灣 26 萬餘公頃的原住民保留地幾乎全數位於非都市土地範圍，該法與制定之初，未參酌原住民族生活型態及傳統使用土地方式另為規範，以致原鄉土地使用現況諸多不合法，罰鍰、無法申請建築執照、使用執照、遭停止供水、供電、甚至強拆，然而許多在土地使用編定前即為建築使用，亦無相關證明文件及舉證困難，造成其無法更正編定，另外，土地復育及遷居等事宜，均重大影響原住民族土地而須有相應之配套機制（林世昌，2016）。

從《國土計畫法》相關體系中，民國 86、民國 90、民國 91 年 3 個版本的《國土綜合發展計畫法（草案）》與民國 93、民國 98、民國 103 年三個版本的《國土計畫法》（草案）以來，均致力於將國土計畫體系完整法制化，並試圖取代《區域計畫法》，然而過去並未完整建立與原住民族使用慣習與傳統文化做相應連結。民國 86 年《國土綜合發展計畫法（草案）》版本均無提及原住民族相關規劃。民國 90 年的《國土綜合發展計畫法（草案）》版本已在第 3 條「限制特定地區」新增維護「文化資產」的定義，是為「特定地區」的前身；且在第七條國土綜合發展計畫應載明之土地使用基本政策的立法原意解釋中，將原住民保留地的土地使用政策亦納入應載名項目之一，是第一次將原住民族土地納入國土計畫法體系討論，但並未實質在法條中出現。民國 91 年的《國土綜合發展計畫法（草案）》版本開始在第 9 條直轄市、縣（市）綜合發展計畫應載明項目中新增「原住民地區綜合發展目標及策略」，是原住民族土地規劃相關法條首次在國土計畫法體系中出現。

民國 93 年《國土計畫法（草案）》做了大幅度的修正。其中，第 3 條使用「特定區域計畫」明訂為解決一定範圍內解決特殊課題之國土計畫；第 4 條國土規劃基本原則與第 10 條特定區域計畫內容中，亦規定原住民地區應由中央目的事業主管機關會商中央主管機關擬定及推動特定區域計畫；在 48 條特定區域計畫中有其他法律規定者，從其規定中說明原住民地區如有其他法律規定之，從其規定。

民國 98 年《國土計畫法(草案)》再次加深原住民族權益。其中，第 24 條涉及保安、生態敏感或景觀維護之國土保育地區範圍內環境劣化地區之復育計畫如涉及原住民族土地，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。在第 30 條土地使用管制上明定，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。在第 34 條開發許可符合條件中，符合原住民族基本法規定審查通過或同意者，可申請開發許可。

貳、核心理念及制度設計

過去《都市計畫法》、《區域計畫法》、《國土計畫法》或《國土復育條例》對於原住民族群在使用土地上較不公平，內政部營建署林秉勳組長於訪談時指出：

「莫拉克受到傷害最重的也是原住民，但是他們也對國家要來協助他們會有很多擔心，擔心要遷到山下來，原來的生活環境就回不去了，甚至是族群也因為這樣子空間上面的割裂，就沒有辦法再回去，所以會有很高的戒心，特別是早一個版本叫做國土復育條例，在政治上面他們是認為非常不友善，所以對國土法裡面很多條文就會很擔心，所以後來就沒有通過，功敗垂成」（林秉勳，108 年 9 月 9 日口述歷史訪談）

為了使《國土計畫法》能順利通過，尊重原住民族土地自治與文化是重要關鍵。目前《國土計畫法》中，依「國土保育地區」之劃設原則與「國土復育促進地區」的劃定地區來看，勢必有許多土地為原住民族之土地、部落或傳統領域，而原住民族的土地使用亦不同於一般性規定，原住民族傳統土地使用特性為：(1)彈性、動態的土地使用方式；(2)多元治理的主體；(3)兼顧社會、生態依存的特性（官大偉，2016）。而本次《國土計畫法》在原住民族權益上的制度設置理念與過去原住民族「原住民族還我土地運動」⁴²的訴求相近，將《原住民族基本法》21 條的精神，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，且將《區域計畫法》與《都市計畫法》過去對原住民族不公平對待的部分，在法條上做修正。

目前版本《國土計畫法》中設定「具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經主管機關指定之範圍」可劃設特定區域，並擬訂特定區域計畫。故原住民族可針對其文化特殊性定擬訂特定區域計畫。而討論原住民族土地的相關法條有 6 條，分別為第 6、11、20、23、32 與 36 條；其中，能夠將上

⁴² 臺灣大百科（原住民族還我土地運動），文化部，2013，網址：<http://goo.gl/NdNwTk>

述 6 條法條歸納為「規劃」、「管制」與「補償」；在「規劃」中，在規劃原則中，涉及原住民族之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧，並建立互利共榮機制（第 6 條第 1 項第 9 款）；在擬訂全國國土計畫中之特定區域之內容，涉及原住民族土地及海域者，應依原住民族基本法第二十一條辦理，並會同中央原住民族主管機關擬訂（第 11 條第 2 項），在海洋資源地區的劃設中，亦將原住民族傳統使用納入（第 20 條第 1 項第 2 款）。在「管制」中，將涉及原住民族土地及海域之使用管制者，依照原住民族基本法 21 條規定且會同原住民族主管機關訂定（第 23 條第 3 項）。另外，在國土復育促進地區的劃設、執行與管理中，如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理（第 36 條）。在「補償」中，將區域計畫實施前之建築物、設施納入因不符《國土計畫法》土地使用管制內容者，變更使用或遷移時能有所補償⁴³（第 32 條）

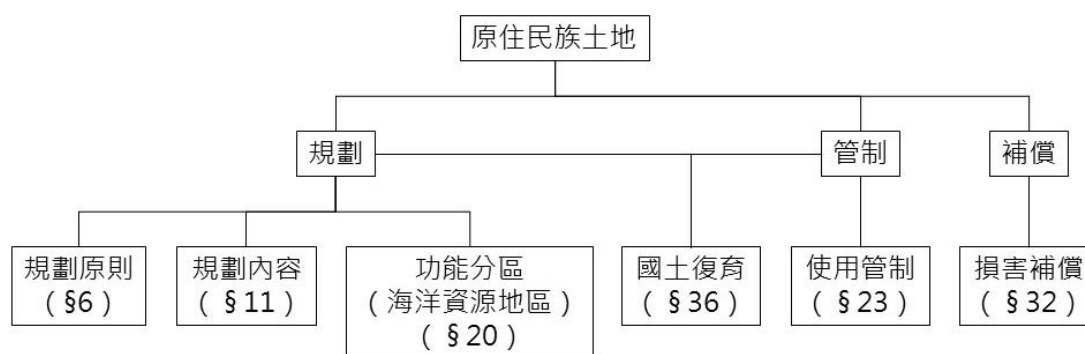


圖 4-9 《國土計畫法》原民土地核心條文

資料來源：本計畫繪製

⁴³ 《國土計畫法施行細則》第 11 條規定：「本法第三十二條第一項鎖定區域計畫實施前之建築物、設施，於非都市土地範圍內之原住民族土地，為土地使用編定前已建造完成者。」

參、立法討論過程與爭議

從民國 103 年《國土計畫法 (草案)》行政院版本到民國 104 年《國土計畫法》公布施行版，可以將有關原住民族土地的討論大致分為「特定區域之定義」、「原住民族土地之範疇」、「都市計畫沉痾之處理」、「區域計劃沉痾之處理」、「國土復育地區」，以下分別敘述。

一、爭點：特定區域之定義是否應註明相關原住民族土地之範圍指定？

協商結論：《國土計畫法》第 3 條用詞定義中，特定區域的定義中，並無原住民族相關字眼。

討論過程：

本次立法過程中，原民會希望在特定區的定義中，能新增原民會的權力，以免原住民族特定區的擬定一直遙遙無期，故希望能在第 3 條第 1 項第 5 款特定區域之定義修正為「指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍；涉及原住民族地區內之原住民族土地、海域或部落及其周邊一定範圍之土地者，經中央主管機關會同中央原住民族主管機關指定之範圍。」(立法院，2015c，85-87，196，201)然內政部認為特定區範圍係於擬定該等計畫時劃定決定，並非二階段程序。故不予採納修正意見(立法院，2015c，139-141)。

二、爭點：原住民族土地之範疇是否包含部落及其周邊一定範圍？

協商結論：《國土計畫法》在原住民族土地敘述上，包含第 11、23、36 等，均無寫到「部落及其周邊一定範圍」。

討論過程：

在起初行政院版本中，第十條國土計畫擬定與第二十二條土地使用管制中，均寫「涉及原住民族土地及海域者」，依《原住民族基本法》中定義，原住民族土地係指原住民族傳統領域土地及既有原住民保留地。原民會認為，如依《原住民族基本法》第二十一條規定辦理，應在範圍中與原基法第二十一條一致，應修正為「涉及原住民族土地、海域或部落及其周邊一定範圍者」。然在民國 104 年 11 月 18 日內政委員會審查時，林淑芬委員對此有疑義，原基法第二十一條只針對公有土地，然現在所有的土地都依此規定的話，恐導致範圍過大而致計畫時程延宕，且內政部亦對「一定範圍者」為不確定性範圍有疑義(立法院，2015b，98-101)，故在民國 104 年 12 月 14 日黨團協商中修正回「涉及原住民族土地及海域者」(立法院，2015f)。

三、爭點：國土計畫應如何處理都市計畫之主管機關不作為？

協商結論：《國土計畫法》第 16 條新增第 2 項「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更」。

討論過程：

許多原鄉的都市計畫區從劃定至今都尚未檢討過，且許多屬配合目的事業主管機關所擬定之都市計畫，現在要修正涉及地方政府與目的事業主管機關的權責，導致無法推行。民國 104 年 12 月 17 日黨團協商時，高金素梅委員辦公室主任說明，在新北市烏來的臺北水源特定區計畫，臺北水源管理局沒有直接權力對上述新北市政府所主管之都市計畫做修正，導致互相踢皮球，故本次希望能發揮國土計畫指導都市計畫之功能，亦在第 16 條新增「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更」（立法院，2015d，338-342）。

四、爭點：國土計畫應如何處理區域計畫之編定錯誤？

協商結論：《國土計畫法》第 32 條修正文字，新增「區域計劃施行前」。

討論過程：

內政部營建署對鄉村區應有之戶數的認定與原住民族部落對戶數的認定有差距。依據《製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知》規定，凡人口聚居在 200 人以上，得劃為鄉村區，但山地鄉及離島地區之聚集人口在 100 人以上者得比照辦理。而這樣的戶數量對於原住民族部落是非常大的，因此目前正依規定辦理分區更正作業，將編定前已為合法房屋或確有合法建築物存在者，進行分區更正⁴⁴。高金素梅國會辦公室主任曾說：

「早期就是，我看地圖，或是遠遠地看，喔！你那片都是森林，只有住個三、五戶、十戶人家，那就不算。所以你這個部落就劃為森林區，我不管你有沒有住人，你就是森林區。啊我原住民已經在那邊住了上百年了，我就變森林區，可是那是我們傳統生活的地方。可是如果你區域計畫分區，那個編定的一個角度來看，那應該叫鄉村區嘛。可是鄉村區，

⁴⁴ 目前有關非都市土地更正編定為一般建築物用地案件認定，依 107 年 1 月 23 日內授中地字第 1071200969 號函相關規定辦理，非都市土地變更為鄉村區案件，係依內政部 104 年 11 月 25 日台內營字第 1040816107 號函示辦理

他們又以一般那個平地地區鄉村地區的狀況下去劃分，也就是說聚落嘛，我們一般鄉下就是，這個農村就一百戶、兩百戶，就很正常嘛，也算是少的。可是一百戶、兩百戶在部落是大的，但是他們就是用一套標準去劃定這些土地，所以會發生很多問題。」（陳智堃，108 年 9 月 20 日口述歷史訪談）。

民國 104 年 12 月 17 日黨團協商會議中，原民會杜張梅莊處長與高金素梅委員辦公室主任均強調，因許多原住民部落是在區域計畫法施行之前即存在，對於政府將之就地違法化是不合理的。故在第 32 條有關變更使用或遷移之損害補償中，許多在區域計畫法實施前即有之建築使用都非原合法之建築物，可能會導致國土計畫法窒礙難行，故內政部營建署爰將之修正為「直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖後，應按本法規定進行管制。區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第二十三條第二項或第四項所定土地使用管制內容不符者，除准修繕外，不得增建或改建。當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令其變更使用或遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；在直轄市、縣（市）主管機關令其變更使用、遷移前，得為區域計畫實施前之使用、原來之合法使用或改為妨礙目的較輕之使用」（立法院，2015d，343-349）。

五、爭點：國土復育促進地區影響原住民族權益如何解決？

協商結論：：《國土計畫法》第 36 條有關國土復育促進地區畫定，文字修正為「如涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參與計畫之擬訂、執行與管理」。

討論過程：

原《國土計畫法（草案）》行政院版並無國土復育專章，而在邱文彥委員等 44 人版本《國土計畫法（草案）》出現國土復育專章。其中，在國土復育促進地區有關原住民族權益的討論為第三十八、三十九與四十條，條文如下：

第三十八條「本條例實施範圍內之原住民，除有安全堪慮情事及違法濫建者外，不得限制居住或強制遷居，原住民部落永續發展產業之發展應予保障」。

第三十九條「原住民保留地之農牧用地，經劃定為國土復育促進地區者，中央原住民族主管機關會商有關機關得依復育計畫向原住民承租，並得交由土地所有權人實施造林、撫育、管理及巡守山林維護生態」。

第四十條「本條例實施範圍內之原住民願意集體遷村者，中央原住

民主管機關應於安全、適宜之原住民保留地或平地之公有土地，整體規劃合乎永續生態原則之原住民部落予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存原住民傳統文化」（立法院，2015g，委 222）。

針對 38 條，原住民族委員會與原住民族立委認為，目前原保地近 70% 精編定為林業用地，部落族人未能取得合法建、使照情形相當普遍，故建議將「安全堪慮情事及違法濫建者」改為「立即明顯而危險情事」（立法院，2015c，200、207-208）；內政部認為，該條文在《國土復育條例（草案）》立法過程遭原住民族立委強烈反彈，且考量《原住民族基本法》第三十二條已有規定，毋須再於《國土計畫法（草案）》重複訂定（立法院，2015c，184）。最後，於民國 104 年 12 月 2 日黨團協商會議中將本條刪除（立法院，2015i）。

針對 39 條，原住民族委員會與原住民族立委認為，現行原保地近 70% 編定為林業用地，編訂時並未就原住民族世代生存於山林，對於山林資源利用之自有傳統規範及在地知識，爰建議範圍不限於農牧用地，且其所需經費應由國土永續基金支應，故建議將「原住民保留地之農牧用地」改為「私有原住民保留地」，並在該法條末段新增「其所需經費應由國土永續基金支應」（立法院，2015c，200、208-209）；內政部認為原保地之承租、造林、撫育、管理及巡守相關事項涉及林業主管機關權責，且已有《原住民保留地禁伐補償及造林回饋條例（草案）》規範，另有關國土永續基金支應一事，依行政院政策，復育工作應回歸各目的事業主管機關辦理，故所需經費應由有關機關本權責推動辦理（立法院，2015c，184）。最後，於民國 104 年 12 月 2 日黨團協商會議中將本條刪除（立法院，2015i）。

針對 40 條，原住民族委員會與原住民委員認為，國土復育促進地區內遷村事宜涉及層面相當廣泛及權責機關相當多，爰建議由該法主管機關內政部進行統籌，故建議將「中央原住民主管機關」改為「中央主管機關」（立法院，2015c，200、209-210）；內政部認為該條文在《國土復育條例（草案）》立法過程遭原住民族立委強烈反彈，且原住民委員會組織法第二條相關規定，係應由原住民族委員會權責辦理（立法院，2015c，184-185）。最後，於民國 104 年 12 月 2 日黨團協商會議中將本條除將對象修正為不限於原住民族，且權責單位修正為中央目的事業主管機關，全文為：

「國土復育促進地區範圍內之居民願意集體遷村者，中央目的事業主管機關應於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化。」（立法

院，2015h)

民國 104 年 12 月 14 日黨團協商時，因內政部林次長認為本條在《災害防救法》中有處理，故將之修正為附帶決議(立法院，2015d，349、350)。民國 104 年 12 月 17 日時，則將本條修正，並附為第三十七條第二項，且必要時由行政院協調整合辦理，全文為

「前項經評估有安全堪虞之地區，中央目的事業主管機關或直轄市、縣(市)政府應研擬完善安置及配套計畫，並徵得居民同意後，於安全、適宜之土地，整體規劃合乎永續生態原則之聚落，予以安置，並協助居住、就業、就學、就養及保存其傳統文化；必要時，由行政院協調整合辦理。」(立法院，2015d，369)

有關《國土計畫法(草案)》第 36 條，是否可讓國土復育促進地區如涉及原住民族土地時，應邀請原住民族部落參與一事，民國 104 年 12 月 17 日黨團協商會議中，內政部營建署林秉勳組長認為原住民族部落共同參與的形式、程度及代表性不太明確，且要做計畫時，本來就會在地方部落有共識才進行，故本條入法後，參與形式及參與方式是否俱足，如果無人參加而否決的話應該如何處理，可依原基法第二十一條跟二十三條的規定會比較清楚；原住民族委員會杜張梅莊處長則認為，原基法第二十一條有規定只要進行資源利用及生態保育等，應諮詢並取得原住民同意或參與，若中央目的事業主管機關在計畫時，就已與部落共同參與時，會比較妥當。內政部營建署蔡玉滿科長建議，在同條項目前的文字俱後之後，加上「如涉及原住民土地，由劃定機關邀請當地原住民部落共同參與計畫之擬定、執行與管理。」主席裁示同意，並請科長在文字上進行順整。(立法院，2015d，351-352)。

第五節 國土復育與海洋資源

壹、議題緣起

本節所欲探討的國土復育與海洋資源在《國土計畫法》中，分別從「時間」、「空間」兩個面向來剖析其制度創新之處。首先，從「時間」面向來看，本法新增第五章國土復育一章，其立法精神具有回應過去因九二一地震、莫拉克颱風等重大災害所造成的國土資源破壞，希望國土資源能逐步「恢復」至過去某個時間狀態、落實國土保育及保安，避免持續造成環境破壞，並限制其開發利用。另外從「空間」面向剖析之，國土計畫將過去長期所忽略的海洋資源，以及沿海填海造地新闢的國土範圍綜合考量，乃更整體審視國土空間範圍，希望於國土計畫中落實海陸共治、海陸一體之理念，乃為《國土計畫法》重要創新。據此，以下將分別說明《國土計畫法》中國土復育、海洋資源與填海造地在立法的演變過程作說明：

在國土復育方面，為呼應當年九二一地震與莫拉克颱風對臺灣南部區域重挫，以及在民國 98 年版《國土計畫法（草案）》總說明中所闡述之課題，希望國土空間發展落實國土保育及保安，因此「國土復育」一詞首次在法條文字中。於民國 98 年版的《國土計畫法（草案）》第六條國土規劃基本原則中，對於環境劣化地區應逐漸「復育」其生態機能，並於第二十四條中特別針對國土保育地區範圍內環境劣化地區應擬定復育計畫，必要時得禁止開發、使用、限制居住或強制遷居，也規範該復育計畫應由主辦機關會商有關機關擬定，其相關之安置計畫報行政院核定實施，亦於第四十四條針對復育計畫所涉及之對象提供相應的權利保障。然而，在民國 103 年版的《國土計畫法（草案）》中，有關「復育計畫」相關條文全數刪除，最後又於立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會相關會議與黨談協商中出現，並正式納入民國 104 年版立法三讀通過的《國土計畫法》中，並且有更確切文字與更細緻的法條予以指導。

在海洋資源方面，因認為國土計畫法應突顯海洋國家之特色與建立海陸共治之理念，在民國 93 年版的《國土計畫法（草案）》中，於國土計畫定義中（第三條），首次明定我國管轄權涵蓋之陸域、海岸、海域等地區，將海岸與海域視為國土範圍，應於國土計畫中一併處理。同時，於民國 93 年版草案條文中，亦規範海岸、海域地區之國土規劃基本原則，是針對海洋資源

相關條文落於國土計畫法的開端。爾後，在民國 98 版本的法規條文中，開始出現「海洋資源地區」之國土功能分區，並以此訂定相關法條，包括海洋資源地區的規劃基本原則（第六條），全國國土計畫之內容應載明海洋資源地區範圍即其分類、分級之劃設及管理計畫（第六條），以及分類劃設原則與管制規範（第二十三條）。而在民國 98 年版本中，提到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，且政府應成立海域專責管理機構。因此，民國 98 年版對於海洋資源地區開始有較為詳盡之規範。而在民國 103 年版的《國土計畫法（草案）》，於法規條文中針對海洋資源地區各類別的劃設及土地使用管制分別列出第一類、第二類與其他必要之分類之要點，並以此為基礎，作為立法院三讀通過後之版本。

《國土計畫法》在填海造地的使用許可方面，為避免海埔地之開發造成海岸地區、海洋生態受到侵蝕破壞等影響，最早出現在《國土計畫法（草案）》條文是在民國 103 年報行政院版本中，當時僅規範填海造地之使用許可由中央主管機關審議，並且規定填海造地使用之許可案件應於規定限內使用，逾期者其許可效力失其效力。同時，亦於法規中規範填海造地之施工計畫及程序。而在民國 104 年立法院三讀通過版本中發現，其新增填海造地之使用許可申請案件僅限於「城鄉發展地區」提出申請。因此，有關限定填海造地申請案件之國土功能分區的相關規定，是為關注的焦點議題。

貳、核心理念及制度設計

《國土計畫法》中有關國土復育與海洋資源之立法內容，乃為因應近年國土重大災害，必須重視復育工作，同時也應開始妥善將海洋資源的使用需求於法律條文中建立，以為國土資源創制新的制度規範。另將填海造地納入國土計畫法、國土功能分區使用許可，則不同於以往草案條例所新增之內容，亦為呼應海域、海岸之管理與永續經營之目標。據此，有關國土復育、海洋資源、填海造地之立法核心理念與制度創新之說明如下（圖 4-10）：

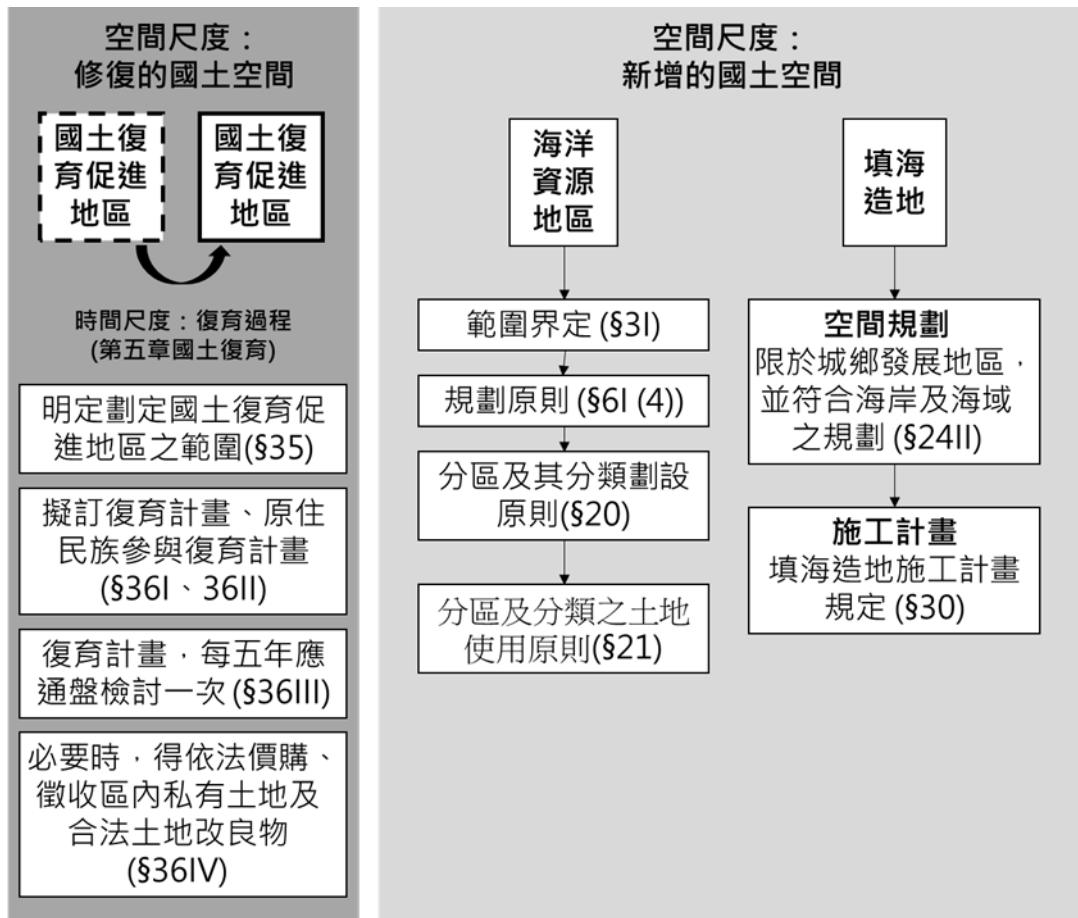


圖 4- 10 國土計畫法之時間與空間尺度的創新範疇：

國土復育、海洋資源、填海造地

資料來源：本計畫繪製

一、國土復育

考量歷年來自然災害對國土破壞的影響，國土復育計畫與國土復育促進地區納入《國土計畫法》中為此版重要的立法核心重點，且為不另立《國土復育條例》，並將國土復育理念整合於《國土計畫法》中，即為落實國土保育及保安、推動國土復育工作之最上位的法律規範。

《國土計畫法》中涉及國土復育之相關條文主要有第一條、第九條第一項第八款、第十條第一項第九款、第五章之第三十五條至第三十七條。其於法規第一條之立法目的中，即已特別強調「復育環境敏感與國土破壞地區」之目的，主要乃為第五章國土復育新創章節與法條做鋪陳。而在第九條全國土計畫應載明事項中，新增「國土復育促進地區之劃定原則」，第十條直轄市、縣(市)國土計畫中應載明國土復育促進地區之建議事項，乃國土復育促進地區之中央與地方政府之間的權責分工。另於第三十五條

中明定劃定國土復育促進地區之範圍，並由主管機關會商有關中央目的事業主管機關訂定其劃定、公告、廢止及管理辦法；第三十六條針對國土復育促進地區之復育計畫擬定與實施、原住民族部落參與、每五年通盤檢討復育計畫，以及執行復育計畫之必要價購與徵收進行規範；第三十七條則是針對國土復育促進地區涉及強制聚落遷居等限制進行規定。

二、海洋資源

自民國 93 年版《國土計畫法 (草案)》起，民國 98 年、103 年版的條文草案總說明皆強調土地使用管理應將海岸及海域予以宣示，以突顯臺灣為海洋國家之特色，並且參考前述版本的法條中，對於國土計畫範圍之定義，乃依據土地法第一條規定「本法所稱土地，謂水陸及天然富源。」因此，在《國土計畫法》第三條第一款「國土計畫」的定義，乃採廣義之定義，應包括我國管轄之陸域及海域之範圍，是為本法立法含括海洋資源地區之重要基礎。在《國土計畫法》第六條第一項第四款則針對海洋資源地區的規劃原則做說明，應以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序，因此海洋資源地區之使用許可、許可變更及廢止之核定，乃為中央主管機關應辦理之事項（第四條第一項第五款），由中央主管機關掌握海洋資源的永續經營。

為強化土地使用分區之功能，並明確界定海洋資源之功能分區、分類定位，於《國土計畫法》第二十條中研擬海洋資源地區之分區及其分類劃設原則，於第二十一條則規範分區及分類之土地使用原則。原則上於海洋資源地區第一類屬使用性質具排他性，第二類則使用性質具相容性質之地區，其相應的土地使用管制則依排他性與相容性做不同的土地使用規範。

三、填海造地

在《國土計畫法》中有關「填海造地」相關之法條，主要有第二十四、三十條。在第二十四條第二項的重點，乃規範填海造地之案件如欲申請使用許可限於城鄉發展地區申請，不得於其他國土功能分區中申請使用許可，且應符合海岸及海域之規劃，即應有計畫性的在城鄉發展地區進行開發，並由中央主管機關審議、把關填海造地案件。另外，第三十條則規範填海造地案件取得使用許可後應提出造地施工計畫，如屆期末申請許可者，其填海造地使用許可失其效力，另針對施工應繳交開發保證金等其他事項進行規範。

參、立法討論過程與爭議

根據立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會中的討論，有關國土復育、海洋資源與填海造地的討論過程與爭議，彙整如下所述之九項重點，並將訪談前立法委員邱文彥所提及之內容作適當補充說明：

一、爭點：《國土復育條例》之立法精神與目的，於《國土計畫法》中將如何處理？

協商結論：國土計畫法融合「國土復育條例」，新增「第五章國土復育」專章，並於法規中說明清楚中央、地方政府、目的事業主管機關分別在國土復育工作之權責。

討論過程：

根據民國 104 年 11 月 18 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會議紀錄，邱主席文彥與林組長秉勳皆針對《國土計畫法》是否應該納進《國土復育條例》相關規定進行討論，林組長秉勳為此詳述如下，其初步建議乃依行政院建議不制定國土復育專章：

「…，而且行政院的政策是不希望再訂定國土復育條例，國土復育的相關作業，現在依目的事業法，是由各個目的事業主管機關包括依水利法、水保法等相關規定，也都可以辦理相關的復育工作和推動的作業，所以行政院認為不需要制定國土復育的相關條文，但是原來國土復育條例涉及到權益保障跟補償救濟的相關規定，我們在國土計畫法相關條文裡面已經有納進去，已經做相關的規定，所以行政院的政策應該是不要制定國土復育的專章。」（立法院，2015b：101）

此外，林組長秉勳亦進一步說明國土計畫與國土復育作業之關係，以及中央、地方與目的事業主管機關在國土復育工作之權責分工：

「在中央政府與地方政府有劃設原則、有直接範圍指認的情況之下，還是要由目的事業主管機關擬訂國土復育計畫，才能夠進行相關的復育作為。因此，國土計畫只是與國土復育作業相互銜接，去建議由目的事業主管機關積極擬訂國土復育計畫進行相關作業。」（立法院，2015b：102）

民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會中的討論，林組長秉勳（立法院，2015c：92）亦就此一事項再次說明幾位委員與總統接對於國土復育的重視，清楚說明國土計畫法不是實質

訂定國土復育的相關規定，而是在全國國土計畫中指認或劃定，訂定劃定原則，在第八條第八款新增國土復育促進地區之劃定原則，第九條直轄市縣市國土計畫則可對復育促進地區提出需要的處理建議，但復育計畫仍要由權責單位擬定，進行後續辦理。

此外，就民國 108 年 9 月 17 日訪談前立法委員邱文彥先生時，其針對國土復育促進地區的主管機關應為各目的事業主管機關有具體補充說明：

「地盤下陷跟水利單位很有關係，還有包括地質災害的問題跟中央地質調查所有關，所以我們後來發現這個內政部其實能主管的很少，權責都是在各部會，所以為什麼在國土復育地區，就是希望權責讓各部會持續來發揮，中央主管機關只是作為一個統籌的角色或者一個平台的角色。」
(邱文彥，108 年 9 月 17 日口述歷史訪談)

二、爭點：是否新增一國土功能分區：國土復育促進地區？

協商結論：國土功能分區仍維持四大功能分區，未新增國土復育促進地區唯一新的功能分區類型。

討論過程：

民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會中，主席邱委員文彥（立法院，2015c：93）進一步針對國土計畫法是否要新增一功能分區，叫做國土復育促進地區？而林組長秉勳則回應如下：

「國土計畫法有 4 種國土功能分區，跟保育或復育相關的就是國土保育地區，…」（立法院，2015c：93）

在主席邱委員文彥進一步詢問其他目的事業主管機關在國土復育促進地區劃設出來後，是否會歸併在國土保育地區？在各機關沒有表達意見下，原則同意維持國土保育地區，未新增國土復育促進地區為一新的國土功能分區。

另外，在民國 108 年 9 月 17 日訪談前立法委員邱文彥先生時，其曾針對國土保育地區與國土復育促進地區之差異進行說明，乃有助於釐清為何未新增此一國土功能分區之疑義：

「國土保育地區基本上是針對比較特殊的資源，而且是現存的，比較希望能夠保留下來讓大家世代共享，而且可能是在一種休閒、遊憩、研究、教育這個方面，甚至在氣候變化方面能夠產生影響作用的地區，就劃為

國土保育地區；那對於災害的破壞，可能威脅人民生命財產安全的地方，能夠做一個回復，所以是這種概念。」（邱文彥，108年9月17日口述歷史訪談）

三、爭點：是否將國土復育單列一章？

協商結論：新增「第五章國土復育」專章。

討論過程：

邱委員文彥主席於民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會認為國土復育相關條文涉及國土復育促進地區與原住民地區，其認為應單列一章較為妥當，也符合行政院政策指示，並可彰顯不僅限於功能分區的計畫架構和內容，同時也能回應八八風災後國家與社會的期待（立法院，2015c：100）。

在民國 108 年 9 月 17 日訪談前立法委員邱文彥先生時，其曾提及國土復育專章的由來：

「後來我認為我們不談《國土復育條例》，但是《國土復育條例》的精神要把它放進來，所以我還加上了國土復育的專章，我把那個黃昭順委員的版本濃縮，就是那個第三十二到三十六條好像，這幾條變成一個專章，我覺得即便它是一個原則性的東西，但是原則的東西其實也可以做一些討論、跟未來做一些依據或變一個指導原則，這個在法律上面雖然是一個宣示性條文，但是還是有一個相當的作用，那所以這個新版本的東西，《國土復育條例》來講《國土計畫法》裡面就有國土復育專章，…」（邱文彥，108年9月17日口述歷史訪談）

四、爭點：有關國土復育促進地區劃定機關之決定。

協商結論：國土復育促進地區劃定機關之決議做成第三十五條第三項之法條文字。

討論過程：

針對國土復育促進地區之劃定機關的討論（立法院，2015c：100-102），依據內政部營建署林組長秉勳舉證，在劃定過程中、復育機關擬定過程中，不同目的事業主管機關可能對於權責單位有不同看法，因此建議行政院協調作後決定：

「在劃定的過程中、在復育機關的擬定過程中，可以預期會有很多不同的看法，所以，我們在第二項會比較建議中央主管機關可以協調誰來劃定，可是因為可以預期一定會有不同的看法，所以還是有待行政院協調作最後的決定，因此我們建議增列第三項。」（立法院，2015c：101）

在此過程中水土保持局張簡任正工程司錦家亦附和同意林組長秉勳之舉證，並提出未來有關土石流潛勢溪流之劃設機關不明作為案例說明。主席邱委員文彥聽取林組長秉勳與張簡任正工程司錦家之討論後，亦認同此一概念，該法條條文即交由議事人員整理。

五、爭點：超限利用、嚴重地層下陷地區，是否為國土復育促進地區之相關議題討論？

協商結論：未將超限利用納入應劃定國土復育促進地區中，而嚴重地層下陷地區之水資源管理與水權處理於各目的事業相關辦法中規定，故不於《國土計畫法》中重複規定。

討論過程：

水土保持局張簡任正工程司錦家（立法院，2015c：101-103）在民國104年11月30日立法院第8屆第8會期內政委員會第21次全體委員會中認為國土復育促進地區沒有必要訂定超限利用的部分：

「將來執行時會有問題，它會牽涉到違規者政府還要予以補償，會違反公平正義原則。」（立法院，2015c：101）

主席邱委員文彥後又追問超限利用土地集中問題，水土保持局張簡任正工程司錦家則進一步回應：

「而所謂的超限利用集中地區，第一，它很難去界定、劃定。第二，如果要予以徵收或補償，事實上會牽涉到公平正義的問題，就算你予以補償、徵收，很多農民其實還是會又回去超限利用、農耕、種植，變成一個永無止盡的問題，所以，政府的那筆錢等於是白花了。就我們而言，還是要依照山保條例與水保法來執行排除超限利用的情形。」（立法院，2015c：102-103）

此外，主席邱委員文彥（立法院，2015c：104）又詢問嚴重地層下陷地區經劃定為國土復育促進地區時，是否應進行水資源管理？水利署葉簡任正工程司奕匡提供之看法如下：

「這個水權處理在水利法、地下水管制辦法均有規定，且本條正面表列「不在此限」的部分好像也是地下水管制辦法所列。」（立法院，2015c：104）

因此，主席邱委員文彥最後決定水資源管理與水權處理不須在國土復育專章中重複規定。

六、爭點：有關執行復育計畫之補償時機與方法之文字修正討論。

協商結論：針對《國土計畫法》第三十六條第三項在執行第一項復育計畫時，其補償必要條件與方式之文字修正，參酌第三十二條第二、三項修正。

討論過程：

在民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會中，一在場人員表示（立法院，2015c：103）有關第三十六條第三項在執行復育計畫時，針對徵收的必要性與徵收方式，應參考本法第三十二條第二、三項，將有關徵收部分之體例調整成一致，因此第三十六條第三項條文建議將「必要時」納入，乃考量徵收必要性，同時除了徵收以外的方式，建議將「價購」納入。最後，參酌上述建議，修正第三十六條第三項條文文字。

七、爭點：國土復育促進地區內如原住民土地有「安全堪虞」之聚落或建築設施，是否另訂條文保障原住民權益？

協商結論：本法立院三讀通過版本僅於第三十七條針對國土復育促進地區作廣泛的規定，未納入原民會重複訂定相同意旨之條文規定。

討論過程：

在民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會中，主席邱委員文彥、內政部營建署林組長秉勳、原民會杜張處長梅莊針對邱委員文彥等 44 人提案條文第三十七條與第三十八條之「安全堪虞」是否得限制居住或強制遷居進行討論（立法院，2015c：104-106）。而其中爭論重點在於原住民範圍內之「安全堪虞情勢」部分，「除有立即明顯而危險情事外，不得限制居住或強制遷居」之文字已於原基法第三十二條已明文規定，是否仍需再於《國土計畫法》中規定，而原民會杜張處長梅莊認為許多機關都認為：

「制定法律時，許多機關都會提到原基法已有規定，該法便不用再納入這些部分。我那天特別報告，現行作業在遇到問題時，主管機關都會疑慮，同樣都是規定，我們的規定也沒有納入，為何要納入你們的規定？這就會產生爭議。不過，原基法第三十四條特別提到，主管機關應於該法施行後三年內，依該法之原則修正、制定或廢止相關法令。其意指因為原基法的條文大部分均為政策性、原則性規定，並未有落實的作用法，亦沒有罰則，所以這會造成執行方面的困難。原住民的感覺是原基法的規定只是讓大家知道就好，事實上有沒有實施也無所謂。到時發生爭議，又是兩個機關文來文去，我們認為這是很大的困擾。況且第三十四條就是希望各機關在制定新法時，能納入這些部分，使得大家很明確在執行

時要照這個規定而行。這是原基法最主要希望各機關配合之處，如果大家都提出原基法有規定，其他法律便不用再規定，那麼第三十四條等於不用執行。於是每次制定新法時，我們都希望納入這些部分，大家便不用再質疑，當執行時遇到這些問題時，就依原基法規定而行。因此我們才會希望在每個相關法條都能納入這些部分。」(立法院，2015c：105)

主席邱委員文彥起初聽了杜張處長之想法，同意依照原民會意見，並向其致歉 (立法院，2015c：105)，惟後來請內政部與原民會重新思考，並表達其個人看法，認為應無需重複規定，其詳述如下：

「至於第三十八條，如果原民會認為原基法雖有規定，但各機關或各級政府常常都會忘了，必須重申，那麼我也不反對。但我認為既然原基法已有相關規定，實無必要再重複規定，這點也請原民會再仔細考慮一下。」(立法院，2015c：106)

八、爭點：原住民族部落是否可以參與國土復育促進地區劃定與擬定復育計畫？

協商結論：國土復育促進地區劃定及復育計畫之研擬涉及原住民族土地，劃定機關應邀請原住民族部落參予計畫之擬定、執行與管理。

討論過程：

在民國 104 年 12 月 17 日立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議中，原住民委員會杜張處長梅莊爭取國土復育計畫如涉及原住民族土地，希望部落能參與復育計畫 (立法院，2015d：351)，希望有一定的原則或機關代表能在計畫裡表達意見 (立法院，2015d：350)。

而內政部營建署林組長秉勳則疑惑此精神已於原基法第二十一、二十三條清楚提及參與方式，如於國土法第三十六條再規定原住民族部落共同參與計畫，其參與的形式、程度及代表性為何 (立法院，2015d：351)？而杜張處長梅莊則回應如下：

「原基法第二十一條規定只要進行資源利用及生態保育等，應諮商並取得原住民同意或參與，這是希望他們參與，並跟他們一起擬定，如此會比較單純。中央目的事業主管機關在做計劃的時候，找部落的會議主席或是相關人士一起討論未來復育造林要怎麼樣處理，以及有多少工作是部落可以參與的，這樣將來部落就有人可以參加並幫忙巡山。我們希望有一個類似現在大家強調的共管機制，因為復育區就是需要有人去管理跟察看，而且部落是當地最容易取得的人力跟資源，因此找他們談比較妥當……」(立法院，2015d：351)

邱委員文彥支持此一想法 (立法院，2015d：351)，後建議於第三十六

條第一項條文中同意納入復育計畫得由中央目的事業主管機關邀請原住民族部落參與擬定、執行與管理，惟癥結於「得」字乃考量部落意願與是否有能量參與；而內政部營建署蔡科長玉滿則進一步建議法條文字應於規定復育計畫之擬定與實施句號後面加上原住民族參與復育計畫之條文內容。

九、爭點：由於填海造地欠缺事權整合，是否於國土計畫法中訂定有關填海造地之規定？

協商結論：填海造地之區位限於城鄉發展地區，惟有關填海造地之審議規定與機制，先行保留，並請內政部營建署再行思考，後續討論。

討論過程：

邱委員文彥在民國 104 年 11 月 30 日立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會特別關心填海造地之相關規定(立法院, 2015c: 97)，其於會中表明填海造地有其立法管制的必要性，因此建議應審慎。林委員淑芬認為有關填海造地的事權並未整合在一起，其詳述內容如下：

「現在填海造地是這樣的，內政部決定了填海造地的主管機關，但是填海造地要投什麼東西下去？現在爐渣一直不斷的生產，環保署為了解決爐渣沒有最終處理之處，他們準備用填海造島的方式來進行。這兩個部分是切割的，也就是個人主政個人權責的範圍，並沒有扣在一起談，在講填海造地時，填海造地需要什麼樣的許可、什麼樣的東西放進去，真的是茲事體大。如果沒有放在一起來討論，臺灣海域的哪個地方適合填海造島？如果填料是乾淨的，專業去評估就好了，但如果放的是爐渣，雖然是經過某種程度處理過的爐渣，就算評估出適當的地方，還要考慮到污染的問題，原本適當的地方可能就不一定適當了，所以這是非常嚴肅與嚴重的問題，的確要想辦法把這兩個東西扣在一起，把事權整合在一起，我們再來填海造島、填海造地，這兩個事權要整合在一起，現在沒有整合的問題？」(立法院, 2015c: 97)

主席邱委員文彥則認為填海造地區位要如何與環評扣合在一起，請內政部營建署再思考。而林組長秉勳則補充回應：

「我們在國土功能分區規劃時，也就是各功能分區發展時，填海造島方式的部分只限定於在規劃的過程做好評估，在城鄉發展地區就已經講好是哪些區塊要做發展……」(立法院, 2015c: 97)

惟林委員淑芬仍對於填海造地之填料事宜有所疑慮：

「我們是不是應該制定有關填海造地的專法？雖然環保問題要歸環保主管機關，但是區位是否適當也涉及到填料是不是安定、無毒、無害。就目前的環保法令而言，也是非常的落後，所謂的無毒、無害，長期來

說是連檢驗方法都有問題，我經常認為其檢測方法是有問題的，所以我們應該要有一部專法，在尚未制定專法或事權還沒有統一之前，我們要在這裡直接規定嗎？」（立法院，2015c，98）

主席邱委員文彥最後綜整前述討論想法，其結論是保留第二十九條的討論，未做出明確決議：

「因為這邊只是談到他提出來的造地施工計畫許可，但是前面包括填料、工法及區位等，應該與環評結合在一起，所以要在前面加一個機制，至少他要與你們會商或者兩個單位會商，我們再來處理。當然要單獨立法，原來最早填海造地的規範，是由本席擬訂，現在是放在非都市土地開發審議作業規範第十一編，也有一個專章規範，但是這部分沒有綁起來，文字如何結合？所以第二十九條先保留。請營建署再思考，我們也可以一起討論。」（立法院，2015c，98）

第六節 國土永續發展基金與損失補償

壹、議題緣起

根據前內政部陳部長威仁在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論中指出 (立法院, 2015a : 360), 該版本與以往《國土計畫法 (草案)》最大的不同之處是「國土永續發展基金」的創制, 其基金來源除了行政院撥發 500 億元之外, 亦將自來水與電力事業機構附徵之一定比率費用納入國土永續發展基金之資金來源。另外, 林委員淑芬亦指出 (立法院, 2015c : 89), 《國土計畫法》是中華民國法律有史以來將「補償」明定於法律條文中。因此, 根據會議討論得之, 有關國土永續發展基金的設立與損失補償制度的納入是為《國土計畫法》中重要的創新制度之一, 本節於以下做背景說明。

首先, 在歷次的《國土計畫法 (草案)》版本中, 首次提及「基金」是出現在民國 90、民國 91 年版的《國土綜合發展計畫法草案》, 僅說明申請開發影響之義務, 須向直轄市、縣 (市) 主管機關繳交開發費, 且應成立基金。而至民國 93 年版的《國土計畫法 (草案)》版本中, 相關條文從「開發費」改成「開發許可費」, 且該開發許可費依規定繳交一定比例至「國土永續發展基金」外, 其餘部分得成立基金, 係「國土永續發展基金」一詞首次明確出現在立法過程的草案內容中。另外, 在民國 93 年版, 新增條文說明國土永續發展基金的基金來源之一, 包含前述開發許可費的一定比例, 並規範其應用於國土保育地區及農業發展地區之獎勵、國土之規劃研究、調查及土地利用之監測, 以及其他國土保育事項。在民國 98 年版的《國土計畫法 (草案)》中, 前述所提之「開發許可費」被拆分, 分別向直轄市、縣 (市) 主管機關繳交「開發影響費」, 以及向中央主管機關繳交「國土保育費」, 且「國土保育費」納入「國土永續發展基金」的來源項目是首次明確界定, 而兩者費用之用途, 則於民國 103 年版本的《國土計畫法 (草案)》敘明國土保育費作為辦理國土保育有關事項, 影響費則用於改善或增建相關公共設施之用。

有關「國土永續發展基金」可運用於補償支應, 在民國 98 年版的《國土計畫法 (草案)》中首次落入法律條文的文字中, 其在基金用途的規範中, 新增「支應依本法規定辦理之價購、徵收、補償及遷居所需支出」一款, 乃敘明不符合國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區之土地使用管制, 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與以適當補償。

此外，有關基金來源項目，在民國 98 年的《國土計畫法 (草案)》中，為落實國土保育，並本於開發者付費與財源穩健等目標，且認為水資源及電力資源的運用與國土永續發展息息相關，故新增自來水及電力事業機構繳交之國土復育費，挹注於「國土永續發展基金」中，以利執行，而在民國 103 年版本的《國土計畫法 (草案)》中則新增此類基金來源自本法施行後第十一年適用。另外，在民國 103 年版本的《國土計畫法 (草案)》中即首次出現中央主管機關應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，於本法施行後十年，移撥總額不得低於新臺幣五百億元，是行政院認同該補償義務與尋找基金來源的開端。

有關在實施《國土計畫法》後，對於不合國土功能分區 (土地使用分區計畫) 所產生的「損失補償」，其實最早是在民國 90、91 年版的《國土綜合發展計畫法草案》中所提及。其後，於民國 93 年版的《國土計畫法 (草案)》條文文字中新增對於急迫性之國土保安及生態保育需要，取得國土保育地區及農業發展地區之土地、建築物及設施之必要者，目的事業主管機關依其主管法律或土地徵收條例價購或徵收之，乃對於原有權益如為公益及特別犧牲應給予補償更加具體敘明。而損失補償的工具在民國 93 年版本中，首次納入容積移轉方式，以獎勵土地轉以符合保育之使用，惟至民國 103 年版《國土計畫法 (草案)》即將容積移轉的補償工具刪除。

針對補償標的的對象亦是損失補償制度設計的討論重點，其涉及政府應編列多少的補償金額，以及部分非法土地、建物是否可透過國土永續發展基金補償之議題。其補償對象的演變在民國 90、民國 91 年版的《國土綜合發展計畫法草案》中，僅提及不合土地分區使用計畫之地上原有土地改良物，經主管機關令其變更使用或拆除時所受之損失，應予適當補償。而至民國 93 年版本則具體針對原依區域計畫法編定之原來合法使用土地、建築物及設施進行補償。至民國 103 年版《國土計畫法 (草案)》則僅列出原合法建築物或設施，而於最後民國 104 年三讀通過版本中，才具體分成區域計畫實施前或原合法之建築物、設施為補償對象。

貳、核心理念及制度設計

《國土計畫法》中有關國土永續發展基金與損失補償相關條文主要有第十八、二十八、三十二、四十四條，其中乃參照土地徵收條例第十二條規定，明定各級主管機關為擬訂或變更國土計畫，而須進行土地或建築物調查或勘測之相關處理程序及後續損失補償；第二十八條之國土保育費及影響費之收取，主要針對其辦理事項界定，而該條文第三項提及影響費得成立基金；第三十二條則是針對變更使用或遷移之損失補償規範；而第四十四條為設置國土永續發展基金之來源及用途，其詳細內容如下，而各條文之間的關係如圖 4- 11 所示：

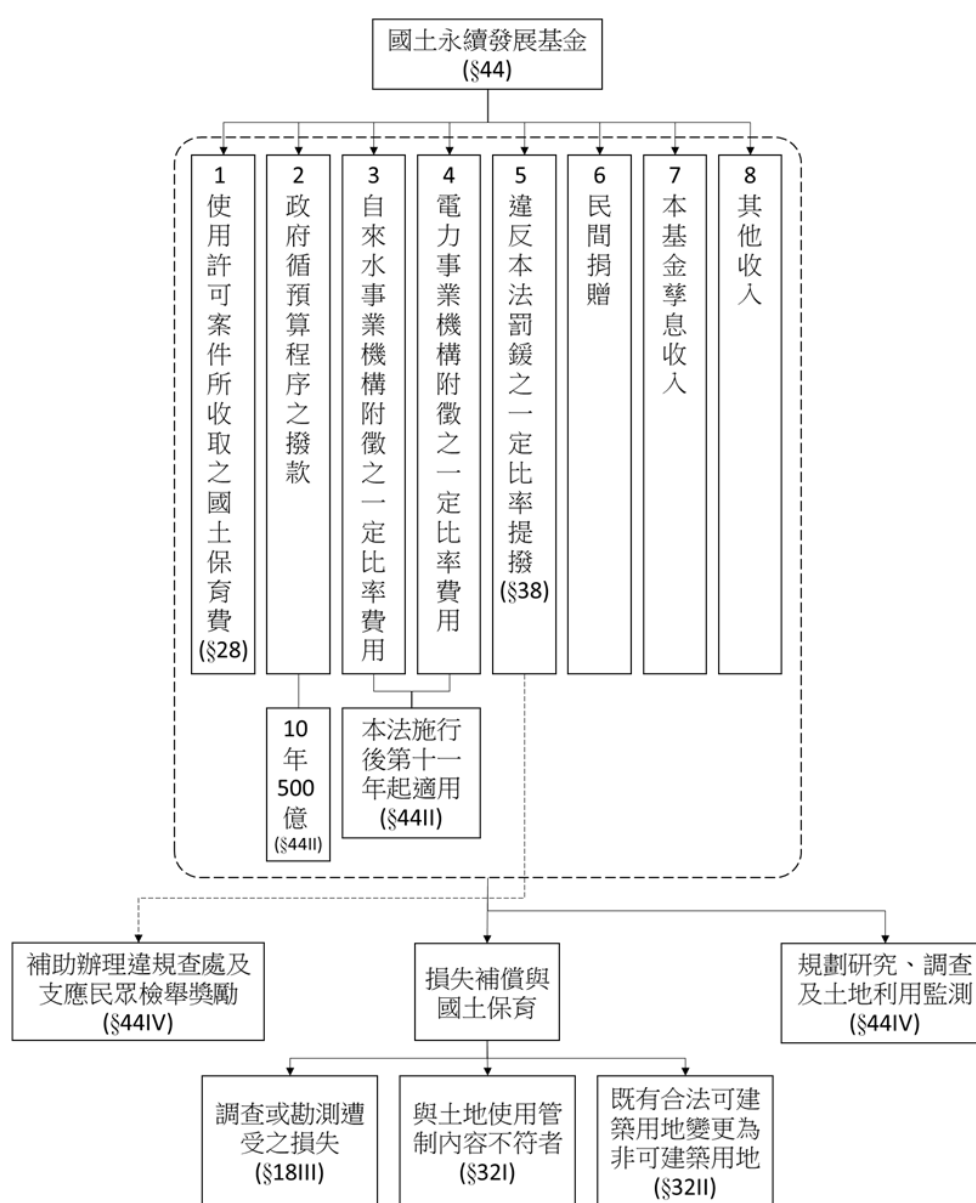


圖 4- 11 國土永續發展基金與損失補償之法規關聯

資料來源：本計畫繪製

「國土永續發展基金」的資金來源主要與第四十四條中規範，共計八款，其中不僅只有開發取得使用許可後所應繳交之國土保育費，行政院在評估內政部初估補償所需費用約新臺幣 370 億元後（立法院，2015c：89），經過多次討論後，於《國土計畫法》施行十年後，中央主管機關應逐年編列預算移撥，且不得低於新臺幣 500 億元。另外，相關受益所得列入收入項目（自來水與電力事業機構附徵之一定比率費用）應繳交作為國土永續發展基金，乃為擴大增加基金來源，以及落實資源量使用較多者，應負擔國土永續發展之責任。此外，國土永續發展基金另一特色在於一本法第三十八條因違反本法規定所收取之罰鍰，其一定比例應提撥補助辦理違規查處及支應民眾檢舉獎勵，乃該項基金具指定用途之特別之處。以上是國土永續發展基金在《國土計畫法》中重要且創新的制度設計。

有關國土計畫主要的損失補償範疇，其依法條規定主要可分為兩部分重點。在第十八條中，乃參照《土地徵收條例》第十二條規定，明定各級主管機關為擬訂或變更國土計畫，而須進行土地或建築物調查或勘測之相關處理程序，造成所有人或使用人遭受損失時，應先給予適當補償。另一部分則為《國土計畫法》第三十二條，主要規範國土功能分區實施後所造成的損失補償，其主要概念乃針對當土地使用管制內容不符者，以及區域計畫實施前或原屬合法之建築物或設施等因變更為非可建築用地時，並且遭當地直轄市、縣（市）政府令其遷移時，所受之損害應予適當之補償。再者，因為政府辦理補償的方式多元，於第三項條文中授權中央主管機關訂定補償方式及其他相關事項之辦法。另外，依《國土計畫法》第四十四條第四項之基金用途規定，亦可應用於國土之規劃研究、調查及土地利用監測，主要乃為推動國土規劃研究。

參、立法討論過程與爭議

有關國土永續發展基金與損失補償在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論過程與爭議，本計畫依該會期討論之全體委員會議、黨團協商會議、二讀、三讀之會議紀錄文件，彙整如下所述之討論過程與六項爭議內容。

一、爭點：國家公園收費金額，是否納入國土永續發展基金範疇？

協商結論：國土永續發展基金來源由政府編列預算及收取水價負擔之。

討論過程：

在立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會的討論中，有關國土永續發展基金與損失補償的討論過程與爭議，主要始於民國 104 年 9 月 23 日第 2 次全體會議中 (立法院，2015a：331)，吳委員育昇提到內政部核定國家公園中程計畫，進入墾丁、陽明山、金門三座國家公園未來要收費，而該費用不論收到多少錢，主張應納入國土永續發展基金的範疇。然而，當時的內政部長陳部長威仁認為依草案內容，基金的主要資金來源有政府編列預算，以及收取水價負擔之。

二、爭點：被劃設為國土保育地區之土地，是否有補償機制？

協商結論：認同國土永續發展基金作為損失補償的機制。

討論過程：

於民國 104 年 9 月 23 日第 2 次全體會議中 (立法院，2015a；361)，田委員秋堃與陳部長威仁討論了人民的私有土地被劃為國土保育地區之擔憂，而認同對於受限制的土地應有經費提供補償，國家對私人土地受損失部分富有補償義務與責任，藉此兼顧土地安定、人民生命財產自然皆可獲得保障。再者，林委員淑芬指出 (立法院，2015b；99) 國土永續發展基金係作為補償用途，是購買發展權，而非購買土地，強調補償是法律規範的，換言之，國土永續發展基金是補償土地的發展權。

三、爭點：國土計畫與國土功能分區的實施造成人民權益受損，是否涉及違憲？

協商結論：否，不涉及違憲，但應給予補償。

討論過程：

李委員俊俤 (立法院，2015c；88) 提出雖有補償規定，但因人民的權利義務被剝奪、受損，民眾是可以走憲法法庭這條路，是否會涉及憲法中所保障的權利義務。而林組長秉勳回歸到《國土計畫法》內容 (立法院，2015c；88-89)，說明在國土功能分區劃設與未來的管制內容不符情況下，直轄市、縣市政府進一步要求變更或遷移，造成損害的部分，才會啟動補償機制。此外，因國家機關依法執行公權力，進而造成人民財產損害或有超過其可以承受的社會責任義務範圍內的特別犧牲，應給予補償，此於憲法或大法官解釋中皆有提到，因此並未違憲。另外，經內政部模擬，因國土功能分區與管制

規定的落實，造成既有建地劃為國土保育地區第一類的情況，經模擬所需補償的金額是 370 幾億，故行政院支持未來將編列 500 億經費作為後續補償。

此外，林委員淑芬（立法院，2015c；89）針對此爭論分享指出，《國土計畫法》對比較敏感地區或核心保育地區的土地予以限制，且是非常強烈的剝奪感，但因土地在徵收前仍為私人所有，且能維持低度使用，而未來對於人民權利受損的補償機制，是首次寫入中華民國憲法，或許該補償機制存有許多問題，但後續尚能在思考其他更好的方式去努力、處理。

四、爭點：國土永續發展基金之用途，是否用於原住民土地的國土復育促進地區？

協商結論：否，建議原住民土地的國土復育促進地區由年度公務預算編列。

討論過程：

原住民委員會杜張處長梅莊（立法院，2015c；106）爭取有關國土復育促進地區將來能執行順利，有關禁伐補償的經費來源應特別闡明，並希望經費能有《國土計畫法》規定。然而，劉專門委員嘉偉（立法院，2015c；107）提到有關行政院編列的國土永續發展基金 500 億元是經過初步估算的，且於行政院內部來回討論多次，若是原民會希望再加入其他經費需求，則會超過基金所能負擔的範圍，故建議原民會可透過年度公務預算編列，新增財源，並須就原住民土地如需以該基金作為補償的金援時，應事先進行經費估算。

五、爭點：受補償對象以及釋放的處理權責為何？

協商結論：釐清補償對象為「區域計畫實施前或原合法建築物、設施」。

討論過程：

於民國 104 年 12 月 17 日立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議中，主要關注焦點在於《國土計畫法》第三十二條相關之「受補償對象與附帶決議之爭議」。杜張梅莊處長（立法院，2015d：343）認為原住民族既存部落很大比例與現行的非都市土地使用分區不符，主要是因為過去行政疏漏所造成。然而條文中對於補償的對象限於合法建築物、設施，可能對於既存原住民族土地或建物的補償措施缺乏妥善考量。於此，林組長秉勳澄清（立法院，2015d：344）真正啟動補償措施在於縣市政府令其變更使用和搬遷時才會執行，在還沒確定變更或搬遷前，仍可為「原來合法的使用或改為目的較輕

的使用」。因此，對於受補償對象以及釋放的處理權責，最後由主席、林組長秉勳與蔡科長玉滿等人（立法院，2015d：355）將條文斟酌修訂後，將「原有建築物或設施」修正為「區域計畫實施前或原合法建築物、設施」，因修正前之文字僅限於合法的，故修正為後者以解決多數原鄉土地問題。而有關原鄉土地的補償方式與其他相關事項之辦法，則由中央主管機關定之（立法院，2015d：347）。

第七節 《國土計畫法》之展望

本節歸結前述內容，以口述歷史訪談為基礎，就立法過程關鍵人物對於《國土計畫法》之期許、展望或未竟之志，進行彙整。整體而言，透過《國土計畫法》之國土規劃制度變革，欲邁向臺灣永續國土之願景，有賴治理面與制度面之持續努力。扼要說明如下。

壹、治理面：政府課責與社會溝通

《國土計畫法》宣示國土計畫之優位性，有賴中央部會之橫向連結、地方自治與責任政治之落實、公民監督的力量、以及多元群體之溝通協調。

一、部會間之協調與合作

《國土計畫法》強調，國土計畫主管機關應會商各目的事業主管機關，就其部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，訂定空間發展策略。是以，部門建設與空間計畫，應積極相互參照、緊密連結，透過部會之間良好的溝通互動，落實國土決策正義。

二、地方自治、責任政治

《國土計畫法》之落實，除了〈全國國土計畫〉之政策性指導，更取決於直轄市、縣（市）國土計畫之實質發展與計畫管制之實踐。是以，期許各地方政府秉持「地方自治、責任政治」之精神與態度，確保永續國土規劃之課責。

三、公民監督、民眾參與及社會溝通

國土規劃為重要公共政策，推動之關鍵在於：（1）地方自治與責任政治精神之落實，必須仰賴積極的公民監督與民眾參與；（2）公共事務並非零和遊戲，應透過多元協商、相互尊重與認識，取得永續國土之共識；（3）積極進行社會溝通，讓民眾理解國土計畫之核心價值與意旨，進而共同承擔。

貳、制度面：計畫與法規之完整配套

《國土計畫法》為臺灣國土規劃之作用法，為落實永續國土，有賴更完整的計畫與法規之制度配套。

一、特定區域計畫及都會區域計畫之推進

臺灣國土規劃，涉及多元複雜之自然、人文與政治經濟構成，是以，必須妥適運用《國土計畫法》當中，有關特定區域及都會區域計畫之制度設計，就特定空間特質或特殊空間發展議題，進行因地制宜之空間計畫，透過跨域之協調整合，引導空間適性發展。

二、鄉村地區規劃之展開

臺灣空間規劃體制，長久以來，重城輕鄉；《區域計畫法》時期，鄉村區多採現況編定，現況凍結之結果，造成鄉村地區缺乏願景、整體規劃及基礎建設。然《國土計畫法》對於被遺忘的鄉村地區，仍未有著墨。是以，現階段，鄉村地區規劃之展開，有賴〈全國國土計畫〉與各直轄市、縣（市）國土計畫之積極推動。

三、規劃與土地使用管制之妥適接合

《國土計畫法》期望透過國土計畫之優位性，引導國土永續發展，其中關鍵在於，規劃與土地使用管制之妥適接合，及其是否能充分體現國土規劃因地制宜之精神。是以，研議中的《國土計畫土地使用管制規則》，為國土願景落實之重要制度配套。

四、法條文字精準性之檢討

《國土計畫法》於民國 105 年的公布施行，實為 82 年以來，臺灣政府及社會共同努力的結果。有鑑於國土規劃制度，仍逐步確立當中，《國土計畫法》嘗試之制度調整、法條文字之精準性⁴⁵，或許有持續檢討之空間，有賴政府與社會之共同反省與努力。

⁴⁵ 舉例而言，營建署蔡科長玉滿於 108 年 9 月 23 日工作會議指出：《國土計畫法》第 16 條第二項之法條文字，有再檢討之可能性。《國土計畫法》第十六條第二項：「前項都市計畫之擬訂或變更，中央主管機關或直轄市、縣（市）主管機關得指定各該擬定機關限期為之，必要時並得逕為擬定或變更」。當中，關於「國土計畫主管機關得逕為擬定或變更都市計畫」之文字，有再行斟酌之必要。首先，此條文內容，是否符合國土計畫作業邏輯，不無疑慮，於國土功能分區未完成之狀況下，國土計畫主管機關實不宜跳過都市計畫主管機關逕為擬定或變更都市計畫。此外，此規定恐有違都市計畫之地方自治概念，中央國土計畫主管機關逕為擬定或變更都市計畫，恐造成不符地方使用之疑慮。

第五章 〈全國國土計畫〉重要議題政策決定歷程分析

本章旨在針對〈全國國土計畫〉推動之重要議題，進行政策決定歷程分析。本章第一節，扼要盤點〈全國國土計畫〉推動辦理過程之重要政策議題；第二節至第十五節則分別就〈全國國土計畫〉推動之重要議題，進行政策決定歷程記錄及分析；第十六節則歸結前述分析，研提〈全國國土計畫〉之後續政策方向建議。

第一節 〈全國國土計畫〉推動歷程與重要議題

105 年《國土計畫法》公告實施，該法第 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。」因此，內政部營建署旋即積極推動〈全國國土計畫〉之研議，歷經內政部營建署城鄉發展分署委託 4 大專案之先期規劃、跨部會協商會議、專家諮詢會議、說明會、座談會、公開展覽、公聽會等公眾參與階段，以及內政部國土計畫審議會、行政院國土計畫審議會之計畫審議階段，〈全國國土計畫〉於 107 年公告實施。於〈全國國土計畫〉推動過程中，許多國土規劃重要議題之政策決定過程深具歷史意義及規劃參考價值，本節扼要盤點重要政策議題，詳細政策歷程分析，則於第二節至第十五節中進行討論。

一、全國及直轄市、縣（市）農地總量

全國及直轄市、縣（市）農地總量之政策係依據《農業發展條例》第 9 條⁴⁶規定，並延續〈全國區域計畫〉之全國及直轄市、縣（市）全國農地需求總量之政策。在〈全國國土計畫〉的辦理過程中，針對全國農地總量之計算方式；農地總量內容範疇；各直轄市、縣（市）應維護農地總量之刪除；直轄市、縣（市）農地總量之維護等議題有許多討論。本章第二節即針對全國及直轄市、縣（市）農地總量之政策決定歷程，進行記錄及分析。

⁴⁶ 《農業發展條例》第 9 條規定：「中央主管機關（農委會）為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。」

二、新增產業用地總量

城鄉發展總量及型態之規範，為〈全國國土計畫〉落實國土成長管理之重要政策內涵⁴⁷。是以，在〈全國國土計畫〉辦理過程中，經濟部、科技部等各部會基於未來總體經濟發展預測，考量水、電資源供給條件，提出所需增加之用地總量面積。在〈全國國土計畫〉的辦理過程中，針對新增產業用地總量之內涵；〈全國國土計畫〉不具體規定各區域的新增產業用地分派量；以及科學工業園區產業用地量的分派情形等議題有許多討論。本章第三節即針對新增產業用地總量之政策決定歷程，進行記錄及分析。

三、部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程

依據《國土計畫法施行細則》第 4 條規定，部門空間發展策略應包含住宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門，其應載明事項從原先六項改為二項⁴⁸。在〈全國國土計畫〉辦理過程中，包括部門空間策略下部門範疇之政策決定歷程、部門空間發展策略撰寫架構之政策決定歷程、以及各部門推動部門空間策略應評估辦理政策環評等，為重要政策議題。本章第四節即針對部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程之政策決定歷程，進行記錄及分析。

四、國土功能分區劃設條件：國土保育地區

《國土計畫法》第 20 條明定，國土保育地區之劃設原則，係依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度，環境敏感程度較高之地區為第一類，敏感程度較低之地區為第二類。依此精神，〈全國國土計畫〉對於國土保育地區之劃設條件，進行更具體之規範，辦理過程之重要政策議題，包括：國土保育地區分為四類之政策決定歷程；國土保育地區第一、二類劃設條件由各目的事業主管

⁴⁷ 《國土計畫法》第 3 條第 1 項第 8 款規定，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益之目標，考量自然環境容受力、公共設施服務水準與財務成本、使用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使用管理政策及做法。」

⁴⁸ 《國土計畫法施行細則》於民國 105 年 6 月 17 日訂定，該細則第 4 條明定，部門空間發展策略應載明（一）全國部門發展政策；（二）部門空間發展現況；（三）課題與對策；（四）部門空間發展定位；（五）部門空間發展分布區位；（六）部門空間發展用地供需總量及直轄市、縣（市）分派數量。然，〈全國區域計畫〉研議過程中，該條文於民國 108 年 2 月 21 日進行修正，部門空間發展策略應載明調整為「發展對策」與「發展區位」。

機關公告環境敏感地區改為自然環境條件界定；都市計畫區內保護或保育相關分區劃設為國土保育地區第四類之條件；第 1 級災害類型環境敏感地區不列為國土保育地區第一類；水庫集水區不列為國土保育地區劃設條件；文化景觀類型環境敏感地區不列為國土保育地區劃設條件；國際級濕地不全數列為國土保育地區第一類劃設條件。本章第五節即針對國土保育地區之劃設條件之政策決定歷程，進行記錄及分析。

五、國土功能分區劃設條件：海洋資源地區

海域納入區域計畫管理，始於民國 99 年「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）」，〈全國國土計畫〉進一步強化海域之規劃與發展管制。《國土計畫法》第 20 條明定，海洋資源地區之劃設原則，係依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，具排他性性質者劃為第一類，具相容性性質者劃為第二類。依此精神，〈全國國土計畫〉對於海洋資源地區之劃設條件，提出更具體之規範，辦理過程之重要政策議題，包括：海洋資源地區分為三類之政策決定歷程；〈全國國土計畫〉計畫範圍之海域部分的界定依據；海洋資源地區配合國家重大建設計畫之方式等。本章第六節即針對海洋資源地區之劃設條件之政策決定歷程，進行記錄及分析。

六、國土功能分區劃設條件：農業發展地區

《國土計畫法》第 20 條明定，農業發展地區之劃設原則，係依據農業生產環境、維持糧食安全功能即曾經投資建設重大農業改良設施情形加以劃設，並按農地生產資源條件，具優良農業生產環境者劃為第一類，具良好生產環境者劃為第二類。又，農委會自民國 92 年開始，持續辦理「農地資源空間規劃總顧問指導計畫」，進行農地分類分級的規劃劃設作業。〈全國國土計畫〉依據《國土計畫法》之精神，並參照農委會「農地資源空間規劃總顧問指導計畫」成果，對於農業發展地區之劃設條件，提出更具體之規範，辦理過程之重要政策議題，包括：農業發展地區分為五類之政策決定歷程；農業發展地區第一、二、三類之劃設原則非依據農委會之農地分類分級劃設成果及其研訂方式；農業發展地區第一類以面積 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上作為劃設前提要件；農業發展地區第三類與國土保育地區第二類劃設條件之政策決定歷程；農業發展

地區第四類之原住民族部落內之聚落劃設條件設定；都市計畫農業區劃設為農業發展地區第五類之劃設條件。本章第七節即針對農業發展地區之劃設條件之政策決定歷程，進行記錄及分析。

七、國土功能分區劃設條件：城鄉發展地區

《國土計畫法》第 20 條明定，城鄉發展地區之劃設原則，係依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，都市化程度較高者為第一類，都市化程度較低者為第二類。〈全國國土計畫〉本於《國土計畫法》之國土成長管理精神，衡諸國土永續價值、城鄉發展現況及趨勢、以及既有發展權利之保障，對於城鄉發展地區之劃設條件，提出更具體之規範，辦理過程之重要政策議題，包括：城鄉發展地區分為三類之政策決定歷程；都市計畫地區非全數劃為城鄉發展地區第一類；鄉村區劃為城鄉發展第二類之一之劃設條件；城鄉發展地區第二類之二開發許可條件決定；城鄉發展地區第二類之三之劃設條件。本章第八節即針對城鄉發展地區之劃設條件之政策決定歷程，進行記錄及分析。

八、研擬鄉村地區整體規劃

鄉村地區，長久以來，受到臺灣空間規劃體制之忽略。儘管既有區域計畫體系，訂有鄉村區之土地使用分區，然始終缺乏相應之整體規劃。是以，鄉村地區整體規劃之推動與落實，為臺灣國土空間規劃之劃時代任務。於〈全國國土計畫〉辦理過程中，相關重要議題包括：〈全國國土計畫〉強調「鄉村地區整體規劃」；鄉村地區整體規劃中「鄉村地區」的定義。本章第九節即針對研擬鄉村地區整體規劃之政策決定歷程，進行記錄及分析。

九、土地使用指導事項：國土功能分區及其分類

依據《國土計畫法》第 21 條明定各國土功能分區之土地使用原則，〈全國國土計畫〉對於各國土功能分區及其分類之土地使用，提出更具體之指導事項規範，辦理過程之重要政策議題，包括：各國土功能分區分類之土地使用指導事項刪除具體容許使用項目；刪除規範國土保育地區第一類得否允許採礦；刪除規範農業發展地區第一類得否興建農舍；取消列舉城鄉發展地區第二類之二的土地使用指導事項中 11 種開發行為；核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區之退場機制。本章第十節即針對國土功能分區土地使用指導事項之政策決定歷程，進行記錄及分析。

十、土地使用指導事項：水庫集水區土地使用指導事項

水庫集水區之土地使用，事涉環境資源、國土安全、開發權利與民眾產權等複雜考量，〈全國區域計畫〉雖已明定水庫集水區範圍為環境敏感地區，然由於缺乏相關目的事業專法，長久以來，已成為臺灣國土規劃與利用管理之重要挑戰。是以，〈全國國土計畫〉辦理過程，決議將水庫集水區納為特殊地區，並配合經濟部「流域綜合治理計畫」對其土地使用，提出具體指導事項。針對水庫集水區的土地使用指導事項歸為「特殊地區及其他土地使用指導事項」之議題。本章第十一節即針對水庫集水區土地使用指導事項之政策決定歷程，進行記錄及分析。

十一、土地使用指導事項：未登記工廠土地使用指導事項

民國 99 年 5 月 4 日《工廠管理輔導法》修正，擬就未登記工廠進行輔導轉型⁴⁹，過去〈全國區域計畫〉即配合法《工廠管理輔導法》之規定，研訂未登記工廠土地管理指導原則。是以，〈全國國土計畫〉在國土永續前提下，延續既有政策，新訂未登記工廠土地管理指導原則。重要政策議題包括：〈全國國土計畫〉應列入處理未登記工廠土地使用指導原則；未登記工廠土地使用指導原則處理過程；〈全國國土計畫〉不以未登記工廠作為國土功能分區之劃設條件。本章第十二節即針對未登記工廠土地使用指導事項之政策決定歷程，進行記錄及分析。

十二、土地使用指導事項：環境敏感地區之土地使用管制方式

環境敏感地區，指對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，及容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區。在既有區域計畫體系下，環境敏感地區之土地使用管制，以各該環境敏感地區據以劃設之目的事業法規為基礎，並於區域計畫中進行整合性規定，除包含天然災害、生態、文化景觀、資源生產及其他等五類，並進行兩級管理，作為土地開發審議之參據。〈全國國土計畫〉辦理過程中，包含〈全國國土計畫〉應明定環境敏感地區之土地使用指導事項；環境敏感地區分類不分級，皆為重要討論議題。本章第十三節即針對環境敏感地區土地使用指導事項之政策決定歷程，進行記錄及分析。

⁴⁹ 民國 99 年 5 月 4 日《工廠管理輔導法》修正，其中第 33、34 條為輔導未登記工廠合法經營，擬定相關期程、特定地區及回饋金等措施；民國 108 年 6 月 27 日再次修正，其中第 28-1 條訂定「民國 105 年 5 月 20 日以後新增之未登記工廠，應即依法停止供電、供水即拆除。」。

十三、因應地方規劃彈性

依《國土計畫法》第 7 條之旨，各級國土計畫採行二級二審，並明定直轄市、縣(市)政府審議城鄉發展地區與農業發展地區使用許可之權力，以落實地方自治之精神，並賦予地方政府更多規劃彈性、因地制宜之土地治理權限。是以，〈全國國土計畫〉之辦理過程中，包含直轄市、縣(市)國土計畫規劃原則之研提；特定國土功能分區因應地方規劃彈性之方式；國土功能分區之零星土地劃設彈性；地方政府得自行訂定土地使用管制規則，皆給予相當程度的規劃彈性。本章第十四節即針對因應地方規劃彈性之政策決定歷程，進行記錄及分析。

十四、成長管理議題觀念與處理方式

《國土計畫法》第 3 條揭示，成長管理係指「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、使用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使用管理政策及做法。」國土成長管理之落實，主要仰賴〈全國國土計畫〉之策略指導，與直轄市、縣(市)國土計畫之實質推動。是以，〈全國國土計畫〉辦理過程中，成長管理策略不劃設成長管理邊界、城鄉發展總量分類之政策決定歷程、成長管理納入處理衰退 (shrinking) 地區、成長管理策略中包含執行工具之政策決定歷程等相關議題，進行諸多討論。本章第十五節即針對成長管理議題觀念與處理方法之政策決定歷程，進行記錄及分析。

第二節 全國及直轄市、縣（市）農地總量

全國及直轄市、縣（市）農地總量之政策係依據《農業發展條例》第 9 條⁵⁰規定，並延續〈全國區域計畫〉之政策，主要以國家糧食安全為戰略目標訂定。因此，在《國土計畫法施行細則》第 4 條第四款規定，〈全國國土計畫〉的成長管理策略應載明全國農地總量；第 6 條第四款則規定直轄市、縣（市）國土計畫的直轄市、縣（市）成長管理計畫則應載明直轄市、縣（市）宜維護農地面積及區位⁵¹。

而〈修正全國區域計畫〉提到，根據農委會民國 100 年度委託「估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究」計畫之模擬結果，模擬我國在完全無法進口糧食之非常時期，農地以熱量效率最大化之利用，維持國民每人每日基本熱量及營養結構等前提假設下，農地面積需求為 74 萬公頃至 81 萬公頃（內政部，2017：67）。並用中央農業主管機關協助直轄市、縣（市）政府辦理的農地分類分級劃設做為直轄市、縣（市）農地需求總量面積。

因此，以下分別針對〈全國國土計畫（草案）〉四版本及〈全國國土計畫〉公告實施版中，有關全國及直轄市、縣（市）農地總量之差異進行說明（表 5-1）。

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版

該版本第二章「發展現況與課題」第四節「農業發展」，在此節中，貳「農地利用現況」以「農地轉用空間分布」與「農地完整度情形」來詮釋農地利用狀況。第三章「國土發展預測」第四節「農地需求總量」，在此節中「全國農地需求總量」敘述，農委會評估在國外農產品輸入受阻時，以每人每日基本熱量需求下，種植國內適作之稻米、甘藷等主要提供熱量之糧食作物，農地面積需求為 74 萬公頃至 81 萬公頃，是以，該數量作為農地需求總量之目標值。第五章「國土空間發展與成長管理策略」第一節「國土空間發展策略」中，肆「全國農地資源分類分級情形之保護或發展策略」，以農委會建立之農地資源分類分級制度作為基礎，將新北市、

⁵⁰ 《農業發展條例》第 9 條規定：「中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。」。

⁵¹ 以民國 105 年 6 月 17 日發布之《國土計畫法施行細則》規定。

桃園市、新竹縣、苗栗縣、臺中市、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市、高雄市、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣等 15 縣市第 1、2、3、4 種農業用地的分類分級數據以表格將面積呈現，並對第 1、2、3、4 種農業用地作保護策略原則的說明。該章第二節「成長管理策略」中，全國農地總量以 74 萬公頃至 81 萬公頃作為全國應維持農地資源總量，並依上述 15 縣市的農地資源分類分級的面積表規定，維護第 1、2、4 種農業用地，並儘量就第 3 種農業用地可恢復農業生產者，改善其農業生產環境。全國第 1、2、3、4 種農業用地合計 86.98 萬公頃，農地資源控管基礎（第 1、2、4 種農業用地）為 79.16 萬公頃。（內政部，2017ga：52-55,97-98,126-127,145-147）

二、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版

該版本第二章「發展現況與課題」中，將前一版「農業發展」修正為此版本第五節的「農地利用」，該章節中只談農地現況與農地課題，刪除原先農業發展的篇幅，主要內容為濃縮民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版與民國 106 年 5 月〈修正全國區域計畫〉的內容，將現有農地面積、農地完整度與農地流失量做盤整。在第三章「發展預測」第四節「農地需求總量」中，除民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版文字外，新增以農委會農地資源分類分級劃設中第一、二、四種農地資源為優先保留，以積極維護優良農地之品質與數量等文字。第五章「國土空間發展與成長管理策略」第一節「國土空間發展策略」肆「農地資源分類分級情形之保護或發展策略」中，除維持前一版本 15 縣市農地資源分類分級情形的表格外，對於第 1、2 種農業用地的保護策略，新增應採取嚴格之環境管制，避免各種可能汙染之行為，維護農業生產重要資源，確保優質農業生產地區之生產環境品質等文字。第二節「成長管理策略」將民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版內容濃縮，且將全國農地資源分類分級劃設成果第 1、2、3、4 種農業用地修正為全國農地資源控管面積，並從前一版本 15 縣市中，新增基隆市、新竹市、嘉義市、澎湖縣、金門縣 5 縣市，將表格修正為 20 縣市的應維護農地資源總量，全國應維護農地資源總量亦修正為 79 萬公頃。（內政部，2017gb：52-53,81-82,111-112,128-129）

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版

該版本第二章「發展現況與課題」第五節「農地利用」與民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公展版本一致。第三章「發展預測」第四節「農地需求總量」，刪除「種植國內適作之稻米、甘薯等主要提供熱量之糧食作物」與「以農委會農地資源總量盤查及農地資源分類分級...第一種、第二種、第四種農地資源為優先保留...」等文字。並在標題註記本節尚待確定。第五章「國土空間發展與成長管理策略」第一節「國土空間發展策略」肆「農地資源分類分級情形之保護或發展策略」將原本依縣市地區別的全國農地資源分類分級情形表刪除，改為用文字敘述全國第 1、2、3、4 種農業用地的面積，並將各級國土計畫主管機關應依分類分級成果於各直轄市、縣(市)國土計畫農業發展地區及其他國土功能分區作為檢討法定土地使用分區檢討標準等字眼刪除。對於農地資源分類分級保護策略，原先第 1、2 種農業用地共同的策略也將之分開書寫，將第 1 種農業用地定位為曾經投資建設重大農業改良設施及最小規模大於 25 公頃且農業生產使用面積大於 80%。第二節「成長管理策略」壹「全國農地總量及農業生產環境之維護策略」將績效管制作為成長管理工具等文字刪除，原先各直轄市、縣(市)之農地資源控管基礎作為農地維護總量整段刪除，並刪除全國各縣市農地資源控管面積表，改用原則性字詞訂定，由直轄市、縣(市)主管機關於擬定國土計畫時，訂定維護農地資源面積後徵詢中央農業主管機關同意後納入，而各直轄市、縣(市)國土計畫訂定之維護農地資源面積總和，亦應符合全國國土計畫規定之全國農地保留總量 74~81 萬公頃。(內政部，2018ga：54-55,86,133-137,159-161)

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院審議版

該版本第二章「發展現況與課題」第五節「農地利用」與民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議會版本大致相同。第三章「發展預測」則將「農地需求總量」整節刪除。第五章「國土空間發展與成長管理策略」第一節「國土空間發展策略」肆「全國農地資源保護策略」將篇幅大幅度刪減，有關農地維護的策略刪除原有農地資源分類分級的保護策略，只剩「維護農地資源完整性」與其說明的農地保護策略。第二節「成長管理策略」壹「全國供糧食生產之農地總量及農業生產環境之維護策略」，將「農地總量」修正為「供糧食生產之農地需求總量」，以國外農

產品輸入受阻時，國內應維持供糧食生產之農地資源為 74 萬公頃至 81 萬公頃；至於直轄市、縣（市）宜維護農地面積只敘述除屬未來住商、產業、重大公共設施或公用設備發展需求，經主管機關會商農業主管機關同意之土地者外，直轄市、縣（市）政府應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質。（內政部，2018gb：51-52,110,121-122）

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版

該版本第二章「發展現況與課題」第四節「農地資源」刪除敘述農地土地使用分區種類及面積，並刪除非都市土地各使用分區農牧用地及都市計畫農業區面積表與近十年農耕土地面積表。第五章「國土空間發展與成長管理策略」第一節「國土空間發展策略」陸「全國農地資源之保護策略」大致相同。第二節「成長管理策略」壹「全國供糧食生產之農地總量」中，全國農地總量之需求評估，供糧食生產之農地資源仍為面積需求 74 萬公頃至 81 萬公頃，而直轄市、縣（市）的成長管理策略僅存應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，並由各級政府提供適當資源挹注（內政部，2018gc：8,23,27）。

表 5-1 全國及直轄市、縣（市）農地總量五版本差異比較

	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
農地現 況	第二章 發展現況與課題				
	第四節 農業發展	第五節 農地利用			第四節 農地資源
	貳、農地利用現況	壹、農地現況	壹、農地現況	壹、農地現況	一、發展現況
	1.農地轉用空間分布。 2.農地完整度情形。	1.農地面積 (含非都農牧用地 81.78 萬公頃及都農 10.07 萬 公頃)。 2.農地存量、農地完整度、農耕 土地流失。 3.農耕土地面積、耕作面積、長 期休耕面積、流失面積。	1.農地面積 (含非都農牧用地 81.78 萬公頃及都農 10.07 萬公 頃)。 2.農地存量、農地完整度、農耕土 地流失。 3.農耕土地面積、耕作面積、長期 休耕面積、流失面積。	1.農地面積 (含非都農牧用地 81.78 萬公頃及都農 10.07 萬 公頃)。 2.農地存量、農地完整度、農耕 土地流失。 3.農耕土地面積、耕作面積、長 期休耕面積、流失面積。	1.農地存量、農地完整 度、農耕土地流失。
	參、農地發展之主要課題	貳、農地發展之主要課題	貳、農地發展之主要課題	貳、農地發展之主要課題	二、發展課題
農地課 題	1.農地轉用情況普遍，影響 農地存量及生產環境。 2.鄉村地區青年人口外移， 影響農業生產效率與升級。	1.農地之變更及違規使用，影 響農地資源。 2.農村地區青年人口外移，影 響農業生產效率與升級。	1.農地之變更及違規使用，影響 農地資源。 2.農村地區青年人口外移，影響 農業生產效率與升級。	1.農地之變更及違規使用，影響 農地資源。 2.農村地區青年人口外移，影響 農業生產效率與升級。	1.未整體規劃農業產製儲 銷空間、農地轉用非農業 使用、違規使用增加 (農 舍、未登工廠)
政策態 度	第三章 國土發展預測				
	第四節 農地需求總量	第四節 農地需求總量	第四節 農地需求總量	刪除	刪除
	壹、全國農地需求總量	1.74-81 (萬) 公頃農地。	1.74-81 (萬) 公頃農地。		
	1.74-81 (萬) 公頃農地。				
農地資 源分類 分級	第五章 國土空間發展與成長管理策略				
	第一節 國土空間發展策略				
	肆、全國農地資源分類分	肆、農地資源分類分級	肆、農地資源分類分級	肆、全國農地資源保護策略	陸、全國農地資源之保護

	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案) 〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案) 〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案) 〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案) 〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
	級情形之保護或發展策略	情形之保護或發展策略	情形之保護或發展策略		策略
	一、全國農地資源分類分級情形及保護策略	一、全國農地資源分類分級情形及保護策略	一、全國農地資源分類分級情形及保護策略	刪除	刪除
	(一) 全國農地資源分類分級情形	(一) 全國農地資源分類分級情形	(一) 全國農地資源分類分級情形		
	15 縣市農地資源分類分級制度調查數量，總計 86.98 萬公頃	15 縣市農地資源分類分級制度調查數量，總計 86.98 萬公頃	1.第 1 種農業用地 40.99 萬公頃。 2.第 2 種農業用地 13.14 萬公頃。 3.第 3 種農業用地 7.82 萬公頃。 4.第 4 種農業用地 25.03 萬公頃。		
	(二) 全國農地資源分類分級保護策略	(二) 農地資源分類分級保護策略	(二) 農地資源分類分級保護策略		
	1.第 1、2 種農業用地保護策略。2.第 3 種農業用地保護策略。3.第 4 種農業用地保護策略。	1.第 1、2 種農業用地保護策略。2.第 3 種農業用地保護策略。3.第 4 種農業用地保護策略。	1.第 1 種農業用地保護策略。 2.第 2 種農業用地保護策略。 3.第 3 種農業用地保護策略。 4.第 4 種農業用地保護策略。		
農地保護策略	二、建立農業生產重要資源系統及保護策略 三、大規模農業經營環境維護	二、建立農業生產重要資源系統及保護策略 三、大規模農業經營環境維護	二、建立農業生產重要資源系統及保護策略	一、維護農地資源完整性 二、投入農業施政資源 三、強化農業生產環境	一、維護農地資源完整性 二、投入農業施政資源 三、強化農業生產環境
農地需求正當性	第二節 成長管理策略				
	壹、全國農地總量及農業生產環境之維護策略	壹、全國農地總量及農業生產環境之維護策略	壹、全國農地總量及農業生產環境之維護策略	壹、全國供糧食生產之農地總量及農業生產環境之維護策略	壹、全國供糧食生產之農地總量
	一、全國農地總量	一、全國農地總量	一、全國農地總量	一、全國供糧食生產之農地需求總量	一、在國外農產品輸入受阻時，國內應維持供糧食

	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公开展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
	1.於我國無法進口糧食之非常時期，以農地熱效率最大化利用，且維持每人每日基本熱量及營養結構等前提全國需要 74-81 (萬) 公頃農地。	1.依民國 100 年全國糧食安全會議訂定 2020 年糧食自給率目標 40% (以熱量計) 全國需要 74-81 (萬) 公頃農地。	依「估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究」，評估國外農產品輸入受阻時，如以每人每日基本熱量需求下，種植國內適作主要提供熱量之糧食作物全國需要 74-81 (萬) 公頃農地	在國外農產品輸入受阻時，國內應維持供糧食生產之農地資源，74-81(萬) 公頃供糧食生產之農地	生產之農地資源，74-81 (萬) 公頃供糧食生產之農地
達成農地需求總量之手段	2.積極維護第一、二、四種農地資源。 3.全國農地資源分類分及劃設成果總計 86.98 萬公頃，第一、二、四種農地資源控管基礎為 79.16 萬公頃。	2.各直轄市、縣(市)應以農地資源控管基礎作為農地維護總量。 3.全國 20 縣市農地資源控管應維護農地資源總量為 79 萬公頃。	二、直轄市、縣(市)宜維護農地面積訂定原則 1.直轄市、縣(市)政府訂定維護農地資源面積，徵詢中央農業主管機關同意後納入直轄市、縣(市)國土計畫。 2.總和應符合全國 74-81(萬) 公頃農地，並提供適當資源挹注。 3.中央農業主管機關應建立農地需求總量定期檢討機制。	二、直轄市、縣(市)政府應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，並提供適當資源挹注。	二、直轄市、縣(市)政府應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，並提供適當資源挹注。

資料來源：本計畫彙整

貳、政策決定歷程分析

自民國 89 年《農業發展條例》全文修正後，即在第 9 條新增「中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討」。而在辦理〈全國國土計畫〉的過程中，各方對於全國與直轄市、縣（市）農地總量有不同見解。以下主要分析〈全國國土計畫〉辦理過程中，全國及直轄市、縣（市）農地總量的重大政策議題，分別是「全國農地總量之計算方式」、「農地總量內容範疇」、「各縣市應維護農地總量之刪除」、「縣市農地總量之維護」。

一、政策議題：全國農地總量之計算方式

（一）議題說明

全國農地總量政策係延續〈修正全國區域計畫〉，其中提到全國農地需求總量係依據農委會 100 年度委託「估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究」計畫模擬之結果，評估在國外農產品輸入受阻時，如以每人每日基本熱量（2,000 大卡至 2,100 大卡）需求下，種植國內適作之稻米、甘薯等主要提供熱量之糧食作物，農地面積需求為 74 萬公頃至 81 萬公頃（內政部，2017：67）。然而民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版改以全國糧食安全會議訂定 2020 年糧食自給率目標 40%，作為農地資源總量 74-81 萬公頃之需求正當性（內政部，2017gb：128）。因此，本政策議題針對全國農地總量之計算方式進行政策決定之說明。

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版敘明，全國農地總量需求評估，係在國外農產品輸入受阻時，國內應維持供糧食生產之農地資源（內政部，2018gc：27）。

（三）政策討論及決定過程

全國農地總量政策係依據《農業發展條例》第 9 條規定，並延續〈全國區域計畫〉之政策。根據〈全國區域計畫〉說明，該數量係依據農委會 100 年度委託「估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究」計畫之模擬結果，評估在國外農產品輸入受阻時，以每人每日基本熱量（2,000 大卡至 2,100 大卡）需求下，種植國內適作之稻米、甘薯等主要提供熱量之糧食作物，農地面積需求為 74 萬公頃至 81 萬公頃（內政部，2017：67）。

然而民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版在第五章第二節成長管理策略中，修正全國農地總量之計算，依民國 100 年全國糧食安全會議訂定 2020 年糧食自給率目標 40%（以熱量計），全國應維持農地資源總量為 74 萬公頃至 81 萬公頃（內政部，2017gb：128）。究竟農地總量需求的正當性為何，在民國 106 年 10 月 25 日南部場公聽會中，地球公民基金會李翰林表示：

「對於不同機關所提出的用地需求，應要求各機關在提出需求同時，要求機關同步提供估計方式及其依據的研究資料。由內政部放上國土計畫網站，提供社會各界查閱。」（內政部，2017ea：31-32）

在民國 107 年 1 月 10 日內政部召開內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議，在會議中臺灣農村陣線許文烽以書面形式提問：

「全國農地面積總量 74 萬至 81 萬公頃，與糧食自給率 40% 的對應關係為何？糧食自給率 40% 的內涵是什麼？對應到各類作物的自給率分別是多少？請農委會說清楚講明白。」（內政部，2018fc：20）

然該次會議中，林委員國慶與農委會解釋：

「總量 74~81 萬公頃與糧食自給率 40% 並無關係，是考量我國無法從國外進口糧食時，2,300 萬人每日糧食需求 2,000 大卡，至少需要多少耕地進行估算。」（內政部，2018fc：8）

「農地總量 74~81 萬公頃，與糧食自給率 40% 概念不同。」（內政部，2018fc：9）

因此，內政部回覆將〈全國國土計畫（草案）〉內文修正為：

「依據行政院農業委員會 100 年度委託「估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究」計畫之模擬結果，評估在國外農產品輸入受阻時，如以每人每日基本熱量（2,000 大卡至 2,100 大卡）需求下，種植國內適作之稻米、甘薯等主要提供熱量之糧食作物，農地面積需求為 74 萬公頃至 81 萬公頃。」（內政部，2018ff1：8）

綜上所述，內政部基於糧食安全考量，設定在國外農產品輸入受阻時為前提，以滿足國內每人每日基本熱量（2,000-2,100 大卡）需求下，將農地需求定為 74 萬至 81 萬公頃。此目標為國外農產品輸入受阻時考量糧食安全的最低目標值。

二、政策議題：農地總量內容範疇

(一) 議題說明

農地總量內容範疇究竟為何，民國 106 年 10 月〈全國國土計畫〉(草案)公開展覽版提及，非都市土地農牧用地面積為 817,875 公頃，都市土地農業區面積為 100,780 公頃。另外依據行政院農委會農業統計年報民國 105 年資料，農耕土地⁵²面積為 794,003 公頃，耕作地面積與長期休閒地面積分別為 745,625 公頃與 48,378 公頃(內政部，2017gb：53)。

另一方面，民國 106 年 8 月 18 日時任農委會副主委陳吉仲在參與「農地政策座談會」時指出，全臺可供糧食生產農地現況包含農糧用地 47 萬公頃、養殖魚塭用地 4 萬公頃、畜牧用地 1 萬公頃，外加「潛在可供使用」地農地 15 萬公頃，總計共 68 萬公頃⁵³，而農委會在當年 9 月(民國 106)所公布的數據中，全臺可供糧食生產之農地包括農糧作物用地、養殖魚塭、畜牧使用，加上現存多為廢耕狀態，總計 682,774 公頃，共有 98,099 公頃法定農地非農用⁵⁴。

後續，農委會考量全國農地總量目標係為維護全國民眾每人每日之熱量所需及土地利用的多元性，因此對於農地總量範疇應包含可供糧食生產之農地需求總量。

針對農地總量內容範疇，農地定義與所包含種類各界有不同討論，本政策議題欲說明農地總量內容範疇。

⁵² 依據《農業發展條例》第 3 條規定，耕地係指依《區域計畫法》劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。

⁵³ 上下游新聞《生產糧食農地大縮水 | 僅剩 68 萬公頃低於安全底線 | 6 萬 7 千公頃農地非農用》2017.08.18 網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/99289/>(擷取日期：2019.10.23)；農傳媒新聞《全台農地盤點最新結果，僅 68 萬公頃可供糧食生產》2017.08.18 網址：https://www.agriharvest.tw/theme_data.php?theme=article&sub_theme=article&id=958 (擷取日期：2019.10.23)；自由時報《糧安隱憂農地流失逾 10 萬公頃》2017.08.18 網址：<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1127953> (擷取日期：2019.10.23)。

⁵⁴ 上下游新聞《找回失落農地!農地生產僅剩 57 萬公頃 | 農地非農用 10 萬公頃 | 9 月上網全民揪違規》2017.09.04 網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/99937/> (擷取日期：2019.10.23)。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

農地盤查現況實際情形會有變動，而農地總量概念是維持民眾的基本需求目標，因此農地總量數目不宜因農地盤查現況而有所變動⁵⁵。另外，農地總量的農地定義在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版即確立為農、漁、牧一級產業具生產糧食生產功能之農地需求（內政部，2018gb：122）。

(三) 政策討論及決定過程

民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版在農地現況中表明，現行非都市地區農牧用地為 81.78 萬，都市計畫農業區為 10.07 萬公頃，總計約 91.85 萬公頃的農地（內政部，2017gb：53）。相較於全國農地需求為 74 萬公頃至 81 萬公頃，現行法定農地數量顯然高於全國農地總量，因此，民國 106 年 11 月 7 日中部第一場公聽會中，彰化縣議員黃育寬及國土計畫與產業發展資訊中心黃文欽表示：

「目前我國農地總量 92 萬公頃，農委會要維護 81 萬公頃農地，應該還可以釋出將近 11 萬公頃農地，來容納違規使用的建物。…建議無法完全整治恢復農作之土地，國土計畫應該要將該區域轉為其他用途使用，規劃到適當分區為產業發展使用，幫民眾恢復土地處分之基本權利。」（內政部，2017ec：56）

「目前我國農地總量：817,875+100,000=917,875 公頃；農委會要維護 810,000 公頃農地，應該還可以釋出將近 11 萬公頃農地，來容納違規使用的建物。…應將低完整度的農地、無法生產水稻的耕作地、受污染地區的農地劃出農業發展地區，輔導民眾參與開發，人民跟政府一起努力，才能真正達到計畫書第四章安全、有序、和諧的國土永續發展目標。」（內政部，2017ec：62-63）

而，根據民國 106 年 9 月農委會農地盤點資料顯示，可供糧食生產的農地，包括農糧作物用地 522,011 公頃（含非法定農業用地從事農用生產）、養殖魚塭 43,524 公頃、畜牧使用 11,378 公頃與廢耕狀態 105,861 公頃，總計 682,774 公頃⁵⁶，低於內政部所設定的 74 萬公頃

⁵⁵ 於民國 106 年 9 月 29 日召開「全國國土計畫（草案）部門發展預測及國土功能分區劃設機關研商會議」中，農委會於會議中表示略以農地總量需求在擬全國區域計畫時以對外說明其概念是維持民眾的基本需求目標，而農地盤查現況 68 萬公頃，實際情形會有變動，建議在國土計畫裡不宜明確指出有多少公頃。（發文日期及字號：民國 106 年 10 月 11 日台內營字第 1060818106 號）。

⁵⁶ 上下游新聞《找回失落農地！農地生產僅剩 57 萬公頃 | 農地非農用 10 萬公頃 | 9

至 81 萬公頃農地總量策略。故民國 106 年 11 月 2 日北部場公聽會中，臺灣水資源保育聯盟粘麗玉與中科汙染搜查線徐婉玲表示：

「農委會最新農地盤點資料已經顯示，現存可生產糧食之農地數量（57 萬公頃）已低於糧食安全最低標準，10 月版全國國土計畫仍以 104 年的舊資料為依據（74~81 萬公頃），竟沒有以最新盤點數據調整，反而製造更多問題。」（內政部，2017eb：7）

對於農地總量是否應考量農地盤查數量，在 106 年 9 月 29 日「『全國國土計畫（草案）』部門發展預測及國土功能分區劃設機關研商會議」中，農委會建議採 74 至 81 萬公頃農地需求總量，理由為在擬全國區域計畫時已對外說明其概念是維持民眾的基本需求目標，農地盤查現況 68 公頃，實際情形會有變動，建議在國土計畫裡不宜明確指出多少公頃（內政部，2017cf：8）。

民國 106 年 9 月 30 日農委會召開「全國農業及農地盤查結果」座談會，在會議中再次說明農地盤查結果是希望未來在涉及農地違規使用以及汙染、山坡地被超限利用時，讓外界共同監督農地使用現況，農地違規、汙染、及農地興建等議題上能更有效率的處理⁵⁷。

因此〈全國國土計畫（草案）〉仍以 74 至 81 萬公頃為全國農地總量的目標值（內政部，2018ff1：1-2,6）。而農地總量訂定原則以現況農牧用地、養殖用地（扣除工業區、鄉村區、河川區）及都市計畫農業區合計約 93 萬公頃，大於全國總量目標值，故〈全國國土計畫〉提出訂定原則，未來地方政府應以現況編定情形為基礎，考量過去發展趨勢、農地使用現況等，提出維護農地資源面積，其加總後須符合全國農地總量目標值（內政部，2018ff1：1-2）。至於現有農地數量是否過少，內政部回應，農委會已提出綠色補貼政策，藉由提升農民務農收入以鼓勵農地農用，並承諾未來對於農業發展地區將加強投入農政資源補貼，以解除人民疑惑。

另一方面，對於農地的定義也影響著農地總量之內容範疇，農業用地

月上網全民揪違規》2017.09.04 網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/99937/>（擷取日期：2019.10.23）。

⁵⁷ 農業農地盤查 公布相關查詢圖台，2017/9/30，公視新聞網，網址：<https://news.pts.org.tw/article/372448>（擷取日期：2020/4/29）。

⁵⁸、耕地⁵⁹、農牧用地⁶⁰、養殖用地⁶¹等不同解釋。因此，在民國 107 年 1 月 11 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，林委員國慶提到：

「農地相關名稱很多，過去農委會提出農地總量 74~81 萬公頃是『耕地』概念，並未包含林地；至於廣義的農地則包含林地，約 200 多萬公頃。」（內政部，2018fc：8）

故於民國 107 年 3 月 2 日內政部召開內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，內政部即回覆將〈全國國土計畫（草案）〉內文修正，其中農地定義為種植國內適作之稻米、甘薯等主要提供熱量之糧食作物（內政部，2018ff1：8）。然而林委員國慶與邱委員文彥仍認為農地定義不清：

「何謂農地？應對農地與農地總量作定義，否則無法回答這個問題。建議標題改成『全國耕地總需求量』。」（內政部，2018ff：3）

「有關全國農地總量，內政部與農委會應有共同的定義。」（內政部，2018ff：7）

農委會在該次會議中提出：

「考量畜牧、養殖也可供蛋白質熱量，相關用地應可納入應維護農地總量中。」（內政部，2018ff：11-12）

因此，民國 107 年 3 月 27 報行政院核定版〈全國國土計畫〉（草案）將農地之定義修正為供糧食生產之農地總量，並補充「考量農、漁、牧一級產業皆具有糧食生產功能，維持前開數量（74 萬至 81 萬公頃）作為生產之農地需求總量（內政部，2018gb：122）。

⁵⁸ 《農業發展條例》第 3 條規定：「農業用地指非都市土地或都市土地農業區、保護區範圍內，依法供下列使用：（一）供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者；（二）供與農業經營不可分離之農舍、畜禽舍、倉儲設備、曬場、集貨場、農路、灌溉、排水及其他農用之土地；（三）農民團體與合作農場所有直接供農業使用之倉庫、冷凍（藏）庫、農機中心、蠶種製造（繁殖）場、集貨場、檢驗場等用地。」

⁵⁹ 《農業發展條例》第 3 條規定：「耕地係指依《區域計畫法》劃定為特定農業區、一般農業區、山坡地保育區及森林區之農牧用地。」

⁶⁰ 依《區域計畫法施行細則》第 13 條規定，農牧用地指供農牧生產及其設施使用者。

⁶¹ 依《區域計畫法施行細則》第 13 條規定，養殖用地指供水產養殖及其設施使用者。

然而，對此林委員國慶仍有不同看法，民國 107 年 4 月 12 日行政院召開國土計畫審議會第一次會議，林委員國慶表示：

「有關與糧食安全有關的農地面積論述，74-81 萬公頃是耕地的概念（是農委會全國只有 79 萬公頃耕地的概念）不是法定耕地（四個分區農牧用地）的概念，不是內政部 93 萬公頃（法定耕地加上都市計畫區農業區，以及養殖用地面積的概念）的概念，更不是農業用地有 270 幾萬公頃的概念⁶²。」（行政院，2018fb1：39-40）

「在確保糧食安全，保護優良農地之政策下，我國目前有多少農地呢？答案應該是農委會的官方資料，也就是 79 萬公頃（也就是可以做為農作的耕地面積）。至少要保護多少面積的農地呢？我認為是這 79 萬公頃中，至少要維護 74 萬公頃。其重要的政策意涵是，其實我國可以做為農作的農地有限，為確保糧食安全，我們必須維護優良農地，對於任何的農地變更使用，包括劃設待發展區都須審慎評估。」（行政院，2018fb1：40）

內政部對此回覆全國供糧食生產之農地面積 74 萬至 81 萬公頃，其定義係指農、漁、牧一級產業糧食生產土地，包含糧食作物、飼料作物、畜牧、畜禽、養殖等生產土地。供糧食生產之農地如何計算，內政部尊重農委會之認定，考量操作可行性，建議以區域計畫農牧用地、養殖用地及都市計畫農業區等土地為基礎予以管控（行政院，2018fb1：39-40）。民國 107 年 4 月 19 日行政院召開第二次國土計畫審議會，林委員國慶再次提到：

「我國的政策目標是『確保糧食安全，保護優良農地』，策略是『全國農耕地至少要保留 74 萬公頃』並沒有要確保多少養殖及畜牧用地的政策目標值。因此，是『農耕地總量 79 萬公頃中至少要保留 74 萬公頃農耕地。』…不宜與盤點面積 68 萬公頃，以及農漁牧編定面積 93 萬公頃混為一談。」（行政院，2018fc1：10）

對此，內政部說明有關供糧食生產之農地資源總量 74-81 萬公頃以及以農漁牧等一級產業農地數量計算，係內政部審議期間與農委會多

⁶² 林國慶委員所提係指農委會民國 105 年農業統計要覽，全國農耕地土地面積 79 萬 4,003 公頃，其統計範圍包括：「1.耕地臺帳所記載之實際地目面積。2.可以視為耕地之未登錄地。3.利用山林河川耕種作物之土地。4.畦畔面積。5.山地鄉之農耕地面積，因未設有耕地臺帳及耕地圖者，暫以山地定更基本資料為依據，其農耕地面積=平坦農耕地+梯次農耕地+傾斜現耕輪耕地+傾斜休閒輪耕地，至於傾斜休閒輪耕地如該年中全無利用種植作物者，其面積不合併計算在農耕地面積之內。」上述定義與土地使用法規之土地使用分區及使用地確有不同（行政院 fc2，2018：4）。

次研商討論之共識，有關是否參採乙案（林委員國慶方案），建議尊重農委會意見。如需參採乙案（林委員國慶方案）惟須請農委會提供「農耕地」相關圖資，並先剔除非屬法定農業使用之土地，俾利後續直轄市、縣（市）國土計畫提出轄內應積極維護供糧食生產之農地面積數量（行政院，2018fc2：5）。因此，該次會議決議，全國供糧食生產之農地總量：以「農、漁、牧等一級產業農地」為範疇，並以 74~81 萬公頃為目標值（行政院，2018fc：2）。

綜上所述，農地總量範疇因前提為確保國人於國外農產品輸入受阻時，能維持每人每日 2,000-2,100 大卡的熱量。考量各種作物生長期不同，因此應由法理上可做為生產糧食之農地，而非現況正在耕作的農地作為考量，且農地盤查目的係以掌握現況為主，其數量會因盤查時機、年期而有變動，因此不宜作為農地總量之目標值。另外，農地範疇考量農、漁、牧等一級產業均有供糧食生產之能力，以及土地使用多元性，故將全國農地總量範疇定為可供糧食生產（包含農、漁、牧）之土地。

三、政策議題：各直轄市、縣（市）應維護農地總量之刪除

（一）議題說明

在〈全國區域計畫〉中，即訂定各直轄市、縣（市）應維護農地總量，並要求若有變更需求，以第 3 種農業用地為變更優先。然而〈全國國土計畫〉在辦理過程中將直轄市、縣（市）應維護農地總量於〈全國國土計畫〉中移除，因此，對於是否於〈全國國土計畫〉中明訂各直轄市、縣（市）應維護農地總量引發各界討論。

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

因《區域計畫法》與《國土計畫法》體系不同，將農業使用地變更為非農業使用之程序亦不相同，考量國土計畫係為體現地方自治之體系，遂於〈全國國土計畫〉中刪除全國農地資源分類分級數量及各直轄市、縣（市）應維護農地總量表，保留全國供糧食生產之農地總量，並由《國土計畫法施行細則》第 6 條規定，直轄市、縣（市）國土計畫內容應包含直轄市、縣（市）宜維護農地面積及區位。

（三）政策討論及決定過程

〈修正全國區域計畫〉將農委會所進行農地分類分級成果，訂為各

直轄市、縣(市)應維護農地資源面積(內政部, 2017: 69)。而民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版則延續其政策, 將新北市等 15 縣市第 1、2、3、4 種農業用地數量以表格呈現。4 種農業用地總計 86.98 萬公頃, 在策略上, 優先保存現有第 1、2、4 種農業用地, 約 79.16 萬公頃(內政部, 2017ga: 146-147)。

然而, 農委會於民國 105 年 11 月 11 日即函文⁶³內政部營建署表示, 全國農地分類分級劃設作業, 係透過自然環境及社經條件等空間圖資, 依據劃設準則及運用地理資訊系統空間分析功能, 瞭解農地資源分布情形及生產條件與環境, 該分類分級成果尚未能呈現農、林、漁、畜、休閒農業及農村再生等農業政策推動地區及產業區位發展需求, 農委會刻正執行農地資源盤查作業, 預定明(民國 106)年底前完成, 屆時將提供全國農地面積總量資料供參。

民國 106 年 10 月 19 日農委會函文⁶⁴內政部表示, 針對全國國土計畫仍可明訂各直轄市、縣(市)轄內之農地總量, 惟考量國土計畫對農業發展地區之範圍及分類方式, 與現行區域計畫法土地使用分區有所差異, 亦與農委會協助 15 個直轄市、縣辦理農地資源分類分級劃設作業不同, 故建議僅規範各直轄市、縣(市)轄內之總量而不再就各分類進行分派。因此, 在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版將表格修正為 20 縣市, 並將「4 種農業用地」改為「應維護農地資源總量」單一數字, 將 20 縣市農地資源控管總和修正為 79 萬公頃(內政部, 2017gb: 129)。

對於是否要在〈全國國土計畫〉內訂定直轄市、縣(市)農地總量, 在民國 106 年 10 月 25 日南部公聽會中, 白教授金安表示:

「真正清楚劃設的農地面積為直轄市、縣(市)國土計畫公告實施後, 再進行國土功能分區、編定使用地, 才清楚實際劃定的農地是多少(在國保區下亦可劃設農業用地)。因全國國土計畫為直轄市、縣(市)國土計畫的上位計畫, 明列農地總量如何執行, 宜再檢視。」(內政部, 2017ea: 43)

另外, 縣市政府認為不該以數字上的控管分派各縣市的農地總量, 在民國 106 年 10 月 25 日南部場公聽會中, 高雄市都市發展局副局長王啟川表示:

⁶³ 發文字號: 農企字第 1050242795 號。

⁶⁴ 發文字號: 農企字第 1060013438 號。

「高雄市農地面積總量要求劃設 5.30 萬公頃，惟依行政院農業委員會 106 年農業及農地資源盤查結果，高雄市農地面積約 4 萬 5,857 公頃，其中可供糧食生產之農地僅約 4 萬 471 公頃，非農業使用（違規使用）約 5,386 公頃（包括違章工廠、農舍、宗教、殯葬、餐廳等），根本不足管制面積，應思考農地管控的目的而非流於數字上的管控。」（內政部，2017ea：46-47）

雲林縣副縣長丁彥哲認為，該分派數量應重新檢討，在民國 106 年 11 月 7 日中部第一場公聽會中表示：

「雲林縣僅 12 萬公頃，應維護農地資源總量達 7.75 萬公頃，佔全縣 2/3 土地，為考量區域均衡發展，建議農地資源總量應重新盤查，以符實際需求。」（內政部，2017ec：13）

在公聽會結束後，內政部營建署考量《國土計畫法》農業發展地區不得任意變更，與區域計畫時期防止農地變更考量已有所差異，且因中央資訊掌握不若地方精確，建議由各直轄市、縣（市）盤點現有農地資源現況及未來需求，於直轄市、縣（市）國土計畫階段研訂，並提報本部國土計畫審議會審定，因此刪除各直轄市、縣（市）應維護農地面積（內政部，2018fc1：16）。對此，在民國 107 年 1 月 10 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，賴委員宗裕詢問：

「本次若將農地總量 79 萬公頃刪除，以 74~81 萬公頃為目標值，為何不是保留 86.98 萬公頃⁶⁵。」

「中央資訊掌握不若地方精確 1 節，內政部公告實施「修正全國區域計畫」已規定直轄市、縣（市）宜維護總量，是否代表不可採信。」（內政部，2018fc：2）

該次會議中，林國慶委員詢問：

「表 5-1-1（全國農地資源分類分級情形表）與表 5-2-1（全國農地資源控管面積表）是否訂定，應釐清其內涵、來源，否則地方政府執行會產生問題；表 5-1-1 有農地分類分級第 1~4 種農業用地，表 5-2-1 則是前開表第 1、2、4 種農業用地加總。」（內政部，2018fc：8）

內政部營建署回應，部分地方政府表示過去農委會農地分類分級成果與現況情況有落差，如以過去該成果做為未來農地保留總量控管基礎，

⁶⁵ 農地資源分類分級制度調查全國總數量。

未符合實際 (內政部，2018ff1：2)。農委會亦表示全國農地資源分類分級情形表 (〈全國國土計畫 (草案)〉公開展覽版表 5-1-1) 及全國農地資源控管面積表 (〈全國國土計畫 (草案)〉公開展覽版表 5-2-1) 易造成混淆。全國農地資源分類分級情形表是農委會於民國 92 年起因應國土計畫法立法準備所進行之委託研究案，該案以農地資源盤查觀點進行分類，並非為了土地使用管制，且係以區域計畫特定農業區、一般農業區、其他使用分區農牧用地及都市計畫農業區為範疇進行分析，當時並未將養殖漁業及畜牧業納入；至於目前國土計畫農業發展地區則將農、林、漁、畜全面納入，且不只一級產業，包括二級、三級甚至是六級化產業 (內政部，2018fc：9)。

民國 107 年 3 月 2 日內政部國土計畫審議會農業發展小組會議中，因考量農委會所提農地資源分類分級的盤查並非為了土地使用管制，當時亦未將養殖漁業及畜牧業納入，與國土計畫之農業發展地區各分類不同，又考量農委會持續協助地方政府辦理農地資源分類分級劃設之劃設作業中，各縣市的農地資源分類分級結果仍有變動調整之情形，未免混淆 (內政部，2018ff2：26)，以及考量《國土計畫法》體系與《區域計畫法》體系不同，已無於〈全國國土計畫〉中規定各直轄市、縣 (市) 之農地總量之必要性，遂將各直轄市、縣市之應維護農地資源表刪除 (內政部，2018ga：134)。並在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院核定版將國土空間發展策略之農地資源分類分級情形刪除，至此，〈全國國土計畫〉並無農地資源分類分級資訊與各直轄市、縣 (市) 應維護農地總量 (內政部，2018gb)。

綜上所述，過去〈全國區域計畫〉訂定直轄市、縣 (市) 農地總量，係因為在《區域計畫法》體系中，依其第 15-1 條，為開發利用，可由申請人擬具開發計畫，檢同相關文件，向直轄市、縣 (市) 政府申請，報經區域計畫擬定機關許可後，即可辦理分區變更。為維護各直轄市、縣 (市) 應維護之農地底線，故於〈全國區域計畫〉中設定各直轄市、縣 (市) 農地總量。然《國土計畫法》體系中，必須由五年一次的直轄市、縣 (市) 國土計畫通盤檢討或適時檢討變更，或依該法第 22 條規定始得變更國土功能分區，申請使用許可依該法第 24 條規定不得變更國土功能分區。而國土功能分區及各使用地劃設權責為各直轄市、縣 (市) 政府，因此於《國土計畫法施行細則》中規定直轄市、縣 (市) 政府在空間計畫中載明宜維護農地面積及區位，使各直轄市、縣 (市) 政府有較高的課責性。

四、政策議題：直轄市、縣（市）農地總量之維護

（一）議題說明

《國土計畫法施行細則》⁶⁶第 4 條規定〈全國國土計畫〉所定內容之「國土空間發展策略」應載明全國農地資源分類分級情形，「成長管理策略」則應載明全國農地總量；該細則第 6 條規定直轄市、縣（市）國土計畫之空間發展計畫應載明直轄市、縣（市）農地資源分類分級情形，「成長管理計畫」則應載明直轄市、縣（市）宜維護農地面積。然而在〈全國國土計畫〉的辦理過程中，考量《國土計畫法》體系與《區域計畫法》體系已不相同，因此於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版與民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報院核定版陸續將各縣市應維護農地面積與農地資源分類分級表刪除，故直轄市、縣（市）宜維護農地面積是否能達到全國農地總量總和之控管手段則成為討論議題之一。

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為達成全國農地總量，在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中表示，直轄市、縣（市）政府應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，該等農地面積及分布區位應於直轄市、縣（市）國土計畫載明，並由各級政府提供適當資源挹注（內政部，2018gc：27）。以及農業發展範圍優先投入農政資源，加強農業生產基礎重要設施之建設，並有效整合土地、用水及農產業輔導資源投入，以利規模化、集中化利用，提升農業經營效益（內政部，2018gc：23）。

（三）政策討論及決定過程

經公聽會後，內政部考量《國土計畫法》體系與《區域計畫法》體系不同，且中央資訊掌握不若地方精確，建議由各直轄市、縣（市）國土計畫階段，盤點現有農地資源現況及未來發展需求後，提出轄內應維護農地資源面積總量，經徵詢中央農業主管機關同意後納入，並提報內政部國土計畫審議會審定，因此，刪除了各直轄市、縣（市）應維護農地資源總量表（詳參政策議題三）。

⁶⁶民國 105 年 6 月 17 日公布施行之《國土計畫法施行細則》。

然而在無各直轄市、縣(市)應維護農地資源總量表時，如何使各縣市農地加總達成全國農地總量之目標值，對此，民國 107 年 1 月 10 日內政部國土計畫審議會農業發展小組會議中，賴美蓉委員、鄭安廷委員、張容瑛委員表示：

「直轄市、縣(市)農地總量由地方政府自行盤點並不妥適，目前中央及地方雖遭遇壓力，惟考量提供糧食生產重要性，且農委會已建置「農業及農地資源盤查結果」查詢圖臺，是否還有會錯誤情形，以致需要將農地總量改由地方自行訂定之必要性，建議再予評估…建議全國國土計畫仍應訂定相關總量原則，並將擁有農地視為珍貴資源，且中央政府應有相關補貼、獎勵措施，俾直轄市、縣(市)政府積極保留農地。」(內政部，2018fc：4)

「農地管制導致農民不滿、地方抵抗，建議除管制外，仍應提供相關資源，例如增加資源投入及經濟誘因，並搭配納入國土計畫。」(內政部，2018fc：5)

「建議從農地發展的可能性加以思考，而不應該認為是被處罰。」(內政部，2018fc：5)

針對如何提高各縣市提高應維護農地意願，雲林縣政府認為中央農業主管機關應以應維護農地總量分配縣(市)農業補助，提高維護農地意願，並從農業貢獻度、農業碳權與農業權等策略提高各直轄市、縣(市)應維護農地之意願⁶⁷，其在民國 107 年 1 月 10 日內政部國土計畫審議會農業發展小組會議中表示：

「請中央農業主管機關以應維護農地資源總量分配縣(市)農業補助，以維護農民權益，提高縣市政府維護農地意願。其策略為：

1. 近程：農業貢獻度納入財政劃分一定比例權重。
2. 中程：農業碳權概念，農地面積不足的縣市要購買農地面積量以補不足。
3. 遠程：農業權入憲。」(內政部，2018fc：10-11)

⁶⁷ 「雲林縣參議林長造表示，以全國維護 80 萬公頃農業用地、全國人口 2300 萬計算，相當於每人負擔 0.033 公頃。雲林縣 70 萬人口，應負擔 2.3 萬公頃，現在卻要求雲林維護 7.75 萬公頃，多出的部分是不是應要求其他縣市購買農業權？」，自己的糧食安全自己守？雲林嗆臺北：來買農業權，2018.1.12 環境資訊中心，網址：<https://e-info.org.tw/node/209458>。(擷取日期：2020/4/29)。

內政部則回應，直轄市、縣（市）農地總量加總應符合全國總量。如有不足之虞時，應由中央農業主管機關協調有關直轄市、縣（市）政府同意增加保留面積，並應給予對等農政資源及補貼（內政部，2018ff2：27）。農委會亦已提出綠色補貼政策，藉由提升農民務農收入以鼓勵農地農用，並承諾未來對於農業發展地區將加強投入農政資源補貼（內政部，2018ff2：29）。且農地並非重新劃設，現行區域計畫農牧用地、養殖用地（扣除工業區、鄉村區、河川區）及都市計畫農業區計約 93 萬公頃，應以現況編定情形為基礎予以考量，同時為避免直轄市、縣（市）農地總量失控，應補充訂定原則及檢核機制，其檢核機制為應先報經中央農業主管機關同意後納入直轄市、縣（市）國土計畫，爰修正第五章第二節成長管理策略內容（內政部，2018ff1：1-2）。

民國 107 年 3 月 2 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議決議中再次確認，直轄市、縣（市）宜維護面積依前開（《國土計畫法施行細則》）細則第 6 條規定，係於直轄市、縣（市）國土計畫內訂定，同意該相關內容不納入全國國土計畫；惟基於國內糧食安全，本次補充納入直轄市、縣（市）宜維護農地面積檢核協調原則（內政部，2018ff：2）。

民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版將農地控管面積表刪除，並新增直轄市、縣（市）宜維護農地面積訂定原則，以原則方式取代數字規定，主要規定直轄市、縣（市）主管機關考量過去、現況與未來發展，訂定維護農地資源面積，經徵詢中央農業主管機關同意後納入。而為達成全國農地總量 74~81 萬公頃，應提供市當資源挹注。另外，中央農業主管機關則應定期檢討掌握農地資源利用情形⁶⁸（內政部，2018ga：160-161）。

⁶⁸ 直轄市、縣（市）宜維護農地面積訂定原則：

1. 直轄市、縣（市）主管機關應於擬定國土計畫時，應考量農業發展需求，以該地區範圍內屬區域計畫法及都市計畫法規定供農業生產使用之土地為基礎，考量過去非都市土地開發建設趨勢、農地使用現況、未來 20 年住商、產業、重大公共設施或公用設備發展需求後，訂定維護農地資源面積，經徵詢中央農業主管機關同意後納入。
2. 各直轄市、縣（市）國土計畫訂定之維護農地資源面積之總和，應符合全國國土計畫規定之全國農地保留總量 74~81 萬公頃，並提供適當資源之挹注。
3. 中央農業主管機關應建立農地需求總量定期檢討機制，以掌握農地資源利用情形。

而民國 107 年 3 月 15 日內政部國土計畫審議會第 2 次大會中，賴委員宗裕提到：

「全國農地總量及縣市宜維護農地面積，如各直轄市、縣(市)農地宜維護面積總量交由地方自行判斷，究竟該如何確保全國農地總量之達成？尤其，第 160 頁建議地方考量過去非都市土地開發建設趨勢、農地使用現況、未來 20 年住商、產業、重大公共設施或公用設備需求後，訂定維護農地資源面積，此恐將造成地方以未來開發需求為思維，劃設不足之農地面積，難以達成全國農地應保護之總量，故建議調整劃設之考量因素，以避免過去非都市過度開發及土地供給過剩、農地不斷流失失控之情況。」(內政部，2018fj：6-7)

因此，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院核定版第五章第二節「成長管理策略」中，將原則修改為：

「除屬未來住商、產業、重大公共設施或公用設備發展需求，經主管機關會商農業主管機關同意之土地者外，直轄市、縣(市)政府應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，該等農地面積及分布區位應於直轄市、縣(市)國土計畫載明，並由各級政府提供適當資源挹注。」(內政部，2018gb：121)。

民國 107 年 4 月 12 日行政院國土計畫審議會第一次會議，林森田委員對此提出疑問：

「國土功能分區之劃設順序，農業發展地區應於城鄉發展地區之前，但此提到糧食生產之農地需求總量控管該文字內容與國土功能分區之劃設順序不符，容易誤導外界。」(行政院，2018fa：12-13)

對此，內政部回應：

「農地需求總量並非等同農業發展地區，國土功能分區之劃設順序，為單一筆土地同時適用二種以上國土功能分區時之操作規定，並非總量之訂定原則。」(行政院，2018fb1：28)

依民國 107 年 4 月 19 日行政院國土計畫審議會第二次會議結論中，請內政部參酌與會委員及相關部會意見，妥適修正計畫內容，並依據《國土計畫法》第 9 條所定全國國土計畫應載明事項，將計畫草案再予精簡(計畫書篇幅以 100 頁為原則)，以目標性、政策性及整體性內容為基礎，至涉及技術性及細節性內容，則以授權中央主管機關納入相關子法及規劃手冊方式處理，以保留計畫執行彈性，俾利各地方政府作為遵循依據。因此民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公布實施版第五章第二節「成長管理策略」中修正為：

「直轄市、縣（市）政府應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質，該等農地面積及分布區位應於直轄市、縣（市）國土計畫載明，並由各級政府提供適當資源挹注。」（內政部，2018gc：27）

綜上所述，雖然因法系不同而在〈全國國土計畫〉中刪除直轄市、縣（市）應維護農地總量後，應提出不讓農地因此銳減之方式。內政部認為，農業發展地區係依劃設條件而劃定，並非以現況編定，故不能以現況非農用之農地予以劃設為非農業發展地區，再者，透過農政資源投資農業發展地區之方式，以及規定各級政府提供適當資源挹注等手段，以提高直轄市、縣（市）應維護農地總量。

第三節 新增產業用地總量

行政院於民國 105 年以宏觀思維提出「五加二產業創新研發計畫」，做為我國經濟與產業結構轉型之重大計畫。爰此，我國產業用地政策之未來發展，奠基於五加二產業發展現況，進行產業群聚發展之規劃與鏈結，除透過中央創新制度與政策引導，提供具備空間意涵之指導外，更應配合〈全國國土計畫〉之辦理，建全府際合作與協同規劃機制，凝聚中央與地方之政策鏈結，加速區域創新資源的整合，為產業發展提供完善的空間規劃與治理機制，以面對全球化之競爭。

經濟部以未來中長期之總體經濟發展預測，以及水、電資源供給條件限制，以時間序列模型推估製造業實質產值及土地使用效率，估算至 125 年國內因應製造業發展所需增加之產業用地總量面積。然，因土地資源有限，如何分配土地利用，使其達到有效運用，將成為辦理〈全國國土計畫〉關鍵。再加上當前臺灣的產業用地存在許多問題，舉凡農工爭地、住商占用、囤積炒作等，甚至仍存有大面積的閒置工業區用地，致使「新增產業用地總量」在〈全國國土計畫〉的議題討論中，飽受爭議。

爰此，本計畫將盤點民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院審議版以及民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版。以下分別針對五個版本進行「新增產業用地總量」之版本差異說明(表 5-2)。

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版

根據行政院主計總處國民所得統計結果顯示，截至民國 104 年底，我國產業結構概況之各產業佔國內生產毛額(GDP)比值中，農業約佔 1.70%、工業約佔 35.13%、服務業約佔 63.17%。另，此版提及新增產業用地要件為「既有產業用地發展率已達 80%以上，且配合國家重大建設計畫尚有發展空間需求者，得新增產業用地。」，故經濟部考量我國未來產業政策目標與產業發展趨勢變化，搭配各縣產業資源限制條件，推估我

國於民國 109 年的產業用地需求總量⁶⁹約為 58,873 公頃。再者，於「民國 101 年以前開發的產業用地為完全利用」前提下，未來新增產業用地需求約為 2,211 公頃，並依產業用地政策革新規劃，每年預計媒合 70 公頃既有產業用地，藉以活化閒置產業用地。又，於其他新興產業用地需求中，預估一般倉儲業用地至民國 109 年約需增加 76 萬坪土地使用面積，故土地需求面積尚需 210 公頃；而再生能源產業用地中，地面型太陽能光電預計至民國 114 年約需 22,500 公頃土地，風力發電預計於民國 109 年前完成 3 座示範風場開發，地熱發電則約需 140.8 公頃用地。

另，考量區域產業用地因勞動力、水、電等資源稟賦條件不同，以及各區域土地使用效率上的差異，針對區域產業需求用地面積進行分派，初步分派情形為：北部區域尚需 1,282 公頃；中部區域尚需 420 公頃；南部區域尚需 486 公頃；東部區域尚需 23 公頃。

二、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版

與「新增產業用地總量」相關之資料，係經濟部參考「產業用地政策革新方案」預測至民國 109 年。後因配合〈全國國土計畫〉年期，故此版本皆將相關資料更新至民國 125 年。爰此，我國產業結構現況亦更新至民國 105 年底，各產業佔 GDP 之比值，農業約佔 1.82%、工業約佔 35.04%、服務業約佔 63.14%。另，依工作會議決議，刪除產業發展趨勢及區域產業需求用地面積初步分派情形；而產業用地總量則配合公聽會會前會經濟部提供資料，預估民國 110 年至 125 年約需新增 1,005 公頃的產業用地需求。

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版

此版本除了將「新增產業用地要件」相關規範進行修正之外，經濟部工業局推估至民國 125 年，我國都市計畫工業區及非都市土地工業區之產業用地需求面積總量應修正為 52,085 公頃。其中，包括刪除再生能源用地需求，新增產業用地需求 3,311 公頃、科學工業園區用地需求為 1,000 公頃，並將一般倉儲業用地需求面積提高為 280 公頃。

⁶⁹ 產業用地總量 = 現有產業用地總量 + 新增產業用地需求 + 其他新興產業用地需求（含一般倉儲用地及再生能源產業用地）。

另，區域產業用地面積初步分派情形為：北部區域 1,776 公頃、中部區域 846 公頃、南部區域 647 公頃，以及東部區域 42 公頃，並受到全球產業趨勢及社經條件變動快速等影響，各區域產業用地需求分派量將進行定期滾動式檢討，使用地需求與發展上限的規劃與配置適時滿足我國產業發展的實際需求。

本版本亦於第五章新增「發展定位及區位：擴充及新設科學工業園區」相關規定，藉以規範我國科學工業園區若有擴充之需求，將以既有園區周邊適宜土地為優先，而新設園區需依政策環評及遴選作業相關規定辦理。

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版

此版本刪除「產業發展總量預測」及「區域產業用地面積分派情形」，其餘與民國 107 年 3 月的「〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版」無異。

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版

此版本刪除「一般倉儲業用地尚須增加土地需求面積約 280 公頃」等文字，並針對「發展定位及區位：擴充及新設科學工業園區」相關規定進行文字修正，同時，刪除科學工業園區需求分派量之情形。其餘與民國 107 年 3 月的「〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版」無異。

表 5-2 五版本「新增產業用地總量」相關內容之差異說明表

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
產業結構 概況	* 第二章第五節 提供至民國 104 年底現況 資料。	* 第二章第六節 提供至民國 105 年底現況 資料。	同「〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版」。	同「〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版」。	同「〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版」。
工業用地 供給概述	* 第二章第五節 提供至民國 104 年底現況 資料。	* 第二章第六節 提供至民國 105 年底現況 資料。	同「〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版」。	同「〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版」。	刪除。
預測產業 用地總量	* 第三章第一節 經濟部推估我國至民國 109 年產業用地總量約為 58,873 公頃。	同「〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版」。	* 第三章第一節 經濟部推估我國至民國 125 年產業用地總量約為 52,085 公頃。	刪除第三章第一節。	同「〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版」。
預測區域 產業用地 面積分派	* 第三章第一節 至民國 109 年，北部區域 尚需 1,282 公頃、中部區域 尚需 420 公頃、南部區域 尚需 486 公頃，東部區域 尚需 23 公頃。	刪除。	* 第三章第一節 至民國 125 年，北部區域 尚需 1,776 公頃、中部區域 尚需 846 公頃、南部區域 尚需 647 公頃，東部區域 尚需 42 公頃。	刪除第三章第一節。	同「〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版」。

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
新增產業 用地範疇	* 第五章第二節 1. 產業用地需求 2. 一般倉儲業用地需求 3. 再生能源產業用地需求	* 第五章第二節 同「〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版」。	* 第五章第二節 刪除再生能源產業用地需求。 新增科學工業園區用地需求	* 第五章第二節 同「〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版」。	* 第五章第二節 刪除一般倉儲業用地需求。
新增產業 用地需求	* 第五章第二節 1. 至民國 109 年，新增產業用地需求為 2,211 公頃； 2. 至民國 109 年，一般倉儲業用地需求為 210 公頃； 3. 再生能源產業中， • 至民國 114 年，地面型太陽能光電約需 22,500 公頃； • 至民國 109 年，風力發電預計完成 3 座示範風場開發； • 地熱發電約需 140.8 公頃用地。	* 第五章第二節 本版本僅修改新增產業用地需求：至民國 125 年，約需 3,216 公頃。	* 第五章第二節 至民國 125 年， 1. 新增產業用地需求為 3,311 公頃； 2. 科學工業園區新增用地需求為 1,000 公頃； 3. 一般倉儲業用地尚須增加土地需求面積約 280 公頃。	同「〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版本」。	* 第五章第二節 至民國 125 年， 1. 新增產業用地需求為 3,311 公頃； 2. 科學工業園區新增用地需求為 1,000 公頃。
版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版

新增產業 用地要件	* 第五章第二節 既有產業用地發展率已達 80%以上，且配合國家重大 建設計畫尚有發展空間需 求者，得新增產業用地。	同「〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版」。	* 第五章第二節 為增加產業用地，既有都市 計畫地區之工業區或產業 相關分區發展率達 80%， 各該都市計畫無可釋出農 業區(非屬優良農地者)者； 或位屬高速公路或快速道 路交流道、高鐵車站、臺鐵 車站 5 公里範圍內或國際 機場、國際港口 10 公里範 圍內，可提供旅運服務或運 用其運輸系統滿足需求者。	同「〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版本」。	同「〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版本」。
科學工業 園區需求 分派量	無。	無。	* 第六章第一節 至民國 125 年， 1. 新竹科學園區需求 200 公頃 ⁷⁰ ； 2. 南部科學園區需求 800 公頃 ⁷¹ 。	同「〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版本」。	* 第六章第一節 本版本刪除科學工業園區 需求分派量。

資料來源：本計畫彙整

⁷⁰ 新竹科學園區需求200公頃，含創新研發專區約6公頃、半導體儲備生產用地約65公頃、鄰近具支援產業發展潛力用地約129公頃，並以新竹縣、市整體生活圈土地為評估用地。

⁷¹ 南部科學園區需求 800 公頃，含半導體產業聚落約 240 公頃、智慧製造及航太產業聚落約 160 公頃、智慧生醫(含醫材)約 80 公頃、AI 機器人(無人載具)約 80 公頃、學研機構(含創新育成設施)約 40 公頃、試驗場域約 40 公頃、儲備未來新興產業用地約 160 公頃，並以南部地區整體生活圈土地為評估用地。

貳、政策決定歷程分析

依民國 107 年 4 月 30 日公告實施的〈全國國土計畫〉指出，經濟部推估在「民國 101 年以前開發的產業用地為完全利用」前提之下，至民國 125 年新增產業用地需求為 3,311 公頃、科學工業園區新增用地需求為 1,000 公頃。另，委員亦多次提出「產業用地是否需進行分派」？因此，以下將探討「新增產業用地總量」在〈全國國土計畫〉辦理過程中的討論情況，並進一步分析「新增產業用地總量之內涵？」、「〈全國國土計畫〉是否應具體規定各區域的新增產業用地分派量？」以及「科學工業園區產業用地量的分派情形？」等三項政策議題的討論過程。

一、政策議題：新增產業用地總量之內涵

(一) 政策議題說明

為配合成長管理概念，以及未來發展需求，決議新增產業用地總量。是以，於〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版及公開展覽版中，產業用地範疇包括「新增產業用地需求」、「一般倉儲業用地需求」及「再生能源產業用地需求」；然而，於〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中刪除「再生能源產業用地需求」，並新增「科學工業園區用地需求」；後於〈全國國土計畫〉公告實施版中再刪除「一般倉儲業用地需求」。另外，在〈全國國土計畫（草案）〉各版本中，產業用地需求量多次的變動調整。爰此，以下針對「產業用地範疇」及「產業用地需求量」進行政策決定之說明。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，即確立新增產業用地總量之內涵，包括「新增產業用地需求 3,311 公頃」及「新增科學工業園區用地需求 1,000 公頃」。

(三) 政策討論及決定過程

在民國 101 年以前開發產業用地完全利用之前提下，經濟部依據未來中長期之總體經濟發展預測，以及水、電資源供給條件與風險，利用時間序列模型推估製造業實質產值、土地使用效率。於民國 106 年 5 月 15 日「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議紀錄中，明確指出各產業用地發展需求。其中，物流產業至民國 109 年約需 210 公頃；科學工業園區維持 4,663 公頃；太陽能光電至民國 114 年約需 22,500 公頃。

頃；風力發電至民國 109 年需 3 座示範風場；地熱發電至民國 114 年約需 140.8 公頃，以及產業用地至民國 109 年約需 2,211 公頃（內政部，2017cc：54）。

然，於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，新增產業用地總量的討論範圍，僅包括新增產業用地需求 2,211 公頃、一般倉儲業用地需求 210 公頃，以及再生能源產業用地需求 22,500 公頃（含太陽能光電、風力發電及地熱發電）（內政部，2017ga：152）。另，民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版，配合計畫年期，將新增產業用地需求修正為 3,216 公頃（內政部，2017gb：134）。

後於民國 107 年 3 月 6 日的國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 9 次專案小組會議（城鄉發展）之會議簡報中，闡明城鄉發展總量係指既有發展地區、新增產業用地（含產業用地需求、科學園區用地需求等）及未來發展需求地區（內政部，2018fg：2）。因此，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，除了刪除再生能源用地（含太陽能光電、風力發電及地熱發電）之外，亦配合〈全國國土計畫〉之計畫年期，將新增產業用地需求修正為 3,311 公頃、一般倉儲業用地需求為 280 公頃，並推估至民國 125 年產業用地尚有不足，須預留發展之擴充空間，故在優先檢討現有科學園區產業用地（含尚未出租土地）之前提下，新增科學工業園區用地需求 1,000 公頃（內政部，2018ga：163）。

然因一般倉儲業用地屬於附屬配套設施用地，而新增產業用地總量主要是以純生產用地進行計算。爰此，於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版確立產業用地總量的討論範圍，僅包括「新增產業用地需求 3,311 公頃⁷²」以及「新增科學工業園區用地需求 1,000 公頃」（內政部，

⁷² 關於新增產業用地需求之範疇，經濟部於本計畫之期末審查會議提出書面建議，建議將新增產業用地範疇界定更新如下：

- 一、全國國土計畫所指新增產業用地總量僅包含：
 - （一）依「產業創新條例」報編（102 年後），並符合「工業園區各種用地用途及使用規範辦法」之產業園區。
 - （二）依「加工出口區設置管理條例」設置（102 年後）之加工出口區。
- 二、全國國土計畫所指新增產業用地總量不包含：
 - （一）城鄉發展區第一類（城 1）範圍內依產業創新條例報編之園區。
 - （二）都市計畫工業區。
 - （三）非生產製造之產業園區。
 - （四）專案核定之重大建設計畫。
 - （五）科學園區、物流園區、農業園區及純倉儲/軟體類型園區。
 - （六）未登記工廠。
 - （七）航空城。

2018gc : 28)。

前述釐清產業用地範疇乃包括「新增產業用地需求」及「新增科學工業園區用地需求」，以下進一步針對兩種用地之需求量推估情形進行討論。首先是關於「新增產業用地需求量」之討論，依民國 105 年《國土計畫法施行細則》第 4 條第 4 款第 4 目可知，成長管理策略應載明經濟發展機會及社會公平正義改善策略，故內政部營建署曾發函予經濟部，希望經濟部協助提供產業用地總量推估模型，以供各直轄市、縣(市)政府作為後續規劃作業及審議之參考(圖 5-1)。

檔 號：
保存年限：

經濟部 函

綜合類

機關地址：106臺北市信義路三段41-3號
聯絡人：陳尚汝
聯絡電話：02-27541255 分機2530
電子郵件：yrchen4@moeaidb.gov.tw
傳真：02-27043757

受文者：內政部

發文日期：中華民國107年12月12日
發文字號：經授工字第10720434041號
類別：普通件
密等及解密條件或保密期限：
附件：產業用地需求總量推估與區域分派方法說明(附件1 107S0038959_1070145895.docx)

主旨：有關新增產業用地總量及推估方式一案，謹提供相關推估模型資料供參，請查照。

說明：

- 一、依據貴部營建署107年12月4日召開「直轄市、縣(市)國土計畫規劃作業第26次研商會議-產業用地總量推估及農業發展地區劃設等相關議題」會議結論辦理。
- 二、依貴部營建署前揭會議結論：「請經濟部協助提供產業用地總量推估模型方式，以供各直轄市、縣(市)政府規劃研參及修正納入直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊內容，以作為後續規劃作業及審議之參考。」，先予敘明。
- 三、查本部依據未來中長期之總體經濟發展預測，以及水、電資源供給條件限制，以時間序列模型推估製造業實質產值、土地使用效率，估算至125年國內因應製造業發展所需增加之產業用地總量面積，併予敘明。
- 四、由於未來新增產業用地將依地方政府需求，由其擇定適宜區位規劃產業儲備用地納入各直轄市、縣(市)擬定之國土計畫城鄉發展地區，爰此，為配合貴部辦理直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊及各直轄市、縣(市)政府辦理國土計畫作業，謹提供本部研析至民國125年產業用地需求

107.12.13

內政部營建署 總收文

10720434040_107S0038959.d

1070451682 39791212

107005703

圖 5-1 產業用地總量及推估方式

資料來源：經濟部 (2018)

對此，經濟部回文，關於新增產業用地面積需求量之推估方法如下：

1. 以時間序列模型進行下列變數的預測

- 實質 GDP 成長率：以 71-105 年國內實質 GDP 成長率，利用 ARIMA 模型預測 106-125 年國內實質 GDP 成長率，以推估國內 106-125 年國內實質 GDP；
- GDP 平減指數：利用 ARIMA 模型預測 106-125 年 GDP 平減指數，以推估國內 106-125 年名目 GDP；
- 製造業名目生產毛額占 GDP 比率：利用 ARIMA 模型預測 106-125 年國內製造業名目生產毛額占 GDP 的比率，以推估 106-125 年國內製造業名目生產毛額；
- 製造業附加價值率：以 ARIMA 模型預測 106-125 年製造附加價值率，以推估 106-125 年製造業名目生產總額；
- 製造業生產總額平減指數：利用 ARIMA 模型預測 106-125 年製造業生產總額平減指數，以推估 106-125 年製造業實質生產總額；
- 產業用地土地使用效率：以 75-105 年產業用地單位面積產值，利用 ARIMA 模型預測 106-125 年產業用地的土地單位面積產值（土地使用效率）；
- 水電供給風險：利用時間趨勢模型預測 106-125 年國內水電供給風險，以推估製造業實際所需產業用地面積。

2. 考量長期水、電供給風險度的變動趨勢，以至 125 年製造業實質生產總額，以及產業用地土地使用效率（單位面積產值）的推估結果，估算至 125 年國內製造業發展所需增加的產業用地面積總量。

另，關於新增科學工業園區用地需求之討論，可回溯至民國 102 年科技部辦理之「科學園區政策環評」⁷³，經評估，科學園區政策環評目標年（民國 119 年）科學園區儲備用地需求為 600 公頃。後於民國 105 年，科技部再行辦理「科學園區未來 10 年規劃」，係依各園區引進目標產業、發展群聚效應及鼓勵新創事業等多元發展方向進行規劃，同時以科學園區產業成長率（年產值 2%）估計各科學園區皆有具體用地需求目標，且〈全國國土計畫〉目標年尚有產業用地不足之情形，須預留發展之擴充空間，故依產業需求及發展群聚效應，整合估算未來科學工業園區用地約有 1,000 公頃之擴建需求，包括：

1. 新竹科學工業園區：約需 200 公頃，含創新研發專區、半導體儲備生產用地及鄰近具支援產業發展潛力用地；
2. 中部科學工業園區：七星、二林園區完成二階環評後，將可提供約 350 公頃之土地，可滿足中期需求，長期則將評估檢視台中園區周遭是否有可供擴建之土地及可行性；
3. 南部科學工業園區：以產業用地需求約 400 公頃推估科學工業園區用地需求約為 800 公頃，含半導體產業聚落、智慧製造及航太產業聚落、智慧生醫（含醫材）、AI 機器人（無人載具）、學研機構需求（含創新育成設施）、試驗場域需求及儲備未來新興產業用地需求。

綜上所述，新增產業用地總量乃依據成長管理概念及未來發展需求，進行新增產業用地需求總量推估，並於〈全國國土計畫〉公告實施版中，確立至民國 125 年之產業用地範疇及需求量，包括新增產業用地需求 3,311 公頃及新增科學園區用地需求 1,000 公頃。另，內政部未將一般倉儲業用地需求納入新增產業用地總量之緣由，係因一般倉儲業用地屬於附屬配套設施用地，而新增產業用地總量主要是以純生產用地進行計算之⁷⁴。

⁷³ 「新設（含擴建）科學園區政策評估說明書」已於民國 107 年 11 月 14 日報奉行政院核定。

⁷⁴ 於民國 109 年 2 月 14 日訪談經濟部工業局南區工業區管理處。

二、政策議題：〈全國國土計畫〉不具體規定各區域的新增產業用地分派量

(一) 政策議題說明

在內政部國土計畫審議會議中，諸多委員多次表示，新增產業用地需求應強調各縣市產業用地供需分析。因此，以下將說明在〈全國國土計畫〉辦理過程中，各區域的新增產業用地分派情形。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為予以地方規劃彈性，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院審議版中，已刪除各區域新增產業用地分派情形，〈全國國土計畫〉公告實施版即沿用該版本。

(三) 政策討論及決定過程

於民國 106 年 5 月 15 日「全國國土計畫-發展預測與成長管理」機關研商會議紀錄中，經濟部指出，考量區域產業用地因勞動力、水、電等資源稟賦條件不同，以及各區域土地使用效率上的差異，至民國 109 年各區域產業需求用地面積初步分派情形分別為：北部地區 1,282 公頃；中部地區 420 公頃；南部地區 486 公頃；東部地區 23 公頃(內政部，2017cc: 53)。是以，民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版即採納該建議，未作更動(內政部，2017ga: 89)。

然，於民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版中，刪除產業用地區域分派情形相關之文字。直至民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版中，再次納入各區域產業用地需求分派量之規定，並配合〈全國國土計畫〉之計畫年期修正相關數據，北部區域 1,776 公頃；中部區域 846 公頃；南部區域 647 公頃；東部區域 42 公頃，並隨著全球產業趨勢及社經條件變動快速，各區域產業用地需求分派量將進行定期滾動式檢討，以使用地需求與發展上限的規劃與配置適時滿足我國產業發展的實際需求(內政部，2018ga: 79)。然，於〈全國國土計畫〉公告實施版中，再次刪除各區域分派之結果。

綜上所述，考量〈全國國土計畫〉為一法定綱要性指導計畫，加上為保留計畫之彈性，若硬性訂定各區域分派情形，恐怕會過於侷限用地存量的使用，故刪除與分派情形相關之文字。然，實則上，在辦理〈全

國國土計畫〉過程中，經濟部曾針對區域分派情形進行說明(圖 5-2)，爰此，即使未於〈全國國土計畫〉公告實施版明文規定之，實際上仍有區域分派情形，以供後續直轄市、縣(市)國土計畫擬定及審議參考。

(二)區域分派結果

考量區域產業用地因土地、勞動力、產業群聚發展、水、電資源、基礎與產業發展支援性設施等生產需求構面條件不同，各區域土地使用效率上的差異，102 年至 125 年區域產業用地面積分派結果如下：

表 1 102-125 年區域產業用地需求總額分派

區域	102-125 年區域增加之產業用地面積(公頃)
北部地區	1,776
中部地區	846
南部地區	647
東部地區	42
全台灣	3,311

資料來源：台灣經濟研究院。

由於產業群聚範圍往往跨越縣(市)轄區範圍，故建議以區域層級作為全國產業用地管制目標，並考量各縣(市)政府發展目標產業之政策需要，賦予縣(市)層級總量管制目標調整之動態彈性，以相互流用或調整全國區域計畫所設定的總量管制目標，並賦予產業用地資源分配的合理性。



圖 5-2 新增產業用地各區域分派情形

資料來源：經濟部(2018)

三、政策議題：科學工業園區產業用地量的分派情形

(一)政策議題說明

有關科學工業園區產業用地量的分派情形，僅於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版具體指出分派情形(內政部，2018ga：203)。後於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院審議版及民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，刪除具體分派情形，僅闡明科學工業園區產業用地需求為 1,000 公頃，並於〈全國國土計畫〉第六章第一節說明主要的產業供給對象(內政部，2018gc：203)。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為考量國土計畫之計畫彈性，於〈全國國土計畫〉公告實施版中，已刪除科學工業園區產業用地之分派情形，並將文字修正如下：

「依科技部推估，至民國 125 年新增科學工業園區新增用地需

求為 1,000 公頃；含創新研發專區、半導體儲備生產用地、鄰近具支援產業發展潛力用地、半導體產業聚落、智慧製造及航太產業聚落、智慧生醫（含醫材）、AI 機器人（無人載具）、學研機構（含創新育成設施）、試驗場域及儲備未來新興產業用地等，並以科學工業園區周邊整體生活圈土地為評估用地」(內政部,2018gc:38)。

(三) 政策討論及決定過程

於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版中，新增並確立「擴充及新設科學工業園區」相關規範：

「至民國 125 年，科學工業園區新增用地需求為 1,000 公頃；其中新竹科學園區需求 200 公頃，含創新研發專區約 6 公頃、半導體儲備生產用地約 65 公頃、鄰近具支援產業發展潛力用地約 129 公頃，並以新竹縣、市整體生活圈土地為評估用地；另南部科學園區需求 800 公頃，含半導體產業聚落約 240 公頃、智慧製造及航太產業聚落約 160 公頃、智慧生醫（含醫材）約 80 公頃、AI 機器人（無人載具）約 80 公頃、學研機構（含新育成設施）約 40 公頃、試驗場域約 40 公頃、儲備未來新興產業用地約 160 公頃，並以南部地區整體生活圈土地為評估用地」（內政部，2018ga:203）。

然，後於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院審議版及民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，刪除科學工業園區產業用地量的分派情形，係因科技部認為應由廠商、開發者向科技部及科學園區管理局提出用地需求，而非自上而下的進行用地存量之分派⁷⁵。爰此，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院審議版及民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版將「擴充及新設科學工業園區」相關規範文字修正如下：

「依科技部推估，至民國 125 年新增科學工業園區新增用地需求為 1,000 公頃；含創新研發專區、半導體儲備生產用地、鄰近具支援產業發展潛力用地、半導體產業聚落、智慧製造及航太產業聚落、智慧生醫（含醫材）、AI 機器人（無人載具）、學研機構（含創新育成設施）、試驗場域及儲備未來新興產業用地等，並以科學工業園區周邊整體生活圈土地為評估用地」(內政部,2018gc:38)。

⁷⁵ 於民國 109 年 2 月 25 日訪談科技部新竹科學工業園區管理局王興國研究員。

綜上所述，科學工業園區用地乃依據成長管理概念，以及未來發展需求，進行需求量之推估，依產業成長率 2%估計，透過外插法得知至民國 125 年產業用地尚有不足，須預留發展之擴充空間，分別依產業需求及發展群聚效應，整合估算未來科學工業園區用地約有 1,000 公頃之擴建需求。另，如同前一議題所述，為考量國土計畫之計畫彈性，故未於〈全國國土計畫〉明文規定科學工業園區用地之分派情形，但實際上仍有分派之事實，以供後續直轄市、縣（市）國土計畫擬定及審議參考。

第四節 部門空間發展策略之範疇及篇幅調整過程

國土計畫主要規範「空間規劃」及「土地使用」等範疇，產業、運輸、公共設施或其他等相關部門計畫涉有空間及土地使用者，應按〈國土計畫法〉規定辦理。依據《國土計畫法》第九條之規定，全國國土計畫應載明部門空間發展策略等事項，部門空間發展策略應包括住宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門。在辦理〈全國國土計畫〉過程中，本部分由各部會提供資料，涉及多部會進行橫向連結。在進行多次的機關研商會議及公文往返後，最終才確定各部門空間發展策略之內容。

〈全國國土計畫〉之部門發展策略需處理為空間開發與區位之關係，其次為各部會基於本權責擬定之土地使用之管理原則。而直轄市、縣（市）國土計畫應針對轄內重大部門提出合理的需求預測、區位、配置與改善方案構想，並且需符合全國國土計畫—各部門空間發展策略之指導。

而為研提部門空間發展策略相關內容，前述被指認的重要部門必須交由各部門的主管機關提出各部會之空間發展策略，並且針對各部會所主辦之部門空間發展策略，除依國土計畫法施行細則規定與參考各上位及相關計畫（如：「國土空間發展策略計畫」、「全國區域計畫修正案（草案）」、「直轄市、縣（市）區域計畫規劃手冊」、「國土規劃前置作業辦理計畫—子計畫、國家長程重大建設策略落實於國土計畫部門綱要計畫之研究」）等，最後再交由內政部營建署統籌。

部門空間計畫在歷經了民國 106 年 8 月的規劃草案版、民國 106 年民國 10 月〈全國國土計畫〉（草案）公展版、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提部版、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報院版、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫（草案）〉公告實施版，其範疇及篇幅受到大幅度的調整（如下表 5-3 所示）。並且以下針對不同時期全國國土計畫部門計畫進行簡扼說明：

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫〉（草案）規劃草案版

在民國 106 年 8 月之初稿中，其範疇以產業、運輸、住宅、重要公共設施作為分類，並且在以子項目討論重要的部門。在產業發展中，以農林漁牧業、經濟相關產業、科學園區、礦業及砂石採集業、觀光業作為子

項目的討論；在運輸空間部門中，以將空運、海運、軌道運輸、公路運輸作為子項目的討論；在住宅部門中，以社會住宅、老舊房屋作為子項目討論；在重要公共設施部門中，以運動休閒設施、環境保護設施、水質淨化設施；另外在補充了一節能源及水資源的部門。

二、民國 106 年民國 10 月〈全國國土計畫〉(草案)公展版

在民國 106 年民國 10 月〈全國國土計畫〉(草案)公展版，在討論部門的範疇上並未做更動，其範疇以產業、運輸、住宅、重要公共設施作為分類，並且在以子項目討論重要的部門。在產業發展計畫中，以農林漁牧業、經濟相關產業、科技園區、礦業及砂石採集業作為子項目的討論；在運輸空間部門中，以將空運、海運、軌道運輸、公路運輸作為子項目的討論；在住宅部門中，以社會住宅、老舊房屋作為子項目討論；在重要公共設施部門中，以運動休閒設施、環境保護設施、水質淨化設施；另外在補充了一節能源及水資源的部門。

然與前一版本最大的差異便是其刪除了各部門計畫中發展現況及部門空間發展用地供需規模總量及直轄市、縣(市)分派數量等論述及分配圖，增加了部門計畫之彈性空間。因此在該本的篇幅上，從起初的 102 頁大量減少至 56 頁。

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫〉(草案)提部版

在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫〉(草案)提部版中，在範疇仍然以產業、運輸、住宅、重要公共設施作為分類，然在細項上做了重大的調整。在產業發展計畫中，以農林漁牧業、製造業(原經濟相關產業)、礦業及砂石採集業作為子項目的討論，將原版的經濟相關產業改名為製造業，並且整併了科學園區的討論；在運輸空間部門中，以將空運、海運、軌道運輸、公路運輸作為子項目的討論；在住宅部門中，以社會住宅、老舊房屋作為子項目討論；在重要公共設施部門中，以下水道設施、廢棄物處理設施、長照設施、醫療設施、教育設施、能源設施、水利設施。除了，亦將第五節的內容整併為重要公共設施外，刪除了運輸休閒設施的討論內容，再增加了長照、醫療設施、教育設施。而原下水道設施乃是從水質淨化設施加入少數防災的概念，成為全新的討論。

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫〉(草案)報院版

在民國 107 年 03 月〈全國國土計畫〉(草案)報院版與上民國 107 年 3 月〈全國國土計畫〉(草案)提部版在部門範疇上，刪除了討論物流業之討論。在交通部門上，亦改以原則性討論，刪除了另外，雖重要公共設施中廢棄物處理設施名稱的修正回民國 106 年 10 月〈全國國土計畫〉(草案)公展版的環境保護設施，但並沒有影響到部門的範疇。

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版

在最終民國 107 年 4 月公告實施版中，其部門範疇與報院版相同，然在交通部門的撰寫上從前面的原則性的架構，改以空運、海運、軌道、公路運輸書寫。而在策略內容上，其將政策與目標、發展課題、發展定位、空間發展建議全數刪除，僅保留發展策略及發展區為，因此在該本的篇幅上，從起初的大量減少至 20 頁。

然而，由於該部分涉及的部會廣泛，對於如何指認出重要的部會、部會涉及的範疇、撰寫的內容重點、撰寫的方式，皆是在部門空間發展計畫的研擬過程中，各部會之間溝通的一大困難。而在各個版本之間亦透過多次的研商會議、專案小組會議、審議會進行修正與調整。

表 5-3 五版本「部門計畫」相關內容之差異說明表

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版		民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版		民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部審議版		民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版		民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 核定本	
篇幅	共 102 頁		共 56 頁		共 96 頁 (內保留公展版刪去之文字)		共 70 頁		共 20 頁	
策略 撰寫 原則	一、政策與目標 二、發展現況 三、課題及對策 四、發展定位 五、空間發展規模及區位及 直轄市、縣(市)分配數量		一、政策與目標 二、發展課題 三、發展對策 四、發展定位及區位 五、空間發展建議		一、政策與目標 二、發展課題 三、發展對策 四、發展定位及區位 五、空間發展建議		一、政策與目標 二、發展課題 三、發展對策 四、發展定位及區位 五、空間發展建議		一、發展對策 二、發展區位	
部門 範疇	一、產業發展 二、交通運輸部門 三、住宅部門 四、重要公共設施 五、能源及水資源		一、產業發展 二、交通運輸部門 三、住宅部門 四、重要公共設施 五、能源及水資源		一、產業發展 二、運輸部門 三、住宅部門 四、重要公共設施		一、產業發展 二、運輸部門 三、住宅部門 四、重要公共設施		一、產業發展 二、運輸部門 三、住宅部門 四、重要公共設施	
各部門 內容	產業發展		產業發展		產業發展		產業發展		產業發展	
	項目	主管機關	項目	主管機關	項目	主管機關	項目	主管機關	項目	主管機關
	農林漁牧業	農委會	農林漁牧業	農委會	農林漁牧業	農委會	農林漁牧業	農委會	農林漁牧業	農委會
	經濟相關產業	經濟部	經濟相關產業	經濟部	製造業	經濟部 科技部	製造業	經濟部 科技部	製造業	經濟部 科技部
	科學園區 相關產業	科技部	科學園區 相關產業	科技部	礦業及 土石採取	經濟部	礦業及 土石採取	經濟部	礦業及 土石採取	經濟部

調整 內容	版本									
	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版		民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版		民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部審議版		民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版		民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 核定本	
	礦業及土石採取	經濟部	礦業及土石採取	經濟部	觀光產業	交通部	觀光產業	交通部	觀光產業	交通部
	觀光產業	交通部	觀光產業	交通部						
	交通運輸		交通運輸		交通運輸		交通運輸		交通運輸	
	項目	主辦機關	項目	主辦機關	項目	主辦機關	項目	主辦機關	項目	主辦機關
	軌道運輸	交通部	軌道運輸	交通部	國際機場	交通部	國際機場	交通部	空運	交通部
	公路運輸	交通部	公路運輸	交通部	港埠	交通部	港埠	交通部	海運	交通部
	民用航空站	交通部	民用航空站	交通部	軌道運輸	交通部	軌道運輸	交通部	軌道	交通部
	港埠	交通部	港埠	交通部	公路運輸	交通部	公路運輸	交通部	公路運輸	交通部
					都市運輸	交通部	都市運輸	交通部	都市 公共運輸	交通部
					離島、 偏遠地區運輸	交通部	離島、 偏遠地區運輸	交通部	離島運輸	交通部
					藍色公路運輸	交通部	藍色公路運輸	交通部		
	住宅部門		住宅部門		住宅部門		住宅部門		住宅部門	
	項目	主辦機關	項目	主辦機關	項目	主辦機關	項目	主辦機關	項目	主辦機關
	住宅政策 (社會住宅 老舊建物	營建署	住宅政策 (社會住宅 老舊建物	營建署	住宅政策 (社會住宅 老舊建物	營建署	住宅政策 (社會住宅 老舊建物	營建署	住宅政策 (社會住宅 老舊建物	營建署

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版		民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版		民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部審議版		民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版		民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 核定本	
	都市更新)		都市更新)		都市更新)		都市更新)		都市更新)	
	社會住宅	營建署	社會住宅	營建署	社會住宅	營建署	社會住宅	營建署		營建署
	重要公共設施		重要公共設施		重要公共設施		重要公共設施		重要公共設施	
	項目	主辦機關	項目	主辦機關	項目	主辦機關	項目	主辦機關	項目	主辦機關
	運動休閒設施	教育部	運動休閒設施	教育部	下水道設施*	環保署	下水道設施	環保署	下水道設施	環保署
	水質淨化設施	環保署	水質淨化設施	環保署	廢棄物處理 設施	環保署	環境保護設施	環保署	環境保護設 施	環保署
	環境保護設施	環保署	環境保護設施	環保署	長照設施	衛福部	長照設施	衛福部	長照設施	衛福部
					醫療設施	衛福部	醫療設施	衛福部	醫療設施	衛福部
					教育設施	教育部	教育設施	教育部	教育設施	教育部
					能源設施	經濟部	能源設施	經濟部	能源設施	經濟部
					水利設施	經濟部	水利設施	經濟部	水利設施	經濟部
	能源及水資源		能源及水資源							
	項目	主辦機關	項目	主辦機關						
	能源設施	經濟部	能源設施	經濟部						
	水利及水資源	經濟部	水利及水資源	經濟部						

資料來源：本計畫彙整

貳、政策決定歷程分析

部門計畫策略在〈全國國土計畫〉辦理過程中篇幅及內容大幅度修改。因此，以下將進一步針對「部門計畫下之部門範疇討論過程」、「部門空間發展策略撰寫架構討論過程」、「各部門計畫是否應該進行政策環評」等三項重大政策議題進行討論與分析。

一、政策議題：部門空間策略下部門範疇之政策決定歷程

(一) 政策議題說明

為橫向連結各部門，《國土計畫法》指出主管機關會商各目的事業主管機關，並且在〈全國國土計畫〉載明部門空間發展策略。然而，又應該包含哪些部門？是如何決定的？為什麼需要針對這些部門？這些部門下的實質細項又有哪些內容？本政策議題針對部門空間策略下部門範疇進行政策決定之說明。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

依《國土計畫法》及《國土計畫法施行細則》第4項第4款之旨，部門計畫應包含宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門，等五大部門，經營建署與各部會多次協商後決議，部門別上應以對空間發展或土地使用影響具有顯著性或爭議性者為原則。因此，部門空間發展策略下確定在「產業部門」中包括「農林漁牧業」、「製造業」、「觀光旅遊業」、「礦業與土石採取業」等細項，並分別由「農委會」、「經濟部、科技部」、「交通部」、「經濟部」負責；在「運輸部門」中包括空運、海運、軌道、公路運輸、都市公共運輸，皆由「交通部」負責；在「住宅部門」中包括「住宅政策」、「社會住宅」，皆由「營建署」負責；「重要公共設施部門」中包括「下水道設施」、「環境保護設施」、「長照設施」、「醫療設施」、「教育設施」、「能源設施」、「水利設施」，並分別由「環保署」、「環保署」、「衛服部」、「衛服部」、「教育部」、「經濟部」、「經濟部」。

(三) 政策討論及決定過程

依據《國土計畫法》第 3 條之旨，部門空間發展策略定義為：「主管機關會商各目的事業主管機關，就其部門發展所需涉及空間政策或區位適宜性，綜合評估後，所訂定之發展策略。」並且，在《國土計畫法施行細則》第 4 條第 4 款進一步規定，以「產業發展」、「運輸部門」、「住宅部門」、「重要公共設施部門」及「其他相關之部門」等五大部門分類，將部門空間發展策略納入〈全國國土計畫〉中。為了加強空間規劃與各部會橫向連結，由部門空間發展策略由相關部會提供各自之空間發展策略，以作為部門計畫之基礎。

五部門計畫下所包括細項於民國 105 年 6 月 21 日召開「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」時初步參考「全國區域計畫修正案」(草案)、《國土計畫法施行細則》等相關法令規定提出各部門次分類、子項目：

「經參考「全國區域計畫修正案：(草案)區域性部門計畫、相關法令規定(例如：產業創新條例、本部 103 年 12 月 30 日臺內營字第 1030815552 號函頒「得於第一級環境敏感地區申請興辦公共設施或公用事業項目表」)、統計方式(例如：100 年度工商及服務業普查之行業別統計表)」(內政部，2016cc：4)。

相關部會在參考內政部營建署所評估出重要之部門後，先行蒐集主管部門相關資料，並且過程經由多次公文、研商會議往返調整子項目。最後，在內政部營建署城鄉發展分署委託國立臺北大學辦理「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」⁷⁶中，大致底定五大部門下的次分類，並且沿用至民國 106 年 8 月之〈全國國土計畫(草案)〉規劃版中。雖然在規劃草案版至公告實施版過中仍涉及少部分的調整，但是對於整體而言並未有重大的影響。

⁷⁶ 該案部門空間發展策略一章撰寫基礎乃是於民國 105 年 12 月 14 日、15 日及 19 日陸續召開第二次、第三次及第四次部會研商會議，請各部會參酌相關建議修正部門計畫內容，並於民國 105 年 3 月 9 日第六次諮詢委員平台會議上再次與部會溝通說明，請各部會於會後提供書面意見，由機關內部討論後再行召開會議徵詢。民國 106 年 6 月 5 日召開全國國土計畫草案之部門研商會議，請各部會確認部門空間發展策略內容並提供建議(內政部，2016hc)。

由於在過程中涉及多次部會與內政部營建署公文，且各部會調整原因不盡相同，因此以下將以「產業發展」、「運輸部門」、「住宅部門」、「重要公共設施部門」及「其他相關之部門」，等五大部門分別整理其細項內容討論過程：

1.產業部門：

於民國 105 年 6 月 21 日召開之「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」中，產業部門之子項及其細項包含：農業、工業（製造業、電力及燃氣供應業、用水供應及汙染防治業、礦業及土石採取業）、服務業（批發及零售業、住宿及餐飲業、住宿業、金融及保險業、強制性社會安全、資訊及通訊傳播業、不動產業、專業、科學及技術服務業與支援服務業、教育服務業、醫療保健及社會工作服務業、藝術、娛樂及休閒服務業及其他服務業）（內政部，2016cc：5-7）。

在民國 105 年 9 月 6 日召開之「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中，農業中新增「農業生物科技園區」、工業中新增「科學工業園區」、服務業中新增「軟體科技園區」。另，同場會議中，工業中刪除「電力及燃氣供應業、用水供應及汙染防治業⁷⁷」、「礦業及土石採取業⁷⁸」。服務業中刪除「批發及零售業⁷⁹」、「金融及保險業、強制性社會安全」、「資訊及通訊傳播業」、「資訊及通訊傳播業、不動產業、專業、科學及技術服務業與支援服務業、教育服務業、醫療保健及社會工作服務業、藝術、娛樂及休閒服務業及其他服務業⁸⁰」另，將列入「住宿業」以修正名稱為「觀光旅館⁸¹」（內政部，2016ca：3-8）。

⁷⁷ 配合主管機關經濟部工業局之意見：「考量『汙染整治業』與公共設施項下之『環境保護及防治設施』重疊。」（內政部，2016ca：3）。另外，將其整併至公共設施部門下之「環境保護及防治設施」。

⁷⁸ 配合主管機關經濟部之意見：「礦業等非生物土地資源具配區位無替代性之特質，其直接生產行為多依其賦存地點而存，故用地總量宜有別於設施型（如住宅）土地使用方式之評估，或於四大國土功能分區分訂不同管制強度規範，以符實際（內政部，2016ca：3）。」

⁷⁹ 配合主管機關經濟部之意見：「考量批發及零售業係屬市場導向，尚無法配研擬相關計畫內容納入全國國土計畫，故建議予以刪除（內政部，2016ca：4）。」

⁸⁰ 配合主管機關經濟部之意見：「交通部（觀光局）：該項目包含遊樂園及主題樂園、視聽及視唱場所等，並非均由本部主管，請再洽有關機關協助研擬計畫內容（內政部，2016ca：4）。」

⁸¹ 原列為「住宿」細項，考量交通部觀光局主管權責予以修正為「觀光旅館」。交通部觀光局會後意見建議修正為「旅宿業」（內政部，2016ca：4）。

因此，按民國 105 年 6 月 21 日召開「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」之決議、及配合內政部營建署城鄉發展分署委辦國立臺北大學「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之內容、尊重各部會意見下，確定了民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中，部門計畫關於產業部門的項目內容：農林漁牧業、經濟相關產業、礦業及土石採取業、科技園區、觀光旅遊業(內政部，2017hc：600-603)。並且考量科學園區亦為經濟相關產業，則將其併入經濟相關產業，而後改名為製造業。

2. 交通運輸部門：

於民國 105 年 6 月 21 日召開之「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」中，交通運輸之子項及其細項包含：軌道運輸(高鐵、臺鐵、捷運)、公路運輸(國道、快速道路、省道、鄉道)、民用航空站(國際機場)、港埠(國際港口、港埠公共基礎設施與港埠營運設施、工業專用港、漁港)、大眾運輸交通設施(車站、調度站及轉運站)、平面式路外公共停車場(內政部，2016cc：5-7)。

而在民國 105 年 9 月 6 日召開之「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中，將部門名稱由「運輸」調整為「交通運輸」部門，並且新增「觀光遊憩」。並且在民用航空站中新增「國際機場」、港埠中新增「港埠公共基礎設施與港埠營運設施」。另，同場會議中，軌道運輸中刪除「捷運⁸²」、公路運輸中刪除「鄉道⁸³」、大眾運輸交通設施中刪除「車站、調度站及轉運站⁸⁴」、刪除平面式路外公共停車場(內政部，2016ca：3-8)。

因此，按民國 105 年 6 月 21 日召開「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」之決議、及配合內政部營建署城鄉發展分署委辦國立臺北大學「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之內容、尊重各部會意見下，確定了民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中，部門計畫關於交通運輸部門的項目內容：軌道運輸、公路運輸、民用航空站、港埠(內政部，2017hc：600-603)。

⁸² 配合主管機關交通部之意見：「考量『捷運』該項目為目前均由地方政府規劃及推動，是否應納入全國國土計畫載明，建議再予評估(內政部，2016ca：5)。」

⁸³ 配合主管機關交通部之意見：「考量「鄉道」該項目為地方自治事項，是否應納入全國國土計畫載明，建議再予評估(內政部，2016ca：5)。」

⁸⁴ 配合主管機關交通部之意見：「考量該項目為地方自治事項，是否應納入全國國土計畫載明，建議再予評估(內政部，2016ca：6)。」

在民國 107 年 4 月 12 日召開之行政院國土計畫審議會第 1 次會議中，賀陳委員旦針對交通運輸內容表示將朝三方向再進行檢討：1.國家風景區之定位，其與國家公園之關係。2.國內機場之定位。3.公共運輸優先政策及相關配套措施」(行政院，2018fa：4)下，新增空運及海運之相關內容。

3. 住宅部門：

於民國 105 年 6 月 21 日召開之「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」中，便沒有次分類及細項(內政部，2016cc：5-7)。

4. 重要公共設施部門：

於民國 105 年 6 月 21 日召開之「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」中，重要公共設施部門之子項及其細項包含：醫療設施(公立醫院與公立護理機構)、教育設施(大專院校、高級中學等學校、國中、國小、幼兒園)、運動休閒設施(大型運動場館)、文化展演設施(請目的事業主管機關補充)、環境保護及防制設施(請目的事業主管機關補充)(內政部，2016cc：5-7)。

而在民國 105 年 9 月 6 日召開之「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中，醫療設施中新增「區域醫院及醫療中心」、新增「長照設施」及其細項「長期照護機構」、新增「氣象設施」及其細項「氣象站、氣雷達站、地震與地球物理觀測站、海象觀測之潮位站、資料浮標站及波浪站」另，同場會議中，教育設施中刪除「高級中學等學校、國中、國小、幼兒園⁸⁵」(內政部，2016ca：3-8)。

因此，按民國 105 年 6 月 21 日召開「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」之決議、及配合內政部營建署城鄉發展分署委辦國立臺北大學「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之內容、尊重各部會意見下，確定了民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中，部門計畫關於重要公共設施部門的項目內容：醫療設施、社會福利設施、教育設施、運動休閒設施、文化設施、環境保護設施、氣象設施。

然而，在民國 107 年 1 月 4 日所召開之國土計畫審議會審議「全

⁸⁵ 配合主管機關教育部之意見：「建議僅列大專院校，至高級中學等學校、國中、國小、幼兒園等係屬地方自治事項，建議予以刪除(內政部，2016ca：7)。」

國國土計畫」(草案)「部門策略」專案小組會議決議納入之部門別應以對空間發展或土地使用影響具有顯著性或爭議性者為原則。考量運動休閒設施、文化設施不涉及之因而刪除。(內政部，2018fb：2)並且在尊重行政院環境保護署(以下簡稱環保署)的函文下，在民國 107 年 03 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版，在將原「水質淨化」改名為下水道設施、將原「環境保護」改名為「廢棄物處理設施」⁸⁶。另外，配合整併能源及水資源部門至重要公共設施，也大致確定了部門計畫之產業部門內容。

5. 相關設施 - 能源及水資源部門：

於民國 105 年 6 月 21 日召開之「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」中，能源及水資源部門之子項及其細項包含：能源設施(電廠(場)、變電所(場)、輸配電系統、油管、天然氣接收站及其管線、天然氣接收站及其管線系統、再生能源發電設施)、水資源設施(水庫、海淡廠、平地水庫、人工湖、廢水及回收處理設施、自來水系統)、水利設施(其它水利構造物、溫泉取供設施)(內政部，2016cc：5-7)。

而在民國 105 年 9 月 6 日召開之「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中，能源設施中新增「煉油廠(場)」⁸⁶。另，在同場會議中，能源設施中刪除「電力」(內政部，2016ca：3-8)。

因此，按民國 105 年 6 月 21 日召開「國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議」之決議、及配合內政部營建署城鄉發展分署委辦國立臺北大學「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」之內容、尊重各部會意見下，確定了民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中，部門計畫關於其他部門的項目內容：能源設施、水資源、水利設施(內政部，2017ac：6)。然而，廣義而言，能源及水資源部門亦屬於公共設施之一環，並不須額外以「其他部門」之分類區隔，遂在民國 107 年 1 月 4 日召開國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「部門策略」專案小組會議中決議將其納入公共設施部

⁸⁶ 在民國 107 年民國 1 月 4 日之國土計畫審議會專案小組決議：「請依營建署民國 106 年 12 月 8 日環署綜字第 106101984 號函，補充修正重要公共設施部門空間發展策略「參、環境保護設施」(內政部，2018fb：22)。」。

門 (內政部 · 2018fb : 2)。

綜上所述，按《國土計畫法》第《國土計畫法施行細則》第 4 項第 4 款之旨，部門空間發展策略應以住宅、產業、運輸、重要公共設施，並且在經歷與各部會協商後，決議部門別上應以對空間發展或土地使用影響具有顯著性或爭議性者為原則。

二、政策議題：部門空間發展策略撰寫架構之討論過程

(一) 政策議題說明

部門空間發展策略撰寫架構歷經了重大的改變，部門計畫的篇幅大量縮減。在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫 (草案)〉規劃草案版中，內容撰寫的原則及邏輯以「政策目標」、「發展現況」、「發展預測」、「發展課題」、「發展對策」、「發展定位及區位」、「空間發展用地供需規模總量及縣 (市) 分派數量」進行，然而，到民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版卻僅精簡至「發展對策」及「發展區位」進行論述，其討論過程究竟為何？本政策議題針對部門空間發展策略撰寫架構進行政策決定之說明。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為配合民國 107 年 4 月 19 日召開之行政院國土計畫審議會第 2 次會議之決議，將〈全國國土計畫〉篇幅精簡化，在考量「發展對策」及「發展區位」影響未來部門策略計畫後續之執行，故在〈全國國土計畫〉公告實施版部門空間發展策略之撰寫原則為「發展對策」及「發展區位」。

(三) 政策討論及決定過程

按民國 105 年 6 月 17 日發布之《國土計畫法施行細則》第 4 條之旨：「...五、部門空間發展策略，應包括住宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門，並載明下列事項：(一) 全國部門發展政策。(二) 部門空間發展現況。(三) 課題及對策。(四) 部門空間發展定位。(五) 部門空間發展分布區位。(六) 部門空間發展用地供需規模總量及直轄市、縣 (市) 分派數量...」。在民國 105 年 9 月 6 日「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中，更以能源部門為例說明該部門空間發展策略之撰寫架構，規範各主辦機關應書寫原則及內

容進行說明，其中應包含：政策目標、發展現況、發展構想與預測、課題與對策、發展定位、發展分布區位、空間發展用地供需規模總量及縣（市）分派數量（如表 5-4 所示）（內政部，2016ca：10）。

表 5-4 民國 105 年 09 月 06 日「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中以能源部門空間發展策略為範例之部門計畫內容說明

撰寫原則	內容說明
政策目標	1. 說明在未來計畫目標年之全國能源發展政策(或能源發展綱領)為何?所欲達成計畫目標?
發展現況	1. 各類別能源(太陽能、風力、地熱、潮汐等新型態能源)之供給量、需求量現況; 2. 各類設施進行或規劃中之重大建設,說明其目的、功能、目前進度、位置、範圍、預期完成年度等。
發展構想與預測	1. 各類別能源發展構想與發展預測量; 2. 太陽能、風力、地熱、潮汐等新型態能源未來潛力與優勢區位等。
課題及對策	1. 就發展現況與計畫目標間的落差,提出包括「質(品質、性質)」、「量(規模)」、「區(區位)」、「時(時序)」等四面向或其它所涉之課題與對策; 2. 涉其它部會配合措施(包括與空間、土地使用有關法規等)亦請提出; 3. 各部會所涉因應氣候變遷之相關策略
發展定位	1. 說明能源部門在全國國土、各區域或縣市之不同層級定位; 2. 若涉及國家重大產業發展、區域合作與未來定位者亦請提。
發展分布區位	1. 說明各類別能源在計畫目標年所設定達到的發展量、品質、運輸配送等之分布區位,可輔以圖或表說明。
空間發展用地供需規模總量及縣(市)分派數量	1. 可輔以圖或表說明各項能源(或設施)之全國、縣(市)供需規模總量以及縣市分派數量; 2. 涉及直轄市、縣(市)政府配合事項者亦請提出。

資料來源：內政部營建署（2016fa：10）

雖然以上述五項作為部門計畫的撰寫原則，交通部在民國 105 年 9 月 6 日「國土計畫部門空間發展策略」第 1 次研商會議中，以「部門空間發展用地供需規模總量及直轄市、縣（市）分派總量」不易估

算，而對該為部門計畫中發展策略之撰寫原則提出疑義：

「考量運輸係衍生性需求，就國土計畫法施行細則所列「部門空間發展用地供需規模總量及直轄市、縣（市）分派總量」不易估算，後續該項目如何研擬，建議再予評估（內政部，2016ca:5）。」

另外，陳委員瑋玲在民國 107 年 1 月 4 日之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「部門策略」專案小組會議中，針對該撰寫原則下提到具體個別建設計畫名稱地點和規模提出質疑：

「各部門發展策略內容部分，建議從需要使用的國土空間及部門推動政務的核心政策（如再生能源、永續發展、循環經濟、公共運輸、棲地保護等）角度，逐一列出實踐該核心原則的發展策略，內容最好不要涉及個案或設施的明確位址，即不要列入已確定發展的區位或個案（內政部，2018fb:5）。」

因此，在該次會議中決議，將發展用地須規模總量及直轄市、縣市分派數量一部分，全數刪除：

「部門發展策略以研擬各該部門重要量化目標（總量）及區位指導原則（區位）為原則，本次計畫草案所列具體個別建設計畫名稱地點和規模，均請配合調整修正；請前開部門主管機關協助檢討或補充相關計畫內容（內政部，2018fb:2）。」

而在民國 107 年 4 月 19 日召開之行政院國土計畫審議會第 2 次會議中更針對〈全國國土計畫〉之篇幅決議精簡化，因而縮減部門空間發展策略的內容：

「將計畫草案再於精簡（計畫書篇幅以民國 100 頁為原則），以目標性、政策性及整體性內容為基礎，至涉及技術性及細節性內容，則已授權中央主管機關納入相關子法及規劃手冊方式處理，以保留計畫執行彈性，俾利各地方政府做為遵循依據」（內政部，2018fb:2）。

綜上所述，考量發展對策與發展區位是相較於政策與目標、發展課題、發展定位、空間發展建議，為較重要之內容，在便於後續全國國土計畫之執行，且在行政院國土計畫審議會的精簡篇幅的指示下，最終部門計畫的撰寫重點底定僅保留發展對策、發展區位⁸⁷。

⁸⁷ 為配合行政院一百零七年四月二十七日院臺建字第一〇七〇一七二八二三號函核定，中對現行條文第五款「部門空間發展策略」，民國 108 年 2 月 21 日部分修正《國土計畫法施行細則》。內容，並且在相關條文亦有所調整，：「...四、部門空間發展策略，應包括住宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門，並載明下列事項：（一）發展對策。（二）發展區位...」。

三、政策議題：各部門推動部門空間策略應評估辦理政策環評

(一) 政策議題說明

辦理〈全國國土計畫(草案)〉之過程中，曾於各縣市辦理多場的公聽會、說明會。當中，民間團體不斷地表示中央政府的重大建設計畫，應該透過各部門計畫的政策環評中進行確認，全國國土計畫應辦理政策環評。因此，以下將說明全國國土計畫及各部門計畫在辦理過程中是否應有納入政策環評之必要性。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量〈全國國土計畫〉在辦理過程中已納入環境保護之精神，且不在應實施環境影響評估之政策細項，因此〈全國國土計畫〉不需辦理政策環評。另外，在民國 108 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版第十一章應辦事項中載明，政策環評應在落實推動部門空間發展策略時，交由各目的事業主管機關評估辦理(內政部，2018gc:108)。

(三) 政策討論及決定過程

在辦理〈全國國土計畫(草案)〉期間，多數民間團體與委員認為〈全國國土計畫〉關乎國土的安全、保育及永續發展且影響巨大深遠，全國國土計畫應辦理政策環評，因此在多次的地方座談會、公聽會、研商會議多次提及政策環評的必要性，希望各部門應辦理之。例如，在民國 106 年 10 月 25 日南部公聽會、民國 106 年 11 月 2 日北部公聽會、民國 106 年 11 月 7 日中部公聽會，臺灣生態學會楊國禎先生、臺灣水資源保育聯盟陳椒華女士、中科汙染搜查線呂淑慧皆表示部門計畫須辦理政策環評。

於民國 107 年 3 月 7 日召開國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 11 次專案小組會議會議記錄(公民團體意見處理情形)中，戴委員秀雄更與民間團體持相同意見，認為各部門須進行政策環評：

「有關部門空間發展策略之計畫內容，其餘各部會之部門空間發展策略應先進行政策環評後，在予納入國土計畫(內政部，2018fi:6)。」

對此，環保署依循「應實施環境影響評估之政策細項」機制辦理下，在歷次的說明會中多次重申，在遵照環境影響評估之政策細項下，〈全國國土計畫〉並非其工作範疇，故否決做政策環評的必要性：

「本署基於內政部多次研商前項政策環評執行可行性，惟經檢視確與『應實施環境影響評估之政策細項』及執行中之政策環評案件（如科學園區、水泥礦業等）多有重複，故建議循『應實施環境影響評估之政策細項』機制辦理。」

另外，內政部營建署認為，〈全國國土計畫〉除不在《環境影響評估法》的指認的範疇外，〈全國國土計畫〉之宗旨本為促進國土保育，因此〈全國國土計畫〉不須再進行政策環評：

「〈全國國土計畫〉並不排斥政策環評，然全國國土計畫非屬應實行政策環境影響評估之政策細項……全國國土計畫在擬定過程業已將環境影響因素納入考量，故全國國土計畫將不辦理政策環評（內政部，2018）。」

綜上所述，〈全國國土計畫〉不在應實施環境影響評估之政策細項內，且〈全國國土計畫〉的宗旨係為維護國土資源，〈全國國土計畫〉不須辦理政策環評。但是在考量未來開發與環境保護衝突之可能下，〈全國國土計畫〉於民國 108 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版第十一章應辦事項中新增：「為落實部門空間發展策略，住宅、產業、運輸、重要公共設施及其他相關部門主管機關應落實推動部門空間發展策略，並評估辦理政策環境影響評估（內政部，2018gc：108）」⁹。是以，政策環評交由各部會在落實部門計畫時再進行評估，為全國國土計畫指導各部會之事項。

第五節 國土功能分區劃設條件：國土保育地區

國土保育地區劃設條件係依據《國土計畫法》第 20 條規定，並考量第 6 條之基本原則以及第 21 條之土地使用原則進行劃設。依據《國土計畫法》第 20 條規定，將其分類劃設原則羅列，說明國土保育地區係依據天然資源、自然生態或景觀、災害及其防治設施分布情形加以劃設，並按環境敏感程度予以分類，第一類為具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較高之地區；第二類為具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感程度較低之地區；以及其他必要之分類。是以，國土保育地區之劃設條件原則應以《國土計畫法》規定所劃設。以下分別介紹四個版本〈全國國土計畫(草案)〉及〈全國國土計畫〉公告實施版在國土保育地區劃設條件上的差異(表 5-5)。

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版本

此版本中，第八章「國土功能分區劃設」第一節「國土功能分區及其分類方式」壹「依環境敏感程度予以分類」中敘述，環境敏感程度高者，劃設為國土保育地區第一類。環境敏感程度低者，劃設為國土保育地區第二類。國家公園劃設為國土保育地區第三類。都市計畫保護及保育相關分區劃設為國土保育地區第四類。而在第二節「國土功能分區劃設條件及順序」壹「劃設條件」一「國土保育地區」(一)第一類中，依各目的事業法規條件之陸域地區，劃設為國土保育地區第一類，包含依《文化資產保存法》之自然保留區、依《野生動物保育法》之野生動物保護區及野生動物重要棲息環境、依《森林法》之自然保護區、依《海岸管理法》之一級海岸保護區、依《濕地保育法》之國際級重要濕地、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區、依《文化資產保存法》之古蹟保存區、考古遺址、重要聚落建築群、重要文化景觀、重要史蹟、依《飲用水管理條例》之飲用水水源水質保護區及飲用水取水口一定距離內之地區、水庫集水區(供家用或供公共給水)範圍內與水資源保育直接相關之環境敏感地區、依《水利法》之水庫蓄水範圍、自來水水質水量保護區內距離豐水期水體岸邊水平距離一千公尺範圍之地區、國有林事業區(自然保護區、國土保安區)及保安林、大專院校實驗林地及林業試驗林地、依《溫泉法》之溫泉露頭及其一定範圍，並規定前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入(內政部，2017ga：303-306)。

而(二)第二類則包含依《區域計畫地區建築管理辦法》之活動斷層兩側一定範圍、依《水土保持法》之特定水土保持區、依《水利法》及《河川管理辦法》之河川區域、依《水利法》及《淡水河洪水平原管制辦法》之洪氾區一、二級管制區及洪水平原一、二級管制區、依《水利法》、《河川管理辦法》及《排水管理辦法》之區域排水設施範圍、依《海岸管理法》之一、二級海岸防護區、依《地質法》之地質敏感區(活動斷層、山崩與地滑、土石流、地質遺跡、地下水補注)、依《嚴重地層下陷地區劃設作業》之嚴重地層下陷地區、依《水利法》及《海堤管理辦法》之海堤區域、依《災害防救法》及《水災潛勢資料公開辦法》之淹水潛勢、依《山坡地保育利用條例》及《水土保持法》之山坡地、依《災害防救法》及《土石流災害潛勢資料公開辦法》之土石流潛勢溪流、依原《莫拉克颱風災後重建特別條例》之特定區域、依《海岸管理法》之二級海岸保護區、依《濕地保育法》之國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區以外分區、地方級重要濕地之核心保育區及生態復育區、依《文化資產保存法》之歷史建築、建築聚落群、文化景觀、紀念建築、史蹟、水庫集水區(非供家用或非供公共給水)、水庫集水區(供家用或供公共給水)範圍內非屬與水資源保育直接相關之環境敏感地區範圍、依《自來水法》之自來水水質水量保護區、依《礦業法》之礦區(場)、礦業保留區、地下礦坑分布地區、國有林事業區(森林育樂區、林木經營區)、依原《區域計畫法》之森林區、現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島及第一目範圍內之零星土地(內政部, 2017ga: 306-309)。

第三類為實施國家公園計畫地區。第四類為符合國土保育地區劃設條件之實施都市計畫地區保護或保育相關分區或公共設施用地(內政部, 2017ga: 309)。

二、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公展版本

此版本國土保育地區第一類將自來水水質水量保護區內距離豐水期水體岸邊水平距離一千公尺範圍之地區修正為自來水水質水量保護區自來水取水水體水平距離等一定範圍內之地區,在尚未依法公告飲用水水源地水質保護區之範圍或飲用水取水口一定距離前,符合豐水期水體岸邊水平距離一千公尺範圍以及取水口上游半徑一公里內集水區及下游半徑四百公尺。國土保育地區第二類將山坡地修正為「山坡地查定為加強保育者」。刪除依《地質法》之地質敏感區(遺跡、地下水補注)、及依原區域計畫

劃定之森林區。第三類為實施國家公園計畫地區。第四類則修正為符合國土保育地區第一類劃設條件之都市計畫保護或保育相關或用地(內政部，2018gb：229-234)。

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版本

此版本大幅度修正國土保育第一、二與四類之劃設條件。國土保育地區第一類之劃設條件修正為位處山脈保育軸帶(中央山脈、雪山山脈、阿里山山脈、玉山山脈、海岸山脈)、河川廊道、重要海岸及河口濕地等區域內，具有下列條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第一類，包含具自然價值之自然區域、特殊野生動物棲息環境、生態及保育價值之原始森林、保障水資源供應之水庫蓄水範圍、避免飲用水源水質受汙染所劃定區域、國土保育性質流域跨區治理水系、沿海稀有動植物之棲地與生態廊道、海岸河口具生態多樣性與水資源涵養功能之濕地。國土保育地區第二類之劃設條件則定為鄰近山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口溼地周邊地區內，具有下列條件之陸域地區，包含國公有林地、高山丘陵易產生坡度災害地區、河川野溪周邊易形成土石沿坡面或河道流動致災地區、山坡地查定為宜加強保育地之地區、為維護自來水供應之水質水量之水源保護劃定地區。第三類仍為國家公園計畫地區。第四類為屬都市計畫內保護或保育相關分區或用地，具有下列條件者，包含水源(水庫)特定區、風景特定區都市計畫內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育地區第一類劃設條件者，及其他都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地符合國土保育性質，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系範圍內者(內政部，2018ga：322-330)。

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院核定版本

此版本國土保育地區劃設條件與前一版本相同(內政部，2018gb：224-226)。

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版

此版本國土保育地區劃設條件，對於國土保育地區第一、二類所定範圍內之零星土地處理，從「應」一併予以劃入修正為「得」一併予以劃入，其餘皆無改變(內政部，2018gc：63-65)。

表 5-5 國土保育地區劃設條件五版本差異比較

	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
第八章 國土功能分區					
第二節 國土功能分區劃設條件及順序					
壹、劃設條件					
一、國土保育地區					
(一) 第一類	依《文化資產保存法》、《野生動物保育法》、《森林法》、《海岸管理法》、《濕地保育法》、《飲用水管理條例》、《水利法》、《水庫蓄水範圍使用管理辦法》、《溫泉法》等不同目的事業主管法規，所劃定 18 種不同分區	修正自來水水質水量保護區劃設範圍	修正為位處山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地等，具有所列 8 條件之陸域地區，得劃設國土保育地區第一類。8 條件以自然環境條件為主。	同提部審議版	將零星土地處理從「應」一併予以劃入修正為「得」一併予以畫入
(二) 第二類	依《區域計畫地區建築管理辦法》、《水土保持法》、《水利法》、《河川管理辦法》、《淡水河洪水平原管制辦法》、《排水管理辦法》、《海岸管理法》、《地質法》、《嚴重地層下陷地區畫設作業規範》、《海	合併遺跡、地下水補注等 2 地質敏感區內容及刪除區域計畫森林區	修正為鄰近山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地等，具有所列 5 條件之陸域地區，以及尚未劃定使用分區及編定使用第之離島得劃設國土保育地區第二類。5 條件以易致災及自然環	同提部審議版	將零星土地處理從「應」一併予以劃入修正為「得」一併予以畫入

	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
	堤管理辦法》、《災害防救法》、《水災潛勢資料公開辦法》、《山坡地保育利用條例》、《莫拉克颱風災後重建特別條例》、《濕地保育法》、《文化資產保存法》、《礦業法》、《區域計畫法》等不同目的事業法規所定 27 種分區，及未劃定分區及編定使用地之離島		境條件為主。		
(三) 第三類	國家公園計畫地區	國家公園計畫地區	國家公園計畫地區	國家公園計畫地區	國家公園計畫地區
(四) 第四類	符合國土保育地區劃設條件之都市計畫地區保護或保育相關分區或公設用地。	符合國土保育地區 <u>第一類</u> 劃設條件之都市計畫地區保護或保育相關分區或用地	1.水源 (水庫) 特定區、風景特定區都市計畫之保護或保育分區或用地，符合國保一條件者。 2.其他都市計畫內保護或保育分區符合國土保育性質，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者。	同提部審議版	同提部審議版

資料來源：本計畫繪製

貳、政策決定歷程分析

國土保育地區之分類以《國土計畫法》第 20 條規定，依其環境敏感程度高低分為第一、二類與其他分類，而各項劃設條件亦引起眾多討論，本節透過討論「國土保育地區分為四類之政策決定歷程」、「國土保育地區第一、二類劃設條件由各目的事業主管機關公告環境敏感地區改為自然環境條件界定之政策決定歷程」、「都市計畫區內保護或保育相關分區劃設為國土保育地區第四類條件之政策決定歷程」、「第 1 級災害類型環境敏感地區是否應列為國土保育地區第一類或國土保育地區第二類」、「水庫集水區是否列為國土保育地區劃設條件之決定歷程」、「文化景觀類型環境敏感地區是否列為國土保育地區劃設條件之決定歷程」、「國際級濕地是否全數列為國土保育地區第一類劃設條件之決定歷程」等七項政策議題進行討論。

一、政策議題：國土保育地區分為四類之政策決定歷程

(一) 政策議題說明

國土計畫中依據《國土計畫法》第 20 條規定，國土保育地區按環境敏感程度分為第一、二類與其他必要之分類。而目前國土保育地區分為四類，包括：過去依《國家公園法》所劃定之國家公園地區具有國土保育性質；依《都市計畫法》所劃定之都市計畫地區亦有保護及保育相關分區；而其餘非都市土地則由各目的事業主管機關規定之環境敏感地區所管理。以下說明國土保育地區從《國土計畫法》規定衍生分為四類之政策決定歷程。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

國土保育地區第一、二類，為將區域計畫時期缺乏計畫管制的國土納入保護，按《國土計畫法》第 20 條規定，依其環境敏感性質劃設。而其他原有計畫管制之國土，包含國家公園地區及都市計畫地區。國家公園計畫為保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟所設，已具有國土保育性質，因此將之劃設為國土保育地區第三類。另考量目前已有以保育性質之都市計畫特定區計畫，且一般都市計畫內亦有保護或保育相關分區，為落實國土計畫對都市計畫的指導，設立國土保育地區第四類。

(三) 政策討論及決定過程

在民國 105 年 10 月 14 日中華經濟研究院所辦國土功能分區規劃委託技術服務案第一次專家學者座談會中，初步提出國土保育地區分為五類，第一類為《區域計畫法》規定之第 1 級環境敏感地區，排除海洋（一級海岸防護區、沿海自然保護區、一級海岸保護區）、國家公園（國家公園區內之特別景觀區及生態保存區、史蹟保存區）、農漁牧土地（水產動植物繁殖保育區、優良農地）等。第二類為《區域計畫法》規定之第 2 級環境敏感地區，排除海洋（二級海岸防護區、二級海岸保護區、海域區）、國家公園（國家公園內之一般管制區及遊憩區）、農漁牧土地（優良農地以外之農業用地、人工魚礁區及保護區）與其他分類（氣象法之禁止或限制建築地區、電信法之禁止或限制建築地區、民用航空法之禁止或限制建築地區或高度管制範圍、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、公路兩側禁建限建地區、大眾捷運系統兩側禁建限建地區、鐵路兩側限建地區、海岸管制區、山坡管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區、要塞堡壘地帶）。第三類為實施國家公園計畫地區。第四類為實施都市計畫地區，且全區屬區域計畫第 1 級環境敏感地區面積超過 50% 者。第五類為區域計畫法劃設之鄉村區，區內土地或毗鄰土地大多（超過 50%）屬國土保育地區者（內政部，2016b1：13）。

除一、二類外，第三類劃設考量係依《國土計畫法》第 23 條與《國家公園法》之專法管制地區。第四類考量依據係專法管制地區及環境資源特性。第五類考量依據環境資源特性與原住民土地特性（內政部，2016b1：15）。

該次會議中，趙委員子元表示：

「未來功能分區即是未來的管制分區，目前分類已經達到五、六類，分類下還有使用地，是否會太過複雜，之後應如何界定界線及土地管制內容？」（內政部，2016b：1）

同場會議中，農委會企劃處亦表示：

「建議國土保育地區也不要有多分類的。」（內政部，2016b：3）

而後續為簡化分類，按民國 105 年 12 月 23 日國土計畫法推動小組第 3 次會議中，決議將國土保育地區分為三類，第一類為符合下列條件者，包含活動斷層兩側一定範圍、特定水土保持區、河川區域、洪氾區一級管制區及洪水平原一級管制區、區域排水設施範圍、一級海岸防護區（非屬海域範圍者）、自然保留區、野生動物保護區、野生動物重要棲息環境、自然保護區、一級海岸保護區（非屬海域範圍者）、國際級重要濕地、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區、古蹟保存區、考古遺址、重要聚落建築群、重要文化景觀、重要史蹟、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、水庫集水區（供家用或供公共給水）、水庫蓄水範圍、國有林事業區、保安林、依原區域計畫劃定之森林區、大專院校實驗林地及林業試驗林地等、溫泉露頭及其一定範圍；第二類為符合下列條件者，包含地質敏感區（活動斷層、山崩與地滑、土石流）、洪氾區二級管制區及洪水平原二級管制區、嚴重地層下陷地區、淹水潛勢、山坡地、土石流潛勢溪流、二級海岸防護區（非屬海域範圍者）、依原「莫拉克颱風災後重建特別條例」劃定公告之「特定區域」、二級海岸保護區（非屬海域範圍者）、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區以外分區、地方級重要濕地之核心保育區及生態復育區、歷史建築、聚落、文化景觀、紀念建築、史蹟、地質敏感區（地質遺跡）、水庫集水區（非供家用或非供公共給水）、自來水水質水量保護區、礦區（場）、礦業保留區、地下礦坑分布地區、地質敏感區（地下水補注）；第三類暫定為實施國家公園計畫地區（內政部，2017hc：353-355）。

在民國 106 年 5 月 9 日國土功能分區規劃委託技術服務案期中審查會議中，農委會林務局表示：

「若要將保護性質的區域劃入城鄉發展地區，應該有相對應的整體指導原則，規範符合國保 1 劃設條件之區位，應變更為保護性質之分區或用地。」（內政部，2017ha：286）

規劃單位（中經院）於回覆意見中表示，將依機關協商意見與內政部營建署城鄉發展分署研商後調整，保育性質的城鄉發展地區劃入國土保育地區第四類（內政部，2017ha：286）。至此，國土保育地區大致定分為四類。

綜上所述，過去〈全國區域計畫〉中，國土保育類型土地係依各目的事業主管機關法令所規範之環境敏感地區，其作用為考慮是否能作為開發許可之要件，且多依目的事業法規所規定，而無土地使用管制。國土計畫為管制過去無計畫管制具有環境敏感或需保育之國土，特別設立國土保育地區。國土保育地區第一類與第二類係依《國土計畫法》20 條規定，將其依環境敏感程度進行分類劃設。而實施國家公園計畫範圍者，因國家公園為保護國家特有之自然風景、野生動物及史蹟前提所設立，即已考量國土保育性質，因此將實施國家公園範圍者，劃設為國土保育地區第三類，並依《國家公園法》及其相關法規管制。另外，考量《國土計畫法》在立法過程中，立法精神國土計畫能對都市計畫有所指導，並依《國土計畫法》16 條相關規定；且都市計畫中有以保育為目的之特定區都市計畫，因此設立國土保育地區第四類。

二、政策議題：國土保育地區第一、二類劃設條件由各目的事業主管機關公告環境敏感地區改為自然環境條件界定

(一) 政策議題說明

國土保育地區第一、二類在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版本之劃設條件依據各目的事業法規規定之區域做為劃設依據，係延續區域計畫時期之環境敏感地區（內政部，2017gb：229-234），然而在民國 107 年 2 月 23 日內政部國土計畫審議會國土保育小組會議結論中，修正其劃設依據為自然環境條件劃設，以下說明其政策決定歷程。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

內政部營建署應考量國土保育地區性質，遂於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版採用「安全最小標準」原則，及「國家生態網絡」概念，將國土保育地區劃設條件修正為位處山脈保育軸帶、河川廊道、重要海岸及河口濕地等地區劃設為國土保育地區第一類，並以緩衝區概念研擬國土保育地區第二類（內政部，2018ga：322-330）。

(三) 政策討論及決定過程

民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版本大致依據原《區域計畫法》規定之環境敏感地區。然有些環境敏感性質並非永久性，如據此設定為國土保育地區之功能分區，在環境敏感性質消失後，則會降低國土保育地區劃設之正當性，如特定水土保持區。民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，陳委員紫娥即建議：

「特定水土保持區具有時間性，而非永久性，其治理完成後，透過每 5 年通盤檢討機制予以廢止，若將特定水土保持區及土石流潛勢溪流均劃設為國保一，建議後續應有退場機制。」(內政部，2017fb：7)

民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，經濟部水利署亦認為，淹水潛勢屬動態資料，不宜納為土地使用管制。

「依據災防法授權訂定之水災潛勢資料公開辦法規定，淹水潛勢圖僅供防救災為目的之使用，非以國土規劃或土地管制為標的，且屬動態資料，不宜納為土地使用管制。」(內政部，2017fb：16)

而民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，國發會認為，環境敏感地區屬暫時性質，會隨客觀條件變化或公共建設完成而調整，然國土功能分區又能否配合調整：

「現行國土保育區之部分劃設條件屬於暫時性範圍，會隨著客觀條件變化或公共建設完成而調整，是否適宜劃設國土保育區做永久性土地利用管制？當原範圍調整後，國土功能分區是否配合調整，應有所討論並在計畫內說明。」(內政部，2017fb：12)

另外，如將環境敏感條件均納為國土保育地區，未來是否仍會同時有國土保育地區的土地管制與個別環境敏感地區兩者的重疊管制，亦有可能在兩種管制機制上有競合，如民國 106 年 9 月 7 日南區說明會中，屏東大學代表表示：

「環境敏感地區與國土保育地區，兩者最大差異為落實於未來的土地管理。但是國土計畫未來連結土管，恐產生競合問題，例如：古蹟保存區之劃設背後有其專法，但連結至國土計畫管制規則，因兩者不同使用管制強度的規範而產生競合問題。」(內政部，2017dd：15)

國土保育地區未來是否連結到同一套土地管制亦產生疑問，如屬同一套土地管制，就不應將所有環境敏感地區均納入國土保育地區，如民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，陳委員紫娥表示：

「國保一包含許多環境敏感地區，惟因各該環境敏感地區並非全部不得開發利用，例如自然保護區可以開發，但自然保留區卻是禁止，是以，國保一是否均一致性禁止使用？」(內政部，2017fb：7)

再者，環境敏感地區多為各目的事業法規所規定之行為管制，要如何將行為管制落實到土地使用管制上亦成為困難所在，因此，在民國 106 年 11 月 11 日東部場公聽會中，地球公民基金會詹壹雯女士表示：

「重疊管制要同時看『標的』與『管理計畫』，例如：野生動物保護區（國保一）和土地利用管制不一定有關聯，未來會回歸各目的事業主管機關管制，或有其他機制擬定土地利用計畫？」(內政部，2017ed：20)

民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，地球公民基金會林嘉男及經濟部水利署亦針對土地使用管制與行為管制的差異，表達用環境敏感地區全數作為國土保育地區的劃設條件有所不妥：

「國土計畫談的是土地利用管制，不僅僅是開發行為管制，開發行為與土地利用是不相等的，惟土地利用管制於國保區是否為必要手段，必須回歸到環敏區來討論…具體來說土石流潛勢溪流是需要被保護、預警範圍，而非限制範圍，因此土管是否為必要手段，需要細緻討論，而非統包進場一體適用之規定。(內政部，2017fb：21)

「自來水法『自來水水質水量保護區』係對水質水量有貽害行為之管控，不宜納為土地管理之依據，爰請刪除國土保育地區第一類劃設條件之(15)『自來水水質水量保護區自來水取水水體水平距離等一定範圍內之地區』。」(內政部，2017fb：16)

因此，在民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中決議，全國國土計畫以順利轉軌為首要，第一版將納入各方具有最大共識之土地使用政策方向為原則；無法達成共識，致未能納入本次全國國土計畫處理者，將留待後續通盤檢討時再求精進。並請規劃單位(內政部營建署城鄉發展分署)依據委員、機關或團體針對尚有疑義項目再予研議，儘量提出科學性論述、案例、現行管制規定與未來調整差異、衝擊影響分析等，以為決策參考(內政部，2017fb：1-3)。

依此，內政部營建署與該署城鄉發展分署在民國 107 年 1 月 19 日召開「討論『全國國土計畫』(草案)-國土保育、國土防災議題」會議，會議中決議，國保一劃設條件應依《國土計畫法》規定就「具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件，其環境敏感度較高之地區。」修正方向為「包含中央山脈保育帶、海洋、海岸及河口溼地、森林、生態資源豐富、水源涵養為保護重要自然資源與環境之地區」，文字再予修正。而國保二則將修正方向定為「於國保一周邊之河川、人工林、水源區周邊緩衝帶，作為緩衝空間，避免重要自然資源與環境破壞。」，文字再予修正。

民國 107 年 2 月 23 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，內政部營建署說明因考量現行區域計畫之環境敏感地區係屬相關目的事業主管機關依其主管法令及業務需求劃設，並非基於土地使用管制需求，不一定有土地使用禁止或限制事項，且環境敏感地區類型及項目不同，性質並未具有一致性，故應回歸國土計畫法立法意旨，國土保育地區「應以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用」，爰修正國土保育地區第一類之劃設條件，係以環境敏感程度較高地區，並採「安全最小標準⁸⁸」為原則，透過禁止或限制使用，以保護野生動、植物自然棲地，避免環境破壞，並納入緩衝區概念，研擬國土保育地區第二類之劃設條件（內政部，2018：1-2）。遂將國土保育地區第一類劃設條件，以「國家生態網絡」概念，修正為位處山脈保育軸帶（中央山脈、雪山山脈、阿里山山脈、玉山山脈、海岸山脈）、河川廊道、重要海岸、及河口濕地等地區內，具有其條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第一類。而鄰近山脈保育軸帶（中央山脈、雪山山脈、阿里山山脈、玉山山脈、海岸山脈）、河川廊道、重要海岸、及河口濕地等地區內，具有其條件之陸域地區，得劃設為國土保育地區第二類。在國土保育地區第一類及第二類的條件中，均修正為自然環境條件。

該次會議中，因劃設條件修正為較具彈性，故賴委員宗裕、陳委員紫娥與張委員學聖表示：

⁸⁸ 「安全最小標準」(safe minimum standard)：最早由 Ciriacy-Wantrup (1952) 提出，作為一個有助於保護再生自然資源的彈性政策工具。是在面對高度不確定性、受限的科學資訊及不可逆的損失時的一套集體選擇的工具。在一個可容忍程度的社會成本下，對再生自然資源保護的安全最小層級 (Robert，2001)。

「本次全國國土計畫草案修正版本中，國土保育地區的劃設條件較 10 月版模糊，建議具體說明此功能分區圖的劃設內容（包含哪些圖資），使其更具指導地方政府之功能。」（內政部，2018fe：5）

「本次修正之國土保育地區第一類的劃設條件較不具體，且未納入環境敏感地區，未來地方政府可能難以操作，建議將劃設條件調整為兩項，第一項為依法指定、劃定、設置或劃設之具有生態、文化景觀、資源利用或災害敏感之地區；第二項為本次修正之劃設條件。」（內政部，2018fe：6）

「本次修正之國土保育地區的劃設條件並非依附環境敏感地區，而有國土計畫自身的主張，可避免過去不同環境敏感地區對應不同目的事業主管機關劃定原則及管理上的爭議，但也可能導致地方政府實際操作上的困難，城鄉發展分署是否已有操作型定義？亦或是預留彈性供地方政府自行劃設？」（內政部，2018fe：9）

針對不夠具體的劃設條件，在該次會議中，鄭委員安廷表示後續應該再有較操作性質的說明：

全國國土計畫是階段性的，後續還會有相關較操作性、細緻性的配套辦法，建議應於總章內做說明，以化解外界疑慮。（內政部，2018fe：10）

因此，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中，在前提新增後續於本計畫公告實施後，在據以研訂國土功能分區圖繪製等相關法規及手冊，以進一步規範相關細節性、操作性內容，俾直轄市、縣（市）主管機關辦理國土功能分區圖劃設作業。至此，國土保育地區第一、二類之劃設條件大致抵定（內政部，2018ga：322）。

綜上所述，環境敏感地區與國土保育地區差異與爭議，統合來說，其於觀念本質、立法本質、管制標的上有所不同，且為回應社會爭議，故將國土保育地區第一、二類劃設條件由環境敏感地區改為自然環境條件。首先，在觀念本質上，環境敏感地區係屬目的事業法規所規定，部分屬於動態性質，而國土保育地區係屬《國土計畫法》規定之功能分區，屬於剛性性質。故國土保育地區第一、二類之劃設條件以模糊描述，若環境敏感地區其動態性質消失後，〈全國國土計畫〉並不需跟著調整，而可以直接調整其相關細節規範。第二，環境敏感地區之用途，多用於開發許可准駁與否，而國土保育地區係國土計畫中管制之依據。第三，在管制標的上，環境敏感地區多屬行為管制，而國土保育地區屬於土地使用管制，之間易有競合。第四，環境敏感地區佔廣大國土面積，是否

各式環境敏感地區皆適用同一套土地使用管制造成社會疑慮與爭議。因此，國土保育地區的劃設條件，乃採用「安全最小標準原則」，以建構「國家生態網絡」為目標及策略，將生態、水資源及其他環境資產予以保護，以地理空間區位的概念進行檢視，並將不可逆性資源劃設為國土保育地區第一類，而其緩衝帶設定為國土保育地區第二類。

三、政策議題：都市計畫區內保護或保育相關分區劃設為國土保育地區第四類之條件

(一) 政策議題說明

國土保育地區第四類劃設條件，從民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中表示，符合國土保育地區劃設條件之都市計畫保護或保育相關分區或用地劃為國土保育地區第四類（內政部，2017ga：309）；民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版將國土保育地區第四類劃設原則修改為符合國土保育地區第一類劃設條件之都市計畫保護或保育相關分區或用地（內政部，2017gb：234）；而民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版將條件修正，將都市計畫分為兩類，其中水源（水庫）特定區、風景特定區的都市計畫，符合國土保育地區第一類劃設條件者，劃為國土保育地區第四類；而其他都市計畫內，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系，或經公告之水道範圍內者，劃設為國土保育地區第四類（內政部，2018ga：330），以下說明其劃設條件修正之政策決定歷程。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於《國土計畫法》研擬過程中，各界即冀望國土計畫應指導都市計畫⁸⁹，因此，為使國土計畫能指導都市計畫，特設國土保育地區第四類。然考量並非所有都市計畫中保護及保育相關分區皆具有國土保育性質，一般都市計畫中保護及保育相關分區可能是作為都市發展儲備用地或隔離綠帶使用，因此在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版將都市計畫分為兩種，1.水源（水庫）特定區、風景特定區都市計畫以及 2.其他都市計畫地區。屬第 1 種者，因其都市計劃設立時，即為保育國土而建立，因此其範圍內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育地區第一類劃設條件者內保護或保育相關分區或用地；而屬第

⁸⁹ 包含《國土計畫法》第 8 條、第 16 條之規定。

2 種者，考量其保護及保育分區可能有都市發展儲備用地或隔離綠帶之可能，將其範圍內，符合國土保育性質，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者，才納為國土保育地區第四類(內政部，2018ga：330)。

(三) 政策討論及決定過程

民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中，國土保育地區第四類之劃設條件為符合國土保育地區劃設條件之實施都市計畫地區保護或保育相關分區或公共設施用地，且其土地使用指導事項為依都市計畫法及其都市計畫管制。因此，部分人士認為國土保育地區第四類的劃設方式與土地使用指導原則將使國土計畫無法指導都市計畫，在民國 106 年 9 月 6 日中區說明會中，臺灣水資源保育聯盟代表即表示：

「國土保育地區第四類土地使用指導 1. 本地區係實施都市計畫地區保護或保育相關分區，依都市計畫法及其都市計畫管制。都市計畫的管制太寬鬆，實施都市計畫地區保護或保育相關分區，若是列為國土保育地區第四類，但仍依都市計畫管制，表示列國土保育區根本只是形式，騙人的幌子，毫無意義與作用。」(內政部，2017dc：18)

因此，在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版將國土保育地區第四類之劃設條件修正為符合國土保育地區第一類劃設條件之都市計畫保護或保育相關分區或用地。並將其土地使用指導事項修正為都市計畫主管機關應遵循國土保育地區第一類土地使用指導原則辦理都市計畫檢討，以達成國土計畫對都市計畫之指導。

因為只開放都市計畫內符合國土保育地區第一類條件做為國土保育地區第四類的劃設條件，有人認為條件仍不夠周延，如民國 106 年 10 月 25 日南部場公聽會中，地球公民基金會李翰林表示：

「都市計畫內的保護區，只有符合國土保育地區第一類條件下的才能列入國土保育地區第四類，符合國土保育地區第二類條件的則無法列入，這會使都市內的保育區無法列入保護。」(內政部，2017ea：29)

對此，內政部營建署回應全國國土計畫於土地使用指導事項中，土地行政作業指導原則之都市計畫配合事項業已載明「城鄉發展地區第一類：屬於環境敏感地區範圍者，應考量環境敏感地區土地使用指導事項，研擬檢討變更內容及配套措施」，另需配合環境敏感地區查詢機制，針對都市計畫內辦理新訂或擴大都市計畫、都市計畫檢討變更時，應先辦理環境敏感地區查詢，屬於環境敏感地區範圍者，應考量環境敏感地區土地使用指導事項，研擬檢討變更內容及配套措施(內政部，2017ea：29)。

另一方面，針對是否需劃設國土保育地區第四類，各界有不同看法，有人認為，依據《國土計畫法》第 23 條第 2 項，屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及相關法規實施管制。在民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，賴委員美蓉表示：

「臺灣最好的水庫是翡翠水庫，不是納入國保一就是最好，都市計畫不是毒藥，用特定區計畫進行管制成效也很好，政府有很多方式管制，是以，都市計畫是否有納入國土保育地區之必要性，建議再予評估。」(內政部，2017fb：9)

該會議結論中，針對是否將都市計畫範圍及國家公園範圍全區納入國土功能分區單一分類，請規劃單位(內政部營建署城鄉發展分署)在予研議後提會討論(內政部，2017fb：1)。

對此，內政部營建署建議，考量《國土計畫法》立法過程，立法院要求國土計畫應對都市計畫有所指導，且目前外界普遍認為當前只能透過國土計畫要求地方政府配合檢討變更都市計畫，否則對地方政府束手無策，是以目前都市計畫尚不宜全部劃設為城鄉發展地區，國土保育地區第四類仍有保留之必要(內政部，2018fe1：10)。

內政部營建署與該署城鄉發展分署在民國 107 年 1 月 19 日召開「討論『全國國土計畫』(草案)-國土保育、國土防災議題」會議，會議中營建署分析，都市計畫保護(保育)相關分區(用地)定位與國土保育地區第一類不同(都市發展儲備用地/隔離綠帶)，如全數規定不得利用，顯與都市計畫政策不同，故國保四劃設條件有再修正之必要。該次會議中決議，國保四劃設條件，考量直轄市、縣(市)政府人力及能量有限，修正為以最小安全標準、水源保護區及風景特定區都市計畫為

劃設條件。

因此，在民國 107 年 2 月 23 日內政部國土計畫審議會國土保育與國土防災專案小組會議中，規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）提出國土保育地區第四類條件修正為屬都市計畫內保護或保育相關分區或用地，具有下列條件者，得劃設國土保育地區第四類：1.水源（水庫）特定區、風景特定區都市計畫內保護或保育相關分區或用地，符合國土保育地區第一類劃設條件者。2.其他都市計畫地區內保護或保育相關分區或用地，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者（內政部，2018fe2：12）。

而該次會議中決議，考量都市計畫有屬以保育為目的之特定區域計畫，是以，都市計畫不宜全部劃設為城鄉發展地區，國保四仍有保留之必要，惟基於尊重地方自治權限，仍應提供直轄市、縣（市）政府一定彈性空間，基於前開理由，同意本次規劃單位所提修正後劃設條件（內政部，2018fe：2）。國土保育地區第四類之劃設條件至此抵定。

綜上所述，都市計畫地區保護及保育相關分區，考量國土計畫應對都市計畫有所指導，故另設分類。然國土保育地區分類方式修正為「安全最小標準」，因此，特將都市計畫分為兩類，如為水庫（水源）特定區、風景特定區之保護或保育相關分區者，如符合國土保育地區第一類劃設條件者需納為國土保育地區第四類。而其他都市計畫內保護或保育相關分區或用地，因考量都市計畫保護及保育相關分區定位不同（都市發展儲備用地/隔離綠帶）及各縣市政府人力及能量有限，將其規範為符合國土保育性質，屬水資源開發、流域跨區域治理之水系或經公告之水道範圍內者，才劃為國土保育地區第四類。

四、政策議題：第 1 級災害類型環境敏感地區不列為國土保育地區第一類

（一）政策議題說明

過去普遍認為，若將區域計畫架接到國土計畫時，環境敏感地區第 1 級應歸為國土保育地區第一類，而環境敏感地區第 2 級應歸為國土保育地區第二類。而民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中即將原依《區域計畫法》規定之第 1 級災害類型環境敏感地區納為國土保育地區第二類，而非因其環境敏感性質較高而列為第一類，本政策議題說明原依《區域計畫法》規定之第 1 級災害類型環境敏感地區從

國土保育地區第一類調整為國土保育地區第二類之決定歷程。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

國土保育地區第一類涉及禁止或限制使用，且若使原合法建築用地變更為非可建築用地時，國土計畫應予適當補償。然災害類型環境敏感地區屬財產權瑕疵，應採事後救助為原則，因此民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版將第 1 級災害類型環境敏感地區納為國土保育地區第二類，而後續調整為依「安全最小標準」劃設國土保育地區。

(三) 政策討論及決定過程

民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版與民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版在國土保育地區第一、二類的劃設條件多依各目的事業法規所訂定，根據規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）的說明，透過過去區域計畫法系之環境敏感地區第一、二類，除將災害類型環境敏感地均劃設為國土保育地區第二類，其餘多數依據第一級環境敏感地區劃設為國土保育地區第一類，第二級環境敏感地區劃設為國土保育地區第二類（內政部，2017fb2：10、38-48）。

事實上，依據民國 106 年 4 月 24 日內政部召開的「『全國國土計畫-城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜』機關研商會議」的會議資料中，將「活動斷層兩側一定範圍」、「特定水土保持區」、「河川區域」、「洪氾區一級管制區及洪水平原一級管制區」、「區域排水設施範圍」、「一級海岸防護區（非屬海域範圍者）」等災害敏感類型的第 1 級環境敏感地區列為國土保育地區第一類，但括號標註暫予保留（內政部，2017ca：3）。在民國 106 年 5 月 1 日「國土功能分區劃設條件及劃設順序初步方向」會議中，內政部營建署城鄉發展分署表示，依《國土計畫法》第 21 條規定，國土保育地區第 1 類係維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。國土保育地區第 2 類係儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。〈全國區域計畫〉中提及目的事業主管法令對相關環境敏感地區並無禁止或限制土地開發利用或使用分區變更之規定。考量國土保育地區的劃設會對土地所有權人有禁止或限制土地使用的影響及後續補償的規定。而災害類環境敏感地為財產權瑕疵，本無法開發利用，

自無庸予以補償，而應採取社會救助手段⁹⁰，對於災害之救助，以事後救助為原則，並依《災害防救法》相關規定辦理⁹¹。因此，建議將災害類環境敏感地區列為國土保育地區第二類(內政部，2017ia：48-49)。因此，在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版將災害敏感類型環境敏感地區均納為國土保育地區第二類之劃設條件(內政部，2017ga：306-307)。

國土保育地區第一類，依《國土計畫法》第 21 條規定為禁止或限制其他使用，且依《國土計畫法》第 32 條規定，對於既有合法可建築用地經國土計畫變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償。然災害類型環境敏感地區屬於財產權瑕疵，有公告之必要，但無補償之合理性，因此，遂將災害類型環境敏感地區劃設為國土保育地區第二類，允許有條件使用，並以事後救助為原則，依《災害防救法》相關規定辦理。

五、政策議題：水庫集水區不列為國土保育地區劃設條件

(一) 政策議題說明

水庫集水區為原依《區域計畫法》規定之，供家用或供公共給水，經經濟部查認之水庫集水區範圍列為第 1 級環境敏感地區，非供家用或非供公共給水，經經濟部查認之水庫集水區範圍列為第 2 級環境敏感地區。民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版則將國土保育地區第一類劃設條件範圍限縮為供家用或供公共給水之水庫集水區範圍內與水資源保育直接相關者。水庫集水區因涉及範圍大、層面廣，且無專法管制。因此民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版則刪除水庫集水區作為國土保育地區的劃設條件，並另以特殊地區做土地使用指導，以下說明其政策決定歷程。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量水庫集水區係屬地理名詞，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版即刪除水庫集水區做為國土保育地區的劃設

⁹⁰ 營建署於民國 105 年 6 月 27 日「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」第 1 次專家學者座談會結論。

⁹¹ 行政院民國 91 年 8 月 5 日院臺經字第 0910033799A 號函訂定發布「限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則」針對限制發展地區之救助、回饋、補償原則。

條件，直至民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，國土保育地區劃設條件並無水庫集水區。

(三) 政策討論及決定過程

在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版以前，將供家用與供公共給水之水庫集水區與水資源直接相關者，劃設為國土保育地區第一類，非與水資源保育直接相關者，劃為第二類(內政部，2017gb：231、234)。對於水庫集水區是否納為國土保育地區範圍，以及應如何界定劃分國土保育地區第一類或第二類，有人認為，水庫集水區涉及民眾用水水質問題，認為應更嚴格管制，如民國 106 年 10 月 25 日南部場公聽會中，臺灣水資源保育聯盟陳椒華女士與民國 106 年 11 月 7 日中部第一場公聽會中，臺灣要健康婆婆媽媽團邱春華女士表示：

「『全國國土計畫草案』欠缺水庫集水區、自來水水質水量保護區及溼地等現況調查資料，所以，應刪除水庫集水區的山坡地 30%以下可彈性開發；且不可比照放流水標準之廢水排放標準，反對處理至放流水標準以下就可排入水源區。」(內政部，2017ea：6-7)

「反對「水庫集水區」山坡地坡度 30%以下可開發。隨著氣候變遷，臺灣水資源挑戰愈來愈高，為了保護水源安全，「家用水庫集水區」，本被劃為「國土保育區」第一類。應該好好保護，但卻開了後門，排除「山坡地坡度 30%以下者」，也就是說，本來全區不能開發，現在一分为二弄成(與水資源保育直接相關)跟降級為第二類的(非與水資源保育直接相關)家用水庫集水區，放寬為只要山坡地坡度 30%以下就可以開發，及只要採取低密度開發、雨(廢)污水分流等，全區都允許有條件開發，業者連維護管理保證金都可望免繳。…全國國土計畫是以保育國土為目標，不是以促進國土開發為目標。應修正！」(內政部，2017ec：30-31)

對此，內政部營建署回應，目前全國水庫供家用或供公共給水之水庫計有 62 座，面積總計 1 萬平方公里，佔全國約 27.8%，如全區一體劃為嚴格限制發展地區並不合理，故經濟部水利署將水庫集水區分為「與水資源相關」、「非與水資源相關」範圍，內政部營建署依前開政策將之劃分為國土保育地區第一類與其他適當國土功能分區作為管理(內政部，2017ea：7-8)。

另一方面，因為水庫集水區範圍過大，若將與水資源保育直接相關劃設為國土保育地區第一類，恐影響許多既有聚落的使用，如高雄市政府在民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組

會議中表示：

「本市大樹區以北多為水庫集水區範圍，經套疊本市既有聚落那瑪夏區民權部落、桃源區梅山部落(山坡地保育區丙種建築用地)、六龜區公所所在地(鄉村區乙種建築用地及特定農業區甲種建築用地夾雜)等，將劃設為國土保育地區第一類，將對既有聚落使用權益產生影響。建議內政部應就群聚達一定規模之可建築用地剔除於國土保育地區之劃設範圍或協調經濟部就水庫集水區限制範圍重新檢討，以避免劃入既有聚落。」(內政部，2017fb：17-18)

內政部營建署回應，依據國土功能分區劃設順序，考量法律保障既有權益原則，涉及鄉村區者優先劃設農四或城鄉二之一，若為零星可建築用地，得於不妨礙國土保育保安需求情形下，得為既有合法之使用，不影響其權益。

水庫集水區大部分範圍納入國土保育地區第一類與第二類，後續需考量損害補償的部分，且水庫集水區的類型不單一，因此在劃設國土保育地區尚需注意各縣市的環境狀況，故該次會議中，李委員根政、賴委員宗裕與鄭委員安廷表示：

「以水庫集水區為例，本次會議資料提出該範圍內約有 78% 符合國保一條件，且區內亦有其他土地利用型態，該相關資料應公開讓社會大眾知道；又如水庫集水區如全區降限，此涉及權利補償，國土永續發展基金 500 億是否足夠？是以，建議就爭議項目應有衝擊影響評估分析。」(內政部，2017fb：8)

「水庫集水區範圍非常大，可能涉及補償，目前某種程度可開發，若劃設為國保一，並將可建築用地變更為不可建築土地，涉及國土計畫法第 32 條規定補償規定，建議應模擬其範圍有多大；若是劃設為國保二，因係屬有條件開發，後續由內政部國土審議會審議使用許可，若國土審議會不同意使用許可，是否可視同其屬不可建築土地，而申請補償，建議應再釐清。」(內政部，2017fb：4)

「水庫集水區應分高山水庫及平地水庫，因性質不一樣，目前澎湖三座平地水庫已包括核心地區，另如高雄澄清湖水庫也位屬平地，平地水庫集水區受影響較高，故宜有不同處理原則。」(內政部，2017fb：6)

對此，內政部營建署考量水庫集水區係屬地理名詞，其範圍內土地樣態多元(內政部，2018fe1：4-5)，在民國 107 年 2 月 23 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，將國土保育地區第一類與第二類改由依「安全最小標準」方式劃設(詳見政策議題二)，並將水庫集水區條件移除。但為延續〈修正全國區域計畫〉水庫集水區環境敏感

地的規定，將之納入〈全國國土計畫〉第九章第三節環境敏感地區土地使用指導原則（內政部，2018fe2：11-12）。

綜上所述，保障水資源為內政部主要政策之一，然對於水庫集水區是否做為劃設國土保育地區之劃設條件，內政部考量水庫集水區係屬地理名詞，且將國土保育地區劃設原則改為「安全最小標準」，因此，在國土保育地區第一類僅就水庫蓄水範圍進行劃設，第二類則為水源保護需要所劃設，而非將水庫集水區做為國土保育地區之劃設條件。另將水庫集水區以特殊地區訂定其土地使用指導原則，採取重疊管制方式進行。

六、政策議題：文化景觀類型環境敏感地區不列為國土保育地區劃設條件

（一）政策議題說明

原依《區域計畫法》規定環境敏感地區及項目，包含文化景觀類型的環境敏感地區。而民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版延續〈修正全國區域計畫〉，亦將文化景觀類型環境敏感地區納為國土保育地區的劃設條件。然在國土保育地區劃設條件依據修正為依「安全最小標準」後，即將文化景觀類型環境敏感地區排除在國土保育地區的劃設條件中，以下說明文化景觀類型環境敏感地區是否列為國土保育地區之政策決定歷程。

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量文化景觀類型環境敏感地區分布屬點狀或線狀，並非以維護自然狀態而使其禁止或限制使用，且國土保育地區劃設條件改為「安全最小標準」原則，因此民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版刪除文化景觀類型環境敏感地區做為國土保育地區的劃設條件，直至民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，國土保育地區劃設條件並無文化景觀類型環境敏感地區。

（三）政策討論及決定過程

針對文化景觀性質的地景，民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，將古蹟保存區、考古遺址、重要聚落建築群、重要文化景觀、重要史蹟列為國土保育地區第一類劃設條件；將歷史建築、聚落建築群、文化景觀、紀念建築、史蹟列為國土保育地區第二類劃設條件（內政部，2017gb：233-234）。然因其範圍多零星狹小、點狀或

線狀，是否定為國土保育地區引起疑慮，民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，國發會與新北市政府表示：

「古蹟保存區、考古遺址、重要聚落建築、重要文化景觀、重要史蹟等，許多範圍零星狹小，且已由都市計畫、國家公園計畫及文資法所管制，也可能位於鄉村區或優良農地，是否有需要全數納入國土功能保育區第一類？是否授權文化部及地方政府以分級分類之原則處理。」（內政部，2017fb：12）

「有關國保區劃設標準，部分古蹟屬點狀或線狀，且面積狹小，是否應劃設為國保區，又是否應訂定國保區最小劃設規模，建議儘快確認。」（內政部，2017fb：17）

對此，規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）修正國土保育地區劃設條件，並回覆經調整後國土保育地區劃設以國土空間觀點保育國家最珍貴的生態、水資源及其他環境資產，無涉所提將古蹟納入劃設之情形（內政部，2018fe1：24-25）。

綜上所述，文化景觀類型環境敏感地區因分布屬點狀或線狀，且其並非為維護自然狀態而使其禁止或限制使用，因此，在「安全最小標準」之劃設條件之下，國土保育地區劃設僅以生態、水資源及其他環境資產為主，而文化景觀類型地區，則仍列於環境敏感地區，另依專法管制。

七、政策議題：國際級濕地不全數列為國土保育地區第一類劃設條件

（一）政策議題說明

原依〈修正全國區域計畫〉規定之環境敏感地區將國際級重要濕地全數納為第 1 級環境敏感地區。民國 106 年 10 月〈全國國土計畫〉（草案）公開展覽版延續其政策，將國際級濕地全數納為國土保育地區第一類。然《濕地保育法》第 1 條促進濕地明智利用的規定恐與國土保育地區第一類禁止或限制使用有所衝突，因此，後續調整為國際級重要濕地的核心保育區及生態復育區納為國土保育地區第一類，以下說明其調整之決定歷程。

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量《濕地保育法》第 1 條規定應促進濕地明智利用的規定，將國際級重要濕地中核心保育區及生態復育區納為國土保育地區第一類。而民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中，將國土保育地區劃設條件修正為依「安全最小標準」，故國土保育地區第一類

有關濕地劃設條件為「海岸河口具生態多樣性及重要保育物種，具有水資源涵養功能之濕地」，而國土保育地區第二類則為國土保育地區第一類之周邊緩衝區域（內政部，2018ga：322-326）。

（三）政策討論及決定過程

在民國 102 年〈全國區域計畫〉中，將國際級及國家級之重要濕地列為第 2 級環境敏感地區（內政部，2013a：68-69），而在 106 年〈修正全國區域計畫〉中則將「國際級重要濕地、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區」列為第 1 級環境敏感地區。「國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區以外分區、地方及重要濕地之核心保育區及生態復育區」列為第 2 級環境敏感地區（內政部，2017：154、158）。

在民國 106 年 12 月 21 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）建議，因《濕地保育法》第 1 條規定，為確保濕地天然滯洪等功能，維護生物多樣性，促進濕地生態保育及明智利用。故建議將國土保育地區第 1 類劃設條件「國際級重要濕地、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區」修正為「國際級、國家級重要濕地之核心保育區及生態復育區」只將核心保育區及生態復育區納為國土保育地區第一類（內政部，2017fb2：39）。

而在民國 107 年 2 月 23 日內政部國土計畫審議會國土保育專案小組會議中，規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）將國土保育地區的劃設依據改為「安全最小標準」，故有關濕地劃設敘述則修正為將具有水資源涵養功能之濕地納為國土保育地區第一類，其周邊地區劃設為國土保育地區第二類（內政部，2018fe2：11-12）。

綜上所述，國際級濕地依《濕地保育法》規定，應促進明智利用，而不宜將全濕地均納為國土保育地區第一類並禁止或限制使用，然針對其濕地生物多樣性及天然滯洪等功能，將國際級濕地之核心保育區及生態復育區訂為國土保育地區第一類，在「安全最小標準」的原則下，先原則規定海岸河口具生態多樣性及重要保育物種，具有水資源涵養功能之濕地，定為劃設國土保育地區第一類劃設原則。再由後續研訂國土功能分區圖繪製等相關法規及手冊，以進一步規範細節性、操作性內容。

第六節 國土功能分區劃設條件：海洋資源地區

為建立海域使用之管理機制及秩序，內政部於民國 99 年 6 月 15 日公告實施「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）」時，已將「已登記土地外圍之地籍線起，至領海外界線範圍間之未登記水域」納為區域計畫之「海域區」，同時規定應「增訂海域區納入區域計畫管制及檢討未登記土地使用管制規定」（內政部，2010：1）。而後，民國 102 年 10 月 17 日公告實施「全國區域計畫」係延續前開政策，並明訂海域區之利用應以生態保育為原則及明定海域區之劃設範圍，將領海外界線範圍內之領海及內水納入區域計畫實施範圍（內政部，2013：8）。

然，於擬定〈全國國土計畫〉的過程中，與「海洋資源地區劃設條件」相關議題引發諸多討論，故以下針對民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版以及民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉核定本等五個版本進行「海洋資源地區劃設條件」政策決定歷程的差異說明（表 5-6）。

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版

海洋資源地區以資源永續利用為原則，整合多元需求，建立使用秩序，各項使用以維持「海域」狀態為原則（內政部，2018gc:76）。同時，依據《國土計畫法》第 20 條規定，內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求，予以分類。據此，此版本之海洋資源地區可區分為三類，包括：（一）第一類：使用性質具排他性之地區；（二）第二類：使用性質具相容性之地區；（三）其他必要之分類。

首先，海洋資源地區第一類係於特定範圍之水面、水體、海床或底土（空間），設置或未設置人為設施，進行一定期間或永久性（時間），管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。另，海洋資源地區第二類於特定範圍之水面、水體、海床或底土（空間），設置或未設置人為設施，進行一定期間管制之外或永久性（時間），容許人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。最後，海洋資源地區第三類主要規範其他尚未規劃或使用

之海域。

二、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版

此版本考量針對特定範圍有進行保護（育、留）之需求，依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區，劃設為海洋資源地區第一類之一；使用性質具排他性之地區，於申請許可之特定海域範圍（包括水面、水體、海床或底土等），設置人為設施，管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用，劃設為海洋資源地區第一類之二；屬經許可公告或劃設，惟未設置人為設施之範圍，有條件容許其他行為共同使用或通過，而具相容性者，劃設為海洋資源地區第二類；其他尚未規劃或使用之海域範圍，則劃設為海洋資源地區第三類。

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版

海洋資源地區係以規範用海秩序為目的。由於海域包含水面、水體、海床及底土等立體空間，故同一範圍具包含多功能且可重疊使用之特性，除實施都市計畫區及國家公園區外，其餘海域均劃設為海洋資源地區。另，考量針對特定範圍有進行保護（育、留）之需求，依其他法律於海域劃設之各類保護（育、留）區，劃設為海洋資源地區第一類之一；使用性質具排他性之地區，於核准使用之特定海域範圍（包括水面、水體、海床或底土等），設置人為設施，管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用，劃設為海洋資源地區第一類之二；屬第一類之一及第一類之二以外之範圍，於直轄市、縣（市）國土計畫核定前，經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定之重大建設計畫，其使用需設置人為設施且具排他性者，劃設為海洋資源地區第一類之三；屬經核准使用之特定海域範圍，惟未設置人為設施之範圍，有條件容許其他行為共同使用或通過，而具相容性者；或擬增設置之人為設施，能維持其相容使用者，可劃設為海洋資源地區第二類；於「近岸海域」至「領海外界線」範圍內尚未規劃或使用之海域則劃設為海洋資源地區第三類。

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版

此版本之「海洋資源地區劃設條件」與民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版大致相同。惟將海洋資源地區第二類之二改列於海洋資源地區第一類之三，並修正文字為「屬第一類之一及第一類之二以外之範圍，於直轄市、縣（市）國土計畫核定前，經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定之重大建設計畫，其使用需設置人為設施且具排他性者」。

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉核定本

此版本之「海洋資源地區劃設條件」與民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版相同。

表 5-6 五版本「海洋資源地區劃設條件」相關內容之差異說明表

版本 調整 內容		民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 核定本
計畫範圍 海域部分		臺灣本島及已公告領海基線之相關島嶼，係自己登記土地外圍之地籍線起至領海外界線間(包括潮間帶、內水、領海範圍)未登記水域；其他未公告領海基線者，係自己登記土地外圍之地籍線起，至該地區之限制、禁止水域範圍。	同民國 106 年 8 月〈全國國土計畫 (草案)〉規劃草案版。	同民國 106 年 8 月〈全國國土計畫 (草案)〉規劃草案版。	同民國 106 年 8 月〈全國國土計畫 (草案)〉規劃草案版。	臺灣本島及已公告領海基線之相關島嶼，係自己 平均高潮線 起至領海外界線間(包括潮間帶、內水、領海範圍)未登記水域；其他未公告領海基線者，係 平均高潮線 起，至該地區之限制、禁止水域範圍。
國土功能分區劃設條件及順序	第一類	於特定範圍之水面、水體、海床或底土 (空間)，設置或未設置人為設施，進行一定期間或永久性 (時間)，管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。	第一類之一 <u>依其他法律於海域劃設之各類保護(育、留)區。</u> 第一類之二 <u>使用性質具排他性之地區，於申請許可之特定海域範圍 (包括水面、水體、海床或底土等)，設置人為設施，管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。</u>	第一類之一 同民國 106 年 10 月〈全國國土計畫 (草案)〉公開展覽版。 第一類之二 使用性質具排他性之地區，於申請許可 核准使用 之特定海域範圍 (包括水面、水體、海床或底土等)，設置人為設施，管制人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。	第一類之一 同民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉公開展覽版。 第一類之二 同民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉提內政部國土審議版。 第一類之三 <u>屬第一類之一及第一類之二以外之範圍，於直轄市、縣 (市) 國土計畫核定前，經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定之重大建設計畫，其使用需設置人為設施且具排</u>	同民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院版。

版本 調整 內容		民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 核定本
					<u>他性者。</u>	
	第 二 類	於特定範圍之水面、水體、海床或底土(空間)·設置或未設置人為設施·進行一定期間管制之外或永久性(時間)·容許人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。	<u>使用性質具相容性之地區·於申請許可之特定海域範圍 (包括水面、水體、海床或底土等)·未設置人為設施·除特定時間外·有條件容許人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。</u>	第二類之一 使用性質具相容性之地區·於申請許可核准使用之特定海域範圍 (包括水面、水體、海床或底土等)·未設置人為設施;或擬增設置之人為設施·能維持其相容使用者。除特定時間外·有條件容許人員、船舶或其他行為進入或通過之使用。 <u>第二類之二</u> <u>「近岸海域」範圍內尚未規劃或使用者;或「近岸海域」至「領海外界線」範圍內·於直轄市、縣 (市) 國土計畫核定前·經行政院或有關中央目的事業主管機關核定重大建設計畫者·屬未來使用需求儲備之海域。</u>	同民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉提內政部國土審議版。 Ps/刪除「第二類之二」·故此項隨之從「第二類之一」改為「第二類」。	同民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院版。
	第 三 類	其他尚未規劃或使用之海域。	其他尚未規劃或使用之海域。	<u>於「近岸海域」至「領海外界線」範圍內尚未規劃或使用之海域。</u>	同民國 106 年 10 月〈全國國土計畫 (草案)〉公開展覽版。	同民國 106 年 10 月〈全國國土計畫 (草案)〉公開展覽版。

資料來源：本計畫彙整

貳、政策決定歷程分析

根據《國土計畫法》第 3 條規定，國土功能分區及其分類劃設之目的，係基於保育利用及管理之需要，根據土地資源特性劃分為國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區。另，同時考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，在符合《國土計畫法》第 20 條規定之國土功能分區劃設原則下，予以劃分其他必要的分類，以利適當的土地使用管制。然，因「海洋資源地區劃設條件」在〈全國國土計畫〉辦理過程中引起諸多討論，爰此，以下針對「海洋資源地區何以分為三類之政策決定歷程？」、「〈全國國土計畫〉計畫範圍之海域部分的界定依據為何？」以及「海洋資源地區如何配合國家重大建設計畫？」等三項政策議題進行討論與分析。

一、政策議題：海洋資源地區分為三類之政策決定歷程

(一) 政策議題說明

按《國土計畫法》第 20 條第 1 項第 2 款之旨，海洋資源地區係依據內水與領海之現況及未來發展需要，就海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、特殊用途及其他使用等加以劃設，並按用海需求予以分類。

起先，於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，以「使用的時間及空間限制與否」作為海洋資源地區的劃設依據。然，自民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版改以「使用性質具相容性或排他性」作為分類劃設之依據。以下說明海洋資源地區從《國土計畫法》規定衍伸分為三類之政策決定歷程。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，奠定海洋資源地區是按「使用性質具排他性或相容性」作為劃設依據，並區分為三類：

(一) 第一類：使用性質具排他性之地區；(二) 第二類：使用性質具相容性之地區；(三) 其他必要之分類。

(三) 政策討論及決定過程

於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，第八章第二節國土功能分區劃設條件及順序明確指出海洋資源地區第一類係於特定範圍之水面、水體、海床或底土（空間），設置或未設置人為設施，進行一定期間或永久性（時間），管制人員、船舶或其

他行為進入或通過之使用；海洋資源地區第二類則是於特定範圍之水面、水體、海床或底土（空間），設置或未設置人為設施，進行一定期間管制外或永久性（時間），容許人員、船舶或其他行為進入或通過之使用；其餘尚未規劃或使用之海域，則歸類為海洋資源地區第三類。據此可知，關於海洋資源地區之劃設條件，並未提及排他性及相容性等文字，僅以人員、船舶從事海域作業時使用的空間及時間限制與否作為分類的劃設依據。

然，〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版明確指出海洋資源地區係依據用海需求予以劃分不同分類，屬於具排他性、獨占性者，劃為海洋資源地區第一類；反之，屬於具條件性相容、相容者，劃為海洋資源地區第二類；其他尚未規劃或使用之海域，則劃為海洋資源地區第三類（內政部，2017ga：301）。相較於前一版僅以「空間與時間的限制與否」作為相容性與排他性的內涵，在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，海洋資源地區劃設條件已明確地納入排他性及相容性等文字。係因內政部營建署於辦理〈全國國土計畫〉公聽會及說明會過程中，NGO 團體多次表明無法理解何謂水面？何謂水體？又，一定期間與永久性的代表意義為何？

爰此，內政部營建署才在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，進一步規範海洋資源地區第一類為保護（育、留）區及使用性質具排他性之地區；而使用性質具相容性者，劃為海洋資源地區第二類；其餘尚未規劃或使用之海域則劃為海洋資源地區第三類（內政部，2017gb：227-228）。自此，在後續三個版本中，皆載明應依使用性質具相容性或排他性進行分類劃設。

後於民國 107 年 4 月 12 日行政院國土計畫審議會第一次會議中，簡委員連貴建議再行檢視海洋資源地區之分類劃設依據：

有關海洋資源地區應考量內水與領海之既有合法使用現況、未來經濟和社會發展需要、解決發展再生能源（離岸風力發電）與海洋環境保護及傳統用海洋產業間之衝突、保障海域公共通行或公共水域使用、維護海域公共安全及公共福祉、配合特殊用海需求，如國防、軍事、海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、漁業、研究教育及水下文化資產之保存等，以作為劃設研擬之依據（行政院，2018fa：10）。

對此，內政部營建署表示，礙於海域相關基本資料之蒐集尚未完整，目前僅以《國土計畫法》第二十條作為劃設依據，待後續完成資料蒐集，再行評估辦理其他分類之可能：

考量目前海域相關基本資料尚未調查及建置完成，是以，海洋資源地區將依據本法第 20 條規定，依據其是否具有排他性、相容性等，分為三類。至於委員建議將國防、軍事、海洋資源保育利用、原住民族傳統使用、漁業、研究教育及水下文化資產之保存等納入規定乙節，後續將配合海域基礎資料建置情形，再予評估辦理海域功能區劃等作業（行政院，2018fb1：10）。

據此，在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，仍依「使用性質是否具相容性或排他性」進行海洋資源地區的分類劃設，並維持區分為三類（內政部，2018gc：65）。

綜上所述，海洋資源地區之劃設係依《國土計畫法》第 20 條規定之分類情形予以規範，並得視實際需要，增訂「其他分類」；同時，遵循《海域管理法（草案）》之精神，應依各海域的資源及特性，予以劃分各類之功能區域。是以，依據用海需求及使用性質，最終定案海洋資源地區得劃分為三類。

二、政策議題：〈全國國土計畫〉計畫範圍之海域部分的界定依據

（一）政策議題說明

〈全國國土計畫〉的計畫範圍乃是我國管轄之陸域及海域，但海域的範圍該從何界定？在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版、民國 107 年 03 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版中，皆以「已登記土地外圍之地籍線」為海域範圍之起算線。然，於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，將起算線調整為「平均高潮線」。究竟〈全國國土計畫〉的海域範圍起算線之內涵為何？

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為強調國土資源規劃之重要性，海洋資源地區範圍以「平均高潮線」作為起算線界定海陸範圍。依據民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版界定之海域部分，係指臺灣本島及已公告領海基線之

相關島嶼，係自平均高潮線起至領海外界線間（包括潮間帶、內水、領海範圍）未登記水域；其他未公告領海基線者，係自平均高潮線起，至該地區之限制、禁止水域範圍。

（三）政策討論及決定過程

為建立海域使用之管理機制及秩序，內政部於民國 99 年 6 月 15 日公告實施「變更臺灣北、中、南、東部區域計畫（第一次通盤檢討）」中，將「已登記土地外圍之地籍線起，至領海外界線範圍間之未登記水域」納為區域計畫之「海域區」，並規定應「增訂海域區納入區域計畫管制及檢討未登記土地使用管制規定」，率先將海域用地之相關規範納入土地使用計畫體系。

嗣民國 102 年 10 月 17 日公告實施之〈全國區域計畫〉係延續上開政策，明定海域區之利用應以生態保育為原則，同時規定海域區之劃設範圍，確立領海外界線範圍內領海及內水納入區域計畫實施範圍⁹²，並於民國 106 年 5 月公告實施之〈修正全國區域計畫〉中，定義計畫範圍之海域部分為：

臺灣本島及已公告領海基線之相關島嶼，係自己登記土地外圍之地籍線起至領海外界線間（包括潮間帶、內水、領海範圍）未登記水域；其他未公告領海基線者，則係自己登記土地外圍之地籍線起，至該地區之限制、禁止水域範圍（內政部，2017：12）。

爰此，民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版於計畫範圍中，除了闡明〈全國國土計畫〉之計畫範圍為我國管轄之陸域及海域外，並沿用民國 106 年 5 月公告實施〈修正全國區域計畫〉定義海域部分之文字。直至民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版，才改以「平均高潮線」作為起算線界定海陸範圍。誠然，於民國 106 年 5 月 3 日召開國土計畫之海洋資源地區劃設與土地使用管制相關事宜研商會議中，農委會林務局即已針對海域範圍之界定提出建議：

為利後續地方政府劃設功能分區及編定使用地，宜明確定義陸域及海域界線，係配合海岸管理法以平均高潮線為界，或以土地管理角度以地籍線外圍為界（內政部，2018cb：6）。

⁹² 內政部於民國 104 年 5 月完成全國 17 個直轄市、縣（市）之領海外界線範圍內，即「領海及內水」海域區之劃定與核備作業。

經檢視《海岸管理法》針對海岸地區之定義，可區分為以下三類：

(一) 濱海陸地

以平均高潮線至第一條省道、濱海道路或山脊線之陸域為界。

(二) 近岸海域

以平均高潮線往海洋延伸至三十公尺等深線，或平均高潮線向海三哩涵蓋之海域，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。

(三) 離島濱海陸地及近岸海域

於不超過領海範圍內，得視其環境特性及實際管理需要劃定。

綜上所述，《海岸管理法》與〈全國國土計畫(草案)〉對於海域範圍的認知並非一致(如圖 5-3 所示)，且「地籍線至平均高潮線之範圍」已然成為重疊地帶(盲點區域)，究竟其屬於〈全國國土計畫〉的「海域部分」？亦或是《海岸管理法》的「濱海陸地」？

自平均高潮線起至領海外界線間未登記水域

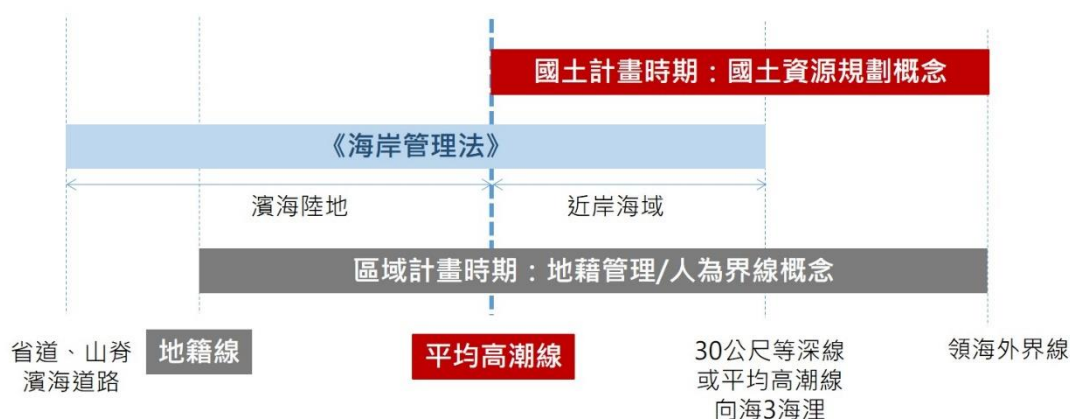


圖 5-3 《國土計畫法》、《海岸管理法》在海域認定方面疑義

資料來源：本計畫繪製

綜上所述，過去〈全國區域計畫〉時期之海域用地劃定，係依人為界線及土地管理概念，以地籍線作為劃設依據。然，現行《國土計畫法》對於海洋資源地區的制度，乃是基於資源永續利用的原則，須協調海洋環境保護、傳統用海產業及各類的海域使用行為潛在衝突，整合多元需求，以建立海洋使用的秩序。另，從國土功能分區的劃設條件來看，可知「平均高潮線」的概念早已埋植於〈全國國土計畫〉。是以，於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，為強調

國土資源規劃之重要性，故海域範圍從「已登記土地外圍之地籍線起至領海外界線間」修改為「平均高潮線起至領海外界線」。於此同時，因《國土計畫法》全面施行在即，為銜接依《國土計畫法》劃設之「海洋資源地區」，故內政部在辦理〈全國國土計畫〉的過程中，同時參考《海岸管理法》，同步啟動〈修正全國區域計畫〉案，並依《區域計畫法》第 10 條規定，於民國 107 年 11 月 13 日臺內營字第 1070818312 號公告實施，將海域部分的起算線正式修正為「平均高潮線」。

三、政策議題：海洋資源地區配合國家重大建設計畫之方式

(一) 政策議題說明

考量國土計畫仍有因應政府推動國家重大建設計畫之需要，且土地使用管理規則應保留彈性，以提升國家競爭力。是以，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，新增海洋資源地區第二類之二作為未來發展需要之儲備地區。後於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版中，確立相關規範內容，並改列為海洋資源地區第一類之三。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，海洋資源地區已存有重大建設計畫之精神。考量「近岸海域」範圍內之海水深度較淺及可及性較高，可作為未來發展需要之儲備地區，後於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版確立規範內容，並因重大建設多屬排他性質，而改列為海洋資源地區第一類之三：

屬第一類之一及第一類之二以外之範圍，於直轄市、縣（市）國土計畫核定前，經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定之重大建設計畫，其使用需設置人為設施且具排他性者（內政部，2018gc：65）。

(三) 政策討論及決定過程

於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版及民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，並未針對「海洋資源地區應配合國家重大建設計畫」有所規範。直至民國 107 年 2

月 2 日，內政部營建署綜合計畫組召開「組內討論海洋資源地區分類劃設條件及土地使用管制規定」會議，因考量「近岸海域」範圍內之海水深度較淺及可及性較高，可作為未來發展需要之儲備地區，故決議應於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版增設海洋資源地區第二類之二：

「近岸海域」範圍內尚未規劃或使用者；或「近岸海域」至「領海外界線」範圍內，於直轄市、縣（市）國土計畫核定前，經行政院或有關中央目的事業主管機關核定重大建設計畫者，屬未來使用需求儲備之海域（內政部，2018gb：320）。

又，於民國 107 年 3 月 13 日內政部召開「全國國土計畫重要議題（海洋資源）」研商會議中，臺灣港務公司建議：

第二類之二劃設條件中所載之「重大建設計畫」多屬排他性質，建議可將此條件改列於海洋資源地區第一類之二，以符合分類原則（內政部，2018：3）。

然，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版仍維持列為海洋資源地區第二類之二。直至內政部營建署城鄉發展分署召開之內部會議中，再次提出海洋資源地區第二類係屬相容性使用，而「重大建設計畫」大多屬於排他性質。因此，基於性質上的考量，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版中，將「重大建設計畫」之相關規範改列於海洋資源地區第一類之三，並修正為下列文字：

屬第一類之一及第一類之二以外之範圍，於直轄市、縣（市）國土計畫核定前，經行政院或中央目的事業主管機關會商相關機關核定之重大建設計畫，其使用需設置人為設施且具排他性者（內政部，2018ga：3）。

綜上所述，考量「近岸海域」範圍內之海水深度較淺及可及性較高，可作為未來發展需要之儲備地區，除決議將重大建設列入海洋資源地區的討論範圍之外，基於性質考量，將重大建設相關規範列於海洋資源地區第一類之三。

第七節 國土功能分區劃設條件：農業發展地區

農業發展地區劃設條件係依據《國土計畫法》第 20 條規定，並考量第 6 條之基本原則以及第 21 條之土地使用原則進行劃設。依據《國土計畫法》第 20 條第三款規定「農業發展地區：依據農業生產環境、維持糧食安全功能及曾經投資建設重大農業改良設施之情形加以劃設，並按農地生產資源條件予以分類：第一類：具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區。第二類：具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區。及其他必要之分類。」是以，農業發展地區之劃設條件原則應以《國土計畫法》規定所劃設。以下分別介紹四個版本〈全國國土計畫（草案）〉及〈全國國土計畫〉公告實施版在農業發展地區劃設條件上的差異（表 5-7）。

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版本

此版本參考農委會所做農地資源分類分級成果與農地資源盤查作業成果作為農業發展地區的劃設依據。農業發展地區第一類為具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾經投資建設重大農業改良設施之地區，參考農地資源分類分級成果第 1 種農業用地與農地資源盤查作業成果劃定以及環境優良且投入設施建設之養殖使用土地。第二類為具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，並將第二類分為二之一類與二之二類。其中，第二之一類參考農地資源分類分級第 2 種農業用地與農地資源盤查作業，以及其他養殖使用土地，第二之二類參考農地資源分類分級第 3 種農業用地與農地資源盤查作業。第三類為擁有糧食生產功能且位於坡地之農業生產土地，以及無國土保安之虞且可供經濟營林之林產業發展土地，參考農地資源分類分級第 4 種農業用地與農地資源盤查結果，以及林產業用地。第四類為農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態關係密不可分之農村聚落，排除區域計畫法劃定具有城鄉性質之鄉村區。第五類為實施都市計畫地區農業區（內政部，2017ga：310-311）。

二、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公展版本

此版本修正農業發展地區的劃設條件，改以條件式劃設。農業發展地區第一類為具優良農業生產環境，能維持糧食安全，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，其前提要件為面積規模大於 25 公頃以上與農業使用面積比例達 80%以上者。其次要件⁹³為 1.重要農業發展地區；2.農地生產力等級一至等級七之地區；3.水利灌溉區；4.農業經營專區、農產專業區、集團產區；5.養殖漁業生產區；6.農地重劃地區。第二類為具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，不符合農業發展地區第一類條件，或符合條件但面積未達 25 公頃或農業生產使用面積比例達 80%之地區。第三類為具糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地，條件為不具農業發展地區第一類劃設條件，但得供農業使用且無國土保安疑慮之山坡地宜農、牧地；或可供經濟營林之林產業土地，且無國土保安疑慮之山坡地宜林地。第四類有兩種，其一為依區域計畫法劃定鄉村區，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關聯密不可分之農村聚落。另一為原住民族土地範圍內之鄉村區或經中央原住民族主管機關核定之部落，符合前一條件者得予劃設。第五類為農業生產環境良好且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件之都市計畫農業區（內政部，2017gb：235-236）。

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版本

此版本大幅修正農業發展地區的劃設條件。將前提要件面積大於 25 公頃以上與農業使用面積達 80%以上的規定改為次要條件，並將次要條件修正為 1.投資重大農業改良設施地區；2.土地面積完整達 25 公頃，農業使用面積達 80%之地區；3.原依區域計畫法劃定之特定專用區仍須供農業使用之土地；4.農業經營專區、農產專業區、集團產區；5.養殖漁業生產專區；6.直轄市、縣（市）政府依據地方農業發展需要擬劃設為農業發展地區第一類者。第二類劃設條件新增一項為鄰近都市計畫或重大公共建設之農業生產地區。第三類劃設條件將前一版本「國土保安疑慮」都修正為「國土保育地區」；第四類將第 2 項修正為原住民族土地範圍內之鄉村區或經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落，屬於農村主要人

⁹³ 前提要件為一定要有的條件，次要條件為符合其中一項即可的條件。

口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村得予劃設；第五項除符合農業發展地區第一類劃設條件，新增或土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區 (內政部，2018ga：331-332)。

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院核定版本

此一版本延續上一版本，在農業發展地區第一類中，將養殖漁業生產專區修正為養殖漁業生產區，其餘不變；第二類刪除第 2 項鄰近都市計畫或重大公共建設之農業生產地區；第三類條件修正為 1.供農業使用，且無國土保育地區第一類，或第二類中涉國土保安、水源保護劃設條件之山坡地宜農、牧地，條件二不變；第四類新增兩項，其一為位於已核定農村再生計畫範圍之鄉村區，應優先劃入農業發展地區第四類。另一為於符合直轄市、縣 (市) 國土計畫及鄉村地區整體規劃、農村再生情況下，於依本法取得許可後得適度擴大其範圍；第五類不變 (內政部，2018gb：227-228)。

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版

此版本又將農業發展地區第一類之次要條件，滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上者，納為前提要件。且新增依修正全國區域計畫辦理分區檢討變更後之特定農業區，得劃設為農業發展地區第一類土地的但書；第二類不變；第三類將供農業使用，且無國土保育地區第一類，或第二類中涉國土保安、水源保護劃設條件之山坡地宜農、牧地。修正為供農業使用，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；第四類將鄉村區修正為依區域計畫法劃定之鄉村區；第五類不變 (內政部，2018gc：65-67)。

表 5-7 農業發展地區劃設條件五版本差異

	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
第八章 國土功能分區					
第二節 國土功能分區劃設條件及順序					
壹、劃設條件					
三、農業發展地區					
(一) 第一類	參考農地分類分級成果第 1 種農業用地範圍、農地資源盤查作業成果劃定，以及投入設施建設之養殖使用土地。	前提要件 ⁹⁴ ：1.具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施。2.面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積達 80%以上。次要條件：1.重要農業發展地區。2.農地生產力等級一至等級七地區。3.水利灌溉區。4.農業經營專區、農產專業區、集團產區。5.養殖漁業生產區。6.農地重劃區	前提要件：1.具優良農業生產環境，或曾投資建設重大農業改良設施。次要條件：1.投資重大農業改良設施地區。2.土地面積完整達 25 公頃，農業使用面積達 80%之土地。3.原依區域計畫法劃定之特定專用區仍需供農業使用之土地。4.農業經營專區、農產專業區、集團產區。5.養殖漁業生產專區。6.直轄市、縣(市)政府依據地方農業需要劃設者	將「養殖漁業生產專區」修正為「養殖漁業生產區」	將「土地面積完整達 25 公頃，農業使用面積達 80%以上土地」修正為前提要件；並新增依〈修正全國區域計畫〉辦理分區檢討變更後之特定農業區，得劃設為本分類土地。
(二) 第二類	第二之一類 參考農地分類分級成果第 2 種農業用地範圍、農地資源盤查作業成果劃定，以及其他養殖使用土地。	具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，不符合農業發展地區第一類條件，或符合條件但面積規模未達 25	新增「鄰近都市計畫或重大公共建設之農業生產地區」	刪除「鄰近都市計畫或重大公共建設之農業生產地區」	同報院版

⁹⁴ 前提要件為一定要有的條件，次要條件為符合其中一項即可

	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
	第二之二類 參考農地分類分級成果第 3 種農業用地範圍、農地資源盤查作業成果劃定。	公頃或農業生產使用面積比例未達 80%之地區。			
(三) 第三類	擁有糧食生產功能且位於坡地之農業生產土地，無國土保安之虞且可供經濟營林產業發展土地。參考農地分類分級成果第 4 種農業用地範圍、農地資源盤查作業成果劃定，以及林產業土地。	具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，可供經濟營林、生產森林主、副產物及其設施之琳產業用地： 1.不具農一劃設條件，但得供農業使用且無國土保安疑慮之山坡地宜農、牧地 2.可供經濟營林之林產業土地，且無國土保安疑慮之山坡地	將「無國土保安疑慮」修正為「無國土保育地區」	將「不具農一劃設條件」刪除；將「無國土保育地區」修正為「無國土保育地區第一類，或第二類中涉及國土保安、水源保護劃設條件」	將「無國土保育地區第一類，或第二類中涉及國土保安、水源保護劃設條件」修正為「無國土保育地區第一類或第二類(國土保安、水源保護必要)」
(四) 第四類	農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落，並排除原依區域計畫法劃定，具有城鄉發展性質之鄉村區。	1.從「排除原依區域計畫法劃定之城鄉發展性質鄉村區」改為「依原區域計畫法劃定鄉村區」 2.新增「原住民族土地範圍內之鄉村區、或經中央原住民族主管機關核定之部落」	將「部落」修正為「部落範圍內之聚落」	1.新增「農村再生計畫範圍」之鄉村區優先劃入。 2.新增「符合地方國土計畫及鄉村地區整體規劃、農村再生情形下，於依本法取得使用許可後得適度擴大其範圍」	將「鄉村區」改為「原依區域計畫法劃定之鄉村區」
(五) 第五類	都市計畫地區農業區	農業生產環境良好且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件之都市計畫農業區	新增「或土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80% 之都市計畫農業區」	新增「能維持糧食安全」	同報院版

資料來源：本計畫彙整

貳、政策決定歷程分析

農業發展地區劃設條件在〈全國國土計畫（草案）〉的辦理過程中，經過許多討論而得至最終版本，而辦理過程中重要政策討論議題共有六項，分別為「農業發展地區分為五類之政策決定歷程」、「農業發展地區第一、二、三類劃設原則是否依據農委會之農地分類分級劃設成果及其研訂方式」、「農業發展地區第一類以面積 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上做為劃設前提要件之政策決定歷程」、「農業發展地區第三類與國土保育地區第二類劃設條件之政策決定歷程」、「農業發展地區第四類之原住民族部落內之聚落劃設條件政策決定歷程」、「都市計畫農業區劃設為農業發展底區第五類之劃設條件決定歷程」

一、政策議題：農業發展地區分為五類之政策決定歷程

（一）議題說明

目前農業發展地區分為五類，過去農委會委辦農地資源空間規劃總顧問將農地分為優良農地、良好農地、受影響農地及坡地農地。而本次〈全國國土計畫〉亦將林業用地、養殖用地及農村等納為農業發展地區。依據《國土計畫法》第 20 條規定，農業發展地區按農地生產資源條件分為第一、二類與其他必要之分類。以下說明農業發展地區從《國土計畫法》規定衍伸分為五類之政策決定歷程。

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

農業發展地區第一、二類，為將區域計畫時期農業性質的國土納入發展，按《國土計畫法》第 20 條規定，依其農地生產資源條件劃設。過去坡地宜農、牧及宜林地，因其坡地性質納為農業發展地區第三類。過去農村則考量農業生產、生活、生態共同發展因素，納為農業發展地區第四類。過去依《都市計畫法》專法管制之都市計畫農業區則為落實國土計畫對都市計畫的指導，設立農業發展地區第五類。

（三）政策討論及決定過程

農業發展地區分類其實討論已久，民國 93 年《國土計畫法（草案）》中，將農業發展地區設定為一國土功能分區後，農委會鑒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為目的，進行農地分類分級劃設工作，以達到維護優良農地生產環境與積極控管地方既有農地資源的目的（農委會，2012：1）。依據農委員會委託 101

年度「農地資源空間規劃總顧問指導計畫」中，全臺農業發展地區分類分級劃設成果總結報告指出，將非都市土地特定農業區、一般農業區與其他分區之農牧用地、林業用地與養殖用地，以及都市計畫農業區納為農業發展地區，其中農牧使用與其他使用之農業發展地區分為四種農業分區，第 1 種農業用地為具備優良農業生產環境、維持糧食安全功能級曾經投資建設重大農業改良設施之土地；第 2 種農業用地為具有農業生產環境，在為達促進農業發展多元化之目標下，亦具有維持糧食生產功能；第 3 種農業用地為具有糧食生產功能，但生產環境受外在因素干擾之農業地區；第 4 種農業用地為擁有糧食生產功能且位於坡地之農地，此類農地環境較為敏感，在不破壞水土保持的情況下，得維持其農業使用。(農委會，2012：2)。

而本次研擬〈全國國土計畫(草案)〉初期時，亦參據農委會農地分類分級的劃設。在研擬民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版前，內政部營建署城鄉發展分署委託 105 年度「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」，由財團法人中華經濟研究院承攬，由該案建立國土功能分區劃設條件及順序，銜接新舊法令。該委託案於民國 105 年 10 月 14 日舉辦第一次專家學者座談會，由農委會建議將農業發展地區定為 4 類，並暫訂新增第五與第六類，其中第一類分為第一類與第一之二類，第一類為具優良農業生產環境、維持糧食安全功能或曾投資建設重大農業改良設施之地區，為農地分類分級之第 1 種農業用地；第一之二類為條件、區位好之養殖生產區。第二類分為第二類與第二之二類，第二類為具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，為農地分類分級之第 2 種農業用地；第二之二類為扣除區位不適當地區之其他養殖用地。第三類為邊際農地，為農地分類分級之第 3 種農業用地。第四類為農地分類分級之第 4 種農業用地。第五類暫定為農村聚落。第六類則暫定為林產業生產區(內政部，2016b1：13)。而該次會議中，趙委員子元表示：

「目前分類已經達到五六類，分類下還有使用地，是否會太過複雜，之後如何界定界線以及土地管制內容？」(內政部，2016b：1)

且農委會企劃處表示：

「農地分類農委會內部尚在討論，之後不會有這麼多分類才不會有未來使用管理的繁雜問題衍生。」

都計區跟鄉村區建議不採納團進團出，因為有些縣市的都市計畫範圍中劃為農業區的也占了 20-30%，建議都市計畫內的農業區應該回到土地原始的功能劃為農業發展地區」

而後續為簡化分類，在民國 105 年 12 月 23 日內政部營建署召開「國土計畫法推動小組第 3 次會議」將農業發展地區分為四類，其中第一類條件為具優良農業生產環境、維持糧食安全或曾經投資建設重大農業改良設施之地區，包含農地資源分類分級之第 1 種農業用地、環境優良且投入設施建設之養殖使用土地。第二類條件為具良好農業生產環境、糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，包含農地資源分類分級之第 2 種、第 3 種農業用地，其他養殖使用土地。第三類條件為擁有糧食生產功能且位於坡地之農業生產土地，以及無國土保安之虞且可供經濟營林產業發展土地，包含農地資源分類分級第 4 種農業用地、林產業土地等。第四類條件為農村主要人口集居地區，其現有聚落人口達一定規模，且與農業生活、生產、生態之關係密不可分之農村聚落，面積達五公頃以上者，包括原依區域計畫法劃設之鄉村區(內政部，2016ma：10)。

根據民國 106 年 5 月 9 日「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」期中報告審查會議紀錄中，農委會表示：

「有關農業發展地區之範疇與標的確立，有鑑於都市計畫農業區亦屬農業生產區域，且有 2.3 萬公頃土地屬於農地資源分類分級之第 1 種農業用地性質，如未納入農業發展地區範疇，將嚴重影響農業生產與糧食安全，故仍建議將都市計畫農業區納入農業發展地區之範疇。(內政部，2017ha1：8)」

規劃單位(財團法人中華經濟研究院)回覆意見為尊重農委會意見，已修正國土功能分區劃設條件，因都市計畫農業區亦屬農業生產區域，且有大面積農地，屬優良農地，故新增農業發展地區第五類(內政部，2017ha1：8、2017hb1：15)。因此，在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版即將農業發展地區分為五大類，而後續亦依據各界意見修正劃設條件，直到民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版都將農業發展地區分為五類。

綜上所述，農業發展地區的劃設目的，主要將農業產、製、儲、銷，及農業相關範疇均納入。依《國土計畫法》20 條的規定，主要將過去農地資源空間規劃優良農地與良好農地納入成為農業發展地區第一類與第二類。而考量山坡地上有許多宜農、牧與宜林地，且山坡地環境性

質較為敏感，因應此特性設定為農業發展地區第三類。另考量農業生產應與農民生活及周遭生態有連結與共生性，故將農業發展第四類劃設為與農業密不可分之農村。此外，考量都市計畫農業區亦有優良農業區，且國土計畫應對都市計畫有所指導⁹⁵，因此另設第五類。

二、政策議題：農業發展地區第一、二、三類之劃設原則非依據農委會之農地分類分級劃設成果及其研訂方式

(一) 議題說明

於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中可見，農業發展地區第一、二、三類均以「農地資源分類分級」劃設作業成果做為參考，而民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版則修正為依面積大小、從事農業面積比例、重大農業改良設施地區等劃設條件作為依據等，以下說明劃設條件依據修正的決定歷程。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

農地資源分類分級範圍及分類方式與農業發展地區有所不同，其法律性質亦有不同，是以民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版中即將面積大小、從事農業面積比例、重大農業改良設施地區等修正定為農業發展地區第一、二、三類劃設條件，而後續陸續修正成現行民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版劃設條件。

(三) 政策討論及決定過程

過去農地資源總顧問在針對農地分類分級的研究中指出，農業發展地區應包含特定農業區、一般農業區、其他分區之農牧用地、林業用地、養殖用地，以及都市計畫農業區。而農地資源分類分級則主要探討農牧使用與其他使用，排除林業與養殖使用之農業發展地區(農委會。2012：6)

在民國 105 年 11 月 11 日農委會函文內政部營建署⁹⁶，表示略以農地資源分類分級劃設係透過自然環境及社經條件等空間圖資，依據劃設準則以及運用地理資訊系統空間分析功能，以瞭解農地資源分布情形

⁹⁵ 依《國土計畫法》第 8 條、第 16 條相關規定。

⁹⁶ 發文字號：農企字第 1050242795 號。

及其生產條件與環境，與農業發展地區範圍及其分類方式有所不同，為精確農業發展地區及其分類劃設作業，農委會將另擬各類用地劃設準則，再依據該劃設準則進行功能分區及其分類之空間規劃作業。依據該函文可知，農委會並不認為能將過去所做農地資源分類分級直接作為農業發展地區的劃設條件，但礙於研擬劃設準則需要時間，故先以此函文說明。

民國 106 年 3 月 8 日內政部營建署城鄉發展分署之「農業發展地區劃設條件、順序相關事宜機關研商會議」會前會資料將農業發展地區第一、二、三類，仍參考農地資源分類分級成果劃設，直到民國 106 年 7 月 18 日農委會研究完成農業發展地區劃設條件依據，並函文內政部⁹⁷，檢送農委會建議之農業發展地區劃設條件，農委會建議將農業發展地區第一類劃設條件改為三項，一為依〈修正全國區域計畫〉辦理分區調整後之非都市土地特定農業區；二為符合土地面積完整達 25 公頃以上及農業使用面積達 80%之下列地區之一者：(1) 重要農業發展地區(2) 辦竣農地重劃地區(3) 農產業專區⁹⁸、養殖漁業生產區等；三為特定專用區仍得供農業使用之土地。第二類劃設條件改為二項，一為依〈修正全國區域計畫〉辦理分區調整後之非都市土地一般農業區，且不具城鄉發展地區劃設條件者；二為不具農業發展地區第一類劃設條件，但得供農業使用之平地地區。第三類劃設條件改為二項，一為不具農業發展地區第一類劃設條件，但得供農業使用且無國土保安疑慮之山坡地地區；二為供經濟營林之林產業土地，且無國土保安疑慮之山坡地地區。

對此，內政部營建署城鄉發展分署於民國 106 年 8 月 31 日召開「因應農地資源盤查結果調整國土計畫農業發展地區劃設原則」討論會議，會議中內政部營建署城鄉發展分署針對民國 106 年 7 月 18 日農委會函文有關農業發展地區劃設條件提出疑義，考量並非所有直轄市、縣(市)政府均將於修正全國區域計畫案公告實施後辦理使用分區檢討變更，且未來國土計畫功能分區發布後，已無特定農業區的名稱，是以農委會提供有關農業發展地區第三類劃設條件文字「得供農業使用...」為不確定性概念。

因此，在民國 106 年 9 月 29 日內政部召開「『全國國土計畫(草

⁹⁷ 發文字號：農企國字第 1060012968 號。

⁹⁸ 農產業專區包括農業主管機關輔導之農業經營專區、產銷集團產區等。

案)』部門發展預測及國土功能分區劃設機關研商會議」，開會通知單提到，有關農委會建議農業發展地區第一類及第二類劃設條件，分別以〈修正全國區域計畫〉辦理使用分區檢討後之非都市特定農業區級一般農業區為內容，因非屬農地資源判斷條件。而經查農委會 106 年委辦「農地資源空間規劃總顧問指導計畫」，業參酌農地資源分類分級成果劃設標準，提出農業發展地區劃設條件建議。

參考前開委辦案綜合考量後，將農業發展地區第一類劃設條件設為具優良農業生產環境，能維持糧食安全，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合下列優良農業生產環境與農業改良設施條件中之一項，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上者，條件為 1.重要農業發展地區、2.農地生產力等級一至等級七之地區、3.山坡地宜農、牧用地一、二級地區、4.水利灌溉區、5.農業經營專區、農產專業區、集團產區、6.養殖漁業生產區、7.農地重劃地區；而農業發展地區第二類為具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，1.不符合前述優良農業生產環境與農業改良設施條件之地區，或符合條件但面積規模未達 25 公頃或農業生產使用面積比例未達 80%之地區。2.農業生產環境因鄰接重大建設、交通設施、工業區、都市發展地區而易受干擾之地區，或者已受（或鄰接）土壤污染之地區，或非農業使用面積比例超過 70%之地區；而農業發展地區第三類則為具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地。1.位於山坡地宜農、牧地一二級範圍但不屬第一類農業發展地區，以及位於山坡地宜農、牧地三、四級範圍之地區。2.林業用地（及適用林業用地管制之土地）排除國土保育地區、都市計畫區、國家公園範圍之地區（內政部，2017cf1：5-6）。

然農委會表示，因水保局已修正廢除宜農、牧地之分級，建議將第一類第三點山坡地宜農、牧地一、二級地區刪除；另建議宜林地納入第三類劃設條件較佳；其次建議依據國土法第 20 條之規定，刪除第二類的第二點。因此，該會議決議農業發展地區第一類劃設條件修正為具優良農業生產環境，能維持糧食安全，或曾投資建設重大農業改良設施之地區，符合下列優良農業生產環境與農業改良設施條件中之一項，且滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上者，

條件為 1.重要農業發展地區、2.農地生產力等級一至等級七之地區、3.水利灌溉區、4.農業經營專區、農產專業區、集團產區、5.養殖漁業生產區、6.農地重劃地區；而農業發展地區第二類為具良好農業生產環境與糧食生產功能，為促進農業發展多元化之地區，不符合農業發展地區第一類條件之地區，或符合條件但面積規模未達 25 公頃或農業生產使用面積比例未達 80%之地區；而農業發展地區第三類為具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地，條件如下，條件有 1.不具農業發展地區第一類劃設條件，但得供農業使用且無國土保安疑慮之山坡地宜農、牧地、2.可供經濟營林之林產業土地，且無國土保安疑慮之山坡地宜林地（內政部，2017cf：1-2）。

綜上所述，農委會之農地分類分級成果係以特定農業區、一般農業區、非都市土地農牧用地及都市計畫農業區為範疇考量，並未考量水產用地、林業用地及農村等，且農地分類分級係透過自然環境及社經條件等空間圖資，依據劃設準則並運用地理資訊系統空間分析，瞭解農地資源分布情形及其生產條件與環境。在法律性質上，農業分級分類並無相關土管之法源。是以，農地分類分級成果並不宜用於農業發展地區之劃設條件上，但在農業發展地區第一類之劃設條件中，仍參考農業分級分類第 1 種農業用地的劃設準則，包含土地面積達 25 公頃、農業使用面積比例達 80%以上、農業經營專區、投資重大農業改良設施之地區等條件⁹⁹。

⁹⁹ 民國 109 年 2 月 6 日訪談農委會企劃處，受訪單位認為分類分級成果係依資源空間規劃，而並不具有法規性質，並不適合做為管制，如要有管制仍應回到編定去思考，因此，不宜直接用規劃套用管制，而應以劃設條件去適度調整。因此，第 1 種農業用地與農業發展地區第一類性質會比較重疊。

三、政策議題：農業發展地區第一類以面積 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上作為劃設前提要件

(一) 議題說明

民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版將面積 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上作為農業發展地區第一類劃設前提要件，然民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版中，將該條件修改為次要條件，而在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版又將該條件修正回前提要件。該條件究竟應屬農業發展地區第一類的前提要件或次要條件成為政策決策過程中重要的討論項目。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量農業生產的規模化經營及適合農機具投入進行有效率的農業生產，在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，將土地面積 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上作為農業發展地區第一類之前提要件。

(三) 政策討論及決定過程

民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版將土地面積完整達 25 公頃與農業生產使用面積比例達 80%以上作為農業發展地區第一類前提條件¹⁰⁰。關於劃設條件，內政部營建署綜合計畫組建議，農業發展地區劃設條件，將參考現行特定農業區及一般農業區進行調整，將再與農委會討論，並建議已配合〈修正全國區域計畫〉檢討為特定農業區者，未來逕行調整為農業發展地區第一類。是以，在民國 107 年 3 月 2 日的內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，規劃單位(營建署城鄉發展分署)遂依據〈修正全國區域計畫〉劃定或檢討變更

¹⁰⁰ 優良農業之面積門檻設訂為 25 公頃，係根據民國 100 年 7 月 8 日於農委會所召開全臺優良農地劃設成果座談會會議結論，因此〈全國區域計畫〉亦將此定為特定農業區最小範圍。另外，過去將農業生產使用面積比例達 70%以上者，視為符合大面積農業生產條件之農地，係參考《非都市土地開發審議作業規範》第 17 點，保育區相關規範第一項第二款「...，保育區面積之百分之七十以上應維持原始之地形地貌，不得開發」，因優良農地為最適耕之農地資源，與保育區概念相近，因此參考此項標準設定。而後因農地重劃後，非農使用百分比下降，故將農業生產使用面積比例調整為 80%以上。

為特定農業區的原則，將農業發展地區第一類的劃設條件修正，將土地面積完整達 25 公頃，農業使用面積達 80%之地區從前提要件修正為次要條件，並修正了其他次要條件（內政部，2018ff2：12）。而該次會議結論針對農業發展地區劃設條件，基於政策延續性，將修正全國區域計畫相關規定予以納入，考量此有利於制度銜接，原則同意該相關內容。

然在民國 107 年 4 月 12 日行政院國土計畫審議會中，林委員森田表示：

「國土計畫草案之劃設（1）皆以區域的概念進行，非單筆土地的概念（2）尤其農地利用需要一定的規模、一定比例的農業使用環境，已有規模化經營的群聚效果。此外，計畫草案 P243 農業發展地區第一類土地使用指導事項中之『1. 應以農業生產及必要產銷設施使用為原則，減少非農業生產使用項目，以確保此類土地長期為面積完整且生產條件優良的農地資源。2. 為確保國家的糧食生產安全，應積極維護農業生產用地面積數量及完整性，避免夾雜其他使用而造成農地穿孔、切割及碎裂等情形。』依目前第一類之劃設條件，劃設時會有納入零星破碎農地的可能，已非面積完整且生產條件優良的農地資源，與前述土地使用指導事項有邏輯上問題。」（行政院，2018fb2：28-30）

因此，林委員森田建議將土地面積達 25 公頃，農業使用面積達 80%之地區設為劃設農業發展地區第一類之門檻條件。在民國 107 年 4 月 18 日全國國土計畫草案相關事宜研商會議中，農委會亦建議將「滿足面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上」列為農業發展地區第一類之必要條件¹⁰¹（內政部，2018cb：7）。在民國 107 年 4 月 26 日農委會函文內政部¹⁰²，函文中說明，由於農業發展地區劃設，係以區域農地之資源條件進行認定，非單筆土地的概念；況農地利用需有一定的規模、一定比例的農業使用環境，方才有規模化經營的群聚效果，且依目前之劃設條件，可能會有納入零星破碎土地的可能，因此建議將「滿足面積規模 25 公頃以上與農業使用面積比例達 80%以上」列為農業發展地區第一類劃設之必要條件；至於依〈修正全國區域計畫〉辦理分區調整後之特定農業區，擬以但書方式，得逕轉換為農業發展地區第一類土地。民國 107 年 4 月 26 日行政院國土計畫審議會中

¹⁰¹ 依據農委會吳簡任技正兆揚於民國 109 年 4 月 22 日本案期末會議中表示，土地面積達 25 公頃以上與農業使用面積達 80%以上之前提要件，係由民國 107 年 4 月 12 日內政部營建署城鄉發展分署舉辦「全國國土計畫意見交流高峰會」中討論，經農委會確認後聲明立場。

¹⁰² 發文字號：農企國字第 1070012591 號。

討論決議，針對農業發展地區第一類劃設條件，同意採納農委會意見，將「面積規模大於 25 公頃以上與農業生產使用面積比例達 80%以上」列為劃設條件之前提要件（行政院，2018fc：2）。

綜上所述，就農業生產角度而言，規模大且完整性高之農地適合投入農機具進行有效率地農業生產，因此農業發展地區第一類屬於優良農業，應配合農業發展需求而劃設。儘管將面積大於 25 公頃與農業生產使用面積達 80%以上設定為前提要件可能會較次要條件讓農業發展地區第一類之總面積下降，卻也能盡可能確認大面積且完整之農地，確保未來將規模化經營之農機具投入，因此，考量農業發展需要，將之設為農業發展地區第一類之前提要件。

四、政策議題：農業發展地區第三類與國土保育地區第二類劃設條件之政策決定歷程

（一）議題說明

農業發展地區第三類為位於山坡地之農業生產土地，條件為供農業使用，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。供農業使用無國土保育地區第一類為農委會與營建署之共識，然供農業使用是否應排除國土保育地區第二類部分項目引起討論與協調，農業發展地區第三類供農業使用與國土保育地區第二類項目競合成為重要議題，以下說明其政策決定歷程。

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報院核定版將農業發展地區第三類條件設為「供農業使用，且無國土保育地區第一類，或第二類中設國土保安、水源保護劃設條件之山坡地宜農、牧地。」（內政部，2018gb：227-228）。為同時保護農民權益及保留國土保育地區之完整性，遂於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公布施行版又將條件修正為「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。」（內政部，2018gc：66）。

(三) 政策討論及決定過程

民國 106 年 7 月 18 日農委會函文¹⁰³內政部，建議農業發展地區各分類劃設條件中，第三類劃設條件設為「具有糧食生產功能且位於山坡地之農業生產土地，以及可供經濟營林，生產森林主、副產物及其設施之林產業用地，條件如下：1.不具農業發展地區第一類劃設條件，但得供農業使用且無國土保安疑慮之山坡地宜農、牧地。2.可供經濟營林之林產業土地，且無國土保安疑慮之山坡地宜林地。」因此，民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽案版將農業發展地區第三類劃設條件與農委會對農業發展地區第三類的劃設條件一致。民國 107 年 1 月 10 日農委會函送草案修正內容，原條件「可供經濟營林之林產業土地，且無國土保安疑慮之山坡地林地」係為與國土保育地區鑑別，然國土功能分區劃設順序，國土保育地區第一類優先於農業發展地區第三類，以及山坡地可利用限度查定對象不包括「國有林事業區、試驗用林地及保安林地」，爰水保局建議劃設條件將「無國土保安疑慮」修正為「無國土保育地區第一類劃設條件」之山坡地宜農、牧地與宜林地。

而內政部在民國 107 年 3 月 15 日內政部國土計畫審議會中將自來水保護區域納入國土保育地區第二類劃設條件，並將劃設順序中，「國土保育地區第二類為允許有條件使用，為確保糧食安全，涉及農業生產地區應優先劃設農業發展地區」刪除。內政部表示，因國土保育地區劃設條件改以山脈軸帶、河川廊道、重要海口及河口濕地之安全最小標準劃設，其中國土保育地區第二類劃設條件為國公有林供經濟營林、試驗實驗、森林遊樂區、土砂災害潛勢地區、自來水保護區(森林、風景、山坡地保育區)等，前述地區劃歸農業發展地區第三類容值斟酌，因此基於水源保護需要與山脈保育軸帶完整性，建議無國土保安之虞者，才劃為農業發展地區第三類(內政部，2018fj1：28)。關於農業發展地區第三類劃設條件的調整，農委會建議，為維護民眾權益，供農業使用之宜農、牧地無國土保育地區第一類者即劃為農業發展地區第三類，會議中，有人認同農委會的說法，例如鄭委員安廷表示：

「有關農 3 劃設條件，考量國保 1 以最小安全標準劃設，以確保合理及管理使用即可，是以，個人傾向採納農委會意見，以『供農業使用且無國土保育地區第一類劃設條件之山坡地宜農、牧地』。」(內政部，2018fj：5)

¹⁰³ 發文字號：農企國字第 1060012968 號。

另外，則有人認同內政部的說法，例如林委員國慶、李委員錫堤、王委員靚琇表示：

「農 3 劃設條件，傾向內政部意見從嚴規定，即『供農業使用且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜農、牧地。』」（內政部，2018fj：3）

「農 3 劃設條件建議從嚴，傾向採納內政部意見。」（內政部，2018fj：6）

「非都市土地係以土地利用現況，並逐筆進行編定，並非以整體性觀點進行劃設適當土地使用分區，考量國土計畫為上位空間計畫指導，為國土保育保安，是以，農 3 劃設條件建議採納規劃單位意見。」（內政部，2018fj：11）

對此，農委會於該次會議中表示：

「農 3 劃設條件，第 1 點建議維持本會意見『供農業使用且無國土保育地區第一類劃設條件之山坡地宜農、牧地。』；第 2 點同意專案小組會議意見『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。』」（內政部，2018fj：11）

因此，會議結論綜整大家的意見，農業發展地區第三類劃設條件修正為「1.供農業使用，且無國土保育地區第一類，或第二類中涉國土保安、水源保護劃設條件之山坡地宜農、牧地。2.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。」（內政部，2018fj：1）

然而，在民國 107 年 4 月 19 日行政院國土計畫審議會中，農委會提出書面意見表示，針對內政部主張之農業發展地區第三類土地，應排除具國土保育地區第二類涉國土保安、水源保護劃設條件之山坡地宜農、牧地一節，將對於新增劃入國土保育地區之農牧用地之農民權益造成影響，允宜謹慎。由於既有農牧用地如被劃入國土保育地區，則以保育為使用指導原則，恐因土地利用受限而致使農業萎縮，基此，農委會建議回歸 107 年 3 月 15 日內政部國土計畫審議會現場決議文字，修正為「1.供農業使用，且無國土保育地區第一類或第二類中涉國土保安、水源保護疑慮之山坡地宜農、牧地。2.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。」¹⁰⁴

¹⁰⁴ 發文字號：農企國字第 1070012591 號。

內政部認為，在內政部國土計畫審議會討論時，多數委員認為山坡地宜農、牧地如具有國土保育地區第一類或國土保育地區第二類之國土保安、水源保護者，應先劃設為國土保育地區為妥，為考量農委會意見，有關農業發展地區第三類劃設條件酌予修正為「1.供農業使用，且無國土保育地區第一類或第二類中（國土保安、水源保護）之山坡地宜農、牧地。2.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。」因此，在民國 107 年 4 月 26 日行政院國土計畫審議會中，併同林委員國慶建議文字「具有糧食生產功能且無國土保育地區劃設條件之山坡地宜農、牧地，以及可供經濟營林且無國土保安之虞之宜林地。」提請討論（行政院，2018fc2：9）。而該次會議中決議，經綜合考量國土保育及民眾權益，就山坡地宜農、牧地如有國土保育、水源涵養及土砂災害等環境敏感特性者，原則劃設為國土保育地區。並參酌委員及農委會意見，修正農業發展地區地三類條件為「1.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。」是以，農業發展地區第三類劃設條件正式確立（行政院，2018fc：2）。

綜上所述，因國土計畫係以國土安全、保育保安為優先考量，因此供農業使用之山坡地宜農、牧地，應非屬國土保育地區第一類為農委會與內政部之共識，然針對國土保育地區第二類應排除至何種程度，農委會認為考量民眾權益觀點出發，而內政部則以保國土保育地區第二類之完整性觀點出發，在綜合兩部會意見後，最終由行政院作出裁示，將無國土保育地區第二類（國土保安、水源保護必要）者，劃至農業發展地區第三類。

五、政策議題：農業發展地區第四類之原住民族部落內之聚落劃設條件設定

（一）議題說明

民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版將農業發展地區第四類劃設條件訂為農村主要人口集居地區與農業生產、生活、生態關係密不可分之農村聚落，並排除原依區域計畫法劃定，具有城鄉發展性質之鄉村區。民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版除修正前一版本第一項條件為依原區域計畫法劃定之鄉村區屬農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落外，另新增第二項條件為原住民族土地範圍內之鄉村區或經中央原住民族主管機關核定之部落。而民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草

案))提內政部審議版在第二項劃設條件將部落內條件範圍限縮為部落內之聚落。將原住民族部落內之聚落範圍作為農業發展地區第四類劃設條件，以下說明其政策決定歷程。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版在農業發展地區第四類劃設條件新增原住民族部落。然而原住民族部落多已數化完成，其範圍為整體部落生活圈，包含附近農業區等，因此民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版依土地性質將文字修正更精確為部落內之聚落。

(三)政策討論及決定過程

在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中，原住民族土地範圍內依據《區域計畫法》劃設之鄉村區劃為城鄉發展地區第三類(內政部，2017ga：312)。而農業發展地區第四類的劃設條件並無涉及原住民族土地¹⁰⁵。民國 106 年 9 月 29 日內政部召開「『全國國土計畫(草案)』部門發展預測及國土功能分區劃設機關研商會議」中，原民會表示：

「有關農四劃設條件，由於部落發展受限於整體空間環境導致零星分散，而過去亦因非都市土地之分區人口數及密度限制等規定，造成多數部落難劃設為鄉村區，故建議除鄉村區條件外，可增列屬經中央原住民族主管機關核定之部落。」(內政部，2017cf：12)

原住民族委員會提出書面意見，其中一點為原住民族土地範圍內經中央原住民族主管機關核定之部落，以劃設城鄉發展地區第三類為原則，與農業生活、生態及生產環境相關者，得經部落同意後，劃設為農業發展地區第四類。該次會議決議中，遂將農業發展地區第四類條件新增「原住民族土地範圍內之鄉村區或經中央原住民族主管機關核定之部落，符合前項條件者得予劃設。」(內政部，2017cf：2-3,19)而民國 106 年 10 月 19 日，農委會亦復函¹⁰⁶內政部表示，對於內政部於民國 106 年 9 月 29 日所召開之「全國國土計畫(草案)」部門發展預測及國土功能

¹⁰⁵ 民國 106 年 7 月 18 日農委會函文(發文字號：農企國字第 1060012968 號)內政部建議農業發展地區各分類劃設條件中，第四類的劃設條件之一為已核定農村再生計畫之農村聚落，排除原住民族土地範圍。

¹⁰⁶ 發文字號：農企字第 1060013438 號。

分區研商會議決議，有關「原住民族土地範圍內之鄉村區符合農業發展地區第四類土地條件者得予劃設」部分，農委會予以同意該項劃設條件。因此，在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版新增農業發展地區第四類劃設條件，「原住民族土地範圍內之鄉村區或經中央原住民族主管機關核定之部落，符合前 1.條件者得予劃設。」（內政部，2017gb：236）在民國 107 年 2 月 6 日研商會議討論全國國土計畫（草案）涉及原住民族地土地使用指導事項，其中提及因原民會於民國 107 年已公告部落範圍數化作業，且其數化範圍已然包含農地其他用地，此與農業發展地區第四類主要以與農業生產、生或、生態之密不可分之農村聚落性質不同（內政部，2018cc：1）。因此，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版將其條件文字修正之更為精確「原住民族土地範圍內之鄉村區或經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村，得予劃設。」（內政部，2018ga：332）

綜上所述，因原住民族土地範圍內，多有從事農業相關者，因此，原住民族土地範圍內之鄉村區及部落亦可劃為農業發展地區第四類。然原住民部落多已數化完成，其範圍含括農業土地等，為更精確將建成地納為農業發展地區第四類，故將範圍限縮至經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落。

六、政策議題：都市計畫農業區劃設為農業發展地區第五類之劃設條件

（一）議題說明

農業發展地區第五類之劃設，為都市計畫農業區相關條件，依據《國土計畫法》第 8 條規定，都市計畫應遵循國土計畫。因此，為指導都市計畫，特將都市計畫農業區劃設為農業發展地區，針對其劃設條件有所討論。民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版將農業發展地區第五類劃設條件訂為實施都市計畫地區農業區（內政部，2017ga：311）。民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版將其劃設條件修正為農業生產環境維護良好且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件之都市計畫農業區（內政部，2017gb：236）。民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版續將該劃設條件新增土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區之次要條件（內政部，2018ga：332）。以下說明其政策決定歷程。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為使國土計畫對都市計畫有所指導，故設立農業發展地區第五類，然而都市計畫農業區普遍範圍較小，因此民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版即將農業發展地區第五類劃設條件訂為農業生產環境維護良好且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件、或土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區（內政部，2018ga：332）。

(三) 政策討論及決定過程

在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版在農業發展地區第五類劃設條件定為實施都市計畫地區農業區，然在民國 106 年 9 月 29 日內政部召開「『全國國土計畫』（草案）部門發展預測及國土功能分區劃設機關研商會議」，邀集國發會、農委會企劃處、農委會水土保持局、農委會林務局、農委會林業試驗所、農委會漁業署等相關部會討論農業發展地區劃設條件，該次會議中決議，將農業發展地區第五類劃設條件修正為符合農業發展地區第一類之都市計畫農業區。農委會認為¹⁰⁷農業發展地區第五類劃設原則與農業發展地區第一類劃設原則相同，實讓土地劃設及使用管制作業更為複雜，惟內政部營建署基於制度轉換及對外說明之考量，堅持增列該類土地管制都市計畫農業區，農委會爰予尊重。因此，民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版的農業發展地區第五類劃設條件同此會議結論。而在民國 107 年 3 月 2 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，規劃單位（內政部營建署城鄉發展分署）表示，按民國 107 年 2 月 28 日與 NGO 座談會之 NGO 建議，針對第五類提出修正文字：「農業生產環境維護良好且未有都市發展需求者，符合農業發展地區第一類劃設條件或土地面積完整達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區。」（內政部，2018ff2：13）該次會議中，內政部營建署城鄉發展分署表示，考量都市計畫農業區之面積較小，農業發展地區第五類之劃設條件中，將增加納入「10 公頃」面積門檻，且應以天然地形地勢、道路、水圳等所形成範圍之土地坵塊計算面積，以符合農業集中經營管理之概念（內政部，2018ff：18）。因此，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草

¹⁰⁷ 發文字號：農企字第 1060013438 號。

案)) 提內政部審議版即將土地面積達 10 公頃且農業使用面積達 80% 之土地納為農業發展地區第五類之劃設條件(內政部·2018ga:332)。

綜上所述，都市計畫農業區多屬面積零碎者，其性質與農業發展地區第一類大規模生產有所差異，因此，將農業發展地區第五類之劃設條件新增土地面積達 10 公頃且農業使用面積達 80%之都市計畫農業區，為零碎都市計畫農業區進行細緻的規劃。

第八節 國土功能分區劃設條件：城鄉發展地區

城鄉發展地區作為四大國土功能分區之一，按《國土計畫法》第六條指出，國土計畫之規劃中，城鄉發展地區之基本原則乃是以集約發展、成長管理為原則，創造寧適和諧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。在城鄉發展地區在國土計畫中便定調具有一定之發展程度，且為人口活動重要的場域。雖然在《國土計畫法》中已敘明按都市化程度作為城鄉發展地區之劃設原則，但關於劃設條件上，仍有許多討論的空間。

有關城鄉發展地區之劃設，乃是依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類。都市計畫地區都市化程度高且住宅及產業活動高度集中的地區，劃設為城鄉發展地區第一類，並依《都市計畫法》及其相關法規管制；都市計畫地區以外既有發展地區以及原依《區域計畫法》規定核發開發許可地區，其人口及產業活動聚集達一定規模，已具備城鄉發展性質，劃設為城鄉發展地區第二類；基於原住民族特殊性，《原住民族基本法》第二十條明確規定，原住民族或原住民所有、使用之土地、海域，其回復、取得、處分、計畫、管理及利用等事項，另以法律定之。有關原住民族土地屬原依《區域計畫法》劃設之鄉村區，得劃設為城鄉發展地區第三類。

而在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公展版、民國 107 年 03 月〈全國國土計畫（草案）〉提部審議版、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報院審議版、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，對於城鄉發展地區劃設條件上產生差異，其中又以第一類、第二類之一、第二類之二、第二類之三，有較大之變革，因此以表 5-8 呈現。

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版本

該版本中，將城鄉發展地區劃分為三類：城鄉發展地區第一類、城鄉發展地區第二類、城鄉發展地區第三類。其中，城鄉發展地區第二類再劃次分類：城鄉發展地區第二類之一、城鄉發展地區第二類之二、城鄉發展地區第二類之三。按國土計畫法之意旨，城鄉發展地區第一類為都市化程度較高之地區，故在劃設條件上，以都市計畫地區為主。城鄉發展地區第

二類為都市化程度較低之地區，城鄉發展地區第二類之一係為既有開發地區，故以《區域計畫法》下之鄉村區（有條件）、工業區為主；城鄉發展地區第二類之二亦為既有開發地區，以核發開發許可、獎勵投資條例、經行政院核定案件為主；城鄉發展地區第二類之三係為未來發展地區，以重大建設及其周邊為主。城鄉發展地區第三類則為特殊之需求，故以原住民之使用為主。

二、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公展版本

該版與前一版最大的差異，便是城鄉發展地區第一類與城鄉發展地區第二類之一。城鄉發展地區第一類的中，考量都市計畫地區之土地部分土地並非皆屬人民高密度發展之空間，尚有具有國土保安、農業發展需求特質的土地，故將國土保育地區第四類及農業發展地區第五類排除。城鄉發展地區第二類之一之劃設條件第二項，原依《區域計畫法》劃設之鄉村區條件之一，有關「人口發展率超過 80%以上之都市計畫區周邊一定距離內。」修正為「位於都市計畫區（都市發展率達一定比例以上）周邊相距一定距離內。」

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提部審議版本

該版本中，在城鄉發展第二類之三出現重大的改變。原重大建設符合下列條件使得劃設城鄉發展地區第二類之三：「已通過政策環境影響評估之相關重大建設計畫、經行政院核定相關重大建設計畫、經行政院核定可行性評估相關重大計畫、完成可行性評估之地方建設計畫或城鄉發展建設地區，有具體規劃內容及財務計畫者」，修改為「經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。」另外，更新增了工業區、鄉村區的擴大（城二之一）、核發開發許可地區的擴大（城二之二）作為未來發展地區，因此納入城鄉發展地區第二類之三之劃設條件。

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報院審議版本

與前版比較下無重大改變，僅做撰寫文字上的調整。

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫（草案）〉公告實施版本

前四版本中，若涉及零星土地的劃設，應一併劃入周遭之土地。然在此版本中，將應改為得，使功能分區的劃設更加有彈性。

表 5-8 五版本「城鄉發展地區」相關內容之差異說明表

調整內容 版本		民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 核定本
分類	第一類	1.實施都市計畫地區都市發展用地。 2.符合國土保育地區劃設條件者，於直轄市、縣(市)國土計畫及國土功能分區應予以註記。	非屬國土保育地區第四類及農業發展地區第五類範圍之都市計畫地區土地。	非屬國土保育地區第四類及農業發展地區第五類範圍之都市計畫地區土地。	非屬國土保育地區第四類及農業發展地區第五類範圍之都市計畫地區土地。	非屬國土保育地區第四類及農業發展地區第五類範圍之都市計畫地區土地。
	第二類之一	(1) 原依區域計畫法劃定工業區。 (2) 原依區域計畫法劃定鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展區： ✓ 位於人口發展率超過 80%以上都市計畫區周邊一定距離內。 ✓ 非農業活動人口達一定比例。 ✓ 符合都市計畫法第 11 條規定鄉街計畫條件。 (3) 位於第一至二目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。	(1) 原依區域計畫法劃定之工業區。 (2) 原依區域計畫法劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展區： ✓ 位於都市計畫區(都市發展率達一定比例以上)周邊相距一定距離內。 ✓ 非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。 ✓ 符合都市計畫法第 11 條規定鄉街計畫條件。 ✓ 符合都市計畫法第 11 條規定鄉街計畫條件。 (3) 位於前(1)丶(2)範圍內之零星土地，應一併予以劃入。	(1) 原依區域計畫法劃定之工業區。 (2) 原依區域計畫法劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展區： ✓ 位於都市計畫地區(都市發展率達一定比例以上)周邊相距一定距離內。 ✓ 非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。 ✓ 符合都市計畫法第 11 條規定鄉街計畫條件。 (3) 依原區域計畫法劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者。 (4) 位於前(1)丶(2)丶(3)範圍內之零星土地，應一併予以劃入。	(1) 原依區域計畫法劃定之工業區。 (2) 原依區域計畫法劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展區： ✓ 位於都市計畫地區(都市發展率達一定比例以上)周邊相距一定距離內。 ✓ 非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。 ✓ 符合都市計畫法第 11 條規定鄉街計畫條件。 (3) 依原區域計畫法劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者。 (4) 位於前(1)丶(2)丶(3)範圍內之零星土地，應一併予以劃入。	(1) 原依區域計畫法劃定之工業區。 (2) 原依區域計畫法劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展區： ✓ 位於都市計畫地區(都市發展率達一定比例以上)周邊相距一定距離內。 ✓ 非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。 ✓ 符合都市計畫法第 11 條規定鄉街計畫條件。 (3) 依原區域計畫法劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者。 (4) 位於前(1)丶(2)丶(3)範圍內之零星土地，得一併予以劃入。
	第二類之二	(1) 核發開發許可地區(除鄉村區屬農村社區土地重劃案	(1) 核發開發許可地區(除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、	(1) 核發開發許可地區(除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設	(1) 核發開發許可地區(除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設	(1) 核發開發許可地區(除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設

調整內容 版本		民國 106 年 8 月 (全國國土計畫 (草案)) 規劃草案版	民國 106 年 10 月 (全國國土計畫(草案)) 公開展覽版	民國 107 年 3 月 (全國國土計畫(草案)) 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 (全國國土計畫(草案)) 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 (全國國土計畫) 核定本
		件者、特定專用區屬水資源設施案件者外)、屬依原獎勵投資條例同意案件、前經行政院專案核定案件。 (2) 位於第一目範圍內之零星土地，應一併予以劃入	特定專用區屬水資源設施案件者外)、屬依原獎勵投資條例同意案件、前經行政院專案核定案件。 (2) 位於前(1)範圍內之零星土地，應一併予以劃入	施案件者外)、屬依原獎勵投資條例同意案件、前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件。 (2) 位於前(1)範圍內之零星土地，應一併予以劃入	施案件者外)、屬依原獎勵投資條例同意案件、前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件。 (2) 位於前(1)範圍內之零星土地，應一併予以劃入	設施案件者外)、屬依原獎勵投資條例同意案件或前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件，且具有城鄉發展性質者。 (2) 位於前(1)範圍內之零星土地，得一併予以劃入
	第二類之三	(1) 重大建設或城鄉發展需求符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展地區： ✓ 已通過政策環境影響評估之相關重大建設計畫。 ✓ 經行政院核定相關重大建設計畫。 ✓ 經行政院核定可行性評估相關重大計畫。 ✓ 完成可行性評估之地方建設計畫，有具體規劃內容及財務計畫者。 (2) 位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。	(1) 重大建設或城鄉發展需求符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展地區： ✓ 已通過政策環境影響評估之相關重大建設計畫。 ✓ 經行政院核定相關重大建設計畫。 ✓ 經行政院核定可行性評估相關重大計畫。 ✓ 完成可行性評估之地方建設計畫或城鄉發展建設地區，有具體規劃內容及財務計畫者。 (2) 位於前(1)範圍內之零星土地，應一併予以劃入	(1) 經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。 (2) 符合直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大原區域計畫法規定下之鄉村區或工業區範圍，其範圍應與既有鄉村區或工業區性質相容，不得有影響當地居住或產業發展情形： ① 為居住需求者，應係配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。 ② 為產業需求者，應與當地既有	(1) 經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。 (2) 符合直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大原區域計畫法規定下之鄉村區或工業區範圍，其範圍應與既有鄉村區或工業區性質相容，不得有影響當地居住或產業發展情形： ① 為居住需求者，應係配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。 ② 為產業需求者，應與當地既有	(1) 經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。 (2) 符合直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大原區域計畫法規定下之鄉村區或工業區範圍，其範圍應與既有鄉村區或工業區性質相容，不得有影響當地居住或產業發展情形： ① 為居住需求者，應係配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。 ② 為產業需求者，應與當地既有

調整 內容 版本	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 核定本
			產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。 ③ 為提供或改善基礎公共設施者，應以提供或改善污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且應以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。 ④ 為提高當地生活環境品質者，應以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為限。 (3) 基於集約發展原則，依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依國土計畫法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍： ① 與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並應取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。 ② 需符合各級國土計畫部門空間發展策略(計畫)之總量或區位指導。 ③ 需符合各級國土計畫之空間	產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。 ③ 為提供或改善基礎公共設施者，應以提供或改善污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且應以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。 ④ 為提高當地生活環境品質者，應以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為限。 (3) 基於集約發展原則，依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依國土計畫法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍： ① 與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並應取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。 ② 需符合各級國土計畫部門空間發展策略(計畫)之總量或區位指導。 ③ 需符合各級國土計畫之空間	產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。 ③ 為提供或改善基礎公共設施者，應以提供或改善污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且應以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。 ④ 為提高當地生活環境品質者，應以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為限。 (3) 基於集約發展原則，依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依國土計畫法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍： ① 與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並應取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。 ② 需符合各級國土計畫部門空間發展策略(計畫)之總量或區位指導。 ③ 需符合各級國土計畫之空間

調整 內容		版本	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草 案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 核定本
					發展及成長管理策略 (計畫) 指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地應限制依環境敏感地區土地使用指導原則使用。 (4) 位於前 (1)、(2)、(3) 範圍內之零星土地，應一併予以劃入。	發展及成長管理策略 (計畫) 指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地應限制依環境敏感地區土地使用指導原則使用。 (4) 位於前 (1)、(2)、(3) 範圍內之零星土地，應一併予以劃入。	發展及成長管理策略 (計畫) 指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地應限制依環境敏感地區土地使用指導原則使用。 位於前 (1)、(2)、(3) 範圍內之零星土地，得一併予以劃入。
	第三類		原住民族土地範圍內依據區域計畫法劃設之鄉村區	原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃設之鄉村區得予劃設。	原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃設之鄉村區得予劃設。	原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃設之鄉村區得予劃設。	原住民族土地範圍內原依區域計畫法劃設之鄉村區得予劃設。

資料來源：本計畫彙整

貳、政策決定歷程分析

因「城鄉發展地區劃設條件」在〈全國國土計畫〉辦理過程中產生諸多爭議。因此，以下將進一步針對「城鄉發展地區分為三類之決定歷程」、「都市計畫地區全部劃設為城鄉發展地區與否之決定歷程」、「城鄉發展地區第二類之一之劃設條件之決定歷程」、「城鄉發展地區第二類之二之劃設條件之決定歷程」、「城鄉發展地區第二類之三之劃設條件之決定歷程」等五項重大議題進行討論與分析。

一、政策議題：城鄉發展地區分為三類之決定歷程

(一) 政策議題說明

按《國土計畫法》第 20 條之規定，城鄉發展地區依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度予以分類。雖然《國土計畫法》中闡明了國土功能分區分類原則，但城鄉發展地區除了第一類與第二類外，是否還有新增其他分類之必要？

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

按《國土計畫法》第 20 條之規定，城鄉發展地區分為第一類、第二類。考量原住民族居住與產業需求之特殊性，另外新增第三類。而在城鄉發展地區第二類下，雖皆為具城鄉發展性質之非都市土地，但是包括了依區域計畫法劃定之使用分區、依區域計畫法核發之開發許可地區，在管制上有所不同，故第二類下新增次分類：第二類之一、第二類之二、第二類之三。

(三) 政策討論及決定過程

國土功能分區劃設原則按《國土計畫法》第 20 條規定，其中城鄉發展地區乃是依據都市化程度及發展需求加以劃設，並按發展程度，予以分類：(一) 第一類：都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區 (二) 第二類：都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區 (三) 其他必要之分類。新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。

然而，除了《國土計畫法》中所明訂之第一類及第二類外是否又有其他分類之需要？按國土計畫法施行細則第 9 條之旨，本法第 20

條第一項第一款第三目、第二款第三目、第三款第三目、第四款第三目規定各國土功能分區之其他必要分類，應符合該條所定國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，於全國國土計畫或直轄市、縣（市）國土計畫中定之。在內政部營建署於民國 105 年 10 月 4 日之階段性成果-國土功能分區分類及其劃設條件中，曾初步研擬城鄉發展地區分為四類。包括：城鄉發展地區第一類：實施都市計畫之地區；第二類：依據《區域計畫法》劃設之鄉村區或建築用地聚集面積一定規模以上者；第三類：直轄市、縣（市）國土計畫指定提供城鄉發展儲備之地區；第四類：原住民族保留地範圍內依據《區域計畫法》劃設之鄉村區，面積一定規模以上者（內政部，2017ja：343）。而後，在內政部營建署城鄉發展分署委託國立臺北大學辦理之國土空間發展規劃委託技術中，將城鄉發展儲備之地區從第三類整併至第二類中，而第四類則變成第三類。

按《國土計畫法》第 20 條之旨，城鄉發展地區第三類之劃設是基於其他必要之分類。而有關於涉及原住民土地，在民國 106 年 4 月 24 日「全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議中解釋：「除本法（國土計畫法）規定之劃設原則，新增「分類」考量之因素尚包含「具有其他特殊條件者」，例如原住民族部落等（內政部，2015ca：12）。」是以，為滿足原住民族居住與產業之需求，依妥《國土計畫法》20 條與《國土計畫法施行細則》第 9 條之規定，新增「城鄉發展地區第三類」，將原住民族保留地範圍內，依據《區域計畫法》劃設之鄉村區範圍劃入，列為城鄉發展地區第三類。又考量原住民族部落也可能存在於原住民族傳統領域範圍內，應併同納入劃設劃設條件，故城鄉發展地區第 3 類之劃設條件為：原住民族土地範圍內依據區域計畫法劃設之鄉村區。

是以，城鄉發展地區分為三類的框架，然而城鄉發展地區第二類為具城鄉發展性質之非都市土地，其中包含《區域計畫法》劃定之使用分區、依區計法核發之開發許可地區等既有發展地區，以及重大建設與城鄉發展需求地區。在民國 106 年 6 月 15 日「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第二次專家學者座談會議中，考量「既有非都市土地鄉村區、工業區及建築用」、「開發許可」、「重大建設計畫範圍」彼此間的相異性，如開發許可地區之管制係依其核定之開發

許可計畫，及重大建設計畫範圍基於保留整體規劃之需要。因此，將城鄉發展第二類再劃設次分區：「城鄉發展地區第二類之一」、「城鄉發展地區第二類之二」、「城鄉發展地區第二類之三」(內政部，2017be：15)。

據此，自民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版便按照委託案之成果，除了《國土計畫法》第 20 條所規定的城鄉發展地區第一類及第二類外，新增城鄉發展地區第三類，並且將城鄉發展地區第二類再分為第二類之一、第二類之二、第二類之三(內政部，2017ga：329-334)。

綜上所述，城鄉發展地區按《國土計畫法》第 20 條之旨，除依照都市化程度分為城鄉發展地區第一類、城鄉發展第二類，並且具有特定需求之原住民族，新增城鄉發展地區第三類。而在城鄉發展地區第二類下，考量原土地管制的差異性，故以次分類分出第二類之一、第二類之二、第二類之三。因此，城鄉發展地區分為三類，並且在第二類再細分初次分區。在性質上，城鄉發展地區第一類、第二類之一、第二類之二、第三類係為既有發展之地區，城鄉發展地區第二類之三為未來儲備發展之地區。

二、政策議題：都市計畫地區非全數劃為城鄉發展地區第一類

(一) 政策議題說明

國土功能分區在考量法律保障既有權益原則下，其分類之劃設順序以都市計畫地區優先劃設。然而，都市計畫地區中除了都市發展用地以外，尚有部分土地屬於非都市發展用地，包括：都市計畫地區之保護區及農業區。因此，是否該對其劃設為國土保育地區第四類、農業發展地區第五類？又或者為都市計畫之土地皆應全數劃入城鄉發展地區？以下對此議題說明。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

都市計畫地區中尚有非高度都市化之非都市發展用地。考量國土計畫應對都市計畫所有指導，因此將都市計畫地區之保護區有條件劃為國土保育地區第四類，都市計畫地區之農業區條件劃為農業發展地區第五類。因此，自〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版便確立，

城鄉發展地區第一類之劃設以非屬國土保育地區第四類及農業發展地區第五類範圍之都市計畫地區土地（內政部，2017gb：236）。

（三）政策討論及決定過程

按《國土計畫法》第 20 條之規定，城鄉發展地區第一類乃是都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。因此，城鄉發展地區第一類以集中都市人口、提供都市生產機能之用之都市計畫地區為主。

起初，在內政部營建署民國 105 年 10 月 4 日之國土功能分區分類階段性成果中，城鄉發展地區第一類之劃設條件以實施都市計畫之地區（內政部，2016la：350）然而，都市計畫地區是否皆屬於城鄉發展地區第一類？在民國 105 年 10 月 14 日之「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第一次專家學者座談會會議中，趙委員子元便認為都市計畫地區是否都應納入城鄉發展地區第一類應再多加研議（內政部，2016b：1）。其中，又以具有國土保育性質與農業生產性質的區域是否應劃入城鄉發展地區第一類備受討論。例如，在民國 106 年 5 月 9 日該案期中報告審查會議紀錄中，農委會表示都市計畫地區內具有大量的優良農地，應納入農業發展地區之範疇：

「有關農業發展地區之範疇與標的確立，有鑑於都市計畫農業區亦屬農業生產區域，且有 2.3 萬公頃土地屬於農地資源分類分級之第 1 種農業用地性質，如未納入農業發展地區範疇，將嚴重影響農業生產與糧食安全，故仍建議將都市計畫農業區納入農業發展地區之範疇。（內政部，2017ha1:8）」

營建署在考量都市計畫農業區亦有優良農地，故將都市計畫地區內之具有農業發展性質的空間，以劃入新增農業發展地區第五類之方式處理（內政部，2017ha1:10）。

考量到都市計畫地區內除了都市發展區外尚有非都市發展區，包含：農業區、保護區、風景區、河川區、行水區等，其劃設之宗旨並非作為集中都市人口、提供都市生產機能之用，而是生態的保護保安。此與城鄉發展地區第一類劃設之意旨有些出入。

此外，在民國 107 年 1 月 23 日召開之討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中，內

政部營建署綜合計畫組表示應透過保留「國土保育地區第四類」及「農業發展地區第五類」實踐國土計畫指導都市計畫的理念，而不該將都市計畫地區皆劃入城鄉發展地區：

「考量國土計畫法立法過程，立法院要求國土計畫應對都市計畫所有指導，且目前外界普遍認為當前只能透過國土計畫要求地方政府配合檢討變更都市計畫，否則對地方政府束手無策，是以，目前都市計畫尚不宜全部劃設為城鄉發展地區，國保四及農五仍有保留之必要性，惟仍應提供縣市政府一定彈性空間。」（內政部，2018kb1：3）

對此，關於都市計畫地區之保護區之劃設，在民國 107 年 2 月 23 日召開之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）專案小組第 7 次會議（國土保育、國土防災）中，決議為了強化國土計畫對於都市計畫的指導，加上考量屬以保育為目的之特定區域計畫及國土保育的完整性，決議保留國土保育地區第四類（內政部，2018fe1·P10）。而關於都市計畫地區之農業區之劃設，為了強化國土計畫對於都市計畫的指導決議保留農業發展第五類。

綜上所述，在考量都市計畫地區之土地尚有非屬都市發展用地，特別是以農業區與保護區，在功能上為都市的隔離綠帶。另外，考量國土計畫應對都市計畫所有指導下，將城鄉發展地區第一類排除非屬國土保育地區第四類及農業發展地區第五類範圍之都市計畫地區土地。

三、政策議題：鄉村區劃為城鄉發展第二類之一之劃設條件

（一）政策議題說明

原依《區域計畫法》劃定之鄉村區，在國土功能分區上除了被劃設為城鄉發展地區第二類之一外，亦有可能被劃設為農業發展地區第四類。因此，該如何決定鄉村區劃設為城鄉發展地區第二類之一還是農業發展地區第四類？

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為了區隔鄉村區具有城鄉發展性質或農業發展性質，鄉村區在劃設為城鄉發展地區第二類之二時，應以具有都市發展程度與都市產業

活動之特質作為依據，自民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版確立鄉村區中「都市發展率達一定比例」、「非農業活動人口比例或人口密度」、「符合都市計畫法第 11 條規定鄉街計畫條件」劃入城鄉發展第二類之二。

(三) 政策討論及決定過程

按《國土計畫法》第 20 條之規定，城鄉發展地區第二類乃是都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區，屬於都市化程度較低者，並且為具有既有發展地區性質之地區。

在民國 106 年 6 月 15 日「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第二次專家學者座談會會議資料中，考量到《區域計畫法》之鄉村區在過去《區域計畫法》體制下採用現況編定，鄉村區與工業區經常為非都市土地中人口、產業活動聚集處，並且具有一定程度發展，依區域計畫法劃定下列分區或用地，聚集面積達五公頃以上者(偏鄉及離島地區得視實際情況酌減之)：屬鄉鎮市區公所所在地之鄉村區、人口發展率超過 80% 以上都市計畫區鄰近一定距離之鄉村區，劃設為「城鄉發展地區第二類」；而若為農村主要人口集居地區，其現有聚落人口達一定規模，且與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落，並排除原依區域計畫法劃定，具有城鄉發展性質之鄉村區則劃為「農業發展地區第四類」(內政部，2017be：11)。

而後，為了更加有效的區別為滿足城鄉性質與滿足農業生產性質空間上的差異，在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中，將鄉村區劃設為城鄉發展第二類之一之條件修改為符合：①位於人口發展率超過 80% 以上都市計畫區周邊一定距離內。②非農業活動人口達一定比例。③符合〈都市計畫法〉第 11 條規定鄉街計畫條件。

然而，內政部營建署認為以「人口發展率超 80% 以上都市計畫區鄰近一定距離」之條件中，人口發展率資料較不精確，其統計之戶籍人口並無法代表真正在都市活動的人口狀況及人口發展率較無法代表都市實際發展狀況，若以土地利用率替代較為妥適下。故將「人口發展率」修正為「都市發展率」。另外，考量到國土計畫中因地制宜的理念，為保留地方政府的規劃彈性，應視各都市計畫地區之情況分別判別都市發展的情況，

而不應一致性規範 80%的比例作為劃設條件，故將「80%」修正為「一定比例」。

據此在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，遂將「位於人口發展率超過 80%以上都市計畫區周邊一定距離內」改為「位於都市計畫區（都市發展率達一定比例以上）周邊相距一定距離內」（內政部，2017ga：236-237）。

另外，規劃草案版中以「非農業活動人口達一定比例」，考量產業人口資料並不易計算與估計，因此改為滿足「非農業活動人口達一定比例」或「人口密度較高者」下，便視為具有城鄉發展功能之地區。因此，在城鄉發展地區第二類之一中加入鄉村區之「非農業活動人口達一定比例」、「人口密度較高者」之劃設條件。故在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，新增「非農業活動人口達一定比例」，又在民國 107 年 03 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版新增「或人口密度較高者」。

綜上所述，為了區分出鄉村區劃為農業發展地區第四類或是城鄉發展地區第二類之一的差異性。鄉村區在劃設為城鄉發展地區時，需以具有城鄉性質作為劃設條件。考量「都市發展率」較「人口發展率」更能有效反映都市實際發展的情況下，加上都市發展的情況應以個案判斷，不應一體適用同一個標準，故以「都市發展率達一定比例」作為條件一。另外，在考量產業活動時，統計產業人口並不容易，因此將「非農業活動人口比例」加入「或人口比例」，並且同樣的，加上都市發展的情況應以個案判斷，不應一體適用同一個標準，並以「非農業活動人口比例或人口比例」達一定比例作為條件二。

四、政策議題：城鄉發展地區第二類之二開發許可條件決定

（一）政策議題說明

非都市土地過去可依循《區域計畫法》取得開發許可制，變更使用分區，並成為非都市計畫地區人口、產業可能聚集之處。在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，城鄉發展地區第二類之二之劃設條件，卻較 3 月的報行政院審議版新增「需具有城鄉發展性質」一條件，加以限制之。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

城鄉發展地區第二類之二為城鄉發展性質之非都市土地。考量過去開發許可的核發，涉及多種類型之開發行為，並非皆符合城鄉發展性質，因此其劃設條件新增「具有城鄉發展性質者」之必要條件。在〈全國國土計畫〉公告實施版確立為：1.核發開發許可地區（除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設施案件者外）、屬依原獎勵投資條例同意案件或前經行政院專案核定免徵得區域計畫擬定機關同意案件，且具有城鄉發展性質者。2.位於前一範圍內之零星土地，得一併予以劃入。

(三) 政策討論及決定過程

按《國土計畫法》第 20 條之規定，城鄉發展地區第二類乃是都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區，屬於都市化程度較低者，並且為具有既有發展地區性質之地區。

過去按《區域計畫法》第 15 條之 1 第一項¹⁰⁸、《獎勵投資條例》第 50 條¹⁰⁹、《非都市土地使用管制規則》第 22 條¹¹⁰之旨，非都市計畫土地得依循「開發許可制」得進行分區變更。是以，除了《區域計畫法》下的鄉村區、工業區、特定專用區以外，取得開發許可制下所變更之非都市計畫土地亦屬於既有發展地區，並且具有一定之人口、產業活動。因此，營建署委託財團法人中華經濟研究院辦理「國土計畫-規劃委託技術服務案」，就城鄉發展地區第二類之二的劃設條件，

¹⁰⁸ 《區域計畫法》第十五條之一第一項：

區域計畫完成通盤檢討公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，符合非都市土地分區使用計畫者，得依左列規定，辦理分區變更：一、政府為加強資源保育須檢討變更使用分區者，得由直轄市、縣（市）政府報經上級主管機關核定時，逕為辦理分區變更。二、為開發利用，依各該區域計畫之規定，由申請人擬具開發計畫，檢同有關文件，向直轄市、縣（市）政府申請，報經各該區域計畫擬定機關許可後，辦理分區變更。

¹⁰⁹ 《獎勵投資條例》第五十條：

為適應經濟發展之需要，行政院應先就公有土地編為工業用地，以供發展工業之用。前項公有土地不敷分配時，得將私有土地變更使用，編為工業用地。」

¹¹⁰ 《非都市土地使用管制規則》第二十二條：

經區域計畫擬定機關核發開發許可、開發同意或依原獎勵投資條例編定之案件，變更原經目的事業主管機關核准之興辦事業計畫性質且面積達第十一條規模者，申請人應依本章規定程序重新申請使用分區變更。

在民國 106 年 6 月 15 日「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第二次專家學者座談會會議資料中提出¹¹¹：「1.核發開發許可地區(除鄉村區屬農村社區土地重劃案件者、特定專用區屬水資源設施案件者外)、屬依原獎勵投資條例同意案件、前經行政院專案核定案件。2.位於前目範圍內符合國土保育地區或農業發展地區劃設條件者，於直轄市、縣(市)國土計畫及國土功能分區予以註記。3.位於第一目範圍內之零星土地，應一併予以劃入(內政部，2017be:11)。」

然而，在民國 107 年 1 月 11 日之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議中，蔡委員昇甫(行政院農業委員會王科長玉真代表發言)曾反對核定開發許可制地區皆被視為城鄉發展地區第二類之二：

「補充資料(P.253)提出循開發許可案件，將劃設為城鄉發展地區第二類之二，其中並包括休閒農業，考量休閒農業仍應以農業為主體，是以，建議刪除該項，不予劃入城鄉發展地區第二類之二。」(內政部，2018fd:8)

在民國 107 年 3 月 7 日之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議中新北市政府亦對於核定開發許可地區應限縮開發行為再次提出意見：

「有關城鄉發展地區第二類之二劃設條件，其為核發開發許可地區，但部分設施(如殯葬或垃圾掩埋場等)之面積較小或有外部性，是否皆適合劃入城鄉發展地區第二類之二，建議再予評估。」(內政部，2018ff:p21)

有鑑於過去開發許可的核發，涉及多種類型之開發行為，並非皆為有城鄉發展之使用。據此，在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，除上述條件外，其範圍改以「須具有城鄉發展性質」之特性。

綜上所述，城鄉發展地區第二類之二之乃是針對經核定開發許可地進行劃設，考量過去核發的開發許可制的申請樣態多元，並皆非符合城鄉發展特性之開發案，因此加入「須具有城鄉發展性質」之特性，使其更具有合理性。

¹¹¹ 內容係按：民國 106 年 4 月 24 日之「全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議資料。

五、政策議題：城鄉發展地區第二類之三之劃設條件

(一) 政策議題說明

由於臺灣都市發展已趨飽和，在規劃新增未來所需用地時應有更嚴謹的考量，並且滿足成長管理之概念。因此，城鄉發展地區第二類之三為作為未來發展儲備用地，其劃設條件應如何規範？

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

城鄉發展地區第二類之三為未來發展儲備用地，其劃設重點在於集約發展、成長彈性、防止土地炒作。在劃設範圍上，為重大建設計畫、城鄉發展地區第二類之一擴大、城鄉發展地區第二類之二擴大。而在劃設條件上，為了減少土地炒作的疑慮，因此重大建設還需具有具體規劃內容或可行財務計畫者，才能被劃入城鄉發展地區第二類之三。另外，一致性的範圍比例並無法適用於每個個案，在因地制宜的考量下，刪除擴大城鄉發展地區第二類之一、擴大城鄉發展地區第二類之一的現況發展比例作為條件。因此，自〈全國國土計畫(草案)〉報行政院審議版確立城鄉發展第二類之三劃設條件¹¹²。」

¹¹² (1)經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者。(2)符合直轄市、縣(市)國土計畫之成長管理計畫及鄉村地區整體規劃下，為因應居住或產業發展需求、提供或改善基礎公共設施、提高當地生活環境品質等原因，符合下列條件之一，得適度擴大原區域計畫法規定下之鄉村區或工業區範圍，其範圍應與既有鄉村區或工業區性質相容，不得有影響當地居住或產業發展情形：①為居住需求者，應係配合當地人口發展趨勢及人口結構情形，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有鄉村區可建築土地並無閒置或可提供再利用情形。②為產業需求者，應與當地既有產業相容者為原則，除係配合當地產業發展趨勢，且當地鄉(鎮、市、區)範圍內既有工業區並無閒置或可提供再利用情形。③為提供或改善基礎公共設施者，應以提供或改善污水處理設施、自來水、電力、電信、公園、道路、長期照護或其他必要性公共設施，且應以服務當地既有鄉村區或工業區為原則。④為提高當地生活環境品質者，應以當地既有鄉村區居住密度高於全國標準為限。(3)基於集約發展原則，依原區域計畫法規定取得開發許可案件或依國土計畫法取得使用許可案件，得依下列規定檢討劃設其適度擴大範圍：①與原開發許可計畫或使用許可計畫範圍相毗鄰，且經目的事業主管機關認定屬同一興辦事業計畫，並應取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件或原則同意等意見文件。②需符合各級國土計畫部門空間發展策略(計畫)之總量或區位指導。③需符合各級國土計畫之空間發展及成長管理策略(計畫)指導，避免使用環境敏感地區土地。但因零星夾雜無可避免納入該土地者，於檢討變更國土功能分區後，該零星夾雜土地應限制依環境敏感地區土地使用指導原則使用。(4)位於前(1)、(2)、(3)範圍內之零星土地，應一併予以劃入(內政部，2018gb：334)。

(三) 政策討論及決定過程

依據《國土計畫法》第 20 條之規定，為引導土地有秩序利用，得劃設新訂或擴大都市計畫地區，且該等地區應以城鄉發展地區為限，亦即國土計畫得劃設城鄉發展儲備用地。參考美國奧勒岡州之都市成長界線 (Urban Growth Boundary) 範圍外，劃設有都會保留區 (urban reserves) 之理念，尚有擴大範圍需求、避免蛙躍式蔓延、避免因都市發展用地過量供給，造成排擠效應等因素 (內政部，2016ab1)。

然而許多人對於劃設城鄉發展儲備用地有許多意見。包括，國土計畫中是否應該為未來儲備用地劃設「未來發展地區」？劃設後未來儲備用地是否劃設國土功能分區？劃設為哪一類？或以「浮動分區」取代國土功能分區？例如，楊委員重信曾對新增國土功能分區類別作為劃設未來城鄉發展區持反對意見：

「對於前述預留未來城鄉發展地區的規劃，個人強烈認為不妥當。個人認為現行已有計畫包含：明確的開發方式、財務已定…等，有明確預留城鄉發展地區需求者可納入國土計畫，其餘應依循國土計畫法第十五條第二項第五款程序進行，即全國國土計畫之指示事項，地方政府才可據此劃設。」 (內政部，2017ab：8)

而在民國 106 年 2 月 10 日召開國土空間發展規劃-第五次諮詢委員平台會議之會前會中討論，依國土計畫法第 20 條之旨，城鄉發展地區為因應發展需求，仍應考量劃設未來發展儲備用地，因此城鄉發展地區第二類中，除包含非都市土地之既有發展地區外，更包含未來發展地區。另，考量若未來發展地區不具體劃設國土功能分區而採浮動分區，需涉及國土計畫法修法，否則無法執行，且短期內不易落實，故未來發展地區應具體劃設國土功能分區之範圍及區位(與其他國土功能分區不重疊) (內政部，2017ab：10)。對此，在民國 106 年 2 月 16 日召開國土空間發展規劃-第五次諮詢委員平台會議再曾針對「國土計畫中是否預留未來城鄉發展地區」中會議中，除再次儲備用地的必要性，更需劃設明確的國土功能分區。

雖然確立了未來發展地區劃設為城鄉發展地區第二類之三，但是卻產生了未來發展地區淪為土地炒作工具的疑慮。對此，內政部營建署在民國 108 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」(草案) -國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中也補充未來發展地區的退場機制，並且決議：「未來成長需求面積是考量 20 年需求，該面積除 5 年內有具體發展

需求，符合城 2-3 劃設條件者，始得劃設為城 2-3 外，原則仍維持為其他國土能分區分類。」是以，未來發展地區並非全然劃入城鄉發展地區第二類之三，而是依照發展計畫之急迫性（5 年內）與土地性質決定其劃設。

而城鄉發展地區第二類之三作為未來發展儲備用地，究竟何謂未來發展之儲備用地？起初，認為在重大產業發展下，未來具有成為一定規模之地區之潛力。是以，為滿足城鄉發展之未來需求與保留成長彈性下，在民國 106 年 2 月 16 日之「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則會議中，國家重大建設計畫或城鄉發展需求，若涉及劃設為未來發展地區應有相關評估機制始得劃設（內政部，2017ab：2-12）。因此，城鄉發展第二類之三之劃設條件中，起初僅規範了重大建設。然而，為滿足都市集約發展，工業區及鄉村區、既有開發許可案件之擴大應視為未來發展的儲備用地，在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中決議 將鄉村區、工業區的擴大範圍的國土功能分區劃設從「城鄉發展地區第二類之一」調整劃為「城鄉發展地區第二之三」，將開發許可制地區的擴大範圍設從「城鄉發展地區第二類之一」調整劃為「城鄉發展地區第二之三」。是以，城鄉發展地區第二類之三的範圍確立為重大建設、城鄉發展地區第二類之一的擴大、城鄉發展地區第二類之二的擴大。

綜上所述，城鄉發展地區第二類之一或城鄉發展地區第二類之二之擴大滿足了都市集約發展的原則，經核定之重大建設或城鄉發展需求則是保留了成長彈性，因此皆視為未來發展儲備用地，因而適度擴大城鄉發展地區第二類之一與城鄉發展地區第二類之二之範圍及重大建設或具城鄉發展需求劃入城鄉發展地區第二類之三（內政部，2018ga：229-230）。

雖然肯定了重大建設為未來發展儲備用地之範圍，關於重大建設劃設為城鄉發展地區二之三類之相關條件，在內政部營建署城鄉發展分署委託財團法人中華經濟研究院辦理「國土計畫-規劃委託技術服務案」過程中，於民國 106 年 6 月 15 日「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第二次專家學者座談會會議資料提出城鄉發展地區第二類之三之劃設條件¹¹³：

¹¹³ 民國 106 年 4 月 24 日之「全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜」機關研商會議資料。

「1. 已辦理政策環評之相關重大計畫。2. 已經過國家發展委員會所訂重大公共建設設計計畫先期規劃評估之重大建設計畫。3. 其他經行政院核定之相關重大計畫，有具體規劃內容及財務計畫等。4. 配合地方重大政策之城鄉發展計畫，有具體規劃內容及財務計畫(內政部，2017be：11)。」

並且，在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版及 10 月公開展覽版中，除了上述階段之重大建設得劃入城鄉發展地區第二類之三以外，再新增了「經行政院核定相關重大建設計畫」作為可能的範圍之一。

但重大建設劃設城鄉發展地區第二類之三的條件是否妥適？鄭委員安廷在民國 107 年 3 月 7 日城鄉發展地區專案小組會議中，雖然同意以重大建設作為劃設城鄉發展地區第二類之三條件，但應以限縮在中央的建設中：「有關城鄉發展地區第二類之三條件之一『經核定重大建設計畫』，建議應由中央認定，而非由地方政府提出(內政部，2018fd:20)。」同時，內政部營建署綜合計畫組亦認為行政院核定可行性評估之重大建設、完成可行性評估之地方建設計畫或城鄉發展建設地區，容易造成土地炒作的工具：

「行政院核定可行性評估之重大建設，自核定可行性至實質建設，可能因外在環境變遷或行政部門首長異動，致推動期程遠超過原可行性計畫或實質計畫所列期間，甚或案件終結不予推動情形，然過程中極可能產生多次土地交易。」(內政部，2018kb1：12)

「完成可行性評估之地方建設計畫或城鄉發展建設地區，有具體規劃內容及財務計畫者」該項劃設條件，因均屬直轄市、縣(市)政府權責，極易成為直轄市、縣(市)政府作為操作土地獲利工具，縱確有發展需求，亦可能使民間團體誤解。」(內政部，2018kb1:12)

對此，為了杜絕城鄉發展第二類之三發生土地炒作之情事，內政部營建署綜合計畫組建議進一步對重大建設之範圍應從嚴。因此，在考量到行政院或地方核定完成可行性評估階段至實質建設階段時程皆具有不確定性下，刪除了可行性評估階段的重大建設。並且加入，重大建設必須具有具體規劃內容及可行財務計畫之條件：

「1. 經行政院或有關中央目的事業主管機關核定重大建設計畫及其必要範圍，且有具體規劃內容及可行財務計畫者 2. 經直轄市、縣(市)主管政府核定重大建設計畫及其必要範圍，或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容及可行財務計畫。」(內政部，2018kb:12)。

據此，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中，確立了重大建設劃設為城鄉發展第二類之三的條件。

而關於鄉村區、工業區未來擴大之處理方式，在民國 107 年 1 月 11 日〈全國國土計畫（草案）〉城鄉發展專案小組會議之會議資料提出：「在既有非都市土地開發利用範圍擴大指導原則下，適度擴大範圍不得超過原發展區 50%或 10 公頃（內政部，2018fd1：276）。」對此，地球公民基金會及鄭委員安廷接提出質疑：

「既有工業區及鄉村區逕予同意擴大 50%之理由及依據為何？應透過計畫指導，使人口自發展飽和地區往及發展衰退移動，以達到城鄉平衡。」（內政部，2018fd：25）

是以，在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議的會議決議，除了同意城鄉發展地區第二類之一擴大原則外，在擴大範圍面積之上限，即「且其擴大範圍不得超過既有鄉村區或工業區 50%，且不得超過 10 公頃」，在考量擴大範圍應視因地制宜，視實際狀況具體評估，而不該一體適用，故刪除 50%、10 公頃的條件限制。

而關於開發許可制地區的擴大處理方式，在民國 107 年 1 月 11 日全國國土計畫（草案）城鄉發展專案小組會議之會議資料中提到：

「既有開發許可案件或使用許可案件適度擴大範圍指導原則下，依原《區域計畫法》規定取得開發許可案件或依《國土計畫法》取得使用許可案件，因有適度擴大範圍之需要得依下列規定於直轄市、縣（市）國土計畫公告後一定期限內檢討為適當之國土功能分區及分類，並且適度擴大範圍不得超過原許可範圍之 50%。但屬行政院或中央目的事業主管機關認定為國家重大建設計畫，且具急迫性者，得於不超過原許可範圍面積予以擴大。」（內政部，2018fd1：273）

對此，內政部營建署綜合計畫組而在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議的會議資料中則建議，適度擴大範圍限制面積應從對於原興辦事業發展及國土功能分區分類穩定性之影響予以考量，並且取得目的事業主管機關即可：

「適度擴大範圍應否限制面積應從對於原興辦事業發展及國土功能分區分類穩定性之影響予以考量，故上開適度擴大範圍之指導原

則，應僅適用於其擴大範圍之國土功能分區分類無法作為該使用許可申請之情形。」（內政部，2018kb：10）

「適度擴大範圍應取得目的事業主管機關核准興辦事業計畫之文件，如限制擴大面積，有無可能與目的事業主管機關核准結果產生競合，惟如仍應考量擴大之合理性，建議一定規模以下可以等同原範圍面積擴大。至於行政院或中央目的事業主管機關認定為國家重大建設計畫，且具急迫性者，建議應無須限制擴大規模。」（內政部，2018kb，10）。

是以，在該次會議決議，在考量擴大範圍應視因地制宜，視實際狀況具體評估，而不該一體適用，故刪除該條件限制。

綜上所述，城鄉發展地區第二類之三為未來儲備用地，其範圍包括具有成長彈性之重大建設，以及擴大城鄉發展地區第二類之一與城鄉發展地區第二類之二之擴大以符合集約發展原則。在劃設原則中，城 2-1 及 2-2 的擴大在因地制宜的考量下刪除了開發範圍大小的條件限制；在重大建設的劃設條件上，為防止重大建設淪為土地炒作的工具，因此刪除「可行性評估」階段重大建設，並且加入具有「具體規劃內容」或「可行性財務評估」的限制條件。

第九節 研擬鄉村地區整體規劃

為解決過去鄉村地區在發展上所面臨的課題，政府於〈全國國土計畫〉中提出「鄉村地區整體規劃」一詞，企圖納入鄉村地區議題至規劃體制中，並解決長久以來鄉村地區的空間缺乏指導的問題。然而，在過去與鄉村相關的法規中，並沒有落入空間的相關計畫。

全國目前總共有 4000 多處之鄉村區。在區域計畫的規劃體制下，過去僅按現況進行編定與管制，並未能提供鄉村地區的整體規劃及提供必要之公共設施。在沒有土地使用規劃下，鄉村地區僅能依據一般土地使用及營建管理法規管制。

受到生活品質與產業發展力逐漸低落之問題影響，為了銜接、補足空間規劃體制的缺漏，在起草《農村再生條例（草案）》，更曾明訂未來成立「農村規劃發展署」專責執行農村整體規劃。然而，在民國 99 年通過之《農村再生條例》中，受限農委會並非於空間部門的主管機關，在農村再生計畫下，僅能提供農村設計、土地重劃、社區培力等方式改善農村社區的實質環境，然並無法針對鄉村區進行空間的整體規劃或公共設施的改善與處理。

除了無專門計畫管理下，另一方面，臺灣鄉村地區在過去並未有明確範圍界定，長年受無秩序蔓延發展、破壞優良農地與水資源、破壞鄉村環境景觀、公共設施缺乏等問題所困。目前更面臨的人口流失、老化之景況。

然而，儘管在民國 105 年 5 月 1 日施行之《國土計畫法》及《國土計畫法施行細則》中並不曾提及「鄉村地區整體規劃」，但是在 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版本的第四章國土永續發展目標中，首度出現鄉村地區整體規劃一詞：「為了達成國土發展中的「有序」，以落實集約發展，促進城鄉永續作為目標，將過去的農村逐漸轉型朝向鄉村地區整體規劃，以吸引青年回流就業，提升農村活力（內政部，2017ga：105）。」

事實上，「鄉村地區整體規劃」之重要性在內政部營建署城鄉發展分署 105 年度委託辦理〈全國國土計畫〉先期規劃案四大案中之「國土計畫－國土空間發展規劃委託技術服務案」中即被指認「城鄉發展失衡下之缺乏鄉村規劃，農地蛙躍式開發，破壞優良農地與水資源，以及破壞鄉村環境景觀及重要之議題。該計畫更進一步指出各縣（市）應透過地方國土計畫，妥善檢討及運用現有成長管理策略（內政部，2017ja：188-189）」。而這份委託案也確立了國土計畫須辦理鄉村地區整體規劃之濫觴。

最終，在〈全國國土計畫〉公告實施版中，確立村地區整體規劃的位階，作為直轄市、縣（市）國土計畫應該辦理之工項，將「鄉村地區整體規劃」作為國土空間發展之重要策略（如圖 5-4 所示），期盼以生活、生產、生態為概念核心，透過充實生活機能設施、維護地方文化特色、營造鄉村生產經營環境、培育鄉村人力資源及建立生態網路，以改善鄉村地區生產條件、維護鄉村地區生態環境及提升鄉村地區生活品質。並且透過鄉村地區課題盤點，研擬空間發展策略及土地利用計畫，同時整合各部會現有政策資源投入公共建設，在三生的概念下，提出居住、產業、運輸、公共設施的需求以及滿足其土地使用管制。

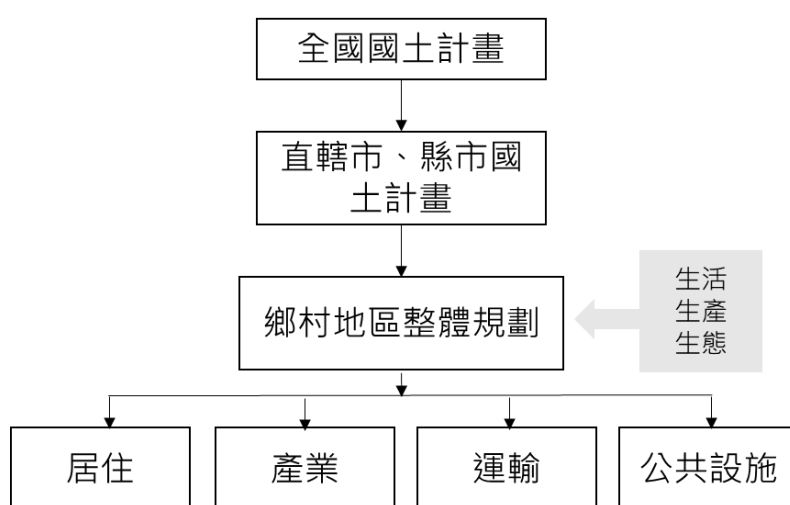


圖 5-4 鄉村地區整體規劃之規劃系統

資料來源：本計畫繪製

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版本

第五章第一節國土空間發展策略中，針對全國城鄉發展空間結構及模式之發展策略下，提出推動鄉村地區整體規劃，並且型塑鄉村特色風貌。在空間規劃之策略乃是依照鄉村地區所在的活動屬性，並且給予不同的策略指導。其中，農村社區應從生活、生產、生態之再生規劃理念出發，並且進一步的提出了生活核心區、生產區、生態區之策略空間，並且環境品質提升及公共設施提供策略中，亦為促進農村永續發展及農村活化再生為目標。另一方面，工商產業活動性質的社區聚落未來則宜納入城鄉展地區，並已擬定鄉街計畫之方式規劃。此外，亦針對農地上有居住需求者（農舍問題）提出農村規劃促進集中興建作為解決方案。

第五章第二節成長管理策略中，在環境品質提升及公共設施提供策略下，更指出農村社區改善基礎生產條件、維護農村生態及文化及提升生活品質等所需公共設施進行整體規劃，並且在配合農村再生相關規劃之基礎下，得透過農村社區土地重劃方法取得必要公共設施，此外亦有辦理使用地變更編定、改善既有公共設施、配合農業專區等方法。

二、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公展版本

同規劃草案版，並沒有修改。

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議會版本

第五章第一節國土空間發展策略中，在序文遂將鄉村地區明確的分為農業發展型之農村聚落及工商發展型之社區聚落，並且指出直轄市、縣（市）政府應整合各目的事業主管機關共同推動鄉村地區整體規劃，促進鄉村地區合宜及永續發展。在發展策略的構想上，統一以鄉村地區作為發想，具體指出鄉村地區的三大面向構想：生活面、生產面、生態面。進一步的，在策略研擬上新增提出了居住、產業、運輸、基本公共設施等需求，研擬發展或轉型策略及土地使用規劃原則。此外，對於不同分類的鄉村地區，亦提出了個別的發展原則。另外，亦加入了在功能分區討論，就農業發展型之農村聚落及工商發展型之社區聚落分別規劃成農業發展地區、城鄉發展地區。

第五章第二節成長管理中，將公共設施的提供策略之主體從前版的農村社區擴充到整個鄉村地區。然而，在執行工具上，刪除了辦理使用地變更編定、改善既有公共設施、配合農業專區等方法，僅保留配合農村再生相關規劃之基礎下，得透過農村社區土地重劃方法取得必要公共設施。

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院國土審議會版本

同提內政部國土審議會版本。

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版

第五章第一節國土空間發展策略中，將序文提及鄉村地區分類、功能分區之劃設、地方政府權責等文字刪除。

第五章第二節成長管理中，在執行工具上，除了配合農村再生相關規劃之基礎下，得透過農村社區土地重劃方法取得必要公共設施，土地重劃方法之句尾加入「等」。

在第十一章應辦事項中，新增直轄市縣市政府應辦理應研訂鄉村地區整體規劃之工項。並且包含：辦理鄉村地區基本調查（分析人口、產業、土地使用、運輸、公共設施服務等）；依鄉村區屬性分類分類；依居住、產業、運輸、公共設施服務等需求分析課題分析及研擬規劃策略；按前述之分類及需求配置鄉村地區之空間發展範圍、研擬執行機制等。

表 5-9 五版本「研擬鄉村地區整體規劃五版本差異」相關內容之差異說明表

版本 調整內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
鄉村地區之 分類	第五章第一節 依農業、工商、或產業活動 發展之屬性進行分類。	第五章第一節 依農業、工商、或產業活動 發展之屬性進行分類。	第五章第一節 按當地主要產業活動屬性 及區位條件，可分為農業發展 型之農村聚落及工商發展型之 社區聚落等二類。	第五章第二節 配合農村再生及農村社區土地 重劃，取得必要公共設施	第十一章 鄉村區屬性分類：依鄉村區屬 性區分為農村 發展型、工商 發展型。
國土功能分 區之劃設	第五章第一節 工業產業活動性質之社區 聚落：宜納入城鄉發展地區	第五章第一節 工業產業活動性質之社區 聚落：宜納入城鄉發展地區	第五章第一節 就農業發展型之農村聚落及 工商發展型之社區聚落分別 規劃成農業發展地區、城鄉發 展地區	第五章第一節 就農業發展型之農村聚落及工 商發展型之社區聚落分別規劃 成農業發展地區、城鄉發展地 區	刪除
發展策略之 研擬	第五章第一節、第五章第二 節 1. 農村社區： 以生活核心區、生產區、生 態發展區進行構想。並為促 進農村永續發展及農村活 化再生，合理供給公共設施 並進行整體規劃。 2. 工業產業活動性質之社 區聚落： 擬定鄉街計畫	第五章第一節、 第五章第二節 1. 農村社區： 以生活核心區、生產區、生 態發展區進行構想。並為促 進農村永續發展及農村活 化再生，合理供給公共設施 並進行整體規劃。 2. 工業產業活動性質之社 區聚落： 擬定鄉街計畫	第五章第一節 應考量人口結構、發展趨勢， 就居住、產業、運輸及基本公 共設施等需求，研擬發展或轉 型策略及土地使用規則。並以 農業發展型之農村聚落、工商 發展型之社區聚落有不同的 發展原則。 並為促進鄉村地區永續發展 及農村活化再生，合理供給公 共設施並進行整體規劃。	第五章第一節 應考量人口結構、發展趨勢， 就居住、產業、運輸及基本公 共設施等需求，研擬發展或轉 型策略及土地使用規則。並以 農業發展型之農村聚落、工商 發展型之社區聚落有不同的發 展原則。 並為促進鄉村地區永續發展及 農村活化再生，合理供給公共 設施並進行整體規劃。	第五章第一節 應考量人口結構、發展趨勢， 就居住、產業、運輸及基本公 共設施等需求，研擬發展或轉 型策略及土地使用規則。並以 農業發展型之農村聚落、工商 發展型之社區聚落有不同的發 展原則。 並為促進鄉村地區永續發展 及農村活化再生，合理供給公 共設施並進行整體規劃。
公共設施的 策略提供工 具	第五章第二節 1. 配合農村再生相關規劃 之基礎下，得透過農村社區 土地重劃方法取得必要公	第五章第二節 1. 配合農村再生相關規劃 之基礎下，得透過農村社區 土地重劃方法取得必要公	第五章第二節 配合農村再生及農村社區土 地重劃，取得必要公共設施	第五章第二節 配合農村再生及農村社區土地 重劃，取得必要公共設施	第五章第二節 配合農村再生及農村社區土 地重劃等，取得必要公共設施

版本 調整內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
	共設施。 2. 配合農村產業六級化及推廣農村觀光發展結合農村與週邊農業生產地區、農業地景。 3. 已核定農村再生發展區計畫範圍內之土地，得依其計畫內容辦理使用地變更編定。 改善既有公共設施，並提供減污設施 4. 配合農業專區，改善及新設農業公共設施網絡。	共設施。 2. 配合農村產業六級化及推廣農村觀光發展結合農村與週邊農業生產地區、農業地景。 3. 已核定農村再生發展區計畫範圍內之土地，得依其計畫內容辦理使用地變更編定。 改善既有公共設施，並提供減污設施 4. 配合農業專區，改善及新設農業公共設施網絡。			
各縣市政府 於研擬鄉村 鄉村區整體 規劃應辦事 項	無	無	無	無	第十一章 各縣市政府應辦事項： 1. 辦理鄉村地區基本調查。 2. 依鄉村區屬性分類：工商、農村發展型。 3. 以居住、產業、運輸、公共設施服務等課題分析及規劃策略研擬。 4. 指定供未來居住、產業、公共設施服務所需空間範圍。 5. 研擬可行策略執行機制及期程。

資料來源：本計畫彙整

貳、政策議題演變分析

以下將針對「〈全國國土計畫〉是否應該處理鄉村地區規劃？」、「鄉村地區整體規劃中『鄉村地區』的定義為何？」等兩個重要議題進行分析與討論。

一、政策議題：〈全國國土計畫〉強調「鄉村地區規劃」

(一) 政策議題說明

鄉村地區整體規劃一詞在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中(內政部, 2017ga: 138)被提出。然而, 在民國 105 年 5 月施行之《國土計畫法》及《國土計畫法施行細則》中並沒有明文規定〈全國國土計畫〉需要辦理鄉村地區整體規劃。因此, 在未受相關法規的指導下, 〈全國國土計畫〉是否仍應該辦理鄉村地區之規劃?

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

在內政部營建署城鄉發展分署於民國 105 年委託國立臺北大學辦理之「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」中, 指出鄉村地區過去缺乏規劃而造成鄉村失衡, 因此確立鄉村地區整體規劃的重要性。因此, 在〈全國國土計畫〉於第五章第一節城鄉發展空間之空間策略中強調推動鄉村地區整體規劃, 形塑鄉村特色風貌(內政部, 2018gc: 25), 以及在成長管理策略之環境品質提升及公共設施提供策略中指出鄉村地區之公共設施策略(內政部, 2018gc: 31)。另外, 在第十一章應辦事項中明定直轄市政府應研訂鄉村地區整體規劃(內政部, 2018gc: 112)。

(三) 政策討論及決定過程

按民國 105 年 5 月施行之《國土計畫法》並未提及「鄉村地區整體規劃」一詞, 甚至《國土計畫法施行細則》中, 更未載明〈全國國土計畫〉與直轄市、縣(市)空間發展計畫應辦理鄉村地區整體規劃。

然而在民國 105 年《國土計畫法》施行後, 內政部營建署城鄉發展分署為了草擬〈全國國土計畫〉, 曾委託國立臺北大學辦理「國土

計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」。在該份報告中，國土空間議題中城鄉發展的失衡一部分可歸因於鄉村地區過去缺乏整體規劃：「鄉村地區缺乏整體規劃，優良農地被變更使用，興建農舍、工廠及各種構造物，破壞農業生產、生態及鄉村景觀(內政部，2017ja:190-191)。」指認出鄉村地區之整體規劃為國土計畫中重要的課題。

在民國 106 年 8 月 10 日之召開「〈全國國土計畫〉草案」南區(高雄縣、屏東縣、澎湖縣)座談會中，內政部營建署城鄉分署亦宣示鄉村地區之重要性，並未來將由縣市層級之國土計畫提出鄉村地區整體規劃：

「區域計畫、都市計畫的鄉村區較不受重視，除了農村設計、土地重劃及農村再生外，沒有針對鄉村區進行整體規劃或觀光設施的改善與處理。目前國土計畫，也在進行是否對鄉村區做整體規劃之評估(內政部，2017bk)。」

「縣市層級國土計畫需提出鄉村地區的整體規劃，結合周邊農地環境進行整體規劃。聚落或是公共建設規劃將來如何改善，提出相關規劃(內政部，2017bk)。」

據此，鄉村地區整體規劃其重要性與定位已被確立。並且，從民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版後，皆視推動鄉村地區整體規劃為國土永續發展的目標下重要的國土空間與成長管理之重要主體，並且在第五章國土空間發展與成長管理策略中，強調推動鄉村地區整體規劃，形塑鄉村特色風貌，以及在成長管理策略之環境品質提升及公共設施提供策略中指出鄉村地區之公共設施策略。

在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版中，更讓鄉村地區整體規劃為地方政府權責落於文字。該版中第五章第一節國土空間發展策略的城鄉發展空間之空間策略中指出：「鄉村地區整體規劃應由直轄市、縣(市)主管機關應整合各目的事業主管機關共同推動，並且促進鄉村地區合宜及永續發展(內政部，2018ga:148)。」並且在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，將直轄市、縣(市)主管機關關於辦理鄉村地區整體規劃之工項列至第十一章應辦事項¹¹⁴中。

¹¹⁴ 民國 108 年 2 月 21 日內政部台內營字第 1080801752 號令，修正國土計畫法施行細則第

另一方面，雖然鄉村地區整體規劃實現國土計畫中地方自治的理念，放權於地方政府辦理，然而在民國 106 年 2 月 16 日之「國土空間發展規劃－諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則及民國 107 年 1 月 11 月之國土計畫審議會審議「〈全國國土計畫（草案）〉」「城鄉發展」專案小組會議中，林委員國慶不斷提出以《鄉村計畫法》進行指導之建議，才能完全處理長年以來鄉村地區之問題：

目前缺乏鄉村計畫法與鄉村地區之規劃，即使做國土分區與分類，其效果並不顯著，若要做好整體的規劃，應該要有鄉村計畫法，以及做較全面性的鄉村地區規劃（內政部，2017ab：10）。

現有的法令與制度框架下要解決目前的問題似有困難，未來應朝向訂定鄉村計畫法，對於都市計畫區以外地區加以規劃（內政部，2018fd：11）。

然而，針對這一部分內政部營建署並未採納，但該署回應，都市地區、都市周邊、鄉村地區的發展策略確實不同，故屬都市周邊或達鄉街計畫的鄉村區，將劃為城鄉發展地區第二之一類，以都市計畫手段處理。屬農業人口集居地區，與農業密不可分的鄉村區，則劃設為農業發展地區第四類。（內政部，2018ff1：7-8）是以，內政部營建署儘可能於現有的法制下，對鄉村區予以分類與規劃。

綜上所述，臺灣的城鄉發展失衡可以歸因於過程鄉村地區缺乏規劃。在委託臺北大學辦理之先期規劃案中又指出，辦理鄉村地區規劃有其必要性。雖然在《國土計畫法》及《國土計畫法施行細則》¹¹⁵中雖未具體提及鄉村地區整體規劃，然而，為處理臺灣長期空間發展問題，在〈全國國土計畫〉原則性提供鄉村地區整體規劃之指導，未來而再由地方政府因地制宜，提出其鄉村地區整體規劃之內容。

六條，增列「鄉村地區整體規劃」為直轄市、縣（市）空間發展計畫應載明事項。

¹¹⁵ 《國土計畫法施行細則》第 6 條於民國 108 年 2 月 21 日修法，考量現行條文第三款第五目「直轄市、縣（市）城鄉發展結構及模式之發展計畫」，考量城鄉發展結構及模式均屬於城鄉發展構想範疇，爰配合酌予調整為「城鄉空間發展構想」；又配合「全國國土計畫」規定直轄市、縣（市）國土計畫應研擬鄉村地區整體規劃，辦理鄉村地區基本調查及鄉村區屬性分類，爰配合於該目增列「鄉村地區整體規劃」為直轄市、縣（市）空間發展計畫應載明事項。

二、政策議題：鄉村地區整體規劃中「鄉村地區」的定義

(一) 政策議題說明

「鄉村地區整體規劃」雖然被視為重要平衡城鄉發展的策略之一，然而，除了在民國 105 年 5 月所公告之《國土計畫法》及 6 月所公告之《國土計畫法施行細則》中未有相關的名詞外，在後續民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，亦並沒有被明確的解釋。而為了辦理「鄉村地區整體規劃」，如何定義鄉村地區整體規劃之「鄉村地區」？又，其指認的範疇又應如何界定？。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

〈全國國土計畫〉公告實施版中對於鄉村地區一詞仍然沒有明確定義，然在未來將另案委託相關單位深入的研究，並以技術報告書解釋相關名詞。

(三) 政策討論及決定過程

「鄉村地區整體規劃」在草擬〈全國國土計畫〉階段委託臺北大學辦理全國國土計畫之先期規劃案之「國土空間發展規劃委託技術服務案」首被提及。然而因在民國 105 年 5 月所公告之《國土計畫法》及 6 月所公告之《國土計畫法施行細則》中未有相關的定義，在民國 106 年 8 月 4 日召開〈全國國土計畫（草案）〉中區（彰化縣、雲林縣）座談會中，面對鄉村地區整體規劃又受質疑，內政部營建署城鄉發展分署以後續研究會進行補充為由做出回應：

政府對於鄉村地區長期下來較無關注，故目前針對鄉村區將來如何規劃進行宣示，後續也會再由其他研究補足。未來期望於國土計畫內將鄉村規劃先進行整體調查再分配，未來不排除鄉村建設法或鄉村計畫法之擬定（內政部，2017bi）。

另外，在民國 106 年 2 月 16 日「國土空間發展規劃－諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則中及民國 107 年 1 月 10 日之國土計畫審議會審議〈全國國土計畫（草案）〉「農業發展」專案小組會議中，林委員國慶便曾針對鄉村地區之定義以及其涉及後續鄉村地區規劃之操作提出建議：

在目前的規劃體系下，城鄉發展地區中之鄉村發展地區要如何劃設尚無定論，諸如鄉村發展地區的鄉村之定義與範圍為何？此鄉

村發展地區之功能定位為何，均有待進一步釐清。(內政部，2017ab：)

鄉村地區包括都會區內的鄉村地區、都會區周邊的鄉村地區，以及離都會區較遠，受都會區影響較小的鄉村地區，研擬不同的政策與措施加以推動鄉村地區與農業的永續發展(內政部，2018fd)。

雖然「鄉村地區」一詞在規劃過程中便受到委員的質疑，在名詞定義上，內政部營建署並未採納林委員國慶之建議，然而，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版新增附錄，對於專有名詞的進行定義，其中也嘗試解釋了鄉村地區整體規劃。該部分指出，鄉村地區整體規劃的範圍乃是指指直轄市、縣(市)政府為改善轄內各個城鄉發展地區第二類之一¹¹⁶或農業發展地區第四類¹¹⁷及其周邊範圍土地之生活、生產及生態環境，振興在地產業活力，依照全國國土計畫之指導，於直轄市、縣市(市)國土計畫擬訂階段所提規劃構想之範圍(內政部，2018ga：439)。雖然鄉村地區之內涵並無多加解釋，然而藉由《國土計畫法》下所劃設之國土功能分區下，企圖以區域計畫體制下之鄉村區作為核心，並擴張至周遭具有生活、生產及生態功能之環境，解釋鄉村地區之定義。

然而，在〈全國國土計畫〉中以增加附錄以解釋專有名詞的行為，並不認同。在民國 107 年 4 月 12 日之行政院國土計畫審議會第 1 次會議時，黃委員書禮及陳委員亮全認為〈全國國土計畫〉不應對任何名詞進行解釋：

「在內政部國土審議會時有建議得加相關名詞解釋。由誰來決定該解釋的名詞。不知道是否仍有此計畫？由誰來決定該解釋的名

¹¹⁶ 城鄉發展地區第二類之一

(1)原依區域計畫法劃定之工業區；(2)原依區域計畫法劃定之鄉村區，符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展區：①位於都市計畫地區(都市發展率達一定比例以上)周邊相距一定距離內。②非農業活動人口達一定比例或人口密度較高者。③符合都市計畫法第 11 條規定鄉街計畫條件；(3)依原區域計畫法劃定之特定專用區達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者；(4)位於前(1)、(2)、(3)範圍內之零星土地，應一併予以劃入。

¹¹⁷ 農業發展地區第四類

1.依原區域計畫法劃定鄉村區，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村聚落。
2.原住民族土地範圍內之鄉村區或經中央原住民族主管機關核定部落範圍內之聚落，屬於農村主要人口集居地區，與農業生產、生活、生態之關係密不可分之農村，得予劃設。

詞以及誰來認定解釋的內容（行政院，2018fb1：36）？」

「全國國土計畫中，使用甚多之名詞，除國土計畫法第3條所列8項名詞有明確定義外，上有不少名詞可能影響、左右日後各縣市研訂計畫之內容、形式及其作業等，但此等名詞之定義不甚清楚，可能導致各自解讀，因此，建議應彙整此等影響性較大之名詞予以釐清、界定（行政院，2018fb1：21）。」

對此，專有名詞是否該在〈全國國土計畫〉加以解釋，內政部營建署回應未來將另案研究，將相關專有名詞納入後續之技術報告書內：

相關名詞解釋將納入本計畫草案之技術報告，後續並將提送國土計畫審議會徵詢意見，俾內容更臻完善（行政院，2018fb1：36）。

因此在民國107年03月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版中，將附錄之專有名詞部分刪除。

綜上所述，在臺灣的發展特質下，城鄉界線並不易明確界定，且法定之〈全國國土計畫〉不宜冒然進行名詞解釋。雖然，《全國國土計畫》中不針對鄉村地區及其他的名詞進行解釋，然未來將另案委託專業團隊研究補充說明。

第十節 土地使用指導事項：國土功能分區及其分類

依《國土計畫法》第九條第一項第五款規定：「全國國土計畫應載明下列事項，包括國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項」。而根據同法第二十三條第四項指出「直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定」。因此，在〈全國國土計畫〉第九章土地使用指導事項中，於第二節訂定「國土功能分區及其分類之土地使用指導事項」，其作為引導後續土地使用管制事項之訂定。

本節針對民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉核定本當中，有關國土功能分區及其分類之土地使用指導事項之間的差異進行說明與比較（表 5-10）。

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版

在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版本中，國土功能分區及其分類之土地使用指導事項除具體訂定各類的土地使用指導之規範外，其內容主要詳列各類的容許使用項目，以及與一定規模以上或性質特殊之土地使用指導事項，因其內容甚多，面向較廣，可逕參考表 5-10 簡要摘錄之內容，或此版第九章第二節內容（內政部，2018ga：318-334）。

二、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版

此版本國土功能分區之土地使用指導事項較為具體之修正包括多數類別的容許使用項目表列方式改變。而此版本僅國土保育地區第三類土地使用指導事項未修正，且此版本尚未有海洋資源地區第一類之三、海洋資源地區第三類，故無土地使用指導事項。其餘各類國土功能分區之土地使用指導事項以新增、刪除、修正部分文字內容為主要差異之處，可參閱表 5-10 所列之差異。

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版

此版本國土功能分區之土地使用指導事項有較大幅度的修正，其關鍵在於刪除多數類別土地使用指導事項中的具體容許使用項目與一定規模以上或性質特殊之土地使用指導事項，其中刪除容許使用項目的細項內容後，取而代之的是以現行非都市土地 18 種使用地為參考基礎，整合成 9 種大分類之土地使用型態，作為後續國土計畫土地使用管制之上位引導。而此版本僅國土保育地區第三類土地使用指導事項未修正，且此版本尚未有海洋資源地區第一類之三，故無土地使用指導事項。其餘各類國土功能分區之土地使用指導事項以新增、刪除、修正部分文字內容為主要差異之處，可參閱表 5-10 所列之差異。

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版

此版本國土保育地區第一類至第四類、城鄉發展地區第一類至第三類、海洋資源地區第一類之二的土地使用指導事項與民國 107 年 3 月的「〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版」無異。而此版本農業發展地區修正差異內容因項目較多，可參考表 13 所列之修正差異；另外，海洋資源地區因新增第一類之三，故其土地使用指導事項屬新增內容，其餘海洋資源地區各類土地使用指導事項，如表 5-10 所列之差異。

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉核定本

此版本農業發展地區第四類、城鄉發展地區第二類之一、第二類之二，以及第三類海洋資源地區第二類之土地使用指導事項與民國 107 年 3 月的「〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版」無異。其餘各類國土功能分區之土地使用指導事項以新增、刪除、修正部分文字內容為主要差異之處，可參閱表 5-10 所列之差異。

表 5-10 五版本「國土功能分區及其分類之土地使用指導事項」之差異說明表

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
國土保育地 區第一類	1. 以加強資源保育、環境保護及不破壞原生環境與景觀資源為保育及發展原則 2. 避免作非保育保安目的之發展及開發行為 3. 詳列容許使用 4. 針對申請辦理一定規模以上或性質特殊之土地使用，提出土地使用指導事項	1. 限制、或禁止「中、高強度」開發行為與建築使用，改為限制、或禁止「一定」開發利用、或建築行為。 2. 容許使用項目表列方式改變	1. 刪除具體容許使用項目與一定規模以上或性質特殊之土地使用指導事項 2. 將「無可迴避性」改為「區位無可替代性」 3. 新增對於「必要性基礎公共設施、維護自然資源保育及古蹟、住商、工業、一般性公共設施、遊憩設施、採礦、農業使用」等具體土地使用指導事項	同「107 年 3 月提內政部審議版」	1. 刪除「不得新增住商、工業及一般性公共設施等使用、不得新增遊憩使用、不得新增農業使用」較為強烈規範之文字 2. 刪除有關「禁止礦石開採」等規範
國土保育地 區第二類	1. 儘量維護自然環境狀態，並允許有條件使用 2. 詳列容許使用 3. 針對申請辦理一定規模以上或性質特殊之土地使用，提出土地使用指導事項	容許使用項目表列方式改變	1. 刪除具體容許使用項目與一定規模以上或性質特殊之土地使用指導事項 2. 新增對於「必要性基礎公共設施、維護自然資源保育及古蹟、住商、工業、一般性公共設施、遊憩設施、農業使用」等具體土地使用指導事項	同「107 年 3 月提內政部審議版」	刪除「不得新增住商及工業等使用、不得新增農業使用」較為強烈規範之文字
國土保育地 區第三類	實施國家公園計畫地區，依國家公園法及其都市計畫管制	同「107 年 8 月規劃草案版」	同「107 年 10 月公開展覽版」	同「107 年 3 月提內政部審議版」	國家公園計畫地區依國家公園法及其國家公園計畫管制，改為「國家公園法及其相關法規實施管制」
國土保育地 區第四類	1. 實施都市計畫地區保護或保育相關分區，依都市計畫法及其都市計畫管制 2. 檢討變更為保護區以外之分區需要時，應以符合其他分區劃設條件為限 3. 針對都市計畫辦理通盤檢討前，或經通盤檢討仍維持原	1. 新增如環境條件符合國土保育地區第一類之地區，應依據國土保育地區第一類土地使用指導事項辦理 2. 刪除檢討變更保護區以外之劃設條件規定 3. 刪除都市計畫辦理通盤檢討前之原都市計畫土地使	1. 都市計畫主管機關應遵循國土保育地區第一類土地使用指導事項，從辦理「都市計畫檢討」修改為「檢討土地使用分區、土地使用管制規定」 2. 新增如有檢討變更為保護或保育以外相關分區或用地需	同「107 年 3 月提內政部審議版」	新增「除國防、重大之公共設施或公用事業外」，檢討變更時得免變更功能分區

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
	計畫者，按其原都市計畫土地 使用管制規定辦理	用管制規定	要時，應先將國土功能分區 檢討變更為城鄉發展地區之 規定		
農業發展地 區第一類	1. 提供農業生產及其必要之產 銷設施使用之地區 2. 確保國家糧食安全，應積極 維護農地面積數量及完整性 3. 持續投入建設、維護農業生 產之基礎重要設施 4. 採取嚴格環境管制，確保優 質農業生產地區之生態環境 品質 5. 使用地編定應以農業生產及 必要產銷設施使用為原則 6. 詳列容許使用 7. 針對申請辦理一定規模以上 或性質特殊之土地使用，提 出土地使用指導事項 8. 研擬緩衝區劃設，減緩衝擊	1. 刪除採取嚴格之環境管之 規定 2. 容許使用項目表列方式改 變 3. 刪除研擬緩衝區之研擬規 定	1. 刪除具體容許使用項目與一 定規模以上或性質特殊之土 地使用指導事項 2. 新增國防、重大之公共設施 或公用事業計畫之規定 3. 新增不得新增住商、工業、 遊憩及一般性公共設施等使 用之規定 4. 新增禁止礦石開採之規定	1. 整併前 1~4 項之文字內 容 2. 刪除國防、重大之公共設 施或公用事業計畫之規 定 3. 刪除不得新增住商、工 業、遊憩及一般性公共設 施等使用之規定 4. 刪除禁止礦石開採之規 定	修正部分文字
農業發展地 區第二類	1. 農業發展地區第二類區分為 第二類之一、第二類之二 2. 農業發展地區第二類之一主 要針對「提供農業生產及其 產業價值鏈所需設施使用之 地區」、「仍以農用為原則， 避免流失」、「容許使用項目 及許可使用細目應減少非農 業使用項目」、「設施使用得 依其產業特性給予不同程度 使用管制」提列土地使用指 導事項 3. 農業發展地區第二類之二主 要針對「維護原有農業生產 設施與環境品質」、「檢討、 處理既有違規使用」、「強化	農業發展地區第二類不細分為 第二類之一、第二類之二，進 而影響第二類土地使用指導事 項全面重新撰寫	1. 刪除具體容許使用項目與一 定規模以上或性質特殊之土 地使用指導事項 2. 刪除使用地編定類別應與農 業生產及其產業發展所需設 施為原則，應減少非農業使 用項目之規定	1. 刪除鄉村地區整體規劃 範圍或農村再生發展地 區範圍之設施使用規定 2. 刪除觀光遊憩設施、旅館 使用之規定	修正部分文字

調整內容 版本	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
	農業多元價值」提列土地使用指導事項 4. 詳列各次分類容許使用 5. 針對各次分類申請辦理一定規模以上或性質特殊之土地使用，提出土地使用指導事項				
農業發展地區第三類	1. 提供坡地農業及無國土保安可供營林使用之地區 2. 從事坡地農業、林產業經營時，避免坡地災害發生 3. 避免非坡地農業及非產業發展所需設施容許使用 4. 詳列容許使用 5. 針對申請辦理一定規模以上或性質特殊之土地使用，提出土地使用指導事項	1. 容許使用項目表列方式改變 2. 新增申請辦理一定規模以上或性質特殊之土地使用之土地使用指導事項內容	1. 刪除具體容許使用項目與一定規模以上或性質特殊之土地使用指導事項 2. 新增開發利用行為應儘量順應自然地形地貌，避免大規模整地行為之規定 3. 新增鄉村地區整體規劃範圍或農村再生發展地區範圍之設施使用規定 4. 新增觀光遊憩設施、旅館使用之規定	1. 新增避免改變原有地形地貌或有大規模整地行為...，「並且不得採取土石」 2. 刪除鄉村地區整體規劃範圍或農村再生發展地區範圍之設施使用規定 3. 刪除觀光遊憩設施、旅館使用之規定	刪除避免改變原有地形地貌或有大規模整地行為...，「並且不得採取土石」
農業發展地區第四類	1. 提供農村生活及其相關設施使用之地區 2. 擬定總體農村再生發展願景與執行策略，協助引導農業生活空間建設與規劃 3. 結合農村社區土地重劃 4. 詳列容許使用 5. 針對申請辦理一定規模以上或性質特殊之土地使用，提出土地使用指導事項	1. 容許使用項目表列方式改變。 2. 刪除直轄市、縣(市)應視實際需要，擬定總體農村再生發展願景與執行策略。 3. 刪除鄉村規劃之規定	1. 刪除具體容許使用項目與一定規模以上或性質特殊之土地使用指導事項。 2. 新增「除休閒農場外，不得新增其他觀光遊樂設施、旅館使用」之規定。	刪除「除休閒農場外，不得新增其他觀光遊樂設施、旅館使用」之規定。	同「民國 107 年 3 月報行政院審議版」
農業發展地區第五類	1. 實施都市計畫地區農業區相關分區，依都市計畫法及其都市計畫管制 2. 都市計畫農業區檢討變更不同管制程度之農業區，並研訂適當管制規定，以進行農地	1. 新增如環境條件符合農業發展地區第一類之地區，應依據農業發展地區第一類土地使用指導事項辦理 2. 新增如有檢討變更為保護或保育以外相關分區或用	新增如有檢討變更為保護或保育以外相關分區或用地需要時，應先將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區之規定；刪除應於公開展覽前先徵得同級國土計畫主管機關同意之規定	修正部分文字	新增「除國防、重大之公共設施或公用事業外」，檢討變更時得免變更功能分區

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
	分級管理 3. 檢討變更為農業區以外之分區需要時，應以符合其他分區劃設條件為限 4. 針對都市計畫辦理通盤檢討前，或經通盤檢討仍維持原計畫者，按其原都市計畫土地使用管制規定辦理	地需要時，應於公開展覽前，先徵得同級國土計畫主管機關同意之規定			
城鄉發展地區第一類	1. 實施都市計畫之地區都市發展用地，其土地使用依都市計畫法及其都市計畫管制 2. 建立都市發展指導原則 3. 建立都市計畫地區平均容積 4. 涉及土地使用分區及用地變更	刪除「建立都市發展指導原則」、「建立都市計畫地區平均容積」，以及「涉及土地使用分區及用地變更」之規定	1. 新增此類土地應配合全國國土計畫指導事項進行必要之檢討 2. 刪除針對辦理新訂或擴大都市計畫、都市計畫檢討變更之相關規定	同「107 年 3 月提內政部審議版」	修正部分文字
城鄉發展地區第二類之一	1. 原依區域計畫法劃定之鄉村區鄰近都市計畫區一定距離、工業區，提供住宅或產業活動之地區 2. 地方政府應研擬本地區發展定位 3. 詳列容許使用 4. 針對申請辦理一定規模以上或性質特殊之土地使用，須符合前項容許使用原則	1. 刪除「應研擬本地區發展地區定位，提供適當公共設施」之土地使用原則 2. 容許使用項目表列方式改變	1. 刪除具體容許使用項目與一定規模以上或性質特殊之土地使用指導事項 2. 新增鄉村區、工業區、特定專用區土地之土地利用方向 3. 新增住商、工業、遊憩、一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟、原依區域計畫法編定之可建築用地之土地使用原則，作為後續土地使用管制之上位指導	同「107 年 3 月提內政部審議版」	同「107 年 3 月提內政部審議版」
城鄉發展地區第二類之二	1. 原依區域計畫法經取得開發許可之地區，依開發計畫實施管制 2. 開發許可案件或依國土計畫法取得使用許可案件，針對適度擴大範圍，提列相關規定事項	1. 新增列舉之各項開發許可之地區 2. 刪除「原依區域計畫法規定取得開發許可案件或依國土計畫法取得使用許可案件」之適度擴大之土地使用管制規定	1. 刪除列舉之各項開發許可之地區 2. 新增「當變更原開發計畫內容，應依國土計畫法使用許可規定辦理」 3. 新增原獎勵投資條例同意案件之地區、前經行政院專案核定案件之地區的土地使用	同「107 年 3 月提內政部審議版」	同「107 年 3 月提內政部審議版」

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
			原則 4. 新增前述之後續變更計畫審查原則及程序，應納入國土計畫法使用許可相關規定辦理		
城鄉發展地區第二類之三	1. 配合國家重大建設計畫地區 2. 土地使用管制規定應採取嚴格管制方式 3. 詳列容許使用 4. 開發方式原則均採新訂或擴大都市計畫方式辦理 5. 採取使用許可方式，應具體說明其必要性及可行性 6. 國家重大建設計畫倘無法配合於本計畫同時提出，後續應有隨時檢討變更國土功能分區之機制 7. 地方政府應提出空間展構想，研擬整體發展願景，指認重大建設優先應處理或整體規劃之區域，訂定成長管理計畫、發展總量、區位及範圍等內容，以及具體之畫內容 8. 相關重大建設計劃應考量財務能力，具體訂定完成期限 9. 土地使用管制比照周邊性質相近之國土保育地區或農業發展地區之土地使用指導事項為限 10. 倘開發辦理成效不佳或未即時開發完成，應予變更為鄰近適合之國土功能分區	1. 刪除此類土地使用指導事項之適用對象（國家重大建設計畫之地區） 2. 新增此類地區除依新訂或擴大都市計畫發布實施外，或依國土計畫法玩成使用許可程序後，應於通盤檢討時適當調整國土功能分區及其分類等規定。 3. 刪除「採使用許可方式」、「國家重大建設計畫無法配合全國國土計畫同時提出」、「提出空間發展構想」、「重大建設計畫之財務能力」、「完成開發前土地使用管制從嚴規定」等相關規定 4. 刪除此類地區開發情形未於實施期限內辦理開發，應變更為鄰近適合之國土功能分區 5. 容許使用項目表列方式改變	1. 刪除具體容許使用項目與一定規模以上或性質特殊之土地使用指導事項 2. 新增住商、工業、遊憩、一般性公共設施、基礎維生設施及古蹟、原依區域計畫法編定之可建築用地之土地使用原則，作為後續土地使用管制之上位指導 3. 新增「未完成開發前」之土地使用原則 4. 新增「配合重大建設計劃或城鄉發展需求劃設」之配套措施，包括研擬整體發展願景、核定重大建設計畫之原則、參考人口發展趨勢及結構、具體規劃內容之規範 5. 新增此類地區應有「可行財務計畫」 6. 新增此類地區應「採新訂或擴大都市計畫辦理開發為原則；或採使用許可方式」 7. 新增此類地區開發情形未於實施期限內辦理開發，未來應檢討變更為適當國土功能分區 8. 新增針對「取得開發許可或使用許可之案件」，於適度擴大範圍經變更為適當國土功能分區後，其使用許可應以原使用許可計畫併同檢討辦	同「107 年 3 月提內政部審議版」	1. 新訂或擴大都市計畫法定程序，增加「依都市計畫法」作為法定依據 2. 未完成開發前，其土地使用原則原由「不得」新增住商、工業及遊憩使用，改為「避免」

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
			理		
城鄉發展地 區第三類	1. 原住民族居住及其所需相關 設施之地區 2. 土地使用應考量原住民族土 地之空間劃設，並依「原住 民族土地或部落範圍土地劃 設辦法」作為執行劃設作業 之參考 3. 詳列容許使用 4. 針對申請辦理一定規模以上 或性質特殊之土地使用，須 符合前項容許使用原則	容許使用項目表列方式改變	新增住商、工業、遊憩、一般性 公共設施、基礎維生設施及古 蹟、原依區域計畫法編定之可建 築用地之土地使用原則，作為後 續土地使用管制之上位指導	同「107 年 3 月提內政部審議 版」	同「107 年 3 月提內政部審 議版」
海洋資源地 區第一類之 一	無次分類，針對使用性質具排他 性之地區，強調以現行非都市土 地海域區海域用地之使用規定 及附表使用細目為基礎	新增之次分類，宣示其係供維 護海域生態環境與自然資源， 其經營管理均依其法律規定辦 理	修正並展開 (1) ~ (5) 項有關 此類土地之保育及保護目的、得 申請使用項目、不得新增使用項 目、不得申請工程相關使用 (及 但書內容)	(1) 新增維護海域「人文資 源」	1. 修正部分文字，(2) 刪 除「應」字 2. 刪除「(4) 不得新增非 生物資源利用、環境廢 棄物排放或處理等使 用」 3. 刪除「(5) 不得申請工 程相關使用」
海洋資源地 區第一類之 二	無此分類	新增之次分類，針對「經使用 許可之範圍內之設施使用」、 「因開發行為造成海岸災害之 虞者」、「確保設施安全，因應 氣候變遷引發海平面上升或極 端氣候之調適策略」、「確保航 行安全」新增土地使用指導事 項	新增針對「新申請案件以不得安 擾既有設施主要用途之正常運 作為原則」之規定	同「107 年 3 月提內政部審議 版」	1. (2) 新增海岸「或海 域」災害之虞者 2. (4) 新增均應「考量」 設置警示裝置
海洋資源地 區第一類之 三	無此分類			新增三項土地使用指導事項	修正部分文字，(2) 刪除 「應」字

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
海洋資源地 區第二類	針對使用性質具相容性之地區， 強調以現行非都市土地海域區 海域用地之使用規定及附表使 用細目為基礎	1. 修改為以「於經使用許可 之範圍內，不得設之人為 設施，並依其目的事業法 令規定，從事相關活動之 使用」 2. 修改為針對「除違反經許 可之有條件相容原則，對 於其他依法使用之非排除 、用海活動不得阻撓」	1. 新增次分類：第二類之一、 第二類之二之土地使用指導 事項。 2. 海洋資源地區第二類之一新 增針對「新申請案件」之使 用原則與「得申請使用之項 目」 3. 海洋資源地區第二類之二新 增針對「屬未來使用需求儲 備之海域」各類型新申請案 件，以及屬「近岸海域」至 「領海外界線」範圍內之使 用原則	海洋資源地區第二類刪除第 二類之二次分類，故亦刪除土 地使用指導事項	同「107 年 3 月報行政院審 議版」
海洋資源地 區第三類	無此分類		針對尚未規劃或使用之海域，詳 述其使用原則，以及逕為使用行 為，及不得申請使用之行為	1. 尚未規劃或使用之海域， 修改其使用原則為「按海 洋資源特性以維持其自 然狀態即環境容受力為 原則」 2. 使用行為由正面列舉之 項目，「其餘行為均不得 申請使用」，刪除並修改 為「並得供相容性質之使 用，惟仍應依本法第 23 條 或第 24 條規定辦理。	刪除「至屬需設置人為設施 且具排他性者，不得申請使 用」

資料來源：本計畫彙整

貳、政策決策歷程分析

國土功能分區及其分類之土地使用指導事項在〈全國國土計畫〉研擬過程中，主要的關鍵政策討論議題共有五項，分別為：「土地使用指導事項刪除具體容許使用項目」、「國土保育地區第一類得否允許採礦」、「農業發展地區第一類得否興建農舍」、「城鄉發展地區第二類之三的退場機制」，以及「取消列舉城鄉發展地區第二類之二土地使用指導事項之 11 種開發行為」。以下將針對上述五項政策議題進行討論與分析

一、政策議題：各國土功能分區分類之土地使用指導事項刪除具體容許使用項目

(一) 政策議題說明

〈修正全國區域計畫〉中，將非都市土地中，各使用分區進行使用說明，而〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版亦於國土功能分區中，對各功能分區之容許使用項目分列，然〈全國國土計畫〉依《國土計畫法》規定，係屬目標性、政策性之計畫，因此是否需於〈全國國土計畫〉中即明訂其具體容許使用項目以及一定規模以上或性質特殊之土地使用之土地使用指導事項引起討論，以下將說明各國土功能分區之土地使用指導事項之研擬方向的轉變。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

因〈全國國土計畫〉係屬目標性、政策性之國土計畫，故於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版即確定不訂定各國土功能分區具體容許使用項目，在刪除相關內容後，另整合 9 種大分類之土地利用型態於各國土功能分區土地使用指導事項中，作為後續土地使用管制之上位指導，並另研擬相關細則做管制。

(三) 政策討論與決定過程

於民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版之土地使用指導事項，主要延續〈修正全國區域計畫〉之規範方式，詳列具體的容許使用項目。然而內政部在民國 106 年 12 月 21 日之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「國土保育」專案小組會議之決議提及：

「考量本部後續應再依國土計畫法第 23 條第 2 項規定研訂國土計畫土地使用管制規則，進行更為細緻討論，故本計畫草案以研訂指導性原則為主，不訂定各國土功能分區具體容許使用項目。」（內政部，2017fb2：3）

又於民國 106 年 12 月 28 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「國土防災」專案小組會議中，臺中市政府亦針對「土地使用指導事項」提出意見：

「建議不訂定各國土功能分區具體容許使用項目，應於訂定『國土計畫土地使用管制規則』時，進行更細緻之討論，故建議於〈全國國土計畫〉研訂指導原則即可」（內政部，2017fc:16）

因此，在國土功能分區及其分類之土地使用指導事項即修正其規定事項，不再訂定各分類地區之具體容許使用項目。然而，內政部營建署為使外界便於瞭解「土地使用基本方針」與「土地使用管制指導事項」之上下位關係，於民國 107 年 2 月 23 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）專案小組第 7 次會議會議記錄（國土保育、國土防災）決議中指示，透過全國國土計畫（草案）之第九章序文中補充土地使用基本方針優位性之相關文字內容，指明土地使用指導事項應依循土地使用基本方針之指導，並考量未來國土計畫土地使用管制規則仍應有上位指導，另以現行非都市土地 19 種使用地為參考基礎，整合為「住商」、「工業」、「遊憩」、「採礦」、「一般性公共設施」、「基礎維生公共設施」、「農業」、「自然資源保育」、「古蹟」等 9 種大分類之土地使用型態，作為後續國土計畫土地使用管制之上位指導（內政部，2018fe:3）。因此，在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，各類土地使用指導事項即分別針對 9 大分類之土地使用型態訂定相關土地使用原則。

〈全國國土計畫〉中是否需訂各功能分區容許使用項目，依《國土計畫法》第 3 條規定，〈全國國土計畫〉係訂定目標性、政策性及整體性之國土計畫，因此，在〈全國國土計畫〉僅訂定指導性原則為主。而各使用地則依《國土計畫法》第 22 條規定，另編定使用地及實施管制。

二、政策議題：刪除規範國土保育地區第一類得否允許採礦

(一) 政策議題說明

於民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版本之後，始於專案小組會議中新增有關國保一得否允許採礦之議題，並於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版新增相關規範，然而又於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉核定本刪除之。以下說明該規範事項刪除的決策過程與理由。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版之國土保育地區第一類土地使用指導事項中新增礦石開採之規定，而後因〈全國國土計畫〉研擬過程，正值《礦業法》修正草案之協商階段，對於既有礦權的保障與國家戰略性礦業資源的開採是否得以〈全國國土計畫〉加以限制，仍存有爭議與協商空間，故於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版本將該指導事項刪除。

(三) 政策討論與決定過程

在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版本中之容許使用寫到，交通及能源設施，因涉及補償之礦石開採及其設施、採取土石等使用項目，得維持原來之合法使用。於民國 106 年 12 月 21 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土保育」專案小組會議開會通知單中將國土保育地區第一類得否允許採礦列入討論議程中，其與會代表初步認為應考量礦產是否為國家戰略性資源，以及主管機關是否有礦業政策、部門計畫或專章處理為前提。李委員根政提及：

「經濟部正辦理礦業政策環評，過去臺灣並沒有礦業政策，除非是發現國家戰略性資源，否則現階段無計畫及調查資料情況下，個人反對國保一允許採礦。」(內政部，2017fc：8-9)

地球公民基金會吳其融先生亦表示：

「有關國保一是否允許採礦部分，參考英國作法，其針對採礦部分會有專章處理，目前全國國土計畫草案則沒有採礦專章相關內容，不同意政府只允許採礦業者在國保一採礦，而不允許民眾做其他任何行為，因此，於礦務局尚未提出部門計畫或專章處理前，反對國保一允許採礦。」(內政部，2017fc：20)

鄭委員安廷進而呼應前述兩者所提出之建議：

「國保一是否允許採礦，建議就重要礦物研擬國土除外條款，以國外為例，其屬戰略性礦物資源者，大多排除土地使用管制禁止或限制開採規定，例如極為稀有的鈾礦、石油等，在北歐地區也一樣開採。因國家戰略性礦業資源係屬不可取代，故有排除條款，然部分礦物具有替代性，例如石灰礦，因此該類礦物不應任其於所有國土功能分區均得開採，應有適度規範。…」(內政部，2017fc：6-7)

而在民國 107 年 2 月 23 日「全國國土計畫(草案)」專案小組第 7 次會議(國土保育、國土防災)會議中，邱委員文彥認為可允許既有礦權得以繼續使用，並應回歸國土保育的本質，不適使用者就禁止其使用，而不應遷就現實(內政部，2018fe：8)。而經濟部礦務局則補充已依目的事業主管法規核准使用者，得維持原來合法之使用(內政部，2018fe：22-23)。故於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版中，國土保育地區第一類土地使用指導事項第 5 點新增禁止礦石開採之規定。

然而，在民國 107 年 3 月 15 日內政部國土計畫審議會第 2 次會議中，地球公民基金會詹壹雯小姐表示，既有礦權僅有 3%位於礦業用地上，是實際取得目的事業主管機關開發許可，而其餘既有礦權使用完全未有任何指導限制，且未來僅需要由目的事業主管機關認為具有區位不可替代性，於核定礦業用地前應依規定申請使用許可，可能顯有不當(內政部，2018fj：31-33)。

礦物開採係屬國家重大資源使用，由礦務局依《礦業法》執行，基於權責關係與保護既有權益等，原規定於符合條件下得允許原來之合法使用，然因〈全國國土計畫〉研擬過程，正值《礦業法》修正草案之協商階段，對於既有礦權的保障與國家戰略性礦業資源的開採是否得以〈全國國土計畫〉加以限制，仍存有爭議與協商空間，故暫不於〈全國國土計畫〉中納入礦石開採之規定，最終於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版將該指導事項刪除。

三、政策議題：刪除規範農業發展地區第一類得否興建農舍

(一) 政策議題說明

農業發展地區之農舍議題影響農業生產環境，導致農地破碎化問題嚴重。然而因農舍屬於便利耕作而設之設施，非滿足農家實際居住問題而興建，特別是針對農業發展地區第一類土地上得否興建農舍受到較多關注與爭論。因此，以下說明有關農業發展地區第一類得否興建農舍之相關規範的演變。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

農舍係依《農業發展條例》於農業用地中可申請特許使用，其相關規範由《農業發展條例》中進行指導，而〈全國國土計畫〉本於土地主管指導原則，因此，為使農業經營之相關居住空間能儘量設立於農業發展地區第四類地區中，因此於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院審議版中規範農業發展地區如有以從事農業經營之居住需求或其他目的兼做居住功能者，應於農業發展地區第四類地區優先興建，並應避免零星分散設置於其他分類土地，並刪除農業發展地區第一類得否興建農舍之相關規定。

(三) 政策討論與決定過程

在〈全國國土計畫(草案)〉研擬過程中，內政部營建署城鄉發展分署曾於民國 106 年 9 月 1 日全國國土計畫草案東區說明會回應與會人員針對優良農地興建農舍之問題，其回應內容如下：

「目前已納入考量國土功能分區劃設條件及土地使用指導，以及配合修正農舍興建辦法。」(內政部，2017da：3)

是以，農業發展地區之農舍興建規定已納入〈全國國土計畫(草案)〉之土地使用指導事項中。然而，而在民國 107 年 1 月 10 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫(草案)」之「農業發展」專案小組會議中，農委會建議農業發展地區範圍內之居住需求應集中於農四土地，並訂定土地使用指導事項，據以管理(內政部，2018fc：9)；此外，該次會議中的多位與會委員代表多不支持在農業發展地區第一類土地上興建農舍，鄭委員安廷建議應釐清未來農業發展地區是否仍有建地存在，賴委員美蓉則認為如刪除「農業發展地區第一類農地農用為原則」規定，應於其他章節有適當指導原則，張委員容瑛則指出《農業發展條例》應配

合修正，且於〈全國國土計畫〉中應提供指引原則（內政部，2018fc：6）。此外，亦於民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議資料中，針對農舍議題內政部營建署表示：

「有關農一得否興建農舍，農委會業表示從事農業經營之居住需求或其他目的兼作居住功能者，應於農四優先興建，農舍議題建議於納入後續管制規則及農舍辦法修訂研議。請農委會提供農業發展地區相關指導文字」（內政部，2018kbl，39-40）

然而，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版之農業發展地區土地使用指導事項之基本原則中，仍詳述有關農業發展地區第一類因農業經營需要衍生之居住需求，其提及仍需興建農舍者，應嚴格管制相關規定即可興建。惟至民國 107 年 3 月 15 日內政部國土計畫審議會第 2 次會議中，賴委員宗裕參考相關司法判決，為解決居住需求，若在農業發展地區第一類上興建農舍將與現行法律牴觸，且有違下表 5-11 所列之最高法院判決結果。

「然第 352 頁卻在最需保護之農業發展地區第一類農地上規定，若有居住需求可興建農舍，如此不僅與現行法律有所牴觸，亦有違表列之最高法院之判決結果，宜進一步斟酌此規定之適法性與合理性。」（內政部，2018fj：6-8）

表 5-11 農舍定義之相關司法判決

判解函釋	農舍定義
最高法院64年臺上字第571號民事判例	茲所謂農舍，乃以便利耕作而設，並不以解決佃農家族實際居住問題為目的。...上訴人在原審曾提出戶籍謄本乙件，證明被上訴人之子某職業為工，並未耕作系爭土地，且與被上訴人分財分居，自立一戶，主張被上訴人許其子在系爭地上建築包括客廳、浴、廚各一及臥室兩間之房屋一棟，顯有不自任耕作之情形。...
最高法院70年臺上字第4637號民事判例	所謂農舍，係指以耕作為目的所建之簡陋房屋而言，如供堆置農具或肥料或臨時休息之用，始足當之，如所建房屋係供居住之用，則與農舍顯然有別。
最高法院96年臺上字第2595號民事判決	所謂農舍，係指以耕作為目的或為便利耕作所建之簡陋房屋，以供堆置農具、肥料或臨時休息之用，而非以解決承租人家族實際居住問題為其目的。如所建房屋係供居住之用，即與農舍有間。
最高法院103年臺上字第2579號民事判決	所謂農舍，係指以耕作為目的或為便利耕作所建之簡陋房屋，藉供堆置農具、肥料或臨時休息之用，而非以解決承租人家族實際居住問題為其目的。故如所建房屋係供居住之用，即與農舍有間。
最高法院104年上字第1614號民事判決	按承租人在承租耕地上固允許有農舍之存在，但所謂農舍，乃以便利耕作而設，且確有其必要者為限，並不以解決佃農家族實際居住問題為目的。

資料來源：內政部，2018fj：7-8

因此，在於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院國土審議版中，有關農業發展地區第一類有條件興建農舍之規定即已刪除之，並延續至民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版。

農舍係依《農業發展條例》於農業用地中可申請特許使用，其相關規範由《農業發展條例》中進行指導。而〈全國國土計畫〉本於土地主管指導原則，因此，為使農業經營之相關居住空間能儘量設立於農業發展地區第四類地區中，在〈全國國土計畫〉中明訂，從事農業經營之居住需求或其他目的兼做居住功能者，於農業發展地區第四類地區優先興建，並結合鄉村地區整體規劃、差別土地使用管制、農村再生資源、農村社區土地重劃等，引導農村合理集中發展。

四、政策議題：取消列舉城鄉發展地區第二類之二的土地使用指導事項之 11 種開發行為

(一) 政策議題說明

城鄉發展地區第二類之二土地使用指導事項原於民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版本中列舉各開發許可地區之類型項目，而後於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版刪除之，僅略以「原依區域計畫法取得開發許可之地區」，以下說明其過程。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

因開發許可之地區，並不限 11 種開發行為，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院審議版中即已刪除開發許可地區之項目，並延續至民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版。

(三) 政策討論與決定過程

原於民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版本中，城鄉發展地區第二類之二土地使用指導事項列舉原依《區域計畫法》取得開發許可之地區，依開發計畫實施管制，其中包含 11 種開發行為：住宅社區、高爾夫球場、遊憩設施區、學校、廢棄物衛生掩埋場、殯葬設施、貨櫃集散站、工業區、休閒農場、海埔地開發、工商綜合區(內政部，2017gb：253)。

而根據民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」(草案)-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議紀錄，內政部營建署建議原依《區域計畫法》經取得開發許可之地區，並不限所列 11 種開發行為，故修正刪除之。

五、政策議題：核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區之退場機制

(一) 政策議題說明

城鄉發展地區第二類之三乃為經核定重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區，且有具體規劃內容或可行財務計畫者，然此類功能分區涉及未來不確定性因素高，因此於土地使用指導事項中為此分類地區制定退場機制，以下說明核定之重大建設計畫及其必要範圍或城鄉發展需求地區退場機制之決策歷程。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量城鄉發展地區第二類之三係為未來發展儲備用地，具開發不確定性極高。為避免計畫在推動過程中因故延宕或未進行開發，並同時課予直轄市、縣（市）政府相關責任，因此於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版中即已針對城鄉發展地區第二類之三建立退場機制，並延續至民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版。

(三) 政策討論與決定過程

於民國 107 年 2 月 23 日討論「全國國土計畫」（草案）-城鄉發展議題（城鄉發展地區第二類之三及相關配套措施）會議中，針對行政院核定可行性評估之重大建設，考量可能因外在環境變遷或行政首長異動，導致推動期程遠超過可行性計畫，或是最終不予推動，因此於該次會議中，亦初次針對重大建設及其必要範圍或城鄉發展地區研提退場機制，即如未於實施期限內辦理開發者，應配合周邊土地檢討變更為適當國土功能分區分類（內政部，2018kc：14）。

於民國 107 年 3 月 6 日「全國國土計畫（草案）」專案小組第 9、10 次會議（城鄉發展）提案資料中，內政部營建署為課予直轄市、縣（市）政府一定開發責任，故於會議中研提退場機制內容，而鄭委員安廷基於認同收縮性城鄉的處理方式，亦支持計畫草案中已提出城鄉發展地區第二類之三的退場機制（內政部，2018fh：19）。

此外，地球公民基金會吳其融先生亦於民國 107 年 3 月 15 日內政部國土計畫審議會第 2 次會議中陳述：

「城鄉發展地區必須設定開發年限，在期限如果沒有執行則變更回原功能分區，讓錯誤政策有檢討回頭的機制。」(內政部，2018fj：25)

因此，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版中即確立將城鄉發展地區第二類之三的退場機制，如未於實施期限辦理者，應配合功能分區條件變更為適當國土功能分區分類。

城鄉發展地區第二類之三之劃設係依據成長管理概念，訂定未來發展地區之適當區位及時程，在五年內有發展需求者進行劃設，然而為避免計畫在推動過程中因故延宕或未進行開發，並同時課予直轄市、縣(市)政府相關責任，因此設定未於實施期限內辦理開發者，配合變更為其他適當國土功能分區，以適時將城鄉發展地區第二類之三進行退場。

第十一節 土地使用指導事項：水庫集水區土地使用指導事項

水庫集水區在過去因其重要性而將之列為環境敏感地區，然而其並無專責法規進行規範，在〈全國國土計畫〉的辦理過程中，因其屬於地理名詞，而非具有環境敏感性質之地區，因此將之列於特殊地區對其進行土地使用指導。並且為配合經濟部推動「流域綜合治理計畫」，採取低衝擊開發方式等政策，因而獨立列出。

全臺有 61 座供家用或公共給水水庫，面積約 1 萬平方公里，占全國土地 28%，且約有 93 萬人口居住於其中。然而，有關水庫集水區之開發與否，以及其土地使用管制等相關規範從〈全國區域計畫〉時即受外界相當多的關注。在〈全國區域計畫〉的管制架構中，水庫集水區主要依是否供家用或供公共用水區分為第 1 級、第 2 級環境敏感地區，而在第 1 級環境敏感地區中又依其是否與水資源保育直接相關，分成禁止開發及變更，以及條件許可下可開發與變更使用，於第 2 級環境敏感地區則在條件許可下得有開發行為。

在《國土計畫法》第 9 條第五款之規定中，全國國土計畫應載明事項包含「國土功能分區及其分類之劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項。」因此，在〈全國國土計畫〉中，除了詳述土地使用基本方針與國土功能分區其分類之土地使用指導事項外，亦針對環境敏感地區，以及特殊地區及其他土地使用指導原則研訂相關規定。因此，在〈全國國土計畫〉擬訂過程中，起初於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中仍延續「修正全國區域計畫」中有關水庫集水區土地使用指導事項之制度設計，但在後續草案版本中即有較大的翻轉與改變，包括配合國土功能分區及其分類土地使用指導事項進行規範外，亦新增數項土地使用指導事項。

因此，以下將針對歷次的〈全國國土計畫（草案）〉與〈全國國土計畫〉核定本當中，有關水庫集水區土地使用指導事項之間的差異進行說明與比較(表 5-12)：

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版

在民國 106 年 8 月的草案版本中，有關水庫集水區土地使用指導原則共有九項，其主要關切的焦點分別是：第一項強調水庫管理機關（構）擬定水庫集水區保育實施計畫，由各目的事業主管機關落實執行；第二、三項說明水庫集水區範圍屬於或非屬與水資源保育直接相關的環境敏感地區範圍應辦理事項之規定；第四項指出農業發展地區農村聚落及城鄉發展地區位於水庫集水區範圍內應優先建設之基礎設施項目；第五項說明既有工業使用土地之指導事項；第六項為水庫集水區上之其他開發行為應徵得其治理機關同意，並報經各該目的事業主管機關核准；第七項說明其範圍內土地開發利用或變更使用計畫應優先運用低衝擊開發方式（LID），強調如何降低水土保持衝擊；第八項針對公有林業用地或農牧用地之指導事項進行說明；第九項則是說明範圍內土地應配合內政部國土利用監測計畫及行政院農委會山坡地監測計畫之實施，加強對違規使用及超限利用之查處，以及嚴處不法行為。

二、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版

此版本的土地使用指導原則從九項刪減為六項，其最大內容的異動為整併、修正「民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版」之第一、二、三項內容為此版本的第一項規定內容，其中有關水庫集水區範圍屬與水資源保育直接相關之環境敏感地區範圍的相關辦理規定內容皆刪除之，並修正「106 年 8 月規劃草案版」的三、（三）「如屬一定面積規模以下變更使用地編定案件」改為「如屬應經申請同意使用案件」，以及三、（四）刪除「取得使用許可」，不納入提撥維護管理保證金之條件。

新增第二項，指出國土計畫主管機關應配合水庫集水區保育實施計畫，加強土地使用管制，會商水庫管理相關機關，研訂土地使用管制之使用許可項目；針對第三項應採用低衝擊開發方式（LID）之標的，從範圍內「土地開發利用或變更使用計畫」修改為「應經申請同意使用或申請使用許可」者；第四項亦為新增事項，主要說明山坡地土地依據「山坡地土地可利用限度分類標準」查定為加強保育地、宜農地、宜林地之土地使用指導進行說明規範；新增第五項，乃針對範圍內大規模崩場地得由相關目的事業主管機關評估劃定為國土復育促進地區及擬定復育計畫作詳細規範。

此版本刪除「民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版」有關既有工業使用土地、其他開發行為、公有林業用地或農牧用地之土地使用指導事項。

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版

此版本主要新增三項土地使用指導事項原則，共有九項。其主要修改重點包含第一項內容的大幅刪減，刪除以環境敏感地區為標的之規範事項，改以「規範使用土地應申請使用許可」、「應經申請同意使用者」為標的，並依國土功能分區及其分類之土地使用指導事項等規範土地開發行為。第二項延續「民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版」內容，惟文字大幅縮減；第三項範圍內應採用低衝擊開發方式(LID)之指導事項，其主要是為經濟部推動「流域綜合治理計畫」之核心重點之一，且將治水新思維納入土地使用指導事項中，故將該計畫作為範圍內土地應依循的上位計畫；第四項則刪除宜農地的土地使用指導事項；第五項刪除對大規模崩塌地區的範圍界定。

此版本主要增加第六～八項之規定，第六項乃規範範圍內除屬鄉公所所在地依法應擬定鄉街計畫，應避免新訂或擴大都市計畫；第七項則說明範圍內城鄉發展地區及農業發展地區第四類應優先建設雨、污水下水道系統；第八項乃說明農業主管機關應輔導農業耕值合理化施肥。

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院審議版

此版本與民國 107 年 3 月的「〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議會版」之 9 項架構一致，除第一、二項新增、刪除部分文字，其餘事項無異。

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉核定本

此版本與民國 107 年 3 月的「〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版」之 9 項架構一致，其中第二、五、七項無異，其餘事項以新增、刪除、修正部分文字內容為主要差異之處(詳如表 12)。

表 5-12 五版本「水庫集水區土地使用指導原則」之差異說明表

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
指導原則 項目數	9 項	6 項 (與上一版相比刪除 3 項原則)	9 項 (與上一版相比新增 3 項原則)	9 項	9 項
一、開發利用行為規定	水庫集水區範圍依是否與水資源保育直接相關之環境敏感地區範圍進行土地使用管制，並需另遵循相關規定辦理	1. 整併「106 年 8 月規劃草案版」的第一、二、三項內容 2. 刪除第二項 (一)、(二)、(三)之內容(與水資源保育直接相關之環境敏感地區範圍的使用行為規定) 3. 修正「106 年 8 月規劃草案版」的三、(三)、(四)「如屬一定面積規模以下變更使用地編定案件」改為「如屬應經申請同意使用案件」 4. 三、(四)刪除「取得使用許可」，不納入提撥維護管理保證金之條件	1. 重新彙整「106 年 10 月公開展覽版」之內容，刪除以與水資源保育直接相關之環境敏感地區為標的管制方式，改以遵循水庫集水區加強保育治理計畫及國土功能分區及其土地使用指導事項進行開發行為的管制 2. 其開發利用行為改以「規範使用土地應申請使用許可」、「應經申請同意使用者」為標的，說明其土地使用所應遵循的規定 (一) ~ (四) 3. 刪除設置「污水下水道」 4. (三)、(四)有關水質監測與維護管理保證金之規定，刪除「如屬應經申請同意使用案件，得經水利主管機關及國土計畫主管機關同意後免予辦理。」	(三)、(四)主管機關前面新增強調為「水利」主管機關	1. 「一」內容說明刪除部分文字 (應依→依)。 2. 「一」的 (三)、(四)修正「水利主管機關」改為「政府」

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
二、配合水庫集水區保育實施計畫、加強土地使用管制	無	新增	內容文字縮減	主管機關刪除「國土計畫」文字	同「106 年 3 月提行政院審議版」
三、配合流域綜合治理計畫之治水策略	土地開發利用或變更使用計畫應優先運用低衝擊開發方式 (LID)	修正「土地開發利用或變更使用計畫」→「應經申請同意使用或申請使用許可」，並刪除部分文字	新增「配合經濟部推動「流域綜合治理計畫」，推動逕流分擔及出流管制、加強非工程及雨水共存之治水新思維」，結合原已說明採低衝擊開發方式(LID)等事項	同「106 年 3 月提內政部審議版」	刪除「應」字，即「...，水庫集水區範圍內土地使用儘量採低衝擊開發方式 (LID)，...」
四、山坡地加強保育地、宜林地之使用原則	無	新增山坡地土地之使用原則，並區分加強保育第、宜農地、宜林地說明之	刪除宜農地之使用原則	同「106 年 3 月提內政部審議版」	修正部分文字 (應→以；為主→為原則)，原意與上一版無太大差異
五、大規模崩塌地優先治理	無	新增	刪除大規模崩塌地區之範圍界定文字：(面積超過 10 公頃、影響重要保全對象者)	同「106 年 3 月提內政部審議版」	同「106 年 3 月提內政部審議版」
六、避免新訂或擴大都市計畫	無	無	新增	同「106 年 3 月提內政部審議版」	清楚具體敘明水庫集水區範圍內可擬定鄉街計畫之法源依據與範圍：依都市計畫法規定應擬定鄉街計畫之鄉公所所在地

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公开展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
七、既有居住優先建設雨、污水下水道系統	農業發展地區農村聚落及城鄉發展地區位於水庫集水區 (供家用或供公共給水)，應優先實施建設自來水、雨水、污水下水道系統及污水、垃圾處理設施等基礎設施	無	1. 新增 2. 相較於「106 年 8 月規劃草案版」，僅保留優先建設雨、污水下水道系統	同「106 年 3 月提內政部審議版」	同「106 年 3 月提內政部審議版」
八、農業耕作合理化施肥	無	無	新增	同「106 年 3 月提內政部審議版」	新增「協助」，以及修正耕「作」文字，即「應協助輔導農業耕作合理化施肥」
九、土地利用監測計畫	配合內政部國土利用監測計畫及農委會山坡地監測計畫之實施，加強對違規使用及超限利用查處，嚴處不法行為	同「106 年 8 月規劃草案版」	修正「內政部」為「本部」，其餘無異	將「本部」敘明為「中央主管機關」	1. 刪除「應」配合... 2. 修改山坡地監測計畫實施機關為「中央水土保持主管機關」
既有工業使用規定	加強水質監測、輔導轉型低污染產業、輔導遷移至其他合法工業使用土地	刪除	無	無	無
其他使用	修建道路、伐木、...，應先徵得其治理機關同意，並報經各該目的事業主管機關核准	刪除	無	無	無
公有林業用地或農牧用地	建議水土林各中央目的事業主管機關及土地管理機關修正該管土地管理規定	刪除	無	無	無

資料來源：本計畫彙整

貳、政策決定歷程分析

水庫集水區土地使用指導事項在〈全國國土計畫〉研擬過程中，其最主要的政策議題乃著重於水庫集水區土地使用指導事項何以歸為「特殊地區及其他土地使用指導事項」中，而其餘事項之差異與修正內容於上表 12 有詳盡交代，故以下將針對土地使用指導事項的政策討論與決定過程作說明。

一、政策議題：水庫集水區的土地使用指導事項歸為「特殊地區及其他土地使用指導事項」

（一）政策議題說明

水庫集水區之土地使用指導事項主要依循〈修正全國區域計畫〉之規定，納入〈全國國土計畫（草案）〉研擬階段中重新檢討與修正。然而，其內容於〈全國國土計畫〉中何以歸為「特殊地區及其他土地使用指導事項」，以及指導事項之內容於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉中有較大幅度的修正，以下說明水庫集水區的土地使用指導事項歸為「特殊地區及其他土地使用指導事項」之決策歷程與轉折考量之因素。

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

水庫集水區係為地理名詞，且其未具有相關主管機關與相關法令給予指導，因此，特將之列為特殊地區，並配合經濟部「流域綜合治理計畫」於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版後訂定該土地使用指導事項之規範。

（三）政策討論與決定過程

〈全國國土計畫（草案）〉中的水庫集水區土地使用指導事項係延續區域計畫之規定，其主要根據民國 107 年 12 月 28 日「全國國土計畫（草案）」之「國土防災」專案小組會議紀錄之決議，乃配合經濟部「加強保育、良善治理」之政策，因此將原〈修正全國區域計畫〉之水庫集水區土地使用指導事項延續置於〈全國國土計畫〉中作規範。該會議討論決議表示：

「因現行區域計畫業配合經濟部『加強保育、良善治理』之明智管理政策，就『水庫集水區（供家用或供公共給水）』研訂分級之土地使用指導原則，是以，『水庫集水區』相關內容係延續現行區域計畫規定，故原則予以同意。」（內政部，2017fc：3）。

而有關水庫集水區何以歸為「特殊地區及其他土地使用指導事項」，其原因有二：首先，根據民國 107 年 1 月 23 日「討論『全國國土計畫』（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議」之會議資料中提及，因水庫集水區係屬地理名詞，非屬環境敏感地區性質，建議增列於「特殊地區及其他土地使用指導事項」（內政部，2018Kb1：42）；其次，依據民國 107 年 2 月 23 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）專案小組第 7 次會議會議記錄（國土保育、國土防災）之開會通知單與會議簡報中提及，因考量水庫集水區尚未有專法規定，為此仍將水庫集水區列入「特殊地區土地使用指導原則」，內政部在該會議中表示：

「考量環境敏感地區之主管法令規定，大多有使用或管制規定，即具有績效管制概念；尚未有專法主管或配合各部會政策計畫之環境敏感地區會研訂指導事項，於本計畫第 9 章增列『特殊地區土地使用指導原則』，以補充法令規定不足之處。」（內政部，2018fe2：30）

過去〈修正全國區域計畫〉中，將水庫集水區納為「環境敏感地區」範疇性質，係因為在區域計畫時期，環境敏感地區為各級區域計畫委員會審議准駁與否之參據。然水庫集水區係屬地理名詞，在〈全國國土計畫〉的擬定過程中，考量其範圍廣大，且未有相關目的事業主管機關及法令管制，因此將之獨立納為特殊地區做土地使用指導，並配合經濟部「流域綜合治理計畫」進行相關土地指導事項。

第十二節 土地使用指導事項：未登記工廠土地使用指導事項

未登記工廠土地使用指導事項之政策，係依據《工廠管理輔導法》第 33 條規定，並沿續〈全國區域計畫〉之政策，該政策目的係為解決未登記工廠林立之歷史共業。民國 99 年《工廠管理輔導法》全文修正，新增第 33 條「為輔導未登記工廠合法經營，中央主管機關應會商有關機關擬定相關措施辦理之」。因此，經濟部擬訂「輔導未登記工廠合法經營方案」擬與內政部、農委會、環保署共同處理未登記工廠土地事宜（經濟部，2013）。營建署遂於民國 102 年公告實施之〈全國區域計畫〉中，配合「輔導未登記工廠合法經營方案」之特定地區，研訂未登記工廠土地管理指導原則（內政部，2013）。〈全國國土計畫〉延續過去，在第九章「土地使用指導事項」第四節「特殊地區及其他土地使用指導原事項」肆「專案輔導合法化原則」與伍「未登記工廠土地使用指導原則」對於輔導土地使用違規與未登記工廠之土地使用處理原則，且在第五章「國土空間發展與成長管理策略」第二節「成長管理策略」中，加入肆「經濟發展機會及社會公平正義改善策略」的三「建立具社會公義之土地違規使用處理機制」，以下就五個版本〈全國國土計畫〉中，有關未登記工廠土地使用指導事項作說明。

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版本

此版本中，在第五章「國土空間發展與成長管理策略」第二節「成長管理策略」肆「經濟發展機會及社會公平正義改善策略」三「針對未登記工廠，應透過具社會公義之處理機制劃設國土功能分區」。對於直轄市、縣（市）國土計畫表明應制定未登記工廠之空間發展策略，通盤檢討既有違規，以「對產業現況影響最小」與「環境負擔增加最少」為前提，以土地汙染程度、影響食安衛生情形進行分級分類及對應機制以及廠商生產性質之汙染性高低做進一步判別。制定明確時間點，新增違規使用即報即拆，而既有違規事實應受罰完成，以及依據《國土計畫法》及相關目的事業法規，確實依法行政，預防未來違規。而對於既有違規情形，應綜合評估其合適之功能分區，土地與事業汙染性低且可回復農業使用者，依其特性劃設為農業發展地區，已受到嚴重干擾而無法回復使用，且符合區位、產業發展趨勢、群聚規模等要件者，得於負擔相關公共設施、減汙、整治土地等支出情況下，評估劃設為第二類城鄉發展地區，而完成功能分區劃設之未登記工廠，回歸各分區土地使用管制管理（內政部，2017ga:166-169）。

第九章「土地使用指導事項」第四節「其他土地使用指導事項」的參「未登記工廠土地使用指導事項」。其依據「輔導未登記工廠合法經營方案」內容提出原則，包含「輔導土地合理及合法使用原則」與「輔導轉型或遷廠原則」。在「輔導土地合理及合法使用原則」中，先設定輔導對象為符合中央政府政策或地方產業發展需求，以及鄰近工業區用地供給與工業區規劃配合，符合輔導分類分級優先順序且檢具輔導合法必要性與合理性相關文件。再者規定其應避免位於農業發展地區第一類或其周邊，如位於農業發展地區第一類或其周邊者，應輔導轉型成與農業使用相容之產業或輔導遷廠。第三，優先輔導聚集一定規模以上或在地產業鏈結程度高之未登記工廠土地合法化，在位屬毗鄰可適宜釋出土地，宜循都市計畫檢討、變更或新訂擴大都市計畫、變更國土功能分區方式辦理，其變更方式及開發方式應符合安全性、公平性及合理性原則。

而「輔導轉型或遷廠原則」針對無法輔導廠地合法使用者，由工業主管機關輔導其利用既有工廠轉型經營，分為輔導轉型與輔導遷廠。位屬農業發展地區之工廠，輔導轉型為符合該用地相關法令規定容許使用之項目。另對於無法輔導轉型經營者，配合經濟部各項土地優惠措施及遷廠資訊協助其移至合法工業區、工業用地、產業園區或其他可供設廠土地。(內政部，2017ga：345-346)

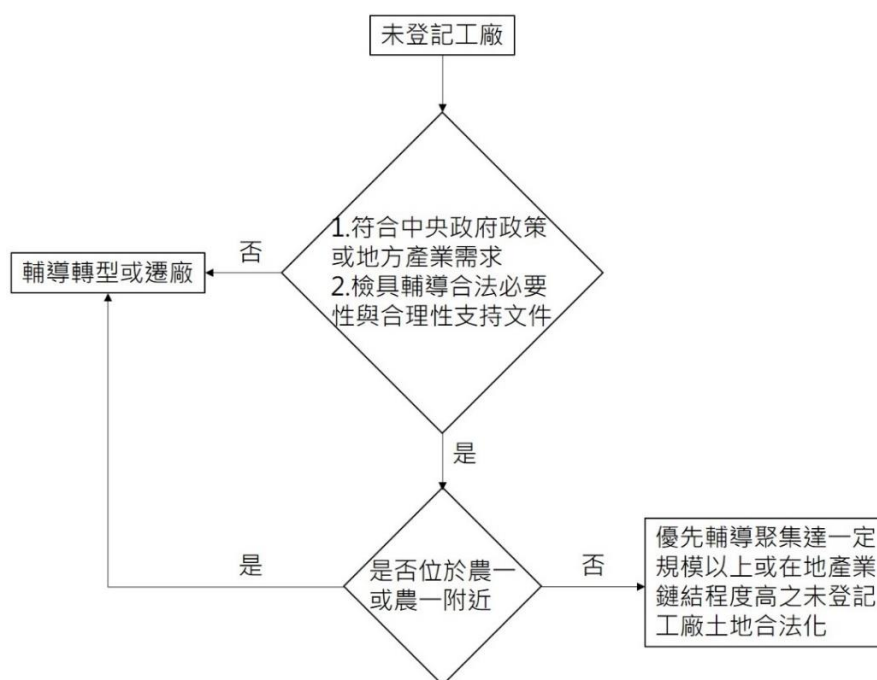


圖 5-5 規劃草案版未登記工廠土地使用指導圖

資料來源：本計畫繪製

二、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公展版本

此版本在第五章「國土空間發展與成長管理策略」第二節「成長管理策略」肆「經濟發展機會及社會公平正義改善策略」一「建立具社會公義之土地違規使用處理機制」。分為四種處理機制，一為針對「既有違規之處理」，由直轄市、縣（市）擬訂計畫落實違規查報、取締、輔導轉型等作業，並以「對產業現況影響最小」與「環境負擔增加最少」。二為針對「新增違規之處理」，依《國土計畫法》及相關目的事業法規切實依法行政。三為針對「預防未來違規」，明定起算日，日後即報即拆。四為「強化環境監測追蹤」，針對應改善、拆除之違規使用持續監測情形及對環境影響（內政部，2017gb：143-144）。另外，刪除上一版本第九章「土地使用指導事項」第四節「其他土地使用指導事項」參之「未登記工廠土地使用指導事項」所有內容，而增加肆「專案輔導合法化原則」。其內容為避免違規開發業者認為先違法使用，再循輔導合法化之模式，較易取得土地合法使用，故對於違規輔導合法化政策在土地使用分區或使用地變更上，提出三大原則，分別為「安全性」、「公平性」、「合理性」。

在安全性上，必須依目的事業主管機關所訂專案輔導合法化處理原則規定，不得妨礙公共安全或有礙自然景觀之情事，且為確保公共安全，目的事業主管機關於輔導合法化過程，如涉及水土保持、環境影響評估及建築安全者，不得逕以排除，且避免位於國土保育地區第一、四類及農業發展地區第一、五類地區，及其他不得開發或建築之地區。

在公平性上，輔導合法化不能視為就地合法化，故過程中違反相關法令仍應依各法令裁處。而為避免造成開發者先行動工整地，以改變原不可開發地區之地形地貌，審查需參據之地形資料仍須以原地形為準，如違規事實存在時間於政府出版地形圖資料時間之前，致難以認定違規前原始地形者，經國土計畫委員會審議同意者，不受原始地形之限制。而範圍內依法規配置所需之公共設施及衍生區外公共設施需求，應由開發者公平、合理負擔。

在合理性上，基地違規開發時，未依原始地形檢討之不可開發區或未依規定留設之保育區及緩衝綠帶或設施，仍應於基地範圍內補足，其補足區位及配置方式應發揮其功能與效益。另針對經目的事業主管機關列為專案輔導合法化開發案，是否須俟拆除建築物恢復原狀，係屬相關法令主管機關權責，仍應依相關法令規定辦理。（內政部，2017gb：267-268）



圖 5-6 公展版專案輔導合法化原則圖

資料來源：本計畫繪製

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議會版本

此版本在第五章「國土空間發展與成長管理策略」第二節「成長管理策略」肆「經濟發展機會及社會公平正義改善策略」三「建立具社會公義之土地違規使用處理機制」中，將前一版本 4 個機制修正為 3 個機制，將「預防未來違規」刪除，並在「既有違規之處理」中，除前一版本考量土地汙染程度、影響食安衛生情形外，將產業發展潛力也納為考量因素（內政部，2018ga：177-178）。

另外，在第九章「土地使用指導事項」中第四節名修正為「特殊地區及其他土地使用指導事項」，並在肆「專案輔導合法化原則」中區分為一基本原則與二未登記工廠土地使用指導原則。在基本原則中，延續上一版本安全、公平與合理的三大原則，在安全性上，刪除「避免位於國土保育地區第一、四類及農業發展地區第一、五類地區及其他法令規定不得開發或建築之地區。」在公平性上，刪除「為避免造成開發者先行動工整地，以改變原不可開發區之地形地貌」等文字。在合理性上將「未依原始地形檢討之不可開發區或未依規定留設之保育區及緩衝帶或設施等，仍應於基地範圍內補足之」修正為「未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝空間（或設施）等應予以補足」其餘皆為精簡或精準化其文字。

另外，此版本新增「未登記工廠土地使用指導原則」，而此版本與民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版內容大不相同。此版本「未登記工廠土地使用指導原則」分為三項。第一為「掌握未登記工廠資訊，擬定直轄市、縣（市）未登記工廠輔導及清理計畫。由縣市政府針對未登記工廠數量、區位、面積、產業種類等擬定輔導及清理計畫，進行分級分類輔導。

第二為「輔導土地合理及合法使用」，有五個小原則。第一點是屬聚集達一定規模以上或在地產業鏈程度高之既存位登記工廠聚落，經產業主管機關認定符合中央或地方產業發展需求，具有優先輔導合法必要者，得輔導土地合理及合法使用。但屬非低汙染產業者，應朝輔導遷廠或轉型方式處理。第二點是產業主管機關應先查核未登記工廠聚落是否符合產業政策、鄰近產業園區（或產業用地）供給及產業園區規劃配合情形，以及是否符合所訂未登記工廠分級分類輔導措施。第三點是以不影響農業生產環境為前提，避免位於符合農業發展地區第一類或國土保育地區第一類之區位，如屬該區位，應朝輔導轉型成與所屬國土功能分區分類相容產業或輔導遷廠方式辦理。第四點是土地開發的方式，可透過都市計畫檢討、變更或新訂擴大都市計畫，或者依《國土計畫法》使用許可程序辦理，如不符所屬國土功能分區者，則因依法完成國土功能分區分類檢討變更程序。另依法須辦理環境影響評估、實施水土保持之處理（維護）及其他法令有規定者，應依《環境影響評估法》、《水土保持法》及其他法令規定辦理。而依《國土計畫法》使用許可程序辦理者，應符合安全、公平、合理等三大原則。第五點則是位於《工廠管理輔導法》第 33 條公告特定地區內之未登記工廠，依《區域計畫法》及相關法規並更為一般農業區丁種建築用地及其他使用第者，直轄市、縣（市）國土主管機關得按原使用地性質編定為適當使用地。如未來有擴大使用需求時，應依《國土計畫法》相關規定辦理。

第三為「輔導轉型或遷廠原則」，相對於民國 106 年 8 月的〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版只針對無法輔導廠地合法使用者，新增針對非屬低汙染產業者，而工業主管機關也改為產業主管機關。在原則上應輔導轉型為符合所屬國土功能分區分類下容許使用範疇之產業。而針對無法輔導其轉型經營者，應配合產業主管機關各項土地優惠措施及廠地供給資訊，遷移至合法產業園區（或產業用地）及其他可供設廠土地（內政部，2018ga：392-395）。

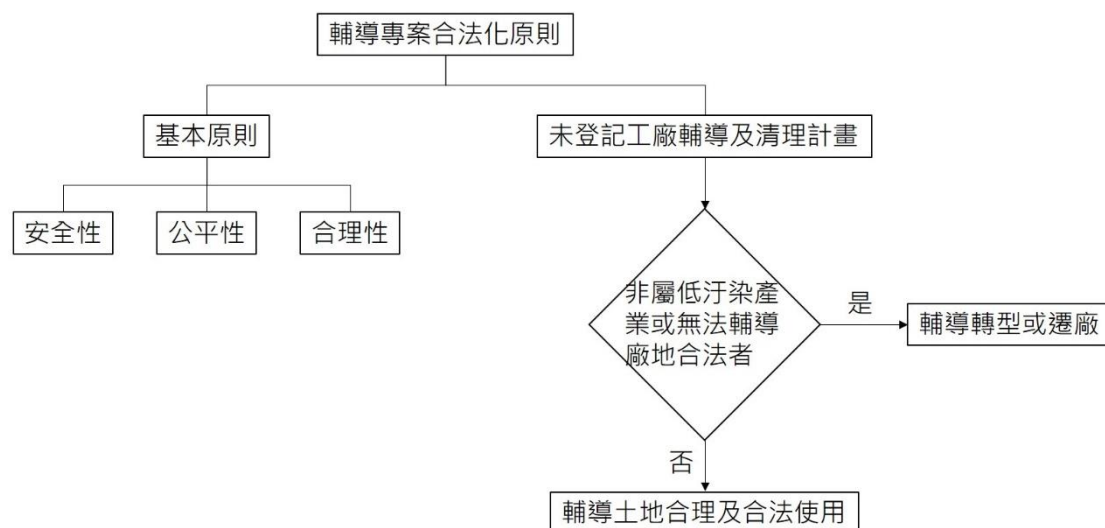


圖 5-7 提部審議版輔導專案合法化原則

資料來源：本計畫繪製

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院核定版本

此版本第五章「國土空間發展與成長管理策略」第二節「成長管理策略」肆「經濟發展機會及社會公平正義改善策略」三「建立具社會公義之土地違規使用處理機制」中除將國土計畫法修正為本法，其餘皆一致（內政部，2018gb：129-130）。而在第九章「土地使用指導事項」第四節「特殊地區及其他土地使用指導事項」中將前一版本「專案輔導合法化原則」「未登記工廠土地使用指導原則」分開為第肆部分與第伍部分。其中，肆「專案輔導合法化原則」仍維持安全、公平與合理三大原則，內容並無更動。而伍「未登記工廠土地使用指導原則」在第一點各直轄市、縣（市）政府應擬定直轄市、縣（市）未登記工廠管理（輔導及清理）計畫中增述「對於零星、新增之未登記工廠，應優先依法令其變更使用、停止使用或拆除恢復原狀等，以保護農業生產環境完整性及遏止位登記工廠新增情形。」另外，此版本將第二、三點順序對調，內容並無不同。（內政部，2018gb：266-268）

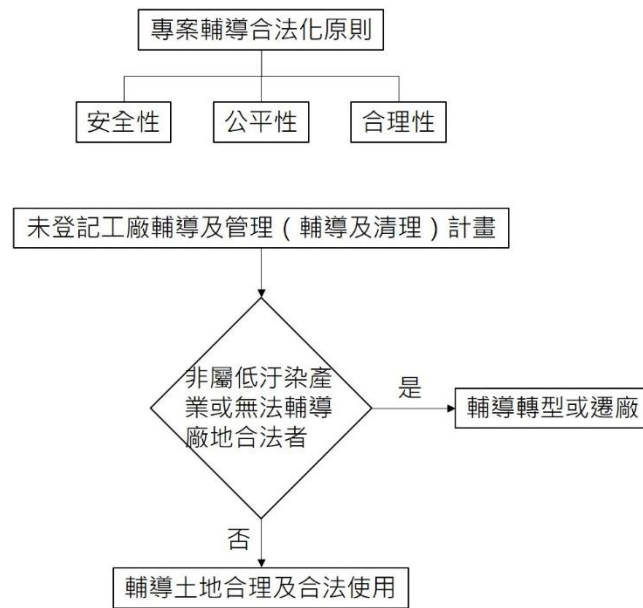


圖 5-8 報院核定審議版土地使用違規與未登記工廠土地使用指導原則

資料來源：本計畫繪製

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版

此版本第五章「國土空間發展與成長管理策略」第二節「成長管理策略」肆「經濟發展機會及社會公平正義改善策略」三「建立具社會公義之土地違規使用處理機制」中，將第二機制「新增違規之處理」刪除，其餘為文字刪減（內政部，2018gc：32-33）。而在第九章「土地使用指導事項」第四節「特殊地區及其他土地使用指導事項」中與前一版本相同，列為肆「專業輔導合法化原則」與伍「未登記工廠土地使用指導原則」，其內容均相同（內政部，2018gc：94-96）。

表 5-13 未登記工廠土地使用指導原則五版本差異比較

	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
第五章 國土空間發展與成長管理策略					
第二節 成長管理策略					
肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略					
土地 違 規 使 用 處 理 機 制	三、針對未登記工廠，應 透過具社會公義之處理機 制劃設國土功能分區	一、建立具社會公義之土 地違規使用處理機制	三、建立具社會公義之土地違 規使用處理機制	三、建立具社會公義之土地違 規使用處理機制	三、建立具社會公義之土 地違規使用處理機制
	(一)直轄市、縣(市)國 土計畫應制定未登記工廠 之空間發展策略	(一)既有違規之處理	(一)既有違規之處理(分級分 類標準新增「產業發展潛力」)	(一)既有違規之處理	(一)既有違規之處理
		(二)新增違規之處理	(二)新增違規之處理	(二)新增違規之處理	刪除
		(三)預防未來違規	刪除	刪除	刪除
		(四)強化環境監測追蹤	(三)強化環境監測追蹤	(三)強化環境監測追蹤	(二)強化環境監測追蹤
	(二)進行綜合評估合理使 用指導、劃設合適功能分區	刪除	刪除	刪除	刪除
第九章 土地使用指導事項					
第四節 特殊地區及其他土地使用指導事項					
肆、專案輔導合法化原則					
專 案 輔 導 合 法 化 原 則	無	一、安全性	一、安全性	一、安全性	一、安全性
		1.依目的事業主管機關輔導 合法化原則規定 2.涉水土保持、環境影響評 估、建築安全，依相關法規	1.將第一點新增依目的事業主 管機關「之法令」所訂原則 2.刪除「避免位於國保一、四、 農一、五及其他法令規定不得	同內政部審議版	同內政部審議版

	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
		規定。避免位於國保一、四、農一、五及其他法令規定不得開發或建築之地	開發或建築之地」		
		二、公平性	二、公平性	二、公平性	二、公平性
		1.非就地合法，依相關法規裁處 2.地形依原地形為主，如無原地形圖國土計畫審議會同意後不受原地形限制 3.公設由開發者負擔	刪除第 2 點中，「為避免造成開發者先行動工整地，以改變原不可開發區之地形地貌」等文字	同內政部審議版	同內政部審議版
		三、合理性	三、合理性	三、合理性	三、合理性
		1.先行違規開發，應補足留設保育區及緩衝綠帶設施等 2.是否拆除或恢復原狀，係屬相關法規權責	1.將第一點精簡為「未依相關法規維持原始地形地貌或留設緩衝空間(或設施)等應予以補足」 2.刪除冗字與文字精準化	同內政部審議版	同內政部審議版
伍、未登記工廠土地使用指導原則					
直轄市、縣市未登記工廠管理計畫	無	無	(一)掌握未登記工廠資訊，擬定直轄市、縣(市)未登記工廠輔導及清理計畫	一、掌握未登記工廠資訊，擬定直轄市、縣(市)未登記工廠管理(輔導及清理)計畫	一、掌握未登記工廠資訊，擬定直轄市、縣(市)未登記工廠管理(輔導及清理)計畫
			由各縣市調查未登記工廠數量、區位、面積、產業種類，進行分級分類輔導	1.將輔導及清理計畫改為管理(輔導及清理)計畫 2.增加對於新增之未登記工廠之處理方式	同左
轉型	二、輔導轉型或遷廠原則		(三)輔導轉型或遷廠原則	二、輔導轉型或遷廠原則	二、輔導轉型或遷廠原則

	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
或 遷 廠 原 則	無法輔導廠地合法使用者 1.農業發展地區之工廠輔導 轉型為該用地容許使用 2.配合經濟部土地優惠措施 輔導遷廠		非屬低汙染或無法輔導廠地合 法使用者 1.輔導轉型為各該國土功能分 區分類容許使用 2.配合產業主管機關各項土地 優惠措施輔導遷廠	非屬低汙染或無法輔導廠地合 法使用 1.輔導轉型 2.輔導遷廠	同行政院審議版
輔 導 土 地 合 理 合 法 使 用	一、輔導土地合理合法使用 原則 1.輔導對象界定 2.避免影響農一及周邊 3.達一定規模以上、產業鏈 結程度高者宜循都市計畫 檢討、變更或新訂擴大都市 計畫、變更國土功能分區方 式辦理		(二) 輔導土地合理合法使用 1.產業鏈結程度高，且符合發 展需求，有必要者優先輔導土 地合理及合法使用。非低汙染 優先遷廠或轉型 2.查核是否符合產業政策、鄰 近產業園區供給、產業園區規 劃配合 3.不影響整體農業生產環境為 前提 4.土地開發方式 5.工輔法 33 條規定，變更一般 農丁建或其他	三、輔導土地合理合法使用 1.產業鏈結程度高，且符合發 展需求，有必要者優先輔導土 地合理及合法使用。非低汙染 優先遷廠或轉型 2.查核是否符合產業政策、鄰 近產業園區供給、產業園區規 劃配合 3.不影響整體農業生產環境為 前提 4.土地開發方式 5.工輔法 33 條規定，變更一般 農丁建或其他	三、輔導土地合理合法使用 同行政院審議版

資料來源：本計畫彙整

貳、政策決定歷程分析

自民國 99 年《工廠管理輔導法》修正後，即在第 33 條規定中央主管機關（經濟部）應會商有關機關擬定相關措施輔導未登記工廠合法經營。為求其土地合法使用，依據民國 105 年《國土計畫法施行細則》第 4 條第 4 款第 4 目，成長管理策略應載明經濟發展機會及社會公平正義改善策略。因此，建立具社會公義之土地違規使用處理機制是為〈全國國土計畫〉中管理未登記工廠土地使用的概念之一。〈全國國土計畫〉延續〈修正全國區域計畫〉將輔導合法化過程中於土地使用分區或使用地變更之安全、公平與合理三大原則，並擬定未登記工廠土地管理指導原則。而當經濟部與內政部營建署討論〈全國國土計畫〉中未登記工廠處理方式的過程與社會上的討論形成議題，以下針對「〈全國國土計畫〉是否應處理未登記工廠土地使用指導原則？」、「未登記工廠土地使用指導原則處理過程」、「未登記工廠是否另定國土功能分區」等三個政策議題進行討論。

一、政策議題：〈全國國土計畫〉應列入處理未登記工廠土地使用指導原則

（一）政策議題說明

未登記工廠在土地違規使用上，過去已有《區域計畫法》第 21 條、《都市計畫法》第 79 條及《建築法》第 86、91 條可罰，並可令其變更使用、停止使用，甚至拆除。然而因為作業上困難，導致未登記工廠林立。《工廠管理輔導法》在民國 99 年修法後，透過法規鬆綁機制輔導未登記工廠合法經營，內政部作為土地主管機關，為協助臨時工廠合法經營，亦須解決其他土地違規使用狀況。依此，是否再由〈全國國土計畫〉配合處理未登記工廠之土地合法化之政策成為一重要決策。

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為回應外界關注農地未登記工廠議題，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版即新增未登記土地使用指導原則，並已經大致抵定原則，對未登記工廠輔導轉型或遷廠，或者輔導土地合理及合法使用，由直轄市、縣（市）政府擬定計畫。而未登記工廠土地使用指導原則係為延續〈全國區域計畫〉，並配合《工廠管理輔導法》所訂之土地指導原則。

(三) 政策討論及決定過程

依據《區域計畫法》第 21 條，違反管制使用土地者，由該直轄市、縣(市)政府處以罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除地上物。《都市計畫法》第 79 條，土地或建築物使用，違反本法規定，當地政府或鄉、鎮、縣轄市公所處其土地或建築物所有權人、使用人或管理人罰鍰，並勒令拆除、改建、停止使用或恢復原狀。《建築法》第 86 條，未經核准擅自建造、使用者，處罰鍰，並限期修改或強制拆除；第 91 條，未經核准擅自變更使用，得罰鍰並限期改善，必要時並停止供水供電、封閉或命其於期限內自行拆除。是以，未登記工廠的存在，並非無法可罰。且當產業用地不夠時，應循合法土地使用變更程序，透過用地個案變更或新訂擴大都市計畫、開發許可等機制。

然而過去因各地方政府經費不足或管理層面的原因，導致未登記工廠林立。為解決未登記工廠日益嚴重的問題，《工廠管理輔導法》在民國 99 年全文修正，新增第 33 條，為輔導未登記工廠合法經營，中央主管機關(經濟部)應會商有關機關擬定措施辦理之。內政部營建署遂於民國 102 年 12 月〈全國區域計畫〉在城鄉發展的土地使用基本原則中，設立專案輔導合法化原則，包含應有安全、公平、合理的基本原則，及未登記工廠土地管理指導原則(內政部，2013)。

至於〈全國國土計畫〉是否需擬定「未登記工廠土地使用指導事項」，或僅為專案輔導合法化模式，進行原則說明，成為討論議題。早在民國 106 年 4 月 18 日在「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」第二次顧問會議中賴教授美蓉提到：

「有關違規未登記工廠之議題，建議增列請各縣市政府制定未登記工廠清理計畫，包含明確處理方式、步驟及期限之指導。」(內政部，2017jb：1)

然民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版並未將「未登記工廠土地使用指導事項」納入土地使用指導事項一章，只將未登記工廠的土地使用指導列於直轄市、縣(市)政府應辦事項。民眾因此有疑義，對於指導不夠明確。在公聽會時，民眾認為〈全國國土計畫〉應對各縣市在處理未登記工廠有所指導¹¹⁸。

¹¹⁸ 如民國 106 年 11 月 2 日北部場公聽會，中科污染搜查線徐宛鈴(內政部，2017eb：42)、民國 106 年 11 月 7 日中部第一場公聽會，中科汙染搜查線呂淑慧(內政部，2017ec：23-24)、彰化縣綠色資源人文保育協會理事長吳麗慧(內政部，2017ec：32)、彰化縣中小企業協會前理事長林珠蘭(內政部，2017ec：41-42)與國土計畫與產業發展資訊中心黃文欽、民國 106 年 11 月 11 日中部第二場公聽會，地球公民基金會專員吳其融(內政部，2017ee：52)、民國 106 年 12 月 1 日北部延續場公聽會中，臺灣環境資訊協會張淑貞(內政部，2017ef：27-28)。

因此，內政部營建署為回應外界關注農地未登記工廠議題，在民國 107 年 1 月 10 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，針對未登記工廠輔導合法政策提請討論，並草擬未登記工廠輔導合法相關規劃原則，在會議資料中提及，為回應外界關注農地未登記工廠議題，將於第九章土地使用指導事項增加「未登記工廠土地使用指導原則」(內政部，2018fc1：12-15,18)，賴委員宗裕、周委員宜強、賴委員美蓉、張委員容瑛也都表態支持新增「未登記工廠土地使用指導原則」：

「肯定納入未登記工廠土地使用指導原則(內政部，2018fc：3)。」

「未登記工廠議題，是用「規劃手段解決行政疏失」，農委會與經濟部有相關處理作法，建議應整合納入國土計畫指導原則，而非各做各的(內政部，2018fc：4)。」

「支持納入未登記工廠土地使用指導原則及清理計畫，此亦為區委會共識，區委會前審議臺中市區域計畫，即已要求納入清理計畫。(內政部，2018fc：5)」

「認同全國國土計畫納入未登記工廠指導原則，因目前區域計畫就特定地區係採取先由特定農業區變更一般農業區後，再由廠商申請使用地變更編定丁種建築用地，該方式將使土地資源利用零星使用，建議內政部與農委會及經濟部共同訂定合理使用空間、和諧共存之政策方向(內政部，2018fc：6)。」

該次會議中，因民間團體意見與委員意見與看法方向一致，故在土地使用指導事項中，納入「未登記工廠土地使用指導原則」一章，經持續修正後，在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施(內政部，2018gc：95-96)。

未登記工廠土地使用指導原則係延續全國區域計畫政策，並配合《工廠管理輔導法》進行辦理。由各直轄市、縣(市)政府擬訂未登記工廠管理(輔導及清理)計畫，並依〈全國國土計畫〉指導原則規定，以不影響整體農業生產環境，以及不破壞國土保育為主，在符合安全性、公平性及合理性等原則下進行各類輔導。

二、政策議題：未登記工廠土地使用指導原則處理過程

(一) 政策議題說明

針對規劃單位(內政部營建署城鄉發展分署)所提「未登記工廠土地管理指導原則」內容中「聚集達一定規模」之解釋及新增未登記工廠時間點訂定討論。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

〈全國國土計畫〉中雖無明確說明何謂聚集達一定規模，但在研擬〈全國國土計畫〉過程中，即已討論欲參考《產業創新條例》規定，而後於直轄市、縣（市）規劃手冊中，明定最小群聚規模為 5 公頃¹¹⁹。另外，針對何謂新增未登記工廠，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版時，即確定新增未登記工廠土地使用指導原則，其中刪除原先民國 107 年 1 月 10 日國土計畫審議會農業發展專案小組會議中所提第五點「明定既存未登記工廠認定時間點」，而認定時間點在 108 年《工廠管理輔導法》修正時，才明確由法律位階中確認「新增」之時間點，依據該法第 28-1 條規定，直轄市、縣（市）主管機關對於中華民國 105 年 5 月 20 日以後新增之未登記工廠，應即依法停止供電、供水即拆除。

(三) 議題演變與討論歷程政策討論及決定過程

內政部營建署為回應外界關注農地未登記工廠議題，遂於民國 107 年 1 月 10 日國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，將「未登記工廠土地使用指導原則」提請討論。針對內政部營建署所提「輔導土地合理及合法使用」第一點中寫到，屬聚集達一定規模以上或在地產業鏈程度高之既存未登記工廠聚落，經產業主管機關認定符合中央或地方產業發展需求，具有優先輔導合法必要者。因此，民國 107 年 1 月 10 日國土計畫審議會農業發展專案小組會議雲林縣政府建議中央先行擬定農地未登記工廠的「群聚達一定規模」定義。內政部營建署則表示，「群聚已達一定規模」擬參考《產業創新條例》之產業園區規模（5 公頃）為最低規模來訂定。

另外，政府對於新增之未登記工廠採即報即拆政策，因此，對於何謂「新增」未登記工廠之時間點計算則變得重要，在民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版亦規定直轄市、縣（市）國土計畫應明定新增違章建築即報即拆起算日（內政部，2017gb:143-144）。然而在民國 106 年 7 月時¹²⁰，時任行政院院長林全即宣示，將拆除新

¹¹⁹ 有關最小規模訂定，在研擬〈全國國土計畫〉過程中，即已討論欲參考《產業創新條例》規定，而後於直轄市、縣（市）規劃手冊中，明定最小群聚規模為 5 公頃。

¹²⁰ 上下游，2017/7/23，拆到沒人敢在農地蓋違章工廠！林全宣示，新增 286 違章工廠全拆公布各縣市進度。網址：<https://www.newsmarket.com.tw/blog/98241/>，擷取日期：2019/11/4。

增違規工廠，並鎖定在民國 105 年 5 月 20 日新政府上任後新增未登記工廠，而在民國 106 年 10 月 13 日¹²¹時行政院核定「保護農地—拆除農地上新增違規工廠行動方案」該方案中指出優先就民國 105 年 5 月 20 日以後農地上新增之違規工廠予以拆除。然而，在民國 106 年 9 月 12 日時，彰化縣長魏明谷卻在行政院函文¹²²前，率先於議會接受質詢中提「五不一絕對」，不汙染農地、不汙染河川、不汙染空氣、不影響公安、不逃漏稅以及絕對不能在農地上蓋工廠，並提出以民國 106 年 9 月 12 日為分界點。各界對於新增未登記工廠之處理方式，均為即報即拆，然而應以哪個時間點作為新增未登記工廠之界定引發討論。對此，在民國 106 年 12 月 1 日北部延續場公聽會中，彰化縣綠色資源人文保育協會吳麗慧小姐表示：

「政府提出輔導未登記工廠方案，彰化縣政府對於 520 後違建應予拆除政策無法配合，中央應有作為（內政部，2017ef：32）。」

對此，經濟部表示，中央跨部會專案小組會再進行溝通，如地方政府逾期不作為，中央主管機關可代行處理。而彰化縣政府也表示，因涉及人民基本權利義務，會持續辦理查拆除 520 後新增農地上之工廠政策，並無無法配合情事（內政部，2017ef：32-33）。

至於國土計畫中應如何明定操作時間點，民國 107 年 1 月 10 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，內政部營建署會議簡報中表示，直轄市、縣（市）政府應明定既存未登記工廠認定時間點，由各直轄市、縣（市）自訂時間點（內政部，2017fc1：14）。故賴委員宗裕質疑：

「未來操作時間點未定，地方政府訂定時間不一，若配合直轄市、縣（市）國土計畫 2 年後才開始訂定，空窗期約 2~3 年，違規又再擴大。（內政部，2018fc：3）」

對此，內政部營建署於民國 1 月 24 日召開「討論『全國國土計畫』（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議」中提議，為避免縣市政府認定標準寬、嚴不一，既存未登記工廠認定時間點，建議由經濟部以事業主管機關立場，統一訂定，不宜由全國國土計畫明

¹²¹ 行政院院臺農字第 1060029976 號函。

¹²² 彰化縣政府建設處，2017/9/18，「五不一絕對」彰化縣政府力挺中小企業，農工共榮深植大彰化，網址：https://economic.chcg.gov.tw/03bulletin/bulletin02_con.asp?bull_id=257690，擷取日期：2019/11/4。

定認定時間點(內政部, 2018kb: 14-15)。在民國 107 年 3 月 2 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中, 會議結論提及行政院近期針對未登記工廠之相關政策方向, 請規劃單位適度納入計畫草案(內政部, 2018ff: 2)。因此, 在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院核定版中, 在直轄市、縣(市)未登記工廠管理(輔導及清理)計畫中, 新增文字:

「對於零星、新增之未登記工廠, 應優先依法令其變更使用、停止使用或拆除恢復原狀等, 以保護農業生產環境完整性及遏止未登記工廠新增情形(內政部, 2018gb: 267)。」

最終, 〈全國國土計畫〉因權責關係始終並未對「新增」認定時間點作界定, 而在民國 108 年 7 月 24 日《工廠管理輔導法》修正通過, 正式以法律層級訂定民國 105 年 5 月 20 日以後之未登記工廠是為新增未登記工廠¹²³。

綜上所述, 輔導已具規模性之未登記工廠地區, 及拆除新增之未登記工廠已為各部門間之共識。然針對新增未登記工廠之時間點設定, 並非〈全國國土計畫〉權責, 因此, 在〈全國國土計畫〉中, 僅原則性說明新增未登記工廠優先依法令其變更使用、停止使用或拆除恢復原狀。而由行政院之政策與立法院修法訂定新增未登記工廠之定義。

三、政策議題: 〈全國國土計畫〉不以未登記工廠作為國土功能分區之劃設條件

(一) 政策議題說明

在辦理〈全國國土計畫(草案)〉的過程中, 各界希望能將未登記工廠劃設為城鄉發展地區, 為此解決未登記工廠之問題, 然國土計畫並非現況編定, 而是以架接區域計畫為主, 且民眾多質疑未登記工廠有就地合法化的嫌疑。因此, 未登記工廠未來應劃設為何種國土功能分區, 或增設新國土功能分區來處理未登記工廠之事宜引起討論。

¹²³ 《工廠管理輔導法》第 28-1 條規定:「直轄市、縣(市)主管機關對於中華民國一百零五年五月二十日以後新增之未登記工廠, 應即依法停止供電、供水即拆除。」。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

未登記工廠大多屬土地違規使用，並非土地資源特性，因此並不宜納為國土功能分區之劃設條件，民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版並未針對未登記工廠應劃入何種功能分區進行說明，但從國土功能分區的劃設條件來說，未登記工廠並未納入城鄉發展地區的劃設條件中，而「未登記工廠土地使用指導原則」中，則敘明土地開發方式，循都市計畫檢討、變更或新訂擴大都市計畫，或依《國土計畫法》使用許可程序辦理為原則，不符所屬國土功能分區分類者，先依法完成國土功能分區分類檢討變更程序後使得為之。而是否針對未登記工廠新訂新功能分區則由各直轄市、縣(市)因地方特殊性訂定，並經國土計畫審議會審議後新增(內政部，2018gc：70、95-96)。

(三)議題演變與討論歷程政策討論及決定過程

針對未登記工廠應劃設為何種功能分區，有人認為城鄉發展地區第二類之三之劃設條件應新增未登記工廠，且在農業發展地區的土地使用項目，亦應有低污染產業的容許使用，如民國 106 年 11 月 7 日中部第一場公聽會中，彰化縣活力旺企業協會理事長田明課表示：

「針對有未登記工廠應採取有條件輔導，讓業者繼續生存，避免出現產業消失及生產鏈斷裂的結局，建議修正劃設條件如下：

1. 城鄉發展地區劃設條件第 2-3 類(重大建設或城鄉發展需求符合下列條件之一者，得劃設城鄉發展地區)。建議增訂「既有未登記工廠得輔導整體規劃地區及一定範圍內」，以符合行政院核定輔導未登記工廠合法經營方案之目標。」(內政部，2017ec：10)。

對此，內政部營建署於 107 年 1 月 10 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中表示，依《國土計畫法》第 21 條規定，農業發展地區係供農業生產及其必要產業設施，或相關產業價值鏈發展所需設施使用，因此，未登記工廠聚落如屬農業相關產、製、儲、銷活動所需，始得劃設為農業發展地區第四類，如屬工業性質與地方產業鏈結相關者，須由地方政府評估劃設為城鄉發展地區第二之三類，始得輔導其合法化(內政部，2018fc1：18)。對此，高雄市政府認為，依據〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版功能分區劃設依據，未登記工廠仍會劃入農業發展地區，期望在〈全國國土計畫(草案)〉中能提供機制將違規使用嚴重且已無復原可能之農地進行分區轉換，建議將國土功能分區劃設城

鄉發展地區第四類，處理農地未登記工廠群聚問題。

然於民國 107 年 1 月 23 日「討論『全國國土計畫』(草案)-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議」中，內政部營建署認為，處理農地未登記工廠群聚問題，建議仍應回歸城鄉發展分署所研擬之指導原則辦理，倘若地方政府認有需要增訂城鄉發展地區之其他必要分類，應循《國土計畫法》相關規定處理，而非僅以增訂城鄉發展地區第四類之方式處理未登記工廠問題。因此，民國 107 年 3 月 2 日內政部國土計畫審議會農業發展專案小組會議中，內政部營建署再次確認在土地合理合法使用下，與工業相關，國土計畫評估依相關程序後劃設城鄉發展地區第二類之三，與農業相關，國土計畫劃設農業發展地區第二類、第三類、第四類 (內政部，2018ff2：20)

綜上所述，未登記工廠大多屬土地違規使用，並非土地資源特性，因此並不宜納為國土功能分區之劃設條件，故內政部並未將未登記工廠視為任一國土功能分區之劃設條件，惟因縣市政府於實際操作上需要，在地方符合特殊性、相容性、公益性、合理性的狀況底下，得新增國土功能分區。

第十三節 土地使用指導事項：環境敏感地區之土地使用管制方式

根據《國土計畫法》第 23 條第 1 項規定，國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，應按資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。是以，農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，如有屬本計畫規定之環境敏感地區者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應符合土地使用指導事項，進行重疊管制（內政部，2017ga:338-339）。

直至民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版以及民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版中，改以針對各類型環境敏感地區，明文引用相關法規進行規範。最後，於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，刪除關於明文引用法規之文字，並重新修正「環境敏感地區之土地使用指導原則」之規範。

據此，以下將針對民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版以及民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版等五個版本進行「各類型環境敏感地區之土地使用指導原則」政策決定歷程的差異說明（表 5-14）。

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版

此版本之第九章「土地指導事項」第三節「環境敏感地區之土地使用指導原則」中，將環境敏感地區區分為四類：（1）資源利用敏感類型之環境敏感地區；（2）生態敏感類型環境敏感地區；（3）文化景觀敏感類型環境敏感地區；（4）災害敏感類型環境敏感地區。又，四個類型分別針對農業發展地區、城鄉發展地區以及海洋資源地區符合〈全國國土計畫〉規定之環境敏感地區者，除依據各該國土功能分區之使用原則進行管制之外，亦需符合土地使用指導事項，進行重疊管制（內政部，2017ga:338-339）。

二、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版

此版本關於「環境敏感地區之土地使用指導原則」相關規範，與民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版相同。

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版

相較於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版以及民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版，此版本「環境敏感地區類型」修正為 5 類，新增「其他敏感類型」。故，此版本「環境敏感地區之土地使用指導原則」亦隨之更新為 5 項，新增「其他類型環境敏感地區土地使用原則」。此外，此版本針對各類型環境敏感地區，明文引用相關法規進行規範：

（一）資源利用敏感類型

資源利用敏感類型應維護資源永續利用，避免不當開發而導致資源耗竭，並宜採低密度之開發利用。另，涉及土地使用相關規定之各項資源利用敏感地區包括：（1）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；（2）水庫集水區；（3）水庫蓄水範圍；（4）森林；（5）溫泉露頭；（6）水產動植物繁殖保育區；（7）自來水水質水量保護區；（8）礦區（場）、礦業保留區、地下礦坑分布地區；（9）地質敏感區（地下水補注）。

（二）生態敏感類型

生態敏感類型應維持原有生態均衡，以不破壞生態環境進行適宜土地使用。另，涉及土地使用相關規定之各項生態敏感地區包括：（1）國家公園區內之特別景觀區、生態保護區；（2）自然保留區；（3）野生動物保護區；（4）野生動物重要棲息環境；（5）自然保護區；（6）一級海岸保護區、二級海岸保護區；（7）一級、二級海岸防護區；（8）國際級、國家級或地方級重要濕地。

(三) 文化景觀敏感類型

文化景觀敏感類型應維護文化景觀資源完整及與其相容使用。另，涉及土地使用相關規定之各項文化景觀敏感地區包括：(1)古蹟保存區；(2)考古遺址；(3)重要聚落建築群及聚落建築群；(4)重要文化景觀及重要史蹟；(5)水下文化資產；(6)國家公園內之史蹟保存區；(7)歷史建築；(8)文化景觀、史蹟；(9)地質敏感區（地質遺跡）；(10)國家公園內之一般管制區及遊憩區。

(四) 災害敏感類型

災害敏感類型宜視災害敏感之嚴重程度作適度處理，如維持原始地形地貌、規劃作永久性開放空間使用或予以適當退縮與留設緩衝空間。另，涉及土地使用相關規定之各項災害敏感地區包括：(1)特定水土保持區；(2)河川區域；(3)洪氾區；(4)洪水平原管制區；(5)地質敏感區（活動斷層、山崩與地滑、土石流）；(6)海堤區域；(7)淹水風險；(8)山坡地；(9)土石流潛勢溪流；(10)地下水管制區。

(五) 其他

此版本之其他類型環境敏感地區土地，應依各該目的事業主管法令規定辦理。

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院審議版

此版本與民國 107 年 3 月「〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版」無太大差異，惟重新修正「生態敏感類型」、「文化景觀敏感類型」及「災害敏感類型」之項目規範：

(一) 資源利用敏感類型

此類型之項目相關規範，與民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版相同。

(二) 生態敏感類型

於民國 107 年 2 月 23 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)專案小組第 7 次會議及民國 107 年 3 月 15 日內政部國土計畫審議會第 2 次會議中，經濟部水利署建議生態敏感類型之「一級、二級海岸防護區」應按其特性改列於「災害敏感類型」(內政部，2018fe:14；內政部，2018fj:16)。據此，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉報行政院審議版中，將「生態敏感類型」之「7. 一級、二級海岸防護區」按特性改列於「災害敏感類型」，並修正項目為「12. 一級、二級海岸防護區」。另，重新修正「國際級、國家級或地方級重要濕地」之項目文字為「重要濕地」。

(三) 文化景觀敏感類型

此類型之相關規範，大致與民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版相同。除了將「文化景觀、史蹟」拆分為「文化景觀」及「史蹟」二個項目之外，亦針對二個項目進行文字修正，包括：「古蹟保存區」修正為「古蹟」；「重要聚落建築群及聚落建築群」修正為「聚落建築群」。

(四) 災害敏感類型

因「生態敏感類型」之「7.一級、二級海岸防護區」按特性改列於「災害敏感類型」之「12.一級、二級海岸防護區」。故，此類型新增「一級海岸防護區、二級海岸防護區」項目。

(五) 其他

此類型之項目相關規範，與民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版相同。

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版

此版本刪除各類土地使用指導原則之說明，並修正為以下文字：

除符合國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等國土功能分區之管制規定外，並應符合相關目的事業主管法令規定，未來該等法令如有修正，依修正發布後規定辦理（內政部，2018gc:90）。

表 5-14 五版本「各類型環境敏感地區之土地使用指導原則」相關內容之差異說明表

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
環境敏感 地區分級 分類情形	全國區域計畫將相關目的事業主管機關所劃設、劃定、核定或公告之各種保護(育)區範圍，依據土地資源特性及敏感條件，統整為「環境敏感地區」，就其敏感程度，區分為 2 級。 另，按土地資源特性，區分為災害、生態、文化景觀及資源利用等 4 類。	同民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版。	敏感程度從二級變成不分級。 <u>為避免使用行為超出環境容受力，爰本計畫依循全國區域計畫「環境敏感地區」，按土地資源特性，區分為災害、生態、文化景觀、資源利用及其他等 5 類，並納入各環境敏感地區項目主管法令之使用或管制規定，其範圍依各目的事業主管機關公告為準。</u>	同民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版。	同民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版。
資源利用 敏感類型 之環境敏 感地區	1. 該類環境敏感地區範圍內土地以維護水資源、森林資源、動植物資源或礦產資源永續利用為原則。 2. 農業發展地區之資源利用敏感類型環境敏感地區土地 3. 海洋資源地區之資源利用敏感類型環境敏感地區土地 4. 城鄉發展地區之資源利用敏感類型環境敏感地區土地	同規劃草案版。	1. 應維護資源永續利用，避免不當開發而導致資源耗竭，並宜採低密度之開發利用。 2. 各項資源利用敏感地區主管機關相關法令，涉及土地使用相關規定如下：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；水庫集水區；水庫蓄水範圍；森林；溫泉露頭；水產動植物繁殖保育區；自來水水質水量保護區；礦區(場)、礦業保留區、地下礦坑分布地區；地	同提內政部國土審議版。	刪除。

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
			質敏感區 (地下水補注)。		
生態敏感 類型環境 敏感地區	- 以生態保護為原則，土地開發利用應以對影響當地生態最小之方式或範圍為之，禁止改變或破壞原有生態功能。 - 農業發展地區之生態敏感類型環境敏感地區土地 - 海洋資源地區之生態敏感類型環境敏感地區土地 - 城鄉發展地區之生態敏感類型環境敏感地區土地	同規劃草案版。	- 應維持原有生態均衡，以不破壞生態環境進行適宜土地使用。 - 各項生態敏感地區主管機關相關法令，涉及土地使用相關規定如下：國家公園區內之特別景觀區、生態保護區；自然保留區；野生動物保護區；野生動物重要棲息環境；自然保護區；一級海岸保護區、二級海岸保護區；一級、二級海岸防護區；國際級、國家級或地方級重要濕地。	- 應維持原有生態均衡，以不破壞生態環境進行適宜土地使用。 - 各項生態敏感地區主管機關相關法令，涉及土地使用相關規定如下：國家公園區內之特別景觀區、生態保護區；自然保留區；野生動物保護區；野生動物重要棲息環境；自然保護區；一級海岸保護區、二級海岸保護區；~~一級、二級海岸防護區；國際級、國家級或地方級重要濕地。~~	刪除。
文化景觀 敏感類型 環境敏感 地區	- 以保存既有文化景觀風貌為原則，土地開發利用應避免妨礙文化景觀之保存及維護。 - 海洋資源地區之文化景觀敏感類型環境敏感地區土地 - 農業發展地區之文化景觀敏感類型環境敏感地區土地 - 城鄉發展地區之文化景	同規劃草案版。	- 應維護文化景觀資源完整及與其相容使用。 - 各項文化景觀敏感地區主管機關相關法令，涉及土地使用相關規定如下：古蹟保存區；考古遺址；重要聚落建築群及聚落建築群；重要文化景觀及重要史蹟；水下文化資產；國家公園內之史蹟保存區；歷史建築；文化景觀、史蹟；	- 應維護文化景觀資源完整及與其相容使用。 - 各項文化景觀敏感地區主管機關相關法令，涉及土地使用相關規定如下：古蹟保存區；考古遺址；~~重要聚落建築群及聚落建築群；重要文化景觀及重要史蹟；~~<u>史蹟</u>；歷史建築；文化景觀、~~史蹟~~；紀念建築；水下文化資產；國家公	刪除。

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
	觀敏感類型環境敏感地區土地		地質敏感區 (地質遺跡) ; 國家公園內之一般管制區及遊憩區。	園內之史蹟保存區 ; 地質敏感區 (地質遺跡) ; 國家公園內之一般管制區及遊憩區。	
災害敏感 類型環境 敏感地區	1. 宜儘量維持原始地形地貌，或規劃作永久性開放空間使用。 2. 海洋資源地區之災害敏感類型環境敏感地區土地 3. 農業發展地區之災害敏感類型環境敏感地區土地 4. 城鄉發展地區之災害敏感類型環境敏感地區土地	同規劃草案版。	1. 宜視災害敏感之嚴重程度作適度處理，如維持原始地形地貌、規劃作永久性開放空間使用或予以適當退縮與留設緩衝空間。 2. 各項災害敏感地區主管機關相關法令，涉及土地使用相關規定如下：活動斷層兩側一定範圍；特定水土保持區；河川區域；洪氾區；洪水平原管制區；地質敏感區 (活動斷層、山崩與地滑、土石流) ; 海堤區域；淹水風險；山坡地；土石流潛勢溪流；地下水管制區。	1. 宜視災害敏感之嚴重程度作適度處理，如維持原始地形地貌、規劃作永久性開放空間使用或予以適當退縮與留設緩衝空間。 2. 各項災害敏感地區主管機關相關法令，涉及土地使用相關規定如下：活動斷層兩側一定範圍；特定水土保持區；河川區域；洪氾區；洪水平原管制區；地質敏感區 (活動斷層、山崩與地滑、土石流) ; 海堤區域；淹水風險；山坡地；土石流潛勢溪流；地下水管制區； <u>一級海岸防護區、二級海岸防護區</u> 。	刪除。
其他類型 環境敏感 地區土地 使用原則	無。	無。	本類型環境敏感地區土地，應依各該目的事業主管法令規定辦理。	同提內政部國土審議版。	刪除。

資料來源：本計畫彙整

貳、政策決定歷程分析

根據內政部於民國 102 年 10 月 17 日公告實施的〈全國區域計畫〉，「環境敏感地區」被定義為：對於人類具有特殊價值或具有潛在天然災害，極容易受到人為的不當開發活動之影響而產生環境負面效應的地區（內政部，2013a：65）。且依《區域計畫法施行細則》第五條第二項規定，環境敏感地區可區分為天然災害、生態、文化景觀、資源生產及其他環境敏感等五類地區。爰此，〈全國國土計畫〉依循〈全國區域計畫〉之「環境敏感地區」相關規範，配合保育需求，檢討修正「環境敏感地區」項目。

然，「環境敏感地區之土地使用管制方式」在〈全國國土計畫〉辦理過程中仍存有部分爭議，包括「〈全國國土計畫〉是否應明定環境敏感地區之土地使用指導事項」以及「環境敏感地區分級分類之情形」，故以下將進一步針對二項政策議題進行討論與分析。

一、政策議題：〈全國國土計畫〉應明定環境敏感地區之土地使用指導事項

（一）政策議題說明

〈全國國土計畫〉是否應針對各類型環境敏感地區，依據相關法規明定環境敏感地區之土地使用指導事項？亦或是僅需提出原則性指導？

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量環境敏感地區之主管法令規定已具有績效管制精神及功能，為避免相關法令產生疊床架屋之情況，於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，仍保留「環境敏感地區土地使用指導原則」，並以研訂指導性原則為主，不另訂各國土功能分區具體容許使用項目，其規定如下：

除符合國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區等國土功能分區之管制規定外，並應符合相關目的事業主管法令規定，未來該等法令如有修正，依修正發布後規定辦理（內政部，2018gc：90）。

（三）政策討論及決定過程

於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版及民國 106 年 10 月〈全國國土計畫（草案）〉公開展覽版中，第九章第三節明定「環境敏感地區之土地使用指導事項」：

依據《國土計畫法》第 23 條第 1 項規定，國土保育地區以外之其他國土功能分區，如有符合國土保育地區之劃設原則者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應按其資源、生態、景觀或災害特性及程度，予以禁止或限制使用。是以，農業發展地區、城鄉發展地區及海洋資源地區，如有屬本計畫規定之環境敏感地區者，除應依據各該國土功能分區之使用原則進行管制外，並應符合本節土地使用指導事項，進行重疊管制(內政部，2017ga:338-339)。

然，在民國 106 年 12 月 21 日的國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土保育」專案小組會議中，國發會基於功能分區已按照環境敏感性予以分級分類，並得因應實際需要增加分類，因此建議：

國土計畫應以各功能分區分類為規範主體，將各分區針對環境敏感地區特殊規範整合後納入第九章第二節，並簡化內容及流程(國發會，2017fb:13)。

爰此，該次會議結論即考量後續應依《國土計畫法》第 23 條第 2 項研訂國土計畫土地使用管制規則，進行更細緻之討論。

綜上所述，考量環境敏感地區之主管法令規定已具有績效管制精神及功能，為避免相關法令產生疊床架屋之情況，是以，〈全國國土計畫〉以研訂指導性原則為主(內政部，2017fc:3;內政部，2017fe:3)。另，未來環境敏感地區的土地使用，仍應依據各該目的事業主管法令管制規定進行重疊管制。

二、政策議題：環境敏感地區分類不分級

(一) 政策議題說明

依《區域計畫法施行細則》第 5 條第 2 項規定，環境敏感地區可區分為天然災害、生態、文化景觀、資源生產及其他環境敏感等五類地區。然，民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中，闡明全國區域計畫係將相關目的事業主管機關所劃設、劃定、核定或公告之各種保護(育)區範圍，依據土地資源特性及敏感條件，統整為「環境敏感地區」，並就其敏感程度區分為「二級、四類敏感地區」，包括：資源利用敏感類型；生態敏感類型；文化景觀敏感類型及災害敏感類型。為何僅將環境敏感地區分為四類？又，於〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版中，改採「不分級、五類敏感地區」之政策決定歷程為何？

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

過去在〈全國區域計畫〉架構下，環境敏感地區涉及限制申請開發許可及使用地變更編定，並不涉及土地使用項目及強度之管制，且〈全國國土計畫〉將連結到土地使用管制內容之設定，依國土資源特性規範，透過功能分區進行檢討，並不涉及開發許可的准駁與否。因此環境敏感地區不予分級，惟依據「資源利用敏感類型」、「生態敏感類型」、「文化景觀敏感類型」、「災害敏感類型」及「其他類型之環境敏感地區」等五類型，分別研擬土地使用指導原則。

(三) 政策討論及決定過程

民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版乃是依據土地資源特性及敏感條件，統整為「環境敏感地區」，並就其敏感程度，區分為二級(內政部，2017ga：335)。另，因內政部營建署認為環境敏感地區都是依法禁止或限制建築的地區，「其他類型」並不屬於環境敏感地區，故僅將〈修正全國國土計畫〉之災害敏感、資源敏感、文化景觀敏感、生態敏感等四類環境敏感地區納入。是以，於民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版及民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版中，皆未包括「其他類型之環境敏感地區」。

考量過去在〈全國區域計畫〉架構下，環境敏感地區涉及開發許可的准駁與否，以及使用地變更編定，並就其敏感程度區分為二級：
(1) 第一級環境敏感地區為限制發展地區；(2) 第二級環境敏感地區為條件發展地區。然而，〈全國國土計畫〉除應延續〈全國區域計畫〉規範外，亦須配合環境敏感地區相關規範，且〈全國國土計畫〉將連結到土地使用管制內容之設定，依國土資源特性規範，透過功能分區進行檢討，並不涉及開發許可的准駁與否，故環境敏感地區已無分級之必要。爰此，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版中，關於環境敏感地區之相關規範，除了確立新增「其他類型之環境敏感地區」外，同時採取不分級管制。

第十四節 因應地方規劃彈性

於〈全國區域計畫〉時期，我國非都市土地採取一致性編定管制，無法反映地方特性。據此，前內政部長葉俊榮亦公開表示《國土計畫法》應賦予地方更多自主與彈性空間，包括「訂定自有縣市國土計畫」、「劃設國土功能分區」及「訂定專屬土地使用管制規定」(中央社，2018)。換言之，《國土計畫法》立法目的之一，即落實地方自治精神，賦予地方政府更彈性、因地制宜的土地治理權限，使各縣市政府得依據在地需求與特色進行規劃。

爰此，本計畫進一步盤點五版本的〈全國國土計畫〉，有關「因應地方規劃彈性」之章節，包括第八章第三節「辦理國土功能分區劃設作業指導原則」、第九章第一節「土地使用基本方針」及第九章第五節「土地行政作業指導原則」。以下就五版本進行差異說明(表 5-15)。

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版

此版本有關「因應地方規劃彈性」之章節，僅有第九章第一節「土地使用基本方針」之「二、配合地方管制需要，研訂因地制宜土地使用規定」(內政部，2017ga:315)。主要規範直轄市、縣(市)主管機關應依《國土計畫法》第 23 條第 4 項規定，視地方實際需要，在不跳脫〈全國國土計畫〉框架之下，得由主管機關另訂更為嚴格之管制規定，並報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜土地使用管制。

二、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版

此版本有關「因應地方規劃彈性」之內容，與民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版並無差異。

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版

此版本於第八章第三節「辦理國土功能分區劃設作業指導原則」新增「壹、直轄市、縣(市)國土計畫新增國土功能分區之分類原則」。係依《國土計畫法施行細則》第 9 條規定，符合國土功能分區劃設原則，並在考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素下，新增適當且合理分類，以因應直轄市、縣(市)國土空間發展的差異所衍生課題而須採取因地制宜之策略。

同時，針對第九章第一節「土地使用基本方針」之「二、配合地方管制需要，研訂因地制宜土地使用規定」進行文字修正，將「由該管主管機關另訂更為嚴格之管制規定」修正為「由該管主管機關另訂管制規定」(內政部，2018ga：340)，明顯可見刪除「更為嚴格」等文字，此舉導致地方政府所訂定之土地使用管制規則得比中央政府所訂定之規則更為寬鬆。

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院審議版

此版本有關「因應地方規劃彈性」之內容，與民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉提內政部國土審議版並無差異。

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版

此版本僅針對第九章第一節「土地使用基本方針」之「二、配合地方管制需要，研訂因地制宜土地使用規定」進行文字修正，將「視地方實際需要，依本計畫土地使用指導事項由該管主管機關另訂規則」等文字簡化為「另訂規則」(內政部，2018gc：71)。其他與「因應地方規劃彈性」之相關內容，與民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院審議版並無差異。

表 5-15 五版本「因應地方規劃彈性」相關內容之差異說明表

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
第八章 第三節 辦理國土功能分區劃設作業指導原則					
直轄市、縣 (市)國土計 畫新增國土功 能分區之分類 原則	無。	無。	依本法施行細則第 9 條規定，符合國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素下，新增適當且合理分類。 另，直轄市、縣(市)主管機關應就新增分類，依本法第 23 條、第 24 條及相關規定，依法研訂相關規定及配套措施。	同民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版。	同民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版。
第九章 第一節 土地使用基本方針					
配合地方管制 需要，研訂因 地制宜土地使 用規定	直轄市、縣(市)政府應依據國土計畫法規定，擬定各該國土計畫，為彰顯地方資源特性，直轄市、縣(市)主管機關依本法第 23 條第 4 項規定，視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另	同民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版。	直轄市、縣(市)政府 <u>主管機關</u> 應依據本法規定，擬定各該國土計畫，為彰顯地方資源特性，直轄市、縣(市)主管機關依本法第 23 條第 4 項規定，視地方實際需要，依本計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂更為嚴格之	直轄市、縣(市)主管機關應依據本法規定，擬定各該國土計畫，為彰顯地方資源特性，直轄市、縣(市)主管機關依本法第 23 條第 4 項規定，視地方實際需要，依本計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規	直轄市、縣(市)主管機關應依據本法規定，擬定各該國土計畫，為 <u>以</u> 彰顯地方資源特性， <u>且</u> 直轄市、縣(市)主管機關 <u>並得</u> 依本法第 23 條第 4 項規定，視地方實際需要，依本計畫土地使用指導事項由該管主管機關另訂

調整 內容	版本	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 公告實施版
		訂更為嚴格之管制規定，並報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜土地使用管制。		管制規定， <u>由該管主管機關另訂管制規定</u> ，並報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜土地使用管制。	定，並報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜土地使用管制。	管制規定，並報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜 <u>之</u> 土地使用管制。
第九章 第五節 土地行政作業指導原則						
直轄市、縣 (市) 國土計畫之規劃原則		無。	無。	無。	無。	依據本法第 3 條規定，本計畫係目標性、政策性及整體性之國土計畫，提供國土規劃之基本指導原則，指導直轄市、縣(市) 國土計畫之規劃與執行。惟為因應各地區之不同發展特性，應賦予直轄市、縣(市) 主管機關規劃之彈性，未來直轄市、縣(市) 主管機關之規劃與本計畫有不盡相符之處，得經內政部國土計畫審議會審議通過後，授權中央主管機關內政部逕予調整。

資料來源：本計畫繪整

貳、政策決定歷程分析

在《國土計畫法》通過後，中央須公告實施〈全國國土計畫〉，該計畫係國土規劃最上位的法定綱要性指導計畫，為一原則性規範，由中央訂定國土規劃的指導原則與審議。再者，於〈全國國土計畫〉公告實施之後，各縣市須依此原則訂定出「直轄市、縣（市）國土計畫」，意即地方政府可以取得自主規劃空間，並得依據地方發展需求，進一步落實國土使用功能分區的理想，藉此強化地方自治與計畫指導，達到地方政府自主實踐之目的。在內政部與行政院召開的多場會議中，多次談及「地方規劃彈性」相關議題，包括「直轄市、縣（市）國土計畫規劃原則之研提」、「特定國土功能分區如何因應地方規劃彈性」、「國土功能分區之零星土地劃設彈性」以及「地方政府得自行訂定土地使用管制規則」等議題，故以下就四項討論議題進行分析。

一、政策議題：直轄市、縣（市）國土計畫規劃原則之研提

（一）政策議題說明

在民國 107 年 4 月 26 日行政院國土計畫審議會第 3 次會議中，會議附帶決議應基於地方特殊性與地方實際需要，主張在配合國土整體規劃前提之下，賦予地方政府保有因地制宜之彈性規劃空間。

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版之第九章第五節「土地行政作業指導原則」中，新增「陸、直轄市、縣（市）國土計畫之規劃原則」，確立地方政府具備因地制宜之規劃特性：

依據本法第 3 條規定，本計畫係目標性、政策性及整體性之國土計畫，提供國土規劃之基本指導原則，指導直轄市、縣（市）國土計畫之規劃與執行。惟為因應各地區之不同發展特性，應賦予直轄市、縣（市）主管機關規劃之彈性，未來直轄市、縣（市）主管機關之規劃與本計畫有不盡相符之處，得經內政部國土計畫審議會審議通過後，授權中央主管機關內政部逕予調整（內政部，2018gc：102）。

（三）政策討論及決定過程

前四個版本的第九章第五節「土地行政作業指導原則」中，並未針對「直轄市、縣（市）國土計畫之規劃原則」加以規範。後於民國 107 年 4 月 26 日行政院國土計畫審議會第 3 次會議中，會議附帶決

議：本計畫公告實施後，直轄市、縣（市）政府應接續辦理各該國土計畫擬定作業，考量直轄市、縣（市）國土計畫係屬實質發展空間計畫，應給予充分的時間調查，適當規劃彈性及合理規劃期程，俾計畫內容更為完善。且為保留後續中央主管機關及直轄市、縣（市）主管機關規劃及審議彈性，請內政部再行檢視本計畫草案第 8 章及第 9 章等相關內容，有關國土功能分區劃定的條件、土地使用管制指導的原則，都應該屬於原則性規定，因應各地區不同的特色，賦予各地方政府之彈性（行政院，2018fc：3-4）。是以，內政部營建署於第九章之土地使用指導事項新增以下文字，擬作為「新增地方規劃彈性」文字參考依據：

本計畫公告實施後，中央主管機關應依土地使用基本方針、國土功能分區及其分類之土地使用指導事項、環境敏感地區土地使用指導原則、特殊地區及其土地使用指導原則等，研訂國土計畫土地使用管制規則等相關規定，以進一步規範細節性內容，並得視實際需要提請內政部國土計畫審議會討論，以利後續推動執行（內政部，2018gc：71）。

然，因張政務委員景森認為上列文字不足以具體表達地方規劃彈性之特性。爰此，改由行政院國土計畫審議會張政務委員景森提擬下列文字：

依據本法第 3 條規定，本計畫係目標性、政策性及整體性之國土計畫，提供國土規劃之基本指導原則，指導直轄市、縣（市）國土計畫之規劃與執行。惟為因應各地區之不同發展特性，應賦予直轄市、縣（市）主管機關規劃之彈性，未來直轄市、縣（市）主管機關之規劃與本計畫有不盡相符之處，得經內政部國土計畫審議會審議通過後，授權中央主管機關內政部逕予調整（內政部，2018gc：102）。

前述文字納入於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版之第九章第五節「土地行政作業指導原則」中，新增「陸、直轄市、縣（市）國土計畫之規劃原則」，藉以賦予縣市政府規劃與審議之彈性。

二、政策議題：特定國土功能分區因應地方規劃彈性之方式

（一）政策議題說明

據《國土計畫法》第 20 條及《國土計畫法施行細則》第 9 條規定，各國土功能分區之其他必要分類應符合其劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，得於〈全國國土計畫〉或〈直轄市、縣（市）國土計畫〉新增適當且合理之分類。

是以，於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，新增「壹、直轄市、縣（市）國土計畫新增國土功能分區之分類原則」，至此確立直轄市、縣（市）國土空間發展得採取因地制宜策略。又，多次在會議討論中，皆曾針對「未登記工廠是否劃入國土功能分區」引起諸多討論，故以下亦將對此進行討論。

（二）〈全國國土計畫〉公告實施版結論

於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版之第八章第三節「辦理國土功能分區劃設作業指導原則」中，新增「壹、直轄市、縣（市）國土計畫新增國土功能分區之分類原則」：

一、依本法施行細則第 9 條規定，符合國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素下，新增適當且合理分類。

二、因應直轄市、縣（市）國土空間發展的差異所衍生課題而須採取因地制宜策略，新增相對應分類應符合下列原則：

- （一） 特殊性：全國國土計畫就各國土功能分區所訂之分類，無法因應當地特殊土地使用管制需要。
- （二） 相容性：不影響同功能分區其他分類之使用管制。
- （三） 公益性：有助於提高環境品質，或創造地區特色。
- （四） 合理性：符合直轄市、縣（市）國土計畫空間發展及成長管理計畫內容。

三、直轄市、縣（市）主管機關應就新增分類，依本法第 23 條、第 24 條及相關規定，依法研訂相關規定及配套措施。

（三）政策討論及決定過程

關於「直轄市、縣（市）國土計畫得另訂國土功能分區」之規範，可追溯至民國 105 年 6 月 17 日發布之《國土計畫法施行細則》第 9 條¹²⁴，明定全國國土計畫或直轄市、縣（市）國土計畫得考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，訂定各國土功能分區之其他必要分類。

¹²⁴ 《國土計畫法施行細則》第 9 條：本法第二十條第一項第一款第三目、第二款第三目、第三款第三目、第四款第三目規定各國土功能分區之其他必要分類，應符合該條所定國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素，於全國國土計畫或直轄市、縣（市）國土計畫中定之。

然，在辦理〈全國國土計畫〉公聽會過程中，未登記工廠引起諸多爭議，部分 NGO 組織認為應將未登記工廠新增於國土功能分區中。舉例來說，在民國 106 年 11 月 7 日中部第一場公聽會中，彰化縣活力旺企業協會理事長田明課建議：

城鄉發展地區第二類之三應增訂「既有未登記工廠得輔導整體規劃地區及一定範圍內」，以符合行政院核定輔導未登記工廠合法經營方案之目標（內政部，2017ec：10）。

於同場會議中，彰化縣中小企業協會前理事長林珠蘭亦表示

應將未登記工廠劃入國土功能分區中，以避免日後再辦理國土功能分區之變更（內政部，2017ec：44）。

又，於民國 107 年 1 月 10 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「農業發展」專案小組會議中，高雄市政府建議增訂城鄉發展地區第四類劃設原則，以處理農地未登記工廠群聚問題（內政部，2018fc：16-17）。

針對前述意見，內政部營建署於討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災議題會議中表示：

農地未登記工廠群聚問題，建議回歸土地指導原則辦理，倘地方政府認為有需要增訂城鄉發展地區之其他必要分類，則建議循《國土計畫法》第 23 條第 4 項¹²⁵規定及《國土計畫法施行細則》第 9 條規定，以縣市國土計畫、另訂管制規則方式辦理（內政部，2018ka：28）。

爰此，農地未登記工廠問題應循《國土計畫法》相關規定處理，而非以增訂城鄉發展地區之其他必要分類來進行處理。

因先前未登記工廠得否納入國土功能分區劃設中，引起諸多爭議，故於民國 107 年 3 月 6 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 9 次專案小組會議（城鄉發展）中，重新檢視「直轄市、縣（市）國土計畫新增國土功能分區分類之指導原則是否妥適？」。其中，賴委員宗裕對於「中央審議各縣市自行訂定其他必要分類之原則」表達疑慮：

¹²⁵ 直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。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。

對於各縣市因地制宜所定義及劃設之其他必要分類，倘若地方表示其具有特殊性，中央究竟該如何審議，是否形成每個縣市標準各有不同情形，是否衍生公平性及合理性問題。然而，全國國土計畫及其土地使用指導事項對此卻一片空白將無法指導（內政部，2018fj：10）。

另，鄭委員安廷則提出建議：

有關直轄市、縣（市）國土計畫是否可新增國土功能分區分類之問題，考量直轄市、縣（市）確有因地制宜不同需求，且後續各該直轄市、縣（市）國土計畫仍需經內政部國土計畫審議會審議，建議予以同意（內政部，2018fg：20）。

是以，該次會議結論即考量《國土計畫法》第 20 條之規定，各功能分區定有「其他必要之分類」。又，《國土計畫法施行細則》第 9 條規定，符合國土功能分區劃設原則，並考量環境資源條件、土地利用現況、地方特性及發展需求等因素下，〈全國國土計畫〉或〈直轄市、縣（市）國土計畫〉得新增適當且合理分類。故，該次會議結論原則同意該指導原則，俾〈直轄市、縣（市）國土計畫〉得據因地制宜規劃（內政部，2018fg：3-4）。爰此，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，遂新增「直轄市、縣（市）國土計畫新增國土功能分區之分類原則」，至此確立直轄市、縣（市）國土空間發展得採取因地制宜策略（內政部，2018ga：338）。

後於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉報行政院國土審議版及民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中的「直轄市、縣（市）國土計畫新增國土功能分區之分類原則」，即沿用民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版之內容（內政部，2018ga：338），未作任何調整。

綜上所述，各國土功能分區之劃設係為縣市政府之權責，中央則負責訂定指導原則與審議，另，基於《國土計畫法》第 20 條及《國土計畫法施行細則》第 9 條之規定，〈全國國土計畫〉或〈直轄市、縣（市）國土計畫〉得視情況新增適當且合理之分類，藉以增加因地制宜之地方自主規劃彈性，落實地方自治精神。

三、政策議題：國土功能分區之零星土地劃設彈性

(一) 政策議題說明

劃設國土功能分區乃是地方政府之權責，且縣市政府應依據中央所明定之原則進行劃設，究竟地方政府在行政操作過程中，在其權責限度範圍內，被賦予哪些彈性容許？

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

為了讓地方政府在整個國土功能分區劃設過程中，增強因地制宜之規劃彈性，並得視實際情況進行調整，因此將劃設原則中許多文字自「應」修正為「得」。

(三) 政策討論及決定過程

於前四個版本之第八章第二節國土功能分區劃設條件及順序中，部分國土功能分區之劃設條件¹²⁶提及「位於...範圍內之零星土地，應一併予以劃入」等字，無法顯現地方政府的規劃彈性。後經民國 107 年 4 月 26 日行政院國土計畫審議會第 3 次會議之附帶決議，強調應賦予各地方政府保有規劃彈性：

於修法之前，為保留後續中央主管機關及直轄市、縣（市）主管機關規劃及審議彈性，請內政部再行檢視〈全國國土計畫（草案）〉第 8 章及第 9 章等相關內容，有關國土功能分區劃定的條件、土地使用管制指導的原則，都應該屬原則性規定，因應各地區不同的特色，賦予各地方政府規劃之彈性（行政院，2018fc：4）。

爰此，該次會議結束後，內政部營建署遂將「零星土地劃設」之相關規範，自「應」修正為「得」，以強化國土功能分區之彈性規劃空間。

¹²⁶ 於劃設條件提及「位於...範圍內之零星土地，應一併予以劃入」之國土功能分區，包括：國土保育地區第一類、國土保育地區第二類、城鄉發展地區第二類之一、城鄉發展地區第二類之二及城鄉發展地區第二類之三。

四、政策議題：地方政府得自行訂定土地使用管制規則

(一) 政策議題說明

依《國土計畫法》第 23 條第 4 項規定，直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需要，依〈全國國土計畫〉土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。爰此，地方政府得訂定比全國通用性管制更為彈性的土地使用管制規定，藉以反映縣市政府因地制宜之規劃特性。另，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版中，刪除「由該管主管機關另訂更為嚴格之管制規定」等文字，是否意指「與中央政府相比，地方政府訂定的土地使用管制規則不需更為嚴格」？以下將對此進行討論。

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

直轄市、縣（市）主管機關應依據本法規定，擬定各該國土計畫，以彰顯地方資源特性，且直轄市、縣（市）主管機關並得依本法第 23 條第 4 項規定，得由該管主管機關另訂管制規定，並報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜之土地使用管制（內政部，2018gc：71）。

(三) 政策討論及決定過程

依《國土計畫法》第 23 條第 4 項規定，直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定實施之。爰此，民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版明訂：

直轄市、縣（市）政府應依據國土計畫法規定，擬定各該國土計畫，為彰顯地方資源特性，直轄市、縣（市）主管機關依本法第 23 條第 4 項規定，視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂更為嚴格之管制規定，並報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜土地使用管制（內政部，2017ga：315）。

然，依民國 106 年 12 月 21 日國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「國土保育」專案小組會議之結論

考量各地方條件不同，離島、偏遠或其他特殊區域，如一致性規定應訂定更為嚴格管制，並無法符合地方特性及需求，故建議保留地方彈性空間，請規劃單位配合修正相關內容（內政部，2017fb：3）。

是以，民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版將「由該管主管機關另訂更為嚴格之管制規定」等文字刪除，並經內政部營建署將民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部國土審議版之文字修正為：

直轄市、縣（市）主管機關應依據本法規定，擬定各該國土計畫，為彰顯地方資源特性，直轄市、縣（市）主管機關依本法第 23 條第 4 項規定，視地方實際需要，依本計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規定，並報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜土地使用管制（內政部，2018ga：340）。

後於民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，內政部營建署再行針對該段文字內容進行修正：

直轄市、縣（市）主管機關應依據本法規定，擬定各該國土計畫，以彰顯地方資源特性，且直轄市、縣（市）主管機關並得依本法第 23 條第 4 項規定，另訂管制規定，報請中央主管機關核定後實施管制，以進行因地制宜之土地使用管制（內政部，2018gc：71）。

綜上所述，為落實當前臺灣國土計畫體制之地方自治精神，《國土計畫法》第 23 條第 4 項已有相關規範，〈直轄市、縣（市）國土計畫〉得視實際情況自行訂定土地使用管制規則；另，刪除「由該管主管機關另訂更為嚴格之管制規定」等文字，意即地方政府訂定之土地使用管制規則，未必須比中央更為嚴格，以強化地方自主規劃彈性之精神。

第十五節 成長管理議題觀念與處理方式

按《國土計畫法》第 3 條，成長管理係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、使用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使用管理政策及作法。因此，為了有效建立計畫引導城鄉發展，成長管理應如何研擬相關策略，並且又應該如何執行，視為重要議題。

成長管理的意義在於就一地區之環境容受力，透過擬定城鄉發展需求之發展總量，進行總量控管。為促進城鄉及農業發展地區合理發展，成長管理通常透過規劃的方法，配合管理的策略與技術工具，來規範都市發展及土地開發的區位、時序、速度、總量及品質，同時考量公共設施的服務水準及成本，來執行土地使用管理與公共設施配置等多目標的土地使用政策。在〈全國國土計畫〉中試圖透過城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序作為有效管控城鄉發展的重要概念。以下將針對五個版本的差異進行說明，如表 5-16 所示：

壹、議題演變過程

一、民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版

該版本中將成長管理策略分為五個部分：全國農地總量及農業生產環境之維護策略、城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序、環境品質提升及公共設施提供策略、經濟發展機會及社會公平正義改善策略。在全國農地總量及農業生產環境之維護策略中，討論全國農地總量、農業生產環境維護與管理、農地變更使用基本原則；在城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序中討論了城鄉發展基本原則、城鄉發展總量（城鄉發展總量、產業發展用地總量、成長邊界）、城鄉發展成長區位、城鄉發展順序；在環境品質提升及公共設施提供策略中討論了合理公共設施供給、調節城鄉發展節奏、改善都市空氣汙染與提升居住環境品質、整合國家空間再生政策，活化老舊市區中心以促進城鄉均衡、城鄉發展外部成本內部化、城鄉氣候變遷調適及環境品質提升、策略執行工具建議；在經濟發展機會及社會公平正義改善策略討論兼顧國土保育與農業發展之土地資源、促進農地農用之具體落實，以避免農地違規之情事、針對未登記工廠，應透過具社會公義之處理機制劃設國土功能分區、為維護社會公平正義，都會區應協調建立社會住宅政策、建立具社會公義之土地違規使用處理機制、擬定都會區計畫、特定區計畫，落實區域資源共享互益、離島地區經濟發展機會及社會公平正義改善策略、公有土地有效利用，創造社會公義、取得創新儲備用地，因應世界產業變遷、逐步推動高山既有發展地區管理與減量。

二、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫 (草案)〉公開展覽版

在該版本中，大抵與民國 106 年 8 月〈全國國土計畫 (草案)〉規劃草案版內容相同，僅做些微的調整。在環境品質提升及公共設施提供策略中刪除了城鄉發展外部成本內部化；在經濟發展機會及社會公平正義改善策略，刪除了兼顧國土保育與農業發展之土地資源、促進農地農用之具體落實，以避免農地違規之情事、針對未登記工廠，應透過具社會公義之處理機制劃設國土功能分區、擬定都會區計畫、特定區計畫，落實區域資源共享互益、公有土地有效利用，創造社會公義、取得創新儲備用地，因應世界產業變遷、逐步推動高山既有發展地區管理與減量。

三、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉提內政部國土審議版

該版本中，除了前述四個部分之成長管理策略外，更新增了第五個部分 - 成長策略執行工具建議，其中包括：回饋機制、負擔開發義務、公共設施關連配合都市發展時程、訂定公共設施服務水準審查標準、公有土地活化機制、國土規劃整合機制。

在其他四部分也做了幾個重大的修正：包括成長總量之調整、納入聰明成長。以下將針對各部分進行說明。全國農地總量及農業生產環境之維護策略中，刪除農地變更使用基本原則，並且新增直轄市、縣 (市) 宜維護農地面積訂定原則；城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序中，總量的討論轉變為既有發展地區、新增產業用地、未來發展地區，另外，更刪除了成長管理邊界；在經濟發展機會及社會公平正義改善策略中，新增了提升衰退轉型地區經濟發展機會、協助偏遠地區發展促進社會公平，刪除了維護社會公平正義，都會區協調建立社會住宅政策、離島地區經濟發展機會及社會公平正義改善策略。

四、民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院審議版

並無針對前版做太多的修正，僅做文字微調。

五、民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉核定本

該版本中，主要調整了策略執行工具建議之內容，刪除訂定公共設施服務水準審查標準、國土規劃整合機制。

表 5-16 五版本「成長管理策略」相關內容之差異說明表

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫(草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫(草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫(草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 核定本
章節	壹、全國農地總量及農業生產環境之維護策略	壹、全國農地總量及農業生產環境之維護策略	壹、全國農地總量及農業生產環境之維護策略	壹、全國供糧食生產之農地總量及農業生產環境之維護策略	壹、全國供糧食生產之農地總量
內容	一、全國農地總量 二、農業生產環境維護與管理 三、農地變更使用基本原則	一、全國農地總量 二、農業生產環境維護與管理 三、農地變更使用基本原則	一、全國農地總量 二、直轄市、縣(市)宜維護農地面積訂定原則 三、農業生產環境維護與管理	一、全國供糧食生產之農地需求總量 二、除屬未來住商、產業、重大公共設施或公用設備發展需求 三、農業生產環境維護策略	一、全國農地總量之需求評估 二、直轄市、縣(市)政府應積極維護供糧食生產之農地面積數量及品質
章節	貳、城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序	貳、城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序	貳、城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序	貳、城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序	貳、城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序
內容	一、城鄉發展基本原則 二、城鄉發展總量 三、城鄉發展成長區位 四、城鄉發展優先順序	一、城鄉發展基本原則 二、城鄉發展總量 三、城鄉發展成長區位 四、城鄉發展優先順序	一、城鄉發展總量及檢討原則 二、城鄉發展成長區位 三、城鄉發展優先順序	一、城鄉發展總量及檢討原則 二、城鄉發展成長區位 三、城鄉發展優先順序	一、城鄉發展總量及檢討原則 二、城鄉發展成長區位 三、城鄉發展優先順序
章節	參、環境品質提升及公共設施提供策略	參、環境品質提升及公共設施提供策略	參、環境品質提升及公共設施提供策略	參、環境品質提升及公共設施提供策略	參、環境品質提升及公共設施提供策略
內容	一、合理公共設施供給、調節城鄉發展節奏 二、改善都市空氣汙染與提升居住環境品質 三、整合國家空間再生政策，活化老舊市區中心以促進城鄉均衡	一、合理公共設施供給、調節城鄉發展節奏 二、改善都市空氣汙染與提升居住環境品質 三、整合國家空間再生政策，活化老舊市區中心以促進城鄉均衡	一、公共設施合理供給，提高生活品質 二、改善都市空氣汙染與提升居住環境品質 三、整合國家空間再生政策，活化老舊市區中心以促進城鄉均衡	一、公共設施合理供給，提高生活品質 二、改善都市空氣汙染與提升居住環境品質 三、整合國家空間再生政策，活化老舊市區中心以促進城鄉均衡	一、公共設施合理供給，提高生活品質 二、改善都市空氣汙染與提升居住環境品質 三、整合國家空間再生政策，活化老舊市區中心以促進城鄉均衡

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 核定本
	四、城鄉發展外部成本內部化 五、城鄉氣候變遷調適及環境品質提升 六、策略執行工具建議	四、城鄉氣候變遷調適及環境品質提升 五、策略執行工具建議			
章節	肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略	肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略	肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略	肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略	肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略
內容	一、兼顧國土保育與農業發展之土地資源 二、促進農地農用之具體落實，以避免農地違規之情事 三、針對未登記工廠，應透過具社會公義之處理機制劃設國土功能分區 四、為維護社會公平正義，都會區應協調建立社會住宅政策 五、建立具社會公義之土地違規使用處理機制 六、擬定都會區計畫、特定區計畫，落實區域資源共享互益 七、離島地區經濟發展機會及社會公平正義改善策略 八、公有土地有效利用，創	一、建立具社會公義之土地違規使用處理機制 二、為維護社會公平正義，都會區應協調建立社會住宅政策 三、離島地區經濟發展機會及社會公平正義改善策略	一、提升衰退轉型地區經濟發展機會 二、協助偏遠地區發展促進社會公平 三、建立具社會公義之土地違規使用處理機制	一、因應衰退提升轉型地區經濟發展機會 二、協助偏遠地區發展促進社會公平 三、建立具社會公義之土地違規使用處理機制	一、提升轉型地區經濟發展機會 二、協助偏遠地區促進社會公平 三、建立具社會公義之土地違規使用處理機制

版本 調整 內容	民國 106 年 8 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 規劃草案版	民國 106 年 10 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 公開展覽版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 提內政部國土審議版	民國 107 年 3 月 〈全國國土計畫 (草案)〉 報行政院審議版	民國 107 年 4 月 〈全國國土計畫〉 核定本
	造社會公義 九、取得創新儲備用地，因 應世界產業變遷 十、逐步推動高山既有發展 地區管理與減量				
章節	無	無	伍、策略執行工具建議	伍、策略執行工具建議	伍、策略執行工具建議
內容	無	無	一、回饋機制 二、負擔開發義務 三、公共設施關建配合都 市發展時程 四、訂定公共設施服務水 準審查標準 五、公有土地活化機制 六、國土規劃整合機制	一、回饋機制 二、負擔開發義務 三、公共設施關建配合都 市發展時程 四、訂定公共設施服務水 準審查標準 五、公有土地活化機制 六、國土規劃整合機制	一、回饋機制 二、負擔開發義務 三、公共設施關建配合都 市發展時程 四、公有土地活化機制

資料來源：本計畫整理

貳、政策決定歷程分析

因「成長管理策略」在〈全國國土計畫〉辦理過程中引起許多討論。因此，以下將進一步針對「成長管理策略不劃設成長管理邊界之討論過程」、「城鄉發展總量分類之決定過程」、「成長管理討論衰退 (shrinking) 地區之討論過程」、「成長管理策略中包含執行工具之討論過程」等四項重大議題進行討論與分析。

一、政策議題：成長管理策略不劃設成長管理邊界

(一) 政策議題說明

成長管理中以「總量」、「區位」、「時序」、「邊界」、「品質」為主要概念。而在成長管理邊界作為管理未來住商與產業發展需求的機制下，成長管理邊界該如何劃設？又該如何指導城鄉發展地區？

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量成長管理邊界的定義無法釐清及臺灣城鄉發展的特殊性，遂刪除劃設成長管理邊界，並以城鄉發展成長區位、未來發展地區取代成長管理邊界集約城鄉發展的功能。因此，自民國 107 年 3 月〈全國國土計畫（草案）〉提內政部審議版中，刪除成長管理策略一章中成長管理邊界的相關內容。

(三) 政策討論及決定過程

成長管理主要精神係於規範新開發的總量、區位、時序、邊界，近年更進一步加入品質，於都會層級規範都會擴張。為了有效管理都市擴張，國土計畫中導入成長管理的概念，依國土計畫法第 3 條第 8 款規定：「成長管理係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、使用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使用管理政策及作法。」而為了將國土規劃導入成長管理中，就城鄉發展及產業發展之總量、區位及優先順序，以及相應之環境品質提升與公共設施提供，研提五項成長管理策略指導原則。

「成長管理邊界」乃自內政部營建署城鄉發展分署委託國立臺北大學辦理「國土計畫-國土空間發展規劃」始被納入國土計畫一環：

「依據《國土計畫法》第六條之指導，城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，並應確保完整之配套公共設施。為了配合國土成長總量動態調控下，劃設城鄉發展成長管理邊界及調整範圍，以規範成長考慮之原則（內政部，2016ja：479）。」而在成長管理邊界的劃設上，考量推估城鄉發展地區用地總量，目前城鄉發展用地已足夠使用，惟因應未來發展所需，則以嚴謹的方式適度增加，因此，成長管理邊界以城鄉發展地區第一、二、三類國土功能分區¹²⁷為主（內政部，2016ja：479）。

在成長管理邊界作為控制都市集約發展的重要機制下，在都市計畫地區的成長管理著重於既成發展地區或是可發展地區的緊密化、使用內容活化以及提高利用效率，避免發展擴張。未來的發展長僅能於邊界內進行，其應遵循之成長管理策略，以適度集約的方式，提出邊界內的發展區位、順序及公共設施服務配套之指導原則，以促進環境品質及土地使用效率的提升，並有效引導城鄉發展。

然而，成長管理邊界作為成長管理策略是否妥適？在民國 107 年 1 月 11 日〈全國國土計畫（草案）〉城鄉發展專案小組會議中，周委員宜強對成長管理邊界的意義、功能、劃設提出質疑，認為成長管理邊界似僅於都市縫合之用，且在部分地區（如都市計畫區劃設為國土保育地區第四類、農業發展地區第五類）劃設成長管理邊界並無意義：

「以新北市為例，其區域計畫內容均提將大漢溪以南及以北之都市計畫地區進行整併，惟整併面積甚大，都市計畫零星分布範圍內，則成長管界線應如何產生？原有都市計畫之邊界如何處理較為妥適？又整併與數處相鄰都市計畫地區縫合之概念並不相同，是以，應如何處理其成長管理邊界之作法存在其困難度，建議應再予審評估，並為妥適處理。」（內政部，2018fd：3-4）

另外，國發會、賴委員宗裕則是針對成長管理邊界與其他成長管理策略之關聯性提出疑義：

「城鄉發展總量、成長管理邊界與城鄉發展功能分區界線三者之間的關係，建請先釐清。此外，城鄉發展成長區位（包含住商型與產業型）與城鄉發展成長邊界的關係為何？」（內政部，2018fd：12-13）。

¹²⁷ 在「國土計畫-國土空間發展規劃」一案中，國土功能分區之城鄉發展地區被分為第一、二、三類。

該邊界如係作為公共設施投入資源之依據，則其與本法細則第 6 條有關「公共設施之需求、配置及改善方案」之間，有無指導或關聯性，建議應予補充。未來使用許可機制如未建立於公共設施服務水準納入考量，則該邊界存在似無意義，又該邊界與「直轄市、縣（市）城鄉發展優先順序」及直轄市、縣（市）規劃新訂或擴大都市計畫區位之關聯性，建議應予釐清補充該邊界劃設之必要性（內政部，2018fd：6）。

對此，在成長管理邊界的定位模糊以及臺灣城鄉發展脈絡並不易劃設城鄉邊界，內政部營建署綜合計畫組建議將成長管理邊界在成長管理策略中予以刪除，並且在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中決議之（內政部，2018kb：9）。

然而，在沒有劃設成長管理邊界下，國土計畫又應該如何指導未來所需之城鄉發展？成長管理邊界原意乃是作為規範增量之城鄉用地，而在國土計畫制度設計中，「城鄉發展成長區位」已依據《國土計畫法》第 6 條之指導，城鄉發展地區應以集約發展、成長管理為原則，為未來各縣市城鄉發展區位選擇之考量原則，以達成填入式發展的目標。並且進一步連結國土功能分區劃設的「城鄉發展地區第二類之三」，為既有發展地區之擴大（城 2-1、城 2-2）及經核定重大建設計畫，以及「未來發展地區」，因應縣市 20 年內有發展需求所留設之彈性空間。因此，在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中決議，以「城鄉發展成長區位」代之「成長管理邊界」。

綜上所述，成長管理邊界曾被視為管控城鄉發展總量之策略，考量其在定義與功能不明確、臺灣城鄉發展的特殊性下，在成長管理策略中刪除成長管理邊界，並且考量「城鄉發展區位」具有指認未來空間發展的功能，並連結到城鄉發展地區第二類之三與未來發展地區，因此以「城鄉發展區位」取代成長管理邊界規範未來發展用地之功能。

二、政策議題：城鄉發展總量分類之政策決定歷程

(一) 政策議題說明：

在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版中，曾將城鄉發展總量分類「住商型城鄉發展總量」及「產業型發展總量」。然而，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版中，卻「既有發展地區」、「新增產業用地」、「未來發展地區」合稱城鄉發展地區總量。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

考量臺灣住商混合的情況，城鄉發展總量不適合住商、產業等土地使用類型限縮，因此城鄉發展總量依照發展時序分為「既有發展地區」、「未來發展地區」。另外，由於經濟部工業局、科技部已就產業需求提出明確總量，故增加「新增產業用地」一類。因此，自民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版確立城鄉發展總量分為「既有發展地區」、「未來發展地區」、「新增產業用地」。

(三) 政策討論及決定過程

依國土計畫法第 3 條第 8 款規定，成長管理需規範城鄉發展之總量，避免城鄉發展地區總量供給過剩。雖然當前臺灣都市發展飽和，城鄉發展用地已足夠使用，惟仍需因應未來發展所需，城鄉總量仍需保有規劃彈性。因此在範疇上，城鄉發展總量係為現況總量加上未來發展需求總量。

在內政部營建署城鄉發展分署委託國立臺北大學辦理〈全國國土計畫〉先期規劃案－「國土計畫－空間發展規劃委託案」指出，城鄉發展需求之發展總量分為「城鄉發展用地總量」與「產業發展用地總量」。前者以人口、住宅現況與住宅需求總量進行推估¹²⁸下，以都市計畫區、非都市土地核發開發許可的總面積、核發開發許可之總面積，總計為 482,537 公頃；後者則以「既有合法產業用地供給現況」及在「101 年起前開發的產業用地完前利用」之前提下所新增產業用地需

¹²⁸ 考量目前住宅存量，已能滿足民國 115 年需求及未來人口負成長趨勢，並且產業部門主管機關針對現有產業用地需求進行總量評估。因此城鄉發展用地總量應以現況面積為基礎(內政部，2016ja：461-462)。

求，在初步參考部門計畫擬議中「產業（工業—製造業）部門空間發展策略（草案）」之內容，具產業部門主管機關之推估，於民國 109 年產業用地需求約將增加 2,211 公頃（內政部，2017ja:461-479）。

雖然初步計算出城鄉發展用地總量，但是該案規劃團隊（國立臺北大學）在民國 106 年 4 月 25 召開之「國土空間發展規劃－諮詢委員平台會議」第 7 次討論會議-成長管理策略中重申，在該案中計算出之城鄉發展總量僅表示現況，在後續〈全國國土計畫〉不應以當該資料作為總量管制的唯一依據，未來尚須再加入地方因地制宜的需求：

「有關總量與邊界的問題，目前臺灣的成長管理較強調品質管理，因此我們在策略研擬過程中，較強調如何透過填入式再發展，並結合公共設施改善及品質提升等進行討論，未來建議各縣市以現況城鄉發展總量為基準，針對未來新興產業用地需求及因地制宜之發展需求，將更嚴謹地提出需新增之城鄉發展用地量。」（內政部，2017ad:12）。

而針對城鄉發展總量之分類，在民國 107 年 1 月 11 日之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「城鄉發展」專案小組會議資料中，將其分類改為「住商型城鄉發展總量」（含括既有都市計畫地區、非都市鄉村區、工業區、特定專用區）及「產業型城鄉發展總量」（包含現有產業用地總量、未來產業用地需求）。在該次會議中，鄭委員安廷、國發會針對城鄉發展總量分為住商型及產業型城鄉發展總量，其分類標準及原則提出質疑：

「考量我國尺度及都市發展型態，尚無純住商功能之都市或純產業功能之都市，該二者應為相互需求存在都市內生系統，是以，該分類有無必要，建議再予評估修正。」（內政部，2018fd:9-10）。

「目前城鄉範圍內工業、商業及居住的空間並非採用切割分離型式規劃，未來如何分辨其為住商型城鄉或產業型城鄉？這種分類是否有其必要性。」（內政部，2018fd:12）

對此，內政部營建署綜合計畫組亦認為臺灣住商混合的特性並不適合依使用需求劃分為產業型城鄉總量、住商型城鄉總量，故建議刪除兩分類。並在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中決議，原則同意內政部營建署綜合計畫組之意見。而後，在民國 107 年 3 月 6 日召開之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 9 次專案小組會議（城鄉發展）之會議資料，將城鄉發展總量以依照發展階段

分為：既有發展地區總量 (59.09 萬公頃)、未來成長需求 (內政部，2018fg1：9)、新增產業用地 (0.34 萬公頃)。在該次會議中決議，原則同意城鄉發展總量係指既有發展地區、新增產業用地 (產業用地、科學園區等) 及未來發展需求地區，並保留直轄市、縣 (市) 政府基於城鄉發展需求增加面積之彈性空間 (內政部，2018fg：2)。

綜上所述，城鄉發展總量分為三類：既有發展地區、未來發展地區、新增產業用地。各縣市以「現況城鄉發展總量」(包括：既有都市計畫地區、原依區域計畫法劃定之鄉村區、工業區、開發許可地區等) 為基準，並且另考量未來新興產業及未來城鄉發展用地等需求，對其因地制宜之發展需求，提出需新增之城鄉發展用地量。而在細節規範上，由於臺灣住商混合的情況，城鄉發展總量不適合住商、產業等土地使用類型限縮之，因此在分類上，以既有及未來新增的概念，分為既有發展地區及未來發展地區。另外，由於經濟部工業局、科技部已對未來產業需求進行計算，且提出明確的總量，故在未來發展的需求中，另外再分類出「新增產業用地」。

三、政策議題：成長管理納入處理衰退 (shrinking) 地區

(一) 政策議題說明

成長管理在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫 (草案)〉規劃草案版中，規範城鄉發展總量、區位及順序，以控制成長的都市。然而，在面對臺灣當前許多城市有邁入衰敗 (shrinking) 情況下，成長管理是否該處理之？

(二) 〈全國國土計畫〉公告實施版結論

因臺灣部分地區已出現衰退之現象，亦應將其納入國土規劃，因此民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉提內政部審議版中，在成長管理一章中，經濟發展機會及社會公平正義改善策略下，新增提升衰退轉型發展遲緩地區經濟發展機會，另於民國 107 年 3 月〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院審議中，確立其策略內容。

(三) 政策討論及決定過程

《國土計畫法》第 3 條第 8 款之旨，成長管理乃是確保國家永續發展、提升環境品質、促進經濟發展及維護社會公義之目標之工具。

透過未來國土空間發展之總量、區位管制下，集約發展，以減少過去土地使用管制失靈而產生蛙躍、蔓延的發展現象。據此，在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫（草案）〉規劃草案版中，成長管理策略首重促進城鄉及農業地區合理發展（內政部，2018ga：11），在該版本中並無「衰退地區」之概念在其中。

在民國 107 年 1 月 11 日召開之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）「城鄉發展」專案小組會議中，周委員宜強、鄭委員安廷皆認為除就有成長需求者，應對既有都市計畫進行填入式發展外，就衰退（shrinking）趨勢者，研擬因應對策：

「我國空間利用或可運用空間規劃有關聰明衰退（smart shrinking）概念，因應人口成長減緩及不均衡流動，造成部分都市地區或已發展地區衰退情形，應予妥適處理，而非任其自生自滅，並應有適當工具處理此類發展衰退地區，建議評估納入國土計畫草案，俾作為土地利用及管理之指導。」（內政部，2018fd：3-4）

「依目前除北臺區域及臺中市，其餘各縣市發展情形，均邁向衰退城市（shrinking city）趨勢，故成長管理中 smart growth 應同時兼顧成長型及衰退型之城鄉發展，建議針對人口減少之縣市，應要求研擬縣市國土計畫時，提出相應對策。」（內政部，2018fd：9-10）

對此，內政部營建署綜合計畫組在民國 107 年 1 月 23 日之討論「全國國土計畫」（草案）-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中，提出將衰退的現象提出納入成長管理之建議，並且認為衰退地區應以「肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略」研擬相關策略。最終該場會議決議，補充納入「Smart shrinking 聰明轉型」，包含提供必要性公共設施改善或產業振興等策略，以維持地區基本生活需求（內政部，2018kb：9-10）。

針對「Smart shrinking 聰明轉型」，在民國 107 年 3 月 6 日召開之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」（草案）第 9 次專案小組會議會議（城鄉發展）資料中：經濟發展機會及社會公平正義改善策略中，提出提升發展遲緩地區經濟發展機會：「針對人口與產業流失地區，各直轄市、縣（市）政府以聰明轉型策略出發，透過產業振興、公共設施轉型改善等機制，並結合民眾參與，促進適性發展，以維持地區生活機能及生活品質：（一）盤查都市基礎資料（二）訂

定合宜發展規模(三)營造地區亮點(四)地區經濟振興。(內政部，2018fg1：20)。

雖然「shrinking」的概念被接受，然而針對「shrinking」該如何翻譯，賴委員美蓉則是建議，「轉型」應包含成長及衰退等類型，草案所列「聰明轉型」一詞，建議再予斟酌(內政部，2018fg：5)。對此，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版中，修改了「發展遲緩地區」為「衰退轉型地區」的策略。又在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版，又將「衰退轉型地區」改為「提升轉型地區」。

另一方面，張委員容瑛對於衰退地區之相關策略有所建議：

「因轉型地區為 shrinking city 的一部分，而 shrinking city 的核心問題之一在於基盤設施老舊需要更新活化，因此建議於此部分或是公共設施公平正義的部分補充相關論述，並建議此部分第 4 點『地區振興與社會再生』之內容應調整為更具彈性、指導性的原則。」(內政部，2018fg：9)

而後，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版中，修改了「發展遲緩地區」為「衰退轉型地區」的策略，並在第五章第二節「肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略」，針對人口與產業流失地區，各直轄市、縣(市)政府以衰退轉型策略出發，透過產業振興、公共設施轉型、基礎公共設施改善等機制，並結合民眾參與，促進適性發展，以維持地區生活機能及生活品質(內政部，2018ga：176-178)。

綜上所述，考量臺灣現況中，城鄉地區除了未來有成長可能及需求，部分地區已邁入衰退(shrinking)，因此，在成長管理一章中，就經濟發展機會及社會公平正義改善策略，連結處理衰退地區。

四、政策議題：成長管理策略中包含執行工具之政策決定歷程

(一) 政策議題說明

成長管理策略之執行工具在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版及民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版並未被提出。然而，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版中，在研擬成長管理策略下，以「回饋機制」、

「負擔開發義務」、「公共設施關建配合都市發展時程」、「訂定公共設施服務水準審查標準」、「公有土地活化機制」、「國土規劃整合機制」等六項作為其執行工具。因此，本議題將討論成長管理策略中是否應包含執行工具之政策決定歷程。

(二)〈全國國土計畫〉公告實施版結論

在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部審議版中，加入策略執行工具，並且在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版確定，執行工具包含：「回饋機制」、「負擔開發義務」、「公共設施關建配合都市發展時程」、「公有土地活化機制」等四項。

(三) 政策討論及決定過程

按民國 105 年 6 月所公告實施之《國土計畫法施行細則》第 4 條第 4 款之規定：「成長管理策略應載明下列事項：(一) 全國農地總量及農業生產環境之維護策略。(二) 城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序。(三) 環境品質提升及公共設施提供策略。(四) 經濟發展機會及社會公平正義改善策略。(五) 其他相關事項。」意即，在辦理全國國土計畫中，成長管理策略中應包含城全國農地總量及農業生產環境之維護策略；城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序；環境品質提升及公共設施提供策略；經濟發展機會及社會公平正義改善策略等內容，方可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使用管理政策及作法。

因此，在民國 106 年 8 月〈全國國土計畫(草案)〉規劃草案版、民國 106 年 10 月〈全國國土計畫(草案)〉公開展覽版中，安排成長管理策略於第五章第二節，並且分為：壹、全國供糧食生產之農地總量；貳、城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序；參、環境品質提升及公共設施提供策略；肆、經濟發展機會及社會公平正義改善策略，進行內容的撰寫。其中，並不包含成長管理執行工具。

在民國 107 年 1 月 11 日之國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議資料中，黃委員書禮及張委員蓓琪皆對如何執行成長管理有所疑問，並且建議評估納入相關新的執行工具：

草案內容有關成長管理工具僅列出現行回饋及公共設施配合興建等既有措施，建議評估納入相關新的執行工具(內政部，2018fd：8-9)。

草案提出成長管理、韌性城鄉及國土發展空間結構模式等，甚或提出對於防災或高齡化社會之因應作為，然計畫落實執行之工具(如公共資源之投入)等為何，似缺乏相關論述，該部分應有適當聯結，建議再予補充相關論述(內政部，2018fd：10-11)。

然而，其實在民國 105 年內政部營建署城鄉發展分署委託臺北大學辦理「國土計畫-國土空間發展規劃」中，便曾依據《國土計畫法施行細則》第四條第一項第三款¹²⁹之規定，研提五項策略¹³⁰，及其指導原則與相關配套及執行工具，包含：「土地滾動檢討機制」、「公共設施同時性」、「土地活化機制」、「公共設施負擔與回饋機制」、「租稅增額融資制度(TIF)」、「特別估價地區(SAD)」、「土地使用績效管制」、「農地保育地役權」、「農地農用獎懲機制」、「區域型國土規劃整合平台」(內政部，2016ja：525-577)。

在民國 107 年 1 月 23 日討論「全國國土計畫」(草案)-國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議中決議，除了補充納入成長管理策略工具(內政部，2018kb：9-10)，亦建議執行工具的項目。雖然黃委員書禮以委託案「國土計畫-國土空間發展規劃」中曾研提的十項執行工具提出建議，對此內政部營建署回應將部分納入：

將「開發影響費」補充納為執行工具；惟黃書禮委員提及 10 項執行工具，考量部分業已適度納入計畫書、部分欠缺法律依據尚無法落實執行(內政部，2018kb：9-10)。

此後，在民國 107 年 3 月〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議版雖然新增了「伍、策略執行工具建議」。並且為了滿足成長管理落實的可能性，其執行工具僅六項「回饋機制」、「負擔開發義務」、「公共設施關建配合都市發展時程」、「訂定公共設施服務水準審查標

¹²⁹ 《國土計畫法施行細則》第 4 條第 1 項第 3 款：國土成長管理策略應載明下列事項：全國農地總量及農業生產環境之維護策略、城鄉發展總量、成長區位及發展優先順序、環境品質提升及公共設施提供策略、土地資源的合理配置與兼顧經濟發展機會及社會公平正義改善。

¹³⁰ 五項成長管理策略：「以整體發展為原則，提出總量管制」、「視土地資源及其空間區位之潛力與特質，擬定發展優先順」、「檢討現有公共設施數量、區位、規模與服務機能，以確保各直轄市、縣(市)具足夠的公共設施」、「促進土地資源之合理利用，建立土地使用獎懲及管制」、「為整合及提升區域競爭力，宜建立都會區聯合成長管理機制」

準」、「公有土地活化機制」、「國土規劃整合機制」。在民國 107 年 4 月〈全國國土計畫〉公告實施版中，更刪除了「訂定公共設施服務水準審查標準」、「國土規劃整合機制」，僅剩 4 項。

綜上所述，成長管理策略的執行工具有助於後續執行〈全國國土計畫〉。在委託臺北大學辦理之先期規劃案中所擬定的眾多執行工具中，以具有可行性高，且有法源依據的相關機制，進行輔助，因而保留了「回饋機制」、「負擔開發義務」、「公共設施關建配合都市發展時程」、「公有土地活化機制」。

第十六節 〈全國國土計畫〉後續政策方向建議

本節以〈全國國土計畫〉辦理過程各項政策決定歷程分析成果為基礎，參酌各界訪談，研提〈全國國土計畫〉後續檢討之政策方向建議。以下就氣候變遷、國家生態網絡、農地總量、城鄉發展用地總量、都會區域計畫與特定區域計畫、鄉村地區整體規劃、部門計畫、國土功能分區劃設、土地使用指導事項、及其他相關議題，扼要說明後續政策檢討建議。

壹、氣候變遷之後續政策檢討建議

一、深化國土計畫氣候變遷調適策略

(一) 政策檢討重點

《國土計畫法》第 1 條明定：「為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境與人文資產，促進資源與產業合理配置，強化國土整合管理機制，並復育環境敏感與國土破壞地區，追求國家永續發展，特制定本法。」是以，如何因應氣候變遷進行國土調適，為國土計畫重要任務。建議後續針對極端降水、都市熱島、海平面上升等重要國土議題，進一步深化氣候變遷調適策略，並納入脆弱度 (Vulnerability)¹³¹概念於各級國土計畫，以強化氣候變遷調適策略與國土規劃管制之連結。

(二) 〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議修正〈全國國土計畫〉第七章「氣候變遷調適策略及國土防災策略」，加入國土脆弱度概念，強化極端降水、都市熱島、海平面上升等重要國土議題之策略研議。並於「內政部應辦及配合事項」之「伍、計畫擬訂與相關措施」(頁 107-108)，增列國土脆弱度分析資料庫；於「直轄市、縣(市)政府應辦及配合事項」之「壹、擬定直轄市、縣(市)國土計畫」(頁 111-112)，明定各直轄市、縣(市)國土計畫應進行國土脆弱度分析，並確實連結氣候變遷調適計畫、國土功能分區劃設及後續土地使用管制。必要時，由內政部舉辦輔導團，協助各直轄市、縣(市)政府辦理。

¹³¹ 根據政府間氣候變遷專門委員會 (IPCC) 的說明，脆弱度可視為暴露 (exposure)、敏感度 (sensitivity) 與調適能力 (adaptive capacity) 的函數。暴露在同樣的危害程度下，敏感度高者其脆弱度高；而調適能力則解釋為系統處理或是吸收氣候變遷衝擊的能力，系統的組織結構、行為能力、資源與科技，都會影響調適能力。

二、配合逕流分擔及出流管制政策，檢討國土規劃及使用管制

(一) 政策檢討重點

為因應氣候變遷及都市急遽發展之挑戰，107 年修正之《水利法》，提出逕流分擔與出流管制政策機制，經濟部得視淹水潛勢、都市發展程度及重大建設，公告特定河川流域或區域排水集水區域為逕流分擔實施範圍，直轄市、縣（市）政府應於一定期限內擬訂逕流分擔計畫¹³²，並明定出流管制計畫納入土地開發過程之規範。國土計畫本於國土主管權責，應配合逕流分擔及出流管制政策，檢討國土規劃及使用管制之相關內容。

(二)〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議於〈全國國土計畫〉第七章「氣候變遷調適策略及國土防災策略」加入逕流分擔與國土規劃管制連結之策略論述，並進一步連結至第九章「土地使用指導事項」。此外，於「直轄市、縣（市）政府應辦及配合事項」之「肆、都市計畫之檢討」（頁 113），納入都市計畫配合逕流分擔及出流管制之規範。

貳、國家生態網絡及文化地景系統之後續政策檢討建議

一、強化國家生態網絡與文化地景系統之概念及政策論述，據以研擬國土空間發展策略，作為國土功能分區劃設條件之基礎

(一) 政策檢討重點

臺灣富有豐饒之生態及文化地景，然而，隨著都市擴張及產業發展，逐漸造成生物棲地零碎化及文化景觀保育危機。因此，如何在土地開發與生態保育之間尋求平衡，成為當前國土永續發展的重要課題。現行〈全國國土計畫〉，僅初步就天然災害、自然生態、文化景觀、自然資源及海域，分別研提保育策略。另，農委會刻正辦理「國土生態保育綠色網絡建置計畫（107 至 110 年度）」，然缺乏整合性平臺，各部門生態檢核系統之訊息無法互通，不利於後續建置國家生態網絡的推動。是以，建議後續國土計畫之檢討，應強化國家生態網絡與文化景觀系統之概念及政策論述，並具體連結至國土空間發展策略及國土功能分區劃設條件。

¹³² 《水利法》83-2 條。

(二)〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議於〈全國國土計畫〉第四章「國土永續發展目標」，確立國家生態網絡與文化地景系統之政策論述，據以做為國土空間發展策略、部門空間發展策略、國土功能分區、國土復育促進地區等內容檢討之參據。

參、農地總量之後續政策檢討建議

一、檢討及深化國土計畫之「農地總量」政策論述

(一) 政策檢討重點

當前國土計畫之農地總量政策論述，係以糧食安全為基礎，訂定宜維護農地總量之目標值。然而，此過於簡化之政策論述，不僅缺乏引導縣市劃設農地之誘因，亦忽略農業生產與環境共生之政策討論。

過去因農業生產價值普遍低於工商業生產價值，導致台灣在經濟發展的過程中，變更許多農業土地供其他使用。有鑑於此，民國 89 年修正之《農業發展條例》，於第 9 條明定「中央主管機關為維護農業發展需要，應配合國土計畫之總體發展原則，擬定農業用地需求總量及可變更農地數量，並定期檢討。」該條文之立法意旨載明，「農業用地之劃定，宜參酌農業發展政策需要，並配合國土綜合發展計畫之國土規劃原則，訂定因應農業部門計畫發展所需之農地總量。」衡諸此次〈全國國土計畫〉所定之農地總量，雖強調「農地總量做為目標值」之政策精神，鼓勵各直轄市、縣(市)政府配合劃設，然由於將農地總量之政策簡單連結至「維護糧食安全」之政策論述，使得農地總量成為低限值，恐影響各縣市農地總量維護之落實。此外，許多農業實踐能支持生態多樣性與多元生態服務，然過度的農業使用，亦可能造成生態系統之壓力。

是以，建議後續國土計畫之政策檢討，結合生態系統服務觀點，並具體考量農業部門發展需要，修正農地總量之政策論述，連結至宜維護農地、國土保育地區農業使用、農業部門發展策略及農政資源政策之相關討論。

(二)〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議於〈全國國土計畫〉第五章第一節「國土空間發展策略」，確立結合生態系統服務概念之農地資源保護策略，並配合第六章「部門空間發展策略」之農業部門對策調整，於第五章第二節「成長管理策略」，修正全國農地總量之政策論述、保護機制及政策工具。

二、農地總量若需包含農、漁、牧等供糧食生產之土地，建議重新計算其農地總量目標值

(一) 政策檢討重點

當前〈全國國土計畫〉明定之 74 萬公頃至 81 萬公頃之農地總量需求目標值，乃延續〈全國區域計畫〉政策。而〈全國區域計畫〉係參酌農委會 100 年度「估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究」委託案模擬結果，該案主要以「種植糧食與飼料作物之農地」作為計算，並未考量畜牧養殖土地與水產養殖土地等範圍。

然於〈全國國土計畫〉政策決定過程中，考量土地使用多元性，將農地總量範疇修正為「包含農、漁、牧等一級產業」供糧食生產之農地總量。是以，建議後續依《農業發展條例》第 9 條進行農地總量定期檢討時，應重新檢視計算農、漁、牧等供糧食生產之土地，訂定農地總量目標值，以符合當前政策目標。

(二) 〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議可於〈全國國土計畫〉第五章第二節成長管理策略（頁 27）中，重新估算以糧食安全之農地總量計算，將畜牧養殖土地與水產養殖土地一併納入糧食安全計算範圍。

三、建議強化全國農地總量目標值與直轄市、縣（市）維護農地總量之連結性

(一) 政策檢討重點

目前〈全國國土計畫〉中表示，直轄市、縣（市）農地總量由各縣市政府於各該縣市國土計畫中載明（內政部，2018gc：27），然包括臺北市、嘉義市、金門縣、連江縣等四縣市，因《國土計畫法》第 15 條規定不需擬定縣市國土計畫，故其亦不需擬定應維護農地總量。此外，為鼓勵各直轄市、縣（市）應維護農地總量之總和確實達成全國農地總量目標值，建議強化相關政策配套，如農地違規作為農政資源或財政統籌分配款之依據，以及農政資源投入方式調整等。

(二) 〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議可於〈全國國土計畫〉第五章第二節成長管理策略（頁 27）中，增強各直轄市、縣（市）供糧食生產之農地面積之論述，確實達成全國農地總量之目標值及其核心價值。

四、研議農地地役權¹³³之制度可行性，做為農地維護之政策工具

(一) 政策檢討重點

農地總量政策為成長管理策略之一，依《國土計畫法》第 3 條規定，成長管理係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所訂之管理政策及作法。全國農地總量係為維持全國糧食安全之總目標，應為各直轄市、縣(市)政府共同努力達成之目標。然當前各縣市農業發展狀況不一，為達成公平性之原則，讓各直轄市、縣(市)願意提供更多應維護農地來達成全國農地總量，建議可參考地役權的概念，藉由向目前農業發展較發達地縣市「購買」糧食安全所需之農地，以達成全國農地總量之目標值。其政策中，可建立品質分級的購買政策，使全國農地總量能同時兼顧品質與數量。

(二)〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議可於〈全國國土計畫〉第五章第二節策略執行工具建議(頁 33)中，新增農地地役權的政策執行工具，並同時於附錄中，各目的事業主管機關應配合事項中，「強化農地規劃與管理」類別(頁 110)，新增農業權相關辦理事項。

肆、城鄉發展總量之後續政策檢討建議

一、城鄉發展用地總量之定義及範疇建議更明確闡釋

(一) 政策檢討重點

〈全國國土計畫〉所定之城鄉發展總量包含現況使用與未來需求之城鄉用地，在分類上分為既有發展地區、未來發展地區、新增產業用地。其中，「未來發展地區」作為未來儲備用地，應已包含新增之住商用地與產業用地。然而，當前〈全國國土計畫〉卻另計算新增產業用地。是以，建議〈全國國土計畫〉後續應對城鄉發展總量之定義及範疇進行更明確之闡釋，進一步論述未來發展地區之政策內涵。

(二)〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議〈全國國土計畫〉第五章第二節(頁 28)中，針對未來發展地區概念進行釐清，整合新增產業用地與未來發展地區，並重新闡釋未來發展地區政策內涵。

¹³³ 地役權 (easement)：出於某些理由使用他人的財產或土地。(翻譯自劍橋字典) 網址：<https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/easement> (擷取日期：2020/05/04)。

二、新增產業用地總量之範疇建議進一步釐清與整合

(一) 政策檢討重點

當前〈全國國土計畫〉規定之民國 125 年新增產業用地總量，包含經濟部研提之 3,311 公頃產業園區土地、以及科技部研提之 1,000 公頃科學工業園區土地。然，由於缺乏整體上位產業政策與空間藍圖引導規劃，經濟部與科技部做為不同產業用地供給系統之主管機關，各自基於國家經濟產業發展趨勢、產業用地使用效率，各自估算目標年之新增產業用地量，恐有重複估算之虞。是以，建議後續〈全國國土計畫〉之檢討，應以國家整體產業經濟發展趨勢為基礎，透過跨部會之溝通與協調，釐清各該產業用地供給系統之新增用地總量。

(二) 〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議〈全國國土計畫〉第五章第一節(頁 23-26)中，城鄉發展空間之發展策略，新增針對「產業整合」發展策略指導，並於第五章第二節(頁 28)中，整合「新增產業用地」內容，釐清各該產業用地供給系統之新增產業用地總量範疇。

三、修正未來發展地區與城鄉發展地區第二類之三之觀念、政策論述及制度設計

(一) 政策檢討重點

未來發展地區為實踐成長管理之策略，指認未來城鄉發展需求之空間區位。其中，如屬 5 年內所需開發利用區位，得於直轄市、縣(市)國土計畫，依據重大建設計畫範圍及滿足都市集約發展之區位條件，劃設為城鄉發展地區第二類之三。又，為確保國土計畫之彈性，另於直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊當中，賦予直轄市、縣(市)國土計畫於一定期限內，在城鄉發展總量原則下，就未來發展地區內之所需土地，逕為變更其國土功能分區。然而，未來發展地區之處理機制，並未於〈全國國土計畫〉具體規定。是以，建議國土計畫進一步就未來發展地區與城鄉發展地區第二類之三之觀念、政策論述及制度設計，提出較完整之規範。

(二) 〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議〈全國國土計畫〉第五章第二節「成長管理策略」，重新完整闡述未來發展地區與城鄉發展地區第二類之三之政策論述，並修正相應之制度設計。

伍、都會區域計畫與特定區域計畫之後續政策檢討建議

一、強化都會區域計畫與特定區域計畫跨域性整合機制

(一) 政策檢討重點

依據《國土計畫法》第 8 條及第 9 條，於擬定〈全國國土計畫〉時，得由中央主管機關會商有關機關就都會區域或特定區域範圍研擬相關計畫內容，並以〈全國國土計畫〉附冊定之，就跨域性議題研擬更具體明確之空間政策與因應策略，以指導〈直轄市、縣(市)國土計畫〉。然而，目前於〈全國國土計畫〉中，有關都會區域計畫之討論，僅就空氣汙染議題(頁 32)加以著墨；另，於〈全國國土計畫〉第四章第三節目標二中，雖有明定特定區域計畫之範疇，含括離島、偏鄉、原住民族土地、河川流域等地區，卻在後續發展策略及成長管理策略中，僅提及原住民族相關議題，尚缺乏其他議題之討論。

(二) 〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議〈全國國土計畫〉應進一步闡明都會區域及特定區域之功能與意義，同時考量臺灣未來空間發展所需，加強跨域整合，提升區域機能，並研擬劃設臺灣都會區域及特定區域範圍之準則、方法與程序，並進一步針對都會區域及特定區域所提之範疇，納入更多元之討論。

陸、鄉村地區整體規劃之後續政策檢討建議

一、「鄉村地區」之範疇建議更明確界定

(一) 政策檢討重點

鄉村地區整體規劃，為國土計畫之重要任務及挑戰。〈全國國土計畫〉雖已初步就鄉村地區規劃提出指導，然仍有諸多待釐清議題，舉例而言：究竟「鄉村地區」是由區域計畫體制下之「鄉村區」轉換？又或者應含括周遭具有農、林、漁、牧等生產性質之環境？又或者還有其他的想像空間？建議後續〈全國國土計畫〉之檢討，就臺灣鄉村地區之定義、範疇、內涵，進行更明確闡釋。

(二) 〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議〈全國國土計畫〉於附錄(頁 107-108)中，內政部應辦及配合事項中，新增「鄉村地區整體規劃」相關研究，俾供直轄市、縣(市)於辦理鄉村地區整體規劃時能有所依據。

二、建議針對不同性質「鄉村地區」研提多元且因地制宜之規劃模式

(一) 政策檢討重點

〈全國國土計畫〉規定之應辦事項，指出鄉村區應依屬性區分為農村發展型、工商發展型，並且規定縣市研擬鄉村地區整體規劃時，應考量鄉村地區不同屬性，研提規劃策略及空間發展配置構想。然而，輿論指出，目前標準化所有鄉村區非為農村發展型即為工商發展，恐有套用都市計畫邏輯之嫌，忽略臺灣不同鄉村地區之風土特質。是以，建議後續針對臺灣鄉村地區進行規劃研究，釐清鄉村地區之定義、分類及其適合之政策方向與規劃模式，納入〈全國國土計畫〉之檢討參考。

(二) 〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議透過「鄉村地區整體規劃」相關研究案，對不同鄉村地區提出分類與其規劃方式，並修正〈全國國土計畫〉第五章第一節（頁 26）聚落發展原則並一併修正附錄中（頁 112）直轄市、縣（市）政府應辦理配合事項，「研訂鄉村地區整體規劃」之鄉村區屬性分類。

三、建議明定鄉村地區整體規劃之執行工具

(一) 政策檢討重點

當前鄉村地區整體規劃之潛在政策工具，大致包含：(1) 農產業鄉村循《農村再生條例》或《農村社區土地重劃條例》之資源補助；(2) 其他小型鄉鎮循《都市計畫法》之鄉街計畫；(3) 依《區域計畫法》之鄉村區進行規劃。然而《農村再生條例》以農業發展為目標，於空間規劃之著墨較少；《農村社區土地重劃條例》主要在於解決農村居住問題，相對缺乏農村生活、生產、生態之連結；循鄉街計畫者，則成為在定義上「都市化程度較高」之城鄉發展地區。

為了改善鄉村地區的生活、生產、生態條件，當前〈全國國土計畫〉僅於取得公共設施策略上，載明應配合農村再生及農村社區土地重劃等，然缺乏整體政策工具之配套研議。是以，建議後續〈全國國土計畫〉之檢討，應考量臺灣鄉村地區多元特質，透過跨部會之溝通與協調，共同商議鄉村地區整體規劃之政策工具。

(二) 〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議〈全國國土計畫〉第五章第二節（頁 31）鄉村地區公共設施提供策略中，新增整體政策工具之配套研議，明定鄉村地區整體規劃之執行工具。

柒、部門計畫之後續政策檢討建議

一、建議強化國土計畫與部門計畫之連結

(一) 政策檢討重點

目前〈全國國土計畫〉中以第六章「部門空間發展策略」作為空間計畫與各部會之連結，其中針對各部門的發展對策及發展區位進行撰寫，以作為後續各該設施項目之辦理機關申請使用時應遵循之土地使用指導。惟現行相關內容中，各部會並未以當前重要施行政策作為引導，缺乏有力之部門立場指導空間計畫，更無法有效反映未來發展。建議納入後續〈全國國土計畫〉之檢討。

(二) 〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議〈全國國土計畫〉第六章（頁 35-54），新增各部門重要政策與空間計畫之討論，並修正發展對策與發展區位以連結政策。另外，亦在第九章第一節土地使用指導事項中（頁 71-74），新增闡述各部會重要發展計畫的土地使用基本方針。

肆、國土功能分區劃設條件之後續政策檢討建議

一、建議強化國土保育地區第一、二類劃設條件設定過程之政策論述

(一) 政策檢討重點

當前〈全國國土計畫〉規定之國土保育地區第一、二類劃設條件，係基於「安全最小標準」概念，並訂出第一類 8 項條件與第二類 5 類條件。「安全最小標準」，乃要求在社會成本能夠負擔下，對可再生自然資源之保護，進行安全最小層級之規定，然而，「能夠負擔」的社會成本，經常被認為是經由政治或行政過程決定的（Batie，1988）。後續建議可透過總顧問團隊研究案，針對國土保育地區第一、二類劃設條件之篩選及決定過程，建立更具有證據資料、理論基礎與社會溝通之政策論述。

(二) 〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議持續透過研究案，修正〈全國國土計畫〉第八章第二節（頁 63-64）中，國土保育地區之劃設條件，並透過時機規劃考量，使其實際劃設時能確實依自然環境條件而非遷就目的事業主管機關之環境敏感地區。

二、建議強化都市計畫地區之海域應否回歸海洋資源地區之政策論述

(一) 政策檢討重點

目前〈全國國土計畫〉之功能分區劃設準則而言，都市計畫地區除農業區可依規定劃設為農業發展地區第五類，以及保護及保育相關分區可劃設為國土保育地區第四類外，其餘皆劃設為城鄉發展地區第一類。然而目前都市計畫地區仍有海域範圍，儘管在〈全國國土計畫〉的辦理過程中，已建議由都市計畫審慎評估是否有保留需要，並依法定程序畫出計畫範圍後，則可劃設海洋資源地區。然依《國土計畫法》第 3 條規定，國土功能分區係依土地資源特性所劃分，故都市計畫地區內之海域範圍，依其土地資源特性，並參酌國土保育地區第四類與農業發展地區第五類之作法，不須將之劃出都市計畫地區，並將其功能分區劃設為海洋資源地區。是以，建議後續〈全國國土計畫〉之檢討，應強化都市計畫地區之海域應否回歸海洋資源地區之政策論述。

(二) 〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

依《國土計畫法》第 8 及 16 條，國土計畫應對都市計畫有所指導，因此，建議〈全國國土計畫〉第八章第二節（頁 65）中，於海洋資源地區中，新增都市計畫地區之海域範圍相關分類，而都市計畫地區海域範圍若屬擬填海造地者，才依《國土計畫法》第 24 條劃設為城鄉發展地區，以實際區分欲填海造地者與都市計畫用海需求的海域範圍。

玖、土地使用指導事項之後續政策檢討建議

一、國土保育地區第四類建議亦可檢討變更為農業發展地區

(一) 政策檢討重點

目前國土保育地區第四類在〈全國國土計畫〉規定下，如有檢討變更為保護或保育以外相關分區或用地需要時，除國防、重大公共設施或公用事業外，應將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區。然而都市農業興起，其育教性質亦有助於都市發展，因此，國土保育地區之檢討變更不應只限於變更為城鄉發展地區，而應要將農業發展地區亦考量於此，建議納入後續〈全國國土計畫〉之檢討。

(二) 〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議於〈全國國土計畫〉第九章第二節（頁 76）中，國土保育地區第四類如有檢討變更為保護或保育以外相關分區或用地需要時，除國防、重大之公共設施或公用事業外，應將國土功能分區檢討變更為城鄉發展地區或農業發展地區。

二、農業發展地區第五類建議可朝向都市農業型態進行都市土地使用指導

(一) 政策檢討重點

目前農業發展地區第五類，因其劃設條件為符合農業發展地區第一類劃設條件之都市計畫農業區，因此其土地使用指導事項亦為遵循農業發展地區第一類土地使用指導原則。然農業發展地區第一類係為重要農地生產區，其土地使用指導除農業生產必要產銷為原則，且其有關可建築用地，僅由原依《區域計畫法》編定之可建築用地繼續編定為可建築用地，並得調降使用強度。此並未考量都市農業之多元性，舉例而言，垂直式農業生產工廠，以水耕方式耕作，並且以垂直式耕作架向上建設，然其土地使用指導事項可能使其無法核准成立農業工廠。或是具有觀光、育教性質之農業觀光工廠，因農業製、儲並未列於農業發展地區第一類之原則，則使其可能無法成立。是以農業發展地區第五類既為都市計畫地區之農業區，則其規劃方式、土地使用指導則應針對都市農業進行規劃，而非統一與主要農業生產的農業發展地區第一類一致。建議納入後續〈全國國土計畫〉之檢討。

(二)〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議於〈全國國土計畫〉第八章第二節(頁 67)中，修正農業發展地區第五類之劃設條件，將劃設條件更適合都市農業、垂直農業、休閒農業等都市計畫農業區之定位，並同時修正第九章第二節(頁 81)中，農業發展地區第五類之土地使用指導，針對都市農業中可能型態，包含垂直農業、工廠化農場等型態進行修正。

十、其他後續政策檢討建議

一、建議強化國土計畫之地方自治與社會溝通

(一)政策檢討重點

當前臺灣國土計畫體制，以「地方自治、責任政治」為核心理念。因此，〈全國國土計畫〉明定應賦予〈直轄市、縣(市)國土計畫〉規劃作業彈性。惟鑑於地方政治複雜特質，並為落實《國土計畫法》地方自治之立法意旨，建議後續〈全國國土計畫〉之檢討，應就〈直轄市、縣(市)國土計畫〉辦理過程之民眾參與及社會溝通，進行適當之補充規定。

(二)〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

建議〈全國國土計畫〉附錄(頁 111-113)中，直轄市、縣(市)政府應辦及配合事項，「擬定直轄市、縣(市)國土計畫」類別中，參考「直轄市、縣(市)政府辦理國土計畫資訊公開及民眾參與機制原則」¹³⁴，新增直轄市、縣(市)國土計畫擬定過程中應進行之民眾參與及社會溝通相關事項。

二、建議配合部會政策滾動式修正空間發展策略

(一)政策檢討重點

考量下一次進行〈全國國土計畫〉之通盤性仍久遠，而政策方向往往變化快速，在辦理〈全國國土計畫〉期間各部會所提供的數據、參考資料可能在後續有所調整。因此在完成〈全國國土計畫〉通盤檢討前，應思考如何配合部會政策滾動式修正空間發展策略。

¹³⁴ 營署綜字第 1061130875 號。

(二)〈全國國土計畫〉通盤檢討建議

經查目前國土計畫法相關子法辦理並無「國土計畫定期通盤檢討實施辦法」¹³⁵，為長期國土規劃推動考量，建議研訂「國土計畫定期通盤檢討實施辦法」，並於〈全國國土計畫〉附錄中，內政部應辦及配合事項，研定本法相關子法中亦可納入，以持續推動國土計畫定期通盤檢討。

¹³⁵ 依內政部營建署國土計畫法專區網站，網址：

<https://www.cpami.gov.tw/%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%B6%88%E6%81%AF/%E6%A5%AD%E5%8B%99%E6%96%B0%E8%A8%8A/10182-%E5%9C%8B%E5%9C%9F%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%B3%95%E5%B0%88%E5%8D%80.html>

第六章 「〈全國國土計畫〉」技術報告書」

第一節 「〈全國國土計畫〉技術報告書」角色定位

按《國土計畫法》第 9 條之旨，〈全國國土計畫〉內容，事涉國土永續發展目標之確立、國土基本調查及發展預測、國土空間發展及成長管理策略之擬議、國土功能分區及其分類劃設條件與順序之規範、土地使用指導事項之研議、部門空間發展策略之研提、國土防災及氣候變遷調適策略、以及國土復育促進地區劃定原則之敘明。爰此，〈全國國土計畫〉辦理過程，需由各部門提供基礎資料及策略方向，透過機關協商過程，交由規劃部門進行統合。另，《國土計畫法》第 12 條明定，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以其他適當方法廣循意見，做成紀錄，以為擬訂計畫之參考。是以，〈全國國土計畫〉內容之形成過程，有其技術性及複雜性。

又，〈全國國土計畫〉按《國土計畫法》第 3 條之旨，為目標性、政策性及整體性之國土計畫，並且在 107 年 4 月 19 日召開之行政院國土審議會第 2 次會議中決議，〈全國國土計畫〉之撰寫以目標性、政策性及整體性內容為基礎，篇幅上以 100 頁為原則，而若在內容上有涉及技術性及細節性，則後續以相關子法及規劃手冊方式處理。

綜上所述，為了呈現〈全國國土計畫〉研擬過程之重要政策意旨、並補充因篇幅考量被刪減之內容，本計畫研擬「〈全國國土計畫〉技術報告書」，以具體說明法定〈全國國土計畫〉涉及發展預測、重要細節性及技術性內容。目的在於，增加社會對於〈全國國土計畫〉之認識，作為當前各直轄市、縣（市）國土計畫研議過程之參考，並為後續〈全國國土計畫〉檢討修訂之基礎資料。此外，性質上，「〈全國國土計畫〉技術報告書」不具法定效力，僅提供地方政府及社會大眾參考使用，特此敘明。

第二節 「〈全國國土計畫〉技術報告書」撰寫原則

為詳實呈現〈全國國土計畫〉之政策意旨，闡明重要技術性及細節性之內容，「〈全國國土計畫〉技術報告書」之撰寫，秉持下列原則：

1. 以 107 年 4 月公告施行〈全國國土計畫〉之章節架構及內容為核心；
2. 以 107 年 3 月報行政院審議版之〈全國國土計畫（草案）〉為主要參考版本，補充該版本因篇幅限制而予以刪減之內容。並加以比對行政院審議會會議紀錄與部門往返公文，以確保審議意見已經修正；
3. 適度參考「縣市國土計畫手冊」、分署技術報告草案、相關技術報告書、政策文件及部會公文，以補充重要細節之內容；
4. 針對涉及發展預測、技術性內容、重要政策或關鍵數字規範，輔以 BOX 輔助說明¹³⁶，並引導參照「全國國土計畫政策推動歷程彙編」（本案總結報告書第五章）交互閱讀，期使讀者理解〈全國國土計畫〉制度設計之用意，以清楚制度設計脈絡與過程；
5. 就重要技術細節，進行部會訪談¹³⁷，使內容更符合各部會在辦理過程中之原意；
6. 考量〈全國國土計畫〉於 107 年 4 月核定迄今，部分部會政策內涵已有調整，本技術報告擬以註腳或其他適當方式，補充各部會因政策調整欲修正之數據；
7. 於本案總結報告，邀集各部會檢視「〈全國國土計畫〉技術報告書」初稿與〈全國國土計畫〉辦理過程政策議題相關內容，若有數據或政策上的調整，則以備註方式註記配合實際情形滾動修正。

「〈全國國土計畫〉技術報告書」初稿全文，請詳見本案總結報告書附件。

¹³⁶ 舉例而言，農地總量目標值 74 萬至 81 萬公頃之政策緣由與內涵、經濟部新增產業用地 3,311 公頃、科技部新增科學工業園區用地 1,000 公頃。

¹³⁷ 本案已於民國 109 年 2 月 6 日訪談農委會王玉貞科長、民國 109 年 2 月 14 日訪談工業局臨怡紋執行長、民國 109 年 2 月 25 日訪談科技部王興國研究員、民國 109 年 5 月 14 日訪談經濟部水利署台中辦公室水源組葉俊明副組長。

第七章 《國土計畫法》與〈全國國土計畫〉辦理過程影像紀錄

在國土計畫歷時 20 年推動的過程中，歷經各方人馬的努力，在進行多次的討論、溝通、協商後，〈國土計畫法〉最終得於 2015 年 12 月 18 日三讀通過。並且，內政部已於 2018 年 4 月 30 日完成公告實施〈全國國土計畫〉。為了如實反映過去辦理過程，並作為後續運用之重要基礎，因此，本計畫分別廣泛蒐集《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉於辦理過程之影像紀錄，並且，就《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉法案及政策形成至實踐的過程各別分為三個階段：規劃、審議 / 核定、實施，進行資料彙整（如圖 7-1 所示）。

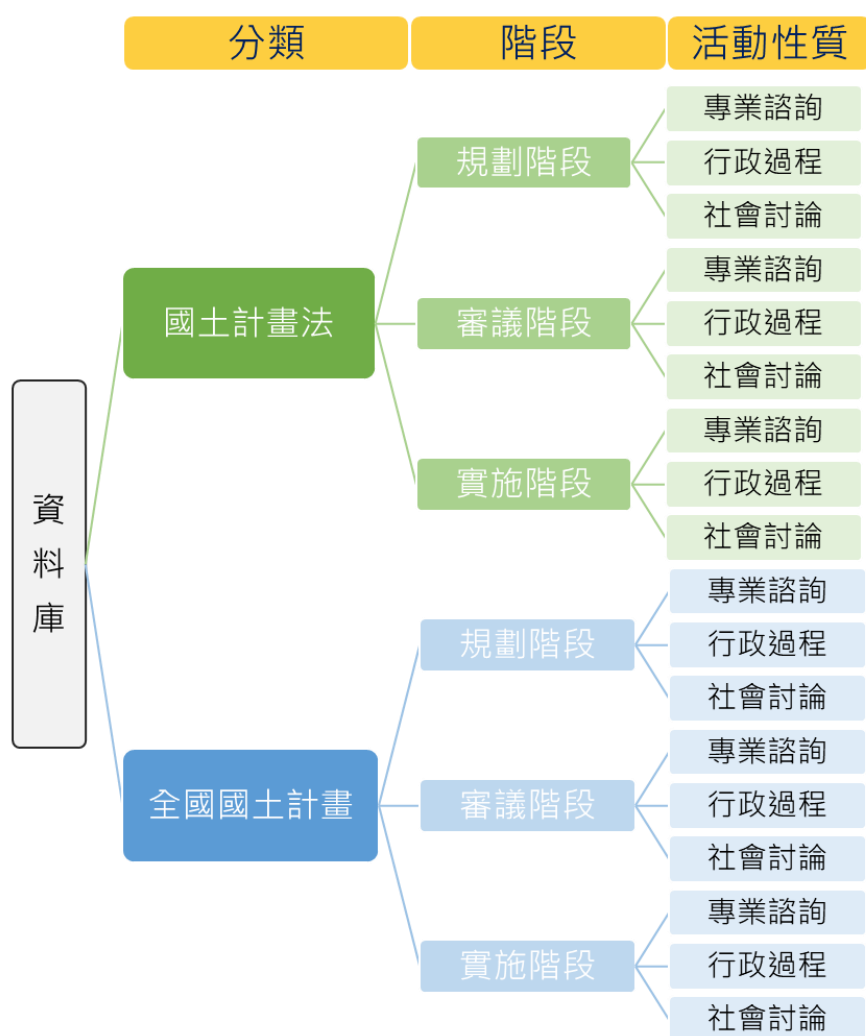


圖 7-1 影像資料庫架構圖

資料來源：本計畫繪製

而本計畫最終建立乙份電子資料夾保存蒐集之影像資料外，為臻完整、直接呈現本計畫蒐集《國土計畫法》及〈全國國土計畫〉辦理過程相關照片、影音之成果，分別剪輯出兩部影片（如圖 7-2 及圖 7-3 所示）。



圖 7-2 《國土計畫法》推動歷程影片截圖
資料來源：本計畫繪製

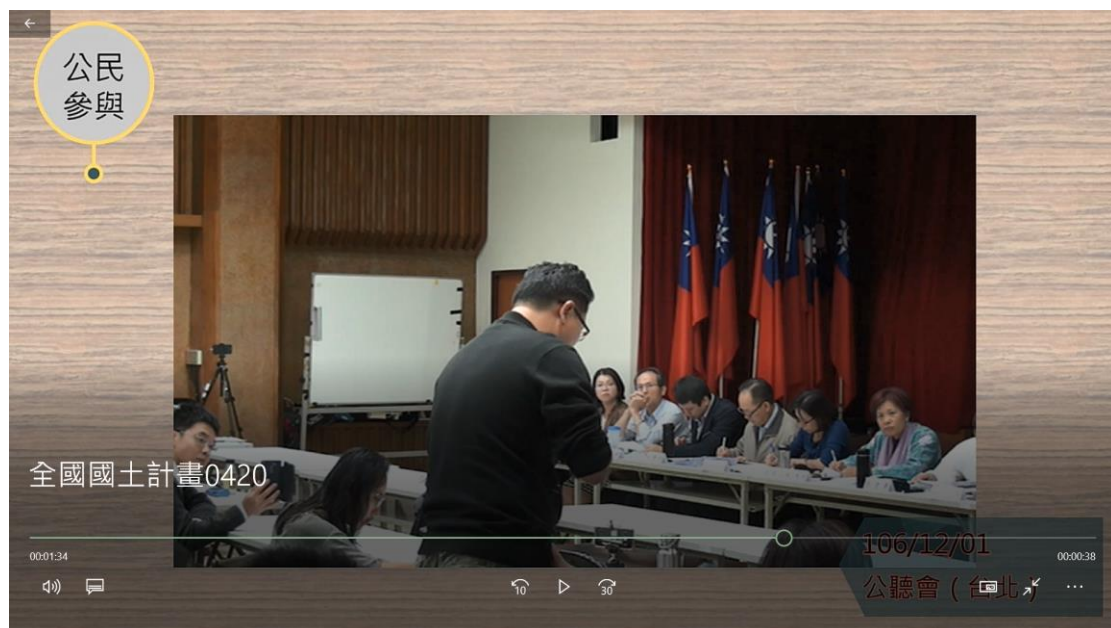


圖 7-3 〈全國國土計畫〉推動歷程影片截圖
資料來源：本計畫繪製

以下分別針對《國土計畫法》、〈全國國土計畫〉推動過程中，各階段所蒐集之影像成果進行簡述：

壹、《國土計畫法》推動

由於《國土計畫法》之討論係從民國 82 年始，並且涉及諸多活動。然考量本計畫在取得推動《國土計畫法》前期的影像資料困難，因此，本計畫將以《國土計畫法》送交立法院第五次（民國 98 年）做為主要蒐集《國土計畫法》推動歷程作為之始點。並且適時的補入民國 98 年以前重要事件之照片。

一、規劃階段

本計畫將《國土計畫法》規劃階段之作業分為三種類型活動。行政作業：經由中央機關辦理之內部工作會議及部會協商會議、專業諮詢：經由中央機關與地方首長、專家學者進行之座談會或諮商會議或研商會議、社會討論：經由中央機關對一般民眾辦理之公聽會及研討會。本計畫蒐集之辦理《國土計畫法》規劃階段之活動如下表 7-1 所示：

表 7-1 推動《國土計畫法》「規劃階段」活動

類型	活動	日期	活動名稱	執行單位	影像性質
專業諮詢	諮詢會議	104/9/22	國土計畫專家會議	邱文彥委員國會辦公室、余紀忠基金會	照片
社會討論	公聽會	98/09/01 98/09/04 98/09/08 98/09/22 98/10/02	《國土計畫法（草案）》公聽會（4+1 場）	內政部營建署	影片

資料來源：本計畫彙整

因此，從上述之會議資料，進行照片及紀錄之蒐集。因國土計畫的前期規劃與討論年代久遠，部分資料有取得之困難。目前蒐集到的資料包括：民國 98 年年由營建署舉辦之公聽會（共 5 場）、民國 104 年由邱文彥委員辦公室及余紀忠基金會聯合舉辦之專家會議（共 1 場）。



圖 7-4 《國土計畫法》規劃階段：專家諮詢：座談會¹³⁸

資料來源：邱文彥 (2016) · <https://reurl.cc/7XmqDD> ,

擷取日期：2019 年 09 月 26 日



內政部長江宜樺發言

圖 7-5 《國土計畫法》規劃階段：社會討論：公聽會¹³⁹

資料來源：臺灣蠻野心足生態協會 (2009) · <https://reurl.cc/rxAVDr> ,

擷取日期：2019 年 09 月 26 日

¹³⁸ 圖 7-4 之會議為《國土計畫法》專家會議，攝於 2015/09/22。

¹³⁹ 圖 7-5 之會議為《國土計畫 (草案)》公聽會，攝於 2009/10/02。

二、審議、核定階段

本計畫再將審議核定階段之作業分為三種類型活動。行政作業：經由中央機關辦理之各層級審議；專業諮詢：中央機關之各層級審議；社會討論：民間參與審議之過程。本計畫蒐集之辦理《國土計畫法》審議階段之活動如下表 7-2 所示：

表 7-2 推動《國土計畫法》審議、核定階段活動

活動類型	類型	日期	活動名稱	執行單位	影像性質
行政作業	各級審議	104/09/23 104/10/02 104/10/20 104/11/04 104/11/16 104/11/30	審查會議 (共 6 次)	立法院	影片
行政作業	各級審議	104/12/02 104/12/04 104/12/14 104/12/16 104/12/17	黨團協商 (共 5 次)	立法院	影片
行政作業	各級審議	104/12/18	《國土計畫法》 三讀通過	立法院	照片、 影片

資料來源：本計畫彙整

從上述之會議資料，進行照片及紀錄之蒐集。雖《國土計畫法》歷經多次的進出立法院審議，目前蒐集之資料主要針對第五次送交內政部、立法院，審查之影像檔案。



圖 7-6 《國土計畫法》審議階段：行政作業：各級審議¹⁴⁰

資料來源：立法院議事轉播 IVOD (2015)，

<https://ivod.ly.gov.tw/Play/Full/9216/1M/>，擷取日期：2019 年 09 月 26 日



圖 7-7 《國土計畫法》審議階段：行政作業：各級審議¹⁴¹

資料來源：立法院議事轉播 IVOD (2015)，

<https://ivod.ly.gov.tw/Play/Full/9471/1M/>，擷取日期：2019 年 09 月 26 日

¹⁴⁰ 圖 7-6 之會議為內政委員審議會，攝於 2015/11/30。

¹⁴¹ 圖 7-7 之會議為立法院之三讀會議，攝於 2015/12/18。



圖 7-8 《國土計畫法》審議階段：行政作業：各級審議¹⁴²

資料來源：林淑芬臉書 (2015)，

<https://www.facebook.com/linshufen.fans>，擷取日期：2019 年 09 月 26 日

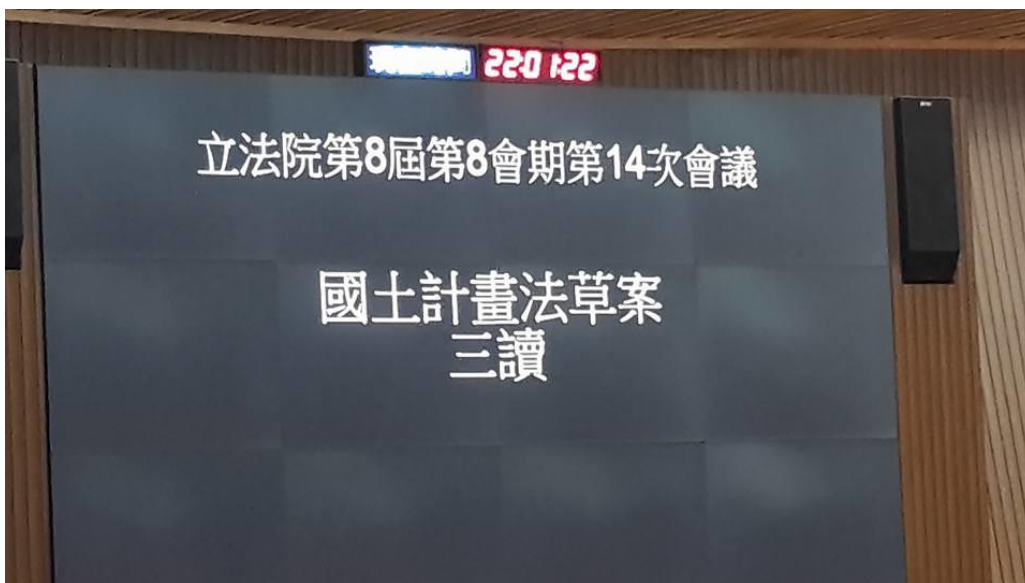


圖 7-9 《國土計畫法》審議階段：行政作業：各級審議¹⁴³

資料來源：林淑芬臉書 (2015)，

<https://www.facebook.com/linshufen.fans>，擷取日期：2019 年 09 月 26 日

¹⁴² 圖 7-8 該會議為立法院之三讀會議，攝於 2015/12/18。

¹⁴³ 圖 7-9 該會議為立法院之三讀會議，攝於 2015/12/18。

貳、〈全國國土計畫〉推動

〈全國國土計畫〉自《國土計畫法》於民國 105 年 12 月三讀通過後，便開始進行一連串的相關作業。

一、規劃階段

本計畫將規劃階段之作業分為三種類型活動。行政作業：經由中央機關辦理之內部工作會議及部會協商會議、專業諮詢：經由中央機關與地方首長、專家學者進行之座談會或諮商會議或研商會議、社會討論：經由中央機關對一般民眾辦理之公聽會及研討會。本計畫蒐集之辦理〈全國國土計畫〉規劃階段之活動如下表 7-3 所示：

表 7-3 推動〈全國國土計畫〉規劃階段活動

活動類型	類型	日期	活動名稱	執行單位	影像性質
專業諮詢	諮詢會議	105/08/08 106/01/13 106/02/16 106/04/25 106/06/06	國土空間發展委託案-專家諮詢會議（5 場）	國立臺北大學	照片
	座談會	106/01/05 106/05/11	國土空間發展委託案座談會（2 場）	國立臺北大學	照片
		105/04/13 106/05/11	城鄉發展模式與行政區劃關係委託案座談會（2 場）	財團法人臺灣大學城鄉研究發展基金會	照片
	顧問會議	106/04/18	國土空間發展委託案顧問會議（1 場）	國立臺北大學	照片
	論壇	106/11/15	城鄉發展模式與行政區劃關係委託案論壇（1 場）	財團法人臺灣大學城鄉研究發展基金會	照片
社會討論	論壇	105/11/2	【動身守護國土】系列講座-不能只有我知道的	地球公民基金會、東吳	影片

活動 類型	類型	日期	活動名稱	執行 單位	影像 性質
			國土計畫法	大學人權學 程	
		105/04/16 105/04/17 105/11/26 106/01/13 107/06/22 107/06/30 107/07/23	國土計畫工作坊 (共 6 場)	地球公民基 金會	照片
	公聽會	106/10/25 106/11/02 106/11/07 106/11/10 10611/11 106/12/01	〈全國國土計畫 (草 案) 〉公聽會 (共 6 場)	內政部 營建署	照片、 影片

資料來源：本計畫彙整

從上述之會議資料，進行照片及紀錄之蒐集，照片與影像包括：專業諮詢上，由 105 年度由營建署城鄉發展分署委託辦理四案中之國土空間發展委託案專家諮詢平台 (5 場)、國土空間發展委託案座談會 (2 場)、國土空間發展委託案顧問會議 (1 場)、城鄉發展模式與行政區劃關係委託案座談會 (共 2 場)、城鄉發展模式與行政區劃關係委託案論壇 (共 1 場)；民國 106 至 107 年間由民間團體舉行之論壇 (共 8 場)；民國 106 年至 107 年間由內政部營建署舉辦〈全國國土計畫 (草案)〉公聽會 (共 6 場)。



圖 7-10 〈全國國土計畫〉規劃階段：專業諮詢：諮詢平台會議¹⁴⁴

資料來源：財團法人國土規劃及不動產資訊中心



圖 7-11 〈全國國土計畫〉規劃階段：專業諮詢：座談會¹⁴⁵

資料來源：〈城鄉發展模式與行政區劃關係委託案總結報告書〉(2017)

¹⁴⁴ 圖 7-10 會議為辦理〈國土空間發展委託案〉所召開之第一次諮詢平台會議，攝於 2016/08/05。

¹⁴⁵ 圖 7-11 會議為辦理〈城鄉發展模式與行政區劃關係委託案〉所召開之第一次專家座談會議，攝於 2017/04/13。



圖 7-12 〈全國國土計畫〉規劃階段：專業諮詢：座談會¹⁴⁶

資料來源：財團法人國土規劃及不動產資訊

¹⁴⁶ 圖 7-12 會議為辦理國土空間發展委託案〉所召開之第一次座談會，攝於 2017/01/05。

二、審議、核定階段

本計畫將審議核定階段之作業分為三種類型活動。行政作業：經由中央機關辦理之各層級審議；專業諮詢：中央機關之各層級審議；社會討論：民間參與審議之過程。本計畫蒐集之辦理〈全國國土計畫〉審議階段之活動如下表 7-4 所示：

表 7-4 推動〈全國國土計畫〉審議、核定階段活動

活動類型	類型	日期	活動名稱	執行單位	影像性質
行政作業	各級審議	107/01/10	國土計畫審議會審議 〈全國國土計畫〉 (草案)專案小組會議 (共 1 場)	內政部	照片
行政作業	各級審議	106/11/02	內政部國土計畫 審議會 (共 1 場)	內政部	照片
社會討論	記者會	107/03/27	全國國土計畫 送院審議記者會	內政部	照片
社會討論	記者會	107/05/01	全國國土計畫 核定記者會	內政部	照片
社會討論	記者會	107/01/03 107/01/10 107/03/14	公民團體召開〈全國 國土計畫〉記者會	地球公民 基金會、 婦聯會、 台灣水資 源聯盟、 立委劉建 國辦公室	照片

資料來源：本計畫彙整

從上述之會議資料，進行照片及紀錄之蒐集，其照片與影像包括：在內政部審議會的審議小組會議 (1 場)、內政部國土計畫審議會會議 (1 場)、全國國土計畫送院審議記者會 (1 場)、全國國土計畫核定記者會 (1 場)、公民團體召開〈全國國土計畫〉記者會 (3 場)。



圖 7-13 〈全國國土計畫〉審議階段：行政作業：審議小組會¹⁴⁷

資料來源：陳文姿 (2018)，縣市的農地縣市畫？國土計畫審議委員憂：全國總量保不住，環境資訊中心-環境新聞，擷取自：<https://e-info.org.tw/node/209423>



圖 7-14 〈全國國土計畫〉審議階段：行政作業：審議會¹⁴⁸

資料來源：謝佳珍 (2018)，國土使用 6 變革 輔導農地違規工廠轉型，中央社，擷取自：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201805010117.aspx>

¹⁴⁷ 圖 7-13 該會議為內政部辦理國土計畫審議會審議「全國國土計畫(草案)」，攝於 2018/01/10。

¹⁴⁸ 圖 7-14 為內政部召開記者會宣布〈全國國土計畫〉審議通過，攝於 2018/05/01。

三、實施、實踐階段

本計畫將實施階段之作業分為三種類型活動。行政作業：經由中央機關辦理之政策文件傳遞、子計畫（例如：縣市國土計畫）；專業諮詢：經由中央機關之座談會、社會討論：經由中央機關及 NGO 團體對一般民眾辦理之讀書會，縣市國土計畫公開活動。本計畫蒐集之辦理〈全國國土計畫〉實施階段之活動如下表 7-5 所示：

表 7-5 推動〈全國國土計畫〉實施、實踐階段活動

活動類型	類型	日期	活動名稱	執行單位	照片性質
專家諮詢	座談會	107/03/20 107/07/30	高雄國土計畫專家學者座談會 (2 場)	高雄市都發局	照片
		107/01/08	臺中國土計畫專家學者座談會 (5 場)	台中市都發局	照片
		108/09/12	花蓮縣國土計畫專家學者座談會 (4 場)	花蓮縣	照片
		108/04/30	新竹縣縣國土計畫專家學者座談會	新竹縣國際產業發展局	照片
		108/08/26	宜蘭縣縣國土計畫專家學者座談會	宜蘭縣建設處	照片
行政過程	審議會	109/02/11	新北市國土計畫國土審議會專案小組	內政部營建署	照片
		109/03/08	台東縣國土計畫國土審議會專案小組	內政部營建署	照片
		109/03/25	高雄市國土計畫國土審議會專案小組	內政部營建署	照片
		109/04/09	宜蘭縣國土計畫國土審議會專案小組	內政部營建署	照片

活動 類型	類型	日期	活動名稱	執行 單位	照片 性質	
		109/04/18	苗栗縣國土計畫國土審議會專 案小組	內政部 營建署	照片	
社會 討論	論壇	107/05/09 107/06/13 107/07/19 107/09/12 107/10/16 107/11/20	地球公民基金會_動身護土： 國土計畫深水區論壇	地球公民 基金會	影片	
		研討會	107/01/13	台灣法學基金會全國國土計畫 草案評析研討會	台灣法學 基金會	照片
		記者會	107/07/23	地球公民基金會召開記者會	地球公民 基金會	照片
			107/11/15	地球公民基金會_環境法律人 協會_台灣農村陣線_主婦聯盟 等召開記者會_盤點國土流失	地球公民 基金會_環 境法律人 協會_台灣 農村陣線_ 主婦聯盟 等	照片

資料來源：本計畫彙整

從上述之會議資料，進行照片及紀錄之蒐集，其資料多為各縣市於全國土計畫在民國 107 年公告發布後，陸續對一般民眾舉辦之縣市國土計畫草案之座談會 (6 場)。另，縣市國土計畫送內政部國土計畫審議會專案小組 (共 5 場)，以及公民團體召開記者會監督國土計畫辦理進度 (共 2 場)。



圖 7-15 〈全國國土計畫〉實踐階段：社會討論：縣市國土計畫公開活動¹⁴⁹
資料來源：高雄市都發局（2017）



圖 7-16 〈全國國土計畫〉實踐階段：社會討論：縣市國土計畫公開活動¹⁵⁰
資料來源：臺南市都發局（2017）

¹⁴⁹ 圖 7-15 活動為高雄市政府辦理縣市國土計畫草案第一次說明會，攝於 2018/05/01。

¹⁵⁰ 圖 7-16 活動為臺南市政府辦理縣市國土計畫草案第一次說明會，攝於 2018/05/01。

參考資料

■ 國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議 (a)

內政部 (2016aa)。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 1 次討論會議 (2016/8/8)。

內政部 (2016ab)。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 2 次討論會議-願景與課題 (2016/9/30)。

內政部 (2016ac)。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 3 次討論會議-議題指認 (2016/11/24)。

內政部 (2017aa)。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 4 次討論會議-議題與空間發展策略 (2017/1/13)。

內政部 (2017ab)。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 5 次討論會議-城鄉發展地區劃設原則 (2017/2/16)。

內政部 (2017ac)。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 6 次討論會議-部門空間發展策略 (2017/3/9)。

內政部 (2017ad)。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 7 次討論會議-成長管理策略 (2017/4/25)。

內政部 (2017ae)。「國土空間發展規劃 - 諮詢委員平台會議」第 8 次討論會議 (2017/06/01)。

■ 座談會 (b)

內政部 (2016b)。「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第一次專家學者座談會會議紀錄 (2016/10/14)。

內政部 (2016b1)。「國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第一次專家學者座談會會議簡報 (2016/10/14)。

內政部 (2017ba)。「國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」國土空間發展規劃座談會 (2017/1/5)。

內政部 (2017bb)。 「 國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」城鄉發展模式與公共設施提供策略座談會 (2017/04/13)。

內政部 (2017bc)。 「 國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃關係檢討委託技術服務案」城鄉發展模式與跨域治理策略座談會 (2017/04/20)。

內政部 (2017bd)。 「 國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案」國土空間發展規劃第二次座談會 (2017/5/11)。

內政部 (2017be)。 「 國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案」第二次專家學者座談會 (2017/6/15)。

內政部 (2017bf)。 召開「全國國土計畫草案」北區 (臺北市、新北市、基隆市、宜蘭縣、連江縣、金門縣) 座談會 (2017/7/28)。

內政部 (2017bg)。 召開「全國國土計畫草案」北區 (桃園市、新竹縣、新竹市) 座談會 (2017/7/31)。

內政部 (2017bh)。 召開「全國國土計畫草案」東區 (花蓮縣、臺東縣) 座談會 (2017/8/1)。

內政部 (2017bi)。 召開「全國國土計畫草案」中區 (彰化縣、雲林縣) 座談會 (2017/8/4)。

內政部 (2017bj)。 召開「全國國土計畫草案」中區 (苗栗縣、臺中市、南投縣) 座談會 (2017/08/09)。

內政部 (2017bk)。 召開「全國國土計畫草案」南區 (高雄市、屏東縣、澎湖縣) 座談會 (2017/8/10)。

內政部 (2017bl)。 召開「全國國土計畫草案」南區 (嘉義縣、嘉義市、臺南市) 座談會 (2017/8/11)。

■ 機關研商會議 (c)

內政部 (2016ca)。 「 國土計畫部門空間發展策略 」 第 1 次研商會議
(2016/9/6)。

內政部 (2016cb)。 「 國土計畫部門空間發展策略 」 第 2、3、4 次研商會議
(2016/12/14、15、19)。

內政部 (2016cc)。 「 國土計畫涉及部門計畫配合事項研商會議 」
(2016/06/21)

內政部(2017ca)。 「 全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜 」
機關研商會議會議資料 (2017/4/24)。

內政部(2017ca1)。 「 全國國土計畫城鄉發展地區劃設條件、順序相關事宜 」
機關研商會議會議簡報 (2017/4/24)。

內政部 (2017cb)。 國土計畫之海洋資源地區劃設與土地使用管制相關事宜
研商會議 (2017/5/3)。

內政部(2017cc)。 「 全國國土計畫-國土保育地區劃設條件、順序相關事宜 」
機關研商會議 (2017/5/8)。

內政部 (2017cd)。 「 全國國土計畫-發展預測與成長管理 」 機關研商會議
(2017/5/15)。

內政部 (2017ce)。 「 國土計畫部門空間發展策略 」 第 5 次研商會議
(2017/6/5)。

內政部 (2017ce)。 「 全國國土計畫-國土復育促進地區劃定原則 」 機關諮商
會議 (2017/7/5)。

內政部 (2017cf)。 「 全國國土計畫 (草案) 」 部門發展預測及國土功能分區
劃設機關研商會議紀錄 (2017/9/29)。

內政部 (2017cf1)。 「 全國國土計畫 (草案) 」 部門發展預測及國土功能分區
劃設機關研商會議開會通知單 (2017/9/29)。

內政部 (2018ca)。『全國國土計畫部會研商平台 (討論議題：農地)』備忘錄 (2018/1/8)。

內政部 (2018cb)。〈全國國土計畫 (草案)〉相關事宜研商會議記錄 (2018/4/18)。

內政部 (2018cc)。〈全國國土計畫 (草案)〉涉及原住民族土地使用指導事項研商會議 (107/2/6)。

■ 〈全國國土計畫 (草案)〉說明會 (d)

內政部 (2017da)。〈全國國土計畫 (草案)〉東區 (花蓮縣、臺東縣) 說明會 (2017/9/1)。

內政部 (2017db)。〈全國國土計畫 (草案)〉北區 (臺北市、新北市、基隆市、桃園市、新竹縣、新竹市、宜蘭縣、金門縣、連江縣) 說明會 (2017/09/05)。

內政部 (2017dc)。〈全國國土計畫 (草案)〉中區 (苗栗縣、臺中市、南投縣、彰化縣、雲林縣) 說明會 (2017/9/6)。

內政部 (2017dd)。〈全國國土計畫 (草案)〉南區 (嘉義縣、嘉義市、臺南市、高雄市、屏東縣、澎湖縣) 說明會 (2017/9/7)。

■ 公開展覽、公聽會辦理情形 (e)

內政部 (2017ea)。〈全國國土計畫 (草案)〉南部場公聽會會議紀錄 (2017/10/25)。

內政部 (2017eb)。〈全國國土計畫 (草案)〉北部場公聽會會議紀錄 (2017/11/2)。

內政部 (2017ec)。〈全國國土計畫 (草案)〉中部第一場公聽會會議紀錄 (2017/11/7)。

內政部 (2017ed)。〈全國國土計畫 (草案)〉東部場公聽會會議紀錄 (2017/11/10)。

內政部 (2017ee)。〈全國國土計畫 (草案)〉中部第二場公聽會會議紀錄 (2017/11/11)。

內政部(2017ef)。〈全國國土計畫(草案)〉北部場延續會議紀錄(2017/12/1)。

■ 國土計畫審議會 (f)

內政部(2017fa)。內政部國土計畫審議會第 1 次會議會議記錄(2017/11/2)。

內政部 (2017fb)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土保育」專案小組會議會議記錄 (2017/12/21)。

內政部 (2017fb1)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土保育」專案小組會議開會通知單 (2017/12/21)。

內政部 (2017fb2)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土保育」專案小組會議會議簡報 (2017/12/21)。

內政部 (2017fc)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「國土防災」專案小組會議會議記錄 (2017/12/28)。

內政部 (2018fa)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「海洋資源」專案小組會議會議記錄 (2018/1/4)。

內政部 (2018fb)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「部門策略」專案小組會議會議記錄 (2018/1/4)。

內政部 (2018fc)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「農業發展」專案小組會議會議記錄 (2018/1/10)。

內政部 (2018fc1)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「農業發展」專案小組會議會議簡報 (2018/1/10)。

內政部 (2018fd)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議會議記錄 (2018/1/11)。

內政部 (2018fd1)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議會議資料附件一 (2018/1/11)。

內政部 (2018fd2)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)「城鄉發展」專案小組會議開會通知單 (2018/1/11)。

內政部 (2018fe)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)專案小組第 7 次會議會議記錄 (國土保育、國土防災)(2018/2/23)。

內政部 (2018fe1)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)專案小組第 7 次會議言要點之回應處理意見表 (國土保育、國土防災) (2018/2/23)。

內政部 (2018fe2)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)專案小組第 7 次會議會議簡報 (國土保育、國土防災)(2018/2/23)。

內政部 (2018ff)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 8 次專案小組會議會議記錄 (農業發展)(2018/3/2)。

內政部 (2018ff1)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 8 次專案小組會議發言要點之回應處理意見表 (農業發展)(2018/3/2)。

內政部 (2018ff2)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 8 次專案小組會議會議簡報 (農業發展)(2018/3/2)。

內政部 (2018fg)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 9 次專案小組會議會議記錄 (城鄉發展)(2018/3/6)。

內政部 (2018fg1)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 9 次專案小組會議會議開會通知 (城鄉發展)(2018/3/6)。

內政部 (2018fh)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 10 次專案小組會議會議記錄 (城鄉發展)(2018/3/7)。

內政部 (2018fi)。國土計畫審議會審議「全國國土計畫」(草案)第 11 次專案小組會議會議記錄 (公民團體意見處理情形)(2018/3/9)。

內政部 (2018fj)。內政部國土計畫審議會第 2 次會議 (2018/3/15) 會議記錄。

內政部 (2018fj1)。內政部國土計畫審議會第 2 次會議 (2018/3/15) 會議簡報。

行政院(2018fa)。行政院國土計畫審議會第 1 次會議會議記錄(2018/4/12)。

行政院(2018fb)。行政院國土計畫審議會第 2 次會議會議記錄(2018/4/19)。

行政院 (2018fb1)。行政院國土計畫審議會第 2 次會議會議記錄委員意見處理情形對照表 (2018/4/19)。

行政院 (2018fb2)。行政院國土計畫審議會第 2 次會議確認上次會議會議紀錄 (2018/4/19)。

行政院(2018fc)。行政院國土計畫審議會第 3 次會議會議記錄(2018/4/26)。

行政院 (2018fc1)。行政院國土計畫審議會第 3 次會議確認上次會議會議紀錄 (2018/4/26)。

行政院 (2018fc2)。行政院國土計畫審議會第 3 次會議會議簡報 (2018/4/26)。

■ 全國國土計畫 (g)

內政部 (2017ga)。〈全國國土計畫 (草案)〉規劃草案版 (2017/8)。

內政部 (2017gb)。〈全國國土計畫 (草案)〉公開展覽版 (2017/10)。

內政部(2018ga)。〈全國國土計畫(草案)〉提內政部國土審議會版(2018/3)。

內政部 (2018gb)。〈全國國土計畫 (草案)〉報行政院審議版 (2018/3)。

內政部 (2018gc)。〈全國國土計畫〉公告實施版 (2018/4/30)。

■ 國土計畫 - 國土功能分區規劃委託技術服務案 (h)

內政部(2017ha)。國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案期中報告。

內政部(2017ha1)。國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案期中報告會議記錄。

內政部 (2017hb)。國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案期末報告會議簡報。

內政部(2017hc)。國土計畫-國土功能分區規劃委託技術服務案結案報告。

■ 直轄市、縣 (市) 國土計畫規劃與執行實務 (i)

內政部 (2017ia) 106 年度直轄市、縣 (市) 國土計畫規劃與執行實務第 1 期研習課程，國土功能分區劃設條件及畫設順序初步方向(106/5/1)。

■ 國土計畫 - 國土空間發展規劃委託技術服務案 (j)

內政部(2017ja)。國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案總結報告書。

內政部(2017jb)。國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案第二次顧問會議 (2017/4/18)。

■ 討論「全國國土計畫」(草案)(k)

內政部 (2018ka)。討論「全國國土計畫」(草案) -國土保育、國土防災議題會議紀錄 (2018/1/19)。

內政部 (2018kb)。討論「全國國土計畫」(草案) -國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議紀錄 (2018/1/23 - 24)。

內政部 (2018kb1)。討論「全國國土計畫」(草案) -國土保育、國土防災、城鄉發展、農業發展議題會議資料 (2018/1/23)。

內政部 (2018kc)。討論「全國國土計畫」(草案) -城鄉發展議題 (城鄉發展地區第二類之三及相關配套措施) 會議 (2018/2/23)

■ 營建署組內階段性成果 (l)

內政部(2016la)。營建署內部階段性成果-國土功能分區分類及其劃設條件 (2016/10/4)。

■ 國土計畫法推動小組會議 (m)

內政部(2016ma)。國土計畫法推動小組第三次會議會議資料(105/12/23)。

■ 其他中文文獻

內政部 (1997)。《國土發展綜合計畫法 (草案)》

內政部 (2001)。《國土發展綜合計畫法 (草案)》

內政部 (2002)。《國土發展綜合計畫法 (草案)》

內政部 (2004)。《國土計畫法 (草案)》

內政部 (2009)。《國土計畫法 (草案)》

內政部 (2010)。變更臺灣北、中、南、東部區域計畫 (第 1 次通盤檢討)

內政部 (2013a)。〈全國區域計畫〉

內政部 (2013b)。《區域計畫法施行細則》

內政部 (2014)。《國土計畫法 (草案)》

內政部 (2015)。《國土計畫法》

內政部 (2017)。〈修正全國區域計畫〉

內政部 (2018)。「全國國土計畫重要議題 (海洋資源)」研商會議

行政院農業委員會 (2011)。估算我國潛在糧食自給率及最低糧食需求之研究，計畫主持人：林國慶。

行政院農業委員會 (2012)。101 年度農地資源空間規劃總顧問指導計畫-全臺農業發展地區分類分級劃設成果總結報告，主持人：黃書禮。

行政院農業委員會 (2015)。104 年度農地資源空間規劃總顧問指導計畫，主持人：黃書禮。

經濟部 (2013)。輔導未登記工廠合法經營方案 (核定本)

林世昌 (2016)。「國土計畫法下原住民族土地空間規劃與權益保障暨原住民族土地利用政策」分區座談會。原教界 2016 年 8 月號 70 期，94-95。

陳明燦 (2018)。「土地利用計畫法導論」，新北：陳明燦自刊。

余範英、邱文彥、林盛豐、李永展、邱淑媿、吳肖琪、黃書禮、楊重信(2019)。
思土思民-跨足國土計畫紀實，財團法人余紀忠文教基金會。

■ 立法院

立法院 (2012)。〈立法院第 8 屆第 2 會期第 2 次會議議案關係文書〉頁委
97-委 124

立法院 (2015a)。〈立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 2 次全體委員會
議紀錄〉，《立法院公報》第 104 卷第 61 期，頁 313-368。

立法院 (2015b)。〈立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 17 次全體委員會
議紀錄〉，《立法院公報》第 104 卷第 88 期，頁 75-112。

立法院 (2015c)。〈立法院第 8 屆第 8 會期內政委員會第 21 次全體委員會
議紀錄〉，《立法院公報》第 104 卷第 95 期，頁 73-211。

立法院 (2015d)。〈立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商 (104/12/17) 會議紀
錄〉，《立法院公報》第 104 卷第 98 期，頁 337-372。

立法院 (2015e)。〈立法院第 8 屆第 8 會期院會紀錄〉，《立法院公報》第
104 卷第 98 期，頁 210-458。

立法院 (2015f)。〈立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商 (104/12/14) 會議資
料〉。

立法院 (2015g)。〈立法院第 8 屆第 7 會期第 11 次會議議案關係文書〉頁
委 199-委 227。

立法院 (2015h)。〈立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商 (104/12/4) 會議資
料〉。

■ 網路資料

財團法人原住民族文化事業基金會，國土計畫法上路 原住民族特定區域計
畫，報導內容(2016 年 5 月 12 日)。網址：<http://titv.ipcf.org.tw/news-20968> (擷取日期：2019/09/20)。

陳文姿(2015)。國土法，給問嗎？ 環境律師詹順貴來解答。環境資訊中心，
網址：<https://e-info.org.tw/node/112318>(擷取日期：2019/09/14)

陳文姿(2018)。【解讀國土計畫草案】為什麼區域計畫不行，國土計畫才行？
環境資訊中心，網址：<https://e-info.org.tw/node/209410>(擷取日期：
2019/09/14)

郭威瑤、陳信翰 (2015)《國土計畫法》專家會談，余紀忠文教基金會，網
址：<http://www.yucc.org.tw/events/recent/20151006-1>(擷取日期：
2019/09/24)

政府電子採購網 (2014) 國土計畫-國土空間發展規劃委託技術服務案，
網址
[https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_d
etail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=518574
42](https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_detail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=51857442) (擷取日期：2019/09/30)

政府電子採購網 (2014) 105 年度「國土計畫-國土功能分區規劃委託技
術服務案」，網址：
[https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_d
etail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=518590
83](https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_detail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=51859083) (擷取日期：2019/09/30)

政府電子採購網 (2014) 105 年度「國土計畫-國土防災及國土復育促進
地區規劃委託技術服務案」，網址：
[https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_d
etail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=518591
81](https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_detail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=51859181) (擷取日期：2019/09/30)

政府電子採購網 (2014) 105 年度「國土計畫-城鄉發展模式與行政區劃
關係檢討委託技術服務案」，網址：
[https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_d
etail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=518574
51](https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_detail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=51857451) (擷取日期：2019/09/30)

■ 英文文獻

Berrens, Robert. (2001). The safe minimum standard of conservation and endangered species: A review. *Environmental Conservation*. 28. 104 - 116.

Batie, Sandra S. (1989). Sustainable Development: Challenges to the Profession of Agricultural Economics. *American Journal of Agricultural Economics*, 71 (5) , 1083-1101.