

內政部營建署 104 年度

「委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究」

委託辦理計畫

總結報告書

委託單位：內政部營建署

研究單位：國立政治大學

中 華 民 國 一 ○ 六 年 四 月

委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究

委託單位：內政部營建署
執行單位：國立政治大學
計畫主持人：賴宗裕
協同主持人：顏愛靜
 陳立夫
 戴秀雄
 蕭再安
 徐國城
研究員：蘇偉強
專任研究助理：邱靖庭
兼任研究助理：宋采臻
 張邵渝
 鄭凱云

營建署綜合計畫組委託研究案

一、承辦人員：望熙娟
二、計畫（研究）題目： 委託辦理非都市土地使用管制規則之檢討研究
三、計畫經費：貳佰捌拾柒萬元
四、研究起時：中華民國一百零四年十二月
五、研究迄時：中華民國一百零六年四月
六、研究（受託）單位：國立政治大學
七、研究目的： 依據區域計畫法第 15 條規定，區域計畫公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地使用分區計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關訂之。 本部自 65 年 3 月 30 日訂定發布非都市土地使用管制規則（以下簡稱管制規則），共辦理 25 次修訂，本次修訂以 103 年 12 月 31 日內授中辦地字第 1031303711 號令修正發布。管制規則係規範非都市土地特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區、森林區、山坡地保育區、風景區、國家公園區、河川區、海域區、特定專用區等 11 種使用分區，及甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、農牧用地、林業用地、養殖用地、鹽業用地、礦業用地、窯業用地、交通用地、水利用地、遊憩用地、古蹟保存用地、生態保護用地、國土保安用地、殯葬用地、海域用地、特定目的事業用地等 19 種使用地之管制方式，包括容許使用、建蔽率及容積率，以及土地使用分區變更與使用地變更編定等。 管制規則因歷經多次修訂，內容複雜且欠缺計畫引導，實需配合國土計畫法（草案）及區域計畫法部分條文修正草案，重新檢討管制規則之章節架構、管制內容、各主管機關權責及作業程序。此外，為因應組織改造後銜接本部地政司編定管制業務，是有必要先行檢討現行管制規則規定，並提供修訂建議意見，以利未來順利銜接，並循法制程序修訂發布。

如國土計畫法（草案）於本案執行期間立法通過，本案則轉換為研訂國土計畫法相關子法規，就國土計畫法（草案）可能通過時間點，本案轉換之應辦事項如下，惟實際辦理工作項目及啟動時間點，得由本署與委辦廠商再行協定：

（一）於期初完成前通過：研訂「國土計畫法施行細則」、「國土保育地區補償或補救金額、方式及其他相關事項之辦法」、「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、強度、規模、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」等條文草案，並協助辦理機關協調會議。

（二）於期中完成前通過：研訂「國土計畫法施行細則」、「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、強度、規模、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」等條文草案，並協助辦理機關協調會議。

（三）於期末完成前通過：研訂「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、強度、規模、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」條文草案，並協助辦理機關協調會議。

八、預期效益：

（一）研訂「國土計畫法施行細則」條文草案

（二）研訂「國土保育地區補償或補救金額、方式及其他相關事項之辦法」條文草案

（三）研訂「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、強度、規模、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」條文草案

九、計畫摘要：

（中文摘要）

國土計畫法業經總統 105 年 1 月 6 日公布全文 47 條。本研究考量國土計畫法施行後，國土計畫公告實施及相關子法規訂定之必要性及急迫性，並利於未來國土規劃體制順利銜接，依工作計畫邀標書中工作計畫內容第五點規定與委託機關（內政部營建署）於第一次工作會議之協

定，本研究茲透過現行非都市土地使用管制規則條文內容之檢討，提出可保留納入本法相關子法之規定，並為利於國土計畫法之執行，分別按該法第 46 條、第 23 條第 2 項、第 32 條第 2 項及第 3 項之規定，授權擬訂「國土計畫法施行細則」、「國土計畫補償辦法」及「國土計畫土地使用管制規則」等條文草案。

首先，本研究擬具「國土計畫法施行細則」(草案)，共計 14 條條文，其重點內容包含授權依據、國土白皮書、全國國土計畫應載明事項、直轄市、縣(市)國土計畫應載明事項、直轄市、縣(市)政府申請復議之辦理方式、實施調查或勘測前之辦理事項、各國土功能分區得再予細分其他必要分類時應考量之因素、編定適當地之定義及得隨時辦理國土功能分區檢討變更之情形、區域計畫實施前之建築物及設施之認定原則、邀請原住民族參與復育計畫之對象及程序、國土復育促進地區安置及配套計畫之內容、違規處罰之法令依據、細則之施行日期。條文業已於 105 年 5 月 1 日公布施行。

其次，擬具「國土計畫補償辦法」(草案)，共計 11 條條文，其內容包含辦法之授權依據及其適用對象；依本法第 32 條第 1 項給付補償金之補償項目、查估基準、補償時點及補償之救濟(即異議、複查程序)；依本法第 32 條第 2 項申請損失補償之相關事項，包含明定既有合法可建築用地及非可建築用地之名詞定義、特別犧牲補償及政策性補償之範圍界定、申請時點、補償金之計算方式、審查與給付程序，以及提出異議之救濟程序；最後則為本辦法草案之生效日期。

其三，本研究基於改善以往區域計畫法下非都市土地使用管制之既有問題，重新以計畫指導使用地編定，按各分區分類劃設原則編定使用地，並賦予不同容許使用及強度之管制規定，以及由國土計畫主管機關為審議主管機關、落實管制土地使用之檢查與處理等原則，予以「研訂國土計畫土地使用管制規則」(草案)。此外，依得否於同一國土功能分區及其分類下申請使用地變更編定，研擬二種法條方案。方案一考量本法意旨並為無使用地變更情形，條文計有 18 條，其規範重點包含法源依據及法律適用情形、明定使用地編定類別及各國土功能分區及其分類之使用地類別編定範圍、免經申請同意使用項目、應經申請同意使用項目與其附帶條件之管制依據、強度規範、應經申請同意使用項目」之申請

程序、檢附書件、審查標準、審查期限，以及發布施行日。方案二則考量推動可行性，研擬未來修法條文之建議（增訂國土計畫法第 23-1 條）及相關具有使用地變更情形之條文，共計 26 條，其條文內容則包含使用地變更之適用情形、各功能分區得變更編定之使用地類別、申請使用地變更編定案件之申請程序、應備文件、審查程序、同意要件及配合辦理事項。

（英文摘要）

Spatial Planning Act was promulgated on January 6th, 2016 by the President of Republic of China. This research was authorized to establish “The Enforcement Rules of the Spatial Planning Act,” “Regulations on Compensation of Spatial Plan,” and “Regulations on Land Use Control of National Spatial Plan” etc. to response the immediate need for establishing Spatial Planning Act’s related regulations, and to ensure the successful transit from “Regulations on Non-urban Land Use Control” to Spatial Planning system, according to Article 46, Paragraph 2 of Article 23, Paragraph 2 and 3 of Article 32 respectively.

First of all, this research drafted 14 articles for “The Enforcement Rules of the Spatial Planning Act,” including authorization basis, the white paper of the National Spatial Plan, National Spatial Plan that is established by the central government, Spatial plans that are established by municipalities or counties (cities) governments, regulations on municipality or county (city) governments for applying for reconsideration, procedures before performing investigations or surveys, key points for all functional zones and sub-zones, definition of the land for designated use and the circumstances that plan may be revised, the definition of the buildings and facilities constructed before implementation of regional plans, guest list and procedures of inviting indigenous people for participating in the restoration plans, the contents of placement plans and complementary measures of environmental restoration areas, punishment and legal basis of land use violation, and the effective date. The articles take effect on May 1st, 2016.

Secondly, this research drafted 11 articles for “Regulations on Compensation of Spatial Planning” including the legal basis and specified target; the compensation items, evaluation standards, compensation timing etc. of compensation payment according to paragraph 1 of Article 32; relevant matters for applying compensation for damage thus incurred according to paragraph 2 of Article 32, including the definition of constructible land and non-constructible land, special sacrifice and policy-led compensation, application timing, calculation of compensation, review and payment procedure, remedial procedure, and the enforcement date.

Finally, this research drafted for the “Regulations on Land Use Control of National Spatial Plan,” providing two scenario for applying land conversion in functional zones and sub-zones. The first proposal views the system without land conversion to draft 18 articles, including legal basis, functional zones, sub-zones and land for designated use, land use items which do not need an application for approval, land use whose use must be approved only after an application, constructible land and building intensity, related application procedure, review standards and period, and enforcement date. The second proposal views the system with possibility of land conversion and provides suggestions of amending the Spatial Planning Act.

十、報告印製份數：20 份

十一、工作人員：

內政部營建署指導人員：

綜合計畫組組長	林秉勳
綜合計畫組副組長	林世民
綜合計畫組簡任技正	張順勝
綜合計畫組科長	蔡玉滿
綜合計畫組	望熙娟

研究團隊：

計畫主持人	賴宗裕
協同主持人	顏愛靜、陳立夫、戴秀雄、蕭再安、徐國城

研究員	蘇偉強
專任研究助理	邱靖庭
兼任研究助理	宋采臻、張邵渝、鄭凱云

目錄

第一篇 緒論	1-1
壹、研究動機與目的	1-1
貳、研究範圍與內容	1-3
參、研究方法與流程	1-4
第二篇 現行非都市土地使用管制制度之檢討	2-1
壹、非都市土地使用管制制度之重點	2-1
貳、現行非都市土地使用管制規則第二章及第四章之檢討	2-7
參、現行管制規則相關條文應用於國土計畫土地使用管制規則之規定	2-14
第三篇 國土計畫法施行細則（草案）之研訂	3-1
壹、國土計畫法及其立法重點	3-1
貳、國土計畫法施行細則（草案）之範疇界定	3-11
參、國土計畫法施行細則（草案）之條文內容	3-30
第四篇 國土計畫補償辦法（草案）之研訂	4-1
壹、適用對象	4-3
貳、補償原則	4-6
參、補償方式及補償時點之界定	4-17
肆、補償範圍之確認及補償處分之作成	4-20
伍、補償金之給付程序	4-28
陸、補償之救濟-不服補償之申覆方式	4-34
柒、國土計畫補償辦法（草案）之條文內容	4-39
第五篇 國土計畫土地使用管制規則（草案）之研訂	5-1
壹、國土計畫土地使用管制規則（草案）總說明	5-1
貳、國土計畫土地使用管制規則（草案）之內容重點	5-19
參、國土計畫土地使用管制規則（草案）之條文內容	5-138

第六篇 結論與建議	6-1
壹、結論	6-1
貳、國土計畫實施後與現行制度之差異	6-4
參、建議	6-13
參考文獻.....	參-1

附錄

附錄一 國土計畫法	附 1-1
附錄二 國土計畫法施行細則	附 2-1
附錄三 期初、期中與期末報告審查會議紀錄及回應表	附 3-1
附錄四 歷次工作會議紀錄及回應處理情形(共 24 次)	附 4-1
附錄五 專家學者座談會資料及紀錄(共 2 次).....	附 5-1
附錄六 焦點座談會議資料及紀錄(共 2 次).....	附 6-1
附錄七 部會研商會議資料(含條文草案)及紀錄(共 4 次).....	附 7-1
附錄八 專家訪談企劃書、資料及紀錄(共 3 次).....	附 8-1
附錄九 第一次編定各國土功能分區及其分類之使用項目表 ...	附 9-1

圖目錄

圖 1-1：計畫流程圖	1-5
圖 2-1：全國區域計畫下之土地使用計畫與管制體系	2-2
圖 2-2：國土計畫法通過前之全國土地使用計畫與管制體系	2-4
圖 3-1：國土計畫法通過後之國土計畫架構圖	3-3
圖 3-2：國土計畫法通過後之土地使用管制架構圖	3-5
圖 3-3：國土功能分區及其分類取代非都市土地 19 種使用地編定之示意圖 ...	3-7
圖 3-4：成長管理定義與成長管理策略之對照圖	3-18
圖 4-1：國土計畫補償辦法（草案）條文架構	4-2
圖 4-2：遷移補償之查估、通知及給付程序	4-29
圖 4-3：依本法第 32 條第 2 項申請補償之審查核准程序	4-33
圖 4-4：第 32 條第 1 項之異議與複查程序	4-37
圖 4-5：第 32 條第 2 項之異議與查復程序	4-38
圖 5-1：國土功能分區、分類及其管制項目	5-2
圖 5-2：國土計畫土地使用管制規則（草案）架構圖	5-20
圖 5-3：使用地編定示意圖	5-45
圖 5-4：容許使用項目之種類	5-50
圖 5-5：應經申請同意使用項目之審查程序圖	5-54
圖 5-6：海域用地容許使用審查納管標的概念圖	5-80
圖 5-7：農業產業價值鏈	5-85

表目錄

表 2-1：非都市土地使用管制規則對九種用地別之量體管制	2-5
表 2-2：歷次修訂非都市土地使管制規則條文及沿革	2-7
表 2-3：現行管制規則相關條文可供國土使用管制規則參考之規定	2-15
表 3-1：國土計畫法（草案）送請立法院審議時間一覽表	3-2
表 3-2：國土計畫法各條文重點	3-6
表 3-3：開發許可與使用許可之差異	3-8
表 3-4：日本 2015 年土地白皮書之章節架構	3-14
表 3-5：國土計畫法施行細則（草案）與國土計畫法對照表	3-31
表 4-1：活動斷層地區範圍	4-13
表 4-2：相關法令對財產權使用或收益之限制或禁止規定	4-15
表 4-3：直轄市、縣(市)主管機關對於公共工程地上物查估拆遷補償之項目	4-21
表 4-4：土地徵收遷移費查估基準之補償項目	4-23
表 4-5：日本學說中特別犧牲損失補償之內容	4-24
表 4-6：德國及美國運用地價降低說於土地損失補償之觀察	4-25
表 4-7：現行相關法令對於行政機關發放補償費用之期限規定	4-28
表 4-8：依本法第 32 條第 2 項申請損失補償之申請書格式	4-30
表 4-9：共同申請代表人選定書格式	4-31
表 4-10：相關法令之行政爭議先行救濟機制	4-34
表 4-11：國土計畫補償辦法（草案）	4-40
表 4-12：依國土計畫法第三十二條第二項申請損失補償之申請書格式	4-53
表 5-1：國土功能分區之劃設原則及土地使用原則表	5-3
表 5-2：非都市土地使用管制規則之條文架構	5-5
表 5-3：現行目的事業主管機關就非都市土地使用地變更編定之審查規定	5-6
表 5-4：國土功能分區之分類別及其劃設條件	5-12
表 5-5：第 1 級環境敏感地區項目表	5-16
表 5-6：第 2 級環境敏感地區項目表	5-17
表 5-7：國土利用現況調查之土地使用分類系統表	5-24
表 5-8：土地利用分類系統與國土計畫法使用地編定類別對應情形	5-28
表 5-9：使用地編定及其定義彙整表	5-31
表 5-10：國土功能分區及其分類之使用地編定原則表	5-38
表 5-11：國土功能分區及其分類之劃設順序	5-44
表 5-12：非都市土地 19 種使用地篩選至國土計畫下 22 種使用地	5-47
表 5-13：應經申請同意使用申請書	5-55

表 5-14：海洋資源地區同意使用申請書	5-59
表 5-15：國土保育地區第 1 類之使用項目表	5-63
表 5-16：國土保育地區第 2 類之使用項目表	5-67
表 5-17：國土保育地區各分類使用地之使用強度	5-76
表 5-18：區域計畫下海域區之許可使用細目分級原則	5-77
表 5-19：區域計畫下海域區許可使用原則表	5-78
表 5-20：海洋資源地區第 1 類之使用項目表	5-83
表 5-21：海洋資源地區第 2 類之使用項目表	5-84
表 5-22：海洋資源地區其他必要分類之使用項目表	5-84
表 5-23：農業發展地區第 1 類之使用項目表	5-90
表 5-24：農業發展地區第 2 類之使用項目表	5-92
表 5-25：農業發展地區第 3 類土地之使用項目表	5-98
表 5-26：農業發展地區第 4 類土地之使用項目表	5-103
表 5-27：農業發展地區各分類使用地之使用強度	5-111
表 5-28：城鄉發展地區第 2 類之使用項目表	5-115
表 5-29：城鄉發展地區第 3 類土地之使用項目表	5-128
表 5-30：城鄉發展地區各分類使用地之使用強度	5-136
表 5-31：國土計畫土地使用管制規則（草案）（方案一）	5-140
表 5-32：國土計畫土地使用管制規則（草案）（方案二）	5-150
表 5-33：附表○同意使用申請書	5-163
表 5-34：附表○使用地變更編定申請書	5-164
表 5-35：應經申請同意使用審查表	5-165
表 5-36：使用地變更編定審查表	5-166
表 5-37：使用地及目的事業主管機關（單位）一覽表	5-168
表 6-1：國土計畫實施前後差異比較表	6-8
表 6-2：國土計畫實施前後之土地使用管制差異比較表	6-10

第一篇 緒論

壹、研究動機與目的

依據《區域計畫法》第 15 條規定，區域計畫公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地使用分區計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。變更之程序亦同。其管制規則，由中央主管機關訂之。內政部自 65 年 3 月 30 日訂定發布《非都市土地使用管制規則》（以下簡稱管制規則），共辦理 25 次修訂，惟管制規則因歷經多次修訂，內容複雜且欠缺計畫引導，實有重新檢討管制規則之章節架構、管制內容、各主管機關權責及作業程序之必要。

然而，為因應氣候變遷，確保國土安全，保育自然環境，並整合國土保育、海洋維護、農業經營及城鄉發展等面向，以追求國家永續發展，104 年 12 月 18 日立法院三讀通過《國土計畫法》（以下簡稱本法），並經總統 105 年 1 月 6 日公布。依據本法第 45 條規定：「中央主管機關應於本法施行後二年內，公告實施全國國土計畫。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。」又同法第 47 條規定：「本法施行日期，由行政院於本法公布後一年內定之。」換言之，本法施行後，中央及地方政府應依該法所提時程，配合公告實施全國國土計畫或直轄市、縣（市）國土計畫及國土功能分區圖，而《區域計畫法》及現行《非都市土地使用管制規則》等規定將不再適用。

為考量本法施行後，國土計畫公告實施及相關子法規訂定之必要性及急迫性，並利於未來國土規劃體制順利銜接，依本研究計畫邀標書中工作計畫內容第五點規定：「如國土計畫法（草案）於本案執行期間立法通過，本案則由非都市土地使用管制規則之檢討，轉換為研訂國土計畫法相關子法規，惟實際辦理工作項目及啟動時間點，得再行協定。」經與委託機關（內政部營建署）於第一次工作會議之協定，本研究茲透過現行非都市土地使用管制規則條文內容之檢討，提出可保留納入本法相關子法之規定，並為利本法之執行，分別按該法第 46 條、第 23 條第 2 項、第 32 條第 2 項及第 3 項之規定，授權擬訂國土計畫法施行細則、國土計畫土地使用管制規則及國土計畫補償辦法等條文草案。

爰此，本研究將透過本法相關子法規之研訂，以健全國土計畫土地使用管理制度，研究目的如下：

- (一) 檢討非都市土地使用管制規則第二章及第四章之條文內容，提出可保留納入國土計畫土地使用管制規則之規定。
- (二) 配合國土計畫法之通過，研訂國土計畫法施行細則（草案）、國土計畫土地使用管制規則（草案）、國土計畫補償辦法（草案）等相關子法。

貳、研究範圍與內容

一、研究範圍

本研究主要藉由現行非都市土地使用管制規則之檢討，作為研訂國土計畫土地使用管制規則之基礎，並配合本法之通過，以全國國土為範圍（即現行區域計畫法下之都市土地、非都市土地及國家公園土地），研訂國土計畫法施行細則（草案）、國土計畫土地使用管制規則（草案）及國土計畫補償辦法（草案）等相關子法規。

二、研究內容

- （一）檢討現行非都市土地使用管制條文內容，以「第二章容許使用、建蔽率及容積率」及「第四章使用地變更編定」為主，提出可保留納入國土計畫土地使用管制規則（草案）之意涵。
- （二）國土計畫法（草案）於本案簽約前（非執行期間）立法通過（104年12月18日立法院三讀通過，經總統105年1月6日公布），依工作計畫邀標書中工作計畫內容第五點，本案工作計畫內容轉換為研訂「國土計畫法施行細則」、「國土計畫土地使用管制規則」及「國土計畫補償辦法」等條文草案，並協助辦理機關協調會議（含會議資料研擬及整理會議紀錄初稿）。
- （三）每月召開1次工作會議，並整理工作會議紀錄及回應處理情形，視相關問題性質之相關性與需要性，本研究團隊成員，可受邀參與營建署內部之討論，並提供研究之建議。
- （四）為聽取國土規劃及地政相關專家學者、行政部門（中央及直轄市、縣（市）政府）人員，對於本法相關子法之建議，研擬訪談企劃書，規劃訪談對象、訪談問題、預期成果等相關事項，並辦理相關訪談作業（含訪談紀錄整理）。
- （五）辦理2場專家學者座談會，擬邀請國土規劃及土地使用相關領域專家學者及行政機關代表參加，每場座談會至少邀請6人，並綜合整理專家學者意見（即訪談實錄整理），作為相關子法研訂之參考（以公家場地優先考量，若無支付租借費用將繳回）。
- （六）為使本研究之成果周延，依工作進度配合委託單位召開工作會議，提交期初、期中、期末報告時，由委託單位邀請有關機關共同參與。

參、研究方法與流程

一、研究方法

（一）文獻分析法

蒐集國土計畫或區域計畫之相關文獻，以及《國土計畫法》、《區域計畫法》、《非都市土地使用管制規則》等相關法令之資料，予以歸納整理，並加以檢討分析，提供作為本研究研訂國土計畫相關子法規之參考。

（二）訪談法

為聽取國土規劃及地政相關人員對於新舊土地使用管制規定之轉換建議，本研究將針對專家學者、內政部中部辦公室之承辦人員等進行訪談，係就現行非都市土地使用管制條文內容之檢討，提出可納入國土計畫土地使用管制規則(草案)之規定，包含 1.使用地之編定與變更；2.容許使用；3.建蔽率及容積率；4.土地使用主管機關於使用地變更編定案件應扮演之角色與權責等議題進行訪談作業。

（三）舉辦專家學者座談會

本研究透過辦理兩場專家學者座談會，擬邀請實際負責國土規劃或土地使用相關領域之專家學者、中央與地方政府承辦人員，分別針對：1.國土計畫補償辦法之內容，包含補償對象、補償或補救金額、補償方式及其他相關事項；2.國土計畫土地使用管制初步研析之內容，包含章節架構研擬、使用地之編定、可建築用地及其強度，以及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等內容進行討論，以瞭解本研究所提相關管制事項之可行性，並綜合整理專家學者意見，提供研訂相關子法規之參考。

二、研究流程

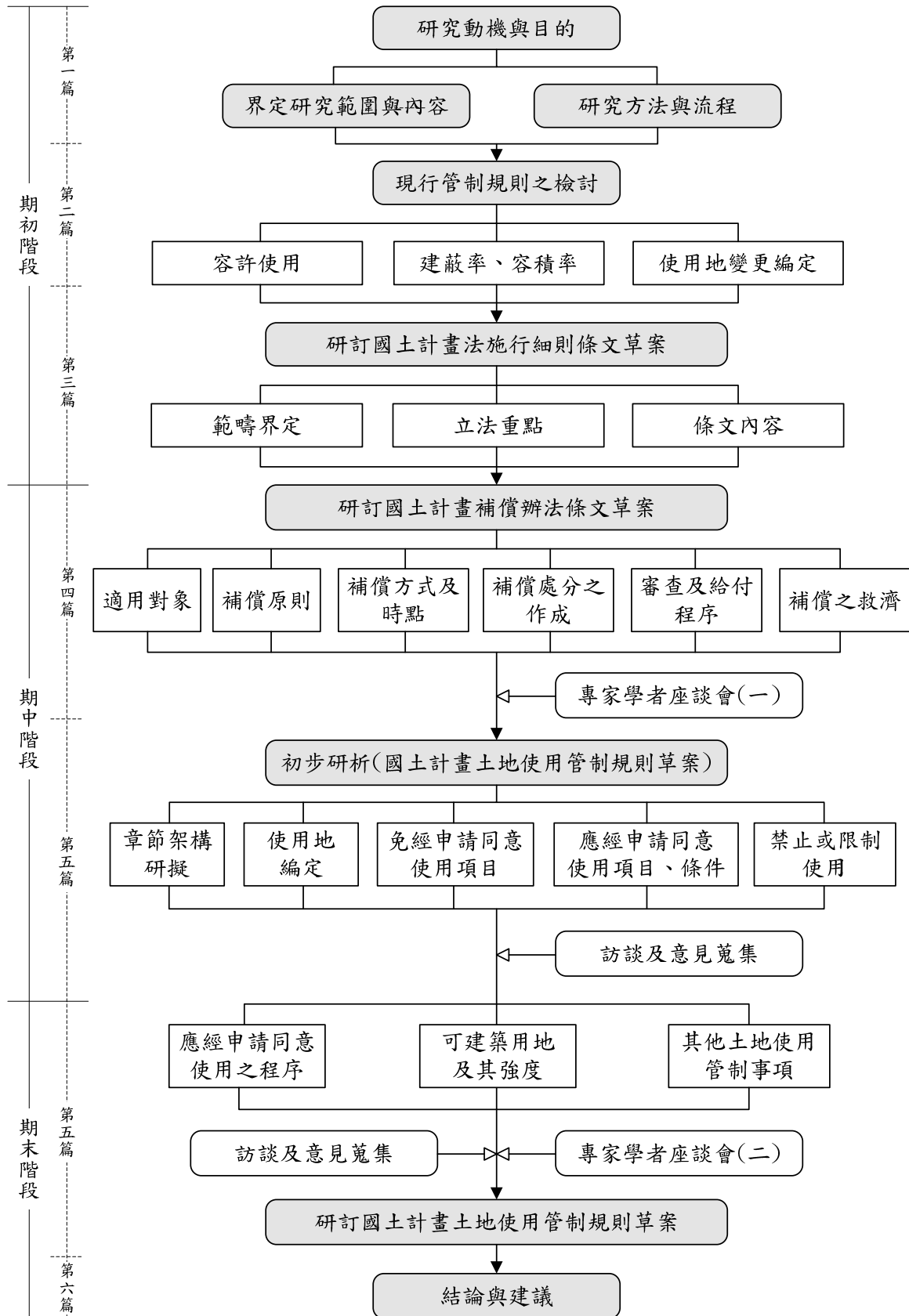


圖 1-1：計畫流程圖

第二篇 現行非都市土地使用管制制度之檢討

我國由都市土地、非都市土地及國家公園土地構成之使用管制體系已行之有年，都市土地以使用分區管制及量體管制等方式進行管理；非都市土地則以分區與使用地編定之管制方式為主。然而，作為管理我國大部分土地之非都市土地使用管制卻衍生出許多問題，諸如使用地之編定缺乏全面性考量、容許使用項目與用地別缺乏相容性、土地使用主管機關於用地變更之角色弱化等。鑑於區域計畫與本法下土地使用管制體系之不同，為利管制系統能順利接軌，故對應本法第 23 條第 2 項土地使用管制事項，本研究將檢討現行《非都市土地使用管制規則》第二章及第四章所面臨之課題，並提出相關改善建議，以作為未來國土計畫管制規則重要之參考依據。

綜上，本篇將分為三大部分，即：1.非都市土地使用管制制度之重點；2.現行非都市土地使用管制規則第二章及第四章之檢討；3.現行管制規則相關條文應用於國土計畫土地使用管制規則之規定。

壹、非都市土地使用管制制度之重點

一、區域計畫法下之計畫體系與土地使用管理架構

現行我國空間計畫體系，最上層由「國土空間發展策略計畫」指導，其次受「區域計畫」管制，係以都市土地、非都市土地、國家公園土地進行管制。為配合銜接本法通過後國土計畫之調整方向，內政部遂整合現行臺灣北、中、南、東部區域計畫，辦理「全國區域計畫」（內政部，2013：2），在本法通過前，其屬空間計畫體系中之最高之法定計畫。依據區域計畫之指導，全國土地得區分為都市土地、非都市土地（包含國家公園土地）兩大類（如圖 2-1）；非都市土地又可概分為山坡地及非山坡地二種進行管理。目前我國已測量登錄之土地多已納入都市計畫與區域計畫範圍，使得土地利用與開發活動納入管理機制中。

都市土地約佔我國 13%之土地面積，其係依據《都市計畫法》實施都市計畫，並分為市（鎮）計畫、鄉街計畫、特定區計畫及聯合都市計畫，得於都市計畫範圍內劃定使用分區，並且分別依《都市計畫法臺灣省施行細則》規定各使用分區、土地使用組別、允許使用之項目及其使用強度，如建蔽率及容積率之規定等。此外，為管理占我國土地面積約 87%之非都市土地，政府自 62 年起訂定《實施都市計畫以外地區建築物管理辦法》、《限制建地擴展執行辦法》，63 年公布《區域

計畫法》及 65 年訂定發布《非都市土地使用管制規則》，開始有非都市土地之使用管制規定（賴品劭，2002：27）。依《區域計畫法》第 15 條規定，非都市土地應按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地實施管制。

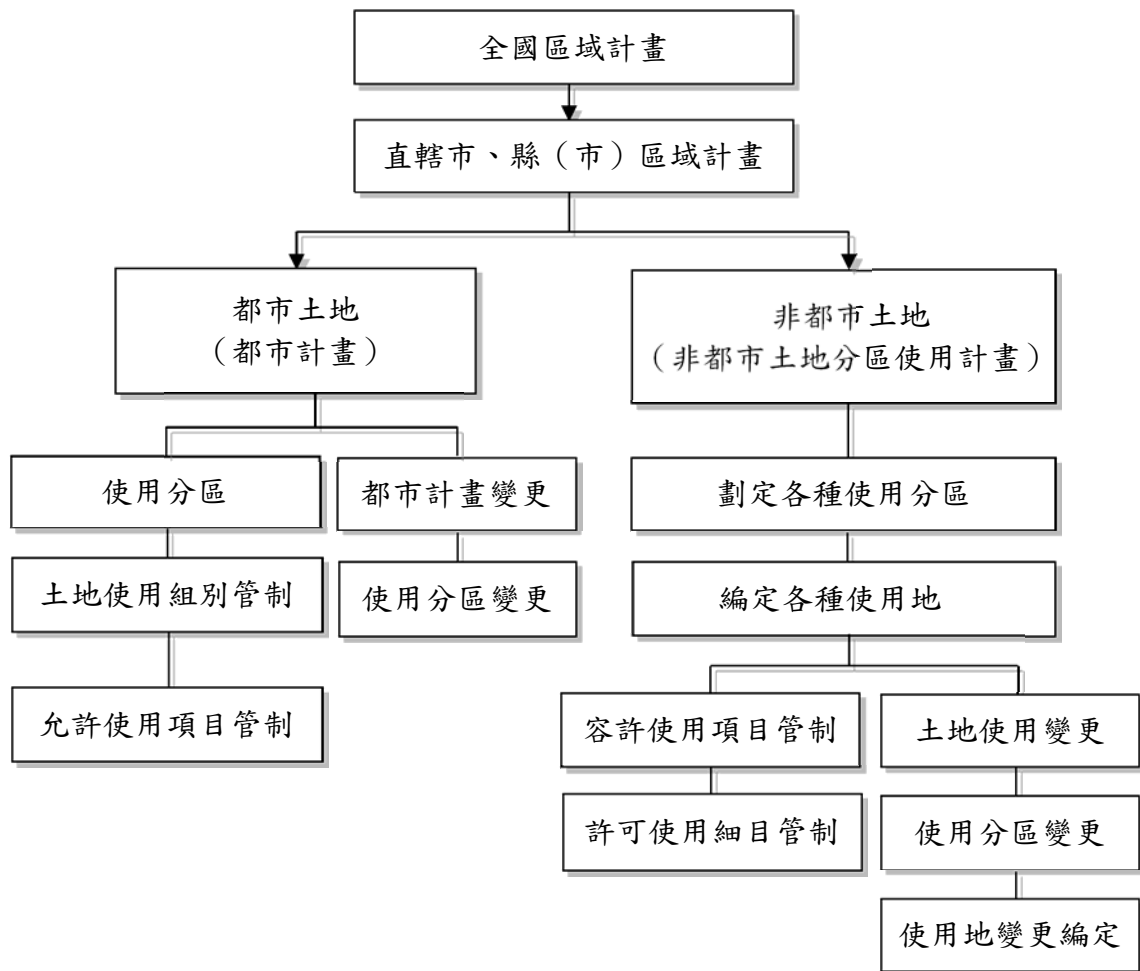


圖 2-1：全國區域計畫下之土地使用計畫與管制體系

二、現行非都市土地使用管制之重點分析

我國非都市土地面積廣大且差異甚大，為發揮各項土地之特色，故依《非都市土地使用管制規則》第 2 條及第 3 條規定，劃定為 11 種使用分區，以及依其使用分區之性質編定 19 種使用地，並由直轄市、縣（市）政府辦理非都市使用分區劃定、使用地編定或檢討變更，再依其容許使用之項目及許可使用細目進行管制，其管制重點歸納如下：

（一）非都市土地使用分區及使用地編定管制

依據《區域計畫法》第 15 條規定：「區域計畫公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。」此為訂定《非都市土地使用管制規則》之法源基礎。

綜上，地方政府得按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並就土地能供使用之性質，參酌地方實際需要，劃定特定農業區、一般農業區、工業區、鄉村區、森林區、山坡地保育區、風景區、國家公園區、河川區、海域區、特定專用區等 11 種使用分區，以及編定甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、農牧用地、林業用地、養殖用地、鹽業用地、礦業用地、窯業用地、交通用地、水利用地、遊憩用地、古蹟保存用地、生態保護用地、國土保安用地、殯葬用地、海域用地、特定目的事業用地等 19 種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制，如圖 2-2 所示。

然而，區域計畫之土地分區使用計畫及土地使用管制事項，僅對分區內使用原則性之說明，難以針對每宗土地進行合宜之認定，故內政部依據《區域計畫法施行細則》第 14 條第 1 項，授權訂定《製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知》，作為劃定使用分區及編定使用地之操作性規定。

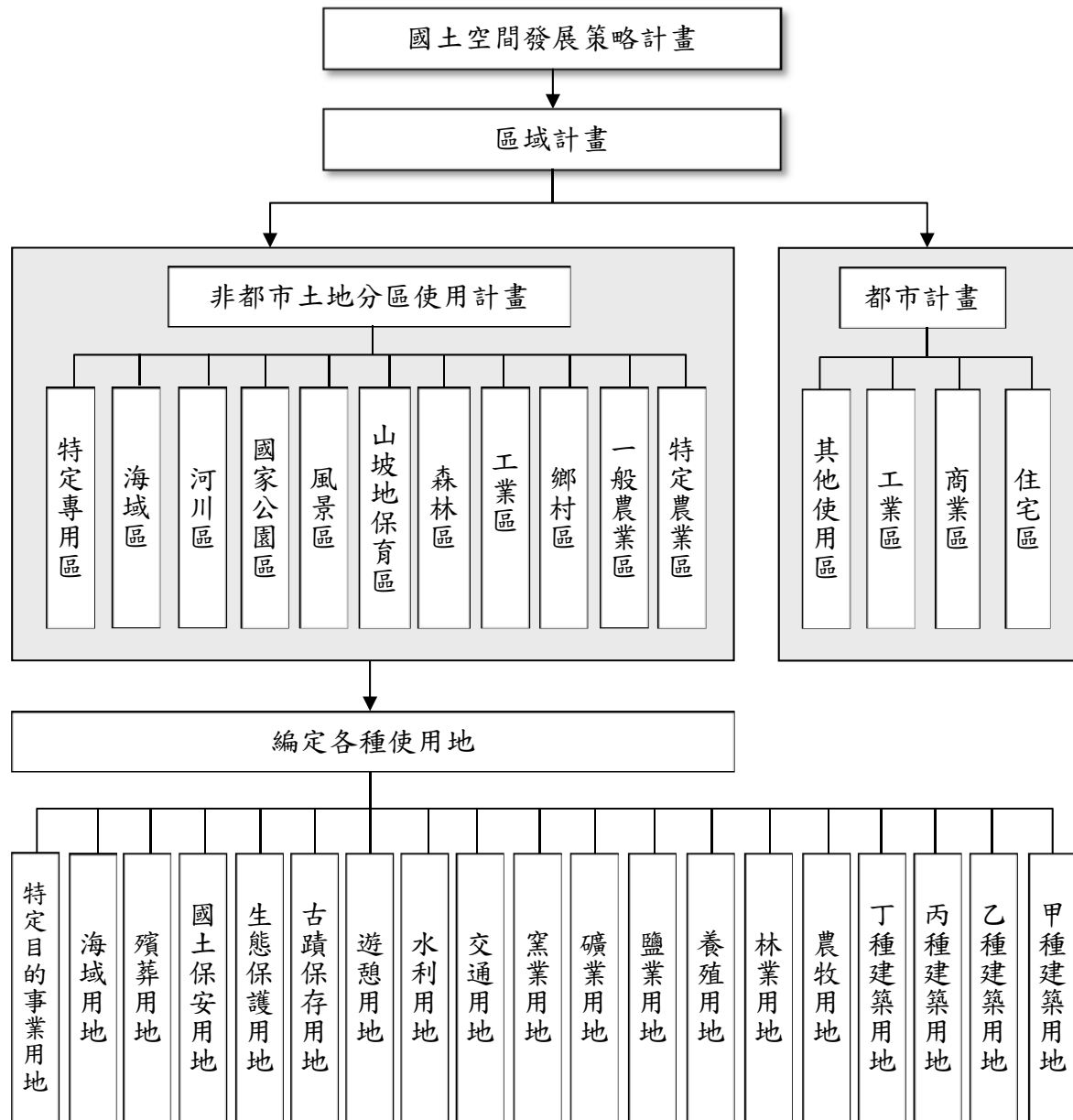


圖 2-2：國土計畫法通過前之全國土地使用計畫與管制體系

(二) 非都市土地使用管制

非都市土地使用管制主要區分為容許使用管制、量體管制、分區變更或使用地變更編定管制，以管制非都市土地之開發與利用。

1. 容許使用管制

依《非都市土地使用管制規則》第 6 條第 1 項，非都市土地經劃定使用分區並編定使用地類別，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。但中央目的事業主管機關認定為重大建設計畫所需之臨時性設施，經徵得使用地之中央主管機關及有關機關同意後，得核准為臨時使用。又同條第 6 條第 3 項，海域用地以外

之各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一，即「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」；海域用地容許使用項目及區位許可使用細目如附表一之一，即「海域用地容許使用項目及區位許可使用細目表」。

按「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」規定，各使用地類別下包括容許使用項目及許可使用細目，許可使用細目又可區分為「免經申請許可使用細目」與「需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目」，故第 6-1 條及第 6-2 條即規範應申請許可使用使用者所需檢附之文件，並視用地別之不同，分別向目的事業主管機關或中央主管機關申請核准。

2. 量體管制

有關甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、窯業用地、交通用地、遊憩用地、殯葬用地、特定目的事業用地等可供建築之使用地，應依《非都市土地使用管制規則》第 9 條之非都市土地建蔽率及容積率規定進行管制（如表 2-1），但直轄市或縣（市）主管機關得視實際需要酌予調降，並報請中央主管機關備查。另經依區域計畫擬定機關核定之工商綜合區或行政院同意設立之自由經濟示範區土地使用計畫而規劃之特定專用區或工業區，區內可建築基地經編定為特定目的事業用地者，其建蔽率及容積率依核定計畫管制，不受前述使用地規定之限制。

另外，表 2-1 以外使用地之建蔽率及容積率，由下列使用地之中央主管機關會同建築管理、地政機關訂定：(1) 農牧、林業、生態保護、國土保安用地之中央主管機關：行政院農業委員會。(2) 養殖用地之中央主管機關：行政院農業委員會漁業署。(3) 鹽業、礦業、水利用地之中央主管機關：經濟部。(4) 古蹟保存用地之中央主管機關：文化部。

表 2-1：非都市土地使用管制規則對九種用地別之量體管制

	甲種建築用地	乙種建築用地	丙種建築用地	丁種建築用地	窯業用地	交通用地	遊憩用地	殯葬用地	特定目的事業用地
建蔽率	60%	60%	40%	70%	60%	40%	40%	40%	60%
容積率	240%	240%	120%	300%	120%	120%	120%	120%	180%

3. 分區變更或使用地變更編定管制

按《土地法》第 82 條規定：「凡編為某種使用地之土地，不得供其他用途之使用。」亦即非都市土地一經編定應即按其用途使用。若需從事其他用途，除依《非都市土地使用管制規則》第 10 條規定，非都市土地經劃定使用分區後，因申請開發，依區域計畫之規定而有辦理土地使用分區變更或使用地變更編定之需

要，得申請土地使用分區變更或使用地變更編定，並依第 27 條附表三「使用分區內各種使用地變更編定原則表」辦理。有關非都市土地使用分區之變更原則係規範於《非都市土地使用管制規則》第 10 條至第 26 條，內容包括申請案之開發規模、應檢附之有關書圖文件、程序或審議流程、開發影響費之繳交等。而使用地變更編定原則則規範於該規則第 27 條至第 51 條，包括應檢附之文件、核准機關、編定程序、應注意之事項與作業規範等。

貳、現行非都市土地使用管制規則第二章及第四章之檢討

一、法規沿革

非都市土地配合 63 年 1 月 31 日《區域計畫法》公布施行，劃定 10 種使用分區及編定 18 種使用地（103 年 12 月 31 日修正發布為 11 種使用分區及編定 19 種使用地），並自 64 年迄 75 年分期分區辦竣編定公告。同時，內政部於 65 年 3 月 30 日訂定發布《非都市土地使用管制規則》，作為實施非都市土地使用管制之依據，迄今已歷經 25 次修正，如表 2-2 所示。惟管制規則因歷經多次修訂，內容複雜及欠缺計畫引導，且因現行區域計畫體系與未來國土計畫管制體系有所差別，實需配合本法及區域計畫法部分條文修正草案（103 年 1 月 27 日行政院函送立法院版本），重新檢討管制規則之管制內容、各主管機關權責及作業程序。

表 2-2：歷次修訂非都市土地使管制規則條文及沿革

日期	沿革及條文內容
65.03.30	中華民國六十五年三月三十日內政部（65）台內地字第 678450 號令訂定發布全文 8 條
65.11.26	中華民國六十五年十一月二十六日內政部（65）台內地字第 712318 號令修正發布全文 10 條
68.02.05	中華民國六十八年二月五日內政部（68）台內地字第 820944 號令修正發布第 8、9 條條文
70.04.22	中華民國七十年四月二十二日內政部（70）台內地字第 17367 號修正發布第 4 條條文
73.11.05	中華民國七十三年十一月五日內政部（73）台內地字第 266726 令修正發布第 5 條條文
77.06.29	中華民國七十七年六月二十九日內政部（77）台內地字第 608840 號令修正發布第 4、7、10、11 條條文及附表一之各種使用地容許使用項目表
78.07.07	中華民國七十八年七月七日內政部（78）台內地字第 709692 號令修正發布第 2、4、7、9 條條文
80.03.06	中華民國八十年三月六日內政部（80）台內地字第 907023 號令修正發布全文 32 條
82.11.05	中華民國八十二年十一月五日內政部（82）台內地字第 8286866 號令修正發布第 9、12、13、18、20、21 條條文；增訂發布第 18-1、21-1、21-2 條條文；並刪除第 14 條條文
83.06.01	中華民國八十三年六月一日內政部（83）台內地字第 8375622 號令修正發布第 9 條條文；並增訂第 31-1 條條文

日期	沿革及條文內容
85.05.23	中華民國八十五年五月二十三日內政部(85)台內地字第 8574962 號令修正發布全文 36 條
87.01.07	中華民國八十七年一月七日內政部(87)台內地字第 8776145 號令 修正發布第 9 條條文
88.06.29	中華民國八十八年六月二十九日內政部(88)台內地字第 8886119 號令修正發布第 6、10、18、23、29、30、34 條條文
90.03.26	中華民國九十年三月二十六日內政部(90)台內中地字第 9081105 號令修正發布全文 59 條；並自發布日起實施
91.05.31	中華民國九十一年五月三十一日內政部台內中地字第 0910084243 號令修正發布第 6、19、25、28、35、45、48、49 條條文；並增訂第 35-1 條條文
92.03.26	中華民國九十二年三月二十六日內政部內授中辦地字第 0920082365 號令修正發布第 6、23、26、28、30、31、33、53 條條文；增訂第 6-1、38-1、44-1、49-1、52-1 條條文；並刪除第 49、52 條條文
93.03.05	中華民國九十三年三月五日內政部內授中辦地字第 0930723833 號令修正發布第 6、9、22、28、49-1 條條文
93.06.15	中華民國九十三年六月十五日內政部內授中辦地字第 0930724421 號令修正發布第 44、45、52-1 條條文
94.12.16	中華民國九十四年十二月十六日內政部內授中辦地字第 09407297271 號令修正發布第 35-1 條條文
97.09.05	中華民國九十七年九月五日內政部內授中辦地字第 0970724018 號令修正發布第 9 條條文及第 6 條條文之附表一
98.03.18	中華民國九十八年三月十八日內政部內授中辦地字第 0980723903 號令修正發布第 35、35-1 條條文
98.08.20	中華民國九十八年八月二十日內政部內授中辦地字第 0980725264 號令修正發布第 52-1 條條文；並增訂第 42-1 條條文
99.04.28	中華民國九十九年四月二十八日內政部內授中辦地字第 0990724133 號令修正發布第 1、6、11、13、14、15、16、20、21、22、23、48、49-1、52-1 條條文、第 17 條條文之附表二、附表二—一；增訂第 14-1、22-1 條條文；並刪除第 24、25 條條文
100.05.02	中華民國一百年五月二日內政部內授中辦地字第 1000724370 號令修正發布第 35、35-1 條條文及第 6 條之附表一中華民國一百零一年五月十五日行政院院臺規字第 1010131134 號公告第 9 條第 4 項第 4 款所列屬「行政院文化建設委員會」之權責事項，自一百零一年五月二十日起改由「文化部」管轄
102.09.19	中華民國一百零二年九月十九日內政部內授中辦地字第

日期	沿革及條文內容
	1026651596 號令修正發布第 9~11、13、14、17、21、22、23、28、31、35、35-1、40、42-1、44、45、46、48、52-1 條條文及第 6 條附表一、第 17 條附表二、附表二之一、第 27 條附表三、第 28 條附表四；增訂第 22-2、23-1、30-1~30-3、44-2 條條文；並刪除第 38~39、44-1 條條文
103.12.31	中華民國一百零三年十二月三十一日內政部內授中辦地字第 1031303711 號令修正發布第 2、3、9、17、30-1~30-3、43、49-1、52-1、56 條條文及第 6 條條文之附表一、第 27 條條文之附表三；增訂第 30-4、31-1、31-2 條條文；並刪除第 44-2 條條文
104.12.31	中華民國一百零四年十二月三十一日內政部內授中辦地字第 1041311398 號令修正發布第 6、35 條條文及第 27 條附表三；並增訂第 6-2、6-3 條條文

資料來源：法務部全國法規資料庫網站；本研究彙整。

二、非都市土地使用管制規則第二章及第四章之課題分析與檢討

現行非都市土地以使用分區及用地編定進行管制，各該使用地下係以正面表列方式訂定容許使用項目及許可使用細目，然而在容許使用及許可使用之管理方式執行多年以來，亦產生許多課題與疑慮，諸如容許使用項目與使用地性質關聯性不足、容許使用項目與分區及用地類別不相容（如農牧用地容許採取土石或設置戶外廣告物設施）等。考量現行非都市土地發展失序所引發外界詬病，在本法通過後土地使用管制方式之銜接上，勢必需針對管制規則之內容進行全面性之檢討與調整。

依據本法第 23 條第 2 項，授權中央主管機關訂定之土地使用管制，可歸納應包含以下內容：

- （一）使用地類別編定、變更、規模
- （二）可建築用地及其強度
- （三）應經申請同意使用項目、條件、程序
- （四）免經申請同意使用項目
- （五）禁止或限制使用
- （六）其他應遵行之土地使用管制事項

藉由上述六項內容與現行《非都市土地使用管制規則》之對照可知，上述相

關管制事項多對應於管制規則之第二章及第四章，如第（一）項使用地類別編定、變更、規模，其與現行管制規則之相關面向，為「使用地編定及變更」；第（二）項可建築用地及其強度，其與現行管制規則中非都市土地建蔽率及容積率相關；第（三）項至第（五）項有關使用項目及其申請程序之規定，其與非都市土地容許使用項目及許可使用細目相關；第（六）項其他應遵行之土地使用管制事項，則與現行管制規則中之相關書圖文件、審議程序及監督等內容相關。

緣此，為配合銜接本法通過後之土地使用，並作為研訂國土計畫土地使用管制規則之基礎，故以管制規則「第二章容許使用、建蔽率及容積率」及「第四章使用地變更編定」相關條文之內容進行檢討，提出現行非都市土地使用管制之課題。

（一）主管機關之間協調不易

現行非都市土地管理涉及目的事業主管機關、土地主管機關或其他機關（如環保機關），其並未明確釐清主從關係，且編定單位、執行單位及查處單位之間因本位主義而各司其職（吳東憶、賴宗裕、陳立夫、徐國城，2012：2-83），導致土地使用管制之執行成效不彰。以非都市土地之農牧用地而言，農業單位若認定農地作非農業使用即屬違規，惟農地相關法令並未賦予其裁處手段之效力，必須依《區域計畫法》或《都市計畫法》規定，移送地政單位或都計單位進行後續處罰程序，又地政單位並非以非農業使用作為判定是否違規之標準，無法對其進行開罰，難以有效管理違規使用事項。

（二）土地使用編定未考量基地條件

非都市土地使用編定除以計畫編定者外，其他多以現況編定，是以逐筆認定其使用現況而編定，例如：毗鄰工廠或住宅社區周邊之生產用地，雖不適農作使用卻仍編列為農牧用地，以致農地低度利用外，更遭受工業、家庭廢污水污染。若編定結果與土地實際之特性及需求產生巨大斷層，則無法引導土地資源有效且合理利用（吳東憶等，2012：2-84）。

為考量使用地編定能更具前瞻性與全面性，並避免非都市土地以現況編定所衍生之問題發生，未來依本法第 22 條規定編定適當使用地時，得考量各國土功能分區之實際需求及發展限制，就「國土功能分區及其分類」與現行非都市土地「使用地」逐一進行比對及檢討後，釐清與國土功能分區及其分類性質相同或相容之「使用地」，並可作為編定之基礎。新制下之「使用地」，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（內

政部營建署，2015a：11），《國土計畫法施行細則》²⁻¹第10條第1項即規定，使用地應按各級國土計畫，就土地能供使用性質，編定各種使用地。

（三）容許使用項目與分區用地類別缺乏相容性

現行非都市土地係以使用分區、使用地編定及其容許使用項目進行管制，惟此制度執行多年以來，已難以符合現行土地利用需要，且編定之使用細目並未配合分區而有不同程度之管制，無法凸顯各該使用地之特性及條件差異。

為解決鄉村區土地與毗鄰土地使用雜亂無章、犬牙交錯問題，雖然70年代中期訂定《辦理非都市土地使用編定屆滿五年通盤檢討作業要點》，各縣市政府亦據以辦理檢討調整。惟檢討至今亦已經過多年，且因非都市土地包含19種使用地，各用地容許使用及許可使用項目繁瑣，亦會因其所位於之土地使用分區不同而受不同主管機關管轄。舉例說明，因農牧用地之容許使用項目十分繁雜，且與農業使用差異性大，導致無法輕易分辨其為容許使用或違規使用，又整體環境因缺乏管制而使雜亂無章的現象十分顯見（賴宗裕、林煌輝，2010：33-34），以致難以明確釐清各使用項目之權責機關，如此將使非都市土地使用管理之業務將更形複雜。此外，因部分使用地中之容許項目或許可細目顯與該用地不相容，如林業用地容許使用項目之「營建剩餘土石方資源之暫屯、堆置、最終填埋設施」與「採取土石」等，不僅破壞毗鄰生產環境及影響整體鄉村景觀，亦容易產生蛙躍發展，造成公共設施配置無效率等情形發生。

另一方面，《非都市土地使用管制規則》第6條附表一所列容許項目與各該用地目的事業主管機關所訂專法之使用項目有所落差，以農村再生設施為例，比對《農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法》第20條附表二之許可使用細目與管制規則中許可使用細目，可知尚有如「網路及資訊之基礎建設」、「傳統建築、文物及文化設施」、「環境保護設施」等六項未配合於該管規則中進行調整，缺乏一致性之考量。

為避免上述課題之發生，未來本法下各功能分區及其使用地之容許使用項目，應先透過現行管制規則中各該使用地之容許使用項目與許可使用細目予以歸類，再逐一檢視是否符合本法第21條規定各國土功能分區及其分類之使用原則；並針對顯不相容者予以剔除，如有使用之必要，其強度較高者應回到城鄉發展地區使用。

²⁻¹ 《國土計畫法施行細則》於本研究案規劃期間通過（於105年6月17日發布，並追溯自105年5月1日施行）。

（四）以容許使用方式規避開發許可

由現行《非都市土地使用管制規則》第6條附表一可知，凡表列各使用地之項目及細目皆可透過容許使用、許可使用或附條件下進行使用，原則上不需經過開發許可規定，且多數並未規定設置面積之上限。然而，因部分使用地中之容許項目或許可細目顯與該用地不相容，例如農牧用地容許使用項目之「採取土石」與「臨時堆置收納營建剩餘土石方」等，如此恐有以容許使用方式逃避申請使用分區或使用地變更之程序，而主管機關亦難以對其進行有效管制。

另一方面，非都市土地自72年逐步建立之開發許可制度儼然產生諸多問題，如行政裁量權審議不公、審查時程冗長，以及不當變更造成市場供給量過大等。因此，為降低透過開發許可進行分區變更造成國土計畫範圍之不確定性與擾動（行政院農業委員會，2015：5-3），本法立法通過後由使用許可制取代開發許可制，以避免國土功能分區劃定後，隨時因開發變更之需求申請開發許可，而變動分區劃設之範圍與國土計畫之穩定性（賴宗裕，2014：4）。

（五）建築量體規模過高

《非都市土地使用管制規則》第9條規定，非都市土地建蔽率及容積率不得超過如表2-1之規定；但直轄市或縣（市）主管機關得視實際需要酌予調降，並報請中央主管機關備查。然而，查管制規則中甲種、乙種、丙種及丁種建築用地所訂建蔽率及容積率可知，甲種及乙種建築用地的容積率高達240%，等同於都市計畫地區居住密度400人／公頃以上，且鄰里性公共設施用地比值超過15%地區之容積率；而非都市土地亦無針對居住密度及鄰里性公共設施用地之需求分別訂定。

現行管制規則中所規範如此過高之量體，可能間接吸引住宅往郊區發展，難以達到本法說明成長管理之目標。為因應本法第23條第4項規定，直轄市、縣（市）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，後續將建議非城鄉發展地區之功能分區，應適度調降其容積率及建蔽率。

（六）土地使用主管機關於變更審議過程中缺乏主導性

現行非都市土地變更審議係以徵詢目的事業主管機關之意見為前提，如此可能有弱化土地使用主管機關之角色及權責，如依《非都市土地使用管制規則》第30條第4項規定，直轄市或縣（市）目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關同意。然而，進行土地變更時，

勢必應與周遭之土地使用配合，避免有不相容之土地使用，故應與土地利用管理最為直接之土地使用主管機關進行協商，提供意見與諮詢，或需徵得土地使用主管機關同意，以強化土地使用主管機關於使用地變更編定案件之角色，避免以目的事業主管機關為主導進行變更編定。

參、現行管制規則相關條文應用於國土計畫土地使用管制規則之規定

依本法第 23 條第 2 項規定，「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。」其中，「國土功能分區及其分類之使用地類別變更」與同法第 24 條之「使用許可」（其依同條第 2 項規定不得變更國土功能分區、分類；亦即，使用許可是得以變更使用地類別。且依第 27 條第 2 項規定，其管制是依許可使用計畫內容），二者管制內容之差異，本研究認為「使用許可」之申請，除按本法第 24 條及第 26 條規定，須符合各國土功能分區之特性與國土功能分區及其分類之使用原則外，亦應考量第 23 條第 2 項土地使用管制事項之規定，亦即其變更使用地類別之規定，應符合第 23 條第 2 項之管制。惟其變更經主管機關許可之使用計畫，應依第 24 條第 1 項及第 3 項規定程序辦理。另有關使用許可之認定標準、審查程序、審議規則等事項亦於本法中授權訂定相關子法規。綜上，本案係就第 23 條第 2 項擬訂土地使用管制規則，其中，涉及一定規模以上或性質特殊之土地使用應另申請使用許可，其另有一審議規定與程序，故不於研訂土地使用管制規則時討論。

為瞭解現行《非都市土地使用管制規則》中得保留納入本法之管制精神、意涵及內容，以下針對管制規則第二章及第四章之條文內容與本法第 23 條第 2 項有關土地使用管制之事項進行對照，逐一比對可參考之事項，並以黑色底線標記，包括：第 6 條容許使用；第 6-1 條、第 6-2 條及第 6-3 條申請許可使用應檢附之書圖文件、條件、流程及證明文件；第 9 條建蔽率及容積率；第 27 條及第 28 條使用地類別變更編定原則、書圖文件；第 48 條、第 52-1 條山坡地範圍內土地使用之規範；第 30 條、第 30-3 條、第 51 條及第 54 條使用地變更審議時，目的事業主管機關與土地使用主管機關應扮演之角色與權責，並檢討管制規則之疏漏，以及後續於擬訂國土計畫土地使用管制規則（草案）時應注意之事項等。相關內容說明如表 2-3 所示。

表 2-3：現行管制規則相關條文可供國土使用管制規則參考之規定

非都市土地使用管制規則現行條文	國土計畫土地使用管制規則可參考之事項
第二章 容許使用、建蔽率及容積率	
第 6 條 非都市土地經劃定使用分區並<u>編定使用地類別</u>，應依其容許使用之項目及許可使用細目使用。但中央目的事業主管機關認定為重大建設計畫所需之臨時性設施，經徵得使用地之中央主管機關及有關機關同意後，得核准為臨時使用。中央目的事業主管機關於核准時，應函請直轄市或縣（市）政府通知土地登記機關於土地登記簿標示部加註臨時使用用途及期限。中央目的事業主管機關及直轄市、縣（市）政府應負責監督確實依核定計畫使用及依限拆除恢復原狀。 前項容許使用及臨時性設施，其他法律或依本法公告實施之區域計畫有禁止或限制使用之規定者，依其規定。 <u>海域用地以外之各種使用地容許使用項目、許可使用細目及其附帶條件如附表一；海域用地容許使用項目及區位許可使用細目如附表一之一。</u> 非都市土地容許使用執行要點，由內政部定之。 目的事業主管機關為辦理容許使用案件，得視實際需要，訂定審查作業要點。	一、現行《非都市土地使用管制規則》（以下簡稱管制規則）第 6 條係關於非都市土地用途管制之規定，其用途之管制係就 19 種用地別列舉其容許使用之項目（有免經許可之使用細目及需經許可之使用細目）。其用途管制與非都市土地之 10 種分區（國家公園區除外）無關。亦即，各「使用地類別」，無論坐落於何種使用分區，其管制內容均相同。 但於本法第 21 條、第 22 條規定下之「國土功能分區及其分類之使用地類別」，其管制之具體內容（用途及強度等）理應與「國土功能分區、分類（包括其他必要之分類）」有所關連；亦即縱使相同名稱之「使用地類別」，但位於不同之「國土功能分區、分類」者，其管制內容及方式可能有所不同，恐難以完全轉用。 二、然而，本研究僅係以管制規則第 6 條附表一「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」與附表一之一「海域用地容許使用項目及區位許可使用細目表」之容許使用項目及許可使用細目（包含免經申請許可使用細目及需經目的事業主管機關、使用地主管機關及有關機關許可使用細目）之使用地名稱及其使用規範作為本法第 23 條第 2 項規定之應經申請同意使用項目、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用之參考，並非完全沿用非都市土地之管制架構及內容。
第 6-1 條 依前條第三項附表一規定應申請許可使用者，應檢附下列文件，向目的事	一、本法第 23 條第 2 項「應經申請同意使用項目」應檢附之文件，得參考管制規則第 6-1 條申請許可使用之規

非都市土地使用管制規則現行條文	國土計畫土地使用管制規則可參考之事項
業主管機關申請核准： <u>一、非都市土地許可使用申請書如附表五。</u> <u>二、使用計畫書。</u> <u>三、土地登記（簿）謄本及地籍圖謄本。</u> <u>四、申請許可使用同意書。</u> <u>五、土地使用配置圖及位置示意圖。</u> <u>六、其他有關文件。</u> <u>前項第三款之文件能以電腦處理者，免予檢附。申請人為土地所有權人者，免附第一項第四款規定之文件。第一項第一款申請書格式，目的事業主管機關另有規定者，得依其規定辦理。</u>	定，如申請同意使用申請書、使用計畫書、土地登記（簿）謄本及地籍圖謄本、申請同意使用同意書、土地使用配置圖及位置示意圖與其他有關文件，並經直轄市、縣（市）主管機關審查許可後，得為同意使用。 二、參考管制規則第 6-1 條附表五並配合本法為必要之修正，申請同意使用申請書應包含土地標示、國土功能分區、分類及使用地、土地使用現況、同意使用項目之面積、土地所有權人等事項。
第 6-2 條 <u>依第六條第三項附表一之一規定於海域用地申請區位許可者，應檢附申請書如附表一之二，向中央主管機關申請核准。</u> <u>依前項於海域用地申請區位許可，經審查符合下列各款條件者，始得核准：</u> <u>一、對於海洋之自然條件狀況、自然資源分布、社會發展需求及國家安全考量等，係屬適當而合理。</u> <u>二、申請區位若位屬附表一之二環境敏感地區者，應經各項環境敏感地區之中央法令規定之目的事業主管機關同意。</u> <u>三、興辦事業計畫經目的事業主管機關核准或原則同意。</u> <u>四、申請區位屬下列情形之一者：</u> <u>（一）非屬已核准區位許可範圍。</u> <u>（二）屬已核准區位許可範圍，並經該目的事業主管機關同意。</u> <u>（三）屬已核准區位許可範圍，且該區位逾三年未使用。</u> 第一項申請案件，中央主管機關應會商有關機關審查。但涉重大政策或認	一、本法第 23 條第 2 項中，海洋資源地區及其分類之「應經申請同意使用項目」區位許可應檢附之文件，得參考管制規則第 6-2 條附表一之二「海域用地區位許可申請書」，包括申請書基本資料及環境敏感地區查詢等內容。 二、前項「應經申請同意使用項目」區位許可之條件，可參考管制規則第 6-2 條第 2 項，如對於海洋之自然條件狀況、自然資源分布、社會發展需求及國家安全考量等，係屬適當而合理；申請同意使用經目的事業主管機關核准或原則同意等條件，始得核准。 三、海洋資源地區及其分類申請區位許可之審議流程，得參考管制規則第 6-2 條附表一之三「海域用地區位許可審議流程」。

非都市土地使用管制規則現行條文	國土計畫土地使用管制規則可參考之事項
定疑義者，應依下列原則處理： 一、於不影響海域永續利用之前提下，尊重現行之使用。 二、申請區位、資源和環境等為自然屬性者優先。 三、多功能使用之海域，以公共福祉最大化之使用優先，相容性較高之使用次之。 本規則中華民國一百零五年一月二日修正生效前，依其他法令已同意使用之用海範圍，且屬第一項需申請區位許可者，各目的事業主管機關應於本規則中華民國一百零五年一月二日修正生效後六個月內，將同意使用之用海範圍及相關資料報送中央主管機關；其使用之用海範圍，視同取得區位許可。 <u>於海域用地申請區位許可審議之流程如附表一之三。</u>	
第 6-3 條 中央主管機關依前條核准區位許可者，應按個案情形核定許可期間，並<u>核發區位許可證明文件，將審查結果納入海域相關之基本資料庫</u>，並副知該目的事業主管機關及直轄市、縣（市）主管機關。	依本法第 23 條第 2 項「其他應遵行之土地使用管制事項」，中央主管機關對於海洋資源地區申請區位許可者，得參考管制規則第 6-3 條，核發區位許可證明文件並將審查結果納入海洋資源地區相關之基本資料庫。
第 9 條 下列非都市土地建蔽率及容積率不得超過下列規定。但直轄市或縣（市）主管機關得視實際需要酌予調降，並報請中央主管機關備查： <u>一、甲種建築用地：建蔽率百分之六十。</u> <u>容積率百分之二百四十。</u> <u>二、乙種建築用地：建蔽率百分之六十。</u> <u>容積率百分之二百四十。</u> <u>三、丙種建築用地：建蔽率百分之四十。</u> <u>容積率百分之一百二十。</u> <u>四、丁種建築用地：建蔽率百分之七十。</u>	依本法第 23 條第 2 項規定，各國土功能分區及其分類之使用地類別應規範其編定、變更、規模、可建築用地及其強度。前述可建築用地及強度，得參考管制規則第 9 條第 1 項有關非都市土地建蔽率及容積率之規定。惟為落實成長管理理念，引導都市緊密發展，避免蛙躍蔓延之現象，其管制強度應避免如非都市土地過高之建築量體，宜考量不同功能分區所在之特性酌予調整，若確有開發需求，建議以城鄉發展地區為原則。

非都市土地使用管制規則現行條文	國土計畫土地使用管制規則可參考之事項
<u>容積率百分之三百。</u> <u>五、窯業用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之一百二十。</u> <u>六、交通用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。</u> <u>七、遊憩用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。</u> <u>八、殯葬用地：建蔽率百分之四十。容積率百分之一百二十。</u> <u>九、特定目的事業用地：建蔽率百分之六十。容積率百分之一百八十。</u> 經依區域計畫擬定機關核定之工商綜合區或行政院同意設立之自由經濟示範區土地使用計畫而規劃之特定專用區或工業區，區內可建築基地經編定為特定目的事業用地者，其建蔽率及容積率依核定計畫管制，不受前項第九款規定之限制。 經主管機關核定之土地使用計畫，其建蔽率及容積率低於第一項之規定者，依核定計畫管制之。 第一項以外使用地之建蔽率及容積率，由下列使用地之中央主管機關會同建築管理、地政機關訂定： 一、農牧、林業、生態保護、國土保安用地之中央主管機關：行政院農業委員會。 二、養殖用地之中央主管機關：行政院農業委員會漁業署。 三、鹽業、礦業、水利用地之中央主管機關：經濟部。 四、古蹟保存用地之中央主管機關：文化部。	
第四章 使用地變更編定	
第 27 條 土地使用分區內各種使用地，除依第三章規定辦理使用分區及使用地變更	本法第 23 條第 2 項「國土功能分區及其分類之使用地類別變更」之原則，得參考管制規則第 27 條附表三「使用分區內各

非都市土地使用管制規則現行條文	國土計畫土地使用管制規則可參考之事項
者外，應在原使用分區範圍內申請變更編定。 前項使用分區內各種使用地之變更編定原則，除本規則另有規定外，應依使用分區內各種<u>使用地變更編定原則表</u>如附表三辦理。 非都市土地變更編定執行要點，由內政部定之。	種使用地變更編定原則表」有關不允許或允許變更編定為該類使用地之規定，提出可保留納入國土計畫土地使用管制規則（草案）之內容。
第 28 條 <u>申請使用地變更編定，應檢附下列文件</u>，向土地所在地直轄市或縣（市）政府申請核准，並依規定繳納規費： 一、<u>非都市土地變更編定申請書</u>如附表四。 二、<u>興辦事業計畫核准文件</u>。 三、<u>申請變更編定同意書</u>。 四、<u>土地使用計畫配置圖及位置圖</u>。 五、<u>其他有關文件</u>。 <u>下列申請案件免附前項第二款及第四款規定文件：</u> 一、符合第三十五條、第三十五條之一第一項第一款、第二款、第四款或第五款規定之零星或狹小土地。 二、依第四十條規定<u>已檢附需地機關核發之拆除通知書</u>。 三、鄉村區土地變更編定為乙種建築用地。 四、<u>變更編定為農牧、林業、國土保安或生態保護用地</u>。 <u>申請案件符合第三十五條之一第一項第三款者，免附第一項第二款規定文件。</u> <u>申請人為土地所有權人者，免附第一項第三款規定之文件。</u> 興辦事業計畫有第三十條第二項及第三項規定情形者，應檢附區域計畫擬定機關核發許可文件。其屬山坡地範圍	本法第 23 條第 2 項「國土功能分區及其分類之使用地類別變更」應檢附之文件，得參考管制規則第 28 條，如變更編定申請書、申請變更編定同意書、土地使用計畫配置圖及位置圖及其他有關文件，以及該條附表四「非都市土地變更編定申請書」之規定，包括土地標示、土地所有權人、原使用地類別、申請變更使用地類別、土地使用現況等。

非都市土地使用管制規則現行條文	國土計畫土地使用管制規則可參考之事項
內土地申請興辦事業計畫面積未達十公頃者，應檢附興辦事業計畫面積免受限制文件。	
第 30 條 辦理非都市土地變更編定時，申請人應擬具興辦事業計畫。 前項興辦事業計畫如有第十一條或第十二條需辦理使用分區變更之情形者，應依第三章規定之程序及審議結果辦理。 第一項興辦事業計畫於原使用分區內申請使用地變更編定，或因變更原經目的事業主管機關核准之興辦事業計畫性質，達第十一條規定規模，準用第三章有關土地使用分區變更規定程序辦理。 第一項興辦事業計畫除有前二項規定情形外，應報經直轄市或縣（市）目的事業主管機關之核准。<u>直轄市或縣（市）目的事業主管機關於核准前，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關同意。但依規定需向中央目的事業主管機關申請或徵得其同意者，應從其規定辦理。變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。</u> 申請人以前項經目的事業主管機關核准興辦事業計畫辦理使用地變更編定者，直轄市或縣（市）政府於核准變更編定時，應函請土地登記機關辦理異動登記並於土地登記簿標示部加註核定事業計畫使用項目。 依第四項規定申請變更編定之土地，其使用管制及開發建築，應依目的事業主管機關核准之興辦事業計畫辦理，申請人不得逕依第六條附表一作為興辦事業計畫以外之其他容許使用項目	一、現行非都市土地變更審議係以目的事業主管機關同意為準，如管制規則第 30 條「有興辦事業之需要，應先徵得變更前直轄市或縣（市）目的事業主管機關及有關機關同意」；第 30-1 條「政府興辦之公共設施或公用事業由內政部會商中央目的事業主管機關認定，且經目的事業主管機關同意興辦」；第 30-3 條「徵詢各項環境敏感地區之中央法令規定之目的事業主管機關意見」；第 48 條「國營公用事業報經目的事業主管機關許可興辦之事業」；第 51 條「於核准變更編定案件應同時副知變更前、後目的事業主管機關」；第 54 條「非都市土地依目的事業主管機關核定事業計畫編定或變更編定、或經目的事業主管機關同意使用者」等。 然而，在進行土地之使用地變更時，必然需與毗鄰土地使用互相配合，包括考量基地環境條件、交通運輸條件、公共設施服務水準等，故應與土地利用管理最直接之土地使用主管機關有密切關係。因此，未來本法第 23 條第 2 項在使用地變更編定及其申請程序上，應強化土地使用主管機關所扮演之角色及權責。 二、管制規則第 30 條第 4 條規定，「變更後目的事業主管機關為審查興辦事業計畫，得視實際需要，訂定審查作業要點。」有違反再授權禁止之問題，爰建議刪除，並避免於國土計畫土地使用管制規則（草案）中訂定相關違反再授權禁止之規定。

非都市土地使用管制規則現行條文	國土計畫土地使用管制規則可參考之事項
或許可使用細目使用。	
第 30-3 條 依第三十條規定擬具之興辦事業計畫位於第二級環境敏感地區者，應說明下列事項，<u>並徵詢各項環境敏感地區之中央法令規定之目的事業主管機關意見</u>： 一、就所屬環境敏感地區特性提出具體防範及補救措施，並不得違反各項環境敏感地區劃設所依據之中央目的事業法令之禁止或限制規定。 二、就所屬環境敏感地區特性規範土地使用種類及強度。	一、當容許使用項目或開發計畫位於第二級環境敏感地區者，應強化土地使用主管機關於使用地變更時所扮演之角色及權責，避免僅徵詢目的事業主管機關之意見。 二、管制規則第 30-3 條第一項規定，「中央法令規定之目的事業主管機關意見」，條文究係指徵詢地方目的事業主管機關意見或中央目的事業主管機關意見並未明確，故建議國土計畫土地使用管制規則（草案）於訂定條文時，應明確中央或地方之權責，以避免文字有模糊空間。
第 48 條 <u>山坡地範圍內各使用分區土地申請變更編定，屬依水土保持法相關規定應擬具水土保持計畫者，應檢附水土保持機關核發之水土保持完工證明書</u>，並依其開發計畫之土地使用性質，申請變更編定為允許之使用地。但有下列情形之一者，不在此限： 一、甲種、乙種、丙種、丁種建築用地依本規則申請變更編定為其他種建築用地。 二、徵收、撥用或依土地徵收條例第三條規定得徵收之事業，以協議價購或其他方式取得，一併辦理變更編定。 三、<u>國營公用事業報經目的事業主管機關許可興辦之事業</u>，以協議價購、專案讓售或其他方式取得。 四、經直轄市或縣（市）政府認定水土保持計畫工程需與建築物一併施工。 五、經水土保持主管機關認定無法於申	未來依本法第 23 條第 2 項規定之各項容許使用項目或使用許可案件，其若屬山坡地範圍內之土地使用，並涉及水土保持法相關規定應擬具水土保持計畫審查者，可參考管制規則第 48 條之規定，檢附水土保持機關核發之水土保持完工證明書。

非都市土地使用管制規則現行條文	國土計畫土地使用管制規則可參考之事項
請變更編定時核發。 依前項但書規定辦理變更編定者，應於開發建設時，依核定水土保持計畫內容完成必要之水土保持處理及維護。	
第 51 條 直轄市或縣（市）政府於核准變更編定案件並通知申請人時，<u>應同時副知變更前、後目的事業主管機關。</u>	現行管制規則第 51 條係規範核准變更編定案件時，應通知申請人並副知相關單位，而未來本法使用地變更編定之規範，可再視研究內容斟酌考量是否須沿用此一規定。若沿用之，則將一併考量副知單位是否應包含變更前、後土地使用主管機關。
第 52-1 條 <u>申請人擬具之興辦事業計畫土地位屬山坡地範圍內者，其面積不得少於十公頃。但有下列情形之一者，不在此限：</u> <u>一、依第六條規定容許使用。</u> <u>二、依第三十一條至第三十五條之一、第四十條、第四十二條之一、第四十五條及第四十六條規定辦理。</u> <u>三、興闢公共設施、公用事業、慈善、社會福利、醫療保健、教育文化事業或其他公共建設所必要之設施，經依中央目的事業主管機關訂定之審議規範核准。</u> <u>四、屬地方需要並經中央農業主管機關專案輔導設置之政策性或公用性農業產銷設施。</u> <u>五、申請開發遊憩設施之土地面積達五公頃以上。</u> <u>六、風景區內土地供遊憩設施使用，經中央目的事業主管機關基於觀光產業發展需要，會商有關機關研擬方案報奉行政院核定。</u> <u>七、辦理農村社區土地重劃。</u> <u>八、國防設施。</u> <u>九、依其他法律規定得為建築使用。</u>	未來依本法第 23 條第 2 項規定之各項容許使用項目或使用許可案件，若屬山坡地範圍內之土地使用，其使用面積或例外情形得參考管制規則第 52-1 條規定，惟其面積不得小於 10 公頃之規定是否合宜，則於後續研究內容中研議或調整。

非都市土地使用管制規則現行條文	國土計畫土地使用管制規則可參考之事項
第 54 條 <u>非都市土地依目的事業主管機關核定事業計畫編定或變更編定、或經目的事業主管機關同意使用者</u>，由目的事業主管機關檢查是否依原核定計畫使用；其有違反使用者，應函請直轄市或縣(市)聯合取締小組依相關規定處理，並通知土地所有權人。	本法下，各使用地若有辦理變更編定之需要，應強化土地使用主管機關於使用地變更時所扮演之角色及權責，避免依目的事業主管機關之核定或同意使用為準。

第三篇 國土計畫法施行細則（草案）之研訂

為利本法之執行，該法於第 46 條規定授權擬訂國土計畫法施行細則。本篇首先透過本法之推動歷程及條文內容之研析，以作為本研究研訂國土計畫法施行細則（草案）之基礎，而施行細則之研訂範圍，原則上不包括本法中所授權之其他子法事項，僅針對本法各項條文對應有需要透過細則補充規定者予以釐清，進而提出條文草案之建議。

壹、國土計畫法及其立法重點

為瞭解本法之立法目的、規劃理念及土地使用管制內容，本部分先就其計畫緣起與歷程、土地使用管理體系及立法重點進行簡要說明，俾利於本研究後續研訂「國土計畫法施行細則」、「國土計畫土地使用管制規則」、「國土計畫補償辦法」等 3 項子法之參據。

一、計畫緣起及推動歷程

近年來全球暖化及極端氣候現象頻仍，而我國國土規劃就氣候變遷趨勢尚無積極手段。此外，台灣土地資源過度開發，土地管理制度長期以來欠缺總體規劃及永續利用之思維及作法，致國土資源面臨前所未有的考驗，危害人民生命財產之安全（內政部營建署，2014b：1）。為引導土地有秩序使用，追求生活、生產及生態之永續發展，遂有《國土計畫法》之提出，希冀建構一元化之系統，以引導土地資源之合理規劃及管理。

本法源於 82 年間，行政院頒布實施「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」及研擬「國土綜合開發計畫法」（內政部營建署，2016a：52）。然而，行政院於立法院第 3 屆、第 4 屆及第 5 屆期間，三度將該法草案函送立法院，均未完成立法作業（內政部營建署，2016a：52）（如表 3-1）。因此，92 年 5 月，內政部檢討「國土綜合開發計畫」草案並修正其名為「國土計畫法」草案，報請行政院審查（內政部營建署，2010：3）。歷經立法院第 5 屆、第 7 屆，內政部營建署於 101 年 11 月 5 日陳報行政院，經行政院召開 9 次審查會議後，提 103 年 7 月 24 日第 3408 次院會討論通過，再於 103 年 7 月 28 日函送立法院審議，經立法院交付該院內政委員會審查，召開數次朝野協商後，終於 104 年 12 月 18 日完成三讀程序（內政部營建署，2016a：52-53）。

表 3-1：國土計畫法（草案）送請立法院審議時間一覽表

屆次	時間	法案名稱	備註
3	86.06.03	國土綜合開發計畫法草案	第 1 次
4	90.09.26	國土綜合發展計畫法草案	第 2 次
5	91.04.03	國土綜合發展計畫法草案	第 3 次
5	93.06.10	國土計畫法草案	第 4 次
7	98.10.08	國土計畫法草案	第 5 次
8	101.11.05	國土計畫法草案	第 6 次

資料來源：內政部營建署，2016a：53

二、國土計畫法下之土地使用管理體系

（一）國土計畫架構

為因應氣候變遷，確保國土資源永續發展，未來國土計畫體系由全國國土為範圍，訂定全國國土計畫，並與直轄市、縣（市）國土計畫構成「二層級」之計畫體系。基於保育利用及管理之需要，未來土地使用管理體系將依土地使用性質及功能區分為「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」、「城鄉發展地區」，並應依劃設原則再予以分類，分別訂定不同層級之管制，以取代現行由都市土地及非都市土地構成之土地使用管制體系，並停止非都市土地使用分區（使用地編定）之規範，如圖 3-1 所示。

為確保國土資源永續發展，避免再有土地零星變更之情況，本法第 24 條第 1 項規定，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，應由申請人申請「使用許可」。且同法第 26 條規定，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。此外，為引導土地有秩序發展，創造宜居之生活環境，本法第 3 條第 8 項指出，「成長管理」係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。同條第 6 條第 6 款亦規範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。



圖 3-1：國土計畫法通過後之國土計畫架構圖

資料來源：本研究繪製。

（二）土地使用管制

依據本法第 20 條規定，我國土地應按環境資源特性及發展需要，劃設四大國土功能分區，並衡酌土地使用現況、環境資源特性及未來發展需要再予以分類。其土地使用原則，則依據第 21 條規定進行不同層級之使用管制，而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，除應依據第 21 條之使用原則進行管制外，並應依據第 23 條第 1 項規定，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。

此外，為建立土地使用管制規定，於符合第 20 條及第 21 條之規劃基本原則下，各國土功能分區及其分類得編定適當使用地。其若非實施都市計畫或國家公園地區之土地使用，將由中央主管機關依據第 23 條規定，訂定使用地類別編定、變更、規模，其可建築用地及使用強度、應經申請同意使用項目、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用亦應按需要分別研訂，以避免當前非都市土地不同使用分區之同一種使用地管制內容均相同之問題。而直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需要，依第 23 條第 4 項規定，於符合全國國土計畫土地使用指導事項下另訂管制規則，並報請中央主管機關核定，以給予地方能因地制宜。

鑑於現行開發許可制度所衍生出非都市土地零星開發或任意變更、行政裁量權審議不公、市場供給量過大等問題，本法已由「使用許可」取代「開發許可」，屬一定規模以上或性質特殊之土地使用，於符合第 21 條各國土功能分區及其分類之使用原則下，申請人得檢具相關書圖文件申請使用許可。且第 24 條第 2 項表明，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。又依同條第 24 條第 3 項規定，使用許可之申請，由直轄市、縣（市）主管機關受理，並視申請區位之不同，分別由中央或地方主管機關審議。主管機關審議申請使用許可案件，應依第 26 條規定，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。並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：

- 1.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。
- 2.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。
- 3.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。

惟當國土功能分區確有不符發展需求時，主管機關得於符合第 15 條第 3 項有關適時檢討變更之相關規定，提出變更國土計畫後，再行檢討變更國土功能分區（內政部，2014a：17），以提昇國土計畫使用之彈性，如圖 3-2 所示。

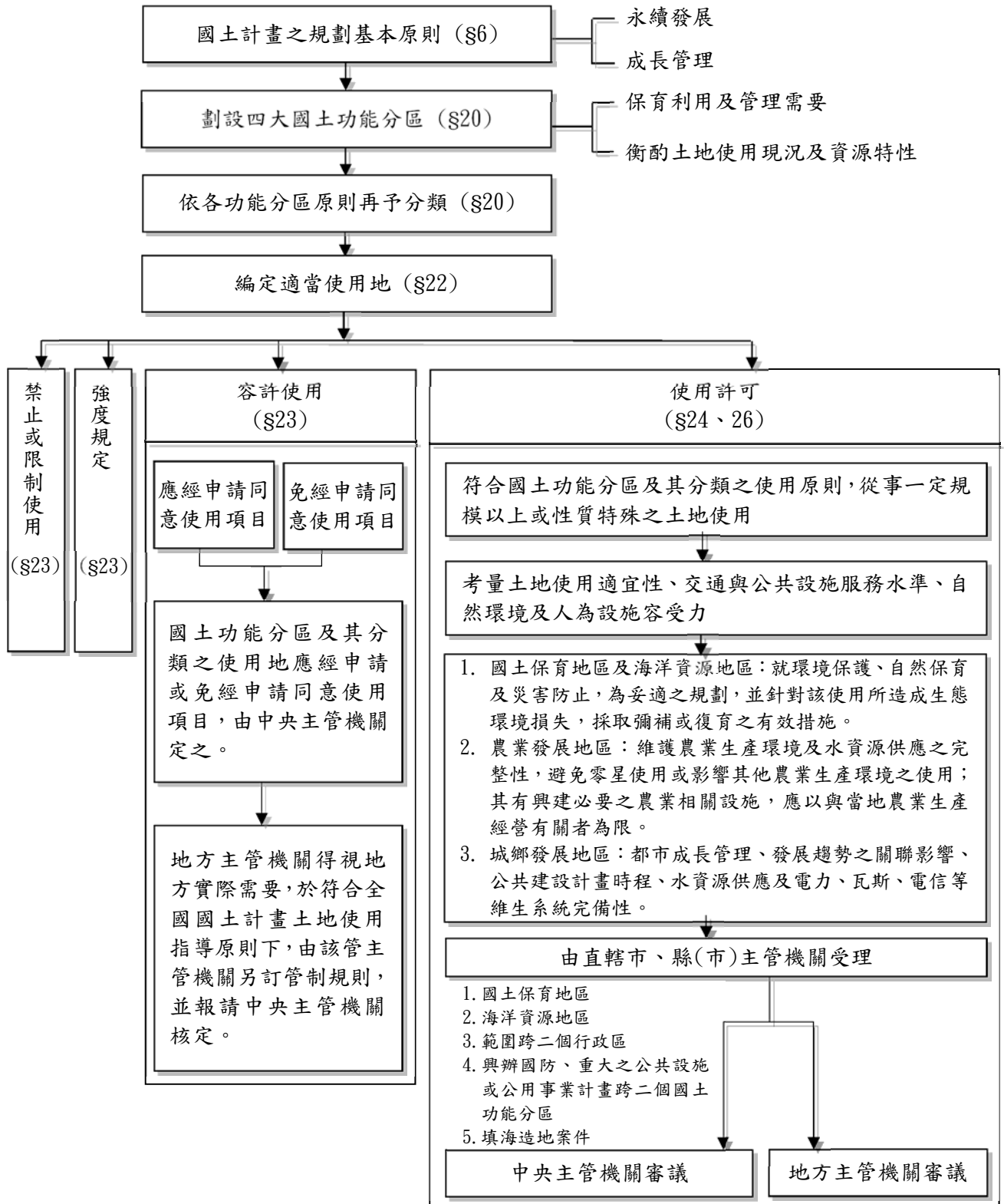


圖 3-2：國土計畫法通過後之土地使用管制架構圖

資料來源：本研究繪製。

三、國土計畫法之立法重點

本法業經總統 105 年 1 月 6 日公布，全文共 47 條，以下說明其立法重點，包括國土功能分區之劃設、審議程序之簡化、成長管理與永續發展之落實、民眾參與機制之納入、使用許可制度之建立、國土復育工作之推動、補償機制之研訂等。各條文之重點，則參考表 3-2 所示。

表 3-2：國土計畫法各條文重點

章名	條文重點	條次
第一章 總則	立法目的	第 1 條
	主管機關	第 2 條
	用詞定義	第 3 條
	中央／地方分工	第 4 條
	國土白皮書	第 5 條
	國土規劃基本原則	第 6 條
	審議機制	第 7 條
第二章 種類與內容	國土計畫種類	第 8 條
	國土計畫載明事項	第 9 條、第 10 條
第三章 擬訂、公告、變更及實施	擬定審議核定機關	第 11 條
	民眾參與	第 12 條、第 13 條
	復議	第 14 條
	通盤檢討／適時檢討	第 15 條
	指導都市計畫	第 16 條
	協調部門計畫	第 17 條
	調查／勘測	第 18 條
	國土規劃資訊系統／監測	第 19 條
第四章 國土功能分區之劃設及土地使用管制	國土功能分區劃設原則	第 20 條
	國土功能分區使用管制	第 21 條、第 23 條
	國土功能分區圖	第 22 條
	使用許可申請條件	第 24 條
	使用許可民眾參與	第 25 條、第 27 條
	影響費／國土保育費	第 28 條
	使用許可相關規定	第 26 條、第 29 條至第 31 條
	補償或徵收	第 32 條、第 33 條
	公民訴訟	第 34 條
	劃定國土復育促進地區	第 35 條
第五章 國土復育	擬定復育計畫	第 36 條

章名	條文重點	條次
	復育配套機制	第 37 條
第六章 罰則	罰鍰	第 38 條
	刑罰	第 39 條
	民眾檢舉規定	第 40 條
第七章 附則	海域範圍及管理	第 41 條
	重大共設施認定	第 42 條
	推動國土規劃研究	第 43 條
	國土永續發展基金	第 44 條
	國土計畫制定時程	第 45 條
	訂定施行細則	第 46 條
	施行日期	第 47 條

資料來源：內政部營建署「召開內政部區域計畫委員會第 370 次會議」，2016a：66。

(一) 以國土功能分區及其分類之管制方式提昇管制效能

為避免非都市土地之使用地因現況編定方式，造成土地實際需求及特性不符，故本法將全國土地分為四大功能分區，按其第 20 條及第 21 條規定，各國土功能分區得依自然環境條件、海域資源管理、糧食自給率目標及城鄉發展願景等劃設原則予以分類，並分別訂定不同分類之土地使用原則，以取代現制土地使用分區及使用地之編定（如圖 3-3），希冀提昇土地使用之管制效能，確保土地資源永續發展。

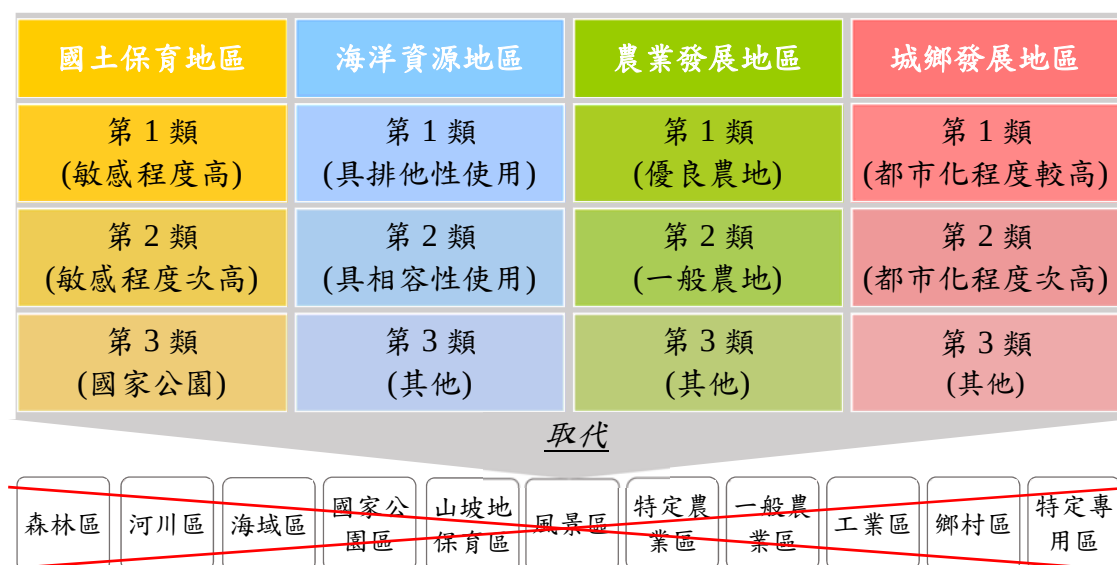


圖 3-3：國土功能分區及其分類取代非都市土地 19 種使用地編定之示意圖

資料來源：內政部營建署，2016a：55

（二）簡化審議程序，提昇審議效率

國土計畫之種類，依本法第 8 條規定，區分為全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫；其擬訂、審議機關，得依本法第 11 條規定，分別由中央主管機關或由直轄市、縣（市）主管機關擬訂、審議，以形成二級二審之審議程序。而都會區域計畫及特定區域計畫，則依第 9 條規定係屬全國國土計畫之內容，並非另外構成一計畫層級。另為確認國土計畫優位，現行都市計畫或國家公園計畫應遵循國土計畫，而直轄市、縣（市）國土計畫應遵循全國國土計畫。

（三）以永續發展為依歸，落實成長管理

在美國，成長管理制度被視為二十世紀末最有效之土地開發管理策略（賴宗裕，2000：260）。成長管理之意義為運用規劃之方法，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，以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（賴宗裕，1999：166）。為指導國土資源管理因應氣候變遷之威脅，引導成長區位，確保資源永續為依歸，本法遂納入成長管理理念，其透過規範城鄉發展之區位及時序，確保公共設施服務水準，以提昇生活品質，同時健全產業投資環境，兼顧環境永續及糧食安全。

（四）以使用許可取代開發許可

為避免土地資源隨時因開發變更之需求申請開發許可，而變動分區劃設之範圍與國土計畫之穩定性（賴宗裕，2014：4），本法爰以「使用許可」取代「開發許可」。使用許可之申請條件，應按本法第 24 條規定，「於符合第 21 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，申請人應檢附相關書圖文件申請使用許可。」其與開發許可最大之差異，在於不得變更各國土功能分區，並應納入民眾參與程序（如表 3-3）。若各分區有配合檢討變更之需要，應以變更國土計畫方式調整國土功能分區，即依該法第 15 條規定，辦理全國國土計畫之通盤檢討或適時檢討變更。

表 3-3：開發許可與使用許可之差異

類別	開發許可	使用許可
是否得變更使用分區	可	不可
中央與地方分工方式	面積 30 公頃以下案件，委辦直轄市、縣（市）政府許可	由直轄市、縣（市）主管機關受理。（§15） 1.國土保育地區或海洋資源地區：核轉中央主管機關審議。 2.農業發展地區及城鄉發展地區：直轄市、縣（市）主管機關審議。

類別	開發許可	使用許可
民眾參與程序	無	1.審議過程中：應辦理公開展覽及舉行公聽會，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。(§25) 2.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。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。(§25)

資料來源：內政部營建署，2014a：14。

(五) 推動國土復育工作

為針對環境保護、自然保育及災害防止作妥適之規劃，凡土石流高潛勢地區、嚴重山崩或地滑地區、嚴重地層下陷地區、流域有生態環境劣化或安全之虞地區、生態環境已嚴重破壞退化地區、其他地質敏感或對國土保育有嚴重影響之地區，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³⁻¹。本法第36條及第37條並規定，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；地區內已有之聚落或建築設施，經評估有安全堪虞之地區，除有立即明顯之危害，不得限制居住或強制遷居，並應由中央目的事業主管機關或直轄市、縣(市)政府研擬安置及配套計畫，以確保居民之權益。

(六) 加強民眾參與機制，並納入公民訴訟權

為避免影響民眾權益，並增加民眾參與之多元管道，本法第12條指出，國土計畫之擬訂過程，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，以作為擬訂計畫之參考。透過計畫程序之參與，有助於取得人民對於機關的信賴與行政效率之提昇(鍾秉正，2015：25)。

此外，過去通常是環保相關法規列入公民訴訟，例如美麗灣渡假村開發案。美麗灣開發案因未經環境影響評估即動工，臺灣環保聯盟遂提起公民訴訟，經高雄高等行政法院於100年度訴更二字第36號判決，台東縣政府應依《環境影響評估法》第22條規定命美麗灣公司於通過環境影響評估前全面停工(曾婉瑜，

³⁻¹ 引自《國土計畫法》第35條。

2013：79-80）。為避免人民遭受損失，本法第 34 條納入公民訴訟權，申請人申請使用許可若違反本法或其相關命令，而主管機關疏於執行並不作為，使人民蒙受損失，人民或公益團體得直接向行政法院提起訴訟，請求判令其執行，而被告機關必須支付訴訟費用予原告。

（七）補償機制之建立

依據「憲法」第 15 條、第 23 條規定，「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」、「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」由此可知，憲法對於人民財產權保障給予最高法律地位。然而，本法第 21 條規定，國土保育地區係依天然資源、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，予以分為三類。其土地使用原則上，第一類為禁止或限制其他使用、第二類為允許有條件使用、其他必要之分類則按環境資源特性給予不同程度之使用管制。因本法通過實施後，以國土保育地區第一類之既有可建築用地為例，若因國土保育及保安需要，而編定為非可建築用地，致其不得申請建築使用，因該規定係國土計畫所附加，基於該計畫高權之行使結果，有影響人民財產權，其超過社會責任所應忍受範圍（即禁止建築）（內政部營建署，2014c：23）。因此，為彌補土地所有權人之損失，本法第 32 條即針對既有合法可建築用地，若因編定為非可建築用地而受到使用上之限制，其所受之損失，應予適當補償。

貳、國土計畫法施行細則（草案）之範疇界定

本法業經總統 105 年 1 月 6 日公布，為利該法順利執行，進一步補充細部規定，本研究爰依據該法第 46 條規定，擬具國土計畫法施行細則（以下簡稱施行細則）草案。準此，本部分將檢視本法之條文內容，首先提出由本法授權訂定之子法規，子法規已規定之事項，則毋須於施行細則再行規定；反之，若本法有未規範或未明確之事項，且亦無授權相關子法規之訂定，則納入施行細則中規定。

一、依國土計畫法授權另訂之子法

觀諸本法全文，其內容涵蓋國土計畫之規劃基本原則、國土計畫類型、國土功能分區與其分類之劃設原則、土地使用管制、補償或徵收、復育計畫、違規處罰等內容。然本法規範內容之具體性，作為行政機關規劃國土、劃設分區、實行土地使用管制之法源依據，仍屬過度抽象（林明鏘、陳立夫，2006：9），為利後續相關計畫及政策之推動與執行，故授權訂定其他子法以補充規定有其必要性。爰此，針對本法條文中明文授權訂定之子法規，本研究參考內政部區域計畫委員會第 370 次會議之會議資料（內政部營建署，2016a：66-68），分列如下：

- (一) 國土計畫檢討變更簡化辦法（依本法第 15 條第 4 項規定訂定）
- (二) 性質重要且屬一定規模以上部門計畫認定標準（依本法第 17 條第 3 項規定訂定）
- (三) 國土利用現況調查及土地利用監測辦法（依本法第 19 條第 2 項規定訂定）
- (四) 國土永續發展基金收支保管及運用辦法（預算法第 21 條）
- (五) 國土功能分區圖作業辦法（依本法第 22 條第 3 項規定訂定）
- (六) 國土計畫土地使用管制規則（依本法第 23 條第 2 項規定訂定）
- (七) 屬一定規模以上或性質特殊土地使用認定標準（依本法第 24 條第 1 項規定訂定）
- (八) 使用許可審查費收費辦法（依本法第 24 條第 5 項規定訂定）
- (九) 使用許可審查程序辦法（依本法第 24 條第 7 項規定訂定）
- (十) 使用許可公開展覽公聽會及民眾陳述意見處理辦法（依本法第 25 條第 4 項規定訂定）
- (十一) 使用許可審議規則（依本法第 26 條第 3 項規定訂定）

- (十二) 使用許可國土保育費及影響費收支運用辦法（依本法第 28 條第 4 項規定訂定）
- (十三) 使用許可案件經許可後之程序及相關事項辦法（依本法第 29 條第 4 項規定訂定）
- (十四) 造地施工辦法（依本法第 30 條第 4 項規定訂定）
- (十五) 國土計畫補償辦法（依本法第 32 條第 3 項規定訂定）
- (十六) 國土復育促進地區劃定辦法（依本法第 35 條第 2 項規定訂定）
- (十七) 民眾檢舉土地違規使用獎勵辦法（依本法第 40 條第 2 項規定訂定）
- (十八) 重大公共設施或公用事業計畫認定標準（依本法第 42 條規定訂定）
- (十九) 國土永續發展基金附徵辦法（依本法第 44 條第 3 項規定訂定）
- (二十) 國土計畫法施行細則（依本法第 46 條規定訂定）

二、國土計畫法條文內容應納入施行細則之規範

國土計畫法施行細則（草案）研訂之目的，在於規範本法施行之細節性、技術性、程序性事項或就該法另作補充解釋，本研究透過排除本法授權另訂其他子法之規定後，經過數次之工作會議協商與討論，研提施行細則之立法重點。此外，參考「國土計畫法立法理由」（2015 年 12 月 18 日版本）說明欄之內容雖針對本法部分條文內容直接定義，例如：第 9 條第 1 項第 6 款部門空間發展策略之內容、第 9 條第 2 項都會區域或特定區域計畫應載明之事項等，惟其說明並未具法定效力，故將參酌相關內容並於施行細則中擬訂。以下說明依據本法之條文，整理其中應納入施行細則之各項規範：

- (一) 中央或直轄市、縣（市）主管機關辦理各該國土計畫之擬訂或變更，得委託有關機關、學術團體或其他專業機構研究規劃之授權依據（本法第 4 條）

有關委託機關權限移轉之規定，依據《行政程序法》第 15 條第 2 項及第 16 條第 1 項分別規定：「行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。」、「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。」然《行政程序法》屬於一般性規定，不適宜直接作為授權依據，必須於個別法（此即《國土計畫法》）中規定，而因本法條文並無規定，故建議於細則中規定之。經本研究第一次部會協商會議之討論，法務部說明：「《行政程序法》僅說明一般性，若實務運作有需求則需明定，並非重複規定之。」

因此，為賦予中央及直轄市、縣（市）主管機關得依法將其規劃權限之一部分，委託其他機關、學術團體或專業機構辦理，故參考《區域計畫法施行細則》第2條規定：「辦理區域計畫之擬定或變更，主管機關於必要時得委託有關機關、學術團體或其他專業機構研究規劃之。」針對本法第4條規定中央及直轄市、縣（市）主管機關之應辦事項中，適合委託其他機關、學術團體或專業機構辦理之事項予以明定，例如本法第4條第1項「全國國土計畫及直轄市、縣（市）國土計畫之擬訂、變更」有關規劃事項之範疇等，俾便必要時得以委託辦理，以因應需要，並提昇行政效能。

（二）規定國土白皮書之公布年期及其應載明內容（本法第5條）

依據本法第5條規定，「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。」有關國土白皮書之性質定位，經本研究第二次、第三次工作會議及第一次部會協商會議之討論，原則上界定為階段性成果說明，並非一完整之上位政策或計畫，僅作為政府施政說明及報告資訊之揭露。其辦理程序，依據第5條意旨，係由中央主管機關擬定後公告，尚無須提請國土計畫審議會審議及陳報行政院核定；且公開程序係透過網際網路，尚無須比照法規命令公告方式，登載於政府公報。針對國土白皮書公布時機，考量我國應定期公布國土白皮書之制度建置初始，尚需適應時期，且其係就當前國土利用現況進行檢視，以研擬未來施政方向及措施，相關基本資料蒐集需有一段期間，爰建議每二年公布一次。至於國土白皮書應載明之內容，本研究按日本「土地白皮書」所列之項目，經歸納、參酌其內容後，作為我國「國土白皮書」應載明之內容。

日本國土管理主管機關「國土交通省」，目前就其主管業務所發表之白皮書，包括「土地白皮書」、「國土交通白皮書」、「交通政策白皮書」及「首都圈白皮書」，但沒有所謂「國土白皮書」。按「土地白皮書」之法律依據為《土地基本法》（1989年制定）第10條（國土交通省網站，2015a）。依《土地基本法》第10條第1項、第2項分別規定：「政府，應每年向國會提出關於地價、土地利用、土地交易與其他土地相關動向及政府就土地所採取相關基本施政措施之報告。」、「政府，每年應作成明確表明考慮前項報告有關土地相關動向所擬採取基本施政措施之文書，並向國會提出之。」另，「國土交通白皮書」係向內閣會議報告之文書，其作成並無法律依據。至於，「交通政策白皮書」之法律依據為《交通政策基本法》（第14條）（國土交通省網站，2015b），「首都圈白皮書」則為《首都圈整備法》（第30條之2）（國土交通省網站，2015c）。

於上述《土地基本法》第10條規定下，以日本2015年「土地白皮書」為例，其內容如下表3-4：

表 3-4：日本 2015 年土地白皮書之章節架構

日本 2015 年土地白皮書之章節架構	
第 1 部 土地相關動向	
第 1 章	2015 年度之地價・土地交易等動向
第 2 章	對應人口減少社會之土地利用
第 3 章	考量自然災害發生可能性之土地利用
第 2 部 2015 年度關於土地所採取之基本施政措施	
第 1 章	土地相關基本理念之普及
第 2 章	土地相關資訊之整備
第 3 章	地價動向之確實把握
第 1 節	地價之推展
第 2 節	不動交易價格資訊之提供
第 3 節	不動產價格指數之整備
第 4 節	不動產估價之充實
第 5 節	公的土地估價之均衡化・適正化
第 4 章	不動產市場之整備
第 1 節	不動產交易市場之整備
第 2 節	不動產投資市場之整備
第 3 節	土地稅制之對應
第 4 節	不動產市場國際拓展之支援
第 5 章	土地利用計畫之整備・充實
第 1 節	土地利用計畫之推展
第 2 節	推展都市計畫上之適切土地利用
第 3 節	與國土政策之連結
第 6 章	住宅對策等之推展
第 1 節	住宅對策之推展
第 2 節	推展良好宅地供給・管理，以形成優質之居住環境
第 7 章	土地有效利用之推展
第 1 節	地域活性化・都市再生之推進
第 2 節	都市基盤設施整備或防災都市建設之推展
第 3 節	低・未利用地之利用促進
第 4 節	活用農地之良好居住環境
第 5 節	公有地之利用與活用
第 6 節	公共用地取得之順利化
第 8 章	環境保育之推展
第 1 節	環境保育相關措施之推展
第 2 節	農地之適切保育
第 3 節	森林適正保育・利用之確保

日本 2015 年土地白皮書之章節架構	
第 4 節	河川流域之適切保育
第 5 節	文化財之適切保護及活化歷史・文化等良好景觀形成之推展
第 9 章	東日本大震災及土地相關復原・重建措施
第 1 節	土地利用關連措施
第 2 節	住宅關連措施
第 3 節	加速住宅重建・地區建設之措施
第 4 節	土地資訊關連措施
第 5 節	稅制上之措施

資料來源：国土交通省網站，2015a。

綜上，日本「土地白皮書」係以土地相關動向為基礎，包含地價、土地交易及土地利用，並針對地價動向、不動產市場、住宅、環境保育、災後重建等提出施政措施。為賦予「國土白皮書」之內容較具彈性，並能視當年度實際情形調整相關政策，本研究建議僅就大面向內容進行規範，以給予中央主管機關公布國土白皮書之彈性，建議其內容應載明國土利用相關現況與動向，以及政府就國土管理利用所採取之各項基本施政措施。

(三) 規定全國國土計畫之計畫年期、基本調查、國土空間發展與成長管理策略、部門空間發展策略之內容，以及都會區域或特定區域範圍相關計畫應載明事項（本法第 9 條）

1.計畫年期

依據本法第 9 條第 1 項第 1 款，明定全國國土計畫應載明計畫年期，然囿於該法並無規定其年期，故擬於施行細則中補充說明。考量全國國土計畫屬長期性、指導性之國土計畫，為能適時因應當前快速全球化及氣候變遷所帶來之衝擊，並考量未來國土發展需要而訂定上位計畫之指導，爰參考《區域計畫法施行細則》第 3 條：「擬定區域計畫時，…，計畫年期以不超過二十五年為原則」，並配合本法第 15 條第 3 項：「…全國國土計畫每十年通盤檢討一次…」之規定，以一定年限為上限，訂為二十年。

2. 基本調查之內容

基本調查之目的在於瞭解計畫地區內之現況並建立完整之資料庫，以供後續研究與應用。現行相關法規中已有明定基本調查之內容，如《都市計畫定期通盤檢討實施辦法》第 5 條第 1 項，「計畫地區之基本調查及分析推計，包括：自然生態環境、自然及人文景觀資源、可供再生利用資源；災害發生歷史及特性、災害潛勢情形；人口規模、成長及組成、人口密度分布；建築密度分布、產業結構及發展、土地利用、住宅供需；公共設施容受力；交通運輸」，以及《區域計畫法》第 7 條第 1 項第 5 款，「區域計畫應表明人口及經濟成長、土地使用、運輸需要、資源開發等預測。」經歸納後，可見自然資源與環境、人口、經濟、交通運輸、土地利用等項目不僅是計畫之重要內容，亦是作為通盤檢討之基礎。

參酌上述內容，並配合 103 年 7 月 28「國土計畫法草案整理本（函送立法院版）」第 8 條說明欄，有關部門空間發展策略應包括「住宅、產業、運輸、公共設施及環境保護設施等」之部門別，爰建議全國國土計畫基本調查之內容，應考量社會結構、全國總體經濟、環境資源特性及因地制宜等因素，規定至少蒐集人口、住宅、經濟、土地使用、運輸、公共設施、自然資源等現況資料，並調查國土利用現況，以作為指導全國土地合理適性利用之基礎。

3. 國土空間發展策略應載明事項

過去《區域計畫法》並無法有效指導非都市土地於空間上之利用，以致土地開發活動及城鄉發展失序。因此，本法應強調其指導性、策略性，而作為上位層級之國土空間發展策略，除考量四大國土功能分區所扮演之角色與定位外，亦應按照空間之特性、條件、功能等作相關說明，使其產生政策指導性。參考 103 年 7 月 28「國土計畫法草案整理本（函送立法院版）」第 8 條說明欄，「國土空間發展策略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，以及國土保育保安、海洋資源利用、農業資源維護、城鄉永續發展之相關策略。」經本研究第二次工作會議討論後決議，其內容應包含國土與地方空間階層、城鄉發展型態與都市發展結構、產業分布區位、生態資源盤整及利用、國土空間與都會區域或特定區域計畫之整合等，故將「國土空間發展策略」應載明之內容分列如下：

(1) 依空間特性說明各國土功能分區使用管理之指導政策

作為一上位政策之國土空間發展策略，應依我國空間特性提出原則性及指導性之國土利用與管理方向，後續方能依循政策指導進行國土功能分區及其分類之劃設作業，以及土地使用指導事項。

(2)依空間條件說明產業發展區位及其所需規模之規劃

為強化上位計畫對於土地利用之指導，並創造有效率之生產環境，爰建議應依據各產業之發展政策及空間需求，規劃其發展區位與所需規模，並指導後續相關部門於發展策略之落實，引導產業適地適性發展，以避免與其他國土功能分區間產生衝突。

(3)依空間功能說明城鄉發展型態及空間結構之形塑

為強化國土空間適性發展，國土空間發展策略應強調城鄉發展型態及空間發展結構之重要性，使其能指導土地集約利用，避免城鄉蛙躍發展，以促進國土空間秩序之有效安排。

(4)依空間資源說明生態環境及資源景觀之特性與保育

我國地理環境特殊，颱風及地震頻仍，覆以土地過度開發，國土保安已面臨嚴峻挑戰。本法第6條國土計畫之規劃基本原則中，已載明土地使用應兼顧環境保育原則；而針對現代化社會中，顯為特別脆弱之原住民族資產，同條第9款亦規範，「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」。因此，為因應氣候變遷之威脅，應更審慎應對自然資源保育、生態環境維護及景觀資產保存工作。故透過上位政策之指導，表明保護自然環境、資源景觀與開放空間之目標，後續並透過土地使用管制，以避免不當之土地開發活動。

(5)依空間層級說明國土與地方空間發展之間及各部門所需空間之間之關係

國土空間發展策略強調跨區域之概念。因此，應依據空間層級提出國土與地方空間發展之間，以及國土利用管理與各部門所需空間之間之資源分配及發展情形，使其能有效之指導與整合、協調。

(6)依空間治理說明國土空間發展與都會區域計畫或特定區域計畫間之整合關係

透過國家整體空間發展之規劃，說明都會區域計畫之治理工作，以強化都會區域經濟發展之夥伴關係，使各都市間得保有地方特色亦形成互補功能，提昇國家競爭力。此外，考量河川流域、水庫集水區或原住民族土地等地區，其大多具有跨直轄市、縣（市）行政區域性質，且具有特殊自然、經濟、文化條件（內政部，2013：62），針對特定區域計畫之發展策略與土地管理工作，亦應於空間治理中有所考量。

4. 成長管理策略應載明事項

成長管理策略之執行於美國係屬地方政府之職責，本身具備可操作性及綜合性，於地方層面之執行已發揮一定成效。然我國係將成長管理策略應用於上位層級之計畫（即國土計畫），在研擬相關策略時，爰建議僅討論面向，強調策略之指導性，而地方政府因實務操作上所需配合制訂之成長管理計畫，則保留予下位計畫（即直轄市、縣（市）國土計畫）擬訂之。依「國土計畫法立法理由」第9條之說明欄內容，「成長管理策略係達成永續發展目標所為之策略」。因此，參考美國各地方政府實際操作成長管理之作法，並考量本法第1條之立法目的、第3條第1項第8款之成長管理定義（如圖3-4）、第6條國土計畫之規劃基本原則，以及全國國土計畫所擬達成之目標，爰於施行細則中明定成長管理策略研擬之面向（如圖3-4），以指導國土功能分區內土地管理如何因應氣候變遷之威脅，引導成長區位，確保公共設施服務水準，以提昇生活品質，同時健全產業投資環境，兼顧環境永續及糧食安全，並作為各部門機關之指導及參考。各策略面向如下：

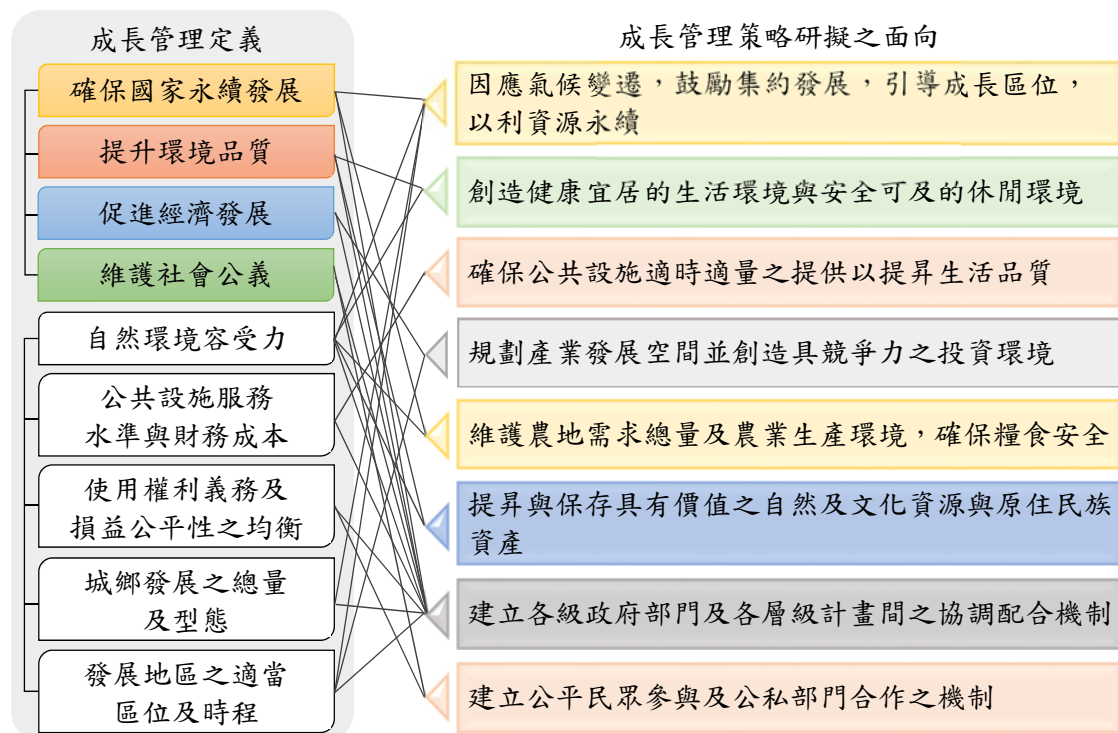


圖 3-4：成長管理定義與成長管理策略之對照圖

(1) 因應氣候變遷，鼓勵集約發展，引導成長區位，以利資源永續

為因應全球氣候變遷，保護農地資源並確保糧食生產安全，應鼓勵緊密性及連續性之土地使用型態，引導土地開發區位，以抑制都市蛙躍式發展，並減少對自然資源及環境價值之影響。

(2)創造健康宜居的生活環境與安全可及的休閒環境

為建立安全及健康之社區，創造舒適之生活空間，並考量國土防災之重要性，避免休閒遊憩設施之開發而破壞水土保持。因此，提供多樣化之住房選擇、充足之社會基礎設施，以及可及之大眾運輸服務，確保居住、就學、服務和商業地區之連繫（Hinchliffe, 2009: 81），得強化都市之適居性及易行性，提昇生活品質。

(3)確保公共設施適時適量之提供以提昇生活品質

實施成長管理之目的之一，在於提昇土地使用及公共設施配置之效率。透過適時適量之設施提供，除確保生活品質之提昇外，亦能兼顧政府財政平衡。此概念類似美國奧瑞岡州所訂定之「都市成長管理界線(Urban Growth Boundary, UGB)」，其實施目的在於有效提昇公共設施之配置，鼓勵較集約且連續之開發型態，以確保開放空間之提供與自然資源之永續維護（內政部營建署，2012：22-23）。

(4)規劃產業發展空間並創造具競爭力之投資環境

美國之空間區域發展政策中，係透過成長管理策略指導各種產業型態及未來發展所需之區位及規模。透過規劃區域內具競爭力及市場商機之產業聚集空間，建立合作夥伴關係（Mackenroth, Terry, 2005: 84），得以提昇企業投資意願及發展區域經濟。爰建議我國具上位指導政策之成長管理策略應說明各產業部門依其產業發展需求提出產業政策及其所需之用地區位及規模，以強化產業發展競爭力，並避免土地資源利用之衝突。

(5)維護農地需求總量及農業生產環境，確保糧食安全

依據行政院農業委員會公布，我國 2014 年之糧食自給率為 34.13%³⁻²（行政院農業委員會網站，2016）。亦即，約有 65.87%之熱量來自國外進口糧食，在高度依賴進口之情形下，極易受到全球糧食生產及價格波動之影響。此外，我國自 1990 年代遂提出一系列之農地釋出政策，包括「振興經濟方案」及「農地釋出方案」，在政府政策之引導下，造成農地大量變更作為其他產業用地發展之需。依行政院農業委員會 103 年農業統計年報可知，農耕土地面積自 79 年 89 萬公頃減少至 103 年 79.96 萬公頃，即有 9.04 萬公頃之農地流失。因此，基於因應氣候變遷及糧食安全考量，維護一定品質與數量之農地資源，確保國內潛在糧食自給能力，已為國家重大戰略層次課題（黃國慶，2015：80）。爰建議於研擬成長管理

³⁻² 糧食自給率以熱量計算為 34.13%，以價格計算則為 68.38%。

策略時，應確保農地需求總量及優良生產環境之維護，避免農地資源流失。

(6)提昇與保存具有價值之自然及文化資源與原住民族資產

本法第 1 條之立法目的即載明：「為因應...，保育自然環境與人文資產，...。」且第 6 條第 1 項第 2 款、第 9 款及第 11 款亦表明國土規劃應考量自然條件，土地使用應兼顧環境保育原則，如涉及原住民之土地，應尊重及保存其傳統文化、領域及智慧。因此，在追求經濟成長及產業發展之同時，亦應兼籌並顧自然資源保育及文化資產保存，以避免衝突與矛盾發生。藉由限制具有歷史、自然生態及人文價值地區之土地利用行為，得確保重要資源之永續，而豐富多樣之文化與景觀資產，亦有助於創造地區之特殊性及地域感。

(7)建立各級政府部門及各層級計畫間之協調配合機制

成長管理之計畫目標在於達到都市發展緊密性(compactness)、公共設施同時性(concurrency)及規劃執行一致性(consistency)（賴宗裕，1998：233）。且依據本法第 7 條規定，部門計畫與國土計畫競合之協調及決定，應召開國土計畫審議會，以合議方式辦理，由此可見組織協調之重要性。為避免各部門之開發建設計畫各行其事，導致投資發展無效率與浪費（吳東憶等，2012：附 12-8），爰建議成長管理策略應納入各部門及各層級之協調配合機制，使各部會間之計畫得以落實且有效率。

(8)建立公平民眾參與及公私部門合作之機制

本法第 6 條第 1 項第 10 款指出，「國土規劃應力求民眾參與多元化。」都市計畫為一公共事務，故計畫擬訂過程中理應落實民眾參與，使民眾有知曉計畫並表達意見之權利。另公私部門之合作亦屬成長管理較常運作之部分，良好之夥伴關係有助於促進區域內之經濟發展。

5.部門空間發展策略之部門及其應載明事項

有關「部門空間發展策略」之部門，爰參酌 103 年 7 月 28「國土計畫法草案整理本（函送立法院版）」第 8 條說明欄，「部門空間發展策略應包括住宅、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。」因此，考量國家發展與生活型態及產業發展區位、用地規模等息息相關，本研究建議至少包括住宅、產業、運輸、重要公共設施等部門，並應就其部門研擬相關策略。此外，考量全國國土計畫係屬「空間規劃」及「土地使用」性質，爰明定應提出各該部門空間分布區位及所需用地規模總量等事項。

6.都會區域計畫之內容

都會區域計畫主要之目的在於提昇都會區域競爭力，而區域內之合作與協調機制之良窳是影響都會區域計畫成敗與否之重要因素（陳彥仲、林漢良，2006：74）。按都會區域或特定區域之所謂相關計畫內容，以本法第8條第2項前後文脈絡觀之，當指與全國國土計畫內容相關而須納入全國國土計畫者，而此類事務最重要共同特徵即在於其「跨域性」，無法由地方層級國土計畫單獨或片面予以規範。準此，此類計畫內容所涉權限實屬中央主管機關，並符合全國國土計畫內容所應涵蓋者。故此種所謂相關計畫內容若非收納於全國國土計畫之中，則須另以獨立國土計畫類型呈現，且其層級須位居全國國土計畫與直轄市、縣（市）國土計畫之間。惟既然本法第8條第1項已明定國土計畫只分成全國國土計畫與直轄市、縣（市）國土計畫兩種，在解釋上即應認只能將此處所涉具跨域性「相關計畫內容」收納於全國國土計畫之中，而不能獨立成為介乎全國國土計畫與直轄市、縣（市）國土計畫間之第三類國土計畫，若有擬訂之需，則按該法第9條第2項規定得另以附冊方式定之，此復符合該法第8條第1項結尾所規定「納入全國國土計畫」。

為考量立法明確性，故於施行細則中補充說明本法第9條第2項都會區域範圍相關計畫內容。按本法第3條第1項第4款及第6條第1項第7款，「都會區域係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。」、「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。」準此，參酌前述都會區域計畫之意涵，針對其應載明之內容，爰以跨域之協調與整合為主要考量，俾使計畫有效執行，使其能持續成長，故除基本之計畫範疇、議題及現況分析外，應強調其計畫目標、計畫推動與執行，以及計畫控管之重要性。綜上，本研究建議都會區域計畫應載事項，包括：(1)計畫性質、議題與範疇。(2)規劃背景及現況分析。(3)計畫目標及策略。(4)執行計畫。(5)檢討及控管機制。(6)其他相關事項。

7.特定區域計畫之內容

特定區域計畫如前述都會區域計畫之特性非屬國土計畫種類，依本法第8條第2項意旨，實為全國國土計畫之一部分，其既為全國國土計畫之一部，即與全國國土計畫不可分割。按本法第9條第2項，「全國國土計畫中涉有依前條第2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。」考量立法明確性，故於施行細則中載明特定區域範圍相關計畫內容。

依據本法第 3 條第 1 項第 3 款、第 5 條第 1 項第 8 款分別規定，「特定區域計畫指具有特殊自然、經濟、文化或其他性質，經中央主管機關指定之範圍。」、「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。」此外，參考「國土計畫法立法理由」第 9 條之說明欄內容，特定區域計畫之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。綜上，考量特定區域計畫涉及資源或環境保育層面，其多屬跨行政區域或一定地區範圍之特殊課題，故除基本之現況資源分析及發展構想外，應加以表明其治理與經營之相關規劃、土地利用管理之原則，以及計畫推動與執行之內容。

(四) 規定直轄市、縣（市）國土計畫之計畫年期、基本調查、直轄市、縣（市）空間發展與成長管理計畫、部門空間發展計畫之內容（本法第 10 條）

1. 計畫年期

考量直轄市、縣（市）國土計畫係依據現況與未來發展情形訂定之實質發展及管制計畫，為避免年期過長產生未來發展情形不符合當前發展預測，爰參考《區域計畫法施行細則》第 3 條：「擬定區域計畫時，...，計畫年期以不超過二十五年為原則」，以及《都市計畫法》第 5 條：「都市計畫...，預計二十五年內之發展情形訂定之」之情形，並配合本法第 15 條第 3 項「全國國土計畫每十年通盤檢討一次」及「直轄市、縣（市）國土計畫每五年通盤檢討一次」之檢討時程，將計畫年期訂為二十年。

2. 基本調查之內容

直轄市、縣（市）國土計畫基本調查之內容，係以社會結構、直轄市、縣（市）經濟、環境資源特性及因地制宜等因素為考量，包括蒐集人口、住宅、經濟、土地使用、運輸、公共設施、自然資源等現況資料，必要時，並補充調查國土利用現況。

3. 直轄市、縣（市）空間發展計畫應載明事項

國土空間發展策略（屬中央層級）係強調跨域之概念，而直轄市、縣（市）空間發展計畫（屬地方層級）則強調地方空間發展與各部門之關係，以及地方與相鄰縣（市）之空間關係。參考 103 年 7 月 28「國土計畫法草案整理本（函送立法院版）」第 9 條說明欄，「直轄市、縣（市）空間發展計畫主要內容係指對直轄市或縣（市）國土空間研訂國土保育保安、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。」因此，針對其應載明之內容，除以四大功能分區之空間區位及範圍為考量外，本研究亦納入產業發展區位、城鄉發展型態、資源保育、跨縣（市）或跨區域整合等因素定之，其內容分列如下：

- (1)計畫目標及空間利用管理之指導政策
- (2)各級產業發展之區位與發展政策
- (3)集約發展下之城鄉發展型態及空間結構之形塑
- (4)生態環境及景觀資源之保育
- (5)相鄰縣市之空間發展計畫之協調與跨域整合

4.成長管理計畫應載明事項

為指導直轄市、縣（市）政府進行土地使用規劃與管制工作，以符合空間發展計畫之指導，爰參考美國地方政府之成長管理計畫架構，明定成長管理計畫應包含之內容，如下所列第(1)項至第(15)項，旨在呈現地方發展現況及未來國土功能分區土地管理執行之指導，並回應中央所研擬之成長管理策略之內涵（如圖 3-4），以提昇生活品質，確保資源永續為依歸。

(1)計畫目標

成長管理具有因地制宜的特性，係依各地方都市發展及其自然人文發展背景而有所不同（呂欣潔，2008：2-5）。因此，各地方政府應針對各地區之環境資源特性、土地使用現況及實際發展需要，研提具體且可行之計畫目標，使其能解決地區因都市成長所帶來之課題，並符合地方發展願景。

(2)發展現況與課題

為利於計畫目標及發展願景之研擬，以及相關管理方案之實施，故地區內之發展現況與課題之陳述有其必要。

(3)人口、經濟發展、土地使用、交通運輸需求、資源開發等預測

人口之成長及都市經濟活動皆會影響未來土地使用及公共設施服務等需求，故透過人口、經濟發展、土地使用、交通運輸需求、資源開發之預測，有助於評估及管理土地利用於空間分布型態與數量等情形。

(4)引導城鄉發展與開發管制之土地利用計畫

考量本法第9條第1項第5款規定，全國國土計畫應載明「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。」為指導後續各功能分區之劃設作業及土地使用管制，爰於實施成長管理時納入四大功能分區進行考量，包括城鄉發展之土地利用計畫、農地管理方案（第(6)項）、海洋資源與海岸地區之利用與管制（第(7)項）等。

引導城鄉發展與開發管制之目的在於有效率之導正土地利用或開發活動之進行，除提供適當、適量之公共設施外，亦應針對土地開發之總量、區位、時序與品質等作妥適之規劃，以達到本法第6條第1項第6款表明城鄉發展地區應以集約發展、成長管理之原則。

(5)產業發展定位及其所需發展空間之規模與區位，以及引導產業發展之方法

依據產業發展定位及發展需求，並考量環境容受力、交通運輸網絡之可及性及地區既有產業基礎，規劃所需之發展規模及區位，並提供獎勵措施或誘因刺激企業投資進駐，以促進地方產業發展，並可避免影響農業生產環境及資源之保育。

(6)確保農業生產環境之農地管理方案

早期實施成長管理之目的源於農地保護；而近期第四代成長管理－永續成長更是為因應糧食能源缺乏等問題而提出之策略。農地資源具生產、環境保育、調節氣候、文化景觀與都市防災等多功能性（江瑞如，2011：2-1）。為因應氣候變遷調適政策，確保農地多功能特性之發揮，並避免優良農地持續流失，故擬訂農業生產環境及農地需求總量之維護政策或管理方案實刻不容緩。例如：美國查爾斯郡(Charles County)之農地保護方案係透過指定成長地區(growth area)，審慎思考土地供給及人口需求之間之平衡，以避免提供過多之土地，導致低效率之土地開發型態，以及基礎設施之擴張致成本效益降低之情形(Charles County, 2012: 2)。此外，透過土地使用分區方式，規範農業耕作為農地唯一之土地使用活動(Duke and Lori Lynch, 2003: 5)，亦可達到保護農地資源之目的。

(7)海洋資源與海岸地區之利用與管制

自1994聯合國海洋法實施後，全球重要海洋國家包括美國、加拿大、澳洲、中國、印尼等已從認知海洋、利用海洋，演變到保護海洋（簡連貴，2009：7）。另本法第6條亦指出海洋資源地區應以資源永續利用為原則，尤見海洋利用、保護與管理之重要性。考量成長管理之重要理念包含保護環境，爰建議臨海縣市應於直轄市、縣(市)之成長管理計畫中說明海洋資源與海岸地區之利用管理原則。

(8)自然、人文、古蹟、歷史資源、濕地、開放空間之保護

成長管理之實施目的，在於抑制都市無序之蔓延發展，以確保土地開發行為不致入侵自然資源地區或農地。透過生態資源保育與環境管理，得提昇生活品質，並保留予後代子孫享受資源之權利。而古蹟保存不僅僅是空間文化形式之品質提昇，更關係著社會的多元化（夏鑄九，1998：6），故應予以積極保護，以確保文化價值之永續。

(9)公共設施之需求與配置情形及改善方案

成長管理是一種運用規劃的方法，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（賴宗裕，1999：173-174）。因此，在建構都市發展之過程中，提供適時適量之公共設施合乎生活或生產活動之需，有助於提昇市民生活環境品質，創造安全健康便利之居住空間。

(10)土地再開發及都市更新推動方案

成長管理係作為引導土地集約利用之方向。考量過去縣（市）綜合發展計畫並不提及都市更新計畫，且目前國土計畫下城鄉發展地區第一類之「都市計畫地區」、第二類之「非都市土地既有開發地區」，其中可能包含閒置工業區或逐漸衰敗之都市建成地區，二者皆可再開發利用。此外，現行《都市更新條例》第5條規定，更新地區得視實際需要分別訂定都市更新計畫，亦即先劃定更新地區再訂定更新計畫，此作法並無法透過計畫有效指導整體土地之規劃使用。因此，建議地方政府應於成長管理計畫中提出對土地資源再利用及都市更新之指導，並連結國土白皮書之內容，於載明土地利用現況時亦需持續檢視後續推動情形。

(11)住宅政策及其開發需求總量與區位合理性分析

為達到緊密性、連續性之土地利用型態，建構適居性高之居住環境，故施以成長管理制度控制開發需求之總量與區位有其必要。然實施成長管理可能產生住宅供需失衡，導致房價上漲。因此，地方政府研擬住宅政策時亦應一併思考相關對應措施，如平價住宅(Affordable Housing)之提供，以提高民眾住者適其居之目的。

(12)運輸系統規劃及其與城鄉發展、產業、人口分布、農業生產、自然資源保護等關係說明

發展並執行綜合性之交通運輸計畫，確保交通網絡之維護及擴展符合成長管理目標（Clarion Associates, 2000: 22），並應針對運輸系統規劃與其他土地利用模

式之關係進行說明，以避免無限制之興闢交通運輸系統造成都市持續地向外圍土地擴張，使農地與自然資源保育面臨挑戰，或因二、三級產業移往郊區，導致住業失調之情形發生。

(13)實施本計畫所需之財源

都市各項基礎建設和服務系統之建立皆需經費挹注，故實施計畫所需負擔之財政支出（及效益）之討論尤其重要（Clarion Associates, 2000: 42）。考量地方政府財政支出能力及資金來源問題，爰建議成長管理計畫應表明各項基礎建設或公共設施所需用途，並規劃財源籌措途徑，以確保計畫之有效執行與推動。

(14)實施機構及資料蒐集、提供與公開

成長管理計畫之實施須有一確定推動政策方案之機關（或機構），並透過各項資源整合及基礎資料蒐集、提供與公開，採取適當之方法為之，以避免計畫執行因缺乏專責實施機構與人力，導致計畫難以落實並持續推動，並達到本法第6條第1項第10款，國土規劃應力求資訊公開化之原則。

(15)其他

因應地方發展所衍生課題或發展需要而採取因地制宜之實施項目。

5.部門空間發展計畫之部門及其應載明事項

有關直轄市、縣（市）國土計畫之部門空間發展計畫應包括之部門，爰考量地方發展與生活型態及產業發展需求息息相關，故建議至少應就住宅、產業、運輸、重要公共設施等部門研訂相關計畫。另考量直轄市、縣（市）國土計畫係屬「空間規劃」及「土地使用」性質，爰提出應載明各該部門空間區位及用地規模數量等事項。

(五)規定直轄市、縣（市）政府申請復議之範疇及辦理方式（本法第14條）

按《立法院議事規則》第42條至第45條規定，「復議」指立法院對於已二讀或三讀通過之議案認為有錯誤或不當之情形，允許在一定條件下，於原案表決後下次院會散會前提出之。「復議」與「覆議」之差別在於，覆議之門檻較高，且覆議通過後程序必須重新來過，而復議只要擬訂機關自行修改部分條文便可（張元旭、華昌宜、陳慈陽，2010：11）。故本法係以「復議」之文字定之，以提昇計畫提出動議之效率。直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關若依本法第14條規定就核定之國土計畫向中央主管機關申請復議時，自應說明復議理由及檢附相關文件，惟為保留直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關申請復議案件之彈性，並

不於施行細則中明定復議理由，其內容得由擬訂機關自行說明國土計畫是否有錯誤、不當或窒礙難行等情形，經中央主管機關召開國土計畫審議會審議通過後作成復議決定。

(六) 規定擬定或變更國土計畫所實施調查或勘測前之辦理事項（本法第 18 條）

本法第 18 條第 1 項規定，「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。」惟其涉及人民之財產權，為保障其權益，故於施行細則中明定實施調查或勘測前之辦理事項，包括通知對象、時程及方式。此外，中央或直轄市、縣（市）主管機關按本法第 4 條第 1 項及第 2 項，將國土計畫擬訂、變更之規劃事項，委託其他機關、學術團體或專業機構辦理時，亦應賦予各受託機關、機構為辦理受委託事項時，有進入公、私有土地或建築物之權限。

(七) 規定各國土功能分區得再予細分其他必要分類時應考量之因素（本法第 20 條）

考量各國土功能分區內土地特性之差異及相同分區但位在不同縣市有其地理環境條件之不同，爰明定「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」、「城鄉發展地區」四種功能分區除本法第 20 條第 1 項第 1 款至第 4 款所定之第一類及第二類外，得因地制宜再予細分其他必要之分類，並規範其分類原則應符合本法第 20 條所定國土功能分區劃設原則，並考量土地環境現況、地方特性及實際發展等因素。

(八) 規定「編定適當使用地」之定義（本法第 22 條）

本法第 22 條第 1 項規定，「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。」參酌本法立法理由，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（內政部營建署，2015a：11）。為利外界瞭解，並使使用地之編定符合未來國土規劃管理及使用許可之執行，故於施行細則中說明國土計畫法下「使用地」之編定，應按各級國土計畫相關內容及土地使用性質辦理。前開編定使用地，如有「計畫」進行管制者，依區域計畫法取得開發許可地區，按開發計畫編定；尚未有計畫進行管制者，短期內，按本法第 23 條第 2 項授權訂定土地使用管制規則之編定方式，據以編定使用地，至中長期，則由直轄市、縣（市）主管機關評估於各該直轄市、縣（市）國土計畫內指定「再利用地區」及擬定相關計畫。

(九)規定「區域計畫實施前」之建築物、設施之認定原則（本法第 32 條）

依據本法第 32 條第 1 項，「區域計畫實施前或原合法之建築物、設施...，除准修繕外，不得增建或改建。」其尚未說明區域計畫實施前或原合法建築物、設施之認定原則，故本研究於施行細則中補充說明區域計畫實施前之建築物、設施，包括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；或非屬原住民族土地，並應符合建築法相關規定之類型。前項「土地使用編定前」，係考量《區域計畫法》第 15 條規定：「區域計畫公告實施後，不屬第 11 條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，...，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。」查直轄市、縣（市）政府陸續於 64 年至 75 年間完成第一次非都市土地編定。而於土地使用編定前之土地，雖不需依《區域計畫法》相關規定進行管制，然當時仍應符合內政部 62 年 10 月 15 日函頒之《限制建地擴展執行辦法》及 66 年 1 月 19 日發布之《實施區域計畫地區建築管理辦法》規定，爰規定為土地使用編定前已建造完成者。後項所定非屬原住民族土地，係考量立法院於 104 年 12 月 17 日朝野黨團協商審查國土計畫法（草案）第 32 條第 1 項「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。...」時，考量原住民族土地之建築物、設施，多已於區域計畫實施前存在，為保障其既有權益，爰增訂「區域計畫實施前」等文字，為符合立法原意且避免非屬原住民族土地擴張適用，爰分別規定之。

(十)規定「邀請原住民族部落參與計畫」之對象及程序（本法第 36 條）

依據本法第 36 條第 1 項，國土復育促進地區如涉及原住民族土地者，其國土復育計畫之擬定、執行與管理，劃定機關應邀請原住民族部落參與。針對其邀請之對象與程序，爰於施行細則中明定，以利執行。有關其邀請對象，為國土復育計畫範圍內之部落；邀請程序，則應於召開會議十四日前以書面通知。

(十一)規定國土復育促進地區安置及配套計畫之內容（本法第 37 條）

依據本法第 36 條第 2 項，國土復育促進地區內已有之聚落或建築設施，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。為保留主管機關自行安排安置與配套計畫內容之彈性，故擬於施行細則中簡化其應載明事項，僅訂定「安置對象、安置方式、安置地點、財務計畫及社會輔導等事項」之文字。

(十二) 補充國土計畫法規定違規處罰之法令依據（本法第 38 條）

考量本法第 38 條相關違規處罰之規定未明確，爰於施行細則中明定本法第 38 條第 1 項、第 2 項第 1 款、第 2 項第 2 款違規處罰之規定，係指「違反本法第 23 條第 2 項或第 4 項之管制使用土地且規模達第 24 條第 1 項規定或屬性質特殊者」、「依本法第 24 條第 1 項規定申請使用許可而未申請或未許可者」、「違反本法第 27 條第 2 項之管制使用土地者」。

參、國土計畫法施行細則（草案）之條文內容

一、國土計畫法施行細則（草案）總說明

國土計畫法業經總統一百零五年一月六日公布，其立法目的係為因應氣候變遷，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。

為利本法順利執行，進一步補充細部規定，本研究爰依據本法第四十六條規定，擬具國土計畫法施行細則（以下簡稱本細則）草案，共計十四條，其要點如下。歷經數次部會研商等會議，國土計畫法施行細則業經內政部 105 年 6 月 17 日訂定發布，並溯自同年 5 月 1 日施行，條文詳參附錄二。

一、本細則之授權依據，以及中央或直轄市、縣（市）主管機關辦理各該國土計畫之擬訂或變更，得委託有關機關、學術團體或其他專業機構研究規劃之授權依據。（草案第一條、第二條）

二、國土白皮書之公布年期及其應載明內容。（草案第三條）

三、全國國土計畫應載明事項中，有關計畫年期、基本調查、國土空間發展策略、成長管理策略及部門空間發展策略之內容；都會區域計畫、特定區域計畫應載明事項。（草案第四條）

四、直轄市、縣（市）國土計畫應載明事項中，有關計畫年期、基本調查、直轄市、縣（市）空間發展計畫、成長管理計畫及部門空間發展計畫之內容。（草案第五條）

五、直轄市、縣（市）政府申請復議時之辦理方式。（草案第六條）

六、擬訂或變更各級國土計畫所實施調查或勘測前之辦理事項。（草案第七條）

七、各國土功能分區得再予細分其他必要分類時應考量之因素。（草案第八條）

八、編定適當使用地之定義，以及得隨時辦理國土功能分區檢討變更之情形。（草案第九條）

九、區域計畫實施前之建築物及設施之認定原則。（草案第十條）

十、邀請原住民族參與復育計畫之對象及程序。（草案第十一條）

十一、國土復育促進地區安置及配套計畫之內容。（草案第十二條）

十二、本法規定違規處罰之法令依據。（草案第十三條）

十三、本細則之施行日期。（草案第十四條）

二、國土計畫法施行細則（草案）之條文內容與說明

表 3-5：國土計畫法施行細則（草案）與國土計畫法對照表

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
第一章 總則		
第一條 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。		
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。		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。		
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	第二條 中央主管機關得將本法第四條第一項規定全國國土計畫擬訂、變更之規劃事項，委託其他機關、學術團體或專業機構辦理之。 直轄市、縣（市）主管機關得將本法第四條第二項規定直轄市、縣（市）	行政程序法第十五條第二項及第十六條第一項分別規定：「行政機關因業務上之需要，得依法規將其權限之一部分，委託不相隸屬之行政機關執行之。」、「行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。	國土計畫擬訂、變更之規劃事項，委託其他機關、學術團體或專業機構辦理之。	或個人辦理。」準此，爰對本法第四條規定中央及直轄市、縣（市）主管機關之應辦事項中，適合委託其他機關（例如：流域專責管理機關等）、學術團體或專業機構辦理之事項予以明定，俾便必要時得以委託辦理，以因應需要，並提升行政效能。
第五條 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。	第三條 本法第五條所定之國土白皮書，每二年公布一次；其內容至少應載明國土利用相關現況與動向，及國土管理利用之各項基本施政措施。	一、明定中央主管機關應依本法第五條規定應公布國土白皮書之時間及其必要內容。 二、按日本「土地基本法」第十條第一項及第二項規定，「政府，應每年向國會提出關於地價、土地利用、土地交易與其他土地相關動向及政府就土地所採取相關基本施政措施之報告。」、「政府，每年應作成明

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
		確表明考慮前項報告有關土地相關動向所擬採取基本施政措施之文書，並向國會提出之。」準此，其國土管理主管機關國土交通省每年公布「土地白皮書」；其內容主要包含土地相關動向及各該年度關於土地所擬採取之基本施政措施等。經歸納、參酌其內容，作為我國國土白皮書應載明之內容。 三、依據本法第五條規定，該國土白皮書辦理程序係由中央主管機關擬定後公告，尚無須提請國土計畫審議會審議及陳報行政院核定；且公開程序係透過網際網路，尚無須比照法規命令公告方式，登載於政府公報。故國土白皮書應屬政策報告性質，其內容如有對外發生效力必要時，仍應納入全國國土計

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
		畫。 四、另考量我國應定期公布國土白皮書之制度建置初始，尚需適應時期，爰規定每二年公布一次。
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。 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，		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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、地貌、地物、文化特色及其他法令所定之條件，實施整體規劃。 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。 十、國土規劃應力求民眾參與多元化及資訊公開化。 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。		
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、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		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。		
第二章 國土計畫之種類及內容		
第八條 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。 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。		
第九條 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。	第四條 本法第九條第一項所定計畫年期、基本調查、國土空間發展策略、成長管理策略及部門空間發展策略，其內容如下：	一、明定本法第九條第一項全國國土計畫中有關計畫年期、基本調查、國土空間發展及成長管理策略、部門空間發展策略，

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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劃設條件、劃設順序、土地使用指導事項。 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、國土復育促進地區之劃定原則。 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。	一、計畫年期：以不超過二十年為原則。 二、基本調查：至少蒐集人口、住宅、經濟、土地使用、運輸、公共設施及自然資源等現況資料，並調查國土利用現況。 三、國土空間發展策略應載明之內容： （一）依空間特性說明各國土功能分區使用管理之指導政策。 （二）依空間條件說明產業發展區位及其所需規模之規劃。 （三）依空間功能說明城鄉發展型態及空間結構之形塑。 （四）依空間資源說明生態環境及資源景觀之特性與保育。 （五）依空間層級說明國土與地方空間發展之間及各部門所需空間之間之關係。 （六）依空間治理說明國土空間發展與都會區域計畫或特定區域計畫間之整合關係。	以及第二項有關都會區域或特定區域範圍相關計畫應載明事項。 二、全國國土計畫性質上應屬長期性、指導性之計畫，爰於第一項第一款明定其計畫年期。 三、第一項第二款明定基本調查之內容，係以社會結構、全國總體經濟、環境資源特性及因地制宜等因素為考量，規定至少蒐集人口、住宅、經濟、土地使用、運輸、公共設施、自然資源等現況資料，並調查國土利用現況，包含各項資源、建築或設施等，以作為擬定全國國土計畫之重要基礎。 四、第一項第三款明定國土空間發展策略應載明之內容，係考量國土與地方空間階層、產業分布區位、城鄉發展型態及都市

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
	四、成長管理策略： （一）因應氣候變遷，鼓勵集約發展，引導成長區位，以利資源永續。 （二）創造健康宜居的生活環境與安全可及的休閒環境。 （三）確保公共設施適時適量之提供以提昇生活品質。 （四）規劃產業發展空間並創造具競爭力之投資環境。 （五）維護農地需求總量及農業生產環境，確保糧食安全。 （六）提昇與保存具有價值之自然及文化資源與原住民族資產。 （七）建立各級政府部門及各層級計畫間之協調配合機制。 （八）建立公平民眾參與及公私部門合作之機制。 五、部門空間發展策略之部門：至少包括住宅、產業、運輸、重要公共設	發展結構、資源盤整及利用、國土空間與都會區域或特定區域計畫之整合等因素定之。 五、考量本法立法之目的及全國國土計畫所擬達成之目標，爰於第一項第四款明定成長管理策略研擬之面向，以指導國土功能分區內土地管理如何因應氣候變遷之威脅，引導成長區位，確保公共設施服務水準，以提昇生活品質，同時健全產業投資環境，兼顧環境永續及糧食安全。 六、第一項第五款有關部門空間發展策略，係考量國家發展與生活型態及產業之生產息息相關，故至少應就住宅、產業、運輸、公共設施等部門研訂相關策略；另因國土計畫係屬「空間規劃」及「土地使用」性質，

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
	施等部門，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)分派數量等。 本法第九條第二項規定都會區域或特定區域範圍相關計畫內容，應載明下列事項： 一、都會區域計畫之應載事項，包括： （一）計畫性質、議題及範疇。 （二）規劃背景及現況分析。 （三）計畫目標及策略。 （四）執行計畫。 （五）檢討及控管機制。 （六）其他相關事項。 二、特定區域計畫之應載事項，包括：	爰明定應提出各該部門空間區位及用地規模總量等事項。 七、第二項第一款都會區域計畫應載明之內容，係以跨域之協調與整合為主要考量，以提升該區域之競爭力，使其能持續成長，故除基本之計畫議題及現況分析外，應強調其計畫目標、計畫推動與執行，以及計畫控管之重要性；又其執行計畫範疇，包含法規命令檢討修訂建議、直轄市、縣(市)國土計畫、都市計畫、國家公園計畫及部門計畫應配合辦理事項，如有納入建設計畫必要時，並以經行政院或各該目的事業主管機關依法定權責核定者為限。 八、第二項第二款特定區域計畫涉及資源或環境保育層面，其多屬跨行政區域或一定地區範圍

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
	（一）特定區域範圍。 （二）現況分析及課題。 （三）發展目標及規劃構想。 （四）治理及經營管理規劃。 （五）土地利用管理原則。 （六）執行計畫。 （七）其他相關事項。	之特殊課題，故除基本之現況資源分析及發展構想外，應加以表明其治理與經營之相關規劃及土地利用管理之原則。 九、依據本法第九條規定，「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」應於全國國土計畫載明，故有關國土功能分區及其分類之劃設條件及劃設順序，不納本法施行細則作補充性規定；又有關原住民族土地、國家公園計畫地區、都市計畫地區或其他特殊性質土地，其使用指導事項亦將於該項目內載明。
第十條 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。	第五條 本法第十條所定計畫年期、基本調查、直轄市、縣（市）空間發展計畫、成長管理計畫及部門空間發展計畫，其內容如下： 一、計畫年期：以不超過二十年為原則。	一、明定本法第十條直轄市、縣（市）國土計畫中有關計畫年期、基本調查、直轄市、縣（市）空間發展及成長管理計畫、部門空間發展計畫。

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。 九、國土復育促進地區之建議事項。 十、應辦事項及實施機關。 十一、其他相關事項。	二、基本調查：至少蒐集人口、住宅、經濟、土地使用、運輸、公共設施、自然資源等現況資料；必要時，並補充調查國土利用現況。 三、直轄市、縣（市）空間發展計畫應載明之內容： （一）計畫目標及空間利用管理之指導政策。 （二）各級產業發展之區位與發展政策。 （三）集約發展下之城鄉發展型態及空間結構之形塑。 （四）生態環境及景觀資源之保育。 （五）相鄰縣市之空間發展計畫之協調與跨域整合。 四、成長管理計畫： （一）計畫目標。 （二）發展現況與課題。 （三）人口、經濟發展、土地使用、交通運輸需求、資源開發等預	二、第一項第一款計畫年期，基於政策一致性考量，配合全國國土計畫之計畫年期訂定之。 三、第一項第二款基本調查之內容，係以社會結構、直轄市、縣（市）經濟、環境資源特性及因地制宜等因素為考量，規定至少蒐集人口、住宅、經濟、土地使用、運輸、公共設施、自然資源等現況資料；必要時，並補充調查國土利用現況，包含各項資源、建築或設施等，以作為擬定直轄市、縣（市）國土計畫之重要基礎。 四、第一項第三款明定直轄市、縣（市）空間發展計畫應載明之內容，係考量產業發展區位、城鄉發展型態、資源保育等因素定之。 五、為指導直轄市、縣市政府進行

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
	測。 （四）引導城鄉發展與開發管制之土地利用計畫。 （五）產業發展定位及其所需發展空間之規模與區位，以及引導產業發展之方法。 （六）確保農業生產環境之農地管理方案。 （七）海洋資源與海岸地區之利用與管制。 （八）自然、人文、古蹟、歷史資源、濕地、開放空間之保護。 （九）公共設施之需求與配置情形及改善方案。 （十）土地再開發及都市更新推動方案。 （十一）住宅政策及其開發需求總量與區位合理性分析。 （十二）運輸系統規劃及其與城鄉發展、產業、人口分布、農業	土地使用規劃與管制工作，以符合空間發展計畫之指導，第一項第四款明定成長管理計畫，旨在呈現地方發展現況及未來國土功能分區土地管理執行之指導，並回應中央所研擬之成長管理策略之內涵，以提昇生活品質，確保資源永續為依歸。 六、第一項第五款有關部門空間發展計畫之部門，係依據全國國土計畫有關部門空間發展策略之指導，並考量地方發展與生活型態及產業之生產息息相關，故至少應就住宅、產業(例如：工業、農業、觀光等)、運輸等部門研訂相關策略；另為避免疏漏相關部門，並考量條文之精簡，故增加「公共建設」部門，其係指應包含「政府公

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
	生產、自然資源保護等關係說明。 （十三）實施本計畫所需之財源。 （十四）實施機構及資料蒐集、提供與公開。 （十五）其他。 五、部門空間發展計畫之部門：至少包括住宅、產業、運輸、重要公共設施等部門，並載明下列事項： （一）直轄市、縣(市)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）部門空間發展空間分布區位。 （六）直轄市、縣(市) 部門空間發展用地供需規模數量。	共建設計畫先期實施作業要點」之八大部門別「交通及建設部門、環境資源部門、經濟及能源部門、都市開發部門、文化設施部門、教育設施部門、農業建設部門、衛生福利部門」。 七、關於直轄市、縣(市)國土計畫之規劃作業，如經評估有必要，中央主管機關將成立規劃輔導服務團及訂定規劃手冊，並召開規劃議題會議，就訂定可發展面積數量及區位、成長管理(實施財源評估)、部門發展政策等重要議題，研擬可操作性規範，以協助直轄市、縣(市)主管機關辦理之。
第三章 國土計畫之擬訂、公告、變更及實施		
第十一條 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		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。		
第十二條 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。		
第十三條 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）		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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）國土計畫未依規定公告者，中央主管機關得逕為公告及公開展覽。		
第十四條 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。	第六條 直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關依本法第十四條規定就核定之國土計畫向中央主管機關申請復議時，應附具理由及相關文件。 中央主管機關對於前項復議之申請案，應提經國土計畫審議會審議之。	一、直轄市、縣（市）國土計畫擬訂機關對於經中央主管機關核定之直轄市、縣（市）國土計畫申請復議，應說明復議理由及檢附相關文件。 二、第二項明定中央主管機關審議之程序。
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		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。 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。		
第十六條 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。 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。		
第十七條 各目的事業主管機關興辦性質重要且在一定規模以上		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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與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。		
第十八條 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。	第七條 各級主管機關因擬訂或變更國土計畫，依本法第十八條規定派員進入公、私有土地或建築物實施調查或勘測時，應依下列規定辦理： 一、於七日前以書面通知所有人、占有人、管理人或使用人。 二、前款通知無法送達時，得寄存於當地村里長處，並於主管機關及村里長辦公處所公告之。 前項規定於主管機關依第二條規定將國土計畫擬訂、變更之規劃事項委託其他機關、學術團體或專業機構辦理時準用之。	一、第一項明定本法第十八條規定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前之辦理事項，包括通知對象及方式。如其他法令另有規定申請程序者，依其規定辦理。 二、第二項明定中央或直轄市、縣（市）主管機關依第二條規定將國土計畫擬訂、變更之規劃事項，委託其他機關、學術團體或專業機構辦理時，亦應賦予各受託機關、機構為辦理受

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
		委託事項時，亦有進入公、私有土地或建築物之權限。
第十九條 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。 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。		
第四章 國土功能分區之劃設及土地使用管制		
第二十條 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，	第八條 本法第二十條第一項第一款第三目、第一項第二款第三目、第一項第三款第三目、第一項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。	考量各國土功能分區內土地特性之差異及相同分區但位在不同縣市有其地理環境條件之不同，爰明定「國土保育地區」、「海洋資源地區」、「農業發展地區」、「城鄉發展地區」四種國土功能分區得因地制宜再予細分其他必要之分類，並規範其細分原則。

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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：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、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。		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
新訂或擴大都市計畫案件，應以位屬城鄉發展地區者為限。		
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。 （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：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者，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。		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
（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。 （三）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。		
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，報經中央主管機關核定後公告，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。	第九條 本法第二十二條第一項所定編定適當使用地，應按各級國土計畫，就土地能供使用性質，編定各種使用地。	一、為使使用地之編定符合未來國土規劃管理及使用許可之執行，故編定使用地，應按各級國土計畫相關內容及土地使用性質辦理。是以，前開「使用地」執行方式如下： （一）已有「計畫」進行管制者：依區域計畫法取得開發許可地區，按開發計畫編定。 （二）尚未有計畫進行管制者：中長期，由直轄市、縣(市)主管機

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
		關評估於各該直轄市、縣(市)國土計畫內指定「再利用地區」及擬定相關計畫；至短期內，按目前之編定方式，據以編定使用地。
第二十三條 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，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		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。		
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。		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。		
第二十五條 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。但依前條第三項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		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。		
第二十六條 依第二十四條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：		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。		
第二十七條 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。		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
第二十八條 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。		
第二十九條 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。		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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安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，得由申請人憑第二十七條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。		
第三十條 申請填海造地案件依第二十四條規定取得使用許可		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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，其依第二十四條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第二十四條規定取得之許可。 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。		
第三十一條 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，不適用第二十五條及第二十七條有關公開展覽、公聽會及計畫內容公告周知之規定。		
第三十二條 直轄市、縣（市）主管機關公告國土「功能分區圖後，	第十條 本法第三十二條第一項所定區域	一、明定「區域計畫實施前或原合

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。 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。	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；非屬原住民族土地，並應符合建築法相關規定。	法之建築物、設施」之認定原則，以利執行。 二、依區域計畫法第十五條規定：「區域計畫公告實施後，不屬第十一條之非都市土地，應由有關直轄市或縣（市）政府，．．，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。」，查直轄市、縣（市）政府陸續於六十四年至七十五年間完成第一次非都市土地編定。而於土地使用編定前之土地，雖不需依區域計畫法相關規定進行管制，然當時仍應符合內政部六十二年十月十五日函頒之「限制建地擴展執行辦法」及六十六年一月十九日發布之「實施區域計畫地區建築管理辦法」規定。

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
		三、又立法院於一〇四年十二月十七日朝野黨團協商審查本法草案第三十二條第一項「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。．．．」時，考量原住民族土地之建築物、設施，多已於區域計畫實施前存在，為保障其既有權益，爰增訂「區域計畫實施前」等文字，為符合立法原意且避免非屬原住民族土地擴張適用，爰分別規定之。 四、至區域計畫法實施前原屬免申請建築執照之設施(如魚塭)，自無需符合建築法規相關規定。
第三十三條 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，應由各目的事業主管機關依法價		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
購、徵收或辦理撥用。		
第三十四條 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。		
第五章 國土復育		
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		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。		
第三十六條 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。	第十一條 依本法第三十六條擬訂之復育計畫，如涉及原住民族土地，劃定機關邀請原住民族部落參與計畫之擬定、執行與管理，應於相關會議十四日前以書面通知之。	本法第三十六條第一項規定國土復育促進地區涉及原住民族土地者，其國土復育計畫之擬定、執行及管理，應邀請原住民族部落參與，爰明定邀請之對象與程序，以利執行。
第三十七條 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。	第十二條 中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府依本法第三十七條第二項研擬之完善安置及配套計畫，其內容至少應包括安置對象、安置方式、安置地點、財務計畫、社會輔導及其他相關事項。	明定國土復育地區內已有之聚落或建築設施，經評估有安全疑慮者，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之內容。

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
第六章 罰則		
第三十八條 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。違反第二十三條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。	第十三條 本法第三十八條第一項所定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，為違反本法第二十三條第二項或第四項之管制使用土地且規模達第二十四條第一項規定或屬性質特殊者。 本法第三十八條第二項第一款所定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者，為應依本法第二十四條第一項規定申請使用許可而未申請或未許可者。 本法第三十八條第二項第二款所定未依許可使用計畫之使用地類別、使用配置、項目、強度進行使用者，指違反本法第二十七條第二項之管制使用土地者。	第一項至第三項係就本法第三十八條第一項、第二項之違反行政法上義務作補充性規定，以利執行。

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。		
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，不論屬於犯罪行為人與否，沒收之。		
第四十條 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。		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
第七章 附則		
第四十一條 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。 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。		
第四十二條 第十五條第三項第三款及第二十三條第五項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。		
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。		
第四十四條 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、違反本法罰鍰之一定比率提撥。 六、民間捐贈。 七、本基金孳息收入。		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
八、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。		

國土計畫法	國土計畫法施行細則（草案）	
	條文	說明
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。		
第四十六條 本法施行細則，由中央主管機關定之。	第一條 本細則依國土計畫法（以下簡稱本法）第四十六條規定訂定之。	依行政程序法第一百五十條第二項前段規定，明定本細則之授權依據。
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。		
	第十四條 本細則自發布日施行。	明定本細則之施行日期。

第四篇 國土計畫補償辦法（草案）之研訂

《憲法》第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」依司法院釋字第 400 號解釋，《憲法》保障人民財產權之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。然因財產權負有社會義務，故國家基於公益之考量，而限制人民土地之使用或收益之權利，事常所有，特別是基於環境保護之需要而對人民財產權有所限制，更是常見（李建良，2006：726）。因此，對人民之一般負擔及屬於財產權內在社會義務性之行為，不生損失補償問題（葉百修，2011a：38）。然若因公益需要致財產權遭受損失，其所承受較諸其他人明顯沉重且不公平之負擔，政府應予適當之補償。

從法治國原則中之法律保留原則可推出，補償需有法律特別規定之補償法定原則（Gesetzlichkeitsprinzip），因為補償涉及人民之權利與義務（李震山，2007：632）。故《國土計畫法》（以下簡稱本法）第 32 條第 1 項即規定直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令區域計畫實施前或原合法建築物、設施遷移，以及同條第 2 項規定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地，二者皆應予適當之補償，並於同條第 3 項授權訂定子法規，即國土計畫補償辦法草案（以下簡稱本辦法草案）。

本辦法草案共分為四章，為避免第 32 條第 1 項與第 2 項之補償事宜混淆，故二者將分別獨立為一章規範之。第一章「總則」，包含該辦法之授權依據及其適用對象，即本法第 32 條第 1 項之區域計畫實施前或原合法之建築物、設施因遷移所受損失者，以及第 2 項之既有合法可建築用地經變更為非可建築用地所受損失者；第二章「遷移補償之查估與給付」，在於規範直轄市、縣（市）主管機關依本法第 32 條第 1 項給付補償金之補償項目、查估基準、補償時點及補償之救濟（即異議、複查程序）；第三章「既有可建築用地變更為非可建築用地之補償」，在於規範依本法第 32 條第 2 項申請損失補償之相關事項，包含明定「既有合法可建築用地」及「非可建築用地」之名詞定義、特別犧牲補償及政策性補償之範圍界定、申請時點、補償金之計算方式、審查與給付程序，以及提出異議之救濟程序；第四章「附則」則係本辦法草案之生效日期。該條文架構如圖 4-1 所示。

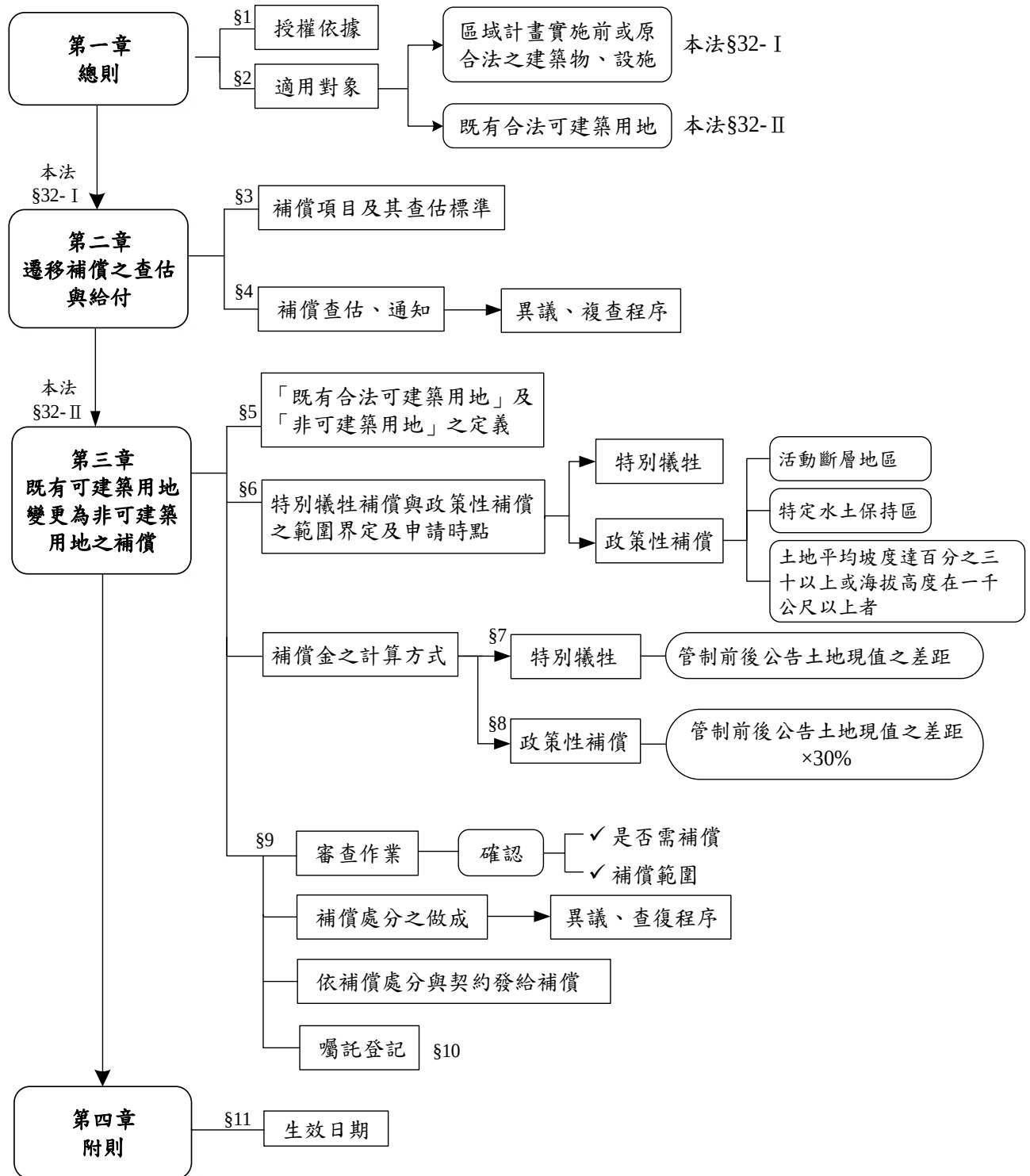


圖 4-1：國土計畫補償辦法（草案）條文架構

針對前述條文架構之相關內容，劃分為：1.適用對象；2.補償原則；3.補償方式及補償時點之界定；4.補償範圍之確認及補償處分之作成；5.補償金之給付程序；6.補償之救濟等六大部分予以說明。前開六種項目中，亦將視第 32 條第 1 項或第 2 項內容之差異分別說明之。此外，為檢視相關處理措施之妥適性，本研究將針對第 32 條第 1 項及第 2 項之補償原則及補償金額計算等議題召開專家學者座談會，俾作為研訂本辦法草案之參考。有關座談會會議資料、與會人員意見及相關辦理情形，如附錄十一及附錄十二所示。

壹、適用對象

綜觀本法條文內容，涉及相關補償事務並明文規定應予適當之補償者，包含本法第 18 條因派員進入公、私有土地或建築物調查或勘測，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予以適當補償，以及第 32 條因遷移或變更為非可建築用地所受之損失，應予適當之補償，並於同條第 3 項授權訂定補償方式及其他相關事項之辦法。前開因進入公、私有土地或建築物調查或勘測致所受之損失，已於本法第 18 條明定「補償價額以協議為之」。至於本法第 33 條有取得土地、建築物或設施之必要者，以及第 37 條國土復育促進地區之限制居住或強制遷居等規定，事實上雖存在補償問題，然囿於本法已於第 33 條明定「應由各目的事業主管機關依法價購、徵收或辦理撥用」，而第 37 條之國土復育促進地區，則應由目的事業主管機關擬復育計畫，並按第 36 條第 3 項由該管機關依法辦理價購、徵收等，故二者應由各目的事業主管機關依其法令規定補償之，本法並無補償義務。是以，本辦法草案僅依據本法第 32 條第 3 項之授權訂定之，其補償範疇包含第 32 條第 1 項區域計畫實施前或原合法之建築物、設施因遷移所受之損失，以及第 32 條第 2 項既有合法可建築用地經變更為非可建築用地時所受之損失，而前開本法第 18 條、第 33 條、第 37 條非本辦法草案之補償範疇。

另囿於本法第 32 條對於遷移所受之損失或經變更為非可建築用地之損失，已明定應予適當補償，其補償方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之。是以，針對本辦法草案之內容，本研究傾向明確化及單純化本法第 32 條第 1 項及第 2 項損失補償之對象、補償金額計算方式及補償時點等事項，故有關本法第 32 條第 1 項後項之「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」之期限訂定，並非本辦法草案所涵蓋之範圍。至於本辦法草案之補償對象界定，原則上係以：1.主管機關公告國土計畫前已建築者（第 32 條第 1 項）；2.主管機關公告國土計畫尚未建築之土地（第 32 條第 2 項）為分界。補償內容說明如下：

一、本法第 32 條第 1 項因遷移所受之損失

依本法第 32 條第 1 項規定，區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與本法第 23 條第 2 項或第 4 項所定土地使用管制內容不符者，該管直轄市、縣（市）主管機關認為有必要時，得限期令其變更使用或遷移。其因遷移所受之損失，應予適當之補償。申言之，凡地方主管機關認為有與土地使用管制內容不符且須「遷移」者，皆應由該管主管機關主動予以適當補償。至於直轄市、縣（市）主管機關限期令其「變更使用」者，按本研究第 10 次工作會議之討論，本法立法原意認為變更使用認屬社會責任應忍受範圍，並不予補償，故本辦法草案之適用對象之一為遷移補償，而非變更使用所受損失之補償。此外，本法第 32 條第 1 項係以遷移所受之「損害」稱之，惟就公法規範而言，損害係指政府因違法行為所導致人民受有損害，而應予損害賠償之意，其意涵與本法第 32 條第 1 項限期令區域計畫實施前或原合法之建築物、設施遷移，並應予適當補償之合法行為不符。因此，本研究對於本法第 32 條第 1 項將以「損失」稱之，並建議本法後續應予配合修正之。

二、本法第 32 條第 2 項既有合法建築用地變更為非可建築用地所受之損失

依本法第 32 條第 2 項規定：「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地時，其所受之損失，應予適當補償。」彙整其內容，其補償對象即指依本法第 22 條第 1 項規定實施土地使用管制前之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地，而受有損失者。目前國內非都市土地大多依據《區域計畫法》或《國家公園法》劃定使用分區及編定使用地，以賦予得否開發建築之權益。考量《憲法》賦予人民對財產之存續狀態得有自由使用、收益及處分之權能，且基於計畫高權、財務可行、計畫理想、土地使用計畫體系穩定及民眾意願等考量（營建署，2016：8），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。然經評估確有國土保育、保安需求，而將既有合法可建築用地經直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，依本法第 32 條第 2 項規定，應予適當之補償。

針對前開所稱「既有合法可建築用地」之定義，參酌本法第 32 條立法理由，「既有合法可建築用地」包括：現行非都市土地甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地及遊憩用地。惟於本研究第 10 次工作會議之討論，若以名詞上解釋何謂「可建築用地」，《區域計畫法》下之使用地類別應僅包含甲、乙、丙及丁種建築用地，然立法理由亦加入遊憩用地，即已否決其係以名稱作為

認定方式。雖然與會人員（營建署）指出，其立法原意係以依法已明定建蔽率及容積率之使用地為範疇，然依《非都市土地使用管制規則》第9條第1項規定，已明定建蔽率及容積率者包含九種使用地，且同條第4項亦規定：「第1項以外使用地之建蔽率及容積率，由下列使用地之中央主管機關會同建築管理、地政機關訂定：一、農牧、林業、生態保護、國土保安用地.....。二、養殖用地.....。三、鹽業、礦業、水利用地.....。四、古蹟保存用地.....。」換言之，《區域計畫法》下之18種使用地（不包含海域用地）皆可訂定建蔽率及容積率之規定，故本研究認為本法立法理由僅以例示舉例說明可建築用地之態樣。是以，若以前開分析，將《區域計畫法》下之18種使用地皆列為既有可建築用地之範疇，恐生損失補償守備範圍過大，造成財政負擔之慮。因此，基於政府財政可行之考量，本研究建議限縮既有合法可建築用地之範疇，即以《非都市土地使用管制規則》第9條第1項規定之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、窯業用地、交通用地、遊憩用地、殯葬用地及得為建築使用之特定目的事業用地為準。至於「非可建築用地」之定義，指依本法第二十二條規定編定為住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用地、農業設施用地、水利用地、遊憩用地、文化設施用地、交通用地、殯葬設施用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、公用事業用地、宗教用地或能源設施用地以外之用地類別者。

貳、補償原則

《憲法》第 15 條所稱財產權之保障，具有「存續保障」(Bestandsgarantie)及「價值保障」(Wertgarantie)二種意義。存續保障（或稱現狀保障）應維持財產權現有的狀態，避免財產權受到國家恣意的剝奪或限制（李建良，2006：726），其旨在強調財產權之防禦性功能（葉百修，2011a：78）。價值保障非以維持財產權之現狀為目的，而是側重財產權價值之保護（李建良，1999b：100），當國家基於公益需要，依法加以合法侵害時，財產權之存續保障，始由價值保障替代之（葉百修，2011a：78），而財產權所受之侵害或限制，國家亦應給予合理補償。因此，《憲法》上之財產權保障即以存續保障為主，價值保障為輔。申言之，財產權保障除上述意義外，亦可解釋具備不同內涵：一方面係承認及建立財產權，使其成為國家法律制度之一環，是為財產權之「制度保障」(Institutsgarantie)（陳敏，2011：1177），制度保障可使財產權之存在及可操作性（die Existenz und Funktionsfähigkeit）成為可能（Badura, 1986: S.138）；他方面則是對人民具體財產（具有財產價值之權利總和）之個別權利保障(Individualrechtsgarantie)（張文郁，2003：171），且各個財產權人具體之財產權之剝奪或限制，必須在《憲法》所規定之條件下，始得為之（葉百修，2011a：80）。

承上，財產權既然受《憲法》保障，當人民財產權益受到某種程度之損失時，理應給予合理、適當之補償。然而，國家基於適法之行政行為致人民權益受損時，並非皆應予以補償。此即司法院釋字第 564 號解釋所指：「從而人民財產權因此所受之限制，尚屬輕微，自無悖於《憲法》第 23 條比例原則之要求，亦未逾其社會責任所應忍受之範圍，更未構成個人之特別犧牲，難謂國家對其有何補償責任存在，與《憲法》保障人民財產權之規定並無違背。」因此，判斷行政上損失補償是否成立，須具備下述要件：1.侵害行為須屬合法之行政作用；2.行政作用之發動須基於公益上之需要；3.須使人民之財產權發生損害；4.須損害已達特別犧牲（葉百修，2011b：68-69）。

考量本法第 32 條第 1 項規定，直轄市、縣（市）主管機關認為有必要時，得限期令建築物、設施遷移，且同條第 2 項亦規定既有合法可建築用地經直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地。上述內容法規範其應予適當補償，係考量主管機關令遷移將影響人民居住及遷徙之自由，而變更為非可建築用地將使得人民財產行使其自由使用、收益之權能遭受損失，逾越財產權之社會責任，故理應構成行政損失補償之要件。然應如何進行補償，以下分別就信賴保護問題、特別犧牲補償及政策性補償之內容，說明本法第 32 條第 1 項及第 2 項所涉及之補償原則。

一、信賴保護問題

「信賴保護原則」(Grundsatz des Vertrauensschutzes)乃法治國原理之重要內涵。其係指受國家權力支配之人民，如信賴國家公權力措施（例如法律或行政處分）之存續而有所規劃或舉措者，其信賴利益應受保護（李建良，2006：716）。此即《行政程序法》第8條規定：「行政行為，應以誠實信用之方法為之，並應保護人民正當合理之信賴。」申言之，人民對法規所產生之信賴，基於法律安定原則之要求，亦應給予保障，不得任意廢止或變更（陳敏，2003：90-91）。惟按《行政程序法》第123條規定，授予利益之合法行政處分時，因：「1.法規准許廢止者。2.原處分機關保留行政處分之廢止權者。3.附負擔之行政處分，受益人未履行該負擔者。4.行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。5.其他為防止或除去對公益之重大危害者」，原處分機關得依職權為全部或一部之廢止。按司法院釋字第525號解釋指出：「行政法規公布施行後，制定或發布法規之機關依法定程序予以修改或廢止時，應兼顧規範對象信賴利益之保護。」考量因行政處分之行使，致人民權益及信賴利益受損，故《行政程序法》第126條即規定：「原處分機關依第123條第4款、第5款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。」換言之，基於《憲法》保障人民財產權價值，以及人民對客觀法秩序的信賴，行政機關若有令人民足以信賴之決定，其後改變原來的決定，致人民有財產上受有損失者，國家亦應補償其財產上之損失（李惠宗，2010b：625）。

依司法院釋字第525號解釋：「除法規預先定有施行期間或因情事變遷而停止適用，不生信賴保護問題外，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。」亦即，信賴基礎為訂定「行政法規」時，其保護方法，除不廢棄該法規、給予補救措施外，亦包括訂定過渡條款（陳敏，2003：91）。依本法第45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。」可見其諸多內容涉及現行區域計畫相關法規之廢止或變更。然而，觀諸本法條文內容並未訂有相關過渡條款之規定，故若其造成人民信賴利益受損時，理應給予合理之補救措施。

綜觀本法條文內容，因行政法規之變動或應行政處分⁴¹之廢止而涉及信賴保護原則問題之條文為第32條第1項及第2項。依該法第32條第1項規定：

⁴¹ 「行政處分」依《行政程序法》第92條規定，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。

「...。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。當地直轄市、縣（市）主管機關認為有必要時，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；...。」考量前開內容係因行政法規之廢止或變更，而產生信賴保護問題（李震山，2007：622），在本法未訂有相關過渡條款之規定下，為處理信賴保護問題，除給予因遷移所受損失之補償金外⁴⁻²，同條項後段亦規定：「...；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。」就該內容而言，在變更使用或遷移前，為減輕人民權益損失，地方主管機關仍給予緩衝期，並非立即要求相關權利人停止土地利用行為，其立法精神或多或少具有過渡條款之意涵。

綜上所述，法規之訂定過程中多少會涉及信賴保護問題，考量本法第 32 條第 1 項規定之既有合法建築物或設施於變更使用、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，且因遷移所受之損失（包含遷移延伸之損失）亦得請求補償，其性質上較屬於信賴保護之概念。至於本法第 32 條第 2 項係規範「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地時，其所受之損失，應予適當補償。」雖然過程中亦可能涉及信賴保護問題，惟其所造成之結果係基於公共安全及公共利益之考量，而變更為非可建築用地，因其財產權自由使用之權能受到某種程度之限制，致產生損失補償問題，性質上較屬於構成特別犧牲補償之意涵，針對其判斷基準及詳細內容，俟後續於特別犧牲及政策性補償中討論。

二、特別犧牲補償

《憲法》第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」故司法院釋字第 400 號解釋指出：「《憲法》第 15 條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，...。惟個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益者，應享有相當補償之權利。」換言之，為顧及所有權人權益，基於公共利益限制土地利用時，難免涉及構成財產權人之特別犧牲，而應予損失補償之問題（陳立夫，2007：380）。「特別犧牲」（Sonderopfer）之概

⁴⁻² 依德國實定法之規定，因遷居所引起之必要遷移費用，可以視為結果損害，而有受補償資格。此來自德國建設法典第 96 條第 1 項第 2 句第 3 款之規定（葉百修，2011a：221）。

念即建立在對國民之財產權為不平等侵害之前提上（葉百修，2011a：56）。其乃指人民對財產權的自由支配使用權，因公益之故而遭受到超過財產社會義務界限的特別限制或剝奪（李惠宗，2007：622），因其被迫為大眾（Allgemeinheit）做出對其他人而言不可期待之特別犧牲，因而立於較其他人民不平等之特別地位（張文郁，2003：170），若不予補償，既違反平等原則，又有違正義且侵害關係人之基本權利（李震山，2007：626）。

依司法院釋字第 400 號解釋，個人行使財產權雖依法受社會責任及環境生態責任之限制，然因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲時，應享有相當補償之權利。換言之，基於《憲法》保障人民財產權之意旨，國家機關依法行使公權力致人民之財產權遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者（李建良，2006：726-727），基於平等原則，國家應對受損害者予以衡平的補償（李惠宗，2007：622），始合乎憲法保障人民財產權之意旨，此為憲法對財產權「價值保障」之旨趣所在，可稱之為「應予補償之財產權限制」（李建良，1999b：104）。

關於特別犧牲損失補償請求權是否成立，參考最高行政法院 95 年裁字第 2730 號判決，則應自下列要件是否滿足認定之：1.須屬於行使公權力之行為；2.須對財產或其他權利之侵害；3.侵害須達嚴重程度或已構成特別犧牲；4.須相對人或利害關係人有值得保護之利益；5.須基於公益之必要性；6.須為合法行為；7.補償義務須有法規之依據始得請求。⁴³」因此，根據本法第 32 條第 2 項規定：「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地時，其所受之損失，應予適當補償。」亦即，基於政府行使公權力之行為所造成土地所有權人或其他利害關係人之損失，法規雖已明文規定負有補償義務，惟針對該損失補償是否已構成特別犧牲，又該侵害程度為何，仍須自個別情形進行判斷較為合理。

然而，學說上對於構成特別犧牲之判斷基準仍屬抽象且廣泛。司法院釋字第

⁴³ 該 7 項要件全文為：「1.須屬於行使公權力之行為：所謂行使公權力行為即排除公權力主體應適用民法之私法上之行為，至於公權力行為為行政處分抑事實行為，則在所不問。2.須對財產或其他權利之侵害。3.侵害須達嚴重程度或已構成特別犧牲：若財產所受之妨礙或限制屬於一般財產權人之社會責任，或其侵害輕微屬於可忍受之範圍，或雖有侵害但未妨礙財產權人正常之使用收益者，尚難認為有國家補償責任之存在。4.須相對人或利害關係人有值得保護之利益：所謂值得保護之利益，生命、身體及自由等非財產上之利益，涉及人之基本法律地位若因公益而特別犧牲應予補償，固無疑問，財產權則有審究之必要，若非值得保護之利益，自亦無必須補償之理。5.須基於公益之必要性：各種法律規定之徵收目的各不相同，然皆係基於公益或公眾福祉之必要性。6.須為合法行為：徵收補償及特別犧牲補償均以合法行為作為前提，否則應歸於違法行為之賠償責任之列。7.補償義務須有法規之依據始得請求。」

564 號解釋認為財產權之限制究至何種程度始逾人民財產權所應忍受之範圍，應就行為之「目的」與「限制手段」及其所造成之「結果」予以衡量。然此判斷基準，尚屬抽象，於運用上恐有不易（陳立夫，2011：159）。對於是否構成特別犧牲，非可一概而論，仍須就個別不同之情形，依其受限制之程度，決定是否應予補償（李建良，2006：710-711）。因此，本研究參考陳立夫教授提出特別犧牲之判斷基準，宜就限制之目的、手段型態、限制程度、損失程度、土地狀況及條件、社會需要（社會情狀）、限制期間及有無既得權益等複數要素，綜合地對於財產權限制之個別情形，判斷其是否形成財產權人之特別犧牲（陳立夫，2011：159），相關要素分析如下：

（一）就限制之目的及社會需要而言

國土保育地區之劃設目的，在於維護自然環境狀態，並就災害防止為妥適之規劃，以達資源保育及保安之需要。因其分布範圍多屬現行區域計畫之環境敏感地區，為避免國土資源超限利用造成生態環境損失或危害人民生命財產之安全，故需藉由限制其土地利用行為以符合環境保育及滿足社會需要。然因其係對特定人所為之個別侵害（Einzeleingriff），係對該特定人課予不平等之特別犧牲，應予補償⁴⁴（葉百修，2011a：39）。

另就本法第 21 條而言，為維護自然環境狀態，國土保育地區第 1 類之土地使用原則為「禁止」或「限制」其他使用。就該法第 1 條：「...確保國土安全、保育自然環境與人文資產...」、第 6 條第 1 項第 3 款：「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。」、第 20 條第 1 項第 1 款：「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，...」等立法脈絡以觀，前開第 21 條之「禁止」應可解讀為禁止建築，更甚者禁止設置設施，「限制」則為限制相關土地利用行為。故基於計畫理想及穩定土地利用與管理需求之考量，經評估後確有國土保育及保安需求，直轄市、縣（市）主管機關按第 32 條第 2 項規定，將國土保育地區第 1 類之既有合法可建築用地變更為非可建築用地之手段，對於立法目的而言尚屬必要且適當。

（二）就限制之手段型態而言

依司法院釋字第 564 號解釋表示，基於增進公共利益之必要，對人民依法取得之土地所有權，國家並非不得以法律為合理之限制，如手段對於目的而言尚屬

⁴⁴ 此為德國學說上個別行為說(Einzelaktstheorie)之見解。此說認為依據一般、抽象之法規所為之侵害，屬對不特定多數人所為之一般侵害(Allgemeineingriff)，為平等的侵害財產之行為，無須予以補償；反之，則須補償（葉百修，2011a：39）。

適當，且限制對土地之利用至為輕微，則屬人民享受財產權同時所應負擔之社會義務。惟考量本法第 32 條第 2 項因已剝奪土地所有權人對該土地興建任何建築物或設施之權利，並非僅係限制其土地利用行為。相較於他人所受之干預，係顯失公平且無期待可能（李建良，1998：24），似已超過財產權所應盡之社會義務而對其造成侵害，且其侵害已達嚴重程度與非可忍受之範圍，爰認為應屬構成特別犧牲當予以適當補償，始合乎公平。

（三）就限制程度及損失程度而言

財產權之「內容」(Inhalt) 及其行使上之「界限」(Schranken)，應由立法者予以規定（陳敏，2011：1181）。因此，本法第 32 條第 2 項明文規定：「...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地時...。」其已界定財產權之內容為既有合法可建築用地，而行使上之界限，則為經變更為非可建築用地，故不得為建築使用。土地之暫時性「禁建」(Bausperre)，係基於土地之社會義務，土地所有權人應予以容忍，並無補償（陳敏，2003：1148）。反之，於持續性或永久性之禁止建築之情形，而且該土地原先係被准許得為建築使用，一般係已經該當補償之要件（Kloepfer, 2004，引自黃錦堂，2008：26）。考量本法第 32 條第 2 項係針對土地所有權人由既有合法可建築之權利，經變更為非可建築用地後不得興建建築物或設施，致其財產自由使用之權能遭受損失與侵害，就其限制程度而言，雖非剝奪土地之所有權，然建築房屋或設施之權利卻受到法律之限制，此種限制已超過社會責任所能忍受之範圍，形成不可期待之干涉，故應予以適當補償。

（四）就限制期間而言

判斷是否予以補償，或補償之多寡，均應依限制時間之長短以決之（翁岳生，2000：1173）。然若因為時間之經過，或因限制之範圍擴大，可能使原本必須忍受限制變成應該要補償之特別犧牲（李建良，2000：111）。就本法第 32 條第 2 項之既有可建築用地經變更為不可建築用地之內容而言，因其土地係經評估確實仍有國土保育及保安之需要而遭變更，且觀諸本法條文並未規範再經變更為可建築用地之例外情形，或者就計畫理想與土地使用計畫體系穩定之目的，幾乎不可能再回復為可建築用地。因此，前開禁建之限制非屬於暫時性質，可能為永久限制。其因權利限制所蒙受之不利益，將隨著時間之延長，而逐漸累積遞增（陳立夫，2011：165）。

綜上所述，法規對於財產權內涵之確定與限制，如未侵犯財產權之本質內涵，則屬對財產權之合憲限制，構成財產權之社會義務，原則上，人民（財產權

人）應予容忍（李建良，1999b：104）。惟國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償（司法院釋字第440號解釋）。考量本法第32條第2項之立法原意係基於公益而限制人民對土地興建建築物之權利，綜合考量其限制目的、社會需要、手段型態、限制程度與損失程度，以及限制期間等因素後，本研究認為其造成人民對土地無從自由使用收益，似已超過社會責任所應忍受之範圍，此種限制情形較屬於構成特別犧牲而應予適當補償。

三、政策性補償

我國在私有財產權之制度下，財產權自由使用、收益等權益受《憲法》保障，然因財產權亦負有社會責任，基於公益之需要，國家得依法限制之，並視情況給予補救措施。故本法第32條第2項規定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地時應予適當補償，其立法原意係基於公益需要，經評估確實仍有國土保育及保安需求而禁止建築。根據損失補償相關理論，本法第32條第2項之情況未必全然需要補償，然立法上並未考量此空間，一律皆予以補償，進而產生訂定子法時是否得限縮空間，以及是否產生增加法律所無限制之疑慮。又以現行法規而言，針對土地既有情狀不適合建築使用者，若發生相關災害或限制其使用行為時，國家並無補償義務。然而，本法第32條第2項之補償範圍並未排除土地既有情狀或客觀條件上本就不適合建築使用者（例如位於活動斷層地區等），故就法規而言，不宜以此為由不予補償。此部分在學理上將產生二種分界：一為構成特別犧牲；二為雖未達到特別犧牲，但囿於本法明定需予以補償，爰採用德國法之「衡平補償」或日本法之「政策性補償」，此部分類似救濟（助）金之概念。是以，考量前開土地因公益需要經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地時，致某些特定人無可避免地遭受影響時，雖然可能未達構成特別犧牲，然囿於本法明定需予以補償，基於政府政策目的、防災安全及財政可行性之考量，特別是為減輕土地所有權人所受之損失，本研究爰擬以「政策性補償」為原則，其適用時機應屬「例外」之情形（即本法第32條第2項之損失補償，通案性為特別犧牲，例外則為政策性補償）。

前一部分「特別犧牲補償」係探討本法第32條第2項規定，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地時，國家基於特別犧牲原則應給予人民適當補償。事實上，因公益或公權力之行使，致人民財產遭受損失之補償，亦多以特別犧牲作為補償依據。然而，人民所受損失並非屬於特別犧牲者（例如天災或社會救助等補償類型），但國家對於若干案型基於「衡平性」或「合目的性」之考量，仍給予當事人一定之補償（賴世昌，2008：93）。甚者，

基於「社會國原則」之精神，國家對於人民所受之若干損失，非不得主動給予一定之補償，藉以實現社會正義，類此補償規定一般稱為衡平補償（Billigkeitsausgleich）或「社會補償」（soziale Entschädigung）（李建良，2006：657）。社會補償制度，因具有濃厚以公力來救助個人的衡平色彩，故又可稱為「衡平補償」（陳新民，2015：509）。換言之，衡平補償即人民原本無損失補償之請求權，但法律基於衡平或政策之考量，乃對不符一般行政損失補償要件之事項，尤其與公權力行使無關之事項，明文規定對自由或財產受損害之人民給予補償（陳意，2013：461）。考量國內近來採用社會補償之範圍多為社會福利、天災救助、犯罪被害人保護等，而本法第 32 條第 2 項之討論既不屬於上述社會福利與救助範疇，故擬稱為「政策性補償」，其範圍將以既有法令規定或主管機關已公告之相關潛勢區域為主，包含：

（一）位於活動斷層地區

指依《建築技術規則》第 262 條所定範圍，如下表 4-1 所示：

表 4-1：活動斷層地區範圍

歷史地震規模	不得開發建築範圍
歷史上最大地震規模 ≥ 7	斷層帶二外側邊各 100 公尺
$7 >$ 歷史上最大地震規模 ≥ 6	斷層帶二外側邊各 50 公尺
歷史上最大地震規模 < 6 或無記錄者	斷層帶二外側邊各 30 公尺內

（二）位於特定水土保持區

指位於行政院農業委員會已公告之特定水土保持區（截至 2015 年止，已公告之特定水土保持區合計 73 處）。

（三）土地平均坡度達百分之三十以上或海拔高度在一千公尺以上者

「根據非都市土地開發審議作業規範」規定平均坡度超過 30% 之山坡地不可開發成住宅區，並參《山坡地保育利用條例施行細則》所定之山坡地土地可利用限度分類標準。

承上，既然政策性補償並非著重於法律規定立法者負有補償義務之因素，而係立法者基於社會正義之理性而主動給予補償，性質上較類似社會福利措施，其補償額度究竟如何計算？依臺北高等行政法院判決 102 年度訴字第 1635 號判決書表示：「所謂社會補償，即國家本於社會國原則的精神，基於衡平性及合目的性之考量，就若干人民對國家並無請求權之損失，主動給予一定補償，藉以實現社會正義，此類社會補償給予與否，國家有完全的裁量空間，人民並無憲法上之

請求權可言，補償額度亦為單純的政策考量，而不以當事人的實際損失為標準。」又依司法院公報（2010：11）指出：「補償與否純以社會國原則為指導精神，立法者不一定有補償義務，只是對困頓人民伸出援手的仁政或恩惠，帶有濃厚的施恩色彩。」因此，衡平或社會補償是以利益衡量之結果為準，而非以客觀之價值補償（objektiver Wertausgleich）為基準（葉百修，2011a：224）。以該補償額度而言，補償之額度須為適當，而非填補所有的損失；其得有一定彈性，而且係由立法者妥為決定（黃錦堂，2008：28）。

目前政策性補償責任類型，概有下述情況：1.因危險防止所生損失之補償；2.犯罪被害人之補償；3.政治受難者之補償（董保城，湛中樂，2005：30）。前開基於私益之保護而給予禁止建築利用者之補償，係因該地區位於災害型高潛勢之地區，其是否得為建築使用而不生安全問題尚有疑慮，考量政府對於該類型不屬於特別犧牲之補償係基於行政機關衡平性及合目的性之考量，在行政成本最小化原則下，而給予政策性補償，性質上較屬於因危險防止所生之損失補償，偏向私益保護部分。因此，就該補償範圍而言，則象徵意義居多，全由國家自行衡量，不可能全賠（司法院公報，2010：11）。故本研究建議政策性補償之補償額度應低於特別犧牲補償，僅止於政策性之給付，旨在減輕當事人之不滿，而有利於國土保育及保安政策之推行。

四、本研究之補償原則

誠如以上針對本法第 32 條第 2 項由既有合法可建築用地經變更為非可建築用地時，本研究基於「特別犧牲」或「政策性補償」二種原則，對基於公益需要而禁止建築者進行不同程度之補償，即「有損失即應補償」之原則實現。另對於遷移義務人（即與本法所定土地使用管制內容不符之區域計畫實施前或原合法之建築物、設施所有人或使用人）因遷移所受之損失，其遷移費用或因拆遷所延伸之損失應由第 32 條第 1 項進行補償，考量國內針對遷移費之價值計算已有前例可循，故本研究建議遷移費之查估基準，得準用各直轄市、縣（市）政府所訂定之公共工程拆遷補償標準，抑或以《土地徵收條例》第 32 條⁴⁻⁵及第 34 條⁴⁻⁶規

⁴⁻⁵ 《土地徵收條例》第 32 條：「徵收土地公告前已領有建築執照或於農地上為合法改良土地，依第 23 條第 1 項規定停止工作者，其已支付之土地改良費用，應給予補償。」

⁴⁻⁶ 《土地徵收條例》第 34 條：「徵收土地或土地改良物時，有下列情形之一，應發給遷移費：一、依第五條第一項第一款或第二款規定遷移者。二、徵收公告六個月前設有戶籍之人口必須遷移者。但因結婚或出生而設籍者，不受六個月期限之限制。三、動力機具、生產原料或經營設備等必須遷移者。四、因土地一部分之徵收而其改良物須全部遷移者。五、水產養殖物或畜產必須遷移者。前項遷移費查估基準，由中央主管機關定之。」故依據該條項之授權，內政部訂定《土地徵收遷移費查估基準》。有關《國土計畫法》第 32 條第 1 項規定因遷移所受之損失費用，爰建議以前開查估基準計算之。

定計算之。

此外，由於政策性補償之地區多位於區域計畫之災害型環境敏感地區，或行政院 91 年 8 月 5 日發布《限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則》第 2 點所稱之災害性或公益性限制發展地區，因其限制項目為其他法令所規定，補償事項若均由本辦法草案承受顯非合理。為避免重複發給補償費，本辦法草案關於建築物、設施之遷移或既有可建築用地經變更為非可建築用地等規定與其他相關法令規定若均有補償時，如表 4-2 所示，應由單一法令規定辦理，並協調由目的事業主管機關依其法令規定補償之，以不重複補償為原則。例如以特定水土保持區為例，由於其屬第 1 級環境敏感地區之範圍，亦即為國土保育地區第 1 類之土地，按《水土保持法》第 20 條及第 21 條規定，經劃定為特定水土保持區之水庫集水區，水庫滿水位線起算至水平距離 30 公尺或至 50 公尺範圍內所設置之保護帶，未經徵收或收回者，管理機關得限制或禁止其使用收益，私有土地所有人或地上物所有人所受之損失得按《水土保持法》規定請求補償金。因此，若位於特定水土保持區內水庫集水區保護帶之土地，其因限制或禁止其使用收益之手段，若包含建築物、設施之遷移，致土地所有人或地上物所有人造成損失，應向該管目的事業主管機關（即行政院農業委員會）申請補償之，本法並不予補償。

表 4-2：相關法令對財產權使用或收益之限制或禁止規定

補償範圍	法規命令	條次	條文內容
特定水土保持區內水庫集水區之保護帶	水土保持法	§20	經劃定為特定水土保持區之水庫集水區，其管理機關應於水庫滿水位線起算至水平距離 30 公尺或至 50 公尺範圍內，設置保護帶。其他特定水土保持區由管理機關視實際需要報請中央主管機關核准設置之。 前項保護帶內之私有土地得辦理徵收，公有土地得辦理撥用，其已放租之土地應終止租約收回。 第 1 項水庫集水區保護帶以上之區域屬森林者，應編為保安林，依森林法有關規定辦理。
		§21	前條保護帶內之土地，未經徵收或收回者，管理機關得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。 前項保護帶屬森林者，應編為保安林，依森林法有關規定辦理。 第 1 項之私有土地所有人或地上物所有人所受之損失得請求補償金。補償金估算，應依公平合理價格為之。 第 3 項補償金之請求與發放辦法，由中央主管機關定之，並送立法院核備。
公有林及私有林	森林法	§7	公有林及私有林有左列情形之一者，得由中央主管機關收歸國有。但應予補償金： 一、國土保安上或國有林經營上有收歸國有之必要者。 二、關係不限於所在地之河川、湖泊、水源等公益需要者。 前項收歸國有之程序，準用土地徵收相關法令辦理；公有林得依公有財產管理之有關規定辦理。

補償範圍	法規命令	條次	條文內容
保安林	森林法	§30	非經主管機關核准或同意，不得於保安林伐採、傷害竹、木、開墾、放牧，或為土、石、草皮、樹根之採取或採掘。 除前項外，主管機關對於保安林之所有人，得限制或禁止其使用收益，或指定其經營及保護之方法。 違反前二項規定，主管機關得命其造林或為其他之必要重建行為。
		§31	禁止砍伐竹、木之保安林，其土地所有人或竹、木所有人，以所受之直接損害為限，得請求補償金。 保安林所有人，依前條第二項指定而造林者，其造林費用視為前項損害。 前二項損害，由中央政府補償之。但得命由因保安林之編入特別受益之法人、團體或私人負擔其全部或一部。
野生動物保護區之土地	野生動物保育法	§11	經劃定為野生動物保護區之土地，必要時，得依法徵收或撥用，交由主管機關管理。 未經徵收或撥用之野生動物保護區土地，其所有人、使用人或占有人，應以主管機關公告之方法提供野生動物棲息環境；在公告之前，其使用、收益方法有害野生動物保育者，主管機關得命其變更或停止。但遇有國家重大建設，在不影響野生動物生存原則下，經野生動物保育諮詢委員會認可及中央主管機關之許可者，不在此限。 前項土地之所有人或使用人所受之損失，主管機關應給予補償。
飲用水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	飲用水管理條例	§5-IV	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，於公告後原有建築物及土地使用，經主管機關會商有關機關認為有污染水源水質者，得通知所有權人或使用人於一定期間內拆除、改善或改變使用。其所受之損失，由自來水事業或相關事業補償之。
疏濬工程或辦理疏濬後之土地	河川管理辦法	§17	為維持河川治理通洪斷面，河川管理機關所為疏濬等必要工程，除施設防護工程所需用地或辦理疏濬後其土地無法為原來之使用，應依法徵收其土地外，得不經河川私有地所有人之同意逕行為之，但其原有合法地上物應予補償。
實施蓄水或排水、水庫集水區域內之土地或土地改良物	水利法	§69	實施蓄水或排水，致上下游沿岸土地所有權人發生損害時，由蓄水人或排水人，予以相當之賠償。但因不可抗力之天災所發生之損害，不在此限。
		§69-1	蓄水人對於水庫集水區域內可能被淹沒之土地及土地改良物，應詳為調查，擬具收購、補償及遷移辦法，報經有關主管機關核准後實施。
重要濕地	濕地保育法	§12-IV	第 1 項及第 2 項暫定重要濕地，中央主管機關應採取及時有效之維護措施，避免破壞，並得視需要公告必要之限制事項或第 25 條所定禁止之行為。
		§24- I	主管機關執行第 6 條第 2 項進入公私有土地、第 12 條第 4 項所定公告禁止或限制事項，或第 21 條第 4 項濕地保育輔導轉作明智利用項目規定，致土地所有權人、經營人、使用人或權利關係人受有損失者，應予合理補償。

資料來源：本研究彙整。

參、補償方式及補償時點之界定

一、補償方式

依本法第 32 條立法理由（2015 年 12 月 18 日版本）指出：「91 年 8 月 5 日行政院院臺經字第 0910033799A 號函訂定發布之「限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則」第 3 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，按前開立法理由說明，政府辦理補償方式多元，並非限於金錢發放。考量目前適用於損失補償之方式，除了現金補償外，亦包含以地易地、容積移轉、稅賦減免或訂定過渡條款等，然而眾多補償方式是否適用於本辦法草案，茲分析如下：

（一）以地易地

依《都市計畫法》第 50 條之 2 規定：「私有公共設施保留地得申請與公有非公用土地辦理交換，不受土地法、國有財產法及各級政府財產管理法令相關規定之限制；…。」此即以地易地方式，其屬於私法行為，雖無須於母法中規範授權，然考量本法第 32 條第 2 項並未明文規範，於實務執行上恐有困難，例如難以說服公產管理機關提供公有土地辦理交換。

（二）容積移轉

近年來，我國針對古蹟土地、公共設施保留地、河川區域內無法使用之私有土地或建築物等，均賦予其以辦理容積移轉（即發展權移轉）方式，填補所有權人因限制所受之損失。然而，容積使用權乃係由公法上賦予土地得以建築等利用之權利，就公法管制之角度而言，容積權於其法性質上具有相當之公法色彩（張瑞雲，2009：26）。是以，本辦法草案若以容積移轉方式補償土地所權人之損失，其必須由本法第 32 條第 2 項中明文授權始得為之，故本研究不以容積移轉方式進行補償。

（三）稅賦減免

參考我國於徵收土地時，《土地稅法》第 39 條第 1 項即規定：「被徵收之土地，免徵其土地增值稅。」然而，囿於稅賦減免方式必須有法律明文授權規範之，在相關法令或本法並未規定之情形下，本辦法草案並不適合以此作為補償方式。

（四）過渡條款

本法中涉及過渡條款之設計，係規範於第 32 條第 1 項，即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。然考量本法第 32 條第 2 項已明文規範既有合法可建築用地變更為非可建築用地時，其所受之損失，應予適當補償，並未留有過渡條款之空間，故本辦法草案無從以此方式為之。

綜上，考量容積移轉、稅賦減免或訂定過渡條款方式須由法律授權始得為之，而以地易地雖屬私法行為，但其於實務執行上尚有困難，而若以金錢補償，則具有高度可替代性及行政可行性，受補償權人亦得自行支用。因此，針對本法第 32 條第 1 項及第 2 項之損失補償，本研究仍建議以金錢補償為原則。

至於補償金之來源，依本法第 44 條第 3 項規定，國土永續發展基金之用途，包括：1.依本法規定辦理之補償所需支出；2.國土之規劃研究、調查及土地利用之監測；3.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；4.其他國土保育事項。故依前述第 1 款規定，本辦法草案之補償金來源，即係國土永續發展基金，無論係本法第 32 條第 1 項之遷移補償或第 2 項之既有可建築用地變更為非可建築用地之補償，均建議以現金一次全部發給為原則，即所謂金錢補償。

二、補償時點

（一）第 32 條第 1 項

依《憲法》第 10 條規定：「人民有居住及遷徙之自由」，旨在保障人民有自由設定住居所、遷徙之權利。然而，本法第 32 條第 1 項在於規範區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，與本法第 23 條第 2 項或第 4 項所定土地使用管制內容不符，當地直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得限期令其遷移。因其限制人民設定居住原處所之自由，當該管主管機關依法限期令其遷移，理應有相關配套措施，以避免人民面臨無處可居之窘境。因此，應由該管直轄市、縣（市）主管機關主動發給遷移補償，並於作成行政處分並通知遷移義務人後儘速發給，爰建議三個月內須給付完竣。

（二）第 32 條第 2 項

依司法院釋字第 400 號解釋，《憲法》第 15 條保障人民財產權，旨在確保個人之財產權免於遭受公權力或第三人之侵害，惟因個人行使財產權仍受社會責任及環境生態責任之限制，亦即所謂社會義務，基於該社會義務之責任，而形成對

個人利益之特別犧牲時，應予相當補償。然而，考量各該土地所有權人對於財產權之價值認知有所差異，可能部分土地所有權人認為依本法第 32 條第 2 項規定將其既有可建築用地變更為非可建築用地時，係屬於構成特別犧牲而應予補償，而部分土地所有權人則認為其係盡所謂社會義務，無須給予補償。且考量本研究係以公告土地現值作為補償金計算基準，土地所有權人可能因編定為非可建築用地之土地面積及權利範圍較小，致其得領取之損失補償金額較低，而無意願領取。此外，囿於本法第 44 條第 1 項及第 2 項⁴⁷規定，國土永續發展基金之來源之一，係政府循預算程序撥款，其應視國土計畫檢討變更情形逐年編列預算移撥，在該法施行後 10 年內之移撥總額不得低於新臺幣 500 億元。換言之，中央政府平均每年內約移撥 50 億元，故 500 億元之基金並非一次到位。基於前開理由及政府財政可行之考量，爰建議本法第 32 條第 2 項之損失補償，應由土地所有權人提出申請。

其申請時點，不以中央主管機關依本法第 45 條第 1 項⁴⁸規定公告國土功能分區圖時主動給予補償，而係當前開規定公告屆滿一年之次日起，由土地所有權人（即申請人）實際上欲興建建築，但因直轄市、縣（市）主管機關依本法第 32 條第 2 項規定將既有合法可建築用地變更為非可建築用地，致土地所有權人不能建築時，自行依相關程序申請補償，即為個案時才適用申請，其係考量行政處分需俟相關救濟程序穩定後始得作成，且考量政府對於補償金之籌措時間，故給予一年之緩衝期。透過分散補償時點方式，以避免政府短時間內無法籌措所需支付之龐大金額。

⁴⁷ 《國土計畫法》第 44 條第 1 項及第 2 項：「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、違反本法罰鍰之一定比率提撥。六、民間捐贈。七、本基金孳息收入。八、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。」

⁴⁸ 《國土計畫法》第 45 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。」

肆、補償範圍之確認及補償處分之作成

一、基本計算方式

本法第 32 條第 1 項及第 2 項之區分方式，係按該土地是否已建築（或設施）作為判斷依據，其補償態樣包括：1.已興建建築物或設施並經直轄市、縣（市）主管機關限期令其遷移者，依本法第 32 條第 1 項領取遷移補償；2.未興建建築物之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地者，應依同條第 2 項規定申請損失補償；3.已興建建築物或設施之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地者，得依本法第 32 條第 2 項申請損失補償，而其已興建建築物或設施之部分若須拆遷，則再依本法第 32 條第 1 項領取遷移補償。

至於依本法第 32 條第 1 項規定，經直轄市、縣（市）主管機關限期令區域計畫實施前或原合法之建築物、設施變更使用者，則參酌「國土計畫法立法理由」第 32 條說明，係「依據司法院釋字第 400 號及第 440 號解釋，變更使用認屬社會責任應忍受範圍」；且按德國基本法第 14 條第 2 項規定：「二、財產權負有義務。財產權之行使應同時有益於公共福利。」此一規定可以化約成「財產的社會義務性」（李惠宗，2010a：25）。是以，變更使用既屬於社會責任應忍受範圍，亦負有社會義務性，爰不予補償。

（一）本法第 32 條第 1 項之遷移補償

本法第 32 條第 1 項規定所需補償之範疇，為區域計畫實施前或原合法之建築物、設施因遷移所受損失之部分。考量目前各直轄市、縣（市）主管機關對於遷移費用之價值查估已有相關規定，即相關公共工程地上物查估拆遷補償標準或自治條例，且《土地徵收條例》第 32 條、第 34 條亦針對遷移費之補償明定相關查估基準，本研究爰彙整國內六都（包含臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市）對於辦理公共工程拆遷地上物補償之補償項目（如表 4-3 所示），以及《土地徵收遷移費查估基準》之相關規定（如表 4-4 所示），提出本辦法草案對於遷移補償之項目。直轄市或縣（市）政府應依本辦法草案所列之補償項目，並參酌地方實際情形，自行依該管主管機關之規定辦理查估。

如表 4-3 及表 4-4 所示，我國相關補償規定對於拆遷補償之項目並非僅限於實體建築物或設施，亦須考量財產權保障所延伸之生存權、生活權等，此即回應本法第 32 條第 1 項規定，其因遷移所受之損害皆應予以適當補償。因此，針對本法第 32 條第 1 項之遷移補償項目，分列如下：

- 1.土地改良物（即建築改良物及農作改良物）
- 2.動力機具、生產原料或經營設備
- 3.水產養殖物或畜產
- 4.於該處所實際居住並設有戶籍達6個月以上之人口
- 5.供合法營業用之建築物、設施因停止營業者，應給予營業損失補償

表 4-3：直轄市、縣(市)主管機關對於公共工程地上物查估拆遷補償之項目

分類	法令或命令	條次	相關補償項目	
土地改良物補償	台北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例	§7	建築物拆遷補償	合法建築物拆遷補償 違章建築拆遷處理
		§14	殘餘建築物之補償	
	新北市興辦公共工程用地地上物拆遷補償救濟自治條例	§6	合法建築物補償	
		§15	農作改良物、農業機具、地下水井及墳墓補償金	
	桃園市興辦公共工程地上物拆遷補償自治條例	§8	合法建築物補償費	
		§15	農作改良物、農業機具等	
		§17	墳墓	
	臺中市辦理公共工程建築改良物拆遷補償辦法	§9	建築物補償費	
		§15、27	殘餘建築物之補償	
	臺南市興辦公共工程土地改良物補償自治條例	§6、9	合法房屋、雜項工作物補償費	
		§10	殘餘合法房屋、雜項工作物及設施	
		§15、16	農作改良物之補償	
		§17	土地改良補償費	
		§18	墳墓遷移補償費	
	高雄市舉辦公共工程拆遷補償及救濟自治條例	§5	建築物補償費	
		§9、10、11、12	殘餘建築改良物之補償	
		§18	農作改良物及畜產之補償	
		§20	墳墓之補償	
動力機具等補償	台北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例	§12、16、19	動力機具等之遷移費	
	新北市興辦公共工程用地地上物拆遷補償救濟自治條例	§9	生產設備搬遷補助費	
	桃園市興辦公共工程地上物拆遷補償自治條例	§13	設備搬遷補助費	
	臺中市辦理公共工程建築改良物拆遷補償辦法	§17	電力外線工程拆遷補助費	
		§18	自來水外線工程拆遷補助費	
		§19	瓦斯外線工程拆遷補助費	
		§20、22	固定附屬設備拆遷補助費	

分類	法令或命令	條次	相關補償項目
		§21	水井及抽水設備拆遷補助費
		§23	機械拆卸及安裝工資
		§24	機械搬遷補助費
		§25	工廠原料搬遷補助費
	臺南市興辦公共工程土地改良物補償自治條例	§14	水利設施補償費、遷移費
		§19	工廠動力機具、生產原料或經營設備拆遷補償費
	高雄市舉辦公共工程拆遷補償及救濟自治條例	§14	遷移設備之補償
		§17	電力設備之補償
水產畜產設施補償	台北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例	§12	畜產、水產養殖物或農業機具之遷移補償費
	新北市興辦公共工程用地地上物拆遷補償救濟自治條例	§15	農作改良物、農業機具、地下水井及墳墓補償金
	桃園市興辦公共工程地上物拆遷補償自治條例	§15	農作改良物、農業機具等之補償費及遷移費
		§16	水井之補償費
	臺中市辦理公共工程建築改良物拆遷補償辦法	§21	水井及抽水設備拆遷補助費
	臺南市興辦公共工程土地改良物補償自治條例	§12、13	水井補償費
		§20	畜禽、水產養殖物遷移費
	高雄市舉辦公共工程拆遷補償及救濟自治條例	§18	農作改良物及畜產之補償
		§19	水產養殖物之補償
人口遷移補償	台北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例	§12	人口遷移費
		§21	住戶之安置或發給救濟金
	新北市興辦公共工程用地地上物拆遷補償救濟自治條例	§7	合法建築物人口遷移費
	桃園市興辦公共工程地上物拆遷補償自治條例	§9	人口遷移費
	臺中市辦理公共工程建築改良物拆遷補償辦法	§11	人口搬遷補助費
	臺南市興辦公共工程土地改良物補償自治條例	§21	人口遷移費
	高雄市舉辦公共工程拆遷補償及救濟自治條例	§8、15	人口遷移費及安置費
自動拆遷獎勵金	台北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例	§11	自動拆遷獎勵金
	新北市興辦公共工程用地地上物拆遷補償救濟自治條例	§8	自動搬遷獎勵金
	桃園市興辦公共工程地上物拆遷補償自治條例	§10	自動拆遷獎勵金
	臺中市辦理公共工程建築改良物拆遷補償辦法	§10	自動拆遷獎勵金

分類	法令或命令	條次	相關補償項目
	臺南市興辦公共工程土地改良物補償自治條例	§8	自動拆遷獎勵金
	高雄市舉辦公共工程拆遷補償及救濟自治條例	§6、16	自動拆除獎勵金及門面修復費
營業損失補償	台北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例	§13	營業補助費
		§17	未經合法設立登記之工廠或營利事業之補助費
	新北市興辦公共工程用地地上物拆遷補償救濟自治條例	§10、11	營業損失補助費
	桃園市興辦公共工程地上物拆遷補償自治條例	§14	營業損失補償費
	臺中市辦理公共工程建築改良物拆遷補償辦法	§12	營業損失補助費
	高雄市舉辦公共工程拆遷補償及救濟自治條例	§14	營業損失補償
	臺中市辦理公共工程建築改良物拆遷補償辦法	§12	營業損失補助費
其他補償	台北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例	§20	攤販及住戶之安置或發給救濟金

資料來源：本研究彙整。

表 4-4：土地徵收遷移費查估基準之補償項目

行政規則	相關補償項目	
土地徵收遷移費查估基準	1.土地改良物	(1)建築改良物
		(2)農作改良物
	2.墳墓	
	3.動力機具、生產原料或經營設備之拆卸、搬運及安裝費用	
	4.水產養殖物遷移費	
	5.畜產遷移費	

資料來源：本研究彙整。

(二) 本法第 32 條第 2 項之特別犧牲補償及政策性補償

1. 特別犧牲補償

土地利用限制由於目的不同、土地區位條件不同等複雜因素存在，要建立一套明確、劃一之判斷基準確非易事（陳立夫，2007：380）。考量本法第 32 條第 2 項係屬於對土地利用限制而予以特別犧牲之補償，其價值究竟如何計算，國內缺少探討。因此，本研究爰參考日本學說上原田教授發表之見解，包括：相當因

果關係說、地價降低說、實際損失說及地租說⁴⁻⁹（如表 4-5）進行說明，俾利後續提出適合本辦法草案之計算方式。

表 4-5：日本學說中特別犧牲損失補償之內容

種類	內容
相當因果關係說	以土地所有權人因限定土地利用方法，蒙受經合理認定而有相當因果關係之一切損失，為補償對象。土地所有權人所生之多餘費用與計畫將來可能獲得之利益，在相當因果關係之範圍內，亦包含在內。相當因果關係的決定並不明確，補償額度亦會隨著所有人之主觀意圖而變動。
地價降低說	土地利用限制之損失補償本質，並非支付因中斷土地利用機會之損失，而是應支付因繼續性利用限制所生之土地客觀價值低落。該計算基準係以因管制造成地價下跌之部分作為補償損失的標準。
實際損失說	僅就因土地利用限制實際上所產生之積極損失作為補償標的。例如因按「古都保存法」指定保存地域，而妨礙從前之土地利用，所受的損失。而地價低落與喪失將來之期待利益，則不予補償。
地租說	為了利用土地並持續維持該土地使用情形，或為了提供公共使用，於估計補償額度時，應以相當額度之地租作為補償基礎。

資料來源：陳雅惠，2004：9；西村宏一、幾代 通、原部逸夫編，1987：26-27。

於探討上述日本學說時，彼此間並非相互獨立、互不影響，而是具有若干程度之關聯性。以「相當因果關係」說而言，應用於損失補償時，理應探討構成損失補償之因果關係，例如本法第 32 條第 2 項由既有合法可建築用地變更為非可建築用地即為「因」，其所造成之損失即為「果」，至於如何計算其所產生之損失，即得復以「實際損失說」與「地價降低說」作為計算基準。

前開實際損失說僅就土地利用限制實際上所產生之積極損失為補償標的，惟當土地所有權人對既有可建築用地已投入預備資金（即為實現土地可利用強度所為之準備行為），理應給予補償，爰需配合相當因果關係說，針對土地改良所生之多餘費用給予補償。然而，囿於相當因果關係說及實際損失說並無法明確計算土地所有權人之損失，考量國際上判斷土地損失補償之基準，多採地價降低說為其計算方式，如德國或美國等（如表 4-6）。因此，本研究爰參採日本「地價降低說」，擬以因管制前後（即公告國土計畫）所造成地價下跌之部分作為損失補償之標的。

⁴⁻⁹ 收於西村宏一、幾代 通、原部逸夫編（1987），國家補償法大系 4・損失補償法の課題，日本評論社，頁 26-27。

表 4-6：德國及美國運用地價降低說於土地損失補償之觀察

國家	德國	美國
內容	德國「建築法典」(2015 年 10 月 20 日版本) ➤ 條文內容： 建築法典第 42 條第 1 項與第 2 項，土地合法使用變更或與停止之損失；亦即所謂「分區改劃」(Umzonung)。倘若土地之許可使用因變更或停止而致「非僅為非實質性」(eine nicht nur unwesentliche)之地價減少者，其土地所有權人得依本條規定請求相當之金錢補償。 倘若土地之使用許可自核定之日起 7 年內因變更或停止者，其損失額度按該地許可使用之地價與因變更或停止之地價兩者之差距為定。	用於保護地役權之價值 通常由專業之評估人員進行價值查估，即針對所有權人所有毗鄰土地於公平市場之價值與保護地役權後，限制開發後之土地價值，評估兩者之間之差距，以作為計算地役權購買價格之基礎。

資料來源：本研究第 1 次專家學者座談會之會議記錄（由陳明燦教授提出）；Conserve Lands.com (2009)，取用日期：2016 年 8 月 5 日；US REAL ESTATE ADVISORS, INS. (2014)，取用日期：2016 年 8 月 5 日。

另考量直轄市或縣（市）政府每年對於地價動態之調查為公告土地現值，且公告土地現值又比公告地價為高，其補償額度可能較符合所有權人之損失，故以其為計算基準。特別犧牲補償之計算方式如下：

補償金額＝（既有合法可建築用地於公告直轄市、縣（市）國土計畫時之當期公告土地現值－申請補償時之當期公告土地現值）×編定為非可建築用地之土地面積×土地所有權權利範圍。

由於前開公告直轄市、縣（市）國土計畫時之當期公告土地現值為未來式，其價值並非目前所能預期，故本研究並不針對補償金額進行模擬與式算。至於「地租說」，係以變更前後之租金差異做為補償，其須建立在建築物之移轉，然囿於該地尚無建築物即遭變更，該財產權自由使用、收益或處分之權能已不復存在，難以得知其既有或變更後之建築物租金為何，故本研究不考慮地租說之計算方式。

2. 政策性補償

考量土地既有情狀或客觀條件上本就不適合建築者，係政府機關基於衡平性及合目的性之考量予以補償，僅止於政策性給付，並非以客觀之價值補償填補其

損失，旨在減輕人民之不滿，其補償額度之標準，應由立法者予以衡量。其補償額度之計算，參酌我國過去針對公共設施保留地之售出與標購金額為例，因公共設施保留地之徵收某種程度上亦具有公益性之特徵，性質上類似本法第 32 條第 2 項因公益需要而將既有可建築用地編定為非可建築用地。公共設施保留地過去一般之公共設施保留地地主以公告現值三成左右賣出，而地方政府常以一成五標購公共設施保留地，即約為一成五至三成之間。惟因經直轄市、縣（市）主管機關編定為非可建築用地之土地公告現值較公共設施保留地低，故建議「政策性補償」以依特別犧牲補償規定計算所得金額之百分之三十為準，即：

補償金額＝〔（既有合法可建築用地於公告直轄市、縣（市）國土計畫時之當期公告土地現值－申請補償時之當期公告土地現值）×編定為非可建築用地之土地面積×土地所有權權利範圍〕×百分之三十。

綜上，前開損失補償以既有合法可建築用地依本法第 32 條第 2 項規定經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地者為限。然由於行政院 91 年 8 月 5 日已針對限制發展地區訂定該救助、回饋、補償、處理原則，依《限制發展地區救助、回饋、補償、處理原則》第 5 條第 1 項第 4 款規定：「不同目的之限制發展地區若有重疊，重疊地區仍以其所受害、受限、受損程度為救助、補償與回饋多寡之依據，並採「衡平原則」，不得重複救助、回饋、補償；……。」是以，若本辦法草案與其他相關法令規定均有補償時，採不重複補償為原則。例如疏濬工程或辦理疏濬後之土地、實施蓄水或排水及水庫集水區域內之土地或土地改良物等地區涉及財產權使用或收益限制或禁止之補償（如表 4-7 所示），將由單一法令規定辦理，並協調由目的事業主管機關依其法令規定補償之。

二、職權調查及補償處分之作成

由於本法第 32 條第 1 項與第 2 項涉及三種補償態樣，包括建築物或設施之遷移補償，以及土地因公益而經變更為非可建築用地之損失補償等，各項補償之估算方式皆有不同，為避免第 32 條第 1 項之遷移義務人或第 2 項之土地所有權人之權益受到損失，故該管直轄市、縣（市）主管機關須充分瞭解對人民有利或不利事項，並確認當事人所提陳述或證明是否完備及正確。基此，無論係第 32 條第 1 項或第 2 項，對於事實之調查，行政機關即依《行政程序法》第 36 條規定，依職權調查證據，此即職權調查主義。

「職權調查主義」亦稱「職權探知主義」（Untersuchungsgrundsatz）（吳庚，2012：95），係指法院本於職權探究事實，不受當事人聲明或證據主張之拘束，且對於當事人未提供之資料，法院仍得本於職權自行調查（洪家殷，2000：53）。

此即《行政程序法》第36條規定：「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意。」其係考量因一般人在證據之蒐集、取得及主張不若政府機關容易。為保障人民權益及確保行政權之合法行使為主要目的，故遇與公益有關之事項，亦應依職權調查證據，期得實質之真實（陳清秀，2015：466）。雖然職權調查屬於行政機關之任務，然當事人亦有協助其釐清事實之義務，即所謂「協力義務」（Mitwirkungspflicht）（洪家殷，2000：55）。換言之，行政機關經依職權調查，仍有無法取得或有無法知悉之事實時，當事人得自行提出有關證據請求調查，以利協助釐清事實。直轄市、縣（市）主管機關基於前開職權調查，確定補償事項及內容後，應作成補償處分，分述如下：

（一）本法第32條第1項

當直轄市、縣（市）主管機關依本法第32條第1項規定限期令區域計畫實施前或原合法之建築物、設施變更使用或遷移，基於前開職權調查主義，理應由行政機關人員確定補償對象，調查應補償之項目，並自行依相關遷移費查估標準辦理補償金額查估，以作成行政處分，方得令其遷移。

（二）本法第32條第2項

針對本法第32條第2項所涉及之特別犧牲補償或政策性補償，該管直轄市、縣（市）主管機關本於職權調查主義，應對於事實予以調查並確定應受補償之內容，必要時，負協力義務之土地所有權人亦得對於事實進行澄清，提出精確且清楚之說明，例如尚未建築前所預備投入之資金證明等，以釐清其應受補償之範圍及補償額度，並由該管直轄市、縣（市）主管機關作成行政處分。若土地所有權人不滿損失補償金額，則賦予其有提起異議之前程序，相關說明參閱本篇第陸部分「補償之救濟」。

伍、補償金之給付程序

本部分說明直轄市、縣（市）主管機關依本法第 32 條第 1 項限期令區域計畫實施前或原合法之建築物、設施遷移，所為之遷移補償金額查估、通知及給付程序，以及申請人依第 32 條第 2 項規定自行申請補償之程序、直轄市、縣（市）主管機關審查及核准程序、補償金發放與提存之程序。由於本法第 32 條第 1 項之遷移補償係由主管機關主動發給，而第 2 項之損失補償則由申請人自行申請，二者於程序上有所差異，茲分述如下：

一、本法第 32 條第 1 項

（一）遷移補償給付機關

本法第 32 條第 1 項之遷移補償，由中央主管機關撥款予直轄市、縣（市）主管機關，並該管直轄市、縣（市）主管機關主動給付遷移義務人（即受補償權人）。

（二）查估、通知及給付程序

參酌現行相關法令對於行政機關發放補償費用之期限規定，例如：《平均地權條例》第 28 條之 30 日內、《土地徵收條例》第 20 條或第 22 條之 15 日內或 3 個月內、《臺北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例》第 23 條之 1 個月內等（如所示）。考量賦予行政機關執行查估及發給損失補償費用較充裕之作業時間，爰規定直轄市、縣（市）主管機關對於本法第 32 條第 1 項之補償金額，應於通知遷移義務人之日起 2 個月內，依各該主管機關訂定之相關遷移費查估標準辦理查估，以及將補償金額通知遷移義務人，並於 3 個月內給付完竣。關於本法第 32 條第 1 項之遷移補償之查估、通知及發放程序，如圖 4-2 所示。

表 4-7：現行相關法令對於行政機關發放補償費用之期限規定

法令名稱	條次	給付補償金之期限
平均地權條例	§28	30 日內給付地價及他項權利補償費。
土地徵收條例	§20	徵收土地或土地改良物應發給之補償費，應於公告期滿後 15 日內發給之。
	§22	原補償價額認定錯誤者，其應補償價額差額，應於其結果確定之日起 3 個月內發給之。
臺北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例	§23	合法建築物及農作改良物各項補償費用，應於達成協議日起 1 個月內發放。

資料來源：本研究彙整。

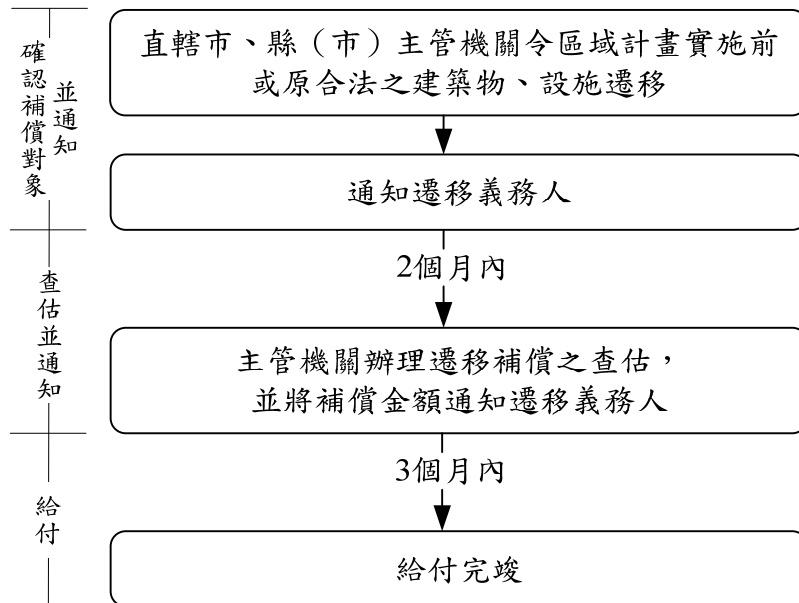


圖 4-2：遷移補償之查估、通知及給付程序

資料來源：本研究繪製。

二、本法第 32 條第 2 項

（一）申請補償程序

1.受理機關

本法第 32 條第 2 項申請損失補償之案件受理機關為直轄市、縣（市）主管機關，並由土地所有權人以書面方式向該管機關申請。

2.申請期限

為避免逐年編列預算移撥之國土永續發展基金不足以支應短期限內龐大之補償金額，故土地所有權人應於本法第 15 條第 1 項規定公告國土計畫屆滿一年之次日起以書面提出申請之。因考量土地所有權人係於實際欲建築而不能建築時，自行依相關程序申請，故並不限制其申請時限。

3.相關檢附文件

對於土地所有權人自行申請所需檢附之相關文件，建議包含申請書、土地所有權人身分證明文件影本或其他必要文件，如下所述：

- 1.申請書：應載明申請人（即土地所有權人）姓名、地址、編定為非可建築用地之土地面積、土地所有權權利範圍、申請日期及其他必要事項(如表 4-8 所示)。
- 2.土地所有權人身分證明文件影本。申請人為政府機關、公營事業機構或公法人

者，免附。委託他人申請者，應附委託書、受任人之身分證明文件。

3.其他必要文件。

若前開申請之土地為共有者，應由全體共有人共同申請，其共同申請代表人選定書之格式，如表 4-9 所示。另因繼承、強制執行、法院之判決或其他依法律規定，於登記前已取得土地所有權或他項權利者，其權利人應通知直轄市、縣(市)主管機關其取得權利之情事，並得於變更登記後申請補償。

表 4-8：依本法第 32 條第 2 項申請損失補償之申請書格式

依本法第 32 條第 2 項申請損失補償之申請書									
申請人	姓名		身分證統一編號或 營利事業統一編號						
	申請人簽章		聯絡電話	(H) _____					
				(O) _____					
	行動電話：								
	地址								
土地坐落位置	國土功能分區及其分類		使用地類別						
	編定為非可建築用地之 土地面積	平方公尺							
	土地所有權權利範圍								
檢附文件	1.								
	2.								
	3.								
	4.								
申請人： _____ (簽章) 中華民國 _____ 年 _____ 月 _____ 日									

表 4-9：共同申請代表人選定書格式

共同申請代表人選定書													
1.	申請人	土地所有權人		身分證統一編號或 營利事業統一編號									
		申請人簽章		聯絡電話	住家電話：()-								
		地址	行動電話：										
2.	申請人	土地所有權人		身分證統一編號或 營利事業統一編號									
		申請人簽章		聯絡電話	住家電話：()-								
		地址	行動電話：										
3.	申請人	土地所有權人		身分證統一編號或 營利事業統一編號									
		申請人簽章		聯絡電話	住家電話：()-								
		地址	行動電話：										
4.	申請人	土地所有權人		身分證統一編號或 營利事業統一編號									
		申請人簽章		聯絡電話	住家電話：()-								
		地址	行動電話：										
5.	代表人	申請人兼上____ 人之代表人		身分證統一編號或 營利事業統一編號									
		代表人簽章		聯絡電話	住家電話：()-								
		通訊地址	行動電話：										

土地所有權人計_____人，依行政程序法第 30 條規定，共同選定土地所有權人中之_____

(代表人姓名)為代表人，代表全體申請人申請本法第三十二條第二項補償金之權。

資料來源：參考「水質水量保護區土地受限補償金申請書」附件 2 繪製。

（二）審查核准及發放程序

1. 審查、核准程序

為避免行政作業時間過長，致影響土地所有權人利用該補償金之權益或造成價值減損，並於不大幅增加行政成本之前提下，給予行政機關受理補償申請案件適當之審查時間，爰規定當土地所有權人依本辦法草案申請補償金時，該管直轄市、縣（市）主管機關應於收受申請書後二個月內將審查結果與損失補償金額通知申請人，並為給付。

2. 發放程序

（1）發放機關

本法第 32 條第 2 項之損失補償金額應由中央主管機關撥款予直轄市、縣（市）主管機關，並由該管地方主管機關發放予土地所有權人（即受補償權人）。

（2）發放方式與提存

由於本辦法草案之補償金來源係按本法第 44 條第 3 項第 1 款規定，由中央主管機關設置之國土永續發展基金移撥，故應由中央主管機關統籌分配予直轄市、縣（市）主管機關。當土地所有權人自行向該管直轄市、縣（市）主管機關申請損失補償並於作成補償處分後，直轄市、縣（市）主管機關依規定給付補償金額予土地所有權人後，應囑託登記機關於土地登記簿註記「本筆土地已依國土計畫法第三十二條第二項規定補償完竣」字樣，以確保土地交易安全，並避免對同一土地為重複補償。該管地方主管機關並以現金一次發給為原則。

當土地所有權人（即領取人）拒絕受領或因故不能受領時，則按《民法》第 326 條⁴⁻¹⁰規定，由直轄市、縣（市）主管機關為領取人提存之。

綜上，關於依本法第 32 條第 2 項申請損失補償之受理機關、審查核准及發放程序，如圖 4-3 所示。

⁴⁻¹⁰ 《民法》第 326 條：「債權人受領遲延，或不能確知孰為債權人而難為給付者，清償人得將其給付物，為債權人提存之。」

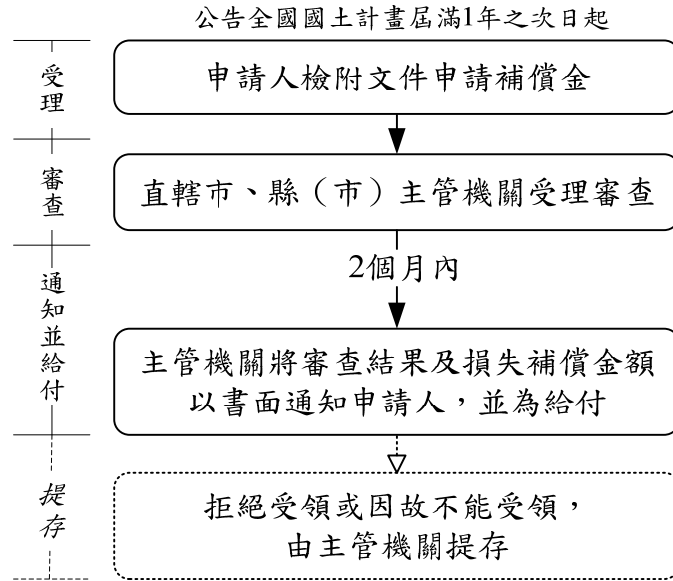


圖 4-3：依本法第 32 條第 2 項申請補償之審查核准程序

資料來源：本研究繪製。

陸、補償之救濟－不服補償之申覆方式

關於土地與房屋（亦即不動產）之糾紛，自古以來皆是糾紛來源的大宗（陳明燦，2009：5）。解決私權糾紛的機關，主要固為法院，然由於司法途徑之解決不僅在時間上，而且在費用上證諸經驗都是比較不經濟的解決方法（黃茂榮、張志銘、蔡宗珍，2000：1）。為有效減少訟源，縮短解決紛爭之時程，便利人民並尊重主管機關，使其有機會先行處理，現行法令中規範諸多行政訴訟前之異議或調處等先行救濟程序。此項行政救濟制度，由原處分機關先行自我審察糾正，解決爭執，以減輕上級機關之負荷（陳志華，2012：333）。例如：《土地徵收條例》第 22 條規定得對於徵收補償價額提出「異議」，並進行「查處」、「復議」、「行政救濟」等程序；《都市更新條例》第 32 條規定土地所有權人應以書面提出對權利變換價值之「異議」，並進行「審議核復」，仍不服者得提起「行政救濟」；又如《市地重劃實施辦法》第 38 條第 4 項規定土地改良物所有權人或墓主得對於拆遷補償金額提出「異議」，並進行「查處」或提交地價評議委員會評定等程序（如表 4-10 所示）。由於國家機關較可能建立公平的機制及規範，以維護社會秩序，並且其所建立之救濟途徑，較可以為人民排解紛爭（陳明燦，2009：5）。

表 4-10：相關法令之行政爭議先行救濟機制

法令	條次	條文內容	異議申請及辦理程序
土地徵收條例	第 22 條	權利關係人對於第 18 條第 1 項之公告事項有異議者，得於公告期間內向該管直轄市或縣（市）主管機關以書面提出。該管直轄市或縣（市）主管機關接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。 權利關係人對於徵收補償價額有異議者，得於公告期間屆滿之次日起 30 日內以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關提出異議，該管直轄市或縣（市）主管機關於接受異議後應即查明處理，並將查處情形以書面通知權利關係人。 權利關係人對於前項查處不服者，該管直轄市或縣（市）主管機關得提請地價評議委員會復議，權利關係人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。 直轄市或縣（市）主管機關依第 20 條規定發給補償費完竣後，徵收計畫之執行，不因權利關係人依前 3 項規定提出異議或提起行政救濟而停止。 徵收補償價額經復議、行政救濟結果有變動或補償費經依法發給完竣，嗣經發現原補償價額認定錯誤者，其應補償價額差額，應於其結果確定之日起 3 個月內發給之。	土地權利關係人（異議人）對於第 18 條第 1 項公告→異議人於公告期間(30 日)內向該管主管機關書面提出→主管機關應即查明處理，將查處情形書面通知異議人→異議人對於徵收補償價額不服查處→主管機關得提請地價評議委員會復議→異議人不服復議結果者，得依法提起行政救濟。

法令	條次	條文內容	異議申請及辦理程序
都市更新條例	第32條	權利變換計畫書核定發布實施後 2 個月內，土地所有權人對其權利價值有異議時，應以書面敘明理由，向各級主管機關提出，各級主管機關應於受理異議後 3 個月內審議核復。但因情形特殊，經各級主管機關認有委託專業團體或機構協助作技術性諮商之必要者，得延長審議核復期限 3 個月。 當事人對審議核復結果不服者，得依法提請行政救濟。 前項異議處理或行政救濟期間，實施者非經主管機關核准，不得停止都市更新事業之進行。 前 2 項異議處理或行政救濟結果與原評定價值有差額部分，由當事人以現金相互找補。 第 1 項審議核復期限，應扣除各級主管機關委託專業團體或機構協助作技術性諮商及實施者委託專業團體或機構重新查估權利價值之時間。	權利變換計畫書核定發布實施後 2 個月內→土地所有權人對其權利價值有異議時，應以書面敘明理由，向各級主管機關提出→各級主管機關應於受理異議後一定期間內審議核復→當事人對審議核復結果不服者，得依法提請行政救濟。
市地重劃實施辦法	第38條	依本條例第 62-1 條規定，應行拆遷之土地改良物或墳墓，以有妨礙重劃土地分配或重劃工程施工所必須拆遷者為限。 前項因重劃拆遷之土地改良物或墳墓，應給予補償。補償金額由主管機關查定之，於拆除或遷移前，將補償金額及拆遷期限公告 30 日，並通知其所有權人或墓主；其為無主墳墓者，得以公告代通知。 土地改良物所有權人或墓主不於規定期限內自行拆除或遷葬者，其補償金額依下列規定處理： 一、代為拆除費用應在土地改良物拆除補償金額內扣回。 二、代為遷葬費用在墳墓遷葬補償金額內扣回。 三、經依前二款規定扣回後，如有餘額，依第 53-1 條規定存入專戶保管；其無法扣回者，依行政執行法規定向義務人徵收之。 土地改良物所有權人或墓主對於補償金額有異議時，得於公告期間內以書面向主管機關提出，經主管機關重新查處後，如仍有異議，主管機關應將該異議案件提交地價評議委員會評定之。 前項異議內容如為漏估原公告清冊內未載之地上物，須進行補估時，仍應依第 2 項及前項規定踐行公告 30 日及受理異議之程序。	補償金額及拆遷期限公告 30 日內→土地改良物所有權人或墓主對於補償金額有異議時，得於公告期間內以書面向主管機關提出→主管機關重新查處→異議人不服復議結果者，主管機關應將該異議案件提交地價評議委員會評定。

法令	條次	條文內容	異議申請及辦理程序
土地徵收條例施行細則	第11-1條	本條例第十條第三項所稱特定農業區，指特定農業區農牧用地；所稱爭議，指建設計畫於行政院核定為重大建設後，經需用土地人以書面通知計畫範圍內之特定農業區農牧用地之土地所有權人其土地列入徵收，而土地所有權人對其所有之農牧用地列入徵收計畫範圍之必要性提出異議時，經興辦事業之中央目的事業主管機關詳實說明後，仍有異議者。 前項異議應由土地所有權人於收到通知後一個月內，以書面向需用土地人或興辦事業之中央目的事業主管機關提出，屆期未提出，視為無異議。 聽證之舉行應由興辦事業之中央目的事業主管機關於報送徵收計畫予中央主管機關審查前辦理之。	土地所有權人對農牧用地列入徵收計畫範圍之必要性有異議→收受通知 1 個月內提出。

資料來源：陳明燦，2009：29-30、47、本研究彙整。

為避免直轄市、縣（市）主管機關對於國土計畫補償案件及其額度估算有錯誤或遺漏情事，以致影響第 32 條第 1 項之遷移義務人或第 2 項之土地所有權人之權益，或遷移義務人與土地所有權人不滿補償金額，爰參酌現行相關法令中對於先行救濟程序之處理規範，以及申請人提出異議之期限，賦予第 32 條第 1 項之遷移義務人及第 2 項之土地所有權人如對補償額度有異議時，得依法提起先行救濟機制。旨在保障有關目的性之權利，為公法上之權利保護請求權（陳志華，2012：335）。關於第 32 條第 1 項、第 2 項之異議程序分述如下：

一、第 32 條第 1 項

- （一）直轄市、縣（市）主管機關作成行政處分，並將補償金額通知遷移義務人（需於 3 個月內給付完竣）。
- （二）遷移義務人不滿補償金額時，得附具書面理由及證明文件，於收受補償通知之日起 30 日內向直轄市、縣（市）主管機關提出異議；未提出異議者，其補償額度則按前開主管機關所作之形成處分為依據並給付之。
- （三）前開異議案件，由直轄市、縣（市）主管機關受理，應予複查決定，並於 2 個月內通知遷移義務人。
- （四）遷移義務人不服前開異議處理結果，得依法提起行政救濟。

有關前開異議與調處之程序，如圖 4-4 所示。

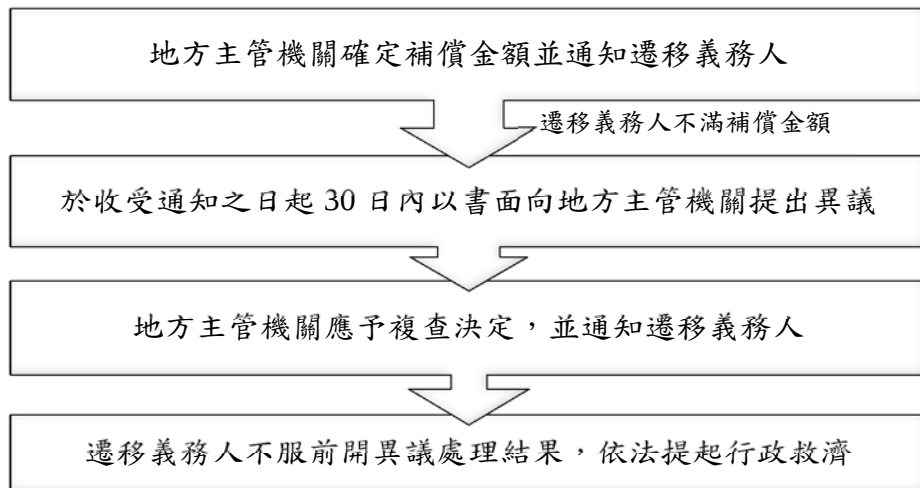


圖 4-4：第 32 條第 1 項之異議與複查程序

資料來源：本研究繪製。

二、第 32 條第 2 項

- (一) 土地所有權人(即申請人)依法申請損失補償，並由該管直轄市、縣(市)主管機關作成行政處分，將審查結果與損失補償金額通知申請人，並為給付。
- (二) 土地所有權人對於補償金額有所疑義或不滿補償額度時，得於收受補償通知之日起 30 日內，附具理由及相關證據，向該管直轄市、縣(市)主管機關以書面提出異議；未提出異議者，其補償額度則按前開主管機關所作之形成處分為依據。
- (三) 前開異議案件，由直轄市、縣(市)主管機關受理，應予查復。若異議內容涉及計算補償金額基準之公告土地現值者，應提經各該直轄市、縣(市)政府之地價及標準地價評議委員會審議後處理。
- (四) 土地所有權人不服前開異議處理結果者，得依法提起行政救濟。

有關前開異議與調處之程序，如圖 4-5 所示。

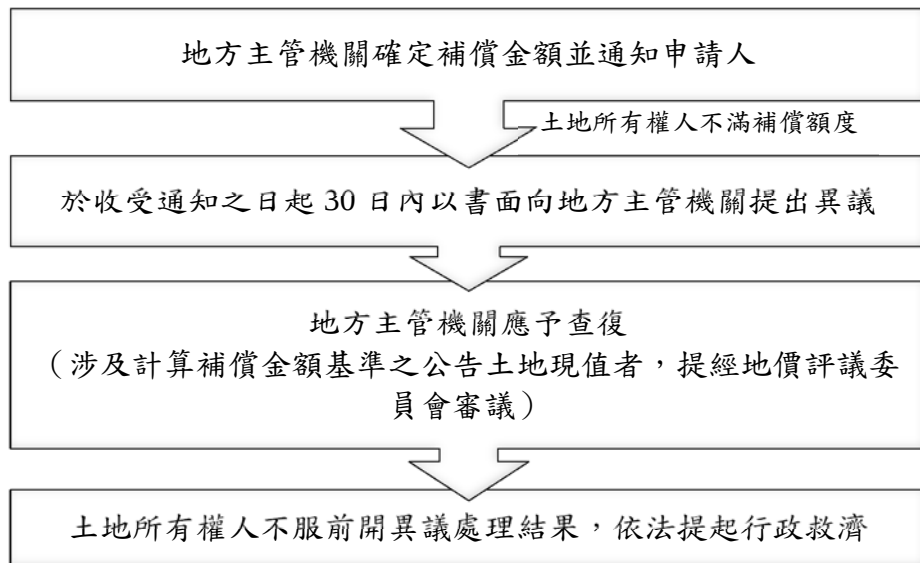


圖 4-5：第 32 條第 2 項之異議與查復程序

資料來源：本研究繪製。

柒、國土計畫補償辦法（草案）之條文內容

一、國土計畫補償辦法（草案）總說明

依國土計畫法（以下簡稱本法）第三十二條第一項規定，直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令原合法建築物、設施遷移，其因遷移所受之損害，應予適當之補償；同條第二項規定，直轄市、縣（市）主管機關經評估確有國土保育保安需求，而將既有可建築用地經依直轄市、縣（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。是以，為保障所有權人之既有合法權利，爰依據本法第三十二條第三項規定，擬具國土計畫補償辦法（以下簡稱本辦法）草案，共計十三條，其要點如下：

一、本辦法之立法目的。（草案第一條）

二、本辦法之適用對象。（草案第二條）

三、明定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之區域計畫實施前或原合法之建築物、設施申請遷移補償之補償項目及查估標準、通知與領取期限、提存規定及救濟程序。（草案第三條至第五條）

四、明定本法第三十二條第二項所稱既有合法可建築用地及非可建築用地之用詞定義。（草案第六條）

五、明定本法第三十二條第二項規定既有合法可建築用地，經依直轄市、縣（市）主管機關編定為非可建築用地之範疇及損失補償申請時點。（草案第七條）

六、明定依本辦法第七條規定申請損失補償之計算方式（草案第八條及第九條）

七、明定依本辦法第七條規定申請損失補償之審查程序及救濟程序。（草案第十條）

八、明定損失補償金額之領取期限及提存規定。（草案第十一條）

九、明定直轄市、縣（市）主管機關囑託登記機關於土地登記簿註記之規定。（草案第十二條）

十、本辦法之施行日期。（草案第十三條）

二、國土計畫補償辦法（草案）之條文內容與說明

表 4-11：國土計畫補償辦法（草案）

條文	說明
第一條 本辦法依國土計畫法（以下簡稱本法）第三十二條第三項規定訂定之。	依行政程序法第一百五十條第二項規定，明定本辦法之授權依據。
第二條 本辦法之適用對象如下： 一、區域計畫實施前或原合法之建築物、設施，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，經直轄市、縣（市）主管機關限期令其遷移，而受有損失者。 二、依本法第二十二條第一項規定實施土地使用管制前之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地，而受有損失者。	基於本法第三十二條規定：「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……。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。」且為明確本辦法之適用範圍，爰彙整其內容，明定得依本辦法規定予以補償之對象。
第三條 直轄市、縣（市）主管機關依法限期令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之區域計畫實施前或原合法之建築物、設施所有人或使用人（以下稱遷移義務人）遷移時，應給予補償項目為必須遷移者，其項目如下： 一、土地改良物。 二、動力機具、生產原料或經營設備等。 三、水產養殖物或畜產。 四、於該處所實際居住並設有戶籍達六個月以上之人口。 五、供合法營業用之建築物、設施因停止營業者，應給予營業損失補償。	一、考量區域計畫實施前或原合法之建築物、設施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，必要時，直轄市、縣（市）主管機關得依本法第三十二條第一項限期令原合法之建築物、設施遷移，並給予適當補償，爰於第一項明定其遷移補償之項目。 二、又第一項序文之遷移義務人即受補償權人，並非限於所有權人，亦包含合法使用權人。當直轄市、縣（市）主管機關依本法第三十二條第一項規定限期令區域計畫實施前或原合法之建

條文	說明
前項遷移補償金額，依中央或直轄市、縣（市）政府訂定之相關遷移費查估標準計算。	建築物、設施變更使用或遷移，必須透過行政處分確定補償對象，便形成何者為遷移義務人。是以，當行政機關作成行政處分時，已確定補償對象，惟其涉及對象廣泛，難以逐一系列，爰以遷移義務人稱之。 三、考量目前中央或直轄市、縣（市）主管機關對於遷移費用之價值查估有相關規定，故第一項原合法之建築物、設施之遷移費查估標準，適用該管主管機關相關規定估計之，爰訂定第二項規定。 四、因國土計畫所致土地使用管制內容不符之區域計畫實施前或原合法之建築物、設施遷移必要之補償，與縣市所訂定公共工程土地改良物補償之目的有別，不宜直接爰用。補償內容應針對個案予以判定及給予補償，相關查估與補償標準則由各地方政府另行訂定公告，至於全新訂定自治法規，抑或利用既有法規予以增修則屬地方政府權責。各地方政府應參考土地徵收條例及其查估補償辦法之精神，自行修訂查估標準後送內政部備查。 五、拆遷補償指遷移費，係國土計畫之拆遷，因拆遷前已給予其維持從來使用之權利過渡，故其補償範圍與本質與土地徵收之補償有所不同。由於土地與建物之利用價值於過渡期業已保障，其損失自僅以拆遷所需為限。

條文	說明
第四條 直轄市、縣（市）主管機關應於通知遷移義務人之日起六十日內，依前條規定辦理查估及將補償金額通知遷移義務人。 遷移義務人對前項補償金額不服者，得附具理由及證明文件，於收受補償通知之日起三十日內，以書面向直轄市、縣（市）主管機關提出異議。 直轄市、縣（市）主管機關應於收到異議之日起六十日內為複查決定，並作成複查決定書；必要時，得予延長，並通知遷移義務人。延長以一次為限，最長不得逾六十日。 複查決定書之正本，應於決定之日起算十五日內送達遷移義務人。遷移義務人不服異議處理結果者，得依法提起行政救濟。	一、第一項明定遷移補償金額之查估及通知期限。 二、第二項至第四項明定遷移義務人不服第一項之補償金額之異議及複查程序。
第五條 直轄市、縣（市）主管機關依前條規定將補償金額通知遷移義務人，遷移義務人應於通知之日起九十日內領取，逾期未領取者，經通知三次後，依提存法規定辦理。但遷移義務人提出異議者，直轄市、縣（市）主管機關複查決定時間應不予計入。	一、明定遷移補償金額之給付期限。 二、提存乃法定用以清償債務之方式，只要滿足可得辦理提存之要件，即得依法辦理提存，故在國土計畫法未明文規定情形下，仍得依法辦理提存。依提存法第四條規定：「政府機關依據法律所發給之補償費或其他公法上金錢給付，其提存由該機關所在地之法院提存所辦理之。」，次按九十六年十一月二十七日同條文之修正草案理由：「政府機關依據法律所發給之補償費或其他公法上之金錢給付，就其保管另設有特別規定，不適用提存法之規定者，例如八十九年二月二日公布施行之土地徵收條例第二十六條第一項前段規定：『直轄市或縣（市）主管機關應於國庫設立

條文	說明
	土地徵收補償費保管專戶，保管因受領遲延、拒絕受領或不能受領之補償費，不適用提存法之規定。』除此情形之外，諸如平均地權條例第二十八條第三款、都市更新條例第三十一條第三項、道路交通管理處罰條例第八十五條之三第三項，就逾期不領取補償金或拍賣保管或扣留車輛之剩餘價款，設有『依法提存』之規定，此際自有提存法規定之適用。又類此補償金或其他公法上金錢給付，法律或依法律明確授權之法規命令，縱未明定『依法提存』之文字，政府機關亦得援引提存法辦理清償提存。為便利政府機關辦理此類提存，有概括規定由該機關所在地法院提存所辦理之必要，爰修正原第五項規定，移列為第六項。…」 三、此外，按土地徵收條例第二十六條：「直轄市或縣(市)主管機關應於國庫設立土地徵收補償費保管專戶，保管因受領遲延、拒絕受領或不能受領之補償費，不適用提存法之規定。直轄市或縣(市)主管機關應於本條例規定應發給補償費之期限屆滿次日起三個月內存入專戶保管，並通知應受補償人。自通知送達發生效力之日起，逾十五年未領取之補償費，歸屬國庫。」稽其立法目的係因現行提存之作業規定，手續繁雜且徵收機關及法院提存所人力有限，徵收提存案件無法即時處

條文	說明
	理完畢，影響徵收用地取得時效甚鉅，爰明定對於未受領補償費之處理，不適用提存法之規定；並參照提存法規定專戶保管未受領之補償費，逾一定期限未領取者歸屬國庫（參照行政院 88 年 5 月 4 日台 88 內字第 17422 號函附本條例草案第二十六條說明）。因遷移補償與徵收補償有關於徵收效力有所不同，故不需另設保管專戶，而依提存法規定辦理即可。 四、此外，提存有關程序則依據「地方法院辦理提存作業流程表」予以辦理。另有關提存物歸屬期限，依民法第三百三十條及提存法第十一條之規定，提存物受取權人關於提存物之權利，應自本提存通知送達發生效力之翌日起十年內行使之，逾期其提存物歸屬國庫。又依提存法第二十條：「提存物不能依第十條第三項、第十七條第二項、第十八條第二項或其他法律規定歸屬國庫者，自提存之翌日起二十五年內未經取回或領取時，亦歸屬國庫。」
第六條 本法第三十二條第二項所稱既有合法可建築用地，指依本法實施土地使用管制前之甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、窯業用地、鹽業用地、礦業用地、交通用地、遊憩用地、殯葬用地及得為建築使用之特定目的事業用地。 本法第三十二條第二項所稱非可建築用地，指依本法第二十二條規定編定為住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用	一、明定本法第三十二條第二項所稱「既有合法可建築用地」及「非可建築用地」之定義。 二、本法第三十二條第二項規定「經依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地」，有下列二種情形，爰訂定第一項及第二項規定： （一）依本法第二十二條第一項規定，直轄市、縣（市）主管機關公告

條文	說明
地、窯業用地、遊憩用地、文化設施用地、交通用地、殯葬設施用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地以外之用地類別者。	第一版國土功能分區圖後，符合原區域計畫法規定之可建築用地，變更為本法規定之非可建築用地者。 (二)依本法第十五條第三項規定，直轄市、縣(市)主管機關檢討變更直轄市、縣(市)國土計畫，於該國土計畫公告實施後，符合本法規定之可建築用地，變更為本法規定之非可建築用地者。 三、第二項規定之可建築用地及非可建築用地，因涉國土功能分區圖繪製作業辦法及國土計畫土地使用管制規則有關使用地類別之規定，故後續將配合前開二子法條文作一致性規定。 四、土地徵收、拆遷補償與可建築用地變更為非可建築用地補償分屬三種態樣。其中，以徵收強度最高，特別犧牲次之，於大法官釋字第四百號前，只有徵收進行補償，而在大法官釋字第四〇〇號與第四四〇號之後，尤其新近的釋字七四七號更明確肯認人民之直接請求權，故特別犧牲亦得請求補償。而信賴保護因其構成要件要求信賴行為之存在與信賴利益之損失，一方面個案是否成立損失補償必須逐案判斷，無法為普遍性之規範。 五、就法理而言，土地使用分區(zoning)的改變是都市計畫或空間計畫的常態，只要私使用性未完全被剝奪，皆屬一種財產權內容形成之歷程，都是一

條文	說明
	種透過計畫賦予土地使用類型特性，例如可建地變為農作使用，抑或商業區變為住宅區，容積限縮不完全等於受有損失，亦即利用計畫賦予土地不同屬性者，不完全等於特別犧牲。從而，只要土地尚存在私使用性，可用以營利賺錢，甚至謀生利用，嚴格而言，應不屬特別犧牲。此處屬信賴保護之重點在於補「量」，例如原本可建地已有積極損失，如建築師規劃費用支出、購置材料、預付工資等，而今變為非可建地時，就信賴損失部分給予補償。綜言之，從計畫可變異性，以及空間計畫法制而言，其不屬特別犧牲。
第七條 前條之既有合法可建築用地，經依直轄市、縣（市）主管機關編定為非可建築用地者，其土地所有權人得依第八條規定申請損失補償。但屬災害類型環境敏感地區者，應依第九條規定申請損失補償。 前項損失補償，於直轄市、縣（市）主管機關依本法第二十二條第一項規定公告國土功能分區圖屆滿一年之次日起，由土地所有權人以書面提出申請。 第二項申請書之格式如附件一。 第一項損失補償與其他相關法令規定均有補償時，應協調由目的事業主管機關依其法令規定補償之，不再依本辦法補償。	一、依司法院釋字第四〇〇號、第四四〇號解釋：「惟個人行使財產權仍應依法受社會責任及環境生態責任之限制，其因此類責任使財產之利用有所限制，而形成個人利益之特別犧牲，社會公眾並因而受益者，應享有相當補償之權利。」「國家機關依法行使公權力致人民之財產遭受損失，若逾其社會責任所應忍受之範圍，形成個人之特別犧牲者，國家應予合理補償。」是以，考量本法第三十二條第二項係基於公共安全及自然生態保育等公益需要而限制土地所有權人對該土地興建建築物之權利，已改變財產權自由使用、收益或處分之權能，因其限制期間為持續性或永久性之禁止建築，似超過社會責任

條文	說明
	所能忍受之範圍，此種限制情形較屬於構成「特別犧牲」而應給予補償。因此，爰於第一項明定經依直轄市、縣（市）主管機關編定為非可建築用地者，得申請損失補償。 二、根據損失補償相關理論，本法第三十二條第二項之情況未必全然需要補償，然立法上並未考量此空間，一律皆予以補償，進而產生訂定子法時是否得限縮空間，以及是否產生增加法律所無限制之疑慮。於此，僅於學理上分類之，一屬特別犧牲，另一雖未達特別犧牲，但囿於本法明定需予以補償，爰採用德國法之衡平補償或日本法之政策性補償。考量以現行法規而言，對於土地既有情狀或客觀條件上本就不適合建築者，若發生相關災害或限制其使用行為時，國家並無補償義務。是以，前開土地若經依直轄市、縣（市）主管機關編定為非可建築用地者，雖未達特別犧牲，但囿於本法明定需予以補償，基於政策性考量，爰規定「政策性補償」之內容。 三、災害類型環境敏感地區可能之情形，例如位於活動斷層二側一定範圍、位於特定水土保持區等，係屬財產權有瑕疵狀態，本應不得建築，但因本法規定應給予補償，故基於政策性考量給予補償。 四、第二項明定土地所有權人申請損失補償之時點為公告國土功

條文	說明
	能分區圖屆滿一年之次日起，係考量行政處分需俟相關救濟程序穩定後始得作成，且考量政府對於補償金之籌措時間，故給予一年之緩衝期。 五、參考經濟部訂定之「水質水量保護區土地受限補償金發放標準」第五條規定及「水質水量保護區土地受限補償金申請書」，明定第二項但書及第三項有關申請書及選定書相關規定。 六、本辦法與其他相關法令規定若均有補償時，本法於立法過程已有討論，應由單一法令規定辦理，協調由目的事業主管機關依其法令規定補償之，本辦法不予補償，爰訂定第四項規定。 七、共有人中任何一人皆可主張為全體共有人利益受領，受領後如何支付屬於共有內部關係問題，其應依民法物權編第八百二十一條規定處理。
第八條 依前條第一項前段規定申請損失補償者，其補償金額之計算方式如下： 補償金額＝（既有合法可建築用地於公告直轄市、縣（市）國土計畫時之當期公告土地現值－申請補償時之當期公告土地現值）×編定為非可建築用地之土地面積×土地所有權權利範圍。	一、明定「特別犧牲補償」之價值計算。 二、參考他國對於損失補償之計算方式多採地價降低說，例如日本及德國，而美國對於地役權之價值計算亦以管制前後之土地價值差距進行補償。因此，針對本辦法特別犧牲補償之價值計算，以因公告實施直轄市、縣（市）國土計畫後所造成地價下跌之部分作為損失補償之標的。又考量直轄市或縣（市）政府每年對於地價動態之調查為公告土地現值，且目前公告土

條文	說明
	地現值漸趨市價，為利後續實務執行，故以其為計算基準。 三、採用公告現值之理由： (一)建築用地變更為非可建築用地，屬於使用權某種程度權能喪失，其與徵收完全取得所有權而需以市價估價有所差異，且考量以市價估價有其技術上之困難，而僅能遷就採公告土地現值計算之方式 (二)因國土保育地區第一類多位於偏遠地區，估價上可能缺乏買賣實例或可信之估價方式，再加上估價專業人員不足或不及支援偏遠地區，以市價估價實務上確有其困難 (三)如以市價補償，需每件皆委託三家以上專業估價者查估後評定之，耗時費力。 (四)以公告現值為補償之依據，執行機關可透過地政機關所提供之公告現值作為行政依據，而若以市價作為補償依據，則可能發生執行機關業務量無法負荷之疑慮。
第八條（版本二） 依前條第一項前段規定申請損失補償者，其補償金額之計算方式如下： 補償金額＝（既有合法可建築用地於公告直轄市、縣（市）國土計畫時之單位土地價格－申請補償時之單位土地價格）×編定為非可建築用地之土地面積×土地所有權權利範圍。 前項單位土地價格指當期公告土地現值併同不動產估價師查估市價，送請直轄市、縣（市）主管機關決定之價格。	參考非都市土地開發影響費徵收辦法規定，採公告土地現值或市價計算二者併行之方式，由直轄市、縣（市）政府自行擇優補償。

條文	說明
第九條 依第七條第一項但書規定申請損失補償者，其補償金額為依前條規定計算所得金額之百分之三十。	考量政府對於土地既有情狀或客觀條件上本就不適合建築者之補償僅止於政策性給付，並非以客觀之價值補償填補其損失，旨在減輕人民之不滿。是以，基於行政成本最小化原則，並參酌過去一般之公共設施保留地地主以公告現值三成左右賣出，而地方政府常以一成五標購公共設施保留地，即約為一成五至三成之間。惟因經直轄市、縣（市）主管機關編定為非可建築用地之土地公告現值較公共設施保留地低，故建議「政策性補償」以管制前後公告土地現值之差距乘以百分之三十為計算基準。
第十條 土地所有權人依第八條規定申請損失補償時，該管直轄市、縣（市）主管機關應於收受申請書後六十日內將審查結果與損失補償金額通知申請人。 申請人對前項損失補償金額不服者，得附具理由及證明文件，於收受補償通知之日起三十日內，以書面向直轄市、縣（市）主管機關提出異議。 直轄市、縣（市）主管機關應於收到異議之日起六十日內為複查決定，並作成複查決定書；必要時，得予延長，並通知土地所有權人。延長以一次為限，最長不得逾六十日。 複查決定書之正本，應於決定之日起算十五日內送達申請人。申請人不服異議處理結果者，得依法提起行政救濟。 第二項異議內容如涉及計算補償金額基準之公告土地現值者，並應提經各該直轄市、縣（市）地價評議委員會審議後處理。	一、明定直轄市、縣（市）主管機關受理申請損失補償案件之審查程序，以及土地所有權人不服補償金額之異議及複查程序。 二、地價評議委員會非決定補償金額，而是評定地價，再由國土計畫主管機關依據該地價為基準轉算具體補償額。且目前經不動產估價師估價有異議之案件，亦會提經直轄市、縣（市）地價評議委員會審議。此外，依地價及標準地價評議委員會組織規程第 3 條規定，該會任務包含有「依法異議之標準地價」及「其他有關地價及標準地價評議事項」，故國土計畫損失補償金額之地價，亦應有前開規定之適用。

條文	說明
第十一條 直轄市、縣（市）主管機關依前條規定將補償金額通知申請人，申請人應於通知之日起九十日內領取，逾期未領取者，經通知三次後，依提存法規定辦理。但申請人提出異議者，直轄市、縣（市）主管機關複查決定時間應不予計入。	明定損失補償金額之領取期限，及逾期未領取依提存法規定辦理。
第十二條 直轄市、縣（市）主管機關依前條規定給付補償金額予申請人後，應囑託登記機關於土地登記簿註記已依國土計畫法第三十二條第二項規定補償完竣。	一、為確保土地交易安全，並避免對同一土地為重複補償，爰由直轄市、縣（市）主管機關囑託登記機關於土地登記簿註記已為補償之事實。 二、註記登記之必要性：有鑑於以往經區委會核定之開發許可案，地方政府再將範圍內之國土保安用地作為開發用地，衍生交易風險問題。此處註記登記係公示大眾此筆土地已受領國土計畫補償，避免重複補償之問題。 三、登記於我國實務原已不限於物權法律關係之登載，實亦及於權狀換補發等不具法律拘束力事項，或是債權性質之分管契約、僅具對抗性之信託登記。可知，縱使我國登記制度上有收斂之空間，但是依事務性質應或宜透過公示制度為之者，自仍有辦理登記之意義。尤其，自民法物權篇修正以來，民法正式承認對抗性登記項目，亦足供參考。有關新增債權性約款、對抗性效力登記之法源：依民法第 826-1 條（共有物使用、管理、分割或禁止分割之約定，以及分管決定）、第 873-1 條（抵押權之流抵約定）、第 913 條第二項（典權之絕賣條款），係屬

條文	說明
	債權約定經註記登記予以物權化之規定；民法第 836-2、850-3、859-2 條則為用益物權設定目的及使用方法登記；民法第 836-1、850-9、859-2 條為事實行為之登記，上述皆屬民法對於非物權行為之註記登記，藉以發揮對抗第三人之效力。
第十三條 本辦法自發布日施行。	明定本辦法之施行日期。

表 4-12：附件一 依國土計畫法第三十二條第二項申請損失補償之申請書格式

依國土計畫法第三十二條第二項申請損失補償之申請書											
申請人	姓名		身分證統一編號或 營利事業統一編號								
	申請人簽章		聯絡電話	(H) _____ (O) _____							
				行動電話：							
	地址										
土地坐落位置	國土功能分區及其分類		使用地類別								
	編定為非可建築用地之 土地面積										平方公尺
	土地所有權權利範圍										
檢附文件	1.土地所有權人身分證明文件影本										
	2.依國土計畫法實施土地使用管制前之土地登記謄本										
	3.最近一個月內國土功能分區及使用地證明書或相關證明文件。										
	4.委託同意書（如有委託代理人，則需附此同意書）										
	5.其他有關文件。										
申請人：_____ 中華民國 年 月 日 （簽章）											

附註：

- 一、本申請書應填寫一式三份，向直轄市、縣（市）主管機關申請。
- 二、土地所有權人身分證明文件影本，如申請人為政府機關、公營事業機構或公法人者，免附。委託他人申請者，應附委託書、受任人之身分證明文件。
- 三、申請人應於通知之日起九十日內領取，逾期未領取者，經通知三次後，依提存法規定辦理。

第五篇 國土計畫土地使用管制規則（草案） 之研訂

壹、國土計畫土地使用管制規則（草案）總說明

土地使用管理制度具有強大之控制力與管束力，其涉及人民財產權使用之權益及國土資源合理利用之目標，尤其當本法公布施行，並由直轄市、縣（市）主管機關依本法第 45 條規定公告國土功能分區圖之日起，《區域計畫法》不再適用，其所規範之非都市土地使用管制事宜，亦須配合廢止。為有效指導土地利用與開發行為，依本法第 23 條第 2 項規定：「...土地使用管制事項之規則，由中央主管定之。」是以，本篇即依前開授權，研訂國土計畫土地使用管制規則（草案），以為規範。以下將分為：1.法令依據；2.母法之立法意旨、國土功能分區及其分類之劃設及使用原則；3.國內現行之相關規定與目前政策方向；4.擬訂本規則草案之目的及原則等內容分別說明之。

一、法令依據

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

另需注意的是，本法第 23 條第 3 項規定：「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 21 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。」申言之，原住民族土地及其海域利用區域範圍之土地使用管制，應針對原住民族權益保障或特殊需要的處置方式，依《原住民族基本法》相關規定辦理之。

二、國土功能分區及其分類之劃設及土地使用原則

本法之立法意旨，在於因應氣候變遷，並重視國土保安、保育及防災之功能，以追求國家永續發展。因此，為利於國土規劃與管理需要，針對我國所管轄之陸域及海域地區，需依據土地資源特性、功能及使用現況，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，並分別按環境敏感程度、用海需

求、農地生產資源條件及都市發展程度，予以分類，並編定各該分區及分類下使用地類別，據以訂定不同層級之管制規定，包含土地使用性質、強度及用途等內容，以引導國土資源保育及永續利用，如圖 5-1 所示。前開「使用地」，依《國土計畫法施行細則》第 10 條規定：「本法第 22 條第 1 項所定編定適當使用地，應按各級國土計畫，就土地能供使用性質，編定各種使用地。」其為國土功能分區及其分類之下位概念，應不同於現行區域計畫法施行細則之 19 種「使用地」，亦非本研究第 1 次工作會議資料所述界定為都市計畫土地使用管制「使用組別」概念（於第 2 次部會研商會議時修正）。

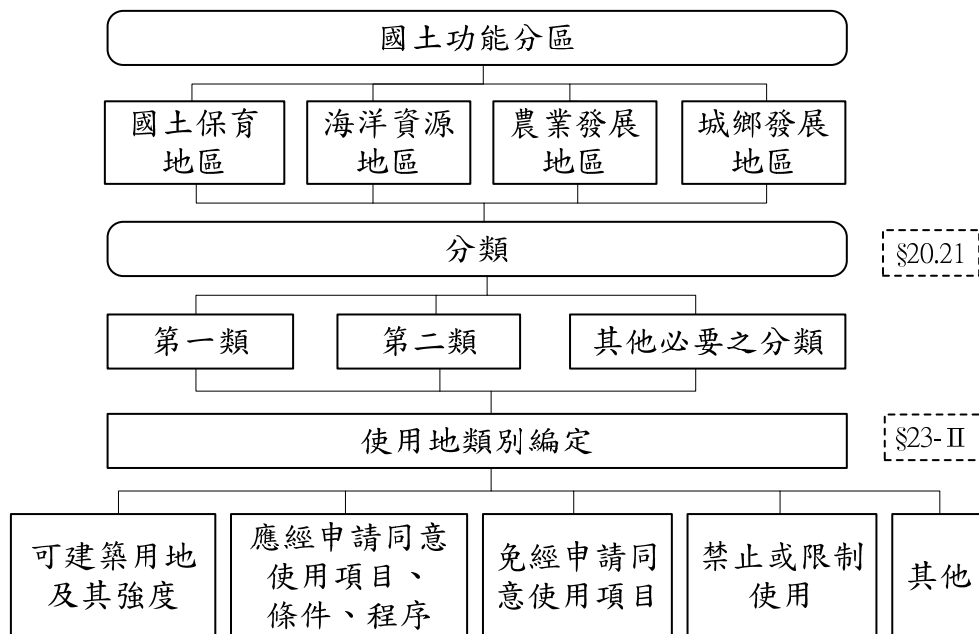


圖 5-1：國土功能分區、分類及其管制項目

承上，為賦予各該使用地類別不同程度之管制內容，本規則草案即依據本法第 23 條第 2 項之授權，訂定相關土地使用管制事項。因此，研訂本規則草案之前提，勢必需延續本法第 20 條各國土功能分區及其分類之劃設原則，以及第 21 條各國土功能分區及其分類之土地使用原則等相關規定（如表 5-1 所示）。為維護自然環境狀態之存續並促進資源永續利用，故國土保育地區第 1 類、海洋資源地區第 1 類及農業發展地區第 1 類皆訂定較嚴格之土地使用原則，即得視需要禁止或限制其他使用。上開三種國土功能分區之第 2 類，則可於不影響自然環境狀態、海域或水域使用，以及農業生產環境之情形下，允許有條件或不同程度之使用。至於城鄉發展地區則視都市化程度之高低，給予不同程度之使用管制，因其位屬可發展地區，故土地使用限制勢必低於其餘三種國土功能分區。

表 5-1：國土功能分區之劃設原則及土地使用原則表

分區	分類	原則	內容
國土保育地區	第 1 類	劃設原則	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。
		土地使用原則	維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。
	第 2 類	劃設原則	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。
		土地使用原則	儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。
	其他分類	劃設原則	—
		土地使用原則	按環境資源特性給予不同程度之使用管制。
海洋資源地區	第 1 類	劃設原則	使用性質具排他性之地區。
		土地使用原則	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。
	第 2 類	劃設原則	使用性質具相容性之地區。
		土地使用原則	供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。
	其他分類	劃設原則	—
		土地使用原則	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。
農業發展地區	第 1 類	劃設原則	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。
		土地使用原則	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。
	第 2 類	劃設原則	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。
		土地使用原則	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。
	其他分類	劃設原則	—
		土地使用原則	按農業資源條件給予不同程度之使用管制。
城鄉發展地區	第 1 類	劃設原則	都市化程度較高，其住宅或產業活動高度集中之地區。
		土地使用原則	供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。
	第 2 類	劃設原則	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。
		土地使用原則	供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。
	其他分類	劃設原則	—
		土地使用原則	按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制。

三、國內現行之相關規定與目前政策方向

（一）國內現行之相關規定

本法已於 105 年 1 月 6 日經總統公布，按其辦理時間，將由行政院於 1 年內訂定施行日期，於 6 年內辦理相關國土計畫擬訂及國土功能分區劃設作業，屆時，《區域計畫法》將配合廢止。在區域計畫廢止前，目前仍以《非都市土地使用管制規則》作為非都市土地之管制依據，即使用分區及使用地編定管制、容許使用管制、量體管制及分區變更或使用地變更編定管制，前開管制內容，詳如第二篇「現行非都市土地使用管制制度之檢討」。

為利制度順利接軌，本研究爰參考《非都市土地使用管制規則》條文架構之設計（如表 5-2 所示）及相關管制規定，提出可供研訂本規則草案之參考事項，並於第二篇中說明，相關可供參考或應配合檢討之條文，包含該管制規則第二章「容許使用、建蔽率及容積率」之第 6 條、第 6-1 條、第 6-2 條、第 6-3 條及第 9 條等。另第三章「土地使用分區變更」及第四章「使用地變更編定」之部分，則於討論使用地變更情形時予以參考。另整理現行目的事業主管機關就非都市土地使用地變更編定之審查規定，如表 5-3，供後續討論相關事項之參考。

有關使用地變更按現行國土計畫法之法體系架構，包含直轄市、縣（市）國土計畫變更或申請使用許可案件二種，說明如下：

1. 因直轄市、縣（市）國土計畫變更而涉及使用地變更

本法第 22 條規定：「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。」因此，當直轄市、縣（市）國土計畫辦理變更時，該管主管機關應即檢討相關之國土功能分區圖及土地使用編定，並作必要之變更用地別。

2. 因申請使用許可而涉及使用地變更

依本法第 27 條第 1 項前項、第 2 項規定：「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，…」、「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。」是以，經許可之使用計畫應按其規劃之使用地類別進行管制，故若使用計畫之使用地與原編定之使用地不符時，即需依本法第 29 條第 1 項第 3 款規定，依使用計畫內容申請變更。

表 5-2：非都市土地使用管制規則之條文架構

非都市土地使用管制規則					
條次	§1	§2	§3	§4	§5
說明	法源依據	11 種分區	19 種使用地	法律適用	主管機關
條次	§6	§6-1	§6-2	§6-3	§7
說明	容許使用	申請許可使用應檢附下列文件	海域用地申請區位許可之審議	核發區位許可證明文件	山坡地範圍內之管制
條次	§8	§9	§10	§11	§12
說明	原有建築物之使用規範	建蔽率及容積率	辦理土地使用分區變更之規定	土地使用分區變更之規模	變更為風景區及研擬風景區計畫
條次	§13	§14	§14-1、§15、§16	§17	§18
說明	土地使用分區變更之程序	土地使用分區變更之審議及核定	申請開發許可之程序	環境影響評估、水土保持或區域計畫擬定之審查作業	判定綜合性土地利用型態之目的事業主管機關
條次	§19	§20	§21	§22	§22-1
說明	協議書之簽訂	公告期限	廢止原開發許可或開發同意	申請變更開發計畫	委辦直轄市、縣(市)政府審議許可
條次	§22-2	§23	§23-1	§24	§25
說明	重新申請使用分區變更之條件	水土保持計畫或整地排水計畫	排水計畫施工許可	(刪除)	(刪除)
條次	§26	§27	§28	§29	§30
說明	回饋及變更編定異動登記	使用地變更編定原則	繳納規費	繳交回饋金及辦理變更編定異動登記	興辦事業計畫
條次	§30-1、§30-2、§30-3	§30-4	§31、§31-1、§31-1、§31-2、§32、§33、§34	§35	§36
說明	興辦事業計畫位於環境敏感地區之申請	興辦事業計畫位於原住民保留地之申請	變更編定為丁種建築用地	變更編定為甲種或丙種建築用地	變更編定為交通用地
條次	§37	§38	§38-1	§39	§40
說明	變更編定使用地之通知	(刪除)	(刪除)	(刪除)	變更編定為甲種或丙種建築用地
條次	§41	§42	§42-1	§43	§44
說明	變更編定為特定目的事業用地	變更編定為甲種建築用地	變更編定為甲種或丙種建築用地	變更編定為殯葬用地	變更編定為遊憩用地
條次	§44-1	§44-2	§45	§46	§47
說明	(刪除)	(刪除)	變更編定為甲種或丙種建築用地	變更編定為甲種或丙種建築用地	廢棄物清除處理設施或營建剩餘土石方資源堆置處理場之再利用計畫
條次	§48	§49	§49-1	§50	§51
說明	水土保持計畫	(刪除)	組成專案小組審查之條件	修正申請變更編定範圍	核准變更編定之中通知
條次	§52	§52-1	§53	§54	§55
說明	(刪除)	興辦事業計畫位屬山坡地範圍內之例外條件	建築管理	目的事業主管機關之檢查及違規處理方式	違反規則之處理方式
條次	§56	§57、§58	§59	-	-
說明	繳納規費	變更作非工業或非窯業用地使用	施行日期	-	-

資料來源：本研究彙整。

表 5-3：現行目的事業主管機關就非都市土地使用地變更編定之審查規定

主管機關	命令或行政規則	審查規定
經濟部	1. 經濟部公告特定地區個別變更編定為丁種建築用地興辦事業計畫審查作業要點	(1) 變更規模 位於特定農業區以外，且面積未達 5 公頃。 (2) 審查規定 向地方工業主機申請→組成專責審議小組於 5 個月內完成審查。
	2. 興辦工業人使用毗連非都市土地擴展計畫申請審查辦法	(1) 變更規模 A. 申請變更編定總面積不得超過原廠土地總面積之 1.5 倍。但申請變更編定總面積未超過零點 5 公頃者，不在此限。 B. 原廠土地及申請變更編定土地總面積合計不得超過 10 公頃。 (2) 審查規定 向直轄市、縣（市）主管機關申請→會同相關主管機關實地勘查，必要時，得召開聯合審查會議。
	3. 非都市土地申請變更為液化石油氣分裝場用地興辦事業計畫審查作業要點	(1) 審查規定 直轄市或縣（市）政府核准前，應先徵得變更前目的事業主管機關及有關機關同意。
	4. 非都市土地申請變更編定為礦業用地興辦事業計畫審查作業要點	(1) 審查規定 直轄市或縣（市）政府應簽會地政、工務（建設）、農業、環保、水利等單位審查，報經濟部轉相關機關複審同意。
	5. 既存山坡地砂石碎解洗選場申請變更編定為礦業用地免受山坡地開發面積不得少於十公頃限制審查原則	(1) 變更規模 免受山坡地開發面積不得少於 10 公頃限制。 (2) 審查規定 向直轄市、縣（市）主管機關申請
	6. 非都市土地申請變更為電磁波相容檢測實驗室使用興辦事業計畫及申請免受山坡地興辦事業計畫面積不得少於十公頃限制審查作業要點	(1) 審查規定 縣（市）政府得邀請有關機關會勘，並徵得變更前目的事業主管機關之審查意見，經會地政、工務、水利、環保、農業、原住民相關業務執掌單位，核簽具體意見，報經濟部轉相關機關複審同意。
	7. 非都市土地申請變更為太陽光電發電設施使用興辦事業計畫審查作業要點	(1) 審查規定 A. 直轄市或縣（市）政府徵得變更前目的事業主管機關同意 B. 面積達 2 公頃以上，應徵得各該區域計畫擬定機關同意
衛福部	8. 非都市土地申請變更作為社會福利設施使用事業計畫審查作業要點	(1) 審查規定 A. 直轄市、縣（市）政府會同有關單位進行實地會勘、審核，並徵得變更前目的事業主管機關及有關機關同意。 B. 面積達 2 公頃以上，應徵得區域計畫擬定機關同意
農委會	9. 非都市土地作休閒農業使用興辦事業計畫及變更編定審查作業要點	(1) 審查規定 A. 直轄市或縣（市）主管機關得組成專案小組審查，必要時並得辦理現場勘查。 B. 直轄市、縣（市）主管機關核准興辦事業計畫且取得農業主管機關同意農業用地變更使用同

主管機關	命令或行政規則	審查規定
		意文件後，應函復興辦事業人辦理土地變更編定作業，並副知中央主管機關、直轄市或縣（市）政府地政等相關機關。
	10. 農業主管機關同意農業用地變更使用審查作業要點	(1) 審查規定 A. 達應送區域計畫擬定機關審議規模者： a. 屬中央區域計畫擬定機關審議者：直轄市或縣（市）政府受理及查核→中央目的事業主管機關徵詢中央農業主管機關審查同意。 b. 屬委辦直轄市或縣（市）政府代為許可審議者：該府專責審議小組審查→目的事業主管機關徵詢直轄市或縣（市）農業主管機關審查同意。 B. 目的事業主管機關逕依相關作業規定徵詢直轄市或縣（市）農業主管機關審核同意。
	11. 非都市土地變更作專案輔導畜牧事業設施計畫審查作業要點	(1) 審查規定 地方政府農業主管單位主辦，會同建設、工務、地政、環保、水利、水保等有關單位實地會勘及審查
	12. 非都市土地申請變更作為興建水產食品加工場所及設施使用事業計畫審查作業要點	(1) 變更規模 A. 最小面積不得小於 0.1 公頃，最大面積不得超過 2 公頃。 B. 特定農業區不得小於 0.5 公頃。 (2) 審查規定 直轄市或縣（市）政府初審，並附註審核意見→中央農業主管機關（組成專案小組）專案核准。
	13. 非都市土地申請變更作為糧商興建或擴建碾米設備及相關設施使用事業計畫審查作業要點	(1) 變更規模 最小面積不得小於 0.2 公頃，歷次變更編定合計總面積不得超過 2 公頃。 (2) 審查規定 送農糧署所屬分署審查→函知直轄市或縣（市）主管機關→會同相關單位實地會勘審查。
交通部	14. 非都市土地申請變更編定為纜車及其附屬設施使用之興辦事業計畫審查作業要點	(1) 審查規定 由直轄市、縣（市）政府審查核准；跨越不相隸屬之行政區域者，由各有關地方政府協議決定主管機關，協議不成，由交通部指定。
	15. 非都市土地申請變更編定為交通（道路）用地興辦事業計畫審查作業要點	(1) 審查規定 縣（市）政府受理審查興辦事業計畫，並得視需要辦理會勘→轉報交通部審查核定→縣（市）政府初核興辦事業細部計畫書圖→轉交通部簽會中央有關機關審查核定。
	16. 非都市土地申請變更為交通設施使用土地興辦停車場事業計畫審查作業要點	(1) 審查規定 A. 特定農業區以外。 B. 興辦事業計畫有增加用地者，循變更編定有關規定辦理。
	17. 非都市土地申請變更作為超輕型載具起降場使用其興辦事業計畫審查作業要點	(1) 審查規定 民航局受理，會同有關單位進行會勘、審核，並徵得變更前目的事業主管機關及有關機關同意。
	18. 臺灣省非都市土地變更為汽車駕駛訓練班使用地興辦事業計畫	(1) 審查規定 公路監理機關受理，會同當地縣（市）政府有關單

主管機關	命令或行政規則	審查規定
	畫審查作業要點	位實地會勘轉報本府交通處（公路局）依變更前之土地使用編定類別簽會省府有關機關同意。
行政院 環境保 護署	19. 非都市土地申請變更為一般廢棄物回收清除處理設施使用興辦事業計畫暨申請免受山坡地開發建築面積不得少於十公頃限制審查作業要點	(1) 審查規定 直轄市、縣（市）政府會同有關單位勘查及審查，徵得變更編定前目的事業主管機關及有關機關之同意。
	20. 非都市土地申請變更為應回收廢棄物回收業設施使用之興辦事業計畫暨申請免受山坡地開發建築面積不得少於十公頃限制 審查作業要點	(1) 審查規定 直轄市、縣（市）政府會同有關單位勘查及審查，徵得變更編定前目的事業主管機關及有關機關之同意。
勞動部	21. 非都市土地申請變更為勞工安全衛生教育訓練術科場地及技術士技能檢定設施使用審查作業要點	(1) 審查規定 直轄市、縣（市）政府會同有關單位勘查及審查，徵得變更編定前目的事業主管機關及有關機關之同意。
原民會	22. 非都市土地原住民保留地住宅興建審查作業要點	(1) 審查規定 向所在地鄉（鎮、市、區）公所申請→轉報直轄市、縣（市）政府審查核准。
內政部 民政司	23. 非都市土地申請變更為宗教使用事業計畫審查及管理要點	(1) 審查規定 申請土地變更為特定專用區，其面積達 2 公頃以上者，由民政單位審查興辦事業計畫書。
	24. 非都市土地申請變更作為宗教使用專案輔導合法化處理原則	(1) 審查規定 接直轄市、縣(市)政府受理，並會同有關單位審查會勘

（二）目前政策方向－各分類別之擬定

本篇主旨在於研訂國土計畫土地使用管制規則（草案），其前置作業涉及明確之國土功能分區、分類及其使用原則、劃設區位等，以利後續使用地編定及管制內容之研擬。然而，囿於本法相關條文內容僅明定各國土功能分區分為第1類、第2類及其他必要之分類（如表5-1），其並無針對國土功能分區之分類別提出細分原則。因此，內政部營建署於105年4月27日預告訂定《國土計畫法施行細則》，並於105年6月17日發布，其內容在於明定本法相關細節性、技術性及程序等規定。

依據《國土計畫法施行細則》第9條規定，本法第20條其他必要之分類，得於符合國土功能分區劃設原則下，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，因地制宜再予細分為其他必要之分類。因此，於不違反本法第20條及第21條之劃設原則及土地使用原則下（如表5-1），依據營建署提供之部會研商資料（2017.3.20）所研擬之全國國土計畫目前成果，進一步將：1.國土保育地區「其他必要之分類」，劃分為第3類；2.海洋資源地區「其他必要之分類」，劃分為第3類；3.農業發展地區「其他必要之分類」，劃分為第3類、第4類；4.城鄉發展地區「其他必要之分類」，劃分為第3類。前開國土功能分區之分類別及其劃設條件之說明如下（即表5-4所示）：

1.國土保育地區

國土保育地區「第1類」係參考區域計畫第1級環境敏感地區之分布範圍（如表5-5所示），即活動斷層兩側一定範圍、自然保留區等，並排除部分地區，如一級海岸防護區（屬海域範圍）、優良農地等地區後所為之範圍；「第2類」係參考區域計畫第2級環境敏感地區分布範圍（如表5-6所示），即地質敏感區、水庫集水區（非供家用或非供公共給水）等，並排除如二級海岸防護區（屬海域範圍）、海域區、航空噪音防制區等範圍；「第3類」則依全國國土計畫之劃設條件，屬於實施國家公園計畫地區。前開國家公園之劃設目的係為保育特殊自然風景、野生動物與史蹟，為避免生態資源與文化景觀遭受破壞，尚與國土保育地區為保存豐富資源、重要生態及珍貴景觀環境之意旨相符，故將國家公園歸類為國土保育地區第3類，其土地使用管制事項，則依本法第23條第2項後項規定：「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」，由《國家公園法》進行管制。

2.農業發展地區

考量本法第20條涉及農業發展地區各分類別之劃設原則係以行政院農業委

員會所進行之農地資源研究的農地範圍為基礎，故其分類之劃設條件，爰參考農地資源分類分級劃設成果⁵⁻¹、農地資源盤查作業成果，主要將「第1類」歸類為農地資源分類分級之第一種農業用地（即農一），其農地性質，屬於現行非都市土地之特定農業區或優良農地範圍，以及環境優良且投入設施建設之養殖使用土地等；「第2類」為第二種農業用地（即農二），其多屬非都市土地一般農業區，以及第三種農業用地（即農三），為非都市土地一般農業區或其他分區農牧用地之中，易受穿越性交通或外在環境因素干擾之地區，以及其他養殖使用土地等；「第3類」為第四種農業用地範圍，即擁有糧食生產功能且位於坡地之農業生產土地及無國土保安之虞且可供經濟營林之林產業發展土地，以及林產業土地；「第4類」則為與農業生產、生活與生態密切相關之農村主要人口集居地區，其人口達一定規模以上，但排除原依區域計畫法所劃設具有城鄉發展與國土保育之鄉村區。

3.城鄉發展地區

城鄉發展地區「第1類」為實施都市計畫地區，其土地使用管制事項，係依本法第16條第1項及第23條第2項分別規定管制之：「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。」、「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。」亦即，其雖不受本法第23條第2項授權訂定之土地使用管制規則所規範，但仍應按國土計畫之指導作必要之調整；「第2類」為依據區域計畫法劃設之鄉村區或建築用地聚集面積達五公頃以上之地區，並符合相關條件者，因其已採計畫管制，故宜新增一適當分類予以管制；「第3類」則為原住民族保留地範圍內依據區域計畫法劃設之鄉村區，面積一定規模以上之地區。

4.海洋資源地區

考量海洋資源性質特殊，其具有空間流動性、功能多元性、無法切割及無地籍劃分之特性（蕭再安、王珍玲、蕭松山，2011：3-36），且海域地區除可設置部分設施外，亦得允許諸多活動行為存在，例如養殖捕撈、航運、休閒觀光、軍事演習等，難以明確依空間特性劃分使用範圍。因此，參酌本法第21條規定，以

⁵⁻¹ 行政院農業委員會於95-98年已初步完成全台各縣市農地資源空間規劃之內容，並於99年起進行農地資源空間規劃檢討，以及進行優良農地劃設與檢核工作，並將其成果整合於各縣市/鄉鎮農地資源空間計畫內容中。前開農地範圍界定，包括都市計畫農業區、非都市土地之特定農業區、一般農業區，以及非都市土地其他分區之農牧用地（並不包含林業用地）（賴宗裕等，2015：3-1、3-2）。

及參考現階段針對海洋資源地區各分類及其操作性認定原則、分類結果，將「第 1 類」劃分為使用性質具排他性，指於特定範圍之水面、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。例如：（1）區劃、定置漁業權具時間及空間之部分排他，（2）航道及疏濬工程範圍具時間之部分排他，（3）海堤區域範圍具空間之部分排他。；「第 2 類」為使用性質具相容性，指於特定範圍之水面、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。例如：（1）環境廢棄物排放或處理之排洩範圍，（2）專用漁業權，（3）原住民族傳統海域使用範圍。；「第 3 類」則為其他尚未規劃或使用之海域。

前開劃設條件及其空間分布等事項，將載明於本法第 9 條全國國土計畫之內容。考量國土計畫正式實施前，尚有 6 年過渡期，內政部將繼續推動「全國區域計畫」修正案，以利未來參考擬定「全國國土計畫」（內政部營建署網站，2015.12.30）。因此，本研究於研訂管制規則時，將適度參考「全國區域計畫」各類型土地利用基本原則，如國土保育、海岸及海域、農地維護、城鄉發展及其他內容⁵⁻²，俾未來轉化為「全國國土計畫」時能有一銜接依據。

綜上成果，非第 1 類及第 2 類之內容，本研究僅作為參考，並不納入本規則草案之擬訂範疇，係考量全國國土計畫尚未公告實施，無法明確各國土功能分區之分類別，且直轄市、縣（市）主管機關亦得依本法第 10 條規定，自行劃設、調整國土功能分區及其分類。因此，本研究認為各功能分區及其分類之土地使用管制事項，仍依本法第 20 條、第 21 條之立法脈絡擬訂之，僅包含「第 1 類」、「第 2 類」及「其他必要之分類」，亦即無論係第 3 類、第 4 類....等分類，皆仍以該分區「其他必要之分類」所定事項管制之。

⁵⁻² 參酌全國區域計畫（2013），頁 65-99 頁。

表 5-4：國土功能分區之分類別及其劃設條件

國土功能分區	分類	劃設條件
國土保育地區	第 1 類	1.符合下列條件之地區得劃設為國土保育地區第一類，但不包含符合城鄉發展地區第一類、第二類及第四類劃設條件之地區： (1) 活動斷層兩側一定範圍。（註：暫予保留，另案研議） (2) 特定水土保持區（水庫集水區、主要河川集水區須特別保護者、海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者、沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者）。（註：暫予保留，另案研議） (3) 河川區域。（註：暫予保留，另案研議） (4) 洪氾區一級管制區及洪水平原一級管制區。（註：暫予保留，另案研議） (5) 區域排水設施範圍。（註：暫予保留，另案研議） (6) 一級海岸防護區（非屬海域範圍者）。（註：暫予保留，另案研議） (7) 自然保留區。 (8) 野生動物保護區。 (9) 野生動物重要棲息環境。 (10) 自然保護區。 (11) 一級海岸保護區（非屬海域範圍者）。 (12) 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。 (13) 古蹟保存區。 (14) 考古遺址。 (15) 重要聚落建築群。 (16) 重要文化景觀。 (17) 重要史蹟。 (18) 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。 (19) 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及山崩與地滑地質敏感區、山坡地（一定坡度以上）、優良農地。（註：暫予保留，另案研議） (20) 水庫蓄水範圍。 (21) 國有林事業區（自然保護區、國土保安區）、保安林。 (22) 依原區域計畫劃定之森林區。 (23) 大專院校實驗林地及林業試驗林地等。（註：暫予保留，另案研議） (24) 溫泉露頭及其一定範圍。 2.位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。

國土功能分區	分類	劃設條件
	第 2 類	1.符合下列條件之地區，得劃設為國土保育地區第二類： (1) 地質敏感區(活動斷層、山崩與地滑、土石流)。(註：暫予保留，另案研議) (2) 洪氾區二級管制區及洪水平原二級管制區。(註：暫予保留，另案研議) (3) 嚴重地層下陷地區。(註：暫予保留，另案研議) (4) 淹水潛勢。(註：暫予保留，另案研議) (5) 山坡地。(註：暫予保留，另案研議) (6) 土石流潛勢溪流。(註：暫予保留，另案研議) (7) 二級海岸防護區(非屬海域範圍者)。(註：暫予保留，另案研議) (8) 依原「莫拉克颱風災後重建特別條例」劃定公告之「特定區域」，尚未經劃定機關廢止者。(註：暫予保留，另案研議) (9) 二級海岸保護區(非屬海域範圍者)。 (10) 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。 (11) 歷史建築。 (12) 聚落建築群。 (13) 文化景觀。 (14) 紀念建築。 (15) 史蹟。 (16) 地質敏感區(地質遺跡)。 (17) 水庫集水區(非供家用或非供公共給水)。 (18) 自來水水質水量保護區。 (19) 礦區(場)、礦業保留區、地下礦坑分布地區。 (20) 地質敏感區(地下水補注)。 (21) 國有林事業區(森林育樂區、林木經營區)。 (22) 大專院校實驗林地及林業試驗林地等。(註：暫予保留，另案研議) (23) 特定水土保持區(山坡地陡峭，具危害公共安全之虞者、其他對水土保育有嚴重影響者)。(註：暫予保留，另案研議) 2.位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。
	第 3 類	實施國家公園計畫地區。

國土功能分區	分類	劃設條件
農業發展地區	第 1 類	1.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之第 1 種農業用地範圍、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等。 2.位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。
	第 2 類	1.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，參考農地資源分類分級成果之第 2 種、第 3 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等。 2.位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。
	第 3 類	1.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成果之第 4 種農業用地範圍、農地資源盤查作業成果劃定，以及林產業土地等。 2.位於前目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。
	第 4 類	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，與農業生產、生活、生態密切相關，並排除原依區域計畫法劃定，具有城鄉發展與國土保育性質之鄉村區。
城鄉發展地區	第 1 類	1.實施都市計畫之地區。 2.都市計畫區面積超過百分之五十屬符合國土保育地區第一級劃設條件之地區者，應予註記。
	第 2 類	1.依原區域計畫法劃定之鄉村區或建築用地，聚集面積達五公頃以上者（但偏鄉及離島地區得視實際情況酌減之）且符合下列條件： (1)鄉村區位屬鄉鎮市區公所所在地。 (2)人口發展率超過 80%以上都市計畫地區鄰近一定距離之鄉村區。 2.國家重大建設或城鄉發展需求符合下列條件者，得劃設城鄉發展地區： (1)已通過政策環境影響評估之相關重大建設計畫。 (2)經行政院核定可行性評估相關重大計畫。 (3)完成可行性評之地方建設計畫，有具體規劃內容及財務計畫者。 3.第一目範圍內面積超過百分之五十屬符合國土保育地區第一級劃設條件之地區者，應予註記。 4.位於第一目範圍內之零星土地，應一併予以劃入。
	第 3 類	原住民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。

國土功能分區	分類	劃設條件
海洋資源地區	第 1 類	使用性質具排他性之地區—排他、獨占。
	第 2 類	使用性質具相容性之地區—部分排他、部分獨占。
	第 3 類	其他必要之分類—尚未使用之海域或其他非屬前列之分類。

資料來源：內政部營建署，部會研商會議資料，2017：17。

表 5-5：第 1 級環境敏感地區項目表

分類	項目	相關法令及劃設依據	中央主管機關
災害敏感	1.活動斷層兩側一定範圍	實施區域計畫地區建築管理辦法	內政部
	2.特定水土保持區	水土保持法	行政院農業委員會
	3.河川區域	水利法、河川管理辦法	經濟部
	4.洪氾區一級管制區及洪水平原一級管制區	水利法、河川管理辦法、排水管理辦法、淡水河洪水平原管制辦法	經濟部
	5.區域排水設施範圍	水利法、河川管理辦法、排水管理辦法	經濟部
生態敏感	6.國家公園區內之特別景觀區、生態保護區	國家公園法	內政部
	7.自然保留區	文化資產保存法	行政院農業委員會
	8.野生動物保護區	野生動物保育法	行政院農業委員會
	9.野生動物重要棲息環境	野生動物保育法	行政院農業委員會
	10.自然保護區	自然保護區設置管理辦法(森林法)	行政院農業委員會
	11.沿海自然保護區	區域計畫法、行政院核定之「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」	內政部
文化景觀敏感	12.國際級重要濕地、國家級重要濕地之核心保護區及生態保育區	濕地保育法	內政部
	13.古蹟保存區	文化資產保存法	文化部
	14.遺址	文化資產保存法	文化部
	15.重要聚落保存區	文化資產保存法	文化部
資源利用敏感	16.國家公園內之史蹟保存區	國家公園法	內政部
	17.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	飲用水管理條例	行政院環境保護署
	18.水庫集水區(供家用或供公共給水)		經濟部查認
	19.水庫蓄水範圍	水利法、水庫蓄水範圍使用管理辦法	經濟部
	20-1.森林(國有林事業區、保安林等森林地區)	森林法	行政院農業委員會
	20-2.森林(區域計畫劃定之森林區)	區域計畫法	內政部
	20-3.森林(大專院校實驗林地及林業試驗林地等森林地區)	森林法	教育部、行政院農業委員會
	21.溫泉露頭及其一定範圍	溫泉法	經濟部
	22.水產動植物繁殖保育區	漁業法	行政院農業委員會
	23.優良農地	農業發展條例、區域計畫法施行細則	行政院農業委員會、內政部

資料來源：全國區域計畫修正案（草案），2014：168-169。

表 5-6：第 2 級環境敏感地區項目表

分類	項目	相關法令及劃設依據	中央主管機關
災害敏感	1.地質敏感區(活動斷層、山崩與地滑、土石流)	地質法	經濟部
	2.洪氾區二級管制區及洪水平原二級管制區	水利法、河川管理辦法、排水管理辦法、淡水河洪水平原管制辦法	經濟部
	3.嚴重地層下陷地區	嚴重地層下陷地區劃設作業規範	經濟部
	4.海堤區域	水利法、海堤管理辦法	經濟部
	5.淹水潛勢地區或易淹水地區(註：本項目尚待內政部區域計畫委員會討論確定)	水患治理特別條例	經濟部
	6.山坡地	山坡地保育利用條例、水土保持法	行政院農業委員會
	7.土石流潛勢溪流	災害防救法 水災潛勢資料公開辦法	行政院農業委員會
生態敏感	8.沿海一般保護區	區域計畫法、行政院核定之「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」	內政部
	9.海域區	區域計畫法、區域計畫	內政部
	10.國家級重要濕地之核心保護區及生態復育區以外分區、地方級重要濕地之核心保護區及生態復育區	濕地保育法	內政部
文化景觀敏感	11.歷史建築	文化資產保存法	文化部
	12.聚落保存區	文化資產保存法	文化部
	13.文化景觀保存區	文化資產保存法	文化部
	14.地質敏感區(地質遺跡)	地質法	經濟部
	15.國家公園內之一般管制區及遊憩區	國家公園法	內政部
資源利用敏感	16.水庫集水區(非供家用或非供公共給水)		經濟部查認
	17.自來水水質水量保護區	自來水法	經濟部
	18.礦區(場)、礦業保留區、地下礦坑分布地區	礦業法	經濟部
	19.地質敏感區(地下水補注)	地質法	經濟部
	20.人工魚礁區及保護礁區	漁業法	行政院農業委員會
其他	21.氣象法之禁止或限制建築地區	氣象法	交通部
	22.電信法之禁止或限制建築地區	電信法	國家通訊傳播委員會

分類	項目	相關法令及劃設依據	中央主管機關
	23.民用航空法之禁止或限制建築地區或高度管制範圍	民用航空法、航空站飛行場助航設備四周禁止限制建築物及其他障礙物高度管理辦法、航空站飛行場及助航設備四周禁止或限制燈光照射角度管理辦法	交通部
	24.航空噪音防制區	噪音管制法、機場周圍地區航空噪音防制辦法	行政院環境保護署
	25.核子反應器設施周圍之禁制區及低密度人口區	核子反應器設施管制法	行政院原子能委員會
	26.公路兩側禁建限建地區	公路法、公路兩側公私有建築物與廣告物禁建限建辦法	交通部
	27.大眾捷運系統兩側禁建限建地區	大眾捷運法、大眾捷運系統兩側禁建限建辦法	交通部
	28.高速鐵路兩側限建地區	獎勵民間參與交通建設毗鄰地區禁限建辦法	交通部
	29.海岸管制區、山地管制區、重要軍事設施管制區之禁建、限建地區	國家安全法	國防部、行政院海岸巡防署及內政部
	30.要塞堡壘地帶	要塞堡壘地帶法	國防部
	31.其他依法劃定應予限制開發或建築之地區	—	—

資料來源：全國區域計畫修正案（草案），2014：170-171。

貳、國土計畫土地使用管制規則（草案）之內容重點

本規則草案係依據本法第 23 條第 2 項所授權之使用地編定、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訂定。其管制範圍及管制手段，因與《非都市土地使用管制規則》較為類似，且多與該管制規則第二章及第四章之內容較為相關，為配合新舊土地使用管制制度之銜接，在制度簡化及利於操作之原則下，本研究將參考現行《非都市土地使用管制規則》之相關規定（如表 2-3 及表 5-2），提出可加以檢討修正至本規則草案之事項。

本規則草案之擬定，係以本法規定為基礎，斟酌其立法旨意，提出應遵行方向，目的係在計畫指導之理念下，依國家政策、地方發展需要及土地所能供使用之性質，指定各筆土地之用途，以期建立土地利用秩序，健全土地管理制度，防止土地違規使用，並作為研擬容許使用項目、執行使用許可之基礎。本規則草案之條文架構，如圖 5-2 所示，條文內容分為四章：

第一章「總則」，表明本規則草案之授權依據及適用範圍。

第二章「使用地編定」，規範使用地編定相關內容，即使用地之定義及各國土功能分區及其分類得編定之使用地類別，並配合本法之規定，延續國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區、城鄉發展地區之劃設原則、土地使用原則等相關規劃理念，分別訂定其使用用途，包含免經申請同意使用項目、應經申請同意使用項目、條件、程序、禁止或限制使用，以及可建築用地及其使用強度，即建蔽率與容積率之規定。

第三章「容許使用」則規範應經申請同意使用之相關申請應備文件、程序與審查內容、程序；另為避免土地使用行為不符合各國土功能分區、分類及其使用地之劃設原則與土地使用規範。

第四章「附則」，包含兩個部分，一為說明違反使用用途及使用地編定等土地使用管制事項之監督查處，以及違反其他法令規定之處理；二係本規則草案之發布施行日。

至於本法第 23 條第 2 項授權訂定之使用地變更及其規模等內容不於本規則草案中討論，係考量觀諸本法條文中，涉及使用地變更之內容僅為本法第 24 條之使用許可或國土計畫變更以致使用地變更等二種態樣。若按本研究第 9 次工作會議之討論，本法第 23 條第 2 項所稱之使用地「變更」係指跨使用地間之容許使用項目轉換，進而涉及使用地變更者，本研究認為欲申請使用項目因非屬原使

用地類別所容許使用之項目，故以原使用地之角度而言，應認屬於性質特殊土地使用之一種，爰建議於使用許可中討論。換言之，即使存在容許使用項目轉換而涉及使用地變更之情形，其應屬於使用許可之守備範圍。若擬納入使用地變更時機與相關規範，則建議於本法中先行增訂使用地變更情形之相關條文。

茲將各部分之主要內容分述如下：

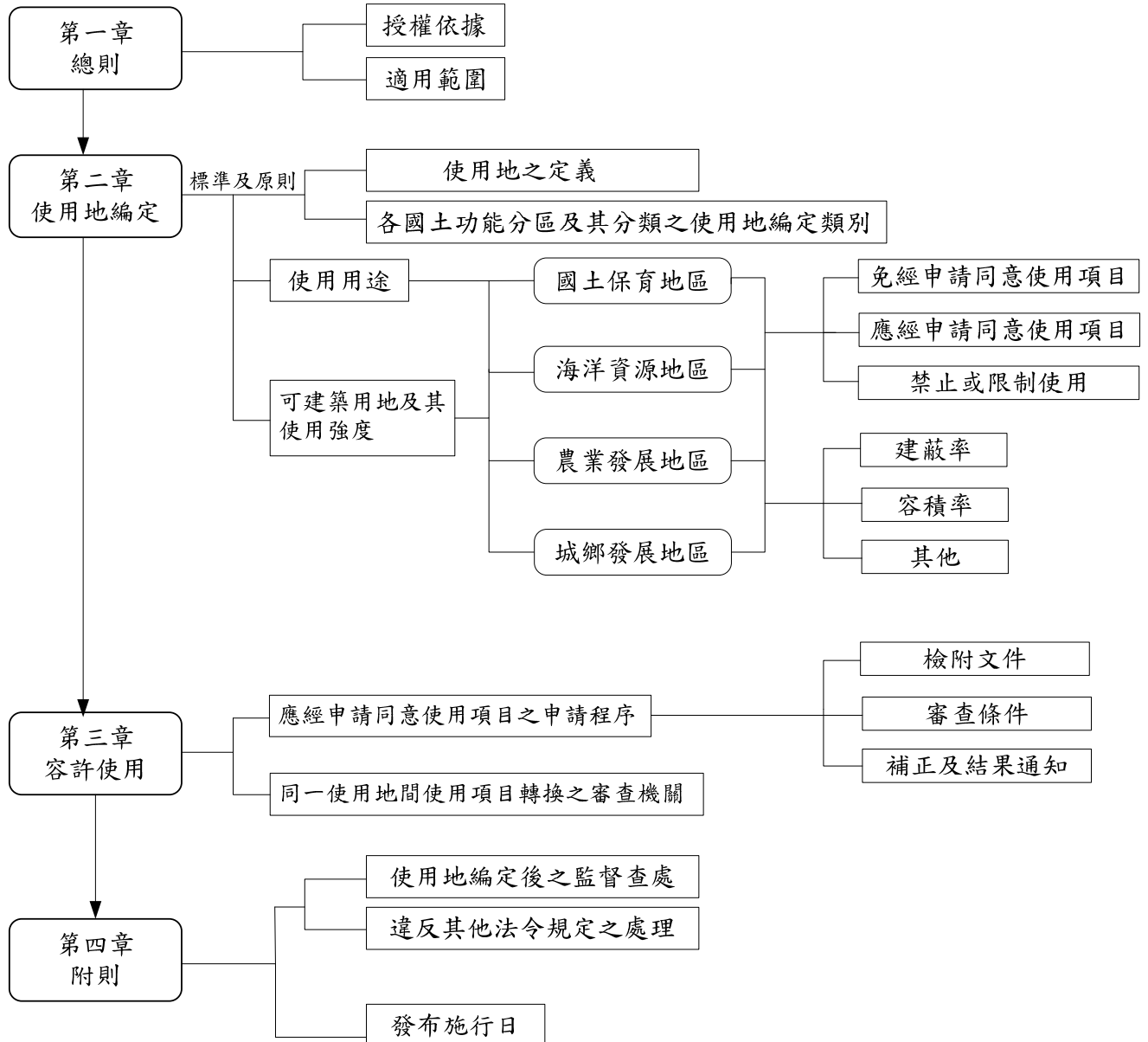


圖 5-2：國土計畫土地使用管制規則（草案）架構圖

一、總則

（一）法源依據

明定本規則草案訂定之依據，即依據本法第 23 條第 2 項規定授權訂定之。

（二）法律適用

有關本規則草案之適用範圍，按本法第 23 條第 2 項規定，「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。」換言之，除都市計畫或國家公園計畫不受本法第 23 條第 2 項授權訂定之土地使用管制規則所規範之外，其餘土地使用行為皆應受本規則草案之約束。惟政府若有興辦國防、重大之公共設施或公用事業計畫之需要，得依本法第 23 條第 5 項規定，於各國土功能分區申請使用，亦即其得不受本規則草案之限制。此外，本規則草案之擬訂內容若涉及原住民族土地及海域之使用管制者，應按本法第 23 條第 3 項規定，依《原住民族基本法》第 21 條⁵⁻³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。

前開管制規則之性質屬全國性土地使用管制，並非我國未來土地使用管制之唯一規定，因依本法第 23 條第 4 項規定，各直轄市、縣（市）主管機關得視地方之實際需要，由該管主管機關依全國國土計畫土地使用指導事項另訂管制規則，並報請中央主管機關核定，其性質應屬縣（市）特殊性土地使用管制。

（三）主管機關

本規則草案由中央主管機關擬定，而國土功能分區、分類及其使用地類別一經編定後，應由各該直轄市、縣（市）主管機關管制其使用，據以執行。

⁵⁻³ 《原住民族基本法》第 21 條：「政府或私人於原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地從事土地開發、資源利用、生態保育及學術研究，應諮商並取得原住民族或部落同意或參與，原住民得分享相關利益。」

政府或法令限制原住民族利用前項土地及自然資源時，應與原住民族、部落或原住民諮商，並取得其同意；受限制所生之損失，應由該主管機關寬列預算補償之。

前二項營利所得，應提撥一定比例納入原住民族綜合發展基金，作為回饋或補償經費。前三項有關原住民族土地或部落及其周邊一定範圍內之公有土地之劃設、諮商及取得原住民族或部落之同意或參與方式、受限制所生損失之補償辦法，由中央原住民族主管機關另定之。」

二、使用地類別之編定

（一）編定之原則

1. 確保資源永續利用，並落實成長管理目標

土地具有稀少性及不可再生之特性，為確保後代子孫能享有資源分配與公平利用之機會，同時不需承擔上一世代所產生之財務及環境成本，故確保國土資源永續發展為一門重要課題。在永續性、公平性及合理性之意涵下，土地規劃與管制工作，除確保民眾整體居住環境與基本設施需求之舒適、便利、健康安全外，亦應規範都市發展及調節土地開發之區位、時序、速度、總量與品質，以避免零散之開發行為造成土地資源之耗費，亦加重都市財政負擔。因此，為確保土地資源與產業合理配置，追求國家永續發展，未來國土管理及其土地使用管制除因應氣候變遷，確保國土防災及應變與調適能力之外，亦應配合本法第9條全國國土計畫擬定之成長管理策略，以及第10條直轄市、縣（市）國土計畫擬定之成長管理計畫，考量地區之發展趨勢、產業經濟結構、土地市場供需、公共設施及環境容受力等，研訂土地使用性質、使用用途與強度，積極推動成長管理工作，以引導土地開發及產業發展需求，建構合理之土地利用模式。

（二）考量國土功能分區及其分類之劃設原則、土地資源特性及未來發展需求

為建立全國國土管理一元化之目標，並以計畫引導土地資源分配適宜性，除考量既有法令規定外，更應著重各國土功能分區及其分類與土地使用管制規定之相互配合。故應由直轄市、縣（市）主管機關依本法第9條全國國土計畫之國土功能分區及其分類之劃設條件與順序，並按各宗土地資源價值與特性、未來產業發展需求等，予以具體落實劃設、調整，實施管制，以確保國土功能分區內土地使用與分區劃設目標一致。如國土保育地區應以保育國土資源，禁止或限制建築使用為原則；農業發展地區應專供農業使用，並以確保農業生產環境之完整為原則；海洋資源地區應以海洋生態環境之保護及海洋資源之合理利用為原則；城鄉發展地區則以創造良好之生活及生產環境，並規劃供各部門實質發展之空間為原則，以達國土資源合理配置，促使土地有計畫及有效率之運用，俾滿足經濟及社會文化發展需要。

（三）使用地編定應以計畫為導向並反映土地使用開發與管理之需求

由於現行非都市土地使用分區及使用地編定之方式，係以現況編定為主，計畫編定為輔，採取較為消極之管制措施為原則，以致編定結果常與土地實際使用情形不符，無法反映未來土地開發與管理之需求。此外，各使用地類別間之容許

使用項目或強度並無顯著差異，甚至多與用地之性質不相符合，無法反映管制特殊性，更將對整體土地資源造成極大損失。為改善現行編定方式之缺失，本法第 21 條立法理由已說明新制下之使用地：「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。」而《國土計畫法施行細則》⁵⁻⁴第 10 條第 1 項亦規定：「本法第 22 條第 1 項所定編定適當使用地，應按各級國土計畫，就土地能供使用性質，編定各種使用地。」亦即，未來使用地應以計畫導向之編定方式，除應依循本法第 20 條國土功能分區及其分類之劃設原則及第 21 條土地使用原則，以避免不當之土地利用或開發型態之外，宜考量各地區之資源特性及環境條件差異，按土地可供發展之性質，配合國家經濟建設與地方發展需要，編定各種使用地，彰顯自身特性，並賦予各宗土地不同程度上之限制，促使住、商、農、林、工等所需土地之合理分布與均衡發展，同時亦應兼顧公平正義原則，使各地皆有公平發展之機會。

（四）考量民眾及相關行政機關對新舊土地使用管制制度轉換之瞭解與接受

土地使用規劃與管制乃公眾事務，其所服務之對象為社會大眾，因其多涉及財產權自由使用、收益及處分之權利，當管制內容變更造成其財產權價值之變動，致民眾權益受到影響時，進而將產生權益間之公平問題，故民眾應有知之權利。例如國內現行管制規定多以《都市計畫法》、《區域計畫法》及《國家公園法》等相關規定，賦予得否開發建築之權益，如當直轄市、縣（市）國土計畫發布實施後，與本規則草案內容不符者，可能依本法第 32 條第 1 項規定，除准修繕外，不得增建或改建，抑或經該管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。換言之，當新制度實施後，將對土地使用管理制度產生不同程度之影響，其所牽涉層面甚廣，影響民眾權益甚巨。此外，由於本法施行後，其土地使用管理及相關規定將與目前有極大差異，而相關法規命令亦會隨之變動，若無法有效促使新舊土地使用管制制度之轉化與銜接，並使其於實際操作上具可行性，以利於行政機關充分瞭解相關業務範圍，可能使行政機關於規劃管制工作上無所適從，甚至造成人力或財政資源浪費。因此，本法第 10 條之立法理由說明：「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。」此即係考量全國土地大致已完成劃定使用分區及編定使用地，故應將現行情形納入考量，以降低制度轉換之磨合期間。綜言之，新舊土地使用管制制度之轉換應以民眾與行政機關利於知悉之前提為考量，並給予相當之緩衝期間尋求民眾對政策與管制內容之接受與支持，以兼顧土地資源合

⁵⁻⁴ 《國土計畫法施行細則》已於 105 年 6 月 17 日發布全文 15 條，並自本法施行之日（105 年 5 月 1 日）施行。

理利用及人民財產權益保障之目標，並提高施行成效。

（二）國土計畫法下之使用地

本法下使用地類別之編定方式，係以該法第 20 條各國土功能分區及其分類之劃設原則及第 21 條土地使用原則為考量，據以提出各該分區、分類下適宜編定之使用地類別。使用地之名稱，則參考內政部國土測繪中心之國土利用現況調查之土地利用分類系統（102 年版及 104 年 4 月 13 日修訂版）所做之分類，該將土地分為第 1 級有 9 類、第 2 級有 58 類、第 3 級有 101 類（如表 5-7 所示），本研究並參酌現行非都市土地 19 種使用地之編定情形及實務執行情況，再以分類別性質相近、性質特殊或面積規模較大，以及為彰顯公共設施之利用情形等原則，訂定使用地名稱。

表 5-7：國土利用現況調查之土地使用分類系統表

第 1 級	第 2 級	第 3 級	
分類	分類	分類	說明
農業利用土地	水田	水稻田	係指從事稻米栽培之土地。包括水稻、陸稻
		其他水田	
	旱田	旱作	係指從事雜糧作物、特用作物及園藝作物栽培之土地。雜糧作物包括小麥、黑麥、蕎麥、紅豆、大豆、玉米、粟（小米）、大麥、甘藷、花豆、綠豆、薏仁、落花生、蜀黍（高粱）；特用作物包括係指從事纖維料、油料、糖料（甘蔗）、嗜好料、香料、藥料及工業原料等特用作物栽培之土地。包括棕櫚、苧麻、亞麻、大甲蘭、苧苳（三角蘭）、向日葵、油菜籽、葛鬱金（粉薯）、甜菜、茶葉、菸草、胡椒、花椒、香茅草、芥末籽、杭菊、除蟲菊、枸杞、黃蓍、麥門冬、桑樹、棉花、瓊麻、黃麻、洋麻（鐘麻）、芝麻、蓖麻籽、樹薯、甜菊、咖啡、可可豆、蛇麻、茴香、仙草、洛神葵、薄荷、魚藤、當歸、山藥、柴胡、牧草、綠肥作物；園藝作物包括蔬菜、食用菌菇類（包括木耳、香菇、草菇、食用菌菇類菌種、靈芝、洋菇、金針菇）及花卉（包括盆花植物、觀葉植物、切花植物）
		茶園	
		雜作地	
	果園	常綠果樹	係指從事水果及乾果種植、栽培而以收穫其果實為目的之土地。包括李、杏、柿、栗、枇杷、橄欖、木瓜、楊桃、鳳梨、檳榔、葡萄、椰子、柑桔類、番石榴、梅、桃、棗、梨、芒果、胡桃、蘋果、龍眼、香蕉、蓮霧、荔枝、番荔枝、百香果
		落葉果樹	
		檳榔	
	水產養殖	水產養殖	係指水產養殖所使用之土地
	畜牧	畜禽舍	係指飼育家畜、家禽所使用之土地
		牧場	係指放牧家畜、家禽之土地
	農業相關設施	溫室	係指有固定基礎之透明採光設施。
		倉儲設施	係指供糧食、肥料、資材存放之設施。
		農產品展售場	係指供農產品之集貨、包裝、運銷、展售等設施。
		其他農業相關設施	係指供農作、畜牧、漁業、休閒農業生產或經營所需之栽培場、機房、資材室、冷藏或冷凍庫、育苗作業室等之設施。
森林利用土地	天然林	天然針葉樹純林	係指天然針葉樹純林，其蓄積或株數至少佔 75%
		天然闊葉樹純林	係指天然闊葉樹純林，其蓄積或株數至少佔 75%
		天然竹林	係指各類竹林或竹林佔全林冠 75%以上

第 1 級	第 2 級	第 3 級	
分類	分類	分類	說明
	人工林	天然竹針闊葉混淆林	係指天然針、闊葉樹、竹混淆林，其針（或闊）葉樹種蓄積總和或株數總和至少佔 25%以上，75%以下
		人工針葉樹純林	係指人工針葉樹純林，其蓄積或株數至少佔 75%
		人工闊葉樹純林	係指人工闊葉樹純林，其蓄積或株數至少佔 75%
		人工竹林	係指各類竹林或竹林佔全林冠 75%以上
		人工竹針闊葉混淆林	係指人工針、闊葉樹、竹混淆林，其針（或闊）葉樹種蓄積總和或株數總和至少佔 25%以上，75%以下
	其他森林利用土地	伐木跡地	林木伐採後尚未完成更新造林者
		苗圃	培育林木之園區及附帶道路、建物等相關設施之總括
		防火線	為防止森林火災蔓延擴展，於山稜脊線設置以清除所有地表植生之帶狀裸露林地
		土場	木材自林地搬出途中暫時存放之場所，在林道末端者稱為土場
交通利用土地	機場	機場	包括航空站、航空貨運站、飛行場、航空貨物集散站及機場相關設施如助航設施（導航台、助航台、儀降系統及塔台）及其他設施（空中廚房、飛機製造修理場等）。如為軍用機場應屬 090100「軍事用地」，但如為軍民合用之機場以及山區與離島之直昇機緊急停機坪亦屬本分類
	一般鐵路及相關設施	一般鐵路	包含一般鐵路線（供一般使用之鐵路線）、專用鐵路線（運糖、運鹽或運木材）及捷運鐵路線之類別
		一般鐵路相關設施	
	高速鐵路及相關設施	高速鐵路	供高鐵使用之路線
		高速鐵路相關設施	包括鐵路車站、機廠及機務段、裝卸場、調車場、維修場、機電房及其他鐵路相關設施
	捷運及相關設施	捷運路線	供捷運使用之路線
		捷運相關設施	包括捷運車站、機廠及機務段、裝卸場、調車場、維修場、機電房及其他捷運相關設施
	國道	國道	係指道路系統分級為國道者
	省道	省道	係指道路系統分級為省道者
	快速公路	快速公路	
	一般道路	一般道路	4 米以上，但不包含 030301 及 030302 以外，之道路，包括縣道、鄉道、市區道路和其他道路（堤防兩側道路視為水利用地，不屬於此類）
	道路相關設施	停車場	包括公路車站、停車場、車輛調度場、車輛檢修場、客貨運轉站、服務區、休息站、監理機構及其他公路相關設施
		其他道路相關設施	
	港口	商港	包括碼頭、修造船廠、倉棧設施及其他公共設施；軍港不在此限，如為軍商合用港亦歸屬於本分類
		漁港	包括碼頭、修造船廠、倉棧設施及其他公共設施
		專用港	係指軍、商、漁港以外之港口，但不包含海洋遊憩設施之遊艇港
		其他港口設施	包括獨立燈塔
水利利用土地	河道	河川	係指江、河川、溪等水流經過之地域
		減河	係指專為疏分本水道一定地段超量洪水而開闢之另一水道
		運河	係指為便利水運所開鑿之水道
	堤防	堤防	包括河堤、海堤及離岸堤（含設計之消波塊）
	溝渠	溝渠	包括灌溉、排水、給水及相關設施，其寬度 5M 以上者
	水庫	水庫	係指建立堰壩所形成之水域及其附屬設施
	湖泊	湖泊	係指該水域在當地以湖、泊稱之者
	蓄水池	蓄水池	包括池、埤、溜、潭等；如專供養殖使用者，應歸屬於 010200「水產養殖」類

第 1 級	第 2 級	第 3 級	
分類	分類	分類	說明
	水道沙洲灘地	水道沙洲灘地	水利法 81 條，凡與水流宣洩或洪水停駐有礙之地區，包括湖沼、河口之海埔地與三角洲及指定之洩洪區
	水利構造物	水閘門	水閘門
		抽水站	抽水站
		水庫堰壩	水庫堰壩
		地下取水井	地下取水井
		其他水利設施	包括水土保持處理與維護施做之攔沙壩、跨河橋樑保護工程及其他設施等
	防汛道路	防汛道路	係指位於堤內緊鄰堤防供防汛使用之道路，及堤外便道等
	海面	海面	包括海面及海面上之附屬設施
建築利用土地	商業	零售批發	係指從事買賣貨品活動之土地，包括零售、批發及量販店，如百貨公司、商店、市場、大型量販店和購物中心。其中零售業之銷售對象以一般民眾為主，批發業（意旨從事有形商品批發、經紀及代理）批發業係以銷售大宗商品為主，其銷售對象多為機構或產業（如中盤批發商、零售商、工廠、公司行號等）。相關細項業別包括農、畜、水產品業、食品什貨、布疋、衣著、服飾品、家庭電器、設備及用品零售（批發）業、藥品、化粧品及清潔用品、文教、育樂用品、鐘錶、眼鏡、首飾及貴金屬、建材、機械器具、汽機車及其零配件、用品、綜合商品及其他商品之零售或批發
		服務業	係指提供個人或工商服務務使用之土地包括住宿（如賓館、旅館、旅社、汽車旅館、民宿、觀光旅館、招待所）、餐飲（如餐廳、食堂、小吃店、速食店、鐵板燒店、日本料理店、飯館、麵店、快餐店、牛排館自助火鍋店、飲酒店、啤酒屋）、運輸通信（如路上運輸、水上運輸、航空運輸、旅行、報關、郵政、電信、快遞）、金融保險（如銀行、信用合作社、農會、漁會信用部、信託投資）、不動產租賃、專業、科學及技術服務業（如法律及會計服務、建築及工程技術服務、專門設計服務、電腦系統設計服務業、資料處理及資訊供應、研究發展服務業、廣告、其他專業、科學及技術服務業（如市場研究及民意調查、攝影、翻譯服務、獸醫、環境檢測服務）、教育服務（如補習班、才藝班）、文化服務（如出版、電影製作、廣播電視、藝文及運動服務業）及其他服務（如洗衣、理髮及美容、殯葬服務、家事服務業、相片沖洗、浴室、駕訓班）
	純住宅	純住宅	係指整體建築專供住宅使用者，不含其他使用之土地
	混合使用住宅	兼工業使用住宅	係指一樓供工業使用，其餘供住宅使用樓層比例超過 50%
		兼商業使用住宅	係指一樓供商業使用，其餘供住宅使用樓層比例超過 50%
		兼其他使用住宅	係指一樓供住宅、商業或工業以外之其他使用且其餘供住宅使用樓層比例超過 50%
	製造業	製造業	係指從事製造業使用之土地。包括食品、飲料、菸草、紡織、成衣、服飾品、皮革、毛皮、木竹製品、家具、裝設品、紙漿、紙製品、印刷、化學材料、化學製品、石油、橡膠、塑膠、非金屬礦物、金屬、機械設備、電腦、通信、電子、電力機械、運輸工具、精密光學、醫療器材、鐘錶等製造業，製造品零組件之組裝（裝配業）亦歸於本類
	倉儲	倉儲	從事經營租賃取酬之製造業相關原料、產品之堆棧、棚棧、倉庫、保稅倉庫等用地均屬之（不包括農業、林業場地儲存活動所使用之土地）
	宗教	宗教	包括供寺廟、教（會）堂和其他宗教建築使用，但不包含 070101 法定文化資產項目之土地

第 1 級	第 2 級	第 3 級	
分類	分類	分類	說明
	殯葬設施	殯葬設施	包含墓地、殯儀館、火化場和骨灰（骸）存放設施
	其他建築用地	興建中	已興建地下層或地面層但在現況調查年度內無法建築完成者
		其他	係指宗教、殯葬設施、興建中以外之其他建築用地，包括人民團體、財團法人等類別
公共利用土地	政府機關	政府機關	包含政府機關、民意機關、國際組織、外國使領館、其他外國機構等
	學校	幼兒園	學校內如同時包括幼稚園、小學、中學等使用，以最高級之使用為主。如為托兒所則歸於 060400 社會福利設施
		小學	供國民小學使用之土地
		中學	供國民中學、高中（職）使用之土地
		大專院校	供大專院校使用之土地
		特種學校	包括啟聰學校、盲啞學校、感化院、輔育院等
	醫療保健	醫療保健	包括醫院、診所、衛生所及衛生室、醫事技術及其他醫療保健服務之類別
	社會福利設施	社會福利設施	包括兒童、少年、老人、婦女及身心障礙福利機構、社會救助機構、社區活動中心及其他社會福利設施，如為托兒所屬兒童福利機構之類別
	公用設備	氣象	包括測候站、雷達站、地震、海象、天文等觀測站及相關措施，但氣象局應屬機關分類
		電力	包括火力、水利、核能、風力、潮汐、溫差、潮流發電廠、變電所、輸配電鐵塔及連接站及其他電業相關設施
		瓦斯	包括煤氣、天然氣整（加）壓站、分裝場及接收站
		自來水	包括自來水廠和抽水站、加壓站、配水池、其他自來水設施
		加油站	加油站及附屬設施
	環保設施	環保設施	包括污水處理廠、污水抽水站、雨水及污水截流站、垃圾處理廠及垃圾掩埋場、廢棄物處理、空氣、噪音監測處理設施、資源回收設施
遊憩利用土地	文化設施	法定文化資產	係指具歷史、文化、藝術、科學等價值並經指定或登錄之古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀、自然地景等土地
		一般文化設施	包括博物館、演藝廳、音樂廳、文化中心、史蹟陳列館、藝術館、紀念館、美術館、文物陳列館、工藝陳列館、圖書館、博物館、劇院
		其他文化設施	包括教育部主管之社會教育館、動植物園、海洋生態館、海洋公園、科學館等
	公園綠地廣場	公園綠地廣場	係指非營利性且供一般民眾休憩之土地，包括公園、綠地、廣場、花園及相關園藝設施
	休閒設施	遊樂場所	包括室內遊樂場（電影院、電子遊樂場、保齡球館、撞球場、上網專門店、釣蝦場）及戶外遊樂場（高爾夫球場、營利性公園、森林樂園、海底樂園、森林遊樂區、露營野營地、海上樂園、海水浴場）之類別
		體育場所	包括巨蛋、體育館、體育場、球場及游泳池
礦鹽利用土地	礦業及相關設施	礦業及相關設施	包括金屬礦場、非金屬礦場、石油、天然氣採集場、礦業堆積場及其他必要設施
	土石及相關設施	土石及相關設施	包括土石採取作業場所及其所需土石堆積場及其他必要設施
	鹽業及相關設施	鹽業及相關設施	包括堆積場、鹽廠及食鹽加工廠、辦公廳等相關設施
其他利用土地	軍事用地	軍事用地	包括軍事機關、軍事院校、軍用機場、軍港等相關軍事設施
	溼地	溼地	溼地、沼澤和紅樹林
	草生地	草生地	從未栽植農作物及林木之草生荒地

第 1 級	第 2 級	第 3 級	
分類	分類	分類	說明
	裸露地	灘地	沙灘、海灘、潮間帶等地
		崩塌地	係指水利用地以外之裸露地，包括落石、翻覆、滑動、側滑、流動等五類，涵蓋坍方、山崩、崩塌等土地
		礁岩	礁岩、海蝕平台、裸露岩石等地
	營建剩餘土石收容處理相關設施	營建剩餘土石收容處理相關設施	係指堆積、處理營建廢棄土之場所
	空置地	未使用地	係指土地空置，且尚無特定用途者
		人工改變中土地	係指已整地或正整地準備開發利用為某特定用途者，包含海埔新生地

資料來源：102 年版及 104 年修訂版國土利用現況調查之土地使用分類系統表。

參考前開土地利用分類系統之第 1 級及第 2 級之分類方式（至於第 3 級可以作為容許使用項目研擬之參考）與現行非都市土地 19 種使用地編定類別及其定義，後續國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區範圍內之使用地編定類別可歸納為：1. 土地利用性質相近者，包含：住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、公用事業用地；2. 土地利用性質特殊或面積規模較大者，包含：殯葬設施用地、宗教用地、能源設施用地、海域用地；3. 為凸顯公共設施之利用情形者，包含：機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地，共編定 22 種使用地名稱，如表 5-8 所示。

表 5-8：土地利用分類系統與國土計畫法使用地編定類別對應情形

第 1 級類別	第 2 級類別	第 3 級類別	新使用地名稱
農業利用土地	水田	水稻田	農業用地
		其他水田	
	旱田	旱作	
		茶園	
		雜作地	
	果園	常綠果樹	
		落葉果樹	
		檳榔	
	水產養殖	水產養殖	1. 屬於素地型土地利用或需需依《申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法》規定辦理農業設施容許使用者，編為農業用地。 2. 農村再生設施、農業生物科技園區或依農業相關法規申請變更作為加工場所、集貨場、糧肥倉庫、碾米設備、畜牧事業設施、休閒農業設施及其相關設施使用者，編為農業設施用地。
	畜牧	畜禽舍	
		牧場	
	農業相關設施	溫室	
		倉儲設施	
		農產品展售場 其他農業相關設施	

第 1 級類別	第 2 級類別	第 3 級類別	新使用地名稱
森林利用土地	天然林	天然針葉樹純林	林業用地
		天然闊葉樹純林	
		天然竹林	
		天然竹針闊葉混淆林	
	人工林	人工針葉樹純林	
		人工闊葉樹純林	
		人工竹林	
		人工竹針闊葉混淆林	
	其他森林利用土地	伐木跡地	
		苗圃	
		防火線	
		土場	
交通利用土地	機場	機場	交通用地
	一般鐵路及相關設施	一般鐵路	
		一般鐵路相關設施	
	高速鐵路及相關設施	高速鐵路	
		高速鐵路相關設施	
	捷運及相關設施	捷運路線	
		捷運相關設施	
	國道	國道	
	省道	省道	
	快速公路	快速公路	
	一般道路	一般道路	
	道路相關設施	停車場	
		其他道路相關設施	
	港口	商港	
		漁港	
		專用港	
		其他港口設施	
水利利用土地	河道	河川	水利用地
		減河	
		運河	
	堤防	堤防	
	溝渠	溝渠	
	水庫	水庫	
	湖泊	湖泊	
	蓄水池	蓄水池	
	水道沙洲灘地	水道沙洲灘地	
	水利構造物	水閘門	
		抽水站	
		水庫堰壩	
		地下取水井	
		其他水利設施	
	防汛道路	防汛道路	
	海面	海面	海域用地
建築利用土地	商業	零售批發	商業用地

第 1 級類別	第 2 級類別	第 3 級類別	新使用地名稱
		服務業	
	純住宅	純住宅	住宅用地
	混合使用住宅	兼工業使用住宅	
		兼商業使用住宅	
		兼其他使用住宅	
	製造業	製造業	工業用地
	倉儲	倉儲	
	宗教	宗教	宗教用地
	殯葬設施	殯葬設施	殯葬設施用地
	其他建築用地	興建中	—
		其他	—
公共利用土地	政府機關	政府機關	機關用地
	學校	幼兒園	學校用地
		小學	
		中學	
		大專院校	
		特種學校	
	醫療保健	醫療保健	公用事業用地
	社會福利設施	社會福利設施	住宅用地、商業用地
	公用設備	氣象	公用事業用地
		電力	能源設施用地
		瓦斯	公用事業用地
		自來水	
		加油站	
	環保設施	環保設施	環保設施用地
遊憩利用土地	文化設施	法定文化資產	文化設施用地
		一般文化設施	
		其他文化設施	
	公園綠地廣場	公園綠地廣場	綠地用地
	休閒設施	遊樂場所	遊憩用地
		體育場所	
礦鹽利用土地	礦業及相關設施	礦業及相關設施	礦業用地
	土石及相關設施	土石及相關設施	
	鹽業及相關設施	鹽業及相關設施	
其他利用土地	軍事用地	軍事用地	公用事業用地
	溼地	溼地	—
	草生地	草生地	—
	裸露地	灘地	—
		崩塌地	—
		礁岩	—
	營建剩餘土石收容處 理相關設施	營建剩餘土石收容 處理相關設施	礦業用地
	空置地	未使用地	—
		人工改變中土地	—
—	—	—	保育用地

資料來源：102 年版及 104 年修訂版國土利用現況調查之土地使用分類系統表。

1. 使用地之定義

依據前開所列之 22 種使用地名稱，以下說明其定義及其應具備之內涵或使用特性，俾於後續區分不同國土功能分區或分類適合編定之使用地類別，以分別賦予不同之管制程度。亦即，即使使用地名稱相同，然受限於所在分區或分類之不同，其使用用途或使用強度亦有所差異。直轄市、縣（市）主管機關於編定使用地時，應視各國土功能分區及其分類之劃設原則、土地使用原則，以及地方因地制宜特性進行編定。本規則草案之使用地名稱及定義予以彙整如下表 5-9 所示，並分別說明如後：

表 5-9：使用地編定及其定義彙整表

用地名稱	定義
住宅用地	供維護住宅環境品質所需設施使用者。
商業用地	供促進商業發展所需設施使用者。
工業用地	供工廠及其必要附屬設施或工業發展有關設施使用者。
礦業用地	供礦業、鹽業或土石資源所需用地及其設施使用者。
農業用地	供農作生產、水產、畜牧、林業及休閒農業所需使用者。
農業設施用地	供農業發展需求之研發、加工、行銷等不同階段之產業價值鏈有關設施使用者。
林業用地	供林業經營及其設施使用者。
水利用地	供水利及其設施使用者。
保育用地	供生態保護及國土保安使用者。
遊憩用地	屬設施型使用地，並供國民康樂遊憩使用者。
風景用地	屬資源型使用地，並供自然風景維護與保育使用者。
文化設施用地	提供文化服務之設施、機構或文化保存使用者。
交通用地	供道路、運輸系統、港埠、空運及其設施使用者。
殯葬設施用地	供殯葬設施使用者。
機關用地	供政府機關及軍事機關(機構、部隊)作指定用途使用者。
學校用地	供學前教育、學校及其設施使用者。
環保設施用地	供環境污染控制、污染清理及廢棄物回收、清除、處理設施使用者。
綠地用地	具非營利性且供一般民眾休憩使用者。
公用事業用地	供氣象、瓦斯、自來水、加油站及其相關設施使用者。
宗教用地	供寺廟、教（會）堂和其他宗教建築使用者。
能源設施用地	供電力及其他電業相關設施使用者。
海域用地	供海域資源保育及其土地利用者。

(1) 住宅用地：供維護住宅環境品質所需設施使用者。

為避免鄉村聚落或鄉鎮發展區無限制擴張，確保土地資源有秩序發展，並利維護住宅環境品質，爰訂定一「住宅用地」類別，以利管理。該建蔽率及容積率等量體規模，應視各該國土功能分區及其分類之劃設原則及土地使用原則，分別訂定不同之管制規模。例如依本法第 21 條規定，國土保育地區第一類土地，應以維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。是以，該類型土地應避免繼續編定住宅用地，以保育天然資源或景觀生態。而城鄉發展地區或其他允許有條件使用之地區，則可視各該土地利用性質訂定不同之使用項目及發展量體，舉凡純住宅、兼工業使用住宅、兼商業使用住宅等項目，皆屬於住宅用地之範疇。此外，為健全長期照顧服務體系，確保照顧及支持服務品質，本研究建議社會福利設施得於住宅用地設置，而部分基礎醫療設施，如衛生所、衛生室等，亦得設置於住宅用地，以提供普及且完善之服務體系。

(2) 商業用地：供促進商業發展所需設施使用者。

為提供民眾日常生活所需服務，從事買賣貨品活動，並促進商業活動發展而劃定「商業用地」，其專供零售業、批發業及服務業為主。參酌 102 年土地利用現況調查資料，零售業之銷售對象係以一般民眾為主；批發業係以銷售大宗商品為主；服務業係指供個人或工商服務使用之土地及其設施為主。此外，為提供長期照顧服務，爰建議社會福利設施得於住宅用地設置。

(3) 工業用地：供工廠及其必要附屬設施或工業發展有關設施使用者。

目前我國非都市土地編列之工業區面積約為 26,825 公頃⁵⁻⁵，包含丁種建築用地及依《獎勵投資條例》、《產業創新條例》編定之工業區，且次級產業佔我國就業人數比率約 36.2%，產業產值比率約 32.25%⁵⁻⁶，雖然近年隨著產業結構之改變，我國以三級產業之從業人口及產值為高，然次級產業仍佔有舉足輕重之地位。考量日後產業發展需求並為便於管理，本研究爰訂定一「工業用地」之用地別，舉凡工廠、工業設施建築、支援工業發展所需之周邊設施，如工業社區、聯外道路等項目，皆屬於工業用地之範疇。

另依內政部 74 年 7 月 17 日台(74)內地字第 330083 號函：「窯業雖為工業之一種，但其為土地使用形態與一般工業有異，且為取得製造磚瓦原料往往變更原

⁵⁻⁵ 內政部（2015），「內政統計年報」。

⁵⁻⁶ 國家發展委員會（2015），104 年度「都市及區域發展統計彙編」、行政院主計總處（2016），「國民所得統計及國內經濟情勢展望」。

有地形，故窯業用地另列為丁種建築用地之外。」其係考量早年台灣產業多有製窯需求，故另訂一始用地別。惟隨著相關產業外移與沒落，現行非都市土地窯業用地之用地別已不符合目前使用或管制需求。然而，為保留後續磚瓦製造及其土地使用需求之彈性，本研究建議有關窯業製造及其設施使用需求應一併納入工業用地之管制，並不另訂一用地別。

(4) 礦業用地：供礦業、鹽業或土石資源所需用地及其設施使用者。

考量礦業係屬依附於礦產資源所需產業，而鹽業亦係利用臨海鹽田堆積而成之產業，兩者性質或較為雷同，且依《礦業法》第 3 條規定，「礦」包含鹽礦等 61 種礦，故建議將供礦業、製鹽實際使用者合併為「礦業用地」，以利統一管理，確保礦業資源有效利用開發之同時，亦兼顧環境資源保育。

(5) 農業用地：供農作生產、水產、畜牧、林業及休閒農業所需使用者。

依《農業發展條例》第 3 條第 1 項第 1 款規定，「農業」係指從事農作、森林、水產、畜牧等產製銷及休閒之事業；同項第 10 款亦規定「農業用地」包含供農作、森林、養殖、畜牧及保育使用者。考量我國現行農地畸零細碎，若細分資源面（如農作使用）及設施面（如農作資材室、農產品集貨或運銷設施）之土地利用並無實益，且農、林、漁、牧皆屬於農業使用之範疇。因此，本研究建議除專供素地型之土地利用外，需依《申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法》規定辦理農業設施容許使用者，皆納入農業用地之範疇，並朝向整體規劃設置與管理，避免設施設置破壞毗鄰生產區塊之完整性，致農地利用效益減損。

(6) 農業設施用地：供農業發展需求之研發、加工、行銷等不同階段之產業價值鏈有關設施使用者。

為提高農地生產效率及農產品附加價值，從事農業生產與經營時，勢必設置相關農業設施，為促使農地利用趨於多元化，加速健全農業經濟發展，行政院農業委員會針對過去非都市土地訂定相關變更作為加工場所、集貨場、糧肥倉庫等規定，例如《非都市土地變更為農民團體興建農產品集貨場及冷藏庫使用事業計畫審查作業要點》、《非都市土地申請變更作為興建水產食品加工場所及設施使用事業計畫審查作業要點》、《非都市土地變更作專案輔導畜牧事業設施計畫審查作業要點》等。然而，考量前開相關行政規則所涉及之農業設施非屬農業生產之必要或附屬設施，且因其規模或性質特殊，故建議納入農業設施用地。

另依本研究召開第 1 次焦點座談之會議內容，針對農村再生設施不宜編為農業用地之疑慮，係考量其得設置簡易平面停車場、衛生設施、景觀休閒設施、防

災設施等，均與農業生產經營較無直接關聯。此外，參考目前農業生物科技園區係比照工廠丁種建築用地之土地使用強度，與一般農業設施所需之使用強度不同，故建議農業生物科技園區所需之土地，亦不宜編為農業用地。綜上，本研究建議凡供農業發展需求之研發、加工、行銷等不同階段之產業價值鏈有關設施使用者，如加工場所、集貨場、糧肥倉庫、碾米設備、畜牧事業設施等，皆納入農業設施用地之範疇。

(7) 林業用地：供林業經營及其設施使用者。

依《森林法》第3條規定，森林依其所有權之歸屬，分為國有林、公有林及私有林。又依本研究第8次工作會議資料說明：「據林務局人員表示，國有林仍屬林業性質，惟其餘林地有作經濟用途，較屬於農業性質」。因此，本研究認為如屬國有林事業區、保安林等森林地區、私有林經營及其他營林所需設施者，應優先編定為林業用地；其餘林地有作經濟用途，或依據農業相關法令規定合法使用者，則編定為農業用地。

(8) 水利用地：供水利及其設施使用者。

「水利用地」係指經水利主管機關依《水利法》、《河川管理辦法》、《排水管理辦法》等相關法規，供水利及其相關設施使用者，含括地面水或地下水等之利用。惟有關海面或海面上之相關設施，則納入「海域用地」之範疇。

(9) 保育用地：供生態保護及國土保安使用者。

為謀求土地及天然資源之永續利用，並維護地質景觀、文化資產保存、天然災害防止及野生動植物重要棲息地而編定「保育用地」，該用地內應避免從事開發建築行為，以確保國土安全與人文生態資源保育之功能，並增進公共福祉。此外，考量本法第32條第2項規定，屬《區域計畫法》之既有合法可建築用地如確有國土保育及保安需求，而經依直轄市、縣（市）國土計畫指定為非可建築用地時，應依該法規定辦理補償，為利於管理，前開土地應由各該管直轄市、縣（市）主管機關優先編定為「保育用地」。

(10) 遊憩用地：屬設施型使用地，並供國民康樂遊憩使用者。

為提供國民休閒遊憩使用，於自然環境保護與遊憩資源永續利用之前提下，區內得容納較高強度之設施使用，例如觀光旅館、觀光遊樂設施、市內遊樂場等，以提供遊客從事遊憩活動所需之設施及管理服務。

(11) 風景用地：屬資源型使用地，並供自然風景維護與保育使用者。

風景用地係純粹為自然風景資源所編定，其宜與遊憩用地作區隔。風景用地管制較嚴，係以維護自然景觀與生態資源為宗旨，故應避免設置高強度之設施(如旅館、遊樂場等)。惟考量遊客從事觀賞活動所需之必要性設施，故可有條件設置低強度之行政管理或基礎服務設施(如服務中心、涼亭等)。

(12)文化設施用地：提供文化服務之設施、機構或文化保存使用者。

鑒於現行《區域計畫法施行細則》編定之古蹟保存用地範疇較為狹隘，內容僅包含《文化資產保存法》所稱之古蹟、歷史建築、聚落、遺址、文化景觀、傳統藝術、民俗及有關文物、古物、自然地景等，且該名稱統稱為古蹟保存用地，似恐生誤會僅限於古蹟。因此，本研究建議得該使用地別，並修正名稱為「文化設施用地」，內容可含括既有古蹟保存用地之文化資產、經文化或教育主管機關依法核定之一般文化設施(例如：博物館、演藝廳、音樂廳、文化中心等)或其他文化設施(例如：教育部等主管之社會教育館、動物園、海洋生態館等)。

(13)交通用地：供道路、運輸系統、港埠、空運及其設施使用者。

交通用地雖屬公共設施或公用事業之範疇，然檢視土地利用分類系統第1級所編交通利用土地涵蓋範圍甚廣，包含陸、海、空運輸設施之部分，故建議另訂一用地別，以為明確，其包含道路、運輸系統、港埠、空運及相關附屬工程設施所需使用之土地。

(14)殯葬設施用地：供殯葬設施使用者。

考量殯儀館、火化場、墓地等殯葬設施屬於鄰避設施，除帶給鄰近居民心理嫌惡感及不適外，亦可能產生噪音、空氣或水污染等環保問題。因其性質較為特殊，建議宜整體規劃管理，以不破壞自然環境與水土保持、不妨礙公共衛生、城鄉景觀及毗鄰土地使用為原則，單獨新增一使用地類別。

(15)機關用地：供政府機關及軍事機關(機構、部隊)作指定用途使用者。

機關用地雖屬公共設施之一種，依法僅限於政府機關及軍事機關(機構、部隊)作指定用途使用。然若以單一公共設施用地別歸納，並無法凸顯其土地利用性質。為發揮行政機關及公共建設之功能，爰編定「機關用地」，係供各級政府機關、民意機關、軍事機關(機構、部隊)、國際組織、外國使領館及其他外國機構等設施使用。

(16)學校用地：供學前教育、學校及其設施使用者。

為促進非里鄰性文化教育之發展，並以維護舒適寧靜之學習環境而編定「學

校用地」，區內專供學前教育、小學、中學、大專校院，或經教育主管機關核定作為教育相關設施使用。然考量現行臺灣地區人口結構朝向高齡化與少子女化現象，各地區人口多呈現負成長趨勢，如我國 103 年總生育率為 1.2 人，為世界最低之國家之一（PRB 網站，2015），若仍維持容納人口方式檢討公共設施規劃，恐無法反映地區實際需求。因此，建議直轄市、縣（市）政府於編定學校用地時，得參酌《都市計畫公共設施保留地檢討變更作業原則》，核實檢討所需之中小學校、高中職或大專院校用地之實際需求，如無使用需求者應避免繼續編定學校用地，屬閒置或多餘空間亦得朝向多目標使用以活化機能。

(17) 環保設施用地：供環境污染控制、污染清理及廢棄物回收、清除、處理設施使用者。

過去工商業發展、人口成長，致廢棄物數量迅速增加，對環境產生衝擊。而近年來，環保議題上漲，多數國家無不致力於廢棄物減量、資源循環再利用、污染防治等政策，希冀降低相關污染處理成本並減輕對生態環境所造成之影響。雖然環保設施為公共設施之一種，然為凸顯其土地利用性質，並妥予整體規劃設置，以達保護環境及維護國民健康之目的，爰編定「環保設施用地」，其專供污水處理廠、污水抽水站、雨水及污水截流站、垃圾處理廠及垃圾掩埋場、廢棄物處理、空間、噪音監測處理設施、資源回收設施等，或經環保主管機關核定作為環境保護相關設施使用。

(18) 綠地用地：具非營利性且供一般民眾休憩使用者。

為提供非營利性及供鄰近地區民眾休閒遊憩之土地，爰編定「綠地用地」，包括公園、綠地、廣場、花園及相關園藝設施使用者，除得提昇生活環境品質外，亦達到保水、防洪、防災等目的。

(19) 公用事業用地：供氣象、瓦斯、自來水、加油站、醫療及其相關設施使用者。

公用事業係為維持公共基礎設施服務並增加社會效益為目的。依本法第 23 條第 4 項規定：「...。國防、重大之公共設施或公用事業計畫，得於各國土功能分區申請使用。」其並不限於各國土功能分區及其分類之劃設或土地使用原則，具特殊性。基此，本研究建議供氣象、瓦斯、自來水、加油站、醫療及其相關設施使用之公用事業，得單獨編定一公用事業用地之類別，以茲明確。

(20) 宗教用地：供寺廟、教（會）堂和其他宗教建築使用者。

考量宗教建築物性質特殊，且國內從事宗教祭祀與其活動場所甚多，為保障宗教能團體有平等發展之機會，確保《憲法》賦予人民有信仰宗教之自由，爰編

定「宗教用地」，區內僅供合法寺廟、教（會）堂及其他宗教設施使用。

(21) 能源設施用地：供電力及其他電業相關設施使用者。

參酌 102 年土地利用現況調查資料，既有火力、核能、輸配電鐵塔等電業相關設施使用之規模較大，且考量電力為民生所必須之事業，近來政府能源政策亦朝向促進能源多元化，推動再生能源發電之目標，故其未來發展需要不容小覷。爰建議將屬公用事業設備之電力單獨編定為「能源設施用地」，專供電力及其他電業相關設施使用。

(22) 海域用地：供海域資源保育及其土地利用者。

海洋資源具有流動性、無固定性、功能多元且無法切割之特性，較無法如陸地般進行土地或地籍分割之管制方式。因此，爰編定一「海域用地」，統一管理從事海洋資源利用之相關活動或行為。

2.各國土功能分區及其分類之使用地編定原則

本法下之使用地編定應以計畫為導向，並以本法第 20 條之國土功能分區及其分類之劃設原則，以及第 21 條之土地使用原則為基礎，分別視國土保育保安、環境資源維護、土地資源特性及其可供發展條件等考量，予以編定使用地，即係《國土計畫法施行細則》第 10 條規定：「...編定適當使用地，應按各級國土計畫，就土地能供使用性質，編定各種使用地。」容許編定者，以符號「○」表示；不容許編定者，以符號「×」表示（如表 5-10 所示）。是以，依本研究所編定之 22 種使用地名稱，即使名稱相同，然受到各該國土功能分區及其分類之土地使用性質所影響，其使用用途或使用強度將有所差異。

表 5-10：國土功能分區及其分類之使用地編定原則表

分區分類 使用地	國保 1	國保 2	國保 3	農業 1	農業 2	農業 3	農業 4	城鄉 1	城鄉 2	城鄉 3	海洋 1	海洋 2	海洋 3
住宅用地	×	×	△	×	×	×	○	△	○	○	×	×	×
商業用地	×	×	△	×	×	×	×	△	○	×	×	×	×
工業用地	×	×	△	×	×	×	×	△	○	×	×	×	×
礦業用地	×	○	△	×	×	×	×	△	○	○	×	×	×
農業用地	○	○	△	○	○	○	○	△	○	○	×	×	×
農業設施用地	×	○	△	×	○	○	○	△	○	○	×	×	×
林業用地	○	○	△	×	×	○	○	△	○	○	×	×	×
水利用地	○	○	△	○	○	○	○	△	○	○	×	×	×
保育用地	○	○	△	○	○	○	○	△	○	○	×	×	×
遊憩用地	×	○	△	×	×	×	○	△	○	○	×	×	×
風景用地	○	○	△	×	×	×	○	△	○	○	×	×	×
文化設施用地	×	○	△	×	×	×	○	△	○	○	×	×	×
交通用地	○	○	△	○	○	○	○	△	○	○	×	×	×
殯葬設施用地	×	×	△	×	×	×	×	△	○	×	×	×	×
機關用地	○	○	△	○	○	○	○	△	○	○	×	×	×
學校用地	×	×	△	×	×	×	○	△	○	○	×	×	×
環保設施用地	×	○	△	×	×	×	○	△	○	○	×	×	×
綠地用地	○	○	△	×	×	×	○	△	○	○	×	×	×
公用事業用地	×	○	△	○	○	○	○	△	○	○	×	×	×
宗教用地	×	○	△	×	×	×	○	△	○	○	×	×	×
能源設施用地	×	○	△	○	○	○	○	△	○	○	×	×	×
海域用地	×	×	△	×	×	×	×	△	×	×	○	○	○

說明：一、「○」為容許依本規則規定編定為該類使用地。

二、「×」為不允許編定為該類使用地。

此外，考量使用地之編定作業應銜接《區域計畫法》下之使用地類別及相關土地使用管制事項，基於土地使用計畫體系穩定、民眾既有權益及財務成本可行等考量下，原則上保留既有合法使用項目於各該國土功能分區或分類下使用，並得視國土功能分區分類之劃定目的與原則、各級國土計畫規定、目前編定使用地類別及既有合法使用情形後，予以編定適當使用地，並得適度調降使用強度或使用項目。惟當國土保育地區（第1類）、農業發展地區（第1類）及農業發展地區（第2類）等如經直轄市、縣（市）國土計畫依本法21條規定之土地使用原則指定為非可建築用地，並將依本法第32條規定辦理補償。有關國土保育地區、城鄉發展地區、農業發展地區及海洋資源地區等國土功能分區分類下之使用地，辦理計畫編定作業之原則，茲進一步說明如下：

(1)國土保育地區第1類

依本法第20條第1項第1款第1目、第21條第1項第1款第1目規定：「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。」、「維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。」是以，為達國土保育及保安之目的，國保1所編定之使用地，應以保護自然資源與生物棲息地、維護自然景觀或文化遺產、防治天然災害或國防安全等原則為前提，並得限制一定開發利用或建築行為，以避免使用行為或活動衝擊環境敏感程度較高之地區。因此，本研究建議具有高使用強度，抑或可能造成土地蛙躍發展致破壞自然景觀之用地，例如住宅用地、商業用地及工業用地等，不得於國保1編定（但屬《區域計畫法》下之合法建築用地除外）；僅容許農業用地、林業用地及水利用地等重要農業、林地生產行為所需用地編定，或以維護自然資源、人文為目的而編定之保育用地、風景用地、綠地用地等，以避免開發行為入侵環境敏感程度較高之地區，進而破壞環境資源，又依本法第23條有關國防、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，故另編定交通用地籍機關用地，詳參表5-10所示。

(2)國土保育地區第2類

依本法第20條第1項第1款第2目規定，國保2係基於豐富資源、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而劃設。按依本法第21條第1項第1款第2目規定之土地使用原則：「第二類：儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。」是以，於符合自然資源、景觀及環境保育、水土保持維護，以及不破壞生態系統服務之前提下，得適度允許興設建築物、設施或從事其他土地利用行為。於此，為滿足人民自然景觀資源利用及農業發展需要，同時兼顧環境保育之原則，本研究建議國保2得編定礦業用地、農業用地、農業設施用地、

林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、宗教用地等。另考量公用事業或公共設施得於各國土功能分區及其分類下申請使用，爰容許文化設施用地、交通用地、機關用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、能源設施用地等得於國保 2 中編定，如表 5-10 所示。

(3)國土保育地區其他必要之分類

考量本法第 10 條規定，直轄市、縣（市）主管機關得進行國土功能分區及其分類之劃設、調整，為賦予其得視地區環境特性自行增訂分類別，並有一依據以編定適當使用地之彈性，本研究爰訂定國土保育地區其他必要分類土地之使用地類別，舉凡第 1 類、第 2 類、第 3 類（國家公園土地）以外之分類別，皆應參考該編定原則編定使用地類別。依本法第 21 條規定，國土保育地區其他必要之分類，需按環境資源特性給予不同程度之使用管制。依該條之立法脈絡觀之，其他必要分類之土地使用應較第 1 類及第 2 類寬鬆，但仍需符合國土保育地區之規劃基本原則，即以保育及保安為原則，並得禁止或限制使用。因此，本研究爰參考國土保育地區第 2 類得編定之使用地類別，予以編定之。

(4)農業發展地區第 1 類

依本法第 20 條第 1 項第 3 款第 1 目之劃設原則規定：「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。」換言之，農業 1 多屬於優良農地，以《區域計畫法》下之使用地而言，應屬於特定農業區之範疇，其土地使用原則依本法第 21 條第 1 項第 3 款第 1 目規定，係供農業生產及其必要之產銷設施使用，並得禁止或限制其他使用。因此，為維護農業生產區塊之完整性，並避免破壞重要農業生產設施，非與農業生產相關之使用行為或設施皆應受到禁止或限制，以避免優良農地流失，確保農業資源之永續利用。本研究爰建議與農業生產相關之農業用地、水利用地及保育用地得於農業 1 編定，而針對興設公共事業所需之交通用地、機關用地、公用事業用地、能源設施用地等亦得編定，如表 5-10 所示。

(5)農業發展地區第 2 類

依本法第 20 條第 1 項第 3 款第 2 目規定，第 2 類係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。按本法第 21 條第 1 項第 3 款第 2 目所規定之土地使用原則，其應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。是以，於符合前開規範，並於符合本法第 6 條規定，農業發展地區應以確保糧食安全為原則，積極保護重要農業生產環境及基礎設施，並應避免零星發展之規範下，本研究建

議農業 2 得編定之使用地除與農 1 相同以外（包含編定農業用地、水利用地、保育用地、交通用地、機關用地、公用事業用地及能源設施用地），亦得容許編定農業設施用地（如表 5-10 所示），以促進農業資源多元化利用。至於其項下之容許使用項目，則應視農業生產、農產業價值鏈、休閒遊憩、自然資源等需要，與農 1 作不同程度之使用差異。

(6) 農業發展地區其他必要之分類

依本法第 21 條第 1 項第 3 款第 3 目規定：「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。」參考農委會農地資源分類分級劃設成果，除第一種及第二種農業用地外，亦包含第三種及第四種農業用地。是以，本研究將第三種及第四種農業用地歸類為其他必要分類土地之範圍，依目前研究成果劃設為農業 3。考量農業發展地區係依據農業生產環境、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，其於土地利用上，應以農業使用為原則。因此，除參考農業 2 之使用地編定類別外，考量其他必要分類之土地亦包含山坡地農牧用地，故建議林業用地亦得編定。

此外，農業 4 目前劃定為與農業生產、生活與生態密切相關之農村主要人口集居地區，因而容許編定住宅用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地等 17 項用地，詳參表 5-10。

(7) 城鄉發展地區第 1 類

為實施都市計畫之地區，其管制依都市計畫法之規定，是故不予重新編定使用地。

(8) 城鄉發展地區第 2 類

依本法第 20 條第 1 項第 4 款第 2 目規定，第 2 類屬於都市化程度較低，其住宅或產業活動具有一定規模以上之地區。參酌表 5-3 所示，城鄉 2 屬於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。依本法第 21 條第 1 項第 4 款第 2 目規定，第 2 類係供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。是以，為確保城鄉發展地區之發展機會均衡及土地資源合理配置，以提供完善之公共設施，創造有效率之生產環境，故除性質特殊之海域用地以外，本研究建議其餘 21 種使用地於符合集約發展及成長管理之規劃基本原則下，皆可視土地資源特性及產業需求於城鄉 2 編定（如表 5-10 所示），惟其土地使用強度應較

城鄉 1（即既有都市計畫地區）為低。

(9)城鄉發展地區其他必要之分類

考量城鄉發展地區其他必要之分類屬於原住民族保留地範圍內依據區域計畫法劃設之鄉村區。而依本法第 21 條第 1 項第 4 款第 3 目規定，其他必要之分類（即第 3 類）須按城鄉發展情形給予不同程度之使用管制。是以，考量原住民族生活需求與特性，為提供一便利、安全及舒適之用地與機能，並賦予該類地區未來土地利用之彈性，城鄉 3 所編定之使用地，除商業用地、工業用地及殯葬設施用地考量易產生負面外部性而不予容許，以及不予編定海域用地外，其餘用地皆得予依土地資源特性編定，如表 5-10 所示。

(10)海洋資源地區第 1 類、第 2 類及其他必要之分類

考量海洋資源具流動性及不確定性，無法如陸地土地繪製地籍線，且依本法第 6 條規定：「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。」其因涉及航運、能源發展、觀光遊憩、軍事用途及原住民族傳統使用之需，尚難以編定適當使用地之方式明確劃分各該使用範圍。此外，本規則所定之 22 種使用地中，除海域用地外，其餘 21 種使用地皆為陸域用地，不適宜編定於海洋資源地區。因此，參酌《區域計畫法》劃設一「海域區」及「海域用地」以管理我國海域資源之方式，無論海洋 1、海洋 2 及海洋 3 皆僅編定一海域用地（如表 5-10 所示），其管制差異，將於項下之使用項目、使用強度等予以區別。

（二）新舊使用地類別之銜接

國土規劃必須能因應未來時空環境之需求及改變，解決可能面臨之問題，惟現行計畫體系最上位之指導計畫長期以來缺乏法源依據，無法明確指導下位計畫，且上下位計畫未能有效整合等問題。因此，藉由本法立法通過後，朝向土地管理一元化之目標，並由各國土功能分區依實際需要分類管理，並編定適當使用地，取代現行非都市土地使用分區及使用地之劃分方式。然而，考量直轄市、縣（市）主管機關依本法第 45 條規定公告國土功能分區圖之日起，《區域計畫法》不再適用。屆時，相關土地使用管理方式將與《區域計畫法》之管制規定有極大差異，而相關法規命令亦將隨之調整。為利於民眾及相關行政機關瞭解並接受新舊土地使用管制制度之轉換，參酌本法第 10 條之立法理由說明，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，並考量《區域計畫法》下之既有權利，將現況編定之使用地（過去）以短期作法及長期作法等漸進方式調整為以計畫為導向之使用地（未來），以降低制度轉換之磨合期間。

前開現行非都市土地與國土功能分區及其分類之轉換步驟，將優先盤點現行《區域計畫法》下之自然環境及景觀資源、農業生產環境及城鄉發展情形，以區分納入國土功能分區及其分類之劃設順序，至於海洋資源地區則考量其性質較陸地特殊，不予以討論其劃設順序。有關劃設之方式，得參考內政部營建署之「國土功能分區分類階段性成果說明」，應優先將國土保育不宜開發範圍（國保 1）確定後，再考量國家糧食安全需要，將確定應保留農地範圍予以留設（農業 1、農業 2、農業 3），其餘土地再依據城鄉、產業或其他部門發展需要，規劃適當國土功能分區分類（如表 5-11 所示）。各國土功能分區分類之劃設順序如下：

1. 順序 1

國土保育地區第 1 類（註：符合城 1、城 3，得予劃出）、國土保育地區第 3 類（國家公園地區）；城鄉發展地區第 3 類（原住民保留地內既有大規模鄉村區）。

2. 順序 2

農業發展地區第 1 類、第 2 類、第 3 類。

3. 順序 3

國土保育地區第 2 類；農業發展地區第 4 類；城鄉發展地區第 1 類、第 2 類。

屬前開劃設順序將納入全國國土計畫，且順序 1、順序 2 之國土功能分區分

類，應由直轄市、縣（市）政府依據全國國土計畫規定予以劃設範圍及區位；至於順序3之其他國土功能分區，則由該管政府於直轄市、縣（市）國土計畫說明相關理由及依據後予以劃設（內政部營建署，2016c：18）。

表 5-11：國土功能分區及其分類之劃設順序

國土功能分區	分類	劃設順序		
		1	2	3
國土保育地區	第 1 類	✓		
	第 2 類			✓
	第 3 類(國家公園)	✓		
農業發展地區	第 1 類(優良農地)		✓	
	第 2 類(良好農地)		✓	
	第 3 類(山坡地農地)		✓	
	第 4 類(農村)			✓
城鄉發展地區	第 1 類(都市計畫區)			✓
	第 2 類(非都市土地鄉村區、工業區及特定專用區等；城鄉發展用地)			✓
	第 3 類(原住民保留地之鄉村區)	✓		

資料來源：內政部營建署，部會研商會議資料，2017。

承上，透過國土功能分區劃設順序、劃設原則之規劃，直轄市、縣（市）政府應依本法第 4 條第 2 項、第 20 條規定，於直轄市、縣（市）國土計畫中，辦理國土功能分區之劃設，並予以分類。而針對各該分區分類下之使用地，則應於符合本法第 20 條及第 21 條之規定，將現行非都市土地使用分區及使用地轉換至國土計畫下之新使用地。「短期作法」，考量新法上路初期，相關管制制度與準則應予以簡化，以利於民眾瞭解清楚之對應關係，並維護其既有使用行為之權益，故建議按各宗土地所能供發展與利用之性質，並參酌現況利用情形（即《區域計畫法》下之合法使用情形），予以編定之。其可能呈現所在地周圍被其他用地別包圍之情形，或整區相同之用地別中，存在少部分或零星之使用地交雜。為朝向整體劃設規劃，「長期作法」將逐步檢討宜配合調整之用地別，趨向空間規模方正、完整，並落實計畫導向之目標（如圖 5-3 所示）。

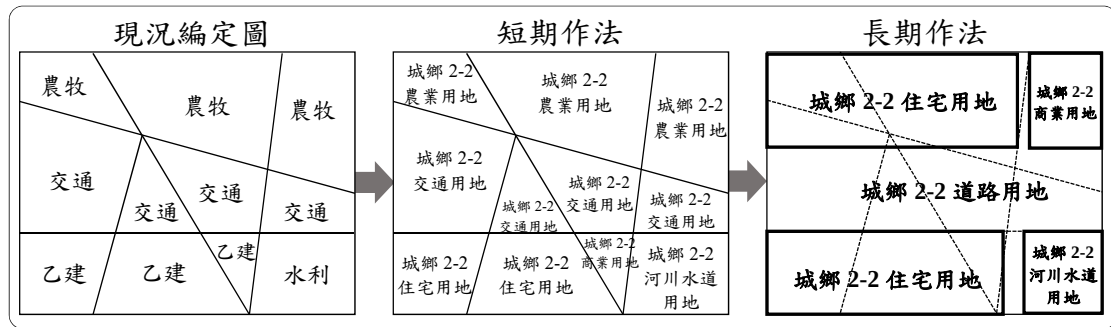


圖 5-3：使用地編定示意圖

資料來源：參考內政部營建署資料繪製，2016b：17-20。

有關區域計畫與國土計畫下各該使用地之轉化與銜接（如表 5-12 所示），將視國土功能分區分類之劃定目的與原則、各級國土計畫規定、目前編定使用地類別及既有合法使用情形後，予以編定適當使用地。以下爰以本研究第 8 次工作會議之資料（營建署提供）內容作部分修正後，分別說明之：

- 1.既有合法建築用地，從事住宅行為者，得按合法使用情形，編定為「住宅用地」；如屬合法商業登記者，得編定為「商業用地」。
- 2.既有從事工業發展及其設施使用，以及窯業使用者，得按合法使用情形，編定為「工業用地」。
- 3.既有從事礦業開採及鹽業資源利用者，得按合法使用情形，編定為「礦業用地」。
- 4.既有從事農牧、養殖、畜牧及林業使用，如經依農業法規規定申請容許使用者，得編定為「農業用地」；其餘經依農業相關法規申請變更作為加工場所、集貨場、糧肥倉庫、碾米設備、畜牧事業設施及其相關設施，或農村再生設施及農業生物科技園區所需設施使用者，得編定為「農業設施用地」。
- 5.既有從事林業使用之土地及其設施使用，如屬國有林事業區、保安林等森林地區，優先編定為「林業用地」；如經依據農業相關法令規定合法使用者，得編定為「農業設施用地」，其餘得編定為「農業用地」。
- 6.考量現行水利用地涵蓋範圍較為廣泛，可包括蓄水建造物（堰、壩、水庫、人工湖、埤池）、洩水建造物（抽水站、排水路、放水路）等，故建議既有水利用地，或經水利主管機關依法公告之河川區域或水道治理計畫線或用地範圍線內之土地，均編定為「水利用地」。
- 7.「保育」一詞包含對自然環境的保存、維護、永續利用、復原及改良之意⁵⁻⁷，

⁵⁻⁷ Conservation of Nature and Natural Resources (1980), World Conservation Strategy, p.18。

故將應積極維護自然生態與國土資源之既有生態保護用地及國土保安用地，編定為「保育用地」。

- 8.既有遊憩用地及其設施使用者，如屬資源型使用，區內純粹為自然風景資源，供自然風景維護與保育使用者，編定為「風景用地」；如屬設施型使用（例如：戶外遊樂設施），得編定為「遊憩用地」。
- 9.既有古蹟保存用地、經文化或教育主管機關依法核定之一般文化設施（例如：博物館、演藝廳、音樂廳、文化中心等）或其他文化設施（例如：教育部等主管之社會教育館、動物園、海洋生態館等），得編定為「文化設施用地」。
- 10.既有特定目的事業用地，按下列規定辦理編定：
 - (1)供政府機關、民意機關、國際組織、外國使領館、其他外國機構等使用者，得編定為「機關用地」。
 - (2)供幼兒園、小學、中學、大專校院，或經教育主管機關核定作為教育相關設施使用者，得編定為「學校用地」。
 - (3)供污水處理廠、污水抽水站、雨水及污水截流站、垃圾處理廠及垃圾掩埋場、廢棄物處理、空間、噪音監測處理設施、資源回收設施，或經環保主管機關核定作為環境保護相關設施使用者，得編定為「環保設施用地」。
 - (4)供非營利性且供一般民眾休憩之土地，包括公園、綠地、廣場、花園及相關園藝設施使用者，得編定為「綠地用地」。
 - (5)供氣象、瓦斯、自來水、加油站等使用者，得編定為「公用事業用地」。
 - (6)供電力、能源使用者，得編定為「能源設施用地」。
 - (7)除編定為前開使用地以外之土地，經目的事業主管機關核定作為國防、軍事等設施使用者，得編定為「機關用地」；醫療得編定為「公用事業用地」、「住宅用地」或「商業用地」；社會福利得編定為「住宅用地」或「商業用地」。
- 11.既有交通用地，或經交通主管機關核定作為機場、一般鐵路及相關設施、高速鐵路及相關設施、捷運及相關設施、國道、省道、快速道路、一般道路、道路相關設施或港口等設施使用者，得編定為「交通用地」。
- 12.既有殯葬用地，或經殯葬設施主管機關依法核定供殯葬及相關設施使用者，得編定為「殯葬設施用地」。
- 13.既有合法宗教設施，得編定為「宗教用地」。

綜上，為瞭解區域計畫法下 19 種使用地適宜從事之使用行為，本研究爰以各該使用地之容許使用項目為基礎，篩選出適宜編定至新使用地之內容，如表 5-12 所示。例如以甲種建築用地而言，其得容許住宅、農產品集散批發運銷設施、無公害型小型工業設施、畜牧設施、行政及文教設施、公用事業設施、宗教建築、再生能源相關設施等項目使用。因此，若前開甲種建築用地轉換至國土計畫下之新使用地時，得按其既有使用情形，編定至住宅用地、商業用地、工業用地、農業用地、農業設施用地、機關用地、學校用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地等。

表 5-12：非都市土地 19 種使用地篩選至國土計畫下 22 種使用地

新舊	住宅用地	商業用地	工業用地	礦業用地	農業用地	農業設施用地	林業用地	水利用地	保育用地	遊憩用地	風景用地	文化設施用地	交通用地	殯葬設施用地	機關用地	學校用地	環保設施用地	綠地用地	公用事業用地	宗教用地	能源設施用地	海域用地
甲種建築用地	✓	✓	✓		✓	✓									✓	✓			✓	✓	✓	
乙種建築用地	✓	✓	✓		✓	✓				✓	✓		✓		✓	✓			✓	✓	✓	
丙種建築用地	✓	✓	✓		✓	✓				✓	✓		✓		✓	✓			✓	✓	✓	
丁種建築用地			✓										✓				✓		✓		✓	
農牧用地				✓	✓	✓	✓		✓										✓		✓	
林業用地				✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓								✓		✓	
養殖用地					✓	✓	✓		✓												✓	
鹽業用地				✓		✓															✓	
礦業用地				✓			✓		✓										✓		✓	
窯業用地			✓		✓	✓													✓		✓	
交通用地						✓				✓			✓						✓		✓	

新 舊	住宅 用地	商業 用地	工業 用地	礦業 用地	農業 用地	農業 設施 用地	林業 用地	水利 用地	保育 用地	遊憩 用地	風景 用地	文化 設施 用地	交通 用地	殯葬 設施 用地	機關 用地	學校 用地	環保 設施 用地	綠地 用地	公用 事業 用地	宗教 用地	能源 設施 用地	海域 用地
水利 用地				√				√		√											√	
遊憩 用地					√	√	√		√	√	√	√	√		√	√			√	√	√	
古蹟 保存 用地												√										
生態 保護 用地									√													
國土 保安 用地									√													
殯葬 用地							√							√								
海域 用地																						√
特定 目的 事業 用地						√									√	√	√	√	√		√	

說明：一、「√」為容許舊使用地得編定為新使用地。

三、管制內容

依據本法第 23 條第 2 項之授權，應加以訂定之內容，依序包含：1.使用地類別編定；2.可建築用地及其強度 3.應經申請同意使用項目、條件、程序 4.免經申請同意使用項目 5.禁止或限制使用 6.其他應遵行之土地使用管制事項。其中，使用地類別編定已於前一部分說明，本部分管制內容，在於說明量體管制與容許使用管制之事項。

現行非都市土地可供建築之使用地，包含甲種建築用地、乙種建築用地、丙種建築用地、丁種建築用地、窯業用地、交通用地、遊憩用地、殯葬用地、特定目的事業用地（詳見表 2-1 所示）。然而，由於前述各該使用地之建築量體規模過高，且並未考量各該使用分區之資源特性及承载力，間接造成住宅蔓延發展，鄉村資源遭受破壞。為達到本法載明成長管理之目標，本研究將參考非都市土地各該可建築用地量體規模之訂定標準，除適度調降其容積率及建蔽率外，並按國土功能分區、分類及其使用地之環境資源特性，給予不同程度之管制。

至於國土功能分區、分類及其使用地下之容許使用項目，又得視規模及性質之不同，區分為「免經申請同意使用項目」、「應經申請同意使用項目」、「申請使用許可項目」（如圖 5-4 所示）。有關「免經申請同意使用項目」之意涵，依本研究第 9 次工作會議之討論，以《區域計畫法》下之免經申請許可使用項目而言，雖其列為免經申請同意使用，無須循《非都市土地使用管制規則》之規範向地政機關申請，但仍需遵循各該目的事業主管機關之規範。例如甲種建築用地若需興建「住宅」，其於《非都市土地使用管制規則》中係列為免經申請許可使用項目，雖為免經申請，但仍須依《建築法》規定申請建築執照。因此，既使本規則草案明定某項目為免經申請同意使用項目，其仍需視使用需要而遵循各該目的事業主管機關之規範。另前述「申請使用許可項目」，依本法第 24 條規定，於符合第 21 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，其認定標準，由中央主管機關定之。是以，本研究雖針對本法第 23 條第 2 項訂定容許使用項目，但容許使用項目中屬一定規模以上或性質特殊之土地利用及其相關認定標準並非本研究之研究範圍，故本規則草案將不探討申請使用許可之相關規定，僅針對一般性與通則性之免經申請及應經申請同意使用項目進行規範。

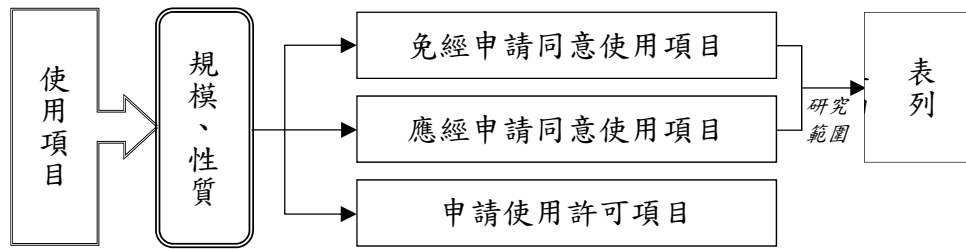


圖 5-4：容許使用項目之種類

此外，雖然本法第 23 條第 1 項及第 2 項針對國土功能分區之管制規定包含「禁止或限制使用」，然考量計畫建置初始，為利民眾及主管機關瞭解制度之轉換，使制度之設計較為清晰及易操作，並避免以負面表列方式賦予土地行為人較彈性之使用規範，造成經濟活動愈形活絡時，使用的干擾及外部性問題超過負面表列的管控能力（張剛維，2008：26）。因此，本研究針對四大國土功能分區之容許使用管制皆採正面表列（如圖 5-4 所示），除免經申請及應經申請同意使用項目外，並不另外明定禁止或限制使用項目，惟視申請類型及使用行為規範之需要予以附帶條件之規定。以另一角度而言，於正面表列中所規範者，為容許使用，未規範者，即為禁止或限制使用。此外，針對本研究所訂之免經申請同意使用項目或應經申請同意使用項目，其他法律或依本法公告實施之國土計畫有禁止或限制使用之規定者，依其規定。

有關國土保育地區、海洋資源地區、農業發展地區及城鄉發展地區各項土地使用管制事項，以下將分成四個國土功能分區進行討論，各分區之討論面向，包含：1. 土地使用性質，係以本法第 20 條及第 21 條之劃設原則及土地使用原則為基礎，並參考過去相關研究案擬訂之土地利用原則或規劃理念，以作為後續研擬土地使用用途及土地使用強度之參據；2. 土地使用用途，即免經申請同意使用項目、應經申請同意使用項目、條件、程序，以及禁止或限制使用。考量各該土地利用行為及其設施使用之態樣龐雜，故本研究係以《非都市土地使用管制規則》第 6 條附表 1「各種使用地容許使用項目及許可使用細目表」、附表 1-1「海域用地容許使用項目及區位許可使用細目表」之容許使用項目及許可使用細目，以及國土利用現況調查之土地利用分類系統第 3 級類別為基礎，篩選四大國土功能分區及其分類下，各該使用地適宜使用之項目；3. 土地使用強度，即可建築用地之建蔽率、容積率及其他相關規定等。針對使用強度之研擬，本研究係參考現行《非都市土地使用管制規則》第 9 條、《臺北市土地使用分區管制自治條例》、《都市計畫法新北市施行細則摘要》、《都市計畫法高雄市施行細則》附表二等相關規定，於符合各該國土功能分區及其分類之劃設原則與土地使用原則下，予以訂定。各國土功能分區及其分類之管制內容如下：

（一）國土保育地區

1. 土地使用性質

國土保育地區第1類及第2類之劃設範圍，根據表5-4所示，主要為區域計畫第1級與第2級環境敏感地區分布範圍。然而，環境敏感地區極易受到人為過度開發活動之影響而產生負面效應，為保護我國因不當開發利用而快速減少之自然資源與文化景觀，故本法第6條第1項第3款規定：「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。」為降低新法公布實施後，民眾與政府單位需大幅度調整與重新適應，基於政策一致性，本研究延續「全國區域計畫」針對環境敏感地區內所研擬之土地使用管制原則，適度參採與修正，作為研析國土保育地區第1類及第2類土地使用性質之依據，並利後續與「全國國土計畫」進行銜接。

（1）國土保育地區第1類

根據本法第6條規定：「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。」同法第21條亦指出，國土保育地區第1類之土地使用原則為「維護自然環境狀態，並禁止或限制其他使用。」而依「全國區域計畫」第1級環境敏感地區之定義，係以加強資源保育與環境保護及不破壞原生態環境與景觀資源為保育及發展原則。其劃設目的除保護各種珍貴稀有之自然資源外，尚包含保存深具文化歷史價值之法定古蹟、維護重要生產資源，以及保障人民生命財產安全，避免天然危害（內政部，2013：65）。

因此，基於嚴格保育之立場，本研究建議國土保育地區第1類應避免作非保育目的或使用強度高之行為或活動。而根據本研究第1次工作會議資料，未來對於劃定為國土保育地區第1類之非可建築用地，其所受之損失，應依本法第32條第2項規定予以適當補償，此目的在於回應國土保育保安需求，並降低對環境敏感地區之危害。參考此立法意旨，針對住宅、商業或遊憩開發等高強度之利用需求，本研究認為應予以限制或禁止，以達環境保護及生態保育目的。

（2）國土保育地區第2類

區域計畫第2級環境敏感地區之定義，係為考量某些環境敏感地區對於開發行為的容受力有限，為兼顧保育與開發，加強管制條件，規範該類土地開發（內政部，2013：65）。而依據本法第21條規定，國土保育地區第2類之土地使用原則為「儘量維護自然環境狀態，允許有條件使用。」考量該類地區具豐富資源、

重要生態、珍貴景觀或易致災條件⁵⁻⁸，為作妥適之規劃，爰參考「全國區域計畫」對於第2級環境敏感地區之土地使用指導原則，建議國土保育地區第2類在不違反資源保育及國土保安之前提下，得提供有條件開發之彈性空間，以達國土有效利用。惟其應加強管制條件，規範土地使用種類及強度；開發行為亦應落實整體規劃開發為原則（內政部，2013：177）。

(3)國土保育地區其他必要之分類

考量直轄市、縣（市）主管機關得視實際需要劃設分類別，為避免其於劃設後無相關管制規範得以遵循，故中央主管機關應訂定一原則性之土地使用管制事項。考量其他必要分類之土地雖可按環境資源特性給予不同程度之使用管制，但仍應以保育及保安為原則。依目前全國國土計畫對於國土功能分區之初步劃設成果，國土保育地區第3類為實施國家公園計畫地區，其另依國家公園相關法規予以管制。

2.土地使用用途

基於前開之土地使用性質，針對國土保育地區及其分類下，各該使用地之土地使用用途，本研究爰以容許使用項目方式呈現，即免經申請同意使用項目及應經申請同意使用項目。有關國保1與國保2之管制內容詳參表5-15與表5-16。

(1)免經申請同意使用項目

考量國土保育地區係具豐富資源、重要生態、珍貴景觀或易致災條件而劃設，其應以保育及保安為原則。為維護自然環境狀態，本研究建議國土保育地區之土地使用用途應受到限縮，且國保1應較國保2受到更嚴格之規範。因此，參考現行《非都市土地使用管制則規》第6條附表1之生態保護用地及國土保安用地之許可使用細目，歸納至國土保育地區第1類之免經及應經申請同意使用項目。免經申請同意使用之項目，傾向對土地利用強度較低之使用項目，例如農作、造林、野生動物保育或管理設施等，其餘土地利用，建議納入應經申請同意使用項目。

(2)應經申請同意使用項目、條件、程序

A.使用項目及條件

有關國土保育地區之應經申請同意使用之條件或程序，除參酌《非都市土地使用管制規則》第6條附表1之相關規定外，考量國保1及國保2係以區域計畫

⁵⁻⁸ 引自《國土計畫法》第20條。

環境敏感地區作為劃設範圍，本研究亦參考 103 年全國區域計畫（草案）中，針對各類型環境敏感地區所研擬之土地使用指導原則，其相關管制原則與條件得作為本研究研擬之參據。

B. 申請程序

有關應經申請同意使用項目之申請程序，如圖 5-5 所示，其適用各國土功能分區及其分類之申請，相關程序如下：

a. 受理機關及審查機關

申請經同意使用之案件，其受理機關及審查機關，皆為直轄市、縣（市）國土計畫主管機關。

b. 申請人應檢附文件

各類別使用地，其使用項目須經申請同意者，應檢附下列文件，向直轄市、縣（市）主管機關申請，經查有關文件須補正者，應通知申請人於 30 日內補正；屆期未補正者，應不受理其申請：

- I. 同意使用申請書。國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區之申請書格式如表 5-13；但屬海洋資源地區者，其申請書格式如表 5-14 所示。
- II. 使用計畫說明及土地使用配置圖說。
- III. 土地權利證明文件。
- IV. 其他有關文件。

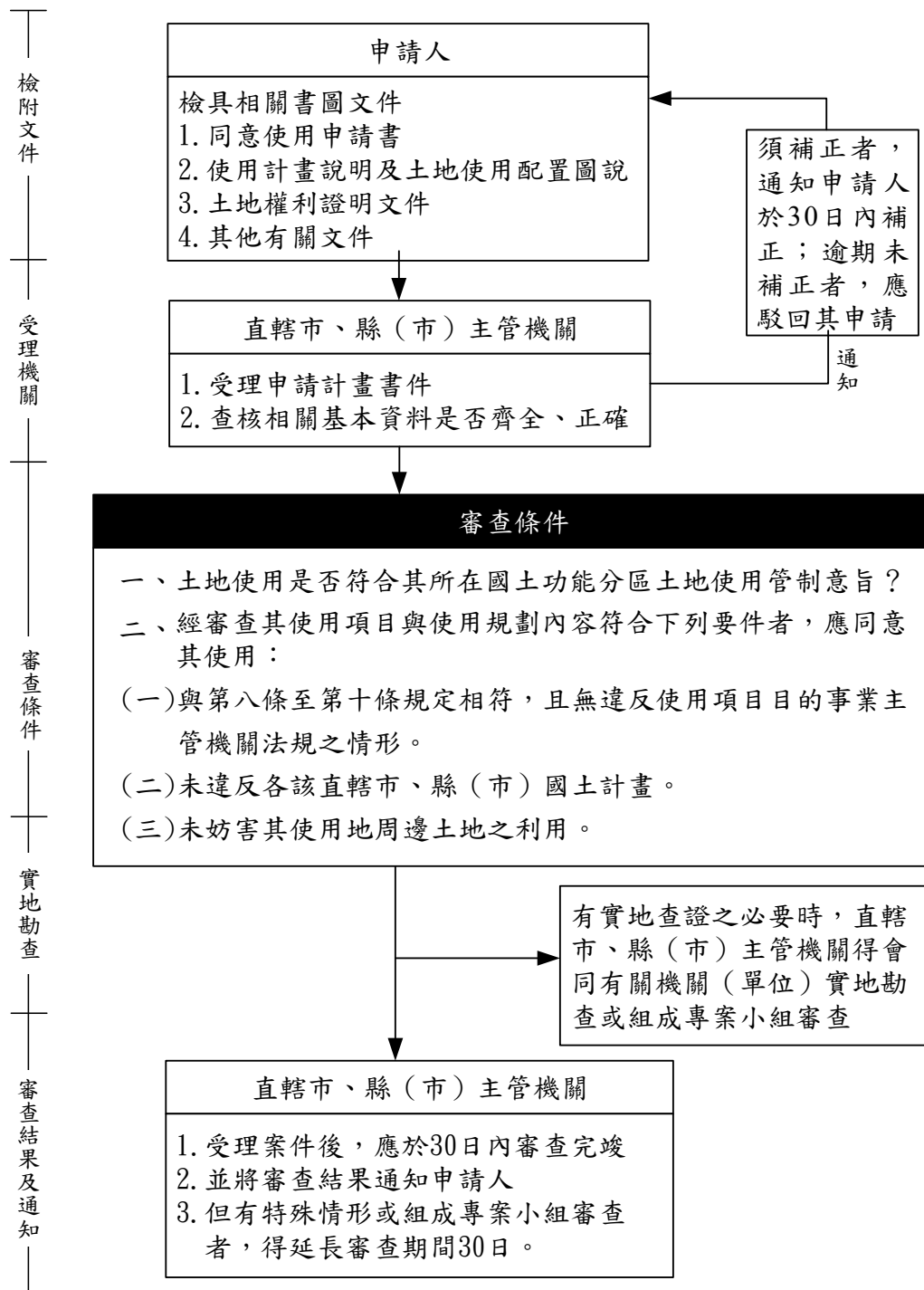


圖 5-5：應經申請同意使用項目之審查程序圖

表 5-13：應經申請同意使用申請書

同意使用申請書													
壹、申請書基本資料：													
受文機關：													
申請事項：													
本人在下列土地上必需作（ ）使用，爰依「國土計畫土地使用管制規則」第十一條及有關規定填具申請書，請惠予辦理。													
土地標示					分區分類及編定類別		區位	土地使用現況		應經申請同意使用項目面積		土地所有權人	備註
鄉(鎮、市、區)	地段	小段	地號	面積(公頃)	國土功能分區及其分類	使用地類別	符合國土保育地區劃設原則之地區查詢結果	本筆土地	鄰接土地	項目名稱	面積(公頃)		

申請人：(蓋章)

國民身分證統一編號：

住 址：

電 話：

中 華 民 國 年 月 日

附註：

一、使用項目之申請以符合「國土使用管制規則」第十條及其有關規定為限。

二、本申請書應填寫一式三份，向直轄市、縣（市）主管機關申請並檢附下列文件各三份：

（一）申請人為自然人者應檢附身分證明文件影本；申請人為法人者，應檢附負責人身分證明文件及法人登記文件。

（二）土地權利證明文件，土地非申請人單獨所有時，應檢附土地供作本項使用之同意書或公有土地租賃(委託經營)契約書（申請人為土地所有權人者免附）。

（三）使用內容、建蔽率、容積率、配置區位等說明，並檢附土地使用配置構想圖。

（四）符合國土保育地區劃設原則之地區查詢結果文件，其格式如附表○。

（五）其他有關文件。

貳、申請書基本資料：

符合國土保育地區劃設原則之地區查詢表(國土保育地區第1類)

查詢項目	查核結果	相關單位文號	建議洽詢機關
1.是否位屬活動斷層兩側一定範圍？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣(市)主管機關
2.是否位屬特定水土保持區(水庫集水區、主要河川集水區須特別保護者、海岸、湖泊沿岸、水道兩岸須特別保護者、沙丘地、沙灘等風蝕嚴重者)？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣(市)主管機關
3.是否位屬河川區域？	是 ☐ 否 ☐		經濟部水利署或經濟部水利署所屬各河川局(擇一查詢)、直轄市或縣(市)主管機關
4.是否位屬洪氾區一級管制區及洪水平原一級管制區？	是 ☐ 否 ☐		經濟部水利署或經濟部水利署所屬各河川局(擇一查詢)、直轄市或縣(市)主管機關
5.是否位屬區域排水設施範圍？	是 ☐ 否 ☐		經濟部水利署或經濟部水利署所屬各河川局(擇一查詢)、直轄市或縣(市)主管機關
6.是否位屬一級海岸防護區(非屬海域範圍者)？	是 ☐ 否 ☐		內政部營建署
7.是否位屬自然保留區？	是 ☐ 否 ☐		行政院農業委員會、直轄市、縣(市)主管機關
8.是否位屬野生動物保護區？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣(市)主管機關
9.是否位屬野生動物重要棲息環境？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣(市)主管機關
10.是否位屬自然保護區？	是 ☐ 否 ☐		行政院農業委員會林務局
11.是否位屬一級海岸保護區(非屬海域範圍者)？	是 ☐ 否 ☐		內政部營建署
12.是否位屬國際級重要濕地或國家級重要濕地核心保護區、生態復育區？	是 ☐ 否 ☐		內政部營建署城鄉發展分署
13.是否位屬古蹟保存區？	是 ☐ 否 ☐		文化部或直轄市、縣(市)主管機關
14.是否位屬考古遺址？	是 ☐ 否 ☐		文化部或直轄市、縣(市)主管機關
15.是否為屬重要聚落建築群？	是 ☐ 否 ☐		文化部

16.是否為屬重要文化景觀？	是 ☐ 否 ☐		文化部
17.是否為屬重要史蹟？	是 ☐ 否 ☐		文化部
18.是否位屬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？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣（市）政府 環保主管機關
19.是否位屬水庫集水區(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及山崩與地滑地質敏感區、山坡地(一定坡度以上)、優良農地？	是 ☐ 否 ☐		經濟部水利署或水庫 管理機關（構）
20.是否位屬水庫蓄水範圍？	是 ☐ 否 ☐		經濟部水利署
21.是否位屬森林（國有林事業區、保安林等森林地區）	是 ☐ 否 ☐		行政院農業委員會林 務局
22.是否位屬森林（區域計畫劃定之森林區）？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣（市）主管 機關
23.是否位屬森林（大專院校實驗林地及林業試驗林地等森林地區）？	是 ☐ 否 ☐		大專院校實驗林地：教 育部林業試驗林地：行 政院農業委員會林務 局林業試驗所或各實 驗林管處
24.是否位屬溫泉露頭及其一定範圍？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣（市）主管 機關

符合國土保育地區劃設原則之地區查詢表(國土保育地區第2類)

查詢項目	查核結果	相關單位文號	洽詢機關
1.是否位屬地質敏感區（活動斷層、山崩與地滑、土石流）？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣（市）主管 機關
2.是否位屬洪氾區二級管制區及洪水平原二級管制區？	是 ☐ 否 ☐		經濟部水利署、經濟部 水利署所屬各河川局
3.是否位屬嚴重地層下陷地區？	是 ☐ 否 ☐		經濟部水利署
4.是否位屬淹水潛勢地區？	是 ☐ 否 ☐		經濟部水利署、經濟部 水利署所屬各河川局
5.是否位屬山坡地？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣（市）主管 機關
6.是否位屬土石流潛勢溪流？	是 ☐ 否 ☐		行政院農業委員會
7.是否位屬二級海岸防護區（非屬海域範圍者）？	是 ☐ 否 ☐		內政部營建署
8.是否位屬原「莫拉克颱風災後重建特別條例」劃定公告之「特定區域」，尚未經劃定機關廢止者？	是 ☐ 否 ☐		內政部營建署
9.是否位屬二級海岸保護區（非屬海域範圍者）？	是 ☐ 否 ☐		內政部營建署

10.是否位屬國家級重要濕地核心保護區、生態復育區以外分區或地方級重要濕地核心保護區、生態復育區？	是 ☐ 否 ☐		內政部營建署城鄉發展分署
11.是否位屬歷史建築？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣（市）主管機關
12.是否位屬聚落建築群？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣（市）主管機關
13.是否位屬文化景觀保存區？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣（市）主管機關
14.是否為屬紀念建築？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣（市）主管機關
15.是否為屬史蹟？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣（市）主管機關
16.是否位屬地質敏感區（地質遺跡）？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣（市）主管機關
17.是否位屬水庫集水區（非供家用或公共給水）？	是 ☐ 否 ☐		經濟部水利署或水庫管理機關（構）
18.是否位屬自來水水質水量保護區？	是 ☐ 否 ☐		經濟部水利署或臺灣自來水公司
19.是否位屬礦區（場）、礦業保留區、地下礦坑分布地區？	是 ☐ 否 ☐		經濟部礦務局
20.是否位屬地質敏感區（地下水補注）？	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣（市）主管機關
21.是否位屬國有林事業區（森林育樂區、林木經營區）？	是 ☐ 否 ☐		行政院農業委員會林務局
22.是否位屬森林（大專院校實驗林地及林業試驗林地等森林地區）？	是 ☐ 否 ☐		大專院校實驗林地：教育部林業試驗林地：行政院農業委員會林務局林業試驗所或各實驗林管處
23.是否位屬特定水土保持區（山坡地陡峭，具危害公共安全之虞者、其他對水土保持有嚴重影響者）	是 ☐ 否 ☐		直轄市、縣（市）主管機關

資料來源：參考《非都市土地使用管制規則》附表五。

表 5-14：海洋資源地區同意使用申請書

海洋資源地區同意使用申請書					
壹、申請書基本資料：					
申請人應具備下列基本資料，採橫寫式書寫，連同有關附圖及附表，以A4的格式複製後依序加封面裝訂成冊。					
一、申請人（公司）清冊（附證件影本）					
申請人姓名	國民身分證 統一編號	出生年月日	地 址	電 話	職 業
或					
法人或 公司名稱	稅籍編號	文件字號	地 址	負責人	負責人電話
註：如申請人為合夥組織者，應附合夥契約書。					
二、目的及內容					
（一）使用目的及性質：說明使用對象、功能及是否有施設設施，並視是否施設設施之情形，分別說明下列事項。					
1.無設施：使用性質為相容或排他，是否供公眾使用、是否可供活動使用，以及可供活動使用之內容。					
2.有設施：使用性質為相容或排他，該設施是否供公眾使用、是否可供活動使用，以及可供活動使用之內容；其設施以外部分，是否供公眾使用、是否可供活動使用，以及可供活動使用之內容。					
（二）預計開發及使用期程，使用年限屆滿之處理方式。					
（三）經目的事業主管機關核准或原則同意文件。					
三、位置及範圍					
（一）位置表					
直轄市、 縣（市）	功能分區	分類	面積	坐標	
註：申請區位若含括其他國土功能分區者，請詳細填列。					
（二）位置圖：以比例尺不小於1/50,000縮製，應標示與陸地之相對位置、距離、水深地形、					

海洋資源地區同意使用申請書

航道、重要設施。

四、區位及規模

（一）區位

說明選擇此申請區位考量之因素及擇定本位置之理由。

（二）規模

說明本申請區位劃設規模大小考量之因素及其必要性。

（三）周圍環境現況分析（以圖配合說明）

1.距離申請區位最近之陸地與港口之現況。

2.三公里範圍內之環境敏感地區分布情形。

3.三公里範圍內之人工構造物分布情形。

4.其他區位許可之核准及申請情形。

（四）船舶航行作業影響

說明使用計畫範圍內之使用情形，對於周圍海域其他船舶航行作業之影響。

五、中央主管機關已核准之使用許可，該使用之目的事業主管機關同意文件。（申請區位尚未核准其他使用許可者免附）

六、與其他申請使用許可目的事業主管機關之協調文件。（申請區位內無其他同時申請使用許可者免附）

貳、環境敏感地區查詢

查詢項目	查核結果	相關單位文號	建議洽詢機關
1.是否位屬依「文化資產保存法」劃定公告之自然保留區	是 ☐ 否 ☐		行政院農業委員會林務局或直轄市、縣(市)主管機關
2.是否位屬依「野生動物保育法」第八條公告之野生動物重要棲息環境	是 ☐ 否 ☐		行政院農業委員會林務局或直轄市、縣(市)主管機關
3.是否位屬依「野生動物保育法」第十條公告之野生動物保護區	是 ☐ 否 ☐		行政院農業委員會林務局或直轄市、縣(市)主管機關
4.是否位屬「臺灣沿海地區自然環境保護計畫」核定公告之自然保護區或一般保護區	是 ☐ 否 ☐		內政部營建署
5.是否位屬依「文化資產保存法」公告之文化資產（含水下文化資產）所在地區	是 ☐ 否 ☐		文化部或直轄市、縣(市)主管機關
6.是否位屬依「漁業法」指定公告之水產動植物繁殖保育區	是 ☐ 否 ☐		行政院農業委員會或直轄市、縣(市)主管機關

海洋資源地區同意使用申請書			
7.是否位屬依「濕地保育法」所劃設之國際級或國家級重要濕地	是 ☐ 否 ☐		內政部營建署城鄉發展分署
8.是否位屬人工魚礁區及保護礁區	是 ☐ 否 ☐		行政院農業委員會或直轄市、縣(市)主管機關
9.是否位屬依「海岸管理法」劃設之海岸保護區	是 ☐ 否 ☐		內政部營建署
10.是否位屬依「海岸管理法」劃設之海岸防護區(海岸侵蝕、洪氾溢淹、暴潮溢淹、地層下陷)	是 ☐ 否 ☐		經濟部水利署或直轄市、縣(市)主管機關
11.是否位屬依「海岸管理法」劃設之特定區位	是 ☐ 否 ☐		內政部營建署
12.是否位屬依「海岸管理法」所劃設之近岸海域	是 ☐ 否 ☐		內政部營建署

註1：查詢項目2.「自然保留區」：位於澎湖縣管轄海域範圍需查詢，其餘免查詢。
 註2：查詢項目3.「野生動物重要棲息環境」及4.「野生動物保護區」：位於基隆市、桃園市、新竹市、臺中市、彰化縣、臺南市及澎湖縣管轄海域範圍需查詢，其餘免查詢。

資料來源：參考《非都市土地使用管制規則》附表一之二。

c.審查條件

申請經同意使用之案件，性質上較偏向羈束處分，與本法第 24 條規定申請使用許可偏向之裁量處分不同，係屬於簡易審查程序。故直轄市、縣(市)主管機關審查申請同意使用之案件，應就各該案件預計土地使用是否符合其所在國土功能分區土地使用管制意旨為之，當各該案件經審查無牴觸其所在國土功能分區土地使用管制意旨且無明顯重大影響周邊其他土地使用者，即可同意其使用。審查過程中，若有實地查證之必要時，直轄市、縣(市)國土計畫主管機關得會同有關機關(單位)實地勘查。

惟申請經同意使用案件預計之土地使用有下列情形之一者，視為牴觸其所在國土功能分區土地使用管制意旨，不得同意其使用：

- I. 國土保育地區：破壞地形、改變地貌、影響下游及鄰近地區飲用水水源、排水系統或影響防災減災工作。
- II. 海洋資源地區：破壞海岸環境品質、海岸生態環境或造成海岸侵蝕與淤積、地層下陷等情形。
- III. 農業發展地區：影響灌排水系統，而造成用水衝擊及污染農業生產環境。

IV.城鄉發展地區：有危害居民健康與安全之虞。

d.審查結果及通知

直轄市、縣(市)國土主管機關辦理審查過程中，併同會辦方式由相關目的事業主管機關協助確認。審查期限係考量申請經同意使用之案件屬於簡易審查程序，主管機關應避免冗長之辦理期程，致影響申請人使用之權益，爰明定直轄市、縣（市）主管機關應於受理後 30 日內將審查結果以書面通知申請人，但申請人補正期間不予計入。如有特殊情形，得延長一次，延長期間不得超過原規定期限。

(3)禁止或限制使用

針對容許使用管制之內容，本研究採正面表列方式，明確列舉各該使用地類別下得允許設置之項目及其附帶條件，以達到嚴格管理之目的。故並不另外提出禁止或限制使用之內容。

表 5-15：國土保育地區第 1 類之使用項目表

土地使用		容許使用項目	免、應經申請同意使用項目		附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
國土 保育 地區 第 1 類	一、農業用地	(一)農作使用	1.農作使用		以當初查定宜農牧者為限
		(二)農業生產設施		1.溫室及植物環控栽培設施	一、溫室應以透光材質搭建，並得配置溫度控制及換氣裝置，採完全人工光源栽培者，得採不透光材質興建。 二、本項設施應配置植物栽培區，並得配置溫濕度控制設施區、生產作業區、農業資材區、集貨運銷處理區、管理區等附屬設施所需空間。 三、植物栽培區樓地板面積應達總樓地板面積百分之五十以上。
				2.網室	有固定基礎之網室以一層樓為限，並應以可透光之塑膠布或遮陰網搭建。
				3.組織培養生產場	組織培養生產場得分設移植作業室與組培苗栽培室，並配置無菌培養操作台、高壓殺菌爐、培養基分注機等設備。
				4.育苗作業室	一、經營種類含種子、苗木或水稻秧苗繁殖等。 二、得配置管理區、作業場所、土方堆置區、稻種冷藏區及器材儲放區等。 三、最大興建面積為二千五百平方公尺。
				5.菇類栽培場	菇類栽培場無需天然光線者，應配置溫度控制及換氣裝置。其需天然光線者，應以採光材質搭建；並得配合設置菇包製包場或菇類培植廢棄包處理場。
	二、林業用地	(一)林業使用	1.造林、苗圃		
		(二)林業經營設施		1.竹木育苗室	一、溫室或網室興建面積以實際育苗數量而定，每平方公尺育苗以一百株計算。 二、其作業場所及器具貯放等設施面積不得超過苗床總面積三分之一。
				2.資材室	以自有林地面積每○·一公頃二十平方公尺計算，最大興建面積為二百平方公尺。
				3.管理室	每次貯放木、竹材達一千立方材積者得興建四十平方公尺，最大興建面積為一百六十平方公尺。
				4.流籠纜線設施	限點狀使用，並限供運送林產物使用，不得載運人員，且須依照「航空障礙物標誌與障礙物設置規範」設立警告標誌。
				5.乾燥室	以每次可乾燥木、竹材一百立方公尺為限，其最大興建面積為二百平方公尺。
				6.機具室	限供停放林業經營或林產物初級加工機具使用。其興建面積依自有機具

土地使用		容許使用項目	免、應經申請同意使用項目		附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
					邊緣垂直投影使用面積二點五倍計算，最大興建面積為三百三十平方公尺。但機型特殊經檢附證明文件且由地方林業主管機關審查屬林業經營所必需者，不在此限。
				7.炭窯	一、燒製木、竹炭用土窯，每座炭窯興建面積以一百五十平方公尺為限，並得設置遮雨棚，材質不限。 二、最大興建面積為五百五十平方公尺。
				8.蒸餾爐	一、以蒸餾樟腦油及樹木精油為主，每爐興建面積以一百平方公尺為限，並得設置遮雨棚。 二、最大興建面積為三百三十平方公尺。
		(三)其他林業設施		1.農路	一、本組設施應限林業經營所需且有其必要者，其面積依經營目的及需求核定。 二、農路如專供林業經營使用，得於無礙國土保安之情形下，以所必要之最小面積核定之；惟如兼有其他農作運銷之目的者，其核定前應先會商農業主管機關審認其合理性及必要性，並依森林法第六條第二項但書規定，由直轄市、縣(市)林業主管機關同意，報請中央主管機關會同中央地政主管機關核准。
				2.其他	申請其他項目者，應經直轄市、縣(市)主管機關審認確有必要，並報經中央主管機關認屬林業經營必要設施者，得依其設施項目辦理。
		(四)森林遊樂設施		1.管制、收費設施	
				2.管理及服務展示設施	
				3.平面停車場及相關設施	
				4.水土保持設施	
				5.環境保護設施	
				6.資源保育維護設施	
				7.安全防護設施	
				8.營林設施	
				9.標示解說設施	
				10.步道設施	
	三、水利用地	(一)按現況或水利計畫使用		1.按現況或水利計畫使用	
		(二)其他經河川或排水管理機關		2.其他經河川或排水管理機關核准與水利計畫	限於河川區域內、水道治理計畫用地範圍內或排水設施範圍內

土地使用		容許使用項目	免、應經申請同意使用項目		附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
		核准與水利計畫有關者		有關者	
		(三)滯洪設施		1.滯洪池及其相關附屬設施	
				2.隔離設施	限於經主管機關核准開發計畫所設置。
	四、保育用地	(一)隔離綠帶	1.隔離綠帶		
		(二)綠地	1.綠地		
		(三)野生動物保育設施		1.野生動物收容、暫養、救護等設施	
				2.野生動物觀測研究設施	
		(四)自然保護區域管理設施		1.管理站、監測站、教育解說設施	
		(五)生態體系保護設施		1.自然生態保護設施	
				2.生態試驗研究站及圍籬設施	
				3.經中央主管機關核定之生態體系保護設施	
		(六)水源保護及水土保持設施		1.保育水土所採之保育設施	
				2.自來水取水處理、管理及配送設施	
				3.水文觀測設施	
				4.其他水源保護及水土保持設施	
	五、風景用地	(一)環境景觀維護	1.環境景觀維護		
		(二)服務設施		1.眺望台	
				2.公廁設施	
				3.安全防護設施	
				4.營林設施	
				5.標示解說設施	
	六、交通用地	(一)交通設施		6.人行步道	
				1.氣象局及其設備	
				2.氣象觀測站、地震測報站、海象觀測站、水文觀測站	
				3.雷達站	
				4.電信線路中心及機房、衛星站、地平發射站	
				5.道路之養護、監	

土地使用		容許使用項目	免、應經申請同意使用項目		附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
				理安全等設施	
				6.道路鐵路港灣及其設施	
				7.停車場	
				8.道路收費站、道路服務及管理設施	
		(二)公用事業設施		1.電信監測站	
			2.電信、微波收發站（含基地臺）		
				3.電視、廣播訊號收發站	
				4.纜線附掛桿	
				5.輸配電鐵塔	
			6.電線桿		
				7.抽水站	
				8.自來水加壓站、配水池	
				9.檢查哨	
				10.輸送電信、電力設施	
				11.輸送油管、水管設施	
				12.有線電視管線設施	

資料來源：參考全國區域計畫修正案（草案），2014：75；賴宗裕等，2005：53；《非都市土地使用管制規則》附表 1；102 年土地利用分類系統之第 3 級類別。

表 5-16：國土保育地區第 2 類之使用項目表

土地使用		容許使用項目	免、應經申請同意使用		附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
國土 保育 地區 第 2 類	一、農業用地	(一)農作使用	1.農作使用		
		(二)農業生產設施		1.溫室及植物環 控栽培設施	一、溫室應以透光材質搭建，並得配置溫度控制及換氣裝置，採完全人工光源栽培者，得採不透光材質興建。 二、本項設施應配置植物栽培區，並得配置溫濕度控制設施區、生產作業區、農業資材區、集貨運銷處理區、管理區等附屬設施所需空間。 三、植物栽培區樓地板面積應達總樓地板面積百分之五十以上。
				2.網室	有固定基礎之網室以一層樓為限，並應以可透光之塑膠布或遮陰網搭建。
				3.組織培養生產場	組織培養生產場得分設移植作業室與組培苗栽培室，並配置無菌培養操作台、高壓殺菌爐、培養基分注機等設備。
				4.育苗作業室	一、經營種類含種子、苗木或水稻秧苗繁殖等。 二、得配置管理區、作業場所、土方堆置區、稻種冷藏區及器材儲放區等。 三、最大興建面積為二千五百平方公尺。
				5.菇類栽培場	菇類栽培場無需天然光線者，應配置溫度控制及換氣裝置。其需天然光線者，應以採光材質搭建；並得配合設置菇包製包場或菇類培植廢棄包處理場。
		(三)畜牧使用		1.養畜設施	本款各目依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
				2.養禽設施	
				3.孵化場(室)設施	
		(四)水產養殖使用	1.室外養殖池		室外養殖池之規模達 1 公頃者，應經申請同意使用。 本款各目依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
				2.室內水產養殖生 設施	
				3.水產養殖管理 設施	
				4.其他水養殖經 營設施	
		(五)休閒農業使用		1.門票收費設施	本款各目應依休閒農業輔導管理辦法規定辦理，並限經農業主管機關劃定之休閒農業區，或准予籌設之休閒農場。
				2.警衛設施	
				3.安全防護設施	
				4.平面停車場	
				5.涼亭(棚)設施	
				6.眺望設施	

土地使用		容許使用項目	免、應經申請同意使用		附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
				7.標示解說設施	
				8.露營設施	
				9.衛生設施	
				10.休閒步道	
				11.水土保持設施	
				12.環境保護設施	
				13.農路	
				14.農業體驗設施	
				15.生態體驗設施	
				16.景觀設施	
				17.農特產品零售設施	
				18.農特產品調理設施	
				19.其他休閒農業設施	
	二、林業用地	(一) 林業使用	1.造林、苗圃		
		(二) 林業經營		1.竹木育苗室	一、溫室或網室興建面積以實際育苗數量而定，每平方公尺育苗以一百株計算。 二、其作業場所及器具貯放等設施面積不得超過苗床總面積三分之一。
				2.資材室	
				3.管理室	以自有林地面積每○・一公頃二十平方公尺計算，最大興建面積為二百平方公尺。
				4.流籠纜線設施	每次貯放木、竹材達一千立方材積者得興建四十平方公尺，最大興建面積為一百六十平方公尺。
				5.乾燥室	限點狀使用，並限供運送林產物使用，不得載運人員，且須依照「航空障礙物標誌與障礙物設置規範」設立警告標誌。
				6.機具室	以每次可乾燥木、竹材一百立方公尺為限，其最大興建面積為二百平方公尺。
				7.炭窯	限供停放林業經營或林產物初級加工機具使用。其興建面積依自有機具邊緣垂直投影使用面積二點五倍計算，最大興建面積為三百三十平方公尺。但機型特殊經檢附證明文件且由地方林業主管機關審查屬林業經營所必需者，不在此限。
					一、燒製木、竹炭用土窯，每座炭窯興建面積以一百五十平方公尺為限，並得設置遮雨棚，材質不限。 二、最大興建面積為五百五十平方公尺。

土地使用		容許使用項目	免、應經申請同意使用		附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
				8.蒸餾爐	一、以蒸餾樟腦油及樹木精油為主，每爐興建面積以一百平方公尺為限，並得設置遮雨棚。 二、最大興建面積為三百三十平方公尺。
		(三)其他林業設施		1.農路	一、本組設施應限林業經營所需且有其必要者，其面積依經營目的及需求核定。 二、農路如專供林業經營使用，得於無礙國土保安之情形下，以所必要之最小面積核定之；惟如兼有其他農作運銷之目的者，其核定前應先會商農業主管機關審認其合理性及必要性，並依森林法第六條第二項但書規定，由直轄市、縣(市)林業主管機關同意，報請中央主管機關會同中央地政主管機關核准。
				2.其他	申請其他項目者，應經直轄市、縣(市)主管機關審認確有必要，並報經中央主管機關認屬林業經營必要設施者，得依其設施項目辦理。
		(四)森林遊樂設施		1.管制、收費設施	
				2.管理及服務展示設施	
				3.平面停車場及相關設施	
				4.水土保持設施	
				5.環境保護設施	
				6.資源保育維護設施	
				7.安全防護設施	
				8.營林設施	
				9.標示解說設施	
				10.步道設施	
	三、水利用地	(一)按現況或水利計畫使用		1.按現況或水利計畫使用	
		(二)其他經河川或排水管理機關核准與水利計畫有關者		1.其他經河川或排水管理機關核准與水利計畫有關者	限於河川區域內、水道治理計畫用地範圍內或排水設施範圍內。
		(三)滯洪設施		1.滯洪池及其相關附屬設施	
				2.隔離設施	限於經主管機關核准開發計畫所設置。
	四、保育用地	(一)隔離綠帶	1.隔離綠帶		
		(二)綠地	1.綠地		
		(三)野生動物保育設施		1.野生動物收容、暫養、救護等設施	

土地使用		容許使用項目	免、應經申請同意使用		附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
				2.野生動物觀測研究設施	
		(四)自然保護區域管理設施		1.管理站、監測站、教育解說設施	
		(五)生態體系保護設施		1.自然生態保護設施	
				2.生態試驗研究站及圍籬設施	
				3.經中央主管機關核定之生態體系保護設施	
		(六)水源保護及水土保持設施		1.保育水土所採之保育設施	
				2.自來水取水處理、管理及配送設施	
				3.水文觀測設施	
				4.其他水源保護及水土保持設施	
	五、風景用地	(一)環境景觀維護	1.環境景觀維護		
		(二)管理及服務設施		1.管理處所	
				2.遊客中心	
				3.門票、收費站	
				4.停車場	
				5.眺望台	
				6.公廁	
				7.安全防護設施	
				8.營林設施	
				9.標示解說設施	
				10.步道設施	
	六、交通用地	(一)交通設施		1.氣象局及其設備	
				2.氣象觀測站、地震測報站、海象觀測站、水文觀測站	
				3.雷達站	
				4.電信線路中心及機房、衛星站、地平發射站	
				5.道路之養護、監理安全等設施	
				6.道路鐵路港灣及其設施	
				7.停車場	
				8.道路收費站、道路服務及管理設施	

土地使用		容許使用項目	免、應經申請同意使用		附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
		(二)公用事業設施		1.電信監測站	
			2.電信、微波收發站(含基地臺)		
				3.電視、廣播訊號收發站	
				4.纜線附掛桿	
				5.輸配電鐵塔	
			6.電線桿		
				7.抽水站	
				8.自來水加壓站、配水池	
				9.檢查哨	
				10.輸送電信、電力設施	
				11.輸送油管、水管設施	
				12.有線電視管線設施	
	七、礦業用地	(一)鹽業設施	1.鹽田及鹽堆積場		
				2.倉儲設施	
				3.鹽場及食鹽家工廠及辦公廳員工宿舍	
				4.轉運設施	
				5.其他必要之鹽業設施	
		(二)礦石開採及其設施		1.採採礦	
				2.貯礦場及廢土堆積場	
				3.礦業廠庫或其所需房屋	
				4.水土保持設施	
				5.其他在礦業上必要之工程設施及其附屬設施	
		(三)溫泉井及溫泉儲槽		1.溫泉井及溫泉儲槽	使用面積合計不得超過30平方公尺。
		(四)營建剩餘土石方資源之暫屯、堆置		1.營建剩餘土石方資源之暫屯、堆置	
	八、農業設施用地	(一)農村再生設施		1.水路	本款各目應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
				2.步道	
				3.自行車道	
				4.社區道路	
				5.溝渠	
				6.簡易平面停車場	
				7.衛生設施(含公廁)	

土地使用		容許使用項目	免、應經申請同意使用		附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
				8.廣場	
				9.公園	
				10.綠地	
				11.環境綠美化及景觀維護	
				12.景觀休閒設施	
				13.標示解說及入口意象設施	
				14.埤塘	
				15.生態保育設施	
				16.緩衝綠帶	
				17.防災設施	
				18.其他農村再生設施	
	九、遊憩用地	(一)戶外遊憩設施		1.公園	
				2.綜合運動場	
				3.露營野餐設施	
				4.動物園	
				5.滑雪設施	
				6.登山設施	
				7.纜車及附帶設施	
				8.高爾夫球場與其附屬建築物及設施	
				9.馬場	
				10.滑翔設施	
				11.野外健身訓練設施	
				13.園藝設施	
				14.垂釣設施	
				15.噴水池	
				16.小型遊憩船艇停泊設施	
				17.超輕型載具起降場	
				18.其他戶外遊憩設施	
				19.其他戶外運動設施	
		(二)觀光遊憩管理服務設施		1.國際觀光旅館	本款各目高爾夫球場除外
				2.觀光旅館	
				3.一般旅館	
				4.餐飲住宿設施	
				5.風景區管理服務設施(管理處所、遊客中心、展示陳列設施、門票、收費站、停車場、眺望	

土地使用		容許使用項目	免、應經申請同意使用		附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
				台、公廁)	
				6.水族館	
				7.文物展示中心	
				8.汽車客運業設施	
				9.觀光零售服務站	
				10.涼亭	
				11.游泳池	係屬附設游泳池設施。
				12.花棚花架	
				13.藝品特產店	
				14.其他遊憩服務及管理設施	
		(三)森林遊樂設施	1.管制、收費設施		本款各目限於森林遊樂區設置管理辦法核定之森林遊樂區範圍。
			2.管理及服務展示設施		
			3.平面停車場及相關設施		
			4.水土保持設環境保護設施		
			5.環境保護設施		
			6.資源保育維護設施		
			7.安全防護設施		
			8.營林設施		
			9.標示解說設施		
			10.步道設施		
			11.住宿、餐飲設施		
			12.其他森林遊樂設施		
	十、文化設施用地	(一)法定文化資產		1.古蹟及其保存設施	應依文化資產保存法規定辦理。
		(二)一般文化設施		1.藝文展演場所	
				2.史蹟、文物、公藝品陳列館	
				3.圖書館	
				4.博物館、美術館、藝術館及紀念館	
		(三)其他文化設施	1.海洋、自然科學、科學教育設施		由教育部主管。
	十一、機關用地	(一)政府機關		1.政府機關	
				2.民意代表	
				3.國際組織	
				4.外國領事館	
				5.其他外國機構	
		(二)軍事用地及其		1.軍事用地及其	

土地使用		容許使用項目	免、應經申請同意使用		附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
	十二、學校用地	設施		設施	
				2.國防設施	
		(一)幼兒園		1.幼兒園	
		(二)小學		1.國民小學	
		(三)中學		1.國民中學	
				2.高中（職）	
		(四)大專院校		1.大專院校	
		(五)特種學校		1.啟聰學校	
				2.盲啞學校	
				3.感化院	
				4.輔育院	
	十三、環保設施用地	(一)環保設施		1.污水處理廠	
				2.污水抽水場	
				3.雨水及污水截流站	
				4.垃圾處理廠及垃圾掩埋場	
				5.廢棄物處理、空氣、噪音監測處理設施	
				6.資源回收貯存設施	
	十四、綠地用地	(一)綠地	1.公園		
			2.綠地		
			3.廣場		
			4.花園及相關園藝設施		
	十五、公用事業用地	(一)氣象設施		1.測候站	
				2.雷達站	
				3.觀測站及相關設施	
		(二)瓦斯設施		1.煤氣、天然氣整加壓站、分裝場及接收站	
				2.公用氣體燃料事業貯氣槽、貯氣管、貯氣場等貯氣設備	
		(三)石油設施		1.液化石油氣及其他可燃性高壓氣體容器儲存設施	
				2.油庫、輸油設施、輸氣設施	
		(四)自來水設施		1.自來水設施	
				2.抽水站	
				3.自來水公司私設之簡易自來水工程設施、自來水、淨水設	

土地使用		容許使用項目	免、應經申請同意使用		附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
				備、配水池、加壓站及管線工程等設施	
		(五)醫療保健	1.醫院		
			2.診所		
			3.衛生所及衛生室		
			4.醫事技術及其他醫療保健服務		
		(六)其他公用事業設施		1.郵政局所及郵件處理廠	
				2.警察分局、駐在所、檢查哨或消防分小隊	
				3.海堤設施	
				4.人行步道、涼亭、公廁設施	
				5.衛星廣播電視事業、無線及有線電視、廣播電臺管線及其相關設施	
				6.加油站、加氣站	
				7.其他公用事業所需設施	
	十六、宗教用地	(一)宗教建築		1.寺廟	
				2.教會（堂）	
				3.其他宗教建築物	
	十七、能源用地	(一)火力、水力、核能、風力、潮汐、溫差、潮流發電設施		1.發電廠	
				2.變電所	
				3.輸配電鐵塔	
				4.連接站	
				5.其他電業相關設施	

資料來源：參考全國區域計畫修正案（草案），2014：75；賴宗裕等，2005：53；《非都市土地使用管制規則》附表 1；102 年土地利用分類系統之第 3 級類別。

3. 土地使用強度

考量國土保育地區係以保育及保安為目的，為避免設施設置對環境產生負面衝擊，故建議應大幅限縮可建築用地之使用強度，如表 5-17 所示。表中屬「／」符號者，為該使用地類別不得興建需申請建築執照之構造物或雜項工作物，故不賦予其得建築之權利；屬「-」符號者，則不限制其強度。

表 5-17：國土保育地區各分類使用地之使用強度

分區	分類	使用地	建蔽率	容積率	其他
國土 保育 地區	第 1 類	農業用地	／	／	
		林業用地	／	／	
		水利用地	／	／	
		保育用地	／	／	
		風景用地	／	／	
		交通用地	／	／	
		機關用地	40	60	
		綠地用地	／	／	
	第 2 類	礦業用地	60	80	
		農業用地	／	／	
		農業設施用地	／	／	
		林業用地	／	／	
		水利用地	60	180	
		保育用地	／	／	
		遊憩用地	40	80	
		風景用地	／	／	
		文化設施用地	60	120	
		交通用地	40	120	
		機關用地	60	120	高度限制 10.5 公尺
		環保設施用地	60	120	
		綠地用地	／	／	
		公用事業用地	60	120	
		宗教用地	60	120	高度不得超過 3 層樓或 0.5 公尺
		能源設施用地	60	120	

(二) 海洋資源地區

1. 土地使用性質

海域區涉及洋流空間流動性、功能多元性和海域無法切割之特性，無法於海域空間劃設地籍管理等特性（內政部營建署，2014：191）。且依本法第 6 條規定，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。亦即，除海洋資源保育利用外，尚有多種使用現況與需求存在，因其具空間無法切割之特性，並非單純如陸地管制方式，以地籍劃設或以構造物、設施進行管理。因此，本法第 21 條爰以使用性質具排他性或相容性等原則進行分類劃設。針對各分類之土地使用性質，說明如下：

(1) 海洋資源地區第 1 類

依本法第 20 條第 1 項第 2 款第 1 目規定，海洋資源地區區第 1 類係屬於使用性質具排他性之地區，而第 21 條第 1 項第 2 款第 1 目亦規定，其應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。有關使用行為或使用範圍是否具排他性，參考內政部營建署 100 年度委託辦理之「研訂海域區容許使用審查機制」研究成果（如表 5-18 所示），以及「海洋資源地區各分類之操作性認定原則與結果」之初步建議。基此，本研究建議海洋 1 之使用項目應以「有排他性」及「部分排他性」者為主，包含時間與空間排他，如區劃或定置漁業權、潮汐發電、航道及疏濬工程相關行為等。

表 5-18：區域計畫下海域區之許可使用細目分級原則

原則分類	原則分級	原則說明
環境影響	1. 環境影響明顯	非海域資源之物質棄置、排放或為設施物定著，明顯影響海域生態環境。
	2. 有環境影響並有影響海域生態之虞者	屬海洋資源採捕使用，海域自然資源之利用或觀光遊憩者，有海域生態影響之虞者。
	3. 環境影響輕微或對海域生態有益者	海洋保育相關行為，對海洋環境生態影響輕微者。
排他性、獨占性	1. 有排他性	(1) 有土建、機具固定設施
		(2) 無土建、機具設施，僅有臨時簡易設施或無設施之保護保育行為
		(3) 國防安全、防災行為
		(4) 排洩棄置行為
	2. 部分排他性	(1) 無土建、機具設施但有存續期間
		(2) 無土建、機具設施，僅有臨時簡易設施，並有明確存續期間
	3. 無排他性	其他無土建、機具、臨時設施，亦無存續期間之行為

資料來源：整理自蕭再安等，2011：4-9。

表 5-19：區域計畫下海域區許可使用原則表

原則分類			環境影響			排他性、獨占性			分級
原則分級			環境影響明顯	有環境影響並有影響海域生態之虞者	無環境影響輕微或對海域生態有益者	有排他性	部分排他性	無排他性	
海洋保護行為	1	野生動物保護行為			√	√			第三級
	2	自然保護行為			√	√			第三級
	3	文化資產保存行為			√	√			第三級
	4	海洋生態復育行為			√	√			第三級
	5	非生物資源保護行為			√	√			第三級
	6	其他特定目的之保護行為			√	√			第三級
漁業資源利用行為	7	水產動植物繁殖保育行為			√	√			第三級
	8	漁業資源復育行為			√	√			第三級
	9	採捕水產動植物行為		√				√	第三級
	10	專用漁業權行使行為		√			√		第二級
	11	區劃漁業權行使行為		√			√		第二級
	12	定置漁業權行使行為		√			√		第二級
	13	漁業設施設置行為		√			√		第二級
	14	娛樂漁業相關行為		√			√		第二級
非生物資源利用行為	15	潮汐發電相關行為	√			√			第一級
	16	風力發電離岸系統設置相關行為	√			√			第一級
	17	海洋溫差發電相關行為	√			√			第一級
	18	波浪發電相關行為	√			√			第一級
	19	海流發電相關行為	√			√			第一級
	20	土石採取相關行為	√			√			第一級
	21	採礦相關行為	√			√			第一級
	22	深層海水資源利用及產業發展行為	√			√			第一級
海洋觀光遊憩行為	23	觀光遊憩行為		√			√		第二級

原則分類			環境影響			排他性、獨占性			分級
原則分級			環境影響明顯	有環境影響並有影響海域生態之虞者	無環境影響輕微或對海域生態有益者	有排他性	部分排他性	無排他性	
港口航運行為	24	航道		√			√		第二級
	25	錨地行為		√			√		第二級
工程相關行為	26	管道設置相關行為	√			√			第一級
	27	海域石油礦探採相關行為	√			√			第一級
	28	海堤之整建及相關行為	√			√			第三級
	29	跨海橋梁設置相關行為	√			√			第一級
	30	資料浮標站設置相關行為			√		√		第二級
	31	海上觀測樁設置相關行為			√		√		第二級
特殊利用行為	32	海洋科學研究活動相關行為		√			√		第二級
環境廢棄物排放或處理	33	排洩行為	√			√			第一級
	34	海洋棄置相關行為	√			√			第一級
軍事及救災相關行為	35	緊急性國防工程或設施設置行為	√			√			第三級
	36	軍事演習相關行為	√				√		第二級
	37	其他非緊急軍事相關設施設置行為	√			√			第二級
	38	緊急防救災相關行為		√				√	第三級
	39	非緊急防災相關行為		√		√			第二級
原住民族傳統海域使用	40	原住民族傳統海域使用行為		√			√		第二級
其他使用行為	41	其他使用行為(一)	△	△	△	△	△	△	依評估原則分級
	42	其他使用行為(二)	非屬查詢限制及條件發展地區，且現行法規及相關計畫管制並無禁止或限制之其他行為。						第四級

資料來源：整理自蕭再安等，2011：4-15、4-16。

(2)海洋資源地區第2類

依表 5-4 所示，海洋 2 原則上界定為相容使用地區，且依本法第 21 條第 1 項第 2 款第 2 目規定，第 2 類供海域公共通行或公共水域使用之相容使用。前開「相容使用」原則上應較海洋 1 之「排他使用」更具彈性，且其無須涉及公共安全或公共福祉始得進行使用。因此，其使用限制程度較海洋 1 寬鬆，於符合資源永續利用之前提下，得整合海域資源多目標使用之需求進行相容使用，故建議表 5-19 之 42 種用海行為中，屬「部分排他性」之使用項目得納入海洋 2。因此，海洋 2 為使用性質具相容性者，例如環境廢棄物排放或處理之排洩範圍、專用漁業權、原住民族傳統海域使用範圍。

(3)海洋資源地區第3類

考量海洋 3 屬於其他尚未規劃或使用之地區，針對其容許使用行為，爰排除海洋 1 具有排他性及海洋 2 具相容性之使用項目，即將表 5-19 屬「無排他性」之使用項目納入海洋 3。

2.土地使用用途

依本法第 6 條第 1 項第 4 款規定：「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。」且同法第 20 條第 1 項第 2 款規定，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。」換言之，海洋資源地區之規劃基本原則係根據經濟和社會發展需要，統籌規劃海域多目標使用，並配合特殊用海需求，如國防、軍事、漁業、研究教育及水下文化資產之保存等（簡連貴、邱文彥、李信志，2007：78），除部分設施外，同時可存在多種使用行為。此外，海域區與陸域之空間特性不同，陸域空間是二維之平面概念，故以「設施」控管開發；海域活動是立體的、流動之空間特性，無法以設施或地籍系統進行管理（蕭再安、王珍玲、蕭松山，2011：3-37）。因此，參考內政部營建署 100 年度委託「研訂海域區容許使用審查機制」之研究成果，本研究擬以「行為」作為管理海域地區之容許使用，即海洋資源利用或透過海洋資源從事相關活動之範圍。

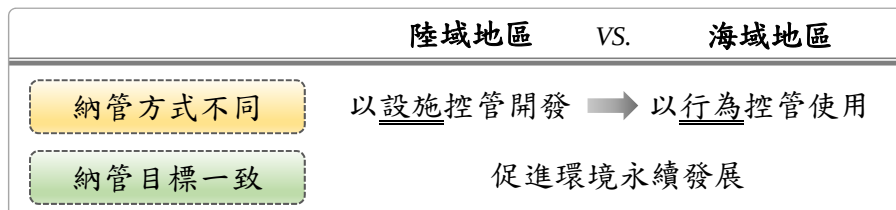


圖 5-6：海域用地容許使用審查納管標的概念圖

資料來源：蕭再安等，2011：3-37。

有關海域用地之容許使用項目，係以《非都市土地使用管制規則》附表 1-1「海域用地容許使用項目及區位許可使用細目表」為基礎，並參考內政部營建署 97 年度委託辦理之「海域功能區劃與管理工作計畫」、100 年度「研訂海域區容許使用審查機制」及 106 年度「海洋資源地區各分類之操作性認定原則與結果」之初步建議等內容，提出各項容許使用之項目（即使用範圍），並進一步區分為免經或應經申請同意。有關海洋 1、海洋 2 及其他必要分類之容許使用項目表，分別如表 5-20、表 5-21、表 5-22 所示。

(1)免經申請同意使用項目

為篩選出國土計畫下海域用地之免經申請或應經申請使用項目，本研究參考 100 年度「研訂海域區容許使用審查機制」計畫，有關漁業資源利用、非生物資源利用、海洋觀光遊憩、港埠航運、工程相關使用、海洋科研利用、環境廢棄物排放或處理、軍事及防救災相關使用、原住民族傳統海域使用等類別所需使用之項目，又得依環境影響、排他性、獨占性等加以分級（整理如表 5-18 所示），並以各項使用行為之分級情形進行彙整歸納，共包含四級：（蕭再安等，2011：4-2）

A.第一級

考量現行海域區係依區域計畫法以及海域區之使用行為及設施物之開發，因此需透過專家學者進行審議，建議得由區域計畫委員會委員及海域專家學者審議之。

B.第二級

由行政單位以行政裁量權，除目的事業主管機關同意外，需取得使用地主管機關及有關機關同意。

C.第三級

經目的事業主管機關許可。

D.第四級

考量目前行為管理，人類之行為大大小小不及備載，無法完全考量歸納於研究當中，尚依現行法規及相關計畫管制並無禁止或限制之相關行為，建議在完全免經許可者。

綜上結果，本研究建議屬第三級僅需經目的事業主管機關許可者及第四級無法歸納於研究當中者，列為國土計畫下海域用地之免經申請同意使用項目，其無

須經國土計畫主管機關審查同意，例如野生動物保護行為、水產動植物繁殖保育行為、緊急防救災相關行為等。

(2)應經申請同意使用項目、條件、程序

A.使用項目及條件

參考表 5-19，考量需由專家學者審議之第一級使用行為，例如潮汐發電相關行為、土石採取相關行為、跨海橋梁設置相關行為等，以及需取得使用地主管機關及有關機關同意之第二級使用行為，例如專用漁業權行使行為、娛樂漁業相關行為、觀光遊憩行為等，皆對海域生態資源有影響疑慮，故本研究建議上述類別應歸類為應經申請同意使用項目，應由國土計畫主管機關審查同意，並視需要會商目的事業主管機關及有關機關同意。

B.申請程序

有關海洋資源地區應經申請同意使用項目之申請程序，如圖 5-5 所示。其同意使用申請書之格式，如表 5-14。

(3)禁止或限制使用項目

於本規則草案列舉之各項免經申請同意及應經申請同意使用項目以外之使用行為或範圍，即為禁止或限制使用項目，故本研究不另訂一規範管制之。

表 5-20：海洋資源地區第 1 類之使用項目表

土地使用		使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用項目	應經申請同意使用項目	
海洋資源地區第 1 類	一、海域用地	(一) 海洋保護行為	1.野生動物保護行為		
			2.自然保護行為		
			3.文化資產保存行為		
			4.海洋生態復育行為		
			5.非生物資源保護行為		
			6.其他特定目的之保護行為		
		(二) 漁業資源利用	1.水產動植物繁殖保育行為		
			2.漁業資源復育行為		
		(三) 非生物資源利用行為		1.潮汐發電相關行為	
				2.風力發電離岸系統設置相關行為	
				3.海洋溫差發電相關行為	
				4.波浪發電相關行為	
				5.海流發電相關行為	
				6.土石採取相關行為	
				7.採礦相關行為	
				8.深層海水資源利用及產業發展行為	
		(四) 工程相關行為		1.管道設置相關行為	
				2.海域石油礦探採相關行為	
			3.海堤之整建及相關行為		
		(五) 環境廢棄物排放或處理		4.跨海橋梁設置相關行為	
				1.排洩行為	
		(六) 軍事及救災相關行為		2.海洋棄置相關行為	
			1.緊急性國防工程或設施設置行為		
				2.其他非緊急軍事相關設施設置行為	
		(七) 其他使用行為		3.非緊急防災相關行為	
				1.其他使用行為(一)	
			2.其他使用行為(二)		

資料來源：參考《非都市土地使用管制規則》附表 1-1、蕭再安等，2011：4-3~4-9。

表 5-21：海洋資源地區第 2 類之使用項目表

土地使用		使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用項目	應經申請同意使用項目	
海洋資源地區第 2 類	一、海域用地	(一) 漁業資源利用行為	1. 專用漁業權行使行為		
				2. 區劃漁業權行使行為	
				3. 定置漁業權行使行為	
				4. 漁業設施設置行為	
				5. 娛樂漁業相關行為	
		(二) 海洋觀光遊憩行為		1. 觀光遊憩行為	
				2. 航道	
				3. 錨地行為	
		(三) 工程相關行為		1. 資料浮標站設置相關行為	
				2. 海上觀測樁設置相關行為	
		(四) 特殊利用行為		1. 海洋科學研究活動相關行為	
		(五) 軍事及救災相關行為		1. 軍事演習相關行為	
		(六) 原住民傳統海域使用行為		1. 原住民族傳統海域使用行為	
		(七) 其他使用行為		1. 其他使用行為(一)	
			2. 其他使用行為(二)		

資料來源：參考《非都市土地使用管制規則》附表 1-1、蕭再安等，2011：4-3~4-9。

表 5-22：海洋資源地區其他必要分類之使用項目表

土地使用		使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用項目	應經申請同意使用項目	
海洋其他必要之分類資源地區	一、海域用地	(一) 漁業資源利用行為	1. 採捕水產動植物行為		
		(二) 軍事及救災相關行為	1. 緊急防救災相關行為		
		(三) 其他使用行為		1. 其他使用行為(一)	
			2. 其他使用行為(二)		

資料來源：參考《非都市土地使用管制規則》附表 1-1、蕭再安等，2011：4-3~4-9。

（三）農業發展地區

1. 土地使用性質

按本法第 20 條第 1 項第 3 款農業發展地區之劃設原則、第 6 條國土計畫之規劃基本原則規定：「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。」、「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。」換言之，在不違反糧食生產安全、農業生產環境及基礎設施之前提下，為促進農地合理利用，各分類得視土地使用性質而有不同層次之利用方式。有關農業 1 至農業 4 之土地使用性質，說明如下：

（1）農業發展地區第 1 類

誠如表 5-4 各功能分區分類之劃設條件，農業發展地區第 1 類為農地資源分類分級之第一種農業用地，其係以非都市土地特定農業區或優良農地之區位作為劃設範圍。此種農業區之立地條件及生產環境較佳，故應採較嚴格的管制標準規範之，以確保優良農地完整性、維護農業生產環境並維持農業生產環境之永續。因此，本研究建議非農業使用之項目應受到限制或禁止。此外，為因應農業發展多元化之需求，擴大農產品加值效益，提昇我國農產業競爭力，參考「國土計畫法草案」⁵⁻⁹第 21 條說明欄之內容，第 1 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。故除土地利用型之生產素地外，應一併考量農產品生產及運銷之需求，此亦是回應本法第 21 條規定，第 1 類係供農業生產及其必要之產銷設施使用之原則。前述必要之產銷設施，例如田間生產所需之溫網室及管理設施、與簡易集貨或分級包裝設施等使用⁵⁻¹⁰。

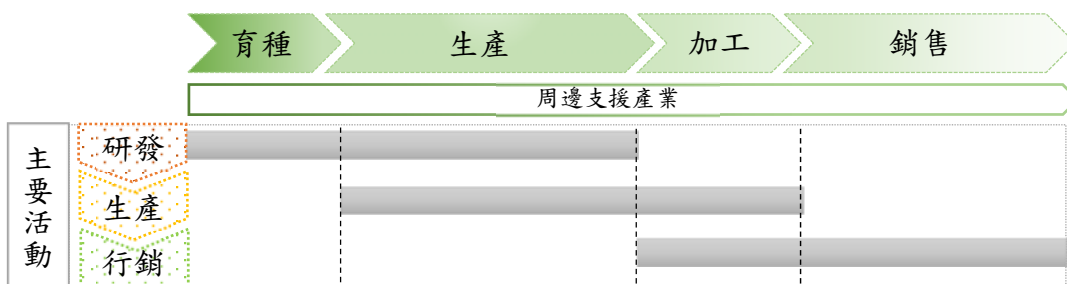


圖 5-7：農業產業價值鏈

資料來源：台灣經濟研究院，引自孫智麗，2013：71；本研究繪製。

⁵⁻⁹ 2014 年 07 月 28 日國土計畫法草案整理本（函送立法院版）。

⁵⁻¹⁰ 引自 2014 年 07 月 28 日國土計畫法草案整理本（函送立法院版）。

(2) 農業發展地區第 2 類

農業發展地區第 2 類係以農地資源分類分級之第二種、第三種農業用地為範圍，前者多屬非都市土地一般農業區，雖其土地未如第 1 類擁有優良之生產力及重大農業改良設施，但此類農地仍趨向維持農業生產環境的完整與糧食生產之功能，為促進農業發展多元化之地區。誠如本法第 21 條規定，第 2 類係供農業生產及其產業價值鏈發展所需設施使用。在促進農業多元化發展之目標下，參考「國土計畫法草案」第 21 條說明欄之內容，第 2 類在於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。因此，為因應各階段產業所需之設施需求，本研究建議第 2 類應以農地農用為原則，容許較多之農業設施進入，如農村再生設施、農業生物科技園區或依農業相關法規申請變更作為加工場所、集貨場及其相關設施等，以符實際，但仍應避免破壞或降低農地生產力、農業生產環境及水資源供應之行為及活動進入。

另就第三種農業用地而言，其為農業生產環境受外在因素干擾之地區，雖其農地生產力之等級及區塊完整度等立地條件未如第一種與第二種農業用地，且易受到穿越性交通或毗鄰土地使用之干擾，然考量農業生產環境之維護及糧食自給率提昇之目標，農地可採較寬鬆之管制標準，並按農業資源條件給予不同程度之管制，但仍應以農地農用為原則，以回應本法第 26 條規定，農業發展地區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。此外，由於近年休閒遊憩產業蓬勃發展，為延伸產業價值鏈，提昇農產業加值成效，並強化農地多功能特性，休閒農業之發展亦備受重視。考量該類農業用地聯外交通較為便利，建議可輔導都市邊緣之農地，轉型為農業旅遊等休閒遊憩事業，與都市機能與休閒機能相結合（詹士樑、賴宗裕，2009：44）。

(3) 農業發展地區其他必要之分類

農業發展地區其他必要之分類，包含農地資源分類分級第四種農業用地(農 3)，以及農村主要人口集居地區(農 4)分布範圍，本研究於研擬其他必要分類土地之使用項目時，將以前開兩種農業用地之使用情形為參考依據。首先，考量農業發展地區第 4 類屬於農地資源分類分級之第四種農業用地分布範圍，即山坡地農牧用地，爰增加林業用地及其相關設施使用，其在農地利用上應加強水土保持處理及維護，避免於山坡地從事農業行為時降低環境容受力。其次，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，與農業生產、生活、生態密切相關，故需考量農村生活之相關土地使用需求。

2. 土地使用用途

有關農業 1、農業 2、農業 3 及農業 4 土地之使用用途（即容許使用項目），分別如表 5-23、表 5-24、表 5-25、表 5-26 所示。

(1) 免經申請同意使用項目

誠如上述農業發展地區各分類之土地使用性質，針對其免經申請同意使用項目，本研究建議素地型農地利用，例如農作使用、造林及苗圃，或具有保育用途且對農業生產環境衝擊較低之隔離綠帶及綠地等項目，毋須經國土計畫主管機關審查同意。

(2) 應經申請同意使用項目、條件、程序

A. 使用項目及條件

隨著市場多元化需求發展，農業發展並非僅作農業素地生產使用，為創造農業多元發展之需求，提昇農產品附加價值與農民收入，尚需考量育種、加工與集貨處理、農產品銷售及周邊產業支援等（如圖 5-7 所示），以形成一農業產業價值鏈。然而，加工生產設施、農產品集貨或運銷設施、農產品銷售中心等使用項目，大都需興建有固定基礎⁵⁻¹¹之農業設施，進而造成重要農業生產環境之破壞。

因此，針對使用強度較高、可能對毗鄰土地使用產生干擾或其他農業產業價值鏈發展所需之農業設施，本研究建議應歸納為應經申請同意使用項目，研擬附帶條件及申請程序，並得視農業發展地區各分類之土地使用性質而有所調整，以給予不同程度之管制。農業用地各項農業設施之附帶條件，亦參考行政院農業委員會「104 年度農地資源分類分級管理機制建構計畫」研擬之各級農業用地容許設置之農業設施為基礎，各項考量要素規範之。其餘用地別應經申請同意使用項目之附帶條件，則以《非都市土地使用管制規則》附表 1 之相關規範為依據。

a. 農作產銷設施

為掌握農作物所需之生產環境，提昇其生產品質及產量，部分農業經營者運用溫（網）室栽培，以因應特殊之農業生產需求。由於溫（網）室種類包含簡易型及結構型，為避免對第 1 類之農地造成衝擊，本研究建議以無水泥鋪面之溫

⁵⁻¹¹ 《農業發展條例》第 8-1 條：農業用地上興建有固定基礎之農業設施，應先申請農業設施之容許使用，並依法申請建築執照。但農業設施面積在四十五平方公尺以下，且屬一層樓之建築者，免申請建築執照。本條例中華民國九十二年一月十三日修正施行前，已興建有固定基礎之農業設施，面積在二百五十平方公尺以下而無安全顧慮者，得免申請建築執照。

（網）室或露天栽培場之使用為原則，例如組織培養生產場或育苗作業室。此外，農事操作及管理設多以有固定基礎之建造物為主，因其受水泥鋪面覆蓋，可能對農業生產環境產生影響。故其若有設置需求，除依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依《申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法》規定，先向農業機關申請同意使用外，屬附屬設施之項目應搭配主要設施設置使用，例如菇包製包場或廢棄包處理場應搭配菇類栽培場使用，不得單獨設置。另考量農事操作、管理及農產品運送需求，有設置需求者應以臨路為原則，以避免破壞農業生產區塊之完整。

b. 水產養殖設施

目前我國非都市土地養殖用地面積約為 0.29 萬公頃，漁產為國內重要糧食來源之一（內政部營建署，2015b：8）。考量水產養殖設施屬強度較高之農業利用行為，有設置需求者，除依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用外，為利於統一管理，避免養殖漁業對生態環境、沿岸資源與水域帶來污染與破壞，建議第 1 類與第 2 類之設置區位需位於直轄市、縣（市）主管機關依《漁業法》第 69 條第 2 項劃設之養殖漁業生產區⁵⁻¹²或基於區塊完整被劃入範圍內者。

c. 畜牧設施

考量畜牧生產行為所產生之排泄物或廢污水若逕予施放於農田，可能造成農地或地下水源之污染，影響農作物生長，且豢養家禽、家畜所散發之空氣污染或臭氣亦可能造成毗鄰土地使用之困擾。因此，依本法第 6 條，農業發展地區之基礎設施應避免零星發展之規定，本研究建議畜牧設施應朝向整體規劃利用，以集中設置並符合環保相關法規為原則，而畜禽業達中央公告飼養規模者並需取得畜牧場登記證⁵⁻¹³。

d. 農村再生設施、休閒農業設施

有關農村再生設施及休閒農業設施之規範，因二者並非直接屬於農業產業價值鏈之內容，前者之設置目的係為促進農村活化再生，改善基礎生產條件而配合設置之設施；後者性質上屬於農業經營加值，主要係彰顯農地多功能特性。為避免前述相關設施設置造成農地生產力降低或農業生產環境之破壞，除依各該計畫

⁵⁻¹² 《漁業法》第 69 條第 2 項：直轄市、縣（市）主管機關於環境適合發展養殖漁業或現有魚塭集中區域，得規劃設置養殖漁業生產區；其設置及管理準則，由中央主管機關定之。

⁵⁻¹³ 《畜牧法》第 4 條第 1 項：飼養家畜、家禽達中央主管機關指定之飼養規模以上者，應申請畜牧場登記。

管理辦法規定辦理外，建議設置於第 1 類時應以無水泥鋪面之設施為限。

B. 申請程序

有關農業資源地區應經申請同意使用項目之申請程序及申請書格式，如圖 5-5 及表 5-13 所示。

(3) 禁止或限制使用項目

考量農業發展地區係以糧食安全及重要農業生產環境之維護為規劃基本原則，即以保育為目的，為避免寬鬆之管制規範造成農業生產力或生產環境之破壞，各項土地利用行為應受較嚴格之限制。而正面表列之管制方式提供財產權更明確的財產權使用範圍（張剛維，2008：26）。因此，本研究認為農業發展地區應採正面表列較為妥適，對於生產環境影響較大之農業利用行為或設施皆應受規範，以明確訂定各項容許使用項目之態樣，故無訂定禁止或限制使用項目。

表 5-23：農業發展地區第 1 類之使用項目表

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
農業發展地區第 1 類	一、農業用地	(一) 農作使用	1. 農作使用		
			2. 林業使用		
				3. 農業生產設施	1. 本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。 2. 組織培養生產場或育苗作業室等設施，坐落位置應以臨路為原則。
				4. 農業生產相關設施	1. 本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。(可使用細目由容許辦法規定辦理：例如農機具設施、集貨運銷處理室，參考附件) 2. 坐落位置應以臨路為原則。
				5. 林業經營設施	本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
		(二) 水產養殖使用	1. 室外養殖池		1. 室外養殖池之規模達 1 公頃者，應經申請同意使用。
				2. 室內水產養殖生產設施	2. 農業用地作養殖池使用免申請同意使用，但須變更農作為養殖池使用者，應依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」規定，先向農業機關申請同意使用。
				3. 水產養殖管理設施	3. 依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
				4. 其他水產養殖生產設施	4. 需位於養殖漁業生產區範圍或基於區塊完整被劃入第 1 類者。
		(三) 畜牧使用		1. 養畜設施	本款各目應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
				2. 養禽設施	
				3. 孵化場（室）設施	
		(四) 休閒農業使用		休閒農業設施	1. 本款應依休閒農業輔導管理辦法規定辦理，限於經農業主管機關劃定之休閒農業區，或准予籌設之休閒農場，始得設置。 2. 應以結合一級農業生產為限。
		(五) 綠能使用		1. 綠能設施	應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
					用。
	二、水利用地	(一)農村再生設施		1.農水路修建	本款各目應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
				2.溝渠	
				3.埤塘	
			(二)按現況或水利計畫使用		1.按現況或水利計畫使用
		(三)其他經河川或排水管理機關核准者		1.其他經河川或排水管理機關核准者	限於河川區域內、水道治理計畫用地範圍內或排水設施範圍內。
	三、交通用地	(一)公路		1.公路	限於依本法第 23 條第 5 項規定申請國防、重大之公共設施或公用事業計畫使用。
		(二)鐵路		專用鐵路設施	
		(三)高鐵			
	四、機關用地	(一)軍事、國防及其設施		1.軍事用地及其設施	
				2.國防設施	
	五、公用事業用地	(一)氣象設施		1.測候站	本款各目限於依本法第 23 條第 5 項規定申請國防、重大之公共設施或公用事業計畫使用。
				2.雷達站	
				3.觀測站及相關設施	
		(二)瓦斯設施		1.煤氣、天然氣整(加)壓站、分裝場及接收站	
		(三)石油設施		1.輸油設施、輸氣設施	
		(四)自來水設施		1.自來水設施	
				2.抽水站	
	3.自來水公司私設之簡易自來水工程設施、自來水、淨水設備、配水池、加壓站及管線工程等設施				
	六、能源設施用地	(一)太陽能、風力、溫差發電設施		1.發電廠	本款各目限於依本法第 23 條第 5 項規定申請國防、重大之公共設施或公用事業計畫使用。
				2.變電所	
				3.輸配電鐵塔	
				4.連接站	
				5.其他電業相關設施	

資料來源：賴宗裕等，2015：3-86~3-94；《非都市土地使用管制規則》附表 1；102 年土地利用分類系統之第 3 級類別。

表 5-24：農業發展地區第 2 類之使用項目表

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
農業發展地區第 2 類	一、農業用地	(一) 農作使用	1. 農作使用		
			2. 林業使用		
				3. 農業生產設施	1. 本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。 2. 組織培養生產場或育苗作業室等設施，坐落位置應以臨路為原則。
				4. 農業生產相關設施	1. 本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。(可使用細目由容許辦法規定辦理，參考附件) 2. 坐落位置應以臨路為原則。
				5. 林業經營設施	本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
		(二) 水產養殖使用	1. 室外養殖池		1. 室外養殖池之規模達 1 公頃者，應經申請同意使用。
				2. 室內水產養殖生產設施	2. 農業用地作養殖池使用免申請同意使用，但須變更農作為養殖池使用者，應依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」規定，先向農業機關申請同意使用。
				3. 水產養殖管理設施	3. 依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
				4. 自產水產品集貨包裝處理設施	
				5. 其他水養殖生產設施	
		(三) 畜牧使用		1. 養畜設施	本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
				2. 養禽設施	
				3. 孵化場（室）設施	
		(四) 休閒農業使用		1. 休閒農業設施	同農業發展地區第 2 類農業用地。
				2. 林業遊憩設施	1. 本款限民國 98 年以前經行政院愛臺十二建設總體計畫核定設置之平地森林園區。 2. 應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理，並應符合平地森林園區管理要點規定。
		(五) 農舍		1. 農舍及農舍附屬	限於依農業用地興建農舍辦

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
				設施	法或實施區域計畫地區建築管理辦法核准興建之農舍。
				2.農產品之零售	
				3.農作物生產資材及日用品零售	
				4.民宿	
		(七)綠能使用		1.綠能設施	限於民宿管理辦法第六條第一項但書規定之原住民保留地、經農業主管機關劃定之休閒農業區或核發經營許可登記證之休閒農場、觀光地區、偏遠地區及離島地區等之農舍。 應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
二、農業設施用地		(一)農產事業設施	同農業發展地區第2類農業設施用地		
		(二)水產事業設施		1.魚貨運銷場所及相關設施	本款各目應依相關審查作業要點規定，先向農業機關申請。
				2.水產食品加工場所及設施	
				3.水產品轉運或包裝處理設施	
				4.魚市場	
		(三)畜牧事業設施		1 集貨場(蛋品、畜產物流中心及倉儲設施、芻料)及相關設施	本款各目應依相關審查作業要點規定，先向農業機關申請。
				2.蛋品分級、包裝、加工、儲藏場(廠)及相關設施	
				3.肉品分級、包裝、加工、儲藏場(廠)及相關設施	
				4.乳品工廠及相關設施	
				5.羽毛(絨)加工廠及相關設施	
				6.屠宰場(廠)及其他屠宰、分切設施	
				7.廢水處理場(廠)及相關設施	
				8.代處理堆肥場及相關設施	
				9.死廢畜禽集運場及相關設施	

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
				10.畜禽化製場（廠）及相關設施	
				11.動物收容處所及相關設施	
				12.無特定病原實驗動物生產場及相關設施	
				13.飼料工廠及相關設施	
				14.犬隻繁殖、買賣或寄養場所及相關設施	
				15.觀賞鳥繁殖場所及相關設施	
		(四)休閒農業設施		1.休閒農業設施	同農業發展第2類農業設施用地。
				2.林業遊憩設施	1.本款限民國98年以前經行政院愛臺十二建設總體計畫核定設置之平地森林園區。 2.應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理，並應符合平地森林園區管理要點規定。
		(五)農村再生設施		1.農水路修建	本款各目應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
				2.步道	
				3.自行車道	
				4.社區道路	
				5.溝渠	
				6.簡易平台停車場	
				7.衛生設施（含公廁）	
				8.廣場	
				9.公園	
				10.綠地	
				11.環境綠美化及景觀維護	
				12.景觀休閒設施	
				13.標示解說及入口意象設施	
				14.埤塘	
				15.生態保育設施	
				16.緩衝綠帶	
				17.水土保持及防災設施	
				18.其他農村再生設施	
		(六)農業生物		1.廠房設施	本款各目限依本法第二十四

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
		科技園區		2.管理及商業服務設施	條規定申請使用許可，並應依其相關規定辦理。
				3.公共設施	
				4.住宿及其生活所需設施	
				5.綠地	
		(七)自然保育設施		1.野生動物保育設施	應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
				2.自然保護區域管理設施	
		(八)生態體系保護設施		1.自然生態保護設施	應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
				2.圍籬設施	
	三、水利用地	(一)農村再生設施		1.農水路修建	本款各目應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
				2.溝渠	
				3.埤塘	
		(二)按現況或水利計畫使用		1.按現況或水利計畫使用	
		(三)其他經河川或排水管理機關核准者		1.其他經河川或排水管理機關核准者	限於河川區域內、水道治理計畫用地範圍內或排水設施範圍內。
	四、保育用地	(一)隔離綠帶	1.隔離綠帶		
		(二)綠地	1.綠地		如屬已核定農村再生發展區計畫之農村再生設施，應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
		(三)自然保育設施		1.野生動物保育設施	本款各目依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
				2.自然保護區域管理設施	
		(四)生態體系保護設施		1.自然生態保護設施	
				2.生態試驗研究站及圍籬設施	
				3.經中央主管機關核定之生態體系保護設施	
		(五)休閒農業設施		林業遊憩設施	1.本款限民國 98 年以前經行政院愛臺十二建設總體計畫核定設置之平地森林園區。 2.應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理，並應符合平地森林園區管理要點規定。

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
		(六) 農村再生設施		1.生態保育設施	本款各目應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
				2.緩衝綠帶	
				3.水土保持及防災設施	
	五、交通用地	(一) 公路		1.公路	限於依本法第 23 條第 5 項規定申請國防、重大之公共設施或公用事業計畫使用，並應依公路法規定辦理。
		(二) 鐵路		1.專用鐵路設施	
				2.林業軌道設施	本款限農業機關主管具林業歷史動態保存價值之軌道設施。
		(三) 高鐵			
		(四) 農村再生設施		1.步道	本款各目應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
				2.自行車道	
				3.簡易平台停車場	
	六、機關用地	(一) 軍事、國防及其設施		1.軍事用地及其設施	
				2.國防設施	
	七、公用事業用地	(一) 氣象設施		1.測候站	本款各目限於依本法第 23 條第 5 項規定申請國防、重大之公共設施或公用事業計畫使用。
				2.雷達站	
				3.觀測站及相關設施	
		(二) 瓦斯設施		1.煤氣、天然氣整(加)壓站、分裝場及接收站	
		(三) 石油設施		1.油庫、輸油設施、輸氣設施	
		(四) 自來水設施		1.自來水設施	
				2.抽水站	
				3.自來水公司私設之簡易自來水工程設施、自來水、淨水設備、配水池、加壓站及管線工程等設施	
		(五) 學校用地		1.幼兒園	
				2.小學	
				3.中學	
				4.大專院校	
				5.特種學校	
		(六) 其他公用事業設施		1.郵政局所及郵件處理廠	
				2.人行步道、涼亭、公廁設施	
				3.衛星廣播電視事業、無線及有線電視、廣播電臺管線及其相關設施	
				4.加油站、加氣站	

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
				5.其他公用事業所需設施	
	八、能源設施用地	(一) 太陽能、風力、溫差發電設施		1.發電廠	本款各目限於依本法第 23 條第 5 項規定申請國防、重大之公共設施或公用事業計畫使用。
				2.變電所	
				3.輸配電鐵塔	
				4.連接站	
				5.其他電業相關設施	

資料來源：賴宗裕等，2015：3-86~3-94；《非都市土地使用管制規則》附表 1；102 年土地利用分類系統之第 3 級類別。

表 5-25：農業發展地區第 3 類土地之使用項目表

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
農業發展地區第 3 類	一、農業用地	(一) 農作使用	1.農作使用		
			2.林業使用		
				3.農業生產設施	1.本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。 2.組織培養生產場或育苗作業室等設施，坐落位置應以臨路為原則。
				4.農業生產相關設施	1.本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。(可使用細目由容許辦法規定辦理，參考附件) 2.坐落位置應以臨路為原則。
				5.林業經營設施	本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
		(二) 水產養殖使用	1.室外養殖池		1.室外養殖池之規模達 1 公頃者，應經申請同意使用。
				2.室內水產養殖生產設施	2.農業用地作養殖池使用免申請同意使用，但須變更農作為養殖池使用者，應依「申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法」規定，先向農業機關申請同意使用。 3.依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
				3.水產養殖管理設施	
				4.自產水產品集貨包裝處理設施	
				5.其他水養殖生產設施	
		(三) 畜牧使用		1.養畜設施	本款各目應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
				2.養禽設施	
				3.孵化場（室）設施	
		(四) 休閒農業使用		休閒農業設施	同農業發展地區第 2 類農業用地。
		(五) 綠能使用		1.綠能設施	應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
		(六) 保育使用		1.野生動物保育設施	應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
				2.自然保護區域管理設施	
				3.自然生態保護設施	應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
				4.圍籬設施	
	二、農業設施用地	(一) 農產事業設施	同農業發展地區第2類農業設施用地		
		(二) 水產事業設施		1.魚貨運銷場所及相關設施	本款各目應依相關審查作業要點規定，先向農業機關申請。
				2.水產食品加工場所及設施	
				3.水產品轉運或包裝處理設施	
				4.冷凍或冷凍庫(含冷凍生餌)	
		(三) 畜牧事業設施		1.集貨場(蛋品、畜產物流中心及倉儲設施、芻料)及相關設施	1.本款各目應依相關審查作業要點規定，先向農業機關申請。 2.本款各目應經中央農業主管機關核定籌設。 3.申請設置斃死畜禽集運場，限由依法組織之畜牧團體辦理斃死畜禽集運業務者為之。
				2.蛋品分級、包裝、加工、儲藏場(廠)及相關設施	
				3.肉品分級、包裝、加工、儲藏場(廠)及相關設施	
				4.乳品工廠及相關設施	
				5.羽毛(絨)加工廠及相關設施	
				6.屠宰場(廠)及其他屠宰、分切設施	
				7.廢水處理場(廠)及相關設施	
				8.代處理堆肥場及相關設施	
				9.死廢畜禽集運場及相關設施	
				10.畜禽化製場(廠)及相關設施	
				11.動物收容處所及相關設施	
				12.無特定病原實驗動物生產場及相關設施	
				13.飼料工廠及相關設施	

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
				14.大隻繁殖、買賣或寄養場所及相關設施	
				15.觀賞鳥繁殖場所及相關設施	
		(四) 休閒農業設施		休閒農業設施	同農業發展第2類農業設施用地。
		(五) 農村再生設施		1.農水路修建	本款各目應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
				2.步道	
				3.自行車道	
				4.社區道路	
				5.溝渠	
				6.簡易平台停車場	
				7.衛生設施（含公廁）	
				8.廣場	
				9.公園	
				10.綠地	
				11.環境綠美化及景觀維護	
				12.景觀休閒設施	
				13.標示解說及入口意象設施	
				14.埤塘	
				15.生態保育設施	
				16.緩衝綠帶	
				17.水土保持及防災設施	
				18.其他農村再生設施	
		(六) 自然保育設施		1.野生動物保育設施	應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
				2.自然保護區域管理設施	
		(七) 生態體系保護設施		1.自然生態保護設施	應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
				2.圍籬設施	
	三、林業用地	(一) 林業使用	林業使用		本款應符合森林法相關規定。
		(二) 林業設施		1.林業經營設施	本款應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
				2.森林育樂設施	本款限於森林法所定森林遊樂區理，並應符合森林遊樂區設置管理辦法規定。
				3.林下經濟設施	1.本款限非固定設施。 2.應符合森林法第6條第2項及其他相關法令規定（列如如開花林木下放置蜂箱採取

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
					蜂蜜、或利用疏伐木種菌後置於林下栽培香菇之椗木，或其他經主管機關同意可於林下設置工作物)。
		(三) 自然保育設施		1.野生動物保育設施	應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
				2.自然保護區域管理設施	
		(四) 生態體系保護設施		1.自然生態保護設施	應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定辦理。
				2.圍籬設施	
		(五) 農村再生設施		1.農水路修建	本款各目應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
				2.步道	
				3.自行車道	
				4.綠地	
				5.環境綠美化及景觀維護	
				6.景觀休閒設施	
				7.標示解說及入口意象設施	
				8.生態保育設施	
				9.緩衝綠帶	
				10.水土保持及防災設施	
				11.其他農村再生設施	
四、水利用地	(一) 農村再生設施			1.農水路修建	本款各目應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
				2.溝渠	
				3.埤塘	
	(二) 按現況或水利計畫使用			1.按現況或水利計畫使用	
	(三) 其他經河川或排水管理機關核准者			1.其他經河川或排水管理機關核准者	限於河川區域內、水道治理計畫用地範圍內或排水設施範圍內。
五、保育用地	(一) 隔離綠帶	1.隔離綠帶			
	(二) 綠地	1.綠地			如屬已核定農村再生發展區計畫之農村再生設施，應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
	(三) 自然保育設施			1.野生動物保育設施	依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
				2.自然保護區域管理設施	
	(四) 生態體系保護設施			1.自然生態保護設施	依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意使用	應經申請同意使用	
					者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
				2.圍籬設施	
		(五) 林業設施		1.森林育樂設施	1.本款限於森林法所定森林遊樂區，並應符合森林遊樂區設置管理辦法規定。 3.本款不得為供不特定對象之住宿設施使用。
		(六) 農村再生設施		1.生態保育設施	本款各目應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
				2.緩衝綠帶	
				3.水土保持及防災設施	
	六、交通用地	(一) 公路			限於依本法第 23 條第 5 項規定申請國防、重大之公共設施或公用事業計畫使用。
		(二) 鐵路		1.專用鐵路設施	
				2.林業軌道設施	本款限農業機關主管具林業歷史動態保存價值之軌道設施。
		(三) 高鐵			
		(四) 農村再生設施		1.步道	本款各目應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
				2.自行車道	
	七、機關用地	(一) 軍事、國防及其設施		1.軍事用地及其設施	
				2.國防設施	
	八、公用事業用地	(一) 氣象設施		1.測候站	本款各目限於依本法第 23 條第 5 項規定申請國防、重大之公共設施或公用事業計畫使用。
				2.雷達站	
				3.觀測站及相關設施	
	九、能源設施用地	(一) 太陽能水力、風力、溫差發電設施		1.變電所	本款各目限於依本法第 23 條第 5 項規定申請國防、重大之公共設施或公用事業計畫使用。
				2.輸配電鐵塔	
				3.連接站	
				4.其他電業相關設施	

資料來源：賴宗裕等，2015：3-86~3-94；《非都市土地使用管制規則》附表 1；102 年土地利用分類系統之第 3 級類別。

表 5-26：農業發展地區第 4 類土地之使用項目表

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
農業發展地區第 4 類	一、住宅用地	(一) 純住宅	1.住宅		供住宅使用樓層比例須超過 50%。
		(二) 混合使用住宅	1.兼工業使用住宅		
			2.兼商業使用住宅		
			3.兼其他使用住宅		
		(三) 社會福利設施	1.兒童、少年、老人、婦女及身心障礙福利機構		
			2.社會救助機構		
			3.社區活動中心		
				4.其他社會福利設施	
		(四) 醫療設施	1.醫療機構		
			2.衛生所(室)		
			3.其他衛生及福利設施		
			2.補習班		
	三、農業用地	(一) 農作使用	1.農作使用		
			2.耕地造林(含短期經濟林)		
			3.育苗作業室		
			4.菇類栽培設施		
			5.溫室或網室		
			6.作物栽培及培養設施		
			7.堆肥舍(場)		
			8.農機具室		
			9.乾燥機房、碾米機房		
			10.曬場		
			11.管理室、農業資材室		
			12.農田灌溉排水設施		
			13.農產品批發零售場(站)		
			14.消毒室或燻蒸室		
			15.農路		
			16.其他農作產銷設施		
		(二) 畜牧使用	1.畜舍		
			2.禽舍		
			3.孵化場		
			4.畜禽停棲場及運動場		
			5.水池(水禽飼養用)		
			6.管理室		
			7.堆肥舍(場)		
			8.青貯塔(窖)		
			9.飼(芻)料調配或倉儲設施		
			10.榨乳及儲乳設施		
			11.其他畜牧設施		
		(三) 水產養殖使用	1.養殖池		
			2.飼料調配及儲藏室		
			3.管理室		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			4.養殖污染防治設施		
			5.抽水機房		
			6.循環水設施		
			7.電力室		
			8.室內循環水養殖設施		
			9.一般室內養殖設施		
			10.蓄水池		
			11.進排水道		
			12.其他水養殖經營設施		
	四、農業設施用地	(一)農作產銷設施	1.農產品及貨運銷處理室（含集貨及包裝處理場所、冷藏冷凍及儲存場所）		
			2.農產品附屬加工設施		
		(二)水產品集貨運銷包裝處理設施	1.水產品集貨包裝加工處理設施（含轉運、冷藏冷凍、儲存場所及蓄養池）		
		(三)畜產品集貨運銷包裝處理設施	1.畜牧汙染處理設施		
			2.死廢畜禽處理設施		
			3.畜禽產品處理設施		
			4.畜禽屠宰分切場		
	五、林業用地	(一)林業使用	1.造林、苗圃		
		(二)林業設施	1.林業經營設施		依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
			2.其他林業設施		
	六、水利用地	(一)水岸遊憩設施		1.水岸遊憩建築及構造物	本款各目限於堰壩、水庫及原有灌溉埤、池。
				2.水上遊憩器材租售店	
				3.船泊加油設施	
				4.遊憩停泊碼頭及修護設施	
				5.遊艇出租	
				6.警衛或消防救生設備及建築	
				7.其他水岸遊憩設施	
		(二)溫泉井及溫泉儲槽		1.溫泉井及溫泉儲槽	使用面積合計不得超過30平方公尺。
		(三)採取土石		1.採取土石	限於經土石採取機關規劃公告整體砂石資源開發區有案者。
		(四)按現況或水利計畫		1.按現況或水利計畫使用	

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
		使用			
		(五) 其他經河川或排水管理機關核准者		1.其他經河川或排水管理機關核准者	限於河川區域內、水道治理計畫用地範圍內或排水設施範圍內
	七、保育用地	(一) 隔離綠帶	1. 隔離綠帶		
		(二) 綠地	1. 綠地		如屬已核定農村再生發展區計畫之農村再生設施，應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
		(三) 自然保育設施	1. 野生動物保育設施		本款各目依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
			2. 自然保護區域管理設施		
		(四) 生態體系保護設施		1. 自然生態保護設施	
				2. 生態試驗研究站及圍籬設施	
				3. 經中央主管機關核定之生態體系保護設施	
		(五) 水源保護及水土保持設施		1. 保育水土所採之保育設施	
				2. 自來水取水處理、管理及配送設施	
				3. 水文觀測設施	
				4. 其他水源保護及水土保持設施	如屬已核定農村再生發展區計畫之農村再生設施，應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
	八、遊憩用地	(一) 遊憩設施	1. 兒童遊憩場		
			2. 青少年遊憩場		
			3. 小型公園或里鄰公園		
			4. 室內桌球館或撞球場		
			5. 球場、溜冰場或游泳池		
			6. 其他室內及小型遊憩設施		
			7. 其他室內及小型運動設施		
		(二) 戶外遊憩設施	1. 公園		
			2. 綜合運動場		
			3. 露營野餐設施		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			4.動物園		
			5.滑雪設施		
			6.登山設施		
			7.纜車及附帶設施		
			8.高爾夫球場與其附屬建築物及設施		
			9.馬場		
			10.滑翔設施		
			11.野外健身訓練設施		
			12.海水浴場		
			13.園藝設施		
			14.垂釣設施		
			15.噴水池		
			16.小型遊憩船艇停泊設施		
			17.超輕型載具起降場		
			18.其他戶外遊憩設施		
			19.其他戶外運動設施		
		(三)觀光遊憩管理服務設施	1.國際觀光旅館		本款各目高爾夫球場除外。
			2.觀光旅館		
			3.一般旅館		
			4.餐飲住宿設施		
			5.風景區管理服務設施(管理處所、遊客中心、展示陳列設施、門票、收費站、停車場、眺望台、公廁)		
			6.水族館		
			7.文物展示中心		
			8.汽車客運業設施		
			9.觀光零售服務站		
			10.涼亭		
			11.游泳池		係屬附設游泳池設施。
			12.花棚花架		
			13.藝品特產店		
			14.其他遊憩服務及管理設施		
		(四)森林遊樂設施	1.管制、收費設施		本款各目限於森林遊樂區設置管理辦法核定之森林遊樂區範圍。
			2.管理及服務展示設施		
			3.平面停車場及相關設施		
			4.水土保持設環境保護設施		
			5.環境保護設施		
			6.資源保育維護設施		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			7.安全防護設施		
			8.營林設施		
			9.標示解說設施		
			10.步道設施		
			11.住宿、餐飲設施		
			12.其他森林遊樂設施		
		(五)水岸遊憩設施	1.水岸遊憩建築及構造物		本款各目高爾夫球場除外。
			2.水上遊憩器材租售店		
			3.船泊加油設施		
			4.遊憩停泊碼頭及修護設施		
			5.遊艇出租		
			6.警衛或消防救生設備及建築		
			7.其他水岸遊憩設施		
		(六)生態體系保護設施		1.自然生態保護設施	
				2.生態試驗研究站及圍籬設施	
				3.經中央主管機關核定之生態體系保護設施	
		(七)水源保護及水土保持設施		1.保育水土所採之保育設施	
				2.保護水源之職工辦公室及宿舍	
				3.自來水取水處理、管理及配送設施	
				4.水庫及與水庫有關的構造物及設施	
				5.水文觀測設施	
				6.其他水源保護及水土保持設施	
	九、風景用地	(一)管理及服務設施	1.管理處所		
			2.遊客中心		
			3.門票、收費站		
			4.停車場		
			5.眺望台		
			6.公廁		
			7.安全防護設施		
			8.營林設施		
			9.標示解說設施		
			10.步道設施		
		(二)林業使用	1.造林、苗圃		
	十、文化設施用地	(一)法定文化資產		1.古蹟及其保存設施	應依文化資產保存法規定辦理。
		(二)一般文化設施	1.藝文展演場所		
			2.史蹟、文物、公藝品陳列館		
			3.圖書館		
			4.博物館、美術館、藝		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			術館及紀念館		由教育部主管。
		(三)其他文化設施	1.海洋、自然科學、科學教育設施		
	十一、交通用地	(一)機場	1.航空站		
			2.航空貨運站		
			3.飛行場		
			4.航空貨物集散站		
			5.助航設施		
			6.其他設施		
		(二)一般或高速鐵路、捷運設施	1.車站		
			2.機廠及機務段		
			3.裝卸場		
			4.調車場		
			5.維修場		
			6.機電房		
			7.其他相關設施		
		(三)停車場	1.停車場		
		(四)道路相關設施	1.公路車站		
			2.車輛調度場		
			3.車輛檢修場		
			4.客貨運轉運站		
			5.服務區、休息站		
			6.其他公路相關設施		
		(五)港口(含商港、漁港、專用港)	1.碼頭		
			2.修造船廠		
			3.倉棧設施及其他公共設施		
			4.獨立燈塔及其他港口相關設施		
	十二、機關用地	(一)政府機關	1.政府機關		
			2.民意代表		
			3.國際組織		
			4.外國領事館		
			5.其他外國機構		
		(二)軍事用地及其設施	1.軍事用地及其設施		
			2.國防設施		
	十三、學校用地	(一)幼兒園	1.幼兒園		
			2.國民小學		
			3.國民中學		
		(二)小學	1.國民小學		
		(三)中學	1.國民中學		
			2.高中(職)		
		(四)大專院校	1.大專院校		
		(五)特種學校	1.啟聰學校		
			2.盲啞學校		
			3.感化院		
			4.輔育院		
	十四、環保設施用地	(一)環保設施	1.污水處理廠		
			2.污水抽水場		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			3.雨水及污水截流站		
				4.垃圾處理廠及垃圾掩埋場	
			5.廢棄物處理、空氣、噪音監測處理設施		
				6.資源回收貯存設施	
				7.其他環保所需設施	
	十五、綠地用地	(一) 綠地	1.公園		
			2.綠地		
			3.廣場		
			4.花園及相關園藝設施		
	十六、公用事業用地	(一) 氣象設施	1.測候站		
			2.雷達站		
			3.觀測站及相關設施		
		(二) 瓦斯設施	1.煤氣、天然氣整(加)壓站、分裝場及接收站		
			2.公用氣體燃料事業貯氣槽、貯氣管、貯氣場等貯氣設備		
		(三) 石油設施	1.液化石油氣及其他可燃性高壓氣體容器儲存設施		
			2.油庫、輸油設施、輸氣設施		
		(三) 自來水設施	1.自來水設施		
			2.抽水站		
			3.自來水公司私設之簡易自來水工程設施、自來水、淨水設備、配水池、加壓站及管線工程等設施		
		(四) 醫療保健	1.醫院		
			2.診所		
			3.衛生所及衛生室		
			4.醫事技術及其他醫療保健服務		
		(五) 其他公用事業設施	1.郵政局所及郵件處理廠		
			2.警察分局、駐在所、檢查哨或消防分小隊		
			3.海堤設施		
			4.人行步道、涼亭、公廁設施		
			5.衛星廣播電視事業、無線及有線電視、廣播電臺管線及其相關設施		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			6.加油站、加氣站		
				7.其他公用事業所需設施	
	十七、宗教用地	(一)宗教建築		1.寺廟	
				2.教會(堂)	
				3.其他宗教建築物	
	十八、能源用地	(一)火力、水力、核能、風力、潮汐、溫差、潮流發電設施		1.發電廠	
				2.變電所	
				3.輸配電鐵塔	
				4.連接站	
				5.其他電業相關設施	

資料來源：賴宗裕等，2015：3-86~3-94；《非都市土地使用管制規則》附表1；102年土地利用分類系統之第3級類別。

3. 土地使用強度

為確保農、林、漁、牧業等生產環境之完整性，維持農村風貌整體性，除適度調降農業發展地區之使用強度外，亦根據不同使用地類別之性質，參酌現行相關法令之規定，訂定不同程度之使用強度，如表 5-27 所示。表中屬「／」符號者，為該使用地類別不得興建需申請建築執照之構造物或雜項工作物，故不賦予其得建築之權利；屬「-」符號者，則不限制其強度。

表 5-27：農業發展地區各分類使用地之使用強度

分區	分類	使用地	建蔽率	容積率	其他
農業發展地區	第 1 類	農業用地	／	／	
		水利用地	／	／	
		保育用地	／	／	
		交通用地	／	／	
		機關用地	40	60	高度限制 10.5 公尺
		公用事業用地	40	60	
		能源設施用地	40	60	
	第 2 類	農業用地	／	／	
		農業設施用地	40	100	
		水利用地	／	／	
		保育用地	／	／	
		交通用地	／	／	
		機關用地	60	150	高度限制 10.5 公尺
		公用事業用地	60	150	
		能源設施用地	60	150	
	第 3 類	農業用地	／	／	
		農業設施用地	40	80	
		林業用地	／	／	
		水利用地	／	／	
		保育用地	／	／	
		交通用地	／	／	
		機關用地	60	120	高度限制 10.5 公尺
		公用事業用地	60	120	
		能源設施用地	60	120	
	第 4 類	住宅用地	40	140	
		農業用地	／	／	
		農業設施用地	40	140	
		林業用地	／	／	
		水利用地	60	180	
		保育用地	／	／	
		遊憩用地	40	120	
		風景用地	／	／	
		文化設施用地	60	180	
		交通用地	40	120	
		機關用地	60	180	

分區	分類	使用地	建蔽率	容積率	其他
		學校用地	60	180	
		環保設施用地	60	180	
		綠地用地			
		公用事業用地	60	180	
		宗教用地	60	180	
		能源設施用地	60	180	

(四) 城鄉發展地區

1. 土地使用性質

依本法第 20 條第 1 項第 4 款規定，城鄉發展地區係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。又依本法第 6 條第 1 項第 6 款規定：「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。」換言之，於考量都市成長管理、產業發展趨勢之關連性、環境生態系統特性及公共設施之完備性下，針對各分類之土地使用，得按居住、產業及城鄉發展情形規劃充足之用地與機能，並賦予不同程度之使用管制。由於城鄉發展地區第 1 類、第 2 類及其他必要分類之土地資源特性及使用情形不同，透過下述探討各分類之土地使用性質，得作為規範各分類之土地使用用途及強度之參據。

(1) 城鄉發展地區第 1 類

城鄉發展地區第 1 類為實施都市計畫地區，依本法第 23 條第 2 項規定，其土地使用管制事項仍依都市計畫法及其相關法規實施管制，其屬高強度發展地區。

(2) 城鄉發展地區第 2 類

依本法第 20 條規定，城鄉發展地區第 2 類，係屬都市化程度較低之地區，又依表 5-3 所示，城鄉 2 為依《區域計畫法》規定取得開發許可地區或鄉村區。針對其規劃基本原則，依本法第 6 條規定，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。申言之，其土地利用行為在考量地區之特性及環境容受力下，得視地區發展提供充足之公共設施或公用建設以滿足人民所需，以確保城鄉發展地區發展機會之均衡，而城鄉發展地區之環境資源特性及土地條件並非如其他國土功能分區脆弱，故其得容納之土地利用行為與活動較不受地區環境之限制。惟其土地使用強度，則應依本法第 21 條規定，城鄉發展地區第 2 類之土地使用，應供較低強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用，亦即為應低於既有都市計畫範圍（即城鄉 1）。

(3) 城鄉發展地區其他必要之分類

城鄉發展地區其他必要之分類，主要為原住民族保留地範圍內依據區域計畫法劃設之鄉村區（城鄉 3），多屬於低強度之土地利用，該公共設施之提供及既有道路容量勢必遠低於已發展之城鄉地區，如城鄉 1 或城鄉 2。因此，為避免影響毗鄰土地使用之相容性、公共設施服務水準及道路容量服務水準，故建議其使用用途，原則上應給予相當程度之管制，而本法下可建築用地之使用強度亦應較其

他城鄉發展地區為低。

2. 土地使用用途

有關城鄉第 2 類及第 3 類土地之使用用途（即容許使用項目），分別如表 5-28、表 5-29 所示。

(1) 免經申請同意使用項目

考量城鄉發展地區係依據都市化程度及發展需求加以劃設，為創造寧適和諧之生活環境及有效率之生產環境，並確保完整之配套公共設施⁵⁻¹⁴，故其土地使用管制程度應較國土保育地區及農業發展地區寬鬆，以滿足民眾生活及生產所需。其部分容許使用項目得免經直轄市、縣（市）國土計畫主管機關核准，但目的事業主管機關主管法有特別規定者，應徵得各該目的事業主管機關同意，例如住宿設施、工業設施、觀光遊憩管理服務設施、環保設施等，無須納入本規則草案之應經申請同意使用項目。

(2) 應經申請同意使用項目、條件、程序

A. 使用項目及條件

除前開免經申請同意使用項目以外，其餘之使用項目，應由直轄市、縣（市）國土計畫主管機關會商目的事業主管機關或有關機關審查同意。考量城鄉發展地區係以都市化程度及發展需求加以劃設，並已提供區內完善之公共設施為原則，然其範圍包含既有都市計畫地區、取得開發取可地區、預定申請新訂或擴大都市計畫範圍及其他預留發展用地等，不全然為已開發地區。為確保城鄉發展地區作有秩序發展，故其容許使用項目不宜全歸類為免經申請同意使用，仍需視使用項目之用途作部分規範，例如對環境有危害或污染之虞之廢棄物回收貯存清除處理設施、資源回收貯存設施，或需鑿井大量抽取溫泉水之溫泉井及溫泉儲槽等設施，皆應納入應經申請同意使用項目，向國土計畫主管機關申請同意，以避免影響毗鄰基地之土地使用。

B. 申請程序

有關城鄉發展地區應經申請同意使用項目之申請程序及申請書格式，如圖 5-5 及表 5-13 所示。

⁵⁻¹⁴ 引自《國土計畫法》第 6 條第 1 項第 6 款：「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。」

(3)禁止或限制使用項目

本研究係以正面表列方式列舉免經申請同意使用項目及應經申請同意使用項目，於容許使用項目表尚未列出之土地使用用途，即為禁止使用，故不另外規定禁止或限制使用項目。

表 5-28：城鄉發展地區第 2 類之使用項目表

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
城鄉發展地區第 2 類	一、住宅用地	(一) 純住宅	1.住宅		供住宅使用樓層比例須超過 50%。
		(二) 混合使用住宅	1.兼工業使用住宅		
			2.兼商業使用住宅		
			3.兼其他使用住宅		
		(三) 社會福利設施	1.兒童、少年、老人、婦女及身心障礙福利機構		
			2.社會救助機構		
			3.社區活動中心		
				4.其他社會福利設施	
		(四) 醫療設施	1.醫療機構		
			2.衛生所(室)		
			3.其他衛生及福利設施		
	二、商業用地	(一) 住宿設施	1.國際觀光旅館		
			2.觀光旅館		
			3.一般旅館		
			4.餐飲住宿設施		
			5.民宿		
		(二) 餐飲設施	1.餐飲設施		
		(三) 運輸通信設施	1.郵政局所及郵件處理廠		
			2.電信公司營運處(所)		
			3.快遞運輸設施		
		(四) 金融保險設施	1.銀行		
			2.信用合作社		
			3.農、漁會信用部		
			4.信託投資		
		(五) 科學及技術服務設施	1.律師或會計事務所		
			2.建築事務所或工程技術公司		
			3.研究發展服務設施		
			4.廣告設計及攝影行業相關設施		
			5.獸醫院		
		(六) 安全設施	1.警政及其他警衛設施		
			2.消防設施		
			3.其他安全設施		
		(七) 日用品零售及服務	1.零售設施		
			2.批發設施		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			3.倉儲設施		
			4.營業及辦公處所		
		(八) 教育服務設施	1.兒童課後照顧服務中心		
			2.補習班		
		(九) 文化服務設施	1.電影放映場所		
			2.藝文展演場所		
			3.運動服務設施		
			4.衛星廣播電視事業、無線及有線電視、廣播電台及其相關設施		
		(十) 農產品集散批發運銷及推廣設施	1.農(畜、水)產品之集散場(站)、堆積場(站)、轉運場(站)、拍賣場(站)、批發及零售場(站)		
			2.其他農產品集散批發運銷設施		
			3.農民組織及農業推廣設施		
		(十一) 社會福利設施	1.兒童、少年、老人、婦女及身心障礙福利機構		
			2.社會救助機構		
			3.社區活動中心		
			4.其他社會福利設施		
		(十二) 其他服務設施	1.駕訓班		
			2.家事服務業		
			3.其他設施		
	三、工業用地	(一) 工業社區		1.社區住宅	各項限於已開發工業區且規劃有案者。
				2.社區教育設施	
				3.社區遊憩設施	
				4.社區衛生及福利設施	
				5.社區日用品零售及服務設施	
				6.社區行政及文教設施	
				7.社區消防及安全設施	
				8.社區交通設施	
				9.社區水源保護及水土保持設施	
				10.社區公共及公共事業設施	
				11.社區金融機構	
				12.市場	
				13.工業區員工宿舍	
				14.兒童課後照顧服務中心	
				15.其他經工業主管機關同意設置之設施	

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
		(二)工業設施		1.廠房或相關生產設施	除既有工廠及相關生產設施外，限於經直轄市、縣(市)政府認定之低污染事業使用，其依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應檢附直轄市、縣(市)政府核發之低污染事業文件。
			2.附屬辦公室		
			3.附屬倉庫		
			4.附屬生產實驗或訓練房舍		
			5.附屬單身員工宿舍		
			6.附屬露天設施或堆置場所		
			7.附屬停車場等必要設施		
			8.防治公害設備		
			9.工廠對外通路		
			10.兼營工廠登記產品有關之買賣業務		不得單純經營買賣業務。
			11.高壓氣體製造設備及其他附屬設備		
			12.工業技術開發或研究發展設施		
			13.汽車修理業		
			14.倉儲設施		
			15.綠帶及遊憩設施		限於已開發工業區並經工業主管機關規劃者。
			16.教育設施		限於已開發工業區並經工業主管機關規劃或核准設置幼兒園者。
			17.社區安全設施		限於已開發工業區並經工業主管機關規劃者。
			18.標準廠房		
			19.加油站及汽車加氣站		
			20.公共及公用事業設施		
				21.運輸倉儲設施	
			22.轉運設施		限於已開發工業區並經工業主管機關規劃者。
			23.職業訓練及創業輔導設施		
			24.試驗研究設施		
			25.專業辦公大樓		
			26.環境保護及景觀維護設施		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			27.企業營運總部		以經中央主管機關依產業創新條例第 25 條及營運總部認定辦法相關規定核定者為限。
			28.衛生及福利設施		限於已開發工業區並經工業主管機關規劃或核准設置托嬰中心者。
			29.兒童課後照顧服務中心		限於已開發工業區並經工業主管機關規劃或核准設置兒童課後照顧服務中心者。
			30.其他工業設施		
		(三)依產業創新條例第 39 條規定，經核定規劃之土地使用	1.依產業創新條例第 39 條規定，經核定規劃之土地使用		
		(四)水源保護及水土保持設施		1.保育水土所採之保育設施	
				2.保護水源之職工辦公室及宿舍	
				3.自來水取水處理、管理及配送設施	
				4.水庫及與水庫有關的構造物及設施	
				5.水文觀測設施	
				6.其他水源保護及水土保持設施	
		(五)再生能源相關設施	1.再生能源發電設施		工業區外限於興辦工業人設置自用再生能源相關設施（沼氣發電、一般廢棄物及一般事業廢棄物為再生能源者除外）。
			2.再生能源熱能設施		
			3.再生能源衍生燃料及其相關設施		
			4.再生能源輸送管線設施		
			5.其他再生能源相關設施		工業區外限於興辦工業人設置自用再生能源相關設施。
		(六)窯業使用及其設施	1.窯業製造		
			2.窯業原料或成品堆置場		
			3.自用窯業原料取土		
			4.水土保持設施		
			5.廠房		
			6.單身員工宿舍及其必要設施		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
		(七)採取土石		1.土石採取	
				2.土石採取場	
				3.土石採取廠房暨產品加工之設施	
				4.水土保持設施	
				5.砂石堆置、儲運、土石碎解洗選場及其一貫作業之預拌混凝土場、瀝青拌合場(包括純以外購砂石碎解洗選場設置及其儲運、堆置)	
				6.其他在土石業上必要之工程設施及附屬設備	
		(八)砂土石碎解洗選加工設施		1.砂土石碎解洗選設施廠房或相關加工設施	
				2.砂土石堆置、儲運場	
				3.附屬之預拌混凝土廠、瀝青拌合廠及辦公廳、員工宿舍、倉庫	
				4.附屬之加儲油(氣)設施	
				5.環境保護及景觀維護設施	
				6.其他必要之砂土石碎解洗選加工設施	
		(九)水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施	1.水庫、河川、湖泊淤泥資源再生利用臨時處理設施		
		(十)廢棄物回收貯存清除處理設施		1.廢棄物回收貯存清除處理設施	依產業創新條例管理之工業區內，以利用回收之廢棄物為原料進行生產，應有產品產出之工業為限。
	四、礦業用地	(一)鹽業設施	1.鹽田及鹽堆積場		
				2.倉儲設施	
				3.鹽場及食鹽家工廠及辦公廳員工宿舍	
				4.轉運設施	
				5.其他必要之鹽業設施	
		(二)礦石開採及其設施		1.探採礦	
				2.貯礦場及廢土堆積場	
				3.礦業廠庫或其所需房屋	
				4.水土保持設施	
				5.其他在礦業上必要之	

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
				工程設施及其附屬設施	
		(三) 採取土石		1.土石採取	
				2.土石採取場	
				3.土石採取廠房暨產品加工之設施	
				4.水土保持設施	
				5.砂石堆置、儲運、土石碎解洗選場及其一貫作業之預拌混凝土場、瀝青拌合場(包括純以外購砂石碎解洗選場設置及其儲運、堆置)	
				6.其他在土石業上必要之工程設施及附屬設備	
		(四) 溫泉井及溫泉儲槽		1.溫泉井及溫泉儲槽	使用面積合計不得超過 30 平方公尺。
		(五) 營建剩餘土石方資源之暫屯、堆置		1.營建剩餘土石方資源之暫屯、堆置	
	五、農業用地	(一) 農作使用	1.農作使用		
			2.耕地造林(含短期經濟林)		
			3.育苗作業室		
			4.菇類栽培設施		
			5.溫室或網室		
			6.作物栽培及培養設施		
			7.堆肥舍(場)		
			8.農機具室		
			9.乾燥機房、碾米機房		
			10.曬場		
			11.管理室、農業資材室		
			12.農田灌溉排水設施		
			13.農產品批發零售場(站)		
			14.消毒室或燻蒸室		
			15.農路		
			16.其他農作產銷設施		
		(二) 畜牧使用	1.畜舍		
			2.禽舍		
			3.孵化場		
			4.畜禽停棲場及運動場		
			5.水池(水禽飼養用)		
			6.管理室		
			7.堆肥舍(場)		
			8.青貯塔(窖)		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			9.飼(芻)料調配或倉儲設施		
			10.榨乳及儲乳設施		
			11.其他畜牧設施		
		(三)水產養殖使用	1.養殖池		
			2.飼料調配及儲藏室		
			3.管理室		
			4.養殖污染防治設施		
			5.抽水機房		
			6.循環水設施		
			7.電力室		
			8.室內循環水養殖設施		
			9.一般室內養殖設施		
			10.蓄水池		
			11.進排水道		
			12.其他水養殖經營設施		
	六、農業設施用地	(一)農作產銷設施	1.農產品及貨運銷處理室(含集貨及包裝處理場所、冷藏冷凍及儲存場所)		
			2.農產品附屬加工設施		
		(二)水產品集貨運銷包裝處理設施	1.水產品集貨包裝加工處理設施(含轉運、冷藏冷凍、儲存場所及蓄養池)		
		(三)畜產品集貨運銷包裝處理設施	1.畜牧汙染處理設施		
			2.死廢畜禽處理設施		
			3.畜禽產品處理設施		
			4.畜禽屠宰分切場		
	七、林業用地	(一)林業使用	1.造林、苗圃		
		(二)林業設施	1.林業經營設施		依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
			2.其他林業設施		
	八、水利用地	(一)水岸遊憩設施		1.水岸遊憩建築及構造物	本款各目限於堰壩、水庫及原有灌溉埤、池。
				2.水上遊憩器材租售店	
				3.船泊加油設施	
				4.遊憩停泊碼頭及修護設施	
				5.遊艇出租	
				6.警衛或消防救生設備及建築	
				7.其他水岸遊憩設施	

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
		(二) 溫泉井及溫泉儲槽		1.溫泉井及溫泉儲槽	使用面積合計不得超過 30 平方公尺。
		(三) 採取土石		1.採取土石	限於經土石採取機關規劃公告整體砂石資源開發區有案者。
		(四) 按現況或水利計畫使用		1.按現況或水利計畫使用	
		(五) 其他經河川或排水管理機關核准者		1.其他經河川或排水管理機關核准者	限於河川區域內、水道治理計畫用地範圍內或排水設施範圍內
	九、保育用地	(一) 隔離綠帶	1.隔離綠帶		
		(二) 綠地	1.綠地		如屬已核定農村再生發展區計畫之農村再生設施，應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
		(三) 自然保育設施	1.野生動物保育設施		本款各目依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
			2.自然保護區域管理設施		
		(四) 生態體系保護設施		1.自然生態保護設施	
				2.生態試驗研究站及圍籬設施	
				3.經中央主管機關核定之生態體系保護設施	
		(五) 水源保護及水土保持設施		1.保育水土所採之保育設施	
				2.自來水取水處理、管理及配送設施	
				3.水文觀測設施	
				4.其他水源保護及水土保持設施	如屬已核定農村再生發展區計畫之農村再生設施，應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
	十、遊憩用地	(一) 遊憩設施	1.兒童遊憩場		
			2.青少年遊憩場		
			3.小型公園或里鄰公園		
			4.室內桌球館或撞球場		
			5.球場、溜冰場或游泳池		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			6.其他室內及小型遊憩設施		
			7.其他室內及小型運動設施		
		(二)戶外遊憩設施	1.公園		
			2.綜合運動場		
			3.露營野餐設施		
			4.動物園		
			5.滑雪設施		
			6.登山設施		
			7.纜車及附帶設施		
			8.高爾夫球場與其附屬建築物及設施		
			9.馬場		
			10.滑翔設施		
			11.野外健身訓練設施		
			12.海水浴場		
			13.園藝設施		
			14.垂釣設施		
			15.噴水池		
			16.小型遊憩船艇停泊設施		
			17.超輕型載具起降場		
			18.其他戶外遊憩設施		
			19.其他戶外運動設施		
		(三)觀光遊憩管理服務設施	1.國際觀光旅館		本款各目高爾夫球場除外。
			2.觀光旅館		
			3.一般旅館		
			4.餐飲住宿設施		
			5.風景區管理服務設施(管理處所、遊客中心、展示陳列設施、門票、收費站、停車場、眺望台、公廁)		
			6.水族館		
			7.文物展示中心		
			8.汽車客運業設施		
			9.觀光零售服務站		
			10.涼亭		
			11.游泳池		係屬附設游泳池設施。
			12.花棚花架		
			13.藝品特產店		
			14.其他遊憩服務及管理設施		
		(四)森林遊樂設施	1.管制、收費設施		本款各目限於森林遊樂區設置管理辦法核定之森林遊樂區範圍。

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			2.管理及服務展示設施		
			3.平面停車場及相關設施		
			4.水土保持設環境保護設施		
			5.環境保護設施		
			6.資源保育維護設施		
			7.安全防護設施		
			8.營林設施		
			9.標示解說設施		
			10.步道設施		
			11.住宿、餐飲設施		
			12.其他森林遊樂設施		
		(五)水岸遊憩設施	1.水岸遊憩建築及構造物		本款各目高爾夫球場除外。
			2.水上遊憩器材租售店		
			3.船泊加油設施		
			4.遊憩停泊碼頭及修護設施		
			5.遊艇出租		
			6.警衛或消防救生設備及建築		
			7.其他水岸遊憩設施		
		(六)生態體系保護設施		1.自然生態保護設施	
				2.生態試驗研究站及圍籬設施	
				3.經中央主管機關核定之生態體系保護設施	
		(七)水源保護及水土保持設施		1.保育水土所採之保育設施	
				2.保護水源之職工辦公室及宿舍	
				3.自來水取水處理、管理及配送設施	
				4.水庫及與水庫有關的構造物及設施	
				5.水文觀測設施	
				6.其他水源保護及水土保持設施	
	十一、風景用地	(一)管理及服務設施	1.管理處所		
			2.遊客中心		
			3.門票、收費站		
			4.停車場		
			5.眺望台		
			6.公廁		
			7.安全防護設施		
			8.營林設施		
			9.標示解說設施		
			10.步道設施		
		(二)林業使用	1.造林、苗圃		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
	十二、文化設施用地	(一)法定文化資產		1.古蹟及其保存設施	應依文化資產保存法規定辦理。
		(二)一般文化設施	1.藝文展演場所		
			2.史蹟、文物、公藝品陳列館		
			3.圖書館		
			4.博物館、美術館、藝術館及紀念館		
		(三)其他文化設施	1.海洋、自然科學、科學教育設施		由教育部主管。
	十三、交通用地	(一)機場	1.航空站		
			2.航空貨運站		
			3.飛行場		
			4.航空貨物集散站		
			5.助航設施		
			6.其他設施		
		(二)一般或高速鐵路、捷運設施	1.車站		
			2.機廠及機務段		
			3.裝卸場		
			4.調車場		
			5.維修場		
			6.機電房		
			7.其他相關設施		
		(三)停車場	1.停車場		
		(四)道路相關設施	1.公路車站		
			2.車輛調度場		
			3.車輛檢修場		
			4.客貨運轉運站		
			5.服務區、休息站		
			6.其他公路相關設施		
		(五)港口(含商港、漁港、專用港)	1.碼頭		
			2.修造船廠		
			3.倉棧設施及其他公共設施		
			4.獨立燈塔及其他港口相關設施		
	十四、殯葬設施用地	(一)殯葬設施	1.墓地		
			2.殯儀館		
			3.火化場		
			4.骨灰(骸)存放設施		
			5.禮廳及靈堂		
	十五、機關用地	(一)政府機關	1.政府機關		
			2.民意代表		
			3.國際組織		
			4.外國領事館		
			5.其他外國機構		
		(二)軍事用地及其設施	1.軍事用地及其設施		
			2.國防設施		
	十六、學校用	(一)幼兒園	1.幼兒園		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
	地		2.國民小學		
			3.國民中學		
		(二) 小學	1.國民小學		
		(三) 中學	1.國民中學		
			2.高中（職）		
		(四)大專院校	1.大專院校		
		(五)特種學校	1.啟聰學校		
			2.盲啞學校		
			3.感化院		
			4.輔育院		
	十七、環保設施用地	(一)環保設施	1.污水處理廠		
			2.污水抽水場		
			3.雨水及污水截流站		
				4.垃圾處理廠及垃圾掩埋場	
			5.廢棄物處理、空氣、噪音監測處理設施		
				6.資源回收貯存設施	
				7.其他環保所需設施	
	十八、綠地用地	(一) 綠地	1.公園		
			2.綠地		
			3.廣場		
			4.花園及相關園藝設施		
	十九、公用事業用地	(一)氣象設施	1.測候站		
			2.雷達站		
			3.觀測站及相關設施		
		(二)瓦斯設施	1.煤氣、天然氣整(加)壓站、分裝場及接收站		
			2.公用氣體燃料事業貯氣槽、貯氣管、貯氣場等貯氣設備		
		(三)石油設施	1.液化石油氣及其他可燃性高壓氣體容器儲存設施		
			2.油庫、輸油設施、輸氣設施		
		(三)自來水設施	1.自來水設施		
			2.抽水站		
			3.自來水公司私設之簡易自來水工程設施、自來水、淨水設備、配水池、加壓站及管線工程等設施		
		(四)醫療保健	1.醫院		
			2.診所		
			3.衛生所及衛生室		
			4.醫事技術及其他醫療保健服務		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
		(五)其他公用事業設施	1.郵政局所及郵件處理廠		
			2.警察分局、駐在所、檢查哨或消防分小隊		
			3.海堤設施		
			4.人行步道、涼亭、公廁設施		
			5.衛星廣播電視事業、無線及有線電視、廣播電臺管線及其相關設施		
			6.加油站、加氣站		
				7.其他公用事業所需設施	
	二十、宗教用地	(一)宗教建築		1.寺廟	
				2.教會(堂)	
				3.其他宗教建築物	
	二十一、能源用地	(一)火力、水力、核能、風力、潮汐、溫差、潮流發電設施		1.發電廠	
				2.變電所	
				3.輸配電鐵塔	
				4.連接站	
				5.其他電業相關設施	

資料來源：賴宗裕等，2005：53；《非都市土地使用管制規則》附表 1；102 年土地利用分類系統之第 3 級類別。

表 5-29：城鄉發展地區第 3 類土地之使用項目表

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
城鄉發展地區第 3 類	一、住宅用地	(一) 純住宅	1.住宅		供住宅使用樓層比例須超過 50%。
		(二) 混合使用住宅	1.兼工業使用住宅		
			2.兼商業使用住宅		
			3.兼其他使用住宅		
		(三) 社會福利設施	1.兒童、少年、老人、婦女及身心障礙福利機構		
			2.社會救助機構		
			3.社區活動中心		
				4.其他社會福利設施	
		(四) 醫療設施	1.醫療機構		
			2.衛生所(室)		
			3.其他衛生及福利設施		
			2.補習班		
	二、礦業用地	(一) 鹽業設施	1.鹽田及鹽堆積場		
				2.倉儲設施	
				3.鹽場及食鹽家工廠及辦公廳員工宿舍	
				4.轉運設施	
				5.其他必要之鹽業設施	
		(二) 礦石開採及其設施		1.探採礦	
				2.貯礦場及廢土堆積場	
				3.礦業廠庫或其所需房屋	
				4.水土保持設施	
				5.其他在礦業上必要之工程設施及其附屬設施	
		(三) 採取土石		1.土石採取	
				2.土石採取場	
				3.土石採取廠房暨產品加工之設施	
				4.水土保持設施	
				5.砂石堆置、儲運、土石碎解洗選場及其一貫作業之預拌混凝土場、瀝青拌合場(包括純以外購砂石碎解洗選場設置及其儲運、堆置)	
				6.其他在土石業上必要之工程設施及附屬設備	
		(四) 溫泉井及溫泉儲槽		1.溫泉井及溫泉儲槽	使用面積合計不得超過 30 平方公尺。
		(五) 營建剩餘土石方資源之暫		1.營建剩餘土石方資源之暫屯、堆置	

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
	三、農業用地	屯、堆置			
		(一)農作使用	1.農作使用		
			2.耕地造林(含短期經濟林)		
			3.育苗作業室		
			4.菇類栽培設施		
			5.溫室或網室		
			6.作物栽培及培養設施		
			7.堆肥舍(場)		
			8.農機具室		
			9.乾燥機房、碾米機房		
			10.曬場		
			11.管理室、農業資材室		
			12.農田灌溉排水設施		
			13.農產品批發零售場(站)		
			14.消毒室或燻蒸室		
			15.農路		
			16.其他農作產銷設施		
		(二)畜牧使用	1.畜舍		
			2.禽舍		
			3.孵化場		
			4.畜禽停棲場及運動場		
			5.水池(水禽飼養用)		
			6.管理室		
			7.堆肥舍(場)		
			8.青貯塔(窖)		
			9.飼(芻)料調配或倉儲設施		
			10.榨乳及儲乳設施		
			11.其他畜牧設施		
		(三)水產養殖使用	1.養殖池		
			2.飼料調配及儲藏室		
			3.管理室		
			4.養殖污染防治設施		
			5.抽水機房		
			6.循環水設施		
			7.電力室		
			8.室內循環水養殖設施		
			9.一般室內養殖設施		
			10.蓄水池		
			11.進排水道		
			12.其他水養殖經營設施		
	四、農業設施用地	(一)農作產銷設施	1.農產品及貨運銷處理室(含集貨及包裝處理場所、冷藏冷凍及儲存場所)		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			2.農產品附屬加工設施		
		(二)水產品集貨運銷包裝處理設施	1.水產品集貨包裝加工處理設施（含轉運、冷藏冷凍、儲存場所及蓄養池）		
		(三)畜產品集貨運銷包裝處理設施	1.畜牧汙染處理設施		
			2.死廢畜禽處理設施		
			3.畜禽產品處理設施		
			4.畜禽屠宰分切場		
	五、林業用地	(一)林業使用	1.造林、苗圃		
		(二)林業設施	1.林業經營設施		依建築法規規定應申請建造執照或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
			2.其他林業設施		
	六、水利用地	(一)水岸遊憩設施		1.水岸遊憩建築及構造物	本款各目限於堰壩、水庫及原有灌溉埤、池。
				2.水上遊憩器材租售店	
				3.船泊加油設施	
				4.遊憩停泊碼頭及修護設施	
				5.遊艇出租	
				6.警衛或消防救生設備及建築	
				7.其他水岸遊憩設施	
		(二)溫泉井及溫泉儲槽		1.溫泉井及溫泉儲槽	使用面積合計不得超過30平方公尺。
		(三)採取土石		1.採取土石	限於經土石採取機關規劃公告整體砂石資源開發區有案者。
		(四)按現況或水利計畫使用		1.按現況或水利計畫使用	
		(五)其他經河川或排水管理機關核准者		1.其他經河川或排水管理機關核准者	限於河川區域內、水道治理計畫用地範圍內或排水設施範圍內
	七、保育用地	(一)隔離綠帶	1.隔離綠帶		
		(二)綠地	1.綠地		如屬已核定農村再生發展區計畫之農村再生設施，應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
		(三)自然保育設施	1.野生動物保育設施		本款各目依建築法規規定應申請建造執照

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
					或雜項執照者，應依申請農業用地作農業設施容許使用審查辦法規定，先向農業機關申請同意使用。
			2.自然保護區域管理設施		
		(四)生態體系保護設施		1.自然生態保護設施	
				2.生態試驗研究站及圍籬設施	
				3.經中央主管機關核定之生態體系保護設施	
		(五)水源保護及水土保持設施		1.保育水土所採之保育設施	
				2.自來水取水處理、管理及配送設施	
				3.水文觀測設施	
				4.其他水源保護及水土保持設施	如屬已核定農村再生發展區計畫之農村再生設施，應依農村再生發展區計畫審核及管理監督辦法規定辦理。
	八、遊憩用地	(一)遊憩設施	1.兒童遊憩場		
			2.青少年遊憩場		
			3.小型公園或里鄰公園		
			4.室內桌球館或撞球場		
			5.球場、溜冰場或游泳池		
			6.其他室內及小型遊憩設施		
			7.其他室內及小型運動設施		
		(二)戶外遊憩設施	1.公園		
			2.綜合運動場		
			3.露營野餐設施		
			4.動物園		
			5.滑雪設施		
			6.登山設施		
			7.纜車及附帶設施		
			8.高爾夫球場與其附屬建築物及設施		
			9.馬場		
			10.滑翔設施		
			11.野外健身訓練設施		
			12.海水浴場		
			13.園藝設施		
			14.垂釣設施		
			15.噴水池		
			16.小型遊憩船艇停泊		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			設施		
			17.超輕型載具起降場		
			18.其他戶外遊憩設施		
			19.其他戶外運動設施		
		(三)觀光遊憩管理服務設施	1.國際觀光旅館		本款各目高爾夫球場除外。
			2.觀光旅館		
			3.一般旅館		
			4.餐飲住宿設施		
			5.風景區管理服務設施(管理處所、遊客中心、展示陳列設施、門票、收費站、停車場、眺望台、公廁)		
			6.水族館		
			7.文物展示中心		
			8.汽車客運業設施		
			9.觀光零售服務站		
			10.涼亭		
			11.游泳池		係屬附設游泳池設施。
			12.花棚花架		
			13.藝品特產店		
			14.其他遊憩服務及管理設施		
		(四)森林遊樂設施	1.管制、收費設施		本款各目限於森林遊樂區設置管理辦法核定之森林遊樂區範圍。
			2.管理及服務展示設施		
			3.平面停車場及相關設施		
			4.水土保持設環境保護設施		
			5.環境保護設施		
			6.資源保育維護設施		
			7.安全防護設施		
			8.營林設施		
			9.標示解說設施		
			10.步道設施		
			11.住宿、餐飲設施		
			12.其他森林遊樂設施		
		(五)水岸遊憩設施	1.水岸遊憩建築及構造物		本款各目高爾夫球場除外。
			2.水上遊憩器材租售店		
			3.船泊加油設施		
			4.遊憩停泊碼頭及修護設施		
			5.遊艇出租		
			6.警衛或消防救生設		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			備及建築		
			7.其他水岸遊憩設施		
		(六)生態體系保護設施		1.自然生態保護設施	
				2.生態試驗研究站及圍籬設施	
				3.經中央主管機關核定之生態體系保護設施	
		(七)水源保護及水土保持設施		1.保育水土所採之保育設施	
				2.保護水源之職工辦公室及宿舍	
				3.自來水取水處理、管理及配送設施	
				4.水庫及與水庫有關的構造物及設施	
				5.水文觀測設施	
				6.其他水源保護及水土保持設施	
	九、風景用地	(一)管理及服務設施	1.管理處所		
			2.遊客中心		
			3.門票、收費站		
			4.停車場		
			5.眺望台		
			6.公廁		
			7.安全防護設施		
			8.營林設施		
			9.標示解說設施		
			10.步道設施		
	十、文化設施用地	(二)林業使用	1.造林、苗圃		
		(一)法定文化資產		1.古蹟及其保存設施	應依文化資產保存法規定辦理。
		(二)一般文化設施	1.藝文展演場所		
			2.史蹟、文物、公藝品陳列館		
			3.圖書館		
			4.博物館、美術館、藝術館及紀念館		
		(三)其他文化設施	1.海洋、自然科學、科學教育設施		由教育部主管。
	十一、交通用地	(一)機場	1.航空站		
			2.航空貨運站		
			3.飛行場		
			4.航空貨物集散站		
			5.助航設施		
			6.其他設施		
		(二)一般或高速鐵路、捷運設施	1.車站		
			2.機廠及機務段		
			3.裝卸場		
			4.調車場		
			5.維修場		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
			6.機電房		
			7.其他相關設施		
		(三) 停車場	1.停車場		
		(四) 道路相關設施	1.公路車站		
			2.車輛調度場		
			3.車輛檢修場		
			4.客貨運轉運站		
			5.服務區、休息站		
			6.其他公路相關設施		
		(五) 港口（含商港、漁港、專用港）	1.碼頭		
			2.修造船廠		
			3.倉棧設施及其他公共設施		
			4.獨立燈塔及其他港口相關設施		
	十二、機關用地	(一) 政府機關	1.政府機關		
			2.民意代表		
			3.國際組織		
			4.外國領事館		
			5.其他外國機構		
		(二) 軍事用地及其設施	1.軍事用地及其設施		
			2.國防設施		
	十三、學校用地	(一) 幼兒園	1.幼兒園		
			2.國民小學		
			3.國民中學		
		(二) 小學	1.國民小學		
		(三) 中學	1.國民中學		
			2.高中（職）		
		(四) 大專院校	1.大專院校		
		(五) 特種學校	1.啟聰學校		
			2.盲啞學校		
			3.感化院		
			4.輔育院		
	十四、環保設施用地	(一) 環保設施	1.污水處理廠		
			2.污水抽水場		
			3.雨水及污水截流站		
				4.垃圾處理廠及垃圾掩埋場	
			5.廢棄物處理、空氣、噪音監測處理設施		
				6.資源回收貯存設施	
				7.其他環保所需設施	
	十五、綠地用地	(一) 綠地	1.公園		
			2.綠地		
			3.廣場		
			4.花園及相關園藝設施		
	十六、公用事業用地	(一) 氣象設施	1.測候站		
			2.雷達站		
			3.觀測站及相關設施		

土地使用		容許使用項目			附帶條件
分類	使用地類別		免經申請同意	應經申請同意	
		(二)瓦斯設施	1.煤氣、天然氣整(加)壓站、分裝場及接收站		
			2.公用氣體燃料事業貯氣槽、貯氣管、貯氣場等貯氣設備		
		(三)石油設施	1.液化石油氣及其他可燃性高壓氣體容器儲存設施		
			2.油庫、輸油設施、輸氣設施		
		(三)自來水設施	1.自來水設施		
			2.抽水站		
			3.自來水公司私設之簡易自來水工程設施、自來水、淨水設備、配水池、加壓站及管線工程等設施		
		(四)醫療保健	1.醫院		
			2.診所		
			3.衛生所及衛生室		
			4.醫事技術及其他醫療保健服務		
		(五)其他公用事業設施	1.郵政局所及郵件處理廠		
			2.警察分局、駐在所、檢查哨或消防分小隊		
			3.海堤設施		
			4.人行步道、涼亭、公廁設施		
			5.衛星廣播電視事業、無線及有線電視、廣播電臺管線及其相關設施		
			6.加油站、加氣站		
				7.其他公用事業所需設施	
	十七、宗教用地	(一)宗教建築		1.寺廟	
				2.教會(堂)	
				3.其他宗教建築物	
	十八、能源用地	(一)火力、水力、核能、風力、潮汐、溫差、潮流發電設施		1.發電廠	
				2.變電所	
				3.輸配電鐵塔	
				4.連接站	
				5.其他電業相關設施	

資料來源：賴宗裕等，2005：53；《非都市土地使用管制規則》附表 1；102 年土地利用分類系統之第 3 級類別。

3. 土地使用強度

考量城鄉發展地區及其分類之土地利用性質較多元化，包含居住、產業、休閒、保育等，且現行《非都市土地使用管制規則》第9條所訂之建蔽率及容積率過高，可能造成都市蔓延發展。為使城鄉發展地區達到集約發展及成長管理之目標，仍應規範各該可建築用地之使用強度，並視分類別之不同給予不同程度之管制規定，如表5-30所示。表中屬「／」符號者，為該使用地類別不得興建需申請建築執照之構造物或雜項工作物，故不賦予其得建築之權利；屬「－」符號者，則不限制其強度。此外，由於城鄉發展地區第3類考量原住民族生活特殊性，故將另案再予討論及處理。

表5-30：城鄉發展地區各分類使用地之使用強度

分區	分類	使用地	建蔽率	容積率	其他
城鄉發展地區	第2類	住宅用地	60	150	
		商業用地	60	150	
		工業用地	70	245	
		礦業用地	60	120	
		農業用地	／	／	
		農業設施用地	／	／	
		林業用地	／	／	
		水利用地	60	180	
		保育用地	／	／	
		遊憩用地	40	120	
		風景用地	／	／	
		文化設施用地	60	180	
		交通用地	40	120	
		殯葬設施用地	40	120	
		機關用地	60	180	
		學校用地	60	180	
		環保設施用地	60	180	
		綠地用地	／	／	
		公用事業用地	60	180	
		宗教用地	60	180	高度限制 10.5 公尺
		能源設施用地	60	180	

四、監督與管理

考量土地使用管制事項繁雜，為避免機關層級間監督與管理之權責重疊，或僅由單一機關辦理檢查，致業務量龐大而有查驗不力之情形發生，本研究將區分為常態性檢查及抽樣檢查，辦理機關如下：

（一）常態性檢查

國土功能分區及其分類之使用地編定後，由直轄市或縣（市）政府管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其應指定人員負責辦理，若有違反國土使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）政府處理。

（二）不定期抽樣檢查

直轄市或縣（市）政府為處理違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組，辦理常態性檢查之查處或不定期抽樣檢查。

參、國土計畫土地使用管制規則（草案）之條文內容

根據第 14 次及第 15 次工作會議之決議，就國土計畫土地使用管制規則（草案）之條文，研擬以下兩個方案：

（一）方案一（無使用地變更情形）：依本計畫建議內容，研訂後續土地使用管制相關規定，並請受託單位就未來實務執行是否可行進行研析。

（二）方案二（具有使用地變更情形）：依委託單位研提建議內容，由委託單位研訂後續土地使用管制相關規定，並請受託單位提供修正意見後納入規劃報告；又因受託單位認為本方案未符國土計畫法立法意旨，並請協助提出修正國土計畫法相關規定之建議內容。

一、方案一：無使用地變更情形

（一）方案一說明

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

依國土法立法意旨，使用地變更有兩種情形，當國土計畫內容因國土功能分區或分類之檢討改變而涉及使用地之變更時，以及依第 24 條申請使用許可時所產生之變更。亦即國土法第 23 條所稱之變更，是否係指於依第 22 條編定適用使用地後，基於使用想法之改變，而申請容許使用項目變更之意？

方案一係以現行國土法立法意旨與法體系架構而言，似無得以逕為使用地變更情形所研擬之條文內容。因此，本計畫國土法第 23 條之法意上，難以推論具有使用地變更之適用，而予以研訂以下條文內容，詳參表 5-31。

（二）總說明及條文對照表

國土計畫法（以下簡稱本法）業經總統於一百零五年一月六日公布，並經行政院定自一百零五年五月一日起施行，其立法目的係為因應氣候變遷，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。

依據本法第二十三條第二項規定，國土功能分區及其分類之使用地類別編定、

變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、國家公園法及其相關法規實施管制。爰擬具國土計畫土地使用管制規則（以下簡稱本規則）草案，分為四章，共計十八條，其要點如下：

- 一、 本規則之授權依據及適用本規則之情形。（草案第一條、第二條）
- 二、 明定使用地編定類別及各國土功能分區及其分類之使用地類別編定範圍。（草案第三條至第七條）
- 三、 依規定編定使用地之免經申請同意使用項目、應經申請同意使用項目與其附帶條件之管制依據。（草案第八條至第九條）
- 四、 明定各種使用地之強度規定。（草案第十條）
- 五、 明定應經申請同意之應檢附文件、審查標準及程序。（草案第十一條至第十四條）
- 六、 同一種使用地間不同容許使用項目之轉換，其一定規模以上或以下之適用審議或審查規定。（草案第十五條）
- 七、 明定國土計畫變更時應即檢討使用地編定類別。（草案第十六條）
- 八、 明定適用本規則管制使用土地之檢查與處理。（草案第十七條）
- 九、 明定本規則之施行日期。（草案第十八條）

表 5-31：國土計畫土地使用管制規則（草案）（方案一）

條文	說明
第一章 總則	
第一條 本規則依國土計畫法（以下簡稱本法）第二十三條第二項規定訂定之。	明定本規則之授權依據。
第二條 都市計畫及國家公園計畫範圍以外，經直轄市、縣（市）主管機關依本法第二十二條第一項規定完成使用地編定之土地，其土地使用管制依本規則規定辦理。但有下列情形者，優先適用其規定： 一、直轄市、縣（市）主管機關依本法第二十三條第四項規定另訂管制規則者，依其規定。 二、依本法第二十七條規定經主管機關核發使用許可者，其土地使用項目、強度與使用配置應以核定之許可使用計畫內容為準。	一、因本法第二十三條第二項但書規定：「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。」是以，依本法第二十二條第一項規定編定之適當使用地，依本規則規定實施土地使用管制者，僅止於都市計畫及國家公園計畫範圍以外之土地。 二、惟本法第二十三條第四項規定：「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。」及第二十七條規定：「申請使用許可案件……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。」從而，於直轄市、縣（市）主管機關有另訂土地使用管制規則，或土地使用經主管機關核發使用許可之情事時，其土地使用管制應優先適用直轄市、縣（市）土地使用管制規則或許可使用計畫之規定；惟仍應符合全國國土計畫之土地使用管制指導內容。
第二章 使用地編定	
第三條 直轄市、縣（市）主管機關就行政轄區之都市計畫及國家公園計畫範圍外土地，應依據該直轄市、縣（市）國土計畫所劃設國土功能分	本條係依本法第二十三條第四項規定，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

條文	說明
區及其分類內容、本法第二十一條規定國土功能分區及其分類之土地使用原則，就土地能供使用之性質，並參酌地方實際需要，編定下列使用地： 一、住宅用地：供維護住宅環境品質所需設施使用者。 二、商業用地：供促進商業發展所需設施使用者。 三、工業用地：供工廠及其必要附屬設施或工業發展有關設施使用者。 四、礦業用地：供礦業、鹽業或土石資源所需用地及其設施使用者。 五、農業用地：供農作生產、水產、畜牧及、林業及休閒農業所需使用者。 六、農業設施用地：供農村再生設施、農業生物科技園區或依農業相關法規申請變更作為加工場所、集貨場、糧肥倉庫、碾米設備、畜牧事業設施、休閒農業設施及其相關設施使用者。 七、林業用地：供國有林、保安林等森林地區及其設施使用者。 八、水利用地：供河川區域或水道治理計畫及其設施使用者。 九、保育用地：供生態保護及國土保安使用者。 十、遊憩用地：屬設施型使用地，並供國民康樂遊憩使用者。 十一、風景用地：屬資源型使用地，並供自然風景維護與保育使用者。 十二、文化設施用地：供維護及保存名勝、古蹟及具有紀念性或藝術價值有關文物、設施使用	制規則，並報請中央主管機關核定。因此，明定直轄市、縣（市）主管機關依本法第二十二條第一項規定編定適當使用地時，應考量之要素，以及得編定使用地之類別與其定義。

條文	說明
者。 十三、交通用地：供道路、運輸系統、港埠、空運及其設施使用者。 十四、殯葬設施用地：供殯葬設施使用者。 十五、機關用地：供政府機關作指定用途使用者。 十六、學校用地：供學前教育、學校及其設施使用者。 十七、環保設施用地：供環境污染控制、污染清理及廢棄物處理設施使用者。 十八、綠地用地：具非營利性且供公眾休憩使用者。 十九、公用事業用地：供氣象、瓦斯、自來水、加油站及其相關設施使用者。 二十、宗教用地：供寺廟、教（會）堂和其他宗教建築使用者。 二十一、能源設施用地：供電力及其他電業相關設施使用者。 二十二、海域用地：供海域資源保育及其土地利用者。	
第四條 國土保育地區各分類土地之使用地類別編定範圍如下： 一、第一類土地，得編定為農業用地、林業用地、水利用地、保育用地、風景用地、交通用地、綠地用地。 二、第二類土地，得編定為礦業用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、機關用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。	為落實本法第一條規定之立法目的及第二十一條第一款規定國土保育地區各分類土地之使用原則，本條爰明定國土保育地區各分類土地得編定使用地之類別。

條文	說明
三、其他必要分類之土地，得編定為礦業用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。 但如屬國家公園計畫或都市計畫範圍之土地，免編定使用地。	
第五條 海洋資源地區各分類土地一律編定為海域用地。	為落實本法第一條規定之立法目的及第二十一條第二款規定海洋資源地區各分類土地之使用原則，本條明定海洋資源地區各分類土地均編定為海域用地。惟其具體使用管制內容之差異，將依其不同分類予以區別規定。
第六條 農業發展地區各分類土地之使用地類別編定範圍如下： 一、第一類土地，得編定為農業用地、水利用地、交通用地、機關用地、公用事業用地、能源設施用地。 二、第二類土地，得編定為農業用地、農業設施用地、水利用地、保育用地、交通用地、機關用地、公用事業用地、能源設施用地。 三、其他必要分類之土地，得編定為農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、交通用地、機關用地、公用事業用地、能源設施用地。	為落實本法第一條規定之立法目的及第二十一條第三款規定農業發展地區各分類土地之使用原則，本條爰明定農業發展地區各分類土地得編定使用地之類別。
第七條 城鄉發展地區各分類土地之使用地類別編定範圍如下： 一、第一類土地，屬於都市計畫範圍，免編定使用地。 二、第二類土地，得編定為住宅用	一、為落實本法第一條規定之立法目的及第二十一條第四款規定城鄉發展地區各分類土地之使用原則，本條爰明定城鄉發展地區各分類土地得編定使用地之類別。

條文	說明
地、商業用地、工業用地、礦業用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、殯葬設施用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。 三、其他必要分類之土地，得編定為住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、殯葬設施用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。	二、依本法第二十一條第四款第一目規定城鄉發展地區第一類土地，係供較高強度之居住、產業或其他城鄉發展活動使用。是以，劃設為此一分類之土地應均屬目前之都市計畫範圍內。則其得不予編定使用地類別。
第八條 依本法第二十二條第一項規定編定之使用地，除其他法律、依本法公告實施之國土計畫或本規則另有禁止或限制使用者外，應依本規則附表○至表○規定之免經申請同意使用之項目或應經申請同意使用項目實施使用管制。 各國土功能分區及其分類之土地，在未編定使用地前，適用國土保育地區第一類保育用地之管制。	就本法第二十三條第二項規定內容以觀，依法編定各種使用地類別之土地，其使用項目可區分為「免經申請同意使用項目」及「應經申請同意使用項目」二類型；又，本法並不排除其他法律基於其立法目的對土地所設禁止或限制使用之規定。是以，本條明示土地經依法編定使用地類別後之使用原則。
第九條 各種使用地之免經申請同意使用項目及應經申請同意使用項目與其附帶條件如下： 一、屬國土保育地區第一類者，如附表○。屬國土保育地區第二類者，如附表○。屬國土保育地區其他分類者，如附表○。 二、屬海洋資源地區第一類者，如	依本法第二十一條及第二十三條第一項規定之意旨，各種使用地將因國土功能分區及其分類之性質不同，而異其具體之使用管制內容。另依本法第二十三條第五項規定，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。從而，各種使用地容許使用（包括免經申請同意使用或

條文	說明
附表○。屬海洋資源地區第二類者，如附表○。屬海洋資源地區其他分類者，如附表○。 三、屬農業發展地區第一類者，如附表○。屬農業發展地區第二類者，如附表○。屬農業發展地區其他分類者，如附表○及附表○。 四、屬城鄉發展地區第一類者，依都市計畫法管制之。屬城鄉發展地區第二類者，如附表○。屬城鄉發展地區其他分類者，如附表○及附表○。 免經申請同意使用項目，其規模達前項各附表所定之標準者，應申請同意使用。 前項規定附表○至○之免經申請同意使用項目，如其目的事業主管機關依法另有規定者，應依其規定辦理。 第一項使用項目，其使用屬一定規模以上或性質特殊者，應依本法第二十四條申請使用許可。	應經申請同意使用)項目相當多樣化，爰以附表方式規定其具體內容。
第十條 各種使用地之使用項目容許建築使用者，其建蔽率、容積率及高度與樓地板面積規定如附表○。	基於國土功能分區及其分類之土地使用原則，各種使用地因國土功能分區及其分類之性質不同，而異其具體之使用管制內容。是以，各種使用地之使用項目容許建築使用者，其建蔽率、容積率及其他相關強度亦多樣化，爰以附表方式規定其具體內容。
第三章 容許使用	
第十一條 各種使用地，其使用項目屬應經申請同意者，應檢附下列文件，向直轄市、縣(市)主管機關申請之： 一、同意使用申請書。其格式如附表○。但屬海洋資源地區者，其	一、明定申請應經同意使用項目應檢附之書類文件。 二、應經申請同意使用之土地，位於國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區者，其同意申請書格式如附表○；位於海洋資源地

條文	說明
申請書格式如附表○。 二、使用計畫說明及土地使用配置圖說。 三、土地權利證明文件。 四、其他有關文件。	區者，其同意申請書格式如附表○。
第十二條 直轄市、縣（市）主管機關受理應經申請同意使用之案件後，經審查其使用項目與使用規劃內容符合下列要件者，應同意其使用： 一、與第八條至第十條規定相符，且無違反使用項目目的事業主管機關法規之情形。 二、未違反各該直轄市、縣（市）國土計畫。 三、未妨害其使用地周邊土地之利用。 前項審查，有實地查證之必要時，直轄市、縣（市）主管機關得會同有關機關（單位）實地勘查或組成專案小組審查。	一、明定應經申請同意使用案件應予同意使用之情形。以符合容許使用項目內容並符合目的事業相關法規、國土計畫指導，且未對周邊土地產生外部影響者為原則。 二、審查過程中，如有實地查證之必要得會同有關機關（單位）實地勘查或組成專案小組審查。
第十三條 直轄市、縣（市）主管機關受理應經申請同意使用之案件，經查有關文件須補正者，應通知申請人於三十日內補正；逾期未補正者，應駁回其申請。	規範應經申請同意使用案件之補正程序及逾期未補正者予以駁回。
第十四條 直轄市、縣（市）主管機關於受理應經申請同意使用之案件後，應於三十日內審查完竣，並將審查結果通知申請人。但有特殊情形或組成專案小組審查者，得延長審查期間三十日。	規範直轄市、縣（市）主管機關辦理審查應經申請同意使用案件之期限。
第十五條 各種使用地之應經申請同意使用項目，經同意使用後，擬轉換為同一使用地類別之其他應經申請同意使用項目者，應依第十一條至前條規定重新申請同意。但屬其使用屬一定規模以上或性質特殊者，	一、同一種使用地間，不同容許使用項目之轉換，屬一定規模以下者，其申請與審查程序適用本規則第十一條至前條規之申請與審查程序。而所涉及使用項目轉換之態樣，包含以下兩種：

條文	說明
應依本法第二十四條規定辦理。	(一) 免經申請同意使用項目轉換為應經申請同意使用項目。 (二) 應經申請同意使用項目轉換為應經申請同意使用項目。 二、同一種使用地間，不同容許使用項目之轉換，屬一定規模以上者，則應依本法第二十四條規定辦理。
第十六條 依本法第十五條規定辦理直轄市、縣(市)國土計畫變更者，直轄市或縣(市)主管機關應即檢討相關之土地使用編定類別，並作必要之變更。	直轄市、縣(市)國土計畫變更時，直轄市或縣(市)主管機關應即檢討辦理使用地編定類別之變更。
第四章 附則	
第十七條 使用地編定後，由直轄市或縣(市)主管機關管制其使用，並由當地鄉(鎮、市、區)公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣(市)主管機關處理。 鄉(鎮、市、區)公所辦理前項檢查，應指定人員負責辦理。	明定適用本規則管制使用土地之檢查與處理。
第十八條 本規則自發布日施行。	明定本規則之施行日期。

二、方案二：有使用地變更情形

（一）方案二說明

從另一觀點而言，倘若國土法第 23 條不具有使用地變更之適用，則似會有以下之疑慮：

1. 同屬同一功能分區及分類之使用地，若未能適用使用地變更，似乎使土地使用缺乏彈性。
2. 如使用地變更循國土法第 24 條辦理使用許可，則需舉行公聽會、公開展覽、且需繳交影響費、國土保育費等程序冗長而造成不便。
3. 如僅屬資源型使用地（農業用地、林業用地）或高強度用地轉低強度用地（商業用地轉住宅用地）之容許使用項目間轉換，亦需透過國土計畫變更或使用許可，造成使用上之不便。

基於上述行政實務推動之困難，並考量未來推動之可行性，進而研擬未來修法條文之建議及相關具有使用地變更情形之方案二條文，詳參表 5-32。

（二）本法修法建議

首先，考量行政推動之需求，賦予使用地變更之法律授權依據，建議新增國土計畫法第 23-1 條以規範用地別變更事項，其條文內容如下：

國土計畫法第 23-1 條

I 於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，土地所有權人得向該管直轄市、縣(市)主管機關申請變更使用地類別。

II 使用地類別申請變更案件之流程、收費與審查，由中央主管機關以辦法定之。

（三）總說明及條文對照表

國土計畫法（以下簡稱本法）業經總統於一百零五年一月六日公布，並經行政院定自一百零五年五月一日起施行，其立法目的係為因應氣候變遷，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。

依據本法第二十三條第二項規定，國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。但屬實施都市計畫或國家公園計畫者，仍依都市計畫法、

國家公園法及其相關法規實施管制。爰擬具國土計畫土地使用管制規則（以下簡稱本規則）草案，分為四章，共計二十六條，其要點如下：

- 一、本規則之授權依據及適用本規則之情形。（草案第一條、第二條）
- 二、明定各國土功能分區及其分類之使用地類別編定範圍。（草案第三條至第六條）
- 三、依法編定各種使用地類別之土地使用項目類型。（草案第七條）
- 四、明定各種使用地之強度規定。（草案第八條）
- 五、已依原區域計畫法規定取得開發許可之案件之辦理情形。（草案第九條）
- 六、依規定編定使用地之免經申請同意使用項目、應經申請同意使用項目與其附帶條件之管制依據。（草案第十條）
- 七、明定應經申請同意之應檢附文件、審查標準及辦理程序。（草案第十一條至第十四條）
- 八、同一種使用地間不同容許使用項目之轉換，屬一定規模以下者，以及申請不同使用地間使用項目之轉換者之適用審議或審查規定。（草案第十五條）
- 九、申請同一國土功能分區及其分類下之使用地變更編定之情形。（草案第十六條）
- 十、明定各國土功能分區及其分類得變更編定使用地類別。（草案第十七條至第十九條）
- 十一、申請使用地變更編定應檢附文件、審查標準及辦理程序。（草案第二十條至第二十四條）
- 十二、明定適用本規則管制使用土地之檢查與處理。（草案第二十五條）
- 十三、明定本規則之施行日期。（草案第二十六條）

表 5-32：國土計畫土地使用管制規則（草案）（方案二）

條文	說明
第一章 總則	
第一條 本規則依國土計畫法（以下簡稱本法）第二十三條第二項規定訂定之。	明定本規則之授權依據。
第二條 都市計畫及國家公園計畫範圍以外，經直轄市、縣（市）主管機關依本法第二十二條第一項規定完成使用地編定之土地，其土地使用管制依本規則規定辦理。但有下列情形者，優先適用其規定： 一、直轄市、縣（市）主管機關依本法第二十三條第四項規定另訂管制規則者，依其規定。 二、依本法第二十七條規定經主管機關核發使用許可者，其土地使用項目、強度與使用配置應以核定之許可使用計畫內容為準。	一、因本法第二十三條第二項但書規定：「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。」是以，依本法第二十二條第一項規定編定之適當使用地，依本規則規定實施土地使用管制者，僅止於都市計畫及國家公園計畫範圍以外之土地。 二、惟本法第二十三條第四項規定：「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。」及第二十七條規定：「申請使用許可案件……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。」從而，於直轄市、縣（市）主管機關有另訂土地使用管制規則，或土地使用經主管機關核發使用許可之情事時，其土地使用管制應優先適用直轄市、縣（市）土地使用管制規則或許可使用計畫之規定；惟仍應符合全國國土計畫之土地使用管制指導內容。
第三條 國土保育地區各分類土地，得編定使用地類別如下： 一、第一類土地，原屬區域計畫法之可建築用地，除依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地者外，得編定為住宅用地、	為落實本法第一條規定之立法目的及第二十一條第一款規定國土保育地區各分類土地之使用原則，本條爰明定國土保育地區各分類土地得編定使用地之類別。

條文	說明
商業用地、工業用地、礦業用地、遊憩用地；其餘土地得編定為農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、殯葬設施用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。 二、第二類土地，得編定為住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、殯葬設施用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。 三、第三類土地，屬於國家公園計畫範圍，免編定使用地。	
第四條 海洋資源地區均編定為海域用地。	為落實本法第一條規定之立法目的及第二十一條第二款規定海洋資源地區各分類土地之使用原則，本條明定海洋資源地區各分類土地均編定為海域用地。惟其具體使用管制內容之差異，將依其不同分類予以區別規定。
第五條 農業發展地區各分類土地，得編定使用地類別如下： 一、第一類土地，原屬區域計畫法之可建築用地，除依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地者外，得編定為住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用地、遊憩用地；其餘土地得編定為農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、風景	為落實本法第一條規定之立法目的及第二十一條第三款規定農業發展地區各分類土地之使用原則，本條爰明定農業發展地區各分類土地得編定使用地之類別。

條文	說明
用地、文化設施用地、交通用地、殯葬設施用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。 二、第二類土地，原屬區域計畫法之可建築用地，除依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地者外，得編定為住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用地、遊憩用地；其餘土地得編定為農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、殯葬設施用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。 三、第三類土地，得編定為住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、殯葬設施用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。 四、第四類土地，得編定為住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用地、遊憩用地；其餘土地得編定為農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、殯葬設施用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、	

條文	說明
宗教用地、能源設施用地。	
第六條 城鄉發展地區各分類土地之使用地類別編定範圍如下： 一、第一類土地，屬於都市計畫範圍，免編定使用地。 二、第二類土地，原屬區域計畫法之可建築用地，除依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地者外，得編定為殯葬設施用地；其餘土地得編定為住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。 三、第三類土地，原屬區域計畫法之可建築用地，除依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地者外，得編定為殯葬設施用地；其餘土地得編定為住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。 四、第四類土地，原屬區域計畫法之可建築用地，除依直轄市、縣（市）國土計畫變更為非可建築用地者外，得編定為商業用地、工業用地、殯葬設施用地；其餘土地得編定為住宅用地、礦業用	一、為落實本法第一條規定之立法目的及第二十一條第四款規定城鄉發展地區各分類土地之使用原則，本條爰明定城鄉發展地區各分類土地得編定使用地之類別。 二、依全國國土計畫之國土功能分區及其分類劃設條件，城鄉發展地區第一類係為都市計畫地區。是以，本條第一款不予規定該分類土地編定之使用地類別。

條文	說明
地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。	
第七條 依本法第二十二條第一項規定編定之使用地，除其他法律、依本法公告實施之國土計畫或本規則另有禁止或限制使用者外，應依本規則附表○至表○規定之免經申請同意使用之項目或應經申請同意使用項目實施使用管制。 劃設國土功能分區及其分類與編定使用地前，適用國土保育地區第一類保育用地之管制。	就本法第二十三條第二項規定內容以觀，依法編定各種使用地類別之土地，其使用項目可區分為「免經申請同意使用項目」及「應經申請同意使用項目」二類型；又，本法並不排除其他法律基於其立法目的對土地所設禁止或限制使用之規定。是以，本條明示土地經依法編定使用地類別後之使用原則。
第八條 各種使用地之使用項目容許建築使用者，其建蔽率、容積率及高度與樓地板面積規定如附表○。 依區域計畫法第十五條之一第一項第二款規定取得開發許可之案件，仍依許可之開發計畫土地使用強度進行管制。	基於國土功能分區及其分類之土地使用原則，各種使用地因國土功能分區及其分類之性質不同，而異其具體之使用管制內容。是以，各種使用地之使用項目容許建築使用者，其建蔽率、容積率及其他相關強度亦多樣化，爰以附表方式規定其具體內容。
第九條 已依原區域計畫法第十五條之一第一項第二款規定取得開發許可之案件，其使用管制及開發建築，仍依許可之開發計畫書圖及其許可條件辦理。	依據區域計畫法第十五條規定之一第一項第二款規定取得開發許可之案件，其土地使用項目、內容及其強度有別於非都市土地使用管制規則通案性規定，為依計畫進行管制，爰第二項規定開發許可案件仍依許可之開發計畫書圖及其許可條件辦理。
第二章 容許使用	
第十條 各種使用地之免經申請同意使用項目及應經申請同意使用項目與其附帶條件如下： 一、屬國土保育地區第一類者，如附	

條文	說明
表○。屬國土保育地區第二類者，如附表○。 二、屬海洋資源地區第一類者，如附表○。屬海洋資源地區第二類者，如附表○。屬海洋資源地區其他必要之分類者，如附表○。 三、屬農業發展地區第一類者，如附表○。屬農業發展地區第二類者，如附表○。屬農業發展地區第三類者，如附表○。屬農業發展地區第四類者，如附表○。 四、屬城鄉發展地區第一類者，依都市計畫法管制之。屬城鄉發展地區第二類者，如附表○。屬城鄉發展地區第三類，如附表○。屬城鄉發展地區第四類，如附表○。 前項附表之免經申請同意使用項目，其使用面積達一定規模以上者，應經申請同意使用。 第一項規定附表○至○之免經申請同意使用項目，其他法令另有規定者，應依其規定辦理。 第一項使用項目面積達一定規模以上或性質特殊者，應依本法第二十四條申請使用許可。	
第十一條 各種使用地，其使用項目應經申請同意使用者，應檢附同意使用申請書（海洋資源地區如附表○，其餘地區如附表○），向直轄市、縣（市）主管機關申請辦理。	一、明定申請應經同意使用項目應檢附之書類文件。 二、應經申請同意使用之土地，位於國土保育地區、農業發展地區及城鄉發展地區者，其同意申請書格式如附表十五；位於海洋資源地區者，其同意申請書格式如附表十六。
第十二條 直轄市、縣（市）主管機關為審查應經申請同意使用之案件，應會同有關機關（單位）審查符合相	明定應經申請同意使用案件應予同意使用之情形。 考量審查應經申請同意使用案件量龐

條文	說明
關項目後(如附表○),同意其使用。前項審查,如有下列情形之一者,得實地會勘或組成專案小組審查: 一、案情複雜認定有疑義。 二、涉不同目的事業主管機關。 三、國土保育地區(或符合國土功能分區劃設原則之地區)所占面積達一公頃以上或占全區總面積達百分之五十以上。 第一項審查同意,直轄市、縣(市)主管機關得視實際需要,委託或委辦其他機關辦理。	大,而部分內容涉及專業判斷,爰規定直轄市、縣(市)主管機關依實際需要委託不相隸屬機關,如農業用地審查委託同一轄區之農業(產業發展)局(處)辦理;或委辦不同行政主體予以辦理,如農業用地查核委辦鄉(鎮、市、區)公所辦理。
第十三條 直轄市、縣(市)主管機關受理應經申請同意使用項目之案件,經查有關文件須補正者,應通知申請人於三十日內補正;屆期未補正者,應駁回其申請。	應經申請同意使用案件之補正程序及不予同意使用之規定。
第十四條 直轄市、縣(市)主管機關於受理應經申請同意使用之案件後,應於三十日內審查完竣,並將審查結果通知申請人,但申請人補正期間不予計入。如有特殊情形,得延長一次,延長期間不得超過原規定期限。 前項規定之審查期限,直轄市、縣(市)主管機關如組成專案小組審查者,應於六十日內審查完竣。	直轄市、縣(市)主管機關辦理審查應經申請同意使用案件之期限。
第十五條 同一種使用地下不同容許使用項目之轉換,屬一定規模以下,如轉換後屬應經申請同意使用項目者,應依第五條至前條規定辦理。申請不同使用地間使用項目之轉換者,應依第三章規定辦理。	一、第一項明定一定規模以下,使用項目轉換之審查機關。其涉及使用項目轉換之態樣,包含免經申請同意使用項目轉換為應經申請同意使用項目、應經申請同意使用項目轉換為應經申請同意使用項目等二種。 二、第二項明定不同使用地間使用項目轉換辦理方式。
第三章 使用地變更	

條文	說明
第十六條 符合本法第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，有下列情形者，申請人得向該管直轄市、縣（市）主管機關，申請同一國土功能分區及其分類下之使用地變更編定。但國防、重大公共設施或公用事業計畫不在此限： 一、國土保育地區：為加強維護自然環境狀態。 二、農業發展地區：為提供農業發展多元使用。 三、城鄉發展地區：為促進居住、產業或其他城鄉活動作合宜利用。 前項使用地變更編定，應符合本規則第十七條至第十九條規定各國土功能分區及其分類土地得編定之使用地類別，並應依本章規定辦理。	一、依本法規定可能涉及使用地變更之情形及適用法令規定如下： (一)依本法第二十二條第一項規定，直轄市、縣（市）國土計畫公告實施後（包含：直轄市、縣（市）國土計畫變更公告實施後），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。其使用地編定及變更編定，於國土功能分區圖繪製作業辦法訂定相關規定。 (二)依本法第二十九條第一項第三款規定，申請使用許可案件，使用地依許可之使用計畫內容申請變更。其使用地變更編定，於使用許可相關子法訂定相關規定。 (三)依本法第二十三條第二項規定「國土功能分區及其分類之使用地變更」，係指符合本法第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，得申請同一國土功能分區及其分類下之使用地變更編定。其使用地變更編定，應依本章規定辦理。 二、明定本法第二十三條第二項規定「國土功能分區及其分類之使用地變更」之申請，係指符合本法第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，得申請同一國土功能分區及其分類下之使用地變更編定 申請使用許可案件」之情形，才會涉及使用地變更編定。 除依本法第十五條規定辦理直轄市、縣（市）國土計畫通盤檢討或檢討變更者，直轄市或縣（市）主管機關應於國土計畫公告實施後，檢討相關之土地使用編定類別，並作必要之變更者外，

條文	說明
第十七條 國土保育地區各分類土地，得變更編定使用地類別如下： 一、第一類土地，得編定為農業用地、林業用地、水利用地、保育用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、機關用地、綠地用地、公用事業用地。 二、第二類土地，得編定為礦業用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、機關用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。 三、第三類土地，屬於國家公園計畫範圍，其土地使用管制依國家公園法規定辦理。	明定依本章辦理使用地變更編定案件，位於國土保育地區各分類土地，得變更編定之使用地類別。
第十八條 農業發展地區各分類土地，得變更編定使用地類別如下： 一、第一類土地，得編定為農業用地、水利用地、交通用地、機關用地、公用事業用地、能源設施用地。 二、第二類土地，得編定為農業用地、農業設施用地、水利用地、保育用地、交通用地、機關用地、公用事業用地、能源設施用地。 三、第三類土地，得編定為農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、交通用地、機關用地、公用事業用地、能源設施用地。 四、第四類土地，得編定為農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、交通用	明定依本章辦理使用地變更編定案件，位於農業發展地區各分類土地，得變更編定之使用地類別。

條文	說明
地、機關用地、公用事業用地、能源設施用地。	
第十九條 城鄉發展地區各分類土地，得變更編定使用地類別如下： 一、第一類土地，屬於都市計畫範圍，依都市計畫法規定辦理。 二、第二類土地，得編定為住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、殯葬設施用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。 三、第三類土地，得編定為住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、殯葬設施用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。 四、第四類土地，得編定為住宅用地、礦業用地、農業用地、農業設施用地、林業用地、水利用地、保育用地、遊憩用地、風景用地、文化設施用地、交通用地、機關用地、學校用地、環保設施用地、綠地用地、公用事業用地、宗教用地、能源設施用地。	明定依本章辦理使用地變更編定案件，位於城鄉發展地區各分類土地，得變更編定之使用地類別。
第二十條 申請使用地變更編定之案件，應檢附下列文件，向直轄市、縣	明定申請使用地變更編定案件，申請人應檢附書件及申請機關。

條文	說明
(市)主管機關申請之： 一、使用地變更編定申請書。其格式如附表○。 二、使用地變更編定之計畫說明，應包含下列內容： (一)申請理由。 (二)基本資料：申請範圍及面積、申請變更編定之國土功能分區及其分類與使用地編定類別、申請使用項目、申請使用強度(建蔽率、容積率、建築物高度等)。 (三)各級國土計畫指導事項及符合情形：就區位、機能及規模等分別說明符合情形。 (四)變更使用地編定類別之影響分析：申請基地及其周邊土地之國土功能分區及其分類與使用地編定類別、變更使用地對周邊土地之影響分析、申請使用項目對周邊土地影響分析。 (五)申請範圍土地使用配置構想圖。 變更為農業用地、林業用地或保育用地之申請案件免附第一項第二款規定文件。	
第二十一條 直轄市、縣(市)主管機關為審查使用地變更編定之案件，應會商有關目的事業主管機關(單位)審查符合相關項目後(如附表○)，同意變更其使用地及其使用；必要時，得實地會勘。但有下列情形之一者，應組成專案小組審查： 一、申請範圍涉及符合國土保育地區劃設條件之地區者。 二、申請範圍跨越二種以上使用地	明定直轄市、縣(市)主管機關審查使用地變更編定案件之審查程序及同意要件。

條文	說明
變更編定者。 三、申請使用項目涉及二個以上目的事業主管機關者。 四、申請變更編定為住宅用地、商業用地、工業用地、礦業用地、遊憩用地、殯葬設施用地、宗教用地、能源設施用地者。 前項案件經審查符合下列規定者，得同意使用： 一、申請變更理由具必要性。 二、符合各級國土計畫指導。 三、符合所申請之國土功能分區及其分類與使用地相關管制規定。 四、變更後使用地編定類別與周邊土地使用地編定類別具相容性。 五、申請使用項目對周邊土地使用影響情形提出具體因應處理措施。 六、符合目的事業主管機關訂定之總量管制及其規定。	
第二十二條 直轄市、縣(市)主管機關受理使用地變更編定之案件，經查有關文件須補正者，應通知申請人於三十日內補正；屆期未補正者，應駁回其申請。	明定使用地變更編定案件之補正程序及不予同意使用之規定。
第二十三條 直轄市、縣(市)主管機關於受理使用地變更編定之案件後，應於三十日內審查完竣，並將審查結果通知申請人，但申請人補正期間不予計入。如有特殊情形，得延長一次，延長期間不得超過原規定期限。 前項規定之審查期限，直轄市、縣(市)主管機關如組成專案小組審查者，應於九十日內審查完竣。	明定直轄市、縣(市)主管機關辦理使用地變更編定案件之審查期限。

條文	說明
第二十四條 直轄市、縣（市）主管機關關於同意使用地變更編定之案件後，應核發同意變更文件及副知相關目的事業主管機關，並將變更編定結果納入國土功能分區及其分類與使用地資料庫。	明定直轄市、縣（市）主管機關審查同意使用地變更案件後之辦理事項。
第四章 附則	
第二十五條 使用地編定後，由直轄市或縣（市）主管機關管制其使用，並由當地鄉（鎮、市、區）公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣（市）主管機關處理。 鄉（鎮、市、區）公所辦理前項檢查，應指定人員負責辦理。 直轄市或縣（市）主管機關政府為處理第一項違反土地使用管制之案件，應成立聯合取締小組定期查處。 前項直轄市或縣（市）聯合取締小組得請目的事業主管機關定期檢查是否依原核定計畫使用。	明定適用本規則管制使用土地之檢查與處理。
第二十六條 本規則自發布日施行。	明定本規則之施行日期。

表 5-33：附表○同意使用申請書

受文機關：

申請事項：

本人在下列土地上必需作（ ）使用，爰依「國土計畫土地使用管制規則」第十一條及有關規定填具申請書，請惠予辦理。

土地標示					分區分類及編定類別		區位	土地使用現況		應經申請同意使用項目面積		土地所有權人	備註
鄉(鎮、市、區)	地段	小段	地號	面積(公頃)	國土功能分區及其分類	使用地類別	符合國土保育地區劃設原則之地區查詢結果	本筆土地	鄰接土地	項目名稱	面積(公頃)		

申請人：

(蓋章)

國民身分證統一編號：

住 址：

電 話：

中 華 民 國 年 月 日

附註：

一、使用項目之申請以符合「國土使用管制規則」第十條及其有關規定為限。

二、本申請書應填寫一式三份，向直轄市、縣（市）主管機關申請並檢附下列文件各三份：

（一）申請人為自然人者應檢附身分證明文件影本；申請人為法人者，應檢附負責人身分證明文件及法人登記文件。

（二）土地權利證明文件，土地非申請人單獨所有時，應檢附土地供作本項使用之同意書或公有土地租賃(委託經營)契約書（申請人為土地所有權人者免附）。

（三）使用內容、建蔽率、容積率、配置區位等說明，並檢附土地使用配置構想圖。

（四）符合國土保育地區劃設原則之地區查詢結果文件，其格式如附表○。

（五）其他有關文件。

表 5-34：附表○使用地變更編定申請書

受文機關：

申請事項：

本人在下列土地上必需作（ ）使用，爰依「國土計畫土地使用管制規則」第十一條及有關規定填具申請書，請惠予辦理。

土地標示					分區分類及編定類別		區位	土地使用現況		應經申請同意使用項目面積		土地所有權人	備註
鄉(鎮、市、區)	地段	小段	地號	面積(公頃)	國土功能分區及其分類	使用地類別	符合國土保育地區劃設原則之地區查詢結果	本筆土地	鄰接土地	項目名稱	面積(公頃)		

申請人：

(蓋章)

國民身分證統一編號：

住址：

電話：

中華民國 年 月 日

附註：

- 一、使用項目之申請以符合「國土使用管制規則」第十條及其有關規定為限。
- 二、本申請書應填寫一式三份，向直轄市、縣（市）主管機關申請並檢附下列文件各三份：
 - （一）申請人為自然人者應檢附身分證明文件影本；申請人為法人者，應檢附負責人身分證明文件及法人登記文件。
 - （二）土地權利證明文件，土地非申請人單獨所有時，應檢附土地供作本項使用之同意書或公有土地租賃(委託經營)契約書（申請人為土地所有權人者免附）。
 - （三）本法第二十條第一項第二款規定使用地變更編定之計畫說明，應包含之內容。
 - （四）符合國土保育地區劃設原則之地區查詢結果文件，其格式如附表○。
 - （五）其他有關文件。

表 5-35：應經申請同意使用審查表

申請人				
基地區位	○○縣（市）○○鄉（鎮、區）○○段○○小段○○地號			
應經申請同意使用項目				
土地總筆數				
申請總面積	○○公頃			
查核單位	審查項目	審查結果		備註
		是	否	
國土計畫主管機關	1.應經申請同意使用申請書填寫是否完整、正確？			
國土計畫主管機關	2.所送申請相關資料是否符合規定？			
國土計畫主管機關	3.申請基地之申請使用項目是否符合國土計畫土地使用管制規則第十條附表規定？			
國土計畫主管機關	4.申請基地之申請使用強度是否符合國土計畫土地使用管制規則第八條規定？			
國土計畫主管機關	5.是否涉有符合國土保育地區劃設條件之地區？如是，是否取得各該條件之目的事業主管機關同意文件？			
國土計畫主管機關	6.土地使用配置構想是否考量與基地環境協調及地區特性等因素？			
交通主管機關	7.土地使用配置構想是否有考量人行空間、交通動線及停車需求？			
國土計畫主管機關	8.是否有違規使用？如是，是否依國土計畫法查處？			
目的事業主管機關	9.是否取得目的事業主管機關相關法規之核准文件？			
使用地主管機關	10.是否徵得使用地主管機關同意？			
水保主管機關	11.是否需依水土保持法規定擬具水土保持計畫？			
環保主管機關	12.是否須依環境影響評估法規定應實施環境影響評估			
環保主管機關	13.是否需提送廢棄物清理計畫書？			
工務（建設）主管機關	14.申請使用地是否臨接道路？道路寬度及臨街長度是否得為目的事業建築使用？			
初審意見				
綜合意見	☐ 請於_____日內依初審意見補正完成送受理單位。 ☐ 經審查符合規定，同意其使用。 ☐ 經審查未符規定，駁回其申請。			

表 5-36：使用地變更編定審查表

申請人				
基地區位	○○縣（市）○○鄉（鎮、區）○○段○○小段○○地號			
原使用地類別		原使用項目		
變更後使用地類別		變更後之使用項目		
土地總筆數				
申請總面積	○○公頃			
查核單位	審查項目	審查結果		備註
		是	否	
國土計畫主管機關	1.使用地變更編定申請書填寫是否完整、正確？			
國土計畫主管機關	2.使用地變更編定之計畫說明是否完備？			
國土計畫主管機關	3.所送申請相關資料是否符合規定？			
國土計畫主管機關	4.申請基地之使用地編定類別是否符合國土計畫土地使用管制規則第十七條至第十九條規定？			
國土計畫主管機關	5.申請基地之申請使用項目是否符合國土計畫土地使用管制規則第十條附表規定？			
國土計畫主管機關	6.申請基地之申請使用強度是否符合國土計畫土地使用管制規則第八條規定？			
國土計畫主管機關	7.是否涉有符合國土保育地區劃設條件之地區？如是，是否取得各該條件之目的事業主管機關同意文件？			
國土計畫主管機關	8.申請變更後之使用地編定類別與鄰近土地之國土功能分區及其分類與使用地編定類別是否相容？			
國土計畫主管機關	9.申請使用變更後之使用地編定類別是否符合各級國土計畫總量管制規定？			
國土計畫主管機關	10.申請使用項目所在區位是否合理恰當？			
國土計畫主管機關	11.土地使用配置構想是否考量與基地環境協調及地區特性等因素？			
交通主管機關	12.土地使用配置構想是否有考量人行空間、交通動線及停車需求？			
國土計畫主管機關	13.申請基地是否有違規使用情形？如是，是否依國土計畫法查處？			
目的事業主管機關	14.是否符合變更後目的事業主管機關相關法規之規定？			

使用地主管機關	15.是否徵得變更前及變更後之使用地主管機關同意？			
水保主管機關	16.是否需依水土保持法規定擬具水土保持計畫？			
環保主管機關	17.是否須依環境影響評估法規定應實施環境影響評估			
環保主管機關	18.是否需提送廢棄物清理計畫書？			
工務（建設）主管機關	19.申請使用地是否臨接道路？道路寬度及臨街長度是否得為目的事業建築使用？			
初審意見				
綜合意見	☐ 請於_____日內依初審意見補正完成送受理單位。 ☐ 經審查符合規定，同意變更其使用地及其使用。 ☐ 經審查未符規定，駁回其申請。			

註：審查項目應徵得使用地及目的事業主管機關同意者，其有關機關（單位）一覽表詳參表 5-37。

表 5-37：使用地及目的事業主管機關（單位）一覽表

使用地/ 目的事業	中央目的事業 主管機關	直轄市或縣（市）主管機關	非都土
住宅用地	內政部	工務(建設)(都市發展)局(處)	甲、乙、丙種建築用地
商業用地	內政部	經濟發展(工商發展)(產業發展)(建設)局(處) 工務(建設)(都市發展)局(處)	
工業用地	經濟部	經濟發展(工商發展)(產業發展)(建設)局(處)	丁種建築用地
礦業用地	經濟部(礦務局)	經濟發展(工商發展)(產業發展)(水利)(建設)局(處)	窯業用地 礦業用地
	經濟部	建設(工務、農業)局(處)	鹽業用地
農業用地	農委會	農業(產業發展)局(處)	農牧用地
		農業(產業發展)(海洋)局(處)	養殖用地
農業設施用地	農委會	農業(產業發展)局(處)	農牧用地
林業用地	農委會(林務局)	農業(產業發展)局(處)	林業用地
水利用地	經濟部(水利署)	水利(建設)(工務)局(處)	水利用地
保育用地	農委會(林務局)、 (水土保持局)	農業(產業發展)局(處)	國土保安用地 生態保護用地
遊憩用地	交通部(觀光局)	觀光(交通旅遊)(建設)局(處) 作高爾夫球場：教育局(處) 作森林遊樂設施：農業(產業發展)局(處)	遊憩用地
風景用地	交通部(觀光局)	觀光(交通旅遊)(建設)局(處)	
文化設施用地	文化部	文化局(處)	古蹟保存用地
交通用地	交通部	交通(建設)(工務)局(處)	交通用地
殯葬設施用地	內政部	民政(社會)局(處)	殯葬用地
機關用地	各目的事業主管 機關	各目的事業主管機關	特定目的事業用地
學校用地	教育部	教育局(處)	
環保設施用地	環保署	衛生局(處)、環保局(處)	
綠地用地	內政部	工務(建設)(都市發展)局(處)	
公用事業用地	各目的事業主管 機關	各目的事業主管機關	特定目的事業用地
宗教用地	內政部	民政(社會)局(處)	遊憩用地作宗教建築：民政局(處)
能源設施用地	經濟部	經濟發展(工商發展)(產業發展)(建設)局(處)	
海域用地	內政部	中央主管機關：內政部	
各目的事業	經濟部	建設(工務)局(處)	油庫及輸油(氣)等設施
	經濟部	建設(工務)局(處)	發電廠、變電所、配電中心、 輸配電鐵塔
	經濟部	建設(工務)局(處)	加油站、加氣站、液化石油

使用地/ 目的事業	中央目的事業 主管機關	直轄市或縣（市）主管機關	非都土
			氣分裝場、天然氣貯存槽、加壓站、整壓站、配氣站及計量站等設施
	交通部	—	郵政相關設施
	教育部	—	大專院校用地及設施
	環保署、內政部	環保局、建設（工務）局(處)	廢棄物清除處理設施及廢（污）水處理設施用地
	農委會	農業局(處)	農、漁業生產（含畜禽屠宰）、加工（含飼料製造）及運銷計畫設施
	教育部	教育局(處)	高級中等學校、國中、國小、幼兒園用地及設施
	內政部	民政局(處)	鄉（鎮、市、區）公所辦公廳舍及村里集會所
	農委會	農業局(處)	農民團體興建農產品集貨及運銷場所、冷凍(藏)庫、辦公廳舍等相關設施
	農委會（漁業署）	農業局(處)	漁民團體興建水產品集貨及運銷場所、冷凍(藏)庫、辦公廳舍等相關設施
	農委會	農業局(處)	依法經中央農業主管機關同意設立之農業團體興建農產品集貨、運銷場所、冷凍（藏）庫等相關設施
	農委會（漁業署）	農業局(處)	依法經中央農業主管機關同意設立之漁業團體興建水產品集貨、運銷場所、冷凍（藏）庫等相關設施
	農委會	農業局(處)	農民團體興建糧食、肥料倉庫等相關設施
	農委會	農業局(處)	各種農業改良物及試驗場地及設施
	農委會、內政部	農業局(處)	各種農業合作社興辦集貨場
	文化部	文化（教育）局(處)	文化事業設施
	衛福部	社會局(處)	社區活動中心用地及設施
	衛福部	社會局(處)	社會福利、慈善事業用地及設施
	衛福部	衛生局(處)	衛生醫療用地及設施
	警政署	警察局	警察辦公廳舍設施
	消防署	警察局或消防局	消防用地設施

使用地/ 目的事業	中央目的事業 主管機關	直轄市或縣（市）主管機關	非都土
	經濟部、農委會	建設（工務）局(處) 農業局(處)	水利會興建辦公廳用地及設施
	國防部		國防設施用地及其安全設施
	內政部	建設（工務）局(處)	土資場相關設施
	國家通訊傳播委員會	新聞室（局、課）	有線廣播電視相關設施
	國家通訊傳播委員會		衛星廣播電視、無線廣播、無線電視相關設施
	農委會	農業局(處)	糧商興（擴）建碾米設備暨相關設施
	經濟部		自然泉飲用水包裝設施
	農委會	農業局(處)	動物收容處所
	海岸巡防署		海防設施用地及其安全設施
	文化部 教育部	文化局(處) 教育局(處)	圖書館及博物館設施
	消防署	消防局	液化石油氣及其他可燃性高壓氣體容器儲存設施
	經濟部標準檢驗局（主辦） 經濟部工業局（協辦）		電磁波相容檢測實驗室
	教育部(體育署)	教育局(處)	運動場館設施
	內政部	民政局(處)	宗教建築設施
	經濟部 農委會 衛福部 環保署 科技部	建設局(處) 農業局(處) 衛生局(處) 環保局(處) (依其產業性質分別定其主管機關)	生物技術產業設施
	勞動部	勞工局(處)	勞工安全衛生教育訓練術科場地及技術士技檢定等相關設施
	國家通訊傳播委員會		電信相關設施
	文化部	文化局(處)	經文化主管機關核准之離島文化創意產業

第六篇 結論與建議

壹、結論

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，《國土計畫法》業經總統 105 年 1 月 6 日公布全文 47 條。爰此，本研究考量國土計畫法施行後，國土計畫公告實施及相關子法規訂定之必要性及急迫性，並利於未來國土規劃體制順利銜接，依工作計畫邀標書中工作計畫內容第五點規定：「如國土計畫法（草案）於本案執行期間立法通過，本案則由非都市土地使用管制規則之檢討，轉換為研訂國土計畫法相關子法規，惟實際辦理工作項目及啟動時間點，得再行協定。」經與委託機關（內政部營建署）於第一次工作會議之協定，本研究茲透過現行《非都市土地使用管制規則》條文內容之檢討，提出可保留納入本法相關子法之規定，並為利於國土計畫法之執行，分別按該法第 46 條、第 23 條第 2 項、第 32 條第 2 項及第 3 項之規定，授權擬訂「國土計畫法施行細則」、「國土計畫土地使用管制規則」及「國土計畫補償辦法」等條文草案。

國土計畫法施行細則（草案）係針對《國土計畫法》尚需明確規範之細部內容，進一步補充相關細部規定；國土計畫補償辦法（草案）則針對區域計畫實施前或原合法建築物、設施遷移，以及既有合法可建築用地經變更為非可建築用地之補償之相關辦理方式予以規範；國土計畫土地使用管制規則（草案）即針對國土功能分區及其分類之使用地編定、變更等相關管制內容進行規範。綜合上述，本研究基於國土計畫法之實施，研訂相關子法，茲就各子法之研訂過程、條文架構說明如下：

一、國土計畫法施行細則（草案）之研訂

依據《國土計畫法》第 46 條規定：「本法施行細則，由中央主管機關定之。」本研究爰針對《國土計畫法》尚需明確規範之細部內容，進一步補充相關細部規定，擬具國土計畫法施行細則草案，歷經五次工作會議、二次部會研商會議及期初審查會議，研訂共計 14 條條文。其條文重點包含授權依據、國土白皮書、全國國土計畫應載明事項、直轄市、縣（市）國土計畫應載明事項、直轄市、縣（市）政府申請復議之辦理方式、實施調查或勘測前之辦理事項、各國土功能分區得再予細分其他必要分類時應考量之因素、編定適當使用地之定義及得隨時辦理國土

功能分區檢討變更之情形、區域計畫實施前之建築物及設施之認定原則、邀請原住民族參與復育計畫之對象及程序、國土復育促進地區安置及配套計畫之內容、違規處罰之法令依據、細則之施行日期。本草案經由營建署召開二次部會研商會議，參考相關機關代表及專家學者意見修訂。國土計畫法施行細則業經內政部 105 年 6 月 17 日訂定發布，並溯自同年 5 月 1 日施行。

二、國土計畫補償辦法（草案）之研訂

《國土計畫法》第 32 條第 1 項規定直轄市、縣（市）主管機關認有必要時，得斟酌地方情形限期令區域計畫實施前或原合法建築物、設施遷移，以及同條第 2 項規定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地，二者皆應予適當之補償，並於同條第 3 項授權訂定子法規：「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。」因此，本研究透過三次工作會議、一次專家學者座談會、專家訪談及一次部會研商會議討論及多次修正後研訂國土計畫補償辦法（草案）。

第一章「總則」，包含該辦法之授權依據及其適用對象，即本法第 32 條第 1 項之區域計畫實施前或原合法之建築物、設施因遷移所受損失者，以及第 2 項之既有合法可建築用地經變更為非可建築用地所受損失者；第二章「遷移補償之查估與給付」，在於規範直轄市、縣（市）主管機關依本法第 32 條第 1 項給付補償金之補償項目、查估基準、補償時點及補償之救濟（即異議、複查程序）；第三章「既有可建築用地變更為非可建築用地之補償」，在於規範依本法第 32 條第 2 項申請損失補償之相關事項，包含明定「既有合法可建築用地」及「非可建築用地」之名詞定義、特別犧牲補償及政策性補償之範圍界定、申請時點、補償金之計算方式、審查與給付程序，以及提出異議之救濟程序；第四章「附則」則係本辦法草案之生效日期。

三、國土計畫土地使用管制規則（草案）之研訂

依《國土計畫法》第 45 條規定，由直轄市、縣（市）主管機關公告國土功能分區圖之日起，區域計畫法不再適用，其所規範之非都市土地使用管制事宜，亦須配合廢止。為有效指導土地利用與開發行為，依本法第 23 條第 2 項規定：「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。」是以，本研究經十五次工作會議、一次專家學者座談會及兩次焦點座談、專家訪談、一次部會研商會議等，予以研訂國土計畫土地使用管制規則（草案）。

本規則草案之條文架構分為四章，第一章為「總則」說明法源依據及法律適用情形。第二章「使用地編定」說明使用地之定義、各國土功能分區及其分類之使用地編定原則、各使用地容許使用建築之強度。第三章「容許使用」則說明各使用地之「免經申請同意使用項目」、「應經申請同意使用項目」及其附帶條件、禁止或限制使用、「應經申請同意使用項目」之申請程序、檢附書件、審查標準、審查期限。第四章則為「附則」說明發布施行日。

貳、國土計畫實施後與現行制度之差異

為確認國土計畫相關制度設計與規定有助於改善目前既有問題，以下歸納及說明現況區域計畫執行之問題，以及國土計畫實施後之精進內容：

一、現行區域計畫與非都市土地使用管制之問題

I. 規劃面

現行區域計畫下所衍生之相關規劃問題，茲說明如下（賴宗裕，2014）：

（一）以新訂擴大都市計畫引領蔓延發展之疑慮

區域計畫就國土資源發展利用而言，具有原則性、綱要性與指導性功能，並藉由指導下位都市計畫擬定過程，規劃人口與產業之合理分布與區域健全發展及資源合理分配，然而現行區域計畫在規劃總量並未能有效指導新訂或擴大都市計畫，而無法有效引導城鄉空間發展之合理分布，形成「城不城、鄉不鄉」的現象。尤其，新訂或擴大都市計畫之個數及規模擴編過快，超乎住宅及產業發展所需之土地，形成土地資源之浪費與地方財政負擔。就既有 434 個都市計畫地區中，僅有 54 個都市計畫地區之現況人口達到計畫目標人口，顯示缺乏對現況經濟與設施容受力考量，有限的資源卻無限的供給，相對產生更多閒置土地，不但造成該目標人口之公共設施興建之浪費及對該地區預定發展地區無法落實，導致地方財政資源未能有效利用。

（二）非都市土地使用管制脫離區域計畫之指導

按區域計畫法第 15 條規定，區域計畫公告實施後，應由有關直轄市或縣(市)政府，按照非都市土地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。亦即非都市土地使用應依循區域計畫所訂定空間發展策略架構，依非都市土地分區使用計畫及分區圖予以編定使用地，並進行管制。其中，所定之土地分區使用計畫，包括土地使用基本方針、環境敏感地區、土地使用計畫、土地使用分區劃定及檢討等相關事項，顯示需綜合考量各項土地特性與相關計畫予以規範，以妥適安排及編定各項使用地，符合計畫發展而不相互衝突。然而，依現行區域計畫卻得以透過個別開發計畫申請許可方式，變更計畫所指導劃設之土地使用分區及使用地，使得非都市土地與區域計畫脫節，以致非都市土地形成零星發展與失序之問題。

（三）開發許可造成區位總量失控

根據現行區域計畫法第 15-1 條，區域計畫完成通盤檢討公告實施後，申請人為開發利用，得依各該區域計畫之規定，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。然而，開發許可申請案件之區位及總量與區域空間整體發展欠缺連結性，在區域計畫對下位計畫並無實質拘束力之情況下，致使開發許可申請案件之開發區位、時序，乃至產業發展規劃之安排，無法與整體區域發展相互配合，區域計畫之指導功能未得以適切地彰顯在開發許可之審議過程。

(四)空間規劃缺乏對氣候變遷衝擊之因應

近年來，氣候變遷已成全球公敵，全球的天災已常態化，極端氣候影響產業發展，也威脅人民生命財產。台灣繼九二一大地震重創後，象神、桃芝、納莉、敏督利、艾利、聖帕、莫拉克颱風接續對台灣造成重大災情。天災不斷的衝擊下，過去劃定使用分區或編定使用地部分欠缺考量環境資源特性，而山坡地及環境敏感地區雖訂有諸多坡地利用或保育利用相關法令，但缺乏整體性的規劃、管制與保育，使災害損失越發嚴重。加上防救災體系未能在區域空間上發揮行政指導功能，現行區域計畫體系下的空間規劃未能有效指導土地利用，以達到防災、避災、減災、調適之成效。

(五)農業生產環境與農地總量屢遭破壞

為因應國內社會經濟發展需要，開發農地作為工廠或零星興建農舍情況普遍，對於農地保護常受制於經濟發展之需求，而未給予相當之重視。農地變為工業區或遭違法開發，農業生產環境之完整性屢遭破壞；農舍為重要農業設施，卻成為度假別墅或休閒營業場所，不僅破壞農村景觀，排放之污水亦污染農田灌溉系統。農業生產環境及農地總量缺乏控管而不斷受到破壞，甚至根據歷年統計資料，耕地減少的面積大於城市建成區擴大的面積，凸顯耕地保護及糧食安全的問題日益嚴重。

(六)產業發展空間在政府布局與市場主導間缺乏整合

在中央主管機關缺乏一套產業發展空間計畫指導下，廠商基於成本考量，產業用地之區位與規模需求多由市場主宰，透過開發許可決定產業空間發展區位，造成產業活動零散分布，入侵重要農業生產環境，徒增公共設施及交通運輸系統提供之浪費。政府規劃之工業區常不符市場需求，凸顯長期以來在公私部門之間的產業用地政策及規劃供需的落差與矛盾。對於因產業經濟發展及人口移動，造成都市向郊區發展擴張的壓力，目前的規劃管制系統也未能提供有效的指導，因而常造成蛙躍式的發展，形成資源使用上之衝突，更使得都會區呈現無規則、缺

乏計畫性發展的狀況。此種情形亦凸顯政府應提出產業發展空間計畫之重要性，以及不同行政區域間協調發展之必要性，以合理引導產業發展區位及人口適當分布。

(七)缺乏民眾參與及相關補償機制

現行區域計畫之擬定、變更，缺乏民眾參與機制，而現行開發許可機制運作過程中，對於民眾參與較為具體之規範，亦僅在非都市土地開發審議作業規範第 8-1 點第三項中規定，直轄市、縣（市）政府受理開發案件申請後，直轄市、縣（市）政府應召開聽取陳情民眾或相關團體意見會議，申請人應就民眾或相關團體陳述意見做成紀錄並研擬回應意見，於提報區域計畫委員會審議時一併檢附，凸顯政府與民眾難以對話之情形。此外，對於因劃為環境敏感地區第一級之土地或因其他相關法令規定所附加之開發限制，現行法律缺乏明確授權之疑慮，亦無財產權之補償作法，顯示缺乏對民眾權益之保障。

II. 管制面

依區域計畫所進行之非都市土地使用管制則存在以下問題亟需解決：

(一)土地使用編定未考量基地條件

現行非都市使用地多採現況編定，以致時常發生與周邊土地使用互不相容之不合理現象，例如：毗鄰工廠或住宅社區周邊之生產用地，雖不適農作使用卻仍編列為農牧用地，以致農地低度利用外，亦面臨污染問題。依據 71 年至 73 年公告實施區域計畫之原意，非都市土地應依其所屬使用分區進行管制，當前非都市土地使用管制，其按用地類別分別容許使用方式，並未全面考量使用分區之指導，顯與區域計畫之規劃原意不一致，且未能符合當前及未來發展之需要。

(二)容許使用項目與分區用地類別缺乏相容性

現行非都市土地所編定之使用地，其容許使用項目及許可使用細目並未配合分區差異而有所差異，無法凸顯各該分區下使用地之特性及條件差異。此外，部分使用地中之容許項目或許可細目顯與該用地不相容，如林業用地容許使用項目之「營建剩餘土石方資源之暫屯、堆置、最終填埋設施」與「採取土石」等，因林業用地多位於山坡地，而將破壞水土保持，於氣候變遷的情境下，提高土石流等災害發生之機率。

(三)現行分區對用地別沒有管制功能

依據「區域計畫法」第 15 條規定，區域計畫公告實施後，應按照非都市土

地分區使用計畫，製定非都市土地使用分區圖，並編定各種使用地，報經上級主管機關核備後，實施管制。惟以往受限於人力、時間及經費不足，而採現況編定，以致無法發揮引導土地有計畫使用及管制之功能。現行非都市土地使用下所劃設之 11 種分區，與所編定之 19 種使用地缺乏關聯性，相同使用地於不同使用分區之管制無差別。尤其，特定目的事業用地在任何分區透過興辦事業計畫許可後，皆得以使用，使得分區使用計畫之指導功能完全失效。

(四)以容許使用方式規避開發許可

根據現行非都市土地使用管制規則之規定，凡表列各使用地之項目及細目皆可透過容許使用、許可使用或附條件下進行使用，原則上不需經過開發許可規定，且多數並未規定設置面積之上限。然而，因部分使用地中之容許項目或許可細目顯與該用地不相容，例如農牧用地容許使用項目之「採取土石」與「臨時堆置收納營建剩餘土石方」等，如此恐有以容許使用方式逃避申請使用分區或使用地變更之程序，而主管機關亦難以對其進行有效管制。

(五)建築量體規模過高

現行管制規則中甲種、乙種建築用地之容積率高達 240%，超過一般都市計畫地區之容積率，等同於都市計畫地區居住密度 400 人/公頃以上，且鄰里性公共設施用地比值超過 15%地區之容積率，而現行管制規則中所規範如此過高之量體，可能間接吸引住宅往郊區發展，形成都市蔓延發展，無法落實成長管理理念。

(六)主管機關之間協調不易

現行非都市土地管理涉及目的事業主管機關、土地主管機關或其他機關（如環保機關）等，且編定單位、執行單位及查處單位之間權責關係複雜，在執行上缺乏效率，以致土地使用管制之執行成效不彰。

(七)土地使用主管機關於審議過程中缺乏主導性

現行非都市土地變更審議係以徵詢目的事業主管機關之意見為前提，弱化土地使用主管機關之角色及權責。由於目的事業主管機關主要以興辦事業計畫內容予以同意，而未審視該興辦事業計畫對於周邊土地或整體區域發展有何影響，因而審議過程中缺乏從整體計畫指導區位及總量，以及土地使用合理性、適宜性面向之檢討與確認，而易形成土地使用與周邊土地特性顯不相容或甚至衝突之情形。

二、國土計畫實施後之精進

I.規劃面

為改善區域計畫執行上存在已久之問題，國土計畫體系之因應，茲彙整如下表 6-1 所示，並說明如後（賴宗裕，2016）：

表 6-1：國土計畫實施前後差異比較表

現行區域計畫與非都市土地使用管制之問題	國土計畫之因應	國土計畫法條文
以新訂擴大都市計畫帶頭蔓延發展 農業生產環境與農地總量屢遭破壞 產業發展空間在政府布局與市場主導間缺乏整合	以計畫指導土地使用管制	§20、21、22、23
開發許可造成區位總量失控	使用許可取代開發許可	§24、25、26、27、29、30、31
空間規劃缺乏對氣候變遷衝擊之因應	1.落實成長管理及永續發展 2.推動國土復育	§6、9、10、26
缺乏民眾參與機制	加強民眾參與機制	§12、13、25、27、34
缺乏相關補償機制	建立國土計畫補償機制	§32
未妥適考量及規範原住民土地使用方式	尊重原住民既有土地使用方式	§6、11、23、36

(一)以計畫指導土地使用管制

為改善非都市土地使用地現況編定，產生土地實際需求及特性不符之問題，國土計畫依自然環境條件、海域資源管理、糧食自給率目標及城鄉發展願景等，劃設「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」等功能分區及其分類，依其劃設原則編定使用地，並視其土地使用性質予以禁止或限制使用之規範，以使使用地性質能確實符合計畫整體性，以提昇土地使用之管制效能。

(二)以使用許可取代開發許可

有鑑於以往開發許可造成區位、總量失控，國土計畫基於國土功能分區及其分類不得變更之主要原則下，從事一定規模以上或性質特殊之土地使用，申請人須申請使用許可，但不得變更國土功能分區及其分類，並於審議過程中納入民眾參與之程序，藉以強化土地使用區位及總量之控管，改變過去透過開發許可造成土地蛙躍開發利用情況，達到開發與保育雙贏局面。

(三)落實成長管理實踐永續發展

為指導國土資源管理因應氣候變遷之威脅，引導成長區位，確保資源永續為

依歸，國土計畫遂納入成長管理理念，其透過規範城鄉發展之區位及時序，確保公共設施服務水準，以提昇生活品質，同時健全產業投資環境，兼顧環境永續及糧食安全。透過成長管理理念布局城鄉發展區位，維護全國農地總量，指導部門空間發展用地之供需總量與合宜區位，以促進資源與產業之合理配置。

(四)推動國土復育工作確保環境資源安全

為針對環境保護、自然保育及災害防止作妥適之規劃，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。該地區以保育和禁止開發行為及設施之設置為原則，倘若地區內已有之聚落或建築設施，經評估有安全堪虞之地區，除有立即明顯之危害，不得限制居住或強制遷居，並應由中央目的事業主管機關或直轄市、縣（市）政府研擬安置及配套計畫，以確保居民之權益。

(五)加強民眾參與機制納入公民訴訟權

由於以往區域計畫之擬定與變更，較為缺乏民眾參與機會，而國土計畫強化民眾參與機制。於國土計畫擬定或變更過程中，須舉辦座談會或其他適當方式廣詢意見；於計畫審議階段則須進行公開展覽及舉辦公聽會；並於計畫核定後再予公開展覽及公開資訊，藉以讓民眾能充分了解計畫內容，保障民眾權益。此外，《國土計畫法》規定人民或公益團體對於有關使用許可有疏於執行之情事時，得直接向行政法院提起訴訟，賦予監督計畫執行之權利。

(六)保障民眾既有權益建立國土計畫補償機制

國土計畫涉及法規變動，依據區域計畫實施前或原合法之建築物、設施與管制內容不符者，得予從來之使用，然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。此外，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地時，其所受之損失，亦應予適當補償。相關規定係考量主管機關令遷移將影響人民居住及遷徙之自由，而變更為非可建築用地將使得人民財產行使其自由使用、收益之權能遭受損失，逾越財產權之社會責任，故應給予補償，以合理保障民眾財產權及權益。

(七)尊重原住民既有土地使用方式

既有原住民保留地幾乎全數位於非都市土地範圍，屬區域計畫法下非都市土地分區使用管制範疇，然因未審酌原住民族生活型態及傳統使用土地方式，另為妥適規範，以致於現況多處於不合法之問題。因此，《國土計畫法》內容確認原住民族土地及海域之特殊性，尊重原住民族傳統智慧，進而規定涉及原住民土地及海域者，內政部應會同中央原住民族主管機關擬訂原住民族特定區域計畫，及

訂定土地使用管制規定。亦即尊重原住民既有土地使用方式，建立互利共榮機制，同時結合原住民族基本法諮詢、同意、參與等公民參與機制，依使用需求劃定合理之特定區域，並訂定合宜之土地使用管制規則。

II. 管制面

以下針對國土計畫土地使用管制依循前述國土計畫精進內容，進一步說明對現行非都市土地使用管制問題之修正之處，茲予以彙整如表 6-2 所示，並詳細說明如後：

表 6-2：國土計畫實施前後之土地使用管制差異比較表

既有非都市土地使用管制問題	國土計畫土地使用管制修正	國土計畫土地使用管制規則條文
土地使用編定未考量基地條件（現況編定）	依計畫指導使用地編定	§3~§6
容許使用項目與分區用地類別缺乏相容性	依各分區分類劃設原則編定使用地	§3~§6
現行分區對用地別沒有管制功能	1.依各分區分類劃設原則賦予不同管制規定 2.刪除特定目的事業用地	§3~§6
以容許使用方式規避開發許可	容許使用項目依土地分類特性作調整	§3~§6
建築量體規模過高且無分區之差異	依各分區分類劃設原則賦予不同建築強度管制	§8
土地使用主管機關於審議過程中缺乏主導性	由國土計畫主管機關為審議主管機關，必要時得採專案小組審查	§12
主管機關之間協調不易	落實管制使用土地之檢查與處理	§25

(一) 依計畫及各國土功能分區及分類劃設原則編定使用地

為考量使用地編定能更具前瞻性與全面性，並避免非都市土地以現況編定所衍生之問題發生，新制下之使用地係為國土功能分區及其分類之下位概念，根據計畫指導使用地編定，而非採現況逕為轉載，以因地制宜提升管制效能。

基於確保資源永續利用，並落實成長管理目標下，依據各國土功能分區及其分類之劃設原則與土地使用原則，以及土地資源特性與未來發展需求，於國土計畫指導下，反映土地使用開發與管理之需求。而重新編定之使用地類別，係以本法第 20 條各國土功能分區及其分類之劃設原則及第 21 條土地使用原則為考量，

並參考內政部國土測繪中心之國土利用現況調查之土地利用分類系統（102 年版及 104 年 4 月 13 日修訂版）所做之分類為基礎，參酌現行非都市土地 19 種使用地之編定情形及實務執行情況，再以分類別性質相近、性質特殊或面積規模較大，以及為彰顯公共設施之利用情形等原則，訂定使用地名稱。因此，將因應各國土功能分區與分類之土地使用原則，於各分類下編定適宜之使用地，以配合國土計畫指導進行管制。

（二）刪除特定目的事業用地

依據非都市土地變更編定執行要點，特定目的事業用地類型含括共 25 款，類型各有差異，而常與周邊土地使用性質互不相容。鑑於現行特定目的事業用地之變更編定，跳脫計畫指導，而缺乏土地使用與區域發展之整體規劃思考。因此，新制將刪除原本非都市土地 19 種用地中之特定目的事業用地，並將現行各款類型依據其使用特性歸類至新的使用地類別下，按國土功能分區與分類之劃設原則進行編定及管制。

（三）容許使用項目及強度依土地分類特性作調整

各功能分區及其使用地之容許使用項目，應先透過現行管制規則中各該使用地之容許使用項目與許可使用細目予以歸類，再逐一檢視是否符合本法第 21 條規定各國土功能分區及其分類之使用原則；並針對顯不相容者予以剔除，如有使用之必要，其強度較高者應回到城鄉發展地區使用。相對而言，非城鄉發展地區之功能分區，則應適度調降其容積率、建蔽率及高度與樓地板面積之規定。因此，使用地之容許使用項目，以及免經或應經申請同意使用項目，將因應各國土功能分區及分類而有不同項目之規範，有別於以往各使用地於各分區下管制內容無差異的問題。

以「國土保育地區」為例，首先，第一類與第二類皆編定有「農業用地」，但其容許使用項目，第一類僅包含「農作使用」、「農業生產設施」兩項，而第二類則尚包含「畜牧使用」、「水產養殖使用」、「休閒農業使用」等五項。其次，就兩者之「農業生產設施」項目中，其應經申請同意項目亦不相同，第一類僅得申請同意「組織培養生產場」、「育苗作業室」、「菇類栽培場」使用，而第二類則得增加同意「溫室及植物環控栽培設施」及「網室」使用。

（四）國土計畫主管機關主導審議

新制將強調國土計畫主管機關之主導性，明確界定其各項任務，在土地使用管制之相關審查權責，包括應經申請同意、使用地變更編定、使用許可審議等，由國

土計畫主管機關為審議主管機關。惟因案情複雜，有必要時得採專案小組審查，再予藉助各目的事業主管機關之專業協助判斷，並得視實際需要，將部分審查項目委託或委辦其他機關辦理，而後由國土計畫主管機關依據國土計畫之指導，基於國土功能分區及分類之使用原則，予以綜合決定是否同意其使用。

參、建議

本研究於執行過程中，發現《國土計畫法》部分條文有其不明確之處，爰提出以下修法建議，以作為後續修法之參考：

一、《國土計畫法》第八條第二項之修正建議

《國土計畫法》第 8 條第 2 項規定：「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。」，其中「共同研擬相關計畫內容」不明確，無法確知何者之計畫，本條文應可解讀為地方共同提案與擬訂，而中央審議機關負責監督，故建議法條應予修正。

二、《國土計畫法》第十六條第一項之修正建議

《國土計畫法》第 16 條第 1 項，「直轄市、縣（市）主管機關通知當地都市計畫主管機關」，當地都市計畫主管機關可能涉及內政部、直轄市、縣（市）、鄉鎮市等機關，條文不明確下可能對都市計畫主管機關造成困擾。另同條第 2 項，「都市計畫之擬訂」與「各該擬定機關」之「訂」與「定」文字不統一，爰建議後續應修正母法。

三、《國土計畫法》第二十三條第二項之修法建議

《國土計畫法》第 23 條第 2 項規定：「國土功能分區及其分類之使用地類別編定、變更、規模、可建築用地及其強度、應經申請同意使用項目、條件、程序、免經申請同意使用項目、禁止或限制使用及其他應遵行之土地使用管制事項之規則，由中央主管機關定之。」其中文字提及分區、分類與使用地類別之變更，似有允許個別土地個案性地於地方層級國土計畫進行通盤檢討與適時檢討變更，由地方政府依職權所辦理用地別變更之外，另提供可得由民眾申請辦理變更土地用地別情形。

有關此點，衡諸國土法相關條文規範內容，個別土地依其用地別受兩種不同層次之管制，即無須經許可即可逕為使用之項目與應經同意後使用之項目。至於一定規模以上或是特定土地利用方式則須依同法第 24 條另申請使用許可。因此，第 23 條第 2 項所規定經同意使用之情形與程序，乃指在不變動用地別情形下方得使用者，且因僅具預防性檢視之作用，該同意程序實為羈束性質，並不宜用來變動編定用地別。因此，無論從規範邏輯上還是體系來看，皆與用地別變更有不

相容之疑義。

準此，現行架構下除透過使用許可程序進行個別土地之用地別變更外，僅能另行建立用地別變更之獨立程序，否則國土法第 23 條第 2 項中變更一詞之理解，將會僅限於如前所提及透過地方層級國土計畫進行通盤檢討與適時檢討變更，地方政府依職權所辦理用地別變更。此兩種方法中可直接運用而毋需修訂《國土計畫法》者，僅限於運用同法第 24 條規定之使用許可程序。然而，依第 24 條規定，申請使用許可之案件限於一定規模或性質特殊情形，礙於母法文義，無法適用於小規模土地利用方式改變所生之用地別需求。至於未編定用地別另建立獨立程序之情形，由於母法僅規定變更兩字，規範實過度簡略，若不適度補充(亦即修訂母法條文)以明確化此處變更之意涵與授權範圍、內容，將難以直接訂定命令級法規即直接據以操作。

基於以上考量，若法政策上決定要建立編定用地別的獨立變更機制，本研究建議應由主管機關確定該變更機制基本原則與設想的運作模式，並據以修正《國土計畫法》第 23 條第 2 項文字以建立用地別變更較為明確之授權條款。惟須另行注意者，以規劃權國有之觀點來看，土地使用方式與強度之限制，於性質上為財產權之社會義務範圍，民眾對其所擁有土地是否能夠完全依己意運用並無請求權，反而對於合法之土地使用限制有忍受義務，加上地方國土計畫通盤檢討以五年為周期且可臨時變更，較諸都市計畫亦無個人可以逕行申請變更用地別之規定(按仍須循細部計畫變更程序為之)，是否法政策上對於比都市計畫地區更需要嚴格管之地區，為簡政便民而允許個別零星申請變更用地別，不無再斟酌之必要。

惟經由本案內部工作會議之討論及座談會與會專家之意見，倘若第 23 條不能解讀具有使用地變更之適用，在行政實務上恐有以下疑慮：

1. 同屬同一功能分區及分類之使用地，若未能適用使用地變更，似乎使土地使用缺乏彈性。
2. 如使用地變更循國土法第 24 條辦理使用許可，則需舉行公聽會、公開展覽、且需繳交影響費、國土保育費等程序冗長而造成不便。
3. 如僅屬資源型使用地（農業用地、林業用地）或高強度用地轉低強度用地（商業用地轉住宅用地）之容許使用項目間轉換，亦需透過國土計畫變更或使用許可，造成使用上之不便。

職是之故，本研究建議《國土計畫法》第 23 條第二項基於考量允許使用地變更之情形下，增修條文如下：

(一)基於前述考量，若要將用地別變更另行獨立涉及程序，則初步建議先將「變更」字眼予以刪除，以避免日後在法規解讀上易生誤解與困擾。此外，因該條文中規模與可建築用地概念與定義皆不明確，且同條文文字以規範強度以及使用方式，亦建議一併刪除如下：

國土功能分區及其分類之使用地類別編定、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。

(二)變更程序之原則與授權規定

由於用地別編定以後，其使用並非只允許單一使用方式，而是在容許逕為使用與經同意使用限制下，仍有多種運用可能性。故若需要變更用地別方能合法利用之情形，縱使在原分區分類之下，表示此種情形對於周遭仍可能產生原本預期外之衝擊，而致在地方國土計畫法定檢討變更原因以外之個別申請用地別變更，仍應該檢視其是否逸脫原本該地區層級國土計畫指導內容或意旨，而限於例外情形予以特許。

準此，變更之個案應以人民之申請發動其行政程序，並以行政處分及其結果。而其允許之條件既然首須符合該地區各層級國土計畫指導事項，故建議可仿效都市計畫法第 25 條規定意旨，並揉合非都市土地使用管制規則第 28 條以下規定內涵，由申請人自行擬定計畫書並獲得目的事業主管機關對其興辦事業計畫之同意後，由該管主管機關予以許可。故以下建議新增《國土計畫法》第 23-1 條以規範用地別變更事項：

新增第 23-1 條

- I 於符合第二十一條國土功能分區及其分類之使用原則下，土地所有權人得向該管直轄市、縣(市)主管機關申請變更使用地類別。
- II 使用地類別申請變更案件之流程、收費與審查，由中央主管機關以辦法定之。
- III 主管機關審查申請變更使用地類別案件，應檢查使用計畫與變更後使用地類別是否符合各級國土計畫指導內容及所屬國土功能分區、分類之使用原則，是否與周邊用地編定顯不相容，並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，以變更使用地類別具有必要者為限，得為許可。

此外，有關使用地變更收取國土保育費及開發影響費之規定，建議於本法中增修條文。

四、《國土計畫法》第二十三條第四項之修正建議

《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」。該條文雖由專管機關透過核定程序控管地方政府所報核地方層級土地使用管制規則之內容，惟在實體法面向上，第 23 條第 4 項並未於地方主管機關擬定土地使用管制規則之原則、限制與框架，因此地方主管機關報核之土地使用管制規則內容，固然可能對於土地利用限制比中央主管機關所定土地使用管制規則更加嚴格，但實亦可能更加寬鬆。後者恐即非《國土計畫法》立法意旨所允者。

基於上述考量，若法政策上確實意在只允地方政府報核土地使用管制規則做出較中央主管機關所訂管制規則更加嚴格之規定，若僅靠中央主管機關在核定程序個案管控，即易衍生中央與地方爭議。尤其土地運用、支配之權限，如都市計畫，原理上屬地方自治受保障之核心範圍，更是可能限縮中央主管機關對此之掌握與詮釋空間。

因此，第 23 條第 4 項若能明確規定，使直轄市、縣市政府所訂國土計畫土地使用管制規則之規範內容(指對於各種用地別之使用限制)限定應於中央所訂管制規則所設下框架之內為之，或更簡明來說，只允地方管制規則訂定較諸中央所訂管制規則更嚴格之管制內容，方可真正有效避免發生上述困境。

茲建議《國土計畫法》第 23 條第 4 項條文文字修正建議：「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，就中央主管機關依第二項所訂土地使用管制規則所允許使用項目與強度與以限縮，並報請中央主管機關核定。」

五、《國土計畫法》第三十二條第一項之修正建議

《國土計畫法》第 32 條第 1 項係以遷移所受之「損害」稱之，惟就公法規範而言，損害係指政府因違法行為所導致人民受有損害，而應予損害賠償之意，其意涵與本法第 32 條第 1 項限期令區域計畫實施前或原合法之建築物、設施遷移，並應予適當補償之合法行為不符。因此，本研究對於本法第 32 條第 1 項將以「損失」稱之，並建議本法後續應予配合修正之。

此外，關於不符分區使用（Non-Conforming）之情況，國土計畫法並未訂定

落日條款，建議明確訂定其使用期限；若許其得為從來之使用，則其增建、改建、修建等行為，亦應符合國土計畫法下之相關規範。

六、《國土計畫法》第三十二條之修正建議

倘若政策認為有需要設立專戶，以子法規範基金運用會有位階不足問題，故必須修訂母法規範專戶設立之相關規定。因此，建議修訂《國土計畫法》第 32 條，加入以下元素 1.提撥至專戶做為補償完竣之規範，2.自前項受領提撥補償金通知送達之次日起逾十年未領取之補償金，由直轄市、縣（市）主管機關繳還原國土永續發展基金所屬專戶。

七、《國土計畫法施行細則》第三條之修正建議

依《國土計畫法施行細則》第 3 條，本法第 5 條所定之國土白皮書，中央主管機關應每 2 年公布一次；其內容應包括國土利用相關現況與趨勢、國土管理利用之基本施政措施及其他相關事項。其中，建議可考量以 KPI 指數方式呈現，如生態容量等，呈現國土計畫之實施成果，提供未來依循之指標。

八、《國土計畫法施行細則》第四條之修正建議

有關《國土計畫法施行細則》第 4 條所規定全國國土計畫之成長管理策略應載明事項，建議應增列成長管理之「目標」、「原則」、「策略」、「工具」，以利地方政府遵循及採用。成長管理運用管理之功能與內涵，從調整組織職能著手，運用都市規劃之手段，採用多目標之管制策略，來追求都市發展與生活品質的兼顧，經濟發展與環境保護的平衡，土地開發與公共設施投資的並重，同時考量開發者權利義務的平衡性，以及政策導向間的均衡性，企圖以成長管理之理念結合地方發展計畫，引導土地開發與公共投資，達到生活品質的提昇、生產環境的維護、土地資源的永續利用目標（賴宗裕，2016）。有關成長管理策略研擬面向，包含如下：

1. 因應氣候變遷，鼓勵集約發展，引導成長區位，以利資源永續。
2. 創造健康宜居的生活環境與安全可及的休閒環境
3. 確保公共設施適時適量之提供以提昇生活品質
4. 規劃產業發展空間並創造具競爭力之投資環境
5. 維護農地需求總量及農業生產環境，確保糧食安全
6. 提昇與保存具有價值之自然及文化資源與原住民族資產
7. 建立各級政府部門及各層級計畫間之協調配合機制
8. 建立公平民眾參與及公私部門合作之機制

九、《國土計畫法施行細則》第六條之修正建議

《國土計畫法施行細則》第 6 條規定，直轄市、縣（市）國土計畫應載明事項中，該基本調查內容，係以直轄市、縣（市）空間範圍為尺度，蒐集人口、住宅、經濟、土地使用、運輸、公共設施、自然資源及其他相關項目現況資料；必要時，並補充調查國土利用現況。建議增列「災害潛勢調查」、「重要自然、生態資源存量盤點」、「違法土地使用情況調查」項目，以確保國土防災及應變能力，環境保育與復育，並落實土地使用管制。

十、納入原住民族土地及海域之使用管制專章

依《國土計畫法》第 23 條第三項規定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 21 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之。因此，建議有關原住民族土地及海域之使用管制規定訂定後，納入國土計畫土地使用管制規則（草案）專章辦理。

十一、納入復育計畫之使用管制專章

依《國土計畫法》第 36 條第二項復育計畫之標的、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。因此，建議有關復育計畫之管制內容納入國土計畫土地使用管制規則（草案）專章辦理。

十二、農業發展條例及相關法令之配合修正

考量國土計畫有別於現行非都市土地使用管制，而針對各使用地容許使用項目依土地分類特性予以調整。擬農業發展地區各分類下之容許使用項目，就農舍僅得於第二類土地設置，以解決目前農舍違規使用之問題。然而，根據《農業發展條例》第 18 條規定：「本條例中華民國八十九年一月四日修正施行後取得農業用地之農民，無自用農舍而需興建者，經直轄市或縣(市)主管機關核定，於不影響農業生產環境及農村發展，得申請以集村方式或在自有農業用地興建農舍。」，該條文並未針對農業用地有所區分，故建議農業發展條例配合修正。

十三、建議持續召開各機關研商會議

依本法第 45 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。繼依直轄市、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。因此，距正式實施國土計畫土地使用管制尚有一段時間，建議持續召開各機關研商會議，依各機關之實務執行經驗，進行補償及管制內容之調整與修正，以使制度設計更加完善，並提高未來行政可行性。

參考文獻

一、期刊、專書

- 內政部 (2013)，全國區域計畫，台北：內政部，102 年 10 月。
- 內政部 (2014)，全國區域計畫修正案 (草案)，台北：內政部，2014 年 11 月。
- 內政部營建署 (2010)，台灣國土改造新願景【國土計畫法草案報告】，台北：內政部營建署，99 年 4 月。
- 內政部營建署 (2012)，直轄市、縣 (市) 區域計畫規劃手冊，台北：內政部營建署，101 年 11 月。
- 內政部營建署 (2014a)，國土計畫法 (草案)【FAQ】，台北：內政部營建署。
- 內政部營建署 (2014b)，國土計畫法草案整理本 (函送立法院版)，台北：內政部營建署。
- 內政部營建署 (2014c)，國土計畫法草案之補償機制座談會，台北：內政部營建署。
- 內政部營建署 (2015a)，國土計畫法立法理由 2015.12.18，台北：內政部營建署。
- 內政部營建署 (2015b)，全國區域計畫修正案之農地分組第 3 次專案小組審查會議，台北：內政部營建署，2015 年 05 月 25 日。
- 內政部營建署 (2016a)，召開內政部區域計畫委員會第 370 次會議，台北：內政部營建署。
- 內政部營建署 (2016b)，召開「國土計畫法施行細 (草案)」第 2 次部會研商會議-國土功能分區劃設及管制方式，2016.03.15，台北：內政部營建署。
- 內政部營建署 (2016c)，國土功能分區分類階段性成果說明，2016.10.09，台北：內政部營建署。
- 王俊豪、方珍玲、陳美芬 (2012)，農地多功能利用指標系統之建構，台灣土地研究第 15 卷第 1 期，頁 31-71，2012 年 5 月，台北：行政院農業委員會。
- 司法院 (2010)，公布本院大法官議決釋字第六七〇號解釋 附釋字第六七〇號解釋，司法院公報，第 52 卷，第 5 期，頁 1-171。
- 立法院公報 (2015)，立法院第 8 屆第 8 會期黨團協商會議紀錄，第 104 卷第 98 期，頁 337-372。
- 江瑞如 (2011)，都市計畫農業區多功能性績效管制機制之探討，國立政治大學地政研究所碩士論文，台北。
- 吳庚 (2012)，行政爭訟法論 (第六版)，台北：元照出版。
- 吳東憶、賴宗裕、陳立夫、徐國城 (2012)，「100 年度國土計畫法 (草案) 子法

- 土地使用管制規則及公共設施或公用事業相關內容之研訂」，台北：內政部營建署。
- 呂欣潔（2008），從美國經驗探討台灣國土規劃成長管理之策略，中國文化大學市政暨環境規劃學系碩士論文，台北：。
- 李建良（1998），特別犧牲與損失補償，月旦法學雜誌，1998年5月，第36期，頁24-25。
- 李建良（1999a），行政法上損失補償制度之基本體系，「東吳大學法律學報」，1999年5月，第11卷第2期，頁33-101。
- 李建良（1999b），財產權之存續保障與價值保障，「台灣本土法學」第4期，頁100-104，1999.10。
- 李建良（2000），行政上損失補償法制與案例研討會實錄，律師雜誌，第254期，11月號，頁107-134。
- 李建良（2006），收錄於翁岳生編，行政法（下），第二十一章 損失補償，台北：元照出版有限公司。
- 李惠宗（2007），行政法要義（3版），台北：元照出版有限公司。
- 李惠宗（2010a），「財產權保護與土地徵收補償」，『資訊法制、土地規劃與損失補償之新趨勢』，台北：台灣行政法學會。
- 李惠宗（2010b），行政法要義（5版），台北：元照出版有限公司。
- 李震山（2007），行政法導論，三民書局股份有限公司，2007年10月。
- 林明鏘、陳立夫（2006），國土規劃前置作業辦理計畫—子計畫9國土計畫法施行細則與相關子法之制訂，台北：內政部營建署。
- 林英彥（2006），土地利用概要（四版），台北：文笙書局總經銷。
- 洪家殷（2000），行政訴訟上之職權調查主義，律師雜誌，11月號，第254期，頁52-63。
- 夏鑄九（1998），台灣的古蹟保存：一個批判性回顧。「國立臺灣大學建築與城鄉研究學報」第9期，頁1-9，87年12月。
- 孫智麗（2013），從價值鏈觀點看農業產業化發展之整合策略：供應鏈聯盟 vs. 開放式創新聯盟，農業生技產業季刊，第35期，頁68-73。
- 翁岳生（2000），行政法2000（下冊），翰蘆總經銷。
- 張元旭、華昌宜、陳慈陽（2010），國土計畫法施行細則與相關子法之制訂，台北：內政部營建署。
- 張文郁（2003），徵收及特別犧牲之補償，「台灣本土法學雜誌」，第53期，頁169-175。
- 張剛維（2008），土地使用分區管制制度之執行與制度變遷--財產權觀點之分析，

- 國立政治大學地政研究所。
- 張瑞雲（2009），我國容積移轉法制之研究－兼與日本容積移轉制度之比較，國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 陳立夫（2007），土地法研究(一)，台北：新學林出版公司。
- 陳立夫（2011），土地法研究(二)，台北：新學林出版股份有限公司。
- 陳志華（2012），行政法概要，台北：三民書局。
- 陳明燦（2009），土地法規行政救濟相關問題之研究，行政訴訟土地事件專題研究計畫案，台北：司法院行政訴訟及懲戒廳。
- 陳彥仲、林漢良（2006），國土規劃前置作業辦理計畫－子計畫 1 都會區域規劃標準作業程序之研究，台北：內政部營建署。
- 陳敏（2003），行政法總論（3 版），台北：新學林出版股份有限公司。
- 陳敏（2011），行政法總論（7 版），台北：新學林出版股份有限公司。
- 陳清秀（2015），行政訴訟法，台北：元照出版。
- 陳雅惠（2004），古蹟保存與財產權保障之研究，「玄奘法律學報」，第 2 期，頁 1-62。
- 陳意（2013），行政法概要，五南圖書出版股份有限公司。
- 陳新民（2005），行政法（第 2 版），國立空中大學用書。
- 陳新民（2015），行政法學總論（新九版），台北：三民總經銷。
- 曾婉瑜（2013），環評程序與非都市土地開發許可程序之關聯－以環評法第十四條為中心逢甲大學土地管理所碩士論文，台中。
- 黃茂榮、張志銘、蔡宗珍（2000），行政機關介入私權爭議之研究，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 黃國慶（2015），氣候變遷下農地脆弱度評估及應用之研究，氣候變遷下永續農地利用策略研討會論文集，頁 79-94，台北：行政院農業委員會。
- 黃錦堂（2008），財產權保障與水源保護區之管理：德國法的比較，「臺大法學論叢」，第 37 卷第 3 期。
- 葉百修（2011a），損失補償法，2011 年 6 月，台北：新學林出版股份有限公司。
- 葉百修（2011b），國家賠償法之理論與實務，台北：元照出版有限公司。
- 董保城、湛中樂（2005），國家責任法－兼論大陸地區行政補償與行政賠償，台北：元照出版有限公司。
- 詹士樑、賴宗裕（2009），建立農地分級分區劃設與管理機制之研究，行政院農業委員會研究報告，台北：行政院農業委員會。
- 蕭再安、王珍玲、蕭松山（2011），100 年度研定海域區容許使用審查機制，台北：內政部營建署。

- 賴世昌（2008），從法政策學觀點論「我國特別犧牲之損失補償制度」建構之困境—以既成道路補償為中心，國立高雄大學政治法律學系碩士論文。
- 賴宗裕（1998），都會區實施聯合成長管理計畫必要性之探討，「國立政治大學學報」，第 76 期，頁 231-259。
- 賴宗裕（1999），都市成長與土地開發管理—理論與實踐，台北：華泰文化事業公司。
- 賴宗裕（2000），跨世紀國土規劃願景之芻議－以成長管理及永續發展之觀點論述，「經社法制論叢」，第 25 期，頁 257-285。
- 賴宗裕（2010），都市計畫農業區合理利用與管理制度之研究，台北：行政院農業委員會。
- 賴宗裕（2014），國土計畫法（草案）又來了！，「地政學訊」，第 46 期，頁 4-6。
- 賴宗裕（2014），國土計畫應有之理念與作為，「第十九屆中國現代化學術研討會」，台北：文化大學。
- 賴宗裕（2016），國土計畫土地使用管制方向，105 年直轄市、縣(市)區域計畫規劃與執行實務研習班(第 2 期)上課講義。
- 賴宗裕、丁秀吟、詹士樑（2015），農地資源分類分級管理機制建構計畫，台北：行政院農業委員會。
- 賴宗裕、陳立夫（2005），國土計畫功能分區劃定與土地使用管制機制結合，台北：內政部營建署。
- 賴品劭（2002），地方政府辦理非都市土地分區變更審議作業之研究，國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 鍾秉正（2015），山坡地超限利用相關法制與其衍生之法律問題，「高大法學論叢」，第 10 卷，第 2 期，頁 1-43。
- 簡連貴（2009），海域區土地使用規劃與管理制度之建立，台北：內政部營建署。
- 簡連貴、邱文彥、李信志（2007），「海域功能區劃與管理工作」計畫，台北：內政部營建署。
- 顏愛靜、丁福致（2008），國土保育範圍非都市土地容許使用項目檢討，台北：內政部營建署。
- 顏愛靜、賴宗裕、陳立夫（2004），新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之研究，台北：行政院農業委員會。
- 西村宏一、幾代 通、原部逸夫編（1987），國家補償法大系 4・損失補償法の課題，日本評論社。
- Badura, Peter(1986), Staatsrecht: Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München C.H.BECK.

Clarion Associates (2000), Town of Cary Growth Management Plan, The Town of Cary's Planning Department.

Conservation of Nature and Natural Resources (1980), World Conservation Strategy, p.18。

Duke, Joshua, M. and Lori Lynch (2003), Farmland Preservation Techniques: Identifying New Options, FREC Research Report No.03-02.

Hinchliffe, Stirling (2009), South East Queensland Regional Plan 2009–2031, Queensland Government.

Mackenroth, Terry (2005), South East Queensland Regional Plan 2005-2026, Queensland Government.

二、網路資訊

內政部營建署（2016.01.07），國土計畫法專區，
http://www.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=10182:2015-12-21-14-19-36&catid=36:2010-03-02-09-00-03&Itemid=53，
取用日期：2016年2月22日。

司法院大法官網站（2003），釋字第五五九號解釋，
http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p10_02.asp?id=619，取用日期：
2016年2月19日。

全國法規資料庫（2016.01），法務部全國法規資料庫網站，<http://law.moj.gov.tw/>。

行政院農業委員會（2016），統計書刊，農業統計年報（103年），
<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/book/Book.aspx>，取用日期：2016年3月
17日。

行政院農業委員會（2016），農業指標，農業統計資料查詢，
<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/indicator/Indicator.aspx>，取用日期：2016
年2月29日。

国土交通省（2015a），平成27年版土地白書，
http://tochi.mlit.go.jp/?post_type=generalpage&p=11819，取用日期：2016年2
月9日。

国土交通省（2015b），交通政策白書について，
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport_policy/sosei_transport_policy_fr1_000009.html，取用日期：2016年2月9日。

国土交通省（2015c），平成26年度首都圏整備に関する年次報告」（平成27年
版首都圏白書）について，

- http://www.mlit.go.jp/report/press/toshi03_hh_000013.html，取用日期：2016 年 2 月 9 日。
- Charles County (2012), The Sustainable Growth and Agricultural Preservation Act of 2012 (SB 236), <https://www.charlescountymd.gov/pgm/planning/sustainable-growth-and-agricultural-preservation-act-2012-sb-236>，取用日期：2016 年 3 月 7 日。
- 內政部營建署（2014），國土三法全到位 建立國土新秩序，
http://www.moi.gov.tw/mobile/mobile_news/news_detail.aspx?sn=10171&type_code=02&pages=0，取用日期：2016 年 5 月 3 日。
- 內政部地政司（2016），製定非都市土地使用分區圖及編定各種使用地作業須知，
地政法規全球資訊網，
<https://www.land.moi.gov.tw/law/chhtml/openframe.asp?pagenum=4&Lid=8108>，
取用日期：2016 年 5 月 3 日。
- 內政部（2015），「內政統計年報」，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>，取用日期：2016 年 5 月 3 日。
- 國家發展委員會（2015），104 年度「都市及區域發展統計彙編」，
<http://statistic.ngis.org.tw/index.aspx?topic=4>，取用日期：2016 年 5 月 3 日
- 行政院主計總處（2016），<http://www.dgbas.gov.tw/mp.asp?mp=1>，取用日期：2016 年 5 月 3 日。
- 司法院大法官（2016），司法院大法官解釋，
<http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/p03.asp>。
- 司法院（2012.7），德意志聯邦共和國基本法，
<http://www.judicial.gov.tw/db/db04/GE-Base-200111.asp>，取用日期：2016 年 5 月 17 日。
- OECD, GLOSSARY OF STATISTICAL TERMS,
<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=411>，取用日期：2016 年 4 月 22 日。
- Population Reference Bureau (2015), Total Fertility Rate, 1970 and 2014,
<http://www.prb.org/DataFinder/Topic/Rankings.aspx?ind=17>，取用日期 2016 年 7 月 7 日。
- Conserve Lands.com (2009), Determining the Value of a Conservation Easement,
<http://www.conservelands.com/Determining-Conservation-Easement-Value.asp>,
取用日期 2016 年 8 月 5 日。
- US REAL ESTATE ADVISORS, INS. (2014), Easement Valuations,
<http://usreainc.com/Services/EasementValuations>，取用日期 2016 年 8 月 5 日。