

檔 號：

保存年限：

內政部營建署 函

機關地址：10556臺北市松山區八德路2段342號

聯絡人：蔡侑蒼

聯絡電話：8771-2345#2968

電子郵件：bleedtsai@cpami.gov.tw

傳真：02-2777-2358

10556

臺北市松山區八德路2段342號

受文者：本署綜合計畫組(1科)

發文日期：中華民國107年12月13日

發文字號：營署綜字第1071347065號

速別：普通件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨

主旨：檢送本署107年11月23日召開「國土計畫法下土地使用管制調整方向」第2場座談會會議紀錄1份，請查照。

說明：依本署107年11月20日營署綜字第1071336193號開會通知單續辦。

正本：國立政治大學 戴助理教授秀雄、國家發展委員會 陳簡任技正荔芬、內政部地政司 袁科長世芬、行政院農業委員會林務局、經濟部水利署、臺中市政府、南投縣政府、國立成功大學

副本：本署綜合計畫組(1科)、城鄉發展分署(區域發展課)(含附件)

署長 吳欣修

**「國土計畫法下土地使用管制調整方向」第 2 場座談會
會議紀錄**

壹、會議時間：107 年 11 月 23 日（星期五）下午 2 時 30 分

貳、會議地點：本署 B1 第 1 會議室

參、主持人：林組長秉勳

記 錄：蔡侑蒼

肆、出席人員：詳簽到簿。

伍、議題簡報說明：略。

陸、決議：

本次座談會與會專家學者、機關所提意見，請業務單位
納入「國土計畫土地使用管制規則」後續研訂參考。

柒、散會：下午6時

附錄：與會人員發言紀要

一、戴助理教授秀雄

（一）議題一、國土計畫法下土地使用管制方式

1. 依目前規劃國土計畫土地使用管制原則，係管制國土功能分區、分類下之容許使用項目及詳細之使用細目，再依容許使用項目性質編定使用地，若已規範如此詳細之使用項目、細目，編定使用地之意義為何，另複雜之管制架構會否造成下級機關或地方政府執行困難。
2. 考量管理可行性，且因應直轄市、縣(市)國土計畫規劃需求，建議中央應以訂定土地使用管制之操作原則為主，管制項目可考量精簡或由目的事業主管機關、地方政府依業務需求或地域特性訂定，避免管制規則過於繁雜、剛性。
3. 依據國土計畫法，國土保育地區、海洋資源地區之使用許可係由內政部審議，則應經申請同意使用是否亦由中央處理。
4. 為明確了解土地使用管制制度轉換造成影響，建議應研擬相關之對應表，例如各國土功能分區分類下可編定之使用地差異、同一使用地於不同國土功能分區分類下之使用項目差異等，以清楚顯示容許使用項目、細目、用地別，以及功能分區分類之對應情形。

（二）議題二、國土計畫法下之容許使用項目及細目

有關會議資料所列待討論之容許使用項目及細目，就部分項目意見如下：

1. 針對與原住民土地相關之使用項目新增需求，「原住民族傳統耕作慣俗使用」應屬農作使用性質，得否另行透過使用許可予以計畫管制，且亦應考量或涉及其他目的事業法令

是否准許；「原住民族傳統獵寮使用」之「獵寮」，其原始態樣係簡單搭建之臨時性構造物，如給予使用項目，日後是否衍生建築行為造成管制漏洞；「原住民族傳統祭儀場所」得否歸類於既有宗教設施項目，且是否需採應經同意使用等管制方式。有關前開設施需求是否須獨立給予容許使用項目及細目，請再審慎考量。

2. 「沼氣發電」設施除一般堆肥設施外，無論屬乾、溼式處理方式均須鄰接燃燒、渦輪發電機等必要設施方能發電，且包含電力升壓、連接大電網等實務運作考量，建議沼氣發電設施應視為能源設施處理。
3. 針對是否新增逕流分擔設施、出流管制設施等項目，建議併同農田水利設施進行綜合考量。

（三）議題三、國土計畫法下之使用地編定

1. 有關新增宗教用地，是否可將原住民族之傳統祖靈信仰一併納入使用範疇。
2. 將電信用地、郵政用地、氣象用地等個別編定是否過於細分，建議就必要性、使用性質、面積規模等再與交通主管機關討論。

二、陳簡任技正荔芬

- （一）有關國土計畫法下之土地使用管制方式，以本次會議資料來看，內政部想將整個國土有秩序的管理，落實計畫管制，理念都非常正確，但執行起來卻忽略了需耗費非常高的行政成本，相關使用管制細緻到除了使用地、容許使用項目外，連容許使用細目都要訂，而且還區分為不同的功能分區及分類，整個管制體系比起目前制度更加龐大及複雜，中央國土計畫主管機關是否需管到每一塊土地的容許使

用細目？未來地方政府第一線人員執行上是否會有困難？民眾的了解及接受度，都會受到考驗。

（二）依據國土計畫法第 17 條的立法意旨，其實已經說明了中央國土計畫主管機關所應扮演的角色，為協調部門計畫與空間計畫之間的競合及衝突，亦即在功能分區及分類下，不同性質的使用間如何管理及協調，若該項使用已經同意容許納入該功能分區，其使用細項應交由中央目的事業主管機關去訂定。這也是行政院 103 年 10 月 2 日核定之「打造產業綠色通道——產業土地利用管理制度檢討及改善方案」其中改進建議事項之一，內政部地政司也配合修訂非都市土地使用管制規則，將例如農作產銷設施或農村再生設施之細項，回歸中央農業主管機關去認定，如果現在中央國土計畫主管機關又把這些拿回來自己訂，豈非走回頭路。

（三）目前行政院正積極推動地方創生，院長也明白宣示相關土地法規需鬆綁，可是若以附件一的表來看，城 3 原為依區域計畫法劃定為鄉村區之原住民土地範圍，惟相關農作產銷、水產養殖、畜牧等設施皆不允許使用，但這些設施在原本鄉村區的乙種建築用地是免經申請許可的使用，未來若原鄉地區想運用既有鄉村區閒置用地發展產業，可能都將面臨困難，建議內政部對於未來的土地使用管制制度還是能儘量朝簡政便民的方向去規劃設計。

（四）就議題一之管制方式而言，現行制度是使用分區下有使用地，每種使用地下再有容許使用項目及容許使用細目，為四個階層；而會議資料中所研議的是功能分區下有分類，然後直接跳到容許使用項目及容許使用細目，最後才決定編定何種使用地，共有五個階層，並對應於 18 種不同的

功能分區及分類，區分為免經同意、應經同意(使用許可申請)或不允許使用三種准駁形式，前段類似都市計畫方式，以分區對接使用行為進行土管，最後又要對於這些不同的使用行為賦予其一個使用地的名稱，使得該使用地並沒有太大的實質管制意義，因為所有的管制效力全部要回到不同功能分區分類下的 348 種容許使用細目，這樣的制度設計恐容易讓外界更加混淆及誤解。惟現階段不可能將使用地廢除，因為國土法有明定，但依國土法第 22、23 條規定，並沒有容許使用項目及容許使用細目之規定，只有「應經申請同意使用項目」、「免經申請使用同意項目」、禁止或限制使用等，建議在國土計畫法所規定之架構下簡化土地使用管制層次，不一定要受限於以往的框架，重新思考整套制度設計。

- (五)有關議題二國土計畫法下之容許使用項目及細目，由於各容許使用細目為正面表列，此種管制較為剛性且欠缺彈性；部分細目涉及目的事業主管機關之專業，或中央目的事業主管機關另訂有相關法令規定予以認定，因此，未來若全部由國土計畫主管機關審認相關容許使用細目，是否有執行或操作之困難？另中央目的事業主管機關一旦修訂其認定原則，則附件二之容許細目勢必配合增修訂，否則將容易導致部會間法令競合問題。另部分容許使用項目係以目的事業主管機關的角度或現行規定所整理，但從土地使用機關的立場，是否有必要訂定？例如寵物骨灰撒葬區跟殯葬用地，對土地使用主管機關而言，都是作為殯葬相關設施使用，是否有必要訂為不同容許使用項目，建議再斟酌。
- (六)至於議題三國土計畫法下之使用地編定項目，擬將甲、乙、丙種建築用地合併稱為「建築用地」或「居住用地」一節，

居住用地容易與住宅使用相互聯想，惟其亦包含商業使用，稱「居住用地」恐較不妥適；另農舍係歸類為「農業設施使用」，但農舍其實可作為居住、零售甚至民宿使用，因其性質特殊，建議是否有需要單獨予以歸類。

三、袁科長世芬

（一）議題一、國土計畫法下土地使用管制方式

1. 依國土計畫法第 23 條第 4 項規定：「直轄市、縣（市）主管機關得視地方實際需要，依全國國土計畫土地使用指導事項，由該管主管機關另訂管制規則，並報請中央主管機關核定。」直轄市、縣（市）政府可因地制宜擬定管制規則，其管制內容需較國土計畫土地使用管制規則（全國一致性）嚴格或寬鬆？
2. 「隔離綠帶設施」於現行非都市土地使用管制，係為加強保育或與開發基地之周圍農業用地予以隔離或緩衝，而國 1 仍容許作隔離綠帶設施，是否意謂仍有開發行為之需要？是否符合劃定國 1 之性質與目的？

（二）議題二、國土計畫法下之容許使用項目及細目

1. 「殯葬設施」係指公墓、殯儀館、禮廳及靈堂、火化場及骨灰（骸）存放設施，其業務為民政司所職掌，主要是處理人的遺體；而農委會主管之「寵物殯葬設施」係處理寵物（非動物）遺體。
2. 出流管制設施與逕留分擔設施所指為何？

（三）議題三、國土計畫法下之使用地編定

1. 功能分區/分類面積大，不可能直接就土地進行管制，故編定使用地有其必要，而其項下之容許(可)使用項(細)目亦應符合功能區及其分類之性質，欲簡化其項(細)目，又要

一望即知，實有其困難度。

2. 未來不同之容許使用項(細)目將有不同之使用地編定，若同一塊農地作農舍(農業設施)、農耕使用，均與農業經營有關，是否需辦理地籍分割？其農業設施用地(農業設施)、農業生產用地(農業使用)，2 者範圍(面積)應如何界(認)定？是否會造成農地細分問題？

四、行政院農業委員會林務局

- (一) 有關森林及保育相關容許使用項目、細目及其於國土功能分區分類容許使用情形，本局前於 107 年 10 月 15 日召開會議，邀請國有林管理單位及保育單位研商取得共識，並於 107 年 11 月 12 日以林企字第 1071710777 號函，將相關彙整表檢送農委會在案。
- (二) 議程資料之容許使用項目及細目調整評估原則，及保留或新增使用地類別判準原則，本局無修正建議。惟就後續實務執行，本局提供建議意見如下：
 1. 依會議議程資料，未來國土計畫之管制方式，應視國土功能分區分類下之容許使用項目及細目，如屬符合規定者，始按容許使用項目及細目，給予編定為適當使用地類別，以利後續管制作業。
 2. 上述管制方式下，使用地之管制效果為何？是否如同現行部分使用地類別考量自然或地理條件差異？建議營建署予以釐清。例如：農發 3 之農作使用及林業使用皆為「免經同意使用項目」，則林業用地是否得作農作使用，並轉換為農業生產用地。
 3. 又國土計畫之使用地原則以現行使用地直接轉換，第 1 次編定之使用地及後續依容許使用而變更編定之使用地，其

管制是否不同？如同現行「非都市土地使用管制規則」第30條第6項規定：「依第4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或許可使用細目使用。」。

4. 會議議程「附件3、容許使用項目及細目對應之使用地」，單一使用項目僅對應單一使用地。例如：使用細目「造林、苗圃」對應為林業用地。惟現行造林、苗圃等林業使用，除林業用地外，並容許於農牧用地、養殖用地、礦業用地、遊憩用地、國土保安用地、殯葬用地等，係考量此種使用行為與各該使用地之性質相容或屬降限利用，無需令使用人變更使用地。未來國土計畫下，各該使用地是否僅限作議程資料附件3對應之使用細目，請營建署釐清，以利本局作政策研析。
5. 議程資料附件3之國土保安用地對應綠地、隔離設施等使用，應考量現行非都市土地編定為國土保安用地者，多因該土地屬保安林範圍，符合作國土保安用途。惟保安林非以綠地或隔離綠帶等使用為目的，則該類國土保安用地未來應轉換為何種使用地？請營建署釐清。

五、經濟部水利署

因應水利法修正納入逕流分擔、出流管制等相關規定，並考量逕流分擔設施、出流管制設施與水利設施範疇並不相同，參考水土保持設施得於各國土功能分區分類使用，為實務管理所需，仍建議於容許使用項目新增逕流分擔設施、出流管制設施。

六、臺中市政府

- (一) 有關未來國土計畫法下之土地使用管制方式是否仍須編定使用地，考量實務管理及作業需求，編定使用地仍有其必要。
- (二) 目前規劃之土地使用管制架構仍延續原非都市土地管制規則，採容許使用項目正面表列方式，惟因應土地使用型態多元且變化快速，可否研議將容許使用項目改為負面表列，以增加管理彈性。
- (三) 現行甲種、乙種、丙種建築用地得作無公害小型工廠使用，未來前開用地整合為建築用地後，是否仍得容許無公害小型工廠使用，諸如此類原屬合法使用，經制度轉換後或無法設置之相關設施，其既有權益如何保障。
- (四) 針對現行未劃定分區及編定使用地之空白地處理方式為何，中央是否已有相關配套措施。
- (五) 有關原農牧用地區分為農業生產用地、農業設施用地，因二者同屬農業使用範疇，考量行政作業成本及制度轉換時或將造成困擾，建議無須區分。
- (六) 動物保護相關設施於城鄉發展地區第 2-1 類、第 3 類為免經申請同意使用，惟考量前開分區屬人口集居區域，且動物保護相關設施因其使用行為或屬鄰避設施性質，建議改為應經申請同意使用。
- (七) 考量實務使用需求，「私設通路」得否於農業發展地區第 4 類、城鄉發展地區第 2-1 類以及城鄉發展地區第 3 類使用。
- (八) 依據國土計畫法第 24 條第 3 項，屬國土保育地區或海洋資源地區者之使用許可，由直轄市、縣（市）主管機關核轉中央主管機關審議，則其應經申請同意使用之項目是否

由直轄市、縣（市）國土機關辦理。

六、南投縣政府

- （一）以現行法規而言，私設通路僅出現於農牧用地上，其附帶條件為限於集村方式興建農舍，或甲種、乙種、丙種、丁種建築用地面臨建築線無道路可出入需要者，其設置過程須經農業單位同意，亦需繳交農牧用地變更回饋金，未來國土計畫法土地使用管制規則所列之私設通路，是否與現行使用性質相同，如相同（作道路使用）則建議不予編定為農業生產用地。
- （二）本縣轄內現有多家露營場所，因應業者輔導管理合法化需求，未來是否有訂定彈性管制之可能。
- （三）如依目前規劃之國土功能分區分類容許使用情形及對應之使用地編定，杉林溪遊樂區未來應編定為何種用地，可否參酌現況情形進行使用地編定，建議再予考量。

七、本署綜合計畫組

- （一）議題一、國土計畫法下土地使用管制方式
 - 1. 目前本署於相關會議業建議各直轄市、縣（市）政府得因地制宜，於直轄市、縣(市)研提土地使用管制原則，另依國土計畫法亦容許地方政府自訂土地使用管制規則，且法未明定應制定較中央法令更嚴格之管制內容，如各地方政府就特定區域有特殊管制需求，得研提相關內容納入縣市國土計畫或自訂管制規則。
 - 2. 國土計畫法規範「應經申請同意」之使用項目應由國土機關受理並行使同意權，惟考量業務負荷，未來可研議是否委辦其他單位辦理。
 - 3. 目前研提各項容許使用項目下均增列「其他」之細目，即

考量土地使用多元性及管理彈性，並得由目的事業主管機關依法進行認定。

（二）議題二、國土計畫法下之容許使用項目及細目

1. 有關未來國土計畫土地使用管制仍訂定詳細之容許使用項目及細目，係與相關目的事業主管機關討論過程，為符合各機關就實務管理及相關函釋適用等需求，並為便於制度銜接，爰仍以非都市土地使用管制規則附表一之項目進行修訂。至於容許使用細目得否由直轄市、縣（市）政府或目的事業主管機關訂定，因國土計畫法未授權，需再予研議。
2. 有關「隔離設施」係考量公共設施之建設需求，視情形有設置需要。
3. 有關農業生產用地、農業設施用地之切割，將再與農委會討論，並一併確認原屬農牧、畜牧以及養殖用地者，未來是否亦須切割。
4. 依國土計畫法，現行合法之露營場自得為原來合法之使用，惟不合法者並無就地合法之可能。
5. 逕流分擔與出流管制設施，考量其範疇並不明確，如屬「滯洪池」一類使用，則既有之水利設施已可容納相關土地使用行為；如屬相關開發行為附帶之出流管制項目等，應無新增該項目之必要，就前開設施將再與經濟部水利署研商。

（三）議題三、國土計畫法下之使用地編定

1. 針對國土計畫法下是否仍需編定使用地，因國土功能分區、分類劃設尺度仍無法如同都市計畫使用分區細緻，為落實管制並考量制度順利銜接，爰仍須編定使用地進行管理。惟後續將依各目的事業主管機關及縣市政府執行需求，研議使用地存廢。

2. 未編定地之轉換及管制方式本署將再予研議。

「國土計畫法下土地使用管制調整方向」第2場座談會簽到簿

時 間：107 年 11 月 23 日(星期五)下午 2 時 30 分

地 點：本署 B1 第 1 會議室

主持人：林組長秉勳

林秉勳

記錄：蔡侑蒼

出席人員	職 稱	簽 到 處
戴助理教授秀雄		
陳簡任技正荔芬	簡任 技正	陳荔芬
袁科長世芬	科長	袁世芬
行政院農業委員會林務局	科員	劉素安
經濟部水利署	正工程師	牛志傑
	副工程師	洪啟盛
臺中市政府	科員	曾永富
	都發局 幫工程師	蔡佩君
南投縣政府	地政文	林錦文
	技士	倪良亮

出席人員	職稱	簽到處
國立成功大學		趙子涵
	助理	洪子涵
林副組長世民		林世民
張簡任技正順勝		張順勝
廖簡任技正文弘		
王簡任正工程司兼組長文林		
蔡科長玉滿		蔡玉滿
本署綜合計畫組		廖伯堂
		同芸
		李如妍
		林建材 陳仲龍