

討論案：為因應氣候變遷，直轄市、縣（市） 國土計畫就土地使用規劃原則

報告單位：內政部營建署
報告時間：109.05.28

一、背景說明

- 依據國土計畫法第1條開宗明義宣示：「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。」，爰同法第10條規定，直轄市、縣（市）國土計畫應載明「氣候變遷調適計畫」，以將調適策略具體落實於空間規劃及土地使用。
- 為指導直轄市、縣（市）國土計畫之擬定，本部107年4月30日公告實施之全國國土計畫，除於「第七章氣候變遷調適策略及國土防災策略」指明應依災害強度與類型，研訂土地使用防災策略外，並於「第九章土地使用指導事項」納入環境敏感地區土地使用指導原則。
- 為落實前開指導原則，本次直轄市、縣（市）國土計畫應配合研擬具體空間指導事項，以利後續指導土地開發利用。

二、國外空間規劃政策及地方空間計畫

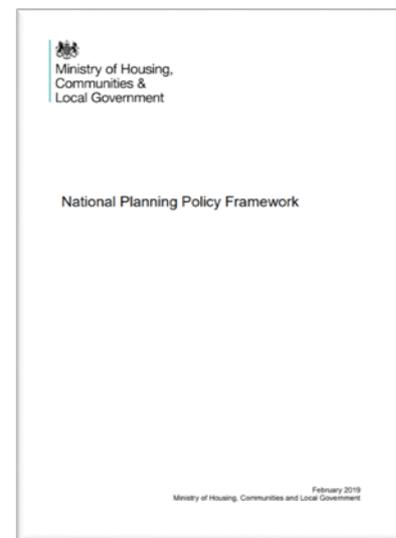
- 參考英國國家規劃政策架構 (National Planning Policy Framework, 2019)，其為因應氣候變遷、洪氾及海岸變遷等挑戰下，研擬相關空間規劃政策，摘要如下：



1. 為因應氣候變遷，空間規劃系統應逐步轉型朝低碳發展，將洪氾風險及海岸變遷等納入規劃考量，在空間規劃上應該有助於減少溫室氣體排放，以減少脆弱度，並提高韌性；鼓勵既有已開發土地再利用，包含既有建築轉型，並且應該支持再生及低碳能源相關基礎設施。



2. 空間計畫因應氣候變遷應該更積極採取減緩及調適作法，就洪氾風險、海岸變遷、水資源供給、生物多樣性、地景及高溫風險等，應該研擬長期執行方案。相關空間政策應該支持社區及基礎設施提高韌性，以因應氣候變遷衝擊，例如提供具體防護空間或重新安排脆弱度較高的基礎設施設置區位等。



二、國外空間規劃政策及地方空間計畫



3. 新的開發計畫應該符合下列規劃原則：

- (1) 當新的開發計畫位屬環境脆弱地區時，應確保相關風險可以透過適當調適手段予以管理，例如透過規劃綠色基盤設施等。
- (2) 應有助於減少溫室氣體，包含透過座落區位、機能及規劃設計等。永續建築的基本條件，至少應符合政策國家技術標準。



4. 為促進提高再生能源及低碳能源的使用及供給，空間計畫應提供該類能源積極發展策略，減少相關衝擊影響，包含地景及視覺衝擊等，並評估界定發展再生及低碳能源之適宜區位。

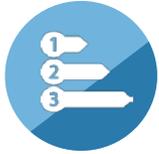


5. 不論是既有或未來新申請之開發計畫均應儘量避免位於高洪氾風險地區，當開發計畫因無可避免必須在座落該類地區時，開發計畫應確保其安全性，且不得增加其他地方淹水風險。



6. 策略政策應辦理洪氾風險評估，管理所有洪氾風險，就易受災地區應考量洪氾累積性衝擊或影響，並應考量環境保護或有關部門建議。

二、國外空間規劃政策及地方空間計畫



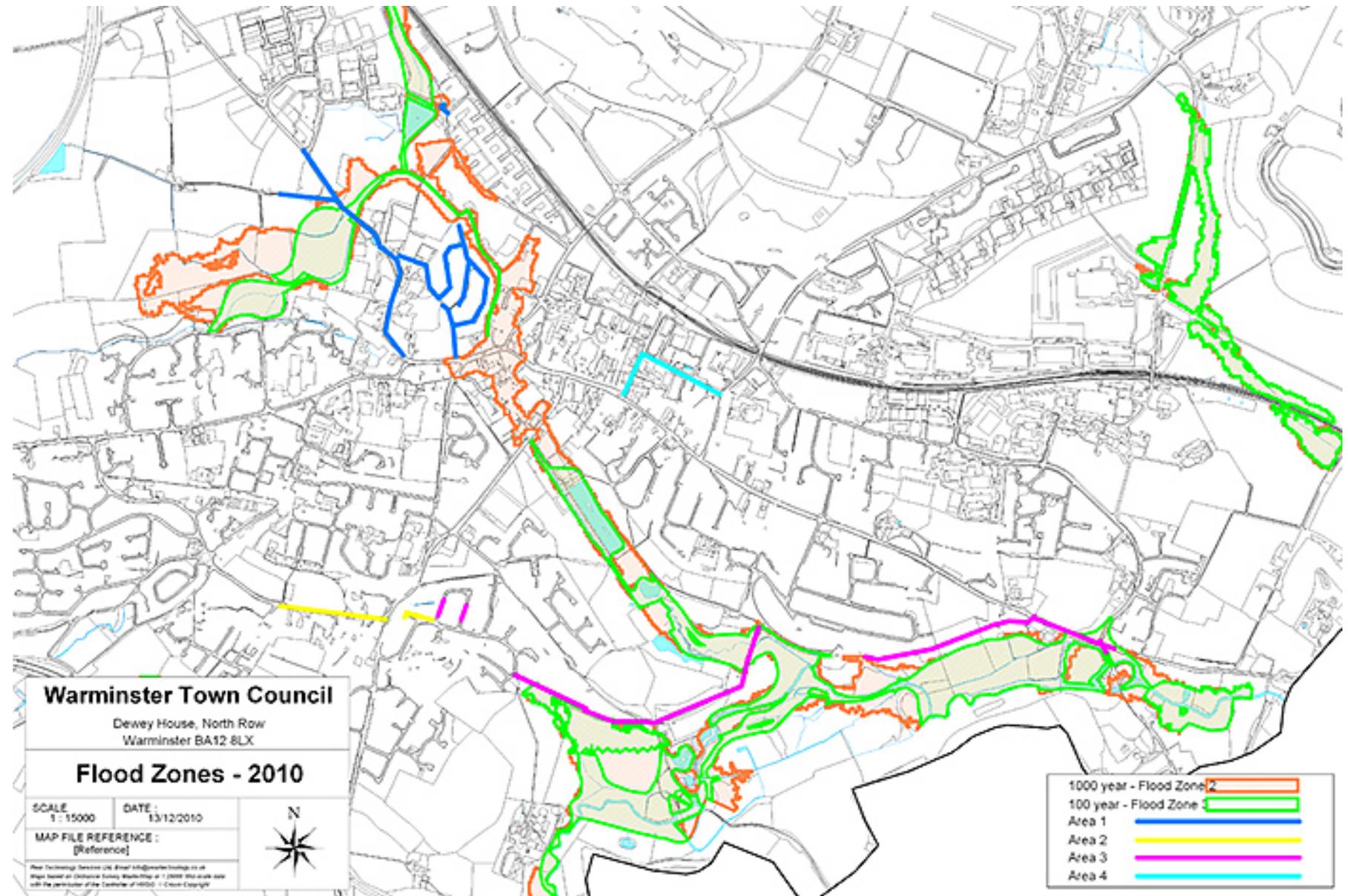
7.所有計畫應考量當前及未來氣候變遷的影響，提出發展區位優先次序，以避免對人民生命財產造成影響；針對既有已開發土地（包含住宅），如位屬不適宜區位，應該尋找重新安排區位可能性。

■ 地方空間計畫

- 1.以水利部門主管機關評估劃定之洪氾區 (flood zone) 為土地使用規劃基礎，位屬某些洪氾區者，應辦理洪氾風險評估。
- 2.主要開發地區不應坐落於洪氾區第1類範圍內；開發範圍應位屬第2類及第3類為原則 (Flood Risk Assessments are required for development within Critical Drainage Areas Flood Zone 3 and Flood Zone 2.)

The NPPF and the accompanying Planning Practice Guidance categorises areas at risk from fluvial (river) flooding as:

- Flood Zone 1 Low Probability (less than 1 in 1000 year probability of flooding)
- Flood Zone 2 Medium Probability (1 in 1000 year probability of flooding)
- Flood Zone 3a High Probability (1 in 100 year probability of flooding)
- Flood Zone 3b The Functional Floodplain (land where water has to flow or be stored in times of flood).



Warminster Town Council
 Dewey House, North Row
 Warminster BA12 8LX

Flood Zones - 2010

SCALE 1 : 15000 DATE 13/12/2010

MAP FILE REFERENCE :
 [Reference]



Map Technology Services Ltd. Email: info@maptech.co.uk
 Maps based on Ordnance Survey MasterMap at 1:25000 scale data
 with the permission of the Controller of HMSO. © Crown Copyright

1000 year - Flood Zone	
100 year - Flood Zone	
Area 1	
Area 2	
Area 3	
Area 4	

1000 year - Flood Zone 2



100 year - Flood Zone 3



Area 1



Area 2



Area 3



Area 4



Warminster Town Council

Flood Area 1

SCALE :
1 : 5000

DATE :
08/02/2011

MAP FILE REFERENCE :
[Reference]



Pear Technology Services Ltd. Email: info@peartechnology.co.uk
Maps based on Ordnance Survey MasterMap or 1:25000 Mid-scale data
with the permission of the Controller of HMSO. © Crown Copyright

Broadwood Close

Coldharbour Lane

Bath Road

Rectory Close

Ash Walk

Church Street

三、現況分析

- 參考106年臺灣氣候變遷科學報告，氣候變遷對國內主要影響，為溫度、降雨及海平面上升，是以，於空間規劃及土地使用上，應針對其可能引發災害預為因應，包含淹水災害、土石流、山崩地滑及相關複合型災害等，均應先行盤點，以研擬相關配套措施。
- 另考量國內約有80%人口居住於都市計畫地區，更應提高該範圍之韌性能力，故以國內既有都市計畫套疊淹水潛勢地區（6小時350mm）、土石流潛勢溪流影響範圍、山崩與地滑地質敏感區、活動斷層地質敏感區、一級海岸防護區等相關災害類型之環境敏感地區，以瞭解其災害可能情形，說明如下：（如表1-1、1-2）

三、現況分析

表1-1 都市計畫套疊災害類型環境敏感地區結果

環境敏感地區 \ 處數 / 面積	都市計畫處數	面積 (比例)	住宅區 (比例)	商業區 (比例)	工業區 (比例)
淹水潛勢地區	373	230365 (48.47%)	42394 (67.05%)	5507 (67.06%)	16616 (78.64%)
土石流潛勢溪流影響範圍	85	577 (0.12%)	41 (0.07%)	7 (0.09%)	5 (0.02%)
山崩與地滑地質敏感區	151	15282 (3.22%)	437 (0.69%)	9 (0.01%)	29 (0.14%)
活動斷層地質敏感區	29	2784 (0.59%)	544 (0.86%)	33 (0.40%)	88 (0.42%)

備註：

- 1.表內「面積(比例)」欄，係指既有都市計畫範圍內屬災害類型敏感區土地面積加總（都市計畫區內災害類型敏感區土地/都市計畫總面積）
- 2.表內「住宅區、商業區、工業區(比例)」欄，係指既有都市計畫住宅區、商業區、工業區範圍內屬災害類型敏感區土地面積加總（住宅區、商業區、工業區範圍內之災害類型敏感區土地面積/住宅區、商業區、工業區總面積）。

三、現況分析

表1-2 一級海岸防護區套疊都市計畫地區結果

縣市	項目	海岸段	海岸災害類型	防護區長度 (公里)	防護區面積 (公頃)	涉及都市計畫處數
彰化縣		全縣海岸段	高潛勢暴潮溢淹+中潛勢以上之海岸侵蝕+中潛勢以上之地層下陷	74.6	27,075	3
雲林縣		全縣海岸段		68.9	26,075	4
嘉義縣		全縣海岸段		41.7	11,676.33	1
臺南市		全市海岸段		69.3	16,332.14	3
高雄市		北段自二仁溪口至典寶溪河口；南段自鳳鼻頭(小港區林園區交界)至高屏溪口	高潛勢暴潮溢淹+中潛勢以上之海岸侵蝕	43.2	8,377.6	7
屏東縣		高屏溪口至枋山鄉加祿村段海岸	高潛勢暴潮溢淹+中潛勢以上之海岸侵蝕+中潛勢以上之地層下陷	33.7	5,857.2	8
合計				331.4	95,393.27	26

資料來源：經濟部水利署擬訂彰化縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市、高雄市、屏東縣等6縣市之「一級海岸防護計畫」(草案)。

三、現況分析

1.就淹水潛勢地區（6小時350mm）：

既有都市計畫中有373處位屬高風險淹水潛勢地區，分布面積約佔所有都市計畫地區面積48.47%，且其中超過4萬公頃住宅區面臨該災害風險，如再以每公頃50戶、每戶2人計算，約有424萬人居住於高淹水風險地區另工業區約有1萬6,600公頃位屬高淹水風險地區，將近佔工業區總面積80%，顯示都市重要產業活動範圍大多暴露於高災害風險範圍。再以個別縣市來看，當降雨6小時累積雨量達350毫米時，臺南市境內約有9成都市計畫皆暴露於淹水風險（如圖1-1），反映如何打造「不怕水淹」的都市，為後續首重課題。

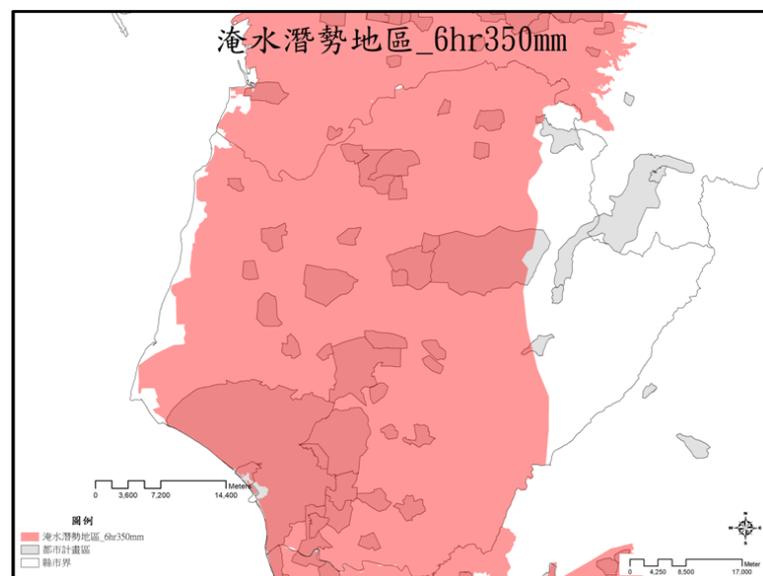


圖1-1 淹水潛勢地區 6hr350mm

三、現況分析

2.就土石流潛勢溪流影響範圍：

既有都市計畫中有85處位屬土石流潛勢溪流影響範圍，分布面積約佔所有都市計畫地區面積0.12%，其中住宅區約有41公頃面臨該災害風險，面積相對較小。該類住宅區大多位屬或鄰近於山坡地，例如林口特定區計畫北側與南側，及臺北水源特定區計畫西側有該等災害風險存在（如圖1-2）。

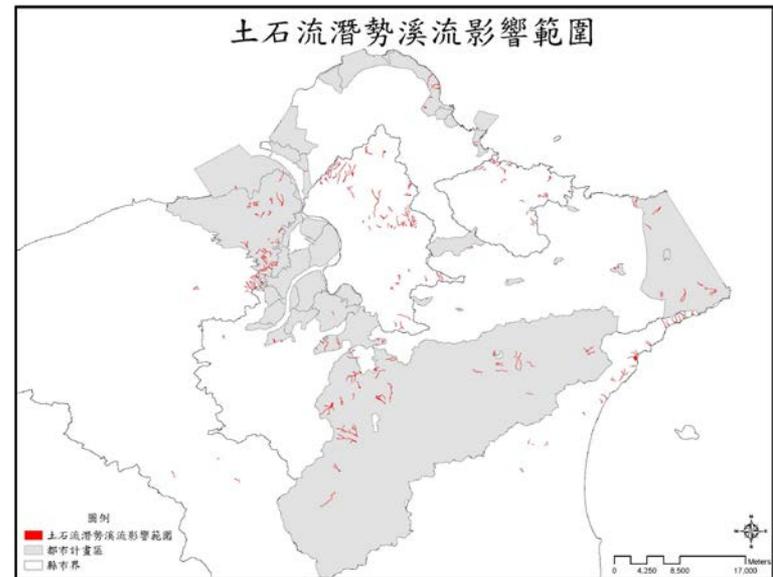


圖1-2 土石流潛勢溪流範圍

三、現況分析

3.就山崩與地滑地質敏感區：

既有都市計畫中有151處位屬山崩與地滑地質敏感區，分布面積約佔所有都市計畫地區面積3.22%，該風險亦多散布於都市計畫中且多鄰近山坡地（圖1-3），且屬住宅區者面積較多，約400公頃。

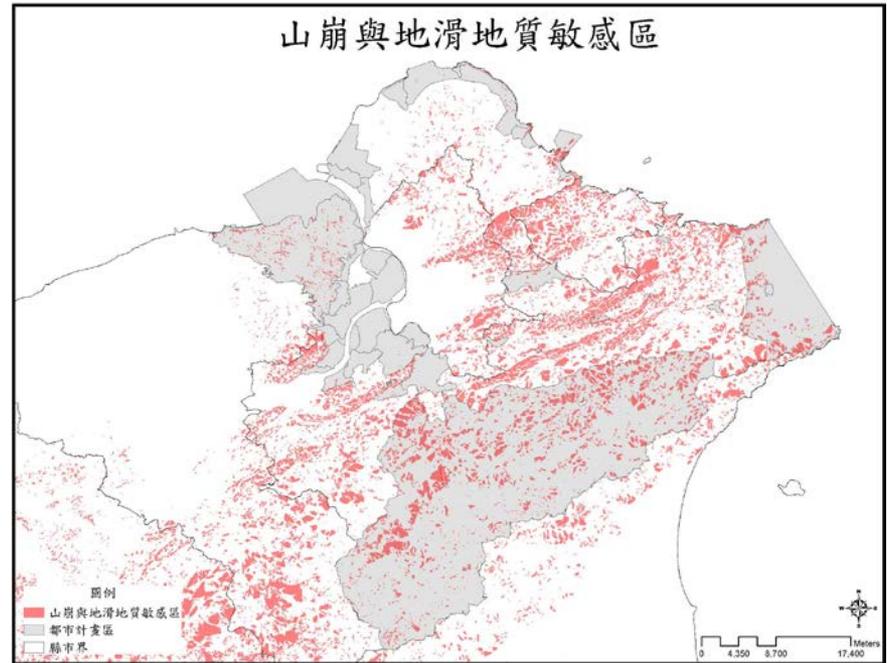


圖1-3 山崩地滑地質敏感區

三、現況分析

4.就活動斷層地質敏感區：

活動斷層敏感區並非屬氣候變遷可能引發災害，惟因當颱風豪雨及地震併同發生時，將引發巨大複合性災害，故將該類環境敏感地區一併納入分析。既有都市計畫中有29處位屬活動斷層地質敏感區，分布面積約佔所有都市計畫地區面積0.59%，其中約有544公頃係屬住宅區。以車籠埔斷層為例，其涉及之都市計畫包含石岡水壩特定區計畫、豐原都市計畫等7處（如圖1-4）。



圖1-4活動斷層地質敏感區

三、現況分析

5.就一級海岸防護區：

依本部106年2月6日公告實施整體海岸管理計畫指定之一級海岸防護區位包括彰化縣、雲林縣、嘉義縣、臺南市、高雄市及屏東縣等6處。又依海岸管理法規定，業由經濟部水利署擬訂前開6縣市之「一級海岸防護計畫」（草案），送請本部審議通過後，報請行政院核定中，後續俟院核定後公告實施。

前開6縣市「一級海岸防護計畫」之海岸段具有高潛勢海岸災害，其防護區總長度約331.4公里，約占臺灣本島總海岸線之28%，防護區總面積約95,393.27公頃，約占海岸地區面積之7%，防護區範圍涉及既有都市計畫計有26處，詳表1-2。

6.綜合圖資套疊分析結果，既有都市計畫以淹水風險最大威脅，除應針對既有都市計畫提出具體因應改善措施外，後續並應引以為鑑，避免再於高淹水風險地區辦理新訂或擴大都市計畫。

三、現況分析

- 此外，進一步針對本次直轄市、縣（市）國土計畫所提城鄉發展地區第2類之3（以下簡稱城2-3）進行分析：

1. 整體分析

經分析18個直轄市、縣（市）國土計畫所劃城2-3與災害類型環境敏感地區分布範圍，除少部分城2-3位於土石流潛勢溪流、山崩與地滑地質敏感區及活動斷層地質敏感區外，幾乎皆位處淹水潛勢地區之災害風險中。

2. 個案分析

就較具規模之城鄉發展地區第2類之3，包含新竹縣璞玉計畫、彰化縣水五金田園生產聚落特定區計畫、新北市大柑園地區、雲林縣麥寮特定區計畫等面積規模較大案件，經套疊前開淹水潛勢地區（6小時350mm）等環境敏感地區情形，除新竹縣璞玉計畫約有0.01%面積係屬山崩與地滑地質敏感區外，其餘3處新訂或擴大都市計畫案件僅涉及淹水潛勢地區（6小時350mm），如圖1-5至圖1-8所示。

表1-3 城鄉發展地區第2類之3套疊災害類型環境敏感地區結果

單位：公頃

縣市	環敏地區 淹水潛勢地區		土石流潛勢溪流 影響範圍		山崩與地滑 地質敏感區		活動斷層 地質敏感區	
	面積	比例	面積	比例	面積	比例	面積	比例
新北市	1260.25	83.54%	0.00	0.00%	0.26	0.02%	0.00	0.00%
桃園市	3264.75	100.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
臺中市	9.36	0.51%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	1.35	0.07%
臺南市	795.67	94.55%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
高雄市	689.79	45.05%	2.95	0.19%	31.54	2.06%	0.06	0.00%
新竹縣	71.08	0.02%	0.00	0.00%	0.07	0.06%	3.84	0.00%
苗栗縣	0.16	0.09%	0.00	0.00%	0.51	0.29%	0.00	0.00%
南投縣	651.14	100.00%	0.24	0.04%	0.03	0.01%	14.41	2.21%
雲林縣	751.13	17.25%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
彰化縣	1742.16	99.93%	0.00	0.00%	0.62	0.04%	0.00	0.00%
嘉義縣	856.70	82.16%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
屏東縣	6.49	6.18%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
臺東縣	165.39	88.32%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
花蓮縣	66.74	100.00%	0.00	0.00%	1.55	2.32%	4.05	6.06%
宜蘭縣	189.41	100.00%	0.17	0.09%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
澎湖縣	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
基隆市	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%
新竹市	103.04	26.44%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	11.89	3.05%
合計	10623.2		3.37		34.58		35.60	

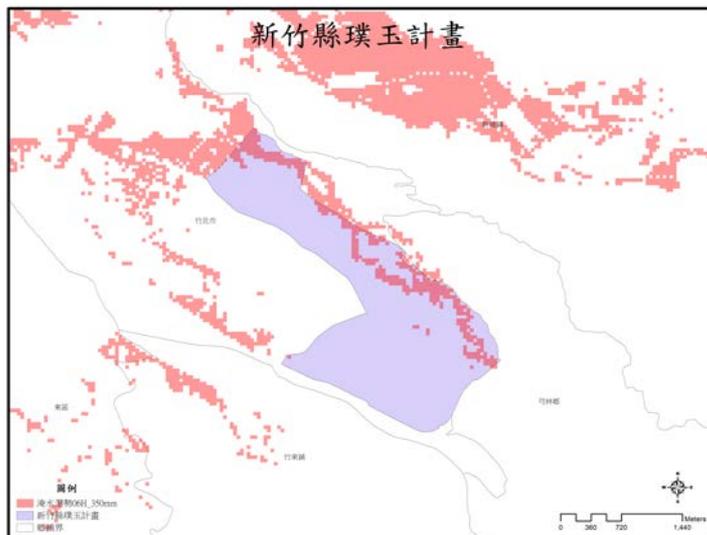


圖1-5 新竹縣璞玉計畫位於淹水潛勢地區之範圍(6hr350mm)



圖1-6 彰化水五金田園生產聚落特定區計畫位於淹水潛勢地區之範圍(6hr350mm)

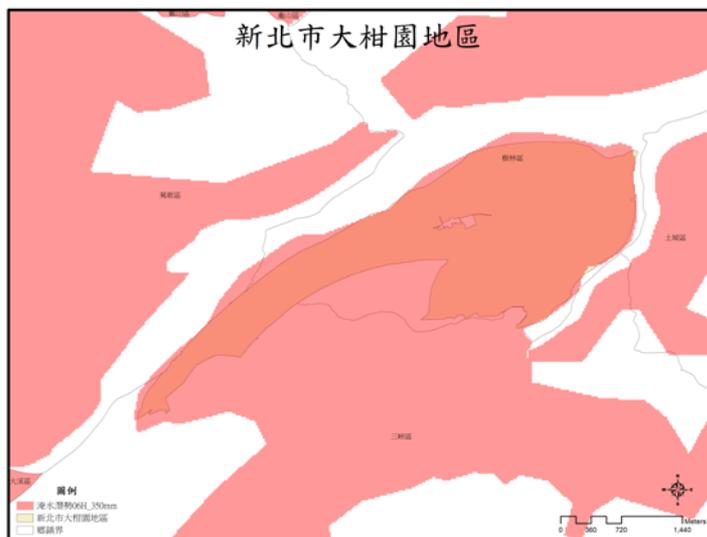


圖1-7 新北大柑園地區位於淹水潛勢地區之範圍(6hr350mm)

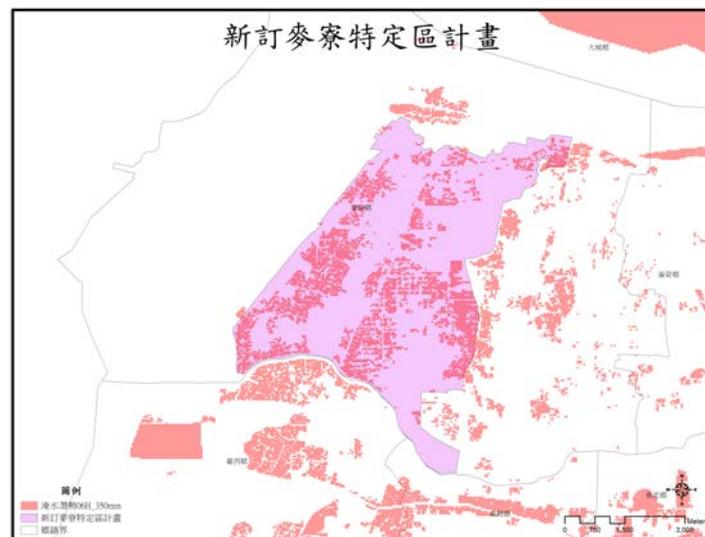


圖1-8 雲林縣新訂麥寮特定區計畫位於淹水潛勢地區之範圍(6hr350mm)

三、現況分析

另有一級海岸防護區，以臺南市國土計畫為例，為確保重要防護標的之安全，依新訂或擴大都市計畫（城2-3）範圍，套疊海岸防護計畫之防護區（災害防治區、陸域緩衝區）範圍，涉及新訂或擴大都市計畫案件計有2處，面積約91.88公頃，為「擬定暨擴大臺南市安平港歷史風貌園區特定區計畫(主要計畫)(配合安平商港建設計畫)案」、「新訂北門都市計畫」，如圖1-9所示。

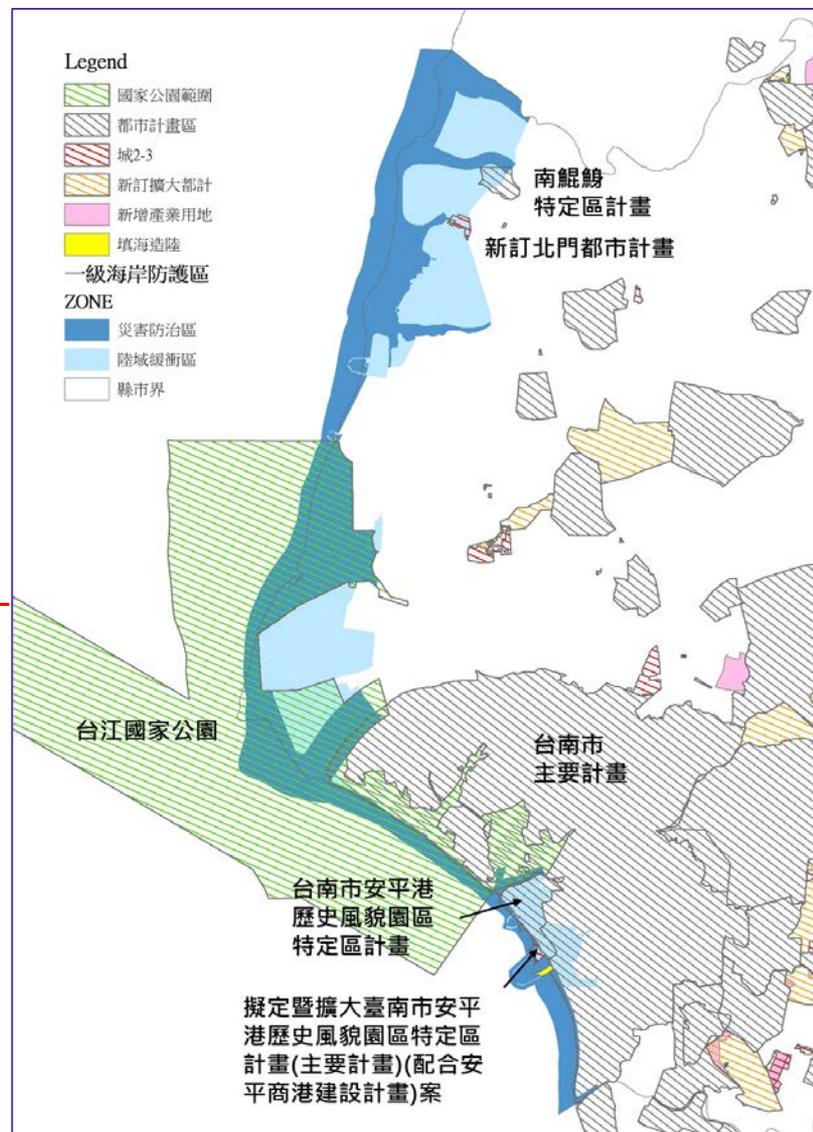


圖1-9 臺南市位於一級海岸防護區之範圍

四、建議事項

■ 中央目的事業主管機關建議事項：

經濟部水利署於109年5月7日以經授水字第10920206890號函送縣市國土計畫配合「逕流分擔及出流管制」政策指引，該內容指出水利法修訂新增「逕流分擔與出流管制」專章已於107年6月20日公布，108年2月1日施行，原本全部由水道承納之降雨逕流，擴大改由水道與土地共同分擔，以提高國土承納洪水之韌性。為利逕流分擔相關土地利用概念能融入國土計畫內落實推動，建議縣市政府於擬定國土計畫時注意以下幾點，並依逕流分擔及出流管制相關法令及技術手冊執行：

- 1.位於低窪之天然滯蓄洪空間，如農地、森林、濕地及地層下陷.....等，應儘量保留其滯蓄洪能力，避免劃設或變更為可開發之土地分區。

四、建議事項

2.於規劃相關土地使用時，可參考淹水潛勢圖資、防汛熱點、水災危險潛勢地區保全計畫等資料，以及水利防洪設施尚未達保護標準之地區，作以下考量：

- (1)透過合理土地分區及使用規劃，以降低具有淹水風險較高地區之利用強度與規模為原則，如調整城鄉發展總量及土地高程管理(洪水警戒範圍及高程、高腳屋.....)等。
- (2)淹水風險較高地區之土地利用，以國土保安或低度利用為原則，並避免劃設為產業用地或未來高度發展地區。
- (3)淹水風險較高地區之開發行為，可以訂定較嚴格土地利用條件為原則，如較高之出流管制逕流量及較嚴格之開發面積門檻。
- (4)對淹水風險較高或重點發展地區，應確保其鄰近天然滯蓄洪空間之保全，以免導致淹水轉嫁及風險增加。

四、建議事項

3. 公有土地及公共設施應優先考慮配合辦理逕流分擔措施，如：
 - (1) 加強坡地保水及涵養水源能力，抑制逕流產生，如加強造林、土地保育、蜿蜒或分散野溪流路、野溪設置阻水樹柵.....等。
 - (2) 強化公共設施多目標使用，兼有逕流抑制、分散、暫存功能，如：公園、綠地、停車場兼做滯(蓄)洪池等。
4. 納入在地滯洪觀念，規劃農林牧用地與颱風期間可短暫兼做滯水空間，以降低區域淹水風險。
5. 為提高都市防洪韌性，土地開發除應負擔出流管制規定之逕流量外，建議可透過制定獎勵政策，鼓勵私部門開發時能提供額外之公共滯洪空間。
6. 新建或改建之建築物應依水利法規定設置透水、保水或滯洪設施，提升耐淹土地能力，降低洪水災害衝擊。
7. 未來逕流分擔計畫公告後，應配合進行土地使用管制或限制，以控制逕流流出，達到逕流分擔計畫分配應負擔吸納之逕流量目標。

四、建議事項

■ 作業單位建議事項：

依據前開現況分析，並參考國外規劃案例及經濟部水利署意見，就後續規劃原則、審查機制及目的事業主管機關配合事項建議如下：

1.就規劃原則

- (1)就既有都市計畫：直轄市、縣（市）國土計畫應針對其轄區範圍內都市計畫，逐一檢視其災害敏感情形（包含淹水潛勢地區（6小時350mm）、土石流潛勢溪流影響範圍、山崩與地滑地質敏感區、活動斷層地質敏感區），除應指明其空間分布範圍外，並應具體提出後續通盤檢討應配合辦理事項，例如檢討都市計畫土地使用分區、土地使用管制規定、應用低衝擊開發概念（LID）、搭配都市計畫公共設施多目標使用辦法等，以降低既有都市計畫地區之災害衝擊。

四、建議事項

- (2) 就城鄉發展地區第2類之3：包含新竹縣璞玉計畫、彰化縣水五金田園生產聚落特定區計畫、新北市大柑園地區、雲林縣麥寮特定區計畫等大規模開發之都市計畫及縫合型都市計畫，直轄市、縣（市）國土計畫亦須針對上開類型之都市計畫，逐一盤點全國國土計畫所訂災害類型敏感地區之空間分布範圍及面積規模，並就後續土地利用方式敘明指導內容，且應儘量避免利用災害敏感地區之土地，如有需要將高淹水風險地區納入都市計畫範圍之必要時，應將高風險災害範圍留設為滯洪空間；又涉及山坡地或活動斷層地質敏感地區等環境敏感地區者，不宜改變當地地形地貌，並加強水土保持、耐震及防洪程度等因應措施，以確保國土安全。
- (3) 另於辦理新訂或擴大都市計畫、都市計畫檢討變更時，位於災害類型環境敏感地區（含一級海岸防護區範圍），應依國土計畫土地使用管制規則規定及參考海岸防護計畫內容，適時檢討或訂定土地使用管制相關規定。

四、建議事項

2.就審查機制

各級都市計畫或國土計畫主管機關辦理新訂或擴大都市計畫、使用許可或應經同意使用申請案件審查作業時，應將災害類型環境敏感地區納入考量，並配套修正相關審議規範。如位於一級海岸防護區範圍者，應考量各該海岸防護計畫有關「災害潛勢範圍、災害種類、程度、50年重現期暴潮水位之高程、海岸防護區（災害防治區及陸域緩衝區）之使用管理事項」等內容，納入審議作業之參考，必要時應評估檢討修正審議相關法令之規定。

3.就目的事業主管機關配合事項

- (1)目的事業主管機關於擬訂部門計畫或研擬開發計畫時，應檢視是否位災害類型環境敏感地區，以作為開發計畫區位評估及規劃之參考。
- (2)參考國外空間規劃案例，建議水利主管機關後續評估將現行淹水潛勢地區併同參考歷次淹水事件，依其風險等級及淹水發生頻率，劃設不同程度之洪氾區 (flood zone)，俾國土計畫主管機關配合辦理規劃作業。

四、建議事項

擬辦

- 請直轄市、縣（市）政府依據前開建議事項辦理直轄市、縣（市）國土計畫相關內容檢討修正作業，並納入「氣候變遷調適計畫之土地使用因應策略」及「應辦事項及實施機關」等相關章節。
- 請水利主管機關評估劃設洪氾區（flood zone），俾國土計畫主管機關配合辦理規劃及研訂土地使用管制規定，建立與水共生之都市環境。

討論案：直轄市、縣（市）國土計畫（草案）之土地使用管制原則審查方式，提請討論。

**報告單位：內政部營建署
報告時間：109.05.28**

一、背景說明

■ 國土計畫法規定

- ◆ 第10條：「直轄市、縣（市）國土計畫之內容，應載明下列事項：……六、國土功能分區及其分類之劃設、調整、土地使用管制原則」。
- ◆ 第23條：「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。」(第2項)；「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。」(第4項)。

- 依上開規定，刻研擬「國土計畫土地使用管制規則（草案）」，並已初擬各國土功能分區分類容許之使用項目；另為因應地方特殊環境及不同發展特性，直轄市、縣（市）政府得依國土計畫法第10條規定，研擬因地制宜土地使用管制原則，納入各該直轄市、縣（市）國土計畫，並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後，另依據國土計畫法第23條第4項規定訂定土地使用管制規則，並循程序報本部核定。

二、「國土計畫土地使用管制規則」草案研擬情形

■ 章節架構

經參酌現行「非都市土地使用管制規則」，並按國土計畫法第23條授權範疇，與全國國土計畫所列應納入土地使用管制規則之土地使用基本方針，初擬「國土計畫土地使用管制規則」草案架構。

國土計畫土地使用管制規則

第1章 總則

授權依據、名詞定義，以及本規則之適用範圍及管制範疇

第2章 免經、應經申請同意及禁止或限制使用項目

各國土功能分區分類得允許之使用項目、細目，另規範附屬設施、線性與點狀設施或其他特殊情形

第3章 可建築用地及其強度

依國土功能分區分類及其使用地類型，研擬使用強度

第4章 應經申請同意條件、程序與使用地變更編定

應經申請同意之申請、同意程序、應備文件、審查條件、以及使用地變更編定程序等有關事項

第5章 特殊地區土地使用管制

包括環敏區、水庫集水區、國土復育促進地區、海岸地區及離島、原民土地等管制事項

第6章 附則

包括既有權益保障、監督查處、建築管理以及施行日期等有關事項

二、「國土計畫土地使用管制規則」草案研擬情形

■ 容許使用情形

- ◆ 按國土計畫第21條、第23條規定，未來係以國土功能分區分類進行管制，故自106年迄今，針對各國土功能分區分類得容許之使用項目，與各有關部會召開19次研商會議在案，已初步研擬國土計畫土地使用管制之使用項目計有73項、細目約322項，按其性質概可分為國防、基礎公共設施、一般公共設施、住商、遊憩、工業、宗教建築及採礦等類別。

國土功能分區分類容許使用情形概況表

功能分區 使用項目	國保1	國保2	農1	農2	農3	農4	城2-1	城3
國防	V	V	V	V	V	V	V	V
基礎公共設施	V	V	V	V	V	V	V	V
一般公共設施	X	V	X	V	V	V	V	V
農業	▲	▲	V	V	V	V	X	X
住商	▲	▲	▲	▲	▲	V	V	V
遊憩	▲	▲	▲	▲	▲	V	V	V
工業	X	▲	X	▲	▲	X	▲	X
宗教建築	X	X	X	X	X	V	V	V
礦業	▲	V	▲	▲	V	▲	▲	▲

註：V-得使用、X-不得使用、▲-部分使用地編定類別得使用

二、「國土計畫土地使用管制規則」草案研擬情形

2.另就部分直轄市、縣（市）國土計畫草案特別另訂土地使用管制規定項目，目前本部營建署所研擬之通案性容許使用情形，說明如下：

(1)遊憩相關使用項目：包括餐飲設施、旅館、觀光遊憩管理服務設施、遊憩設施、戶外遊憩設施、戶外公共遊憩設施、水岸遊憩設施等，考量其使用性質對周邊環境衝擊較大，原則於農業發展地區第4類、城鄉發展第區第2類之1、第3類得容許使用；另考量既有合法權益保障，如屬原依區域計畫編定之合法建築用地、遊憩用地，亦得於所在國土功能分區分類容許觀光遊憩設施使用。

(2)宗教建築：考量宗教建築係源於民眾在地信仰需求，其設置區位原則應鄰近人口集居地區，以利民眾參拜，故原則於農業發展地區第4類、城鄉發展第區第2類之1、第3類得容許使用；惟因應既存宗教建築輔導合法需求，本部民政司前已辦理4次宗教寺廟補辦登記，依循全國國土計畫專案輔導合法之政策指導，本部將另就前開已補辦登記之宗教建築，在不影響國土保安及農業生產前提下，研析得輔導合法之國土功能分區分類。

三、直轄市、縣（市）國土計畫草案

- 本次直轄市、縣（市）國土計畫草案另訂有土地使用管制原則者，包含基隆市、苗栗縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺東縣及澎湖縣等8個縣（市）（詳如會議資料附件2-1，P.37~P.50）。
- 就前開8縣（市）國土計畫草案，歸納其土地使用管制原則重點如下：

既有制度延續

- 針對依原區域計畫法編定之建築用地，明訂其後續將繼續編定為可建築用地。
- 延續行政院農業委員會「暫准建地」政策，明訂該類土地訂定後續得申請住宅等相關使用。
- 延續澎湖縣「農變建」政策，明訂後續農業發展地區得申請住宅使用。

促進地方產業發展

- 就位屬國家風景區範圍內土地，明訂後續得申請作觀光遊憩相關設施使用。
- 依據地方農業發展需求，明訂國土保育地區範圍內得申請農業設施相關。

維護景觀風貌

- 針對城鄉發展地區及農業發展地區，增訂景觀風貌相關規定。

輔導合法使用

- 就宗教寺廟，明訂輔導合法使用規定。

四、審議事項

針對直轄市、縣（市）國土計畫研擬之因地制宜土地使用管制原則，考量後續審議基準一致性，研擬檢視事項如下：

■ 原則1：符合部門政策方向及具體需求

- 1.各直轄市、縣（市）國土計畫自訂之土地使用管制原則，建議應有明確之空間發展政策或部門政策指導，包括評估各類型產業發展或專案輔導合法化等需求總量，以佐證自訂土地使用指導原則之合理性。如於國土保育地區範圍內，因應觀光發展而需容許觀光遊憩相關土地使用項目者，其適用區位應屬各該直轄市、縣（市）國土計畫之發展重點，故應於部門空間發展計畫加以敘明。
- 2.直轄市、縣（市）國土計畫草案建議應說明自訂土地使用指導原則之必要性，例如全國國土計畫之土地使用指導事項或本部營建署研擬之容許使用情形未符地方發展需求，為因應當地何種特殊情形而需自訂土地使用指導原則。

四、審議事項

■ 原則2：明訂適用國土功能分區類及空間區位條件

直轄市、縣（市）國土計畫草案建議應明訂適用之國土功能分區分類，以及該功能分區分類下得允許使用之具體空間範圍(如○○國家風景區)。例如在國土保育地區第2類屬觀光主管機關核定之風景區等。

■ 原則3：明訂相關審查程序

- 1.直轄市、縣（市）因地方特殊需求，而新增有別於本部營建署研擬國土計畫土地使用管制規則草案之土地使用項目時，各該容許使用項目建議原則應列為「應經申請同意使用項目」，後續應向國土計畫主管機關申請同意使用，或依國土計畫法第24條規定申請使用許可，以利後續審查該特殊使用項目是否影響國土功能分區分類。
- 2.直轄市、縣（市）國土計畫草案建議應說明各該增列容許使用項目之申請程序及審查同意要件，如屬專案輔導合法者應補充應負擔之相關義務。例如應先取得農業主管機關、目的事業主管機關或環境敏感地區之法令主管機關同意後，再向國土計畫主管機關申請同意使用，申請時如有其他配套條件或應踐行之義務(如水土保持、違規輔導代金、...等)，應一併予以規範。

四、審議事項

■ 原則4：明訂相關配套措施

- 1.直轄市、縣（市）國土計畫草案建議應就該自訂土地使用指導原則對所在國土功能分區分類影響程度，訂定相關配套控管機制，例如位於國土保育地區第1、2類或農業發展地區第1類者，應提出相關績效管制之處理原則，以避免影響國土保安及農業生產環境。
- 2.就前開績效管制處理原則部分，考量土地使用管制範疇為土地使用性質及強度，涉及農耕、建築行為、空氣污染、污水排放等行為管制，建議得銜接各中央、直轄市、縣（市）目的事業主管法令，配合於各直轄市、縣（市）國土計畫之「應辦事項及實施機關」章節，載明請各目的事業主管機關訂定有關規定，以國土計畫引導各目的事業主管機關之管制作為。

- 此外，因應直轄市、縣（市）國土計畫5年通盤檢討規定，第1版直轄市、縣（市）國土計畫自訂之土地使用管制原則如經審議同意，建議各直轄市、縣（市）政府應於下次通盤檢討時，於本部國土計畫審議會說明前開自訂土地使用管制原則之管理、執行成效，以利檢討該土地使用管制原則得否延續、進行必要調整，或回歸全國一致性土地使用管制規定。

五、初步審議結果

直轄市、縣（市）國土計畫草案之土地使用管制原則，經專案小組會議審視，並按前開審查原則，各直轄市、縣（市）國土計畫自訂之土地使用管制原則，均須再予補充訂定之必要性、合理性，以及適用區位、辦理程序等相關規定。（專案小組審查意見詳如會議資料表2-2，P.32~P.35）

縣市	因地制宜土地使用管制原則	專案小組審查意見（節錄）
苗栗縣	農4-原住民族土地	尚符國土計畫法及全國國土計畫規定，原則同意；惟請縣府刪除「農業科技設施」使用項目，並補充表明如有涉及國土計畫法第24條一定規模或性質特殊規定之情形者，仍應依國土計畫法使用許可相關規定辦理。

六、其他補充事項

- 作業單位檢視後，建議縣市國土計畫草案再予補充事項（詳如會議資料附件2-1，P.37~P.50），請各直轄市、縣（市）政府配合補充相關說明，提報大會審議。

縣市	國土功能分區分類	因地制宜土地使用管制原則	政策(總量)	區位條件	辦理程序	配套措施
苗栗縣	農業發展地區第4類	本縣原住民族土地內位於田美飲用水水質水量保護區範圍內之土地，經劃設為農業發展地區第四類者在兼顧不影響飲用水水源水質，及維持原住民族生活所必要之原則下，畜牧設施、農業科技設施、休閒農業設施、無公害性小型工業設施、廢棄物清理設施項目，應經國土計畫主管機關同意下使用。	○	○	○	X

- 另就宗教建築輔導合法、風景區內觀光遊憩設施管制原則、國有林暫准建地土地使用管制等事項，因屬全國通案性議題，本部營建署將再與相關目的事業主管機關研商，納入國土計畫土地使用管制規則(草案)研析。

七、以上直轄市、縣（市）國土計畫審議事項及本部國土計畫審議會專案小組初步審議結果是否妥適，提請討論。

擬辦

- 請作業單位參考本次會議與會委員及機關代表意見修正後，提本部國土計畫審議會大會討論。

**討論案：非都市土地資源型分區內達一定規模以上
之特定目的事業用地之國土功能分區劃設
建議方式**

**報告單位：內政部營建署
報告時間：109.05.28**

一、背景說明

- 依據統計資料顯示，108年全國非都市土地特定目的事業用地面積為46,557公頃，該等使用地或係屬第1次編定結果，或係透過申請非都市土地開發許可或變更編定而來，考量本部107年公告實施之全國國土計畫針對「特定專用區」訂有相關劃設條件，如符合「原依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」，劃設為「城鄉發展地區第2類之1」，如係屬開發許可者，則劃設為「城鄉發展地區第2類之2」。然特定目的事業用地並未有相關規定，爰前經本署於108年7月10日召開「國土功能分區規劃議題第4次研商會議」進行討論，建議劃設方式如下：
 1. 符合重大公共設施或公用事業認定標準者(如興達電廠)，建議按全國國土計畫國土功能分區分類通案性劃設條件辦理。
 2. 屬公部門興辦但未符重大公共設施或公用事業認定標準者，建議直轄市、縣(市)政府得評估劃設為城鄉發展地區第2類之3，或者於直轄市、縣(市)國土計畫新增國土功能分區分類。
 3. 其餘特定目的事業用地，未來仍得繼續維持原來之合法使用，故建議按全國國土計畫國土功能分區分類通案性劃設條件辦理。

一、背景說明

- 惟因高雄市國土計畫草案針對達一定規模以上之特定目的事業用地，仍劃設為「城鄉發展地區第2類之2」，案經本部國土計畫審議會專案小組會議討論後作成審查意見：「有關核准興辦事業計畫達一定面積規模以上，且具有城鄉發展性質者，因非屬核發開發許可地區，建議按通案性處理原則劃設為適當國土功能分區分類或研議新增國土功能分區分類，而非劃設為城鄉發展地區第 2 類之 2，惟考量該情形特殊，故請作業單位就該問題予以研議，提出通案性處理原則後，再提專案小組會議討論，以供直轄市、縣(市)政府納入後續規劃參考。」
- 為利後續國土功能分區劃設作業，爰作業單位再研議通案性處理原則提會討論。

二、現況分析

- 依據全國國土計畫規定，非都市土地鄉村區、工業區、特定專用區及開發許可範圍均有相對應之國土功能分區劃設方式，故以前開地區以外之特定目的事業用地為分析範疇。
- 案經本署進行圖資分析後，群聚之特定目的事業用地計有27,364處、合計面積約18,804公頃；再套疊國土利用現況調查成果，其土地利用現況以作為政府機關(約3,237公頃)、學校(約2,229公頃)、公用設備(約751公頃)之使用最多(如表3-1)。

表3-1 特定目的事業用地之土地利用現況情形

土地利用分類	使用項目	面積(公頃)	土地利用分類	使用項目	面積(公頃)	
公共利用土地	公用設備	751.90	建築利用土地	其他建築用地	133.59	
	社會福利設施	195.82		宗教	259.70	
	政府機關	3,237.19		倉儲	194.61	
	學校	2,229.56		純住宅	205.18	
	環保設施	442.04		商業	281.63	
	醫療保健	93.47		混合使用住宅	5.71	
水利利用土地	水利構造物	14.70	森林利用土地	製造業	317.33	
	水庫	16.32		殯葬設施	70.72	
	水道沙洲灘地	32.79		竹林	269.32	
	防汛道路	7.45		其他森林利用	8.34	
	河道	59.47		針葉林	28.35	
	海面	88.62		混交林	2,508.32	
	堤防	21.46		闊葉林	2,704.98	
	湖泊	1.46		灌木林	27.02	
	溝渠	71.08		農業利用土地	水田	135.94
	蓄水池	81.27			水產養殖	73.03
交通利用土地	一般道路	513.00	旱田		749.90	
	一般鐵路及相	6.65	果園		579.05	
	快速公路	6.19	畜牧	37.98		
	省道	10.26	農業相關設施	117.36		
	高速鐵路及相	3.25	遊憩利用土地	公園綠地廣場	357.35	
	國道	8.52		文化設施	39.01	
	捷運及相關設	0.01		休閒設施	165.28	
	港口	68.25	礦鹽利用土地	土石及相關設	54.69	
	道路相關設施	113.46		礦業及相關設	3.02	
	機場	33.39		鹽業及相關設	14.81	
其他利用	空置地	931.51	人工設施小計	9,838.47		
	草地	132.02	總計	1,8804.11		
	濕地	116.77				
	裸露地	159.87				
	營建剩餘土石	14.13				

二、現況分析

- 再以10公頃為規模門檻進行分析，達10公頃以上之特定目的事業用地計有255處、合計面積約9,326公頃；其土地利用現況以作為政府機關(約2,198公頃)、學校(約499公頃)、公園綠地廣場(約243公頃)最多（如表3-2），包含田單營區（高雄市内門區）、屏東科技大學（屏東縣內埔鄉）、中油豐德供油中心（臺南市山上區）及枋寮垃圾場（屏東縣枋寮鄉）等即屬該等類型之特定目的事業用地，惟其現行區域計畫之土地使用分區為山坡地保育區、一般農業區或特定農業區（如圖3-1~4）。



圖3-1 田單營區（高雄市内門區）



圖3-2 屏東科技大學（屏東縣內埔鄉）



圖3-3 中油豐德供油中心（臺南市山上區）



圖3-4 枋寮垃圾場（屏東縣枋寮鄉）

表3-2 特定目的事業用地（群聚面積達10公頃以上）之土地利用現況情形

土地利用分類	使用項目	面積(公頃)	土地利用分類	使用項目	面積(公頃)
公共利用土地	公用設備	243.32	建築利用土地	其他建築用地	16.17
	社會福利設施	11.27		宗教	2.13
	政府機關	2,198.72		倉儲	107.84
	學校	499.47		純住宅	37.75
	環保設施	71.71		商業	62.18
水利利用土地	醫療保健	5.75	混合使用住宅	0.94	
	水利構造物	4.86	製造業	37.92	
	水庫	2.86	殯葬設施	39.56	
	水道沙洲灘地	22.57	森林利用土地	竹林	162.84
	防汛道路	2.21		其他森林利用	5.77
	河道	33.61		針葉林	17.84
	海面	56.74		混淆林	2,169.95
	堤防	7.66		闊葉林	1,840.23
	交通利用土地	溝渠	33.16	灌木林	7.48
蓄水池		43.58	農業利用土地	水田	19.33
一般道路		177.54		水產養殖	41.56
一般鐵路及相		0.36		旱田	176.28
快速公路		5.53		果園	249.02
省道		1.30		畜牧	3.68
高速鐵路及相		0.01	農業相關設施	10.08	
國道		1.45	遊憩利用土地	公園綠地廣場	127.70
港口		22.07		文化設施	1.91
機場	10.01	礦鹽利用土地	休閒設施	55.65	
道路相關設施	27.85		土石及相關設	1.12	
其他利用				鹽業及相關設	0.001
	空置地	324.89	人工設施小計		3,794.931
	草地	80.39	總計		9,326.31
	濕地	114.12			
	裸露地	128.32			
	營建剩餘土石	0.03			

三、分析及建議

- 依據國土計畫法第45條第2項修正規定，「直轄市、縣（市）主管機關應於全國國土計畫公告實施後3年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告實施直轄市、縣（市）國土計畫；並於直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後4年內，依中央主管機關指定之日期，一併公告國土功能分區圖。」且同條第3項規定：「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。」亦即預定於114年4月30日前依據國土計畫法實施管制，前開期限距今尚約有5年，現階段區域計畫法仍屬有效，是以，如現階段得以透過區域計畫法方式處理者，應積極透過區域計畫法相關規定辦理，以利後續二者順利銜接。

三、分析及建議

- 經查現行「修正全國區域計畫」規定：「本計畫公布實施後，凡現有循區域計畫法相關法令程序辦理用地變更編定且合法登記之高爾夫球場、區域公墓...等，符合本計畫特定專用區劃定標準者，得由直轄市、縣(市)政府會同目的事業主管機關逕予變更為特定專用區，並報請中央區域計畫主管機關核定」；
- 「製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知」第7點(二)規定：區域計畫公告實施前，已依非都市土地使用管制規則相關規定辦理使用地變更編定，其開發類別及規模符合下列規定者，俟區域計畫公告實施後，得由該管直轄市或縣(市)主管機關會商目的事業主管機關辦理逕予變更使用分區，報請中央主管機關核備：
 - 1.申請開發遊憩設施之土地面積達5公頃以上者，得變更為特定專用區。
 - 2.申請設立學校之土地面積達10公頃以上者，得變更為特定專用區。
 - 3.申請開發高爾夫球場之土地面積達10公頃以上者，得變更為特定專用區。
 - 4.申請開發公墓之土地面積達5公頃以上或其他殯葬設施之土地面積達2公頃以上，得變更為特定專用區。
 - 5.申請開發為其他特定目的事業使用或不可歸類為其他使用分區之土地面積達2公頃以上者，得變更為特定專用區。

三、分析及建議

- 考量非都市土地第1次劃設使用分區及編定使用地時，
 - 屬「為根據實際需要，就其使用性質劃定之土地」者，得劃定為「特定專用區」
 - 符合「供各種特定目的之事業使用」規定者，得編定為「特定目的事業用地」
 - 經查臺灣北部區域計畫之「非都市土地分區使用計畫圖」1節內載明：「...下列各點應請主管機關以土地使用編定予以處理。...(5)未符合專用區劃定標準之特定目的事業專用之土地。」
- 是以，如符合特定專用區劃定標準者，應優先劃定為特定專用區，如有未符合者，始透過使用地編定方式處理。

三、分析及建議

先處理

- 基於前開考量，並為利後續國土計畫之土地使用管制，就現行非都市土地資源型使用分區內達一定規模以上特定目的事業用地，且屬單一目的事業機關核定計畫者，參照作業須知第7點（二）規定，請直轄市、縣（市）政府儘速辦理使用分區檢討變更為特定專用區，又其辦理期限比照「使用分區更正、為加強資源保育辦理使用分區之劃定或檢討變更、變更為原使用分區或一定規模以下之使用分區劃定等性質」案件。前開規模如下：
 1. **遊憩設施**之土地面積達5公頃以上者。
 2. **學校**之土地面積達10公頃以上者。
 3. **高爾夫球場**之土地面積達10公頃以上。
 4. **公墓**之土地面積達5公頃以上或**其他殯葬設施**之土地面積達2公頃以上者。
 5. **其他特定目的事業使用**或不可歸類為其他使用分區之土地面積達2公頃以上者。

三、分析及建議

- 至於後續國土計畫法下就「一定規模以上特定目的事業用地」之國土功能分區劃設方式，分析及建議如下：
 1. 依據國土計畫法第23條第5項規定：「國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。」本部並於108年5月30日發布「重大之公共設施或公用事業計畫認定標準」，是以，如符合前開標準之公共設施或公用事業計畫，包含重要運輸、水利、能源或其他經中央主管機關認定具有供公共使用性質之維生基礎設施或事業計畫，得於所有國土功能分區申請使用。
 2. 次依據國土計畫法第32條第1項規定略以：「.....區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與第23條第2項或第4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。.....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。」即現況屬合法使用者，後續如未符合國土功能分區下土地使用管制規定者，仍得繼續為原來合法使用，惟不得增建或改建。

三、分析及建議

3.針對現行非都市土地特定目的事業用地後續國土功能分區劃設方式，建議直轄市、縣（市）政府得採下列方式之一辦理：

(1)依區域計畫法變更為特定專用區者：

依據全國國土計畫規定，符合「原依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」，劃設為「城鄉發展地區第2類之1」，前開一定規模以上特定目的事業用地範圍經變更為特定專用區後，後續得前開規定劃設為城鄉發展地區第2類之1。

(2)無法依區域計畫法變更為特定專用區者：

①**現況已開發利用者**：建議依國土功能分區分類通案性劃設條件辦理，按周邊土地資源條件及環境敏感情形，劃設為適當國土功能分區分類。

②**尚未開發利用者**：後續仍有開發利用需要，建議劃設為城鄉發展地區第2類之3；又考量該等情形特殊，建議劃設規模調降為2公頃。

三、分析及建議

4. 模擬範例（以高雄市永安區興達電廠為例）：

高雄市永安區興達電廠及其周邊土地係屬一般農業區及特定專用區（如圖3-5、6）；其中興達電廠（約136公頃）係依據民國70年行政院函示辦理，並編定為特定目的事業用地，其毗鄰之灰塘室內煤場開發計畫則係於91年申請開發許可案件。就該案例後續國土功能分區劃設方式，得評估劃設方式如下：



圖3-5 興達電廠及其周邊土地現行土地使用分區

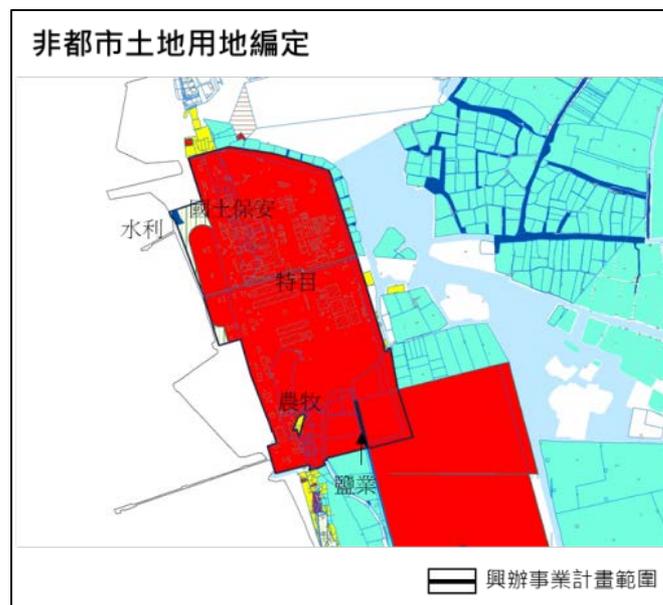


圖3-6 興達電廠及其周邊土地現行使用地編定

三、分析及建議

擬辦

- 請作業單位參考本次會議與會委員及機關代表意見修正後，提本部國土計畫審議會大會討論。