

國土功能分區規劃議題 第1次研商會議

108年2月15日
內政部營建署

議程

壹、報告事項

直轄市、縣(市)國土功能分區圖劃設作業委辦進度

貳、討論事項

議題一：金門離島地區之國土功能分區劃設建議

議題二：金門及連江等離島地區後續辦理國土功能分區公開展覽及公聽會辦理方式

議題三：國家公園計畫範圍界線與都市計畫、非都市土地使用分區界線及平均高潮線不合問題

報告事項

壹、報告事項

直轄市、縣(市)國土功能分區圖劃設 作業委辦進度

■ 法令依據

依國土計畫法(以下簡稱本法)第45條規定，直轄市、縣(市)主管機關應於全國國土計畫公告實施後2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2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。

依據本法第22條規定，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。

壹、報告事項

直轄市、縣(市)國土功能分區圖劃設作業委辦進度

■ 本署協助事項

一、輔助經費

本部於107年8月6日核定補助地方政府辦理直轄市、縣(市)國土功能分區規劃作業。

二、示範計畫

委託新北市及彰化縣政府辦理國土功能分區劃設作業示範計畫，本部前於106年5月10日委託新北市政府及彰化縣政府辦理國土功能分區示範計畫。

三、成立輔導服務團

本署107年度委託辦理「國土功能分區分類及使用地劃設輔導服務團」。

四、研擬訂定「國土功能分區及分類與使用地劃設作業手冊」及「國土功能分區圖繪製作業辦法」(草案)。

五、本署已成立國土功能分區劃設專區。

壹、報告事項

直轄市、縣(市)國土功能分區圖劃設作業委辦進度

■ 直轄市、縣(市)國土功能分區辦理進度(詳如會議資料附表)

- 一、臺南市、彰化縣、雲林縣、臺東縣及澎湖縣政府等5個縣市尚未回復。
- 二、苗栗縣、南投縣、屏東縣及花蓮縣政府等4個縣市未填寫預定進度。
- 三、宜蘭縣政府已完成發包程序。
- 四、其餘縣(市)政府辦理進度多為研擬招標文件階段，並預定108年4~6月簽訂契約。
- 五、爰請各直轄市、縣(市)政府逐一報告說明辦理進度。(各直轄市、縣(市)政府辦理情形如附表)。

擬辦：

- 一、請各直轄市、縣(市)政府更新國土功能分區劃設作業辦理進度，並上傳至雲端表單。
- 二、請桃園市政府、臺南市政府、彰化縣政府、雲林縣政府、臺東縣政府、澎湖縣政府及金門縣政府提供聯絡窗口資訊，俾利後續聯繫相關事宜。

討論事項

貳、討論事項

議題一、金門離島地區之國土功能分區劃設建議

- 一、按國土計畫法第15條規定：「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。**」，金門縣、連江縣、臺北市及嘉義市之行政轄區**大多實施都市計畫，全部行政轄區已有空間計畫指導土地使用，已符合得免擬訂直轄市、縣（市）國土計畫規定**，本署為進一步確認，並於**106年9月22日邀集前開4直轄市、縣(市)政府討論後，各該管政府均表示不擬國土計畫**。然依國土計畫法及全國國土計畫規定，免擬定國土計畫之直轄市、縣(市)政府，其尚**應辦理國土功能分區劃設作業**，故後續金門縣等4直轄市、縣(市)政府**仍應依照全國國土計畫所載明之劃設條件予以劃設適當功能分區及分類與使用地**本部於107年8月6日核定補助地方政府辦理直轄市、縣（市）國土功能分區規劃作業。

貳、討論事項

議題一、金門離島地區之國土功能分區劃設建議

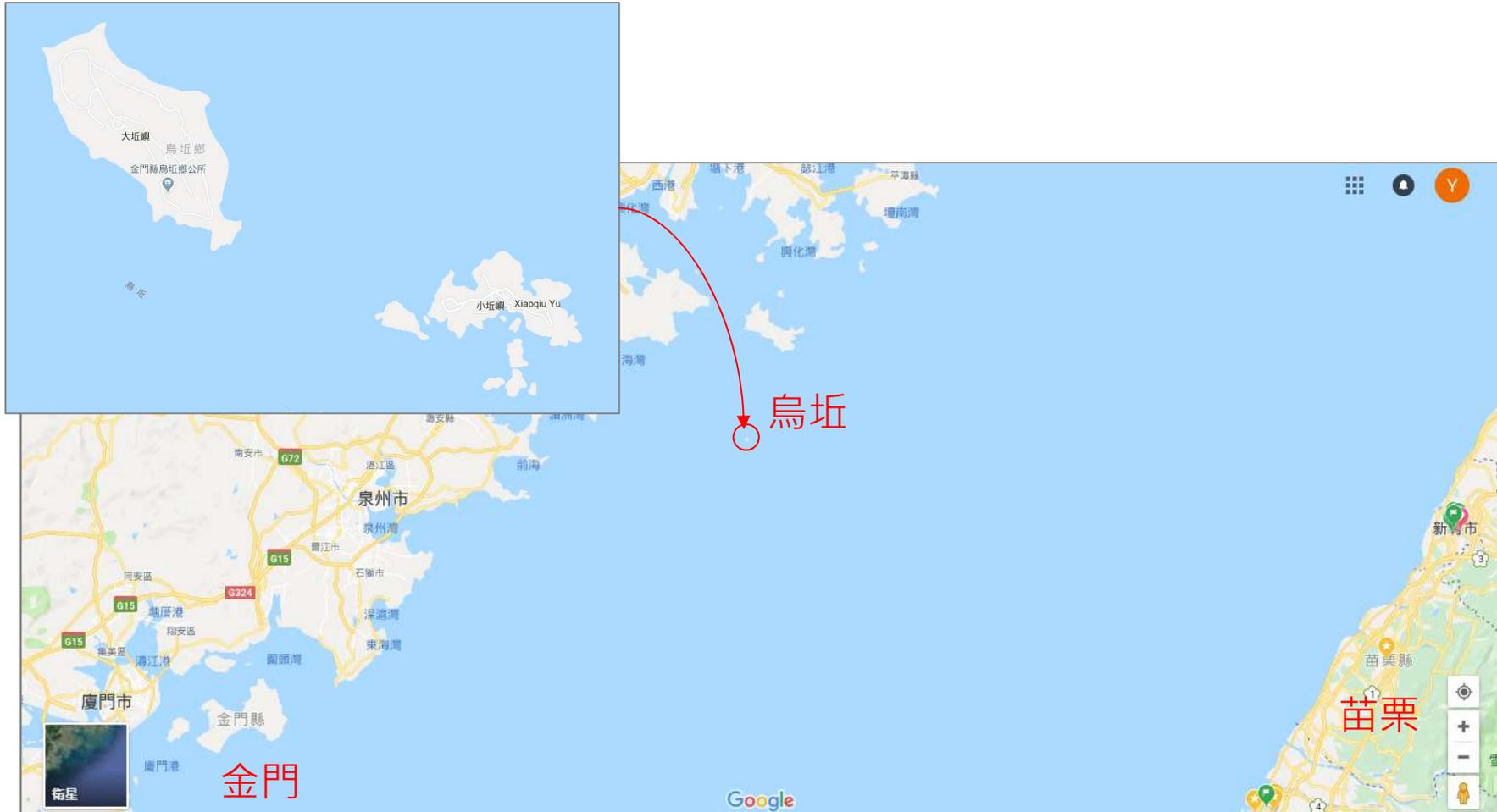
一、為評估辦理國土功能分區劃設作業，金門縣政府依據全國國土計畫及本部研訂中之「國土功能分區圖繪製作業辦法」草案，以107年12月3日府建都字第1070099345號函（詳如附件2）向本署提出相關執行問題：

(一)「貳、國土功能分區圖繪製作業辦法草案、一、國土功能分區及其分類劃設方式，略以：國土保育地區第二類：2.現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島。」，查國土計畫法、國土計畫法施行細則及國土功能分區圖繪製作業辦法草案等均未訂有該項規定。

(二)次因本縣除大小金門實施都市計畫外，其餘包含烏坵等十餘處大小島嶼目前尚未劃設使用分區，且烏坵除駐軍外仍有居民居住，其中大坵為烏坵鄉公所所在地，十餘處大小離島後續亦有使用計畫，劃設為國土保育地區顯不符地區實際需求，建請協助併同劃設為城鄉發展地區。」。

貳、討論事項

議題一、金門離島地區之國土功能 分區劃設建議



貳、討論事項

議題一、金門離島地區之國土功能分區劃設建議

三、按國土計畫法第9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。」，該法第22條並規定：「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。」

故本部107年4月30日公告實施之全國國土計畫明定國土保育地區第2類之劃設條件，包含「現況尚未劃定使用分區及編定使用地之離島。」（按：請詳參全國國土計畫第64頁），並將該規定據以納入「國土功能分區圖繪製作業辦法草案」，就金門縣政府所提法令規定疑義，先予釐清。

貳、討論事項

議題一、金門離島地區之國土功能分區劃設建議

四、全國國土計畫明定離島地區之土地使用指導事項如下：

- (一) 離島建設以永續發展為最高目標，以促進居民基本生活照顧、島嶼生態保育、島嶼特殊文化保存及優質產業之和諧發展。
- (二) 無人島嶼除必要之氣象、導航及國防設施外，以保持原始自然狀態為原則，避免開發及建築；已過度開發之島嶼，依其環境容受力採取開發降溫及環境保全對策。
- (三) 直轄市、縣（市）國土計畫應依據各離島特性確立發展定位與成長管理計畫，並就離島地區未來發展需求提出國土功能分區劃設內容並研擬適當的土地使用管制原則，以指導離島地區之空間發展與土地使用。

貳、討論事項

議題一、金門離島地區之國土功能分區劃設建議

五、因金門縣及連江縣政府已明確表示該二縣政府不擬定各該縣市國土計畫，故並不會有「直轄市、縣（市）空間發展及成長管理計畫」、「國土功能分區及其分類之劃設、調整」、「部門空間發展計畫」等相關內容，指導所有大小離島之空間發展及土地使用，爰此，如該二縣政府對於大小離島仍有使用需求者，建議按下列方式辦理：

方案一：(近期啟動辦理擬定都市計畫作業)

於國土功能分區公告實施前，將仍有使用需求之離島土地納入都市計畫，或辦理非都市土地之劃定使用分區及編定使用地作業，俾後續據以劃設國土功能分區分類（例如，城1或城2-1）。

貳、討論事項

議題一、金門離島地區之國土功能分區劃設建議

方案二：(短期內未及擬定都市計畫作法)

如未能完成前開作業，於國土功能分區劃設時，依據全國國土計畫指導劃設適當之功能分區：

1.大坵及其他離島如有使用計畫，建議劃設為城2-3，並應依據全國國土計畫之成長管理策略及土地使用指導事項，及參考本署城鄉發展分署所研提之「直轄市、縣(市)國土計畫規劃手冊」，研擬「劃設說明書」，敘明下列內容：

(1)成長管理計畫：

研擬未來20年發展需求，研訂城鄉發展總量、發展型態、未來發展地區、發展優先順序，針對屬5年內有具體發展計畫或需求，並符合城鄉發展地區2-3劃設條件之地區，予以劃設為城2-3。

(2)國土功能分區劃設原則

A.劃設條件。B.劃設成果。C.其他特殊情況等說明。

2.其餘陸域尚未劃定非都市土地使用分區及編定使用地之離島部分，則回歸通案性劃設條件，予以劃設為國保2。

貳、討論事項

議題一、金門離島地區之國土功能 分區劃設建議

擬辦：

- 一、請金門及連江縣政府就前述辦理方式表示意見。
- 二、請本署有關單位配合修正國土功能分區圖繪製作業辦法草案、及國土功能分區及分類與使用地劃設作業手冊，並請金門縣及連江縣政府配合辦理國土功能分區劃設作業。

貳、討論事項

議題二、離島地區後續辦理公開展覽及公聽會辦理方式

- 一、按本署目前草案國土功能分區圖繪製作業辦法草案規定，直轄市、縣（市）主管機關完成國土功能分區書圖後，應將前開書圖於各該直轄市、縣（市）政府及有關鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽三十日及分別舉行公聽會。
- 二、金門縣政府前開函表示略以：「其中烏坵鄉本縣僅屬代管性質，兩地距離甚遠且無經常性交通工具，日常補給與交通必須仰賴15天一班往返台灣台中港的軍艦，又因軍事管制，非當地居民進入烏坵必須經過申請許可。前開應於有關鄉（鎮、市、區）公所分別公開展覽三十日及舉行公聽會之規定，屆時烏坵鄉應如何執行？」，本署就前開問題研議如下：

貳、討論事項

議題二、離島地區後續辦理公開展覽及公聽會辦理方式

(一)就代管問題

1.參考本部（地政司）81年4月27日台內地字第8176337號函就「東沙島土地之登記事宜，委由高雄市政府地政處鹽埕地政事務所代辦」案，提出相關解釋如下：

(1)案經函准法務部81年3月31日法81律04517號函以：「按土地法第39條規定：『土地登記，由市縣地政機關辦理之。...』於土地所在之行政區域無縣、市地政機關而無從適用時，基於權宜之考量，委由其他市、縣地政機關代辦土地登記，未嘗不可。本件東沙島在我國行政區域係屬海南島特區，如因客觀情勢之需要，依來函所述有必要以行政託管方式暫委由高雄市政府代管者，既經行政院79年2月16日台79內字第03058號函同意在案，則高雄市政府委託代管之權限，自應視行政院核准之代管權限範圍而定。如行政院核准代管之權限範圍內包括土地登記之行政事項，則高雄市政府地政處鹽埕地政事務所，自得代辦有關東沙島土地登記事項」。

(2)...故該島土地登記事宜，得由貴處鹽埕地政事務所代辦。

貳、討論事項

議題二、離島地區後續辦理公開展覽及公聽會辦理方式

(一)就代管問題

2. 考量烏坵自43年起即由金門縣代管，按前開「行政轄屬不變原則」，該大坵島上相關地方行政事務工作即屬金門縣政府負責代辦。

又依國土計畫法第4條及第22條等相關規定，國土功能分區劃設係屬直轄市、縣（市）主管機關權責，故後續仍請金門縣政府配合辦理烏坵地區之國土功能分區劃設作業，惟辦理過程應徵詢烏坵鄉公所意見，俾劃設成果符合當地需求。

貳、討論事項

議題二、離島地區後續辦理公開展覽及公聽會辦理方式

(二)就公展及公聽會問題

考量辦理公開展覽及公聽會係為落實民眾參與，後續建議針對離島或其他交通不便之地區，當地直轄市、縣（市）政府仍應於各該鄉（鎮、市、區）公所辦理公開展覽，並視當地情況評估將數個鄉（鎮、市、區）合併舉辦公聽會，讓有需要瞭解劃設內容民眾得以參加公聽會及表示意見，且每個鄉（鎮、市、區）不一定均應個別舉行一次公聽會，以節省行政資源。

擬辦：

請本部地政司、金門縣政府等有關機關就前開問題表示意見，後續並請金門縣政府配合辦理烏坵地區國土功能分區劃設作業。

貳、討論事項

議題三、國家公園計畫範圍界線與都市計畫、非都市土地使用分區界線及平均高潮線不合問題

一、就國家公園計畫範圍界線與都市計畫、非都市土地使用分區界線不合問題

(一)依全國國土計畫規定，國家公園計畫地區應劃設為國土保育地區第三類。為利直轄市、縣(市)政府辦理規劃作業，本署各國家公園管理處均配合提供國家公園計畫範圍，惟案經城鄉發展分署檢視後，發現各該國家公園計畫範圍或有與非都市土地使用分區、都市計畫範圍重疊或不合情形：

1.與都市計畫範圍界線不合者：

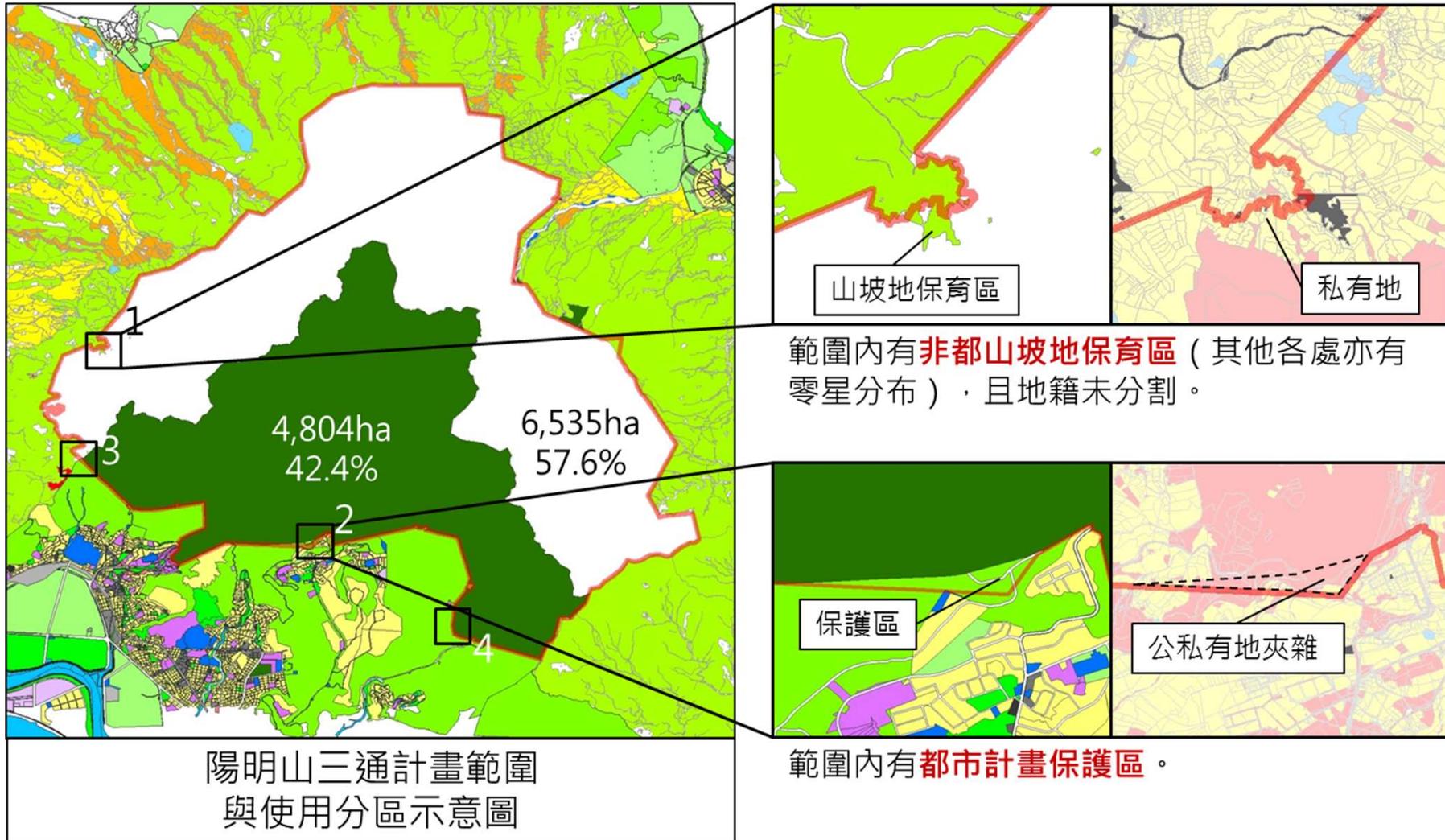
包含國家公園界線範圍內有非屬國家公園區之都市計畫其他分區者，有陽明山、太魯閣、台江、金門國家公園，及壽山國家自然公園。

2.與非都市土地使用分區範圍界線不合者：

包含陽明山、雪霸、太魯閣、玉山，及台江國家公園，例如，國家公園界線範圍內有非屬國家公園區之非都市土地其他分區、國家公園界線範圍內外有國家公園區，及地籍未分割情形等。

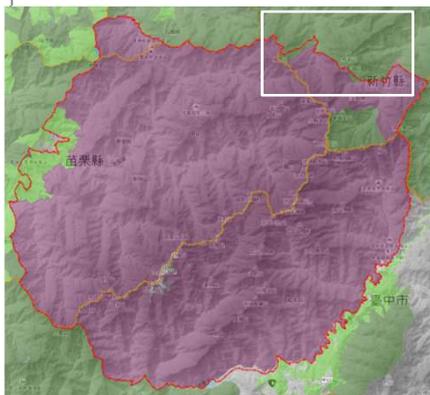
陽明山國家公園

檢核：都市計畫、非都市土地使用分區



雪霸國家公園

新竹縣尖石鄉境內
境界山、白石溪、南馬洋山、泰崗溪附近

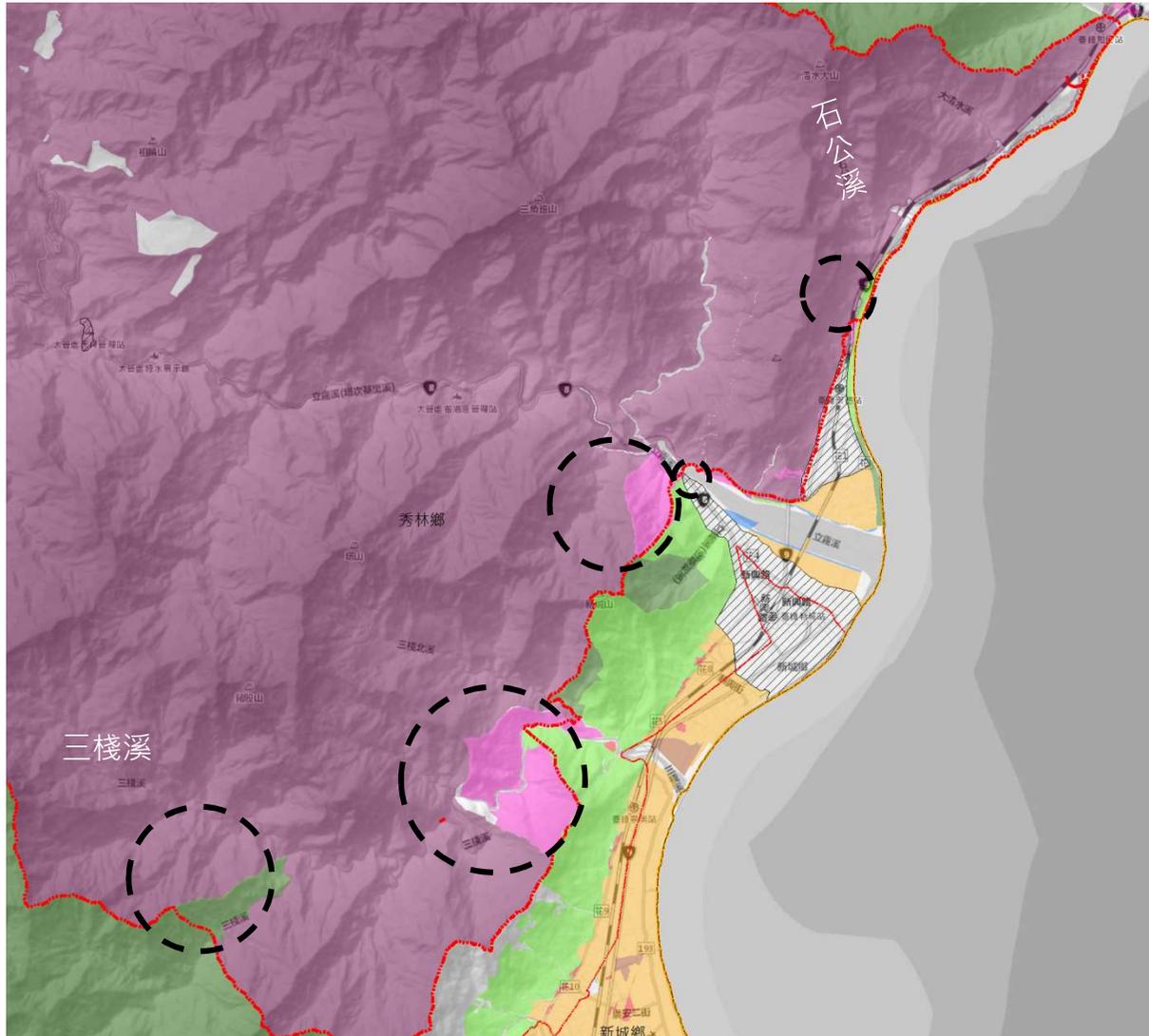


檢核：非都市土地使用分區

- 1) 國家公園界線範圍內，有非都市土地森林區。
- 2) 國家公園界線範圍外，有國家公園區。

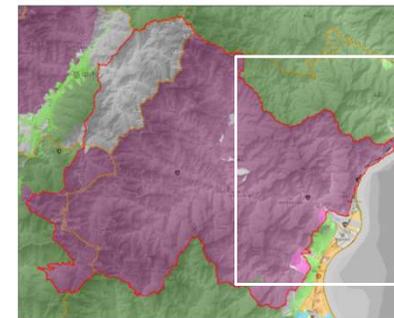
太魯閣國家公園

花蓮縣秀林鄉境內。
石公溪口以南，至三棧溪上游之計畫區西側、西南側。



檢核：都市計畫、非都市土地使用分區

- 1) 國家公園界線範圍內，有非都市土地森林區、山坡地保育區、風景區。
- 2) 國家公園界線範圍外，有國家公園區。



台江國家公園

檢核：非都市土地使用分區

國家公園範圍內，有非都市土地一般農業區

國家公園範圍界線多參照地籍，少部分尚涉地籍分割



貳、討論事項

議題三、國家公園計畫範圍界線與都市計畫、非都市土地使用分區界線及平均高潮線不合問題

一、就國家公園計畫範圍界線與都市計畫、非都市土地使用分區界線不合問題

(二)按本署國家公園組107年4月10日意見略以：

- 1.各國家公園計畫圖之比例尺雖有差別，惟實際認定區位範圍是否屬於國家公園範圍內，尚無執行之疑義。
- 2.部分國家公園範圍未辦理樁位測設公告等情事，各國家公園管理處將經由辦理通盤檢討作業過程，視實際經營管理需要，洽請各直轄市、縣(市)政府針對界線疑義部分進行釐整澄清。
- 3.依國家公園法施行細則第5條第1項「國家公園計畫實施後，在國家公園區域內，已核定之開發計畫或建設計畫、都市計畫及非都市土地使用編定，應協調配合國家公園計畫修訂。」。

貳、討論事項

議題三、國家公園計畫範圍界線與都市計畫、非都市土地使用分區界線及平均高潮線不合問題

一、就國家公園計畫範圍界線與都市計畫、非都市土地使用分區界線不合問題

- (三)考量國家公園法施行細則第5條第1項就其範圍與都市計畫、非都市土地之處理方式，已明定相關原則性規範，然因部分國家公園計畫或有載明界線劃分方式（例如，太魯閣國家公園，明定與花蓮新秀崇德接壤部分，依都市計畫界線），故後續請直轄市、縣（市）政府針對國家公園計畫與都市計畫或非都市土地使用分區範圍重疊或不合部分，仍應回歸各該國家公園計畫規劃原意辦理，如計畫未規定者，則依國家公園範圍界線劃設。
- (四)另為使土地使用管制系統更為完善，針對目前國家公園計畫與都市計畫、非都市土地使用分區界線不合者，請有關直轄市、縣（市）政府應於國土功能分區公告前，辦理完成相關都市計畫或非都市土地使用分區檢討變更作業，俾利後續管制作業。

貳、討論事項

議題三、國家公園計畫範圍界線與都市計畫、非都市土地使用分區界線及平均高潮線不合問題

二、就國家公園計畫範圍界線與平均高潮線不合問題

- (一)依全國國土計畫規定，有關海域及陸域範圍，除實施都市計畫、國家公園、已核發開發許可、原依區域計畫法劃定工業區、鄉村區及一定面積規模以上具有城鄉發展性質之特定專用區者外，其餘係以平均高潮線為界。故「都市計畫界線、國家公園計畫界線」與平均高潮線，均屬國土功能分區之劃設條件。
- (二)依據前開劃設條件，屬國家公園計畫地區後續將劃設為國土保育地區第3類，而都市計畫地區則劃設為城鄉發展地區第1類及農業發展地區第5類；屬平均高潮線向海側非屬前開二類之地區者，則劃設為海洋資源地區；至平均高潮線向陸側非屬前開三類之地區者，原則應按毗鄰國土功能分區分類劃設。
- (三)本署城鄉發展分署亦就金門地區先行進行模擬劃設工作，發現現行金門國家公園與金門特定區計畫範圍之外界線亦有未與平均高潮線相符相關問題，包含在馬山區、太武山區、古寧頭區及古崗區，有沿海側計畫範圍未重合情形。

金門國家公園

檢核：平均高潮線

古崗區



貳、討論事項

議題三、國家公園計畫範圍界線與都市計畫、非都市土地使用分區界線及平均高潮線不合問題

二、就國家公園計畫範圍界線與平均高潮線不合問題

(四)考量前開問題，除金門國家公園外，其他離島型或海域之國家公園（包括澎湖南方四島、東沙環礁國家公園，以及台江國家自然公園、墾丁國家公園屬海域部分）均可能面臨相同問題，故建議於國土功能分區劃設時，優先按國家公園計畫及都市計畫範圍，劃設國土保育地區第3類、農業發展地區第5類、城鄉發展地區第1類等，如前開二計畫之界線有未及於平均高潮線情況，即產生空白地者，建議該類空白地仍應劃設為陸域相關國土功能分區，並優先考量按毗鄰國土功能分區分類劃設，並於國土功能分區劃設說明書中敘明其原則(包含劃設條件、劃設成果、其他特殊情況等說明)；且有關直轄市、縣(市)政府及國家公園管理處於國土功能分區公告實施前(民國111年5月1日前)，配合完成各該都市計畫及國家公園計畫範圍之檢討變更，將其計畫外界線調整至平均高潮線。

貳、討論事項

議題三、國家公園計畫範圍界線與都市計畫、非都市土地使用分區界線及平均高潮線不合問題

擬辦：

- 一、請國家公園主管機關（單位）及直轄市、縣（市）政府就前述辦理方式表示意見。
- 二、請城鄉分署於會後將各國家公園管理處提供之國家公園計畫範圍，轉予所涉直轄市、縣(市)政府作為劃設國土功能分區之參考。
- 三、請有關直轄市、縣（市）政府配合辦理國土功能分區劃設作業，並請各該直轄市、縣（市）政府（都市計畫主管單位）及國家公園管理處於國土功能分區公告實施前(民國111年5月1日前)，配合完成各該都市計畫及國家公園計畫範圍之檢討變更。

簡報結束